

2001年5月24日

郵政3事業の民営化に対する一考察

嶋田 健

はじめに

現在、郵政3事業の民営化について、活発な議論がかわされている。2001年5月に成立した小泉内閣は、小泉氏個人が郵政3事業を民営化させるべきであるという主張を長年繰り返しており、郵政3事業の民営化が具体化する可能性が高まっている。

もっとも、郵便事業、郵便貯金事業、簡易保険事業で構成される郵政3事業はそれぞれ国民生活に深く根ざしていることもあり、その民営化の経済に与える影響については極めて大きいことが予想される。従って、民営化を進めるに当たって、国民間での幅広い合意がなされたものでなければならないであろう。確かに、宅配業者の活動は、郵便事業と比べて業務の範囲に限られるが、郵便事業を民間企業主導で進めることが可能であることをある程度証明している。

しかし、金融部門である郵便貯金事業、簡易保険事業については、郵便事業とは状況が異なる。郵便事業が公的部門である郵便局の独占状態にあるところに、郵便小包などを中心に、民間企業が参入し、民間側のシェア拡大の流れであるのに対して、郵便貯金、簡易保険については、既に民間金融機関が主流であった中で、郵便貯金や簡易保険の肥大化、オーバプレzensが問題となっており、郵便事業とは状況が逆となっている。預貯金間の収益格差は是正されているものの、これには90年代に始まる民間金融機関の倒産等の金融不安などの要因があり、郵便局はつぶれないという国民の間での認識のもと、安心感が金融資産の集中を進める原因となっている。もっとも、相互にただ単に対立する関係ではなく、支店網の充実のため、郵便貯金を既存のインフラとして積極的に民間金融機関が活用しているのが現状である。

小論では、郵政3事業の中で、特に郵便貯金事業に着目し、その役割、弊害、今後求められる姿について言及する。

1. 郵政3事業とは

郵政3事業は、郵便事業、郵便貯金事業、簡易保険事業を指し、全国各地に設けられている約2万4千店にも及ぶ個々の郵便局で、統合的に行われている業務である。まず、最初に開設されたのが、1871年に始められた郵便事業である。郵便事業は、郵便、小包等の配送を主な業務としており、現在、小包、第三種郵便などでは宅配便業者との競争が激しくなっているのに加えて、クレジットカードの配送についても官民の摩擦が生じている。

次に、1875年、郵便貯金事業が国民の貯蓄奨励を目的に設立された。簡易保険事業

は、両者の設立からしばらくして、1949年の簡易生命保険法に基づき、国営生命保険として誕生した。郵便貯金事業と簡易保険事業は、わが国の金融制度に深く結びついた事業であり、1997年3月現在の残高は、郵便貯金が251兆円、簡易保険積立金が106兆円と（竹内 2000）、個人金融資産のほぼ4分の1を占めており、世界最大の金融機関と位置づけられている。

ここでは、論点を金融問題に限定するため、以下郵便貯金を中心に議論を進める。

2. 郵便貯金はオーバープレゼンスか

a. 民間金融機関との共存を高める

郵便事業では、宅配業者との競争が激化し、サービス面で民間企業が主導権を握りつつある中で、金融市場では、官である郵便貯金のプレゼンスが依然として強く、その規模は引き続き増加している。80年代後半から始まるバブル経済の時期、民間金融機関では貸出と預金を両建てで増加させ、急速にシェアを拡大させる一方で、当時相対的に不利であった郵便貯金が伸び悩んだため、広義流動性に占める郵便貯金の割合は低下している（図1）。しかし、発生したバブルを退治するために実施された、金融の引き締めを実施したために、金利水準が急上昇し、金利の上昇から低下への転換時に満期までの収益率が上昇する定額貯金が有利となる局面が現れた。それ以降、個人の金融資産に占める郵便貯金の割合は、傾向的に上昇している。民業の圧迫という面で、民間金融機関からの批判もあり、縮小などへの圧力は強い。もっとも、昨今では定額貯金と民間金融機関の商品の収益上の格差、また、商品性についても両者の差がほとんどなくなっている。因みに、2001年5月20日現在、10年満期の定額貯金、スーパー定期の利率はともに0.8%となっている。

