ユニバーサルサービスと生産性特別委員会

報告書

全国労働組合生産性会議
ユニバーサルサービスと生産性特別委員会

目　次

はじめに

１. ユニバーサルサービスとは何か・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３
（１）憲法 25 条の概念とユニバーサルサービス・・・・・・・・・・・・・・・・・・３
（２）一般的に言われているユニバーサルサービスの定義・・・・・・・・・・・・・５

２．ユニバーサルサービスの現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・６
（１）市場原理の導入・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・６
（２）費用負担・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・８
（３）経営者倫理・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・９

３．ユニバーサルサービスのあるべき姿と政労使の役割
～生産性運動の視点から～・・・・１０
（１）ユニバーサルサービスのあるべき姿・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１０
（２）提供者の役割・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１１
（３）労働組合の役割・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１２
（４）政府（行政）の役割・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１４

おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１５

資料編・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１７
Ⅰ　世界の現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１７
Ⅱ　労働組合へのヒアリングの概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・２２
Ⅲ　ヒアリングの詳細・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・２５

はじめに

昨今、わが国において、「ユニバーサルサービス」という言葉がよく使われるようになった。「ユニバーサルサービス」は、社会生活に不可欠な最低限のサービスをあまねく公平に提供するといった概念を持つことから、その全てを市場原理に委ねることに対する危惧の念を抱く人も多い。一方、ユニバーサルサービスの担い手の中には、顧客サービスや生産性の視点での取り組みの不十分さを指摘されるところもある。

企業は、市場競争の中で従業員や株主、顧客、社会のためにも利益を出し、健全な経営を行う必要性があり、そのためにも、コスト削減や生産性向上などの努力を続けている。しかし、ユニバーサルサービスは、「あまねく公平にサービスを提供する」ということから、必ずしも利益を確保できるわけではない。かといって、そこから勝手に撤退ともなれば社会的影響は大きく、企業倫理の是非を問われることになる。更に、法律によって撤退の自由が認められていない特定の企業もある。

また、ユニバーサルサービスの提供により、生産性向上だけではカバーしきれない不採算部分が発生する可能性もあり、その部分の取り扱いが難しくなってきている。不採算部分だけを他よりも高い料金を取ることによって維持していくのか（利用者負担）、国の補助金や助成制度によって維持するのか（国民負担）、他の部分の利益でカバーするのか（独占領域からの内部相互補助）、いずれも社会的な合意が必要であり、市場万能主義が蔓延する中で今後の大きな課題と考えられる。

一方、経済・社会環境の変化や規制緩和などにより、新規参入が様々な業種や業界で容易になってきているが、そのこととユニバーサルサービスとの関係も今後考えていかなければならない。それは、既存のユニバーサルサービス分野に新規参入する企業は、基本的にユニバーサルサービスは義務付けられておらず、採算が取れる部分だけでの参入も可能であるし、採算が取れなければ撤退もできることになる。その結果として、既存企業との競争が同じ土俵で行われないこととなり、クリームスキミングが発生し、イコールフッティング（競争条件が公平であること）の環境整備が必要となる。

本特別委員会では、ユニバーサルサービスの現状を把握した上で、生産性の見地を踏まえたユニバーサルサービスの内容・範囲・水準などを検討し、これからのユニバーサルサービスのあり方について研究を行うこととした。

1.ユニバーサルサービスとは何か

（１） 憲法25条の概念とユニバーサルサービス

①憲法25条

日本国憲法 第25条は、日本国憲法第3章にあり、社会権のひとつである『生存権』と、国の社会的使命について規定している。条文は、以下の通りである。

条文
1. すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
2. 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない

このような憲法の規定により、わが国では生活保護法などが制定され、国民が最低限度の生活を営むことができる。なお、生活保護は、その提供主体は都道府県や市町村であり、負担は国民およびその地域の住民が税金という形で担っている。その水準は、各地域によって異なるが、「国民の最低生活保障」が基準となっている。

②社会権と生存権

憲法25条もその一部分である社会権は、20世紀になってから社会国家（福祉国家）の理想に基づき、特に社会的・経済的弱者を保護するために保障されるようになった人権である。第一次世界大戦後のドイツのワイーマール憲法が初めて憲法上にこれを規定し、以後世界人権宣言や諸国の憲法にも見られるようになり、次第に基本的人権として認知されるようになっていった。

一方、生存権は、以下の通り、自由権的側面と社会権的側面という二面性を持っていると言われている。

自由権的側面―	国民自らが自分の手で健康で文化的な最低限度の生活を維持する自由を有し、国家はそれを阻害してはならない。
社会権的側面―	国家に対して健康で文化的な最低限度の生活の営みの実現を求める。

例えば、自由権的側面を強めれば、国民は生活を「維持する自由」＝「維持しない自由」を有していることになり、それを阻害してはならないのであるから、上記の生活保護基準は切り下げもしくは廃止されることも考えられる。

一方、社会権的側面を強めれば、生活保護法は、その対象となる人であれば、あま

ねく誰にでも適用されることになるが、「適用されたくない」と考えている人の権利を侵害して適用してしまうことも考えられる。

また、憲法で規定されている生存権であるが、その法的性格に関しては、生存権が権利かどうかについて諸説がある。

③生存権とユニバーサルサービスの関係

このように、憲法 25 条の生存権には、自由権的側面と社会権的側面がある。また、憲法 25 条を具体化するために制定された生活保護法もある。これによって、国は国民の最低限度の生活保障と自立援助を行うこともできるが、自由権的側面と社会権的側面のバランスをとる必要がある。ユニバーサルサービスは、このような自由権的側面と社会権的側面のバランスに配慮しながら提供されているサービスであると言える。

「生存権」の他にも「表現の自由」や「知る権利」等を現実化することを目的として、また国民生活に不可欠なライフラインとして、ユニバーサルサービスは提供されている。

④ユニバーサルサービスの提供主体

憲法 25 条の「生存権」を例にとると、当初は「健康で文化的な最低限度の生活」を国が主体となって提供してきた。その後、公社や民間企業もユニバーサルサービスを担う主体となるなど、経営・事業形態は変化してきているが、いずれの提供主体においてもユニバーサルサービスを提供していることに変わりはない。

例えば、電気通信事業のユニバーサルサービスであれば、国（電気通信省）から公共企業体（電電公社）、そして民間会社（ＮＴＴ）へと提供主体は変化したが、通信サービスである加入電話や緊急通報、公衆電話を利用できるようにし、ライフラインとしての通信は確保され続けている。また、ＩＴ化の進展により、国民生活に必要な情報は社会全体に日々集積され続けており、その情報に誰もがアクセスできるようにしている（インターネット等）。これもユニバーサルサービスが提供されていることの一例である。

郵便事業においても、提供主体は国（逓信省－郵政省－総務省)、公共企業体（郵政公社)、民間企業（日本郵政）と変化しているが、「ラスト・ワン・マイルサービス」

を提供するライフラインとしてユニバーサルサービスを提供し続けている。

また、あらゆる面で電気化された生活環境となっている現代において、電気事業のユニバーサルサービスなくして生存権を確保するのは非常に難しくなっているが、その電気は民間企業が供給し続けている。

（２） 一般的に言われているユニバーサルサービスの定義

①ユニバーサルサービスの定義

ところで、上述してきたユニバーサルサービスとは、いったいどのように定義されているのであろうか。

実は、ユニバーサルサービスの定義は時代とともに変化してきている。例えば、1991年の『ＯＥＣＤレポート』では、

① どこに住んでいても利用できること (universal geographical availability)

② 誰でも経済的に利用できること(universal affordability)

③ 均質サービスが受けられること(universal service quality)

④ 料金について差別的取り扱いがないこと(price discrimination)

と定義されている。

一方、郵便や通信事業における限定的な定義として、「国民生活に不可欠な基礎的なサービスを、過疎地も含めすべての地域で誰もが利用可能な価格で安定的に提供できること」（全国ユニバーサルサービス連絡協議会ホームページより）、また、「①国民生活に不可欠であるため、②あまねく日本全国において、③適切（な価格、利用条件で)、公平かつ安定的に提供が図られるべきサービス」（電気通信事業法におけるユニバーサルサービスの定義－総務省資料より）と定義されている場合もある。

このように、ユニバーサルサービスの定義は、その対象や時代によっても変化している。これは、提供されている「ユニバーサルサービス」そのものが変化しているからでもある。

②変化するユニバーサルサービス

ユニバーサルサービスという言葉は、1900 年代初頭にアメリカの電話会社ＡＴ＆Ｔが全国一律の電話サービスを提供するために掲げた標語"One System, One Policy, Universal Service"に由来すると言われている。当時、ＡＴ＆Ｔが全米の通信事業を

独占していることを正当化するために、「ユニバーサルサービス」という言葉を作り出したというわけである。すなわち、全米に同等のサービスを提供する代わりに、免許制度によって新規参入企業を制限し、ＡＴ＆Ｔ社の独占体制を維持させてほしいと主張したのである。

このように、ユニバーサルサービスは、電話サービスに対する企業戦略理念として始まったものであるが、その後は電気、ガス、水道、交通など、様々なサービスにカテゴリーを拡げてきている。また、定義としても、広義なものになってきている。ただし、根本的な考えは変わっておらず、「ユニバーサルサービスとは、電話をはじめ、郵便、電気、ガス、水道、医療、教育、メディアなど、生活に欠かせないサービスを、利用しやすい料金などの適切な条件で、全国どこにおいても公平かつ安定的に提供すること」として広く認識されてきている。

アメリカでは電話事業で始まったユニバーサルサービスが、社会環境の変化に伴いインターネットサービスにも広げられていることからもわかるように、イノベーションにより、今後も新しい事業がユニバーサルサービスとして認知されるようになる可能性がある。

また、規制緩和により、これまでユニバーサルサービスの市場に参加できなかった事業者が市場に参加できるようになり、ユニバーサルサービスの提供主体や提供されるサービスの内容も変化する。しかし、規制緩和などによって過剰な競争に陥り、サービスの安全・安心・安定の確保ができなくなるのであれば本末転倒である。また、企業が倫理観や統治能力を失い、社会的責任を放棄することのないような仕組みづくり（競争ルールの整備やチェックできる体制の構築）をしておくことも重要である。

２．ユニバーサルサービスの現状と問題点

（１）市場原理の導入

現在、ユニバーサルサービスの段階的自由化が始まっており、既存の提供者にとっては、一方でユニバーサルサービスを維持する義務を負いながら、他方では新規参入企業との競争を行っている。

これまでのユニバーサルサービスにおいては、「黒字地域から不採算地域への補填」、「黒字サービスから不採算サービスへの補填」といった考え方による事業運営が行われてきた。これは、実質的に撤退の自由が認められていないこと等を背景に、独占的にサ

ービス提供を担うことで、全体として採算を調整できるようにし、経営を成り立たせていたのである。

しかし、近年、独占的であった電話や郵便などのユニバーサルサービスが提供されている分野においても、市場原理が導入され競争状態が生まれており、これまでのような経営は難しい状況にある。

新規参入して採算が見込める地域・サービスにおいては、新規事業者の参入が、既存のサービス提供者の経営全体を厳しくしている。また、市場支配的な企業は、採算がとれている地域・サービスから不採算地域・サービスへの補填を行うことができるため（内部相互補助）、他のサービス提供企業との間に対等な競争関係が成立しない可能性があり、これが独占禁止法上の問題になるのではないかという懸念もある。そのため、市場支配的な既存の企業は、内部相互補助に頼らないように経営の仕組みを変える必要が出てきている。

また、既存の提供者には設備投資の償却負担等もある。一方で、後発企業は、既存の設備を使用する場合に使用料を支払うことになる。ここでは、両者の間で公平な競争が行われていないことによる問題が生まれている。

例えば、ＮＴＴは「ＮＴＴ法」と「電気通信事業法」との２つの法規定によって、ユニバーサルサービスの提供が義務づけられている。しかし、新規参入企業には、ユニバーサルサービスの提供は義務付けられておらず、自前での設備投資を行わなくてもよい場合もあり、結果として安い価格で同様のサービスを提供することもできるため、不公平な競争条件となっている。

現在の規制緩和の中では、新規参入企業のために競争条件の調整は行われるが、ユニバーサルサービス提供の義務はなく、真の意味で競争条件が等しい状況とは言えない。そのため、新規参入企業は、採算地域だけでの事業を展開するようなクリームスキミング（おいしいとこ取り）を行う問題がでてくる。

また、過当競争が起きている市場では、コスト転化が難しい状況も散見される。ユニバーサルサービス分野でこのような状況が起きれば、提供されるサービスの質の低下が起こったり、最悪の場合は、ユニバーサルサービスを提供することが難しくなることが考えられる。

規制を緩和することで、提供されるサービスの価格が下がったり、サービス品質が高まり、利用者の利便性が向上するのであれば問題はないが、今日、一部で見られるよう

な規制緩和のためにする規制緩和、競争促進だけを目的としている規制緩和のような市場原理主義は問題である。

さらに、コストを下げるために、作業などを標準化して安く提供することが、雇用の質の低下や環境負荷を大きくしている場合もあることは、留意しておかなければならない。ユニバーサルサービスは、何よりも安心・安全を安定的に提供するものであり、その視点に立った時に、どの程度がバランスの良い効率化なのかについても問題が残っている。ユニバーサルサービスの提供が著しく困難になったり、サービスの質の低下をもたらすような競争政策の導入は避けるべきである。

（２）費用負担

現在、既存のユニバーサルサービス提供者に、サービス価格設定の自由度はほとんど認められておらず、それは不採算分野でも例外ではない。そこで費用負担については、これまでは、①利用者全員が基本料金としてほぼ均等に負担し、その上で、利用度数に応じて利用者が負担している場合、②利用者全員が全国一律料金を負担している場合、③税金や補助金の投入によって国民全員が負担している場合、④保護政策（規制）などで対応してきた。

政策的には不採算部門の補填や地域住民の生活を支えるために事業の維持を目的とした補助金制度等が種々整備されている。しかし、そこにはユニバーサルサービスを維持するための原資を誰がどのようにして負担するのかという根本的問題がある。

例えば、ユニバーサルサービスを維持するために、国を含む第三者機関からの助成や黒字部門が赤字部門を補填し続けることも考えられるが、独占禁止法との関係で、補填が難しくなる場合もある。また、国民の税金で賄われる場合においては、一部の地域や利用者のために国費を使用することが妥当なのかどうかという問題も出てくる。さらに、不採算地域・サービスの補填額の算定が非常に難しいため、ユニバーサル基金の費用負担額の見直しなども行われている。

具体的には、ＮＴＴ東西では、ＮＴＴの電話網と接続している事業者から電話番号１つにつき月額６円を徴収している（2008 年２月現在)。制度開始時の 2007 年１月～12 月は月額７円を徴収していたが、消費者の負担などを考慮し変更が行われた。また、ＪＲでは、分割・民営化時に、いわゆる三島会社に対して、経営安定基金を設けその運用益で営業損失を補填する方法で不採算地域の鉄道網を維持するようにした。しかし、経

済情勢の変化により、運用利回りは大幅に低下しているため、新たな支援措置もとられている（7.3%程度の利回りの見込みが 3.2%）。また、バス会社においては、地域住民の生活の足として必要なバス路線の維持・確保のための路線維持費、車両購入費に対する交付金が国や都道府県から補助されている。

（３）経営者倫理

経営者は、健全な経営を行い、それを維持・発展させるためにどうすべきかを考えなければならない。多くの企業では、法令順守や品質確保など、当たり前のことを当たり前にやることで、顧客に継続的に価値あるサービスを提供し、顧客から信頼を得ることで、健全な経営を全うしている。

しかし、一部の企業では、この当たり前のことが軽視され、経営者倫理にもとる判断を経営者が行い、結果として利用者や社会全体に対して、大きな影響を与えることも起きている。例えば、介護サービス業界では、倫理観を欠いた経営判断を行い、サービスを受けていた高齢者だけでなく、そこで働いていた従業員をはじめとする関係者、その産業のみならず、社会全体にも大きな影響を与える事件が発生した。食品業界や紙パルプ業界でも同様の事件が起き、消費者・国民・社会から厳しい批判を受けると共に責任が問われている。

競争市場の場合、企業倫理に反する行動があれば、その企業は市場から排除されることになることが多い。そのため、各企業は、企業倫理を高め、市場での信頼を獲得する努力を怠らないというインセンティブが働く。

しかし、ユニバーサルサービス分野の場合、法律によって撤退の自由がなかったり、提供するためのインフラ投資額の回収の問題もあり、既存の提供者が市場から退出することは考えにくく、結果として企業倫理を甘く捉えがちになることも起こり得る。反対に、新規参入企業の場合には、クリームスキミングのように利益最優先の行動などを起こした結果、ユニバーサルサービスの質を低下させたり、利用者を混乱させたりすることも考えられる。

したがって、ＣＳＲ（企業の社会的責任）や企業倫理、何よりも経営者倫理がユニバーサルサービスを維持・提供する際に重要となる。利益追求とユニバーサルサービスとのバランスをとることは難しいことではあるが、提供者は常に利用者や社会全体のことを考え、「WIN-WIN」の関係になれるような行動をしなければならない。

３．ユニバーサルサービスのあるべき姿と政労使の役割～生産性運動の観点から～

（１）ユニバーサルサービスのあるべき姿

ユニバーサルサービスは、誰もが経済的に利用できることとともに、利用したい時に利用できるよう安定的・継続的に提供されることも重要である。しかし、一方で、ユニバーサルサービスは、誰か（利用者・事業者・国民）に費用負担を強いることで維持されているものでもある。したがって、その費用負担を最小限にすることが、ユニバーサルサービスが継続的に提供される（利用する）上で必須の条件である。

また、ユニバーサルサービスの提供主体は、ユニバーサルサービスを正しく理解し、企業倫理が確保されれば、必ずしも公的機関に限る必要はない。安心・安全・安定的に、費用負担が最小限となるようにサービスが提供されるのであれば、その提供主体は、公的機関であっても民間企業であってもＮＰＯ法人であっても良い。日本において提供されているユニバーサルサービスも、その提供主体はさまざまである。

さらに、費用負担を最小限とするためには、イコールフッティングされた競争環境において提供されることが望ましい。例えば、新規参入のサービス提供者には、既存のサービス提供者と同様のインフラ投資コストの負担や市場から安易に退出することへの制限が必要になるかもしれない。反対に、既存のサービス提供者には、サービス提供に必要なインフラ設備を、新規参入のサービス提供者にコストを反映した適切な価格で提供することが求められるかもしれない。

その中で、国の責任として、提供されるサービスの価格が下がったり、サービス品質が高まり、利用者の利便性が向上する限りで市場原理に基づく競争を促すだけでなく、消費者保護や情報公開義務などの最低限のルールと規制作りを行わなければならない。また、ユニバーサルサービス利用者や事業者が混乱しないことなどを考慮して、段階的に市場を開放することや市場状況を定期的にチェックするモニター制度の導入などを総合的に勘案することも必要である。規制緩和は一度行うと後戻りが極めて難しいものであり、行う必要性の有無とその範囲についてしっかり検討し、慎重に判断すべきである。

規制緩和により新規参入が認められた際に、既存の提供主体にユニバーサルサービス提供義務を負わせている場合は、それに相当する補填などの助成制度を考えていくことも必要である。

