

「写し」

閣 郵 委 第 6 号
平成 24 年 3 月 7 日

郵政民営化推進本部
本部長 野田 佳彦 殿

郵政民営化委員会

委員長 田中 直毅 印

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について（意見）

郵政民営化法（平成 17 年法律第 97 号）第 19 条第 1 項第 1 号に基づき、
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
員会の意見を別添のとおり提出いたします。

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の報告

平成24年3月

目 次

(まえがき)	1頁
1. 国際金融市場の動向その他内外の社会情勢の変化	3頁
(1) 国際金融市場の動向	
(2) 社会情勢の変化	
2. 基本的な考え方 - 郵政民営化の進捗状況を検証する視点 -	7頁
(1) 国民利便の向上	
① 郵便局ネットワーク及びサービスの水準の維持	
② 多様なメニューのサービスの提供	
(2) 事業価値の向上と健全経営の確立	
(3) 民間秩序への整合的一体化	
3. 具体的な意見	8頁
(1) 国民利便の向上	
① 郵便局ネットワーク及びサービスの水準の維持	
② 多様なメニューのサービスの提供	
(2) 事業価値の向上と健全経営の確立	
① 日本郵政	
② 郵便事業会社	
③ 郵便局会社	
④ ゆうちょ銀行・かんぽ生命	
(3) 民間秩序への整合的一体化	
4. まとめ	25頁

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(平成24年3月)

(郵政民営化に向けて)

郵政事業は、明治以来、郵便局における郵便・貯金・保険等のサービスの提供を通じて日本の経済・社会に重要な役割を果たしてきた。しかしながら、金融の技術革新や情報通信の発展など郵政事業を取り巻く環境が劇的に変化する中、引受郵便物数や貯金・保険契約の減少傾向が続き、高コスト構造のままでは、今後、郵政事業の健全性が損なわれるのではないかとの懸念があった。また、これまでゆうちょ・かんぽは政府保証等に依存して資金仲介を行ってきたが、規模の肥大化とあいまって金融市場の機能に歪みを与えてきた。

郵政民営化は、郵政事業が健全性を確保し、国民利便の向上を図る一方、金融市場の機能の歪みの是正が緊急性を増すなか、金融市場を通じた資源配分の効率化を図る目的で行われた明治以来の大改革である。

郵政民営化の実施に際しては、「国民の利便の向上」「事業価値の向上」及び「民間秩序への整合的一体化」という3つの課題を克服する必要がある。いずれをも乗り越えるには大きな困難が伴うが、郵政民営化の成功のためには避けて通れない。

(日本郵政グループの発足と前回の郵政民営化委員会意見書)

平成19年10月、日本郵政グループは大きな混乱もなく業務をスタートさせ、郵政事業への需要の減少が続く中、日本郵政公社以前から続いてきた高コスト構造等を承継したにもかかわらず、業務の効率化等により、19年度決算では最終利益を確保した。しかしながら他方では、民営化後、国民の利便性が低下した等の批判も寄せられていたことから、郵政民営化委員会(以下「当委員会」という。)では、地方視察(郵便局訪問・利用者からのヒアリング)、関係者からのヒアリング、有識者へのインタビュー、国民からの意見募集等を実施し、民営化後の郵政事業の実情把握に努めた。21年3月、当委員会はこの点を踏まえて郵政民営化の進捗状況を検証し総合的な見直しを行い、郵政民営化推進本部長である内閣総理大臣に意見を述べた(以下「前回意見書」)。

(21年4月以降の国際金融市場の動向とその他の社会経済情勢の変化)

当委員会は今回、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意見書を作成するに当たり、勘案すべき国際金融市場の動向とその他内外の社会情勢の変化として以下の項目について検証を行った。

「国際金融市場」では、現在の欧州ソブリンリスク問題を取り上げざるをえ

ない。国債の安全性にひとたび疑問が生じると金融システムや実体経済に影響が広く及ぶことに鑑みると、日本国債を大量に保有する日本郵政グループにとっても欧州の問題は憂慮すべき事象といえる。これを踏まえ、状況を直視するための視点や将来ありうべき国債危機に備えた管理のあり方について検証した。

「社会情勢の変化」についていえば、2000年代に急速に発展したITが国民生活に浸透している点について言及せざるをえない。紙媒体を基本とする郵便事業が深刻な影響を受けることは、世界の例を見るまでもなく今後とも避けられない現象であり、更なる対応が求められるところである。また、21年に生じた総務大臣と日本郵政グループ経営者の見解相違や同年以降の政権交代に伴う方針の変更は、日本郵政グループの経営に影響を与えた事象と言わざるをえない。具体的には「かんぽの宿の売却問題」「東京中央郵便局の再開発計画」「JPエクスプレス事業の不認可決定とその後の郵便事業会社への統合」の経緯について確認する。尚、それらの事象が日本郵政グループの経営に与えた影響については第3章で検証する。更に、「郵政株等売却凍結法」（以下、「凍結法」）成立（21年）、「郵政改革法案」提出（23年11月現在）、「環太平洋パートナーシップ（TPP）交渉参加に向けて関係国との協議に入る旨の表明」（23年11月）などの日本郵政に係る近時の錯綜した動きについては、将来の完全民営化を前提とする郵政民営化の基本的な考え方に影響を与える項目として、最終章で委員会の見解を述べる。

（郵政民営化の進捗状況の検証）

郵政民営化の基本方針では、実現すべき国民の利益を次のように述べている。

- ・ 国民にとっての利便性を最大限に向上させる。
- ・ 「見えない国民負担」が最小化され、資源を国民経済的な観点に基づき活用する。
- ・ 公的部門に流れていた資金を民間部門に流し、国民の貯蓄を経済の活性化につなげる。

今回、郵政民営化の進捗状況の検証するにあたっては、これらの国民利益の実現を目指すべく、以下の3つの視点からの掘り下げを行う。

- ①国民利便の向上
- ②事業価値の向上と健全経営の確立
- ③民間秩序への整合的一体化

1 国際金融市場の動向その他内外の社会情勢の変化

(1) 国際金融市場の動向

19年8月にパリバ・ショックとしてまず表面化した米国のサブプライムローン問題は、翌20年9月のリーマンショックを経て、世界的な金融危機へと連鎖した。日本の金融機関への影響は比較的小さいと言われたが、バブル期以来久しぶりの活況を取り戻しつつあった株価や不動産マーケットは再び大きく冷え込んだ。日経平均株価はリーマンショック直前の水準までの回復はいまだ見られず、また、不動産市況も、取引量、地価、空室率、REIT指数などあらゆる指標で悪化し、現段階においても本格的な回復は見られない状況が続いている。

21年秋にギリシャの財政赤字隠蔽が表面化したことに端を発し、翌22年にこのギリシャ問題が欧州ソブリンリスク問題へと拡大した。今尚、欧州だけでなく金融システムや世界経済への深刻な影響が懸念されているところである。この間、わが国においても円高やデフレの深刻な状況が続いていたことや23年に貿易収支が悪化したことを受け、日本銀行は24年2月に追加金融緩和を発表した。

日本では低金利が続くものの、一国の国債の信認が損なわれると、欧州のように何らかのきっかけで市場関係者が国債保有のリスクを意識し始め、国債利回りの非連続的な上昇が金融機関の自己資本毀損につながる可能性を否定できない。この点について、日本国債を大量に保有する日本郵政グループにおける検討状況について確認した。

ゆうちょ銀行では、金融機関に一般に求められるALM上のリスク管理として、VaR手法により市場リスク量をコントロールし、モデルが想定する範囲を超える市場変動が生じた場合に備え、ストレス・テストを実施している。運用資産の多様化については、社債・地方債等、民営化後に認可されたシンジケートローンや信託受益権の売買等の新たな運用対象の選択を行い、リスクの分散・収益源泉の多様化を図っている。総資産に占める国債比率は20年度の79.1パーセントから22年度の75.7パーセントへと国債依存度は下がっているものの、更なる分散・多様化を進めるため、住宅ローンをはじめ貸出ノウハウの蓄積は今後とも課題として重んずべきである。

尚、本件に関し、監督官庁である金融庁の見解は次の通りである。

「ゆうちょ銀行及びかんぽ生命保険は、銀行法又は保険業法の適用を受ける金融機関であり、その資金運用については、両社が適切なリスク管理態勢を構築し財務の健全性を確保しつつ、自らの経営責任において自主的に判断すべきもの。金融庁としては、金融機関の財務の健全性等を確保する観点から、両社のリスク管理や収益管理に係る取組みについて、引き続き適切にフォローアップしてゆく所存。」

