

21世紀に向けた郵政三事業改革

— 郵便局ネットワーク活用のための民営化 —

2000年12月

21世紀政策研究所

[エグゼクティブ・サマリー]

郵政三事業のあり方は、21世紀における政府の役割を定義するうえで解決すべき重要な課題である。97年12月の行政改革会議最終報告においては、郵政三事業の民営化は否定され、郵便貯金の全額自主運用と郵政公社の設置という形で政治決着をみた。しかし、その後の事業環境の激変を考えれば、郵政三事業についてはより抜本的な改革が求められる。

設置が予定される郵政公社の具体像は、現時点においては明らかではない。最悪のシナリオは、実質国営事業のまま経営の自由と必要最小限の規制が強調されるのみで、チェック機能が十分働く仕組みが整備されない場合である。もしそうなれば、既成事実の積み重ねで事業の拡大が進み、現状以上に事態が深刻化することになる。

郵政公社の場合、その経営を適切にコントロールする仕組みが不可欠である。納税者のリスクを極力小さくするための国会を通じた民主的チェックはもちろんのこと、経営の健全性を確保するための専門性を有する監督当局による継続的監視が必要となる。また、民間との公正な競争の実現には、事業の実施と監督との明確な分離が求められる。しかしこれだけでは国営事業に伴う本質的な問題の解決にはならないとわれわれは判断する。

郵政三事業を取り巻く環境は、IT革命や金融ビッグバン、財政投融资改革の進展により大きく変化してきている。そして政策上のネックとしてすぐ登場するのは、独立採算制とユニバーサルサービスの両立という現行システムの持続可能性である。独立採算制は、都市部における収益をベースに内部補助を行うことで成り立っているが、環境変化が大きくそのスピードも速い都市部で今後も収益を確保し続けることは容易ではないからだ。

郵政三事業の市場はいずれも成熟段階を迎えており、かつ競争環境は一段と厳しさを増すことが見込まれている。郵便事業では既に黒字転換の目途がたたない状況になっているが、郵便貯金や簡易保険についても、競合サービスの多様化や運用面の難しさから遠からず都市部における競争力を低下させる可能性が高い。現行システムが行き詰りを迎える前に改革を実施することによって、旧国鉄処理のような国民負担が発生することを未然に防ぐべきである。最近の厳しい財政事情を考えれば、税金の投入によって現状維持を図るべきではない。

もちろん、郵便局ネットワークの社会におけるインフラとしての重要性は否定できない。こうした環境のもとで郵便局ネットワークを維持していくには、現状の国営三事業に固執するのではなく、民営化により経営の自由度を高め収益源の多様化や収益機会の拡大を進めることが必要である。こうした改革によ

り、ネットワーク維持の可能性はむしろ高まると思われる。郵政省もネットワークのオープン化を打ち出しているが、この方向を徹底し幅広く利用しうる真のオープンネットワークを実現していくには、経営形態の見直しを伴わざるを得ないはずである。

民営化に踏み切れれば、国営事業に伴う弊害としてしばしば指摘されてきた問題も解消する。納税者が運用の失敗に伴う偶発リスクに晒されなくなるほか、市場における公正な競争の実現はさらなる競争を促すものと考えられる。民間でも供給しうるサービスについては、政府は市場がよりよく機能するための環境整備に徹すべきであり、民間に対する規制緩和を推進すると同時に国営事業を民営化することが一貫した政策であろう。

民営化が議論される際、それを否定する根拠として常に主張されるのが、民営化されれば不採算地域におけるユニバーサルサービスが維持できなくなるという点である。しかし、競争原理を活かしつつユニバーサルサービスを確保することは可能である。ユニバーサルサービスは1事業体が単独で実現する必要はなく、全体として確保されれば問題はない。多様な新規参入もユニバーサルサービス確保に大いに貢献しうるし、民営化すれば地域の実情に応じた業務展開が可能になりネットワーク維持のための収益機会の確保が容易になるという側面もある。仮に、限られた地域でサービスの維持が困難になったとしても、自治体が民主的手続きのもとサービスの継続が必要と判断すれば、補助金の入札を行い空白地域の解消を図ることができる。

最後に、民営化後の郵政三事業についておおまかな青写真を提示することとしたい（報告書図表 19、図表 20 参照）。郵政三事業は、それぞれ事業ごとに分割し、当初は政府出資の株式会社とし、株式を市場で順次売却する。郵便局ネットワークの管理と窓口業務は郵便・物流業務とともに郵便会社が担う。郵便貯金会社、簡易保険会社については、窓口業務は郵便会社に委託し資金運用や商品開発を行うが、金融市場への過度の影響力を排除する観点から適正規模への分割が必要となる。郵便局についても、特定郵便局を実態に即して代理店化し兼業を自由化する。地域の実情に通じた特定郵便局長が経営手腕を発揮する機会を与えられれば、雇用の創出や地域の魅力向上につながることを考えられよう。こうした変化は、中央に依存しない地域の活性化と小さな政府の実現に向けた一つの契機となりうるのではないかと考えられる。

目 次

	頁
エグゼクティブ・サマリー	
はじめに	1
1. 郵政三事業とそれを支える郵便局ネットワークの現状	2
1) 郵政三事業の現状と評価	2
・ 構造的な高コスト体質の是正を迫られる郵便事業	2
・ リスク管理と安定収益確保が課題の郵便貯金事業	3
・ 規模の拡大が止まるなか運用力が問われる簡易保険業務	4
・ 地域別にみた郵政三事業の経営状況	5
2) 郵便局ネットワークの現状と評価	6
3) 郵政省の戦略（郵便局ネットワークのオープン化）とその評価	7
・ 郵便局ビジョン2010（郵政審議会答申）のポイント	7
・ 郵政三事業の展開とその戦略に対する評価	8
2. 郵政公社では問題は解決しない	9
1) 郵政公社の経営をどうコントロールするのか	9
2) 郵便事業への民間参入の速やかな実現	11
3. 郵政三事業の抜本的改革の必要性とその方向	11
1) 「内部補助によるユニバーサルサービスの提供」は持続可能か	11
・ 市場の成熟化、競争の激化で都市部の収益基盤は安泰ではない	11
・ 郵便市場の将来性と競争環境	12
・ 郵便貯金市場の将来性と競争環境	13
・ 簡易保険市場の将来性と競争環境	14
・ 三事業では特定郵便局を中心とする高コストネットワークは維持できない	15
2) 巨大国営事業の維持は時代に逆行	16
・ 民間への規制緩和と国営事業の民営化を同時に推進すべき	16
・ 郵便事業における規制緩和の必要性	17
・ 納税者リスクを前提の運用ではなく自己責任に基づく運用を	17
3) 海外における郵政事業改革の動き	18

4. 競争原理を活かしたユニバーサルサービスの確保は可能	18
1) ユニバーサルサービスの意義とその維持に関する郵政省の主張	18
2) ユニバーサルサービスの維持に関する考え方	19
・郵便事業におけるユニバーサルサービス	19
・金融業務におけるユニバーサルサービス	19
3) 社会福祉支援サービスについて	20
5. 民営化により価値を高める郵便局ネットワーク	20
1) 民営化後の郵政事業体のイメージ	20
・政府出資の株式会社（特殊会社）設立による三事業分割	20
・郵便会社のあり方	21
・貯金会社と保険会社のあり方	21
・郵便局の再編成	22
2) 郵政三事業民営化の意義	23
おわりに	24

はじめに

郵政三事業は、国民にとって最も身近な公共サービスの一つである。これまで独立採算制が維持されており、国民から一定の信頼を得ている。このため、旧国鉄の民営化とは異なり、国民にとっては郵政三事業改革の必要性が認識されにくいことは否定できない。加えて、98年6月に成立した中央省庁等改革基本法により郵政公社の設置が定められるとともに、民営化等の見直しは行わないことが盛り込まれたことも、21世紀を目前に控えた現時点においても議論が低調な一因である。

しかし、郵政三事業のあり方は、今後の政府の役割を再定義するうえで解決すべき重要な課題である。かつて、97年には行政改革会議において活発に議論され、9月の中間報告では「簡易保険事業は民営化、郵便貯金事業は早期に民営化するための条件整備を行う」ことが打ち出された。ところが、12月の最終報告では政治判断により一転して民営化が否定され、抜本的な改革は日の目を見ずに終わった。

設置が予定される郵政公社については、法律上、自律的、弾力的経営の必要性が強調されているが、国営事業のまま既成事実の積み重ねで事業の拡大が進めば、現状以上に問題が深刻化しかねない。実質的に国営事業が継続されるのであれば、郵政公社の経営を適切にコントロールしていかなければならない。納税者のリスクを極力小さくするための国会を通じた民主的チェックの仕組みが不可欠であるほか、経営の健全性を確保するには専門性を有する監督当局による継続的監視も必要である。また、民間との公正な競争の実現には、事業の実施と監督との明確な分離が求められる。現実問題として公社化が避けられない場合でも、少なくとも上記の点は実現されるべきであるが、それだけでは国営事業に伴う本質的な問題の解決にはならない。

