

－英国郵便市場における競争拡大について－

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
廣重 憲嗣

1. 市場競争の概要

英国の郵便市場は完全に自由化されており、ロイヤルメールが郵便ユニバーサルサービスを提供しているものの、同社以外の民間事業者も市場に参入できる状況にある。郵便市場における事業者間の競争は、消費者に価格やサービス面でメリットをもたらす反面、競争によりロイヤルメールの収益が著しく損なわれることになれば、同社の経営基盤が揺らぎ、ユニバーサルサービス提供が脅かされる危険もある。

ユニバーサルサービスの維持を任務とする郵便規制機関Ofcomは、郵便市場の競争状況を監視しており、2012年11月に発表した「郵便市場の年次モニタリング結果¹⁾」において、具体的な数値データに基づき郵便市場の分析を行っている。

この年次報告においては、郵便市場における競争の形態として、以下の2つを挙げている。

①アクセス

ロイヤルメール以外の民間事業者が差出人から郵便物を引き受け、区分を行った後に、ロイヤルメールのメールセンターへ当該郵便物を持ち込む。ロイヤルメールは、郵便の集配ネットワークを活用して、当該郵便物を宛先人まで配達する。主に、大口顧客が差し出す郵便物が対象となる。

ロイヤルメールが集配ネットワークを開放することで、郵便の業務の一部において、ロイヤルメールと他事業者との間で競争が生じる。

②エンド・ツー・エンド（末端から末端まで）

民間事業者が差出人から郵便物を引き受けた後、宛先への配達まで一貫して行うサービス。

民間事業者が、ロイヤルメールの集配ネットワークに依存しない独自の集配ネットワークを構築することとなり、郵便の業務の全てにおいて、ロイヤルメールとそれ以外の事業者との間で競争が生じる。

英国の郵便市場においては、これまで、アクセスによる競争がほとんどであった。しかしながら、現在、新たにエンド・ツー・エンドの競争の拡大が注目されている。

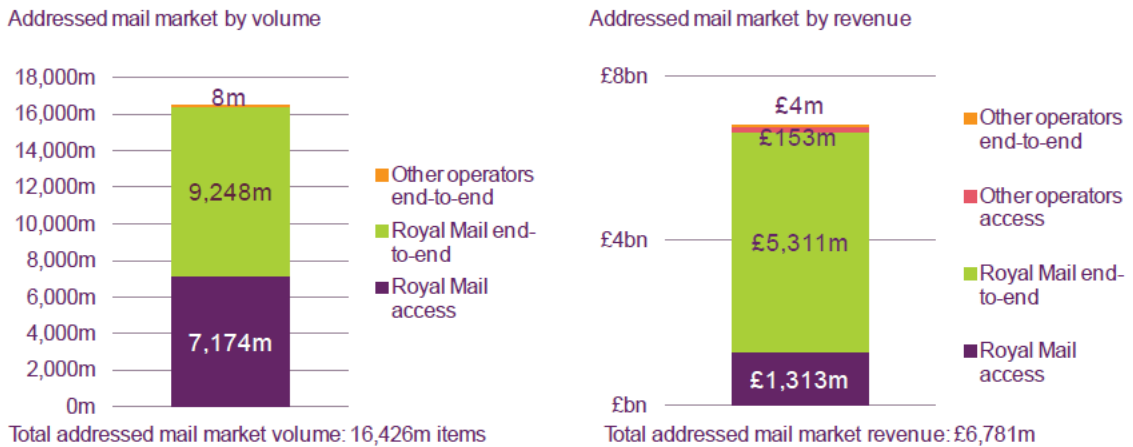
(1) アクセスによる競争

図表1（右）のとおり、アクセスにより取り扱われる郵便物の通数は、2011年度

¹⁾ “Annual monitoring update on the postal market, Financial year 2011-12”, Ofcom (2012.11)

で7,174百万通となっており、通数ベースで市場全体の44%を占めている。これは、ロイヤルメールが単独で集配を行う郵便物の通数9,248百万通（市場全体の56%）に迫る勢いとなっている。

