

旧「三公社」および郵政事業の経営形態の変化

1. 旧日本国有鉄道

	主要な経過	職員
国営	<p>明治 5 年 (1872 年) 工部省鉄道寮のもと日本初の鉄道営業が新橋－横浜間で開始。私鉄の営業開始は、明治 16 年 (1883 年)</p> <p>明治 18 年 (1885 年) 工部省が廃止され鉄道局は内閣直属に移管。以降、内務省鉄道庁、逓信省鉄道庁、同鉄道局、帝国鉄道庁、鉄道院、鉄道省、運輸通信省と、所管部局の組織再編</p> <p>明治 39 年 (1906 年) 日露戦争後の財政基盤の確立等を目的に、全国的な鉄道網を一元化し、私鉄を国有化する鉄道国有法を制定。翌年にかけて 17 私鉄を国が買収</p>	<p>明治憲法下では、官吏制度全般を包摂した単一の法典はない（任用・給与・服務・分限・懲戒等の分野ごとの個別法令）。雇員、庸人、嘱託等の職員については、私法上の雇用関係</p>
公社	<p>昭和 24 年 (1949 年) 日本国有鉄道法に基づき、公共企業体「日本国有鉄道」が発足。</p>	<p>公共企業体等労働関係法など（団結権および団体交渉権あり、争議権なし）注）参照</p>
民営化の実施	<p>昭和 62 年 (1987 年) 第二臨調および国鉄再建監理委員会の答申に基づき、国鉄を J R として 6 つの地域別旅客鉄道会社と 1 つの貨物鉄道会社などに分割・民営化（いずれも日本国有鉄道清算事業団が全額出資する特殊会社）</p>	<p>労働組合法など（団結権、団体交渉権、争議権あり）</p>
現在の状況	<p>平成 13 年 (2001 年) J R 東日本・東海・西日本の 3 社については、J R 会社法の適用対象から外す改正法案が成立し、完全民営化</p> <p>平成 14 年 (2002 年) 日本鉄道建設公団（現鉄道建設・運輸施設整備支援機構）が保有する J R 東日本の株式をすべて売却、名実ともに完全民営化</p> <p>平成 16 年 (2004 年) J R 西日本が名実ともに完全民営化</p> <p>平成 18 年 (2006 年) J R 東海が名実ともに完全民営化</p>	<p>同上</p>

注) 国鉄、電信電話、たばこ等専売の公共企業体職員については、昭和 22 年 10 月（国家公務員法の公布）からそれぞれが公社職員に移行するまでの間は、国家公務員法が適用。また、郵政などの国営事業職員については、国家公務員法とともに、昭和 27 年 8 月からは公共企業体等労働関係法が適用。

※公共企業体等労働関係法は、昭和 62 年 4 月から国営企業労働関係法、平成 13 年 1 月から国営企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律、平成 15 年 4 月から特定独立行政法人等の労働関係に関する法律に名称変更している。

2. 旧日本電信電話公社

	主要な経過	職員
国営	<p>明治2年(1869年) 民部大蔵省所管のもと東京一横浜間で公衆電報の取り扱いが開始(その後、民部省、工部省と移管)</p> <p>明治18年(1885年) 工部省を廃止し、電信、郵便、灯台、海運などの業務を担う逓信省が発足。明治23年(1890年)から電話事業は郵便事業とあわせて逓信省所管のもと、国営事業化</p> <p>昭和24年(1949年) 逓信省を二省分離し、郵政省とともに電気通信省を設置</p>	明治憲法下では、官吏制度全般を包摂した単一の法典はない(任用・給与・服務・分限・懲戒等の分野ごとの個別法令)。雇員、庸人、嘱託等の職員については、私法上の雇用関係
公社	<p>昭和27年(1952年) 電気通信省を廃止し、日本電信電話公社法に基づき、国(電気通信省)の公衆電気通信現業部門の業務を日本電信電話公社が承継</p> <p>昭和28年(1953年) 国際電信電話業務について、国際電信電話株式会社(特殊会社)に移管</p>	公共企業体等労働関係法など(団結権および団体交渉権あり、争議権なし)注)参照
民営化の実施	<p>昭和60年(1985年) 第二臨調の答申に基づき、日本電信電話株式会社(NTT)が発足(政府が常時総数の3分の1以上に当たる株式を保有する義務)</p>	労働組合法など(団結権、団体交渉権、争議権あり)
現在の状況	<p>平成11年(1999年) 改正NTT法に基づき、持株会社、東日本電信電話(NTT東日本)、西日本電信電話(NTT西日本)、NTTコミュニケーションズ(長距離通信部門)の4社に再編成。NTTコミュニケーションズは、完全民営化</p> <p>平成17年(2005年) 政府の保有義務が及ばない株式の売出しを事実上完了</p>	同上