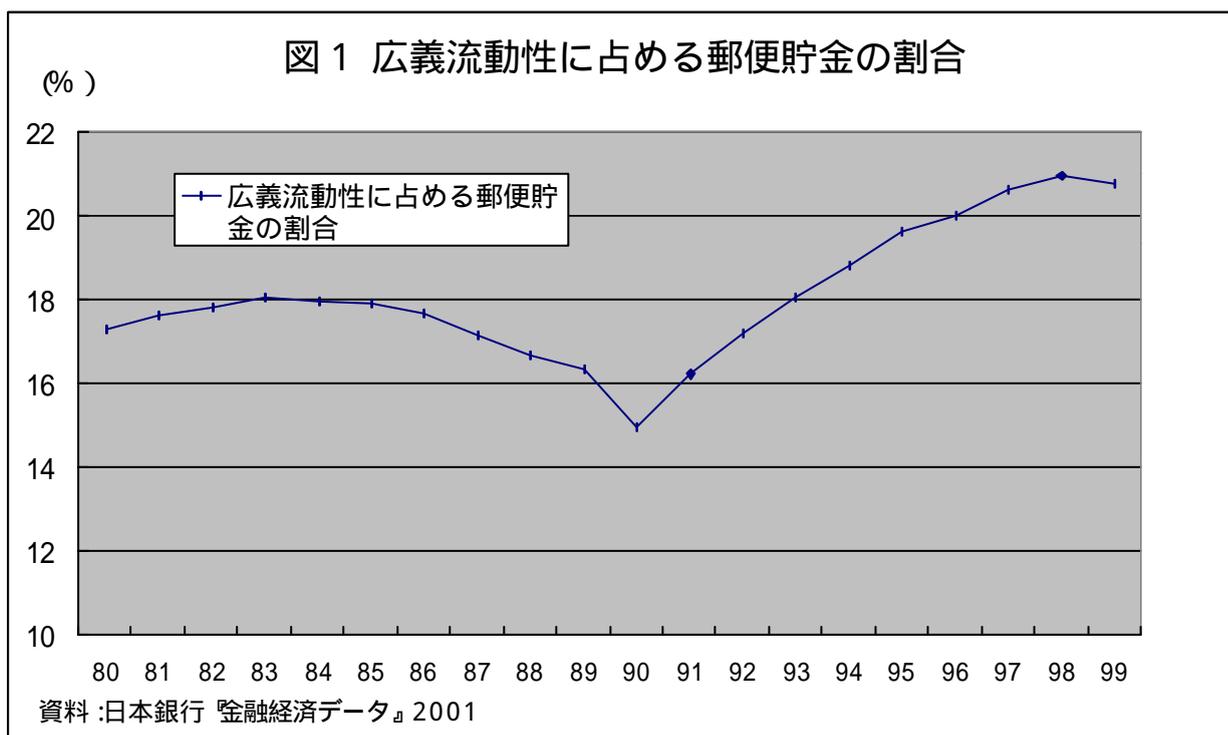


表1 都道府県別人口と郵便局数

	平成12年の推計人口	郵便局数	郵便局1店舗当り人口
全国	126,892	24,737	51,296
北海道	5,698	1,551	36,738
青森	1,469	363	40,468
岩手	1,412	446	31,659
宮城	2,394	460	52,043
秋田	1,189	401	29,651
山形	1,247	401	31,097
福島	2,148	564	38,085
茨城	3,057	521	58,676
栃木	2,026	361	56,122
群馬	2,035	346	58,815
埼玉	7,099	643	110,404
千葉	6,022	725	83,062
東京	11,554	1,532	75,418
神奈川	8,456	762	110,971
新潟	2,490	702	35,470
富山	1,124	301	37,342
石川	1,190	343	34,694
福井	827	250	33,080
山梨	908	273	33,260
長野	2,229	681	32,731
岐阜	2,126	456	46,623
静岡	3,791	605	62,661
愛知	7,007	938	74,701
三重	1,886	471	40,042
滋賀	1,351	260	51,962
京都	2,633	482	54,627
大阪	8,677	1,137	76,315
兵庫	5,587	970	57,598
奈良	1,479	330	44,818
和歌山	1,081	317	34,101
鳥取	610	248	24,597
島根	758	378	20,053
岡山	1,969	536	36,735
広島	2,903	708	41,003
山口	1,530	421	36,342
徳島	829	241	34,398
香川	1,027	226	45,442
愛媛	1,492	400	37,300
高知	805	328	24,543
福岡	5,023	809	62,089
佐賀	885	205	43,171
長崎	1,516	448	33,839
熊本	1,865	568	32,835
大分	1,218	402	30,299
宮崎	1,176	311	37,814
鹿児島	1,774	719	24,673
沖縄	1,318	197	66,904

