

情報通信審議会 郵政政策部会（第13回）議事録

1 日時

平成27年5月15日（金） 14時00分～14時42分

2 場所

総務省 第1特別会議室（8階）

3 出席者

（1）委員（敬称略）

村本 孜（部会長）、井手 秀樹（部会長代理）（以上2名）

（2）臨時委員（敬称略）

及川 公子、竹内 健蔵、山田 忠史（以上3名）

（3）オブザーバー（敬称略）

西嶋 優（日本郵便株式会社 経営企画部 企画役）

西角 直樹（三菱総合研究所 情報通信政策研究本部 主席研究員）

（4）総務省

（情報流通行政局）

武田 博之（郵政行政部長）、齋藤 晴加（企画課長）、

山碕 良志（郵便課長）、菱沼 宏之（貯金保険課長）、

後藤 慎一（信書便事業課長）、川野 真稔（国際企画室長）、

松岡 幸治（郵政行政総合研究官）、竹中 恵一（郵便課課長補佐）

（5）事務局

蒲生 孝（情報通信国際戦略局情報通信政策課管理室長）

4 議 題

郵政事業のユニバーサルサービスコスト及び将来試算について（非公開）

開 会

○村本部長 　ただいまから情報通信審議会第13回郵政政策部会を開催いたします。

　本日は、委員及び臨時委員9名中5名のご出席をいただいておりますので、定足数を満たしております。

　また、審議における質疑応答のために、日本郵便経営企画部の西嶋様、三菱総研の主席研究員の西角様に来ていただいております。

郵政事業のユニバーサルサービスコスト及び将来試算について (非公開)

○村本部長 　それでは、お手元の議事次第に従いまして、議事を進めてまいります。

　議題は、郵政事業のユニバーサルサービスコストと将来試算についてということでございます。この件は、日本郵便の経営情報が含まれますので、当事者の権利、利益を保護する観点から、情報通信審議会議事規則第11条第4項の規定により非公開ということで審議いたします。

　それでは、事務局から資料の説明をお願いいたします。

○山崎郵便課長 　資料13-1をごらんください。郵政事業のユニバーサルサービスコスト及び将来試算について、でございます。

　前回の部会までにご議論いただきましたユニバーサルサービスコスト、それから将来試算について、特に前回の部会で、算出する額の意味づけですとか、位置づけについて注意して整理するべきではないかというお話がございました。これを受けまして、今回、資料に加筆して改めて整理しております。

　なお、途中で、以下は非公表というページがございます。今日の審議の中でご了解いただけたら、14ページまでの部分について、今日、部会の後、部会長の会見の中で公表したいと思っておりますが、それ以降の数字については、引き続き委員限りとさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

　前回までにユニバーサルサービスコストの値、それから将来試算のデータ、これをお出ししておりますが、今日、資料にお示ししている数値自体は変更ございません。したがって、数値自体というよりは、数値の位置づけですとか、前回の審議のどこを反

映させたかということについて、ご説明したいと思います。

1 ページ目でございますが、郵政事業のユニバーサルサービスコストのそもそもの位置づけについて資料を出しております。前回、竹内臨時委員から、NAC法という手法によって赤字地域における赤字総額を算定するという、その位置づけを明確にすべきだろうということで、引き続き1 ページ目の冒頭にNAC法の意味をお示ししたところでございます。

2 ページ目は、今回のコスト算定手法、既に昨年3月の中間答申でまとめていただきましたが、NAC法、PA法、双方が可能となるモデルを構築するというのを改めてお示したものでございます。

3 ページ目でございますが、今回のモデル構築の要件、上の2行に書いてございますが、今回の算定はNAC法により約1,000の、実際には1,087でございますが、集配郵便局エリア単位で役務別の収支を算定するという作業を行っております。この役務別収支は、郵便の役務、これは郵便窓口業務を含みますが、これと郵便局窓口業務、これは銀行窓口業務と保険窓口業務に分かれますが、それぞれについて算定しております。

