

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団  
政策提言

# 郵政改革試案 (中間報告)

～住民が決めるユニバーサルサービスへ～

2010年2月

東京財団政策研究部

## 本中間報告について

本中間報告は、東京財団の研究プロジェクト、「郵政改革に向けた政策研究」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】

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  
島津洋隆 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](mailto: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、国会と霞が関の中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。

## 郵政改革に向けた政策研究プロジェクト

東京財団では、2009年10月、そもそも郵政事業の民営化とは何を意味したものだったのか、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ました。

その論点整理を踏まえ、郵政改革のあるべき方向性について研究を進め、国民ニーズに合致する郵政事業について政策提言を行います。

(2010年2月現在)

## 【要旨】

### ○「全国一律」から「住民ニーズ対応」への脱却

政府の郵政改革の議論で、郵便局ネットワークをユニバーサルサービス拠点として維持した上で、現行の郵政事業の提供を前提とし、新規サービスを追加させる方向が検討されている。

こうした議論には、郵政事業の柔軟性や既存のサービスの質の維持・向上を欠いており、全ての郵政事業が破綻する危険性すらある。

そこで、郵政改革を考察する際に、「全国一律のユニバーサルサービス拠点ではなく」、「住民のニーズに柔軟に対応できるユニバーサルサービス拠点」に転換させる必要がある。

### ○「郵政事業再編手続法」(仮称)の創設

そのためには、郵便局ネットワークを地方自治体に組み込む「郵政事業再編手続法」の制定が望まれる。

この法律の眼目は、郵政事業、特に郵便局ネットワーク事業の組織形態について、中央で一括して決めるという発想を根本的に改めることにある。

しかしながら、例えば、地方自治体に郵便局ネットワーク事業を「一律に」移転するような短絡的な発想は取らない。

具体的には、この法律で組織形態やその運営主体をあらかじめ決めず、郵便局ネットワークを順次、後継の受皿組織に「事業譲渡」又は「会社分割(吸収分割・新設分割)」させていくという枠組みを構築する。

これを長期(例えば10年)にかけて、各地域・エリア毎の交渉・合意を積み重ねていって実施する。

### ○郵政資金の今後の課題

郵政改革には、巨額の郵政資金の取り扱い方も大きな課題として残っている。

他の金融機関とのイコールフットイングを図るために、地域分割等を行い、地域毎のニーズに応じた柔軟な経営を行えるような体制を敷くことが望ましい。

加えて、郵政改革では、郵貯・簡保が依然として巨額の国債を抱えており、当初の郵政民営化の企図した民間への資金の流れが形成されず、国債の受皿機関に止まっており、柔軟な資金運用の妨げとなっている。

そのため、日銀に郵貯・簡保の抱える国債をオペレーションで吸収してもらうなどにより、郵貯・簡保の柔軟な資金運用を促し、民間への資金の流れを形成する。

# 1. 郵政改革を巡る動向と議論の方向性

## (1)「郵政改革の基本方針」(2009年10月20日閣議決定)

この基本方針においては、郵便局ネットワークをユニバーサルサービスを提供する場として活用し、また郵便局ネットワークで提供するユニバーサルサービスは郵政事業のみならず、他のサービスも追加することとしている。

(基本方針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。」

(基本方針2.)

「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。」

また、基本方針においては、郵便貯金・簡易生命保険の基本的なサービスをユニバーサルサービスとして位置付け、通常の銀行、保険会社とは異なる規制を設けるとしている。

(基本方針3.)

