

欧州の郵政改革  
—英国、ドイツ、スウェーデン—

中 里 孝

- ① インターネット等の電子的代替手段の普及に伴う郵便物の減少圧力は先進国に共通する課題となっている。
- ② EU加盟国では、EU郵便指令に基づく郵便市場の自由化を背景のひとつとして、郵政事業に係る改革が行われている。
- ③ EUの郵便政策の目標は、郵便サービスの単一市場を形成すること、および良質なユニバーサルサービスを確保することにある。これらの目標は、各国の郵便事業者によって独占されてきた郵便市場を、EU郵便指令の枠組みに基づいて段階的かつ統制された方法で自由化し、競争を導入することによって追い求められる。
- ④ EU加盟国のうち、域内郵便市場の95%を占める16か国で2010年12月31日までに郵便市場の完全自由化が行われ、さらに、2012年12月31日をもって、その他11か国について完全自由化までの猶予期間が終了している。
- ⑤ 英国のロイヤル・メールは、政府100%保有の株式会社であるが、2011年郵便サービス法によって、株式の90%までの民間への売却が可能となった。ただし、株式の少なくとも10%は従業員が保有することとされた。
- ⑥ ドイツは、株式会社化されたドイツポストが、度重なるM&Aによって世界有数の国際物流企業となっており、政府系金融機関による株式保有割合は、25.5%になっている。また、ドイツポストの傘下にあったポストバンクは、株式上場ののち、2010年に大手民間銀行であるドイツ銀行の子会社となっている。郵便局ネットワークについて、ドイツポストは、直営郵便局を廃止して委託化する方針を決定している。
- ⑦ スウェーデンの郵便事業者は、2009年にデンマークの郵便事業者と合併した。合併によって誕生したPosten Norden(現PostNord)の株式の60%をスウェーデン政府が、40%をデンマーク政府が保有しているが、議決権ベースでは50対50となっている。スウェーデンでは伝統的な郵便局は全廃されている。
- ⑧ 郵政政策を考えるうえで重要な点は、郵便局以外のサービスも含めたうえで、生活に最低限必要な物流・金融サービスに国民がアクセスできる環境が整っているか否かを精査したうえで、郵便局ネットワークをどのように位置付けるかという点である。

# 欧州の郵政改革

## —英国、ドイツ、スウェーデン—

前 国土交通課 中里 孝

### 目 次

はじめに

#### I 欧州連合 (EU)

- 1 欧州連合 (EU) の郵便政策
- 2 郵便市場の自由化の流れ

#### II 英国

- 1 概要
- 2 郵便市場の自由化
- 3 郵便局ネットワーク
- 4 郵便局の金融サービス
- 5 近年の改革動向

#### III ドイツ

- 1 概要
- 2 郵便市場の自由化
- 3 郵便局ネットワーク
- 4 郵便局の金融サービス

#### IV スウェーデン

- 1 概要
- 2 郵便市場の自由化
- 3 郵便局ネットワーク
- 4 郵便局の金融サービス

おわりに

## はじめに

我が国では、平成 24 (2012) 年 4 月に「郵政民営化法等の一部を改正する等の法律」(平成 24 年法律第 30 号) が成立し、これに基づき、平成 19 (2007) 年 10 月の郵政民営化の際に分社化されていた郵便事業株式会社と郵便局株式会社が平成 24 (2012) 年 10 月に統合し、郵便事業と郵便局の運営を担う日本郵便株式会社が誕生した。また、東日本大震災からの復興財源の一部に政府が保有する日本郵政株式会社の株式の売却益が充てられることとなり、復興財源捻出の観点からも日本郵政グループの収益力の向上が期待されている。ただし、郵便物の取扱量は右肩下がりであり、ゆうちょ銀行およびかんぽ生命 (以下、金融 2 社) 頼みの収益構造となっている。その金融 2 社についても業務範囲の制約もあり、事業規模が縮小傾向にあるが、政府の間接出資を維持したまま新規事業に参入し、業務範囲を拡大することに対しては、民間の金融機関から「暗黙の政府保証」による「民業圧迫」との批判が大きく、また、新規事業への参入が認められたとしても、十分な収益をあげられる事業に成長させられるかどうか定かではない。<sup>(1)</sup>

インターネット等の電子的代替手段の普及に伴う郵便物の減少圧力は先進国に共通する課題となっている<sup>(2)</sup>。また、EU 諸国については、EU 郵便指令に基づく郵便市場の自由化を背景とした郵便事業の改革が行われており、郵便局の金融サービスのあり方も変化している。本稿では、郵便物の取扱量が世界第 1 位の米国、第

2 位の日本に次ぐ、ドイツ (第 3 位)、英国 (第 4 位)、および、郵便局の全廃やデンマークの郵便事業体との合併といった特色ある改革を行っているスウェーデンを取り上げる。また、EU 諸国の改革を理解する前提として EU 全体の政策についても概観する。

なお、我が国では一般に、公社等を「株式会社化」することをもって「民営化」とみなされているが、英国では、政府保有株を民間に放出することをもって「民営化 (Privatisation)」と表現されることが多い。欧州では郵便事業体を政府全額出資の「株式会社化」している国も多いが、上場し、民間資本が導入されている国は、ドイツ、オランダなど少数である。本稿では、用語の混乱を避けるため、原則として「株式会社化」と「民営化」を区別し、株式を民間に放出することを「民営化」と表記する。また、株式の一部を民間に放出することを「部分的民営化」、すべてを民間に放出することを「完全民営化」と表記する。<sup>(3)</sup>

我が国の郵政改革と関連して、海外の事例を参照するにあたっては、その国の郵政事業がどのような事業を行っているのか、その事業の規模が国内でどの程度のシェアを占めているのか等について十分注意する必要がある。特に我が国の郵政事業については、金融 2 社の規模が民間大手金融機関の資産規模を大きく上回っている点で特異な状況にあり、それがまた、我が国の郵政改革を複雑にしている面がある。そうした特異性を念頭に置いた上で、参考にできる点と単純に比較できない点とを見極めることが重要である。

(1) 我が国の「郵政民営化」の現状については、以下の拙稿を参照されたい。

中里孝「郵政民営化 4 年目の現状」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』715 号, 2011.6.15. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050455\\_po\\_0715.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050455_po_0715.pdf?contentNo=1)>;

中里孝「郵政民営化の現状」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』656 号, 2009.11.5. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000537\\_po\\_0656.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000537_po_0656.pdf?contentNo=1)>, last access 2013.4.1. 以下のインターネット情報はこの日付による。

(2) ただし、インターネットの普及は、書状部門の取扱量の減少圧力となる反面、オンラインショッピングの利用の増大に伴って小包部門の成長が期待できるという側面もある。

## I 欧州連合（EU）

### 1 欧州連合（EU）の郵便政策

EUの郵便政策の目標は、リスボン戦略<sup>(4)</sup>の一環として郵便サービスの単一市場を形成すること、および良質なユニバーサルサービス<sup>(5)</sup>を確保することにある。これらの目標は、EU郵便指令の枠組みに基づき、郵便市場を段階的かつ統制された方法で自由化し、競争を導入することによって追い求められる。<sup>(6)</sup>

郵便市場は、伝統的に各国の特定の郵便事業者（National Postal Operator：NPO）によって独占され、その事業者が郵便のユニバーサルサービスを提供してきた。EUの郵便政策の枠組みを規定する郵便指令は、各国の特定の事業者が独占を認められる範囲（以下、リザーブドエリア）を郵便物の重さや料金で規定し、リザーブドエリアを段階的に縮小していくことによって、ユニバーサルサービスを確保しつつ、市場の自由化および競争の促進によるサービスの向上を漸進的に進めていくことを企図している。EU加盟各国は、郵便指令を国内法化する必要がある<sup>(7)</sup>。

### 2 郵便市場の自由化の流れ

欧州共同体（EC）時代の執行機関であるEC委員会は、1992年、「郵便サービスのための単一市場の発展に係るグリーン・ペーパー」<sup>(8)</sup>を示し、1997年12月、第一次郵便指令（Directive 97/67/EC）<sup>(9)</sup>によって、EU域内の郵便サービスの発展およびサービスの質の改善のための共通ルールが策定された。同指令は、加盟国に対してユニバーサルサービスの確保を義務付けており、利用者のニーズをふまえたアクセスポイントの確保や、一部例外を除く週5日を下回らない毎営業日の集配などを規定している。一方、ユニバーサルサービス提供事業者がサービスに必要なコストを賄えるようにするため、重量350g未満かつ基本料金の5倍未満の範囲内で、加盟国が独自にリザーブドエリアを設定することが認められた。また、加盟国は、郵便事業者から独立した国の規制機関（National Regulatory Authority：NRA）を指定することとされた。

リザーブドエリアとして設定できる範囲は、2002年6月の郵便指令の改正（第二次郵便指令：Directive 2002/39/EC）<sup>(10)</sup>に基づき、2003年1月1日から100g未満かつ基本料金の3倍未満の書状に縮小され、さらに2006年1月1日から

(3) この意味では、我が国のいわゆる「郵政民営化」は、将来的に、郵便事業と郵便局の運営を担う「日本郵便株式会社」を「部分的民営化」し、金融2社を「完全民営化」することを目指すものであり、現時点では、「民営化」に向けて「株式会社化」した段階にあるということになる。

(4) 2000年3月にポルトガルのリスボンで開催された欧州理事会で採択された2010年までの戦略。世界で最もダイナミックで競争力のある知識経済を目指すことを謳っている。Lisbon European Council, “Presidency Conclusions,” March 2000. <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm)>

(5) 「国民生活に不可欠なサービスであって、誰でもが利用可能な料金など適切な条件で、全国あまねく安定的な供給の確保を図るべきサービスをいう。」金森久雄ほか編『有斐閣経済辞典（第4版）』有斐閣、2002、p.1236。

(6) European Commission, “Postal services.” <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/post/index_en.htm)>

(7) European Commission, “Transposition, Infringements & Court Cases.” <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/infringements\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/post/infringements_en.htm)>

(8) Commission of the European Communities, “Green paper on the development of the single market for postal services,” 1992.6.11. <[http://www.eett.gr/opencms/export/sites/default/EETT/Postal\\_Services\\_n/PostLegalFramework/files/postal\\_gp\\_COM\\_91\\_476.pdf](http://www.eett.gr/opencms/export/sites/default/EETT/Postal_Services_n/PostLegalFramework/files/postal_gp_COM_91_476.pdf)>

(9) “Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service.” <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:015:0014:0025:EN:PDF>>

(10) “Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal services.” <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:176:0021:0025:EN:PDF>>

は、50g未滿かつ基本料金の2.5倍未滿の書状に縮小された。2003年のリザーブドエリアの縮小は9%の市場開放に、2006年の縮小はさらに7%の市場開放に相当する<sup>(11)</sup>。また、同指令によって、2008年12月31日までにリザーブドエリアを撤廃し、郵便市場を完全自由化する方針が示された。この方針は、2006年に提出された郵便指令に係る提案<sup>(12)</sup>においても確認されている。ただし、一部加盟国の反対や、郵便労働者の反対運動などもあり、2007年10月にEU加盟国が開いた通信相理事会において、郵便市場の完全自由化を当初予定の2009年から2年延期することで合意された<sup>(13)</sup>。その後、2008年2月の郵便指令改正（第三次郵便指令：Directive 2008/06/EC）<sup>(14)</sup>によって、主な加盟国では、2010年12月31日までにリザーブドエリアを撤廃し、郵便市場を完全自由化することが定められた。ただし、島嶼部を多く抱えるギリシャなど11の加盟国についてはリザーブドエリアの撤廃まで、さらに最大2年（2012年12月31日まで）の猶予が与えられた。

2010年には、欧州委員会の決定に基づいて、各国の郵便規制機関から成る欧州郵便サービス規制機関グループ（European Regulators Group for Postal Services：ERGP）が設立された<sup>(15)</sup>。ま

た、同年12月31日までには、加盟国のうち域内郵便市場の95%を占める16か国<sup>(16)</sup>で市場の完全自由化が行われ、さらに、2012年12月31日をもって、域内郵便市場の完全自由化までの猶予期間が終了している。

## II 英国

### 1 概要

英国では、1997年12月の第一次郵便指令<sup>(17)</sup>に対応することも含め、郵便事業に係る見直しが行われることとなり、1999年7月、当時の貿易産業省（Department of Trade and Industry：DTI）によって、「郵便公社改革：21世紀に向けたワールド・クラス・サービス」<sup>(18)</sup>が公表され、国営産業としての古い運営のあり方は、もはや適切でないことは明らかであり、ポストオフィスは、その可能性を最大化するために変わる必要があるなどとされた<sup>(19)</sup>。2000年7月、これに基づく2000年郵便サービス法（Postal Services Act 2000）<sup>(20)</sup>が成立し、同法によって、それまでの郵便公社から政府が全株を保有する特殊会社へと経営形態が変更され、企業経営の手法が導入された。発足当初の名称は、コンシグニア（Consignia）とされた。また、同法によっ

(11) European Commission, "EU Postal Legislation." <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation_en.htm)>

(12) "Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 97/67/EC concerning the full accomplishment of the internal market of Community postal services," October 18, 2006. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0594:FIN:EN:PDF>>

(13) 「EU、郵便完全自由化を延期 09年断念、11年から」『日本経済新聞』2007.10.2, 夕刊。

(14) "Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services." <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/legislation/2008-06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/legislation/2008-06_en.pdf)>

(15) "COMMISSION DECISION of 10 August 2010 establishing the European Regulators Group for Postal Services (Text with EEA relevance) (2010/C 217/07)," August 10, 2010. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:217:0007:0009:EN:PDF>>

(16) European Commission, *op.cit.*(11)

(17) I章2参照

(18) Department of Trade and Industry, "Post office reform : a world class service for the 21st century," July 1999. <<http://www.berr.gov.uk/files/file28804.pdf>>

(19) *ibid.*, p.17.

