

第5編 郵政事業庁・日本郵政公社への移行（2001年～2007年）

この編では、まず、郵政事業の経営主体が中央省庁等改革で郵政省から総務省及び郵政事業庁に、次いで日本郵政公社に移行することとなった経緯について述べ、続けて、事業庁及び公社であった2001(平成13)年1月から2007年9月までの時期の郵政事業について述べる。

この時期は、米国のITバブルとその崩壊、日本銀行による「ゼロ金利政策¹」及び「量的緩和政策²」の実施、米国で発生した9.11同時多発テロ、政府の「金融再生プログラム」等による金融システムの安定化等があった。我が国の景気は、ITバブルの崩壊や同時多発テロによる悪化はあったが、輸出が牽引し、また、1990年代以降のリストラの効果による企業の業績の回復及び輸出の伸びを背景として設備投資が回復して、2002年1月を谷に回復し、2月から2008年2月まで、戦後最長であったいざなぎ景気の57か月を大きく超える73か月にわたって回復が続いた。しかしながら、いざなぎ景気、バブル景気等とは異なる、物価が持続的に下落するデフレとされた期間も多かった中での緩やかな回復で、実質賃金は増加せず、非正規雇用者が増加し、回復の実感が乏しいものであった。

2001年4月に成立した小泉純一郎内閣は、「構造改革」を優先課題とし、公社後の「郵政民営化」の方針を決定して関係法も2005年10月に成立したが、これについては第6編で述べる。そのほか、同月には日本道路公団等高速道路関係4公団の民営化が行われ、2004年度から2006年度にかけては国と地方との関係についての「三位一体の改革³」が進められた。外交面では、2002年9月に小泉内閣総理大臣が北朝鮮を訪問し、10月に拉致被害者5人が帰国した。

メガバンク化は更に進展し、2005年4月にはペイオフが解禁された。大手保険会社の経営統合も進んだ。

我が国の人口は、2005年に戦後初めて減少した。少子高齢化は、同年の合計特殊出生率が1.26と過去最低を更新し、高齢化率（総人口に占める65歳以上の割合）も同年に20%を超え（20.2%）、この間、後期高齢者（75歳以上）人口が2002年に1,000万人を超えた（1,004万人）。インターネットは、更に普及し、2006年末の人口普及率が72.6%となった。

国際的には、上述した同時多発テロ等のほか、2003年3月に第2次湾岸戦争（イラク戦争）が勃発した。

¹ 政策誘導金利をゼロに設定するもの

² 金融政策の誘導目標を金利から市中銀行の日銀当座預金残高に変更するもの

³ 国庫補助負担金の削減、地方交付税の見直し及び国から地方への税源移譲の3つの改革を同時に行うこと。

第1章 総務省・郵政事業庁への再編と公社化の決定

第1節 行政改革会議・関係法の成立

1996(平成8)年1月11日に内閣総理大臣に指名された橋本龍太郎は、少子高齢化と世界の一体化が急速に進む中で、現在の仕組みを根本から見直し、改革しなければ、我が国の活力ある発展が遂げられないことは明らかである、だからこそ、世界の潮流を先取りする経済社会システムを1日も早く創り上げたい、として、そのために、行政、財政、社会保障、経済及び金融システムの5つの改革、後に教育を加えた6つの改革を一体的に断行したい、としていた。

1 行政改革会議での審議

[会議の設置]

橋本内閣総理大臣が掲げた6つの改革のうち、行政改革は、肥大化・硬直化し、制度疲労がおびただしい戦後型行政システムを根本的に改め、簡素・効率的・透明な政府を実現しようとするものであった。これに向け、橋本内閣総理大臣は、複雑多岐にわたる行政の課題に柔軟かつ的確に対応するため必要な国の行政機関の再編及び統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議する機関として、内閣総理大臣自身を会長とする「行政改革会議」を1996(平成8)年11月21日に置いた(平8政令319で措置された。)。同会議は、21世紀における国家機能の在り方、それを踏まえた中央省庁再編の在り方及び官邸機能の強化のための具体的方策を主要な検討課題として、同月28日に審議を開始した。

[郵便局ビジョン2010]

