

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団
政策提言

郵政改革試案

— 国民ニーズに合致した郵政サービスへ —

2010年3月

東京財団政策研究部

本政策提言について

本政策提言は、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

<本政策提言に関するお問合せ>

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3月現在)

0. はじめに(提言の要旨)

- 郵政事業は、全国の通信(書状の配達等)環境を整備していく中で、鉄道、海運等の基幹インフラの発達や、新聞等の文化基盤の定着を支える柱の一つとなり、為替や郵便貯金による経済インフラや簡易生命保険による国民の健康増進など、明治以降の日本の国家形成に大きな貢献をしてきた。
- 日本の社会・経済・文化の基幹システムは確立し、生活の利便性、事業活動の多様性は高まってきたが、長引く景気の低迷や厳しい雇用情勢を鑑みると、現在の日本が抱える課題として、地域経済の活性化やコミュニティの再生等が挙げられる。
- 鳩山内閣は、「郵政改革」を主要政策の一つとして掲げているが、単に郵政組織をどうするか、という視点で議論を推し進めている印象を拭えない。
- これまで郵政事業が果たしてきた役割は、社会の変化に応じて変わるものであり、今後、必要とされる役割とは異なる。事業として成立させるには将来展望を描く必要がある。
- 郵政事業は住民生活に密接に関わる事業であることから、そのサービスを受益する地域住民こそが一番知っているのではないか、そして、地域によって、郵政事業の活用の方法は違っているのではないか、そのような観点で郵政改革を考えると、「全国一律3事業一体」とは別の姿が浮かび上がってくる。
- 郵政事業を「地域住民ニーズ対応型サービス」に転換することによって、郵便局ネットワークの新たな役割が生まれ、地域経済の活性化やコミュニティを支える主要な担い手となる。

1. 問題意識 — 東京財団試案(中間報告)の概要 —

東京財団は、政府の郵政改革の動きに合わせ、国民が求めている郵政事業とは何かという問題意識の下、政策研究を実施し、本年2月に中間報告を発表した。

(1) 東京財団の問題意識

単に組織論や「既存の郵政事業」という枠組みにとらわれず、郵政サービスを受益するのが住民という観点を踏まえれば、以下の2つが郵政改革の出発点である。

- ① 今後、郵政事業に必要な機能は何か(それは現行の郵政事業体制で提供できるものなのか)
- ② その機能を発揮するための仕組みはどういうものか

これまで郵政事業は、全国に約2万4000局存在する“全住民にとって均質な物理的アクセスポイント”である郵便局(舎)のネットワークによるサービス提供することが事業の本質であり、この郵便局ネットワークを中心に、基本的に中央で一括して決めるという発想で事業運営を継続してきた。

他方で、ユニバーサルサービスの拠点としての郵便局ネットワークの維持にはコストを要するが、民営化する前は郵政3事業の一括運営、民営化後は「社会・地域貢献基金」により、収益の出る金融事業が郵便局ネットワークのコストを負担し、各々の事業の受益と負担の関係が不明確である。

(2) 東京財団試案の視点

視点1: 郵便局ネットワークの地域化

郵便局ネットワークを全国一律のユニバーサルサービス拠点ではなく、住民ニーズに対応するサービス拠点に転換。

視点2: 郵政事業の柔軟化

住民が必要とする郵政事業は、現行の郵便(信書、宅配)、郵便貯金、簡易生命保険に固定化されるものではなく、それぞれの地域の実情に合わせて、柔軟に事業展開・事業転換・事業縮小が可能な仕組みを構築。

視点3: 受益と負担の明確化

住民がサービスを受益するためには、相応の負担も必要。

地域間格差等への一定の配慮のため、財政調整(地方交付税)を措置しつつ、負担し得る範囲内でサービスを選択することを原則化。

⇒ 以上の視点を踏まえ、地域住民が、郵便局の事業内容を決め、それに応じた郵便局ネットワークの運営方法と主体を決める仕組み(「郵政事業組織再編手続法」の創設)を提言。

※詳細は、東京財団『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～』を参照(<http://www.tkfd.or.jp/research/news.php?id=540>)。

2. 政府案への評価

政府は、本年2月8日に『郵政改革素案』（素案）、その後3月24日に『郵政改革に関連する諸事項』を発表し（以下、これらを「素案」）、この内容に沿った法案を今通常国会に提出することが見込まれているが、この素案には、以下の問題点が含まれている。

