

諸外国における郵便のユニバーサルサービスコストの算定事例

2016年10月28日
株式会社三菱総合研究所

諸外国におけるコスト算定事例のサマリー

国名	ユニバ 義務	コスト算定 の対象	最新 算定年	算定方式	支援実績 の有無	算定額	算定 主体 (※1)
米国	郵便	郵便	2015	PA法	×	41.3億ドル(2014)	NRA
英国	郵便	郵便	2008	PA法	×	2億7100万ポンド(2006)	NRA
ドイツ	郵便	—	—	—	×	—	—
フランス	郵便	—	—	—	×	—	—
イタリア	郵便	郵便	2015	NAC法	○ (基金・国庫補助)	2.62億ユーロ(2015)	USP、 NRA
スペイン	郵便	郵便	2015	NAC法	○ (基金・国庫補助)	1.80億ユーロ(2014暫定値)	USP、 NRA
オランダ	郵便	郵便	2015	赤字額(収 支)	×	1.7億ユーロ (2010-2013の計;2014年以降は 黒字化)	USP
スイス	郵便	郵便	2015	NAC法	×	3.92億スイスフラン(2014)	USP
ノルウェー	郵便	郵便	2014	PA法	○ (国庫補助)	4.18億クローネ(2015予算)	USP
カナダ	郵便	郵便	—	—	×	—	—
豪州	郵便	郵便	2015	NAC法	×	1.83億豪州ドル(2015)	USP

※1 NRA:各国規制当局 (National Regulatory Authority) 、USP :ユニバーサルサービス事業者 (Universal Service Provider)

米国の事例

米国／ユニバーサルサービスコストの推計（2009年～現在）

- 米国では、規制当局の郵便規制委員会（PRC）が毎年ユニバーサルサービスコストを算定し、年次報告書において、大統領および議会に対して結果を報告している（39 U.S.C. § 3651(b)(1)に基づく）。
- 算定の目的は、現行のユニバーサルサービスおよび独占範囲に対して変更を加えるべきかどうかの判断材料を提供することである。
- 法令においては、下表に示す①②③の3項目について推計を行うことと定められている。

