

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	郵政民営化とユニバーサルサービスの現状 －郵便料金の見直しの動き－
著者 / 所属	伊東 良太 / 総務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	469号
刊行日	2024-9-20
頁	143-156
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20240920.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

郵政民営化とユニバーサルサービスの現状

— 郵便料金の見直しの動き —

伊東 良太

(総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 郵政民営化とその後の動き
 - (1) 郵政民営化（平成19年10月）
 - (2) 郵政民営化法の見直し（平成24年10月）
 - (3) 交付金・拠出金制度の創設（平成31年4月）
 - (4) 日本郵政株式及び金融2社株式の売却状況
3. 郵政事業のユニバーサルサービスの概要
 - (1) 郵便のユニバーサルサービス
 - (2) 金融のユニバーサルサービス
4. 郵便事業の現状と郵便料金の見直し
 - (1) 郵便事業の現状
 - (2) 郵便料金の見直しの動き
5. おわりに

1. はじめに¹

平成19年10月に郵政民営化が実施されてから16年が経過した。この間、平成24年の郵政民営化法の見直しや平成31年の交付金・拠出金制度の創設など、当初想定された姿からは変更が加えられつつも、郵政民営化には一定の進捗が見られる。他方、少子高齢化、人口減少、ICT化の進展など社会全体が大きく変化する中で、郵便物数の減少や物価の上昇など、日本郵政グループの経営環境は厳しさを増してきている。特に郵便事業においては、令和4年度に郵政民営化以降初の赤字となり、今後も赤字は拡大することが想定され、郵

¹ 本稿は、令和6年9月2日現在の情報による。また、脚注のURLも、同日に確認を行った内容に基づく。なお、文中の名称、肩書等は当時のものである。

便サービスの将来にわたる安定的な提供の確保が大きな課題となっている。

本稿では、郵政民営化以降の動向及び郵政事業のユニバーサルサービスの現状を概観した上で、現在検討が進められている郵便料金制度の見直しについて整理することとしたい。

2. 郵政民営化とその後の動き

(1) 郵政民営化（平成19年10月）

我が国の郵政事業（郵便・郵便貯金・簡易生命保険）は、平成15年3月までは国の直営事業として一体として運営され、同年4月に日本郵政公社へ移行した。その後、小泉純一郎内閣総理大臣の下、郵政民営化が進められ、平成17年10月に郵政民営化法（平成17年法律第97号）を始めとする郵政民営化関連6法²が成立した。これを受け、平成19年10月、日本郵政公社は、持株会社である日本郵政株式会社（以下「日本郵政」という。）と郵便事業株式会社、郵便局株式会社、株式会社ゆうちょ銀行（以下「ゆうちょ銀行」という。）及び株式会社かんぽ生命保険（以下「かんぽ生命」という。）の4事業会社に分割・民営化された。この民営化に伴い、郵便貯金法（昭和22年法律第144号）や簡易生命保険法（昭和24年法律第68号）等が廃止される一方で、郵便サービスの提供は、郵便法（昭和22年法律第165号）第2条に基づき、郵便事業株式会社に義務付けられた。また、経営の自由度を拡大するため、従前、郵便法により義務付けられていた小包や速達等が、任意で行うサービスとされるとともに、郵便料金の設定について、一部を除き認可制から事前届出制に緩和されるなど、制度改正が行われた。

(2) 郵政民営化法の見直し（平成24年10月）

郵政民営化後、郵便事業株式会社の国際物流や郵便局株式会社のコンビニエンスストアとの提携、ゆうちょ銀行のクレジットカード業務など、グループ各社が新規業務を実施し、多様なサービスの提供が進められる³一方、簡易郵便局の一時閉鎖の増加や郵便局における利用者への一元的な対応の後退⁴、グループ各社のサービス水準の低下など国民の利便性の低下が指摘されていた⁵。こうした中、平成21年に民主党、社会民主党、国民新党の3党連立内閣が成立し、同年10月に閣議決定された「郵政改革の基本方針」では、郵便、郵便貯金、簡易生命保険の基本的なサービスを全国あまねく公平にかつ利用者本位の簡便な方法により、郵便局で一体的に利用できるようにするなどの方針が示された。さらに、同月、郵政事業の抜本の見直しが行われるまでの措置として、政府保有の日本郵政株式及び日本

² 平成17年法律第97号～第102号

³ このほか、近年、日本郵政グループはグループの新たな収益の柱とすることを目指して、不動産事業への投資を積極的に進めている。不動産価値が高い好立地のグループ保有不動産の開発については、令和5年6月に麻布台ヒルズ森JPタワー、令和5年12月に五反田JPビルディング、令和6年3月にJPタワー大阪が竣工し、社宅跡地などにおいても賃貸・分譲住宅の開発等を進めているほか、グループ外不動産への投資にも取り組んでいる（日本郵政「日本郵政グループ 統合報告書（ディスクロージャー誌）2024」52頁）。

⁴ 具体的な指摘として、配達途中の郵便外務員に貯金の依頼等ができなくなったことや郵便局長による小包の集荷が制限され機動的な集荷サービスが期待できなくなったこと、苦情がたらい回しにされることなどが挙げられた。

⁵ 郵政民営化委員会「郵政民営化の進捗状況についての総合的な見直しに関する郵政民営化委員会の意見（平成21年3月）」

郵政保有のゆうちょ銀行及びかんぽ生命（以下「金融2社」という。）の株式の売却を凍結することを内容とする「日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律案」が政府より提出され、同年12月に成立・施行された（平成21年法律第100号）。その後、平成24年の常会において、民主党、自由民主党、公明党の3党は郵政民営化法等改正案を共同で提出し、平成24年4月に成立した（平成24年法律第30号）。これを受け、同年10月、郵便局株式会社が郵便事業株式会社を吸収合併するとともに、商号を日本郵便株式会社（以下「日本郵便」という。）に変更し、日本郵政グループは、日本郵政の下に3事業会社を置くグループ4社体制に再編された。このほか、郵政民営化法の見直しの主な内容は図表1のとおりである。

