

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 21 年 3 月) (案)

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し、郵便引受物数や貯金・保険契約の減少傾向が続いていることから、今後、郵政事業の健全性が損なわれ、国民利便が低下するのではないかとの懸念があった。郵政民営化は、こうした環境変化に対応し、将来にわたって郵政事業の健全性を確保し、国民利便の向上を図るために行われた明治以来の大改革である。

また、これまで郵貯・簡保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。郵政民営化はこの歪みを是正し、金融市場を通じた資源配分の効率化を促進するものでもある。

いずれにせよ、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。

日本郵政グループは一昨年 10 月、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、日本郵政公社以前よりの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、これまでの決算(注1)では最終利益を確保している。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多く寄せられている。

これらを踏まえ、郵政民営化委員会(以下「当委員会」という。)では、昨年来、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。これに基づき、これまでの郵政民営化の進捗状況を検証する。

1 基本的な考え方ー郵政民営化の進捗状況を検証する視点ー

(1) 良質で多様なサービスの提供による国民利便の向上

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が実感できるようにすることが重要である。

① 郵便局ネットワーク及びサービスの水準の維持

まず、第一に、郵便局ネットワークの水準が維持され、これまで郵便局が提供し、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。その状況を見る際には、これらを担保するために法令で定められた事項（あまねく全国への郵便局の設置、ゆうちょ銀行及びかんぽ生命保険（以下「金融二社」と総称する。）と郵便局株式会社（以下「郵便局会社」という。）の間の、移行期間をカバーする長期・安定的な代理店契約等の締結、社会・地域貢献基金の積立て等）を遵守しているかどうか確認するとともに、幅広く国民の声を聞く必要がある。

② 多様なメニューのサービスの提供

第二に、厳格な内部管理態勢の下、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、国民の利便性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、金融二社について、日本郵政株式会社（以下「日本郵政」という。）が保有する株式の売却が進まないと業務規制の緩和をすべきでないとの意見も根強くあるが、そのような形式的な考え方は採るべきではない。最も重要な視点は、国民にもたらされる利便性の向上である。したがって、業務規制の問題については、議決権比率等にとらわれることなく、公正競争の観点から、競争関係の実質をとらえた上で緩和を進め、その後の実態のモニタリングによりフォローアップしていくことを基本として考えることが大切である。

(2) 健全経営の確立

また、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なるのは、経営の健全性である。これは株式上場を目指す上でも重視すべき事項であり、業務改善を通じた費用の削減、リスク管理態勢の確立等を図るとともに、サービスメニューの多様化による収益力の向上を図っているかどうかを見ていく必要がある。

2 具体的な意見

(1) 良質で多様なサービスの提供による国民利便の向上

① 郵便局ネットワーク及びサービスの水準の維持

ア 郵便局ネットワーク水準の維持

民営化前後で、郵便局の総数はほとんど変化していないものの、簡易郵便局の一時閉鎖が増加の一途をたどった。

これに対応するため、郵便局会社では、渉外社員出張サービス、移動郵便局等の施策を実施したが、これらは文字どおりの緊急対策であり、サービス内容が限定されるなど、利用者利便が十分確保されているとは言い難いものである。しかし、その後、一時閉鎖局の再開に向け、大幅な委託手数料の引上げ等の措置を実施したことなどから、一時閉鎖局数が減少に転じており、その効果が現れつつある。この状況については、日本郵政公社時代と比べれば一時閉鎖局数は依然高水準にあり、過疎地において、金融サービスを取り扱う簡易郵便局が減少していることなどを踏まえ、引き続き注視していく必要がある。

なお、郵便局ネットワークの水準を中長期的に維持するには、郵便局の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。

イ 郵便局における一元的対応

これまで永年にわたり、郵政事業が三事業一体で行われてきた経緯を踏まえると、民営化後も郵便局ネットワークを活用して、郵便・銀行・保険のサービスが一体感をもって提供されることは、利用者利便に資するだけでなく、経営上の要請でもある。

しかしながら、民営化後、郵便局における利用者への一元的な対応が損なわれたとの批判が多く寄せられている。具体的には、配達途中の郵便外務員に貯金の依頼等ができなくなった、郵便局長による小包の集荷が制限され機動的な集荷サービスが期待できなくなった、年賀はがき販売等での郵便事業株式会社（以下「郵便事業会社」という。）と郵便局会社の営業協力が欠如している、ゆうゆう窓口と郵便局窓口が併設されて分かりづらい、苦情がたらい回しされる、といったものである。

こうした問題に対応するため、日本郵政グループ各社は連携を強化し、業務を工夫する取組を始めている。その成果を見極めるにはもうしばらく時間が必要であるが、施策の導入効果を検証しつつ、こうした取組を更に積極的に推進していくことが望まれる。

