

最近の英国郵便事業の動向について - 2000年郵便サービス法を中心に -

第一経営経済研究部研究官 北清 広樹

1 はじめに

郵便サービスのグローバル化、利用者ニーズの変化、電子メールやインターネットの普及、市場の自由化の進展など、郵便事業を巡る環境が大きく変化する中、イギリスにおいては、郵便のユニバーサルサービスを維持するとともに、郵便サービスの多様化、高品質化、料金の低廉化といった郵便サービスの改善を行うために、英国政府が、郵便会社の組織形態の見直し、郵便会社等の規制監督機関の設立あるいは利用者団体の役割の強化といった事項を内容とする『白書：郵便会社の改革（the White Paper：Post Office Reform）』（以下、白書という。）を英国政府が発行し、これを受けて2000年7月、『2000年郵便サービス法（Postal Service Act 2000）』が制定された。

このように、最近、様々な改革が行われているイギリスの郵便事業の動向について、『2000年郵便サービス法』の内容を中心に概観する。

2 白書の概要

2.1 白書発行の背景

郵便サービスのグローバル化、利用者ニーズの変化、電子メールやインターネットの普及、市場の自由化の進展など、郵便事業を巡る環境が大きく変化している。

欧州各国の郵便事業者による買収・提携などを通じた競争状態に直面している。

利用者から、サービスの多様化、品質の向上、料金引き下げといった様々なサービス改善が求められている。

電子メール・インターネットといった通信手段が登場する中、情報化時代の到来を見据えた、より付加価値の高いサービスの提供が求められている。

2.2 白書発行の目的

サービスの多様化、高品質化、料金の低廉化といった、郵便サービスの改善を図ること
ユニバーサルサービスの確保を図ること。

政府・郵便会社・監督機関・利用者団体間における責任範囲、相互関係を明確化すること。

郵便会社が、郵便サービス市場の変化に対応できるようにすること。

郵便会社の全国ネットワークの維持を図ること。

2.3 白書の主な内容

郵便会社の組織形態の見直し

郵便会社を、会社法に基づく政府全株保有の株式会社（Public Limited Company）とする。将来的には、少数株式を売却し、または交換する可能性を排除するものではないが、株式の大規模な売却による民営化は行わない。

独占範囲の縮減による競争促進

独占範囲を現行の料金1ポンド未満から、50ペンス未満または150グラム未満へと引き下げることにより、競争の促進を図り、これにより郵便公社の競争力を強化する。

ユニバーサルサービスを確保するために、独占範囲の縮減にとどめ、撤廃とはしなかったが、将来的には、さらにこの範囲を縮減する方向を提示している。なお、この独占範囲の見直しは、新たに設置する第三者機関が行うこととする。

第三者規制機関の設立

郵便公社を規制・監督するために、新たに独立の規制機関を設置し、その名称は『郵便サービス委員会』とする。

郵便サービス委員会の任務は、利用者利益の保護、料金規制、公正競争実現、ユニバーサルサービスの確保などである。

利用者団体の役割の強化

利用者全国協議会（POUNC）に、利用者から寄せられた苦情を調査する権限などを与える。

ユニバーサルサービス提供義務の法定化

一定水準の郵便サービスが全国一律で維持されるための担保措置として、均一料金でのユニバーサルサービスを法律に明記し、また、第三者規制機関たる郵便サービス委員会には、義務違反が生じた場合に、その改善命令を発出し、あるいは罰則を課す権限を付与する。

2.4 白書における各機関の相互関係

特に、重要な郵便公社と政府・郵便サービス委員会との関係について述べる。

政府と郵便公社の関係

まず、政府との関係についてであるが、なる

べく距離をおいた関係とするため、政府は通常の経営には関与しないが、その代わりに、郵便公社は、毎年、向こう5カ年の事業計画を策定し、政府の承認を求めることとする。この事業計画には、利益目標、財務予測のほか、投資・買収・借入等の計画も含むこととする。

郵便サービス委員会と郵便公社の関係

次に、第三者規制機関たる郵便サービス委員会との関係であるが、郵便サービス委員会には、ユニバーサルサービスの確保・公正競争の確保を前提に、郵便市場における競争の促進を図るために必要な独占分野の段階的見直しをおこなったり、郵便公社の業務状況を監視するなどの権限が与えられる。

3 2000年郵便サービス法の背景・概要

上述した白書の内容を実現・完了するために制定されたのが、今回の2000年郵便サービス法である。

この2000年郵便サービス法の制定によって、郵便公社は政府全株所有の株式会社に変更することになり、また、今までは郵便公社の独占として留保されていた国内における1ポンド未満又は350グラム未満の書状の配達について、新たに免許制が導入されることとなる。

