

報告書「郵政民営化の目的と具体的手続き」

2004年7月20日

21世紀政策研究所

## 郵政民営化の目的と具体的手続き

(要旨)

2004年7月20日

21世紀政策研究所

### 1. なぜ郵政事業の民営化が必要か。そして、なぜ民営化を急がねばならないのか。

高齢化社会の到来は、投資家目線に合致した資本市場の整備が不可欠である。しかし、わが国の資本市場の実態は、個人金融資産の約4分の1を占める郵貯・簡保が国債残高の約4分の1を保有するという、極めていびつな状況を呈しており、わが国の資本市場を歪める要因となっている。不良債権処理に一応の目処が立ち、金融システム不安が過去のものとなりつつあるいま、効率的で厚みのある資本市場の形成に向けて残された重要課題が、この郵政公社の巨額運用資金の始末である。

高齢化の進展に伴う社会福祉関係支出の増大が避けられない以上、他の分野における政府の関与は限定的なものとせざるを得ない。公社化されたとはいえ、郵貯・簡保に政府保証が付き、また職員の身分については公務員資格が付与されているなど、実態的には郵政事業は依然として政府部門の一つであることに変わりはない。それゆえ、郵政事業もまた「民にできることは民に」という行政改革の基本思想に基づいて、効率性の視点からリストラクチャリングが論じられなければならない。

しかも、総人口が減少に転じる日が間近に迫りつつあるいま、郵政民営化にかけられる時間的余裕は残されていない。2001年4月に郵貯資金の財投預託が原則廃止され、自主運用へと移行中であるが、それに伴い郵貯事業の収益悪化は避けられない。さらに、国債発行残高が累増する中での長期金利の上昇に伴い、財務省の国債管理政策と日本銀行の金融政策の間の accord というテーマが議論の俎上に上るが、その際に巨額の国債を保有する郵政公社の存在は攪乱因子となる。

加えて、郵政公社の潜在的な競争相手は着実に力を付けつつある。宅配便やコンビニエンスストアの物流・情報ネットワークは加速度的に充実しつつあり、いまや生活インフラとして完全に定着した。また、不良債権処理に目処をつけた多くの金融機関は、新たなビジネス・モデルの構築に向けて走り始めており、中でも個々の家計を対象としたいわゆるリテールバンキングは有力な戦略オプションである。こうしたライバルの台頭に伍していくためにも、早急な民営化は不可欠である。民営化が遅れば遅れるほど、郵政ネットワークは陳腐化し、競争力を喪失することになるからだ。

しかし、郵政ネットワークの持つ能力は潜在的には決して低くはない。2004年の金融機能強化法の成立は、地方金融改革を加速することとなり、今後民営化により登場する新たな民間金融機関が地域金融の新たな担い手の一つとなりうる条件は整いつつある。また全国津々浦々に張り巡らされた郵政ネットワークは、e-business と結び付くことによって新しい物流の担い手として活性化する可能性も考えられる。さらには、地方自治体の合理化に伴う、自治体業務のアウトソーシングの受け皿としての役割も期待されよう。こうした郵政ネットワークの潜在能力をいわば顕在化させるためにも、民営化による良好なマネジメントの早急な投入が不可欠なのである。

## 2. 郵政民営化の基本原則と道筋

### 三事業の分離

郵便・郵貯・簡保の三事業はそれぞれの巨大さゆえに、万が一にも破綻の可能性が出てくるとなれば日本経済全体への影響は甚大である。それゆえ、民営化に際しては、リスク遮断の観点から三事業は分離し（以下、株式会社郵便、株式会社郵貯、株式会社簡保とする）それぞれについてガバナンスが徹底されなければならない。また、金融政策の一元化という点からも、郵貯・簡保は金融庁の監視監督下に置かれるべきであり、そのためにも三事業分離は必然である。リスク遮断を徹底するためには、持ち株会社方式という選択肢も排除されよう。

なお、ネットワークとしての郵便局については、例えば株式会社郵便が継承し、株式会社郵貯と株式会社簡保は株式会社郵便と賃貸借契約を結んで郵便局にいわば「出店」することで、三事業を分離してフランチャイズ・バリュー（看板価値）を残すことも可能である。

### 新旧勘定に関わる政府保証の取り扱い

郵貯・簡保については、民営化後の新規契約（新勘定）には政府保証を付さないのが大前提となる。他の民間金融機関同様、株式会社郵貯については預金保険機構、株式会社簡保については生命保険契約者保護機構に加入することとなる。

一方、政府保証の付いた旧勘定については、従来同様、健全運用の枠組みの下に置かれ続けることになる。万一旧勘定に債務超過が生じた場合は、そのコストは政府が（＝納税者が）負担し、新勘定、あるいは預金保険機構や生命保険契約者保護機構に波及させないことは当然である。

### ユニバーサル・サービスの考え方

ユニバーサル・サービスの提供と政府保証の付与は、いわばコインの裏表のような関係にある。従って、政府保証をはずすということはユニバーサル・サービスの内容についても再考を迫ることになる。全国どこにでも配達可能ということ自体が物流ネットワークの本質的価値であると認識するならば、ユニバーサル・サービス義務がはずされたからといって、遠隔地または過疎地における配達サービスがただちに消失すると考えるのは早計である。しかしながら、例えば配達頻度や所要時間などに多少の差異が生じることは避けられないと考えるべきであろう。

### コーポレート・ガバナンスのあり方

民営化後の三事業会社の競争力の向上のためには、マネジメントにしかるべき人材が投入される必要があり、また全体の経営監視にあたる株主にも適切な役割が求められる。そのためには、国の保有株を無議決権株と位置づけた上で、民間の投資ファンドの資金が注入されるべきである。投資ファンドによる資金注入を通じて日本を代表する最良の株主構成が実現し、そのガバナンスのもとに適切なマネジメントが遂行されるならば、三事業の活性化は十分に可能である。

### 民営化法と日本郵政公社法の改正の一括処理

民営化法案とセットで日本郵政公社法（以下、公社法とする）の改正を行う。公社法改正の狙いは、公社の運営を一般民間企業とのイコールフットイングに近づけることであり、具体的には職員の国家公務員扱いの見直し、固定資産税等の納税免除の見直し、ユニバーサル・サービス提供義務の見直し、政府保証の見直し、等を含むものとする。この公社法の改正は、公社の経営に自由度を与えるとともに緊張感を持たせることを通じて、公社の経営感覚を磨くことになり、民営化への移行をスムーズなものにすることが期待される。民営化法案とセットであれば、公社が取り組む新商品開

発や民間事業者との提携といった改革に対しても、官業肥大・民業圧迫という問題は少ないものと思われる。

また、政府保証をはずすことによって、郵貯・簡保の規模は 1990 年前後の水準にまで縮小する可能性は高い。株式会社郵貯・株式会社簡保の分割規定については、まず公社法改正によって政府保証をはずし、それによるバランス・シートの推移を見たと上で決定するという柔軟な対応をとることも考えられよう。

郵政改革とは、単に郵政公社を民間の株式会社にすればよいという意味ではなく、「官から民へ」、そして「民の自主・自立」というテーマの下に、郵政事業全体を再編・再設計することである。そしてその改革の方向性は、郵政事業が 21 世紀の日本において、国民生活にいかなる付加価値を提供することができるのか、という視点から厳しく吟味されねばならないのだ。

