

第3回ネットワーク産業TF 議事次第

1. 日 時：平成20年4月24日（木）10:00～11:00
2. 場 所：永田町合同庁舎2階中会議室
3. 項 目：郵便のユニバーサルサービスの在り方等について総務省からのヒアリング
（フォローアップ）
4. 出席者：【規制改革会議】中条主査

| | | |
|-------|------------------|-------|
| 【総務省】 | 郵政行政局 信書便事業課長 | 佐藤 克彦 |
| | 郵政行政局 信書便事業課調査官 | 清水 智之 |
| | 郵政行政局 信書便事業課課長補佐 | 清水 久子 |
| | 郵政行政局 郵便課課長補佐 | 松岡 幸治 |

5. 議事

○中条主査 それでは、ヒアリングの方を始めさせて頂きたいと思います。郵便のユニバーサルサービスの在り方等については、昨年の私どもの年末答申を作成していく過程の中で、総務省さんとユニバーサルサービスの在り方について議論をさせていただいて、その幾つかの項目について具体的な検討をしていただくということをお願いをしていたところであります。

今年の6月に、総務省さんの方の検討会で、一応、報告を出すということにしておられるということですので、どういう議論がなされているのか、どういう報告でおまとめになるのか、そういった点を教えていただきたいということで、今日、来ていただいております。それでは、早速ですが、御説明をいただけますでしょうか。

○佐藤課長 今日はどうも機会をいただきまして、ありがとうございます。

今、先生からお話がありましたように、郵便・信書便制度の見直しに関する研究委員会というのを昨年からずっとやっておりまして、昨年の11月の末に中間報告を行いまして、その後、一応6月を目途に最終報告をまとめるということで、今、進めてきております。

それで、その研究会をどういうふうに開いたかと申しますと、11月の末、29日だったと思いますが、中間報告をいただいて、その後、委員の方をお願いして、海外事情調査をしていただいたり、また、郵便の利用動向について、アンケート調査を行ったりしまして、当初、再開を2月ごろの予定だったんですけれども、先生方の御都合もあり、3月によりやく再開をして、第10回を行いました。

それで、今月になって11回目をやったということで、実質まだ2回ということでございます。それで、それぞれの会でどうなったかというのが、お手元に資料があるかと思います。

まず、10回目、再開第1回、今年の3月に行ったものですが、ここでは再開でございましたので、最終報告に向けた検討項目はこういったものであるということを委員の先生方で、一応、確認をしていただいたということ。

それから、空いた期間にやっておりました海外事情調査の結果と、それからまたアンケート調査の結果について、海外調査については、行かれた先生から、それからアンケート調査については、私どもの方から説明をして、若干議論いただいたということでございます。

それから、今月になってやりました、11回目ですけれども、関係事業者からヒアリングを行いました。

今後、今、申しあげましたように、6月を目途ということで、次回、これまでの蓄積を踏まえた自由な議論をいただき、予定では、その後、更に2回ぐらいやって最終報告をいただくという点について、10回目の会で確認をいただきました。

一応、最終報告に向けた検討項目ということで、多分一番上にあります資料で、検討項目ということで、これでこれからやりましょうということを御確認いただいております。

最終的には、郵便・信書便制度全体の見直しということですが、この分野で、ユニバーサルサービスを確保しながら競争を促進して、多様で良質なサービスができるようにしていくべき枠組みの検討をやるということです。

最終報告に向けた検討項目ということで、これは10回の3月の会で皆さんで確認していただいたものでございます。ユニバーサルサービスを保ちながら、競争を促進していくための枠組みの検討です。

まず、その前提として現状分析、それから今後の役割、将来性ということについて検討すること、ここにありますがけれども、環境の変化であるとか、利用動向の変化等々、将来像も含めてやるということ。

2つ目にユニバーサルサービスの確保ということで、競争促進は競争促進ですが、片やあるべきユニバーサルサービスというのはどうかと。

基本的な要素ということで、例えば毎日配達するとか、全国同じ料金であるとか、そういった基本的な要素というのはどういうものか。その範囲とか水準、3日以内に配達するとか、いろんなものがあります。