注) 国鉄、電信電話、たばこ等専売の公共企業体職員については、昭和22年10月(国家公務員法の公布)からそれぞれが公社職員に移行するまでの間は、国家公務員法が適用。また、郵政などの国営事業職員については、国家公務員法とともに、昭和27年8月からは公共企業体等労働関係法が適用。

※公共企業体等労働関係法は、昭和62年4月から国営企業労働関係法、平成13年1月から国営企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律、平成15年4月から特定独立行政法人等の労働関係に関する法律に名称変更している。

3. 旧日本専売公社

	主要な経過	職員
国営	<p>明治 31 年 (1898 年) 日清戦争後の財政的要請のために葉たばこを専売制に。明治 37 年 (1904 年) には、煙草専売法が施行され、たばこ製造も含め専売制へ</p> <p>明治 32 年 (1899 年) 台湾の樟脳を専売に。明治 36 年 (1903 年) からは国内産も対象に</p> <p>明治 38 年 (1905 年) 財政収入確保等のため、塩専売法を施行</p> <p>明治 40 年 (1907 年) たばこ・塩・樟脳の専売事業を大蔵省専売局の管轄に</p> <p>昭和 12 年 (1937 年) アルコールを大蔵省専売局所管のもと専売制に (のちに商工省に移管)</p>	<p>明治憲法下では、官吏制度全般を包摂した単一の法典はない (任用・給与・服務・分限・懲戒等の分野ごとの個別法令)。雇員、庸人、嘱託等の職員については、私法上の雇用関係</p>
公社	<p>昭和 24 年 (1949 年) 日本専売公社法に基づき、日本専売公社が発足し、たばこ・塩・樟脳の専売事業を実施 (アルコールは通産省のもとで専売)</p> <p>昭和 37 年 (1962 年) 樟脳専売法の廃止</p>	<p>公共企業体等労働関係法など (団結権および団体交渉権あり、争議権なし) 注) 参照</p>
民営化の実施	<p>昭和 60 年 (1985 年) 第二臨調の答申に基づき、日本たばこ産業株式会社 (JT) が発足し、たばこ専売法及び日本専売公社法は廃止。塩専売制度は継続し、JT が事業を実施</p>	<p>労働組合法など (団結権、団体交渉権、争議権あり)</p>
現在の状況	<p>平成 9 年 (1997 年) 塩専売法の廃止。</p> <p>平成 14 年 (2002 年) JT 法改正により、JT 株の政府保有義務を「発行済株式総数の 3 分の 2 以上」から「JT 成立時に政府に無償譲渡された株式総数の 2 分の 1 以上かつ発行済株式総数の 3 分の 1 超」に引き下げ</p>	<p>同上</p>

注) 国鉄、電信電話、たばこ等専売の公共企業体職員については、昭和 22 年 10 月 (国家公務員法の公布) からそれぞれが公社職員に移行するまでの間は、国家公務員法が適用。また、郵政などの国営事業職員については、国家公務員法とともに、昭和 27 年 8 月からは公共企業体等労働関係法が適用。

※公共企業体等労働関係法は、昭和 62 年 4 月から国営企業労働関係法、平成 13 年 1 月から国営企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律、平成 15 年 4 月から特定独立行政法人等の労働関係に関する法律に名称変更している。

