

郵政事業の公社化に関する要望

平成13年11月

全 国 銀 行 協 会

社団法人 全国地方銀行協会

社団法人 信 託 協 会

社団法人 第二地方銀行協会

社団法人 全国信用金庫協会

社団法人 全国信用組合中央協会

全国農業協同組合中央会

社団法人 全 国 信 連 協 会

全国漁業協同組合連合会

農 林 中 央 金 庫

はじめに

わが国の郵便貯金は、「少額貯蓄手段の提供」という制度本来の目的を大きく逸脱し、今やその残高が約250兆円(平成13年3月末現在)となっているなど、質・量の両面で肥大化を遂げております。また、納税負担の免除、貯金に対する国家保証、三事業の兼営による様々なメリットの享受等といった、民間金融機関にはない「官業ゆえの特典」を有したまま、個人預貯金の実に35%(同)もの資金を市場原理の埒外に置くことにより、わが国金融資本市場の活性化を阻害するなど、国民経済的に見て様々な問題を内包しております。

わが国の構造改革を進めていく中で、効率的な金融資本市場を形成し、経済の活力を維持・向上させるためには、上記のような郵便貯金が抱える様々な問題点を抜本的に解消することが急務となっております。

郵政三事業については、中央省庁等改革基本法により、平成15年中の郵政公社化が決定され、現在、総務大臣主催の「郵政事業の公社化に関する研究会」にて、郵政公社の在り方について検討が進められているところですが、郵政公社が国の事業として行われる限りは、制度本来の目的に立ち返り、その事業運営を限定的なものとし、規模を縮小していくことが必要不可欠であると考えます【参考図表1】。

そうした観点から、郵政公社化にあたっては、具体的には、以下の施策等が講じられることを強く望みます。

1. 目的規定の明確化(法定化)
2. 現行の業務と業務範囲の見直し・業務拡大の凍結
3. 「官業ゆえの特典」の縮小・廃止
4. ガバナンスに関する体制整備
5. 会計・ディスクロージャーの整備
6. 三事業の分離・独立

平成14年の通常国会において郵政公社化法案が審議されるといった緊急性に鑑み、今般、「郵政事業の公社化に関する要望」を取りまとめ、郵政公社化にあたって必要な具体的施策について、ここに提言するものです。

一方で、現在、総理大臣主催の「郵政三事業の在り方について考える懇談会」にて、郵政公社化後の在り方まで含めた検討が進められているところですが、民間金融機関のネットワーク網が充実し、預金保険制度を始めとするセーフティネットが整備された現状においては、「簡易で確実な少額貯蓄手段のあまねく公平な提供」という郵便貯金制度の官業としての存在意義はなくなっていると考えます【参考図表2】。

したがって、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」(平成13年6月26日「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」)との構造改革の基本方針に従い、公社化後は、現在の郵便貯金事業を「民間との競争の公平性を確保したうえで、分割・民営化する」または「廃止する」といった措置を行うべきと考えます。

1. 目的規定の明確化

- (1) 「少額貯蓄手段の提供」を設置法に明記。
- (2) 「民業補完」を設置法に明記。
- (3) 「独立採算」を設置法に明記。

現状・問題点

現在の郵便貯金事業の目的は、郵便貯金法において「少額貯蓄手段の提供」と規定されている【資料1】。一方、現在の郵便貯金法等には、「民業補完」の目的規定が存在していない。国の政策として事業を営むに際しては「民業補完」が原則であり、政府系金融機関の設立根拠法を見ても、その第1条の目的規定において「民業補完」が明確に規定されている【資料2】。

郵便貯金改革を巡る議論の中で、既に中央省庁等改革基本法により、平成15年中の郵政公社化が規定されている【参考図表1】。しかしながら、同法には目的規定を表す具体的な規定がなく、政策目的については未だ明確になっていない。

また現在、「郵政事業の公社化に関する研究会」にて公社の在り方について検討が進められているが、政策目的の議論は、「公共性」「基礎的貯蓄・送金決済サービス」という言葉・概念にとどまっており、明確な定義には至っていない。

さらには、中央省庁等改革基本法において、公社の経営は「独立採算」制の下で行われる旨規定されている。

問題の解決に必要な具体的施策

国が提供するサービスは、国民に広くナショナル・ミニマムを提供するものであり、一言で言えば、「公共性」ということになる。しかしながら、こうした曖昧な言葉・概念にとどまらず、政策を吟味し、公社が担うべき「公共性」を明確化していくことが必要である。

その際には、事業主体が国から公社に移行しても、郵便貯金事業が実質的に国営事業である点に変わりはなく、政策目的を変えるべきではないため、「少額貯蓄手段の提供」という目的を設置法において明確に規定すべきである。

また、「民間でできることはできるだけ民間に委ねる」という行政改革・構造改革の原則は政府の方針として閣議決定されている【資料3】。国が提供するサービスは、あくまで民間を補完するものでなければならない。したがって、「民業補完」という目的を設置法において明確に規定すべきである。

公社の経営は「独立採算」制の下で行われるとはいえ、国の事業として行われている以上、赤字になれば最終的には国民の負担につながる懸念がある。今後の国民負担の増大を少しでも軽減するために、改めて「独立採算」制の徹底を設置法に明記するとともに、その実効性を担保するための措置の整備も設置法において義務付けることが必要である。

【資料1】郵便貯金法（抜粋）

第1条：「簡易で確実な貯蓄の手段としてあまねく公平に利用させることによって、国民の経済生活の安定を図り、その福祉を増進することを目的とする」

第12条第2項：「簡易で確実な少額貯蓄の手段としてその経済生活の安定と福祉の増進のためにあまねく国民大衆の利用に供される制度であること」

【資料2】政府系金融機関の設立根拠法（抜粋）

住宅金融公庫法第1条：「住宅金融公庫は、国民大衆が健康で文化的な生活を営むに足る住宅の建設及び購入（住宅の用に供する土地又は借地権の取得及び土地の造成を含む。）に必要な資金で、銀行その他一般の金融機関が融通することを困難とするものを融通することを目的とする」

日本政策投資銀行法第1条：「日本政策投資銀行は、経済社会の活力の向上及び持続的発展、豊かな国民生活の実現並びに地域経済の自立的発展に資するため、一般の金融機関が行う金融等を補完し、又は奨励することを旨とし、長期資金の供給等を行い、もってわが国の経済社会政策に金融上の寄与をすることを目的とする」

国際協力銀行法第1条：「一般の金融機関と競争しないことを旨としつつ、わが国の輸入若しくは海外における経済活動の促進又は国際金融秩序の安定に寄与するための貸付け等並びに開発途上にある海外の地域の経済及び社会の開発又は経済の安定に寄与するための貸付け等を行い、もってわが国及び国際経済社会の健全な発展に資することを目的とする」

中小企業金融公庫法第1条：「中小企業金融公庫は、中小事業者の行う事業の振興に必要な長期資金であって、一般の金融機関が供給することを困難とするものを供給することを目的とする」

