

イギリスにおける 郵政改革の実態と課題

— Royal Mail の民営化と Post Office の存続を中心として —

Current Conditions and Issues of the UK Postal Services Reform : Focusing on the Privatization of Royal Mail and the Closure of Post Office

野村 宗訓

The devices of postal services reform are mainly liberalization to open markets for new entrants and privatization to sell shares of state owned companies. National postal operators face financial difficulties after liberalization of the market, but they are designated as universal service providers.

After the separation of Royal Mail from the Post Office in the UK, the shares of Royal Mail were sold out, and the operations of the Post Office were franchised to community shops. The new entrant, whistl, which is a subsidiary of TNT Group in the Netherlands, began delivery service in London, Manchester and Liverpool. The market share of whistl is too low still, but will be increased to 42% by 2017. As the number of customers has decreased because of e-mail and e-commerce, the number of Post Offices has been declining since the 1980's, and now there are about 11,700. The number of Crown Post Offices is just 350, and the remaining shops are being franchised.

If privatized postal companies intend to develop new markets, they should search opportunities to make M&A and hire personnel who have careers in global companies.

Munenori Nomura

JEL : L870

キーワード : イギリス、郵便サービス、自由化と民営化、ロイヤル・メール、ポスト・オフィス

Keywords : United Kingdom, Postal services, liberalization and privatization, Royal Mail, Post Office

1 はじめに

1980 年代以降、世界的に郵政改革が推進されてきたが、その手法としては次の 2 つが含まれる。まず第 1 に、郵便事業の法的独占を緩和して、新規参入者を容認する自由化である。現実に信書以外のビジネス文書やカタログ・雑誌の他、ネットショッピングによる配達物の増加に伴って、宅配市場が急激に拡大している。第 2 に、独占的地位を保持してきた国有企業の組織を再編成して、株式売却を通して民間企業に移行させる民営化である。携帯電話などの機器の発達と電子メールの急速な普及により、既存国有企業の財務状況が悪化したため、その打開策として民営化が活用されている。

郵便事業者が提供するサービスには、各国で固有の業務が含まれているが、通常は郵便局における窓口業務（カウンター・サービス）と、郵便物の収集・仕分け・配達の主たる業務である。窓口では切手販売や書留などの郵便業務に加え、パスポートや自動車免許証の更新など、行政サービスの一部を含んでいるケースも見られる。また、金融や保険商品を取り扱う事業者もある。広域経済圏が確立されている欧州では、配達物に国内宛での小包・宅配のみならず他国向けの商品も多く含まれ、長距離トラックや飛行機を利用した物流セクターに発展している事業者も少なくない。

郵便事業は ICT 関連の技術革新によってニーズが変化しているため、サービス内容について見直す作業が不可欠である。とりわけ、e コマースやオンライン・バンキングが世界的なレベルで活用されているだけでなく、電子政府の構想も進展していることを考慮すると、既存郵便事業者は産業融合化を前提とした戦略を展開しなければならない状況に立たされている。もちろん過度な合理化による摩擦を回避する方策も求められるが、従来通りの理念に基づく郵政改革を標榜しているだけではビジネス・チャンスを失うことになる。

本稿では、新規参入者に市場を開放しながら、国有企業の改革を進めているイギリスに焦点をあてる。まず、Royal Mail の再編成と民営化の動向を把握した上で、次に配達市場における競争導入の状況を確認する。更に、公的サービスの性格を強く残している窓口業務を行ってきた Post Office の店舗閉鎖と、その後の対策について考察する。最後に、イギリスの実態と課題を通して、わ

が国への示唆を導き出す。

2 イギリス郵政改革の進展

(1) 市場開放と Royal Mail の再編成

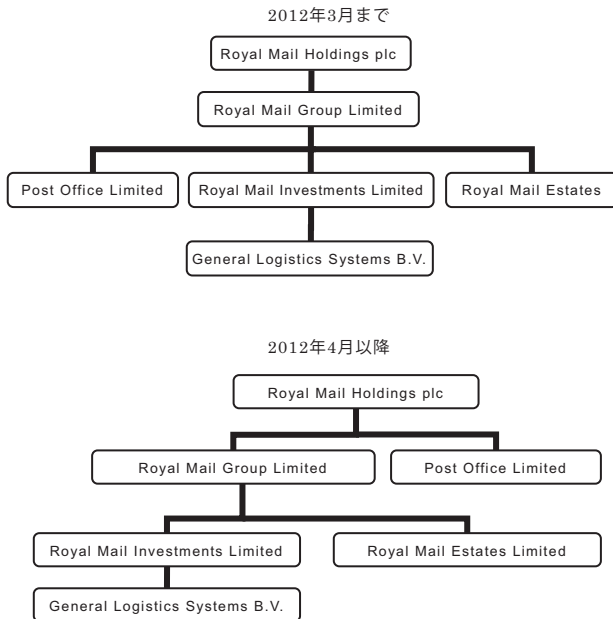
イギリスの郵政改革は EU 指令に従って自国市場を開放する自由化を推進してきたが、EU 内ではスウェーデンやフィンランドと並んで制度的な面での自由化達成は早かった。1990 年代から段階的に自由化が導入され、2006 年 1 月からは全国の戸別配達市場を対象とした完全自由化を実現している。既存郵便事業者である Royal Mail は「ユニバーサル・サービス・プロバイダー」として週 6 回の配達を義務付けられているが、新規参入者には制約が課されていない。