(1) ニーズのあるサービスを把握できていない

素案において、日本郵政グループを“公益性の高い民間企業”と位置付けて、競争条件の公平性に配慮し、ユニバーサルサービスは郵便、金融ともに基本的な内容に留めるとしつつも、主に以下の業務の拡大を検討。

- ・銀行業務：個人ローン、住宅ローン、介護ローン、マイクロファイナンスへの出資、中小企業向けローン、等
- ・保険業務：第3分野商品（介護、医療）、等
- ・新規分野：介護保険事業、ワンストップ行政窓口、等

政府の内閣官房郵政改革推進室が昨年末から年初にかけて実施した「郵政改革に関する意見募集」において、全219通の意見が寄せられた。そのうち、介護施設の運営に言及したのは数件に過ぎない。また、銀行、保険業務については、既存の金融機関からの民業圧迫の意見が多く表明され、個人ローンや住宅ローンなどを積極的に推進すべきという意見は郵政関係団体等以外では、あまり見られない。

銀行業界、保険業界から出されているデータ等によれば、郵便貯金、簡易生命保険のユニバーサルサービスに対するニーズは低い。

※民間金融機関のない市町村数：16町村（全国1778市町村中）（全国銀行協会、第9回郵政改革関係政策会議資料）

※「生命保険について、『金融過疎』問題は発生していない。」（生命保険協会、第9回郵政改革関係政策会議資料）

(2) 受益と負担の関係が依然として不明確

ユニバーサルサービスを提供するためのコストについて、素案においては明確となっていない。

素案は、ユニバーサルサービス義務を課す政府が直接負担するか、租税特別措置（租特）等によって確保するとしているが、コストの金額が明示されていない状況では、誰がどれだけのコストを負担すべきか、その判断すらできない。さらに、租特を見直すとしたマニフェストとの関係でもその整合性が問われる。