さらに、独立した規制者として新たに郵便サービス委員会を設置し、委員会には、免許分野における免許付与権限が与えられるほか、常に郵便市場の競合を促進することによって利用者の利益を増進することを求めており、留保分野の範囲の変更を勧告することにより市場をどの程度開放すべきか判断する責任を負うことになる。

また、消費者の立場からは、郵便公社利用者全国協議会をより強化した郵便サービス消費者協議会が新たに設置されることとなる。

以下、重要と思われる事項につき、具体的に記述する。

ユニバーサルサービスの定義の法定

ユニバーサルサービスの定義を法定化した。具体的には20kg以下の書状、小包、包装物又はその他の郵送可能な物品、書留郵便物について、全国均一料金で、かつ、すべての営業日に少なくとも1回の取集・配達を行うことをその定義とする。

免許制の導入

今までは、郵便公社に、1ポンド未満又は重量350グラム未満の英国内の書状を配達する排他的特権が与えられており、その特権を侵害することは犯罪とされていたが、2000年郵便サービス法により、この独占分野が免許制に代わる。したがって、免許保持者は、その免許条件にしたがって、1ポンド未満又は重量350グラム未満の書状を運ぶことができるようになる。

郵便サービス委員会 (the Postal Services Commission) の設立

均一料金でのユニバーサルサービスの確保及び郵便市場の競争促進という責務を負う独立した規制機関として郵便サービス委員会を新たに設立する。主な関連条文は以下のとおり。

- ・常に郵便事業者間の効果的な競争を促進することによって、郵便サービスの利用者の利益を増進するために最も適合する方法で職務を遂行しなければならない。
- ・委員会に免許分野における事業者への免許付与権限が与えられている。
- ・免許保持者にユニバーサルサービス義務を課すことができる。
- ・免許保持者が免許条件に違反した場合、委員

会にはその免許保持者に罰金を課す権限が与えられている。罰金は免許保持者の売上の最大10%に限定される。

- ・免許分野の範囲の変更を、政府（貿易産業大臣）に勧告することができる。但し、勧告を行う前に、郵便サービス消費者協議会・免許保持者・その他委員会が適当と考える者との事前協議を行わなければならない。この際に、政府が勧告に基づく行動を行わない場合、貿易産業大臣はその理由を含む報告書を議会に提出しなければならない。
- ・委員会は、協議会と協議の上、郵便局数・所在場所・利用者のアクセスの容易さに関する情報を貿易産業大臣に提供しなければならない。
- ・委員会は、諸外国の郵便サービスに関する情報を収集しなければならない。
- ・委員会は、年次報告書を作成し、貿易産業大臣（及び郵便サービス消費者協議会）に送付し、公表しなければならない。

郵便サービス消費者協議会 (the Consumer Council for Postal Services) の設置

郵便利用者の意見を代弁する機関として、新たに郵便サービス消費者協議会を設置する主な関連条文は以下のとおり。

- ・協議会は、貿易産業大臣・委員会・郵便事業者などに対して、助言及び情報を提供し、郵便利用者の意見を代弁するほか、郵便事業に関する提案を行わなければならない。
- ・協議会は、郵便事業に関する問題・具体的な郵便サービス・協議会自体の職務に関する情報を利用者に公表しなければならない。
- ・ウェールズ・スコットランド・北アイルランド・イングランドに少なくとも1つの委員会を設置する。これらの委員会は設置された地

域に影響を及ぼす郵便問題に関して協議会に助言及び情報を提供する。

- ・協議会は、年次報告書を作成し、貿易産業大臣に提出し、公表しなければならない。
- ・利用者からの苦情などに対し、関連する事項を調査し、その結果、免許条件の違反の可能性がある場合には、委員会に付託し、審議を受けるようにしなければならない。
- ・利用者からの苦情がなくても、協議会が、利用者利益に関係すると考える事項について調査する権限がある。また調査した事項につき報告書を作成し、公表することができる。

郵便サービス委員会と郵便サービス消費者協議会の関係

- ・委員会及び協議会は、職務遂行のために必要とする情報を、各々に対して要求する権限をもつ。

4 郵便公社の組織再編（Post OfficeからConsigniaへ）

今までは、白書から2000年郵便サービス法の制定にいたるまでの背景、その内容等について記述してきたが、この章では、イギリスにおける郵便事業の主たる提供主体である郵便公社が、2000年郵便サービス法にどのように対応しているかその現状について記述する。