(20) "Postal Services Act 2000." <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/26/data.pdf>>

て、国の規制機関として郵便サービス委員会 (Postal Services Commission : Postcomm, 以下、ポストコム)、消費者代表機関として郵便サービス消費者協議会 (Consumer Council for Postal Services : Postwatch, 以下、ポストウォッチ) が発足した。

ポストコムは、ユニバーサルサービスの確保と郵便市場の競争の促進の責務を負わされ、事業者に対する免許付与の権限が与えられた。2001年3月、ポストコムは、最初の免許をコンシグニアに付与したが、その際、コンシグニアに対してユニバーサルサービスの提供を義務付けている。窓口業務は、1980年代に郵便公社から分離され、郵便公社全額出資の株式会社ポストオフィスカウンターズに移管されていたが、2001年10月に、コンシグニアの全額出資によってポストオフィスが設立され、ポストオフィスカウンターズの窓口業務を引き継いだ<sup>(21)</sup>。2001年に発足したコンシグニアであったが、翌年には、ロイヤル・メールに改称されている<sup>(22)</sup>。

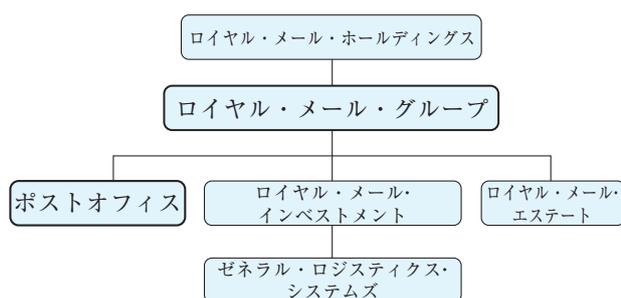
2012年3月までは、図1のように、政府が全株式を保有する持株会社であるロイヤル・

メール・ホールディングスの下にロイヤル・メール・グループが存在し、その下にポストオフィスが位置付けられていた<sup>(23)</sup>。ただし、2011年郵便サービス法 (Postal Services Act 2011)<sup>(24)</sup>に基づき、2012年4月に組織再編が行われた結果、図2のようにロイヤル・メール・ホールディングスの下に、ロイヤル・メール・グループとポストオフィスが、それぞれ位置付けられることになった。ロイヤル・メール・グループは、郵便配達などの郵便事業等を、ポストオフィスは郵便局ネットワークの運営を行っている。

また、2011年郵便サービス法によって、ポストコムは廃止され、郵便サービスの規制機能は、2011年10月に電気通信・放送等の規制機関であるオフコム (Ofcom) に引き継がれている。

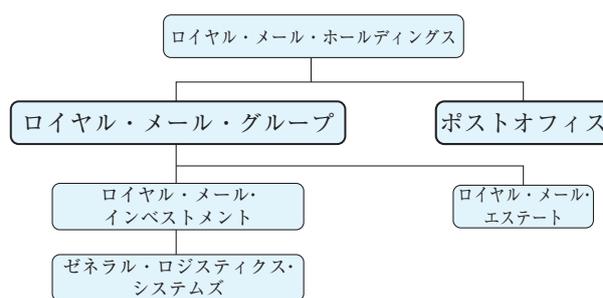
ポストウォッチは、2007年消費者不動産業者および救済法 (Consumers, Estate Agents and Redress Act 2007)<sup>(25)</sup>に基づき、エネルギーウォッチ (Energywatch) およびナショナル・コンシューマー・カウンシル (National Consumer Council) と合併し、コンシューマー・フォーカス (Consumer Focus) に再編された。さらに、コンシューマー・フォーカスは、2013年4月に「Regulated

図1 2012年3月以前の組織図



(出典) 筆者作成。

図2 2012年4月以降の組織図



(出典) 筆者作成。

(21) 橋本奈巳・河内明子「諸外国の郵政事業改革—郵便事業を中心に—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』386号、2002.4.11.

(22) Royal Mail Holdings plc (formerly Consignia Holdings plc), “Unaudited Interim Report for the half year ended 29 September 2002.” <[http://www.royalmailgroup.com/sites/default/files/RMG\\_PDFs/Interim\\_Report\\_and\\_Accounts\\_2002\\_03.pdf](http://www.royalmailgroup.com/sites/default/files/RMG_PDFs/Interim_Report_and_Accounts_2002_03.pdf)>

(23) ポストオフィスのほか、ロイヤル・メール・インベストメントやロイヤル・メール・エステートもある。

(24) “Postal Services Act 2011.” <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/5/enacted/data.pdf>>

(25) “Consumers, Estate Agents and Redress Act 2007.” <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/17/data.pdf>>

Industries Unit (RIU) (仮称)」に引き継がれることになった<sup>(26)</sup>。

ロイヤル・メールは、かつては1日2回の配達を行っていたが、効率性の向上のため、2004年頃から配達オフィス単位で1日1回の配達を導入されはじめた<sup>(27)</sup>。ただし、配達日数については週6日が維持されている。英国の郵便物量は、2006年以降、4分の1以上減少している一方で、ロイヤル・メール<sup>(28)</sup>の配達箇所は毎年約1%のペースで増加し続けており<sup>(29)</sup>、2012年4月には、郵便料金の大幅な値上げが行われた。グループ全体の職員数は、2008年の198,000人から20,000人以上減少し、2012年には176,000人となっている<sup>(30)</sup>。

## 2 郵便市場の自由化

郵便市場の自由化は1981年に始まり、1999年にはリザーブドエリアが重量350g未満かつ料金1ポンド未満となった。さらに、2003年には重量100g未満かつ料金80ペンス未満に縮小された。また、重量・価格基準に関わらず、4,000通以上の大量郵便等について免許制が導入され、民間の参入が可能となっている<sup>(31)</sup>。

ただし、その後も、ロイヤル・メールのシェアが極めて大きく、市場占有率は99%であった。そこで、ポストコムは、郵便市場の完全自由化を、予定していた2007年4月から15か月前倒しし、2006年1月に行うこととした<sup>(32)</sup>。

これは、2002年6月のEU郵便指令で予定

されていた期限である2009年1月より3年早い段階での市場開放であり、欧州では、1990年代に自由化したスウェーデン、フィンランドに次ぐ3番目の完全自由化であった。これにより、ロイヤル・メールによる370年にわたる郵便独占に終止符が打たれることとなった<sup>(33)</sup>。

競合他社は、ロイヤル・メールのネットワークへのアクセスが認められたため、郵便物を集めて仕分けした上でロイヤル・メールに持ち込み、配達については、費用(アクセスチャージ)を支払ってロイヤル・メールに委託することが出来た。また、ロイヤル・メールには、ユニバーサルサービス義務が課される一方、競合他社には、ユニバーサルサービス義務は課されなかった。

英国の郵便市場で競合する事業者には、ドイツポスト傘下のDHLや、オランダのTNTといった、他国の郵便事業者の関連会社のほか、民間のUKメールなどがあった。自由化に伴い、年金雇用省が年金通知などの集配および仕分けを民間のUKメールと契約したほか、ブリティッシュ・テレコムやブリティッシュ・ガスといった大口の顧客も他の事業者を利用を切り替えた。ユニバーサルサービス義務のない競合事業者は、収益のあがりやすい都市部などに限って参入し、1年で郵便市場全体の10%以上をロイヤル・メールから奪ったとみられている<sup>(34)</sup>。

一方、利用する省庁や企業からみれば郵便市

<sup>(26)</sup> Consumer Focus, "Help name the new consumer representative." <<http://www.consumerfocus.org.uk/about-us/help-name-the-new-consumer-representative>>

<sup>(27)</sup> Royal Mail Holdings plc, "Report and Accounts Year Ended 28 March 2004," March 28, 2004. <[http://www.royalmailgroup.com/sites/default/files/RMG\\_PDFs/RandA\\_Accounts\\_2003-04.pdf](http://www.royalmailgroup.com/sites/default/files/RMG_PDFs/RandA_Accounts_2003-04.pdf)>

<sup>(28)</sup> 以下、本稿では、英国の書状分野について記載する際は、原則として「ロイヤル・メール」と表記する。

<sup>(29)</sup> Royal Mail Holdings plc, "Annual Report and Financial Statements 2011-12," p.33. <[http://www.royalmailgroup.com/sites/default/files/Annual\\_Report\\_2012.pdf](http://www.royalmailgroup.com/sites/default/files/Annual_Report_2012.pdf)>

<sup>(30)</sup> *ibid.*, p.144.

<sup>(31)</sup> 「海外事情調査の概要～郵便におけるリザーブドエリアと競争政策に関する研究会～」 <[http://www.soumu.go.jp/yusei/reserved\\_area/pdf/060420\\_1\\_si1.pdf](http://www.soumu.go.jp/yusei/reserved_area/pdf/060420_1_si1.pdf)>

<sup>(32)</sup> 「英国：郵便事業、来年1月で完全自由化 国営370年の独占に幕」『毎日新聞』2005.2.20.

<sup>(33)</sup> 英国では、1516年にヘンリー8世によって郵便制度が創設されていたが、一般市民がロイヤル・メールを利用できるようになったのは、チャールズ1世の時代の1635年のことであった。

場の自由化は選択肢の拡大につながり、コスト削減の恩恵を得ることもできた。また、ポストコムは、競争の激化によってロイヤル・メールの配達速度は向上し、郵便物の紛失も減ったとしている<sup>(35)</sup>。

英国の郵便には、配達のスPEEDに応じてファーストクラス郵便とセカンドクラス郵便があり、配達に日数を要するセカンドクラス郵便の料金のほうが低料金となっている。英国の世帯のインターネット普及率は、2000年の30%から2012年の80%まで上昇しているが<sup>(36)</sup>、この間、郵便料金は右肩上がりになっており、2000年に27ペンスであったファーストクラス郵便の料金は60ペンスに、2000年に19ペンスであったセカンドクラス郵便の料金は50ペンスに上昇している<sup>(37)</sup>。

特に2012年4月30日に大幅な値上げが行われているが、この値上げは、オフコムが郵便料金設定に係る規制を緩和した直後に行われている。2011年10月に郵便サービスの規制機能をポストコムから引き継いだオフコムは、2012年3月に新たな7年間の規制の枠組みを示し、ロイヤル・メールはファーストクラス郵便を含む大部分の商品の料金を自身で設定できるようになった。ただし、セカンドクラス郵便の切手

の料金については、55ペンスを上回らないこととされた（値上げが可能な上限額は消費者物価指数の変化に応じて変更される）。ロイヤル・メールの書状の取扱量は、2006年から25%減少しており<sup>(38)</sup>、規制を緩和した理由についてオフコムは、ユニバーサルサービスを持続可能にするためとしている<sup>(39)</sup>。

コンシューマー・フォーカスの調査によると、ファーストクラス郵便が75ペンスに、セカンドクラス郵便が50ペンスに値上がりした場合、ロイヤル・メールを利用しなくなる人の数が著しく増加するとされている<sup>(40)</sup>。

ロイヤル・メールの2012会計年度上半期の宛名付き郵便の取扱量は、前年同期比9%の減少であったが、郵便料金の値上げによって、書状部門の収入は2%増加している<sup>(41)</sup>。

### 3 郵便局ネットワーク

郵便局数は、1960年代の約2万5000局をピークに半世紀にわたって減少傾向にあり<sup>(42)</sup>、2012年3月末時点の郵便局数は、11,818局となっている<sup>(43)</sup>。このうち直営局（Crown offices）が373局、委託局（Agency branches）が11,445局となっており、直営局は全体の3%に過ぎない。97%を占める委託局の大部分（9,818局<sup>(44)</sup>）

(34) 「英郵便、民間乗り換え加速」『日本経済新聞』2007.1.29.

(35) 「英郵便局、自由化に苦戦 2割2500局閉鎖へ」『朝日新聞』2007.7.17.

(36) Ofcom, "The Consumer Experience of 2012," January 2013, p.42. <[http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/consumer-experience/tce-12/Consumer\\_Experience\\_Research1.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/consumer-experience/tce-12/Consumer_Experience_Research1.pdf)>

(37) *ibid.*, p.102.

(38) Ofcom, "Media briefing Securing the universal postal service," March 27, 2012, p.2. <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/review-of-regulatory-conditions/statement/Postpressbriefing.pdf>>

(39) Ofcom, "Securing the Universal Postal Service - Decision on the new regulatory framework," March 27, 2012. <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/review-of-regulatory-conditions/statement/>>

(40) Consumer Focus Post, "Stamp prices," March 27, 2012. <<http://www.consumerfocus.org.uk/northern-ireland/news/stamp-price-rise>>

(41) Royal Mail Group, "Interim Report for the half year ended 23 September 2012," p.3. <<http://www.royalmailgroup.com/sites/default/files/Half%20Year%20Interim%20Report%202012-13%281%29.pdf>>

(42) British postal museum & archive, "Total number of Post Offices since 1854." <<http://www.postalheritage.org.uk/page/number-post-offices-since-1854>>

(43) Royal Mail Holdings plc, *op.cit.*(29), p.59.