国民生活金融公庫法第1条：「国民生活金融公庫は、独立して継続が可能な事業について当該事業の経営の安定を図るための資金、生活衛生関係の営業について衛生水準を高めるための資金その他の資金であって、一般の金融機関からその融通を受けることを困難とする国民大衆が必要とするものを供給し、もって国民経済の健全な発展及び公衆衛生その他の国民生活の向上に寄与することを目的とする」

【資料3】行政が果たすべき機能に関する我が国政府の方針

◆行政改革委員会「行政関与の在り方に関する基準」（1996年12月）

Ⅱ 基本原則 （1）基本原則A

「民間でできるものは民間に委ねる」という考え方にに基づき、行政の活動を必要最小限にとどめる。

◆行政改革会議最終報告（1997年12月）

Ⅲ 新たな中央省庁の在り方 1. 基本的な考え方 （1）国の果たすべき役割の見直し

①21世紀の日本にふさわしい行政組織を構築するには、まず、国家行政の機能とその責任領域を徹底的に見直すことが前提となる。「官から民へ」、「国から地方へ」という原則がその基本とならねばならない。規制緩和や地方分権、官民の役割分担を徹底し、民間や地方にゆだねられるものは可能な限りこれにゆだね、行政のスリム化・重点化を積極的に進める必要がある。

◆経済戦略会議答申「日本経済再生への戦略」（1999年2月）

中央省庁等改革基本法に基づき郵政事業庁、郵政公社への改革を予定通りすすめる。しかし、将来的には郵政三事業の経営形態のあり方を見直す。

公的金融は、民間金融機関の活動を補完するという本来の役割を超えているのみならず、金融・資本市場における適正な価格形成を歪めており、肥大化しすぎた公的金融・財政投融资制度の抜本的改革なしには、ビッグバンをはじめとした民間金融制度改革の効果は極めて限定的となる。

◆経済財政諮問会議「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（2001年6月）

2. 構造改革のための7つの改革プログラム （1）民営化・規制改革プログラム

「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、国民の利益の観点に立って、特殊法人等の見直し、民営化を強力に推進し、特殊法人等向け補助金等を削減する。郵政事業の民営化問題を含めた具体的な検討、公的金融機能の抜本見直しなどにより、民間金融機関をはじめとする民間部門の活動の場と収益機会を拡大する。

2. 現行の業務と業務範囲の見直し・業務拡大の凍結

(1) 現行の業務と業務範囲を徹底的に見直し。

- ①預入限度額（1,000万円）を350万円まで引下げ。
- ②定額貯金の商品性を市場原理に則ったものとする。
- ③国・地方公共団体等の貯金口座への預入限度額の設定。
- ④郵便振替口座への預入限度額の設定。
- ⑤年金恩給の取扱等、独占業務を民間金融機関に開放。

(2) 公社の間は業務範囲の拡大を凍結する。

現状・問題点

わが国の郵便貯金は、預入限度額の引上げを繰り返してきた結果、今やその残高が約250兆円（平成13年3月末現在）、個人預貯金の35%（同）を占めるなど、制度本来の目的を大きく逸脱して量的に肥大化している【参考図表3】【参考図表4】。これは国際的に見ても異例の大きさである【参考図表5】。

郵便貯金の利用者分布を見ても、高額貯蓄階層の構成比が高くなっており、「少額貯蓄手段の提供」という制度本来の目的を逸脱している姿が見てとれる【資料4】。

また、こうした巨額の資金が市場の埒外に置かれることにより、わが国マネーフローを大きく歪め、金融資本市場の活性化・効率化を阻害し、金融ビッグバンの進展にも悪影響を及ぼしているという問題点も存在している。

現在の規模は、自らの行動が市場に影響を及ぼすことから、もはや適切なリスクコントロールが困難であり、責任を持って自主運用できる規模を超えている。また、主力商品である定額貯金の「預入後半年経過すれば当初の約定金利のままで解約自由」という商品性は市場原理にそぐわないものであり、大きな金利リスクや流動性リスクを抱えている。現実には定額貯金という調達手段に見合う運用商品は市場に存在しないため、規模の問題とともに調達サイドの商品性の問題からも適切なリスクコントロールは困難となっている。

国・地方公共団体等の貯金口座や全ての郵便振替口座には、預入限度額が設定されておらず、国の保証の範囲は無制限となっている。

また、今後郵便振替口座において、法人取引が拡大して法人決済に広く利用されることになれば、さらなる民業圧迫につながりかねないという問題も存在している。

量的な肥大化にとどまらず、質的な面でも肥大化している。例えば、1973年に創設された貯金者向け貸付制度である「ゆうゆうローン」は、当初の貸付限度額であった10万円が、現在では300万円まで引上げられており、その結果、貸付残高は8192億円（平成13年3月末現在）に達している【参考図表6】。

また、民間金融機関の業務の進展をそのまま後追いする形で、民間金融機関が十分対応可能な業務分野にも進出したり、年金恩給の取扱等、民間金融機関で十分に取扱可能な業務を独占しているといった現状が存在している。

問題の解決に必要な具体的施策

公社が国の事業として営まれるのであれば、その業務範囲は政策目的に沿ったものでなければならな

い。したがって、公社化にあたっては、「少額貯蓄手段の提供」「民業補完」という政策目的に立ち返って、そもそも現在提供しているサービスが政策目的に沿ったものであるのか、一つ一つのサービスについて吟味することが必要である。

「少額貯蓄手段の提供」という政策目的の実効性を確保するには、新規預入分から貯金の預入限度額を「少額貯蓄」の定義に沿ったものに引下げていくことが必要である。その際には、税法において「老人等の少額預金の利子所得等の非課税」の限度額が350万円と規定されていることや、現在の一人当たり平均預貯金残高が約320万円であることに鑑み、貯金の預入限度額（現行1,000万円）を少なくとも350万円程度にまで引下げていくことが必要である。その際には、財投改革の経過措置や国債管理政策等に配慮しつつ、段階的に引下げていくことが必要である。

同時に、今後国民負担が増大するリスクを軽減するために、大きな金利リスクや流動性リスクを抱えた主力商品である定額貯金の商品性を市場原理に則ったものに見直すことも必要である。

預入限度額の引下げ・管理の徹底や定額貯金の商品性を見直しに伴って全体の規模が縮小すれば、金融資本市場の歪みが縮減するとともに、郵便貯金事業における損失発生の可能性を軽減することにもつながる。

また、国による支払保証の範囲を明確にし損失発生時の財政負担を軽減するとともに、今後の民業圧迫の懸念を取り除くために、国・地方公共団体等の貯金口座や郵便振替口座全体にも預入限度額を設定するとともに、郵便振替口座の法人間利用を禁止することが必要である。

