

米国の郵政改革

中 里 孝

- ① 米国の郵便物取扱量は世界第1位であるが、第2位である日本の約7倍という圧倒的な規模を誇っており、一国で世界の郵便物取扱量の約4割を占めている。
- ② インターネットなど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であるが、特に米国の国営郵便事業の経営状態の悪化は深刻である。
- ③ 米国の郵便事業は、1775年に創設され、政府直轄事業として運営されていたが、収支が大幅な赤字傾向にあったことなどから、改革の必要性が高まり、1971年に連邦政府の独立機関として現在の郵便事業庁（United States Postal Service : USPS）が誕生した。
- ④ 1971年のUSPS発足以降、約30年間、抜本的な改革は行われてこなかったが、2000年に赤字に転落し、2002年12月には、USPSの直面する諸問題を検討する「USPSに関する大統領委員会」が設置され、2003年に同委員会の報告書が提出された。
- ⑤ 2006年12月、大統領委員会報告書に基づく大幅な制度改正となる郵便改革法が成立した。同法によってUSPSの事業範囲が郵便サービスに限定されたこと、および、退職者医療給付基金の積立義務化が行われたこと等が、現在、問題となっている。
- ⑥ 米国の郵便貯蓄制度は、1911年に創設され、1966年に廃止されたが、民業圧迫に配慮された制度設計となっており、一時的に資金量が増大した際も、我が国の郵便貯金ほどに大きな資金規模には至らなかった。
- ⑦ USPSは、近年、毎年数十億ドル規模の赤字に陥っている。財務省から150億ドルまでの借入が可能となっているが、2012年9月の時点で、その借入枠を使い果たした。
- ⑧ USPSの経営状態の悪化の理由として、(a) 郵便物数の減少、(b) 非郵便事業への参入が制限されており、新たな収益源が見いだせないこと、(c) 不採算施設の閉鎖が自由にできないこと、(d) 退職者医療給付基金の積立てなど社会保障に係る負担、などが挙げられる。
- ⑨ USPSは、週6日の集配日数を週5日に削減することを認めることや、退職者医療給付基金の積立方式を変更することなどを再三にわたって、議会に求めている。
- ⑩ 民主党が多数を占める上院と、共和党が多数を占める下院との対立もあり、改革のための法案は成立しておらず、このまま立法上の対応が取られなければ、2013年秋には、USPSが破綻する可能性がある。

米国の郵政改革

前 国土交通課 中里 孝

目 次

はじめに

- I 過去の改革動向
 - 1 USPSの誕生
 - 2 2000年以降の改革
 - 3 USPSに関する大統領委員会報告書
 - 4 2006年郵便改革法
- II 郵便貯蓄制度
 - 1 郵便貯蓄制度の創設
 - 2 郵便貯蓄制度の膨張と変質
 - 3 郵便貯蓄制度の廃止
 - 4 郵便貯蓄制度と金融排除
- III 近年の動向
 - 1 USPSの現状
 - 2 郵便物数の推移
 - 3 郵便局数の推移
 - 4 郵便局ネットワークの再編計画
 - 5 職員数の推移
 - 6 社会保障に係る問題
 - 7 集配日の削減要求
- IV 今後の動向
 - 1 2011年郵便改革法案 H.R.2309
 - 2 21世紀郵便サービス法案 S.1789
 - 3 両法案の評価
 - 4 今後の見通し

おわりに

はじめに

日本郵政グループの郵便物取扱量は、平成13(2001)年度の263億通をピークに減少傾向にあるが、インターネットなど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。特に米国の国営郵便事業の経営状態の悪化は深刻であり、現在、破綻の危機に直面している。米国の郵便物取扱量は世界第1位であるが、第2位である日本の約7倍という圧倒的な規模を誇っており、一国で世界の郵便物取扱量の約4割を占めている。

経営状態の悪化に対する米国の今後の対応が、世界の郵政政策に影響を及ぼす可能性も考えられることから、本稿では、米国のこれまでの改革の経緯および近年の状況について取り上げる。また、1966年に幕を閉じた郵便貯蓄制度が、我が国で問題視されている民業圧迫に配慮された制度設計となっていたことから、郵便貯蓄制度の創設から廃止に至るまでの経緯についても概観する。

I 過去の改革動向

1 USPSの誕生

米国の郵便事業は、1775年の独立戦争開始後の7月26日、第2回大陸会議において創設され⁽¹⁾、初代郵政長官には、郵便事業に長年携わっていたベンジャミン・フランクリン(Benja-

min Franklin)が任命された⁽²⁾。

郵便事業は政府直轄事業として運営されていたが、労働問題や資本不足、サービス上の問題に伴う不安定さを抱えており⁽³⁾、収支も大幅な赤字傾向にあった⁽⁴⁾。国からの補助を受けており、郵便局長の選定や料金設定など、運営の多くの側面に政治家が関与したため、郵便事業の運営は困難を伴い、不適格で腐敗しているとみなされるようになった⁽⁵⁾。そのため、改革の必要性が高まり、1970年に成立した郵便事業組織再編法(Postal Reorganization Act of 1970)⁽⁶⁾に基づき、連邦政府の独立機関として現在の郵便事業庁(United States Postal Service : USPS)が誕生し、1971年7月に公式に運営を開始した。USPSは国営であり、独立採算を義務付けられたものの、利潤追求や赤字決算が認められず、長期的に収支が均衡するよう要請されている⁽⁷⁾(ブレーク・イーブン原則)。

2 2000年以降の改革

USPSの発足以降、郵便事業の赤字幅は縮小し、1995年から1999年までは5年連続で黒字を計上することとなった。ただし、電子的代替手段の普及など事業を取り巻く環境の変化もあり、2000年に6年ぶりに赤字に転落した⁽⁸⁾。

1971年のUSPS発足以降、約30年間、抜本的な改革は行われてこなかったが、2001年4月、会計検査院(当時は、General Accounting Office : GAO、2004年7月に改称され、現在は、Government Accountability Office : GAO)によって、「USPS

(1) アメリカ大陸における郵便事業は、英国統治下の1639年には始まっていたとされる。

(2) USPS, "The United States Postal Service : An American History 1775-2006," November, 2012, p.6. <<http://about.usps.com/publications/pub100.pdf>>, 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。

(3) USPS, "Transformation Plan," April, 2002, p.70. <<http://about.usps.com/strategic-planning/2002transformationplan.pdf>>

(4) USPS, *op.cit.*(2), p.71.

(5) Kevin R. Kosar, "The U.S. Postal Service : Common Questions About Post Office Closures," CRS Report 41950, June 13, 2012, p.5. <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41950.pdf>>

(6) Postal Reorganization Act of 1970, Aug.12, 1970, Pub.L.No.91-375, 84 Stat. 718.

(7) 中川かおり【「短信：アメリカ」郵政公社改革案】『外国の立法』2003.9.16.(事務用資料)

(8) GAO, "The U.S. Postal Service : Financial Outlook and Transformation Challenges," May 15, 2001, p.3. <<http://www.gao.gov/assets/110/108838.pdf>>

の変革努力および長期的見通し (U.S. Postal Service's Transformation Efforts and Long-Term Outlook)」が「ハイリスク・リスト」⁽⁹⁾に掲載され⁽¹⁰⁾、2001年6月、連邦議会はUSPSに対し改革に向けたプランの提出を命じた。

USPSの改革プランの提出に先立つ2001年9月11日、米国同時多発テロ事件が発生、直後に炭疽菌入り郵便物を利用した事件も発生し、同年10月にはUSPSの職員にも炭疽菌による犠牲者が出た。一連の事件の影響から郵便物数は急減し、炭疽菌入り郵便物への対応に係る費用に対する国からの補助⁽¹¹⁾と郵便料金の値上げ(ファーストクラス郵便⁽¹²⁾の切手料金が34セント→37セント)が行われた。なお、その後も2006年(39セント)、2007年(41セント)、2008年(42セント)、2009年(44セント)、2012年(45セント)、2013年1月(46セント)と料金の値上げが続いている⁽¹³⁾。ただし、後述する2006年郵便改革法によって、ファーストクラス郵便の料金の値上げは、原則として消費者物価の上昇率を上回らないようプライスキャップ制が採用されているため、名目では値上げされていても実質の料金は維持されている。また、インフレ調整後のファーストクラス郵便の実質

的な料金水準は1971年以降40年にわたって、大きく変わっていないとの調査結果もある⁽¹⁴⁾。さらに、購買力平価調整後の米国の郵便料金は世界でも低い水準にあるとされる⁽¹⁵⁾。

2002年4月4日、USPSは「変革プラン(Transformation Plan)」⁽¹⁶⁾を議会に提出した。この中でUSPSは、現在の組織形態のままでは、効率的で、信頼性が高く、革新的なサービスを推進することができなくなることが明らかになりつつあり、将来に備えて、現在とは異なるビジネスモデルを探ることは避けられないとした。そして、将来に向けた組織形態の代替モデルとして、①(市場で提供されない最低限のサービスのみを提供し、政府補助のある)政府機関(Government Agency)、②民間企業(Privatized Corporation)、③(よりいっそうビジネスベースで経営される)商業的政府企業(Commercial Government Enterprise)の3つのモデルを提示し、USPSとしては③の商業的政府企業が最良であると考えているとした⁽¹⁷⁾。

