

これまでの研究会における提言

1 これまでの研究会

(1) 郵便におけるリザーブエリアと競争政策に関する研究会（平成18年1月13日～平成18年6月30日）

① 背景・目的

平成15年4月の「民間事業者による信書の送達に関する法律」施行以降、一般信書便事業については参入がないことを踏まえ、郵便における競争の促進によるサービスの一層の多様化、国民への利益還元を実現するための施策について、諸外国の先進事例や我が国の通信や物流のネットワークの変化等を踏まえ幅広く検討に資することを目的とする。

② 検討内容

- 郵便における民間参入の条件と競争政策の在り方
- 全国あまねく公平なサービス提供の確保とリザーブエリアの関係等

③ 構成員名簿（五十音順・敬称略）

井手 秀樹	慶應義塾大学商学部教授
宇田 左近	マッキンゼー・アンド・カンパニー・プリンシパル
梶川 融	太陽監査法人総括代表社員
黒川 和美	法政大学経済学部教授
國領 二郎	慶應義塾大学環境情報学部教授
高橋 温	住友信託銀行株式会社取締役会長（座長）
中山 弘子	東京都新宿区長

④ 提言等（当面講ずべき施策～平成19年10月に予定されている郵政民営化に向けて）

【目標についての基本的考え方】

（ユニバーサルサービスについて）

- ・基本的な要素は守りつつ、制度的に確保すべき範囲や水準は、社会経済情勢や国民のニーズの変化に応じて、柔軟な対応が行われるべき。

(リザーブドエリアについて)

- ・中長期的には、特定の事業者のための「独占範囲」や「参入条件」としてのリザーブドエリアは撤廃し、ユニバーサルサービスを維持する措置を事業者全体で講じるべき。

(利用者の保護について)

- ・提供されるサービスの信頼性を担保する必要がある、通信の秘密や個人情報の保護、適正な送達の確保など、利用者が安心して利用できる制度を新規参入事業者に義務づけるべき。
- ・民間参入による競争促進が行われる中でも、郵便はいわゆる「ラストリゾート」として機能するような環境を整備することが望ましい。

(監督規制のあり方について)

- ・事前の参入規制から事後の監督規制へと重点をシフトさせ、規制の内容は利用者保護の観点から、最小限なものとするべき。

【提言】

[リザーブドエリア]

- ・当面は、現行のリザーブドエリア(信書便制度の下での民間参入)を維持。
- ・ユニバーサルサービスの維持が困難な事態となることを極力回避するため、参入条件に加え、不測の事態に備えた安全装置(補完的なリザーブドエリア)として、「ユニバーサルサービス基金」をあらかじめ用意しておくことが望ましい。

[オープンネットワーク型の競争の促進]

- ・複数の事業者が協定等を締結して行うサービスの提供は、当事者の責任の分担関係等が明確であれば、一般信書便役務においても、認められるべき。
- ・オープンネットワーク型の競争促進のためには、事業者による郵便ネットワーク(配達業務)への接続を可能とする必要。

[ユニバーサルサービス]

- ・郵便事業株式会社がユニバーサルサービスの提供義務を負うとともに、一般信書便事業者もそれに相当するサービスの提供義務を負う。

- ・制度の継続性・安定性に配慮する必要があることから、当面は、関係法律による改正後の郵便法に定めるユニバーサルサービスの範囲や水準を維持すべき。

[利用者の保護]

- ・通信の秘密の保護、個人情報の保護について、参入事業者は、関係法令に従い、引き続き適切な取り扱いを行うことが求められる。
- ・適正な送達の確保について、誤配達の防止等の措置を確実に講ずる必要。

[監督規制]

- ・現在、一般信書便物の引受方法として、信書便差出箱以外に、対面による引受等を容認すべき。
- ・特定の地域からサービスを開始し、一定の期間内(例えば3年程度)に段階的に全国展開していく形態の参入については郵便事業株式会社のユニバーサルサービスへの影響を検討するなど慎重な対応が必要。

[施策の見直し]

