

## ISSUE BRIEF

# 郵政事業の抜本的見直しをめぐる論点

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 680 (2010. 6. 1.)

- |                           |                   |
|---------------------------|-------------------|
| はじめに                      | III 郵政改革法案等の概要と論点 |
| I 郵政事業の抜本的見直し             | 1 法案の概要           |
| II 経営上の問題点の解消に向けた<br>取組み  | 2 主な論点            |
| 1 非正規社員の正社員化              | 3 その他             |
| 2 物品の一括調達の見直し             | おわりに              |
| 3 間仕切りおよび事務室内防犯<br>カメラの撤去 |                   |

新政権発足後の平成 21 年 10 月 20 日、政府は「郵政改革の基本方針」を閣議決定し、国民生活の確保及び地域社会の活性化等のため、郵政事業の抜本的見直しを表明していたが、平成 22 年 4 月 30 日、「郵政改革法案」等を国会に提出した。

「郵政改革法案」等は、日本郵政の組織再編、政府の将来にわたる関与、郵便・貯金・保険のユニバーサルサービスの義務付けを骨子としている。また、法案の成立にあわせて郵便貯金の限度額および簡易生命保険の加入限度額を引き上げる方針である。日本郵政グループの経営方針については、政権交代後、社長が交代するとともに、より公益性を重視する方針へとシフトした。

郵政事業の抜本的見直しについては、過疎地等での安心感の向上につながる可能性がある一方で、民業圧迫や非効率な組織への逆戻りを懸念する見方もある。

国土交通課

なかさと たかし  
(中里 孝)

調査と情報

第 680 号

## はじめに

平成 22 年 4 月 30 日、政府は、郵政改革に関連する「郵政改革法案」「日本郵政株式会社法案」「郵政改革法及び日本郵政株式会社法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」（以下「郵政改革法案等」とする。）を国会に提出した。本稿では、政府の方針である郵政事業の抜本的見直し（郵政改革）の動向について、経営上の問題点の解消に向けた日本郵政の取組み、郵政改革法案等の概要および各論点を紹介する。

## I 郵政事業の抜本的見直し

平成 19 年 10 月 1 日の郵政民営化から約 2 年半が経過し、民営化による弊害が顕在化してきたとの主張や、民営化による成果が挙がっていないとの指摘がある<sup>1</sup>。民主党・社会民主党・国民新党は「衆議院選挙に当たっての共通政策」<sup>2</sup>のひとつとして、「郵政事業の抜本的見直し」を掲げ、「国民生活を確保し、地域社会を活性化すること等を目的に、郵政事業の抜本的な見直しに取り組む」とした。第 45 回衆議院議員総選挙後の「連立政権樹立に当たっての政策合意」<sup>3</sup>においても「郵政事業の抜本的見直し」が盛り込まれた。

平成 21 年 10 月 20 日、政府は「郵政改革の基本方針」<sup>4</sup>を閣議決定した。閣議決定の骨子は、①郵便、郵便貯金、簡易生命保険<sup>5</sup>を全国の郵便局で一体的に利用できるようにする、②郵便局ネットワークを、格差是正のための拠点として位置付け、ワンストップ行政の拠点としても活用する、③郵貯・簡保のユニバーサルサービスを法的に担保するほか、銀行法、保険業法等に代わる規制を検討する。加えて、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経営形態を再編成する。株式会社形態とする、⑤日本郵政に情報開示と説明責任の徹底を義務付ける、⑥郵政民営化法を廃止する、であった。

閣議決定と同日、三井住友銀行出身の西川善文日本郵政社長（当時）が、政府が掲げる方針との隔たりが大きいとの理由から辞意を表明し、同年 10 月 28 日の株主総会において、大蔵省事務次官経験者で東京金融取引所社長の齋藤次郎氏が日本郵政社長に就任した。また、取締役は 9 名から 18 名に倍増し、ガスや電力、通信といった公益性の高い企業の関係者に加え、自治体の首長や、経済学者、作家など幅広い分野の人物が就任した。

平成 21 年 12 月 4 日、第 173 回国会（臨時会）において、郵政民営化の見直しに当たって日本郵政、郵貯・簡保の株式の処分等を停止するための「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」（平成 21 年法律第 100 号）が成立し、同年 12 月 31 日に施行された。

<sup>1</sup> 郵政民営化の目的および平成 21 年 10 月当時の状況については、拙稿「郵政民営化の現状」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』656 号、2009.11.5. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0656.pdf>>を参照された。last access 2010.5.24. 以下のインターネット情報はこの日付による。

<sup>2</sup> 「衆議院選挙に当たっての共通政策」2009.8.14. <<http://www.dpj.or.jp/news/files/20080814kyotsuseisaku.pdf>>

<sup>3</sup> 「連立政権樹立に当たっての政策合意」2009.9.9. <<http://www.dpj.or.jp/news/files/20090909goui.pdf>>

