

郵政事業の抜本的見直しに向けて ～郵政改革関連3法案～

はしもと けんじ
総務委員会調査室 橋本 賢治

はじめに

平成21年8月30日執行の第45回衆議院議員総選挙において、民主党、社会民主党及び国民新党の3党が過半数を超える議席を獲得した。3党は共通政策をまとめて選挙に臨んだが、9月9日に改めて連立政権樹立に当たっての政策合意をまとめた。この合意の中で郵政事業の抜本的見直しが取り上げられている。

その後、9月16日召集の第172回国会（特別会）において、衆参両院で鳩山由紀夫民主党代表が内閣総理大臣に指名された。これにより、民主党、社会民主党及び国民新党の3党連立政権が発足した。国民新党からは、亀井静香代表が内閣府特命担当大臣として入閣し、金融のほか、「郵政事業の抜本的な見直し及び改革を推進するため企画立案及び行政各部の所管する事務の調整」を担当することとなった¹。

政府は、10月20日には、「郵政改革の基本方針」を閣議決定するとともに、10月26日召集の第173回国会（臨時会）において、「郵政改革の基本方針」の内容等を盛り込んだ「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」

（閣法第10号）を衆議院に提出し（10月30日）、同法律案は12月4日に可決・成立した（同年12月11日公布、12月31日施行）。その後、政府・与党は、郵政改革関係政策会議を中心に郵政改革について検討を行った結果、平成22年4月30日、郵政改革関連3法案を閣議決定し、衆議院に提出した。

今後は、本関連法案を中心に郵政民営化の見直しが国会審議において取り上げられていくことになる予想される。本稿ではこれまでの郵政民営化の経緯を整理するとともに、本関連法案の内容を紹介することとする。

1. 現行郵政民営化の制度設計

（1）郵政民営化の必要性

郵政民営化が必要とされた背景として、①IT革命によるeメールの普及により、郵便の取扱高が毎年2～2.5%ずつ減少していること、②金融の技術革新等により、民間の提供する金融サービスが広範かつ多様な展開を示していること、③物流サービスが大きく変貌し、ドイツやオランダでは郵便会社による国際展開が進んでいることなどが挙げられた²。これらの郵政事業を取り巻く環境の劇的な変化に対応するためには、特殊法人である日本郵政公社（以下「公社」という。）のままでは日本郵政公社法による業務上の制約があることから、株式会社とすることにより、経営の自由度を高め、民間の創意工夫をいやすことが必要とされた。

(2) 郵政民営化の目的、基本理念

郵政民営化の目的は、「民間にゆだねることが可能なものはできる限りこれにゆだねることが、より自由で活力ある経済社会の実現に資する」（郵政民営化法第1条）ことであり、また、基本理念は、①多様で良質なサービスの提供を通じた国民の利便の向上、②資金のより自由な運用を通じた経済の活性化（郵政民営化法第2条）とされている。

(3) 郵政民営化のメリット

郵政民営化のメリットとしては、「郵政民営化の基本方針」（平成16年9月10日閣議決定）等によると、次の点が挙げられている。

ア 国民の利便性の向上

公社の4機能（窓口サービス、郵便、郵便貯金、簡易保険）が有する潜在力が十分に発揮され、市場における経営の自由度の拡大を通じて良質で多様なサービスが安い料金で提供が可能になり、国民の利便性を最大限に向上させる。

民営化後の郵便局では、地域の特性をいかし、創意工夫でいろいろなもの（例：旅行小切手、ギフトカード、映画館クーポンの販売、住民登録、車両登録手続サービス、インターネットカフェ）を取り扱うことができるようにする。

イ 「見えない国民負担」の最小化

公社に対しては所得税、法人税、法人住民税、法人事業税、登録免許税、印紙税等の非課税措置がとられている。また、公社は事業用固定資産に係る固定資産税を免除されている一方、固定資産税の半額に当たる額を市町村納付金として納付している。これらは「見えない国民負担」と言える。これを最小化し、それにより利用可能となる資源を国民経済的な観点から活用することが可能になる。

ウ 「官」から「民」への資金の流れの変化

郵便貯金約214兆円及び簡保資金約121兆円の計約335兆円（平成17年3月当時）は政府保証が付いているので、その運用は国債等の安全資産に限定される。公的部門に流れているこの資金を民間部門に流し、国民の貯蓄を経済の活性化につなげることが可能になる。

エ 小さな政府の実現

公社の常勤職員約28万人の身分は国家公務員である。これを、民営化により民間人とすれば、全体で約97万人いる国家公務員（平成16年度末定員）の約3割を削減することが可能になる。

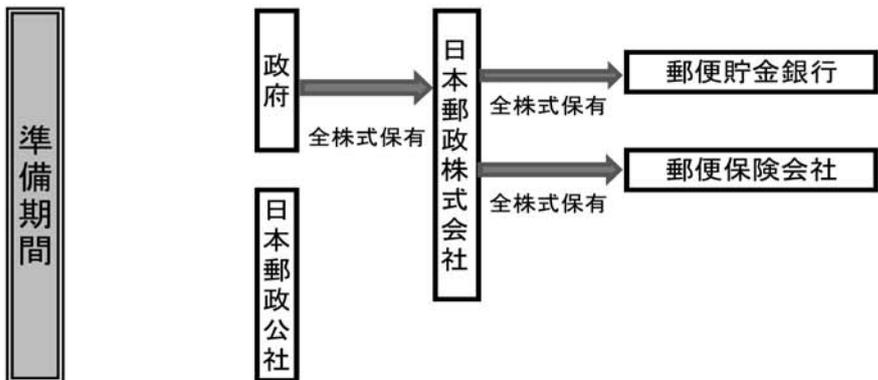
(4) 4分社化の目的等

分社化の目的は、①1つの事業で生じた損失が他の事業に影響を及ぼすことを避けるという意味でのリスク遮断、②経営責任の明確化、③コスト意識や業績評価の明確化であるとされている³。

まず、郵便・貯金・保険の郵政三事業をそれぞれ引き継ぐ株式会社（郵便事業株式会社、郵便貯金銀行（商号は「株式会社ゆうちょ銀行」）、郵便保険会社（商号は「株式会社か

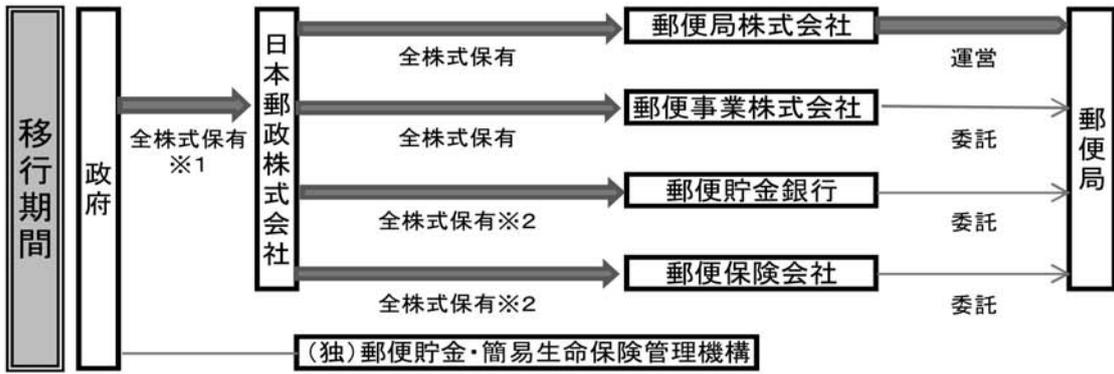
図1 郵政民営化のスケジュール

平成17年10月 郵政民営化関連法の公布



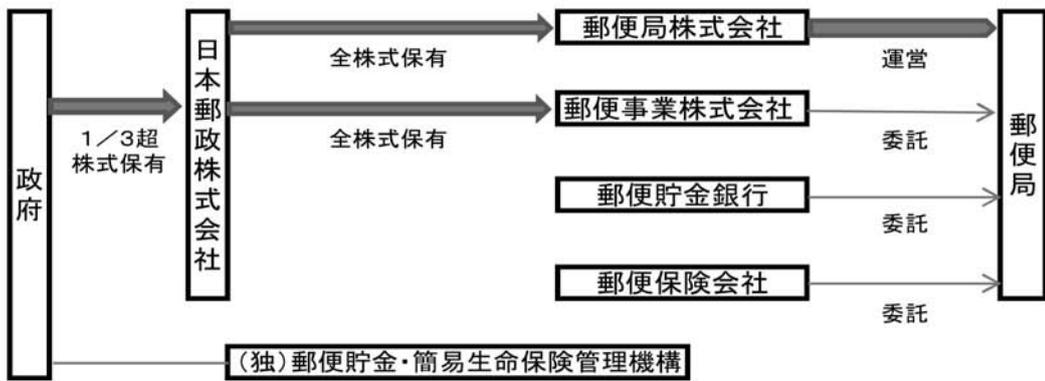
平成18年1月、準備企画会社として日本郵政株式会社が設立された。
 平成18年9月、準備企画会社として郵便貯金銀行及び郵便保険会社が設立された。

