

郵政民営化研究会・議論の方向性

竹中大臣を迎えての議論を受けて、今後の論点整理を図りたい。

田中直毅氏が座長を務めた「郵政三事業の在り方について考える懇談会」の出した3案というのは形の議論で得られた結論である。ファンクションから議論しなければ、本当に必要な形の結論は得られない。議論の方向を間違わないように、原則に従って進めなければならぬ。昨年10月、経済財政諮問会議において5つの基本原則を決定している。

- 1．官から民へ・活性化の原則
- 2．構造改革との整合性がとれていなければならない・整合性の原則
- 3．国民にとって利便性を確保しなければならない・利便性の原則
- 4．郵便局のネットワークを生かす・資源活用の原則
- 5．郵政公社職員の雇用に十分配慮する・配慮の原則

郵政民営化の中心的課題は郵貯簡保を巡る金融問題であるという基本認識に立って、担うべきファンクション及び5原則を踏まえたビジネスモデルを示し、その実現にむけた工程表を策定しなければならない。特に道路公団の問題では大変な失望を国民に与えている。郵政の問題は参議院選挙であいまいにすることなく、必ずやるという具体的な方針を打ち出すべきである。

郵政民営化5原則

活性化の原則	「官から民へ」で確認されているように郵政三事業が、物資・資金循環の両面で民間市場システムに統合され、経済活性化に資することが求められる。但し、郵貯簡保資金をノウハウ・経験の蓄積がないまま自主運用すること不可能である。現状の残高を維持したままではリスクヘッジも困難である上、利益相反を生じない運用委託先を探すことも困難である。よって、残高を圧縮するための手段をとるとともに、外部運用委託を実施するために運用受託者に実効性を持った忠実義務を負わせる必要がある。
整合性の原則	金融システム改革、規制改革、財政改革等の構造改革との整合性をとる。そのため、郵貯簡保のためだけに第二銀行法をつくるようなことは避けなければならない。金融システム改革においては、業法規制を超越する総合金融規制が検討されているが、現実的には郵貯問題と金

	融システム改革を同時に解決する状況には無い。
利便性の原則	郵政が国民や地域経済のために果たしてきた役割を鑑みて、利便性について配慮しなければならない。特にユニバーサルサービスとしての郵便事業、その他金融機関の出先が無い地域での郵便局窓口が提供してきた利便性については維持が求められる。もちろん、ユニバーサルサービスの範囲や担い手については現状維持のみが選択肢ではなく、見直し検討がなされるべきである。国民の利便性のためには、巨額資金の運用を考えずに済む小口決済に特化した窓口業務にも役割を見いだすことができる。
資源活用の原則	郵便局の全国ネットワークを十分に活用することは、資源活用の原則にかなう。地域分割論によって全国ネットワークが分断されることになれば原則から外れることにもなるが、資金運用単位の地域分割と全国ネットワーク維持管理業務を区別することで十分に原則に沿った改革が可能である。
配慮の原則	配慮原則に沿って雇用継続を望む郵便職員の身分を安定させることは必要である。ドイツポストの例では、身分保障の公務員と能力給の民間人の身分を個々の職員に選択させることで、生産性向上のインセンティブ導入に成功している。都市部の近接した郵便局群をエリアで束ねて経営する局長の出現など、民間では当然の人材活用法が生まれる可能性がある。

議論の整理

郵貯簡保廃止 特定郵便局の脱公務員化と業務多角化 郵便局ネットワークの形態見直し 金融業法規制脱却と郵貯の位置付け 郵貯資金自己資本の蓄積 政府保証の撤廃	市 場 指 向	旧簡保の民間売却・簡保新会社方式 残高を減らした郵貯資金の外部運用委託 郵貯資金が地域投資に回る投信運用委託 郵便のユニバーサルサービス維持 郵便局ネットワークの維持管理事業 個人向国債充実に向けた国債管理政策
原理原則指向		戦略的指向
郵貯簡保資金自主運用 郵政公社体制維持	官 僚 主 導	郵貯簡保資金を強制的に地域再投資 郵貯簡保資金を公共事業投資に活用

官僚主導の公社体制維持か市場指向かという観点については、「市場指向」という方向性で委員の意見は一致している。但し、各委員の意見にはいくつかの差が見られる他、政治的手続きを踏まえて実現可能性を探る戦略的な意見が直交する軸として存在する。

官僚主導シナリオの検討

官僚主導で郵政改革が進められる可能性については、郵貯簡保資金の自主運用や郵政公社体制の維持が考えられる。しかし、運用ノウハウが無いため資金の自主運用は不可能であるし、生田総裁が積み重ねているミクロの経営改善努力は民業圧迫を招いており、一部の成果によって組織体制を刷新する大改革を妨げる危険性すら指摘できる。郵政公社体制を維持したまま5原則に基づく事業改革を実現することは不可能である。

資金運用単位を地域分割して強制的に地域再投資を行わせるスキームの導入も考えられるが、市場メカニズムによって資金需要と資金供給がマッチングされるのであり、地方における貸出先は見つからないことが懸念される。これは地方銀行に貸出し業務を任せたとしても解決できる問題ではない。また、郵貯資金の運用先として公共事業を目的に起債された地方債の購入を検討することについて、預金者保護の観点からも運用収益率が劣る運用先というのは考えられない。政府保証のもとで地方債を償還するというのであれば、

究極的な国民負担によって郵貯資金の運用がなされている現状と何も変わらないことになってしまう。

市場指向・原理原則指向シナリオの検討

官から民へと民間市場システムに事業が移されて経済活性化に資することを求める活性化原則のみに立脚するならば、郵便事業を除く郵貯・簡保事業の廃止は一つの選択肢である。歴史的使命を終えた簡保は政府保証付保険の民間売却によって解体されるべきである。郵便局はお金を集める窓口機能のみに特化しており、郵政公社には集めた資金の運用については経験も知識も無い。