郵政省では、このような行政改革の流れへの対応を含めて、1997(平成9)年2月6日、郵政審議会に「21世紀を展望した郵便局ネットワーク及びそのサービスの在り方並びにその実現のために講ずべき方策」について諮問し、審議会は、6月10日、「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」の答申をした。

この答申は、郵便局は国民共有の生活インフラであり、全国2万4,600のネットワークと国民に最も身近な窓口という資源を「公共性」と「独立採算」の経営理念の下広く社会に開放し、活用することは国民の利益増進や既存の公的インフラの活用を通じた社会全体の効率性向上に資する、との観点から、21世紀の郵便局は「情報・安心・交流の拠点」となることを展望し、「郵便局の改革

- 7つの提言」として、①郵便局経営効率化の推進、②「ワンストップ行政サービス」の実現、③「郵便局のオープンネットワーク化」の実現、④「生活設計型の自助支援サービス」の実現、⑤日本版ビッグバンへの対応、⑥地域社会の交流への支援及び⑦地域の生活・交流基盤の整備 - 郵便局資金の運用、の必要性を強調するものであった。

また、この答申は、当時郵便局の在り方について議論の対象となっていたテーマのうち主要なものであるユニバーサルサービスの提供と民間との関係等についての考え方も示した。

ユニバーサルサービスの提供と民間との関係については、「営利性、収益性」が重視される市場原理のみに基づく経営をした場合には不採算地域でのサービスの維持が不可能になるものとする、とし、数量的評価を試みるため、郵便局が民間企業ベースで運営された場合の赤字郵便局数と赤字総額（1994年度の決算）について試算した。試算の結果は、赤字郵便局数は、郵便関係約1万7,500局、貯金関係約1万2,800局及び保険関係約6,500局、赤字総額は、約6,600億円に及び、地域別収支は、関東、東京、東海及び近畿の大都市圏ブロック管内は黒字であるが、それ以外のブロック管内は全て赤字というものであった。試算は、民間企業ベースで見込まれる税額についても、総額約2,100億円であった。また、手紙及び葉書に民間参入を認めた場合、全国均一料金制の維持は不可能で、地方宛ては料金を高く設定せざるを得なくなり、均一ではない料金のチェックの必要から、ポスト投函制の維持も不可能となる、とした。

【行政改革会議中間報告】

行政改革会議は、調査審議の一環として、各中央省庁からのヒアリングも1997(平成9)年5月から6月にかけて行った。郵政省からのヒアリングは6月11日に行われ、同省は、郵政事業については、郵政三事業の民営化についてどう考えるかとの問に対し、「郵政事業の特色・国営事業としての意義」及び「21世紀を展望した郵政事業の改革（この改革の内容は、上述した郵政審議会の答申に基づくものであった。）」について説明した上で、郵政事業は、今後も、民間とのバランスに配慮しつつ民間企業とは異なる目的・行動原理の下で運営されることが適当であり、国営・非営利・三事業一体の現行の経営形態であるべきと考える、とした。

9月3日、行政改革会議は、「中間報告」を取りまとめた。この中間報告が目指すものは骨子としては以下のとおりであり、これらの方向性は最終報告までほぼ貫かれた。行政の簡素化・効率化に向けては、官でどうしても行わなければならない業務は何かという観点が重視された。

内閣及び官邸機能の抜本的な拡充及び強化並びに中央省庁の行政目的別

大きくくり再編成による行政の総合性、戦略性及び機動性の確保

行政情報の公開及び国民への説明責任の徹底並びに政策評価機能の向上を図ることによる透明な行政の実現

官民分担の徹底による現業の大幅縮小、「独立行政法人（仮称）」制度の創設等による行政の簡素化・効率化

中央省庁の再編成に当たっては、企画・立案業務と実施業務とを区別し、後者は原則的にアウトソーシングすることとされ、独立行政法人は、アウトソーシングするものうち一定のものについて、効率性の向上、サービスの質の向上及び透明性の確保を図るため、国家行政組織外に独立の法人格を有するものとして設立するものとされた。同法人については、業務運営についての目標及びルールを明確に定め、業務の結果について評価し、改善する仕組みを導入する一方、自律性や自発性（インセンティブ制度の導入）を付与する、財務運営については、企業会計を導入する、等のものとして構想された。国家行政組織である外局とするものも、実施業務を行うもの（最終報告で「実施庁」とされた。）については、国家行政組織として可能な限り自律性、効率性等の向上のための条件整備をすることとされた。

