

(別添1)

**郵政事業のユニバーサルサービス確保と  
郵便・信書便市場の活性化方策の在り方  
＜平成25年10月1日付諮問第1218号＞**

**答申（案）**

**平成27年8月26日  
情報通信審議会**

## 目次

はじめに .....	1
<b>第1章 検討の背景・経緯</b> .....	2
第1節 これまでの審議会答申 .....	2
1 中間答申の概要 .....	2
2 第2次中間答申の概要 .....	2
第2節 郵政事業のユニバーサルサービス .....	3
1 これまでの経緯 .....	3
2 郵政事業のユニバーサルサービスの現状 .....	3
(1) 郵政事業のユニバーサルサービス	
(2) 郵便のユニバーサルサービス	
(3) 金融のユニバーサルサービス	
第3節 郵政事業等の現状 .....	5
1 決算の推移、引受郵便物数の推移等 .....	5
(1) 日本郵便の決算状況	
(2) 引受郵便物数等の推移	
(3) 宅配便・メール便市場の動向	
(4) 郵便局設置数の推移	
2 郵政事業を取り巻く環境 .....	9
(1) 人口減少社会の到来	
(2) インターネットの普及	
(3) 信書便事業の概況	
(4) 預金取扱金融機関の状況	
<b>第2章 郵政事業のユニバーサルサービスの確保方策</b> .....	14
第1節 郵政事業のユニバーサルサービスコストの算定 .....	14
1 ユニバーサルサービスコストの算定方法 .....	14
(1) ユニバーサルサービスコストの算定方法の考え方	
(2) ユニバーサルサービスコスト算定に関する手法	
(3) モデル構築手法	
(4) コスト算定モデルの要件	
(5) 収益・費用等の算定方法の考え方	
2 郵政事業のユニバーサルサービスコスト（試算） .....	19
(1) 郵政事業の収支とユニバーサルサービスコスト	
(2) 各集配郵便局エリアの状況	

(3) 試算結果に関する一考察	
(4) ユニバーサルサービスコストの位置付け	
第2節 郵政事業のユニバーサルサービスの確保方策	21
1 現状認識及び検討の基本的な方向性	21
2 短期的に検討すべき確保方策の方向性	22
(1) 日本郵政及び日本郵便が取り組むべき方策	
(2) 国が取り組むべき方策	
3 中長期的に検討すべき確保方策の方向性	25
(1) ユニバーサルサービスコストの算定手法の検証（継続的算定も含む）	
(2) その他の中長期的に検討すべき方策	
おわりに	28

## はじめに

情報通信審議会は、平成 25 年 10 月 1 日に、総務大臣から「郵政事業のユニバーサルサービス確保と郵便・信書便市場の活性化方策の在り方」について諮問を受け、審議を行った。

これまで、郵便・信書便市場の活性化方策の在り方に関しては、平成 26 年 3 月に中間答申、平成 26 年 12 月に第 2 次中間答申を行い、これを受けて、すでに、特定信書便事業の業務範囲の見直し等の所要の法改正が行われた。

また、郵政事業のユニバーサルサービス確保については、郵政事業のユニバーサルサービスコストの算定手法等の在り方を検討し、中間答申でとりまとめた算定手法等を基に日本郵便株式会社からのデータ提供の協力を得て、試算を行った。

本答申は、郵政事業のユニバーサルサービスの現状及びユニバーサルサービスコストの試算結果並びに関係団体からのヒアリング結果等も踏まえつつ、郵政事業のユニバーサルサービスの確保方策について取りまとめたものである。

郵政事業は、郵政民営化に伴い、経営形態やユニバーサルサービスの範囲に変更が加えられた。しかしながら、信書等を送達する郵便サービスは基本的な通信手段であり、また、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済サービス並びに簡易に利用できる生命保険のサービスは国民生活に必要不可欠なサービスであることには変わりはない。いずれのサービスも重要なものとして、法的にも位置付けられている。

郵政民営化法では、民営化に当たっては、「地域社会の健全な発展に配慮」とともに、「郵便局ネットワークの活用その他の郵政事業の実施に当たっては、その公益性及び地域性が十分に発揮されるようにする」とされている。地方創生が国の最重要の課題の一つとして掲げられている中において、これらは郵政事業及び郵便局が地域社会の貴重なインフラとして、定着していることによるものと解される。

今後、少子高齢化、人口減少等が進展していく中で、ユニバーサルサービスを一体的に提供する郵便局ネットワークとそのサービスは、将来にわたって、国民生活・地域社会の貴重なインフラとして維持されることが期待される。

本答申では、このような認識のもと、将来にわたって、ユニバーサルサービスを確保するために、短期的な観点から検討すべき方策について提示するとともに、中長期的な観点から継続的に検討すべき方策についても提示している。

今後、この答申を踏まえ、必要な取組が進められることを期待する。

## 第1章 検討の背景・経緯

### 第1節 これまでの審議会答申

#### 1 中間答申の概要

中間答申では、郵政事業のユニバーサルサービス確保方策の在り方の検討に当たり、現行のユニバーサルサービスの範囲・水準の提供に係るコストを客観的・定量的に算定することとし、コスト算定モデルを構築するための算定手法等を取りまとめた。

また、郵便・信書便市場の活性化方策として、①一般信書便事業の参入要件の明確化、②特定信書便事業の業務範囲の在り方、③その他の郵便・信書便市場の活性化方策を取りまとめた。

このうち、②特定信書便事業の業務範囲の在り方については、「1号役務の大きさの基準及び3号役務の料金の基準について、利用者の視点を踏まえるとともに、事業者から出された要望を考慮しながら、郵便のユニバーサルサービスに与える影響の検証を行った上で、見直しに向けて具体的な検討に入ることが適当」とした。

さらに、③その他の郵便・信書便市場の活性化方策については、「市場を活性化するためには、ICTとの融合や金融サービスとの連携等、事業領域を広くとらえてサービスの多様化・高度化を図り、新たな付加価値を生み出すことが、事業者に期待される」とした。

その上で、情報通信審議会としては、郵便・信書便市場の活性化方策の在り方については、今後の総務省における検討状況を勘案しつつ、特定信書便事業の業務範囲の具体的な見直し方針について審議を行っていくこととした。

また、郵政事業のユニバーサルサービスを確保するための方策については、今後さらに検討していく課題として、郵政事業のユニバーサルサービスコストの算定結果等を踏まえながら、審議を行っていくこととした。

#### 2 第2次中間答申の概要

第2次中間答申では、中間答申及び総務省における検討状況を踏まえ、特定信書便事業の業務範囲の拡大として、郵便ユニバーサルサービスへの影響を検証した上で、「大きい又は重いサービス（1号役務）」について長さ、幅及び厚さの3辺の合計90cm超を73cm超への見直し、また、「高いサービス（3号役務）」については、料金の基準を1,000円超から800円超への見直しの方向性を示した。

また、市場動向をより迅速に反映した料金設定をできるようにするため、基礎的な信書送達を除き、郵便事業の収入に与える影響が軽微な料金のうち総務省令で定める料金については日本郵便株式会社（以下「日本郵便」という。）の郵便料金の届出手続を事前届出制から事後届出制に緩和すること等の規制緩和措置を示した。

## 第2節 郵政事業のユニバーサルサービス

### 1 これまでの経緯

郵政事業のユニバーサルサービスについては、平成19年の郵政民営化以前は、郵便事業及び郵便貯金事業（郵便貯金、郵便為替及び郵便振替の事業をいう。以下同じ。）にユニバーサルサービス提供責務が課されており、国民生活に必要な不可欠な基礎的サービスとして、簡易生命保険事業とともに、郵便局で一体的に提供されていた。

平成19年10月1日に郵政民営化法（平成17年法律第97号）が施行され、郵便事業は日本郵政公社から、新しく設立された郵便事業株式会社に引き継がれ、郵便窓口業務については、郵便局株式会社が郵便事業株式会社からの委託を受けて行うこととなった。

また、これに伴い、小包の除外等一部サービス範囲の変更はあったが、信書の送達を基本とする郵便業務については、引き続き、ユニバーサルサービスとして郵便事業株式会社に提供が義務付けられた。

一方、郵便貯金事業、簡易生命保険事業は、それぞれ株式会社ゆうちょ銀行（以下「ゆうちょ銀行」という。）、株式会社かんぽ生命保険（以下「かんぽ生命」という。）に引き継がれたが、それまで郵便貯金事業に課されていたユニバーサルサービス提供責務は、郵政民営化に伴い、廃止された。

その後、平成24年10月1日に改正郵政民営化法が施行され、郵便事業株式会社と郵便局株式会社を統合して「日本郵便株式会社」とするとともに、日本郵政株式会社（以下「日本郵政」という。）及び日本郵便に対して、「郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務を利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的にかつあまねく全国において公平に利用できるようにする責務」（いわゆる「郵政事業のユニバーサルサービス」の提供責務）が課されることとなった。

つまり、日本郵政及び日本郵便には、これまでの郵便業務に加え、金融サービス（貯金・保険の基本的サービス）も郵便局においてユニバーサルサービスとして一体的に提供する責務が新たに課されることとなった。

### 2 郵政事業のユニバーサルサービスの現状

#### （1）郵政事業のユニバーサルサービス

郵政事業のユニバーサルサービスは、日本郵政及び日本郵便の責務として、①郵便の役務、②簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務、③簡易に利用できる生命保険の役務を郵便局で一体的にかつあまねく全国において公平に利用できるように提供することとされている。

これを受け、日本郵政には、常時、日本郵便の発行済株式の総数を保有すること

が義務付けられ、日本郵便には、あまねく全国において利用されることを旨として郵便窓口業務、銀行窓口業務及び保険窓口業務を行う郵便局を設置することが義務付けられている。