郵政三事業を取り巻く環境が都市部を中心に大きく変化しつつあり、都市部で収益を上げ内部補助によりユニバーサルサービスを維持するという現行システムがいつまでも持続可能とは考えられない。郵政三事業の市場はいずれも成熟段階を迎えており、かつ競争環境は一段と厳しさを増すことが見込まれている。現行システムが行き詰りを迎える前により抜本的な改革を実施することによって、国民負担が発生することを未然に防ぐべきであろう。

郵便局ネットワークを維持していくには、経営の自由度を高め、収益源の多様化を進めることが必要であり、民営化こそが郵便局ネットワーク維持の途である。郵政省もネットワークのオープン化を打ち出しているが、こうした方向を徹底し真のオープンネットワークを実現していくには経営形態の見直しを伴わざるを得ない。

本稿においては、郵政三事業と郵便局ネットワークの現状を簡単に整理し郵政公社の問題点に言及するとともに、抜本的改革の必要性とその方向性に係る議論を深め、民営化後の郵政三事業についておおまかな青写真を提示することとしたい。

1. 郵政三事業とそれを支える郵便局ネットワークの現状

1) 郵政三事業の現状と評価

郵政三事業はいずれも郵便局においてサービスが提供されているが、事業内容はそれぞれ独立しており、まず各々の経営環境や収益状況を簡単に整理しておきたい。三事業の近年の収益状況は以下の通りである。

郵政三事業の収益状況

(単位：億円)

年 度	郵便事業	郵便貯金事業	簡易保険事業
1994年度	1,147	2,350	6,590
1995年度	1,218	11,406	5,241
1996年度	943	14,358	4,785
1997年度	198	6,312	3,107
1998年度	▲625	▲6,107	2,093
1999年度	▲553	▲18,650	1,809

(注) 郵便貯金事業は、一般勘定と金融自由化対策特別勘定の合算

構造的な高コスト体質の是正を迫られる郵便事業

郵便物数は、概ね経済規模の拡大に応じて増加するとされており、わが国においても引受郵便物の総数は、10年間で約20%増加し99年度で261億通に達している。もっとも、競合分野の小包は近年減少傾向にありシェアも91年度の27%から99年度には12%にまで低下し、この分野では民間の宅配便に大きく水をあけられている(図表1)。

郵便物数は緩やかながら増加を維持しているものの、郵便事業の収益状況は厳しさを増している。94年の料金値上げにより収益は一旦急回復したものの、その後は悪化の一途を辿り98年度から赤字に転落し、黒字転換の目処はたっていない(図表2)。一通当たりの収入が逡減傾向を辿るなか費用は横這いとなっており、独占分野である第一種、第二種郵便物の黒字幅は大幅に縮小(95年度:1,365億円→99年度:220億円)し、収益悪化の主因となっている。本来は高収益が期待できるはずの第一種郵便物(封書)^(注1)についても収益の悪化が著しい。郵政省は2005年まで料金値上げはしないとしており、昨年度末時点で1,326億円の累積利益金が2002年度末にはマイナスとなりかねない。

収益悪化の要因として、まず収入の伸び悩みがあげられる(図表3)。通常郵便物の差出人の8割近くを占める企業がコスト削減の一環として葉書化を進めた影響や郵便局自身に

(注1) 郵政省が公表している「郵便の種類別1通当たり収支」によれば、平均費用は第一種郵便物(封書)で79.58円、第二種郵便物(葉書)で48.71円、となっている。しかし、両者の事務フローに大きな違いはないにもかかわらず、なぜこれだけ大きなコスト差が生じるのかについての説明はなされていない。

よる割引制度の拡充、割安な新サービスの開始^(注2)などが原因と考えられる。民間との競合分野を中心にサービスのレベルアップが図られてきたのは事実であるが、99年度の事業費をみると94年度に比べ8%の増加となっている。昨年度は伸びがほぼゼロに抑制されるなど一定の努力は窺われるが、コスト削減には至っていない。マーケティングの発想に乏しく、一部に過剰品質^(注3)のサービス提供がみられるほか、収益を生み出すためのコスト管理が徹底されていないことに原因があると思われる。直接経費の85%程度を占める実質的人件費^(注4)が硬直的であり、減価償却費の増加や特定の業者からの割高なサービスの購入^(注5)など、高コスト体質は構造的なものであり、その是正が急務となっている。

リスク管理と安定収益確保が課題の郵便貯金事業

郵便貯金の残高は99年度末で約260兆円という巨額に達し、個人預貯金に占める郵便貯金のシェアも、90年度には29.3%であったものが99年度には36.5%に上昇している(図表4)。こうした残高の増加は、金融システム不安に起因する部分があることは否定できないが、残高の8割以上を占める定額貯金の商品性が最大の要因と見てよい。金利ピーク時に巨額の資金を吸収し、その後の金利低下局面においても高金利が維持され元加利子により残高が自動的に増加していくことになるため、実際、91年度から99年度にかけての残高増加に占める元加利子の比率は平均すると65%を超えている(図表5)。

定額貯金の商品性は収益面にも大きな影響を及ぼしている。郵便貯金は、99年度に過去最大の赤字を計上したが、これは高金利の定額貯金(最長預入期間10年)と低金利に振り変わった資金運用部への預託金利(預託期間7年)との逆鞘の発生が最大の要因である(図表6)。今年度も逆鞘による赤字は継続するが、今後の金利環境に変化がなければ2001年度には約1兆円の黒字への転換が見込まれている。

収益の振れのバッファーとなる積立金残高は、自主運用開始直前にあたる2000年度末時

(注2) 小包料金割引率の拡大(94年)、書留郵便・カタログ小包等に大口割引サービス導入、簡易書留より低価格の配達記録郵便サービス開始(95年)、カタログ小包等の大口割引拡充、定型外郵便・市内郵便物の料金値下げ(97年)、バーコード付郵便物の料金減額制度の創設(98年)などがあげられる。

(注3) わが国の郵便サービス水準の高さを示す例として、翌日配達の達成率の高さがあげられることが多い。しかし、企業が差し出す郵便物の多くは翌日配達の必要はないのが現実である。郵便の自由化が進んだ国においては、顧客ニーズに則し翌日配達が不要の郵便物にはより低価格でサービスを提供している。また、商品・サービスの種類が多すぎコスト増につながっているとの指摘もなされている。

(注4) 物件費のうち、賃金(非常勤職員に支給する給与)、業務委託費と考えられる集配運送費、簡易郵便局手数料と勘定科目としての人件費の合計を実質的人件費とした。なお、郵政三事業全般について、中間管理職や資材調達など間接部門で人員削減の余地があるとの指摘もなされている。

(注5) 郵政事業に関する行政監察(99年8月)によれば、随意契約を行なうべき事由に該当しないにもかかわらず競争に付していない事例、一般競争に付していても応札が1業者だけとなっている事例、市販品の採用が可能にもかかわらず特別仕様での調達を継続している事例などが指摘されている。もちろんこれらの指摘は郵政三事業全般に関わるものである。

点で1兆2,000億円程度と見込まれている。巨額の運用資金に対して積立金の額が十分とはいえない状況で、自主運用の開始により変化の激しい金融市場における運用リスクと正面から向き合わなければならない。本格的なリスク管理体制の構築が不可欠となるし、巨額の資金を有することで市場の攪乱要因とならないよう細心の注意が求められることはいまでもない。従来のように規模の拡大が収益確保につながるわけではなく、収益の安定化をいかに実現するかが大きな課題となろう。なお、99年度の事業費は94年度に比べ15%増加しており、内訳をみると他の二事業に比べ機械化関係経費のウェイトが高いのが特徴である。

郵便為替・振替の件数は99年度で約13億件、94年度に比べ39%増加しており、増加率では同期間の全銀システム取扱高の28%を上回っている。また、公共料金払込みや給与預入の指定口座数も急速に増加している。99年1月からデビットカードサービス^(注6)が開始されたほか、ICカードサービス^(注7)、インターネットバンキングサービス^(注8)の実証実験が本格化するなど決済サービス強化に向けた動きが目立つ。また、民間金融機関とともに国税や社会保険料など国庫金の電子納付への移行も検討されている。

規模の拡大が止まるなか運用力が問われる簡易保険業務

簡易保険の99年度末の保有契約件数は8,130万件となり、96年度末の8,432万件をピークに減少が続いている。保有保険金額も99年度末に戦後初めて減少に転じ208兆円となった(図表7)。こうした傾向は今年度上期も継続しており、件数、金額とも減少が続いている。しかし、民間の状況はより厳しく保有保険金額は96年度末をピークに減少、国家信用を背景とした簡保の個人保険分野における資産シェアは99年度末で45%近くまで上昇してきている(図表8)。

ストック面での拡大が止まるなか、低金利の長期化により厳しい運用環境が続いてきた。こうした状況により、保険料収入、運用収入ともに減少傾向にあり、簡易保険の剰余金は減少が続いている(図表9)。生命保険業においては、契約が極めて長期に及ぶためフローの期間損益はさほど重視されていないが、厳しい運用環境がバランスシートの悪化をもたらしやすいことは否定できない。簡易保険資金の簡易保険福祉事業団への運用寄託金等は15兆円近くに及び運用資産全体の13%を占め、同事業団の運用事業特別勘定は2,752億円の

