

郵政事業の民営化論についての一考察

庄 村 勇 人

- 一 本稿の目的
- 二 「国営」の郵政事業とその組織
- 三 行政改革会議における郵政事業民営化論とその問題点
- 四 郵政事業における公共性確保の方法
- 五 若干の総括

一. 本稿の目的

1980年代以降、行政の事務・事業について国の公的関与＝コントロールを減少させる方向での改革が、第二次臨時行政調査会（以下、「第二臨調」とする）に端を発する一連の行政改革の中で、民営化あるいは民間委託として行われている。例えば、第二臨調最終答申における三公社の民営化論では、それらが公社という経営形態をとっているために「政治的介入や監督機関の介入、惰性的経営等」が行われているという弊害が現状認識として示され、その改革方策として民営化という手法が提示された。そしてそれらは、「増税なき財政再建」という基本方針のもと、「肥大化した行政」を「簡素化・合理化」し、行政を「効率的に」行うという観点から行われたものであった。つまり第二臨調における民営化論は、「効率性」という視点において民業が官業に優位するという観点から行われたのであって、更にこのように民営化することによって、上述の弊害が解決されるものとされたのである。

このような民営化や民間委託に対しては、憲法を基準とする法律学の立場から批判的な見解が既に指摘され、有力に唱えられている。特に、室井力教授は、行政改革の問題を法律学の課題として捉えられ、行政改革が「その目的において行政の公共性を高め、実現するために要求されることにならなければならない」とされている。つまり、基本的人権の保障、および民主主義をその基本原理とする現行憲法のもとでは、行政は国民の権利・利益を保障するところにその存在理由＝公共性が見出されるのであって、行政改革—とりわけここでは民営化—についても、国民の権利・利益を追求するためのものでなければならないのである⁽¹⁾。そうすると、ここでいう「効率性」という点に限定して考えるならば、行政を効率化すること自体を目的として行われ、国民の権利・利益をないがしろにするような改革＝民営化については与することができないものと思われる。すなわち、そこでいう「効率性」

とは「行政の効率性」なのであるから、われわれが追求すべき「行政の効率性」とは、「行政の公共性」を実現することに向けての「効率性」であって、その「公共性」によって規制され、変動するものとして捉えられなければならないのである⁽²⁾。

ところで、1998年6月に中央省庁等改革基本法（以下、「基本法」とする）が可決され、中央省庁の再編についての基本的枠組みが提示された。郵政三事業の経営形態についても、2003年までは総務省の外局、すなわち郵政事業庁においてその業務を行うこととされ、それ以降は「国営の新たな公社（＝郵政公社）」において行うこととなった（基本法第17条7項）。このような基本法に規定される郵政三事業の経営形態の改革の内容については、行政改革会議「最終報告」（以下、「最終報告」とする）の内容とほぼ同様であり、最終報告におけるそれを踏襲したものとなっている。したがって、中央省庁等の改革の内容を検討する際には、まず行政改革会議における改革意見を検討しなければならないものと思われる。

その行政改革会議における郵政三事業の経営形態の改革については、「民営化」という基本的な方向を前提とした改革となっており、基本的に上述の第二臨調における行政改革の流れを受け継ぐものとなっているようである。すなわち、行政改革会議においては、「肥大化・硬直化し、制度疲労のおびただしい戦後型行政システム」を改めるという立場にたって、行政事務・事業の簡素化・効率化という観点から、その民営化を積極的に推進することとされているのである。

このような郵政三事業の民営化については、賛成、反対それぞれの立場から様々な意見が出されている。とりわけ郵便事業について、民営化を推進するという立場からは、例えば次のように主張されている。①供給義務を民営化後の企業に課すことによって「国営」郵便事業のサービス水準の維持が可能である、②郵便物の配達等には公務員以外の労働力が用いられており、郵便事業を国営とする理由の一つである「国営であるが故の信頼性」の意義はなくなっている、また、③「国営」という経営主体では非効率等である⁽³⁾。他方、その民営化に反対する立場の意見としては、過疎地域における郵便サービス確保の必要性、または災害時における確実な通信手段確保の必要性等から、国民の基礎的通信手段としての郵便事業は民間の事業主体では行い得ないことが指摘されている⁽⁴⁾。

ところで、「民営化」とは、ここでは「『国有-公有』と『完全な私有』と対比してその間に段階的に差のある各種の所有形態のあることを前提としつつ前者から、より後者の所有形態に近づく移行＝『改革』＝転換を指す言葉」と定義する。それはつまり「①政府・直営事業、②公社、③公社特殊会社以外の特殊法人（公団・事業団）、④特殊会社、⑤一般の株式会社の順序で公的関与は減少しているのであって、①から⑤へ近づくこと」⁽⁵⁾である。それでは、上述のような行政改革会議における郵政事業民営化論については、憲法を基準として国民の権利・利益を第一義的に考える立場からはどのように考えられるのであろうか。つまり、郵政三事業を民営化することによって、郵政三事業が従来もっていた公共性を維持、あるいは国民生活により一層役立たせることになるのであろうか、ということが問題となるのである。このような観点から、以下では行政改革会議における郵政事業の民営化論、

その中でも特に郵便事業を中心にして、行政法学の観点から若干の検討を行うことにする⁽⁶⁾。

二. 「国営」の郵政事業とその組織

郵政事業とは、「①郵便事業、②郵便貯金事業、郵便為替事業及び郵便振替事業、③簡易生命保険事業、④電気通信に関する事務」(郵政省設置法第3条1項(「郵政省設置法」は以下、「設置法」とする))のことである⁽⁷⁾。本章においては、現在このような郵政事業がどのような組織、あるいは制度のもとで営まれているのかについて、これが「国営」事業として営まれている意義という点を参考にして検討してみたい。

1. 郵政省の組織

郵政事業は、現在、郵政省がこれを行っている。郵政省は、国家行政組織の一つとして国家行政組織法、郵政省設置法、郵政省組織令(「郵政省組織令」は以下、「組織令」とする)によって規定される国の行政機関であり(国家行政組織法別表第一(「国家行政組織法」は以下、「行組法」とする))、それら郵政事業を「一体的に遂行する責任を負う行政機関」(設置法第3条1項)として設置されている。郵政省は、大別すると内部部局(行組法第7条)、審議会(同法第8条)、施設等機関(同法第8条の二)、地方支分部局(同法第9条)等によって構成されている。

まず、内部部局としては、大臣官房、郵務局、貯金局、簡易保険局、通信政策局、電気通信局、放送行政局の計七つが置かれている(組織令第1条1項)。この内部部局のうち、特に郵務局、貯金局、簡易保険局は「現業部門」と呼ばれており⁽⁸⁾、一般に郵便局において営まれる郵政現業業務に対する管理機関としての性格を有しているといえる⁽⁹⁾。

