

郵政事業における ユニバーサルサービスコストを めぐる一考察 後編



JPローソン渋谷郵便局店、2003年8月の代々木郵便局を皮切りに建物のロビーや空きスペースからミニ店舗で開始した。

東海大学 観光学部 教授

立原 繁

(*前号からの続き)

6. 株式上場と ユニバーサルサービス

2015年11月4日、日本郵政、ゆうちょ銀行、かんぽ生命の3社は東京証券取引所に株式を同時に上場した。日本郵政が売出価格1,400円に対して上場初値1,631円で16%の上昇、ゆうちょ銀行が売出価格1,450円に対して上場初値1,680円で16%の上昇、かんぽ生命が売出価格2,200円に対して上場初値2,929円で33%の上昇で、順調な上場を果たした。

企業価値で言えば、トヨタ自動車25兆円に次ぐ、日本郵政3社で17兆円のわが国第二位の企業グループが誕生したことになる。株主総数は3社で180万人とNTTの75万人を超え、わが国最大である。現時点で株主名簿は確定していないが、格式売出に際し、国内8割、海外2割の割合で売り出され、国内の95%が個人株主に割り当てられた。今後、株主に海外の機関投資家がどの程度入って来るか、攻撃的外資が入って来るか、注目される場所である。

今回の上場は、日本郵政、ゆうちょ銀行、かんぽ生命とも、全株式数の11%が売り出されたが、今後、日本郵政は政府が3分の1超を保有するところまで、ゆうちょ銀行・かんぽ生命は当面50%まで売り出されることになっている。

株主は、より高い配当金とキャピタルゲインを要求する。その中で、日本郵政グループが持つユニバーサルサービスをどのように位置付けるのか、ユニバーサルサービスコストをどのように負担するのか、その方向性は極めて重要であり、この議論は急激に行われることになりそうである。

7. 諸外国の郵政事業における ユニバーサルサービスの 確保方策

郵政事業におけるユニバーサルサービスを確保するための方策として、諸外国では様々な取り組みがなされている。

アメリカにおいては、米国郵便庁 (USPS) がユニバーサルサービスの義務を遂行するために、年間最高30億ドルまでの借り入れ

と債券発行が認められている。借り入れ総額の上限は150億ドル (約1兆4,895億円) までと定められている。

イギリスにおいては、郵便局ネットワークの維持・高度化を継続するために、2011年度から4年間にわたって合計13億ポンド (約1,684億円) を補助金として交付している。郵便については、ユニバーサルサービス対象の郵便サービスについて付加価値税が免除されている。

ドイツにおいては、ユニバーサルサービス基金が創られている。これは、ユニバーサルサービスが十分に又は適切に提供されていない場合、年間売上50万ユーロ (約6,625万円) 以上の事業者に拠出させた補償金をユニバーサルサービス提供事業者に支給するものである。

また、ユニバーサルサービス対象の郵便サービスのうち、法人顧客が発送する2kg以下の郵便物 (50通まで) 及び個人顧客が発送する2kg以下の信書、20kg以下の小包について付加価値税が免除されている。

そして、ドイツでは下記の要項で、ユニバーサルサービス提供事業者の競争入札が行われている。

- ①国はユニバーサルサービスが確保されていない地域に関し、ユニバーサルサービスを補償金なしで提供する事業者を競争入札により公募する。
- ②応募がない場合は、国は市場支配的な事業者がユニバーサルサービスの提供を義務づけることができる。
- ③市場支配的な事業者が経済的不利益を被るため、補償金を要求する場合、国が競争入札により公募を実施し、要求補償金額の最も低い事業者がユニバーサルサー

ビスの提供を委託する。その場合、委託金額は、ユニバーサルサービス基金から拠出される。

フランスにおいては、ユニバーサルサービス基金がある。これは、ラ・ポスト及び新規参入事業者が売上高に応じて基金に拠出することで創られている。ラ・ポストに対しては郵便局設置に対する費用の支援、割引サービス提供 (出版物) のため2008～2012の5年間にわたって合計20億ユーロ (約2,310億円) を補助金として交付している。また、ユニバーサルサービス対象の郵便サービスについては付加価値税が免除されている。