その下に注を新しく書き加えております。集配エリア単位で算定するという理由について加筆をしたほうがよいというご意見がございましたので、郵便の業務については基本的に集配エリア単位で実施されていること、また、窓口業務も集配郵便局に涉外社員が在籍し、エリア内の複数局にまたがる営業活動等を行っているということから、いずれの役務についても集配郵便局エリア単位で収支を算定するという注を加筆したところでございます。

4 ページ目をごらんください。具体的な収益・費用の算定方法の考え方でございます。ここの記述自体は変えてございませんけれども、前々回の審議の中でご指摘がございました、郵便の役務の収益の算定方法につきまして、経路地域別収支を採用する場合には、役務や引受位置等の別によって算定された全国平均値による配分比率を一律に適用するというのを改めて述べてございます。

それから、

[REDACTED]

振り返って郵政事業、郵便も窓口業務もいずれも産業一般の中で見ますと労働集約的な産業でございます、必要な業務量というのは、実際にその業務を行う人員の作業能率に左右されるところがある、そういう特徴がある産業と考えられます。したがって、それに必要となる要員配置の標準を作成するに当たっては、業務量を測定するために、どうしても実際の作業を観測する必要があるという制約条件があるということが言えるかと思えます。

[REDACTED]

それから、5ページをごらんください。今回算出いたしますユニバーサルサービスコストの位置づけでございます。繰り返しになりますが、このコストの額というのは、赤字の集配郵便局エリアの赤字額の合計でございます、仮に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ると見積もった純費用（利益改善額）を意味するものでございます。くどいようですが、集配郵便局エリア単位で算定する理由を改めてここにも付記しております。

前回、井手部会長代理からご指摘がございましたが、この分析のところにありますとおり、ユニバーサルサービスの義務が課されている事業においては、不採算地域であっても事業活動を行うことが必須でありますので、不採算地域で行う活動に伴う損失が不

可避であるということは、ユニバーサルサービスを課された事業に特有の特性でありますので、このことを改めて述べております。

また、一番下でございます、今回、この試算結果をお出しするわけですが、この使い方について付記してございます。現状においては、高採算地域における利益で賄われている高コスト地域の赤字の状況を確認し、この赤字部分を補い、ユニバーサルサービスの提供を中長期的に確保していくための方策、この確保方策自体が審議会にお願いしている審議事項でございますが、この提供を中長期的に確保していくための方策の検討に今回の結果を活用するという位置づけを改めて明記させていただいたところでございます。

6 ページ目をごらんください。ユニバーサルサービスコスト（試算）（2013年度）の概要でございます。上から4行目に書いてございますとおり、日本郵便が公表している業務区分別収支、これは6ページに書いてあります郵便、銀行窓口、保険窓口、この3つの区分で公表していますが、それとの対比を考慮して、今回公表するものは、日本郵便の公表されている業務区分別収支と同じ区分のものに限るということにして、整合性をとりたいと考えてございます。

それから、山田臨時委員から前回の部会でご指摘がありました、今申し上げました、今回公表する3役務の数字と、それからその他の数字、特に合計した郵政事業全体の数字の関係につきまして、下のところに注記をしてございます。3業務を合計した郵政事業全体に着目したユニバーサルサービスコストの値と、上記のそれぞれの業務のユニバーサルサービスコストの合計値とは異なるということございまして、ここは誤解のないようにこの資料の中に明記をさせていただきました。

7 ページ目をごらんください。事業全体の傾向を把握する意味で、事業の収支、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、黒字エリア・黒字額、赤字エリア・赤字額、赤字額というのはユニバーサルサービスコストのことでございますが、この状況に着目しました。この表も公表の対象にしたいと考えております。前回もご説明しましたが、郵便については、約8割の赤字エリアのコストを約2割の黒字エリアの利益で賄っている構造でございます。郵便局窓口業務については、銀行、保険とも約4割の赤字エリアのコストを約6割の黒字エリアの利益で賄っているという傾向がございます。

8 ページ目をごらんください。将来試算について、でございます。資料自体は前回と

変わっておりませんが、改めてご説明いたしますと、この将来試算、位置づけとしては、過去10年間の郵便物の利用動向を踏まえた推計値、それから窓口業務については直近5年間の手数料収入の推移をもとに、ユニバーサルサービスコストの基準年度であります2013年度を起点に、上位、中位、下位の3つのシナリオで、10年後の2023年度まで機械的に試算したというものでございます。推移と申しますか、率については下の表にあるとおりでございまして、この率に沿って単純に、機械的、直線的に伸ばしたというものでございます。

