

国際戦略に基づく郵政事業改革¹



京都大学 経済学部

吉田和男ゼミ

Yoshida Seminar, Faculty of Economics,
Kyoto University

江口美紀♥ 三谷裕子♦ 三本朋成♣

Miki Eguchi, Yuko Mitani, Tomonari Mitsumoto

2004年12月

December 2004, Kyoto

¹本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ(日本政策学生会議)、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、吉田和男教授(京都大学)をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して謝意を表したい。This report is copyrighted by Yoshida Seminar; no part of it may be circulated, quoted, or reproduced for distribution without prior written approval from Yoshida Seminar.

♥京都大学経済学部 (chiki_yume@hotmail.com)

♦京都大学経済学部 (chiki_yume@hotmail.com)

♣京都大学経済学部 (threebook2002@yahoo.co.jp)

要旨

現在、郵政民営化論議が加速しているが、「先行成功例」、「先行失敗例」の内容をじっくり検討した上で、基本戦略を立て、さらに、日本の特殊要因を勘案して、新たな制度設計を行わなければならない。

本論文では、このような問題意識に立ち、具体的で現実的な提言を行う。

海外の郵政改革をみると、郵政の自由化は必ずしも独占を排除しているわけではなく、一方的な市場開放ではない。また、新事業（ロジスティクスなど）の売り上げは伸びているが収益に貢献するとはいいがたく、依然として郵便中心の事業構造は変わっていないこともわかる。さらに、金融部門に関しては、NBは構造的に赤字を脱出できないが、他の金融部門がある会社は利益をあげていることから、事業分割をして、ファイアウォールを確保した上で、他部門をもつことで内部相互補助を行うことが、国民的負担を軽減するうえでも重要だと思われる。

そこで、我々は以下のような提言を行う。

国際競争のなかで生き残るためには、郵便の業務拡大と当面の独占維持が不可欠であり、ファイアウォールを設けつつも収益源を持つ組織である構造分離が望ましい。

そこで、郵便事業の積極展開、郵便貯金の普通銀行化、簡易保険の廃止を提案する。

その際、委員会設置会社への移行、社外取締役の受け入れなどの仕組みで、従来から指摘されている財政投融资問題、国債管理問題をうまく回避しつつ、組織活性化と効率性向上が期待できる組織とする。

また、当面の利益確保と節度ある公正・公平な競争条件のもと、大きなリスクを抱え込まない適度な収益を上げることにより、基礎的な企業体力を付与することでユニバーサル・サービスの継続的提供の目途をつける。

ユニバーサル・サービスの維持のために、国民負担をできるだけ減らし、効率化を行い、収益事業においては世界のビッグプレーヤーを目指すことで国民の利益を最大とすることが我々の郵政事業改革の目的である。

目次

要旨	1
目次	3
まえがき	4
第1章 郵政事業の歴史的展開	5
1. 1 郵便局の成り立ち	5
1. 2 戦後～現在の郵政	7
第2章 民営化案のまとめ	8
2. 1 典型的な類型	8
2. 2 政府案	9
2. 3 業界案	9
2. 4 民間案	11
2. 5 有識者案	11
2. 6 まとめ	12
第3章 海外事例から学ぶこと	13
3. 1 海外の郵政事業の概要	13
3. 2 EU	14
3. 3 ドイツの場合	15
3. 4 イギリスの場合	17
3. 5 フランスの場合	18
3. 6 オランダの場合	20
3. 7 ニュージーランドの場合	20
3. 8 米国の場合	21
3. 9 海外のまとめ	22
3. 10 産業組織論から見た民営化	23
第4章 現在の郵政の問題	27
第5章 郵政民営化のあるべき姿	34
あしがき	38
参考文献	40
APPENDIX 1. 民営化後のシステム分割に関して	41

まえがき

現在の小泉政権による規制改革は必ずしも政権独自のものでもない。1970年代後半から1980年代にかけての英米における新保守主義に影響を受けた中曽根行革、ついで「失われた10年」からの復活をかけた1990年代後半の橋本行財政改革の流れに続く「市場志向の政権」による行財政改革として、この規制改革は位置づけられるであろう。

一方で、米ソ対立終焉後の世界的な経済大競争の中で、欧米先進国を中心に、交通、通信、電気・ガスといったユーティリティサービス(公益事業)の民営化・アンバンドリングが進んでいる。そのなかで、日本の制度運営の見直しが行われている。さらに、今後の国際競争を生き抜くためにも、各種制度要因からくる日本の公益事業の物価の高さを民営化・競争によって養う必要性があり、この改革に拍車をかけている。

そこで、小泉首相の従来からの持論である郵政民営化論議が加速しているわけだが、他の民営化・自由化と同様、外圧・業界圧力などに押され、まず改革ありきで、詳細をじっくり検討し日本の国益にかなった制度改革を目指すという姿勢に欠けているように見受けられる。

また、先行事例を検討して世界の潮流に合わせた自由化を行うというのでは、従来からの戦略「追いつけ追い越せ」の姿勢と何ら変わるところがない。今、改革に関して一周遅れであるという希少な地位を奇貨に、一般に言われている「先行成功例」、「先行失敗例」の内容をじっくり検討した上で、基本戦略を立て、さらに、日本の特殊要因を勘案して、角を矯めて牛を殺すことのないよう慎重に新たな制度設計を行うべきである。

特に、日本の郵政改革に関しては、世界最大であることに加え、公営の金融機関の制度改革を伴うため、その影響も計り知れないものがある。このような規模の民営化は世界的に見ても他に例がなく、その意味では、知らず知らずのうちに一周遅れの先頭ランナーになってさえいる。

本論文では、このような問題意識に立ち、真に国民利益になる郵政民営化という他国に類を見ない制度改革をいかに行うべきであるかを国内・海外の事例を詳細に分析することを通してあるべき姿を探り、具体的で現実的な提言を行う。

第1章 郵政事業の歴史的展開

1.1 郵便局の成り立ち

郵政三事業とは、日本では、郵便・郵便貯金・簡易保険の3つを指す。郵政民営化が論じられる際言われる「4事業」とは、郵便・郵便貯金・簡易保険と、それを扱う窓口ネットワークの4つのことだ。現在、これら4事業は、「日本郵政公社」として一体運営されている。郵政公社は、郵便事業・郵便貯金事業・簡易保険事業を行い、それぞれに対して独立採算制を敷いている。郵貯・簡保は、国債収入と預託金利息によって安定した高収益を誇っており、最も収益性の悪い郵便事業でも、郵政特別会計においてはわずかながら収益をあげている。

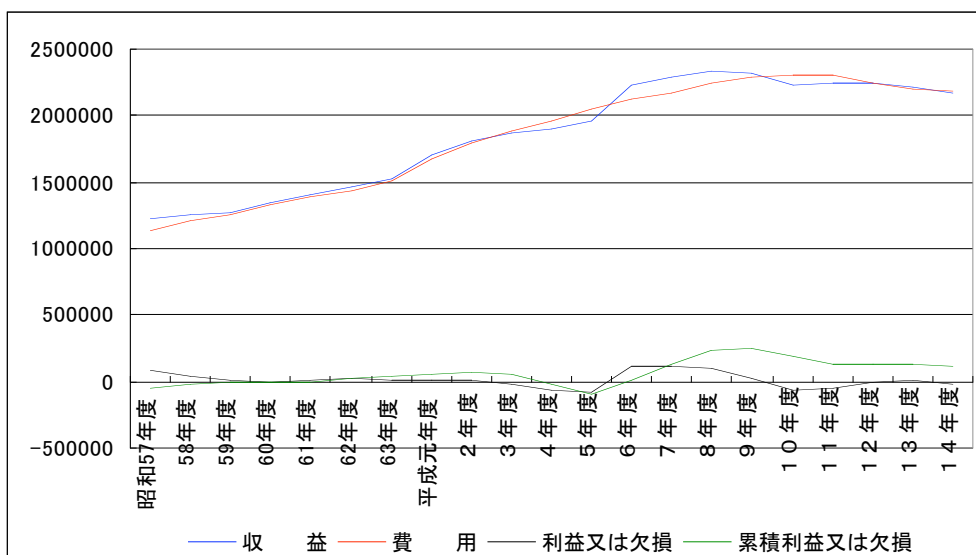


図 1.1 郵便事業損益計算推移

出典：日本郵政公社 郵便事業部 総務部

実際にこれらの業務を取り扱う郵便局は、現在全国に2万5千局あり、郵便局の種別には普通郵便局の他に、特定郵便局長を長とする特定郵便局と郵便事業の委託を受けて営まれる簡易郵便局がある。また、普通郵便局と特定郵便局は、実際の集配を行う集配局と無集配局に大きく分かれている。

そもそも、郵便事業は、1871年、イギリスなどの郵政事業を調査した前島密によって始められたもので、2年後の1873年には、郵便料金の全国均一制の実施や郵便事業の政府独占の確立など、現在の郵便制度の基礎が整えられたことになる。郵便局自体は、官設の郵便役所と地方の有力者からの施設の提供などを受けて設立された郵便取扱所が、1875年に郵便局と改称されたことで現在のような姿になった。当時、郵便局の設置に地方の有力者

の協力を求めたのは、厳しい財政のもとで、低コストかつ迅速に郵便局ネットワークを形成する必要があったからだ。実際、その後郵便局は順調に増加し、1901年には5097局、1911年には7141局になっており、この計画は成功したと言えるだろう。これが現在の特定郵便局の大元である。

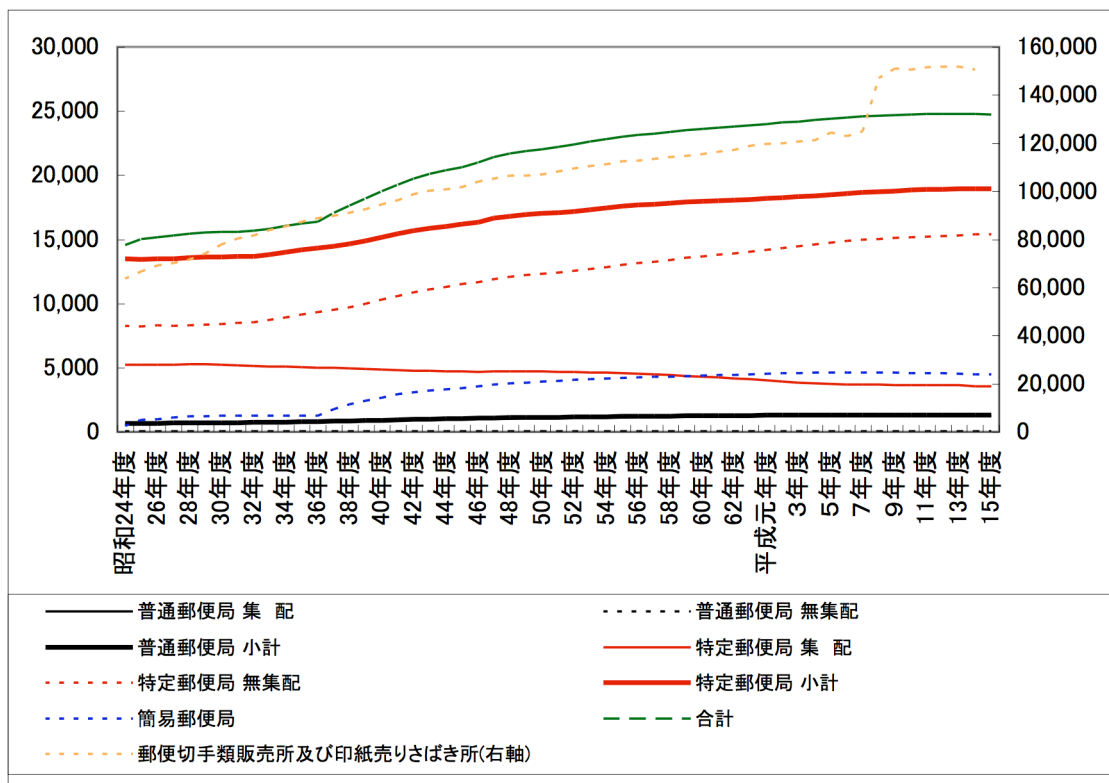


図 1.2 郵便局数の推移

郵便貯金事業は、郵便事業創設の4年後、1875年にイギリスを模範として創設された。創設の目的は、当時貯蓄という意識がなかった日本人に対し、国民の勤儉貯蓄を奨励し、国民生活の安定化を図るとともに、零細貯金を集めて重要産業の資本の一部として投資することにあり、初めは、東京と横浜の計19局において取り扱いを開始した。取り扱い当初は、現在の通常貯金に当たる種類のみでの取り扱いで、金利も民間に比べて大幅に低く、貯金残高はなかなか伸びなかったが、その後、軍事予算の増大にともない、貯蓄奨励策がとられ、金利も引き上げられたことから残高は増大していった。現在の主力商品である「定額貯金」も、戦時体制化において、貯蓄増強の緊急性が高まったことから導入されたものである。

簡易保険事業は、民間の生命保険を補完するという社会政策的な観点から1916年に取り扱いを開始した。当時、民間生命保険会社が運営する保険は、富裕層を対象にしたもので、保険料も決して安くなく、それでもなお保険をかけることにメリットを感じる人だけが利用者であった。そこで、所得が低く、危険も伴う工場労働者などの生活を保護する目的で

