

ユニバーサルサービスコストの算定手法の 検討に関する論点

平成 2 8 年 1 1 月

1 ユニバーサルサービスコストの算定の意義、必要性、算定結果の活用可能性

(1) ユニバーサルサービスコストを明らかにする意義、必要性をどのように考えるか。

ア ユニバーサルサービスコストは、ユニバーサルサービス義務に係る負担を定量的に明らかにするもの。

イ ユニバーサルサービスの提供を義務づけている分野において、その義務に係る負担を明らかにすることは、ステークホルダー（国民・利用者・事業者の株主等）に対する説明、ユニバーサルサービス確保のために必要な政策的措置や事業者の経営努力に係る検討等に資すると考えられる。

ウ 諸外国では、おおむね、①規制当局が政策判断の材料とすること、②事業者が自らの負担を明らかにして支援措置要望の材料とすることを目的として、ユニバーサルサービスコストの算定が行われている。

(2) 規制当局がユニバーサルサービスコストを明らかにする場合、その意義・必要性・活用可能性についてどのように考えるか。

ア 規制当局は、ユニバーサルサービスとして提供を義務づけるサービスの具体的な内容・水準について政策判断を行い、事業者におけるサービス提供を監督する立場にある。

イ この立場からは、自らの行う政策判断や監督上の措置（規制緩和、サービス内容・水準の変更、料金変更の妥当性の評価等）の判断材料とすること、国民・利用者への情報開示等が考えられる。

(3) ユニバーサルサービス事業者がユニバーサルサービスコストを明らかにする場合、その意義・必要性・活用可能性についてどのように考えるか。

ア ユニバーサルサービス事業者は、公的に義務づけられたユニバーサルサービスの提供を担う立場にある。

イ ユニバーサルサービスの提供は、企業的経営の下で行われるものである以上、①企業的経営の下における採算性・経営上の負担を明確にすること、②利用者・株主等にその情報を開示すること、③その負担は独力で賄うことが困難である場合に一定の支援を求めること等が考えられる。

ウ 欧州では、ユニバーサルサービス確保のための措置として、事業者や国庫からの支出によるユニバーサルサービス基金の制度を採ることがEU指令で認められており、国庫で賄う基金の制度が運用されている国では、事業者は支援を要する金額を明らかにするためコスト算定を行っている。

2 ユニバーサルサービスコストの算定の主体

(1) ユニバーサルサービスコストの算定はどの主体が行うべきと考えるか。

諸外国においては、おおむね次の二つに大別される。

- ・ 支援措置を講ずる場合：ユニバーサルサービス事業者が算定
- ・ 政策判断の参考とする場合：規制当局

(2) 規制当局が算定する場合、どのような課題が考えられるか。

規制当局は実際に事業を行っているわけではないため、ユニバーサルサービス事業者から必要なデータの提供を受けることが不可避。このデータ提供を、規制当局と事業者の協力関係によって行う場合と、規制当局が事業者に義務づけることによって行う場合が考えられる。

(3) ユニバーサルサービス事業者が算定する場合、どのような課題が考えられるか。

ア 経営上の説明責任を果たす、経営効率化のため一定の措置を行う材料とするなど、事業者自身の行う措置のために算定する場合、事業者自身にとっての適正性の確保が必要。

イ 基金制度や補助金制度の導入、サービスの内容・水準やその料金の変更など、政府や利用者に影響が及ぶ措置のために算定する場合、その算定結果の客観性の確保が必要。諸外国では、基金のために行うコスト算定について、事業者の算定したものを規制当局が審査するといったことが行われている例もある。

3 ユニバーサルサービスコストの算定の頻度

(1) ユニバーサルサービスコストを算定する頻度について、どのように考えるか。

諸外国においては、毎年定期的には実施している国とアドホックに実施している国とが見られる。前者は、支援措置が導入されていて、その運用のために事業者が毎年算定を行っている例が多い。

(2) 規制当局が算定する場合、どの程度の頻度で行うことが適当と考えられるか。

ア 米国では法令により毎年の算定が義務づけられている一方、英国では規制当局がアドホックに算定している。

イ ユニバーサルサービスを確保するための政策的措置（規制緩和、サービス内容・水準の変更、料金変更の妥当性の評価等）を行う場合には、その措置の影響について定量的に評価するためコスト算定を行う意義があるのではないか。

ウ ただちに政策的措置をとらないとしても、ユニバーサルサービスの現状について定量的に把握し国民に対して明示するために定期的にコスト算定を行うことも考えられるのではないか。