## (2) 郵便のユニバーサルサービス

### ア 郵便のユニバーサルサービスの範囲

郵便法（昭和 22 年法律第 165 号）においては、郵便の役務はユニバーサルサービスとして提供することが目的とされている。また、郵便の業務は日本郵便が行う旨が規定されており、日本郵便が郵便のユニバーサルサービスを提供することを義務付けている。

郵便のユニバーサルサービスの範囲は、第一種郵便物から第四種郵便物までの内国郵便、万国郵便条約に基づく国際郵便並びに書留、引受時刻証明、配達証明、内容証明及び特別送達の特種取扱とされている。

なお、郵便のユニバーサルサービスの範囲については、平成 19 年の郵政民営化に伴い、小包並びに特種取扱のうち速達、代金引換及び年賀特別郵便は日本郵便が任意で行うサービスとされ、ユニバーサルサービスの対象外とされている。

### イ 郵便のユニバーサルサービスの水準

#### <引受>

郵便物の差出しに対応する引受については、郵便ポスト及び郵便局に関して次のとおり設置することとされている。

#### a 郵便ポストの設置

郵便ポストについては、日本郵政公社法（平成 14 年法律第 97 号）施行時（平成 15 年 4 月）のポスト数（約 18 万本）を維持することを旨とし、かつ、①各市町村内に万遍なく設置する、②主として、公道に面した場所その他の常時利用することができる場所又は駅、小売店舗その他の公衆が容易に出入りすることができる施設内であって往来する公衆の目につきやすい場所に設置することとされている。

#### b 郵便局の設置

郵便局については、いずれの市町村にも 1 以上の郵便局を設置する等、あまねく全国において利用されることを旨として郵便局を設置することとされている。

#### <配達>

配達については、月曜日から土曜日までの 6 日間において（祝日及び 1 月 2 日を除く）、原則 1 日 1 回以上郵便物の配達を行うこと、また、原則 3 日以内に送達すること（離島を除く）、全国あまねく戸別（あて所）配達することとされている（通常の方法により配達できない交通困難地あての場合等を除く）。

#### <料金>

料金については、全国均一料金とし、第一種郵便物のうち重量 25 g 以下のものについては 80 円を超えない料金（消費税率引上げに伴い平成 26 年 4 月から

は 82 円)、郵便葉書、郵便書簡についてはそれよりも低い額とすることとされており、第三種郵便物及び第四種郵便物の料金を除き、事前届出制とされている。

### (3) 金融のユニバーサルサービス

金融のユニバーサルサービスについては、日本郵便にユニバーサルサービス提供の責務が課せられており、その責務を果たすために、日本郵便は、関連銀行を所属銀行とする「銀行窓口業務」(銀行代理業)と関連保険会社を所属保険会社等とする「保険窓口業務」(生命保険に係る保険募集及び保険会社の事務の代行)を営むこととされている。

銀行窓口業務及び保険窓口業務として営むべき役務については、総務省令において、「取扱件数が多いこと等から国民生活に定着している役務として総務大臣が定めるものに係るものとする」とされている。具体的には、総務省告示において、関連銀行がゆうちょ銀行、関連保険会社がかんぽ生命である場合の役務を定めている。

なお、ユニバーサルサービスとしての銀行窓口業務及び保険窓口業務のほか、郵便局においては、日本郵便株式会社法(平成 17 年法律第 100 号)第 4 条第 2 項第 3 号に定める日本郵便の目的達成業務の一環である地域住民の利便の増進に資する業務として、投資信託等の販売、学資保険やがん保険等の金融サービスが提供されている。

## 第 3 節 郵政事業等の現状

### 1 決算の推移、引受郵便物数の推移等

#### (1) 日本郵便の決算状況

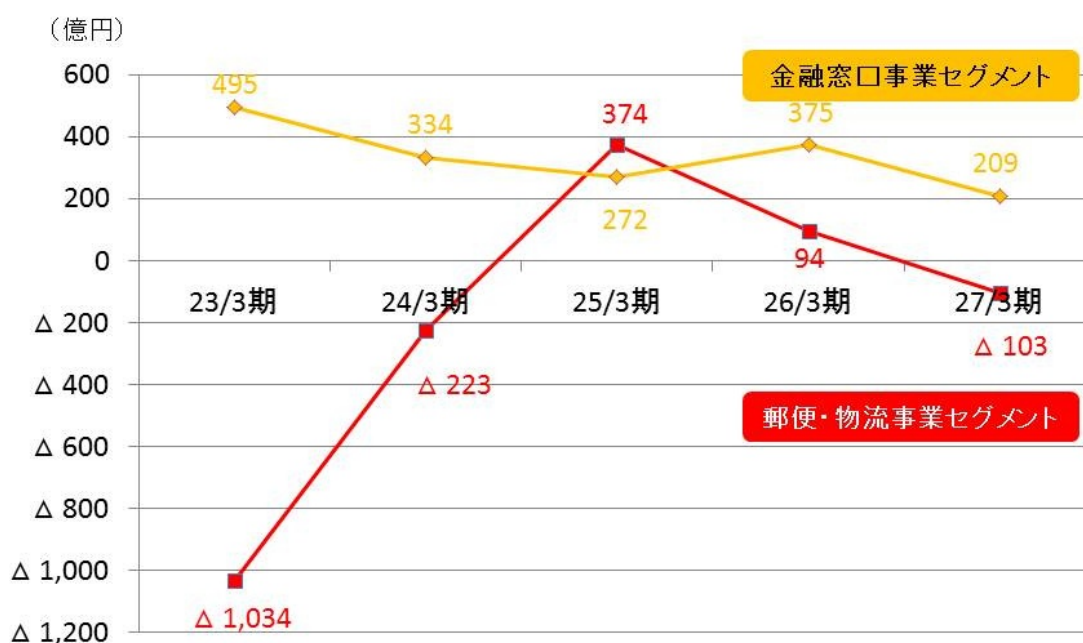
日本郵便の平成 26 年度決算において、郵便物数の減少傾向が続く中、中小口営業の取組等によるゆうパック等の取扱物数の増加、不動産事業の推進や提携金融サービスの拡充等により増収となったが、一方でゆうパック等の取扱物数の増加に伴う費用や人件費、次世代情報端末の全国展開等投資に伴う費用の増加により、当期純利益ベースで、前期比 174 億円減の 154 億円の黒字を計上した。

その中で、セグメント別損益では、郵便・物流事業セグメントは 103 億円の営業赤字を計上、金融窓口事業セグメントは 209 億円の営業黒字を計上した。

図表 1 に見るように、この 5 年間で郵便・物流事業セグメントは赤字から黒字に転換したが、黒字基調は定着しておらず、日本郵便の営業黒字・純利益黒字は金融窓口事業セグメントの黒字(金融 2 社からの業務手数料等)に支えられている面もあると考えられる。



(図表 1) 日本郵便のセグメント別の決算の推移



(注) 統合前の営業損益は、郵便事業会社と郵便局会社の営業損益を使用。また、統合後の営業損益は、セグメント別の営業損益を使用。

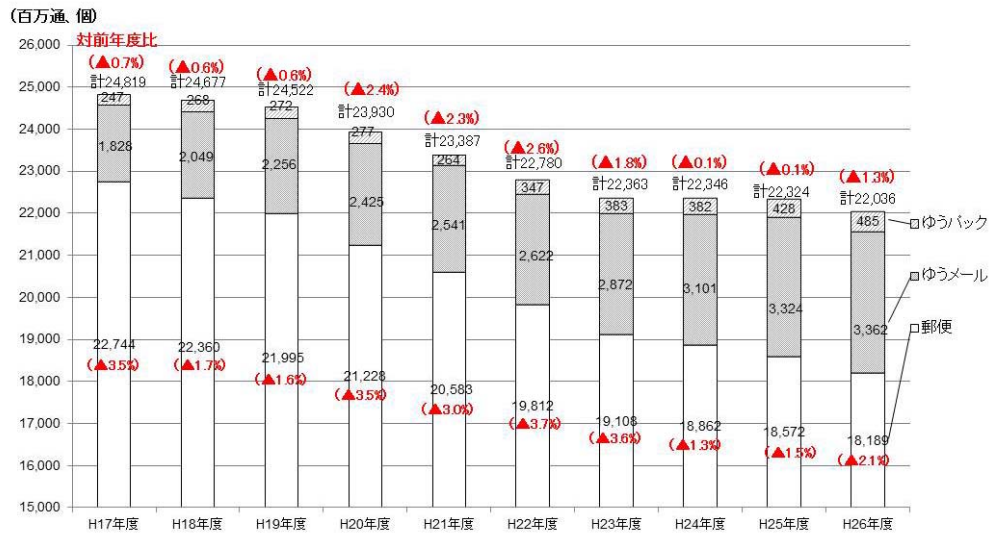
(出典：日本郵便(株)資料)

## (2) 引受郵便物数等の推移

引受郵便物数(ゆうメール・ゆうパックを除く)は、平成17年度から平成26年度までで、年平均2.6%減少しており、平成26年度の引受郵便物数は、約182億通(対前年度比2.1%減)となっている。

ゆうメール・ゆうパックを含めた全体では、平成17年度から平成26年度までで、年平均1.3%減少しており、平成26年度の総引受物数は、約220億通(個)(対前年度比1.3%減)となっている(図表2)。