簡易保険が生まれた。簡保は少額であるが、無審査で加入でき、保険料は月払いで集金制を採用するなど、加入しやすい条件がそろっている。諸外国においても、日本の簡易保険のような保険はあるが、すべて民間の保険会社が行っており、一時的に国営保険を始めた国もあったが、おおむね短期間で終わっている。日本のように長期間国営保険が維持されている例は世界的にみてもごくわずかである。さらに、もうひとつ日本の簡保の大きな特徴は、事業開始当時は国の独占であったということだ。簡保創設当時から、すでに民間生保は数多く存在していたにもかかわらず、簡保型の保険は政府の独占事業とされ、民間生保からの反発は当時から強かった。1946年10月に国家独占は廃止され、現在では同種の保険が外資系を中心に民間生保でも扱われているが、「民業の補完」を超えた簡保の存在に対する批判は現在も続いている。

1. 2 戦後～現在の郵政

明治から昭和にかけて発展してきたこれら郵政三事業は、戦後においても国営事業として社会に影響力を及ぼすことになる。

郵便貯金は、戦後も定額貯金を中心に増加の一途をたどり、集められた資金は、1951年に成立した大蔵省資金運用部に預託され、財政投融资の原資として使われることになった。また、簡易保険についても、その一部が財政投融资の一環として政策的に運用された。租税ではなく、郵貯・簡保という国民の貯蓄を活用することで、戦後の大幅な需要増大に対応し、急速に社会基礎整備を進めることができたのは大きな評価に値する。政策金融の面においても、「規正金利体系」のもと、資金不足の時代にあって、量的補完を果たしてきた。郵貯・簡保は、高度経済成長期までは、確かに日本の経済発展に寄与してきた。郵便局を通じて全国から国内の貯蓄を効率的に集め、政策的優先順位に従って活用する仕組みがあったために、外資に依存することなくインフラ整備を進めることができたのは事実である。しかし、時代は資金不足から資金余剰の時代になり、社会資本も拡充自体に意味のあった時代は終わっている。だからこそ、道路公団など財投機関が問題視されているのであり、財政投融资資金の使途の有効性については疑問の声が多い。

さらに言えば、郵貯の残高が最も増大したのは、バブルがはじけ民間が金利を下げても、10年間固定金利の定額預金だけがなかなか金利を引き下げなかったために、民間の資金が流れ込んだ結果である。これに関しては、市場秩序を乱しており、民業圧迫との批判が強い。

今、社会的に求められているのは、このように市場秩序を乱している郵政事業の改革である。

第2章 民営化案のまとめ

2. 1 典型的な類型

「郵政三事業のあり方について考える懇願会」は、2002年9月に今後の郵政民営化の方針に対する報告書を提出した。この報告書では、郵政民営化に際して考えられる典型的な経営形態を3つの類型で示しており、この3つの形は、郵政民営化を論ずる上で基本となるものであるため、紹介していきたい。

【第1類型】 特殊会社

第一類型では、郵政3事業を一体として特殊会社とし、その株を政府が保有するという案が示されている。特殊会社であるため、根拠法に会社の目的が規定され、政府が規制監督を通じて使命の達成を果たすことが可能である。しかし、コーポレートガバナンスの観点から言えば、国営公社と特殊会社は、国がガバナンス主体であるという点で同じであり、国営公社を特殊会社化する意味は乏しい。

この案では、「郵便局ネットワークの有効利用」が可能であり、政府が株式を保有するため、「国債への影響」を抑えることができる。しかし、「公的金融肥大化」の是正にはならない。それどころか、特殊会社としての自由な経営を認めれば、さらなる郵貯・簡保の肥大化もありうる。また、政府が株を保有しているため、「競争による効率化」も期待は薄い。この案では、現状とあまり変わらないばかりか、公的金融が一層肥大化する危険性があるといえる。

【第2類型】 三事業を維持する完全民営化

第二類型は、郵便・郵貯・簡保を維持しながら完全民営化し株式は市場で売却するというものである。まず、政府が100%の株式を保有する民営化を行い、のちに、民間に対して分売し、究極において株式は全て民間に売却する。株式は民間が保有するため、民間株主による規律が働くであろうことが期待でき、「競争による効率化」は達成される。また、三事業一体の運営により、「ネットワークの有効利用」も可能である。しかし、資産構成を変更するのは困難であり、指摘されている「公的金融のゆがみ」は是正されない。

【第3類型】 郵貯・簡保廃止による完全民営化

民営化会社の業務は郵便業務だけとする案が第三類型で示された案である。郵貯・簡保の使命は終了したとの位置づけを行い、郵便ネットワーク会社はそのネットワークを広く開放して、民間金融機関からの受託業務の取り扱い手数料収入により経営を支援する。

これにより、「公的金融の肥大化」の是正という経済的目標は達成できる。また、段階的に廃止することで「国債市場への影響」の緩和も可能である。

ただ、問題は郵便事業だけで採算がとれるかどうかである。郵貯・簡保からの収益がなければ、現状の郵便事業が黒字となるかは困難な状況だ。前述したように、2003年度は黒字に転換したものの、それまでの郵便事業は赤字が続いていた。今後、IT化が進み、郵便数の減少が予想される中で黒字経営を続けられるかの保証はない。もちろん、ドイツポストなど、海外の郵便事業が力を入れている物流分野への進出をするということも考えられる。

以下では、既存の提案を紹介する。特に、業界案は具体性が高いので、詳細に述べる。

2. 2 政府案

政府案は、3類型のうち、第2類型の案に近いものとなっている。政府案では、分割は、4事業(郵便、郵貯、簡保、窓口)分割民営化とし、その上に持ち株会社を置くとしている。その際、基本的に従来の事業は継続し、活性化、整合性、利便性、資源活用、配慮の5原則に従い、特に郵便に関しては積極的に事業展開を行うとしている。移行措置としては、従来からある資産を公社勘定として分離し、新規受け入れ分と合わせて運用し、公社勘定の損益に関しては新会社の責任とする。資産が莫大で、その多くを国債で占める上に公社勘定には政府保証を付与しているため、競争条件の公平を期すため行動に関して政府関与が残る。

2. 3 業界案

次いで、業界案だが、これは詳細に述べられている全国銀行協会案を基礎とし、簡易保険に関しては生命保険協会のものを用いて構成する。この案は、前述の3類型のうち、第3類型の案に近いものとなっている。

まず、窓口ネットワークについては、全ての国民が利用可能な状態の維持と、その効率化を求めている。郵便局は、民営化後も郵便・郵貯・簡保のサービス提供窓口として機能するが、それだけではなく、民間銀行などとの提携商品の販売など、窓口サービスの多様化を進めるべきであるとしている。さらに、民間的経営手法の導入により、最大限の効率化を図るとともに、総合的な郵便・物流事業を手がけ、アジア等、国内外の成長市場へ戦略的に進出していくことを提案している。

また、郵貯・簡保に対する共通の要望は、郵政公社の有する膨大な資金を民間金融システムに円滑に統合することと、民営化後の新規の預金・保険は民間と同等の扱いをすることの概ね2点である。

郵貯に関しては、業界は細かな提案を行っており、その案は、郵貯の決済サービスを維持しながら公的金融肥大化を是正しようというもので、郵貯が自ら貯蓄性商品を提供し、集めた資金を運用する役割は終了との認識から、定額貯金等の貯蓄性商品の新規受け入れを停止し、決済サービスに必要な最低限度の郵貯だけを残すこととしている。定額貯金等の既契約分は、それに見合う資産とともに整理勘定へ分離し、改革後の郵貯は通常貯金

を受け入れ、国債等の安全資産を中心に運用する。また、決済機能の提供だけでなく、国債や民間の金融商品販売機能を担い、郵便局ネットワークを通じてサービスを提供することで国民の利便性を維持し、郵便局ネットワークの有効活用を通じた新たな収入の確保も期待できる。

業界が巨大な規模を維持したままの郵貯民営化に反対しているのは、定額貯金で調達した巨額の資金を自主運用するリスクが大きいということが第一点と、これに加えて、オーバーバンキングの深刻化と地域金融の健全性維持への懸念があるからだ。郵貯が民営化されれば、当然その資金は自主運用されることになる。しかし、これまで預託金などの形で財務省に預けるなど、ほとんど運用経験のない郵貯に 200 兆円もの巨額の資金を握らせることには大きなリスクが伴い、現に、これまで自主運用ではあまりいい成績をあげていない。現在の規模とビジネスモデルのまま民営化された郵貯が経営困難に直面した場合、金融システムを安定化させるために莫大な国民負担が生じる恐れがあり、業界はオーバーバンキングや地域金融への影響緩和のためはもちろんのこと、リスク分散のためにも郵貯の規模縮小は不可欠であると結論付けている。仮に、全業界案を採用し、定額貯金等の貯蓄性商品の新規受け入れを停止し、政府保証のついた既存の定額貯金等約 166 兆円（2003 年末）分を同額の資産とともに本体から切り離れた整理勘定に分離したとすると、郵貯の規模は 53 兆円程度になり、これとあわせて適切な地域分割を実施すれば、リスクの縮小という目的が達成され、経営の健全性を確保しやすくなるばかりか、地域金融への影響なども抑えることができるだろう。これに加えて、国債や民間金融商品の販売を、郵便局ネットワークを通じて提供すれば、資金が自然な形で金融資本市場に流れることになる。また、郵貯の機能が貯蓄性商品の提供から、国債・投信等の金融商品販売にシフトすれば、家計の貯蓄が直接金融資本市場に供給されることも期待できる。

三事業一体での経営は、銀行業として厳しい業務規制を受ける民間金融機関との競争条件の公平性を確保する観点から問題である。金融業として経営の安全性が強く求められる郵貯の利益が安易に他の事業に流用されることがあれば、経営の健全性が大きく阻害される。

よって、民間金融機関と同一の規制・監督下に入るとともに、三事業の分離（法人格の独立）が必要となる。ただ、国民の利便性を維持する観点から、郵便局を通じて、引き続き 3 事業のサービスを利用可能にするべきであろう。

業界は、基本的に郵貯民営化を望んでいる。しかし、「半官・半民」の「準備期間」、「移行期間」中の郵貯業務のあり方に関しては、郵貯が「官業の特典」を享受したまま業務拡大を行う可能性があるとして、民間金融機関とのイコールドフィッティングの確保の徹底を要請している。国営公社である「準備期間」中の郵貯の業務範囲拡大は、「官業ゆえの特典」を背景とした「官」の領域の拡大であり、民間活力を阻害し、また、「官業の特典」が廃止された民営化後の「移行期間」でも、政府出資が残る間は「暗黙の政府保証」が付与されていると考えられるため、一定の業務規制が必要であるとしている。事業展開の自由とイ

コールフィッティングの度合いは表裏一体であり、事業拡大は、規制改革等の金融改革の進展との整合性の確保や地域・社会への貢献と金融機関との競争・共存のバランスに配慮した上で、民間金融機関と同一の監督・規制の下で行われるべきだとしている。

業界案をまとめると以下ようになる。ポストバンク（郵政事業体とは独立した金融機関）は、決済性預金を提供し、国債等に運用するほか、郵便局ネットワークを活用した業務展開を行う。ポストバンクは決済性預金の提供による運用収益に加えて、民間金融商品の販売を通じた手数料収入を獲得する。すなわち、リスクの少ないビジネスモデルへ転換するということである。

収入面に関しては、10年という期間をかけて郵便貯金事業の収入構成を、従来の利息収入主体のものから手数料収入主体へシフトさせる。引き続き提供する通常貯金だけで50兆円を超える資金があり、これを基にした運用益が確保できる。郵便局ネットワークを通じた新たな収入源の確保も期待できる。

経費面に関しては、今後10年のうちに郵政事業全体で定年による人員の自然減が7万人程度見込まれるほか、全国の6割が無集配特定郵便局なので簡易郵便局へと転換する。簡易郵便局のコストは同じ事務量の無集配特定郵便局の5分の2程度と推定される。

雇用やネットワーク維持については、最長10年の移行期間に限り、激変緩和措置をとる。整理勘定において生じる運用益の一部を必要に応じて郵貯に補助金として交付し、補助金は拠点維持コストに応じて各ポストバンクに配分する。

また、全国3,207市町村のうち、民間金融機関がない市町村はわずか7つしかなく、郵便貯金が提供する金融サービスは近隣の民間金融機関で代替可能であるとしている。

2. 4 民間案

民間でも郵政民営化の提案を行っている主体がある。民間シンクタンク案としてここでは、公的金融全般の改革案を提案したPHP研究所案を取り上げる。この案は3種類のうち、第3種類の案に近いものとなっている。

この案では、郵便・郵貯は郵政公社のまま存続させ、簡保をその子会社として株式会社化した上で将来的には民間生損保に分割民営化して売却する。郵貯は新規受け入れ分から預け入れ限度額を段階的に引き下げて500万円とし、既存分は非市場性国債などに置き換えナローバンク化する。同時に財投機関を順次、廃止・民営化した上で、運用規制を撤廃し政府関与の度合いを少なくする。

2. 5 有識者案

最後に有識者会議のたたき台になる加藤寛(市場指向・戦略的指向)案であるが、この案も3種類のうち、第3種類の案に近いものとなっている。

この案では、3事業は分割する。郵便ネットワークを維持すると共にはmailとexpressをユニバーサル・サービス規制として義務づけ、logisticsは自由競争とする。郵貯は金利水

準を民間以下にし、定額貯金の既存分を個人向け国債等へシフトするなどして、預け入れ限度額を 200～300 万円とする。運用は完全に外部民間委託する。簡保の旧勘定は売却し、新簡保会社設立する。移行に際しては、問題となっている特定郵便局の人員に対して、公務員身分を外せば特定郵便局の裁量権拡大により効率化へのインセンティブメカニズムを仕込む。

