

経営形態ワーキングチーム
(第6回 郵政改革関係政策会議)

日時：平成22年2月22日(月) 14:30～15:50

場所：内閣府 地下講堂

○議題 経営形態について(意見交換等)

【大塚副大臣挨拶】

連日、お疲れ様です。今日は、ワーキングチームの議論に先生方にも参加いただくという形で議論を進めさせていただきたいが、大半の先生方が政策会議にご出席いただいている先生方ですので、政策会議も兼ねさせていただく形で運営させていただきたい。

ワーキングチームの会合ですので、今日はいつもより双方向のやり取りをさせていただき、先生方から政府内の議論をサポートしていただくという立場で忌憚のないご意見を拝聴できればと思っている。

【大塚副大臣より資料に沿って説明】

【質疑応答】

○ 経営形態ということであるが、民間会社でユニバーサルサービスを行うとすれば、これは限りなく官の意味合いもあり、ユニバーサルサービスコストを誰がどう負担するのかに尽きる。三事業一体の形にする中で、窓口事業会社は儲からない。郵貯、簡保の面で利益をあげて、このユニバーサルサービスコストを負担しなければならない。

どういう形でユニバーサルサービスコストを子会社から吸収させるため、利益提供や株、預託手数料の金高の問題でユニバーサルサービスコストを生み出す、といった方法を作る必要があると思うが、どのようにお考えか。

(答)(大塚副大臣) 民業か官業かという切り分けはシンプル過ぎると思っている。もし、公業という言葉があれば、それをイメージしている。会社形態で

お示ししているように、親会社と子会社ではおのずと位置付けが違う。親会社は公業的なイメージですし、子会社に業務をより自由にやっていただくためには、より民業的であるような素案となっている。ただし、出資比率によってそれぞれの性質が今後変わってくるかと思うので、ご意見も聞きながら決めていきたいと思っている。

(答) (内藤副大臣) ユニバーサルサービスの責務を果たすという点において、官業だというご指摘があったのですが、例えば、NTTはユニバーサルサービス責務を負っているのですが、官業だという人は誰もいない。民間企業が果たす公的な役割がユニバーサルサービスということで、そういう考え方も念頭に置いて、色々幅広いご議論をお願いしたいと思う。

- 公業という言葉が出てきたが、民営化を全部押し戻して、全部国がやることをほとんどの国民の方は求めていないし、我々もそのような主張はしてきたわけではない。

前回の政策会議で国が株を100%持って、その代わり業務内容に厳しい規制をかけるという意見を出された先生もいましたが、それは国民が求めているものではなく、民営化という大きな流れを戻すべきではないと思う。自由か規制かというところと一定の規制の下に置くべきであり、NTT同様、ユニバーサルサービスを提供する義務を負いながら民間会社としてやっていくということが必要である。

そうすると、出資比率はNTTと同じ3分の1が適当だと思うが、出資比率の議論よりも、このトライアングルの3つのバランスが大事とっており、特に一番大事なのは業務内容であると考えている。出資比率が何%になろうとも、全国の郵便局ネットワークを税金の負担なしで維持していこうと思ったら、業務内容に自由度をある程度与えていかなければならない。その時に、民間金融機関等に理解をしていただける出資比率の範囲を考えていかなければならないので、3分の1というのが一つの水準ではないかと考える。3つの関係を常に考えながら、これから先の議論をしていただきたい。

- 株式公開はそもそも反対。理由は、既にユニバーサルサービスの言葉に代表されるとおり、日本全国に広がっている会社であり、今の状態で株式公開することは、投資家に対して非常に迷惑であり、利益をどんどんあげていくことができるのかと思う。

ただし、株式を売却し国庫に入れたい、ユニバーサルサービスを確保するために何らかの形で資金回収が必要、というのであれば、例えば、親会社で

は3分の2以上の株式を保有した段階で、成長分野である郵貯と簡保の株式の出資比率を3分の1程度に抑えるといった方法もあり、それぞれ統一する必要はないのではと考える。

(答) (大塚副大臣) 上場するかどうかは、素案の重要なコンセプトの一つであり、独立した株式会社形態で自らの意識を持った経営体になっているので、上場するかどうかは経営陣の判断であるという意見に対してはどのようにお考えか。