自由化と並行して国有企業の株式会社化も進められ、2012 年に法的組織は図 1 のように変更された。同年 3 月まで、Post Office Limited（以下、Post Office と略記）は Royal Mail Group Limited（以下、Royal Mail と略記）の傘下に置かれていたが、4 月から分離され、Royal Mail Holdings plc の直接の子会社となった。これは将来性の高い Royal Mail の民営化を円滑に進めるための再編成であった。親会社の株式を保有しているのは、依然として政府であるので、Post Office は政府系企業にあたる。

事業部門の観点から、Royal Mail はイギリス内で書状と小包・宅配を扱う UK Parcels, International & Letters (UKPIL) と、イギリス以外の欧州において業務を行う General Logistics Systems (GLS) とに分けられる。全従業員数は 16 万 2,000 人に達するが、その内訳は UKPIL が 14 万 8,000 人、GLS が 1 万 4,000 人となっている。表 1 に示される通り、前者のブランドとして、Royal Mail と Parcel Force Worldwide が使用される。GLS はドイツ、フランス、イタリアに子会社を持つ。

2011 年以降、Royal Mail の収益は改善傾向にあり、14 年 3 月末には 94 億 5,600 万ポンドであった。同様に営業利益も増加傾向をたどり、4 億 3,000 万ポンドに達した。収益の内訳を見ると、小包・宅配部門 51%、書状 37%、その他 12%となっている。

図 1 Royal Mail Holdings の再編成



(出所) Royal Mail Group Limited [2013] p.3.

表 1 Royal Mail Group の事業部とブランド

事業部門	ブランド	会社名
UK Parcels, International & Letters (UKPIL) イギリス	 	Royal Mail Group Limited Royal Mail Estates Limited Royal Mail Investments Limited
General Logistics Systems (GLS) 欧州		GLS German GmbH & Co. OHG GLS France S.A.S. GLS Italy S.p.A.
その他	施設経営 デザイン・コンサル ケータリング・サービス	Romec Limited (51% owned subsidiary) NDC 2000 Limited (51% owned subsidiary) Quadrant Catering Ltd (51% owned associate)

(出所) Royal Mail Group Limited [2013] p.64 の表に基づき筆者作成。

(2) Royal Mail の株式売却

電子メールとインターネットの急速な普及によって、伝統的な郵便業務は衰退傾向を示したことは周知の通りである。Royal Mail の財務状況は悪化していたが、その状況から脱却するために民営化が検討されることになった。2008年と2010年の2回にわたって、フーパー委員会報告書が公表されたが、その中で民間資本の導入が提案された¹⁾。

Royal Mail の民営化を円滑に進めるために、次の2つの条件が必要と考えられた。1つは Post Office の分離であり、もう1つは年金基金の債務切り離しである。Post Office については店舗閉鎖が続いているが、それについては後述する。約400億ポンドに達する年金の負債については、2012年に政府の管理下で Royal Mail Statutory Pension Scheme が扱うことになった。それと同時に、約280億ポンドの年金資産も政府に移転された。

2013年9月に、連立政権は株式の公開売却を通して民営化を進める決定を下した。その準備のために目論見書が公表され、Royal Mail の抱えるリスク要因や郵便業務の規制、政府との関係などの詳細が明らかにされた。売却の対象となったのは従業員持ち株10%と政府保有分30%を除く60%である。1株あたりの販売価格は330ペンスに設定された。10月の株式上場之际、個人では7倍、機関投資家では20倍の応募があり、売却収益は19億8,000万ポンドに達した。株式の内訳は表2の通り、個人17%、機関投資家43%の比率となっている。

表2 Royal Mail の株式所有

株主	株式	
	持ち株(百万)	所有比率
個人	172	17%
機関投資家	428	43%
従業員持ち株	100	10%
政府保有	300	30%
合計	1000	100%

(出所) Hough [2014b] p.8.

1) Hooper (et al) [2008], Hooper [2010].

(3) 株式売却後のガバナンス

株式売却が実施された後、誰が Royal Mail のガバナンスを握るのかという観点から、機関投資家の株主構成が注目された。2013 年 10 月の上場時における主要株主は 20 社であったが、11 月までに 4 社は持ち分を増やし、7 社がすべての持ち分を売却し、4 社が半分以下に減らした。14 年 1 月時点で 6 社が残り、全体で 12% のシェアであった。ヘッジファンドとみなされる株主は 4 社で全体の 6% を占めていた。この中で、The Children's Investment Fund Management (以下、チルドレンズと略記) の持ち分が 4.58% となり、政府の 30% と従業員持ち株の 10% に続き、第 3 位の座につくことになった。

株式が上場された以上、恣意的な操作ができるわけではないが、政府は長期的な投資を継続する主体こそが大株主になるべきとの見解を持っていた。政府と従業員の保有比率が 40% を占めているという点からは、Royal Mail のガバナンスが不安定化しているわけではないが、将来にこの比率は低下するかもしれない²⁾。逆に、チルドレンズが株式を買い集める可能性もある。労働党は 2015 年の選挙で政権復帰を果たしたならば、同社を再国有化すると明言している。また、スコットランド政府はスコットランド地域だけで公有化に戻す見解を表明しているのが実情である。

