

郵政民営化の焦点

The Subject of the Privatization of the Japan Post System

野村健太郎
Kentaro NOMURA

Abstract : In this paper the author treats the subjects of the process on the privatization of Japan Post. Particularly, he discusses the conflicts concerning the management and organization.

1. はじめに

本稿は、郵政民営化を巡って、最近における主要な課題は何か、焦点はどこに置かれているのかを中心に検討を進めていきたい。郵政民営化については、政府と与党との駆け引きが激しくなってきた、両者間での検討会もしばしば開催され、論点も浮び上ってきた。民営化法案も近く国会に提出されようとしている。

この状況をにらみながら、政府の郵政民営化の進め方、主要内容、論争点などを以下で明らかにしていきたい。

2. 郵政民営化の必要性和困難点

郵政民営化の必要性については、メディアを通じてようやく広く理解されるようになってきた。政府の郵政事業について、とりわけ、郵貯や簡保について、政府による支払保証、つまり政府保証をつけて、高利回りの有利性を商品特性として、家計からの貯蓄を吸い上げてきたが、これと併行して反面では、金融市場の激動の中で民間金融機関は厳しい経営を強いられてきた。

両者の預貯金、保険の分野における競争条件の格差が生じてきていること、つまり官民格差がついてきたことによって、国、自治体等が郵便局を通じて多大の資金を家計から吸い上げてきた。その結果として、郵貯・簡保合計資産が約350兆円、GDPの約70%に達することになった。

多額の資金を国、自治体等が民間家計の資産を吸い上げ、民間の金融機関の経営を圧迫するだけでなく、その資金が財政投融资などを通じて、公部門、パブリック・セクターに対して運用されてきた。そのパブリック・セクターにおける資金運用が、道路公団等の特殊法人に提供されてきた。

特殊法人の経営が良好に展開されていればよいが、官業として極めて非効率的であり、赤字経営に陥っている法人が多きに上っている。

上記の資金の動きは、極めて非経済的であり、国民資金の毀損状況を招くに至っているということである。小泉首相は総理として、国民の資金の流れが異常・不自然であるとして、「官から民へ」資金の流れを変えていくことによって、国民資金の調達・運用の状態を健全化したいと欲したのである。

そのことは、非効率的な特殊法人の改革にも直結させることを期待させることになる。資金の使用を健全・円滑にしていくことによって、資金の無駄づかい、毀損状況を食い止めていくことができる。

また注目すべきこととして、2005年4月より、民間金融機関では、ペイオフの完全実施が開始されることになっている。当該金融機関の経営が破綻した際には、預金残高が1000万円を超えていても、上限1000万円までしか払い戻しをしないことになる。

ペイオフを行った金融機関は信用を落とし、経営持続性が不可能になる。そこで、金融機関として厳しい経営にさらされることになる。この状況のもとで、他方で、郵政事業として、政府保証のついた郵貯・簡保による資金の動きが極めて不自然にとらえられることになる。「民間で厳しい経営を迫られているのに、官業経営は何と甘いことか」という批判であり、この状況を改善するには、「今」をおいて他になしということである。これが郵政民営化の切迫性が強調されるゆえんとなる。小泉首相として、自身の政治生命において、これを改革しておかないと、悔を後世に残すという政治家としての使命を痛感されているわけである。

以上が郵政民営化の必要性に関する主要論点である。これほど重要な課題であるにも拘わらず、国民にその切迫性が伝わらないのは、郵政事業の複雑性・難解性にあ

るからである。

つまり、郵政事業として、郵政の中心事業が「郵便」に置かれているという一般の受け止め方が存在しているからである。確かに「郵便」は郵政事業の核芯をなすものではあるが、郵政事業はそれのみに留まらない。

