

経済財政諮問会議の理念と歩み

司令塔としての経済財政諮問会議 (8)

レオス・キャピタルワークス顧問
(元内閣府審議官)

前川 守

5. 小泉内閣時代に経済財政諮問会議が審議した重要案件

骨太方針、予算編成の基本方針、改革と展望、政府経済見通し、年央試算といった等のレギュラーなマクロ経済運営の諸政策の他に、経済財政諮問会議は経済財政政策の司令塔として、数々の個別の重要案件についても審議した。その中から2つを紹介する。

(1) 郵政民営化

小泉純一郎総理の就任前からの最大の主張であり、小泉改革の一丁目一番地ともいえる郵政民営化についても、小泉内閣の経済政策の司令塔である経済財政諮問会議で当然のように審議した。従来はこれだけの大問題となると、特別の審議機関が作られるか、既存の審議機関で行うにしても専門の下部機関を作って審議するのが通例であったが、小泉総理は経済財政諮問会議本体を主戦場として、審議を行った。

① 膨大な審議日程・審議時間、骨太方針との関係

2003年第20回諮問会議から04年第26回諮問会議までの計37回中の20回にわたって、郵政民営化の審議が行われ、総審議時間は900分近くになった。これだけの回数と審議時間がかけられたのは小泉内閣において最多・最長である(2番目はESR No.42 (7) ② i で記述した歳出・歳入一体改革で16回)。

一方、毎年の骨太方針での記述は、驚くほど簡単である。これは、郵政民営化は毎年夏の定例の案件である骨太方針の過程の一環で審議できるような案件ではなく、特別な重要案件として別途審議されたため、骨太方針ではその結果しか記述されなかったということである。

(参考) 骨太方針での記述

○骨太2004「平成16年4月に経済財政諮問会議で取りまとめた郵政民営化に関する論点整理を踏まえ、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。」

○骨太2005「平成19年度からの郵政民営化を実現するため、国会に提出した郵政民営化関連法案の成立を期す。」

○骨太2006「郵政民営化法の基本理念に従い、平成19年10月からの郵政民営化を円滑・確実に実施する。」

② 諮問会議における審議の経緯¹

i) 諮問会議で審議が始まるまで

従来から郵政民営化が持論であった小泉純一郎氏が01年4月に内閣を組織したが、98年6月に成立した中央省庁等改革基本法では「郵政3事業を一体として03年に公社化すること。民営化等の見直しは行わないこと。」と規定されていたため、公社化を超えて郵政民営化を議論することはさすがに難しく、骨太2001では、民営化・規制改革プログラムの中で「郵政事業の民営化問題を含めた具体的な検討」と記述され、骨太2002では何ら記述がなかった。その後、02年7月に郵政公社化関連法が成立し、03年4月に郵政公社が発足した。

小泉総理は、郵政公社化実施後、直ちに民営化に取り掛かるという方針に転換され、03年1月通常国会冒頭の施政方針演説では、「4月から日本郵政公社が発足します。・・・郵政事業は実質的な民営化の第一歩を踏み出しました。国民的議論を踏まえ、更に改革を進めてまいります。」と表明され、骨太2003では「郵便貯金・簡易保険について、郵政公社による経営改革の状況を踏まえ、民間金融との役割分担、将来の金利上昇によるリスクへの対応、証券市場の活性化などの観点から、資金の調達、運用の在り方やALMの充実についても引き続き検討」と記述された。

その後、小泉総理が03年9月の自民党総裁選で「07年の郵政民営化」を公約に掲げて勝利されたことから、小泉総理は郵政民営化に一気に乗り出すことになる。

ii) 諮問会議での審議の開始 (03/9/26)

9月22日の内閣大幅改造で、竹中経済財政政策担当大臣は続投させたが、小泉内閣発足以来の片山総務大

1 経済財政諮問会議議事録、会議配布資料の他、参考にした資料は以下の2つである。
河内明子「郵政改革の動向」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.469、2005年2月23日号、国立国会図書館
竹中平蔵『構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌』第3章、2006年、日本経済新聞社

臣、塩川財務大臣、平沼経産大臣を、それぞれ麻生、谷垣、中川大臣に交代した。

9月26日の臨時国会冒頭の所信表明演説において、小泉総理は「本年4月には、日本郵政公社が発足しました。・・・今後、国民的議論を行い、日本郵政公社の中期計画が終了した後の平成19年から、郵政事業の民営化を実現します。このため、来年秋ごろまでに民営化案をまとめ、平成17年に改革法案を提出します。」という明確な方針を示し、同日の改造後初の諮問会議の冒頭で以下のような指示を出した。