一方で、ユニバーサルサービスを提供する主体は、自らのサービスが国民や利用者に

とって費用負担が最小であることについて、経営状況の情報開示など通じて国民や利用者の理解が得られるようにしなければならない。さらに、イコールフッティングでの競争を促進するためにも情報開示やインフラ設備の開放等を行わなければならない。それにより、社会に対して説明責任を果たすことができるため、費用負担者と提供者双方の信頼関係の醸成にもつながっていくと考えられる。人々の生活と直接かかわりのあるユニバーサルサービスを提供していく主体にとっては、この信頼関係は何よりも必要なものである。

ユニバーサルサービスは、その範囲・内容・水準について、生存権が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」に即して、検討されなければならない。具体的なサービスの内容は、技術革新や生活環境とともに変化し一定の基準がないこと、および費用負担は最終的には国民一人ひとりに帰せられることから、現在求められているユニバーサルサービスについて、その範囲・内容・水準・費用負担などの国民的な合意形成が必要である。また、その定期的な見直しも重要である。

したがって、ユニバーサルサービスのあるべき姿は、全て市場原理にまかせて良いものではなく、社会的規制等含めて自国の政治・経済・社会・生活・文化水準などを総合的に勘案しなければならない。

（２）提供者の役割

①生産性向上

企業経営を行う上では、生産性を上げ、付加価値を高め、利益を生み出し、その成果を配分していくことは当然のこととして考えなければならない。ユニバーサルサービスが公共性の高い分野で、運営に税金や補助金、ユニバーサルサービス基金などが投入されているからと言って、ユニバーサルサービスを提供している主体が生産性向上努力をしなくていいわけではない。サービス提供者は、生産性向上への不断の努力と生産性 3 原則（雇用の安定、労使協議、成果の公正配分）を重視しなければならない。生産性 3 原則の第三原則には、「生産性向上の諸成果は、経営者、労働者、消費者に国民経済の実情に応じて公正に分配されるものとする」とされている。

サービス提供に関して、生産性向上への不断の努力をすることで、提供しているサービスは、より安心・安全・安定的になるとともに、サービス提供コストも継続的に低減され、生産性向上の成果を国民・利用者にも配分できるようになる。

②経営者倫理

また、サービス提供者は高い企業倫理観とユニバーサルサービスを提供することに対する高い使命感を持たなければならない。提供事業者には、企業の社会的責任を意識した行動が求められる。クリームスキミングを狙ってサービス提供に参入することや、安易に退出しようとすること、独占的な地位を利用して利益を拡大させたり、その地位に安住して生産性向上努力を怠ったり、サービスの質を故意に低下させることは許されない。さらに、ユニバーサルサービスを提供する際に必要なコストと得られた利益について、さまざまなステークホルダーに対する説明責任を負っており、自身がサービスを提供することが、安心・安全・安定的な、かつ費用負担が最小限となるサービスであることを説明し、理解を得なければならない。

③市場原理

競争環境についても、イコールフッティングになっていなかったり、過度の規制緩和によって安心・安全・安定的にサービスが提供できない状況であれば、政府に対して、公正なルールを作ることやきちんと監視することを求めなければならない。

同様に、偏った市場至上主義に対しては、そのことが結果としてユニバーサルサービスの質の低下や格差の拡大に繋がることを、業界団体等を活用して、政府や国民に理解を求めることに努めなければならない。

（３）労働組合の役割

①生産性向上

労組生産性運動の観点から、働く者に対する生産性向上意識を醸成するとともに、労使の不断の努力によって持続的に生産性を向上させることが重要となる。さらには、生産性向上の努力により生まれた成果を公正に分配させることも大切である。そして、ユニバーサルサービスは、この生産性運動を通じて、国の繁栄や国民福祉の向上、生活の安定・安心へと繋がり、発展するものでなければならない。

そのためには、「生産性とは何よりも精神の状態であり、現存するものの進歩、あるいは不断の改善をめざす精神状態である」こと（ヨーロッパ生産性本部ローマ会議報告）、さらには、運動推進の原則である生産性三原則について認識を深める必要がある。また、

経営側にも生産性の考え方および生産性三原則の重要性について、再確認を求めていく必要がある。

さらに、ユニバーサルサービスの提供事業者は、サービスを適切な価格かつ安定的に提供し続けるために、継続的に生産性を向上させていく必要があるが、その原動力は、人である。経営者に対して働く者の能力と活力を維持向上させる施策を打ち出すように働きかけることも大事な役割である。一方で、労働組合としても組合員の声を聞き、経営者に対してその思いを伝え、魅力ある職場や施策ができるよう働きかけていく必要がある。そうすることで、働く者にとって生きがい、働きがいのある職場環境が作られ、結果として消費者に喜ばれるサービスが提供できるようになる。

②チェック機能の強化とディーセントワークの追求

市場原理優先の状況下では、往々にして、システムの生産性のみを追求するあまり、単純作業＝（イコール）非正規社員という位置づけで、熟練度を軽視し、訓練・研修をカットすることによって、経費削減を求めるケースがある。

それは、サービスの質の低下をもたらし、経済にも大きく影響を与えるだけではなく、継続的な企業発展を望めなくするものである。労働組合として経営参加を強化するとともに、チェック機能を働かせていく必要がある。

また、労使協議の場などを通じて、事業者が高い倫理観を持ってユニバーサルサービスを提供しているかどうかについて、チェックし続けることも労働組合の役割である。同時に、ユニバーサルサービス分野で働く者も、高い倫理観とユニバーサルサービスを提供することに対する使命感を持って働くことが必要であり、その醸成に労働組合も関わらなければならない。

そのような働き方をするためには、ディーセントワーク（人間尊重の労働）を満たす労働条件も必要となる。競争優位に立つために労働条件を社会的水準以下にするような動きは、結果として安心・安全・安定的なサービス提供を妨げることに繋がる。このような結果を未然に防ぐためにも、経営者にディーセントワークを満たす労働条件を確保させることは、労働組合の重要な役割となる。

また、ユニバーサルサービスの意義を高めるには、公共性（社会的生産性）と効率性（付加価値生産性）双方を高める必要があるが、片方が偏重された状態に陥ることもある。そこで、双方のバランスをチェックし続ける必要がある。労働組合は、サービス提

供組織の内と外に目が向けられる組織であり、チェックする役割を担うことのできる組織である。特に、サービス提供主体が、行き過ぎた効率性を追求している場合や公共性を見失ってしまう懸念がある場合、提供主体の外部で社会的な視点を持つ産業別労働組合が果たす役割は大きい。

今後は、広く社会にユニバーサルサービスを認知させる運動も必要である。行き過ぎた規制緩和状態を引き起こさないためにも、ユニバーサルサービスを提供するために必要な法の整備や環境作り、ユニバーサルサービスの理解促進について、社会に訴えていかなければならない。

（４）政府（行政）の役割

ユニバーサルサービスは、社会生活に不可欠な最低限のサービスをあまねく公平に提供するといった概念を持つことから、政府の役割が重要である。とりわけ、国民の生命・財産に直接影響を与える社会のインフラストラクチャーについては、国としてきちんと関与し、セーフティネットを確立しておかねばならない。

現在、一部の産業においては、行き過ぎた規制緩和の影響と思われる過当競争によって、サービスの質の低下や安全・安心に対して不安を抱かざるを得ない状況に置かれている。ユニバーサルサービス分野においてはこのような状況を招かないように、政府の適切な関与が求められる。市場の規制緩和においては、社会や市場の成熟度、国民生活への影響など総合的に勘案し、その必要性の有無を十分に検討しなければならない。また、公正な市場とイコールフッティングな競争環境を作るための法などの条件整備も求められる。

また、政府は、ユニバーサルサービスの水準、費用負担、サービスの内容、社会や環境の変化とともに変遷するその定義などについて、注視しながら、国民的な合意形成を行う努力をしなければならない。

おわりに

「ユニバーサルサービスと生産性」の研究は、約2年半の月日をかけ電力、郵便、電気通信、鉄道、運輸、自動車、電機、小売業、その他幅広く多角的な観点から、ユニバーサルサービスの原点、日本の現状、世界の現状、ユニバーサルサービスの定義及び問題点について研究してきました。

各国やその取り扱う業種によってもユニバーサルサービスのあり方や国民利用者の理解度についても千差万別であり、また、時代と共にユニバーサルサービスの対象も変化しています。

日本においても1960年代後半から1990年代中盤にかけて一億総中流といわれた相互扶助の意識が高く共存共栄の精神が強い時代から、今日、市場原理主義が優先される時代では国民利用者のユニバーサルサービスの意識が大きく変化したと言わざるを得ません。

さらに、グローバル社会への対応や日本のように構造改革による経済至上主義により国営から公社、さらに民営化へと変化しています。

ユニバーサルサービスの一定の定義はあるものの必ずしもその枠にはまっているものばかりではありません。このような状況の中、諸外国でも国営から民間企業に衣替えしたものの国民利用者の求めるユニバーサルサービスに合致しなかったり、ユニバーサルサービスの費用負担方法の失敗によって改めて国営に切り替えた国もあります。

生産性もユニバーサルサービスに大きく関係しています。

お客様に対して高度なサービスを提供するためには生産性向上に努力し、その利益をユニバーサルサービスに配分しなければなりません。しかし、民間企業の場合は利益追及を優先し、企業価値を高め株主に多く還元することがシステム化されています。

公共性（ユニバーサルサービス）を担う企業は、数字や利益以外の使命や目標を持って社会と接続されていなければなりません。つまり、社会に貢献するユニバーサルサービスのメッセージをきちんと発信できる存在でなければならないと考えられます。

社員が、利益追求だけでなく「誰かに貢献したい、役に立ちたい、自己を成長させたい」というモチベーションを持ち、品格及び倫理観を持った経営者の下で会社が運営されなければユニバーサルサービスを確立することは出来ません。

一方、国の機関で運営される場合、経営形態に甘えることなく民間手法を取り入れるなど、効率性を高め国民利用者に対するユニバーサルサービスの費用負担を軽減する努力が必要です。

前述したようにユニバーサルサービスは時代の変化によってその対象や国民利用者の意識も変化することから定期的に研究し、その変化に対応し続けることを強く要望するものです。

長期間にわたって、ご努力を頂きました皆様とご協力頂きました関係機関に対し深く御礼と感謝を申し上げます。

＜資料編＞

Ⅰ　世界の現状

＜電気通信事業＞

○アメリカ

20世紀初頭、長距離電話回線をほぼ独占していたＡＴ＆Ｔは、“One System, One Policy, Universal Service”を唱えていたが、これは長距離から地域まで電話の1社独占を正当化するためのスローガンであった。の意識は希薄であった。しかし1913年に反トラスト法で提訴されたＡＴ＆Ｔが、地域電話の競争事業者との相互接続を受け入れて以降、ユニバーサルサービスは、「誰でも」「どこでも」「手ごろな価格」で電話が使えるようにするという現在のユニバーサルサービスの概念に変わってきた。

独占的に電気通信サービスを提供していたＡＴ＆Ｔは、高止まりしていた長距離通信料金から生じた利益で、地域通信の赤字を補填する内部相互補助を行っていた。しかし、1984年、反トラスト訴訟の和解の結果、競争促進のために地域電話を運営する7つのベル系地域電話会社と、長距離電話会社のＡＴ＆Ｔに分割された。別会社になったことで、「長距離から地域へ」、「都市部から農村部へ」の内部相互補助が不可能になった。地域電話会社は内部相互補助がなくなったため、料金を値上げせざるを得ない状況になる。しかし、急激な値上げは社会的に認められない。そこで、長距離電話と電話加入者からアクセスチャージを徴収し、これを資金に3つの仕組みでユニバーサルサービスを維持することとした。

①ユニバーサルサービス基金:加入者回線コストが全米平均の1.5倍を超える高コストの過疎地の電話会社に資金援助する制度。

②ライフライン援助:地域電話会社が、低所得者に対し、加入者アクセスチャージを減免する制度。減免額は長距離電話会社が負担する。

③リンク・アップ・アメリカ:低所得者が電話に加入する際の工事料の半額を長距離電話会社が負担する制度。

現在のユニバーサルサービス制度は、96年電気通信法により定められ、上記に加え

④学校・図書館へのインターネット導入支援、⑤農村地域の医療機関の通信サービス支援を実施している。

2005 年のユニバーサルサービス基金からの支援額は約 7600 億円（日本は 2006 年で 152 億円）に達し、基金に対する支援要請額が年々増加している。このうち高コスト地域支援以外への支援は 41.3%となっており、長距離通信事業者の負担増が問題になっている。また一定の要件を満たすと一地域で複数の事業者が補填を受けるケースも支援額を増大させている。

〇イギリス

1997 年に制度を創設し、貿易産業大臣の「ユニバーサルサービス命令」により、ＢＴに、①ハル市以外のイギリス全域ですべての人が、②利用可能な料金で加入電話・公衆電話・緊急通報・番号案内サービスを利用できるようにするユニバーサルサービス義務を課している。ハル市ではキングストンにユニバーサルサービス義務を課している。
なお、規制官庁のＯＦＣＯＭが、両事業者はユニバーサルサービス提供義務が他事業者に比べ不公平な負担となっているとはいえないと判断したことから、これまで補てんは行なわれていない。

〇フランス

1996 年に制度が創設され、フランステレコムに、ＥＵ指令に基づき、利用可能な料金で加入電話・公衆電話・緊急通報・番号案内サービスを利用できるようにすることが義務づけられている。基金はエンドユーザにサービス提供している電気通信事業者が電気通信事業売上高に応じて拠出する。2004 年度で約 49 億円である。

＜電気事業＞

〇アメリカ

米国では、地域により一次エネルギー資源の分布が大きく異なっていることもあり、州による電気料金の差、そして発送電設備の大容量化に伴う広域的な電力取引の拡大、地域大で協調的な系統運用の必要性から、電気事業制度改革が進められた。

しかし、2000 年のカリフォルニア電力危機、2001 年のエンロン社破綻を経験し、安定的な発送電市場の必要性が強く認識されるようになった。
2005 年 8 月に成立したエネルギー政策法において、電力関連として「供給信頼度監視機関の設置」「供給度基準の市場参加者の義務化」などが規定された。

○ＥＵ

ＥＵ加盟国では、電力自由化・規制緩和といった制度改革が行われてきたが、同時にエネルギー供給保障の向上に向けた設計制度についても、検討・導入されてきた。

従来は、国毎に電力、ガスといったエネルギー供給保障政策が実施されてきたが、ＥＵ加盟国間のエネルギー取引、ＥＵ域外からのエネルギー輸入が増加傾向にあることから、ＥＵ内での整合、統一をはかる必要が生じ、2006 年 1 月に「ＥＵ電力供給保障指令」が制定された。この指令には、「系統信頼度の保障」「需給バランスの維持」「系統投資」について規定がされた。

＜郵便事業＞

○アメリカ

米国郵便庁（ＵＳＰＳ、国家機関）により運営が行われている。合衆国法の中で「米国郵便庁は、あらゆる地域の利用者に、迅速で信頼性があり、かつ効率的な郵便サービスを提供し、あらゆる地域社会に対して郵便事業を行う。」と定められており、米国郵便庁が提供するサービスがユニバーサルサービスとなっている。

参入規制については、1979 年に「極めて緊急性の高い書状」、「24 ページ以上の書籍又はカタログ」について民間参入が認められた。また、2006 年に重量基準（約 350ｇ）以上又は基本書状料金の 6 倍（約 280 円）以上に民間参入を認める郵便改革法が成立し、2008 年に施行される予定となっている。

○イギリス

イギリス政府が全株を所有している郵便会社（ロイヤルメール、旧国営事業体）により運営されている。郵便サービス法の中で「郵便物の送達および郵便物の引受、取集、区分、配達等関連サービスを英国全土に均一料金により提供。」と定められている。また、郵便会社に対する免許状の中で「免許事業者（郵便会社）は、英国内での郵便のユニバーサルサービスを提供しなくてはならない。」とユニバーサルサービスについて明記されている。

参入規制については、免許制を引いて段階的な自由化を進めてきたが、2006 年から重量・料金に関係なく民間参入を認めた完全自由化に移行しており、参入業者は、郵便会社のネットワークに接続（輸送及び配達の委託）することができる。政府はネットワ

ーク維持のため、郵便会社に補助金として年間約300億円の財政支援を行っている。また、付加価値税（ＶＡＴ）を免除する優遇税制措置が取られている。

しかし、最近ロイヤルメールは事業維持が困難なことから、2500 局の廃局を提案している。

○ＥＵ

1998 年にＥＵ指令が施行され、「2ｋｇまでの郵便物、10ｋｇまでの郵便小包、書留および保険付きサービス」について、「原則週 5 日を下らないすべての労働日に、最低 1 日 1 回の取集および個別配達をすること。」とユニバーサルサービスの範囲と基準が明確に規定されている。

現在の参入規制については、重量基準（50ｇ以上）又は基本書状料金の 2.5 倍以上の書状について参入を認めているが、2008 年 1 月に新たな指令が採択され、2011 年から完全開放されることになっている。なお、ギリシャ、ルクセンブルクなど、特別な地域事情にある国は、2013 年からの実施となっている。

○フランス

公法人（ラ・ポスト、旧国営事業体）により運営されており、職員の身分は公務員となっている。郵便電気通信法典の中で、「郵便事業は、社会的な団結と国土の均等のとれた発展に寄与するユニバーサルサービスである。」と定められており、「全ての利用者に対し恒常的に、また国土の全域において一定の品質基準に適合した郵便サービスを保障する。これらのサービスは、あらゆる人が支払うことのできる料金で提供される。」と明記されている。また、ユニバーサルサービスの提供者として、ラ・ポストが事業者として規定されている。

参入規制については、免許制を引いて段階的な自由化を進めており、急送便（高速度、保証付き及び追跡可能等）や重量基準（50ｇ以上）又は基本書状料金の 2．5 倍以上の書状についての民間参入を認めている。ユニバーサルサービス維持のため、新聞・雑誌等の輸送・配送に対する補助金として年間約400億円の財政支援と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が行われている他、付加価値税（ＶＡＴ）を免除する優遇税制措置が取られている。また、2005 年にはユニバーサルサービス基金制度が創設されている（これまでに発動されたことはない）。

○ドイツ

政府系金融機関が株式の 31%を所有している株式会社（ドイツポスト、旧国営事業体）により運営されている。郵便法で、「最低限の郵便サービス業務で、国内全域を網羅し、一定の品質を有し、手頃な価格で提供されるもの。」と定められており、ユニバーサルサービス義務の賦課については、「2002 年末までドイツポストにしか義務を課すことができない条件で、適用する。」と規定されていたが、2007 年末までに延長されている。

参入規制については、免許制を引いて段階的な自由化を進めており、急送便（高速度、保証付き及び追跡可能等）や重量基準（50ｇ以上）又は基本書状料金の 2.5 倍以上の書状及び宛名付きカタログについての参入を認めているが、2008 年から完全自由化に移行する。併せてドイツポストへのユニバーサルサービスの義務付けも廃止し、提供事業者を公募する予定となっている。現在、ユニバーサルサービス維持のため、付加価値税（ＶＡＴ）を免除する優遇税制措置が取られているが、完全自由化後はユニバーサルサービス基金制度が創設される。

Ⅱ　労働組合へのヒアリングの概要[1]