(2) 社会情勢の変化

(ITの国民への浸透)

モバイル性や操作性に優れたITツールが国民生活にますます浸透している。23年の携帯電話新規販売ではスマートフォンが従来型の携帯電話を凌駕した。またタブレットの普及も著しい。一方、SNS（ソーシャルネットワーキングサービス）も国民に広く認知され、コミュニケーションのあり方も変化しつつある。このような流れは今後も加速すると見られ、紙媒体を基本とする郵便物量に与える影響は今後も続く。郵便物量は13年をピークにその後減少傾向を続けており、日本郵政グループもこれに対する対応を続けているところである。しかし、IT化という社会構造的な流れは今後も変わらないことやIT化に乗り遅れた企業が倒産に至った事例は枚挙に暇がないことを踏まえ、郵便事業においては、IT化への流れに対する対応とともに、高コスト構造脱却に向けた取組みが一段と求められる。

(かんぽの宿の売却問題)

かんぽの宿については、郵政公社時代から赤字が続いていた施設は数ヶ所一括して売却しており、現行法では民営化後5年以内に残りの施設を譲渡または廃止すると定められているものである。民営化後の19年12月に売却方針を公表し、その1年後に入札でオリックス不動産への一括譲渡を正式に発表した。これに対し、21年1月に当時の鳩山邦夫総務大臣から、この取引は国民の財産を不当に安く売却するものである、譲渡先決定に至る手続きが不透明である、などを理由として異議が表明され、結局、オリックス不動産との契約は解約されることになった。同年4月、総務省はこのかんぽの宿の売却手続き面に問題があったとして業務改善命令を発出。日本郵政は「不動産売却等に関する第三者検討委員会」を設置し、指摘された手続き上の不備にかかわる検討を踏まえて、保有不動産の売却等についての基本的な考え方やルールを整理した。同年5月に、民主党、国民新党、社会民主党の国会議員12名は連名で日本郵政グループの西川善文前社長らを特別背任未遂の罪で告発したが、23年3月に東京地検特捜部は「譲渡期限がある中、職員を安定雇用する条件での事業譲渡であり、損害を与える目的は認められない」すなわち「嫌疑なし」とし、不起訴処分とした。尚、21年12月に凍結法が成立したことにより、かんぽの宿の売却はストップしたままである。

(東京中央郵便局(現JPタワー)の建替え・再開発計画)

鳩山邦夫総務大臣(当時)が異議を唱えたために一度決定したことが変更さ

れた例は、東京中央郵便局の建替え・再開発計画においても見られた。既に東京都都市計画審議会の承認まで済んでいた東京中央郵便局の建替え計画は、鳩山邦夫総務大臣（当時）が歴史的建造物の保存をすべきと異議を唱えたことから、保存する部分を変更して建て直すことになった。

（JP エクスプレス事業の不認可とその後の郵便事業会社への統合）

20年6月に日本通運株式会社との共同子会社であるJPエクスプレスを設立し、同社のペリカン便事業を翌年4月に移管させたが、郵便事業会社のゆうパック事業の移管は、鳩山邦夫総務大臣（当時）及び佐藤勉総務大臣（当時）が「郵便業務の収支・業務運行に与える影響が判断できない」などの理由で認可せず、JPエクスプレスは旧ペリカン便事業だけで営業を続けることになった。21年に民主党政権が誕生し郵政民営化にかかわる方針が変更となったのを受けて、同年10月に西川善文前社長が退陣し、新たに斎藤次郎氏が社長に就任した。これをきっかけに、ゆうパック事業の移管問題も正反対の方向に方針転換され、JPエクスプレスが引き継いでいた旧ペリカン便事業を郵便事業会社が引き取ることになった。この結果、22年7月、郵便事業会社はJPエクスプレスから旧ペリカン便事業を引き取り、8月にJPエクスプレスは清算手続きを開始した。尚、22年5月に公表された日本郵政ガバナンス問題調査専門委員会の報告書では、JPエクスプレス事業について、西川善文前社長らは赤字が予想されたにもかかわらず反対意見を押し切って事業を開始した（比較シミュレーションの不実施、社外取締役の助言無視等）として、ガバナンス面やコンプライアンス面に関する指摘を行っている。結局、JPエクスプレスがペリカン便のサービスを提供し、実質的に稼動していたのは僅か1年3ヵ月（21年4月～22年6月）であった。郵便事業会社による新たな「ゆうパック」は7月よりスタートしたが、統合に伴う混乱から大規模な遅配事故を起こし、8月に総務省から業務改善命令を受けた。このJPエクスプレス事業の統合に当たり、採算割れの契約を見直さずに承継したことを主因として、22年度決算では、郵便事業会社は1千億円を越える営業赤字を計上し、日本郵政グループ連結決算では民営化後初の減益となった。

（民営化の基本的な考え方に影響を与えた事象）

21年12月に成立した凍結法により、日本郵政、ゆうちょ銀行、かんぽ生命の株式の売却及びかんぽの宿等の売却は別途法律で定める日まで凍結された。そして22年4月に郵政改革法案が国会に提出されたが、今尚、継続審議扱いである。そのような中、東日本大震災の復興財源に充てるために、政府保有の日本郵政株を売却するという案が浮上し、郵政改革法の制定ではなく株式売却に向けて郵政民営化関連法の修正を急ぐべきとの論も浮上し、現在与野党間で調整が続

いている。

更に、23年11月の我が国のTPP交渉参加に向けて関係国との協議に入る旨の表明も、当該期間中に生じた日本郵政の民営化の基本的な考え方に影響する要因である。この点については最終章で考察する。

(23年3月11日東日本大震災の発生)

東日本大震災では、日本郵政グループも死者61名(24年1月11日現在)、被害局数138局(震災発生当初)など被害は甚大であった。そのような中、被災地での業務の早期再開など被災者を支援すべく、車両型郵便局の稼働や避難所等への出張サービスという組織的な取り組みが行われた。当委員会は、関係者一人ひとりの工夫と努力を通じた様々な支援体制の構築について、敬意を表したい。

2 基本的な考え方―郵政民営化の進捗状況を検証する視点―

(1) 国民利便の向上

郵政民営化の進捗状況を検証する際の最も重要な視点は、国民利便の向上である。すなわち、これまでのサービス水準が維持されるとともに、多様なサービスが提供されることにより、国民が郵政民営化の成果を享受できるようにすることが重要である。

①郵便ネットワーク及びサービスの水準の維持

第一に、ユニバーサルサービスである郵便事業を行う郵便ネットワークの水準が維持され、また、国民の間に定着しているサービスが引き続き提供されることが重要である。また、民営化直後に国民の利便性が低下したとの批判が寄せられその対応に努めたことは前回意見書の通りであるが、今回はその対応策の進捗状況についても検証する。

②多彩なメニューのサービスの提供

第二に、厳格な内部管理体制の下、民間企業らしい創意工夫に基づく多様なメニューのサービスを提供していくことを通じて、国民にとっての利便を向上させることが重要である。このため、民営化以降、日本郵政グループにより新たに実施された業務とその実績を確認する必要がある。なお、金融2社について、完全民営化後は他の民間金融機関と同等のサービスの提供が可能となるが、その移行期間においては、将来の完全民営化に至る筋道が見えることを前提として、民間とのイコールフットイングを確保しながら段階的に業務規制が緩和されることになる。

(2) 事業価値の向上と健全経営の確立

日本郵政グループ各社が多様なサービスを提供し、国民利便の向上を図る上で基本とすべきは、事業価値の向上と経営の健全性の確立である。このために最も必要となるのは、郵政公社以前からの高コスト体質からの脱却であった。そしてこの実現の鍵として位置づけられたのが株式上場を通じたガバナンスの回復である。株式上場に至る道筋において経営の規律付けを強めることが企図されたといえよう。

(3) 民間秩序への整合的一体化

郵便事業は日本郵政グループが行うユニバーサルサービスの対象として位置づけている。これに対して、ゆうパック事業は挑戦が可能な領域として区別して認識されるべきものである。しかし、全国に展開をしている民間企業が既に高い市場シェアを持っているところから、郵便事業会社が競争上の優位を確立することは容易ではない。一方、金融2社の行う金融業務は、わが国の家計の金融資産の相当なシェアを持つことから、完全民営化への移行期間において民間秩序への整合的一体化が厳格に問われるものである。当委員会では、この観点から民間金融業界等へのヒアリングを行い、金融業務について検証を実施した。

3 具体的な意見

(1) 国民利便の向上

① 郵便局ネットワーク及びサービスの水準の維持

(簡易郵便局の一時閉鎖の問題の改善状況)

