

国際協力及び国際郵便送金業務に 関する議論(第3回会合)の整理

平成20年2月27日
事務局

○ 国際協力に関する世界的な枠組み

- ・国際協力に関しては、国連ミレニアムサミット(2000年9月)において作成された「ミレニアム開発目標(MDG)」の8つの開発目標を2015年までに達成すべきものとして、国連開発計画(UNDP)、世界銀行等多くの国際機関の協力により推進中。
- ・具体的な課題として、貧困・飢餓の撲滅、初等教育の普及、保健・医療問題対策(乳幼児死亡率低減、HIV等対策、妊産婦の健康対策)、ガバナンス問題対策(選挙・議会支援、復興支援)、ジェンダー問題対策(男女平等・女性の地位向上)、インフラ整備(運輸、金融、情報通信等)、環境・エネルギー問題等に世界的な関心が集まっている。これらに対し、機関の性質や機能に応じて資金援助・金融支援・技術支援・政策支援、監視とパートナーシップの構築等の手法により、課題解決が図られている。

○ 郵便分野における国際協力

- ・万国郵便連合(UPU)のルールの下で実施される国際郵便サービスは、各国郵政の協力・連携を前提としており、本質的に国際協力になじむ性質を有する。UPUとしても、開発協力を扱う加盟国の専門グループを設置し議論するほか、世界に7名の地域アドバイザーを置き、地域の具体的ニーズを事務局が吸い上げながら具体的対応を図っている。具体的には、UPU開発協力政策に基づき、地域開発計画の策定を求めてつつ、実際のプロジェクト推進に当たっては、多年度統合プロジェクト(MIP)により、单年度を越えた柔軟な資金協力を行うほか、統合郵便改革・開発計画(IPDP)を策定し、資金援助機関からの資金調達の支援等を行う等、UPUの現状分析を踏まえた戦略的支援が行われている。
- ・アジア地域では、サービス品質の改善を最優先事項とし、郵便金融業務の発展、郵便改革の促進、人材開発等への関心が高い。人材開発については、アジア太平洋郵便連合(APPU)の設置するアジア太平洋ポスタルカレッジ(APPC)が5,000人を超える人材訓練を行っている。
- ・諸外国においても、人材研修や技術協力、パートナーシップの構築・業務提携等、様々な分野で国際協力・連携の動きが見られる。例えば、
 - ① 韓国はKorea Postがモンゴル及びカザフスタンに効率的なロジスティクス・ネットワーク技術を供与するとともに、韓国ITベンダーの開発した先進的郵便物取扱いシステムを導入するなど、両国の郵便近代化に協力しつつ、韓国ベンダーの途上国市場への参入支援を図っている。
 - ② インドはガジアバードに研究科管理職センター(PGセンター)を設置し、インド経営大学との協力により国内のみならず国外の郵便事業体上級管理職対象の講座の開講や、外国人学生を対象とした郵便業務研究科コースの設置も計画する等、地域共通基盤整備を図っている。
 - ③ ドイツポストは、国連開発計画(UNDP)や人道問題調整部(OCHA)との戦略パートナーシップを締結し、災害時の物資無償輸送を行うほか、国連児童基金(UNICEF)に対しケニアで350万個の蚊帳を寄付する等の協力を行いつつ、平時より物資輸送の提携関係を強化している。
- ・わが国は、従来よりUPUやAPPUにおいて、専門家の派遣・研修員の受け入れ・資金や奨学金の拠出等、多国間ベースを中心に人材育成と資金面での協力を重点を置いてきた。これに加え、郵便事業体として、カハラ・ポストグループ等関係国事業体の連携により、ICTの活用による高度でシームレスな配送サービスの展開を目指すといった品質向上への動きも活発化させている。

○ 当面の課題

- ・近年の諸外国の動向やわが国の民営化という環境の変化を踏まえ、わが国としてどのような目標(実現すべき利益)、方法論(対象分野、実施内容)をもち、新たな国際協力を展開していくべきか。