「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。」

## (2) 郵政改革推進室の設置(2009年10月27日)

郵政改革政策会議(これまでに2回開催)、郵政改革に関するヒアリング(30団体・者から聴取)、意見募集(219通の意見)を実施。

郵政改革政策会議においては、新規事業として、年金記録の閲覧や介護施設を持つこと等が議論されている。また、郵便局のインフラのコストを誰が負担するべきかという議論も提起されている。

郵政改革に関するヒアリングにおいては、民営化後にサービスの質が低下しているという指摘が多数見られるとともに、地方自治体を中心に、ユニバーサルサービスの維持を求める声が多い。

## (3) 日本郵政グループの経営陣の交代(2009年10月28日)

## (4) 郵政株式売却凍結法(2009年12月11日公布)

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を措置。完全民営化路線を修正。

郵便局ネットワークをユニバーサルサービス拠点として維持した上で、現行の郵政事業の提供を前提とし、さらに新規サービスを追加させる方向で検討が進行。

## 2. 郵政改革議論で明確となっていない論点

### (1) ユニバーサルサービスとは何か？

郵政事業以外にも、ユニバーサルサービスは存在する。義務教育や水道、道路など公的主体による供給、また、電話・通信や電気供給、鉄道など、民間事業者による供給もある。

郵政事業は、郵便事業(信書便事業、宅配事業)、郵便貯金事業、簡易生命保険事業という複数の事業を総称し、これらの複数の事業をほぼ全国一律的に均質なサービスを郵便局において、営んでいる。

郵政事業がユニバーサルサービスを提供できる最大の要因は、全国に存在する、約2万4000局の郵便局。

つまり、“物理的な”アクセス・ポイント(局舎)が全国にほぼ均質に存在しており、国民誰に対しても大凡等しい距離に存在する“物理的”アクセス・ポイントの活用こそが重要。

その際、

- ①距離的な均質性が求められるサービス(機能)が何なのか。
- ②現行の郵便局舎と郵便局職員で対応できるサービス(機能)が何なのか。

を考えた上で、郵便局を活用しなければ、壮大な無駄を抱えた社会インフラとなるおそれがある。

### (2) 郵便局への「需要」と郵便局が提供できる「供給」

物理的アクセス・ポイントへの「距離的均質性」が必要となるのは、「住民」という観点から見るのが妥当。

これまで「全国一律」で郵政事業を敷設してきたが、住民のニーズがどこにあるのかは、異なる可能性がある。

※例えば、民営化後の郵政事業に対するアンケートで、不満が多い地域と少ない地域が偏在するのは、単に、各支店の職員の対応に差があるからとは言い切れないのではないか。つまり、郵便局に求めるサービスが地域によって違うと考えることが合理的。

また、郵便事業、郵便貯金事業、簡易生命保険事業について、全国一律同一水準でのサービスに対する需要が無いことが判明すれば、それらの事業は縮小、撤退又はニーズのある他の事業への転換などを行わねばならない。

さらに、既存の郵政事業以外に、年金記録や介護事業、住民票交付等の役所窓口機能などの新規事業を、郵便局で展開する場合、新規事業を郵便局が担えるのかは重要な視点。

郵便局ネットワークは、「全国一律のユニバーサルサービス拠点ではなく」、「住民のニーズに柔軟に対応できるユニバーサルサービス拠点」に転換させる必要がある。

### 3. 郵便局サービスの「全国一律」から「住民ニーズ対応」へ

ユニバーサルサービス拠点としての郵便局ネットワークを、これまでの「全国一律」から「住民ニーズ対応」へ転換した場合の具体的な論点は以下の通り。

#### (1) 郵便局ネットワークのコスト負担(郵便局の公設化)

住民が必要とするサービスを郵便局で担わせる場合、その郵便局の維持コストは一義的には住民が負担することが納得。

例えば、ある地域に現行通りの郵便局を維持する場合と合理化する場合では、コストに差が生じるが、それはその地域の住民が決めることで、受益と負担の関係が明確となる。

この場合、郵便局は、公的資産として地方自治体が設置(維持)し、そのコストは地方税により賄うことも想定される。また、財政上の地域間格差を考慮した上で、必要な財政調整を地方交付税で行うことで格差を是正する措置を講じることもあり得よう。

