

## 郵政事業の民営化を考える

On the Privatization of Postal Services

西田 達昭  
NISHIDA Tatsuaki

### はじめに

郵便事業への民間参入と「信書」をめぐる議論

1. 郵便事業への民間参入問題
2. 「信書」の定義と信書独占の合理性

郵便事業のユニバーサル・サービス

1. わが国における郵便のユニバーサル・サービス
2. 郵便事業の特性と「内部相互補助」

おわりにー「郵政懇談会」の「最終報告書」をめぐるー

### はじめに

2001年4月に小泉内閣が誕生し、小泉首相のかねてからの持論である「郵政3事業の民営化問題」がクローズアップされることとなった。また、2002年7月には、首相が「郵政民営化への一里塚」と述べた郵政関連法が成立し、「構造改革の本丸」と位置づける郵政3事業の民営化論議が本格的にスタートすることとなる。本稿は、ここで述べられている「郵政3事業の民営化問題」を考える際の課題・問題点、特に「郵便事業への民間参入問題」と「ユニバーサル・サービス」について検討することにねらいがある。

郵政事業をめぐる状況についてすこし敷衍しておくならば、中央省庁等改革関連の法律が1999年に成立し、これにより中央省庁は2001年1月6日から1府12省庁に再編され、今日に至っている。この改革のなかで郵政事業は、総務省郵政企画管理局が企画・立案および管理を行い、「郵政事業庁」により実施されることになり、そして2003年には、郵政事業庁は国営の新たな公社(郵政公社)へと移行することになったのである。

また、2001年からは郵便貯金資金の「全額自主運用」が開始され、2003年の郵政公社への移行に向けては「郵便事業への民間事業者の参入について、その具体的条件の検討に入るもの」という条項が盛り込まれており、郵便事業への民間参入条件の具体的検討が開始されることになっている([8]p.1)。

「郵政3事業」といっても、ここでは特に「郵便事業」に焦点をあて、考察の順序としては、まずは焦眉の課題となっている郵便事業への民間参入の問題と、その際に議論される「信書」の定義問題について検討する。次いで、郵便事業の民営化をめぐる議論の焦点であるユニバーサル・サービスについて検討する。最後に、今後の議論のたたき台となると考えられる「郵政懇談会」の「最終報告書」について検討することにしたい。

## 郵便事業への民間参入と「信書」をめぐる議論

「はじめに」で述べたごとく、本章ではまず第1節で「郵便事業への民間参入問題」を検討する。ここで利用するのは、総務省の「郵政事業の公社化に関する研究会」の『中間報告』である。というのも、この報告が国会等あらゆる議論のたたき台となっていると考えられるからである。次に第2節では、「信書」をめぐる議論、並びに「信書」市場を「国家独占」で行う経済学的根拠について検討したい。

### 1. 郵便事業への民間参入問題

周知の通り、1871年(明治4年)に創業された日本の郵便事業は、1873年には全国規模の国家独占事業となり今日に至っている。その郵便事業に初めて民間事業者の参入を認める法案 民間事業者による信書の送達に関する法律案(信書便法案) が、日本郵政公社法案とともに郵政事業民営化を持論とする小泉首相のもとで、2002年4月26日に閣議決定された。

この「閣議決定」に至るまでの経緯をすこし振り返るならば、1997年、郵政民営化が「試金石」と言われた橋本「行革」で、その立案にあたった行政改革会議は、同年9月に中間報告を提出したが、「郵便貯金事業については、早期に民営化するための条件整備」を、「簡易保険事業は民営化する」との方向を打ち出す一方で「郵便事業は、…国営事業とする」とされていた。この中間報告は、金融自由化の進展にともない、郵便貯金および簡易保険の民営化を強く求めてきた銀行業界、保険業界に答えるものであったが、同年12月の最終報告では、一転して郵政3事業は一体として、国営の公社が行うこととされた。中間報告の直後、バブルの傷が深かった北海道拓殖銀行や山一證券が相次いで破綻し、国営の郵便貯金および簡易保険を求める世論が高まったためである。しかし、中間報告にはなかった「郵便事業への民間企業の参入」という条項が、土壇場で最終報告に当時厚生大臣であった小泉氏によって追加された(注1)。この条項の目的が、郵便貯金と簡易保険の民営化への新たな「足場」をつくることにあったことは明瞭であるが、この「足場」によって、民営化の対象は郵便事業にまで拡大することになったのである([11]pp.74-75)。

これらを踏まえ、2001年8月から、郵政公社の制度および郵便事業への民間事業者の参入について検討するため総務大臣主催の「郵政事業の公社化に関する研究会」(座長:南直哉東京電力社長)が開催され、以下のような考え方が示された。