(注6) 2000年7月現在、全国12万ヶ所での利用が可能となっている。

(注7) 現在、郵便貯金の磁気ストライプカードをICカードに移行するための実証実験が展開されており、通常のキャッシュカードのみならずキャッシュレスショッピングなどでの利用が可能となっているほか、マルチペイメント(デビット、クレジット、電子マネー)の実証的な検証も開始されている。2002年にはキャッシュカードをICカードに転換し電子マネー機能が追加される見通しとなっている。

(注8) 現在、インターネット上で、口座間の送金、バーチャルモールにおけるサービス購入代金の決済、貯蓄や年金といった各種相談などを実証実験として展開中。

累積損失を抱えているが、その運用内容は明らかにされていない。ソルベンシーマージン比率^(注9)などとともにディスクロージャーの一層の充実が求められる。また、有価証券の評価損益額が減少しているが(97年度：2.9兆円→99年度：1.4兆円)、今後、金利の上昇局面を迎える中で有価証券や貸付金など長期固定金利での運用は難しさを増すものと思われる。なお、99年度の事業費は94年度に比べ5%増加し、事業費率(事業費/収入保険料)は幾分上昇している。

地域別にみた郵政三事業の経営状況

地域別に業務の規模をみると、郵便では東京が引受郵便物数の1/3以上を占め、郵便業務収入においても全国の28%を占めるなど一極集中の色彩が濃い。これに対し、郵便貯金と簡易保険については、地方郵政局別の郵便貯金残高や保有保険金額は東京を除きほぼ経済規模に見合った分布となっている。

一方、地域別の損益状況については定期的な開示はなされていないが、97年の郵政審議会答申の資料において民間企業ベースで運営された場合の試算が示されている。その試算によれば、94年度における地域別収支は、関東(1,011億円)、東京(836億円)、東海(297億円)、近畿(188億円)が黒字で、その他の地域は全て赤字となっている。このため、郵政三事業を民営化すれば大都市圏以外では赤字となり、不採算の郵便局を閉鎖するか国庫補助による補てんが必要になるとしている。なお、同資料において開示された事業別の黒字局数は、郵便で約1割、郵便貯金で約3割、簡易保険で約7割となっている。

直近の地域別の損益状況は公表されていないため、都道府県別に98年度の1郵便局当たりの引受郵便物数、貯金残高、保険金額をみると、全国平均を上回っているのは、関東、東京、東海、近畿といった大都市圏となっている(図表10)。都道府県別の業務効率性から推定すると、94年度当時と収益構造に大きな変化はないと考えられる。地域格差是正のための特別会計内部における内部補助については、今後の議論のうえでも重要な情報であり、十分なディスクロージャーが求められる。

(注9) 保険会社が抱える多様なリスクが通常の予測を超えて発生した場合に、資本などの内部留保と株式含み益などの合計で、どの程度カバーできているかを数値化した「支払余力」を示すもの。

2) 郵便局ネットワークの現状と評価

99年度末時点で24,768局のネットワークが形成されており、特定郵便局が全体の76%を占めている。また、郵便物の集配事務を行う集配局は合計4,907局と全体の20%である(図表11)。

普通郵便局と特定郵便局^(注10)は国の行政機関であるが、簡易郵便局は、郵政大臣が郵便局窓口事務を一定の資格を有する個人(71%)、農協・漁協(18%)、地方公共団体(11%)などに契約で委託して設置される郵便局で、行政機関ではない。民間金融機関の代理店の設置が厳しく規制^(注11)されているのと対照的に、山間僻地を含む町村部を中心に民間への業務委託を活用し効率的に全国ネットワークを形成してきたと評価できる^(注12)。特定郵便局についても、地域の有力者に局舎の提供を受け郵便局長となってもらうことでネットワークを形成してきた歴史的経緯もあり、公務員の地位がセットされた専業代理店という理解が実態に則しているのではないか。

郵便局のない自治体はなく、97年11月時点では郵便局の38%は郡部に設置されている。郵便局の設置密度は都市部が圧倒的に高く東京や大阪などは全国平均の10倍程度となっているが、人口対比で見れば都市部の設置率が低くなっている。最近の設置状況を見ると、都市部を中心とした特定郵便局の増設が目立つ。89年3月から99年3月にかけての郵便局増加数に占める首都圏1都3県の比率は42%にも達している^(注13)。なお、町村部、過疎地においても、農協を含めれば民間金融機関の拠点数は郵便局とほぼ互角となっており^(注14)、こうした地域には郵便局しかないという理解は事実と反している(図表12)。保険の分野でも、

(注10) 特定郵便局長を長とする郵便局が特定郵便局とされている。特定郵便局長任用規程に掲げられる要件は、①「年齢満25年以上の者」②「相当の学識才幹ある者」であり、通常の公務員試験による任用とは大きく異なっている。

(注11) 銀行法施行規則によれば、個人が代理店となるには、①銀行業務に関する十分な知識及び経験を有し、かつ、社会的信用を有する者であること②代理業務に専念できる者であること③十分な財産的基礎を有していることが要件とされ、法人の場合は、①代理業務を的確、公正かつ効率的に遂行することができる知識及び経験を有する人材を確保していること②代理業務を委任する銀行が発行済株式の総数等に相当する数又は額の株式等を所有する法人、又は当該銀行を子会社とする銀行持株会社の子会社であること③代理業務を専ら営む法人であることが要件とされている。代理店に係わる規制の緩和も拠点維持コストの低減に寄与しているのではないかと。

(注12) 郵便局に占める簡易郵便局の比率が高い県は、鳥取県(41%)、鹿児島県(39%)、宮崎県(37%)、長野県(35%)、島根県(32%)、秋田県(32%)などとなっている。

(注13) 民間金融機関のなかでは、信用金庫が郵便局と同様拠点を増加させているが、同時期の拠点増加数に占める首都圏1都3県の比率は21%に止まっており、郵便局の半分の水準となっている。

(注14) このほか地域に密着した金融機関では、渉外担当者の訪問や店外ATMの設置により拠点のない地区の顧客ニーズへの対応を図っている例は少なくない。

農協等の共済を含めればほとんどの市町村^(注15)で民間のサービスが提供されている。

郵政三事業に従事する職員は約30万人で、このうち約27万人が郵便局に勤務している。三事業の職員の平均年齢は年々僅かずつ上昇している（94年度：39.6歳→99年度：40.3歳）。管理部門及び共通部門を除く99年度の事業別の定員をみると、郵便が約14万人と約半数を占め、郵便貯金が約6.4万人（うち外務員0.9万人）、簡易保険が約4.5万人（うち外務員2.8万人）となっている。郵政局単位で地域別の配置状況をみると、概ね人口に応じた配分となっている。

3) 郵政省の戦略（郵便局ネットワークのオープン化）とその評価

郵便局ビジョン2010（郵政審議会答申）のポイント

郵政審議会は、97年6月、2010年においても十分役立つことを目指した「郵便局ビジョン2010国民共有の生活インフラ情報・安心・交流の拠点へ」と題する答申を纏めた（図表13）。21世紀の社会は高度情報化、少子・高齢化、グローバル化の進展により、「情報」、「安心」、「地域」が社会の鍵になるとの認識を示し、こうした変化の中で生じる課題として、情報格差や地域格差の是正、自助・共助・公助の調和を指摘し、郵便局の基本的な役割を以下のように整理している。

- 郵便局は、国民共有の生活インフラとして、公共性（ユニバーサルサービスの提供）、独立採算を維持する。
 - 郵便局が持っている資源、例えば、信頼できる身近な窓口、情報や人のネットワーク、基礎的な通信や自助支援サービスを社会的（対行政および対民間）に開放し、幅広く活用していくことが必要（ネットワークのオープン化）。
 - 郵便局の情報化を進めるなど、郵便局を「情報の拠点」、「安心の拠点」、「交流の拠点」として国民共有の生活インフラとする。
- そのうえで、以下の7つの提言を行っている。

郵便局の改革について7つの提言

- 郵便局経営効率化の推進
- 「ワンストップ行政サービス」の実現
- 「郵便局のオープンネットワーク化」の実現
- 「生活設計型の自助支援サービス」の実現
- 「日本版ビッグバン」への対応
- 地域社会の交流への支援
- 地域の生活・交流基盤の整備 — 郵便局資金の運用

^(注15) 96年3月末時点で民間の店舗がない市町村は1.1%に過ぎない。逆に農協が簡易郵便局として郵便業務を受託している過疎地においては、農協のみが貯金や保険の業務を行っている。

郵政三事業の展開とその戦略に対する評価

独立採算制の維持によるユニバーサルサービスの提供に加え、郵便局ネットワークを国民共有の生活インフラと位置づけ、ネットワークのオープン化という方向性が強く打ち出された。この方針に則した施策が相次いで実施されてきている（図表14）。

行政ネットワークとの連携としては、郵便局における住民票の写し^(注16)、戸籍謄本、登記簿謄本等各種申請の取次ぎや、過疎地域における高齢者向け在宅福祉サービスを支援する「ひまわりサービス」、地方自治体が発信する様々な情報を郵便局利用者が簡単に利用できる「生き生き情報サービス」などが実施されている。民間ネットワークとの連携についても、CD・ATMの提携は一段と広がりを見せ一部の民間金融機関との間では相互送金も開始された。また、郵便局(100局)に設置された振替端末機を利用すれば、貸付信託、MMF、各種チケット、介護用品、郵便検診、ふるさと小包など多様な商品の購入申込と郵便貯金からの決済が簡単に行えるほか、保冷荷物等の取扱いにつき民間運送事業者との提携も行なわれている。さらに、ジョイントカードの発行、旅行小切手・宝くじの販売など郵便局の利便性を高める取り組みが行われている。