本特別委員会で複数の労働組合を対象にヒアリングを実施した。概要は以下の通りである。

	ＪＰ労組
現状（提供根拠規定など）	・ 郵政三事業のうち、郵便事業については郵便法で「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によって公共の福祉を増進する」（第1条）とされ、ユニバーサルサービスを義務づけられている。 ・ 一方、郵便貯金事業並びに簡易保険事業については、07 年 10 月の民営化によりそれぞれの事業法が廃止され、一般の銀行法、保険業法が適用。これにより金融部門のユニバーサルサービス規定はなくなった。 ・ 郵便局の設置については、郵便局会社法で「会社は、総務省令で定めるところにより、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しなければならない」（第 5 条）とされ、特に過疎地については、総務省令で、「法の施行の際、現に存する郵便局ネットワークの水準を維持すること」とされている。
供給の課題	・ 郵便サービスは 2003 年の信書便法によって独占緩和され、一定の参入条件の下で競争が導入されている。しかし、「信書」概念の曖昧さもあってグレーゾーンが多く、市場規律が脅かされている状況。郵便事業はこれまで内部相互補助によってユニバーサルサービスコストを賄ってきたが、今後の事業環境によっては供給が困難に。 ・ 郵便局による金融サービスの提供は、民営化後 10 年間は郵便局会社と郵貯銀行･かんぽ生命の長期代理店契約により維持される見通しだが、その後のサービス提供は不透明。 ・ 地域の生活インフラを担ってきた郵便局が採算性とのバランスの中でどこまで公共的（パブリック）、社会的なサービスを維持できるかは疑問。
今後の展開	・ 郵便のユニバーサルサービスは、基本的人権として国民が等しく享受されるべきもの。郵便物流はますますグローバルな事業展開となっていくが、その中でユニバーサルサービスをどう具体的に担保していくか、そのシステム作りを早急に行っていく必要がある。 ・ 金融サービスへのアクセスは、郵便サービスと同様に現代社会で生きていく上で保証されるべき市民権であり、このサービス提供は公的な仕組みづくりが必要。その場合、郵政民営化によって根拠法令がなくなった金融のユニバーサルサービスをどのように再構築していくかの検討が必要。 ・ あまねく全国に設置されている郵便局は、地域住民の基礎的生活インフラを提供するとともに全国ネットワークによる「規模の経済性」と「範囲の経済性」で国民福祉の増進に寄与。この社会システムを民営郵政時代においても持続させ、地域の活力源として機能させていくことが重要。

[1] 巻末には、電力総連、ＮＴＴ労組、ＪＰ労組、ＪＲ連合、ＵＩゼンセン同盟、運輸労連、電機連合、自動車総連のヒアリング録を掲載している。

	ＮＴＴ労組（電気通信事業）
現状（提供根拠規定など）	・ ＮＴＴ及びＮＴＴ東・西に対し、法によりユニバーサルサービス（加入電話、第一種公衆電話*、離島通話、緊急通報）の提供を義務付けられている。その理由は、これらのサービスが①国民生活に不可欠（essentiality）であり、②誰もが利用可能な低廉な料金（affordability）で、③地域間格差なくどこでも利用可能（availability）であることが求められているからである。 ✓ 会社（ＮＴＴ）及び地域会社（ＮＴＴ東・西）は、国民生活に不可欠な電話の役務のあまねく日本全国における適切、公平かつ安定的な提供の確保に努めなければならない。（日本電信電話株式会社等に関する法律第3条） ✓ 基礎的電気通信役務（ユニバーサルサービス）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。（電気通信事業法第7条）
供給の課題	・ 競争の進展により、通信料金が低下し、ＮＴＴ東・西内部での「黒字地域から不採算地域への補填」「黒字サービスから不採算サービスへの補填」によるユニバーサルサービス維持が不可能になった。 ・ このため、離島・山間地など構造的な高コスト地域のコストについて、電話サービスを提供するすべての事業者が応分の負担を行ない、赤字の一部を補てんするユニバーサルサービス基金制度が導入され、2006年度分（152億円）からＮＴＴ東・西に交付が始まった。 ・ 事業者がユニバーサルサービス負担金をユーザーに転嫁したため、消費者団体から不満が出され、2007年度から補てん金が減額されることとなった。しかし補てん金が減るとユニバーサルサービスが維持できなくなるため、2008年度から競争事業者がＮＴＴ東・西に支払う接続料が引き上げられる。
今後の展開	・ ＩＰ・ブロードバンド化の進展に伴い、現在のユニバーサルサービスである加入電話（ＰＳＴＮ）が減少し、ＩＰ電話に移行しつつある。このため、総務省は、①ＰＳＴＮとＩＰ網の並存期（2010 年代初頭まで）、②フルＩＰ化の完了以降における、新たなユニバーサルサービス制度の対象やコスト負担の在り方を検討している。 ・ ＰＳＴＮとＩＰ網の並存はコストの二重負担となるため、ＰＳＴＮを何時ユニバーサルサービスから外すかを決断する時期が課題となっている。しかし、ＩＰ電話は新しい技術であるため、停電時に通話できないなどＰＳＴＮに比べ安定性が低く、現段階では、ＰＳＴＮを代替する目途がたっていない。

＊ 第一種公衆電話：社会生活上での安全および戸外での最低限の通信手段を確保する目的で、売上高の多寡に関係なくＮＴＴ東西が提供するサービス。人口密集地域は概ね500m四方に１台、それ以外では概ね１ｋｍ四方に１台設置。（総務省令）

	電力総連	ＪＲ連合	運輸労連
現状（提供根拠規定など）	電気供給義務規定と最終保障約款規定（電気事業法）。 ストライキ規制。 送配電部門は二重投資を避けるため既存電力会社が設備独占。	「路線の適切な維持」（ＪＲ会社法改正法指針）。 退出する場合は「地元協議会」を設置し１年以内の議論が求められる。	「業務の停廃が国民経済を著しく阻害し、又は公衆の日常生活を著しく危うくする」。（労働関係調整法） 自社による全国展開と他社との提携による全国展開。 日本国内であれば、どこへでも送ることが可能。（追加料金が必要な場合有り）
供給の課題	発電と小売に新規参入可能。 安定供給の確保、環境への適合、市場原理の活用の鼎立。 顧客の過密地、過疎地でも一律料金。	鉄道の特性が生かせない・ユニバーサルサービスが環境にやさしくない事態（大量輸送できない） 固定費が高い。	規制緩和による競争の激化・過当競争 沖縄等、海を距離に含めずに料金計算。（コスト転化できない）
今後の展開	競争導入による国民の利益の増進。	地域が主体となった維持・活性化の取り組み 積極的な情報公開。 上下分離方式の検討 特例の見直し。	更なる合理化と効率化。

Ⅲ　ヒアリングの詳細

●電力自由化とユニバーサルサービス

１．わが国の電気事業の変遷

明治 19（1886）年の東京電灯の創立に続き、明治 20 年代には各地に電灯会社が誕生することとなった。この時期は、電気事業の「創業期」であるといえる。その後、日清戦争、日露戦争を経て、日本経済が急速に発展していく中で、電気は全国に普及していき、工業化ともあいまって電力需要が飛躍的に増加するとともに、電気事業者数も明治 25（1892）年の 11 社から、明治 40（1907）年に 116 社、大正 6（1917）年に 573 社へと増加していった。この時期は、電気事業の「確立・発展期」といえよう。しかし、第 1 次世界大戦後、戦争景気が冷めて電力需要が停滞するようになった。そこで、大規模経営による事業能率の向上を図るため、合併・吸収等のカルテル化が進むこととなり、5 大電力会社（東京電灯、東邦電力、大同電力、日本電力、宇治川電力）が支配的地位を確立していくこととなった。ところが、この 5 大電力会社間で熾烈な需要争奪戦が展開され、送電線等の二重投資や原価を無視した廉価販売により、各社の経営基盤は弱体化することとなった。この時期は、いうなれば「過当競争期」である。

こうした中で、第 2 次世界大戦前の昭和 14（1939）年、電気事業は「国家統制期」を迎えることとなる。これは、電気事業を国家管理下に置くことによって広域的な効率的運用を行い、低廉な電気料金を実現すべく実施されたものである。その結果、配電事業は 9 つの配電会社に整理統合された他、日本発送電が発足することとなった。しかし、政府が低料金政策として、コスト割れ分を補給金で補填したため、電力各社の経営の合理化やサービス向上への意欲は減退していくこととなった。その後、終戦を迎え、国家統制下にあった電気事業において、政府・日発・9 配電会社間で電力不足対応への供給責任の所在が曖昧化したため、昭和 26（1951）年、日本発送電を 9 社に分割し、発送配電を一貫して行う私企業による自主的責任体制が確立されることとなった。そして、昭和 47（1972）年には、さらに、沖縄電力が発足し、現在の 10 電力会社体制へと至っている。戦後のこの時期は、「再編成期」といえよう。そしてさらに、現在、わが国の電気事業は「自由化」という新たな局面を迎えているというわけである。

２．電力自由化の背景と基本的な考え方

バブル崩壊後に日本経済を建て直すにあたって、製造業を中心に、日本のエネルギーコストが海外のエネルギーコストと比べて割高であるという意見が強まった。そして、当時の通産大臣が海外と比べて遜色ないエネルギー料金を目指すことを宣言し、電力については、既存の電力会社以外の企業にも電力市場への参入を認め、競争原理によって価格の引き下げを図ることとなったのである。そこで、ここでいう電力自由化の考え方について述べておきたいと思う。電力事業とは、大きく分けて、発電、送配電、小売という 3 つの部門から成り立っているといえる。そうした中で、送配電部門については、同じ地域の中で現状の送配電設備に加えて、さらに新たな送配電設備がつくられるという二重投資を避けるため、既存の電力会社が設備を独占することとなったのだが、送配電設備はオープンアクセスとし、既存の電力会社以外にも開放されることとなった。したがって、電力市場に新規参入することができる部分とは、発電と小売の部分ということになったわけである。また、電力自由化審議の基本的な考え方については、1 つには、エネルギーの「安定供給の確保」があげられ、2 つめには、「環境への適合」、3 つめには、「市場原理の活用」があげられる。すなわち、まずは、供給源の多様性、自給率の向上、エネルギー分野における安全保障といった「安定供給の確保」、および、地球温暖化の防止、地球環境の保全、循環型社会の形成といった「環境への適合」という課題を重視して取り組み、その上で、「市場原理の活用」を行っていくというわけである。

このようにして、「日本型モデル」とでもいうべき日本における電力自由化は、発送電一貫体制を維持して展開されることとなった。すなわち、発電から小売まで一貫した体制で、確実に供給を行う責任ある供給主体として「一般電気事業者制度」を存続させ、とくに、これらの事業者は、発電・送電設備の一体的な整備運用と原子力の推進を担う主体として期待されることとなったのである。これは、1 つには、基本的には貯蔵が不可能でリアルタイムの需給バランスが必要、設備の建設に時間がかかり急な需要に即応することが不可能で供給の弾力性が低い、代替性に乏しい必需品で需要の弾力性も低いといった電気の特質が理由であるといえる。2 つめには、日本ではエネルギー自給率が低い（4%程度）、諸外国と比べて昼間の最大需要時と夜間の最小需要時との需要較差が大きく、日々急峻な需要変動を繰り返している、多くの先進国と同様に発電所などを建設する場合に立地地域との調整に長期間を必要とする、さらには、超長期では人口減少により電力需要の増加も頭打ちとなると予想されるが、当面は電力需要の増加が予想され、これに対応した設備形成が必要といった日本固有の事情が理由としてあげられる。

引き続き、新たな電気事業制度の概要について述べておきたい。先ほど述べたように、既存の発電－送電－小売を一貫して行う電力会社に加えて、一定の電力供給責任を負った発電会社が電力を販売することができるようになった。これにあたって、まず、1つめには、卸電力取引市場が整備され、たとえば。電力が余っている電力会社から電力が不足している電力会社へ、来月、どのぐらいの量をどのぐらいの値段で提供するといった取引を行うことが可能となったわけである。2つめには、振替供給料金の廃止があげられる。これは、たとえば、従来は、東京電力の電気を九州電力が購入しようとすると、両者の間に存在する中部電力、関西電力、中国電力の3社の送電設備を通過しなければならず、3社に対していわば通行料を支払わなければならなかった。すると、仮に東京電力の電気料金が九州電力の電気料金よりもかなり安くても、3社に通行料を支払ってしまうと割高になってしまうという事態が生じることとなる。そこで、何社の送電設備を経て送電しても一律の料金とすることとし、競争の促進を図ることとなったというわけである。3つめには、小売自由化範囲の拡大があげられる。当初は大規模工場などの特別高圧需要家だけであったが、この4月からは、小規模な病院や商店などの高圧需要家にまで拡大されている。ただし、一般家庭などの低圧需要家については、現在でも、その地域の電力販売を担当する既存の電力会社からしか電気を購入することはできない。4つめには、中立機関によるルール策定・監視があげられる。これは、依然として既存の各電力会社が担当している送電の部分について、一定のルールを定め、不公正な運用がないかどうか監視することを目的としている。たとえば、東京電力の送電区域内に中部電力が顧客を獲得し電気を売ることとなった場合に、その中部電力の顧客となった顧客に対して、東京電力が不都合な送電設備の運用を行っていないかを監視するというわけである。5つめには、電力会社の行為規制があげられる。たとえば、定められた地域内の送電を担当している既存の各電力会社は、その地域内の他の発電事業者、他の電力会社、PPSなどの電力販売情報を得ることができるため、その情報を自社の営業部門に伝達し、他社の販売に対して対抗するような営業活動を展開することが可能になる。したがって、こうしたことを規制しようというわけである。

３．電気供給義務～電気事業がユニバーサルサービスの範疇である根拠～と電力自由化に対する電力総連のスタンス

電気事業をユニバーサルサービスという範疇に含められる根拠として、「電気事業法」

に示された「電気供給義務」があげられる。具体的には、1 つめは、第 18 条の「供給義務等」である。そこには、「一般電気事業者は、正当な理由がなければ、その供給区域における一般の需要に応ずる電気の供給を拒んではならない」と示されており、基本的に供給拒否ができないこととされているのである。また、2 つめは、第 19 条の二の「一般電気事業者の最終保障約款」である。そこには、「一般電気事業者は、その供給区域内における特定規模需要に応ずる電気の供給を保障するための電気の供給に係る料金その他の供給条件について約款（以下「最終保障約款」という）を定め、経済産業省令で定めるところにより、経済産業大臣に届け出なければならない。これを変更しようとするときも、同様とする」と示されており、要するに、分け隔てなど特定の者に対して不当な差別的取り扱いをしてはならない、さらには、法外な料金設定など電気の供給を受ける者の利益を著しく阻害してはならないということである。したがって、たとえば、東京電力の区域内で、一旦、中部電力の顧客となったが、再び東京電力の顧客に戻ったという顧客に対して、極端に高い電力料金で電力を供給するということはできないのである。

次に、電力自由化に対する電力総連のスタンスについて述べておきたい。まず、1 つめには、国民の利益の増進のためには、電力自由化は、効率化と従来電力会社が主体的に達成してきた公益的課題との両立が図られることが大前提であると考えており、公益的課題としては、ユニバーサルサービスの達成、供給信頼度の維持、エネルギー・セキュリティー、環境保全などがあると考えている。そして、2 つめには、競争導入による電気料金の低下やサービス水準の向上を通じて、お客様の利益、ひいてはその集合体である国民の利益の増進を図ることと考えているしだいである。また、2007 年から検討開始が予定されている全面自由化については、1 つめには、選択肢の拡大と事故責任がお客様に理解いただけること、2 つめには、「最終保障」が確保できる制度であること、3 つめには、顧客が密集している地域とまばらな地域とで、料金が一律でなければならないかどうかといった点が重要な論点であると考えている。さらに、参考までに述べておくと、「電気事業及び石炭鉱業における争議行為の方法の規制に関する法律」では、第二条に「電気事業の事業主又は電気事業に従事する者は、争議行為として、電気の正常な供給を停止する行為その他電気の正常な供給に直接に障害を生じせしめる行為をしてはならない」とあるようにストライキの実施が規制されている。これは、昭和 20 年代に、電産、炭労のストライキが実施され、経済や国民生活に大きな脅威と損害を与

えたことを受けて制定された規制である。しかしながら、私どもとしては、現代において、経済や国民生活に大きな脅威と損害を与えるようなストライキを実施するつもりはなく、厚生労働省などには、この規定の撤廃をお願いしているしだいである。

４．諸外国の電力自由化

ご承知のとおり、アメリカの場合は、州ごとに法規が異なっており、電力自由化については、約半数の州では自由化が進んでいるが、残りの半数の州ではほとんど進んでいないという状況となっている。電気事業者数は、私営が約200社、連邦営が約9社、地方公営が約2,000社、協同組合営が約900社となっており、全米の販売電力量の約75%を私営事業者が供給しているが、協同組合による供給の割合も高いという特徴が見られる。また、発電事業者（非電気事業者）である2,800社が全米の販売電力量の3分の1を発電しているという点も特徴である。こうした状況の下、小売自由化を進めたカリフォルニア州では、電力会社に電源開発を進めるメリットが低下したことにより、電力危機が起こったことをご記憶かと思うが、この電力危機を契機として、アメリカでは小売自由化の動きが鈍化しつつあるというのが現状である。ちなみに、アメリカで電力自由化が進められた背景には、州によって電力料金が異なっていたため、工場がより電力料金の安い州に移転しまうという状況の中で、各州が工場の立地条件整備のために電力料金を引き下げるよう政策誘導していく必要があったといえる。

一方、ヨーロッパ諸国の場合、基本的には、EU という枠組みの中で、電力市場についても、各国間の垣根を低くするということが目的であったといえる。その結果、フランスでは国営企業であった電力会社が民営化されるに至っている。また、余談になるが、ドイツでは、現在褐炭による発電電力が約 50%を占める中で、将来的には、風力発電による電力を約50%にまで高め、2030年には原子力発電を全廃するということを計画しているが、安定的な電力確保という面では、この計画はやや不安が残る計画なのではないだろうか。しかし、隣国のフランスが、すでに、電力の約 80%を原子力によって賄っていることを考えると、ドイツとしてはフランスから電力を購入することによって電力の安定的な確保が可能であるとも考えられる。

続いて、料金については多趣多様なので、ここでは、ユニバーサルサービスのうち「最終保障」という点のあり方についてのみ述べておきたい。アメリカの場合、1 つには、既存電力会社から引き続き供給を受ける需要家へのサービスとして「スタンド・オファ

ー・サービス」があり、料金は規制当局の認可料金となっている。2 つめには、一旦、代替事業者を選択し、何らかの事情で既存電力会社に戻った需要家へのサービスとして「デフォルト・サービス」があり、料金は市場価格となっている。3 つめには、選択していた代替事業者が破綻した場合など、当該需要家が新たな代替事業者と契約するまでの期間に受けるサービスとして「ラスト・リゾート・サービス」があり、供給者は既存電力会社が指定される場合と競争入札される場合とがある。このように、アメリカにおいても、「最終保障」は確保されていることに変わりはない。ただし、供給者を頻繁に変える需要家は割高な電力料金となるようである。また、イギリスの場合はというと、選択していた代替事業者が破綻した場合など、当該需要家が新たな代替事業者と契約するまでの期間に受けるサービスとして「ラスト・リゾート・サービス」があり、供給者は既存電力会社が指定されることとなっている。このように、多くの先進国では、「最終保障」については、既存電力会社が担当するという場合が大半を占めるという状況となっている。