わが国における郵便事業への民間参入の在り方について、現実的に採り得る選択肢として以下に示す3つ(ア/条件付き全分野への参入、イ/部分的自由化、ウ/段階的自由化)を中心に検討が行われた。自由化の範囲を論ずる場合には往々にして公社と民間事業者間の線引き・分野調整といった議論になりがちであるが、努めて郵便サービス市場全体の在り方を議論するとの立場に立って、公社と民間事業者が競争し補完しあうことを通じて郵便サービス全体の発展充実を目指せる体制とは何かということを経典的視点として検討が進められたのである。

#### ・ア/条件付き全分野への参入

内容 競争を促進する立場から、信書送達においても全面的に競争に委ねることが望ましいとし、全ての信書分野への参入を公社化と同時に認めるものである。

この場合、諸外国の例を見ても明らかのように、無条件に全面自由化を行うと、参入事業者によるクリーム・スキミングによって、実際に参入事業者による提供の対象とされることが見込まれる大口利用者や都市部の利用者のみが競争の便益を享受することとなると考えられる。他方、セーフティネットとしての公社の継続性に破壊的な影響を与え、結果として参入の対象とされない見込まれる個人・小口利用者や地方の利用者に負担のしわ寄せが及ぶことも予想される。具体的には、例えば 郵便局(過疎地等の小規模の郵便局を中心に)

の廃止、土・日曜日の窓口取扱の停止、政策的料金減免(第3種・第4種郵便物)の廃止、料金別・後納とする郵便物(大口利用中心、取扱コスト低)の料金の低下の一方で切手を貼付した郵便物(個人利用中心、取扱コスト高)の料金の上昇、利用の少ないポストの廃止等が想定される。

そこで、かかる弊害を回避してユニバーサル・サービスを確保するために参入事業者がクリーム・スキミングを行わない形の参入とするとともに、競争導入のメリットをできるだけ幅広い国民利用者が享受することを可能とするため、全国を業務区域としてあまねく公平に送達サービスを提供させることが適当と考えられる。

具体的には、参入事業者に対し、少なくとも利用しやすい全国均一料金、全国における原則毎日1通からの引受および配達、利用しやすい場所での随時、簡便、かつ信書の秘密が保護される差出方法の確保といった条件を課す制度とする必要がある。

このうち、料金については、小口利用者に対して利用禁止的な高い料金を設定して、事実上大口利用者を対象としたクリーム・スキミングが行われることを防止するために、1通当たりの基本料金を定めさせ、その最も低い料金を現行封書料金(80円)以下とすることによって、大口利用者のみならず小口利用者にも競争の便益が行き渡るように措置する必要がある。引受および配達については、事前の契約によることなく1通からでも引き受けるとともに、原則毎日引受および配達を行うという形で一定の送達品質を確保することが必要である。

また、差出方法については、現在の郵便差出箱のように、堅牢であり施錠でき、信書の秘密の保護が確保できるための一定の規格・基準を満たす差出箱が、全国に満遍なく手軽に差し出すことができるような距離に設置されることが必要であると考えられる。

**想定される参入とその効果** 全国にサービスを提供する事業者による、単純な送達サービスから書留・速達に類する付加価値サービスに至るまでの広範な参入が考えられる。その結果、個人・法人とも、全国あまねく、多様なサービスの享受が可能となり、競争導入の成果を生かす観点からは望ましいものと思われる。

**公社への影響等** あまねく公平な全国送達サービスを課すことにより採算性の高い大口利用者層や都市地域を対象とするクリーム・スキミング的な参入は避けることができる。一方、公社と民間事業者間の広範な競争となるため、公社には一層のサービス改善、効率化の推進が強く求められることになる。この競争による公社の効率化促進効果が公社の経営体質を強固にし、そのサービス向上に資するという考え方もある。

そこで、民間事業者との競争に対応するためには、その経営の自由度を増すための措置が必要である。また、各郵便サービスについて従来以上にコストベースで料金を設定する必要性が大きくなることにより、郵便事業内の内部相互補助によって提供されている政策的な料金減免(第3種、第4種郵便物等)を維持することが困難になることが見込まれる。

#### ・イノ部分的自由化

**内容** ユニバーサル・サービス確保の観点から、郵便事業については基本的に独占留保部分が必要であるとしつつ、付加価値サービスなど一定の分野については競争導入によるサービス多様化等の意義を認め、一定の金額以上、一定時間内の送達等の基準によって、信書分野への部分的参入を認めるものである。アメリカ・カナダ等はこのような方針に基づいて自由化を実施しているものと考えられる。