以 上

## 目 次

1. 民営化という前提（なぜ郵政事業の民営化は必要か） .....	3
1-1. 資金配分に求められる規律	
1-2. 資本市場の歪みの是正と厚みの形成	
1-3. 民にできることは民に	
1-4. インフラ維持コストの抑制	
1-5. コミュニティにおける新しい核の形成	
2. 早急な民営化という前提（なぜ民営化による郵政改革を急がなければならないのか） .....	6
2-1. ネットワーク陳腐化のおそれ	
2-2. 民間金融機関の急速なる展開	
2-3. 「預託」の返済に伴う郵貯事業の収益悪化	
2-4. 財務省 日銀の accord の必要性の増大	
2-5. 新しいタイプのネットワーク産業に共通の基盤の供与	
2-6. B/S のスリム化と家計意思の直接的反映	
2-7. 民営化法とセットの日本郵政公社法の改正	
3. 民としての自主・自立という前提（なぜ「官から民へ」と「民の自主・自立」とは関連づけられねばならないのか） .....	10
3-1. 民営化と金融改革プログラムの軌道の一致	
3-2. 公的金融改革と特殊法人改革の連動	
3-3. 地方金融改革と金融機能強化法	
3-4. リスクの切り分けと経済情報の生産に寄与する金融機関づくり	
3-5. 「最良の株主」による投資ファンドの注入は可能か	
4. 行政改革の一環という前提（なぜ郵政事業のリストラクチャリングが必要なのか） .....	12
4-1. 巨大なリスク要因の回避	
4-2. 効率のよい郵政事業の必要性	
4-3. ビジネス・モデルに政府保証付与はなし	
4-4. 財政投融资と結び付いた大都市の無集配特定局問題	
4-5. 決済機能の独立化と多重活用	
5. 三事業分離という前提（なぜ三事業の分離が必要なのか） .....	13
5-1. リスク遮断の必要性	
5-2. フランチャイズ・バリューは「郵便局」だけでよし	
5-3. 政府のシステムの簡素化	

5-4. 三事業一体では郵政ウォッチャーの登場は不可避となる	
5-5. 持ち株会社方式は不可能	
5-6. 分割のあり様については改正公社法のもとでの成果次第	
6. 小さい政府の実現という課題（いかにすれば政府保証の傘はすぼめられるのか）	14
6-1. 郵貯における政府保証付きの定額貯金の扱い	
6-2. 簡保における旧勘定の扱い	
6-3. 預金保険機構における可変保険料率の導入	
6-4. 生命保険契約者保護機構による 90%保証	
6-5. 旧勘定についての財務省理財局から委託を受けた金融庁による監視監督	
6-6. 偶発債務の発生における納税者負担	
6-7. コインの片面にあるユニバーサル・サービス	
7. 郵政改革による活性化という課題（いかにすればネットワークによる相乗効果が期待できるのか）	17
7-1. e-business と物流	
7-2. 物流に対する在庫機能と付加的サービスの提供機能の添加	
7-3. マネジメント機能として「郵便局」の再編	
7-4. 自治体へのサービスにネットワークの広域性はプラス	
7-5. 地域メッシュをおさえた「郵便局」	
資料	21
図 1 わが国の人口構成の推移	
図 2 個人金融資産の国際比較	
図 3 主な投資主体別 国債保有比率	
図 4 主な投資主体別 国債保有額推移	
図 5 主な投資主体別 国債保有シェア推移	
図 6 郵貯・銀行（業態別）預金量比較	
図 7 簡保と民保の総資産比較	
図 8 個人保険契約高・契約件数の推移	
図 9 行政組織等の職員	
図 10 郵便事業とヤマト運輸の比較	
図 11 主要国との内国郵便料金の比較	
図 12 コンビニ/宅配便ネットワークの充実	
図 13 民間宅配便数及び一般小包郵便物数・シェア	
図 14 郵便ネットワークの概要（ヤマト運輸との比較）	
図 15 郵便貯金残高推移	
図 16 郵貯 預金種目別残高推移	
図 17 地域別預貸残高（預貸率）・郵貯シェア	

## 郵政民営化の目的と具体的手続き

### 1. 民営化という前提（なぜ郵政事業の民営化は必要か）

#### 1-1. 資金配分に求められる規律

郵貯の資金は規律を持った資金の流れを形成しなかった。もともと郵貯が国民の金融資産の吸収手段として大きな意味を付与されるようになったのは、戦時中の軍事支出増に金融的手段を確保する必要性からである。このため、預入者にとって極めて有利な定額貯金という商品が開発された。そして第二次世界大戦後になると、特殊法人という広義の政府のための資金調達手段と位置づけられた。このように郵貯資金は、もともと政府にとっての資金調達の必要性を背景として、政府保証を前提に商品設計が行われ、官業の特典が付与された。政府が必要としたから資金吸収の手段として設計されたのであり、国民に奉仕するという因果関係にあったわけではない。

21世紀に入った日本では、高齢化の進行が早まり、総人口の減少も2007年から始まろうとしている。今後の日本社会には、少ない働き手によって多くの高齢者を扶養するという高齢化社会の枠組みが押し迫ってくる（後掲、図1）。一人ひとりの働き手が、より高い付加価値の実現を期さなければ生活水準の低下さえも覚悟せざるを得ない状況となる。また65歳以上の世帯が個人金融資産の6割弱にあたる830兆円を保有していることを考えれば、奥行きが深い、効率的な資本市場の形成という課題の持つ意味は大きい。米欧と比較すれば、個人金融資産における債券や株式、投資信託といった有価証券投資に回る資産の割合は、米国の4分の1、ドイツの5分の2にとどまる（図2）。

このように日本における資金の流れを、規律を持ったものにするという課題は重い。全般的な金融改革の目的は、日本における高い付加価値の実現であり、そのための資金の流れについての工夫でなければならない。すでに広義の政府の手によるインフラ建設の時代は終わった。そうした設備ストックの修理・補修問題は深刻化すると思われるが、新規のファイナンスの必要性は大幅に減少すると考えられるからである。

このように21世紀の日本における資金の流れは、20世紀の戦時中とも、また高度成長期とも違ったものにならざるを得ない。郵政事業の民営化を通じて、郵便貯金に付与された目的を転換することは、極めて重要なテーマになったといわねばならない。

#### 1-2. 資本市場の歪みの是正と厚みの形成

高齢化社会の到来は、一方で投資家目線に合致した資本市場づくりを不可避とする。定年後、20年あるいは20年を超える生活を予想せねばならない高齢者は、必然的に投資家目線で経済社会を見ることとなる。このため、もし日本の資本市場がリスクに対して極めて脆弱で投資家に不向きなものであったとすれば、投資家である高齢者にとって重い意味を持つ期待収益率は結果として満たされないであろう。ということは、日本の資本市場には、こうした投資家目線に沿った整備が行われてきたのかというテーマが存在するのだ。資本市場は、リスクの所在という問題を正当に評価する必要がある。リスクの正当な評価にあたっては、元本保証の、日々取引される金融商品が極めて重要である。通常は国債がこうした性格を備えた商品として重要な意味を持つ。ただし、国債価格の決定に大きな歪みがあるということになれば話は別である。

日本の資本市場においては、日本銀行とともに郵貯・簡保が巨額の国債保有を行っている（図 3、4、5）。もしこのまま郵貯・簡保の存在を放置するならば、日本の資本市場ではマクロ経済政策運営に責任を持つ日本銀行と並んで、日本郵政公社（以下、郵政公社とする）が金利動向に決定的な影響を与えるという歪みを構造化させることとなる。

マクロ経済運営の安定性を目的とした中央銀行の買いオペや売りオペについては、市場エコノミストはそれぞれの経験や見識に基づいて予想を重ねる。また、昨今の各国の中央銀行は、市場エコノミストとの間で認識枠組みについての情報交換の質を高めつつ、マクロ経済運営に最もふさわしい金融政策の追求を行うという習慣が成立し始めている。いわば資本市場のつくり込みのための各種の職分を越えた協力という側面が強まった。

そもそも郵政公社に対しては、マクロ経済運営の責任という使命は与えられていない。運用の成果を高めるという使命については、日本郵政公社法（以下、公社法とする）における成果評価にも書き込まれている。ここでは何が想定されていると考えるべきか。よりよき運用成果を上げるために、市場と対面する郵政公社は、成果の引き上げを狙って市場での売買を繰り返すという想定がなされているのだ。当然のことながら、市場エコノミストがマクロ経済の安定的運営という命題から引き出した結論とは現実の資本市場の動きは食い違ふことがしばしばだというのが論理的帰結となろう。ということは、資産運用市場として、日本の資本市場には信頼がおけないということになる。もしこうした郵政公社の状態を長期間持続させるならば、諸外国の投資家のみならず、日本の投資家もまた日本の資本市場には歪みが多く、信頼のおけないものという認定を下すであろう。このことは日本から運用資産が海外に流出することを意味する。日本の資本市場の整備を得て、はじめて立ち上がってくる効率的資本市場という骨格を、巨額な郵政公社の運用資金が毀損させる蓋然性は高いとみななければならない（図 6、7）。

