

論文

近代国家形成における郵便制度の官営独占について

李 嫻 蓉*

1 本稿の目的

現在の郵政事業の民営化をめぐる賛成論や反対論は歴史的な観点に乏しい。賛成論の例として、郵政民営化の基本方針(2004.9.10)による民営化の利益は、「見えない国民負担」¹の最小化や、経済の活性化や「よりよいサービスの提供」などがあげられている。これに対して反対する側からは、地方郵便局の撤退等、ユニバーサルサービス²が持続可能か否かという問題が指摘されている。しかし、民営化の正否を論じる前に、明らかにしなければならない課題があるであろう。その一つは、「当時の郵便事業がなぜ国営でなければならなかったのか」という問題である。すなわち、「なぜ郵便事業が国営になったのか」という問題である。そのためには具体的に、新式郵便の発展史から、日本近代国家の形成に伴う郵便事業の役割を明確にする必要がある。

新式郵便の発展は近代国家による産業の国有化の過程のなかに位置づけられる。第二次大戦直後の混乱期、ヨーロッパの多くの資本主義国で誕生した革新政権は、重要産業の国有化を大規模に実施し、先進諸国の公企業部門は大きく拡大した。その公企業の存在理由として経済学的には、「市場の失敗」がしばしば指摘される。自然独占³や公共財と準公共財⁴や外部性⁵や情報の非対称性⁶などの理由で、財の性質によっては、たとえ市場を完全競争状態にしても社会的に最適な配分とはならない結果が出るものがあるために、政府の介入が望まれているという論理である。本稿が検討する郵便事業の国家独占の過程は、初期全国網の設立に莫大な経費が必要だと見られ、民間企業にネットワークを作る資金力、経営力がなかったという理由で、国家による独占が認められてきた。しかし、郵便の発展史からみれば郵便事業が政府専掌に変わったのは本当に「自然」な独占の結果なのかに関しては、疑問がある。

本稿はむしろ、近代国家による運輸・通信手段などの産業基盤の整備や拡充が、いかに日本の資本主義確立や帝国主義国家への移行を支える基礎となったかを解明したい。とりわけ、明治以前すでに存在していた飛脚制度はなぜ、新式郵便の発足によって廃止され、信書の逋送にとって官民競争がなぜ不適切とされたのかを考えていきたい。さらに、官によって提供される郵便サービスは「国民福祉」⁷なのか、もしくは官による国民統合の一部になっているのか。今日活発に議論されている郵政事業の民営化の意味を見出すためには、郵政事業の独占の意味を解明する必要があるであろう。

郵政事業とは現在では郵便、郵便貯金、簡易保険の三事業である。だが、以下では、そのなかでも、郵政事業が発展した当初、唯一の事業として存在していた郵便を中心に論じていこうと思う。新式郵便制度の発展史を振り返ることを通して、郵便が国家独占になった理由を探りたい。

以下ではまず、第二節で、近代国民国家の成立過程における郵便制度の展開のなかに、日本の郵便史を位置づけつつ、明治新政府によって導入された「新式郵便」の制度化の過程を概観する。これを踏まえて第三節では、この展開過程のなかで、近代国家体制の確立にとって新式郵便による国民統合の果たした機能を明らかにする。そして第四節では、官営独占の新式郵便が果たした機能を、財政的な目的、国家威信の目的、社会機能の拡大という目的、また近代国家形成の目的から、具体的に検証する。

キーワード：官営独占、近代国家形成、国民統合、郵便史、新式郵便

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2005年度入学 公共領域

2 郵便史

2 - 1 従来の郵便の種類と官営、民営の区別

コミュニケーションの手段としての郵便事業は昔から存在していたが、最初から官有官営だけの形でやってきたわけではなかった。

その実態を考察する前に、まず郵便の種類について説明したい。用途によって、三つの種類に一般的に区別できる。まず、国（帝）王の命令（軍令）伝達用のロイヤルポスト（Royal Posts）である。次に、ビジネス用の郵便（Posts of Commerce）があり、最後には一般人用の郵便制度（Posts of Mankind）がある⁸。この三つの中で、一番目のロイヤルポストはほとんどの国で昔から官営のシステムが担ってきた。しかし、現代の郵便事業に当たる二番目（商業用郵便）と三番目（国民用郵便）の郵便サービスは、民間で提供する例が多かった。たとえば、日本の町飛脚や、中国の「民信局」などがそうである。

しかし、官民競業であった郵便産業は、イギリスの「全国均一料金、切手前納、ポスト投函」の新式郵便制度の形成によって、大きく変化した。アメリカをはじめ、ヨーロッパ各国やアジアの日本、清朝（中国）、韓国等々が官営独占の新式郵便制度を模倣して以来、郵便物はすべて国家しか取扱えないようになっていった。イギリスの新式郵便創業については以下のように整理できる。

2 - 2 イギリスによる新式郵便制度の発足

1636年に郵便権の国王独占が確立される前、イギリスでも民営の駅郵便と官営の駅郵便が共に存在していた。国内の政治的統一の手段として通信の独占的掌握が国王独占になった理由だと指摘されているが、国の「歳入官庁」としての機能も強調されている⁹。ところが、当時の郵便料金は距離や手紙の枚数によって違うので、料金は高かった。料金が高いがゆえに、利用者が限られ、もうけるどころか郵便事業は国家の歳出負担になっていた。18世紀の初め頃になると郵政事業の成長が停滞しはじめ、コスト論を基礎にした制度改革案が解決策として取り上げられた。その結果、1840年に、ローランド・ヒル（Rowland Hill）による郵便料金における均一料金制（uniform rate）や経営コスト意識の高揚を重視する事業運営の検討等々によって、新式郵便制度が発足した。

それによって、「官営による郵便独占制と料金の均一制からなる郵便業務」のほかに、「郵便為替貯金」業務、小包便業務など多くの異なる業態のサービス業務が開拓され、集散的官営事業になった。

以下に、イギリスに起源をもつ新式郵便制度が日本に輸入される以前の郵便史を整理しておく。具体的には、近代国家の構築における新式郵便制度の意味を探りながら、官営独占が何のために必要とされたのかを考察する。