2. 6 まとめ

郵政民営化には多くの主体から様々な思惑を持って提案されているが、上記に述べた代表的な 4 案(政府案、業界案、民間案、有識者案)に関して、業容展開を注目して次の表のようにまとめた。

表 2.1 民営化案のまとめ

	郵便	現行定額貯金	新郵貯	現行簡保	新簡保
政府案	民営拡大	精算	民営自由	精算	民営自由
業界案	民営拡大	精算	民営 NB	精算	民営自由
民間案	公社	精算	公社 NB	売却	設置せず
有識者案	民営拡大	縮小	民営 NB	売却	民営自由

注：NB はナローバンキングのこと。決済と少額普通預金を扱う。

ここから分かるのは、全ての案で簡易保険の旧勘定の取り扱いと現行定額貯金が後退的であり究極的には廃止を指向していることである。すなわち、政府案を除けば、金融部門に関する既存の提案は、民業を圧迫し市場秩序を歪めている郵貯や簡保は廃止して民間と同等条件の自由度の小さい会社にすべきであると主張している。

一方で、郵便事業については、全ての提案で拡大志向であり、金融部門と好対照をなしている。

第3章 海外事例から学ぶこと

3.1 海外の郵政事業の概要

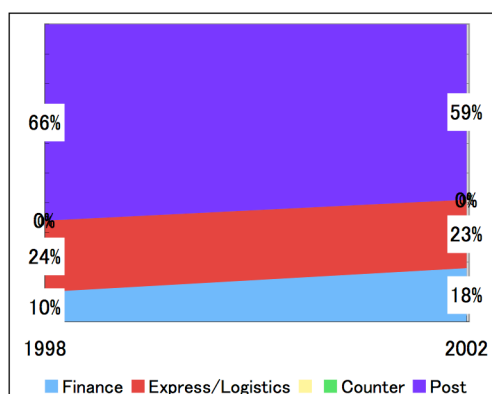
日本で郵政3事業と言えば、郵便・郵貯・簡保のことを指すが、諸外国の場合、郵政3事業と言えば、電気通信・郵便・郵便貯金の3事業を指すのが普通である。

これら郵政事業は、かつてはどの国も国営の独占事業であったが、経営の効率性の問題やサービス水準の低下などが問題となり、1990年代に多くの国で経営形態の見直しと自由化による公正な競争の導入を目的として民営化された。民営化の形態は各国様々であるが、各国とも電子的代替手段の普及等により郵便に対するニーズが横ばい又は縮小傾向にあることと、郵便市場の規制緩和に伴い競争が激化することで、郵便事業からの収入が今後減少していくことも予想されるため、エクスプレス・物流および金融分野などの郵便以外の分野への進出を本格化させており、収入全体に占める割合も増加している。

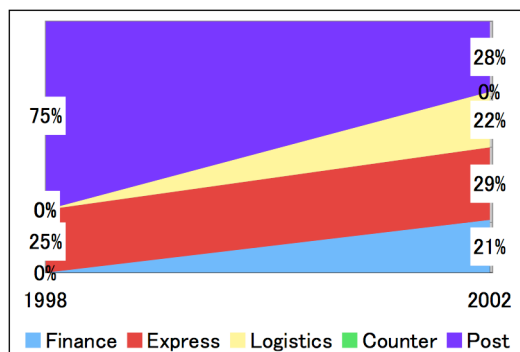
Royal Mail



La Poste



Deutsche Post



TPG

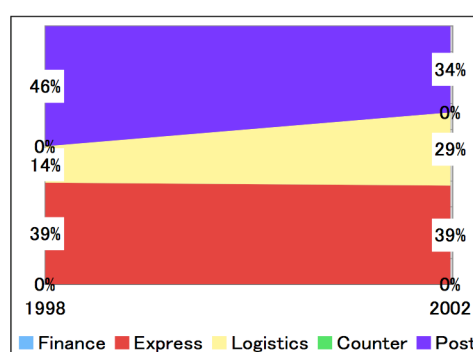


図 3.1 欧州の事業体における事業分野別の収入構造の変動(1998-2002)

出典：平野(2004)より作成

この図を見てもわかるように、英国のロイヤルメール以外は収入構造の変化がみられ、特にドイツポストおよび、オランダの TPG はエクスプレス・物流分野、フランスのラ・ポストについては金融サービスの比率が上昇している。

エクスプレス・物流分野においては、グローバルで幅広いサービスの提供へのニーズの高まりから、買収等による規模拡大が一つの潮流となっており、ドイツとオランダでエクスプレス・物流分野の伸びが大きいのは、ドイツポストと TPG の両社が、民営化による経営の自由度と豊富な資金力を活用し、エクスプレス・物流分野において積極的な買収を行ったためである。これにより、両社はエクスプレス・物流事業者として世界的な展開を果たし、米国の UPS 及び FedEx と並び、世界の 4 大国際宅配便業者と称されるまでになった。

ドイツポストと TPG がエクスプレスと物流という組み合わせで世界展開しているのに対し、ロイヤルメールとラ・ポストはビジネス郵便(越境郵便を含む)とエクスプレスという組み合わせで欧州のネットワークを強化しようとしている。ロイヤルポストは、100%政府所有の株式会社、ラ・ポストは国営法人であり、このような戦略は、国営事業体としての企業活動の制約から来るものとも言え、民営化されたドイツポストや TPG のように事業体そのものの性格が変わってしまうような大胆な事業展開は困難であると思われる。

EU では 1995 年に各国に郵便自由化が義務付けられ、欧州事業体は、EU 域内における市場統合、郵便市場の自由化等に伴い、新規分野への進出、および、国際展開に積極的に取り組んでいる。また、アメリカでも独占分野の縮小と競争の促進という方向で議論が進んでおり、郵便の自由化はグローバルな潮流であると言えるだろう。ただ、郵便事業はその公共性の高さでユニバーサル・サービスの観点から、所有移転型の民営化(郵便事業者の株式を上場し、民間が一部保有する)形態をとっているのはドイツとオランダのみで、多くは国営の郵便事業者の独占分野を緩和、撤廃するという自由化の形態となっている。

金融分野については、郵便局ネットワーク維持のための収益源としてサービスを拡大する動きのほか、郵政事業者とは独立した金融機関(ポストバンク)を設立し、民間金融機関とのイコールドフィッティングを確保する傾向も見られる。

以下、各国の状況についてももう少し詳しく述べる。

3. 2 EU

特に欧州においては、郵政事業の自由化・民営化の流れが顕著である。その理由は EU の存在である。EU 発足当時は、加盟各国がそれぞれ独自のシステムを有していたが、これが、共同体内部の結束の促進を妨げていると認識され、郵便市場の統合に向けて各国の郵便サービスを調和させながら段階的に自由化させていくことが必要であるとして、95 年、欧州委員会(EU の政策立案機関)において「共同体郵便サービスの発展及びサービス品質の改善のための共通ルールに関する欧州議会及び理事会の指令(EU 指令)」案がまとめられた。この指令は、翌年採択、1998 年から施行されることとなった。

EU では、市場の統合に向けて域内の郵便サービスを一定の水準に保つ必要があり、ユニバーサル・サービスの概念は上述の EU 指令の中で明確に定義されている。具体的なユニバーサル・サービスの対象には、2kg までの書状、10kg までの小包、書留と保険付サービスが含まれ、1日1回週5日以上の集配と配達確保が義務付けられており、EU 各国はこの指令に基づき、それぞれユニバーサル・サービスの定義を法律で規定している。つまり、EU 指令以上のユニバーサル・サービスを提供できれば問題はなく、ユニバーサル・サービスの範囲は各国異なっている。また、ユニバーサル・サービス確保の観点から、「重量 100g 未満かつ基本郵便料金の 3 倍未満」の範囲については独占を認めている。(2006 年から「重量 50g 未満かつ基本郵便料金 2.5 倍未満」に独占範囲を縮小する予定。)

3. 3 ドイツの場合

郵政事業民営化の成功例としてよく取り上げられるドイツの場合、1989 年の「郵便および電気通信制度に関する法律」により、旧西ドイツの郵政事業ブンデスポスト(連邦郵便、Bundes Post)が国営から公社となったことが郵政民営化の第一歩であった。ブンデスポストは、ポストサービス・テレコム・ポストバンクの 3 事業それぞれに対して独立採算制を採用し、これによって将来の段階的民営化に向けた体制が整ったことになる。翌 1990 年、東西ドイツの統一がなされると、東西ともにドイツポスト(Deutsche Post、郵便事業)、ポストバンク(Post Bank、金融事業)、テレコム(Deutsche Telecom、電気通信事業)の 3 つに分割公社化する第一次郵政改革が実行された。続く 1995 年(第二次郵政改革)には、それぞれドイツポスト株式会社、ポストバンク株式会社、ドイツテレコム株式会社に株式会社化され、それと並行して 3 社に対する政府維持分の管理と監督調整機能を果たす目的で、連邦郵便電気通信省が設置された 1998 年には郵便法の施行により郵便事業の部分自由化がスタートされ、それと同時にドイツポストは積極的な買収・提携に乗り出すことになる。1998 年に「ユーロエクスプレス」ブランドでヨーロッパ全域において包括的なエクスプレスサービスの提供に乗り出すと、エアエクスプレス(国際宅配便)サービスに足場を築くため、ベルギーの国際宅配大手 DHL インターナショナルの株式の 25%を買収、国際郵便分野では、米国の民間最大手グローバルメールを買収した。さらに 1999 年には、スイスの物流会社ダンザスおよび米国最大手の航空貨物会社エアエクスプレス・インターナショナル(AEI)も買収した。同年、ドイツポストがポストバンクに出資する形で、一度切り離れたポストバンクを吸収合併し、子会社化した。これは、ドイツポストとポストバンクが、窓口の使用をめぐる調整がうまくいかず、ポストバンクが営業しにくい状態にあったため決まった買収であったが、この合併により、ドイツポストは金融部門を手に入れ、最初にみたように、今ではこの金融部門の収入が全体の収益のなかで大きな割合を有している。ドイツポストは、2000 年に上場・民営化し、正式名称を「ドイツポスト・ワールドネット」に変更した。このように、ドイツポストは 1990 年後半にから、EU 内の物流、金融などの企業を次々と買収し現在では、20 社あまりの企業がその傘下に入っている。ドイツポストの株式の 69%

はドイツ政府が所有しているものの、米国・アジアでも買収や合併を行うなど、グローバルに事業を展開し、世界有数の総物流企業として急速な成長を遂げている。2003年度も、合理化で前年を上回る4億ユーロ(500億円)の経費削減を達成し、2005年の営業利益見通しも36億ユーロに16%上方修正するなど、民営化の成功例として今後の動向に注目が集まっている。

ドイツポストがこのように成長できたかには、様々な経費削減の努力がある。日本においても郵政民営化のひとつの目的は競争によるコスト削減であるが、ドイツでは、パートナー制と呼ばれる代理店制度を活用することでこれに成功した。

ドイツでは、ドイツ基本法²に郵政事業の義務として全ドイツをカバーするサービスをしなければならないとする条項が規定されており、民営化にあたって、これが維持されることが保証されなければならない。そのため、ユニバーサル・サービス義務を果たすために、最初は、民営化された当初のポストオフィスの数と、その他の拠点など大小合わせた数である1万5,000の郵便支局を確保するのを目標に、最低1万2,000局を保持し、そのうち5,000局はドイツポストの職員で運営するようという条件がついた。

そこで導入されたのがパートナー制である。1万5,000局を維持するといっても、その全てが郵便業務のみをやる必要はない。パートナー制度とは、日本の簡易郵便局に近いもので、地域に密着している商店に郵便業務を委託することでコスト削減をはかり、これらの郵便局は本業と郵便の取り扱いを兼業で行う。パートナー制度を導入することで、普通の郵便局の運営費用に比べて40%のコストで運営が可能となった。また、店の空いている時間なら朝から晩まで運営が可能であり、時間的制約がないことも魅力のひとつである。パートナーの手数料は、固定手数料に加えて、売り上げとサービスに応じて決まる。ここが日本の簡易郵便局と違う点であり、うまくインセンティブメカニズムを活用している。現在、郵便局の総数は、ドイツポストの直営5,000局、パートナー7,000局の合計1万2,000局となっており、その利便性に変化はないとされる。

成功例として取り上げられ、日本の郵政改革の手本とも言われるドイツポストであるが、公式、非公式には政府の強い関与が残っているといわれている。また、国内市場の独占体制が業績を支えており、そこで得た資金で海外事業の買収・拡大を行っている。

2001年政府は「欧州各国に比べて自由化のペースが速すぎる」として普通郵便の完全自由化を2007年5月に先延ばしした。2002年夏、独占維持の見返りとして料金を平均4.7%下げるように命令され、「国内郵便局は1万2千箇所を維持」と定める法律も制定された。さらに、政府が68%の議決権を握っているために、民営化といっても政府の都合で制度をかえることができる。郵政改革の成功例と言われるドイツの民営化も、裏を返せば国益をめぐるしたたかな政治の取引が潜んでいる。

ただ、ドイツでは、金融業に関する限り、政府の後押しはない。そもそもドイツの郵便

² 日本の憲法に相当。

貯金制度は、1939年に、ナチスドイツ政権下で前年併合されたオーストリアの制度を導入してはじまったとされている。

1990年の公社化以前は、定期預金や普通預金に相当する貯金などが提供されており、郵便振替は、カタログによる商品購入の決済に利用される場合が多かった。また、郵便振替口座の貸越を除き、貸付は行っておらず、資金運用はブンデスバンクへの預金、大蔵省証券、電気通信事業に対する貸付で行われていた。これが公社化後には、電気通信省の監督下に入り、また、金利決定・支払準備金などに関しては、ブンデスバンクなど金融当局下に置かれることとなった。