○ 会社に判断を委ねるか、私たちの方でこちらだと言うかということですが、理想は会社に判断を委ねるべきだと思う。ただ、そうした場合、自然に株式公開の方向に行くのではないかと思う。

○ 持ち株比率について、親会社について見ると、半分以上の国においては、株式会社形態ではない国の直営の企業体がほとんどであり、株式会社について見ても、全株保有というのがほとんどである。2分の1を下回っている会社はほとんどなく、政府直営というのが諸外国の動向だということが見てとれる。一方で、日本の特殊会社法制においては3分の1保有というのものもある。諸外国の動向だけを見ると、親会社については、少なくとも2分の1は政府が持っているべきであるが、他の法制を見ると2分の1を下回るのであれば、政府の関与、特殊会社の業務改善命令、認可、事業計画等と関連付けて議論していかなければならず、関係資料を示していただきたい。

子会社については、これまで通り事業体としてユニバーサルサービスコストを稼いでいくことが、これまでの郵政事業の流れからして適切だと考え、より民に近いところで自由化し、しっかりと稼いでいただきたい。そうであれば、出資比率は少しずつ下がっていくと思う。暗黙の政府保証の議論があるが、それにあまり影響されないでよく、少なくとも、ペイオフについては銀行業について行われていないから、極端な言い方をすれば、全ての銀行に暗黙の政府保証があると言ってもよく、暗黙の政府保証の議論は、少なくとも銀行業については成り立たないので、業務の自由化について議論をしていただきたい。

もう一点、子会社に稼がせるとして、稼いだ利益をどうユニバーサルサービスの維持のために吸い上げるのか。現在は、窓口会社に委託手数料として払っているが、委託手数料の水準を一定の水準にセットするのか、あるいは株式の配当で吸い上げるのか、あるいは売却益で一定の措置を取るのか、その点はきちんと議論しておかなければならない。

(答) (大塚副大臣) 素案の考え方は、政府の責務を代わって担っているから、政府がある程度コストを負担することもありうるという論理になっている。ただし、過去の経緯もあるから、グループ内で捻出すべきだという議論になった場合に、子会社と親会社の間をどうするのか。親会社は、子会社から業務委託を受けるわけであり、委託を受けて行う業務で、親会社が赤字になっては元も子もないから、親会社が適正な委託手数料をもらうというのが本来の姿であると思う。ただ、委託を受けること自体が、国の責務を果たすために受けていることから、委託手数料を払うという親会社と子会社の間で発生する商取引に対する税制上の対応ということも考えられるので、一概に手数料収入だけで明快な答えが出せるかということそうではないという考えです。

- 地域のサービスを守っていくという原点がある限り、株式公開は親会社であろうが子会社であろうがありえない考えであり、一旦株式公開してしまうと資本主義の中でガバナンスが利かなくなるから、そこは担保すべきだと思うし、持ち株比率にしても親会社の2分の1は絶対に守らなければならない。

親会社と子会社の間でどういうコストのやり取り、配分をするかという問題も一つあるが、もう一つは、業法上の規制、監督の問題がある。郵便局長からは、いろんな業法に縛られ事務煩雑となりとても対応できず、お客様をすごく長時間待たせている等の話を聞いており、これを簡素化することはとても大事だと思う。親会社は、委託という形で業務を受けることになるが、委託の場合は、業法の監督の管理下に入ってしまうのか、その点を教えていただきたい。郵便局の方たちが、地域の皆様にあまり負担をかけないようにするためにどうしたらいいか、ということが一番の原点であるから、業法の問題はあるかと思うが、その点配慮をしていただきたいと思う。

(答) (大塚副大臣) 素案では、局の管理監督は特別法に規定するとお示ししている。もちろん、委託を受ける銀行業務・保険業務そのものは業法の大きな網がかかっているが、その委託を受けて業務を行う非常に少人数の局、しかも集落が何百人という大体顔と名前も分かっているような所では、特別法に規定するといった形で、何か工夫ができないかということ、今、総務省の政務の皆さんとも議論しながら考えている最中である。