そのためのコスト、これもこの会議でも以前からいろいろ議論していただいていたと思います。これはどうするのか、そして、それを確保するやり方をどうするかということがユニバーサルサービスの格好という観点からの検討項目。

それから、それを踏まえた上で、競争促進とあるべきそのための制度ということで、競争促進というのは、どういうふうにするべきか、そして、そのために、今、郵便法とか信書便法という法律がそれぞれあって、いろんな制度ができているわけですが、それについての制度の検討というのを含めてやりましょう。

大まかにこういった形でやるということが、最終報告に向けてのタスクであるということ、念のためですけれども、御確認いただいて、こういったことに沿って最終報告もつくられていくことになるかと思っております。

それで、この会議の場では御参考ですけれども、海外事情調査というのを研究会の委員の方にも行っていただきまして、ご報告いただきました。

これが、次の横長の紙で何枚か、全部御説明するわけにもいきませんので、掻い摘んで申し上げたいと思いますけれども、海外事情調査を、順番から言うと、イギリス、ドイツ、アメリカの3か国に行っております。

イギリスから順番に簡単にコアのところだけ申し上げますと、めくっていただきまして、2ページがイギリスの状況です。

イギリスは、既に2006年に、いわゆる既存事業者、ロイヤルメールの独占範囲が撤廃されていますけれども、ロイヤルメールのサービスを一部使った参入事業者というのは若干あるんですけれども、ここにあります3つ目の点にありますように、エンド・トゥ・エンドのサービスというのが、非常に進展していないということ。

そして、その次にありますけれども、進展しない要因として、これも前、この会議の場でも話が出たかと思いますが、付加価値税の関係とか等々で、ロイヤルメールが圧倒的に強いという状況があるということでございます。

3ページ目、4ページ目辺りは参考ですけれども、全体としてDMに至っても、将来的に大きく伸びていくというような展望は描いていない。

5ページ、イギリスの規制機関、ポストコムというのがありますが、そことロイヤルメールと合わせて意見を聞いていますけれども、やはりユニバーサルサービスは、今、ロイヤルメールがやって、これについては、引き続き、ロイヤルメールだろうと。

ユニバーサルサービスを確保するというためのやり方については、規制機関とロイヤルメール自体とで見解が若干違っていて、規制機関はロイヤルメールが企業努力でやれと、ロイヤルメールの方は、補助金だとか、基金だとか、外部資金があっただけで済むべきではないかと思います。大体これがイギリスです。

次がドイツ、6ページであります。

ドイツにおいては、これはEUですので、同じように段階的に自由化が進展をしております。

とは言いながらも、ドイツポストと接続してサービス提供を行う事業者というのは、まだまだ3.2%ぐらいということで、ドイツも今年の1月から独占範囲が完全に撤廃された状態になっているのですけれども、競争上の問題があり、シェアが拡大するとの予測はないということです。

競争上の問題というのが何かというと、次の7ページにございますけれども、1つには、さっきのイギリスもそうでしたけれども、ドイツポストのユニバーサルサービスについては付加価値税が免除されていて、そうすると、競争事業者が19%は払わなければいけませんので、そこは競争事業者が入ってくるのは不可能ではないか。

PINメールというのが入ってきているのですけれども、もし、付加価値税が免除されれば、もっと伸びるだろうけれども、少なくとも今のところは付加価値税を免除する動きはないということ。

2つ目のこちらが非常に大きいのですけれども、賃金のダンピング防止ということで、独占範囲の撤廃とともに、最低賃金制度というのが導入されました。

最低賃金のレベルをドイツポストの賃金水準に合わせて設定してしまったものですから、新規参入者がそれよりももっと安いコストで労働者を雇ってサービスを提供するということができなく

なってしまうというところで、これは裁判沙汰になっているんですけども、少なくとも、今のところのこういう状況だということで、P I Nグループというのなかなか経営が非常に厳しい状態というのが実態だということです。

