

第6編 民営・分社化（主要5社時代）（2007年～2012年）

この編では、郵政事業の民営・分社化に至った経緯及び2007(平成19)年10月の民営・分社化後日本郵政グループが主要5社であった2012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、2002年2月から続いていた戦後最長の景気の回復が、これを牽引していた輸出が2007年夏に顕在化したサブプライム住宅ローン問題等による米国の経済の減速等で減退して2008年2月までで終わり、9月には「リーマン・ショック」が発生して100年に一度といわれる世界的な金融危機をもたらした。

米国の経済の減速はアジア地域から米国への輸出の急減につながり、また、サブプライム住宅ローン関連の金融商品を大量に保有していた金融機関が多かった欧米で金融システム不安が発生して消去法的に日本円への需要が高まったことで円高が急速に進展し、我が国の輸出の減少を更に深刻なものとした。月間の輸出額はリーマン・ショックを境として約7兆円から約3兆5,000億円へと半減した。

我が国の経済成長率は先進国の中でも最低の水準に陥り、2008年度及び2009年度は実質成長率がマイナスとなった。深刻な不況に対して政府は相次いで経済対策を打ち出したが、日経平均株価(安値)は2008年10月に一時バブル後最安値の6,994円90銭を記録し、デフレからも脱却できない状況が続いた。長らく世界第2位の経済大国であった我が国であるが、高い率で経済成長を続ける中国に2009年にその地位を譲ることとなった。

2011年3月には東日本大震災が発生して極めて甚大・深刻な被害をもたらし、全国的に生産活動が停滞した。被害額は同年6月の内閣府の推計で約16兆9,000億円(阪神・淡路大震災の1.8倍)であり、低迷していた我が国の経済にとって更なる負担となった。

我が国の人口は2010年にピークアウトし、高齢化率は2011年に23.3%となった。

この間、2009年8月の総選挙の結果、翌9月に民主党等3党の連立による鳩山由紀夫内閣が成立して政権が交代した。この政権は、経営形態を再編成する郵政事業の抜本的見直しを行うとしたが、これについては第7編で述べる。政権交代を挟む2007年8月から2012年12月までの間は、衆参両院の多数派が異なる「ねじれ国会」となっていた期間がかなりあり、内閣総理大臣の在任期間が平均1年余りで、「決められない政治」ともいわれた。

第1章 「郵政民営化」

第1節 民営化の宣言・経済財政諮問会議等での検討

1 民営化の宣言

「郵政民営化」を強い持論とする小泉純一郎内閣総理大臣であったが、就任後間もなくの2001(平成13)年6月から2002年9月にかけて開催した「郵政三事業の在り方について考える懇談会」では郵政事業を民営化するというような方向は示されず、2002年9月30日にした内閣改造に当たっても、郵政事業の民営化の第一歩として郵政公社の準備を進めていく考えである、と説示するにとどまっていた。

しかしながら、郵政民営化は、やはり小泉内閣総理大臣にとって実現すべき課題であり、小泉内閣総理大臣は、2003年9月20日に行われた自由民主党総裁選挙に向けて、勝利した場合は3年の任期中に郵政民営化を実現させることを公約として掲げ、この選挙で総裁として再選¹を果たした直後の22日に改造をした内閣の基本方針で、郵政事業を平成19年から民営化する、このため、来年秋頃までに民営化案をまとめ、平成17年に改革法案を国会に提出する、とした。また、9月26日の第157回臨時国会召集日の所信表明演説でも、内閣の基本方針とはほぼ同趣旨の、日本郵政公社の中期計画が終了した後の平成19年(すなわち同年4月)から郵政事業の民営化を実現する旨の宣言をした。

2 経済財政諮問会議での検討・審議

小泉内閣総理大臣は、国会での所信表明演説と同じ2003(平成15)年9月26日の経済財政諮問会議(平成15年第20回会議)で、郵政民営化の検討を同会議ですること及びその取りまとめを竹中平蔵内閣府特命担当大臣(経済財政政策)がすることを指示した。同会議での郵政民営化に関する検討・審議は、10月3日の平成15年第21回会議以降、1年近くにわたって行われた。