- 今回の郵政に関しては、よくNTTと比較した議論があるが、一つ、視点として大事だと思うのが、国債をこれだけもっているということは、国の側から見ると、債権者であるので、判断の仕方がNTTと変わるのではないかと。債権者たる郵政をコントロールできない状況に置くというのは非常に恐ろし

いことであり、十分にコントロールできるくらいの出資比率が必要なのではないか。ただし、上場するかどうかという点では、上場した場合に、株の資産性が高まると、国の財政の逼迫等の理由で、どんどん売り圧力がかかるおそれがある。したがって、上場する場合でも、そういった観点で慎重に考えながら進めたほうがいい。一方で、郵政の職員には持株会があり、上場を期待している職員の気持ちもあることも大事な点だろうと思う。

- 今回の改革は、国民生活や暮らしの後退、地域的格差の広がり等を回復させることが基本と思っている。ユニバーサルサービスのコストの負担については、全国的に普遍的にあまねく公平にサービスを提供する機能、山村・離島にも郵便局を維持し金融サービスを提供するという、採算に合わないことを担っていただくということであるから、税制の軽減措置はあったとしても、国民全体で支えるということが組み込まれているスキームであるべき。

それから、経営形態について、基本的には三社体制で、持株会社と郵便と郵便局がひとつになり、金融と保険がぶら下がる形でいいと思っている。

出資比率については、ユニバーサルサービスを郵便、郵便局、ゆうちょ、かんぽにおいて維持してもらうことから、公益性・公共性において3分の1より上だろうと考えるが、状況等を見て検討していくべきであり、当面のスキームとしては、2分の1、あるいは3分の1がいいと思っている。

(答) (大塚副大臣) 先ほどのご意見では、コストはなるべくグループ内で賄う方が最初がいいという話があったが、税制の軽減措置は、新体制の最初からあったほうがいいということか。

- 基本的には会社を建てることであるから、後で連結するかは別にして、それぞれの会社が成り立つようなスキームを組むべきだと思う。そういう意味において、もともと採算が合わないものを組み込むわけですから、固定資産税などの軽減措置は最初から組むべきだと思う。

(答) (内藤副大臣) 基本的にネットワーク型産業というのは難しい。単体として存在するところでは、赤字か黒字か見ればいいが、ネットワーク型産業は、都市部では確実に黒字が出る一方、山間僻地では赤字が出るだろうということで、赤字のところを補填することにならないと思う。ネットワーク型産業のユニバーサルサービスの過去の仕組みというのは、結構難しく、最初からというのは、制度設計上難しいのではないかと思う。

- おっしゃるとおり難しいとは思いますが、少なくとも、そもそも成り立たないと分かっているものを最初から組み込むわけですから、その分については、財政、税制、国民全体が支えるスキーム、が入ってくるべきだということ。
- ゆうちょやかんぽが運用先として国債や地方債を持っているということについて何の異論もない。国・地方合わせて長期債務が 800 兆円を超えるような時代に、国債や地方債を買い支えているのは、日銀、銀行、民間金融機関と、ゆうちょやかんぽや年金基金のような公的な部分であり、しかも借金のうち 94%は国内から借りているから国家財政が破綻しなくて済んでいる。それを民営化し、外国ファンドに郵政の経営権を任せ、ゆうちょやかんぽの経営権を握ったら、日本の国債を買わなくなるかもしれない、国家財政の破綻の引き金を引くかもしれないので、この仕組みを改めたいはいけない。運用先を変える必要は全くなく、むしろ国家財政や地方財政をしっかり支えることがゆうちょやかんぽの使命だと私は思っている。

しかし、公社に戻さず民営化会社を続けるということであり、一番大事なのは、経営形態に政府の信用力をどのように反映するかという点だと思うので、それに関して少なくとも数通りのシミュレーションをする必要があると思う。いくつかの経営形態と業務内容とを合わせたシミュレーションをして、この場合ならユニバーサルサービスのコストも会社が負担できる、できないといった具体的シミュレーションをして、経営形態、事業の業務内容、利用限度額等を決めた方がいいと思う。

