

# 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～

総務委員会調査室 はしもと けんじ  
橋本 賢治

## 1. はじめに

平成19年10月1日、郵政民営化がスタートし、日本郵政公社（以下「公社」という。）は分社化され、持株会社である日本郵政株式会社の下に郵便事業株式会社、郵便局株式会社、郵便貯金銀行（商号は「株式会社ゆうちょ銀行」）及び郵便保険会社（商号は「株式会社かんぽ生命保険」）が設立された。また、定期性郵便貯金及び簡易生命保険の既契約の管理を行うため、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。この後、平成29年9月30日までに日本郵政株式会社が郵便貯金銀行及び郵便保険会社（以下「金融2社」という。）の全株式を処分することにより、最終的な民営化が実現することになる。

しかし、郵政民営化関連6法案の審議時に指摘された様々な懸念等は必ずしも払拭されておらず、郵政民営化の制度設計全体を早期に見直すべきであるとの観点から、第168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案（自見庄三郎君外6名発議）（以下「郵政株式処分停止法案」という。）が参議院に提出された。同法案は参議院では可決されたが、衆議院では、第170回国会（臨時会）において否決された<sup>1</sup>。

こうした中、平成20年9月16日、民主党と国民新党は郵政事業の抜本的見直しについて合意し、11月26日には、自由民主党内の郵政事業に関する検討・検証プロジェクトチームが初会合を開くなど、見直しの動きも活発化してきた。

一方、郵政民営化の進捗状況については、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による総合的な見直し（郵政民営化法第19条第1項第1号）が、平成21年3月末までに初めて行われることとなっており<sup>2</sup>、今後、国会においても、郵政民営化の見直し論議が大きな政治課題となると考えられる。そこで、特に国民の関心が高いと思われる、郵便局ネットワークの水準維持、民営化後の郵便局における金融のユニバーサルサービス<sup>3</sup>の確保について、法案成立後、現在までに講じられた施策等を踏まえて、検討することとする。

## 2. 郵便局ネットワークの水準維持

### （1）郵便局ネットワークの水準維持についての政府説明

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た。これに対し、法案審議時に小泉純一郎内閣総理大臣（当時）から、「この法案においては、郵便局のネットワークをしっかりと維持し、国民の安心、利便を守りながらこの資産を十分活用するという

配慮をした」、「さらに、社会・地域貢献基金の設置や株式持ち合いによる一体的経営を可能とするなど、郵便局のネットワークが移行期間後においてもしっかり維持されるよう、きめ細かな法制上の担保を行うこととした」との答弁があった<sup>4</sup>。

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。この点に関して参議院郵政民営化に関する特別委員会の附帯決議においても、「国民の貴重な財産であり、国民共有の生活インフラ、セーフティネットである郵便局ネットワークが維持されるとともに、郵便局において郵便の他、貯金、保険のサービスが確実に提供されるよう、(中略) 現行水準が維持され、万が一にも国民の利便に支障が生じないように、万全を期すること」、「簡易郵便局についても(中略) 同様の考え方の下で万全の対応をすること」とネットワークの維持を求めている。

また、竹中平蔵郵政民営化担当大臣(当時)からは、郵政民営化委員会による3年ごとの見直しの対象に郵便局の設置状況を必ず含め、必要があれば政府に対する同委員会の意見により、総務大臣が適切な措置を講ずることを可能とし、郵便局ネットワークの維持を法制上担保している旨の答弁があった<sup>5</sup>。

## (2) 郵便局設置の省令制定及び郵便局株式会社の平成20事業年度事業計画

総務省令で定める郵便局の設置基準として、過疎地については、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、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、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、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を定めるとともに、過疎地以外の地域についても、以上の設置基準を検討中であるとして省令案が法案審議時に示された<sup>6</sup>。

平成18年7月26日、総務省は、郵便局ネットワークの水準維持についての国会答弁を忠実に条文化した郵便局株式会社法施行規則(現行の同規則第2条)を制定した。同規則案を審議した郵政民営化委員会においては、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<sup>7</sup>。

また、この省令の実効性については、平成19年11月1日、参議院総務委員会において増田寛也総務大臣(当時)から、この設置基準は各会社が見て、これに沿った形で設置等を考えている、設置、移転、廃止については郵便局株式会社が毎年度総務省に事業計画を届けることになっている(郵便局株式会社法第9条、同法施行規則第8条第2項第3号)。

総務省がこれを事前にチェックし、設置基準との関係で必要と判断した場合、会社からの報告徴収、監督命令等を行うことにより確保されている旨の答弁があった<sup>8</sup>。