前回報告書で議論となったのは、民営化直後に、郵便局の総数はほとんど変わらないあるいは若干の増加傾向を示していたにもかかわらず、日本郵政グループから委託を受けて業務を行う簡易郵便局の一時閉鎖が、20年3月には438局まで急増したことである(図表1)。これは、個人受託者の高齢化、受託先の農協・漁協の支所の廃止等によるもののほか、これまで看過されてきたコンプライアンス面の不備を民営化に伴い適正化を図ったことで受託者にとっての業務の煩雑さが増したことなどがその原因であった。しかし、日本郵政グループが、委託手数料の引上げ、受託者の初期投資を軽減するための施設転貸制度の創設、サポート体制の改善などの対策を講じた後は、一時閉鎖局数は、23年9月には239局まで着実に減少し現在に至っていることから、これらの取組みは一定の成果が見られたと評価できる。更に、簡易郵便局の営業再開が早期に見込まれない地域において、渉外社員による出張サービス、暫定分室によるサービス、移動郵便局によるサービスといった代替サービスの提供を強化している。

〔図表1〕 直営郵便局数と簡易郵便局数の推移

	郵政公社(H15.4~)					郵便局株式会社					
	H16.3末	H17.3末	H18.3末	H19.3末	H19.9末	H19.10.1	H20.3末	H21.3末	H22.3末	H23.3末	H23.9末
直営郵便局(*)	20,245	20,231	20,221	20,218	20,224	20,241	20,243	20,246	20,236	20,233	20,231
簡易郵便局	4,470	4,447	4,410	4,356	4,299	4,299	4,297	4,293	4,295	4,296	4,296
うち一時閉鎖	109	162	222	307	349	417	438	354	242	255	239
合計	24,715	24,678	24,631	24,574	24,523	24,540	24,540	24,539	24,531	24,529	24,527

(*)公社時代の直営郵便局数には普通郵便局数と特定郵便局数の合計を記載
(出所)郵便局株式会社ディスクロージャー資料、全国簡易郵便局連合会資料

(少子高齢化時代における必要なサービス網への考察)

郵便事業がユニバーサルサービスとして全国に郵便物を運ぶという行為はこれからも変わるものでないが、その一方で、地方においては、委託先の農協や漁協の統廃合や個人商店の高齢化という問題はこれからも続く問題であり、簡易郵便局ネットワークを維持するためには、効率的かつ安定的な運営が必要である。このため、過疎地においては、創意工夫に基づくコスト削減のための内部改革等により郵便局を維持しつつ、都市部においては、郵便局の再配置等を通じたネットワークの効率化を推進していくことを検討すべきである。また、既存サービスの充実や新規業務の実施等により、郵便局の持つ集客力を向上させる努力も必要である。

しかし、少子高齢化がさらに厳しくなると、過疎地や離島では、郵便局の有無だけの問題だけでなく行政サービスのあり方そのものが問われる。この場合、地元の自治体や地域住民や地域金融機関などが一体となり、住民サービスの提供の仕組みをあらかじめ検討しておくことが重要である。23年8月時点で民間金融機関の拠点が存在しないのはわずか23町村であり、コンビニも含めたATM網を含めると全国にあまねく展開されている。生命保険協会によると、10万を超える生命保険会社の拠点・代理店と100万を超える募集人が全国を網羅している。このような民間金融機関の力を有効に活用することが今後の少子高齢化時代における過疎地や離島の住民サービスの提供には必要であろう。いずれにしても、少子高齢化時代において、郵便物を運ぶというユニバーサルサービスの実現手段としては、必ずしも現在の郵便局数の維持を意味しない。郵政民営化においては、これらの問題を総合的に解決するための資金として、社会・地域貢献基金を積み立てることが定められている。この基金は、郵便事業会社の社会貢献業務または郵便局会社の地域貢献業務の実施を担保するために、毎事業年度の利益金額の一部から積み立てられるもので、2兆円規模の基金が想定されている^(注1)。ゆうちょ銀行とかんぽ生命の株式を売却した際の収入もその一部であることを考えると、その観点からも、一刻も早い金融2社の完全民営化が望まれる。

(総合担務に向けた取組状況)

民営化後、郵便事業会社の集配社員による金融サービスの取扱いがなくなり、利用者から不便になったとの批判に対しては、前回意見書でも、「必要な許認可等を得た上で、郵便局会社が郵便サービスを提供する方法、郵便事業会社が金融サービスを提供する方法等様々な方策があり得る」など、現在の郵政民営化法の枠内でもある程度の対応は可能である旨示した。日本郵政グループは、郵便集配社員による連絡メモの取次ぎや訪問金融サービスといった工夫により対応した。これらの取組みは着実な効果を上げており、委員会として相当な評価を行うものではあるが、総合担務への取組み、すなわち、郵便局会社による郵便サービスの提供や郵便事業会社による金融サービスを提供するために必要な許認可を得るという点においては、十分な取組みがいまだなされたとは言えない。総合担務の問題はこれらの許認可を得ることで解決できる問題であり、国民にとっての利便を向上させるためにも、許認可に必要な情報管理の仕組みやコンプライアンス態勢を整える等の早急な取組みを求める。東日本大震災後の被災者支援の対応においても、もし事前に十分な取組みがなされ、総合担務に係る許認可を得ていたならば、更なる柔軟な対応も可能であったことを考えると残念といえよう。

(サービス水準とコンプライアンス態勢の状況)

21年12月、郵便局において複数の横領事件があったことから、総務省と関東財務局は郵便局会社に対して、金融庁はゆうちょ銀行とかんぽ生命に対して業務改善命令を発出した。これを受け、日本郵政グループ各社は、業務改善計画を策定し、コンプライアンス態勢の整備に注力している。コンプライアンス違反件数の推移をみると、部内者犯罪容疑件数は減少傾向にあるものの、顧客情報漏えい件数は増加している。これは、社内のルールの強化に伴って一時的に件数が増えるという側面もあるとはいえ、引き続きコンプライアンス態勢の強化を進める必要がある。

今後、完全民営化を前提として、郵便局で取り扱い可能となる新商品・新サービスの拡大やゆうちょやかんぽ生命の限度額の引き上げや解除を考えた場合、顧客保護管理体制等に求められるコンプライアンス水準が高くなることを認識しておかなければならない。前述の部内者犯罪容疑、顧客情報漏えいの防止といった観点での対応のみならず、例えば、告知書契約であるかんぽ生命の限度額が引き上げられるということであれば、民間保険会社が概ね1000万円超の契約に際し導入している告知書以外の契約（医師の診査等が必要な契約）実施という実情^(注2)を踏まえた高い水準の保険引受管理態勢の構築等が求められる。

尚、後述するように、現経営陣は、郵便局職員の手元が映る形で設置されていた内部犯罪防止用の監視カメラを、32億円の費用をかけ、出入口を映す部外犯罪対策用に切り替えたが、この点については、コンプライアンス態勢の後退につながるとの批判がある。

② 多様なメニューのサービスの提供

(新規業務の取組状況と収益への貢献状況)

日本郵政グループ各社の新規業務については、郵便事業会社は貨物分野における国際物流、郵便局会社は金融新規商品（自動車保険、第三分野保険）の提供、コンビニエンスストア型物販店舗の展開、総合生活取次ぎサービス、カタログ販売事業等、ゆうちょ銀行はクレジットカード業務、住宅ローン等の媒介業務、変額年金保険の代理店販売、かんぽ生命保険は他の生命保険会社の法人向け商品の受託販売、入院特約の見直しなど各社とも段階的に事業の拡大を図っているが、総じて収益への貢献度は依然として低い状況にあり、これらのサービスの業容拡大が期待される。

今後の課題の一つは、重要な収益源となり得る金融新規商品（変額年金保険、第三分野保険、法人向け生命保険、自動車保険）の取扱局が限られているという問題の克服である。現在、郵便局会社は取扱局の見直しを進めているが、日本郵政が過去3回実施した顧客満足度調査においても、新商品・サービスについて「期待する」と回答した利用者が7割を超えていることも踏まえ、今後、より多くの利用者のニーズへの対応および利便性の向上を踏まえた取組みが望まれる。

[図表2] ゆうちょ銀行の新規業務実績

	取扱開始時期	H20年度	H21年度	H22年度
住宅ローン(媒介)新規貸出額	H20.5.12	562億円	740億円	619億円
変額年金保険販売額(保険料ベース)	H20.5.29	176億円	314億円	409億円
クレジットカード発行枚数	H20.5.1	37万枚	84万枚	65万枚
(参考)日本におけるクレジットカード発行残高	—	31,783万枚	32,233万枚	32,213万枚