**想定される参入とその効果** 一定以上の料金の付加価値サービスなどの分野で創意工夫を凝らした多様なサービスの提供が想定されるが、競争の成果を生かすという観点からは、その便益を享受できる利用者は比較的限定されることとなると考えられる。

**公社への影響等** 基本的には現在のユニバーサル・サービスの水準が確保される範囲内での自由化、すな

わち参入事業者によるクリーム・スキミングが認められない又はあってもわずかである形の自由化となる。利用者側から見た場合、選択の幅が広がるサービス分野は比較的限定されるが、一方で現在提供されているサービス水準を継続的に、かつ、安心して享受することが可能となると考えられる

・ウノ段階的自由化

内容 EUで採用され、それを踏まえて欧州各国などで行われているように、競争の意義を認め自由化を志向しながら、一方でユニバーサル・サービスが確保されることを前提とし、一定の重量、金額以上の範囲というような基準によって信書分野への部分的参入(注2)を認め、その後、その参入によって生じるクリーム・スキミングがユニバーサル・サービスへ与える影響などを見極めながら、参入範囲の段階的拡大を検討、実施していくものである。

想定される参入とその効果 一般的には一定以上の料金の付加価値サービスなどの分野から全国的あるいは地域限定的にサービス提供が行われ、参入範囲の拡大に伴って比較的重量の軽い単純な送達サービスなどの分野へと参入が拡大していくことが想定される。参入範囲の拡大に伴い、競争の便益を享受できる利用者も増加していくこととなる。参入事業者にとっても、サービス提供体制の準備を段階的に、かつ、比較的容易に行うことが可能という面があるものと考えられる。

公社への影響等 参入範囲が段階的に拡大することから、公社財政等への影響をある程度予測することが可能であり、公社にとっても競争への対応、効率化の推進等を比較的円滑に進めることが可能となると考えられる。

しかし、クリーム・スキミング的な参入も想定されることから、とりわけ参入範囲の拡大に伴って大幅な効率化が求められ、その結果、収集・配達回数の削減、サービス水準の地域格差の発生、小口差出料金の値上げ等現在のユニバーサル・サービスの低下をもたらす可能性もある。また、郵便事業部門の効率化を通じ、不採算郵便局の削減など郵便局ネットワークに影響をもたらす可能性もある。

ただし、自由化後の公社財政やユニバーサル・サービスへの影響を見極めつつ、国民的コンセンサスを得ながら、急激な変化を避ける形で自由化の段階を検討、対応していくことは可能であると考えられる。

以上、「郵便事業への民間参入に関する選択肢」を検討したが、条件付き全分野への参入、部分的自由化および段階的自由化の各選択肢については、いずれもがユニバーサル・サービスの確保を可能としながら一定の競争の効果が発生するものと考えられ、現実の政策として選択する対象となり得るものである。これらを比較する場合、民間事業者によるクリーム・スキミング的な参入による弊害を回避してユニバーサル・サービスを確保することを前提としながら競争によって利用者にとって多様で低廉なサービスの提供を受ける機会が増加するであろうという競争の効果を重視する観点からは、当初から全分野への参入を可能とする条件付き全分野への参入の選択肢を採用することが考えられる。

この選択肢の場合、参入の条件としてあまねく公平な全国送達サービスを課すことにより、実際に参入が見込まれる事業者が限定される可能性が高い。そこで、創意工夫を凝らした多様なサービスの出現を促すという観点から、例えば数時間以内に配達する急送サービスのように、現在郵便事業で提供されている手紙、葉書、書留・速達等の基本的なサービスとは異なる高い付加価値を有するサービスを行う事業者については、ユニバーサル・サービスへの影響を勘案した上で、個別に参入を認める措置が考えられる。

また、競争の導入によって郵便サービスは公社と民間事業者の共存体制によって提供されることになる。しかしながら、全分野への参入を認めた場合でも、公社は手紙・葉書から書留などにいたる基礎的な通信ニーズ

に対応する幅広いサービスをその責務として提供し、訴訟関係書類の特別送達、選挙関係郵便物などの公的なニーズに対応する信頼性の高いサービスを引き続き提供するものであり、また、国際条約上の責務も果たしていく必要がある。さらに、民間事業者が退出しても最終的なサービス提供を確保する責務を有するものであり、いわば引き続き通信分野におけるセーフティネットとしての役割が期待されるものである([12]pp.61-65)。

以上が、「郵政事業の公社化に関する研究会」が示した「郵便事業への民間参入にかんする選択肢」と「採り得る政策」の提示である。次に、かような郵便事業へ民間企業が参入する場合に議論の焦点になる「信書」の定義、並びに信書独占の合理性について検討することしよう。

