

ユニバーサルサービス提供を可能にする為の郵政民営化の在るべき姿とは¹

慶應義塾大学 井手秀樹研究会 行政分科会

村山洋亮 中井宏輔 鈴木彬子

八尋玲 河添沙織 中沢裕実

2010年12月

¹本稿は、2010年12月11日、12日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2010」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、井手秀樹教授（慶應義塾大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

ユニバーサルサービス提供を可能
にする為の郵政民営化の在るべき
姿とは

2010年12月

要約

本稿においては「利用者である国民の利便の最大化」をめざして郵政改革のあるべき姿について論じていく。

第1章においては、郵便局株式会社、そしてゆうちょ銀行の厳しい現状について述べる。郵便局株式会社は単体では慢性的な赤字となっている。財務諸表上で黒字となっているのは、ゆうちょ、かんぽ、の金融事業から赤字を補てんされているためである。これは金融事業2社の業務成績に依存度が高く、何らかの措置を講じなければならない。また、ゆうちょ銀行は年々預金残高が減少しており、それが150兆円を割ると、先の郵便局株式会社の赤字補てんが不可能となるといわれている。また、資金の運用を80%国債に依存している。これは国債乱発の要因となったほか、仮に国債価格が下落した場合、大きな損失を被るリスクをはらんでいる。

第3章には先に提出された郵政改革法案を載せている。

そして第4章、第5章では政策提言を行う。政策提言の内容としては以下のとおりである。

- 1、 日本郵政は国の管理下に置き、金融事業については完全民営化を行う。また、ゆうちょ銀行の規模に関しては、現在より増大させる政策はとらない。
- 2、 ゆうちょ銀行は他の民間銀行とのイコルフットィングを図り、資金運用の多様化を目指し、国債偏重の運用から脱却する。
- 3、 将来的に規模が縮小したゆうちょ銀行がユニバーサルサービスを提供するために、補助金制度を創設する

目次

はじめに

第1章 日本郵政グループの現状

- 第1節 概要
- 第2節 郵便局株式会社の財務体質
- 第3節 ゆうちょ銀行の預金残高の減少

第2章 郵政改革法案について

- 第1節 郵政改革基本方針

第3章 国民の利益となる郵政民営化とは

- 第1節 郵政民営化は国民のためである
- 第2節 提供が望まれるサービスとは

第4章 日本郵政グループの在り方

- 第1節 郵政グループ全体の在り方
- 第2節 日本郵政の在り方
- 第3節 ゆうちょ銀行の在り方
 - (3.1) ゆうちょ銀行への提言
 - (3.2) 資金運用先の多様化
 - (3.3) 金融ユニバーサルサービスの提供の義務付け

第5章 今後の課題

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

1997年の橋本内閣による行政改革から検討されてきた郵政民営化は、のちの小泉内閣時により実行され、株式会社日本郵政グループが発足した。しかし2009年に民主党が衆議院第1党となり、鳩山内閣が発足すると、郵政民営化の方針は大きく見直されることとなった。その見直しが行われる中で、郵政民営化は「巻き戻し」ともいわれる方向となり、完全民営化からは遠のいていく。2009年末には郵政関連3法案が提出され、日本郵政株の売却は当面の間凍結された。また、2010年には郵政改革法案の提出が予定され、完全売却を目指していたゆうちょ銀行、かんぽ生命の株式売却は見直しとなり、政府の関与を強める形での民営化の方向性が示された。

そのような経緯で、郵政民営化は政治状況に大きく翻弄されてきた。

では、果たしてどのような形の民営化が望ましいと言えるのか。当初の自民党案の完全民営化では、資金の動きを官から民へシフトさせる、というメリットがあるものの、ユニバーサルサービス維持という観点からみた場合、さまざまな問題があった。

対して、現在の民主党の案である。こちらは完全民営化、というよりも、国の影響力を強く残す形での民営化を目指している。この案ではユニバーサルサービスの維持は可能となっている設計だと言えるが、当初の民営化の目的であった「資金を官から民へ」という大前提が忘れ去られていると言える。

当初の自民党案では「資金の動きを官から民へ」ということを実現し、国民経済の活性化をはかる、という大義名分が存在した。しかし、郵政選挙などを通して郵政民営化の大義名分は忘れ去られ、政局としての扱いが比重を増した。そして現在検討されている民主党案においては、「郵政のための郵政民営化」「政治のための郵政民営化」といった色合いもうかがえる。それは郵政民営化の目的とは大きくそれている。

われわれの提案するプランの大前提は、「利用者である国民の利便の最大化を図る」というものである。郵政のため、政治のため、ではなく、国民のための郵政民営化を提言する。

では、国民のために、どのようなサービスを提供するのか。それはユニバーサルサービスの提供と、資金を民間へと移す、という2点である。この2つを両立するために、現状の問題を整理し、現在提出されている郵政改革法案を検討し、政策提言へとつなげていく。

第1章 日本郵政グループの現状

第1節 概要

日本郵政株式会社は2007年の郵政民営化により発足した「民間会社」である。その民間会社の「郵便事業」に対してはユニバーサルサービス提供が義務付けられた。

ユニバーサルサービスとはどこでも（地理的公平性）だれでも（社会的公平性）均一な料金（金銭的公平性）かつ安価な料金で利用できるサービスである。よってその提供を義務付けられた会社には全国を網羅するネットワークの維持と、安価な料金設定が求められる。それを裏返せば、巨大なネットワーク維持に必要な設備投資・維持経費と、安価な料金設定による低い利益率を負担しなければいけない。つまり、基本的には赤字になってしまう事業である。