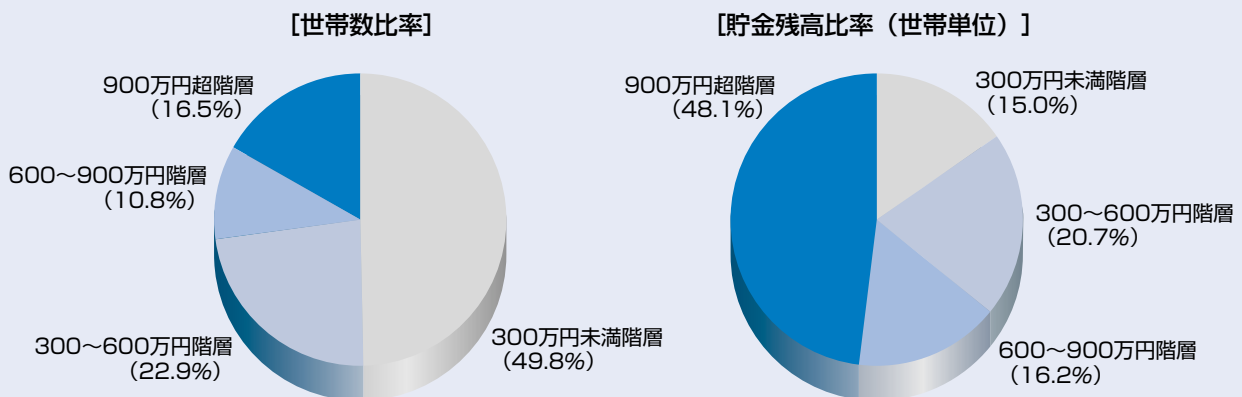
さらには、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という観点から、年金恩給の取扱等の独占業務は、民間金融機関に開放することが必要である。

公社に移行する際に業務範囲を拡大しないのはもちろんのこと、国の事業として営まれる公社であり続ける間は、業務範囲の拡大を凍結することが必要である。

その実効性を確保するために、業務範囲を設置法において限定列举とすることによって、業務範囲を拡大しようとする際に、国会のチェック等を働かせる、業務範囲をチェックする役割を担う予定の総務省審議会のガバナンス機能を強化する、郵便貯金に関する政省令は金融庁との共管とする等の措置が必要である（後述）。

なお、公社が出資を行うのであれば、業務範囲の安易な拡大を抑制する観点から、出資範囲を極めて限定的なものとする必要がある。

【資料4】郵便貯金（定期性）の利用状況



（出典）総務省「貯蓄動向調査」

3. 「官業ゆえの特典」の縮小・廃止

- (1) 諸税（法人税・事業税・印紙税等）相当額を国庫納付。
- (2) 国家保証の対価としての預金保険料相当額を国庫納付。
- (3) 日本銀行への準備預金の積立を義務付け。
- (4) 各種引当金を計上。一定水準以上の資本を賦課。

現状・問題点

現在の郵便貯金は、法人税・事業税・住民税・印紙税等の租税公課を負担していない。また、民間金融機関が負担する預金保険料、準備預金に係るコスト、及び自己資本比率規制等の規制対応に係るコストも負担していない。

そうした「官業ゆえの特典」による「隠れた補助金」は潜在的な国民負担となっており、その合計額は、2000年度で3,885億円、1991～2000年度の10年間で合計4兆4,777億円にも及んでいる【資料5】。

郵便貯金は個々の利用者にとって利便性の高いサービスを提供する金融機関と映っているかもしれないが、郵便貯金が提供する商品・サービスの利便性は、そうした国民全体の負担によって賄われている「官業ゆえの特典」によって成り立っているのである。

例えば、貯金において、コスト等が全て民間金融機関と同一であっても預金保険料相当額等がかからない分だけ顧客の貯金金利は高くなるし、郵便振替において、印紙税がかからない分だけ顧客の振替手数料は安くなる【資料6】。

また、巨大なプレゼンスを有する郵便貯金が「官業ゆえの特典」を有したまま活動することは、わが国金融システムの健全な発展を阻害することにつながる懸念がある。

例えば、貯金を裏付けとしているにも拘わらず、準備預金が課されないまま巨額の自主運用がなされることは、金融政策の有効性を阻害する懸念を生じさせることになる。

さらには、各種引当金の計上や自己資本の賦課など、リスクバッファの確保がなされていない現状は、経営の失敗が国民負担に直結する恐れがあるとともに、その部分でも民間金融機関との間で実質的なコスト負担の格差を生じさせている。

問題の解決に必要な具体的施策

公社化に際して予算の独立採算制などの一定の企業性が付与されることや、国民の財政負担の軽減、民間との公平・公正な競争条件の確保等の観点から、「官業ゆえの特典」を縮小・廃止することが必要である。

したがって、諸税相当額や国家保証の対価としての預金保険料相当額を国庫に納付すること、および日本銀行への準備預金の積立を義務付けることなどが必要である。なお、その算定基準には郵便振替口座の残高を含めるべきである。

また、将来的な国民負担の発生を予防し、民間金融機関との実質的なコスト負担格差を是正するために、各種引当金（退職給付引当金、貸倒引当金等）の計上や、一定水準以上の（擬似）資本を賦課することも必要である。

今後、各制度を所管する官庁等との間で検討が進められていくであろうが、その中で、仮に国庫納付等が制度上困難であり「官業ゆえの特典」がなお残ってしまう場合には、その相当額を内部留保として積み立てることにより、リスクバッファを積み立てていくことも一案である。

【資料5】「官業ゆえの特典」全銀協試算

(単位：億円)

年度	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
経常費用としての税	1,276	1,461	1,269	1,425	1,863	1,219	1,701	1,337	1,285	1,096
預金保険料	164	187	204	220	1,660	1,793	1,889	2,021	2,122	2,184
準備預金相当分の運用利子	1,377	1,024	920	1,029	847	847	698	514	607	605
法人税・住民税	1,622	0	0	0	3,021	4,540	750	0	0	0
官業ゆえの特典	4,439	2,672	2,393	2,674	7,391	8,399	5,038	3,872	4,014	3,885
累計金額	4,439	7,111	9,504	12,178	19,569	27,968	33,006	36,878	40,892	44,777

(注1) 経常費用としての税とは、法人税・住民税以外の税金(事業税、固定資産税、印紙税等)。

(注2) 通産省 産業構造審議会産業資金部会産業金融小委員会の試算方法を基に全銀協で試算したもの。

(出典) 全国銀行協会「全国銀行財務諸表分析」、郵政省貯金局「郵政行政統計年報」等

【資料6】民間金融機関と郵便貯金の印紙税比較

		民間金融機関(課税)	郵便貯金等(非課税)
8号文書	200円	預貯金証書(含む契約の証)	郵便貯金証書
18号文書	200円	預貯金通帳	郵便貯金通帳、郵便貯金総合通帳
17号文書	200円	預貯金口座への振込金の受取書	郵便振替払込金受領書
17号文書	200円	為替取引における送金資金の受取書	(普通・電信) 為替金受領証書
14号文書	200円	預り証 ^(注1)	預り証
17号文書	200円	取次ぎ票 ^(注2)	預り証
19号文書	400円	入金取次帳 ^(注3)	
14号文書	200円	現金自動預金機利用明細票(入金)	郵便貯金キャッシュサービス御利用明細票(入金)
18号文書	200円	同上綴じ込み用表紙	