#### (2) 住民ニーズと郵政事業の関係(イコルフットイングの確保)

住民が必要とするサービスが、郵政事業である場合、郵政事業にはニーズがない場合や他の事業へのニーズがある場合と様々な場が生じる可能性がある。

また、郵便貯金事業に対するニーズがあった場合でも、既存の他の銀行等の金融機関で十分に機能することも容易に想定される(決済機能等)。その場合、島嶼部や山間地域等で採算が取れないためATM設置等を行えないのであれば、公的資産である郵便局への財政投入により採算が取れるよう補填することもあり得る。

つまり、現時点で独占的事業である信書便事業以外は、同業他社による郵便局での営業は理論的には可能であり、郵便局を公的インフラに位置付けた上で、郵便局で提供するサービスを郵政事業以外に開放すれば、イコルフットイングの条件は整備される。

#### (3) 住民ニーズの調整及び受け皿機能(公共サービスの担い手)

郵便局を公営化して、住民ニーズを踏まえて運営する場合に、その郵便局の運営主体はどこになるのかが問題となる。

既存の行政組織を前提とすれば、都道府県や市町村単位となるが、それらの行政区分で住民ニーズを汲み取ることが妥当なのか、また、それらの行政組織が運営主体となるのが妥当なのか、という議論がある。

公共サービスは、交通、電気・通信等、一定の供給義務を課した上で民間事業者が運営しているケースもある。しかしながら、郵便局の民営化により生じた影響(郵便局の閉鎖等)について、民営化は解決の手段ではないことから、別の手立てを検討する必要がある。

郵便局は、公設公営か、公設民営などの手法が考えられるが、財政の投入が必要という意味では、同じことである。

いずれにしても、郵便局の公設化は、住民が必要な公共サービスを効果的に運営する手法を新たに生み出すこととなる。

## 4. 政策提言

### 「郵政事業組織再編手続法」(「再編手続法」)の創設

～ 住民のニーズに柔軟に対応できるパブリックサービスの提供のために ～

#### (1)「再編手続法」のコンセプト

「再編手続法」の存在意義は、郵政事業、特に郵便局ネットワーク事業の組織形態について、中央で一括して決めるという発想を根本的に改めること。その意味で、例えば、地方自治体に郵便局ネットワーク事業を「一律に」移転するような短絡的な発想は取らない。

再編手続法における組織整備の手法は、法律で組織形態やその運営主体をあらかじめ決めるというのではなく、郵便局ネットワークを順次、後継の受皿組織に「事業譲渡」又は「会社分割(吸収分割・新設分割)」させていくという法技術を活用するという発想。

この発想の下では、組織の移行は新たな組織設置法の創設によって、一足飛びに特定の組織形態として実現するというものではなく、長期(例えば10年)で、各地域・エリア毎の交渉・合意を積み重ねていって実施すべきものとなる。

したがって、この手続法では、組織移行の計画策定からその実施・変更に至る長期に渡るプロセスを法制化することになる。

#### (2)再編手続法で定める具体的な段階

①郵便局ネットワークを管理する権限を有する会社(以下「事業会社」)は、まず全国一律のサービス提供を継続できるかどうかの経営計画と、全国一律サービスを展開するために要する内部所要額を明らかにし、局舎等の廃止計画を一定期日までに別に定めるものとする。

②地方自治体(議論の効率化のため、下限以上の人口を要する市町及び特別の事務組合が適当)が、後継受皿組織につき、権限のある地方自治法上の議決機関において設立又は自治体自身が事業譲渡を受ける旨を「整備(設立)計画」として議決する。

③事業会社は、不当な理由(あまりに極端な安値など)がない限り、当該整備計画に沿って、事業譲渡又は会社分割を行う。

(注:会社法では、会社相互間の事業のやりとりについて規整しているだけなので、受皿組織の法人格等が多様になることに鑑み、別途の有効要件規定などを再編手続法で整備)

④組織再編手続法では、第3セクター(自治体が出資の範囲での有限責任しか負わない形態)は経営責任の所在が不明確になるので、基本的に認めない。「整備計画」の策定主体は、その計画において、郵便局ネットワークの事業について、無限責任を負わなければならない(計画外の主体による経営の場合に、関連自治体による「保証」を禁止)。

