

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～

総務委員会調査室 せとやま じゅんいち
瀬戸山 順一

日本郵政株式会社（以下「日本郵政」という。）等の株式の処分を別に法律で定める日までの間、停止すること等について定める「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」（以下「本法案」という。）は、第173回国会（臨時会）において平成21年12月4日の参議院本会議で可決・成立し、同月11日に公布された¹。

本稿では、本法案の提出の背景、概要等を概観した上で、主な国会論議を紹介する。

1. 提出の背景・審議経過

平成17年の第162回国会（常会）における郵政民営化関連6法案の参議院での否決を受け、小泉内閣は衆議院を解散した。郵政民営化の是非を最大の争点として同年9月に行われた総選挙は、郵政民営化を訴えた自由民主党・公明党の連立与党（当時）が勝利し、選挙後に召集された第163回国会（特別会）において郵政民営化関連6法は成立した。この結果、明治・大正以来の官業であった郵政三事業（郵便、郵便貯金（郵貯）及び簡易生命保険（簡保）の各事業）は、平成19年10月1日に分割民営化され、日本郵政公社（以下「公社」という。）は、持株会社である日本郵政の下、郵便事業株式会社（以下「日本郵便」という。）、郵便貯金銀行（以下「ゆうちょ銀行」という。）、郵便保険会社（以下「かんぽ生命」という。）及び郵便局株式会社（以下「郵便局会社」という。）に4分社化されることとなった。また、できる限り早期に日本郵政株式の政府保有比率を

表 郵政民営化をめぐる主な動き

年月日	出来事
平成17年9月11日	総選挙で郵政民営化を訴えた自由民主党・公明党の連立与党が勝利
10月14日	郵政民営化関連6法成立
19年10月1日	郵政民営化法全面施行。日本郵政グループ発足
10月23日	民主党・新緑風会・日本、社会民主党・護憲連合及び国民新党の3会派が「郵政株式処分停止法案」を参議院に提出
12月12日	「郵政株式処分停止法案」が参議院で可決
20年12月11日	「郵政株式処分停止法案」が衆議院で否決
21年7月11日	民主党、社会民主党及び国民新党が、総選挙に当たっての共通政策において「郵政事業の抜本的見直し」に合意
8月30日	総選挙で民主党、社会民主党及び国民新党の3党が勝利。政権交代へ
9月9日	民主党、社会民主党及び国民新党が、連立政権の樹立、「郵政事業の抜本的見直し」に合意
9月16日	鳩山内閣発足
10月20日	・「郵政改革の基本方針」閣議決定 ・西川善文日本郵政社長が辞任を表明
10月28日	齋藤次郎前東京金融取引所社長が日本郵政社長に就任
10月30日	「郵政株式処分停止法案」閣議決定・国会提出
12月4日	「郵政株式処分停止法」成立（同月31日施行）

（出所）各種資料を基に筆者作成

¹ 平成21年法律第100号（平成21年12月31日施行）

一定割合まで引き下げるとともに、平成29年9月30日までの10年間（移行期間）は、他の企業との競争条件の平等化（イコールフットィング）に配慮して、新規事業・預入限度額等に一定の制約を設けつつ（民営化の状況に応じて緩和）、移行期間中に日本郵政は、ゆうちょ銀行・かんぽ生命の金融2社との資本関係を解消することとなっている。これにより、民営化が完成することになる。

政府は、郵政民営化の主なメリットとして、①300兆円を超える郵貯・簡保の資金の流れを「官」から「民」へと移行させることにより、経済活性化に活用すること、②公社の常勤職員（約26万人）を非公務員化するとともに、従来免除されていた法人税等の納税等により、財政再建や「小さな政府」の実現に寄与すること、③国の関与をできるだけ減らして、民間企業と同一の条件の公平な競争の下で自由な経営を可能とすることにより、質の高い多様なサービスの提供が可能となることを強調した。また、民営化の先行事例であるNTTやJRのように、サービスの改善、各種料金の引下げ等、目に見える形での成果が期待された。

郵政民営化は、当初の予定どおり平成19年10月1日に実施され²、民営化後、ゆうちょ銀行・郵便局と、全国銀行データ通信システム接続金融機関との間の振込サービス（平成21年1月開始）や、法人税等の納税等が実現している。