次に郵便局株式会社の現状について説明する。

第2節 郵便局株式会社の財務体質

現在、郵政の窓口ネットワーク会社である郵便局株式会社単体の財務状況としては、以下の図のようになっている。

図1-1

	2007年度	2008年度	2009年度
営業利益(百万円)	615,880	1,293,229	1,263,975
経常利益(百万円)	18,535	83,880	62,439
純利益(百万円)	4,678	40,843	32,981
経常利益率(%)	3.0095	6.4861	4.9399

2009年度の郵便局株式会社単体の経常利益は62,439（百万円）、純利益は32,981（百万円）となっている。

その中で特に我々が問題視したのは、郵便局株式会社の収益構造である。郵便局株式会社の主たる収入は日本郵政グループ各社、特にゆうちょ銀行、かんぽ生命保険から窓口業務を委託された際の委託料である。その委託料は年間約1.9兆円にものぼる。

確かに郵便局株式会社は単体で黒字になっているが、その経常利益額はゆうちょ銀行、かんぽ生命に比べて非常に低く、ゆうちょ銀行の約12%の額にしか過ぎない。また、経常利益率も非常に低くなっており、総合的に考えて収益性が低いといえる。そして収入の大半を金融事業2社に頼っている。そのため日本郵政グループ全体でみると、郵便局株式会社の赤字をゆうちょ銀行、かんぽ生命が穴埋めしている、という構図である。

当初の自民党案で民営化がおこなわれて資本関係がなくなった場合、多額の委託手数料を必要とする郵便局株式会社との契約を打ち切る可能性も否定できない。仮に金融 2 社が郵便局株式会社との契約を継続しない場合、総務省の試算では年間三千億円の赤字が郵便局株式会社に発生する。

昨年末の郵政改革法案により日本郵政株式会社、郵便事業株式会社、郵便局株式会社の 3 社は統合することになった。しかし、同じ事業会社である郵便事業株式会社自体も金融 2 社に比べ経常利益額、経常利益率に比べて低く、同じような状況の 2 社が統合したところで財務状況が好転するとは考えにくい。

よって、ユニバーサルサービス提供義務のある郵便局ネットワーク会社に対して何らかの措置を講じない限り、経営が立ち行かなくなってしまうのは明白である。

この日本郵政の郵便局株式会社の経常利益率の低さの現状、問題が挙げられているが、それについて分析したいと思う。

まず、ユニバーサルサービスを提供には膨大な設備投資、設備維持費用の負担、そして低い利益率というものが避けられず、基本的には赤字事業となってしまう。それを民間会社で行うには、相応の補助、インセンティブといった措置が必要である。

その措置として考えられるものには事業の独占、補助金、基金、税金の免除などがある。

では、日本において郵政民営化が行われ、ユニバーサルサービス維持のためにどのような措置が考えられているのか。また、ユニバーサルサービスコストは誰が負担する設計になっているのか。

(1) 地域・社会貢献基金

郵便局株式会社に対する措置として挙げられるのが「地域・社会貢献基金」である。この基金は日本郵政の「地域貢献業務」「社会貢献業務」の実施に要する費用にのみ交付される基金である。つまりユニバーサルサービス維持のための基金、といえる。その積み立て額は 1 兆円以上と定められ、必要であれば 2 兆円まで積み立てることができる。基金積み立てのための資金は、日本郵政グループの毎年の利益額の 1 割、そして日本郵政株売却益が得られた際にはその 8 割を積み立てる、という設計がなされていた。

その中で問題点として挙げられるのが、最大 2 兆円という額で、全国の郵便局の赤字を補助しきれない、という指摘が一つ目に挙げられる。

二つ目の問題点は、基金積み立ての実現可能性である。2009年12月の第173回臨時国会において日本郵政株の売却は当面の間凍結された。つまり、基金積み立ての原資の大半として目されていた日本郵政株の売却益は入ってこない。

よって、この基金の設計では基金の積み立てもままならず、ユニバーサルサービスの維持を図るのは困難である、と結論付けられる。

(2) 郵政改革法案

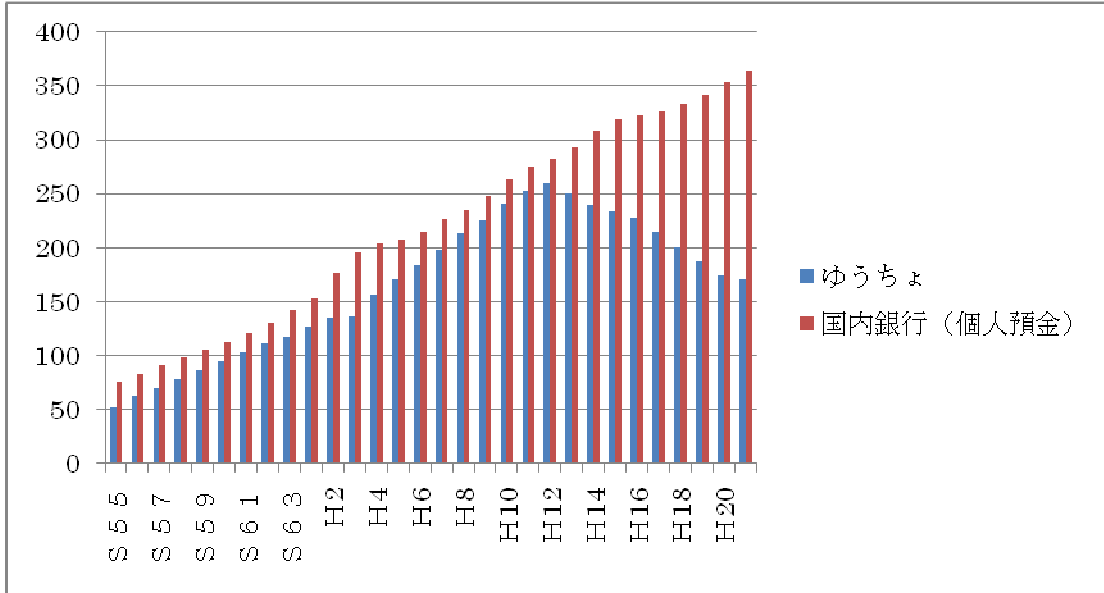
現在政府内で検討されている郵政改革法案骨子には「政府が国民に対して負っている義務を日本郵政グループに課すことに鑑み、義務履行コストに見合う内容の所要の措置を日本郵政グループに対して講じる。」とあるが、「所要の措置」として何を行うかは記されていない。基本的には税金を投入することなく、自律的な経営もとでユニバーサルサービスコストを負担する、とは書かれているが、現状では具体的なプランは出していない。