●電気通信事業のユニバーサルサービスに対するＮＴＴ労組の取り組み

１．ユニバーサルサービスとは何か

(1) 電話時代のユニバーサルサービス

まず、第 1 に、ユニバーサルサービスとは何かということなのだが、1985 年の民営化当時はこのようなことばは使われておらず、日経新聞のデータによっても、1994 年 5 月に初めてこのことばが登場してきているという状況のようである。1994 年 5 月ごろといえば、当社の分割が議論され始めたころであり、当時、当社の社長であった和田が「分割されたのではユニバーサルサービスの展開ができなくなる」といったときに、ユニバーサルサービスということばが初めて使われたものと思われる。また、書籍の分野では、元当社に在籍していた林と田川が、1993 年に、『ユニバーサルサービス』というタイトルで新書版（中公新書）の書籍を出版しているという状況である。

さて、電電公社時代の電気通信のユニバーサルサービスに関する法律としては、1953 年に制定された「公衆電気通信法」という法規定があり、その中では、先ほどの電力会社に関する法規定にもあったように、「公衆電気通信役務を合理的な料金で、あまねく、且つ、公平に提供する」、「差別的扱いをしてはならない」ということが記されている。そして、この「公衆電気通信法」と「電気事業法」とを真似て、1985 年に、「ＮＴＴ法」と「電気通信事業法」とが制定され、電力会社さんとは異なり、ＮＴＴは「ＮＴＴ法」と「電気通信事業法」との 2 つの法規定によって、ユニバーサルサービスが義務づけられることとなったわけである。すなわち、ＮＴＴの場合は、他の電気通信事業者さんがサービス提供しないような地域であっても、ＮＴＴだけはサービス提供を行わなければならないこととされているのである。したがって、郵政事業の民営化においても同様であるが、場合によっては、どの事業者さんも事業展開したくないような地域だけ担当させられるということにもなりかねないといえよう。

一方、現在、ユニバーサルサービスの定義として最も標準的であるとされているものは、「ＯＥＣＤ Ｒｅｐｏｒｔ」の中で示されている 4 原則、すなわち、「Universal Geographical Availability（どこでも）」、「Universal Affordability（妥当な価格で）」、「Universal Quality（一定の品質で）」、「Universal Tariff（同一料金で）」である。とはいえ、わが国の電話網の普及状況はというと、現実には、1978 年までは、まだ全国に行き渡っておらず、1980 年代になって初めて電話がユニバーサルサービスになっ

たといえるのではないだろうか。余談になるが、携帯電話の普及が進む中で、では、将来的には携帯電話もユニバーサルサービスとなるのかということが議論されており、この点については、後ほど再び述べたいと思う。

ユニバーサルサービスの義務の重さについてもう少し具体的にご説明すると、たとえば、女優の高橋（関根）恵子さんの場合、20 歳のころにある男性と岐阜県の山奥に駆け落ちしたのだが、そこには電話も電気も通じていなかった。そこで、中部電力には電気を、電電公社には電話を引いてくれるよう要請したところ、各社に連絡が届いてから 3 日後には電気と電話が開通したそうである。また、さだまさしさんが瀬戸内海の無人島を購入した際にも、その島への電気と電話の設備が設置されている。要するに、ユニバーサルサービスの提供が義務づけられている既存の電力会社さんや NTT の場合には、単に、企業の利益だけを優先させてサービス提供の要請を断ることができないわけであり、しかも、競争状態となっている現在においても、そうしたユニバーサルサービスを提供しなければならないというわけである。ちなみに、アメリカの場合は、各自治体ごとにといってもよいほど無数の電話会社が存在している中で、その小規模な通信ネットワーク間を結ぶ役割を担ったのが AT&T 社であった。そして、ＡＴ＆Ｔ社が政府から独禁法に抵触するという指摘を受けたときに、AT&T 社は政府に対して、通信ネットワークの提供をユニバーサルサービスとして位置づけて反論し、それがユニバーサルサービスという概念構築の始まりであったといわれている。

次に、第 2 には、独占の時代から競争の時代となり、だれがユニバーサルサービスを担うのかということについて述べておきたい。電話の基本料金は、1,450～1,700 円の幅で設定されており、加入数が多い局ほど高い料金となっている。そうしたときに、最も収益が高い埼玉・川口地域の場合は、月あたりのコストが 1,387 円なので 217 円ほどの黒字となっているのに対して、北海道・夕張地区の場合は、月あたりのコストが 405,305 円なので 403,856 円の赤字となっているということになる。すなわち、北海道・夕張地区に代表されるような不採算地域のサービスをだれが担うのかということが、ユニバーサルサービスを展開する上での大きな問題点となってくるわけである。さらに、電電公社時代は、高収益事業の黒字によって不採算事業の赤字を、高収益地域の黒字によって不採算地域の赤字を補填することによって、公社全体としての収支バランスを維持することが可能であった。しかし、今日のＮＴＴにおいては、高収益事業の黒字によって不採算事業の赤字を補おうとすると、独禁法違反となってしまう。その上、高収益

地域には多くの他社が新規参入しているため、従来のように高収益地域の黒字によって不採算地域の赤字を補填するということができなくなってしまっているという 実態があるのである。

上記のような状況では、ＮＴＴの経営が立ち行かなくなることは明白である。そこで、「ユニバーサルサービス基金制度」が設けられることとなった。この制度は、アメリカでは、1984 年に、ＡＴ＆Ｔが分割された際に導入されている。たとえば、通話料金の考え方として、従来は、一般市民が利用する割合が高い市内通話は割安にし、企業が利用する割合が高い市外通話は割高に設定するという国民の中での所得分配に委ねることとしていた。これは日本も同様であったといえる。ところが、新規参入者との競争が始まると、新規参入者は採算性が高い都市部にばかり参入するため、人口密度が低い採算性が低い地域の電話網の維持が難しくなってくることとなる。そこで、地域電話会社のネットワークに接続している長距離事業者が、接続料に一定額を上乗せして、採算性が低い地域の地域電話会社に配分するということとしたのである。また、ユーザーにも理解を求め、採算性が高い地域のユーザーの基本料に一定額を上乗せして、採算性が低い地域のネットワーク維持のために配分することとしたのである。そしてさらに、クリントン政権時代には、従来の低所得者への割引料金適用に加えて、教育・医療機関にも割引料金の適用を拡大している。

一方、日本はというと、2002 年に、「ユニバーサルサービス基金制度」が設けられ、対象は、ＮＴＴ東・西の加入電話サービス、第一種公衆電話サービス、緊急通報サービスとされた。ただし、日本の制度は、前術の 3 点のユニバーサルサービスの収支が全体で赤字になった場合に適用するという内容であり、これまでに適用されたことはないというのが実態である。

（２） ＩＰ・ブロードバンド化時代のユニバーサルサービス

まず、第 1 に、情報通信サービス市場の変化があげられる。これまでは、情報通信サービス市場において、ＮＴＴはデータ通信専用線、電話固定網、電話移動網、映像放送網のすべてのインフラを所有していたため、新規参入の他社と比べて競争上優位にあったといえる。したがって、前述の「ユニバーサルサービス基金制度」の適用を受けることもなく、なんとかユニバーサルサービスを維持してくることができたといえよう。しかし、近年は、光ファイバーによるＩＰ・ブロードバンド網の整備が急速に進んでおり、

ＩＰ・ブロードバンド網でも、データ、音声、映像等が扱えるという時代となってしまったのである。これは、電話回線では1台億単位の交換機が必要となるが、ＩＰ・ブロードバンド網ではせいぜい1台100万円程度のルーターがあれば対応できるために他ならない。したがって、ＮＴＴは、他社のＩＰ・ブロードバンド網から各家庭や事務所等までの間の線を貸すだけの存在となりつつあり、このままでは、ＮＴＴがユニバーサルサービスを維持していくことは困難となりつつあるという状況なのである。

そこで、第2であるが、昨年の11月から「ユニバーサルサービス基金制度」の見直しが行われてきたわけである。見直しの理由としては、1つには、ＮＴＴ東・西の財務状況の悪化が顕著となってきた、2つめには、ＮＴＴ東・西の収支が赤字になるまで基金を適用できないのでは公正な競争とはいえないのではないか、3つめには、基金は回線電話の時代を想定して設置されたものであり、ＩＰ・ブロードバンド時代において有効に機能し得ないのではないか、4つめには、コスト負担について長距離で稼いでいる事業者からだけ徴収すればよいのかといったことがあげられる。そして、この10月、まずは、先ほど述べたような大きなコスト較差がある中では、あまりにもコストが高い地域については、基金から補填することとなり、全国平均のコスト（月あたり2,421円）の2倍を超える高コスト地域（全国約7,000局のうち半数を超える局・顧客数では4.9%）が対象となることとなったのである。ちなみに、その金額は約200億円となる。しかしながら、新規参入事業社さんがすべてを負担してくださるというわけではなく、保有電話番号数に応じて各社が負担金を拠出することとなったため、ＮＴＴ東・西が電話番号の9割を負担している現状では、結局、ＮＴＴが約200億円の9割を負担しなければならないということになってしまうのである。ただし、審議会では、情報通信分野の変化をよく見極め、ユニバーサルサービスの存続を図るためには、2008年以後も、再度見直しを行う必要があるという強い意見が多数出されていたということを付記させていただきたい。

２．ＮＴＴ労組の取り組み

まず、第1に、電話料金であるが、電電公社独占時代には、長距離通話料金が割高であるのに対して市内通話料金が割安に設定されていた中で、企業からは長距離通話料金の値下げ、一般家庭からは市内通話料金の維持という要望が寄せられていた。そこで、労働組合としては、「国民のための情報通信」という立場から、段階的に長距離通話料

金の値下げに応じたものの、市内通話料金の値上げには反対してきたという経緯がある。
　また、1985 年の民営化闘争時は、「分離・分割」は、不採算事業の切り捨て、不採算地域の料金値上げにつながる、「民営化」は、不採算事業の切り捨て、あるいは、料金値上げにつながる、「無原則な新規参入」は、不採算事業の切り捨てにつながるとして反対の立場に立っていた。とくに、「分離・分割」してしまうと、不採算地域の料金値上げにつながるという主張については、自民党の議員の方々にも大きなインパクトを与えることができたと考えている。
　しかし、いずれにしても民営化は避けられないという観点から、分離・分割は、組織の分裂・弱体化につながる、民営化は、組合員の雇用・労働条件を低下させる、無原則な新規参入は、競争上、ＮＴＴの不利になるとして、総論反対・各論修正へと論点が移っていくこととなった。
　そして、第 2 に、現在のＩＰ・ブロードバンド時代を迎え、外部有識者に、ＩＰ・ブロードバンド時代にふさわしいユニバーサルサービスのあり方を諮問するという状況に至っている。そこでは、1 つには、ユニバーサルサービスの維持については独占時代の内部補助を前提とする仕組から、競争の進展に対応した競争中立的な仕組とすべきである。2 つめには、公正競争の観点からは、ユニバーサルサービスはすべての事業者により維持されるべきである。3 つめには、ブロードバンド・ユビキタス時代におけるユニバーサルサービスの範囲は、音声伝送サービスを全国あまねく提供することとし、携帯電話、および、ブロードバンドアクセスについては、法規制によらない普及促進を検討すべきであるといったことが答申されている。また、今後の検討事項として、1 つには、政府が行うべきブロードバンドアクセスの普及施策の定義と範囲の明確化、2 つめには、次世代ネットワークの制御、災害対策におけるＮＴＴの役割、信頼性の確立、3 つめには、電話からブロードバンドへの移行期におけるユニバーサルサービスの維持方法、および、ユニバーサルサービス制度の存続期間、4 つめには、行政の視点からの検討も含めた、緊急通報、公衆電話など電話のライフライン機能の扱いなどがあげられている。

●郵政公社の民営・分社化とユニバーサルサービス

１．郵政事業の沿革と郵政分割・民営化後の体制

2005年秋の特別国会で郵政民営化関連法が可決・成立し、2007年10月に、郵政公社は分割・民営化された。まだ、実施後間もないため、今後、実際にどうなってゆくかについては、まだ不明な点も多い。そのため、ここでは、これまでの事実経過と、この法律の条文に書かれていること並びに、これまで政府等から説明されている内容にとどめて報告する。

そこでまず、これまでの経過として、郵政事業の沿革から述べると、我が国の郵政事業は、1871(明治4)年の郵便事業創業以来、国民の生活に何が必要なのかというところから、1875(明治8)年には郵便為替及び郵便貯金が、1906(明治39)年には郵便振替が、そして、1916(大正5)年には簡易保険事業が始まった。また、郵政事業の主体は、1885(明治23)年の内閣創設に際して、農商務省駅逓局、管船局と工部省電信局、燈台局を承継した逓信省が創設され、以来逓信省が管轄してきたが、逓信省自体は、郵政事業のほか、電気通信事業、陸運、海運、鉄道、航空事業も管轄するなど幾多の変遷を繰り返し、第二次世界大戦中の1943(昭和18)年には、一時、鉄道省と統合し、運輸通信省となり、さらに1945(昭和20)年5月には、内閣所属部局として逓信院となった。しかし、戦後の1946(昭和21)年には、逓信院から逓信省が再設置され、郵政事業と電気通信事業及び同行政と電波監理行政を管轄することとなった。そして、その後1949(昭和24)年には、郵政省と電気通信省に分離され、さらに1952(昭和27)年には、電気通信省が日本電信電話公社に改組されるにあたっては、その監督行政と、一時、総理府に設置された電波監理委員会が行っていた電波監理行政は、郵政省が所管することとなった。つまり、この時点で郵政省は、現業部門である郵政事業と郵政、電気通信、電波等の監理・監督行政を所管することになったわけであるが、このあたりから、時代の流れと組織の在りようがマッチしているかどうかが、議論されるようになってきたものと思われる。それを受けてか、2001(平成 13)年の省庁再編に際しては、郵政省は廃止され、総務省郵政企画管理局と郵政事業庁に分離した。これは、それまでの郵政現業部門を公社化することを、前提とした分離であり、2003(平成 15)年には、そのとおり郵政事業庁が改組され、日本郵政公社が発足したわけである。

労働組合としては、この時点で、郵政事業の経営形態についての議論は終わりである

と認識していた。ところが、その後郵政民営化の議論が進み、2005年10月には、郵政民営化関連法が可決・成立し、2007(平成19)年10月には日本郵政公社が、分割・民営化された。しかしながら、私どもは、これでまだ終りではないと思っている。それは、私どもの取り組みにもかかっているが、そもそも郵政事業は、日本の国がどういう形になっていくかということと、密接不可分であると思われるからである。

それでは、2007年10月の時点で、郵政公社がどのようになったかというと、日本郵政公社は、持株会社である「日本郵政株式会社」と、そのもとに「郵便局会社」、「郵便事業会社」、「郵便貯金銀行」、「郵便保険会社」の4つの事業会社に分割された。この中で、「郵便局会社」とは郵便局の窓口を担当する会社で、この「郵便局会社」と「郵便事業会社」は、2017(平成 29)年以降も特殊会社のまま推移するが、郵便貯金事業を承継する「郵便貯金銀行」と簡易保険事業を承継する「郵便保険会社」については、2017年までに、その株式をすべて売却し、民有・民営化することとなっている。そして、それらの動きについては、「郵政民営化推進本部」のもとに組織される「郵政民営化委員会」という機関によって、3年毎に見直しを行いながら、実行されることとなっている。一方、これまで郵政事業に対する監督官庁は、逓信省、郵政省から総務省へと推移してきたが、「郵政民営化推進本部」については、この他、金融庁、国土交通省など複数の官庁から監督を受けることになる。

郵政事業の分割・民営化については、いろいろな論点があるが、今回は、郵政事業のユニバーサルサービスということについてであるので、その問題に絞って述べる。

２．郵政公社時代のユニバーサルサービス

郵政公社によって行われていた、郵便、郵便貯金、簡易保険のいわゆる郵政3事業は、それぞれ法令によって規定されており、そのユニバーサルサービス的な性格についても、法令によって定められていた。郵便事業の場合は、『郵便法』の第1条に「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によって公共の福祉を増進することを目的とする」と規定されている。これは、『万国郵便条約』第1条の「加盟国は(略)全ての利用者が、その質を重視した郵便の役務を、加盟国のすべての地点において恒久的に、かつ、合理的な価格の下で受けることができるような普遍的な郵便業務の提供を受ける権利を享有することを確保する。」という条文がもとになったものであるが、現在の郵便事業のユニバーサルサービス的な性格も、この条文に基づき、国民1人あたり

年間194通（06年度・以下同じ)、年間246億通以上の郵便物を取り扱っている。これを1日あたりに直すと約6,900万通、配達箇所数では3,000万ヶ所で、全世帯・事業所の54.7%にもあたる。また、取り扱っている郵便物の中には第3種(定期刊行物)、第4種(通信教育、点字等郵便物)という、政策的に料金を低く設定したり料金無料とした郵便物もあり、第3種が年間587万通、第4種は30万通が利用されており、基本的人権のひとつである情報を取得する権利を守ることに貢献している。以上が、郵便事業のユニバーサルサービスの基本である。

また、郵便貯金については、『郵便貯金法』、『郵便為替法』、『郵便振替法』によって規定され、それぞれ第1条に、「あまねく公平に」という言葉と「国民経済の安定、福祉を増進することを目的とする」といった意味の文言が掲げられ、郵便事業同様、これが郵便貯金事業のユニバーサルサービスをかたちづくるバックボーンとなっていた。その利用率は、全世帯の85%を超える世帯が郵便貯金を保有しており、世帯あたりの利用件数も、貯金、為替、振替を併せると、年間100件を超えるものとなり、広く深く利用されている。

これに対して簡易保険の場合は、その事業を規定してる『簡易保険法』には、「あまねく公平に」という文言がない。しかしながらこれは、生命保険という事業の性格上、年齢等により、保険料に差異を設けたり、加入を制限する場合があるからで、基本的な考え方としては、国民全般に、簡易に利用できる生命保険を、安い料金で提供していこうというユニバーサルサービス的な考え方には、変わりはない。そのため、全世帯の60%以上が簡易保険あるいは年金保険を保有しているという、広範に利用されているという状況となっている。そして、これらの事業・サービスを供給してゆくのに、日本の社会的インフラとして、全国あまねく郵便局があり、そのネットワークを通じてサービスを提供することにより、ユニバーサルサービスを実現しているというわけである。

３．郵政分割・民営化後の郵政事業の在り方

こういった事業・サービスを行っていた日本郵政公社が、分割・民営化されたわけであるが、その際、こういったユニバーサルサービスがどのようになっていくかについては、まず、今回の民営化関連法がどのようなものか、その要点から述べていきたい。

