

**郵政民営化関連法律の施行に伴う  
郵便事業と競争政策上の問題点について**  
—独占領域を用いた反競争的行為への対応—

平成18年7月

公 正 取 引 委 員 会

# 目 次

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| はじめに                               | 1  |
| 1. 郵政民営化後の競争の枠組み                   | 3  |
| (1) 郵政民営化に伴う制度変更について               | 3  |
| (2) 社会貢献基金について                     | 4  |
| 2. 郵便ネットワークの実態と範囲の経済               | 5  |
| (1) 郵便ネットワークを活用した事業の概要について         | 5  |
| (2) 宅配便事業及びメール便事業との競合関係について        | 8  |
| (3) 国際物流事業への進出について                 | 11 |
| (4) 郵便事業における範囲の経済の概念的な整理について       | 15 |
| 3. 独占領域を有する事業者の反競争的行為を防止するための制度設計  | 19 |
| (1) 信書便事業における参入障壁の実質的に参入可能な水準への引下げ | 19 |
| (2) 郵便ネットワークの開放                    | 21 |
| (3) リザーブドエリア設定についての考え方             | 25 |
| 4. 独占禁止法上の問題点等の検討                  | 27 |
| (1) 基本的な考え方                        | 27 |
| (2) 私的独占又は不当廉売行為（略奪的価格行動）          | 28 |
| (3) 競争歪曲効果をもつステート・エイド              | 30 |
| (4) 日本郵政公社の公的特権とイコールフットINGの確保      | 32 |
| 結語                                 | 34 |

## はじめに

### 検討の範囲

日本郵政公社の事業は、郵便事業、郵便貯金事業及び郵便保険事業の3事業から構成されるが、郵政民営化により、それぞれの事業の担い手として郵便事業株式会社、郵便貯金銀行、郵便保険会社が設立され、更に全国約2万5千の郵便局を有し、3事業会社等から委託を受けての窓口業務を行う郵便局株式会社とこれら4つの会社の親会社となる日本郵政株式会社が設立される。また、競争関係にある他の事業者と同じ規制の適用等が段階的に行われることとなっており、公正取引委員会としても事業者間のイコールフティング確保の観点から、大きな前進であると評価している。

民営化会社は民営化の進展度合いに応じて業務分野の拡大が認められるスキームとなっていることから、競合関係となる事業者との間でイコールフティングを確保することが非常に重要な問題となる。この点については、郵政民営化の基本方針（平成16年9月10日閣議決定）においても、「民間企業と競争条件を対等にする」ことが示され、さらに、郵政民営化法（平成17年10月21日公布）においても、「同種の業務を営む事業者との対等な競争条件を確保するための措置を講じ」とされていることから、公正取引委員会としても、競争政策の観点から、このような問題点について検討を行うことは、重要な責務の1つであると考えられる。

業務分野拡大については、民営化が実施される平成19年10月以降、民営化の進展度合いに応じて検討が行われることとなるが、特例的に平成18年4月以降国際物流事業<sup>1</sup>への進出が認められる予定となっており、その第一歩として、日本郵政公社は、同年4月17日に全日本空輸株式会社等との合併会社の貨物機運行业社<sup>2</sup>への出資について総務大臣の認可を受けている。このため、本報告書では、当面の業務分野拡大が予定されている国際エクスプレス事業を始めとする郵便ネットワークを利用した事業の検討を行うこととする。

### 郵便ネットワークに関する検討の視点

日本郵政公社（民営化後は「郵便事業株式会社」。以下同じ。）は、現在、はがきや封書等の通常郵便物のネットワークを活用してゆうパック（「一般小包郵便物」をいう。以下同じ。）等の小包郵便物の集配も行っている。国際物流事業へ進出する場合には、小包郵便事業と同様に国内部分については郵便と同じネットワークを利用して集配を行うことを予定している。

郵便事業は、引受数量による規模の経済が働く事業であり、日本郵政公社は、郵便のネットワークを民間事業者と競合関係にある小包郵便事業や国際物流事業の集配にも利用することによって、「範囲の経済」を活用することが可能となり、それ自体は経済合理的な企業行動といえる。

また、はがきや封書の送達を行う一般信書便事業については、制度上は民間参入が認められ

<sup>1</sup> 日本郵政公社が進出を予定している国際物流事業は、書状や荷物をドア・ツー・ドアで輸送する「国際エクスプレス事業」とメーカーや流通業者間のサプライチェーンを担う「ロジスティクス事業」である。

<sup>2</sup> 会社名「株式会社ANA & J P エクスプレス」。出資比率は、全日本空輸株式会社が51.7%、日本郵政公社33.3%、日本通運株式会社10.0%、商船三井5.0%となっている。

ている<sup>3</sup>ものの、①一般信書便事業への参入要件として求めている、あまねく公平なサービス提供義務（全国10万本のポストに差し出される郵便物について、原則毎日1通からの引受及び3日以内の送達等）の要件が厳しいこと、②郵便事業のようなネットワーク産業においては、ネットワークの大きな事業者ほど良質廉価なサービスを提供することが可能となるネットワーク外部性が大きいこと、③市場規模の伸びが見込めない中でユニバーサルサービスを提供しながらの事業展開には採算性に問題があること、④新規参入に当たり、日本郵政公社を所管する総務大臣の許可等を必要とすること、などの理由から、現状では新規参入がなく日本郵政公社の「独占領域」となっている<sup>4</sup>。このため、日本郵政公社は独占領域の範囲の経済を専有することになることによって、競争業者より優位に立つことができることから、イコルフッティングの確保が図られないという競争政策上の課題が生じることになる。

本報告書では、①郵政民営化後の競争の枠組み、②郵便ネットワークの実態と範囲の経済、③独占領域を有する事業者の反競争的行為を防止するための制度設計、④独占禁止法上の問題点等について検討を行うこととする。

---

<sup>3</sup> 平成14年に「民間事業者による信書の送達に関する法律」（以下「信書便法」という。）が制定された。参考資料1参照。

<sup>4</sup> 本報告書において「独占領域」とは、事業法等で定められた新規参入条件が厳しいことから参入がないために独占状態となっている分野をいう。なお、現在、総務大臣主催の研究会において、信書便法における参入規制に関する検討が行われ、平成18年6月、報告書が取りまとめられたが、これは現行の規制では新規参入が困難であるという認識を踏まえたものである。この総務大臣主催の研究会では、ユニバーサルサービス提供義務を果たすために法的に独占を認める分野である「リザーブドエリア」を設けることについても検討が行われた。参考資料2参照。

## 1. 郵政民営化後の競争の枠組み

### (1) 郵政民営化に伴う制度変更について

郵政民営化に伴う郵便法改正により、小包郵便及び速達郵便は、郵便法上の「郵便事業」から除外され、日本郵政公社に課せられているユニバーサルサービス提供義務が課されたサービスの対象ではなくなり、図表1のとおり、民間事業者と同様に貨物自動車運送事業法及び貨物利用運送事業法（以下「貨物運送法令」という。）などの適用を受けることになる。

図表1 郵政民営化に伴う制度変更について

|            |     | 日本郵政公社                         | 民間事業者                          |
|------------|-----|--------------------------------|--------------------------------|
| 書状（手紙・はがき） | 信書  | 郵便法（通常郵便物，ゆうパック，冊子小包，国際郵便，EMS） | 信書便法（注），貨物自動車運送事業法，貨物利用運送事業法   |
|            | 非信書 |                                | 貨物自動車運送事業法，貨物利用運送事業法（宅配便・メール便） |
| 小荷物        |     |                                |                                |
| 国際書状・貨物    | 信書  |                                |                                |
|            | 非信書 |                                | 貨物自動車運送事業法，貨物利用運送事業法（エクスプレス便）  |

平成19年10月以降

|            |     | 郵便事業会社                                  | 民間事業者                      |
|------------|-----|-----------------------------------------|----------------------------|
| 書状（手紙・はがき） | 信書  | 郵便法（通常郵便物），<br>貨物自動車運送事業法，<br>貨物利用運送事業法 | 信書便法，貨物自動車運送事業法，貨物利用運送事業法  |
|            | 非信書 |                                         | 貨物自動車運送事業法,貨物利用運送事業法（メール便） |
| 小荷物        |     | 貨物自動車運送事業法，貨物利用運送事業法                    |                            |
|            |     | （ゆうパック・冊子小包）                            | （宅配便・メール便）                 |
| 国際書状・貨物    | 信書  | 郵便法（国際郵便・EMS），貨物自動車運送事業法，貨物利用運送事業法      |                            |
|            | 非信書 |                                         | （エクスプレス便）                  |
|            |     | 貨物自動車運送事業法，貨物利用運送事業法                    |                            |
|            |     | （国際物流事業）                                | （エクスプレス便）                  |

（注）現在まで一般信書便事業に参入実績はない。ただし、特定信書便事業（①長さ・幅・厚さの合計が90cmを超え、又は重量が4kgを超えるもの、②3時間以内に送達するもの、③料金が1,000円を超えるもの）については、平成18年2月28日現在で160社の参入がある。

日本郵政公社は、小包郵便物の一部において、重量や距離と関係なく全国一律料金の設定を行っているのに対し、民間事業者は、貨物運送法令上、宅配料金は適正原価に基づいて設定することとされており、重量や距離と関係なく全国一律料金の設定を行う場合には、事業法上の不当な差別的取扱いに該当するおそれがあるという考え方が国土交通省から示されている<sup>5</sup>ため、同様の商品設計は認められないと受け止め、商品設計面においてイコールフットINGを欠くという指摘が寄せられていた。一方、小包郵便料金は、現在、郵便法に基づき届出が義務付けられているため、相対での柔軟な取引条件交渉ができず、総務省に届け出た割引料金体系以上

<sup>5</sup> 「許認可・運賃等に係る取扱方針について（概要）」（国土交通省HP）

### (2) 運賃・料金に係る事業改善命令基準

#### ア 荷主に対し不当な差別的取扱いとなるおそれがある場合

特定の大口荷主や長距離輸送の利用者だけを不当に割安にしたり、一見客や近距離輸送の利用者に不当に割高となっているもの

・貨物の重量、距離に関係なく一律に1個〇〇円としているもの

の割引はできないという制約が存在した。このように、これまでは小包郵便物（ゆうパックや冊子小包）と民間事業者の宅配便やメール便は、実質的な競合関係にありながら、異なる法律の規制を受けていたが、郵政民営化に伴い、競争上のイコールフットイング確保に向けて改善が図られることになる。なお、通常郵便物の料金については、現在、郵便法に基づき認可が義務付けられているが、郵政民営化後は、第一種郵便物及び第二種郵便物は事前届出制に変更される。

さらに、国際物流事業については、平成18年4月以降、総務大臣の認可を受けることにより進出が可能となる。総務大臣は、日本郵政公社による当該認可の申請があった場合、当該認可に当たって郵政民営化委員会の意見を聴かなければならないこととされている<sup>6</sup>。これは、同業他社の利益を不当に害することのないよう確保するという観点から規定されている<sup>7</sup>。

## （２）社会貢献基金について

郵政民営化に際して、郵便事業株式会社が行っている通常郵便物の第三種郵便物のうち心身障害者団体の発行する定期刊行物、第四種郵便物のうち盲人用の点字郵便物、録音物等に関する郵便業務は、「社会貢献業務」として位置付けられ、これらの業務のサービス水準を著しく低下させることなく当該業務を実施することが困難な場合には、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式売却益等を原資とする「社会貢献基金」から、その運用益を受けることができる制度が設けられている<sup>8</sup>。この社会貢献基金からの資金交付は、盲人用の無料郵便物を含む第三種及び第四種郵便物の損失を第一種及び第二種郵便物などの郵便事業全体の利益で補填しても、まだ損失が生じている場合に行われることとされている<sup>9</sup>。

---

<sup>6</sup> 郵政民営化法第33条

<sup>7</sup> 参議院 第162回郵政民営化に関する特別委員会 第5号 平成17年7月20日 竹中大臣答弁（抄）「総務大臣は、この当該の認可に当たりましては、公社が同業他社の利益を不当に害することのないよう確保するという観点から郵政民営化委員会の意見を聞かなければならないという、そのプロセスも規定をしているところでございます。」

<sup>8</sup> 参考資料3参照。

<sup>9</sup> 参議院 第162回郵政民営化に関する特別委員会 第5号 平成17年7月20日 竹中大臣答弁（抄）「この第三種・四種郵便物に係るコストにつきましては、これはまず当該業務を効率的に実施することによって、できるだけコストを抑制した上で郵便の業務全体で賄うということを原則としているわけでございます。したがって、郵便事業全体で黒字の場合には基金の交付は必要ではないということでございます。」

## 2. 郵便ネットワークの実態と範囲の経済

前述のとおり、日本郵政公社による国際物流事業は、通常郵便ネットワークを活用して展開されることが予定されている。そこで、以下では、通常郵便ネットワークの実態について概観することとしたい。

### (1) 郵便ネットワークを活用した事業の概要について

#### ア 通常郵便物への営業収益の依存

郵便事業は、おおまかに①通常郵便物（第一種の封書（定型、定型外）、第二種の通常はがき、第三種の定期刊行物（新聞・雑誌、心身障害者団体発行の刊行物等）、第四種の刊行物（通信教育、点字雑誌等）、書留や速達等の特殊取扱）、②ゆうパック、冊子小包等の小包郵便物、③国際郵便に分けられる。特殊取扱を除く通常郵便物（以下「普通通常郵便物」という。）は、以下の図表2の通り、少なくとも約7割が信書に該当するものと考えられる。なお、日本郵政公社の平成16年度における総引受郵便物数は250億通であり、このうち普通通常郵便物の内訳は、第一種が116.6億通、第二種が105.7億通（年賀葉書・選挙葉書を含む。）と第一種及び第二種の合計222.3億通、第三種が約6.9億通、第四種が約0.4億通となっており、普通通常郵便物の合計229.6億通は郵便物全体の約9割（約91.8%）を占めている。一方、小包郵便物は郵便物全体の約6%（5.7%）、国際郵便は約0.3%となっている。

前述のように、現在まで一般信書便事業への参入がなく、また、特定信書便事業者が取り扱う通数は、約93万通と日本郵政公社の取扱通数と比較して極めて小さい。このため、日本郵政公社の通常郵便ネットワークは、ほぼ独占状態の信書便事業を抱えるという特性を有するネットワークとなっている。