その一方で、過疎地等の不採算地域を中心とした集配局の統廃合・ATMの撤去、簡易郵便局の一時閉鎖の増加、総合担務制度³の廃止、送金手数料等の引上げ、貯金・保険窓口での本人確認の厳格化等による手続の複雑化・窓口の混雑化等により、国民利用者の利便性が低下したとの指摘が出され、特に地方においては、郵便局のネットワークがなくなることへの不安の声が寄せられるようになった。また、平成20年12月から21年1月にかけて表面化した旧簡易保険加入者福祉施設（以下「かんぽの宿」という。）等の一括譲渡をめぐる問題においては、日本郵政と譲渡先であるオリックス不動産株式会社との契約について、当時の鳩山邦夫総務大臣が、譲渡先決定までの経緯、譲渡価格の妥当性等に対して「国民が出来レースと受け取る可能性がある」⁴などと発言して一括譲渡に反対し、国会でも議論が集中したことから白紙撤回に至ったが、世論も問題視した⁵。さらに、郵便局への代理店・保険募集委託手数料にかかる消費税、日本郵便の支店内にある郵便局の賃貸料といったコストの発生、いわゆる分社化ロスも民営化の弊害として指摘された。

このような郵政民営化の現状に対して、その見直しを求める機運が高まり⁶、見直し

² 平成19年8月召集の第167回国会（臨時会）に、民主党・新緑風会、社会民主党・護憲連合及び国民新党の野党3会派（当時）は、目前に迫った10月1日からの郵政民営化法の全面施行を延期するため、同法の改正案を参議院に提出したが、同改正案は会期末に提出されたため、審査を経ることなく、未了・廃案となった。

³ 1人の郵便局員が、例えば郵便配達の中で郵貯の依頼等を受けることができるなど、郵便、郵貯及び簡保の3事業の業務のすべてを行うことを可能とした制度のこと。

⁴ 『日本経済新聞』（平21.1.7）

⁵ 例えば、読売新聞社が平成21年6月に実施した世論調査によると、日本郵政が「かんぽの宿」を一括譲渡しようとした手続に「問題があった」が80.7%となり、「問題はなかった」の9.5%を大きく引き離れた（『読売新聞』（平21.6.16））。

⁶ 例えば、共同通信社が平成20年12月に実施した世論調査によると、郵政民営化計画の見直しに賛成が52.3%、反対が32.5%と、賛成が反対を大きく上回る結果となった（『東京新聞』（平20.12.8））。

に向けた動きも出始めた。例えば、国会においては、平成19年の第168回国会（臨時会）に、民主党・新緑風会・日本、社会民主党・護憲連合及び国民新党の野党3会派（当時）から、郵政民営化の見直しまでの間、権利関係を複雑にさせる可能性があるとして日本郵政等の株式の処分を停止させるための法案⁷が参議院に提出された（参議院では可決されたが、衆議院では否決。）。また、衆参の委員会では、郵政民営化について必要があれば経営形態の在り方を含め総合的な見直しを行うことを政府に求める決議が行われた。政府においても、閣僚から、4分社化体制を見直す必要がある旨⁸、日本郵便と郵便局会社を統合した方が地域密着でより便利になる旨⁹の発言があるなど、郵政民営化は、平成21年10月までに行われる総選挙の争点に再び浮上することとなった。

こうした背景の下、平成21年8月30日に実施された総選挙では、民主党、社会民主党及び国民新党の野党3党（当時）は、日本郵政等の株式売却凍結、4分社化体制の見直し等、郵政事業を抜本的に見直すことを含む共通政策を策定して総選挙に臨んだ。その結果、3党の獲得議席数は、連立与党（当時）のそれを大幅に上回った。総選挙後、3党は、前記の共通政策を踏まえ、日本郵政等の株式売却凍結法の速やかな成立、郵政改革基本法案の次期通常国会への提出等、郵政事業を抜本的に見直すこと等を内容とする政策に合意した上で、9月16日に召集された第172回国会（特別会）での鳩山由紀夫民主党代表の内閣総理大臣への指名を経て、同日連立政権を正式に発足させた。

10月20日、政府は、郵政事業の抜本的見直し（郵政改革）について、日本郵政グループ各社等の実態を精査することのほか、①郵便、郵貯、簡保の基本的なサービスを全国あまねく公平に郵便局で一体的に利用できるようにすること、②郵便局ネットワークを地域のワンストップ行政の拠点として活用すること、③郵貯・簡保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こと等、④株式会社形態を維持しつつ、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と等の検討を進め、これらの具体的内容をまとめた「郵政改革法案」（仮称）の次期通常国会提出・確実な成立を図ることを主な柱とした「郵政改革の基本方針」（以下「基本方針」という。）を閣議決定した。これを受け、西川善文日本郵政社長は、自身が目指してきた民営化の方向とは「大きな隔たり」があるとして辞任し、後任の社長には、同月28日に大蔵事務次官経験者の齋藤次郎前株式会社東京金融取引所社長が就任した。そして、政府は、基本方針を踏まえ、同月30日に本法案を閣議決定し、同日国会に提出した（衆議院先議）。