2 - 3 日本近世までの通信制度

【近世以前の通信制度】

日本初めての通信制度は、官用の文書を伝送するという目的で、大化改新（645年）によって整備された。その後は大宝律令によって「駅制」¹⁰の制度を設立したが、律令体制の崩壊に従って駅制の制度も廃止された。12世紀末の鎌倉時代に、中央集権達成を目的として「早馬」の駅制が設けられた。早馬（騎馬飛脚）や飛脚（歩いて通信連絡をする人）は主として武士のための通信制度であった。その後の室町時代や戦国時代において、幕府の威令は地方に及ばず、全国的な通信施設はなかったが、諸大名が自己の領域内で「伝馬制」を設立した。その後、豊臣秀吉は「朝鮮の役」の際に、伝馬・郵船の制度を設け、飛脚を再開させた。飛脚には継飛脚、大名飛脚と町飛脚の三種類がある。17世紀に至って、江戸幕府を開いた徳川家康は、支配権力の確認や強化を狙い、従来の宿駅制度を整備しながら、全国への命令書運送方法を確立した。江戸幕府の文書を担当する継飛脚のほかに、大名飛脚は江戸と地元間の通信を担当する。町飛脚は幕府の許可を得て営業できるもので、当時の一般庶民が利用できる通信制度であった。

【近代の郵便制度】

明治に入っても旧幕時代と同じく飛脚は走り、飛脚制度は残存していた。高島（2005）によれば、当時新政府は飛脚料金表を各官署に示して速達便の乱用を抑制して経費節減につとめるため、1868年12月に京都と東京の間に月

六回の公文書の通送便としての定期便を開設したのである。新政府になった当初には飛脚問屋は以前と変わらず、通信や運輸については独占的な営業を続けていたのである。

しかし、新政府が飛脚問屋の側とも宿駅の側とも協議し、飛脚相対賃金を決定させ、役所に届け出るよう指示を出したことが、飛脚問屋に料金の急騰を引き起こすことになった。その影響で、飛脚問屋の中に特権的地位の獲得をめぐる復権の動きがあり、混乱が生じた。それゆえ、明治政府は新しい時代に対応できるような運輸・通信機関の整備に力を注ぎ、欧米列強からの立ち遅れを克服するための近代化施策として、新式郵便の制度を発足させた。以下では、表1を対照しながら近代郵便制度の発展史を概観していこう。

2 - 4 近代郵便制度の発展

【表1 日本近代郵便制度の発展】

1870年	前島密による新式郵便の創業の提案
1871年	郵便創業
1872年	郵便制度を全国的に実施し、書籍類を格安値段で取り扱う
1873年	郵便料金の全国均一制を実施し、官営独占状態が始まる
1874年	在日アメリカ郵便局を閉鎖
1876年	勸業関係の郵便物を無料で取扱う
1877年	万国郵便連盟に加入
1879年	在日イギリス郵便局を閉鎖
1889年	鉄道による輸送の本格化
1894年	中国清朝に宣戦布告と共に軍事郵便を創設

【前島密の提案と杉浦謙の実行】

1870年4月に租税権正に命ぜられた前島密は、その一ヶ月後さらに駅通権正を兼務することとなった。これを機にして前島は、「治国の要は通信の快速四達にある」と主張し、当時の飛脚屋に支払う公文書運送費の大きさ¹¹や、伝馬所、助郷のもたらした弊害を改善するために、「新式郵便」の創設を建議した。前島は、飛脚屋の営業であった通信や運輸の分野を「官営の通信事業」に変えることが一日も早く実現されなければならないとする信念を持っていた。

『自叙伝』で「幕府は駅制を漸次に拡大し、助郷又は加助郷の名称の下に各駅近傍の郷村に人馬を課出せしめ、其供給を助け、而して非常に低度なる官定賃金を払はしめたり。故に郷村の費額は、地租に超過せる所もありたり」¹²と述べているように、前島は駅制の根本的な改革の必要性を感じていたことがわかる。すなわち、中国の唐代を真似た駅制を全廃し、官私を問わず平等の賃金を支払って、人馬を雇用するような改革である。駅制に代わる制度として、前島は長崎港で出会った宣教師、カミング・ムーア・ウィリアムズから聞いたアメリカの通信制度を構想の基礎とし、具体案を考えていた¹³。

前島が考案した構想とは、「密度」から収支を償う考えである。すなわち、一往復の密度が大きければ大きいほど、コストの削減ができるという考え方である。例えば、当時急便で東京から京都まで（夜行の護衛を含め）一往復につき、286貫220文の経費となるが、一往復に300通の書状を伝送する場合、一通あたりの経費は954文となる¹⁴。諸経費を加えても、東京から京都まで一貫400文、大阪まで一貫500文とすれば、300通をもって十分に収支は償える。そのほかに、沿道の各地における取扱便、およそ100通を見込めば、その収入はすべて利益となるはずである。

その上、前島は、郵便物を収集するために、集信函（現在のポストにあたるもの）を置くことや、料金の前納制を実施するために、予め賃金切手を発行することも考えていた。

しかし、1870年6月17日、鉄道敷設の資金調達にトラブルが起こったために、前島は大蔵大丞上野景範の差添として、イギリスへ出張することになり、駅通権正の兼任を免じられた¹⁵。従って、建議した「新式郵便」の開設を後任の杉浦謙に委託せざるを得なかった。

杉浦譲は新式郵便の構想の細目における修正と追補を施し、日本の郵政創業の基礎を完成した。1871年の1月に太政官が「郵便創業の布告」を発してから、4月20日(旧暦の3月1日)、東京 大阪間に新式郵便が発足した。

【官営独占と情報発信基地になる郵便局】

この日本通信史上にきわめて画期的な制度は発足した当初、官営独占ではなかった。すなわち、新式郵便による郵送業務と従来の飛脚業者による遞送業務が併せて存在していた。とはいえ、官民が並存する状況は長く続かず、1873年の「郵便規則」¹⁶や「明治6年(=1873年)改定郵便規則」が公布されることによって、官営独占の状態になった。

1871年にスタートした郵便は8月に大阪以西に延び、12月5日には長崎まで拡大された。郵便の官業独占を急ぐ政府は、初めて「郵便規則」を執行し、全国にネットを持つ通信システムの必要性を説いた。官営独占になった理由には、歴史的な観点から全国ネットの必要性があったということがわかる。ただし、全国ネットの構築にはなぜ民業を排除しなければならないのかについては4-1で述べる。