郵務局は、郵便の運営計画の作成・実施(組織令第5条1項)、法令の立案・実施(同条2項)等の事務を、また貯金局は、郵便貯金・郵便為替等の売りさばき、国債・地方債の募集の取扱い(組織令第6条1項)、預り金等の大蔵省資金運用部への預託(同条22項)等の事務を、そして簡易保険局は、簡易生命保険の運営計画の作成・実施(組織令第7条1項)、簡易生命保険の積立金及び余裕金の運用(同条8項)等の事務をそれぞれ行っている。また、郵政省の地方支分部局としては、地方郵政監察局、地方郵政局、地方電気通信監理局、郵便局、及び沖縄郵政管理事務所が置かれ(設置法第6条1項、2項)、その地方郵政局のもとには、貯金事務センター、簡易保険事務センターが置かれ、地方郵政局の事務を分掌させている(同条9項)⁽¹⁰⁾。

このように、郵政事業は国家行政組織の一部である郵政省がこれを行うものとして、その組織の在り方が法令によって規定されている。それでは、次に、郵政事業が「国営」事業とされている意義について、そのうち特に郵便事業について検討してみたい。

2. 「国営」の郵政事業の意義

郵便事業⁽¹¹⁾について郵便法は、「国の行う事業であつて、郵政大臣が、これを管理する」(郵便法第2条)と規定している。これは、「郵便の役務をなるべく安い料金で、あまねく、公平に提供することによつて、公共の福祉を増進する」(郵便法第1条)のために、国営の事業としたものと解される。つまり、郵便事業は、①通信の秘密の確保、②料金の低廉化、③公平かつ普遍的なサービスの提供、④全国的な事業組織の設置、⑤外国との緊密な連絡等の要請にこたえなければならず⁽¹²⁾、その公共性が極めて高いものといわねばならない⁽¹³⁾。このような点について渡辺洋三教授は、「純理論的にいうなら、郵便事業におけるこれらの特殊公益的性格が、当然に国の独占事業と不可避的にむすびつかなければならないということは論証されてはいない。……国民の側からいえば、低料金で迅速且つ正確・公正な郵便業務をしてもらえればよいわけで、そのようなサービスをしてくれる企業体でありさえすれば、かならずしも国であることを絶対的に必要とするわけではない。たまたま国がそのような国民生活の必要性をみたすのに最もよい条件をもっているかぎりにおいて、国営とすることが最も合理的であるということとどまるのであり、国営にするより他の企業体の経営にすることが国民生活にとつて有利な条件があるならば、その企業体に郵便事業をさせていけないという理由はないであろう。かくて郵便事業を国の独占経営とすることの意味は、機能的に観察して、国が国民生活の便宜をはかるのに最適であるという機能を果すかぎりにおいてその合理性を主張しうる性質のものであつて、それ以上のものではない」とされている⁽¹⁴⁾。すなわち、渡辺教授は、郵便事業の国民生活において果す機能としての側面に着目され、それを「なるべく安い料金で、あまねく、公平に提供する」のは、国がもっとも適しているという限りにおいて国営とする合理性をもつと主張されている⁽¹⁵⁾。

それでは、郵便法第1条にいう「公共の福祉」とは、具体的にどのようなものなのか。次に、郵便事業が国営とされている理由として、①通信の秘密の確保、②料金の低廉化、③公平かつ普遍的なサービスの提供、④外国との緊密な連絡、等の要請に分けてそれぞれ検討してみたい。

(1) 「通信の秘密の確保」の要請

憲法21条2項では、「通信の秘密は、これを侵してはならない」と規定され、これをうけて郵便法は、「郵政省の取扱中に係る信書の秘密は、これを侵してはならない」(同法第9条1項)⁽¹⁶⁾としている。そして、「郵便の業務に従事するものは、在職中郵便物に関して知り得た他人の秘密を守らなければならず」、「その職を退いた後においても、同様」(同条2項)とし、さらにその違反者に対しては罰則が設けられている(同法第80条)。その一方で、国家自身による通信の秘密の侵害からこれを保護するため、郵便法は検閲を禁止している(同法第8条)⁽¹⁷⁾。

このように、郵便に関する通信の秘密を確保することは、憲法21条における表現の自由の保障とのかかわりでも極めて重要である。なぜならば、「通信」の対象としての「情報」については、その伝達

あるいは交換が社会の構成に不可欠であり、その「情報」の内容としての思想、信条、学問等の自由については、これを「国営」としての郵政省が保障することが基本的人権の保障をうたった憲法の理念を追求することにつながるからである⁽¹⁸⁾。

(2) 「料金の低廉化」の要請

郵便料金については、郵便法において定められるように、法律でこれを定めることとなっている(同法第21条2項、第22条2項等参照)。そしてそれは、「なるべく安い料金」で、かつ「公平に」提供されなければならない(郵便法第1条)。したがって、郵便小包の一部を除けば、国内郵便のすべてが全国どこに出しても同一料金でそれを利用できるという全国料金均一制が郵便事業においては採用されている。この点は、後述の「公平なサービスの要請」ともかかわるのであるが、郵便局という全国的事業組織を設置することによって、郵便利用者の「利用の機会の公平性」のみならず「郵便料金の公平性」をも実現せしめている。

ところで、郵便事業は「国営」という性格をもちながら、同時に郵便料金という形でその収入を確保しなければならず、税金からの補填は一切受けていない。つまり郵便事業は独立採算制のもとで運営されているのである。それゆえ、他の行政官庁とは異なった予算・会計制度のもとで運営されている。すなわち、郵政事業の経理をするための会計として、郵政三事業については郵政事業特別会計、郵便貯金特別会計、簡易生命保険特別会計が設けられ、それぞれの業務に必要な経費は、事業別に明確に経理されている⁽¹⁹⁾。

このような特別会計のもとで郵便事業が行われる理由は、「郵政事業を企業的に経営し、その健全な発達に資するため」(郵政事業特別会計法第1条)であるとされている。つまり、郵便事業の目的である「公共の福祉」を増進させるために「企業性」を追求しなければならないのである⁽²⁰⁾。