逆に、最低賃金によってドイツポストの独占みたいなものが強化されるというようなおそれもあるということのようでした。

あとは、規制機関等でも聞いておりますけれども、書状の取扱いとか、DMというのが、そんなに大きく伸びるといふふうにはどこも見ていない、逆に電子メールへの代替というのが進むだろうというので、将来の市場がそう大きく拡大するということは、いずれも期待をしていない。

それから、9 ページ、ユニバーサルサービス関係でユニバーサルサービス基金というのが制度としては既にあるのですが、今のところ、その基金自体が発動されるというような動きにはなっておりません。田舎の方については、必要に応じて公募をして、公募事業者がない場合には、市場支配的な事業者、早い話がドイツポストですけども、そこに提供させて、基金の分担ということもあるんですけども、今のところ、この仕組みを使うという動きにはなっていない。

10 ページに「郵便名称の取扱い」というのがあります。これは、余り大きな話ではありませんので、飛ばすとして、最近、法律の関係で大きな動きがあったアメリカというのが 11 ページでございいます。郵便改革法というのができまして、ヨーロッパと同じように、重量基準で切って、その重量基準よりも大きいものについては自由にして、そこをUSPSに独占させるということでございいます。

売上という意味では、やはり依然としてUSPSが大変強い状況だということでございます。

郵便改革法というのは、独占の話だけではなくて、USPSにより自由な料金設定で企業的に経営させるというような色彩の強いものですけども、いずれにせよ、今のところのUSPSが圧倒的に強いということです。

12 ページで、将来展望ですけども、やはり余り大きく市場は拡大していない。これもヨーロッパと同様でございます。

ユニバーサルサービスについての議論なんですけれども、これもアメリカでも始まったばかりということで、そもそもユニバーサルサービスというのはどういうものかとか、ユニバーサルサービスコストは、どのぐらいかかるのかとか、そういったものについて、今の郵便規制委員会というところで、いろいろ中で検討しているということで、今年中に何らかの報告が出てくる予定になっています。

その上で、更に議会において議論していくということで、まだまだこれから、逆に言えば、議論が緒に就いたばかりということです。

あとは、ICT活用のビジネスモデルとか、併せて聞いてきたような話ですので、省略をさせていただければと思います。

そういったことで、いろいろヨーロッパで段階的に重量基準が撤廃されたりしていますけれども、それほど大きく、今、動いている状況にはないということです。

または、利用実態調査でございますけれども、これもいろいろになりますけれども、後で必要が

あれば、お読みいただければ、いいような話でございました。

第10回は、3つのことを主にやりまして終わりました。

それから、今月の11日に実施しました、11回のヒアリングの状況でございます。次にヒアリングの実施についてという表の入っている資料があるかと思えます。

具体的に、郵便・信書便分野、その周辺分野も含めて、メインで仕事をされている事業者の方々をお招きして、ヒアリングをいたしました。

ヒアリングに来て、お呼びしましたのは、ここのある4社でございまして、今月の会合では、日本通運を除く3社からお話を聞きました。

主にどういうことを聞いたかについては、これは事前に各社に御連絡をしまして、準備をさせていただいて、説明を受けました。例えば現状のサービスの動向等についてお聞きしたわけですが、佐川、ヤマトに郵便事業会社、これらは立場が違うものですから、分けておりまして、佐川、ヤマト、日通については、将来動向、これは郵便にも聞いております。

それから、一般信書便、参入がないわけですが、それについて入ってこない具体的な理由。

ユニバーサルサービスは、これから検討していく課題でございますけれども、その関係を聞くということ、それから法制度の在り方を聞く、これも今回、これから研究していくことでございます。

今度は郵便事業会社の方ですけれども、将来動向は同じなのですけれども、民営化、更に分社化というのがございましたので、今、一応、ユニバーサルサービスを提供しておりますので、どういふふうにかコストを把握し、今後、自らを含めて、ユニバーサルサービスの提供主体確保策をどう考えていくか。あとは、一般的に法制度の在り方というのを考えております。