このように考えれば、日本の資本市場の歪みを是正し、厚みを持った資本市場の形成のためには、郵政公社の保有する巨額運用資金の始末は 21 世紀の日本にとって極めて重要である。

### 1-3. 民にできることは民に

21 世紀の日本において、民にできることは基本的に民に任すべきだという原則が有権者の多くによって支持されるようになった。このことはもし民にできることを官に委ねるとなれば、その統治は良好とはいえないことが理解されるようになったといえよう。官を構成する人々によき統治の実現を期すという誘因を与えることは極めて難しいからである。また、政府保証の傘を大きく広げるとは、納税者を偶発債務にさらすことにつながるという因果関係についても有権者は正確に理解するようになった。

21 世紀の日本では、高齢化のため社会福祉に関わる支出の拡大は避けられない。このため他の分野における政府関与は限定的に設計し、民にできることは民にという基本思想に忠実であらざるを得ない。政府保証の傘はどこまですぼめられるのかという点に焦点を当てねばならないのだ。

このように考えれば、郵貯・簡保が政府保証を前提として、異常肥大を遂げた過去 10 年余の期間は、21 世紀の日本のお手本とは逆行するものであったといえよう。

民営化を通じて民にできることは民にという枠組みへと郵貯・簡保の資金を移行させることは極めて重要なテーマとならざるを得ない。

### 1-4. インフラ維持コストの抑制

郵政事業全体を見れば、行政改革の一環であることもまた確かである。郵政ネットワ



ークは、常用雇用約 28 万人(臨時雇用を含めると約 40 万人)によって維持されており、これは国の行政組織等で働く職員全体の約 4 分の 1 を占める(図 9)。さらに郵便事業と、例えばヤマト運輸の 1 人あたりの人件費とを比較すると、いかに維持コストが高いかが明らかとなる(図 10)。郵貯事業・簡保事業においても、ほぼ同様の傾向が見受けられる。

このように郵政事業のコストは、相対的に高いものについている。官業のゆえに税負担等を免除されていることが、結果としてこうした高コスト体質に直結しているともいえるだろう。また、日本の郵便料金が国際的に見て割高であることにも、こうした高コスト体質が反映している(図 11)。21 世紀の日本にとってインフラの維持コストの抑制は、極めて重要なテーマである。

日本の政治費用が高くつく理由の一つとして、信書の送達料金が高いという問題がある。代議士や代議士候補が、自らの政治信条や政治活動の報告を行うことを決意すれば、おそらく 10 万人単位の有権者に対して、年数回の報告をするというのが通常であろう。切手代だけをとっても年間数千万円の費用を前提とせざるを得ない。もちろん、若い世代に対しては、ネットを通じての政治活動報告等も行われているが、インフラの高い維持コストが前提となって政治費用が日本において高いものとなっているという事実にも注目すべきだ。

民間事業者は、こうした郵便事業を回避するかたちで効率化を図っているが、信書については、依然として郵政公社による実質上の独占が続いているため、高い費用は国民負担となっている。行政改革による効率化の実現を期するためには、民営化が不可欠といえる。

#### 1-5. コミュニティにおける新しい核の形成

民にできることは民にという流れの中で、それでは民を超えるテーマはどのように担われるのかという課題がある。これに対しては、郵便局及びその周辺のつながりが、地域社会における新しい核の意味を持つ可能性があるという問題提起も可能であろう。地域関与の枠組みづくりは、民を超えるテーマとして今後大きく浮上すると考えるべきだ。民でなければ官というのがこれまでの日本の姿であったが、政府の役割が高齢化社会にあって重点化、特定化せざるを得ない以上、民と官の間に公という領域が存在することを認定すべきである。そしてこの公に対して私人や私企業もまた貢献の道を探ることがなければならぬだろう。

郵政事業の民営化を通じて、官から民に移行したあと、民を超えるテーマに対して、核の部分の提示を民営化した「郵便局」が行うという未踏の課題が存在する。これまで郵政事業庁時代また日本郵政公社時代に、郵政ネットワークは、いわばこの公の部分において新しい役割を見い出そうとしてきたといえるだろう。こうした思い入れ自体は、極めて重要なテーマである。

そうした思い入れを前提として、地域関与の枠組みづくりの中心に「郵便局」が位置する絵を描く上でも、民営化は不可欠である。そうでない場合には、政府保証や国家公務員としての給与体系、そしてそのもとでのサービス対応などの視点からのみ問題が議論されることになる。ということは、われわれは大きな政府が持つリスク要因に終始悩まされることになる。

## 2. 早急な民営化という前提（なぜ民営化による郵政改革を急がなければならないのか）

### 2-1. ネットワーク陳腐化のおそれ

郵政改革に時間をかけたらどうかという根強い意見がある。28万人の郵政公社に勤務する国家公務員のうち、今後10年間に定年退職を迎えるとされる人がおよそ7万人いるという点に焦点を当てる人もいる。すなわち10年をかけて郵政改革をするならば、自然退職の不補充だけで相当程度の合理化が実現するというわけだ。従って労使関係の悪化が避けられるという立論になる。しかしわれわれはこうした時間をかけた郵政改革のゆとりはないことに気づき始めている。

まず指摘すべきは、郵便ネットワークの陳腐化のおそれが現実化し始めていることである。日本のネットワーク社会の特徴は、コンビニのネットワーク、また宅配便のネットワークが極めて稠密に実現していることである。しかもコンビニや宅配便のネットワークの充実度合いには、加速度が付き始めている（図12）。生活インフラがこうしたコンビニや宅配便によって提供されることになれば、郵便局の占める経済的位置は急速に低下することが考えられる。すでに、自治体相互の文書交換において、郵便の利用頻度は著しく低下し、宅配便がこれに取ってかわっているというのが現実である。安全やプライバシーの維持に敏感なはずの自治体が、すでに宅配便による文書送付に完全になじんでいるという事実は、郵便ネットワークの陳腐化を象徴するものであろう。

また、コンビニネットワークの充実度合いも加速度的なものである。清涼飲料水の販売ネットワークにおいては、業界最大手のセブン-イレブンが日本全国の1割程度のシェアを持つという時代が生まれている。また、1日3回の弁当やおむすびの配送も全国レベルで実現しようとしている。さらに同社では、約1,400名にも及ぶOFC（Operation Field Counselor、加盟店の経営指導を行う店舗経営相談員）を毎週一堂に集め、会社トップの事業戦略の現場への浸透を図っている。加盟店の日々の経営のサポートについて徹底的に議論を尽し、ネットワークの有効活用の努力を重ねるためである。

そうした中で、もし郵政公社をこのまま放置するならば、郵便ネットワークの陳腐化の阻止は不可能になると考えるべきである。

さらに論争的な表現をとるなら、すでに郵便局は地域社会に不可欠なネットワークとは認められていないとの発言さえ一部住民から生まれていることに触れねばならない。

### 2-2. 民間金融機関の急速なる展開

民間金融機関は1997年から98年にかけてシステミック・リスクを引き起こすほど、信用度に問題が生じた。この間、いわゆる不良債権問題に持続的に頭を悩ましてきたのが日本政府の実情だ。しかし、ついに民間金融機関が不良債権問題を過去のテーマとするほどに自行の内部にメスを加えてきた。依然として一部の金融機関に問題点は残っているものの、民間の金融機関全般の問題とすれば、不良債権問題は完全に過去のものになった。残っているのは特定の個別行の過小自己資本に過ぎないのである。このように考えれば、今後、民間の金融機関の多くは、21世紀のあるべき金融を目指して疾走を始めると予想される。新たなビジネス・モデルの構築に向かわざるを得ないのだ。