このように郵便事業は、「公共の福祉」の増進のために、特別会計制度のもと、低廉な料金で、しかも支出に見合う収支を確保するという「収支適合原則」(郵便法第3条)のもとで経営されることが要請されているが、同時にその法構造上の問題点も指摘されなければならない。すなわち、郵便事業は、その事業の性格からして人力依存度が極めて高い事業である。しかしながら、このような人力依存度が高い郵便事業を独立採算制のもとで運営している現状においては、その「公共の福祉」=公共性をさらに高めようとするれば、郵便料金の値上げによって収入を増やすのか、もしくは、郵政現業職員の定員および賃金の抑制もしくは郵政窓口取扱時間の短縮や配達度数の縮減によって支出を減らすのかといった困難な問題に直面することになる。つまり、郵便事業について独立採算制をとっている現行制度のもとでは、郵便事業の公共性は独立採算制=収支適合原則によって大きく制約づけられ、その意味では、郵便事業は企業性重視のゆえに「公共の福祉」=公共性を犠牲にしかねない法構造のもとにある⁽²¹⁾。

(3) 「公平かつ普遍的なサービスの提供」の要請

郵便法は、「何人も、郵便の利用について差別されることがない」（同法第6条）と規定し、その利用における公平性を規定している。すなわち、郵便事業が日常生活に必要な不可欠な通信手段であり、かつ郵便法第5条に規定されているように、国の独占事業とされていることからその利用における公平性を法定しているのである。また、独占事業とされているのであるから、郵便事業の業務を停止・制限することは、不可抗力としてやむを得ない場合でない限り、国民に必要な不可欠な通信手段であるという点から鑑みて許されない。そこで、郵便法はこの「やむを得ない場合」を規定し、それ以外の場合は、業務が完全に行われることを予定している（同法第7条）⁽²²⁾。

このように郵便のサービス利用において、国民が全国どの地域においても公平に、そして確実に利用できるという点で郵便事業を「国営」で行う意義を有しているといえるのであるが、ここでいう「公平性」と深いかわりをもっているのが「全国的事業組織」としての郵便局である。郵便局は、地方郵政局のもとに置かれる内部機関ではなく本省直属の地方支分部局であり（設置法第6条1項）、郵政三事業の現業事務を一体的に処理する現業機関としての性格をもっている。

その郵便局は、一般に組織上の見地からは「普通郵便局」と「特定郵便局」、そして「簡易郵便局」とに分けられている⁽²³⁾。特に、平成11年度末現在24,768局設置されている郵便局の中で、18,878局を占めるのが特定郵便局であり⁽²⁴⁾、事実上、その設置数、取扱事務量において普通郵便局をはるかに凌駕しており、公衆通信としての郵便に必要な不可欠な全国的規模にわたる郵便区を構成する、あるいは為替貯金および簡易年金業務、そして国・地方公共団体の現金収納支払事務等、国民の日常生活に極めて密着した業務を行っている。特定郵便局の特徴は、その沿革から、①民間人の提供した局舎を借り上げている点、②特定郵便局長は地方郵政局長による自由任用制が採用されている点等に見られるが⁽²⁵⁾、これらのうち特に②の点については、実質的にその政治的任用あるいは世襲制を生み出す原因として厳しい批判が存在する⁽²⁶⁾。

他方、簡易郵便局は、郵政大臣が郵政窓口業務を簡易郵便局法において定められている者に（簡易郵便局法第3条）、契約によって委託し、この受託者が委託事務を取扱うために設置する機関である。この簡易郵便局制度については、国家公務員ではなく私人に郵便事業を行わしめるのであるから、「通信の秘密の確保」や「業務の信頼性の確保」という点からは問題が残るように思われる⁽²⁷⁾。

このように郵便局制度は様々な問題点をかかえているが、前述の郵便サービスの利用の公平性を担保する点を含めて、実際には、郵便事業のみならず郵政三事業すべてに対して大きな役割を果たしているといえる。

(4) 「外国との緊密な連絡」の要請

郵便料金にみられるように、それぞれの国にはそれぞれの郵便制度があり、諸外国との間の郵便制度は極めて複雑なものとなっている。しかし、近年各国間の郵便物の取扱数は増加しており⁽²⁸⁾、この

ような要請にこたえるために外国郵便制度が設けられている。これは各国にそれぞれの事情があるにせよ、均一公平という制度本来の趣旨を外国郵便の取扱いにおいても生かす必要があると考えられたためである。この外国郵便制度を支えるのが、万国郵便連合憲章（昭和40年条約13号）に基礎を置く、万国郵便連合である⁽²⁹⁾。このように、諸外国間の郵便の取扱いにおいても、均一かつ公平な条件のもとで、安全にそして安定的に郵便利用を提供することは、諸外国間の郵便の必要性からいって重要であり、このような点にも、「国営」の郵便事業としての意義があると思われる。

三. 行政改革会議における郵政事業民営化論とその問題点

郵政三事業の民営化についての問題は、1980年代臨調行革⁽³⁰⁾の流れを受け継ぐものとして、地方分権や規制緩和等と同時に一連の行政改革の問題として行政改革会議において議論がなされた。そして、その結果として出された中央省庁等改革基本法において、郵政三事業は、企画立案及び管理を所掌する内部部局と実施機能を担う外局としての「郵政事業庁」に分離され、「郵政事業庁」は、この法律の施行の日から起算して5年を経過する日に「国営の新たな公社（郵政公社）」へと移行する（基本法第17条7項、同法第33条参照）こととなった⁽³¹⁾。このような郵政事業の民営化を含む行政改革については、従来法律学の対象とされることが比較的少なかったが、近年においては、憲法を基準として行政改革を論じる必要性が高まりつつあり、すぐれて「法律学の課題」とであると主張されている⁽³²⁾。臨調行革においても、その内容が憲法の保障する民主主義、人権尊重主義など基本理念を踏みにじるものでかつ空洞化せしめるものであることが、すでに指摘されている⁽³³⁾。すなわち、「民主的で公正かつ効率的な自治と参加と公開を保障する行政」が行政改革においては達成されなければならないのである⁽³⁴⁾。第二臨調の郵政事業改革論についても、「国民サービスの観点は欠落している」⁽³⁵⁾との厳しい批判が存在する。

それでは、行政改革会議における郵政三事業については、どのように改革論が展開されているのであろうか。本章では、まず行政改革会議における郵政三事業の現状認識、そしてその改革の理念、目的、方法についてそれぞれ若干整理し、そこにおける郵政三事業の経営形態の変更にかわる問題について検討してみたい。

1. 行政改革会議の性格

「民間活力の推進」あるいは「自律性強化」といった課題を掲げていた点にみられるように、第二臨調後の1983年に設置された臨時行政改革推進審議会（以下、「行革審」とする）は、第二臨調における行政改革の基本的特徴をそのまま引き継いだものといわれている⁽³⁶⁾。そして、特に1993年の第三次行革審「最終答申」において提示された「官から民へ」「国から地方へ」という観点から省庁を「大括