(答) (大塚副大臣) 郵政は国債を買い支えるための組織という発言があったが、これはまさしく経営目的に関わる部分で、そのあたりは表現の仕方であり、現実にはそうなっているというのは事実としてはそうであるが、経営目的としてそうなのかということと全く別の話のような捉え方もあろうかと思うが、重要な点であるので、他の先生方にご意見をいただきたい。

- 結果として国債で運用しているということであって、必ずしも国債の買い支え組織であるわけではないと考える。郵便局ネットワークを通じて、金融、郵便、通信サービスを全国あまねく提供するのが、歴史的に見ても本来、郵政事業の意味であると思う。結果として国債を持っているかもしれないが、全国あまねくサービスを提供するための郵便局ネットワークをどうやって維持していくかということがこの改革の目的ではないかと思う。
- 先ほどの、ゆうちょ銀行、かんぽ生命が国債を買い支えているということ

は、非常に不健全であると思っている。基本的に8割以上国債中心の運用をされているということで、従来はローリターン、ローリスクという考え方であったが、今これだけ財政が悪くなり、いつ金利が上昇するか、国債が落ちるか分からない状況の中で、運用の多様化をどうしていくのかということは非常に大事になろうかと思う。運用を多様化すると、儲かるわけではなくリスクが高くなってより損が大きくなる可能性もある中で、どういう運営をしようとしているかによって経営形態も大きく変わってくると思う。ゆうちょ、かんぽがどういうイメージを持っているのかを1回ヒアリングした上で経営形態を考えていくべきであり、民業圧迫の話もあるので、ぜひ一度機会をいただければと思う。

○ 今の形態は、郵便事業でなかなか収益が上がらない部分を金融事業でカバーしていこうという考え方をしていると理解しており、金融事業で収益を上げていかなければいけないと考えている。運用の手法を絞ってしまったら収益力は当然低下するわけであり、議論がそもそも本末転倒になってしまうと思う。金融事業で稼ぐという考え方であれば、調達部門、運用部門にある程度自由度を持たせていくのが筋であると思う。

○ 郵政民営化によって新しい収益を生み出す事業を展開しようということで、いろいろ試みが出たが、ほとんど上手くいっていないのではないかと。例えば、国際流通業務に進出するといって、ドイツポストに倣って出ていったが上手くいっていない。新しく出てきた投資信託も、新しい事業として中核になるような事業ではない。そういうことを考えると、郵政民営化によって経営の自由度を与える、それによって新規事業を展開させ、収益構造を独立採算制に持っていくと国民は思ってきたと考えるが、経営形態、出資比率を考えるならば、まずはどういう新しい事業展開を現実にできるのか、そういう点から考えていくのもひとつの方法だと思う。

出資比率は、将来はともかく、当面株式を公開するとなると配当しなければならぬ。配当に耐えられるような収益がどこまで出てくるかを見込んだ上で株式の発行ということにしないと行かない。そういうことをある程度見込みを立ててくれないと、2分の1がいいのか3分の1がいいのかということさえ分からない。あまりにも抽象的な中で出資比率の議論する、あるいは株式を発行する、こういうことをやる前に、もうちょっと詰めた議論がないと、納得できるような見直しを実現できないのではないかとご要望させていただきたい。

○ 郵政見直しの中で、ユニバーサルサービスを守ること、そして経営の安定を図ることという、そのベクトルをしっかりと見据えながらやっていくというこ

とが基本にある。ただ、電力やNTTと違うのは、競合他社である既存の金融機関等が存在していることであり、そういう状況の中で、目的を達成しようということであるから、例えば先ほどの資金の問題にしても、基本的にはローリスク・ローリターンでいいと思う。やはり国債をしっかりと買い支え、そういう中で新たな事業展開が確実に見込めるのであれば、同業他社との競合を極力避ける形でやっていくことが必要である。

限度額撤廃の問題については、経営の安定化の観点から一定のシミュレーションをして、安定化をどう図っていくかを検討すべき。

○ 私も先ほどの意見同様、ローリスク・ローリターンの方がいいと思っている。完全に民営化すると、ゆうちょ銀行やかんぽ生命が普通の都市銀行や生命保険会社と同じような性格のものになってしまい、国民からすると、官的なもの、公的なものという存在がなくなってしまう。NTTやJRと大きく違う点は、郵政は金融資産を持っているという点であり、国民の目からしても、民的なところと公的な部分で、安心感の持てるゆうちょ銀行と郵政があった方がいいと思う。したがって、金融的な性格が強くなり過ぎない方がよく、運用面においては、国民からの預金を手堅く運用し、国債などを買うという、ローリスク・ローリターンのやり方がよく、地域との密着した運営ができるのではないかと思うので、株式の保有等々においても、最低限でも2分の1、できれば100%に近い形で、また株式も公開しない方がよい。