衆議院においては、11月20日に総務委員会に付託、同月26日に本会議で趣旨説明聴取・質疑が行われた。委員会審査は、12月1日に、提案理由説明聴取・質疑・討論・採決が行われ、本法案は、採決の結果、賛成多数により可決された。また、同日の本

⁷ 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）（参第7号）

⁸ 第171回国会衆議院予算委員会議録第9号28～29頁（平21.2.5）麻生太郎内閣総理大臣答弁

⁹ 総務省ホームページ<http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/090206.html>鳩山総務大臣閣議後記者会見（平21.2.6）

会議に緊急上程され、賛成多数により可決、参議院に送付された。

参議院においては、12月1日に総務委員会に付託された。委員会審査は、翌2日に趣旨説明聴取、翌々3日に質疑・討論・採決が行われ、本法案は、採決の結果、賛成多数により可決された。本会議には、同月4日に上程され、賛成多数により可決（賛成132、反対21）、成立した。

なお、野党第1会派の自由民主党・改革クラブは、与党の国会運営に抗議して、衆議院本会議での趣旨説明聴取・質疑を除き、両院の委員会、本会議を欠席した。

2. 本法案の概要等

(1) 郵政民営化の当初の制度設計における日本郵政等の株式の処分等の概要

本法案の概要を説明する前に、郵政民営化の当初の制度設計における日本郵政等の株式の処分等の概要について以下説明する。

ア 日本郵政グループ各社の株式の処分

持株会社の日本郵政と4事業会社の株式の処分については、以下のとおりとされた。

- a 日本郵政の株式については、政府は、民営化当初はその全部を保有するが、できる限り早期にその保有割合を減少させることが努力義務とされている（郵政民営化法第7条第1項及び日本郵政株式会社法附則第3条）。ただし、その場合でも発行済株式の3分の1超の常時保有は義務付けられている（郵政民営化法第7条第1項ただし書及び日本郵政株式会社法第2条）。これらは、民営化の趣旨を踏まえ国の関与を極力早期に減らすとともに、日本郵政が公的な役割を担う会社であることから、国が安定株主になり、その経営の安定、適正な業務の遂行を確保することが考慮されている¹⁰。
- b 日本郵便及び郵便局会社の株式については、日本郵政は、両社の株式の全部を保有することが義務付けられている（日本郵政株式会社法第5条）。これは、両社が負う郵便のユニバーサルサービス確保の役割、両社の経営の一体性の確保等が考慮されている¹¹。
- c 金融2社の株式については、移行期間が設定され、日本郵政は移行期間中に両社の株式の全部を処分することが義務付けられている（郵政民営化法第7条第2項）。これは、金融業務は信用が競争上決定的に重要な役割を果たすため、国の信用と関与を確実に断ち切る必要があること、日本の市場経済への統合には相当の年数を要すること、株式市場の状況変化による影響等が考慮されている¹²。

移行期間終了後については、グループ各社の経営判断により、独占禁止法、銀行法、保険業法、各特殊会社法等の規制の下で、株式の持ち合いによる一体的経営は妨げら

¹⁰ 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5頁（平17.6.6）中城吉郎政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁、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11号（その1）37頁（平17.8.1）竹中平蔵郵政民営化担当大臣答弁

¹¹ 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5頁（平17.6.6）中城政府参考人答弁

¹² 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5号15頁（平17.5.31）、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19号6頁（平17.6.23）竹中大臣答弁

れておらず、日本郵政は、処分した金融2社の株式について移行期間終了後速やかに再取得、再保有すれば株式の連続的保有が可能となっている。

株式の処分方法については、規模が巨額になると考えられること等から市場での売却が基本となる。市場での売却を可能とするには、日本郵政、金融2社の株式を公開して上場する必要がある。日本郵政は、「日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画」（平成19年9月認可）において、金融2社については、遅くとも民営化後4年目、可能であれば、東京証券取引所の上場基準の特例が認められることを前提に、3年目（平成22事業年度）の上場を目指し、5年間で処分する方針とした。また、日本郵政自身も金融2社と同時期の上場が可能となるよう、金融2社と同様の準備を実施し、市場規律の下で経営を行うことが目標とされた。