3 USPSに関する大統領委員会報告書

2002年12月、ジョージ・ブッシュ(George W. Bush)大統領はUSPSの直面する諸問題を検討する「USPSに関する大統領委員会(President's

(9) GAOが監査対象とする機関のうち、将来的に業務上および財政上の危険性が高いと評価する分野を列挙するリスト。1990年からリストの作成が行われている。中川 前掲注(7)

(10) これについては、2007年にハイリスク・リストから外れた。GAO, *op.cit.*(8), p.1; GAO, "HIGH-RISK SERIES An Update," January 2009, p.4. <<http://www.gao.gov/assets/290/284961.pdf>>

(11) 2001年から2002年に合計7億6200万ドルがUSPSに拠出された。Office of Inspector General, "Contract Management for the Curseen-Morris Facility Cleanup and Modification," March 31, 2004, p.1. <http://www.uspsaig.gov/foia_files/CA-MA-04-003.pdf>

(12) 米国の郵便には、ファーストクラス郵便やスタンダード郵便などがある。ファーストクラス郵便は、手紙、はがき、請求書などであり、スタンダード郵便は、ダイレクトメールなどである。

(13) USPS, "Rates for Domestic Letters Since 1863," January, 2013. <<http://about.usps.com/who-we-are/postal-history/domestic-letter-rates-since-1863.pdf>>

(14) Institute for Research on the Economics of Taxation, "Why The U.S. Postal Service is in greater financial trouble than most foreign posts—The Role of Postal Rates," June 26, 2012, pp.4-5. <<http://iret.org/pub/ADVS-284.PDF>>

(15) *ibid.*, p.4. 日本の約6割の値段とされる。米国よりも日本の手紙、はがきの料金が低いことについて、日本郵政グループは「米国の郵便物数は日本と比べて約7倍(国民1人あたりでは約3倍)多く、配達効率が良いことが挙げられます。」としている。日本郵政グループ『日本郵政グループ ディスクロージャー誌2012』p.43. <<http://www.japanpost.jp/financial/disclosure/2012/pdf/all.pdf>>

(16) USPS, *op.cit.*(3)

(17) *ibid.*

Commission on the United States Postal Service)」を設置し、2003年7月31日、同委員会は、報告書『未来に向かって一郵便のユニバーサルサービス⁽¹⁸⁾維持のための厳しい選択』⁽¹⁹⁾を提出した。

同報告書は、郵便の独占範囲の見直し、広範な公共政策上の監督を行うために郵便料金委員会 (Postal Rate Commission : PRC) を郵便規制評議会 (Postal Regulatory Board : PRB)⁽²⁰⁾に改組すること、職員数の適正化、情報通信技術の活用、利用者サービスの向上などについて記述しており、USPSは、不必要で時代遅れの規制から解放されるべきである等と結論付けている。また、2002年4月の変革プラン公表以降、USPSは職員数やコストの削減を進めているが、より包括的な改革が緊急に必要である旨指摘し、新たな時代と国民のニーズの変化に対応できる新しいビジネスモデルが必要であるとした。ただし、USPSはユニバーサルサービスの提供という最も本質的な価値に焦点を絞るべきであり、取り扱う商品やサービスの範囲は、書状、新聞、雑誌、広告郵便、小包の配達に限定されるべきとした。

一方、組織形態については、「急な民営化は、あまりにリスクが大きく、郵便のユニバーサル

サービスをいたずらに不安定にしかねない。」⁽²¹⁾などとし、USPSを公的機関として維持したまま、将来に向けて効率性と適応性を高めることが、より望ましい戦略であるとした⁽²²⁾。ただし、同報告書は、短期的には民営化を行わないとするものであり、長期的な民営化の可能性を否定するものではない。

また、USPSは、もし民間企業であったとしたら「フォーチュン500」⁽²³⁾において、米国で11位にランクインするほどの総収入があり⁽²⁴⁾、国内で2番目に雇用者数も多いことから、最も優れたビジネスリーダーたちによって率いられるべきとしている。

郵便事業について、合衆国法典第39編第101条⁽²⁵⁾では、「USPSは、あらゆる地域の利用者に対して、迅速で信頼性があり、効率的なサービスを提供し、あらゆる地域社会に対し、郵便サービスを行う」「いかなる小規模郵便局も、赤字であるということだけで閉鎖されてはならない。」としており、同報告書も、ユニバーサルサービスの維持に必要な郵便局については、大幅な赤字であっても閉鎖してはならないとしている。その一方で、ユニバーサルサービスが確保されている場合には、地域による適切な関与のうえで、活気のない (low-activity)⁽²⁶⁾郵便

(18) 「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.

(19) President's Commission on the United States Postal Service, "EMBRACING THE FUTURE : MAKING THE TOUGH CHOICES TO PRESERVE UNIVERSAL MAIL SERVICE," Report of the President's Commission on the United States Postal Service, July 31, 2003. <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/pcusps_report.pdf>

(20) 2006年郵便改革法によって実際に誕生したのは、郵便規制委員会 (Postal Regulatory Commission : PRC)。

(21) President's Commission on the United States Postal Service, *op.cit.*(19), p.ix.

(22) USPSは金融事業を行っておらず、あくまで「郵便事業」について、連邦政府の独立機関という組織形態を維持すべきとしたものであることに注意する必要がある。我が国の「郵政民営化」を論じる際に、同報告書が民営化を退けたことを取り上げる例が散見されるが、郵便事業体が金融事業を行っていない米国の「郵便事業」改革の議論と、民間金融機関の規模を大きく上回る郵貯・簡保の改革が重要な争点である我が国の「郵政」民営化の議論とを、組織形態の観点から単純に比較するのは適切ではない。我が国の郵政改革の方向性は、郵貯・簡保については政府の間接出資をなくす「完全民営化」を目指す一方で、郵便事業については政府の間接出資を一部残す「部分的民営化」を行うものであることを理解しておく必要がある。

(23) 米国の雑誌 *Fortune* が年一回作成しているリスト。米国企業が総収入に基づいてランキングされる。

(24) 2012年のフォーチュン500の場合、42位。USPS, "Postal Facts 2013," p.4. <<http://about.usps.com/who-we-are/postal-facts/postalfacts2013.pdf>>

(25) "United Statue Code Title 39." <http://uscode.house.gov/download/pls/Title_39.txt>

局の配置について、USPS が柔軟に対応できるようにすべきであるとしている。同報告書は、郵便サービスを利用できる食料品店や薬局、切手の自動販売機などといった代替的なアクセスポイントが増加しており、多くの郵便局は、ユニバーサルサービス義務を果たすためには、必要ではなくなっているとも指摘している。そして、「郵便サービス」を「郵便局」から解放すべきとし、USPS は、利用者の利便性を高めるとともに、施設や間接費を劇的に削減するために、郵便サービスにアクセスできる郵便局以外の場を積極的に拡大し、売り込むべきとしている。⁽²⁷⁾

4 2006 年郵便改革法

2006 年 12 月、USPS に関する大統領委員会の報告書をふまえた 2006 年郵便改革法 (Postal Accountability and Enhancement Act of 2006 : PAEA)⁽²⁸⁾ が成立した。同法は、1971 年の USPS 発足以来 35 年ぶりとなる大幅な制度改正を行うものであり、料金設定の弾力化、郵便料金委員会の郵便規制委員会 (Postal Regulatory Commission : PRC) への改組によるガバナンスの強化、郵便の独占範囲の変更、退職者医療給付基金 (Postal Service Retiree Health Benefits Fund : PSRHBF) の積立義務化などを内容とし、USPS の事業形態は変更されなかった。ただし、経営委員 (governor) のうち少なくとも 4 名以上は、少なくとも 5 万人以上が従事する組織を運営する能力のある者から選ばれることとされた。

PAEA は、「郵便サービス」を定義した上で、

USPS の事業範囲を郵便サービスに限定し、非郵便事業の提供を制限した。また、同法によって、ファーストクラス郵便やスタンダード郵便などは「市場支配的商品 (market-dominant products)」に、プライオリティメールなどは「競争的商品 (competitive products)」に分類された。料金設定について、以前は郵便料金委員会の勧告決議に基づいて改定されていたが、「市場支配的商品」については、料金の値上げ率が、消費者物価指数の上昇率を上回らないようプライスカップ制が導入された。一方、「競争的商品」の料金については、USPS 自ら経営委員会で決定できるようになった。また、極めて緊急性の高い書状など付加価値の高いサービスについては、民間の参入が認められていたが、これに加えて、金額基準と重量基準が導入されることになり、関連規則の制定によって基本料金の 6 倍以上、または、重量 12.5 オンス (約 355 グラム) 以上の書状について民間の参入が可能となった。ただし、米国では、各家庭等の郵便受箱 (mailbox) への配達には USPS の独占とされており、民間事業者等が郵便受箱を利用することは禁止されている。この規制は、USPS がユニバーサルサービス義務を果たすことができるよう、その利益を保護するために導入され⁽²⁹⁾、PAEA でも USPS による郵便受箱へのアクセスの独占は維持された。USPS によれば、郵便受箱の利用規制が緩和されると利益が年間 15~26 億ドル減少すると見積もられている⁽³⁰⁾。

また、前述のように同法によって USPS は、将来の支払に備えて退職者医療給付基金を積み

(26) USPS の資料では、①売上げが 1 日平均 50 ドル以下、②利用者数が少ない、③ 1 日あたり 2 時間分以下の仕事量しかない郵便局が、“low activity post office” と表現されている。USPS, “Converting low activity post offices into Village Post Offices.” <<http://about.usps.com/news/electronic-press-kits/expandedaccess/assets/pdf/vpo-infographic.pdf>>

(27) President’s Commission on the United States Postal Service, *op.cit.*(19), pp.81-84.