4. 日本郵政公社

	主要な経過	職員
国営（戦前）	<p>明治4年（1871年） 東京・京都・大阪で新式郵便制度が発足。所管は会計官に属する郵便局。以降、民部官（のちに民部省）、大蔵省、内務省を経て、農商務省へと引き継がれる（大蔵省時代には郵便寮、内務省時代には郵便局と名称変更）</p> <p>明治8年（1875年） 郵便貯金事業開始</p> <p>大正5年（1916年） 簡易生命保険事業開始</p> <p>明治18年（1885年） 工部省を廃止し、電信、郵便、灯台、海運などの業務を担う逓信省が発足</p> <p>昭和18年（1943年） 運輸と通信を統一した運輸通信省が発足し、その外局である通信院（のちに逓信院）の管轄に</p>	<p>明治憲法下では、官吏制度全般を包摂した単一の法典はない（任用・給与・服務・分限・懲戒等の分野ごとの個別法令）。雇員、庸人、嘱託等の職員については、私法上の雇用関係</p>
国営・公社化（戦後）	<p>昭和21年（1946年） 逓信省が復活</p> <p>昭和24年（1949年） 逓信省を二省分離し、電気通信省とともに郵政省を設置。郵政三事業（郵便・郵便貯金・簡易生命保険）を引き続き国営で実施</p> <p>平成13年（2001年） 省庁再編に伴い、郵政省・自治省・総務省が統合した総務省と、その外局である郵政事業庁が発足し、郵政省の事務を引き継ぐ</p> <p>平成15年（2003年） 日本郵政公社法に基づき、政府の全額出資による日本郵政公社を設立し、郵政事業庁の事業内容を承継</p>	<p>公共企業体等労働関係法など（団結権および団体交渉権あり、争議権なし） 注）参照</p>
民営化の決定	<p>平成17年（2005年） 郵政民営化関連6法により、「郵便事業株式会社（郵便事業を承継）」「郵便局株式会社（郵便局網を承継）」「郵便貯金銀行（預金等の取扱い機能を承継）」「郵便保険会社（生命保険の取扱い機能を承継）」「独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構（郵便貯金管理業務、簡易生命保険管理業務を承継）」に移行することを決定</p> <p>平成18年（2006年） 郵政民営化の企画準備を行う「日本郵政株式会社」が発足（政府には、常時、同社の発行済株式の総数の3分の1を超える株式を保有する義務）</p>	<p>同上</p>
今後の予定	<p>平成19年（2007年） 日本郵政株式会社が、郵便局会社、郵便事業会社、郵便貯金銀行、郵便保険会社の4社の全ての株式を保有する持株会社に移行</p> <p>平成29年（2017年） 遅くともこの年の9月30日までに、郵便貯金銀行、郵便保険会社については、日本郵政株式会社が保有する全ての株式を処分し完全民営化</p>	<p>労働組合法など（団結権、団体交渉権、争議権あり）</p>

注）国鉄、電信電話、たばこ等専売の公共企業体職員については、昭和22年10月（国家公務員法の公布）からそれぞれが公社職員に移行するまでの間は、国家公務員法が適用。また、郵政などの国営事業職員については、国家公務員法とともに、昭和27年8月からは公共企業体等労働関係法が適用。

※公共企業体等労働関係法は、昭和62年4月から国営企業労働関係法、平成13年1月から国営企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律、平成15年4月から特定独立行政法人等の労働関係に関する法律に名称変更している。

第5章 公社、特殊法人等に関する改革方策

1 三公社の民営化、合理化

(1) 公社制度の改革の必要性

ア 三公社は設立以降今日まで、国鉄は全国的な客貨の輸送確保に、電電公社は電話の積滞解消と全国自動即時通話化に、専売公社は財政収入の確保に、技術水準の向上を含め、それぞれ少なからぬ貢献をしてきた。

しかし、現状をみると、破産状態の国鉄はもちろん、他の2公社についても、企業性が発揮されているとはいえず、その結果、果たすべき公共性さえ損なわれがちであり、公共性と企業性の調和を理念とした公社制度に大きな疑問が生じている。

イ 公社制度がもつ問題点を端的に示せば、

第1は、公社幹部の経営に対する姿勢についてである。国会及び政府による関与は、事業実施における責任の所在をあいまいにし、経営に対する安易感を生みがちである。労使関係についても、現行制度の下では、経営者に当事者能力が十分に付与されていないこともあり、給与を自主的に定めることができず、その結果、他の勤務条件では安易な妥協を重ねることとなっている。

第2は、労働側においても、労働権の制約により、在るべき労使関係をつくり上げる努力に欠けるところがある。決して倒産することのない公社制度の上に安住し、違法な闘争を行うなど、公社職員としての自覚、義務感の喪失さえ招いている。

第3は、公社に対する国民の過大な期待である。それは、しばしば「国の機関」に対する「当然の要求」として現れるが、公社の経営に負担をかけ、効率性を阻害する要因となっている。

ウ 三公社の規模は、それぞれ余りに巨大である。また、電電公社及び専売公社の事業は独占である。

巨大すぎるための確な管理を行いにくくし、また、独占体であるため競争による自己制御のメカニズムの欠けていることが、責任ある経営と効率的経営を阻害している。

エ このような問題点を解決するには、第1に、外部的制約と関与から解放し、第2に、経営の自主責任体制を確立し、第3に、労働の自覚を促し、第4に、労使双方の効率化と事業の新しい展開にまい進させ得る改革が必要である。

