

研究レポート

No.219 February 2005

郵便事業の競争促進

- 郵便ポスト・収集ネットワークの分離開放 -

主任研究員 木村 達也

富士通総研（FRI）経済研究所

郵便事業の競争促進
- 郵便ポスト・収集ネットワークの分離開放 -

主任研究員 木村達也

【要旨】

- 1．郵政公社の民営化に関する議論が進んでいるが、1つ抜け落ちていた論点がある。それは郵便事業の競争促進に関する論点である。郵便市場の8割以上を占める信書便市場では、03年4月の郵政事業の公社化と同時に、民間事業者の参入が認められた。しかし市場の大半を占める一般信書便での参入はなく、郵政公社の独占が続いている。これは参入に多くの条件が課されていること、参入への許認可について総務省の裁量の余地が大きいことが背景にある。
- 2．一般信書便事業での競争促進は、コスト削減、多様なサービスの提供から国民厚生を増大させる。したがって競争促進が望まれるが、そのためには、まず 郵政公社の民営化時にポストおよび地域区分局を分離のうえ国有とし、ポストからの信書等の収集、地域区分局までの取りまとめ輸送と、事業者別の仕分けについては、民間事業者に運用を委託し、この運用は一般競争入札によることが良いとみられる。この分離開放の実行ができる機会は、郵政公社の民営化時点をあわせて他にない。
- 3．さらに競争促進のためには、特別な事情のある場合にのみ許可されることとなっている委託、協定・契約について、信書便法を改正し、一定基準を満たすものは自由化し、複数事業者による全国配送ネットワークによる参入を単一事業者と同じ扱いで許可すること、総務省の裁量の余地を縮小するため参入への規制内容を見直し、撤廃、緩和するとともに、見直し後も必要な規制については法律に定めること、信書と代替的な通信手段の発達のもと、ユニバーサルサービスの条件を見直し、事業者のサービス設計の自由を拡大することも重要である。

【目次】

1 . 民営化議論で抜け落ちている郵便事業の競争促進の視点	1
2 . 信書便市場の開放とその問題点	2
2.1 信書便市場への参入の現状	2
2.2 一般信書便市場への参入に関する問題点	3
2.3 民間事業者の参入効果	4
3 . 開放が求められる郵政公社の配送ネットワーク	6
3.1 エssenシャル・ファシリティ（EF）の法理	7
3.2 国営事業のもと形成された資産の開放	10
3.3 郵政公社のネットワークの開放形態	11
4 . 競争促進に必要なその他の施策など	13
4.1 業務委託、協定・契約の自由化	13
4.2 総務省による裁量の余地の縮小	14
4.3 ユニバーサルサービスの条件の緩和	15
4.4 懸念事項に関する考察	15
5 . 一般信書便事業における競争促進の方策	18
5.1 競争促進の方策	18
5.2 郵政公社の民営化後の組織形態	19
付属資料：	
「郵便事業の競争促進-郵便ポスト・収集ネットワークの分離開放-」フローチャート	20
参考文献	21

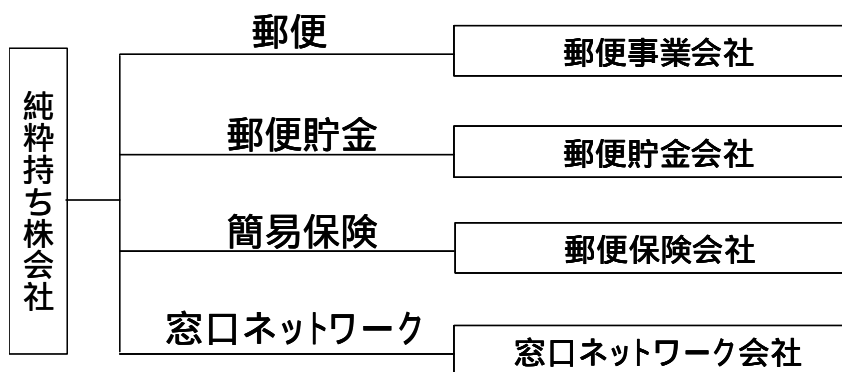
1. 民営化議論で抜け落ちている郵便事業の競争促進の論点

2005年の通常国会で、07年4月に実施される予定の日本郵政公社（以下では郵政公社）の民営化に関する議論が進んでいる。その議論は、04年9月に閣議決定された「郵政民営化の基本方針について」が1つのベースになるものとみられる。この基本方針によると民営化後の組織形態は、郵政公社の4機能（郵便、郵便貯金、簡易保険、窓口サービス）のそれぞれを独立した事業会社にする事となっている。また経営の一体性を確保するため、これら4事業会社を子会社にする純粋持株会社を設立することとなっている（図表1）。

ただこの基本方針の閣議決定は、与党である自民党の了解を得ないまま決定されたため、自民党内に反対意見も多く、05年2月になっても、そもそもなぜ民営化しなければならないのかとの議論が尽くされていないとの不満も多く、民営化後の形態論に関する議論は、依然として行われていないと報じられている¹。また政府と自民党との間で行われている主な調整のポイントは、政府案にある事業の4分社化の是非、郵貯・簡保のユニバーサルサービスを維持するか否か、郵便局の設置基準、国家公務員である郵政公社職員の民営化後の雇用形態・資格など²となっている。このような状況のなかで、重要であるが抜け落ちている論点がある。それは、郵便事業の効率化に関する論点である。

郵政民営化を行う意義として、巨額の郵便貯金、簡易保険の資金による財投債を含む国債の購入を通じた公的部門への資金の流れを変え、日本の財政と金融に市場の規律を働かせることは確かに大切であるが、郵便事業の競争促進も重要なテーマである。現在の郵政公社がほぼ独占している³信書便市場は01年度で1兆7,528億円と推計され⁴、日本の支払

図表1 閣議決定による郵政公社の民営化後の組織形態



（出所）閣議決定（2004）より富士通総研作成

¹ 日本経済新聞 05.2.7 付朝刊第2面「郵政、首相語れど・・・」

² 注1に同じ。

³ 郵便法により独占とされているが、特定信書便事業で民間事業者の参入があるため、正確には完全な独占ではない。しかし特定信書便事業者の取扱い規模からみてほぼ独占といえる。

⁴ 総務省（2002）による01年度の郵便の種類別収支に、郵便の種類別の独占割合（郵政事業の公社化にあたって総務省におかれた研究会の資料、郵政事業の公社に関する研究会郵便民間参入ワーキンググループ（2001）で郵便の国による独占分野の計算に用いられている郵便の種類別の独占割合）を各々乗じて合計した額。

い物流費総額 18 兆 9,273 億円⁵の 9.3%に達している。日本の競争力強化に高コスト構造の改革が求められ、そのなかで物流コストは、引き下げが重視されるものの 1 つである。したがって信書便市場についても、競争促進によるコスト引き下げの必要性は高い。またコストの引き下げだけではなく、2 章で述べるように信書便市場のサービスの改善により国民厚生の向上が期待されることから競争促進が重要となる。

また 03 年 4 月に民間事業者の参入が認められたものの、その後も郵政公社の独占が続く一般信書便市場の競争促進は、3 章で詳しく述べる理由により郵政公社の民営化時を逃すと、それ以降は非常に難しくなるとみられる。したがって民営化後の組織形態を決定しようとしている現在、郵便事業の競争促進は是非とも取り組まなくてはならない課題である。

本稿では、このような一般信書便市場の競争促進策について論じる。またこれにともない郵政公社の民営化後の組織形態に、変更が必要となる事項についても提示する。

2. 信書便市場の開放とその問題点

2.1 信書便市場への参入の現状

信書とは、特定の受取人に対し、差出人の意思を表示し、又は事実を通知する文書をいう⁶。信書の送達の業務は、郵便法により国の独占とされてきたが、郵便事業の民営化に伴い 03 年 4 月に民間事業者の参入が「民間事業者の信書の送達に関する法律」（信書便法）の施行により認められた⁷。

参入が認められた事業形態は 2 つで、一般信書便事業と特定信書便である。一般信書便事業とは、一般信書便役務⁸を全国提供する条件で、全ての信書の送達が可能となる「全国全面参入型」の事業である。特定信書便事業とは、一定の役務条件を満たした信書を扱う事業である。役務条件には、信書の大きさと重さ、送達時間、料金の 3 つがある。これらの事業への参入状況をみると、特定信書便事業では 3 つのすべての条件について参入が進んでいるが、一般信書便事業では参入がない（図表 2）。

⁵ 日本ロジスティクスシステム協会（2004）による営業輸送コストから国内航空貨物業に対する支払いコストを除いた額に、物流問題研究会（2003）に記載の外航海運業、航空貨物運送事業および倉庫業の営業収入額を加えた額。