(出所)第73回郵政民営化委員会資料、社団法人日本クレジット協会資料

[図表3] かんぽ生命の新規業務実績

	取扱開始時期	H20年度	H21年度	H22年度
法人向け商品の受託販売(新契約件数)	H20.6.1	1,235件	834件	1,206件
入院特約の見直し(新契約件数)	H20.7.2	1,237,362件	1,695,179件	1,564,612件
個人保険・個人年金保険 新契約件数	—	2,100,341件	2,264,365件	2,294,517件

(出所)第73回郵政民営化委員会資料、株式会社かんぽ生命保険ディスクロージャー資料

[図表4] 郵便局会社における金融新規商品取扱局数

	取引会社数 (H23.11現在)	H20年度	H21年度	H22年度	H23.10末
自動車保険	6社共同受託	303局	600局	600局	600局
変額年金保険	2社	166局	166局	166局	247局
法人向け生命保険	7社	55局	124局	124局	126局
第三分野保険	2社	300局	1,000局	1,000局	1,000局

(注)H20～H22年度の取扱局数は年度末時点の数字

(出所)第73回郵政民営化委員会資料

(2) 事業価値の向上と健全経営の確立

①日本郵政

22年度決算において、日本郵政グループは民営化後初めて減益に転じ、当期純利益は過去3年間で最も低い数字となった。銀行事業と生命保険事業の収益は、それぞれほぼ横ばいおよび減少であったが増益を確保した。他方、郵便事業は大幅に減益となった。22年度にJPエクスプレス事業を統合したゆうパック事業の大赤字がその主因である。費用面をみると、業務費は減少しているが人件費はほぼ横ばいであり、経営効率化への取組みが不十分であったこともうかがえる。23年度上期もゆうパック事業の不振は続いており、抜本的な取組みが求められる。

日本郵政単体データ（図表6）から明らかなように、医業損益は50億円超の赤字、かんぽの宿等の宿泊事業損益は30億円超の赤字と、本業以外の業務で計80億円程度の累計損失が毎年積み上がっていることに鑑みると、郵政民営化以前からの問題であった高コスト構造脱却に向けた取組みについて、委員会として懸念を表明せざるをえない。

〔図表5〕日本郵政グループの業績

	(10億円)				
	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度上
経常収益	10,098	19,962	18,774	17,469	8,363
郵便事業収益	1,038	1,835	1,884	1,775	782
銀行事業収益	1,325	2,486	2,206	2,203	1,142
生命保険事業収益	7,681	15,533	14,591	13,375	6,369
その他経常収益	54	107	93	117	69
経常費用	9,659	19,131	17,766	16,512	7,831
業務費	8,306	16,414	15,140	13,922	6,590
人件費	1,191	2,372	2,372	2,363	1,124
経常利益	439	831	1,007	957	532
当期純利益	277	423	450	419	231

(出所)ディスクロージャー資料

* 平成19年度の収益事業は10月から3月分の半年間が計上されている

〔図表6〕日本郵政（単体）の主なデータ

	(10億円)				
	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度上
医業収益	12	23	23	24	12
医業費用	14	28	29	29	15
医業損益	▲ 2	▲ 5	▲ 6	▲ 5	▲ 2
	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度上
宿泊事業収益	19	38	35	34	15
宿泊事業費用	19	43	38	37	17
宿泊事業損益	▲ 0	▲ 5	▲ 3	▲ 3	▲ 2

(出所)ディスクロージャー資料

* 平成19年度の収益事業は10月から3月分の半年間が計上されている

(エクイティストーリーの現状とグループ会社のガバナンス)

郵政民営化法においては、ゆうちょ銀行及びかんぽ生命の株式について29年9月30日までに完全売却することを義務化している。また、日本郵政の株式についても3分の1超を政府保有とし、残りはできるだけ早い段階で3分の1に近づける努力義務がある。

日本郵政グループはこれを前提としたエクイティストーリーを描き株式上場に向け準備を進めていた。しかし、21年12月に凍結法が成立し、日本郵政に係る全株式を保有する政府が売却不可能という状況に陥っている。しかし、23年11月には復興財源確保法が成立し、震災復興費用捻出のため、株式上場の可能性が再び議論される状況となった。

株式上場を行うにあたっては、業務革新を通じた費用の削減、経営の効率化、上場に耐えうるガバナンス（内部統制、コンプライアンス態勢）整備が必要となる。

日本郵政グループでは19年の民営化以後、株式上場に向けたシステム開発や内部管理体制の整備、コンプライアンス水準の向上に向けた取組みを進めてきており、凍結法が成立したことをもってこれらの整備を停止したわけではない。システム開発についてはほぼ終了し、その維持を行っている状態である。しかし、証券会社との打ち合わせ等具体的な株式上場に向けた業務の多くは休止状態となっている。

また、株式上場を前提としている会社であれば、決算情報開示の迅速性や四半期開示への対応が必要となるところであるが、現状ゆうちょ銀行、かんぽ生命の金融2社是对応済みである一方その他3社是对応していない。グループ内の開示態勢の整備、監査法人との調整が課題となっている。

グループ会社のガバナンスという点についても同様に、当初は株式売却を前提として、内部統制・コンプライアンス態勢等の整備を進めていくというシナリオであったが、凍結法により、株式上場という錦旗を失ったことによりこれらの改革の歩みが減速した可能性も否定できない。

また、先に述べた通り29年9月までに金融2社の株式を完全売却することが義務化されているが、株式売却にあたっては相当の期間を要するものと想定される。しかし、24年3月現在において株式売却準備に手を付けられない状態が続いており、この点においても凍結法の影響は否定できない。

また、23年11月に成立した復興財源確保法では日本郵政株売却による資金確保に触れられているが、日本郵政グループの事業実態及び資本市場にかかわる全般的環境に鑑みると現時点で株式を売却したとしても国庫に入る収入は限定的と想定せざるをえない。

(ゼロ連結法人のその後)

19年の「郵政事業の関連法人の整理・見直しに関する委員会」最終報告を受け、同委員会の検討対象となった219法人のうち、新たな観点による整理・見直しが必要となった法人（ゼロ連結法人）に関する対応状況は以下の通り報告されている。

ゼロ連結法人への対応については、郵便の中核的な輸送業務を担う31法人の

うち約半数の15法人を1法人に統合して子会社化している。また、残りの16法人については解散又は人的関係を解消した結果、ゼロ連結法人は存在しなくなった。

また、OBが在職して郵政グループと取引のある57法人については、①業務上グループ内に置くことが必要な法人5法人は子会社化し、それ以外のものについては、②17法人は取引を終了し、③27法人はOBの退任を要請し、④8法人については取引を一般競争入札とすることで対応している。23年12月時点では、①3法人を子会社化し、②8法人と取引が終了、③OBの役員はすべて退任し、④8法人すべてとの取引を一般競争入札としている。

これらの取組みにより、ゼロ連結法人の整理・見直しは相応に進展しているものと判断されるが、新たな形での利益移転の仕掛けが構築されていないか、引き続き監視が必要である。

(かんぽの宿等)

かんぽの宿等を含む宿泊事業は、20年度52億円、21年度32億円、22年度32億円と毎年赤字を続けており、23年上期もその傾向は変わらない(図表6)。

20年12月にかんぽの宿等のオリックス不動産への一括譲渡が発表されたが、21年1月には鳩山邦夫総務大臣(当時)が異議を表明し、契約を解約するに至っている。

その後不動産売却等に関する第三者検討委員会が設置され、同委員会から売却に関する手続き上の問題の指摘を受けるに至り、現在では凍結法によりかんぽの宿等は売却できない状態にある。

日本郵政グループは、総務省の要請を受けて、かんぽの宿に関する収益改善計画を策定し、これに沿った形で諸策が講じられている。具体的には、メンバーカード会員サービスの充実やインターネット予約の拡大による収益向上、顧客満足度の向上、人件費及び物件費のコスト削減を進め、さらに、飲食・売店等の委託部門の直営化等を推進することで黒字化を目指している。しかしながら、その成果は未だ見られない状況で、21年2月の譲渡中止からの3年間で約90億円もの損失を出す結果となった。

赤字事業の黒字化は企業にとって重要課題ではあるものの、本業に資源を集中するという視点からは、売却の可能性を検討することも必要である。また、売却となった場合には買い手がその飲食部門等を必要としないケースもあり得ることから、売却検討も視野に入れるならば、飲食・売店等の委託部門の直営化などという業務改善策の講じ方については慎重になる必要があるとの意見も当然ありうる。