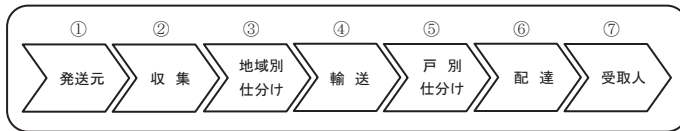
3 配達市場における競争導入

(1) 競争機会の創出と参入の可能性

Royal Mail の書状や小包は、基本的に図 2 のような流れで発送元から受取人に送られる。②の収集段階でポストや郵便局の窓口が受け付け場所になることは言うまでもない。新規参入者が配達市場に参入する場合、2 つの手法がある。1 つは「アクセス競争」であるが、参入者はアクセス料金を支払って Royal Mail の施設を一部、利用することになる。もう 1 つは図の①～⑦のすべての業務を参入者自らが行う「エンド・トゥ・エンド競争」であるが、これは Royal Mail との間で利用者を奪い合う直接的な競争になる。

2) 政府保有の株式は上場から半年間は売却できない規定が作られたが、既にその期間を過ぎているので、政府はそれらを売却することができる。従業員に割り当てられた株式については、3 年が経過した後には売却が可能になる。

図 2 配達市場のサプライチェーン



実際には、配達物は信書のような書状は少なく、商品カタログ、公的機関の発行する請求書や領収書、またはビジネス文書が多い。それらは大量発送するケースが多いので、ポストに投函することは手間になる。新規参入者が発送元へ出向いて、それらの配達物を自ら収集する方が、両者にとって合理的である。また、e コマースの定着により、インターネットで注文する商品の発送が急増している。ビジネス・モデルとしては「クリック・アンド・コレクト」と呼ばれるが、受取人は注文後、タイムラグを感じない程度での配達を望んでいる。

新規参入者はそのようなニーズに対応することを目指しているので、当然のことながら過疎地よりも都心部に拠点を置くことが多い。地方自治体の発送する文書類は配達先が特定の地域に限定されるので、参入者にとっては魅力がある。とりわけ、人口密度の高い都市は有力な候補地となる。欧州のように広域経済圏が成立しているところでは、他国へ配達される書類や商品も多いために、必然的に参入者はグローバルな経営スタイルの事業者が優位性を持つ。

(2) オランダ TNT の参入

参入者は主として、e コマースで注文された商品や地方自治体及びエネルギー会社が個別に送付する文書の他、B2B の書類を配達する業務を行っている。2011 年のイギリス配達市場における主要事業者の売上高とそのシェアは表 3 の通りである。

郵便市場の完全自由化後に Royal Mail に対する効果的な競争者となっているのは、オランダ TNT グループの子会社 TNT ポストである。TNT グループはオランダの郵便会社であるが、2011 年に郵便部門 PostNL と宅配部門の TNT エクスプレスに再編成された。他国で業務を行う時には、TNT ポスト

表 3 イギリス配達市場における事業者の売上高 (2011 年)

企業名	売上高 (百万ポンド)	シェア
Royal Mail	7,167	65.9%
TNT UK	791	7.3%
UPS UK	669	6.2%
Yodel	616	5.7%
UK Mail	400	3.7%
Geopost UK	328	3.0%
City Link	307	2.8%
Hermes UK	261	2.4%
Fedex UK	190	1.7%
DHL Express	144	1.3%
合計	10,873	100.0%

(出所) Consumer Focus [2013] p.9 の表に基づき筆者作成。

の名称を使用してきたが、2014 年に各国でのブランド力をつけるために、イギリスでは whistl、ドイツとイタリアでは、それぞれ Postcon、Nexive という新しい社名に変更した³⁾。

Royal Mail が全国に 11 万 5,000 本のポストを設置しているのに対して、新規参入者である whistl はポストを持っているわけではない。理論上、Royal Mail にアクセス料金を支払って、ポストと仕分け施設の一部を使用することはできるが、最終料金を抑制する方針から、2012 年にエンド・トゥ・エンド競争を選択した。whistl のビジネス・モデルは、特定の企業や公的組織と契約して、戸別配達を行うものである。いわゆる B2C であるので、ポストを介さずに収集できる。

ユニバーサル・サービス・プロバイダーである Royal Mail は全国で 2,900 万の宛先に、週 6 回の頻度で配達している。参入者の whistl は 2012 年にロンドンで実験的に参入し、現在はマンチェスターとリバプールにまで業務を拡張している。3 都市の配達先数は 120 万軒で、そのシェアは 0.4% に過ぎない。

3) whistl の社名は「ホイッスルを吹く」という意味の whistle から決められたが、新しい市場で活発に動き、「ノイズ音を出す」というニュアンスも入っている。それとは対照的に、「口笛を吹く」ように利用者を楽しい気分を味わってもらおうという狙いも込められているようである。スペルの最後の「e」はロゴとして「i」の上部の「・」部分に充てられているが、それは口笛を吹く「口」として描かれている。

しかし、whistlによれば2017年にはシェアを42%にまで引き上げるという計画が出されている。主要な契約先は地方自治体、金融機関、エネルギー会社などであるので、人口密度の高い大都市圏をターゲットにしていることは言うまでもない。

ロンドンに次ぐ大都市はバーミンガムであるが、whistlが参入するエリアとしては含まれていない。その理由は、人口密度の点で優位性がないと判断したと考えられる。表4で見ると、マンチェスターとリバプールは人口では両都市の合計でもバーミンガムの103万人を下回るが、各々の人口密度はバーミンガムよりも高くなっていることがわかる。配達手段として、戸別配達についてはバン・タイプの自動車か自転車を中心となるが、燃料費と人件費のいずれからもマンチェスターとリバプールの方が魅力のある市場とみなされる。更に、マンチェスターは国内で人口成長率が最も高い都市として注目されている。