平成20年2月29日、郵便局株式会社が増田総務大臣に提出した平成20事業年度事業計画では、郵便局の移転の際には地域住民の需要への適切な対応、地域住民の容易な利用を目的とし、移転先を個別具体的に検討して実施するとされている<sup>9</sup>。

### ( 3 ) 集配郵便局の再編

平成18年6月28日、公社は、経営基盤強化のため、現行の集配郵便局4,696局について、区分と配達を行う「統括センター（仮称）」1,088局、配達だけを行う「配達センター（仮称）」2,560局、区分も配達も行わない無集配郵便局1,048局に再編すること、統括センター以外の3,608局について時間外窓口サービスを平成18年9月以降、平成19年3月末にかけて順次廃止することを内容とする方針を示し、実施した。同方針により国民の利便に支障が出ないようにするため、公社は、不在留置郵便物の指定時間における再配達、小包等の土日を含めた集荷等の代替施策を示した。

しかし、地方議会の意見書では、時間外窓口の廃止や集配区域の拡大等による利用者の利便性低下のおそれ、過疎地における郵便局職員の減少による更なる過疎化の進行等に対する懸念から、地域住民の不安が表明されている<sup>10</sup>。また、再編前に比べ郵便物の配達の遅延、特に投票所入場券の配達の遅延により、選挙期間の短い地方自治体では期日前投票にも影響を与えていること、不在時の対応が不便になったことも指摘されている<sup>11</sup>。

こうした状況を踏まえ、平成20年3月31日、郵便事業株式会社の平成20事業年度事業計画の認可に当たり、増田総務大臣は、「郵便事業株式会社において、集配拠点再編後の郵便業務のサービス水準が低下することのないよう、現場の要員事情をも配慮しつつ、円滑かつ効率的な業務運営に万全を期すこと」を要請する旨の談話を公表した。

### ( 4 ) 簡易郵便局の一時閉鎖の状況及び対策

平成20年11月30日現在、簡易郵便局全4,293局のうち、受託者の高齢化、病気、農協等の委託先の店舗閉鎖等を理由として、404局（9.41%）が一時閉鎖している。一時閉鎖局は、同年5月31日には454局（全4,296局の10.57%）にまで達していた。

簡易郵便局の一時閉鎖の増加に対し、日本郵政株式会社は、「既存施策の抜本的な見直しにより既存受託者の継続と新たな受託者の確保の改善を行い、もって簡易郵便局チャネルの強化を図れるよう、新規施策の具体化、スケジュール化、一部施策の試行等を行う」ことを目的として、平成19年12月20日、「簡易局チャネルの強化のための検討会」（以下「簡易局検討会」という。）を設置し、郵便局のホームページでの受託者募集、1日当たり4時間程度の営業時間の認可、移動郵便局の試行、近隣直営局の分室の暫定的開設、近隣直営局の渉外職員の巡回サービス等を内容とする緊急対策を決定した。

同対策を受け、平成20年2月18日から、愛知県豊田市において車両（愛称は「ポスクール」）を利用した移動郵便局の試行が実施された。また、2月29日には、直営郵便局の渉外社員を閉鎖中の簡易郵便局近くの公共施設等に、週2回、1回当たり半日程度派遣する「出張サービス」が開始され、11月30日現在、全国138箇所で開催されている。さらに、暫定分室については、11月30日現在、3箇所で開催している。

同年3月21日、簡易局検討会は、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）、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、簡易郵便局サポートマネジャーの業務知識の向上等を始

めとするサポート体制の改善、業務フローの改善を始めとする業務・システムの改善を内容とする最終取りまとめを公表した。

こうした状況を踏まえ、3月31日、郵便局株式会社の平成20事業年度事業計画の受理に当たり、増田総務大臣は、「郵便局株式会社において、郵便局ネットワークの維持の観点から、一時閉鎖中の簡易郵便局の早期再開に向けた強力な取組を継続すること」を要請する旨の談話を公表した。

これを受け、郵便局株式会社が法人等に幅広く協力を要請したところ、セコム株式会社が簡易郵便局運営受託の意向を示し、事業目的に銀行代理業を追加する定款変更について、6月26日に開かれた株主総会において承認を得た。また、日本郵政株式会社と株式会社ローソンの総合的提携（平成20年2月12日）の具体的取組として、9月12日、ローソン坂城村上店（長野県）の店内に上田郵便局上五明分室を開局し、郵便業務及び銀行代理業務を開始した。同分室は平成20年度内に簡易郵便局へ移行予定である。同店でのご経験をいかし、今後、ローソン店舗への簡易郵便局業務の委託拡大を目指すこととされている。