政府保有の日本郵政株式の売却収入は、国債の償還財源に充てられることとなっており、その規模は5兆円と見込まれている¹³。

イ メルパルク及びかんぼの宿の譲渡・廃止

旧郵便貯金周知宣伝施設（以下「メルパルク」という。）及びかんぼの宿については、金融2社の本来業務とは関係ない上、非営利事業のため利益を上げることが考慮せず、赤字が続いていた。そのため、民営化後も金融2社が各施設を承継した場合、その経営に与える影響が懸念された。そこで、民営化に際し、従業員の雇用をグループ全体で吸収させることが可能であること等を考慮し、持株会社である日本郵政に両施設を公社から承継させ、日本郵政は両施設を平成24年9月30日までに譲渡・廃止することとされた（日本郵政株式会社法附則第2条第1項）。5年間の猶予期間が設けられたのは、民営化後直ちに従業員の雇用や譲渡先を確保することは困難であり、段階的に進める必要があることが考慮されている。

（2）本法案の概要

ア 趣旨（第1条）

この法律は、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、ゆうちょ銀行及びかんぼ生命の株式の処分の停止、メルパルク及びかんぼの宿の譲渡・廃止の停止等について定める。

イ 日本郵政の株式の処分の停止（第2条）

政府は、郵政民営化法及び日本郵政株式会社法附則の規定にかかわらず、別に法律で定める日までの間、その保有する日本郵政の株式を処分¹⁴してはならない。

ウ ゆうちょ銀行及びかんぼ生命の株式の処分の停止（第3条）

日本郵政は、郵政民営化法の規定にかかわらず、イの別に法律で定める日までの間、

¹³ 「資産・債務改革における資産売却について」経済財政諮問会議（平18.3.16）配布資料3頁

¹⁴ 政府保有株式の過去の処分方法としては、売出し、一般競争入札が中心となっている（例：NTT、JT、日本アルコール産業株式会社等）。なお、平成13年6月の財政制度等審議会答申において、政府保有（NTT）株式の処分方法として、「ブロックトレード」（市場外で行われる大口の相対取引）を解禁するとともに、「交換社債化することを条件とした処分」等が研究すべき事項に挙げられている。

その保有するゆうちょ銀行及びかんぽ生命の株式を処分¹⁵してはならない。

エ メルパルク及びかんぽの宿の譲渡・廃止の停止（第4条）

日本郵政は、日本郵政株式会社法附則の規定にかかわらず、イの別に法律で定める日までの間、メルパルク及びかんぽの宿の譲渡・廃止をしてはならない。

オ 施行期日（附則）

この法律は、公布の日から起算して20日を経過した日から施行する。

図 本法案等の概要



※ 民営化の移行期間(平成19年10月1日～平成29年9月30日)終了後の日本郵政によるゆうちょ銀行・かんぽ生命の株式の再取得、再保有は、一定の制約は受けるものの、禁じられていない。

(出所) 各種資料を基に筆者作成

3. 主な国会論議

(1) 郵政改革について

ア 郵政民営化の現状認識と郵政改革の方向性

郵政民営化の現状について鳩山総理は、①銀行の役割を果たしてきた地域の郵便局が大変厳しい状況に追いやられてしまっている、②郵便、郵貯、簡保を切り離して4分社化した経営の新しいやり方が必ずしも国民のニーズに合っておらず、サービスが極めておかしくなってしまう、不満が増えている旨の認識を示した上で、こうした状況を考えた時、地域のために大転換が必要である旨を強調した¹⁶。また、原口一博総務大臣は、①郵政事業における国民の権利が毀損された、②かんぽの宿等の一括譲渡では、前経営陣に国民共有の大切な財産であるという認識がなかった、③国民や国会で議論される前に、アメリカとの間でも話合いが行われたが、その中

¹⁵ 日本郵政による金融2社の株式の処分方法としては、一般的な売却だけとは限らない。委託者が議決権行使について指図を行わない有価証券の処分信託、転換可能な社債(交換債)なども想定される(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4号36頁(平17.5.30)竹中大臣答弁)。

¹⁶ 第173回国会衆議院予算委員会議録第3号21頁(平21.11.4)

身については破棄され、知る由もなかった、④私物化のような事態が生じた旨の認識を示すとともに、現在生じている民営化の問題を解消することにより、郵政事業における国民の権利をしっかりと保障していく旨の決意を述べた¹⁷。

日本郵政の株式の全部を国が保有し、当面処分の停止が予定されている現状にかんがみれば、今回の基本方針により、日本郵政は事実上国有化され、時計の針を民営化以前に戻すことになるとの懸念もあるが、亀井静香郵政改革担当大臣は、郵政改革について小泉元総理が行った以前の姿に戻す気は全然ないと明言した¹⁸。また、原口大臣は、郵政事業は、国民生活に密着したサービスを提供するものであり、当該サービスに対する国民の権利を保障する観点から、郵政民営化の見直しに当たっては、郵政事業の公益性の確保を重視する姿勢を示した¹⁹。

