調査報告

日本郵政の政策課題

立原　繁*

１．郵便局を取り巻く現状

郵政事業は2015年11月に，日本郵政・ゆうちょ銀行・かんぽ生命の３社同時上場を果たしたが，人々の日常生活に必要不可欠なサービスを提供し，地域社会のコアとして住民の「くらし」を支える機能は今後一層重要性を増している。人口減少・少子高齢化の進行や消滅自治体が叫ばれる中，行政サービスの維持・提供が困難になることが考えられる。全国にあまねく設置された郵便局の利便性は改めて再認識されるであろう。全国津々浦々に配置された24,000の郵便局ネットワークは，国民生活の生命線になることが考えられる。住民の暮らしと地域を支える郵便局機能を，株式上場後も維持・強化し続けるいく必要が迫られている。

格差社会の出現により，地域格差，所得格差の拡大が進む中，国民生活を守る手段の一つとして，これまで郵便局が担ってきた地域におけるソーシャルキャピタルとしての機能をより強めていく必要がある。ライフラインとしてのユニバーサルサービスを維持・向上させることで，さらに地域のコミュニティーセンターとして社会的責任を果たすことが可能となって来ている。

一方，将来，地域消滅の危機があると言われている多くの市町村では，急激に自治体経営の危機に瀕することになることが予想される。これらの自治体の多くは，これからの政策によってはその地域社会と住民生活の行方が大きく影響を受けることになる。その本質は，自治体・集落の崩壊や人口構成の急激な変化であり，社会制度の根底を揺るがすものである。そのような状況の中で地方自治体では経営改革や公共サービスの効率化を進めているが，人口減少速度には追いつかず，多くの課題が山積したままである。

その地域社会において，150年の長年において地域で活動し豊富な経営資源を有する郵便局が地方創生にとって出来る分野は多々あり，また大きな可能性を秘めている。

２．郵便局を取り巻く政策課題

地域のさまざまな課題に地域住民が主体となり，ビジネス手法を用いてその課題解決をはかる「コミュニティ・ビジネス」が全国に広がりつつある。利益至上主義のみでなく，やりがいや地域活性化等を目的としたビジネスとして地域創生を実現しなければならない。郵便局は地域密着性と全国ネットワークの２つの特質を併せ持つ上場企業として多様なビジネス機会を創出することが可能である。また，パブリックな面での事業としても信頼性は高く，行政や

＊　東海大学観光学部教授　投稿日2016年８月20日　受理日2016年９月30日

NPO 等との協働を通して地域社会に貢献できるビジネスモデルを構築していくことが重要である。

また，我が国は ICT インフラの基盤整備では世界の最先端を走っているが，住民票等の公的証明書類や電子申請などの電子行政サービスはまだ遅れている面が多々あるのが現実である。電子申請の際に必要となる本人確認などのセキュリティーは整備されつつあり，今後，高齢化や過疎化の政策対応として身近な郵便局が自治体との連携で電子行政サービスの一翼を担える可能性が大きくなってきている。また，全国津々浦々に展開する郵便局ネットワークを通じてワンストップ行政サービスを実現することは国民の利便性からみても有益であると考える。

近年，郵便局は国営企業から民間企業，そして上場企業へとその法的制度は大きく変わったが，それに伴って事業の自由度は高まりつつある。郵便局で提供可能なサービスの種類や内容や範囲が広がいつつある。一方，自治体の行政サービスも少子高齢化，地方財政の逼迫化により，民間へのアウトソーシングが少しづつであるが可能となり，その担い手は多様化してきている。郵便局も自ら積極的に自治体との連携サービスを追求していくべきである。また，そのための組織体制，インフラ整備の見直しが必要である。

３．郵便局が地方創生を果たしていくための政策提言

（１）郵便局による行政サービスの提供

少子高齢化が進み消滅地方自治体が叫ばれる中，行政サービスの広域化が不可欠な状況になって来ている。その広域化する行政サービスの補完ならびに自治体業務効率化のアウトソーシングの受け皿として，郵便局をその中核に据えるべきである。郵便局が自治体の支所・出張所業務の一部もしくは全部を包括的に受託出来る仕組みを構築することで，郵便局が地域行政に貢献し，地方創生に貢献できるものと考える。

これまでも郵便局は，自治体の各種証明書の交付や販売事務等の窓口業務を一部行って来た実績がある。しかし，その内容は限定的であり，さまざまな課題もあった。そこで，地方創生の視点に立ち，地域にとって有益かつ郵便局で提供出来る行政サービスを郵便局24000ネットワークで提供出来れば，郵便局が地方自治体の役割の一部を担うことで，住民サービスの向上や自治体の効率化に貢献できると考える。その対象に想定できるサービスとしては，①各種証明書，②販売業務（ごみ処理券，商品券等），③交付事務，④住民異動届の受付・引渡し，⑤戸籍の届出の受付・引渡し，⑥国民健康保険関係の業務，⑦介護保険関係の業務，⑧自治体行政等の集落支援事業，⑨地域住民からの行政相談，⑩地方税等の集金業務，⑪買い物代行や配食サービス，などである。