【竹中5原則、4つの機能、論点整理等】

郵政民営化に関する検討・審議を開始した経済財政諮問会議の2003(平成15)年10月3日の平成15年第21回会議では、竹中大臣から、「郵政民営化の検討に当

¹ 小泉総裁が初めて選出された2001年4月24日の総裁選挙から5か月後の9月に次の総裁選挙が予定されていたが、小泉総裁以外に立候補の申出がなかったため、8月10日の両院議員総会で同総裁の続投が決定された。したがって、形式的には「3選」

たっのポイント」として、以下の5つの原則（いわゆる「竹中5原則」）並びに2004年春頃中間報告及び同年秋頃最終報告との検討スケジュールが示された。

「官から民へ」の実践による経済活性化を実現する（活性化原則）

構造改革全体との整合性のとれた改革を行う（整合性原則）

国民にとっての利便性に配慮した形で改革を行う（利便性原則）

郵政公社が有するネットワーク等のリソースを活用する形で改革を行う（資源活用原則）

郵政公社の雇用には、十分配慮する（配慮原則）

次いで、11月18日の平成15年第23回会議で竹中大臣が示した民営化後のビジネスモデルの在り方、地域や国民への利便性の確保等の「主要な論点項目」について審議する等した後、経済財政諮問会議で「キックオフ」としての郵政民営化についての検討・審議が行われたのは2004年2月17日の平成16年第3回会議であった。同会議では、従来一般的にはなされたことがなかった、公社の民営化・改革については、郵便、郵便貯金及び簡易保険の「三事業」に後の郵便局(株)につながる「窓口ネットワーク」を加えた「4つの機能」に着目する必要があるという議論が民間議員及び竹中大臣によってなされた。

その後、経済財政諮問会議では、4月26日の平成16年第9回会議で中間整理として「郵政民営化に関する論点整理」が取りまとめられた。6月4日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」（いわゆる「骨太の方針」）では、この論点整理を踏まえ、平成16年秋頃に民営化の基本方針を取りまとめ、平成17年には民営化法案を提出する、とされた。また、論点整理が取りまとめられた4月26日に内閣官房に郵政民営化準備室が置かれ、同室に対する助言機関として「郵政民営化に関する有識者会議」が5月13日以降開催された²。

【郵政民営化の基本方針】

論点整理の取りまとめ後の経済財政諮問会議での郵政民営化に関する最終の方針の取りまとめに向けての検討・審議は、2004(平成16)年7月27日の平成16年第16回会議以降本格化し、9月10日の平成16年第24回会議で、p530からp534にかけて示す2007年に公社を民営化し、移行期（間）を経て、最終的な民営化を実現する、公社の4つの機能をそれぞれ株式会社として独立させる、それら4事業会社を子会社とする持株会社を設立する等の内容の「郵政民営化の基本方針」が諮問・答申された。同基本方針は、同日、閣議決定された。また、同時

² 郵政民営化に関する有識者会議は、途中から、後に発令された郵政民営化担当大臣に対する助言機関に改組された上で、2004年12月10日まで開催された。

に、郵政民営化に向けた関連法案の提出及び成立までの準備、公社からの円滑な移行及び最終的な民営化実現への取組を進めるため、全閣僚から成る「郵政民営化推進本部」を内閣に置くことも閣議決定された。

郵政民営化の基本方針

平成16年9月10日

明治以来の大改革である郵政民営化は、国民に大きな利益をもたらす。

- ① 郵政公社の4機能（窓口サービス、郵便、郵便貯金、簡易保険）が有する潜在力が十分に発揮され、市場における経営の自由度の拡大を通じて良質で多様なサービスが安い料金で提供が可能になり、国民の利便性を最大限に向上させる。
- ② 郵政公社に対する「見えない国民負担」が最小化され、それによって利用可能となる資源を国民経済的な観点から活用することが可能になる。
- ③ 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ことが可能になる。

こうした国民の利益を実現するため、民営化を進める上での5つの基本原則（活性化原則、整合性原則、利便性原則、資源活用原則、配慮原則）を踏まえ、以下の基本方針に従って、2007年に日本郵政公社を民営化し、移行期を経て、最終的な民営化を実現する。