(44) Post Office, "The Post Office Network Report 2012," p.13. <<http://www.postoffice.co.uk/sites/default/files/Post%20Office%20Network%20Report%202012.pdf>>

は、主に個人への委託であるサブポストオフィス（以下、サブ局）となっている。資金があり、資格審査を通過すればサブ局長になることができ、サブ局の売買市場や仲介業者も存在する<sup>(45)</sup>。委託局の売買による所有者の変更も行われており、2010年度には800局、2011年度には950局で所有者が代わっている<sup>(46)</sup>。

ポストオフィスはロイヤル・メール・グループの赤字部門であったが、社会的機能を果たしていることもあり、地方の郵便局ネットワークの維持のため、政府は、2003年から毎年1.5億ポンド(216億円)<sup>(47)</sup>の助成を行ってきた<sup>(48)</sup>(2012年は1.8億ポンド<sup>(49)</sup>(259億円))。2009年には、ポストコムに対し、郵便局ネットワーク全体の社会的価値は、少なくとも年間23億ポンドにのぼるとする調査報告も提出されている<sup>(50)</sup>。

EUでは競争を歪めるような国家補助(State Aid)などは禁止されているが、国家補助の目的によっては例外が認められており、地方の郵便局ネットワークを維持するための英国政府による助成について、欧州委員会は、EUで禁じられている国家補助にはあたらないとしている<sup>(51)</sup>。

政府からの助成はあるものの郵便局の減少ペースは2000年代に加速しており、1999年の

18,393局からは6,500局以上減少している。この間、郵便局の閉鎖を含む2つの計画(Programme)が行われており、2003年から2005年には、Urban Reinvention Programmeによって都市部の2,422の郵便局が閉鎖され、2007年から2009年には、Network Change Programmeによって2,432の郵便局が閉鎖されている。<sup>(52)</sup>

ただし、2010年5月の総選挙の結果、1997年から続いた労働党政権から保守党と自由民主党による連立政権への政権交代が行われており、連立政権は、郵便局の閉鎖計画は行わないとしている。2012年3月に終わる会計年度1年間の郵便局の純減数はわずか2局に過ぎず、これは、過去25年以上で最も少ない減少数であるとされる<sup>(53)</sup>。

2010年11月、政府は、郵便局ネットワークの現代化のため、2015年までにポストオフィスに13億4000万ポンドを拠出するとした。また、郵便局ネットワークを維持するため、約2,000局の小規模なサブ局を新たな営業モデルであるポストオフィスローカル(Post Office Local: 以下、POローカル)に移行することとされた。<sup>(54)</sup>

サブ局では、郵便局サービスはサブ局長によって第一義的機能として提供されているが、

(45) 「ポスト郵便局 英、国の所有3%」『日本経済新聞』2005.6.1, 夕刊。

(46) Royal Mail Holdings plc, *op.cit.*(29), p.59.

(47) 日本銀行の報告省令レート(平成25年4月分)を基に、1ポンド=約144円で換算。日本銀行「報告省令レート(平成25年4月分)」2013.3.19. <[https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame\\_rate/syorei/hou1304.htm/](https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame_rate/syorei/hou1304.htm/)>

(48) 「諸外国の郵便のユニバーサルサービス」総務省, 2007.4.12. <[http://www.soumu.go.jp/yusei/seido\\_minaoshi/pdf/070412\\_1\\_si4.pdf](http://www.soumu.go.jp/yusei/seido_minaoshi/pdf/070412_1_si4.pdf)>

(49) Post Office, *op.cit.*(44), p.8.

(50) NERA Economic Consulting, “The Social Value of the Post Office Network Report for Postcomm,” August 5, 2009, p.ii. <[http://www.nera.com/extImage/PUB\\_Postcomm\\_Aug2009.pdf](http://www.nera.com/extImage/PUB_Postcomm_Aug2009.pdf)>

(51) 例えば、European Commission, “State aid N 166/2005 – United Kingdom Government rural network support funding to Post Office Limited (POL) for 2006-2008,” 2006. <[http://ec.europa.eu/eu\\_law/state\\_aids/comp-2005/n166-05.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2005/n166-05.pdf)>

(52) Postcomm, “Postcomm’s tenth annual report on the network of post offices in the UK 2009-10,” October 2010, p.18. <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/post/1072.pdf>>

(53) “Oral statement to parliament Post Office Mutualisation,” May 21, 2012. <<https://www.gov.uk/government/speeches/post-office-mutualisation>>

(54) BIS, “Securing the Post Office network in the digital age,” November 2010. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/31809/10-1260-securing-the-post-office-network.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31809/10-1260-securing-the-post-office-network.pdf)>

PO ローカルでは、郵便局サービスは、コンビニやガソリンスタンドなどの店内において第二義的に提供されることになる。また、PO ローカルでは概して限定された商品しか提供されない。ただし、営業時間は、サブ局よりも長くなる場合が多い。<sup>(55)</sup>

パイロット事業として導入されていたPO ローカルを調査したコンシューマー・フォーカスは、商品やサービス範囲の拡大、取引の際のプライバシーの確保や窓口スタッフの質の向上等が成功には欠かせないと指摘している<sup>(56)</sup>。一方、政府は、PO ローカルは、商品やサービスの85%を提供しており、取引量でいえば95%をカバーしているなどとして、こうした見方に反論している<sup>(57)</sup>。

なお、ロイヤル・メール・ホールディングスの株式は100%政府が保有しており、郵便局の削減プログラムにしても、郵便局ネットワークの維持のためのPO ローカルの導入等にしても、いずれも時の政権の意向が反映されていることに注意する必要がある。

#### 4 郵便局の金融サービス

1861年に創設された郵便貯蓄制度は、1969年に郵便電気通信省から大蔵省の外局である国民貯蓄庁に移管された。また、1985年には、貸付業務や振替業務を行う株式会社ジャイロバンクが郵便公社の全額出資で設立されたが、1990年にアライアンス&レスター住宅金融組合に売却され、同組合の子会社となった。国民貯蓄庁とジャイロバンクは、独自の店舗網を

持っておらず、ポストオフィスに窓口業務を委託していたため、全国の郵便局で国民貯蓄庁とジャイロバンクの金融サービスを利用することができた。<sup>(58)</sup>

国民貯蓄庁は、1996年にエージェンシー化<sup>(59)</sup>された後、2002年に国民貯蓄投資機構となった。同機構は英国最大の貯蓄機関であり、引き続き、郵便局の窓口で同機構の金融サービスが提供されている。アライアンス&レスター住宅金融組合は、1997年に株式会社化され、銀行となっていたが、2008年にスペイン最大手のサンタンデール・セントラル・イスパノ銀行によって買収された。

2012年の郵便局数は11,818局であり、毎週200万人近くが訪れている<sup>(60)</sup>。ただし、2000年には、毎週2800万人が訪れており、10年あまりで急速に利用者が減少している<sup>(61)</sup>。ポストオフィスは、多くの銀行と提携しており、英国のデビットカード保有者の約80%は郵便局で現金の引き出しや残高照会が可能となっている<sup>(62)</sup>。また、郵便局では、約170の商品やサービスが提供されており、その中には、貯蓄、保険、ローン、モーゲージ、クレジットカード、政府サービス、電気通信、外貨両替などが含まれている<sup>(63)</sup>。ただし、これらは窓口として他社の商品を提供しているものであることに注意が必要である。

また、2003年4月から、社会保障給付の口座振込による支給が開始されており、受給者の75%が、銀行の当座預金口座 (current account)、基本銀行口座 (basic banking account)、

<sup>(55)</sup> Andy Burrows and Claire McAnulty, "Local but limited?" *Consumer Focus*, March, 2011. <[http://www.consumerfocus.org.uk/files/2011/03/local\\_but\\_limited.pdf](http://www.consumerfocus.org.uk/files/2011/03/local_but_limited.pdf)>

<sup>(56)</sup> Andy Burrows, "Open all hours?" *May 2012*. <<http://www.consumerfocus.org.uk/files/2012/05/Consumer-Focus-Open-all-hours.pdf>>

<sup>(57)</sup> *op.cit.*<sup>(53)</sup>

<sup>(58)</sup> 橋本・河内 前掲注(21)

<sup>(59)</sup> 行政サービスの執行部門を政策立案部門から切り離して大幅な裁量権を持つ組織とすること。

<sup>(60)</sup> Royal Mail Holdings plc, *op.cit.*<sup>(29)</sup>, p.34.

<sup>(61)</sup> BIS, *op.cit.*<sup>(54)</sup>, p.7.

<sup>(62)</sup> Royal Mail Holdings plc, *op.cit.*<sup>(29)</sup>, p.35.

<sup>(63)</sup> *ibid.*, p.34.

もしくは、郵便局カード口座 (Post Office Card Account : POCA) のいずれかの口座での受取りを選択するようになった。<sup>(64)</sup>

POCA は、年金の受取りや税額控除の支払い等に限定された口座であり、手数料は無料であるが、給与等の振込先に指定することはできない。ただし、審査なしで開設可能であるため、銀行の当座預金口座を持つことができない者でも開設することができる。ポストオフィスは、300 万以上の POCA を取り扱っており<sup>(65)</sup>、ポストオフィスと提携している銀行の口座についても、郵便局で利用することができる。提携銀行は、政府との合意に基づいて運営費用の一部を負担している。社会保障給付の口座振込が開始される以前は、郵便局で為替等によって給付金が受け取られており、その事務手数料が大きな収入源であったため、政府による社会保障給付の口座振込への変更の方針は、郵便局ネットワークへの影響が大きいとみられていたが<sup>(66)</sup>、POCA の創設によって減収の影響は低減された<sup>(67)</sup>。

POCA について、政府とポストオフィスとの間で結ばれていた委託契約に関して、他の民間事業者への委託が検討された時期もあったが、ポストオフィスが年間 2 億ポンドの減収となり、3,000 局が存続の危機に立たされる危険

性が指摘されたことなどから契約継続が決定され<sup>(68)</sup>、2008 年 11 月、POCA を所管する年金雇用省は、2015 年 5 月までポストオフィスと POCA の契約を続けることを発表した<sup>(69)</sup>。

## 5 近年の改革動向

### (1) フーパー報告書

2007 年 6 月のブラウン政権発足に伴い省庁再編が行われ、郵政事業の所管官庁がビジネス・企業・規制改革省 (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform : BERR) となった<sup>(70)</sup>。同省のジョン・ハットン (John Hutton) 大臣は、オフコム副議長経験者のリチャード・フーパー (Richard Hooper) 氏を委員長とする委員会に郵便事業に係る諮問を行い、2008 年 12 月 16 日に第一次フーパー報告書 (Modernise or decline)<sup>(71)</sup> が提出された。報告書では、ロイヤル・メールは他国の郵便事業者に比べて機械化率が低いことなどから、競合事業者よりも効率性が 40% 劣っているとされ、現代化の必要性が指摘されている。また、効率の低さに加え、歴史的な年金赤字、郵便料金の値上げ、労使関係、規制機関であるポストコムとの関係が問題点として指摘されている。なお、同報告書は、郵便サービスについてのものであり、ポストオフィスについては対象外とされている。

(64) 岡村秀夫「イギリスにおける金融排除への取り組み」2008.1, p.61. <<http://www.yu-cho-f.jp/research/internet/pdf2/200801.okamura.pdf>>

(65) Royal Mail Holdings plc, *op.cit.*(29), p.34.

(66) 口座振込の開始による減収は、年間 4 億ポンド (収入の 40%) と見積もられていた。“APPENDIX 16 Memorandum by Post Office Ltd.” <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/200203/cmselect/cmtrdind/718/718we17.htm>>

(67) House of Commons Trade and Industry Committee, “Stamp of Approval? Restructuring the Post Office Network,” February 27, 2007, p.13. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/200607/cmselect/cmtrdind/276/276.pdf>>

(68) 「諸外国の郵政事業の状況」総務省, 2008.11. <<http://www.yuseimineika.go.jp/iinkai/dai49/siryoul.pdf>>

(69) Department for Work and Pensions, “13 November 2008 – Post Office awarded card account contract,” November 13, 2008. <<http://www.dwp.gov.uk/previous-administration-news/press-releases/2008/november-2008/hse111-131108.shtml>>

(70) 同省は、2009 年 6 月にイノベーション・大学・技能省 (Department for Innovation, Universities and Skills : DIUS) と統合し、ビジネス・イノベーション・技能省 (Department for Business, Innovation and Skills : BIS) が誕生している。

(71) “Modernise or decline,” December 16, 2008. <<http://www.berr.gov.uk/files/file49389.pdf>>

## (2) 2009年郵便サービス法案

2009年2月25日、フーパー報告書をふまえた郵便サービス法案 (Postal Services Bill)<sup>(72)</sup>が上院に提出された。同法案は、ロイヤル・メールの50%未満までの部分的民営化を可能とする内容を含んでおり、ピーター・マンデルソン (Peter Mandelson) BERR相は、ロイヤル・メール株30%の売却を意図していた。ただし、同法案については、与党内からも強い反発があり、同法案を批判する時期尚早動議に対しては170を超す署名が集まった。<sup>(73)</sup>

同法案は上院を通過したものの下院で否決された。さらに、2009年の各種選挙における与党労働党の連敗後の同年7月、マンデルソン BERR相は、経済状況の厳しさを理由として部分的民営化見送りの考えを明らかにすることとなった<sup>(74)</sup>。

## (3) 2011年郵便サービス法

## (i) 成立に至る経緯

2010年5月、保守党と自由民主党による連立政権が誕生すると、同年6月、ヴィンス・ケーブル (Vince Cable) BIS相が、2008年12月以降の状況をふまえて報告書をアップデートするようフーパー氏に求め、同年9月10日に第二次フーパー報告書 (Saving the Royal Mail's universal postal service in the digital age)<sup>(75)</sup>が提出された。同報告書は、いまだに現代化が十分でないことや、職員年金の赤字が2008年3月の29億ポンドから2010年3月には80億ポンドに増大していること、規制の枠組みが目的に適ってい

ないこと等を指摘し、改めて改革の推進が必要との見方を示した。民間資本の導入については、ユニバーサルサービスを維持し、持続させるために強く推奨されるとし、その理由として、民間資本の導入によって、現代化の促進が必要な時期に資金を活用することができること、民間の規律が注入されること、商業的決定に対する政治介入のリスクを低減させることができることなどが挙げられている。

2010年10月、同報告書をふまえた郵便サービス法案が下院に提出され、2011年6月に2011年郵便サービス法が成立した。

## (ii) 2011年郵便サービス法

前述のように、2011年郵便サービス法によって、ロイヤル・メール・ホールディングスの組織体系が変更され、2012年4月以降、ロイヤル・メール・グループおよびポストオフィスが、それぞれロイヤル・メール・ホールディングスの直接の子会社となった。ロイヤル・メールとポストオフィスは異なるビジネスを行っており、異なる困難に直面しているため、ポストオフィスを公的所有のまま維持しつつ、民間部門がロイヤル・メールに投資できるようにするために、ポストオフィスはロイヤル・メール・グループの下から切り離されたとされている<sup>(76)</sup>。

ロイヤル・メールとポストオフィスは、姉妹会社の関係になるが、引き続き郵便局においてロイヤル・メールのサービスを提供することについて協定を結んでいる<sup>(77)</sup>。ポストオフィスにとって、ロイヤル・メールとの協定 (Inter Business Agreement : IBA) に伴う契約が取引高

(72) "Postal Services Bill [HL]." <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldbills/024/09024.1-5.html>>

(73) 岡久慶「【イギリス】郵便法案—前途多難な部分民営化」『外国の立法』no.239-2, 2009.5. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000097\\_po\\_02390203.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000097_po_02390203.pdf?contentNo=1)>

(74) 佐々木勉「政府出資比率とその背景4 さまようロイヤル・メール」『通信文化新報』2010.5.10.