全国ネットあつての国民国家であるからこそ、官営独占を通して全国化しなければならなかった。前島にとって、新式郵便はたんなる信書や荷物を送ることだけでなく、情報発信基地でもある。小林(2002)が「収支相償を踏まえているが、収益をあげることを目的とせず、近代化に必要な事業は国が育成しなければならない。」¹⁷と指摘しているように、新式郵便制度は、安い料金で新聞などの情報を全国各地に伝達する機能も果たしていた。

1871年の規則によると、7.5グラムごと25里以内で100文の書状と比べ、新聞は重量に関係なく50里以内48文と格安である。それが、現在にまでつながる低料金第三種郵便物の取り扱いである。現在でも郵便によって戸別配達される新聞は年間5000万通にも及んでいる。日本の近代化に新聞の果たした役割の大きさにかんがみれば、その発展を支える郵便事業の大切さは見落とせないであろう。

【全国ネット構築】

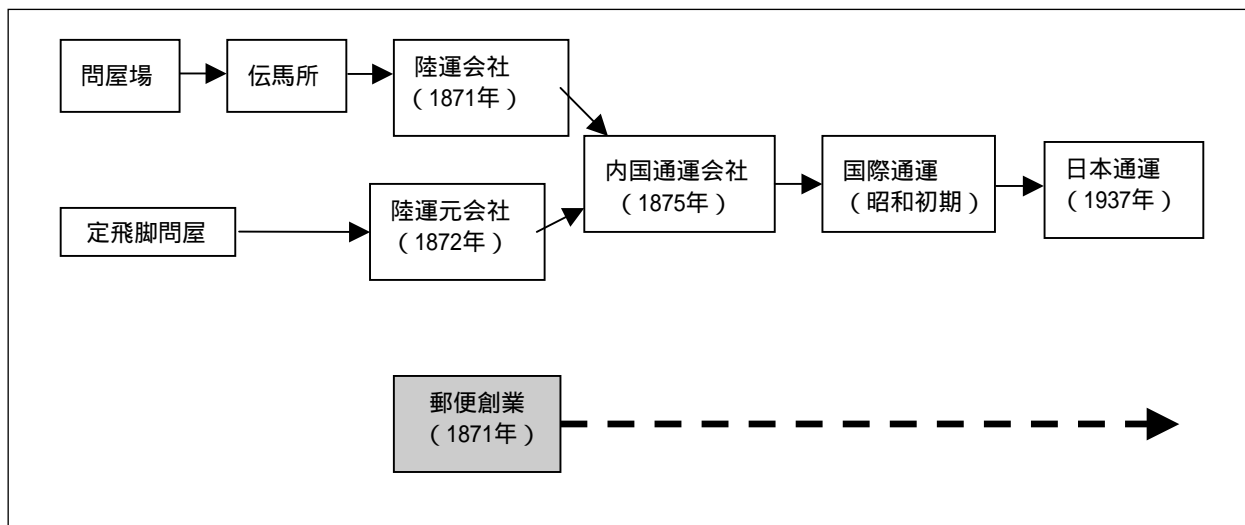
まず全国ネットの構築に関しては、『郵便創業120年の歴史』(1991)によれば、1872年度末に、1159局のうち、国が直接経営している局はわずかに21局である。それ以外は、「地方現業機関」といわれる全国各地の名望家、資産家の協力によるものであった。当時の国家財政には直接経営の余裕がなかったので、地方の名望家らは無償で居宅などを郵便局舎として提供し、取扱人(のち取扱役)となり、窓口業務を開く「地方現業機関」で働いていた。当時の風潮として、民間の人が国家の仕事にかかわることは大変名誉に思われており、また郵便事業の社会的役割が認められていたからこそ、地方の名望家らに無償で土地や建物を提供させることができたのである。当時の地方現業機関の一部分は現在の特定郵便局になる。特定郵便局のシステムは、国家公務員として郵便局を運営しながらも、その職の世襲は認められるので、現在の郵政論議の中で、非難されることが多い。ともあれ、創業してわずか2年間で、郵便ネットが全国まで広げられたのはこの地方現業機関があったからである。

【元飛脚業の転業】

表2の「物流業界変遷の流れ」からわかるように、新式郵便の創業と共に、信書の遞送ができなくなった飛脚仲間は結集して陸運元会社¹⁸を創設し、元問屋場や元飛脚は陸運会社に変身した。郵便物の遞送・金子入書状の遞送等を陸運会社に取り扱わせるなど、郵便事業を運営する重要な機関として組み込んだのである¹⁹。

1872年1月の「東海道筋駅々伝馬所并助郷廢サレ、公私ノ荷物總テ陸運会社ニ於テ継ギ立テ取り扱イ候」により、陸運会社が政府の認可をもらってから、公私の荷物を運輸する会社として設立される。他方、陸運元会社は同年6月の認可により、株式会社の合本組織として創立された。翌年の6月に頒布した太政官布告第230号によって、運輸業の免許制が完成し、陸運元会社の事実上の独占が認められた。その後の1875年2月に、郵便事業の全国実施によって取扱量が年々増えたことで、陸運元会社は「内国通運会社」と改称する申請を出し、同年の4月1日に設立が許可された。それを機に元会社に加盟しなかった陸運会社は5月末日をもって、内務省布達によって解散させられ、内国通運会社に全国の陸運業務を担うことになった。各地の陸運会社の統合化から、全国統轄が図られたのである²⁰。

【表2 物流業界変遷の流れ】小林（2002：135）



【均一料金制の実現】

国家による独占の実現だけでなく、1873年には、それまでの郵便規則・罰則の内容を整理し、かつ新しい法律の形式を採用した「郵便条例」が制定された。同年の4月1日に第97号布告は「量目等一ノ信書ノ里数ノ遠近ヲ問ハス国内相通シ等一ノ郵便税」と定め、その後頒布した郵便条例とともに、郵便料金の均一制を徹底させた。以来、商人や富裕層だけではなく、国民一般も利用できるようになった。

発足してからわずか2、3年間で、新式郵便制度が全国的実施の実現とともに均一料金制も完成できたことは国家の独占にかかっている。当時、郵便事業の国家独占が正当化される理由は、全国地域でかつ均一料金での提供だとされていた。だが、歴史的には、人々がそれを望んだから新式郵便制度が導入されたというよりも、国家主導の独占によって郵便制度の均一料金制が実現されたのである。国家独占は均一料金制を可能にしたが、均一料金制を人々が望んだから国家独占が可能になったわけではない。