次にゆうちょ銀行について現状分析をしたいと思う。

第3節 ゆうちょ銀行の預金残高の減少

ゆうちょ銀行の現状の問題としては、預金残高の急激な減少である。平成17年度から平成21年度の年度末の預金残高の推移は以下のようにになっている。

図2



以上のように、平成年に200兆円を割ったゆうちょ銀行預金総額は、その後も年々減り続けている。昨年度の預金残高は175兆円であり、減少に歯止めはかかっている。

先にも述べたが、日本郵政グループの収益構造は、ゆうちょ銀行とかんぽ生命の金融2社に大きく依存した形となっている。仮に預金総額の減少を食い止められなければ、ゆうちょ銀行の収益も減少を続けることとなる。そうなれば郵便局株式会社の赤字補填が不可能となり、日本郵政グループ全体の経営が行き詰ることとなるであろう。その赤字反転のデッドラインとなる預金総額は、約150兆円と言われている。

よって、ゆうちょ銀行の預金残高を増やすための方策を考えなければ、日本郵政グループ全体の問題となってしまう。

以上の2点の問題を解決できなければ、日本郵政全体の赤字は避けられず、ユニバーサルサービスの提供が不可能になってしまう。

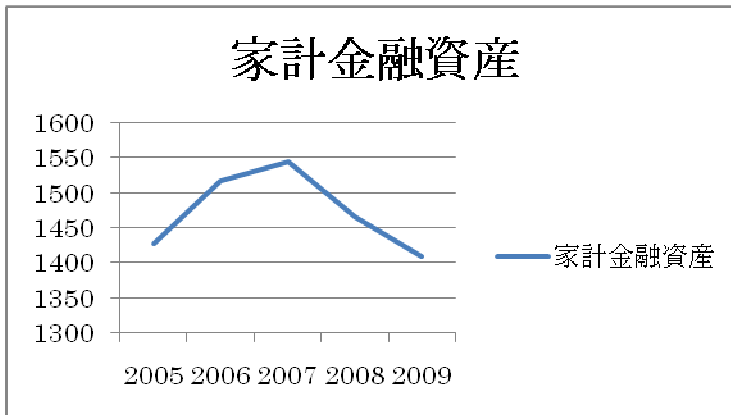
また、ゆうちょ銀行のこの現状について分析すると

ゆうちょ銀行株式会社に対する措置

ゆうちょ銀行の預金残高が減少しているのは先にも上げた。では、日本全体の貯蓄高に対して、ゆうちょ銀行の預金残高はどのように推移しているのか。

平成17年から平成21年までの家計金融資産の推移は以下の通り。

図



このように、家計金融資産は平成20年、平成21年に関しては減少しているものの、それ以前は増加傾向にある。

対してゆうちょ銀行の預金総額は毎年減少しており、ゆうちょ銀行からほかの金融機関への資金移動が起きているといえる。

このゆうちょ銀行の窮状を救うために、昨年末の郵政改革法案によってゆうちょの預金限度額引き上げが決定した。ゆうちょの限度額は1000万円であったのを2000万円に引き上げてゆうちょ銀行の預金総額を増やし、利益の拡大を図る。その利益によりユニバーサルサービスの維持を図るというものである。

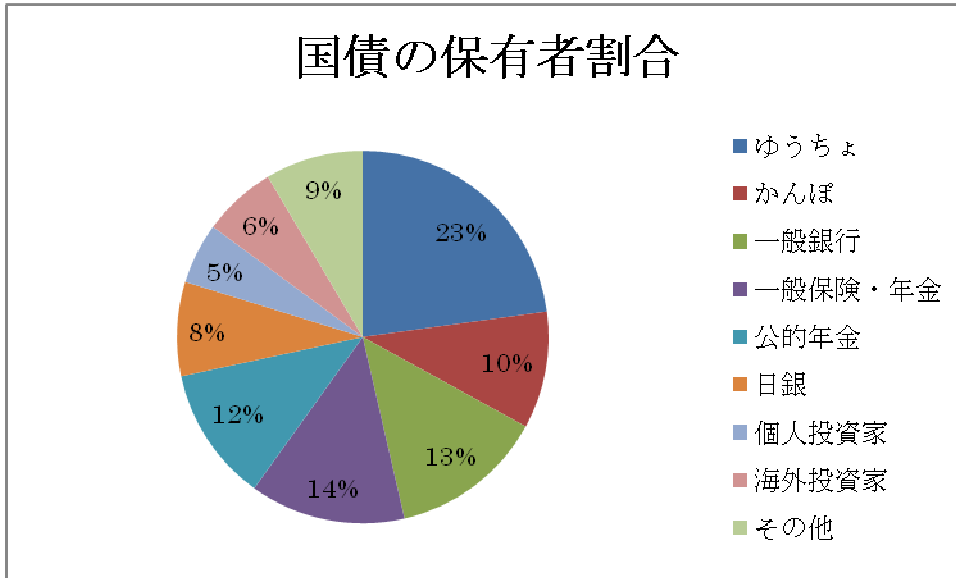
では果たして限度額を引き上げれば、再びゆうちょ銀行の預金残高は上昇するのか。

日本の2人以上世帯（貯蓄保有世帯のみ）の平均貯蓄額は1478万円となっている。ゆうちょ銀行の株式は政府が保有しており、その預金には実質的に政府保証が付いているため、他の民間金融機関からの資金移動が起こりやすい、という指摘がある。

