

最適モデルの探求：欧州の郵政改革

伊藤 栄一

UNI-Apro ※ 東京事務所長

はじめに

ニュージーランドの鉄道事業が再国有化されるとの話を聞いた。80年代急激に進められた民営化の見直しが各国で進んでいる。それに対し郵政事業は、民営化の例はあまりなく、現在郵政改革が各国で進行中である。その場合のテーマは、あまねく公平に市民が情報を受け取れる権利、即ち「ユニバーサル・サービス」をどのように確保するか、郵便物の減少として現れているデジタル化のインパクトにどのように対応するか、グローバル化にいかに対応するかなどであり、郵政ネットワークを新しい時代に生かす試みが行なわれている。残念ながら、日本では、郵政事業の改革が常に「民営化」論として、小泉首相によって政治的・イデオロギー的（「官から民へ」）に取り上げられ、テーマそのものが真剣に研究されず、拙速なプラン作りのみが先行している印象は免れない。民営化は手段であって、目的ではないはずだ。

本稿では、欧州の郵政改革の経過を概観し、今何が問題かを、グローバルな視点から探ってみることにしたい。

1 世界の郵政事業

郵政事業は、全世界で500万人以上を雇用しており、常設局は66万局近くある。このネットワークを一つの企業グループと考えれば、これほど大きな企業は他に無い。2002年郵政事業が、全世界で取り扱った国内郵便物は4370億通、国際郵便物は74億通に達した。その80%は先進国であった。このような捉え方は珍しいものではない。過去郵政事業は国家の独占であり、世界の郵政事業はその総和として、UPU（万国郵便連合）の下「単一郵便境域」を形成していた。しかし今、多くの国で独占は過去のものとなり、激しい競争下に置かれている。競争に勝つため、先進国の郵政事業の多くは対外進出し、業務を多角化している。

世界の郵便事業を売上高から見ると、米国USPSがトップ、次にドイツポスト・ワールドネット（DPWN）、フランス・ラポスト、日本郵政公社の順になる。さらにローヤル・メール、TPG（オランダ）と続くわけである。勿論売上高が、企業の健全性を示すわけではない。今挙げた中で、安定的に利益をあげている郵政事業は、DPWNとTPGのみである。DPWN、TPGも部分的に民営化されたドイツとオランダの公的郵便事業である。これらの国々では、公的郵便事業をグローバ

※ ユニオン・ネットワーク・インターナショナル アジア太平洋地域組織

ル企業に転化させるため、部分的民営化が行なわれた。

全世界的に郵便物数が低下している事実は、郵政事業の将来に警鐘を鳴らしている。郵便市場自由化に伴う競争の影響もあるが、Eメール、SMSなど、電子的代替手段が真の原因であることは否定できない事実である。電子的手段では代替できない、郵政事業のユニバーサル・サービスの意義を改めて考える必要がある。物流や金融窓口機能は電子的代替手段によっては置き換えられない。DPWN、TPGに共通する特徴は、収入源を多角化し、グローバルに展開していることである。これに対しフランス・ラポストは、公社形態は維持しつつ、物流企業としては欧州企業に、さらに金融部門を完全な銀行・保険会社として発展させようとしている。

2 変化の中心：欧州

DPWNとTPGは、元は国営郵政事業体であった。それがどうしてグローバルな物流企業になったのであろうか。その理由は、欧州の市場統合にある。

欧州統合の歴史は、1951年独仏伊とベネルクス3国の6カ国による欧州石炭鉄鋼共同体(ECSC)と共に始まる。その後1958年の欧州経済共同体(EEC)創設、1967年欧州共同体(EC)、93年EUと、その機構を改革し、加盟国を拡大して来た。この間、域内の関税障壁を撤廃、商品、人、サービス、資本の移動の自由も実現、1995年には単一通貨ユーロ誕生にまで至るわけである。そして今年5月には、加盟国は25カ国に拡大した。

統合された市場には、共通ルールが必要である。郵便サービスについても、共通ルールを作る試みが行なわれ、1997年EU郵便指令が採択され、1998年から実施された。この共通ルールは、ユニバーサル・サービスを定め、そのための財政措

置として、重量350g、スタンダード・メール料金の5倍に閾値を設定し、ここまでをユニバーサル・サービス事業者の独占領域(リザーブド・エリア)としたのである。この閾値は、2002年EU閣僚理事会で、2003年から100g/3倍、2006年50g/2.5倍へと下げられることが決定され、新しい郵便指令が発出された。この郵便指令は又、規制体と運営体の分離も定めている。