イ 地域のワンストップ行政の拠点としての郵便局ネットワークの活用

現在でも郵便局は、国民にとって身近な窓口であるとして、住民票の写しの交付事務等の特定事務を地方公共団体から受託することが可能であり、ワンストップ行政の拠点として活用されている。基本方針では、地域のワンストップ行政の拠点としての郵便局ネットワークの活用が打ち出されたが、具体的に活用が想定される分野としては、介護、年金処理等が検討されている²⁰。

ウ 金融のユニバーサルサービスの法的担保の措置化

現在、郵政事業でユニバーサルサービスの確保義務が法定化されているのは、郵便（小包は除く。）のみである。しかし、民営化後の貯金・保険の金融サービスの維持に対する懸念が示されたことを踏まえ、銀行法・保険業法に基づく金融2社への免許の付与に当たり、移行期間中は、金融についてもユニバーサルサービスの確保が実質的に義務付けられた。移行期間終了後については、他の金融機関と同様の規制の適用を受けることとなるため、金融2社が、採算性等を理由に過疎地等から撤退する可能性は否定できず、金融のユニバーサルサービスの確保義務を法定化すべきとの指摘が根強くあった。今回、基本方針で打ち出された金融のユニバーサルサービスの法的担保の措置化の内容について亀井大臣は、ユニバーサルサービスの展開のためには、郵貯、簡保等について、銀行法・保険業法の適用に代わる新たな規制等も措置していかなければならない旨を説明した²¹。

エ 郵貯・簡保資金の活用

郵貯・簡保資金は、法令上、国債等の安全資産での運用が定められていたこともあり、郵貯で約8割、簡保で6割強が国債で運用され（平成20年度末時点）、運用先の多様化の必要性が指摘されている。一般の銀行であれば、融資は運用の選択肢の一つとなる。しかし、融資に関するノウハウの不足や民業圧迫との批判もあり、法人向けの協調融資を除き、ゆうちょ銀行には融資の実績はないに等しい。そうし

¹⁷ 第173回国会衆議院本会議録第7号7頁（平21.11.26）

¹⁸ 第173回国会参議院総務委員会会議録第4号13頁（平21.11.19）

¹⁹ 第173回国会衆議院本会議録第7号12頁（平21.11.26）

²⁰ 第173回国会参議院総務委員会会議録第4号13～14頁（平21.11.19）

²¹ 第173回国会衆議院本会議録第7号7～8頁（平21.11.26）

た中、基本方針では、郵貯・簡保の活用について、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への配慮が打ち出された。郵貯・簡保資金の活用について亀井大臣は、信金、信組、地銀等との協調関係を考慮しつつ、地域で預けた金が地域で使われていないことから、中小零細企業に対して融資等ができるような仕組み²²や、地域の人たちが、担保や保証人などを取らずに、一時的に借りることができる少額融資を検討する方針を示した²³。

郵政民営化の目的の一つは、経済を活性化するため、国の信用の下に集められた郵貯・簡保の資金の流れを「官」から「民」へと移行させることであった。しかし、現在でも郵貯・簡保資金の運用の中心は国債であり、今後具体化される郵政改革の中身によっては、民間の資金が金融2社に集まり、民間で必要とされるところに資金が回らなくなる懸念がある。郵貯・簡保資金の国債での運用について原口大臣は、地域から集めた金を国債で使っていることこそが重大な問題であって、財投改革でしなければならなかった構造を郵政に移しただけであり、そこを変えようとしている旨を答弁した²⁴。

オ 事業展開、経営形態の在り方

郵政事業の4分社化には、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回避するリスク遮断、②経営責任の明確化、③コスト意識や業績評価の明確化という意義があった。しかし、4分社化に伴い、郵便局における一元的な対応が損なわれた結果、国民利用者の利便性の低下を招き、分社化ロスの発生といった弊害が顕在化している。こうした現状に対して、基本方針には、①郵政三事業の基本的なサービスの郵便局での一体的利用、②金融のユニバーサルサービスの法的担保の措置化、③持株会社・4分社化体制の見直し、経営形態の再編成が打ち出された。

今後の事業展開、経営形態等について亀井大臣は、通常国会に基本法を提出する時に形をはっきり示したいと述べるとともに、本法が成立すれば、新しい事業展開、それに伴う経営形態等を鋭意検討していく考えを示した²⁵。