毎営業日8000万通の郵便物を配達し、20万人の従業員を雇用する郵便公社（POST OFFICE）は、2001年3月より、その名称をCONSIGNIA（以下、コンシグニアという。）に変更した。上述したとおり、今まで、郵便公社の独占とされてきた1ポンド未満又は重量350グラム未満の書状送達分野については、2000年郵便サービス法に基づき、独占が廃止され、郵便サービス委員会が発行する免許が必要な免許分野に変わることとなった。

これを受けて、コンシグニアは、郵便サービス委員会に免許を申請し、これに対して郵便サービス委員会は2001年3月免許を交付した。

委員会は、この免許を交付するにあたり一定の条件を課している。主な条件は以下のとおり。

- ・英国内におけるユニバーサルサービスを確保すること
- ・主要サービスの料金については、今後2年間据え置くこと
- ・サービス水準を改善すること

もちろん、このコンシグニアに対する免許の交付は、コンシグニアの独占を認めるということの意味するものではなく、他の事業者であっても、郵便サービス委員会に免許を申請し、免許が交付されれば、1ポンド未満又は重量350グラム未満の書状送達分野において操業することが認められることとなる。しかしながら、現時点で直ちに他の事業者に免許を交付することを郵便サービス委員会は想定していないと考えられる。

そこで、今後いつの時点で免許分野への他事業者の参入を認めるのかといった郵便サービス委員会の具体的な戦略について、最後に概観する。

5 郵便サービス委員会の戦略

郵便サービス委員会は、コンシグニアに免許を交付するにあたり、今後の競争促進、サービス水準の改善等を見据えた戦略（BUSINESS PLAN）を公表しているため、以下、その内容について概観する。

（郵便サービス委員会の責務）

郵便サービス委員会は、均一料金でのユニバーサルサービスの確保及び郵便市場の競争促進という義務を負担する。従って、コンシグニアのサービスの中に、効果的な競争に直面していない分野がある限り、郵便サービス委員会がそのサービス

水準及び料金に関して規制圧力をかけていかなければならない。

しかしながら、ユニバーサルサービスの確保と郵便市場の競争促進という2つの目標の間には、明白な対立関係があるといえる。例えば、

- ・もし、コンシグニアが料金を引き下げ、あるいは、サービス水準を改善すれば、競合企業は市場に入りにくくなってしまう。
- ・コンシグニアが行うサービス品質の改善に支出が伴う場合、その費用分を料金に転嫁するかもしれない
- ・郵便を受け取る側の立場からは、配達頻度が多いこと、あるいは、なるべく早い時間の配達を求める。一方、差出側の立場からは、配達頻度の削減・遅い時間の配達・翌々日の配達などにより、費用を削減することができるなら、そちらを好む。
- ・競争市場にまったく規制がなければ、競合企業はより利益率の高い箇所でのいいとこ取りを行うことになり、コンシグニアは料金値上げかサービス品質の低下により対応することになってしまう。
- ・郵便市場への新規加入者には、郵便サービス委員会の監視からはずし、サービスを発展させるべきという意見がある。一方、郵便サービス委員会に、完全な状態での郵便サービスの確保、免許事業者のサービス水準の明確化、あるいは、郵便の社会環境的問題への貢献といったものを求める意見もある。
- ・多くの人々は、郵便サービス委員会に、コンシグニアがサービス品質・料金に関する目標を達成するほか、社会環境面からの要望にもこたえるサービスを提供するよう監督することを期待するだろう。しかしながら、これは、競合企業に比べて、コンシグニアに対する規制監督が重くなることとなり、コンシグニアへの不公平な

負担を負わせることになりかねない。

(郵便サービス委員会の目標達成に向けた戦略)

郵便サービス委員会は、このような相矛盾する目標に対する最適な解決方法を策定するために、幅広い分野にわたる協議・郵便市場の調査・コンシグニアの業務の理解に努めていくことになるだろう。

郵便事業者の動向、あるいは、利用者のニーズの変化というものを正確に把握するための具体的な戦略として、郵便サービス委員会は以下のとおり、時期を区切った3段階のプロセスを設けている。

【第一段階 ~2001年9月まで】

コンシグニアの提供するサービスの大部分の料金を据え置くと同時に、サービス水準の改善を求めていく。これと同時進行で、コンシグニアの業務に関する徹底的かつ詳細な評価を行う。この段階では、コンシグニアの既存のサービス分野に競争を導入する(他事業者に免許を付与する)ことは想定していない。なぜならば、ユニバーサルサービスの提供とコンシグニアの料金との関係を、正確に把握するのは、この段階では困難と考えられるからである。