仮に郵貯を廃止しない場合でも上限 300 万円程度の小口決済に特化した機能に衣替えることで、国民の利便性を損なわず、民業圧迫にも当たらない事業展開が可能だと考える。郵貯資金の自己資本不足が指摘される問題についても、小口決済のみで貸し出しを行わないのであれば大きな問題にはならない。但し、政府保証を存続させれば活性化原則に反することになるため、預金保険料を負担していくことが求められる。また、郵貯に対して第二銀行法といった新たな業法規制をかけることは避けたい。整合性の原則に従って、金融システム改革の一環として金融サービス法のような横断的規制を実現し、郵貯も金融機関の一つとして規制対象となることが望ましい。

簡保を廃止し、預入上限を引き下げて郵貯残高を圧縮するならば、現在の郵便局ネットワークをそのまま維持することはコストがかかりすぎる恐れがある。配慮の原則では職員雇用を守ることをうたっているため現状の郵便局の形態は維持するべきだろうが、窓口業務というファンクションを核とした業務の見直しは避けられない。郵政公社でも検討されている投資信託商品の販売、民間生命保険の代理店業務、地方自治体出張所業務といった窓口の特化して手数料収入を主たる利益とする業務を積み上げることは、業務改革の一つの方向性である。

特定郵便局については経営の自主性を高める選択肢を与えることで、郵便局の維持が可能になると考える。具体的には、給与を受けながら局舎を所有して賃貸料を受け取っている特定郵便局長に対して、自らの申し出により公務員から民間人の身分を選択制にする。脱公務員化のインセンティブとしては、経営者報酬を自ら決定できる裁量権とコンビニエンスストア併設等の広範な業務多角化を認めることを盛り込む。一人の経営者が近接した複数の郵便局をエリアで束ねて経営するケースも出現することだろう。

市場指向・戦略的指向シナリオの検討

郵政民営化後の郵政三事業のあり方を、民間市場システムに委ねる市場指向と同時に政治的手続きを踏まえて実現可能性を探る戦略的な指向を併せて検討してみる。利便性の原則や配慮の原則を考慮すると郵貯簡保の廃止にまでは踏み切れない。郵貯・簡保事業を存続させるとして、そのファンクションをどのように定義するのか、課題は残される。あくまでも5原則を外れない範囲において工程表を作成し、着実な成果が上がることを段階的に示すべきである。

着実な成果の第一歩として営業力では民間生保に引けを取らない簡保について切り離しを検討できる。政府保証付旧簡保を民間に売却すると同時に新簡保会社を設立する。従来販売していた旧簡保については政府保証を約束しているため、民間に売却したとしても政府保証を外すわけにはいかない。問題は、100兆円とも110兆円とも言われる簡保を買う民間会社があるかどうかという点に絞られる。この額は民間生保第1位の日本生命の総資産額が約44兆円であることと比較しても巨大である。新簡保会社を設立する際の問題としては、営業に従事する職員に対して「生命保険募集人資格」等を取得させるコストが発生することが挙げられる。

完全な市場指向では、郵政は資金運用の専門的経験・ノウハウを持っていないため、既存金融機関への運用委託を原則とすべきである。運用商品を限定することは収益性を損なう懸念もあるが、自主運用には厳しい制限を課すことが預金者保護のために必須である。借り手不在のまま地域再投資を強制するような仕組みにすることは、預金者利益を損なう可能性が高い。地場産業への投資をファンド化した投資信託を通じた間接的な運用を行うことで、実質的に郵貯資金が地域投資に回るような運用方法を検討すべきである。郵貯自らが貸し手になったり、地銀を通じた間接的な貸し手にならないことが重要である。資金配分によって経済効果を期待するというやり方は、非市場主義的手法と言えよう。郵貯資金の運用委託については、米ERISA法のプルードントマンルール（忠実義務）のような責任を運用受託者に課す枠組みとすれば良い。

外部運用委託によって利益相反が生じないように、資金規模を事前に縮小しておくことも必要である。資金規模を縮小する方法としては、単純に新規受け入れを停止する、限度額を200～300万円に引き下げる、個人向け国債を充実させる、銀行預金金利引き上げる等がある。強制的に資金を受け入れないようにする仕組みの導入、郵貯よりも収益性が高くリスクが低い個人向け運用商品に資金移動が起こるように仕向けること、もしくはその

両方を実施することが想定される。郵貯からの個人貯蓄の移動の受け皿として考えられるのは、短期個人向け国債の新規発行、投資信託商品の充実等である。短期個人向け国債の新規発行は国債管理政策とも関係しているが、郵貯からのみならず、預金利率が低ければ銀行からも個人貯蓄が移動する可能性を持っている。

郵便局ネットワークを維持することは配慮の原則に従う意味からも既定路線となる。これは国民の利便性を図る上でも重要なことであり、特別郵便局についても政治的配慮を行うならば現状維持の存続を認めることになるだろう。但し、公務員から民間人への転換を申し出た特定郵便局長に対しては広範な業務多角化の認可を与えるようなインセンティブは導入できる。郵政との業務委託を保証するような業務多角化であれば、転換を申し出る局長も少なからずいるのではないだろうか。

郵便のユニバーサルサービスについては、その範囲について議論が分かれている。既に電話通信分野のユニバーサルサービスがファンドを設けて新規参入事業者に分担金を負担させる方式を採用していることを見ても実現の方法はいくつもある。現状の郵便をそのまま維持することだけがユニバーサルサービス維持の方法ではない。Mail, Express, Logisticsのうち、郵便はMail, Expressを扱うという方向性が良いと考える。