九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

ユニバーサル「通信」サービスの確保 ： 郵便制度への含意

実積, 寿也
九州大学大学院経済学研究院 産業・企業システム部門 産業システム講座 ： 助教授

https://doi.org/10.15017/10609

出版情報：經濟學研究. 73 (4), pp.23-41, 2007-03-30. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：

ユニバーサル「通信」サービスの確保：郵便制度への含意[1]

実　積　寿　也

1．はじめに

2006年12月15日の日本経済新聞に「総務省は手紙やはがきの集配事業に民間の参入を促す改正法案の次期通常国会への提出を、自民党の反対を受けて再来年以降に先送りする。」という記事が掲載された。これは、2006年6月に「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」（以下、「研究会」）が報告書にとりまとめた提言が政治的に却下されてしまったことを意味する。「民間事業者による信書の送達に関する法律」（以下、「信書便法」[2]）が施行されて4年を経過しようとしている今日、主として高付加価値サービスを提供する特定信書便事業には184社が参入を果たしているにもかかわらず、ユニバーサルサービスとしての信書便サービスの提供を行う一般信書便事業には新規参入事業者が出現せず日本郵政公社による独占が継続しているが、この市場状況の劇的な変化は当分望めなくなった。

本研究会は、競争導入がいまだ実を挙げていない市場状況を背景に、竹中前総務大臣の提唱で2006年1月より開催されてきたもので、郵便（信書便）のユニバーサルサービス性を確保しつつ、競争の促進を図る方策を議論し、報告書をとりまとめた。しかしながら、郵便取扱量が減少を続けているため、日本郵政公社の懸命な合理化努力にもかかわらず、事業収支が悪化しつつあることを懸念した与党は、報告書に盛り込まれたさまざまな競争促進策の採用の見送りを決定した。報告書の提言は以下の三点にまとめることができる。

① 信書便事業への参入基準は当面は維持するものの、将来的には撤廃を予定する。
② 2007年10月の公社民営化に向けては、郵政公社の集配ネットワークをオープン化するとともに、複数事業者が共同してユニバーサルサービス義務を負う方式の参入を容認する。
③ ユニバーサルサービス提供を確保するため、基金制度を早急に導入する。

郵便市場・信書便市場に対して競争を導入することで、「利用者の選択の機会の拡大を図り、もつて公共の福祉の増進に資すること」（信書便法第1条）を目指す政策に大きく舵をきった以上、これら提言は、規制当局が近未来において再び真剣に具体化を考えねばならない政策提言であることに疑いはない。その意味で、今回は立法化には至らなかったものの、研究会報告の価値はいささかも損なわれてはいない。

他方、同じ通信サービスの一翼を担う固定電話に関しては、2002年に導入されて以来利用され

1　本稿は、科学研究費補助金（基盤研究（C）No.17530182）による助成を受けた研究成果の一部をとりまとめたものである。

2　「郵便」という名称の使用は郵便法第二条により日本郵政公社が独占しており、他事業者が行う同種サービスには「信書便」の名称が用いられる。

ることのなかったユニバーサルサービス基金制度が、情報通信審議会（以下、情通審）が2005年5月に採択した答申（「ユニバーサルサービス基金制度の在り方」）に基づく電気通信事業法施行規則等の一部改正を経て、実用に供されることとなり、2007年1月より電話番号あたり7円の負担が利用者に転嫁されることになった。

ユニバーサルサービス性が強調される二つの通信サービスについて、同様の制度に対する関係者の態度が大きく異なるに至ったのは、両サービスをとりまく産業構造や市場の将来見込み、あるいは技術革新の動向や費用構造が大きく影響していることは疑いない。ただし、これまで独占事業体によって確保されてきたユニバーサルサービス性を、競争市場においても同様に確保しようとする政策目的については、両者は共通している。2003年に市場を開放したばかりの信書便市場における制度展開を考える上で、同じ通信ネットワーク事業であり、20年以上前に市場開放を成し遂げ、14000社以上の参入実績を持つ電気通信市場の経験は有益な道標となる。そこで、本稿では、固定電話サービスに関するユニバーサルサービス制度をめぐって従来繰り広げられてきた議論から、「規制の平行進化」（実積 2004a）をキーワードとして、信書便市場における同制度の展開に資する教訓を抽出・整理してみたい。

本稿の構成は以下の通りである。まず、次節においてユニバーサルサービスをめぐる理論整理を行う。そこでは定義とともに、独占市場および競争市場におけるユニバーサルサービス確保策について検討する。第三節および第四節では、郵便（信書便）市場と固定電話市場それぞれにおけるユニバーサルサービス確保策について解説する。第五節では固定電話市場における制度検討から信書便市場に対する教訓について議論する。第六節は全体のまとめである。

2．ユニバーサルサービス

2.1 定義

林・田川（1994）によれば、「ユニバーサルサービス（universal service）」という言葉は、1908年前半にAT&T中興の祖と呼ばれるセオドル・ヴェイルが発案したマーケティング用のスローガンであり、AT&Tが全米で独占的なネットワークを構築することを正当化するため、「One Policy, One System, Universal Service」という文脈の中で主張された。その意味するところは「一つの通信系が一定の方針の下に、全国的にあまねくサービスを提供する」（林・田川 1994, p.66）というものである。しかしながら、時代が下るにつれ、その言葉は、サービスの普遍性を意味するものに変質した。今日ではこの言葉は、誰もが差別されることなく（non-discriminatory）、支払い可能な料金で（affordable）、かつ全国どこでも利用可能な（universally available）サービスを意味するものと解され、ナショナル・ミニマムとして、政府がその安定的供給をなんらかの手段によって保障すべき必需サービスとして取り扱われる。

しかしながら、当該サービスの提供責任（ユニバーサルサービス義務 universal service obligation）を市場メカニズムに委ねることは困難である。ユニバーサルサービスに要求される全国均一料金制は、地理的特性が費用水準を左右するサービスに関してはクリームスキミング的参入を誘発し、地理的内部相互補助によって収益を確保しようとする提供事業者のビジネスプランを破綻させる。また、高収益地域（低コスト地域）における競争によってもたらされる、あるいは必需サービスであることから政策的に要請される低水準の料金は、事業者の収益を悪化させ、場合によっ

ては（市内通信料金のように）恒常的な損失の発生をもたらす。そのため、ユニバーサルサービス義務を果たすためには、一定の損失をカバーするための費用（ユニバーサルサービス・コスト）を追加的に賄う必要がありうる。他方、ユニバーサルサービスの提供は企業にとってコスト増加要因に過ぎないとは限らない。物流や通信などのネットワーク型サービスに関しては、「全国津々浦々までカバーする」という点が顧客訴求力をもたらし、さらに、必需サービスを担うという公益性が企業イメージの向上につながることもある。実際、宅配便や携帯電話の市場においては、ユニバーサルサービス義務を負わない民間事業者が、ユニバーサルサービスを事実上実現している。

郵便（信書便）や固定電話サービスは、わが国において、ユニバーサルサービスである（あるいはそうあるべき）とされているサービスの代表例である。まず、電気通信事業法においては、「基礎的電気通信役務」がユニバーサルサービス性を有するサービスであると規定され、以下のように定義されている。

（基礎的電気通信役務の提供）

第七条　基礎的電気通信役務（国民生活に不可欠であるためあまねく日本全国における提供が確保されるべきものとして総務省令で定める電気通信役務をいう。以下同じ。）を提供する電気通信事業者は、その適切、公平かつ安定的な提供に努めなければならない。

基礎的電気通信役務に含まれるサービスは、2006年3月に改正された電気通信事業法施行規則において、(1) 加入者回線アクセス、(2) 公衆電話サービス[3]、(3) 110番、119番、118番といった緊急通報サービスとされている[4]。これらサービスについては、1985年の市場開放以降、NTT（再編後はNTTおよびNTT東西）が「日本電信電話株式会社法」および「日本電信電話株式会社等に関する法律」の規定により継続して、その提供責任を負っている。

郵便サービスに関しては、通常郵便物（手紙や葉書など）、小包郵便物及び国際郵便がユニバーサルサービスを構成する具体的サービスであるとされ、郵便法第１条および第2条において「郵便の役務をなるべく安い料金で、あまねく、公平に提供する」義務が日本郵政公社に課されている。郵便法は、ユニバーサルサービスの具体的な内容についても定めており、通常郵便物については、全国どこでも１通から引受け・配達をすること、ポストなどによりいつでも簡便で確実に秘密が保護される差出しができるようにすること、全国均一でなるべく安い料金を設定することなどが要請されている。2007年10月の民営化以降は、小包郵便物はユニバーサルサービスの対象からはずされるものの、その提供義務は引き続き郵便事業株式会社が負う（郵便事業株式会社法第3条）。郵便（信書便）市場の自由化促進の立場に立つ研究会においても、郵便サービスはユニバーサルサービス性を持つべきという立場を堅持し、報告書において以下の記述をしている。