そのためには、単なる現行制度の手直しではなく、公社制度そのものの抜本的改革を行い、民営ないしそれに近い経営形態に改める必要がある。その際、有効な競争原理が機能し得る仕組みを同時に設定すべきである。

このようにして企業性、効率性を発揮させてこそ「公共性」は確保され、達成されると考える。

(2) 日本国有鉄道

ア 基本的考え方

- (7) 国鉄は、昭和24年に公社として設立されて以降、戦後及び昭和30年代の旺盛な輸送需要に対応して輸送力の増強等を行ってきた。しかし、昭和39年度に欠損を生じて以来、その経営は悪化の一途をたどり、昭和55年度にはついに1兆円を超える欠損となった。

この間、国からの助成は年々増大し、国家財政の大きな負担となっている。今後とも欠損は増大していくことが確実視されており、今や国鉄の経営状況は危機的状況を通り越して破産状況にある。

- (イ) このような経営の悪化をもたらした原因としては、①急激なモータリゼーションを始めとする輸送構造の変化に対して国鉄は鉄道特性を発揮できる分野（都市間旅客輸送、大都市圏旅客輸送、大量定型貨物輸送）に特化すべきであったが、現実には、公共性の観点が強調され過ぎ、対応が著しく遅れてきたこと、②国会及び政府の過度の関与、地域住民の過大な要求、管理限界を超えた巨大な企業規模、国鉄自体の企業意識と責任感の喪失などの理由から企業性を発揮できず、いわゆる「親方日の丸」経営といわれる事態に陥ったこと、③労使関係が不安定で、ヤミ協定、悪慣行の蔓延など職場規律の乱れがあり、合理化が進まず、生産性の低下をもたらしたこと、④収入に比し異常に高い人件費比率、年齢構成のひずみからくる膨大な年金・退職金、累積債務に対する巨大な利子負担、等が挙げられる。

- (ウ) 国鉄の膨大な赤字はいずれ国民の負担となることから、国鉄経営の健全化を図ることは、今日、国家的急務である。

しかし、数次にわたる再建対策はいずれも途中で挫折した。「後のない計画」といわれる現行経営改善計画も、①具体的な年次別計画に基づいたものとなっていない、②昭和60年度における収支目標は、財政援助を含めた実質的赤字が単年度2兆円を超える内容となっている、③昭和60年度以降の経営の展望に欠けている、等の問題がある。しかも、その進捗状況をみると、計画の達成は極めて困難と考えざるを得ない。

- (イ) 現在の国鉄にとって最も必要なことは、

- ① 経営者が、経営責任を自覚し、それにふさわしい経営権限を確保し、企業意識に徹し、難局の打開に立ち向かうこと、
 - ② 職場規律を確立し、個々の職員が経営の現状を認識し、最大限の生産性を上げること、
 - ③ 政治や地域住民の過大な要求等外部の介入を排除すること、
- である。

これらのことは、単なる現行公社制度の手直しとか、個別の合理化計画では実現できない。公社制度そのものを抜本的に改め、責任ある経営、効率的経営を行い得る仕組みを早急に導入するとともに、労使双方が国鉄の現状を深く認識し、政府と国民の支持の下に、一体となって再建に当たらなければならない。

- (オ) しかし、それまでの間にも国鉄の破綻は、深刻の度を増す。事実上1日に50億円を超える赤字を生み続ける国鉄にとって、今日まず必要なことは、この赤字の増大

を食い止め、縮小させるとともに、借入金の増加を抑制することである。このため、新形態移行までの間、現行経営改善計画以上の大幅な経費節減措置を緊急措置として講ずる必要がある。

- (加) 新しい仕組みについての当調査会の結論は、現在の国鉄を分割し、これを民営化することである。その理由は、次のとおりである。
 - ① 上記(イ)の実現を図る上で最も適しているほか、幅広く事業の拡大を図ることによって、採算性の向上に寄与することができる。
 - ② 全社一体となり効率的経営を行うためには、現在の巨大組織では管理の限界を超えている。また、国鉄の管理体制は、ややもすれば地域ごとの交通需要、賃金水準、経済の実態から遊離し、全国画一的な運営に陥りがちである。分割によりそれが改善されるとともに、地元の責任と意欲を喚起することができる。
- (キ) 分割・民営化に当たっては、分割後の各会社が経営努力をし、創意工夫をすれば、採算性を回復し、自立できるという目途と自信を持ち得るよう配慮する必要がある。そのため、長期債務、国鉄共済年金制度等の諸問題を、新形態移行に際し解決しておく必要がある。
- (ク) 110年の歴史をもつ国鉄の経営形態を抜本的に変更して、その再生を目指す道は容易ではない。解決しなければならない問題が余りにも多いからである。したがって、政府全体としてこの問題に取り組むための推進機関を設け、明確な手順の下でこれを進めるべきであると考えらる。