【郵便の海運と郵便主権の回復】

海運に関しては、日本政府郵便蒸気船会社²¹の設立による郵便の海運が実現したが、赤字が原因で1875年6月にこの会社は解散した。これに代わって同年の9月には日本郵船の前身である「郵便汽船三菱会社」が郵便物の海運業を担当することとなった。他国でも外国航路は政府による大きな助成があって成立していることをイギリスで学んだ前島は、政府所有の船13隻を三菱会社に無償で交付、さらに定期航路の助成金を年額25万円支給することに決めた。その上、海運業務の人材育成に年額1万5000円の助成金を三菱に交付していた。郵便汽船はその後の軍需輸送にまで拡大し、政商として三菱は莫大な利益を得ることになったのである。

その後日本は、海外との定期航路を開設することや、外国郵便に対する「郵便主権」の回復（後述）のために、1877年6月20日に、万国郵便連合（Universal Postal Union、略称UPU）に加盟した。翌年の6月1日に、パリで第二回万国郵便大会議が開かれ、日本代表は初めて参加した。1879年4月1日には、パリで調印された万国郵便連合条約が施行された。これに伴い、在日イギリス郵便局（Alien Postal Agency）²²の閉鎖に関する約定が調印され、12月31日をもって、横浜、神戸、長崎に存在していたイギリスの郵便局が姿を消した。さらに、1880年3月31日には、フランスの在日郵便局が閉鎖され、これら外国郵便局の撤去を果たしたことによって、郵便の国権を回復することになった。

情報流通が世界規模で拡張されている明治初期において、郵便主権は国家主権の一側面になっている。自国の郵便システムを通して、海外へ郵便物を送ることを可能にすることは、まさに近代国家として認知される条件だと見られていた。郵便の海運発展は、在日外国郵便局を閉鎖させ、日本の郵便主権を回復する機能を果たしたのである。

【軍事郵便】

郵便事業は明治日本の近代的展開に沿って、さらに全般的に整備されてきた。1892年には小包制度を開始し、

1894-1895年の日清戦争の間は軍事郵便も発展した。軍事郵便とは、緊急令によって、海外に派遣された軍人・軍属から送られる郵便物の料金を免除する仕組みのことである²³。

1894年6月16日に制定された「軍事郵便取扱細則」によれば、軍事郵便物には公用と私用の二種類がある。公用は、発信者が「公用」と朱筆して出すもので、私用は重量が7.5グラム以内のものとなる。私用郵便物は軍隊の階級を基準に利用制限がなされているが、負傷者や重病者は制限されていない²⁴。

便利で安い郵便料金で提供することを目指す新式郵便は、戦争時に一つの国家装置に変わってきた。官営であるからこそ、公用でも私用でもある程度の無料提供が可能になった。このことをみれば、郵便事業はたんに郵便物を届けるのではなく、国家の戦争の道具や国民統合に貢献していることがわかる。言い換えれば、公共福祉を目的とする新式郵便事業は、「サービス」という性格のほかに、軍隊管理や国民動員などの面での国家装置の性格も持っているのである。

新式郵便制度の創業史から明らかになるのは、郵便制度が日本近代国家の形成に必要な不可欠な基礎的通信手段として設置されたということである。対内的には交通・物流システムの完成による産業基盤の整備や拡充が実現できたが、対外的には列強による植民地化を免れることができた日本はこの時期から「富国強兵」や「脱亜入欧」といった帝国日本の道を歩み始めた。

在日外国郵便局の存在自体が国家郵便主権の侵害であるとして認知したがゆえに、日本は、自国の新式郵便制度を作りあげ、列強からの主権侵害を避けることができた。しかし、その後はまた他国（中国や朝鮮）や植民地へ日本郵便局を進出させた。日本はまさに欧米列強を模倣しながら、日本の近代化を押し進めてきた。したがって、近代国家形成の観点から新式郵便事業を考察することは必要である。

その中で重要なものが、官営独占の論理である。すなわち、当時の民間企業（町飛脚）がネットワークを設立する能力を持っていたにもかかわらず、幕府（政府）の許可を得なければ遞送業務を展開できないように制限する論理である。ここで問題になるのは、官による統一的な業務提供は、ユニバーサルサービスの実現、つまり国民のためなのか、国家（官）のためなのか、である。現在の郵政民営化に関して、しばしば耳にする小泉首相のスローガン「民にできることは民に」が正しいならば、なぜ当時は民間のできる事業を官営独占に移転させねばならなかったのか、を考える必要があるであろう。

この点を考察するため、以下では、日本近代国家の形成期における郵便事業の国民統合機能と官営独占の意義について検討する。

3 国民統合から考える新式郵便制度の役割

3-1 地方現業機関から特定郵便局への移行が国民統合にとって有する意味

1871年創業の新式郵便は一年後に全国郵便ネットができ、全国郵便事業の実現を果たした。繰り返しになるが、当時1159局のうち、国が直接経営している局はわずかに21局という数字から考えれば、これは全国各地の名望家、資産家の協力なしでは実現不可能なことであった。では、なぜ名望家や資産家しか地方現業機関として協力できなかったのか。それは、土地や建物を国家に無償提供することが必要だったからである。国家の仕事をするような「名誉」なことは少数人に限られたことが、社会的階級や特権を生み出している。地方現業機関の一部が特定郵便局になってきた現在では、特定郵便局長が国家（郵政公社）から局舎使用料をもらえるのみならず、世襲で国家公務員として働くことになっている。民間の力を借りながら官営独占の郵便ネットワークが形成された経緯には、国民統合の意味が見出せる。

3-2 郵便局の密度がもつ国民統合の意味

一方、現在の郵便局の数や事業状況からも、郵便事業の意味を考える必要がある。

郵政公社の調査によると、2003年度末現在、24,715局の郵便局が設置されている。また、家から郵便局までの平均距離は小学校までの平均距離と同じく、1.1kmである。その他の公的機関までの平均距離は、公民館1.3km、警察

署・交番1.4km、そして、消防署2.3km、市町村役場2.9km、国公立病院4.0km、裁判所7.4km、税務署7.6km、社会保険事務所9.8kmとなっている。

郵政公社の統計データによると、2003年度に日本郵政公社が引き受けた国内の通常郵便物と小包の総物数は255億246万通である。国民一人当たりの年間平均郵便利用通数は201.09通である。

以上から、郵便局は創業当時と比べて、地域社会に密着する公的機関だといえよう²⁵。そして、この地域社会に根差した郵便事業の担い手層及び郵便施設が配置され、郵便局が地域に密着するようになればなるほど、郵便事業が国民統合に発揮した効果を高めた。地域の郵便局が存在していることに、国民統合の役割が見出せるのである。