郵便のほか、郵貯、簡保が絡み合って、一体として郵政事業が運営されてきたことを見落としてはならない。三つの主要事業が良好に関連して経営されていなければならない。

しかし、反面で、これらが密接に絡み合ってきたからこそ、相互に「もたれ合い」が生じ、経営に甘さを生んできたことも事実である。自分の事業が良好に展開されなくても、他の事業部門が支援してくれるのではないかという安易な皮膚感覚である。そこにリスクのもたれ合いが生じることになる。郵政民営化において小泉、竹中両氏からしばしば各事業間における「リスク遮断」の必要性が強調されるのはこの点に注目しているからである。

それぞれ独立した経営、独立採算を基礎にしなければ、決して郵政事業として健全に達成されるものではないという思いが込められているといえる。

政治の課題として、「年金」については国民に大きな関心と呼んできたが、「郵政民営化」については、それほど大きな関心を引き付けているとはいえない。それは、「年金」は国民一人一人の「懐」に直接結びつく身近な問題であって極めて切実に感じられる一方で、「郵政民営化」については、それほど直接に、国民の「懐」に直結しているとは見えないからである。しかし、郵政民営化は、年金に比べてマイナーな小さい問題かという決してそうではない。

国の財政健全化に深く関わってくるからである。財政健全化が十分機能しなくなれば、結局のところ、将来の税負担増や国債増発を惹き起こし、国民の「懐」に深く影響し、重い負担を押し付けていく。国民金融資産の約 4 分の 1 の資金が、「郵政」という事業・パイプを通じて国民経済に流れてきたことを想起しておかなければならない。

こういった関連性が表面的に見えないところから、郵政民営化の重要性が一般に十分理解されないのである。しかし郵政民営化の課題を放置しておく、将来「小さな政府」、「安上がりの政府 (cheap government)」を達成し得ず、より一層重い負担を将来世代にツケ回すことになる。これを回避することに郵政民営化の狙いがあることを理解すべきである。

最近ドイツ、オランダ、イギリス等もすでに郵政民営化に踏み切っており、身軽な政治を実現しようとした先例があることを「他山の石」とすべきである。放置しておけば、郵政事業について、日本は立ち遅れた制度を温存し、国際的にも負担の重い「大きな政府」を実現して

いくことになることを自覚しておかなければならない。その回避は、「今」のチャンスを生かすべきであることに関わっている。

3. 民営化への組織改革

内閣府・民営化素案 郵政民営化を進める場合に、とくに大きな関心を集めるのが、2003年4月に発足した日本郵政公社をどのように変革して、組織上で株式会社化していくかであろう。株式会社化して、郵便、郵貯、簡保の事業をどのように位置づけていくかが問われる。

「民営化」とは、公社組織に留まっていることでなく、株式会社化していかなければならない。株式会社化してもそれは民営化の一里塚であって、国・政府の出資が継続している限りは、「完全民営化」とはいえず、完全民営化を達成するには、政府出資を消滅させすべての株式を放出させる必要がある。そのためには多くの障害・痛みを伴うのである。

上記のごとき組織変更の動きが想起されるが、これに対して、政府はどのように対応しようとしてきたかを眺めておきたい。まず、2004年7月20日に、内閣府が、郵政事業民営化の組織改革をまとめた素案が公表されたがこれを見ておくと、「郵便」、「郵貯」、「簡保」の事業ごとに組織を分割し、持ち株会社（純粋持ち株会社）を使って、新会社を傘下に置くというものである。

3事業を一体で運営している日本郵政公社の形態を存続させるだけではリスク管理が徹底できない懸念が残り、民間との競争条件の格差も消えないと判断したからである。

政府の経済財政諮問会議が2004年4月に検討した方針では、郵政民営化につき、「郵便」、「郵貯」、「簡保」の3事業に、郵便局の店舗所有・管理を加えた「4つの機能」に分けたものであったが、内閣府の素案では、全国24,700の郵便局の店舗を所有・管理する会社を持ち株会社にする案を基軸とした。

郵政事業を「郵便」、「郵貯」、「簡保」の3社に分け、持ち株会社の傘下にいる3社を置くものである。3社に分けるのは、3事業部門の相互のもたれ合いを排し、自事業部門が他事業部門から支援してもらえるという甘え体質を除去し、それぞれが明確な経営活動を持続させようとするものである。いわゆる「リスク遮断」を徹底し、経営責任の向上を狙っているわけである。