よって、ゆうちょ銀行の限度額引き上げには、預金残高増加に一定の効果が見込めるといえるだろう。

次にゆうちょの資産運用について触れたいと思う。

現在ゆうちょの運用の中心は国債となっていて、運用額の約80%もが国債で賄われていて、額に換算すると140兆円となっている、さらに国債発行額の22.8%も郵貯が保有してしまっていて、国債の保有者の中では1番国債を保有している。



また、ゆうちょ銀行が80%も国債を運用しているかというのは、大蔵省の時代に大蔵省国債局も郵便貯金の資金運用を始めた。1885年からは、新たに設置された大蔵省預金部に郵便貯金の資金が回収率の高い金利で預託されるようになり、その大半が国債に運用されるようになったなごりが残っていたためである。

この現状から以下の問題が考えられる。

まず国債の価格が下落した時に依存率が高いために、リスクが高い。次にゆうちょの保有分に回っている国債をほかの株式ゆうちょが国債に依存してしまっているために、国債の大量発行の原因となってしまっている。また、80%もの資金を国債で賄っているがそれが国債の大量発行の原因となってしまっている。

以上のことからゆうちょ銀行の資産運用において国債への依存から脱却する必要があると言える。

第2章 郵政改革法案について

第1節 郵政改革基本方針

平成21年10月20日郵政改革関係政策会議において、以下に記載してある郵政改革基本方針が決定した。

郵政改革の基本方針

平成21年10月20日

閣議決定

郵政事業の抜本的見直し（郵政改革）については、国民生活の確保及び地域社会の活性化等のため、日本郵政グループ各社等のサービスと経営の実態を精査するほか、以下によるものとして検討を進め、その具体的な内容をまとめた「郵政改革法案」（仮称）を次期通常国会に提出し、その確実な成立を図るものとする。

1. 郵政事業に関する国民の権利として、国民共有の財産である郵便局ネットワークを活用し、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。
2. このため、郵便局ネットワークを、地域や生活弱者の権利を保障し格差を是正するための拠点として位置付けるとともに、地域のワンストップ行政の拠点としても活用することとする。
3. また、郵便貯金・簡易生命保険の基本的なサービスについてのユニバーサルサービスを法的に担保できる措置を講じるほか、銀行法、保険業法等に代わる新たな規制を検討する。加えて、国民利用者の視点、地域金融や中小企業金融にとっての役割に配慮する。
4. これらの方策を着実に実現するため、現在の持株会社・4分社化体制を見直し、経営形態を再編成する。この場合、郵政事業の機動的経営を確保するため、株式会社形態とする。
5. なお、再編成後の日本郵政グループに対しては、更なる情報開示と説明責任の徹底を義務付けることとする。
6. 上記措置に伴い、郵政民営化法の廃止を含め、所要の法律上の措置を講じる。

内閣官房ホームページより引用
(<http://www.cas.go.jp/jp/houan/yusei/kaikaku/youkou.pdf>)

また、同日に以下に記載してある内容の日本郵政株式会社、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の骨子の案が提出された。

郵政株式処分凍結の概要

1. 法律の名称

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

2. 郵政株式会社株式処分の停止

現行、出来るだけ早期に政府が売却。ただし1/3超保有というものを政府は、別に法律で定める日までの間、その保有する日本郵政株式会社の株式を処分してはならない。というものに改正をする。

3. 郵便貯金銀行・郵便保険会社の株式処分の停止

現行、平成 29 (2017) 年 9 月末までに日本郵政株式会社が全株売却というものを、日本郵政株式会社は、別に法律で定める日までの間、その保有する郵便貯金銀行・郵便保険会社の株式を処分してはならない。というものに改正する。

4. かんぽの宿・メルパルクの譲渡・廃止の停止

平成 24 (2012) 年 9 月末までに日本郵政株式会社が譲渡又は廃止という内容の物を、日本郵政株式会社は、別に法律で定める日までの間、かんぽの宿・メルパルクの譲渡又は廃止をしてはならない。という物に改正する。

5. 閣議決定(平成 21 年 10 月 20 日)の引用

第 1 条(趣旨)に、政府において、平成 21 年 10 月 20 日の閣議決定(「郵政改革の基本方針」)に基づき、郵政民営化の見直しを検討することとしている旨を記述。

平成 21 年 12 月 25 日、公私と官民の関係において短的には「官から民へ」という考えのもと官民の比重を減らして、公私の比重を増やすという事を行おうとしているが、その後のあるべき姿というものは官民と公私の役割分担をすることが大事であると提示された。

また、同日に以下の内容の日本郵政グループの要望等を踏まえた郵政改革の留意事項が提出された。

1. 郵便局ネットワークを活用したユニバーサルサービスの一体的経営

- (1) 制度的にグループの一体的経営が可能となる仕組み
- (2) 貯金、保険のユニバーサルサービスの確実な実現(郵便局におけるユニバーサルサービス確保のための措置として税の減免(固定資産税、都市計画税、印紙税等)、社会、地域貢献基金の改善等)
- (3) グループの一体経営を確保するための組織の在り方(郵便、局会社間の業務、営業上の連携に齟齬をきたしている状況を踏まえるとともに、グループとして、新たな事業展開が可能となり、経営基礎が確保できる体制)