郵政民営化関連法の基本方針は、先にも述べたとおり、2007年10月1日に日本郵政公社を解散し、同日からは公社の機能を、新たに設立される「日本郵政株式会社」、「郵

便事業会社」、「郵便局会社」、「郵便貯金銀行」、「郵便保険会社」が引き継ぐということである。その目的は、法律的には、「経営の自主性、創造性及び効率性を高めるとともに公正かつ自由な競争を促進し、多様で良質なサービスの提供を通じた国民の利便性の向上及び資金のより自由な運用を通じた経済活性化を図るため」(『郵政民営化法』第2条より)ということとなっており、また、そのスケジュールについては、2007年10月に民営化がスタートするまでの間の「準備期間」と民営化後10年間の「移行期間」、それに、2017年10月以降の、貯金銀行と保険会社の株式が完全に売却され民有・民営化された後の「最終的な民営化」の3つの期間に分けて考えられている。そして、新設される各社への業務の承継については、総理大臣及び総務大臣が、公社の業務等の承継に関する「基本計画」を策定し、それに基づき公社の業務等の承継に関する「実施計画」を作成するよう、日本郵政株式会社(準備企画会社)に、指示を行う。この指示を受けた日本郵政株式会社は、日本郵政公社の協力等を得て「実施計画」を策定し、総理大臣及び総務大臣の認可を受け、この「実施計画」に基づき、業務承継を行うということになっている。また、公社職員は、日本郵政株式会社等の新設される各社のいずれかの職員として、非公務員として移行してゆくということになっているが、それは、一端解雇して再雇用するということではなく、業務とともに職員も引き継がれるという法定承継である。

また、新設される各社の機能等についてであるが、先にも述べたとおり、まず、「日本郵政株式会社」は、2007年10月1日の民営化スタート時点では、4事業会社の株式を保有する持ち株会社であり、「郵便貯金銀行」、「郵便保険会社」の株式については、10年後までにこれを順次売却し、「郵便事業会社」及び「郵便局会社」の株式については、その全てを保有し、「郵便事業会社」及び「郵便局会社」の管理運営を目的とする会社である。一方政府は、この会社の発行済み株式総数の3分の1超を保有し続けるが、それ以外の株式を売却し、この会社の政府保有株式割合を3分の1に近づけるという努力義務も負っている。また、この会社は、「郵便貯金銀行」や「郵便保険会社」の株式売却益や配当収入の一部を原資として、「社会・地域貢献基金」を設け、「郵便事業会社」の策定する「社会貢献業務計画」及び「郵便局会社」の策定する「地域貢献業務計画」の実施に必要な資金を交付するということになっている。

次に「郵便事業会社」であるが、「郵便事業会社」は、郵便事業及び印紙の売りさばきを行うことを目的とする会社で、国内外の物流事業等の各種事業も営むことができる

ということになっている。これに加え法律には、「日本郵政株式会社」のところでも述べたように、「社会貢献業務計画」を3年ごとに策定し、主務大臣の認可により、「日本郵政株式会社」から資金の交付を受け、実施することが明記されている。この「郵便事業会社」の社会貢献業務としては、現在のところ現行の第3種、第4種郵便のような、政策的に料金を低く設定したり料金無料とした郵便のほか、独居老人世帯を定期的に訪問するなどの現行の「ひまわり郵便」といったサービスが考えられている。一方、郵政民営化に伴って『郵便法』が改正され、第3種、第4種郵便等の公共サービスは引き続き行うが、国内小包はユニバーサルサービス義務から除外された。また、裁判所の特別送達等については、信用力を確保するため、「郵便認証司」という新たな資格制度が設けられた。

さて次に、郵便局窓口を担当する「郵便局会社」であるが、ここは、自社のオリジナル商品を持たないという特色がある。つまり、今回の分割・民営化で「郵便局会社」は、「郵便事業会社」、「郵便貯金銀行」、「郵便保険会社」の窓口業務の委託を受け、その委託料を主な収入源として会社を運営することになる。しかしながら、「郵便貯金銀行」、「郵便保険会社」の窓口業務については、法律では、「郵便貯金銀行」及び「郵便保険会社」の代理店業務を行うと明記されておらず、「銀行業及び生命保険業の経理業務」を「学ぶことが出来る」という条文になっている。後にも述べるが、国会の議論においてもここが問題となり、付帯決議に明記されるものとなった。一方、「郵便局会社」の事業については、その他コンビニエンス・ストアなど、いろいろな新規業務ということも言われているが、法的には、「地域住民の利便の増進に資する業務」ということで、具体的には、現在も一部地域で地方自治体などと契約を結んで行われている住民票発給等の特定事務やバス乗車券の販売などがあげられているが、なかなかそのビジネスモデルがつくりきれていないという状況にある。

また、「郵便局会社」のもう1つの特徴として、『郵便局株式会社法』第5条の「会社は、総務省令で定めるところにより、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しなければならない。」という規定により、全国に郵便局を配置することを法律で義務づけられているということがある。具体的な設置基準は総務省令で定められ、概ね、現在の郵便局のネットワーク水準を維持するように規定されている。しかしながら、これは、後でまた述べるが、経営的にそれがどうであるかという問題が生じてくるものと思われる。その他、「郵便局会社」でも、「郵便事業会社」の「社会貢献業務計

画」と同様、地域の有識者等の意見を聴き、3年ごとに「地域貢献業務計画」を策定し、総務大臣の認可を受け、「日本郵政株式会社」からの資金交付により、実施することとなっている。

次に、「郵便貯金銀行」、「郵便保険会社」であるが、これらは、公社時代までの郵便貯金事業及び簡易保険事業を規定している『郵便貯金法』、『簡易保険法』が廃止され、それぞれ『銀行法』、『保険業法』によって規定される、銀行業、生命保険業を営む会社として設立されるものである。これら業務を営むには、金融庁の免許が必要となるわけであるが、それぞれ移行期間中、すなわち 2007 年 10 月～2017 年 9 月までの間、実質的に「郵便局会社」に業務を委託することを条件として、みなし免許が付与されるということになっている。そして、「日本郵政株式会社」は、2017 年 9 月末までに、「郵便貯金銀行」及び「郵便保険会社」の株式の全部を段階的に処分する義務を負い、「郵便貯金銀行」及び「郵便保険会社」は、2017 年 10 月には、完全民営化されることとなる。

４．郵政民営化関連法にみる郵政分割・民営化後の「郵便」と「金融（貯金・保険）」のユニバーサルサービス

以上、2005 年秋国会を通過・成立した郵政民営化関連諸法による郵政民営化への手続きと、郵政公社の事業を承継するために設立される、新たな組織・機関の概略について述べてきたわけだが、今回の分割・民営化によって、かなり明確なユニバーサルサービス規定を持った郵政 3 事業を一体的に運営してきた郵政公社を、5 つないし、「郵便貯金・簡易生命保険管理機構」を含めると 6 つの組織に分割したことになる。その中では、ユニバーサルサービスを明確に規定されている会社ないし事業と、ユニバーサルサービス規定が解除された会社ないし事業があるわけである。また、法律的にはユニバーサルサービス規定が解除されていても、組織運営の仕組みとしてユニバーサルサービスを求められている会社ないし事業もあるわけでる。そのため、次には、これまで郵政公社が行ってきたそれぞれの事業・サービスごとに、分割・民営化後のユニバーサルサービスの在り方と問題点などについて述べていく。

そこでまず、分割・民営化後の「郵便」のユニバーサルサービスについてであるが、これについては、先にもふれたように、『郵政民営化法』でも、『郵便法』にも明確に規定されており、『郵政民営化法』においては、第 5 条 2 項－二に「あまねく公平に、か

つ、なるべく安い料金で行う郵便業務　郵便事業会社」と規定されている。つまり、「郵便」のユニバーサルサービスについては、「郵便事業会社」にその義務が課せられているわけで、この点については、2004(平成16)年9月10日の郵政民営化の基本方針に関する閣議決定の中にも、「郵便事業会社」に引き続き郵便のユニバーサルサービスの提供義務を課すことと、ユニバーサルサービス維持のために必要な場合には、優遇措置を設けることが述べられている。それでは、実際にはどうなるかというと、まず、全国サービスについては、「郵便事業会社」には、撤退の自由なく、利用制限・業務停止は非常に限定的なもので、災害時でも引受・配達を継続する。また、引受に係る義務として、郵便ポスト、郵便局については、郵便局の窓口業務は「郵便局会社」に委託しなければならないことになっているものの、最低現行の水準を維持しなければいけないことになっている。さらには、全国一律料金も維持しなければならないということになっており、「郵便」に関しては、『郵便法』の改正でユニバーサルサービスの対象から除外された国内小包を除けば、現行とそれほど変わらない状況になると思われる。

問題なのは、「金融(貯金・保険)」のユニバーサルサービスがどうなってゆくかということである。先に述べたとおり、「郵便貯金銀行」、「郵便保険会社」ともに、それまでの『郵便貯金法』、『簡易保険法』が廃止されて、それぞれ『銀行法』、『保険業法』適用の会社になるわけであるが、『銀行法』、『保険業法』には、ユニバーサルサービスについての規定は一切ない。しかしながら、「郵便貯金銀行」、「郵便保険会社」ともに、新たに銀行業や保険業の免許を申請するというのではなく、2017年9月までの移行期間中は、「業務の健全、適切かつ安定的な運営を維持するための基盤となる代理店」に窓口業務を委託することを条件として、みなし免許が付与される(『郵政民営化法』第98条2項－二及び第130条2項－二）ということになっているわけである。つまり、全国にあまねく設置が義務づけられている「郵便局会社」に、窓口業務を委託しなければならない仕組みになっているという点で、「金融(貯金・保険)」のユニバーサルサービスを実質的に保障しようというわけである。

ただし、「郵便局会社」は、『郵便局株式会社法』第1条で「郵便局株式会社は、郵便窓口業務及び郵便局を活用して行う地域住民の利便の増進に資する業務を営むことを目的とする株式会社とする。」と業務の範囲を定めているものの、銀行代理店業務あるいは生命保険募集業務などについては、法律の中では、義務付けられていない。このことが国会の審議において強い懸念がしめされ、そのため、郵政民営化関連法案を最終的

に審議した参議院郵政民営化に関する特別委員会は、法案可決時にこれらの法律施行に当たって特段の配慮すべき事柄として付け加えた 15 項目からなる「附帯決議」の第 1 番目に、

「一、国民の貴重な財産であり、国民共有の生活インフラ、セーフティネットである郵便局ネットワークが維持されるとともに、郵便局において郵便の他、貯金、保険のサービスが確実に提供されるよう、関係法令の適切かつ確実な運用を図り、現行水準が維持され、万が一にも国民の利便に支障が生じないよう、万全を期すること。

簡易郵便局についても郵便局ネットワークの重要な一翼を構成するものであり、同様の考え方の下で万全の対応をすること。」

と、郵便局ネットワーク維持と郵便局における郵便のほか、貯金、保険という金融サービス提供の維持が述べられるとともに、第 2 番目の項目においては、

「二、長期の代理店契約、基金の活用等により、郵便局が長年提供してきた貯金、保険のサービスが民営化後も引き続き提供されるよう配慮すること。そのため、承継計画において、郵便局株式会社と郵便貯金銀行、郵便保険会社の間で移行期間を超える長期・全国一括の代理店契約の締結を明確にすること。なお、基金についても、二兆円規模まで積み立てること。」

と、「郵便貯金銀行」及び「郵便保険会社」が、「郵便局会社」と、移行期間を超える長期的かつ全国一括の代理店契約を締結することを求めた。しかしながら、この「附帯決議」には、法的な強制力はまったくないため、移行期間終了後の「金融(貯金・保険)」のユニバーサルサービスには、なお懸念が残るわけである。

５．分割・民営化にともなう懸念（１）・・・郵便局の採算性と分社化による効率性

さて、次に最も心配されるのが、民営化後の郵便局あるいは郵便局ネットワークの存続自体に関わる、分社化による収益の問題である。

ご承知のように、これまで郵政事業は、郵便・貯金・簡易保険の 3 事業を一体的に運営してきて、平成 18(2006)年度には、公社全体で 9,425 億円の純利益をあげている。これを事業別にみると、各事業とも概ね堅調で郵便は 18 億円、貯金は 9,406 億円の純利益、保険の場合は、純利益という言葉を使わず、内部留保により準備金積立てに使っているが、この積み増しが 1 兆 250 億円できたということである。郵便局別の損益に関して郵政事業は、3 事業とも全国ネットワークを使っているので、収益費用を 1 つの郵

便局に帰属させるということは難しい。そこで、3 事業とも収益の配賦基準として作業工程別のコストを用いて計算してある。そのため、それは必ずしも正確なものではないが、大体の傾向は読み取れる。まず郵便事業については、黒字の局は全体の 6.5%あまりで、赤字の局が圧倒的に多くなっている。これを局種別にみると、定員規模の大きい普通局では黒字の局が 59%で、かろうじて半数以上となっているのに対し、集配特定局では 91%、窓口業務しか行わない少人数の無集配特定局にいたっては 98.5%の局が赤字となっている。しかしこれには、郵便事業の特性があり、配達効率のよい都市部の大きな局の収益で、地方の小さな局の赤字分をカバーして、全体では黒字となっているということがある。これに対して、郵便貯金事業は、全体では 87%の郵便局が黒字で、普通局では 9 割以上が、無集配特定局でも 88%の局が黒字となっており、黒字局の比率が最も低い集配特定局でも、8 割以上の局が黒字となっている。また、簡易保険事業については、全体では 52.5%の局が黒字ということになっており、集配特定局の 53%、無集配特定局の 50%が黒字ということになっているが、貯金・保険外務員の数を比較的多く抱える普通局では、78%の局が黒字で、貯金・保険外務員の数がものをいうのではないかということも考えられる。そして、これら 3 事業を合わせると、全体では黒字の局が 73.5%となるが、普通局では 84.5%の局が、無集配特定局でも 79%の局が黒字となっているものの、集配特定局では、半数以上の局が赤字となっていることがわかる。また、いくら 8 割近くの局が黒字であるといっても約 3,200 局の無集配特定局は赤字であるわけであるから、とくに利用者の身近にある特定郵便局で赤字の局が多いということは、分割・民営化後、その収益性をどのように考えるのか問題が残るところである。

これに対して、今回の民営化関連諸法では、「社会・地域貢献基金」が設けられているが、これについては後で述べるとして、分割・民営化によって生じると思われる郵政事業の収益性についてのもう 1 つの懸念を述べると、それは、分社化のためには要員の再配置が必要となり、それが個々の郵便局の収益性に、どのような影響を与えるのかということである。

つまり、郵政事業の分割・民営化により、郵便局の現場職員も、新しく創設されるいずれかの会社の社員となるわけであるが、「郵便貯金銀行」及び「郵便保険会社」は、移行期間中は窓口業務や募集業務を、「郵便局会社」へ委託するということであるから、無集配特定局など郵便物の集配を行っていない局は、職員ともども、「郵便局会社」へ移行する。しかしながら、郵便・貯金・簡易保険の窓口業務や募集業務のほか、郵便物

の集配業務を行っている集配普通郵便局や集配特定局などの場合、郵便物の集配業務に関係する内勤及び外勤職員は、「郵便事業会社」へ移行し、郵便・貯金・簡易保険の窓口業務や募集業務を行っている内務勤務者及び貯金・簡易保険の外務員等は、「郵便局会社」へ移行することになる。その際、比較的規模の大きい局であれば、さほど問題はないが、集配特定局など規模の小さな郵便局では、要員の切り分けが難しく、分割ロスが生じてしまう。

例えば、公社時代に局長のほか 10 名の職員で業務を行っているある集配特定郵便局の職員が、分割・民営化後どうなったかの例であるが、公社時代までは 10 名の職員のうち 4 名が内勤者で、郵便・貯金・簡易保険の窓口業務のほか、郵便ポストなどから集められた郵便物の引き受けや発送・配送のための区分など郵便に関わる内勤業務も、仕事の閑暇に応じて、手分けしてこなした。また、残り 6 名は外勤職員として、郵便物の配達のほか、郵便貯金・簡易保険の外務も担当し、局長も、局全体の管理・監督者としてだけではなく、場合によっては窓口にも出るし、郵便内勤業務も行うこともあった。こういった小さな集配特定郵便局が、日本各地にあるわけで、そういった郵便局が、郵便局の全国ネットワークを支えているわけでもある。これが分割・民営化されると、まず局長は、「郵便局長」という呼称自体「郵便局会社」以外では使用できなくなるので、「郵便局会社」に所属することになる。しかし、これまでのように局全体の業務の管理・監督者ではなく、局の窓口部門の管理・監督者となるわけで、「郵便局会社」の社員となるわけであるから、いくら忙しくとも、「郵便事業会社」の業務である郵便内勤業務などに手を出すことはできなくなる。それでは、郵便業務の管理・監督はどうなるかというと、小さな局に個別に管理・監督者を配置するわけにもいかないので、「郵便事業会社」が地域ごとに統括センターを設け、ここにその地域の管理・監督者を置くことになった。これでは、ちょっとした繁忙があっても、管理・監督者が直接業務を助けるということなども出来なくなる。

一方、これまで、郵便・貯金・簡易保険の事業を分担しつつ兼務していた職員はどうなったのかといえば、郵便・貯金・簡易保険の窓口業務や貯金・簡易保険の募集業務と郵便物の集配業務をしっかり区分し、「郵便局会社」には、郵便・貯金・簡易保険の窓口業務を担当する 2 名と、郵貯・簡保の外務員 2 名が、「郵便事業会社」には、郵便配達を担当する郵便外務員 4 名と郵便内務業務を担当する 2 名が配属されることになった。しかしそうなると、これまでの業務量や業務内容からみて、要員に過不足が生じ、一部

職員の負担が増加することなどもあり、それによって、サービスの質が低下する恐れも出ている。そこで、それを増員によって補うことにすれば、今度はコスト増に繋がり、収益が悪化するのではないかという問題が生じるわけである。しかもこの問題による影響が大きいと考えられるのは、先に述べたとおり、これまでも半数以上が赤字であるという集配特定郵便局であるわけであるから、なおさら心配されるわけである。

６．分割・民営化にともなう懸念（２）・・・基礎的金融サービスと金融排除

さて、分割・民営化によって次に心配されるのは、貯金・保険の分社化・完全民営化により、金融排除ということが行われるのではないかということである。つまり、先にも述べたとおり、分割・民営化後の「郵便貯金銀行」、「郵便保険会社」には、ユニバーサルサービスの義務は、課されておらず、これまでの貯金・保険のユニバーサルサービスについては、「郵便貯金銀行」、「郵便保険会社」が「郵便局会社」に業務委託することにより、「郵便局会社」に引き継がれていくということになるわけであるが、これでは、「基礎的金融サービス」が提供できなくなるのではないかという懸念があるすなわち、「基礎的金融サービス」とは、①国民の誰もが等しく利用機会が与えられるべきと広く認識されるべき金融サービスであり、②「シビルミニマム」、「ナショナルミニマム」の範疇にあり、市場原理のみでは確保されず、公的関与の下に保証されるべきものであり、③必ずしも国際基準などで割り切るべきものではなく、時代時代の金融情勢や国民のニーズの変化等に対応して、各国が主体的に決定すべき政策課題であると定義づけることができると思われるが、それは、いわば金融市民権とでもいえる、現代の文明社会においては、人が人として生きていく上で当然享受できるものと考えられる、基本的人権の一部であると思われるものである。そして、これまでの郵政公社の金融サービスは、この「基礎的金融サービス」を十分満足していたものと思われるが、分割・民営化後の金融サービスは、結果として市場原理主義の流れにそったものになってしまい、金融から排除される人を多く生み出すということが起こってしまうのではないかということが懸念されるわけである。なぜならば、既に民間金融サービスにおいては、その一部は現実的なものになっており、それを具体的に述べると、①過疎地域や低所得層の多い地域など、特定の地域の拠点や店舗を削減してゆくアクセス制限、②取引額や取引単位による取引制限、③預貯金残高や取引実績等が一定条件に及ばない者に対して、サービス等にかかる手数料を高く設定する手数料による制限、④商品開発や販売段階での顧客層