同年6月10日、衆議院総務委員会において西川善文日本郵政株式会社社長から、一時閉鎖中の簡易郵便局について受託希望者が増加している状況が示された<sup>12</sup>。

簡易局検討会の最終取りまとめに示された諸施策は、受託者の手数料増額、簡易郵便局開設に伴う負担軽減、きめ細かいサポート体制等、多岐にわたるものであり、今後適切に実施され、簡易郵便局の維持・強化が可能となることが期待される。さらに、ローソン等の全国に多くの拠点を持つ企業の参入も郵便局ネットワークの水準維持にどのような役割を果たせるのか注目されることである。

### 3. 民営化後の郵便局における金融のユニバーサルサービスの確保

#### (1) 金融のユニバーサルサービスの確保についての政府説明

民営化前においては、郵便事業、郵便貯金事業及び簡易生命保険事業の郵政三事業は、公社により一体で経営されてきた。これは、表1にみられるように、多くの人員等を要し、収益性の低い郵便事業を郵便貯金事業及び簡易生命保険事業の利益で補うことにより、効率的に経営するという意義があった。

表1 公社決算における郵政事業の経常利益の推移

(単位：億円)

	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
郵便事業	455	262	151	288	322
郵便貯金事業	22,707	12,235	23,317	9,773	8,170
簡易生命保険事業	2,325	6,333	3,200	2,941	4,404
公社全体	25,488	18,830	26,669	12,993	12,078

注1 公社全体において、郵便事業、郵便貯金事業及び簡易生命保険事業の事業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、各事業の計数の合計額は公社全体の額と符合しない。

注2 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3 は赤字を示す。

(出所) 公社決算資料より作成

また、公社職員の身分は公務員だったが、その給与を含め、郵政事業の運営については税金を一切使用することなく、独立採算制を維持してきた。

さらに、万国郵便条約に基づく郵便業務についてはもちろん、郵便貯金業務及び簡易生命保険業務についても郵便貯金法第1条、郵便為替法第1条、郵便振替法第1条、簡易生命保険法第1条に基づき、それぞれユニバーサルサービスを実施してきた。

しかし、郵政民営化に伴い、上記郵便貯金法等四法律が廃止され、法律上の義務がなくなるため、郵便局における金融（貯金、保険）のユニバーサルサービスの確保が、法案審議時に問題となった。

国が金融のユニバーサルサービスを義務付けしない理由について、竹中大臣は、金融業務については信用が競争上決定的に重要である、金融2社については国の信用と関与を完全に断ち切り、民間金融機関と同一の競争条件下で自由な経営を行わせる、したがって、金融2社に他の金融機関にない義務を特別に課すことは不相当であると説明した<sup>13</sup>。

その一方、郵便局において引き続き金融サービスを行うため、法律等で郵便局設置を義務付けることによるサービス拠点の確保、移行期間（民営化を実施した平成19年10月1日から完全民営化までの期間）を十分にカバーする長期安定的な代理店契約及び保険募集の委託契約が郵便局株式会社との間にあることを条件とした金融2社に対するみなし免許の付与、過疎地の郵便局において金融サービスが困難となる場合の社会・地域貢献基金からの地域貢献資金の交付による金融サービスの提供、移行期間終了後における株式の持ち合い等を通じた一体的経営確保による金融サービスの提供という制度設計を行ったと竹中大臣は説明している<sup>14</sup>。

## （2）金融のユニバーサルサービス確保とそのための政府の諸施策の検討

民営化後も金融のユニバーサルサービス確保に関する不安は払拭されず、参議院に郵政株式処分停止法案が提出された理由の一つとなっていた。以下、これらの諸施策について検討する。

### ア 金融2社と郵便局株式会社との代理店契約等の維持

#### （ア）移行期間終了後の代理店契約等の維持についての懸念

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、移行期間中は郵便局株式会社との代理店契約等の締結が金融2社の免許付与の条件となっていることから、保証されている。しかし、移行期間終了後については、金融2社に対する法律上の義務がなく、不採算地域の郵便局において金融サービスが提供されなくなるのではないかと不安視されている。

法案審議時に竹中大臣は、移行期間終了後も金融2社が郵便局株式会社に全国一括の代理店契約等を引き続き維持することが想定される理由として、金融2社にとっての郵便局ネットワークの重要性、新たな自前の店舗網及び新たな募集体制の整備には膨大なコストを要することを挙げた<sup>15</sup>。