郵便局ネットワークのオープン化という方向性は評価できるが、この方向性を徹底していけば経営形態の見直し、即ち民営化は避けて通れないと思われる。しかし、郵便局ネットワークの受益者を増加させることで、現実には郵政三事業の民営化の議論を封じ込める機能を果たしている面がある。現行の経営形態を前提とした業務の拡大では、納税者のリスク負担、公正な競争の阻害といった国営事業の抱える問題が一層深刻化する。経営形態の見直しを伴わないのであれば、民間にできるものは民間に委ねるべきであり、郵政審議会の答申には、政府部門の役割の再定義という視点が欠けていることは否めない。

郵便局が行政機関でありながら民間企業の商品の販売チャネルとして機能する必要はないし妥当でもない。行政機関が特定の企業に販売チャネルを提供することは、補助金供与と同等の意味をもつことを十分認識すべきである。郵便局の決済システムと民間決済システムのリンクは、利用者利便の向上や決済の安定性確保に資することは否定できない。しかし、郵便局は印紙税非課税といった特典を有するのみならず郵便振替口座は預入限度額が設定されておらず無制限に国が支払を保証する仕組みになっているなど、民間とは条件が大きく異なる。こうした条件の違いを放置したままで双方の決済システムをリンクすれば、法人も含めた決済の郵便貯金依存が高まることが強く懸念される。

(注16) 他市町村の住民票の写しについても請求することが可能。郵送による請求が基本で料金納付方法として定額小為替が指定されることが多い。電話による請求を受け、配達した郵便局員が代金収納を行う自治体もある。

2. 郵政公社では問題は解決しない

中央省庁等改革基本法は、郵政事業については、図表15の通り規定しているのみであり、郵政公社の具体的な経営のあり方や郵便事業への民間参入についての範囲やスケジュールは明らかにされていない。郵政公社に対するコントロールのあり方をどのように設計するかによっては、問題が解決しないばかりかより深刻化する事態も十分考えられる。このため、以下では、郵政公社の設計に当たって最低限検討しておくべき問題について、整理しておくこととしたい。

1) 郵政公社の経営をどうコントロールするのか

郵政公社の業務について国の支払保証が継続され、納税者のリスクと切り離されないのであれば民主的チェックが不可欠である。加えて、経営内容の健全性を確保するため、専門性の高い監督当局による継続的な監視のもとにおかれることが必要である。

実質的に国営事業を継続するのであれば、まず、郵政公社の目的を明確にし必要な機能を限定する必要がある。郵便振替口座の限度額設定や郵便貯金、郵便振替の利用の個人への利用限定など業務範囲縮小の可能性を含め議論すべきである^(注1)。国営事業のまま、個人ローンを含む融資業務への進出などなし崩し的に業務拡大が行われることを防ぐには、業務範囲やその責務につき、内部通達ではなく郵政公社設置法（仮称）による規制が必要である。例えば、金融市場におけるプライスリーダーとにならないこと、取引内容、地域にかかわらず同一サービスを提供するといったユニバーサルサービスの維持なども同法に盛り込まれるべきであろう。

中央省庁等改革基本法は、郵政公社の経営につき、「独立採算制のもと自律的かつ弾力的な経営を可能」とし、「予算について毎年度の国会の議決を要しない」旨定めている。旧国鉄の教訓を踏まえれば、政治的介入や監督官庁による個別案件に関する関与を排除し、迅速な経営判断や公社の経営責任の明確化を実現することは必要である。しかし、民間との公平な競争の実現、経営健全性確保のための規制監督は当然に必要であり、事業の実施と監督との分離^(注2)が確立されなければならない。同種の業務を行う民間企業と同一の監督当局から監督を受け、競争条件の公平が確保されることが不可欠であることは自明の理である。総務省による監督だけでは、事業と監督が分離されたとはいえず、事実上の「治外法権」となりかねない。

中央省庁等改革基本法は、公社の経営につき、「中期経営計画の策定及びこれに基づく業績評価を実施する」と定めているが、評価の主体は明らかでない。事業に損失が発生し

(注1) 国家保証の限度額は、民間の預金保険と平仄を合わせるとすれば、郵便貯金口座と郵便振替口座の合計で1,000万円となる。

(注2) EUにおいては、監督機能と郵便局の所有の分離が重視されており、郵便分野の規制にあたる当局の設立が求められている。また、全銀協の調査によれば、欧州主要国の郵便貯金は金融監督当局の監督下にあり、金融行政の一元化が図られている。

た場合には納税者負担が発生する以上、基本的事業計画（提供すべきサービス内容、資金調達・投資計画、収益見通し）や決算内容、結果と目標に乖離が生じた場合はその要因と対応策などが国会に報告され十分審議されるべきである。監督当局による監視のみでは、民主的チェックが十分確保されたとは言えない。公社の経営陣は、民間からの登用を進めるなど監督当局と公社の緊張関係を保つ工夫も求められる。

一方で、郵貯、簡保は巨大な金融機関であり、公社の金融分野における活動については、金融監督当局の監督下におくのが適当であり、立ち入り検査や業務改善命令の発動も可能とすべきである。業務内容の多様化、複雑化が進んでいることを考えれば、監督当局の専門性確保の観点からみても監督の一元化が効率的なことは明白である。行政監察、会計検査が実施されたとしても専門的チェックは期待しがたいし、行政監察局は郵政公社を監督する総務省の一部局になるという組織面の問題も生じる。

企業会計原則の適用とディスクロージャーの徹底は、中央省庁等改革基本法にも定められている。国営事業を内部補助により運営すれば、透明性を欠きチェック機能が働きにくくなりがちである。公社化後も政府の支払保証が継続されるのであれば、ディスクロージャーについては民間以上に厳しい基準が必要とされて然るべきであり、こうした考え方に則り透明性を確保することが時代の要請である。セグメント情報（例えば、地域別の損益や郵便の競合分野と独占分野の損益）や時価情報（例えば、簡易保険福祉事業団の運用内容）、連結情報（例えば、郵政公社からの直接出資はなくても、郵政省・郵政公社OBの役員受け入れや取引に占める郵政公社の比率などが一定の基準を超える団体については連結対象に含めるべき）、退職給付債務など開示項目の拡充が求められるほか、特殊法人等の情報公開制度の対象にも加えられるべきである。

郵政公社の剰余金の国庫納付については、行政改革会議の最終報告においても「その是非も含めて合理的基準を検討する」とされていた。公社化すれば、国とは別法人であり、営利企業ではないとしても同じく非営利の協同組織金融機関と同等の納税義務^(注3)を負うべきではないか。欧州主要国の公社においても、納税義務、またはそれと同等の国庫納付義務を負うのが一般的となっている^(注4)。

郵政公社の設計につき様々な指摘を行ってきたが、こうした指摘が実現したとしても本質的な問題が解決されるわけではない。従って、以下で述べる通り郵政三事業の抜本的改革が必要となる。

(注3) 一般の株式会社に比べ法人税や固定資産税において軽減措置が存在する。

(注4) 全銀協の調査によれば、ドイツのポストバンクは、国営時代から国庫納付金が課されており、フランスのラ・ポストも地方税の優遇は受けているものの、法人税に関しては一般税率が適用されている。英国でもエイジェンシー化後資本コストを国庫に支払うこととなっている。

2) 郵便事業への民間参入の速やかな実現

郵便業務については、実質的な競争が促進されるような形での民間参入が不可欠である。これまで国の独占業務であった郵便分野では、民間企業と公社の双方に適用される郵便サービス法（仮称）の制定が必要である（国鉄、電電公社の改革に当たっては、共通の事業法として鉄道事業法、電気通信事業法が制定された）。

また、民間の参入範囲、スケジュールは中立的な機関で検討されるべきであり、民間の準備が円滑に行えるよう極力早期に公表されるべきである。公社化の時点においても郵便業務の全面自由化が望ましい。たとえ、ユニバーサルサービスを公社に義務づけることとの関連で何らかの参入規制が必要な場合であっても、ユニバーサルサービスを提供する企業^(注5)には公社と同等の業務（全面参入）を認めるべきである。営業地域を限定して参入する業者についても、新たなニーズに応える参入を積極的に進めるべきであり、参入規制の対象は通常の葉書、封書という基本的サービスに限定し、何らかの付加価値（速達や配達記録など郵便局で実施しているサービスも含む）を有するサービスについては自由化する方向で検討していくべきであろう。

公平な競争条件を担保するためには、ユニバーサルサービスを提供する事業体に対し、独占分野と非独占分野間での内部補助を禁止する必要がある。もちろん、ネットワーク維持のための独占分野内での内部補助は認められる。