の絞り込み、⑤サービス、情報等量的質的な差別化による特定顧客層の囲い込み、さらには、⑥ネットバンキング等による情報弱者の排除等があげられ、民間金融から排除され者が徐々に増加しているという傾向がうかがえるからである。

それは、欧米諸国の金融事情をみるとより明らかであり、アメリカの場合、所得格差が拡大し、低・中所得層の 25%にあたる、約 1,100 万世帯が銀行口座を持てない状況にあるといわれており、これに対して、クリントン政権時代の 1999 年から、政府の補助金で、民間金融機関のＡＴＭを設置するプロジェクトを進めているということであるが、なかなか成果があげられていないと聞いている。また、イギリスの場合は、金融機関の地方支店の閉鎖が加速し、全世帯の 7%にあたる約 150 万世帯が銀行口座非保有となった。そのため、2000 年 6 月に提出されたブレア首相の特命チームのレポートにより、全国に展開する郵便局の役割を検討し、郵便局で基礎的な金融サービスを提供することとし、2003 年 4 月よりサービスを開始している。一方、ニュージーランドでは、1987 年に郵政が民営化され、貯金部門は、オーストラリアの銀行に吸収合併されたのであるが、それ以降、地方支店の閉鎖が相次ぎ、手数料も値上げされた。そのため、ニュージーランド政府は 1999 年より、国有銀行の創設をＮＺポストに検討させ、2002 年には、郵便局ネットワークを活用したキウィバンク（ＮＺポストの 100%子会社）がサービスを開始し、2003 年 7 月現在、287 局でサービスを実施している。またドイツでは、1995 年郵政民営化を行い、直営郵便局を委託郵便局に代替しつつ 10 年間で郵便局を半減するという計画を実施した結果、地方の金融サービスが劣化したため、1998 年には、郵便局の減少に歯止めをかけるため、2005 年末まで（その後、2007 年末までに延長）12,000 局の郵便局を維持する『ユニバーサルサービス令』を施行し、維持を義務づけられた郵便局では、金融サービスを提供している。同様に、スウェーデンでも 1994 年に郵政民営化を行ったが、それにより地方の金融拠点が相次いで閉鎖されたため、2002 年からはスウェーデンポストに、『キャッシュサービス法』に基づき、郵便局以外に現金の受け払い手段を持たない住民のために、キャッシュサービスが義務づけられており、キャッシュサービスは赤字事業であるため、政府は補助金を出している。

現在、郵政分割・民営化で、我が国も、こういった諸外国の轍を踏もうとしているのかもしれないが、我が国においても、年々地方の金融機関が減少しているという現状で、本当に大丈夫なのか。郵政民営化の議論の折には、地方の金融機関として郵便局がなくなっても、農協や漁協が金融機関としての機能をはたすから大丈夫であるという議論も

あったが、そういった農協や漁協の金融拠点も 1997(平成 9)〜2002(平成 14)年の間においては、郡部では 22.1%、過疎地においては 24.7%も減少しているわけである。そういった中で、今回のような分割・民営化が行われて、本当に大丈夫なのか、はなはだ疑問に思うわけである。

今回の分割・民営化では、2017 年までの移行期間においては、郵便局会社に業務委託を行うということで、郵便局が維持されていれば金融サービスも維持されるものと思われる。しかし、その先のことについては、まだ何も決まっておらず、地方やとくに僻地における金融サービス体制がどのようになっていくのか、大変心配しているところである。

７．分割・民営化にともなう懸念（３）

・・・郵便のユニバーサルサービスと事業の独占性とユニバーサルサービス基金

次に、郵便のユニバーサルサービスについてであるが、郵便事業自体を国の機関がやるのかその他の機関がやるのかという違いはあっても、どこの国にも郵便のユニバーサルサービスについての規定がある。そのうち、公社や民間機関が郵便事業を行っており、そこにユニバーサルサービスを任せている場合には、郵便事業のうち、事業独占の範囲が決められているか、段階的に自由化し完全自由化に近い形となった場合は、ユニバーサルサービス基金の導入が行われたり、検討されているか、財政支援が行われており、それによってユニバーサルサービスを維持しようとしている国が多くなっている。ユニバーサルサービスの内容であるが、大体の国が「基本書状料金の 3 倍未満」など、重量と料金で制限をしており、それが独占の範囲とされていることが多い。しかしながら、我が国の場合、それが『信書便法』により「信書」という言葉で規定されているだけで、「信書」という言葉自体の規定が非常に曖昧であるので、近年宅配業者などが行っている「メール便」との区別が、あってないのと同じ状況になっているわけである。その証拠としては、例えば、先の衆議院選挙後、自民党が郵政民営化関連法に反対した議員対して処分内容を記載した書状を送付したわけであるが、その時使われたのが、このような書類は「信書」の最たるものと思われるのであるのに、「メール便」であったということである。

「メール便」については、近年徐々に市場に浸透しつつあり、現在では、往復ハガキの往信部分がメール便で送られ、返信部分は郵便ポストに投函するといったものもある

し、人間ドックの結果通知や一般的な請求書の送付などにも進出してきている。我々は、「メール便」については、それが悪いというわけではないが、現在のように「信書」との区別が曖昧のままであると、実態的に独占の範囲も何もないようになっており問題だと思っている。

一方、先に述べたように、郵政分割・民営化後も、ユニバーサルサービスを課せられている「郵便局会社」及び「郵便事業会社」については、「社会・地域貢献基金」を創設し、その運用益によって、そのユニバーサルサービス的な事業を支援するということになっており、「社会・地域貢献基金」が、いわば我が国のユニバーサルサービス基金の一部にあたるということができる。しかし、この基金は、郵政民営化によって創設される4事業会社の各年度ごとの営業利益のうち、政令で定めるところにより計算された金額と、「郵便貯金銀行」及び「郵便保険会社」の株式の売却益を1兆円に達するまで積立てることによって賄うものとされているわけである。つまり、郵政自身が、自分たちでユニバーサルサービス基金を積立てるという仕組みになっているわけで、諸外国のように、国の支援や同様な事業を行う業者による分担金などはないことになっている。そのため、これによって、まず1兆円の基金が積み上がるのか。また、積立てられた基金を取り崩してはいけないということになっているので、積み上がった分の運用益だけでやっていけるのか、難しい点も多いと思われる状態である。それに輪をかけた「メール便」の伸張や、地域的に信書便に参入することへの条件緩和による、採算性が望まれると思われる地域への信書便業者の参入、さらには、これまで全国にポスト10万本といった全国信書便への参入条件について、その規制を撤廃しようとする総務省研究会での審議状況等、今後、ユニバーサルサービスを確保しつつ郵便事業を維持してゆくには、問題点が多い状況にある。そして、郵便事業が崩れていくと、「郵便局会社」の運営を含め、郵政民営化諸法の参院特別委員会に付けられた「附帯決議」にいう「国民共有の生活インフラ、セーフティネットである郵便局ネットワーク」にもほころびが生じ、基本的人権の一部を形成すると思われる郵便や金融のユニバーサルサービスを確保するのも難しくなるものと思われる。

なお、労働組合は「メール便」の一部は、「信書便法」違反であるとの指摘を行ってきたところ、総務省は、大手宅配業者に対し、特定の受取人宛の「信書」の疑いがあるとして、業務改善を指導する方針を決めた。今後の動向を注視する必要がある。

以上、本研究会のテーマは、「ユニバーサルサービスと生産性」ということであろう

が、郵政の場合、民営化が実施されたばかりで、とても「生産性」などというところまで議論は及ばないが、今後の郵政のユニバーサルサービスについて、現状考えられる点を述べたものである。

●ＪＲにおける「ユニバーサルサービス」に関する考察

１．ＪＲ改革と今日までの経過

ＪＲや鉄道業におけるユニバーサルサービスとは何なのかを考えるにあたって、まず、国鉄改革とは何であったのかという点から話を進めたい。

ご承知のように、旧・国鉄は、1987(昭和 62)年 4 月分割・民営化されたわけであるが、国鉄改革の目的はいったい何であったのか。これについては、いろいろな見方があるが、国鉄の場合、今回の郵政や、ＮＴＴ、ＪＴなどの民営化とはちがい、赤字でどうしようもないという状況に追い込まれたうえで民営化されるということになったので、「民間企業として自立経営を確保し、明確な経営責任の下で鉄道の再生をはかること」というのが一番適切であると思われる。つまり、当時の国鉄の赤字の状況は、収入で長期債務の利払いさえ出来ない状況であり、これ以上放置しておくと、国の方も危うくなるということで民営化されたというわけである。その際経営形態としては、最終的には株式を上場し、完全民営化を目標とすることで、特殊会社を志向せず、まったくの民間企業としてやっていくということであったので、ユニバーサルサービスの議論がまったく無かったというわけではないが、それ以上に、経営面が重視された改革が進められたわけであり、その中では、過剰要員と労使関係も重要な問題点のひとつとなったことは、ご承知のとおりである。

そこで、国鉄改革においては具体的には何がなされたのかというと、国鉄清算事業団の設置による債務の処理と、要員の整理という 2 点がその大きなもので、債務処理については、鉄道共済年金の赤字分などの将来費用を含め、当時 37.1 兆円あった国鉄の長期債務のうち、22.7 兆円を国鉄清算事業団が引き受け、残り 14.5 兆円をＪＲ本州 3 社とＪＲ貨物が引き継ぐことになったわけである。そして、国鉄清算事業団による債務処理については、ＪＲには必要最低限の土地を持たせ、残りの土地を売却した場合の当初の返済見通しが 7.7 兆円、ＪＲ株の売却による返済見通しが 1.2 兆円で、残りの約 14 兆円については、国民負担ということで処理されたわけである。しかしながら、国鉄は駅前などの 1 等地をかなり所有していて、その多くが処分対象となっていたため、その後バブル景気となり、地価高騰を抑える政策がとられたため、計画どおりの売却処分が出来なくなり、その間も利払い等により債務が膨らんだため、国鉄清算事業団の債務は、当初の債務額を超える 28 兆円もの債務を抱えることになった。そのため、債務返済計

画の見直しを迫られることにもなった。ＪＲは見通しより経営が好調だということで、1998 年に年金債務の一部の 1,800 億円を追加負担させられるという事態もあったが、ここでは詳細は割愛したい。1998(平成 10)年、国鉄清算事業団は、約 30 兆円もの長期債務を残したまま解散することとなり、その資産や債務は日本鉄道建設公団が継承した。そして、その後、日本鉄道建設公団が独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構となったため、旧・国鉄の残した資産・債務は、現在は同機構に引き継がれ、同機構国鉄清算事業本部が業務を継承している。このあたりの経緯については、さまざまな問題点も存在すると思われるが、いずれにしても、債務を切り分けることにより、ＪＲ各社が自立ができるような財務体質をつくったということである。

一方、要員の整理については、1987 年の分割・民営化直前の時点の国鉄には、27.7 万人が在職していたが、このうちＪＲ各社が採用するのが 20 万人で、残りの 7 万 7 千人のうち 5 万 2 千人が、希望退職もしくは公的部門へ再就職するということで、再就職に関しては、郵政などを含め、かなりご協力をいただいた。しかし、それでもまだ、行き先が定まらない人が 2 万 3,660 人いて、この方たちは国鉄清算事業団へ行くことになった。つまり、国鉄清算事業団の中には、事業団の本来業務である清算業務をやる人もいるが、それ以外に、既に再就職先が内定している人が 1 万 1 千人いて、この人たちは、3 年の間に順次再就職していった。また、再就職先がまったく未定であった人については、3 年間、ＪＲの広域追加採用も含めて再就職の斡旋などを行った後に、それでも再就職先が決まらなかった人は解雇された。ここで解雇された 1,047 人について、中労委が、一部を除き改めて選考、採用するようＪＲに命令するという、皆さんご存知の「ＪＲ不採用問題」というのが起きて、2003(平成 15)年の最高裁判決により、ＪＲは責任を負わないとされたものの、現在も、鉄道建設・運輸施設整備支援機構(旧・国鉄清算事業団)などを相手取った訴訟が続いている。

次に、国鉄改革における大きな柱であった、分割・民営化施策であるが、当時旧国鉄を主に地域ごとの鉄道会社に分割するにあたり、分割によって誕生するＪＲ各社の経営スキームをどのように見ていたのかということであるが、ＪＲ東日本、ＪＲ西日本、ＪＲ東海の本州 3 社については、採算効率の悪いローカル線も多く抱えているものの、収益のドル箱となる大都市圏や新幹線の路線も存在するため、自立可能であろうと考えられていた。また、ＪＲ貨物も、何とか自立できるであろうと思われていた。そのため、本州 3 社及びＪＲ貨物には、先に述べたように、分割・民営化時には、旧・国鉄の債務

のうち、合わせて 14.5 兆円の債務の返済が課されたわけである。この債務については、現在も返済を続けており、既に半分近くは返済したが、1991(平成 3)年、当初はリース方式ということであった新幹線について、本州 3 社がそれぞれ買い取るということになり、その買い取り代価に加え、本州 3 社には、さらに、1.1 兆円の追加負担が求められることになった。この 1.1 兆円については、これに一般財源を加え、整備新幹線の建設財源などに充てられている。

これに対して、ＪＲ北海道、ＪＲ四国、ＪＲ九州のＪＲ3 島会社については、分割案の策定当時から、どうシュミュレーションをしても黒字が出ないということで、ＪＲ北海道には 6,800 億円、ＪＲ四国には 2,000 億円、ＪＲ九州には 3,877 億円の計約 1 兆 3 千億円の「経営安定基金」が渡され、その運用益で営業赤字を補填し、利益を確保するということを前提として、3 島各社は設立されたわけである。この「経営安定基金」については、37.1 兆円の国鉄債務の中に、将来費用として含ませたものであり、国債による運用を前提としていたため、その金額については、3 島各社の赤字予想額と当時の 10 年間の国債の平均利回りをもとに算出されたものであった。そのため、当初は、年間固定金利 7.3%という今では考えられないような利回りであったので、十分赤字を補填することが出来たが、その後急激に利率が下がり、自主運用の部分を増やしたものの、それでもあまり高い利率を確保することができず、どうにもならなくなってしまったため、1997(平成 9 年)年と 2002(平成 14 年)年の 2 度に渡り、それぞれ、4.99%、3.73%という利率の底支えを行うという措置がとられることになった。その利率の底支えの措置とは、本州 3 社が新幹線を買い取った時に支払うことになった資金が、整備新幹線の建設財源となる資金であったため、固定金利で、かなり高い金利が設定されていたため、その一部を「経営安定基金」から借り入れることにしたことによるものである。それにより、2004 年度では、ＪＲ北海道は 289 億円、ＪＲ四国は 85 億円、ＪＲ九州には 149 億円という「経営安定基金」の運用益を稼いでいるが、それでも、当初予測の 7.3%の利率からすれば、半分程度の運用益ということになっている。しかしながら、この間、3 島各社も収入の拡大や人件費の縮減による効率化など経営努力を進め、例えばＪＲ北海道では、1987(昭和 62)年には 538 億円であった営業赤字が、2004(平成 16)年には 270 億円まで圧縮しているし、ＪＲ九州では、2004 年には、九州新幹線が開業したということもあろうが、4 億円の営業黒字となっている。つまりＪＲ3 島各社では、「経営安定基金」の運用益の減少を、経営努力によってカバーし、何とか経常利益を出していると

いう状況である。ただし、来年分割・民営化 20 周年を迎えるにあたり、ＪR3 島各社に対する支援措置の見直し時期も迎えるので、ここで「経営安定基金」の運用利率の再度の下支え措置を講じるなど何らかの対策を行わないと、現在の利率では、ＪR3 島各社とも、とてもやっていけないというのが現状である。

その他、ＪR3 島各社やＪＲ貨物では、税制特例措置ということで、固定資産税については 25%程度に減免され、ＪＲ北海道では年間 24 億円、ＪＲ四国では年間 12 億円、ＪＲ九州では年間 39 億円、ＪＲ貨物年間 15 億円程度税金が軽減されていたり、一部無利子融資を受けるなどして、それでようやく経営を成り立たせているというわけなあり、こういった特例についても、来年見直し時期となるが、これら特例が外されると、とくに 3 島各社経営は、かなり困難な状況に陥ってしまう。（注：2007 年 4 月より引き続き 5 年間、従来の特例措置が継続されることになった）

また、ＪＲ各社の経営は、『ＪＲ会社法』により、代表取締役の選任、事業計画、社債の発行、借入金、重要な財産譲渡などに対して所管大臣の認可を必要とするなど、いろいろ制限を受けるわけだが、株式上場によってこの制限は一切外れることとなっている。そのため、ＪＲ本州 3 社は、ＪＲ東日本が 1993（平成 5）年に、ＪＲ西日本は 1996（平成 8）年に、ＪＲ東海は 1997（平成 9）年に株式を上場し、ＪＲ会社法から除外され、他の民鉄と同様となっているが、ＪR3 島各社及びＪＲ貨物は、現在もその制限を受けている。

このように、現在、ＪＲ本州 3 社の経営は順調に推移し、ＪR3 島各社及びＪＲ貨物は、かなりの健闘はしているものの、まだまだ先が見えないという状況にある。しかしそれも、
分割・民営化の時期が、日本経済が拡大していた時期にあたったこともあって、国鉄分割・民営化時に政府が行った当初 5 年間の業績試算をかなり上回っており、政府試算によれば、分割・民営化後 5 年間は、毎年運賃を値上げしなければならないだろうとしていたものが、それをしないままに、本州 3 社に関しては、分割・民営化後、今日まで 1 度も値上げをせずにきている。

さて、以上の国鉄改革について、次にその成果を数値データから見ると、国土交通省の「国鉄改革について」のＨＰをコピーした資料に示すように、まず、職員数については、かつては「42 万人体制」といわれ、最も多かった 1965（昭和 40）～1970（ 〃 45）年あたりには、46 万人もの職員がいたが、その後の合理化等により、民営化前年の 1986（昭

和61)年には27.7万人となり、そのうち20.1万人が新会社に採用され、今日に至る体制となっている。また、国からの補助金と経常収支については、国鉄時代の1981(昭和56)～1983(〃 58)年という多い時期には、毎年7,000億円以上の補助金が投入されていたものの、経常収支は常に赤字で、1980(昭和55)年以降は毎年1兆円以上の赤字を出し続けていたものが、ＪＲになってからは、補助金の額もかなり減少し、経常収支も、毎年黒字を出し、税金も納められるようになっている。これには、ＪＲに移行するにあたり、債務を切り離したということで、国鉄時代は、債務負担が大きかったことも大きな要因だといえよう。しかし、こう見ると、国鉄改革はすべて良かったというように思われるが、必ずしもそうとばかりはいえないと思われる。それは、やはり本州3社のように、経営基盤のしっかりとしたところにおいては、事故の問題等はあるものの、少なくとも経営的には、これは間違いなく成功であったと思われる。しかし、大量輸送という鉄道の特性を活かせない経済力の弱い地域を分担する3島会社やそういった地域をも多く含むＪＲ貨物など、もともと経営基盤の弱いと思われていたところでは、未だに自立経営への展望も見えず、この部分を切り離したことが、本州3社の成功に繋がっているとも言えないこともない。しかし、それでは国鉄のように、全国一体であった方が良かったのかというと、そういうことではなく、本州3社のように鉄道の特性を活かせるところは、鉄道の良さを活かして発展させていくことが重要であると思うが、鉄道の特性を活かせない地域については、その地域の交通サービスをどのように維持し、地域の活性化にどのように貢献してゆくのかということを、鉄道の発展とは切り分けて議論してゆかなければならないと思う。つまり、各社ともすべて一律の議論をするのではなく、それぞれの成果と課題をはっきりさせて、官民の責任分野も明確にしてゆくことも必要であると思われる。