しかし、金融2社は基本的に直営店を持たないという制度設計を行ったとの答弁<sup>16</sup>にもかかわらず、民営化当初から金融2社は直営店を設置した<sup>17</sup>。また、郵便貯金銀

行の直営店が同じ郵便局舎内に設置される場合は、直営店で金融サービスが提供されるため、当該郵便局には業務委託しない方針が承継計画<sup>18</sup>に示され、実施された。これは、郵便貯金銀行が郵便局株式会社との間で全国一括の代理店契約を結ぶとの答弁<sup>19</sup>と異なるものである。

今後、金融2社の経営判断により、最長10年間の移行期間中にも直営店を増設し、主要金融機関並みの店舗網（表2及び表3参照）を構築し、金融2社にとって採算性のある地域に直営店を設置するかもしれない<sup>20</sup>。直営店の増設について、平成19年11月1日の参議院総務委員会において、西川社長は、「今この直営店を増やそうという計画は全くございません」と答弁した<sup>21</sup>。しかし、古川治次株式会社ゆうちょ銀行会長は、「新規サービスの開始の状況やお客ニーズなどを踏まえ、適切に対応してまいりたい」<sup>22</sup>、進藤丈介株式会社かんぽ生命保険会長は、「民営化後の状況を見ながら具体的に検討してまいりたい」<sup>23</sup>と述べ、今後の状況により直営店を増設する可能性は否定しなかった。

表2 主要都市銀行の国内支店数

都市銀行名	支店数
三菱東京UFJ銀行	666
三井住友銀行	416
みずほ銀行	381
ゆうちょ銀行	233

注 都市銀行の支店数は平成20年3月末現在  
（出所）各社ホームページ等より筆者作成

表3 主要生命保険会社の国内支社数

生命保険会社名	支社数
日本生命保険	108
第一生命保険	102
明治安田生命保険	92
かんぽ生命保険	81

注 生命保険会社の支社数は平成20年4月1日現在  
（出所）各社ホームページ等より筆者作成

金融2社が自らの直営店を通じて業務を行う場合、当然ながら委託手数料は不要である。しかし、金融2社が郵便局株式会社に対し業務を委託する際には、委託手数料及びこれに対する消費税を支払う必要がある。したがって、直営店を必要な数<sup>24</sup>だけ増設した後、完全に民営化した金融2社の株主が利益の最大化を求めた場合、金融2社は経営判断により郵便局株式会社に対し業務を委託しなくなり、直営店のみを通じて業務を行うことは十分あり得ることである。また、郵便局と代理店契約を締結するとしても、既に全国一括の代理店契約という前提が崩れている以上、採算性のある郵便局のみを対象とし、不採算地域の郵便局とは契約を締結しないことも想定される。このように移行期間終了後の郵便局において代理店契約等が維持されなくなり、結果として金融のユニバーサルサービス提供が困難となることに結び付くとして、これを「ゆゆしき事態」<sup>25</sup>と指摘する意見もある。

これに関し、西川社長は、移行期間終了後の業務委託について、郵便局株式会社の全国ネットワークは最大の強みであり、グループ経営の観点からも、引き続き金融2社から郵便局株式会社に対して業務委託が行われると考える旨、答弁している<sup>26</sup>。

#### （イ）代理店契約等の減少・廃止が郵便局株式会社に与える影響

代理店契約等の減少・廃止は、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不安をもたらすほか、郵便局株式会社の経営に悪影響を及ぼす

おそれもある。

郵便局株式会社にとって郵便貯金銀行からの受託手数料は、平成19事業年度では3,010億円（郵便局株式会社の営業収益の48.9%）<sup>27</sup>であり、平成20事業年度では6,111億円（同47.9%）と見込まれている<sup>28</sup>。しかし、前述のとおり、郵便貯金銀行の直営店が同じ郵便局舎内に設置される場合は、当該郵便局には業務委託しない方針が承継計画に示されている。同方針は、実施計画の骨格を審議した際の郵政民営化委員会における大田弘子委員（当時）（政策研究大学院大学教授）の、法案審議時の4社間の資源配分と異なり、郵便貯金銀行に収益の柱を立てるように見える、

特に郵便貯金銀行の直営店の数が非常に多いが、直営店が増えれば増えるほど郵便局株式会社のバーゲニングパワーも落ちていくとの懸念<sup>29</sup>にもあるように、郵便局株式会社の手数料収入減となり、その経営に悪影響を及ぼすことになる。業務委託を受けない郵便局が増えれば、更にこの傾向は強まる。これについて、郵政民営化委員会において西川社長は233店程度の直営店については「それほど大きな影響はない」と判断している旨、述べている<sup>30</sup>が、これは、手数料収入の10%減をもたらす<sup>31</sup>ものであり、平成19事業年度決算において予想利益を下回ったことに示されるように、新規業務の展開が不透明な状況において、少しでも手数料収入を必要とする郵便局株式会社にとり果たしてそう言えるであろうか。