3. 郵政三事業の抜本的改革の必要性とその方向

既に述べた通り、郵政公社はいかに仕組みを整備しても本質的な問題の解決にならない。郵政三事業については、内部補助によるユニバーサルサービスの提供という現行システムの持続性に懸念が生じ始めていることに加え、巨大国営事業には深刻な弊害を伴うことから、抜本的な改革を早急に行うべきである。海外の先進国においても郵政事業民営化は大きな潮流となっている。郵便局のネットワークを維持していくためには、収益基盤の多様化が必要であり、それを実現する手段として民営化の検討が求められる。民間金融機関の業務範囲の見直しについても、民営化された郵便局の業務範囲とのバランスという観点も踏まえて規制緩和をより積極的に進め、競争促進と経営の安定の両立を図るべきである。

1) 「内部補助によるユニバーサルサービスの提供」は持続可能か

市場の成熟化、競争の激化で都市部の収益基盤は安泰ではない

郵政三事業は、都市部で収益をあげ内部補助により地方における業務の不採算性を補うことによって独立採算で全国津々浦々においてユニバーサルサービスを提供している。郵政三事業の市場はいずれも成熟段階を迎えており、かつ、競争環境が一段と厳しさを増す

(注5) 民間企業である以上、ユニバーサルサービスの提供から撤退する自由はあるが、撤退後の業務範囲は地域限定参入企業と同等となる。

ことは避けられない。IT革命や金融ビッグバン、財政投融资改革の進展により事業環境が激変しており、特に変化が大きくそのスピードも早い都市部で収益基盤が揺らげば、独立採算を維持していくことも難しくなる。将来にわたり郵便局ネットワークをインフラとして活用していくためには、現行システムが行き詰る前に改革を実施することが重要である。旧国鉄のように実質的に経営が破綻した後に処理を持ち越せば大きな国民負担が発生することになる。

議論の前提として、三事業の市場環境を以下のように整理してみた。

郵便市場の将来性と競争環境

郵便については、中央省庁等改革基本法により民間の参入を認める方針が定められている。後に述べる世界的な郵便事業再編という流れのなかで、国内企業のみならず外資の日本市場参入の可能性も否定できない。

企業のインターネット利用が急速に拡大するなか、企業間の情報伝達手段として郵便の重要度が一段と低下することは不可避であろう。インターネットの普及が今後も加速し、電子認証制度が創設されネット取引における書面交付義務の免除^(注1)や行政手続の電子申請化^(注2)が実現すれば、個人向けも含め郵便需要にも大きな影響がでる可能性がある。

日本のみならず欧米諸国においても郵便市場の拡大が続いていること、マーケティングツールとしてのDMの重要性などから、なお市場拡大が続くとの見方もある。確かに、これまで広告郵便物の増加が郵便市場の拡大に寄与してきたことは間違いないが^(注3)、既にメールや葉書で顧客に知らせ自社のホームページに誘導するという形でDMからのシフトが生じ始めている。さらに、光ファイバー網の開放、インターネットの普及と技術革新（放送化）が加速すれば、DMの拡大も長くは続かないと思われる。民間の参入が現実的な課題となるなか、拡大を続けてきた郵便市場も遠からず縮小に転じる可能性が高い。

宅配便の取扱い個数の増加は続いており、e-コマースや高齢化の進展により更なる市場拡大が見込まれている。しかし、この分野での郵便局のシェアは低下を続けており、先行する民間企業との競争は厳しいものとなることは間違いない。ネット競売を対象に配送と集金代行を行うサービスの開始を予定する企業があるなど、企業が物流

(注1) 本年11月17日、取引内容や意思表示の書面通知を義務づけている約50の法律を一括改正する「書面の交付等に関する情報通信の技術の利用のための関係法律の整備に関する法律」が国会で成立し、2001年度から施行が予定されている。

(注2) 政府は、2003年度までに許認可などの申請をインターネットで行えるようにする方針で、来年の通常国会に約9,000の行政手続を見直す一括法案を提出する予定と報じられている。

(注3) DM年鑑によれば、広告郵便物の第一種、第二種郵便物に占める比率は、89年度の10.6%から99年度には18.4%へと上昇してきている。

システムの構築を検討する段階からコンサルティングなどの形で参画していかなければ、物流の流れを取り込むことはますます難しくなっていくものと思われる。

郵便貯金市場の将来性と競争環境

郵便貯金は来年度から資金運用部への預託義務が廃止され全額自主運用へと移行する。預託を義務付けられている間は、リスクなしかつ市場金利を若干上回る金利での運用が保証されていた。しかし、自主運用開始後は流動性リスクに備えつつ資産・負債の総合的管理（ALM）を行う必要があり、事実上のゼロ金利という超低金利局面が終わりを迎えたなかで、安定的な利鞘を確保していくことは簡単ではない。

また、残高の面からみても、今後もこれまでのようなペースで増加が続くとは考えられない。金融ビッグバンの進展により今後は市場型商品の重要性が増していくと考えられるし、郵貯の看板商品である定額貯金についても、安全性と流動性と収益性を兼ね備えた商品でありつづけることはできないと思われる^(注4)。

確かに、日本と米国で個人金融資産の構成は大きく異なっている（図表16）。高齢層に資産が偏在していることもあり、一気に米国型のポートフォリオへと変化することは考えられない。4月以降大量満期を迎えた郵便貯金は、郵便局による強力な営業活動により、10月までの累計で約7割が再預入される結果となった。定額貯金の対抗商品を準備し資金吸収に成功した民間金融機関もみられるが、簡易保険や郵便局での国債購入に回った資金も少なくないという。

しかし、変化の兆しは既に現れている。貯蓄広報中央委員会の調査によると、金融商品の選択においては依然として安全性重視の傾向が強いものの、元本保証のない商品への抵抗感は低下している。こうしたことを背景に、今後保有したい金融商品として郵便貯金以外の商品が概ねその比率を高めているのに対し、郵便貯金の比率が若干減少している（図表17）。実際、ネット販売の進展が株式や投資信託の投資家の裾野を拡大したことは間違いないし、大都市圏以外でも投資信託や外貨預金などリスク商品への関心は確実に高まっているという。金融機関も運用難が続くなか貸出に依存した収益構造の変革を迫られており、投資信託などの販売に注力せざるを得ない事情がある。

金融ビッグバンの進展により競争環境は大きく変化しており、特にリテール分野は外資、異業種を含め、商品内容と販売チャネルの両面から競争が厳しくなることは間違いない。確定拠出年金制度の導入により、自己責任による年金の運用が実現すれば、リスク資産への投資ウェイトを高めうる年齢層が本格的な運用を開始する契機となりうる。現状では、金融商品選択に関する知識やスキルに自信があるとしている消費者は1割に満たないが（貯蓄広報中央委員会調査）、公的年金への信頼感が低下していることもあり、適切なサポート

(注4) 93年には民間預金金利や国債金利を基準とした定額貯金の金利決定方式が定められており、90年代初頭のような資金移動は想定しにくくなっている。ただし、郵便貯金は国家信用を背景とし赤字決算となっても信用が揺るがないため、民間に比べなお有利な面が残ることは否定できない。

があれば、消費者の行動が大きく変化するのにさほど時間は要しないのではないかと。今後、長期・分散投資の重要性など消費者教育の充実^(注5)が図られるとともに、魅力ある商品の開発や説明義務の徹底など金融機関の努力^(注6)により、自己責任に基づく投資が定着してくれば、郵便貯金の存在感は薄れていくものと思われる。

簡易保険市場の将来性と競争環境

個人保険分野では、保有保険金額・件数とも減少しており市場の縮小が続いている。家計のリストラに伴う保障金額見直しの動きは一段落するとの見方もあるが、可処分所得に占める支払保険料の比率は、歴史的にみても(85年の6.9%に対し98年は8.3%)国際比較という観点から見ても高水準であり、見直しが続く可能性が高い(図表18)。また、長期的にみれば、少子高齢化の進展に伴い死亡保険の市場が縮小することは避けて通れない。

今後は、死亡保障から老後・医療・介護など社会保障の補完へとウェイトが移っていくことになる。公的年金への不安や医療費負担増の懸念から市場の拡大は期待できる。ただし、老後保障については他の金融商品との競合は避けられない。生命保険には税制面のメリットがあるとはいえ、信用力の回復と保険の特徴を活かした商品開発が伴わなければシェアの確保は難しくなる。医療については特約の付加率が相当高く、生命保険文化センターの調査では死亡保障と並んで消費者の充足感は高くなっており、今後の成長性には限界があるとの見方もある。

簡易保険の保障額は平均2.5百万円程度であり、保障額見直しの影響は小さい。貯蓄機能と保障機能を併せ持つ養老保険が8割以上を占めるが、加入者には男女別では女性、年齢別では幼児が多いことから貯蓄としての性格が強いと思われる。かつての高配当が期待できないとあっては、他の金融商品との競合激化は避けられない。消費者にとっては、貯蓄機能、保障機能それぞれのニーズに最も合致する商品を別々に購入することが容易になれば、こうした選択の合理性が増す。また、簡易保険は無診査で手軽に加入できることが特徴となっており、ネット販売との競合も強まるものとみられる。大手生保も既存チャネルと競合しない分野で取り組みを強化していく方向であり、外資系も含めネット販売が本格化すれば、コスト面での競争も厳しさを増すことは間違いない。

