

## －英国における郵便規制方針の大転換について－

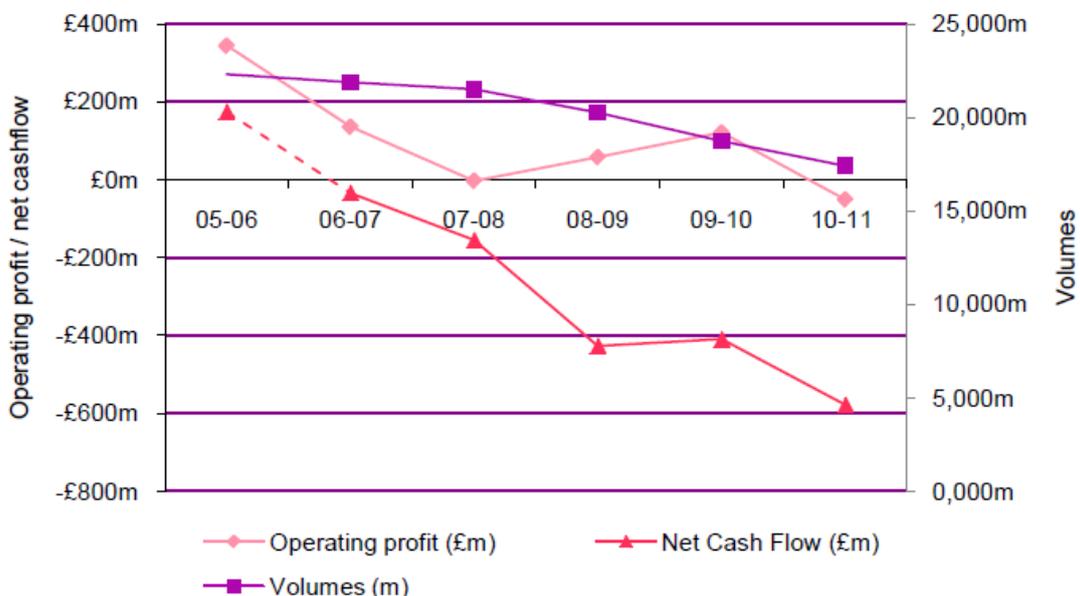
一般財団法人マルチメディア振興センター ロンドン事務所長  
柴崎 哲也

### 1 Ofcom の決意表明

英国情報通信庁 Office of Communications (Ofcom) では、毎年年末に翌年4月から始まる次年度の年次計画案の公表している。2011年12月8日に公表されたばかりの2012年度計画案 (Draft Annual Plan 2012/13) において、Ofcomは優先度の高い5つの戦略目標 (Strategic Purpose) を掲げた<sup>1</sup>。その3つ目の「消費者志向の通信サービスの実現」中の優先取組事項として郵便ユニバーサルサービスの維持を挙げ、2013年3月までにニーズ調査及び品質評価を完了させた上で、その担い手たるロイヤルメールが財務的に持続可能な方法についての結論を得ると宣言している。

2012年度計画案の具体的な記述を見ると、「2010年には160億通にも及ぶ郵便物が国内2,820万世帯へと配達されたが、郵便セクターは英国の社会・経済に不可欠な要素である。便利な全国均一料金かつ週6日の配達という、郵便のユニバーサルサービスは利用者から高く評価されている」とある。

【図表1】ロイヤルメールの書状部門の営業指標(利益、キャッシュフロー、物数)



このOfcomの力の入れ様の背景には何があるのだろうか。そもそもOfcomは2011年郵便サービス法(以下「新法」)が施行されるまで郵便の規制機関ではなかった<sup>2</sup>。それが2011年10月1日の新法施行をもって、一般利用者とビジネス利用者の両者

<sup>1</sup> <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/936793/summary/condoc.pdf>

<sup>2</sup> [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/5/pdfs/ukpga\\_20110005\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/5/pdfs/ukpga_20110005_en.pdf)

を代表して郵便サービス提供の継続・確保を求めていく立場となった。今や Ofcom は、ロイヤルメールと並んでユニバーサルサービス義務の共同責任を負うこととなった。いわずもがな、情報通信分野で見せた競争促進と消費者保護の実現の手腕を買われてのことである。