国家保証に関する明確な規定はなく、公的金融機関の預金保険機構に加入している。ただ、公社時代には、郵便振替と貯蓄預金に加え、クレジットカードや高金利預金商品の取り扱いをする一方で、公社間での財政調整が認められており、郵便銀行公社は、テレコム公社から恒常的に補填を受けている状態であった。

この仕組みに関して、民間金融機関からの反発が高まり、業務拡大か、株式会社化するかを選択をせまられることになり、1995年、株式会社化されることとなった。株式会社化後は、銀行法上の免許を受けた金融機関とみなされ、銀行法の適用を受け、同時に業務範囲は民間金融機関と同一となり、金利も独自に決定することが可能となった。また、監督機関も連邦銀行監督局と証券取引監督庁となり、この点でも民間とのイコールフィッティングが達成されたといえる。

ポストバンクは2004年6月21日に上場し、上場後も親会社で政府が6割の株を握るドイツポストが50%+1株の株式を保有し続ける。

3. 4 イギリスの場合

近代郵便制度発祥の地、イギリスでは、1969年、従来、郵政省が独占的に運営していた郵便事業が公社化されて、郵便電気通信公社が設立され、1981年には郵便公社(Royal Mail)と電気通信公社(British Telecom)に分離された。

イギリスでは、1980～90年代にエネルギーや通信、航空、鉄道などの国有事業を次々と民営化したが、この時、郵便事業だけは独占範囲の縮小にとどまり、民営化はサービスの低下を招くとして先送りされた。

しかし、前述したドイツポストに代表される、自由化の先行した欧州の他の国の郵便会社を買収・合併を通じて勢力を拡大していくなかで、イギリスもこの流れには逆らえなかった。また、国内からも、郵便公社が独占分野で利益を上げ続ける状況や、公社の郵便サービスに対する不満が大きく、この声に応えるためにも民営化を行うことが必要と判断された。2001年、ブレア労働党政権は、郵便公社を100%政府保有の持ち株会社にすることを決定した。経営意識を高め、配当を得ようと期待した。しかし、郵便公社を株式会社化することで、「自由化で国内シェアを奪われる前に海外に進出する」という戦略であったが、海外進出の第一歩として買収した北欧の小包事業はリストラを迫られ、処理費用がかさん

だばかりか、国内の取扱量は伸びず、人件費などが増加した。

結果的に、最終赤字は、2001年度は11億ポンド(約2千億円)、2002年度も6億ポンドとなり、イギリス郵便会社会長のレイトン氏は、状況打開のために300余りの郵便局の閉鎖と1万7千人の人員削減を余儀なくされてしまった。2005年までには残る20万人のうち、さらに3万人を減らす計画で、郵便会社はうまくいっているとは言いがたい状況である。また、2003年10月下旬には、非公式ストライキも発生し、数日にわたって郵便物が届かなくなるなど、労使対立も深刻である。

このように、現在も多くの問題を抱えているロイヤルメールであるが、将来的には総合物流のグローバルプレーヤーになるという目標を掲げており、欧州や米国の小包・急送便会社を買収するなど国際的な事業展開にも積極的取り組んでいる。また、収益力をあげるために、アイルランドの最大手銀行であるバンク・オブ・アイルランド(Bank of Ireland, BOI)と合弁会社を設立し、金融サービスを強化している。ただし、郵便局はあくまで消費者ローンや貯蓄性商品の販売窓口とブランドを提供する役割で、商品を開発・提供するのはBOIである。ポストオフィス自身は、運用リスクを負わず、負担するリスクは合弁会社への出資金の範囲内にとどまる手数料ビジネスである。ロイヤルメールがこのような戦略をとるのは、1985年の公社時に、子会社を設立して銀行業務へ乗り出すも、うまくいかず、わずか5年で銀行そのものを売却することになってしまったという苦い過去があるからである。ロイヤルメール自身は、銀行業務を自ら手がける資金はないが、全国1万6,900ヶ所の支店網と人口の約半分に当たる2,900万人の顧客基盤、さらにブランド力を利用して、10年後には年間5億ポンド(1,000億円)の収益をあげることを目標としている。

金融事業について少し補足すると、イギリスでは過疎地の郵便局への助成金是一部あるが、金融事業については国家補償などの支援措置は存在せず、政府系金融機関もないため、ドイツと同様、民業圧迫批判はない。むしろ、イギリスでは銀行の寡占による「もうけすぎ」が社会問題化しており、「官業による民業の圧迫」という構図そのものが存在しないと見える。

また、郵便事業については、ユニバーサル・サービスの維持と郵便市場の競争促進を目的として、独立規制機関である郵便サービス委員会が設立されるとともに、利用者の意見を代弁する機関として郵便サービス消費者協議会も別に設置され、両者の連携により消費者の利益の確保が図られている。

3. 5 フランスの場合

フランスでは、1991年の「郵便・電気通信公共企業体の組織に関する法律」の施行により、郵便電気通信省管轄下のPTTが分割され、フランステレコム(France Telecom)とラ・ポスト(La Poste)の二つの独立した公共企業体³が生まれた。

³ 日本の公社に相当。

郵便事業を担当するラ・ポストは、国営法人であり、経営方針、事業内容などの経営の基本事項は、政府(経済・財政・産業省)との間で締結される計画契約によって規定される。また、約 30 万人の従業員も原則として公務員の身分を有しているが、そのうち 11 万人は公社化後に採用した「民間待遇」の職員であり、民営化の素地はできつつある。

ラ・ポストは、郵便サービスをはじめとして、金融サービス、その他受託業務といった窓口サービスを提供している。具体的には、貯金のほか、為替、振替、トラベラーズチェック、外貨両替、投資信託商品、住宅ローンなどを取り扱い、さらには、仏 CNP 保険と提携して死亡・傷害保険の専門会社アシュールポストを設立し、そこから生命保険商品の販売も受託している。ラ・ポストの強みは、なんと言ってもそのネットワークであり、拠点数 1 万 7 千という数は、クレディ・リヨネ(Credit Lyone)と統合し、フランス最大のリテール銀行となったクレディ・アグリコル(Credit Agricole)⁴でさえ、その拠点数は 9,200 であることを考えれば、その大きさが納得できる。

郵便業務では、85 年以降、急送便と 1kg を超える包装物について民間開放がなされ、99 年には EU 指令を受けて、基本書状料金の 5 倍以上または 350g 以上の書状までのものに参入基準が緩和された。また、ユニバーサル・サービスの対象としては、「重量 2kg 以下の郵便物、重量 20kg 以下の小包、書留および保険付サービス」が指定されている。フランスでも競争の激化から国際展開に積極的で、英国・アイルランドでの急送業務子会社を豪州企業から買収したり、欧州域内の小包急送業務で DPD を買収したりしている。さらに、スウェーデンポストと北欧での小包宅配便サービスで業務提携を行うなど、外国企業との提携・買収を積極的に繰り返し、子会社を通じて事業の拡大・多角化を図っている。

また、郵貯の大部分は、ケス・デパルニュ(Caisse d'Epargne、貯蓄金庫)が集めた預金とともに預金供託公庫(CDC)に預託されていた⁵。CDC は、高い安全性が求められる民間の預金保護を目的に 1816 年に設立された政策金融機関で、その運用の方針や対象は政府の厳しい監督下に置かれている。結果的に、CDC の資産の多くは公共賃貸住宅を建設する業者への融資や個人の住宅ローンとして貸し出されており、都市開発、中小企業育成などの原資にもなっている。また、余資は国債に投資され、1,030 億円の運用益をあげている。2003 年度決算で、CDC は 7 億 5,900 ユーロの純利益をあげているが、郵貯だけを切り離した勘定ではないため、運用成績の実態は不明である。

ラ・ポストの場合、日本の郵貯と同じように「官業の特典」が存在しており、民間からの「民業圧迫」批判が存在する。ラ・ポストの主力商品「リブレ・アー(Libré A)」は、民間が扱うことのできない利子課税優遇預金であり、これがラ・ポストの強さの源泉であるとされている。ラ・ポストへの預入限度額は 1 万 5,300 ユーロ(約 210 万円)で、日本に比べれば 2 割にすぎず、少額貯金者優遇商品との位置づけであるが、実際の預金者の行動は、限度額いっぱい 1 万 5,300 ユーロまで「リブレ・アー」に預け、それから他の商品へと

⁴日本という JA バンクのような存在から今ではフランス最大の金融グループに躍進した。

⁵ 現在では子会社による自主運用を行っている。

流れていっているため、民間銀行の預かる資金は自ずと減ることになる。

2003年11月に、政府が発表したラ・ポストの経営改革案では、民間銀行への配慮として個人向けローンへの参入問題は先送りされたが、中長期的には銀行機能を強化していく方針が打ち出され、「民業圧迫」をめぐるフランス銀行連盟との対立はまだまだ続きそうな気配である。

3.6 オランダの場合

オランダでは、1989年に郵便事業と電気通信事業が分割民営化され、郵便事業を扱うRoyal TPG Post(旧PTT Post)は政府が34.8%+黄金株1株を保有する持ち株会社傘下の株式会社となっている。PTT Postは、1998年に四大国際宅配企業の一つであるTNTを買収して、TNTポストグループ(TNT Post Group、TPG)として上場を果たし、世界的なネットワークをもつTGPとなった。前述のように、政府はTPGの株式の34.8%を保有しているが、民間企業として運営され、ユニバーサル・サービス提供の義務⁶とその見返りとして独占分野を有している。

一方、郵便貯金に関しては、その歴史は古く、1881年に設立されている。ただ、郵政事業が分割・民営化される前の1954年に特殊法人として運輸・公共事業省から独立し、国民貯蓄銀行となった。その後、民間との競争に勝ち抜くためには業務自由化が必要ということで1986年に政府出資の株式会社である郵便銀行に変革され、1989年に民間銀行と合併して完全民営化が実現された。さらに、1991年、オランダ最大の保険会社であるナショナル・ネーデルランデン社との合併を経て、同国の民間金融コングロマリットの一つであるINGグループの一員となっている。

オランダでは、窓口サービスは、TPGとINGが半分ずつ出資した合併会社によって運営されており、全国約2200箇所の郵便局があるが、直営は2割にも満たず、書店などへの業務委託が多くなっている。

3.7 ニュージーランドの場合

ニュージーランドは1980年代半ばの危機的な経済・財政状況の下、包括的な規制の撤廃など、大改革の必要性に直面していた。国有事業と特殊法人改革はその主たるもので、かつては政府が一括して行っていた郵政事業も、1987年に、電気通信・郵便・郵便貯金の3事業に分割・企業化されたのである。さらに、郵便貯金事業については、翌1988年に外資系のオーストラリア・ニュージーランド銀行(ANZ)に売却、電気通信事業は、1990年、テレコム・ニュージーランド(Telecom New Zealand)として民営化された。それまで慢性的な赤字やストの多発など、構造的問題を抱えていた郵便事業は、ニュージーランド・ポスト(New Zealand Post)という全株政府保有の特殊会社に改組され、依然国営ではあるが完全

⁶ 政府による規制の実行力を担保するため、あらゆる決議に拒否権

に商業ベースで運営されている。

郵便事業については、1988年、1990年、1991年と、民間参入基準が段階的に緩和(独占の範囲が1.75NZドルから0.8NZドルに引き下げ)され、最終的に98年の郵便事業法施行により独占が完全撤廃されて完全自由化が実現した。これにより、ビジネスメール市場を中心に競争が活発化し、信書分野の利益は圧迫されたが、ニュージーランド・ポストも子会社を設立して、法人向け料金の値下げなどによって対抗するなどサービス改善につとめているほか、その他の分野での活動を強化している。例えば、ニュージーランド・ポストは、海外での事業展開をその経営戦略の三本柱の一つとして掲げており、南アフリカポストの経営受託や海外の郵便事業体を対象とした経営コンサルティング業務に子会社を通じて乗り出すなど、積極的な国際展開を図っている。

ニュージーランド・ポストは、政府との間で協約書(契約)を結んでおり、この契約によってニュージーランド・ポストが維持・提供すべきユニバーサル・サービスの内容(具体的には、最低総郵便局数を880とする、全国95%以上への週6日配達を維持するなど)が規定されている。ニュージーランド・ポストには、収益を圧迫しない程度のユニバーサル・サービスの維持が義務付けられているにすぎない。とくに、郡部などでは週に1~5日しか配達されない地域も拡大している。

同社は郵便局ネットワークを戦略的な資産ととらえているが、1987年度の自由化前の1,224局から直営郵便局は急激に減少し、2001年度では314局へと大幅に縮小し、委託郵便局を含めても1,019拠点と拠点を約20%も減らしている。

また、一度は売却した金融部門も金融自由化の結果、大手外資系銀行に独占されたため、地方や少額預金者の金融締め出しが生じたため、再検討されることとなった。その結果、このような事態に対応すべく、2002年にナローバンキング機能を有したキウイバンク(Kiwi Bank)を設置し、設立経費の約40億円(7,820NZドル)の全てを政府が負担することでニュージーランド・ポストの子会社として金融機能を復活させた。

その設立経緯から、既存の郵便局のネットワークを生かし、個人専用で手数料水準を民間より低く抑えたものとなっている。2003年7月現在で287拠点、150,00口座、約310億円(4.5億NZドル)の預金残高、340億円(5億NZドル)の住宅ローン貸出となっている。