図表2 普通通常郵便物の内容別差出状況（平成16年度）

| 種類 | 信書と想定（70.9%） |              |              |            |               | 信書及び<br>非信書 | 非信書と想定（12.0%） |              |          |
|----|--------------|--------------|--------------|------------|---------------|-------------|---------------|--------------|----------|
|    | 申込・<br>照会等   | 消 息・<br>各種挨拶 | 行 事・<br>会合案内 | 金 銭<br>関 係 | その他の業<br>務用通信 | ダイレクトメール    | カ タ<br>ロ グ    | 雑誌、書<br>籍、新聞 | そ の<br>他 |
| 比率 | 6.2%         | 9.8%         | 8.2%         | 32.1%      | 14.6%         | 17.1%       | 5.4%          | 2.1%         | 4.5%     |

（注）「金銭関係」には、信書に該当する請求書、払込案内のほか、非信書に該当する小切手を含み、「その他の業務用通信」は、業務用報告書、契約関係書類、納品書、本支店間通信などである。また、「ダイレクトメール」には、信書に該当するものと非信書に該当するものの両方がある。

（出所：「郵便2005」（日本郵政公社）、「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第5回会合（資料9）」（総務省）より作成）

図表3は、種類別の営業収支を示したものであるが、日本郵政公社の収益でみた事業規模は、年々縮小傾向にあるものの、依然として8割以上（平成16年度82.8%）が通常郵便物となっており、小包郵便物は1割強（同12.7%）、国際郵便は約5%（同4.5%）となっている。このように、事業規模及び引受郵便物数から、郵便ネットワークは、通常郵便を主体とし、そのネットワークを活用しながら、小包郵便等の事業を行っていることが分かる。

図表3 郵便物の種類別営業収支

(単位 億円)

|             | 平成15年度 |        |      | 平成16年度 |        |      |
|-------------|--------|--------|------|--------|--------|------|
|             | 営業収益   | 営業費用   | 営業利益 | 営業収益   | 営業費用   | 営業利益 |
| 通常郵便物       | 16,294 | 15,715 | 579  | 15,247 | 15,027 | 220  |
| 一種（封書）      | 9,094  | 8,334  | 761  | 8,488  | 7,729  | 760  |
| 二種（はがき）     | 4,727  | 4,572  | 156  | 4,485  | 4,467  | 18   |
| 三種（雑誌・新聞）   | 443    | 659    | ▲216 | 347    | 583    | ▲236 |
| 四種（通信教育等）   | 16     | 45     | ▲30  | 12     | 38     | ▲25  |
| 特殊取扱（書留、速達） | 2,013  | 2,106  | ▲92  | 1,914  | 2,211  | ▲296 |
| 小包郵便物       | 1,686  | 1,676  | 10   | 2,345  | 2,264  | 81   |
| 国際郵便        | 833    | 798    | 36   | 823    | 751    | 71   |
| 合計          | 18,814 | 18,189 | 624  | 18,415 | 18,043 | 372  |

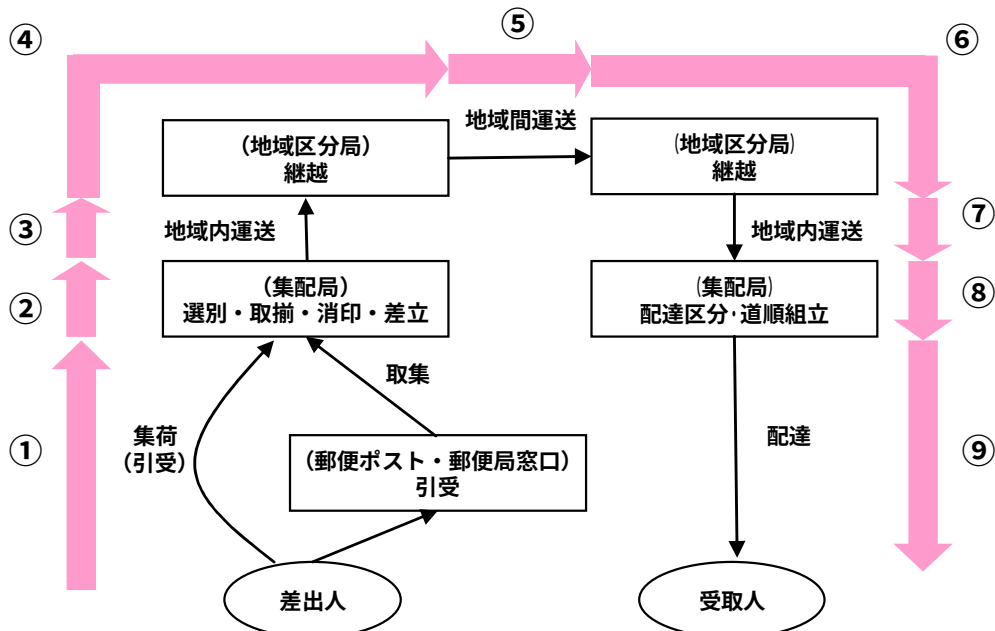
(出所：「郵便2005」日本郵政公社)

以下、①国内郵便（通常郵便物、小包郵便物、国際郵便の国内集配）の仕組み、②国際郵便の仕組み、③国際物流事業の概要についてみることにしたい。

## イ 国内郵便の仕組み

通常郵便物、小包郵便物、国際郵便における国内集配は、共通の集配ネットワークが利用されている。国内郵便物の集配の流れは、以下の図表4に示されているとおり、①集荷又は取集による引受、②全国4,726箇所の集配局における選別・取揃・消印・差立、③差立局から全国83箇所の地域区分局への地域内運送、④地域区分局による継越、⑤地域区分局間の地域間運送、⑥地域区分局による継越、⑦地域区分局から配達局への地域内運送、⑧集配局における到着・配達区分・道順組立、⑨配達という流れとなっている。

図表4 国内郵便物の流れ



各工程における業務の概要は、以下のとおりとなっている。



### ①引受

郵便物は、差出人がポストや郵便局に持ち込む場合と、日本郵政公社が企業等へ集荷に回る場合の2通りがある。平成16年度末時点において、全国24,678局の郵便局のうち、4,726局が集配局となっており、この集配局を中心として、エリア内のその他の郵便局や郵便ポストを巡回し、郵便物の収集を行い、また、企業等へ集荷を行う（収集、集荷）。

### ②区分

集配局に集められた郵便物は、大きさ別に取り揃えられ（取揃）、消印が押され（消印）、宛先別に分けられる（差立）。なお、700局程度の集配局には区分機が配備されており、自動的に小型の郵便物の選別、取揃、消印、目に見えないバーコードの印字、宛先ごとの区分が行われる（差立）。これらの工程の後、郵便物はケースに納入され、更にパレットに納入されて、発送される。

なお、①と②を併せて、広義の「引受」と呼ばれることもある。

### ③地域内運送

集配局を出た郵便物は、主に自動車便により、地域区分局（全国83局）に輸送される。

### ④継越

地域区分局において、地域内から到着した郵便物を受け取り、宛先の地域ごと（都道府県等）に区分し、発送される。

### ⑤地域間運送

地域区分局を出た郵便物は、航空便、自動車便、鉄道コンテナ便により、宛先の地域（都道府県等）の地域区分局に輸送される。

### ⑥継越

地域区分局において、発送元の地域区分局から到着した郵便物を受け取り、宛先までの配達を行う郵便局別に区分して発送される。

### ⑦地域内運送

地域区分局を出た郵便物は、主に自動車便により、集配局に輸送される。

なお、③～⑦の工程を併せて、広義の「継越」と呼ばれることもある。

### ⑧配達区分

集配局において、到着した郵便物は町名や丁目ごとに区分され（配達区分）、道順に並べられる（道順組立）。区分機配備局においては、区分機で自動的に郵便物のバーコードを読み取り、配達する道順に並べられる。機械区分できない大型の郵便物等は機械区分した郵便物に組み込まれる。

### ⑨配達

集配局から各戸に配達される（日本郵政公社職員又は委託業者が四輪車やバイク等を利用して配達している。）。

なお、⑧と⑨を併せて、広義の「配達」と呼ばれることもある。

## ウ 郵便事業の費用構造

日本郵政公社の郵便事業における営業原価では、引受、継越、配達等の多くの工程において人手に頼る部分が多いため、以下の図表5のように、営業原価の約76%を人件費が占め

る労働集約的な費用構造となっている。

なお、日本郵政公社は、集配や運送を子会社等に委託しており、それに要した集配委託費が全体の約1割を占めている。日本郵政公社は、地域内運送（自動車便輸送）及び地域間運送（航空便、自動車便、鉄道コンテナ便の併用）については、原則すべて子会社に委託しており、日本郵政公社本体は、原付を含む自動二輪車（約8万9千台）、軽自動四輪車（約1万7千台）、自転車（約9千台）、小型貨物自動車（約2千台）といった小型の車両しか所有していない。

図表5 平成16年度における郵便事業における営業原価内訳

| 費用項目         | 金額（百万円）   | 割合（％） |
|--------------|-----------|-------|
| 1 人件費        | 1,369,563 | 76.3  |
| 2 経 費        | 424,622   | 23.7  |
| ①燃料費         | (6,514)   | (0.4) |
| ②車両修繕費       | (5,441)   | (0.3) |
| ③切手・はがき類購買経費 | (12,088)  | (0.7) |
| ④減価償却費       | (74,847)  | (4.2) |
| ⑤施設使用料       | (29,336)  | (1.6) |
| ⑥集配運送委託費     | (169,842) | (9.5) |
| ⑦取扱手数料       | (30,273)  | (1.7) |
| ⑧その他         | (96,277)  | (5.3) |
| 合 計          | 1,794,185 | 100.0 |

（出所：「郵便2005」日本郵政公社）

## （2）宅配便事業及びメール便事業との競合関係について

### ア 市場の画定

日本郵政公社と民間事業者との競争について検討を行うに際しては、市場の画定を行うことが必要である。実際に独占禁止法の適用等を行う場合には、より詳細なデータ等を用いながら検討を行うことが必要であるが、ここでは、概括的な競合関係を基に検討を進めることとする。

宅配便事業者は、日本郵政公社の一般小包郵便では提供されていなかったサービス分野において、「時間指定」、「クール便」等の独自の商品を開発するなど、ニーズを開拓することによって市場を伸ばしてきた。このため、従来、日本郵政公社の小包郵便は、小型物品の配達という意味では宅配便と同種のサービスではあったが、時間指定できない等の理由から競合関係が薄かった。

しかし、日本郵政公社は、公社化を契機に積極的な営業展開を行い、ゆうパックについても基本料金の重量制からサイズ制への変更、配達時間希望サービス及び翌日配達エリアの拡大、割引制度の拡充、ゴルフパック等の新たなサービスの取扱いを始めている。このため、宅配便事業者と互角の品揃えで料金も安くなっていることから、競合関係が強まっており、国内宅配便市場は、日本郵政公社の行うゆうパックを含めて考えることが適切であると考えられる。

また、非信書のカatalog等を配達するサービスとして、日本郵政公社は平成10年から冊子小包の取扱いを始め、宅配便事業者も、同様のサービスとしてメール便の取扱いを平成15年から順次開始している。近年、これらのサービスは、競合関係を持ちつつ、取扱冊数

を急速に伸ばしており、国内メール便市場は、日本郵政公社の冊子小包を含めて考えることが適切であると考えられる。

## イ 売上等比較、シェア

日本郵政公社の郵便事業における売上高、拠点数等を代表的な宅配便事業者3社（ヤマト運輸株式会社（以下「ヤマト運輸」という。）、佐川急便株式会社（以下「佐川急便」という。）及び日本通運株式会社（以下「日本通運」という。）と比較すると、以下の図表6のようになる。

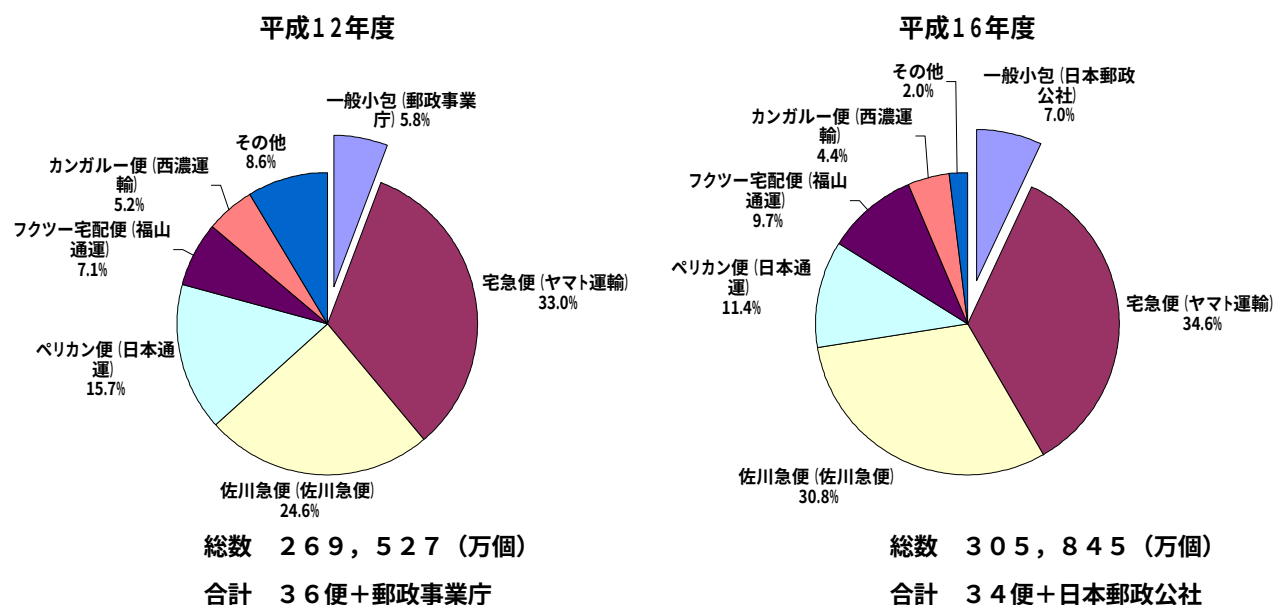
図表6 日本郵政公社と宅配便事業者の営業実績等の比較

|                  | 営業収入（億円）                      | 経常利益（億円）                 | 取扱店数（箇所）                             |
|------------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| 日本郵政公社<br>（郵便業務） | 19,248<br>(うち小包郵便物は 2,345)    | 262<br>(うち小包郵便物は 81)     | 郵便局 24,678<br>ゆうパック取次所 53,209        |
| ヤマト運輸<br>(連結)    | 10,719<br>(うち宅配便・メール便は 8,668) | 535<br>(うち宅配便・メール便は 362) | 宅配便センター 8,127<br>取扱店 306,986         |
| 佐川急便<br>(連結)     | 7,819<br>(うち宅配便・メール便は不明)      | 311<br>(うち宅配便・メール便は不明)   | 営業店 340<br>サービスセンター 99<br>取次店 35,000 |
| 日本通運<br>(連結)     | 17,533<br>(うち宅配便・メール便は不明)     | 471<br>(うち宅配便・メール便は不明)   | 取扱営業所 約 1,100<br>取扱店 約 170,000       |