図表1 郵政民営化法の見直しの概要

		従来の郵政民営化法	改正後の郵政民営化法
経営形態		【5社体制】 日本郵政 ── 郵便事業 ├─ 郵便局 ├─ 郵便貯金銀行 └─ 郵便保険会社	【4社体制】 日本郵政 ── 日本郵便（郵便事業＋郵便局） ├─ 郵便貯金銀行 └─ 郵便保険会社
ユニバ		・郵便のみ	・郵便、貯金・保険の基本的サービス （公益性及び地域性の発揮）
株式保有		<ul style="list-style-type: none"> ・政府→日本郵政：1/3超保有義務 （残余は早期処分努力義務） ・日本郵政→郵便事業及び郵便局：全株保有義務 ・日本郵政→貯金・保険：10年間で全株処分義務 	<ul style="list-style-type: none"> ・政府→日本郵政：1/3超保有義務 （残余は早期処分義務） ・日本郵政→日本郵便：全株保有義務 ・日本郵政→貯金・保険：全部を処分することを目指し、金融2社の経営状況、郵政事業に係る基本的な役務の確保への影響等を勘案しつつ、できる限り早期に、処分するものとする。
金融2社の上乗せ規制	新規業務	・認可制（民営化委員会の意見聴取）	<ul style="list-style-type: none"> ・当初は認可制（民営化委員会の意見聴取） ・金融2社の株式1/2以上処分後は届出制 （配慮義務＋民営化委員会への通知＋監督上の命令）（※）
	限度額	・政令で規定	・政令で規定
	規制解除	・金融2社株式の全株処分又は内閣総理大臣及び総務大臣決定により解除	・金融2社株式の全株処分又は内閣総理大臣及び総務大臣決定により解除
合併会社の任意業務規制		<ul style="list-style-type: none"> ・郵便事業：認可制 ・郵便局：届出制 （配慮義務＋民営化委員会への通知等） 	<ul style="list-style-type: none"> ・日本郵便：届出制 （配慮義務＋民営化委員会への通知等）（※）

※ 他の金融機関等（日本郵便については同業他社）との適正な競争関係への配慮義務を課し、届出があった場合の郵政民営化委員会への通知（必要に応じ、関係各大臣への意見）を義務付けるとともに、監督上の命令の対象とする。

（出所）情報通信審議会 郵政政策部会（第2回）配付資料「郵政行政の現状について」（平25.1.18）3頁

（3）交付金・拠出金制度の創設（平成31年4月）

金融2社が窓口業務や渉外業務を日本郵便に委託する手数料は消費税の課税対象であり、民営化の制度設計当時から、他の金融機関にはない負担が生じているとの指摘がされていた⁶。平成24年の郵政民営化法の見直しでは、分社化の弊害の解消を目的の一つとし、また、

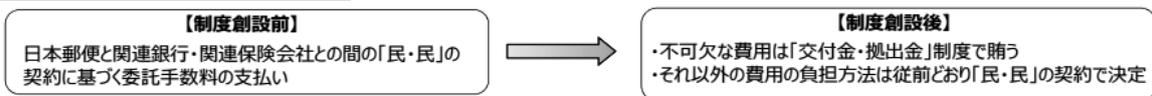
⁶ 平成17年の郵政民営化関連6法案の審議の中で、生田正治日本郵政公社総裁は、「金融2社というのは政府の方針によりまして上下二分される結果としまして、民間にはないエクストラの消費税が約700億掛かるわけでございまして、逆に民間とのイコールフットィングでこれは何とかするような制度設計をお願いできないかというふうなことを中心に意見を申し述べました」と答弁している（第162回国会参議院郵政民営化に関する特別委員会会議録第6号37頁（平17.7.21））。

日本郵政及び日本郵便に金融のユニバーサルサービスの提供を義務付ける一方、金融2社の業務委託手数料について、特段の手当は行われなかった⁷。

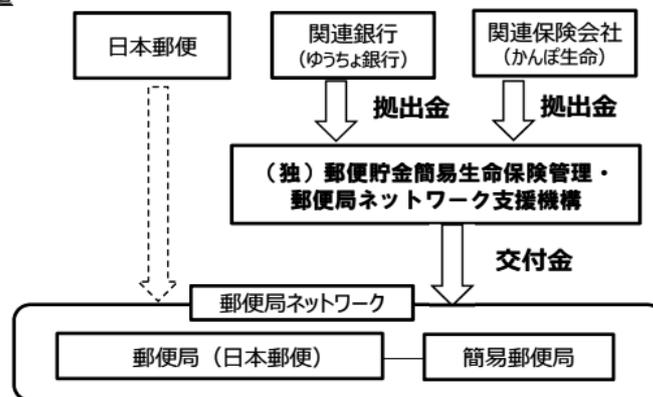
こうした中、平成29年11月に自由民主党の郵政事業に関する特命委員会は、郵便局ネットワークの維持に要する費用について、第三者が金融2社から負担金を徴収し、これを日本郵便に交付金として交付する制度の創設を盛り込んだ「郵政事業のユニバーサルサービス確保に向けた今後の基本方針」を決定した。その後、平成30年5月22日に衆議院総務委員会において、「独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構法の一部を改正する法律案」を委員会提出法律案とすることが決定され、同年6月の参議院本会議において、全会一致で可決・成立した（平成30年法律第41号）。平成31年4月、同法に基づき、「独立行政法人郵便貯金簡易生命保険管理・郵便局ネットワーク支援機構」（以下「機構」という。）が、金融2社から拠出金を徴収した上で、日本郵便に対して交付金を交付する制度が開始された。本拠出金の額は、郵便局ネットワークの維持に要する基礎的費用等をネットワーク利用の度合いに応じて金融2社と日本郵便の3社で按分して算定される。令和6年度においては、ゆうちょ銀行約2,467億円、かんぽ生命約563億円が機構に徴収され、計約3,030億円が交付金として日本郵便へ交付されることとなっている。