- ・官業の本丸、郵政3事業の民営化をついに内閣の正式議題に持ち上げることが出来た。
- ・小泉内閣の最大の柱であり、根本的な問題だから断固としてやる。この経済財政諮問会議でやっていく。
- ・郵政民営化の取りまとめに関しては、経済財政諮問会議を担当する竹中大臣にお願いしたい。

iii) 原則提示・日程提示 (10/3)、主要論点項目提示 (11/18)

小泉総理の私的諮問機関「郵政三事業の在り方を考える懇談会」(01年5月～02年9月)の座長であった田中直毅21世紀政策研究所理事長に出席を求め、これまでの議論を整理。

竹中大臣から、「これだけ大きな意思決定・制度改革なので、ベストオアナッシングをしていたら絶対に出来ない。妥協すべきところは妥協するが、踏み外してはいけない基本的な原則を確認しておくべき。」として、以下の5原則を提示。

- (1) 活性化原則：「官から民へ」の実践による経済活性化を実現する。
- (2) 整合性原則：構造改革全体との整合性のとれた改革を行う。
- (3) 利便性原則：国民にとっての利便性に配慮した形で改革を行う。
- (4) 資源活用原則：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。
- (5) 配慮原則：郵政公社の雇用には、十分配慮する。

議論の結果、竹中大臣から「ちょっと強引だが、5原則は、概ね方向としては支持されたと解釈する。」と暫定的に取りまとめた。また検討スケジュールとして、04年春頃中間報告(主要論点の整理・集約)、同年秋頃最終報告、と提示された。

その後、11月9日の衆議院選挙(自民党は10議席減だが、与党3党で安定多数を確保)を経た諮問会議

(11/18)では、これまでの各議員の指摘等を踏まえた10項目の主要な論点項目(民営化後のビジネスモデル、公正な競争条件の確保、財政改革との関わり、移行期のあり方等)を提示した後、約4か月諮問会議では郵政民営化の審議は行われなかった。

これは、竹中大臣の次のような考え方による。「郵政は、郵便という公共性の高い仕事と金融という市場重視型の産業が同じ傘の中において、その規模は半端でなく大きい不思議な組織。しかも、郵政改革の具体論を語れる専門家はほとんどいない。これでは、諮問会議で論点を詰めていくだけでは、改革案には行きつかない。不良債権処理の時と同じように、自分の元に郵政改革を担う志ある官僚、経済や財政の専門家を10名程度集め、来年春までに実質的な案作りを行い、諮問会議はその案をオーソライズする場と割り切る必要がある。また、政治的な摩擦を避けるため、「組織」に関する議論は避け、「機能」(窓口ネットワーク、郵便、郵貯、簡保)に関する議論に徹する。」

その上で、竹中大臣は郵政民営化の基本方針を決定する時に確保すべき3つのボトムラインを整理し、04年1月15日に小泉総理に説明し、了承を得た。

- (1) 郵政の各事業、郵便、銀行、保険等が自立すること。そのために分社化すること。
- (2) 民営化され分社化された各事業会社には、他の民間企業と同じ法律を適用すること。
- (3) 経営の自由とイコールフィッティングをうまくバランスさせるための仕組みを作ること。具体的には、そのための監視組織を作ること。

iv) 論点整理 (04/4/26)

04年3月11日の諮問会議で、郵政民営化の審議が再開し、窓口ネットワークの機能と、郵便事業の機能について審議。3月23日には、郵貯の機能と簡保の機能を審議。

4月7日(生田郵政公社総裁出席)に、「郵政民営化に関する論点整理(素案)」を審議、4月21日に同(案)を審議し、4月26日に論点整理を取りまとめた。論点整理は、民営化の意義、4つの機能の目指すべき方向、民営化のあり方の3点から成っており、民営化の時期は小泉総理の公約通り「2007年」とし、最終的な民営化の姿を実現するまでには移行期間(5年～10年程度)を設けるとした。

同日、内閣官房に郵政民営化準備室が設置された。郵政を所管する総務省ではなく総理直属の内閣官房に

設置したのがポイントである。室長も郵政事業を所管する総務省出身者ではなく、前農林水産事務次官の渡辺好明氏²を総務補佐官に任命して室長とした。副室長は、高木祥吉金融庁長官が兼務した³。また、「郵政民営化に関する有識者会議」も設置された⁴。