全国ネットの完成は郵政制度を普及させる意図のほかに、「官営独占」事業としての郵便事業を担う人員を国家全域で確保する意図があることも無視すべきではない。山根（2001）が「近代郵便制度の導入にみる国家的近代の諸相」で、「地域社会の隅々にまで郵便線路を張り巡らせ、各地域社会に官営事業の担い手である郵便取扱役を配置し、地域社会を再編的に統合していくことは、日本における nation-building に対してすぐれて有効な政策であったといえるだろう」²⁶と指摘したように、郵便局における国民統合の機能は軽視できない。言い換えれば、郵便事業において、地域社会から官営郵便事業の担い手として「特定の個人」を抽出し、「国家＝官」の側へ組織化することができ、地域社会を国家の側に係留し統合できたのである。のみならず、国内の政治を統一するために、郵便事業を通して、独占的に通信を掌握するのは有効な手段であった。

3 - 3 国民統合と近代国家の形成

新式郵便制度は国家全域を網羅することを目指した情報流通制度である。その中には、人員の配置や交通組織の編成、また鉄道、汽船等々の物理的諸装置の管理、統制技術が含まれている。したがって、郵便事業を含め、当時陸運会社の全国統轄は、国民国家における国家統合（とりわけ経済統合）のための一つの装置であり、国民統合の役割を果たしていたことがわかる。

その上、新式郵便事業をはじめとした様々な欧米先進国の「文明」を取り入れることによって、明治期の日本は近代国家形成を目指してきた。山田（1991）によると、当時樹立された統一国家体制の目的は、「政令一途法律同軌ニ至リ正ニ列国ト比肩スルノ基礎ヲ立ントス宜ク従前ノ条約ヲ改正シ独立不覇ノ体制ヲ定ムベシ」とされる。具体的方策としては「欧亚諸州開化最盛ノ国体諸法律規則等」について実務と公法を調査し、実施する方策を学ぶことである。このように、欧米先進国を模した新式郵便事業の創設の目的は、日本はもはや近代的で、経済力も軍力も強化しつつある国家（＝富国強兵政策）であるということを示すことである。言い換えれば、経済統合を含む国民統合の実現は、欧米諸国と同じく「文明的」で「先進的」な近代国家形成の意図があったのである。

以上述べたように、国民統合の機能を果たした新式郵便は日本の近代国家化に貢献していたことがわかる。今日の郵政民営化を論ずる時、「郵便サービスのあまねく提供が国家の役割だ」と強調する考えに対して、改めて郵便事業がもつ全面的な意味を考える必要があるであろう。国家によって提供される「サービス」であると同時に、国民統合の機能も軽視すべきではない。近代国家の形成における新式郵便の役割を、以下では官営独占の観点から考察する。

4 官営独占から考える新式郵便制度の役割

郵便史からわかるように、新式郵便制度が始まる前、国家による郵送システムは官用文書や軍令などの送達に限られていた。しかし、近代国家を形成するために、対内的には国民主権を強調するために、国による「福祉」（国民であれば誰でも利用できる値段でのサービス提供）のような郵便事業の提供が重視されるようになった。また、国民の権利の擁護をするほかに、外国への郵便や外国からの郵便を取り扱うことには、対外的な国家主権を主張する意味があった。

とくに情報流通が世界規模で拡張してきた時代において、他国への郵便物送付は近代国家間の交渉において可能になった。例えば、在外居留地に開設した「自国の郵便局」は、郵便主権が国家主権の一側面として存在している

ことを示している。

以下は新式郵便制度の官営独占になった理由を、租税収入、郵便主権、国家の社会的機能と近代国家の視点から探っていく。世界各国においても新式郵便制度が官営独占になった理由を解明しよう。

4 - 1 租税収入を目的とする官営独占

公企業の設立に作用する要因としては、例えば終戦処理ないし占領政策や民間企業の失敗、国庫収入という財政目的、イデオロギー、歴史的伝統、選挙の票集め対策などが挙げられる²⁷。その中で、郵便事業の官営に関して、アダム・スミスは『国富論』²⁸で「郵便制度は経費を自弁する上にもなお、ほとんどすべての国々で国家の財政に多大の収入を提供する」、「大きな利潤をあげる。されば商的企業でどの種の政府でも、その経営に成功したのは郵便事業だけだと、私は信ずる」と述べている。さらに、イギリスの財政学者U.K.ヒックスは「1870年代を通じて、そして1880年代の大半において政府部門は国民経済の10%から11%をこえなかった。地方政府の企業サービスが発展する以前には、政府の投資は、純収入200万ポンドをもたらしした郵便局のほかには存在しなかった」²⁹として、郵政事業の官営独占から生じる収益（＝独占利潤）が重要であったとみなしている。これより、郵政事業の官営独占の背景に、民業を排除してからこそ、市場シェアを独占することにより、国家収入を増加させようという意図が見出せる。国家財政を収支的に安定させるために、官営独占になったといえるであろう。

とりわけ、明治維新の大変革の最中であって、国家の財政基盤が非常に不安定な時点での新式郵便制度の発足は国家の財政的基盤を確保するという目的を持っていた。つまり、中央集権的統一国家の建設や日本資本主義形成の起点となった明治維新の一環として期待されていたのである。

とくに、国の「歳入官庁」としての機能が強調されるイギリスの郵便制度では、1861年の郵便貯蓄創設によって、政府が残高を運用できるようになった。この視点からみれば、郵政事業の国家独占には経済的な要因が強く働いていたと考えられる。日本でも、1878年に初めて郵便貯金の残高を大蔵省に寄託するようになり、郵便貯金の残高で国債を購入することなどを、翌年の預金規則の制定によって制度化したことが知られる。ただし、郵便事業そのものについて、それが国家の財政とどれほど強い関係をもっていたのかについては、調べた限りでは明確な事実を知ることができなかった。今後の課題としたい。

4 - 2 国家威信（郵便主権）の表象化を目的とする官営独占

郵便のほかに、明治政府は電信事業の政治的・軍事的な重要性を認め、当時出ていた民営出願を排除したうえで、「電信官業」を決定した。電信官営は日本の「通信主権」を堅持する役割を果たしたことからみれば、収益以外に近代国家形成の目的が見出される。いわば、「通信は国家の事業」という言説に象徴されるように、近代郵便制度それ自体を「国家の威信」の表象とする意味があるために、官営独占の形が取られた。