りに再編成」するという原則が後の行政改革会議に引き継がれることになる⁽³⁷⁾。その後、第41回衆議院議員総選挙を経て、連立三党は、「新しい政権に向けての三党政策合意」を公表し、「総理の強力なリーダーシップのもと、民間人を中心とした総理直属機関を設置」し、省庁の機能別再編・統合等の改革を行うこととされた。これを受けて第二次橋本龍太郎内閣のもと、1997年11月21日に設置されたのが行政改革会議である。

行政改革会議は、行組法8条に基づき、総理府本府組織令の一部を改正する政令（第319号）により設置された審議会である。その所掌事務は、「複雑多岐にわたる行政の課題に柔軟かつ的確に対応するため必要な国の行政機関の再編及び統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議すること」とされている。その委員は、「優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する」（行政改革会議令第3条）こととされ、その構成委員から官庁のOBは除かれて組織されることとなった⁽³⁸⁾。行政改革会議は、内閣総理大臣を会長とする（行政改革会議令第2条）首相直属の機関として、つまり意思決定者が審議会の委員として参加している点や、あるいは「会議発足後一年以内に成案を得」て、「その結論に基づき、平成10年（1998年）の通常国会に所要の法律案を提出する。法案成立後、関係法律の整備など新体制への移行に必要な準備を進め、遅くとも5年以内、できれば21世紀が始まる2001年1月1日に移行を開始することを目指す」⁽³⁹⁾というように、中間報告さえも出ていない段階で既に明確にスケジュール管理がされている点等に、その特徴があるといわれている⁽⁴⁰⁾。

2. 行政改革会議における郵政事業民営化論

(1) 郵政事業民営化の根拠

「最終報告」においては、まず、現代行政について「肥大化・硬直化し、制度疲労のおびただしい戦後型行政システム」と認識する。それは「個別事業の利害や制約に拘束された政策立案部門の硬直性、利用者の利便を軽視した非効率な実施部門、不透明で閉鎖的な政策決定過程と政策評価・フィードバック機能の不在、各省庁の縦割り」、「全体調整機能の不全」という問題点となって表れているとする。そしてそのことが、「400兆円あるいは500兆円ともいわれる膨大な財政赤字」、「著しく画一化・固定化された」社会を生み出し、「もたれあいの構造を助長し社会の閉塞感を強め、国民の創造意欲やチャレンジ精神を阻害する要因とな」っていると指摘する。結局それを改め、「自律的な個人を基礎としつつ、より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システム」へと転換する必要性を指摘し、これを行政改革会議における行政改革の基本理念としている。この基本理念のもと、①総合性、戦略性の確保、②機動性の重視、③透明性の確保、④効率性、簡素性の追及を行政改革の目的としている。

しかし、これらの点を郵政事業について見てみると、「最終報告」の中では具体的にどのような点が「肥大化・硬直化し、制度疲労のおびただしい戦後型行政システム」なのか明記されておらず、明確で客観的な根拠をもった改革とはいいがたい⁽⁴¹⁾。そこで次に、行政改革会議における具体的な議論の

なかで、どのような問題点が指摘されていたのかという点について見てみたい。

そうすると行政改革会議においては、①主に郵貯・簡保における民業圧迫のおそれ⁽⁴²⁾、②財政投融資制度における、財政負担の先送りによる行財政肥大化、不透明な投融資配分、事業会計原則の不備、巨額の国債保有、焦げ付き債権等⁽⁴³⁾、③国営事業の非効率性⁽⁴⁴⁾等が指摘されている。

具体的にいうと、①では、郵便局が民間の銀行、保険会社と比較していくつかの優遇措置がなされているために、民間の企業と同等の競争条件があるとはいえず、このことが郵便貯金、簡易保険の肥大化につながり民業を圧迫しているとする⁽⁴⁵⁾。例えば、郵便局に対しては事業税、印紙税の免除（地方税法第72条の4、印紙税法第5条2項）があることや、集めた資金を大蔵省資金運用部に預託する（資金運用部資金法第2条）ために運用コストや運用リスクを伴わないことなどである。また②では、例えば「焦げ付き債権」についていうと、資金運用部から特殊法人に対して貸し付けた資金が焦げ付く場合が増大し、その原因が「郵便貯金が資金を際限なく財投に注ぎ込んでいるから財投機関が過大融資をする」というものである⁽⁴⁶⁾。③については、後述する。

以上のような点が、行政改革会議において郵政事業を民営化しようとする主たる理由であると思われる。しかし、郵便事業についての問題点としては「国営事業は非効率」という点以外は指摘されておらず、むしろその民営化に反対の意見をもつ委員もいたようである⁽⁴⁷⁾。

(2) 郵政事業民営化の方法

そして、以上のような問題点を解決するための「処方箋 (=手段)」として、「最終報告」では次のような諸点を提示している。すなわち郵便事業等の現業については、「国民経済上必要なサービスを提供する公的責任をもった『国の経営する企業』であり、基本的に採算性、企業性格を有するものである」との観点から、次のような視点による見直しを行うとしている。「①主体的で創造性に富む柔軟な業務運営を認めることを通じて、効率化を推進する、②任務の適正な遂行を基本としつつ、組織・人員のスリム化、民間委託等を推進する、③国が責任をもって実施する必要のある部分については、そのために必要な仕組みを整備するとともに、国民に必要なサービスを確保するため、必要に応じ、制度的な手当てを行う」というものである。このような要請を、行政改革会議では、行政機能における「政策の企画・立案機能」と「実施機能」とを分離し、「実施機能」を担当する部門のうち一定の事務事業について「垂直的減量を推進する」という方法によって行っている。つまり、「政策の企画・立案機能」と「実施機能」は、「一面において密接な関係をもつものであるが、両者にはそれぞれ異なる機能的な特性があり、両者が渾然一体として行われていることは、かえって本来それらが発揮すべき特性を失わせ、機能不全と結果としての行政の肥大化を招いている」からこそ分離する必要があるとしている。そして「最終報告」では、「政策の企画立案機能は主として本省に、実施機能については可能な限り外局、独立行政法人等の組織に分離する」こととしているのである⁽⁴⁸⁾。

しかし他方、政策の「企画・立案機能」と「実施機能」の分離論と同様に、「最終報告」においてそ

の両者は「緊密な連携関係の下におかれなければならない」とも書かれている。それでは、なぜこのような「企画・立案機能」と「実施機能」の分離を行われなければならないのか、という疑問が残るであろう⁽⁴⁹⁾。

(3) 若干の検討

以上のような現状認識あるいは方法のもと、郵政三事業の経営形態は改革されようとしているのであるが、その改革論（民営化論）には具体的にどのような問題点があるのか、という点について次に検討してみたい。