（出所：「郵便2005」日本郵政公社、各社ホームページなど）

小型物品輸送の取扱個数（宅配便とゆうパックの取扱数の合計）におけるゆうパックのシェアは、近年横ばいで推移してきたが、日本郵政公社は、同シェアを平成17年度に10%に拡大することを目指して営業を展開しており、最近では、東武百貨店や大丸百貨店の物流子会社（アソシア）等からの受注を増やすなど取扱個数の増大を図っている。平成12年度及び平成16年度における小型物品輸送のシェアは、図表7のとおりとなっている。

図表7 小型物品輸送（宅配便・一般小包）のシェアの推移（個数）



（出所：「平成16年度宅配便等取扱実績について」（国土交通省）、「種別引受郵便物」日本郵政公社統計月報）

また、以下の図表 8 のように、通信販売等で利用されているカタログやダイレクトメールに対する配達需要は増加しており、日本郵政公社の冊子小包の取扱数は、平成 16 年度に年間 20 万個以上の冊子小包を差し出した者に対する割引料金制度（100g までは一律料金）を新設したこと等により、前年度に比べて倍増している。

図表 8 日本郵政公社と宅配便事業者の引受け小包郵便物・宅配便数の状況

(単位：百万通(個), %)

|        |        | 平成 12 年度 |      | 平成 13 年度 |      | 平成 14 年度 |      | 平成 15 年度 |      | 平成 16 年度 |       |
|--------|--------|----------|------|----------|------|----------|------|----------|------|----------|-------|
|        |        | 物数       | 増減率  | 物数       | 増減率  | 物数       | 増減率  | 物数       | 増減率  | 物数       | 増減率   |
| 日本郵政公社 | ①ゆうパック | 155      | 0.6  | 162      | 4.3  | 166      | 2.6  | 182      | 9.9  | 215      | 17.8  |
|        | ②冊子小包  | 156      | ▲6.0 | 249      | 60.3 | 277      | 10.9 | 516      | 86.5 | 1215     | 135.6 |
| ヤマト運輸  | ①宅配便   | 890      | 7.5  | 944      | 6.1  | 980      | 3.8  | 1007     | 2.7  | 1059     | 5.2   |
|        | ②メール便  | —        | —    | 572      | —    | 606      | 5.9  | 994      | 64.0 | 1432     | 44.1  |
| 佐川急便   | ①宅配便   | 663      | 23.9 | 818      | 23.4 | 879      | 7.5  | 925      | 5.2  | 943      | 1.9   |
|        | ②メール便  | —        | —    | —        | —    | —        | —    | 153      | —    | 136      | ▲11.1 |
| 日本通運   | ①宅配便   | 424      | 9.0  | 419      | ▲1.2 | 384      | ▲8.4 | 368      | ▲4.1 | 349      | ▲5.2  |
|        | ②メール便  | —        | —    | —        | —    | —        | —    | 50       | —    | 30       | ▲40   |

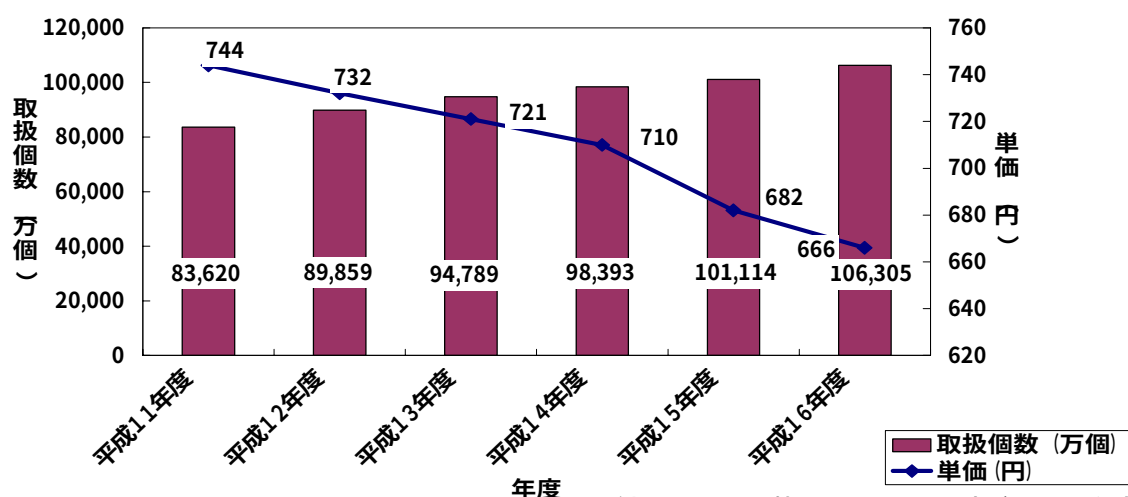
(出所：「郵便 2005」日本郵政公社、宅配便(トラック)取扱個数(国土交通省調)(平成 11～16 年度)、メール便取扱冊数(国土交通省調)(平成 15, 16 年度)、ヤマト運輸ホームページ)

## ウ 競争の状況

国土交通省によれば、我が国の宅配便サービスは、ヤマト運輸による宅急便や日本通運によるペリカン便など、34 便が存在する。上記イで述べたように、このうち、ヤマト運輸の宅急便と佐川急便が、2 社合計で 60% を超えるシェアを有している一方、日本通運のペリカン便のシェアは、平成 12 年度の 15.7% から、平成 16 年度の 11.4% へと下落する等、ここ数年間におけるシェアの変動は非常に激しい。また、日本郵政公社によるゆうパックは、平成 15 年の公社化をきっかけに、タレントを用いた CM 等の積極的な営業活動や、料金の引下げ等により、近年、取扱個数を増加させつつある。

また、ヤマト運輸の宅急便単価は、以下の図表 9 のように、年々下落傾向にあり、これは、企業向けの相対取引で価格の引下げ競争が活発に行われていることの表れであると考えられる。このように、ゆうパックを含む宅配便市場においては、活発な競争が行われていると評価することができる。

図表 9 ヤマト運輸における宅急便取扱個数及び単価の推移



(出所：ヤマト運輸ホームページ公表データより作成)

また、冊子小包を含むメール便市場については、平成16年時点で、日本郵政公社に加え、10便が存在し、平成15年度の取扱冊数は18.5億冊であるのに対し、平成16年度には、29.5億冊と、その市場規模が急速に拡大しており、競合関係の中で成長途上の市場であると評価することができる。

### (3) 国際物流事業への進出について

#### ア 国際郵便の仕組み

国際郵便は、万国郵便条約に基づき提供されるサービスであり、我が国においては、日本郵政公社が、本条約の規定に適合する料金で国際郵便を提供することが義務付けられている。万国郵便条約では、「すべての利用者が、その質を重視した郵便の役務を、加盟国の領域のすべての地点において、恒久的に、かつ、合理的な価格の下で受けることができるような普遍的な郵便業務」を行うための規則が定められており、現在、我が国を含めた189か国・地域が本条約に加盟している。

日本発の郵便物については、日本郵政公社が、国内郵便と全く同じネットワークにより、全国8か所の国際郵便交換局へ運送を行い、旅客便に搭載する等の手段により配達先国へ空輸し、郵便物が相手国に到着した後は、当該国の郵政庁のネットワークにより、宛先まで配達される。

国際郵便には、送達所要日数の少ない順に、EMS（国際スピード郵便）、航空通常郵便物、SAL（エコノミー航空）、船便のサービスがある。このうち、EMSは、万国郵便条約上にサービスの内容が明記されているものの、提供義務は課せられておらず、実際に提供するか否かは各国郵政庁等に委ねられていて、二国間の合意により実施される特別なサービスである。EMSのサービス内容は、万国郵便条約第61条第1項で「物理的手段による郵便業務のうち最も迅速なものとする。」と定められており、国際郵便の中で最も早く配達されるものである。現在、日本との間でEMSを実施している国・地域は、万国郵便連合加盟の189か国・地域のうちの121か国・地域であり、我が国では、日本郵政公社が30kg以下の書類や物品を取り扱っている。

国際郵便の料金は、基本的に万国郵便条約において認められた範囲内で定めることとされているが、EMSについては、二国間の合意により実施されるため「差出郵政庁が当該業務に係る費用及び市場の要求を参酌して定める。」（同条約第61条第4項）と規定されている。

#### イ 国際エクスプレス事業について

国際郵便が各国郵政庁のネットワークを利用する郵政事業体の共同輸送であるのに対して、国際エクスプレスは、スピードを重視して、国際物流にかかわる端から端まですべての機能<sup>10</sup>を総合（インテグレート）することにより、総合物流事業者（以下、インテグレーターという。）が、1社でドア・ツー・ドアで一貫して提供するサービスのことである。国際エクスプレスは、配達スピードが早く、単一事業者による一貫輸送であることから荷物の追跡サービスが容易となっているため、過去30年の間に急成長を遂げている。

国際エクスプレス市場へ参入するためには、発送国と配達国の双方の国内にドア・ツー・

<sup>10</sup> 具体的には航空輸送、陸上輸送、通関、倉庫での保管などの機能をいう。

ドアの集配ネットワークを持たなくてはならない。また、集荷から配達まで一貫輸送ができれば、顧客の求める安全性や迅速性が図れないこともあり、欧州では4大インテグレーター（米国のFedEx、UPS、欧州のDHL（ドイツポストの急送便部門）、TNT（オランダTPGの急送部門）の4社）の寡占市場になっている。これらのインテグレーターは、経済成長が著しい中国を含めたアジア市場において積極的に事業展開を行っており、既に日本発の国際エクスプレス市場においても活発な営業を行っている。

## ウ 通関手続上の違い

国際エクスプレス事業者は、輸出入者からの依頼を受け、輸出入申告や関税の納税手続等の代理等を行う場合には、通関業法に則り、「通関業」の許可を受け、原則として、営業所ごとに通関士を置かなければならない。

また、国際エクスプレス事業者の輸出入貨物の通関業務及び貨物の管理については、①「NACCS」<sup>11</sup>を使用して通関手続を行う場合、当該システム端末を設置、利用するのに必要な諸費用を要し、②外国貨物は保税地域<sup>12</sup>に置くことが義務付けられ、また、保税地域に入った貨物の品名、数量及び入れた年月日等を記載した台帳を作成しなければならず、③必要な事項を税関長に申告し、許可を得る必要がある（輸入の場合にあっては、申告納税方式により関税を納付した後に、許可される。）、といった手続が必要である<sup>13</sup>。

一方、EMS等の国際郵便については、関税法第76条により、郵便物の輸出入の簡易手続が規定されており、保税地域における申告及び輸出入の許可が不要とされている。特に、郵便物が輸入された場合は、そのまま、国際郵便交換局に輸送され、国際郵便交換局に常駐等している税関職員により、外国来の郵便物に添付されている税関告知書等から課税標準が決定され、受取人あてに課税処分が行われる「賦課課税方式」が適用されている。

国際郵便が申告納税方式とならなかったことについては、申告納税方式が採用された昭和41年当時、国際郵便物については、①小口のものが大量に送られており、民間とほとんど競合していなかったこと、②差出人から一方的に送られてくることが多く、内容物を把握していない受取人による適正な申告が期待できなかったこと、③国の機関である「郵政省」が取り扱っていたことなどによる。

なお、米国等においては、一定額超の国際郵便物に申告納税方式を適用している。

## エ 国際エクスプレスとEMSとの競合関係

前述のとおり、国際エクスプレスは、EMSとは異なり、インテグレーターが、ドア・ツアードアの集配を全世界数か所の拠点を経由して自社機材又はチャーター機で行い、輸送の全行程を通じて同一業者ないしは他の民間事業者と連携して請け負うことで一切の責任を持つサービスである。このため、国際エクスプレスは、配達スピードが速いばかりでなく、配達日の指定も可能であるという特徴を有している。また、そのサービス提供地域が200か

<sup>11</sup> Nippon Automated Cargo Clearance System。独立行政法人通関情報処理センター（NACCSセンター）によって運営されている通関システム。

<sup>12</sup> 保税地域として保税蔵置場を設置する場合には、税関長の許可が必要となる。

<sup>13</sup> 国際エクスプレス事業者の通関手続については、夜間や土日、年末年始等を含めた税関の執務時間外の通関が可能となる臨時開庁制度のほか、予備審査制や到着即時許可制度等の利用により、迅速かつ円滑な通関及び配達が可能となるという利点もある。

国・地域と広範囲であることもEMSと異なる点である。さらに、最先端の情報システムを駆使した荷物追跡サービスが可能であるため、輸送の透明性が確保されている。

また、料金面では、サービス内容を反映して、国際エクスプレスがEMSよりも高く設定されており、例えば、2kgの小包をフランス（パリ）に送った場合、EMSの料金が4,600円で、配達に2日程度<sup>14</sup>を要するのに対し、国際エクスプレスは、最も早い事業者の便では、土日祝日に関係なく配達日数は1日だが、料金は18,800円となっている<sup>15</sup>。

このように、EMSと国際エクスプレスは、料金水準及びサービス内容の面で差異がみられる。しかしながら、最近では、①中国などの一部のアジア圏では取扱窓口は限定されているものの1日で配達可能であること、②主要50か国・地域での荷物追跡サービスが行われていること、③日本郵政公社を含む6郵政庁のEMSネットワークの連携強化<sup>16</sup>が行われていることなど、EMSのサービス内容が、国際エクスプレスのサービスの内容と類似する面もみられ、競合関係も生じつつある。両者のサービスについて、厳密に競合関係を評価するためには、より具体的なデータに基づく分析を行うことが必要であるが、一部の国際エクスプレス事業者からは、日本郵政公社のEMSに切り替えている事業者も存在しているとの指摘があることも踏まえ、本報告書では、国際エクスプレス市場は、日本郵政公社の行うEMSを含めた市場として検討を行うこととする。

#### オ 国際エクスプレス市場の市場規模、推移

4大インテグレーターが我が国において組織する事業者団体「ジャパン エクスプレス アソシエーション」<sup>17</sup>の公表資料によれば、4社で世界の国際エクスプレス市場の85%のシェアを占めている。世界の国際エクスプレス市場における取扱件数は、1日当たり163万件と過去10年で3倍以上にも増加しており、今後も年平均13%の割合で伸びるとする予測が紹介されている。

日本における国際エクスプレス市場（日本発）の規模は、約1千億円と推定されており、今後も増加傾向にあるとみられている。日本郵政公社によると、日本郵政公社のEMSを含めた市場での各社のシェアの状況は、以下の図表10のとおり、DHLが29%、FedExが26%、日本郵政公社のEMSが18%と上位3社のシェア合計で約73%となっている。その他27%に日本のインテグレーターである海外新聞普及株式会社（以下「OCS」という。）、UPS（米国）、TNT（オランダ）等が入り、HHI1,800超の高度寡占市場となっている。