- ・競争の進展状況等を踏まえ、一定期間(例えば3年)経過後に見直しを行う。

(2) 郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会（平成19年2月21日～平成20年6月30日）

① 背景・目的

「郵便におけるリザーブドエリアと競争政策に関する研究会」を開催し、現行の枠組みを前提とした一般信書便事業への参入のあり方など、主として当面の施策について提言があったが、その一方で、本年10月に予定される郵政民営化や、米国における郵便改革法の施行に向けた動きなどがあり、郵便及び信書便分野における新たな展開が見られる。このため、民営化以降の郵便・信書便制度全般について包括的・抜本的に見直すための検討に資することを目的とする。

② 検討内容

郵政民営化や諸外国の動向を踏まえた郵便・信書便制度の在り方とその見直しの方向性

③ 構成員名簿（五十音順・敬称略）

井手 秀樹	慶應義塾大学商学部教授
黒川 和美	法政大学経済学部教授
高橋 温	住友信託銀行株式会社取締役会長（座長）
東條 吉純	立教大学法学部教授
長谷部 恭男	東京大学法学部教授
三村 優美子	青山学院大学経営学部教授
宮田 加久子	明治学院大学社会学部教授

④ 提言等

【郵便ネットワークの社会的役割】

郵便は、国民生活や社会経済活動になくてはならないものであり、郵便ネットワークは、全地域・全世帯をカバーしている唯一の通信ネットワーク。通信分野におけるセーフティネットとして、郵便局や郵便ポストも含めた郵便ネットワークを維持していくことが必要。

【ユニバーサルサービスの確保】

郵便・信書便市場における競争促進など制度見直しを進めていく中で、郵便のユニバーサルサービスをいかに確保していくかが各国とも重要な課題。

○範囲及び水準

- ・ 郵便のユニバーサルサービスの範囲及び水準は、利用状況、社会的必要性、他の事業者による類似サービスの提供状況等を勘案した見直しが必要。
- ・ その際には、利用者利便の確保に配慮しつつも、ユニバーサルサービス提供義務者の財政的負担を考慮するとともに、できる限り経営の自由度を与えることを念頭に置くことが望まれる。

○提供義務者

- ・ 現行制度の下では、郵便事業会社以外の者が、ユニバーサルサービスの提供義務を負うことは想定しづらいが、提供を行える者が出てくるとも想定した制度のあり方も検討すべき。

○新たなユニバーサルサービスの確保方策

- ・ 競争の進展によりユニバーサルサービス確保が困難になる場合、ユニバーサルサービス維持に必要となるコストは参入事業者により公平に負担されることが望ましく、関係事業者の拠出による基金制度の導入が妥当とも考えられるが、今後、十分な検証が必要。政府支援(税制優遇措置や補助金)の導入については、ユニバーサルサービスの確保及び競争の促進につながり、国民利用者に大きな利益をもたらすものであれば、採るべき一つの方策として検討すべき。

○コストの算定方法

- ・ コストを正確に把握することが必要であり、NAC法(回避可能費用法)又はベンチマーク方式を中心として、試算を行い、コストの算定単位の取り方、非効率性を排除した経営を前提とした費用算出の方法等について、更に検討を進めるべき。
- ・ 郵便の各サービス及び地域ごとの収入状況、適切な配賦基準に基づく費用状況等が把握できるよう、会計規則を整備し、ユニバーサルサービス提供義務者に定期的なデータ報告を求めるべき。

[将来のあるべき制度]

○基本的考え方

新規事業者に対して参入条件を課す以外の新たな方策(基金制度や政府支援といったコスト補填策)により郵便のユニバーサルサービス確保を担保した上で、参入事業者が法令によりサービス範囲及び水準を規律される形ではなく、創意工夫してサービス提供ができる制度に変えていくことを検討すべき。

○制度の基本理念

- ・通信(信書)の秘密が確保される制度であること
- ・ユニバーサルサービスが確保される制度であること
- ・自由で公正な競争が促進される制度であること

○ユニバーサルサービスに関する規定

新しい制度では、基金制度や政府支援といったコスト補填策を前提とし、新たなユニバーサルサービス確保のために必要な項目を法令上、明確に盛り込むべき。

○法体系のあり方

郵便法及び信書便法の統合に向けて検討を進めるべき。

[早急に検討を進めるべき施策]