また、郵政民営化の成功のために郵便局株式会社の経営基盤の確立が重要であると麻生太郎内閣総理大臣は述べている<sup>32</sup>が、移行期間終了後、金融2社が直営店のみを通じて業務を行い、郵便局株式会社に業務を委託しなくなった場合や委託先が大幅に減少した場合には、郵便局株式会社のビジネスモデルについて重大な問題が生じることになる。なぜなら、平成23事業年度における郵便局株式会社の両社からの受託手数料の合計は9,880億円と見込まれており、郵便局株式会社の営業収益1兆3,610億円の72.6%を占める<sup>33</sup>からである。ひいては郵便局ネットワークの維持が困難となりかねない。これにより、法案審議時に示された、新規業務を行わない場合の「骨格経営試算」及び想定されているすべての新規業務を行う場合の「採算性に関する試算」の前提が崩れるおそれがある。当時、公社が表明していた「資本関係の完全に切れた貯金会社・保険会社が、10年後も多額の窓口委託料を支払い続け、過疎地を含む郵便局ネットワークの維持コストを負担するとは思えません」<sup>34</sup>という指摘が現実化する可能性が高まることになる。

## イ 社会・地域貢献基金の活用による金融のユニバーサルサービスの確保

### （ア）社会・地域貢献基金の概要

#### a 社会・地域貢献基金の意義

過疎地域等における金融サービスの提供等のための方策として、竹中大臣は社会・地域貢献基金からの地域貢献資金の交付による地域貢献業務の実施を挙げている。

社会・地域貢献基金とは、日本郵政株式会社が社会貢献業務<sup>35</sup>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。積立金額は、「毎事業年度の損益計算上の利益金の額のうち、企業一般の配当の動向を考慮して政令で定めるところにより計算した金額」であり（日本郵政株式会社法第13条第2項）、日本郵政株式会社法施行令により、「各事業年度の損益計算上の利益金の額に百分の十を乗じて得た額に相当する金額」とされている。なお、1兆円超の積立ても認められているが、2兆円に達するまでは同じルールで積み立てなければならない（日本郵政株式会社法第13条第8項）。

また、地域貢献業務（郵便局株式会社法第6条第3項）とは、郵便局株式会社が郵便局を活用して地域住民の利便の増進に資する業務（郵便局株式会社法第4条第2項第2号）として営む業務のうち、地域住民の生活の安定の確保のために必要であること等の要件を満たす業務である。

社会貢献業務の実施費用60億円<sup>36</sup>、地域貢献業務の実施費用120億円<sup>37</sup>、合計180億円を基金の運用益として毎年賄えるようにするため、運用利回りを1.8%（過去10年間の10年国債の平均金利<sup>38</sup>）と堅めに見積もった結果、基金を1兆円と算定したと政府は説明している。この基金1兆円は、日本郵政株式会社が保有する金融2社の株式の売却益、子会社からの配当収入等の一部から充てられる<sup>39</sup>。

#### b 社会・地域貢献基金の積立実績

平成20年5月30日に公表された平成19事業年度決算において日本郵政株式会社は、425億円余の純利益を計上した結果、同事業年度においては社会・地域貢献基金として42億5,900万円（1兆円の0.43%）が積み立てられた。

### （イ）社会・地域貢献基金に関する課題

#### a 株式売却についての課題

日本郵政株式会社が保有する金融2社の株式の処分方法については売却だけでなく、「自社株買い」<sup>40</sup>や「処分型の信託」<sup>41</sup>等も想定されている。しかし、主要な処分方法は売却であるので、参考のために民営化の先行事例である旧3公社（日本電信電話公社、日本専売公社及び日本国有鉄道）を民営化した株式会社、つまり、日本電信電話株式会社（NTT）及び日本たばこ産業株式会社（JT）並びにJRグループのうち、東日本旅客鉄道株式会社（JR東日本）、西日本旅客鉄道株式会社（JR西日本）及び東海旅客鉄道株式会社（JR東海）の株式売却状況をまとめると、表4のとおりである。

これらの株式については、売却期限が付されていなかったため、株式市場の状況等を考慮の上、売却できた。しかし、日本郵政株式会社が保有する金融2社の株式処分は平成29年9月30日までに行わなければならない（郵政民営化法第7条第2項）という期限が定められている。また、承継計画において、金融2社の株式処分については、「早期の自立を果たすため、2社は遅くとも民営化後4年目、