多くの金融機関は小口金融というかたちで個々の家計を対象とした金融サービスの提供にしのぎを削ろうとしている。もし、郵貯や簡保が民営化した形態で生き残ろうとするならば、こうした民間金融機関の展開のスピードに自らを合わせなければなるまい。担い手としての資格に問題が生ずるであろうし、民間金融機関の競争の中で、スポンサー役の受け皿として問題を協同して担おうにも、その十分な備えはないということにな

らざるを得ない。

これから数年から 10 年をかけた改革というテンポでは、郵政公社は置いてきぼりを食うということになる。

### 2-3. 「預託」の返済に伴う郵貯事業の収益悪化

2001 年 4 月以降、全額財投預託の原則は廃止され、計画では 7 年をかけて預託の全面的な廃止に持ち込むとされている。すでに、特殊法人等から返済された資金は、「財政融資資金」に入り、そこから郵政公社に対する返済というかたちをとっている。

2001 年 3 月末までの全額預託時代においては、国債の発行利回りよりも 0.2%ほど高い預託金利が基本的に保証されていた。郵便貯金特別会計が、第二次世界大戦後、基本的に黒字であり続けたのは、このように全額預託に伴い、サヤが抜ける預託金利が保証されていたからである。ここから郵貯を儲けさせるために特殊法人を泣かせるという姿も日常的に観察された。

例えば住宅金融公庫は、借り手から期前償還されても、それを財政投融資会計に戻せないという仕組みを強制されていた。このため高い金利で借りたカネが運用できないことから、借り手による期前償還に伴う赤字が住宅金融公庫には生じた。これを納税者の資金で毎年数千億円の負担をしてきたのが現実である。すなわち郵貯を生かすために住宅金融公庫 1 社を通じて、数千億円の補助金が投入され続けたのである。このことを典型的に示したのは国鉄の分割民営化にあたって、旧国鉄の債務を引き継いだ国鉄清算事業団のケースである。国鉄清算事業団は、金利低下時代にあっても財投会計からの借入を持続せざるを得ず、安い民間資金にシフトすることは不可能であった。このため、国鉄清算事業団には、負債への高い金利支払いに伴い債務超過額の拡大が生じた。国鉄の分割民営化から 10 年を経た時、この清算事業団の解散にあたって、郵便貯金特別会計が 1 兆円の資金援助を即座に容認したのは、郵貯会計の余剰金は他者によるリスク負担と納税者負担とによってカバーされていたという事実を表舞台で長期間論じられることを回避するためであったと考えられよう。

預託の返済に伴い、郵貯事業の収益悪化は避けられない。放置すれば巨大な赤字として日本経済全体のリスクと化するおそれがある。財政金融システムの内部において、こうしたリスクのコントロールという課題が顕在化しようとしている。

### 2-4. 財務省 - 日銀の accord の必要性の増大

国債累積残高が 600 兆円に近づく時代となった。そして中長期的に見て長期金利の上昇は国際的にもまた国内の景気情勢上もどうやら避けられない時代を迎えている。このため、財務省理財局の国債管理政策と日本銀行による金融調整との間に矛盾を来す可能性が強まった。マクロ経済の安定的な運営を目指す日本銀行の立場からは、必要に応じてゼロ金利からの離脱も工夫しなければならない。景気回復に伴う長期金利の上昇は債務超過企業に一層の合理化を求めることになるが、中長期的に見れば望ましい情勢ともいえるのである。他方、財務省理財局にすれば、そうした長期金利の上昇は、歳出拡大圧力につながり、財政面から一層追い込まれることを意味する。国民との関係からいっても、利払い費ばかりがかさみ、政策経費にあてる部分が縮小されるという問題を引き起こす。

第二次世界大戦後、米国においても同様なことが起きた。第二次世界大戦中に累積した連邦債残高は大きかった。しかし連銀はこれとは個別に安定的な経済運営を目指して、金利の引き上げに機動的に踏み出さざるを得ないという情勢判断もあった。このときに

あたり金融政策の決定はいかにあるべきかというテーマが論じられたのである。米国では、これをきっかけに財務省と中央銀行の間に accord と呼ばれる共通理解が生まれ、基本的には金融情勢についての判断を中央銀行に委ねることとなったのである。

それでは、こうしたテーマの関係で、郵貯・簡保のバランス・シートはどのような立場に立つだろうか。もちろん、財務省と結び付き、国債の価格下落をおそれるという方向に出る可能性もある。しかし、他方でこうした情勢に早めに適応しようとするれば、他が売り切る前に国債の売りを先行させるというケースもあり得るであろう。

運用資産として巨額な国債を保有する郵政公社の存在は問題を錯綜させる可能性がある。もし財務省、日銀の間にもう一人の当事者として郵政公社が入り、この三角関係の中において金利の動向が決まるという図式になれば、インターガバメンタル・ポリティックス（政府間政治）のゆえに日本の資本市場は脆弱だと判定されるであろう。こうした状態を引き起こさないためにも、巨額な郵貯・簡保の運営責任が郵政公社 1 社に集中しているという状態を早く解消せねばならない。民営化による郵政改革を急がねばならない理由はここにもある。

#### 2-5. 新しいタイプのネットワーク産業に共通の基盤の供与

現在の日本ではネットワーク形成を前提とした、新しいタイプの産業が生み出されようとしている。日本全国に付加価値の高い財・サービスの組み合わせを供給するために宅配便やコンビニのネットワークに乗り合わせることで、新しい仕事を工夫しようとする人々がいる。もし官業のまま郵便局の体制が続くならば、こうした新しいタイプの起業家や事業家に対して、郵便ネットワークはその機会を実質的に提供することはできず、結果として郵便ネットワークの価値の劣化につながるであろう。いわば有望な市場の喪失というおそれを抱え込んでいるといえる。

なぜここにきて新しいタイプのネットワーク事業が展開しようとしているのか。情報通信における革新をきっかけとして、日本の従来のサプライサイドを組み換え、柔軟性に富んだ対応力を生み出す必要性が広く認識され始めたからである。高い付加価値サービスの全国的な提供を保証するためには、ネットワーク企業との間のなんらかの協力・提携が不可欠なのである。この分野において、もし郵政改革が遅れるならば、市場喪失をきっかけに本業の面でも一挙に劣後への道を歩むことも考えられるのである。

#### 2-6. B/S のスリム化と家計意思の直接的反映

巨額なバランス・シートを構成するに至った郵貯・簡保の実態は、個々の家計の意思が資本市場に直接は反映しないというテーマと重なってきている。個々の家計だけが最終的にはリスクを分担できると考えねばならない以上、郵貯・簡保のたまり金ではリスクの負担は無理なことを理解すべきである。しかし、郵貯・簡保の異常肥大が起きるには、それなりの理由があった。日本の 1990 年代における経済調整が長引く状況において、個々の家計にリスクを取れという説教がほとんど意味がなかったのは確かなのだ。

また、金融システム不安が高じた状況のゆえに、郵貯・簡保への資金シフトが起きたことも明らかである。しかしどうやら、こうした情勢に終止符を打つことができ、逆転のシナリオが成立し始めたのが現在の日本経済である。今後は郵貯・簡保のバランス・シートのスリム化とともに、個々の家計が直接、資本市場においてリスク性の金融資産と向き合うかたちが望ましいであろう。小泉内閣が「貯蓄から投資へ」というテーマを掲げ、経済の活性化を狙っているのも、まさにこの点に焦点を絞った動きといえよう。

郵貯・簡保のバランス・シートのスリム化及び家計の資本市場への直接的参画は、郵

政改革の課題を浮き彫りにするものである。政府保証の傘をはずし、三事業間のリスクを遮断して分離したと考えるみよう。政府保証を取り外した時、郵貯・簡保の規模がどの程度縮小するのかについては諸説ある(図15)。郵貯・簡保の資産総額が10年以上前の状態に戻ったとしても不思議ではないとする考え方は根強く存在する。

他の経済指標においても、1980年代までバランス・シートが戻っている業界が多いことを考え、また、土地資産価格等についても、そうした事実があることを考えれば、民営化を通じたバランス・シートのスリム化は可能である。またこのことは、日本経済にとって家計の意思がより直接的に反映するというところからいっても、極めて望ましいことなのである。