(図表 2) 引受郵便物数の推移



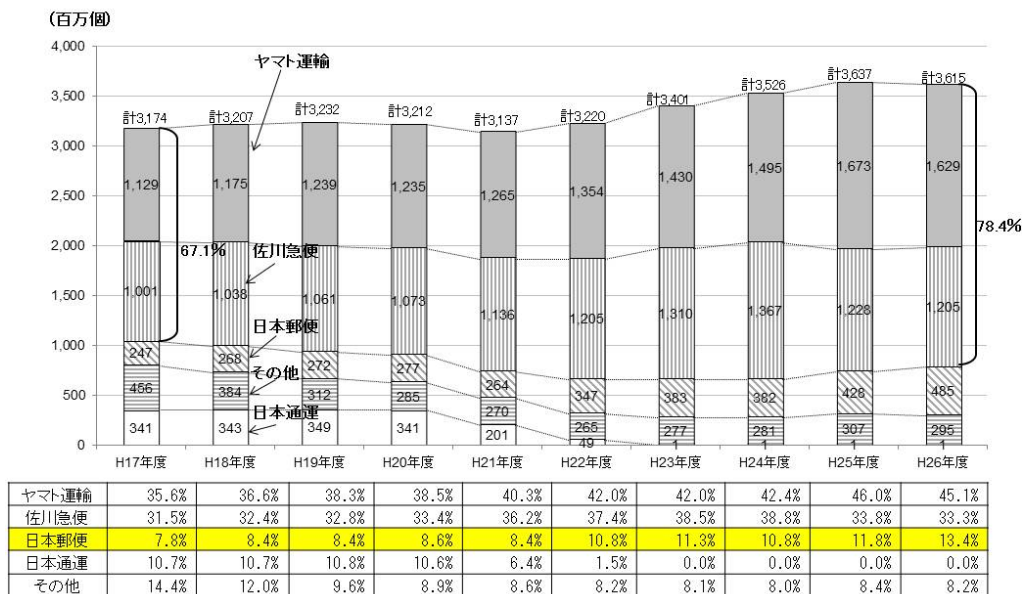
(出典:日本郵便(株)資料)

(3) 宅配便・メール便市場の動向

宅配便市場の取扱個数をみると、平成 26 年度では宅配便全体の取扱個数が約 36.2 億個であるのに対して、ゆうパックは約 4.8 億個となっている。

これをシェアで見ると、日本郵便以外の民間宅配便は 86.7%であるのに対し、ゆうパックは 13.4%にとどまっている。特に、民間宅配便市場では、ヤマト運輸株式会社及び佐川急便株式会社の 2 社が占めるシェアが高く、平成 17 年度には両社を合わせたシェアが 67.1%であったが、平成 26 年度には 78.4%となっている(図表 3)。

(図表 3) 宅配便取扱個数の推移



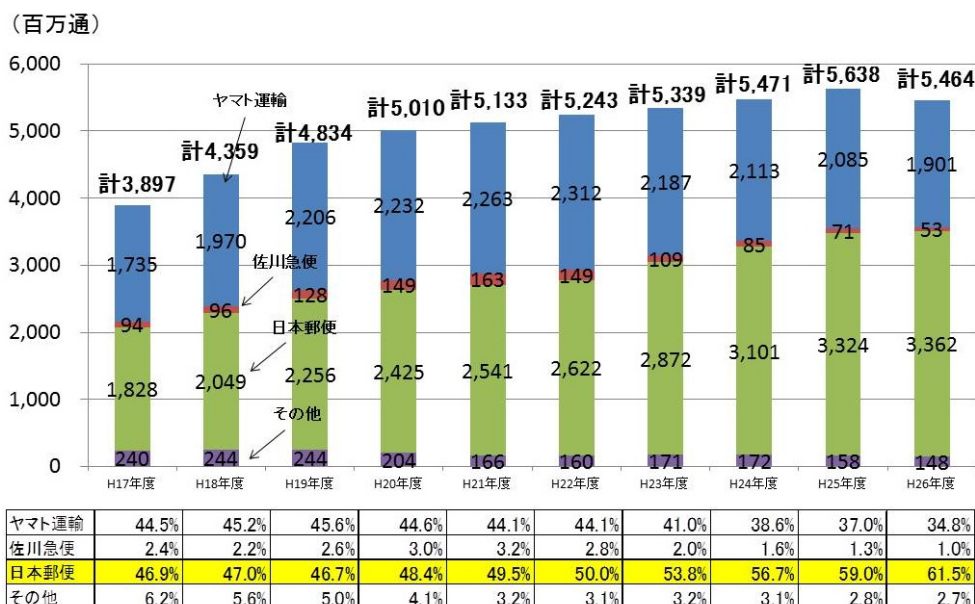
※ 各社の取扱個数は、航空等利用運送を含む。

(出典:国土交通省「宅配便取扱実績について」)

また、メール便市場（取扱通数）は、54.6億冊、前年度と比較すると3.1%の減少となっている。メール便のシェアをみると、ゆうメール（日本郵便）及びクロネコメール便（ヤマト運輸株式会社）の上位2便で、96.3%を占めている（図表4）。

※「クロネコメール便」については、平成27年3月31日に廃止されている。

（図表4）メール便市場（取扱通数）の推移



（出典：国土交通省「宅配取扱実績（について）」）

#### （4）郵便局設置数の推移

平成26年度末時点で、営業中の郵便局（郵便窓口業務を行う日本郵便の営業所及び簡易郵便局）は24,182局となっており、平成19年10月1日の郵政民営化時に比べ、66局の増加となっている（図表5）。

（図表5）郵便局の配置状況－営業中の郵便局数－

	郵便局株式会社						日本郵便株式会社				
	H19.10.1	H19年度末	H20年度末	H21年度末	H22年度末	H23年度末	H24.10.1	H24年度末※	H25年度末	H26年度末	
営業中	直営局	20,234	20,234	20,237	20,227	20,096	20,153	20,176	20,164	20,143	20,117
	簡易局	3,882	3,859	3,939	4,053	4,041	4,069	4,057	4,066	4,081	4,065
	小計	24,116	24,093	24,176	24,280	24,137	24,222	24,233	24,230	24,224	24,182
一時閉鎖中	直営局	7	9	9	9	137 (うち129は震災)	64 (うち53は震災)	64 (うち52は震災)	63 (うち49は震災)	66 (うち47は震災)	70 (うち46は震災)
	簡易局	417	438	354	242	255 (うち61は震災)	228 (うち29は震災)	240 (うち26は震災)	232 (うち20は震災)	221 (うち15は震災)	218 (うち14は震災)
	小計	424	447	363	251	392 (うち190は震災)	292 (うち82は震災)	304 (うち78は震災)	295 (うち69は震災)	287 (うち62は震災)	288 (うち60は震災)
合計	24,540	24,540	24,539	24,531	24,529	24,514	24,537	24,525	24,511	24,470	

※ 会社統合に伴い旧郵便事業会社の支店の25局を含む。

また、過疎地においては、平成 26 年度末で 7,692 局と郵政民営化時に比べて、直営郵便局が 195 局の増加、簡易郵便局が 142 局の増加となっている（図表 6）。

（図表 6）郵便局の配置状況－過疎地における郵便局数－

	郵便局株式会社 ※1							日本郵便株式会社 ※2			
	H19.10.1	H19年度末	H20年度末	H21年度末	H22年度末	H23年度末	H24.9.30	H24.10.1	H24年度末	H25年度末	H26年度末
過疎地における 営業中の郵便局数	7,355	7,346	7,376	7,407	7,348	7,379	7,377	7,679	7,690	7,698	7,692
直営郵便局	5,460	5,461	5,460	5,459	5,410	5,434	5,433	5,663	5,664	5,664	5,655
簡易郵便局	1,895	1,885	1,916	1,948	1,938	1,945	1,944	2,016	2,026	2,034	2,037

※1 旧郵便局株式会社法における過疎地とは、H19.10.1時点において、離島振興法、奄美群島振興開発特別措置法、山村振興法、小笠原諸島振興開発特別措置法、半島振興法、過疎地域自立促進特別措置法及び沖縄振興特別措置法に指定された地域を指す。

※2 日本郵便株式会社法における過疎地とは、H19.10.1以降新たに上記7法に指定された地域を含めた地域を指す。

【参考】東日本大震災により一時閉鎖している、過疎地における郵便局数

	H19.10.1	H19年度末	H20年度末	H21年度末	H22年度末	H23年度末	H24.9.30	H24.10.1	H24年度末	H25年度末	H26年度末
総数	/	/	/	/	70	34	34	42	36	33	32
直営郵便局	/	/	/	/	48	22	22	25	24	24	23
簡易郵便局	/	/	/	/	22	12	12	17	12	9	9

## 2 郵政事業を取り巻く環境

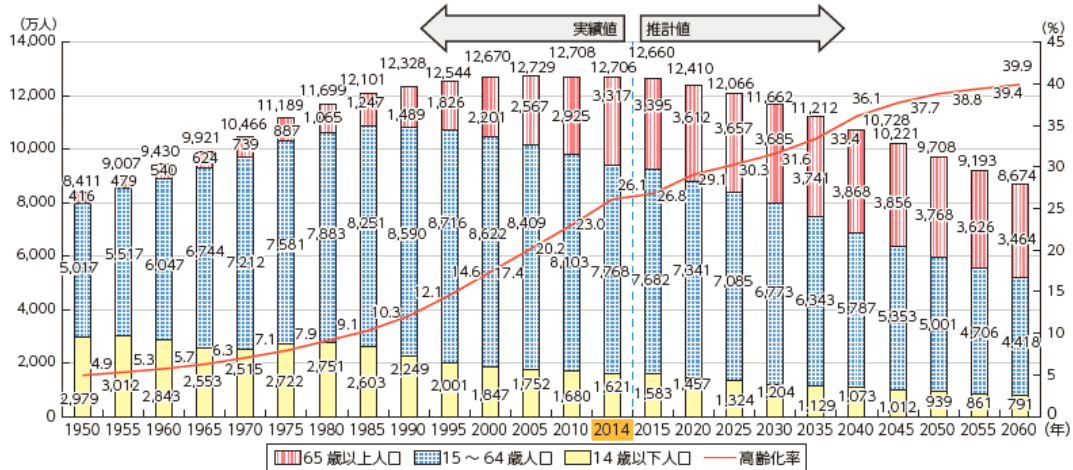
### （1）人口減少社会の到来

少子高齢化の進行により、我が国の総人口は平成 20 年をピークに減少に転じ、総務省の人口推計によると、平成 26 年 12 月 1 日現在、1 億 2,706 億人となっている。

