

# 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

## 答申（案）概要

平成27年8月26日

## 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
- 2 第2次中間答申の概要

### 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
- 2 郵政事業のユニバーサルサービスの現状

### 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
- 2 郵政事業を取り巻く環境

## 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
- 2 郵政事業のユニバーサルサービスコスト(試算)

### 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
- 2 短期的に検討すべき確保方策の方向性
- 3 中長期的に検討すべき確保方策の方向性

## 中間答申 (H26.3.12) 概要

### 1. 郵政事業のユニバーサルサービス確保方策

- ユニバーサルサービス確保方策の検討に当たり、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整理。
- 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. 郵便・信書便市場の活性化方策

#### 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

- 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。

#### ③ その他の郵便・信書便市場の活性化方策

- 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、事業者期待される。

## 本答申として取りまとめ

## 第二次中間答申 (H26.12.4) 概要

### 1. 特定信書便事業の業務範囲の拡大

- 郵便のユニバーサルサービスの提供確保に支障がない範囲内において参入を認めている特定信書便事業の業務範囲を以下のとおり拡大
  - 大型信書便サービス  
取り扱うことのできる信書便物のサイズを3辺計90cm超から3辺計73cm超まで拡大
  - 高付加価値サービス  
取り扱うことのできる信書便物の料金の額を1通1,000円超から1通800円超まで拡大

### 2. 郵便・信書便市場の活性化に資する規制緩和

- 郵便料金の届出手続について、基礎的な信書送達を除き、郵便料金を事前届出から事後届出へ緩和すること等

- 郵政事業のユニバーサルサービスの提供については、日本郵政(株)と日本郵便(株)の責務として法定。
- 対象役務: 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

※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については、平成24年の改正郵政民営化法により、ユニバーサルサービスの提供責務を法定。

※銀行・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」と規定されており、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。

＜郵便局における金融のユニバーサルサービスの提供経緯＞

	貯金・為替・振替	保険
昭和22年12月1日～	旧郵便貯金法等において、ユニバーサルサービスの提供を規定 <small>(旧郵便貯金法、旧郵便為替法及び旧郵便振替法に規定)</small>	旧簡易生命保険法において、ユニバーサルサービスの提供の規定なし
平成19年10月1日(郵政民営化)～	・郵便貯金法、郵便為替法及び郵便振替法の廃止に伴い、ユニバーサルサービスの提供規定がなくなる。 ・郵便局は、ゆうちょ銀行の銀行代理業務を地域住民の利便の増進に関する業務(旧郵便局株式会社法第4条第2項第2号)として実施。	郵便局は、かんぽ生命の保険募集及び事務の代行を地域住民の利便の増進に関する業務(旧郵便局株式会社法第4条第2項第2号)として実施。
平成24年10月1日(改正郵政民営化法等施行)～	①銀行窓口業務 郵便局におけるユニバーサルサービスの提供の責務を日本郵便株式会社法に規定 ②銀行窓口業務以外の業務 地域住民の利便の増進に関する業務(日本郵便株式会社法第4条第2項第3号)として実施。	①保険窓口業務 郵便局におけるユニバーサルサービスの提供の責務を日本郵便株式会社法に規定 ②保険窓口業務以外の業務 地域住民の利便の増進に関する業務(日本郵便株式会社法第4条第2項第3号)として実施。

- 上記の役務について、①利用者本位の簡便な方法、②郵便局において一体的に、③あまねく全国において公平に利用できるようにすること、とされている。



- 日本郵政(株): 常時、日本郵便(株)の発行済株式の総数を保有
- 日本郵便(株): 総務省令で定めるところにより、あまねく全国において利用させることを旨として郵便局を設置