平成19年10月 郵政民営化



平成19年10月、郵便局株式会社及び郵便事業株式会社が設立された。
 平成19年10月、郵便貯金銀行に銀行業の免許、郵便保険会社に生命保険業の免許が付与された。
 平成19年10月、(独)郵便貯金・簡易生命保険管理機構が設立された。
 ※1 できる限り早期に2/3未満を処分する。
 ※2 段階的にすべて処分する。

平成29年9月末まで 完全民営化の実現



日本郵政株式会社が郵便貯金銀行及び郵便保険会社の全株式を処分
 (出所)『日本郵政グループ ディスクローチャー誌 2009』(日本郵政株式会社)等より作成

んぽ生命保険)) を設立することとされた。なお、以下では、郵便貯金銀行と郵便保険会社を合わせて、「金融 2 社」という。

次に、郵便局の窓口機能を引き継ぐ郵便局株式会社を設立し、①他の 3 事業会社等から適切な受託料を得て業務委託を受ける、②今までの公社ではできなかったサービスを創意工夫して行う、③地域の拠点として活動することとされた⁴。

さらに、これら 4 事業会社の本部機能を持つ持株会社として日本郵政株式会社を設立し、グループ各社の経営管理、業務支援を行うこととされた。

分社化のメリットとしては、各社の専門性の向上による良質で多様なサービスを安い料金で提供できるようにすることが挙げられていた⁵。

(5) 完全民営化の実現

平成19年10月1日、公社は解散し、日本郵政株式会社及びその下に設立された 4 事業会社という経営体制で郵政事業の民営化がスタートした。なお、公社時代の定期性郵便貯金及び簡易生命保険を新会社の資産から分離し、適正かつ確実に管理するため、独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構が設立された（郵政民営化法第 6 条第 2 項）。

日本郵政株式会社は郵便事業株式会社及び郵便局株式会社の全株式を保有し続けることとされた（日本郵政株式会社法第 5 条）。しかし、金融 2 社については、日本郵政株式会社が平成29年9月30日までに全株式を処分⁶（郵政民営化法第 7 条第 2 項）することとなっており、この時点で完全民営化が実現することになった。

また、政府は、郵便事業株式会社による郵便のユニバーサルサービス⁷提供や郵便局株式会社による郵便窓口業務の提供という政策目的を実現するため、日本郵政株式会社の株式の 3 分の 1 超を保有し⁸続けるものの、3 分の 2 未満はできる限り早期に処分するよう努めるものとされている（日本郵政株式会社法附則第 3 条）。なお、同条には、「できる限り早期に」と定められており、具体的な期限は示されていないことから、必ずしも平成29年9月30日までに処分しなければならないものではない。

(6) 株式上場のための準備

平成19年9月10日に内閣総理大臣と総務大臣の認可を受けた「日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画」において、日本郵政株式会社は平成22年度の金融 2 社の株式上場を目指し、5年間で処分する方針が示されており、日本郵政株式会社自身の株式もこれに併せて上場を目指すこととされている。

しかし、第173回国会において「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」が成立した（平成21年12月4日）ことにより、日本郵政株式会社等の株式の処分は停止されている。

2. 郵政民営化の現状

(1) 新規業務の状況

郵政民営化法において、4事業会社の業務については、当初は公社時代と同じ業務から始め、徐々に拡大することとされている。その際、各事業会社の経営が成り立つような新規業務を実施する一方で、他の同種の事業を営む民間企業の経営を圧迫しないよう配慮する必要がある。そのため、必要に応じて郵政民営化推進本部（本部長・内閣総理大臣）に置かれた郵政民営化委員会が意見を述べることもある（郵政民営化法第19条第1項第2号）。4事業会社が実施することとなった新規業務は表1のとおりである。

表1 4事業会社が実施することとなった新規業務

会社名	新規業務
郵便事業株式会社	①広告業務及びこれに附帯する業務(DMの需要喚起)◆②貨物自動車運送事業、石油販売業、自動車分解整備事業及びこれらに附帯する業務(運送基盤の確立)◆③国際貨物運送に関する貨物利用運送事業、貨物航空運送代理店業、貨物自動車運送事業、通関業、倉庫業及びこれらに附帯する業務を組み合わせ、荷主に対して行う国際物流業務(国際物流事業)
郵便局株式会社	①カタログ販売事業◆②店頭販売(映画チケット、ポストカード等)◆③コンビニエンスストア(ローソン)との提携(直営ショップの試行)◆④広告ビジネス(郵便局窓口ロビーへのパンフレット類の掲出等)◆⑤生活サービス取次事業(ホームセキュリティ、光ファイバー接続、引越等)◆⑥自動車保険◆⑦変額年金保険◆⑧第三分野保険商品◆⑨法人(経営者)向け生保商品◆⑩不動産事業の展開◆⑪軽四輪車による集荷◆⑫郵便事業株式会社集配センター及び郵便集配所における作業状況等の確認事務
株ゆうちょ銀行	(運用手段の多様化)①シンジケートローン(参加型)、特別目的会社(SPC)への貸付◆②公共債の売買◆③信託受益権の売買、株式の売買等◆④貸出債権の取得又は譲渡等◆⑤金利スワップ取引、金利先物取引等◆⑥リバースレポ取引 (リテール商品)①クレジットカード業務◆②変額個人年金保険等生命保険募集業務◆③住宅ローン等の媒介業務
株かんぽ生命保険	(運用手段の多様化)①信託受益権の取得◆②シンジケートローン(参加型)◆③金利スワップ取引◆④貸出債権の取得

(出所) 郵政民営化委員会第56回(平21.4.22)資料等を基に作成

また、平成21年1月5日、ゆうちょ銀行は全国銀行データ通信システム(全銀システム)と接続を開始した。これにより郵便局から他の金融機関(約1,500行)への振込が可能となった。

(2) 日本郵政グループの経営状況

日本郵政グループの決算期は毎年3月31日であり、これまで平成19年度決算(平成19年10月1日から半年決算)、平成20年度決算及び平成21年度決算を公表している。それぞれの概要は表2のとおりである。

平成21年度の金融2社の純利益は前期の業績見通しを大きく上回っている。また、日本郵政グループ全体の純利益に占める金融2社の割合も、平成19年度は57.6%、平成20年度は63.3%、平成21年度は81.5%と増加しており、金融2社の利益に依存する傾向が強まっている。一方、国債中心の資産運用は、リーマン・ショックのような金融危機の影響は受けにくいとされているが、金利変動リスクにさらされているとの指摘もある。

表2 日本郵政グループ決算の概要

平成19年度決算						
	日本郵政グループ (連結合計)	日本郵政株式 会社(単体)	郵便事業株式 会社(単体)	郵便局株式会社 (単体)	(株)ゆうちょ銀行 (単体)	(株)かんぽ生命 保険(単体)
経常収益	10兆979億円	1,371億円	1兆683億円	6,343億円	1兆3,289億円	7兆6,868億円
経常利益	4,387億円	378億円	1,137億円	185億円	2,561億円	119億円
当期純利益	2,772億円	425億円	694億円	46億円	1,521億円	76億円