(75) "Saving the Royal Mail's universal postal service in the digital age," September 2010. <<http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/business-sectors/docs/s/10-1143-saving-royal-mail-universal-postal-service.pdf>>

(76) BIS, "Ensuring the future of the universal postal service and Post Office network services," December 12, 2012. <<https://www.gov.uk/government/policies/ensuring-the-future-of-the-universal-postal-service-and-post-office-network-services>>

(77) Royal Mail Holdings plc, *op.cit.*(29), p.34.

の3分の1を占めている<sup>(78)</sup>。

また、同法によって、ロイヤル・メールの株式の少なくとも10%は従業員の持株とするものの、残りの90%までの民間への売却が可能となった。ただし、具体的な株式の処分方法や処分の期限は定められていない。一方、ポストオフィスは、公的な所有形態のまま維持されることになったが、将来的に、相互会社化 (mutualisation) することも可能となった。相互会社は、サブ局長や従業員を含む郵便局サービスの利用によって利益を受ける人々が共同で所有し、公共の利益のために運営する組織形態である。ただし、同法はあくまで将来的に相互会社とすることを可能にするものであり、相互会社化することを求めている訳ではない。<sup>(79)</sup>

なお、政府は、2011年9月にポストオフィスの相互会社化について意見を公募し<sup>(80)</sup>、その結果<sup>(81)</sup>を2012年7月にまとめている。政府は、財政的安定と商業的に持続可能な状態の達成が、相互会社への所有権の移転の前提条件であるとし、相互会社のメンバーには、サブ局長や従業員が含まれるべきであり、郵便局の利用者が関与できる仕組みにすべきなどとした。

規制機関については、ポストコムが廃止され、規制機能がオフコムに移管されることとなった。オフコムの最も重要な責務は、郵便のユニ

バーサルサービスを引き続き確かなものとする<sup>(82)</sup>こととされている。前述のようにオフコムは、規制の枠組みを緩和し、ロイヤル・メールに部分的に料金設定の自由を与えている。また、ユニバーサルサービス事業者が破綻等の危機に瀕した場合に郵便管理者が事業を管理する仕組みなども規定された。

歴史的な規模の年金赤字については、ロイヤル・メールから切り離されて政府に移管されることとされたが、EUが禁ずる国家補助にあたる可能性があったため、欧州委員会の判断を待つ必要があった。2012年3月21日に欧州委員会に認められたことを受け、2012年4月1日、ほぼすべての年金の負債と資産が政府に移管された<sup>(83)</sup>。

さらに、株式売却によって、ロイヤル・メールに外国資本が導入されたとしても、切手に女王の肖像 (Queen's Head) が用いられることを保障する規定が盛り込まれることとなった。伝統的に英国の基本的な切手には女王の肖像が描かれてきたが、法律上の根拠に基づくものではなかった。<sup>(84)</sup>

ロイヤル・メールの株式の処分期限は定められていないが、2013年から2014年に、一部処分が開始される可能性がある<sup>(85)</sup>。処分されるのは、郵便事業を担うロイヤル・メールの株式

(78) "THE INTER BUSINESS AGREEMENT (IBA)," Scottish Affairs Committee - Postal Services in Scotland. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cm Scotaf/669i/669i06.htm#a8>>

(79) Lucinda Maer, "Postal Services : the Postal Services Act 2011 and recent developments," July 20, 2012, pp.3-6. <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/sn06131.pdf>>

(80) BIS, "CONSULTATION DOCUMENT BUILDING A MUTUAL POST OFFICE," September 2011. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/31727/11-1211-consultation-building-a-mutual-post-office.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31727/11-1211-consultation-building-a-mutual-post-office.pdf)>

(81) BIS, "BUILDING A MUTUAL POST OFFICE The Government's Response," July 2012. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/31725/12-939-building-a-mutual-post-office-government-response.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31725/12-939-building-a-mutual-post-office-government-response.pdf)>

(82) BIS, *op.cit.*(76)

(83) Royal Mail Holdings plc, *op.cit.*(29), p.90.

(84) "Queen's head gets stamps safeguard," *the guardian*, January 9, 2011. <<http://www.guardian.co.uk/uk/2011/jan/09/queen-head-stamps-safeguard>>; "Law 'will keep Queen's head on stamps'," *BBC News*, January 9, 2011. <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-12144444>>

(85) "Staff to own 10% of privatised Royal Mail," *Financial Times*, December 16, 2012. <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/fdcb3470-461c-11e2-ae8d-00144feabdc0.html#axzz2NVc5HHJn>>

であり、資産規模の大きい金融2社をグループ内に抱える我が国の日本郵政株式会社（持株会社）の政府保有株の処分とは異なる面も多いが、日本郵政グループが2015年の上場を目指していることから、今後の動向が注目される場所である。

### III ドイツ

#### 1 概要

##### (1) 政策の概要

ドイツ連邦共和国では、東西ドイツ統一以前の1989年に「郵便・電信制度とドイツ連邦郵便を新編成するための法律（郵便構造法）」<sup>(86)</sup>が制定され、翌年施行された。郵政3事業は、連邦郵便（Bundespost）内で分割され、郵便事業（Postdienst）、郵便貯金（Postbank）、電気通信（Telekom）にそれぞれ公社化された（第一次郵政改革）。<sup>(87)</sup>

1989年11月にベルリンの壁が崩壊し、1990年10月に東西ドイツが統一されたのを機に両国の郵便事業も統合されることとなった。1990年、郵便事業の最高経営責任者には、大手コンサルティング会社マッキンゼー出身のクラウス・ツムヴィンケル（Klaus Zumwinkel）氏が迎えられ、1995年の株式会社化を経て2008年2月に自らの脱税疑惑<sup>(88)</sup>で辞任するまでの18年間、ドイツポストを率いることとなった<sup>(89)</sup>。

1994年には連邦基本法（憲法）の改正によって、郵便を連邦固有の行政とする規定が削除された。また、「郵便制度・電気通信の新秩序のための法律（郵政新秩序法）」<sup>(90)</sup>が制定され、1995年に3公社がそれぞれ株式会社化されて、連邦政府の持株法人のもとにドイツポスト、ポストバンク、ドイツテレコムが誕生した<sup>(91)</sup>。株式会社化以前に採用された職員については、希望により公務員としての身分を継続することができた（第二次郵政改革）。同改革では、改革の理由として、株式会社化によって外国の私法上の競争企業との対等な機会を得ること、株式市場での資本確保が必要なことがあげられていた<sup>(92)</sup>。

1997年末には、連邦郵便電気通信省が廃止され、政策立案機能が連邦経済省（当時）に、監督・規制機能が1998年に発足した電気通信・郵便規制庁（Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post : RegTP（現・連邦ネットワーク庁（Bundesnetzagentur : BNetzA））に移管されている（第三次郵政改革）。

##### (2) 経営の概要

ドイツポストは、1990年代以降、数々の大型買収を繰り返し、事業を拡大してきた。ドイツポストの主な買収案件には、1999年のスイスのロジスティクス企業ダンザス（Danzas）、2002年の米国の国際急送便企業DHL、2003年

<sup>(86)</sup> Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (BGBl. 1989 I 1026)

<sup>(87)</sup> 橋本・河内 前掲注(21) なお、2002年以前のドイツの改革については主に本稿を参照した。法律の日本語訳も本稿に従っている。

<sup>(88)</sup> タックスヘイヴン（租税回避地）として知られるリヒテンシュタインを舞台とする大量脱税疑惑事件に関連してツムヴィンケル社長も取り調べを受け、辞任に追い込まれた。同事件では、ドイツの連邦情報局（BND）が、リヒテンシュタインの金融機関から流出した顧客情報を買取っていたことが明らかとなっており、1,000人分を越えるとされる顧客情報のなかにツムヴィンケル社長の情報も含まれていたとされている。「ドイツ 脱税容疑全国で捜索」『日本経済新聞』2008.2.19, 夕刊。

<sup>(89)</sup> ツムヴィンケル氏の後任となったフランク・アペル（Frank Appel）社長もマッキンゼー出身である。

<sup>(90)</sup> Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation (BGBl. 1994 I 2325)

<sup>(91)</sup> 総務省「II ドイツにおける状況」『諸外国における郵政事業の現状』（郵政三事業の在り方について考える懇談会（第10回）資料）2002.9.6. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/yusei/dai10/10siryous-s-1-2.pdf>>

<sup>(92)</sup> 米丸恒治「ドイツ第二次郵便改革の行政法的考察—郵便三企業の株式会社化・官吏の移籍・「私人による官吏の雇用」」『法学論集』30(2), 1995.3, pp.95-156.

の米国の国際急送便企業エアボーン・エクスプレス (AirBorne Express)<sup>(93)</sup>、2005年の英国のロジスティックス企業エクセル (Exel) などがある。エクセルの買収価格は、約56億ユーロであり、それまでの10年間で120件、200億ユーロの企業買収を実施している<sup>(94)</sup>。

ドイツポストは、2000年11月に株式上場を果たしており、この頃から「ドイツポストワールドネット (Deutsche Post World Net : DPWN)」と称していたが、2009年3月公表の「2015年戦略」の中で、新たなブランド名を「ドイツポスト DHL(正式な社名は、ドイツポスト AG)」とするとした<sup>(95)</sup>。

1995年の株式会社化の際、ドイツポストとポストバンクはそれぞれ別会社として発足したが、1998年12月に連邦政府がポストバンク株をドイツポストに売却し、1999年1月より、ポストバンクはドイツポストの子会社となった<sup>(96)</sup>。ドイツポストとポストバンクとの間で窓口手数料をめぐる紛争等が生じたことが、子会社化の理由とされている<sup>(97)</sup>。

2004年6月、ポストバンクが株式上場を果たし、ドイツポストがポストバンク株の一部を売却した。ドイツポストは、その後もポストバンク株の50%プラス1株を保有していたが、民間銀行大手のドイツ銀行に株式を売却し、現

在では、ポストバンクはドイツ銀行の子会社となっている。

ドイツポストのビジネスモデルは、金融事業からの段階的撤退に伴い、郵便・物流に特化したものとなっている。また、郵便局については、2014年までに直営の郵便局を全廃し、委託局にすることを決定している<sup>(98)</sup>。

国営時代に赤字続きであった郵便事業は、1995年の株式会社化を経て1996年に黒字を計上し、その後は黒字基調で推移することとなった。度重なる大型買収による海外進出と総合物流企業への転身を果たしたドイツポストグループは、「ドイツポスト DHL」と称する世界有数の総合物流企業となっている。現在、ドイツポスト DHLは、220以上の国と地域で事業を行っており、従業員数は全世界で47万5000人、雇用者数で世界トップ10にランクインしている<sup>(99)</sup>。2012年のグループ全体の売上高は555億ユーロにのぼっている<sup>(100)</sup>。

### (3) 政府保有株の売却

ドイツポストの株式は連邦政府が100%保有していたが、1999年12月、50%マイナス1株を公的金融機関である復興金融公庫グループ (Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe : KfW)<sup>(101)</sup>が政府から取得した<sup>(102)</sup>。

93) ただし、エアボーンを買収による米国進出は上手くいかず、米国の国内事業から撤退することとなった。

94) 「上場新潮流 欧州の実験 下」『日本経済新聞』2006.2.4.

95) POST & PARCEL, “Deutsche Post CEO Frank Appel presents Strategy 2015,” March 11, 2009. <<http://postandparcel.info/23714/news/deutsche-post-ceo-frank-appel-presents-strategy-2015/>>

96) Deutsche Post DHL, “Deutsche Post DHL 1990-2011,” p.5.