「郵便のユニバーサルサービスは、国民に隔地

3　社会生活上の安全及び戸外での最低限の通信手段を確保する観点から市街地では約500メートル四方に一台、それ以外の地域では約1キロメートル四方に一台の基準により設置される公衆電話機により提供されるサービス

4　改正以前のユニバーサルサービス基金制度においては、市内通話サービスもユニバーサルサービスとして取り扱われていた。しかしながら、2000年度に導入されたマイライン登録制度の浸透により、提供主体がNTT東西に限られなくなったため、競争中立的観点から対象外とされた。

者間の基礎的な通信手段を保障するものである。携帯電話や電子メールの普及等の影響を受けて郵便物の取扱数は漸減傾向にあるものの、…携帯電話やパソコンを十分に使いこなせない高齢者や視覚障害者などにとっては、日常生活において必要不可欠な通信手段になっているものと考えられる。また、訴訟関係の書類の送達（特別送達）等は郵便のみに認められており、郵便のユニバーサルサービスが維持されないこととなると、訴訟事務等の円滑な実施に支障の生ずるおそれがある。」(p.27)

2.2 独占事業者によるユニバーサルサービス確保

通信サービスや郵便（信書便）サービスの提供は少数の例外をのぞいて伝統的には政府自身あるいは特別の事業許可を授けられた独占事業体の手に委ねられてきた。独占事業体に対する伝統的な規制枠組みでは、平均費用料金が採用されるため、長期的にみて超過利潤ゼロの事業運営が目標となる。そういった事業体が全国均一料金でのサービス提供を義務付けられる場合、その料金水準は高費用地域では当該地域の平均費用水準を下回り、低費用地区では上回るため、地域間の内部相互補助が発生している。つまり、都市部のサービス利用者が山間辺地の利用者に対し所得再分配を行っていることになる。山間辺地の利用者の所得水準が都市部の利用者よりも低い場合にはこの内部相互補助は公平性の改善に役立つが、現実には、住環境の悪い都市部には低所得者層が集中し、住環境の良好な周辺地区に高所得者層が居住する傾向にあるから、分配の公平性改善への寄与には疑問がある。また、代替サービスの存在を考慮すれば、山間辺地の利用者の価格弾力性の絶対値は、都市部のそれを下回ると考えられるから、限界費用水準に逆比例する均一料金の設定はラムゼイ料金とは全く逆の原則に立っており、大きな厚生損失を伴う。それにもかかわらず、本方式によるサービス確保が今日に至るまで数多く用いられているのは、制度自体の直感的なわかりやすさに加えて、都市部には高所得者が周辺には低所得者が居住しているという前提条件が無批判に受け入れられやすかったこと、あるいは、ユニバーサルサービスを維持するということ自体に政治的・社会的な価値が見出されてきたからといわざるを得ない。さらに、内部相互補助方式はサービス利用者等の外部者にとってはブラックボックスであり、適切な情報公開がなければ、補助側の利用者の不満が生じやすいことにも注意が必要である。

独占事業者が複数のユニバーサルサービス、あるいは、ユニバーサルサービス以外のサービスも併せて提供している場合には、地域間内部相互補助に加えて、サービス間の内部相互補助が行われる。固定電話の世界では、伝統的に「市内サービスは必需品、長距離サービスは贅沢品」と考えられた。実際、河村ら（2000）および中村・実積（2006）では、わが国において前者の価格弾力性絶対値は後者を下回ることが示され、市内電話の相対的な必需性を裏付ける結果を得ている。そのため、長距離サービスにおいて平均費用水準を上回る料金を設定して超過利潤を獲得し、それを市内サービスに投入することで、市内サービスの低料金での提供により生じた赤字を回収するという方針がとられた（林・田川 1994, 第6章）。この場合、補助側サービス（市外サービス）の利用者と被補助側のユニバーサルサービス（市内サービス）の利用者の間で所得移転が行われている。生じうる問題点は地域間内部相互補助のケースと同じで

表1　通信事業者の報酬率の推計

(%)

事業者	NTT（電話）			NTT（市内）			NTT（市外）			DDI（電話）		
年　度	93	94	95	93	94	95	93	94	95	93	94	95
報酬率	1.34	1.47	2.69	-3.59	-2.17	0.56	29.25	26.36	21.90	6.13	6.33	11.83
報酬率の上限	5.80	6.00	6.33	5.80	6.00	6.33	5.80	6.00	6.33	6.20	6.25	5.73
差	-4.46	-4.53	-3.64	-9.39	-8.17	-5.77	23.45	20.36	15.57	-0.07	0.08	6.10

出所）各社財務データよりの推計.
注）公正報酬率規制における報酬率の適用単位は、実際には電話, 専用線など大括りになっており、例えば、NTTの場合でも市内通話、市外通話、基本料という細分化された区分ごとの単位で行われていたのではないが、比較の意味で市外通話部分を算定した。
出典：福家（2000, p.33）

ある。表1は1990年代のNTTの報酬率実績を示したものであるが、市内サービスの赤字が市外サービスで埋め合わされている状況が如実に示されている。

独占事業体がユニバーサルサービス義務を負う場合、X非効率の発生や技術革新の遅延が懸念され、その場合、設定される料金水準はそういった非効率性を反映したものとなり社会厚生上の損失が発生する。しかしながら、郵便（信書便）市場に対するメール便市場や宅配便市場のように密接に関連する隣接市場がある場合、事実上の競争圧力が発生し、そういった非効率性の発生の抑止が期待できる。加えて、統一的な主体による提供は安定性・継続性確保や管理費の最小化という面でメリットがあり、サービス品質の地域的公平性を確保する上でも有効である。需要集中による規模の経済性発揮等に基づく生産効率改善も考えられる。角田ら（1997）による費用関数の推計によれば郵便事業に規模の経済性が作用しうることが示され、一方、藤野（2000）によるヒストリカルデータの分析では、郵便事業は全国郵政局(現在の支社）単位を超えて全国レベルに展開することではじめて規模の経済を享受してきたことが主張されている。

また、電話のようにネットワーク外部性がある場合、外部経済の内部化による効率性改善は独占的サービス提供者においてより期待できる。

2.3　競争市場における制度展開

市場開放・参入自由化により複数の事業体がサービス提供を争うようになった場合、旧来型の内部相互補助によるユニバーサルサービス・コストの回収は大きく分けて二種類の困難に直面する。

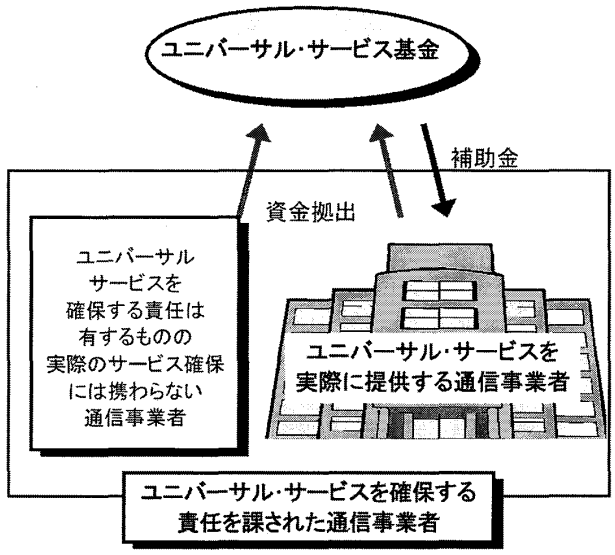
まず一つ目は、高収益地域・サービスに限ったクリームスキミング型新規参入による相互補助原資の減少である。高収益地区・サービスを失い内部相互補助が困難になり事業全体の収益が悪化すれば、料金水準を上げざるを得ず、そのことがさらなる新規参入を呼び込み、さらなる料金値上げを余儀なくされるという悪循環が発生する。わが国の電気通信市場の開放において、新規参入事業者が高収益の予想される東名阪地区からサービス提供を開始したのが典型例である。

第二に、公正競争面からの問題である。新規参入事業者にとって、既存事業者が行うサービス間の内部相互補助は反競争的な効果をもたらしかねない。具体的には、補助側サービスが何らかの独占権によって新規参入から保護されているサービスであるにもかかわらず、被補助側サービスにおいて新規参入者との競争状況が出現している場合に問題となる。地域間内部相互補助の場合で