※ 郵便局: 日本郵便(株)の営業所であって、郵便窓口業務、銀行窓口業務、保険窓口業務を行うもの

(注) (株)ゆうちょ銀行及び(株)かんぽ生命保険には、ユニバーサルサービスを提供する責務は、課されていない。

サービスの範囲

対象サービス

【郵便法に基づき提供される郵便サービス】

○内国郵便

	大きさ(注1)		重さ(注1)
	最大	最小	
第一種郵便物(書状等)	長さ60cm 長さ+幅+厚さ=90cm	①円筒形又はこれに似た形のもの 長さ14cm、直径等3cm ②①以外 長さ14cm、幅9cm 上記より小さいものでも、6cm×12cm以上の耐久力ある厚紙又は布製のあて名札を付ければ可	4kg以下
第二種郵便物(郵便葉書)			—
第三種郵便物(定期刊行物)			1kg以下
第四種郵便物(盲人用点字等)			1kg以下 但し、点字郵便物等については3kg以下

(注1) 大きさ又は重さの制限を超える郵便物についても郵便約款に定めれば取扱い可能  
(注2) 郵便葉書の規格は約款で規定  
通常葉書の場合 最大15.4cm×10.7cm、  
最小14cm×9cm、重さ2g以上6g以下

○国際郵便(通常(書状2kg以下、点字:7kg以下等)、小包30kg以下、EMS30kg以下)  
○郵便物の特殊取扱(義務的特殊取扱)  
書留、引受時刻証明、配達証明、内容証明、特別送達

※ 荷物(いわゆる「ゆうパック」等)は、郵便法の規律の対象ではなく、宅配便事業等と同じ位置付けとされている。  
※ 特殊取扱のうち、速達、代金引換及び年賀特別郵便等は、郵便法上、ユニバーサルサービスの提供は義務づけられていない。

サービス水準

引受

【随時かつ簡易な差出し方法として、ポスト(郵便差出箱)の設置】<郵便法第70条3項、施行規則第30条2項(郵便業務管理規程の認可基準)>

- ・日本郵政公社法施行時(15年4月1日)のポスト数を維持(約18万本)
- ・各市町村等内に満遍なく設置すること
- ・公道上など常時利用できる場所又は駅、小売店舗などの施設内の公衆の目につきやすい場所に設置すること

【郵便局の設置】<日本郵便株式会社法第6条、施行規則第4条1項～3項>

- ・日本郵便株式会社は、あまねく全国において利用されることを旨として郵便局を設置すること

料金

【全国均一料金でなるべく安い料金】<郵便法第67条、施行規則第23条>

- ・郵便料金の事前届出制(第3種、第4種郵便物の料金は認可制)
- ・最軽量(25<sup>g</sup>以下)の場合については、82円以下の料金

配達

【週6日 原則1日1回の配達】<郵便法第70条3項、施行規則第30条3項>

- ・祝日及び1月2日を除き、月曜日から土曜日までの6日間において、一日に一回以上郵便物の配達を行うこと

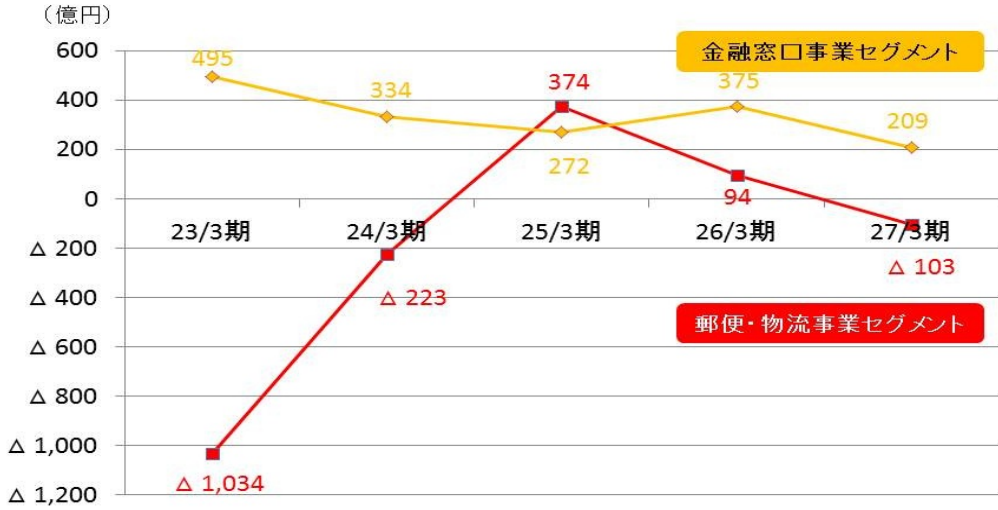
【(差し出された日から)原則3日以内に送達】<郵便法第70条3項、施行規則第30条5項>