1. 基本的視点

4機能が、民営化を通じてそれぞれの市場に吸収統合され、市場原理の下で自立することが重要。そのための必要条件は以下の通り。

(1) 経営の自由度の拡大

- ・ 民営化した後、イコールフットイングの度合いや国の関与のあり方等を勘案しつつ、郵政公社法による業務内容、経営権に対する制限を緩和する。
- ・ 最終的な民営化においては、民間企業として自由な経営を可能とする。

(2) 民間とのイコールフットイングの確保

- ・ 民間企業と競争条件を対等にする。
- ・ 民営化に伴って設立される各会社は、民間企業と同様の納税義務を負う。
- ・ 郵貯と簡保の民営化前の契約（以下、「旧契約」と言う。）と民営化後の契約（以下、「新契約」と言う。）を分離した上で、新契約については、政府保証を廃止し、預金保険、生命保険契約者保護機構に加入する。（通常貯金については、すべて新契約とする。）

(3) 事業毎の損益の明確化と事業間のリスク遮断の徹底

- ・ 各機能が市場で自立できるようにし、その点が確認できるよう事業毎の損益を明確化する。
- ・ 金融システムの安定性の観点から、他事業における経営上の困難が金融部門に波及しないようにするなど、事業間のリスク遮断を徹底する。

2. 最終的な民営化時点における組織形態の枠組み

(1) 機能ごとに株式会社を設立

- ・ 4機能をそれぞれ株式会社として独立させ、窓口ネットワーク会社、郵便事業会社、郵便貯金会社、

郵便保険会社とする。

(2) 地域会社への分割

- ・ 窓口ネットワーク会社、郵便貯金会社及び郵便保険会社を地域分割するか否かについては、新会社の経営陣の判断に委ねることとする。

(3) 持株会社の設立

- ・ 経営の一体性を確保するために、国は、4事業会社を子会社とする純粋持株会社を設立する。郵便貯金会社、郵便保険会社については、移行期間中に株式を売却し、民有民営を実現する。その際には、新会社全体の経営状況及び世界の金融情勢等の動向のレビューも行う。国は、持株会社の発行済み株式総数の3分の1を超える株式は保有する。

(4) 公社承継法人

- ・ 郵貯と簡保の旧契約とそれに見合う資産勘定（以下、「公社勘定」と言う。）を保有する法人を、郵政公社を承継する法人として設立する。
- ・ 公社勘定の資産・負債の管理・運用は、郵便貯金会社及び郵便保険会社に委託する。

3. 最終的な民営化時点における各事業会社等のあり方

最終的な民営化時点における各事業会社等のあり方は、以下の通り。なお、分社化に必要となる枠組み等については、郵政民営化法案（後述）に盛り込む。

(1) 窓口ネットワーク会社

(ア) 業務の内容

- ・ 適切な受託料の設定及び新規サービスの提供により、地域の発展に貢献しつつ、収益力の確保を図る。
- ・ そのため、郵便、郵便貯金、郵便保険の各事業会社から窓口業務を受託する。また、例えば、地方公共団体の特定事務、年金・恩給・公共料金の受払などの公共的業務、福祉的サービスなど地方自治体との協力等の業務を受託する。
- ・ 民間金融機関からの業務受託の他、小売サービス、旅行代理店サービス、チケットオフィスサービスの提供、介護サービスやケアプランナーの仲介サービス等地域と密着した幅広い事業分野への進出を可能にする。

(イ) 窓口の配置等

- ・ 窓口の配置についての法律上の取り扱いは、住民のアクセスが確保されるように配置するとの趣旨の努力義務規定とし、具体的な設置基準のあり方等は制度設計の中で明確化する。
- ・ 代替的なサービスの利用可能性を考慮し、過疎地の拠点維持に配慮する一方、人口稠密地域における配置を見直す。
- ・ 窓口事業の範囲は、原則として郵便局における郵便集配業務を除く郵便、郵便貯金、郵便保険に係る対顧客業務及び上記（ア）の業務とする。