この中間報告では、郵政事業に関する具体的方針は以下のとおりとされた。簡易保険事業は民営化する等のこれらの内容は当時の郵政省や与党にとって容認できないものであった。

郵政三事業については、すべて民営化すべきであるとの意見もあったが、論議の結果、実現可能性及び民営化へのプロセスのあり方にも配慮する必要がある、また郵便局のネットワークの活用を図ることも必要である等の観点から、当面、次のようにすることが合意された。

ア) 簡易保険事業は民営化する。

イ) 郵便貯金事業については、早期に民営化するための条件整備を行うとともに、国営事業である間については、金利の引き下げ、報奨金制度の廃止等を行う。

ウ) 資金運用部への預託は廃止する。

エ) 郵便事業は、郵便局を国民の利便向上のためのワンストップ行政サービスの拠点とするなどの変更を前提として、国営事業とする。

オ) 国営事業であるものについては、国庫納付金を納付させる。

カ) 国営事業として残るものについては、総務省の外局（郵政事業庁）として位置付ける。

【行政改革会議最終報告】

行政改革会議の中間報告自身も、行政改革を成功させるためには政党とりわけ与党の協力が絶対に不可欠である、最終的には全般的に与党の理解が得られる形で最終案をまとめ上げていかなければならない、としていたが、政府が意図する行政改革を実現するためには与党の了解が必要であった。このため、最

終報告に向けての行政改革会議の審議と並行して与党での検討や政府・与党間の協議が精力的に行われた。なお、この間に、行政改革会議は、郵政省から書面で意見を聴取することとし、同省は、郵政事業については、独立行政法人化もすべきでなく、情報通信行政と同一の省で一体的に運営すべき⁴との旨の意見を提出した。

行政改革会議は、最終報告の取りまとめに向けての審議の途上の1997(平成9)年11月18日、他の政治的判断を要する問題とともに郵政事業の取扱いを会長である橋本内閣総理大臣に一任し、政府・与党間の協議は、22日未明に至って決着した。その内容に基づき、会議は、12月3日、「最終報告」を取りまとめた。郵政事業に関しては、以下のとおり、実施事務を所掌する郵政事業庁を置き、同庁は、5年後に新たな公社（郵政公社）に移行する等とされた。

【総務省】

総務省に、郵政三事業に係る企画立案及び管理を所掌する内部部局として郵政企画管理局（仮称）を置き、同事業の実施事務を所掌する外局（実施庁）として郵政事業庁を置く。郵政事業庁は、5年後に新たな公社（郵政公社）に移行する。

【郵政事業】

- ア 郵政三事業一体として新たな公社（郵政公社）とし、法律により、直接設立する。
（5年後に郵政公社に移行）
- イ 新たな公社とすることにより、以下の点を実現する。
- a 独立採算制の下、自律的、弾力的な経営を可能とすること。
（事前管理から事後評価への転換）
- ・ 主務大臣による監督は、法令に定める範囲内に限定。
 - ・ 予算及び決算は、企業会計原則に基づき処理するとともに、国による予算統制は必要最小限（毎年度の国会議決を要しない）。
（年度間繰越、移流用、剰余金の留保等を可能）
 - ・ 中期経営計画の策定、これに基づく業績評価の実施。
（経営に関する具体的な目標を設定）
 - ・ これらにより、民営化等の見直しは行わない（国営）。
- b 経営情報の公開を徹底すること。
- ・ 財務、業務、組織の状況、経営目標と業績評価結果など経営内容に関する情報の徹底公開。
- c 職員の身分については、設立法により、国家公務員としての身分を特別に付与すること。

⁴ 行政改革会議の中間報告では、情報通信行政は、規制に係るものは総務省の外局として置かれる通信放送委員会が担当し、振興に係るものは産業省の所管となる、とされており、これらも当時の郵政省等にとって容認できないものであった。

- ・ 団結権、団体交渉権を付与し、争議権は付与しない。
- ・ 一般職の国家公務員と同様の身分保障を行う。
- ・ 総定員法令による定員管理の対象から除外する。
- ウ 剰余金の国庫納付については、その是非を含めて合理的な基準を検討する。
- エ 資金運用部への預託を廃止し、全額自主運用とする。
- オ 郵便事業への民間企業の参入について、その具体的条件の検討に入る。
- カ 報奨金制度については、経営形態の見直しに併せて検討する。