も、特定の地域においてのみサービスを提供しようとしている新規事業者にとって、高収益地域からの補助をあてにできる既存事業者との競争は公平とはいえない。

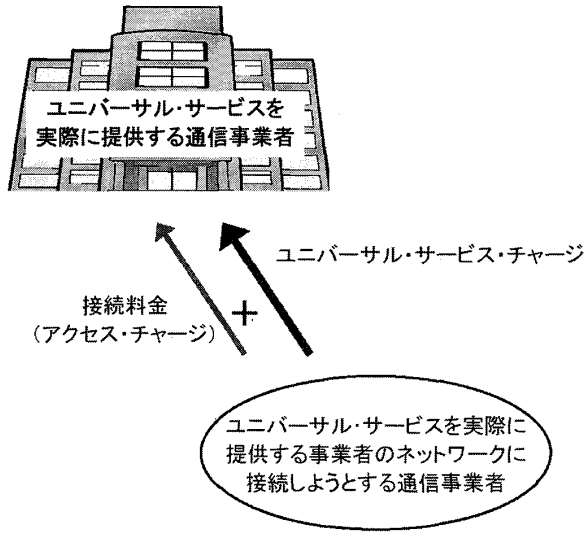
そのため、競争環境においては、従来とは異なる新しいユニバーサルサービス・コスト補助スキームの導入が要請される。新スキームに求められる性質は、①関連する全ての事業者にユニバーサルサービス義務を負わせるものであること、および、②競争中立的であること、である。加えて、③国庫からの大きな支出を伴うものでないこと、という条件が求められることも多い。こういった条件を満たすスキームとして電話の分野で従来実用化されてきたものは、ユニバーサルサービス基金およびユニバーサルサービス・チャージの二つであり、いずれも、実際にユニバーサルサービスの提供に従事しない通信事業者が費用を一時的には拠出するが、最終的にはサービス利用者が費用を負担する（図1、図2）。これらは、従来、独占企業内部で行われてきた相互補助を外部化したものであり[5]、スキームとしての透明性は従来よりも格段に高い。費用負担の責任分担が公平であれば、これにより安定的なユニバーサルサービスの確保が実現する。ただし、ユニバーサルサービス・コストの算定額が効率的水準であることが前提条件であり、独占自体の非効率性を内包している既存事業者の費用情報から導き出されたコストを用いることは、依然として公正競争上の懸念をもたらす。そのため、コストの推定にあたっては、現時点で利用可能な最も低廉で最も効率的な設備と技術を利用する前提で費用を算定する「長期増分費用方式」の採用等が適切であるとされる。

あるいは、公正競争的な問題よりもユニバーサルサービス性の維持がより重要な政策的イシューである場合は、競争事業者の新規参入を許さない独占的事業分野（狭義のリザーブドエリア[6]）を



出典：実積（1998, p.101）

図1　ユニバーサル基金



出典：実積（1998, p.102）

図2　ユニバーサルサービス・チャージ

5　ユニバーサルサービス・コストがすべて競合事業者から補助されるわけではなく、一部は自身で負担する。そのため、既存事業者が高収益地域と低収益地域を合わせてサービス提供をしている場合、地域間の内部相互補助は依然として残る。

6　研究会では、通常の用法とは異なり、郵便のユニバーサルサービスを維持するための様々な措置の総称としてリザーブドエリアという用語が用いられている。本稿においては、専ら狭義の意味で用いる。

設定してクリームスキミングを抑制することで、内部相互補助メカニズムの機能維持を図るという方策もある。いうまでもなく、ユニバーサルサービスとして供給を義務付けられるサービスの範囲と比較してリザーブドエリアの範囲は小さければ小さいほど望ましい。EUにおける郵便の自由化においては、郵便指令および新郵便指令により、2009年の市場完全自由化までの暫定措置として一定のリザーブドエリアを設定し既存サービスの維持を図る方策が採用されている（寺田1998；実積2004b）。

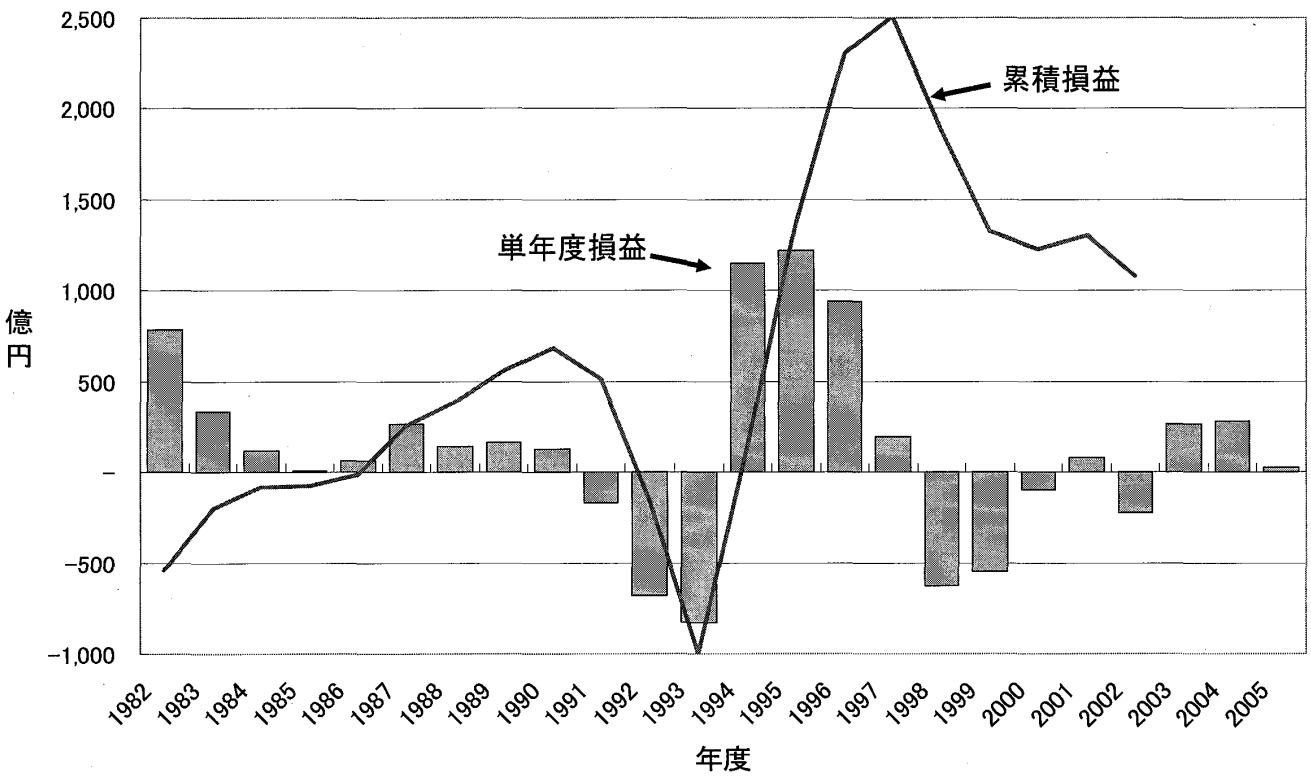
3．郵便（信書便）におけるフレームワーク

3.1　独占体制下のメカニズム

郵便のユニバーサルサービス性は地域間の内部相互補助によって維持されてきた。わが国の場合、都市部と山間地域の双方をサービスエリアに含む事業が、全国均一料金制の下で長期的に巨大な利益を蓄積することなく維持されてきたことからもその存在は自明である（図3）。