また、4分社化体制の見直しに当たり、郵政事業を再び一体経営に戻すことを含め検討すべきとの指摘に対して亀井大臣は、現実をしっかりと検証した上で今後の事業展開を検討していくべきであり、税制その他を含め、抜本的に取り組む意向を示した²⁶。

さらに、日本郵政グループの収益の大半は、ゆうちょ銀行とかんぽ生命が担っており、収益基盤が弱い郵便事業が単独で存続するのは難しいことから、4分社化体制の見直しに当たっては、郵貯、簡保の利益を郵便事業に回す仕組みの検討の有無が問われた。この点について亀井大臣は、郵便事業は赤字でも構わず、郵貯、簡保からの利益で支えればよいというような消極的なことは考えておらず、郵便事業自

²² 第173回国会参議院財政金融委員会会議録第3号11～12頁（平21.11.19）

²³ 第173回国会参議院総務委員会会議録第8号10頁（平21.12.3）

²⁴ 第173回国会衆議院総務委員会会議録第3号10頁（平21.12.1）

²⁵ 第173回国会参議院総務委員会会議録第8号2頁（平21.12.3）

²⁶ 第173回国会衆議院総務委員会会議録第3号9頁（平21.12.1）

体の中で採算性が上がる形、事業展開を考えている旨を説明した²⁷。

(2) 本法案について

ア 提出の理由

3党連立政権は、本法の速やかな成立を図ることで合意していたが、政府は日本郵政の株式の全部を保有する唯一の株主であり、自らの意思で株式の処分を決定することができる。また、日本郵政が保有する金融2社の株式についても、経営陣が、唯一の株主である政府の方針に反してまで処分を行う可能性は想定し難い。さらに、平成20年9月のリーマン・ショック後の最悪期は脱したものの、株式市況は依然として厳しく、あえて処分を急ぎ安売りする必要はない状況でもある²⁸。

政府の説明によれば、本法案は、郵政改革法案を取りまとめるまでの間、制度設計の支障とならないよう、当面の暫定的な措置として提出されたものであるが²⁹、原口大臣はさらにこれを敷衍して、本法案は株式売却を急ぐべきでないというこれまでの国会での与野党の議論を踏まえたものであり、国が株主の間に経営形態を変えて、一般の市場や株主に迷惑を掛けることなく、分社化ロスを整えるためのものである旨を説明した³⁰。

イ 株式処分の停止

(ア) 株式処分の停止解除の見通し、制限追加の可能性

本法案には、政府保有の日本郵政の株式・日本郵政保有の金融2社の株式のそれぞれについて、別に法律で定める日までの間の処分の停止だけが定められており、処分停止の解除時期については定められていない。処分停止の解除の見通しについて亀井大臣は、経営形態をどうするかではなく、地域、国家のためにどういう在り方がいいのかという検討を抜きにして株式の一部売却とか、どの部分を民間に持たせるのかという結論は出てこない旨を述べ³¹、明らかにしなかった。

会社法の規定によれば、株主総会出席議決権数に対する議決権保有数の割合により、行使できる権能に差があり³²、金融2社に対する外資からの敵対的買収を阻止する観点から、政府として将来的に金融2社の株式処分に制限を加える可能性が問われた。この点について大塚耕平内閣府副大臣は、郵政改革案を決める際には、閣議決定の内容に含まれた政府の問題意識を反映した改革を行うという政府の考え方、生きた経営体としての郵政（事業体）の考え方、ユーザー・国民のニーズの三者を

²⁷ 第173回国会参議院総務委員会会議録第4号14頁（平21.11.19）

²⁸ 前自公政権下では、平成20年10月に政府が与党と策定した「生活対策」で、金融資本市場の安定性強化のための具体的施策の一つとして、「政府等が保有する株式の市中売却の一時凍結（実施中）」を講じていた。

²⁹ 参議院総務委員会での亀井大臣発言（第173回国会参議院総務委員会会議録第2号3頁（平21.11.12））

³⁰ 第173回国会参議院総務委員会会議録第8号3頁（平21.12.3）

³¹ 第173回国会参議院総務委員会会議録第8号2頁（平21.12.3）

³² 株主総会（定足数は過半数）出席議決権数に対する議決権保有数の割合が、3分の2以上の場合は事業譲渡、会社分割等の事項についての特別決議（会社法第309条第2項）を、過半数の場合は役員、会計監査人の選解任等の事項についての（特殊）普通決議（同条第1項、同第341条）を行うことができる（なお、定足数・決議要件については定款で別段の定めが可能）。

