

2012年4月2日 全5頁

「郵政民営化法改正案」の課題

調査提言企画室兼金融調査部
島津 洋隆

郵政民営化委員会の「意見書」からみえる「郵政民営化法改正案」の課題

[要約]

- 3月30日、民自公の3党の議員立法により「郵政民営化法等の一部を改正する等の法律案」（いわゆる「郵政民営化法改正案」。以下、改正案）が国会に提出された。同法案は、3月22日、自公両党の政務調査会長の合意に基づくものであり、民主党もこれを受諾したことにより策定された。改正案の主なポイントは、日本郵政グループを現行の5社体制から4社体制にすることである。また、最大のテーマであるゆうちょ銀行とかんぽ生命保険（以下、金融2社）の株式の売却については、全株式の売却期限なしの努力規定に緩和されることとなっている。
- 改正案の国会提出に先立ち、2012年3月7日に郵政民営化委員会（以下、委員会）が「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」（以下、意見書）を公表した。委員会は、郵政民営化法に基づく機関であり、同法第19条1項1号により郵政民営化の進捗状況について総合的な見直しに基づき本部長（内閣総理大臣）に意見を述べる役割を有している。委員会の取りまとめた意見書は、現状の郵政事業の在り方について厳しい評価を下している。また、同意見書と改正案との間には大きな考え方の隔たりがあることが窺える。
- 今回の意見書を取りまとめた現任の郵政民営化委員は、今年3月で任期満了となるが、当該委員が再任されるのかどうかは現在のところ未定である。改正案は今国会会期中に成立するとみられている。

1. 改正案の国会提出までの動き

（1）政権交代から2011年にかけて

郵政株売却凍結法により完全民営化、新たなビジネスモデル構築ができない状況が続く

2009年9月の民主党政権発足に伴い、郵政民営化が、「日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律」（平成21年法律第100号、以下「郵政株売却凍結法」）の成立により、郵政関連株式の売却が凍結され、郵政関連会社の新規業務開拓も事実上凍結されることとなった。また政府は郵政改革法案を国会に提出したものの、自民党等の野党の強い反発や、2010年参議院選挙により与党が参議院において過半数を失ったことに伴い、同法案がたな晒し状況となっていた。この間、現行の郵政民営化法（平成17年法律第97号）下における郵政関連事業は、完全民営化の機会を失い、新たな業務展開やビジネスモデルを構築できない状況にあるとみられる。

2011年3月の東日本大震災に伴う復旧・復興費用捻出のために、政府は郵政関連株式の売却益を見込んでいたが、野党の郵政改革法案への根強い反発から、売却収入の実現が果たせない状況にあった。

—— 「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法（平成23年12月2日法律第117号）」（以下、復興財源確保法）の附則第14条では、「日本郵政株式会社の経営の状況、収益の見通しその他の事情を勘案しつつ処分^①の在り方を検討し、その結果に基づいて、できる限り早期に処分するものとする。」と規定されている。

（2）自公両党の合意前後の動き

自公両党の合意により民主党が合意案を受け入れ

郵政民営化の進展や同株式売却が手詰まりにある中で、2月22日、公明党が郵政民営化法の改正案を発表した。その後、3月16日には、自民党が「郵政改革法案への対応の考え方」を公表し、郵政株売却凍結法の廃止と郵政改革法案の撤回、金融2社の全株処分等を主張した。同月22日、自民党と公明党の政務調査会長会談で郵政民営化法の見直しについて合意した。自公両党は、23日に民主党に合意内容を提示し、民主、自民、公明による郵政民営化法の改正案の共同提出を呼びかけた。民主党の前原政調会長が公明党の石井政調会長と会談し、郵政民営化の見直しについて、公明党案を受け入れたと報じられた。

2. 改正案の主なポイント

（1）金融2社の株式処分

金融2社の株式処分と政府保有の日本郵政株式会社の株式は売却期限なしの努力規定緩和。

持株会社である日本郵政株式会社が保有するゆうちょ銀行とかんぽ生命保険の金融2社の株式については、「その全てを処分することを目指す」という努力規定に緩和された。加えて、同株式は、両者の経営状況や全国一律のユニバーサルサービスへの影響を勘案しつつ、「できる限り早期に、処分するものとする」としている。

