

郵便事業をめぐる現状と課題

総務委員会調査室 はしもと けんじ
橋本 賢治

はじめに

郵便事業株式会社の平成21年度決算は郵便事業としては7年ぶりの赤字となり、平成22年度決算でも赤字を計上した。また、平成23事業年度においても収支予算は赤字となっている。平成22年度中間決算の赤字を受け、総務省は、同社に対し報告を徴求し、同社は平成23年1月28日に収支改善施策等に係る報告を行ったところである。

本稿は、このような厳しい経営状況が続く郵便事業をめぐり、その現状と課題について整理を行うものである。

1. 郵政民営化関連法による郵便事業の改革

第163回国会（特別会）に提出され、平成17年10月14日に成立した郵政民営化関連6法により、郵政事業の民営化が実施されることとなった。このうち、郵便事業に関する改革は、次のとおりである。

（1）郵政民営化の制度設計

平成19年10月1日、「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）ことを目的として、日本郵政公社（以下「公社」という。）は民営・分社化され、郵政三事業を引き継ぐ郵便事業株式会社、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「株式会社かんぽ生命保険」）の外、郵便局の窓口機能を引き継ぐ郵便局株式会社の4事業会社を設置するとともに、これらの持株会社として日本郵政株式会社を設置するという体制でスタートした¹。

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²。また、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³。

郵便事業株式会社は、万国郵便条約に基づく郵便のユニバーサルサービス⁴義務を課されている（郵政民営化法第5条第2項第2号、郵便法第2条、郵便事業株式会社法第1条）ことから、株式会社ではあっても、郵便事業株式会社法に基づく特殊会社として位置付けられている。また、郵便事業株式会社は窓口業務を郵便局株式会社へ委託することが義務付けられている（郵便窓口業務の委託等に関する法律第3条第1項）。

（2）小包郵便物についてのユニバーサルサービスの廃止

小包については、民間の宅配便事業者が既に全国集配ネットワークをおおむね完成させている現状の下で、郵便事業株式会社も健全経営の確保のために小包の事業を拡大する必

要がある。その際、民間事業者とのイコルフッティング（対等な競争条件）を確保する観点から、郵便物の種類（郵便法第14条）から小包を除外し、郵便事業株式会社に対し小包郵便物についてのユニバーサルサービス義務を課さないこととした。これにより、郵便事業株式会社は経営の自由度を拡大し、民間事業者との競争の更なる促進により、国民の利便が高まることが期待されている⁵。

（３）国際物流事業への進出

郵便事業株式会社は国際物流事業へ進出することとされた。その背景として、①ユニバーサルサービス維持を使命とする郵便事業の発展とバランスのとれた経営基盤を確立するために、新たな収益源確保が必須であること、②物流事業への展開を進める中、今後増大していく国際物流ニーズにも対応していくことが重要であること、③既に諸外国の郵便事業体は国際郵便以外に貨物分野での国際物流も展開していることが挙げられている⁶。また、民営化後直ちに事業展開できるようにするため、郵政民営化法第29条により公社時代から特例的に業務を認めることとされた。

（４）新規業務についての総務大臣の認可

郵便事業株式会社は、郵便、印紙の売りさばき、お年玉年賀葉書等、寄附金付郵便葉書等の発行を業務としている（郵便事業株式会社法第3条第1項・第2項）が、これ以外の新規業務を行う場合は総務大臣の認可を受けることとされている（郵便事業株式会社法第3条第3項）。また、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（郵政民営化法第77条）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）。

（５）郵便認証司制度の創設

国家公務員の身分を有していた公社職員が民営化により公務員身分を喪失することに対応し、内容証明⁷及び特別送達⁸について、民営化後も信用力を確保するため、公的な権限のある新たな資格を創設するとの方針の下に、郵便認証司制度を創設した（郵便法第58条）。郵便認証司は、認証事務に関し必要な知識及び能力を有する郵便事業株式会社及び郵便局株式会社の使用人であって、管理又は監督の地位にある者から総務大臣が任命し（郵便法第59条）、みなし公務員⁹とされる（郵便法第74条）。

（６）政策的低料金等の維持

民営化は実施するものの、日本郵政株式会社、郵便事業株式会社及び郵便局株式会社は、公共性を持っていることから、国が関与をする特殊会社という形にし、政策的に低料金又は無料としている第三種郵便物¹⁰及び第四種郵便物¹¹は民営化後も維持することとされた¹²。

また、第三種郵便物及び第四種郵便物のうち、社会福祉の増進に寄与するもの（心身障害者団体が発行する定期刊行物、盲人用の点字、録音物等）等は社会貢献業務（郵便事業

株式会社が営む業務のうち、社会福祉の増進に寄与するもの等であって、社会・地域貢献基金¹³からの資金の交付を受けなければ、その役務の水準を著しく低下させることなく実施することが困難であると認められるもの）により実施される仕組みとした（郵便事業株式会社法第4条）。