平成20年度決算						
	日本郵政グループ (連結合計)	日本郵政株式 会社(単体)	郵便事業株式 会社(単体)	郵便局株式会社 (単体)	(株)ゆうちょ銀行 (単体)	(株)かんぽ生命 保険(単体)
経常収益	19兆9,617億円	3,071億円	1兆8,874億円	1兆3,261億円	2兆4,885億円	15兆5,337億円
経常利益	8,305億円	1,099億円	589億円	838億円	3,852億円	2,142億円
当期純利益	4,227億円	1,090億円	298億円	408億円	2,293億円	383億円

平成21年度決算						
	日本郵政グループ (連結合計)	日本郵政株式 会社(単体)	郵便事業株式 会社(単体)	郵便局株式会社 (単体)	(株)ゆうちょ銀行 (単体)	(株)かんぽ生命 保険(単体)
経常収益	18兆7,736億円	3,211億円	1兆8,350億円	1兆2,937億円	2兆2,079億円	14兆5,916億円
経常利益	1兆0,072億円	1,471億円	569億円	624億円	4,942億円	3,796億円
当期純利益	4,502億円	1,453億円	▲474億円	329億円	2,967億円	701億円

注1 ▲は赤字を示す。

注2 連結決算の数字は5社以外の会社の数字を含むことから、合計は一致しない。

(出所) 日本郵政株式会社資料より作成

各事業会社の経営状況は次のとおりである。

万国郵便条約に基づくユニバーサルサービス義務を課されている郵便事業は、収益性が低いことから、これまで貯金・保険との三事業一体経営により維持されてきたが、郵便事業を独立の株式会社として、経営が成り立つのかとの懸念が示されていた⁹。

郵便事業株式会社については、収益性の低い経営体質の克服策として国際物流への進出が期待されている。公社時代(平成18年6月)には世界4大インテグレーター¹⁰の一つであるオランダのTNT社との提携を目指したが、実現しなかった。その後、郵便事業株式会社は、平成20年7月1日に山九株式会社と共同出資会社JPサンキュウグローバルロジスティクス株式会社を設立した。しかし、平成22事業年度事業計画において、国際物流業務についての売上高の計画値は55億円(営業収益1兆8,232億円の0.3%)にとどまっている。

また、ヤマト運輸株式会社と佐川急便株式会社が大きなシェアを占める(平成20年度で両社計71.9%)宅配便市場において、郵便事業株式会社は日本通運株式会社と宅配便事業を統合し、シェアの拡大とサービスレベルの向上を図ったが、総務省から統合後の郵便事業株式会社の採算性等が問題視され、認可が得られず、統合計画の見直しが求められていた。平成21年12月24日、両社は、宅配便事業の統合を取りやめることとし、①平成22年7月1日を目途に共同出資会社であるJPエクスプレス株式会社(以下「JP EX」という。)の資産等を郵便事業株式会社に承継した上で、JP EXを解散し、清算する、②承継後のブランドは「ゆうパック」に、サービスレベルはJP EXのサービスレベルに統一する等が明らかにされた。

さらに、他の貨物運送事業者が扱うメール便¹¹により郵便市場が浸食されている。

このような中、平成21年度決算では、J P E Xに係る損失を特別損失（797億円）として計上したため、7年ぶりに郵便事業は最終赤字となった。

郵便局株式会社については、独自業務がなく、他の会社からの業務委託による手数料収入のみに依存するというビジネスモデルが成り立つのかとの懸念が示されていた¹²。同社については、収益において金融2社からの業務委託が平成19年度は82.6%、平成20年度は82.2%、平成21年度は82.1%を占めており、金融2社からの業務委託がなくなった場合、経営に大きな影響を与えられと考えることから、このビジネスモデルに対し不安視する意見もある。

金融2社については、既存の銀行及び生命保険会社に対してどのように特色を発揮していくのかとの懸念が示されていた¹³。

ゆうちょ銀行については、住宅ローン仲介業務が当初見込みよりも低調なことを始め、新規業務は順調とは言い難い。また、貯金残高（年度末、未払子込）は、ピークの平成11年度の261兆6,000億円から平成21年度の176兆4,000億円まで毎年減少しており、この歯止め策が求められている。営業面では、定額貯金に代わる主力商品の開発・提供、住宅ローンを始めとする個人向けローンの提供等のリテールサービスの多様化、運用面では、国債運用に偏した現状を改め、的確なリスク管理の下で資産運用の多様化、地域経済の活性化に資する運用が課題となっている。

かんぽ生命保険については、超低金利下で貯蓄性商品の魅力が低下した結果、主力商品である養老保険の市場は急速に縮小し、保有契約件数は減少しており、この歯止め策が求められている。また、がん保険等の第三分野の保険の販売認可、学資保険等の商品内容の改善等が課題となっている。なお、平成21年4月に発覚した公社時代の簡易生命保険の保険金等の不払い問題についても早急な解決が望まれるところである。

一方、民営化により期待された税収増に関し、日本郵政株式会社が納めた法人税、法人住民税及び法人事業税（連結決算）は、平成19年度において3,365億1,500万円、平成20年度において2,773億5,900万円、平成21年度において3,253億1,000万円である。

なお、納税に関し、公社には法人税等の非課税措置等が認められていた一方、国庫納付金の制度があった。これは、4年を1期とする中期経営計画の期間を終了した後、公社の経営の健全性を確保するために必要な額を超える積立額がある場合、一定の額を国に納付する（旧日本郵政公社法第37条）というものである。平成15年4月1日から平成19年10月1日まで4年半の間存続した公社は、この規定に基づき、第1期中期経営計画終了後、平成19年7月10日に9,625億円を国に納付した。これは、1年当たりに換算すると、約2,406億円を国庫に納付したことになる。

3. 郵政民営化委員会による総合的な見直し

郵政民営化委員会は、郵政民営化の進捗状況について3年ごとに総合的な見直しを行い、その結果に基づき、郵政民営化推進本部長に意見を述べることとなっており（郵政民営化法第19条第1項第1号）、平成21年3月13日、同委員会は麻生太郎郵政民営化推進本部長

(内閣総理大臣)(当時)に対し、初の意見を提出した。その後、3月19日、麻生本部長は国会に対し同委員会の意見を報告した(郵政民営化法第11条第2項)。

郵政民営化委員会は、①良質で多様なサービスの提供による国民利便の向上、②健全経営の確立、③上場に向けた体制整備等について意見を述べた。

また、専門性の向上による質の高いサービスの提供が期待されていた4事業会社の新規業務の状況は前掲表1のとおりであるが、郵政民営化委員会は、4社の新規業務の利用者利便や収益改善への貢献度はまだ低い状況にあるとの意見を述べている。

このほか、各会社に対し、郵政民営化委員会が述べた意見は次のとおりである。

- ① 郵便事業株式会社については、郵便引受物数の減少が続いており、サービスの多様化により収益の増強を図っていく必要がある、民営化後、業務改善命令を3回受けたことを重く受け止め、厳格なコンプライアンス態勢及び適正な業務運行体制の確立・定着を図る必要がある。
- ② 郵便局株式会社については、営業収益の大宗を金融2社からの手数料に依存しており、金融専門家として郵便局職員の知見の大幅な向上により郵便局の魅力の向上を図ることが必要である。
- ③ 金融2社については、新商品の開発や既存商品の見直し、厳格な内部管理態勢の整備、業務改善を通じた費用の削減等を着実に実施し、収益性と成長性を高める努力が必要である。

なお、日本郵政株式会社については、グループ全体の価値を高めるよう努める必要があり、できるだけ早く中長期的な事業戦略等を提示する必要があるとの意見を述べた。

しかし、郵政民営化委員会は、4分社化見直し等の経営形態の在り方についての意見は述べなかった。これについて、田中直毅郵政民営化委員会委員長は、4事業会社を今のまま放置したら、国民にとって不幸なことが生じるといふことがない以上、法が定めた枠組みでいくのは当然であり、それを覆すに足る経営的資料はない旨、述べた¹⁴。