第一に、「最終報告」においては、郵政三事業の現状について具体的に問題点が指摘されていないのであるが、それではなぜ経営形態を変更するのかという疑問が残る。この点、行政改革会議では、「官から民へ」という考え方が、「国家行政の機能とその責任領域」を見直す基本となっている。この考え方では、国が行っている事務・事業を民間の経営主体へ移譲、もしくはその経営形態を移行することが原則となっているのである。しかし、一方で郵政事業をはじめとして、特に現業といわれる行政部門については、その経営形態について公的関与が増大する方向性は示されていない。それどころか、「事務・事業については、何よりもまず、民営化、民間委託の可能性を十分検討する必要がある」とまでされ、民営化・民間委託することが前提となった議論、そして「民間が行うことができるか否か」を民営化の適否の基準とした議論を行っているようである。このような行政改革会議の議論は、①事業に対する民主的統制が行われやすい、②経営に関する民主的監査、情報公開サービス向上のための利用者参加が容易である、③事業供給の安定性、継続性、統一性が保たれる、④労働者の基本的人権の保障について一定の法的歯止めがありうる、⑤国民の信頼が確保されやすい、⑥民間企業活動の規制者としての役割を果たすこともある、という「官業が官業であるが故のメリット」に目を向けていない⁽⁵⁰⁾。そして、日本国憲法の論理からは、「国民の国民による国民のための政治行政の確立と国民が国政の福利を享受しうる社会の建設こそめざすべき」であり、「国民福祉の実現のためにはむしろ大きな政府が必要であり、過大の利潤をあげる『企業』への公的規制＝圧迫が必要な場合もありうる」のである⁽⁵¹⁾。ひるがえって、既に確認した行政改革会議で議論された郵政事業の問題点との関連で言うと、民業を圧迫する、あるいは財政投融资制度にかかわる問題等が、経営形態の変更を伴わなければ解決できない問題かどうかはともかくとして、むしろそれは副次的な問題として扱われ、民営化すること自体が目的となっているかのようである。そうすると、公共性実現にとっては、もはやその事務・事業を国が行うか、民間が行うかという問題ではなくなり、このような議論の余地を認めると、行政が公共性を実現するための存在であるという公理さえ否定せざるを得ないのではないだろうか。かつて第二臨調においては、効率性について官業に対する民業の優位を前提にした民営化・民間委託論が説かれたのに対して⁽⁵²⁾、行政改革会議においては、以上のように、公共性に対しての配慮をする前に既に民営化への道が開かれており、「公共性の軽視から公共性論の無視への展開」であるとさえいわれて

いる⁽⁵³⁾。

第二に、郵政事業における「効率性」の問題である。上述のように「効率性」については、郵政三事業民営化の論拠として、また、「21世紀型行政システムとして追求すべき課題」として、このたびの行政改革において非常に重要な役割を与えられている。

しかしながら、果たしてその「効率性」を単に「最少の費用で最大の効果を発揮すること」と捉えてよいのであろうか。仮に「効率性」をそのように捉えるとして、基本法第33条7項にある経営目標、業績評価の実施等「効率性」に対する管理システムを採用するならば、「効率性」が低下すればこの行政改革の理念に反するとしてその民営化を促進し、逆に向上は民間企業を圧迫しかねないことになって、郵政三事業民営化の論拠となる。つまり、論理的に民営化が選択されなければならないことになるのである⁽⁵⁴⁾。

それでは、ここでいう「効率性」について、われわれはどのように考えなければならないのであろうか。室井力教授は、「行政が『効率的』でなければならないことも、そもそも行政がもたら国民の財産や税金を使い、国民の負担において行われる以上、ごく当然のことである。ただ、行政は、すでに述べたように、もともと国民の権利を保障するために国民から信託されたものなのであるから、そこにいう行政の効率化とは、国民の権利自由を保障するという行政の存在理由または目的に仕える手段としての行政そのものの目標または技術的価値なのであって、そのことと離れて効率化それ自体が目的であるわけのものではない。したがって、行政の効率化の仕える目的として国民の権利自由の保障がないがしろにされるにいたるような効率化なるものは、行政の存在理由を否定するときものとなってしまうであろう。換言すれば、ここで問われるべきなのは、効率化の質である」と指摘されている⁽⁵⁵⁾。つまり、行政改革において追求されるべきなのは、単なる効率性一般ではなく「行政の効率性」なのである。したがって、郵政事業についての「効率化」を考える際にも、このことがまず認識されなくてはならないのである。

四. 郵政事業における公共性確保の方法

1. 郵政事業の公共性の確保

それでは、郵政事業を民営化する際に確保すべき、「効率性」に優位する「公共性」とは一体いかなるものか。この点につき、郵政省が行政改革会議に対して提出した「ヒアリング資料」をとりあげてみたい。行政改革会議では1997年6月11日に郵政省に対してヒアリングを行ったのであるが、「郵政三事業の民営化についてどう考えるか」という点につき、郵政省は次のように回答している。

すなわち、「郵政事業は、民間が参入・撤退の自由があるのに対し、ユニバーサルサービスとして、①全国あまねく、②いつでも、③公平に、④簡便に、⑤生活基礎サービスの利用の機会を保証している」。

具体的には、平成8年3月末現在「3232すべての市町村に郵便局を配置」し、いつでも、つまり「非常時も含め、利用機会を提供」し、「誰もがどこでも同一サービスを同一条件で」うけられ、それらは「手軽に利用可能」であって、国民の「生活に必要不可欠なサービス」を提供している⁽⁵⁶⁾、というものである。このように、郵政事業はユニバーサルサービスを提供するという公共性を有しているとしていられるとされている⁽⁵⁷⁾。他方、「国民生活における福祉の増進への寄与」という観点からは、①年金・恩給の支払、住民票等の交付請求の取扱い等の公的な窓口サービス、②無料の盲人用郵便物等障害者用郵便物の料金免除・軽減等の福祉施策、③ふるさと小包、生き生き情報交流サービス等の地域振興施策、④新聞等定期刊行物の料金軽減等の文化・情報流通振興施策、⑤災害時のサービス提供の継続等の施策を行う⁽⁵⁸⁾。そして、郵政事業を仮に民営化した場合、このような役割の維持は「不可能となり、地方の切捨て・弱者の切捨てとなる」としている。結局、郵政事業は、「今後も、民間とのバランスに配慮しつつ民間企業とは異なる目的・行動原理の下で運営されることが適当であり、国営・非営利・三事業一体の現行の経営形態であるべき」と結論づけている⁽⁵⁹⁾。