2. 郵便事業をめぐる近時の状況

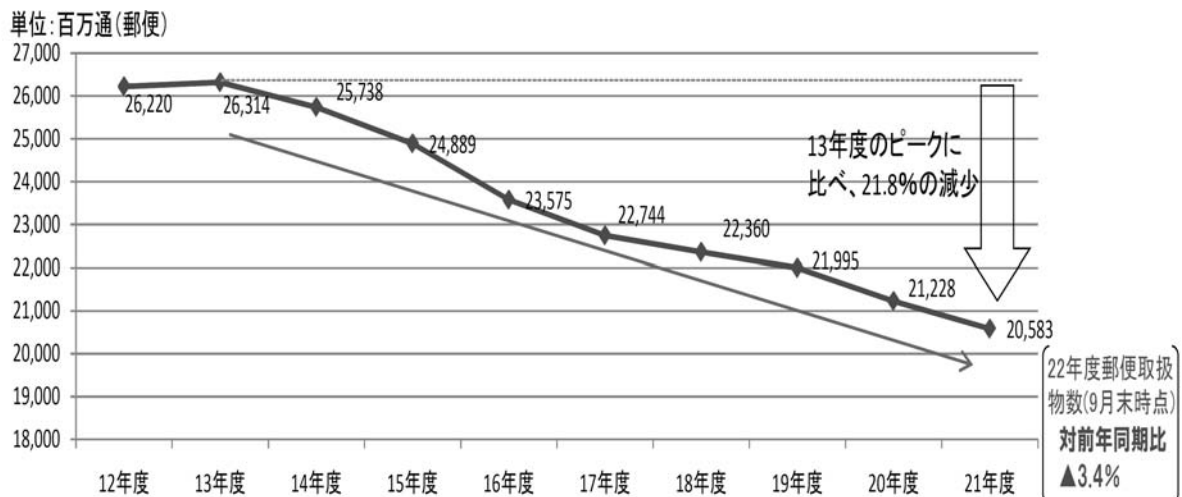
（1）民営化後の郵便関係業務の状況

ア 郵便取扱物数の状況

近年における郵便取扱物数の状況は図1のとおりであり、民営化後も毎年、減少している。この原因について、郵便事業株式会社は、①インターネットの普及、②企業による通信費や販促費の削減等の動き、特に企業差出しの各種請求書等のWeb化の進展を挙げており、今後もこの減少傾向が加速するとの考えを示している¹⁴。

図1 郵便取扱物数の推移

郵便取扱物数は、平成14年度以降、毎年減少している。平成13年度のピークに比して、平成21年度においては21.8%減少している。



(出所) 総務省資料を一部修正

イ 宅配便事業(ゆうパック事業等)の動向

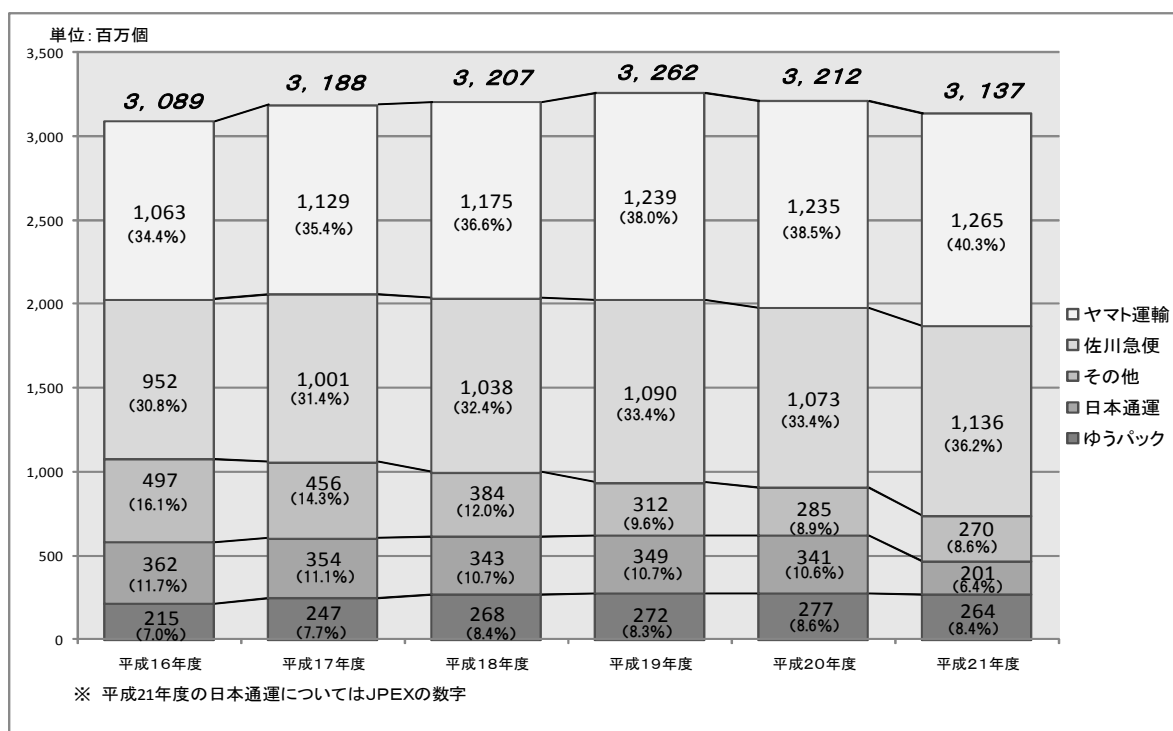
郵便事業株式会社は、民営化後においても、引き続き小包を扱い、貨物運送関係法令等の規制の下にゆうパック・ゆうメールとして業務を行っている(郵政民営化法第73条、承継計画¹⁵に定められたものは認可を受けたものとみなされる)。宅配便事業による収入構造の多角化及び経営基盤の強化は、郵便事業株式会社にユニバーサルサービスとして課されている郵便業務の維持・支援を行うという点でも意義がある。