<sup>4</sup> 「郵政改革の基本方針」2009.10.20. <<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1020yuseikaikaku.pdf>>

<sup>5</sup> 以下、本稿では基本的に日本郵政グループの銀行および郵便貯金を「郵貯」、保険会社および簡易生命保険を「簡保」、銀行と保険会社をあわせて「金融 2 社」と表記する。

## Ⅱ 経営上の問題点の解消に向けた取り組み

郵政事業の抜本的見直しの中で、特に法改正を必要としない以下の点については、日本郵政の経営判断によって、既に取り組みが始まっている。

### 1 非正規社員の正社員化

平成 21 年 10 月時点の日本郵政グループの正社員数は約 23 万 1300 人であり、非正規社員は約 20 万 3700 人である。特に非正規率が高い郵便事業会社では、正社員約 9 万 4800 人に対し、非正規社員は約 14 万 4600 人であり、約 6 割が非正規社員となっている<sup>6</sup>。このような高い非正規雇用率と、非正規社員の給与水準の低さや低待遇、労働環境の悪化に伴うサービスの低下などの問題が以前から指摘されていた<sup>7</sup>。

民営化後、日本郵政は年間 2,000 人程度の非正規社員を正社員に登用してきたが<sup>8</sup>、今後は、より大規模な正社員化を進める方針であり、勤続年数や労働時間等の条件を満たす非正規社員約 6 万 5000 人のうち希望者に対して、筆記試験や面接等による審査を行った上で、平成 22 年 11 月を目途に正社員として採用する。最終的な採用人数は定められていない。また、不合格者のうち希望者に対し、審査への再挑戦に向けた研修を行うほか、社員の全国規模の研修施設として郵政大学校を再生させる。これらの方針により、非正規社員の待遇改善や、社員全体の質の向上につなげる。齋藤社長は、「このプロセスは会社として正しい方向であると思っています。」と述べている。<sup>9</sup>

一方、正社員化による人件費の増加が、グループ経営の負担になるとの指摘や<sup>10</sup>、「郵便市場が縮むなか、43 万人の雇用や 2 万 4000 局<sup>11</sup>の郵便局数が適正なのかは検証されていない。」との指摘もある<sup>12</sup>。日本郵政グループの平成 22 年 3 月期の経常利益は 1 兆 72 億円で、純利益は前期比 6.5%増の 4502 億円であった。ただし、非正規率が最も高い郵便事業会社の経常利益は 569 億円、純損失は 474 億円であり、郵便事業は最終赤字に転落した。これは、日本通運との宅配事業統合の見直しに係る特別損失（797 億円）の影響によるものだが、経常利益そのものも前期比 3.4%減少している<sup>13</sup>。

齋藤社長は、正社員化によって増加するコストの吸収策について、「いろいろな事業の合理化を図っていくという努力はしなければならない」と述べており<sup>14</sup>、日本郵政は、いわゆる「ファミリー企業」と報じられている法人との関係を整理する方針も示した<sup>15</sup>。

<sup>6</sup> 「郵政 人件費が重荷に 10 万人正社員化 収益強化も難題」『読売新聞』2010.3.18.

<sup>7</sup> 「郵便局を支える非正規職員「ゆうメイト」の悲哀」『週刊東洋経済』2007.10.6, pp.150-155. など

<sup>8</sup> 「郵政正社員化 11 月から」『日本経済新聞』2010.4.30, 夕刊.

<sup>9</sup> 日本郵政株式会社「非正規社員の正規社員への採用の推進について」2010.5.7.

<<http://www.japanpost.jp/pressrelease/jpn/2010/20100507005940.html>>; 「2010 年 5 月 7 日（金）日本郵政株式会社 社長会見の様式」2010.5.13. <[http://www.japanpost.jp/publication/2010/0507\\_001.html](http://www.japanpost.jp/publication/2010/0507_001.html)>

<sup>10</sup> 「10 万人正社員化めざす 郵政改革法案を発表」『朝日新聞』2010.3.24, 夕刊. など

<sup>11</sup> 平成 22 年 4 月末時点の郵便局数は 24,531 局。郵便局数が最も多かった平成 12 年度は 24,774 局、平成元年は 23,994 局、昭和 50 年は 22,043 局。

<sup>12</sup> 「郵政、強まる金融依存 見直し決着 効率化は先送り懸念」『日本経済新聞』2010.4.1.

<sup>13</sup> 「平成 22 年 3 月期日本郵政グループ決算の概要」2010.5.14.

<<http://www.japanpost.jp/pressrelease/jpn/2010/20100514005976.html>>

<sup>14</sup> 「社長会見の様式」前掲注 9

<sup>15</sup> 日本郵政株式会社「いわゆる「ファミリー企業」と報じられている法人への対応について」2010.5.7.