(注1) 預金として金銭を受け入れた場合で、預貯金証書または通帳を作成する前に一時的に作成するもの。

(注2) 取引先から送金または代金取立等の依頼を受け、金銭または有価証券を受領した場合に作成するもの。

(注3) 外務員が預金としての金銭を受け入れる場合に、その受け入れ事実を連続的に付込み証明するためのもの。

4. ガバナンスに関する体制整備

(1) 監督・検査

- ①総務省の監督は、真に必要なものだけを法令で限定列挙。
- ②金融庁による検査・監督を導入。審議会等も総務省と金融庁との共管とする。
- ③日本銀行考査・証券取引等監視委員会検査・公正取引委員会検査を導入。
- ④銀行法・証券取引法・証券取引所等の自主規制などに準拠。

(2) 銀行法等に準拠したリスク管理体制等の内部統制等を整備。管理責任を明確化。

現状・問題点

現在の郵便貯金は、所管官庁である総務省が執行、企画・立案、検査、監督の全てを実質的に行っている。「プレイヤーが審判を兼ねる」といった状況であり、十分なガバナンスが働いているとは言えない。

また、国民から広く貯金を集め、それを運用するという郵便貯金事業はまさに金融機能そのものであるにも拘わらず、民間金融機関が受けている金融監督当局による検査や日本銀行による考査等、および銀行法等の各種ルールの対象外となっている【資料7】。

金融システムにおける公社の巨大なプレゼンスに鑑みれば、こうしたガバナンスの現状は、金融システムの健全性確保や国民負担発生の防止等の観点から非常に問題である。

欧州主要国のガバナンス事例を見ても、金融監督当局の監督下に置かれるか、少なくとも金融に関する事項については金融当局の監督を受けており、グローバルスタンダードの観点からも問題である【参考図表7】。

また現在の郵便貯金は、資金運用にあたって、旧郵政審議会で策定した目標期間5年間の基本ポートフォリオに従って運用を行い、EaRによる金利変動リスクの把握等のALM管理を実施してリスク管理委員会に報告するという体制になっているが、仮に各種リスクが顕在化して損失が生じた場合には最終的に国民負担につながる可能性があることや、金融システムにおいて巨大なプレゼンスを有していることなどに鑑みれば、現在のリスク管理手法についても、いくつかの問題点がある【資料8】。

例えば、事前に基本ポートフォリオを決めてその中で運用するという計画主義では市場の動きに柔軟に対応しにくいこと、金利変動リスクのみを管理し資産価値変動リスクを管理していないこと、ALM管理手法が不十分であること、基本ポートフォリオを策定・見直しする審議会や各種のリスクを管理するリスク管理委員会の双方ともに総務省単独の所管であり、実質的なチェックが働いていない惧れがあることなどである。

問題の解決に必要な具体的施策

執行と監督を分離し、実質的なチェック機能を働かせるためには、総務省の監督権限を法令で限定列挙した真に必要なものだけに限定することが必要である。

合わせて、金融行政の一貫性を確保し、金融システムの健全性を確保する観点から、郵便貯金事業については金融庁の監督下に置き、金融庁検査を導入すべきである。また、公社化後の重要なガバナンス機能を担う総務省の審議会を金融庁との共管とするなどにより、ガバナンス体制を強化することが必要である。

また、銀行法、証券取引法、証券取引所等の自主規制などに準拠する等、民間金融機関と同様のガバナンス体制を整備するとともに、日本銀行による考査・モニタリング、証券取引等監視委員会による検査、公正取引委員会による検査などを導入することが必要である。

なお、行政改革の観点からのチェックを導入することも必要である。

全額自主運用後の国民負担の増大を回避するために、リスクアセットベースでのポートフォリオ管理や、資産価値変動リスクを含めたリスク管理など、ALM管理手法を強化するとともに、銀行法、証券取引法、証券取引所等の自主規制等に準拠した内部管理体制等の整備が必要である。

また、独立採算制の中で収益性の追求を求められる公社においては、「安全・確実」に加えて「有利」な資金運用が必要となる。国民の大事な資産を運用するという観点からも、「安全・確実」と「有利」のバランスが求められる。

そうした観点から、リスク管理を徹底したうえで、現行の国内債券偏重の基本ポートフォリオを見直すことも検討することが必要となる。ただし、あまりにも巨大な規模と国家保証を有した存在であることに鑑みれば、一定の運用制限は必要であり、現行の資金運用対象の限定列挙は引き続き維持されるべきである【参考図表8】。

なお、運用リスクの拡大に伴い、独立採算制の徹底を担保する観点から、管理責任の所在については、公社内のみならず、所管官庁である総務省まで含めて明確化することも必要である。

【資料7】 民間金融機関に対する監督・検査・ルール等

- 銀行法に基づく主な義務等
 - ・金融庁の検査・監督
 - ・金融庁への諸報告義務
 - ・自己資本比率規制
 - ・ディスクロージャーに関する義務
 - ・金融検査マニュアル等に基づく内部管理体制、自己査定
- 日本銀行法に基づく考査、準備預金法に基づく積立義務
- 商法・証券取引法に基づく監査・開示義務
 - ・証券取引等監視委員会による検査
- 自主規制機関（東京証券取引所、日本証券業協会等）の自主ルール
- 独占禁止法に基づく公正取引委員会による検査

【資料8】 郵便貯金の基本ポートフォリオ

○目標期間5年間のポートフォリオを策定。毎年度、必要に応じ見直し。

運用資産	国内債券	外国債券	国内株式	外国株式	短期運用
構成割合	80%	5%	5%	5%	5%
乖離許容幅	+15～-10%	+3～-4%	+3～-4%	+3～-5%	+4～-4%

(注1) 地方公共団体貸付・財政融資資金預託金は国内債券に含める。

(注2) 平成13年度以降7年間は、財政融資資金預託金及び経過措置としての財投債引受があることから、基本ポートフォリオよりも国内債券の割合が高くなる。

(出典) 総務省資料

5. 会計・ディスクロージャーの整備

- (1) 企業会計基準への準拠。
- (2) 第三者機関等によるチェックを義務付け（監査法人による外部監査の実施等）。
- (3) 民間金融機関以上のディスクロージャーを実施。

現状・問題点

郵便貯金特別会計は、郵便貯金特別会計法という独自の法律に基づき、民間企業とは異なる会計原則に従って会計処理が行われているため、利用者である国民にとって分かりにくく、民間金融機関との比較も難しい【資料9】。

また、会計検査院や総務庁行政監察局による検査は行われているが、監査法人による外部監査などの民間の第三者によるチェックは受けていない。

国民の大事な資産を預かっていることに鑑みれば、こうした現状は問題であり、早急に是正される必要がある。

中央省庁等改革基本法では、「予算・決算は企業会計原則に基づき処理すること」「財務や経営内容などの情報の公開を徹底すること」が規定されているが、なお具体的な内容については不明な点が多い【参考図表1】。

問題の解決に必要な具体的施策

公社が国民の大事な資産を預かったうえで金融活動を行うことに鑑みれば、利用者である国民が事業内容を把握・評価できる仕組みを構築することが必要である。

そのため、金融商品時価会計・退職給付会計など最新の企業会計基準に全面的に準拠し、民間金融機関と同様の企業会計の仕組みを構築することが必要である。

また、現在行われている会計検査院・総務庁行政監察局による検査に加えて、監査法人による外部監査の実施など、民間の第三者機関等によるチェックを義務付けることが必要である。