図表2 郵便局ネットワークの維持の支援のための交付金・拠出金制度の概要

1 郵便局ネットワークの維持コストの負担方法



2 交付金・拠出金制度の構造



(出所) 情報通信行政・郵政行政審議会 郵政行政分科会（第89回）配付資料「独立行政法人郵便貯金簡易生命保険管理・郵便局ネットワーク支援機構法第18条の2第3項の規定に基づく交付金の額及び交付方法の認可並びに同法第18条の3第3項の規定に基づく拠出金の額及び徴収方法の認可」（令6.2.1）27頁より抜粋

⁷ 平成27年9月に情報通信審議会が公表した「郵政事業のユニバーサルサービス確保と郵便・信書便市場の活性化方策の在り方」に関する答申では、金融2社の業務委託手数料に係る消費税について、「窓口業務を一体で行う金融機関にはない追加的な負担であり、こうした状況が継続すれば、将来的に関連銀行等の担い手がなくなり、金融ユニバーサルサービスの提供に支障が生じることが懸念されることから、消費税の特例措置の検討が必要」とされた。これを踏まえ、総務省は、金融2社の業務委託手数料に係る消費税の特例措置の創設について、税制改正の要望を行ってきたが、実現には至らなかった。

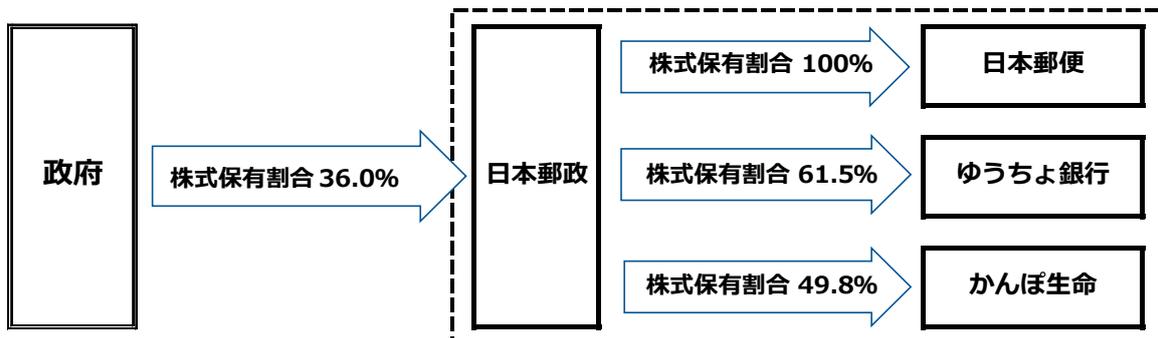
(4) 日本郵政株式及び金融2社株式の売却状況

ア 日本郵政株式の売却状況

郵政民営化法第7条第1項及び日本郵政株式会社法（平成17年法律第98号）附則第3条では、政府に対し、日本郵政の発行済株式の総数の3分の1を占める株式の保有義務を課すとともに、3分の1を超える分の株式については、できる限り早期に処分することとされている。

これを踏まえ、政府は、平成27年11月の日本郵政及び金融2社の株式上場（1次売却）以降、株式の売却を行っており、令和3年10月の売却（3次売却）では、政府保有義務のある3分の1を除く全ての株式の売却が行われた⁸。なお、日本郵政が自己株式の取得・消却を行った場合、発行済株式の総数が減少し、その結果、政府の日本郵政株式の保有割合は増加することとなる。この際、政府の保有義務（3分の1）を超える分の株式については、新たに売却することが可能であり、直近では、令和5年8月に日本郵政の自己株式の取得に応じる形で政府保有株式の売却が行われた。日本郵政は、株主還元の充実と資本効率の向上を目的として、今後も自己株式の取得を行う方針を示しており、令和6年度には3,500億円を上限に実施するとしている⁹。

図表3 日本郵政グループの株式保有状況（令和6年3月末時点）



※株式保有割合は自己株式を除く発行済株式総数に対する保有割合を指す。

（出所）日本郵政「日本郵政グループ 統合報告書（ディスクロージャー誌）2024」11頁を基に筆者作成

イ 金融2社株式の売却状況と上乗せ規制

郵政民営化法第7条第2項では、日本郵政が保有する金融2社の株式は、その全部を処分することを目指し、両社の経営状況、郵政事業に係る基本的な役務の確保への影響等を勘案しつつ、できる限り早期に処分することとされている¹⁰。また、金融2社につい

⁸ なお、「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」（平成23年法律第117号）第72条により、日本郵政の株式の令和9年度までの売却収入は復興財源に充てることとされており、令和5年10月時点の売却収入の累計は約4兆円となっている。

⁹ 日本郵政「JPビジョン2025+」（令6.5.15）64頁

¹⁰ 日本郵政が金融2社の株式を処分する期限について、平成24年の見直し前の郵政民営化法では、平成29年9月末までと定められていたが、平成24年の郵政民営化法の見直しにより、「できる限り早期に」という現在の文言に改められた。

ては、他の金融機関との適正な競争関係の確保のため¹¹、上乗せ規制が設けられており、日本郵政が保有する金融2社株式の処分状況により、段階的に規制が緩和されることとなっている。例えば、新規業務について、当初は内閣総理大臣（金融庁長官に権限を委任）及び総務大臣による認可制とされ、日本郵政が金融2社の株式の2分の1以上を処分した後は事前届出制に移行することとされている¹²。このほか、金融2社に対する上乗せ規制は図表4のとおりである。