<<http://www.japanpost.jp/pressrelease/jpn/2010/20100507005941.html>>

## 2 物品の一括調達の見直し

民営化後の日本郵政は、コスト削減のため、地元で購入したほうが安い場合を除いて原則として物品を本社で一括調達するようになった。日本郵政グループは、競争契約の推進、施設関連費用の削減等の調達コスト削減の取組みの結果、平成 21 年度上期において前年同期比で合計約 173 億円の物件費を削減している<sup>16</sup>。

こうしたコスト削減の取組みの結果、地域の中小企業や零細企業から物品を調達することがなくなり、地域経済との関係が希薄化したとの指摘がある<sup>17</sup>。物品の地元調達を求める要望もあり<sup>18</sup>、日本郵政は、地元からの調達を増やす方針である。現在 53%である地元調達の割合は、83%まで高まる見通しであるとされる<sup>19</sup>。日本郵政が地元で物品を調達するようになれば、地域経済に貢献する可能性がある。一方で、コストの増加によって「グループ経営の重荷になるのは確実」<sup>20</sup>との指摘や、地域重視の名の下に政治利用されることを懸念する見方もある<sup>21</sup>。

## 3 間仕切りおよび事務室内防犯カメラの撤去

民営化をきっかけに、全国約 2 万 4000 局の郵便局のうち郵便局会社とゆうちょ銀行が併設されている郵便局や、郵便事業会社の集配センターのある郵便局など約 2,800 局では、異なる事業会社間を隔てるための間仕切りが設置された。これにより、異なる会社に所属する社員の自由な往来ができなくなり、業務の非効率化や、会社間の連携不足を招いたとの指摘があった。日本郵政は、平成 22 年 3 月から間仕切りの撤去作業を開始している。また、事務室内防犯カメラの撤去作業も始まっている。<sup>22</sup>

郵政事業では、国営の日本郵政公社時代から不祥事が多発していた。そのため公社は、平成 18 年 9 月にまとめた「内部統制強化のための改善計画」<sup>23</sup>の実行を経営上の最重要課題と位置付け、対策のひとつとして、事務室内防犯カメラの設置も進められた<sup>24</sup>。

政府は、「間仕切り及び監視カメラの撤去については、日本郵政グループとしての経営判断により行われているものと承知している。」「間仕切りは会社間の連携の欠如をもたらし、監視カメラは一部に不適切な配置があったことにより労働の過剰監視につながり職員の士気を失わせるなどの弊害が結果としてあったものと認識している。」としている<sup>25</sup>。

<sup>16</sup> 「日本郵政グループの物品調達に関する質問に対する答弁書」内閣衆質 174 第 94 号 2010.2.19.

<[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b174094.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b174094.htm)>

<sup>17</sup> 「郵政改革素案「公益性の高い民間企業」が担う「政府の国民に対する責務」『通信文化新報』2010.2.15.

<sup>18</sup> 「監視カメラ停止、間仕切り撤去 国民新党が改善要望」『通信文化新報』2010.3.15.

<sup>19</sup> 「事務用品など原則地元調達 郵政グループ、コスト増確実」『朝日新聞』2010.3.17.

<sup>20</sup> 同上

<sup>21</sup> 「社説 郵政改革素案 金融の肥大化を危ぶむ」『朝日新聞』2010.2.11.

<sup>22</sup> 「郵便局の「壁」撤去開始」『通信文化新報』2010.3.22. など

<sup>23</sup> 最重要 4 項目として「部内者犯罪の防止」「現金過不足事故の防止」「郵便収入の適正管理」「保険募集管理態勢の整備」が位置付けられた。

<sup>24</sup> ただし、民営化後も多額の横領等の不祥事件が起きており、平成 21 年 12 月 4 日、「法令等遵守に係る経営姿勢及び内部管理態勢に重大な問題が認められた」として、金融庁及び関東財務局から業務改善命令を受けている。なお、平成 21 年度 1 年間で、グループ全体で約 20 億円の横領等と、1,000 件以上のコンプライアンス違反事例が確認されている。参考：「日本郵政グループのコンプライアンスに関する質問に対する答弁書」内閣衆質 174 第 341 号 2010.4.23. <[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b174341.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b174341.htm)>

<sup>25</sup> 「郵便局の「間仕切り」及び監視カメラの撤去に関する質問に対する答弁書」内閣衆質 174 第 342 号 2010.4.9.