また、現行の日本郵政株式会社法（平成17年法律第98号）で規定されている金融2社の株式の売却期限（郵政民営化法が規定する完全民営化までの移行期間、平成19年10月1日から平成29年9月30日までの期間）については、改正案で外されている。

—— 政府保有の日本郵政株式会社の株式については、政府は同社株式の1/3超を常時保有（現行の郵政民営化法第7条1項と変わらず）し、残余の株式は「できる限り早期に処分するものとする」となっている。また、金融2社の株式売却と同じく、日本郵政株式会社の売却期限（平成19年10月1日から平成29年9月30日までの期間）についても、改正案により外されている。

—— 金融2社等の郵政が保有する資産等の売却処分を凍結した郵政株売却凍結法の取り扱いについては、改正案で廃止されることが規定されている。

現在の郵便局会社と郵便事業会社の合併により4社体制に

(2) 5社体制から4社体制へ

現行の郵政民営法下における日本郵政グループの体制は、持株会社である日本郵政株式会社の傘下に、ゆうちょ銀行、かんぽ生命保険、郵便事業会社、郵便局会社の5社体制となっている。一方、国会で継続審議中となっていた政府案の「郵政改革法案」は、郵便局と郵便事業を運営する持株会社の傘下に、ゆうちょ銀行とかんぽ生命保険があるという3社体制となっている。今回の自公両党の改正案は、現行の郵便局会社と郵便事業会社を合併し（郵便局会社が存続会社となる見込み）、「日本郵便株式会社」に名称変更することにより、4社体制となっている。

ユニバーサルサービスは現状の郵政民営化法より強く求められる

(3) ユニバーサルサービスの義務付け

改正案は、持株会社の日本郵政株式会社と日本郵便株式会社に、郵便業務及び貯金・保険の基本的サービスを、郵便局で一体的に提供する義務を課すこととしている。同時に、「社会・地域貢献基金」（日本郵政株式会社法第13条）に係る制度は廃止することとなる。

—— 現行の郵政民営化関連法では、ユニバーサルサービスを担保する仕組みとして、後述する「社会・地域貢献基金」の積み立てを日本郵政株式会社に義務付け、その運用益を用いて全国津々浦々の郵便局ネットワークの運営コストを賄うことが想定されていた。

3. 郵政民営化委員会の意見書の位置付け

郵政民営化委員会の政府との関係が疎遠となり、現委員最後の意見書となる可能性

2012年3月7日、郵政民営化委員会（委員長、田中直毅国際公共政策研究センター理事長）は、「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）」（以下、意見書）を郵政民営化推進本部長（野田佳彦内閣総理大臣）に提出した。意見書は、3年ごとに、日本郵政株式会社の経営状況及び国際金融市場の動向その他の内外の社会情勢の変化を勘案しつつ、郵政民営化の進捗状況について総合的な見直しを行い、その結果に基づき、本部長に意見を述べるとした規定（郵政民営化法第19条1項1号）に基づくものである。

郵政民営化法が成立した直後は、政府に一定の影響力を有しており、委員会と政府で郵政事業の在り方についての考え方はほぼ共通していた。しかし、2009年9月に、民主党政権が発足し、委員会の政府に対する影響力は小さくなりつつあり、委員会と政府の関係が疎遠な状況が続いていた。

そうした中で、委員会は郵政事業の在り方について危機感を募らせて、政府に対する意見書の中で、早期の郵政事業の民営化を提言した。また、委員会は、意見書の中で、当初小泉政権下で推進されてきた民営化からかけ離れた現状の郵政事業の在り方に問題点を挙げている。

また、今回の意見書を取りまとめた現任の郵政民営化委員は、今年3月で任期満了となるが、当該委員が再任されるのかどうかは今のところ不明である。仮に、任期満了の委員が政府から再任されないことになれば、現任委員の「置き土産」となる。

4. 意見書からみえる改正案の主な課題

(1) 金融2社への政府出資

金融2社への政府関与が長期的に残る可能性があり、イコールフットINGの確保に支障をきたす可能性を示唆

郵政民営化法第7条2項は、金融2社は平成29年9月末までに完全民営化（株式の全てを売却し、完全な民有民営形態に移行すること）を規定している。意見書では、この規定を踏まえ、金融2社に対する政府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（イコールフットING）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るとしている（郵政民営化法第8条にも同様に規定）。それに伴い、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と指摘している。