日本郵政は平成27年11月の株式上場以降、金融2社の株式の売却を進めており、かんぽ生命については、令和3年5月の売却以降、日本郵政の保有割合が2分の1を下回り、新規業務の規制は事前届出制に移行している。一方、ゆうちょ銀行については、令和5年3月に売却が行われ、日本郵政の保有割合は約61%となったものの、依然として2分の1を上回っており、新規業務は認可制のままである。また、今後について、日本郵政グループは、中期経営計画「JPビジョン2025」（令和3年5月）及びこれを修正した「JPビジョン2025+」（令和6年5月）において、金融2社の株式について、令和7年度までに保有割合を50%以下とする方針を示している。なお、令和6年3月に郵政民営化委員会¹³が公表した「郵政民営化の進捗状況についての総合的な検証に関する郵政民営化委員会の意見」では、「ここまでの金融2社の株式処分については、一定の進展をしているものと評価できる」とした上で、ゆうちょ銀行の株式について、「JPビジョン2025に掲げられているように、令和7年度までに保有割合が50%以下になるよう、着実な処分の実施が重要である」としている。

¹¹ 金融事業においては、信用が競争上決定的に重要な要素であり、政府出資等、国の信用・関与が残る間は、長年にわたり国営事業として国の信用の下に営まれてきたという歴史的経緯ともあいまって、市場や利用者等からは、「暗黙の政府保証」があるものと受け止められる可能性があり、民業圧迫のおそれがあるといった考えがある（郵政民営化研究会編『郵政民営化ハンドブック』（ぎょうせい、平成18年）181頁）。なお、政府は平成24年4月の参議院総務委員会において、暗黙の政府保証の存否を問われ、「いわゆる暗黙の政府保証は存在いたしません」と答弁をしている（第180回国会参議院総務委員会会議録第12号2頁（平24.4.26））。

¹² 郵政民営化法第110条の2、同法第138条の2

¹³ 郵政民営化委員会は、内閣総理大臣が任命する委員5名で構成される。行政の判断が有識者の中立的・専門的な意見を踏まえたものとなるよう設置された組織であり、総務省と金融庁にゆうちょ銀行やかんぽ生命から新規業務の届出や認可申請が提出され、総務大臣と金融庁長官から意見を求められた場合など、必要に応じて調査審議や意見の発出を行っている。また、3年ごとに郵政民営化の進捗状況について総合的な検証を行っている。

図表4 金融2社に対する上乗せ規制

【ゆうちょ銀行】

区分	日本郵政がゆうちょ銀行の株式の50%以上を処分するまで	日本郵政がゆうちょ銀行の株式の50%以上を処分したときから特定日(※)まで	特定日(※)以降
新規業務	金融庁長官及び総務大臣の認可 (郵政民営化委員会の意見聴取)	金融庁長官及び総務大臣への届出 (郵政民営化委員会への通知)	郵政民営化法による規制なし
預入限度額	通常預金：1,300万円 定期性貯金：1,300万円 (額は政令で定められ、政令の改定には郵政民営化委員会の意見聴取が必要)		〃
子会社保有	・銀行を子会社とすることの禁止 ・銀行以外の金融機関を子会社とするときは、金融庁長官及び総務大臣の認可 (郵政民営化委員会の意見聴取)		〃

【かんぽ生命】

区分	日本郵政がかんぽ生命の株式の50%以上を処分するまで	日本郵政がかんぽ生命の株式の50%以上を処分したときから特定日(※)まで	特定日(※)以降
新規業務	金融庁長官及び総務大臣の認可 (郵政民営化委員会の意見聴取)	金融庁長官及び総務大臣への届出 (郵政民営化委員会への通知)	郵政民営化法による規制なし
加入限度額	原則1,000万円(加入後4年経過後は累計2,000万円(20歳から55歳)) (額は政令で定められ、政令の改定には郵政民営化委員会の意見聴取が必要)		〃
子会社保有	・生損保会社を子会社とすることの禁止 ・生損保会社以外の金融機関を子会社とするときは、金融庁長官及び総務大臣の認可 (郵政民営化委員会の意見聴取)		〃

(※) 特定日：次のいずれか早い日

- ①日本郵政がゆうちょ銀行(かんぽ生命)の株式の全部を処分した日
- ②日本郵政がゆうちょ銀行(かんぽ生命)の株式の50%以上を処分した日以降に、内閣総理大臣及び総務大臣が上乗せ規制を適用しなくても同業他社との間の適正な競争関係及び利用者への役務の適切な提供を阻害するおそれがないと認める旨の決定をした日

(出所) かんぽ生命「統合報告書(ディスクロージャー誌)2024」91頁及び総務省資料を基に筆者作成

3. 郵政事業のユニバーサルサービスの概要

日本郵便は、日本郵便株式会社法(平成17年法律第100号)第4条第1項第1号並びに郵便法第1条及び第2条に基づき、「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」こととされている。また、郵政民営化法第7条の2第1項では、「日本郵政株式会社及び日本郵便株式会社は、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務が利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的に利用できるようにするとともに将来にわたりあまねく全国において公平に利用できることが確保されるよう、郵便局ネットワークを維持するものとする」とされており、日本郵政及び日本郵便に対して、いわゆる郵便及び金融のユニバーサルサービスの責務を課している。以下では、制度の概要と現状について整理を行う。

(1) 郵便のユニバーサルサービス

ア 対象となるサービスと料金

郵便のユニバーサルサービスの対象は、①内国郵便と②国際郵便に分類されるほか、③特殊取扱が義務付けられている。このうち①内国郵便については、郵便物の内容、形体及び性質等により、第一種郵便物（書状等）、第二種郵便物（葉書）、第三種郵便物（定期刊行物）、第四種郵便物（通信教育、点字郵便物等）に区分されており、いずれも大きさは最大で長さ60cmかつ長さ幅と厚さの和が90cmとされている（郵便法第15条）。また、②国際郵便については、万国郵便条約及びその施行規則において、日本郵便が通常郵便物及び20kg以下の小包の国際郵便サービスの提供を行うことを義務付けている。加えて、③特殊取扱について、郵便法第44条では、書留、引受時刻証明、配達証明、内容証明、特別送達の5種類の特殊取扱の提供を義務付けている¹⁴。