甘い経営体質を除去し、各部門が赤字・損失を出さないようにしたい。赤字を出せば結局国民負担を重くし、国民にツケを回すことを回避したいという意味が込められている。

しかし、この内閣府の素案において、持ち株会社の性格が明らかでなく、政府出資が残るのか否か、残る場合

でも何パーセントの出資にするかが明確でない。残る場合は、完全な民営化といえず、完全民営化を目指すならば、いつまでにすべての株式を市場に売りに出すのかという問題が生じてくる。

また、郵貯、簡保を民営化会社にそれぞれ分割したとしても、それぞれ巨額の資産残高を抱えたままであるので、当該会社を地域分割してはどうかという考えもあり得るが、この点も明確でなかった。

郵便事業に関わる郵便会社についていうと、地方の過疎地における郵便局は赤字経営が多いが、そのような郵便局を存続させておくのかどうか。IT時代においてもユニバーサル・サービスつまり全国一律のサービスを提供し続ける必要があるとすれば、過疎地の赤字局は、地方自治体の管理に置くという案が想起されるがこの点も内閣府素案では明らかでなかった。

上記の内閣府の民営化素案に類似する見解が2004年8月3日に麻生太郎総務相により表明され、「郵便局窓口網を引き継ぐ会社が持ち株会社となり、郵便、郵貯、簡保の3社をその傘下に置く形態が望ましい」と述べた。郵便局窓口網を独立の会社としない意向は、自民党郵政族に配慮したものでもあった。

政府・経済財政諮問会議 上記の内閣府・民営化素案（議長小泉首相）の見解 や麻生総務相見解に対して相違した見解が、政府の経済財政諮問会議より具体論にも踏み込んで、2004年8月2日に表明された。ここでは、「郵便」、「郵貯」、「簡保」、「窓口ネットワーク」の4事業を分離して分社化する方向で一致された。郵貯と簡保の会計を新旧契約ごとに分けた上で一括管理することも決めた。

そして、日本郵政公社の職員は、民営化後、国家公務員としての身分保障を撤廃する意向が表明された。

郵貯事業や簡保事業の適用法令に関しては、民営化後に民間金融機関との競争条件を揃える狙いから、2007年の民営化後、5年から10年の移行期間に、郵貯事業には銀行法、簡保事業には保険行法をそれぞれ適用することとした。

郵貯・簡保の新旧契約の勘定については、新旧勘定を分離しないで、生田総裁の主張を汲んで一括管理することとした。

経済財政諮問会議見解の特徴は、郵政事業について「郵便」、「郵貯」、「簡保」、「窓口ネットワーク」という4つの事業に分社化して、それぞれ独立した事業として運営させ、相互の「リスク遮断」を明確にしたものである。「郵便」と「窓口ネットワーク」とを分離分社化しているところが、先の内閣府素案や総務相見解と相違しており一層踏み込んだ見解となっている。「窓口会社」を「郵便会社」から分離させており、全国各地に展開している

郵便局について、これを窓口会社に帰属させることによって、郵便局経営に甘えの体質を除去しようとしたものとして評価される。

相互のもたれ合いを厳しく排除した点に特徴があり、逆に言えば、「窓口会社」を構成する各地郵便局に独自に経営存続していく必要性を説いているものといえる。その場合、従来取り扱ってきた郵便・郵貯・簡保の受託業務だけでは経営存続できない場合も想定される。

その点を配慮して、諮問会議見解では、民営化後においては、従来の業務制限を段階的に緩和して、郵貯に関連して住宅ローンなど小口融資分野に進出したり、簡保に関連して医療保険など「第三分野」に係る商品を販売できるようにして、これらの業務を郵便局に受託できるように提言した。しかし、民営化後の会社にとってはこのような業務制限緩和については民間金融機関とのイコール・フッティング（競争条件の同一性）が保たなければならない。