<sup>14</sup> 土日祝日が間に入る場合には集配等の作業が行われないうえにさらに日数を要することになる。

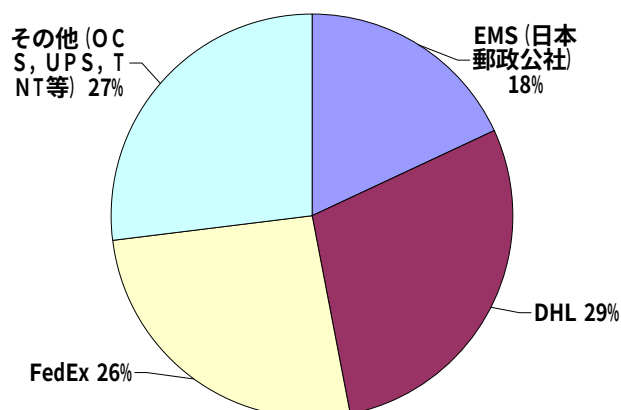
<sup>15</sup> 参考資料4参照。

<sup>16</sup> 平成17年7月、日本郵政公社は、同公社のほか、中国国家郵政局、米国郵便庁（USPS）、オーストラリアポスト、香港ポスト及びコリアポストの環太平洋地域所在の6郵政庁が参加する、EMSのサービス提供に関する共同ネットワークを構築したと発表。

<sup>17</sup> 同アソシエーションは平成17年9月にCAPEC Japanへ名称変更された。



図表１０ 国際エクスプレス市場（法人差出）における売上シェア（日本発）



出所：日本郵政公社総裁会見資料より作成

日本郵政公社のEMSは、外国の大手インテグレーターに並ぶシェアを有しているが、これら大手インテグレーターが日本国内の営業拠点を増設するなど日本発の市場における活動を活発化させていることから、以下の図表１１のように、その取扱個数は横ばいとなっている（平成１６年度のEMSの日本発の物数は対前年比１．０％減）。

図表１１ EMS取扱個数の推移（日本発）

（単位：万通，％）

|            | 平成１２年度    | 平成１３年度    | 平成１４年度    | 平成１５年度    | 平成１６年度     |
|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 取扱個数（対前年比） | 840 (9.7) | 870 (3.6) | 912 (4.8) | 945 (3.6) | 936 (▲1.0) |

（出所：日本郵政公社ホームページデータより作成）

## カ 国際物流事業への業務拡大と郵便ネットワークの利用について

各インテグレーターは、自社の営業所などの拠点を増やし、自社の車両で集配が可能な地域を拡大している。一方、自社の車両で集配ができない地域については、国内の宅配便事業者とパートナー契約を結ぶことで、全国へのサービス展開を図っている<sup>18</sup>。

一方、日本郵政公社は、事業の拡大を図るため、国際物流事業に進出することを公表している。また、同社は、中国の上海方面に全日空との合併会社が保有する貨物機を就航させるなど、アジア地域を中心とした国際エクスプレス事業を展開する予定である。

日本郵政公社が、当該事業を行うために出資する子会社（以下「公社子会社」という。）は、以下の図表１２のように、荷物の引受けから配達までの役務について、国内の集配は日本郵政公社に、外国での集配は現地輸送会社にそれぞれ業務委託することで、ドア・ツー・ドアで荷物の追跡、荷主からの問い合わせ対応や、通関業務などを一貫して行うサービスを計画している。このため、公社子会社は、国内集配では郵便ネットワークを利用することになり、日本郵政公社は、ゆうパックの営業、集荷、輸送及び戸別配達と併せて、国際エクスプレス

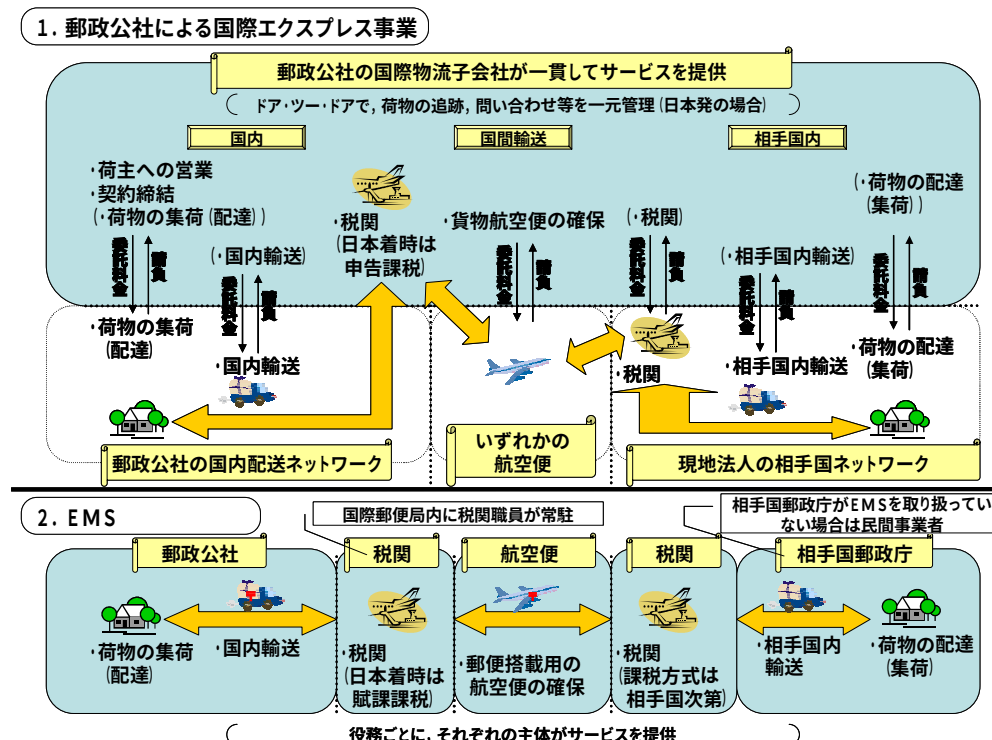
<sup>18</sup> 例えば、DHLは、佐川急便と平成６年９月に集配業務の業務提携を行っており、また、ヤマト運輸とも平成１６年１１月に日本向け国際メール便（非信書のみ）の配達に関する業務提携を行っている。



の集荷、輸送及び配達を行うこととなる。その際には、日本郵政公社が、集荷先の顧客に対して、公社子会社のサービスを紹介することも想定される。

一方、現在、日本郵政公社が提供しているEMSは、国内集配は日本郵政公社が、相手国での集配は相手国郵政庁が行うというように、各国の郵便ネットワークと連携したサービスとなっている。このため、サービスの品質や荷物の追跡については、相手国ネットワークに依存したものとなる。

図表12 国際エクスプレスとEMSの事業イメージ



#### (4) 郵便事業における範囲の経済の概念的な整理について

日本郵政公社は、信書が大部分を占める通常郵便物による郵便ネットワークを利用して、国際エクスプレス事業や小包郵便事業を展開することが可能であるが、一方、競争業者である国際エクスプレス事業者や宅配便事業者は、全国展開する一般信書便事業への参入が困難なため、日本郵政公社と同様のビジネスモデルを構築することはできない。

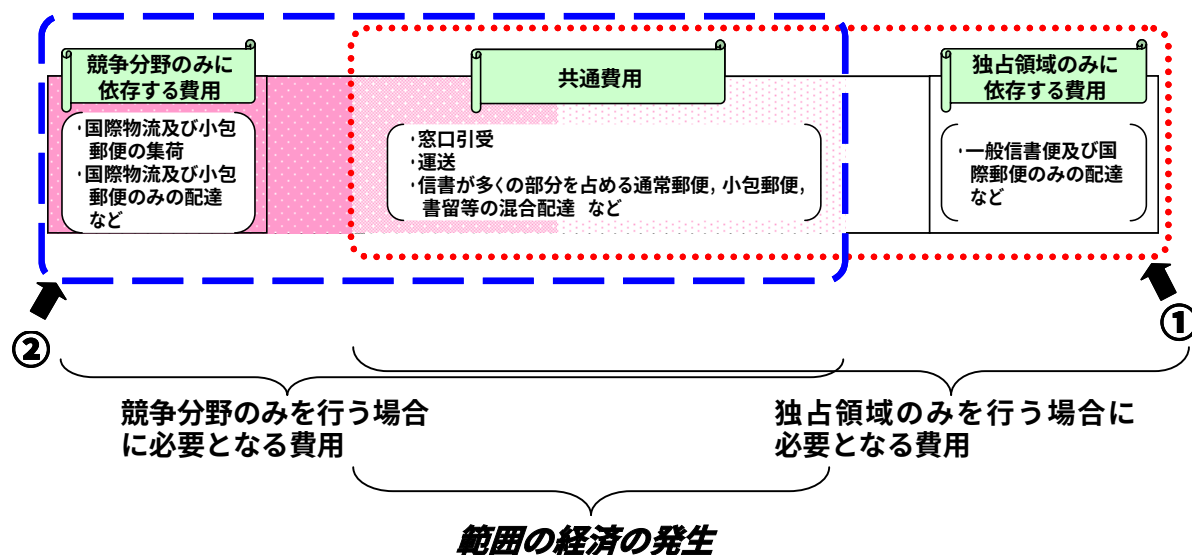
以下では、日本郵政公社による郵便ネットワークの活用状況を踏まえて、範囲の経済に関して概念的な整理を行うこととしたい。

以下の図表13は、日本郵政公社の郵便ネットワークを活用した事業の費用構造を概念化したものである。郵便事業に必要な費用には、独占領域(一般信書便や国際郵便のうち信書事業の分野。)のみに依存する費用、競争分野(小包郵便や今後進出が予定されている国際エクスプレスなど、他の事業者と競争関係にある分野。)のみに依存する費用及び両分野に共通する費用が存在する。

日本郵政公社が独占領域の事業のみを行う場合、必要な費用は、独占領域のみに依存する費用に加え、仮に競争分野の事業を行わないこととしても、共通費用の大部分は、現在のサービスの維持のために必要となると考えられるため、図表13の①の範囲となると考えられる。また、同様に、競争分野の事業のみを行う場合、必要な費用は、競争分野のみに依存する費用に加え、仮に独占領域の事業を行わないこととしても、共通費用の大部分は、現在のサービスの

維持のために必要となると考えられるため、図表13の②の範囲となると考えられる。したがって、独占領域の事業と競争分野の事業を別々の事業主体が独立して実施した場合に要する費用の合計は、①と②の面積を合計したものとなるが、1事業者が両方の事業を行う場合には、事業に要する土地、建物、集配車両等の取得費や維持運用費を共用することができるため、①と②の重なり合う部分の費用を節約することができる。こうしたコスト節約のメリットは「範囲の経済」と呼ばれる。

図表13 日本郵政公社の費用構造

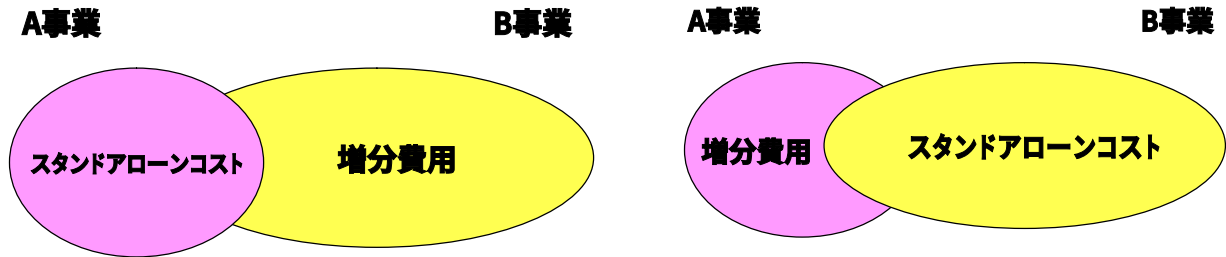


通常郵便物及び小包郵便物における主な作業工程は、上述の図表4のとおりであり、このうち、窓口での引受、取集、区分、運送、配達区分、配達までに要する費用のほとんどは、通常郵便物と小包郵便物の共通費用となっている。また、郵便物の種類による差異はあるものの、営業原価の約半分程度を配達区分及び配達が占めている。例えば「配達区分」において、実際に配達する順番に郵便物を区分するために配達担当者等の同じ職員が通常郵便物及び小包郵便物の両方を取り扱っており、また、「配達」では、東京23区内などの都市部でゆうパックを専用車両で配達する場合以外は、軽トラックやバイク等によって通常郵便物と併せて小包郵便物が配達されている。このような作業工程では範囲の経済が働いている。

このため、独占領域を有する事業者の場合には、競争分野で競合関係にある事業者とのイコールフットイング確保の観点から、共通費用の割り振りが適切に行われる必要がある。共通費用の割り振りについては、大きく分けて、①スタンドアローンコスト方式、②増分費用方式、③ABC（Activity based Costing/活動基準原価計算）方式の3通りの考え方が存在する。

まず、スタンドアローンコストとは、当該事業のみを単独で行う際に必要とする費用である。次に、増分費用とは、1つの事業を行っていることを前提に2つ目の事業を行う際に追加的に発生する費用である。すなわち、図表14に示されているとおり、1事業者が2つの事業を行っている際に、全体のコストから一方の事業を単独で行うコスト（スタンドアローンコスト）を差し引いた残差が増分費用となるという関係になっている。