97) 総務省 前掲注(68)

98) 同上

99) Deutsche Post DHL, “Deutsche Post DHL - the Group at a glance.” <[http://www.dp-dhl.com/en/about\\_us/at\\_a\\_glance.html](http://www.dp-dhl.com/en/about_us/at_a_glance.html)>

100) Deutsche Post DHL, “Group key figures.” <[http://www.dp-dhl.com/en/investors/the\\_group/group\\_key\\_figures.html](http://www.dp-dhl.com/en/investors/the_group/group_key_figures.html)>

101) KfWは、1948年に第二次世界大戦からの復興を支えるために設立された金融機関であり、資産規模は、ドイツ3位の4420億ユーロ(2010年9月末)となっている。ゆうちょ財団「XⅧ. ドイツ連邦共和国」p.7. <[http://www.yu-cho-f.jp/research/foreigncountries\\_research/detail/Germany.pdf](http://www.yu-cho-f.jp/research/foreigncountries_research/detail/Germany.pdf)>

102) KfW, “Overview of KfW’s equity transactions in connection with the privatisation of Deutsche Post AG (DPAG).” <[http://www.kfw.de/kfw/en/KfW\\_Group/About\\_KfW/Mission/Special\\_Tasks/Privatisation\\_of\\_Deutsche\\_Post/EN\\_DPAG.pdf](http://www.kfw.de/kfw/en/KfW_Group/About_KfW/Mission/Special_Tasks/Privatisation_of_Deutsche_Post/EN_DPAG.pdf)>

2000年11月、ドイツポストが上場し、KfWが保有する株式の約3割が売却された<sup>(103)</sup>。株式会社化から最低5年間は、連邦政府がドイツポストの株式の過半数を保有することとされていたが<sup>(104)</sup>、2002年1月の法改正によって連邦政府の過半数保有義務が撤廃された<sup>(105)</sup>。

2003年11月には連邦政府保有株の一部がKfWに売却され、連邦政府が直接ドイツポストの株式の過半数を保有する状況はなくなった。連邦政府は、さらに2005年1月にもKfWにドイツポスト株を売却し、最終的に2005年7月に連邦政府が保有する最後のドイツポスト株7.3%分をKfWに売却したことによって、連邦政府が直接保有するドイツポスト株はなくなった<sup>(106)</sup>。ただし、KfWは、連邦政府が80%、州政府が20%出資する公的金融機関であり、政府による間接出資は依然として続いている。

KfWもドイツポスト株を段階的に処分しており<sup>(107)</sup>、2005年6月には、ドイツポスト株1億2650万株をドイツ銀行やゴールドマン・サックスなどに約24億ユーロで売却した。これにより、株主に占める民間の比率が44%から55%へと上昇し、株式の過半を民間が保有する状況となった<sup>(108)</sup>。

KfWによるドイツポスト株の売却はさらに進められ、2012年9月の売却の結果、KfWのドイツポスト株保有比率は25.5%まで低下し、

74.5%が浮動株となっている<sup>(109)</sup>。また、KfW保有分のうち4.5%については、ドイツポスト株への転換条件付債券に対応するものとなっている<sup>(110)</sup>。

## 2 郵便市場の自由化

ドイツの郵便市場の自由化は、1989年以降、段階的に進められており、当初、完全自由化は2003年が予定されていた。完全自由化前の2002年12月31日までは、ドイツポストのリザーブドエリアが残される一方で、ドイツポストにユニバーサルサービス義務が課せられることになっていたが、EU域内の他国の郵便市場の自由化が遅れていたこともあり、2001年の郵便法改正によって完全自由化が延期され<sup>(111)</sup>、ドイツポストのユニバーサルサービス義務も2007年末まで延長された<sup>(112)</sup>。

完全自由化は先送りされたものの2002年の郵便法改正によって、ドイツポストのリザーブドエリアが縮小され、2003年からは重量100g未満かつ基本料金の3倍未満とされた。さらに、2006年からは重量50g未満かつ基本料金の2.5倍未満とされた。その後、2008年1月にリザーブドエリアが撤廃され、郵便市場が完全自由化された。また、国が必要と認めた場合に、ユニバーサルサービスが確保されていない地域に対し、市場支配的な事業者ユニバーサルサービスの提供を義務付けたり、事業者に売上高に応

<sup>(103)</sup> *ibid.*

<sup>(104)</sup> 米丸 前掲注(92)

<sup>(105)</sup> 鞠子公男「ドイツの郵政民営化とEC条約87条(上)」『国際商事法務』35(4), 2007, p.458.

<sup>(106)</sup> Deutsche Post DHL, "Deutsche Post Shares Share capital." <<http://www.dp-dhl.com/reports/2010/factbook/deutsche-post-shares/share-capital.html>>

<sup>(107)</sup> KfW, *op.cit.* (102)

<sup>(108)</sup> 「ドイツポスト株の民間保有50%超 収益拡大へ 投資家の圧力も」『日本経済新聞』2005.7.2, 夕刊.

<sup>(109)</sup> KfW, *op.cit.* (102)

<sup>(110)</sup> KfW, "Privatisation of Deutsche Post KfW's shareholdings and derivative positions (as at 12 September 2012)." <[http://www.kfw.de/kfw/en/KfW\\_Group/About\\_KfW/Mission/Special\\_Tasks/Privatisation\\_of\\_Deutsche\\_Post/index.jsp](http://www.kfw.de/kfw/en/KfW_Group/About_KfW/Mission/Special_Tasks/Privatisation_of_Deutsche_Post/index.jsp)>

<sup>(111)</sup> 橋本・河内 前掲注(21)

<sup>(112)</sup> 「海外事情調査結果について」(郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会(第10回)資料)2008.3.12, p.16. <[http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/wg/2008/0424/item\\_080424\\_02.pdf](http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/wg/2008/0424/item_080424_02.pdf)>

じた補償金の分担を求めたりすることができる仕組みが定められている<sup>(113)</sup>。ただし、連邦ネットワーク庁は、ユニバーサルサービスの要求が満たされていない状況にはないとみており<sup>(114)</sup>、これまでのところ、この仕組みは発動されていない。

連邦ネットワーク庁は、1998年から2011年の間に1,000gまでの書状に係る2,702の免許を付与しているが、そのうち1,336の参入者はすでに市場から退出している<sup>(115)</sup>。郵便市場が自由化された2008年以降の競合事業者のシェアは、売上高、郵便物量ともに、2008年の8%超から2010年の10%超へ上昇している<sup>(116)</sup>。

連邦ネットワーク庁によれば、書状の料金については、1998年から2011年の間に、インフレ調整後で20%以上安くなっているとされる<sup>(117)</sup>。2013年1月1日からスタンダード郵便の料金を値上げすることが連邦ネットワーク庁によって認められたが、これは1997年以来15年ぶりの値上げとなっている（2003年には値下げも行われている。）<sup>(118)</sup>。

### 3 郵便局ネットワーク

ドイツ（旧西ドイツ）の郵便局数は、1989年に17,344局<sup>(119)</sup>であったが、1990年の東西ドイツの統一によって、約12,000局増加して29,285局となり、その後、1997年には15,331局まで減少している<sup>(120)</sup>。

郵便局のさらなる減少を食い止めるため、1998年のユニバーサルサービス令（Post-Universaldienstleistungsverordnung : PUDLV）によって、郵便局数は最低12,000局、そのうち5,000局は直営郵便局とすることとされた。また、人口4,000人超の自治体には郵便局を1か所以上設置することなどが定められた。さらに、ユニバーサルサービス令の改正によって、人口2,000人超の自治体には郵便局を1か所以上設置することと厳格化され、人口の多寡に関わらず、80平方キロメートルに1か所以上、郵便局を設置することなどが新たに義務付けられた。<sup>(121)</sup>

1990年から1997年までの間に郵便局数がほぼ半減したことから、我が国で郵政民営化が議論されていた当時は、「民営化（株式会社化）」によって郵便局が削減された例としてドイツが取り上げられることも多かった。ただし、7年間で14,000局削減されたうち10,000局については、東西ドイツ統一後の4年間、1994年までに削減されており、1995年の株式会社化以前のこととなっている<sup>(122)</sup>。経営の責任者は、株式会社化前後で代わっておらず、株式会社化に向けた動きという側面もあるにせよ、ドイツ（旧西ドイツ）の郵便事業は、もともと赤字体質であったうえ、社会主義国であった旧東ドイツとの統一という歴史的背景も鑑みれば、この時期のドイツの郵便局数の減少を単に「民営化（株式会社化）」という経営形態の変更による帰

<sup>(113)</sup> 同上, p.9.

<sup>(114)</sup> Bundesnetzagentur, “Annual Report 2011,” p. 23. <[http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/PressSection/ReportsPublications/2012/AnnualReport2011pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/PressSection/ReportsPublications/2012/AnnualReport2011pdf.pdf?__blob=publicationFile)>

<sup>(115)</sup> *ibid.*, p.136.

<sup>(116)</sup> *ibid.*, p.131.

<sup>(117)</sup> *ibid.*, p.132.

<sup>(118)</sup> Deutsche Post DHL, “Postal rates for 2013 approved,” October 1, 2012. <[http://www.dp-dhl.com/en/media\\_relations/press\\_releases/2012/deutsche\\_post\\_postal\\_rates\\_2013\\_approved.html](http://www.dp-dhl.com/en/media_relations/press_releases/2012/deutsche_post_postal_rates_2013_approved.html)>

<sup>(119)</sup> 万国郵便連合（Universal Postal Union : UPU）の統計データベースによる。UPU, “Query the database.” <<http://www.upu.int/en/resources/postal-statistics/query-the-database.html>>

<sup>(120)</sup> 藤井英彦「郵政改革の推進に向けて—焦点はユニバーサル・サービスの見直し—」日本総合研究所, 2004.11.1. <<http://www.jri.co.jp/page.jsp?id=14233>>

<sup>(121)</sup> 同上

<sup>(122)</sup> 総務省 前掲注(91)

結とのみ捉えるのは適切とはいえない。赤字続きであった郵便事業は1990年代後半には黒字に転換している。

1998年に義務付けられた5,000局の直営局設置義務は、2008年1月1日の郵便市場自由化に伴い廃止されている。ただし、最低限必要な施設の数については、依然として12,000局とされている<sup>(123)</sup>。委託局が最初に導入されたのは1993年のことであり<sup>(124)</sup>、以後、委託局数が増加傾向にあったが、5,000局の直営局設置義務の廃止を受け、ドイツポストは、2008年8月、2014年までに直営局を全廃して委託局に切り替えることを決定している<sup>(125)</sup>。

連邦ネットワーク庁によれば、委託局は、営業時間が長いことが多いことから、利用者はこの傾向を歓迎しているとされる。また、同庁は、重要な点は誰が施設を運営しているかではなく、ユニバーサルサービス令によって規定されている施設の合計数が利用者にとって適切かどうかであるとしている<sup>(126)</sup>。

直営局の委託局への切り替えに加え、ドイツポストは、2001年から「Packstation」<sup>(127)</sup>という設備の導入も進めており、すでに全国約2,500か所に設置されている<sup>(128)</sup>。Packstationは、駅などにある機械化されたセルフサービスの拠点であり、土日を含めて24時間無料で荷物の発送、受取りの双方に利用することができる。通勤や通学の途中に駅などで利用することが可能であるため、平日昼間に留守がちな者にとって

特に利便性が高い。ドイツポストにとっては、荷物の引受に必要な人件費が削減出来るうえ、受取人不在による再配達の手間も省けるため、事業の効率化によるコストの削減というメリットがある。ドイツに居住する人の90%は、最寄りのPackstationから約10分以内の距離に住んでおり、登録利用者は250万人以上におよんでいる<sup>(129)</sup>。

#### 4 郵便局の金融サービス

##### (1) ポストバンクの事業

1995年に株式会社化されたポストバンクは、信用制度法（銀行法）の適用を受ける金融機関となり<sup>(130)</sup>、ドイツポストがM&Aによって事業を拡大したのと同様に、金融機関等の買収による事業の拡大を行ってきた。

ポストバンクは、2000年には連邦所有のDSL銀行（Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank）の株式を取得し、法人向けの不動産融資事業を拡大している。このDSL銀行の取得によって、当時、総資産規模で国内第24位であったポストバンクの資産規模は約2.4倍に拡大し、2001年末には、国内第14位の資産規模となった<sup>(131)</sup>。

2006年には、建築貯蓄金庫（Bausparkasse）グループとして国内第2位のBHWグループの買収手続きを完了しており、同年1月付で、親会社であるドイツポストが保有していた850の郵便局店舗も買収している。ドイツの郵便局で

<sup>(123)</sup> Bundesnetzagentur, *op.cit.* (114)

<sup>(124)</sup> Deutsche Post DHL, *op.cit.* (96), p.3.

<sup>(125)</sup> 総務省 前掲注(68)

<sup>(126)</sup> Bundesnetzagentur, “Annual Report 2010,” p. 25. <[http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/PressSection/ReportsPublications/2011/AnnualReport2010pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/PressSection/ReportsPublications/2011/AnnualReport2010pdf.pdf?__blob=publicationFile)>

<sup>(127)</sup> Deutsche Post DHL, “DHL recipient service DHL Packstation.” <<http://www.dhl.de/en/paket/pakete-empfangen/packstation.html>>

<sup>(128)</sup> Deutsche Post DHL, “Annual Report 2011,” p. 16. <[http://www.dp-dhl.com/content/dam/Investors/Publications/Annual\\_Reports/DPDHL\\_Annual\\_Report\\_2011.pdf](http://www.dp-dhl.com/content/dam/Investors/Publications/Annual_Reports/DPDHL_Annual_Report_2011.pdf)>

<sup>(129)</sup> *ibid.*, pp.14-16.

<sup>(130)</sup> ゆうちょ財団 前掲注(101), p.13.

<sup>(131)</sup> 黒川洋行「ドイツ郵貯民営化とポストバンクのバンキング戦略—ドイツ金融システムにおける位置付け」『証券経済研究』(50), 2005.6, pp.67-88.