表4 旧3公社を民営化した株式会社の株式売却状況

	民営化開始日	株式上場日	政府等保有売却可能株式の売却完了日
N T T	1985(昭和60)年4月1日	1987(昭和62)年2月9日	2005(平成17)年9月6日
J T	1985(昭和60)年4月1日	1994(平成6)年10月27日	2004(平成16)年6月11日
J R 東日本	1987(昭和62)年4月1日	1993(平成5)年10月26日	2002(平成14)年6月21日
J R 西日本	1987(昭和62)年4月1日	1996(平成8)年10月8日	2004(平成16)年3月12日
J R 東海	1987(昭和62)年4月1日	1997(平成9)年10月8日	2006(平成18)年4月5日

注 N T TとJ Tの株式は政府保有だが、J Rグループの株式は独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構(旧日本国有鉄道清算事業団)保有である。なお、J Rグループのうち、北海道旅客鉄道株式会社、四国旅客鉄道株式会社、九州旅客鉄道株式会社と日本貨物鉄道株式会社の株式は未上場である。

(出所)『数字でみる鉄道2008』(国土交通省鉄道局監修)等より筆者作成

可能であれば、東証の審査基準の特例が認められることを前提に、民営化後3年目の上場を目指し、5年間で処分する方針」が示されている。なお、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(平成18年7月7日閣議決定)によると、平成27年(2015年)度末に国の資産規模対G D P比の半減を目指し、国の資産を約140兆円規模で圧縮する方針が示されており、この時期における政府保有株式の売却については、売却の集中により、市場での安定消化が疑問視されている<sup>42</sup>。

一方、増田総務大臣は、株式上場前の金融2社の株式処分は適切でないとの見解を示し<sup>43</sup>、西川社長も、上場前における株式売却は全く想定していないことを明らかにした<sup>44</sup>。このように、金融2社の株式上場は、早くとも平成22年度になり、その後、株式処分が開始され、最長でも7年間で処分しなければならないこととなる。したがって、市場の動向を勘案した上での高額による株式売却が困難となる可能性がある。

また、公社時代、コンプライアンス上の問題が指摘されていた郵便貯金事業及び簡易生命保険事業を引き継いだ金融2社による上場のための環境整備が可能かとの問題もある。さらに、成長産業であったN T Tとは異なり、同業他社との競争条件を確保しつつ、どのような新規業務を行い、既存の銀行等に対しどのような特色を発揮していくのか、金融2社の経営見通しに対する不安も指摘され、株式売却が順調に進むかについての不透明要素が多い<sup>45</sup>。これに加え、近時の世界的な金融危機下にある株式市場の状況も厳しさを増しており、平成20年12月9日の衆議院総務委員会において西川社長は、平成22年度の株式上場は事実上大変難しい状況となっている旨、発言している<sup>46</sup>。

この金融2社の株式売却についての懸念は、社会・地域貢献基金の積立てにとどまらず、郵政民営化の進展そのものにも影響を与えられられる。

#### b その他

子会社からの配当収入についても、平成20事業年度事業計画において日本郵政株式会社の受取配当金は490億円と見込まれている。これは承継計画に示された810億円と比較し、子会社の配当性向を類似の民間企業の平均値に近づけた結果と

はいえ、320億円（39.5%）の減となっており、1兆円の積立てが完了する時期について懸念が生じる。

また、社会・地域貢献基金の運用利回りとして想定されている10年国債の運用利回りも近年1.8%を下回ることが多い<sup>47</sup>ことから、予定どおりの運用益が確保されるか疑問視されるところである。

さらに、そもそも1兆円という社会・地域貢献基金の規模が十分か<sup>48</sup>等の問題が指摘されている。

以上みたとおり、社会・地域貢献基金の活用による金融のユニバーサルサービスの確保については、日本郵政株式会社及び郵便局株式会社の経営状況、今後の金融2社の株式処分の状況、金利動向、地域貢献業務の必要性の状況等を注視する必要がある。

#### ウ グループとしての一体的経営確保による金融サービスの提供

グループとしての一体的経営確保の目的について、竹中大臣は、郵政事業が長年にわたり三事業一体で業務を展開してきたという経緯も踏まえ、円滑な民営化を図るために必要である旨<sup>49</sup>、そのためには日本郵政株式会社の本部機能が重要であり、郵便事業株式会社及び郵便局株式会社の経営管理等を行う役割を持つ旨<sup>50</sup>、述べた。