- ・以下の地域からの差出しの場合を除き、3日以内に送達
  - ▶1日1回以上郵便物の送達に利用できる交通手段がない離島(本州等との間を連絡する道路が整備されていない島に限る) 2週間以内
  - ▶上記以外の離島 5日以内

【全国あまねく戸別(あて所)配達】<郵便法第70条3項、施行規則第30条3項>

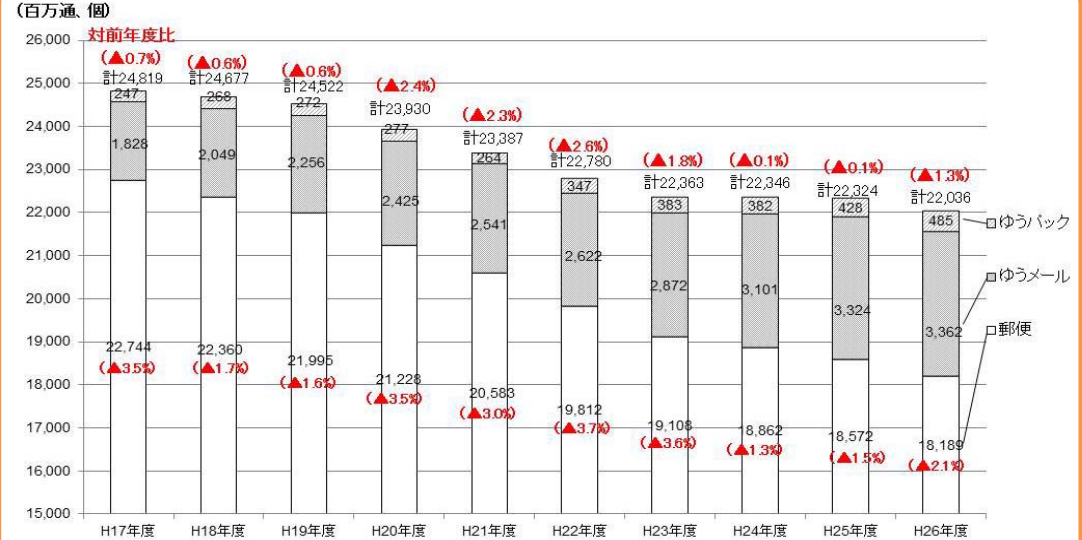
- ・通常の方法により配達できない交通困難地(冬期の山小屋など、日本郵便株式会社が別に定める地域)あての場合等を除き、郵便物をそのあて所に配達すること