民営化に取り組んだ当初の目的は、「見えない国民負担」を最小化することにあつたが、今般の郵政改革においても、この目的は修正すべきものではない。

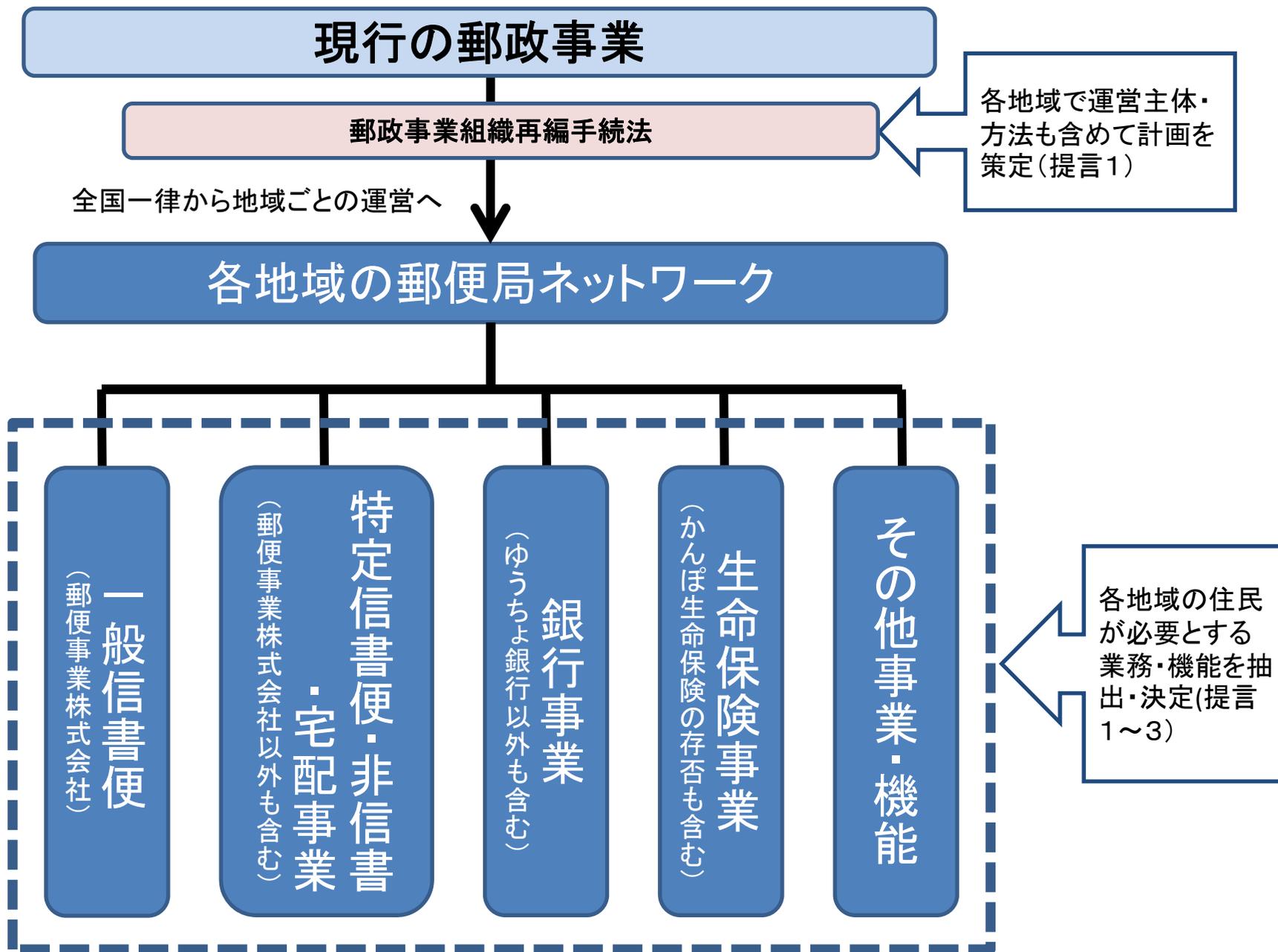
(3) そもそも郵政事業の役割が曖昧

素案では、日本郵政グループについて、「経済社会再生のために公的ネットワーク（自治体、警察、消防、社会福祉協議会、NPOなど）とともに郵便事業のネットワークも有効活用し」、「競合する民間事業者（運送、銀行、保険）とシナジー効果を発揮できる」事業とすることが現実的かつ効果的な対応としているが、前述の“公益性の高い民間企業”という概念を含めて、郵政事業が何を担うのかが曖昧である。

例えば、郵便局舎がコミュニティの場となっている等の「従来の郵政事業」が担ってきた役割は「純粋な（最低限必要な）郵政事業の機能」を超えるところにあると考えられる。そうした郵政事業を超える機能を更に拡充して、引き続き「従来の郵便局」が担い続けるものなのか（そのためには、前述のとおり国民負担が存在する）、郵政事業以外に担うべきところがないのか、十分に議論する必要がある。

郵政事業の中で、求められる役割と実際に可能なことの区分ができていないことから、具体的な事業展望が描けないと考えられる。

3. 東京財団試案の概念



4. (提言1) 郵便局ネットワークの活用

(提言)

郵便局ネットワークを「全国一律のユニバーサルサービス拠点」から「地域住民サービスの拠点」に転換させた上で、地域ごとにその運営方法、運営主体を決定するための仕組み(「郵政事業組織再編手続法」の創設)を講じる。

(1) 目的・背景

郵政事業は、郵政事業は大きく、郵便局ネットワークとそのネットワークを活用して営業する事業(郵便事業、郵便貯金業務、簡易生命保険業務)の2つに区分される。

郵便局は約2万4000局存在するが、どこに設置するか(どこを維持するか)は、その郵便局を利用する地域住民の判断に委ねることが最も合理的であると考える。

また、それは、郵便局に求めるサービスの内容によっても、郵便局舎の有無に関する考え方も異なってくる。

(参考)

全国の小学校数: 2万2476校(平成20年時点)

全国の交番数: 6216か所、駐在所数: 6926か所(平成21年時点)

(2) 仕組み(具体策)

郵政事業組織再編手続法を創設し、

- ①全国一律のサービス提供の継続に係る経営計画とそれに必要な費用を明らかにした上で、局舎等の廃止計画を定め、
- ②地方自治体がその後の後継受皿組織を設立又は地方自治体自らが事業譲渡を受ける等の計画を策定し、議決する。

※詳細は、東京財団『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～』を参照。

(3) 効果(メリット)

- 住民が必要とする郵便局、必要とする郵政事業が明らかとなり、郵政事業の効率化・郵便局機能の向上が期待できる。
- 郵便局ネットワークの運営方法・運営主体を予め決めないことで、地域の実情に合わせた運営が可能となる。
- 郵便局ネットワークのコストが明らかとなり、その「コスト」と「住民にとっての利便性」のバランスを追求することができる。
- 郵便局ネットワークの維持コストのために、金融事業を拡大するという事態から脱却できる。