国営事業を行うという「公共性」や、直接的あるいは潜在的な形で国民負担を発生させる可能性に鑑みれば、民間金融機関以上のディスクロージャーが必要である。

したがって、特殊法人等と同様に、平成13年6月19日に、財政制度等審議会が策定した公企業会計基準に則り、行政コスト計算書の作成や、幅広い連結情報のディスクロージャー、財投対象機関が行っている政策コスト分析などを三事業毎に実施することが必要である【資料10】【資料11】。

また、事業部門毎・地域毎のセグメント情報、各種リスクの計量結果、ガバナンス体制、および、ユニバーサルサービスコストの試算など、幅広い項目のディスクロージャーも合わせて必要である。

【資料9】郵便貯金特別会計法（抜粋）

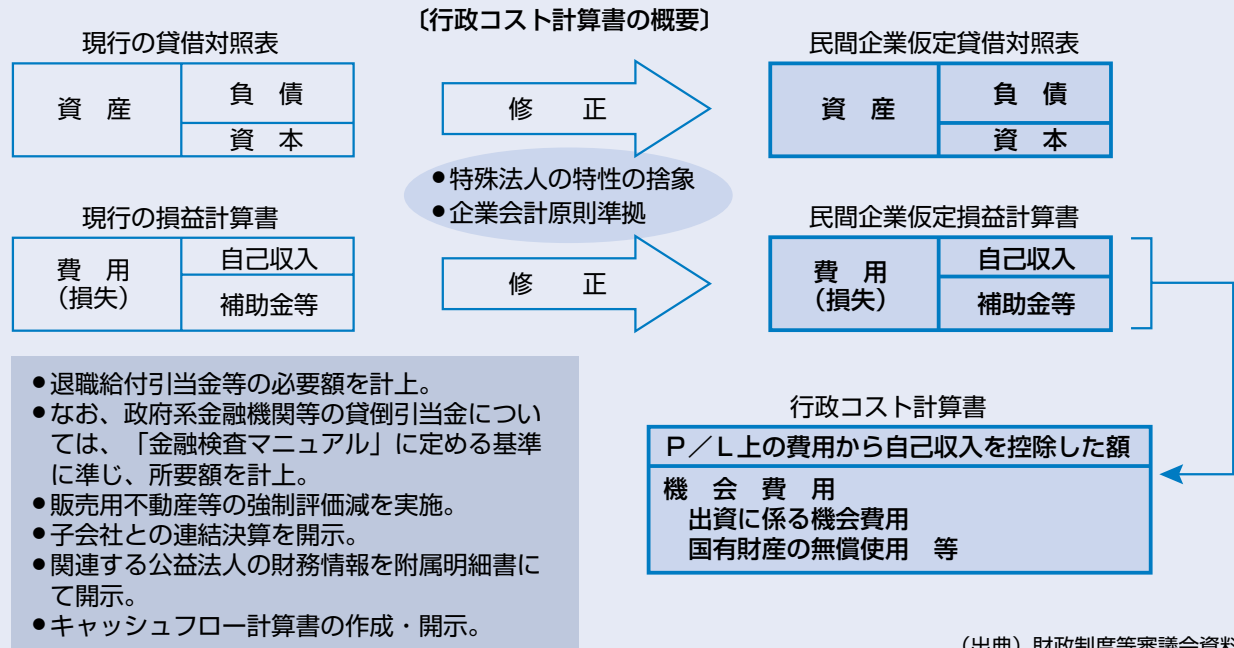
第四条 郵便貯金の事業の業務の取扱いに関する諸費及び同事業の業務に必要な営繕費は、郵政事業特別会計の歳出として支出するものとし、これに要する財源は、次項に規定する収入及び予算の定めるところによりこの会計から郵政事業特別会計へ繰り入れる金額をもつて充てるものとする。

2 郵便貯金の事業の業務の取扱いに関し生ずる収入は、郵政事業特別会計の所属とする。

第五条 この会計においては、郵便貯金資金の運用から生ずる収入、郵便貯金資金の運用及び簡易保険福祉事業団の業務の特例等に関する法律（略）第六条第三項の規定に基づく簡易保険福祉事業団からの納付金、財政融資資金預託金の利子、第十二条の二第一項又は第十四条第二項ただし書の規定による借入金及び附属雑収入をもつてその歳入とし、郵便貯金の利子、前条第一項の規定による郵政事業特別会計への繰入金、第十二条の二第一項又は第十四条第二項ただし書の規定による借入金の償還金及び利子、同条第一項の規定による一時借入金の利子、郵便貯金資金の運用に係る損失の補てん金並びに附属諸費をもつてその歳出とする。

【資料10】財政制度等審議会／法制・公企業会計部会／公企業会計小委員会

「民間企業と同様の会計処理による財務諸表の作成と行政コストのディスクロージャー」報告書



【資料11】政策コスト分析

- 財政投融资を活用している事業の実施に伴い、国（一般会計等）から将来にわたって投入される補助金等の額を各機関が試算したもの。
- 分析にあたっては、将来にわたる補助金等を現在の価値として評価した総額（割引現在価値額）を、一定の仮定を置いて試算している。例えば、融資機関については、14年度以降新規融資を行わない、また、事業実施機関については、現在、実施・継続中の事業及び14年度以降の新規着手が既に予定されている事業を対象とする等の仮定を置いている。
- 事業の実施による将来の国民負担がどの程度となるかを明らかにし、財政投融资の透明性を高めるとともに、事業実施主体が分析を通じて事業のあり方を見直す等の効果が期待されている。

＜政策コスト分析のイメージ＞

例えば30年間にわたる事業見込みを作成し、その間の資金収支を基に30年間に必要な補助金などを推計する。推計された各年度の補助金などの現在価値を求め、分析期間全体について合算したものが政策コストである。

（出典）財務省資料

6. 三事業の分離・独立

- (1) 事業別に経理を明確に区分。各々の貸借対照表・損益計算書・キャッシュフロー計算書等を作成・公表。
- (2) 三事業間の取引（資金融通等）については、アームズ・レングス・ルールを適用。
- (3) 三事業間の顧客情報の取扱いに関する内部管理体制等を徹底。

現状・問題点

歴史的経緯から、郵便局は三事業一体で運営されている。中央省庁等改革基本法によれば、公社においても三事業特別会計を一体承継して、引き続き三事業一体の経営が行われることとされている【参考図表1】。

しかしながら、郵便事業と貯金・保険事業とは業務の性質が大きく異なっており、現代においては、理想的には三事業一体で経営する根拠に乏しい。また、銀行等や生命保険会社との競争条件の公平性を確保する観点からも問題がある。