論点整理後の諮問会議における郵政民営化の審議は、6月24日公示、7月11日投票の参議院選挙（竹中経済財政政策大臣が自民党から出馬し、比例区でトップ当選）のため、3回ほどは渡辺郵政民営化準備室長からの報告で時間も短い軽めの審議をした。

5月28日有識者会議、郵政民営化地方懇談会の報告

6月21日民営化の先行事例：JR、NTT、JT

7月21日関連業界の意見：コンビニ、銀行、生保、物流

また、有識者会議メンバー（吉野、翁、宇田）による海外の郵政事業の調査も行われ（7月18日～25日英、蘭、スウェーデン、21日～28日独、伊、仏）、8月2日の諮問会議に報告された。

v) 重要論点審議（7/27、8/2）

イ. 7月27日、郵政民営化の意義、ユニバーサルサービス

郵政民営化の意義については、民間議員から民営化の利益として、もっと便利な郵政事業の実現、見えない国民負担の最小化、大きすぎる官を是正して資金の流れを官から民へ、の3点が示された。

ユニバーサルサービスについては、現時点で明確な結論は出ないとされたが、窓口と郵便は全ての国民にアクセス可能にしなければならない、郵貯と簡保は義務付ける必要性は乏しいのではないかとされた。

最後に小泉総理から、「郵政民営化は経済面、財政面、行政面においても大きな改革だが、最大の問題は政治面であり、とにかく公務員の身分を失いたくない。郵政3事業を行うのが、なぜ国家公務員でなければいけないのか。常勤職員で28万人（国家公務員97万人の約3割）、非常勤を入れると40万人もいる。官僚に任せるより民間人に任せた方が、より上手な経営、より多くの事業、サービス展開が出来る。他の改革はともかく、反対が多い郵政民営化は私が首相でなければ出来ない。」という趣旨の発言があった。

ロ. 8月2日（生田郵政公社総裁出席）、窓口ネットワーク・郵便・郵貯・簡保の機能、組織形態、移行期、雇用、推進体制等

経営の自由度を拡大しイコールフットイングを確保することと、金融システム安定性のため、他事業の赤字が金融部門に波及しないようにするリスク遮断の必要性は合意された。4つの機能はそれぞれ株式会社として独立させる方向となり、持株会社の必要性は、幾つかの異なった意見があった。窓口ネットワークは、郵便・郵貯・簡保の窓口業務を受託する。郵便にはユニバーサルサービス義務を課す。郵貯、簡保は銀行法、保険業法で認められる業務を行う。地域分割は、分割すべきという議論とそうではないとの議論があった。移行期は、早い方が良いことは明らかだがシステム整備等実務的な難しさもあり、引き続き検討。雇用は、公務員の身分から離れることに異論はないが、大問題なので慎重にという意見があった。基本方針で全てが決まるわけではなく、詳細な制度設計が必要とされた。

最後に小泉総理から、「今年の総裁選で、「郵政民営化反対なら私を代えればいい。」と言った私を代えられなかったのだから、民営化については決着がついている。あとはいかに良い民営化案を作るか、これに集中して取り組んでほしい。」という趣旨の発言があった。

vi) 郵政民営化の基本方針取りまとめ

イ. 骨子（8/6）

ユニバーサルサービスをどの機能まで義務化するか、持株会者の可否、政府保証の扱い、移行期間の長さ等、難しい論点が残っており、竹中大臣は諮問会議の前から、麻生総務大臣、生田郵政公社総裁と協議を続けた。諮問会議当日も議論が続き、開始から約1時間経ったも議論が収束しなかったため、細田官房長官の提案で休憩とし、その間別室で麻生大臣と竹中大臣の意見がまとまらない点について協議するという諮問会議で前例のない方法で骨子案をまとめ、30分後の会議再開後には麻生大臣から10項目の骨子について説明し審議の上、骨子が諮問会議で決定された。

諮問会議後の記者会見も、竹中大臣と麻生大臣が共同で行い、骨子の内容説明は麻生大臣が行うという異例の形で行われた。

2 渡辺前農水次官を室長にすることは、論点整理の素案を審議した4月7日の諮問会議で小泉総理自らが言及した。

3 室員は、各省と民間から集め、23名で発足し、6月に83名（うち総務省・郵政公社からは36名）に増強され、詳細制度設計と法案作成を担っていく。

4 メンバーは以下の6人であった。伊藤元重（東京大学教授）、宇田左近（マッキンゼー・プリンシパル）、翁百合（日本総研主席研究員）、奥山章雄（日本会計士協会会長）、宮脇淳（北海道大学教授）、吉野直行（慶応大学教授）