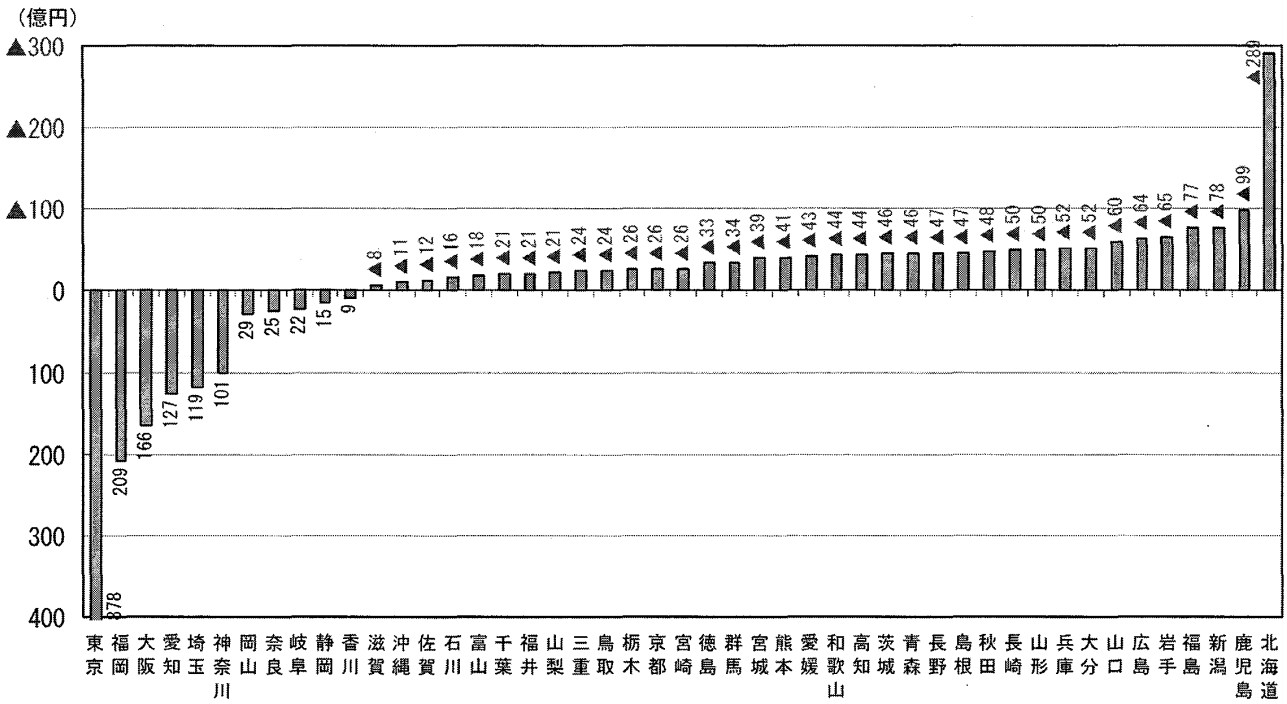
石井・武井（2003）は各国の郵便サービスのユニバーサルサービス性を伝統的に支えてきた内部相互補助システムを事業内内部補助と事業間内部補助に分類している。事業内内部補助とは本稿でいうところの内部相互補助に該当し、「地域間内部補助」と「郵便種別間内部補助」から構成される。

まず、地域間内部補助について検討しよう。日本郵政公社は、研究会第二回会合において、一定の前提条件のもとで2004年度データを活用し、収支均衡条件下において算定した郵便局単位の郵便事業収益を明らかにしている。それによれば、普通局の51.8%（1310局中668局）、集配特定局の94.4%（3466局中3272局）、無集配特定局の97.3%（15466局中15053局）が赤字経営である。都道府



注：平成14年度以前の決算と平成15年度以降の決算では、適用された会計基準が異なる。
出典：日本郵政公社HP掲載資料（統計データ 年報 郵便編「郵便業務の区分に係る損益状況」http://www.zaimu.japanpost.jp/tokei/2005/excel/yuubin/yaxx0205.xls）より筆者作成

図3　郵便事業損益の推移



出典：研究会第二回会合への日本郵政公社提出資料（「郵便のユニバーサルサービスコスト（USC）」
http://www.soumu.go.jp/yusei/reserved_area/060123_1.html）

図4　都道府県単位の郵便サービス損益状況

県単位に集計したデータでは、わずか11都道府県が黒字を生み出しているに過ぎない（図4）。地域間内部補助は一部の地域（郵便局）で生じている大きな収益を、それ以外の過半数を占める（郵便局単位ではそのほとんどを占める）不採算地区につぎ込むことによって実行されている。

研究会の最終報告に添付された参考資料によれば、内部相互補助の必要額は、小包郵便物を含めたユニバーサルサービス・コストを、郵便局を算出単位とするNAC（net avoidable cost）方式[7]で推定すれば1600～3000億円に達する。ただし、日本郵政公社自身が作成したこれら数値は公社の実績データに基づくものであるため、内在する非効率性が反映されていることに注意する必要がある。これに対し、浦西（2004）は費用関数の推計を行うことで、各地域の郵便局を統括している郵政局を算出単位としてNAC方式のユニバーサルサービス・コストを推計し、1995年実質基準値で年1500億円から1800億円（年間郵便業務収入の8～9%相当）という値を得ている。全国12の郵政局のうち、均一料金のサービス提供において黒字を確保し内部相互補助の原資を提供しうるのは、関東・東京・東海・近畿・中国・九州の6郵政局である。NAC方式の特性として、算出単位が詳細になればなるほど推計額が大きくなる傾向を持つため、浦西の推計と公社の推計の比較は困難であるが、ユニバーサルサービスの維持には少なくとも1000億円分の費用超過分を埋める財源確保が必要となることは確実である。

郵便種別間内部補助はサービス間内部相互補

7　郵便ネットワークを構成する配達経路のうち、「回避可能費用マイナス均一料金からの収入」がマイナスになる経路の当該数値を合算することでユニバーサルサービス・コストを計算する方法であり、英国やドイツ、オーストリア、EUで推計例がある。NAC方式の代替案としては、新規参入による内部相互補助原資の減少分に着目するEP（entry pricing）方式がある。これら推計方法については、丸山（2002）に詳しい。

表２　郵便の種類別収支（2005年度）　（単位：億円）

種類別		営業収益	営業費用	営業利益
通常郵便物		14,397	14,282	116
	第一種（封書）	7,873	7,310	563
	第二種（はがき）	4,343	4,194	150
	第三種（雑誌，新聞）	264	489	▲225
	第四種（通信教育等）	10	32	▲22
	特殊取扱（書留，速達等）	1,907	2,257	▲350
小包郵便物		3,052	2,982	70
国際郵便		803	752	51
計		18,251	18,015	236

注１：営業費用は，営業原価と，販売費及び一般管理費の合計です。
注２：郵便法の規定による郵便の業務を対象としており，郵便業務の区分に係る損益計算書の計とは一致しません。
注３：記載金額は，単位未満を四捨五入して表示しております。
出典：「郵便2006」（日本郵政公社ディスクロージャー資料　http://www.japanpost.jp/ir/disclosure_06y.html）

助の一種であり、第一種（手紙）や第二種（はがき）の通常郵便物といった採算性の高いサービスの収益により、それ以外の通常郵便物（新聞・雑誌などの第三種郵便、通信教育目的の第四種郵便など）から生じる損失をカバーするシステムである（表２）。

事業間内部相互補助は、サービス間内部相互補助の対象を他事業にまで広げたものである。例えば、英国や旧西ドイツにおいては、かつて、国営郵便事業の赤字を同じく国営の電気通信事業の黒字で補填するというやり方でユニバーサルサービスを維持し、韓国では、貯金・保険事業から郵便事業への事業間相互補助がとられていた（石井・武井 2003, pp.120-121）。しかしながら、1980年代以降の郵電分離や電気通信分野への競争導入により、事業間相互補助を可能にする環境は先進国では失われつつある。郵便に加えて、郵便貯金と簡易保険という三つの「郵政サービス」をかつては「郵政事業特別会計」の下で一体提供してきたわが国の郵便局システムは見かけ上事業間内部相互補助に相応しいものの、現実には、各事業の独立採算制原則の下、一切の事業間補助は認められてこなかった。公社化以降もその状況に変化はなく、明確な区分経理が行われている。2007年10月の民営化以降、三事業は別会社が運営することになるので、事業間補助は（大規模な法改正を伴う事業統合でも実施されない限り）今後とも想定できない。

最後に、石井・武井（2003）は、第三の補助メカニズムとして政府による直接補助策としての「外部補助」の存在を掲げ、郵便事業が単独で運営されている米国において、郵便事業で発生する赤字は政府の一般会計から補填されてきたことをその典型例に挙げている。各国政府の財政状況や、事業者の経営効率化インセンティブへの悪影響を考慮した場合、この外部補助方式が主流となる事態は想定できない。わが国の郵便事業においても、これまでその例はない。