また、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計によると、平成 22 年に 1 億 2,806 万人であった我が国の総人口は、平成 42 年には 1 億 1,662 万人、平成 62 年には 9,708 万人まで減少すると見込まれている（図表 7）。

このように急速な少子高齢化に伴う人口減少により、郵便利用人口自体も減少していくことが想定される。

(図表7) 我が国の人口動態と将来推計



(出典) 2010年までは総務省「国勢調査」(年齢不詳人口を除く)、2014年は総務省「人口推計」(12月1日確定値)、2015年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」(出生中位・死亡中位推計)

(出典:「平成27年 情報通信に関する現状報告」)

## (2) インターネットの普及

平成26年末の我が国のインターネットの利用者数は、1億18万人で人口普及率は82.8%となり、すでに国民生活に定着している(図表8)。また、電子メールの送受信がその主要な用途とされているほか、ソーシャルメディアとしての利用も進んでおり、コミュニケーションツールとして、広く活用されている<sup>1</sup>。

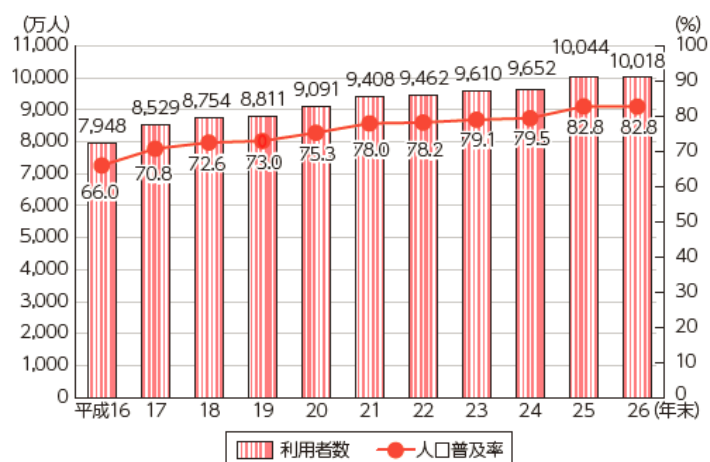
このようなインターネットの普及等ICT化の進展により紙媒体でのコミュニケーションが電子媒体に代替されている現状を踏まえると、(1)で見たように郵便利用人口自体の減少も相まって、郵便事業を取り巻く環境は厳しさを増していくことが見込まれる。

他方、インターネットを通じたショッピングも普及しており、世帯利用割合は平成14年には5.3%だったが平成26年には25.1%に達しており、これにより、宅配便市場の拡大に貢献しているほか、郵便物の大型化にもつながっている。

<sup>1</sup>総務省「平成27年 情報通信に関する現状報告」371頁、372頁参照



(図表 8) インターネットの利用者数及び人口普及率の推移



(出典) 総務省「平成26年通信利用動向調査」

<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/statistics05.html>

(出典:「平成27年 情報通信に関する現状報告」)

### (3) 信書便事業の概況

信書の送達の事業については、郵便事業として国が独占して行ってきたが、平成15年4月より、信書便事業として民間事業者の全面的な参入が可能となっており、郵便事業と競合する環境が生み出されているものである。

信書便事業は、「全国全面参入型の一般信書便事業」と「特定のサービスのみを提供する特定信書便事業」の2種類に分けられ、参入に当たっては総務大臣の許可を受けることが必要とされている。

一般信書便事業は平成15年の民間事業者による信書の送達に関する法律(平成14年法律第99号)の施行以降、参入事業者はいない。

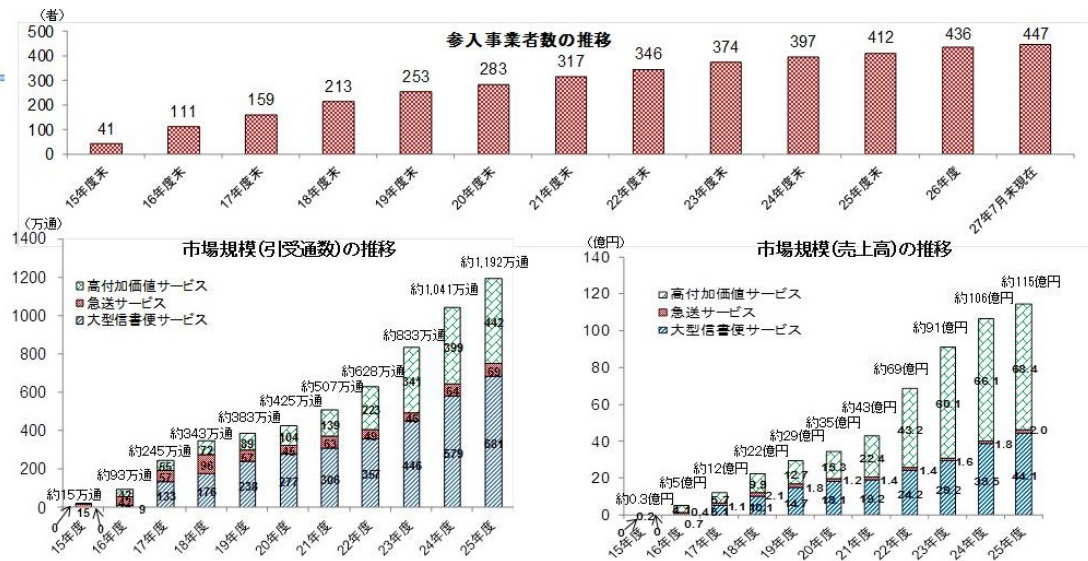
一方で、特定信書便事業については、順調に参入事業者の増加が続いており、平成27年7月末現在で447者が参入している。また、特定信書便の市場規模(平成25年度)は、引受通数で約1,192万通(対前年度比約14.5%増)、売上高で約115億円(対前年度比約8.5%増)となっている。

引受通数の内訳をみると、「大きい又は重いサービス(1号役務)」は約681万通、「速いサービス(2号役務)」は約69万通、「高いサービス(3号役務)」は約442万通となっている。

売上高の内訳では、「大きい又は重いサービス(1号役務)」は約44.1億円、「速いサービス(2号役務)」は約2.0億円、「高いサービス(3号役務)」は約68.4億円となっている(図表9)。

当審議会の中間答申及び第2次中間答申を受けて、すでに法改正が行われ、特定信書便事業の業務範囲の見直し(1号役務及び3号役務の業務範囲の拡大)が予定されており、今後市場規模の拡大が期待される。

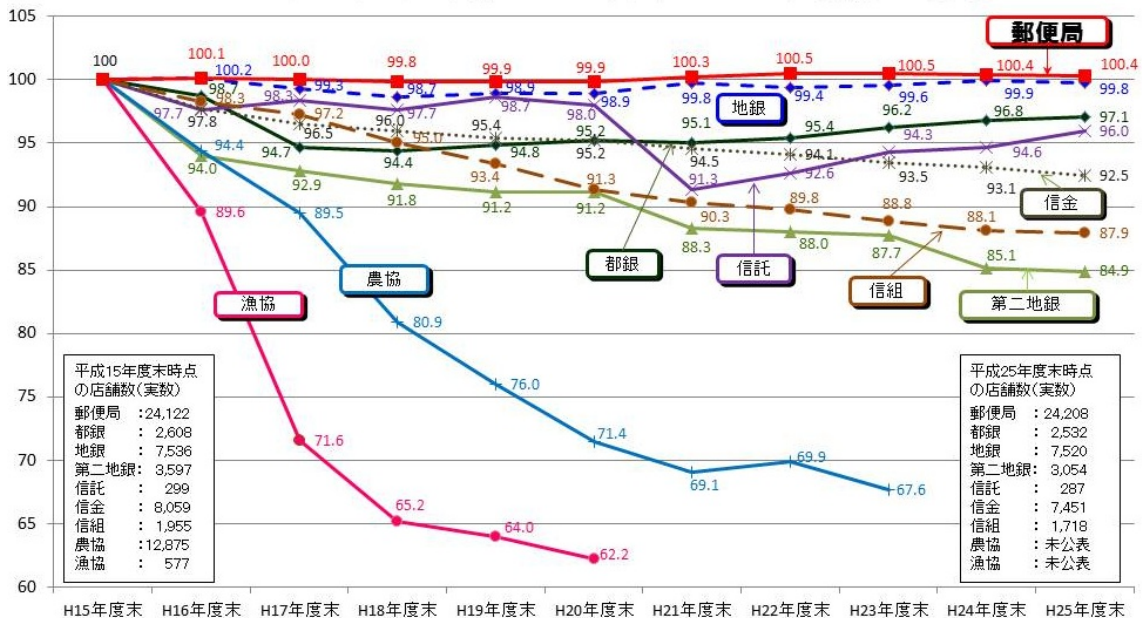
(図表9) 信書便参入事業者と市場の動向



(4) 預金取扱金融機関の状況

預金取扱金融機関は減少傾向にあり、特に農協・漁協の店舗数の減少が著しい(図表10)。また、郵便局以外に金融機関がない市町村は平成15年4月1日時点で12町村であったが、平成26年度末現在で24町村となっている(図表11)。