(2) 郵便事業会社

(ア) 業務の内容

- ・ 従来の郵便事業（窓口業務は窓口ネットワーク会社に委託）に加え、広く国内外の物流事業への進

出を可能にする。高齢者への在宅福祉サービス支援、情報提供サービス等地域社会への貢献サービスは、適切な受託料を得て、引き続き受託する。

(イ) サービスの提供範囲

- ・引き続き郵便のユニバーサルサービスの提供義務を課す。
- ・ユニバーサルサービスの維持のために必要な場合には、優遇措置を設ける。
- ・信書事業への参入規制については、当面は現行水準を維持し、その料金決定には公的な関与を続ける。
- ・特別送達等の公共性の高いサービスについても提供義務を課す。このために必要な制度面での措置は、今後の詳細な制度設計の中で検討する。

(3) 郵便貯金会社

(ア) 業務の内容

- ・民間金融機関と同様に、銀行法等の一般に適用される金融関係法令に基づき業務を行う（窓口業務や集金業務は窓口ネットワーク会社に委託）。

(イ) 新旧契約の分離

- ・民間企業と同様に納税義務を負うとともに、新規契約分から郵便貯金の政府保証を廃止し、預金保険機構に加入する。
- ・公社勘定は公社承継法人が保有し、その管理・運用を郵便貯金会社が受託する。運用に当たっては、安全性を重視する。

(4) 郵便保険会社

(ア) 業務の内容

- ・民間生命保険会社と同様に、保険業法等の一般に適用される金融関係法令に基づき業務を行う（窓口業務や集金業務は窓口ネットワーク会社に委託）。

(イ) 新旧契約の分離

- ・民間企業と同様に納税義務を負うとともに、新規契約分から郵便保険の政府保証を廃止し、生命保険契約者保護機構に加入する。
- ・公社勘定は公社承継法人が保有し、その管理・運用を郵便保険会社が受託する。運用に当たっては、安全性を重視する。

(5) 公社承継法人

(ア) 業務の内容

- ・郵貯・簡保の既契約を引継ぎ、既契約を履行する。
- ・郵貯・簡保の既契約に係る資産の運用は、それぞれ郵便貯金会社及び郵便保険会社に行わせる。

(イ) 公社勘定の運用

- ・公社勘定に関する実際の業務は郵便貯金会社及び郵便保険会社に委託し、それぞれ新契約分と一括して運用する。
- ・公社勘定の運用に際しては、安全性を重視する。
- ・公社勘定については、政府保証、その他の特典を維持する。

- ・ 公社勘定から生じた損益は、新会社に帰属させる。

4. 移行期・準備期のあり方

(1) 移行期のあり方

民営化の後、最終的な民営化を実現するまでの間を、移行期と位置付ける。移行期のあり方は、以下の通り。

(ア) 移行期における組織形態

- ・ 国は、日本郵政公社を廃止し、4事業会社と国が全額株式を保有する純粋持株会社を設立する。設立時期は2007年4月とする。情報システムの観点からそれが可能かどうかについては、専門家による検討の場を郵政民営化準備室に設置し、年内に結論を得る。窓口ネットワーク会社及び郵便事業会社の株式については、持株会社が全額保有するが、郵便貯金会社、郵便保険会社については、移行期間中に株式を売却し、民有民営を実現する。その際には、新会社全体の経営状況及び世界の金融情勢等の動向のレビューも行う。また、国は、移行期間中に持株会社の株式の売却を開始するが、発行済み株式総数の3分の1を超える株式は保有する。
- ・ 公社承継法人を設立する。公社承継法人は、郵便貯金、簡易保険の旧契約を引継ぎ履行することを業務とする。旧契約の管理・運用は郵便貯金会社と郵便保険会社に行わせる。

(イ) 経営の自由度

- ・ 窓口ネットワーク事業においては、試行期間を設けつつ、民間金融商品等の取り扱いを段階的に拡大し、地域の「ファミリーバンク」、「ワンストップ・コンビニエンス・オフィス」として地域密着型のサービスを提供する。
- ・ 郵便事業会社においては、国際的な物流市場をはじめとする新分野への進出を図る。