さらに、郵便料金について、郵便法第67条では、郵便物の種別に応じて、その料金の設定について定めがあり、第一種郵便物、第二種郵便物、特殊取扱等は事前届出制、第三種郵便物、第四種郵便物は総務大臣の認可制となっている。特に第一種郵便物のうち25g以下の定形郵便物の料金額は、軽量の信書の送達の役務が国民生活において果たしている役割の重要性、国民の負担能力、物価その他の事情を勘案して総務省令（郵便法施行規則）で定める上限を超えてはならないこととされている（郵便法第67条第2項第3号）¹⁵。加えて、郵便法第3条では、「郵便に関する料金は、郵便事業の能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものでなければならない」と規定しており、郵便事業の中で収支のバランスを図ることを求めている。

なお、現在、郵便料金及び料金制度の見直しについて検討が進められており、これについては、4.（2）で改めて整理を行う。

イ 郵便局の設置

郵便サービスの拠点である郵便局について、日本郵便は、日本郵便株式会社法第6条により、あまねく全国において利用されることを旨として郵便局を設置することとされており、具体的には、日本郵便株式会社法施行規則により、原則としていずれの市町村（特別区を含む。）においても1以上の郵便局を設置しなければならないものとされている¹⁶。特に過疎地においては、平成24年の郵政民営化法の見直しに際して、現に存する郵便局ネットワークの水準を維持することとされた¹⁷。

郵便局数は、平成19年10月の民営化時点の24,116局に対し、令和6年6月末時点で

¹⁴ このほか、日本郵便は任意の特殊取扱として、速達、配達時間帯指定郵便、特定記録郵便、交付記録郵便、本人限定受取郵便、返信依頼郵便、代金引換、年賀特別郵便、配達日指定郵便、巡回郵便、特定期間引受配達地域指定郵便、特別あて所配達郵便、電子郵便のサービスを提供している。

¹⁵ なお、郵便法第73条第2号に基づき、総務大臣は25g以上の定形郵便物の料金額の上限を定める総務省令（郵便法施行規則）を制定・改廃するときは、情報通信行政・郵政行政審議会に諮問することとされている。また、同審議会からの答申後、消費者委員会への付議及び物価問題に関する関係閣僚会議への付議等が必要とされており、これらの会議を経た上で総務省令（郵便法施行規則）の公布・施行がされ、その後、日本郵便による料金の届出が行われることとなる。加えて、第三種・第四種郵便物の料金の認可についても、同審議会への諮問、消費者庁への協議が必要とされている。

¹⁶ 日本郵便株式会社法施行規則第4条第1項

¹⁷ 日本郵便株式会社法施行規則第4条第2項第3号

23, 523局（閉鎖中の郵便局を除く。）と直営郵便局の配置見直しや統合、簡易郵便局の整理などにより減少してはいるものの、おおむね民営化前の水準を維持している¹⁸。

日本郵政の増田寛也社長は、令和5年のインタビューで、デジタル化の進展や人口減少に伴う郵便物数の減少、物価高や人手不足を背景に、郵便事業の「コスト負担の軽減も避けられない」とした上で、都心においては、賃料などのコストが高いことなども踏まえ、2040年頃をめどに「地方だけでなく都心でもいずれは郵便局を整理していかなければならない」と発言した¹⁹。一方、令和5年6月の株主総会において、日本郵政は、特に地域の拠点となる郵便局について、経済合理性だけでその是非を判断するのではなく、より住民の利便性を向上させ、存在意義を高めることが大切とした上で、「2040年以降の本格的な人口減少社会を見据え、全国各地域の実情に応じながらこれからの時代に求められる郵便局のあり方を導き出すため、あらためて自治体をはじめ地域の皆さま方のご意見を伺い、時間をかけて丁寧な議論を行いたい」としている²⁰。

ウ 郵便ポストの設置

日本郵便は、郵便法第38条において、郵便物の随時かつ簡易な差出方法として郵便ポストの設置が義務付けられている²¹。また、郵便法施行規則において、日本郵政公社法施行時の設置数を維持することを旨とし、①各市町村内及び各特別区内に満遍なく設置すること、②公道上など常時利用できる場所又は駅、小売店舗などの施設内の公衆の目につきやすい場所に設置することとされている²²。

郵便ポストの設置数については、平成18年度末の192,300本をピークに減少傾向にあり、令和5年度末時点で173,935本となっている²³。他方、この間、郵便物数は大幅な減少が続いており（図表5参照）、令和5年6月に日本郵便が行った郵便ポストの利用状況調査では、全国の郵便ポストのうち、約25%が1か月当たりの投函量が30通以下であること、約4%は1か月当たりの投函量が0から1通と、ほぼ利用されていない状況であることなどが示された²⁴。

こうした状況等を背景に、情報通信審議会の下に設置されている郵政政策部会では、令和5年5月以降、郵便局の地域貢献における郵便ポストの役割について検討が行われ

¹⁸ 日本郵政ウェブサイト「郵便局局数情報〈オープンデータ〉」〈<https://www.post.japanpost.jp/newsrelease/storeinformation/index02.html>〉

¹⁹ 「NIKKEI Financial」(令5.5.11) 〈<https://financial.nikkei.com/article/DGXZQ0UA077DQ0X00C23A400000?&s=1>〉

²⁰ 日本郵政 第18回定時株主総会(令5.6.21)「株主さまからいただいたご質問」〈https://www.japanpost.jp/ir/stock/meetings/pdf/2023_09.pdf〉

²¹ 平成15年4月の日本郵政公社の発足と同時に導入された信書便制度において、一般信書便役務を全国提供する条件で全ての信書の配達が可能となる「一般信書便事業」についても、同様に差出箱(ポスト)の設置や週の配達日数についての許可基準が設けられている(民間事業者による信書の送達に関する法律(平成14年法律第99号)第9条第2項)。なお、現在までに一般信書便事業に参入した者はいない。