新法は Ofcom に郵便規制に関する権限委譲から 18 か月以内に郵便の消費者ニーズ調査を実施するよう求めている。そこで、Ofcom は新法施行後間もない同年 10 月 20 日に早くも郵便規制に関する新方針案「ユニバーサルサービスの維持 (Securing the Universal Postal Service)」を公表するとともに、2012 年度計画案で年度内に取り組むべき事項を次のとおり明らかにしている<sup>3</sup>。

- ロイヤルメールのパフォーマンスのモニタリング体制の整備
- 廉価で利用しやすい郵便切手の料金水準のモニタリング
- 適正な利益水準の判定のためのアセスメント、
- ロイヤルメールに対する商品変更に関する通知義務に伴うコストの査定

このような法律と政策の首尾一貫性と全体像の明示は、新法施行前の Postcomm 時代には見られなかったことである。さらに Ofcom は、ユニバーサルサービスの維持という大目標の達成のために市場の支配的事業者であるロイヤルメールに自由度を付与することに躊躇しておらず、競争促進を重視するあまり「角を矯めて牛を殺す」結果となった Postcomm の失敗の教訓を生かしているといえよう。

## 2 2011 年郵便サービス法の成立

2011 年 6 月 13 日、政府提出の「郵政サービス法案」は、議会上下院における審議の結果、女王の勅許を経て「2011 年郵便サービス法」(Postal Services Act 2011) として成立した。図表 2 のとおり、同法案は下院で 20 回に及ぶ委員会審議を経て同年 1 月 12 日に可決された。また、上院では、4 回の委員会審議後にビジネス・イノベーション・技能省 (BIS) から修正案が提出され、修正箇所も含めて同年 5 月 24 日に可決された。そして、同年 6 月 9 日に修正案を上院が可決し、その 4 日後に女王の勅許を経て成立に至った<sup>4</sup>。

【図表2】郵便サービス法案の審議状況

	下院 (House of Commons)	上院 (House of Lords)
2010 年	13 日 第一読会(本会議)	
10 月	27 日 第二読会(本会議)	
11 月	9-30 日 委員会審議(14 回)	
12 月	2-9 日 委員会審議(6 回)	
2011 年	12 日 審議結果報告(本会議)	
1 月	12 日 第三読会(本会議)	13 日 第一読会(本会議)
2 月		16 日 第二読会(本会議)

<sup>3</sup> <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/securing-the-postal-service/summary/condoc.pdf>

<sup>4</sup> <http://services.parliament.uk/bills/2010-12/postalservices.html>

3月		8-16日 委員会審議(3回)
4月		6日 委員会審議(1回)
5月		4-17日 審議結果報告(本会議2回) 24日 第三読会(本会議)
6月	9日 両院修正協議 13日 女王による勅許(Royal Assent)	
10月	1日 2011年郵便サービス法の施行	

法案の内容については前回のレポートで紹介したところであり、本稿では法律案で規定された内容の骨子を記すにとどめる。

- ・ロイヤルメール（RM）社への民間資本の導入について
- ・従業員持ち株制度の導入
- ・ポストオフィス（PO）社の分離
- ・RM社の年金債務負担への政府補助
- ・競争条件の改善
- ・複数のユニバーサルサービス（US）事業者の容認
- ・Ofcom への規制機関の変更

ここで取り上げたいのは、前回レポート時点からの法案の変更点である。図表2のとおり、最終的に成立した2011年郵便サービス法は、2011年3月から5月にかけての議会上院での審議が発端となり、政府がそれまでの両院の議論を踏まえて作成した修正案である。主な修正点は図表3のとおりであるが、競争条件の改善とポストオフィス社の分離に関連する項目が中心である。これは両院の審議を通じ、ユニバーサルサービス維持と郵便局の廃止への懸念を指摘する声が多かったことに配慮した結果である。

【図表3】郵便サービス法案の修正事項

修正事項	法案の骨子	法案の骨子との関係		
		競争条件改善	PO社の分離	その他
1) Ofcom に対し、USへの脅威についても監視対象とする権限を付与（新法11条第3項）		◎		・規制機関の変更
2) US事業者に対し、合理的な範囲内での利潤追求の許容（新法29条4項）		◎		
3) 最低10年間は、RM社が唯一のUS事業者であることの保障（新法45条14項）		◎		・複数のUS事業者容認
4) RM社とPO社との間の商取引上の関係等に関する政府の議会に対する説明責任の明確化（新法2条4項）			◎	