9ページ目以降にそれぞれの役務ごとの将来試算の額、それから、10ページ目にはそれをグラフ化したものをお示ししてございます。

ちょっと補足いたしますと、10ページのグラフの郵便役務の将来の試算の中で上位シナリオのグラフの傾きが上がっております。収支が好転するということになっております。8ページに戻ってごらんいただきますと、郵便の上位シナリオというのは、もともになる率がマイナス0.75%ということで物数自体は減少を続けるというシナリオでございしますが、10ページの将来試算の傾きは上向きになっているということでございます。これは少し補足が必要かと思ひまして、郵便の役務、この対象としている、前回、山田臨時委員からもお話がありましたが、今回対象としている試算の範囲はユニバの範囲に限られておりますので、この収支というのは、ユニバの範囲つまり、狭義の郵便の範囲に限られるのですけれども、実際の試算の作業に当たりましては、郵便以外の、実際にユニバ業務にかかわるような数値も投入してございまして、ここでは、郵便物は減少するけれども、荷物に当たるゆうメールの物数は上がっていき、区分機などにかける共通的な費用のうち相対的に郵便にかかる部分が減っていくだろうということを根拠に、この郵便の上位シナリオは将来試算が上がっていく傾向にあるということをお示しさせていただきます。

11ページ目以降、銀行窓口業務、保険窓口業務について、同様の数字とグラフをお示ししております。

15ページ目にありますとおり、以下の資料は非公表となつてございますので、14ページまでの資料を、今日のご審議の後、ご了解いただけましたら公表したいと思っております。

16ページ目以降の数字につきましては、前回の資料と変更ございませんので、説明は省略させていただきます。

以上でございます。

○村本部部长 ありがとうございます。

ポイントは、例えばですけれども、6ページ、7ページ以降ですが、もしご了解いただければ、こういう数字を公表したいというところにありますので、その辺につきましても、もしご意見があればご発言いただいて、公表の際に注意したいと思いますが、ご自由にご発言いただければと思います。

すみません、発表の仕方というか、公表の仕方はどういう形になりますか。

○山碕郵便課長 ご了解いただけましたら、この後、部会長の記者会見が定例でございますので、その場に報道機関に14ページまでの資料をお配りすると、あとは省のウェブサイトで掲示をしたいと思っております。

○山田臨時委員 1つ確認いたします。

○村本部部长 どうぞ、お願いします。

○山田臨時委員 6ページについて、もし、これが公表されて、質問で、「結局、ユニバーサルコストは全体で幾らですか」と問われたとしたら、どうお答えになるのでしょうか。つまり、これらの和ではないということは書いてあるのですけれども。多分、前回の資料で言えば、XXXXXXXXXXぐらいでしたか。

○山碕郵便課長 XXXXXXXXXX

○山田臨時委員 XXXXXXXXXXですか。それはつまり、XXXXXXXXXXですと答えるということでしょうか。

○山碕郵便課長 XXXXXXXXXXという数字は、今回は非公表のページに入れようと思います。

○山田臨時委員 非公表ですけど、おそらく、興味の対象として、結局全体でどれだけユニバコストがかかるのかと思われる方もおられるような気もするのです。結局全体で幾らなのかと問われる可能性がないかと心配をしております。そのときのお答えはどうされるかと。

○山碕郵便課長 その場合は、この分析、算定自体は3つの役務ごとにやっておりますので、この3つの数字のみでございますということになります。事業全体の数字というのはお示しいたしませんという回答になります。