こうして欧州郵便市場は、ルールさえ守れば、どこの国に行ってもサービスを提供しても構わない事となった。言い換えれば、公的郵便事業体同士が競争関係に入ったのである。しかし2006年ですえ、欧州書状市場の75%はリザーブド・エリアに属することに注意する必要がある。ユニバーサル・サービスの財源を維持した上で、営業範囲の拡大、多角化を可能とするモデルを21世紀郵政事業の最適モデルとしたわけである。

この最適モデルに対応して、各国の郵政事業体も姿を変えることになった。

3 ドイツポストの対応

(1) 経過

1990年以前、ドイツの郵政事業は国の事業として営まれていた。第1次郵政改革は1990年。テレコム、ポスト、ポスト・バンクに3分割され公社化された。第2次郵政改革は1995年。3つの公社は政府が株式を100%所有する特殊会社となった。職員については、公務員の新規採用は無いが、現在公務員の身分を有している者はそのまま継続出来る事となった。第3次郵政改革は1998年。郵電省とDBP規制体が廃止され、政策策定機能は経済省へ、株式の保有は財務省へ、規制は新たに設けられたT&P規制庁へと移管された。新郵便法によって、郵便事業者のライセンス制度が設けられ、ドイツ・ポストは、ユニバーサル・サービス事業者に対する排他的ライセンスを得た。ユニバーサル・サービスを維持するため、リザーブ

ド・エリアとして、通常郵便は重量200g、スタンダードレター料金5倍、インフォポスト（大量差出郵便）は50gという閾値が定められ、2002年末までの一部独占を認めたわけである（後に、EU郵便指令とあわせて重量100gに修正の上、2007年まで延期）。リザーブド・エリアと競争領域は明確に線引きされており、新規参入者がリザーブド・エリアに進出することは出来ない。2000年11月ドイツポストは株式を上場した。現在20%が財務省、43%が復興金融公庫、計63%を国が所有している。

(2) ミッションの変更

第1次郵政改革から14年、ドイツポストは大きく変わった。最大の変化は、国際化率の飛躍的な増大とビジネスの多角化であろう。1990年では95億ユーロの売上のうち、国際は5%に過ぎなかったが、2002年では41.2%となっている。DHLブランドで進出している国は228カ国に上るから、これはもう立派なグローバル企業である。

ドイツポストの労組Verdiのビュットナー中執によれば、こうした変化は3段階で行なわれたと言う。第1段階（1990～96年）は、内部の組織改革の時期で、区分局や支店の再編や機械化が行なわれた。第2段階（1997～2000年）は、国際化と新しいビジネス領域開発の時期で、急送便、ロジスティクス、金融サービスへと業務を拡大している。第3段階（2001～2005年）は、グループのあらゆる潜在的可能性をシナジーさせ、ワールドネットを構築する時期で、2005年までに利益を40%上昇させることによって31億ユーロ（約41億円）へと引き上げ、急送便・ロジスティクス分野で世界No.1になる点に目標を置いている。

ドイツポストのミッションは、グローバルなメール・急送便・運輸・ロジスティクス企業になることに転換した。名称も、ドイツポスト・ワールドネット（DPWN）となった。グローバル化に

対応した動きである。

私たちの興味を引くのは、第2段階。DPWNが多くの企業買収を行ない、新しい業務へと進出する時期だ。例えば、DHL。この会社は、米国の国際急送便企業だったが、1998年ドイツポストはDHL株25%を買って資本参加、以降株式を買い増し、2001年には経営権を行使できる51%の株式を保有、2002年12月には100%子会社化するに至った。買収されたダンザスも、全世界に800の事業所を持ち、4万5000人の従業員を有するグローバルなロジスティクス企業である。この資金は、不動産の売却、ドイツ国内の独占領域からの収入、株式売却益の一部から出ている。つまり政府がドイツポストの戦略を是とし、積極的に支援してきたことを看取できる。

(3) 規制

ドイツポストが提供するユニバーサル・サービスの質についての規制もある。即ち、2007年末まで、少なくとも1万2000の常設施設（郵便局）を全国に維持すること、その内5000は本務者によって運営されること、全ての市民にとって住居から1km以内に郵便ポストがあることなどの規制である。