表4 イングランド中西部3都市の人口・面積比較

都市名 / 都市圏	人口 (千人)	面積 (km ²)	人口密度 (人)
バーミンガム	1,037	268	2,655
広域 ウェスト・ミッドランズ	2,655	902	2,945
マンチェスター	499	116	4,313
広域 グレーター・マンチェスター	2,629	1,276	2,061
リバプール	445	112	3,981
広域 マージーサイド	1,353	645	2,099

(出所) Office for National Statistics 公表資料に基づき筆者作成。

4 郵便局窓口業務の存続可能性

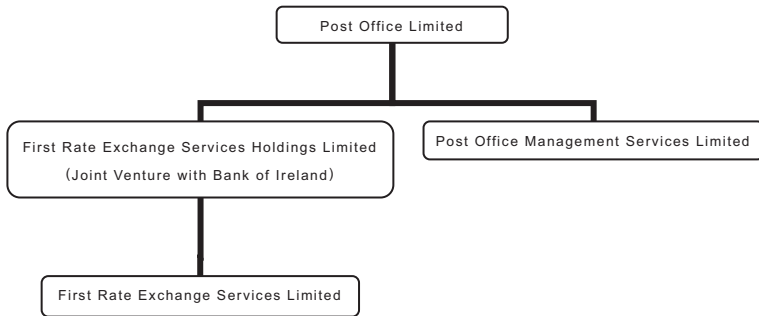
(1) Post Office の組織と業務

郵政事業において Royal Mail が配達業務を担ってきたのに対して、Post Office は窓口業務を行ってきた。Royal Mail は前述の通り、2013年10月に株式売却に踏み切ったが、Post Office は分離された上で、まだ政府の所有下に置かれている。郵便市場の自由化に伴い、窓口業務でも効率性の追求が大きな課題となっているが、Post Office は全国大のネットワークを維持する役割を担っているため、安易に店舗を閉鎖できないというジレンマに直面してきた。

Post Office の組織は図 3 のようにシンプルである。主要業務は、①郵便と小売り業、②金融関連サービス、③行政サービス、④テレコムに区分される。それらの業務別の収益は表 5 に示される通りである。2012 年度の収益は 12 億 3,400 万ポンドであるが、2 億 1,000 万ポンドの政府補助金が含まれている。それを除くと、郵便と小売り業 40%、金融関連サービス 28%、行政サービス 16%、テレコム 12%、その他 4%の構成比となる。近年、金融関連サービスが好調である。

2002 年から隣国のアイルランド銀行とのジョイント・ベンチャーにより、First Rate Exchange Services Holdings Limited を設立し、為替取引や海外送金、クレジット・カードなど、新たなサービスを充実させている。Post Office

図 3 Post Office の組織



(出所) Post Office Ltd. [2013] p.42.

表 5 Post Office の業務別収益 (2012 年度)

	収益 (百万ポンド)	直接費用 (百万ポンド)	純収益 (百万ポンド)
郵便と小売り業	409	5	404
金融関連サービス	281	1	280
行政サービス	164	30	134
テレコム	129	85	44
その他	41		41
小計	1,024	121	903
ネットワーク補助金	210		210
合計	1,234	121	1,113

(出所) Post Office Ltd. [2013] p.69.

は国有企業であるが、他国の銀行と協力関係を強化している点は注目される⁴⁾。政府のフロント・サービスとして、パスポートの更新手続きや駐車違反の罰金、混雑税の支払いなどが含まれる。一部の郵便局では、釣りを楽しむためのフィッシング・ライセンスなど、地域性の強い商品も取り扱っている。窓口業務で提供されているサービスを細分化すると、実に 170 にも及ぶ。

(2) Post Office の店舗閉鎖

Post Office の店舗数は表 6 の通り 1980 年代以降、一貫して減少傾向をたどっている。最盛期の 1964 年には 2 万 5,000 にも及んだが、それと比較すると現在は半数以下の 1 万 1,696 になってしまった。郵便局数の減少は、電子メールの普及に伴う郵便物の減少のみならず、デジタル化に伴う他の業務の変容にも起因している。過去に Post Office は公共料金の支払いと年金や福祉手当の受け取り窓口としても重要な機能を持っていたが、それらは銀行やイン

表 6 Post Office の店舗数推移

年	直営店	委託店	その他	合計
1982	1,573	20,832		22,405
1983	1,567	20,734		22,301
1984	1,559	20,499		22,058
1985	1,553	20,110		21,663
1986	1,509	19,796		21,305
1987	1,503	19,708		21,211
1988	1,499	19,572		21,071
1989	1,493	19,537		21,030
1990	1,339	19,532		20,871
1991	1,167	19,471		20,638
1992	1,019	19,141		20,160
1993	917	19,041		19,958
1994	800	18,982		19,782
1995	699	18,908		19,607
1996	653	18,761		19,414
1997	606	18,645		19,251
1998	601	18,407		19,008

年	直営店	委託店	その他	合計
1999	600	18,175		18,775
2000	598	17,743	52	18,393
2001	597	17,199	50	17,846
2002	589	16,916	79	17,584
2003	576	16,483	180	17,239
2004	560	15,211	190	15,961
2005	541	13,884	184	14,609
2006	495	13,618	263	14,376
2007	458	13,448	313	14,219
2008	403	12,748	416	13,567
2009	373	10,776	803	11,952
2010	373	10,599	933	11,905
2011	373	10,468	979	11,820
2012	373	10,428	1,017	11,818
2013	373	10,342	1,065	11,780
2014	350	10,255	1,091	11,696

(出所) Hough [2014a] p.8.