3.2 市場開放後のフレームワーク

郵便市場の自由化はEU指令（Directive）[8]の適用を受けるヨーロッパ諸国において進展が著しい。研究会報告によれば、イタリアでは2005年末現在、1419社が市場参入を果たし、その中で基本的な郵便業務に従事する212社はユニバーサルサービス・コストを負担する義務を負っている。スウェーデンでは1993年に既存事業者の独占を撤廃し市場を全面開放した結果、2kg以下の書状配達の分野に約35社が参入し、2003年時点で7.1%のシェアを獲得している。1981年より市場開放を段階的に進め、2006年4月に全面自由化に踏み切った英国では、4月現在、15社が新規参入を果たし、350g以下の書状送達に関して0.7%のシェアを獲得している。また、ドイツでは1989年から段階的に市場を開放し、34%の市場が自由化された2004年時点で1861社が参入し、1kg以下の書状送達に関して6.9%のシェアを得ている。それに対して、わが国では2003年4月1日の信書便法の施行・日本郵政公社の設立を経て、2007年10月には郵政公社民営化も予定されているが、実際にユニバーサルサービス義務を分かち合う一般信書便事業への参入は発生しておらず、EU諸国と比較して自由化の出遅れは否めない。他方、電気通信の自由化では先行した米国は郵便開放に関しては保守的であり、1979年に極めて緊急性の高い書状などが自由化されて以降、市場枠組みに変更はない。

自由化の下においても郵便のユニバーサルサービス性を維持することは共通の政策課題であるため、各国はさまざまなフレームワークを導入している（表3）。規律対象を外形基準である「書状（letter [英], correspondance [仏], briefsendungen [独] 等）」か否かで選択するか、あるいは内容基準である「信書」か否かで選択するかといった「神学的」問題をひとまず脇におけば、先進各国のシステムはEU・米国型、新ドイツ型、日本型に三分できる。EU・米国型は、客観的な基準でリザーブドエリアを設定し、当該市場において既存事業者に超過利潤を確保させることで、ユニバーサルサービス・コストを負担させるという方式である。ただし、リザーブドエリアがあまりに広汎であると市場開放の実を失うため、一定のスケジュールに従い、エリアの見直しが予定されている例を表4に示す。米国においても近年、エリアの見直しが議論されている。新ドイツ型は2008年以降においてドイツで採用予定のシステムを想定したものであり、リザーブドエリアを設定することなく、その代わりにユニバーサルサービス基金を創設し、関係事業者の拠出（最終的には全利用者の負担）により必要なコストを確保することとしている。民間事業者のクリームスキミング的参入を許容する一方で、明示的な補助の仕組みを組み込んだEU・米国型とドイツ型に対し、日本型においては、大規模新規参入者（一般信書便事業者）のクリームスキミング的参入そのものを参入条件の規定で阻止することで、既存事業者の内部相互補助メカニズムの温存を図っている。小規模事業者（特定信書便事業者）に関しては、一定のサービス種類に限って参入を認める形であり、EU・米国型と本質的に同じである。

研究会報告書では最後に、将来のわが国が目指すべきユニバーサルサービス確保スキームに関する提言を行っている。提言内容の要点は第1節に掲げたとおりである。研究会では、軽量メール便が普及している現状からEU・米国型のリザーブドエリアの設定は（既存のメール便事業者の業務を禁止することになるから）弊害が多いため信書便法の参入条件を当面は容認している。他方、

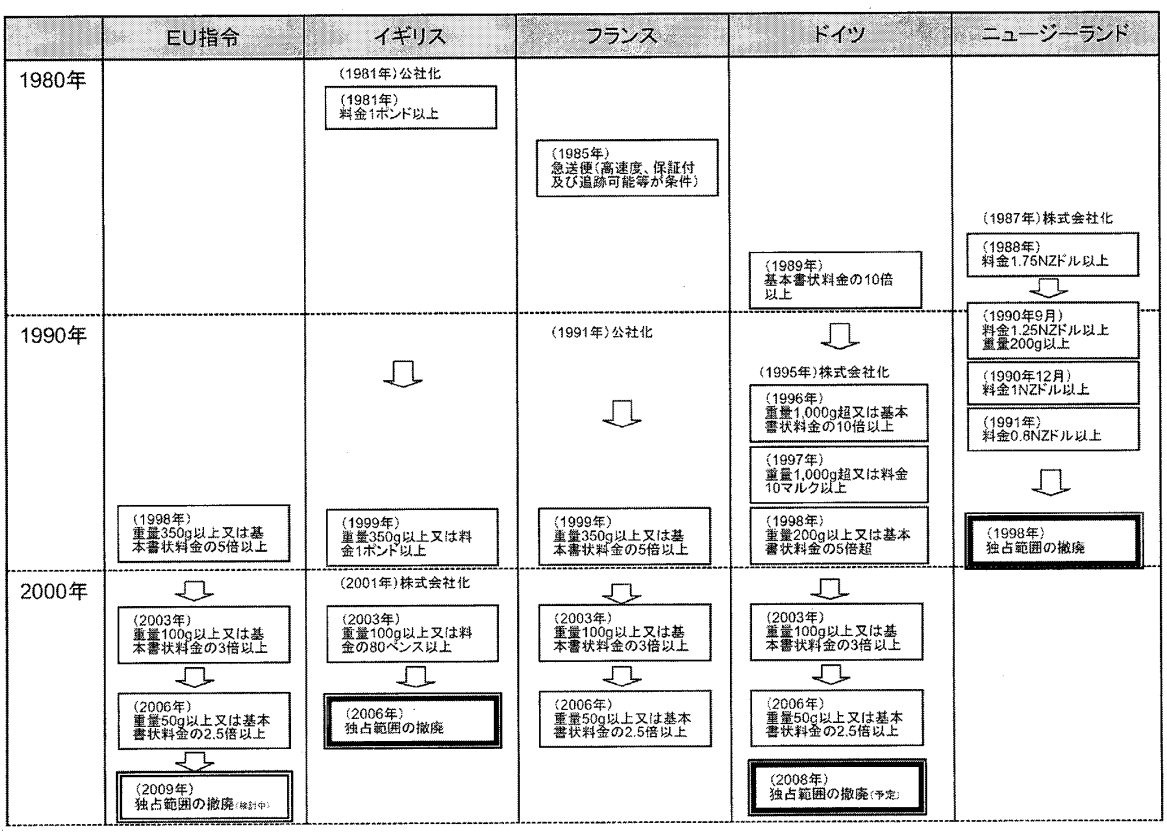
8　EU法令の一つであり、その内容は加盟国を拘束するが、適用に先立って国内での立法措置が必要。

表3　諸外国におけるフレームワーク

		EU指令	イギリス	フランス	ドイツ	イタリア	オランダ	スウェーデン	フィンランド	米国	カナダ	ニュージーランド
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	ロイヤルTPGポスト	スウェーデン・ポスト	フィンランド・ポスト	米国郵便庁(USPS)	カナダ・ポスト	ニュージーランド・ポスト
	設立年		2001年	1991年	1995年	1998年	1989年	1994年	1994年	1971年	1981年	1987年
	経営形態		株式会社(政府全株保有)	公法人	株式会社(政府系金融機関が42%の株式保有)	株式会社(政府が65%、政府系金融機関が35%の株式保有)	株式会社(政府が10%の株式を保有する持株会社の100%子会社)	株式会社(政府全株保有)	株式会社(政府全株保有)	国営	公社	株式会社(政府全株保有)
	サービスの対象	2kgまでの郵便物 10kgまでの郵便小包 書留、保険付	20kgまでの郵便物 書留、保険付	2kgまでの書状 20kgまでの小包 書留、保険付	2kgまでの書状 20kgまでの小包 新聞、雑誌 書留、保険付、代金引換、速達	2kgまでの書状 20kgまでの小包 書留、保険付	2kg以下の書状又は印刷物 10kgまでの小包 書留、保険付等	20kg以下の書状及びその他の宛名付き郵便 書留、保険付	2kgまでの書状 10kgまでの小包 書留、保険付等	USPSの提供するサービス	カナダ・ポストの提供するサービス	ニュージーランド・ポストの提供するサービス
	主な水準	週5日以上の労働日に最低1日1回集配 利用しやすい料金 郵便ポスト等の設置密度は利用者ニーズを考慮	平日1日1回集配 全国均一料金 利用者95%の居所から5km以内に郵便局設置	平日1日1回集配85%を翌日配達 全国均一料金	平日1日1回集配80%を翌日配達 全国均一料金 郵便局12,000以上	平日1日1回集配88%を翌日配達 全国均一料金 郵便局は全土に存在	週6日集配 95%を翌日配達 全国均一料金	平日1日1回集配85%を翌日配達 全国均一料金	全国均一料金 平日1日1回集配 すべての市町村に1の郵便局	(規定なし)	(規定なし)	郵便局880局維持 配達箇所の95%以上に週6日配達
リザーブドエリア	独占範囲	重量50g未満かつ基本書状料金の2.5倍未満の書状	独占範囲はない	重量50g未満かつ基本書状料金(0.53ユーロ)の2.5倍未満の書状	重量50g未満かつ基本書状料金(0.55ユーロ)の2.5倍未満の書状及び宛名付きカタログ	重量50g未満かつ基本書状料金(0.60ユーロ)の2.5倍未満の書状	重量50g未満かつ基本書状料金(0.39ユーロ)の2.5倍未満の書状	独占範囲はない	独占範囲はない	すべての書状	重量50gの書状料金(89セント)の3倍未満の書状	独占範囲はない
	民間事業者の提供可能範囲			急送便(高速度、保証付及び追跡可能等が条件)	高付加価値サービス	1万通以上のDM 書留及び保険付き郵便				極めて緊急性の高い書状、24ページ以上の書籍またはカタログ		
	その他の措置(主なもの)	**基金** ユニバーサルサービス義務がその提供者にとって不当な財政的負担となっていると加盟国が判断した場合は、受給者から独立した機関によって運営される補償基金を創設することが可能	**優遇税制** 付加価値税(VAT)免除	**補助金** 新聞、雑誌及び定期刊行物に対する補助金 過疎地など配達コストのかかる地域あての送料の政府負担 **基金** 売上高が一定規模以上の事業者が売上高に応じて資金を拠出 **優遇税制** 付加価値税(VAT)免除	**基金** 独占範囲の撤廃後、ユニバーサルサービスを提供する事業者に補償金を交付する必要がある場合、政府は免許分野における一定の売上高以上のすべての免許事業者に対して、売上高に応じた分担を求償 **優遇税制** 付加価値税(VAT)免除	**補助金** 出版物及び選挙郵便に対する補助金 ユニバーサルサービスに対する補助金 **基金** 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	なし(民間並み)	**基金** 参入事業者に対して売上高の最大20%が課税される	**補助金** 盲人用郵便及び不在者投票郵便に対する補助金	なし(民間並み)	なし(民間並み)