4. 郵政民営化見直しの背景・経緯

このような郵政民営化委員会による総合的な見直しが行われる中で、民営化について法案審議時において指摘されていた懸念が払拭されていないこと及び民営化後国民の利便性を低下させる問題が生じたこと等が指摘され始めた。こうした問題には、現行法の枠内では対応に限界があるものもある。

(1) 簡易郵便局の一時閉鎖

民営化に当たり、民間企業は利益の最大化を目的とすることから、過疎地等の不採算地域からの郵便局の撤退、それに伴う利用者の利便性低下が懸念されていた。これに対し、郵便局の設置については、郵便局株式会社法第5条で、総務省令により、あまねく全国において利用されることを旨として設置しなければならないと定めている。さらに、郵便局株式会社法施行規則第2条で郵便局の設置基準¹⁵を定めている。

しかし、受託者である農業協同組合等の統廃合・人員削減等、個人受託者の病気・高齢、

民営化に伴う適用法規の変更による業務の複雑化等を原因として、簡易郵便局¹⁶の一時閉鎖¹⁷が増加することとなった。ピーク時（平成20年5月31日現在）には、全4,296局中、454局（10.6%）が一時閉鎖していた。

こうした事態に対し、日本郵政株式会社に設置された「簡易局チャンネルの強化のための検討会」による「緊急対策」（平成19年12月20日）及び「最終取りまとめ」（平成20年3月21日）の提案を受け、郵便局株式会社は、①郵便局のホームページでの受託者募集、②1日当たり4時間程度の短時間営業の認可、③移動郵便局（車両2台、サービス提供箇所数5箇所（平成22年4月30日現在））の試行、④近隣直営局の分室の暫定的開設（2箇所（平成22年4月30日現在））、⑤近隣直営局の渉外職員の巡回サービス（90箇所（平成22年4月30日現在））、⑥簡易郵便局受託者の処遇改善のための取扱手数料の見直し（固定部分の約4割引上げ等、平均年額386万円から515万円に引上げ）、⑦簡易郵便局用施設を所有していない受託希望者のための施設転貸制度の創設、⑧簡易郵便局サポートマネジャーの業務知識の向上等を実施した。これらの対策により、一時閉鎖局は漸次減少しており、平成22年4月30日現在、全簡易郵便局4,295局中、一時閉鎖局は245局（5.7%）となっている。これは、民営化時（平成19年10月1日）の状況（全簡易郵便局4,299局中、一時閉鎖局は417局（9.7%））よりも改善している。

（2）民営化に伴う手数料引上げ等

民営化後、印紙税の負担等を理由に、各種送金手数料等の引上げが実施された（例：①窓口で10万円の通常払込みを行う場合の手数を150円から330円に引き上げ、②定額小為替の発行手数料について1枚当たり10円を100円に引き上げ等）。

また、新通帳への切替え時における事務（本人確認、名寄せ作業）実施により、待ち時間が増加した。

これに対し、日本郵政グループは、定額小為替の種類増加、公社時代に本人確認済みの通帳を切り替える場合の本人確認の廃止等の措置をとった。

（3）分社化により郵便局における一元的対応が損なわれていること

分社化により、①総合担務¹⁸が廃止され、また郵便事業株式会社は金融2社の業務委託を受けていないことにより、配達途中の郵便集配社員に貯金の依頼等ができなくなったこと、②郵便物の不着申告について郵便局に問い合わせても、配達を行っているのは郵便事業株式会社であるため、要領を得ないこと、③運送事業の登録を受けていない郵便局株式会社の社員は小包の集荷ができず、機動的な集荷サービスが期待できなくなったこと等、郵便局における一元的対応が損なわれた事態が生じている。

これに対し、①郵便局株式会社は、全国の旧総合担務実施地域に所在する郵便局において担当社員を指定し、訪問金融サービスを実施したこと（2,508局）、郵便事業株式会社の郵便集配社員が貯金の預かりの要請を受けた場合は、郵便局へ連絡し、郵便局株式会社の社員が利用者宅を訪問するようにしたこと、②受付は郵便局で行い、回答は責任ある対応が可能な郵便事業株式会社支店から直接回答することとしたこと、③郵便局株式会社の

新規業務として郵便事業株式会社の委託を受け、軽四輪車による集荷を開始したこと（17局）等の措置をとっている。

（４）移行期間終了後における金融のユニバーサルサービスの確保についての懸念

民営化前においては、郵便貯金事業及び簡易生命保険事業についても郵便貯金法、郵便為替法、郵便振替法、簡易生命保険法に基づき、それぞれユニバーサルサービスが実施されてきた。しかし、郵政民営化に伴い、これらの４法律が廃止され、法律上の義務がなくなるため、郵便局における金融のユニバーサルサービスの確保が問題となった。

政府は、民営化後も引き続き郵便局において貯金・保険の金融サービスが提供されるとした。まず、金融２社の免許付与に当たり、移行期間（平成19年10月1日～平成29年9月30日）を超える期間におけるサービス提供が義務付けられていることから、この期間については金融サービスの提供は保証されている。

次に、移行期間終了後については、①金融２社は基本的に直営店を持たないというビジネスモデルであり、新たに直営店を設置するには膨大なコストが掛かることから、郵便局株式会社への業務委託を引き続き行うと想定されること、②過疎地等で金融サービスが提供できない場合に備えて、政府は、金融２社の株式の売却益等を原資として日本郵政株式会社に社会・地域貢献基金を設け（日本郵政株式会社法第13条）、その運用益で郵便局株式会社に地域貢献資金を交付し、金融サービスを確保すること、③株式の持ち合いを通じたグループとしての一体経営を可能とすることによりユニバーサルサービスが保証されているとの政府見解が示された¹⁹。

しかし、①民営化と同時に金融２社は直営店を設置（ゆうちょ銀行233、かんぽ生命81（現在は80））したが、郵便局株式会社に委託する場合は委託手数料及びこれに対する消費税を要することから、金融２社は今後も直営店を増設し、移行期間終了後は直営店のみで営業するのではないかと、②金融２社の株主が不採算地域において郵便局株式会社に業務を委託することを認めるのか、③株式市場の低迷のおそれがある中で、株式売却等により必要な基金が確保できるのか等の疑問も出されている。

５．鳩山内閣による郵政改革の動き

（１）鳩山内閣の発足と郵政改革の基本方針の閣議決定等

平成21年9月9日に連立政権樹立に当たってまとめられた政策合意の中で、郵政事業の抜本的見直しに関する部分は次のとおりである。

３．郵政事業の抜本的見直し

○ 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。

「日本郵政」「ゆうちょ銀行」「かんぽ生命」の株式売却を凍結する法律を速やかに成立させる。日本郵政グループ各社のサービスと経営の実態を精査し、「郵政事業の４分社化」を見直し、郵便局の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で

利用できる仕組みを再構築する。

郵便局で郵便、貯金、保険の一体的なサービスが受けられるようにする。

株式保有を含む日本郵政グループ各社のあり方を検討し、国民の利便性を高める。

- 上記を踏まえ、郵政事業の抜本見直しの具体策を協議し、郵政改革基本法案を速やかに作成し、その成立を図る。

その後、政府は10月20日の閣議で、「郵政改革の基本方針」（以下「基本方針」という。）を決定し、郵政事業の抜本の見直しについては、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、「郵政改革法案」（仮称）を次期常会に提出し、確実な成立を図るものとした。10月28日には、西川善文日本郵政株式会社社長は辞任し、後任として齋藤次郎東京金融取引所社長（元大蔵事務次官）が就任した。

郵政改革の基本方針

（平成21年10月20日 閣議決定）

郵政事業の抜本の見直し（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。

（2）郵政株式処分停止法案の成立

第173回国会には「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」（閣法第10号）が提出された。本法律案では、郵政民営化について、国民生活に必要な郵政事業に係る役務が適切に提供されるよう、政府において平成21年10月20日の閣議決定に基づきその見直しを検討することとしていることにかんがみ、日本郵政株式会社等の株式の処分の停止等について規定している²⁰。同法律案は、平成21年12月4日に可決・成立したが、郵政事業の抜本の見直し等の内容については、多くが検討中であり、具体的には示されなかった。