4) Post Office は過去に Giro Bank という銀行部門を保有していたが、1990 年に分離・売却した。従って、金融関連サービスに関するノウハウは持っていたと判断できる。

ターネットで対応できるようになった。全国レベルの週あたりの来店者数は 2005 年に 2,800 万人であったが、現在は 1,800 万人にまで減少している。

2013 年 3 月の従業者数は 7,886 人で、その中で直営店 (Crown Post Office) に属するのは 4,511 人である。現在、存続する 1 万 1,696 店舗のうち、直営店は都市部における 350 店に過ぎない。約 1 万店については、Co-op、Spar、WH Smith など小売り業者に委託したフランチャイズ店と個人経営の民間受託郵便局 (Subpostmasters) である。その他の約 1,000 店については、過疎部の集落で特定日の一定時間のみ開業するパートタイム型店舗や、地域の集会所などを借りて近隣郵便局から出張して営業するサテライト型、移動可能なバン・タイプの自動車によって業務を行うモバイル型が含まれる。

(3) 「相互扶助」による店舗維持

2000 年以降、Post Office は赤字状態にあり、実質的に政府からの補助金に依存している。政府は 2007 年に、約 2,000 局の閉鎖を提案し、総数で 1 万 2,000 ほどに減らす計画を明らかにした。これは民間銀行の大通りに面した主要な店舗が、1 万 1,000 に及んでいる点を参考にして導き出された数字である。そのようなドラスティックな提案をしながらも、同時に政府は郵便局のアクセスに関して、以下のような一定の基準を明示している⁵⁾。

- ① 全国で人口の 99% が 3 マイル以内で郵便局を利用できるようにする。
- ② 全国で人口の 90% が 1 マイル以内で郵便局を利用できるようにする。
- ③ 都市部の貧困地域で人口の 99% が 1 マイル以内で郵便局を利用できるようにする。
- ④ 都市部全体で人口の 95% が 1 マイル以内で郵便局を利用できるようにする。
- ⑤ 過疎部全体で人口の 95% が 3 マイル以内で郵便局を利用できるようにする。
- ⑥ 郵便番号地域の人口の 95% が 6 マイル以内で郵便局を利用できるようにする。

このように利用者保護の視点が尊重され、明確な指針が策定されていたので、店舗閉鎖は続いているが、一定の歯止めがかけられたと言える。その後、

5) Hough [2014a] p.3.

店舗閉鎖に対する本格的な対策として、「相互扶助」(mutualisation)がキーワードとして提案された。2011年6月に「郵政サービス法」(Postal Services Act 2011)が制定され、Post Officeの所有権を相互扶助に基づく適切な運営主体(a relevant mutual)に移転することが認められた。そのような方針が明確化され、「コミュニティ・ショップ」(community shop)を通じたサービス維持が可能になった。赤字から脱却できない場合や、後継者探しの点で行き詰まっている場合に、相互扶助の観点から地元コミュニティが救済することで、郵便事業を新たな形態で残すことができる。

円滑な店舗引継ぎができるように、2003年～11年までは「ネットワーク補助金計画」として、年間1億5,000万ポンドが支出されてきた。政府は10年11月に、11年～15年に13億4,000万ポンドの基金を支出し、郵便局の存続を支援する計画を公表した。12年10月には「ネットワーク転換計画」(Network Transformation programme)が発表され、Post Officeを大規模な「POメインズ」と小規模な「POローカルズ」に区分して、一層効率的なサービス提供ができるようにしようとした。POメインズを3,000～4,000店、POローカルズを4,000～5,000店にする計画であった。更に、「コミュニティ支店基金」(Community Branch Fund)を創設して、インターネットによる情報提供と店舗開設を支援する態勢を整えている⁶⁾。

(4) 教会内での Post Office の維持

現実問題として、銀行が立地していない過疎地が多い点や、インターネットの操作に不慣れな高齢者も少なくない点から、コミュニティ・ショップという新たな形で郵便局業務を継承することは望ましい。更に、人口密度の低い町でも年金受給者が存在する点を考慮すると、店舗閉鎖は可能な限り抑制することが求められている。しかし、Post Officeと民間受託郵便局との間の契約は、個別の事情が反映されるために複雑な内容にならざるを得ない。民間受託郵便局長全国同盟(National Federation of SubPostmasters: NFSP)も組織化さ

6) 売却対象となっている物件を斡旋する専門のプロカーや、社会的企業として存続させる手法を指導するコンサルも出現している。

れ、安定経営を志向してきたが、近年、その運営が極めて困難となっている。

Post Office の店舗閉鎖が議論される中で、地域社会に郵便局を残すために地元の教会が支援に動いた事例をあげることができる。これは過疎地ではなく、大都市圏ロンドンの住宅地、ウエスト・ハムステッドの教会である。セント・ジェームス教会 (St James' Church) の牧師 (Revd Andrew Foreshew-Cain) は、地元の郵便局長の退職に伴い、地域から郵便局がなくなることを避けるために、教会の一部を改造して店舗にする構想を描いた。工事着工に至るまで、Post Office をはじめ、地元自治体、教会関係者との協議を重ね、発案からおよそ 2 年後の 2014 年 8 月に店舗を開業するに至った。