エ いずれの場合も、事業者からのデータ提供が必須であり、そのための措置が必要。

(3) ユニバーサルサービス事業者が算定する場合、どの程度の頻度で行うことが適当と考えられるか。

ア 諸外国では、支援措置が導入されていて、その運用のために毎年行っている例が多い。

イ 支援措置が導入されていない場合も、ユニバーサルサービスの提供に伴う負担が経営努力だけではまかない得ない状態になった場合に支援措置を要望するために算定を行うことは考えられるのではないか。

4 現行のユニバーサルサービスコスト算定モデルの見直し

(1) どの算定方法によりユニバーサルサービスコストを算定することが適当か。

- ア 現在のコスト算定モデルは、NAC法を採用するとともに、PA法による算定も可能となるように、地域別・役務別の収入・費用・損益をボトムアップ方式で算定する方式を採用。情報通信審議会答申（平成27年9月28日）では、NAC法により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考え方により算定結果を公表。
- イ 規制当局において行うコスト算定においては、現在のボトムアップ方式を引き続き採用することが適当ではないか。
- ウ 事業者において行うコスト算定においては、トップダウン方式を採用することも考えられるのではないか。
- エ NAC法は、赤字の地域・役務に係る赤字総額を算定するものであり、要因の分析や改善策の検討に適しているのではないか。
- オ PA法は、一定の措置を「シナリオ」とし、当該「シナリオ」が実行された場合の損益改善額を算定するものであり、サービスの内容・水準や料金の見直しといった政策的措置や経営上の措置について評価する場合に適しているのではないか。

(2) 見直しの規模をどのように考えるか。

- ア 郵便局窓口業務を含めた現行モデルは、必要なデータについて整理した上で事業者からデータ提供を受け、モデルを設計の上で実装し、コストの計算を行った後にその結果を精査し、更に公表の在り方について審議会で議論したため、検討開始から算定結果公表まで約2年間を要した。
- イ 今回のモデルの見直しやコスト算定に当たっては、次の点に留意することが必要ではないか。
- (ア) コスト算定モデルの見直しを行うには、事業者を巻き込んだ相当長期間にわたる作業を行う必要があること。
 - (イ) 事業者からのデータ提供を円滑に受けるようにするためには、ユニバーサルサービスコストの算定の意義、必要性、算定結果の活用可能性について具体的に検討を深め、事業者との間で一定の合意形成を得ることが不可避であること。
 - (ウ) 事業者から必要なデータの提供を受けて、モデルの見直しを進めていくこと。

(3) ユニバーサルサービス事業者の経営の効率性の反映についてどう考えるか。

ア 現行のモデルにおいては、郵政事業の労働集約的な性格にかんがみ、事業者の実態を無視して理想的な効率的業務運行を仮定するような考え方は採っていない。

(ただし、事業者のデータをそのまま用いているわけではなく、特に物件費は一定の理想化（例：区分機は必要台数を設置、建物面積は必要面積のみ）を行っている。)

イ モデルを見直す際に、この考え方を踏襲してよいか。

ウ 他方、日本郵便自身が郵便・物流ネットワークの再編（平成30年度（2018年度）までを予定）による効率化を進めているところであり、モデルの見直しに当たってはその効果を考慮する必要があるのではないか。

(4) コスト算定の単位をどのように考えるか。

- ア 現行モデルでは約1,000の集配郵便局エリアを単位としてコストの算定を行っている。
- イ 情報通信審議会答申に対するパブリックコメントにおいて、日本郵便からは「郵便サービスと窓口サービスの性質が異なる点や事情変更等にも配慮いただくよう」との意見が示されている。
- ウ 郵便サービスと窓口サービスとの違いを考慮して、例えば、前者は集配郵便局単位、後者は個局単位とするといったことは考えられるか。
- エ 管理会計において原価のみを管理する場合とは異なり、収入の配分も行う必要があるユニバーサルサービスコスト算定においては、個局への収入配分のためのドライバーの選択が現時点で難しいのではないか。

5 ユニバーサルサービスコストの将来試算

ユニバーサルサービスコストの将来試算についてどのように考えるか。

ア 将来予測については、構成員から次のような意見があった。

(ア) 将来予測については、ユニバーサルサービスコスト算定モデルそのものの問題ではなく、モデルに入力する変数の設定の問題である。

(イ) 将来予測の正確性を確保することは非常に難しい。

イ 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）を考慮した将来予測に基づきコスト算定を行う場合、これらの課題を考慮する必要があるのではないか。

ウ 将来予測においては、国民・利用者が郵政事業のユニバーサルサービスとして期待するサービスの範囲・水準の中長期的な変化も考慮する必要があるのではないか。その場合、利用者の意識調査等を行うことも考えられるのではないか。