金融ビッグバンの進展により競争環境も大きく変化し、従来のすみわけは崩れていくと

(注5) 本年6月の金融審議会の答申でも、体系的・効率的な消費者教育実施の重要性が指摘され、インターネットを利用した情報提供の推進や学校教育における更なる取り組みも必要とされた。既に、民間金融機関の対応にも変化が現れており、ライフサイクルに合わせた資産形成アドバイスに力をいれる動きもでてきている。

(注6) 「金融商品の販売等に関する法律」が成立し、2001年度から施行される。金融機関の説明義務が法制化され、消費者が金融商品を選択するに当たっての環境整備が進むことになる。また、ネットによる販売手数料は競争により大幅に低下してきたが、これが信託報酬など他のコストに波及する可能性もある。

思われる。大手生保も市場ニーズに対応できなければ生き残れないとの危機感を強めているが、外資や異業種からの参入、生損保の提携などが活発化し、サービスの多様化とともに競争が厳しさを増すことは確実であろう。

三事業では特定郵便局を中心とする高コストネットワークは維持できない

郵政省は、国営事業は独立採算で運営されており、民営化すれば不採算業務は切り捨てられるか、さもなければ継続のための補助金という形で財政負担が生じると主張している。

しかし、郵政三事業の独立採算制においては、納税負担がなく財政に貢献していないという面があり、税金の投入を受けていないことのみを強調するのは一面的であるし、採算が悪化すれば常に納税者負担が発生するリスクを伴っていることを忘れてはならない。因みに、全銀協の試算によれば、税負担等の官業の特典（法人税・住民税及び印紙税・固定資産税等、預金保険料、準備預金運用益）の総額は10年間（89～98年度）で4.4兆円に及ぶとされている。

内部補助による処理がなされているため、ユニバーサルサービス維持のためのコストは明らかにされていない。あたかも巨額のコストを必要とすることが暗黙の前提とされているように思われるが、こうしたコストは第三者機関により厳正に算定される必要がある。総務庁の行政監察局は、99年8月に、無集配特定局と簡易局の業務範囲の差は僅かであるにもかかわらず特定局のコストが高いことを指摘し^(注7)「簡易局の設置で需要にこたえられる場合は、簡易局で対応すること」を勧告している。

三事業を取り巻く事業環境の激変は、独立採算制の基盤を脅かしつつある。環境の変化に対応するには、業務範囲の拡大により収益源を多様化し経営基盤を強化すべきである。民営化すれば幅広い業務の受託が可能となり、ネットワークをより効率的に活用し手数料収入を確保しうるため、給与体系や拠点維持コストの見直しなどのコスト削減だけに依存せず、生産性向上を図ることができる。こうした改革を通じて郵便局ネットワークの価値を高めていく必要がある。また、IT革命の進展により郵便局窓口の利用が減少し、三事業だけではコミュニティの中心としての役割を果たし得なくなる可能性も想定され、この面からも業務多様化が必要とされよう。

(注7) 総務庁行政監察局「郵政事業に関する行政監察（99年8月）」においては、特定局の高コストを示す具体的事例が相当数指摘されている。例えば、中国郵政局管内の複数の特定局につき、業務量が同郵政局内の簡易局の平均業務量を下回るにもかかわらず、そのコスト（施設の賃借料は別）は簡易局の平均手数料（約360万円）の約4倍となっていることを指摘している。

2) 巨大国営事業の維持は時代に逆行

自由で活力にあふれる社会を構築していくためには、政府の役割をできるだけ小さく設計し、個人や企業によるイノベーションを促進していくことが不可欠である。

金融のみならず郵便事業においてもグローバルな競争が始まりつつある。日本企業の国際競争力を高めるには、国営事業を民営化し経営の自由や資金調達之机をを与え、国内市場における競争を促進することが必要となろう。

幸いにして、郵政三事業は国営事業でありながら事業意欲が旺盛であり、顧客ニーズへの対応という点からみても組織自体に民営化の素地がある。実際、郵便事業では、先行きに対する危機感から、このところ営業強化に向け優秀な人材の投入が目立つという。職員にとっても、郵便貯金や簡易保険では利用貢献手当によるインセンティブ給与が導入され、特定局の渡切費^(注8)も営業実績と無関係ではないとされている。

民間への規制緩和と国営事業の民営化を同時に推進すべき

大きな政府と小さな政府を前提とした、政策の組合せを簡単に整理すると以下のようなになる。民間に対する規制緩和と国営事業の規制緩和（業務拡大）は方向性を全く異にする政策であり、明確に区分して論じるべきである。

[大きな政府を前提とした政策の組合せ]

民間への規制（護送船団方式）と国営事業によるサービスの提供

- ・ 政府の関与によるサービスの維持
- ・ 業界秩序・独占事業の維持
- ・ 財政（納税者）負担のリスク

[小さな政府を前提とした政策の組合せ]

規制撤廃による民間の競争促進と国営事業の民営化

- ・ 競争を通じたサービス向上
- ・ 市場参加者によるベストプラクティスの追求
- ・ 政府は市場機能強化のための環境整備

公共財については政府が直接供給する責務を負うが、私的財の供給に関しては、政府は必要最小限の関与を行えばよく、ルールの設定や紛争処理システム整備により市場機能を強化するという形で、市場の補完や市場の失敗の是正を図ることが役割となる。三事業によって提供されるサービスは明らかに私的財であり、民間の自由な競争に委ねうる。金融分野においては、政府によるセーフティネットの構築は重要であるが、競争を通じてサービスの向上を図るのが基本であることに変わりはない。

^(注8) 特定局など小規模局において一定額の範囲内で責任経理に委ねられる事務費。

郵便事業における規制緩和の必要性

独占事業においては、料金値上げにより赤字の解消が図られる。既に国際的にみて割高な郵便料金（例えば米国の封書は33セント）の更なる値上げを回避するためには、競争の導入が必要であることは言うまでもない。郵便事業の実施と監督との明確な分離が、実質的に公平な競争条件を確保する前提条件となろう。

電気通信事業が自由化され、郵便業務においてもアルバイトの活用など民間への業務委託が進められる今日では、「機密の保持」は民営化を否定する根拠となりえない。郵便物の機密保持は民間にも法律で義務づければ足りる。規模の経済性を論拠とした「自然独占」の考え方にに基づき民間参入を否定する主張もあるが、コストに占める人件費比率の高さを考えれば競争の導入は十分可能である^(注9)。

納税者リスクを前提の運用ではなく自己責任に基づく運用を

金融市場を効率化するため、金融ビッグバンを推進し民間に対する規制撤廃を進める一方で、政府自らが巨大な事業者として活動を続けるというのでは政策として一貫性を欠く。政府は、民間による競争が期待できる分野からは完全に撤退すべきである。

政府自らが巨額の資金を運用することも大きな問題を孕んでいる。政策的資源配分を行う財投の原資という位置づけを失うのであれば、政府部門が貯金という形で資金を調達する必要は本来なくなるはずである。にもかかわらず、政府が市場運用に乗り出し、失敗した場合その損失を納税者が負担することは正当化されえないし、そもそも納税者をむやみに偶発リスクに晒すべきではない。また、金融市場での運用は、民主主義的プロセスでの判断や行政の政策的判断には馴染まず、政府が判断すべき事柄とは言えない。

政府が市場支配力を発揮すれば、経済合理的な経営判断を阻害する要因ともなる。80年代半ばに簡易保険の予定利率引上げに民間生保が追随したのはこうした一例ともいえる。生保の経営責任が否定されるわけではないが、簡易保険が生保破綻の一因になったという見方も成り立ちえよう。

もとより、安全な小口の貯蓄商品が提供されることは社会的にみて極めて重要であるが、預金保険制度の整備により既に十分なセーフティネットが構築されている。この点からみても国営事業は役割を終えていると言ってよい。

また、国民の貯蓄は将来のためにより有効に活用される必要があるが、民間の金融機関にとっても運用先の選定が難しい状況のなかで、官僚に任せておけば最適な資源配分が実現できると考えるのはあまりに楽観的であろう。これだけ膨大かつ多様な情報が行き交うなかでは、行政が事前に望ましい投資基準を設定することは無理であり、市場の資源配分機能を活用せざるをえない。加えて、郵便貯金のシェアが上昇すればするほど、地域の貯

(注9) 国営事業において雇用調整は不可能という前提を置けば、人件費や特定局の維持コストは固定費となるが、こうしたコストを変動費化する努力を否定すべきではない。

蓄の使い途は中央政府の判断に委ねられることになり、現状は地域の自己統治という観点からも望ましいとはいえない。

3) 海外における郵政事業改革の動き

海外の先進国に目を転じると、EUにおいては、95年に郵便自由化を各国に義務づける指令が纏められたほか、米国においても、独占分野の縮小と競争の促進という方向で議会における検討が続いており、郵便の自由化がグローバルな潮流となりつつある^(注10)。業務の自由化と併せて経営形態の見直しも進んでおり、オランダ、ドイツ、スウェーデンで株式会社化されたほか英国においても株式会社化が決定されている。また、郵便貯金については、米国、カナダでは1960年代に廃止されたほか、欧州においても様々な形で抜本的な改革が進められ^(注11)、国営事業を公共企業体化したにとどまるのはフランスなどに限られる。保険については、国家が運営に関与しているのはフランスのCNP（国民保険金庫）のみであるが、既に株式会社化され民間への株式売却も始まっている。