意見書は、改正案が金融2社の株式売却を「義務規定」から「努力規定」に緩和したことや、全株式の売却期限を外したことにより、イコールフットINGの確保に支障をきたすことを指摘していると考えられる。

(2) 金融サービス等におけるユニバーサルサービスの義務付け

ユニバーサルサービスの義務付けにより郵政事業の高コスト構造と肥大化等を招きかねないことを指摘

意見書は、既に民間企業が全国的なサービスを提供している金融事業やゆうパック事業はユニバーサルサービスである必然性はないと指摘している。更に、前述した政府出資がこれらの事業を経営する会社に間接的に残り、事業拡大を行うこととなれば、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おそれがあると指摘している。

改正案は、持株会社である日本郵政株式会社と「日本郵便株式会社」に郵便業務及び貯金・保険業務を、郵便局で一体的に提供する責務を課している。このことを踏まえると、意見書と改正案はユニバーサルサービスについて考え方が乖離しているとみられる。

(3) 持株会社の在り方

金融2社が郵便事業等からのリスク遮断できなくなる可能性があることを指摘

意見書は、郵政民営化法が規定する完全民営化までの移行期間（平成19年10月1日から平成29年9月30日までの期間をいう）に、金融2社を子会社に持つ持株会社が事業会社を兼ねるというアイデアについて、金融2社は事業会社からの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としている。

郵政民営化法は、郵政三事業（郵便・郵便貯金・簡易保険）間の適切なリスク遮断が担保される仕組みを構築することを想定して策定された法律であった。しかし、金融2社の全株式の売却義務（期限付き）を努力義務規定（期限なし）とする改正案は、リスク遮断の機能を長期にわたって作用させることができなくなる可能性があることが意見書から窺えよう。

(4) WTO等の対外関係について

意見書は、完全民営化ではなく政府の株式所有が残るのであれば、WTO協定遵守の観点（「内国民待遇」の原則）から、金融2社の業務は小額貯

WTOの内国民待遇の原則に抵触し、政府のTPP交渉に少なからぬ影響を受けることを示唆。

金や小口保険に限定すべきと指摘している。改正案で金融 2 社等の全株式売却が期限のなしの努力義務に緩和されれば、政府の株式保有が長期化し、WTO 協定に抵触し続けることになるかと窺えよう。加えて、政府が現在交渉している TPP においても、これと同様の指摘がなされることが想定され、TPP 交渉に際して少なからぬ影響を受けることを示唆している。

委員会は日本郵政株式会社等の株式売却収入については現実的な試算を示す。

(5) 日本郵政株式会社の株式売却益の復興財源への充当

委員会は日本郵政株式会社の株式売却益について以下のように試算している。

「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。」(意見書より抜粋)。

上記のコメントから、委員会が郵政株式の売却益について現実的な試算を行っているものといえよう。

現行の日本郵政株式会社法第 13 条では、日本郵政株式会社は、「社会・地域貢献基金」を設け、この基金に傘下の郵便貯金銀行・郵便保険会社の株式の売却益、配当収入等の一部を原資とし、規律ある配当のもとで 1 兆円の積み立てを義務付けられている(ただし、1 兆円を超えて積み立てることは妨げられず、2 兆円までは 1 兆円までと同じルールで積み立てることが義務付けられる)。また、前にも述べたが、「社会・地域貢献基金」は改正法で廃止されることとなっている。

これらのことを踏まえると、日本郵政株式会社の売却益を復興財源に充当することは、日本郵政グループが高コスト構造から脱却し、新たなビジネスモデルを構築できるかどうかにかかっており、現状ではその途中段階であるとともに、改正案についても道筋が描けないのではないかと意見書の文脈から読み取れよう。

5. 改正案成立の見通し

民自公の議員立法による改正案は今国会中での成立の見通し。

3 月 30 日の閣議で、政府提出の国会で継続審議中の郵政改革法案は撤回されることが決定され、同日衆議院本会議で承諾され廃案となった。

また、民自公 3 党と共同の議員立法による改正案は、3 月 30 日に国会に提出され、今国会の会期中に成立するとみられている。

以上