## 2. 「信書」の定義と信書独占の合理性

これまで、郵便法第5条の規定(何人も、他人の信書の送達を業としてはならない)により、他人の信書の送達は国の独占とされてきた。また「信書」の具体的解釈については、戦前から一貫して判例により示されており(「特定の人に対し自己の意思を表示し、あるいは事実を通知する文書を総称するもの」昭和27年大阪地裁判決、昭和33年最高裁判決で確定)、「信書」の定義については、法令上明文の規定はなく、判例により示されているところである([12]pp.73-74)。

このため、郵便局が独占していた「信書」市場は、封書、葉書、納品書・請求書などであり、宅配便・メール便なども取り扱っていた「非信書」市場としては、小包、書籍・雑誌などがあった。その中間に位置するグレーゾーンとしてダイレクトメール(DM)やクレジットカードがあったが、総務省はこれまでこのDMやクレジットカードは「信書」に含まれるとの認識を示し、かの「地域振興券」を巡りヤマト運輸などと論争を繰り広げてきたことは記憶に新しい。

信書便法案ならびに指針では、表向き2003年4月から封書・葉書(信書)の集配事業に民間参入を認める内容であるが、すべての郵便物を扱える一般信書便事業は、全国均一のサービスを一斉に始めることを参入条件とし、また10万カ所のポスト設置などハードルは高く、宅配便最大手のヤマト運輸はすでに参入見送りを表明している(注3)。

一方、クレジットカードやキャッシュカードを「信書」から除外、許可事業者にならなくても宅配事業者などが配達できる。だが年間260億通の郵便物のうち、4分の1をしめるDMの大部分は許可事業者以外は配達できない(注4)。郵便事業の収益源であることから公社の独占を維持することとなる。

以上、検討したように、形式的には「信書」市場にも民間参入ができることとなったが、実際上は信書市場は郵政事業庁(郵政公社)の独占である。筆者はやはり「信書」市場は「国家独占」が適当と考えるが、その根拠を郵政研究所・井筒郁夫を援用して説明することしよう。

先述のごとく、郵便法は、郵便事業を国が行うとともに、信書(手紙・葉書)送達事業を国以外の者が行うことを禁止している(郵便法第2条、第5条)。現在、アメリカをはじめ主要国はすべて、依然として基本的な信書送達事業は、法的独占により郵便事業者が実施しているが、これは経済学的な視点からも、理由のないことではない。以下、信書送達事業の法的独占の合理性について、経済学的な視点から検討する。

郵便事業は、大きく分けて、通常郵便物と小包郵便物に分けられるが、ここでは特に「信書」が中心をなす通常郵便物について検討する。郵便事業の作業工程を大きく分けると、引受・取集、区分、輸送、配達部門に分けられる。通常郵便物については、それぞれの作業工程において、規模の経済性(生産規模が増大するに従って、財・サービス1単位当たりの平均費用が低下すること)、範囲の経済性(複数の財・サービスを結合して生産した方が、単独で生産するより費用が節約できること)が働くと考えられるが、特に、配達部門には、強い規模の経済性、範囲の経済性が働き、「自然独占」性が存在すると考えられる。

すなわち、通常郵便物の配達物数の多少にかかわらず配達区域ごとに配達要員の配置が必要であり、また、配達費用は大部分が人件費であるため、通常郵便物の配達物数の増大とともに1通あたりの平均費用は低減す

る。より具体的に述べると、まず、ある配達区域の中では、全体の郵便物数が増加するにつれて、配達すべき新たな宛先が少なくなり、既にカバーされている宛先に配達されるため、新たな宛先へ行く追加配達費用は低減する。次に、配達郵便物数が既に1通以上ある個所に、追加的な郵便物を配達しても、ほとんど費用増加とはならない。以上の2点から、郵便物数の増加により1通あたりの平均費用は低減するため、配達部門には、強く規模の経済性が働くと考えられる。

また、通常郵便物はすべて、同時に配達されることから、例えば、手紙(第1種)の量が増えれば増えるほど、葉書(第2種)等他の種類の郵便物の配達費用は低減し(逆の場合も同様)、範囲の経済性が働くと考えられる。

このように通常郵便物の配達部門に規模の経済性・範囲の経済性が強く働けば、配達費用が総費用の中で占める割合が大きいこと、他の部門で規模の不経済性が存在することは想定困難であることに鑑みると、通常郵便物の費用全体にわたっての「自然独占」性を示すことになる([1]pp.17-18)。