資金源は公表されていないが、前述した「コミュニティ支店基金」を申請した事実は明らかにされていない。ホームページ上では、教区の教会協議会から支援を受けたことが記されている (With the support of the Parochial Church Council, a business plan was prepared for the Post Office, followed by a lengthy and in depth interview presentation.)⁷⁾。このように公的サービスを提供する郵便局が教会内部に設置されたのは、イギリスで初めてのことである。店内 (教会内) にはカフェとショップが併設されているのに加えて、幼児が室内で遊ぶことのできるコーナーも備え付けられている。このように郵便局が地域社会密着型のスペースに組み込まれた点は、今後の改革を進める上で参考になる。

5 郵便・物流市場の競争移行に伴う課題

(1) 競争監視と利用者保護

郵便市場に自由化を適用する政策は、EU レベルで 1990 年代から検討され、97 年の第 1 次指令、2002 年の第 2 次指令、08 年の第 3 次指令に基づき、段階的に市場開放が推進された。2010 年から加盟 16 カ国が完全自由化を実現し、12 年にはすべての加盟国で自由化が達成された。この間、EU 議会と理事会が制度設計に尽力したが、運用に関しては域内市場サービスを担当する部署が

7) 原文は以下を参照。http://www.thesheriffcentre.co.uk/about-us/

あたっている。競争監視については、大きな問題が起こらない限り、基本的には加盟国の競争政策当局が担当する。

イギリスでは競争市場総局（Competition and Markets Authority）が独禁政策の立場からの監視役としての機能を持っているが、この組織は全産業をカバーするところである⁸⁾。消費者保護の立場から活動しているのは、Consumer Futures という組織である。過去に、National Consumer Council や Consumer Focus という名称で活動してきたが、郵便分野でも積極的にデータを収集して多くの報告書を公表してきた。郵便市場専門の監視機関としては、OFCOM と呼ばれる独立規制機関が存在する⁹⁾。OFCOM はエンド・トゥ・エンド競争やアクセス料金を監視することにより、利用者保護の立場から様々な提言を行っている。それ以外に、Royal Mail と Post Office の財務状況や組織形態を中心に調査する組織として、会計検査院（National Audit Office）も重要な役割を果たしている。

これまでの規制機関の役割は Royal Mail の民営化と Post Office の店舗閉鎖に焦点があてられてきた。今後、再編成後の Royal Mail が新規参入者などのような競争を展開するべきか、あるいは Royal Mail の M&A が市場支配力の観点から問題が生じていないかなどを検証する作業も増えてくるであろう。また、Post Office に関しては政府の補助金支出が妥当であるのか、過疎部の利用者に不利益を与えないように、公的サービスへの支援策はどうあるべきなのかなどについて提言していく必要がある。

(2) 競争対応を意識した経営戦略

Royal Mail の取締役会は 11 名から構成されている。表 7 から明らかなように、ほとんどのメンバーが 2009 年～10 年に、親会社である Royal Mail Holdings に着任している。これは前述したフーパー委員会報告書が公表された時期と符合する。この点から、民営化後の経営に寄与できる人材が既に指名

8) 2013 年 10 月に競争委員会（Competition Commission）と公正取引庁（Office of Fair Trading）が統合され、14 年 3 月から本格的な業務が開始されている。

9) 母体は電気通信庁（OFTEL）であるが、2011 年から郵便委員会（Postcom）の機能を吸収して、役割が拡充された。

表 7 Royal Mail 取締役の着任時期と経歴

氏名	年齢	Royal Mail Holdings 着任	Royal Mail Group 着任	取締役着任	前任企業・銀行・省庁など
Donald Brydon, CBE	69	2009年1月27日	2012年4月1日	2013年9月6日	Barclays Group/ BZW Investment Management/ AXA Group/ AXA Investment/ AXA Framlington
Moya Greene	60	2010年7月15日	2012年4月1日	2013年9月6日	Minister for Transport Canada/ Canadian Imperial Bank of Commerce/ Bombardier/ Canada Post Corporation
Orna Ni-Chionna	58	2010年6月1日	2012年4月1日	2013年9月20日	McKinsey & Company
Matthew Lester	50	2010年11月24日	2012年4月1日	2013年9月6日	ICAP plc/ Diageo plc
Mark Higson	58	2007年11月5日	2012年4月1日	2013年9月20日	BPB plc/ Courtaulds plc/ HJ Heinz/ British Aerospace
John Allan	65	-	2013年1月14日	2013年9月20日	Dixons Retail plc/ Ship Midco Limited (trading as WorldPay Limited)/ Barratt Developments plc
Jan Babiak	56	-	2013年3月1日	2013年9月20日	EY
Nick Honler	55	2010年4月1日	2012年4月1日	2013年9月20日	Scottish Power/ E.ON UK plc/ MD Powergen Energy Trading Limited
Cath Keers	49	2010年6月1日	2012年4月1日	2013年9月20日	02 UK/ Next/ Sky TV/ Avon/ Thorn EMI
Paul Murray	52	2009年8月1日	2012年4月1日	2013年9月20日	Qinetiq plc/ Carlton Communications plc/ LASMO plc
Les Owen	65	2010年1月27日	2012年4月1日	2013年9月20日	AXA Asia Pacific Holdings Limited/ AXA Sun Life plc/ Global AXA Group/ AXA's Asian Life Insurance