## 日本郵便の決算状況



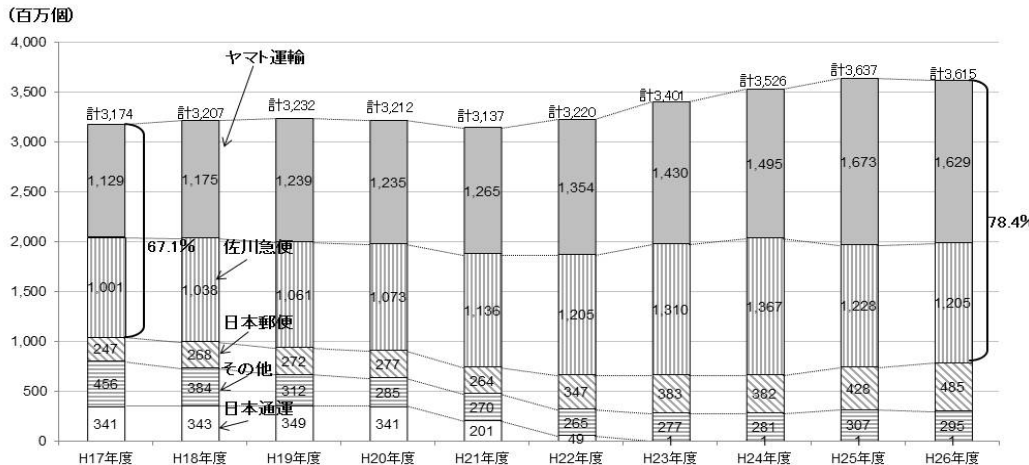
(注) 統合前の営業損益は、郵便事業会社と郵便局会社の営業損益を使用。また、統合後の営業損益は、セグメント別の営業損益を使用。  
(出典：日本郵便(株)資料)

## 引受郵便物数の推移



(出典：日本郵便(株)資料)

## 宅配便取扱個数の推移

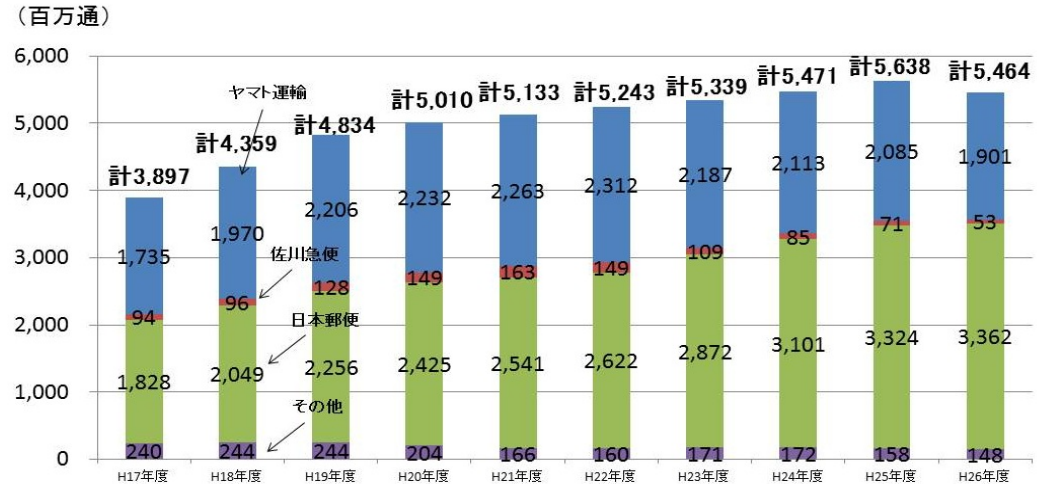


年度	ヤマト運輸	佐川急便	日本郵便	日本通運	その他
H17年度	35.6%	31.5%	7.8%	10.7%	14.4%
H18年度	36.6%	32.4%	8.4%	10.7%	12.0%
H19年度	38.3%	32.8%	8.4%	10.8%	9.6%
H20年度	38.5%	33.4%	8.6%	10.6%	8.9%
H21年度	40.3%	36.2%	8.4%	6.4%	8.6%
H22年度	42.0%	37.4%	10.8%	1.5%	8.2%
H23年度	42.0%	38.5%	11.3%	0.0%	8.1%
H24年度	42.4%	38.8%	10.8%	0.0%	8.0%
H25年度	46.0%	33.8%	11.8%	0.0%	8.4%
H26年度	45.1%	33.3%	13.4%	0.0%	8.2%

※ 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」)