## 2-7. 民営化法とセットの日本郵政公社法の改正

民営化法案が用意される時には、それとセットとなって公社法の改正が行われるべきだというのがわれわれの考え方である。もともと公社法において、国家公務員型が取り決められたことは改革の足を引っばることであった。インセンティブの供与も、賃金や勤務内容の決定に関する柔軟性も阻まれたまま、郵政公社が経済情勢の変化に的確に対応することはそもそも無理である。国立大学や国立研究機関でさえ、非公務員型に移行している今日を考えれば、現業かつ独立採算制をとる郵政公社を公務員型で発足させたという後ろ向きの姿勢は、批判の対象になるべきであろう。

また、納税や政府保証のあり方についても、広く議論されるべきであった。もちろん、政府保証には郵便のユニバーサル・サービスの担保との見合いという面があった。日本全国津々浦々、どこにでも信書を配達するという義務との見合いで、郵政事業に政府保証が付き、また固定資産税等の納税の義務の免除が導入されたといえよう。しかし、政府保証の枠組みと納税の免除とが持続する中で、郵政公社の内部では効率的な経営資源利用や政府保証から外れた時の商品設計のあり方等についての思考方法の定着は期がたいといえよう。

民営化法案が用意されるという状況をどのように受け止めればよいのか。現在、郵政公社で働いている人々には政府保証がなくなった時のサービスや金融商品の設計について思いをめぐらせてもらう必要がある。ということはその時の個々の家計の対応についての想像力を含めて、経済人としての構想力を鍛えてもらわねばならない。また、固定資産税等の納税が開始されることになれば、固定資産の利用形態についても、真剣な考慮がはられることになるだろう。しかし、急には変われない、急には曲がれないと考えるならば、民営化が決定されたあとの郵政公社時代においても、部分的に政府保証を外したり部分的に納税を開始する必要があるのではないかと。少なくともそうした条件において、組織のスタッフや現場を鍛えないことには、民営化時代にふさわしい行動を円滑に引き出すことは難しい。

民営化法案とセットならば、新商品の投入許可やネットワークを利用した新商品の販売を認めることも問題は少ないであろう。官業の肥大につながり、しかも民営化法案が否決される可能性があるというような状況においては、確かに新商品の投入許可やネットワークの高度利用を前提とした新商品販売の許可には問題点が多い。しかし民営化法案とセットになった公社法の改正を通じてならば、新商品の投入等についての問題は少ないはずである。株式投資信託の販売や手数料ビジネスの開始を通じて、郵政公社の経営感覚が移行期においても磨かれることは極めて重要である。官業の肥大でもなく、また改革の先延ばしでもないかたちで、民営化法と一体化した公社法の改正が考えられてしかるべきである。

### 3. 民としての自主・自立という前提（なぜ「官から民へ」と「民の自主・自立」とは関連づけられねばならないのか）

#### 3-1. 民営化と金融改革プログラムの軌道の一致

俗に、「民間銀行は国有化で、郵貯は民営化か」という議論があった。確かに、日本の金融システム不安の中で、公的資本の注入をはじめとした金融改革プログラムが実行されてきたという経緯がある。結果として少しずつ不良債権問題のくびきから抜け出す金融機関が出てきたがゆえに、官の民営化と民の国有化、と皮肉られた状況からは、少しずつ離脱できるようになった。しかし、いずれにしる民間金融改革がこの間極めて重要なテーマであったことは明らかである。

問題の所在の一つは、なぜ民間金融に規律が欠けたのかという点にある。官としての公的金融機関は、いずれも預金を取らず、貸し出しや投資を行ったという意味において、公的ノンバンクであった。この公的ノンバンクの存在が民間金融機関の規律の確立を妨げていた面があることをまず指摘せねばならない。

第二次世界大戦後においては、中小企業金融は中小企業対策において不可欠の要素とされたため、公的金融として一定の存在感を持っていたといえるだろう。また、産業の近代化や環境対策の実施等にあたって、公的ノンバンクから低利融資を行うことが、産業政策の目的と合致するとの観点から、相当程度の存在感をこうした公的金融機関に与えてきたという面もある。結果として民間の自立的な秩序をつくりあげるのに時間を要したのみならず、妨げとなったことも指摘されねばならない。そしてこうした公的ノンバンクの関与のゆえに、金融のイノベーションが妨げられた面も大きい。

しかし、公的ノンバンクの中長期的存在が民間金融にもたらした歪みについては、相当正確に理解されるようになった。このため、郵貯・簡保の民営化と民間金融の改革プログラムとは、次第に軌道の一致を見るようになったといえよう。すなわち官から民へとは、民間の株式会社になればよいという意味ではない。民間のレベルにおいて自主・自立の規律、そして秩序の確立が不可欠だという点における理解の一致が見られるようになった。こうしたテーマ立てを持って民営化が議論されるようになったのが現状といえよう。

銀行の国有化が行われる時に、郵貯の民営化を議論するのはおかしいという類の批判に対しては、根底的に論駁しうるように準備は整った。

#### 3-2. 公的金融改革と特殊法人改革の連動

郵貯の全額預託を通じて、特殊法人に対する資金調達機関と化した郵便貯金特別会計は、完全に過去のものとなった。そうして財投改革及び特殊法人改革によって、財投機関債の発行を通じての資金調達という経路が、それなりに試されるようになった。ここから郵貯・簡保はその位置づけを特殊法人改革の進展とは切り離されたものとして考えられるようになったといえよう。財投改革と特殊法人改革との直結によって、郵貯への連動が断たれたのである。今後は財投機関債は果たして定着するのかどうか、そうでなければ財投債への依存なのか、というテーマになるだろう。

長期金利の上昇局面を想定すれば、個々の銘柄間での信用力格差はより顕著となると考えるべきであろう。そうなれば、これまで「暗黙の政府保証」の存在を前提とした価格形成となっていた財投機関債に対しても相当程度のスプレッドの発生が考えられる。ここから公的金融改革及び特殊法人改革の加速が求められる形勢となろう。

こうした状況においては、官から民へ、そして民の自主・自立との関連において、一

つひとつのテーマ、とりわけ財投の出口に相当する特殊法人改革というテーマは相当程度こなされることになる。これを入口の郵貯・簡保改革の加速につなげるという戦略性も求められよう。こうした連動性を織り込む状況となりつつある。

### 3-3. 地方金融改革と金融機能強化法

2004年の通常国会において、金融機能強化法が通過した。これによって2兆円を限度として地方銀行以下の金融機関に対して、資本注入をすることができるようになった。今後、地方金融機関の整備と機能の強化、安定化については、新たな道筋が立つことになるであろう。こうした情勢において、郵貯民営化を通じた新たな民間金融機関の登場は、競争関係を際立たせるものとなる。金融機能強化法の通過は、地方金融改革を加速することになり、このことのゆえに、株式会社郵貯（仮称）の成立の条件が整いつつあるというべきであろう（以下、民営化後の三事業をそれぞれ株式会社郵便、株式会社簡保、株式会社郵貯とする）。

### 3-4. リスクの切り分けと経済情報の生産に寄与する金融機関づくり

金融機関の役割が調達資金を産業に振り分けることにあるという時代はすでに完全に過去のものになりつつある。金融機関の役割は、リスクの切り分けや再編を通じてリスクを多くの人に広く薄く保有してもらおう工夫を具体化するところにある。リスクの切り分けの手法を金融機関が身に付けているかどうかは一つの焦点であろう。

また、金融機関の内部で、負債の構成や投融資という資産保有を通じて、新たな経済情報生産が的確に行われているや否やというテーマがある。金融機関のマネジメント全体は、資金の流れの中で新たな情報生産に寄与する限りにおいてその存在理由を明らかにできるともいえよう。投資や融資の基盤をつくり、結果として国民経済の発展に寄与するというテーマにつながっていくのは情報生産のゆえである。すなわち「官から民へ」でたとえ株式会社郵貯が成立したとしても、リスクの切り分け、再編や新たな情報生産に結び付かない限り、その存在上の意味が深くはならないことは明らかである。