⁶ 郵便法の定義。03 年 3 月以前は、信書の定義は法律上に定められていなかったため、判例などに基づく判断が行われてきた。このため、クレジットカードや地域振興券などの取扱いに関し民間事業者と郵政省で見解が相違し問題を生じてきた。信書の定義の詳細、また信書に該当する文書および信書に該当しない文書の例示については改正郵便法の施行と同時に示された総務省告示「信書に該当する文書に関する指針」に記載されている。

⁷ 信書の送達は 03 年 4 月以降も、郵便法上は郵政公社の独占が定められている。民間事業者の参入は、「民間事業者の信書の送達に関する法律」によって、郵便法の規定の適用除外として認められている。

⁸ 一般信書便役務とは、次の 2 つの条件を満たす信書を含む信書について送達を行う役務である。長さ、幅及び厚さがそれぞれ 40cm、30cm 及び 3 cm 以下であり、重量が 250g 以下、国内において差し出された日から原則 3 日以内の送達

図表2 信書便事業への参入状況(2004.11.1現在)

事業類型	役務条件	参入数 (社)
一般信書便事業	長さ、幅及び厚さがそれぞれ40cm、30cm及び3cm以下であり、重量が250g以下の信書を含む信書について、差し出された日から原則3日以内の送達	0
特定信書便事業	長さ、幅及び厚さの合計が90cmを超え、又は重量が4kgを超える信書の送達	29
	信書便物が差し出された時から三時間以内の送達	27
	料金額が国内から国内への送達では1,000円以上、海外からまたは海外への送達では、1,000円以上の総務省令で定める金額超	25

(出所) 富士通総研作成

2.2 一般信書便事業への参入に関する問題点

一般信書便事業で参入が進まない要因としては、図表3に例を示しているように、1つにはすべての国民がすべての地域で、利用しやすい料金で一定のサービスを楽しむ必要があるとされるユニバーサルサービスの提供などのため、多くの参入条件が課されていることがある。参入条件のうち特に参入の障害になっていると考えられるものは、人口基準により全国にまんべんなく設置することが義務付けられ、総数が10万本以上必要とされる信書便差出箱(ポスト)の設置、業務の委託、協定・契約について、特別な事情がある場合のみ認可されることとなっていることである。後者が参入への障害として大きいのは、主要宅配便事業者の全国ネットワークの状況を見ると、単独で全国ネットワークを持つ民間事業者がないという状況にあることによる(図表4)。

また事業の許認可について、許認可条件が法律ではなく、総務省令などにより総務省の裁量の余地が大きいことも背景にある。例えば、他事業者への委託や協定・契約については、その許可には特別な事情があることが必要と法律に定められているが、特別な事情の内容については総務省令にも定めがなく、事案毎に総務省が判断することになっている⁹。

一般信書便事業への民間事業者の参入が認められるにあたって、参入に最有力とみられていたヤマト運輸は、信書便法案が示されると早々と参入見送りの意思を表明した。その理由として、ヤマト運輸は、「法案に規定されている参入条件については、当社は無理をすればクリアできる」が、「民間企業の一挙手一投足すべてを総務省が許認可するいわば「民間官業化法案」ともいえる内容」であるため、「許可事業者として参入することはできないと判断しました」と述べている¹⁰。すなわちヤマト運輸の参入見送りは、総務省の裁量の大きさを主な理由としているのである。

⁹ 総務省の判断の基準として、総務省の訓令(平成15年総務省訓令第9号「民間事業者による信書の送達に関する法律関係審査基準」)により、自ら実施するよりも委託あるいは協定又は契約が経済的であることなどの基準は示されている。しかし具体的な運営は事案毎の判断である。また訓令は、上級官庁が下級官庁の権限行使を指揮するために発する命令で、行政組織内部の規律にとどまり、法規の性質を持たない。したがって訓令に示された事項は、総務省令による規制に増して総務省の裁量が働きやすい。

¹⁰ ヤマト運輸(2002)

図表3 一般信書便事業参入への許認可条件の例

事 項	条件内容	規定根拠
配達頻度	1週間に6日以上	法律
料 金	事前届出、全国均一料金 最低料金（25g以下の信書の料金）の上限80円	法律 総務省令
委託、協定・契約	特別の事情があること 特別の事情の内容	法律 事案毎判断
信書便差出箱設置	人口基準で全国に満遍なく設置	総務省令
事業計画	事業の許可申請にあたり提出義務付け、変更は総務大臣認可、総務大臣による事業計画の変更命令 記載内容（ポストの設置基準、送達日数等）	法律 総務省令

（出所）富士通総研作成

（注）1.法律は、「民間事業者による信書の送達に関する法律」。

2.総務省令は、「民間事業者による信書の送達に関する法律施行規則」。

図表4 主要宅配便事業者の全国ネットワークの状況

企業名	状 況
ヤマト運輸	幹線輸送について委託
佐川急便	東京都をはじめ各県の配送および幹線輸送について委託
日本通運	県によっては全面的に配送を委託、幹線輸送についても委託

（出所）ヒアリングに基づき富士通総研作成

（注）ヤマト運輸の沖縄県での配送については、100%出資の子会社である沖縄ヤマト運輸に委託している。

2.3 民間事業者の参入効果

一般信書便事業への民間事業者の参入に対して、前節でみたような要因が障害としてあるとしても、民間事業者の参入に国民厚生を向上させるような効果がなければ参入を推進する意味は見出し難い。民間事業者の参入により期待される効果には、コストの削減による資源配分の効率化と、多様なサービスの提供による利用者の選択肢の増大がある。

2.3.1 コストの削減

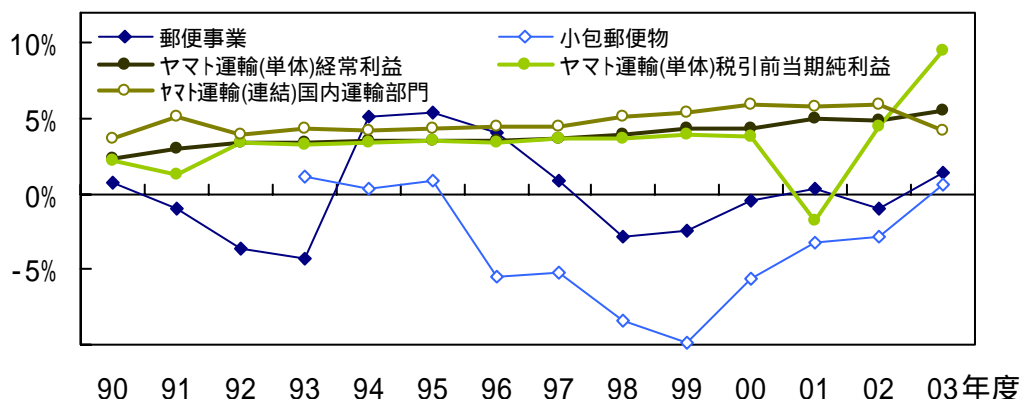
一般信書便事業を含む郵便事業のコスト削減は、売上高利益率を上昇させる効果を持つ。郵便事業の90年度以降の売上高利益率¹¹は、94～96年度に比較的高水準であるが、マイナスの年度も多く、概ね低迷している。この傾向は、民間の宅配便と同様な事業とみられる小包郵便物で顕著である¹²。これらの利益率を、宅配便が事業の主体で業態が類似していると考えられるヤマト運輸の利益率¹³と比較すると¹⁴、低迷は一層明確となる（図表5）。

¹¹ 郵政事業の利益率は、02年度以前は公会計による収入から費用を引いた利益。03年度は企業会計原則に基づく経常利益。

¹² 小包郵便物の収益は、93年度から公表されている。

¹³ ヤマト運輸の比較に用いた利益率は、郵便事業の利益率が脚注11に記したものであるため、公会計の利益に類似した利益概念による利益率と考えられる単体の税引前当期純利益率と、単体の経常利益率と

図表5 郵便およびヤマト運輸の売上高利益率



(出所) 郵便事業研究会(2004)、日本郵政公社財務諸表(第1期)、郵政省報道資料、総務省(2002)、日本郵政公社報道発表資料、有価証券報告書総覧(ヤマト運輸)

このような郵便市場において信書便は売上高の構成比が8割強と大半を占める。したがって、一般信書便市場への民間事業者の参入は、民間事業者も合わせてみたトータルでのコストを大きく低下させ、効率化を進めるものと考えられる。

2.3.2 多様なサービスの供給

国が独占していた事業への民間事業者の参入により、多様なサービスが供給されるようになった事例を、少量物品輸送市場への宅配便の参入にみる。少量物品輸送は、宅配便が開始される以前は、小包郵便物と国鉄による普通小荷物および手荷物に限られていた。しかし宅配便は74年度に取扱いが始まり、76年度のヤマト運輸の参入後に大きく発展した。宅配便の取扱い個数の統計が利用可能な81年度以降の状況を見ると、小包郵便物が低迷するなか、宅配便は大きく増加してきた。したがって小包郵便物の少量物品輸送市場におけるシェアは大きく低下した¹⁵(図表6)。