5) PO社を相互会社化する際の議会の審査権及び投票権の保障 (新法5条2項)		◎	
--	--	---	--

図表4を見れば、ロイヤルメールグループの各部門の収支が分かる。ユニバーサルサービスを担当する書状部門は赤字基調であり、収益基盤は脆弱である。他方のポストオフィス社は黒字を確保しており、一見すると経営は健全である。しかし、政府からの補助金とロイヤルメール社からの業務委託費に収入の大半を依存しているのが実態で、同じく収益基盤は脆弱である。郵便サービス法案の修正は、こうした経営実態を十分に考慮したものであるといえる。

【図表4】ロイヤルメールグループの部門別の営業成績

Group Business Unit	Revenues (£m)	Profit (£m)
UK Letters, Parcels and International	6,857	(120)
European Parcels (GLS)	1,485	118
Post Office Limited	776	21
Other	38	20
<b>Total</b>	<b>9,156</b>	<b>39</b>

### 3 新法施行後の Ofcom の郵便規制の新方針

前出のとおり、Ofcom は新法施行後間もない2011年10月20日に郵便規制に関する新方針案「ユニバーサルサービスの維持 (Securing the Universal Postal Service)」を11週間にわたる公開諮問に付した。その中で過去のPostcommによる規制手法の問題点、新法の規定に基づくOfcomの新たな使命を整理した上で、Ofcomのとるべき基本方針を明らかにしている。

#### (1) Postcomm時代の伝統的な規制手法の問題点

Postcommは、電力・ガスといった他の公益事業に対する規制と同様の伝統的な料金規制(RPI(卸売物価指数)-X)をとってきた。この手法は、公益事業を担う市場支配力を有する民間企業の超過収益と、消費者に対する高額料金の課金を回避するのに一般的には有効な手段とされている。ただし、それは平時においてのことである。

現在、郵便市場が直面している電子的な通信手段の圧力による市場縮小は非常事態である。かかる市場環境にあつて厳格な料金規制を適用することは、郵便事業体から市場の激変に即応する自由を奪うこととなる。さらに、郵便処理の機械

化・近代化が遅れていたロイヤルメール社を襲った財務上の逼迫は、同社が必要としていた設備投資をも不可能にした。結果的に Postcomm の料金政策は、消費者を料金値上げの脅威から守るという大目標を達成することにつながらなかった。苦境に陥ったロイヤルメール社が 2011 年度に 12% の値上げを申請したのはその証左である<sup>5</sup>。

ロイヤルメール社が取り扱う書状商品のうち、郵便料金規制の対象となるユニバーサルサービス対象の商品が占める割合は 60% に及ぶ。料金規制の発効後に市場環境が急変した場合、同社の経営・財務に致命的な悪影響が生じるのは自明である。それが Postcomm 時代に起きていたことである。図表 5 のとおり、郵便切手料金は 1983 年以來ほぼ一貫して RPI を下回ってきており、2011 年度の郵便料金の値上げによって逆さやを解消したものの、この構造的な赤字体質は一掃できたとは考えがたく、今後も数度にわたる料金上昇は不可避である。

【図表5】郵便切手料金の推移



## (2) Ofcom の新たな使命とその具体化

2003 年通信法の定めるところによれば、Ofcom の義務は、情報通信分野における市民の利益を守り、競争促進を通じた消費者の利益を追求することにある。それは郵便事業規制に際しても適用されうるものだが、仮に新法上の業務との矛盾するような事態が生じた場合には郵便のユニバーサルサービス維持という基本使命が優先される旨が新法では規定されている。

<sup>5</sup> <http://www.royalmail.com/customer-service/customer-news#April%204th%20price%20changes>