出典：研究会報告書(2006)参考資料をベースに筆者作成

表4　リザーブドエリアの見直しスケジュール



出典：研究会報告書(2006)参考資料

集配ネットワークの相互接続制度を整備することでクリームスキミング型とはならない新規参入を支援し、長期的にはリザーブドエリアや参入条件自体の撤廃も視野に入れている。これは、ユニバーサルサービス義務を特定の事業者ではなく、産業全体で充足するという方針を明確に打ち出したものであり、ユニバーサルサービス基金創設の提言の趣旨もそこにある。

4．わが国の電気通信におけるフレームワーク

4.1. 基金運用以前

1985年の市場開放以前はもちろん、それ以降も、ユニバーサルサービス義務を法定されていたNTTの固定電話市場におけるドミナンスは確固たるものであった。そのため地域間・サービス間の内部相互補助メカニズムは円滑に機能し、さらに技術進歩や需要の高度化・多様化を背景に市場規模が急速に拡大し、サービス品質の改善と料金低下が同時進行していたため、公正競争上の懸念も将来的な検討事項にとどまり、消費者に感知できる形で厚生損失をもたらすことはなかった。つまるところ、競争市場に相応しいユニバーサルサービス確保策を改めて議論する必要性は政策的には存在せず、今日のような制度的措置は要請されなかった。東海（2006）は、わが国においてユニバーサルサービス制度を議論する環境が形成されたのは、NTTの分割・再編が決定し、制度整備が急ピッチで進められていた1998年前後であろうと指摘している。実際、電気通信審議会が、事実上はじめて制度確立の必要性に言及したのが1996年2月の答申（「日本電信電話株式会社の在り方について」）においてであり、2000年12月の答申（「IT革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第一次答申～IT時代の競争促進プログラム～」）を受けて、2001年6月にユニバーサルサービス基金制度が電気通信事業法の一部改正により立法化されるに至った。ただし、具体的な制度設計は、2002年2月の答申（「同第二次答申」）を受けた同年6月の電気通信事業法施行規則改正を待つ必要がある。

成立したユニバーサルサービス基金制度は、収入費用方式（相殺型）に基づくもので、対象サービスの提供によって生じた赤字分を補助対象としていた。すなわち、同制度は、NTTの内部相互補助を前提として、埋めきれないコスト（純費用）を全事業者の負担によって補助するもので、内部相互補助に伴う公正競争上の懸念を残している。さらに、NTTのコスト削減成果の一部が、基金への要拠出額削減を通じて、競争事業者に享受されてしまうため、NTT自身の合理化インセンティブは過小となる。加えて、NTTの非効率性や競争的価格設定により基金拠出額が増大するため、競合事業者にとっても満足のいく制度設計とはいえなかった。幸い、NTTによるユニバーサルサービス提供に純費用が生じなかったこともあり、本制度は実際に発動されるに至らなかった。東海（2006）は、本制度はNTTの市場におけるドミナンスが当分の間は揺るがず、内部相互補助メカニズムで十分に機能することが前提であったと評している。

そのため、音声サービス全体および電話役務における競争が進展し、接続料算定方式の見直しによりネットワーク費用の負担を巡る企業間の関係が様変わりしつつある中で、同制度は見直しを余儀なくされた。

4.2. 現行制度

現時点において機能しているユニバーサルサービス基金制度は、2005年10月の情通審答申に基づき、2006年3月24日に電気通信事業法施行規則が改正されて誕生した。基金による補助対象は、ベ

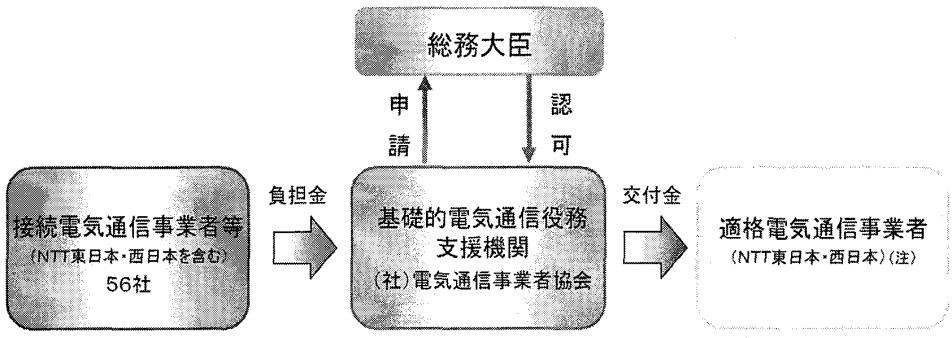
ンチマーク方式で決定される。具体的には、加入者回線のうち高コスト側上位4.9%に属する回線について、長期増分費用モデルで算出した回線費用と全国平均費用の差額が補助される[9]。NTTの内部相互補助を前提とせず、さらに、NTTの非効率性や価格設定とは独立に補助額が決定するため、旧制度における問題点に適切に対処したものとなっている。図5は実際の制度運用フローである。

ちなみに、米国においてはATT分割後に誕生した地域電話会社が高コスト地域のサービスを確保することを補助する目的で同様の基金制度を1986年の段階で導入し、運用が積み重ねられてきている。

EU諸国においては1998年規制パッケージ（the 1988 Regulatory Package）を見直した2003年フレームワーク[10]に、ユニバーサルサービスに関する指令（European Union 2002）が含まれている。同指令は、データ通信目的を含む固定電話ネットワークへの接続、国内・国際の固定電話サービス、緊急通報、番号案内サービス、公衆電話、および身障者向けサービスをユニバーサルサービスとして位置づけ（Article 4-7）、商業ベースでの提供が不可能である場合には、ユニバーサルサービス基金等の費用分担メカニズムを構築することを認めている（Article 13）。東海（2006）によれば、それに先立ち、フランスでは1998年、イタリアでは1999年から制度運用がスタートしている。米国と並んで通信自由化の先進国であった英国においては、BTとキングストン・コミュニケーションの両者にユニバーサルサービス義務が課されているものの、内部相互補助で十分という立場から基金制度の発動はない。他のEU諸国においても、必要な法整備は進んでいるものの、基金の発動を具体化している例はほとんどない。

5．郵便（信書便）規制への含意

研究会報告書案が示された2006年6月20日、日本郵政公社はコメント[11]を発表した。その概要は、



出典：ユニバーサルサービス制度パンフレット

図5　ユニバーサルサービス基金の運用フロー

9　ただし、公衆電話サービスと緊急通報サービスについては、収入費用方式（相殺型）が引き続き採用されている。

10　2003年フレームワークの全体像については、佐々木（2003a, b）および福家（2004）などを参照されたい。また、実積（1997）では、1998年規制パッケージが適用される以前のドイツの状況をまとめている。