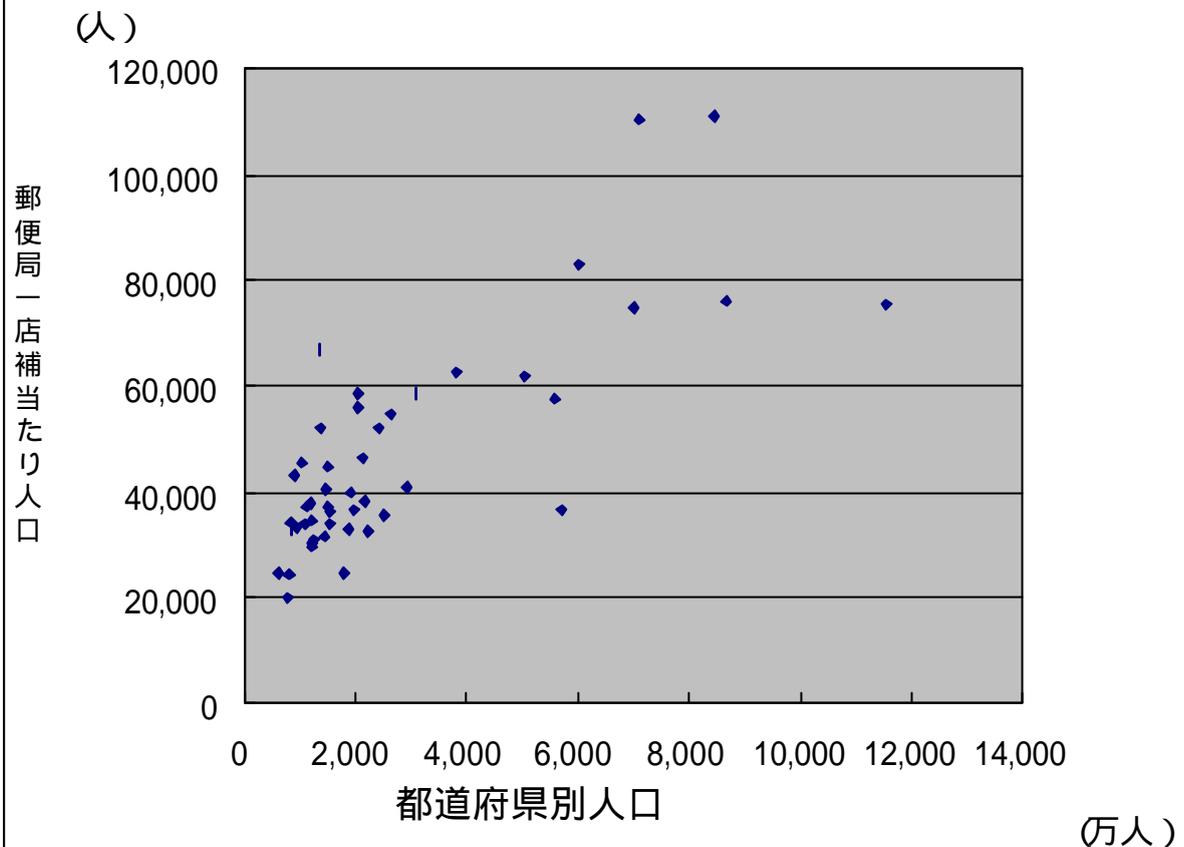
資料：人口問題研究所

郵政事業庁

注意：人口は97年における推計

郵便局数は普通郵便局、特定郵便局、簡易郵便局の合計

図2 都道府県別の人口と郵便局1店補当り人口の関係



注:表1より作成。

一方、郵便貯金事業は、資金規模の拡大とともに、公共料金の支払い、年金の受け取りばかりでなく、振り込みなどの金融サービスを充実させており、国民生活に深く根ざしている。特に、外銀、都市銀行などを中心に、資金規模の割に店舗数が限定されている民間金融機関などは、積極的に郵便局側とCD・ATMの提携を進めており、オーバープレゼンスが指摘されている郵便局を既存のインフラとして活用しているのが現状であろう。各種提携カードなども発行されており、官民の競争から共存へと比重は移りつつある。

また、民間金融機関が不採算店舗の統廃合を進めており、過疎化が進んでいる地域では、将来的にネットバンク、コンビニエンスストアを利用した民間金融機関の実質上の進出の可能性は否定できないものの、既存の民間金融機関の店舗網の拡大はこれ以上は困難であり、むしろ撤退という方向性が強くなっている。このような流れの中で、金融取引の行える金融機関である郵便局は、今後引き続き地域経済の基礎的インフラとして重要な役割を果たすといえよう。

民間金融機関が金融部門だけで、その収益を全て賄わなければならない一方で、3つの事業を並列的に行っている郵便局は、店舗面、人材面において採算をとりやすいというメ

リットがある。表1および図2は、都道府県別の人口、郵便局立地状況、及び両者の関係を示している。首都圏、近畿圏の郵便局1店舗当たりの人口が大きい反面、地方ほど郵便局の数が相対的に多くなっている。首都圏と地方との格差が拡大している中、過疎化、高齢化が進む地域では郵便局への依存度を逆に高めることとなる。

