

ISSUE BRIEF

郵政民営化の現状

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 656 (2009. 11. 5.)

はじめに

I 郵政民営化の目的と当時の状況

- 1 資金の流れを官から民へ
- 2 郵政三事業の収益力向上
- 3 郵政民営化関連法案成立

II 日本郵政グループとは

III 郵政民営化の現状と課題

- 1 民営化の評価
- 2 民営化後初の通期決算
- 3 官から民へ
- 4 民営化後に指摘される問題・課題

おわりに

平成 19 年 10 月 1 日の日本郵政グループ発足から 2 年が経ち、郵政民営化が再び争点として浮上している。

郵政民営化の主な目的は、資金の流れを「官から民へ」変えることによる我が国の経済の効率化と、先細りが懸念される郵政三事業の収益力向上による「将来の国民負担の回避」であるが、これらは、すぐに成果が現れるものでも、実感しやすいものでもないため、そのメリットは一般には理解されにくい。一方、民営化後に簡易郵便局の一時閉鎖局が増加したことや、分社化によって利便性が低下したことなどが、民営化のデメリットとして指摘されている。

本稿では、郵政民営化が必要とされた理由と当時の状況について、簡単に振り返った上で、郵政民営化の現状について概観する。

国土交通課

なかさと たかし
(中里 孝)

調査と情報

第 6 5 6 号

はじめに

平成 19 年 10 月 1 日の郵政民営化から 2 年になる。平成 20 年秋以降、心身障害者用低料第三種郵便制度の不正利用事件や、かんぽの宿等の一括譲渡・東京中央郵便局の再開発をめぐる騒動など、郵政関連の話題が世間の注目を集め、平成 21 年 8 月 30 日の第 45 回衆議院議員総選挙においては、各党が郵政民営化の見直しや、郵政の株式売却凍結をマニフェストに掲げるなど、郵政民営化が再び争点として浮上している。

しかし、平成 17 年 9 月 11 日のいわゆる郵政選挙¹から時が経つにつれ、何のために郵政民営化が行われたのか、という改革本来の目的が忘れ去られようとしている。そこで、本稿では郵政民営化の目的や、当時、何が問題とされたのかを簡単に振り返った上で、郵政民営化の現状について概観する。

I 郵政民営化の目的と当時の状況

郵政民営化をめぐる議論では、改革の目的・必要性として様々な理由が挙げられたが、特に重要であったのは以下の 2 点であった。ひとつは、資金の流れを非効率に使われがちな官から民へと変えることで、成長性の高い分野に資金が集まるようにし、日本経済の活性化・効率化をはかることである。もうひとつは、先細りが懸念される郵政事業を民営化し、新規事業への参入を可能とすることで、国民の利便性を高めると同時に、収益力を向上させ、郵政事業が「第二の国鉄」となる事態を回避することである。

1 資金の流れを官から民へ

郵便貯金（以下、「郵貯」とする）の預入限度額は、昭和 63 年から平成 3 年までの間に 300 万円から 1000 万円に拡大され²、1990 年代以降、銀行に対する国民の不信感もあり、政府保証のある郵貯・簡保に資金が集中するようになった³。家計の金融資産 1400 兆円の 4 分の 1 弱を占めるまでに肥大化した郵貯・簡保について「少額貯蓄手段の提供」「民業の補完」という公的金融本来の目的を逸脱しているとの批判がなされた⁴。

平成 12 年まで、郵貯は集めた資金を大蔵省（当時）の資金運用部に全額預託する義務があった。金利は 7 年間の預託に対して 10 年物国債の利回りプラス 0.2%程度とされたため、郵貯は資金を集めるだけで、市場よりも有利な金利を安定的に受け取ることができた。預託された資金は「第二の予算」とも呼ばれる財政投融资などを通じて特殊法人に流れており、政府保証の下に集められた郵貯の資金が、ずさんな経営やムダ使いを助長しているとして批判された。

また、郵政事業は独立採算ではあったものの、預託金への金利上乘せや、法人税、事業税、預金保険料の免除などの「隠れた補助金」や「見えない国民負担⁵」によって成り立つ

¹ 第 44 回衆議院議員総選挙。

² 昭和 63 年 4 月に 300 万円から 500 万円に、平成 2 年 1 月に 700 万円に、平成 3 年 11 月に 1000 万円に引き上げ。

³ 平成 16 年度末の郵貯残高は 214 兆円で、当時、民間最大であったみずほフィナンシャルグループの預金量 80 兆円の 2.5 倍以上、簡保の総資産は 121 兆円で 4 大生保の総資産の合計額に匹敵していた。

⁴ 限度額の 1000 万円を超える貯金者が 198 万人に及ぶことも報じられている。「郵貯 900 万円超 640 万人」『読売新聞』2005.9.1.