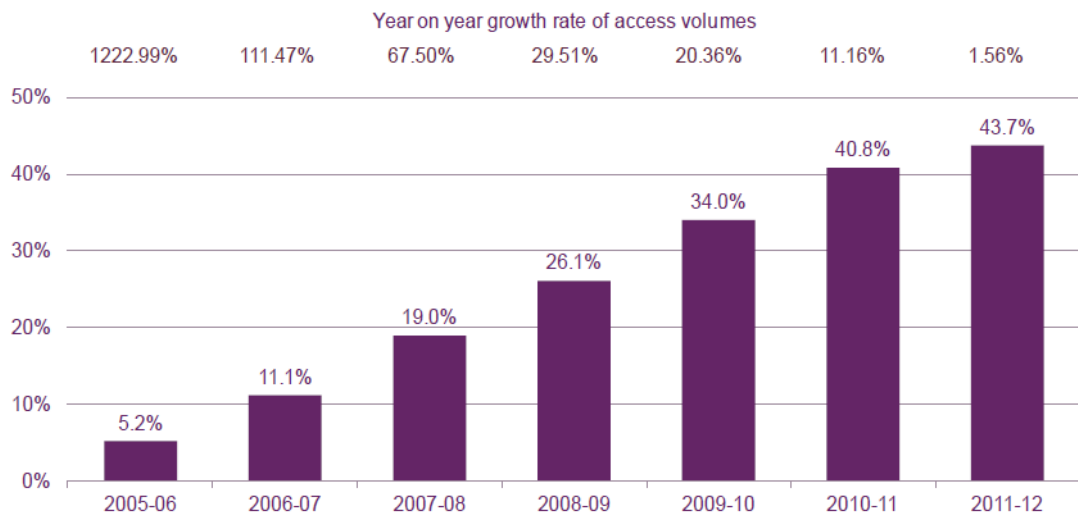
【図表1】「アクセス」及び「エンド・ツー・エンド」の状況（通数及び金額）



Source: Royal Mail Group Ltd. Regulatory Financial Statements 2011-12; Operators returns to Ofcom

時系列でみた場合、アクセスは、2004年に導入された後、一貫して増加してきている。2005年度には市場全体の5%を占めるにすぎなかったが、2008年度に2割を、2010年度には4割を超えた。2011年度には増加率がやや頭打ちとなっているものの、コスト削減を目指す郵便利用者が、ロイヤルメールから他事業者へ乗り換える動きが続いている。

【図表2】「アクセス」郵便物の市場全体に占める割合（通数ベース）



Source: Royal Mail Wholesale, Royal Mail Regulatory Financial Statements

アクセスの普及により、ロイヤルメールの収益が圧迫されることになるが、民間事業者からロイヤルメールに対してアクセス料金が支払われており、その影響は通

数ベースで見ると、限定的である。

図表1（右側）を見ると、アクセスによりロイヤルメールが1,313百万ポンドの収入を得ているのに対して、他事業者の収入は153百万ポンドにとどまる。アクセスにおいては、消費者が支払う郵便料金のうち、約90%をロイヤルメールが獲得しており、アクセスの普及はロイヤルメールの減収につながるものの、郵便市場における収益の大部分は、依然としてロイヤルメールに帰属することとなる。

（2）エンド・ツー・エンドの競争

図表1のとおり、民間事業者が提供するエンド・ツー・エンドの郵便サービスは、通数ベース（8百万通。郵便市場全体の0.05%）及び金額ベース（4百万ポンド。郵便市場全体の0.06%）のいずれで見てもごく僅かであり、これまでのところ、英国郵便市場におけるエンド・ツー・エンドの競争、つまり、独立した郵便ネットワーク間の競争は事実上無視できる状況にあった。

しかしながら、2012年4月、英国の郵便事業者であるTNTポストUKが西ロンドン地域を中心にエンド・ツー・エンドの郵便サービスを開始したことから、状況が変化しつつある。

それまで、TNTポストUKはエンド・ツー・エンドの郵便サービスを地方都市において試行的に提供していたが、これが成功したことから、多くの人口を抱える西ロンドン地域において新たにサービスを開始した。同社は、第2弾となる今回の試行が終了した時点で、状況が有利なものであれば、更に提供地域を拡大していく方針を明らかにしている。

TNTポストUKの事業拡大により、首都ロンドンにおいてロイヤルメールとは全く別の郵便ネットワークが出現し、英国において本格的なエンド・ツー・エンドの競争が開始される可能性が出てきた。将来、エンド・ツー・エンドの競争が本格化すれば、アクセスとは異なり、ロイヤルメールはTNTポストUKの扱う郵便物からの収入を完全に失うこととなり、経営基盤が不安定化する恐れが出てくる。