b．わが国の貯蓄率上昇に寄与

好調な米国経済とは対照的に、わが国の貯蓄率は、バブル崩壊以降も依然として高水準にある。もっとも、貯蓄過小といわれた時代に、郵便貯金事業は、企業の設備資金、道路・橋などのインフラ整備などの資金調達を円滑にし、高度成長を演出する上で重要な役割を果たしてきたのも事実であり、郵便貯金の存在が国民の貯蓄誘因を高めたことが指摘されている（橋木、1999）。ここでは、商品性、収益性については、民間金融機関との差違が縮小する一方で、店舗網、国の保証があるなどの点において、郵便貯金の存在がわが国の貯蓄率の上昇に寄与していると主張されている。郵便貯金は郵便貯金法の「第1章 総則」において国による保証が定義されており、民間銀行の預金を保証している預金保険機構による保証とは異なる。2002年4月以降のペイオフ後、民間金融機関の商品が定額貯金等と比較した上で不利になることも考えられるが、郵便貯金の預入限度が1千万円とされているため、結果として保証対象額に差異はなく、特段の優劣は生じないであろう。しかし、金融不安が一層拡大し、預金の保険料が上昇し、預金金利へ保険料が転嫁された場合、民間金融機関の預金の収益性は実質的に低下する。

3．構造上の郵便貯金の問題点

a．貸し出しの機能を有しない

郵便事業と同一店舗で行われる郵便貯金事業は、上記のとおり、採算面では民間金融機関では進出できないであろう地域にも店舗を展開することができる。限られた資源、人材を効率的に利用するという側面でも、郵便事業と併設された金融機関には、一定のメリットがあるといえよう。