⁵ 平成 15 年度の決算をもとにした試算が郵政民営化準備室の有識者会議に提出されており、その試算によると

ているとの批判があり、こうした「官業ゆえの特典⁶」ともいわれる、民間に比べて有利な競争条件が市場をゆがめることとなり、公的金融の肥大化を招いたとも指摘されていた⁷。

財政投融资改革によって平成 13 年度から資金運用部への預託義務は廃止され、郵貯は全額自主運用されることとなった。しかし、政府保証による制約がある以上、リスクを取った運用はできないため、国債(含む財投債⁸)や地方債偏重の運用が行われることとなり、巨額の資金が官に流れるという構図は変わらなかった。莫大な資金を持つ買い手の存在が安易な国債発行を許し、財政健全化の妨げになっているとの指摘もあり、巨大な公的金融を適正な規模に漸減させることが必要とされた。

民営化によって、郵貯・簡保を銀行法や保険業法が適用される企業にして金融庁の監督下に置き、さらに上場して政府が保有する株式を全て売却すれば、いわゆる「暗黙の政府保証」もなくなり、他の金融機関との競争条件の対等化(イコール・フッティング)が達成され、市場の監視による経営改善も行われる。国営による制約がなくなり、新規事業への参入や運用の多様化が可能になれば、民間部門に流れる資金も増えることになる。また、「暗黙の政府保証」がなくなれば、郵貯・簡保に資金が集中することがなくなり、自然に規模が縮小するとの見方もあった。

2 郵政三事業の収益力向上

(1) 郵便事業の状況

郵便事業は、図 1 のように平成 13 年度までは取扱量が増加傾向にあったが、平成 10 年度から平成 14 年度までの 5 年間のうち 4 年間で赤字であった。

平成 15 年 4 月、国営の公社である日本郵政公社が発足し⁹、商船三井出身の生田正治総裁の下で改革が進められた。ファミリー企業との随意契約で行われていた事業の競争入札への切り替えや集配局の再編、ゆうパックのてこ入れなどの改革を行い、特定局改革にも着手した¹⁰。その結果、赤字続きであった郵便事業は取扱量の減少にも関わらず黒字に転換した。しかし、その黒字額も郵便事業の経常収益、約 1 兆 9000 億円に比して低く、安定した黒字体質の事業に生まれ変わるためには、より一層の改革が必要な状況であった。

総引受郵便物数は、電子メールなど ICT¹¹の普及、民間事業者のメール便などの影響により、平成 13 年度の 267 億通をピークに減少を続けている(図 1 を参照)。平成 15 年 4 月からは、それまで国の独占であった信書便事業への民間参入も可能となった。コスト削

1 兆 1000 億円程度から 1 兆 2000 億円程度であることが、平成 16 年 7 月 27 日の経済財政諮問会議で紹介されている。経済財政諮問会議「議事録」p.15. <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/0727/minutes_s.pdf> last access 2009.10.19. 以下のインターネット情報はこの日付による。

⁶ 全国銀行協会の試算では平成 15 年度で約 1 兆 1100 億円とされた。全国銀行協会「郵政民営化に関する私どもの考え方」2004.7, p.10. <<http://www.zenginkyo.or.jp/news/entryitems/news160729.pdf>>

⁷ 「特典」がある代わりに、郵便のユニバーサルサービス(全国一律サービス)義務や、業務範囲や運用上の制約による逸失損失などもあり、一方的に有利であったとまではいえない。

⁸ 特殊法人等の財投機関が必要とする資金を調達するために財政融資資金特別会計が発行する債券。国債の一種。郵貯は預託制度廃止に伴う激変緩和措置として、これを引き受けていた。

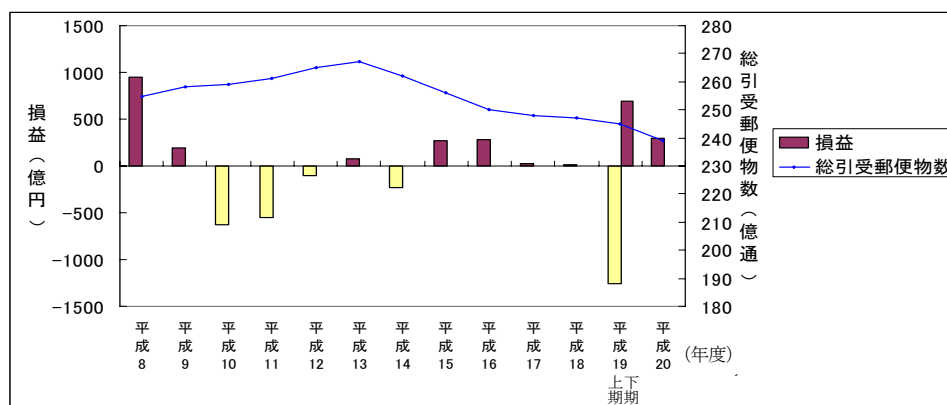
⁹ 中央省庁等改革基本法(平成 10 年 6 月 12 日法律第 103 号)による。同法第 33 条第 1 項 6 号では「民営化等の見直しは行わないものとする」とされている。

¹⁰ 周辺相場よりも賃料が割高なことがあると批判されていた特定郵便局舎の買い上げは、思うように進まなかった。民営化後も交渉は難航し、旧特定郵便局舎の賃料の値下げ見送りが報じられた。「旧特定局賃料値下げ見送り」『朝日新聞』2009.9.8, 夕刊。参考: 郵便局チャンネルの強化に関する検討委員会「報告書」<http://www.japanpost.jp/pressrelease/2009/document/1001_00_05_2009091102_2.pdf>

¹¹ Information and Communication Technology (情報通信技術)

減による収支改善には限界があり、行き過ぎれば、利用者サービスの低下や、労働環境の悪化による職員の士気の低下も招きかねない。そこで、新規事業への参入による収益力向上が不可欠と見られていた。

図1 郵便事業の損益と総引受郵便物数



(注1) 平成9年度から急激に収支が悪化しているのは、消費税が5%に引き上げられた際に切手等の値上げをしなかったため。
 (注2) 公社化に合わせ、企業会計原則に基づく会計処理に変更したことから、平成15年度以降の計数と平成14年度までの計数との単純比較はできない。
 (注3) 平成15年4月～平成19年上期：日本郵政公社、平成19年下期～：郵便事業会社。平成19年度は、民営化前後で事業体が異なるため、上期と下期に分けて記載している。
 (注4) 平成19年度上期の決算は、年賀郵便がない年度前半であるため赤字となっている。また、共済整理資源の引当金計上の影響を除いている。
 (出典) 総務省『情報通信白書』各年版を基に筆者作成。