ただ、かつてのポストバンクの窓口は、既に売却した先のANZにより使用されているため、別途施設建設が必要であり、経済性・利便性が悪いとの指摘もある。

3. 8 米国の場合

米国の郵便事業は、1971年の郵便事業組織法施行により設立された米国郵便庁(USPS)によって運営されており、USPSは連邦政府に属する独立行政機関との位置づけである。約80万人の従業員は国家公務員で、同じ独立行政機関である郵便料金委員会がUSPSに対する料金改正などの勧告などを行う。

ユニバーサル・サービスの定義は法令上なく、USPSの提供する迅速で信頼性があり、か

つ効率的な郵便サービスそのものがユニバーサル・サービスであるとされている。79年に一部の書状に民間事業者の参入が認められ、「きわめて緊急性の高い書状」と「24ページ以上の書籍・カタログ」がその参入範囲となった(「緊急性の高さ」は「速度基準」または「金額基準」〔3ドルまたはファーストクラスメール料金の2倍相当のいずれか高いほう〕によって判断される。)が、これ以外は依然としてUSPSの独占分野のままである。

ただ、米国にも自由化の兆しがなかったわけではない。1996年に、競争の促進によって郵便市場を発展させ、かつUSPSの財政的健全性を向上させるのを目的として郵便近代化法案が提出された。USPUの独占範囲を縮小する一方で、USPSに子会社設立を認め、その商業的自由を拡大し、郵政事業の抜本的な改革を実施するというのが法案の骨子であったが、USPSの活動を制限すべきであるとする民間業者との調整がつかず、2000年末に廃案となってしまった。

小包・急送便市場では、FedExのシェアが46%、AirborneとUPSがそれぞれ21%である一方、USPSは5%(97年)と、民間事業者の台頭が著しく、民間参入による競争激化を受けて、USPSも国際業務においてはDHLと、また国内業務においてはFedExとそれぞれ提携するなど、サービスの改善や事務効率の向上に向けた取り組みを推進している。

3.9 海外のまとめ

各国の事例を見てもわかるように、郵政事業体の性格は多様化している。郵政事業発当初は、郵便のユニバーサル・サービスの提供と、郵便局を利用した庶民向け金融サービスの提供がその目的であり、公共事業体としての性格が強かったが、近年、事業環境の変化や郵政事業体の経営形態・経営理念の変化に伴い、各国で事業体の性格に差が生じ始めている。ドイツ、オランダなどに代表される、エクスプレス・物流分野への業務拡大によって郵便を一つのサイドメニューとする総合的な物流業者への転換という一つの傾向や、イギリス、フランスなどに代表される、国内郵便局ネットワークを活用し、郵便以外の窓口サービスの幅を拡大していくという傾向など、各国がとっている立場はさまざま、ドイツのように、この両者を兼ね備える事業体も存在する。

表 3.1 各事業体の地域別の収入比

	本国	本国以外		合計
		うち欧州	うちアメリカ	
Royal Mail	90%			10%
Deutsche Post	57%	26%	11%	43%
TPG	32%	53%	7%	68%

出典：平野(2004)より作成

特に欧州では、EU指令に基づく郵便市場の自由化に伴う競争の激化から、企業向けサー

ビスの拡大は必須であり、その必然的帰結としてエクスプレス・物流分野への進出が行われていると考えられるが、国際的な展開を伴うエクスプレス・ロジスティクス分野への進出にはインフラ確立のための莫大な投資が必要となり、当然リスクも大きくなる。公共的な性格を持つ郵政事業体にとって、ユニバーサル・サービスの確保を危うくする可能性もある投資リスクを冒すのは一般的には困難であるといえる。

また、金融に関しては郵便にかわる収入源として有望視されているが、民間金融機関とのイコールフィッティングの確保の観点から、事業体本体からの独立性を高めようとしていることがうかがえる。また、運用面については、各国ともローリスク・ローリターンがその基本方針であり、運用は国債などの安全資産が中心で、リスク回避に重点を置いている。ただ、それがため、その収益力は脆弱であるともいえる。

3. 10 産業組織論から見た民営化

1980年代の新保守主義の流れから、公的部門の規制改革が進み、従来、垂直的独占であった政府公営企業の分離・民営化が進んだ。特に英国やニュージーランドではその範囲が広範に及び、コモン・ユーティリティ産業の競争促進政策が実施された。

その思惑は各国によって違うため一般化できないが、電気通信やエネルギー分野では規制改革の結果、国境・産業を越えた大競争が起こり、大規模な提携・合併、イノベーションの創発など多くの成果が上がった。

一方で、失業問題、インフラの劣化と事故の多発、その他スキャンダルが生じ、負の側面も少なからず生じた。

ここで、分離・民営化を以下にまとめる。分離手法は、大きく分けると、次の図のようになると考えられる。

表 3.2 垂直統合の分離の程度

分離手法	分離の内容	日本の公営事業での例
会計分離	部門別会計	電力会社、日本郵政公社
機能分離	事業部制やカンパニー制	民営化直後の NTT
構造分離	同一持ち株会社下で別会社化	現在の NTT
所有分離	資本関係のない第三者に売却・譲渡	現在の JR

出典：丸山真弘(2003)を参考に作成

すなわち、まずは事業の透明性を高め、部門別コストの把握を行うために、会計分離が行われる。次いで、事業間の内部相互補助を廃してファイアウォールを置く観点から、会計分離が行われる。ここまでは同一企業体内部での分離である。

ついで、持ち株会社方式による構造分離、そして第三者への売却・譲渡による所有分離といった大規模な組織分割も行われている。

このように、競争条件のイコールフットイングのために分離を行うのは正当化される。一方で、不採算地域でのユニバーサルサービス提供の原資、規模の経済性・範囲の経済性、国際競争力の観点から慎重な構造分離が求められる。

では、郵政事業はどうであろうか。各国の現状⁷をまとめたのが次の表である。なお、この表にある郵政事業の範囲は、かつて同一組織化にあった国営通信会社(BT や DT など)が分離された後の郵政事業である。また、英国、ニュージーランド、スウェーデンでは郵便銀行部門は売却され、分離されている。

フランスとイタリアを除けば、銀行部門は、一度は分離され、不採算のナローバンキング程度の機能しか提供していない場合が多い。一方で、ユニバーサルサービス義務を負わない小包等の高度サービスにおいては、各社とも内外のロジスティクス企業を積極的に買収し、規模と収益の拡大を実現している。

表 3.3 各国の郵政事業の概要

	名称	経営形態	窓口 NT	郵便	小包等	銀行	保険	運用
US	USPS	公社	直営	直営	直営	NB ^{注1}	-	政府
UK	Royal Mail Group	政府保有会社	子会社	直営	事業部	NB ^{注1}	-	政府
DE	Deutsche Post	政府保有会社	直営	子会社	子会社	子会社	-	子会社
FR	La Post	国営会社	直営	直営	子会社	子会社 子会社 ^注	子会社	子会社
NL	TNT Post Group	政府保有会社	共同事業	子会社	子会社	²	-	子会社
IT	Poste Italiane	政府保有会社	直営	事業部	事業部	事業部	子会社	子会社
SW	Sweden Post	政府保有会社	直営	事業部	事業部	NB ^{注1}	-	政府
NZ	NZ Post	政府保有会社	直営	直営	直営	NB ^{注1}	-	政府

注 1 : NB はナローバンキング。銀行機能のうち主に決済機能のみ提供される。

注 2 : ING グループが 50%出資しており、窓口会社はこの子会社と郵便子会社が共同で行う。

出典 : 各種資料より作成

この表からわかるとおり、各国の郵政事業、特に郵便事業は依然として政府保有企業であり、「民営化」されたとは言い難い。また、各国の郵政事業体は、主に郵便事業を行い、例外的に、金融決済サービスなど民間では採算に乗らない地域において、その物理ネットワークを生かしてナローバンキングを行っている。

ただし、ドイツ、フランス、イタリアにおいては、場合によっては優遇措置まで設けて、積極的に金融サービスを提供しているところもある。

⁷なお、EU 加盟国は各種競争法のすりあわせから EU 指令でユニバーサルサービス水準や競争条件の共通化が進んでいる。

これをまとめると次の表のように4つのグループに分けられる。

表 3.4 4つの郵政改革

	該当国	郵政の自由化		郵便部門	Express/ Logistics	銀行部門	保険部門
1	US	停滞	停滞		停滞	NB	なし
2	UK, NZ	先行	停滞		停滞	NB	なし
3	DE, NL	停滞	独占あるいは部分自由化		活性化	普通銀行	なし
4	FR, IT	停滞	独占あるいは部分自由化		活性化	優遇銀行	あり

注1：NBはナローバンキング。銀行機能のうち主に決済機能のみ提供される。

出典：各種資料より作成

ここから得られるインプリケーションは次のようになる。

1. 郵政の自由化は必ずしも独占を排除しているわけではなく、一方的な市場開放ではない。
2. 新事業の売り上げは伸びているが収益に貢献しているとはいいがたく、依然として郵便中心の事業構造は変わらない。
3. NBは構造的に赤字を脱出できないが、他の金融部門がある会社は利益をあげている。
4. 事業分割をして、ファイアウォールを確保した上で、他部門をもつことで内部相互補助を行い、国民的負担を軽減している。

すなわち、自由化が先行したイギリスやニュージーランドでは、外資をはじめとしたクリームスキマーの参入による収益構造の悪化、サービス水準の低下が生じ、税金投入がなければユニバーサルサービスの提供が困難になってしまった。

一方で、将来のEU圏内での全面自由化を控えたドイツやフランスでは、郵便事業の独占を維持し、収益源とすることで、将来の経営体力低下に備えた次の手を打つ資金と時間を与えられている。ここには、単に事業の活性化という短期的な視野に立った安易な民営化ではなく、長期的な国家戦略に立った戦略的な引き延ばしさを感じられる。

以上のような海外事例から、日本において生かすことのできる教訓としては、以下のようことが考えられる。

- ・ 郵便事業は、一定期間だけ新会社による独占を維持し、次の戦略に生かせるような体力温存をはかる。
- ・ 新事業展開はリスクの伴う事業なので、構造分離を行うことでリスク遮断を行う。
- ・ 金融部門はナローバンク化というような縮小均衡ではなく、民間金融機関と同じルールに基づいて発展戦略をとる。

郵政に限らず、通信でもそうであるが、注目すべきなのは、欧米では規制改革の結果、新規参入企業がマーケットシェアを拡大させたのも事実であるが、旧国営企業による積極的な事業拡大や内外の民間企業買収も盛んに行われたことである。

一方、日本の場合、電電公社をはじめとして、日本郵政公社、道路4公団が民営化され

る際、不採算事業の効率化、民業圧迫回避に配慮するあまり、新会社の経営自由度を厳しく制限して弱体化させる傾向がある。国際競争力の観点からは、このような縛りは望ましくなく、また、ユニバーサルサービスの提供原資としての十分な利益の確保を新会社が行うことで、最終的には国民負担である公費投入額を減少させることは、国民経済にとっても望ましいことである。

第4章 現在の郵政の問題

日本での郵政民営化を考える場合、海外での先行事例から学べるものは少なくない。ただ、海外では、日本のように巨大な郵貯・簡保の存在はなく、日本の郵政民営化を考えるとき、これが大きな障壁となっている。

現在、郵貯・簡保には、国の信用を背景に合計 350 兆円以上もの資金が集まり、その多くが国債や財投に投資され、国の赤字財政や財投機関の非効率な経営を助長している。

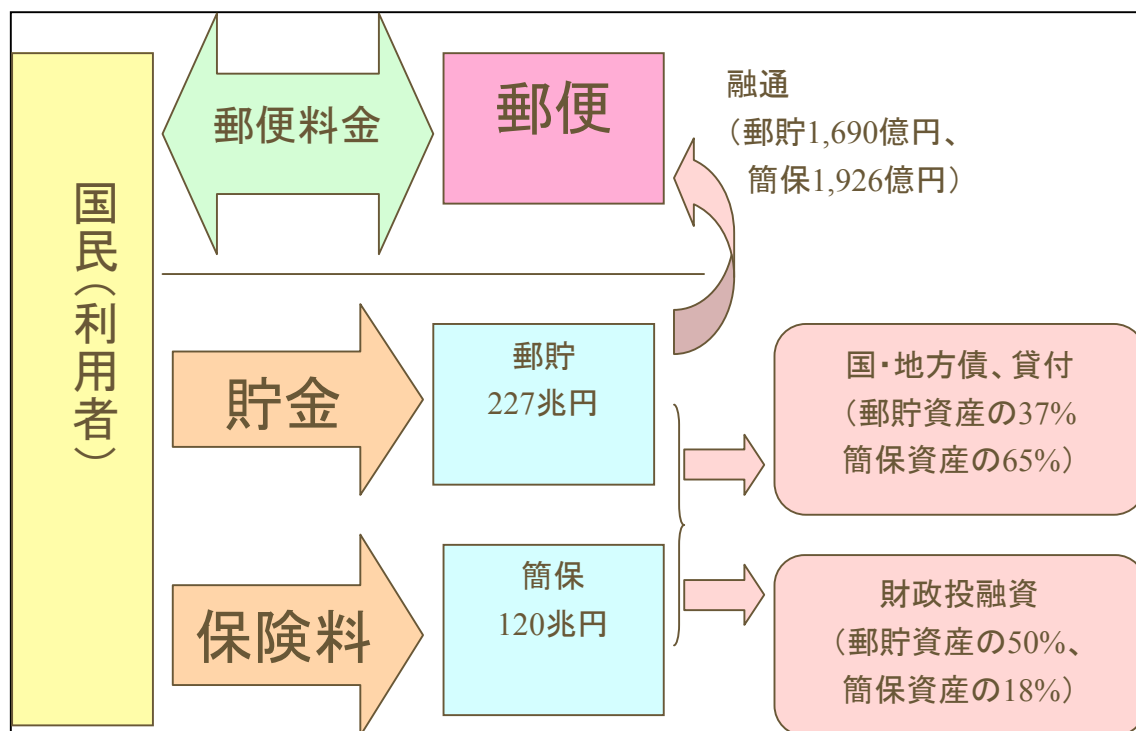


図 4.1 郵政事業全体の資金の流れ

350 兆円という巨額の資金が、郵貯・簡保という公的金融を経て配分されている状況は、諸外国には例がなく、きわめて異常なことである。郵貯・簡保を通じた「公的金融肥大化」には、資金の流れをゆがめているとして批判が大きい。諸外国の場合、郵便貯金事業はあっても、日本のように巨大なものとはならなかった。それは、政策遂行上あらかじめ計画された金額以上の資金を調達しない、民間に比べて有利な金利を設定しない、など、なんらかの形で規模拡大を抑制する仕組みが機能していたからである。日本の場合は、1,000 万円という預入限度額はあるものの、国内の銀行の預金者の 97%が 300 万円以下の預金者であることを考えると、1,000 万円という額は、少額預金者保護という言葉では説明できない。また、民間では提供できないとされる「定額貯金」の存在が郵貯の資金を肥大化させてき