²² 郵便法施行規則第32条第2項。なお、日本郵政公社法施行時(平成15年4月1日)の設置数は約18.6万本である。

²³ 情報通信審議会 郵便料金政策委員会(第1回)配付資料「郵便事業の現状と今後の見通しについて(日本郵便株式会社)」(令6.7.3) 8頁

²⁴ 情報通信審議会 郵政政策部会(第33回)配付資料 日本郵便「郵便差出箱(郵便ポスト)の現状」(令5.7.27) 4頁

ており、同審議会の二次答申として今後取りまとめを予定している²⁵。

エ 郵便物の配達

郵便法第70条及び郵便法施行規則では、郵便物の配達について、①休日及び1月2日を除き、月曜から金曜日までの5日間において、1日に1回以上郵便物の配達を行うこと、②離島²⁶を除き、差し出された日から原則4日以内に配達すること、③通常の方法により配達できない交通困難地²⁷宛ての場合等を除き郵便物をその宛て所に配達することを義務付けている。

なお、現在の基準は「郵便法及び民間事業者による信書の送達に関する法律の一部を改正する法律」（令和2年法律第70号）の成立を受け、令和3年10月以降、順次見直し・実施されたものである。同法は郵便事業の労働環境や人手不足を背景とした日本郵便の要望とそれを受けた情報通信審議会等の検討を踏まえ、①週6日以上とされていた配達日数を週5日以上に緩和すること（土曜日配達の休止）、②原則3日以内とされていた配達を原則4日以内に緩和すること、③郵便区内特別郵便物の範囲を拡大すること²⁸などを内容とする。

このほか、ドライバー等に対する時間外労働の上限規制が令和6（2024）年4月から適用されることにより、物流業界のドライバーが不足するいわゆる「2024年問題」に対応するため、日本郵便は、令和6年4月から一部地域におけるゆうパックと速達郵便の配達にかかる日数の見直しを行っている。

（2）金融のユニバーサルサービス

郵政民営化法では、郵便役務のほか、日本郵政及び窓口となる郵便局を運営する日本郵便に対し、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務（金融のユニバーサルサービス）の提供を義務付けている（第7条の2第1項）。

郵便局における金融サービスについては、平成17年の郵政民営化法制定時の議論においても、金融2社の株式が完全に売却された後も含め引き続き提供されることが想定されていたものの²⁹、法規上、提供を義務付ける規定は置かれなかったことから、郵政民営化後に金融のユニバーサルサービスが適切に確保されるのかについて懸念が示されていた^{30, 31}。その後、平成24年の郵政民営化法の見直しの際に、日本郵政及び日本郵便に対して金融の

²⁵ 情報通信審議会「デジタル社会における郵便局の地域貢献の在り方 一次答申」（令6.6.24）2頁

²⁶ 離島について、1日1回以上郵便物の送達に利用できる交通手段がない離島は15日以内、それ以外の離島は6日以内に送達することとされている。

²⁷ 冬期の山小屋など、日本郵便が別に定める地域

²⁸ これにより、従来、個々の「配達局」単位で差し出した場合に割引が適用されていた郵便区内特別郵便物について、各配達局の上位にある「地域区分局」に一括して差し出しても割引料金が適用されることとなった。

²⁹ 「郵政民営化の基本方針」（平成16年9月10日閣議決定）

³⁰ 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会議録第3号9頁（平17.5.27）

³¹ なお、金融のユニバーサルサービスを義務付けない理由について、当時の竹中平蔵郵政民営化担当大臣は、金融業務について、信用が競争上決定的に重要であるとした上で、金融2社について、全株処分により国の信用、関与を完全に断ち切り、民間金融機関と同一の競争条件の下で自由な経営を行わせるとし、他の金融機関にはない義務を特別に課すというのは、不相当である旨の答弁をしている（第162回国会参議院郵政民営化委員会に関する特別委員会議録第5号11頁（平17.7.20））。

ユニバーサルサービスの提供が義務付けられた。

なお、金融のユニバーサルサービスの提供義務については、日本郵政及び日本郵便に課せられている一方で、金融2社については特段の定めがない。このことから、平成24年の郵政民営化法の見直し後においても、今後日本郵政が金融2社の株式を完全に売却し、日本郵政と金融2社の関係性が希薄化した際に、金融のユニバーサルサービスの提供が引き続き確保されるのかについて疑問視する声もある³²。