(28) Postal Accountability and Enhancement Act, P.L. 109-435, December 20, 2006. <<http://www.prc.gov/prc-docs/aboutprc/paea/PL109-435PAEA.pdf>>

(29) Lois M. DAVIS et al., *The role of the United States Postal Service in public safety and security*, Santa Monica : RAND Corporation, 2008, pp.7-9.

(30) USPS, “Report On Universal Postal Service and The Postal Monopoly,” October 2008, p.3. <<http://about.usps.com/universal-postal-service/usps-uso-report.pdf>>

立てることが義務付けられたが、このことが、後述するように USPS が近年大幅な赤字に陥った主因のひとつとなっている。

II 郵便貯蓄制度

1 郵便貯蓄制度の創設

米国の郵便貯蓄制度 (Postal Savings System) は 1911 年に創設され、1966 年に幕を閉じており、現在、郵便局で貯蓄サービスは提供されていない。米国では 1871 年に郵政長官であるジョン・クレスウェル (John A. J. Creswell) が郵便貯蓄制度の創設を初めて推奨したとされる⁽³¹⁾。当時、銀行側は、民間のビジネス領域への侵害であるとして、郵便貯蓄制度の創設に反対していた。クレスウェルの推奨以降も長らく郵便貯蓄制度が創設されることはなかったが、1907 年の金融恐慌に伴い取付け騒ぎが起こるなど、銀行に対する人々の信頼が低下しており、普通の人々が預金できる安全な金融機関の必要性が高まったことを受け、セオドア・ルーズヴェルト (Theodore Roosevelt) 大統領 (共和党) は、少額預金と銀行のない地域社会のニーズを満たすために郵便局を活用することを支持し、続くウィリアム・タフト (William Howard Taft) 大統領 (共和党) のもとで 1911 年に郵便貯蓄制度が創設された。ただし、米国の郵便貯蓄制度は、すべての郵便局で提供された訳ではなく一部の郵便局に限られていた。また、制度創設当初か

ら都市部の移民による利用が多かった⁽³²⁾。1935 年時点では、郵便貯蓄制度を提供していた郵便局の中で、銀行のないコミュニティにあったのは 21.4% に過ぎず⁽³³⁾、大部分は、銀行のある地域でサービスを提供していた。

郵便貯蓄制度の目的は、市中に出回っていない資金を取り込むこと、母国の郵便局で貯蓄する習慣のあった移民の貯蓄を引きつけること、銀行に対する信頼を失っていた人々に対して安全な預金手段を提供すること、より便利な預金手段を労働者に提供することであった。⁽³⁴⁾

商業銀行との競争を最小限にするため、郵便貯蓄制度には預入限度額が設定されており、当初の限度額は 500 ドルであった。その後、1916 年に 1,000 ドル、1918 年に 2,500 ドルに引き上げられたものの、それ以降は 1966 年に同制度が廃止されるまでのおよそ半世紀の間、引き上げられることはなかった。また、制度創設当時の商業銀行の金利が 3.5% 程度であったのに対し⁽³⁵⁾、郵便貯蓄制度の金利は 2.0% の固定金利で、同制度が廃止されるまで引き上げられることはなかった⁽³⁶⁾。金利は法律で定められており、これは、官僚による裁量の余地を排除する趣旨によるものであったとされる⁽³⁷⁾。

また、地方で集められた資金が、大都市の金融市場に流出することを避けるため、郵便貯蓄制度で集められた資金は、同じ地域の経営状態の良い銀行に再預託することとされた。また、再預託した銀行からは 2.25% (1934 年からは 2.5%)

(31) National Postal Museum, "Postal Savings System," August 2006. <http://www.postalmuseum.si.edu/museum/Id_postalsavings.html>

(32) Patricia Hagan Kuwayama, "Postal Banking in the United States and Japan : A Comparative Analysis," *Monetary and Economic Studies*, 5 (2000), p.75. <<http://www.imes.boj.or.jp/english/publication/mes/2000/me18-1-3.pdf>>

(33) Benjamin J. Klebaner, *American Commercial Banking: A History*, Reprint, Washington, D.C.: Beard Books, 2005, pp.159-160.

(34) USPS, "Postal Savings System," July, 2008. <<http://about.usps.com/who-we-are/postal-history/postal-savings-system.pdf>>

(35) Kuwayama, *op.cit.*(32), p.78.

(36) 預金者は資金を利率 2.5% の郵便貯蓄債券と引き換えることができ、1935 年からは米国債と引き換えることができた。National Postal Museum, *op.cit.*(31)

(37) 岩佐代市「ナローバンク論と郵便貯金制度」『関西大学商学論集』42(6), 1998.2, pp.1155-1193.

の金利を受け取るようになっていた。⁽³⁸⁾

米国の郵便貯蓄制度は、当初は、以上のようにいわゆる「民業圧迫」批判に配慮した制度設計となっており、集めた資金を地域の銀行に再預託することによって、資金を地域で還流させる役目も担っていた。収益的には銀行と競合する事業を行って利益をあげるのではなく、預金者に支払う金利2.0%と銀行への再預託によって受け取る金利との金利差から生ずる利益で制度を運用することが企図されていたといえる。当初は郵便貯蓄制度を競合相手とみていた銀行も、市中に出回っていなかった資金が、郵便貯蓄制度によって大量に市中に出回るようになったため納得したとされ⁽³⁹⁾、制度創設から間もない時期においては、郵便貯蓄制度からの再預託を受けられる銀行は、郵便貯蓄制度を資金調達源のひとつとすることができたといえることができる。

2 郵便貯蓄制度の膨張と変質

1929年の株価大暴落とその後の大恐慌以降、銀行の金利が低下し、1930年代半ばから第2次世界大戦前後には銀行の金利が2.0%を下回っていたため、利用者にとって郵便貯蓄制度が金利面で相対的に有利になり、預金量が増加する一因となった。また、後述するように、金利が低下する中で、銀行側が2.25%(1934年からは2.5%)の「高金利」を支払わなければならない郵便貯蓄制度からの再預託を望まなくなったこともあり、郵便貯蓄制度の資金は、政府証券を中心に運用されることになった。これにより、郵便貯蓄制度で集めた資金が銀行に再預託されることもなくなっていき、地域への資金の還流

も起こらなくなっていった。

1929年の株価大暴落とその後の大恐慌では、預金者による取付け騒ぎも発生し、1933年には、約4,000の商業銀行が破綻した。1929年から1933年の間の銀行の破綻によって、預金者が被った損失はおよそ13億ドルにのぼっている⁽⁴⁰⁾。商業銀行等の破綻や、金融危機によって銀行の金利が低下し、相対的に郵便貯蓄制度が有利になったことに伴い、政府保証のある郵便貯蓄制度への資金シフトが起き、1929年に1億5,300万ドルであった預金量⁽⁴¹⁾は、1933年には12億ドルまで急増した⁽⁴²⁾。

金融危機に伴う銀行の破綻に対処するため預金保険制度の創設の必要性が高まり、1933年に成立した銀行法(Banking Act of 1933, 通称グラス・スティーガル法: Glass-Steagall Act)に基づき、預金保険機関である連邦預金保険公社(Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC)が設立された。また、1934年には連邦貯蓄貸付保険公社(Federal Savings and Loan Insurance Corporation: FSLIC)も設立された。

金融危機によって、政府保証のある郵便貯蓄制度への資金シフトが起きていたこともあり、預金保険制度の創設にあたっては、政府保証のある郵便貯蓄制度と銀行との競争条件を対等化することも論点となっていた。

1934年1月1日の制度創設当初の預金保証額の上限は、郵便貯蓄制度の預入限度額と同額の2,500ドルとされた。上限を2,500ドルとすることにより、郵便貯蓄制度との競争条件が対等になると共に、90%以上の預金者が保証されるとされた⁽⁴³⁾。さらに、預金保証額の上限は、半年後に5,000ドルに引き上げられた。FDIC

⁽³⁸⁾ Kuwayama, *op.cit.*(32), pp.77-78.

⁽³⁹⁾ USPS, *op.cit.*(34)

⁽⁴⁰⁾ Federal Deposit Insurance Corporation, "Learning Bank: The 1930's." <<http://www.fdic.gov/about/learn/learning/when/1930s.html>>

⁽⁴¹⁾ USPS, *op.cit.*(34)

⁽⁴²⁾ Klebaner, *op.cit.*(33), p.143.