２．ローカル線の取り扱いと路線廃止の事例

次に、ユニバーサルサービスということで、ローカル線の取り扱いについて述べていくと、国鉄改革以前の1980(昭和55)年に、既に、『国鉄再建特別措置法』という法律がつくられていて、それまで「我田引鉄」などといわれ、政治家の要望等により採算性を考えずにつくられていた鉄道線区も含め、輸送密度4,000人未満の83線区について、3次に分けて廃止またはバス転換していこうということになっていた。輸送密度4,000人未満というのは、1日1キロあたりの乗客が上下で4,000人未満であるということで、

検証されているわけではないが、民鉄各社でも、これ以下の線区は採算がとれないとされている数値であり、この法律で決められた 83 線区については、その後、一部ＪＲになってからのものを含め、計画どおり、順次廃止されていった。ただし、輸送密度 4,000 人未満の線区であっても、ピーク 1 時間の乗客が 1,000 人以上になる線区や、代替輸送機関が未整備であったり、代替輸送道路が積雪で年 10 日以上不通になるなどの条件がある場合には、この 83 線区を選別する時に除外され、現在も残っているものもある。

しかし、『国鉄再建特別措置法』によって廃止されたものを除くと、『鉄道事業法』の中で、旧来は、鉄道の廃止は所管省庁の認可性であり、運用上、地元自治体の同意を必要としていた。それが、2000(平成 12)年 3 月からは、規制緩和により届出制となり、廃止 1 年前までに国土交通大臣に事前届出をすれば、廃止できることとなった。ただし、地方自治体からの申出により国土交通省が、「地元協議会」を設置し、代替輸送の確保や助成による維持方策についての、原則 1 年以内の議論を行うということになっている。この規制緩和についての考え方は、配付資料別紙 9 以下の「運輸審議会鉄道部会答申(1998 年 6 月)」によく現れているが、そこでは、ＪＲには、「事業全体で採算が確保できるよう所要の政策措置を講じたという他の鉄道事業者には見られない事情を踏まえ、分割民営化後の状況変化等についての所要の説明責任を果たしていく必要がある。」とし、重い説明責任を課している。つまり、ＪＲについては、国鉄改革の時に、ＪＲ各社が経営努力をすれば、既に廃止の決まっていた線区を除き、それ以外のローカル線を含めた全体の線区で、各社の経営が成り立つよう政策的な措置を行っているわけであるから、それでもなお廃止の必要があるのであれば、どうしても廃止せざるをえないその後の状況の変化などについて、きちんと説明すべきであるというものである。

また、この答申には、最大限の努力にも関わらず収支採算が困難な路線は、一般的に輸送需要が小さく、バス等の自動車輸送の方が経済的であるのが通例であるので、より適切な輸送モードへの転換を図ることが適切であるが、当該路線の鉄道輸送サービスが廃止された場合、バス等による適切な輸送サービスの確保が困難であり、かつ、地域の生活等に著しい障害が生じるという場合には、鉄道事業者の助成申請に基づき、国が地方自治体と協議した上で、地域における適切な輸送サービスの確保を図るという観点から、政策的に維持すべき鉄道路線として、国・地方公共団体が助成することとする。ただし、それも、より適切な輸送モードによる代替輸送サービスの提供が可能となるまでの間の措置とし、速やかにより適切な輸送モードへの転換を図ることが必要である。ま

た、地方公共団体が独自に地域振興等の観点から鉄道輸送サービスを存続するのが望ましいと判断する場合には、当該地方公共団体が助成を行って維持すべきだという、国の基本的な考え方が述べられており、これを国のユニバーサルサービスについての考え方だというと、多少毛色が違うかもしれないが、それに近い考え方が述べられていると思われる。

一方、ＪＲには特殊会社として、このほかに『ＪＲ会社法』の適用を受け、地方線区を維持してゆくことが事実上求められていたが、ＪＲ本州 3 社が株式を上場し、『ＪＲ会社法』の適用除外となって以降の『ＪＲ会社法改正法』(2001(平成 13)年 12 月 1 日施行)でも、適用除外にあたっても、「路線の適切な維持」などの条件が付されたほか、衆参附帯決議でも、地方鉄道線区の維持が、配慮事項として付されている。

次に、そういった中廃止された鉄道線区について、ＪＲ西日本可部線の一部区間(可部－三段峡)の事例を紹介したい。ＪＲ可部線は、かつて横川(広島市西区)－三段峡(広島県戸河内町)間 60.2km を結ぶ線区であったが、2003(平成 15)年 11 月、途中の可部(広島市安佐北区)以降、46.2km が廃線となったものであるが、可部以降は、もともと乗客が極めて少ない線区であった。それが国鉄時代、なぜ廃止対象の特定地方交通線にならなかったかというと、横川－可部間（運行上は広島－可部間）は通勤列車などとして比較的利用客が多いため、全線トータルでは、基準をクリアしていたからである。しかし、その頃でも可部－三段峡間の輸送密度は 800 人くらいあったものが、その後の道路整備や人口減で 420 人まで減少してしまったため、1998(平成 10)年 9 月には、ＪＲ西日本が、この区間の廃止の意向を示したものである。この意向を示すにあたっては、ＪＲ西日本内部でも、さまざまな議論もあったが、利用者が減っていることもさることながら、可部線を使った場合、可部－三段峡間が 3 時間近くかかるのに対して、同区間を 1 時間あまりで走ることができる高速道路が開通するなど、代替交通機関の準備にも十分なインフラが整ってきていたため、廃止もやむなしということになったわけである。ＪＲ西労組（ＪＲ連合加盟）は地元の納得を得る努力が不可欠だと訴え、会社に試行的な増便を申し入れた。「本数が少ないから利用者も減少するのだ」という地元の意見に基づき、2000(平成 12)年 11 月から、輸送密度 800 人の回復を存続基準の目標とした 104 日間の試験増便を行ったところ、我々も積極的に運動し、759 人の輸送密度を得た。そのため、2001 年 4 月より再度 1 年間の試験増便を行うこととなったが、その結果は、500 人の輸送密度しか得られず、組合も廃止を受け入れざるを得なかった。そして、2002 年 5 月

ＪＲ西日本は、可部線・可部－三段峡間の廃止を国土交通省に事前届出し、2003 年 11 月に同区間を廃止し、バス輸送に転換することとなったわけである。以上がＪＲ可部線・可部－三段峡間の廃止経過であるが、最初の試験増便では、同線存続を願う地元の人々がこぞって可部線に乗るようにして、出た記録も、残念ながら 2 度目となると輸送密度がそれほど上がることもなかったということである。鉄道というものは、無理矢理乗るものではないので、いくら頑張っても限界があると思われるし、それほど需要がないものであれば、鉄道輸送よりバス輸送の方が効率がよいはずである。いずれにしても、1 つ路線を廃止するということには、大変なエネルギーを必要とするもので、ＪＲ以外も、どこでもこのような利用減少の話がある。地方路線は、この 10 年間で利用者が半減しており、それに伴って、こうした存廃論議が増えているというのが現状である。そこで最後に、こういったローカル線をめぐる課題と我々（ＪＲ連合）の考え方を述べていきたいと思う。

３．わが国の鉄道がおかれている現状と鉄道輸送のユニバーサルサービス

さて、こういったローカル線を含め、現在、我が国の鉄道が置かれている環境はといえば、鉄道輸送量は年々減少し、ローカル線はとくに厳しい状況にあるということである。これに対して、我々は、ＪＲは、もっと積極的に情報公開をして、国民全般や地域の人々の理解を得られるようにすべきだと述べているのであるが、ＪＲは渋っており、なかなか情報公開をできないでいるというのが現状である。一方、近年においては、環境問題や安全性、交通渋滞など、鉄道への期待が高まっているという側面もあるわけで、とくに都市部などにおいては、もっと鉄道を利用するようにすれば、さまざまな社会的コストも下がるのではないのかという認識もあるわけである。それに加え、我々が今訴えているのは、中心市街地や中山間地の活性化ということで、やはり駅はその核となるべきであるということである。そのためには、現在、郊外型の大型店舗がどんどん出来る中で、自動車がなければ生活できないという地域づくりばかりがされているが、駅前の中心商店街がシャッター通りであるというのは、そうした政策の下では仕方がないわけで、その点を踏まえ、中心市街地の活性化などには、鉄道の特性を活かせるところは、それを踏まえて計画を立案してもらえないかと、地方自治体などに要望している。しかし、鉄道の特性を活かせないところはどうするのかという問題もあるわけで、これは、環境問題を考えるとよく判るのであるが、鉄道のCO_2の排出は、全国平均でいえば自

家用自動車を使用する場合の 1/11 くらいで済み、エネルギー面でも自動車の 1/6 くらいで運ぶことができるということになる。しかしこれは全国平均であり、ディーゼルカーに乗客が 3 人くらいしか乗っていないとなると、こういった特性を発揮することはできず、むしろ環境に厳しい乗り物ということになってしまうわけである。したがって、鉄道の特性を活かせるというところは、企業努力によって何とかなるところであり、特性を活かせないところは、ユニバーサルサービスの思想で何とか維持しようということになるのであろうが、そうはいっても、鉄道は利用されてはじめて価値を生むものであり、維持、活性化にむけた知恵が必要となる。

我々は、鉄道の特性を活かせるところでは、「鉄道の特性を活かした、自動車に過度に依存しない、持続可能な交通づくり」をめざすということで、先程も述べたとおり、鉄道を活かした街づくりや地域活性化というものを、官民パートナーシップの強化ということで、地元を含めて考えていきたいと思っているわけである。また、鉄道の場合、列車を走らせようと走らせまいと、鉄道施設にかかる固定費が非常に高くつくので、地域の方で本当に鉄道が必要であるというのであれば、財源問題も含め、運行と路線所有の上下分離方式ということも、これからは考えていくべきではないかと思っている。

それと、鉄道に対する助成財源の拡大ということで、鉄道が役に立たない乗り物であるのなら、そういう要求はしないのであるが、鉄道が、環境や安全、渋滞の緩和や市街地の活性化などの面で、自動車と代替して社会的コストを削減できる機能を有しているのであれば、道路特定財源なども、一部鉄道に活用できないかと思うわけである。また、鉄道輸送は、線路も駅も自前であるが、採算に関係なく潤沢な道路特定財源で造られる高規格道路とこれを利用するマイカーと、共通な土俵の上での交通手段として戦えるのか、イコールフッティングということも問題であると思う。例えば、ＪＲ四国など、会社発足当時に比べ、高速道路は約 7 倍にも増えているわけであるが、鉄道は、こういった高速道路を使う自動車とも競争していかなければならないわけである。ところが、四国の高速道路というのは、どこへ行ってもガラガラであり、非常に走行しやすいのであるが、その建設コストを考えれば、明らかに高速道路を使った自動車交通は大赤字であるのに、それが利用者には跳ね返ってこない一方、ＪＲ四国は、鉄道で頑張れといわれても、片や、それだけ税金が投入されて高速道路がつくられていたのでは、鉄道側の努力だけでは限界があるというわけである。それも、路線の廃止の自由は認められているといっても、前に述べたように、そう簡単に廃止するわけにはいかないので、そこのと

ころの競争バランスなどをどう考えるのか、厳しい状態であると思っている。

そういう状況で、鉄道輸送にユニバーサルサービスは求められているのかということであるが、「移動の権利」の保障ということで、これを基本的人権の一部として、鉄道輸送のユニバーサルサービスとしてとりあげる向きもある。我々は、それについては必ずしも同意できない。今日移動の手段は、何も鉄道だけではないし、それでも鉄道が必要であるかどうかというのは、それぞれの地域が主体的に判断すべきであると思っている。そして、鉄道が必要であると判断する場合には、地域が主体的に、鉄道の維持・活性化策を講じるべきであり、「移動の権利」の保障を、過度に鉄道事業者に押しつけるのは問題である。しかしながら、これに対し、我々が全国の600ヶ所の自治体を訪問しヒアリングした結果は、自治体の財政も厳しいという事情もあるが、ＪＲの努力で路線を維持するというのが基本ではないかという意見が中心的であった。そうであっても、民間企業である以上、ＪＲの努力にも限界があるので、それをＪＲの義務として押しつけられても困るというわけで、我々から見れば、鉄道のユニバーサルサービスというものは、それぞれの地域が判断し、それぞれの地域が、その地域特性に応じて行っていくべきもので、そこに当然ＪＲなど鉄道事業者が積極的に参画すべきものと考える。そこで、今回は詳しく説明できなかったが、配付資料別紙19頁以下に掲載した「富山港線路面電車化計画」などは、新たな鉄道活性化の方策として、参考となるよい例であると考えている。

●ＵＩゼンセン同盟のユニバーサルサービスの取り組みに関する現状と課題

小売業、つまりチェーンストアがなかったなら日本における消費社会は成り立たなかったということを、まず、最初に指摘しておきたい。

チェーンストアの目指すものとして、徹底した効率化を通じ1つは低価格の実現が挙げられよう。つまり、こうした効率化、あるいは合理化を通して、事業運営のコストを下げることによって、レジュメには〝全国津々浦々〟と書いてあるが、そこまではゆかずともそれに近いところに店を構えて販売出来る態勢が取れるようになったと考える。

ところで、チェーンストアと対極にあるのが百貨店経営である。客層を絞ってある程度の採算が取れるところにしか店を出さない。〝全国津々浦々〟を目指すチェーンストアとはまさに逆の考え方であろう。

2つ目は今触れた、全国津々浦々への店舗展開であり、3つ目は商品を通じて新しい生活の提案である。品揃えの拡大、あるいは深化と言い換えてもいい。個人経営の人達が扱っている商品の幅の深さであり、消費者が求めている品々をどれほど提供出来るかにかかっていると言えよう。同時にそれはそのまま、新しい生活の提案に通ずると考える。個人経営ではなし得なかった消費者に対する新しい提案と新しい生活をそこでは提案出来る。

4つ目は、供給サイドからではなく消費者サイドからの商品開発である。消費者がほんとに求めている商品を開発することであって、それはメーカーサイドとは異なるものである。拵えたものがよいのだから売れないのがおかしいのではなく、売れないのは消費者から求められていないからだという発想の転換である。

5つ目は、土・日、そして24時間営業である。商店街の店は土・日はシャッターが下り、あるいは7時前には閉店している。そうなると、普段、働く人が買い物をすることが出来ない。それでそういった人達に買い物をする機会を提供するというが、ひいては社会貢献に繋がると考える。これから社会進出するとすれば、こういった視点も必要なのではなかろうか。

次に、以上のことを具体化するにはいかなる手段が取られているのかを述べる。レジュメにはその思いつくままに11の項目を挙げている。

1つは店ごとに仕入れるのではなく、本部で大量に一括仕入れする。大量に仕入れすることで、納入業者にある程度の値引きをして貰えることがメリットである。2つは店

に並べておくだけで消費者に自由に選択出来るようにする。無用な説明をすることがないので、その分、人件費の節約になる。セルフサービスの導入である。3 つは、徹底した標準化である。それは品揃えに限らず、陳列の仕方、価格の決定、作業の進め方、そして配送に至るまで標準化を目指す。これは 4 つ目の従業員の非正規化にも関わることであるが、特に大事なのが誰もが出来る作業であることである。また、価格にしても全国に何百店舗ある店ごとに価格を地域ごとに変えていたのでは手間と時間を浪費してしまう。それはそのまま、コスト増に直結する。全国どこへ行っても価格は同一であるというのが理想なのであろうが、そこまでは出来ずとも、少なくともある程度、統一されていれば混乱は来たさないであろうし、店ごとに価格がまちまちであればそれぞれに違った作業が必要になって来ることになり非能率である。それはそのまま、コスト増という形で跳ね返ってくる。以上のことから徹底した標準化を推進することで、熟練作業を廃し、従業員の非正規化を実現した。

5 つは流通経路の合理化である。一次卸し、二次卸し、三次卸……となればなるほど、それはそのまま、価格に反映されて高くつく。理想的なのはメーカーから直接、調達出来ればそれに越したことはないと言える。しかし、それが叶わないのであれば、せめて一次卸しの段階で仕入れ出来ればコスト増をある程度、防ぐことが出来る。

6 つはセンター配送に切り替えることで効率化を進める。昔はメーカーや卸しの車が多い時で 20 台くらい、各店ごとに納入したものであるが、現在ではほとんどがセンター配送となり、一旦、センターに纏めてしまったものを、各店ごとに納入するという形を取っており、納入車を 1 台で済ますことがコスト安に繋がるというわけである。20 台が来る度ごとに、やれ陳列だ、やれ受け取りだとその分の人間を確保しておかなくてはいけない状況が 1 台で済めば人件費の節約になる。現在では、せいぜい豆腐やコンニャクの納入業者が店を回るくらいで、それさえもセンター配送になっているところもあると聞く。

7 つ目はグローバルな商品調達とその開発である。これだけコンピューターが発達して来ると、当然、調達先は国内に限らず広く世界に向けられるのは自然の流れである。インターネットを使って、商品の案内とその価格提示をし、卸し先を世界に向け開拓している企業もではじめている。

8 つ目は品質の信頼性である。いくら安くとも品質が悪ければ売り上げは伸びるどころか逆に落ちてしまう。加えて、信頼が一度でも損なわれてしまえば回復は難しく、セ

ルフサービスといったコスト削減策をやった意味もない。安いだけ品物も悪いでは客も引いてしまう。格別いい物もないが変な物も置いていない、値段に見合った物しかない—喜んでいいやら悲しんでいいやら、ちょっと複雑な心境ではあるものの、値段に見合った物という考え方はそれ以下は置いていないことにもなるわけであって、安心して買えるというひとつの評価軸が出来ていることを意味するので重要である。

9つ目は販売情報のシステム化と補充発注のシステム化である。要するに、コンピューターによるシステム管理である。これが一番発達している業界はコンビニであろう。どこの地域で何が一番売れ、その一番売れる物の時間帯まで、リアルタイムで分かってしまう。聞いたところによると、レジで打ち込む際に、男女の別、年齢の程、そして既婚者か未婚者かに至るまでインプットするようになっており、本部は逐一、細かい情報を把握しているという。売れる物を店頭に並べる、売れない物を店頭に並べたところでそれは倉庫と大差ない、当然のことである。そのための情報収集であり、その分析である。売れない物を店頭に置いておくだけで、その無駄が売れる物の価格に跳ね返って来るという考え方もある。因みに、昔は在庫が少なくなってくると経験上、どれくらい発注したらよいか考えるのであるが、今ではそんな必要はない。例えば、ある品物が 10 個しかないのであれば自動的に幾つ発注したらよいか、自動的に決まってしまっている。先ほども申し上げた通り、ここでは熟練ということはなく、誰でも出来る仕事という考え方が徹底されていると言えよう。