つまり、このヒアリング資料においては、郵政事業の素材としての公共性を踏まえたうえで、それは「国営」として行わなければ達成できないものとしている。そして、その改革案が「国民の利便」の視点から提示されていると思われる。郵政事業を改革、あるいは民営化しようとする際には、まずこのことが検討されなくてはならないのである。

そして、われわれの立場からは、このような観点が郵便事業の効率性に優位する公共性として捉えられなければならない。具体的にいうならば、郵便事業においては「低廉な料金」という公共性を追求しなければならず、この点で郵便事業における「効率性」は追求されなければならない。しかし、この場合の「効率性」は、「低廉な料金」という公共性を追求するための効率性という意味においてのみ主張されるものであってそれ以上のものではない。例えば、郵便事業が赤字となった場合、前述のように、「郵便料金の値上げ」という懸念があるが、そのことのみが重視されて改革されてはならず、全国均一料金でかつ公平に利用の機会を保障されている点についても、「国民の利便の向上」という観点からは、同時に検討されなければならないのである。

2. 郵政事業における事業主体の公共性の確保

以上のように、郵政事業の改革については、効率性に優位する公共性をまず第一義的に追求するという観点から考えなければならないのであるが、特に、民営化する際には、その「事業主体の公共性」についても考慮した改革でなければならない。

この点、原野翹教授は、民営化を行う際には、「①必要性—何のためにそれが必要であるかを明らかに説明すること、②緊急性—もしそれが必要であるとして、今何故しなければならないのか、③合目的性—かりに必要と緊急性がみだされてもそれが、目的に有効に合致する方法であるかどうか検討すること、④代替手段の検討—逆にいえば、他の手段の検討をして、よりデメリットの少ない手段

がどこまで検討されたか、⑤先例の検討—他の国や地域、あるいは以前同一に近い状況のもとにおいてどのような案が存在しえたかの総括、⑥裁判例の検討—もし裁判例があればそれを検討したか、⑦適正手続—各方面の意見、とりわけて利害関係人の意見を聞く機会を設けたかどうか、⑧参加—参加を求める事案であると判断しなかった場合はその理由を明らかにすること、⑨公開—そして以上の要件を考慮した結果とその判断のための基礎資料を十分に収集したか。しかも収集した資料を原則として公開したかどうか」という点についての検討が不可欠であると指摘される^{(60) (61)}。このような事業主体についての検討が必要なのは、郵便事業が国民から信託された事業であるからである。つまり、もともと郵便事業が国によって担われるのは、郵便事業が国民生活にとって不可欠な公共的事業であることから、利潤追求を目的とする民間の企業活動に委ねるのは適切でないという判断からにはかからない⁽⁶²⁾。そうすると郵便事業が「国営」の事業として行われているということが原則であり、その事務事業を民営化することは例外的措置として捉えられなければならないのであって、その逆ではない。したがって、郵便事業を民営化しようとする場合には、郵便事業の公共性のみならず、郵便事業主体の公共性に対しても具体的な対応がなされなければならないのである。

五. 若干の総括

本稿においては、特に行政改革会議における郵便事業民営化論について検討してきたのであるが、まだ十分な検討ができておらず、結論を導き出し得ていない。例えば、諸外国における郵政事業の改革論、あるいはわが国において今後公社化されるにあたっての具体的な組織等については、前述の問題意識のもと、今後検討していくべき課題であろう。

しかしながら今回の検討を通じて、行政法学の立場からは、差し当たり次のようなことが確認できると思われる。すなわち行政改革会議における郵政事業民営化論は、「効率性」という観点に限定して言うならば、郵政事業を民営化することによってこれを追求しようとしている。しかし、そこでいう「効率性」とは「行政の効率性」なのであるから「郵政事業の公共性」に仕える手段的価値として捉えられなければならない。したがって、郵政事業の民営化論について検討する場合にも、「郵政事業の公共性」が第一義的に追求されなければならないのである。そしてそこでいう「郵政事業の公共性」についても、当該事業の公共性だけでなく、その「事業主体の公共性」についても考慮されなければならないのである。以上のことから、郵便貯金事業または簡易保険事業についてはともかくとして、本稿で若干の検討を行ってきた郵便事業について、これを行政改革会議におけるような観点から民営化することに対しては疑問が残る。郵便事業の「公共性と効率性」の問題に限定したうえで、このような点を、差し当たり現時点での結論としたい。

〈注〉

- (1) 室井教授のこのような考え方については、室井力『行政改革の法理』（学陽書房、1982年）所収の各論文参照。
- (2) 室井力「行政の公共性と効率性」『行政の民主的統制と行政法』（日本評論社、1989年）228頁以下参照。
- (3) 小泉純一郎・松沢しげふみ編『郵政民営化論』（PHP研究所、1999年）、小泉純一郎・梶原一明『郵政省解体論』（光文社、1994年）、並河信乃『行政改革の仕組み』（東洋経済新報社、1997年）72頁以下等参照。
- (4) 石黒一憲「郵政三事業・情報通信行政の一体性確保に向けて」郵政研究所月報110号45頁以下、大橋久夫「郵政三事業の現状と課題」立法と調査158号33頁等参照。
- (5) 原野翹「『民営化』と『公共性』の確保」『現代行政法と地方自治』（法律文化社、1999年）281頁。
- (6) 郵政事業の経営主体である郵政省について、あるいは第二臨調における郵政事業改革について、法律学の立場からは、既に渡名喜庸安教授によって研究がなされている（渡名喜庸安「郵政省の公共性分析」行政社会論集第1巻第1・2号60頁）。本稿では、このような渡名喜教授の研究をふまえて、特に渡名喜教授の研究では時期的制約もあって論じられていない行政改革会議における郵政事業民営化論について検討してみた。
- (7) 郵政事業についての現状については、松原聡編『現代の郵政事業』（日本評論社、1996年）参照。
- (8) 小泉純一郎・梶原一明、前掲書、16頁。
- (9) 渡名喜庸安、前掲「郵政省の公共性分析」、65頁。
- (10) 貯金事務センター・簡易保険事務センターの設立の経緯については、團宏明「郵政省の機構改革について」官公労働38巻7号（1984年）48頁参照。
- (11) 「郵便」という語については、法令中に明確な定義はない。ここでは、差し当たり、「信書その他の法令に定められた物件を一定の事業組織によって送達すること」（園部敏・植村栄治『交通法・通信法（新版）』（有斐閣、1984年）217頁）とする。
- (12) 同上、216頁。また、室井力編『地方自治と住民』（新日本出版社、1988年）154頁、渡名喜庸安「郵政省」『法学セミナー増刊』（1983年）116頁も同様の意義があるとしている。
- (13) 明治3年に、郵便創業の建議を行った前島密は、「その音信を迅速にかつ安全に通達せしむることの切要なるは、なお人体における血液運行の敏活自在を必要とするが如し」（前島密『前島密自叙伝』（日本図書センター、1997年）81頁）とし、「信書の組織的で自由な往来が、近代的な社会生活を営む上できわめて重要なもの」（郵政省郵務局郵便事業史編纂室編『郵便創業120年の歴史』（ぎょうせい、1991年）69頁）と認識していた。
- (14) 渡辺洋三「公法と私法（九）」民商法雑誌第40巻2号51 - 52頁。
- (15) なお、郵便貯金事業、簡易保険事業については、①確実性、②簡易性、③国民生活の安定性といった公共の福祉を実現するために国の事業とされ（郵便貯金法第1条、簡易生命保険法第1条）、国民にあまねく提供するために、全国すべての市町村にある郵便局において、郵便事業と共に三事業一体として運営されている。
- (16) この「信書」の範囲について、判例は「封緘した書状のほか開封の書状、葉書も含まれ」るもの、としている（大阪高裁昭和41年2月26日判決）。
- (17) ここでいう「検閲」とは、「公の機関が公権力に基づいて国民の公私にわたる表現行為を調査すること」と理解されている（鈴木實『郵便事業法』（ぎょうせい、1992年）442頁以下）。
- (18) 同上、444 - 445頁参照。
- (19) 郵政省郵政研究所編『郵貯・簡保の最新事情』（東洋経済新報社、1996年）181頁以下等参照。
- (20) 全通信労働組合『ZENTEI・ビジョン21』（全通信労働組合、1996年）20頁。
- (21) 渡名喜庸安、前掲「郵政省の公共性分析」、75 - 76頁。