以上、本章では、郵政事業の民営化問題で議論となっていた「郵便事業への民間参入問題」と、その際焦点となっていた「信書」の定義をめぐる問題、並びに「信書」を「国家独占」とすることが適当と考える理論的根拠について検討した。結局、民間参入については、3つの選択肢のうち「条件付き全分野への参入」ではヤマト運輸の参入断念となり、また「部分的自由化」ではバイク便(注5)が参入を表明する結果となったことは報道された通りである。『中間報告』では、参入事業者がクリーム・スキミングを行えないようにするための条件が提示され、それにもとづき信書便法案では、全国10万カ所でのポスト設置や、毎日1通からの集配達を義務づけるなどの具体的な参入条件(ユニバーサル・サービス)が提示され、これらのハードルが参入断念の1要因になったことは容易に推察される。端的に言うならば、筆者は「国家独占(市場の失敗)=ユニバーサル・サービス(クリーム・スキミングの排除)」VS「市場(民間企業)=利益(クリーム・スキミング)追求」は、トレード・オフの関係にあり、民間企業がこれらの追及ができない条件の下での「参入断念」は、けだし当然のことと考えている。

### 郵便事業のユニバーサル・サービス

本章では、まず第1節で、わが国における郵便のユニバーサル・サービスの内実について検討する。次に第2節では、宅配便等の民間運送事業と郵便事業との相違・特性について検討し、この郵便事業のユニバーサル・サービスを担保するための「内部相互補助」について検討する。

#### 1. わが国における郵便のユニバーサル・サービス

現在、手紙・葉書の全国均一料金とポスト投函制(注6)を基本とした郵便物の送達 서비스가、ユニバーサル・サービスとして全国あまねく公平に提供されている。このような郵便サービスの継続的提供が国民に保障されていることが、通信分野におけるセーフティネットとしての高い公共性と安心感を提供するものとなっている。

上記にかんがみると、わが国の郵便のユニバーサル・サービスは、手紙・葉書の全国均一料金、ポスト投函制、全国あまねく公平な提供、および継続的な提供、の4つの要素により構成されているものと考えることができる。

また、郵便サービスの提供には、単に集配サービスが提供されるのみならず、国民利用者にとって利用しやすい窓口の整備が必要であり、離島・山間部を含めて全国あまねく約24700局の郵便局が設置されている。この郵便局ネットワークを基盤として、郵便のみならず郵便貯金・簡易生命保険等を取り扱っており、さらには政府機関の事務の共通窓口、ひまわりサービス等地域に関連する施策の提供の役割を担うなど、地域に

密着した最も身近な公的機関として国民の利便向上に貢献している。

## 2. 郵便事業の特性と「内部相互補助」

郵便事業は、通信手段である「信書」の送達を基本とする全国ネットワークであるが、同じく通信手段を提供する電気通信事業や貨物の運送手段を提供する宅配便等の民間運送事業と比較すると、次のようにクリム・スキミングに対して脆弱であるという特性が見られる。

郵便は、電気通信のような特殊かつ大規模な設備を要しない労働集約産業であり、参入しようとする民間事業者が容易にサービスを開始することが可能であること。また、差出の際に事前の契約や費用負担が不要であって、事業者の乗り換えが容易であること。そのため、利用者は差出のつどあるいは配達地域毎に料金の異なる事業者の中から最も安い事業者の選択が可能であり、個人はともかく大口利用の場合には、全国サービスは必ずしも強みではないこと。さらに、電気通信のような技術革新が見込めない成熟産業であり、むしろネット化の影響で需要が減少する可能性があること。宅配便やメール便等の民間運送事業者と比較すると、郵便は、ポスト投函制という無審査の簡便な引受システムを採用しており、その前提として、またユニバーサル・サービスの基本的要素として、法人・個人の別なく基本的に全国均一の料金によってサービス提供を行っているため、民間運送事業者に対して料金設定上の対抗措置を講ずる上で一定の制約があること。

このような特性にかんがみると、郵便事業はコスト構造が異なる地域、利用者間の内部相互補助(注7)によって公平なサービス提供を行っているため、競争によって収益性の高い部分が民間に移行した場合、ユニバーサル・サービスを担う公社の財政に影響を与え、その維持が困難になるのではないかとの懸念がある([12]pp.55-57)。

もうすこし敷衍するならば、郵便法第1条において、「郵便の役務をなるべく安い料金で、あまねく、公平に提供すること」が義務づけられている。ユニバーサル・サービスの本質は、「どこに住んでいても利用可能なこと」「利用することが経済的に可能なこと」であり、それに「差別的取扱いをしないこと」が付け加えられるとされている。