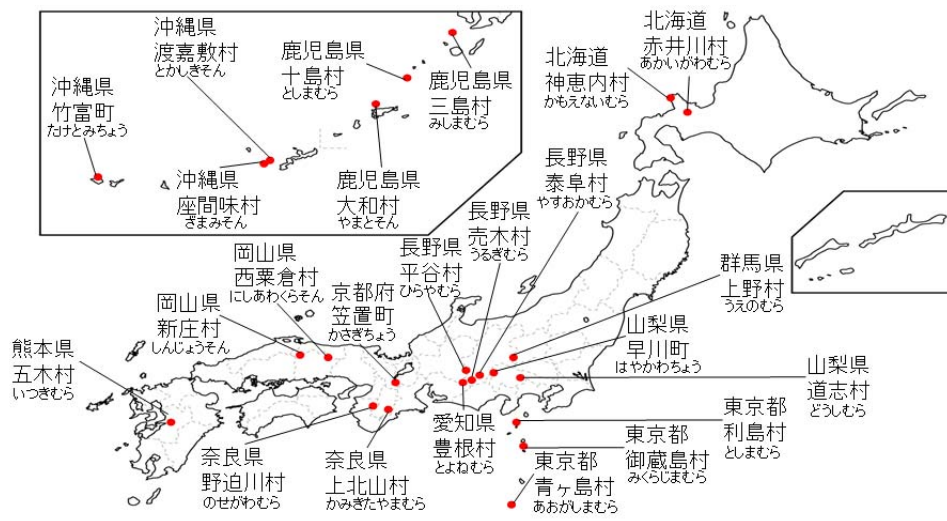
(図表10) 預金取扱金融機関の状況



(注1)平成15年度末の店舗数を100として、その推移を指数化したもの。

(注2)平成21年度以降の漁協及び平成24年度以降の農協の店舗数は公表されていない。

(図表 11) 郵便局以外に金融機関がない市町村 (平成 26 年度末)





## 第2章 郵政事業のユニバーサルサービスの確保方策

### 第1節 郵政事業のユニバーサルサービスコストの算定

#### 1 ユニバーサルサービスコストの算定方法

##### (1) ユニバーサルサービスコストの算定方法の考え方

現行の郵政事業のユニバーサルサービスの具体的な確保方策の検討に当たり、日本郵便が提供するユニバーサルサービスの維持に関する大局的な判断材料を得るため、ユニバーサルサービス提供に係る収支を客観的かつ定量的に算定することを目的とした。

##### (2) ユニバーサルサービスコスト算定に関する手法

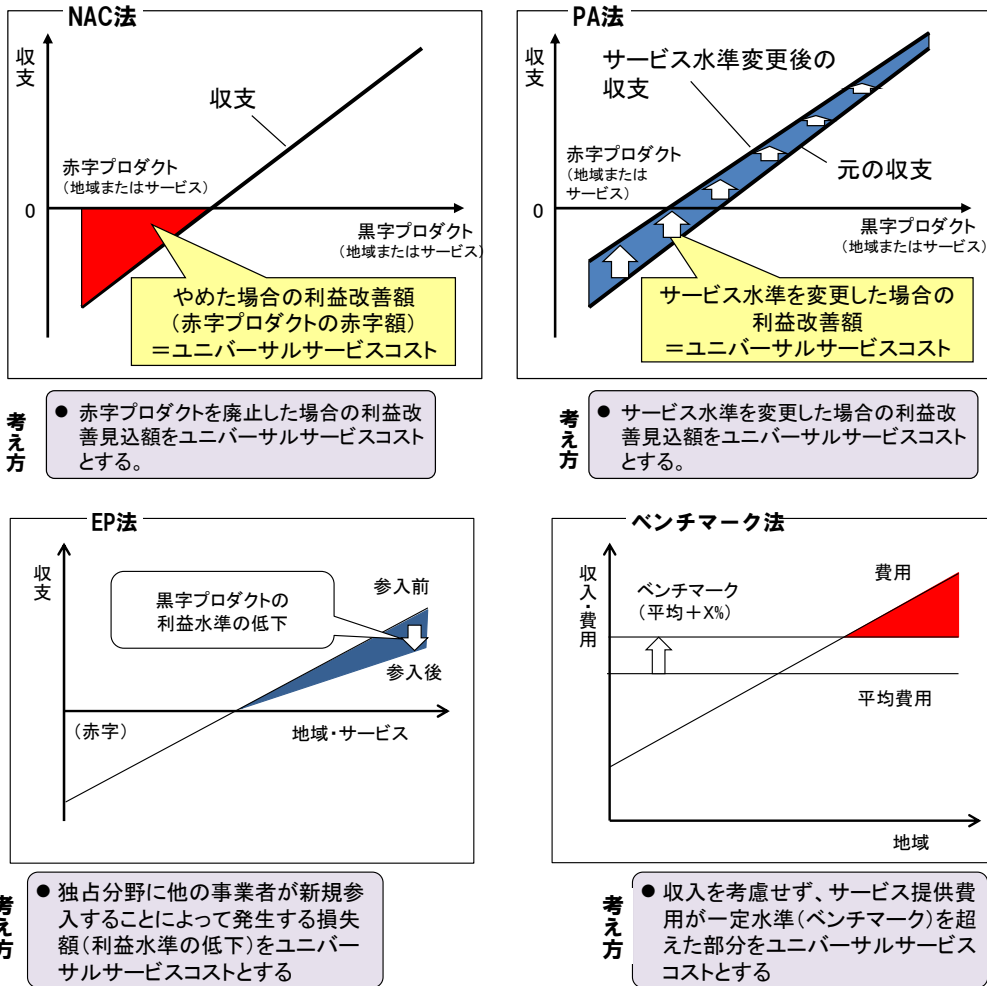
コスト算定モデルについては、さまざまな手法が考案されているが、どのコスト算定手法を採用するかは、コスト算定手法自体の特性（何を算定する手法か）や算定の対象となる事業の特性（技術革新が見込まれるか否か）等を検討して、適切な手法を採用することが必要である。

主な算定手法については、NAC（Net Avoidable Cost:回避可能費用）法、PA（Profitable Approach:収益性アプローチ）法、EP（Entry Pricing:参入価格）法、ベンチマーク法があり、それぞれの手法の長所と短所について比較検討を行った結果、当審議会における算定手法としては、NAC法及びPA法を採用することとした（図表12）。

NAC法は、赤字地域や赤字サービス等に要している維持コストを具体的に算定するものであり、一般的に認識されているユニバーサルサービスコストと整合性が得られやすいということ、また、赤字地域や赤字サービス等の赤字額を把握しやすいというメリットがある。これらの点からNAC法を採用した。

また、諸外国の郵便事業では、ユニバーサルサービス水準の変更の検討に当たってはPA法が活用されている例がある。したがって、現在のユニバーサルサービス水準を変更した場合に、どの程度の利益改善が図られるのかを算定することが可能なPA法による算定も可能となるモデルを構築することとした。

(図表 12) ユニバーサルサービスコスト算定手法



### (3) モデル構築手法

NAC法やPA法によるコスト算定モデルの構築手法としては、需要に関するデータ(物量データ等)に基づき発生する費用や収益を積み上げて算定する「ボトムアップモデル」と会計実績に基づき算定する「トップダウンモデル」に二分できる(図表 13)。

ボトムアップモデルは、客観的な算定手法を用いて費用や収益を積み上げていくため、第三者による構築が容易であり、また、算定された費用や収益についての検証性が高く、感度分析が容易であるというメリットがある。

他方、トップダウンモデルは、会計実績を基に算定するという面から、数値の信頼性が比較的高いものの、会計情報を有するサービス提供事業者しかモデルが構築できない、第三者による検証ができないといったデメリットがある。

このため、当審議会では、郵政事業のユニバーサルサービスコスト算定モデルの構築に当たって、ボトムアップモデルを基本とすることとした。

(図表 13) モデル構築手法

項目	ボトムアップモデル	トップダウンモデル
主な利用データ	■ 需要、需要あたり必要な設備や人員の量、設備や人員に係る単位費用	■ 会計実績、配賦ドライバ
計算方法	■ 需要から必要な設備量・作業量等を計算し、単位費用を乗じて積算(下から上へ)	■ 総費用を必要な区分に配賦(上から下へ)
メリット・デメリット	○感度分析が容易 ○第三者による構築が容易 ○検証性が高い ×実態とかい離するおそれがある	○数値の信頼性が比較的高い ×第三者による構築が困難 ×感度分析をしにくい ×検証性が低い
算定手法との相性	■ どの手法にも対応可能	■ NAC法に向くが、PA法には適さない
構築事例(国内)	■ 通信分野(総務省;ユニバーサルサービス基金算定) ■ 郵便分野(過去の総務省調査研究で実施)	— ※事業者が独自に構築するケースはある

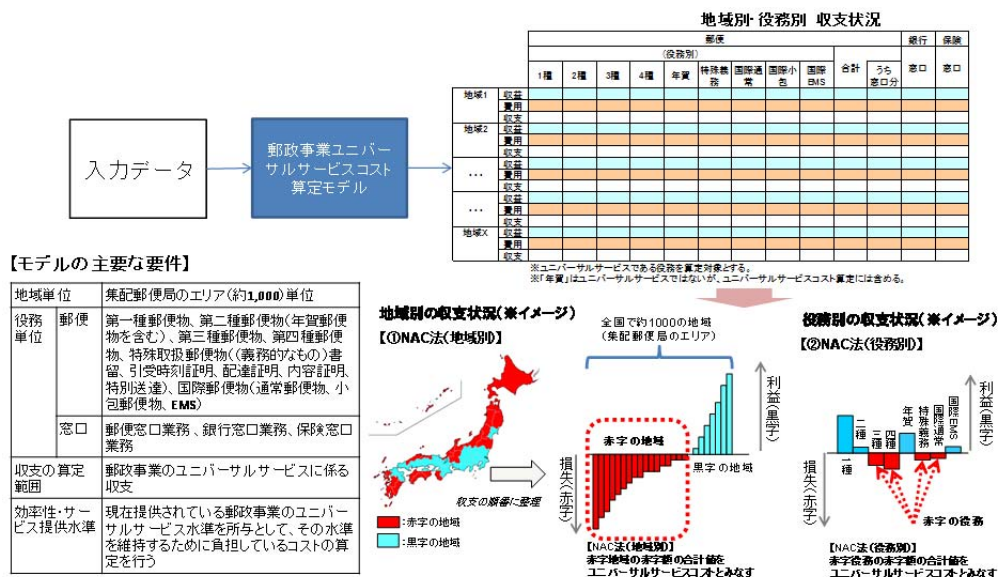
## (4) コスト算定モデルの要件

モデル構築に当たっては、日本郵便からのデータを基に、集配郵便局のエリア(1,087)単位で、役務別の収支を算定すること、また、役務別収支については、郵便の役務(郵便窓口業務を含む)と郵便局窓口業務(銀行窓口業務及び保険窓口業務)について算定することとした。