2. Ofcomの対応

（1）現時点の立場

新たなエンド・ツー・エンドの競争の拡大に対して、Ofcomは、2012年7月、自らの立場を説明する文書²を発表した。

同文書では、エンド・ツー・エンドの競争が生じた場合、潜在的には、ユニバーサルサービスを提供しているロイヤルメールの収益に深刻な影響を与えるおそれがあると認めた上で、

- ・初期段階においては、TNTポストUKのマーケットシェアは低いものにとどまると見込まれること
- ・短期的には、TNTポストUKの計画がロイヤルメールの収益に深刻な影響を与える

² “Update on Ofcom’s position on end-to-end competition in the postal sector”, Ofcom (2012.7)

とは考えにくく、近い将来において、同社の財政的安定性を損なうとは考えにくいこと

- ・TNT ポスト UK の計画は英国初の大規模なエンド・ツー・エンドの郵便サービスであり、そのビジネスモデルが成功するか否かは不透明であること
- ・TNT ポスト UK の事業拡大に対するロイヤルメールのビジネス上の対応にも不確定要素があること

から、新たな規制の導入など特段の措置は、現時点においては、行わないとした。

ただし、これは将来にわたって Ofcom が介入しないという意味ではなく、今後とも郵便市場を注視し、必要であれば郵便のユニバーサルサービス確保のために適切な措置を取るとしている。

(2) 対処方針に関するガイダンス案

現時点では特段の措置をとらないとしたものの、Ofcomは、規制の透明性を確保し、関係者に予見可能性を与えるため、2012年10月、エンド・ツー・エンドの競争への対処方針に関するガイダンス案³を作成し、一般からの意見募集を開始した。

同ガイダンス案は、エンド・ツー・エンドの競争がユニバーサルサービスの確保を脅かすと認められ、対応策をとることが適切と認められる場合、Ofcom が取りうる対応策の選択肢を挙げている。

具体低には、様々な選択肢の中で、主に以下の2つを詳述⁴している。

①一般ユニバーサルサービス条件の設定

2011年郵便サービス法第42条は、Ofcom に対してユニバーサルサービスの範疇に含まれるサービスを提供する郵便事業者に対して、必要であれば「一般ユニバーサルサービス条件」を課す権限を与えている。

一般ユニバーサルサービス条件は、既存の郵便事業者及び潜在的な新規参入事業者に対して、一定のサービス水準を義務付けるものであり、ユニバーサルサービス事業者として各種規制が課されているロイヤルメールとの間で規制のバランスを改善し、より公平な競争状況を実現できると期待される。

考えられる一般ユニバーサルサービス条件の内容は次のとおり。

一週間あたりの配達日数

ユニバーサルサービス事業者であるロイヤルメールには、ユニバーサルサービスの最低水準として、一週間あたり6日の取集及び配達が義務付けられている。一方で、エンド・ツー・エンドの民間事業者には配達頻度の義務が課されておらず、コスト面で有利となる。

そのため、エンド・ツー・エンド事業者に、一週間あたりの配達日数（週5日以下）を課すことにより、この問題を緩和することが可能となる。

³ “End-to-end competition in the postal sector, Draft guidance on Ofcom’s approach”, Ofcom (2012.10)

⁴ その他の選択肢として、ロイヤルメールに課せられているアクセス提供条件の修正や、民間事業者の集配ネットワークへのアクセス提供義務の導入等を挙げている。

配達対象地域

ユニバーサルサービス事業者であるロイヤルメールは、英国内のあらゆる宛先に配達を行う義務が課されている。一方で、エンド・ツー・エンドの民間事業者は配達対象地域の義務が課されておらず、コストの低い都市部のみ配達することが可能である。