5. (提言2) 郵便事業の今後の展開

(提言)

一般信書便事業は、当面、全国郵便サービスの供給義務を課した上で、郵便事業株式会社の独占事業とし、その他の事業は既存の民間事業者への事業譲渡又は事業縮小プランを策定する。

(1) 目的・背景

郵便事業を分類すると、信書便、ゆうメール(非信書)、ゆうパック(宅配)業務があるが、信書便は信書便法によって一定の要件の下、民間参入が認められ、非信書、宅配は他の民間事業者のシェアが大きい。

また、信書便には、一般信書便と特定信書便(大きい・重い信書、3時間以内での送達、高額料金)の2種類があるが、平成15年施行以来約7年間で、一般信書便事業の参入はゼロ、特定信書便事業は317社となっている(平成22年3月時点)。

※郵便法は、郵便事業を郵便事業株式会社の独占事業と規定しているが、上記のとおり、実態としては、一般信書便のみに有効となっているものと言える。

郵便事業株式会社の郵便物の引受物数の状況は、信書便(ゆうメール、ゆうパック以外)の物数は年率約3%減少し、他社のメール便(非信書)との競合状況を見ても、郵便事業株式会社のシェアは年平均1.4%ずつ減少しており、また、ゆうパックの取扱個数もほぼ横ばいで推移している(出所:郵政改革関係政策会議 事業展開ワーキンググループ資料)。

一般信書便については、IT化の進展等により、特定信書便、非信書、宅配については他の民間事業者との競争等により、郵便事業を巡る環境は、厳しさを増していくものと考えられる。

以上を踏まえると、一般信書便事業は採算が取れないとしても、郵便事業株式会社が事業を実施しないと支障が生じるが、それ以外の事業は、既に他の民間事業者によるサービス提供で十分対応できているものであり、郵便事業株式会社に対して、郵便貯金銀行、簡易生命保険の金融事業からの収益や国民負担を強いてまで維持すべきものとは言えない。

(2) 仕組み(具体策)

- ①一般信書便事業を、郵便事業株式会社の独占事業とし、国の監督の下、全国配達サービスを義務付ける。
- ②特定信書便事業、非信書、宅配事業(含む国際物流)は、郵便事業株式会社の経営状況に鑑みて、国と郵便事業株式会社が、他の民間事業者への事業譲渡又は縮小プラン(計画)を策定する。また、各地域は、その計画も踏まえて「郵政事業組織再編手続法」に基づく計画を策定する(なお、一般信書便事業について、各地域は、信書便の差出と受取の双方の観点から、計画を策定することが必要)。

(3) 効果(メリット)

- 郵便事業におけるユニバーサルサービスの意義を明らかにして、国民(住民)負担を最小限化することができる。
- 郵便事業のコストのために金融事業を拡大するという事態から脱却できる。

6. (提言3) 郵政資金の活用(ゆうちょ・かんぽ)

(提言)

ゆうちょ銀行は、現行の預入限度額を維持し地域金融機関等への融資や債権買取等を中心とする。
かんぽ生命保険は、保険業務の事業譲渡も含めた廃止プランを策定する。

(1) 目的・背景

郵便貯金・簡易生命保険という郵政資金のあり方を考える上での視点は以下の3点。

- ① 郵政資金の入口(貯金・保険加入)と出口(運用先)の関係
- ② ユニバーサルサービスと郵便局ネットワークの関係
- ③ 既存事業者とのイコールフットイング

郵政資金の推移(平成11年度→平成20年度)

・郵便貯金の残高:

261.6兆円 → 178.1兆円

・かんぽ生命保険:

保有契約件数 8102万件 → 4846万件

総資産 117.2兆円 → 106.5兆円

(出所: 郵政改革関係政策会議資料)