は、郵便サービスの窓口と金融サービスの窓口が明確に区別されており、金融商品の販売には、基本的にポストバンクの従業員が従事していた。ポストバンクは、ドイツポストの郵便局の窓口を利用する対価として手数料を支払っており、当時、約 13,000 か所あった郵便局の店舗のうち、約 9,000 か所で業務を行っていた。ただし、投資信託等のリスク性資産は、都心部に設置されていた 787 か所のポストバンク・センター（郵便局の店舗に含まれる）に限定して販売されており、ポストバンクの金融商品の新規販売分の 87% が同センターで計上されていた。ポストバンクが買収した店舗は、同センターが中心となっており、ドイツポストから金融商品の販売金額が多い店舗を取得することによって、窓口利用に関する手数料を削減できると想定されていた。<sup>(132)</sup>

ポストバンクは、2004 年の新規株式公開から 2 年でドイツ株価指数（Deutscher Aktienindex : DAX）に採用され<sup>(133)</sup>、現在では、ドイツ銀行の傘下に入っているが、公的金融機関の出資が残るドイツポストが株式の過半を保有していた当時も、当座預金や貯蓄預金に加え、住宅ローンや投資信託、生命保険、消費者ローンなどの金融商品も取り扱っていた。ポストバンクは他の民間金融機関と同じ競争条件で業務を行っていたため、業務範囲の制約もなく、優遇されていることもなかった<sup>(134)</sup>。

## (2) ドイツの金融事情

前述のように、ポストバンクは M&A によってその規模を拡大しており、ドイツポストの子会社であった時期にも幅広い金融商品を取り扱っていた。ドイツポストの株式の一部を公的金融機関である KfW が保有しており、ポストバンクに対する政府の間接出資があるとみることでもできたことから、我が国の金融 2 社に対する政府の間接出資の問題に類するように捉えられることもあるが、民間金融機関の資産規模を大きく上回る郵貯・簡保のあり方が問題とされる我が国とは異なり、ドイツでは、伝統的にポストバンクの規模が小さく、問題視されていなかったとされている点で事情が異なっている<sup>(135)</sup>。

ドイツには、州銀行（Landesbank）や 400 行以上の貯蓄銀行（Sparkasse）等の公的な銀行が存在しており、国内の金融サービスのひとつの柱となっている。2011 年末時点で、426 の貯蓄銀行があり、セルフサービスを含む支店の数は 15,441 か所、総資産は 1 兆 980 億ユーロとなっている<sup>(136)</sup>。州銀行や貯蓄銀行を含む貯蓄銀行グループの総資産のシェアは、約 30% であり、「ドイツ人の半数以上が貯蓄銀行に貯蓄口座又は当座預金を保有している。」とされる<sup>(137)</sup>。

個人預金についてみれば、市場規模 1 兆 5750 億ユーロのうち、貯蓄銀行が 39.4% (6212 億ユーロ) を占めており、州銀行の 2.6% を合わせると 42.0% に及んでいる。一方で、ポストバ

<sup>(132)</sup> 林宏美「業容を拡大するドイツの郵便貯金銀行ポストバンク」『資本市場クォーターリー』9(3), 2006.Win, pp.98-104.

<sup>(133)</sup> Postbank, "History of Postbank." <[https://www.postbank.com/postbank/en/au\\_history.html](https://www.postbank.com/postbank/en/au_history.html)>

<sup>(134)</sup> 林 前掲注<sup>(132)</sup>

<sup>(135)</sup> 例えば、ポストバンクがドイツポストの子会社であり、我が国で「郵政民営化」が議論されていた当時は、「ドイツ国内では民営化の前後を通じ、民業圧迫との批判はほとんど聞かれない。」河村小百合「『政府保証』の廃止ドイツの「公的銀行」改革が教えること」『エコノミスト』2004.5.18, pp.30-31; (フランスもドイツも)「わが国の郵貯・簡保事業に比べて規模が隔絶して小さいため、同列に論じることは困難であり、少なくとも我が国郵政改革遂行に当たって示唆を得るという観点からみる限り、参照するには無理がある。」藤井 前掲注<sup>(130)</sup>などの指摘がなされていた。

<sup>(136)</sup> Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband, "Financial report," p. 60. <[http://www.dsgv.de/\\_download\\_gallery/Englisch/DSGV\\_Finanzbericht\\_2011\\_englisch\\_final.pdf](http://www.dsgv.de/_download_gallery/Englisch/DSGV_Finanzbericht_2011_englisch_final.pdf)>

<sup>(137)</sup> ゆうちょ財団 前掲注<sup>(10)</sup>, p.5.

ンクに含まれる大銀行 (Big Banks : Großbanken)<sup>(138)</sup> は、11.4% に過ぎない。<sup>(139)</sup>

ドイツの郵便貯金 (ポストバンク) の規模が比較的小さい背景としては、1939年に郵便貯金が設立された頃には、すでに貯蓄銀行グループの全国的なネットワークが確立されていたことが指摘されている<sup>(140)</sup>。

我が国の場合、郵政改革が争点となった2005年で見れば、年度末の郵政公社の郵便貯金業務に係る資産合計は国内最大の247兆円であり、みずほフィナンシャルグループの138兆円を大きく上回っていた。

一方、2005年末時点のポストバンクの総資産は、約1402億8000万ユーロであり、ドイツ国内で第16位に過ぎなかった。ただし、店舗数は2006年末時点で国内第1位の約9,000店、個人および法人顧客総数は約1462万件となっており、顧客数においては単独のリテールバンクとしてドイツ国内最大であった。<sup>(141)</sup>

### (3) ポストバンクの株式売却

2004年6月、ドイツポスト傘下のポストバンクがフランクフルト市場に上場した。ドイツポストは、当初、発行済み株式の50%マイナス1株を売却する予定であったが、ブックビル

ディング<sup>(142)</sup>の募集期限までに投資家の需要が売出株数に達しなかったことから、上場直前に、上場日を2日延期したうえ、売出価格を引き下げ、売出株数も削減して33%を売却することとなった。ただし、ポストバンク株への転換権付きのドイツポスト社債を上場日に発行し、転換権が行使された場合、予定通りの50%マイナス1株が市場に流通する枠組みであった。これにより、ドイツポストは、株式と社債あわせて25億3000万ユーロを調達している。<sup>(143)</sup>

その後も、ドイツポストがポストバンク株の過半を保有し続けていたが、2008年9月、ドイツ銀行がドイツポストからポストバンク株を取得し、29.75%出資すると発表した。当時、株式取得額は、27億9000万ユーロと報じられた<sup>(144)</sup>。2009年2月、ドイツ銀行とドイツポストが、ポストバンクの株式売買取引を完了し<sup>(145)</sup>、2010年12月、株式公開買い付けの結果、ドイツ銀行がポストバンク株式の過半を取得したことにより、ポストバンクは実質的にドイツ銀行の傘下に入ることとなった<sup>(146)</sup>。さらに、2012年2月、ドイツ銀行が、ドイツポストからポストバンク株を取得し、ポストバンク株式93.7%を保有するに至っている<sup>(147)</sup>。

<sup>(138)</sup> Deutsche Bundesbank, "Banking Statistics January 2013 Statistical Supplement 1 to the Monthly Report," p.28. <[http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Statistical\\_Supplement\\_1/2013/2013\\_01\\_banking\\_statistics.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Statistical_Supplement_1/2013/2013_01_banking_statistics.pdf?__blob=publicationFile)>

<sup>(139)</sup> Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband, *op.cit.* <sup>(136)</sup>, p.19.

<sup>(140)</sup> 羽森直子『ドイツの金融システムと金融政策』中央経済社, 1998, p.31.

<sup>(141)</sup> 黒川洋行「ドイツの銀行システムと貯蓄金融機関の動向」2008年1月期, p.76. <<http://www.yu-cho-f.jp/research/internet/pdf2/200801.kurokawa.pdf>>

<sup>(142)</sup> 新規公開株の公開価格を決める際に、仮条件を投資家に提示して投資家の需要を把握したうえで、実際の公開価格を決定する方式をブックビルディング方式という。

<sup>(143)</sup> 「延期・値下げ・株数削減 独ポストバンク、難産の上場」『日経金融新聞』2004.6.25.

<sup>(144)</sup> 「ポストバンクを実質傘下に ドイツ銀出資、来春までに、29%出資、4200億円」『日本経済新聞』2008.9.13.

<sup>(145)</sup> Deutsche Bank, "Deutsche Bank and Deutsche Post close Postbank transaction," February 25, 2009. <[https://www.db.com/medien/en/content/press\\_releases\\_2009\\_4380.htm](https://www.db.com/medien/en/content/press_releases_2009_4380.htm)>

<sup>(146)</sup> Deutsche Bank, "Deutsche Bank receives U.S. antitrust approval for Postbank takeover," December 14, 2010. <[https://www.db.com/medien/en/downloads/Postbankantitrust\\_approval\\_14.12.pdf](https://www.db.com/medien/en/downloads/Postbankantitrust_approval_14.12.pdf)>

<sup>(147)</sup> ドイツ銀行保有の他社株転換義務条項付債券がポストバンク株式27.4%分に転換されるとともに、ドイツポストがポストバンク株式12.1%分をドイツ銀行に売却する権利を行使した。Deutsche Bank, "Deutsche Bank increases Postbank stake to 93.7%," February 28, 2012. <[https://www.db.com/medien/en/downloads/PostbankSettlement\\_engl\\_28022012.pdf](https://www.db.com/medien/en/downloads/PostbankSettlement_engl_28022012.pdf)>

## IV スウェーデン

### 1 概要

スウェーデンの国土は日本の約1.2倍の広さであるのに対し、人口は約950万人であり<sup>(148)</sup>、東京都の人口よりも少ない。このように広い国土に人々が点在している点がスウェーデンの特徴といえる。

スウェーデンは、郵便市場の自由化を世界に先駆けて行った国のひとつであり、1993年1月1日に郵政庁(Postverket)による郵便の独占が廃止された。さらに、1994年3月1日に、政府が全株式を保有する特殊会社、スウェーデンポスト(Posten AB)が誕生し、同日、郵便法(Postlag)が施行された。郵政庁が有していた郵便事業に関する監督権限は、電気通信庁(Telestyrelsen)に移管され、同庁の名称は郵便電気通信庁(Post- och telestyrelsen : PTS)に改められている。さらに、郵便振替事業のポストジロー(Postgirot)は、スウェーデンポストの完全子会社であるポストジロー銀行株式会社(Postgirot Bank AB)となり、金融監督庁の監

督を受ける法的な意味の銀行となった。<sup>(149)</sup>

2009年、スウェーデンポストとデンマークの郵便事業体であり、同じく株式会社化されていたデンマークポスト(Post Danmark A/S<sup>(150)</sup>)が合併し、ポステンノルデン(Posten Norden(現ポストノルド(PostNord AB<sup>(151)</sup>)))が誕生した。

スウェーデンポストとデンマークポストは、ポストノルドの下、それぞれの国内で郵便のユニバーサルサービスを提供している。親会社であるポストノルドは極めて限定された業務しか行っておらず、従業員は、社長兼最高経営責任者(CEO)、グループの最高財務責任者(CFO)、グループ戦略責任者の3人のみである<sup>(152)</sup>。

スウェーデン企業・エネルギー・通信省のモード・オロフソン(Maud Olofsson)相は、合併は市場の急速な変化に基づくものであり、両国の郵便事業者は、欧州の規制緩和、厳しさを増す競争、電子的代替手段という共通する3つの難題に直面しているとしている<sup>(153)</sup>。

ポストノルドの株式は、スウェーデン政府が60%、デンマーク政府が40%を保有している。ただし、議決権ベースでは両国政府が50対50と対等になっている。ポストノルドの年次株主

<sup>(148)</sup> 外務省「国名：スウェーデン王国」2012年10月現在 <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/sweden/data.html>>

<sup>(149)</sup> 樋口修「スウェーデンの「基礎的キャッシュサービス法」の制定と見直し—国と郵便局の金融サービス提供に関する検討の実例」『レファレンス』651号, 2005.4, pp.27-54. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999899\\_po\\_065102.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999899_po_065102.pdf?contentNo=1)>

<sup>(150)</sup> デンマークの郵便事業体は2002年に株式会社化され、2005年に株式の22%がプライベート・エクイティ・ファンドのCVC・キャピタル・パートナーズに売却された。また、2006年には、デンマークポストとCVCがベルギーの郵便事業体であるベルギーポスト(De Post - La Poste)の株式の50%マイナス1株を取得している。その後、CVCは、自らが保有していたデンマークポスト株をデンマークポストに売却し、代わりにデンマークポストが保有していたベルギーポストの株式の全てを取得している。

CVC Capital Partners, "MERGER BETWEEN POSTEN AND POST DANMARK," April 1, 2008. <<http://www.cvc.com/media-centre.htm?mediaitem=1191012111401&tabyear=2008>>; "CVC Announces Two Postal Transactions," February 2, 2009. <<http://www.cvc.com/media-centre.htm?mediaitem=2111001120301&tabyear=2009>>

<sup>(151)</sup> 2011年5月17日に改称された。PostNord, "Annual Report with Sustainability Report 2011," p.46. <[http://www.postnord.com/Global/Document/Om-Oss/IR/Finansiell-rapportering/2011/Arsredovisning\\_2011/1Report/PostNord\\_Annual%20Report\\_2011\\_EN.pdf](http://www.postnord.com/Global/Document/Om-Oss/IR/Finansiell-rapportering/2011/Arsredovisning_2011/1Report/PostNord_Annual%20Report_2011_EN.pdf)>

<sup>(152)</sup> PostNord, "Annual Report 2012," p.40. <[http://www.postnord.com/Global/Document/Om-Oss/IR/Finansiell-rapportering/2012/arsredovisning2012/PostNord\\_AR\\_2012\\_EN.pdf](http://www.postnord.com/Global/Document/Om-Oss/IR/Finansiell-rapportering/2012/arsredovisning2012/PostNord_AR_2012_EN.pdf)>

<sup>(153)</sup> "Sweden and Denmark to create a postal giant," *The New York Times*. <<http://www.nytimes.com/2008/04/01/business/worldbusiness/01iht-post.4.11590579.html>>