日本では信書便法制定にあたり、郵便ポストを10万本設置するという条件について議論が沸騰したことがあった。ドイツではこのような条件がDPWNに課せられている。DPWNを強化する施策と共に、利潤追求にばかり走らないように、ユニバーサル・サービスを維持させるための仕組みが作られているわけである。

新規参入業者の条件も規定されている。中でも、新規参入業者は、「このライセンスの対象分野であたりまえとされている労働条件（つまりドイツポストの労働条件）を実質的に下回ってはならない」という条件設定は、私たちの注意を引く。郵便事業を含む運送業は参入が比較的簡単である。競争はすぐ過熱し、ダンピングに繋がりがやすい。

事業者は薄利多売に走り、大規模事故の元凶となる。このような事態を防ぐため、労働条件の平準化を定めているわけである。これだけ見ても、ドイツの郵政改革が、グローバルな側面、収益面、国民サービス、社会的側面を含め、極めて綿密に検討・計画されてきたことが分かる。

(4) ポスト・バンクの上場

第1次郵政改革で、ポストとポスト・バンクは分割され、第2次改革で、共に株式会社化された。この分割が「誤りだった」という認識は、今日では通説である。ポストとポスト・バンクが一体的に運営されて初めてユニバーサル・サービスも実のあるものとなっていた。しかし両者を分離した時、ポスト・バンクは不採算地域から撤退したいとする矛盾が発生したのである。しかしポスト・バンクが地方から撤退し、委託料を払わないとなれば、ポストのユニバーサル・サービス義務が果たせないことになる。こうして両者の争いが生じることとなった。1997年「提携契約」が結ばれ、ポストはポスト・バンクの株式17.5%を所有することとなった。結局、1999年には100%所有することとなり、ポストとポスト・バンクは再結合した。

欧州のポスト・バンクは、主として振替銀行として知られており、真の意味での「バンク」ではない。ドイツにおいてもこの事情は変わらなかったが、1995年第2次改革と共に全面的に銀行業務を行なえるライセンスを取り、ユニバーサル・バンクとして融資、証券業務などに乗り出した。2000年には不動産金融に強いDSL銀行を買収し、商品の幅を広げた。2004年にはPB法人顧客(株)を設立し、法人営業にも力を入れている。「ドイツ全国をカバーする9000拠点で、1150万人の顧客に奉仕する銀行」がウリである。

今年6月23日、DPWNはポスト・バンク株式を上場した。初値は29ユーロと公募価格の28.5ユーロを上回った。放出された株式は全株の約33%、

同時に発行した転換社債も含めると、約49.9%となる。これによって、DPWNは約26億ユーロの資金調達が可能となると報道されている。

調達された資金は、何に投資されるのだろうか。「ハンデルス・ブラット」紙によれば、ドイツポストの負債圧縮、欧州ロジスティクス事業の強化、EU域内郵便市場の自由化に備え、民営化された郵便事業体の買収にあてるとのことだ。

(5) 強化されるネットワーク

今年3月、デンマークを訪れる機会があった。すでに郵便事業は民営化され、株式の25%が売りに出されようとしている。DPWNを含め、幾つかの会社を買収に名乗りをあげているが、デンマーク・ポストの労働組合としては、DPWNに買収されることを望んでいるというのである。「株主利益を第1義とする投資会社に売却されるよりはむしろ、DPWNが株主となって、長期的な投資をして、デンマークポストを改善してくれた方が良い。そして、DPWNが持つDHLのネットワークにアクセスできることも魅力だ。」と言うわけである。今年5月、ニュージーランドを訪れる機会があった。ここでも同じ話を聞いた。ニュージーランド・ポストは、急送ロジスティクス部門を分社化し、その株式の半分をDHLに売却することによって、ネットワークに組み込まれようとしていた。組合も積極的賛成である。

ネットワークは、カバーする範囲が拡大し、利用が増えると、さらに顧客を得やすくなる。DPWNは、この拡大のサイクルに入っている。

04年1～3月期DPWN決算によれば、売上高は105億ユーロ(17.8%増)、Ebitaベースの営業利益は9億3000万ユーロ(2.2%減)となっている。原因は、エアボーン統合費用が嵩んだからとのことだ。売上高への寄与という点では、急送便43億ユーロ(25.6%増)、ロジスティクス15億ユーロ(10.8%増)の伸びが大きい。さらにポスト・バンクの上場による資金調達によって、ドイツポ