民営化直後の平成19年10月5日に日本郵政株式会社と日本通運株式会社は、基本合意書を締結し、両社の包括的かつ戦略的な提携関係を検討し構築すること及び宅配便

事業の統合について合意した。これは、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21年度で両社計76.5%）宅配便市場において、郵便事業株式会社と日本通運株式会社が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る狙いがあった。

図2 宅配便市場におけるシェアの推移

荷物分野は、市場規模が頭打ちにある中で、ヤマト運輸株式会社と佐川急便株式会社の上位2社はシェアを伸ばしているが、郵便事業株式会社は伸び悩み、平成21年度には、物数、シェアともに減少に転じた（日本通運株式会社分を加味した場合も同様）。



（出所）国土交通省資料等より作成

その後、平成20年4月25日、日本郵政株式会社及び郵便事業株式会社は、日本通運株式会社と宅配便事業に係る統合基本合意書を締結した。その内容は、①郵便事業株式会社と日本通運株式会社は宅配便事業統合のための新会社（JPエクスプレス株式会社（以下「JPEx」という。）を平成20年6月1日に設立する、②平成21年4月に両社の統合対象事業（ゆうパック事業及びペリカン便事業）を新会社に承継することにより、宅配便事業の統合を行う等である。これを受け、平成20年6月2日、JPExが設立された。

この合意に基づき、平成21年1月23日、日本通運株式会社は、4月1日にJPExにペリカン便事業を承継させること、郵便事業株式会社は、4月1日から9月30日までに段階的にJPExにゆうパック事業を承継させることを発表した。

しかし、郵便事業株式会社が認可申請した、ゆうパック事業及びペリカン便事業の

統合を含む平成21事業年度事業計画について、平成21年3月31日、鳩山邦夫総務大臣（当時）は、①過疎地等においてJPEXが郵便事業株式会社に集配業務等を委託する際の手数料について適正な水準を確保すべきである、②料金水準等の観点から統合前の利用者の利便性が総体的に確保されるべきであるとの理由から、事業統合を前提とした記述を修正の上、統合が郵便業務に与える影響等について調査、検討し、改めて統合計画を策定し、統合計画が固まった段階で事業計画の変更認可申請を行うことを条件として、認可を行った。

その後、同年12月24日、郵便事業株式会社と日本通運株式会社は、統合計画を抜本的に見直した結果、当初予定していた形での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JPEXの資産等を郵便事業株式会社に承継した上で、JPEX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JPEXのサービスレベルに統一する等が明らかにされた。

JPEXに係る損失を特別損失（797億円）として計上した結果、郵便事業株式会社の平成21年度決算は赤字となった。郵便事業に関する赤字は、郵政事業庁時代の平成14年度決算以来7年ぶりである。

これに関し、総務省に設置された「日本郵政ガバナンス問題調査専門委員会」¹⁶は、平成22年5月17日にまとめた報告書において、宅配便統合計画事案については、①統合に慎重であった郵便事業株式会社を除外し、日本郵政株式会社と日本通運株式会社が基本合意書を締結した、②郵便事業株式会社が示した赤字の事業見通しを西川善文日本郵政株式会社社長（当時）が修正させ、統合のための最終契約を締結した等の指摘を行った。