表. 米国の郵便ユニバーサルサービスコストの推計結果

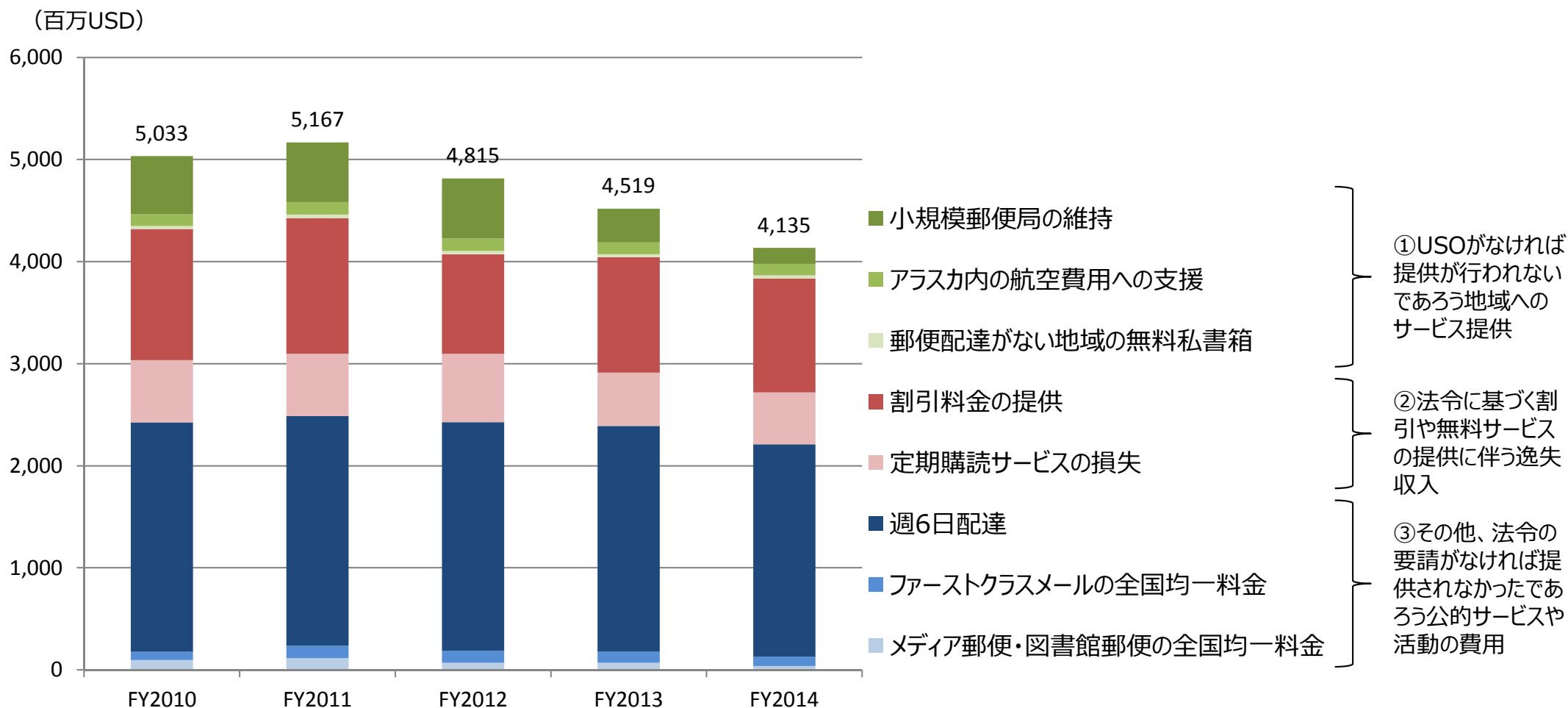
単位：十億USDドル

項目	FY2014	FY2013	FY2012	FY2011	FY2010
①USO（ユニバーサルサービス義務）がなければ提供が行われないであろう地域へのサービス提供	0.30	0.48	0.74	0.74	0.71
②法令に基づく割引や無料サービスの提供に伴う逸失収入	1.62	1.65	1.64	1.94	1.90
③その他、法令の要請がなければ提供されなかったであろう公的サービスや活動の費用	2.21	2.39	2.43	2.49	2.42
合計	4.13	4.52	4.81	5.17	5.03

米国／ユニバーサルサービスコストの推計（2009年～現在）

- PRCによるユニバーサルサービスコストの算定結果の詳細は以下のとおり。
- 算定方法は基本的に、2008年に行われた初回算定（次スライド以降で説明）と同じである。一部、変更になっている項目がある（郵便配達がない地域の無料私書箱のコストを追加するなど）。

表. 米国の郵便ユニバーサルサービスコストの推計結果



米国／初回算定時(2008年)の検討

- 2008年12月に、郵便規制委員会(PRC)は、「ユニバーサル郵便サービスおよび郵便の独占に関する報告書(*1)」を公表した。PRCは2006年の郵便改革法(*2)の定めにより、ユニバーサルサービスの範囲や基準、独占範囲などを含む包括的見直しの実施(2年以内)を命じられており、これに対応したもの。
- 郵便法においては、ユニバーサルサービスの定義や内容に関する規定は曖昧であり、米国郵便庁(USPS)の提供するサービスがユニバーサルサービスとされている(※)のみである。
(※)具体的には、「あらゆる地域のあらゆる人にサービスを提供すること」が義務付けられている
- 郵便改革法はまた、PRCに対してユニバーサルサービスコストおよび独占の便益の算定も命じている。算定の目的は、現行のユニバーサルサービスおよび独占範囲に対して変更を加えるべきかどうかの判断材料を提供することである。
- PRCはユニバーサルサービスの7つの構成要素を整理し現状の確認を行ったものの、法的な定義や内容の明確化には踏み込まなかった。また、コストおよび便益については以下の試算が示されたが、ユニバーサルサービスの水準見直し、独占範囲の変更、ユニバーサルサービス確保策(基金支援等)についての具体的な方針は示されなかった。
 - ユニバーサルサービス義務(USO)のコストは、年間44億ドル(算定はPA法に基づく)
 - 郵便およびメールボックス独占の価値は、年間2億ドル～71億ドル(中央値は約35億ドル)
(共に2007年；USPSの収入は約750億ドルで、USOコストは収入の6%弱に相当)。

(*1) Report on Universal Postal Service and the Postal Monopoly, Postal Regulatory Commission