(2) 郵貯・簡保の状況

財政投融资改革が行われたことにより、「集めた資金を預託することで、市場よりも高い金利収入を安定的に得る」という郵貯の収益構造は崩壊した。すでに預託していた分については徐々に償還されるため、平成13年以降も利息収入があるものの、郵政は自ら運用して収益をあげなければならない状況になった。平成13年以降、郵貯の資金の多くは国債の購入に充てられるようになったが、国債偏重の運用は利回りが低だけでなく、金利上昇リスクも大きい。我が国は長期に渡ってデフレの状況下にあるが、金利が上昇局面に入れば、短期の調達金利と長期の国債金利との金利差が縮小することになる。そうなれば利ざやは縮小し、急速に収益力が低下することになる。また、金利の上昇によって保有する国債の価格も下落することになり、巨額の含み損を抱えることにもなる。金利の上昇局面における収益力の低下は、多様な運用先とノウハウを持つ他行との収益力の差の拡大につながり、急速な顧客離れも招きかねない。

主力商品が養老保険である簡保は、少子高齢化によって死亡保障保険の需要が低下し続ける市場環境の変化に対応できず、構造的縮小リスクを抱えており、運用利回りも悪化していた。

以上のような各種リスクの低減と収益力の向上のため、運用の多様化が必要とみられていた。

(3) 収益力向上のために

郵政の利益の多くを占めていた預託金への金利上乘せの廃止や、ICTの普及による社会構造の変化もあり、郵政三事業は、いずれ立ち行かなくなると懸念されていた。

平成15年4月に日本郵政公社が発足したが、新規事業に進出するためには法改正が必

要な上、政府保証の残る国営の公社のままでの事業拡大は民業圧迫ともなる。また、リスクを取った運用の多様化も難しい。こうした課題を打開する方策のひとつが、民営化によって経営の自由度を高めるという手法であった。

3 郵政民営化関連法案成立

平成 17 年 7 月 5 日、郵政民営化関連法案は衆議院本会議において 5 票差で可決されたものの、同年 8 月 8 日の参議院本会議において 17 票差で否決された。郵政民営化は構造改革の本丸とされており、小泉純一郎総理大臣（当時）は衆議院を解散し、郵政民営化の是非について国民の信を問うとした。当時は、郵政 OB のファミリー企業への天下り¹²や、職員による度重なる不祥事、特定郵便局の問題や、郵貯・簡保施設の巨額の赤字など、様々な問題も報じられていた。

9 月 11 日に投票が行われた第 44 回衆議院議員総選挙において自由民主党が大勝し、10 月 14 日、第 163 回国会（特別会）において郵政民営化関連法¹³案が可決・成立した。

II 日本郵政グループとは

日本郵政グループは、郵政民営化によって平成 19 年 10 月 1 日に誕生したグループ企業である。図 2 のように、持株会社である日本郵政株式会社（日本郵政）の下に、郵便事業株式会社（日本郵便）、郵便局株式会社（郵便局）、株式会社ゆうちょ銀行（ゆうちょ銀行）、株式会社かんぽ生命保険（かんぽ生命）の 4 事業会社がぶら下がる形態となっている。

平成 21 年現在、持株会社である日本郵政の株式については政府が 100%保有しており、その他の 4 事業会社の株式については日本郵政が 100%保有している。民営化 10 年後にあたる平成 29 年 9 月末までに、日本郵政の株式については政府保有分 3 分の 1 超を残して売却、ゆうちょ銀行、かんぽ生命の株式についてはその全部を処分することとされている¹⁴が、移行期間終了後の株式の持合いは可能な制度設計となっている。政府が保有する日本郵政株の売却に伴う国庫収入は、5 兆円程度と見込まれている¹⁵。

内閣の郵政民営化推進本部には、郵政民営化委員会が置かれ、設立から 3 年ごとに「郵政民営化の進捗状況について総合的な見直しを行い、その結果に基づき、本部長に意見を述べること¹⁶」とされており¹⁷、新規事業の認可に関しても同委員会が審議し、意見を述べる。新規事業や郵貯の預入限度額に制約があるのは、株式売却による完全民営化が達成されるまでの間は、他の企業との競争条件の対等化に配慮する必要があるためである。分社化した理由は、各事業の損益を明確化し、各社の自立を促すためと、事業間、特に金融事業と非金融事業のリスクを遮断するためとされる。金融の赤字によって他事業に支障が出

¹² 219 の関連法人の存在と、郵政 OB 約 2,000 人（郵政 OB 役員数合計 約 400 人、郵政 OB 職員数合計 約 1,600 人）の天下りが後に明らかとなった。参考：郵政事業の関連法人の整理・見直しに関する委員会『第三次報告』2007.11.6. <http://www.japanpost.jp/pressrelease/2007/document/1001_00_05_7111301.pdf>

¹³ 郵政民営化法、日本郵政株式会社法、郵便事業株式会社法、郵便局株式会社法、独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構法、郵政民営化法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の計 6 法。