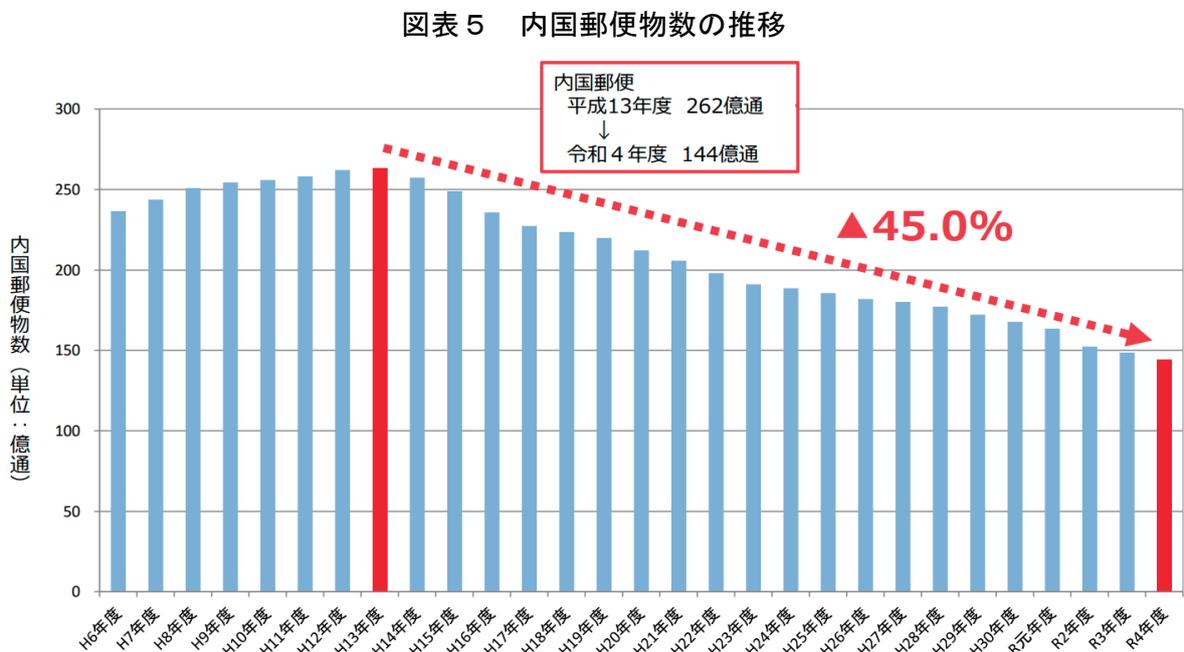
4. 郵便事業の現状と郵便料金の見直し

近年、デジタル化の進展等を背景に郵便事業を取り巻く環境は大きく変化している。これに伴い、日本郵政の郵便サービス・料金の在り方について、検討や見直しが進められている。以下では、郵便事業の現状と現在進められている郵便料金の見直しの動きについて整理を行う。

(1) 郵便事業の現状

ア 郵便物数の減少

郵便物数については、インターネットやSNSの普及、各種請求書等のWeb化の進展等により、減少が続いている。内国郵便は、平成13年度の262億通をピークに毎年減少しており、令和4年度(144億通)までの21年間で45.0%の減となっている(図表5参照)。社会のデジタル化が更なる進展を迎える中で、郵便物数の減少は今後も続くことが予想される。



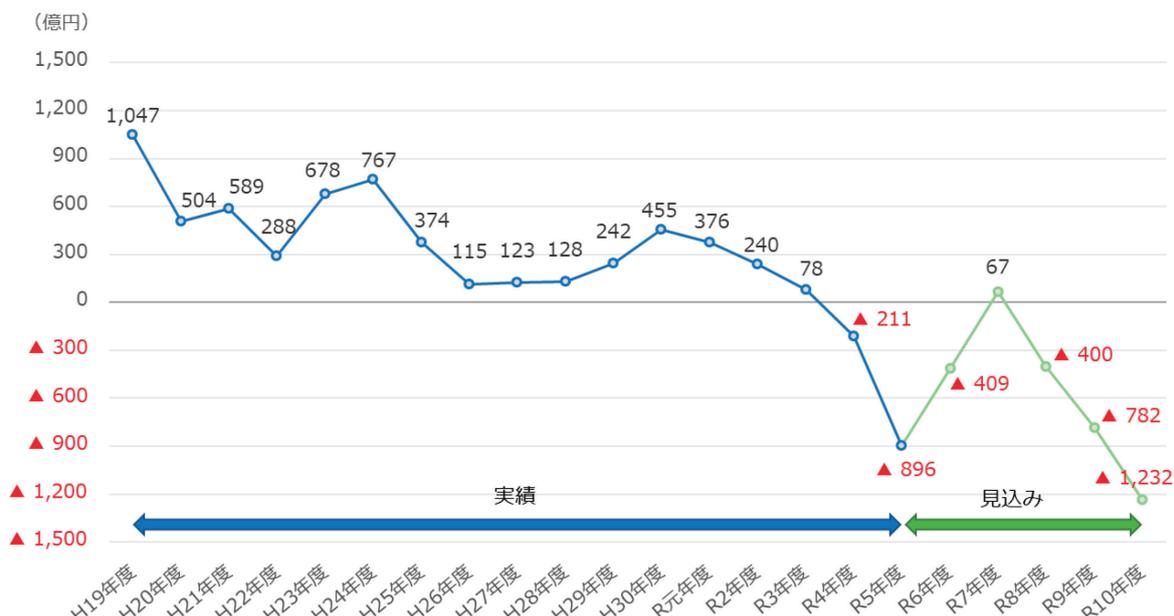
(出所) 情報通信審議会 郵便料金政策委員会(第1回)配付資料「郵便事業を取り巻く経営環境等の変化を踏まえた郵便料金に係る制度の在り方」について(令6.7.3)13頁

³² 第198回国会参議院総務委員会会議録第11号14頁(令元.5.23)

イ 郵便事業収支の推移

郵便物数の減少等に伴う営業利益の減少や物価の上昇等に伴う営業経費の増加により、令和4年度の日本郵便の郵便事業収支は、民営化以降初の赤字となった。こうした状況を踏まえ、日本郵便は令和6年10月に郵便料金の値上げを予定している。総務省が令和5年12月に示した試算では、値上げにより郵便事業収支は令和7年度に一旦黒字に転じるものの、令和8年度では再び400億円の赤字となり、令和10年度には1,232億円まで赤字が拡大するとしている（図表6参照）。

図表6 郵政民営化以降の郵便事業収支の推移と今後の見込み



※1 平成19年度は平成19年10月から平成20年3月までの期間

※2 令和6年度以降は、令和6年10月に郵便料金の値上げをする場合の総務省の見込額

(出所) 日本郵便「郵便事業の収支の状況」(各年度)及び情報通信行政・郵政行政審議会 郵政行政分科会(第88回)配付資料「郵便法施行規則の一部を改正する省令案及び民間事業者による信書の送達に関する法律施行規則の一部を改正する省令案」(令5.12.18)36頁を基に筆者作成

(2) 郵便料金の見直しの動き

ア 郵便料金の見直し(令和6年10月)

郵便料金の制度については、前述のとおり、郵便法において、郵便物の種別に応じ事前届出制と認可制が定められており、特に第一種郵便物のうち25g以下の定形郵便物の料金額は、総務省令(郵便法施行規則)で定める上限を超えてはならないこととされている。また、郵便料金は、郵便事業の能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものでなければならないとされており、郵便事業の中で収支のバランスを図ることを求めているところ、日本郵便の郵便事業は、令和4年度に赤字となり、今後も赤字が見込まれていることから、郵便事業の将来にわたる安定的な提供の確保に向け早急な対応が求められている。