郵政事業庁は、「実施庁」である。新たな公社（郵政公社）は、個別の根拠法に基づく等、制度の共通法が構想された独立行政法人とは異なるものであるが、同法人の仕組みのうち、中期的目標管理、評価等、新たな公社にも応用可能なものについては、極力取り入れることとされた。

2 中央省庁等改革関係法の成立

行政改革会議の最終報告の趣旨にのっとった改革の実現に当たっては、まず改革の基本的な理念及び方針その他の基本となる事項等を定める基本法を制定することとされ、「中央省庁等改革基本法」が第142回通常国会で成立した(1998(平成10)年6月12日公布(平10法律103)・施行)。郵政事業については、剰余金の国庫納付についてその是非を含めて合理的な基準を検討することに関する規定が置かれなかったことを除き、行政改革会議の最終報告とほぼ同じ内容の規定とされた。

郵政事業に関する総務省本省と郵政事業庁の事務の分担については、中央省庁等改革基本法の制定までの段階では、総務省郵政企画管理局（仮称）が事業に係る企画立案及び管理を所掌し、郵政事業庁が事業の実施に関する機能を担うとされていたのみであったが、1999年4月27日に閣議決定された「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画」で、以下のとおり、総務省本省の所掌事務は、郵政事業に係る制度の企画及び立案、国際関係事務等並びに切手等の発行、郵便貯金等の利率の決定、簡易生命保険約款の策定等の経営の基本的事項とし、郵政事業庁の所掌事務は、営業方針の策定等郵政事業の実施とする、と具体化された。

- 1 総務省本省の所掌事務
 - (1) 郵政事業に係る制度の企画及び立案、国際関係事務 等
 - (2) 次に掲げる郵政事業の経営の基本的事項
 - ・ 郵便切手等の発行、郵便貯金等の利率の決定、簡易生命保険約款の策定
 - ・ 郵便貯金及び簡易生命保険の自主運用計画等の作成、郵便貯金資金等の資金運

用部への預託、簡易生命保険特別会計の余裕金の運用

- ・ 郵便局の設置計画の作成及び所掌事務の範囲の方針の策定
- ・ 郵政事業の経営に関する基本的な計画の作成

2 郵政事業庁の所掌事務

- (1) 郵政事業の営業方針の策定
- (2) 郵便の運送計画及び集配計画の作成
- (3) 郵便貯金の金融自由化対策資金及び簡易生命保険の積立金の運用
- (4) 郵便局の設置又は廃止、所掌事務等の決定
- (5) 郵政大学校及び郵政研修所における職員研修等 郵政事業の実施

総務省及び郵政事業庁の根拠法である「総務省設置法」及び「郵政事業庁設置法」は、「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画」も踏まえた内容で他の府省の設置法等の中央省庁等改革関連法とともに第145回通常国会で成立した（ともに1999年7月16日公布（平11法律91、同92））。

中央省庁等改革による総務省等の新府省の発足日については、中央省庁等改革基本法の制定までの段階では、できれば2001年1月1日を目標とするとされていたが、その後制定された関係法で同月6日（金融庁のみ2000年7月1日）とされた。

郵政事業庁から国営の新たな公社（郵政公社）への移行については、ここまでで述べた関係法の規定で2003年に行われるべきことが確定していたが、森喜朗内閣は、2000年12月1日に閣議決定した「行政改革大綱」で、そのことを改めて示すとともに、移行のための法案を2002年の通常国会に提出すること並びに行政改革会議の最終報告及び中央省庁等改革基本法で具体的条件の検討に入るとされていた郵便事業への民間事業者の参入を郵政公社化に併せて実現することとすることを明らかにした。

第2節 財政投融资制度の改革・郵便貯金資金等の全額自主運用

中央省庁等改革では、その一環として、2001(平成13)年4月1日、財政投融资制度の抜本的改革も行われ、これにより、郵便貯金及び郵便振替の資金の資金運用部への預託を廃止してそれらの全額を自主運用することとなった。

1 財政投融资制度の抜本的改革

財政投融资制度については、臨時行政調査会や3次にわたる臨時行政改革推