- あるべき制度の実現に向けて、郵便のユニバーサルサービスの範囲・水準等のあり方及びコスト補填策を中心にした新たな確保方策についての検討を早急に開始すべき。
- あるべき制度の実現までの間、競争が進展するよう、中間報告で指摘した郵便ネットワークの活用及び特定信書便事業の業務範囲拡大の実施に向けた具体的な検討を進めるとともに、信書の適切な送達の徹底を図っていくべき。

2 これまでの研究会における提言の概要（ユニバーサルサービス関係）

項目	郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会	郵便におけるデジタル化と競争政策に関する研究会
1 ユニバーサルサービスの範囲及び水準	郵便サービスについては、①提供すべき範囲を郵政民営化に合わせて見直したばかりであること、②利用者からは現行水準を維持すべきとの意見が強く、また、大手運送事業者からも、その水準及びインフラを低下させるべきではないという意見があること、③EUにおいても概ね同様の範囲及び水準を定めていることから、当面、現在の範囲及び水準を維持していくことが適当とも考えられる。 しかしながら、郵便のユニバーサルサービスの範囲及び水準は、国民のニーズに応じて、時代とともに変遷していくものであり、各サービスの利用状況、社会的必要性、他の事業者による類似サービスの提供状況等を勘案した見直しが行われるべきである。 その際には、利用者利便の確保に十分配慮しつつ、提供義務を負う者の財政的な負担を考慮すべきこと及び提供義務者にできる限り経営の自由度を与えその自主性を尊重すべきことを念頭に置くことが望まれる。 本研究会としては、以上の点を踏まえ、現在のようにサービスの範囲及び水準を全て法令で規定し、郵便事業株式会社にその提供を義務付ける形ではなく、法令による一定の担保は必要であるが、ユニバーサルサービス提供事業者の申請に基づき具体的な範囲及び水準を決める方法など民間企業としての創意工夫がより活かせる制度を検討していくべきと考える。	郵便のユニバーサルサービスの範囲・水準については、郵政民営化関連法律等により一部変更されてから間もない状況にあり、制度の継続性・安定性に配慮する必要があることなどから、当面はこの範囲・水準を維持すべきである。

項目	郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会	郵便におけるリザーブドエリアと競争政策に関する研究会
2 ユニバーサルサービス提供事業者	郵便事業株式会社以外の者が、郵便・信書便市場でユニバーサルサービスの提供義務を負うことは想定しづらい状況にある。 しかしながら、郵便のユニバーサルサービスの範囲及び水準の見直しや新たな確保方策が講じられていく中で、郵便事業株式会社のほかに、ユニバーサルサービスの提供を行える者が出てくることも想定し、これを念頭に置いた制度のあり方も検討すべきである。 例えば、我が国の電気通信事業のように、ユニバーサルサービスの提供を行う事業者を申請に基づき総務大臣が指定する制度やドイツにおける郵便事業のように、一部地域でユニバーサルサービスが確保されない場合に入札により提供事業者を決める制度を参考にすべきである。	ユニバーサルサービスの提供義務者は、基本的にはリザーブドエリアの類型に連動する形で決まるものと考えられる。当面は現行の日本型のリザーブドエリアを選択すべきであると考えられることから、郵便事業株式会社がユニバーサルサービス義務を負うとともに、一般信書便事業者もそれに相当するものとして整理される全国サービスの提供義務を負うこととなる。
3 ユニバーサルサービスの確保方策	郵便のユニバーサルサービスを確保するための方策としては、今後、十分な検証が必要ではあるものの基金制度の導入や政府支援といったコスト補填策を中心に検討していくことが望ましい。 また、①欧米各国においては複数のコスト補填策により郵便のユニバーサルサービスの確保を図っていること、②EUにおける改正指令でも、基金に加え公的資金による支援も確保方策として盛り込まれるなど複数の方策を示していることから、我が国でも、ユニバーサルサービスの維持を確実に行うため、一つの方策だけでなく複数の方策を併用することについて更に十分な検討を行うべきである。	（郵便のユニバーサルサービスの維持のため、）安全装置（補完的なリザーブドエリア）をあらかじめ用意しておくことが望ましい。補完的なリザーブドエリアについては、補助金、ユニバーサルサービス基金などが選択肢として考え得るが、郵政民営化後の公的関与はできるだけ回避すべきものと考えられることから、参入事業者が資金を拠出する「ユニバーサルサービス基金」を選択することが望ましい。