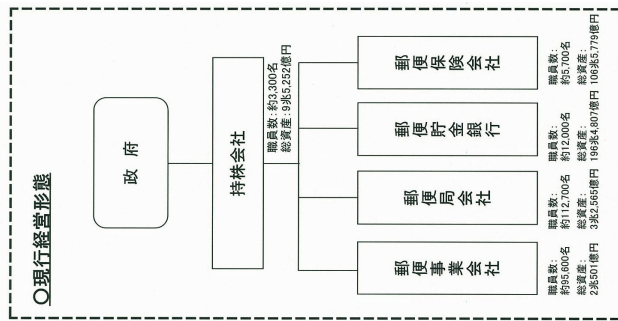
2. 地域、中小企業、個人サービス延長のための規制緩和など

- (1) 時代に合わせた新たな事業展開を実現するための措置(個人ローン、企業貸出、がん保険などの新規業務の実施、子会社保有制限の緩和、貨物法制の適用緩和(ふるさと小包の集荷)など)
- (2) 貯金限度額、保険加入限度額の撤廃、緩和
- (3) 事業展開の柔軟性の確保

3. 郵便局等の事業運営の実態に沿った規制、監督の見直し

- (1) 郵便局、貯金、保険業務にかかわる規制の緩和、重複解消など
- (2) 郵便、物流業務に係る規制の見直し(郵便認証司制度の廃止など)

4. その他



1

平成22年2月8日に郵政改革企画素案骨子が提出され、その後検討、ヒアリングの回数を重ねて修正をし平成22年10月13日内閣官房によって国会に以下の内容の郵政改革法案が提出された。

日本郵政株式会社法案要綱

日本郵政株式会社法（平成17年法律第98号）の全部を改正する。

（制定文関係）

1 総則

(1) 会社の目的

日本郵政株式会社（「会社」）は、郵便の業務、銀行窓口業務及び保険窓口業務並びに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行うことを目的とする株式会社とする。

（第1条関係）

(2) 定義

① 「銀行窓口業務」 会社と「銀行窓口業務契約」を締結する銀行（「関連銀行」）を所属銀行とする銀行代理業（預金等の受入れ及び為替取引に係るものであって、総務省令で定めるものに限る。）

② 「保険窓口業務」 会社と「保険窓口業務契約」を締結する生命保険会社（「関連保険会社」）を所属保険会社等とする保険募集及び当該関連保険会社の事務の代行（生命保険に係るものであって、総務省令で定めるものに限る。）

③ 「郵便局」 会社の営業所であって、郵便窓口業務、銀行窓口業務及び保険窓口業務を行うもの

④ その他所要の定義規定を設ける。

（第2条関係）

(3) 議決権の政府保有

政府は、常時、会社の総株主の議決権の3分の1を超える議決権を保有していなければならないものとする。

（第3条関係）

(4) 商号の使用制限

商号の使用制限について所要の規定を設ける。

（第4条関係）

2 業務等

(1) 業務の範囲

① 会社は、その目的を達成するため、次の業務を行うものとする。

ア 郵便法の規定により行う郵便の業務

イ 銀行窓口業務

ウ イの業務の健全、適切かつ安定的な運営を維持するために行う業務

エ 保険窓口業務

オ エの業務の健全、適切かつ安定的な運営を維持するために行う業務

カ 国の委託を受けて行う印紙の売りさばき

¹内閣官房ホームページより引用 <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/youseikaikaku/dai2/shiryu2.pdf>

キ ア～カの業務に附帯する業務

② 会社は、①のほか、その目的を達成するため、次の業務を行うことができるものとする。

ア お年玉付郵便葉書等及び寄附金付郵便葉書等の発行

- 1 -

イ 地方公共団体の特定の事務の郵便局における取扱いに関する法律に規定する郵便局取扱事務に係る業務

ウ イのほか、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

エ ア～ウの業務に附帯する業務

③ 会社は、①及び②の業務のほか、これらの業務の遂行に支障のない範囲内で、これらの業務以外の業務を行うことができるものとする。

④ 会社は、②ウ及び③の業務を行おうとするときは、あらかじめ、総務省令で定める事項を総務大臣に届け出なければならないものとするほか業務の範囲に係る所要の規定を設ける。

(第5条関係)

(2) 責務

会社は、国民の権利として、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を利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的にかつあまねく全国において公平に利用できるようにする責務を有する。

(第6条関係)

(3) 郵便局の設置

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ものとするほか郵便局等に係る届出について所要の規定を設ける。

(第7条関係)

(4) 関連銀行及び関連保険会社の議決権の保有

会社は、常時、関連銀行及び関連保険会社の総株主の議決権の3分の1を超える議決権を、それぞれ保有していなければならないものとする。

(第8条関係)

(5) 銀行窓口業務契約及び保険窓口業務契約の内容の届出

会社は、銀行窓口業務契約又は保険窓口業務契約を締結する前に、その内容を総務大臣に届け出なければならないものとする。

(第9条関係)

(6) 関連銀行の預入限度額及び関連保険会社の保険金額等の限度額

① 関連銀行（関連保険会社）は、一の預金者等から（一の被保険者につき）、関連銀行（関連保険会社）と同種の業務を行う事業者との競争条件の公平性及び関連銀行（関連保険会社）の経営状況を勘案して政令で定める額を超えることとなる預金等の受入れ（保険の引受け）をしてはならないものとする。

② 内閣総理大臣又は総務大臣は、関連銀行（関連保険会社）が①に違反し、又は違反するおそれがあると認めるときは、関連銀行（関連保険会社）に対し、必要な措置を講ずべき旨の勧告をすることができるものとし、勧告をしたときは、その旨を公表しなければならないものとする。

③ 内閣総理大臣又は総務大臣は、必要な限度において、関連銀行（関連保険会社）に対し、その業務又は財産の状況に関し報告又は資料の提出を求めることができるものとする。

(第10条、第11条関係)

- 2 -

- 3 -

(7) 収支の状況、情報の公表

① 会社は、毎事業年度の業務の区分ごとの収支の状況を記載した書類を総務大臣に提出しなければならないものとする。

② 会社は、経営の状況に関する情報のほかこの法律に基づき届出又は提出等をした内容を公表しなければならないものとする。

(第 1 9 条、第 2 4 条関係)