また、平成20年3月31日、日本郵政株式会社の平成20事業年度事業計画の認可に当たり、増田総務大臣は日本郵政株式会社に対し、「日本郵政グループを取り巻く経済環境を注視し、グループ各社が事業計画を遂行し経営の健全性が確保されるよう、子会社各社に対し適切な指導を行うこと」を要請する旨の談話を公表した。

しかし、グループとしての一体的経営は新会社の経営判断にゆだねられていることから、移行期間終了後も含めて政府答弁のとおり実現されるのかとの疑問<sup>51</sup>が指摘されていた。実際に、平成20年用年賀はがきをめぐる郵便事業株式会社と郵便局株式会社との販売競争、平成20年2月にゆうちょ銀行が郵便局向け冊子の送付について郵便事業株式会社を利用せず、ヤマト運輸株式会社を利用したこと等、グループの一体性に懸念を感じさせる事態が生じている。民営化後、半年足らずの時期に、このような郵便業務でさえ、一体的経営の趣旨がいかされていないことからすると、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不安が生じるのではないだろうか。

### (3) むすび

以上を踏まえると、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のための制度設計として挙げられた、金融2社からの郵便局株式会社への業務委託、社会・地域貢献基金の活用、グループとしての一体的経営の確保について、必ずしも懸念・不安を払拭できない。そのため、自由民主党内においても、郵便事業株式会社と郵便局株式会社の統合、金融2社と郵便局株式会社との長期の代理店契約等の締結、金融2社の株式を日本郵政グループ全体で保有することが検討されているとの報道がある<sup>52</sup>。郵政

民営化委員会による見直しに当たっては、こうした民営化に伴う課題の克服も期待したいところである。また、見直しの結果によっては、法改正の必要も生じるかもしれないが、国会においても、郵政民営化の基本理念（郵政民営化法第2条）である国民の利便の向上及び経済の活性化を図るという観点から、今後とも民営化の進捗状況を注視していく必要がある。

- 1 同法案の内容については、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頁参照
- 2 第170回国会参議院総務委員会会議録第4号8頁（平20.11.25）郵政民営化委員会も平成20年8月21日に「郵政民営化委員会が行う3年ごとの見直しの進め方について」を決定し、調査審議を開始した。
- 3 「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
- 4 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2頁（平17.8.2）
- 5 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3号41頁（平17.7.15）
- 6 第163回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会会議録第3号15頁（平17.10.7）
- 7 郵政民営化委員会（第4回）議事録21頁（平18.5.17）
- 8 第168回国会参議院総務委員会会議録3号16頁（平19.11.1）
- 9 郵便局株式会社平成20事業年度事業計画7頁
- 10 「集配局の廃止再編計画に反対する意見書」（新潟県中魚沼郡津南町議会）（平18.9.19議決）等
- 11 「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速やかな検討と必要な郵政民営化の見直しを求める意見書」（高知県幡多郡三原村議会）（平20.3.12議決）等
- 12 第169回国会衆議院総務委員会会議録第25号3頁（平20.6.10）
- 13 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5号11頁（平17.7.20）
- 14 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6号9頁（平17.7.21）
- 15 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会会議録第3号11頁（平17.5.27）
- 16 法案審議時に政府が示した金融2社と郵便局株式会社との基本的なビジネスモデルは次のようなものである。

郵便貯金銀行と郵便保険社は独自の店舗網を持っていないので、しっかりと安定的に事業を提供できるようにする意味で郵便局株式会社との間で長期安定的な代理店契約、保険募集の委託契約があることを条件にみなし免許を出す。その期間は、移行期間を十分にカバーする長期でなければならないことを条件とするので、10年以上の実態的な安定的な長期契約が保証される。その後についても、金融2社は店舗を持っていないので、こういう形態が続くと想定される。（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6号9頁（平17.7.21））

金融2社は設立の時点では少なくとも自身の営業店舗を持たない。（第163回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会会議録第3号16頁（平17.10.7））

- 17 「日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画」（以下「実施計画」という。）は、平成19年9月10日、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（郵政民営化法第163条第3項）。これに基づき、金融2社は、民営化と同時にゆうちょ銀行は233箇所の支店等（234箇所の営業所登録を行ったが、窓口業務を行う支店等は233箇所である。）かんぽ生命保険は81箇所の支店（平成20年6月に1箇所は閉店）を、都市部、県庁所在地等に設置した。ゆうちょ銀行の直営店設置理由は、実施計画作成等のため作成された「実施計画の骨格」（平18.7.31）において、顧客のニーズを的確かつ迅速に把握する必要があること、代理店業務の質向上のためには、自らが窓口で顧客に接し、有人窓口のコスト、パフォーマンスに関する情報を保有する必要があること、新規商品・サービスをスピーディーに実施するためには、より専門的なスタッフのいる直営店が必要であることが挙げられている（29頁）。また、かんぽ生命保険の直営店設置理由については、ゆうちょ銀行の場合と同様の理由のほか、従来の個人・住域マーケッ