イタリアにおいても、ユニバーサルサービス基金がある。これは郵便の免許事業者が売上の3%を拠出することから創られている。ポステ・イタリアーネに対しては、ユニバーサルサービスコストについて、2009～2011年の3年間にわたって、合計11億ユーロ (約1,259億円) を補助金として交付し、これとは別に、割引サービスの提供 (出版社・NPO・選挙候補者) に対しても3年間で4.58億ユーロ (約524億円) の補助金を交付している。また、ユニバーサルサービス対象の郵便サービスについては付加価値税が免除されている。

8. わが国における郵政事業の ユニバーサルサービス 確保方策の方向性

2012年の改正郵政民営化法を経て、日本郵政及び日本郵便にユニバーサルサービス提供の責務が課せられている。これは、信書等を送達する郵便サービス、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済サービス、簡易に

表1 諸外国の郵政事業のユニバーサルサービス

	米国	英国	ドイツ	フランス	イタリア	日本
人口・面積	人口:約3.25億人 面積:約962.9万km ²	人口:約6,500万人 面積:約24.3万km ²	人口:約8,300万人 面積:約35.7万km ²	人口:約6,300万人 面積:約55.2万km ²	人口:約6,400万人 面積:約30.1万km ²	人口:約1.27億人 面積:約37.8万km ²
提供主体	米国郵便庁 (USPS)	ロイヤルメール・ グループ	ドイツポスト	ラ・ポスト	ポステ・ イタリアーネ	日本郵便
(経営形態)	国営独立機関	株式会社	株式会社	政府全株保有の 株式会社	政府全株保有の 株式会社	株式会社
郵便局数	約35,000局 (委託局等含む)	約12,000局 (委託局等含む)	約13,000局 (委託局)	約17,000局 (委託局等含む)	約14,000局 (委託局等含む)	約24,000局 (簡易局含む)
郵便収入	約652億ドル (約5.9兆円) (2012年度)	約72億ポンド (約9331億円) (2012年度)	約140億ユーロ (約1.5兆円) (2012年度)	約108億ユーロ (約1.2兆円) (2012年度)	約45億ユーロ (約4932億円) (2012年度)	約1兆3,200億円 (2011年度)
取扱物数	約1,599億通個 (うち書状等約1,482億通) (2012年度)	約167億通個 (うち書状等約157億通) (2012年度)	約144億通個 (うち書状等約134億通) (2012年度)	約144億通個 (うち書状等約137億通) (2012年度)	約45億通個 (うち書状等約40億通) (2012年度)	約223億通個 (うち郵便物約189億通) (2012年度)
貯金(関連)	×	○(×)	×	○(○)	○(○)	○(○)
生命保険(関連)	×	○(×)	×	○(○)	○(○)	○(○)
ユニバーサルサービスの範囲	郵便	郵便	郵便	郵便	郵便	郵便、簡易な貯蓄等、 簡易な生命保険
郵便のユニバーサルサービスの範囲	USPSが提供しているサービス	・2kg以下の書状 ・20kg以下の小包 ・書留・保険付	・2kg以下の郵便書状 (書留・保険付・代金引換を含む) ・20kg以下の宛名付小包	・2kg以下の書状 ・2kg以下の新聞等 ・20kg以下の小包 ・書留・保険付	・2kg以下の郵便書状 ・20kg以下の普通小包 ・書留・保険付	・4kg以下の郵便物 ・書留、内容証明等
水準に関する規定	あり	あり	あり	あり	あり	あり(郵便)

※ 英国の郵便収入は、ロイヤルメールとParcelforce Worldwideとの合算数値。
※ 為替レートは各年度の12月平均レートを使用。

表2 諸外国の郵便事業の民間参入の状況

	米国	英国	ドイツ	フランス	イタリア	日本
競争分野	独占分野以外	全分野	全分野	全分野	全分野	全分野
独占分野	・基本料金の6倍未満の料金かつ重量12.5オンス(約350g)未満 ・郵便受箱の独占	なし	なし	なし	なし	なし
参入規制	なし	なし (各事業者が従うべき条件あり) (Regulatory Conditions)	免許制	免許制	免許制	許可制
参入状況	(不明)	(不明) 2011年の免許制廃止時点では59社が参入 ・新規参入事業者のほとんどは集荷・区分だけを行い、配達にはロイヤルメールに委託する形態	1,366社(2011年12月末現在) ・新規参入事業者のほとんどは集荷・区分だけを行い、配達はドイツ・ポストに委託する形態	32社(2013年2月末現在)	2500社(2012年末)	402社(2013年9月末現在)
規制機関	郵便規制委員会(PRC) (郵便のみ)	通信庁(Ofcom)	連邦ネットワーク庁(BNetzA)	フランス電子通信郵便規制機関(ARCEP)	通信規制庁(AGCOM)	総務省
所管官庁(※)	なし	ビジネス・技術革新・技能省	連邦経済・技術省	生産再建省	経済発展省	総務省