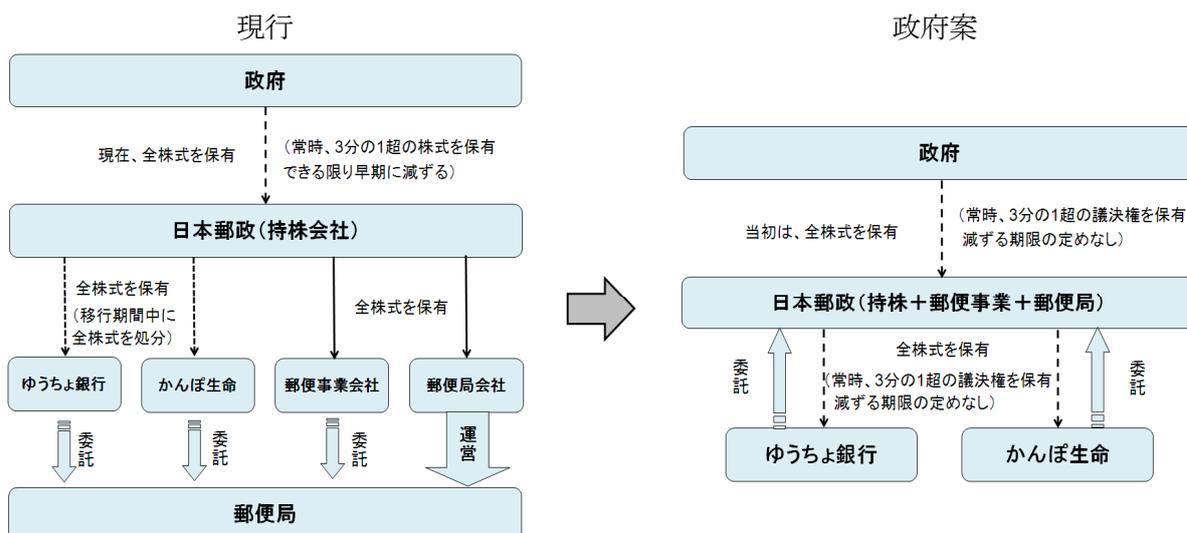
### Ⅲ 郵政改革法案等の概要と論点

#### 1 法案の概要

平成 22 年 4 月 30 日、政府は郵政改革法案等を国会に提出した。概要は次のとおりである。

- ・日本郵政、郵便事業会社及び郵便局会社を、平成 23 年 10 月 1 日に合併する。日本郵政を吸収合併存続会社とする。政府は常時、日本郵政の議決権の 3 分の 1 超を保有する。日本郵政は、常時、金融 2 社の議決権の 3 分の 1 超を保有する（図を参照）。
- ・日本郵政は、郵便・銀行・保険の 3 つのサービスを郵便局で一体的に、あまねく全国で利用できるようにする責務を有する（金融も含むユニバーサルサービスの義務付け）。
- ・政府は、小規模な郵便局の検査及び監督について業務の円滑な遂行に配慮して行う。
- ・日本郵政は、業務区分ごとの収支の状況を総務大臣に提出する。
- ・内閣府に有識者 10 名からなる郵政改革推進委員会を置く。
- ・金融 2 社の新規業務については、届け出制とする（現在は認可制）。
- ・金融 2 社の新規業務が他の事業者との競争条件の公平性等を阻害するおそれがある場合等は、内閣総理大臣又は総務大臣は、郵政改革推進委員会の意見を聴き、勧告できる。
- ・政令で定める郵貯の預入限度額、簡保の加入限度額を超えてはならない（法案の成立にあわせて、郵貯の預入限度額を 1000 万円から 2000 万円に、簡保の加入限度額を 1300 万円から 2500 万円に引き上げる方針）。
- ・郵政民営化法等を廃止する。

図 郵政事業の経営形態



(注) 便宜上、日本郵政の関連銀行を「ゆうちょ銀行」、関連保険会社を「かんぽ生命」と表記した。

(出典) 筆者作成

<[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b174342.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b174342.htm)>

## 2 主な論点

郵政改革法案等の主な論点としては、「経営形態の再編」「政府の出資比率」「金融を含むユニバーサルサービスの義務付け」「経営の自由度の拡大と郵貯・簡保の限度額の引き上げ」の4点が挙げられる。以下では、主な論点ごとに、現行制度見直しの論拠と、各種の論評に見られる批判的見解を整理して紹介する。

### (1) 経営形態の再編

#### (i) 見直しの論拠

平成19年10月1日の郵政民営化によって、郵政事業は、持株会社である日本郵政と4つの事業会社に分社化された。分社化の目的は、事業ごとの損益の明確化による各事業の自立の促進や、事業間のリスク遮断であった。こうしたメリットがある一方で、分社化によって三事業一体の運営が損なわれ、利便性が低下したとの指摘がある。例えば、1人の職員が郵便、貯金、保険の三つの業務を扱う「総合担務」を実施していた地域で行われていた郵便の配達担当社員による集金等ができなくなったことなどが指摘されている<sup>26</sup>。また、分社化に伴う経営上の問題として、事業会社間の取引の際に消費税が発生することや、管理・共通部門の人員が増加したことが指摘されている<sup>27</sup>。

収益面では、郵便局会社の営業収益の約8割が金融2社からの業務委託手数料が占めているため、金融2社との業務委託契約がなくなれば、郵便局ネットワークが維持できなくなると懸念する見方がある<sup>28</sup>。