(ウ) 郵便貯金及び郵便保険事業の経営

- ・ 郵便貯金及び郵便保険事業は、当面、限度額を現行水準（1千万円）に維持する。その際、貯金及び保険は、預金者、被保険者ごとに新契約と旧契約とを合算して管理する。その上で、経営資源の強化等、最終的な民営化に向けた準備を進める。
- ・ 民間金融機関への影響、追加的な国民負担の回避、国債市場への影響を考慮した適切な資産運用を行うが、民有民営化の進展に対応し、厳密なALM（資産負債総合管理）の下で貸付等も段階的に拡大できるようにする。
- ・ 大量の国債を保有していることを踏まえ、市場関係者の予測可能性を高めるため、適切な配慮を行う。

(エ) イコールフットイングの確保

- ・ 新会社は、移行期当初から民間企業と同様の法的枠組みに定められた業務を行い、政府保証の廃止、納税義務、預金保険機構ないし生命保険契約者保護機構への加入等の義務を負う。

(オ) 移行期の終了

- ・ 移行期は遅くとも2017年3月末までに終了する。
- ・ 郵便貯金会社及び郵便保険会社は、遅くとも上記の期限までに最終的な枠組みに移行するものとする。そのため、移行期における両社のあり方については、銀行法、保険業法等の特例法を時限立法で

制定し、対応することとする。

(2) 準備期のあり方

2007年4月の民営化までの時期は、準備期と位置付け、民営化に向けた準備を迅速に進める。

(ア) 経営委員会（仮称）を設置し、民営化後の経営や財務のあり方について検討する。

(イ) 円滑な分社化を図る観点から現在の勘定区分を見直し、郵便事業の超過債務を解消した上で、4機能別の勘定区分を行う。また、各機能が市場で自立するのに必要な自己資本の充実策については、詳細な制度設計を踏まえて検討する。

(ウ) 新旧契約の分離の準備を行う。

(エ) 国際物流事業への進出を可能とする。

(オ) 投信窓販の提供を可能とする。

(カ) その他の新規事業分野への進出を準備する。

(キ) 関連施設等

・郵便貯金関連施設事業、簡易保険加入者福祉施設事業に係る施設、その他の関連施設については、分社化後のあり方を検討する。

5. 雇用のあり方

(ア) 民営化の時点で現に郵政公社の職員である者は、新会社の設立とともに国家公務員の身分を離れ、新会社の職員となる。

(イ) 人材の確保や勤労意欲・経営努力を促進する措置の導入等、待遇のあり方について制度設計の中で工夫する。

(ウ) 職員のモラルと労使関係の安定に配慮する。

6. 推進体制の整備

(ア) 基本方針の取りまとめ後は、全閣僚で構成される郵政民営化推進本部（仮称）（本部長は内閣総理大臣）を設置し、民営化に向けた関連法案の提出及び成立までの準備、公社からの円滑な移行及び最終的な民営化実現への取り組みを進める。

(イ) 民営化後、郵政民営化推進本部の下に、有識者から成る監視組織を設置する。監視組織は、民営化後3年ごとに、国際的な金融市場の動向等を見極めながら民営化の進捗状況や経営形態のあり方をレビューする。また、許認可を含む経営上の重要事項について意見を述べる。監視組織の意見に基づき本部長は所要の措置をとるものとする。

7. 法案の提出等

・以上の基本方針に沿って、政府は早急に郵政民営化法案策定作業を開始する。また、法案化等のため、この基本方針に基づき、更に詳細な制度設計に取り組み、早急に結論を得る。なお、その過程で必要に応じ、経済財政諮問会議に報告を行うこととする。

・基本的な法案及び主要な関連法案は次期通常国会へ提出し、その確実な成立を図る。

3 情報システム面の検討・経営試算

【情報システム面の準備が可能かについての検討】

「郵政民営化」の時期については、2003(平成15)年9月26日の小泉内閣総理大臣の国会での所信表明演説以降、政府としては2007年4月とすることが既定方針であった。しかし、公社総裁生田正治を始めとして情報システム面の準備が可能かについて疑義を示す声が強かったため、「郵政民営化の基本方針」で、情報システムの観点から同月の郵政民営化が可能かどうかについての専門家による検討の場を（内閣官房）郵政民営化準備室に置いて2004年内に結論を得ることとされ、「郵政民営化情報システム検討会議」が開催されることとなった。