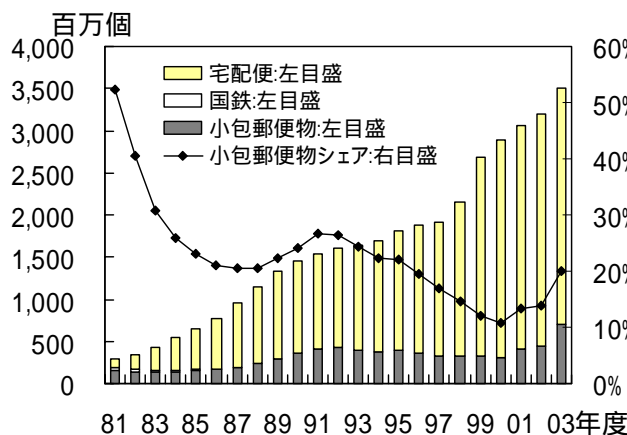
宅配便増加の大きな要因には、図表7に示したような宅配便を扱う各事業者による多様なサービスの提供がある。80年代前半には、産地直送便、スキー宅配便、ゴルフ宅配便などの潜在的な輸送需要に合わせたサービスの提供が開始された。また80年代後半には、通

した。ヤマト運輸の売上高に対し、物流関係(貨物自動車運送事業および貨物運送取扱事業)の売上高シェアは90~03年度で97~98%台、宅配便の売上高シェアは77~83%台(宅配便とメール便合計の売上高シェアは03年度で88.8%)である。単体にはわずかであるが、物品販売などの物流関係以外の売上高を含むため、参考として連結ベースの国内運輸事業(03年度は事業種類のセグメントの変更があったためデリバリー事業)の営業利益率も示している。

¹⁴ 事業の収益を評価するには、総資本利益率の方が望ましいと考えられるが、国営時代の郵便事業の使用総資本が判らないため、売上高利益率を用いた。売上高利益率を用いて、事業者間の比較を行うと総資本回転率による歪みが生じる。しかし総資本回転率は03年度でみて、郵政公社の郵便事業が0.79、ヤマト運輸が1.47であり、総資本利益率を比較に用いるとむしろ格差は大きくなる状態にあるため、売上高利益率を用いた比較に問題はないと考えられる。

¹⁵ 国鉄による取り扱いは、81年度においてシェアが11.7%であったが、その後取り扱い個数を年々減少させ85年度で取り扱いが停止された。

図表6 少量物品輸送量の推移



(出所) 国土交通省総合政策局情報管理部『交通経済統計要覧』、運輸省運輸政策局情報管理部『運輸経済統計要覧』、国土交通省「平成15年度宅配便等取扱実績について」、日本郵政公社ホームページ統計データより富士通総研作成

図表7 宅配便サービスの開始年月

サービス名	開始年月
産地直送便	82. 7
スキー宅配便	83.12
ゴルフ宅配便	84. 4
通販の配達・決済代行	86.11
クール宅配便	87. 8
翌朝10時配達	92. 2
ネットでの配達状況確認	98. 2
時間帯別お届け	98. 3
往復宅配便	98. 6
24時間配達	99.11
お届け通知サービス	02. 2

(出所) 各種資料より富士通総研作成

信販売の配達・決済代行、クール宅配便といった付加価値の付いたサービスの提供が開始された。さらに90年代以降、翌日10時配達、時間帯別お届け、お届け通知サービスなど、配達時間について顧客の利便性を高めるサービスが開発されている。

したがって一般信書便市場に、民間事業者が参入すれば、宅配便市場にみられたように、顧客の需要にあった多様なサービスの提供により、利用者の選択肢が増大すると考えられる。なお03年度における小包郵便物の取り扱い個数およびシェアの増加が大きいのが、これは郵政公社化後に、冊子小包郵便物の定義の見直し¹⁶と値下げを行ったこと、EXPACK500（郵政公社の作成した包装物を使用し、24時間ポスト投函可能な重量・発送先に関わらず一律500円の小包郵便物）の発売など、サービス強化、営業努力を行ったことによると考えられる。すなわち国営から公社へと以降したことによって、民間事業者との競争の激しい小包郵便物で、販売増加への創意工夫が行われたものとみられる。したがって信書便市場でも、民間事業者の参入により競争が促進されることで、現在の郵政公社の郵便事業者からも多様なサービスが提供されることが期待される。

3. 開放が求められる郵政公社の配送ネットワーク

本章では、一般信書便事業への参入条件のなかで、2.2で述べた特に参入への障害になっていると考えられるもののうち、ポストの設置義務に関し、問題を克服する方策を考察す

¹⁶ 従来の冊子小包郵便物は、冊子化された印刷物（書籍や雑誌）のみを対象としていた。しかし冊子としない印刷物についても、発送個数が500個以上のものについては対象とするように定義が変更された。

る。一般信書便事業への参入にあたり、新規にポストを設置することは参入の障壁となるが、このポストの設置義務は新規に参入する事業者によるユニバーサルサービス、通信の秘密の保護を確保するために設けられたものである¹⁷。しかし、新規に参入する事業者によるユニバーサルサービスおよび通信の秘密の保護は、郵政公社が使用しているポストを、新規に参入する事業者にも開放すれば確保できる。またこのようにすれば、新規参入にあたっての障壁は撤廃される¹⁸。

しかし郵政公社のポストのみを、他の事業者に開放することには、物理的な難しさがある。それはポストの中で、複数の事業者の信書等が混在することとなり、各事業者による自社扱いのみの信書等の回収が事実上不可能となるからである。したがって郵政公社のポストを他の事業者に開放する際には、郵政公社のポストを含む信書等の配送ネットワークを開放することが必要になる。

それでは、郵政公社の信書等の配送ネットワークを開放することは可能であろうか。この開放を行うための根拠としては、エッセンシャル・ファシリティ (essential facility : EF) の法理¹⁹、国営事業のもとで形成された資産の開放²⁰の2つが考えられる。以下では、この2つの事由のそれぞれについて適用の可能性を検討する。

3.1 エッセンシャル・ファシリティ (EF) の法理

EFの法理とは、「ある市場で競争するために不可欠な商品を保有している者は、その商品を希望者に利用させてやらなければならない(換言すれば、取引を拒絶してはならない)」²⁰とする法理論である。EFの例としては、電気通信事業における電話線などのネットワーク、電気事業における電線などのネットワークがある。EFの法理は、米国で反トラスト法に関して生まれ、欧州でも適用されている法理論であるが、日本の独占禁止法の体系には直接盛り込まれていない。

ここでEFの法理の適用を、郵政公社のポストを含む配送ネットワークの開放について検討するにあたって、まずEFの法理の適用状況を、欧米の郵便サービスなどについてみる。その後、郵便サービスへのEFの適用に関する諸見解について、国連機関である万国郵便連合による整理をみたうえで、日本の郵政公社に関する適用の検討を行う。

¹⁷ 郵政事業の公社化と郵便事業の民間参入問題に関する総務大臣の研究会による報告書、郵政事業の公社化に関する研究会(2002) p71によれば、民間事業者のポスト(郵便差出箱)の設置について「参入する民間事業者に対して、利用しやすい場所での随時、簡便で、信書の秘密が保護される差出しを確保するため、差出箱の設置を義務付ける必要があると考えられるが、その際、民間事業者の差出箱の適正な設置を確保するための検討が必要となる。」「全国的に信書送達サービスを提供する事業者は、利用しやすい形状の差出箱を一定の限られた地域のみではなく、全国あまねく設置することが求められる。」とされている。

¹⁸ 既存のポストの開放を行わないことに疑問を提示した論文に鶴(2002)がある。

¹⁹ 郵政公社の配送ネットワークのうち、集配ネットワークについてEFの法理による開放を主張した論文に実積(2004)がある。

²⁰ 白石(1994) p85

3.1.1 欧州の状況

欧州では、郵便の自由化が進み、ドイツポスト、TNTポストグループが業容を拡大している。このような自由化のなか、欧州委員会は98年の郵便サービスに関する告示で、EFへのアクセス規制を競争制限的な違法行為として明記しており²¹、郵便サービスにおけるEFの存在を認めている。またフィンランドでは、郵便サービスで、EFの使用を正当化できない理由により拒絶し、EFをコントロールすることを法により禁止している²²。

さらに郵便サービスではないが、新聞宅配網に関しEFの適用について争われた訴訟の欧州司法裁判所による判決、オスカー・ブローナー判決²³における法務官意見で、EFの法理が正当化されるケースとして、「物理的、地理的、法的制約により施設（facility）の複製が不可能か著しく困難であること、または公共政策によって施設の複製がひどく魅力がなくなっている場合」²⁴があげられている。日本での一般信書便事業への新規参入におけるポストの設置は、国営事業のもとでほとんどが形成された資産である既存のポストを、郵政公社が使用する一方で義務付けられているものであり、公共政策から施設の複製がひどく魅力がなくなっている場合に該当するとも考えられる。