(*2) Postal Accountability and Enhancement Act of 2006

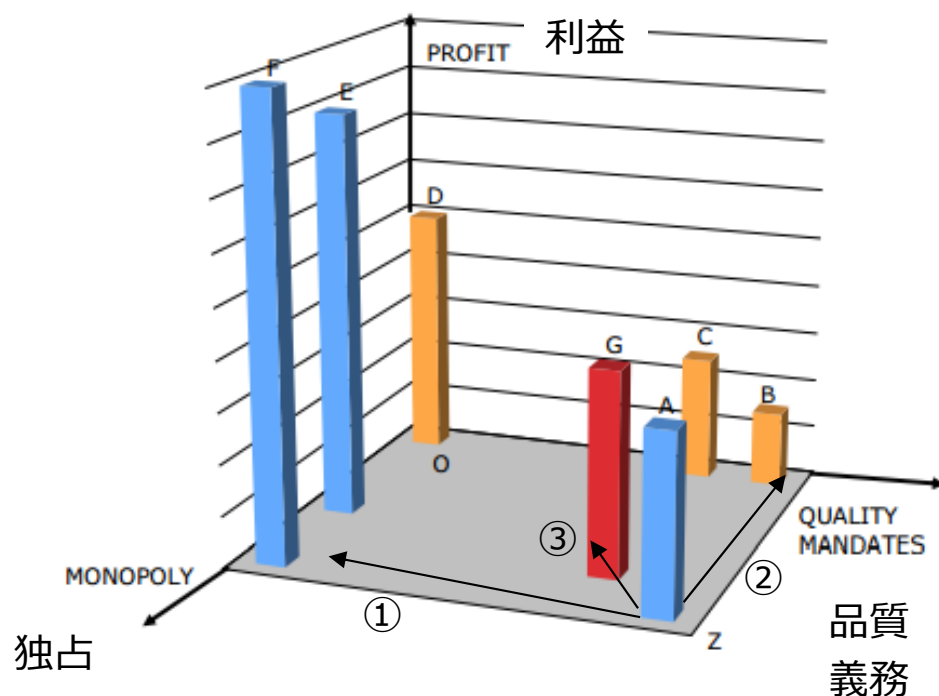
米国／ユニバーサルサービスコストの推計手法

- PRCは2008年の報告書において、ユニバーサルコスト推計手法には大別して2つの手法があると整理。
 1. NAC法 (Net Avoidable Cost Approach)
 - 不採算プロダクト（収入が、回避可能コストに満たないプロダクト）を停止することによる利益水準への影響を評価する方法
 - 分析単位は個別プロダクト、プロダクトグループ、メールパス（経路）など。
 - 「参照シナリオ」は明確には規定しない。
 2. PA法 (Profitability Approach)
 - 現在の利益水準と、「もしも(what if)」シナリオ（参照シナリオ；ユニバーサルサービス義務のある要素が変化した場合の事業者の対応を規定）の利益水準とを比較する手法
 - PA法では、「環境の変化（ユニバ義務の変化など）に対して、利益を最大化しようとする事業者がどのように対応するか」を推測することに焦点を当てる。「参照シナリオ」とは本来、USOの変更そのものを記述するものではなく、USO緩和に対する事業者の対応を記述するものである。
 - 先行研究事例（諸外国事例等）における参照シナリオ（USO緩和に対する事業者の対応）は、大別すると以下の3種類。
 - 配達頻度を減らす（全国またはルーラル地域のみ）
 - 郵便局数を減らす（伝統的な郵便局を、契約代理店で置き換えるなど）
 - 「社会的料金」をやめる（盲人向け無料配達など）
- PRCは2008年の報告書において、PA法による試算結果を公表した。PA法を選択した理由としては、利益水準に着目することで、USOの負担および独占の便益を直接に測定できるとしている。

米国／(参考)PA法の考え方

- PRCの2008年報告書では、PA法は(A)USOの負担 (B)独占の価値 を測定できる手法とされている。

図. PA法による利益変動評価のイメージ



【左図の説明】

- ・垂直軸は、USOを担う事業体の利益を表す。
- ・水平軸は、「独占」と「品質義務」の2次元。
 - 独占の軸では手前に来るほど独占の範囲が大きい
 - 品質義務の軸では右に行くほど品質義務が厳しい
- ・現状のUSPSは、独占範囲があり（書状の独占とメールボックス独占）、品質義務を負う（例：週6回配達）ので、図中のZの位置にある（利益額はA）。
 - ①もし独占範囲が現状のままで品質義務がなくなれば、利益は増大する（A⇒F）
 - ②もし品質義務が現状のままで独占範囲がなくなれば、利益は減少する（A⇒B）
 - ③両者の組み合わせも可能。例えば、独占範囲を一部緩和し（メールボックス独占のみに）、同時に品質義務を一部緩和（例：週5回配達）した場合、利益はA⇒Gのように変動する。

英国の事例

英国／ユニバーサルサービスコスト算定に関する経緯（～2006）

- 英国では、近年においてはユニバーサルサービスコストの算定は行われていない。
- 過去においては、郵便の規制当局であったPostComm（現在はOfcomに統合）が、政策判断の材料とする目的で、外部機関への委託により、郵便ユニバーサルコストの算定を何度かにわたり行ってきた。ただし、算定結果が具体的な支援策に結びついたことはない。

