

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団
政策研究

郵政民営化の論点整理

～郵政民営化見直し議論に対する一考察～

2009年10月

東京財団政策研究部

本論点整理について

本論点整理は、東京財団の研究プロジェクト、「郵政民営化の論点整理」における研究成果である。研究会のメンバーは以下の通り。

【リーダー】

石川和男 東京財団上席研究員／政策研究大学院大学客員教授、内閣府規制改革
会議専門委員

【メンバー】

島津洋隆 株式会社原田武夫国際戦略情報研究所調査部研究員

赤川貴大 東京財団研究員兼政策プロデューサー

井上健二 東京財団研究員兼政策プロデューサー

富田清行 東京財団研究員兼政策プロデューサー

<本論点整理に関するお問合せ>

東京財団政策研究部 富田清行 電話 03-6229-5502

e-mail tomita@tkfd.or.jp

東京財団政策研究部とは

日本は、バブルの崩壊からようやく立ち直ったかと思うと、今また、グローバルな経済危機に直面しています。さらに年金・医療などの社会保障に始まり、教育や農業・環境などの問題は山積したままであり、国内問題はますますグローバルな問題と直結するようになり、外交・安全保障問題は米欧だけではなく、アジアや新興国などのプレーヤーも加わって、複雑化し、国益の再整理が必要になっています。

このような重大な時期に政治は機能不全をきたし、これらの問題についての、政策論議では対症療法が中心となっており、冷静な分析と検討が十分ではありません。

こういうときこそ、立ち止まって物事の本質をしっかりと見極め、的確な政策を打ち出すことのできる政策シンクタンクの機能が強く求められています。幸いなことに、東京財団は公益法人として、中立・独立の立場で政策研究、提言を行うインフラが整っており、国会と霞が関の間という恵まれた立地にもあります。これらを活かしながら、日本の文化や文明にまで立ち返って問題の本質を突きとめ、抽象論にとどまらず現場感覚を大切にしながら、具体的な案として世の中に提案し、実現をはたらきかけていくのが、当財団の政策研究部の使命と考えます。

1997年に東京財団が設立されてからこれまでの間、民間から内閣に入ったり、霞が関の官僚が政界やアカデミズムに飛び出したり、政策をめぐる人材の流動化は急速に進みました。東京財団の政策研究事業は、こうした流動化した人材の知性や能力を集めながら、世の中を動かす発火点となることを目指します。

郵政民営化の論点整理プロジェクト

2007年10月に始まった郵政民営化により、郵政事業は日本郵政を持株会社として、ゆうちょ銀行、かんぽ生命、日本郵便、郵便局の4事業会社に分割されました。そもそも郵政事業の民営化とは何を意味したものであったのか、その理念や方向性、民営化の手法などの変遷を検証し、今後の民営化の見直し議論の土台としての論点整理を行い、民営化見直しに対する政策提言の基礎とします。

(2009年10月現在)

[要旨]

郵政民営化は、2007年に日本郵政株式会社(持株会社)、郵便事業株式会社、郵便局株式会社、郵便貯金銀行、郵便保険会社が設立されたことで始まった。

民営化により、利用者にとって多様なサービスが期待され、実際、郵便局とコンビニエンスストアの提携や郵便貯金銀行が住宅ローン商品を提供するなどのこれまでになかった郵政ビジネスが見られるようになってきた。

しかしながら、郵政民営化の導入に際しては、国民的議論として国会やメディア等で取り上げられてきたものの、その当初の理念である(1)良質で多様なサービスを安い料金で提供、(2)国民の貯蓄を経済活性化につなげるとともに、財政の健全化を目指す、(3)経営の自由度を高め、収益力を高める、といった点が実現しているのかは未だ明確なものとはなっていない。

また、本年8月の衆議院選挙における争点の一つに、郵政民営化見直しが挙げられ、民主党、国民新党のマニフェストにおいて、郵政株式の売却を凍結する法案の提出、郵政三事業の一体化への見直し等が示されている。そして、本年10月20日に「郵政改革の基本方針」が閣議決定され、今臨時国会において、郵政株式売却凍結法案が提出される見通しとなった。

今後、郵政民営化に対する見直しの議論は必至となる中、そもそも郵政民営化とは何を指し、その目的のとおり民営化が実現されたのかについて、整理分析し、今後の議論の中で検討されるべき論点について提起する。

1. 郵政民営化の出発点

(1) 郵政民営化の契機

2001年に発足した小泉内閣における最重要政策として取り上げられた郵政民営化の目指していた効果を検証するに当たり、郵政民営化の議論の発端を見ると以下のとおり。

1997年 9月 行政改革会議中間報告(橋本内閣)