このように考えれば、新たな経営手法を株式会社郵貯は身に付けざるを得ず、またそうした誘因をどのように工夫できるのかという新たなテーマをかかえることとなる。ただ単に郵便貯金特別会計が株式会社郵貯になるというだけでは、自主・自立の民の金融システムは立ち上がってこないと考えるべきであろう。

### 3-5. 「最良の株主」による投資ファンドの注入は可能か

このように21世紀において求められる金融機能を民営化された株式会社郵貯、株式会社簡保が果たすためには、マネジメントにしかるべき人材が投入されねばならない。またそうした動機づけや全体の経営監視にあたる株主にも、適切なる役割が求められる。日本を代表する最良の株主構成がもし実現するならば、株式会社郵貯、株式会社簡保の仕組みは重みを増すであろう。通常このことは、投資ファンドの役割である。投資ファンドの資金が注入され、国の保有株が無議決権株として位置づけられるというかたちが可能ならば、最良の株主による監視機能を得て、株式会社郵貯、株式会社簡保の活性化は十分可能である。

ドイツにおいて、ポストバンクと従来の民間金融機関との統合の可能性が論じられたように、日本においても株式会社郵貯と従来の民間の金融機関とのコラボレーションの可能性は、今後ともあり得るものといえよう。

問題は、投資ファンドの注入というかたちでガバナンス機能を持った資金が導入され

る枠組みを用意できるかどうかである。民営化法案にこうした投資ファンドの役割の可能性を探る条項が入るかどうかは、決定的に重要と思われる。

#### 4. 行政改革の一環という前提（なぜ郵政事業のリストラクチャリングが必要なのか）

##### 4-1. 巨大なリスク要因の回避

郵政事業の改革にあたっては、行政改革という側面が無視できない。すなわち現在の郵政事業そのままを、ただ単に民間事業形態に振り替えるだけでは、巨大なリスクを回避するのは難しい。もし巨大なリスクが顕在化し、株式会社郵便であれ株式会社郵貯であれ株式会社簡保であれ、破綻の可能性が出てくるとなれば、その巨大さゆえに、日本経済のシステム全体の動揺につながる。かつての官業が原因となり、日本経済を再び巨大なリスクが覆うという事態だけは回避せねばならない。ここからリストラクチャリングという視点は不可欠だといえる。

##### 4-2. 効率のよい郵政事業の必要性

そもそも郵便部門は、公社の設立時において債務超過であった。効率のよい郵政事業の必要性は、この点からも明らかである。これまでは事業としての位置づけについての指摘はあったものの、現実に新しい事業経営の原理が導入されることはなかった。生田正治総裁以来、はじめてマネジメントのかたちが整ってきたのである。効率のよい郵政事業の必要性とその経営手法とを理解した経営者が、はじめて登場したといえるのである。

##### 4-3. ビジネス・モデルに政府保証付与はなし

政府保証が付いたかたちでのビジネス・モデルは本来あり得ないものである。通常は政府保証のゆえに、異常肥大を起し、システム全体を不安定化させることが起きやすい。政府保証を付けることの問題点は極めて大きいといわねばならない。米国におけるGSE（Government-Sponsored Enterprises：連邦政府支援企業）の問題はまさにこの点に関わっている。ファニーメイやフレディマックは暗黙の政府保証があると受け止められたことで、その債務証書は異常なまでに販売が可能となった。このためGSEのバランス・シートの異常肥大につながった。われわれは政府保証を付けた業務に、成功型としてのビジネス・モデルは一切あり得ないということを承知しておくべきである。政府保証の付いたまま行われる事業に、いかなるモデル性も存在しないというところから議論は開始されねばならない。郵政事業のリストラクチャリングが不可欠なのはこの点からも明らかである。

##### 4-4. 財政投融资と結び付いた大都市の無集配特定局問題

日本の高度成長期においては、インフラ不足があらゆる分野で顕在化した。このため、財政投融资の拡大を通じ、必要なインフラ投資をまかなうべきだとする考え方が強まった。その資金源として大都市に集中して無集配特定局を配置し、資金調達の手段を強化すべきだとする路線が通ったのである。毎年300局を超える新規の無集配特定局が大都市圏を中心に配備される中で、極めて特殊な資金調達方法と財政投融资会計とが実現していったのである。今日となってみれば、こうした特定の結び付きの経済的存続理由はすでにない。リストラクチャリングの対象として、こうした大都市の無集配特定局問題



があるといえるだろう。

#### 4-5. 決済機能の独立化と多重活用

決済機能が ATM 網を通じて実現する時代になった。アイワイバンク銀行のように、決済機能のみで経営的存立を図ろうとする試みも登場している。こうした決済機能を多重活用し、自らは他の分野に集中して資源配分を行う金融機関も登場するに至ったのである。

このような状態を前提として考えれば、郵政ネットワークの持つ決済機能についても、新たな視点からの見直しは不可欠であろう。決済機能は極めて重要だが、郵政ネットワークだけが全国一律かつ簡便にその機能を担えるというわけではないのだ。ここでも新たな視点からのリストラクチャリングが必要となるだろう。

### 5. 三事業分離という前提（なぜ三事業の分離が必要なのか）

#### 5-1. リスク遮断の必要性

三事業を一体として運営したいとの声は郵政公社の内部でも、決して少なくはない。しかし、輸送、銀行、保険の三分野に相互のリスク遮断がなかった場合、問題は極めて複雑なものになる。すでに見たように、日本の金融機関のリスク問題は、システムック・リスクにまで高ざることとなった。われわれは新たな金融システムがこのようなリスク連鎖に巻き込まれることだけは絶対に回避せねばならない。

このように考えれば、三事業を分離し、それぞれについてガバナンスが徹底するよう設計されねばならないといえよう。三事業一体では、リスク遮断につながらないとする投資家や経済人の判断がある限り、そうした事業形態はあり得ないものと考えねばならない。

#### 5-2. フランチャイズ・バリューは「郵便局」だけでよし

それでは三事業は一体として行われるべきだとする考え方の背後には何があるのか。フランチャイズ・バリュー（看板価値）を持った郵便局を消したくないという思いがあることはよく理解できる。しかし、フランチャイズ・バリューとしての郵便局を消す必要はない。ネットワークとしての郵便局が存在するならば、例えば継承会社は株式会社郵便とし、同社のもとに間借りするかたちで株式会社郵貯、株式会社簡保が店子として入れば、フランチャイズ・バリューそのものは消えないはずである。三事業は完全分離しているものの、郵便局のフランチャイズ・バリューは残すというかたちをとることができるのである。フランチャイズ・バリューを重視するからといって三事業一体である理由はないのである。

#### 5-3. 政府システムの簡素化

三事業一体となれば、その監視監督は郵便・郵貯・簡保が一体として行われることになる。すなわち総務省郵政行政局は残る。しかもこのことは、金融業を扱いながら金融庁と並行する政府機関を残すことを意味する。また、資本市場や金融市場の円滑な運営については、金融当局としての金融庁の役割であるにもかかわらず、その枠外に位置するということになる。

こうした煩瑣な政府システムは明らかに 21 世紀の日本のあり方に反している。政府

システムは簡素簡便でなければならず、それに反した事業形態や監視形態は残されるべきではない。

#### 5-4. 三事業一体では郵政ウォッチャーの登場は不可避となる

もし三事業一体となれば、監視監督が総務省郵政行政局となり、金融政策運営の枠組みから基本的には離れることとなる。もちろん協議が政府間で、インターガバメンタルに行われることは間違いないが、金融政策の一元的決定は妨げられることとなる。日銀ウォッチャーと並ぶようなかたちで郵政ウォッチャーが登場する局面は日本の資本市場の基本を根底において損なうことである。こうした仕組みはとうてい認められない。

#### 5-5. 持ち株会社方式は不可能

持ち株会社方式をとった場合、リスク遮断は極めて難しくなる。アイワイバンク銀行のように、事業会社が金融機関を持つことは、一般的には排除されていないが、この場合には事業会社の財務や経営について金融当局からも厳しくその健全性が監視されるのである。郵政三事業の場合には、そもそもこのような財務基盤を持ち得ていないし、そうした定評もない。持ち株会社方式にすることには実質上無理がある。リスク遮断を前提にすれば、三事業は分離して別会社になるべきである。ただ、一つ屋根の下に家賃の支払いを通じて間借りするという形態はもちろん契約の自由に属するテーマといえる。