11　http://www.japanpost.jp/whatsnew/oshirase/comment_11.html

縮小傾向にある郵便（信書便）市場において参入条件を緩和することは、基金制度を備えたにしても、郵便のユニバーサルサービス性および雇用水準の維持に致命的な影響をもたらしかねないというもので、市場開放自体には反対しないが、中長期的に段階を踏んで進める必要があると主張している。

実際、独占事業体としても十分な収益を確保できていない市場にクリームスキミング的な参入が発生し価格競争・品質競争となった場合、（他の条件が変わらなければ）高収益地域・サービスから得られる平均収益率は低下する。財・サービスの価格弾力性の絶対値が大きければ、売上高の増大を通じて利潤額自体が大きくなる可能性はあるが、固定電話や郵便（信書便）のように必需性の強いサービスに関しては量的拡大が期待できない。もちろん、新規事業者が既存事業者よりも効率的な生産設備を用意できるならば、収益率の低下は抑制されうる。しかしながら、急速なITの進歩がある電気通信の分野とは異なり、郵便（信書便）事業の分野においてはこれまでのところ飛躍的な技術進歩の兆しがみられないため、新規参入が発生した場合、産業全体の利潤水準の改善要素は少ない。加えて、事業者あたりの取扱量の減少は規模の経済性を損なうために収益率はさらに悪化する。結局のところ、ユニバーサルサービス基金システムを介した損失補填のために、必要な原資を確保できることは期待できない。政府の財政赤字の規模を考えると国庫補助という選択肢はとることができないから、まずは郵便事業の経営改善が成果を挙げたことを確認してから参入条件を緩和すべきであるという公社の反論には妥当性がある。その意味で、現時点における研究会報告の立法化プロセスを中止するという決定[12]は理論的にみても正しい。

さて、郵便事業の経営改善策が奏功して黒字基調が定着した後においても、一般信書便事業への参入が不十分であったならば、参入基準の緩和はいよいよ現実の政策課題となる。規制の緩和あるいは技術進歩により新規参入が現実のものになれば、公正競争面の配慮から、従来までのように内部相互補助のみに依存する制度に代えて、ユニバーサルサービス基金制度の導入が必要となる。その際、今回の研究会における議論が再びその価値を発揮しよう。ただし、研究会での議論は、自らが認める時間的制約のために包括的なものとはなっていない。そのため、基金制度の詳細を具体化するためには、第4節でそのポイントを示した電気通信審議会や情通審での議論が大いに参考になる。理論的に言えば、内部相互補助の必要性を減じる一方で、既存事業者の合理化インセンティブを発揮させ、あわせて新規参入事業者のニーズも満たすためには、情通審が選択した「長期増分費用方式を用いたベンチマーク方式」の採用が望ましい。しかしながら、郵便（信書便）と電気通信の産業特性上の差異により、情通審答申をそのまま適用すべきでない箇所も存在する。本節では、郵便事業が安定的に黒字化し、競争導入が実質的にスタートした将来の郵便（信書便）市場を対象にしたユニバーサルサービス基金制度の構築に際して、特に追加的に注意すべきポイントを指摘する。

5.1. 新規参入の影響について

固定電話サービスの提供に関してこれまで高コ

12　新聞報道（日本経済新聞 2006/11/24 朝刊3面、2006/12/24 夕刊1面、2006/12/20 朝刊2面）によれば複数事業者が共同してユニバーサルサービス義務を負う方式の参入に関しては法改正を行う方針が維持されたが、郵便集配網のオープン化が見送られた以上、これにより一般信書便事業に新規参入が発生する可能性は小さいと予想される。

スト地域とされてきた地域に事業者が複数参入することになった場合、基金はどのように運営すべきであるかが情通審答申において議論された。答申では、同一の目的の達成のために複数の事業者に二重支出を行うことは非効率であるとともに、基金総額を変更しない場合はどの事業者も必要補填額を確保できない可能性があることが指摘され、他方で、基金の補填を受けうる事業者を一社に限定することは競争中立性を犯すことになることが懸念された。そのため、複数事業者が参入した区域については基金システムの対象外とすることが提言されている。ただ、何をもって「参入」とするかについてなお検討の余地があるとされ、具体的には、一部区域に小規模な参入を行うこと等は、基金の対象外となる「複数参入地域」に該当すると解すべきではないと結論付けられた。

複数事業者が参入した場合の基金の運営原則に関しては、郵便（信書便）サービスにおいても同じロジックが妥当である。競合事業者すべてに補助を行うことは非効率であるし、対象を絞ることは不公正である。しかしながら、利用に際して事前の加入行為を必要としない郵便(信書便)サービスに関しては、加入を前提とする固定電話サービスとは異なる基準で「参入」を判定する必要があることに注意する必要がある。電話会社の場合は、加入契約を締結した世帯のみを対象としてサービスを提供し、アドホックなサービス利用を拒否できる。これは、サービス提供に先立って物理的なネットワークを完備しておかねばならないという電話産業の特性によるものであり、加入契約のない世帯は電話番号を持たず電話の掛け手にも受け手にもなりえない。それに対し、郵便（信書便）事業においては、配達作業は配達従事者自身の物理的な移動によって実施され、事前の準備がそれほどは必要ない。そのため、郵便(信書便)事業者は名宛人の住所が営業地域内にある限りアドホックな利用を拒否する理由はなく、郵便利用契約は、郵便物の差出時に成立し（内国郵便約款第4条)、受取人の住所に配達すること（同第77条）によって完結することを定めている。住所は「住居表示に関する法律」の規定に従い市町村に決定権があるため、郵便（信書便）事業者が事前契約のない者に住所を与えないということも許されない。そのため、「(営業地域のなかの）一部の地域のみへの小規模な参入」ということは郵便（信書便）においては論理的にありえない[13]。このことは、基金の対象外となる複数参入地域の定義に関して電気通信事業のケースよりも広義の基準を設定し、仮にサービス提供が実際には発生していなくとも提供区域に含められただけで「参入あり」と判定せざるを得ないことを意味する。

現行の信書便法の規定においては、一般信書便事業者は全国ベースの事業展開を義務付けられている。そのため、上記のロジックは、一般信書便事業者が一社でも現れれば日本全国が「複数参入地域」と化してしまうことを意味する。電話の場合と同じ理由により複数参入地域は基金による補助の対象外とするのであれば、競争市場において機能発揮を期待される基金制度が、郵便（信書便）事業においては、実際に競争がはじまった途端、日本全国をその補助対象外として指定せざるを得ない結果となる。競争下において基金を稼動させるためには、「複数参入地域」の要件に該当しない地域をつくる必要があり、それは裏を

13　同じ理由で、郵便（信書便）事業においては、現実のサービス利用者数が競争優位の源泉となる電気通信事業者型のネットワーク効果は生じない。郵便（信書便）事業者にとって、ネットワーク効果の観点から問題となるのは、サービス利用者の数ではなく、提供区域の広さ（正確には提供区域内の住所を持つ人の総数）である。

返せばクリームスキミング的参入を容認することを意味する。その意味で、ユニバーサルサービス基金の活用を目指すことは、必然的に一般信書便市場への参入条件の緩和を認めることと同値である。

ただし、基金制度が機能を停止する事態になってもそれ自体は問題ではない。競争が十分に機能している限り、複数の全国事業者がそれぞれ内部相互補助によりユニバーサルサービスを維持する状況は、巨大な固定設備を必要としない郵便（信書便）事業では二重投資の懸念が小さいため、問題が生じる可能性は大きくない。あるいは、複数事業者の参入がみられた場合には、基金総額を増加させ、いずれの事業者にも必要な補填額を提供するというやり方も選択しうる。この場合も、巨大な固定設備を必要としないために二重支出に伴う資源のムダはそれほど大きくない可能性がある。

5.2. 長期増分費用方式の運用について

既存事業者の効率化インセンティブを発揮させる観点から、補填額は長期増分費用に基づいて算出されることが適切である。しかしながら、設備の不可分性が高いために提供地域が決定すれば必要な設備規模がほぼ確定する電気通信事業とは異なり、事前の加入行為が不要であるため（配達先の数ではなく）現実の信書取扱量に応じて設備規模が大きく左右されることが想定される郵便（信書便）事業においては、費用水準を算定するためには、市場規模の予測を同時に行うことが必要となる。そのため、固定電話サービスの場合に用いられているようなエンジニアリングモデルに加えて、需要動向を予測しうる経済モデルの構築が必要となる。要求される作業量は膨大であり、計量経済学者の活躍が期待される。ただし、その前提として、制度開始に備えて、日本郵政公社が日々生み出している膨大な業務データを整理・蓄積していくとともに、サービス利用者に対するアンケート調査を実施し、その結果を（可能であれば公正かつ中立的な第三者機関を介して）評価・分析しうるような体制を整備しておく必要がある。