⁽⁴³⁾ Christine M. Bradley, "A Historical Perspective on Deposit Insurance Coverage," p.8. <http://www.fdic.gov/bank/analytical/banking/2000dec/brv13n2_1.pdf>

設立以後の1930年代の郵便貯蓄制度の預金量は概ね12億5000万ドルで安定していた⁽⁴⁴⁾。

預金保険制度によって郵便貯蓄制度の預入限度額以上の銀行預金が保証されるようになったため、郵便貯蓄制度が政府保証の面で銀行に対して有利であるという状況はなくなった。ただし、第2次世界大戦中には銀行の金利が1%以下に低下したこともあり、郵便貯蓄制度の預金量が再び急増した。1947年のピーク時の預金量は34億ドルで、8,141か所の郵便拠点で400万人以上が郵便貯蓄制度を利用していた⁽⁴⁵⁾。ただし、預金量が増大したとはいえ、郵便貯蓄制度のシェアは、最大でも全銀行の定期性預金の5%程度であり、貯蓄金融機関に限ってみても、シェアが12%を越えることはなかった⁽⁴⁶⁾。また、1947年当時の米国の人口は1億4400万人⁽⁴⁷⁾であったため、預金者数が400万人としても人口の約2.8%に過ぎなかった。

郵便貯蓄制度は、集めた資金の大半を銀行に再預託することによって金利収入を得ていたが、銀行の金利の低下に伴い、郵便貯蓄制度から銀行預金への再預託の割合は減少し、代わりに政府証券の割合が増加することになった。制度創設当初は、政府債券および、その他の政府証券への投資に充てられる郵便貯蓄制度の資金の割合は30%を超えないこととされていたが、1911年末から1916年初めまで一貫して90%以上が銀行に再預託されており、1916年の法改正によって、この規定は廃止された⁽⁴⁸⁾。第2

次世界大戦中には、資産に占める政府債券の割合が約94%まで増加し、その後、90%を下回ることはなかった⁽⁴⁹⁾。制度創設当初は、地域の銀行への再預託によって民間への資金供給の役割を担っていた郵便貯蓄制度であったが、こうして、次第に政府への資金供給の役割を果たすことになっていった。

3 郵便貯蓄制度の廃止

第2次世界大戦の終結後、銀行の金利が2.0%を上回ると、郵便貯蓄制度の2.0%の金利は競争力のあるものではなくなった。政府保証による優位性もなく、政府の貯蓄債券の利率も郵便貯蓄制度より高かった⁽⁵⁰⁾。また、商品が1種類しかなく、預入れした郵便局でしか払い戻せないなど利便性も低かった⁽⁵¹⁾。こうした理由から、郵便貯蓄制度の預金量は、1964年には4億1600万ドル⁽⁵²⁾まで減少することとなった。

1952年以降、郵便貯蓄制度を廃止するための法案が度々議会に提出されるようになり、1965年までには、連邦政府の合理化の一環として郵政長官自ら郵便貯蓄制度の廃止を支持するようになった。利用者も100万人を下回っており、存続を支持する十分な有権者もいなかった⁽⁵³⁾。

銀行改革や経済成長に伴い廃れていった⁽⁵⁴⁾郵便貯蓄制度は、1966年をもって預金の受入を停止し、制度開始から約半世紀でその歴史に幕を閉じた。

(44) Klebaner, *op.cit.*(33), p.160.

(45) USPS, *op.cit.*(34)

(46) Kuwayama, *op.cit.*(32), p.83.

(47) The United States Census Bureau, "Historical National Population Estimates: July 1, 1900 to July 1, 1999." <<http://www.census.gov/popest/data/national/totals/pre-1980/tables/popclockest.txt>>

(48) Edwin Walter Kemmerer, *Postal Savings ; An historical and critical study of the postal savings bank system of the United States*, London: Princeton University Press, 1917, pp.106-109.

(49) Kuwayama, *op.cit.*(32), p.91.

(50) USPS, *op.cit.*(34)

(51) 総務省「諸外国の郵政事業の現状」(郵政民営化に関する有識者会議第5回会合)2004.6.18, p.6. <<http://www.yuseimineika.go.jp/yuushiki/dai5/5siryou2.pdf>>

(52) USPS, *op.cit.*(34)

(53) Kuwayama, *op.cit.*(32), p.91.

4 郵便貯蓄制度と金融排除

郵便貯蓄制度については、米国における近年の USPS 改革に係る議論において、主たる議題とはなっていないが、郵便貯蓄制度を復活させるべきとする主張が全くない訳ではない。郵便貯蓄制度が必要とする主張の主な論旨は、米国では銀行口座を保有していない世帯が多いため、近くに銀行がない人や低所得者のための金融機関としての役割を郵便貯蓄制度に担わせるべきといったものであり、それと同時に、USPS の新たな収益源として金融業に期待するものである⁽⁵⁵⁾。ただし、USPS 自身は、金融業を新たな収益源として考えた場合、USPS は銀行や保険のような事業に手を広げて収益化できるような賃金水準でも利用者数でもないとしている⁽⁵⁶⁾。

FDIC の 2011 年の調査⁽⁵⁷⁾によると、米国の総世帯数 1 億 2000 万世帯のうち 8.2% の世帯（推計値で約 990 万世帯）が、何らかの理由で銀行口座を保有していない（unbanked）。特に年収が 15,000 ドル以下の世帯では、28.2% が銀行口座を保有していないと回答している。

口座を保有していない主な理由は、1 位「十分なお金がない」32.7%、2 位「必要ない、欲しくない」21.0%、と続き、「銀行の営業時間や場所が不便」との回答は、8 位の 1.4%（推計 141,000 世帯）に過ぎなかった⁽⁵⁸⁾。一般に米国の銀行では一定額以上の預金残高がない場合、毎

月、口座管理手数料が徴収されるため、低所得者が口座を持つ妨げになっているとされる。同調査で、口座を持っていない理由を「口座管理手数料や最低預金残高が高すぎる」とした回答は、7 位の 5.4%（推計 529,000 世帯）であり、順位としては高くないものの 8 位の「銀行の営業時間や場所が不便」1.4%（推計 141,000 世帯）に比べ、はるかに大きな数字となっている。この点、預金額の多寡にかかわらず、ほとんどの銀行で口座管理手数料が徴収されず、十分な金融資産がなくても銀行口座を開設することができる我が国とは事情が異なる点に注意する必要がある。

III 近年の動向

1 USPS の現状

USPS の常勤職員（Career Employees）数は、約 52 万人であり、小売大手のウォルマートに次ぐ米国第 2 位の雇用者数を誇っている⁽⁵⁹⁾。また、郵便局数は、35,369（うち直営は 31,272）局であり、米国内のマクドナルド、ウォルマート、スターバックスの店舗数の合計よりも多い⁽⁶⁰⁾。2012 会計年度（2011 年 10 月 1 日から 2012 年 9 月 30 日まで。以下、会計年度（Fiscal Year）を FY2012 のように表記する。）の総収入は 652 億ドル、取扱郵便物数は 1600 億通であり、世界の郵便物の 40% 近くを取り扱っている⁽⁶¹⁾。

(54) National Postal Museum, *op.cit.*(31)

(55) 例えば、Ellen Brown, "Saving the Post Office: Letter Carriers Consider Bringing Back Banking Services," August 9, 2012. <<http://www.webofdebt.com/articles/postoffice.php>>

(56) USPS, "STATEMENT OF POSTMASTER GENERAL/CEO PATRICK R. DONAHOE BEFORE THE SUBCOMMITTEE ON FEDERAL WORKFORCE, U.S. POSTAL SERVICE & LABOR POLICY UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES," March 27, 2012, pp.13-14. <http://about.usps.com/news/testimony/2012/pr12_pmg0327.pdf>

(57) FDIC, "2011 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households," September, 2012. <http://www.fdic.gov/householdsurvey/2012_unbankedreport.pdf>

(58) なお、本設問は、選択肢の中から主な理由「ひとつ」を回答させるものであり、複数回答とした場合に、結果の見方が変わってくる可能性も考えられる。

(59) 軍を除く。

(60) USPS, *op.cit.*(24), pp.5, 12.

(61) *ibid.*, pp.5-23.

また、米国の郵便関連産業の年間総収入は、8000億ドルで、雇用者数は800万人以上にのぼるとされる⁽⁶²⁾。USPSは独立採算の組織であり、1982年以降、営業に係る費用について税金からの補助を受けてはいない⁽⁶³⁾。ただし、財務省から年間30億ドルまで、合計150億ドルまでの借入が可能となっている⁽⁶⁴⁾。

2011年12月、英国の調査会社オックスフォード・ストラテジック・コンサルティングは、重要なサービスへのアクセス、資源効率、実績および市民からの信頼の3つの指標に基づいて調査した結果、G20 (Group of Twenty) の郵便事業者の中で、USPSが総合で第1位であったとする調査結果を発表している⁽⁶⁵⁾。ただし、2009年に、「財政的存続性を持続可能にするためのUSPSの構造改革 (Restructuring the U.S. Postal Service to Achieve Sustainable Financial Viability)」が会計検査院 (GAO) のハイリスク・リストに掲載されたように⁽⁶⁶⁾、現在、USPSの経営状態は極めて厳しく、破綻の危機に直面している。

USPSの収益は、FY2007以降、6年連続で年間28億ドルから159億ドルの大幅な赤字となっている。FY2007、FY2008については、

年間50億ドル以上の退職者医療給付基金の積立てがなければ、最終赤字であった。ただし、FY2009以降については、退職者医療給付基金の積立てがなかったとしても、毎年24億ドル以上の最終赤字となっている⁽⁶⁷⁾。

財務省からの借入については、2011年9月末から1年間で20億ドル増加し、2012年9月末時点で借入上限額の150億ドルに達した⁽⁶⁸⁾。FY2005時点の借入はゼロ⁽⁶⁹⁾であり、7年間で150億ドルの借入増となっている。