○ 国際協力の方向性に関する検討の必要性

- ・日本の従来の国際協力の在り方は、基本的にはユニバーサルサービスの維持・向上を図るための議論を行うUPU等の国際機関を中心とし、そこにおける日本のプレゼンスを強調する考え方でやってきたと考えられる。しかし、最近の諸外国の取組みを見ると、二国間関係を活用したり、多国間を活用する場合でも自国の郵便事業にとっての利益に沿うようにとの目的に従った形での国際協力が強調されている。
- ・このような状況に鑑み、今後の日本の国際協力の方向性として、UPU等を従来どおり重視しその場でのプレゼンスを更に向上させる方向性で行くのか、国際協力について方向転換し、特に大きな財政負担によることなく、二国間等の新たな方法論も活用し、戦略的対応を行う方向性も模索するのかといった検討が必要ではないか。

○ 従来型の国際協力の限界と環境の変化への対応としての戦略的国際協力

- ・今後、中国や韓国の国際的プレゼンスが高まる中で、従来どおりのアプローチのみでは日本のプレゼンスは低下するのではないか。即ち、多国間主義(multilateral)で受動的(reactive)な従来型の国際協力のみでは、相当な対応を図らなければ今後グローバルプレゼンスを維持するには困難であり、マインドシェアの奪い合い競争を勝ち抜いていかなければいけないのではないか。
- ・むしろ、民営化という環境変化の中で、ドイツ、韓国等に見られるような、二国間主義(bilateral)で、非常に明確な目標を持って行ういわゆる戦略的国際協力というアプローチがあっても良いのではないか。

○ 戦略的国際協力における優先順位付けの必要性

- ・国際協力を最終目標にするのか、グローバル競争の中で競争力を身につけるために国際協力を戦略的に活用することによって最終的に競争力をつけていく手段として活用するのかでは、大きく意味が異なる。最終的な目標が国際協力そのものではなく、競争力を身につけることにあるならば、優先順位づけが必要になってくる。限られた資源をどのように割り当てていくのかが、目的達成のために最も重要な要因となる。
- ・従来は、郵便事業が国営である中で、事業も政策も実施し、どちらかと言えば国際協力そのものを最終目標とし、バランスを重視しながら先端的な取組みや地域への配慮、開発投資も行ってきたと考えられる。しかし、民営化という環境変化の中で、国際協力を戦略的に活用すべきかどうか。そうするのであれば、従来実施してきた活動の優先順位付けが必要であろう。
→ 適切な優先順位付けを行うためにも、従来の取組みを総括・評価とともに、国際協力に係る戦略的目標と方法論について整理すべきではないか。

○ 実施した活動のプレゼンテーション・メッセージ化

- ・郵便貯金ネットワークに関する過去の国際協力の事例や、他の分野での対外投資の事例での経験から見ると、実施した援助についてのプレゼンテーションをどのように行うか、どのようにメッセージを伝えるかによって現地におけるプレゼンスが大きく異なってくる。

国際郵便送金業務に関する議論

○ 国際郵便送金業務の現状と制度のあり方に関する検討の必要性

- ・国際郵便送金には、国際郵便為替と国際郵便振替の2種類があり、国際郵便為替はさらに住所あて(通常為替)と口座あて(払込為替)に分けられる。現在、通常為替は83か国・地域、払込為替は24か国・地域、振替は20か国・地域あてに送金が可能。平成18年度には振出(外国あて)全体で約42万件、到着(日本あて)全体で約7万6千件の利用があった。
- ・民営化後の制度は民営化前と大きな変化はなく、業務主体がゆうちょ銀行に替わっている。ただ、これは経過措置として旧郵便為替法・旧郵便振替法の読み替えによるものであり、民営化法における移行期間後の業務主体は定まっていない。(移行期間は最長でも民営化後10年)
- ・また、国際的な枠組みとしてはUPUの郵便送金業務約定があるが、UPUにおいては、約定の締約国・指定事業体に一定の業務実施を義務づけるべきとの意見が出ており、業務主体の経営の自由度との兼ね合いも含め、今後の制度のあり方を検討する必要がある。