手紙・葉書については、都市部と地方部の間において費用の差が存在し、特に総費用に占める割合の大きな配達費用について、その差が大きくなっている(旧郵政省のサンプル調査によれば、約2-26倍)。しかし、このようなコストの差にもかかわらず、旧郵政省は、全国均一料金制を活用して、独立採算制による内部相互補助を行うことにより、手紙・葉書のユニバーサル・サービスを実現してきている。しかし、手紙・葉書の法的独占を廃止すると全国均一料金制を崩壊させざるを得ないため、内部相互補助によるユニバーサル・サービスの実現は不可能となるのである。

すなわち、手紙・葉書の場合は、配達費用よりも輸送費用が大きな割合を占める小包の場合とは異なり地方部と都市部の配達費用の大きな差を反映して、地方あての料金が高額になる。反対に、高額な料金となることを避けるためには地方部の配達費用の削減が不可欠であり、各戸配達は廃止し郵便局留置としたり、配達頻度の縮小などが必要となる。また、郵便局の廃局も必要になるが、これは、受取人となる当該地域住民のみならず、差出人となる全国民に影響を与えることになるのである。かような手紙・葉書の事業特性から、法律による独占を継続することは、経済学的視点からも合理的な根拠があることがわかって([1]pp.19-20)。

以上、本章では、わが国における郵便のユニバーサル・サービスが、全国あまねく約27000局の郵便局ネットワークにより提供されていることをみた。またこのユニバーサル・サービスを担保しているのが「内部相互補助」であり、郵便という「配達」に経費のかかる労働集約産業と、貨物という一定の重量のあるものを運送する宅配便等との事業特性の相違については検討した通りである。

### おわりにー 郵政懇談会」の「最終報告書」をめぐってー

従前の章では、主として総務省の「郵政事業の公社化に関する研究会」の『中間報告』に基づき、郵政事業の民営化の課題・問題点について検討した。ここでは、もうひとつの懇談会がまとめた「最終報告書」を紹介して終わることにしたい。というのも、今後の「郵政事業の民営化問題」は、この報告書をたたき台として議論されると考えられるからである。

小泉首相の私的懇談会「郵政3事業の在り方について考える懇談会」は2002年9月6日、最終報告書をまとめ、首相に提出した。報告書では郵政事業が将来民営化する場合の経営形態や実施時期について意見を一本化できず、選択肢として3類型を示すにとどまった。2003年4月に発足する日本郵政公社の経営状況を見極める必要性も指摘し、首相もただちに具体化を政治日程に乗せる意向を示していないことから、民営化は早くても2006-07年以降の実現をめざす課題となる見通しである。

報告書は現在の郵政事業庁が公社に衣替え後、さらに民営化する場合の経営形態やその利点や問題点を示しているが、経営形態としては政府が設立して経営の主導権を持つ特殊会社 郵便・郵便貯金・簡易保険を維持して3事業一体で完全民営化 郵貯・簡保を廃止して完全民営化、の3類型を提示している。

小泉首相は9月6日の懇談会で「郵政事業の改革は構造改革の本丸。将来の郵政民営化に向けて、抜本的な構造改革に精力的に取り組んでみたい」と述べたが、首相は公社を「民営化の準備機関」としており、当面は近く発足する公社準備のための設立委員会で民営化議論を継続させたい考えである。ただ、自党内にはいわゆる郵政族を中心に、郵便局網の大幅なリストラにつながりかねない民営化に反対意見が多い。報告書は今後の議論のたたき台とされるが、民営化を前提とした報告書の取り扱いを巡って与党内から反発も出そうである。

報告書では完全民営化の場合、企業価値重視の経営となるため、現在の郵便局ネットワークが維持されるとは限らない点も指摘しているが、ただ批判勢力にも配慮して「ユニバーサル・サービスが社会的要請と受けとめるべきだ」「弱者切り捨てのリストラであってはならない」などの意見も盛り込んでいる。過疎地でのサービス継続のために「別途政策的な対応が必要となる可能性」にもふれており、特殊会社形態と3事業を維持する完全民営化案では、民間金融機関の兼業規制と同じ条件とするために3事業分割や地域分割についても検討する必要性を指摘している。また、いずれの類型でも郵貯と簡保への政府保証は廃止するよう求めている(『朝日新聞』2002年9月7日付)。

「郵政事業の民営化問題」というING(現在進行形)の問題を扱っている関係上、この問題の「中間総括」とならざるをえないが、今後も、新聞報道やテレビのニュースから眼を離せない日々が続くことになる(注8)。