3.1.2 米国の状況

米国の郵便サービスに関するEFの判断については、まず万国郵便連合によって次のような見解を持つと指摘されている。すなわち、郵便ネットワークは、公共サービスまたは公共的な経済機能に関してEFであるとの見解である。ただこの見解は、競争促進と関係したものではない²⁵（3.1.3のの見解を参照）。

また米国の郵便サービスに関する大統領委員会に対するPostCom（Association for Postal Commerce：実務連絡と取引の媒体としての郵便の使用または使用の支援をする企業と団体の全国的な協会）の意見²⁶は、EFであるポストの独占は将来的に見直され、他の事業者への開放が検討されるべきであるとしている。

以上のような見解からは、日本におけるポストを含む郵政公社の信書等の配送ネットワークを開放することについて、EFの法理の適用が認められるようにも考えられる。しかしEFの法理の適用について、米国では電気通信事業の判例、MCI判決が以下のような4つの条件を示している²⁷。

²¹ European Commission (1998) para.2.8 pC 39/9

²² The Court of Justice of the European Communities (1998) para.53

²³ Oscar Bronner GmbH & Co. KG v Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft mbH & Co. KG and Mediaprin Anzeigengesellschaft mbH & Co. KG, C-7/97 Judgment of 26/11/1998

²⁴ The Court of Justice of the European Communities (1998) para.65

²⁵ UNIVERSAL POSTAL UNION INTERNATIONAL BUREAU (2004) p11

²⁶ Association for Postal Commerce (2003)

²⁷ United States Court of Appeals, Seventh Circuit. (1983) pp1132-1134

独占者による E F の支配

当該施設 (facility) の複製が、実質的・合理的にみて不可能であること

独占者が当該施設 (facility) の競争事業者による使用を拒絶すること

当該施設 (facility) の競争事業者による使用が実現可能であること

郵政公社の信書等の配送ネットワークを開放することへの E F の法理の適用に、この判例を援用すると、 の条件、すなわち当該施設 (facility) の複製が、実質的・合理的にみて不可能であるかという点から、 E F の法理の適用に疑問が生じる。これは、 2.2 (p3) で述べたように、信書便法案に対しヤマト運輸は、「法案に規定されている参入条件については、当社は無理をすればクリアできる」²⁸と述べていることによる。すなわちヤマト運輸がポストの設置義務などの条件について無理をすればクリアできると述べている以上、郵政公社のポストを含む信書等の配送ネットワークについて、複製が実質的・合理的にみて不可能であるという条件をクリアし、 E F の法理が適用されることは疑問であると考えざるを得ない。

3.1.3 万国郵便連合による郵便ネットワークへの E F の法理適用に関する見解の整理

万国郵便連合では、郵便ネットワークを他事業者が利用することに関する規制について、各規制当局の見解を、次のように 4 つに整理している²⁹。

郵便のインフラは、鉄道事業や電気事業など他のネットワーク産業と類似のものであるとする見解。この見解に基づけば、郵便事業に関する技術的、競争的な規制は他のインフラ産業と同様である。

郵便ネットワークを、統合的な基本設備ではなく、部分的な設備の連鎖としてとらえる見解である。この見解に基づけば、ある部分だけに他の利用者が利用するための規制が必要である。

郵便ネットワークは、公共サービスまたは公共的な経済機能に関して E F であるとの見解。この見解では、郵便物の配達 E F とみられるが、競争促進的な議論とは関係がない。

郵便産業は全く E F を持たないとする見解。この見解に基づけば、何の規制も必要がない。

これらのうち、 では郵便ネットワークを E F と判断していると考えられ、 では、その一部を E F とみなしていると考えられる。このように、郵便ネットワークを E F の法理が適用できるかどうかについて、規制当局の見解は分かれており、この点からだけでは日本において E F の法理が適用されるかどうかの判断はできない。

²⁸ ヤマト運輸 (2002)

²⁹ UNIVERSAL POSTAL UNION INTERNATIONAL BUREAU (2004) p11

3.1.4 日本における郵政公社の信書等の配送ネットワークへのE Fの適用の可能性

日本でのE Fの法理の適用を考える際に、まず念頭に置かねばならないのは、3.1の冒頭でも述べたように、日本における独占禁止法（独禁法）の体系のなかには、この概念が直接的には盛り込まれていないことである。現在行われている独禁法の改正の検討では、当初は主な論点は2つあり、1つは課徴金の引き上げに関するものであり、もう1点が日本の独禁法においてE Fの法理に相当する規制を強化することに関するものであった。しかし後者については、法的に十分な検討がなされた改正案の作成には至らず、改正の論点は前者に絞り込まれることとなった。

E Fの法理が直接的に盛り込まれていない日本の独禁法ではあるが、E Fの法理と同様な規制は、私的独占の排除行為ないしは不当な取引の拒絶行為の規制として行うことが可能である。これを郵政公社の信書等の配送ネットワークについてみれば、郵政公社は郵便市場で圧倒的に支配的な事業者であり、信書についてはほぼ独占している。このような実質的な競争制限的状況の背景にあるのは、信書便の送達については郵便法の適用除外として民間事業者の参入が認められたものの、郵便法により郵便事業および信書の送達について、郵政公社による独占が定められているためと考えられる。したがって排除支配行為について、郵政公社は非常に慎重にならざるを得ず、郵政公社のネットワークについて他の事業者からの使用の請求を拒絶することは、競争促進的な観点から容易ではない。

しかし、他の事業者による郵政公社のネットワークの使用に関する請求を認めることは、米国のM C I判決におけるE Fの法理の適用についての4条件のうち、2番目の条件と同じ理由で難しさがある。すなわち、新規参入者にとって、事業のために投資をすることは当然であり、郵政公社のネットワークの使用が認められるのは、ネットワークの複製が、技術的な理由や巨額の資金が必要なため、実質的に不可能な場合に限られるとみられる。この観点を考慮すると、ヤマト運輸が信書便法による参入条件は無理をすればクリアできると述べていることからみて、郵政公社のネットワークの他事業者による使用を認めることは難しいとみられる。

このように日本の独禁法における現在の体系のもとでは、郵政公社のネットワークの開放は難しい。また、たとえ独禁法の体系内にE Fの法理が取り込まれたとしてもE U、米国の状況からみて、ポストを含む郵政公社の信書等の配送ネットワークを他の事業者に開放することは、不透明な状況にあると判断される。

3.2 国営事業のもと形成された資産の開放

本節では、郵政公社の信書等の配送ネットワークを開放する根拠となる可能性のある事項のうち2番目のもの、国営事業のもとで形成された資産の開放について考察する。

ここで重要と考えられることは、現在の郵政公社は2003.4.1に民営化されたが、それ以前の郵便事業は、明治政府による郵便事業の創設以来国営で行われていたものであることである。したがって郵政公社の持つ資産のほとんどについて、すなわちポストを含む信書

等の配送ネットワークのほとんどが、公社化以前の国営事業のもとで形成された資産である。国営事業のもとで形成された資産は、国民厚生の上につながるよう使用されるべきであると考えられる。2.3 でみたように一般信書便市場で競争が促進されれば、コスト削減、多様なサービスの供給による選択肢の増加を通じ、国民厚生の上昇が期待される。したがってこの観点から、郵政公社の信書等の配送ネットワークは開放されるべきといえる。

次に郵政公社のネットワークの開放可能性について、制度的な見地から、郵政公社のもと、民営化への移行時点、民営化後のそれぞれについてみる。郵政公社のもとでは、総務大臣の公社に対する指揮・監督権限は、日本郵政公社法により限定的なものとなっており³⁰、ネットワークの開放を直接的に求めることは困難な状況にある。

次に民営化への移行の時点を考察すると、民営化に際しては新たな制度が設計され、それに伴い立法措置もとられるため、制度的な制約は無く、最も開放が容易であるといえる。

しかし民営化後になると、ネットワークの開放は郵政公社のもとでよりも難しくなる。これは、日本電信電話公社のNTTへの移行時と同様に、郵政公社の民営化会社への移行時には、持ち株会社（民営化会社全体でない点で電電公社とは異なる）の発行株式についてすべてが国に引き受けられるとみられるからである³¹。この全株式の国による引き受けは、無償とみられるため、国営のもとで形成された資産価値相当は、すべて株式の形で国に引渡されることになる。したがって国営事業のもとで形成されたポストなど信書等の配送ネットワークについても、郵政公社の民営化会社は開放を拒否する理由を持つことになる。

以上のとおり、国営事業のもとで形成された資産の開放を根拠とする場合の制度的な考察と、前節での検討の結果、すなわちEFの法理の適用が不透明であり、日本における現在の独禁法の体系下でのEFの法理と同様な規制も難しいことを考え合わせると、郵政公社のポストを含む配送ネットワークの開放は、民営化への移行時点でのみ実態的に可能である。