PART 2

COMMUNICATIONS ACT 2003

56 The Communications Act 2003 is amended as follows.

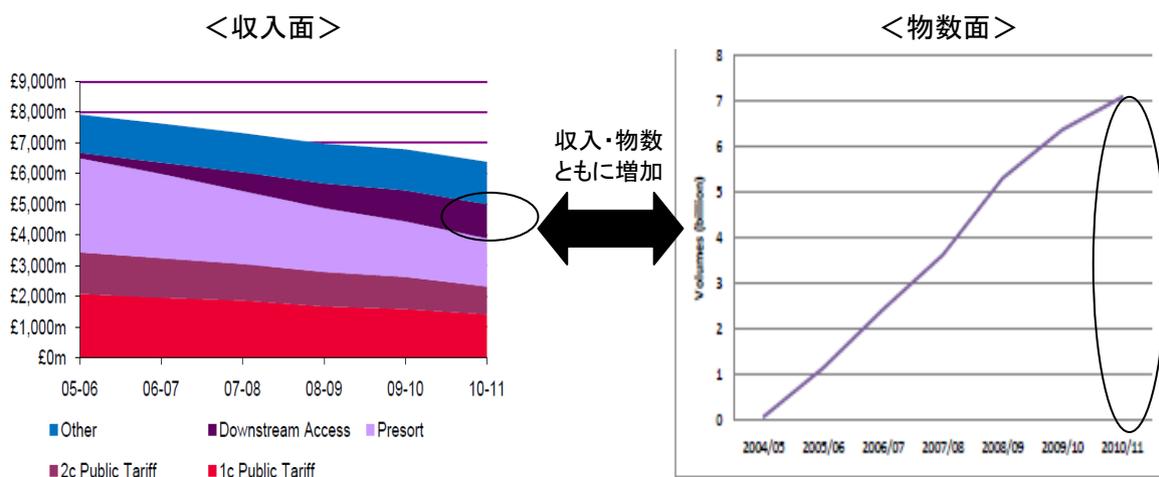
57 In section 3 (general duties of OFCOM), after subsection (6) insert –

“(6A) Where it appears to OFCOM, in relation to the carrying out of any of their functions in relation to postal services, that any of their general duties conflict with their duty under section 29 of the Postal Services Act 2011 (duty to secure provision of universal postal service), priority must be given to their duty under that section.”

それでは新法が求めているユニバーサルサービス維持の任務とはどういった内容であろうか。第一に、ロイヤルメール社が同サービスを持続的に提供していくことが可能となるよう、ダウンストリーム・アクセス網と総称される配達ネットワークを利用する競争事業者から合理的な対価を得ることを認めている。現状ではロイヤルメール社が唯一のユニバーサルサービス義務を遂行できる郵便事業者であることにかんがみ、同社が財務リスクを抱えることとなればユニバーサルサービスの維持が危機に直面するからである。

第二に、新法はロイヤルメール社に対し妥当な期間内で効率化と技術革新を導入することを求めている。そうした努力をロイヤルメール社が怠れば、同社が値上げに依存した体質となり、郵便サービス自体が縮小のスパイラルに陥るからである。現にその郵便市場における圧倒的な地位にもかかわらず、ロイヤルメール社は未だにコストを収入でカバーしきれていない。その結果、前述のとおり、吸収合併による消滅前のポストコムは2011年4月からの郵便料金の値上げ認可にとどまらず、その地位を承継した Ofcom も 2012 年の値上げを認めざる得ない状況にある。

【図表6】 ダウンストリーム・アクセス商品の収入・物数の増加状況



(3) Ofcom の提案する新たな郵便規制方針

前任の Postcomm の失敗の本質を分析の上で、Ofcom は伝統的な料金規制をとら

ず、ロイヤルメール社のほとんどの商品とサービスについて自由を付与することとした。その基本的な考え方は、市場環境が不安定な状況にあっては規制機関ではなく、郵便事業体としての当事者たるロイヤルメール社こそが最適な価格を知る立場にあるということだ。また、料金の自由化は、ロイヤルメール社にとって来るべき民営化に備えた合理化と資本蓄積の機会を与えることにもつながる。

他方、自由放任となったロイヤルメール社が安易な料金値上げへとひた走る可能性は否めない。そこで、Ofcom としては一定の歯止めとして、7年間の料金規制からの猶予期間を設定した上で、次の3点についてロイヤルメールのモニタリング（監視）を続けることとしている。