¹⁴ 郵政民営化法（平成 17 年 10 月 21 日法律第 97 号）第 7 条

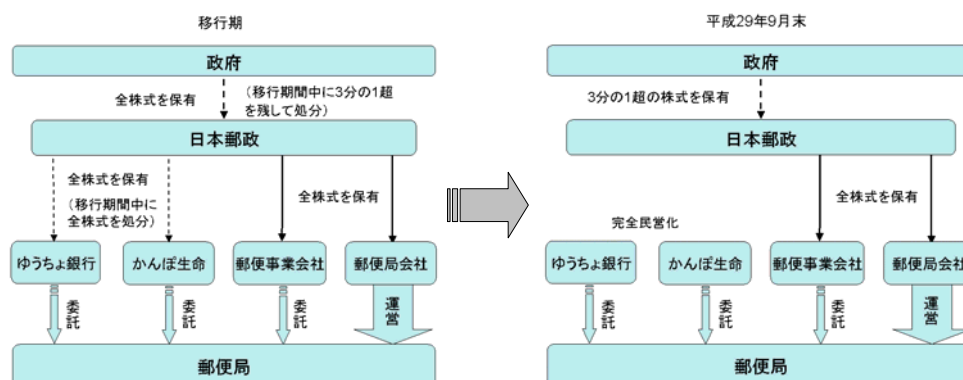
¹⁵ 「資産・債務改革における資産売却について」2006.3.16. 経済財政諮問会議 平成 18 年第 6 回配布資料 <<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2006/0316/item2.pdf>>

¹⁶ 郵政民営化法第 19 条第 1 項第 1 号

¹⁷ 郵政民営化委員会「郵政民営化の進捗状況についての総合的な見直しに関する郵政民営化委員会の意見」2009.3.13. <http://www.yuseimineika.go.jp/iinkai/iken/iken_090313.pdf>

たり、他事業の赤字によって金融の信用が揺らいだりする事態は避けなければならないからである。

図2 日本郵政グループの経営形態



(出典) 筆者作成。

Ⅲ 郵政民営化の現状と課題

1 民営化の評価

日本郵政が、平成20年5月と平成21年2月に顧客に対して行った「日本郵政グループ顧客満足度調査」¹⁸の「民営化前後の全体評価」によると、民営化によって「悪くなった(約7%)」という評価よりも「良くなった(約40%)」という評価のほうが多くなっている。

一方、全国郵便局長会(全特)¹⁹が、平成20年2月から3月に全郵便局長を対象として行ったアンケート²⁰では、「お客さまが民営化後の郵便局のサービスをどのようにとらえていると思いますか。」との問いに対して、「悪くなった」との回答が73.8%を占めており、利用者の評価と郵便局長の認識が大きく異なっている²¹。

2 民営化後初の通期決算

平成21年5月22日、日本郵政は民営化後初の通期決算となる平成21年3月期連結決算を発表した。経常収益はグループ全体で19兆9617億円、純利益はNTTグループに次ぐ4227億円を達成し、法人税、住民税及び事業税は2773億円となった。また、平成21

18 日本郵政株式会社「第2回「日本郵政グループ顧客満足度調査」結果について」2009.6.5. <<http://www.japanpost.jp/pressrelease/detail.php?code=2009060501>>;同「「郵便局等の顧客満足度調査」の結果について」2008.8.18. <<http://www.japanpost.jp/pressrelease/detail.php?code=2008081801>>

19 民営化に伴い特定郵便局と普通郵便局の区分がなくなった。これを受け「全国特定郵便局長会」は「全国郵便局長会」と改称された。しかし、「全特」という呼称については、歴史的経緯に鑑みて残されることとなった。

20 全国郵便局長会「郵便局長アンケート結果」<<http://www.zentoku.org/enquete/0804.html>>

21 帝国データバンクが平成21年7月に企業を対象に行った調査では、「民営化を堅持すべき(a)」「どちらかという(a)に近い」の合計は57.9%であり、「民営化を見直すべき(b)」「どちらかという(b)に近い」の合計は17.0%であった。帝国データバンク「次期衆院選に対する企業の意識調査」2009.8.5.

<http://www.tdb.co.jp/report/watching/press/pdf/keiki_w0907.pdf>

年 6 月 29 日の株主総会において、100%株主である国に対して 272 億円を配当する議案が承認された²²。

ゆうちょ銀行は、資産運用の多様化の遅れによる国債中心の運用が結果的に功を奏する形となり、他の大手銀行が軒並み最終赤字となる中で 2293 億円の純利益をあげた。

日本郵政グループの収益構造については、利益の多くを、ゆうちょ銀行、かんぽ生命の金融 2 社が稼ぎ出しており、取扱量の減少が続く郵便事業と、いまなお金融 2 社からの業務委託手数料頼みの収益構造にある郵便局会社の収益力向上が課題となっている。

表 1 平成 21 年 3 月期決算

(億円)

	経常収益	経常利益	純利益
日本郵政グループ(連結)	19 兆 9617	8305	4227
日本郵政(持株会社単体)	3071	1099	1090
日本郵便	1 兆 8874	589	298
郵便局	1 兆 3261	838	408
ゆうちょ銀行	2 兆 4885	3852	2293
かんぽ生命	15 兆 5337	2142	383

(注) 連結と各事業の合計は一致しない。

(出典) 日本郵政「平成 21 年 3 月期日本郵政グループ決算の概要」

<http://www.japanpost.jp/pressrelease/2009/document/1001_00_05_2009052201_1.pdf>を基に筆者作成。

3 官から民へ

(1) 民営化後の新規事業

郵貯口座からの他行宛の振込みは、民営化以前は一部の銀行を除いてできなかったが、平成 21 年 1 月以降、他行宛の送金が可能となり利便性が向上した。民営化前は法律の改正が必要であった新規事業が、民営化後は総務省の認可などで可能となり、自社のクレジットカード、住宅ローンの仲介、コンビニとの共同店舗、第三分野保険や自動車保険の販売、保険商品の開発、不動産開発、日本通運との「JP エクスプレス」の設立²³など様々な企業との提携や新サービスへの参入を果たしている。