3.3 郵政公社のネットワークの開放形態

3.3.1 競争を促進するための部分開放

前節で述べたように、郵政公社の民営化の時点において、またその時点においてのみ、国民厚生の上につながる郵政公社のポストを含む信書等の配送ネットワークの開放が、実態的に可能であると考えられる。しかし、ネットワークの開放にも様々な形態があり、

³⁰ 日本郵政公社法の第6章に定められている総務大臣の公社への監督権限は、郵便法などの法律を「施行するために必要があると認めるときには、公社に対し、その業務並びに資産及び債務の状況に関し報告をさせ、又はその職員に、公社の事務所その他の事業所に立ち入り、業務の状況若しくは帳簿、書類その他の必要な物件を検査させることができる」こと、必要と認めるときには「中期経営目標又は中期経営計画の変更その他経営の改善に必要な措置をとるべきことを命ずることができる」こと、および法令違反の是正命令にとどまる。

³¹ 電電公社のNTTへの移行時には、正確にはNTTの株式のすべては、電電公社により引き受けが行われたが、NTTの設立と同時に電電公社は解散されたため電電公社の出資者である政府に無償で譲渡された。

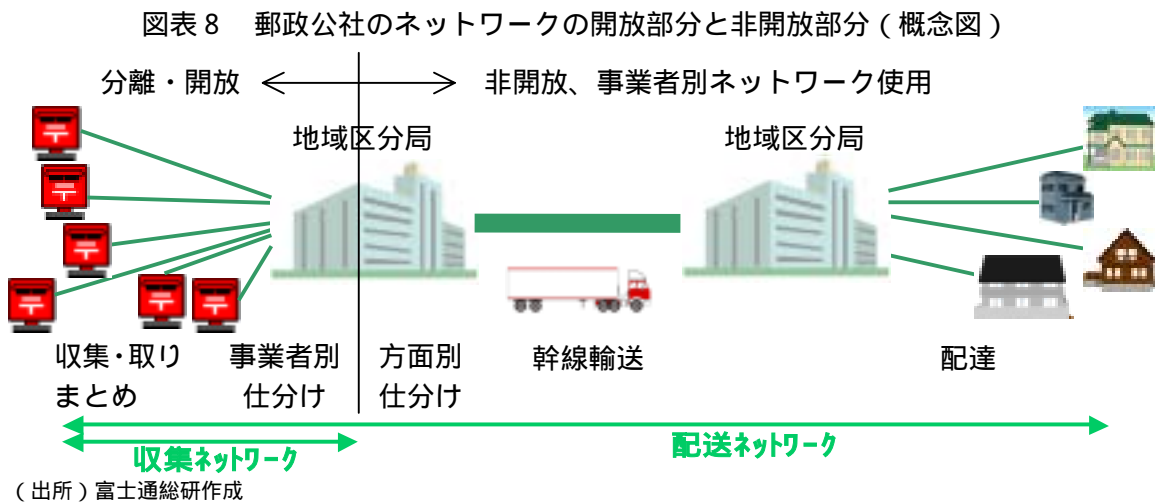
どのように開放するかは、国民厚生が最も向上すると考えられる形態で行われる必要がある。本節では、この点について考察する。

国民厚生の上には、郵政公社のネットワークを開放した後の制度が、コスト削減、多様なサービスの供給など、事業者の創意工夫のためのインセンティブが内在化した制度となることが重要である³²。この場合、郵政公社のネットワークのすべてを解放することは好ましくないと考えられる。これは、新規参入した民間事業者が現在の郵政公社のネットワークを使えば使うほど、提供するサービスと既存のサービスとの差別化の余地が狭まるためである。

したがって開放を行うネットワークの部分は、一般信書便事業の参入への障害になっていると考えられるポストの設置義務を回避するためのポストと、ポストを開放した場合にポストのなかで混在した複数の事業者が扱う信書等を収集、取りまとめを行い輸送し、事業者別に仕分けをする部分までとする。またこの部分は、一般信書便事業を行うための基本設備として、郵政公社の民営化組織とは分離し国有財産とすることが、各事業者による公平な使用のためには望ましいと考えられる。ただし運営については、民間に委託することが効率化の面から望ましい。この民間への運用の委託は、ポストからの信書等の収集、取りまとめ輸送と、混在した複数の事業者の信書等を、事業者別に仕分けする業務である。

なおネットワークの開放を行わない部分については、4.1 で述べるような委託、協定・契約の自由化を行えば、各事業者が独自のネットワークを使用することが可能である。そして各事業者が、独自のネットワークを用い創意工夫を反映したサービスの提供を行うことで競争が促進される。

このようなネットワークの開放について、信書等のポストからの収集から配達までの一般信書便事業の業務の流れに沿って、ネットワークの分離開放部分と、開放を行わず各事業者が独自のネットワークを使用する部分との概念図を、図表 8 に示した。



³² 規制改革後に事業者の創意工夫のインセンティブが刺激されるかどうかで、トラック輸送業と内航海運業で対照的な結果が生じたことを明らかにした研究として木村（2002）がある。

3.3.2 開放部分の制度内容

前項でネットワークの開放部分について、郵政公社の民営化された組織から分離し、運用を民間に委託することが望ましいと述べたが、分離開放部分の民間委託の制度内容については、以下の様に行うことが効率化推進の面から望ましいとみられる。

まず分離する資産は、ポストおよび地域区分局とする。このうちポストについては、民営化された郵政公社の郵便事業会社を含む信書便事業者に開放する。また分離した資産の運用に関する業務、すなわちポストからの信書等の収集、地域区分局までの取りまとめ輸送（郵政公社の集配局が行うポストから収集した信書等を取りまとめロットを大きくする業務と輸送）、混在した複数の事業者が扱う信書等を地域区分局で事業者別に仕分けする業務³³の民間事業者への委託は、一般競争入札で最も低い価格で請け負う事業者に委託する。一般競争入札は、業務の受託が既得権益化しないように4～5年毎に行う。さらに複数の事業者によるコスト削減などの競争が生じるように、委託は地域区分局別に行う。このような一般競争入札による民間事業者への運用の委託は、制度変更のリスクを少なくするために法律に定める。

また民間への委託業務を行う事業者は、郵政公社の郵便事業の民営化会社を含む信書便事業者以外の事業者となる可能性もあるが、通信の秘密の保護は、これら事業者にも信書便事業者と同様に、秘密の保護の遵守を法定することで担保する。

国有として分離した資産のうち、地域区分局の事業者別仕分けに使用する部分以外は、次のよう運用する。まず現在の郵政公社の窓口ネットワーク、郵便貯金、簡易保険の各機能について使用している部分は、郵政公社の各機能に関する民営化会社に賃貸し、信書の送達を行う事業者への転貸を禁じる。郵便事業に使用している部分で、事業者別仕分けに使用する部分以外については、信書の送達を行う事業者間の公平性を保つために、信書の送達を行う事業者間で入札を行い、最も高い賃料で応札したものに賃貸する。

4．競争促進に必要なその他の施策など

本章では信書便事業での競争促進のために、現在の郵政公社の持つ配送ネットワークの開放以外に重要だとみられる事項、また本稿で提言する制度内容の実施に伴い懸念が示される可能性のある事項について考察を行う。

4.1 業務委託、協定・契約の自由化

ここでは、2.2で述べたように、全国へのポストの設置義務とならんで一般信書便事業で

³³ ポストのなかで混在した混在した複数の事業者が扱う信書等を、事業者別に仕分ける業務は、各信書便事業者がその扱う信書等に貼付される切手にバーコードを印刷することを義務付けることなどにより、低コストで実施できるとみられる。

の参入障壁とみられる事項、業務の委託、協定・契約³⁴が特別な事情がある場合のみ認可されることとなっていることについて、これを撤廃、自由化することについて考察する。

図表4（P4）に示したように、主要宅配便事業者の全国ネットワークの状況をみると、単独のネットワークを持つ民間事業者はなく、すべての民間事業者は業務の委託を行っている。3.3.1で述べたように、本稿で考える信書便事業での競争促進では、現在の郵政公社が持つネットワークの開放は、事業者の創意工夫のためのインセンティブを内在化させるため、ポストとポストからの信書等の収集およびその事業者別仕分けに限られる。したがって、事業者間の委託、協定・契約を特別な事情がある場合のみ認可するという規制は、大きな問題となる。

新たに参入する一般信書便事業者にこのような規制を行う一方で、郵政公社では郵便物運送委託法により、総務大臣により認可を受け定めた基準によるならば、郵便物の運送等の委託を自由に行うことができる。実際に郵政公社は、幹線輸送およびポストからの信書等の収集について、民間事業者に委託を行っている。またそればかりか郵便物運送委託法では、鉄軌道事業者、航空運送事業者、船舶運航事業者、路線旅客自動車運送事業者、特別積合せ貨物自動車運送事業者、その他の路線を定め定期に運行を行う運送事業者は、総務大臣の要求がある場合、郵政公社の扱う信書を含む郵便物の運送に必要な行為をしなければならぬと定められている。