特に、貯金事業の資金が安易に他の事業（特に郵便事業）に流用されることがあれば、金融システムの健全性を大きく阻害することにもつながりかねない。

実際に、三事業間の日常的な資金の流れや共通経費の配分方法等については、必ずしも明確になっていない。

また、三事業一体の経営という実態を踏まえ、顧客情報の取扱いには慎重さが求められることは言うまでもない。

問題の解決に必要な具体的施策

三事業毎の独立採算制を徹底し、かつ、的確なリスク管理を行うことで国民負担の発生を回避する観点から、三事業それぞれの事業毎の収支状況・資金の流れについて明確に区分することによって、経営の透明性を確保するとともに、他の事業の資金が安易に別の事業に流用されることを防ぐ仕組みを構築することが必要である。

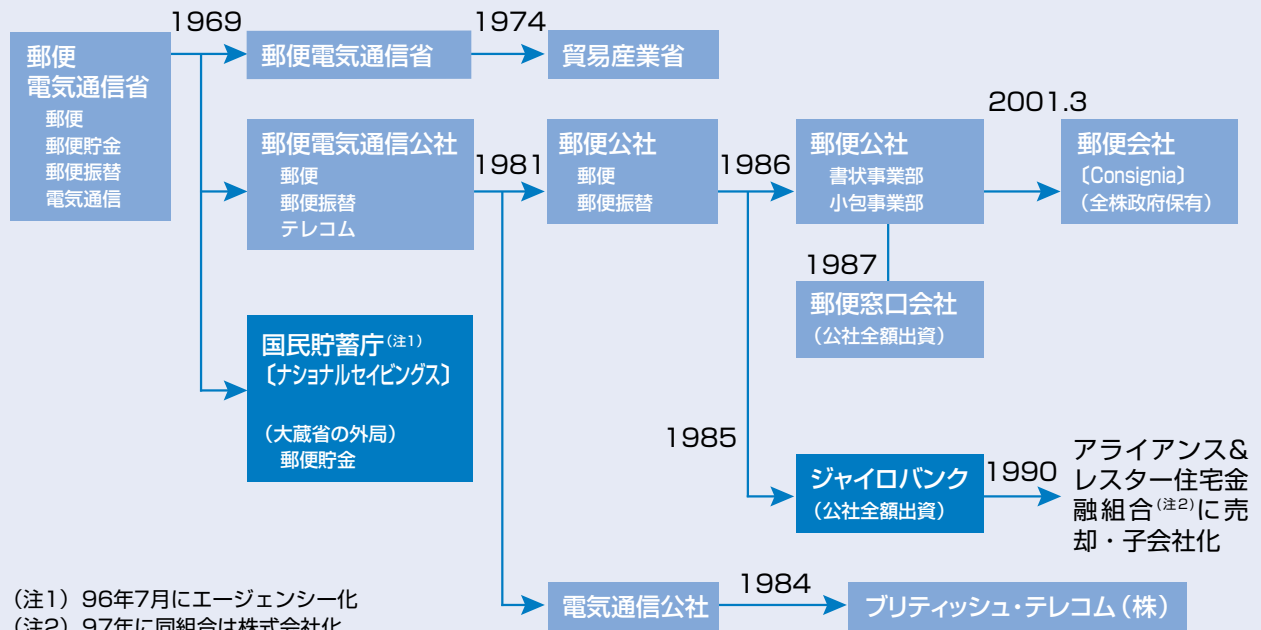
そのために、事業別に貸借対照表・損益計算書・キャッシュフロー計算書等を作成・公表するとともに、三事業間の取引（資金融通等）については、アームズ・レングス・ルールを適用することが必要である。

また、為替・振替事業について位置付けを明確化し、貯金事業と経理を区分することが必要である。

さらには、三事業間相互での顧客情報の流用については現行でも禁止されているが、今後各事業の独立性が高まる中で、営業目的の安易な流用がなされることのないよう、ルールの徹底や内部管理体制の一層の強化が必要である。

中央省庁等改革基本法に鑑みれば、公社化に際しては三事業一体での経営が前提となっているが、郵便事業と貯金・保険事業の性質の違いに鑑み、将来的な三事業の分離・独立についての検討は引き続き行われるべきである。英国のナショナルセイビングスとジャイロバンクの分離・独立の例なども参考にしながら検討を行うことも一案である【資料12】。

【資料12】 英国におけるナショナルセイビングスとジャイロバンクの分離・独立



(注1) 96年7月にエージェンシー化
 (注2) 97年に同組合は株式会社化

(出典) 総務省資料

【参考図表1】中央省庁等改革基本法（抜粋）

第二節 現業の改革

（郵政事業）

第三十三条 政府は、次に掲げる方針に従い、総務省に置かれる郵政事業庁の所掌に係る事務を一体的に遂行する国営の新たな公社（以下「郵政公社」という。）を設立するために必要な措置を講ずるものとする。

- 一 郵政公社は、第十七条第七号ロに定めるところによる移行の時に、法律により直接に設立されるものとする。
 - 二 郵政公社の経営については、独立採算制の下、自律的かつ弾力的な経営を可能とすること。
 - 三 主務大臣による監督については、法令で定めるものに限定するものとする。
 - 四 予算及び決算は、企業会計原則に基づき処理するものとし、その予算について毎年度の国会の議決を要しないものとするほか、繰越し、移用、流用、剰余金の留保を可能とするなどその統制を必要最小限のものとする。
 - 五 経営に関する具体的な目標の設定、中期経営計画の策定及びこれに基づく業績評価を実施するものとする。
 - 六 前各号に掲げる措置により民営化等の見直しは行わないものとする。
 - 七 財務、業務及び組織の状況、経営目標、業績評価の結果その他経営内容に関する情報の公開を徹底するものとする。
 - 八 職員については、郵政公社を設立する法律において国家公務員としての身分を特別に付与し、その地位については、次に掲げるところを基本とするものとする。
 - イ 団結する権利及び団体交渉を行う権利を有するものとし、争議行為をしてはならないものとする。
 - ロ 一般職の国家公務員と同様の身分保障を行うこと。
 - ハ 職員の定員については、行政機関の職員の定員に関する法律（昭和四十四年法律第三十三号）及び同法に基づく政令による管理の対象としないこと。
- 2 政府は、資金運用部資金法第二条第一項に基づく資金運用部への預託を廃止し、当該資金の全額を自主運用とすることについて必要な措置を講ずるものとする。
- 3 政府は、郵便事業への民間事業者の参入について、その具体的条件の検討に入るものとする。
- 4 政府は、郵便貯金への預入及び簡易生命保険への加入の勧奨を奨励する手当について、郵政公社の設立に併せて検討するものとする。

【参考図表2】民間金融機関のない市町村（2001年3月末現在）

都道府県	郡	町 村	人 口	世 帯 数	面 積
東京都		御蔵島村	267人	139世帯	20.58km ²
		青ヶ島村	199	111	5.98
山梨県	南都留郡	足和田村	1,648	489	28.15
石川県	石川郡	河内村	1,266	358	74.42
愛知県	北設楽郡	富山村	219	94	34.78
奈良県	吉野郡	野迫川村	701	312	155.03
愛媛県	宇摩郡	別子山村	290	148	73.00
鹿児島県	鹿児島郡	三島村	453	222	31.36
	鹿児島郡	十島村	690	361	101.35
沖縄県	島尻郡	座間味村	1,036	513	16.74