⑤考えられる後継受皿組織の組織形態としては、

- ・直営(労働者も自治体が雇用する)
- ・公設民営(指定管理者制度又は長期の委託契約)
- ・一般法人(計画策定自治体は定款において無限責任)
- ・地方自治法上の事務組合(若干の特例措置)
- ・民法上の組合(自治体とその他の民間事業者との組合)
- ・自治体が加入する中小企業共同組合
- ・自治体が設営立支援する生活協同組合

などが考えられ、それぞれについて、必要な最低限度の特例措置を組織再編法において講じる。自治体等はこれらの手法のどれを計画で採用しても構わない。

⑥基礎的自治体による整備計画の策定が一定期間経過後までになされない場合には、当該地域を管轄する別のレベルの自治体によって「整備計画」が策定されることを認める(例えば、都道府県レベル)。

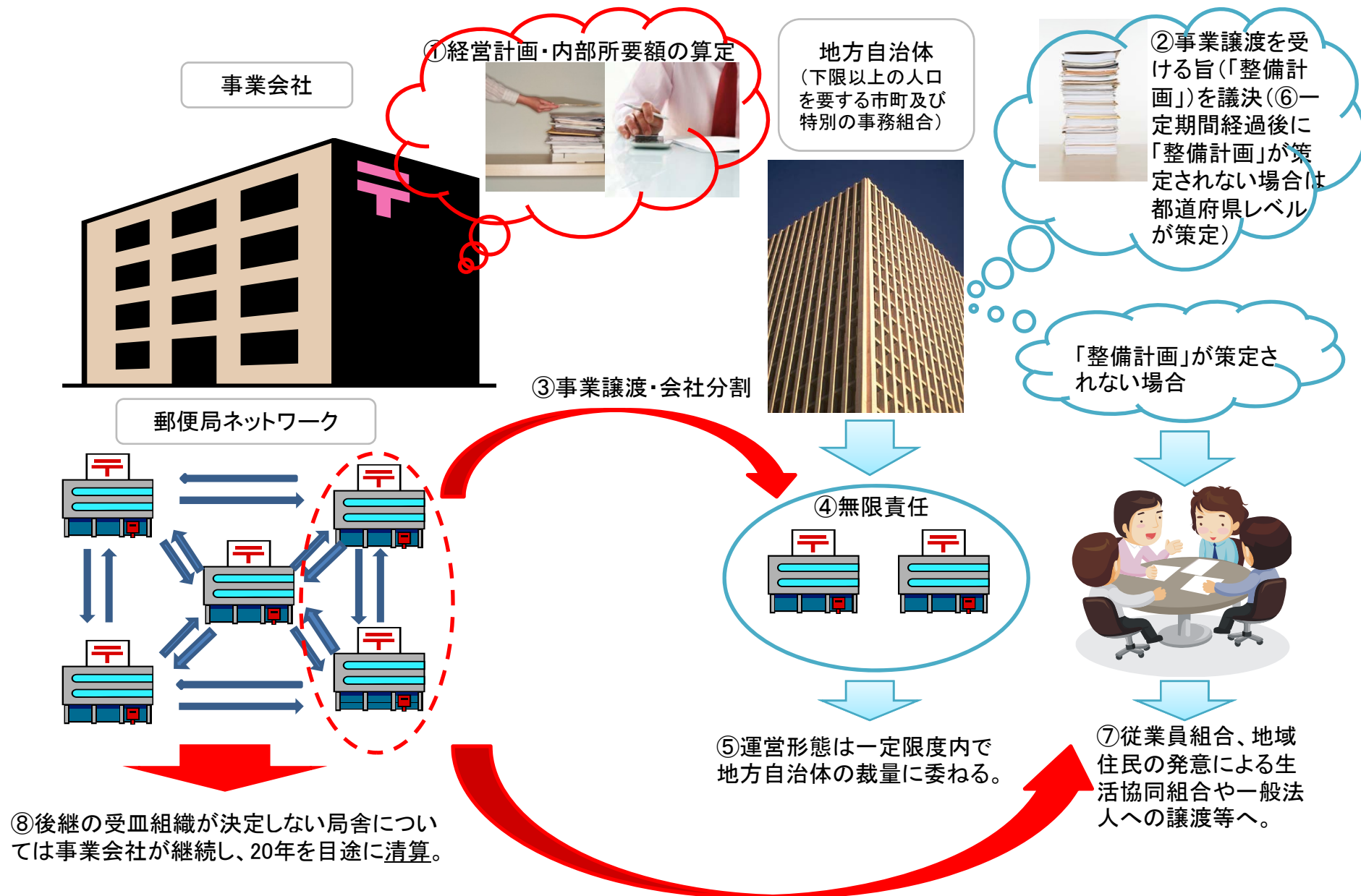
⑦これらの整備計画が策定されない場合には、従業員組合、あるいは地域住民の発意による生活協同組合や一般法人への事業譲渡等、他の事業会社への事業譲渡・会社分割が認められる(この場合、雇用を確保するために、施設の無償譲渡なども可能とする余地を認める)。