また、郵便事業株式会社がJPEXを統合した後の平成22年7月1日から数日間、お中元の繁忙期と重なったこともあり、ゆうパックの送達ネットワークの拠点である統括支店・ターミナル支店の一部において区分機的能力を十分に発揮させることができなかったこと等に端を発してゆうパックの処理が遅延し、34万個余りのゆうパックについて半日から2日程度の送達遅延事故が発生した。この事故の直接的な発生原因について、郵便事業株式会社は、「JPEX社から承継したターミナル店を中心に、区分機操作訓練の不足等に起因する理解の不徹底や操作ミス等による処理効率の低下等から、処理遅延が発生し、これにより、ターミナル支店内に荷物を積載した輸送用パレット（ロールボックス等）が多数滞留して作業場を塞ぎ、処理の遅延を増幅させ、更に、これらの処理遅延が運送便の遅延や臨時運送便の増発を招き、これが運送先の支店における処理時間を圧迫するという悪循環となったことにあ」るとしている¹⁷。

これに対し、原口一博総務大臣（当時）は、平成22年8月22日、「JPエクスプレス社統合に伴う遅配事故に係る再発防止策等の実施状況に関する郵便事業株式会社法第12条第2項に基づく監督上の命令等について」を発し、郵便事業株式会社に対し、①年末繁忙期に係る再発防止策の着実な実施、②人材の育成及び管理の在り方を含む業務運行管理体制の見直しを求めた。郵便事業株式会社は、同年11月19日、平成23年1月23日、同年3月31日に報告を行った。その内容は、年末においては特段混乱もな

く業務運行が確保できたことを報告するとともに、具体的な施策として、①企業風土の改善（i 風通しのよい職場作り、ii 社員満足度の向上）、②現場管理機能の強化（i 管理者の登用制度の見直し、ii 管理者の処遇の見直し、iii 計画担当者の機能強化、iv 郵政大学校の設置・活用）、③本社組織の見直しと支社機能の強化（i 本社組織のスリム化、ii 支社機能の強化（権限委譲を含む。））を挙げるものである。

J P E Xからの事業承継に伴う人件費や集配運送委託費等の増加、ゆうパック送達遅延への対応による営業費用増加により、平成22年度決算において、郵便事業株式会社は2年連続の赤字（354億円）を計上した。なお、J P E Xは平成22年8月31日に解散した。

ウ 民営化後の郵便事業株式会社の新規業務

郵便事業株式会社が実施することとなった新規業務は、①広告業務及びこれに附帯する業務（ダイレクトメールの需要喚起）、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）である。

このうち、国際物流事業について、郵政民営化法第29条により民営化前に認められた国際物流事業進出のため、全日本空輸株式会社（以下「全日空」という。）設立の国際物流会社・株式会社A N A & J P エクスプレスへ出資することについて、公社は、平成18年4月17日、竹中平蔵総務大臣（当時）から認可を得た。

株式会社A N A & J P エクスプレスは、平成18年2月以来、航空貨物事業を行ってきた。しかし、全日空は、平成22年3月19日、「A N A グループ2010－11年度経営戦略」を取りまとめ、激変する経営環境に対応した事業基盤の再構築が必要との認識の下、グループ経営体制を再構築することとし、株式会社エアージャパン（全日空の100%子会社）と株式会社A N A & J P エクスプレスを統合する方針を決定した¹⁸。そのため、同年4月1日、郵便事業株式会社等は同社の株式を全日空へ譲渡した。なお、7月1日、同社は株式会社エアージャパンに吸収合併され、解散した。

また、公社時代（平成18年6月）にはシェア8割以上を占めている世界4大インテグレーター（総合国際物流事業者）¹⁹の一つであるオランダのT N T 社との提携（共同ブランドでの合併会社設立）を目指したが、具体策を検討する段階でアジア全域への展開を考えるT N T 社と日本中心を考える公社との立場の相違が明らかとなり²⁰、実現しなかった。

その後、平成20年6月30日に総務大臣の認可を得て、郵便事業株式会社は、同年7月1日に山九株式会社と共同出資会社・J P 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。同社は国際貨物運送に関する国際物流業務を行っている。しかし、郵便事業株式会社の平成23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68億円（営業収益1兆7,118億円の0.4%）にとどまっている。

なお、郵政民営化関連 6 法案の準備段階で内閣官房郵政民営化準備室が作成した「採算性に関する試算」（平成17年 3 月 3 日）では一定の前提の下に、民営化後の郵便事業株式会社の国際展開により、年間4,000億円の売上高、年間200億円の経常利益を確保する可能性があることが示されていた。

エ 第三種郵便物不適正利用事件

平成20年10月、心身障害者団体向けに特別低料金（1 通当たり最低 8 円）が認められている第三種郵便物を企業のダイレクトメールとして不適正に利用し、郵便料金を免れた事件が発覚したことに対し、同年12月 1 日、鳩山総務大臣は郵便事業株式会社に対し報告を徴求し（郵便事業株式会社法第13条第 1 項）、同社は12月24日、報告を行った。これを受け、12月26日、鳩山総務大臣は業務改善命令を発し（郵便事業株式会社法第12条第 2 項）、同社は平成21年 3 月末日から 3 月ごとに 1 年間、再発防止策等について報告を行った。その内容は、①公共機関発行の証明書の発行主体となる公共機関名を社内マニュアル等において限定列挙して明確化すること、②支社において差出状況をシステム上で定期的にモニタリングし、特別調査を機動的かつ確実に実施すること、③広告掲載量条件の対象に封筒等の外装に掲載された広告を含めること等である。