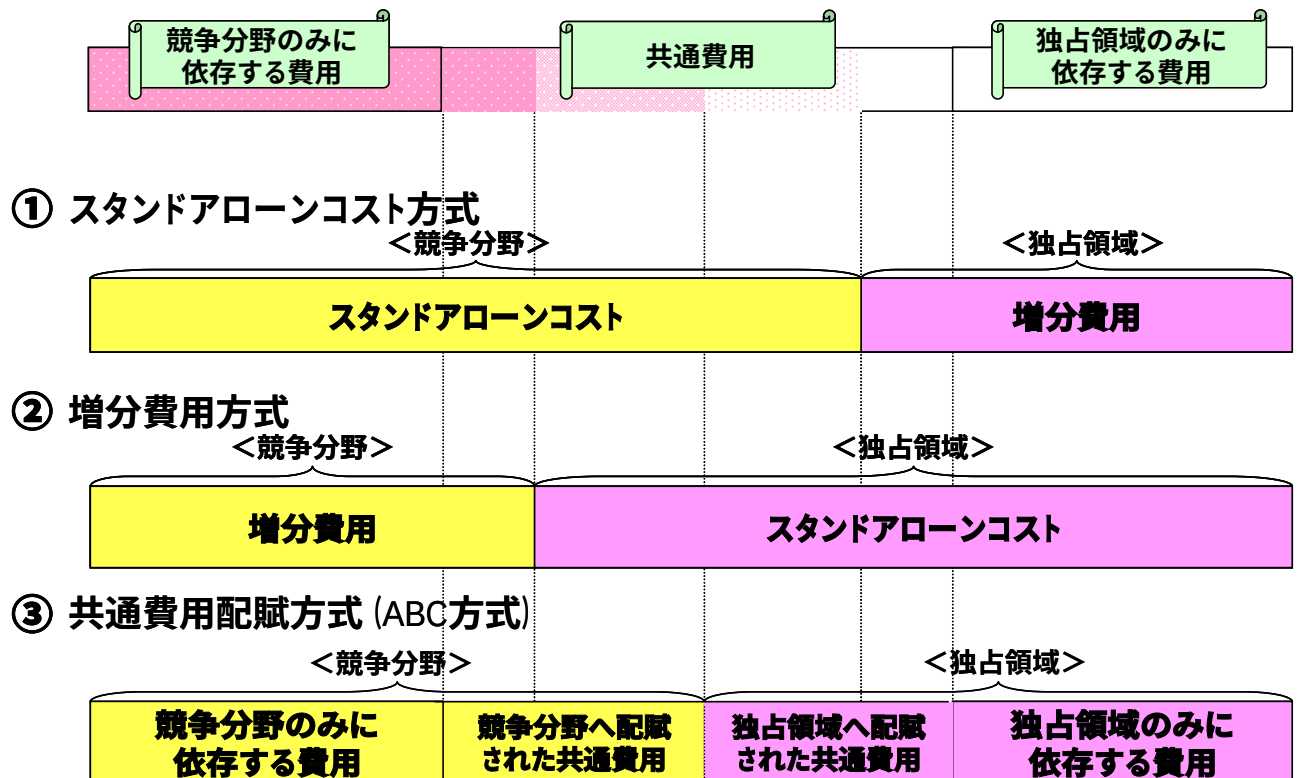
図表14 スタンドアローンコストと増分費用の関係



これに対して、ABC方式は共通費用を、その費用の発生源となっている事業活動を特定して、それぞれの事業に配賦する方式である。

以上の概念を郵便事業に当てはめると以下の図表15のように整理することができる。

図表15 費用概念の整理



#### ①スタンドアローンコスト方式

競争分野の事業を行う場合の費用をスタンドアローンコスト方式で算定し、残余の費用を独占領域の事業を行う場合の費用とする方法をいう。仮に独占領域の事業を行わない場合に不要となる費用を除いたものが、競争分野の事業を行う場合のスタンドアローンコストとなる。

このため、スタンドアローンコスト方式を採用し、独占領域に増分費用を適用することによって、共通費用のうち独占領域のコストとして計上されていた部分を競争分野のコストに付け替えることになり、独占領域の事業の採算性向上に寄与するものと考えられる。また、費用削減効果が大きな場合には、信書便料金の引下げという形で消費者に利益還元されることが期待される。

## ②増分費用方式

独占領域の事業を行う場合の費用をスタンドアローンコスト方式で算定し、残余の費用を競争分野の事業を行う場合の費用とする方法をいう。仮に競争分野の事業を行わない場合に不要となる費用を除いたものが、独占領域の事業を行う場合に要するスタンドアローンコストとなる。

## ③共通費用配賦方式（A B C方式）

専ら独占領域の事業に要する費用及び専ら競争分野の事業に要する費用を除いた共通費用を、独占領域の事業及び競争分野の事業それぞれに要する作業時間や専有面積・体積などを可能な限り正確に導出し、これらに応じた配分比により費用配賦する方式である。

日本郵政公社は、公社化し企業会計制度を採用した際、このA B C方式の考え方を取り入れている。具体的には、①郵便物の流れを、収集（集荷）→差立→輸送→区分→配達というように作業工程別に分類し、人件費については勤務時間比、減価償却費については稼働時間比や面積比といった形で、アクティビティごとに費用を算出する、②アクティビティごとの費用を種類別（通常郵便物の第一種、第二種、書留や小包郵便物のゆうパック、国際郵便のEMSなどの細区分）に分けるため、アクティビティの性格に応じて通数比、容積比といった形で整理する、③アクティビティごとに種類別に配賦された費用を集計し、郵便の種類別の費用を算出するという手順で会計処理を行っている。

### 3. 独占領域を有する事業者の反競争的行為を防止するための制度設計

日本郵政公社は、現在、独占領域を有していることから得られる範囲の経済を専有している。宅配便事業者や国際エクスプレス事業者は、日本郵政公社のように、信書便が相当部分を占める通常郵便のネットワークを構築し、範囲の経済を活用して対抗することはできない。このため、競争政策の観点からは、一般信書便事業への参入要件として求めているあまねく公平なサービス提供義務を撤廃することによって、同事業分野での新規参入を促すとともに、独占領域の範囲の経済を専有している状態を解消することによって、競争分野におけるイコルフットディングの確保が図られるようにすることが最も望ましいと考えられる。

郵政民営化関連法律案が検討された際には、信書便法の見直しに関して検討が行われなかったが、本年、総務大臣主催の「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」において、郵便における民間参入の条件と競争政策の在り方などに関して検討が行われ、平成18年6月に、報告書が取りまとめられている。

信書便法の制度設計は、競争分野における競争や公正な競争ルールにも係わる問題であることを踏まえて、今後とも柔軟な検討が行われることが必要であることから、公正取引委員会としても、信書便法の制度設計と競争分野における公正な競争を確保するための措置について検討を行うこととしたい。

以下では、まず第一に信書便法における参入規制を競争業者が実質的に参入できる水準まで緩和するとともに、ユニバーサルサービスを確保するためにユニバーサルサービス基金又は補助金等を導入する制度設計を検討する。次に、競争分野におけるイコルフットディングを確保するために競争業者に対してネットワーク開放を義務付ける制度設計を検討する。

#### (1) 信書便事業における参入障壁の実質的に参入可能な水準への引下げ

##### ア 考え方

独占領域を有する事業者による競争分野での事業活動が反競争的な効果をもつのは、競争業者が有することのできない独占領域の経営資源を活用することに起因している。信書便事業における参入障壁を実質的に競争業者が参入可能な水準まで引き下げることによって、競争業者が、信書便事業と国際物流事業等の事業を併せて行うことによるコスト負担の軽減を図ると同様のビジネスモデルを用いて事業活動を行うことが可能となれば、独占領域を有する事業者には固有の反競争的行為の懸念は払拭される。

前述のとおり、信書便法による一般信書便事業への新規参入要件は、全国約10万本のポストから毎日引き受けることなどあまねく公平なサービスの提供を前提としていること等から、新規参入できない状況となっている。このため、一般信書便事業における競争を促すためには、あまねく公平なサービス提供義務をなくし、採算性の確保が容易な地域から新規参入を可能とし、ビジネスユースでの対面引受け等から新規参入を徐々に促進していくことが必要である。

一方、一般信書便事業においてあまねく公平なサービスの提供義務を課しているのは、新規参入者によるクリームスキミングによって、日本郵政公社がユニバーサルサービスを維持できなくなる事態を防ぐためである。このことから、現在の信書便制度を見直し、ユニバーサルサービスの維持と新規参入による競争促進の両立が可能となる制度設計が求められる。

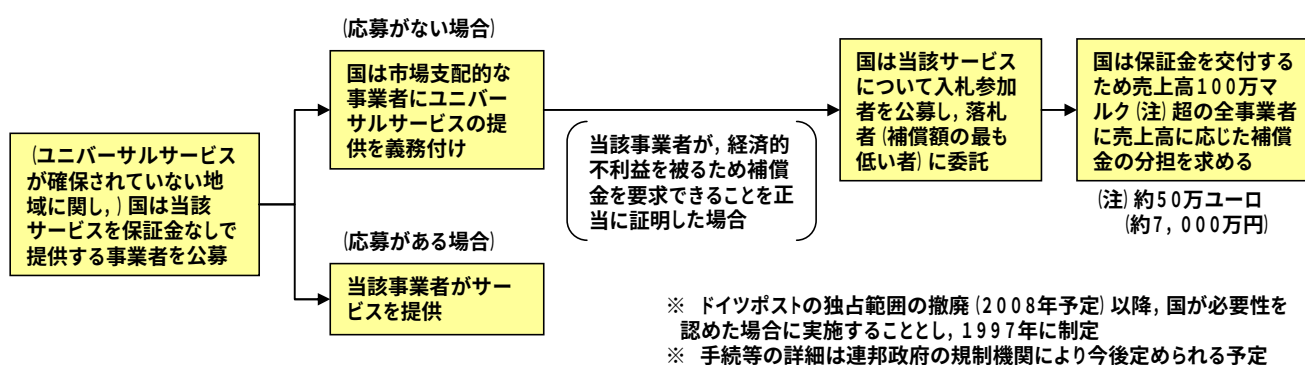


## イ ユニバーサルサービス維持のための仕組みについて

ユニバーサルサービス提供事業者が同サービスの提供を維持するために要するコスト負担を軽減する仕組みとして、諸外国では、ユニバーサルサービス基金や、国からの補助金及び税金免除（以下「補助金等」という。）といった仕組みが採用されている<sup>19</sup>。ユニバーサルサービス基金や補助金等を設ける場合には、補填を受ける事業者は日本郵政公社に限定するのではなく、より補填額の少ない事業者を選択することが可能な制度とすることが適当である。

例えば、英国では、ユニバーサルサービスを提供しているロイヤルメールに対して付加価値税が免除されているほか、2003年度からの3年間で約900億円の補助金が同社に提供されており、フランスでは、補助金及びユニバーサルサービス基金が設けられている。また、ドイツでは、図表16のとおり、リザーブドエリアの撤廃後に備えてユニバーサルサービス基金が設けられており、ドイツポスト以外でもユニバーサルサービスを提供する事業者であれば、同基金の対象となることが可能な制度になっている。

図表16 ドイツにおけるユニバーサルサービス基金制度について



出所 総務省「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」(第2回) 資料

ユニバーサルサービスを維持するための仕組みを取り入れ、新規参入要件として、あまねく公平なサービスの提供を求めない場合には、新規参入者は、採算性のよい事業から参入することが可能となるため、採算性に懸念を有していた者も参入が容易となるものと考えられる。

ただし、このようなユニバーサルサービス基金や補助金等を設置する場合は、郵政民営化関連法における社会貢献基金との役割を整理する必要がある。前述のとおり、社会貢献業務である第三種郵便物及び第四種郵便物の一部の業務が赤字となった場合、郵政民営化関連法律のスキームでは、まず第一に、これら以外の郵便物の利益によって補填することが求められており、これらの補填を行ってもなお、社会貢献業務において赤字が発生する場合に、社会貢献基金が発動されることが予定されている。

なお、新たにユニバーサルサービス基金を導入する場合には、社会貢献業務以外の業務において赤字が発生した場合に、その赤字分を補填する、「相殺型の収入費用方式」を採用する

<sup>19</sup> ユニバーサルサービス基金は、リザーブドエリアを設ける代わりに事業者からの拠出による基金を創設し、ユニバーサルサービス提供者へ基金から一定の額を提供するという方法であり、一方、補助金等は、税金を原資として、ユニバーサルサービス提供者へ同サービスの提供を維持するために一定の額を拠出する方法である。

ことが考えられる。この方式は、情報通信分野において、競争の進展に伴い、内部相互補助を通じたユニバーサルサービスの維持が困難になった段階で、基金による外部補助が稼働するよう制度設計されたものであり、郵便事業分野における競争導入期にも、参考となる制度であると考えられる。さらに、競争が十分に進展した段階では、必要最小限の高コスト地域におけるサービスのための基金（ベンチマーク方式）の導入など、情報通信分野にみられるような柔軟な制度の運用も考えられる<sup>20</sup>。

また、ユニバーサルサービスの維持を図る前提として、国民にあまねく提供されるべき郵便サービスの水準について検討を行うことも重要である。今般の郵政民営化においてもユニバーサルサービスの範囲の見直しが行われ、郵便事業から小包郵便及び速達郵便が除外されたように、ユニバーサルサービスの内容は、それぞれの国における利用者のニーズや他の事業者による代替性などを踏まえて設定されるものである。例えば、日本では引受けから3日以内に配達することとされている<sup>21</sup>が、諸外国の中には、3日超の配達日数で送達するサービスをユニバーサルサービスとして提供しているところもあるなど<sup>22</sup>、国によってユニバーサルサービスの水準は異なっている。我が国においても、インターネットや携帯電話の発達等により通信手段の多様化が進んでいる現状やサービス提供に必要なコスト等を勘案しながら、ユニバーサルサービス提供義務の対象とする郵便サービスを適切な水準に設定することも必要である。

## （２）郵便ネットワークの開放

上記（１）アのとおり、競争政策の観点からは、信書便事業における新規参入障壁を実質的に競争業者が参入できる水準まで引き下げるとともに、郵便ネットワークを宅配便事業者や国際エクスプレス事業者に開放することが望ましい。郵便ネットワークの開放が行われれば、現在、日本郵政公社が専有している範囲の経済をこれらの競争業者も等しく享受できるようになる。さらに、信書便事業の参入障壁の実質的引下げが行われることにより、郵便ネットワークを信書便事業者が活用できるようになり、自社のみで集配ネットワーク等の構築が困難な事業者の参入を円滑化し、信書便事業分野における競争活性化にも寄与することが可能となる。以下、具体的に検討することとしたい。

### ア 内外郵便ネットワークの開放状況

諸外国では、郵便ネットワークの開放によって、競争分野における事業活動のイコールフティングの確保を図るとともに、自由化された郵便分野における競争促進を図っている。

ドイツでは、郵便法第28条において、郵便事業（書状や20kg以内の小包の配達な

<sup>20</sup> 参考資料5参照。

<sup>21</sup> 我が国における郵便物の集配頻度及び速度は、通常郵便物では、引受けが、ポストで週7日毎日又は郵便局窓口で週5～7日、配達が週6日の1日1回以上の頻度で行われており、引受けから3日以内に配達することとされている。日本郵政公社のサービス向上によって翌日配達のエリアは、人口カバー率で84.5%に拡大しており、実際にそのほとんどのすべての地域で翌日配達されている。