⑧これらの手続を経ても後継受皿組織の決定しない局舎等については、事業会社が経営を継続するが、例えば20年を目途として、事業会社は清算する(これだけの手続をしても後継組織が生じない地域・エリアには局舎のニーズそれ自体が存在しないものと解さざるを得ない)。

——なお、住民の合意形成に時間を要することも想定されることから、上記①～⑦のサイクルを繰り返す余地を設ける。



# (参考)「郵政事業組織再編手続法」のフロー概略図



## 5. 巨額な郵政資金が抱える課題

○「再編手続法」では、巨額な国債の受皿機関として機能してきた貯金・保険機能が事業規模を変更することも想定している。

—— 競合他社とのイコールフットイングを図る大前提であるが、例えば、地域分割あるいは支店やATMを削減することで、資産規模を縮小させ、地域毎に柔軟な経営を行えるような体制を敷くこともあり得る。

—— 金融2社の国債偏重のポートフォリオは、郵政民営化が当初目指していた「官から民」の資金の流れを創出していないばかりか、依然として国へのファイナンス機関から脱却していないといえる。しかし、今日の金融経済情勢に鑑みると、既存の民間金融機関並みに収斂するのは相当時間を要する。

○貯金業務における集金能力はあるものの、現状、融資機能は依然として乏しく、審査等のノウハウの蓄積も少ない状況。今後、通常の銀行と同様の業務を行う能力を具備することができるかどうかは今のところ未知数。

—— 現状では新たな金融ビジネスモデルの創出が困難であることに加え、既存の金融機関のパイを奪いかねない(例えば、地方債、社債・CPの購入、「卸金融」等、資産運用の多様化を図ることも肝要)。

○貯金・保険のバランスシートの縮小を図る際に課題となるのが、資産の大半を占める国債を如何に縮小させるかが課題。また、大量の国債購入先の郵貯・簡保以外のマーケットプレーヤーに国債を吸収する方策を講じないと、国債管理政策にも影響をもたらすことは必然。

—— 大量に国債を売却すると、長期金利の急上昇等の金融マーケットに多大なショックを与えることが想定される。

—— そこで、対処療法的に日本銀行の金融オペレーションで郵貯・簡保が保有する国債を吸収させることも一案として考えられる。

## 6. 研究の今後の進め方

- 中間報告を基に、今後、有識者との意見交換等を行い、制度設計の修正や具体化を進める。
- 郵便局ネットワークの在り方以外に、郵便事業(信書便事業、宅配事業)、郵便貯金事業、簡易生命保険事業の今後の方向性についても、検討を進める。
- 特に、郵便貯金事業、簡易生命保険事業における郵政資金の活用方法について、金融政策、国債政策等、様々な視点から検討を進める。
- 上記の検討の結果、本年3月末を目途に最終的な政策提言を発表する予定。

---

## 郵政改革試案（中間報告）

～住民が決めるユニバーサルサービスへ～

2010年2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](mailto: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](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tkfd.or.jp/>