

ユニバーサルサービス提供拠点としての郵便局

公共経営コンサルティング部

上席コンサルタント 名取 雅彦

1. 日本郵政公社の発足とユニバーサルサービス

今年 4 月 1 日に、日本郵政公社（以下郵政公社）が発足してから約 1 か月が経過した。赤と白のコントラストが印象的なロゴが掲げられた「郵便局」の登場は、新緑の街角の雰囲気を一変させた。「真っ向サービス」のキャッチフレーズも新鮮だ。

この郵政公社の担う使命は、国民に対してあまねく提供すべき「ユニバーサルサービス」を確保しつつ、民間企業的な経営手法の導入により、効率的な経営や、より良いサービスの提供をめざすことである。

もとより郵政事業は、明治 4 年の郵便制度

創設以来、全国すべての市区町村に 1 か所以上設置された約 24,700 ケ所の郵便局ネットワークを通じて、郵便、郵便貯金、簡易生命保険等、国民の日常生活に必要な生活基礎サービスを提供してきた。

24,700 か所という郵便局の件数は、農協・漁協の約 13,000、信用金庫の約 8,300、地方銀行の約 7,300 など他の金融機関と比較しても際立って多く、他の金融機関が店舗を構えていない市区町村にも着実に存在している¹。これを人口との関係でみると、大体 5,000 人に 1 つの郵便局が存在していることになるが、これは小学校並みの密度である。このことから郵便局がいかに身近な施設であるかがわかる。

表 1 金融機関別の店舗数

金融機関名		件数(件)	人口当たり件数 (件/百万人)
郵便局		247,000	193.8
銀行	都市銀行	2,655	20.8
	地方銀行	7,631	59.9
	信託銀行	302	2.4
	長期信用銀行	45	0.4
	外国銀行	30	0.2
	第二地方銀行	3,761	29.5
	その他	17	0.1
信用中央金庫・信用金庫		8,273	64.9
商工組合中央金庫		95	0.7
全国信用協同組合連合会・信用組合		1,982	15.6
労働金庫連合会・労働金庫		697	5.5
農林中央金庫・信用農業協同組合連合会・ 信用漁業協同組合連合会及び農業協同組合		12,943	101.6

出所) 郵政事業庁(2002年)、全国銀行協会資料に基づき作成(2003年)

人口は2002年10月推計人口:1.27億人

¹ 1998 年 3 月末の調査で、店舗のある全国市町村数の割合は、郵便局 100%、民間金融機関 83%、全国銀行 69%、都市銀行 13%という調査報告例がある(大山・田村・佐野「郵便局の置局配置に関する調査研究」『郵政研究所月報』1999 年 11 月)

郵政公社は、このようなネットワーク資産と役割を引き継ぎ、郵便局ネットワークを活用することによってユニバーサルサービスを確保しつつ、独立採算制のもとでこれらの事業を総合的かつ効率的に実施する。公社化の意義を踏まえ、経営の効率化、サービス改善を図るため、民間企業的な経営手法を導入し、自立적かつ弾力的な経営を展開することが重視されているのである。

2. 中期経営目標等におけるユニバーサルサービスの位置づけ

「ユニバーサルサービス」の提供は、郵政公社の運営指針である中期目標等でも重要な

課題として取り扱われている。

郵政公社の運営は、中期経営目標、中期経営計画、年度計画に基づいて行なわれる（日本郵政公社法第 24 条）。中期経営目標には、経営の健全性の確保に関する事項、その他業務運営に関する重要事項について、4 年毎に経営に関する具体的な目標が設定されている。中期経営計画は、事業計画、予算、資金計画、郵便貯金の預り金の運用計画、簡易生命保険資金の運用計画がまとめられており、年度経営計画で年度単位の方針が示されている。

この目標・計画体系のもとでユニバーサルサービスについては、「郵便局ネットワークの活用」として下記の通り記載されている（なお、この内容は、中期経営計画、平成 15 年度年度経営計画もほぼ同様である）。

【郵便局ネットワークの有効活用】

わが国には、過疎地を含めて、全国約 3,200 市区町村すべてに一箇所以上、約 24,700 の郵便局が設置されています。ユニバーサルサービス確保のため、公社発足時の郵便局ネットワークの水準を維持しつつ、ワンストップサービスなど地域関連施策の実施や民間と連携したサービスの提供を通じ、郵便局ネットワークの積極的な活用を図ります。

