

郵便のユニバーサルサービスに係る課題等に関する検討会
コストの算定手法等に関するワーキンググループ（第6回）
議事要旨

- 1 日時：平成29年2月22日（水）14:00～16:00
- 2 場所：総務省地下2階 第1～3会議室
- 3 出席者：
 - (1) 構成員
関口主査、竹内主査代理、泉本構成員、高橋構成員、山田構成員、横田構成員、井手検討会座長代理、大平検討会構成員、東條検討会構成員、米山検討会構成員
 - (2) 事務局（総務省）
安藤郵政行政部長、岡崎企画課長、北林郵便課長、中山国際企画室長、牛山貯金保険課長、梅村保険計理監理官、森田信書便事業課長、松岡郵政行政総合研究官、益岡郵便課課長補佐
 - (3) オブザーバー
株式会社三菱総合研究所社会ICT事業本部 西角主席研究員
- 4 議事次第
 - (1) 開会
 - (2) 議題
 - ① 日本郵便株式会社へのヒアリング
 - ② 郵政事業のユニバーサルサービスコスト算定モデルの主な検討課題
 - ③ その他
 - (3) 閉会
- 5 議事要旨
 - (1) 日本郵便株式会社へのヒアリング
資料1「日本郵便株式会社 ヒアリング資料」について、日本郵便株式会社から説明した後、質疑応答が行われた。
 - (2) 郵政事業のユニバーサルサービスコスト算定モデルの主な検討課題
資料2「郵政事業のユニバーサルサービスコスト算定モデルの主な検討課題の概要」について事務局から、また、資料3「郵政事業のユニバーサルサービスコスト算定モデルの主な検討課題について」について株式会社三菱総合研究所から、それぞれ説明した。主な質疑応答は次のとおり。
関口主査：郵政事業のユニバーサルサービス算定においては、NAC法を採用するとともに、PA法による算定も可能となるようなモデルを構築している。NAC法に関しては、現行の日本郵便のサービス水準を維持することを大前提に、赤字エリアの赤字総額をユニバーサルサービスコストとして算定し、どこまで現状にキャッチアップできるかについて議論を重ねているが、将来

的には、この水準は必ずしも固定的ではないので、モデル上、P A法の検討の余地も残しておく必要があると思う。

山田 構 成 員：モデルの妥当性をどこで判断するのか気になるところ。これは、公表されたユニバーサルサービスコストの値に疑義を唱える人から算定の論拠・根拠を問われた場合にどう答えるかということにつながる。

ユニバーサルサービスコストの現状の数値は存在してないかもしれないが、例えば、費用便益分析の便益や効用分析の効用の場合には、ベンチマークやマイルストーン的な値を再現し、それに合わせてパラメータを調整することで、一応、妥当性、根拠を担保していると思う。

このモデルでは、部分的に総収入と総支出との整合性を確認できるとのことだったと思うが、少なくともこういったものを増やしていくことで数値の精度を高めていかないと、判断に苦しむ項目があるのではないかと思う。

郵便・物流ネットワークの再編について最新の状況に合わせた方が良いというのはそのとおりでと思うが、それ以外のものについては判断が難しい。この算定結果は公表するものでもあるので、やはり何か根拠があるのではないか。

事 務 局：妥当性を示すための要素や根拠となり得るものを増やす努力は必要と思う。

今のところ、ユニバーサルサービス義務を果たすためにどの程度の負担がかかっているのかをまず示すという原則から出発して、N A C法・P A法にて算定できるようにしているが、どのようなベンチマークやマイルストーンがあるのかについて先生方のお知恵をいただきたい。

三菱総合研究所：一般的に、ボトムアップモデルは算定の確からしさに課題が多いと言われているが、その場合に通常用いられるのがハイブリッドモデルと呼ばれる手法。これは、トップダウンの会計データ等でもってボトムアップモデルの数字のチェックや調整を行うもの。