本法成立後、自由民主党は、「郵政株式売却凍結法案に対するわが党の考え方」を発表し、「サービスを受ける方々の一層の利便性向上に資する、民営化を前提としたわが党の見直し案」を次期常会、つまり今第174回国会に提出することを明らかにした。

(3) 郵政改革関連3法案の閣議決定

郵政改革については、政府が、平成21年12月11日及び同月25日に郵政改革に関するヒアリングを実施したほか、亀井大臣及び原口一博総務大臣が利害関係者等から随時意見聴取を行った。日本郵政株式会社も6回にわたり地方公聴会を開催するなどの取組を行った。また、与党は大塚耕平内閣府副大臣、内藤正光総務副大臣、田村謙治内閣府大臣政務官及び長谷川憲正総務大臣政務官を中心に郵政改革関係政策会議を15回にわたり開催した。平成22年2月8日の同会議において、大塚副大臣が示した「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」―（以下「素案」という。）に基づき、①出資比率（政府から親会社、親会社から子会社）、②業務内容（利用限度額、販売商品）、③ユニバーサルサービスコスト負担（誰が負担するのか、どうやって捻出するのか）を中心に検討を行った。4月30日、政府は、①郵政改革法案（閣法第61号）、②日本郵政株式会社法案（閣法第62号）、③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（閣法第63号）（以下「整備法案」という。）を閣議決定し、衆議院に提出した。なお、上記3法案を「郵政改革関連3法案」という。

6. 郵政改革関連3法案の概要

これら3法案の概要は、次のとおりである。

(1) 郵政改革法案

【法の目的】 本法律案は、「郵政民営化により郵政事業の実施主体が日本郵政株式会社、郵便事業株式会社、郵便局株式会社、郵便貯金銀行、郵便保険会社及び独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構（以下「機構」という。）に分割されるとともに日本郵政株式会社がその保有する郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の全部を処分するものとされたこと等の結果、郵政事業の経営基盤が脆弱となり、その役務を郵便局で一体的に利用することが困難となるとともにあまねく全国において公平に利用できることについての懸念が生じている」との認識に立ち、この事態に対処して、「郵政事業の経営形態を見直し、郵政事業に係る基本的な役務が利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的に利用できるようにするとともに将来にわたりあまねく全国において公平に利用できることを確保すること」を目的とし、郵政事業の抜本的な改革（郵政改革）を行うものである。そのため、基本的な理念、方針、国等の責務を定めるとともに、郵政事業の実施主体の再編成、当該再編成後の実施主体に関して講ずる措置その他郵政改革の実施に必要な事項を定めることにより、これを総合的に推進するものである。

また、「郵政事業」とは、「法律の規定により、郵便局において行うものとされ、及び郵便局を活用して行うことができるものとされる事業」と定義されている。

【郵政改革の基本理念】 郵政改革の基本理念は、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展並びに豊かで住みよい地域社会の実現に寄与することである。その際、留意すべきこと等は次のとおりである。①郵政事業が国民生活及び国民経済並びに地域社会において果たしてきた役割を踏まえる。②郵政事業の経営の自主性、同種の業務を行う事業者との競争条件の公平性並びに地域経済の発展及び民間の経済活力の向上への寄与を旨とする。③郵政事業における労働環境の整備及び郵政事業と地域経済との連携に配慮する。④公共サービス基本法第3条の基本理念²¹にのっとり、国民の権利として郵政事業に係る基本的な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利用できるようにするとともに将来にわたりあまねく全国において公平に利用できることを確保する。⑤長年にわたり国民共有の財産として築き上げられてきた郵便局ネットワークの活用その他の郵政事業の公益性及び地域性が十分に発揮されるようにするための措置を講ずる。

【国等の責務】 国は基本理念にのっとり、郵政改革に関する施策を総合的に策定し、及び確実かつ円滑に実施する責務を有する。郵政事業の実施主体は、基本理念にのっとり、郵政改革に関する施策が確実かつ円滑に実施されるよう必要な取組を行う責務を有する。

この実施主体は、郵政事業の効率的で自主的な運営を担保するため、株式会社形態を維持することとされた²²。

【郵政改革の基本方針】 郵政改革の基本方針のうち、主なものは、次のとおりである。

- ①日本郵政株式会社は平成23年10月1日に郵便事業株式会社及び郵便局株式会社の業務並びに権利及び義務を合併により承継するものとする。3社は共同して合併に関する実施計画を作成し、内閣総理大臣、総務大臣及び国土交通大臣の認可を受ける。
- ②政府は、常時、日本郵政株式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する²³。

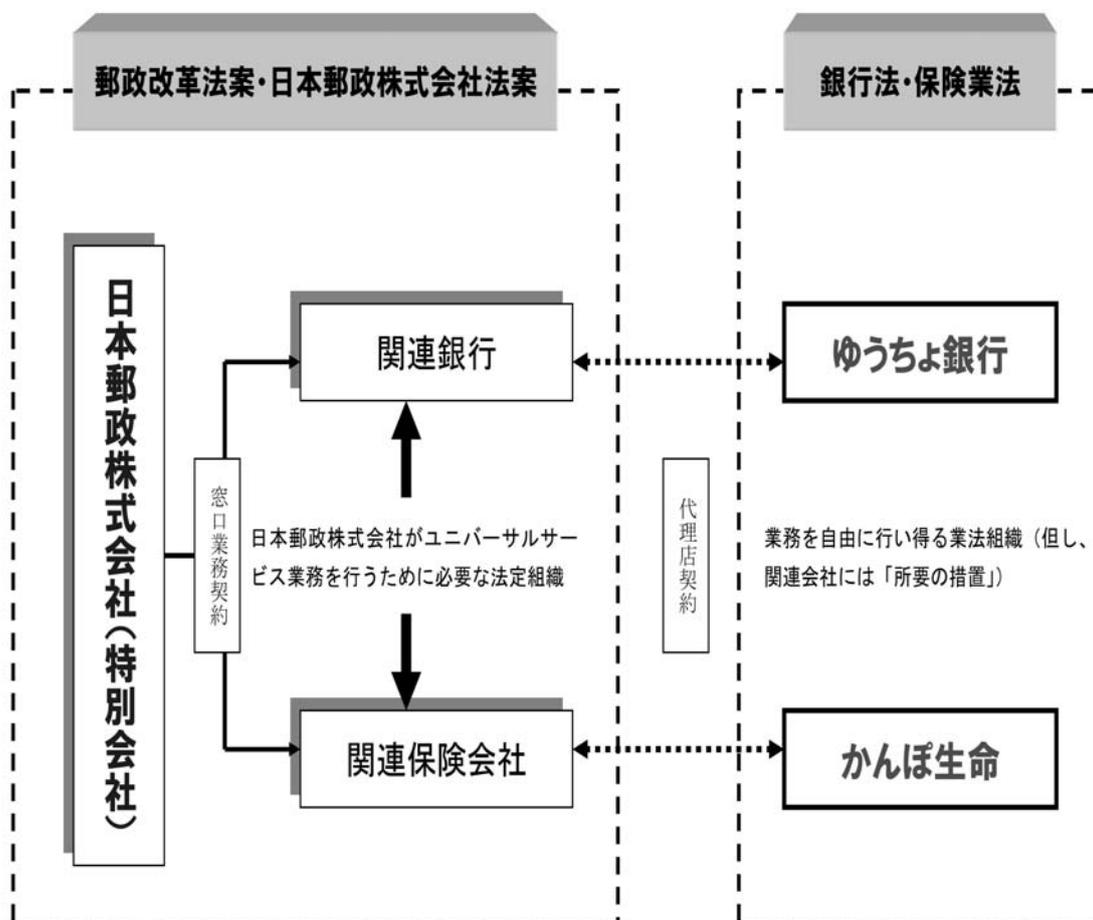
日本郵政株式会社の経営の自主性を高めること、今後の郵政事業の方向性等にかんがみ、必要最小限の政府の関与にとどめることを念頭に置いているとされた²⁴。この出資比率は日本たばこ産業株式会社、日本電信電話株式会社、東日本高速道路株式会社等並みの対応である²⁵。