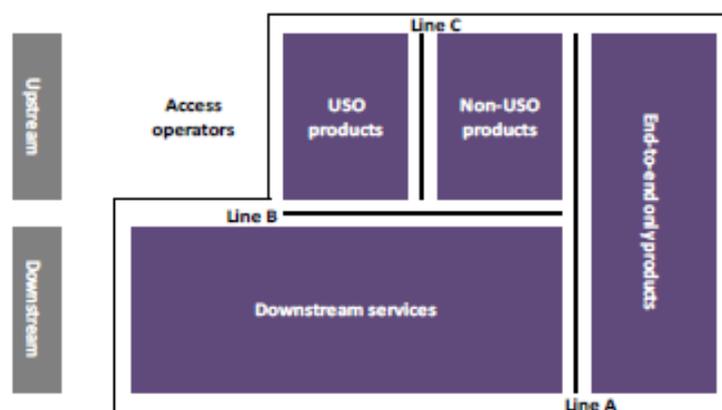
- ① 効率化状況の評価
- ② 全国あまねく廉価なユニバーサルサービスが提供されているか否か
- ③ 競争と技術革新の状況の評価

① 効率化状況の評価

Ofcom は、ユニバーサルサービスが国民・消費者の期待水準で運営・提供されているかを確認するため、品質管理目標の設定とその実施状況の評価する。ユニバーサルサービスが持続可能であるためには、まずはロイヤルメール社の収益基盤が充実させることは重要であるものの、それが安易な料金値上げの結果であってはならない。そこで、その社内ないしグループ内の内部相互補助を回避し事業内容の透明性が高まるよう、Ofcom は唯一のユニバーサルサービス事業者であるロイヤルメール社に対し、図表7のような区分経理を義務付けることとしている。

なお、新法は Ofcom にユニバーサルサービス提供事業者に対する報告徴収を行う権能を与えている。当該事業者の効率状況の評価のため、Ofcom は積極的にこの権限を行使していく予定だ。

【図表7】ユニバーサルサービス事業者の区分経理



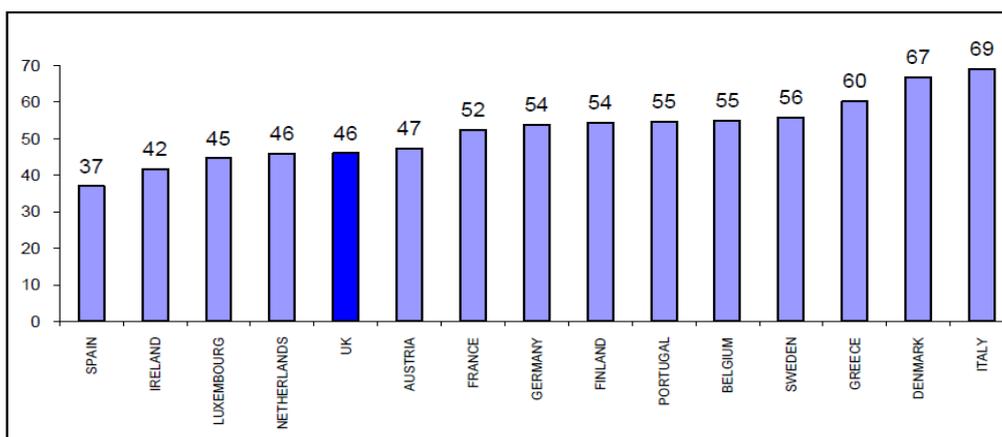
② 全国あまねく廉価なユニバーサルサービスの提供の確保

原則的にロイヤルメール社に対する料金設定の自由を付与するものの、社会的な弱者が廉価に郵便サービスを利用し続けるようにしなければならない。したが

って、最も社会的弱者が利用すると考えられるセカンド・クラス郵便については特に料金値上げの上限を RPI までと設定することとする。その期間を7年間とするが、2年ごとの見直しを行う。

なお、図表8のとおり、英国内の郵便切手の価格はEU域内の平均的な水準にある。ただし、この事実を英国のユニバーサルサービス義務が週6日の配達という他のEU諸国よりも厳しい制度下にある点と照らし合わせて考えると、英国の郵便切手は割安であると評価することができる。

【図表8】 EU 域内のファーストクラス切手料金の比較(上限 100g の場合)