#### 5-6. 分割のあり様については改正公社法のもとでの成果次第

郵貯・簡保の分割の必要性については、いくつかの議論があろう。しかし確認すべきなのは、政府保証をはずした時に、郵貯・簡保の規模がどの程度縮小するのかである(図15、16)。すでに見たように1990年前後の水準にまでバランス・シートが縮小することは政府保証をはずしただけで起きる可能性がある。その場合、分割後の規模や分割の仕方については、政府保証の付いたままを前提とした時とは異なってくると考えられる。もし改正公社法の施行のもとで、新たな事態が生じたとすれば、分割規定の具体化は、その後のほうが望ましいといえるのではないか。改正公社法と民営化法が一体処理されるという前提ならば、分割規定についてのみは、政府保証を部分的にでもはずし、預入口座について完全な名寄せを行った上で、バランス・シートの推移を観察するという過程があるべきであろう。そうした見極めののちに分割の基準を作成するという柔軟性が、あってもよいのではないかと思われる。

### 6. 小さい政府の実現という課題(いかにすれば政府保証の傘はずぼめられるのか)

#### 6-1. 郵貯における政府保証付きの定額貯金の扱い

郵貯の民営化にあたっては、政府保証をはずすのが大前提である。しかし新規の勘定において政府保証をはずしたとしても、それまでの政府保証が付いた定額貯金には契約上政府保証が付いて回ることになる。10年満期の定額貯金の平均的な期間は7年前後と思われるが、いずれにしろ、10年近く政府保証の付いた定額貯金が存在することになる。もちろん一人ひとりの預入者からすれば、半年経過したのちには解約自由のため流動性預金にすぐ振り替わる性格のものであるため、政府保証が付いているかいないかについて、さしたる関心はないといえるかもしれない。しかし株式会社化した郵貯にもしものことがあった場合に、政府保証のあるなしは極めて重要といえる。そこで、民営化にあ

たって政府保証の付いた旧勘定をどのように取り扱うのかというテーマが登場する。

旧勘定の預入限度額は 1,000 万円までであった。従ってもし旧勘定が預金保険機構に入っていたとすれば、1,000 万円までの元本と利息は保証されたであろう。リスクはプールされ、預け入れした人が金融機関を通じて預金保険料を支払っているからである。もちろん、旧勘定時代に預金保険料を預入者は一切納めていなかったのだから、そうした扱いを旧勘定について認めることはできない。

この不連続的な扱いをどうするのかである。一つの考え方は、政府が預金保険機構に別勘定の扱いで預保扱いとして、組み込むことである。もし破綻が起きた場合には、政府がその支払いにあたるという約束のもと、預金保険機構に一般民間金融機関の勘定とは別の勘定を設けておくことになる。交付国債をこの別の勘定に入れておくことが考えられる。

10 年経過する間に、株式会社郵貯の旧勘定の破綻がなければ、政府の負担はゼロとなる。しかし、もし株式会社郵貯の旧勘定に破綻が起きれば、そのペイオフに相当するコストはすべて政府が負うこととなる。

このように考えれば、預金保険機構に別勘定として旧勘定分についての保証を設けることは、政府の立場からすれば旧勘定の資産の部について無関心ではいられないということになる。すなわち旧勘定の負債について政府保証がある以上、資産の部についても健全な資産運用という制約を付けることは当然である。政府保証が付いた負債に対応する資産に関わって言えば、健全運用の枠組みのもとに置かれ続けることになる。

具体的な基準づくりについては、財務省理財局や金融庁との協議の上、健全な資産運用についての基準づくりが行われることになる。旧勘定をこのようにして位置づけることには無理はない。もちろん株式会社郵貯は、運用の実務を委任されることになる。しかし旧勘定分については、資産運用に厳しい制限が置かれることを受け入れる以外にないだろう。

新勘定については、預金保険機構に加入することになるため 1,000 万円までについては保証されることになる。そして、1,000 万円を超える部分については、他の民間金融機関と同様、預入者が自己のリスクを負うという仕組みになる。

## 6-2. 簡保における旧勘定の扱い

郵貯会計における定額貯金は 10 年満期だが、簡易保険契約についていえば、長期にわたる保険契約がある。このため、簡保についていえば政府保証の旧勘定の扱いは、郵貯のように預金保険機構を間に入れるようなかたちで簡単に処理するわけにはいかないだろう。長期にわたって資産運用の健全性が担保されねばならないからである。このため政府保証が付いているがゆえに、旧勘定における簡保契約に伴う資産運用については、財務省理財局と金融庁との協議を通じて、中長期的に見た健全な資産運用の基準が設けられねばならない。

新勘定については生命保険契約者保護機構に加入することになるが、旧勘定については、全額政府保証が付いたまま政府が保有することになる。この旧勘定の扱いを考えてみれば、株式会社簡保は、政府の設定した健全な資産運用の基準に基づく資産運用委託を受けるが、もし、旧勘定につき破綻が起きることがあれば、全額政府保証とならざるを得ない。責任準備金に不足が生じているならば、それは納税者のカネを注入することを通じて救済することになる。

旧勘定が生命保険契約者保護機構になだれ込んで、他の民間生保の立場を損なうことは避けねばならない。従って株式会社簡保の資産運用は旧勘定と新勘定では基準が異な

ることになる。株式会社簡保のもとにおける契約については、他の民間生保と同様、中長期的な資産の健全性に関わるチェックは金融庁によって行われるが、これは貸し出しや投資のポートフォリオ全体についてのチェックであり、旧勘定のように健全運用指針とでもいうべきものが個別について回るわけではない。

### 6-3. 預金保険機構における可変保険料率の導入

株式会社郵貯の新勘定が預金保険機構に入ることは前提となっているが、その場合、どのような預金保険料を負担するのかという問題がある。従来の旧勘定とほぼ同様の資産運用を続けるとなれば、有価証券、とりわけ国債保有の比重が極めて高いといえるだろう。民間銀行の貸し出し資産と株式会社郵貯の新勘定における国債を中心とした運用となれば、同じ保険料率を課すことは経済的妥当性を欠くという意見が大宗となる。このため、可変保険料率を採用して一段と低い保険料率の徴収というケースは考えられる。

もともと民間銀行からの保険料徴収にあたっては、可変保険料率の導入が望ましいとする考え方があったほどである。株式会社郵貯の登場とともに、可変保険料率の導入の議論が行われたとしても不思議はない。民間銀行における秩序の形成を考えれば、可変保険料率の導入は極めて重要なテーマといえるかもしれない。株式会社郵貯の登場がそのきっかけとなる可能性は高いといえよう。

### 6-4. 生命保険契約者保護機構による 90%保証

民間生保の契約においては、もし破綻が起きたとしても 90%までの責任準備金は保証されることとなる。生命保険契約者保護機構からの贈与が行われることが想定されている。株式会社簡保による新規の保険契約についても、イコールフットイングの観点から、まったく同様の枠組みに入ることが求められることになろう。

このような政府保証の傘のすばめ方について、果たしてどこまで国民的合意が成立するだろうか。議論が始まってみなければわからない面もあるが、旧勘定と新勘定との間の非連続性をどこかで受け入れざるを得ないことについては合意が生まれるであろう。すでに述べた基準は、おおむね国民の合意が得られるものと思われる。

### 6-5. 旧勘定についての財務省理財局から委託を受けた金融庁による監視監督

旧勘定に政府保証が付いて回る以上、政府保証の供与に関わる財務省の意見は無視できない。分担管理を前提とする内閣制度からすれば、財務省が政府保証のあり方について意見を述べる権限があることは明らかだからである。

しかし他方、財務省理財局は、国債管理政策の任も負っている。郵貯や簡保の旧勘定が、資産の部において国債保有を主としていることはすでに述べた通りである。このため、理財局が郵貯や簡保の旧勘定における有価証券保有において、個別具体的な要求をしたとなれば、財務省は利益相反の問題に巻き込まれるおそれがある。このため、政府保証の供与があるからといって、資産の健全運用という一般論を超えるテーマについて、財務省が個別に関与することは好ましくはない。