#### 注

(1) 橋本内閣当時の行政改革会議で、1997年9月に「中間報告」が、同年12月に「最終報告」が提出されたが、その詳細については西田達昭[10]を参照のこと。なお、中間報告にはなかった「郵便事業への民間企業の参入」という条項が、土壇場で最終報告に追加された経緯については当時厚生大臣であった小泉氏本人に語っていただく。「いま、民間にできることはできるだけ民間に任せようという方針のもとに、規制緩和をやっている。規制緩和の1つの具体例として、私がこの間取り組んできたことは、郵政の民営化の問題である」「橋本内閣のときに私が主張して、2003年に民間参入することに決めた」「郵政3事業では封書とはがきの事業だけが国家独占だが、それに風穴をあけたいから、僕は民間参入を決めた。あのとき民間を参入させると主張したのは閣僚では私1人で、あとの閣僚は賛成しなかった。私が、これを認めなかったら法案に署名しないとされたため、私の首を切るかどうかの問題となった。結局、橋本総理一任となり、私の意見に反対した議員も民間参入を黙認することになった」([4]pp.128-129)。

(2) EUにおける郵便の自由化、並びにユニバーサル・サービスの範囲については佐々木勉が詳しい。「自由化におけるEUの基本的な考え方は、競争導入が望ましいとしながらも、郵便のユニバーサル・サービスを確保しなければならないということである。競争導入により商業的なサービス提供だけに委ねるならば、基本的なユニバーサル・サービスがある地域あるいはある利用者層に提供されなくなるかもしれないとの立場に立つ。したがって政策では、競争導入とユニバーサル・サービス提供のトレード・オフ関係をいかにバランスさせるかが重要となっている」「EUの郵便ユニバーサル・サービスは、すべての利用者に対してアフォードブルな(経済的に利用可能な)料金でその領土のすべての地点において一定品質の郵便サービスの継続的提供と定義され、それが利用者の権利であり、加盟国は責務としてそれを保証しなければならないとする。加盟国において一様に最低限維持されるべきその範囲は、2kgまでの郵便物の収集、区分、輸送、配達 10kgまでの郵便小包の収集、区分、輸送、配達(加盟国の国情に沿い20kgまで範囲拡大が可能) 書留および保証付き物品のためのサービス、とされ、これらの取り扱いについては、(例外的ケースを除き)毎労働日および週5日以上において、少なくとも1日1回の収集(ただし郵便局・郵便ポストの設置密度は利用者ニーズを考慮したものと規定するにとどまり、各国にその決定を委ねている) 家屋ないし敷地への少なくとも1日1回の配達、とされる([7]p.49)。他に、諸外国のユニバーサル・サービスの範囲については、井手秀樹[2]、桜井徹[6]、寺田一薫[9]、米田勇逸[13]等を参照のこと。

(3) 2002年4月26日、郵便事業への民間参入を認める信書便法案が閣議決定したのを受け、ヤマト運輸の有富慶二社長は記者会見を行い、「同法案のままでは参入する意思はない」と語った。同社長は、参入を見送る理由を「民間企業を官業化する法案。民間企業の一挙手一投足が総務省の許認可に縛られかねない」と説明した。具体的には 信書便法成立後も信書送達は郵政公社の独占と規定され、民間企業はその適用除外を受けるにすぎない 信書の定義も依然として不明確 定義の詳細は運用指針で決めるとしているが、過去の経緯から総務省との信頼関係は失われている一などを挙げている(『日本経済新聞』2002年4月27日付)。

(4) 政府はダイレクトメールを「信書」とし、クレジットカードを信書から除外する。ダイレクトメールでも中身がビラやチラシに近いものは信書からはさすが、線引きの基準が客観的でないため、今後も官民の間で「信書とは何か」という水掛け論が続く。最終的な解釈権は総務省が握っているため、宅配便業者は合法、違法の境界線が不明確なまま、事業を続けなくてはならない(『日本経済新聞』2002年7月3日付)。

(5) 2002年5月29日、バイク便最大手のソクハイ(本社・東京都)は、2003年4月から首都圏で郵便事業に参入する方針を明らかにした。同社の計画は、葉書や封書などを全国に配達する「全面参入」ではないが、民間業者で参入を表明するのは同社が初めてとなる。信書便法案は「特定サービス」に限っても参入を認めており、3時間以内の配達 1個 1000円以上の料金 長さ・幅・厚さの合計が90センチを超えるか、重量4kgを超える一々の条件のうち、1つを満たすことを求めている。ソクハイが参入を希望しているのは「3時間以内」の条件だ(『読売新聞』2002年5月30日付)。この「3時間以内の配達」などを条件にした特定サービスに関しては、ソクハイのほか、他企業でも、都内を営業拠点にする「セルート」や「バイク急便」などが参入する意向だ。近畿地区でも、「アクター」(大阪市)などが参入を検討している。業界関係者によると、バイク便市場は全国で2百数十億円。首都圏で100社以上がひしめき、値下げ競争が激しさを増しているだけに、郵便市場の開放への期待は大きい(『読売新聞』2002年6月12日付)。