また、郵便事業株式会社は、本来収納すべき料金額と既に支払われた料金額との差額に相当する額として、総額約12.1億円の支払を受けている。さらに、損害発生に法的責任があると認められる企業等に対し、総額約29.7億円を民事訴訟により請求している（平成23年 6 月14日現在）。なお、この事件に関し、同社の社員 2 人が郵便法違反により略式起訴され、罰金を納付した（平成21年 6 月 8 日）。

（2）郵政民営化委員会の意見

郵政民営化委員会（委員長・田中直毅国際公共政策研究センター理事長）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。その内容は、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であり、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については、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指摘している。

また、郵便事業株式会社に対しては、「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」との意見を述べた。

（3）総務大臣による業務改善命令

総務大臣は、郵便事業株式会社法第12条第2項に基づき、郵便事業株式会社に対し業務改善命令を行うことができる。前述の第三種郵便物不適正利用事件等を含め、これまでの改善命令の例は、表1のとおりである。

表1 郵便事業株式会社に対する総務大臣の業務改善命令

年 月 日	業 務 改 善 命 令
平成19年10月24日	内容証明及び特別送達の郵便物に係る不適正な認証事務に対する命令
平成20年12月15日	ねんきん特別便等の郵便物残留事故等一連の郵便物の配達遅延に対する命令
平成20年12月26日	心身障害者用低料第三種郵便物の取扱いに対する命令
平成21年3月16日	ゆうパックの残留事故に対する命令
平成22年8月10日	JPエクスプレス社統合に伴う遅配事故に係る再発防止策等の実施状況に関する命令

(出所) 総務省資料より作成

(4) 決算の状況等

郵便事業株式会社を含む日本郵政グループの決算の状況は表2のとおりである。

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	10兆0.979億円	1,371億円	1兆0.683億円	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

平成22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	17兆4,689億円	3,093億円	1兆8,032億円	1兆2,849億円	2兆2,053億円	13兆3,754億円
経常利益	9,569億円	1,434億円	▲890億円	582億円	5,265億円	4,222億円
当期純利益	4,189億円	1,536億円	▲354億円	306億円	3,163億円	772億円

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。

注3 平成19年度決算は平成19年10月1日から平成20年3月31日までの半年決算である。

(出所) 日本郵政株式会社資料より作成

平成22年度中間決算において営業損益が計画額を285億円下回る928億円の赤字となった

ことを受け、平成22年11月15日、郵便事業株式会社は片山善博総務大臣から報告を求められた（郵便事業株式会社法第13条第1項）。その後、平成23年1月28日、同社は、①中間決算と事業計画の乖離に係る要因分析、②収支改善施策、③今後の経営見通しを内容とする報告書を提出した。

このうち、「中間決算と事業計画の乖離に係る要因分析」では、「平成22年度事業計画と中間決算の乖離」として、①郵便事業株式会社の平成22事業年度事業計画において、会社内部の経営管理上の計数として上半期分の営業損益は643億円の営業赤字を見込んでいた、②中間決算ではこの計画額を285億円下回る928億円の赤字となった、③285億円の乖離額のうち、J P E Xとの事業統合に関連して発生した悪化額は244億円となる、④244億円のうち、事業統合の準備作業中生じた悪化額は82億円、事業統合後生じた悪化額は162億円となる、と分析している。また、「営業収益の乖離」の原因として、①郵便業務については、I T化に伴う請求書の電子化の進展等により普通郵便に係る収入が減少したこと、②ゆうパックについては、同業他社との競争により事業統合前から取扱物数の減少が続いており、統合直後に発生した送達遅延に伴う混乱の影響で顧客の他社への移行や1個当たりの平均単価が想定を下回ったことが挙げられている。さらに、「営業費用の乖離」において、人件費や集配運送委託費等の営業費用の増加要因として、①事業計画策定後、事業統合に向けた準備作業を進める中で必要労働力や運送便の見直しが必要になったこと、②統合直後に発生した送達遅延に伴う混乱へ対応したことやその後の業務運行を確保したこと等が挙げられている。

一方、同社の平成23事業年度事業計画（平成23年5月26日、労使間の賃金交渉の結果を加味し、変更認可済み）でも収支予算は214億円の赤字となっている。これは、平成23年3月11日に発生した東日本大震災の影響等が考慮されていないことから、今後必要があれば、変更認可申請を行うこととされている。