○ 国際郵便送金の独自性

- ・民間銀行の国際送金との関係では、住所あて送金があり、受取人が口座を持っていない場合でも送金が可能である点が、国際郵便送金の独自性と考えられる。
- ・また、全国多数の郵便局で利用でき、手数料も低水準なことから、小口・個人利用が中心であることも国際郵便送金の特徴といえる。

○ 民営化を踏まえた国との関与のあり方

- ・国際郵便送金業務を完全に民間に任せると、クリームスキミングのように特定のところしかやらない、採算がとれる範囲でしかサービスを提供しないということになる可能性は否定できないのではないか。そのような場合に、最低限のサービスの維持・確保については、国が関与する余地があるのではないか。国との関与については、その目的、それにより保護・達成しようとする公益をどのように考えるかが出発点と思う。
- ・郵政事業を民営化した他の国でも、ユニバーサルな国際送金サービスのビジネスモデルが確立されているわけではないと思われる。日本としての枠組みや理念を考える必要があるのではないか。
- ・小口・個人利用が中心であり、採算性だけで割り切れるものではなく消費者保護の観点から行政が一定の関与をすべきではないか。

○ 国際郵便送金業務と国際協力との接点

- ・開発途上国は、民間銀行のネットワークが貧弱なため、国際的な送金サービスとして国際郵便送金への期待が大きい。日本で働く外国人の母国への送金や海外で活動する日本人への送金の手段として、小口・個人利用ができる途上国も含む国際郵便送金ネットワークの維持・整備は国際協力としての位置付けも可能ではないか。

総括的議論

○ 行政当局としてのグローバルなユニバーサルサービスに対する枠組み構築の必要性

- ・ 郵便分野における国際協力の問題と、国際郵便送金業務の問題は、技術的には異なる問題に見えるものの、本質的には個人等の小口利用者にとっての、あまねく全世界をカバーするユニバーサルサービスの問題ではないか。人や資本、モノ、金のグローバル化が進展する中で、サービスに関する議論を国内についてのみ行うのでは十分ではないのではないか。
- ・ 郵政三事業に関し130有余年の歴史とノウハウを有する日本であるが故に、民営化から間もないこの時期において、グローバルなユニバーサルサービスの在り方についての枠組み(フレームワーク)をどのように構築していくかについてのビジョン・長期計画を郵政行政として整理すべきではないか。(UPU国際協力計画において、郵政事業を「三次元ネットワーク」(物理的ネットワーク、電子ネットワーク、金融ネットワーク)と表現しているのも参考となるのではないか。)

○ 官と民、サービス間のコラボレーション・連携の必要性

- ・ 行政当局としての基本的な枠組みの構築においては、理念・目的・実施主体・費用負担といった個別課題について整理が必要であるが、原則的には官と民のコラボレーション・連携により推進すべき。この連携原則は、例えば郵便と金融の問題をパッケージで提示することも含まれ得るのであり、UPUの協力プログラムを実施する上でも、また我が国における郵便サービスや国際送金サービスの提供について、行政として関係事業者の適切な対応を求めていく上でも、基本原則を持った上で臨むべきではないか。

○ 事業者としての国際事業に関するビジョン策定の必要性

- ・ 競争の勝ち組とされるドイツポストやTNTにおいては、基本的にはB to Bに重点を置いており、その結果B to CやC to Cのネットワークが置き去りになっていると思われる。事業者としてもそれらをどのように採算の取れる事業体を持って行くかというビジョンを作り、その中に国際協力を巻き込んで検討すべきではないか。その場合、決済・金融機能と物流の融合というモデルはまだ成功例がないので、我が国では国際送金と郵便の機能をどのように連携させるか、特にC to Cのネットワーク維持の前提で考えることも有意義ではないか。

○ 日本としてのより積極的なアプローチの可能性

- ・ 国際競争における日本の遅れという現状を踏まえるとともに、国際競争・国際協力においても、「先進国モデル」と「途上国モデル」がある中で、日本がどのような役割を果たすのかも議論すべき。そのような観点からは、例えばUPUの郵便送金業務約定の見直し議論においても、どの程度のサービスレベルがユニバーサルサービスとして実現可能であるかについて考慮した上で、より積極的に対応する考え方もあり得るのではないか。