会議は、2004年10月12日以降検討を重ね、12月27日、2007年4月分社化について、管理すべき一定のリスクが存在するとしても、制度設計や実際の制度運用において、適切な配慮をすれば、情報システムの観点からは、暫定的に対応することが可能である、との報告を取りまとめた。

実際には関連法案の参議院での否決によって6か月遅れて2007年10月に民営・分社化が行われたわけであるが、「暫定対応」によって、民営・分社化の準備の過程及び民営・分社化初期にシステム対応には多大の労力を要することとなった。

【骨格経営試算・採算性に関する試算】

「郵政民営化の基本方針」の決定の後には、郵政民営化についての検討は法案の立案に向けての実務的なものが主となったが、郵政民営化に関する有識者会議で、ビジネスの成立可能性について試算を踏まえた議論が必要ではないか、とされ、2004(平成16)年11月17日の会合に「骨格経営試算」として4事業会社の民営・分社化後10年間の将来収支等のシミュレーションが内閣官房郵政民営化準備室から提出された。この試算は、新規業務を想定せず、一定の前提条件の下で機械的に試算したとされるものであったが、4事業会社いずれもおおむね連年黒字となるもののその金額は縮小していく傾向等のものであったため、公社は、同月22日、4会社とも先行きが縮小・劣化に向かう暗いものでは郵政民営化の基本方針等に沿った郵政事業の将来像を描くことができない、新会社が努力次第で成長・発展できるような制度設計をしてほしい、等の同試算に対する意見を郵政民営化準備室に提出した。

新規業務を想定した4事業会社の経営に関するシミュレーションとしては、2005年2月24日及び3月3日の「郵政改革に関する政府・自由民主党検討委員会」等に「採算性に関する試算」が郵政民営化準備室から提出された。その内容は、新規業務の達成度合いが高いほど利益が相当程度増大する等のものであった。

骨格経営試算、採算性に関する試算とも、元々は特定の会議に提出されたものであったが、それらの妥当性は国会での「郵政民営化」関連法案の審議の際の論点の1つとなった。

第2節 関連法の成立、民営・分社化の準備

1 「郵政民営化」関連6法の成立

[法案の国会提出]

2004(平成16)年9月27日、内閣改造で郵政民営化担当大臣が発令され、竹中平蔵内閣府特命担当大臣(経済財政政策)がこれを兼ねることを命じられた。これにより、同大臣が名実ともに政府の「郵政民営化」の作業を主導することとなり、郵政民営化関連法案の立案も、「郵政民営化の基本方針」に忠実に策定する等の指針にのっとり、竹中大臣が主導し、総務省ではなく内閣官房郵政民営化準備室が中心となって行われた。

立案作業は、自由民主党では民営化そのものに慎重な意見が強かったこと等で難航したが、同党が法案の審議は続けるが国会への提出は承認するという公社化・信書便関連法案の際に続く異例の状況の中で、「郵政民営化法案」、「日本郵政株式会社法案」、「郵便事業株式会社法案」、「郵便局株式会社法案」、「独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構法案」及び「郵政民営化法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」が2005年4月27日に第162回通常国会に提出された。これら6法案の概要は、以下のとおり(基本的に当時の政府資料に基づく。)であった。

郵政民営化法案

郵政民営化法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案

公布

- 総理を本部長とする郵政民営化推進本部を内閣に設置する(公布日以降3月以内で政令で定める日)。
 - ・ 民営化の推進に関する総合調整等を行う。
 - ・ 郵政民営化委員会が行う検証等について、その内容を国会に報告する。

準

- ・ 副本部長は内閣官房長官、郵政民営化担当大臣、金融担当大臣、総務大臣、財務大臣及び国土交通大臣とする。

- 郵政民営化推進本部の下に郵政民営化委員会を設置する(平成18年4月1日)。

備

- ・ 国際物流事業への進出について、意見を述べる対象とする。
- ・ 承継計画の主務大臣の認可の際に意見を述べる。
- ・ 委員は有識者5人とし、任期は3年とする。
- ・ 独自の事務局を有する。
- 日本郵政公社の国際物流事業への進出を可能とする。