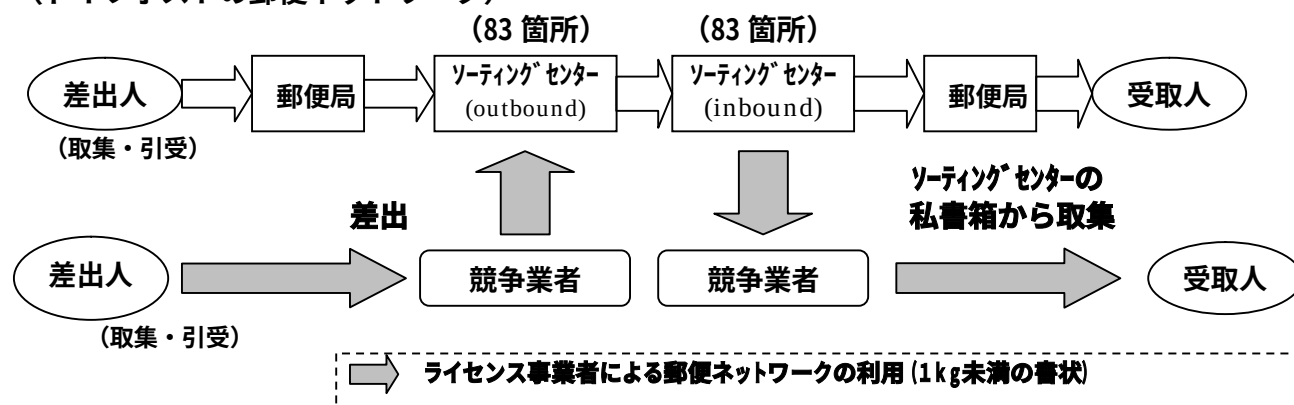
<sup>22</sup> 米国では、郵便物の約47.5%がファーストクラス（3日以内配達）、約46.4%がスタンダードメール（速度の遅い郵便物）であり、広告郵便が後者のほとんどを占めている。（「The Household Diary Study」, U S P S）。また、英国でも、ファーストクラス（土曜を含む翌営業日配達）及びセカンドクラス（3営業日配達）のサービスがある。

ど)においてドミナントの地位にあるライセンス取得者は、当該ライセンス取得者が所有するすべての送達手段について、工程ごとに、他の郵便事業を行う事業者からその提供を求められた場合、それが経済的に合理的な申出であれば、当該申出に応じなければならない旨定められており、ドイツポストの郵便ネットワークが競争業者に開放されている。

また、1kg以下の書状について郵便事業に参入する場合には、取り扱う郵便物の重量、サービス内容によって区分されたライセンスを取得する必要があるが、重量1kg以下の書状市場のうち、新規参入者は、6.9%のシェア（取扱個数ベースで6.6%のシェア）となっており、配達日指定などの高付加価値サービスが過半を占めている<sup>23</sup>。これらの新規参入者のうち、図表17のとおり、自社で取り集めた郵便物をドイツポストのソーティングセンターで差し出す工程と、ドイツポストのソーティングセンターにある私書箱に配達された郵便物を配達する工程のライセンスを有している事業者は、それぞれドイツポストの郵便ネットワークを利用したビジネスができることになっている。

**図表17 ライセンス事業者に対するドイツポストの郵便ネットワーク開放スキーム**

(ドイツポストの郵便ネットワーク)



英国のロイヤルメールも競争業者に対してネットワークを開放しているが、それでもライセンス市場における新規参入者のシェアは、0.7%にとどまっている<sup>24</sup>。また、英国では、ロイヤルメールの郵便ネットワークへの接続に関し、自社と競争業者を差別することを法律で禁止しており、図表18のとおり、ロイヤルメールは、2005年9月以降は公表した接続条件<sup>25</sup>に沿って、競争業者との接続協定により、郵便番号ごとに区分した上でロイヤルメールのメールセンターに持ち込まれた郵便物を有料であて先まで配達している。この接続条件は、同じ重量の書状であれば、郵便番号ごとに区分する数が多いほど安く設定されており、例えば、2006年4月以降では、60gまでの書状であれば、約120の郵便番号の地域区分で仕分けすると13.89ペンス、約1,400ある配達局ベースの郵便番号別に仕分けした場合は13.40ペンス、更に細かく仕分けした場合には(約80,000)、11.97ペンスとなっている。

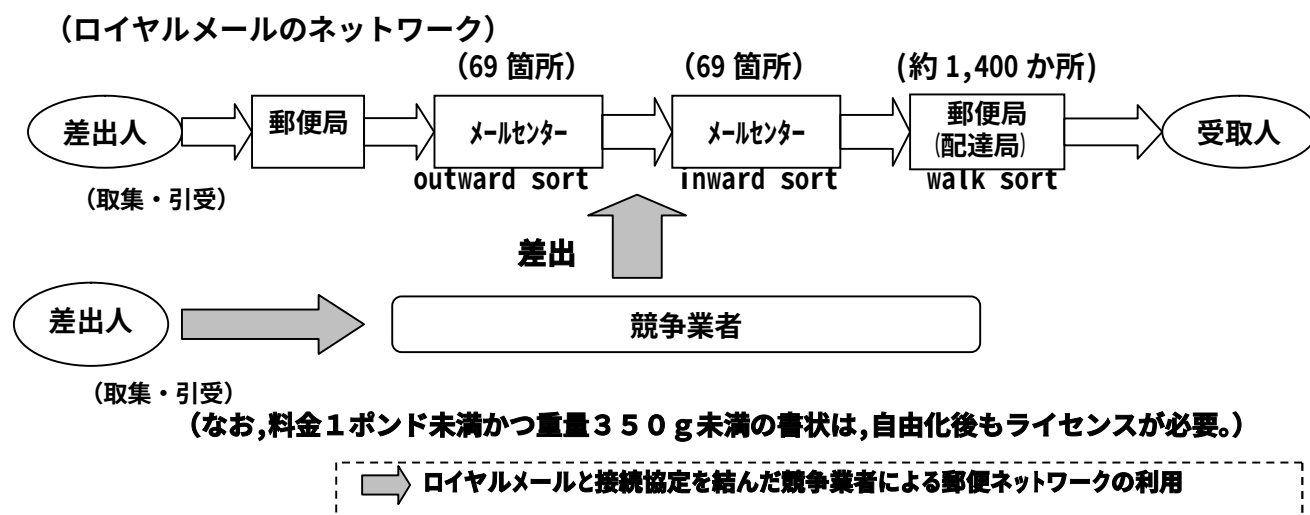
<sup>23</sup> 連邦ネットワーク庁「年次報告2005」

<sup>24</sup> 参考資料6参照。

<sup>25</sup> ロイヤルメール公表資料「Condition 9 Access Agreement」(2005年9月23日公表)。



図表18 ロイヤルメールの郵便ネットワークの開放スキーム



郵便ネットワークの開放について、日本郵政公社の郵便ネットワークを競争業者と共同利用するには、日本郵政公社の郵便物と競争業者の配達文書とを分ける自動区分機がないとの指摘がある。しかしながら、上述のドイツやイギリスの例を踏まえれば、日本においても、郵便ネットワークの開放は、技術的には可能であると考えられる。

なお、現在既に、佐川急便は、企業から引き受けた冊子小包を郵便局に差し出し、日本郵政公社が郵便ネットワークを利用して戸別配達まで行う「佐川ゆうメール」というサービスを提供している<sup>26</sup>。また、日本郵政公社は、大量の冊子小包を受取人住所の配達区域内の集配局に持ち込むことで割引料金<sup>27</sup>を受けられる企業向けサービスを提供しており、これは、取集から運送の部分について、日本郵政公社が行う代わりに差出人が行うための割引であると考えられる。このように、小包郵便分野の企業向けサービスについては、既に、一部の郵便ネットワークについて、他社利用が行われていると考えることもできる。

## イ 望ましい「郵便ネットワークの開放」について

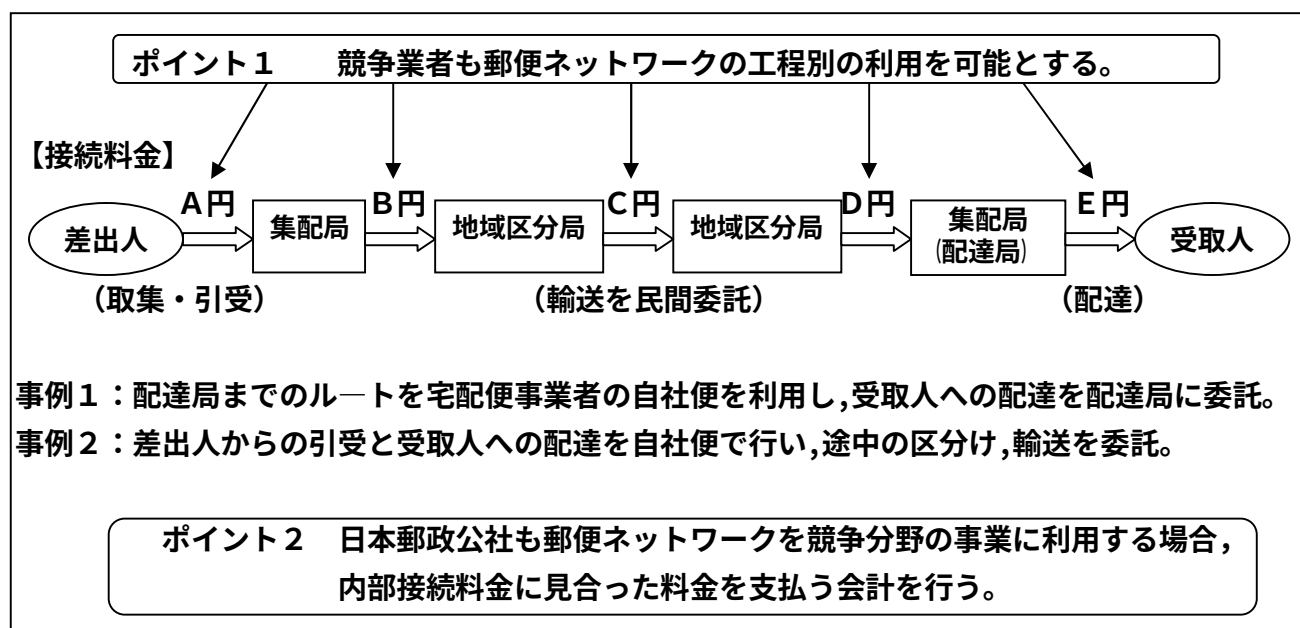
### (ア) 接続条件の透明化について

郵便ネットワークを競争業者にも開放し、共同で利用するためには、図表19のように取集や運送、配達といった業務区分ごとに、日本郵政公社が自らのコストとして算出した額と等しいコスト負担で競争業者が当該分野の事業展開にそのサービスを受けられる仕組みを整備することが必要である。こうした措置を講ずることによって、独占領域の範囲の経済を専有する日本郵政公社のアドバンテージを他の競争業者にも均てんさせることが可能となる。

<sup>26</sup> 佐川急便の佐川ゆうメールは、企業からの大量のパンフレット等の配達を引き受け、郵便番号別に区分けして郵便局に持ち込むことで日本郵政公社のコストが削減されていることを反映して、その料金は、最小重量区分の200gまでで110円に設定されており、冊子小包料金が同じ重量区分で210円となっているのと比べて安価となっている（いずれも全国一律料金）。また、50gまでの重量であれば、定型外郵便物が120円となっているのと比べても安価となっている。

<sup>27</sup> 200gまでの冊子小包は、基本料金210円のところ、配達局持込みで同配達局内の配達で500個以上で95円、5,000個以上で65円となっている。

図表19 郵便ネットワークの接続イメージ



日本郵政公社の郵便ネットワークを開放することについては、大手の宅配便事業者の中には、郵便ネットワークが長年国民からの信頼を得てきた社会的インフラであるとして、特に、最寄りの集配局、地域区分局又は配達局から受取人に配達するまでの間のネットワークを適正な対価で有効に利用できる仕組みができることが望ましいとの意見を持つ事業者がいる<sup>28</sup>。例えば、電気通信事業と同様に、宅配便事業者が、差出人又は受取人所在地の郵便局に持ち込んだ荷物を日本郵政公社に対し一定の接続料を支払うことによって、郵便ネットワークを利用してあて先まで配達してもらうシステムが考えられる。具体的には、電気通信事業分野においては、NTTなどドミナント事業者は、所有する電気通信設備への接続条件（接続料金を含む。）を定めた「接続約款」の作成を義務付けられており、さらに、その接続料金の算定に当たっては、機能ごとの原価を算出するためのルールである「接続料規制」が定められ、接続においては、NTTの関係事業者と競争業者が同じ条件で取り扱われることとされている<sup>29</sup>。郵便事業においても同様に「接続約款」の作成義務のような仕組みを作り、「接続料規則」及び「接続約款」の作成に当たって利害関係者との間での公の議論を経ることで、透明性を高めることができると考えられる。

#### （イ）ネットワーク開放と会計制度の明確・透明化

日本郵政公社も郵便ネットワークを競争分野の事業に利用する場合には、内部で接続料金に見合った料金を支払う会計を行うことが、競争上のイコールフットINGの観点から求められることになる。

日本郵政公社は、現在、ABC会計の考え方に沿って会計処理を行っているが、郵便法で通常郵便物、小包郵便物、国際郵便の区分ごとに営業収益、営業費用及び営業利益を公表することが義務付けられているものの、その詳細な作業工程別の共通費用の配賦方法については法令では定められていない。このため、日本郵政公社の業務拡大に対応しつつ、

<sup>28</sup> 参考資料7参照。

<sup>29</sup> 参考資料8参照。

電気通信などの公益事業と同様に省令等に作業工程別の費用の配賦方法を明確に定めて、透明性を高めることが必要と考えられる。特に、費用の約半分を占める配達については、郵便受けへの投函が可能な信書等の配達と受取人への手渡し及び受領印を要する小包等の配達とは全く性格が異なるため、より詳細かつ透明な費用の配賦方法が必要である。

### (3) リザーブドエリア設定についての考え方

総務大臣主催の研究会では、大手宅配便事業者の一部から、ユニバーサルサービスを確保するための保護策が採られるとしても、透明性を図りつつ、将来的に撤廃されるべきとの意見が表明される一方、日本郵政公社からは、外形基準で明確にリザーブドエリアを定め、産業政策的な視点から段階的に自由化の範囲を広げることが必要であるとの見解が表明された。

しかしながら、上記(1)アのとおり、信書事業分野においては参入規制を実質的に緩和し競争促進を図ることが基本であり、民間事業者が参入することのできないリザーブドエリアを創設すべきではない。仮に重量等を基準とするリザーブドエリアを設ける場合であっても、競争政策の観点からは、リザーブドエリアを段階的に縮小し、将来は全面的に自由化すべきであり、その具体的なスケジュールを明示すべきである。また、リザーブドエリアの範囲については、ユニバーサルサービス義務の提供に要するコストを担保するために必要な範囲に限定しなければならない。このためには、信書と非信書の区分というようなあいまいな区分ではなく、当該コストに応じた収益を重量区分などで明確に算定し、リザーブドエリアを設ける必要があると考えられる。