USPSの経営状態の悪化は、主に、①郵便物数の減少、②非郵便事業への参入が制限されており、新たな収益源が見いだせないこと、③不採算施設の閉鎖が容易にできないこと、④退職者医療給付基金の積立てなど社会保障に係る負担、などによるものとなっている。

近年、USPSは、週6日の集配を週5日に削減することや事業範囲の拡大を認めること、退職者医療給付基金の積立義務の変更や年金制度への過剰積立分の返還などを議会に求めている。各党からUSPS改革に係るいくつもの法案が提出されてきたが、民主党が多数を占める上院と共和党が多数を占める下院とで改革の方向性が異なり、現在のところ、抜本的な改革のた

(62) USPS, "2012 Annual Report to Congress," p.11. <<http://about.usps.com/publications/annual-report-comprehensive-statement-2012/annual-report-comprehensive-statement-2012.pdf>>

(63) 視覚障がい者向けおよび在外投票の無料郵便についての逸失収入については、国から補償されている。FY2010の場合、無料郵便分の費用に係る国の支出は8930万ドルとなっている。Garrett Hatch, "Financial Services and General Government (FSGG):FY2010 Appropriations," February 4, 2010, pp.72-76. <http://assets.opencrs.com/rpts/R40801_20100204.pdf>

(64) 39 U.S.C.2005 (a) <<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/39/2005>>

(65) 日本郵政グループは第2位であった。"G20 Postal Service Report: United States Postal Service (USPS) ranked number one in the world," December 15, 2011. <<http://www.oxfordstrategicconsulting.com/G20postalreport2011-English-press-release.pdf>>

(66) GAO, "Restructuring the U.S. Postal Service to Achieve Sustainable Financial Viability (NEW)," July, 2009. <<http://www.gao.gov/assets/210/203772.pdf>>

(67) USPS, "Plan to Profitability 5 Year Business Plan," February 16, 2012, p.3. <http://about.usps.com/news/national-releases/2012/pr12_0217profitability.pdf> ; USPS, "Postal Service \$15.9 Billion Loss Highlights Urgent Need for Legislative Reform in Congressional Lame Duck Session," November 15, 2012, p.1. <http://about.usps.com/news/national-releases/2012/pr12_131.pdf>

(68) USPS, "Form 10-K," p.52. <<http://about.usps.com/who-we-are/financials/10k-reports/fy2012.pdf>>

(69) Kevin R. Kosar, "U.S. Postal Service: Background and Analysis of H.R. 2309 and S. 1789 in the 112th Congress," Congressional Research Service, July 9, 2012, p.1. <http://www.postalconsumers.org/uploads/1/U.S._Postal_Service_Background_and_Analysis_of_H.R._2309_and_S._1789_in_the_112th_Congress.pdf>

めの法律が成立する目途がたっていない。2012年の大統領選関連の郵便やホリデーシーズンの送付物のおかげで2013年の秋までの資金の余裕はあるとみられているが、USPSは、議会の介入がなければ2013年10月には資金が底をつくとしており⁽⁷⁰⁾、予断を許さない状況にある。

2 郵便物数の推移

米国では、小切手の郵送による決済が一般的で、ファーストクラス郵便が利用されてきた。2000年当時は、請求書の支払の79.4%が郵便で行われており、電子的手段による支払は、11.1%に過ぎなかった⁽⁷¹⁾。また、同年のUSPSの取扱量に占めるファーストクラス郵便の割合は48%であったが、利益の69%を生み出していた⁽⁷²⁾。このように、USPSの収益の要はファーストクラス郵便であるが、インターネットの普及によって、郵送による決済がオンライン決済に置き換わるに伴い、取扱量が減少している。USPSは、ファーストクラス郵便が1通減少することによる利益の減少を補うためには、スタンダード郵便が3通増加する必要があるとしている⁽⁷³⁾。

2000年に2078億通であった郵便物数は、その後漸増傾向にあり、2006年のピーク時には2131億通に達した。ただし、景気後退の影響もあり、その後の6年間で25%急減し、2012年には、1599億通となった。全体の郵便物量

は2006年がピークとなったものの、ファーストクラス郵便については、2001年をピークに減少傾向にあり⁽⁷⁴⁾、2005年にスタンダード郵便の数がファーストクラス郵便の数を抜いている⁽⁷⁵⁾。2011年では、世帯が受取る郵便物の61%が広告であり、そのうち85%がスタンダード郵便で送付されている⁽⁷⁶⁾。一方、世帯間で送受される郵便物は全体の3%程度に過ぎない⁽⁷⁷⁾。

ファーストクラス郵便を含め全体の郵便物数が減少する一方で、配達先の数は2000年の1億3594万か所⁽⁷⁸⁾から2012年の1億5210万か所⁽⁷⁹⁾まで増加している。これにより、配達効率が低下し、一通あたりの配達に係る費用を押し上げる圧力が加わっている。前述のように、ファーストクラス郵便の料金は、近年、毎年のように値上げされてきたが、これは、消費者物価の上昇率を上回らない範囲でのことであるため、郵便物の減少と配達先の増加というコスト上昇圧力に十分に対応できるものとはなっていない。

3 郵便局数の推移

米国には31,000局を超える直営郵便局に加え、切手の販売等を認められた小売店等が70,000か所以上存在し、小口の売上の39%⁽⁸⁰⁾が食料品店や、薬局、セルフサービス拠点、USPSのウェブサイト⁽⁸¹⁾等からのものとなっ

(70) "U.S. Postal Service Reports Record Loss," *Wall Street Journal*, November 15, 2012. <<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324556304578120812832651502.html>>

(71) USPS, *op.cit.*(3), p.A-5.

(72) *ibid.*, p.A-4.

(73) USPS, *op.cit.*(68), p.28.

(74) USPS, "First-Class Mail Volume Since 1926," December 2012. <<http://about.usps.com/who-we-are/postal-history/first-class-mail-since-1926.htm>>

(75) USPS, "Postal Facts 2011," p.6. <<http://about.usps.com/future-postal-service/postalfacts-2011.pdf>>

(76) USPS, "The Household Diary Study : Mail Use & Attitudes in FY 2011," April 2011, p.2. <<http://about.usps.com/studying-americans-mail-use/household-diary/2011/fullreport-pdf/usps-hds-fy11.pdf>>

(77) *ibid.*, p.1.

(78) USPS, "Financial Statements 2001 OPERATING STATISTICS." <<http://about.usps.com/who-we-are/financials/annual-reports/fy2001/welcome.htm>>

(79) USPS, *op.cit.*(24), p.5.

(80) *ibid.*, p.4.

ており、さらに、2020年までには、これらからの売上が60%になると予想されている⁽⁸²⁾。近年では伝統的な郵便局からの売上は3分の2程度に過ぎないため、2003年の大統領委員会報告書⁽⁸³⁾が、多くの郵便局はもはやユニバーサルサービス義務を果たすために必要ではなくなっている旨指摘しているのと同様に、USPSも、郵便利用者は、多くの場合、もはや物理的な「郵便局」を求めている、との立場を取ってきた⁽⁸⁴⁾。ただし、郵便局の削減は、それほど進んでおらず、郵便局数の減少は郵便物および郵便局の利用者の減少に比べて緩やかなものとなっている。

郵便局の利用者数は、2006年には、のべ12億4000万人であったが、2012年には9億8620万人となっており、約20%減少している。また、郵便物数は、2006年の2131億通から2012年の1600億通まで約25%減少している。その一方で、郵便局数は2006年の36,826局（直営局数不明）から2012年の35,369局（直営局31,272局）まで、約4%（1,457局）しか減少していない。⁽⁸⁵⁾

2012年4月のGAOの報告書によると、郵便局の80%は、その費用を賄うのに十分な収益をあげていない。また、過去5年にわたって郵便局の利用者も取扱量も減少しているにもかかわらず、郵便局の数はほとんど減っていないと指摘されている。また、同報告書は、法的制約がUSPSのネットワーク再編計画を困難にしており、独立採算の組織であるUSPSは、企業

のように行動するよう想定されているにもかかわらず、不採算の施設を閉鎖するといった、企業なら当たり前の意思決定さえ制限されているとして、その矛盾を指摘している。さらに、法的な制限に加え、USPSが、施設の閉鎖に反対する一部政治家および国民の抵抗に直面していることも取り上げている。⁽⁸⁶⁾

GAOは2009年には、ネットワークの適正化が必要である旨、指摘しているが⁽⁸⁷⁾、2012年の前記報告書では、議会が現在のサービス水準やネットワークを維持することを望むのであれば、どのようにしてUSPSがそのコストを賄うのかについて決断を下す必要があるとしている。

4 郵便局ネットワークの再編計画

2011年7月、USPSは、3,700局近い郵便局の閉鎖の可能性を公表した⁽⁸⁸⁾。この方針は、小売アクセス最適化戦略（Retail Access Optimization Initiative : RAOI）と呼ばれている。USPSは、多くの利用者がオンライン利用を選択するようになってきたため、32,000局近い郵便局を維持する必要性は小さくなったとしている。そして、利用者のニーズを明らかにするために、約3,700局の郵便局について調査し、ネットワークの規模を適正化するとした。また、施設の統廃合によって影響を受けるコミュニティに対して、薬局や食料品店などによって運営されるヴィレッジ郵便局（Village Post Office）⁽⁸⁹⁾という代替手段を導入するとした。ヴィレッジ郵便