総会で株主を代表するのは、スウェーデンは財務省、デンマークは運輸省であり、両国の間で株主間協定が結ばれている。<sup>(154)</sup>

ポストノルドグループの売上高は390億スウェーデンクローナ（以下、SEK）（5694億円<sup>(155)</sup>）にのぼり、約40,000人を雇用している<sup>(156)</sup>。グループのうち、スウェーデンポストは、スウェーデンで最も大きな企業のひとつであり、30,000人以上を雇用し、売上高は250億SEKを越える。スウェーデンポストは、450万の世帯や90万の企業に郵便サービスを提供している。<sup>(157)</sup>

## 2 郵便市場の自由化

### (1) 自由化とその後の流れ

1989年、政府は国内の郵便市場を自由化すべきと結論付けた。この時点で、郵政庁は、競争を予期して職員の削減を開始しており、1990年から2005年の間では、職員数が49,000人から33,000人まで減少している。1991年には民間のシティメール（CityMail）が郵便と事実上競争する市場を創出して参入し、これを受けて1993年1月1日に、法律上の郵便市場独占が廃止されることとなった。また、それまで免除されていた付加価値税が郵便料金にも課されることとなった。<sup>(158)</sup>

ただし、郵便料金の付加価値税は、当初は12%の軽減税率となっており<sup>(159)</sup>、軽減税率なしの25%までの引上げはEUに加盟する際に

行われた<sup>(160)</sup>。

書状の独占が廃止されたのは1993年のことであるが、ダイレクトメールや速達、急送便および小包の配達などは、もともと独占分野ではなく伝統的に競争状態にあった<sup>(161)</sup>。自由化に伴いリザーブドエリアはなくなったものの、1996年11月の郵便法改正によって、1997年1月1日以降、PTSによる許可（免許）が必要となった<sup>(162)</sup>。

ストックホルムで事業を開始したシティメールは、高い競争力のある価格設定にも関わらず、当初は思うように市場シェアを伸ばすことができず、1990年代に2度破綻している<sup>(163)</sup>。その後、市場に復帰したシティメールは次第に営業範囲を拡大し、1998年6月には株式上場を果たしてシティメール・スウェーデン（CityMail Sweden AB）となった。その後、ノルウェーポスト（Posten Norge AS）に買収され、現在は、ブリング・シティメール（Bring CityMail（以下、シティメール））となっている<sup>(164)</sup>。つまり、スウェーデンの郵便事業体とノルウェーの郵便事業体の子会社が、スウェーデンの郵便市場で鎬を削っている状況にある。シティメールのビジネスモデルは、人口密度の高い南部地域を中心に配達を行うというものであり、スウェーデンの世帯の54%<sup>(165)</sup>をカバーし、スウェーデンポストとは大口郵便の分野で競合している。<sup>(166)</sup>

完全自由化から約20年経過した2012年4月

<sup>(154)</sup> PostNord, *op.cit.* <sup>(152)</sup>, p.34.

<sup>(155)</sup> 日本銀行の報告省令レート（平成25年4月分）を基に、1SEK=146円で換算。日本銀行「報告省令レート（平成25年4月分）」2013.3.19. <[https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame\\_rate/syorei/hou1304.htm/](https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame_rate/syorei/hou1304.htm/)>

<sup>(156)</sup> PostNord, *op.cit.* <sup>(152)</sup>

<sup>(157)</sup> Posten AB, “About Posten.” <[http://services3.posten.se/c/eng\\_about\\_us](http://services3.posten.se/c/eng_about_us)>

<sup>(158)</sup> Robert Cohen et al., “The Impact of Competitive Entry into the Swedish Postal Market,” February 12-14, 2007. <[http://www.wik.org/fileadmin/Konferenzbeitraege/2007/10th\\_Koenigswinter\\_Seminar/11\\_Cohen\\_WIK\\_Koenigswinter2007.pdf](http://www.wik.org/fileadmin/Konferenzbeitraege/2007/10th_Koenigswinter_Seminar/11_Cohen_WIK_Koenigswinter2007.pdf)>

<sup>(159)</sup> 青木亮「スウェーデンの交通公益事業改革—タクシー事業、郵便事業、国内航空事業における規制緩和と政策（後編）」『運輸と経済』55(9), 1995.9, p.78.

<sup>(160)</sup> PTS, “The Liberalised Swedish Postal Market,” March 2007, p.8. <[http://postinsight.com/files/PTS\\_-\\_The\\_Liberalised\\_Swedish\\_Postal\\_Market.pdf](http://postinsight.com/files/PTS_-_The_Liberalised_Swedish_Postal_Market.pdf)>

<sup>(161)</sup> *ibid.*, p.3.

<sup>(162)</sup> 樋口 前掲注<sup>(149)</sup>, p.30.

<sup>(163)</sup> Cohen et al., *op.cit.* <sup>(158)</sup>, p.3.

時点で、スウェーデンポストとシティメール以外に30の事業者が郵便事業を行っている<sup>(167)</sup>。ただし、シティメールを除くその他大部分の参入事業者は、地方の集配のみを行う小規模な事業者となっている<sup>(168)</sup>。

免許が必要な書状の市場全体の取扱量は、2009年時点で、29億1500万通であった。スウェーデンポストの取扱量が1993年の32億8300万通から2009年には25億8400万通まで減少している一方、シティメールは、1996年の5200万通から3億2400万通まで取扱量を増やしており、市場全体の約11%のシェアを占めている。シティメールを除くその他の参入事業者の取扱量は、1997年および1998年の2000万通をピークに減少傾向にあり、2009年には700万通まで減少している。<sup>(169)</sup>

PTSは、市場の自由化について、小口郵便に関しては、主に地方市場における競争を促進させたとし、大口郵便に関しては、競争のおかげで価格が安くなっただけでなく追加的なサービスによる利益も享受することができたとしている<sup>(170)</sup>。また、競争の導入によって、政府補助を受けることなく、全国配達によって収益をあげられる能力が高まることが示されたとして

いる<sup>(171)</sup>。スウェーデンポストの書状部門は、取扱量が減少する中、営業黒字を維持している<sup>(172)</sup>。

## (2) 郵便料金の変化

1990年代はじめ、スウェーデンポストの大口郵便に対する割引率は4%に過ぎず、大口郵便の事前仕分けに対する割引は行われていなかった。ただし、シティメールが市場に参入するとスウェーデンポストは、大口郵便および事前仕分け郵便についての割引価格の導入による料金の改定を行った。<sup>(173)</sup>

ロバート・コーエン (Robert Cohen) 氏らによれば、競争環境の厳しい法人向けの大口郵便のインフレ調整後の料金は、シティメールとの厳しい競争を反映して1990年から2004年の間に8%減少している。さらに、主要顧客は、22%~30%の値引きを受けている。一方、小口郵便のインフレ調整後の料金は、この間、34%上昇している。ただし、平均的なスウェーデンの世帯が郵便に費やす費用は年間200SEK (約2,920円)であるため、小口料金の値上げは重大な影響を及ぼしていないと指摘されている。<sup>(174)</sup>

郵便市場の自由化が、スウェーデンポストの

<sup>(164)</sup> シティメール・スウェーデンの株式の67%は、英国のロイヤル・メールが保有していたが、後に全株式をシティメールの創設者が買い戻している。その後、2002年にノルウェーポストがシティメールの株式の57%を取得し、2006年に残りの全株式を取得した。ノルウェーの郵便事業体は、株式会社化されてノルウェーポスト株式会社 (Norway Post AS : Posten Norge AS) となっていた。ノルウェーポストは、2008年以降、「Bring」のブランド名の下で様々な事業を行っている。PTS, *op.cit.* <sup>(160)</sup>; Posten Norge, “Norway Post’s history.” <<http://www.postennorge.com/about-norway-post/history>>

<sup>(165)</sup> PTS, “Service and competition 2011,” April 11, 2011, p.17. <<http://www.pts.se/upload/Rapporter/Post/Service%20and%20competition%202011.pdf>>

<sup>(166)</sup> Alex Kalevi Dieke et al., “Study on Universal Postal Service and the Postal Monopoly, Appendix E, Universal Service and Postal Monopoly in Other Countries,” GEORGE MASON UNIVERSITY, November 2008, pp.60-61. <<http://www.prc.gov/PRC-DOCS/library/USO%20Appendices/Appendix%20E.PDF>>

<sup>(167)</sup> PTS, “Postoperatörer,” April 12, 2012. <<http://www.pts.se/upload/Ovrigt/Post/lista-postoperatorer.pdf>>

<sup>(168)</sup> PTS, *op.cit.* <sup>(160)</sup>, p.4.

<sup>(169)</sup> PTS, “Antal brev försändelser i miljoner.” <<http://www.pts.se/upload/Ovrigt/Post/antal-brevforsandelser-i-miljoner-1993-.pdf>>

<sup>(170)</sup> PTS, *op.cit.* <sup>(160)</sup>, pp.4, 8.

<sup>(171)</sup> *ibid.*, p.1.

<sup>(172)</sup> PostNord, *op.cit.* <sup>(151)</sup>, p.13.

<sup>(173)</sup> Cohen et al., *op.cit.* <sup>(158)</sup>, pp.2, 7.

<sup>(174)</sup> *ibid.*, pp.7-8.

大口料金の値下げと小口料金の値上げを引き起こしたとの指摘があるが、PTSによれば、小口郵便の料金の値上げが行われたのは、郵便サービスに対する付加価値税が導入された際<sup>(175)</sup>、および、書状商品の料金が費用に応じてリバランスされた際であるとされている。また、1994年以降、プライスカップ制によって500gまでの書状の料金の値上げは消費者物価指数の上昇率の平均以下とされていることから、PTSは、郵便料金の値上げは、郵便市場の自由化が原因ではないとしている。<sup>(176)</sup>

### (3) 規制に係る問題

PTSは、郵便サービス法<sup>(177)</sup>および郵便サービス規則<sup>(178)</sup>に基づいて郵便市場を規制している。規制の対象は宛名が記載された郵便<sup>(179)</sup>であり、小包は規制の対象となっていない。郵便事業を営むにはPTSによる免許の付与が必要となっている。

PTSは、スウェーデンポストに対する免許付与の条件のひとつとしてユニバーサルサービス義務を課しており、スウェーデンポストは、20kgまでの郵便物について週5日の集配を義務付けられている。ただし、人気が少ない地域や島嶼部は例外が認められており、週に2日か

ら4日の配達となっている<sup>(180)</sup>。週5日の配達が行われていない世帯数は、2005年時点では1,118世帯であり、15年前の調査の1,594世帯から改善した<sup>(181)</sup>。さらに、その後も改善が進み、969世帯<sup>(182)</sup>まで減少している。<sup>(183)</sup>

スウェーデンポストは、ユニバーサルサービス提供事業者として指定されていることについて、スウェーデンでは、その他の郵便事業者も含めた市場全体として包括的なユニバーサルサービスが確保されているため、その必要はないと主張している。

### 3 郵便局ネットワーク

スウェーデンでは、伝統的な郵便局は全廃されており、小売店等への業務委託が行われている。これにより、自前の不動産や職員のコストを削減することができただけでなく、利用者のアクセシビリティも向上した。さらに一般的に営業時間も伝統的な郵便局よりも長くなったため、利便性も向上している。2001年に68%であった利用者の満足度は、2011年には85%まで上昇している<sup>(184)</sup>。

スウェーデンの郵便システムの歴史において最も決定的な変化は、伝統的な郵便局から成る全国規模のネットワークを、店舗やサービス施

<sup>(175)</sup> 1993年から1995年に行われた料金の値上げは、郵便料金への付加価値税の導入およびその後の軽減税率の廃止によるものとされている。PTS, *op.cit.* (160), p.8.

<sup>(176)</sup> *ibid.*, pp.1, 8.

<sup>(177)</sup> “Postal Services Act (2010:1045),” July 1, 2010. <[http://www.pts.se/upload/Regler/postal\\_services\\_act\\_2010.pdf](http://www.pts.se/upload/Regler/postal_services_act_2010.pdf)>

<sup>(178)</sup> “Postal Services Ordinance (2010:1049),” July 1, 2010. <[http://www.pts.se/upload/Regler/postal-services-ordinance\\_2010.pdf](http://www.pts.se/upload/Regler/postal-services-ordinance_2010.pdf)>

<sup>(179)</sup> 宛名が記載されない郵便の例としては、日本の場合、配達地域指定郵便物があげられる。これは指定配達地域の全戸に郵便物を配達するサービスであり、郵便物に各世帯の宛名は記載されていない。顧客リストが不要であるため、新規顧客の獲得等の目的に利用されている。

<sup>(180)</sup> PTS, *op.cit.* (160), p.5.

<sup>(181)</sup> *ibid.*

<sup>(182)</sup> PTS, “Residential customers without five day deliveries.” <<http://www.pts.se/upload/Ovrigt/Post/sammanstallning-ej-5-dagr-2008-01-01.pdf>>

<sup>(183)</sup> なお、スウェーデンでは地方を中心に、各世帯の郵便受けが各戸の前ではなく、地区の境界等にまとめて設置されているケースがある。配達する側にとっては、コストの削減になるが、住民側がそこまで受け取りに行く必要があるため、高齢者や身体障害者等の世帯にとっては負担となる。そのため、郵便受けまで自分で取りに行くのが困難な人々のためのサービスとして、敷地の境界や居住するビル等まで地方郵便配達人のルートが拡張されている。PTS, “Services.” <<http://www.pts.se/en-GB/People-with-disabilities/Services/>>

<sup>(184)</sup> PostNord, “Postal Agents 10 years.”