（５）鳩山内閣等による郵政事業見直しの動き

平成21年8月30日執行の第45回衆議院議員総選挙の結果、9月16日、民主党、社会民主党及び国民新党の3党連立による鳩山由紀夫内閣（当時）が発足した（その後、平成22年5月30日、社会民主党は政権離脱。）。3党は、郵政事業の抜本的見直しを含む共通政策をまとめて選挙に臨んでいたが、連立政権樹立に当たって改めて政策合意をまとめた。この合意にそって、「郵政改革の基本方針」が閣議決定され（平成21年10月20日）、郵政株式会社処分停止法が成立した（同年12月4日）。また、郵政事業の抜本的改革を行うための郵政改革関連3法案（①郵政改革法案、②日本郵政株式会社法案、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（以下「整備法案」という。））²¹は第174回国会（常会）において衆議院で可決された（平成22年5月31日）ものの、参議院で審議未了・廃案となった後、第176回国会（臨時会）において一部修正の上、衆議院に再提出された（同年10月13日）が、継続審査となっている（平成23年6月16日現在）。

郵政改革関連3法案においては、日本郵政株式会社が郵便事業株式会社及び郵便局株式会社を吸収合併することに伴い、郵便事業株式会社法及び郵便局株式会社法を廃止し、郵

便の業務は日本郵政株式会社の業務とされている。また、郵便認証司の資格要件が緩和されている²²。

3. 郵便事業における今後の課題

電子メールの普及が進んでいるとはいえ、その利用にはパソコン、携帯電話などの一定の設備と技能を要するため、全ての国民が電子メールを利用しているわけではない²³。また、①「儀礼性」（丁寧さや礼儀正しさを示すことができること）、②「現物性」（情報が書かれた現物そのものが届くこと）、③「証拠性」（保存して、証拠として利用できること）を要する用途において郵便が電子メールより優れていると評価する調査結果²⁴がある。さらに、郵便のユニバーサルサービスを担う郵便ネットワークは全地域・全世帯をカバーしているネットワークであり、国民生活及び社会経済活動に不可欠のものである。

しかし、元々郵便事業は、集配・配達等で多くの人手を要する労働集約産業であり（郵便事業株式会社の平成22年度決算において営業費用（1兆8,833億円）に占める人件費（1兆1,627億円）の割合は61.7%である）、区分機等の導入はあっても、機械化の余地が乏しいため、利益を上げにくい特質を持っているほか、大きな成長が見込めない成熟産業でもある。郵便物の引受物数は平成13年度のピーク以来、現在まで減少を続けており、斜陽産業であるとの指摘すらある。また、ドイツやアメリカ合衆国²⁵のような大陸国家とは異なり、日本のような島嶼国家で郵便サービスを完全に民営化することは難しいことが、つとに指摘されていたところである²⁶。こうした中で、表3にみられるとおり、民営化前まで、公社、郵政事業庁、郵政省等は、収益性の低い郵便事業とともに、郵便貯金事業及び簡易生命保険事業を一体経営することで、国民に利便性を提供するとともに、経営資源の有効活用による「範囲の経済」によりコストを低下させ、事業の継続性を確保してきた実態があった。

表3 公社決算における経常利益の推移

	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度
郵便業務	455億円	262億円	151億円	288億円	▲322億円
郵便貯金業務	2兆2,707億円	1兆2,235億円	2兆3,317億円	9,773億円	8,170億円
簡易生命保険業務	2,325億円	6,333億円	3,200億円	2,941億円	4,404億円
公社全体	2兆5,488億円	1兆8,830億円	2兆6,669億円	1兆2,993億円	1兆2,078億円

注1 ▲は赤字を示す。

注2 公社全体において、郵便業務、郵便貯金業務及び簡易生命保険業務の業務間の取引については、公社の内部取引として相殺消去されるため、各業務の計数の合計額は公社全体の額と符合しない。

注3 平成19年度は平成19年4月1日から9月30日までの半年間のものである。

注4 民営化後の会計制度と異なり、簡易生命保険業務においては経常利益から特別利益等を計算した残余额を契約者配当準備金として繰り入れるため、当期純利益は発生しないことから、表2と異なり、当期純利益は示していない。

（出所）公社決算資料より作成

また、民営化後も政策的低料金等（第三種郵便物、第四種郵便物）が維持されたことも、赤字体質を助長している。さらに、今般の東日本大震災に際しても、郵便事業株式会社は、平成7年の阪神・淡路大震災の際における郵政省と同様、公共的役割を果たす意味から災

害義援金を内容とする現金書留郵便物の料金免除、被災者の差し出す郵便物の料金免除、郵便葉書等の無償提供等を実施するなど、収益を度外視したサービスを提供している。

これに加え、日本郵政株式会社が実施した非正規社員から正社員への登用試験の結果、郵便事業株式会社においては6,503人が最終合格し（平成22年11月10日）、今後、人件費の増加が見込まれている²⁷。