項目	郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会	郵便におけるザ・グッド・EIAと競争政策に関する研究会
4 コストの算定方法	各算定方法の利点及び問題点は以下のとおりであり、「NAC法」又は「ベンチマーク方式」の採用が望ましいものと考えられる。 行政当局においては、この2つの算定方法を中心に、実際のデータに基づく試算や指摘されている問題点の解消方策の検討などを、更に進めるべきである。	郵政公社から試算が示された、郵便局の収益と費用を推計し、その損益が赤字となる郵便局の赤字の合計額を郵便のユニバーサルサービスコストとみなすこととしている。NAC法を応用したものと考えられるが、郵便局の赤字の要因には経営効率に起因するものなどユニバーサルサービス提供義務に起因しないものも含まれるため、試算の前提となる仮定にかなり無理があると考えられる。
5 ユニバーサルサービス提供の便益	ユニバーサルサービス提供義務者の現在の収益には、既にこれらの便益が反映されたものとなっていると考えられ、ユニバーサルサービスコスト算定に更に便益を考慮することは問題があるとの指摘もあることから、採用するコスト算定方法を踏まえ、便益を考慮するか否かを慎重に判断することが望ましい。	—
6 ユニバーサルサービスコストの算定単位	郵便事業においては、統括支店（全国で70）、支店（全国で1,092）又は集配センター（全国で2,559）といったエリア単位、あるいは送達経路単位でコスト等を算定することが考えられるが、算定単位を細分化すればするほど算出の手間は大きくなること、どのコスト算定方法を選択するかにより算定単位が与える影響が異なることに留意して、あるべき算定単位を決めていくべきである。	—
7 事業者の効率性の確保	電気通信事業におけるLRICをそのままの形で採用することは難しいと考える。したがって、郵便事業については、非効率性を排除した経営が行われた場合における費用を算出す	—

項目	郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会	郵便におけるガバナンスと競争政策に関する研究会
	るための方式を、大手運送事業者の経営データ等も踏まえて検討していくことが考えられる。	
8 コストデータの把握	各サービス及び地域ごとの収入状況並びに適切な配賦基準に基づく費用状況等の把握を行うことが必要となることから、行政当局と郵便事業株式会社との間で早急に調整を図っていくべきである。 また、コスト補填策を導入する際には、郵便のユニバーサルサービスに係る収支状況を明らかにするため、細分化された費用区分や各費用の配賦基準等を示した会計規則を整備し、ユニバーサルサービス提供義務者からコスト補填額算定に必要なデータの報告を定期的に求めるようにすべきである。	ユニバーサルサービスのコストの検討には速やかに着手すべきである。 コストの範囲の設定については、郵便のインフラを整備するコストと維持するコストの区分、郵便局の窓口業務における郵便のコストと他の業務のコストの区分等が課題として挙げられる。 コストの計算に必要なデータの収集については、できるだけ正確なデータを効率的に収集するシステムの構築等が課題として挙げられる。
9 コスト負担事業者の範囲	基金制度を導入する場合、基本的には、全ての参入事業者から拠出を求めるべきである。また、サービス維持に係るコスト負担を公平に行う観点から、ユニバーサルサービス提供義務者からも一定の拠出を行わせる制度とすべきである。 実際の拠出額の算定に当たっては、信書送達事業に係る売上高（他の事業を行っている場合には、信書送達事業と区分して経理されていることが必要）をベースに一定の負担率をかけることにより決めるべきである。 ただし、事業規模の小さい事業者や赤字の事業者から拠出を求めることは、当該事業者の負担能力を考えると適当ではないとの考えがあるが、この点については、実際のデータ検証を行い、拠出金の額がどの程度となるかを踏まえて、更に検討を行うべきである。	（コスト負担が、）参入事業者にとって過大な負担となると、基金の制度自体が新規参入の障壁となるおそれもあることから、制度設計時には留意する必要がある。また、実際の発動に当たっても、基金発動の必要性に関する郵便事業体による立証及び基金発動に関する客観的な判断基準等について十分な検討が必要である。