ロ. ポイント4項目の審議 (8/26)

更に議論を要する4点、分社化の方針(純粹持株会社の下に4社を置くのか、窓口ネットワーク会社を持株会社としその下に3社を置くのか)、組織形態(2007年4月の民営化の時点で分社化するのか)、地域分割(窓口ネットワーク会社等を地域分割するのか)、推進体制(総理直属の民営化推進本部を作る)について、結論を得るのではなく審議を深めた。

ハ. 素案(8/31)、「P」が9か所

竹中大臣から、「郵政民営化の基本方針(素案)」を提示。Pとされていた9点について審議。

- 最終的な組織形態：①地域会社への分割、②持株会社の設立、
- 各事業会社のあり方：③郵便貯金会社の業務内容、④郵便保険会社の業務内容、
- 移行期(遅くとも2017年3月末まで)のあり方：⑤移行期間の組織形態、⑥郵便貯金及び郵便保険の経営
- 準備期(2007年4月まで)のあり方：⑦勘定区分の見直し、⑧関連施設等
- 推進体制：⑨有識者による監視組織

Pの部分は、総理、官房長官と相談しながら、麻生大臣と竹中大臣で引き続き協議して取りまとめることとなる。

ニ. 案(9/7)

9つのPは、以下ようになった。

①地域会社への分割：新会社の経営陣の判断に委ねる。②持株会社の設立：4事業会社を子会社とする純粹持株会社を設立。③郵便貯金会社の業務内容：民間金融機関と同様に、銀行法等に基づき行う。④郵便保険会社の業務内容：民間生保会社と同様に、保険業法等に基づき行う。⑤移行期間の組織形態：2007年4月に、郵政公社を廃止し、国が全額株式を保有する純粹持株会社と、持株会社が全株式を保有する4事業会社を設立。郵便貯金会社、郵便保険会社の株式は、移行期間中に売却し民有民営を実現。同期間中に持株会社の株式売却を開始するが、国は持株会社の株式の3分の1超を保有。郵便貯金、簡易保険の旧契約を引継ぐ公社承継法人を設立。⑥郵便貯金及び郵便保険事業の経営：郵便貯金、郵便保険は、当面限度額を現行水準(1千万円)に維持。⑦勘定区分の見直し：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。⑧関

連施設等：郵貯関連施設、簡保福祉施設等については、分社化後のあり方を検討。⑨有識者による監視組織：民営化後3年ごとにレビューする。

並行して閣議決定のための与党との調整が行われる。この段階では、小泉総理自身はかなり動かされた。

ホ. 諮問会議諮問・答申(9/10)

諮問会議後、同日に閣議決定も行われた。

vii) 基本方針後の審議

諮問会議が主舞台になったのは基本方針までであり、その後は内閣官房郵政民営化準備室で詳細設計、法案作成、移行準備等の諸業務が行われていく。諮問会議で郵政民営化の審議が行われたのは、その後は10月5日と22日の2回であり、何れも取組状況報告で短時間であった。

9月27日に内閣改造が行われ、竹中大臣は経済財政政策担当大臣に加えて新設された郵政民営化担当大臣に任命され、引続き郵政民営化を担当することになり、激務が続いた⁵。

その後の経緯は諮問会議とは直接の関係は薄いですが、簡単に述べると、05年4月27日郵政民営化関連6法案国会提出、5月26日衆議院での審議開始、7月4日郵政民営化特別委員会可決、5日衆議院本会議で賛成233票、反対228票と5票差で可決、7月13日参議院審議開始、8月5日特別委員会可決、8日参議院本会議で賛成108票、反対125票で否決された。

小泉総理は直ちに衆議院を解散、9月11日投票、自民党は郵政民営化法案に反対した37名を公認しない等の所謂郵政総選挙が行われ、自民党は解散時の212議席を84議席上回る296議席という大勝となり、総選挙後の特別国会で10月14日郵政民営化法案は成立した。唯一の変更点は、否決・解散・総選挙で法案の成立が遅れたことから、民営化の時期が当初の2007年4月から10月に半年後ろ倒しされたことであった。

(以下次号)

前川 守(まえかわ まもる)

5 その内容は、脚注1の竹中平蔵氏の著書に詳しい。