(81) 郵便局に行かずに自宅のプリンターで料金支払済みのラベルを打ち出して発送することもできる。USPS, "Print Shipping Labels." <<https://cns.usps.com/go>>

(82) GAO, "U.S. POSTAL SERVICE Action Needed to Maximize Cost-Saving Potential of Alternatives to Post Offices," November 2011, p.18. <<http://www.gao.gov/assets/590/586334.pdf>>

(83) President's Commission on the United States Postal Service, *op.cit.*(19)

(84) USPS, "Postal Service Takes Next Step in Optimizing Retail Network," July 26, 2011. <http://about.usps.com/news/national-releases/2011/pr11_089.pdf>

(85) USPS, *op.cit.*(24)

(86) GAO, "U.S. POSTAL SERVICE : Challenges Related to Restructuring the Postal Service's Retail Network," April 17, 2012, pp.1-2, 20-21. <<http://www.gao.gov/assets/600/590170.pdf>>

(87) GAO, "U.S. POSTAL SERVICE : Network Rightsizing Needed to Help Keep USPS Financially Viable," May 20, 2009. <<http://www.gao.gov/assets/130/122567.pdf>>

(88) USPS, *op.cit.*(84)

局は、営業時間が長く、週末もサービスを提供し、立地面でもより便利な商業店舗などに設けられるため、郵便商品やサービスが、はるかに利用しやすくなるとされている⁽⁹⁰⁾。ただし、ヴィレッジ郵便局では、普通の郵便局とは異なり、商品やサービスは、切手や定額料金の郵便物など一般的なものに限定される。USPSは、RAOIによる郵便局の削減によって年間2億ドルまでのコスト削減になると見積もっていた⁽⁹¹⁾。

USPSは、施設の閉鎖や統合によって影響を受ける可能性のある地域でコミュニティー・ミーティングを行ってきたが、郵便局の営業を続けることを求める住民からの要望が強く、2011年12月には、連邦政府の上院議員の連名でUSPS改革に係る法案が成立するまで6か月間、郵便局を閉鎖できなくするよう求める動きもあった⁽⁹²⁾。USPSは、2011年7月27日に、郵便規制委員会（PRC）に対してRAOIについての意見を求めていたが⁽⁹³⁾、PRCは2011年12月23日、RAOIは、その名に反してネットワークを最適化するように設計されてはいないとして否定的な意見を提出した⁽⁹⁴⁾。

PRCの意見の公表に先立つ2011年12月13日、USPSは、連邦政府の複数の上院議員からの要望を受けて、郵便局の統廃合を2012年5月15日まで延期すると発表した⁽⁹⁵⁾。ただし、2012年5月に入ってもUSPSを抜本的に改革するための法案が成立することはなかった。2012年5月9日、USPSは方針を転換し、小規模郵便局を維持するための新戦略を発表した。この新戦略は、郵便局構成計画（Post Office Structure Plan : POStPlan）と呼ばれている⁽⁹⁶⁾。POStPlanは、郵便局の利用実態に合わせて営業時間を削減することによって、小規模郵便局の維持とコスト削減を両立させるというものであり、年間数億ドルのコスト削減になるとされる。また、USPSは、21,000人以上の郵便局長に対する自発的な早期退職の勧奨も発表している⁽⁹⁷⁾。

USPSによると、最も利用の少ない郵便局4,500局は、平均して1日あたり4.4人しか窓口利用者が訪れず、1日52ドルしか売上げがないとされており、POStPlanの検討対象となる郵便局数は13,000局となっている⁽⁹⁸⁾。USPSは、地方の利用者のうち54%は郵便局がなく

⁽⁸⁹⁾ USPS, "Fact Sheet Village Post Offices." <<http://about.usps.com/news/electronic-press-kits/expandedaccess/assets/pdf/vpo-fact-sheet-110726.pdf>>

⁽⁹⁰⁾ USPS, "2011 Annual Report to Congress and Comprehensive Statement on Postal Operations," p.10. <<http://about.usps.com/publications/annual-report-comprehensive-statement-2011/annual-report-comprehensive-statement-2011.pdf>>

⁽⁹¹⁾ Sean Reilly, "USPS weighs closure of up to 3,600 post offices," *Federal Times*, July 26, 2011. <<http://www.federaltimes.com/article/20110726/DEPARTMENTS02/107260303/USPS-weighs-closure-up-3-600-post-offices>>

⁽⁹²⁾ "United States Senate," December 8, 2011. <<http://www.postmasters.org/educational/closings/Senate20111208.pdf>>

⁽⁹³⁾ PRC, "Request of the United States Postal Service for an advisory opinion on changes in the nature of postal services," July 27, 2011. <<http://www.prc.gov/Docs/74/74124/Request.FINAL.pdf>>

⁽⁹⁴⁾ PRC, "Advisory opinion on retail access optimization initiative," December 23, 2011. <http://www.prc.gov/Docs/78/78971/N2011-1_AdvisoryOP.pdf>

⁽⁹⁵⁾ USPS, "Statement on Delay of Closing or Consolidation of Post Offices and Mail Processing Facilities," December 13, 2011. <http://about.usps.com/news/national-releases/2011/pr11_1213closings-v2.pdf>

⁽⁹⁶⁾ GAO, "Advisory opinion on post office structure plan," August 23, 2012. <http://www.prc.gov/Docs/85/85013/N2012-2_Adv_Op_082312.pdf>

⁽⁹⁷⁾ USPS, "New Strategy to Preserve the Nation's Smallest Post Offices," May 9, 2012. <http://about.usps.com/news/national-releases/2012/pr12_054.pdf>

⁽⁹⁸⁾ USPS, "Our Plan to Preserve Rural Post Offices," May 9, 2012. <<http://about.usps.com/news/electronic-press-kits/our-future-network/assets/pdf/postplan-presentation-120509.pdf>>

なるよりも営業時間の適正化による郵便局の維持を支持しており、その他の46%は、郵便局を閉鎖して、その他の代替手段を利用することによる解決を支持しているとする Opinion Research Corporation による2012年2月の調査結果を引用している⁽⁹⁹⁾。なお、POStPlanの下でもヴィレッジ郵便局の導入という選択肢も残された⁽¹⁰⁰⁾。POStPlanの下では、ヴィレッジ郵便局は廃止される郵便局の代替として導入されるのではなく、ヴィレッジ郵便局が存在している、営業時間の縮小された郵便局も廃止されずに存続するとされた。ただし、ヴィレッジ郵便局の役割についてのあいまいさもGAOによって指摘されている⁽¹⁰¹⁾。

2012年5月25日、USPSは、POStPlanについての意見をPRCに求めており、同年8月23日、PRCは、3,650局以上の廃止の可能性があった2011年のRAOIよりもかなり改善されていると評価する意見を提出した。⁽¹⁰²⁾

POStPlanは、2014年秋まで2年間かけて実行される予定とされ、USPSは、POStPlanによって影響を受ける可能性のある地域において、コミュニティー・ミーティングを行うとした。⁽¹⁰³⁾

5 職員数の推移

2000年に78万7538人⁽¹⁰⁴⁾であった常勤職員数は、2012年には52万2144人⁽¹⁰⁵⁾となっており、26万5000人以上、約33%の職員削減と

なっている。

USPSは、労働組合との協約によって解雇が制限されているため、職員数の削減は、主に自然減と早期退職の勧奨によって行われている。2003年の大統領報告書では、2010年までに常勤職員34万7000人が通常の退職時期を迎えるため、職員規模の適正化の好機であるとされていた⁽¹⁰⁶⁾。

USPSの費用の約80%は人件費となっており、USPSは、職員数の削減をさらに進め、2016年までに40万人に近づけることを目指している⁽¹⁰⁷⁾。USPSは、職員数のさらなる削減のため、労働組合との協約にある雇用保護条項を法的に撤廃することが必要であるとしている⁽¹⁰⁸⁾。

6 社会保障に係る問題

2006年郵便改革法(PAEA)によって、USPSは、FY2007からFY2016までの10年間、毎年54~58億ドル、総額558億ドルを退職者医療給付基金に積み立てることが義務付けられた。こうした事前積立てはUSPS特有の仕組みとなっている⁽¹⁰⁹⁾。

この積立義務についてUSPSの監察総監室(Office of Inspector General : OIG)は、2009年7月、退職者医療給付基金に対する年間平均56億ドルの積立ては、2016年時点で132億ドルの積立過剰になるとし、毎年の積立額を15.7億ドルとするのが適正とする試算⁽¹¹⁰⁾を公表し

⁽⁹⁹⁾ USPS, *op.cit.*(97), p.1 ; *ibid.*

⁽¹⁰⁰⁾ USPS, *op.cit.*(97), p.1.

⁽¹⁰¹⁾ GAO, *op.cit.*(96), pp.49-50.

⁽¹⁰²⁾ *ibid.*

⁽¹⁰³⁾ USPS, *op.cit.*(98)

⁽¹⁰⁴⁾ USPS, *op.cit.*(78)

⁽¹⁰⁵⁾ USPS, *op.cit.*(24)

⁽¹⁰⁶⁾ President's Commission on the United States Postal Service, *op.cit.*(19), p.111.