- (22) 鈴木實、前掲書、436頁以下参照。
- (23) 郵政省編『通信白書 平成12年度版』(ぎょうせい、2000年) 130頁。
- (24) この特定郵便局とは、「特定郵便局長を長とする郵便局」のことを意味し、「特定郵便局」制度という制度自体は、法律上存在しない。
- (25) 具体的な沿革については、郵政省郵務局郵便事業史編纂室編、前掲書、38頁参照。
- (26) 渡名喜庸安、前掲「郵政省の公共性分析」、81 - 82頁。
- (27) 同上、79 - 80頁。
- (28) 郵政省郵務局編『日本の郵便 1998』(郵政省郵務局、1998年) 63頁。
- (29) 具体的な仕組みにつき、同上、19頁参照。
- (30) 国鉄や電電会社の民営化のさしあたり現時点での効果について分析したものととして、今村都南雄編『民営化の効果と現実』(中央法規出版、1997年) 参照。
- (31) 国営企業の民営化については、諸外国においても近年顕著に見られる(規制緩和・民営化研究会編『欧米の規制緩和と民営化』(大蔵省印刷局、1994年)、松原聡『民営化と規制緩和』(日本評論社、1991年) 105頁以下等参照)。特に郵便事業については、ドイツ、ニュージーランドでは、その経営形態が変更されたようである。このような諸外国における民営化については、既に多くの研究がなされている。例えばドイツにおける民営化論について、岡田雅夫教授は、わが国において民営化の議論がほとんどなされていない段階で、この問題を取り上げられ分析・検討されている。特に「行政課題の民間への移行の問題は、公共的課題の実現が、いかなる態様でなされるのがことからの性質上合理的であるかという、いわば技術的=政策的性格をもつことは否定しえないが、他方公共的課題の実現そのものが、憲法的価値=基本的人権の保障の実現を内容とすべきものである以上、右の技術的側面での議論は常に憲法的価値基準による点検にさらされる必要がある」との観点は、本稿における郵政事業の民営化論を検討する際にも重要な指摘であると思われる(岡田雅夫「行政課題のPrivatisierung論について」岡山大学創立三十周年記念論文集『法学と政治学の現代的展開』(有斐閣、1981年) 113頁以下参照)。また、米丸恒治教授は、ドイツにおける郵便改革について整理された上で、それにまつわる法的諸問題を分析検討されている。特に、その改革の中で、「私人への権限委任(特許)」の制度が、官吏法上の官吏に対する雇主の権限の株式会社への委任という形で用いられたことについて、国家または公法上の行政主体のみが公法上の権力的な勤務関係にある官吏を雇用し得るというドイツ官吏法上の原則に照らして、極めて重大な問題を含んでいる点を指摘されている(米丸恒治「第2郵便改革と『私人による官吏の雇用』」「私人による行政」(日本評論社、1999年) 251頁以下参照)。また、イギリスにおける民営化論については次のような研究がなされている。福家俊朗教授は、サッチャー政権下の行政改革を中心に検討され、その一手法としての民営化について整理されている。その中で、福家教授は、民営化とは論理的に対抗関係にあるべき「国有化」の論理が、極めて不明確であるがゆえに、「民営化自体の当否を当該行政の公共性やそれに対応した行政組織法、行政作用(活動)法、および、行政救済法の観点から規範論理的に問うことができないでいるだけでなく、『民営化』の場である自律性を欠いた市場と自動自立機能を失った市民社会という歴史的段階に見合った、『規制強化』という『論理』を生み出すこともできないでいる」と分析されている(福家俊朗「変容するイギリスの法と行政」名古屋大学法政論集124、189頁以下参照)。また、榎原秀訓教授は、イギリスの国有企業が不透明または明示的な政治的介入を受け続けたために、「情報公開」「参加」「公的コントロール」といった「制度的・技術的公共性」の確保について限界があり、また、そのことが、サッチャー政権下における国有企業の民営化を容易にした一つの大きな理由であったことを指摘される。しかし他方、民営化することによってもその政治的介入は排除されず、依然としてその「制度的・技術的公共性」の確保が不十分

であるとされている（榊原秀訓「イギリスにおける国有企業及び民営化企業の法的検討」鹿児島大学法学論集25の1・2、189頁以下参照）。本稿においては、諸外国の郵政事業民営化論についての検討は行っていない。しかし、この点についての検討を行うことは、わが国の郵政事業の検討をしていく際に有意義であると思われるので、今後の課題としたい。