このように、信書便法に定められている委託、協定・契約について特別な事情がある場合のみ認可されるという条件は、郵政公社の状況と比較すると非常に不公平であり、なぜ一般信書便事業者のみが規制されなければならないとするのか根拠が薄弱であると考えられる。したがって、郵便物の運送等の委託について郵政公社に認可した基準と同様な内容で、一般信書便事業者が委託、協定・契約を自由に行うことのできる基準を、あらかじめ総務大臣が定めるように、法に定めるべきである。また複数の事業者が委託、協定・契約により、全国ネットワークを構築し一般信書便事業に参入を図る際には、単一事業者と同様な扱いで許可が行われる制度変更も必要である。

4.2 総務省による裁量の余地の縮小

2.2で指摘したように、一般信書便事業への新規参入が進まない大きな要因の1つとして、許認可が法律によらず、省令などによる総務省の裁量が大ききことがある。参入事業者の最有力であったヤマト運輸の参入見送りの理由から、このことは明らかである。一般に規制に対する官庁の裁量の大きさは、規制内容の変更に伴う事業環境の変化のリスクを高くし、新規参入を抑制するものと考えられる。

したがって、信書便法に規定される規制内容を見直し、前節で取り上げた委託、協定・

³⁴ 委託は、業務は委託元である事業者の名のもとに行われ、委託した業務で生じた事項の信書の差出人に対する責任は委託元が負うものである。協定・契約は、業務は協定・契約先である事業者の名のもとに行われ、協定・契約先の業務で生じた事項の信書の差出人に対する責任は協定・契約先が負うものである。

契約に関する規制など、根拠が薄弱とみられる規制については撤廃し、その他の規制も緩和したうえで、見直し後も必要と判断された規制については、法律に定め、総務省による裁量の余地を縮小するよう制度を改正する必要がある。

4.3 ユニバーサルサービスの条件の緩和

03年4月に民間事業者の信書便事業への参入を認めるにあたって重視された事項に、信書便事業での競争促進とともに、ユニバーサルサービスの確保がある³⁵。参入条件として課された全国でのポストの設置義務も、このユニバーサルサービスの確保が理由の1つである。信書便事業者による提供が必要と定められているユニバーサルサービスの条件は、全国での事業の実施、差し出された日から原則3日以内の送達、1週間に6日以上配達、全国均一料金³⁶、一定の形状および重量の信書便物の料金額が80円を超えないこと、ポストを全国にあまねく設置することなどである。

しかし、従来のFAXに加え、携帯電話、インターネットによるメールなど、近年の信書と代替性のある通信手段の発達には目覚ましいものがある。したがって、信書便に求められるユニバーサルサービスの条件の水準は変化してきていると考えられる。すなわち、信書以外にも同等な役割を果たす通信手段について、すべての国民がすべての地域で、利用しやすい料金で一定のサービスが享受できるようになってきている以上、信書に求められるユニバーサルサービスの条件を緩和しても問題はないとみられる。このようなユニバーサルサービスの条件の緩和は、一般信書便事業における各事業者のサービス設計の自由を拡大し、事業者間の競争促進によるコスト削減、提供サービスの多様化から、国民厚生を向上させると考えられる。

また日本のユニバーサルサービスの水準を、諸外国と比較しても、EU指令による1週間あたりの配達日数は5日以上である。またドイツ、イギリス、カナダなどでは全国均一料金は規定されていない。したがって一般信書便事業者が提供することが規定されているユニバーサルサービスの現在の水準について、見直し緩和することが必要であると考えられる³⁷。

4.4 懸念事項に関する考察

ここでは、本稿で提言する制度について実施した場合に、懸念が示される可能性のある事項について、どのように考えるべきか述べる。

³⁵ 郵政事業の公社化に関する研究会（2002）pp55-58

³⁶ 信書の引き受け、送達が同一の事業所において行われる信書便物を除く。

³⁷ ただし本稿における提言を実施した信書便では、郵政公社の郵便事業における民営化会社が他の信書便事業者と競争を行っていくことが見込まれるから、万国郵便条約第1条の規定「すべての利用者が、その質を重視した郵便の役務を、加盟国領域のすべての地点で、恒久的に、かつ合理的な価格下で普遍的な郵便業務の提供を受ける権利を享受する」と、規定されていること、第10条の規定で、加盟国の郵政庁は、通常郵便及び20kg以下の小包郵便物の引き受け、取り扱い、運送及び配送を確保するとされていることへの配慮は必要である。

4.4.1 制度変更後も新規参入がなく競争が促進されない恐れ

本稿で提言している制度が実施された場合でも、一般信書便事業への参入者が現れないため競争が促進されず、何の効果も持たないのではないかと、提示される可能性のある第1の懸念事項であろう。しかし以下に述べるような理由によって、参入はあると期待され、またたとえ参入がない場合でも制度改正の効果はあるとみられる。

4.4.1.1 参入があると期待される理由

参入があると期待される理由の1つは、ヤマト運輸が一般信書便事業への参入の見送りを表明した主な理由が、総務省の裁量の大きさにあることがある。同社は、参入見送りを表明した際に、「「信書便法案」は、郵便事業の規制緩和、民間参入を実現するものと、当社は大きな期待を抱きながら、積極的に参入するつもりでいました」³⁸とも述べている。

またヤマト運輸は、A4サイズの信書ではない文書、パンフレットなどを、メール便として全国一律80円(50gまで)から取り扱っている。04年3月には、メール便約款の策定により、それまでメール便の取り扱いに必要であった事前の運送委託契約の締結を不要にした。その結果、現在では営業所、セブンイレブンなどのコンビニに、個人がメールを持ち込むことで、同社のサービスが利用できるようになっている。ヤマト運輸によるこのサービスは、A4サイズの最低料金、原則翌日配達、インターネットによる配達完了などについて、郵政公社による同様なサービスを上回っている。また最低料金については、一般信書便事業者に課されている最低料金の条件をクリアしている。したがって、一般信書便事業者に課されている規制を見直し緩和・撤廃を行い、また残った規制も法律に定め総務省の裁量の余地を縮小すれば、ヤマト運輸は参入する可能性が高いとみられる。

またヤマト運輸以外の事業者にも、宅配便市場では全国での配送をヤマト運輸と競合しながら行っている事業者がある。これらの事業者は、ヤマト運輸のメール便と同様なコストで信書便を取り扱える可能性があると考えられる。したがって、業務委託、協定・契約が自由化されれば、複数事業者の全国ネットワークにより一般信書便事業に参入する可能性があるとみられる。

4.4.1.2 コンテストابل・マーケットへの近似

さらに、もし制度改正後も新規参入がなかったとしても、信書便事業の効率化が進むとみられ、制度改正の効果はある。これは郵政公社の郵便事業における民営化会社に、コスト削減、多様なサービスの提供などのインセンティブを与えることができるからである。ポストからの信書等の収集と事業者別仕分けについて、すべての一般信書便事業者でも利用可能とするなど参入障壁を低下させることで、一般信書便市場は、コンテストابل・マーケットに近づくと考えられる。コンテストابل・マーケットとは、参入・退出が自由で、投資コストが退出時に回収できる市場で、たとえば実際に新規参入する事業者がなくても、常に潜在的な参入圧力が働く市場である。全国でメール便を扱う宅配便事業者などに

³⁸ ヤマト運輸(2002)

とって、ポストの設置義務が無く、委託、協定・契約が自由で、その他の規制も撤廃・緩和された状況のもとでは、参入・退出はほぼ自由で、回収不能な投資コストは非常に小さくなるとみられる。したがって潜在的な参入圧力によって、郵政公社の郵便事業の民営化会社による効率化が推進され、制度変更は意味をもつとみられる。

4.4.2 通信の秘密の保護

ポストからの信書等の回収と事業者別への仕分けをする事業が新たに生まれることにもない、憲法 21 条で保障された通信の秘密の保護についても懸念される可能性がある。しかし 3.3.2 で述べたように、郵政公社の郵便事業の民営化会社を含む信書便事業者以外の事業者が、この事業を受託したとしても、通信の秘密の保護は信書便事業者と同様にこれら事業者にも、その遵守を法定することで担保できるとみられる。これは、郵政公社が、信書等のポストからの回収、幹線輸送について民間企業に委託を行いながら、大きな問題が生じていないことから明らかであろう。