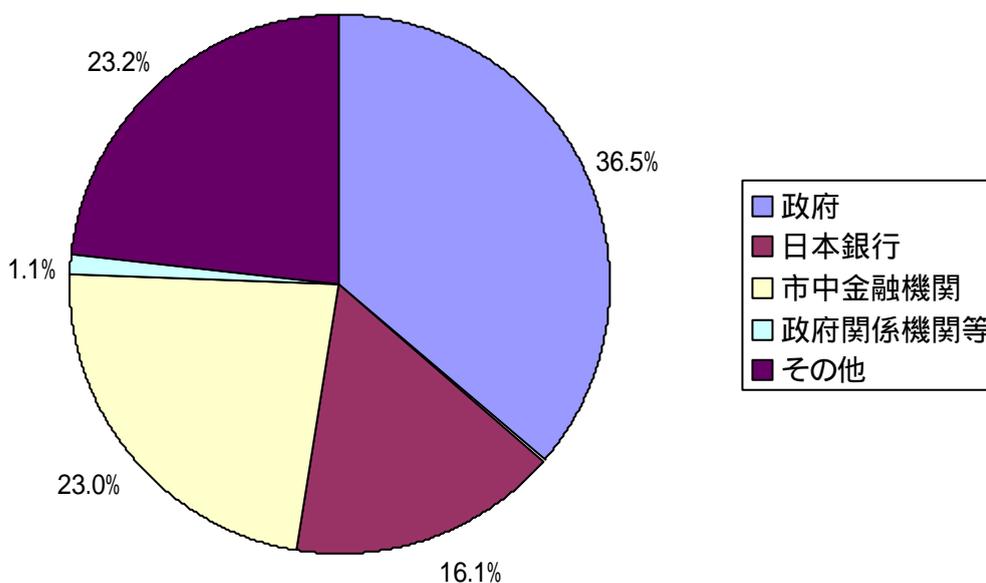
しかし、郵便局の金融部門は、一部教育ローン等を除き、貸し出しの能力を有さないという意味において、わが国金融市場に対するオーバープレゼンスが問題となる。つまり、現在、郵便局で集められた資金は、財務省の資金運用部へ一旦預託された上で、各種運用機関へと資金が振り分けられ、運用されている。その際、厚生年金基金、国民年金基金などの資金と集約され、その運用対象は、国民金融公庫、住宅金融公庫、日本政策投資銀行、本四連絡橋公団など多岐にわたり、1997年の財政投融資計画では、予算規模で40兆円超、残高ベースで400兆円超に及ぶ。資金の調達、資金の配分、資金の運用が、民間金融機関の場合、一つの企業体として一体となっているのに対し、郵便貯金の資金は、調達と運用の主体が異なっている。現状では、個々に独立した機関を統合した制度である財政投融資内で資金の需給バランスがとられ、かつ機関間の金利等の意思決定がなされている。

米国では、特定地域から調達された資金は、資金が調達された地域へ還元することが義務づけられているケースがある。これは、特定地域で調達された資金を、その地域で貸し出しができれば、資金が再び環流し、地域の経済が活性化するためである。これは、信用創造の過程が特定地域内で帰結することで実現できる。郵便貯金の場合、一旦、中央へと資金が集められ、それが再び、公的金融機関の貸出、国債の購入による財政資金、また、資金運用部による地方債の購入などを通じて特定地域へと環流する構造となっている。財政再建が叫ばれているものの、郵便貯金、簡易保険等が拡大する限り、資金を環流させる何らかのシステムの存在が必要となる。

b. 国債の購入による市場金利への影響

郵便貯金により集められた資金を運用する資金運用部では、公的機関に資金を預託するほか、国債を購入することで財政運営を支えている。わが国の国債発行残高は、1999年度末343兆円に達する（財務省理財局編『平成11年度国債統計年報』）。この中で、個人が直接保有している国債残高は限られており、ほとんどは政府関係機関、民間金融機関により保有されている（図3）。