手続きの透明性に十分配慮して、国民に疑義が生じないようにするという前提に立った上であれば、本業以外の赤字事業の売却は否定されるものではない。また、手続きの効率性、円滑な事業譲渡という観点からは、一括売却も選択肢の一つとなり得るものである。

(JPタワー(旧東京中央郵便局))

20年6月に旧東京中央郵便局敷地における再整備計画が発表され、21年鳩山邦

夫総務大臣（当時）が歴史的建物保存の観点から計画の見直し求め、当初計画が変更されるという一連の動きの中で建築費等のコストは当初より大きく増加し、スケジュールの遅れも生じた。

24年5月末に竣工が決定したJPタワーは、東京駅前の一等地であり、今回高層化して賃貸に供することで安定した不動産賃貸収益が見込まれている。同様に大阪中央郵便局、名古屋中央郵便局駅前分室においても再開発計画が発表されているが不動産市況の落ち込み、オフィス賃料の低迷を背景に計画が進捗していない。

駅前に立地するなど価値の高い資産に関しては不動産市況も考慮しながら幅広い可能性を検討し有効利用することが必要である。また、資産価値の高い資産であるならば、売却を講ずることは、売却収入およびバランスシートのスリム化も期待できることから検討に値する選択肢と考えられる。

（病院事業）

現在全国14の病院を保有しているが、20年度から22年度までの3年間、毎年50億円を超える赤字を計上している（図表6）。日本郵政へのヒアリングによると、現段階で病院事業の売却は検討しておらず、地域や労働組合との話し合いを行いながら収益の改善を図っていく方針であるとのことであった。日本郵政グループにとって本業でない病院事業の経営改善は困難が伴うものではあるが、かんぽの宿等以上の赤字を計上している現状に鑑み、売却や提携といった方法も視野に入れつつ、早急な解決が求められる。

（国際戦略の状況）

日本郵政グループの国際戦略に関しては、過去に郵便事業会社の北京事務所創設、国際物流業務に関する新規事業認可を取得して山九との共同出資による国際物流子会社「JPサンキュウグローバルロジスティクス」設立、また、ラ・ポスト（フランス）との国際物流、EMS（国際スピード郵便）、環境分野における協力についての合意、中国向けインターネット・ショッピング・モール新設等を行ってきた。21年4月以降の3年間においては、22年11月に中国郵政との国際事業拡大に向けた提携、23年8月に国際金融の調査を目的としたゆうちょ銀行のロンドン駐在員事務所・香港駐在員事務所の開設、23年11月にインターネットオークション世界最大手の米eBayとの業務提携を発表するなど、国際的なサービス拡大に向けた布石を打っている。尚、eBayは過去に日本市場から撤退した経緯もあり、その提携効果は現時点では未知数ではあるものの、グローバル化が進展する中、これらを含め国際事業部門をいかに成長させていくかは今後とも重要な課題である。

②郵便事業会社

[図表7] 郵便事業会社の業績

(10億円)

	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度上
営業収益	1,054	1,865	1,813	1,780	793
営業原価	894	1,725	1,675	1,783	821
営業総利益	160	141	138	▲ 3	▲ 28
販売費及び一般管理費	56	96	95	100	44
営業利益	104	45	43	▲ 103	▲ 72
経常利益	114	59	57	▲ 89	▲ 63
当期純利益	69	30	▲ 47	▲ 35	▲ 44

(出所)ディスクロージャー資料

* 平成19年度の収益事業は10月から3月分の半年間が計上されている

(郵便事業の今後の見通し)

郵便事業会社は会社全体の収益性を安定させ、郵便事業のユニバーサルサービスの実施体制の維持が求められている。郵便物量は、IT化の進展等の社会構造変化により13年のピーク以降減少傾向を続けている。同社はその対策として様々な取組みを行ってきたが、郵便物量の減少傾向は今後も続くと思われることから、民営化以前からの課題である高コスト構造の解消に向けて更なる取組みを行う必要がある。

22年度決算では、営業総利益で赤字に転じ、営業損益も1,000億円を超える大幅な赤字となった(図表7)。勘定科目別にみると、「集配運送委託費」「人件費」はそれぞれ前年比プラス560億円、プラス320億円と著しく増加している(図表8)。JPエクスプレス社の統合等諸般の事情があったとはいえ、22年度の1年間で社員数が11.3千人増加(うち、正社員5.6千人、期間雇用社員5.7千人増加)したことも要因の一つであった(図表9)。

[図表8] 郵便事業会社の人件費と集配運送委託費

(10億円)

	H21年度	H22年度	
			増減
人件費	1,131	1,163	32
集配運送委託費	171	227	56

(出所)ディスクロージャー資料

[図表9] 郵便事業会社の社員数

		(人)						
	社員数	20年4月	21年4月		22年4月		23年4月	
				増減		増減		増減
日本郵政グループ	正社員	235,863	233,405	▲ 2,458	231,903	▲ 1,502	237,984	6,081
	期間雇用社員	211,949	212,149	200	208,604	▲ 3,545	213,976	5,372
	計	447,812	445,554	▲ 2,258	440,507	▲ 5,047	451,960	11,453
うち 郵便事業会社	正社員	97,206	96,583	▲ 623	96,599	16	102,224	5,625
	期間雇用社員	156,232	151,871	▲ 4,361	146,648	▲ 5,223	152,350	5,702
	計	253,438	248,454	▲ 4,984	243,247	▲ 5,207	254,574	11,327

(※)上記社員数には、再雇用社員、短時間社員は含めていない。

同社の喫緊の課題は、ゆうパックを含む荷物事業の営業損失が20年度36億円、21年度127億円、22年度1,185億円と続くところから(図表10)、今後については、ゆうパック事業の収益性を高め、赤字から脱却することである。そのためには、JP エクスプレスから無条件で引き継いでしまった採算の合わない契約を早急に見直すとともに、経費削減努力はもちろんのこと、ユニバーサルサービスではない同事業からの撤退の検討も含めた効率化に向けた抜本的な取り組みが必要である。同時に引受郵便物量の減少による収益の低下を補うために、情報技術を活用した新サービスの開発等の早急な対応が必要である。今年度の郵便事業会社の赤字は社員賞与の削減等一時的な施策で相当程度抑制される可能性が出てきている。しかし、持続可能な収益性の観点では依然として楽観することが許されない状況が続いており、郵便の利用者である国民の負担増につながるのではないかとこの状況が厳しく問われよう。

また、JP エクスプレス統合に伴い発生した遅配事故について総務大臣から監督上の命令を受けたこと、および事故の発生原因を重く受け止め、このような不祥事が更に発生しないよう、適正な業務運営体制の確立・定着を図る必要がある。さらに、社内コンプライアンス違反の減少に向けた厳格な態勢整備の強化が必要である。

[図表10] 郵便事業会社の事業別営業利益

		(億円)		
		H20年度	H21年度	H22年度
郵便事業会社		449	428	▲1,035
	郵便物	504	589	288
	荷物(ゆうパック、ゆうメール等)	▲36	▲127	▲1,185

(出所)日本郵政グループディスクロージャー資料、郵便事業株式会社「郵便事業の収支の状況」

《参考》JPエクスプレスの営業利益

JPエクスプレス(ペリカン便)	▲12	▲587	▲181
-----------------	-----	------	------

(※)JPエクスプレスの設立はH20.6.2、営業開始はH21.4.1、営業終了はH22.6末、解散はH22.8末
ペリカン便はH22.7.1にゆうパックに統合

〔図表11〕 宅配便（トラック）取扱個数

（百万個）

	H19年度		H20年度		H21年度		H22年度		H22上期	H23上期
	個数	構成比	個数	構成比	個数	構成比	個数	構成比	個数	個数
ヤマト運輸	1,234	38.6%	1,231	38.7%	1,261	40.6%	1,349	42.2%	649	683
佐川急便	1,049	32.8%	1,061	33.4%	1,125	36.2%	1,194	37.4%	N.A.	N.A.
ゆうパック	272	8.5%	277	8.7%	264	8.5%	347	10.9%	145	188
日本通運・JPエクスプレス	336	10.5%	328	10.3%	192	6.2%	47	1.5%	47	—
その他	307	9.6%	281	8.8%	266	8.6%	257	8.0%	N.A.	N.A.
合計	3,198	100.0%	3,177	100.0%	3,108	100.0%	3,193	100.0%	N.A.	N.A.
ゆうパック +日本通運・JPエクスプレス	608	19.0%	605	19.0%	456	14.7%	394	12.3%	192	188