この紙をめくっていただきますと、ヒアリングに具体的にきていただいたのは、ここの方々で、各社会社を代表して、説明ができる方ということで来ていただきました。

第11回のヒアリングの内容は、主にこんなところでございます。

それで、ヒアリングでどんな意見があったかというのが、大変御興味のところかと思いますが、どういたしましょうか。

○中条主査 それよりも、最終報告に向けた検討項目の中で、どういう議論がされているかということ、そこがお聞きしたいところなんです。

○佐藤課長 実は今日、こんなところで申し上げて申し訳ないんですけども、先ほども申し上げましたように、10回の会合では、検討項目としてはこういったところでしょうねという議論にとどまっております、中身についての話は、まだ全くしていないところです。

○中条主査 6月に最終報告ですね。

○佐藤課長 はい。そうですので、あと先ほども申し上げましたけれども、あと3回ぐらい、中身を検討する会をやるつもりですので、それで出すという予定です。

です、そういう意味では、ヒアリングが終わってですね。

○中条主査 大丈夫なんですかというか、よけいな心配かもしれませんがね。

仮に私が事務局だったら、多分6月までにまとめなければいけないとなれば、この論点だけではなくて、論点の中で、こういう議論があるであろうということ整理しておくという段階まで、今の

段階でやっておかないと絶対に間に合わないと思います。

○佐藤課長 そこは、それぞれの論点についての具体的な中身の整理なり、本当にそれについてどう考えるかというところまで含めて、次回は、今までの材料を踏まえた上での議論なので、そこでやっていただこうかなというつもりでおります。

○中条主査 そこら辺のところは、もう既におつくりになっているのではないかと思いますね。

○佐藤課長 そういうことで、今日のこれをセットさせていただいたんだと思うんですけども、そういう意味では、大変段取りが悪くて、私どもの作業が遅れていて申し訳ないんですけども、まだそこまで行っていないので、今のところ、こういうところですよというところまでしか申し上げられない。

○中条主査 それであるならば、できたところで。

○佐藤課長 今のところの状況を御説明した上で、今日はこの程度までしか御説明できないんですけどもということは申し上げてあったんです。

○中条主査 私たちは、別に総務省さんの仕事の進め方を管理するところではないので、ここで頑張ってくださいと言っても、余りそういうことは意味がないというか、あるいは我々の役割ではないので、どちらかといえば、検討経過を提示いただいて、それに対して、私たちの意見を申し上げる。方向性がまだ決まっていなくても、幾つか考え方というのは当然あるわけで、そこはもう整理されていると思うんですけども、その整理されている幾つかの選択肢を出していただければ、私たちとしては、この中で、こういう考えが望ましいと思いますという御意見を申し上げたり、あるいはこういう考え方は、選択肢には入っていないけれども、それも入れるべきではないかと、そういう議論を申し上げるのが目的ですから、そこがまだ出ていないと、ちょっと議論ができませんね。

○佐藤課長 おっしゃることはよくわかります。随時、情報公開も当然していきますし、私どもとしても、まるで全然議論をしていないことについて御報告というか、事務局としてそう考えていますというのをいいかげんに言うわけにもいかないものですから。

○中条主査 そこはわかりますけれども、委員の先生方にお出しになる前に、幾つか選択肢は整理しておられるのではないかと期待をしていたものですから。わかりました。では、そこはまた、追い追い教えていただくということで、お願いをいたしたいと思います。

そうしましたら、ちょっと別の論点として1つお尋ねしておきたいというか、お考えをお聞きしておきたいのは、ユニバーサルサービスを議論するときに、郵便・信書便という範囲だけでおやりになっているように見えるんですけども、今後、そういう議論はどうなんだろうなど、少なくとも通信全体で議論をしていくということを考えていかなければいけないかなど。

ところが、電気通信の方は、電気通信の方で、ユニバーサルサービスの議論はやっておられるわけですね。

ですから、そもそもこういうのを全部まとめて、ナショナル・ミニマムを維持していく上で、一体何が本来必要なのかということを考えていく議論をしていく必要があるのではないかと。