(出所) Royal Mail plc. [2014] pp.39-40 に基づき筆者作成。

されていたものと判断できる。着任以前のキャリアを見ると、多くの取締役が複数の企業での実績を積んできている。業種は製造業、物流業、銀行・保険の他、電力や水道などの公益企業など、まちまちである。注目するのはカナダの郵政公社の総裁を務めた経験者が、最高経営責任者に就いている点である。

郵便市場は ICT 技術の発展に伴い大きな変革に直面してきた。とりわけ、インターネットの普及が産業融合化を加速化させ、物流市場や金融市場におけるビジネス・チャンスを拡大している。Royal Mail の経営陣はチームとして競争環境に対応できるように、民間企業で経験を積んできた人材を集めたことがわかる。郵便市場が他業種と融合化している現実を考慮すると、このような多様な人材を経営者層にそろえることは重要であろう。一見すると統一性がないように思えるが、それぞれが会計や財務、マーケティングなど、今後の新会社の収益を確保する点で貢献できる人材である。

しかし、欧州における他の国有郵政事業者が 2000 年代初めには競争対応型の経営戦略を展開していたのと比較すると、Royal Mail は 2012 年の再編成後になったため、大幅に出遅れたと言わざるを得ない。とりわけ、物流部門に属す企業の M&A で急成長しているオランダの TNT グループやドイツのドイッチェ・ポスト DHL のグローバル化に追随するには、相当な努力が求められる。両社は後述するように、大型機を利用した国際便から最新技術を搭載した輸送手段での地域内配達まで、効率性を追求しながら市場開拓を続けている。

(3) ビジネス・モデルの転換

郵便事業は伝統的に労働集約的と考えられてきたが、それは信書を中心とする書状配達を捉えた表現である。もちろん製造業のように技術革新の導入が売上高や費用削減に大きな効果をもたらすとは考えにくい。が、郵便・物流市場において、いくつかの変革が見られるのも事実である。

まず第 1 に、「クリック・アンド・コレクト」に対応できる設備が必要になる。一般的には、鉄道駅やスーパーなどの商業施設にコインロッカーのような大型ボックスが設置され、バーコード読み取り機とカード決済機が併設される。これは発送時にも使えるので利便性は高い。また、不在時の再配達という手間

が省けるので、輸送コストと人件費を抑制できる。事業者によって、ネーミングは異なるが、スマートボックス、パックステーション、アマゾンロッカー、バッファーボックスなどが知られている。

第 2 に、国際市場を対象とする以上、航空機を保有することが不可欠となっている。それに伴って貨物基地を備えた空港を利用することになる。オランダ TNT エクスプレスは 37 機、ドイツのドイッチェ・ポスト DHL は 25 機の自社機を活用している¹⁰⁾。前者はベルギー・リエージュ、後者はドイツ・ライプチヒをハブとして、国際貨物を効率的に輸送している。このような大手物流企業は、他社への委託や倉庫管理も含めたロジスティクス業務を効率的に行うことができる。

第 3 に、配達手段として新しい機器を導入している点あげられる。これはメディアが注目することによる PR 効果を狙っている面もあるが、whistl の「エアウィール」は都心部で交通渋滞に巻き込まれない乗り物として注目をあびている。また、ドイッチェ・ポスト DHL は実験的に「パーセルコプター」という独自の「ドローン」を用いて、ドイツ北部の離島に医薬品を運んでいる。いずれも小型機械であるのでコストは高くない¹¹⁾。

これらの 3 点のすべてに関して、Royal Mail の取り組みは遅れている。これは前述した競争対応型の経営陣がそろったのが 2010 年であり、組織再編成が完了したのが 2012 年であったことと無関係ではない。オランダ TNT グループやドイッチェ・ポスト DHL の他、アマゾンやグーグルのような世界的な規模で成長している企業とも競合関係に立っている以上、国有時代の郵便・小包配達からビジネス・モデルを速やかに転換し、独自の強みを発揮できる分野を開拓する必要がある。

10) TNT エクスプレスは BAe146-200/300 QT を 16 機、B737-300 SF/400 を 13 機など、ドイッチェ・ポスト DHL は B757 を 11 機、A300-600 を 14 機、保有している。

11) 紙幅の制約からそれぞれの写真は割愛するが、両社のホームページ上で確認できる。共通しているのは低炭素社会の実現に適しているという点である。

6 結び

イギリス郵政改革では、Royal Mail については宅配・物流市場において成長する潜在力があるので、株式売却を通じた民営化に踏み切った。Royal Mail を民間企業に移行させ、グローバル化している物流市場で国際競争力をつけることが意図された。それに対して、Post Office には投資家を惹きつけるだけの魅力が少ないという理由から、国有状態が維持されている。しかし実際には、民間のスーパーや小売りショップに運営を委託しているだけではなく、資産の売却も認められているので、広義の民営化を適用したことになる。

国有企業の再編成を進める過程において、Royal Mail と Post Office を分離する措置が講じられたが、この点についての評価は分かれるところである。Royal Mail の効率性追求を徹底的に推進する点にプライオリティを置くのであれば、両組織の別会社化が必須となる。逆に、内部相互補助を継続するためには、配達部門と窓口部門を同一組織下に置いておく必要がある。わが国でも、この点について議論を重ねた結果、法律改正により配達業務と窓口業務を統合した経緯がある。