【以上10町村（全国3247市町村中）】

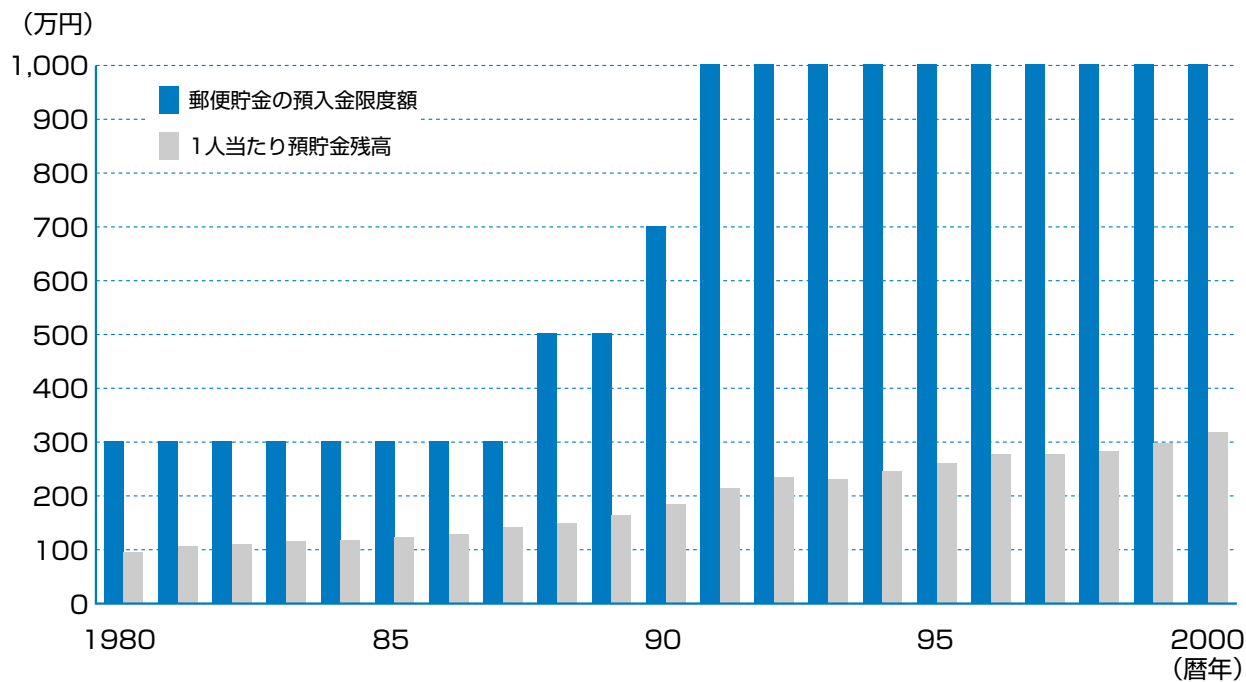
（備考）民間金融機関のATMのみが存在する町村：栗山村（栃木県塩谷郡）、上津江村（大分県日田郡）

（注1）人口、世帯数、面積は、平成12年3月末現在

（注2）民間金融機関：都市銀行、地方銀行、信託銀行、長期信用銀行、第二地方銀行協会加盟行、信用金庫、商工中金、信用組合、農協、漁協、労働金庫

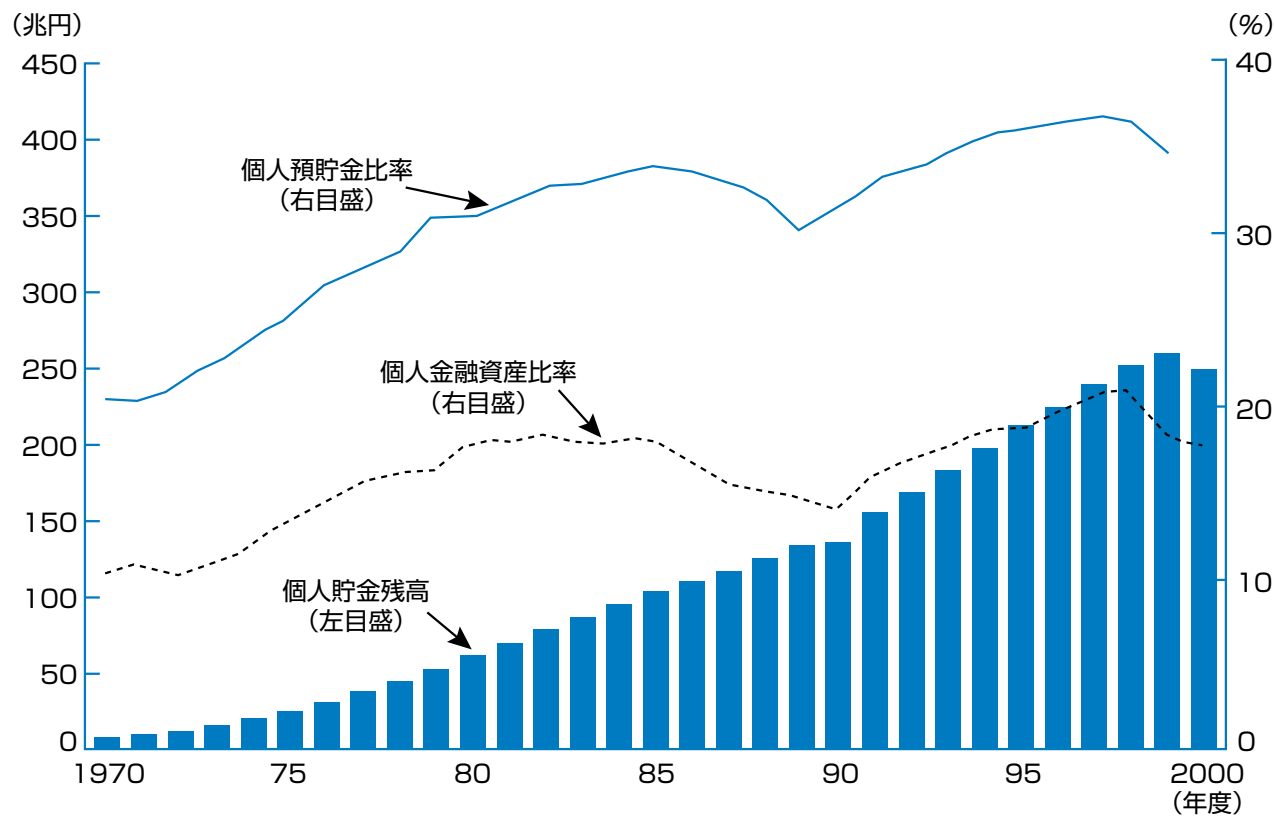
（出典）民間金融機関の店舗の有無は全国銀行協会調べ、市町村自治研究会編「全国市町村要覧（平成12年度版）」