この点について、山根（2001）は、「明治初期において郵便網の全国化が急がれたのは、国内の情報流通の円滑化と中央の意向の地方への貫徹のためという側面ももちろんあるが、その直接の要因は、国内において「官営独占」事業として郵便事業が成立していることをもって、郵便主権の早期の確立を目指すということにあった」と指摘し、郵便主権の確立から、新式郵便の国家独占の意味を見出している。

とくに郵便事業は外国書状の通送に関して国家間の交渉が必要であるので、郵便主権が国家主権の一部になっている。

また、外国郵便局の存在は自国の郵便主権侵害にあたるように、新式郵便制度の発足によって、ようやく日本は西欧列強と交渉することができ、自国郵便主権の回復を果たした。ところが、1874年にアメリカ郵便局を閉鎖した日本は、その二年後の1876年に、中国で「在清日本郵便局」を設立した。自国の郵便主権を回復してからすぐに他国の郵便主権を侵害していったということになる。この視点から、明治初期の日本において近代郵便制度は、対内的には旧来の交通諸制度の再編、対外的には近代国家として認知されるための条件整備となるという二つの側面をもっていたと言えよう。つまり、国家間システムの中で、「国家体制の確立」は日本も列強なみの文明国として認められるための動きだと解釈できる。

4 - 3 国家の社会的機能の拡大を目的とする官営独占

さらに、郵便事業を含め、当時陸運会社の全国統轄および電信官営等々の官による独占は、国民国家における国家統合（とりわけ経済統合）のための一つの装置だと言える。

福井（1987）は「資本制生産をすすめるために必要な一般的な物質的諸条件、道路・鉄道・港湾・通信情報施設など、いわゆるインフラストラクチャの整備も国家の経済的機能となる」と述べ、また、「独占の資本蓄積の進行に伴う諸矛盾の顕在化と階級対立の激化を解決する理由で、国家権力は国民の社会生活の中に介入することになってしまう。それが、国家の「社会的」機能、あるいは「福祉国家」的機能を拡大させる理由ともなるのである」と指摘している。

近代郵便システムの成立には、数字や図面で管理可能な地籍システムが必要とされるがゆえに、中央権力による国土の整理統合（例えば人籍や地籍の調査等）が進められていた。その結果、強力な情報収集能力をもつ国家が形成されたのである。交通、情報網をはじめ、徴兵・教育・警察など中央集権的な統治機構は国民統合に機能し、国家による支配は個々人の支配にまで至った。社会の構成や社会秩序の編成に対する近代郵便の役割が確認できる。すなわち、近代郵便制度は経済的機能を果たすほかに、官営独占を通して国民生活に浸透し、国家内部の情報空間を形成する機能が期待されていたのである。

4 - 4 近代国家として認めさせるための官営独占

山根（2002）によれば、「国家的近代をささえる不可欠の制度的基盤として近代郵便制度があるがゆえに、近代国家を標榜する国家群は、書状・荷物運送業務としての郵便事業を官営独占、即ち国家による独占的経営とするのであり、国家的領域の外部との運送事業の往復は、国家間の交渉において、その取り決めがなされるのである。したがって近代国家であるということの重要な一つに官営独占事業として郵便制度を確立しているということができ³⁰」。このように近代国家においては、新式郵便の官営独占は、国家の制度的基盤として位置づけられていたのである。

さらに、山田（1991）によると、当時樹立された統一国家体制の目的は、「政令一途法律同轍二至り正二列国ト比肩スルノ基礎ヲ立ントス宜ク従前ノ条約ヲ改正シ独立不覇ノ体制ヲ定ムベシ」である。その具体的方策は「欧亜諸州開化最盛ノ国体諸法律規則等」について実務と公法を調査し、実施する方策を学ぶことであつた。本稿が対象としてきた新式郵便事業を含めて、明治時代に日本が諸外国制度を継受したのは、世界的な国民国家システムの中で、国民国家を建設するためだったと言えよう。

以上、国家の財政源など四つの観点から新式郵便制度の官営独占になった理由を探ってみた。国民に良質な郵便サービスを提供するというよりも、官営独占の理由は国益に関わっている。言い換えれば、「民にできることを民にやらせなかった」理由は、日本が近代国家化の形成を一刻もはやく求めていたことにある。以下は今後の研究課題として、提示しておきたい。

5 結び

本稿では新式郵便の国民統合機能を解明した上で、官営独占の理由を考察し、さらに、郵便事業が国民国家の形成期において持ちえた意義を明確にしようとした。

郵便事業の発展史からみれば、新式郵便が発足する前は、一般国民用やビジネス用の郵便事業は民間が提供していたことが分かる。しかしそれが高価で、あまり普遍的に利用されなかったことを理由にして、現在の官営独占郵便事業が始まった。しかし、たんに誰でも使える郵便事業を提供することが本当の目的であるとしたら、わざわざ国家が独占しなくてもよい。にもかかわらず、日本のみならずほぼ世界各国で官営独占の郵便制度を導入した。

その官営独占の理由を解明するために、本稿ではまず新式郵便史を整理し、当時の状況を考察しながら新式郵便に期待された国民統合の機能を探った。郵便事業は国民統合において重要な役割があるからこそ、官営独占の必要性が出てきた。本稿では国家の租税収入をはじめ、四つの官営独占の理由をまとめた。いずれも日本の近代国家の

形成と関わっていて、国民の権利の擁護というよりも国家の利益が優先されている。ただし、この四つの理由の各々がどれだけの影響を現実にも与えたのかについては、先行研究においてもあまり具体的には明らかにされていない。この点については、さらに歴史的な事実を解明し、論理的な検討を加える必要があるであろう。

また、近代国家化を促進する機能を果たしてきた国営の郵便事業について、近年になって民営化の主張がなされ、それが国家の方針として採用されて実現されようとしている。このことをどのように理解したらよいのであろうか。こうした主張や政策の変更が国民国家の解体を志向し、それを帰結させるものであるとは考えられないとすれば、郵便事業の官営独占と民営化との間に何が起こったのであろうか。このことを明らかにする必要がある。そのためにも、先述したように官営独占の歴史的な意味を確定しておくことが必要だと考える。これらを今後の研究課題としたい。