満たす上で、保有割合をどうするか、あるいは完全に売却する場合でも、一定の買収防止策を規定して、政府の意思、事業体の意思、国民の意思に反するような展開を抑止するなど、国会での議論も踏まえて適切な形に仕上げ、通常国会に提出する考えを示した³³。一方、政府保有の日本郵政の株式については、大塚副大臣から、現時点で方針が固まっているわけではないとしつつ、国が100%の株式は保有しない方向で考えている旨の答弁があった³⁴。

(イ) 民間との競争の確保

郵政民営化のメリットの一つとして、国の関与をできるだけ減らして、民間企業と同一の条件の公平な競争の下で自由な経営を可能とすることにより、質の高い多様なサービスを提供されるようにすることが挙げられている。その前提として、株式の処分は不可欠であるが、処分が停止された状態のままでは、株式上場による市場の規律を利かした経営ができないことに加え、事実上の国有化を想起させ、いわゆる「暗黙の政府保証」に対する期待を国民に抱かせることになりかねない。また、株式処分の停止の間に金融2社の業務を多様化させた場合、他の民間金融機関は競争上不利な立場に置かれることになり、イコールフットイングの観点から問題である。郵政改革を行う上で民間との競争の確保について問われた原口大臣は、市場に大きな影響を与えないよう、民間企業としてのガバナンスをバランスよく確保することが重要であり、民間との公平な競争の確保にも配慮する旨を説明した³⁵。

(ウ) 社会・地域貢献基金の原資

日本郵政は、金融2社の株式の売却益の一部を、配当金等とともに、過疎地を含めた郵便局ネットワークを維持するための社会・地域貢献基金の原資に充当することとなっている（平成21年3月時点で約150億円の積立額）。したがって、株式の処分を停止した場合、売却益は見込めなくなるため、停止期間の長さによっては基金の運営に支障が生じるおそれがある。また、基本方針では、地域のワンストップ行政の拠点としての郵便局の活用が打ち出されており、業務の拡大には、コストの増大が予想される。今後の基金の原資について問われた亀井大臣は、基金は、事業の見直し、新しい展開の中で今後は原資を積み上げていき、地域に貢献する形で使っていく予定である旨を答弁するにとどまった³⁶。

ウ メルパルク及びかんぽの宿の譲渡・廃止の停止

現在の連立与党が野党時代に提出した法案には、メルパルク及びかんぽの宿の譲渡・廃止の停止の規定は盛り込まれていなかった。本法案において、別に法律で定める日までの間、両施設の譲渡・廃止を停止することとした理由について亀井大臣は、

³³ 第173回国会参議院総務委員会会議録第8号4～5頁（平21.12.3）

³⁴ 第173回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号13頁（平21.11.27）

³⁵ 第173回国会衆議院本会議録第7号12頁（平21.11.26）。また、本法案により、政府関与が強まり、民間とのイコールフットイングの阻害、外国との金融摩擦等を懸念する指摘に対し、政府は、本法案は日本郵政の株式の処分の停止等を内容とするものにすぎず、指摘のような懸念はないものとする旨を答弁している（衆議院議員山内康一君提出郵政民営化見直しに関する質問に対する答弁書（内閣衆質173第91号、平21.12.1））。

³⁶ 第173回国会衆議院本会議録第7号10～11頁（平21.11.26）

郵政事業の抜本の見直しを遂行していくには、かんぽの宿等の処分が極めて不自然、不適切な形で行われた状況も踏まえ、資産凍結の措置が必要である旨を説明した³⁷。

かんぽの宿は、民営化後も赤字経営が続いており、これを保有して運営を続けることは、コスト・リスクが伴うことになるが、かんぽの宿の今後の取扱いについて亀井大臣は、かんぽの宿は国民的財産ともいふべきものであり、今後これを活用していく観点から検討を開始したことを明らかにした³⁸。

(3) 日本郵政の役員人事について

ア 官僚の天下り・わたりのあっせんに係る民主党の主張との整合性

基本方針を受け辞任を表明した西川日本郵政社長の後任に、政府は、大蔵事務次官経験者の齋藤前東京金融取引所社長を充てる人事を内定し、他の取締役の大半も退任することとなった。臨時株主総会での政府提案を経て新取締役が選任され、齋藤氏は正式に社長に就任したほか、新任の副社長4名のうち2名は官僚出身者が就任した。こうした役員人事は、先の総選挙で官僚の天下り・わたりのあっせんの全面禁止を掲げた民主党の主張に反するのではないかとの批判を招いた。これに対して鳩山総理は、齋藤氏は、退官後14年間の民間勤務経験があること、能力があり適材適所と判断したことを人選の理由として挙げるとともに³⁹、（財務省への）影響力は既がない人との認識を示し、天下りのあっせんに当たらない旨を答弁した⁴⁰。