一方、民営化後、収益の柱として期待された宅配便事業は大きな赤字を計上したほか、他の民間事業者との競争は引き続き激しく、特にJPEX統合後は顧客離れもみられるなど厳しい状況であり、国際物流事業も現在のところ、収益への寄与は小さい状況である。

また、メール便²⁸により信書²⁹の送達が行われている結果、郵便物市場における郵便物数が減少しており、現行ルール of 徹底が必要である旨の意見を郵便事業株式会社は述べている³⁰。

そのような中、郵便事業株式会社は、平成23年1月28日に総務大臣に提出した報告書の中で、「抜本的な収支改善に早急に取り組まなければ、毎年度1,000億円を超える営業損失が拡大していくおそれがある」との認識の下、収支改善施策を示した。その内容は、表4のとおりである。

表4 郵便事業株式会社の収支改善施策

中長期的な課題への取組み	
①郵便等の事業戦略	大口顧客に対する区分拠点への持込み誘導によるワークシェアリングによるコスト削減／中小顧客に対する後納差出しの簡素化等／携帯電話等から郵便物を作成・発送するなどITを活用した商品・個人情報保護への関心の高まりに対応した商品等の検討／ゆうメールにおける通販市場等での小型物品等の発送需要の取り込み等
②ゆうパックの事業戦略	インターネット通販、地方特産品等をターゲットとする／当日配達サービス、オークション対応商品、薄物・小物に対応した新商品等の開発等／集配作業方法の見直し、運送便の集約等
③共通基盤の整備	経営管理の高度化と風通しの良い職場作り／IT基盤の整備とネットワークの改善のための設備投資／給与・人事体系の見直し
短期的な課題への取組み	
①運送便の見直し	郵便物とゆうパックの混載を基本とした運送便の設定等による集配運送委託費等削減
②業務量に応じた要員の適正配置の徹底	人件費削減
③集荷体制の見直し及び集配作業の生産性の向上	人件費及び集配運送委託費削減
④集配委託契約の見直し	集配運送委託費削減
⑤お客さまとの取引条件の見直し等	採算性改善

（出所）郵便事業株式会社資料より作成

これらの施策により、郵便事業株式会社は、「今後の経営見通し」として、①ゆうパック事業の5年程度での単年度黒字化の達成、②平成24年度における会社全体での単年度営業黒字の達成を目指しており、これを軌道に乗せることが期待されている。この改善施策については、郵政民営化委員会において、事業計画上の財務諸表としての数字の裏付けがなく、実現可能性に疑問がある旨の指摘もなされている³¹。

なお、郵政改革関連3法案においては、経営体制を見直し、郵政改革法案第5条により郵便事業株式会社と郵便局株式会社を吸収合併する日本郵政株式会社が、銀行窓口業務、

保険窓口業務等を行うこととされている（郵政改革法案第8条、日本郵政株式会社法案第1条）。

むすび

現在、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ほか、郵政株式処分停止法（平成21年12月31日施行）により、日本郵政株式会社及び金融2社の株式の処分が停止されており、郵政民営化の推進は中断されている。これに関し、田中郵政民営化委員会委員長は「現在のように株式売却の凍結の状況のまま、当面、完全民有民営に至る道筋が成り立たない状況下では、新規の商品を認めるべきではない」との見解を示している³²。一方、郵政改革関連3法案が成立していないことから、郵政事業の抜本的見直しも実現していない。その意味で平成21年12月31日から現時点における郵政事業をめぐる状況は、郵政民営化を推進するものではなく、郵政民営化の見直し策を実施するものでもない状況であることから、事業の方向性が定まらず、不透明なものとなっている。この状況について、齋藤次郎日本郵政株式会社社長は、「全く身動きが取れない状況」と述べている³³。東日本大震災により被害を受けた郵政関係施設等の復旧・復興についても、現行の郵政民営化法に基づく経営体制（日本郵政株式会社と4事業会社）を前提とするのか、郵政改革関連3法案に基づく経営体制（日本郵政株式会社が郵便事業株式会社と郵便局株式会社を吸収合併する形態）によるのかにより、事業所の配置等が異なることから、有効な復興計画を作成できない状況となっている。

郵便事業を始めとする郵政事業は国民生活に深く関与するものであり、国民・利用者の利便性向上のため、このような不透明な状況を解消することが求められている。

-
- 1 なお、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ている（日本郵政株式会社法第5条）が、郵便貯金銀行と郵便保険会社（以下「金融2社」という。）の株式については平成29年9月30日までに全て処分することとされている（郵政民営化法第7条第2項）。しかし、第173回国会（臨時会）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」（以下「郵政株式処分停止法」という。）が成立した（平成21年12月4日）ことにより、金融2社等の株式の処分は停止されている。
 - 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）
 - 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13号8頁（平17.6.13）
 - 4 「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）
 - 5 第163回国会参議院郵政民営化に関する特別委員会議録第4号7頁（平17.10.14）
 - 6 郵政民営化委員会第38回（平成20年3月14日）資料「郵便事業株式会社の国際物流展開」3頁
 - 7 差出人が作成した文書とその謄本により、いつ、いかなる内容の文書を誰から誰宛てに差し出したかを証明する取扱いをするサービスであり、時効の完成を防ぐための債務の履行請求やクレーリングオフの通知等に用いられるもの
 - 8 民事訴訟法第94条に規定する裁判の呼出状等民事訴訟法等の法律で定められたものについて行う特別の送達方法であり、送達を受けるべき者が正当な理由なくその受取を拒んだ場合には、その場に差し置くことができるなど、民事訴訟法に規定する特別の方法により郵便物を送達し、その送達の事実を送達報告書により