(8) 監督

会社は、募集株式等を引き受ける者の募集、取締役等の選任等の決議、事業計画の策定及び変更、重要な財産の譲渡等、定款の変更の決議等については、総務大臣の認可を受けなければならないものとし、総務大臣は、会社に対し、業務に関し監督上必要な命令をし、報告を求め、及びその職員に検査させることができるものとする等会社の監督について所要の規定を設ける。

(第 1 3 条～第 1 7 条、第 2 0 条、第 2 1 条関係)

(9) その他

一般担保、財務諸表、財務大臣との協議、内閣総理大臣の権限の委任について所要の規定を設ける。

(第 1 2 条、第 1 8 条、第 2 2 条、第 2 3 条関係)

3 罰則

罰則について所要の規定を設ける。

(第 2 5 条～第 3 1 条関係)

4 附則

(1) 施行期日

この法律は、一部を除き、郵政改革法の施行の日（平成 2 4 年 4 月 1 日）から施行する。

(附則第 1 条関係)

(2) 業務の特例

会社は、当分の間、2（1）①の業務のほか独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構から委託又は再委託を受けた郵便貯金管理業務及び簡易生命保険管理業務を行うものとする。

(附則第 2 条関係)

(3) その他所要の経過措置の規定を設ける。

(附則第 3 条～第 5 条関係) 郵政に対する政策提言

第3章 国民の利益となる郵政民営化とは

第1項 郵政民営化は国民の利益のためである

日本郵政の現状は先にも述べたように厳しい。しかし、その現状を解決するために日本郵政を国営に戻してしまえば確かに財務上の問題はなくなるであろう。しかし、それでは郵政民営化を行ったそもそもの目的が失われる。先にも述べたが、郵政民営化の大義名分とは「資金の流れを官から民へ」というものであった。現状ではそれが忘れ去られ、国民のための郵政民営化ではなく、政治家の票のための郵政であったり、日本郵政を守るためだけの補助金政策であったりしてしまっている。郵政民営化はすでに行われ、それを巻き戻すことは国民が望んでいないであろう。事実、鳩山政権下で郵政民営化の巻き戻しともいえる方向に進んだ際には批判の声があがった。

では、どのような形にすれば国民の利益ともなり、日本郵政の利益ともなる郵政民営化ができるのか。

第2項 提供が望まれるサービスとは

その郵政民営化の理想的な形を考えるにおいて、国民にとって必要なサービスとは何であるのか。

まずは郵便事業についてである。国民が郵便事業に望むのはまさに「ユニバーサルサービス」である。低廉な料金で、全国どこでも郵便物が届くことが基本でありながら、一番必要とされていることである。これを提供するには、完全民営化というより、どちらかといえば国の関与が強い形になる。なぜならば、民間会社に任せるには収益性が低く、本来が国が税金で行うべき事業だからである。よって、こちらの事業に関しては現在の政府案に近い形となる。

次に、金融事業については、相反してしまうサービスが求められている。それは金融におけるユニバーサルサービスの提供と、ゆうちょ銀行の資金が国債偏重で運用されていることの改善である。

金融のユニバーサルサービスとは、現在全国に展開されている郵便局ネットワークを使った金融事業の維持である。これが提供できなくなる条件としては、ゆうちょ銀行が不採算の郵便局への委託料支払いを懸念し、郵便局株式会社と委託契約を結ばなくなる、ということである。その委託契約を保証するための何らかの制度を考えねばならない。そのためにはやはり国の関与がある程度必要となってくる。

ではその次に、ゆうちょ銀行の資金運用の改善である。第2章で書いたように、ゆうちょ銀行の資金運用は約80%が国債に投資されている。額にすると約140兆円規模である。その資金の流れの一部、もしくは大部分を民間にシフトさせれば、経済効果は大きい。民間企業、個人に

対して融資するとすれば、選択肢が広がることとなる。また、その資金が株式投資に回れば企業の資金調達も容易になり、株価上昇の要因にもなりえる。

しかし、現状のように政府が株式の大多数を保有し暗黙の政府保証が継続する状況では、他の民間金融機関との競争条件が平等にならない。そのため、国の関与が強い形での民営化は支持できず、自民党政権下で目指したような完全民営化に近い形が必要となってくる。