政府案は、金融2社に対する政府の関与を残すとともに、経営の自由度の拡大による収益力向上によって、財政支出による支援を行うことなくユニバーサルサービスを維持することを目的としている<sup>29</sup>。なお、総合担務の問題は、郵便事業会社と郵便局会社の統合によって解消できるとされる<sup>30</sup>。

#### (ii) 批判的見解

郵政事業の抜本的な見直しの必要性や経営形態の再編案に関する主な批判的見解を整理すると次のとおりである。

- ・総合担務の廃止や高齢者への声かけが減ったことなどの問題があるが、これらは経営技術で解決できる。それをもって民営化を失敗と結論づけるべきではない。<sup>31</sup>
- ・郵便事業の収益力向上や経営の合理化がおろそかになり、国営時代のように金融の収益に依存する非効率な組織に戻ってしまう<sup>32</sup>。

<sup>26</sup> 「資料1 民営化後の国民利用者等からの主な指摘（問題点）」（郵政改革関係政策会議 第8回 平成22年2月26日配布資料1）<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/youseikaikaku/dai8/shiryou1.pdf>> など

<sup>27</sup> 「資料2 日本郵政グループの経営状況等（民営化前後の変化）」（郵政改革関係政策会議 第8回 平成22年2月26日配布資料1）<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/youseikaikaku/dai8/shiryou1.pdf>>

<sup>28</sup> 「浦野修全国郵便局長会会長に問う 民営化の理想と現実」『経済界』892号、2009.4.7, p.49. など

<sup>29</sup> 現在の制度では、日本郵政が金融2社の株式売却益など利益の一部を積み立てて作る社会・地域貢献基金の運用益で、過疎地の郵便局での金融サービスが維持されると見込まれている。

<sup>30</sup> 「参考資料1 サービス面—民営化後の国民利用者からの主な指摘（問題点）、原因、日本郵政グループの対応—」（郵政改革関係政策会議 第8回 平成22年2月26日配布資料1）

<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/youseikaikaku/dai8/shiryou1.pdf>>

<sup>31</sup> 生田正治「政府案は「壮大な民業圧迫」（オピニオン 耕論 どうする郵政改革）」『朝日新聞』2010.3.3.

<sup>32</sup> 岩崎慶市【「日曜経済講座」】「公社」よりひどい郵政見直し案『産経新聞』2010.2.21. など

- ・まず郵便局を合理化しなければならないのに議論されていない<sup>33</sup>。政府案では将来にわたって金融 2 社の利益を親会社が吸収する。金融 2 社の利益が郵便局ネットワークの維持を名目に、既得権を守るために使われる<sup>34</sup>。
- ・政府案は、国の財政負担によらずに、金融の利益で郵便のユニバーサルサービスという社会政策上の要請を満たさそうというものであるが、短期的な財政負担の回避というメリット以上に、金融の歪みや経済全体に与える副作用が大きくなる懸念がある<sup>35</sup>。

## (2) 政府の出資比率

### (i) 見直しの論拠

現行制度も政府案も、政府が日本郵政（持株会社または親会社）の株式（または議決権）の 3 分の 1 超を常時、保有するとされており、株主総会の特別決議を政府が単独で阻止することができる。現行制度では、政府の保有する株式の割合はできる限り早期に減ずるものとするとしておられるが、政府案では、特段の定めは設けられていない。

また、現行制度では、金融 2 社の株式は平成 29 年 9 月末までに全株式が処分され、完全民営化されることになっているのに対し、政府案では、親会社が金融 2 社の議決権の 3 分の 1 超を常時、保有することになっており、政府の間接出資が続くことになる。議決権の保有割合を減ずる期限や上場方針については定められていない。

出資比率について大塚耕平内閣府副大臣は「必要最小限の政府の関与にとどめる」ということであり、郵便と金融へのアクセス権を保障するのが郵政事業であると考えた場合、一定の出資比率を残すのは当然としている<sup>36</sup>。

### (ii) 批判的見解

議決権の保有割合を減ずる期限についての定めがないことや、金融 2 社に対して政府の間接出資が残ることなどに関し、次のような趣旨の見解が見られる。

- ・政府保有株の売却期限を設けないと、政府の全額出資が長期化しかねない<sup>37</sup>。
- ・完全民営化で政府の関与がなくなるとはじめて、民間との競争条件が整う<sup>38</sup>。
- ・日本郵政が民なのか官なのかはっきりしない<sup>39</sup>。郵貯のような「半官半民」の金融の形態が本当に「全官」や「全民」よりも優れているといえるのか議論が必要である<sup>40</sup>。

## (3) 金融を含むユニバーサルサービスの義務付け

### (i) 見直しの論拠

金融 2 社は、それぞれ郵便局会社への業務委託を行っているほか、直営店も運営している。しかし、いずれ株式上場し、完全民営化が達成されれば、不採算の郵便局への業務委

<sup>33</sup> 「生田正治元郵政公社総裁に聞く 郵政見直し「日本をがけっぶちに」」『産経新聞』2010.4.10.