役務別収支の郵便の役務については、第一種郵便物、第二種郵便物(年賀郵便物を含む。)、第三種郵便物、第四種郵便物、特殊取扱郵便物((義務的なもの)書留、引受時刻証明、配達証明、内容証明、特別送達)及び国際郵便物(通常郵便物、小包郵便物、EMS)を算定の対象とした。

なお、この算定に当たっては、郵便の業務は基本的に集配郵便局エリア単位で実施されていること、また、銀行窓口業務及び保険窓口業務の郵便局窓口業務についても、集配郵便局に涉外社員が在籍し、集配郵便局エリア内の複数の郵便局にまたがる営業活動等がなされていることから、集配郵便局のエリア単位で収支を算定することとした(図表 14)。

(図表 14) コスト算定モデル要件



(5) 収益・費用等の算定方法の考え方

ア 郵便の役務の算定方法

郵便の役務は1集配郵便局では完結せず、発着及び経路上で複数の集配郵便局・配送路を経由している。

そこで、郵便の役務の引受から配達までの作業工程を、①郵便局引受、②集荷収集、③集配郵便局差立区分、④集配郵便局～地域区分局間輸送、⑤地域区分局差立区分、⑥地域区分局間輸送、⑦地域区分局到着区分、⑧地域区分局～集配郵便局輸送、⑨集配郵便局到着区分、⑩配達の10の工程に分割し、その工程ごとに収益と費用を計算する方法を用いた。

収益については、地域別・役務別の郵便物数に、役務別の1通当たりの料金収入を乗じること等により算定した。

費用については、地域別・役務別・工程別の郵便物数に、地域別・役務別・工程別の1通当たりの費用を乗じること等により、地域別・役務別・工程別に算定した。

なお、地域別収支算定方法については、①発側地域別収支方法(郵便の引受地域に、当該郵便に係る収益と費用を配分する方法)、②着側地域別収支方法(郵便の配達地域に、当該郵便に係る収益と費用を配分する方法)、③経由地域別収支方法(郵便が経由した地域に、当該郵便に係る収益と費用を一定の割合で配分する方法)の3種類の算定方式があるが、それぞれ次のような特徴がある。

- ① 発側地域別収支方法では、収入計上の観点からは最も単純な方法である。しかし、当該エリアにおける引受と配達の物数に大きな乖離がある場合、引受の多い地域では計上される収入と配賦される費用がいずれも大きく評価

される一方、配達が多い地域では計上される収入と配賦される費用がいずれも少なく評価されてしまう。また、集配郵便局エリアで発生する費用の多くが都市部の引受郵便局に配賦されることにより、過疎地域における配達コストの高さが、当該地域の収支に直接反映されないというデメリットもある。

② 着側地域別収支方法では、収入の配分処理が不要というメリットがあるが、過疎地域における引受コストの高さが、当該地域の収支に直接反映されないというデメリットがある。

③ 経路地域別収支方法は、費用について発生した地域に直課するため恣意性が低く、①発側地域別収支方法及び②着側地域別収支方法ではデメリットである過疎地域のコストの高さを直接反映できるメリットがある。

以上から、当審議会としては、③経路地域別収支方法により、収益・費用等を算定することとした（図表 15）。

なお、経路地域別収支方法による収益の算定に当たっては、役務や引受位置等の別によって算定された費用の全国平均値による配分比率を一律に適用して各工程に配分することとした<sup>2</sup>。

#### イ 郵便局窓口業務の算定方法

郵便局窓口業務（銀行窓口業務及び保険窓口業務）の収益については、業務別の取扱件数等に基づき業務別の取扱 1 件当たりの窓口業務委託手数料を算定すること等により地域別・業務別に算定した。

費用については、地域別・業務別の取扱件数に地域別・業務別の取扱 1 件当たりの費用を乗じること等により算定した。

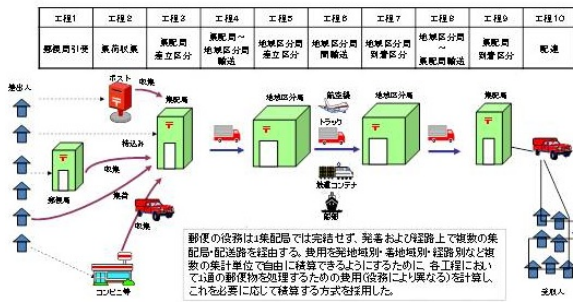
また、地域別収支算定方法については、郵便業務のような郵便局をまたがるモノの流れに相当するものがないことから、収益・費用は全て取扱郵便局（発側地域）で発生したものとして算定することとした。

---

<sup>2</sup>収益の算定に当たっては、経路ごとに収益と費用を完全に比例させると、高コスト地域には多くの収益が配分される結果となり、エリアごとの収支の格差が明らかにならないため、各工程への収益の配分には全国平均値を用いた。

(図表 15) 収益・費用等算定イメージ

【郵便物の流れとモデルで想定した10工程のイメージ】



【地域別の収支算定方法のイメージ】

	工程1	工程2	工程3	工程4	工程5	工程6	工程7	工程8	工程9	工程10
郵便物引渡		集荷収集	集配局 集立区分	集配局～ 集配局間 輸送	集配局～ 集配局間 輸送	集配局～ 集配局間 輸送	集配局～ 集配局間 輸送	集配局～ 集配局間 輸送	集配局 別管区分	配達
家賃の 収益・費用 発生	収益									
1集配地域 別収支										
2着集地域 別収支										収益 費用
3経路地域 別収支										

## 2 郵政事業のユニバーサルサービスコスト（試算）

### (1) 郵政事業の収支とユニバーサルサービスコスト

ユニバーサルサービスコストの算定モデルに基づき、平成 25 年度の郵便役務及び郵便局窓口業務（銀行窓口業務及び保険窓口業務）の収支とユニバーサルサービスコストを試算した（図表 16）。

郵便役務については、収入が 1 兆 2,457 億円、費用が 1 兆 2,271 億円、収支としては 186 億円の黒字という試算結果であった。また、これに対する郵便役務に係るユニバーサルサービスコストは 1,873 億円という試算結果であった。

郵便局窓口業務のうち、銀行窓口業務については、収入が 5,626 億円、費用が 5,170 億円、収支としては 456 億円の黒字であり、保険窓口業務については、収入が 3,424 億円、費用が 3,324 億円、収支としては 100 億円の黒字という試算結果であった。また、それぞれに対応するユニバーサルサービスコストは、銀行窓口業務が 575 億円、保険窓口業務が 183 億円という試算結果であった。

(図表 16) ユニバーサルサービスコストの状況

(億円)

【郵便役務】	収入	費用	収支	NAC法ユニバコスト(試算)
	12,457	12,271	186	1,873

※郵便役務については、郵便窓口の収支、ユニバサーサルサービスコストを含む。

(億円)

【郵便局窓口業務】	収入	費用	収支	NAC法ユニバコスト(試算)
銀行窓口	5,626	5,170	456	575
保険窓口	3,424	3,324	100	183

### (2) 各集配郵便局エリアの状況

郵政事業全体の傾向を把握する意味では、事業の収支やユニバーサルサービスコストのみに着目するのではなく、黒字集配郵便局エリアとその黒字額、赤字集配郵便局エリアとその赤字額の状況に着目し、その傾向等を把握することも重要であることから、集配郵便局エリアの状況について試算結果を示すこととした(図表 17)。

郵便役務については、1,087 の集配郵便局エリアのうち、約 8 割 (873) の集配



郵便局エリアが赤字でその合計額は1,873億円、大都市部を中心とする約2割(214)の集配郵便局エリアの利益2,059億円でその赤字を賄っている状態であるという試算結果であった。

次に、郵便局窓口業務の銀行窓口業務については、約4割(389)の集配郵便局エリアが赤字でその合計額は575億円、約6割(698)の集配郵便局エリアの利益1,031億円でその赤字を賄っている状態であるという試算結果であった。

また、保険窓口業務についても、約4割(479)の集配郵便局エリアが赤字でその合計額は183億円、約6割(608)の集配郵便局エリアの利益283億円でその赤字を賄っている状態であるという試算結果であった。

(図表 17) 赤字局・黒字局の状況

【郵便役務】	黒字集配郵便局エリア	黒字計(億円)	赤字集配郵便局エリア	赤字計(億円) ※
	214	2,059	873	-1,873

【郵便局窓口業務】	黒字集配郵便局エリア	黒字計(億円)	赤字集配郵便局エリア	赤字計(億円) ※
銀行窓口	698	1,031	389	-575
保険窓口	608	283	479	-183

### (3) 試算結果に関する一考察

郵便役務については、大都市部の集配郵便局エリアでは、引受郵便物も多く、配達についても住宅が密集し効率的な配達ができるため、配達コストも抑えられることから黒字となっている傾向がある。一方、地方の集配郵便局エリアでは、引受郵便物も少なく、配達についても一軒一軒の配達先が遠く、配達コストが高くなるため、収支が赤字となる傾向にある。

他方、郵便局窓口業務については、窓口での業務取扱量に応じた手数料が収入であることから、業務取扱量が多い大都市部の集配郵便局エリアにおいて収支が黒字となっている傾向にある。

### (4) ユニバーサルサービスコストの位置付け

今回は、現行のサービス水準・範囲を維持した場合のユニバーサルサービスコストを算定するため、NAC法によりユニバーサルサービスコストを試算した。試算結果として示した額は、仮にユニバーサルサービスの提供責務が撤廃され、日本郵便が赤字の集配郵便局エリアのサービスを停止することが可能となった場合に、節約できたであろう費用のことである。