諸外国の規制をみると、郵便分野の自由化を目指しているEU諸国では、1997年の「共同体郵便サービスの発展及びサービス品質の改善のための共通ルールに関する欧州協議会及び理事会の指令(EU指令)」において、郵便分野の自由化を進めるための条件として、EU各国の郵便分野における一定水準のユニバーサルサービスの確保とそのための一定重量・料金内(重量350g未満かつ基本書状料金の5倍未満)でのリザーブドエリアの設定を認め、その後、累次のEU指令によってリザーブドエリアの範囲は縮小されている。現在は、図表20のとおり、「重量50g未満かつ基本書状料金の2.5倍未満」がリザーブドエリアの範囲となっている。今後、2009年にはリザーブドエリアを撤廃する方向で検討されており、既に英国では2006年1月からリザーブドエリアが撤廃され、ドイツも2007年末に撤廃される予定である。

図表20 リザーブドエリア・競争分野（ライセンス）・ユニバーサルサービス分野の関係

**EU指令**

リザーブドエリア：重量50g未満かつ基本書状料金の2.5倍未満の料金の書状・ダイレクトメール

|                                  |                    |                         |
|----------------------------------|--------------------|-------------------------|
| 書状・ダイレクトメール<br>(リザーブドエリア)        | 書状・ダイレクトメール（2kg以下） | } ユニバーサルサービス分野<br>＝郵便事業 |
| 小包（10kg以下）、書留サービス、保険付郵便サービス      |                    |                         |
| 上記以外の書状、小包、急行便、重量小包・印刷物、ダイレクトメール |                    |                         |

(注) 書状には, 書籍, カタログ, 新聞, 定期刊行物は含まれない。

**ドイツ**

リザーブドエリア：重量50g未満かつ基本書状料金の2.5倍未満の料金の書状

|                                      |  |              |                             |
|--------------------------------------|--|--------------|-----------------------------|
| 書状（ドイツポストの<br>リザーブドエリア）              |  | 書状（2 k g 以下） | } ユニバーサルサ<br>ービス分野<br>＝郵便事業 |
| 小包（2 0 k g 以下）・新聞・雑誌                 |  |              |                             |
| 上記以外の書状, 小包, 急行便, 重量小包・印刷物, ダイレクトメール |  |              |                             |

(注)  は, 1kg以下の書状で郵便事業に参入する場合, ライセンスが必要となる分野であり, 効率性, 信頼性, 公共の安全等の観点から審査が行われる。

また, EU指令においては, 内部相互補助の防止のため, リザーブドエリアと競争分野との会計分離についても規定されている。具体的には, この指令を受けてEU各国それぞれの郵便法等で会計分離を定めており, 例えば, ドイツでは郵便法第10条に定められている。

一方, 仮に我が国においてリザーブドエリアを設定しなければならない場合には, 上述のEU諸国のように, 重量等の区分など, 外形的に明確な区分を行った上で, リザーブドエリアと競争分野を分けた会計分離に関する処理方法についても明確に定めて, 透明性を高めることが望ましいと考えられる。ただし, 我が国においては, 既に信書便法が制定されて以降, 関係事業者は, 信書と非信書の区分を前提としたビジネスモデルを構築して事業を行っている。例えば, 非信書の配達を行っているヤマトのメール便事業では, 50g以下が約60%を占め, また, 100g以下で最低80円と日本郵政公社の定形郵便物と同価格になっているように, 日本郵政公社との競争関係にある。仮に, EU型の規制と同様に重量区分で日本郵政公社のリザーブドエリアを設ける形態に変更する場合には, メール便のうち従前には取扱いが可能であった部分のサービスが制限され, 従前は認められていた事業が禁止されてしまうという問題点がある。このため, リザーブドエリアを導入する場合には, その措置が規制強化とならないよう, 一定の配慮を行う必要がある。例えば, リザーブドエリアの範囲内であっても, 一定の重量を超える郵便物を一度に50通以上差し出した場合には, リザーブドエリアの例外として認めていたドイツの制度が参考となると考えられる。

## 4. 独占禁止法上の問題点等の検討

### (1) 基本的な考え方

公正取引委員会は、公正かつ自由な競争を促進するため、原価割れ販売により競争業者の事業活動を困難にする行為や、新規参入の阻害や競争業者を排除する行為などの公正な競争を阻害する不公正な取引方法、競争を実質的に制限する私的独占やカルテル等に対して、独占禁止法を厳正に運用して対処している。

上記3においては、独占領域を有する事業者が、範囲の経済を専有することから生じる競争上のイコルフットィングの問題点を解決するため、信書便事業について2つの制度設計を検討した。それぞれの場合に生じることが懸念される独占禁止法上の問題点について、以下検討を行うこととする。

#### ア 信書便事業の参入規制を実質的に参入可能な水準まで引き下げた場合

実質的に新規参入を可能とする制度設計が行われ、信書便事業の参入規制が、新規参入者が実質的に参入できる水準まで緩和された場合には、範囲の経済の専有という問題も解消する。一方、信書のユニバーサルサービスについては、ユニバーサルサービス基金や補助金等の制度によって保証することによって、競争を通じた効率化とユニバーサルサービス提供の両立を図ることが可能となる。こうした制度設計とすることによって新規参入者との間で競争が行われることになるが、少なくとも当分の間は日本郵政公社が全国的な郵便ネットワークを持つドミナント事業者であり続けることが想定される。特に、ネットワーク外部性が大きく新規参入が困難なことや、自由化を進めている諸外国の事例を勘案しても、新規参入者が短期間で大きなシェアを獲得することは困難であると考えられる。このため、ドミナント事業者としての地位を有する間、競争上の優位性を利用して、利用者へのサービス提供に際して競争業者と取引しないことを条件としたり、競争業者と取引したとの理由で利用者との取引を不当に拒絶するなどの行為によって、市場での公正な競争が阻害されるおそれがある場合には、「排他条件付取引」や「取引拒絶」などの不公正な取引方法に該当し、また、これらの行為などにより競争業者を市場から排除し、又は他の事業者を支配することによって、競争を実質的に制限する場合には「私的独占」に該当し、それぞれ独占禁止法に違反することとなる。

#### イ 郵便ネットワークの開放を行った場合

上記アのとおり、仮に信書便事業の参入規制の実質的な緩和が行われた場合にも、当分の間、日本郵政公社がドミナント事業者であり続けることから、規制見直しの有無にかかわらず、郵便ネットワークの開放は重要である。また、郵便ネットワークの開放が行われた場合にも、少なくとも当分の間は日本郵政公社がドミナント事業者であり続けると考えられる。このため、郵便ネットワーク開放における競争業者との「接続」について、公正な競争が行われる環境が存在することが重要となる。仮に、競争分野において競争関係にある事業者との接続を不当に拒絶したり、他の事業者を差別的に取り扱うなどの行為によって、市場での公正な競争が阻害されるおそれがある場合には、「取引拒絶」や「取引条件等の差別取扱い」などの「不公正な取引方法」に該当し、また、これらの行為などにより競争業者を市場から排除し、又は他の事業者を支配することによって、競争を実質的に制限する場合には「私的

独占」に該当し、それぞれ独占禁止法に違反することとなる。

## ウ 独占領域を用いた反競争的行為について

信書便事業の参入規制の実質的な緩和又は郵便ネットワークの開放のいずれの措置も講じない場合には、独占領域を有することによる範囲の経済の専有が解消されず、競争業者とのイコールフットイングを欠くことになる。このため、独占領域において専有している範囲の経済を用いて、競争分野において反競争的行為が行われないう、特に独占禁止法上の私的独占及び不当廉売等の観点から監視を行っていくことが必要である。

## (2) 私的独占又は不当廉売行為（略奪的価格行動）

### ア 独占禁止法における原価割れ販売の考え方

独占領域を有する事業者が、競争分野で行う事業活動が反競争的行為に該当するか否かについては、共通費用をどのように配賦するかが極めて重要である。我が国において、共通費用の配賦が問題とされた代表的な事件としては、中部読売新聞社事件<sup>30</sup>がある。この事件は、中部読売新聞社が、読売新聞社（以下、本社という。）の事業との間での共通に利用される費目（編集費）について、本社がスタンドアローンコストに近い費用を負担し、中部読売新聞社は、増分費用に近い費用を計上していたことから、その費用に基づいた価格設定が、不当廉売に該当するか否かが争われた事例である。本件では、このような共通費用について、増分費用に相当する費用のみを基準とした費用算定の在り方は妥当ではないとして、適切な配賦基準に基づいて計上した費用を原価とし、これを著しく下回るか否かで不当廉売の該当の有無の判断がなされている。

本件は、通常の共通費用の配分の在り方が問われた事例であることから、独占領域を有する事業者のケースに際して、独占禁止法上の私的独占又は不当廉売行為の適用に関する考え方を明確化しておくことが必要である。

### イ EUにおける原価割れ販売の基準の考え方

競争法（EC条約<sup>31</sup>）の判例では、2001年のドイツポスト事件<sup>32</sup>において、リザーブドエリアを有するドイツポストが、リザーブドエリアを活用して、競争分野である通販小包サービスにおいて原価を下回る価格で行ったサービスの提供について、競争業者を排除する行為が行われたという理由でEC条約第82条による「市場支配的事業者による略奪的価格行為」に対する規制違反に当たるとされた事例がある。本事件において、ドイツポストは、欧州委員会との間で、ビジネス用小包サービスの子会社を設立し、収支等について、以後3年間、欧州委員会に報告するという条件で合意し、この義務が委員会決定に盛り込まれることになった。

このドイツポストのケースでは、原価割れ販売の基準を従来までの平均可変費用を用いる

<sup>30</sup> 参考資料10参照。

<sup>31</sup> 参考資料11参照。

<sup>32</sup> 欧州委員会2001年3月20日決定(Deutsche Post AG), [2001] OJL 125/27。参考資料12参照。なお、同様に略奪的価格設定のケースとして、「カナダポスト事件」がある（参考資料13参照）。

方式ではなく、増分費用に基づく分析<sup>33</sup>を行うことにより、判定が行われている。すなわち、上記２（４）で整理を行った３つの費用配賦方式のうち、②の方式、すなわち競争分野に増分費用方式、独占領域にスタンドアローンコスト方式を適用する方式を採用している。この欧州委員会決定に対しては、批判の声も少なくなく、欧州委員会が、増分費用方式で算定した費用を基準として略奪的価格設定の判断を行ったことに対し、新規参入者が参入する場合には、スタンドアローンコストに相当する費用を必要とするため、決定に用いられた基準では、競争条件が等しくならない旨の指摘がある<sup>34 35</sup>。

## ウ 原価割れの判断基準の検討

独占禁止法上の私的独占又は不当廉売に該当するか否かの判断に際しても、①原価割れで継続してサービス提供を行うこと、②競争業者の事業活動を排除する又は困難にさせることが基準となる。独占領域を有する事業者による競争分野における事業活動について、この２つの判断基準について検討することが必要である。

複数の事業を営む事業者については共通費用が存在するため、各事業分野で提供する財・サービスの原価については、共通費用をいかに配賦するかというルールによって異なることになる。特にネットワーク産業の場合には、共通費用が大きなウエイトを占めることから、費用配賦ルールによって大きな影響を受けることになる。

通常の事業については、複数の事業を営むことによる範囲の経済を活用することによって競争上優位に立つことも正当なビジネスモデルであり、各事業者の創意工夫の範囲内である。これに対して、独占領域を有する事業者が、独占領域において専有している範囲の経済を活用して、競争分野で事業活動を行う行為については、競争業者が同じビジネスモデルを採ることによって対抗することができないことからイコルフットィングを欠くことになる。また、範囲の経済が大きな場合には、競争業者がいかに効率的な事業を行ったとしても対抗することはできず、市場からの退出を余儀なくされ、実質的な競争制限に至ることが懸念される。

したがって、独占禁止法の適用においては、個別事案ごとに検討を行うことが必要であるが、一般的な考え方としては、独占領域を有する事業者が、専有している範囲の経済を用いて競争分野において行う事業については、スタンドアローンコスト方式で原価の判断を行うことが適切である。こうした考え方に基けば、仮に、日本郵政公社が公社子会社から国際物流業務を受託する場合、受託業務については基本的にスタンドアローンコスト方式に基づいて受託料金の算定を行うことが望ましい。公正取引委員会としても、信書便事業の参入規制の実質的な緩和及び郵便ネットワークの開放といった措置によって、日本郵政公社が独占領域を有することによる反競争的行為を抑止するための制度的対応が行われない場合には、今後、こうした法運用の具体化に向けて、専門家の意見も聞きながらスタンドアローンコス

<sup>33</sup> 例えば、長距離輸送費用は小包サービスを廃止したとしてもユニバーサルサービスの維持に必要とされるとして、リザーブエリアの費用に分類されている。

<sup>34</sup> 欧州公共政策研究所のニコラデス教授による批判がある（参考資料１４参照）。

<sup>35</sup> 欧州委員会が公表した「排他型濫用行為に対する条約第８２条の適用に関するディスカッションペーパー」では、規模の経済性を有するなど競争業者が真似のできない優位性を有している市場支配的事業者が、平均総費用を上回る価格設定によって消費者に実質的な損害を与える場合について、略奪的価格設定となる可能性に言及している（参考資料１５参照）。



ト算定方法の明確化を行っていくものとする。

## エ 競争業者の事業活動の排除・困難化の基準

独占禁止法第19条で規制している「不公正な取引方法」に該当する行為類型の一つである不当廉売は、継続的な原価割れ販売という不当な競争手段により公正な競争が阻害され、「他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれがあること」を要件としている。これに対して、同法第3条前段の「私的独占」を構成する「排除」とは、事業者が、不公正な取引方法に該当する行為などにより、競争業者を市場から排除し、競争が実質的に制限される場合を規制対象としている。例えば、ドミナント事業者が、不当廉売等により新規参入者の顧客を奪取し、新規参入を阻害する行為は私的独占に該当し、また、新規参入者を排除する意図を持って、当該新規参入者が市場から排除される蓋然性が高い行為を行うことも私的独占に該当する。

一般的には、例えば、ある事業者が、シェアが低い事業分野において原価割れ販売を行った場合には、当該分野の競争に与える影響は相対的に小さく、競争業者を市場から排除するほど影響が大きくなることはないため、競争を実質的に制限するとまでは評価できず、私的独占に該当するケースは極めて限定されることが考えられる。しかしながら、独占領域を有している事業者が、競争分野での料金設定を競争業者とイコールフットイングを図る上で必要なスタンドアローンコスト方式を適用せずに、これを著しく下回る費用で算定を行った場合には、国際物流事業のように今後新規に事業展開を行っていく事業分野や、現状のシェアは低い事業分野でも、価格面の優位性を用いつつ急速にシェアを伸ばして、競争業者を市場から排除する可能性がある。特に、長年の公的サービス機関として信用度が非常に高く、供給余力が十分にあり、また、提供する商品やサービスの性質上差別化を図ることが困難であって、競争業者に特段の技術的優位性が存在しないのであれば、なおさらその可能性は高まると考えられる。