設から成る代理店によるものに置き換えるというスウェーデンポストの決定であった。利用者は主に郵便サービスを利用するためではなく、金銭の支払いや受取りのために郵便局を訪れており、郵便局ネットワークを自前で持つための高額な費用は十分に正当化できないとされた。ネットワークの再編成は2001年の夏に始まったが、郵便局の削減自体は以前から長期的に行われており、1970年代に約4,000局あった郵便局は、2001年には約1,300局まで減少していた。閉鎖された大部分の郵便局は、地方郵便配達人<sup>(185)</sup>によるサービスに置き換えられた。<sup>(186)</sup>

郡部では人口密集地域に比べてサービス拠点が少ないことが多く、こうした地域では、地方郵便配達人が基本的な郵便サービスを郵便配達と共にしている。<sup>(187)</sup>

スウェーデンポストの新しいネットワークは、切手販売代理店、郵便代理店、ビジネスセンターから構成され、それぞれ提供される商品やサービスが異なっている。切手販売代理店は、主にガソリンスタンドやたばこ屋などであり、営業時間が長く、週に5日から7日営業しているが、取扱商品は郵便ポストに直接投函できるような商品に限定されている。切手販売代理店の数は、2004年の800か所から2006年までに2,000か所以上に増加した。郵便代理店は食料品店などであり、書留郵便や小包も取り扱われ、郵便物の受取りにも利用できる。ビジネスセンターは、スウェーデンポストが直接運営する拠点であり、法人顧客向けの拠点であるが、個人でも利用することが可能となっている。<sup>(188)</sup>

ネットワークの再編成によって、2001年に

約1,450か所であった郵便局と配送オフィスは、2006年には2,010か所の郵便代理店とビジネスセンターとなり、約40%の増加となった<sup>(189)</sup>。ただし、近年、再び減少傾向にあり、2011年には1,866か所となっている（その他、切手販売代理店が約2,500か所存在する）<sup>(190)</sup>。

再編成当初は、郵便サービスをどこで利用できるか明確でなくなったことなどに対する不満もみられた。そのため、スウェーデンポストは、ロゴやシンボルによってサービス拠点の機能を明確化する対策を2006年に行っている。2001年当初は、店員が不慣れであること等、質が十分でない点もあったが、PTSは、5年後には、その種の苦情をめったに受けなくなったとしている。<sup>(191)</sup>

PTSによれば、どのようなサービスネットワークを構築するかについてスウェーデンポストを縛る規制の枠組みは存在しておらず、包括的にみて目的に配慮されている限り、スウェーデンポストは、世界の変化に応じてサービスネットワークをデザインする余地が与えられている。PTSは、最も重要なことは、サービスが提供されている事実であり、形ではないとしている。<sup>(192)</sup>

#### 4 郵便局の金融サービス

スウェーデンの郵便銀行（Postbanken）は、1974年に郵政庁から切り離され、国有銀行であるスウェーデン信用銀行（Sveriges Kreditbank）との統合によって100%国有の郵便信用銀行（Post- och Kreditbanken）となった。その後、国の株式保有比率の低減、1990年の地方銀行

<sup>(185)</sup> 地方郵便配達人は、所定のルートを自動車巡回して窓口サービスを提供している。

<sup>(186)</sup> PTS, "Presentation of Posten AB's new service network," pp.3-5. <[http://www.pts.se/upload/Documents/EN/Posten\\_service\\_network\\_2004\\_38\\_2006\\_37.pdf](http://www.pts.se/upload/Documents/EN/Posten_service_network_2004_38_2006_37.pdf)>

<sup>(187)</sup> *ibid.*, p.8.

<sup>(188)</sup> *ibid.*, pp.6-7.

<sup>(189)</sup> *ibid.*, p.10.

<sup>(190)</sup> PostNord, *op.cit.* (151), p.126.

<sup>(191)</sup> PTS, *op.cit.* (186), pp.8, 11.

<sup>(192)</sup> *ibid.*, pp.10-11.

ノルド銀行 (Nordbanken) の買収およびノルド銀行への改称を経た後、北欧最大の金融グループ、ノルディア (Nordea) を形成した。ノルド銀行は、スウェーデンポストと提携し、スウェーデンポストに使用料を支払う代わりに、「郵便銀行 (Postbanken)」の名称で、郵便局店舗における金融サービスを提供していたが、1999年9月、スウェーデンポストは2001年3月末でノルディアとの提携を終了することを決定した旨発表した<sup>(193)</sup>。また、スウェーデンポストの傘下で郵便振替事業を行っていたポストジロー銀行株式会社 (Postgirot Bank AB) が2001年12月にノルディアに売却され、郵便振替事業がスウェーデンポストから切り離されたことにより、スウェーデンポストが直接金融サービスを提供することはなくなった。<sup>(194)</sup>

ただし、2008年末までは、新たに設立されたスウェーデンポストの子会社を通して、キャッシュサービスが提供された。2002年1月1日、「すべての者が均一な価格で支払を実行し受領する可能性を有することを含んだキャッシュサービスが全国で存在しなければならない。」とする基礎的キャッシュサービス法 (Lag om grundläggande kassaservice) が施行され、同法に基づき、スウェーデンポストの完全子会社としてスウェーデン・キャッシュサービス社 (Svensk Kassaservice AB)<sup>(195)</sup> が設立され、基礎的キャッシュサービスを提供する

ことになった。同社の具体的なサービス内容は、提携銀行の口座への預金・払戻しや、振替を利用した請求書の支払いなどであったが、同社は、窓口での対面支払機会を提供するサービス会社であり、金融機関ではなかった。基礎的キャッシュサービスは、同社の直営店舗やパートナー店舗、地方郵便配達人によって行われていた。ただし、地方郵便配達人を通してキャッシュサービスを提供した場合には、スウェーデン・キャッシュサービス社が補償を支払う必要があった。同社は、スウェーデンポストの子会社ではあったが、郵便事業とは切り離されており、郵便局とは別の店舗を有し、同社の窓口で郵便サービスを受けることもできなかった。<sup>(196)</sup>

スウェーデンポスト (スウェーデン・キャッシュサービス社) は、2002年の基礎的キャッシュサービス法の施行以後、政府から年間4億 SEK<sup>(197)</sup> の補助を受けていたが、スウェーデンポストによれば、これは実際にかかる費用よりも少ないものであった<sup>(198)</sup>。

スウェーデン・キャッシュサービス社の利用は、数年にわたって毎年15%~20%ずつ減少しており、請求書の支払いや現金の引き出しのために同社を定期的に利用するのは、人口の1%~2%であったことなどから<sup>(199)</sup>、同社は、2007年の議会の決議に基づいて、2008年末に廃止されることとなった。ただし、同社の370

<sup>(193)</sup> ただし、2001年1月、基礎的な銀行サービスに限って、2年間、引き続き郵便局においてノルディアの金融サービスを提供することに合意した。樋口 前掲注<sup>(149)</sup>, p.40. なお、本項は、同資料を大いに参考にしている。

<sup>(194)</sup> 同上

<sup>(195)</sup> PTS は英文表記を「Swedish Counter Service」としているが、本稿では、樋口 (同上) に倣い、「カウンターサービス」ではなく「キャッシュサービス」と表記する。

<sup>(196)</sup> 同上 なお、1994年3月1日に施行された郵便法では、基礎的郵便サービスのひとつとしてキャッシュサービスが含まれていたが、郵便法の改正に伴い、基礎的キャッシュサービスについて独自の特別法で規定されることになった。キャッシュサービスの法的な位置付けの変遷や、廃止に係る議論などの詳細については、同資料を参照されたい。

<sup>(197)</sup> 施行以前は郵便局のキャッシュサービスに対する国の補助は、年間2億から3億 SEK であった。同上, p.35.

<sup>(198)</sup> PTS, *op.cit.* (160), p.6.

<sup>(199)</sup> PTS, "ICA Banken AB and Kuponginlösen to provide basic payment services in a number of communities and areas," May 27, 2008. <<http://www.pts.se/en-GB/News/Press-releases/2008/ICA-Banken-AB-and-Kuponginlosen-to-provide-basic-payment-services-in-a-number-of-communities-and-areas/>>

の支店のうち、76の支店がノルディアに引き継がれることになっており、同社の利用者の半数近くは、以前と同じ場所で似たようなサービスを利用できることになっていた<sup>(200)</sup>。また、政府は、市場ではサービスを提供することが出来ないコミュニティや地域に対してサービスを調達する役割をPTSに割り当てた<sup>(201)</sup>。

スウェーデン・キャッシャーサービス社の廃止に際しては、郵便およびキャッシャーサービスに関する調査委員会が、新たなサービスの提供体制について、5つのシナリオを作成してコストを推計し、最も赤字を拡大しない方策は何かを検討した。また、社会的ニーズを地理的、社会集团的アプローチによって検討し、同社がなくなった場合に金融排除の状態に陥る人数の推計も行われていた。<sup>(202)</sup>

スウェーデン・キャッシャーサービス社の廃止に伴い、PTSは、銀行の支店から30km以上離れている世帯のために、サービスを調達した<sup>(203)</sup>。2008年6月から2012年まで、PTSが2億6000万SEK以上を拠出する代わりに、決済サービス事業等を行うクポンインレーセン(Kuponginlösen)とICA銀行(ICA Banken)が15の都市に固定のサービス拠点を設け、また、郵便配達人への再委託による移動サービスも提供することとなった。ただし、これらのサー

ビスは有料となっている。新サービスの利用者は、以前のスウェーデン・キャッシャーサービス社の利用者のごく一部であり、大部分は、その他の支払手段を見つけている。PTSによれば、2008年当時、スウェーデン・キャッシャーサービス社の廃止には多くの批判があったが、現在では、ほとんど誰も不満を口にしていないとされる。<sup>(204)</sup>

## おわりに

2011年末時点の世界の郵便局数は66万2701局であり、うち43万9376局が直営局、22万3325局が委託局となっている。2010年と比べると郵便局数は1.5%増加しているが、先進国に限ってみれば、5%の減少となっており、2001年から2011年までの期間でみると12.1%減少している。さらに、先進国では、かなりの割合で委託化を進める事業者が増加している。<sup>(205)</sup>

ここで留意すべき点は、伝統的な郵便局の減少は必ずしも悪い傾向とはいえないという点である。先進国で郵便局が減少傾向にある<sup>(206)</sup>一因には、電子メールなど電子的代替手段の普及に伴う郵便物の減少圧力<sup>(207)</sup>による収益の悪化傾向が挙げられるが、これは、個人や企業が、

<sup>(200)</sup> *ibid.*

<sup>(201)</sup> PTS, "Introducing the Swedish Post and Telecom Agency (PTS)," December 2008, p.6. <<http://www.pts.se/upload/ovrigt/om-pts/infomaterial/pts-broschyr-eng-08.pdf>>

<sup>(202)</sup> 樋口 前掲注(149)

<sup>(203)</sup> PTS, "The Swedish Counter Service will be closed down on Monday: here are the alternatives," November 26, 2008. <<http://www.pts.se/en-GB/News/Press-releases/2008/The-Swedish-Counter-Service-will-be-closed-down-on-Monday-here-are-the-alternatives/>>

<sup>(204)</sup> 筆者の質問に対するPTSからの回答による。

<sup>(205)</sup> UPU, "Postal statistics 2011 A summary," September, 2012, p.7. <<http://www.upu.int/fileadmin/documentsFiles/resources/postalStatistics/summaryStatistics2011En.pdf>>

<sup>(206)</sup> ただし、我が国では、少なくとも2005年10月の民営化(株式会社化)以降、郵便局数はほとんど減少しておらず、委託局(簡易郵便局)の割合も変化していない。我が国でも多くの先進国と同様に郵便物数の減少傾向が続いているにも関わらず、郵便局ネットワークの削減圧力が乏しい一因には、金融2社からの収益の大きさがあつた。金融2社の利益で郵便局ネットワークが支えられている現状について、他国の郵政事業に比べて構造的に優れているとして肯定的に評価するか、それとも、巨大な金融業からの収益があるがゆえに、社会の変化に応じたネットワークの再編が先送りされ、民業圧迫など経済に歪みをもたらす可能性もあるとして否定的に評価するかは見方が分かれるところであろう。

より低廉で多様な代替手段を利用することが可能な社会になったことの反映であり、社会全体の便益は向上しているとみることでもできる。代替手段の発展・普及に伴う社会構造の本質的な変化によって、伝統的な郵便サービスや郵便局という物理的な建物の重要性が相対的に低下していると判断できるのであれば、自前のネットワークの規模の縮小を容認することも政策上の合理的な選択肢のひとつとなりうる。

ドイツやスウェーデンは、伝統的な直営郵便局を廃止する一方で、小売店等への委託化を進めており、営業時間の拡大、立地が身近になることによる消費者利便の向上がなされているとの評価もある。また、経営的にも黒字基調で推移している。英国の場合は、伝統的に委託局が郵便局ネットワークの大部分を占めているが、さらに、委託局の一部について、新たに食料品店等を利用する PO ローカルへの切替えを進めている。<sup>(208)</sup>

郵政政策を考えるうえで、本質的に重要な点は、郵政事業という枠を越えた社会全体として、生活に最低限必要な物流・金融サービスに国民がアクセスできる環境が整っているか否かを精査したうえで、郵便局ネットワークをどのように位置付けるかという点であり、郵便局ネットワークの適切な規模や態様は、その位置付けに基づいて定まってくるものである。その意味で、郵便事業体の子会社を通じて提供されていた基礎的キャッシュサービスを廃止して新たな方策を導入するにあたり、必要なサービスから排除される人々の数を地理的・社会集团的側面から試算した上で、最も低廉なコストでサービスを提供できる方策は何かを検討したスウェーデンのアプローチにもみるべき点があろう。

(なかさと たかし・総務部会計課)

(本稿は、筆者が国土交通課在職中に執筆したものである。)

<sup>(207)</sup> 先進国では、国内向けの書状の量が 2006 年から 2011 年の間に年率平均 4.2% 減少している。UPU, *op.cit.* (206), p.11.

<sup>(208)</sup> ただし、こうした国々では、金融業が郵政事業から切り離されていたり、金融業の存在感がさほど大きくないという点で我が国とは事情が異なる点には注意が必要である。