⁽¹⁰⁷⁾ USPS, "Plan to Profitability 5 Year Business Plan," *op.cit.*(67), pp.10, 17.

⁽¹⁰⁸⁾ USPS, "Workforce Optimization." <http://about.usps.com/news/national-releases/2011/pr11_wp_workforce_0812.pdf>

⁽¹⁰⁹⁾ USPS, "Ensuring a Viable Postal Service for America : An action plan for the future," 2010, p.5. <<http://about.usps.com/future-postal-service/actionplanforthefuture-march2010.pdf>>

た。また、同月、PRCは、2016年時点での積立率を73%とした場合に毎年の積立額が34億ドルになるとする試算を公表した⁽¹¹¹⁾。

USPSは、FY2009には退職者医療給付基金に54億ドル積み立てなければならなかったが、経営状態が芳しくなく、54億ドル全額を払うことができない見通しであった。そのため、同会計年度の支払は14億ドルに減額された⁽¹¹²⁾。ただし、40億ドル分の支払が免除されたわけではない。⁽¹¹³⁾

その後、経営状態の更なる悪化を受け、米国議会は、FY2011の退職者医療給付基金の積立について2012年8月1日まで支払を猶予してきたが、USPSは、2012年8月1日の猶予期限までに支払うことができず、債務不履行となった⁽¹¹⁴⁾。また、翌月、FY2012分の積立金も支払うことができず、再び債務不履行に陥った。FY2011、FY2012に積み立てなければならなかった金額の合計は111億ドルであり、この時点で、財務省からの借入が上限である150億ドルに達することとなった。

退職者医療給付基金の積立に係る問題とは別に、連邦職員退職年金(Federal Employees Retirement System : FERS)に対する積立過剰の問題もあり、USPSは、過剰分の返還を求めている。USPSの職員は、3つの年金プログラ

ム⁽¹¹⁵⁾のうち、ひとつに加入しているが、1984年以降に雇用された職員は一般的に連邦職員退職年金に加入しており、FY2009末時点で、全体の81%にあたる50万7000人の常勤職員が連邦職員退職年金に加入している⁽¹¹⁶⁾。

連邦政府の人事管理局(Office of Personnel Management : OPM)は、USPSは、2011年9月末時点で、1983年以前の雇用者が加入する連邦公務員退職年金(Civil Service Retirement System : CSRS)に17億ドル、連邦職員退職年金に114億ドル、合計で131億ドルを過剰に積み立てていると見積もった⁽¹¹⁷⁾。また、USPSの監察総監室は、2012年10月、連邦職員退職年金の積立過剰について、USPSと他の連邦政府組織との違いを考慮し、USPS特有の想定の下で見積もると人事管理局の見積りよりも多い240億ドルになるとの調査結果を公表している⁽¹¹⁸⁾。

7 集配日の削減要求

2009年1月、USPSのジョン・ポッター(John E. Potter)総裁(当時)が、上院の国土安全保障・政府活動委員会の小委員会で、コスト削減のために週6日の配達を週5日に減らすことを可能にすることを求めたように⁽¹¹⁹⁾、USPSは集配日の削減を認めるよう再三にわたって議会に

⁽¹¹⁰⁾ OIG, "Final Management Advisory Report - Estimates of Postal Service Liability for Retiree Health Care Benefits (ESS-MA-09-001 (R))." July 22, 2009, pp.7-8. <http://www.uspsoig.gov/foia_files/ess-ma-09-001r.pdf>

⁽¹¹¹⁾ PRC, "Review of Retiree Health Benefit Fund Liability," July 30, 2009, p.25. <http://www.prc.gov/Docs/63/63987/Retiree%20Health%20Fund%20Study_109.pdf>

⁽¹¹²⁾ Legislative Branch Appropriations Act of 2010, H.R.2918 section 164.

⁽¹¹³⁾ Kevin R. Kosar, "The Postal Accountability and Enhancement Act : Overview and Issues for Congress," CRS Report 40983, December 14, 2009, p.8. <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40983.pdf>>

⁽¹¹⁴⁾ 「米郵政公社 債務不履行に」『読売新聞』2012.8.2, 夕刊.

⁽¹¹⁵⁾ CSRS(後述), Dual CSRS/Social Security, FERSの3つ

⁽¹¹⁶⁾ OIG, "Management Advisory-Federal Employees Retirement System Overfunding (Report Number FT-MA-10-001)," August 16, 2010, p.8. <http://www.uspsoig.gov/foia_files/FT-MA-10-001.pdf>

⁽¹¹⁷⁾ OIG, "Pension and Retiree Health Care Funding Levels : Management Advisory Report," June 18, 2012, p.2. <http://www.federalnewsradio.com/pdfs/Postal_Service_IG_report_June26.pdf>

⁽¹¹⁸⁾ OIG, "Causes of the Postal Service FERS Surplus," October 16, 2012. <http://www.uspsoig.gov/foia_files/RARC-WP-13-001.pdf>

⁽¹¹⁹⁾ USPS, "Statement of Postmaster General/CEO John E. Potter," January 28, 2009. <<http://www.apwu.org/news/burrus/2009/update03-2009-090129-pmgtestimony.pdf>>

訴え続けている。また、サービス基準を変更し、翌日配達の基本のファーストクラス郵便について、配達日数要件を緩和することなども提案している⁽¹²⁰⁾。

USPSは、2001年以降、毎年10億ドル以上のコスト削減を行っており、2009年だけで61億ドルのコストを削減している。それでもなお、近年の経営状態は悪化し続けており、2010年に公表した行動計画の中で、USPSは、何も対策をとらなければ、2020年までに累積で2380億ドル欠損するとし、立法措置を伴わない範囲内で経営上可能な行動を取ったとしてもなお、1150億ドル欠損するとした。また、郵便物については、2020年までに37%も減少している⁽¹²¹⁾。郵便物が減少する一方、配達箇所は増加しており、一通当たりの配達コストに上昇圧力が加わっている。USPSは、集配日を5日に削減することによって、毎年、27億ドルのコスト削減になるとしている⁽¹²²⁾。

集配をなくすのは、最も郵便物の量が少なく、かつ、米国の3分の1以上の企業が休日である土曜日が想定された。ただし、速達は土曜日でも配達され、現に土曜日に営業している郵便局については、土曜営業を続けるとされた⁽¹²³⁾。なお、カナダ、オーストラリア、スウェーデンは、土曜日は配達していない⁽¹²⁴⁾。

USPSは、各種世論調査の結果を引き合いに出し、国民の多くは配達日の削減を支持してい

ると主張している。例えば、米国の調査会社Gallupによる2009年6月の世論調査によると、USPSの財政問題を解決するための方法として、最も支持が多かった選択肢は「配達日を5日に減らす」であり、66%がこれを支持していた（「郵便局の営業日を5日に減らす」も同率⁽¹²⁵⁾）。同じく2010年3月の調査でも68%が配達日の削減を支持しているとの結果が出ている（最も支持が多かったのは、「郵便局の営業日を5日に減らす」の71%⁽¹²⁶⁾）。その他、2012年のRasmussenの調査でも、75%が、政府がUSPSに補助金を出すよりも、配達日を5日に減らす方がよいと回答している⁽¹²⁷⁾。

2013年2月、USPSは、同年8月5日の週から郵便の土曜日配達を中止するという新たな計画を発表した。同計画では、取扱量が2010年から14%増加している小包については、今後成長余地が大きいと見込まれることから週6日の配達を維持するとされた。この点で、小包も含めて土曜日の配達中止を求めていた以前とは異なっている。USPSによれば、この計画が完全に実行されれば、年間約20億ドルのコスト削減になる。⁽¹²⁸⁾

ただし、この計画についても議会の理解を得ることができず、週6日の配達維持される見通しとなった。

⁽¹²⁰⁾ PRC, "PRC receives USPS proposal to change service standards," December 5, 2011. <http://www.prc.gov/prc-docs/Newsroom/PressReleases/N2012-1%20Press%20Release%2012%205%202011-_2290.pdf>

⁽¹²¹⁾ USPS, *op.cit.*⁽¹⁰⁹⁾

⁽¹²²⁾ USPS, *op.cit.*(56), p.7.