【第二段階 2001年秋~2003年前半】

この時点で、中長期的にみた競争促進の手法に関する十分な情報を入手する。しかし、(A)研究・調査は継続するとともに、(B)コンシグニアの料金規制・サービス水準を具体的に設定することはしない。なぜならば、この時点ですべての問題を把握することはできないと考えられるからである。あくまでも競争導入に関する委員会の決定は、できるだけ慎重であるべきと考えている。

【第三段階 2003年3月～】

2003年3月までには、コンシグニアの業務あるいは競争が導入された場合の競争圧力に対する対応能力に関する十分な理解ができる。この段階から、具体的な料金規制手法の決定・サービス水準目標の設定・ユニバーサルサービスを維持しつつ競争を促進する最適な免許範囲などを決定していく。

郵便サービス委員会は、この3段階の戦略を以下の3つのプロジェクトを通じて推進することとしている。

<プロジェクト1 郵便事業者間の効果的な競争促進>

免許分野（1ポンド未満又は350グラム未満の書状）での競争導入における最適な手法の考察。

- ・ 免許条件（コンシグニアと同様のユニバーサルサービス提供義務を課す・特定サービスに限定・特定地域に限定など）
- ・ 免許分野の縮小（1ポンド未満又は350グラム未満という免許基準の縮小、DMなど特定の種別の開放）
- ・ コンシグニアの持つ郵便ネットワークの他事業者への公平な接続

主に重視すべきことは、どのような形で競争が導入されるとしても、その際にコンシグニアが健全な財務状況を維持することができるか否かということである。具体的に考慮すべき点として、以下の事項を挙げている。

- ・ ユニバーサルサービスコスト
- ・ （競争が促進された場合の変化も含む）現在の市場構造
- ・ （現在の免許範囲・コンシグニアの特権などを含む）競争を妨げる障壁

- ・ 新規事業者の範囲
- ・ 新規参入者に要求する効率性・サービス品質・料金
- ・ 新規参入者が事業を開始するまでに要する期限
- ・ 競争導入に対するコンシグニアの対応
- ・ 競争導入に伴う利用者の反応
- ・ 国際的な環境、EU指令・国際競争の激化・グローバルプレイヤーの登場など
- ・ 既に実行されている海外の郵便事業者の効率化、自由化

第一段階では、ユニバーサルサービスとコンシグニアの料金との関連性を完全に把握することは困難であることから、この時点ではコンシグニアの既存のサービス分野、すなわち免許分野への競争は導入しない。この問題に関して、郵便サービス委員会は、2001年5月までに、競争導入に伴うメリット・デメリットを調査した報告書を発行する予定である。

第二段階においても協議を継続し、2001年9月に、英国郵便市場の現状に最も適したメカニズムを策定する基礎となる分析結果を公表する。これは、言い換えれば、実際に委員会がコンシグニア以外の事業者に免許を付与することにより市場の開放を開始することができるということを意味する。

そして2002年の終わりには、将来のコンシグニアの料金・サービス水準を考慮した上での、更なる競争導入範囲に関する具体的な勧告を行うこととする。これは、第三段階の戦略に該当する部分といえる。

<プロジェクト2 ポストオフィスのサービス水準の設定及び実行>

サービス水準の設定は非常に重要であり、仮に達成できない場合には、損害賠償の原因になったり、あるいは郵便サービス委員会からの罰則の適

用もありうる。コンシグニアの免許条件には、2年以内に一定のサービス水準を達成することが含まれている（具体的な数値は不明）。さらに、郵便サービス協議会との協議の上、新たな評価指標及び損害賠償体系の確立することが求められている。

郵便サービス委員会は、現時点では認められていないサービスの遅延あるいは配達箇所ミスに対する賠償体系について今後検討することとしている。

< プロジェクト3 料金規制 >

郵便サービス委員会は、コンシグニアに対する免許条件として、免許付与後2年間にわたり、以下の2段階での料金規制をかける。

第一段階：免許分野で提供するサービスについては料金を据え置くこと。

第二段階：免許分野以外で提供するファーストクラス及びセカンドクラスの郵便については、小

売物価指数の増加分を上限として料金値上げを認めること。

この戦略を適切に遂行していくことにより、郵便サービス委員会は、均一料金でのユニバーサルサービスの確保及び郵便市場の競争促進という責務を負担していくことになる。

6 おわりに

上述してきたとおり、イギリスの郵便事業における新たな制度体系は開始されたばかりであり、例えば、免許分野への他事業者の進出に伴うユニバーサルサービスに与える影響がどれくらいあるのか、あるいは、郵便サービス委員会、郵便サービス消費者協議会といった新しく設置された機関が効果的に運営されていくのかといった事項を含む今後の動向を注視していく必要があるものと考えられる。