（出所）国土交通省資料、H22上期・H23上期は各社発表資料、H22上期のJPエクスプレス実績はH22実績を使用

（JPエクスプレス事業統合の収益への影響および今後の見込み）

ペリカン便事業の引き取りと遅配事故対応により費用が増加し、郵便事業会社の22年度の間接決算では、計画に比べ赤字額が大幅に増えたため、総務省は計画との乖離についての要因分析および収支改善施策等について同社に報告を求め、同社は23年1月に総務大臣に求められた資料を提出した。同資料によると、事業統合後、サービス水準の維持等のため人件費や集配運送委託費等の費用が収益を大きく上回って増加している。また、こうした状況を踏まえると、抜本的な収益改善に取り組まなければ、毎年度1000億円を超える営業損失が常態化するおそれがあるとしている。そして、早急にゆうパックの収支改善策に取り組むことにより、①24年度には郵政事業会社における単年度営業黒字化、②ゆうパック事業の5年程度での単年度黒字化を目指す旨記されている。

この収支改善策の一環として、郵便事業会社は23年1月、グループ主要5社の中で唯一、翌年4月入社の新卒者採用を全職種において中止すると発表した。また、同年12月、65歳以上の非正規社員約1万人を同年9月末で雇い止めとしたことを明らかにした。同社はその前年の12月に約6,500人の非正規社員を正社員に登用したばかりであった（20年・21年には約3,600人登用）。メディア等では雇い止めにより人手不足となった支店で配達業務等に支障が生じたと報道された。また、日本郵政グループは23年5月、グループの全従業員について当年度の賞与を3割カット（年間4.3ヶ月分から3ヶ月分に変更）することでJP労組と妥結したと発表した。その他、同社はJPエクスプレスから引き取ったゆうパック事業における取引単価の引き上げや郵便・ゆうパックの混載運送といった取り組みを実施している。

これにより23年度の郵便事業会社の赤字は計画値（約400億円の赤字）に近づける形で前年度に比べて相当程度抑制される可能性が出てきている。しかし、ゆうパック事業の5年程度での単年度黒字化については達成のための具体的な

計画を持っているとは考えられない。今後の持続的な郵便事業会社の経営ということになると、減少トレンドにある郵便物量、JP エクスプレスを吸収したゆうパックの売り上げなど、いずれをみても依然として損益見通しについて楽観が許されない状況が続いている。特に、民間宅配便事業者の最大手 2 社は、全国ネットワーク維持のための固定費をカバーするために高稼働率が求められる宅配便市場で黒字となっているが、サービス品質の高さ等を武器にゆうパックのシェアを奪う勢いである（図表 11）。このままではゆうパックの更なる収益性の悪化も危惧される。当委員会のヒアリングによれば、郵便事業会社自身は 24 年度の単年度営業黒字化は容易ではないとの認識を持っている。21 年度以降、JP エクスプレスの統合に関係して純資産の毀損も続いている（図表 12）。

〔図表12〕 郵便事業会社の財務状態

(10億円)

	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度上
資産合計	2,150	2,050	1,963	1,863	1,723
流動資産合計	682	628	578	496	387
固定資産合計	1,468	1,422	1,386	1,367	1,336
負債合計	1,880	1,768	1,736	1,672	1,576
流動負債合計	806	695	673	615	520
固定負債合計	1,074	1,074	1,063	1,057	1,056
純資産合計	269	282	227	192	147

(出所)ディスクロージャー資料

③郵便局会社

[図表13] 郵便局会社の業績

(10億円)

	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度上
郵便窓口業務等手数料	103	213	209	204	86
銀行代理業務手数料	301	648	633	632	312
生命保険代理業務手数料	208	415	405	402	196
その他手数料収入等	4	17	17	18	9
営業収益合計	616	1,293	1,264	1,256	603
営業原価	555	1,112	1,095	1,086	523
営業総利益	61	181	169	170	80
販売費及び一般管理費	53	112	117	120	56
営業利益	8	68	52	50	23
経常利益	19	84	62	58	30
当期純利益	5	41	33	31	17

(出所) ディスクロージャー資料

* 平成19年度の収益事業は10月から3月分の半年間が計上されている

(経営状況の確認と見通し)

郵便局会社については、郵便窓口業務の手数料だけでなく、営業収益の大半を占める、金融2社からの手数料収入も減少傾向にあることから(図表13)、経費削減に加え、一部の郵便局のみで取り扱っている保険商品の取扱局を増やす等手数料収入確保に向けた取組みが必要である。そのためには、利用者のニーズを踏まえた提案力の向上やコンプライアンスの徹底を含めた販売教育態勢の強化も併せて必要である。一方、経費面をみると、営業収益の減少にもかかわらず、販売費及び一般管理費は増加傾向を続けており、高コスト体質からの脱却に向け、これまで以上の取組みが求められるのは言うまでもない。

(社員の不祥事とコンプライアンス態勢)

郵便局会社は、複数の横領事件があったことから総務省と関東財務局から業務改善命令を発出された直後にかかわらず、32億円の費用をかけ、内部犯罪防止用の監視カメラを部外犯罪対策に切り替えた。「労働の過剰監視につながり職員の士気を失わせるなどの弊害があった」というのがその理由である。内部不正防止用カメラの設置は、長年、職員による不祥事が続いていたため、民営化前の19年4月から防犯体制の強化を目的に進められていたものであり、民間の金融機関では職員自身を守るという意味で一般的な対策であることを考慮すると、今回の対応は民間と同等の態勢整備という点で疑問が残り、コンプライアンス態勢が後退したと見られても仕方のない事例であった。

(旧特定郵便局のコスト構造及び収支改善状況)

旧特定郵便局長所有の局舎賃貸借に関する契約数は減少傾向にあるが、郵便局会社は今後とも一層の減少に向けた努力が必要である。

④ゆうちょ銀行・かんぽ生命

ゆうちょ銀行、かんぽ生命ともに、経常収益はやや減少傾向を示すものの、経常利益、当期純利益ともに每期拡大を続けている（図表14）。ゆうちょ残高やかんぽ生命保有残高の逡減傾向が続く中、その限度額引上げを求める声もあるが、完全民営化に至るまでの移行期間における限度額引上げは、新商品・新サービスの開発や既存商品の見直しと同じく、民間秩序への整合的一体化というもうひとつの課題との関連で考察されるべきものであり、安易な限度額引上げに頼らない経営体質が期待される。今後、株式を上場して投資家の信認を得るためにも、これまで維持してきた健全性を基礎とし、培ってきた技術やノウハウ、顧客基盤等を活かした新商品の開発や既存商品の見直し、厳格な内部管理体制の整備、業務改善を通じた費用の削減等を着実に実施し、収益性と成長性を高める努力が必要である。

資産運用面では、例えば、ゆうちょ銀行では、22年度は総資産に占める日本国債への依存度を75.7パーセントに減らし（図表16）、社債や外国債券などを増やしつつあるものの、国債の比重は依然として高い水準であり、今後も一層の運用ポートフォリオの多様化を図ることが重要な課題である。完全民営化を前提とした貸出業務への本格進出に備え、今後も貸出ノウハウを蓄積していくことが求められる。

ゆうちょ銀行及びかんぽ生命の代理店である郵便局で横領事件が続発し、金融庁から業務改善命令を受けた。このような不祥事を根絶するためにも、ゆうちょ銀行及びかんぽ生命は、郵便局会社への強い指導力を発揮することが求められる。ゆうちょ銀行またかんぽ生命が新商品・新サービスを今後展開する上で、郵便局のコンプライアンス態勢の更なる整備・強化は不可欠である。

〔図表14〕ゆうちょ銀行（上表）とかんぽ生命（下表）の業績

（10億円）

	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度上
経常収益	1,329	2,489	2,208	2,205	1,144
経常費用	1,073	2,103	1,714	1,679	827
経常利益	256	385	494	527	317
当期純利益	152	229	297	316	190

（出所）ディスクロージャー資料

* 平成19年度の収益事業は10月から3月分の半年間が計上されている

（10億円）

	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度上
経常収益	7,687	15,534	14,592	13,375	6,370
経常費用	7,675	15,319	14,212	12,953	6,140
経常利益	12	214	380	422	230
当期純利益	8	38	70	77	45

（出所）ディスクロージャー資料

* 平成19年度の収益事業は10月から3月分の半年間が計上されている

〔図表15〕 日本郵政グループの国債保有率

(10億円)