（２）郵便局による自治体施設との共同化

郵便局が自治体の支所・出張所などの施設との共同施設化を行うものである。郵便局と自治体施設の両者が相互に補完しつつ地域住民にサービスを提供することにより，地域住民・自治体・郵便局の三者に有益な地域拠点モデルが実現するものと考える。

少子高齢化に伴う行政の広域化や，財政難を背景に自治体の支所・出張所の統廃合が相次い

でいる。支所や郵便局の空スペースを有効活用や合築しての共同施設化は，行政サービスを維持しつつ効率化を図るという意味で有益であり，地方創生としてのメリットは大きいものと考える。

（3）少子高齢化社会に対応した郵便局の役割

郵便局は，これまでも高齢者宅への安否確認を行う「ひまわりサービス」等の訪問業務を実施してきた実績と経験がある。これまで培ってきた地域からの郵便局の信頼をベースに日本郵政グループ各社が連携することにより，地域社会において新たなサービスの展開が可能であると考える。

日本郵政グループの外務職員の集配・金融ノウハウやサービス網を活用して自治体や社会福祉協議会等と連携することにより，①収納代行サービス（各種公金の集金），②決済代行サービス（公金のクレジット決済の勧奨など），③ロジスティックサービス（買い物代行サービス，配食サービス，高付加価値のひまわりサービス，御用聞きサービス等），が展開出来る。

（4）地域社会における活性化ビジネス

各地の地域活性化への取り組みの中で，郵便局の持つ「郵便・物流」，「送金・決済」，「物販代行」機能を駆使し，コミュニティビジネス事業者を総合的にサポートすることで，郵便局が地域産業の活性化に貢献できるものと考える。

郵便局による積極的な地域活性化への支援策として，「地域おこし」に取り組む生産者組合や企業，NPO 等を対象に郵便局が持つ上記の３つの機能を総合的に組み合わせた「地域活性化ビジネス」を提供することが出来る。また，地域活性化を目的としたベンチャーキャピタルの設立や小口融資業務等の直接金融サービスの提供も有益であると考える。

（5）「地域振興ポータルサイト」の構築と郵便局の役割

全国約1700の自治体やコミュニティビジネス（地域活性化に取り組む企業，生産者，NPO 等）が参加した「地域振興ポータルサイト」を構築し，インターネットと全国24000の郵便局窓口ネットワークとを連動させるととで，地域をキーとした物流・情報の新たな流れを創ることが出来，地域振興を目的とした新たな市場を創ることが可能であると考える。

「地域振興ポータルサイト」には，①ニュース（地方局の TV・ラジオニュースト，ピックス等の地元ニュース，等），②イベント情報（祭り情報，花見情報，花火情報，スポーツ情報，講演会，コンサート等の各種レジャー情報，等），③地域スポーツ情報（学生やアマチュアスポーツや地域リーグ情報，等），④観光情報（観光名所紹介，ドライブプランの提供，ツアー申込み，観光マップのダウンロード，等），⑤旅行情報（各種ツアーの募集，宿泊予約受付，等），⑥グルメ情報（郷土料理店検索，お取り寄せ，各地のグルメマップのダウンロード，等），⑦特産品情報（各地域の特産品の紹介，お取り寄せ，都道府県のアンテナショップの紹介，等），⑧まちおこし情報（自治体や NPO の活動，コミュニティビジネス事業者の紹介や，人材募集，開発商品の受注，等），⑨ボランティア情報（NPO の活動紹介や，人材募集，等），⑩ U ターン・

Iターン情報（自治体の受け入れ態勢や空き家情報等の紹介や，問合せの受付，等），⑪お見合い情報（自治体主催等の結婚情報，等），⑫自治体行政情報（各種行政情報の告知，各種提言の募集，職員募集の告知，等），⑬ふるさと納税（寄付金の受付，等），⑭各種証明書交付申請（サイトを利用して，全国の自治体への申請を仲介，等），⑮各種相談予約（年金，医療，福祉等の専門家による相談の予約等），で構成される。

このサイトは，団塊の世代以上の方々にも安心して利用いただけるような画面構成とし，くわえて観光庁の取り組みとも連携し，海外からのアクセスにも対応できるように多言語による情報提供も実施するものとする。