その趣旨は、基本的にボトムアップモデルは、全体を再現する際に単純化していくため費目や業務の漏れが発生して収入・費用が過少評価される傾向にあることから、これを補うためにトップダウンの合計値で答え合せをすること。このモデルでもいわゆる総額ベースの答え合せを行っている。

答え合せは最終結果だけではなく何箇所かで行っているが、公表データがあるレベルに限られ、全国でしかデータが得られないケースが多い。答え合せはできるものは行っているが限界がある。

地域別や工程別といった内訳の妥当性については、答えがない世界に入ってしまい、極論すれば、地域別や工程別の配分ドライバの適正性の問題に帰着すると思う。そこは、一定の定性

的な検証でもって合理的な議論と判断をしているつもりだが、定量的なチェックができていないのかというところは今は解がない状況。

関口主査：事業者のドライバが本当に正しいかチェックが必要かもしれない。

事業者のドライバが正しいとの前提を置くと、かえって判断を誤ることが多いので、ドライバがどれだけ現実を説明し得るか、コスト配分に適切なドライバかについて検証していく場は必要と思う。ただし、どのドライバがより適切なのかという交渉のプロセスの中で妥協点を探る悩ましさが現実的にはある。

山田構成員：ドライバのようなベンチマークを数値で示してもらえると、精度が上がったので取り入れた方がよいなど判断しやすくなると思う。ただし、このモデルは、それを多く用意しておかないと、調整するところが多いので、例えば、一つ数値を合わせようとするとき結構合わせるべき要素が多いと思うので、いくつかチェックポイントがあると説明力が高くなると思う。

関口主査：コストドライバそのものの向上がどのレベルまでできるのか、すべきなのかという判断にもよる。モデルの中身がブラックボックスで、結果だけ見せられても困るというお気持ちはよく分かる。

東條検討会構成員：事業者の現状の使用ドライバが適正かどうか、批判的な観点から検証していくのは非常に重要なポイントだと思う。規制当局がどのようにユニバーサルサービスコストを使うにしても、守秘義務協定などを結んだ上で情報を提供してもらい、きちんと規制当局がツールを握っている状況にしておかないと、次のステップの時に非常にもめると思う。向こうの言いなりになる。

関口主査：今の御発言の趣旨はよく分かる。この作業は事実上一回フィルターにかかっている。モデルイメージングの時に事業者が実際に行っていることのチェックを行う中で、コストドライバの選定基準は確認している。

事業者とモデルが採用しているコストドライバはほとんど差がないはずなので、モデルを作成した時の判断から現実がずれてきてしまっているかを含めて、一度コストドライバのリストを出して構成員間で議論したらよいのではないかと感じる。

東條検討会構成員：先程の説明によると、やや限界を感じる部分があったとの話だったが。

三菱総合研究所：コストドライバの選択肢が複数ある場合に、事業者も必要がなければあえて措置していない事項もあり、正解がない部分がある。結局は、価値判断や政策判断抜きには、理論的な正しさという観点では決められないのではないかと感じている。

東條検討会構成員：地域別の費用配分の数字を算定せよという形で規制当局は権限を持っていないのか。

事務局：あくまでも全体としての収支の公表等だけが義務付けられている。

東條検討会構成員：不当に過重なコストを事業者に課すべきではないが、必要なユニバーサルサービスコストの算定の基礎となる数字を事業者側に求めていくのは必要だと思うし、法令上の根拠が必要なのであればルールを作るべきだと思うが、どのように考えるか。

事務局：政策的に必要なデータであれば提出を求められるような制度的な手当も必要と考えるが、例えば地域別の議論について、地域を分けて政策的な判断や措置をする枠組みを持っておらず、地域別の計算を求めることの妥当性との兼ね合いがある。

例えば、郵便であれば、採算の健全性を種類別に評価するために種類別に報告を求める合理性があるかとは思いますが、郵便局の場合ある市におけるサービスを維持するのにいくらかかるのか報告を求めるのであれば、その市におけるサービスについて政策的議論をする環境が形成されないことには、そのような義務を課しづらいということもある。どのような政策的措置・議論が可能になってくるかという環境次第で求めていくものは違うと思う。