	H19年度		H20年度		H21年度		H22年度	
	金額	保有率	金額	保有率	金額	保有率	金額	保有率
国債発行残高	681,213	100.0%	676,986	100.0%	716,197	100.0%	754,504	100.0%
日本郵政グループ	225,733	33.1%	225,178	33.3%	223,524	31.2%	210,579	27.9%
ゆうちょ銀行	156,773	23.0%	155,490	23.0%	155,892	21.8%	146,461	19.4%
かんぽ生命	68,960	10.1%	69,673	10.3%	67,618	9.4%	64,103	8.5%

(注) 国債発行残高は普通国債と財政投融资特別会計国債の合計。

(出所) 財務省ホームページ、日本郵政グループ ディスクロージャー資料

〔図表16〕 ゆうちょ銀行、かんぽ生命の総資産に占める国債の割合

(10億円)

(ゆうちょ銀行)	H20年度		H21年度		H22年度	
	金額	占率	金額	占率	金額	占率
総資産	196,481	100.0%	194,678	100.0%	193,443	100.0%
国債	155,490	79.1%	155,892	80.1%	146,461	75.7%

(かんぽ生命)	H20年度		H21年度		H22年度	
	金額	占率	金額	占率	金額	占率
総資産	106,578	100.0%	100,970	100.0%	96,787	100.0%
国債	69,673	65.4%	67,618	67.0%	64,103	66.2%

(出所) ディスクロージャー資料

(3) 民間秩序への整合的一体化

当委員会では、移行期間における金融2社の業務に関する新商品・サービスについて、完全民営化を前提として、民間とのイコールフットィングを確保しながら段階的に緩和する方向で判断してきた。しかし、現在のように株式売却の凍結の状況のまま、完全民営化に至る筋道が成り立たない状況下では、新規の商品・サービスを認める根拠は消滅した。

完全民営化が前提という原則は、ゆうちょの預入限度額またはかんぽの加入限度額の引上げの可否を判断するうえでも適用されるべきものであり、これまでの当委員会の判断基準を踏まえつつ、完全民営化を前提として、民間とのイコールフットィングの確保の観点が尊重されるべきである。

なお、現在継続審議扱いとなっている郵政改革法案に対する関係業界の意見は概ね次の通りであった（22年10月8日第60回郵政民営化委員会）。

（全国銀行協会）

- 郵便貯金事業の規模縮小（現行の預入限度額を維持もしくは引下げ）
- 郵便貯金事業の経営形態について、官／民の区分の明確化（一定の政府関与を残存させる場合は、郵政改革法等において「小額貯蓄手段の提供」「民業補完」を明記し、官業としての目的・位置づけを明確に規定すべき）
- 金融分野におけるユニバーサルサービスの必要性の検討（社会的要請の強度と社会的負担の大きさを十分考慮の上で、公的関与のあり方を含め慎重に検討すべき）
- 三事業の分離・独立／リスク遮断措置（預金者保護等の観点から、郵政三事業が一体的に運営される場合は、引き続き、郵便貯金事業は他の事業から厳格に分離・独立させる等、三事業間の適切なリスク遮断が担保される仕組みが必要）
- ガバナンスに関する体制整備（民間金融機関と同等の監督・検査を維持、内部管理・コンプライアンス態勢の更なる充実・強化）

（生命保険協会）

郵政改革関連法案等は、民間生保とかんぽ生命の間の「公正な競争条件の確保」の観点から、次の点について懸念があり、その懸念点が解消されるまでの間、かんぽ生命の加入限度額の引上げや業務範囲の拡大等については容認できない。

- かんぽ生命に（間接的な）政府出資が継続する点
- かんぽ生命の業務拡大について、主務大臣への「届出」事項とされ、届出違反の場合にも主務大臣による「勧告」とされる等、現在より実質的に緩和されている点
- 政府の議決権が1/2以下となった段階で、業務内容の「届出」並びに主務大臣の「勧告」及び郵政改革推進委員会の調査審議等が不要となる点
- 保険のユニバーサルサービスが義務付けられている点

(在日米国商工会議所／在日欧州(連合)商工会議所)

郵政改革法案はWTO協定を遵守していない。

- 国際通商協定である「サービスの貿易に関する一般協定(GATS)」のもとで日本に要請される「内国民待遇」原則を遵守する義務に沿う形で改革を行うべきであるが、現改革案にはその視点が反映されていない。日本政府が「内国民待遇」原則に違反をするということは、今後、他国が様々な業界で「内国民待遇」違反をした場合に、それに効果的に対抗することを難しくし、ひいては国際社会の中での日本の立ち位置を弱くする。
- 対等な競争条件が確保される前に金融2社に対して新規業務を認める郵政改革法案は、「内国民待遇」の原則を定めるGATSの第17条第1項の規定を遵守していない。
- WTO協定では実質的な競争条件の対等化を求めているが、郵政改革法案の内容は形式的にも実質的にも競争条件が対等ではない。

<不公平な競争条件の一例>

- 1) 永続的に続く政府出資と支配並びに政府が拒否権を持つ不完全な市場規律の適用
- 2) 保険業法上の所要の措置
- 3) 金融庁と総務省との共同監督
- 4) 金融検査の一部緩和
- 5) 旧勘定からの利益移転
- 6) 郵便局アクセスに関するグループ金融2社への有利な対応
- 7) 代理店手数料に係る消費税や保険証券に係る印紙税の減免 など

4 まとめ

今回の総合的な見直しに当たり、凍結法、郵政改革法案など、民営化の基本的な考え方や民営化プロセスに揺らぎを生じさせる事象が発生したことが、当該期間中の一つの特徴であった。23年11月のTPP交渉参加に向けて関係国との協議に入る旨の表明は、この揺らぎにかわっていえば、わが国にとっての試金石ともいえよう。こうした状況を踏まえ、当委員会の民営化の基本的な考え方に対する見解を次の通り整理する。

（凍結法の早期解除）

21年12月に成立した凍結法が、新商品・新サービスの認可やかんぽの宿の売却に直接的な影響を与えたことはこれまで見たとおりであるが、日本郵政グループの経営への影響で最も深刻であったのは、“株式上場という錦の御旗”（目標）が見えなくなり、社内の経営効率化やコンプライアンス態勢整備に関する意欲の減退につながったのではないかという点である。民営化の狙いの一つである高コスト体質からの脱却のためには徹底した経営効率の改善が求められる。また、民間と競争していく上では民間と同等のコンプライアンス態勢が求められるため、経営陣は社員の意欲にきめ細かく留意しつつ、経営の工程表づくりとその管理に注力する。しかし、凍結法は、経営陣からそうした錦旗を奪ってしまったのではないかとの疑念を禁じえない。これにより、経営のより一層の効率化はもとより、それまで順調に進められてきた株式上場準備の一部が等閑視されるに至り、上場に向けて期待されるガバナンスの改善やコンプライアンス態勢の構築等の高度な内部管理体制整備への取組意欲がそがれた可能性を否定できない。復興財源への充当を図るために凍結法の解除が論じられているが、そうした観点からだけでなく、日本郵政グループの経営陣や社員の意欲にまで影響している可能性があることを踏まえ、委員会の総意として、一刻も早く凍結法が解除されることを求めて止まない。

凍結法により、かんぽの宿の売却も不可能となっているが、すでに述べたように、21年2月の売却中止からの3年間で約90億円もの損失を出していることを考えれば、売却も視野に入れた再生計画が立てられるようにするためにも、早急な凍結法の解除が必要である。

（民営化の基本的な考え方の整理）

(a) 金融2社への政府出資

ゆうちょやかんぽは、元々、小額貯金や小口保険を広く国民に浸透させることを目的としてスタートしたにもかかわらず、その後も拡大を続け、国営でありながら他国で類のない世界有数の金融機関に成長し、民間の経済活性化を妨げるといった問題が生じた。この経緯を踏まえ、郵政民営化関連法では、金融2社は29年9月末までに完全民営化すなわち株式の全てを売却し、完全な民営形態に移行することが予定されている。金融2社に対する政府の出資をなく

すことで他の民間金融機関との競争条件を同一とし、他の民間金融機関と同等の商品・サービスを提供することができ、金融代理店契約を通じて国民は郵便局で民間金融機関並みの商品・サービスを受けることも可能な状態となる。この状態が郵政民営化関連法の基本方針で述べられている実現すべき国民の利益の一形態であると認識する。一方、完全民営化ではなく、最終形として直接的または間接的に政府の株式保有が残るのであれば、WTO 協定遵守の観点から、金融 2 社の業務は小額貯金や小口保険という当初の目的に限定されるべきものであり、民間金融機関並みの幅広いサービスが認められると位置づけられるべきではない。この点は、全国銀行協会、生命保険協会、米通商代表部（USTR）や EU から指摘されており、TPP 交渉においても同様な要求があることは容易に想像できる。