エンド・ツー・エンド事業者に、過疎地域を含む配達対象地域（ただし英国全域ではない。）を義務付けることで、この問題を緩和することが可能となる。

②ユニバーサルサービス補償基金の創設

ユニバーサルサービス補償基金は、ユニバーサルサービス事業者に対し、ユニバーサルサービス提供に伴う財務的負担を補償するものである。

ユニバーサルサービス補償基金を創設する場合は、2011年郵便サービス法第44条から第47条に従い、次の段階を踏むこととなる。

- ・所管大臣が Ofcom に対してユニバーサルサービスの費用を評価するよう指示
- ・Ofcom がユニバーサルサービスの費用を評価
- ・ユニバーサルサービス提供がロイヤルメールに財務的負担を課していると評価された場合、それが公正なものであるか否か Ofcom が検討
- ・ロイヤルメールに公正でない財務的負担を課していると判断されれば、Ofcom が所管大臣へ報告
- ・所管大臣が Ofcom に対して基金の創設を指示
- ・Ofcom が基金制度を設計し、公開諮問を経て、基金を設置

ロイヤルメールへの財務的負担の評価にあたっては、ユニバーサルサービスの提供により発生する費用が真に収益を上回るのか、効率化の進捗状況も考慮して評価する。

また、基金の制度設計においては、主な論点として、例えば、誰が資金を拠出するのか、どのような指標に基づいて拠出金額を計算するのかを検討する必要がある。

もし、事業者が資金拠出する場合、取扱い通数又は収益額に基づき拠出金額を計算することが考えられる。消費者が直接資金拠出する場合、郵便料金への上乗せ料金などが考えられる。

3 ロイヤルメールの収支状況

エンド・ツー・エンドの競争の拡大が今後のロイヤルメールの収益に影響を与える懸念は高まっているものの、現時点において、同社の収支状況は好調と言える。

ロイヤルメールが発表した2012年前半の収支状況を表す中間期経営状況報告⁵は、同年4月に郵便局会社が分離した後、新たな組織体制の下での収支状況を明らかにするものとなった。

同報告によれば、2012年9月23日までの半年間におけるロイヤルメールグルー

⁵ “Interim Report for the half year ended 23 September 2012”, Royal Mail Group (2012. 9)

プ全体の収入は4,355百万ポンド、事業変革コストを差し引いた利益は144百万ポンドとなり、前年同期の12百万ポンドから大幅に増加した。中心的な事業部門である国内小包・国際郵便・書状部門（UKPIL）は、利益が99百万ポンドとなり、前年同期の41百万ポンドの赤字から黒字への転換を果たした。

成長分野である小包については、取扱物数が増加しており、それにあわせて収入も伸びている（前年同期比4.6%）。一方、書状については、取扱物数の減少傾向が続いているものの、2012年4月の値上げ⁶でこれを補い、国内書状の収入増（前年同期比2%増）を実現した。

政府により株式が保有されているロイヤルメールは、その株式の民間売却を進める予定であり、今後の株式売却を成功させるためにも、黒字の維持が強く求められている。

【図表3】ロイヤルメールの2012年前半の収支状況

	Revenue		Operating profit/(loss) after transformation costs	
	Half year ended 23 September 2012 (£m)	Half year ended 25 September 2011 (£m)	Half year ended 23 September 2012 (£m)	Half year ended 25 September 2011 (£m)
UK Parcels, International and Letters (UKPIL)	3,635	3,426	99	(41)
General Logistics Systems (GLS)	712	778	45	58
Other businesses	8	12	-	(5)
Royal Mail Group	4,355	4,216	144	12

4 今後について

TNTポストUKの事業拡大によりエンド・ツー・エンドの競争が激化するとしても、ロイヤルメールの収益が深刻な影響を受けるまで、もう暫く時間がかかる可能性が高い。それにも関わらず、現時点においてOfcomがガイダンス案を公表したことは、郵便のユニバーサルサービス維持に対して、関係者がいかに強い懸念を抱いているかの表れともいえる。

ロイヤルメールとTNTポストUKとの間の競争を考える上では、付加価値税の扱いも重要な論点である。現在、ロイヤルメールの行うユニバーサルサービスに対しては付加価値税が免除されており、公平な競争条件が確保されていないことを問題視するTNTポストUKは、ロイヤルメールの付加価値税免除に対して訴訟を提起した。これに対して、高等法院は2012年12月、TNTポストUKの訴訟を司法審査へ進めるとの決定⁷を行っている。今後、司法の場においてロイヤルメールの付加価値税免除の是非が議論される可能性もある。

⁶ 2012年4月30日、ファーストクラス（翌営業日配達）が46ペンスから60ペンスに、セカンドクラス（3営業日以内の配達）は36ペンスから50ペンスに値上げされた。

⁷ <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2012/3380.html>