それでもなお、野党からの追及が続いたため、天下り・わたりについて政府が、「天下りとは、府省庁が退職後の職員を企業、団体等に再就職させることをいい、わたりとは、府省庁が退職後の職員を企業、団体等に再就職させることを複数繰り返すこと」と定義付けたことを説明した上で、平野博文内閣官房長官は、日本郵政の社長人事は、日本郵政の全株を保有する株主である政府がその権利と責任に基づき選任したものであり、府省庁によるあっせんはないことから、天下りには当たらないとの見解を示した⁴¹。

イ 選任手続の妥当性

日本郵政は、委員会設置会社であり、取締役の選任に当たっては指名委員会が取締役候補者案を策定した上で、取締役会が新取締役を選任するための株主総会の招集を決定する手続を踏むことになる。しかし、今回の役員人事をめぐって指名委員会が開催された事実はなく、また、事前に政府から齋藤氏の新社長就任が発表され、政府が株主総会で取締役案を提案するといった手続により、齋藤氏らが選任されたことから、選任手続の妥当性、株式会社の経営に対する政府の関与に対して疑問が呈せられた。

指名委員会については、委員5名中4名が欠席を表明し定足数要件を確保できな

³⁷ 第173回国会衆議院総務委員会議録第3号7頁（平21.12.1）

³⁸ 第173回国会衆議院本会議録第7号7～8頁（平21.11.26）

³⁹ 第173回国会参議院本会議録第2号9頁（平21.10.29）

⁴⁰ 第173回国会衆議院予算委員会議録第2号42～43頁（平21.11.2）

⁴¹ 第173回国会衆議院本会議録第7号9～10頁（平21.11.26）

いことに加え、新社長を指名する議案内容についても唯一の株主である政府が事実上の意思を表明していることを踏まえ、指名委員会の奥田碩委員長が委員会を開催しない判断をした旨の説明がなされた⁴²。また、選任手続については、日本郵政株式会社定款第9条に基づく株主総会の招集について、10月28日の取締役会において、取締役の選任を目的とした株主総会の招集及び招集権者の西岡喬日本郵政会長への変更が決議され、会社法第304条の規定に基づき、日本郵政の株主総会において、唯一の株主である国がその目的である取締役の選任に対して議案を提出した旨の説明がなされた⁴³。その上で鳩山総理は、齋藤氏は政府が全株を有する株主総会で取締役に、その後の取締役会で代表執行役社長にそれぞれ選任された後、総務省の認可を得たものであり、法律にのっとりた手続を経て選任された旨を強調した⁴⁴。

4. 終わりに

本法の成立前は、今後検討を開始するとして、政府から具体的に郵政改革の全体像が語られることはほとんどなかった。しかし、本法の成立を受け、政府は早速、本年1月18日に召集された第174回国会（常会）に提出予定の「郵政改革法案」の具体的内容の検討の一環として、昨年末から年初にかけて関係団体等からの公開ヒアリングやパブリックコメントの募集を実施した。また、日本郵政においては、基本方針を踏まえ、地方公聴会を開催し、グループのサービスについて広く利用者等から意見聴取を行った。政府は、日本郵政からの意見も聴取して、「郵政改革法案」の内容を取りまとめる方針であり、3月にも見込まれる国会提出に向け法案化作業が進められている。

他方、今常会においては野党の自由民主党も、政府案への対案を提出する方針が伝えられており、その内容として、政府方針と同様の金融のユニバーサルサービス確保義務の法定化や、日本郵便と郵便局会社の統合等が検討されているという⁴⁵。

今常会では、政府案とその対案が出揃い、郵政民営化の見直しについて本格的に論戦が戦わされることになるが、国民利用者の利便性の向上につながるような建設的な議論が行われることが期待される。

【参考文献】

郵政民営化研究会編『郵政民営化ハンドブック』（ぎょうせい 平18.9）

⁴² 第173回国会衆議院総務委員会議録第3号5～6頁（平21.12.1）

⁴³ 第173回国会衆議院総務委員会議録第3号5頁（平21.12.1）

⁴⁴ 第173回国会参議院本会議録第2号9頁（平21.10.29）。取締役の選任等の決議の発効には、総務大臣の認可が必要とされている（日本郵政株式会社法第9条）。

⁴⁵ 『日本経済新聞』（平21.11.26）、『読売新聞』（平22.1.12）