したがって、独占領域を有する事業者の反競争的行為により、競争業者の事業活動を困難にさせるおそれがある場合には不公正な取引方法に該当すると考えられ、また、競争が実質的に制限される場合には、私的独占に該当すると考えられる。

なお、EC条約上における市場支配的地位の濫用規制においても、ある市場においてドミナントな地位を有する事業者が隣接市場又は関連市場においてはドミナントな地位を有していない場合であっても、これらの市場における行為について適用が及ぶという原則が確立している。

## (3) 競争歪曲効果をもつステート・エイド

### ア EUにおけるステート・エイド規制の考え方

EUにおいてはEC条約第87条において、社会的性格等を持つもの以外、特定の企業や商品を優遇する国家補助（ステート・エイド）は、競争を歪曲するとして禁止されている。このステート・エイドとは、通常の市場条件では得ることのできない経済的優位性とされており、対象となるものは補助金に限らず、税制上や規制面での優遇措置等、あらゆる公的支援措置が含まれる。

ラ・ポスト事件<sup>36</sup>では、競争業者が活用することのできない郵便ネットワーク・インフラを競争分野で安価に用いる行為は、ステート・エイド規制違反に該当し得るとされた。この事件は、フランスにおいて郵便事業を行っているラ・ポストが、エクスプレス事業を行う子会社等からの受託料を通常の市場条件よりも非常に廉価に設定したとして、競争業者であるDHL等からの提訴を受けて争われている事例である。これは、本報告書において検討を行っている日本郵政公社の国際物流事業への参入とほぼ同様のケースであるという観点からも注目に値する。

このようなステート・エイド規制に関しては、日本郵政公社のユニバーサルサービス提供義務は、EC条約上のステート・エイド的な性格を有しているとの指摘もある<sup>37</sup>。

## イ ステート・エイド規制対象の判断基準

ステート・エイド規制の適用を免れる社会的性格等の範囲については、EC条約87条に規定があるが、欧州裁判所が、2003年7月にドイツのバス運送事業者であるAltmark Trans社への補助金交付に関して示した4条件(Altmarkテスト)が判断基準として用いられている。この4条件とは、①補助が公的義務に基づき明確に定義された事業に利用されていること、②補助が事前に設定された客観性及び透明性を持つ指標に基づいていること、③補助が公的義務に必要な範囲を超えないこと、④必要とされる補助の水準は効率的な事業者の費用分析を前提として決定されることとなっている<sup>38</sup>。

上記のラ・ポスト事件では、リザーブドエリアを有するラ・ポストのネットワークを競争分野であるエクスプレス事業のために利用させたことに関して、「公益事業を営む事業者による、その子会社へのロジスティクス面及び営業面における支援は、当該子会社が、通常の市場環境下において要求される対価よりも安い対価しか払われていない」場合には、ステート・エイドを構成し得るとの判断がなされている。

## ウ 我が国におけるステート・エイド規制について

EUのステート・エイド規制は、競争を歪曲し、又は歪曲するおそれのある加盟国の補助であって、加盟国間の通商に影響がある場合は、共同体市場と両立しないものとして、かかる補助の関与を抑制しているものである。

一方、我が国においては、EUにおけるステート・エイド規制に相当する競争ルールは現在のところ存在しない。しかしながら、国家の補助により、特定の事業者のみが競争上優位となり、公正な競争が歪められることは、競争政策上好ましくないことに変わりがない。例えば、ある事業者が、ステート・エイドを受けている事業分野とは別の事業分野において、ステート・エイドにより得た資金等を使って、著しい原価割れ販売により競争業者の事業活動を困難にする行為、競争業者を市場から排除する行為や新規参入を阻害する行為は、不当

<sup>36</sup> 欧州第一審2000年12月14日判決(Ufex and Others), [2000] ECR II -4055。参考資料16参照。

<sup>37</sup> CPRC Discussion Paper Series "Competition and Regulatory Issues in Network Industries: Case Study Lessons for Japanese Telecoms and Postal Sectors", Shanker A. Singham。参考資料17参照。なお、同論文では、競争分野の費用算定については、スタンドアローンコストをベースに、公社であることに伴う様々な特典(税制上の特典、規制上の特典など)を上乗せしたコストを基準とすべきとの指摘がなされている。

<sup>38</sup> 参考資料18参照。

廉売や私的独占に該当し得るものである。

経済構造改革が着実に進められ、公的機関の民営化や公益事業分野の自由化が拡大されていく中で、これまで「官業による民業の圧迫」として問題とされながら、明確なルールが存在しなかったために適切な問題解決が必ずしも行われてこなかった分野が今後ますます増大することを踏まえ、公正取引委員会としては、関係行政機関が特定の政策的必要性から行う行政措置等について、当該措置等が競争政策上の問題を生じさせないように、引き続き、関係行政機関との調整を行っていくものとする。さらに、国家補助等、通常の市場条件では得られない便益を利用して行う廉売等の行為に対する独占禁止法の運用を具体化するため、必要に応じ専門家の意見も聞きながら、公的資産の承継や公的特権によって得られる補助等を受けている場合の原価算定基準の明確化を行っていくものとする。また、競争歪曲的な公的補助排除の実効性を確保するための制度の在り方についても、今後同種の問題が与える社会的な影響や行政コスト等を勘案しながら検討を行っていくことが必要である。

#### **（４）日本郵政公社の公的特権とイコールフットィングの確保**

郵政民営化に伴う制度変更により、国内貨物集配の分野、郵便物に該当しない国際書状及び貨物集配の分野における郵便事業会社と民間事業者の競争は、同じ規制の下で行われることとなる。

しかしながら、国際エクスプレス事業者や宅配便事業者からは、①郵便物の集配のために利用される車両については、駐車禁止や車両通行止め規制などの道路交通法上の交通規制の適用を免除され、②郵便事業の利用者が転居先への郵便物の転送を希望した場合には、転居した際に郵便局に転居先を連絡する仕組みが郵便法に定められており<sup>39</sup>、③関税法において、郵便物の輸出入については、簡易な手続が認められているという公的特権があることが指摘されている。

こうした公的特権が、郵政民営化後に、民間事業者と同様に貨物運送法令の適用を受けることとなるゆうパックや冊子小包郵便事業はもとより、今後進出が予定されている国際物流事業において、日本郵政公社に優位に働く場合には、イコールフットィングの観点から問題があるため、競争業者とのイコールフットィングが確保されるような措置を講ずることが求められる。

#### **ア 道路交通規制上の問題**

郵便事業に要する車両については、駐車禁止や車両通行止め規制などの道路交通法上の交通規制の適用を免除されている。一方、宅配便事業者についてはこのような特典を受けておらず、信書便事業者についても同様である<sup>40</sup>。

郵政民営化後は、小包郵便が、郵便法の対象から外れることによってユニバーサルサービスの提供義務がなくなり、貨物運送法令による規制下に移ることから、信書の混載を行わず、

<sup>39</sup> 郵便法第44条（平成19年10月の改正郵便法施行後は第35条）

<sup>40</sup> このような交通規制の免除は、各都道府県の公安委員会が定めており、例えば、東京都道路交通規則（昭和46年11月30日 公安委員会規則第9号）では、車両通行禁止等の規制対象から除かれる車両として、「郵便物の集配のため使用する車両」が、駐車禁止及び時間制限駐車区間の規制対象から除く車両として、「郵便物の集配又は電報の配達のため使用中の車両」が、それぞれ規定されている。

なお、山形県の道路交通規則では、車両通行禁止等の規制の対象から除く車両として、「郵便物若しくは民間事業者による信書の送達に関する法律第2条第3項に規定する信書便物の取集め若しくは配達又は電報の配達に使用中の車両」としているなど、各都道府県によって、対応が異なっている。

国際物流、ゆうパック及び冊子小包のみを配達する車両については宅配便事業者と同様に道路交通規制が適用されるものと想定される。仮にこうした措置が講じられたとしても、信書と小包等を混載した車両について引き続き特典が認められる場合には、競合関係にある事業者とのイコルフットィングを欠くことになる。道路交通規制を受ける事業者は駐車場の確保等の対応を行っており、そのために要するコストの差は看過できない。このため、公正な競争を確保するためには、競合関係にある事業者については、道路交通規制上の特典を同様に認めるか、日本郵政公社を含めて一様に認めないという同等な扱いを行うことが適切である<sup>41</sup>。

## イ 転居情報に関する問題

郵便法には、郵便物の受取人が、転居後の住所を届け出ているときは、日本郵政公社は、郵便物を転居先へ転送することが明記されており、こうした仕組みが、長年にわたって運用されてきている。このため、日本郵政公社は、転居情報の利用により返送率を低く抑えることができることから、百貨店等の流通業者からは返品処理のコストが軽減されるとして評価されており、宅配便事業者との競争において優位性を示す点となっている。

転居情報の共有に関しては、スウェーデンでは、ユニバーサルサービス提供義務を負っているスウェーデン・ポストが新規参入者のシティメールとの間で住所情報を共有するために「アドレスバンク社」を設立している。また、転居情報の取扱いに関する民間事業者の取り組みとしては、我が国の関西地区において、個人情報保護に配慮しながら、関西電力やNTT西日本等が共同で設立している団体が、利用者の転居に伴う住所変更手続を一括で行えるように「転居情報サービス」システムを構築しているといった事例もある。

郵政民営化後は、日本郵政公社も民間事業者となることから、上述の事例のように、利用者が日本郵政公社以外の特定事業者にも転居情報を共有化されることを認める場合には、日本郵政公社から当該特定事業者へ転居情報を提供できるようなシステムを作ることが、イコルフットィングの確保からは望ましいと考えられる。

## ウ 税関等の手続上の違い

日本郵政公社が公社子会社を設立して国際物流事業へ進出する場合には、日本郵政公社が貨物の集荷及び配達等を行うことが想定されているが、当該事業で取り扱う貨物については、民間事業者と同様の通関手続を受けることとなる。

しかし、郵便物については、上記２（３）ウで述べたように、簡易な通関手続が認められている。このため、EMSを含む国際郵便物と国際エクスプレスとの代替性やOECD加盟国のほとんどの国において一定額超の国際郵便物に申告納税方式を適用していること<sup>42</sup>等を踏まえ、イコルフットィングの確保の観点から、特にEMSの通関手続を国際エクスプレス事業者と同じ通関手続に変更することについて検討する必要があると考えられる。

<sup>41</sup> 警察庁によれば、ゆうパック等の小包郵便物を集配する車両については、民営化を待たず、イコルフットィングの観点から、原則として交通規制の除外措置を認めないこととする方向で現在検討中とのことである。

<sup>42</sup> 財務省「国際物流と貿易取引に関する研究会」報告書（平成18年6月14日公表）。

## 結 語

郵政民営化を始めとする構造改革は、改革の結果、市場における競争原理が働き、市場に参加する事業者の効率性が高められ、その利益が消費者に還元されて初めて意味をもつものである。本報告書では、郵政民営化の理念に即して制度の運用を行っていく際に、競争政策の観点から留意しなければならない事項と、信書便市場における規制の在り方について検討を行った。本報告書を締めくくるに際して、最後に3つの点を強調しておくこととしたい。

第一に、日本郵政公社が持つ市場支配力を念頭に置けば、信書便事業、国際物流事業、小包郵便事業等に関する制度設計は個々に論ずるのではなく、相互の関連性を踏まえつつ、消費者にとって何が望ましいのかという観点から、関連市場全体を見据えた検討が行われることが必要である。本報告書においては、日本郵政公社が今後進出する国際物流等の郵便ネットワークを活用した事業におけるイコールフットィング確保と競争を通じた効率化やサービスの多様化が図られることが重要であるという観点から、郵便ネットワークの開放を行うべきとの指摘を行った。郵便ネットワークの開放を行うことによって、競争関係にある事業者も独占領域の範囲の経済を等しく活用することが可能となる。また、信書便事業の参入規制を実質的に参入可能な水準まで引き下げることにしても提言を行った。こうした措置を講ずることによって、将来、独占領域がなくなるのであれば、範囲の経済の専有という問題も解消する。また、消費者にとって必要なユニバーサルサービスについては、ユニバーサルサービス基金や補助金等の創設などによって対応することが可能である。

第二に、日本郵政公社の信書便事業における市場支配力の濫用が行われないう、公正取引委員会としても独占禁止法の厳正な運用を行っていくことである。本報告書において述べたように、信書便事業において市場支配力を有する日本郵政公社が、隣接する国際物流事業や小包郵便事業において信書便事業のリソースを使って不当に競争業者を排除する行為は、独占禁止法上の私的独占や不公正な取引方法に該当し得る。とりわけ、信書便事業の参入規制の実質的な緩和や郵便ネットワークの開放という措置が講じられない場合には、独占禁止法によって厳しく監視を行っていくことが必要である。日本郵政公社の民営化後、一層の経営効率化を図りつつ、一方で事業分野の拡大が認められることになれば、市場支配力の濫用が問題となりうるケースが増加すると想定される。実際に、諸外国において郵政庁による市場支配力の行使をめぐる紛争が生じており、今後、同種の紛争が我が国においても起こりうることに留意することが必要である。

最後に、郵政民営化に際しての基本方針の1つとして掲げられてきた、競争業者とのイコールフットィング確保を図ることである。上述のように、特に民営化によって経営の効率化が図られた場合には、郵便事業会社が独占領域のネットワークを使い、範囲の経済を専有しながら事業展開を行う場合には、競争業者がこれに対抗することは極めて困難であると考えられる。また、税制上の優遇措置等は段階的に撤廃されるものの、日本郵政公社の郵便事業については、道路交通規制、転居情報、税関における簡易通関といった公的特権を有している。それぞれの市場において公正な競争が行われるためには、こうした特定事業者のみに対する特権について

も見直しが行われることが必要である。

郵政民営化が、改革の理念の原点に基づいて真に望ましい姿となるためには、今後の制度の運用が極めて重要であり、同種の業務を営む事業者との対等な競争条件が確保されなければ、郵政民営化の基本理念は画竜点睛を欠くことになる。公正取引委員会としても、今回検討の対象とした郵便事業に関して、独占禁止法の厳正な運用を含めて注視していく方針である。さらに、今後、業務拡大が検討されることになる銀行及び保険等の分野における課題についても引き続き検討を行うこと等を通じて、郵政民営化の改革の理念が現実消費者に還元されるように努めていくことは、公正取引委員会に課せられた重要な責務の一つであるという認識を踏まえながら、今後とも取り組んでいくこととする。