新規事業の成果については、住宅ローンの仲介の伸び悩みなど、あまり収益に結びついていないという指摘がある一方、新規事業はすぐに成果が表れるものではなく、初期投資も必要なため、成否を見極めるのは時期尚早という見方も多い。

(2) 運用先の多様化

平成 17 年 3 月末に 214 兆円であった貯金残高は、平成 21 年 3 月末には 178 兆円に減少しており、193.9 兆円の資産の運用先は、155.4 兆円(80.1%)が国債で占められている。郵貯の規模は縮小しているが、運用の多様化はさほど進んでいない。簡保も、総資産 106.5

²² 日本郵政公社時代は、法人税、事業税等を免除されていたが、中期経営計画期間(平成 15 - 平成 18 年度)4 年間の利益積立金のうち、基準額を超えた額の半分を国庫納付金として納めることとされており、その額は 9625 億円となった。4 年間で割ると 1 年当たり約 2400 億円の計算となるが、公社の国庫納付金の額と民営化後の納税額とを比較する場合は、算定基準が異なることと共に、日本郵政公社の中期経営計画期間の 4 年間で戦後最長といわれる好景気にあたる一方、民営化後初の通期決算は、世界的な金融危機に端を発する急速な景気後退期にあたることに注意する必要がある。

²³ 平成 20 年 6 月に設立。平成 21 年 4 月に「ゆうパック」と「ペリカン便」の宅配便事業を完全統合する予定であったが、準備不足などを理由に総務大臣の認可がおりず、「ゆうパック」事業は統合されていない。

兆円のうち、国債が 69.6 兆円 (65.3%) を占めており、資金の流れを官から民へ変えるという民営化の目的は、道半ばといえる。

しかし、莫大な国債の売却はそれ自体が国債価格の下落を引き起こし、自らの首を絞めかねない上、金融市場に与える影響も大きい。そのため、国債比率の引き下げは時間をかけて慎重に行わざるをえない。また、民営化以前に契約された定期性のある預金や簡保の資金 (旧勘定) については、国債などの安全資産で運用するよう義務づけられてもいる。移行期間が 10 年の長期に渡るのも、以上のような事情を勘案してのものである。

このような事情に加え、市況の急速な悪化に伴い、民間の資金需要も細っている。莫大な資金の流れは、数年で大きく変えられるものではないことは考慮する必要がある。

4 民営化後に指摘される問題・課題

(1) 地方の郵便局がなくなるという懸念

ゆうちょ銀行とかんぽ生命の金融 2 社は、郵便局会社との間で平成 29 年までの業務委託契約を結んでいる。しかし、金融 2 社にはユニバーサルサービス義務がないため、株式上場すれば、収益力向上を求める株主が不採算の郵便局への業務委託を打ち切るよう経営陣に迫るようになり、いずれは地方の郵便局への業務委託が行われなくなると懸念する声がある。郵便局が唯一の金融機関である地域もあり、金融空白地が生じる可能性が指摘されている。また、不採算の郵便局が閉鎖され、郵便局自体がなくなると懸念する声もある。

民営化の制度設計では、日本郵政は社会・地域貢献基金として、上場後の株式売却益や利益の一部を 1 兆円になるまで積み立てることが義務づけられている²⁴。社会・地域貢献業務に必要な資金は、基金の運用益から交付されることになっており、過疎地の郵便局での金融サービスも対象になると想定されている。また、郵便局会社は、都市部の一等地にある局舎の再開発を中心とした不動産業への参入によって、委託手数料に依存しない安定収入を確保し、全国 2 万 4 千を超える郵便ネットワークを維持していくことを目指している。しかし、東京中央郵便局の再開発計画は修正を余儀なくされ²⁵、開発は当初の予定から遅れている。

金融 2 社に対するユニバーサルサービスの義務づけについては、他の金融機関との競争条件が不平等になるとの指摘や、義務づけに伴うコストを、誰が、どのようにして負担するのか問題になるといった指摘がある。

(2) 簡易郵便局の一時閉鎖

簡易郵便局は、民間や農漁協、自治体などに手数料を支払い、窓口業務を委託している小規模な郵便局であり、山間部や離島などの過疎地に多い。平成 21 年 9 月末現在で全国に 4,294 局ある簡易郵便局のうち、300 局が一時閉鎖の状態にある。簡易郵便局の一時閉

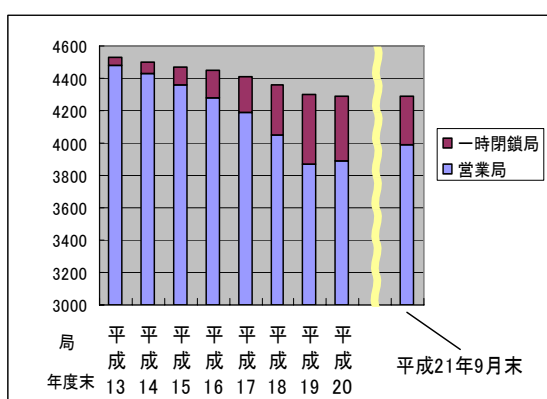
²⁴ 日本郵政株式会社法 (平成 17 年 10 月 21 日法律第 98 号) 第 13 条。2 兆円までの積み立てが可能。