## メール便市場の推移

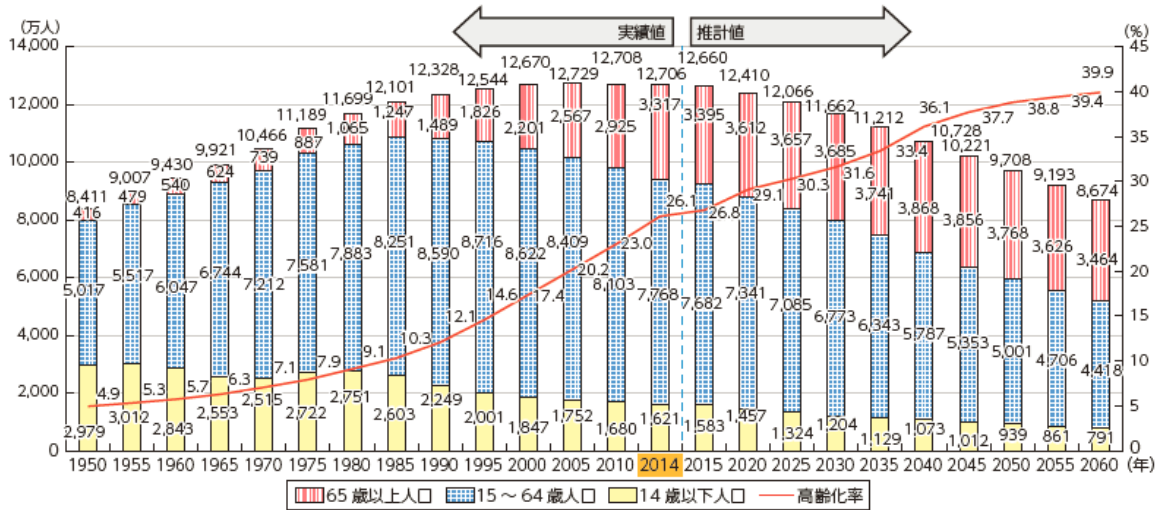


年度	ヤマト運輸	佐川急便	日本郵便	日本通運	その他
H17年度	44.5%	2.4%	46.9%	6.2%	0.0%
H18年度	45.2%	2.2%	47.0%	5.6%	0.0%
H19年度	45.6%	2.6%	46.7%	5.0%	0.0%
H20年度	44.6%	3.0%	48.4%	4.1%	0.0%
H21年度	44.1%	3.2%	49.5%	3.2%	0.0%
H22年度	44.1%	2.8%	50.0%	3.1%	0.0%
H23年度	41.0%	2.0%	53.8%	3.2%	0.0%
H24年度	38.6%	1.6%	56.7%	3.1%	0.0%
H25年度	37.0%	1.3%	59.0%	2.8%	0.0%
H26年度	34.8%	1.0%	61.5%	2.7%	0.0%

(出典：国土交通省「宅配便取扱実績について」)