項目	郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会	郵便におけるリザーブドエリアと競争政策に関する研究会
10 稼働時期	コスト補填時期が赤字になってからでは提供義務者の事業運営に大きなダメージを与えてしまう可能性もあることから、赤字が実際に発生していない段階におけるコストデータを分析し、必要に寄り、基金を稼働させられる方法の検討を行うべきである。	郵便のユニバーサルサービスを維持することが困難となる事態は極力回避する必要があるが、そのような事態の発生時期等をあらかじめ予測することは困難であるため、不測の事態に備えた安全装置（補完的なリザーブドエリア）をあらかじめ用意しておくことが望ましい。

3 諸外国における郵便のユニバーサルサービス

		EU指令	イギリス	フランス	ドイツ	イタリア	アメリカ
ユニバーサルサービス	提供者	ユニバーサルサービス又はその一部のサービスの提供を行う加盟国の公的又は民間の事業体であり、欧州委員会に通知されたもの	ロイヤルメール	ラ・ポスト	ドイツポスト	ポステ・イタリアーネ	USPS
	サービスの範囲	2 kg以下の書状、新聞、雑誌等 10 kg以下の郵便小包 ＜特殊取扱＞ 書留、保険付	20 kg以下の郵便物 ＜特殊取扱＞ 書留、保険付	2 kg以下の書状、新聞、雑誌等 20 kg以下の郵便小包 ＜特殊取扱＞ 書留、保険付	2 kg以下の書状、新聞、雑誌 20 kg以下の郵便小包 ＜特殊取扱＞ 書留、保険付、代金引換、速達	2 kg以下の郵便物、 20 kg以下の郵便小包 ＜特殊取扱＞ 書留、保険付	郵便サービス委員会においてユニバーサルサービスの範囲を検討中
	主な水準	週5日以上毎営業日に1回以上の集配 利用しやすい料金 郵便局・郵便ポストの設置は利用者ニーズを考慮	週6日集配 93%以上翌日配達 全国均一料金 95%以上の国民から5km以内に郵便局を設置 99%以上の国民から500m以内に郵便ポストを設置	週6日集配 85%以上翌日配達 利用しやすい料金 99%以上の国民から10km以内に郵便局を設置	週6日集配 80%以上翌日配達 利用しやすい料金 郵便局は12,000以上設置 郵便ポストは都市部で1,000mごとに設置	週5日集配 88.5%以上翌日配達 利用しやすい料金 郵便局・郵便ポストの具体的な設置基準なし	(規定なし)
ユニバーサルサービスを確保する措置		【独占範囲】 重量50g未満かつ基本料金の2.5倍未満の書状	【優遇税制】 付加価値税(VAT)免除	【独占範囲】 重量50g未満かつ基本料金の2.5倍未満の書状 【補助金】 出版物に対する補助金 【基金】 2005年に制度創設(実績なし) 【優遇税制】 付加価値税(VAT)免除	【優遇税制】 付加価値税(VAT)免除 【基金】 ユニバーサルサービスの提供に補償金が必要な場合、免許事業者が費用を分担(実績なし)	【独占範囲】 重量50g未満かつ基本料金の2.5倍未満の書状 【補助金】 出版物に対する補助金 【基金】 2000年に制度創設 免許事業者が売上高の3%を拠出 【優遇税制】 付加価値税(VAT)免除	【独占範囲】 重量12 ½オンス未満かつ基本料金の6倍未満の書状 【補助金】 盲人用及び海外選挙郵便に対する補助金 【優遇税制】 付加価値税(VAT)免除