こうした中、令和5年12月、日本郵便の要望を受けた総務省は、省令で上限が規定されている25g以下の定形郵便物の料金改定に向けた省令の改正案等を情報通信行政・郵政行政審議会に諮問し、令和6年3月情報通信行政・郵政行政審議会から省令改正を適当とする旨の答申が示された。その後、消費者委員会への付議や、物価問題に関する関係閣僚会議の了承等を経て、総務省は同年6月に省令改正を行い、25g以下の定形郵便物の料金上限が引き上げられた³³。これを受け、日本郵便は郵便料金変更の届出を行い、令和6年10月に郵便料金の値上げを行うことを公表した。予定されている郵便料金の主な変更は図表7のとおりである。なお、今回の料金変更により、これまで25g以内と50g以内の区分に分けられていた定形郵便物の重量区分が一つに統合されている。

図表7 主な郵便料金の変更内容（令和6年10月予定）

種類	重量	9/30まで	10/1以降	種類	重量	9/30まで	10/1以降
定形郵便物	25g以内	84円	110円	速達	250g以内	260円	300円
	50g以内	94円			1kg以内	350円	400円
通常はがき		63円	85円		4kg以内	600円	690円
定形外郵便物 規格内※	50g以内	120円	140円	特定記録郵便		160円	210円
	100g以内	140円	180円	一般書留および現金書留		480円	
	150g以内	210円	270円	簡易書留		350円	
	250g以内	250円	320円	レターパックプラス		520円	600円
	500g以内	390円	510円	レターパックライト		370円	430円
	1kg以内	580円	750円	スマートレター		180円	210円

※「規格内」とは、長辺34cm以内、短辺25cm以内、厚さ3cm以内および重量1kg以内を指す。

（出所）日本郵便ウェブサイト「2024年10月1日（火）から郵便料金が変わります。」〈https://www.post.japanpost.jp/service/2024fee_change/index.html〉を基に筆者作成

イ 郵便料金制度の見直しに向けた動き

上記のとおり令和6年10月に実施される郵便料金の値上げにより日本郵便の郵便事業収支は一定程度の改善が見込まれる。一方、総務省の試算では、郵便料金の値上げにより郵便事業収支は令和7年度に一旦黒字に転じるものの、令和8年度は赤字となり、その後も赤字が拡大するとしており（図表6参照）、依然として、郵便事業の将来にわたる安定的な提供のめどは立っていない。こうした中、情報通信行政・郵政行政審議会の令

³³ 郵便料金について、消費税増税に伴う改定を含めこれまでも料金の値上げは行われてきたが、25g以下の定形郵便物の料金については、消費税増税に伴う改定を除き、平成6年から約30年間にわたり据え置かれていた。

和6年3月の答申では、総務省に対して、郵便事業のより安定的な提供を将来にわたって確保する観点から、「郵便料金に係る制度の見直しも視野に入れ、検討を行うこと」が要望された³⁴。

こうした状況を踏まえ、令和6年6月、総務省は情報通信審議会に対し、「郵便事業を取り巻く経営環境等の変化を踏まえた郵便料金に係る制度の在り方」について諮問を行い、新たに郵政政策部会の下に設置された「郵便料金政策委員会」において、令和7年夏頃の取りまとめに向け、検討が開始されている。

5. おわりに

デジタル化の進展に伴う郵便物数の減少を始め郵便事業を取り巻く環境が大きく変化する中、令和4年度に郵政民営化以降初の赤字となった郵便事業は今後も赤字の拡大が見込まれており、その対応は喫緊の課題である。これまで、日本郵政グループにおける経営努力に加え、交付金制度の創設や配達日数の見直し、令和6年10月に予定されている郵便料金の値上げなど、様々な対応が進められてきた。しかしながら、依然として郵便事業の将来にわたる安定的な提供のめどは立っていないのが現状である。現在、総務省において、郵便料金制度の見直しに向けた検討が進められているが、郵便料金の変動は国民生活への影響も考慮する必要がある、慎重かつ丁寧な議論が求められる。政府及び日本郵政には、郵便サービスの将来にわたる安定的な提供の確保に向け、郵政事業のユニバーサルサービスの在り方について、総合的かつ長期的な視点に立った検討を期待したい。

また、少子化・過疎化が進んだ地域では行政も含めた生活に不可欠な各種サービスの確保が課題となっており、その担い手として、全国に張り巡らされた郵便局に期待する声も上がっている³⁵。検討に際しては、このような視点を踏まえることも必要となつてこよう。

(いとう りょうた)

³⁴ このほか、令和6年3月26日の「郵政民営化推進本部」において本部長である岸田文雄内閣総理大臣から、令和6年5月21日の「物価問題に関する関係閣僚会議」において自見はなこ内閣府特命担当大臣から、それぞれ郵便料金に係る制度の見直しの検討の必要性について言及があった。

³⁵ 情報通信審議会が令和6年6月に公表した「デジタル社会における郵便局の地域貢献の在り方」に係る一次答申では、郵便局の地域貢献に期待される役割として、行政の補完や生活支援の担い手を、「経済財政運営と改革の基本方針2024」（令和6年6月21日閣議決定）では、持続可能な地域づくりの例示として「各種サービス集約提供拠点としての郵便局の活用」を、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和6年6月21日閣議決定）では、「デジタル技術を活用した郵便局による地域連携」をそれぞれ挙げている。また、令和6年7月の報道では、自由民主党の「郵便局の新たな利活用を推進する議員連盟」において、公共サービスの提供を郵便局の本来業務に位置付けることや日本郵政と日本郵便の統合、金融2社株式の保有継続、金融2社に対する上乗せ規制の緩和、外資規制の導入などを内容とする郵政民営化法改正案の提出に向けた検討が進められているとしている（『朝日新聞』（令6.7.25））。