さらに、新式郵便が、日本の資本主義確立や帝国主義国家への移行を支える一つの基盤として、どのような役割を果たしたのかを探る必要がある。たとえば、自国の郵便主権を保護しながら、他国の郵便主権を侵害したことの意味を明らかにするために、植民地における郵便制度の創設過程とそれを支えた思想を考察する必要がある。藪内(2000)も指摘したように、「植民地の経営に鉄道を動脈と見た場合、郵便機関は神経系統に比すべき」である。国内的に国民統合を機能した郵便機関は、植民地においてどれほど地方統合に役立っているのであろうか。

近代国家形成過程にあって日本は、国際社会で西欧列強の一員として認められるために、植民地を領有するようになっていった。植民地における郵便機関の創設動機から従来の郵便事業の役割を探る必要がある。したがって、今後は、帝国主義的国家にとって不可欠の要素である植民地において、郵便事業が中央集権的な統治形態の確立にとって果たした役割を究明していきたい。

注

- 1 「見えない国民負担」とは 法人税の免除 預金保険制度への未加入による保険金の未払い 政府保証、のことである。
- 2 最初は1907年アメリカのAT&Tが提出したスローガンで、英語ではone service, one policy, universal service、つまりひとつの電話ネットワークシステムで一定の政策の下で、合理的な値段であまねく全国の国民に提供することである。この意味でのユニバーサルサービスは利用可能性 (available) と購入の容易性 (affordable) の二重意味が含まれている。1934年にアメリカの電信法で初めてこのユニバーサルサービスの提供を義務として付けられた。
- 3 自然独占 (natural monopoly) とは、複数の企業よりも一つの企業が需要を独占した場合は効率的に生産できることを指す。たとえば初期投資が莫大な鉄道会社や電力会社が自然独占の代表的な例である。
- 4 公共財とは、消費の非競争性と消費の排除不可能性、という2つの性質を持つものであると定義される。「準公共財」はある程度の公共財としての性質を満たすような財のことを指す。公共財の例として国防、警察等々がある。これに対して、公園や道路等々は準公共財にあたる。
- 5 外部性とは、ある経済主体の行為が他の経済主体に影響を及ぼすことである。他の経済主体に良い影響を与えるときは外部経済と呼ばれ、マイナスの影響を与えるときは外部不経済と呼ばれる。たとえば、大気汚染や地球温暖化など公害に関することは外部不経済と言われる。
- 6 情報の非対称性とは、ある経済主体とある経済主体が、取引や契約などの何らかの関係にあるとき、一方の経済主体が他方の経済主体よりも多く情報を持っていることを指す。
- 7 政府による設立する公企業の行動原理が私企業のような利潤最大化ではなく公共目的を有し、公共の利益の達成だと指摘されたように、国民の福祉に関わる概念である。また郵便法第一条に述べられる郵便事業の目的が なるべく安い料金で あまねく公平にサービスを提供することで 公共の福祉の増進をはかることから、郵便サービスを国民福祉に関連させる引用である。
- 8 宴 (1994 : 8) を参照。
- 9 高島 (2005 : 22) を参照。
- 10 都と各国の国府を結ぶ幹線道路に三〇里 (約16キロメートル) ごとに駅を置き、各駅に駅馬を備えた緊急の官用通信制度である。
- 11 あるときに、新政府が負担する東京・京都間に往復する公用信書に費やす経費を調査すると、平均月額で約1500両 (円) だそうである。年間に計算すれば1万8000両の大金となる。
- 12 小林 (2002 : 258) を参照。
- 13 『便生録』(2003 : 16-17) の記述から引用すれば、前島は宣教師ウイリアムズから、国家にとって通信制度の大切さを学んできた。「国家において通信というのは、人でいえばその血液にあたるようなものです。人は血液の循環によって生活をし、その健康を得ていま

李 郵政事業民営化についての考察

すね。……（中略）私の育った連邦は、それこそ広いですが、ポストオフィスという機関があるからこそ、政治、経済をはじめ、その他さまざまなことが、通信として滞りなく全国に行きめぐっているのです。もし、通信の制度がなかったならば、こんなに活発で豊かな国にはならなかったでしょう。」これを契機にし、前島はアメリカやイギリスの国営郵便事業に勉強しはじめた。

14 郵政省（1969：58）を参照。

15 駅逓権正がとかれても、『郵便創業談』によれば、前島密はわずか6カ月のイギリス滞在中でも郵便事業のことを研究していたそうである。郵便に関する研究書を読んだり、通信院や郵便局を見学したり、郵便業務を見習うのみならず、「一個人として為し得るべき限りの研究を為さんものと、或時は郵便為替の差出人となり或時は受取人となり、又は貯金預人となり更に其払戻の手続きを為すなど、及ぶべき丈けの実験を試みた」と、自ら新式郵便制度を体験したのである。

16 1873年3月10日に出された太政官布告第97号「郵便規則」の内容は、「信書ノ逓送ハ駅逓頭ノ特任ニ帰セシメ何人ヲ問ハス一切信書ノ逓送ヲ禁ス」である。

17 小林（2002：118 - 120）を参照。

18 陸運元会社は、郵便物だけでなく郵便局で使う事業用物品、やがては郵便貯金の資金まで運ぶようになり、陸運業務を独占的に取り扱うことで営業基盤を着実に築き、明治8年2月に社名を「内国通運会社」と改めた。全国の陸運業を統括して破竹の勢いで発展し、1937年には「日本通運株式会社」となり、現在に至っている。

19 郵政省郵務局郵便事業史編纂室（1991）による。

20 高島（2005：29）を参照。

21 日本を近代化するためには海運の興隆が急務だと思われる前島は、郵便物の運送と海運業の発展のために、日本政府郵便蒸気船会社を発足させた。大蔵省から郵便船や、補助金をもらう代わりに、日本政府郵便蒸気船会社は郵便物の無料運行を命じられた。これで郵便の海運が実現された。

22 「外国郵便局」とは、幕末時代から各国の公館が定期航路による、本国との郵便手段の一つである。明治の10年代頃まで、日本の各開港地ではイギリス、フランス、アメリカが「在日郵便局」で郵便物を扱っていたという記録がある。在日アメリカ郵便局の閉鎖に関しては、その前の年にワシントンにおいて日米郵便交換条約が公布されたから、日本は横浜、アメリカはサンフランシスコに所在する郵便局を交換局とするようになる。