すなわち，全ての自治体の商工観光課や観光協会業務の一部を郵便局ネットワークで提供することにより，地域活性化の核の一つに郵便局がなることが出来ると考える。

４．地方創生から見る「ユニバーサルサービス」の確保政策

（１）ユニバーサルサービスの意味合い

郵便のユニバーサルサービスは，現代の郵便制度の骨格を成している。1964年に制定された万国郵便条約は，ユニバーサルサービスを「全ての利用者が，その質を重視した郵便の役務を，加盟国の領域の全ての地点において，恒久的，かつ合理的な価格の下で受け付けることが出来るような普遍的な郵便業務の提供を受ける権利を享有することを確保する」（第３条）と定義している。そして加盟国の責務として「自国民のニーズ及び国内事情を考慮して，関係する郵便業務の範囲を定めるとともに，その質を重視し，及び合理的な価格を設定することについて条件を定める」ことを求めている。一般的に，ユニバーサルサービスは，①地理的ユニバーサルサービス（全国どの地域でもサービスを受けられること），②経済的ユニバーサルサービス（誰もが利用可能な料金でサービスを受けられること），③社会的ユニバーサルサービス（全ての人が差別なくサービスが受けられること），④技術的ユニバーサルサービス（一定の品質をもったサービスを受けられること），の４要素から成り立っていると理解されている。

これらについての利用者の権利を保障するため，各国の規制当局は具体的なユニバーサルサービス基準を定め，自国の郵便事業者に対してその提供義務（ユニバーサルサービス義務）を課している。しかし，ユニバーサルサービスに係わる費用を，誰が，どのような方法で負担するかという大きな問題がある。郵便事業の独占が制度的に維持されているうちは，内部相互補助によってユニバーサルサービスコストを上回る一定収益を確保することは比較的容易だったが，郵便市場における競争政策の導入・拡大は，それまでの郵便事業体の財政収支を悪化させ，ユニバーサルサービス義務のための財政基盤を損なうことになっている。

以前は，ユニバーサルサービス義務のための財政的措置については，郵便事業体に対する独占権付与が最も伝統的な方策であった。しかし，1990年代以降，世界の郵便事業は，①技術的による他の通信メディアの発達，②民間宅配事業者の郵便物流への進出，③伝統的郵便事業体の非効率性の顕在化，④グローバル市場の発展，などの影響を受け，郵便市場の自由化と郵便事業体の経営改革（民営化）がほぼ同時並行的に進められることとなった。とりわけ，郵便自由化は独占領域の縮小あるいは廃止をもたらし，伝統的な郵便事業体にとってはそれだけ安定

的な収入源が失われたことになる。そのことは，必然的にユニバーサルサービスの供給体制に影響を及ぼし，サービス品質の低下あるいはサービス範囲の縮小などのリスクが高まったことになる。

日本では2007年から実施された郵政民営化を背景としながら，政府内で郵便自由化とユニバーサルサービスの確保のあり方について議論がなされてきた経緯がある。株式上場がなされたことにより，今後，株主は，より高い配当金とキャピタルゲインを要求してくるものと思われる。その中で，日本郵政グループが提供義務を持つユニバーサルサービスをどのように位置づけるのか，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る。

（2）我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

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不可欠な公共性の高いサービスとして位置づ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。

わが国の人口の将来的な急激な減少，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，中長期的な視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か議論し続けて

行くことが不可欠である。

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。

（3）ユニバーサルサービスコストの算定手法の検討

郵便事業のユニバーサルサービスコストについては，諸外国においても様々な検討がなされており，統一的な計算方法が確立しているわけではない。したがって，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コストの水準と，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，議論を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

（4）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，郵便水準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。

（5）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，継続的に検討しておくことが重要である。

（6）全国津々浦々に配置された郵便局ネットワーク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・人口減少時代の中で，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免税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。

（7）短期的に急がれる政策課題

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と考える。

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社が新規業務を始める際には，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・新サービスの認可）の撤廃が必要であると考える。

②ゆうちょ銀行・かんぽ生命の限度額の撤廃

ゆうちょ銀行・かんぽ生命には，利用者から預かることができる金額に限度がある。他金融機関・保険会社にはない規制であり，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ると考える。

③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

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消費税が負荷されている。これは分社化されたために発生したものであり，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（免税）が必要と考える。

④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る。

また，少子高齢化やインターネットの普及等，郵便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。郵便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。

参考文献

日本郵政グループ（2015）『日本郵政グループ　ディスクロージャー誌　2015』2015.
JP 総合研究所（2014）『日本郵便の「新たな価値」創造へ』2014.
立原繁「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〔前編〕」『JP 総研 Research』30号，2015.
立原繁「郵便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〔中編〕」『JP 総研 Research』31号，2015.
立原繁「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 総研 Research』32号，2015.
JP 総合研究所（2014）『株式上場と金融２社の成長戦略を考える』2014.