差出人に証明するもの

- 9 公務員ではないが、職務の内容に鑑み、刑罰法規の適用について公務員としての扱いを受ける者。職務の内容が公務に準ずる公益性、公共性を有しており、国家公務員法上の規律全体を包括的に課す必要はないが、その公正妥当な執行を担保する必要があるときに設けられる。
- 10 一定の条件を具備する定期刊行物（郵便法第22条）
- 11 通信教育用教材、点字、盲人用録音物等、植物種子等、学術刊行物。このうち、点字、盲人用録音物等は無料である（郵便法第27条）。
- 12 第162回国会参議院郵政民営化に関する特別委員会会議録第12号13頁（平17.8.2）
- 13 日本郵政株式会社が社会貢献業務の実施費用に充てるための社会貢献資金及び地域貢献業務の実施費用に充てるための地域貢献資金を交付する（日本郵政株式会社法第6条第1項・第2項）ため、1兆円までの積立てが義務付けられているものである。
- 14 平成23事業年度事業計画 1 頁
- 15 「日本郵政公社の業務等に関する実施計画」は平成19年9月10日に内閣総理大臣及び総務大臣の認可を受け、承継計画として位置付けられた。
- 16 平成22年1月、今後の日本郵政グループの健全な業務運営、事業展開の在り方の検討に資すべく、日本郵政グループのガバナンスの在り方について検討を行うため、「日本郵政ガバナンス検証委員会」（委員長・郷原信郎名城大学教授〔弁護士〕）が総務省に設置された。さらに、同委員会の委員の中から第三者的なメンバーにより「日本郵政ガバナンス問題調査専門委員会」が設けられた。
- 17 郵便事業株式会社「J P エクスプレス社統合に係る郵便事業株式会社第13条第1項に基づく報告について」（平成22年7月30日）
- 18 同社ホームページ「「ANA グループ2010－11年度経営戦略」に関するお知らせ」〈http://www.ana.co.jp/ir/tekiji/pdf/10_03_19_3.pdf〉
- 19 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。
- 20 平成18年6月28日の生田正治日本郵政公社総裁（当時）の記者会見での発言
- 21 3法案の内容については拙稿「郵政事業の抜本的見直しに向けて～郵政改革関連3法案～」『立法と調査』第305号（平22.6）参照
- 22 整備法案第3条第2項により、郵便認証司の資格から「管理又は監督の地位にある者」という要件を削除している。
- 23 「郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会」報告書（平成20年6月30日）8頁。「郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会」（以下「郵便・信書便制度見直し研究会」という。）は、郵政民営化以降の郵便・信書便制度全般について包括的・抜本的に見直すための検討に資するため、平成19年2月に総務省に設置された。
- 24 「郵便等の利用実態等に関する調査」（郵便・信書便制度見直し研究会 平成19年11月）
- 25 アメリカ合衆国において、郵便事業は国営であり、独立行政機関であるアメリカ合衆国郵便庁（USPS）が実施している。職員の身分は公務員である。ただし、貯金等は扱っていない。
- 26 榊原英資「郵政民営化に反対する」『Voice』（2004年12月号）84頁
- 27 日本郵政グループの運営に関する質問に対する答弁書（内閣参質177第94号、平23.3.8）によれば、平成22年度は約29億円、平成23年度は試算していないとのことである。
- 28 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の荷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。貨物自動車運送事業法の規律を受けている。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。
- 29 信書とは、「特定の受取人に対し、差出人の意思を表示し、又は事実を通知する文書」（郵便法第4条第2項）であり、信書を送達できるのは、郵便事業株式会社と「民間事業者による信書の送達に関する法律」に基づき、総務大臣の許可を受けた一般信書便事業者及び特定信書便事業者のみである。
- 30 郵便・信書便制度見直し研究会第11回（平成20年4月11日）議事録4頁、5頁
- 31 郵政民営化委員会第64回（平成23年2月4日）議事録13頁
- 32 国際公共政策研究センターホームページ「今週のひとこと」（第168回 郵政民営化委員会の再開について）（2010.8.25）〈<http://www.cipps.org/director/wordData.php?id=186>〉
- 33 平成23年1月7日の記者会見での発言