た。「定額貯金」とは、半年複利で 10 年以内自由満期、さらに固定金利で運用するという郵貯の約 7 割を占める主力商品であるが、その商品設計には大きな問題があり、モラルハザードやクラウドイングアウトが指摘されている。郵貯肥大化の大きな原因の一つは、バブル直後の高利回りの時期に、この「定額貯金」を通じて大量の資金が集まったことにある。事実、郵貯の資産残高は、この時期に急増している。「定額貯金」のような商品は、リスクの観点から、民間ではとても提供できるものではない。郵貯がこのような無謀な商品設計が可能なのは、国営であるがゆえの優遇措置と国家保証によるものであり、特に、その商品設計に問題の多い定額貯金は、政府案でも早晩の廃止が叫ばれている。

定額貯金は、郵貯の約 7 割を占める主力商品であることは前述したが、この定額貯金を廃止することになった場合、預金者の要求に応じて解約をしたり満期で償還したりすると、郵貯勘定に現金需要が生じ、保有資産を売却せざるを得なくなる。資産のほとんどを国債で持つ郵貯は、国債を売却することでしか対応できないため、国債の暴落が懸念されている。また、定額貯金が廃止され、郵貯民営化に伴い政府保証もなくなれば、大量の払い戻しが起こることも予想される。その場合、仮に郵貯が払い戻しのため、市場で大量の国債の売却を行えば、国債は暴落し、金利が急騰することも考えられる。そうなれば、郵貯の資産はさらに悪化し、経営が立ち行かなくなる懸念がある。

これまで、このような郵政事業を支えてきた一因である「官業の特典」と批判される優遇措置は、法人税、固定資産税等の租税の免除、預金保険機構への保険料の免除など、莫大な金額に上ると推計されている。郵貯は、現在、預金保険機構に加入する必要はないが、仮に、郵貯に対して民間並みの保険料が徴収されたとすれば、最大で約 2,000 億円程度の負担になると言われている。また、簡保についても、契約者保護機構への拠出金は年間 200 億円ほどになるという。これら一連の優遇額に加えて、深尾光洋慶応大学教授と日本経済研究センターの試算によれば、法人税などの税負担免除や、金利補助を加えると、特典の総額は 2001 年度で約 5,000 億円に上る。これら「官業の特典」は「民業圧迫」批判の根拠の一つである。

これに加えて、郵便局のあいまいな一体営業も、税の免除等と並ぶ「官業ならではの」優遇措置の一つだ。民間では銀行法第 10 条や保険業法第 97 条で許可された業務が細かく定義されており、その業務を拡大させるには法律改正が必要となる。このように、本来ならば、貯金のため郵便局を訪れた人に保険を進めたり、その逆を行ったりすることは民間では許されていないのである。しかし、郵便局ではそれが当たり前のように行われる。民間が「民業圧迫」と叫ぶのは、このような民間では絶対に許されない優遇の数々が当たり前のように行われているからだ。

また、郵貯・簡保は、上の図からわかるように、資金運用のほとんどを国債で行っており、その保有残高は莫大な金額にのぼっている。

次の図に見られるように、郵貯や簡保は国債を大量に保有しており、民営であれ、官営であれ、もし、国債の価格が大きく変動した場合、大きな財務的影響を受ける。

一方で、仮に、民営化され、経営自由度を与えられた場合、そのようなリスクを緩和するために大量売却を行うと市場価格が暴落するため、売却したいときに売却できないというジレンマを抱えていることになる。

以上のような理由から、莫大な国債の保有は郵貯・簡保の問題点であるといえよう。

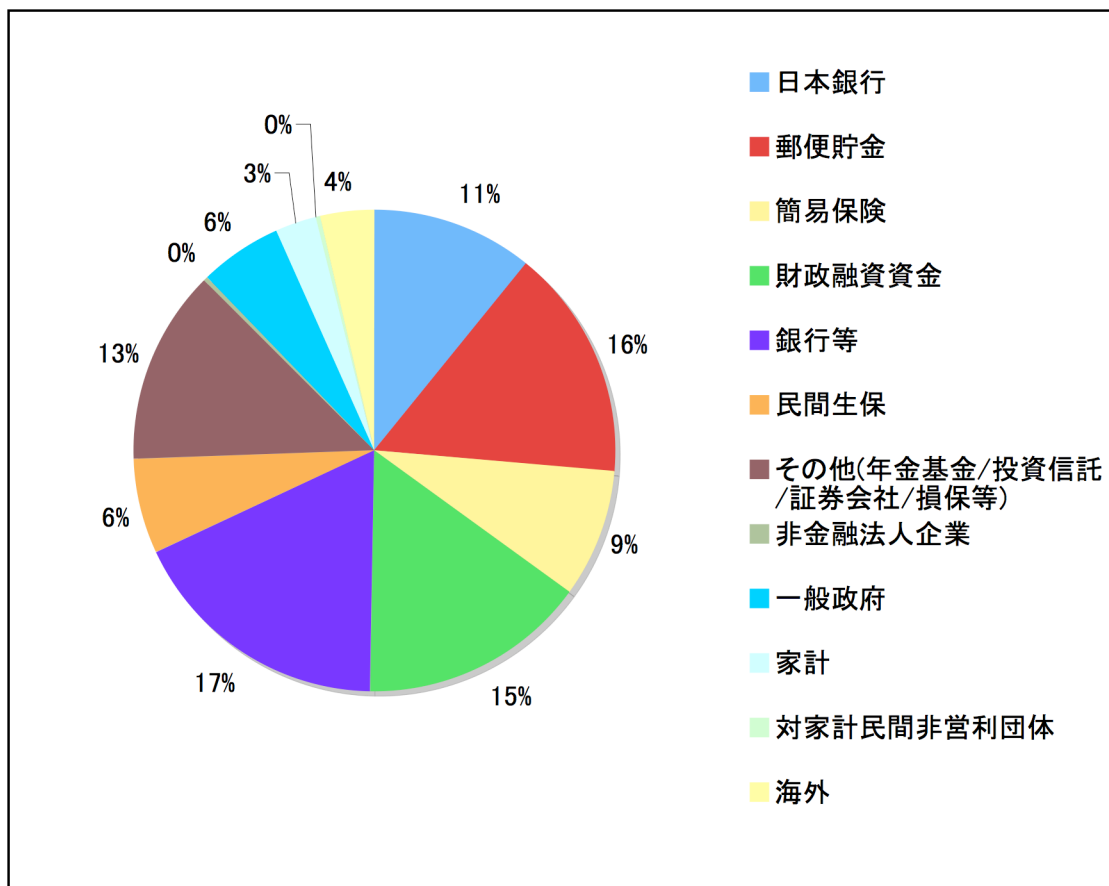


図 4.2 平成 13 年度末主体別国債保有残高比較

出典：日本郵政公社資料より作成

また、先に少し触れたように、郵貯・簡保の資金が財投機関に送られ、その非効率な経営を助長している点も見逃せない。ただ、現在、国債と同様、郵貯の主な資産運用先の一つとなっている財投機関への融資であるが、上述したように、定額貯金の廃止が行われれば、これまでの郵貯の優位性は失われるため、貯金額の減少は避けられないであろう。貯金額が減少すれば、運用先である財投への資金は減ることになる。現在、各財投機関は、財政投融资特別会計が発行する国債である財投債と、財投機関債によって運営されている。財投債は、国債と同じ位置づけであるため、政府保証がついており、これに対して一般に

財投機関債⁸は、政府保証がなく、信用リスクを持った商品である。また、これに加えて、普通社債も発行しており、財投機関債と普通社債の一部は店頭でも売買されている。

表 4.1 財投機関債等の流通状況

		財投機関債		普通社債		政府保証債		国債	
		店頭売買高	発行残高	店頭売買高	発行残高	店頭売買高	発行残高	店頭売買高	発行残高
平成 13 年度	1Q	570	994	129,568	516,534	66,570	268,288	10,606,022	3,837,377
	2Q	810	2,280	104,973	518,688	70,951	274,791	9,690,622	4,003,729
	3Q	2,298	5,423	148,699	523,688	72,942	282,122	8,839,187	4,181,827
	4Q	3,056	7,746	155,455	524,564	108,200	288,630	7,485,887	4,361,946
平成 14 年度	1Q	7,391	14,242	145,383	525,548	79,497	292,177	9,074,532	4,521,455
	2Q	9,957	21,635	161,794	526,191	116,781	300,701	9,028,766	4,672,084
	3Q	11,848	29,329	179,366	531,213	131,844	307,868	8,709,089	4,818,025
	4Q	16,716	33,146	185,978	531,342	156,315	317,017	9,721,498	4,962,800
平成 15 年度	1Q	17,399	42,738	215,049	534,735	156,651	326,312	12,544,197	5,078,568

出典：財務省理財局(2003)より作成

さらには、平成 13 年度からスタートされた財投改革によって、郵貯・年金から財投に預託されていた資金が全額自主運用となったことで、財政投融资は量的削減に成功している。

表 4.2 財投改革前後の資金調達方法

特殊法人等の財源		
	財投	直接調達
財投改革以前	郵貯・簡保・年金預託金	なし
現行	財投債（国債）	財投機関債（市場調達）

出典：財務省理財局(2004)より作成

⁸ 平成 13 年度から平成 15 年度までの合計で 8 兆 4852 億円の財投機関に対する政府保証債が発行されている。

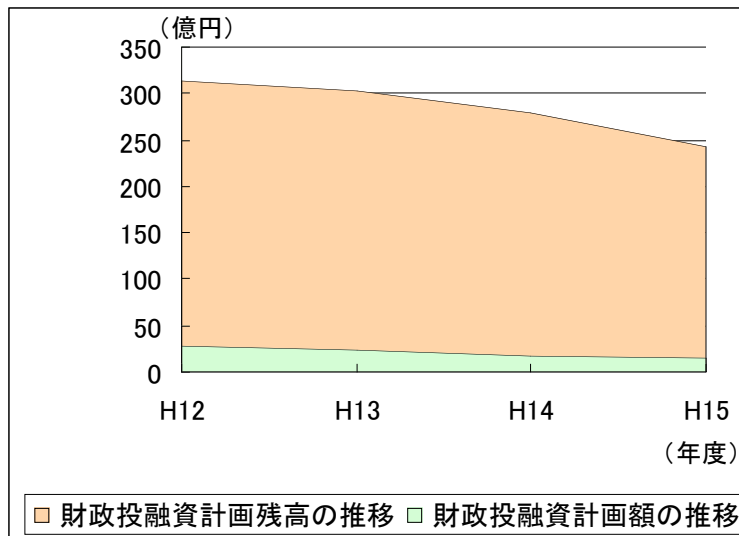


図 4.3 財政投融資計画の推移

出典：財務省理財局(2004)より作成

今後も財投改革や道路公団民営化に代表される特殊法人改革によって、財投債の自然減と財投機関債へのシフトが予想されるため、郵貯の預金額減少分はこれら改革によって従来してきさされてきたような財投にかかわる諸問題は、入り口である投入資金量、出口である運用先とも計画的に減少しているの、時間とともに自然と解決されるであろうと期待できる。

郵便事業に関しては、もうひとつ、特定郵便局という非効率的な制度の改革も不可欠である。

次の図は、特定郵便局の非効率例だが、特定郵便局比率が多い地域ほど、実際の郵便のロジスティックスを担う(つまり集配局である)比率が小さいことが分かる。すなわち、特定郵便局は必ずしも郵便ネットワークに貢献していないにもかかわらず、簡易郵便局よりも高コストであることが分かる。実際、特定郵便局 18,935 局中、集配局はわずか 3,530 局と 20% 程しかない。

特定郵便局のコストは、同規模の簡易郵便局に比べてかなり割高であることが指摘されており、全銀協等の試算によると、特定郵便局を同規模の簡易郵便局に置き換えた場合、そのコストは 5 分の 2 から半分程度になるという。特定郵便局は、1970 年代に、田中角栄首相のもとむやみに増設されたという政治的経緯があり、特定郵便局長の採用基準は「年齢満 25 歳以上で相当の学識才幹のあるもの」という規定があるだけで、その採用方法は示されていなかった。ただし、2004 年 10 月より、特定郵便局長は公募制となり、その改善をしようとする姿勢はみられる。このように、特定郵便局はこれまで政治的に利用され、その非効率性や不透明性に対して批判の対象となっている。