対象年度	算定機関（委託先）	算定結果	算定手法	備考
1996/97	NERA ※ECの委託による	£ 23M	NAC法	後述するAndersen算定と比べて金額が小さいのは、使用したデータの区分が荒いためであるとされている。
1997/98 ※結果は2003年度予測ベース	Pricewaterhouse Coopers	利益の65% など	EP法	EP法では、想定される市場開放の度合いにより、算定される金額は異なる。左記の数字は、独占範囲を50g未満とした場合の中央値。また、独占開放の想定される2003年度の利益に対する比率として算定している。
1999/00	Andersen	£ 81M など	NAC法	左記の数字は、ルート（サービス種別、郵便物サイズ、輸送距離、配達先の人口密度など、複数の区分を組み合わせた約2万のパターンを指す）毎に赤字を積み上げた場合。サービス種別、配達先など個別の区分で見た場合は、いずれの区分でもコストはゼロ（収支は黒字）。
2006/07	Frontier Economics	£ 271M など	PA法 ※算定者自身はNAC法と称しているが、シナリオ毎の利益改善額を計算している	分析シナリオにより数字は異なる。左記の数字は、土曜配達を中止した場合（全シナリオにおいて最大の数字）。他に、ファーストクラスの翌配比率の緩和で£ 76Mなど。実績（2006/07）と予測（2009/10）の2通りで算定しており、左記の数字は実績の場合。

英国／ユニバーサルサービスコスト算定に関する経緯(最近の動向)

- 英国議会の下院に設置されているビジネス・イノベーション・技能特別委員会（ビジネス・イノベーション・技能省の政策の精査等を担当）は、郵便分野における競争ユニバーサルサービスに係る報告書を2015年3月に公表した。※“Competition in the postal services sector and the Universal Service Obligation”

- 報告書では、ユニバーサルサービスコストについて、以下の2点を懸念および驚きとともに指摘している。
 - USPであるRoyal Mailが、コストの地理的内訳を提供できなかったこと
 - ユニバーサルサービスの収入・費用・利益の定義について、規制当局のOfcomとRoyal Mailの間でコンセンサスが存在していないこと
 - 尚、議論の過程において、ユニバーサルサービスコストの水準についてRoyal Mailは72億ポンド、Ofcomは27億ポンドという数字を提示している。算定手法・根拠等の詳細は開示されていない。

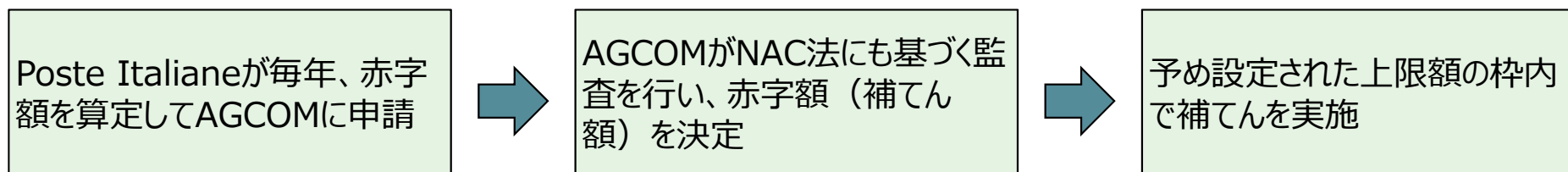
- 報告書は、以下の3点を勧告している。
 1. OfcomとRoyal Mailが、ユニバーサルサービスコスト算定方法について合意すること
 2. Royal Mailがコストの地理的内訳を提供すること
 3. Ofcomが2011年郵便サービス法に基づきユニバーサルサービス算定を実施すること

- 2015年から2016年にかけて、OfcomはRoyal Mailに対する規制の包括見直しを実施している（結論は2016年内に出る見通し）。Royal MailのUSO維持能力（財務能力等）に関する検証は行われているものの、ユニバーサルサービスコスト算定に関する検討は行われていない。
 - Ofcomは2016年5月に「規制緩和や合理化努力により、Royal Mailの売上高利益率は、ユニバーサルサービスを自力で維持できると想定される5～10%のレンジに到達している」と発表している。