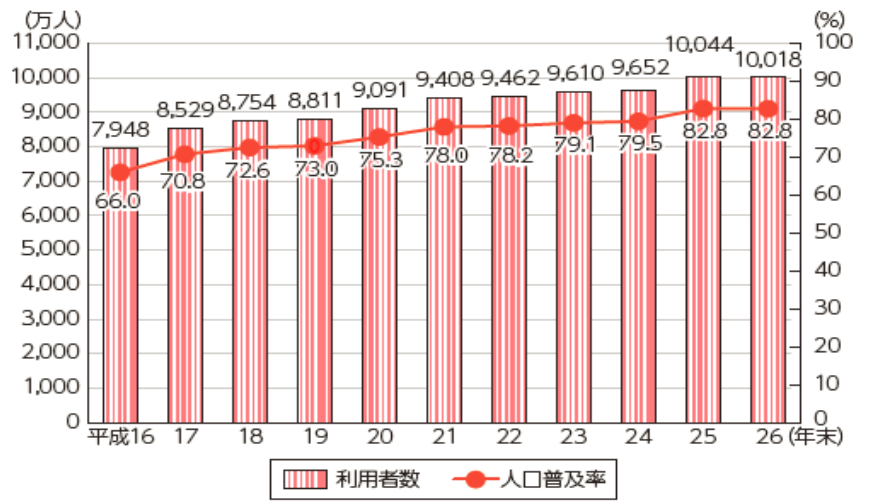
# 郵政事業を取り巻く環境

## 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)

## インターネットの利用者数及び人口普及率の推移



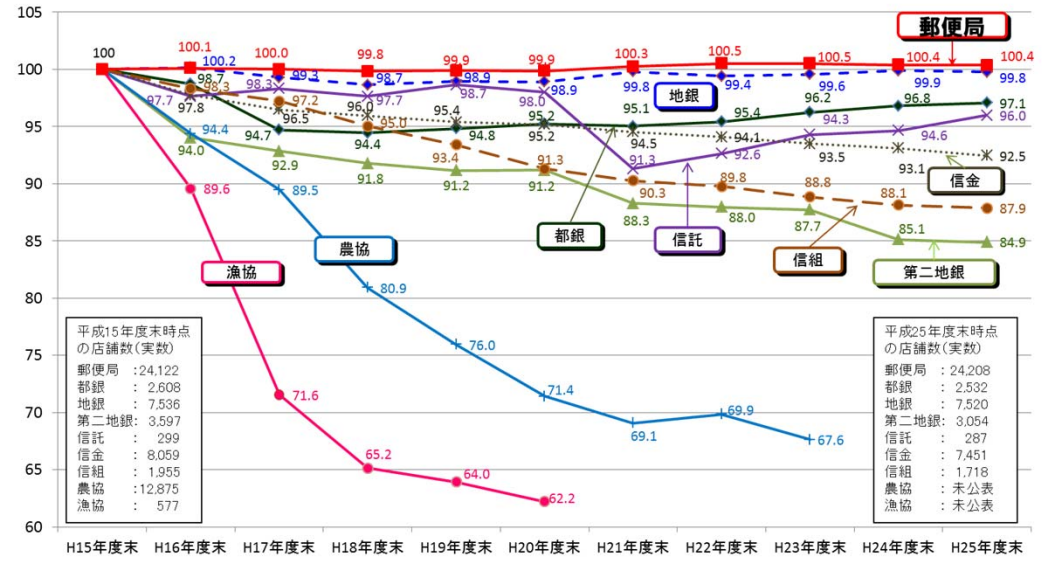
(出典) 総務省「平成26年通信利用動向調査」

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

## 特定信書便参入事業者と市場の動向



## 預金取扱金融機関及び郵便局の店舗数の推移



(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年度以降の協同及び平成24年度以降の農協の店舗数は公表されていない。

ユニバーサルサービスコストの算定方法

ユニバーサルサービスコストについては、赤字地域における赤字総額をユニバーサルサービスコストとするNAC (Net Avoidable Cost: 回避可能費用)法により算定。