ストの拡大は当面続くと考えてよい。

4 フランス・ラポストの対応

(1) ラポスト・グループの概要

フランスは、伝統的にパブリック・サービスを大切にしている国であり、郵便事業と電気通信事業が分離されたのも1991年に過ぎない（1990年7月法）。この郵電分離が、EU郵便指令にある規制体と運営体を分離する方向性を先取りしたものであることは明らかである。フランス・テレコムは1996年に株式会社化されたが、ラ・ポストは公社として運営され、今のところ民営化の話題は無い。

ラポストのコアビジネスは、書状、小包・急送、金融の3部門であるが、ラポスト・グループという名称が示すように、分社化や買収により、多くの子会社を擁している。例えば、書状関係子会社はソフィオポスト、小包・急送関係子会社はジオポスト、金融関係子会社はSF2と呼ばれる持株会社に統括されている。その裾野に、多くの子会社群が広がる。急送便クロノポストもその一つである。

規制という意味では、ラ・ポストと政府の間で、3年間の目標と実施計画を定めた計画契約を締結することになっている。第1次計画契約は1995～97年まで、第2次計画契約は98～01年まで結ばれた。第3次計画は遅れ、2003～2007年度となる。新計画契約案では、2007年に営業利益率を2.5%（2002年は0.6%）、負債比率を2.3（02年は2.4）以下に引き下げるとし、区分センター合理化を目指した10億ユーロの投資、郵貯のフル・バンク化（ポスト・バンク）、又事業部制への転換などが盛り込まれている。

(2) ユニバーサル・サービス

ユニバーサル・サービスをラポストが提供する以上、明確な収益部門を持たねばならない。これが「リザーブド・エリア」と呼ばれる独占範囲である。

欧州郵便指令に従って、2003年1月1日より100gまでの封書はラ・ポストのリザーブド・エリアとされている。これは、ほとんど独占と同義である。自由化されている分野は、宛名の無いDM（日本流に言えば「チラシ」）、小包、新聞配達程度に過ぎない。競争領域でも、ラポストは圧倒的な強さを誇っている。

しかし2006年1月より50g以上の封書について自由化が行なわれる。現在、売上の59%は郵便事業から来ており、2006年までに競争に勝ちうる体質を作る必要があるとされ、区分局の機械化、拠点の最適化が進められている。

(3) ラポストの国際戦略

ラポストは、国内市場における強力な位置を梃子に、国際戦略を展開している。しかしドイツポストとは違い、欧州市場を中心に、買収、提携、協力という3形態で、営業範囲を拡大している。

買収については、DPDの取得が第1に挙げられる。これによってDPDの欧州フランチャイズ・システムを手に入れることが出来た。第2は、英国パーセルラインの取得である。ラポストは、これによって、英国小包市場で確実な一歩を記した。

提携については、スウェーデンの郵政事業（ポステンAB）との小包分野における提携が挙げられる。ポステンABは、スカンディナヴィア諸国郵政庁の小包分野におけるアライアンス（PNL）を脱退、DPDのネットワークに参加した。

協力については、Fedexとの協力を挙げる事が出来る。世界市場への進出は、Fedexを通じてそのネットワークを活用することを重点としている。

このように、ラポストの国際戦略は、欧州の小包・急送便市場における強力な位置を築くことを中心に、自由化の進展に合わせ、各国の書状部門にも進出できるように準備を進めている。ブローカーズ・ワールドワイドは、大量差出郵便・企業郵便のデザイン、発送契約を扱う会社だが、ブ

ローカースの買収も、この文脈の中で捉えることが出来よう。

5 何を確認することが出来るか

(1) 強力な郵政事業を作る政府の意思

ドイツの郵政改革は、グローバルな競争力を持つ強力な郵政事業体を作るために行なわれた。「民営化」は、手段であって目的ではない。グローバルなメール・急送・ロジスティクス企業に転換すると言う、ツムヴィンケルCEOの構想を政府は支持し、条件を整えたのである。

フランスは混合経済体制を維持し、パブリック・セクターを重視している。その点では、強力なラポストを作るための政府のイニシアティブが常に存在している。計画契約は、政府の広範な協力によって実現されている。第3次計画契約では、金融部門の強化が盛り込まれており、「民業圧迫」の議論はあっても、政府の態度は断固としている。