諮問会議見解においては、4事業を分社化する方向は明示されたが、それぞれの分社をどのように管理するかという点の問題は先送りされた。つまり、上位に持ち株会社を位置づけるのか、そうしないのか。位置づけない場合に各分社に対する政府出資はどのような結論は持ち越した。さらに、分社化しても郵貯会社、簡保会社の巨大規模性は残っているが、「地域分割」にまでより踏み込むのか否かは明確にされなかった。

そして、重要な点は、2007年民営化後、完全民営化まで5年から10年の移行期間を設けているが、「5年から10年」というかなり幅をもった提言となっていることである。民営化をより徹底するために迅速化を進めたり、民業圧迫という批判を受けることを回避するためにはできるだけ短期間に完全民営化（政府出資のゼロ化）した方がよい。民営化から完全民営化までの移行期間は短かければ短かいほどよい。そのためには、郵便、郵貯、簡保の各分社において健全な経営体力を早期に身に付け、収益力を上げ得る経営組織にし上げていくことが求められるのである。

2007年4月に分離・分社化がスタートしても、政府出資が残っている間は、民間企業・民間金融機関とのイコール・フッティング（競争条件の同一化）は実現しないから、この点からも早期に完全民営化した方がよい。

完全民営化が実現しない、完全民営化への移行期間において、国際物流事業へ進出したり、投信販売の受託業務を開始したり、その他新事業分野への進出準備を認めたりすることは、民間企業から民業圧迫という批判を受け続けることになるからである。

郵便事業は従来赤字体質であったのであり、完全民化を迎えるまでに、各事業単位において収益力体質を身につけておきたいという生田総裁の意向は痛いほど理解し

得るが、長い期間にわたり「民業圧迫」という批判を受け続けるのもつらいであろう。早期に完全民営化が求められるゆえである。

さて、政府・経済財政諮問会議の見解は、郵政事業を、「郵便」、「郵貯」、「簡保」、「窓口ネットワーク」の4分社案を提案したが、これに対しては、自民党郵政族議員（民営化反対派）は、「郵便」と「窓口ネットワーク」とを1つにまとめ、3分社案を主張してきた。郵政族議員は、郵便局とくに地方の特定郵便局の経営維持をはかるためには、「窓口」と「郵便」とを一つの事業単位にまとめておきたいという意向がある。

しかし、諮問会議の見解は、4分社方式を採用した方が民営化をより徹底し易くして、経営責任の所在を一層明確化して、リスク遮断をはかることができるからと考えた。4分社方式の場合は、「窓口」に係る各地の郵便局において、それぞれ自前で経営存続できるよう、より一層の経営努力が求められる。その手当てとして、郵便局において、新規の事業分野への進出を認めようとしているわけである。結局、各郵便局自体において、経営上の工夫・実践をより向上していくことが大きな課題とされる。

この諮問会議の4分社化案についてより突っ込んで、その経営が可能か否かについて、政府の「郵政民営化情報システムの検討会議（加藤寛座長）」が検討を、続けてきて、2004年12月27日に、4分社化案は可能であるとの結論をまとめ、報告書を竹中郵政民営化担当相に提出した。郵政公社の生田総裁は短い準備期間では「システム対応」が難しいとして、難色を示してきたが、上記検討会議は「システム対応」可能という提案を行ったわけである。これを受けて、政府は強く4分社化方式を推進することになったのである。政府諮問会議見解の4分社化案に対し心強い支援を得ることができることとなった。

さて、政府は4分社化方式の思考を維持しつつ、2007年4月に郵政民営化に伴って持ち株会社にしたいという意向を表明していたが、この持ち株会社の母体となる新会社について、2005年1月になって政府の郵政民営化準備室は、「準備企画会社」として位置づけ、2005年度中にも先行設立する方向で検討に入ることとなった。

この準備企画会社に対して、将来の持ち株会社の経営陣となる人材を参加させ、現存の日本郵政公社の資産をどのように民営化会社に移行させるかなどの経営計画をまとめさせることにした。政府構想によるこの準備企画会社は、郵政公社が全額出資して設立するものとされた。