5.3. ユニバーサルサービスの長期的展望について

技術革新を背景とした市場の拡大やさらなる技術進歩が今後とも予想される電気通信市場とは異なり、郵便（信書便）市場においては少なくとも当面は市場規模の縮小が予想される。技術革新の余地もそれほど多くはない。そのため、電気通信と比較して固定費用の割合が小さく、費用の大部分が変動費である人件費から成るとはいえ、レイオフを避けるわが国の雇用慣行を考えれば、市場規模の縮小は、利用者一人あたり、あるいは一通あたりの基金拠出金の増額をもたらす可能性が高い。ちなみに、研究会に郵政公社が提出した1600～3000億円というユニバーサルサービス・コストの額をそのまま基金からの補填額とみなしたとすれば、引受郵便物一通あたり6.4～12.1円となる。法人利用分に関する負担も最終的には消費者に転嫁されると仮定すれば、国民一人あたり年間約1261～2364円、一世帯あたりで約3400～6374円の負担であり、勤労者世帯が交通・通信に支出する額の0.6～0.11％に相当する[14]。これは、2006年1月から各家庭に請求される電話サービスにかかるユニバーサルサービス基金拠出額の15～28倍の水準になる。基金への拠出額が大きくなれば、利用者の郵便（信書便）利用が抑制され、さらに市場

14　勤労者世帯の平均支出額については総務省の家計調査データによる。

規模が小さくなる。それは規模の経済性を損なうので、要拠出額はさらにかさみ、それが需要をさらに減少させていくという、負のスパイラルが発生しかねない。

基金からの拠出額を抑えるためには、サービス生産構造を改善し費用効率性を上げるか、あるいは市場規模の縮小を止める以外にない。その意味で、日本郵政公社が中期経営目標に掲げている事業経費率の削減[15]は、公社自体の存続に不可欠であるばかりか、郵便（信書便）市場の存立自体にも大きく貢献する。他方、大塚ら（2004）の実証研究では、情報化の進展により取引費用が減少し買物行動が促進されること、さらに、電子商取引等によって消費行動が一部代替されることが明らかになっている。電子商取引による購買活動は個人消費者に対する個別配送の頻度を上昇させるので、郵便（信書便）市場の拡大要因となりうる。

万が一、補填額が拡大を続けるならば、ユニバーサルサービスとしてのaffordabilityを確保するため、事業間内部相互補助や国庫補填の可能性を考慮しなければならない可能性も最終的にはありえよう。その場合、郵便（信書便）事業に部分参入している事業者との競争中立性が大きく損なわれる事態となり、競争促進による効率性追求と、ユニバーサルサービス維持による公平性追求のトレードオフという難問にわれわれは直面することになる。その際、真に必要なユニバーサルサービスとは何かをわれわれは改めて定義し、社会的に負担すべきコストを精査する必要がある。例えば、ITを活用することでユニバーサルサービスを一部代替することが必要かもしれない。国民のITリテラシーが向上し、すべての人がインターネット・メールやケータイ・メールを自由に駆使できるようになれば、そういった可能性も十分に検討に値しよう。郵便（信書便）として提供されるユニバーサルサービスの具体的品目を縮小しようというこの議論は、携帯電話やブロードバンドアクセスをユニバーサルサービスに新しく含めるべきか否かが検討の俎上に乗っている電気通信の分野とは全く方向性が異なる議論である。

6．おわりに

固定電話サービスと郵便（信書便）サービスはともにネットワーク産業により提供され、しかも、両者とも社会経済活動において不可欠なため、その提供を保証することが政策的に求められるユニバーサルサービスという性質を持ち、さらに自然独占性があるため公益事業規制の対象となってきたという点でも共通している。そのため、両事業に関する規制は「規制の平行進化」という観点から統一的に評価・分析できるというのが筆者の年来の主張である（実積 2004a, b）。

本稿においては、ユニバーサルサービスの確保措置に関して両サービスを巡る政策的措置の分析を試みた。結局のところ、電気通信分野において試みられようとしている制度枠組みは郵便（信書便）サービスに関しても望ましいフレームワークとして導入可能であると思われるが、いくつか注意すべき点がある。本稿で指摘した短・中期的な点は、「ユニバーサルサービス確保措置を論じるためには、同時に市場開放策についても議論しなくてはならないこと」、および「変動費用が過半を占める事業特性上、制度運用にあたっては需要側の情報が必須となること」の二点である。また、長期的には「ユニバーサルサービス自体の定義の

15　事業経費率は、（営業原価＋販売費及び一般管理費）÷営業収益×100として計算され、2003年度から2006年度までの平均値で98.5を達成することが、「財務内容の健全性確保」や「サービス品質の維持・向上」とならんで郵便業務に関する中期経営目標のひとつになっている。

縮小を考慮すべき事態にも備えておく必要性」を指摘した。ただし、本稿は、郵便（信書便）のユニバーサルサービス性の確保のために望ましい制度を思考実験的に検討したものに過ぎない。実際の政策提言を行うためには、具体的なデータ分析を伴った実証的検討が不可欠である。

参考文献

European Union（2002）Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services（Universal Service Directive）, *Official Journal of the European Communities*, L108, 51-77.

福家秀紀（2000）『情報通信産業の構造と規制緩和　日米英比較研究』NTT出版.

福家秀紀（2004）「EUの新情報通信指令の意義と課題に関する研究」『電気通信普及財団研究調査報告書』19, 203-214.

林紘一郎・田川義博（1994）『ユニバーサル・サービス』中央公論社.

藤野次雄（2000）「郵便事業の経済分析―ユニバーサルサービスと規模と範囲の経済性の観点から―」『横濱市立大學紀要 社会科学系列』3, 1-20.

石井晴夫・武井孝介（2003）『郵政事業の新展開　地域社会における郵便局の役割』郵研社.

実積寿也（1997）「ドイツ電気通信法のユニバーサルサービス」『郵政研究所月報』10(3), 4-20.

実積寿也（1998）「ユニバーサルサービスとしての通信」in 三友仁志［編著］『マルチメディア経済』文眞堂, 91-113.

実積寿也（2004a）「ネットワーク産業規制の平行進化―信書便市場の競争促進策―」『情報通信学会誌』22(2), 73-80.

実積寿也（2004b）「信書便産業自由化の現状と課題」『九州大学経済学会経済学研究』71(2/3), 189-207.

情報通信審議会（2005）「『ユニバーサルサービス基金制度の在り方』答申」.

河村真・実積寿也・安藤正信（2000）「電話サービスの支出弾力性と価格弾力性の計測」郵政研究所ディスカッションペーパー No.2000-04.

丸山昭治（2002）「郵便のユニバーサルサービス・コスト　考え方と諸外国の計測」『郵政研究所月報』15(2), 149-163.

中村彰宏・実積寿也（2006）「通話需要分析と政策的インプリケーション　AI需要体系によるアプローチ」『情報通信学会誌』23(3), 77-86.

大塚時雄・染谷広幸・実積寿也・三友仁志（2004）「情報通信技術が買物交通需要パターンに与える影響の分析」『地域学研究』34(1), 265-284.

佐々木勉（2003a）「EUにおける放送と電気通信の融合化政策　2003年エレクトロニック・コミュニケーションの規制フレームワークと競争」『郵政研究所月報』16(3), 57-89.

佐々木勉（2003b）「EUにおけるエレクトロニック・コミュニケーションの規制改革　融合化と競争法の導入」『公正取引』629, 62-69.

寺田一薫（1998）「郵便事業における規制緩和とユニバーサル・サービス確保　欧州の郵便事業を中心に」『公益事業研究』50(2), 45-51.

東海幹夫（2006）「電気通信事業におけるユニバーサルサービスの動向」『青山経営論集』41(1), 215-241.

角田千枝子・和田哲夫・根本二郎（1997）「郵便事業における規模の経済性・範囲の経済

性・費用の劣加法性の検証」郵政研究所ディスカッションペーパーシリーズ, 1997-08.

浦西秀司（2004）「郵便事業におけるユニバーサルサービス供給コストの計測」『公益事業研究』56(2), 51-59.

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（2006）「報告書」.

〔九州大学大学院経済学研究院　助教授〕