4.4.3 現在の郵政公社の職員についての雇用問題

懸念が示される可能性のある事項の最後に、現在の郵政公社の職員に関する雇用問題について考える。こうした懸念に対してまず言えることは、本稿による提言は、政府案による民営化後の組織形態に及ぼす直接的な雇用面への影響からみると、小さな影響に止まることである。本稿の提言による政府案への変更点は、郵政公社の郵便機能についての民営化会社（郵便事業会社）の業務から、ポストからの信書等の収集の業務を分離するにすぎない。郵便事業会社の業務についての作業量のうち、ポストからの信書等の回収の比率は大きなものではないとみられ、郵政公社は現在もこの業務について民間事業者への委託も行っている。したがって、分離される業務を郵便事業会社以外の会社が行うことになったとしても、それによる郵便事業会社の雇用への直接的な影響は小さなものとみられる。また分離部分の業務を、一般競争入札の結果郵便事業会社が行う場合には、雇用への直接的な影響はない。さらに他の事業者がこの業務を行う場合には、その事業者による新たな雇用が発生するとみられ、郵便事業会社で削減された雇用が吸収されることも考えられる。

このような直接的な影響のほか、間接的な影響、すなわち制度変更により一般信書便事業における競争が激化し、その結果として郵便事業会社が、従業員を減少させなければならなくなることが考えられる。しかしこれに対しては、影響の大きさによっては行政による対処の必要がある可能性もあるが、通常の民間企業同士の競争により生じた雇用問題であり、ここでみている制度変更について特段な考慮を要するものではない。

さらに国鉄の JR への移行による民営化時の状況を考えると、こうした制度変更により雇用に影響があったとしても、懸念するには至らないと考えられる。すなわち国鉄は 87 年 4 月 1 日に民営化され JR となったが、その 1 年前の 86 年 4 月 1 日の職員数は、277,020

人であった。それがJRへの移行時には、200,650人となったが、就職未定者は7,630人³⁹に過ぎず、約6万9千人が1年間に転職した。この転職は、官民挙げての雇用対策によるところも大きい。86年6月から始まった希望退職に応募しての転職のうち、1万6千人は自ら仕事を見つけ転職した職員である⁴⁰。また郵政公社の郵便事業職員数は2002年度で137,704人と国鉄の86年4月1日時点における職員数の半分以下である。したがって国鉄のJRへの移行時の経験から考えると、必要が生じた場合に雇用対策を取るということで、さほど懸念するには至らないとみられる。

4.5 制度変更によるコスト変化

ここでは本稿で提言している制度内容の実施によって、削減されるコストと、増加するコストについて考察する。削減されるコストには、参入する一般信書便事業者のポストの設置が不要になることによるもの、制度の実施によって一般信書便市場が効率化することによるものがある。まずポスト設置が不要になることによるコスト削減は、1事業者あたり設置が不要になるポストを10万本とし、郵政公社がコンビニに設置しているようなポストならば価格は1~2万円/本と報じられているため、これをベースにすると、投資額は少なくとも1事業者あたり10~20億円であり⁴¹、ポストの耐用年数を3年とすると、年度あたり3~6億円が節減される⁴²。一般信書便市場の効率化により削減されるコストについては、効率化の進展の程度により変化する。しかし効率化が進展すれば、郵政公社における郵便業務とヤマト運輸の経常利益率格差は、縮まるものと考えられる。03年度における郵政公社の郵便事業の売上高経常利益率が、効率化によりヤマト運輸(単体)との格差4.2%の半分(2.1%)上昇した場合を考えると、年間415億円のコストが削減されることになる。

一方で増加するコストは、ポストからの信書等の収集と取りまとめ輸送は、現在郵政公社が行っている業務を行う主体が変わるだけであるから、制度変更によるコスト増加はない。増加するコストは、地域区分局での事業者別仕分けによるコストである。このコスト増加は、事業者別仕分け機械の減価償却費、人件費が主要なものとみられる。事業者別仕分け機械の費用は、現在郵政公社で使用している方面別仕分け機械と同価格と仮定すると約2,500万円/台⁴³、2002年度の地域区分局数83局を前提にすると、投資額は

³⁹ 就職未定者は、日本国有鉄道清算事業団の職員となったが、同事業団による90年4月1日における最終的な解雇者数は1,047人であり、最終的な解雇者はその人数を大幅に上回る再就職先を確保し、提示した後の転職先未定者であった(運輸省(1991)p238)。

⁴⁰ 葛西(2001)pp284-287、p358

⁴¹ ポストの価格は、日本経済新聞02年4月3日付朝刊5面「民間ポスト 屋内は基準緩和」の記載による。この報道によれば、通常のポストの価格は10万円/台以上である。

⁴² 耐用年数は、減価償却資産の耐用年数に関する省令による[種類]器具及び備品、[構造または用途]容器及び金庫、[細目]ドラムかん、コンテナその他の容器における金属製のものとし、減価償却方法は定額法、残存価額は0円とした。

⁴³ 事業者別仕分けを切手に印刷されたバーコードによれば(脚注33参照)、郵政公社の方面別仕分けに用いているOCRによる仕分けによるものより、仕分け機械の価格は安くなるものとみられる。

20.8 億円である。仕分け機械の耐用年数を 12 年とすると、年度あたり 1.7 億円の費用が発生する⁴⁴。また人件費は、事業者別仕分けに必要な人数を 1 地域区分局あたり 5 人とすると、年間賃金総額は 26.3 億円⁴⁵であり、仕分け機械によるコストを合わせて、増加するコストは年度あたり 28 億円程度とみられる。

したがって、参入する一般信書便事業者が 1 事業者としても、制度変更により、郵政公社が行っている業務の効率化によるコスト削減が、年間 25 億円を上回れば、削減されるコストが、新たに発生するコストを上回るものとみられる。別の表現をすれば削減されるコストが、新たに発生するコストを下回るのは、制度変更に伴う効率化による郵政公社が行っている業務の利益率の上昇が、ヤマト運輸との格差 4.2% に対して、0.13% 以下に止まった場合に限られる。

5 . 一般信書便事業における競争促進の方策

ここまで行ってきた考察から本章では、一般信書便事業における新規参入により競争を促進し、コストの削減による効率化、多様なサービスの提供を促進する手段について提言する。またこれに伴い、閣議決定された郵政公社の民営化後の組織形態につき、必要な変更を加えた形態の提示も行う（尚、本稿での論理展開の流れを 1 枚にまとめたフローチャートを付属資料-P21-に添付している）。

5.1 競争促進の方策

一般信書便事業における競争促進のために必要な施策は以下の 4 点である。

郵政公社の民営化への移行時に、ポストおよび地域区分局を分離のうえ国有とし、ポストからの信書等の収集、取りまとめ輸送と事業者別の仕分けの業務については、一般競争入札により民間事業者に委託する。

特別な事情がある場合のみ認められることとなっている業務の委託、協定・契約については、郵便物の運送等の委託について郵政公社に認可した基準と同様な内容で、一般信書便事業者が委託、協定・契約を自由に行うことのできる基準をあらかじめ総務大臣が定めることを法定する。さらに複数事業者により形成されたネットワークでの参入を、単独事業者と同じ扱いで許可する。

一般信書便事業への参入条件とともに、事業者の参入の障害になっている規制についての総務省の裁量性を縮小するため、規制内容を見直し撤廃、緩和するとと

⁴⁴ 耐用年数は、減価償却資産の耐用年数に関する省令による [設備の種類] 荷役又は倉庫業用設備及び卸売又は小売業の荷役又は倉庫用設備、[細目] その他の設備のものとし、減価償却方法は定額法、残存価額は 0 円とした。

⁴⁵ 厚生労働省統計情報部『賃金センサス 平成 16 年版』第 2 巻第 1 表による郵便・電気通信業（民・公営計）の全労働者の年間給与総額（きまって支給する現金給与と年間賞与その他特別給与額の合計）より算出。

もに、見直し後も必要な規制については法律に定める。

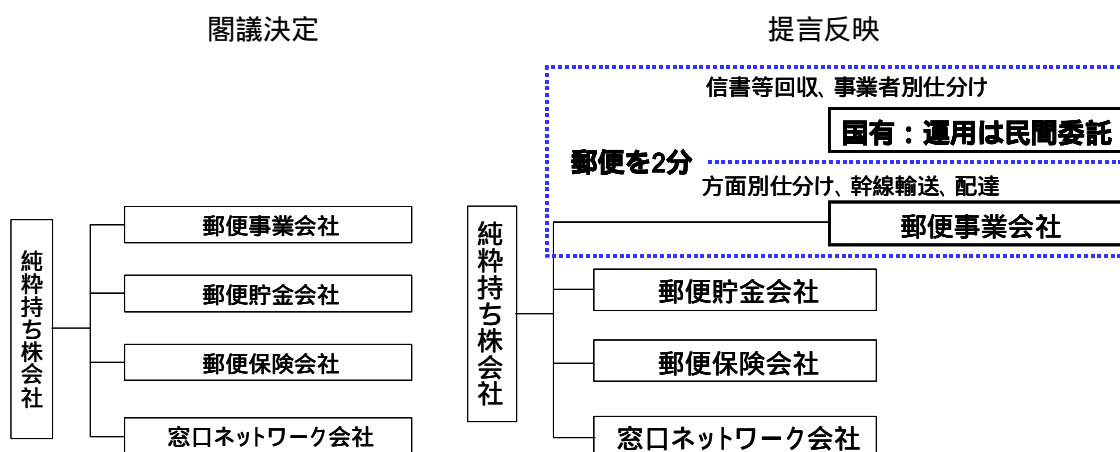
FAXに加え、携帯電話、インターネットなど、信書と代替的な通信手段の発達を踏まえ、ユニバーサルサービスの条件を見直し、事業者のサービス設計の自由を拡大する。