### ③ 競争と技術革新の状況の評価

郵便書状分野における市場競争には、アクセス競争とエンド・エンド競争とがある。英国では、TNT や UK Mail といった競争事業者によって引き受けられ、ロイヤルメールによって配達されている、いわゆるダウンストリーム・アクセス網の開放に関連する商品が書状分野に占める割合は 40%を占めるに至っている。Ofcom では、消費者のサービス利用価格の低下や消費者志向の商品・サービスの開発、ロイヤルメール社の効率化などの便益はアクセス競争の結果であることから、将来にわたってアクセス競争を奨励していく立場を貫いている。ただし、それと同時にロイヤルメールが所要のコストを回収できるような価格設定の自由を付与することを忘れていない。

もとより新法において、競争事業者はアクセス条件が不服である場合には Ofcom に申し立てることができることとされているが、さらに Ofcom は次のような義務をロイヤルメールに課すこととしている。

- ・ 競争事業者に対するアクセス条件を公表すること
- ・ アクセス料金を規制対象外とすること
- ・ 健全な競争状況を確認するための「マージン・スクイズ・テスト」の実施

なお、エンド・エンドサービスの競争は英国ではほとんど見られないが、仮に

ロイヤルメールに強力な競争事業者が現れた場合にはユニバーサルサービスの維持が危機にさらされる恐れがあることから、注視が必要であると Ofcom は付け加えている。

#### 4 方針転換に対する利害関係者の評価

Ofcom が 2011 年 10 月 20 日に郵便規制に関する新方針案「ユニバーサルサービスの維持 (Securing the Universal Postal Service)」を公表すると、英国内の主要な全国新聞ではそのことを当日中に報道した<sup>6</sup>。他の産業界と比べて報道で取り上げられることが少ない郵便業界であるが、今回の方針転換に関する各紙の報道ぶりは異例のことである。ただし、報道の中身を精査してみると、ファイナンシャル・タイムズ、デイリー・テレグラフ及びインデペンデントの 3 社の論調は、ロイヤルメールが料金設定の自由を得たことで切手の値上げが生じるという、消費者に分かりやすくはあるが表面的な部分に着目したものであった<sup>7</sup>。

それら三紙とは一線を画していたのがリベラルを標榜するガーディアン紙である<sup>8</sup>。ロイヤルメールのネットワーク開放義務が温存されたことで、TNT や UK メールといった競争事業者が顧客から有利な条件で引き受けたメール（アップストリーム）を、ロイヤルメールが配達（ダウンストリーム）し続けるという構図が続く。その結果、利益重視の競争事業者が都市部でエンド・エンドのサービスを行い、収益性の低い地方部への配達はロイヤルメールに委託することで、ロイヤルメールの収益基盤の圧迫が続き、根本的な問題解決からは程遠いとの悲観的なシナリオを示している。

今回の Ofcom の方針転換に対する主要紙の批判的な論調に対し、ロイヤルメール社をはじめとした利害関係者は概ね好意的に受けとめている。まず、ロイヤルメール社は、旧 Postcomm の下での厳しい料金規制と競争事業者へのダウン・ストリーム・アクセス網の開放義務という規制の失敗が、郵便市場の急激な縮小という構造問題に勝るとも劣らないぐらいに同社の財務危機を惹起したという Ofcom の分析を高く評価している<sup>9</sup>。その上で、低廉なユニバーサルサービスを提供し続けるという大前提下で、同社が取り組んでいる自己変革の努力を考慮し、妥当な料金設定を可能とする規制緩和を必ず実現してもらいたいと Ofcom にエールを送っている。

また、全国消費者団体コンシューマーフォーカスは、Ofcom の発表内容について書状分野における史上最大の改革と絶賛し、新方針の確実な実行されるかどうか、消費者が質の高いユニバーサルサービスの利用を引き続き可能とする試金石になるとしている<sup>10</sup>。さらに、これまで法案審議過程から新法について厳しい姿勢をと

<sup>6</sup> <http://www.ft.com/cms/s/0/97de86be-faf8-11e0-bebe-00144feab49a.html#axzz1oZ9TnRQW>

<sup>7</sup> <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/royal-mail/8839085/Price-of-second-class-stamp-could-rise-by-50-per-cent.html>  
<http://www.independent.co.uk/news/business/news/stamp-prices-could-soar-in-shakeup-for-the-royal-mail-2373682.html>

<sup>8</sup> <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/oct/28/ofcom-royal-mail-regulator>