ト中心の営業から、コンサルティング能力の高い営業職員により法人・職域マーケットを対象とした営業活動が必要であることが挙げられている(34頁)。ゆうちょ銀行の233箇所のうち231箇所、かんぽ生命保険の81箇所のうち60箇所の直営店は既存の郵便局舎内に設置され、各会社間の区画工事等の費用程度しか掛かっておらず、少なくとも都市部においてはさほどのコストを要せずに、直営店が設置されている。

- 18 「実施計画」(概要)別記「承継会社が行う業務の運営の内容及び見通し」51頁
- 19 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5号5頁(平17.7.20)
- 20 民営化後のゆうちょ銀行の店舗状況を分析し、住宅ローン等の新規業務の先行的実施により直営店がゆうちょ銀行の「稼ぎ頭としての役割を担う」ことを指摘するものとして、品田雄志「民営化後の郵便局およびゆうちょ銀行の店舗について」『信金中金月報』(第6巻第7号)(2007.6)34頁がある。
- 21 第168回国会参議院総務委員会会議録第3号28頁(平19.11.1)
- 22 第168回国会参議院総務委員会会議録第3号5頁(平19.11.1)
- 23 第168回国会参議院総務委員会会議録第3号5頁(平19.11.1)
- 24 郵便貯金銀行の直営店は2,000店必要であるとのかつての自らの見解(有田哲文・畑中徹『ゆうちょ銀行 民営郵政の罪と罰』(東洋経済新報社 2007.9)32頁)について西川社長は、「これはやっぱり間違っているということを感じまして、今の規模に縮小をした」旨、答弁している。第168回国会参議院総務委員会会議録第3号28頁(平19.11.1)
- 25 第168回国会参議院総務委員会会議録第3号28頁(平19.11.1)
- 26 第168回国会参議院総務委員会会議録第3号21頁(平19.11.1)他に古川ゆうちょ銀行会長及び進藤かんぽ生命保険会長も同趣旨の発言をしている。同委員会会議録6頁、17頁、21頁
- 27 郵便局株式会社の平成19事業年度決算
- 28 郵便局株式会社の平成20事業年度収支予算書
- 29 郵政民営化委員会(第6回)議事録8頁(平18.8.4)
- 30 郵政民営化委員会(第6回)議事録8頁(平18.8.4)
- 31 第168回国会参議院総務委員会会議録第3号28頁(平19.11.1)
- 32 第170回国会参議院本会議録第4号8頁(平20.10.3)
- 33 「実施計画」(概要)別記「承継会社が行う業務の運営の内容及び見通し」83頁
- 34 「骨格経営試算」に対する意見(平成16年11月22日)
- 35 社会貢献業務(郵便事業株式会社法第4条第2項)とは、心身障害者団体が発行する定期行物や盲人用の点字、録音物といった第三種・第四種郵便物に係る業務、ひまわりサービスの提供等の社会福祉の増進のため郵便事業株式会社が実施する業務である。
- 36 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会会議録第8号13頁(平17.6.6)
- 37 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会会議録第9号26頁(平17.6.7)
- 38 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会会議録第4号5頁(平17.5.30)
- 39 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11号36頁(平17.8.1)
- 40 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会会議録第14号12頁(平17.6.14)
- 41 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会会議録第17号38頁(平17.6.21)
- 42 『日本経済新聞』(平20.6.24)
- 43 第168回国会参議院総務委員会会議録第7号6頁(平19.12.6)
- 44 第168回国会参議院総務委員会会議録第7号6頁、13頁(平19.12.6)
- 45 ゆうちょ銀行の動向については、金子隆昭「民営化金融機関の業務の見直しと収益構造」『立法と調査』第286号(平20.9)3頁参照
- 46 第170回国会衆議院総務委員会会議録第6号4頁(平20.12.9)
- 47 郵政民営化委員会(第49回)(平20.11.26)財務省提出資料「各年限債の利回り推移(複利)」
- 48 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会会議録第3号10頁(平17.5.27)
- 49 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3号18頁(平17.7.15)
- 50 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3号18頁(平17.7.15)
- 51 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11号31頁(平17.8.1)
- 52 『日本経済新聞』(平20.12.7)