23 1894年6月14日に公布された勅令第67号による、「戦時若クハ事変ニ際シ海外ニ派遣スル軍隊、軍艦、軍衛其ノ他軍人軍属ヨリ発スル郵便物八万国郵便条約ニ依リ取扱ヲ為スモノヲ除ク外軍事郵便物トシ其郵便税ヲ免除ス」、軍事郵便が創設した。

24 私用郵便物の制限基準として、「将校及同相当官并に高等文官ハ一ヶ月ニ三通」、また「准士官下士兵卒等ハ一ヶ月ニ一通」である。

25 平均距離が小学校と同じく近くて、今の日本国民にとって一番身近な公的機関である。

26 山根（2001：169）を参照。

27 松原（1991：51）を参照。

28 『国富論』（岩波文庫）の第五編第一章第三節第一項「社会の商業を助長するための公共事業と公共施設について」等々から引用する。

29 高島（2005：23）を参照。

30 山根（2001：167）を参照。

参考文献

（著者名アルファベット順）

Anderson, Benedict 1983 *Imagined Communities: reflections on the Origin and Spread of Nationalism* = 1997 白石さや・白石隆訳、『増補 想像の共同体 ナショナリズムの起源と流行』、NTT出版

張晉芬 1991 『台湾公營事業民営化』、中央研究院社會學研究所

段樵等編 2002 『公有企業改革與民營』、香港中文大學出版社

Giddens, Anthony 1985 *The nation-state and violence* = 1999 松尾精文、小幡正敏訳『国民国家と暴力』、而立書房

星名定雄 1982 『郵便の文化史 イギリスを中心として』、みすず書房

洪宜勇編 2004 『台湾殖民地史學術研討會論文集』、海峽學術出版社

福井英雄 1987 『現代国家の構造と機能』、青木書店

Marangos, John 2002 "A Post Keynesian Critique of Privatization Policies in Transition Economies," *Journal of International Development, Dev.* 14, pp.573-589

小林正義 2002 『みんなの郵便文化史 近代日本を育てた情報伝達システム』、にじゅうに

林淑馨 1993 『鐵路電信郵政三事業民営化』、鼎茂圖書出版

松原聡 1991 『民営化と規制緩和 転換期の公共政策』、日本評論社

松原聡 1996 『現代の郵便事業』、日本評論社

- 森恒夫 1992 『現代日本型公企業の軌跡 公益と私益の対立と融合』、ミネルヴァ書房
- 中村太郎 1996 『民営化の政治経済学 日英の理念と現実』、日本経済評論社
- 日本郵政公社郵便事業本部 2003 『便生録 「前島密郵便創業談」にみる郵便事業発祥の物語』、アチーブメント
- 西川長夫・渡辺公三編 1999 『世紀転換期の国際秩序と国民文化の形成』、柏書房
- 西川長夫・松宮秀治編 1995 『幕末・明治期の国民国家形成と文化変容』、新曜社
- 大島国雄 1987 『公企業の経営学』、白桃書店
- 榎原英資 2004 「郵政民営化に反対する」、『通巻』324号 PHP研究所 pp.84-89
- 佐々木寛司 2004 『国民国家形成期の地域社会』、岩田書院
- Banerjee, Sudeshna Ghosh & Munger, Michael C. 2004 “Move to Markets? An Empirical Analysis of Privatization in Developing Countries,” *Journal of International Development, Dev.* 16, pp.213-240
- 田原啓裕 2003 「明治後期における郵便事業の成長と鉄道通送」、『日本史研究』490号 pp34-65
- Parti communiste français. Section économique 1971 *Le capitalisme monopoliste d'état= 1974-75*大島雄一他訳 『国家独占資本主義：マルクス主義政治経済学概論』、新日本出版社、全2巻
- 台湾勞工陣線 1999 『新國有政策 台湾民營化政策總批判』、商周出版
- 高島博 2005 『郵政事業の政治経済学 明治郵政確立史、日英経営比較と地域貢献』、晃洋書局
- 高橋信彰 2004 「郵政民営化への尽きない疑問」、『世界』734号 pp.36-41
- 竹中平蔵 2005 『郵政民営化「小さな政府」への試金石』、PHP研究所
- 滝川好夫 2004 『あえて「郵政民営化」に反対する』、日本評論社
- 渡辺隆喜 2001 『明治国家形成と地方自治』、吉川弘文館
- 藪内吉彦 2000 『日本郵便発達史』、明石書店
- 山田公平 1992 『近代日本の国民国家と地方自治』、名古屋大学出版会
- 山口定・佐藤春吉・中島茂樹・小関素明編 2003 『新しい公共性 そのフロンティア』、有斐閣
- 山本四郎 1996 『日本近代国家の形成と展開』、吉川弘文社
- 山根伸洋 2001 「近代郵便制度の導入にみる国家的近代の諸相」、『現代思想』29巻8号 pp.163-195
- 宴星編著 1994 『中華郵政發展史』、台湾商務印書館
- 郵政民営化問題研究会 1997 『郵政3事業「国営or民営」その是非を問う』、日本リーダーズ協会
- 郵政審議会 1997 『21世紀を展望した郵便局改革ビジョン』、日刊工業新聞社
- 郵政省 1969 『郵政百年史資料第二十五巻』、吉川弘文館
- 郵政省郵務局郵便事業史編纂室 1991 『郵便創業120年の歴史』、ぎょうせい
- 全通総合研究所編 1997 『郵政事業におけるユニバーサル・サービスの理論と実践』全通総研研究報告Vol.1
- 全通総合研究所編 2000 『変革期の郵政事業 課題と展望』、日本評論社

State Monopoly of Postal Services in the Formation of Modern State

LEE Peijung

Abstract:

Recently the arguments for and against the postal privatization have been prevailing. However, while discussing the right and the wrong on the privatization itself, this article puts its main emphasis on these issues: Why have postal services become government-run enterprise and how has the national integration been achieved through such postal services?

Historically speaking, the postal services were run in a non-monopolistic form for some centuries. However, such non-monopoly postal services were changed to state monopoly in the 19th century. Is the state monopoly of the postal business derived from the natural result of the monopoly in economic term or something else? By answering the question, the article tries to find out the probable reasons that make such a transformation of postal services.

In a word, the article aims to clarify the role of postal services on the process of the formation of modern nation state in Japan. That is, in order to unveil the fundamentals of postal privatization, it is necessary to review the role and the purposes of the state monopoly of postal services first in a historical perspective.

Key words : State monopoly, Formation of modern nation state, National integration, Postal history, Modern postal services