○井手部部长代理 普通に言われると、「では足せばいいのですよね」と普通の人は考えますよね。そのときはどのように、「いや、足すのとは違います」というのを説明す

るのですか。

- 山崎郵便課長 1つの集配郵便局エリアの中で、郵便役務については赤字だけれども、郵便と銀行窓口と保険窓口、全部合わせると黒字になるような場合があります。そのときに、そのエリアは、郵便役務について見ると赤字のほうに算入されますけれども、全体で仮に算定作業をやったとすると、そこは黒字に算入されますので、合計値というのはおのずから違ってくるところがありますねという構造自体はご説明します。事務局としては3つの区分で分析をしたいという方針を持っておりますので、それと混同を招きかねないような数字というのはお出ししませんということをご説明したいと思います。
- 松岡郵政行政総合研究官 ちょっと補足をさせていただきますが、まさに全体のユニバーサルサービスコストの値は課長からお話ししたとおり、郵便で赤字であって、ほかの業務で黒字である、あるいはその逆であるといったものは、全て相殺されて算定対象から外れるということで値が微妙に変わるというようなシステムであるということをお示しすると同時に、前回もご説明させていただきましたが、算定については業務区分別収支と対比させるような計算をするべきであるという方針の下で進めさせて頂きこの区分に対応したものを今回公表します、と説明し、全体については、今申し上げた構造の問題がありますので、そこは、この部会における審議の過程で作業をしていないとは言わないまでも、ここで全体を分析した数字を出すということは適当ではないと今は考えていますという説明をするということも考えられると思います。
- 村本部長 まさにこれは、先ほど事前にそのことを随分議論して、難しいよねという話をしたのですけれども、今お話をいただいたような中身ですので、単純な足し算ではだめですよというような話にして説明しようと思っています。足したくなるのですよね、どうしても。
- 井手部会長代理 いや、異なると書いたら、既に計算していると思うのが当たり前で、異なる可能性はあるというのであれば、まだ……。
- 松岡郵政行政総合研究官 そこはまさに今申し上げたとおり、少なくとも理論上からいっても異なるものになるというのは間違いないので、ということを変なという言葉で表現しましたという言い方で何とかご理解をいただけないかと思います。結局、全体の数字なるものが、まさにこういう注釈を入れた上で出さなければならない類いのものであり、かつそれは、そもそも我々として、ユニバーサルサービスは3事業の業務区分別収支というのを前提に管理することになっている以上、全体という把握の単位という

公表するのですか。

○山碕郵便課長 それは、XXXXXXXXXXの部分ですか。

○井手部会長代理 はい。

○山碕郵便課長 それは今後、確保方策を審議していただく過程で、全体の数字が根拠材料として必要になるような議論になれば、その時点でもう1回お諮りして公表するかどうか考えますけれども、今のところは、そういう事情の変更がなければ、公表する予定はありません。この3区分の数字、区分の軸で言えば3つに分けた数字というものを今回の試算値として出したいと思っています。

○竹内臨時委員 ほかの点でよろしいですか。

○村本部会長 どうぞ。

○竹内臨時委員 ご説明ありがとうございます。ちょっとお尋ねというか、心配だなと思うところがあります。これは前から話し申し上げていることなのですが、赤字イコールユニバーサルサービスという定義で良いのかという点です。つまり、赤字であるということとユニバーサルサービスであるということは、必要条件でも十分条件でもないですから、これは日本郵便さんに大変失礼な物言いの仕方ですけれども、経営努力が足りないから赤字になっているだけの話で、それをユニバーサルサービスだと言ってしまっているのか、などという点を意地の悪い記者さんあたりは突っ込むのではないかと思います。そここのところの整合性のとり方といいますか、そこを何かうまくカバーしておかないと、ユニバーサルサービスとは何かということ自体をわかっているのか、などと言われませんか、その点が非常に気になっているところです。

それからあと一点は、これは8ページからの将来試算のところ、上位、中位、下位があって、それぞれ手数料収入の話や郵便物の話があって、下に表があるわけですね。ここの8ページに書いてあることというのは、基本的に、いずれも収入に関するお話なのです。9ページを見ると、上位も中位も下位も全て、収入も費用も下がるというようになっています。収入が下がるのは、おそらく8ページに書いてある理由でそうなのでしょうけれども、これを見てみると、それぞれ費用の下がり方が違うのです。費用の下がり方が、上位、中位、下位でどういうことで違っているかという説明が、このページのどこにも見当たらず、この上位、中位、下位がこれだけで変えたのなら、費用の下がり方は一緒になるのではないかと、みたいなことを言われませんかという気がするのです。この費用の下がり方がなぜ上位、中位、下位で違うのかというところを、一応