(b) 持株会社のあり方

銀行法及び保険業法によれば、銀行持株会社及び保険持株会社は、事業を営まない純粋持株会社であることが要求されている。これは、仮に持株会社が事業会社を兼ねることを認めると、持株会社の事業リスクが金融業務に悪影響を及ぼすおそれがあると同時に、持株会社の事業のために子会社である金融機関の信用を利用する（いわゆる機関銀行化等が生ずる）リスクがあるからである。したがって、日本郵政株式会社に郵便事業等を営ませるというアイディアに関していえば、子会社である金融 2 社が事業リスクを遮断できなくなるため認められるものではない。現実には、郵便局会社の収入の多くが金融 2 社からの手数料収入に依存している現状や郵便事業会社の近時の経営状態を踏まえると、これらの事業会社が持株会社を兼ねることは、世界最大級の金融 2 社へのリスク遮断について大いなる疑問が生ずる。なによりも、世界第 2 位の金融経済大国である日本がグローバルな金融ビジネスの常識から外れることになる。このことは日本の資本市場の位置づけに関して国際基準に合致しないとの認識を生み出すことになりかねず、国際的な資産運用市場から日本が自らの意思により撤収することにもつながりかねないほどの問題である。

尚、金融 2 社を事業会社のリスクから遮断したり、事業会社のために利用されるのを防ぐためには、同じ持株会社の傘下にある兄弟会社が事業を営むことも禁止されるべきであり、現に、銀行法や保険業法は、銀行（保険）持株会社の子会社が事業を営むことを規制している。日本郵政グループは、金融 2 社の完全民営化が実現するまでの間、この規制の適用除外であるが、これはあくまでも過渡期であることを前提とするものである。したがって、かかる状態が恒常化するような事態が起こらないようにすることが、何より大切である。

(c) ユニバーサルサービスの範囲

郵便事業は、郵便法第 1 条に「郵便の役務をなるべく安い料金で、あまねく、

公平に提供すること」と記されているユニバーサルサービスであるが、金融事業やゆうパック事業は、既に民間企業が全国的なサービスを提供しており、その必然性はない。まして、最終形で政府資本が間接的に残る郵便局会社が提供するサービスに限って郵便事業と金融 2 事業をユニバーサルサービスとするならば、ゆうちょやかんぽは創業当時の目的である小額貯金や小口保険に限定すべきである。そうでなければ、国営当時の高コスト構造に逆戻りする懸念や肥大化が金融市場を歪めるというおそれのみならず、他の民間企業とのイコールフットィング確保上の観点から、TPP 交渉の阻害要因となる可能性もある。金融 2 社の株式を国が保有することを通じて金融に関するユニバーサルサービスを確保するという道筋は、郵政民営化のプロセスとして必然的に生ずる問題ではなく、一種の政策判断の結果にすぎないものと位置づけられよう。

(d) 業務範囲（認可制または届出制）

移行期間において、ゆうちょ銀行とかんぽ生命は、民間企業とのイコールフットィングが厳格に問われることから業務範囲については認可制とすべきである。例えば、政府の保有割合が 2 分の 1 以下となった場合に届出制に移行するという論点に関していえば、民間とのイコールフットィング確保を完全に担保する仕組みから乖離するおそれがある。

(監督官庁等の対応)

当該期間中において、民営化の基本的な考え方に反する事象が生じたことに関連し、監督官庁においても不自然さの残る対応が見られたことに触れておきたい。一つ目は、保険金の支払い漏れに対する行政処分のあり方である。金融庁が民間生命保険会社に対し業務改善命令を発出したのに対し、総務省はかんぽ生命に対し報告の徴求にとどめている。かんぽの宿売却については、手続きの不備という理由で、国民資産への損失が発生していない段階で業務改善命令を発出したのに対し、国民への多額の実害が発生し社会的な問題となった保険金の支払い漏れ問題については、金融庁では業務改善命令であったのに、総務省では報告の徴求であった点についていえば一貫性が欠如している。

二つ目は、JP エクスプレスへのゆうパック事業の移管について、主に郵便業務の収支・業務運行に与える影響が判断できないという理由で総務省は認めなかったのに対し、JP エクスプレス事業の本体引受けについては即座に認めている点である。結局、その本体引受けが現在の損益状況に多大な影響を与えている事実を考えると、不自然さの残る結果であったと言われても仕方がない。

三つ目は、郵政民営化法では、委員会の事務局が設置されることが定められているが、郵政改革法案が起案された時点で事務局は実質廃止状態となり、そのまま今日に至った点である。本来は郵政改革法案が成立した場合に、委員会

事務局の廃止という手続きがとられるべきであり、委員会をめぐる今日までの状況は明らかに法令違反状態にあった。

郵政民営化の基本方針で述べられている国民の利益を実現するには、監督官庁の果たす役割は大きく、今後とも郵政民営化推進本部のもとでの一貫性ある指導・監督が期されるべきである。

（復興財源への充当）

復興予算である第3次補正予算の規模はおおよそ13兆円で、このうち10兆円が増税分であり、政府が保有するNTT株とJT株とともに日本郵政の株式を売却すれば、その増税予定の10兆円の大半をまかなうことができるという議論が盛んに行われている。日本郵政の株主資本が8.3兆円（22年度）であり、3分の1は政府保有、残り3分の2が売却されるとして、PBR（株価純資産倍率）を1として計算すると、5.5兆円が売却収入となる。しかしながら、今の日本の株式市場で本当にこの価格で売れるかという疑問が残る。例えば、仮に日本のメガバンクを株価算定のメルクマールとした場合、PBRはおおよそ0.5～0.6（24年1月末現在）の範囲であり、日本郵政のPBRを0.5とすると約2.8兆円となる。無論、メガバンクとは事業内容が異なるので一概に言えないが、競合する民間企業以上の成長戦略が見えないとPBR0.5を上回る株価は現実的ではないと考える。更に、社会・地域貢献基金として2兆円規模の積み立てをすることも考えると、郵政株売却を復興財源に充当するという話は、金融2社をはじめ日本郵政グループが高コスト構造から脱却し成長戦略を描けるかどうか依存するものであり、現状ではその道筋にあるとは判断できないと断じざるをえない。

（総括）

今回の郵政民営化の進捗状況に関する総合的見直しは、郵政民営化法制定後2回目のものであり、10年間に及ぶ移行期間の最初の4年を経過した時点でのデータを基にして行ったものである。

前回意見書では、日本郵政グループ各社は、民営化に伴う当初の混乱期を脱し、ようやく安定した業務運営が行えるようになってきたというところであり、民間企業にふさわしい多様なメニューのサービスの提供への取組みもまだ緒に就いたばかりであった。経営状況は徐々に改善の兆しを見せ、民間企業らしい態勢が整いつつある面もあるが、以前から引き継いだ高コスト構造からの脱却は並大抵のことではない、と報告した。

郵便事業会社を巡る経営環境の厳しさが持続するなか、高コスト構造からの脱却に向けた取組みも十分とは言えず、今後の更なる経営効率化は不可欠といえよう。また郵政民営化に関する基本的な考え方が揺らぐ中で日本郵政グループ各社は問題の解消に向けた努力をしているものの、全体としてまだ試行錯誤

の域を出ておらず、成果の十分な見極めにはもうしばらく時間が必要である。

こうした状況を踏まえ、当委員会としては、意見の取りまとめに当たり、民営化後の実情の把握に努め、その進捗状況を客観的に確認するとともに、問題が生じている場合には、その所在や検討の方向性をできるだけ示すよう心がけた。株式を上場することにより、経営の透明性を高め、民営化会社に対して株主の目線からの市場規律を貫徹させることこそが、郵政民営化を最終的に成功に導くものである。当委員会としては、こうした点に関心を集中させた。その第一歩として、先に述べた凍結法の解除をわれわれは強く望むものである。

(注1) 9頁

日本郵政株式会社法第13条第2項、第8項では、次のように定められている。1兆円まで積み立ての義務。1兆円を超えて積み立てることを妨げるものではない。1兆円を超えて積み立てる場合には、2兆円に達するまでは毎事業年度の損益計算上の利益金の額のうち、政令で定めるところにより計算した金額を積み立てなければならないが、2兆円を超える場合は自由。また、平成17年10月14日の参議院郵政民営化に関する特別委員会の附帯決議では、「二兆円規模まで積み立てること」とされている。

(注2) 10頁

社団法人生命保険協会によると、年齢・商品にも依るが、概ね保険金額1000万円超の契約には医師の診査が必要(22年10月8日第60回郵政民営化委員会資料より)。