なお、いわゆる総合担務問題（注2）については、現在、郵便事業会社と郵便局会社との間の連携の強化、郵便局の地区グループ（注3）への担当職員の配置といった施策を実施しつつあるが、これらに加え、

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ことから、利用者ニーズの充足の必要性、経済合理性等を勘案しつつ幅広く検討していく必要があると考えられる。

ウ 郵便・貯金・保険サービスの水準の維持

国民は、民営化後も、これまで提供されてきた郵便・貯金・保険のサービス水準が維持されることを最も期待している。しかしながら、民営化後、日本郵政グループ各社のサービス水準が低下したとの批判が多く寄せられている。例えば、不在通知を受けた郵便物が最寄りの郵便局で受け取れなくなった、貯金・保険の手続が複雑になり、窓口での待ち時間が長くなった、送金・決済サービスの手数料が引き上げられた、などである。

その要因としては、集配拠点の再編が行われたこと、民営化により適用法令が変更となったこと、新たな税負担の発生にともない料金引上げの必要性が高まったこと等が挙げられている。ただし、日本郵政グループ各社では、コストを勘案しつつ、サービス内容や料金変更に伴う不合理を是正するための見直しを実施しているところであり、これらについても、今後、その効果を検証しつつ、利用者利便を確保するための取組が進められることが必要である。

② 多様なメニューのサービスの提供

日本郵政グループ各社の新規業務の実施状況を見ると、郵便事業会社は国際物流、郵便局会社はコンビニエンスストアとの提携、金融商品（自動車保険、第三分野保険商品等）の提供、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等、かんぽ生命保険は他の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。しかしながら、業務開始から日が浅いこともあり、新規業務の利用者利便や収益改善への貢献度はまだ低い状況にある。実際、日本郵政グループ各社の新規業務の影響はほとんど見受けられないとの関係業界の意見もある。

新規業務を開始しても、現実に実績といえるほどの成果を上げるのは容易なことではない。これについては、前述したとおり、業務規制の緩和を考える際の最も重要な視点は、国民にもたらされる利便の向上である。こうした観点から、金融二社より要望のある限度額規制の緩和についても、多数の利用者に一時的な限度額超過が発生することによる不便の解消、利用者の多様なニーズへの対応による利便性の向上、といった観点を重視して検討する必要がある。

(2) 健全経営の確立

① 日本郵政

日本郵政は、日本郵政グループの純粋持株会社として、グループ全体の経営戦略を策定し、内部統制を含むグループ全体の適切なコーポレート・ガバナンス態勢を構築するとともに、郵便局ネットワーク等、共通の経営資源を有効に活用することで、グループ全体の価値を高めるよう努める必要がある。これまでも、グループ会社間の連携の強化、職員の人事交流等、グループの一体感の醸成に努めているが、一方で、前述のとおり、最大の経営資源である郵便局におけるサービスの一元的対応が損なわれているとの指摘がなされている。持株会社としての適切な対応が期待される。

また、日本郵政及び金融二社については株式の上場が予定されることから、潜在的な株主である国民に対し、できるだけ早く日本郵政グループ全体の中長期的な事業戦略や、金融二社の株式上場により調達した資金をいかに中長期的なグループの成長に結びつけていくかといったエクイティ・ストーリーを提示する必要がある。特に、郵便局会社に関しては、長期的な健全経営の維持を不安視する意見もあることから、こうした中で、今後の郵便局会社の運営の在り方全般について国民に分かりやすく提示していくことが重要である。

② 郵便事業会社

郵便事業会社については、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。しかし現状は、郵便引受物数の減少が続いており、今後は、経営の自由度を生かしたサービスの多様化により収益の増強を図っていくことが必要である。その際は、部門ごとの原価構造等に係るデータの整備等、民間企業にふさわしい経営管理体制の構築とコーポレート・ガバナンスの貫徹を通じて、売り上げや利益の質を高めるよう努めることが求められる。

また、民営化後3回、総務大臣による業務改善命令（内容証明等の郵便物に係る不適正な認証事務、ねんきん特別便等の郵便物残留事故等一連の郵便物の配達遅延及び心身障害者用低料第三種郵便制度の不適正利用）を受けたことを重く受け止め、このような不祥事が更に発生しないよう、厳格なコンプライアンス態勢及び適正な業務運行体制の確立・定着を図る必要がある。なお、適正な業務運行を確保するためにも、経営効率やサービス水準の向上を図るためにも、ITを活用した業務管理システムの構築が急務である。

③ 郵便局会社

郵便局会社については、現在、営業収益の大宗を金融二社からの手数料に依存しているが、経営の安定性・収益性を高めるためには、競争力の高い金融代理店となり、私的自治の原則の下、販売する金融商品の選択を含め、経済合理性に基づく経営判断により郵便局を運営することが求められる。