図3 国債の所有者別現在額の推移



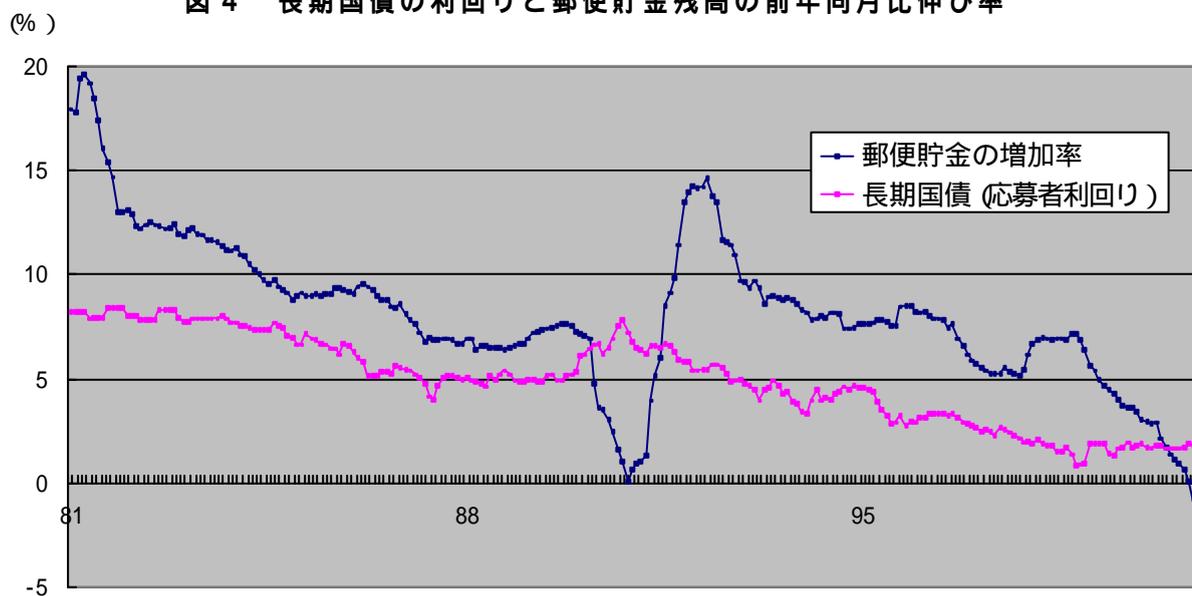
資料 財務省理財局『国債統計年報』1999年度

一方で、政府関係機関の国債保有で、最も大きいシェアを占めるのが郵便貯金である。もっとも、現在、財政投融资の制度改革が進められており、引き続き高いシェアを将来的に維持するかについては不透明さが残る。これまでの取り決めでは、2001年4月より、郵便貯金の資金運用部への全額預託の義務を廃止すること、自主運用は安全確実かつ効率的な仕組みを厳正に実施すること、郵便貯金を原資としていた特殊法人が財投債の発行に向け努力することなどの制度改革が実施された。しかし、新しい制度では、郵便貯金の新

規流入資金は、自動的に国債へと投資されることとされており（鹿野 2001）、金融市場の機能を円滑にし、かつ郵便貯金の運用資金の収益性を高め、リスクバランスをとる上で、このように投資対象を限定することには疑問が残る。ただし、国債の利回りの低下要因となるため、財政再建にはプラスに寄与するであろう。

全額が自動的に購入されるということが、制度的に確定されれば、インフレ率の上昇が顕著になった時点で、期待インフレ率の水準に応じて予防的に長期金利が上昇するという機能が低下してしまう恐れがある。図4は、長期国債の利回り（10年物国債の応募者利回り）と郵便貯金の増加率（前年同月比）の関係を示している。90年10月に長期金利がピークを迎えた時期に、郵便貯金の伸びがほぼゼロとなっている。その後1年強を経た92年の前半に郵便貯金の増加率が逆にピークを記録している。この不安定性は定額貯金の商品性に起因するもので、郵便貯金の新規流入額を自動的に国債投資へと振り向けた場合、この増加率の大幅な変動が将来的にも発生する可能性もあり、金融市場の錯乱要因となる恐れがある。特に、住宅金融公庫、国民金融公庫などの資金の運用機関では、予算編成時において資金運用の大枠が決定されており、当初予定した予算額以上の資金の流出入については国債等の金融資産で調整せざるを得ないため、金利水準の変動幅を増幅させ金融市場を不安定化させる原因となる。