その他の事例

イタリア／ユニバーサルサービスコスト算定の概要

- イタリアでは、USPのPoste Italianeおよび規制当局のAGCOM (Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni) が、原則として毎年、ユニバーサルサービスコストの算定を実施している。目的は、政府予算からPoste Italianeに対して支出する補てん額を決定することである。
- 現在の制度は、2011年3月31日の政令によって制度化され、2012年から運用されているもの。
- ユニバーサルサービスコストの算定手法は、EU指令に準じたNAC法である（Net Avoided Cost ; USOの有無による収支の差異を比較する方式）。補てんは政府予算から支出される。ただし、実際の補てんは、政府の年毎の予算制約等を考慮して実施されている。
 - 2015年1月に発効した“Legge di Stabilità 2015”（予算規律を定める法律）では、規制当局AGCOMによるユニバーサルサービスコスト算定結果によらず、政府による補てん額の上限を、2015年以降は262.4Mユーロ／年に制限することを定めている。



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
認定された補てん額（百万ユーロ）	372.0	364.5	357.1	327.3	342.8	277.4	262.4

※実際に毎年支払われている額はこれとは異なる

スペイン／ユニバーサルサービスコスト算定の概要

- スペインでは、USP事業者のCorreosが、毎年、ユニバーサルサービスコストの算定を実施し、規制当局のCNMC(Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia)に提出している。目的は、ユニバーサルサービスに対する補てん額を決定することである。
- 現在、Correosによる2011年～2015年のユニバーサルサービスコスト算定結果は、規制当局CNMCの認可待ちの状態にある。認可のためには、まず政府がユニバーサルサービス提供計画を決定し、それに基づいてコスト算定のコンセプトと手法を決定する必要があるとされる。
- 実際にはCorreosに対する支払いは、政府の予算の枠内で随時実施されており、最終的な金額確定を待って精算が行われることとなる。例えば2015年には、年初における未回収累計額が5.18億ユーロ（2011年から2013年までのユニバーサルサービスコストに相当）あったのに対し、政府予算から4.30億ユーロが支払われている（差し引きで0.88ユーロの残）。これに、2014年分のユニバーサルサービスコスト1.80億が加算され、2016年の会計に2.68億が未払い分として繰り越される形となっている。

オランダ／ユニバーサルサービスコスト算定の概要

- オランダでは、USPのPostNLが、毎年、会計報告義務の一環としてユニバーサルサービス収支の算定を実施し、規制当局のACM（Autoriteit Consument en Markt）に報告している。主な目的は、PostNLのユニバーサルサービスの料金上限値を決定するための材料を提供することである。
- オランダでは郵便のユニバーサルサービス基金が制度化されているが、基金はPostNLが申請した場合のみ発動される。2011年の赤字額についてPostNLは申請を検討したものの、規制当局が料金値上げを認めるなどの妥協案を提示したため、これを受諾する形で申請を取り下げた。以降、基金発動のためのユニバーサルサービスの純費用の申請は行われていない。
- 以降、PostNLが報告したユニバーサルサービスコストの金額等に基づき、ACMが適正な料金上限値を設定し、PostNLの設定した料金がその上限に収まっているかどうかをチェックしている。

スイス／ユニバーサルサービスコスト算定の概要

- スイスでは、USPのSwiss Postが、毎年、ユニバーサルサービスコストの算定を実施し、規制当局のPostCom（Eidgenössische Postkommission PostCom / Commission de la poste）の認可を受けている。目的は、ユニバーサルサービスに対する補てんの必要性の有無を判断するための材料とすることである。
- Swiss Postはユニバーサルサービスコストを報告しているが（2014年で392Mスイスフラン）、Swiss Postに対する補てんは発動されていない。Swiss Postは政府の支援を受けずに自力でユニバーサルサービスの提供を続ける意向を表明している。

ノルウェー／ユニバーサルサービスコスト算定の概要

- ノルウェーでは、USPのPosten Norgeが、毎年、ユニバーサルサービスコストの算定を実施し、規制当局の Norwegian Communications Authority (Nasjonal kommunikasjonsmyndighet) に提出している。目的は、ユニバーサルサービスに対する補てん額を決定することである。
- 実際には補てん対象年に先立って政府予算が確保され、対象年に予算に沿った補てんが実施され、対象年の翌年にPosten Norgeの提出した算定結果に従って差額の精算が行われている。2015年については政府予算として4.18億クローネが確保されている（精算額は確定していない）。

豪州／ユニバーサルサービスコスト算定の概要

- 豪州では、USP(※)のAustralian Postが、毎年、ユニバーサルサービスコストの算定を実施し、年次報告書において公表している。算定は法的要請に基づいたものではなく、Australian Postがユニバーサルサービス義務により赤字を負担していることを示すために自主的に行っているものである。
(※)豪州ではユニバーサルサービス義務はCSO (Community Service Obligation) と呼ばれている。
- Australian Postは、2015年度のユニバーサルサービスコストが1.83億豪州ドルであると公表した。