※ 欧州では、EU指令(97/67/EC)第22条により郵便事業者と独立した規制機関の設置が義務づけられていることを受け、郵便事業を所管する政策部門からも独立した規制機関が置かれている例が多い。

すべての図表は株式会社 日本郵便の資料によるものである。

利用できる生命保険のサービスという郵政事業のサービスが国民生活に必要な不可欠な公共性の高いサービスとして位置付けされているからである。一方、改正郵政民営化法では、「政府は郵政事業のユニバーサルサービスの責務の履行の確保が図られるよう、必要な措置を講ずる」こととなっている。

現在、郵政事業のユニバーサルサービスについては、日本郵政及び日本郵便の経営努力により提供され、その水準を確保している。しかし、今後の少子高齢化、人口減少等が進んでいく中で、現在のユニバーサルサービスを確保し、その水準を維持し続けることは困難性が伴うものである。これからも、ユニバーサルサービスを一体的に提供する郵便局ネットワークを維持することは、国民生活・地域社会にとってますます重要性が増すばかりである。

現行のユニバーサルサービスの提供が将来的にも維持されるためには、日本郵政及び日本郵便の収益力の向上等の経営努力が不可欠である。そのためには、短期的に以下の検討が必要であると考えられる。

① ゆうちょ銀行・かんぽ生命の新規業務規制の撤廃

ゆうちょ銀行・かんぽ生命の金融2社が新規業務をはじめの際には、監督官庁である総務省・金融庁の認可が必要である。したがって、ユニバーサルサービスを一体的に提供する郵便局ネットワークとそのサービスを維持するための環境整備として、経営の自由度を担保するために、ゆうちょ銀行・かんぽ生命に課せられている上乗せ規制(新商品・サービスの認可)の撤廃が必要

である。

② ゆうちょ銀行・かんぽ生命の限度額規制の撤廃

ゆうちょ・かんぽには、お客様から預かることができる金額に限度がある。他金融機関・保険会社にはない制限であり、民営化したゆうちょ銀行・かんぽ生命にも他金融機関・保険会社と同等の競争条件を導入すべきである。

③ 郵便局舎等に係わる固定資産税等の特別措置の延長

地方・離島等を含む全国の郵便局舎等にかかる固定資産税や、都市計画税は、これまで課税標準を価格の5分の3とした、特別措置がとられて来た。しかし、今年度末で特別措置の期間が満了となるため、延長がなければ年間約58億円の新たな負担が発生することとなる。したがって、税制の特別措置の延長が必要である。

④ ゆうちょ銀行・かんぽ生命の窓口委託手数料に係わる消費税の特別措置(免除)

ゆうちょ銀行・かんぽ生命が日本郵便に窓口対応などの業務委託を行う際に支払う手数料には消費税が負荷されている。その額は年間415億円に達している。これは分社化されたために発生したものであり、金融2社にとって大きな負担となっている。ユニバーサルサービスの提供を滞りなく行うためにも税制の特別措置(免除)が必要である。

⑤ コストに見合った郵便料金の改定

わが国の人口の将来的な減少、IT化の

進展等により、郵便物数の減少が今後も想定される。日本郵便は、新たな収益源の確立に向けた経営努力等を重ねることが重要である。その中で、郵便料金については、1994年以降、2014年の消費税引き上げ時まで料金改定をして来なかった。また、2014年の消費税引き上げ時も増税分の値上げに留めているため、実質的には、20年以上郵便料金を据え置いており、利益率確保の困難性が高まって来ている。一方、ユニバーサルサービスの水準を維持している。したがって、コストに見合った郵便料金の改定が必要であると考えられる。

また、少子高齢化やインターネットの普及等、郵政事業を取り巻く社会経済環境が大きく変化していくことが予想される。郵政事業のユニバーサルサービスが確保されるよう、中長期的な観点から必要な方策を検討していくことも必要である。国民ニーズの変化に応じたユニバーサルサービス水準をどうするのか、コスト負担をどうするのか、継続的に検討していくことが必要である。また、コスト負担の在り方の検討については、国民、利用者を含む関係者に分かりやすくユニバーサルサービスコストの情報を提供し、将来どのようにしていくのか議論し続けて行くことが不可欠である。