- ③日本郵政株式会社は関連銀行（日本郵政株式会社と銀行窓口業務契約を締結する銀行）及び関連保険会社（日本郵政株式会社と保険窓口業務契約を締結する保険会社）の総株主の議決権の3分の1を超える議決権を常時保有する。

①と③により経営形態は現行の5社体制から3社体制（合併時）になる。1社体制（現行の5社をすべて統合し、1社にする。）は元に戻すというイメージが強く、広く国民の支持を得るという観点から妥当でないほか、ユニバーサルサービス義務を直接的に金融サービスを担う事業体に課すこととなり、競争条件の公平性の観点から、調整が困難となるとされた。また、4社体制（親会社、金融持株会社、金融2社）は現在の体制と外形的な誤解を招く蓋然性が高く、回避すべきとされた²⁶。さらに、出資比率は、改革後の子会社を業法に基づく一般会社と想定していることを念頭に置いているとされた²⁷。

- ④日本郵政株式会社は、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並び

図2 郵政改革の法的枠組み



(出所) 郵政改革関係政策会議第15回(平成22年4月28日)資料

に簡易に利用できる生命保険の役務が利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的に利用できるようにするとともに将来にわたりあまねく全国において公平に利用できることが確保されるよう、郵便局ネットワークを維持するものとする。

- ⑤郵便局ネットワークは、地方公共団体から委託された特定の業務を取り扱うことができるものとする等により、地域住民の利便の増進に資する業務を行うための拠点として活用されるものとする。
- ⑥郵政事業の実施主体に対する政府の関与は必要最小限のものとする。
- ⑦郵政事業は、同種の業務を行う事業者の事業環境に与える影響を踏まえ、当該事業者との競争条件の公平性に配慮して行われるものとする。
- ⑧郵政事業は、中小企業の振興等の地域経済の健全な発展及び民間の経済活力の向上に寄与するよう配慮して行われるものとする。
- ⑨政府は、小規模な郵便局に対する検査及び監督について、④の趣旨を尊重し、当該郵便局の業務の円滑な遂行に配慮して行うものとする。

メガバンク等と同じ検査等ではなく、実態に合った検査方法に改める²⁸。

⑩日本郵政株式会社は、郵政事業についての国民の理解を得るため、その経営の状況に関する情報を公表するものとする。

〔郵政改革推進委員会〕 ①内閣総理大臣が任命する委員（任期2年）10人から成る郵政改革推進委員会を内閣府に置く。②委員会は、内閣総理大臣及び総務大臣の諮問に応じ、関連銀行、関連保険会社等の業務に係る政策に関する重要事項及び内閣総理大臣等の関連銀行等への勧告の判断基準を調査審議し、意見具申する。③委員会は、政府の日本郵政株式会社に対する議決権比率が2分の1以下となる等政府の関与が相当程度低下するまでの間、設置される。

〔関連銀行・関連保険会社〕 日本郵政株式会社が銀行窓口業務・保険窓口業務を提供するための契約を締結した関連銀行・関連保険会社は、政府の関与が相当程度低下するまでの間、業務の内容及び方法を内閣総理大臣及び総務大臣に届け出なければならないものとし、その内容が同種の業務を行う事業者との競争条件の公平性及び利用者への役務の適切な提供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、必要な措置を講ずべき旨の勧告をすることができる。

郵便貯金銀行は銀行法の適用を受ける一般会社であり、郵便保険会社は保険業法の適用を受ける一般会社である。特別会社である日本郵政株式会社と継続的に銀行窓口業務・保険窓口業務を提供するための契約を締結する銀行・生命保険会社として、直接、郵便貯金銀行と郵便保険会社を規定することは、他の銀行・生命保険会社と競争条件の公平性の観点から適当でないとの考えにより、関連銀行・関連保険会社の概念が設けられた。

〔施行期日〕 原則として平成23年10月1日とする。ただし、①郵政改革の理念、基本方針等、速やかに施行可能、又は施行する必要があるものについては、公布の日、②郵政民営化法の廃止及びこれに伴う経過措置は、公布の日から3か月以内で政令で定める日、③郵政改革推進委員会に係る規定は、公布の日から1年以内で政令で定める日に施行する。

（2）日本郵政株式会社法案

本法律案は、現行の日本郵政株式会社法を全部改正するものである。

〔日本郵政株式会社の目的〕 日本郵政株式会社は、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。

〔定義〕 「銀行窓口業務」とは、日本郵政株式会社と「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。）である。

「保険窓口業務」とは、日本郵政株式会社と「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。）である。

「郵便局」とは、日本郵政株式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である。

【業務の範囲】 日本郵政株式会社の必須業務は、①郵便法の規定により行う郵便の業務、②銀行窓口業務、③銀行窓口業務を健全、適切かつ安定的な運営を維持するために行う業務（銀行窓口業務契約の締結、関連銀行の株式の保有等）、④保険窓口業務、⑤保険窓口業務を健全、適切かつ安定的な運営を維持するために行う業務（保険窓口業務契約の締結、関連保険会社の株式の保有等）、⑥国の委託を受けて行う印紙の売りさばき、⑦以上の業務に附帯する業務である。また、日本郵政株式会社は、必須業務のほか、その目的を達成するため、又は、これらの業務の遂行に支障のない範囲内で、必須業務以外の業務（任意業務）を届出により行うことができる。

【責務】 日本郵政株式会社は、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。

ここで、具体的なサービスとして、「郵便の役務」では、通常郵便物（第一種郵便物から第四種郵便物）、特殊取扱のうち、書留、配達証明、内容証明が挙げられるが、民営化後、郵便の役務でなくなった国内ゆうパックは含まれない。「簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務」の利用では、預金（通常貯金、定期性貯金）の受入れ、為替、振替が挙げられるが、証券投資信託の販売は含まれないと考えられる。「簡易に利用できる生命保険の役務」の利用では、生命保険（終身保険、養老保険）の募集、保険金の支払い事務が挙げられる。

【郵便局の設置】 日本郵政株式会社は、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。

【銀行窓口業務契約及び保険窓口業務契約の内容の届出】 日本郵政株式会社は、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。

【関連銀行等の限度額】 日本郵政株式会社が銀行窓口業務、保険窓口業務を提供するための契約を締結した関連銀行、関連保険会社は、一の預金者等から又は一の被保険者につき、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等の経営状況を勘案して政令で定める限度額を超えて、預金等の受入れ又は保険の引受けを行ってはならず、内閣総理大臣又は総務大臣は、これに違反している等と認めるときは、必要な措置を講ずべき旨の勧告をすることができる。

【施行期日】 一部を除き、郵政改革法の施行の日（平成23年10月1日）から施行する。

（3）整備法案

本法律案は、①郵政民営化法、②郵便事業株式会社法、③郵便局株式会社法、④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の4法律を廃止するとともに、37本の関係法律の整備を行うものである。

7. 法案の論点

次に、法案作成の過程で結論が得られた事項を含め、法案の論点を整理することとする。

(1) 郵便局ネットワークの水準維持

郵政改革法案第8条では、「郵便局ネットワークを維持するものとする」と定められている。また、日本郵政株式会社法案第7条では、日本郵政株式会社は「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」と定められている。これは、現行の郵便局株式会社法第5条に定められている「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」と同様であり、総務省令の内容がどのようなものになるか注目される場所である。また、簡易郵便局の一時閉鎖対策の動向も引き続き注視されよう。

(2) 金融のユニバーサルサービス確保のための法的枠組み

現行の郵政民営化法の下では、移行期間終了後の郵便局における金融のユニバーサルサービス提供については懸念を払拭できないことから、基本方針（閣議決定）においては、「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」とされていた。また、郵政改革関係政策会議においては、金融のユニバーサルサービス提供は政府の義務であり、法律により日本郵政グループに課すものであると明確に位置付けられた。