説明できるようにしておかないと、そこ突っ込みがあったら怖いという気がします。この理由の説明について、すでに用意されているなら全然問題はないのですが、私も知りたいので、できればお教えてください。

以上です。

○松岡郵政行政総合研究官 お尋ねにお答えいたしたいと思います。

まず一点目の、赤字がユニバーサルサービスコストになるということではないだろうと、それは非効率な業務をやっていることのあらわれではないのかというご指摘があり得るということについては、先ほどの説明の中でもお話をしましたけれども、現在の日本郵便がやっている事業そのものの中で必要となるはずの業務量に対応したコストを算定していくに当たって、特に業務量の部分は、日本郵便で現に作業を行っているところ、その作業の実態をちゃんと観測して、そこに立脚したものを使わないと数字が出てこないという前提があります。そのような中で、この業務にはこのぐらいの費用がかかるというところは、それをベースに計算していくということになりますので、現時点では、そこで出てきた、今の日本郵便の黒字、赤字というところについて、日本郵便が算定標準として出しているものをベースにしたものからこのモデルで使う数字というものを outsizing を得ないということで、それ自体、つまり日本郵便の要員配置水準その他が適正かどうかというところから赤字が出て来るか来ないかという話については、ここではひとまず取り上げないというか、そこは少なくとも日本郵便が観測結果に基づいてつくられている要員配置の基準、標準というもの、これ自体は一つ受け入れて計算をするということで赤字の問題というのは考えたいということでございます。

その上で、赤字、黒字を地域別に算定した結果が、ここで言うユニバーサルサービスコストであるということ自体は5ページでも改めて書いたところでございまして、ここにあるとおり、そういう形で出てきた赤字の集配局エリアというところ、ここで出てくる赤字額というもの、これを足し合わせたものがユニバーサルサービスコストであると。その趣意は、つまりユニバーサルサービスの提供義務がなくなったときに、日本郵便がこの赤字の集配局エリアを停止することができる、この場合に節約できると見込まれる純費用（利益改善額）であるというような説明をさせていただくということなのかなと考えておりますので、そういうことをご説明をしていただければと思っております。

それから、二点目、将来予想のところでございますが、まず、シナリオ8ページのところに書いてございます。郵便のほうは郵便物の増減であると書いてございます。郵便

物が減りますと当然、収入は減るのですけれども、費用の部分も当然、物数が減ると業務量が減る以上、コストが減るという効果がございますので、それで費用が減ります。手数料収入のほうも、手数料収入そのものの増減というものが、何を売っているかというときに、当然それに相応した業務量の変化もあるであろうということで、件数とかそういういったところも減っていくであろうということなどを前提にして、費用の部分についても一定の減り方をしていくということを仮定して、そういうことを織り込んで直線的な機械的試算を行いました。その結果として、収入の部分が減るような動きに対しては費用の部分も相応に減っていく形で動いているとご理解いただきたいと思います。

○村本部長　　どうぞ、お願いします。

○井手部長代理　このモデルそのものについてもどうこう言うつもりはないのですけれども、ユニバーサルサービスが役務別でこのような数字が出てきた。これは、先ほど竹内臨時委員が言われたように、自分のところで経営効率化をして、何とか努力してユニバーサルサービスを維持するというのであれば、この数字に非効率な部分が入っているのがあまり関係ないことなのですけれども、これが、後で議論する確保策が問題になったときに、やや非効率な部分が、この中にはこのぐらい含まれているのではないかという議論は当然出てくるので、そのためのきちんとした理論武装をする必要があると思います。それから、前回の特定信書便の緩和のときに、これが緩和されたことによってユニバーサルサービスのコストがどのぐらい悪化するのかというのを見ようと思うと、これでは全然わからないわけで、今後そういう緩和をしていくときに、どのぐらいユニバーサルサービスのコストが膨らんでいくのかというの、どういう形で、計算できるとはあまり思わないですけど、その点もやっぱり将来的な課題として考えておく必要があるのではないだろうかと思います。