なお、郵便事業、銀行窓口、保険窓口の分け方やドライバの妥当性は、ある程度基準を定めて計算するように制度的に要求しており、適切な数字であるかどうかの説明してもらうことは政策的な意義は当然ある。

東條検討会構成員：郵便局ネットワークやその機能の維持の在り方については、事業者にフリーハンドを与えるようなものではないと思う。法令上、ネットワーク機能の維持は義務付けられているが、いろいろな形があり、政策的に切り込む一つのポイントと思う。ここは、法令上の文言の解釈レベルで少し規制的に効率化を求めることがあり得るのではないかと、それに合わせて地域別の数字を求めることもあり得るのではないかと、どのように考えるか。

事務局：政策的な議論をしていく環境になってくれば、必要なデータを取っていくことはあるだろう。ただ、全国を網羅して、地域エリアを分けた議論をする環境になるのは難しいのではないかと。

事務局：全体的な話として補足させていただくと、郵政のユニバーサルサービスコストの算定との関係で言えば、事業者のコストを算定させたり、データを出してもらって何らかの政策判断をするプロセスが制度的に必要という状況にまだ至っていないのではないかと。今まさにそのようなことが必要かどうかということを含め、議論をしていただいているものと理解している。

電気通信の場合は、接続の問題や基金といった形で、規制当局側が必要なデータを用いて政策に活用することや事業者にルールに則っていただくといった状況があるが、郵政事業、特に

郵便は、全体としてのユニバーサルサービスを提供しているのは1社で、法律上ユニバーサルサービス義務は会社が経営の中でしっかり取り組んでいくことになっている。その前提でユニバーサルサービスコストを行政側がどう政策に生かしていくか議論を始めただけだと考えている。モデルの算定手法や改善の在り方を含め、いろいろな御意見をいただきたい。

関口主査：少なくともこのモデルは透明であると理解できる程度のドライバ資料を出しておいた方がよいと思う。モデルビルダの情報量と構成員の情報量のギャップを埋めておかないとモデル自身の妥当性を評価できないことになりかねない。現状モデルはどのようなドライバを使っているのかだけでも結構なので、資料として共有したいと思う。

高橋構成員：コストドライバを見てみたいと思っている。

原価の配分はフィクションであり、絶対正しい理論はあり得ない。ただし、限りなく真実に近そうだというものはある。

原価計算というものは、ある原価財から原価計算対象に価値が移転するという価値移転的計算の原理を採る。

その立場から見ると、価値回収的な、すなわち負担力主義のドライバが入ると判断が困難になり、決定の材料にならないのではないかと思う。

原価計算の専門家として見ると、建物面積は必要面積のみという一定の理想化の考え方には違和感がある。これだどどのようにアイドルコストを考えるのか分からないし、どういう組み立てで単位原価を考えるのか分からない。

まずドライバをどのように選定して、そのドライバごとに配賦率を決めるための基準量をどのように設定して配賦しているのかが分からないといけないと思う。

関口主査：このモデルは全部原価ではなく、一部効率性を求めていると思う。

三菱総合研究所：収入については、基本的に発生箇所及び発生構造が明確でないものが多いため、総額を地域に割っていくという、正に配分という考え方が非常になじむモデルになっている。

一方、原価は、会計実績を配分するモデルになっていないため、ボトムアップモデルと言っている意味は、基本的に地域別の物数や取扱量から必要な人の数や窓口の広さなどを積み上げているので、この世界観においては、配賦の必要は生じず直課が可能である。

高橋構成員：それは直課とは言わないのではないか。

三菱総合研究所：ワードの問題はあるかもしれないが、モデルでは、原単位量を積み上げて、それによって必要なコストを積み上げていく形で計算しており、総額を配分するという発想には立っていない。