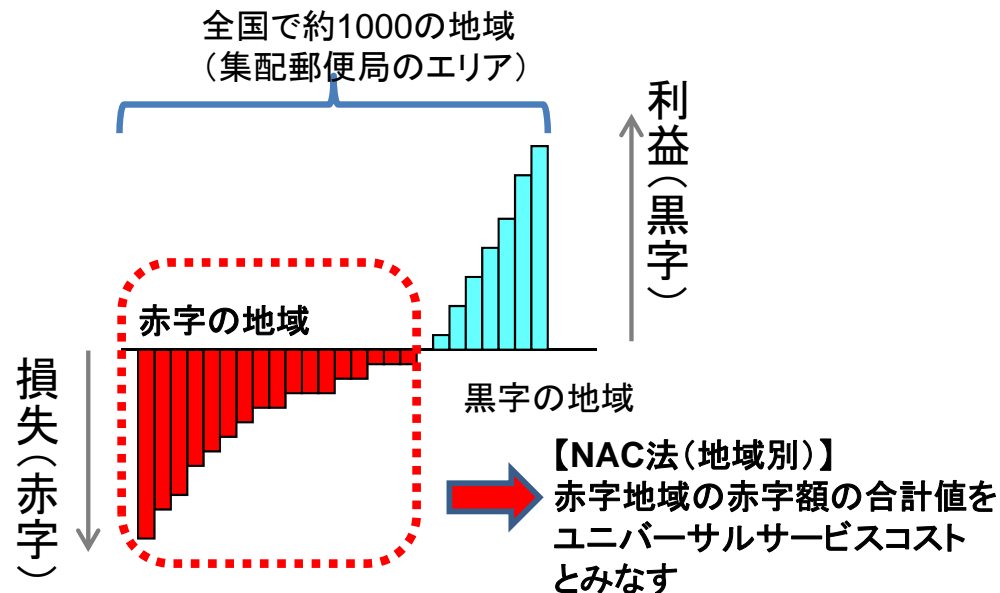
NAC法による算定イメージ

地域別の収支状況(※イメージ)

- 赤字の地域
- 黒字の地域



【NAC法(地域別)】



郵政事業のユニバーサルサービスコストの位置づけ

- 赤字の集配郵便局エリアの赤字額の合計を試算。  
⇒仮に、ユニバーサルサービスの提供義務がなくなり、日本郵便が赤字の集配郵便局エリアのサービスを停止した場合に、節約できたであろう純費用(=利益改善額)として試算。
- なお、今回の試算では、経営効率化、外部要因等が考慮されていないこと、諸外国では金融ユニバーサルサービスの提供に関して参考となる事例がないことを含め、統一的な手法が確立されていないなどの課題があることを前提として試算したものであることに留意が必要。



■ ユニバーサルサービスコストの定義・算定モデルに基づく、2013年度の郵便役務及び郵便局窓口業務（銀行窓口及び保険窓口）の収支とユニバーサルサービスコスト（試算）は以下のとおり。 （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

■ 事業全体の傾向を把握する意味で、黒字集配郵便局エリア・黒字額、赤字集配郵便局エリア・赤字額の状況について着目。その状況は以下のとおり。

【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

（現状）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賅っている。

【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

（現状）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賅っている。

※赤字集配郵便局エリアの赤字額の合計額＝ユニバーサルサービスコスト

- 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、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、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。
- 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、ユニバーサルサービスコストの試算では、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。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である。  
このような状況も踏まえると、楽観視できるわけではないことから、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。
- さらに、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は変化していく中で、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、必要な方策を検討していくことも必要である。

短期的に検討すべき方策の方向性と中長期的に検討すべき方策の方向性を提示

現在のサービスの範囲・水準を維持しつつ、日本郵政、日本郵便に求められる経営努力として取り組むべき方策、また、そのインセンティブの付与として国が取り組むべき方策としては、以下を検討することが考えられる。

## 日本郵政及び日本郵便が取り組むべき方策

- 経営効率化の推進
  - ICTの利活用やBPR(業務プロセス改革)の徹底等による経営効率化
- 郵便局ネットワークの活用による収益の拡大
  - 物流事業、不動産事業等の収益源の多角化・強化
  - 郵便局ネットワークを活用した新規サービスの拡充(地方創生への貢献、他業種・地方自治体との連携、ICT利活用等)
  - 他の金融機関等との連携
    - 共同での資産運用会社の設立と投資信託商品の開発・販売、(地域金融機関が撤退した場合の)郵便局との代理店契約の締結 等