よって、郵便局株式会社に関しては国の関与が強い形態、そしてゆうちょ銀行については郵便局の全国的な活用が担保された上での完全民営化に近い形が望ましいであろう。

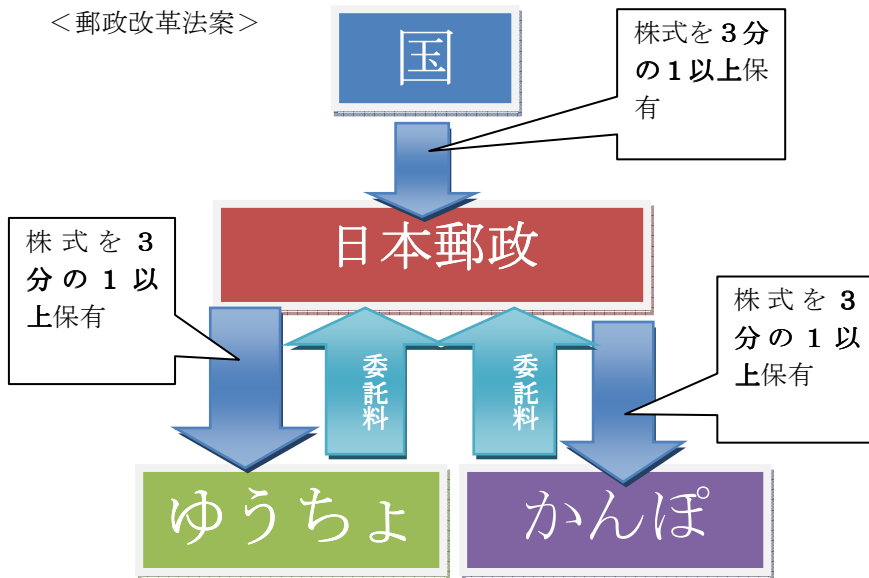
第4章 日本郵政グループの在り方

第1節 郵政グループ全体のあり方

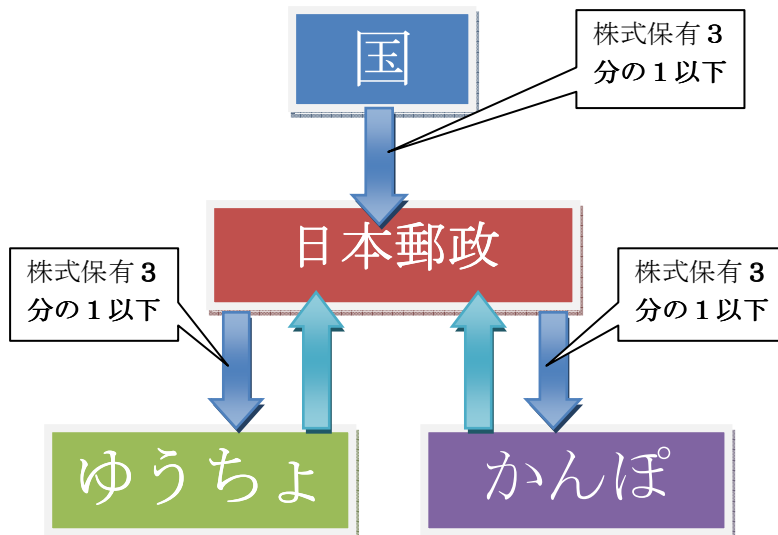
以上のように、金融事業と郵便事業において国の関与の仕方が食い違ってくる。ではどのような形で日本郵政グループはあるべきなのか。郵便局株式会社（新法案により、日本郵政株式会社を継続会社として合併）とゆうちょ銀行の株式に関する国の関与について述べていく。

郵便局株式会社（新・日本郵政株式会社）に関しては3分の1以上の株式を国が保有する。これは政府の郵政改革法案と同様である。対して、金融事業会社であるゆうちょ銀行、かんぽ生命の2社に関しては、国の保有割合は3分の1以下とし、民間銀行とのイコールフットイングを図る。

<郵政改革法案>



<我々の提案する案>



まず郵便局株式会社についてである。この場合は郵政改革法案にあるように、国が3分の1以上の株式を保有する方針でよいと考える。

出資比率による経営関与のあり方

株式保有割合	経営に対する関与の程度	定款変更との関係等 (金融 2 社の定款に「郵便局を通じた金融サービスの提供」を記載し当該定款により金融ユニバーサルサービスを実現しようとする場合に必要な株式保有割合)
100%	経営上のあらゆる事項について単独で決議が可能 (完全支配)	単独で定款変更を阻止しうる
3/2 以上	経営上重要な事項に係る決議が単独で可能 (監査役の解任、資本金の額の減少、定款の変更、事業の譲渡及び解散、合併、会社分割、株式交換及び株式移転)	
2/1 超	経営上の事項に係る決議が単独で可能 (会計監査人の選解任、役員報酬等、剰余金の配当その他の処分、取締役の選解任、監査役の選任)	
3/1 超	経営上重要な事項に係る決議を単独で阻止可能	
それ以下		
		3/1 以下の保有であっても、定款変更等の決議について、例えば、統合会社が黄金株（種類株式）を保有することで、その同意を必要とすることも可能。

上の図のように3分の1以上の株式を保有していれば、会社の定款の変更を阻止することができ、経営上の重要な決議に関しても単独で拒否権を持つ。よって、仮にほかの株主が経営効率化を目指してユニバーサルサービス維持を停止しようとしたとしても、それに対する拒否権を国が持つことができる。

対して、金融事業会社とは一定の資本関係を維持するものの、暗黙の政府保証を撤廃し、民間銀行とのイコールフットイングを目指す。

第2節 日本郵政の在り方

まず第一に、郵便窓口ネットワーク会社の業務を引き継ぐ日本郵政の在り方である。

上に述べたように、日本郵政株式会社の株は3分の1以上を政府が保有し、国の関与が強い形でのユニバーサルサービスの提供を目指す。郵便事業、またその窓口についてはユニバーサルサービスの提供こそが求められているサービスであり、それを確実に担保するためにも公共的性格を強める。この部分に関しては、政府の郵政改革法案に賛成である。

第3節 ゆうちょ銀行の在り方

第1項 ゆうちょ銀行への提言

では次に、ゆうちょ銀行はどうあるべきか。

ゆうちょに対する政策提言としては「1. 資金運用先の多様化」「2. 金融のユニバーサルサービスの維持」の2つがある。そして、ゆうちょ銀行の規模は現在より増大させるべきではない、と考える。ゆうちょ銀行の規模が150兆円をきると、日本郵政の郵便事業の赤字を補いきれなくなるため、現行案では預金限度額を引き上げて減少を食い止める、としている。しかし、ゆうちょ銀行の預金残高が減少してきたとはいえ、メガバンク2社を合計したほどの規模である。政府系の金融機関にそれほどの規模の金融資産が集中しているのは異常な事態であるといえよう。そのため、現在以上の規模を維持するための政策はとらず、完全民営化を行ったうえで利用者の選択に任せることとする。

第2項 資金運用先多様化

まず一つ目の資金運用先の多様化についてである。我々はある程度の時間をかけて、現在日本郵政が保有する国債の比率を下げるべきであると考え。そして、国債に投資されていた分をほかの分野に運用させ、企業への融資、個人への融資、など業務範囲をほかの民間銀行と同様にするべきである。