<sup>34</sup> 生田 前掲注 31

<sup>35</sup> 河村小百合「「官営郵政」の本質 財政規律損なう国債「消化機関」化「国民貯蓄」の毀損リスクも」『エコノミスト』2010.5.11, pp.34-35.

<sup>36</sup> 「大塚内閣府副大臣記者会見の概要（平成 22 年 3 月 24 日）」2010.3.24.

<[http://www.fsa.go.jp/common/conference/vice\\_minister/2010a/20100324.html](http://www.fsa.go.jp/common/conference/vice_minister/2010a/20100324.html)>

<sup>37</sup> 「郵政改革法 成立に波乱も一民間、業務拡大を懸念」『日本経済新聞』2010.4.12, 夕刊.

<sup>38</sup> 「郵政見直し法案骨子発表 奥・全銀協新会長に聞く「官業肥大化許されぬ」」『日本経済新聞』2010.4.21.

<sup>39</sup> 翁百合「官か民かが不鮮明に」『日本経済新聞』2010.4.4. など

<sup>40</sup> 武田洋子「郵貯再考 真の改革とは 米 GSE 危機を教訓に（経済教室）」『日本経済新聞』2010.4.28.

託が行われなくなると懸念する声がある<sup>41</sup>。郵便については、ユニバーサルサービス義務があるが<sup>42</sup>、金融については、他社との競争条件の対等化に配慮し、現行では、ユニバーサルサービス義務は課せられていない。ただし、社会・地域貢献基金が設けられており、基金の運用益で過疎地での金融サービスが維持されると想定されている。また、過疎地における郵便局の設置基準も省令<sup>43</sup>で定められている。

政府案では、日本郵政は、郵便・銀行・保険の3つのサービスを郵便局で一体的に、あまねく全国で利用できるようにする責務を有する。これにより、過疎地等における金融の取扱いに対する安心感が高まる。

#### (ii) 批判的見解

金融のユニバーサルサービスの義務付けの必要性や、義務付けられる業務の範囲に関連して、次のような趣旨の見解が見られる。

- ・民間金融機関の店舗・ATM等のネットワーク網は充実しており、全国1,778市町村中で民間金融機関の拠点が存在しないのは16町村にとどまっている（世帯数は約9,200世帯、人口は約20,000人）。郵便貯金事業の制度目的・意義は乏しくなっている。<sup>44</sup>
- ・10万を超える生命保険会社の拠点・代理店と100万を超える募集人が全国を網羅している。生命保険において「金融過疎」問題は発生していない。<sup>45</sup>
- ・ユニバーサルサービスの提供が困難な過疎地域において最低限の金融サービスを確保するために必要なコストを明確にし、そこに焦点を当てた検討をすべきである<sup>46</sup>。過疎地対策の負担を郵貯の規模拡大でまかなうのはおかしい<sup>47</sup>。
- ・金融過疎で困っている地域を特定したうえで、他の金融機関を含めて解決策を考えればいいことである<sup>48</sup>。

### (4) 経営の自由度の拡大と郵貯・簡保の限度額の引き上げ

#### (i) 見直しの論拠

現在、郵貯の預入限度額は1000万円まで、簡保の加入限度額は1300万円までに制限されている。また、新規業務への参入には認可が必要とされている。民営化後も限度額や業務範囲が制限されているのは、金融2社の全株式売却による完全民営化が達成されるまでの間は政府の間接出資が残ることになるため、他の金融機関との競争条件の対等化に配慮する必要があるためとされる。一方で、こうした制限が利用者離れを招いており、収益が

<sup>41</sup> 前掲注28など

<sup>42</sup> 郵便法（昭和22年12月12日法律第165号）「第1条（この法律の目的） この法律は、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つて、公共の福祉を増進することを目的とする。第2条（郵便の実施） 郵便の業務は、この法律の定めるところにより、郵便事業株式会社（以下「会社」という。）が行う。」

<sup>43</sup> 郵便局株式会社法施行規則（平成19年3月26日総務省令第37号）

<sup>44</sup> 全国銀行協会「郵政改革に関する私どもの考え方」2010.2.23.

<<http://www.zenginkyo.or.jp/news/entryitems/news220223.pdf>>

<sup>45</sup> 生命保険協会「郵政改革にかかる当会の見解について」2010.3.4.

<<http://www.seiho.or.jp/data/news/h21/20100304.html>>

<sup>46</sup> 農林中央金庫「ご説明資料」2010.3.9. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/youseikaikaku/dai9/siryou6.pdf>>

<sup>47</sup> 「社説 官を太らす「郵政改革」の錯誤」『日本経済新聞』2010.5.1.

<sup>48</sup> 「社説 郵政改革案 肥大化の弊害を恐れる」『朝日新聞』2010.3.25.