ナショナル・ミニマムの維持というのは、基本的に最低限の生活をどこの地域でも確保するとい

うことですから、そうすると、その構成要素は何も郵便でなくてもいいし、電気通信、電話でなくてもいいし、何だっていいわけです。とにかく自分の生活の最低水準を満たすことが可能であればいいわけで、そうすれば、要するに全部お金で対応してしまうと、現金で対応してしまうというのが一番わかりやすい話で、それを一気にそこまで行けというのは、さまざまな現実的な制度の問題で難しいということは当然あると思いますけれども、方向としては、そっちの方向で考えていくとなれば、郵便についてだけユニバーサルサービスを議論しているということは、果たして意味があるのかどうかということが言えると思います。

現実的には、そうはいったって、いきなり全部枠を外してしまって、最低限の生活が可能ないように、現金で全部再分配しろと言われても、そうそう簡単な話ではないと思います。しかし、その基本の考え方がきちんとできていないと、その先の現実に対応して、とりあえずここまでは議論しましょうというところの議論ができなくなる可能性がある。その辺のところは、委員の先生方はおわかりになっているのですかというところなのですね。

○清水調査官 お答えになるのかどうかわかりませんが、電気通信との関係ということで言うと、いわゆる通信全体ということで言うと、郵便というのが、これからいわゆる我が国の通信の中で、どういう役割を担っていくのかというのが、多分一番のポイントになるのかなと思っていて、当然電気通信は電気通信で、加入電話を中心にユニバーサルサービスをして維持していかなければいけないということで、今、制度としてつくられている。

その一方で、では、電気通信が発達していく中で、郵便というものにどういう役割を持たせていくのかというのは大きくて、それがきちんとしていないと、郵便のユニバーサルサービスとして、今後、維持していく必要があるのかどうかという議論が出てきますので、そこはきちんと整理しなければいけないという話は、各委員の方々は理解されていると思います。

それで、先ほど、ちょっと説明はいたしませんでしたが、利用実態調査というのも、その観点から委員の方からの御示唆に基づいてやっております、郵便と例えば一番競合関係のある電子メールですが、それぞれの特性がありますけれども、使われる方が、それぞれの特性ごとについて、どちらを選択されるかというような調査とか、あるいはその中で出てきたのは特性で、この場合は、やはり郵便を使いたいということだけではなくて、そもそも電気通信を使いたくても電気通信の手段が持っていない方もまだまだおられるし、世代的には、まだ利用できないという方もかなりおられるということで、基本的に、今、郵便を選択された方でも、その特性だけではなくて、電気通信が使えないという方もまだまだいっぱいおられる。

そういうことも踏まえると、やはり郵便というのは、いわゆる全世帯、全国でだれでも気軽に利用できる基礎的な通信手段としての役割はまだあるだろうというところが、皆さん方の共通認識かなと思っています。

そういう意味で、電気通信は電気通信で、ユニバーサルサービスとして今後も提供され続けなければいけないということかと思いますが、郵便についても、それを補完とは言いませんけれども、言わば、我が国において、全国的にカバーできる唯一の通信ネットワークですから、そういう意味で、これについては、その範囲等はこれからの問題がありますけれども、移譲していかなければ

ればいけないだろうと、競争認識の基に、今後、議論が進められていくのかなと思っています。

○中条主査 ですから、今の現実の状況で、そこからスタートするというのは、ある程度仕方がないことだと思いますけれども、私は、将来、郵便がどうなるか、電気通信がどうなるのか関係ないと思っているので、要するに一定の生活水準が維持できればいいのであって、それをどういう形で確保するか、例えば人によっては、一定の生活水準、幾らかの再分配が現金で与えられた場合、全部飯を食ってしまう人もいるかもしれない。電気通信のサービス、情報サービスは要らない。あるいは、人によってはレンタルビデオ屋さんについて、ビデオを借りて、楽しんでそれでOKという人もいるかもしれない。

そこは、それぞれの人が自分で選択する話だろうと。最低限の生活水準が維持できればいいのであって、その構成要素として、どういう手段を選ぶかはそれぞれの人間が考えればいい話だというのが、私の基本的な考えです。要するに、生活の最低水準を維持しなければいけないというのはそういうことです。その構成要素について、それが全員必ずこのサービスは使わなければいけないという、それぐらいの世界になっていた時代には、特定のサービスを維持してやれば、それで生活の最低水準というのは維持できましたから、割と簡単な話であったわけです。