(抄)

(3) 日本電信電話公社

ア 基本的考え方

- (ア) 電電公社は、昭和27年に公社として設立されて以降、旺盛な電話需要の伸びに対応し、新技術の開発、導入等を図りつつ、電話の積滞解消と全国自動即時通話化の二大目標を達成した。今後の電気通信事業は技術革新を基礎として、量的拡大から質的充実の時代に移行していくものと考えられ、電電公社は効果的にこの課題にこたえていく必要がある。
- (イ) しかし、電電公社の経営の現状をみると、①事業収入の約9割を占める電話事業の収支格差は縮まり、このまま推移すると、いずれ料金値上げに至らざるを得ない、②経費増大の原因の一つは人件費であり、設備の近代化、電話の自動即時化にかかわらず要員が縮減されていない、③労使関係についても、勤務時間が民間の大企業に比較しても短いほか、労使の協約、慣行の中に合理化を進めにくくしている面もある等の問題がある。
- (ウ) これらのほか、公社形態、完全独占による弊害として、①予算及び事業運営について、国会及び政府からの関与があること、給与が他の公共企業体等と横並びで決められることなどから、労使とも合理化のインセンティブに乏しく、企業性を発揮しにくい、②巨大規模の独占経営体であることから、経営における合理化意識の希薄化、サービス精神の低下、労働意欲の低下等の問題がある。
- (エ) 電気通信事業は、技術革新の著しい分野であり、そこにおいて培われる力は、来

るべき高度情報化社会において重要な役割を果たすものであって、我が国経済社会の発展の基礎となるものと予想される。

したがって、それを担う事業体は活力をもつ、状況変化に弾力的に対応できるものでなければならない。

- (ホ) これらの点にかんがみ、今後、電電公社が国民必需の電気通信サービスを低廉な価格で供給し、しかも将来にわたって技術開発力を充実していくためには、
- ① 十分な当事者能力をもち、徹底的に合理化された経営体であるべきであり、このため、その経営形態は基本的には民営化の方向で改革すべきである。
 - ② 電気通信事業のもつ技術的側面と技術革新の可能性に配慮しつつ、現在及び将来にわたり最も適切な競争の仕組みを設け、独占の弊害を除去すべきである。
 - ③ また、巨大経営体であることからくる経営の管理限界に配慮し、規模の適性化を図る必要がある。

(抄)

(4) 日本専売公社

ア 基本的考え方

- (ア) 専売公社は、昭和24年に公社として設立されて以降、たばこ専売事業を通じて財政収入の安定的確保に貢献し、また、塩専売事業を通じて塩の安定供給の確保に努めてきた。
- (イ) たばこ専売事業の運営は、比較的最近までおおむね順調に推移してきたが、①近年、事業を取り巻く内外の環境が大きく変化し、たばこの国内消費が停滞傾向にある一方、外国企業からの強い市場開放要請を受けている、②葉たばこの全量買取制度、たばこ耕作農家への配慮等の結果、国産葉たばこについて約12ヶ月分の過剰在庫が生じ、効率的な経営が阻害されている、③国産葉たばこは、品質等を加味した価格が国際価格の3倍強であることなどから、たばこ製造原価を押し上げ、国際競争力に影響を与えている、等の問題を抱えている。
- (ウ) このような問題に加え、公社であることから、予算、事業運営等について、国会及び政府からの関与があり、企業性を発揮しにくい状況にある。
- (エ) このため、たばこ専売事業については、
- ① 葉たばこ調達を需給状況に応じて企業的に行えるよう制度の改善を図る必要がある。
 - ② 諸外国からの市場開放要請に適切に対応するため、国内市場での競争条件を整備する必要がある。
また海外投資能力の付与、業務範囲の拡大等、国際競争に耐え得る経営基盤の整備・強化に配慮する必要がある。
 - ③ 企業的経営を阻害する諸規制を排除し、経営の自主性を確立するとともに生産性の向上のため、経営の一層の効率化を図る必要がある。
- (オ) また、塩専売事業については、国内塩価格の国際価格水準の実現に向けて、製塩コストを引き下げるなどの措置により、国内塩産業の自立体制を確立し、専売制度の廃止を図る必要がある。

郵政民営化の基本方針（抄）

平成16年9月10日

閣議決定

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、イコールフットィ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ィングの確保

- ・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。