郵政三事業を郵政省から分離させ、民営化させる方向を示す。

1997年12月 行政改革会議最終報告

省庁再編時には、郵政三事業一体のまま郵政事業庁としてスタートし、2003年に郵政公社。

郵政民営化の考え方は、既に2001年の省庁再編前に示されているが、この時点では国家公務員身分の「公社」とどまり、同時に、①信書への民間参入の解禁、②郵政資金の大蔵省資金運用部への預託の廃止、が実施された。

⇒ この時点では、一部の郵政事業の民間参入と巨額な郵政資金の流れを変える財投改革が行われたが、民営化は実現していない。

(2) 小泉内閣の発足

小泉内閣は、郵政民営化の実現に向けて、経済財政諮問会議等を十分に活用し、郵政民営化法案の成立を実現。

1999年12月 『郵政民営化論』小泉純一郎・松沢しげふみ著

民間でできる仕事は民間に任せる、財政赤字問題に対応するため行財政改革が必要

2002年 9月 郵政三事業の在り方について考える懇談会報告書

ユニバーサルサービスの確保、郵便局ネットワークの維持

2003年10月 経済財政諮問会議「郵政民営化の検討に当たってのポイント」(竹中経済財政担当大臣)

「官から民へ」等の5つの基本原則を提示

2004年 9月 閣議決定「郵政民営化の基本方針」

最終的な組織形態の枠組みを提示

2005年10月 郵政民営化関連法案成立

2007年10月 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、郵便保険会社設立

⇒ 郵政民営化の出発点は、小泉内閣時の「郵政三事業の在り方について考える懇談会」にある。

2. 郵政民営化の目的

郵政民営化の主要な目的は、以下のとおり。

- (1) 良質で多様なサービスを安い料金で提供
- (2) 国民の貯蓄を経済活性化につなげるとともに、財政の健全化を目指す
- (3) 経営の自由度を高め、収益力を高める

○「郵政民営化の検討に当たってのポイント」(2003年10月3日経済財政諮問会議)

「郵政三事業の在り方について考える懇談会」報告書の内容を尊重しつつ、以下の原則に則って、あらゆる論点に配慮しながら予見なく検討を行っていく。

- ①「官から民へ」の実践による経済活性化を実現する(活性化原則)
→経済の活性化に資する形で、郵政三事業を実物経済及び資金循環の両面における民間市場システムに吸収統合する。
- ②構造改革全体との整合性のとれた改革を行う(整合性原則)
→金融システム改革、規制改革、財政改革等との整合性をとる。
- ③国民にとっての利便性に配慮した形で改革を行う(利便性原則)
→郵政が国民や地域経済のために果たしてきた役割、今後果たすべき役割、利便性に十分に配慮する。
- ④郵政公社が有するネットワーク等のリソースを活用する形で改革を行う(資源活用原則)
→郵便局ネットワーク等が活用されるよう十分配慮する。
- ⑤郵政公社の雇用には、十分配慮する(配慮原則)

○「郵政民営化に関する論点整理」(2004年4月26日経済財政諮問会議)

- ・郵政公社は、窓口ネットワーク、郵便事業、郵便貯金、簡易保険という4つの重要な機能を担う存在である、民営化を通じてそれぞれが市場で自立できるようにすることを通じて、以下のメリットを実現
 - －事業間の適切なリスク遮断
 - －郵政公社に対する「見えない国民負担」を最小化
 - －特殊法人等の公的部門に使っていた資金を縮小
- ・民営化によって、民間企業とのイコールフットイングを確保

⇒ これらの目的は達成できているか。

- (1) 郵便局とコンビニの提携やゆうパックと民間宅配事業者の統合に向けた動き等多様化は見られる
- (2) 郵政資金の運用先は、ほとんどが国債。一部、住宅ローン等の新規事業を展開している
- (3) 民営化後2年程度であることから、経営の自由度、収益力の向上はこれからの推移を見て判断されるもの

3. 郵政民営化の実現(当初目指していた姿との相違点)

(1)「郵政三事業」から「郵政四事業」へ

当初、郵政民営化議論においては、郵便、銀行、保険の三事業の民営化が対象(2003年まで)。その後、窓口ネットワーク機能の重要性を踏まえ、郵政三事業から郵政四事業の民営化という議論に変遷。

○「民営化基本方針の骨子」(2004年8月6日経済財政諮問会議)

窓口ネットワーク会社は、3事業の窓口業務、地方公共団体の公共サービス、民間金融機関の業務を受託する他、小売・サービス等地域と密着した幅広い事業分野への進出を可能にする。また、住民のアクセスが確保されるよう設置基準等を明確化し、過疎地の拠点を維持する。地域の実情に合ったサービス提供を可能とするため、窓口ネットワーク会社を地域分割するか否かについて、更に検討して早急に結論を得る。