○村本部長　　ご意見として受けとめておきたいと思います。おそらく、この次の段階で確保策等を議論するときに、少しそのようなご意見を踏まえなければいかんかなと思いますけれども。

ほかにご意見ございますか。

○山田臨時委員　一点追加です。竹内臨時委員がおっしゃったところと重なるのですけれども、郵便役務のところでも上位シナリオのときに、収入も減るけれど費用がそれを上回る減少量なので、収支としてはプラスが出るということについてです。費用の減少量のほうが大きい理由といたしますか。もちろん0.75%の物数が減るので、収入も減って

いますけど、費用はそれ以上に抑えることができるので、収支はプラスとなると、なぜ費用のほうが上回って減るのかというところが気になります。

というのは、後で説明されるのかもしれないですけど、後ろの資料を見ると、もしかすると、帯広などの北海道や離島のところは、1役務当たりの費用がすごくかかっている、配達や役務提供をすればするほど赤字が増えているということがあったら、物数が減れば費用が減りますから、そういうこととかが関係しているのかなと想像します。そのことは、実は今後の展開として、郵便役務を今後どうしていくべきか、ユニバーサルサービスはどうかと考えるときに、すごく重要なことになる気もするのです。ただ、理由はそうでないかもしれない。そうであったとしたら、何か今後に示唆深い話になるのかと思うのですけれど、理由はどうでしょう。

- 山碕郵便課長　大きな理由は、先ほどちょっと簡単にご説明しておりますが。
 - 山田臨時委員　ゆうメールについて説明がありました。
 - 山碕郵便課長　郵便の費用についてはゆうメールと共通でかかっている費用がありまして。
 - 山田臨時委員　それで合理化されるということですか。
 - 山碕郵便課長　ゆうメールは、現状、トレンドとしては増加傾向にございますので、郵便の物数が減少して、ゆうメールの物数が増加すると、全体共通費用の郵便に占める割合が減っていくので、郵便の物数の減少のスピードを超えてというか、上回る速い速度で費用が落ちていくということがある。そこが大きな原因だと考えております。
 - 西角主席研究官　補足させていただきますと、今、山碕課長からご説明があったとおりで、今、この上位シナリオの予測では、実はゆうメール、ゆうパックもかなり増えるという予測にしているのですが、その影響が大きいのですが、一方で、山田臨時委員ご指摘のとおり、赤字役務については、物数が減ることによって当然、赤字が減るとい、役務別に見ればそういう傾向も観測されております。
 - 山田臨時委員　そうですか。
 - 村本部長　ない物ねだりを言えば、収入曲線と費用曲線と両方とも描いて、それで収支曲線というほうがわかりやすく、それぞれ要因をきちっと、どういうことと説明していただくとすごく楽になったかなという気はしますけれども。伺った限りでは、大体そういうことかなということだろうと思いますが。
- 別に急いでいるわけではありませんが、大体、いかがでしょうか。

もし、部会として、この数字、14ページまでですけれども、公表していいということであれば、この後、公表するという手続に入りたいと思います。よろしいでしょうか。

ご異論がなければ、そういう手続にしたいと思います。

あと、事務局から何かありますか。

○山碕郵便課長 資料13-2で今後のスケジュールの話をしてよろしいですか。

○村本部長 はい。お願いします。

○山碕郵便課長 資料13-2で、今後の検討スケジュールでございます。5月のところに、本日13回目、ユニバーサルサービスコストと将来試算の位置づけというものがございしますが、その後、5月、6月、7月と月に一、二回程度開催して、今のところ、関係者のヒアリング、それから確保方策の方向性の検討、7月以降に答申に向けた作業を進めてまいりたいと思っておりますので、引き続きよろしく願いいたします。

○村本部長 ということで、少し回数が多くなりますけれども、引き続きご協力いただければ幸いです。

閉 会

○村本部長 それでは、本日ご議論いただきたいことは以上でございますので、これにて議事終了ということでよろしゅうございますか。

それでは、今日はこれで終わりにいたしたいと思います。どうもありがとうございました。