○ 預金をいかに運用していくかという点で、国債に絞るのはよくないと思う。以前であれば、国債により日本の成長分野に結果としてお金が回ったと思うが、今はそういう形にはなっていない。また、安全資産としての国債の意味も変わってきていると思う。そういった中で、一つ提案だが、例えば、地銀や信組が私募債を出して、一定割合まではゆうちょかんぽが買い受けるという形をとれば、ゆうちょ、かんぽの限度額が上がったとしても、地銀や信組がどこかに融資したい時に、ゆうちょやかんぽからお金を融通できることになるのではないかと考える。安全資産かどうかという点では、疑問が残るが、地域にお金が流れる仕組みを作っていくためには、そういうアイデアもいいのではないか。

付随する話だが、ゆうちょ、かんぽの親会社に対する委託手数料、例えば、ゆうちょの委託手数料、これは契約ごとなのか、残高に対しての手数料なのかを教えていただきたい。

(答) (長谷川政務官) 委託料の払い方の詳しい中身は公表されていないが、取

扱いの出来高部分と残高、両方見合いでやっているという話である。

- ゆうちよの残高コミッションを増やすことによって、残高を保つことに対する郵便局のインセンティブも働くのではないかと思う。さらに、ゆうちょやかんぽは郵便局で扱うものだという大前提で、ゆうちょ、かんぽを農協、漁協、地銀で扱えるようにすれば、残高コミッションが高くて、農協等にもインセンティブが働くと思うし、ゆうちょやかんぽで吸い上げたお金が、結果として農協等にも流れる仕組みを作ることになり、地域協働の発展という形にも繋がっていきのではないか。法的なハードルはいくつもあるとは思いますが、お金がしっかり回るということも考えていただきたい。
- 小泉内閣において、政府系金融機関を全部民営化するという方針を決めたが、一昨年のリーマンショックの影響により、民営化された政府系金融機関をはじめとして、企業に対して出資をする民間銀行がなくなった。それで、昨年、政府系金融機関3つも作ったが、何のために政府系金融機関を民営化したのか分からなくなった。そういう意味では全て民営化すれば済むという話ではないという共通認識をもってほしい。
- 今回の郵政改革では、民主党政権、鳩山政権の他の政策の体系、つまり色のトーンは若干違うにしても、個別的に郵政の改革だけが、ポーンと浮き上がったような形で決着されるのではなく、同じような政権の色合いの中で、改革が進んでいかなければいけない。
- 先ほど経営目的という話があったが、ゆうちょやかんぽはそもそも収益事業をやっていくところであり、国債の受け入れ機関ではない。低リスク、低リターンでもいいが、国債で運用することは必ずしも低リスク低リターンの運用であるとはいえず、より安定的な経営をするために、ある程度運用の柔軟性を持ってくような形にしておいて、結果として国債が多くなるということであれば問題はないが、最初から国債に縛ってしまうのはいかがなものか。
もう1点、例えば、株式が2分の1になって、限度額がどうなったら、どれ位預金が民間金融機関へシフトしていくのかということをも民間金融機関からもしっかり示させて、検討していくということを是非お願いしたい。
- ユニバーサルサービスを実現していくために金融がいくら稼いでも、親会社に吸い上げられてしまうと、本当に社員の方々のモチベーションが保てるのか。ゆうちょやかんぽは民間の商品に比べて有利な商品があったから伸びてき

たわけであり、それを担保していたのは結局当時の財政投融资資金が引き受けて、市中でお金貸すよりも高い金で貸していたということがあったからである。今は、商品としての価値が低下したから、ゆうちょもかんぽもどんどん減ってきている。それを前提として議論しないと、いくらビジネスモデルだけを作っても、ゆうちょやかんぽは減り続け、郵便事業のユニバーサルサービスを担保できなくなってしまうと思う。