郵政改革法案では、第1条の目的において、「郵政事業に係る基本的な役務が利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的に利用できるようにするとともに将来にわたりあまねく全国において公平に利用できることを確保する」ことが定められた。また、第8条の郵政事業に係る基本的な役務の確保において、「日本郵政株式会社は、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務が利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的に利用できるようにするとともに将来にわたりあまねく全国において公平に利用できることが確保されるよう、郵便局ネットワークを維持するものとする」と定められた。さらに、第9条において、「機構が日本郵政公社から承継した郵便貯金及び簡易生命保険は、確実に郵便局において取り扱われるものとする」と定められている。日本郵政株式会社法案では、日本郵政株式会社の責務として「郵便、簡易な貯蓄、送金・債権債務決済及び簡易に利用できる生命保険の役務」が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が挙げられており（第6条）、必須業務として「銀行・保険窓口業務」が挙げられた（第5条）。

これに加え、日本郵政株式会社は、郵政事業に係る基本的な役務を提供するための契約を締結した銀行（関連銀行）及び生命保険会社（関連保険会社）の総株主の議決権の3分の1を超える議決権を保有していなければならない（日本郵政株式会社法案第8条）とし

ており、郵政民営化法における金融2社の株式をすべて処分する方針を変更している。

一方、関連銀行、関連保険会社には合併当初は金融2社がなることとされているが、その後も限度額等の規制を受ける関連銀行、関連保険会社に他の銀行、生命保険会社となる可能性は極めて低い。そのため、他の金融機関にないユニバーサルサービス義務を事実上、課される金融2社は、日本郵政株式会社による3分の1超の出資が続くほか、①当分の間、郵政改革推進委員会によるチェック等、業務への規制が続く状態であること、②郵便貯金銀行・郵便保険会社を子会社とする銀行持株会社・保険持株会社には兼業禁止規定等が適用されないことにかんがみると、銀行法、保険業法に基づく一般会社という位置付けが実態に合わないとの懸念もあろう。

(3) 限度額引上げ等と民業圧迫のおそれ

公社時代以前、税金の投入もなくユニバーサルサービスの提供が可能だった背景としては、郵政三事業の一体経営という範囲の経済をいかした経営形態のほか、郵便貯金の旧大蔵省資金運用部への全額預託義務に対応した、有利な預託利率（10年物利付国債の表面利率に0.2%上乗せしたもの）による払戻しが行われたことが挙げられる。しかし、平成13年4月から財政投融资改革が実施され、預託義務は廃止された。

郵便局ネットワークの水準維持のための費用も掛かるほか、亀井大臣は日本郵政グループの非正規社員の正規社員化を強く主張しており、これは人件費増につながると考えられる。日本郵政グループには更に新たな利益確保方策が求められている。

また、前述のとおり、民営化後の日本郵政グループ各社の経営状態も決して楽観できるものではない。そのため、郵政改革関係政策会議を中心にユニバーサルサービスを提供するためのコスト負担の在り方等について検討が進められ、平成22年3月30日、閣僚懇談会での議論を経て、鳩山内閣総理大臣の判断により、郵便貯金の預入限度額を1,000万円から2,000万円、簡易生命保険の加入限度額を1,300万円（一定の条件）²⁹から2,500万円（一定の条件）へそれぞれ引き上げることが認められた。これについては、日本郵政株式会社法案成立後、政令改正が予定されている。さらに、金融2社の新規業務については、現行の認可制から届出制へと緩和される。

アメリカ合衆国の通商代表部は、限度額拡大について日本郵政グループに競争上の優遇措置を与えるものと指摘し、海外企業との対等な競争条件を確保する前に日本郵政グループが事業を拡大することに懸念を示し³⁰、5月21日に日米欧の世界貿易機関大使級協議をジュネーブで開くと発表した³¹。

一方、信用金庫の預貸比率（預金残高に対する貸出残高の割合）が平成22年3月末に54.7%と過去最低を記録した³²ことに示されるように、信用金庫等の中小金融機関の経営環境は厳しい。こうした状況の下で預入限度額の引上げにより、政府が3分の1超の株主となる日本郵政株式会社が3分の1超の株式を保有し続けることにより、「暗黙の政府保証」が継続すると考えられるゆえに銀行への資金移動が起り、中小金融機関の経営を圧迫するおそれが指摘されている。

また、新規業務の届出についても、政府の関与が相当程度低下した場合³³、不要となり、

強い信頼を制度的背景にした金融2社の業務拡大に懸念が示されている。全国銀行協会等は、預入限度額の拡大や業務範囲の認可制から届出制への緩和は、郵便貯金の肥大化を招き、民間市場への資金還流を通じて国民経済の健全な発展を促すという本来の改革の目的に反する旨、指摘した³⁴。さらに、全国銀行協会は、完全民営化を前提に進められた全銀ネットへの加入等の措置の見直しに言及している³⁵。

なお、3事業会社が郵便局株式会社へ業務委託する際の委託手数料に対する消費税（平成20年度の試算値638億円）の非課税化については、政府税制調査会において検討することとなった。

（４）郵政資金の活用策とノウハウの不足

平成22年4月20日、原口総務大臣は、「郵政改革について」との見解を公表し、郵政改革の目的は「国民の権利を保障するため、郵便局ネットワークの維持（郵便のユニバーサルサービス・地域における金融サービス等）」であり、「税金を投入するのではなく、自律的な経営による郵便局ネットワーク維持」の必要性を述べている。そのために必要な、ゆうちよ資金、かんぽ資金の有効活用の例として、①海外ファンドとの協調等による投資・融資（政府間協定の下での信用力の高いものへの資産運用）、②官民連携による事業への投資・融資、③今後成長が期待される分野への投資・融資等が挙げられている。

しかし、これに対し、5月7日、齋藤日本郵政株式会社社長は、日本郵政グループには運用する人材も育っておらず、リスク管理能力もない旨、述べている³⁶。

また、①豊富な郵政資金を政府系金融機関を通じて公共事業などに使う非効率な資金の流れになりかねず、かつての財政投融資を連想させる内容となっている、②審査能力が疑問視される日本郵政グループが高リスク事業に単独で乗り出すことは難しいことから、政府系金融機関などとの連携が不可欠であるとみられ、その場合は財政投融資復活との批判も予想されるとの指摘がある³⁷。

（５）地域の拠点としての郵便局の活用

郵便事業株式会社と郵便局株式会社に分社化したことに起因する問題については、郵政改革法案により日本郵政株式会社が両社を吸収合併し、1つの会社になることで解決されることになる。

一方、基本方針において、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郵便局ネットワークを活用することとしている。現在、「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」（制定時の題名は「地方公共団体の特定の事務の郵政官署における取扱いに関する法律」）に基づき、郵便局において、戸籍謄本等、納税証明書、外国人登録法に基づく登録原票の写し等、住民票の写し等、戸籍の附票の写し、印鑑登録証明書の交付事務等が行われている。本年2月現在、証明書交付事務は154市町村、580局で実施されている。

この外、法律に基づいてはいないが、提供されている行政サービスとして、ゴミ処理券、

公営バス回数券等の販売、敬老優待乗車証等の交付、公民館の鍵の貸出し等が挙げられる。

郵政改革法案では、「郵便局ネットワークは、地方公共団体から委託された特定の業務を取り扱うことができるものとする等により、地域住民の利便の増進に資する業務を行うための拠点として活用されるものとする」（第10条）と定められている。また、「郵政事業は、中小企業の振興その他の地域経済の健全な発展及び民間の経済活力の向上に寄与するよう配慮して行われるものとする」（第13条）と定められている。

さらに、素案においては、当面、全国的に行う行政サービスとして、年金記録の提供（パソコン打ち出し）、旅券関連事務等を実施できるように、所要の制度整備を図るとされている³⁸。

これに加え、中小企業にゆうちょ銀行の保有国債を担保として貸し出すことによる地域金融機関との中小企業向け提携ローンが例示されている。これによれば、ゆうちょ銀行は品貸料獲得、地域金融機関は信用保証獲得、中小企業は融資資金獲得という構図となるとされている³⁹。地域金融機関等への資本金の提供等による地域の中小企業金融の円滑化等も検討されている⁴⁰。