4. 競争原理を活かしたユニバーサルサービスの確保は可能

1) ユニバーサルサービスの意義とその維持に関する郵政省の主張

国営事業の最大の存在意義として、通常主張されるのが、ユニバーサルサービスの維持である。ユニバーサルサービスとは、地域、所得水準にかかわらず公平に提供される生活基礎サービスとされるが、この点についても議論を整理しておく必要がある。なお、ユニバーサルサービスの具体的な範囲は一義的に決まるものではなく、国民的な議論のなかで合意を形成していく必要があるが、郵政三事業が現状提供しているサービスの全てがこれに該当するかどうかは疑問である。

郵政省は、「郵政三事業が民営化されれば、営利が目的となり収益性や効率性が重視される結果、小口個人に対するサービスや過疎地でのサービスが維持できなくなる」と主張している。また、郵便業務について民間の参入を認めれば、クリームスキミング（いいとこどり）の発生が見込まれるし、過疎地では民間金融機関の拠点のない自治体が多く、民間だけではユニバーサルサービスの維持はできないとしている。

(注10) オランダ郵便事業体は、98年にTNT（4大国際宅配企業の一つ）を買収し、TNT・ポスト・グループとして上場を果し民間企業として運営されている。ドイツポストは95年に株式会社化された。本年9月にDHLへの出資比率を引き上げ傘下に収めると発表し、11月には株式を上場した。このほか、近年、欧州の主要郵便事業体による海外のクーリエ会社や運送会社の買収が相次いでいる。欧州以外でも、ニュージーランドポストは南アフリカポストの経営を受託するなど業務の国際化が急速に進んでいる。

(注11) ドイツでは95年に株式会社化され99年にはドイツポストの子会社化された。オランダでは86年株式会社ポストバンクが設立され、最終的には91年の保険会社との合併を経てユニバーサルバンクとしてのINGグループが誕生した。英国においては、96年にエイジェンシー化され99年には業務のほとんどを民間に委託し大半の職員も転籍している。

2) ユニバーサルサービスの維持に関する考え方

ユニバーサルサービスは、1事業体が単独で実現する必要はなく、全体として確保されていけば問題はない。様々な企業の参入を容易にすることが、結果としてユニバーサルサービスの実現に寄与することを認識すべきである。

結果的にサービス維持が困難になった地域が生じて、地方自治体が住民の意思を踏まえコストをかけてもサービスの維持を図るべきとの結論に達した場合は、当該地域において求められるサービス水準を明示したうえで、補助金^(注1)の入札を行ない、サービスの維持を図ることができる。

郵便事業におけるユニバーサルサービス

郵便については完全自由化を実施済の国においても、現実にはユニバーサルサービスの確保に支障は生じていない。こうした国々の郵便事業体は「ユニバーサルサービスは義務ではなく戦略」と捉えている。主要な顧客である企業にとって全国ネットワークは大きな魅力であり、他社との差別化に大きな武器となるからである。

国内においても、不採算拠点の安易な切捨てはネットワーク企業の自己否定につながるとし、全国一律の料金によるユニバーサルサービスの提供は可能と主張する運送事業者が既に存在する。同社は窓口維持コストを抑えつつ、郵便ポスト数の17.6万を大きく上回る約30万の取次店数をネットワーク化することに成功している。こうした事例をみると、ユニバーサルサービスの維持には独占分野が必要という主張には根拠がないと思われる。

金融業務におけるユニバーサルサービス

金融業務においては、IT革命の進展によりデリバリーチャネルが多様化し、従来型店舗の意義は相対的に低下している。本来、インターネットは、地理的制約、時間的制約を超える性質を有しており、過疎地問題の解決に大きな力を発揮するはずである。また、郵政省の計画として報じられているように、各家庭で光ファイバーを低料金で利用できるようになれば、テレビで金融取引を行うことも可能となる。操作性も大幅に改善され高齢者でも操作が容易になれば、だれでも、どこでも、いつでもというユニバーサルサービスを実現する強力なツールとなりうるであろう。

もちろん有人拠点の意義がなくなることはないが、この点についても民間金融機関の多様性を十分認識しておく必要がある。確かに都市銀行はデリバリーチャネルの多様化とあわせ店舗網の効率化を進めているが、協同組織金融機関のように民間であっても非営利の金融機関もある。こうした金融機関が独自の存在意義を発揮するには、営業区域内の小口取引先を無視することは考えられないし、むしろ競争環境が厳しさを増すなか、地元密着という原点回帰の動きが目立つ。地方の民間金融機関も、渉外担当のきめ細かな対応と顧

(注1) 過疎地域における一定の要件を満たす生活バス路線の維持についても、補助金の交付が実施されている。この場合、実際に生じた赤字額が事後補填されることとなっている。

客データベースの構築などの投資により過疎地においても都市部と同様のサービスを提供すべく努力しているし、大型バスを利用した「移動店舗」の導入などにより新たに過疎地域におけるサービスを開始するなどの動きもみられる。また、渉外担当の廃止によりローコスト経営と安全性重視の運用に徹することにより、郵便局を含む他の金融機関を大幅に上回る金利を提示している地域金融機関もある。一方、当初から小口決済業務に焦点をあてた異業種からの参入も見込まれている。

3) 社会福祉支援サービスについて

郵政三事業が、高齢者や障害者に配慮したサービス^(注2)を提供し、福祉の増進に一定の役割を果たしてきたことは否定できない。しかし、福祉政策は本来の所管官庁や地方自治体において、総合的に検討され必要な施策が実施されるべきであり、郵政三事業として内部補助により個別に部分的なサービスを実施することがあるべき姿とは言えない。仮に、現状のサービスが継続されるべきものであれば、所管官庁や地方自治体が適切な予算措置を講じ、コストを負担したうえで郵便局に業務を委託すればよい。必要な福祉政策の財源が税金で賄われるのは当然であり、民営化後も現状のサービスを継続しうる。福祉支援業務の継続への懸念が民営化を否定する根拠にはならない。

5. 民営化により価値を高める郵便局ネットワーク

1) 民営化後の郵政事業体のイメージ (図表19、図表20)

政府出資の株式会社(特殊会社)設立による三事業分割

郵政三事業の民営化を実現するには、まず三事業を分割し、それぞれ政府全額出資により株式会社を設立することになる(以下、郵便会社、貯金会社、保険会社という)。設立後は、JRやNTTと同様、特殊会社として位置づけられる。事業計画の策定、資金調達、投資については、特段の規制は課さず、各社の経営判断に委ね、会計・税制面についても、一般の民間企業と同一の扱いとすることでよいのではないかと。当然、独占禁止法も適用されることになる。

役員数は定款で定め、選任・解任は株主総会で行うが、当初は全額出資者である政府が決定することになる。従業員は公務員の地位を有さず、給与体系・水準は業績に応じ自由とし、身分保障や硬直的賃金体系によって経営の効率化が阻害されることを回避する。なお、民営化を機に退職を希望する職員には割増退職金の支払を認め、従業員数の適正化を図ることも必要であろう。株式会社後は同種の業務を行う民間企業と同一の規制・監督を

(注2) 例えば、障害者のための郵便料金軽減、過疎地域における高齢者の在宅福祉支援サービス(ひまわりサービス)、年金配達サービス、金利が上乘せされる福祉定期貯金・介護貯金、ケアタウン構想(高齢者にやさしいまちづくり)における介護機器の普及支援や配食サービス支援などがある。また、郵便貯金振興会が法律、税務、年金、貯蓄、介護に関する無料相談サービスを全国で行っている。

受けるのは当然のことである。従って、独占分野を設定したりユニバーサルサービスを義務づけることはしないが、政府全額出資の段階では不採算業務からの撤退に制限を課すことも検討の余地はあると思われる。

郵便会社のあり方

郵便会社は、全国の郵便局ネットワークを保有し、物や情報の流通機能や窓口業務を担い、こうした機能に必要な職員の雇用を引き継ぐ。郵便会社は、公共性の高いインフラを維持管理することから、業務受託手数料の水準についても一種の公共料金として政府が上限を規制するなど一定のコントロールを行うとともに、NTTと同様に株式の1/3以上は政府保有とすることも考えられる。なお、郵便事業については、株式会社設立時点では全面自由化されるべきであり、民間企業と共通のルールである郵便サービス法（仮称）の制定が求められる。同法には、信書の秘密の保持、基本的郵便物の料金の上限などを盛り込む必要がある。なお、受託業務の手数料を郵便事業の収益状況の影響から切り離すため、郵便局を保有し窓口サービスを提供する機能は郵便会社とは別会社とする考え方もありうる。

郵便会社の経営判断により、業務多角化が可能となる。海外では、物流のノウハウを活かし、開発途上国の郵便事業に対するコンサルティングと業務の受託、企業に対する物流業務に関するコンサルティングやアウトソーシングの受皿として郵便仕分け業務の受託、海外における企業買収を伴う業務の国際展開、多様な運送手段を有する総合物流業者への発展などの事例が見られる。

信書の配達については、信頼感が重要な要素となる。民間企業にも信書の秘密保持が法律上義務付けられることになるが、利用者がこれを不安視することのないよう、確実な配達を保証するサービスを提供することが重要であり、利用者の信頼を高めるための工夫が求められる。