中長期的に、ユニバーサルサービス確保方策としては下記の検討が必要である。

①ユニバーサルサービスコストの算定手法の検証(継続的算定も含む)

前号において、ユニバーサルサービスコストの算定方法について、いくつかの手法を紹介した。しかし、郵便事業のユニバーサルサービスコストについては、諸外国に

においても様々な検討がなされており、統一的な計算手法が確立しているわけではない。したがって、中長期的に下記の状況を、国民・利用者、郵政事業の利害関係者に対して、広く分かりやすく説明していくことが重要である。

- ・日本郵政、日本郵便の経営効率・経営努力だけでは負担しきれないユニバーサルサービス維持のためのコストの分析・検証
- ・ユニバーサルサービスの提供維持に影響を与える外部環境変化の要因(今後の少子高齢化の状況、IT社会の進展等)について考慮することも可能なコストの分析・検証
- ・郵政事業が今後提供し続けていけることが出来るユニバーサルサービスの水準と、国民・利用者が郵政事業に今後も期待するサービス水準との変化の両方について、議論の噛み合わせを重ねること
- ・ユニバーサルサービスコストの算定プロセス及び算定結果の透明性確保の在り方の検討

②郵便事業のユニバーサルサービスのレベルと郵便料金の設定

郵便事業のユニバーサルサービスのサービス水準については、①約18万本の郵便ポストの設置と維持、②すべての市町村に1つ以上の郵便局の設置、③全国均一料金でなるべく安い料金、④週6日原則1日1回の配達、⑤差し出し日の翌日から原則3日以内の配達(離島には5日以内、交通手段のない離島においては2週間以内の配達)、⑥全国あまねく戸別配達、が確保されている。

郵便料金については、その設定方法は「総括原価主義の原則」の下、認可制となっている第三種郵便物及び第四種郵便物を除き、事前届出制となっている。

今後も国民・利用者の郵便の需要動向を勘案しながら、このサービス水準を維持するのか、より発展させていくのか、郵便料金と表裏一体のものであるため、その水準と料金の在り方について検討し続けることが重要である。

③郵便料金の政策的な観点からの低廉料金サービスに対するコスト負担について

第三種郵便物は一定の条件を満たす「定期刊行物」であり、第四種郵便は「通信教育」のための郵便物、「植物種子等」を内容とする郵便物である。両郵便物とも、ある限定された特定の政策目的で国民の福祉増進に貢献するものとして、低廉料金政策が取られている。諸外国の中には、これらの政策的な低廉料金サービスに係わるコストに対して財政支援を行っている例がみられる。今後、わが国においても、これらのコストに対してどのように対応していくのか、継続的に検討していくことが重要である。

④全国津々浦々に配置された郵便局ネットワーク(銀行窓口、保険窓口を含む)維持に係わるコスト負担について

全国津々浦々すべての市町村に配置された郵便局は、国民・利用者の生活のインフラとなっている。郵便局は、郵便・物流・金融を扱う拠点のみならず、生活支援の拠点、見守りサービスと行政の窓口機関でもあり、国民・利用者にとって最も重要な生

活インフラである。また、日本郵政、ゆうちょ銀行、かんぽ生命が株式上場し、今後さらにゆうちょ銀行、かんぽ生命の株式売却が進む中で、金融のユニバーサルサービスの提供を含む、郵便局ネットワークへの影響が注視されるところでもある。しかし、今後さらに進むことが予想される少子高齢化社会の中で、地方における過疎化の問題が露呈してくる。そのような中で、今後益々、郵便局ネットワークのセーフティネットとしての役割が社会全体として大事になってくる。英国においては、郵便局ネットワークを支えるための補助金が支給されており、フランスにおいては地方税の減免が実施されることによって、郵便局ネットワークの維持に係わる措置が講ぜられている。わが国においても、銀行窓口、保険窓口の機能を含めた郵便局ネットワークの維持に係わるコストをどうするのか、今後継続的に議論することが重要である。



立原 繁
(たちはら しげる)
1959年生まれ。東海大学大学院経済学研究科博士課程修了。東海大学政治経済学部教授、平和戦略国際研究所教授を経て2010年4月から現職。専門は比較経営論、産業政策論、郵政事業論。主な著書として『会社から社会へ』、『変革期の郵政事業』、『現代経営』、『21世紀の人間の安全保障』など多数。