これらの業務を円滑に行うには、郵便局側の体制整備、個人情報保護体制の厳格化、リスク管理体制の整備等が課題となる。

むすび

平成12年以降、現在までの10年間において、郵政事業の経営形態は、郵政省、郵政事業庁、日本郵政公社、民営化した日本郵政グループと変更されてきた。こうした事態に対し、日本郵政グループ労働組合は、平成21年12月11日の郵政改革に関するヒアリングにおいて①度重なる経営形態の変更によって、職場は混乱し、社員には不安と疲労感が広がっている、②今回の見直しが最終形となるよう、政治的な合意形成を要請する旨の意見を述べた。このような経営形態の変更は、国民に対しても大きな混乱をもたらしているとの指摘もある。

郵政民営化委員会の意見では、郵政民営化の実施に際しては、①国民の利便性の向上、②事業価値の向上、③民間秩序への整合的一体化という3つの課題を克服する必要があるとされている。このうち、最も重視することは、国民の利便性の向上である。郵政改革を通じて、郵政事業に関する国民の権利の保障が図られることを期待したい。

【参考文献】

竹中平蔵『郵政民営化 「小さな政府」への試金石』（PHP研究所 2005.3）

本誌に掲載された郵政民営化に関する論文は、次の7本である。

- ①郵政民営化関連法案提出までの経緯等については、拙稿「郵政民営化法案の審議に向けて」『立法と調査』第246号（平17.3）71頁以下
- ②郵政民営化関連法案の内容については、久保田正志「行政改革の本丸－郵政民営化関連6法案」『立法と調査』第249号（平17.7）31頁以下

- ③第162回国会での郵政民営化関連法案の審議の内容については、荒井透雅「第162回国会における郵政民営化関連法案の国会論議」『立法と調査』第251号（平17.11）40頁以下
- ④法案成立後、民営化までの課題については、拙稿「郵政民営化に向けた今後の課題」『立法と調査』第257号（平18.7）63頁以下
- ⑤第168回国会での参議院における郵政株式処分停止法案の審議の内容については、拙稿「参議院における郵政株式処分停止法案の審議」『立法と調査』第280号（平20.4）75頁以下
- ⑥民営化後の課題、特に金融のユニバーサルサービスの確保については、拙稿「郵政民営化後の課題～金融のユニバーサルサービスの確保を中心として～」『立法と調査』第288号（平21.1）15頁以下
- ⑦第173回国会での郵政株式処分停止法案の審議の内容については、瀬戸山順一「転換点を迎えた郵政民営化～郵政株式処分停止法案の国会論議～」『立法と調査』第301号（平22.2）121頁以下

-
- 1 なお、郵政民営化法第14条に基づく郵政民営化担当大臣は空席である。
 - 2 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会議録第22号4頁（平17.7.1）、竹中平蔵『郵政民営化「小さな政府」への試金石』（PHP研究所 2005.3）56頁
 - 3 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会議録第11号14頁（平17.6.9）、第162回国会参議院郵政民営化に関する特別委員会議録第14号18頁（平17.8.4）
 - 4 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会議録第3号6頁（平17.5.27）
 - 5 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会議録第13号8頁（平17.6.13）
 - 6 「処分」とは、国の信用と関与を断ち切ることであり、その方法としては売却のほか、処分型の信託、自社株買い等がある。第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会議録第17号38頁（平17.6.21）、第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会議録第14号12頁（平17.6.14）等
 - 7 「国民生活に不可欠なサービスであって、誰でもが利用可能な料金など適切な条件で、全国あまねく安定的な供給の確保を図るべきサービス」金森久雄ほか編『有斐閣 経済辞典（第4版）』（有斐閣 2002.5）1236頁
 - 8 「株式の3分の1超を保有」ということは、株主総会における特別決議（定款変更、事業譲渡、合併等の組織・再編行為等の会社の基礎の変更、株式の併合等の株主の地位に関わる事項、特定の株主からの自己株式取得等の株主の利害に関わる事項等）を阻止することができるという意義がある（会社法第309条第2項）。
 - 9 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会議録第8号19頁（平17.6.6）
 - 10 貨物の集荷から配送までを自社で一貫して提供する輸送業者。自ら航空輸送と地上での集配業務を行う。
 - 11 メール便とは、貨物運送事業者が雑誌やカタログなどの信書に該当しない軽量な物を受取人の郵便受箱等に投函することで運送行為が終了するサービスである。軽量であるほか、受取人の受領印をとらないことが宅配便と異なる。平成9年にヤマト運輸株式会社がクロネコメール便の取扱いを開始して以降、新規参入が続き、取扱実績は増加している。郵便事業株式会社も公社時代の冊子小包をゆうメールに制度変更し、メール便の提供を行っている。
 - 12 第162回国会参議院郵政民営化に関する特別委員会議録第6号37頁（平17.7.21）
 - 13 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会議録第21号3頁（平17.6.30）
 - 14 郵政民営化委員会第55回（平21.3.13）後の田中委員長会見概要
 - 15 過疎地以外の地域については、①地域住民の需要に適切に対応することができるよう設置されていること、②いずれの市町村（特別区を含む。）についても一以上の郵便局が設置されていること、③交通、地理その他の事情を勘案して地域住民が容易に利用することができる位置に設置されていることとの基準が定

められ、過疎地については、前記①～③の基準のほか、「法施行の際現に存する郵便局ネットワークの水準維持を旨として」が付加され、定められている。また、郵政民営化委員会第4回（平18.5.17）において政府側から「郵便局ネットワークの水準維持とは、単に郵便局の数を意味するのではなく、利用者に対するサービスの質及び量を確保するという総合的な意味でのネットワーク水準の維持である」との考えが示された。

- 16 郵便局株式会社との委託契約により、個人等が運営する郵便局
- 17 受託者の都合等により、5日以上閉鎖している状態
- 18 利用者の利便性向上のため外務職員が1日の勤務の中で、郵便、貯金、保険の三事業を担当すること
- 19 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会議録第3号11頁（平17.5.27）、第162回国会参議院郵政民営化に関する特別委員会議録第6号9頁（平17.7.21）
- 20 本法律案と同じく、日本郵政株式会社等の株式の処分の停止等を内容とする「日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律案」（参第7号）が第168回国会において民主党的議員等から参議院に提出され、可決されたが、衆議院において継続審査の後、第170回国会において否決された。
- 21 ①安全かつ良質な公共サービスの確保、効率的かつ適正な実施、②多様化する国民の需要への的確な対応、③国民の自主的かつ合理的な選択の機会の確保、④必要な情報及び学習の機会の国民への提供及び国民の意見の公共サービスの実施等への反映、⑤苦情又は紛争が生じた場合における適切かつ迅速な処理又は解決
- 22 素案6頁
- 23 この3分の1超の意義については注8参照
- 24 「郵政改革に関連する諸事項等について（談話）」（平22.3.24）
- 25 素案8頁
- 26 素案7頁
- 27 「郵政改革に関連する諸事項等について（談話）」（平22.3.24）
- 28 第174回国会参議院予算委員会議録第2号16頁（平22.1.27）、第174回国会衆議院予算委員会議録第11号3頁（平22.2.15）
- 29 簡易生命保険の加入限度額は、15歳以下は700万円、16歳以上は1,000万円である。20歳以上55歳以下の者は4年以上経過した保険契約がある場合、最高1,300万円まで加入できる。
- 30 『日本経済新聞』（平22.3.30）
- 31 『日本経済新聞』夕刊（平22.5.15）
- 32 『朝日新聞』（平22.4.25）
- 33 政府が保有する日本郵政株式会社の議決権の総株主の議決権に対する割合が2分の1以下であり、かつ、日本郵政株式会社が保有する関連銀行（関連保険会社）である郵便貯金銀行（郵便保険会社）の議決権の総株主の議決権に対する割合が2分の1以下であること等
- 34 「郵政改革関連法案の閣議決定について」（全国銀行協会）（平22.4.30）
- 35 郵政改革関係政策会議第9回（平22.3.9）
- 36 『朝日新聞』（平22.5.8）
- 37 『読売新聞』（平22.3.31）
- 38 素案13頁
- 39 素案11頁
- 40 郵政改革関係政策会議第7回（平22.2.23）日本郵政グループ提出資料