【参考図表3】郵便貯金の預入限度額の推移



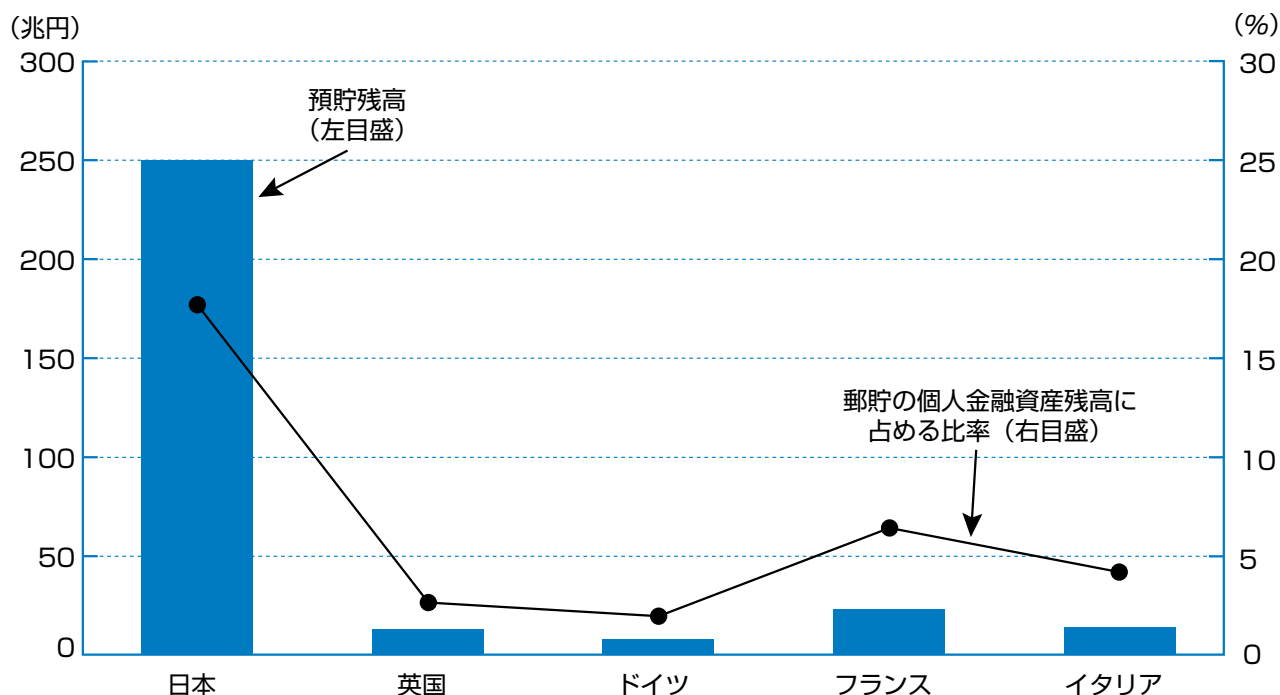
(出典) 総務省「貯蓄動向調査」

【参考図表4】郵便貯金残高の推移



(出典) 日本銀行「金融経済統計月報」等

【参考図表5】 欧米主要国における郵便貯金残高



(注1) 日本は2000年度末、英国・ドイツ・フランスは99年末、イタリアは97年末の計数。

(注2) 英国・ドイツの個人金融資産には、非営利団体分を含む。

(出典) 日本銀行「国際比較統計」、各機関ディスクロージャー誌、Office For National Statistics, “Financial Statistics” 等

【参考図表6】 郵便貯金による「ゆうゆうローン」の制度概要の変遷

時 期	内 容	貸付限度額	貸付期間
1973年 1月	ゆうゆうローン制度の創設	10万円	6カ月
74年 4月	貸付限度額の変更	20万円	同 上
75年12月	同 上	30万円	同 上
78年 6月	同 上	50万円	同 上
79年 6月	同 上	70万円	同 上
80年 4月	貸付期間の変更	同 上	1年
82年 4月	貸付限度額の変更	100万円	同 上
87年 5月	同 上	200万円	同 上
89年 6月	貸付期間の変更	同 上	1年3カ月
91年 6月	同 上	同 上	2年
92年 6月	貸付限度額の変更	300万円	同 上
95年 4月	貸付期間の変更 (返済利息の支払により1回に限り貸付を更新)	同 上	2年 (更新により最長4年)

【参考図表7】 欧州主要国における郵便貯金の監督体制の変遷

	英 国	ドイツ	フランス
機関名	National Savings	Postbank	La Poste
沿 革	1861: Post Office Savings Bank設立。 1880: 郵政省が郵便・為替・郵貯事業を監督。 1969: 郵便事業等の公社化を契機に郵貯は大蔵省外局へ移管。(部門名:National Savings Bank) 1996: 国民貯蓄庁のエイジェンシー化。(注1)	1939: 郵貯事業開始。郵便・電気通信とともに郵便電気通信省が運営。 1989: 郵貯・郵便・電気通信を分割・公社化(監督:郵便電気通信省(注2))。 1995: 政府100%出資の持株会社の下で3公社は株式会社化(監督:連邦銀行監督局)。 1999: ポストによるポストバンクの子会社化。	19世紀: 国営の国民貯金金庫創設。 1881: 郵便電気通信省の管轄へ移行。 1991: 郵便・貯蓄部門と電気通信部門が分離され、それぞれ公共企業体のラ・ポスト、フランス・テレコムへ移行(監督は郵便電気通信省を吸収した産業省へ)。
現在の監督体制	・大蔵省外局の国民貯蓄庁が運営。	・株式会社化以降、信用組織法上の銀行として信用銀行法の適用を受け、連邦銀行監督局の監督を受ける。	・監督当局は産業省 郵便・電気通信局郵便部(実際は郵便・電気通信公益サービス高等委員会(注3)が監督を実施)。 ・ただし、金融面では大蔵省の監督を受ける(貯蓄商品の金利決定、新商品取扱いの届け出等)。

(注1) エイジェンシーとは1988年にサッチャー政権下で、行政効率を高める観点から、企画立案部門を除く事業執行部門を独立させ、人事・事業運営等に大幅な裁量権を与える制度(わが国独立行政法人の原型)。

(注2) 郵便電気通信省の監督下にあったものの、貯蓄預金業務、金利決定等については民間と同様信用組織法が適用され、金融監督当局の関与を受けた。

(注3) 同委員会は国会議員6名、議会で指名された元老院議員4名、産業大臣が任命する郵便・電気通信分野の専門家3名の計13名で構成される。

(出典)全国銀行協会調べ

【参考図表8】 郵便貯金の全額自主運用における運用対象

<ul style="list-style-type: none"> ○預金者に対する貸付 ○国債・地方債 ○財投債 ○公庫・公団債 ○金融債 ○社債 ○特定社債 ○政府保証債 ○外国債 ○元本保証のある金銭信託 	<ul style="list-style-type: none"> ○金融機関への預金 ○国債担保貸付 ○債券の貸付 ○有価証券信託 ○コマーシャル・ペーパー(CP) ○外国CP ○債券オプション ○先物外国為替 ○通貨オプション ○地方公共団体に対する貸付 ○簡易保険福祉事業団への資金の寄託
--	---