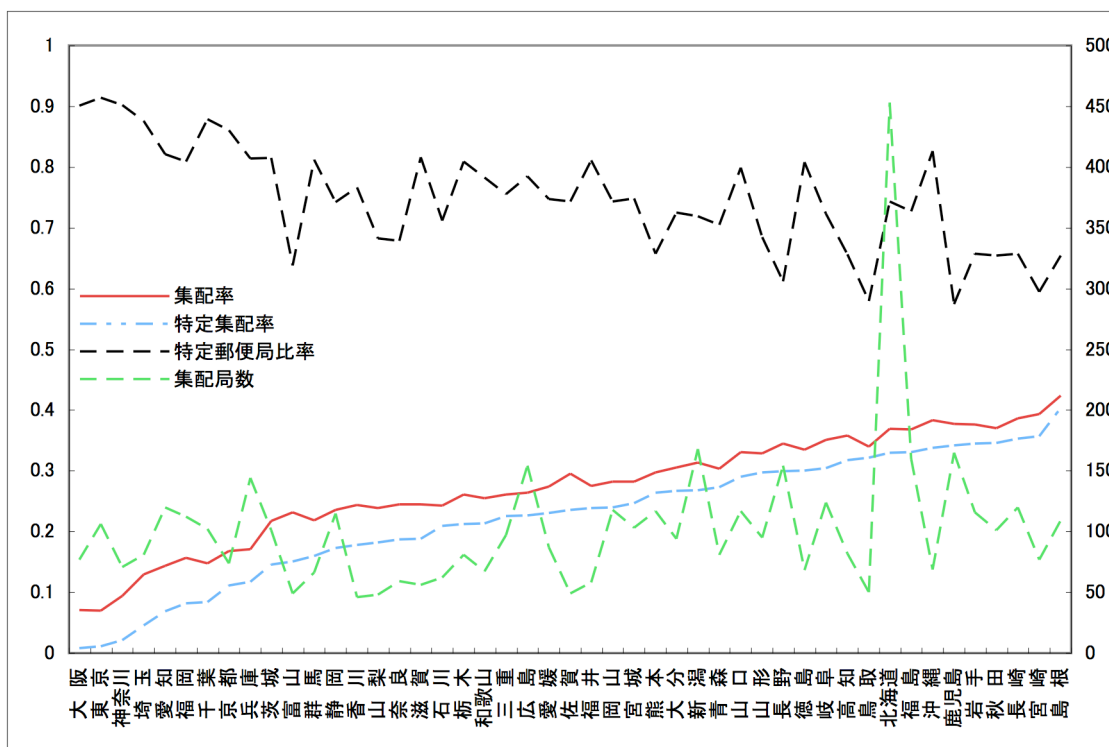


図 4.4 特定郵便局と集配率

出典：日本郵政公社「郵政行政統計データ」より作成

表 4.3 郵便局の種別とその推移

	11年度末	12年度末	13年度末	14年度末	15年度末
普通郵便局	1,307	1,308	1,308	1,310	1,310
集配局	1,256	1,257	1,257	1,260	1,262
無集配局	51	51	51	50	48
特定郵便局	18,878	18,916	18,934	18,941	18,935
集配局	3,651	3,641	3,627	3,563	3,530
無集配局	15,227	15,275	15,307	15,378	15,405
簡易郵便局	4,579	4,550	4,531	4,501	4,470
計	24,764	24,774	24,773	24,752	24,715

出典：日本郵政公社「郵便 2004」より作成

また、集配局の数は、普通郵便局 1,262 局、特定郵便局 3,530 局の合計 4,792 局となっており、このことから、主張されているユニバーサル・サービスの維持のためには、この約 5000 局を維持すれば、現状通りのサービスが可能であると言える。そのほかの郵便局は統廃合を進めることで更なるコスト削減が期待できる。

以上のような日本特有の問題点を踏まえた上で、海外事例を参考として、今後の郵政事業のあるべき姿を考えていきたいと思う。

第5章 郵政民営化のあるべき姿

海外の事例を考えると、今後日本の郵政事業が国際競争の中で生き残るためには、郵便の業務拡大と当面の郵便事業の独占維持が不可欠であることと、ファイアウォールを設けつつも収益源を持つ組織である構造分離が望ましいということが言えるだろう。

まず、前者については、ドイツなど、郵便事業で成功している国は、今後の郵便物数減少と EU 指令による自由化による収益性低下を見越して、ロジスティクス分野等に進出している。

ただ、この分野からの売り上げは伸び、2002 年度において総収入の 22%まで達しているものの、収益で見ると 8%に過ぎず、必ずしも効率のよい事業ではない。収入では 28%に過ぎないが、利益の 60%を占めるのは依然として独占分野の郵便事業であり、ドイツは将来の大競争時代を見越して、郵便事業からあがる利益を内部留保し、将来に備えていると言える。

後者については、収益源となる他部門をもつことで、不採算となっているユニバーサルサービス維持のための原資を調達し、事業間の明示的で公正な基準に基づいた内部相互補助を行うことで、国民負担を軽減できることが予想されるため望ましいと言える。

具体的な民営化案は、まず郵政事業を（主にロジスティクス・バックボーンを継承する）郵便事業とその他の事業にわけ、それぞれ「日本郵便会社」、「日本郵便銀行ホールディングス（金融持ち株会社、以下 PBJHD）」とし、その株式は、発足当初は 100%政府保有とする。

PBJHD は、子会社として「日本郵便窓口会社」と銀行法に基づく「日本郵便銀行会社」を傘下に置く。また、それぞれは、売却できなかった旧簡易保険事業を分割継承し、保険業法に基づく「かんぽ整理保険」と信託業法に基づく「日本郵便信託銀行」を子会社化する。なお、日本郵便会社と PBJHD は経営透明性を高めるため、物流、金融、保険業界から社外取締役の受け入れはもちろんのこと、Sony やりそな銀行のように委員会設置会社とし、内部に適切な監視・監督機能を備えるものとし、政治的な圧力を排除し公平・公正な事業運営を担保するものとする。これらをまとめると、次の図のようになる。

これらの複雑な構造は、既存業法に抵触しないための配慮であり、民間とのイコールフットイングに最大限配慮した結果だといえよう。

郵便銀行に関しては、金融商品として構造上問題を抱えた定額貯金は廃止し、非市場性国債への転換による解決を図る。具体的には、今後は定額貯金と類似点の多い個人向け国債へとシフトを進める。現在定額貯金を通じて国債に投資されているものを、直接個人から国債へとシフトさせることで、より正常で透明な資金の流れを作ることができる。

また、郵貯の存在があるために、現在諸外国に比べ大幅に低い個人の国債保有比率を引き上げ、リスクの分散が可能である。

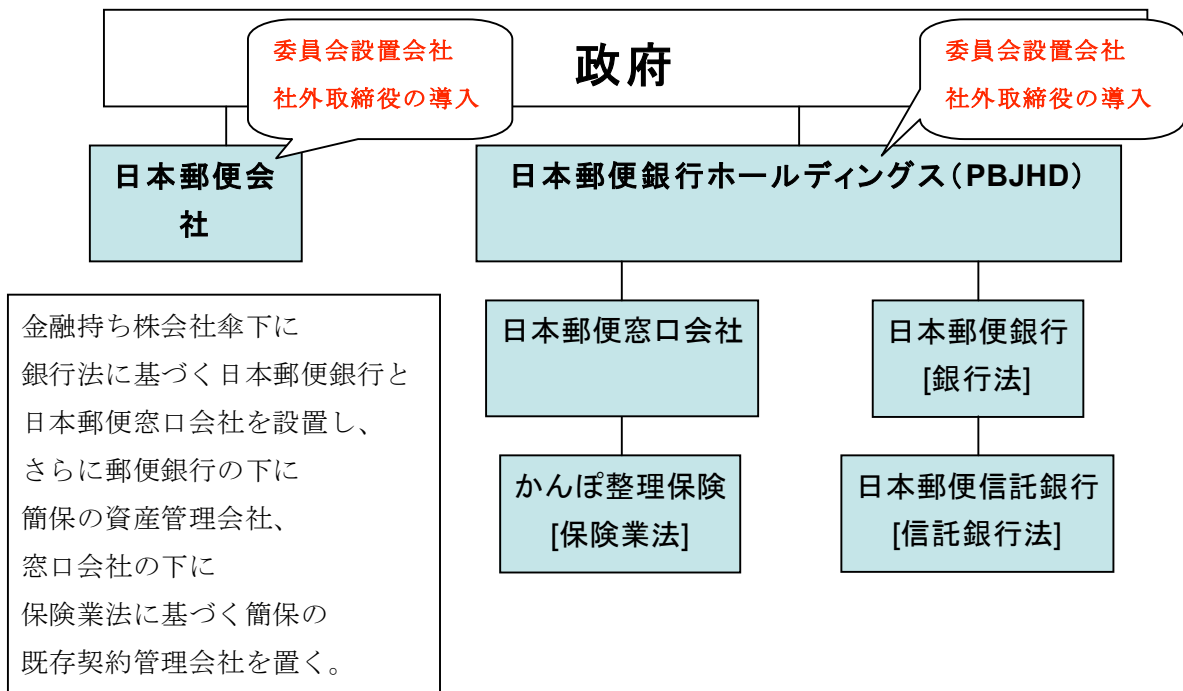


図 5.1 提案する民営化会社の構成

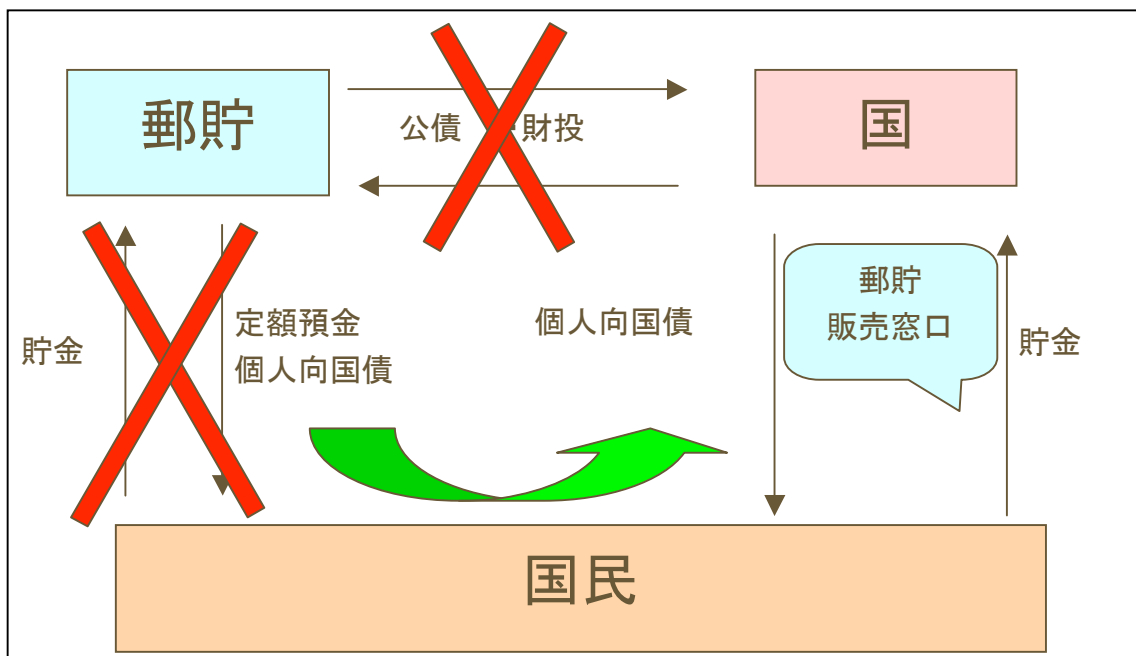


図 5.2 定額貯金から非市場性国債への転換と資金の流れ

払い戻しに伴う国債の売却問題に対しては、日本銀行に対して国債を担保とした借り入れ（レポ取引）を行うことで、国債市場への影響を抑えることができるであろう。

以上のように、定額預金制度の解消は、民間国債市場への悪い影響を排除するため、激変緩和措置として、上記のように非市場的な手法を用いる。このようにして、定額貯金から開放された個人金融資産は、市場をゆがめることなく徐々に民間市場へ流れていくこととなる。

また、今後のペイオフ解禁という地域金融機関にとって厳しい状況下で、かつての旧大和銀行のように、行き詰まった地域金融機関が破綻した際、（不良債権を分離して）人員・店舗の最後の引き受け手の役割を担い、地域経済の落ち込みや雇用問題のバッファ機能を持たせることで、真の意味でのリレーションシップバンキングを目指していく。

郵便銀行が資金運用することに対して疑問の声もあるが、現在の地方金融機関が危機に陥っているのは、不良債権を多く抱えているからであり、国債を中心として運用している郵便銀行の場合、運用人員を外部から調達し、適切な運用を行えば、郵便銀行が自主運用するリスクは高くないと思われる。

簡易保険については、既存契約分を民間に売却する。その際、簡易保険の既存契約に基づいた予定利率以上の予定利率を提供する民間保険会社による入札とし、一番高い予定利率をつけた会社に対して売却する。簡保の予定利率以上の予定利率が見つからない既存契約については「かんぽ整理保険」が整理勘定として保有する。