先程の建物面積の話も、会社が持っている建物に関する総コストを局に配分するというロジックで計算していない。ある局には、何人の人員がいて、区分機が何台あるから、面積としては何百平方メートルが必要で、その土地単価はいくらで、建設の単価はいくらなので結果としていくらになるという計算をしている。

このため、費用と収入では配賦ドライバの位置付けが異なっている。

東條検討会構成員：部分的な答え合わせはできるが、答え合わせできる箇所が限られている。

三菱総合研究所：答え合わせの考え方も、モデル全体で整合性がとれているわけではない。窓口モデルについては、明確に答えがあるということと、積み上げるためのデータが非常に不十分であるという2つの理由から、総額で答え合わせをしているが、郵便モデルについては、合わせるべき答えがないという事情と、物数等から比較的合理的な積み上げが可能であるという判断から、総額レベルで明確な答え合わせはしていないという状況。是非はともかく、必要面積といった考え方を導入した瞬間に総額は合わなくなる。

泉本構成員：一部しかもってこないから合わないのだが、それが合理的なモデルかどうかということが評価できない。

関口主査：それを検証するために、トップダウンモデルで会計データから推測した値に近付いているかどうかのチェックをするということ。あまりにも乖離があった場合にはそこは調整せざるを得ない。会社全体の財務諸表の数字をベースにして、そこをブレイクダウンして様々な料金計算をする、いわゆる原価計算の世界を構築しているのがトップダウンモデル。

それに対して、事業者の内部情報を持ち得ない規制当局にとってみると、内部データやコストドライバを全て提出するようには言えないため、自分達でモデルビルディングして、必要コストを物数ベースで単価を乗せて積み上げていく。下から積み上げていくためボトムアップと言っている。反対に会計データから落としてくるのでトップダウンと呼んでいる。

結局のところ、最終チェックは両者を突き合わせることであり、その違いをある程度トップダウンの数字に合わせざるを得ず、そこは仕方のないところ。

東條検討会構成員：米国の国営事業体もボトムアップ方式なのか。

三菱総合研究所：基本的には、トップダウンの会計データを用いて、構造の分析にボトムアップ的な考え方を入れてユニバーサルサービスコストを計算していると聞いたことがある。

米国のユニバーサルサービスコストの算定方法はP A法なので、例えば、週6日配達を週5日配達にした場合はどうかといった条件を変えた算定をするのだが、条件を変えたらどうなる

かということは会計データだけでは分からないため、そこにボトムアップ的なロジックを入れて、コスト構造はセンシティブリティで変わることロジックとして別途設けて、それを会計データに当てはめる形で、P A法として費用節約額などを算定しているものと理解している。

東條検討会構成員：これも一種のハイブリッド方式なのかもしれないが、そういう方式で補正をしながら突き合わせるのが最も真実に近い数字が出てくるであろうということなのか。

三菱総合研究所：実際原価なのか、効率的費用なのかといった、使い方の種類はあると思う。

東條検討会構成員：そこは政策的に決められることなので、いくつかあり得る中で、これが最も事実に近い、実態に近い、実費用に近いというのは、価値評価の問題として選べるはずだが、なかなか難しい。

三菱総合研究所：モデルの構造上は、例えば、郵便の物数に対してそれを処理するために人が何人必要か、つまりは一人当たりの処理能力を調整することで費用の額が変わってくる。

山田構成員：窓口モデルの郵便局別算定のところで、今までの算定方法、例えば、郵便モデルだと、収入と支出を考えて、そこから出てくる赤字をある軸に沿って足し合わせるとユニバーサルサービスコストになるわけだが、仮に費用のみで計算してしまうとユニバーサルサービスコストの定義そのものが変わってしまうのではないか。窓口モデルと郵便モデルで同じコストを計算していないことになるので違和感がある。

関口主査：本日いただいた御意見の中で、モデルの透明性を構成員間で高めていく必要があるということは共通した思いかと考えており、共有できる知識については理解を深めていきたい。

(3) その他

次回の本WGは、3月9日（木）15時から開催する予定。

以上