このためには、金融代理店としてコンプライアンス態勢の強化や業務の効率化に努めることはもとより、ネットワークの強みを生かすだけでなく、金融専門家として郵便局職員の知見を大幅に向上させることにより、郵便局の魅力の向上を図ることが必要である。したがって、積極的な人材育成と外部からの人材登用を進めるべきである。

また、郵便局別損益に基づく経営管理、地域の顧客との対話によるニーズの的確な把握、これらに基づく業務の弾力的かつ多様な展開等も課題である。

④ 金融二社

これまでのところ、金融二社の経営の健全度は高いレベルを維持している。しかし、これは、両社の資産構成が、厳しい運用制限により、民営化前と比べて大きく変わっていないことの結果であり、ゆうちょ銀行では定額貯金による資金調達と国債による運用に偏ることに伴う金利リスク、かんぽ生命保険では商品が養老保険に偏ることに伴う構造的縮小リスク等の問題を依然として抱えている。

今後、株式を上場して投資家の信認を得るためには、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、ノウハウ、顧客基盤等を生かした新商品の開発や既存商品の見直し、厳格な内部管理態勢の整備、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。

(3) 上場に向けた体制整備

日本郵政及び金融二社の株式上場は、経営の透明性を高め、株主の目線からの市場規律を貫徹させるという大きな意義を有するものである。また、それはグループ全体の費用状況の根底的な見直し、高コスト体質の是正に繋がるものである。市場環境を踏まえつつ、適切なタイミングで株式上場が行えるよう、郵便事業会社及び郵便局会社を含む日本郵政グループ各社においては、リスク管理、コンプライアンス等の内部統制を整備するとともに、四半期決算への対応等、決算体制の整備を図る必要がある。

また、投資家の信認を継続的に確保するためには、将来にわたり、コー

イングコンサーンとして、経営の健全性を基盤としつつ、更に収益性・成長性を高め、企業価値の向上を図る必要がある。このため、現時点では必ずしも明確になっていない将来の商品展開等を含む中長期的な事業戦略やエクイティ・ストーリーをできるだけ早く国民に示すことが求められる。

(4) その他

① 雇用環境の整備

日本郵政グループが円滑に業務を遂行するためには、社員の高い勤労意欲・モラルの維持・向上が不可欠である。このため、適切な動機付けとなるような労働条件の整備、実情を踏まえた要員配置、日本郵政グループ各社間の円滑な人事交流等を行うとともに、引き続き良好な労使関係の維持に努めることが重要である。

② 地域社会との連携

日本郵政グループが地域に密着した魅力ある商品・サービスの提供を通じて健全経営を確立するためには、地域社会との連携が重要である。このため、日本郵政グループ各社は、日本郵政公社以前から培ってきた地域との関係を大切にするとともに、民間企業として新たなコミュニケーションを図り、地域社会における存在感を一層高めるよう工夫することも必要である。

③ 承継した事業・資産の効率的な活用・適切な譲渡等

日本郵政グループは、郵便・貯金・保険サービスだけでなく、承継したその他の事業・資産についても、効率的な活用や適切な譲渡等によって、利用者利便の向上、日本郵政グループ各社の収益増強に貢献するよう努めるべきである。このため、手続の公正性・透明性にも十分配慮する必要がある。

3 まとめ

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初めてのものであり、10年間に及ぶ移行期間の最初の1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。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ろう。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もまだ緒に就いたばかりである。

民営化後、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。さらに、前述のとおり、新しい問題も確かに発生している。これに対し、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が、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。日本郵政グループ各社、さらには政府等関係者における今後の検討と事態の改善への努力を促したい。

また、昨年秋以降、内外経済及び国際金融市場は激変している。企業グループ内で金融部門の危機が事業部門に飛び火するケースもある。金融機関のビジネスモデルも大きく変化しつつあり、こうした変化が日本郵政グループの経営に与える影響についても今後注視する必要がある。

いずれにせよ、株式を公開し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、こうした点を意識しつつ、上述の事態の推移を引き続き注意深く観察していくこととしたい。

(注1) これまでの決算（日本郵政グループ連結）

- ・ 平成19年度（平成19年10月1日～平成20年3月31日） 経常利益4,387億円、税引後利益2,772億円
- ・ 平成20年度中間決算（平成20年4月1日～平成20年9月30日） 経常利益4,225億円、税引後利益2,224億円

(注2) いわゆる総合担務問題

日本郵政公社時代までは、一人の郵便局員が郵便、貯金、保険の三事業すべてを行うことが可能であり、郵便の配達途中で貯金の依頼等を受けることができたが、民営化後、郵便物等の配達には郵便事業会社（銀行、保険の業務は行わない）の業務となったことから、上記のようなサービスの提供が困難となったこと。

(注3) 郵便局の地区グループ

営業推進等のため、10から20局程度の郵便局で構成されるグループ。