10 番目は採算性が取れることが基本的な物差しとなるが、時として、採算性が取れないにも拘らず、全体的な観点に立って市場獲得を優先する場合もある。最後に、小売にとどまらず総合生活業とも言うべき様相を兼ねることが必要となって来る。ご存知のように、大型スーパーやショッピングセンターに行くと大体の物は賄えてしまうのが実情である。従って、ただ単に物を売るのだけではなく、そこにはサービスも付加する。例えば、買いたいのにお金がない、そういう時のために多くはＡＴＭの機械を備え付けてある。多くは銀行のＡＴＭではなくクレジットのそれではあるものの、それでも銀行の併設、郵便局、あるいは役場の出張場を設けるところも出て来ている。効率ということは広い意味では物を並べて物を売るということにとどまらずに、生活者がほんとに必要と考えている物を品揃えするという方向性にあるのではないかと考える次第である。

次に、災害時におけるライフラインについて若干、補足したい。

まだ、ご記憶にもあると思うが、「阪神・淡路大震災」においては大阪から神戸に向

かう道路が寸断され、生活必需品を供給することがほとんど不可能となったが、そんな時、「ダイエー」の中内社長がヘリを使って物資供給をしたという話を聞いたことがある。また、「新潟大地震」においても「ジャスコ」とコンビニが連携をとって、お握り・パン・水など生活必需品を供給している。因みに、「ジャスコ」は自らの駐車場を被災者のために解放し、一時的な避難所としてそこにテントを張り被災者のために資したという。

最後に、負の側面について述べる。

1 つは返品・リベート・押し付け販売・協賛金などに見られる優越的地位の乱用、2 つは郊外化が進んで、在庫は持たないゆえに車による小口配送を多くすることによる環境負荷の増大、3 つ目は店舗を郊外化することによる、あるいは市場原理主義におけるところの地元商業者を淘汰することによっての中心市街地の空洞化、4 つ目はいくら研究費をかけたところで売れない物は店頭に陳列しないのであるから、元が取れないうちに製品が店頭から消えて行くことによる製品寿命の短命化、5 つ目と 6 つ目は 3 つ目と関係することであるが、効率化・合理化について行けない中小・零細企業の淘汰、あるいは卸売業の再編・淘汰、そして卸し機能そのものの喪失である。7 つ目は、確かに雇用の量には貢献しているものの、その質になると疑わしいということ。そして 8 つ目は、廃棄物の問題である。ご承知のように、弁当や惣菜などは一定の時間が経つと廃棄しなければならない。そうなると、消費者団体などから食べ物を粗末にしているとの指摘がされることである。

●運輸労連のユニバーサルサービスの取り組みに関する現状と課題

まず、貨物自動車運送産業の業態から話を進めてゆきたいと考える。

レジュメにも載せているが、「物流二法」が 1990 年に施行されている。一言で言えば、経済的規制の緩和である。それが、2002 年 4 月に改正され、経済的規制を一歩進めて、更に緩和している。具体的例としては、トラック事業での営業区域規制の廃止であり、安全面など社会的規制の強化である。後者に関しては、1990 年の「物理 2 法」が衆参両議院で審議され施行された時に、付帯決議としてその後ずっと機能せずにいたものを、明文化したということである。「物流二法」にはトラックを自ら運行して輸送する事業を対象とする「貨物自動車運送事業法」と営業行為として航空など輸送サービスを利用する事業を対象とする「貨物運送取扱事業法」の 2 つに分かれている。

業態であるが、まず一般貨物自動車運送事業があって、特別積合せと一般とに分かれている。前者は旧路線と呼ばれていたものであって、客から荷物を預かり積み合せをして拠点間の輸送をするものである。拠点を我々は路線と呼んでおり、その路線を定期的に運行するわけである。従って、拠点と定期的に運行する車両の整備等でかなりのコストがかかるので、規模の大きいところでないと仕事を継続することは難しいと言える。後者は旧区域業者と呼ばれていたもので、大半がこれに含まれていた。1990 年には全国が 9 つのブロックに分かれていて、事業所のあるブロックでしか仕事が出来なかった。それが規制緩和されて、配送するブロック、通過するブロックから、更に規制が緩和され、現在では営業区域の制限はなくなっている。つまり、従来、特別積合せ事業者しか出来なかったブロック間の輸送もその垣根が取り払われ、一般業者も参加出来るようになった次第である。先ほど、大半がこれに含まれると申し上げたが、日本における 90％強が保有車両 50 台未満の中小企業である。

2 つ目は特定貨物自動車運送事業であって、特定の者の需要、つまり決まった人の荷物を依頼されることである。逆に言えば、それ以外の客の荷物を運ぶことは出来ないことになる。3 つ目は貨物軽自動車運送事業で、呼んで字のごとく軽自動車で運送するものである。

ところで、「労働関係調整法」第 8 条には公益事業として、業務の停廃が国民経済を著しく阻害し、又は公衆の日常生活を著しく危うくする事業とあって、運輸事業としては特別積合せ事業と通運事業を挙げている。

また、特別積合せ事業と通運事業の現状としては、特別積合せ事業者は 2005 年 3 月末で 282 あり、その中の 20 社が宅配便を請け負っている。その中の 10 社が、更にメール便を手がけているのが現状である。メール便とは書籍・雑誌・商品目録等、比較的軽量な荷物を荷送人から引き受け、それらを荷受人の郵便受箱などに投函することによって運送行為を終了する運送サービスであって、宅配便が認めを荷受人から貰って初めて運送行為が終了するのとは異なる。通運とは鉄道利用運送事業のことで、鉄道輸送のおける両端末等に関わる集荷・配送・荷役などを含む事業である。

ところで、ユニバーサルサービスを考えた場合、最低限の生活を営む上で必要な社会的インフラと捉えている。そうしたことからして、労調法に規定されている「特別　積合せ」と「通運事業」については、公益事業に与えられている社会的責務として、お客様から預かった荷物を、離島であろうが、富士山の頂上であろうが、全国津々浦々に届けるというユニバーサルサービスを担っていると考える。加えて、先に説明したように、規制緩和によって一般事業者との垣根が取り払われた現状をみると、貨物自動車運送業として、ユニバーサルサービス義務を負っていると考えることもできる。

ただし、全国津々浦々へのネットワークに関しては、自社で賄っているところと、他社と連携してネットワークを構築しているところがあり、実態としては、ほとんどが後者となっている。

こうしたなか、一番大きな課題として、規制緩和によって事業への参入が容易になり、過当競争が進んだことから、利益を上げるために事業の効率化を進めなければならない状況にあることがあげられる。９９%が中小企業であり、体力の無い企業は社会保険から脱退するなど、違法な対応をしているところもあり、労働条件への影響も大きい。
運輸労連としては、社会的規制の強化と行政による事後チェックを厳しくするよう求め、公正競争のできる事業環境を目指して取り組んでいるところである。

●電機連合のユニバーサルサービスの取り組みに関する現状と課題

まず、電機産業の範囲を述べる。大きく分けて、重電・家電・通信・情報・部品・事務機となり、17 の工業会が存在する。重電は電力会社やエレベーターなどの顧客との契約による対応が基本となり、365 日、24 時間サービスである。家電は基本的には購入者訪問、修理における購入者の持ち込みの対応をその仕事とする。また、販売店が代金の 3～5%上乗せして 3～5 年保障期間を設ける場合もあり、地域によっては他のメーカーのサービスを請け負うケースもある。受付時間や曜日には制限があり、普通、日曜などは受け付けていないが、それでもエアコンや冷蔵庫といった製品は優先的に翌日の午前中に対応することにしている。冷蔵庫はその性質上、中の食品が修理の対応が遅くなったために腐敗して駄目になったということがあるからである。

通信は顧客契約、インフラに関するものの一部は、顧客が独自に対応する場合もある。ＮＴＴが独自にやるような場合がそれに当たるだろう。また、海外ではキャリアが保守子会社を売却し、電機メーカーがそれを購入するケースもある。利益が出る出ないは別として、ノウハウの蓄積やユーザーとの繋がり、あるいは新たな事業のチャンスなどを期待してのことである。また、電機メーカーが前面に出て来る事業は nifty と biglobe ぐらいである。

情報はコンピューターのソフト関係であり、顧客契約が主である。保守契約に関しては他社製品と締結することもある。365 日、24 時間サービスである。部品はメーカーに納入することが多いものの顧客契約が基本である。事務機はメンテナンス契約、消耗品サービスがあるが、消耗品サービスであるところのトナーと紙で売り上げを伸ばしているところ多い。

電機産業は電力・運輸・公共サービス分野などのインフラ事業に対して、さまざまな製品・サービスを提供している。しかしながら、飽くまでもインフラ産業を支えるといった存在に留まり、表に出ることはないと言えよう。しかし将来的には表立ってユニバーサルサービスを手がける可能性もあるわけであって、少なくとも 2 つほど挙げることが出来よう。ひとつは放送と通信の融合が更に進むという観点から、プロバイダー事業がユニバーサルサービスのレベルになって来る可能性があって、新たな通信事業者になり得ることも不可能ではなくなって来たということである。但し、現段階においてはその道のりはまだ遠いと言わざるを得ない。

２つ目は電力線搬送の技術であるところのＰＬＣ技術の応用で、家庭内の電力線を通じて情報を遣り取りするものであるが、それが可能になると家庭内にある情報家電とメーカーとを結ぶことが出来る。その結果、ホームセキュリティの分野やあるいは情報家電とメーカーを直接、結ぶことにより、例えば先般起きた松下電器の事故もどこの客が買い求めたのかが分かるので未然に防ぐことが出来る。また、マイクログリッドの拡大で新エネルギー事業がユニバーサルサービスの一翼を担う可能性もある。

マイクログリッドに関しては、お渡ししたレジュメの中ほどのページにある「マイクログリッドの概念図」をお開き頂きたい。既存の電力系統が上にあって、そのツリーを下に辿ってゆくと、先端の部分がループを描いている。そしてその先に、風力、太陽光、あるいは燃料電池といった代替エネルギーや再生可能エネルギーといった新しいエネルギーを使った発電所が位置する。それらと既存のものとを結んで地域の発電をまかなうという方式が、現に青森県の八戸や愛知万博に導入、あるいは実証実験をしている段階にある。電力を搬送するロスをなくし、再生可能エネルギーの活用を主眼としている。ドイツでは、政策面での支援があり、再生可能エネルギーの普及が著しい。日本においては、政策面の支援が無くなっているため、普及スピードが遅くなっている。

最後のページにあるのが「通信と放送の融合に関係する会社」の幾つかを載せてはいるものの、残念ながら電機連合加盟組合から名乗りを挙げている会社はないのが実情である。nifty と biglobe が参加して来ると、ユニバーサルサービスを行う企業が出て来る可能性はある。

ところで、「個別業種のポジショニング」についてであるが、網羅していないところが逆に言えば進出する可能性のある分野であるということである。

●自動車総連のユニバーサルサービスの取り組みに関する現状と課題

自動車産業にとってのユニバーサルサービス、つまり、全国一律サービスについては基本的に自動車産業は工業製品を通じてサービスを提供する事である。製品さえ変わらなければ必然的に全国一律にユーザーの求めに応じて日本中どこでも買うことが出来、サービスも受ける事が出来る。その為に、営業マンやサービスマンは、求めに応じてどこへでも参上する事となっている。それは義務ではなく、必然と言えます。ここまで言うと、話は終わってしまうので、自動車産業が負っている義務に関して次に述べてみたいと思う。

ひとつは最低限の規制として法令順守がある。その中には、例えば衝突や操舵に関しての安全性能が定められており、更に近年では車の性能や乗員に対しての規制だけではなく、歩行者の保護も考慮されるようになってきた。例えばボンネットに人が当たった場合の事を考えて『歩行者に優しい』安全規制が設けられるようになってきている。また、当然の事ながら、排気ガスや騒音といった環境性能についても規制があり、こと排気ガスへの規制は日本は世界トップクラスの厳しさにあると言って過言ではない。このように近年では走行時だけではなく、生産から廃棄までかなり厳密な規定があって、それをクリアしないと車を生産することが出来ないのである。

蛇足ながら、安全性能や環境性能、その他の車両法規は、地域・国によってバラバラであり、それぞれに個別の対応を迫られているのが現状である。（一つの例として、ナンバープレートの位置や大きさ一つをとっても、各国法規があり、それに対応する為、自動車メーカー各社は国／地域別に専用のバンパーを作成せざるを得ないのである）
そしてこれらの性能が法的な基準をクリアしている事を確認する手段として、製造前の認証制度や、ユーザーが使用する際の車検制度があり、これらに対応する為に整備・点検・修理があります。（製造側の責任で不具合が生じた場合は、無償修理を伴うリコール制度があり、度重なると客の信頼を失う羽目となる。）

二つ目として各国の法律に基づく規制以外にも、規格や従来からの慣習で決まっているものがある。ペダルやレバー類といった主要部品の配置や操作方法は、違和感なく安全に操作するために、ＩＳＯなどの規格で決まっている。その他、業界としての自主規制といったものもあり、例えば、最近の少し車高がある車だとボンネットの左端に小さいミラーがついているが、それはそもそも、その位置に子供が立つと運転者が気づきに

くい為、業界が自主的に設けたもので、従って、日本の業界団体である日本自動車工業会のメンバーではない外国の車には装着する必要がありません。しかしそれがないからと言って、車検が通らないといった事はなく、あくまでも自主規制に過ぎないので車検はクリアするのです。

三つ目は各社独自で決めているものがあり、品質・信頼性・客の利便性などを確保する為に設けられたものである。設計基準や、試験基準とも呼ばれているものであり、各社独自の市場調査に基づき定められている。例えば、面白いところで、富士重工業では超低速走行試験というものがあり、焼き芋屋を想定し、トラックの荷台に焼き芋屋が使う道具一式を乗せて、普段は時速200キロ超で走っているテストコースを、ローギアで何十時間も走らせ、無事トラブルもなく完走すれば合格というテストなどもある。

保障期間は各社似たり寄ったりで、およそ3年／6万キロから5年／10万キロの幅となっている。補修部品の供給に関しては、原則、世界中どこでも取り寄せが可能であり、供給年限は各社一応の目安はあるものの、事実上、際限はなく、ユーザーが使用している限り「部品はありません」と言えないのが現状で、一概には言えないが、40 年はちょっと怪しいものの、製造後30年くらいまでであれば部品調達可能かと思われる。

総括すれば、自動車メーカーにとっての義務とは、『安全で信頼性の高い商品』を『現実的な価格で提供』する事である。それは現代において自動車は生活必需品であり、仕事をする人間にとっては『設備』とも言えるものだからである。自動車は世の中にとって不可欠ではあるものの、ユーザーにとっては極端な話、自動車会社はどこであっても構わないわけである。ユーザーは不満を抱えながら金を払う事はしないので、ユーザーに選ばれなければ世の中から消えてゆく道理であるという事にほかならない。従って、自動車メーカーはユーザーに選ばれるにはどうしたらよいかという事を常に考え、徹底的な無駄の排除と効率の向上、そして生産拠点の移転などの〝終わりなき改善活動〟を行い、『高機能な車を現実的な価格で提供』出来るシステムを構築しなければならない。

ユーザーの要求は、法律や基準を遥かに超えたレベルにあり、もはや法律を満足している程度ではユーザーは見向きもしてくれない。自ら高い目標を設定し、それをクリアし続ける事が存続する為の必須条件であって、手綱を少しでも緩めれば、市場から消え去る運命となる。

ユニバーサルという言葉に関しては、自動車業界にはユニバーサル・デザインというものがあり、高齢者でも扱い易く、誤操作しにくい設計を心がけている。

最後に、よく頂く質問について３つほど説明する。ひとつは価格についてであり、例えば九州で製造した車を北海道で販売する場合、当然、輸送費がかかるわけであり価格に上乗せする事が普通です。しかし、どこで作るかはメーカー側の都合であり、ユーザーにとって見れば同じ車種で値段が九州と北海道で異なっているのは納得出来ない事であろうし、例えば隣県の方が安いのであれば、ユーザーは間違いなく隣県で同じ車種を求めるに違いない。そこでメーカー各社は価格を全国一律にするべく努力している。

２つ目はなぜ国内生産を続けるのかという質問についてである。結論から言うと、中国などの人件費の安い国になぜ全ての生産拠点を移さないのかと言えば、生産性が高い工場はやはり日本の工場であり、生産性を更に上げてゆく活動に真摯に取り組んでいるのもまた、この日本にある工場なのである。従って、日本の工場がなくなれば、生産性の向上はそこで止まってしまう恐れがあり、結局は国際競争力が削がれてしまいかねない。これが日本国内生産にこだわる理由のひとつであり、更に組合の立場で言えば、国内の雇用確保問題と言い換えてもよく、日本経済に与える影響という観点からも、労使会議の席上、合言葉となるのが『国内生産１千万台をいかに維持してゆくか』に行き着くのである。

蛇足ながら、皆さんは当たり前のようにいろいろな車に乗られているが、実はこれは大変な事であり、もしどこかのメーカーが有形／無形のルールを無視し、普段ある位置と異なったところにペダルやレバーを設置した場合、それは即、重大な事故に直結しかねないのである。そのように考えると、日本国内にある国産車なら、誰でもどの車に乗っても違和感なく運転操作が出来るという事実は、実は結構、すごいという事にお気づきになられるでしょう。

ユニバーサルサービスと生産性特別委員会　委員名簿

委員長	山口　義和	JP労組	中央執行委員長
〃	（宮下　彰・全郵政・中央執行委員長）		
幹事	中村　善雄	UIゼンセン同盟	常任中央執行委員
〃	（久保　直幸・UIゼンセン同盟・常任中央執行委員）		
〃	濱田 慶一郎	電機連合	書記次長
〃	坂元　浩治	電力総連	社会・産業政策局長
〃	中村　太一	運輸労連	中央書記次長
委員	仙洞田 雅彦	自動車総連	企画室企画総務グループ部長
〃	（山本 和規・自動車総連・企画室企画総務グループ部長）		
〃	藤次　淳	基幹労連	中央執行委員
〃	田中　一三	情報労連	NTT 労働組合　中央本部　政策担当
〃	片桐　晃	JEC連合	組織センター部長
〃	増田 喜三郎	JP労組	労働政策局次長
〃	（本庄　吉幸・JPU・副中央執行委員長）		
〃	（竹内　法心・JPU・副中央執行委員長）		
〃	（鍬先　士郎・全郵政・政策部長）		
〃	（北﨑　衛・全郵政・中央執行員）		
〃	堀江　信行	交通労連	会計・トラック部会事務局長
〃	荻山　市朗	JR連合	企画部長
〃	鎌田　寛司	JR総連	企画部長
〃	（秋田　広美・JR総連・企画部長）		
〃	阿部　卓弥	都市交	書記長
〃	（水本　忠弘・都市交・書記長）		
〃	（武田　茂・都市交・書記長）		
〃	西舘　力	航空連合	副事務局長
〃	（冨永　佳孝・航空連合・副事務局長）		
〃	（宮良　用一郎・航空連合・副事務局長）		
〃	永田　学	全国ガス	企画政策局長
〃	（辻　英人・全国ガス・企画政策局長）		
オブザーバー	橋爪 利昭紀	元全郵政・顧問	

※（　　）は期中に退任・交代した委員。役職は在任当時。