(2) ステークホルダーの地位

さらに労働組合の地位の高さを指摘できる。欧州統合自体が、ソーシャル・ヨーロッパの理念の下に行なわれ、UNI郵便部会は統合の各段階で欧州委員会と協議の場を持った。労働組合の意見が反映されるメカニズムが確立されている。EU郵便指令の採択にあたっては、欧州郵政事業社会対話委員会での討論を通してのわけである。(議長：フランス・ラポストからダヤン氏、副議長：UNI郵便部会からベダセン氏)ドイツのVerdiは、ドイツ・ポストばかりでなく、競争者であるUPS、Fedexも組織している。ドイツポストの人事部長もVerdi出身者である。フランスの労働組合の組織率は低い、労使協議会が強力な力を持っており、労働組合との合意抜きに計画実施が難しいことは良く知られている。

(3) リザーブド・エリアの維持

ユニバーサル・サービスの堅持のために財源を確保することは世界の常識である。EUでは、ユニバーサル・サービスを担保するために、公的郵便事業にリザーブド・エリアを設け、収益の確保を可能とした。欧州のリザーブド・エリアは、重量と価格という明確な根拠を持ち、皆が守るルールである。

(4) キャッシュ・フローの確保

グローバル競争下にあっては、自由に使えるキャッシュがどのくらいあるかが重要である。その意味で、自己資本の充実は当然であり、同時に利益の上がる部門をコア・コンピタンスとして保持しておく必要がある。ドイツポストも、ラポストも、リザーブド・エリアで保護された国内郵便物がそれに当たる。その上、ドイツポストの場合は、ポスト・バンクの株式上場による資本形成も行なっているのである。ファイナンスの上で、ポスト・バンクの位置は重要である。ラポストの業務拡大にとっても、ポスト・バンクは資金調達機関として使える。「普通の銀行になる」戦略の背景には、ドイツポストと同様、将来の買収を睨んでいる可能性もある。

(5) 事業の多角化

多くの国々で書状の取扱い数が減少を始めた。増加している国もあるので、この現象を一般化することは出来ない。しかし今後書状のかなりの部分がEメールやSMSに移行すると見ておかねばならない。その場合、収益をどこに求め、雇用をいかに確保するかは、大問題となる。ドイツポストは、改革の過程で大きな痛みを被ったが、今は業務拡大と共に、人員増を経験している。ラポストは、買収や提携によって子会社網を拡大することによって、事業の多角化を図っている。

(6) グローバル化への対応

WTO-GATSの帰趨に関わらず、グローバルな市場統合が進んでいくのは必至である。欧州の経験は、市場統合が行なわれる場合、ビジネス組織がどのように行動するかを示している。ドイツポストのグローバル化への対応は、世界で最も進んでいる。ラポストも、「ドイツに比べれば、遅れている。」と語られるが、DPDの買収やFedexとの提携で、確実に布石は打っている。

6 日本への警鐘

以上、欧州2カ国の郵政事業体、しかもかなり異なったアプローチを取っている事業体の郵政改革を検討する中から、世界の郵政改革論議が何を中心としているかを確認した。

こう見てくると、現在日本で進んでいる郵政改革論議は、世界の郵政改革論議とはかけ離れていることが分かる。第1に、グローバル化への対応と言う視点は全く無く、狭い国内市場で民業圧迫

か否か、「適正規模」を議論しているに過ぎない。「民営化」論の目的も、グローバル競争に耐えうる強力な郵政事業を作ろうという「政府の意思」は毛頭感じられない。第2に、ユニバーサルサービスの維持ばかりではなく、グローバル競争と言う観点からも、郵政事業が財源を持つ必要があるのに、すでに国内郵便市場は実質的に自由化してしまい、財源への道を閉ざしてしまった。その上さらに、貯金・簡保の弱体化が図られれば、郵政公社の将来は危うい。第3に、多角化を図ることが「民業圧迫」の名の下に阻止されていることである。これも世界の流れとは逆行している。

日本の郵政事業は、世界でも有数の業務実績を誇り、国民生活に密着した機関である。変化する世界の中で、新しい条件に対応して、この事業をいかに発展させるのかと言う議論こそが、郵政改革の核心でなければならない。このまま乱暴でイデオロギー的な議論が進み、長期的な展望を欠いた無計画な「民営化」が実施されれば、国民は大きな財産を失うことになるだろう。■