⁽¹²³⁾ USPS, "Frequently Asked Questions Delivery Frequency." <<http://about.usps.com/news/electronic-press-kits/delivering-future/df-deliveryques.htm>>

⁽¹²⁴⁾ Wendy R. Ginsberg, "The U.S. Postal Service and Six-Day Delivery : Issues for Congress," CRS Report 40626, June 9, 2009, pp.21-22. <http://assets.opencrs.com/rpts/R40626_20090609.pdf>

⁽¹²⁵⁾ Gallup, "Americans OK With Fewer Mail Days to Fix Postal Budget," June 26, 2009. <<http://www.gallup.com/poll/121268/Americans-Fewer-Mail-Days-Fix-Postal-Budget.aspx>>

⁽¹²⁶⁾ USA Today/Gallup Poll, "Americans Back Five-Day-Per-Week Mail Delivery," March 26, 2010. <<http://www.gallup.com/poll/127013/Americans-Back-Five-Day-Per-Week-Mail-Delivery.aspx?version=print>>

⁽¹²⁷⁾ Rasmussenreports, "Most Prefer Cutting Mail Delivery to More Subsidies for the Postal Service," April 24, 2012. <http://www.rasmussenreports.com/public_content/lifestyle/general_lifestyle/april_2012/most_prefer_cutting_mail_delivery_to_more_subsidies_for_the_postal_service>

IV 今後の動向

近年、USPS の経営状態の急速な悪化に対応するための法案が何本も提出されてきたが、民主党が多数を占める上院と、共和党が多数を占める下院との対立もあり、抜本的な改革を伴う法案はいずれも成立してこなかった。USPS 改革に係る法案のうち、主な法案は、以下の2つである。

1 2011年郵便改革法案 H.R.2309

共和党が下院に提出した2011年郵便改革法案 (Postal Reform Act of 2011)⁽¹²⁹⁾では、法律の成立から6か月経過後、配達日数を週5日に削減するための移行プロセスを開始してもよいとされた。また、1984年以降、毎年、歳出予算法 (Appropriations Laws) に盛り込まれている⁽¹³⁰⁾週6日の配達が規定された年については、年間12日間の無配達日を設けることができるとしている。

郵便局の閉鎖については、合衆国法典第39編第101条の「いかなる小規模郵便局も、赤字であるということだけで閉鎖されてはならない。」とする規定などが削除される。郵便規制委員会 (PRC) には郵便局の閉鎖を差し止める権限は与えられず、閉鎖される郵便局の2マイル以内に委託拠点がある場合、住民は申立てをすることもできなくなる。また、大統領が任命する委員5名から成る独立委員会 (Commission on Postal Reorganization) が設立され、USPS は施設に係るコストを年間30億ドル (小売拠点で10億ドル、郵便処理施設の閉鎖で20億ドル) 削減

するための計画を作成し、同委員会に提出することとされる。

USPS が債務不履行に陥った場合には、大統領によって任命される5名から成る当局 (Postal Service Financial Responsibility and Management Assistance Authority) が、2年の間USPS に対し助言をし、その間USPS は、100億ドルの追加借入が認められる。年間20億ドル以上の赤字が2年以上続いた場合、当局がUSPS の運営を統制し、配達の75%について、ドア前への配達から歩道際や配達集積箱への配達に変更する等のコスト削減策が実行されることになる。

連邦職員退職年金の過剰積立分110億ドル (2010年9月30日時点の見積額) については、USPS に即時に返還され、財務状況の改善に用いられることとなる。退職者医療給付基金については、直近の積立額を減らし、その分を後に積み立てさせるものとなっている。

2 21世紀郵便サービス法案 S.1789

2012年4月、超党派の議員による21世紀郵便サービス法案 (21st Century Postal Service Act of 2012)⁽¹³¹⁾が上院を通過した。ただし、下院で棚ざらしにされ、成立の見通しは立っていない。

USPS が求めている週6日の集配の取りやめについては、法律の制定後2年間は禁止される。その後については、集配日を削減しない限りUSPS が長期的に立ち行かなくなることがGAOによって証明されるなどの様々な条件が満たされた場合に、週5日の集配に移行することが認められる。ファーストクラス郵便の配達日数要件など、現在のサービス水準については3年間維持することとされる。

⁽¹²⁸⁾ USPS, "Postal Service Announces New Delivery Schedule Six Days of Package Delivery, Five Days of Mail Delivery Begins August 2013," February 6, 2013. <http://about.usps.com/news/national-releases/2013/pr13_019.pdf>

⁽¹²⁹⁾ U.S. Government Printing Office, "HR 2309." <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hr2309rh/pdf/BILLS-112hr2309rh.pdf>>

⁽¹³⁰⁾ Ginsberg, *op.cit.* (124), p.7.

⁽¹³¹⁾ U.S. Government Printing Office, "S.1789." <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s1789es/pdf/BILLS-112s1789es.pdf>>

新規事業については、現在のネットワークを利用した非郵便事業が認められ、具体的には酒類の配達などが可能になる。ただし、新規事業には、PRCの承認が必要で、民間部門との不公正な競争を生み出すものであってはならないとされている。

郵便局の閉鎖については、地方の郵便局の閉鎖を決定する前に、営業時間の削減や小口サービスを提供するための委託契約の締結などの代替策を検討することを求めるなど、様々な規定が設けられており、郵便局の閉鎖が現状よりも制限される。さらに、USPSによる地方の郵便局の廃止決定を覆す権限がPRCに与えられる。また、USPSの郵便処理施設の閉鎖権限も制限される。

連邦職員退職年金については、OPMの計算に基づき、過剰積立分がUSPSに払い戻されるが、用途は早期退職勧奨制度など主に雇用コスト削減対策に充てられる。退職者医療給付基金については、積立水準が80%に低減され、積立期間も延長される。さらに、USPS独自のヘルスケアプランの創設について、USPSが労働組合と交渉することが認められる。USPSは、独自のヘルスケアプランを創設することによって、初年度は、年間70億ドルのコスト削減になるとしている⁽¹³²⁾。

3 両法案の評価

21世紀郵便サービス法案では、配達日の削減が先送りされ、郵便局の削減は現在よりも困難になる。一方、2011年郵便改革法案では、より早い段階での配達日の削減が可能となっており、郵便局の廃止等によるコスト削減も容易になる。

議会予算局 (Congressional Budget Office : CBO) は、21世紀郵便サービス法案が成立した場合は、2012-2022年の期間で連邦政府の統合予算 (unified budget) の117億ドルの増加になると見積もっている⁽¹³³⁾。一方、2011年郵便改革法案が成立した場合、200億ドルの削減になると見積もっている⁽¹³⁴⁾。

社会保障に関連する問題については、21世紀郵便サービス法案では、連邦職員退職年金に係る問題は解決し、将来の立法措置が必要なくなり、さらに、退職者医療給付基金の積立期間が延長され、積立水準が引き下げられるのに対し、2011年郵便改革法案では、連邦職員退職年金について、将来の過大な積立ての可能性が残るうえ、退職者医療給付基金については、積立てのタイミングを調整するに過ぎないとの指摘がなされている⁽¹³⁵⁾。

4 今後の見通し

USPSは、FY2012の159億ドルの赤字のうち退職者医療給付基金の積立分111億ドルを含む134億ドルについてはUSPSが短期的にコントロールすることのできない要因によるものであるとしており、USPSが財政的安定を取り戻すためのビジネスプランを完全に実行するためには、退職者医療給付基金への事前積立ての問題の解決や、USPSに対して、いっそうの商業的柔軟性を与えるような法改正が必要であるとしている。さらに、立法的対応が必要なものとして、①USPSが配達頻度を決定できるようにすること、②非郵便分野の商品やサービスを提供することを認めること、③価格や商品に係る決定がより迅速に行われるような統治モデルとすること、④労使交渉の際にUSPSの財政状

⁽¹³²⁾ USPS, *op.cit.*(56), p.12.

⁽¹³³⁾ Congressional Budget Office, "CBO cost estimate for Amendment Number 2000, An amendment in the nature of a substitute to S. 1789, the 21st Century Postal Service Act of 2011," April 17, 2012. <<http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/s1789amendment2000.pdf>>

⁽¹³⁴⁾ Congressional Budget Office, "Congressional Budget Office Cost Estimate : H.R. 2309 Postal Reform Act 2011," March 29, 2012, p.1. <http://cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/hr2309_0.pdf>

⁽¹³⁵⁾ OIG, *op.cit.*(117), p.7.

況を考慮して決定を下す裁定者を設けること、
⑤連邦職員退職年金に対する過剰積立てを解消
することを挙げている。⁽¹³⁶⁾

USPSのパトリック・ドナホー (Patrick R. Donahoe) 総裁は、2013年1月3日、USPSは、1日あたり2500万ドルを失っているとし、新たな議会に対して、緊急的優先度で郵便改革に取り組み、立法措置を講じるよう促しているが⁽¹³⁷⁾、いまだにそのような措置はとられていない。

FY2011、FY2012の退職者医療給付基金の積立分を除く赤字は、それぞれ、51億ドルと48億ドルであり、この傾向が続いた場合、仮に退職者医療給付基金の積立てが免除されたとしても、財務省からの借入上限額引上げ等の対応がなされない限り、2013年の秋にはUSPSが破綻する可能性が高いとみられている。

おわりに

米国の郵便事業は、近年、経営状態の悪化が

著しく、利用の少ない郵便局の営業時間の削減計画が打ち出され、長期にわたる職員の大幅削減も進められているが、抜本的な解決策とはなっておらず、破綻の危機に直面している。退職者医療給付基金の積立てに係る負担も大きいですが、近年では、基金の積立分を除いてもなお、年間数十億ドル規模の赤字が続いており、事態は深刻である。

立法上の対応がなされなければ、2013年秋には破綻するとの見方があるが、本稿脱稿時点では、対応はとられていない。郵便物数の減少傾向は、我が国も共通して抱えている問題でもあり、米国の今後の動向を注視する必要がある。

(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。)

⁽¹³⁶⁾ USPS, "Postal Service \$ 15.9 Billion Loss Highlights Urgent Need for Legislative Reform in Congressional Lame Duck Session," *op.cit.*⁽⁶⁷⁾

⁽¹³⁷⁾ USPS, "Statement from Postmaster General Patrick Donahoe : Congressional Inaction Heightens Postal Service Financial Crisis ; More Aggressive Cost Cutting and Revenue Generating Measures will be Considered," January 3, 2013. <http://about.usps.com/news/speeches/2013/pr13_pmg0103.pdf>