今、人々の選択が非常に多様になっていますから、そういう状況では、むしろ例えば年間100万円、生活保護はまさにそういう考え方ですね。年間100万円のお金を再分配しておけば、あとはどう使うか自由にしてください。その中で、もし郵便を使う人が多ければ、郵便サービスは使われるでしょうし、電気通信の方がいいと思う人やパソコンなんかを使いやすい人は、そういうやり方を取るでしょうし、そこは全部任せていくというところが、最終的な形かと思うのです。

そういうことを、そろそろある程度念頭に置いて議論をしていかないといけないのではないかと。そこまで行くには、そうすんなりとは当然いかないもので、まずは、最初は自治体に全部財源を配分しておいて、今度は自治体がそれぞれの個人に配分するとか、いろいろ途中のやり方というのはあると思うんですけれども、特定の財について再分配の手段にするという考え方から少しずつ転換していく必要があるのではないかとということなのです。

ですから、電気通信で、これからパソコンが使えるようになるか、ならないかというのは関係ない話で、なって使いたい人は使えばいい、再分配されたお金を何に使うかは、それはそれぞれの人が考えればいい話でね。

その話をいきなり議論しても混乱すると思いますので、まずは、総務省さんの、特に郵便関係課としては、ここの部分を御議論なさらなければいけないのだと思いますから、そこは勿論理解した上で申し上げているわけですが、考え方の基本をそのところにもっていかないと。郵便は必ず必要なものであるとか、あるいは電話は必ず必要なものであるという既成概念で考えない方がいいだろうなということです。

さて、6月に最終報告をお出しになって、その後のスケジュールはどのような形になっていますか。

○佐藤課長 どちらかという、私的な研究会ですので、それを踏まえてどうするか。そこから先の話になります。まだ、特にこれは、勿論、どういう方向性で出るかにすごくよります

○中条主査 この検討会の結論を、どういう強さで出すとか、そういったこともまだ決まっていないということですか。つまり、例えば検討会の結果は、かなり尊重して、それに基づいて、その次は審議会になりますかね。

○佐藤課長 もっと正式な機関で検討することもあるということです。

○中条主査 それで法改正、そういう形で、かなり内容を尊重しておやりになるようなケースと。

○佐藤課長 そこはどこまで、この中身次第ですね。それは、どういう形で先生方がお考えになって、報告書にどういう形で書かれるか次第だと思います。

○中条主査 別に総務省さんの話ではないけれども、お役所によっては、検討ではとりあえず、皆さんいろんな意見が出ましたねだけで終わってしまって、その先でいきなり法改正をやるなんていうところもありますので、ですから、その辺のところは、せつかくこの検討会で議論しておられて、私たちもウオッチしているのに、その結果はどこかへ行ってしまって、勝手に法制度改正みたいな話になってしまうと、私たちとしても大変困る。

○佐藤課長 これ自体は、やはり先生方をお願いして、きちんと研究をして、時間もかけてやっていますので、それは出たら出たで、でもあのかはこう言っていましたけれども、でもこうしようみたいな、そういうことには、なかなかしにくいと思います。

ただ、何度も申し上げるように、書かれ方次第ですし、その上で、夏に出れば、夏以降検討するというところしか、今のところは申し上げられないですね。

○中条主査 6月に最終報告とあって、今、お聞きした状況だと、むしろ1か月ぐらい遅らせても、きちんと皆さんに議論していただくという方がいいのかもしれないですね。

○佐藤課長 先生がおっしゃるように、今後、しっかりと議論していただくつもりでございます。

一応、ヒアリングもほぼ終わりましたし、調査も終わりましたので、これからは中身をしっかりとやれるところですので、今後、3回ぐらいを考えております。

○中条主査 わかりました。では、また、改めてお願いをするということで、わざわざ今日はありがとうございました。では、どうもありがとうございました。