ユニバーサルサービスとして役務を提供することが義務付けられている事業においては、採算地域から不採算地域への地域間の補填によりユニバーサルサービスの提供が維持されているが、今回試算したユニバーサルサービスコストは、その提供のために発生する損失の状況を試算したものである。

なお、今回のユニバーサルサービスコストの試算では、日本郵便の経営効率化の内容や外部環境変化の要因等が織り込まれておらず、また、金融ユニバーサルサー

ビスの提供に関して諸外国に参考となる事例がないことを含め、諸外国でも算定手法として確立された事例がない等の様々な課題があることを前提として試算したものである点に留意する必要がある。

## 第2節 郵政事業のユニバーサルサービスの確保方策

### 1 現状認識及び検討の基本的な方向性

信書等を送達する郵便サービス、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済サービス、簡易に利用できる生命保険のサービスという郵政事業のサービスについては、国民生活に必要な不可欠な公共性の高いサービスとして位置付けられており、平成24年の郵政民営化法改正を経て、日本郵政及び日本郵便にユニバーサルサービス提供の責務が課されている。

平成19年の郵政民営化法では、「多様で良質なサービスの提供を通じた国民の利便の向上及び資金のより自由な運用を通じた経済の活性化」、「地域社会の健全な発展及び市場に与える影響への配慮」、「国民生活の向上及び国民経済の健全な発展への寄与」することとされている。これらは、平成24年の法改正においても堅持されており、ユニバーサルサービスの提供に当たっても考慮すべき基本理念である。

また、「郵便局ネットワークの活用その他の郵政事業の実施に当たっては、その公益性及び地域性が十分に発揮されるようにするもの」とされている。

他方、「政府は郵政事業のユニバーサルサービスの責務の履行の確保が図られるよう、必要な措置を講ずる」こととされている。

少子高齢化、人口減少等が進展していく中で、ユニバーサルサービスを一体的に提供する郵便局ネットワークとそのサービスは、今後とも将来にわたって、ますます国民生活・地域社会の貴重なインフラとして維持することが期待されている。

現在、郵政事業のユニバーサルサービスについては、日本郵政及び日本郵便の経営努力により提供され、その水準が確保されている。

しかしながら、前述のユニバーサルサービスコストの試算結果では、郵便役務については、約8割の赤字の集配郵便局エリアのコストを約2割の黒字の集配郵便局エリアの利益で賄っている現状にあることが分かった。また、郵便局窓口業務については、約4割の赤字の集配郵便局エリアのコストを約6割の黒字の集配郵便局エリアの利益で賄っている現状にあることが分かった。

日本郵便の決算状況を見ると、郵便・物流事業セグメントは、平成26年度では赤字となっている。このような状況も踏まえると、現行のユニバーサルサービスの提供が将来的に維持されると楽観視できるわけではないと考えられることから、今後とも収益力の向上やコストの抑制といった、日本郵政及び日本郵便の更なる経営努力等の取組が欠かせない。

したがって、郵政事業のユニバーサルサービスの確保方策については、短期的な観点からは、日本郵政及び日本郵便は自らの経営努力により現在のサービスの範囲・水



準の維持が求められる。日本郵政グループにおいては、平成 27 年 4 月に「中期経営計画」を発表しているが、その着実な推進が期待される。

また、国は、ユニバーサルサービス確保に向けたインセンティブとなるような方策について検討することが必要である。

他方、我が国の人口の将来的な減少、インターネットの普及等、郵政事業を取り巻く社会経済環境が変化していくことが予測されるため、国民のニーズに応じて、将来にわたっても郵政事業のユニバーサルサービスが確保されるよう、中長期的な観点から必要な方策を検討していくことも必要である。

その際には、郵政事業を取り巻く環境の変化やこれに応じた国民・利用者が郵政事業に期待するサービスの範囲・水準の変化も踏まえて、ユニバーサルサービスの確保方策やコスト負担の在り方について継続的に検討していくことが必要と考えられる。

なお、コスト負担の在り方の検討に当たっては、ユニバーサルサービスコストを国民・利用者を含む関係者に分かりやすく示すことも必要と考えられる。

## 2 短期的に検討すべき確保方策の方向性

現在、ユニバーサルサービスについては、日本郵政及び日本郵便の責任と経営努力により確保されており、引き続き、まずは両社の経営努力によるユニバーサルサービスの維持・確保を求めることが適当である。その上で、国としては、日本郵政及び日本郵便のユニバーサルサービス確保に向けたインセンティブとなるような方策を検討することが適当である。

### (1) 日本郵政及び日本郵便が取り組むべき方策

#### ア 経営効率化の推進

日本郵便においては、郵便物等の区分作業拠点を集約するほか、機械処理率を高めることによる、郵便・物流ネットワーク全体の生産性の向上等、効率化の取組を進めている。

当審議会の議論の中で、郵便のユニバーサルサービスの中で特にコストの要する配達作業については、さらに、配達順路や郵便局配置の最適化等コスト抑制の努力を期待する旨の意見が出される等、更なる経営効率化を求める意見があった。

今後とも、ユニバーサルサービスを維持・確保するため、引き続き、日本郵政及び日本郵便において、自らの経営努力として、ICTの利活用やBPR (Business Process Re-engineering: 業務プロセス改革) の徹底等を通じて、コスト削減等の経営効率化に努めていくことが必要である。

日本郵政及び日本郵便においては、経営効率化に向けた具体的な方策を示し、取り組んでいくことが求められる。

#### イ 郵便局ネットワークの活用による収益の拡大

日本郵便では、eコマース発展に対応したゆうパック等の拡大並びに香港の物

流企業であるレントングループ等との提携<sup>3</sup>による国際宅配便サービス（ゆうグローバルエクスプレス（UGX））の実施及び豪州の物流企業であるToll Holdings Limitedの買収<sup>4</sup>等国際物流事業の拡大に向けた取組を進めているほか、保有資産を活用し、オフィス・商業施設の開発、マンションの分譲をはじめ不動産事業を展開する等、収益源の多角化・強化を進めている。

また、他の金融機関と共同で資産運用会社を設立して、投資信託商品の開発を進めようとしており、他の金融機関との連携による商品サービスの拡大等にも取り組んでいる。

さらに、住民票の写し等の証明書交付事務<sup>5</sup>や、バス回数券・ゴミ処理券の販売等の受託窓口事務<sup>6</sup>を実施しているほか、高齢者の生活状況等を確認し、家族に報告する「郵便局のみまもりサービス」<sup>7</sup>を有償で試行的に実施している。

加えて、平成 27 年度中に、あらかじめ自分が選択した相手からのメッセージを、ウェブ上でまとめて受け取り、保管できるデジタル・メッセージ・サービスの試行的な実施を開始するとしている等、地方自治体・他業種との連携も進めている。

今後とも、郵便・物流事業、不動産事業等による収益源の多角化・強化に努めるとともに、他業種との連携やICTの活用等による新規サービスの拡充に取り組むことが必要である。

なお、農協、漁協をはじめ預金取扱金融機関の店舗数が減少している中で、今後も地域金融機関が撤退する傾向が継続すれば、郵便局との代理店契約の締結により地域における金融窓口維持のニーズを満たすよう、有人店舗維持を図る金融機関が生じてくることも想定され、国民・利用者の利便性向上はもとより地方創生という観点からも、郵便局ネットワークの有効活用にもつながるものと考えられる<sup>8</sup>。

## （２）国が取り組むべき方策

### ア ユニバーサルサービス提供に資する環境整備

#### <税制措置>

現在、税制措置として、郵便及び印紙売りさばき業務の用に供する施設に係る事業所税の非課税措置のほか、郵便局舎等に係る固定資産税等の特例（平成 27 年度までの適用期限）等が措置されている。

今後、固定資産税等の特例措置の延長や金融のユニバーサルサービスの安定的な確保に資するための消費税の特例措置について検討を行っていくことが必要

<sup>3</sup> [https://www.post.japanpost.jp/notification/pressrelease/2014/00\\_honsha/1003\\_01.html](https://www.post.japanpost.jp/notification/pressrelease/2014/00_honsha/1003_01.html)

<sup>4</sup> [https://www.post.japanpost.jp/notification/pressrelease/2015/00\\_honsha/0528\\_01.html](https://www.post.japanpost.jp/notification/pressrelease/2015/00_honsha/0528_01.html)

<sup>5</sup> 全国 165 市区町村 617 郵便局で実施（平成 27 年 6 月末現在）。

<sup>6</sup> 全国 105 県市区町村 3432 局で実施（平成 27 年 6 月末現在）。

<sup>7</sup> 全国 56 市町村 567 局で実施（平成 27 年 7 月 1 日現在）。

<sup>8</sup> この点については、イギリスでは、英国銀行協会と政府が合意した協定において、銀行が支店を閉鎖する際に代替的な銀行サービスを提供するための選択肢として郵便局会社の支店網が挙げられているところであり、当該事例も参考になり得るものと考えられる。

である<sup>9</sup>。

#### <集配業務の効率化に資する環境整備>

税制措置だけでなく、郵便業務に占めるコストの割合が最も大きい、集配業務の効率化に資する環境整備にも取り組むことが考えられる。特に、近年、ネット通販による商品の配送が増えており、郵便物が大型化する傾向にある中で、郵便物を配達先の郵便受箱に差し込むことができず、持ち戻り再配達をせざるを得なくなるケースが増えている。その結果として、不在再配達により、利用者利便を損なうとともに、再配達に係るコストが発生している。

現在、日本郵便においては、その削減に資する大型郵便受箱の設置促進の取組を行っているところであり、その取組の進捗も踏まえつつ、国においては大型郵便受箱に係る規格見直しについても検討を行うことが適当である。

さらに、集配拠点の再編等に伴う施設整備の円滑化に資する取組についても、日本郵便の具体的なニーズや実情等を踏まえつつ、必要な検討を行うことが適当である。

#### イ その他

##### <法改正に伴う必要な取組>

当審議会の第2次中間答申を受け、基礎的な信書送達を除き、郵便事業の収入に与える影響が軽微な料金のうち総務省令で定める料金については事前届出制から事後届出制に改めるとともに、特定信書便事業の業務範囲の見直し（1号役務及び3号役務の業務範囲の拡大）を行う法改正が行われた。