あがらないとの主張もある<sup>49</sup>。郵貯の約 8 割（158.5 兆円）は国債で運用されているが、国債偏重の運用は金利リスクが大きく、金利の上昇局面では莫大な含み損や逆ざやによる赤字を計上する可能性がある。新規業務への参入が認可制から届け出制になり、様々な業務への参入が容易になれば、業務範囲の拡大による収益力向上や、運用の多様化による金利リスク低減の可能性はある。

郵貯・簡保の限度額は政令<sup>50</sup>で定められており、法案の成立に合わせて、郵貯の預入限度額を 2000 万円に、簡保の加入限度額を 2500 万円に、それぞれ移行する方針である。一方、限度額の緩和による資金の流出を懸念する中小金融機関に配慮し、新しい限度額に移行した後の動向を見極めつつ、法律の施行に合わせて所要の見直しを行うとされる。

限度額については、①国民の貯蓄動向、②国民の利便性、③郵政事業の今後の経営等も勘案して検討された<sup>51</sup>。郵貯の限度額が 1000 万円では、退職金運用の引受銀行となれないため、貯金残高の減少につながっているとの見方もある<sup>52</sup>。

#### (ii) 批判的見解

政府の関与が続く中での郵貯・簡保の限度額の緩和や、業務範囲の拡大についての主な批判的見解を整理すると次のとおりである。

- ・業務を自由化するのなら、完全民営化すべきである。逆に政府出資を残すなら、業務を少額決済などに絞り、規模縮小を目指すべきである。<sup>53</sup>
- ・政府が関与し続けるならば、ペイオフで保証される元本 1000 万円を超えて預けても安心だと利用者が受け止めるため、中小金融機関から郵貯に資金シフトが起こる可能性がある。地域の金融機関から融資を受けている中小企業への悪影響も懸念される。<sup>54</sup>
- ・政府は、郵貯・簡保の限度額について法律の施行に合わせて所要の見直しを行うとしているが、再度の引き下げは利用者の混乱も予想され、現実には難しい<sup>55</sup>。
- ・資金量が増大しても、郵貯は運用ノウハウや融資の審査能力が不足しているため多額の損失を計上する懸念がある<sup>56</sup>。運用できずに国債の購入額が増大することになれば、民間に回る資金量が縮小し、産業金融がゆがむ<sup>57</sup>。日本郵政の抱える金利リスクも高まる<sup>58</sup>。
- ・運用の多様化案として海外ファンドとの協調融資、インフラ整備や官民連携事業などの例が挙げられているが<sup>59</sup>、郵貯の資金が国の裁量で非効率に使われていた財政投融资制度の事実上の復活ともなりかねない<sup>60</sup>。運用の差配の決定権や責任の所在も不明確である<sup>61</sup>。
- ・郵貯・簡保の限度額の緩和は、郵貯・簡保を肥大化させ、「政府の財布」や、「国債消化

49 「郵政「届け出制」検討 新事業、認可不要に」『朝日新聞』2010.4.11.

50 郵政民営化法施行令（平成 17 年 11 月 16 日政令第 342 号）

51 「郵政改革に関連する諸事項等について（談話）」2010.3.24.

<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/youseikaikaku/dai11/shiryoul.pdf>>

52 「団塊世代退職金・住宅ローン 民間金融、流出を警戒」『朝日新聞』2010.3.26.

53 「社説 郵政改革素案 官製金融の再膨張は避けよ」『読売新聞』2010.2.10.

54 「社説 郵政事業 かつての財投復活許すな」『産経新聞』2010.4.2. など

55 「「ゆうちょ上限、引き下げも」施行時見直しは困難」『朝日新聞』2010.3.31. など

56 「官の肥大 “先祖返り”」『産経新聞』2010.3.27. など

57 「社説 郵政見直し法案「改悪」の本質を見極めよ」『産経新聞』2010.5.1. など

58 「企業レポート ゆうちょ銀行 郵政改革見直しが歪みを加速 異形の巨大銀行を待つ前途多難」『週刊ダイヤモンド』2010.4.24, pp.102-107. など

59 「膨張郵貯 どう使う」『朝日新聞』2010.4.21. など

60 「郵政マネー 財投復活懸念も」『毎日新聞』2010.4.1. など

61 「郵政マネー また 垂れ流し？」『産経新聞』2010.4.7. など

機関」として利用され、財政規律が緩むおそれがある<sup>62</sup>。

- ・金融事業の利益でユニバーサルサービスの費用をまかなうというのに、日本郵政の収益計画や経営合理化の具体策についての説明がない。改革の前提となる経営計画や目標を示す必要がある。<sup>63</sup>
- ・経営合理化の視点が欠けている。民営化後も存在する関連公益法人の天下りやファミリー企業との多額の取引<sup>64</sup>の解消、郵便局の配置や規模の検証<sup>65</sup>、相場に比して割高な賃料が支払われているとされる局長私有の旧特定郵便局などの改革が必要である<sup>66</sup>。