²⁵ 鳩山邦夫総務大臣 (当時) は、東京中央郵便局は「重要文化財級」の建物であるとして、開発計画に不快感を示した。この件については総務大臣に許認可権限はなく、都市計画を審議する東京都は同意済みであった。建設会社とも契約済みであり、工事は一部着工されていた。契約を破棄すれば多額の違約金が発生する可能性があり、年間 100 億円の利益を想定する再開発計画が頓挫すれば、全国の郵便ネットワークの維持が危うくなる懸念もあった。最終的に保存部分を当初計画より拡大して登録有形文化財指定を目指すことで決着し、再開発自体は行われることになった。東京中央郵便局は、日本近代建築の傑作として専門家の評価が高い一方、簡素な建築であるため一般には価値が理解されにくく、民営化が議論されていた当時は、東京駅前の一等地を占有する官業の非効率の象徴として批判的になっていた。

鎖の主な原因は、個人受託者の高齢化や農漁協の統廃合などであり²⁶、図 3 のように民営化以前から増加傾向にあったが、平成 19 年 10 月 1 日の民営化時には、民営化に伴う業務の複雑化に対応できないなどの理由から 68 局が一斉に一時閉鎖し、一時閉鎖局の数は 417 局となった。

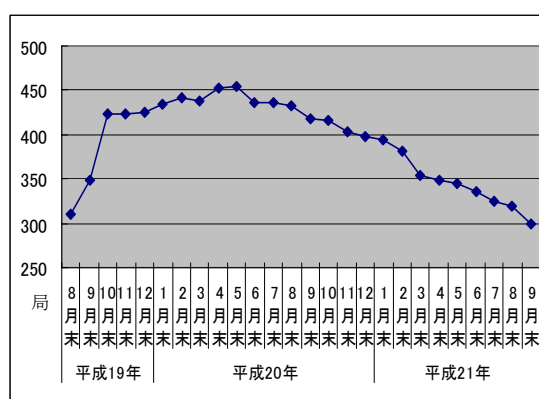
民営化以降、一時閉鎖局の数はさらに増加し、日本郵政は一部地域での移動郵便局の運行や渉外社員の出張サービス等の緊急対策を行っている。その一方で、委託手数料の引き上げや企業への委託の検討、受託者の募集等の対策の結果、一時閉鎖局の数は、平成 20 年 5 月末の 454 局をピークに減少に転じ、平成 21 年 9 月末時点で、300 局まで減少している（図 4）²⁷。

図 3 簡易郵便局数の推移



(出典)『通信文化新報』2007.10.15;郵便局「郵便局局数情報」を基に筆者作成。
<<http://www.jp-network.japanpost.jp/notification/storeinformation/index02.html>>

図 4 簡易郵便局の一時閉鎖局数の推移



(出典)「民営郵政初日 簡易局 68 局を一斉閉鎖」『読売新聞』2007.10.2;郵便局「郵便局局数情報」を基に筆者作成。
<<http://www.jp-network.japanpost.jp/notification/storeinformation/index02.html>>

(3) かんぼの宿等の一括譲渡問題

収益を目的としない郵貯・簡保関連施設は赤字事業であり、施設の引継ぎによって民営化後の郵政の経営が不安定になるおそれがあった。そこで、本業と関係のないこれらの施設は、民営化後 5 年以内の譲渡又は廃止が法律で定められた²⁸。郵政 OB の天下り先として利用されていることや、採算度外視の経営が民業を圧迫していることも批判されていた。

平成 20 年 4 月 1 日、日本郵政は、かんぼの宿等に関する事業の一括譲渡につき、譲渡先をウェブサイト上で公募し、同年 12 月 26 日、かんぼの宿等 70 施設および社宅 9 施設の譲渡先について、オリックス不動産に決定したと発表した。譲渡価格は約 109 億円とされた。平成 21 年 1 月 6 日、譲渡先がオリックスの子会社に決まったことに対し、鳩山邦夫総務大臣（当時）は、オリックスの宮内義彦会長が構造改革論議に関わりがあったこと

²⁶ 「簡易郵便局受託者の属性：個人 86%、農協・漁協 9% 一時閉鎖の理由：個人受託者の病気・高齢等 44%、農協・漁協の統廃合・人員削減等 46%（平成 20 年 9 月末現在）」日本郵政株式会社『民営・分社化後の状況について』p.1. <<http://www.yuseimineika.go.jp/iinkai/dai52/siryou3.pdf>>

²⁷ 平成 21 年 9 月末現在、郵便局は全国に 24,533 局（308 局が閉鎖中）ある。このうち、約 19,000 局が旧特定郵便局であり、約 1,300 局が旧普通郵便局、4,294 局が簡易郵便局である。民営化によって特定郵便局と普通郵便局の区別はなくなった。民営化された平成 19 年 10 月 1 日時点の全郵便局数は 24,540 局（424 局が閉鎖中）であった。閉鎖中を含んだ全郵便局数は 7 局減少しているが、営業中の郵便局数は 109 局増加している。