- 行き過ぎた規制緩和、グローバリゼーション、民営化すればすべてがバラ色になるといったがフタをあけてみたら、日本の、特に中山間地域は潰れてしまった。この郵政民営化見直しの位置づけは、これを総括する一番の材料といただけますか、代表的なものであると思う。郵政民営化見直しのポイントは、中山間地域、島嶼を含んだ上でのユニバーサルサービス、郵便局と郵便配達事業をどうやって維持していくのか、その財源をだれが負担するのか、収益をどのようなもので考えていくか、そういったものを整理整頓しながらもう少し分かりやすく協議できたらと思う。

(答) (大塚副大臣) ご質問いただきましたゆうちょ預金の民間金融機関へのシフトについて、一定の前提を置いてこういうことが起こりうるというデータは、民間金融界からもらっているわけではないが、私の手元で計算したものはある。ただ、これは一定の前提の下に試算をせざるを得ないので、それをお示しすると一定の方向にバイアスを掛けることになる場合もあるので、公開すべきかどうかということ自体も大変重要な問題だと思っている。

もう一つ、郵便事業を成り立たせる、ないしはネットワークを守るために、金融二社から収益を上げるというご意見も幾つかありましたが、素案は必ずしもそういう論理構成にはなっておりません。素案は、郵便と金融に対する国民の皆さんのアクセス権を保障するのは政府の国民に対する義務であって、必ずしも郵便のことだけをいっているのではなく、金融も過疎地だからといって金融機関にアプローチするのに10キロも先まで行かなければならないということは、政府としての怠慢ではないかという建付けで構成されているので、そこは必ずしも郵便だけではないとご理解願いたい。

それから、経営のシミュレーションの話がよく出てくるが、これも一定の前提を置いてシミュレーションを行うことはもちろん可能ですが、自信満々で示した竹中さんの骨格経営試算が現に全く当たっていないわけであるから、どういう方向に議論を導こうとするかという、一定の目的をもってすればシミュレーションというものは意味を持つが、今回のこの問題というのはシミュレーションがそれほど簡単でないところに事の問題の難しさがあるということをご

理解願いたい。だから政治的判断を最後にしなければならず、結論は一個しかないのがこれが大変悩みの種だということをご理解願いたい。

それから仮にシミュレーションをする、今後の事業内容や経営形態を決めた時にそれを担うのは誰だという話がある。つまり、郵政で働いてらっしゃる 40 万人が実際は組織を運営するわけであって、政治家自身が運営するわけではない。これは竹中さんにも直接言ったことがあるが、こうやればできると言って、決めるだけ決めて、後は野となれ山となれというのは、極めて無責任である。我々も今同じ状況に置かれており、こうすれば良くなると思うというそれぞれのご意見は非常によく分かるが、それを実際に決めた後に実践されるのは組織を担う 40 万人であって、もしその主張どおりにならなかった時には誰が一体責任を取るのかとあって、それは誰も責任を取れないというところにこの問題の難しさもあるということも、是非ご理解願いたい。だから政治が取り上げるアジェンダの中に、政治が最後まで責任を取れるし、制度や政策を決めたらそのとおりに必ず実現できるものと、そうなる保証は必ずしも無いもの、主に二つのアジェンダがあり、今回の問題は、どちらかというと後者であるが故に、然らば政治は最終的な決定の在り様について、その内容について自制的であるべきなのか、そうであるからこそ逆に決め打ちである一方の方向にやれということなのか、極めてこの、政治と国民の皆さんとの関係の本質に迫る問題であることをご理解をいただいて、残されたところ 1、2 週間のことだと思うが、一定の政府原案に至るようにご指導いただきたいと思っている。

明日は、トライアングルで言うと右のところの業務内容にウェイトを置いた議論をさせていただくが、この業務内容も今申し上げたように私たち自身が業務をやるわけではないので、実際に業務をされる日本郵政の皆さんが何を考えているのかということをお先ずプレゼンテーションしていただいて、それに基づいて議論させていただく。明日は日本郵政の皆さんにもおいでいただくことを前提としておりますので、よろしく願いたい。

(以上)