(6) 料金前納(切手貼付)とポスト投函という現行郵便制度の原型は、イギリスのローランド・ヒルの構想によるものであり、都市部でのクリーム・スキミングを除き、ユニバーサル・サービスを考えるうえで大変参考になる。井上照幸によれば、「19世紀前半のヨーロッパの郵便制度は現在のものと異なり、利潤目的で多数の事業者が参入していた。イギリスの場合、法律上では郵政省の独占事業だが、実際は私営郵便事業者が利益の見込める大都市で堂々と営業し国営郵便を圧倒するほどだった。例えば、マンチェスターからロンドン宛てに出される手紙の6分の5は私営郵便事業者が扱っていた。都市部の企業は比較的安価な私営郵便を利用できたが、一般庶民や地方の住人にとって郵便は利用しがたいものだった。人々は手紙を郵便局に持参しなければならず、郵便料金は距離と重量によって決められるのだが、しばしば庶民の日給に相当するほど高額だった。しかも、差出人払いではなく受取人払いであった。従って、都会に働き

に出た貧農の息子が郷里の親に手紙を定期的に出し、親はその受け取りを拒否するという事例が後を絶たなかった。定期的に郵便を出すことが元気で働いているという合図なのだから、中身は白紙でも構わない。せっかく手紙を届けた配達人は料金を受け取れない。ここからヒルは経費削減の方策を提言する。「不正行為による料金の取り損ないよりも、庶民が気軽に利用できない高額な郵便料金のほうに問題の本質を見出したのである。まず、料金受取人払いではなく料金前納制にする。そうすれば、郵便局での複雑な料金計算が不要で、配達人は料金徴収の手間が省け、郵便局長もノートに収納状況を記入する業務から解放される。利用者は料金前納の証拠に切手を貼って、近所に設置されたポストに投函するだけでよい」「彼は、この構想を論文にまとめてイギリス政府へ 1837 年に提出し、それが全国規模での郵便制度として 1840 年に実現した。その後は各国がこれを採用して、まさに郵便制度のグローバル・スタンダードになったのである」([3]p.92)。またヒルが、近代郵便制度を確立するにあたって出発点としたのは、郵便事業に対する徹底したコスト分析であるとの理解については、斎藤貞之[5]を参照のこと。

(7) 「内部相互補助」については、筆者は「是」の立場をとるが、その是非については論争のあるところである。その詳細については、斎藤貞之[5]を参照のこと。

(8) 原稿締め切りが 2002 年 10 月末で、印刷して発表されるのが 2003 年 3 月という半年近いタイムラグがあり、この間にもいろいろな動きがあると思われるが、これもかような問題に手を染めた者の宿命である。

#### 《参考文献》

- [1] 井筒郁夫「信書独占の合理性 経済学的視点から」『郵政研究所月報』No.101,1997年2月。
- [2] 井手秀樹「郵便におけるユニバーサルサービス( )( )」『全通調査時報』No.60,1999年4月, No.62,1999年8月。
- [3] 井上照幸「郵便市場開放とユニバーサルサービス」『経済』2002年7月号。
- [4] 小泉純一郎「危機でしか政策転換は進まない」『論争/東洋経済』2000年7月号。
- [5] 斎藤貞之「郵政事業とユニバーサルサービス」(全通総合研究所編『変革期の郵政事業』日本評論社、2000年、所収)。
- [6] 桜井徹「郵便事業民営化批判」『経済』2001年12月号。
- [7] 佐々木勉「郵便サービスの自由化を考える－EU、ドイツの自由化政策」『経済セミナー』2002年3月号。
- [8] 全通総合研究所編『変革期の郵政事業』日本評論社、2000年。
- [9] 寺田一薫「郵便事業における規制緩和とユニバーサル・サービス確保」『公益事業研究』第50巻第2号、1998年11月。
- [10] 西田達昭『郵政事業のユニバーサル・サービス』北陸郵政局、1998年10月。
- [11] 山下唯志「郵政民営化戦略と民間参入問題」『経済』2002年7月号。
- [12] 郵政事業の公社化に関する研究会『中間報告』2001年12月。
- [13] 米田勇逸「欧米諸国の郵便事業の動向」(全通総合研究所編『変革期の郵政事業』日本評論社、2000年、所収)。