²⁸ 日本郵政株式会社法（平成 17 年 10 月 21 日法律第 98 号）附則第 2 条第 1 項

から、「(国民が) 出来レースと受け取る可能性がある」として異議を唱えた。一連の問題をめぐる指摘や疑問と、日本郵政の見解の概要は表 2 の通りである。

この問題を契機に、国民の共有財産ともいわれる施設の売却のあり方に関心が集まり、日本郵政公社時代の施設売却についても問題視された²⁹。

表 2 かんぼの宿等の一括譲渡問題に関する見解

売却についての指摘や疑問	日本郵政の見解
なぜオリックス不動産なのか？	公明正大な手続きの結果。オリックス不動産の条件が最も良かった。
なぜ一括売却なのか？ 個別売却なら高く売れる。	個別売却ではコストも人員も時間もかかる。売れ残りが発生すれば、従業員の雇用が守られない(民営化にあたっては、雇用に配慮するよう国会で附帯決議*がなされている。従業員数は、正社員約 640 人、非常勤社員約 2600 人。)。全国ネットワークの価値を考えると個別売却は不利ではないか。
土地・建物で 2400 億円かかった施設が 109 億円では安すぎる。	不動産売却ではなく、従業員の雇用確保を含めた事業譲渡。民営化の際の承継時簿価は 126 億円で、現在は 123 億円、負債を引いた純資産は 93 億円。
なぜ経済状況の厳しい今、売却するのか？	かんぼの宿は年間 40～50 億円の赤字事業であり、持てば持つほど負担。5 年以内の譲渡または廃止が法定されており、従業員の不安解消のためにも、早期に雇用の継続を確定させる必要があると考えた。

*「民営化後の職員の雇用安定化に万全を期すること。」平成 17 年 10 月 14 日、第 163 回国会参議院郵政民営化に関する特別委員会「郵政民営化法案、日本郵政株式会社法案、郵便事業株式会社法案、郵便局株式会社法案、独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構法案及び郵政民営化法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案に対する附帯決議」11 の 2 (出典) 日本郵政「日本郵政株式会社の社長定例会見」<<http://www.japanpost.jp/publication/?mn=press&detail=3>>、国会答弁等を基に筆者作成。

平成 21 年 4 月 3 日、総務省は、かんぼの宿等の一括譲渡に関して、16 の問題点を指摘し、日本郵政に業務改善命令³⁰を出した。また、日本郵政が設置した第三者委員会が、同年 5 月 29 日に提出した報告書³¹においても、手続き上の問題点が指摘されている。しかし、いずれにおいても違法行為や不正があったとの指摘はなされていない。日本郵政は、同年 6 月 24 日、指摘された事項についての認識と改善・是正措置の内容について報告し³²、この中で、平成 23 年度までにかんぼの宿の黒字化を目指すことや、不動産売却等審査会の設置、売却ルールの整備などの方針を示した。

かんぼの宿等の一括譲渡問題については、議事録が作成されていないなど譲渡手続きが不透明で、ガバナンス(企業統治)に問題があることなどが厳しく批判されている。一方で、バルクセール(一括売却)や交渉過程での条件の変更は、民間ではよくあることであり、事業の譲渡価格は、不動産の取得や建設にいくらかかったかではなく、その事業が将

²⁹ ただし、なかには誤解を招くような指摘もあった。平成 19 年 2 月、日本郵政公社は 178 件の施設のバルクセール(一括売却)を行っている。7 社による共同購入で、郵政公社の鑑定総額 114 億円に対し、115 億円で落札された。この中に 2006 年度に 4200 万円の赤字であった鳥取県岩見町の簡易保険保養センター(公社による鑑定評価額 3700 万円)が含まれており、同年 9 月に社会福祉法人に 6000 万円で売却された。この物件が購入者によって 1 万円と評価されていたことを取りあげ、1 万円で買って 6000 万円で転売したかのように指摘し、非難する声があった。しかし、1 万円という価格は購入額ではなく、会計上の処理の際につけられた評価額である。一括売却では個々の物件に対して売却価格がついている訳ではない。購入時の総額が決まっている以上、ある物件の評価額が低ければ、その分、他の物件の評価額が高くなることになる。一括売却された物件のリストの中から、低い評価額をつけられた一部の物件だけを取りあげて論じるのは、あまり適切ではない。

³⁰ 「日本郵政株式会社法第 14 条第 2 項に基づく監督上の命令等」総務省、2009.4.3.

<http://www.soumu.go.jp/main_content/000015456.pdf>

³¹ 不動産売却等に関する第三者検討委員会「報告書」2009.5.29.

<http://www.japanpost.jp/pressrelease/2009/document/1001_00_05_2009062401_2.pdf>

³² 日本郵政「日本郵政株式会社法第 14 条第 2 項に基づく監督上の命令により講じた措置に関する報告」

2009.6.24. <http://www.japanpost.jp/pressrelease/2009/document/1001_00_05_2009062401_1.pdf>

来生むと想定される収益の割引現在価値で決まるものであり、安値でしか売却できないような収益性に乏しい施設を作り続けてきたことこそが問題であるとの指摘もある。

（４）手数料の値上げ

民営化後に送金・決済サービスの手数料の一部が値上がりした。そのため、民営化によるサービス低下として指摘されることがある。

民営化以前は、印紙税など様々な税金が免除されていたため、民間の金融機関よりも安い手数料を設定することができた。しかし、それは他の金融機関との競争条件の不平等を意味する。新規事業への参入や運用の多様化のためには、競争条件の対等化は不可欠である。また、税の免除はすなわち国の歳入の減少である。郵政の利用者の負担を軽くする一方で、その分を税収の減少という形で広く国民一般が負担してきたとも言え、「見えない国民負担」のひとつとして指摘されていた問題でもある。そのため、一概にデメリットとは言い切れない側面もある。

（５）分社化によるサービス低下

日本郵政公社時代まで、総合担務の郵便局では一人の外務職員が三事業のすべてを行っていたため、配達途中で集金や貯金の払戻しの受付等、金融サービスも行うことが可能であった。しかし、民営化によって分社化されたことにより、配達を行う郵便事業会社の社員が貯金や保険を扱うことができなくなり、利便性が低下したと指摘されている。日本郵政は、旧総合担務実施地域で、郵便事業会社の社員が金融サービスの依頼を受けた場合は、郵便局に連絡し、郵便局会社の社員が顧客宅を訪問する等の対策を行っている。