① 郵政資金の入口(貯金・保険加入)と出口(運用先)の関係

政府は、「民間金融機関、日本郵政グループの双方に対して、自主的かつ有意義な業務提携を行い、地域経済や中小企業金融の活性化に資することを期待する」としている。

地域のための金融を目指すなら、これまでの「地域(貯金者)→中央(国債)」という資金の流れを変えることが必要である。

既存の民間金融機関及び政府系金融機関との役割分担を整理し、住宅ローンや中小企業への直接貸出等、既存の民間金融機関の業務と競合するのではなく、地域金融機関等への融資(卸金融)、中小企業ファンドの出資や地域金融機関等の貸出債権買取(債権流動化)、地方債の購入などの業務展開を進めて、「地域(貯金者)→地域(中小企業、地方債)」の資金の流れを生み出すことが必要である。

金融機関の中小企業への貸出残高が約250兆円(中小企業白書)の規模であり、資金繰り対策としてセーフティネット貸付や緊急保証制度といった日本政策金融公庫や信用保証協会による政策金融も拡大している。また、住宅ローンの貸出残高は約180兆円(住宅金融支援機構調査)である。

預入限度額・保険加入限度額を引き上げて、約280兆円の郵政資金を拡大する前に、既存の金融機関との役割分担を整理した上で、保有国債を減少させるか否か、そして、具体的に、どの分野に対して、どの程度の規模の資金を出していくのか、それが明確でない限り、郵政資金をこれ以上拡大すべきではない。

② ユニバーサルサービスと郵便局ネットワークの関係

政府は、ゆうちょ銀行・かんぽ生命保険ともにユニバーサルサービスを行うとしているが、一般利用者から見れば、郵便局舎に銀行機能があれば良く(それは前述のとおり、郵貯銀行に限定されない)、また、保険については、その業務の特性上、郵便局舎が無くても、営業職員が個別に訪問したり電話対応することで、ユニバーサルサービスをほぼ達成できる。

③既存事業者とのイコールフットイング

政府は、特に、地域の小規模郵便局に対して、通常の金融機関と同様の規制が課されることの不合理性を主張している。しかし、なぜ、金融事業において規模の違いを根拠に異なる規制を設けるのか、それを説明する上では、規模も営業範囲も異なる、メガバンクと地域金融機関が同一の銀行法で規制することの意味を再考することが必要である。

この点が整理できなければ、ゆうちょ銀行は、通常の銀行とは異なる金融機関であることを明確に志向すべきであり、既存の金融機関とのイコールフットイングを根拠に預入限度額を緩和することの説明は全く整合的でない。

また、イコールフットイングを追求すれば、郵便局ネットワークにゆうちょ銀行以外の銀行、信金・信組、かんぽ生命保険以外の生命保険会社が代理店契約することを認めるという選択肢も出てくる。

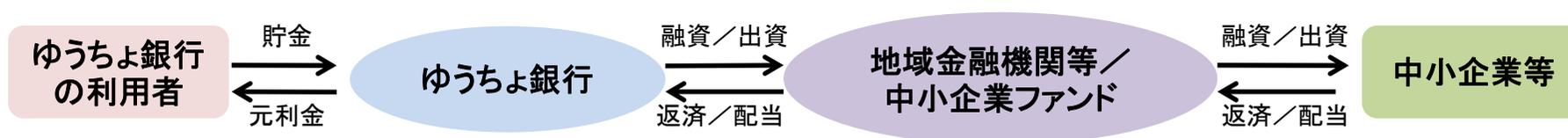
※国債政策との関係

現在、ゆうちょ銀行・かんぽ生命保険の運用先は国債に偏重しているため、資金運用先の変化、事業規模の縮小によって、計画性のある国債管理が必要となるが、国の財政との関係を含めて透明性のある議論を継続していくことが求められる。

(2) 仕組み(具体策)

①ゆうちょ銀行

- ・現行の預入限度額を維持し、これ以上、資金を過度に集めない。
- ・ユニバーサルサービス提供義務は課さず(郵便局で営む銀行業務は、提言1で述べた郵政事業組織再編手続法の中で各地域が決め、その範囲内でサービス提供を行う)、通常の民間金融機関とは異なる業態を目指し、地域金融機関等への融資(卸金融)、中小企業ファンド、債権流動化等を事業の柱とする。



②かんぽ生命保険

生命保険事業の事業譲渡も含めた廃止プランを策定する。

(3) 効果(メリット)

○地域から地域への資金の流れを創り出し、郵政資金の資金量に見合った効率的運用を目指すことができる。

○郵便事業のコストのために金融事業を拡大するという事態から脱却できる。

郵政改革試案

～国民ニーズに合致した郵政サービスへ～

2010年3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、複製および転訳載を禁止します。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/>