【（参考）中期経営目標の構成】

・公社全体の目標

○経営の基本的方向性

- （１）郵便局ネットワークの有効活用
- （２）自律的かつ弾力的な経営の推進
- （３）国際的な協調・連携

○財務内容の健全性の確保

○業務運営の効率化

○国民に対して提供するサービス水準の維持及び向上

- （１）お客さま満足度の向上
- （２）コンプライアンスの徹底

・郵便業務の目標

○財務内容の健全性の確保

○業務運営の効率化

○郵便サービスの維持・向上

- 経営管理の高度化
- ・郵便貯金業務の目標
- 財務内容の健全性の確保
- 業務運営の効率化
- お客さま満足度を高めるサービスの充実
- 経営管理の高度化
- ・簡易生命保険業務の目標
- 財務内容の健全性の確保
- 業務運営の効率化
- お客さま満足度を高めるサービスの充実
- 経営管理の高度化

郵政公社がこのように郵便局ネットワークの活用を重視するのは、これがユニバーサルサービスの提供という彼らのミッションを実現する上での最も基幹となる施設であるとともに、その維持にかなりのコストをかける必要があるからだ。

すなわち「ユニバーサルサービス」の提供拠点としての郵便局ネットワークの維持には、その提供のためのコスト（ユニバーサルサービスコスト）がかかっていることに留意する必要がある。例えば、人口が少なく郵便事業のマーケットの小さい中山間地域や離島地域では、郵便局を維持し、全国画一のサービスを提供するには、収益以上のコストを要するのである。

公社としては、その維持のためにも郵便局ネットワークの必要性を明確にするとともに、委託業務の拡大等を推進することが重要な課題なのである。

3．地方公共団体との連携の定着と期待

一方、効率化とサービスの向上をめざす地方公共団体にとっても、ユニバーサルサービスを担う郵便局ネットワークを通じてサービスを提供することの意味は大きい。行政サー

ビスのアウトソーシングが進められる中で、郵便局は重要なアウトソーシング先のひとつである。

地方公共団体と郵便局の連携を通じて、すでに下記に示すようなさまざまなサービスが提供されている。

○ワンストップサービス

「地方公共団体の特定の事務の郵政官署における取り扱いに関する法律（平成13年12月施行）に基づき、地方公共団体と郵便局が協議した上、証明書交付事務等が実施されている。

- ・住民票の写し、戸籍謄本、印鑑証明書等の証明書交付事務（34市町村）
- ・公営バス券等の受託販売事務（99市町村）
- ・郵便外務職員による高齢者等への生活状況確認（456市町村）
- ・廃棄物等の不法投棄に関する情報提供（725市町村）

実施市町村数：2002年9月末時点

ただし証明書交付事務は10月1日時点

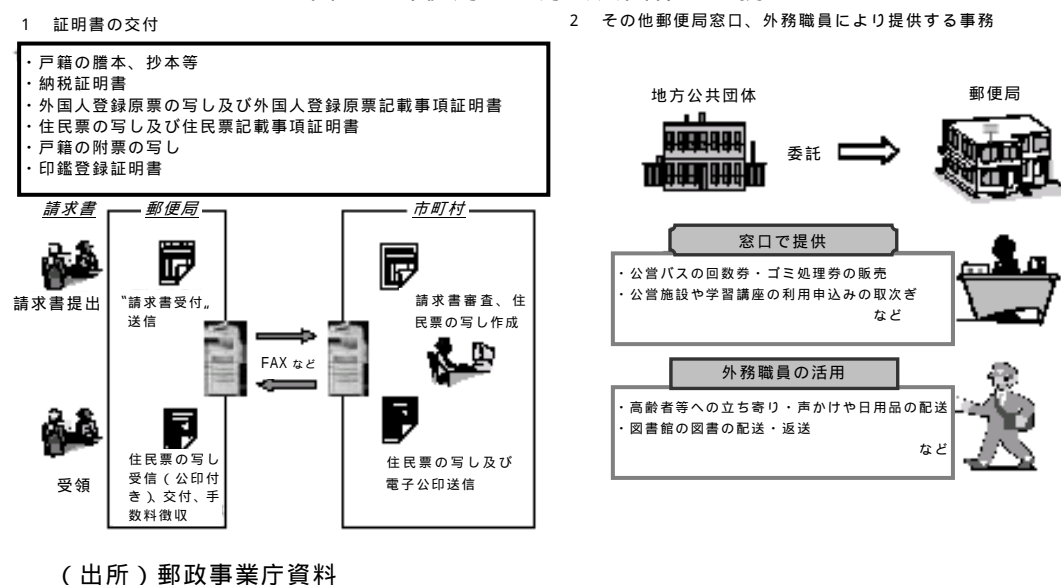
○ひまわりサービス

過疎地域における高齢者への外務職員による励ましの声かけを実施。また、生活用品の注文を郵便葉書で受け付け、後

- 日、郵便等により配達。(2002年3月末で221市町村)
- 防災協定の締結
地方公共団体との間に防災協定を結び、災害時における避難場所、物資集積場所としての施設及び用地の相互提供や、避難先や被災状況情報の相互提供(2002年9月末で2,547市区町村)
- 「子供110番」への協力
児童・生徒を不審者から一時保護等(2002年9月末で2,491市区町村)