窓口ネットワーク機能の民営化に際しては、窓口ネットワーク会社が自立化できるかが問題となるが、当時全国の郵便局2万4538局(7月末時点)あったが、赤字郵便局は約94%(2004年度)に上っていた。

そのため、民営化しても自立化は困難であることが容易に想定される一方で、窓口ネットワークとしてのユニバーサルサービスの確保も求められることから、その赤字解消のために、政府・与党合意において、1兆円(最大2兆円)の「社会・地域貢献基金」を積み立てることとした。

⇒ そもそも窓口ネットワークは民営化すべきものであったのか。

(2) 民間企業とのイコールフットイング

郵政事業の民営化に際して、民間企業との競争条件の整備が必要とされたが、各事業におけるイコールフットイングは以下のとおり確保。

郵便:ユニバーサルサービス義務を課すこととし、その維持に必要な場合の優遇措置を手当て
銀行・保険:銀行法・保険法を適用し、新規契約分から政府保証を廃止

なお、郵便、銀行、保険事業の民営化後の新会社を地域分割するか否かについては、新会社の経営陣に委ねることとされた。(電電公社、国鉄の民営化の際に採られた地域分割という手法は制度としては設けられなかったが、1999年の『郵政民営化論』においては、民間との対等な競争を実現するため適当な規模への地域分割が不可避であるとし、銀行(10地域)、保険事業(2~3地域)の地域分割案を提示している。)

⇒ 巨額な資金量を有する銀行、保険事業におけるイコールフットイングで地域分割はなぜ行われなかったのか。

4. 郵政民営化の今後を巡る論点

(1) 民営化の見直し論について

郵政民営化後の見直しについては、本年10月20日に「郵政改革の基本方針」が閣議決定され、郵便局ネットワークの位置付け、現在の持株会社・4分社化体制の見直し等が示されているが、民営化した各事業を再度、国営に戻すのか、4事業を統合するのかといった具体的な政策は未だ見出せない。

今後、検討すべきは以下の論点である。

- ①最終的な郵政民営化の実現が行われる2017年以降も、政府が持株会社である日本郵政会社の株式を1/3超保有し続けるが、日本郵政会社の子会社である郵便事業会社と郵便局会社の株式会社化の意義は何だったのか。
- ②2017年に完全に政府から自立し、完全に自由な経営を行えるようになる郵便貯金銀行、郵便保険会社と郵便局会社の関係はどうなるのか。
 - 銀行、保険が経営判断により、郵便局の窓口を利用しなくなる場合に、収益を確保できるのか。
 - 郵便局ネットワークの赤字解消のために、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の利益から積み立てる「社会・地域貢献基金」(最大2兆円)の存在は、郵便貯金銀行、郵便保険会社の「企業価値」を棄損しないか。

(2) 郵政資金の活用について

民営化に際しての民間企業とのイコールフットングは、郵便事業についてユニバーサルサービス義務化による競争条件の部分修正、銀行、保険事業については銀行法、保険法という同一の法的枠組みに入ることによって担保している。

しかしながら、銀行、保険については、2017年以降、完全に自立化することを踏まえると、その資金量からイコールフットングが徹底するのは疑問である。

そのため、今後以下の点について検討が必要である。

- ①郵便貯金銀行、郵便保険会社の地域分割を行う余地はないのか。
 - その場合、地方分権の議論の中で、郵便局会社の在り方も含め、地域における効率的な資金の流れ、ネットワークの維持等についての役割を見直すことはできないか。
- ②現在、郵便貯金銀行の運用先として国債が総資産の約8割を占めており、既存の民間銀行と明かに異なるビジネスモデルを有しているところ、今後、積極的に融資業務や高リスクの運用を行い、無理に既存の民間銀行のビジネスと競争する必要はあるか(地銀の資産に占める国債の割合は平均で約1割程度)。
 - 住宅ローンや企業への融資といった分野に資金を回すのではなく、大きな資金が必要な政策分野に投資(政府系金融機関や民間銀行を経由した資金供給)することによって、国民経済の活性化を目指す仕組みも検討すべきではないか。
 - 仮に資金運用が劇的に変化した場合の国債市場への影響の検証も必要ではないか。

郵政民営化の論点整理

～郵政民営化見直し議論に対する一考察～

2009年10月発行

発行者 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報代表) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、公益性の高い活動を行う財団として、競艇事業の収益金から出捐を得て設立され、活動を行っています。

東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp/>