そして、民営化で設置する「郵便」、「郵貯」、「簡保」、「窓口ネットワーク」の4分社にどのように資産や約28万人の職員を割り振るか、労働組合との交渉をどう進

めるかなどの立案機能を持たせることにした。

政府が2004年9月に閣議決定した郵政民営化基本方針では、民営化前に「経営委員会」を発足させ、民営化の準備に当たらせることを決めていた。この組織を、民営化後の持ち株会社の経営陣に先行的に経営戦略を策定させる機能を持たせて、新会社の経営に責任を持たせることにした。政府の郵政民営化準備室では、民営化後に発足する株式会社について、その運営にまで踏み込んで見解を明らかにしたわけである。

しかし、民営化した持ち株会社の傘下における各分社についても、その巨大規模性の性格は残っているので、「郵貯」や「簡保」に係る分社について、さらにこれを地域分割するか否かについてまでは明確にされなかった。民営化会社が巨大である状態のままでは、市場経済をゆがめる恐れがあり、無理なく市場経済に民営化会社が収まっていき、自由競争による経済活性化に役立つには、できるだけ普通の会社に近づけるべきという批判が一般になされているからである。

この民営化会社の巨大性については折にふれて論議されていくとみられている。また、規模が巨大であるからといって、経営が安全とはいえない。巨大規模であっても収益性が具わっていないと、長期存続性が確保されていないからである。バブル経済崩壊後、我々は巨大な株式会社が、あっ気なく倒壊してきた実例をみてきた。民営化後の株式会社において、収益性が確保されているか否かに大きな関心が払われていくのである。

4. 「郵政民営化法案」の公表

さて、2005年3月15日、政府の「郵政民営化法案」の概要が漸く明らかになった。これを同年4月中旬をターゲットにして国会提出を目指すことになった。法案の「骨子」は以下のとおりである。

まず、2007年4月の郵政民営化に合わせ、日本郵政公社の持ち株会社である日本郵政株式会社とその傘下の「郵便」、「窓口ネットワーク（郵便局管理）」、「郵貯」、「簡保」の4子会社に分割する。政府には、持ち株会社株の発行済み株式数の約3分の2を市場で売却するように努力義務を課す。これを条文化して、4月中旬に国会提出するというものである。

この法案によれば、民営化に先立ち、「持ち株会社」、そして「郵便」、「郵貯」、「簡保」の母体に係る準備企画会社3社を設立する。「準備企画会社」は2007年4月に民営化会社となり業務運営を始める。当初、政府は持ち株会社の全株式を保有するが、出資比率を3分の1に減らす努力義務を負うものとする。

持ち株会社には、2017年3月末までに「郵貯」、「簡保」の各会社の株式を市場で売却するよう義務付ける。

ただし、「持ち株会社」株式の3分の1超は、政府が保有するものとする。持ち株会社は、傘下の「郵便」と「郵便局(窓口ネットワーク)」の2社の全株式を保有し続け、過疎地サービスに政府が関与できる形態にする。

「郵貯」の定額貯金や、「簡保」の既契約(旧勘定)は政府保証を残し、新設する独立行政法人の「郵便貯金・簡易生命保険管理機構(公社承継法人)」が管理するものとする。

以上が政府「郵政民営化法案」の骨子である。当該法案で「郵便事業」で注目される点は、「小包」に関して、全国一律サービス義務の対象から外していることである。ヤマト運輸、佐川急便ほかの民間業者によって宅配便の普及がすでにみられ、公社自身も民業圧迫という批判を受けながらローソン等と提携して「ゆうパック」を経営にとり入れていることから分かるように、民間市場がすでに整備されていることによっている。

「民営化後」は、不採算地域でのサービス業務から撤退できるようになる。「封書」や「はがき」などの通常郵便物は全国各地への均一料金で配達する現行義務は存続させてユニバーサル・サービスを維持させることにしたのである。