- 道路の損傷等の情報提供
郵便集配途上で発見した道路等の損傷状況を地方公共団体へ情報提供(2002年9月末で2,785市区町村)
- 窓口ロビー及び郵便予備室のコミュニティセンターとしての活用
各種サークルの作品展示、絵手紙教室等

図1 郵便局と地方公共団体の連携のイメージ



中国郵政局のまとめでは、2002年4月1日時点で、中山間地域を中心に中国地方の郵便局204局が中国地方の全自治体の15%にあたる47市町村と契約を結んだという。中国新聞ニュースによれば、中国地方の中山間地を中心に、証明書交付など市町村の住民サービスを請け負う郵便局が増えているという。このことから郵便局と地方公共団体との連携が着実に定着しつつあるということがみてとれる。

実際、郵政事業庁によって、2000年10月に地方公共団体、住民、郵便局モニターを対象に実施された調査によれば、これらの郵便局との連携によるサービスは、地方公共団体

や住民からも好意的な評価が行なわれているものが多い。

さらに、今後、市町村合併が進展した場合、こうした郵便局と地方公共団体との連携の重要性がますます高まることが見込まれる。

今般の合併の取り組みを通じて、全国の市区町村数は、現行の約3,300から合併特例法の期限である2005年末に向けて、約2,000まで大幅に減少する見通しである。総務省の調査によれば、2003年1月1日時点で法定協議会または任意協議会を設置している市町村数が1,618となり、全市町村数(3,217)の過半数を突破するとともに、法定協議会を設置している市町村数(791)が2002年10

月 1 日時点に比べ 5 割以上増加している。

合併に伴い市区町村数が減った場合、行政サービスの提供手段も見直す必要があると考えられる。財政負担をできるだけカットするためにも庁舎の一元化等の対策がとられる可能性がある。こうした中で、きめ細かな行政サービスを提供する上で、ユニバーサルサービスの拠点としての郵便局に対する期待が高まると考えられる。

4. ユニバーサルサービス拠点としての郵便局活用上の課題

以上のように、これからの地域サービスの提供に当たって、ユニバーサルサービス提供拠点としての郵便局の活用に対する期待は高い。

ただし、その具体化に当たって検討すべき課題も多いことに留意すべきである。単に地方公共団体と郵政公社の利害が一致するから提携するのではなく、最終的なサービスの受け手でありコスト負担を行なっている国民（住民）のニーズに配慮することが重要である。下記の諸点を明確にすべきであろう。

■ 社会的に期待されるユニバーサルサービス水準の明確化

第一は、社会的にみて郵便局に期待するユニバーサルサービス水準の明確化である。公社の立場からみると、ユニバーサルサービスの提供が重要なミッションであるが、独立採算を達成するためには程度問題という面もある。例えば、赤字からの脱却が求められている郵便事業の場合、集配業務の面からは郵便局は現在ほど必要ないといわれている。実際、ローソンなどのコンビニ

エンスストアとの提携等を通じて、集配拠点を充実することが可能である。

むしろ国民に身近な金融機関という性格はもとより、地方公共団体との連携を通じた多様なサービスの提供という役割も踏まえて、ユニバーサルサービス拠点としての郵便局のあり方を検討することが必要である。特に中山間地域などについては、市町村合併等も踏まえ、公的なサービスの提供拠点としての郵便局の必要性について検討することも重要であろう。

1 つの郵便局がカバーする人口は全国平均で約 5,000 人であるが、これは概ね徒歩圏で一応のサービスが提供されるままとまりとしての「近隣住区」の規模に対応している。こうした特性や郵便局が立地する地域の特性も考慮しつつ、郵便局に対して社会的に期待されるユニバーサルサービスの水準を明確にすることが望まれる。

まずは、これまでに取り組まれてきたワンストップサービス、ひまわりサービスなどの費用対効果を明らかにするとともに、今後のニーズを明確にすべきであろう。

■ ユニバーサルサービスコストの明確化

第二はユニバーサルサービスコストの明確化である。経済学的には、郵便局のユニバーサルサービスコストは、「ユニバーサルサービスの提供義務がある場合と、その義務がない場合の利益（損失）の差」²と定義できる。ユニバーサルサービスの提供義務がない場合、提供に要する限界効用と限界費用が等しくなるようにサービスの提供量とサービスの価格が決まるはずである。これに対してユニバーサルサービスを提供する必要がある場合、最適な状況により過剰なサービスを提供する必要があり、コス