欧州レベルで郵便・物流市場を捉えると、郵便事業者が配達市場で生き残るのであれば、地理的市場の拡大と宅配市場へのシフトに対応する必要性が高いことが明らかになる。既に、多数の宅配事業者が存在するので、後発の日本郵便はフォロアーになるが、全国のネットワークを既に持っている点では強みがある。今後は、ICT をうまく取り込んだ上で、簡明な料金体系を作り、リピーターを生み出す営業力が求められる。アジア・オセアニアでグローバル化を狙った国際 M&A も動き始めているが、長期的に利益を生み出せるのかを判断することが重要である。そのためには取締役クラスに様々な分野で経験を積んだ、国際的な知見を持った人材が不可欠である。

窓口業務については、いずれイギリスのように採算性を基準に、日本郵便が維持する店舗と外部に委託する店舗を区別しなければならない状況に至る可能性もある。わが国ではコンビニがコミュニティ・ショップの機能を果たしているので、イギリス型の改革を進める必要はないという意見もあるだろう。しかし、コンビニは純民間企業であり、地域活力の振興を最優先するコミュニ

ティ・ショップとは拠り所となる発想がまったく異なる。コンビニ形態では商品の売上げが伸び悩み、不採算経営に陥った段階で、フランチャイズ契約は破綻し、即座に店舗閉鎖を決定するであろう。今後、地域密着型の郵便事業を模索しているイギリスのように、地元自治体を中心とするステークホルダーが協力して、利用者の利便性を損なわない運営手法を考慮しなければならない。

<付記>本稿は一般社団法人・通信研究会の資金、及び関西学院大学産業研究所・共同研究プロジェクトの支援に基づく研究成果の一部である。

参考文献

- Booth, L. and D. Hough [2014], 'TNT Post and Royal Mail: end-to-end competition in postal services,' SN06935, Commons Library.
- Citizens Advice, Citizens Advice Scotland and the Consumer Council for Northern Ireland [2014], *Delivering satisfaction: Complaint handling in the postal market*.
- Consumer Focus [2013], *Consumer Focus response to Ofcom consultation in relation to 'end-to-end competition in the postal sector*.
- Copenhagen Economics [2010], *Main Developments in the Postal Sector (2008-2010)*.
- Copenhagen Economics [2014], *The consumer impact of competition in the UK postal market*.
- Department for Business, Innovation and Skills [2010], *Securing the Post Office Network in the Digital Age*.
- Department for Business, Innovation and Skills [2011], *Building a Mutual Post Office*.
- Department of Business, Innovation and Skills [2013], *ROYAL MAIL: MYTH-BUSTERS*.
- Department of Business, Innovation and Skills, the Local Government Association and Post Office Ltd. [2013], *The Local Authority and Post Office Ltd. Pathfinder Programme: An Evaluation of Strategic Engagement*.
- Department of Trade and Industry [2007], *The Post Office Network: Government Response to Public Consultation*.
- ECORYS [2005], *Development of competition in the European postal sector*.

- European Regulators Group for postal services [2014a], *ERGP Report on End-to-end Competition and Access in European Postal Markets*.
- European Regulators Group for postal services [2014b], *ERGP Report on Indicators on the Postal Market*.
- Hooper, R. (et al) [2008], *Modernise or decline: Policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom*, Cm 7529.
- Hooper, R. [2010], *Saving the Royal Mail's universal postal service in the digital age: An Update of the 2008 Independent Review of the Postal Services Sector*, Cm 7937.
- Hough, D. [2014a], 'Numbers of Post Office branches,' SN02585, Commons Library.
- Hough, D. [2014b], 'Privatisation of Royal Mail plc,' SN06668, Commons Library.
- Hough, D. [2014c], 'The Post Office: recent developments,' SN06718, Commons Library.
- National Audit Office [2014], *Royal Mail Privatisation*.
- National Federation of SubPostmasters [2009], *Six Steps to a Sustainable Post Office Network*.
- Postcomm [2007], *Annual Report 2006/07*.
- Post Office Ltd. [2012], *The Post Office Network Report 2014*.
- Post Office Ltd. [2013], *Annual Report and Financial Statements 2012-13*.
- Royal Mail Group Limited [2013], *Annual Report and Financial Statements 2012-13*.
- Royal Mail plc. [2014a], *Annual Report and Financial Statements 2013-14*.
- Royal Mail plc. [2014b], *Direct Delivery: A Threat to the Universal Postal Service Regulatory Submission to Ofcom*.
- Wik [2013a], *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*.
- Wik [2013b], *Review of Postal Operator Efficiency*.
- 中里孝 [2013], 「欧州の郵政改革—イギリス、ドイツ、スウェーデン—」『レファレンス』
- 野村宗訓 [2008] 「郵政民営化とユニバーサル・サービスの維持」『産研論集』第 35 号.
- 野村宗訓 [2011] 「相互扶助に基づくイギリス郵政改革—コミュニティ・ショップの可能性—」『通信 耀 (かがやき)』第 438 号.
- 野村宗訓 [2014] 「北欧郵政民営化と物流セクターの成長—電子商取引の影響を中心として—」『経済学論究』第 68 卷 第 3 号.