なお、従来から存在する「日本郵便銀行」と「かんぽ整理保険」のシステム運用は「日本郵便窓口会社」に一括して運営委託を行う。

郵便業務に関しては、無集配・特定郵便局と無集配・普通郵便局を簡易郵便局に転換することでコスト削減が期待でき、利益があがるであろう。

実際に簡単な試算を行ってみる。

仮定として、

- ・ 平成 15 年度の普通郵便局集配局 1,262 局、特定郵便局集配局 3,530 局、簡易郵便局 4,470 局の合計 9,262 局は合理化対象からはずす。
- ・ 無集配普通郵便局 48 局、無集配特定郵便局 15,405 局の合計 15,453 局を合理化対象とする。つまり、全体の 62%が合理化対象となる。
- ・ 特定郵便局の平均職員数は 5 人。普通郵便局集配局の職員数は不明だが、その規模と、前述の 62%という数字を考慮し、業務支出と施設整備費の 30%が合理化できる割合とする。なお、業務支出は、人件費・経費・その他の合計である。
- ・ 特定郵便局から簡易郵便局へ転換した場合、コストは 2 分の 1 になるとする。

以上の仮定をおいて実際に試算を行う。

平成 15 年度の業務支出 20,192 億円と施設整備費 766 億円の合計 20,958 億円のうち 30%にあたる 6287.4 億円が合理化され、コストが 2 分の 1 になったとすると、3143.7 億円のコストが削減される。平成 15 年度の税金等調整前当期利益は 280.69 億円であるので、これ

に削減分の利益を加えると、合理化後の税金等調整前当期利益は 3424.39 億円となる。法人税等の税を支払うと、当期利益は約 2 分の 1 となるので、合理化が行われた場合、平成 15 年度当期利益は 1712.195 億円となり、十分利益をあげられることがわかる。

なお、国鉄清算事業団向けに郵便事業特別会計から 5 年にわたり支出した総計 1 兆円が返還⁹されることを前提にすれば、5 千億円程度の債務超過企業と見積もられている旧日本郵政公社の郵便事業の継承会社は正常会社となる。

利益が出れば、社債の発行が可能であり、社債発行で調達した資金を利用してロジスティクス分野に足がかりをつけることが重要である。社債を発行することで、IR 等を通して経営の透明化も期待できる。同時に、民間とのイコールフィッティングの観点から、郵便の独占分野とそれ以外の分野で会計を分離する必要があるだろう。独占分野が残る移行期間中は、独占分野の利益は内部留保し、ロジスティクス分野等に融通されない仕組みが必要である。

最終的には、民営化を 2007 年とし、の旧簡保事業の清算と郵便事業独占の撤廃も可能であろうと予想される 10 年後の 2017 年を目処に、政府保有株式の売却を行い、完全民営化が完成する。

⁹ 日本経済新聞(2004/11/07 朝刊)によると、旧国鉄債務の利払いに充てるため 1998 年度から 2002 年度の 5 年間に毎年 5,000 億円ずつ郵貯の勘定から一般会計に繰り入れた。

あとがき

本稿を終えるに際して、世論の動きをフォローしたいと思う。現状でも、金融機関としての郵便局は、十分国民の支持を得られている。2004年度日経金融機関ランキングでも、総合評価では、東京三菱銀行(158.9ポイント)に次いで2位(155.7ポイント)である。満足度評価では、外資系や一部のネット銀行を除けば、都銀首位クラスである。また、好感度評価では、調査対象中、東京三菱銀行に次いで2位となっている。

郵便事業においても、ヤマト運輸との独占禁止法違反を争う訴訟問題があるとはいえ、全国全市町村に拠点を持ち世代を問わず利用されている郵便局自体には70%の国民が満足しているという時事通信社の調査がある。

すなわち、伊藤光晴京都大学名誉教授が指摘¹⁰するように「いまの郵便局に不満を持っている人は、銀行、一部宅配業者等の利害関係者以外ほとんどない」のである。

しかし、大競争時代においては、改革なき惰眠はジリ貧を招き、この世界的に見ても上手く運営されている組織がレントシーカーによって蝕まれていくのを座してみる他はないという状態は避けなければならない。

ゆえに、国民が満足できる高品位なサービスを、持続可能な仕組みで提供し続けるための改革が必要であり、詳細に検討し最適な成長戦略を描くべく分析を始めた。

国際比較検討、国内事情分析を経た我々の郵政民営化案では、郵便事業の積極展開、郵便貯金の普通銀行化、簡易保険の廃止を提案した。

その際、委員会等設置会社への移行、社外取締役の受け入れなどの仕組みで、従来から指摘されている、財政投融资問題、国債管理問題をうまく回避しつつ、組織活性化と効率性向上が期待できる組織となっている。

また、当面の利益確保と節度ある公正・公平な競争条件のもと、大きなリスクを抱え込まない適度な収益を上げることにより、基礎的な企業体力を付与することで、サービス水準を低下させることなく、ユニバーサル・サービスの継続的提供の目途をつけている。

ユニバーサルサービスの維持のために、国民負担をできるだけ減らし、効率化を行い、収益事業においては世界のビッグプレイヤーを目指す、これが我々の提案する新会社の将来像である。出自が国営事業であるがゆえの、いわれなき行動規制を受ける理由はなく、世界的なエクセレントカンパニーになれない理由もない。現に、もとは公営・公共の性質が強かったドイツ・テレコムやクレディ・アグリコールなどは現在では欧州におけるキープレイヤーの地位を享受している。

日本の国際戦略を熟考した上で、国際的なM&Aも辞さない民営の「強い物流企業」、「強い金融機関」を作る、これが我々の郵政改革である。そのためには既存事業者からの民業

¹⁰毎日新聞 2004年9月19日朝刊「伊藤光晴・評 『世界の郵便改革』」

圧迫という批判を、「市場参加者全てに対する」公正・公平な競争を行う過程で解決していくしかない。下手に地域細分分割民営化などをして、効率の悪い地域金融機関に埋もれてしまうよりは、ずっと国民利益にかなうであろう。

参考文献

<参考文献>

- 原田淳(2001)『郵便局民営化計画』東洋経済新報社
池田実(2001)『郵政民営化 ―郵便局はどこへ行く―』現代書館
松原聡(1997)『郵便局が見る見るわかる』サンマーク出版
水野清(2002)『ドイツポスト vs. 日本郵政公社』中経出版
仁科剛平(2004)『郵貯崩壊』祥伝社
鈴木邦成(2004)『郵政民営化で始まる物流大戦争』かんき出版
滝川好夫(2004)『あえて「郵政民営化」に反対する』日本評論社
吉田和男(1995)『行革と規制緩和の経済学』講談社現代新書

<引用文献>

- 平野純夫(2004)「海外主要郵政事業体における新分野進出及び国際展開の動向」郵政公社総合研究所
丸山真弘(2003)「垂直統合の分離に関する経済的問題」南部鶴彦編『電力自由化の制度設計』東京大学出版会、64-78pp.
野田由美子編著(2004)『民営化の戦略と手法』日本経済新聞社
PHP 総合研究所「公的金融改革」研究プロジェクト(2003)「政府金融リストラプラン」PHP 総合研究所

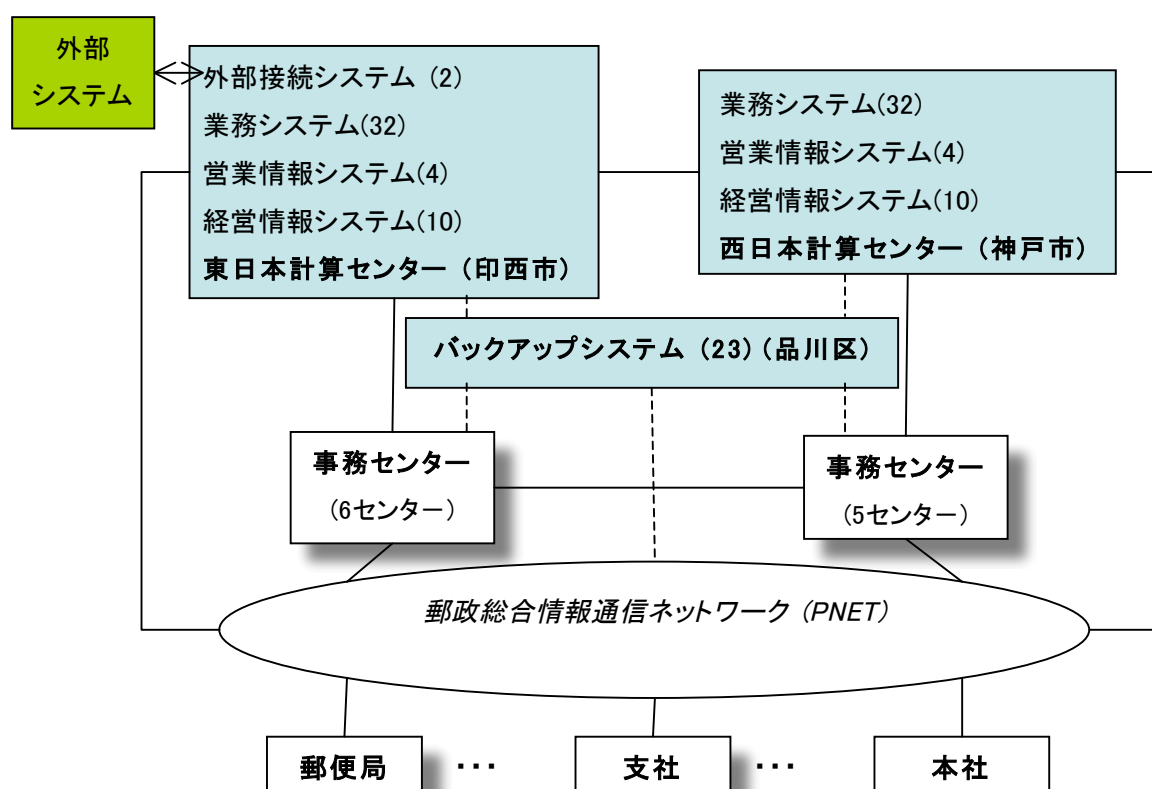
時事通信社(2004)「平成 16 年度 郵便局に関する世論調査」時事通信社

<引用データ>

- 内閣官房郵政民営化準備室(2004)「諸外国の郵政事業の動向」経済財政諮問会議（平成 16 年第 18 回）配付資料
日本経済新聞(2004)「平成 16 年度 金融機関ランキング調査」日本経済新聞
日本郵政公社「日本郵政公社 2004」日本郵政公社、2004
日本郵政公社「郵便 2004」日本郵政公社、2004
日本郵政公社「郵便貯金 2004」日本郵政公社、2004
日本郵政公社「簡易保険 2004」日本郵政公社、2004
総務省(2002)「諸外国における郵政事業の現状」郵政三事業の在り方について考える懇談会（第 10 回）配付資料
財務省「財政投融资レポート」財務省、2004 年
財務省理財局（2004）「財政投融资分科会資料」財政制度等審議会 財政投融资分科会 資料(平成 16 年 7 月 30 日)

Appendix 1. 民営化後のシステム分割に関して

日本郵政公社の郵便貯金業務を支えるシステムである「ゆうちょ総合情報システム」の既存システムは次の図のようになっている。なお、「簡易保険総合情報システム」(ホスト26台)も同様に東西に分かれているが、郵便関係システム(ホスト1台)やその他システム(会計関係、調達、人事・給与関係等のシステム、いずれもホストなし)は、東京の1センター方式となっている。



注：システムの直後の括弧はホスト台数を表す。なお、事務センターホストは合計24台

図 A.1 ゆうちょ総合情報システムの概要

出典：近畿郵政局貯金部(2003)などより作成

郵貯のシステム(ホスト合計95台)には、基幹系システムが2システム存在し、処理を東西で分割している。また、コールドスタンバイ¹¹としてバックアップシステムを別途、備え

¹¹ バックアップシステムに切り替えるまでは、システムや電源を常にONしておかないバックアップのこと。

ている。その配下に 11 の事務センターがあり、PNET(Postal Advanced Network System)を介して 10 万台にも及ぶ各拠点の端末につながっている。そのトラフィックの約 80%¹²は郵貯事業のものである。

このシステムに特徴は、以下の 4 点に集約されるであろう。

- ・ 郵政三事業は PNET などのバックボーンを共有している。
- ・ 都市銀行と違い、コールドスタンバイしか持たない。
- ・ パケット通信と IP 通信の双方をサポートしている。
- ・ 対外系は関東にしか存在しない。

このような特徴があるため、大規模なシステム投資を行わない限り、仮に、組織やシステムを分割するにしても、分割単位はせいぜい、2 ないし 3 である。すなわち、東西のセンターで分け、従来通り共同でバックアップシステムをバックアップセンターとして運用する 2 分割方式、あるいは、バックアップシステムも東京地区の基幹系システムとして常時運用する 3 分割方式であろう。

分割規模でいえば、3 分割の方が民間との競争条件が緩和されるが、何らかのバックアップシステムを新たに構築する必要があるため、費用面で問題は残る。どちらにせよ、事務センターごとの分割は、勘定系システムだけを見ても、規模、能力ともに十分ではなく、莫大な追加投資を行う必要があるため、現実的ではない。

<参考文献>

西日本貯金事務計算センター(2002)『業務概要』、西日本貯金事務計算センター p.8

日本郵政公社(2004)「郵政公社の情報システムの概要について」郵政民営化情報システム検討会議 第 2 回会合 配布資料

日本郵政公社(2004)「情報システム対応への日本郵政公社の基本的考え方について」郵政民営化情報システム検討会議 第 2 回会合 配布資料

日本郵政公社(2004)「分社化後のシステム検討の考え方について」郵政民営化情報システム検討会議 第 2 回会合 配布資料

¹² 1 日のトランザクション数は約 1,532 万件(最大 1,430 万件)に及ぶ。一方、民間大手銀行では、バッチ処理の集中する月末でもトランザクション数は数百万件程度。