## 国が取り組むべき方策

- ユニバーサルサービス提供に資する環境整備
  - 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【導入済】
  - 郵便局舎等に係る固定資産税等の特例措置
  - 金融ユニバーサルサービスの安定的な確保のための消費税の特例措置(関連銀行・関連保険会社の窓口業務委託手数料に係る消費税の特例措置)
  - 集配業務の効率化に資する環境整備
    - ネット通販の増加で郵便物が大型化し、郵便物を配達先の郵便受箱に投函できず、再配達となるケースが増えていることから、不在再配達の削減に資する大型郵便受箱の普及のための規格見直しについて検討することが適当
- その他
  - 郵便料金の届出手続の緩和(第2次中間答申で提言)
    - 今般の改正法の施行に向けた所要の規定整備の実施が必要
  - 特定信書便事業の業務範囲の見直しが郵便のユニバーサルサービスに与える影響の継続的検証
    - 今般の法改正による業務範囲の見直しの影響を法施行後も継続して検証することが適当

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中で、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が必要である(今後の検討体制も併せて検討)。

## 考えられる方策

- 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)

<検証に当たっては、以下の観点を踏まえることが必要>

- ・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の明確化
- ・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)を考慮することも可能なモデルの構築
- ・サービスレベルの変化等によるコスト削減効果の反映等、国民全般にとって分かりやすい説明を可能とすること
- ・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

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、次の事項を継続的に検討

- 郵便のサービスレベルの在り方と料金の設定

- ・国民・利用者の需要動向等を勘案した、サービスレベルの在り方について継続的に検討  
(諸外国では見直し事例あり。委員からはサービスレベル維持について意見あり)
- ・料金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も踏まえながら、継続的に検討

- 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

- ・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  
(諸外国では財政措置の事例あり。委員からはユーザー間の内部相互補助ではなく外部補助とすべきとの意見あり)

- 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

- ・諸外国の事例(財政・税制措置)も踏まえつつ、コスト負担の在り方について継続的に検討

# 参考資料

## 諮問理由

平成24年の郵政民営化法改正により、日本郵便株式会社等に、郵便の役務、簡易な貯蓄及び簡易に利用できる生命保険の役務等について、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(郵政事業のユニバーサルサービスの提供責務)が課されました。一方で、郵政事業を取り巻く環境は厳しさを増しており、将来にわたり、郵政事業のユニバーサルサービスの提供責務の履行の確保が図られるよう、必要な方策の検討を進めることが課題となっています。

また、信書便事業に関し、「規制改革実施計画」(平成25年6月14日閣議決定)において、ユニバーサルサービスを確保した上で、一般信書便事業の参入要件の明確化、特定信書便事業の業務範囲の在り方等、郵便・信書便市場における更なる活性化の方策等について、平成25年度に検討を行い、結論を得ることとされました。

こうしたことから、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、情報通信審議会に諮問したものです。

## 答申を希望する事項

1. 郵政事業のユニバーサルサービスの確保方策
  - 郵政事業のユニバーサルサービスの内容・水準・コスト算定手法の整理
  - 郵政事業のユニバーサルサービスの確保方策
2. 郵便・信書便市場の活性化方策
  - 一般信書便事業の参入要件の明確化、特定信書便事業の業務範囲の在り方 等

## これまでの審議経過

平成25年10月1日 情報通信審議会諮問  
 平成26年3月12日 中間答申  
 平成26年12月4日 第2次中間答申



郵便・信書便市場活性化方策について「郵便法及び民間事業者による信書の送達に関する法律」の一部を改正  
 (平成27年6月5日成立、6月12日公布)

部会長	村本 孜	成城大学社会イノベーション学部教授
部会長代理	井手 秀樹	慶應義塾大学名誉教授
委員	井野勢津子	アマゾンジャパン株式会社ファイナンスディレクター
委員	近藤 弥生	東京都足立区長
委員	藤沢 久美	シンクタンク・ソフィアバンク代表
臨時委員	及川 公子	全国地域婦人団体連絡協議会幹事
臨時委員	関口 博正	神奈川大学経営学部教授
臨時委員	竹内 健蔵	東京女子大学現代教養学部教授
臨時委員	山田 忠史	京都大学大学院工学研究科准教授