先にも述べたように、資金運用の80%を国債に頼る形は国債価格が下落した場合のリスクをはらんでいる。また、国債に回っている140兆円の大部分を市場に流すことができれば、金融市場全体の活性化が見込める。

また、そもそもの郵政民営化の大義名分においては「国債購入による見えない国民負担の軽減」というものがあつた。国債の巨大な引受先としてのゆうちょの存在があるせいで、政府は安心して国債を発行することができ、それは財政悪化を招き、結果的に国民負担となりうる、というものである。

さらに、ゆうちょ銀行が資金運用先を多様化させて企業への融資、個人への融資を始めることができれば、利用者にとっては選択肢が増えるということになる。それは我々が目指す「国民利便の最大化」ということにもつながるのである。

資金運用先の多様化にはこのようなメリットが存在する。これを実現するためには、国の関与の在り方を弱め、平等な競争条件下にすることが必要であると我々は考える。国の関与が強い形では、確かに法律等で政府保証があるとは明記されていないものの、国民にとっては政府系金融機関と映るため暗黙の政府保証が継続すると考えられる。

政府保証を撤廃すれば、銀行側が反対する理由はなくなる。平等な競争条件が整えられれば、ゆうちょ銀行が参入することに反対することはできないであろう。どれほどゆうちょの競争力が

強いからといっても、それは利用者にとって最も利益となるものが選ばれ、生き残るのであり、利用者利便の最大化のためには必要なことであると考える。

第3項 金融ユニバーサルサービス提供の義務付け

次に、金融のユニバーサルサービス維持についてである。資本関係が希薄となる日本郵政とゆうちょ銀行の間で、全国の郵便局ネットワークの活用が義務付けられなければ、金融のユニバーサルサービスは提供できなくなる。

それを回避するために法律により郵便局との長期的な契約を義務付ける。これにより、全国の郵便局でゆうちょのサービスを授受でき、また、郵便局にとっても業務委託料収入が保証される。

しかし、そのユニバーサルサービスコストともいえる業務委託料は、ゆうちょ銀行にとっては非常に重荷となる。それはゆうちょ銀行だけで負担できるものといえるのか。

我々の考えるプランではそれは将来的に不可能となる可能性がある。なぜならば、我々としてはゆうちょ銀行の預金残高増大のための政策はとらないとしているからだ。ゆうちょの預金残高が150兆円を割ると、そのコストを賄いきれなくなるといわれている。ではそのコストをどのようにして補っていくのか。

ユニバーサルサービス維持のための補助金

ゆうちょ銀行の預金残高が仮に減少し、委託料だけでは郵便局ネットワークのユニバーサルサービスコストを維持できなくなった場合に備え、補助金を政府から支出する案を提言する。

その額は最大3000億円を想定する。その額の算定は、仮に委託手数料収入がなくなった場合、郵便局ネットワーク維持には3000億円程度の赤字が発生する、と算出されているからだ。

これは民営化とは逆行する案にも考えられる。しかし、ユニバーサルサービスという本来政府が行うべきサービスを民間企業に転嫁するには、それに見合うインセンティブを提供しなければならない。

それを国民負担である税金で賄うことには批判もあるであろう。しかし、ユニバーサルサービスとは国全体のために提供されるサービスであり、それを国民負担で補うのは妥当、と考える。

第5章 今後の課題

今回私達の政策提言にて、ゆうちょ銀行の預金残高の全体の8割にも及ぶ約140兆もの大量の国債を運用していることが、問題意識の点にて定義したような内容の国民へのさまざまな弊害を被らせている為、資産運用において国債への依存から脱却する必要があり、その方法として国債を時間をかけながら放出していく必要があると提起したが、実際国債の購入をゆうちょ銀行がやめてしまったときに、140兆円の中から大量に放出される分の国債を誰が消化するかというのが問題となる。

今までゆうちょ銀行が運用していた分の資金源を調達できなくなると国債が発行できなくなってしまう。この不足分の国債を引き受けてくれる外国人投資家など新たな引受先を探す必要がある。

しかし、外国人投資家など海外に国債の購入を求めるということは非常にリスクが高い行為である。現在日本の国債というのは何で安定しているかというと、その国債のほとんどを国内で消化しているからである。ここで海外に国債の購入を求め、海外保有率が増加すると、国債の変動リスクが出てきてしまう。しかしそのような状況で買い手がいないのならばリスクを理解したうえで海外に売らなければいけない。

国債というのは国が抱えている借金であり、国が抱えている問題である。どこかでこの国債は減らしていかなければいけない問題であり、このまま国債をゆうちょ銀行に頼り続け発行し続けるのは日本の財政状況的にも良くない。この国債問題についてはもはやゆうちょ銀行のだけの問題だけだとは言えなくなっていると言え、日本政府の財政上の大きな問題点であろう。

先行論文・参考文献・データ出典

《先行論文》

- ・ 野村宗訓 (2008) 郵政民営化後のユニバーサルサービスの維持
- ・ 武井孝介 (2008) 民営化に伴うわが国郵政事業体の企業行動の変化－利用者利便の視点を中心として－

《参考文献》

- ・ 星野興璽[2004] 『世界の郵便改革』 郵研社
- ・ 石井晴夫、武井孝介[2003] 『郵政事業の新展開』 郵研社
- ・ 郵政民営化研究会編[2006] 『郵政民営化ハンドブック』 ぎょうせい
- ・ 全通総合研究所編[2000] 『変革期の郵政事業』 日本評論社

《データ出典》

- ・ 日本郵政 HP <http://www.japanpost.jp/>
アクセス日時 2010年11月9日
- ・ 内閣官房 HP <http://www.cas.go.jp/>
アクセス日時 2010年11月9日
- ・ 金融経済統計月報 2010年1月号