### 3 その他

平成 22 年 3 月、米国と EU の駐日大使の連名の書簡が 4 閣僚<sup>67</sup>に送付された。内容は、郵政改革について民間との公平な競争条件を確保し、WTO 協定違反とならないよう配慮を求めるというもので、平成 21 年の G20 の首脳声明に盛り込まれた「保護主義の排除」の趣旨に反する可能性がある」と指摘しているとされる<sup>68</sup>。

第 9 回郵政改革関係政策会議において、在日米国商工会議所 (ACCJ) は、ユニバーサルサービスコストをまかなうためという理由で、世界貿易機構 (WTO) における「サービスの貿易に関する一般協定」(GATS) の内国民待遇<sup>69</sup>規定違反を犯して得た利益をその補てんに充てるような政策をとれば、世界からその責任を追及され、日本国民の利益を大きく損なうことになりかねない、という趣旨の意見を表明している。また、欧州ビジネス協会 (EBC) も、同会議において内国民待遇原則違反への懸念を表明している。<sup>70</sup>

また、米国通商代表部 (USTR) は、2010 年 3 月 31 日に米国議会に提出した外国貿易障壁報告書<sup>71</sup>において、郵政事業の見直しについて「日本の金融市場における競争に深刻な悪影響を及ぼしかねない」とし、日本郵政グループと民間事業者との「公平な競争条件を実現するために必要なあらゆる措置を講じるよう日本政府に求め続ける。」としている。

平成 22 年 5 月 21 日、ジュネーブにおいて、郵政改革法案をめぐる日米欧の大使級協議が開かれた。米欧は、日本郵政グループと民間企業との競争条件がさらに不利になると指摘し、WTO 協定の内国民待遇原則が損なわれることへの懸念が表明された。<sup>72</sup>

<sup>62</sup> 矢嶋康次「郵政事業の行方 民営化見直しで強化される国債消化機関としての役割」『エコノミスト』2010.3.23, p.14. など

<sup>63</sup> 「社説 将来像なき郵政法案は論外」『日本経済新聞』2010.4.21.

<sup>64</sup> 「日本郵政株式会社の人事等に関する質問に対する答弁書」内閣衆質 174 第 8 号 2010.2.12.

<[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b173103.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b173103.htm)>; 「日本郵政株式会社の人事等に関する再質問に対する答弁書」内閣衆質 174 第 129 号 2010.3.12.

<[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b174129.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b174129.htm)>

<sup>65</sup> 「政策ウォッチ 郵政改革 既得権益にも切り込め」『朝日新聞』2010.3.5. など

<sup>66</sup> 「社説 郵政改革法案 経営効率化は二の次か」『東京新聞』2010.3.25. など

<sup>67</sup> 平野博文官房長官、岡田克也外務大臣、亀井静香金融・郵政改革担当大臣、原口一博総務大臣。

<sup>68</sup> 「郵政 米欧が警告書簡 限度額引き上げ「WTO 協定違反も」」『朝日新聞』2010.4.2, 夕刊. など

<sup>69</sup> 相手国民に対して、自国民と同様の待遇を保障すること。

<sup>70</sup> 「第 9 回郵政改革関連政策会議 議事概要」2010.3.9.

<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/youseikaikaku/dai9/gijigaiyou.pdf>>

<sup>71</sup> The Office of the United States Trade Representative, “2010 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers,” pp.195-212.

<[http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/reports/2010/NTE/NTE\\_COMPLETE\\_WITH\\_APPENDnnameack.pdf](http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/reports/2010/NTE/NTE_COMPLETE_WITH_APPENDnnameack.pdf)>

<sup>72</sup> 「米欧、郵政法案に懸念 WTO 大使級協議 「民間が不利に」」『日本経済新聞』2010.5.22. など

## おわりに

郵便の取扱量が減少しているのは、ICTの普及による情報通信手段の変化など、社会構造の変化が主な原因とみられている。金融サービスについても、都市部を中心に消費者の選択肢・アクセス手段は大きく増加している。しかしながら、現時点では、すべての国民が、こうした社会構造の変化に適応し、その恩恵を受けられている訳ではない。そのため、多様な代替手段へのアクセスが可能な国民と、そうでない国民との間で、郵便局ネットワークへの依存の度合いが大きく異なっている。

郵便局ネットワークのあるべき規模やサービス水準は、コストと便益のバランス、他の民間企業の代替サービスの普及度合い、地域ごとの必要性の程度を考慮し、最適解を導き出す必要がある。これからの時代に求められる規模や水準を維持するための様々な方策について、メリットとデメリットの両面を検討し、国民経済全体にとって最も負担が小さく、かつ将来にわたって持続可能な方策が何であるのかを解き明かし、制度設計していくことが求められよう。