民営化後の郵便事業の収益源としては、国際物流業務に大きな期待をかけている。2007年4月の民営化に先立って国際物流業務に進出することを認め、アジアなど成長地域での物流事業に前倒しで参入して、収益力を向上させ、分社化後の「郵便事業株式会社」の独立採算経営の実現につなげたいとしている。

また、郵便事業株式会社に対しては、「社会貢献業務計画を策定して実施する」としている点に興味がひかれるが、その具体的中身は見えてこない。

「郵便貯金銀行(郵貯)」と「郵便保険会社(簡保)」については、2017年3月末を最終期限とする完全民営化(政府出資の引き上げ)までの間、預入額の制限(上限1000万円まで)や業務範囲の制限を設けるものとする。民営化後は、これらの制限を設けず、民間企業と同一の競争条件を確保することになる。上記制限に係る具体的な判断は、2006年4月に発足する郵政民営化委員会が意見・勧告することにした。

与党・自民党が強く求めてきた金融の全国サービス維持に向けては、完全民営化までに郵便貯金銀行と郵便保険会社に、金融庁が銀行業と保険業のみなし免許を交付するものとするが、その条件として郵便局を管理する「郵便局持ち株会社(窓口ネットワーク)」と安定的な代理店契約を結ぶことを義務づける。

完全民営化後をにらんで、持ち株会社(日本郵政株式会社)に「地域・社会貢献基金」を創設し、不採算の過疎地郵便局に資金支援する仕組みを設け、金融サービスの維持に配慮するとした。この点は、民営化に最後まで

反対していた自民党郵政族議員の意向をとり入れて盛り込んだものといえる。

「地域・社会貢献基金」という名称の聞こえはよいが、当該基金の設立は形を変えた「補助金」との批判も出されたのである。そこで、当該基金の運用状況については、国民として今後深い関心を払って眺めていかなければならない。安易・小手先の不合理な運用に流れていけば、国民の強い批判を浴びていくことになるだろう。

さて、民営化後の郵便局の設置基準については、郵便局会社法案の中に、「地域住民の利便確保につとめる努力義務を課し、省令で設置基準を設ける」と盛り込む意向が、政府総務省から表明された。総務省令で市町村に1局以上の設置を明記するものとし、拠点数が多い都市部の統廃合を容認しつつ、過疎地の郵便局を重視し、郵政サービスが低下しないように配慮しているのである。

日本郵政公社法は、郵便局配置について、「あまねく全国に配置し」と明記し、「各市町村に最低1ヵ所」などの設置基準を設けており、これを確認したものであり、各家庭から郵便局までの平均距離は1.1キロで、公立小学校とほぼ同じ近さになっている。

政府は、2004年に民営化後も、郵便事業のユニバーサル(全国一律)サービスを維持する方針を示した。しかし、郵貯と簡保は義務づけなかったのである。政府・経済財政諮問会議の民間代表委員は、民営化後は「郵便」にのみ全国一律サービスを義務づけ、「郵貯と簡保には義務を課さない構想」を提案していた。

これに対して、公社の生田総裁は、「郵貯」と「簡保」のサービスは地方では不可欠の存在となっていると強調した。民営化後の新会社の経営者に対して何らかの形で全国サービスを義務づける必要があるとの認識を示した。

地方の大半の郵便局は、収益を「郵貯」と「簡保」の受託業務に依存している。もし、全国一律サービスの対象から外れると閉鎖に追い込まれる可能性が出てくる。そこで、自民党・郵政族議員らは猛然とこれに反発した。これに対して諮問会議民間委員は、「預貯金や保険業務は、すでに民間金融機関が全国で提供できるサービスである」と主張していた。

しかし、政府は2005年3月になり、郵政民営化法案を国会に上程する直前になって、与党反対派に配慮して、膠着状態を打開する必要から、上記のように、郵貯・簡保の全国一律サービス義務づけの方向に固まってきたのである。この政府的決着がよかったか否かについては、後刻十分検討する課題として残っているとえよう。

(受理 平成17年3月17日)