貯金会社と保険会社のあり方

貯金会社、保険会社については、最終的には政府保有株式を全額民間に売却する。窓口業務は郵便会社に委託し、商品企画と資産運用に特化する。民営化後の規制は民間に対するものと同様とし、個人や中小企業への貸出も認める。なお、民間企業への貸出のように新たなノウハウを要する新規業務や保険の外訪業務などは、郵便会社への業務委託にはなじまないが、郵便局舎内に一定スペースを賃借し独自の担当者を置くことは可能であろう。

郵便貯金の預入限度額は預金保険の付保範囲内に収まっており、既存の貯金契約を移転する政府出資の貯金会社が預金保険に加入すれば、実質的に預金者保護に問題は生じないため、民営化に伴い国家保証を廃止することは可能である。但し、郵便振替口座（無利息）については預入限度額の定めがなく預金保険では保護されない部分がでてくるが、個人の利用者についてはほとんど影響ないものと考えられる。

郵便貯金がリテール市場で競合するのは、メガバンクから地域密着の信用金庫、信用組合まで幅広く、競争相手の規模から分割の適正規模を結論づけることは不可能である。とはいえ、現状の規模はあまりに巨大すぎ、主たる運用先である債券市場など金融市場への影響力が過大になることを回避する必要がある。従って、株式会社の設立に当たっては、公正な競争を実現する観点から分割は避けられない。運用面での地域への資金還元も念頭におけば地域毎に分割することが妥当である。当初は債券など金融市場での運用が中心となるとすれば、あまり細かく分割することは効率性を損ねる。郵便局ネットワークが貯金会社以外の金融機関にも同一条件で開放されれば、チャネルの確保より商品内容の勝負になるという面もあり、規模が競争力に与える影響は従来に比べ低下する可能性もある。民間でも合併や業務提携による規模拡大が進んでおり、例えば全国を6社程度（北海道・東北、関東、中部、近畿、中国・四国、九州・沖縄）に分割すれば足りるのではないか。株式会社化後は、地域のプライスリーダーに影響を与えうる程度の競争力を持ち、地域における競争促進に寄与することが期待される。

保険は契約期間が長期にわたり、民間のセーフティネットも全額保護を予定していない。このため、簡易保険の既存契約の国家保証を廃止することは事実上無理であり、既存契約については保険会社に譲渡された後も国家保証の継続を前提に別途管理する必要がある。当然のことながら、既存契約と新規契約は厳格に区分される必要があり、特に既存契約は国家保証を踏まえ安全性の高い運用が求められるため、運用対象を限定することも必要であろう。なお、国の保証が問題となるのは保険会社が経営破綻した場合に限られ、通常は保険会社が契約を履行する。

保険会社も金融市場への過度の影響力を排除するため分割が必要となる。リスクの分散という観点からみると地域という分割基準は必ずしも望ましくないが、他に適切な基準も見当たらない。既存契約は契約者の居住地域を基準に新設の保険会社2社に譲渡し、設立後の営業地域は規制しないことにする。従って、政府保証のない新契約の獲得に関する営業については、既存の民間生保と同様に全国展開が可能となる。

郵便局の再編成

特定郵便局は実態に則して代理店と位置づける。これにより、現状では普通郵便局、特定郵便局、簡易郵便局に分類される郵便局を、郵便会社直営の郵便局と代理店に再編成する。株式会社化後は会社自体の業務範囲も拡大されるが、専業代理店ではネットワークの維持は困難であり、代理店については兼業を自由化し地域の実状に応じた収益源の多様化を図る。因みに、損害保険の分野でも専業代理店は15%程度に過ぎず、e-コマースの進展により今後さらに減少が見込まれている。なお、代理店の法人化も自由とする。

2) 郵政三事業民営化の意義

郵便局ネットワークとその機能の維持を可能にするとともに、国営事業に伴う弊害を解消しうることが最大の意義であるが、加えて以下のような効果も期待できるのではないか。

特定郵便局を代理店とし兼業を認めることで、地域の実状に通じた特定郵便局長が経営手腕を発揮することも可能になる。国営事業として運営している現在においても、特定郵便局が地域の特産品の発掘や開発に係わり、地域振興に貢献している例は珍しくない。民営化されれば、単に小包として配送するだけでなく、郵便局のネットワークを活用しつつマーケティング等のコンサルタント事業を行うことも可能になる。新しいビジネスを通じて地域の魅力を高め、結果として中央依存の意識を変革する担い手となる可能性もあるのではないか。

地方の郵便局は、行政の窓口機能や情報収集機能を肩代わりすることに熱心であるように見受けられるが、それだけでは行政の効率化には寄与しても地域の魅力を高めるには至らない。例えば、高齢者福祉のための「ひまわりサービス」も、本来郵政職員が責任をもって行うべき業務とは言えない。限られた経営資源のなかから無償のサービスを捻出するわけであり、現場の職員が熱意をもって取り組んでも地域の高齢者ニーズのごく一部を満たすに止まらざるを得ない。郵政省は郵便局員のホームヘルパー養成を進めているが、民営化すれば高度の介護サービスをビジネスとして提供することも可能になる。介護保険の対象事業の範囲外となる独居高齢者に関する声かけや行政への情報提供は、高齢者福祉政策の一環として地方自治体が適正なコストを負担して業務を委託すべきであろう。

政府は行政情報化推進基本計画により「電子政府」の実現に向けた取り組みを進めていたが、ミレニアムプロジェクトの一環として2003年度に「電子政府」を実現するとしている。電子政府が実現した暁には、自宅や企業から直接行政にアクセスすることを基本とすべきであり、国の出先機関、都道府県、市町村への申請・届出等（例えばパスポートの申請、住所・戸籍関連手続き、自動車保有手続き）が役所に出向くことなく処理できれば、住民にとっての利便性は著しく向上する。

しかし、すべての国民が独力でアクセス可能となる保証はなく、住民にとって利便性の高い場所にアクセス手段を設置することは必要である。将来、市町村合併の増加により行政の広域化が進展すれば、こうしたニーズが一段と高まることが予想される。こうしたアクセス手段の設置場所として、住民にとって身近な郵便局も有力な候補^(注1)の一つではあるが、プライバシーの保護が図られる環境が確保されていれば民間であっても問題はなく^(注2)、郵政三事業の民

(注1) ワンストップ行政サービス実験の一例として、長野県内でも郵便局と市町村の協力が行われている。行政、観光、公共施設などの情報提供に加え、住民相互のリサイクル掲示板の管理や図書館の蔵書検索、公共施設の予約などのメニューも工夫されている。ただし、都道府県などとの連携は検討されておらず、限定的な範囲での実験となっている。

(注2) 生協、農協、信用金庫、コンビニなどが検討対象の候補例となりうるのではないか。静岡県内の信用金庫に住民票などの自動交付機が設置された例もある。

営化によって郵便局へのアクセス手段の設置が妨げられるわけではない。

e-コマースが進展するなか、行政手続き以外でも自前のアクセス手段を持たない人のアクセスポイントが確保される意義は大きい。特にIT技術の恩恵が大きい都市部以外においては、消費者にとって身近な存在である郵便局ネットワークは大きな意味を持つし、都市部においてもコンビニに比べればスペースに余裕があると思われe-コマースの物流拠点としても機能しうる。民営化により営業時間の設定が弾力化すればより魅力も向上するであろう。

企業にとっては、独自の販売網を構築せずとも販売チャネルが確保され、商品開発などに経営資源を集中させることが可能になる。幅広く利用しうるオープンネットワークの形成により、社会全体の効率性が高まる効果も期待できる^(注3)。

おわりに

以上みてきたように、国民生活に密着し信頼感の高い郵便局ネットワークといえども、環境変化への対応を怠れば維持することができなくなってしまう。諸外国においても、郵政事業のあり方について大きな見直しが進んでおり、国民共有の生活インフラとしてより有効に活用していくためには、抜本的な改革が求められている。

財政が悪化の一途を辿るなか、政府部門の役割の再定義は喫緊の課題となっている。21世紀を迎えても、政府が郵便局を通じ貯金や保険で大量の資金を集め、資源配分を行うことが無批判に続けられるのであれば、納税者のリスクは一向に軽減されず、郵便業務の全面自由化が実現していないようでは、競争促進政策が大きな進展をみせたとは言い難い。

一方、急速に高齢化社会を迎えるわが国においては、活力ある地域社会を作り上げることがとりわけ重要であり、今後の日本社会に相応しい形で郵便局ネットワークを維持していく意義は大きい。地域の自立には権限や財源の委譲などさらなる地方分権の推進が必要であるし、中央依存からの脱却を図るための地方交付税制度の見直しも重要な検討課題である。ただし、それらの改革に加え、それぞれの地域で民間部門が主体性を発揮していかなければ地域の活性化は実現しない。民営化された郵便局ネットワークが、魅力ある地域づくりの担い手となる可能性は十分にある。郵政三事業改革は、「小さな政府」の前提となる「地域の自立」を実現するという観点からも意義をもつのではないか。

郵政三事業改革に関する本稿が、今後の議論におけるたたき台となりえれば幸いである。

以 上

(注3) ただし、郵便局において特段の商品説明を要しない商品に限定されるため、当然ながら万能のチャネルとなるわけではない。