（６）集配局の再編等

郵政民営化に向けた日本郵政公社時代に、集配局の無集配局化が進められた。以前の集配局数は4,696局であったが、そのうち1,048局が無集配局となった。また、時間外窓口の廃止によって、不在戻りの郵便物の受け取りが不便になったとの批判や、郵便の配達が遅くなったとの指摘がある。これに対し、生田総裁（当時）は、「徒歩や自転車といった過去の交通網を前提とした集配局」の改革は、避けては通れないとの認識を示している³³。赤字続きであった郵便事業は公社化以降、黒字に転換している。

（７）業務の複雑化

民営化によって銀行法や保険業法が適用されるようになり、他の金融機関と同様の厳格なチェックが必要となったため、業務が複雑になり、待ち時間が長くなったといわれている。郵便局は数名で運営されている小規模局も多いため、現状では負担が大きいとの指摘がある。一方、金融のチェックを簡素化すれば不祥事の温床になるとの見方もある。

（８）法令順守（コンプライアンス）意識の低さ

郵政事業については、国営時代から不祥事が多発しており、平成14年から平成18年までの間、毎年、2,000人以上が懲戒処分（うち免職者は毎年120人以上）を受けていた。また、総務大臣による業績評価では、公社全体の「コンプライアンスの徹底」について、

³³ 第164回国会参議院総務委員会議録第1号 平成18年8月29日 p.26.

平成 16 年度から平成 19 年度まで 5 段階評価 (A~E) の C 評価をつけられ、簡保は平成 18 年度、郵貯は平成 19 年度に、それぞれ D 評価を受けていた。そのため、日本郵政にとって喫緊の課題は法令順守の徹底とされる。しかし、表 3 のように、日本郵政では民営化後も不祥事が相次いでおり、個人による犯罪も後を絶たない³⁴。心身障害者用低料第 3 種郵便制度の不正利用事件³⁵では、不正を黙認したとして社員 2 人が逮捕されたが、個人的な利得はなく、不正利用を認識していた社員も多いことから、漫然と不正を見逃す組織体質そのものに原因があるといった指摘もなされている³⁶。

表 3 郵政事業に関連する不祥事

平成 19 年 10 月	不適正な認証業務が判明し、業務改善命令
平成 20 年 12 月	ねんきん特別便など約 12 万通が入ったコンテナを 2 ヶ月間放置し、業務改善命令
	心身障害者用低料第 3 種郵便制度の不正利用事件で業務改善命令
平成 21 年 3 月	ゆうパック 50 個をコンテナに 2 日間放置し、業務改善命令
平成 21 年 4 月	かんぽの宿等の一括譲渡に関連し、業務改善命令
平成 21 年 5 月	心身障害者用低料第 3 種郵便制度の不正利用事件で社員 2 人が逮捕
平成 21 年 6 月	郵政公社時代の簡易保険の不払いについて、かんぽ生命に報告命令
平成 21 年 8 月	航空危険物を内容品とするゆうパックの航空搭載事故に対して、国土交通省より事業改善命令

(出典) 各種報道、日本郵政のプレスリリース等を基に筆者作成。

おわりに

資金の流れを官から民へ変えることによる経済の効率化や、収益力向上による将来の国民負担回避といった改革の本質的問題は、すぐに成果が現れたり、一般に実感しやすいものではないため、民営化の評価は「接客態度が良くなった」「分社化で窓口がわかりにくくなった」といった短期的・表面的なものになりがちである。しかし、郵政をめぐる問題は、本来、我が国の経済全体に深く関わる大局的な問題である。

郵便取扱量の減少傾向は今後も続くことが予想される。郵便局会社の安定収入の頼みの綱である不動産開発は当初の予定から遅れることとなった。日本郵政の収益構造は現段階では金融 2 社頼みの状況にある。しかし、金融 2 社も規模の縮小による収益力の低下と金利上昇リスクを抱えており、三事業一体の経営が担保されたとしても、日本郵政グループの将来にわたる経営の安定が約束されるものではない。また、国の関与のあり方によっては、事業が制約される可能性や、資産の運用が効率的に行われなくなる可能性もある。

民営化の評価にあたっては、日本経済のゆがみの是正と効率化、将来の国民負担の回避、他社との競争条件の対等化、社員の労働環境や地方への配慮といった、複雑に絡み合った問題を、短期的な影響と長期的な影響の両面から見極める高度なバランス感覚が必要とされよう。

³⁴ 「ゆうちょ 銀元行員、詐欺の疑い 1 億円超流用か」『産経新聞』2009.6.26; 「郵便局員 殺人未遂容疑 帯広署逮捕 貯金着服「口封じに」」『読売新聞』2009.7.9; 「業務上横領: 元郵便局長が貯金横領」『毎日新聞』2009.8.15; 「元郵便局員に懲役 6 年判決 収入印紙横領など」『朝日新聞』2009.9.1. など

³⁵ 障害者団体の発行する定期刊行物に対しては割引制度があり、8 割以上が有償で購読されていることなどの条件を満たせば、低廉な料金で発送することができる。この制度が企業のダイレクトメールの発送に悪用された一連の事件。不正に免れた料金の差額総額は立件された分だけで 37 億 5000 万円。これをきっかけに、この制度の利用の 8 割が不正利用であることが判明し、チェック体制が機能していないことが明らかになった。

³⁶ 「不正黙認 郵政の怠慢「見逃し体質」が蔓延 料金取り損ね 年 120 億円にも」『朝日新聞』2009.5.20.