5.2 郵政公社の民営化後の組織形態

閣議決定された郵政公社の民営化後の組織形態に、本稿における一般信書便事業における競争促進への提言を反映した組織形態は、図表9の提言反映に示している形態のようになる。すなわち郵便機能について2分割し、信書等の回収、事業者別仕分けについてはポスト、地域区分局を国有とし、運用は民間委託する。その上で、郵便機能の他の部分（方面別仕分け、幹線輸送、配達など）については、郵政公社の郵便事業を民営化した郵便事業会社が行う。

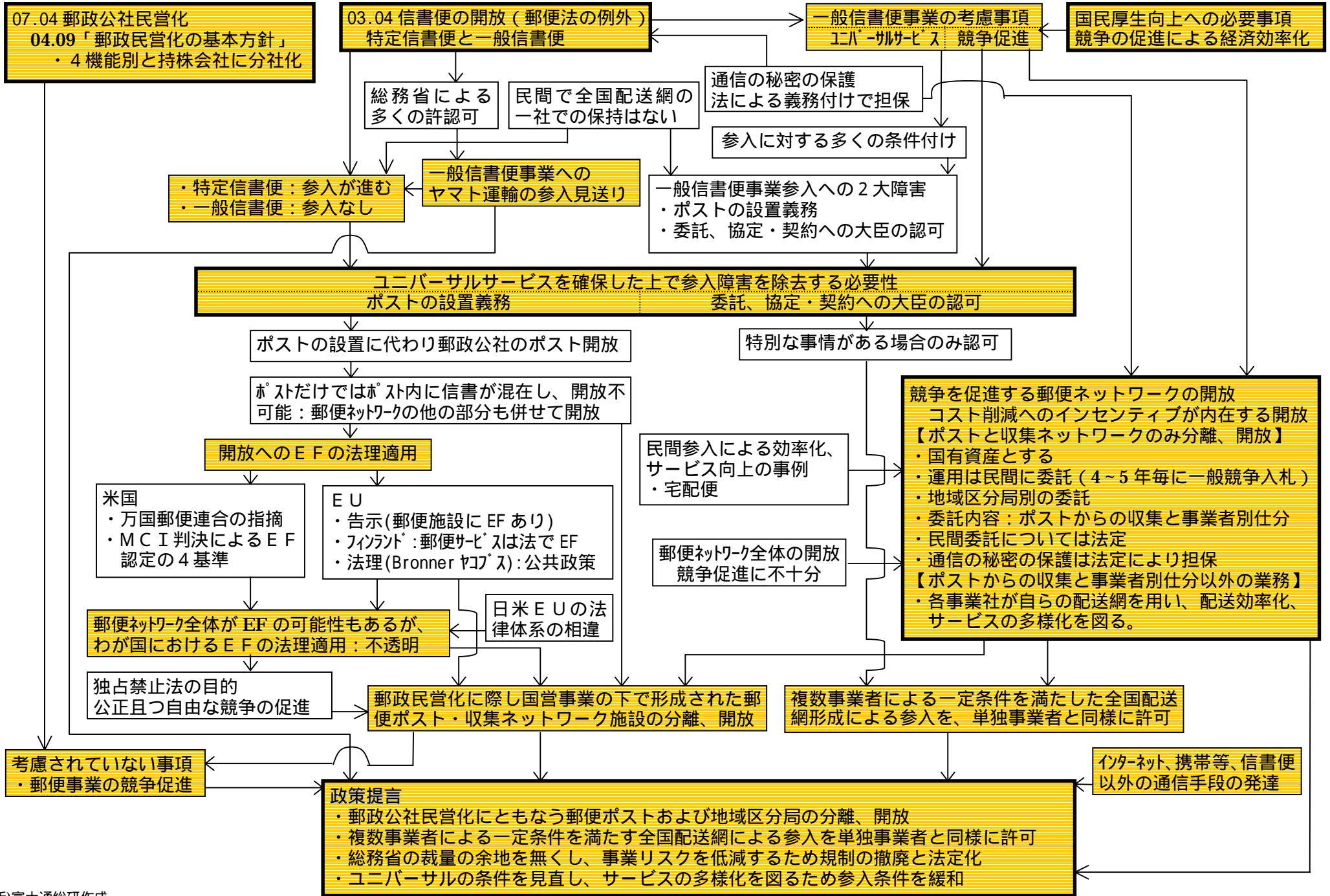
3章でみたように、前節の競争促進の方策の 1 に示した分離、開放を実行できるのは、郵政公社の民営化時点において他にない。したがって郵政公社の民営化後の形態が決定されようとしている現時点で、本稿に示した競争促進策が反映され、一般信書便事業における効率化、多様なサービス提供が進むことが望まれる。

図表9 郵政公社の民営化後の組織形態



(出所) 富士通総研作成

(注) 提言反映に示した組織形態は、閣議決定の組織形態に本稿における提言内容のみを反映したものである。



(参考文献)

Association for Postal Commerce 2003. "President's Commission on the United States Postal Service Comments of the Association for Postal Commerce" February 12, 2003(http://www.postcom.org/public/2003/comments_of_postcom_to_the_commission.htm、2005.1.2 時点)

物流問題研究会 2003 『数字でみる物流』日本物流団体連合会

The Court of Justice of the European Communities 1998. "OPINION OF ADVOCATE DENELAL JACOBS delivered on 28 May 1998 (1) Case C-7/97 Oscar Bronner GmbH & Co. KG v Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG and Others" (<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=c-7%2F97&datefs=1998-5-28&datefe=1998-5-28&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>、2005.2.12 時点)

European Communities 1998. "Notice from Commission on the application of the competition rules to the postal sector and on assessment of certain State measures relating to postal services (98/C 39/02)" *Official Journal of the European Communities* 6.2.98

実積寿也 2004 「ネットワーク産業規制の平行進化 - 信書便市場の競争促進策 - 」『情報通信学会誌』第 22 巻第 2 号 (通巻第 75 号) pp.73-80

閣議決定 2004 「郵政民営化の基本方針について」2004 年 9 月 12 日

葛西敬之 2001 『未完の「国鉄改革」』東洋経済新報社

木村達也 2002 『トラック輸送業・内航海運業における構造改革 全要素生産性 (TFP) 変化率を用いた分析』白桃書房

来生新 1997 「政府による企業経営」岩村正彦他 『岩波講座 現代の法 8 政府と企業』岩波書店

日本ロジスティクスシステム協会 2004 『2003 年度 物流コスト調査報告書』日本ロジスティクスシステム協会

白石忠志 1994 『技術と競争の法的構造』有斐閣

総務省 2002 「平成 13 年度 郵便の種類別収支」2002 年 9 月 27 日

(http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020927_2.html、2005.1.25 時点)

鶴光太郎 2002 「「管理された規制緩和」の罨 - 信書便法案を巡る考察 - 」経済産業研究所 『Economics Review』No.8、2002 年 7 月 25 日

United States Court of Appeals, Seventh Circuit. 1983. "MCI COMMUNICATIONS CORPORATION and Telecommunications Corporation, Plaintiffs-Appellees, v. AMERICAN TELEPHON AND TELEGRAPH COMPANY, Defendant-Appellant. Nos. 80-2171, 80-2288" *FEDERAL REPORTER Second Series Volume 708 F.2d* WEST PUBLISHING CO.

UNIVERSAL POSTAL UNION INTERNATIONAL BUREAU 2004. *POSTAL
REGULATION PRINCIPLES AND ORIENTATION* UNIVERSAL POSTAL
UNION

運輸省 1991 『運輸白書（平成2年版）』大蔵省印刷局

ヤマト運輸 2002 「「信書便法案」に関する当社の見解」2002年4月26日

(<http://www.kuronekoyamato.co.jp/news/140426news.html>、2005.2.10時点)

郵便事業研究会 2004 『日本の郵政 平成16年版』郵研社

郵政事業の公社化に関する研究会 2002 「最終報告書」平成14年8月

郵政事業の公社に関する研究会郵便民間参入ワーキンググループ 2001 「郵便民間参入シミュレーション - 参入基準と予想減収額 - 」2001年12月7日

(http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/01218_01b.pdf、2005年1月21時点)

The Court of Justice of the European Communities 1998a. “Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 26 November 1998 Oscar Bronner GmbH & Co. KG v Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft mbH & Co. KG and Mediaprin Anzeigengesellschaft mbH & Co. KG.” *European Court reports 1998 Page I-07791*