<sup>9</sup> <http://www.royalmailgroup.com/cv/node/7955>

<sup>10</sup> <http://www.consumerfocus.org.uk/news/biggest-ever-shake-up-to-postal-market-2>

り続けてきた郵便系の最大手労組 Communication Workers Union (CWU) できえも、Ofcom の規制緩和案について「斬新な変化」と歓迎しつつ、今回の発表は「過去の過ちを認識するものである」と皮肉をこめたコメントを発表している<sup>11</sup>。

それでは、ロイヤルメールの規制緩和によって直接影響を受けると考えられる競争事業者の反応はどうだろうか。UK メールはロイヤルメール社に対するアクセス網の開放義務が存続し、同社に対し業務運営上の様々な付帯条件が付されたことを評価している。また、市場競争がもたらす社会的な便益を理解している Ofcom に感謝するものの、競争を歪めているユニバーサルサービス商品の免税特権を早急に廃止すべきだと TNT はコメントしている<sup>12</sup>。このように、意外なことに競争事業者までもが Ofcom の政策を大筋において支持している。

## 5 おわりに

前章の郵便規制の方針転換に関する利害関係者のちぐはぐなコメントから様々なことが想起される。まず、旧 Postcomm は長年にわたり郵便規制を一手に担っていたはずなのだが、一体どこの誰に耳を傾けながら政策を実施していたのかを疑問に思わずにいられない。少なくとも、ロイヤルメールの不振の責任の一端は旧 Postcomm の規制にあったといえよう。

次に、一般に支配的事業者への規制緩和は競争事業者からの批判にさらされるものだが、現実にはそうになっていない。今回の Ofcom の発表内容について、ロイヤルメール社はその自由度が高まることを喜び、競争事業者はネットワーク義務が温存されることを喜んでいいる。規制緩和の影響で両者の競争条件が変わることが予見できるのに双方がハッピーということがありえるのだろうか。両者は自らに都合のよい側面を見て無難なコメントを出していると考えられるが、今後右肩上がり引受物数と収入を伸ばし続けてきた競争事業者のビジネスに影響が出れば、両者の対立は深まるだろう。

視点を変えると、競争条件の改善に関わることでさえも利害関係者に異論がないのであれば、新法中のそれ以外の部分である従業員持ち株制度の導入、ポストオフィス社の分離、ロイヤルメール社の年金債務負担への政府補助は着々と進んでいくはずだ。これらはロイヤルメールの経営にプラスの効果をもたらすことは間違いないだろう。そのことの期待感は、法律の議会審議が終了した 2011 年 6 月 9 日のビジネス・イノベーション・技能省 (BIS) のケーブル大臣の高揚感あふれる次のコメントに表われている。

ロイヤルメールにとって記念すべき日だ。法律が成立したことで、同社が直面する巨大な課題への挑戦が始まる。ロイヤルメールとポストオフィスはともに社会で

<sup>11</sup> <http://cwu.org/news/archive/cwu-welcomes-radical-change-to-postal-regulation.html>

<sup>12</sup> <http://www.marketingweek.co.uk/ofcomroyal-mail-should-be-free-to-increase-dm-prices/3031167.article>

重要かつ親しまれている存在だ。それらが持続可能となるよう、迅速な対応が求められている。そして、法律の成立に引き続き規制改革、英国政府からの補助に関するEUの承認、年金債務の削減といった改革が順次実行に移されれば、ロイヤルメールの民営化という形で結実し、そうすることで会社の近代化と存続が確かなものとなる。

最後に、競争条件の改善という積年の最も重い課題を丸投げされながら、それに伶俐に取り組むOfcomの姿勢について述べたい。新法のような様々な要素の盛り込まれた法律を前にすると、個別の改正事項に目が向かいがちだが、Ofcomは法律で自らに期待されている以外のことには敢えてふれず、本源的な目標であるユニバーサルサービスの維持のためになすべきことに絞って、今回の公開諮問文書で方針を提示した。しかも、それは料金政策を認可制から事後チェック型の規制へと180度大転換させる大英断であって、多様な利害関係者からの肯定的な評価を得ている。今回の大胆な規制緩和によって瀕死のロイヤルメールが果たして7-10年後にシティの投資家たちが株式を買い取りたいと思うような会社になるかどうか、その成否を興味深く見守る必要がある。