² 郵政審議会による「21世紀を展望した郵便局改革ビジョン」では郵便局のユニバーサルサービスについて、全国あまねく、いつでも、公平に提供される、生活基礎サービスを提供する義務としている。

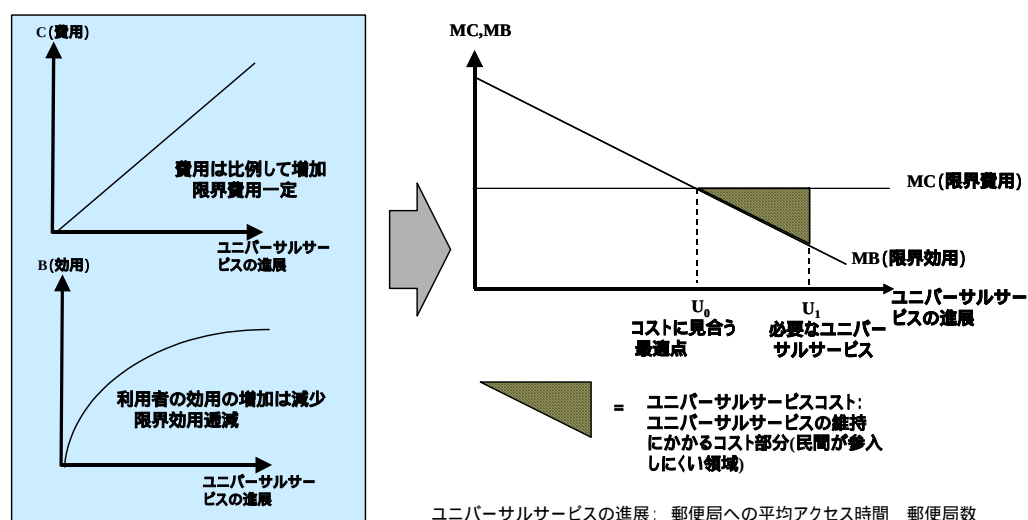
トも余計にかかる。

このような考え方のもとで、ユニバーサルサービスコストは、求められるユニバーサルサービスの提供を行なっている場合と行なわない場合（最適供給の状態）との差額として求めることができると考えられる（図は、この考え方に基づく限界費用 MC、限界効用 MB 曲線の想定例）。実際のユニバーサルコストの算出は困難であるが、NAC（回避可能費用）法、EP（参入価格設定）法などの手法が開発されている。郵便サービスを対象とした検討例としては、ドイツポストの場合 1994 年度で約 10 億マ

ルク（対収入比 3.7%）、米国郵便庁（USPS）の場合 1997 年度で 45～100 億ドル（対収入比 8～17%）、英国コンシグニアの場合 1999 年度で約 8100 万ポンド（対収入比 1.8%）といった算出例がある。

わが国の郵便事業については、こうした算出結果は公表されていないようであるが、社会的な費用対効果を最大限に高めるためには、今後、求められるユニバーサルサービスコストを明確にするとともに、コストをカバーする仕組みを創出することが重要である。

図 2 ユニバーサルサービスコストの考え方



■ 郵政公社のコンプライアンスの向上

第三に、郵政公社のコンプライアンスの向上があげられる。地方公共団体との業務連携に当たっては、個人情報などを扱うケースもある。

社会的に信頼される拠点として郵便局が機能するためには、他目的利用防止が着実に守られる体制づくりが重要である。

■ 地方公共団体のアカウントビリティの向上

第四に、連携に当たっての地方公共団体による十分な説明があげられる。地方公共

団体が郵政公社に業務を委託する際には、その妥当性を明確に示すことが重要である。約 24,700 ケ所の郵便局ネットワークは他に比類のない社会サービスの提供基盤であり、市町村合併など、自治システムが大きく変化する中で、郵政公社は有力なサービスのアウトソーシング先になる可能性がある。

ただし、連携に当たっては直営による提供や他の民間機関による提供など、他の提供手法に比べて有効な手法であることを明確にすることが重要である。無用な批判を避け住民に対してそのねらいと効果を説明

するためにも、提携に当たっては事務事業
評価等を適用することが望まれる。

5．おわりに

郵政公社は、その行動規範のひとつとして、
地域社会に貢献し、“ぬくもりある”サービス
を提供し「地域とともに歩む公社」をめざす
ことを掲げている。実際、郵便局ネットワー
クはこれからの公的サービスの提供手段とし
て重要な役割を担う可能性がある。国民的な
視点に立って、地方公共団体、郵政公社の連
携のあり方を明らかにしていくべきであろう。

筆 者

名取 雅彦（なとり まさひこ）

公共経営コンサルティング部

上席コンサルタント

専門は行政マネジメント、都市・地域計画

E-mail: m-natori@nri.co.jp