図4 長期国債の利回りと郵便貯金残高の前年同月比伸び率



資料：日本銀行『金融経済データ』2001

c. 投資対象としての魅力

商品としての国債は、10年物長期国債の場合、元本に対して半年ごとに一定額のクーポンを受け取ることができる固定利子の金融商品である。一方、定額貯金は、10年満期、

半年複利となっており、満期時、もしくは中途解約時に利払いが行われる。10年物長期国債と定額貯金を比較した場合、前者の方の収益性が高いものの、中途売却のリスクがあり、物価上昇などに対して脆弱であるため、インフレ率のリスクに対しては後者の方が優れているといえよう。金融の知識が乏しい家計にとって国債の直接的な購入よりも、郵便貯金というバッファーを通じて間接的に国債を保有した方がリスクの負担度は低下する。しかし、金融市場での歪みを是正するためには、リスクと収益のバランスを持った商品でなければならず、郵便貯金の一方的な有利性を従来通り維持することは困難である。また、期間の多様化や変動クーポンの国債の発行も検討されているなど、国債の商品性向上も進められている。現時点では家計の定額貯金の保有に一定の根拠があり、今後、金融市場を歪めない、家計の金融資産の運用を支えるという両面を考慮した商品設計が求められる。

4. 預入限度額の調整

バブル経済崩壊以降、わが国では、1990年代を失われた10年として認識されており、長期間にわたり回復感の乏しい経済状況を経験した。好調な米国経済との対比において、少子・高齢化、国債残高の累積等、わが国をとりまく環境は年々厳しさを増している。

特に、米国の成功は、80年代にレーガン政権下で進められた規制緩和の効果が現れたものという指摘もあり、わが国経済の復活には規制緩和、民活の導入が必要であるという議論が活発になされている。しかし、欧米諸国では行き過ぎた民営化、規制緩和の弊害が生じている。例えば、米国ではカリフォルニア州の電力供給会社の倒産による停電や、所得・資産格差の拡大などが生じている。

確かに、郵政3事業は公的部門故、非効率な側面も否定できない。また、3つの事業を併設することで店舗、人材など資源面での効率性があると言及したものの、郵便事業や簡易保険事業から得られたであろう利益が、結果として郵便貯金事業の赤字の埋め合わせに利用され、貯金事業の効率的な運営を阻害してしまう要因となることも十分考慮されるべきであろう。

現状では民営化という選択肢もあるものの、現在1千万円に制限されている預入限度額を引き下げることで、金融市場でオーバプレゼンスを修正することが可能である。民間金融機関の店舗の統廃合により、特に地方経済の金融サービスの低下をこれ以上進めることはできない。財政による支援が一定の範囲にとどまるのならば郵便貯金事業のある程度の不採算性も許されるべきであろう。預入限度額の適正水準への引き下げるなどを前段階として実施し、それでも効率的な金融市場にとって弊害があるのならば、公社化、もしくは民営化も選択肢に入ろう。

今後、国債残高が増加を続けているのに加え、高齢者数による金融資産の取り崩しが拡大すると予測されている。経常収支が赤字化することになるが、海外から資金を調達することも可能である。また、貯蓄不足を回避する上で、国民の貯蓄意欲を引き出してきた郵

便貯金事業の重要性が再び認識されるかもしれない。民間金融機関にとっても不採算地域への店舗展開は収益性を維持する上でマイナスに作用するため、その存在には一定のメリットがある。一旦、失われた店舗網、人材、運営ノウハウの回復は決して容易ではないため、郵政3事業の民営化については、早急に進めるのではなく、徹底した影響分析を行った上で、幅広い国民間のコンセンサスが求められる。

参考文献

- 井上徹、鵜瀬由己『わが国公的金融の役割』日本評論社、1999
- 宇沢弘文、花崎正晴『金融システムの経済学』東京大学出版会、2001
- 小川好澄監修『金融のしくみがよくわかる本』成美堂出版、2000
- 岡部光明『環境変化と日本の金融』日本評論社、1999
- 鹿野嘉昭『日本の金融制度』東洋経済新報社、2001
- 自由国民社『現代用語の基礎知識2001』
- 呉文二、嶋村高嘉『金融読本』東洋経済新報社、1996
- 竹内洋『図説日本の財政』東洋経済新報社、2000
- 橘木俊詔、田中承『郵便貯金・簡易保険の存在と、日本人の危険回避（安全志向）が貯蓄率に与える効果』フィナンシャル・レビュー、1999
- 宮脇淳『財政投融资の改革』東洋経済新報社、1995
- 郵政民営化問題研究会編『郵政3事業 国営or民営』日本リーダーズ協会、1997