- (3 2) 室井力「行政改革と憲法」前掲『行政改革の法理』、24頁。
- (3 3) 室井力「行政改革と第二臨調」前掲『行政改革の法理』、25頁以下、また、室井力「臨調行革と公法学」前掲『行政の民主的統制と行政法』、129頁以下参照。
- (3 4) 室井力、前掲「行政改革と憲法」、18頁以下参照。
- (3 5) 渡名喜庸安、前掲「郵政省」、121頁。
- (3 6) 浜川清「行政改革と官僚制」『現代の法1 現代国家と法』（岩波書店、1997年）233頁以下参照。
- (3 7) この時点でははっきりと確定された内容ではなく、大まかな試案として提起されたにとどまっている（同上、235頁）。
- (3 8) 『『第二次内閣組織後記者会見』における総理発言』行政改革会議事務局OB会編『21世紀の日本の行政』（行政管理研究センター、1998年）1024頁。なお、行政改革会議は、橋本龍太郎内閣総理大臣を会長に、平成8年11月21日から平成9年9月11日までは、武藤嘉文総務庁長官（当時）、平成9年9月11日から平成9年9月22日までは、佐藤孝行総務庁長官（当時）、平成9年9月22日から平成10年6月30日までは、小里貞利総務庁長官（当時）がそれぞれ会長代理を務め、委員として、芦田甚之助、有馬朗人（平成8年11月21日から平成10年5月28日まで）、飯田庸太郎、猪口邦子、河合隼雄、川口幹夫、佐藤幸治、塩野谷祐一、豊田章一郎、藤田宙靖、水野清、諸井虔、渡辺恒雄の会長一名、会長代理一名、委員十三名の計十五名で構成されていた。
- (3 9) 「行政改革プログラム」（平成8年12月25日閣議決定）参照。
- (4 0) 増島俊之「省庁再編をめぐる橋本行革の特色及び問題点」月刊自治研459号19頁以下参照。
- (4 1) 恒川隆生「行政改革会議最終報告の検討」行政研究35号3頁。
- (4 2) 「第27回行政改革会議議事概要」行政改革会議事務局OB会編、前掲書、470頁参照。
- (4 3) 「第10回行政改革会議議事概要」、同上212頁。「第1回機構問題小委員会議事概要」同382頁等参照。なお、これらの諸点については、すでに第二臨調の時点でも指摘されていた（座談会「郵貯・簡保問題」経団連月報1983年9月号6頁以下参照）。
- (4 4) 「第3回企画・制度問題及び機構問題合同小委員会議事概要」行政改革会議事務局OB会編、前掲書、629頁参照。
- (4 5) 大串正樹「財政再建序説としての行政改革」（<http://www.mskj.or.jp/getsurei/ogushi9710.html>）。
- (4 6) この点については、「その因果関係が必ずしも明らかでない」として否定する意見もあり、議論が分かれている（行政改革会議事務局OB会編、前掲書、447頁）。
- (4 7) たとえば猪口委員は、「グローバル化する経済の中で、衰退産業を保護することは国家として放棄しても仕方ありませんが、国家は、衰退する地域＝住民集団は見放すべきではないと考えます。郵便ラインは、世界の近代国民国家形成史において、平時における国家の範囲を実態的にも精神的にも定義した内実そのものでありました」と指摘している（猪口邦子「郵政3事業の取り扱いについての市民的な心配事のメモ」行政改革会議事務局OB会編、前掲書、421頁以下）。
- (4 8) なお、郵政事業と同様の方法、つまり当該事業の性格から実施部門として一元化し、政策立案部門から切り離すという方法で創設されるのが独立行政法人である。この基本法にいう独立行政法人については、行政改革会議において議論されている段階から、既にその設立背景、組織上の位置付け、あるいは職員の身分等について、法律

- 学の立場からの研究が行われてきている（差し当たり福家俊朗・浜川清・晴山一穂編『独立行政法人』（日本評論社、1999年）がそれらの研究の貴重な成果である）。
- (49) 恒川隆生、前掲「行政改革会議最終報告の検討」、6頁。また、このような政策の「企画・立案部門」と「実施部門」の分離という論理について、浜川清教授は、「政策立案機能と実施機能の分離論は、法律に代えてもつばら政策を語ることにより、法律と行政の関係を無視している」との有力な批判的見解を示されている（浜川清「省庁再編の論理」福家俊朗・浜川清・晴山一穂編、前掲書、108 - 110頁参照）。
- (50) 原野翹「行政の公共性と現代行政法の理論」『行政の公共性と行政法』（法律文化社、1997年）12頁、原野翹、前掲「『民営化』と『公共性』の確保」、285頁参照。
- (51) 同上、285 - 286頁。
- (52) 室井力、前掲「行政の公共性と効率性」、228頁以下、また、原野翹「『官業・民業役割分担』論の一考察」前掲「現代行政法と地方自治」、267頁以下参照。
- (53) 紙野健二「民営化」法律時報70巻3号55頁。
- (54) 福家俊朗「独立行政法人の検討」行財政研究40号6頁、福家俊朗「独立行政法人総論」福家俊朗・浜川清・晴山一穂編、前掲書、119 - 120頁。
- (55) 室井力、前掲「行政改革と憲法」、20頁、また、室井力、前掲「行政の公共性と効率性」、228頁以下等参照。
- (56) 「行政改革会議ヒアリング資料（郵政省）」（平成9年6月11日）3頁。
- (57) 浜田純一「『ユニバーサルサービス』と情報に対する権利」ジュリスト1057号9頁以下参照。
- (58) 前掲「行政改革会議ヒアリング資料（郵政省）」、6 - 8頁。
- (59) 同上、23頁。
- (60) 原野翹、前掲「行政の公共性と現代行政法の理論」、12 - 13頁。
- (61) 行政改革会議の委員でもあった藤田宙靖教授は、「『官』がどうしてもやらなければならないこと以外は、『官』がやらないということこそ重要であり、『官』が撤退した分野を『民』が引き受けるか否かは、副次的な問題なのである」（藤田宙靖「垂直的減量（アウトソーシング）を巡る問題点」行政改革会議事務局OB会編、前掲書、506頁）と指摘し、この観点から民営化の必要性を論じていた。しかし、この点について、本稿の問題意識すなわち、民営化することにより郵政事業がその公共性を維持又は増進することができるか、という観点からは、白藤博行教授の次の指摘が重要である。「藤田は、アウトソーシングを実施するに際して、正当にも『行政の公共性分析』が必要であることを示唆しながら、残念ながらその指摘は『サービスそのものが絶対に必要か』といった『素材の公共性』分析の必要性のみの指摘にとどまり、『行政体＝公行政組織が担当することの公共性』分析の問題は、直ちに『官民いずれに委ねるのが、より確実かつ効率的か』といった『効率性論』に矮小化している。『行政の公共性分析』においては、『サービスそのものの公共性』だけではなく、『公行政組織が担当することの公共性』の分析が、『効率性論』とは異なるレベルで検討されなければならないのである」（白藤博行「日本国家構造改革と自治体改革」自治体問題研究所編『自治体の「市場化」』（自治体研究社、1998年）62 - 63頁）。
- (62) 晴山一穂「『民間活力の活用』をめぐる諸問題」公法研究49号173 - 174頁。