いずれも、改正された法律の施行に向けて、関係の政省令等の規定整備を進めることが必要である。

特に、特定信書便事業の業務範囲の見直しについては、第2次中間答申の際に、見直しの範囲が郵便全体の収入に占める割合を検証し、郵便のユニバーサルサービスの提供確保には支障を与えないと判断したものであることから、法施行後も、範囲の見直しが郵便のユニバーサルサービスの提供確保に支障を与えていないか、継続して検証を行うことが適当である。

##### <日本郵政及び日本郵便の取組の適切な確認>

国として、上記に示した方策について取組を進めるとともに、日本郵政及び日本郵便におけるコスト削減をはじめとする経営努力の取組の進捗状況等を適切に確認し、必要に応じて監督・指導していくことが必要である。

---

<sup>9</sup> 日本郵便が、金融のユニバーサルサービスの提供責務を果たすためには、関連銀行・関連保険会社から窓口業務委託を受けることが必要となるが、これに伴い、関連銀行等が支払う窓口業務委託手数料に消費税が発生する。当該消費税は、窓口業務を一体で行う金融機関にはない追加的な負担であり、こうした状況が継続すれば、将来的に関連銀行等の担い手がいなくなり、金融ユニバーサルサービスの提供に支障が生じることが懸念されることから、消費税の特例措置の検討が必要である。

なお、このような取組がユニバーサルサービスの維持のために不可避免的に発生するコストのメカニズムを把握し、精度の高いユニバーサルサービスコストの算定手法の検証にも資することとなる。

### 3 中長期的に検討すべき確保方策の方向性

#### (1) ユニバーサルサービスコストの算定手法の検証（継続的算定も含む）

当審議会においては、郵政事業のユニバーサルサービスのコスト算定モデルを構築し、平成 25 年度のユニバーサルサービスコストの試算を行うとともに、郵政事業の黒字集配郵便局エリアと赤字集配郵便局エリアの状況及び上位、中位、下位の 3 つのシナリオに基づいた郵政事業の将来試算を行ったところである。

諸外国を見ても、郵便事業のユニバーサルサービスコストについては、様々な検討がなされており、統一的な算定手法が確立されているわけではないことから、そこには一定の困難さが存在するものと考えられる。

また、今回は、試算を行った初年度であり、その算定手法には更なる検証が求められるとともに、今後もユニバーサルサービスコストの算定を継続し、国民・利用者はもとより、関係する事業者等に対しても広く、分かりやすく説明していくことが適当である。

なお、その際には、次の観点を踏まえながら、ユニバーサルサービスコスト算定の意義、必要性及び活用可能性等を含め、ユニバーサルサービスコストの算定手法の検証の中で検討していくことが必要である。

- ・ユニバーサルサービスコストの算定に当たっては、日本郵政及び日本郵便の経営効率化やコスト削減努力等の経営努力を前提としたコストを明らかにすること。
- ・今回の算定モデルでは取り込めていないユニバーサルサービスの提供維持に影響を与える外部環境変化の要因（人口減少の更なる進行、超高齢化の急激な進展等）について考慮することも可能なモデルの構築を図ること。
- ・ユニバーサルサービスコストの算定方法については、サービスレベルの変化等の具体的な施策によるコスト削減の効果を試算に反映させる等、国民・利用者が郵政事業に期待するサービスの範囲・水準の中長期的な変化を踏まえた、国民全般にとって分かりやすい説明が可能となるようにすること。
- ・コスト算定に当たっては日本郵政及び日本郵便の決算等の実績データを用いることから、企業としての秘密保持にも配慮しつつ、当該データの整理方法についての一定のルール整備の検討等を含め、コスト算定プロセス及び算定結果の透明性を確保すること。

#### (2) その他の中長期的に検討すべき方策

中長期的に検討すべき方策としては、(1) で述べたユニバーサルサービスコストの算定手法の検証を進めつつ、次の方策についても継続的に検討を行うことが必要であると考えられる。

##### ア 郵便のサービスレベルの在り方と料金の設定

郵便のユニバーサルサービスのサービスレベルに関しては、1週間につき6日以上以上の郵便物の配達、全国あまねく戸別配達等を行うこととされており、現在は、この水準が確保されている。

料金の設定については、総括原価主義の原則の下、認可制となっている第三種郵便物及び第四種郵便物を除き、事前届出制となっており、自由度のある料金設定の仕組みとなっている。

サービスレベルについては、カナダにおいて戸別配達を地域ごとに設置した集合型メールボックスへの配達に切り替えることをカナダポストが発表<sup>10</sup>する等、諸外国においては平日のみの配達とすることやコミュニティメールボックスまでの配達にとどめることといったユニバーサルサービスの水準について変更が検討・実施されている例もある。

他方で、当審議会の議論において、我が国の現行のサービス水準・範囲は維持するべきとの意見に加えて、今後、高齢化等がさらに進行していく状況においては、戸別配達ニーズがより高まることが想定されるとの意見もあった。

また、サービスレベルの在り方や料金の設定の検討に当たっては、利用者の自由意思による選択に応じて、オプションサービスを用意する等サービスレベルを上げ、オプション部分についてはその分の料金を求めること等も併せて検討してはどうかとの意見もあった。

サービスレベルについては、国民・利用者の需要動向等を勘案し、その在り方について継続的に検討することが適当である。

料金については、サービスレベルやそのコストと表裏一体のものであり、サービスレベルの在り方の検討も考慮しつつ、継続的に検討することが適当である。

#### イ 政策的な低廉料金サービスに対するコスト負担の在り方

第三種郵便物は一定の条件を満たす定期刊行物とされており、また、第四種郵便物は、通信教育のための郵便物、植物種子等を内容とする郵便物等、ある限定された特定の政策目的で国民の福祉増進に貢献するとして、創設されたものである。

このような背景により、これらの郵便物は、政策的に低廉な料金でのサービス提供がなされているところであるが、現状、その財源は日本郵便の他の郵便サービスの料金収入から賄われている。

諸外国の中には、これらの政策的な低廉料金サービスに係るコストに対して財政支援を行っている例もある。

また、当審議会の議論において、ユーザ間の内部相互補助に当たるものとして、民営化された以上は、本来外部補助によるべきものではないかとの意見もあった。

政策的な低廉料金サービスについては、制度の政策目的や利用者ニーズ等も考慮しつつ、そのコスト負担の在り方について、継続的に検討することが適当であ

<sup>10</sup> [https://www.canadapost.ca/cpo/mc/aboutus/news/pr/2013/2013\\_action\\_plan.jsf](https://www.canadapost.ca/cpo/mc/aboutus/news/pr/2013/2013_action_plan.jsf)

る。

#### ウ 郵便局ネットワーク（銀行窓口・保険窓口も含む）維持に係るコスト負担の在り方

日本郵政及び日本郵便には、郵便局ネットワークを維持する責務がある。

地域にとって郵便局ネットワークは、生活支援の拠点、見守りサービス等と行政の連携の結節・金融サービスの地域的な均霑<sup>きんてん</sup>・地域金融機関との連携と業務分担等のインフラとして機能しうるものと考えられる。

しかしながら、今後、さらに少子高齢化、人口減少等が進展していく中で、地域社会の様相も大きく変化することが考えられる。一方で、地域の安心・安全な生活を支援する拠点等として、郵便局ネットワークの果たすべき役割がますます高まることが想定される。

また、日本郵便のセグメント別損益（平成 26 年度決算）をみると、郵便・物流事業セグメントは営業損失を計上している一方、金融窓口事業セグメントは営業黒字を計上している状況にある。

今後、日本郵政、ゆうちょ銀行及びかんぽ生命が上場され、特に、ゆうちょ銀行及びかんぽ生命の株式の売却処分が進む中で、金融のユニバーサルサービスの提供を含む、郵便局ネットワークへの影響も注視していく必要がある。

イギリスにおいては郵便局ネットワークを支えるための補助金が支給され、フランスにおいては地方税の減免が実施されている等、諸外国では郵便局ネットワークの維持に係る措置が講ぜられている例もある。

これらを含めた諸外国の事例も踏まえつつ、銀行窓口・保険窓口の機能も含めた郵便局ネットワークの維持に係るコスト負担の在り方について、継続的に検討することが適当である。

その際には、我が国の郵政事業においては金融のユニバーサルサービスの提供義務という諸外国には事例のない特殊性があることにも十分に留意することが必要である。

## おわりに

当審議会では、本答申において、郵政事業のユニバーサルサービスの確保については、短期的には、現状、ユニバーサルサービスが確保されていることや民営化の趣旨も踏まえ、引き続き、日本郵政及び日本郵便の経営努力を求め、他方、国にはユニバーサルサービス確保に向け、インセンティブとなるような取り組むべき方策を示した。

日本郵政グループは、平成 27 年 4 月に中期経営計画を発表し、経営効率化や収益源の拡大に向けて取り組むこととしており、本答申で示した短期的に検討すべき方策を受けて、今後実施される日本郵政及び日本郵便の取組の状況と併せて今後の取組を注視していくことが必要である。

一方で、当審議会では、郵政事業のユニバーサルサービスコストの算定を試みたが、具体的なユニバーサルサービスの確保方策の検討に資する材料とするためには、継続的な算定を含めたユニバーサルサービスコストの算定手法の検証を行っていくとともに、ユニバーサルサービスコストを分かりやすく説明できるようにすることが必要であり、また、そのためには、検討すべき課題があることについても示した。

したがって、中長期的なユニバーサルサービスの確保方策については、検討すべき方策を示したが、今後、その検討体制を含め、郵政事業のユニバーサルサービスコストの算定手法の検証とともに、継続的に検討していくことを期待する。