健全な資産運用という大前提のもとに、金融庁が具体的な基準を設けることが最も望ましいであろう。すなわち郵貯・簡保の旧勘定については、金融庁による監視監督を前提として考えるべきである。財務省による利益相反行為のおそれを回避し、健全な資本市場を維持するためには、こうした仕組みが不可欠といえるだろう。

## 6-6. 偶発債務の発生における納税者負担

このように郵貯・簡保の旧勘定について資産運用の健全性に関わる枠組みを課していても、偶発債務の発生を通じて思わざる損失が旧勘定に及ぶことを原理的に避けることはできないだろう。もし偶発債務の発生によって債務超過が起きた場合には、これは株式会社郵貯、株式会社簡保の新勘定から補填されるべき筋合いではないと考えねばならない。

また、こうした債務超過が預金保険機構一般や生命保険契約者保護機構一般に影響を及ぼすことも正当とはいえない。もし偶発債務の発生による旧勘定の債務超過が起きたとすれば、それは納税者の負担によってのみ埋められねばならない性格のものである。ここでは預金保険機構や生命保険契約者保護機構の枠組みを通じて従来からの民間銀行や民間生保に負担がかからない仕組みをあらかじめ用意しておくことは当然である。もちろん、納税者の立場からすれば、そうした偶発債務の発生による負担増があってはならないため、健全な資産運用についての監視監督という政府の役割に厳しい視線を注ぐのは当然のことである。

## 6-7. コインの片面にあるユニバーサル・サービス

政府保証がなぜあったのかを考えてみれば、郵便におけるユニバーサル・サービスの実施といういわば義務づけが郵政事業に課されていたこととの関係は密接であるといえよう。すなわち新勘定のもとにおいて、郵貯・簡保から政府保証がはずされた場合、郵便におけるユニバーサル・サービスをどのように考えればよいのかというテーマが当然浮上することになる。宅配便について見れば、全国津々浦々どこにでも届けるという点についてはすでに実質上の保証があるが、価格差は公認されている。

郵便における地域格差を排する場合には、ユニバーサル・サービスの内容について、どのような規定を置くのかというテーマが存在するであろう。遠隔地また過疎地における配達サービスの内容について、頻度や所要時間について、多少の差異が生まれることは避けられないと考えるべきではないか。郵貯・簡保について政府保証をはずすことは、株式会社郵貯や株式会社簡保の取り扱い量の減少につながると考えるべきであろう。このことによって従来保証されてきたユニバーサル・サービスに多少とも影響が出ることは考えられる。もちろん三事業は分離されているため、株式会社郵貯・株式会社簡保の会計と株式会社郵便の会計とは別々であるが、従来は郵便のユニバーサル・サービスを保証することと政府保証とが一体になっていた以上、ユニバーサル・サービスの内容に再定義が下されることを国民は許容せざるを得ないであろう。

## 7. 郵政改革による活性化という課題(いかにすればネットワークによる相乗効果が期待できるのか)

### 7-1. e-business と物流

e-business の展開過程の中において、最後にモノを届けるという物流の問題が極めて重要なテーマとなりつつある。すでに宅配便業者と e-business との組み合わせが生まれているが、ここに輸送業者として郵便ネットワークが本格的に参入することが考えられる。経営の刷新の中で、e-business と結び付いた郵便ネットワークが果たす力量については諸説が存在する。多大な情報化投資も要請されるため、果たして郵便ネットワークの中に e-business との組み合わせが十分にできるかどうかという論点がある。当然のこ

とながら、どこまでの投資が許容されるのか等の検討が進むこととなろう。21世紀の日本における実際の競争は極めて少数の物流業者によってなされるとの予想が多数派見解といえよう。

一般的な意見によれば、ヤマト運輸と株式会社郵便との対抗図式が基本となろう。情報武装のための投資とともに、営業費用をどこまで合理化できるのかというテーマが、ここには存在するといえるだろう。郵便ネットワークを生かすためには、e-business関連の業務からおりるといえるという選択肢はあり得ないと考えべきではないか。

#### 7-2. 物流に対する在庫機能と付加的サービスの提供機能の添加

物流はただ単にモノを運ぶことにとどまらず、倉庫等を通じた在庫調整の機能は当然として、荷物の搬送のみならず、機器、器具の設置に関わるサービスをも含めた総合的な機能が問われることとなる。すでに他の民間事業者、例えば修理・補修サービス業者の全国的な実施態勢づくりにあっても、機材や機器の搬送と組み合わせたサービス提供が特徴となりつつある。全国の郵便ネットワークには、倉庫設置に適した場所も多く、また、付加的サービスの実施に関わる人材も一般的にはそろっていると思われる。また、訓練を通じて新たな機能を付与することも可能であろう。

すなわち郵便ネットワークが、新しい物流の担い手として新経済機能を担う可能性は高いといわねばならない。もちろん、スタッフの訓練や均質的なサービスの提供に関わる投資は不可欠だが、郵便ネットワークの延長線上に在庫補填機能や付加的サービス提供が乗り合わせる可能性は高いといえるだろう。

#### 7-3. マネジメント機能として「郵便局」の再編

以上のような新しい経済機能を考えれば、郵便局長は従来の地方の名士という立場から現場におけるマネジャーへという役割の変化を覚悟せねばならない。このように考えれば、マネジメント機能を地域に即して鍛えあげるためには、従来の郵便ネットワークの再編統合は、不可避となるだろう。マネジメント機能も経済社会的に見れば、希少資源であることから、マネジメント機能の多角活用や多重活用が本格的に行われる可能性を否定することはできない。

特定郵便局のかなり多くが簡易郵便局としての契約に転換することも想定されよう。また、逆に優れたマネジメント機能を持つスタッフ集団が地域的に大きな役割を果たすことも当然考えられるであろう。郵便ネットワークが相乗的な効果を持つとすれば、そうしたケースの実現と考えるべきであろう。

#### 7-4. 自治体へのサービスにネットワークの広域性はプラス

自治体の合理化は、飛躍的に進まざるを得ない。このため自治体業務が従来担っていた分野をアウトソーシングというかたちで外出しする可能性は広くいわれている。このように考えれば広域的なネットワークを持つ郵便局が自治体に対してサービス業務の受注体制をとることは十分考えられる。広域性のゆえに、新しい視角を提供したり、相乗効果を期待することも可能だからである。

もっともこうした分野のサービスについて見ると、これまでの自治体担当者にとってみれば、郵便局は決して使いやすいものではなかった。官業に小さな官である自治体が依頼するという可能性は、極めて乏しかったのが実際である。官業を脱した郵便ネットワークに自治体からのサービス委託がどの程度行われるであろうか。成功例が先行しなければそうした夢も空振りに終わる可能性が高いと考えられる。

#### 7-5. 地域メッシュをおさえた「郵便局」

日本全国津々浦々に郵便局が地域ごとのマス目を埋めるようにして活動範囲としてきたことは事実である。もしこうした地域ごとのマス目を埋めるようにした郵便ネットワークの活動が本格的に立ち上がってくるならば、こうしたネットワークを利用したいとする事業者は、相当に増える可能性がある。直接的な営業拠点としての郵便局に意味が出てくるケースである。良好なマネジメントの投入を通じて、新たな需要開発や事業者へのニューサービスを工夫せねば、地域メッシュをおさえたこれまでの郵便ネットワークの再編による活性化も難しいといえるだろう。

ただし、海外からの経営コンサルタントの多くは、日本の郵便ネットワークがこうした機能を持ち得る可能性について、かなり真剣に考えているようだ。新しいマネジメント機能の投入と企業統治のシステムの導入とによって、蘇生した郵便ネットワークの先に、新しい可能性を見ようとする視線があることに注目すべきである。

以上のように、ここでは5つのなぜ WHY と2つの課題 HOW についてみた。

郵政民営化は、この5つの WHY と2つの HOW のこなし方を通じて、その実態が構成されることになると思われる。

以 上

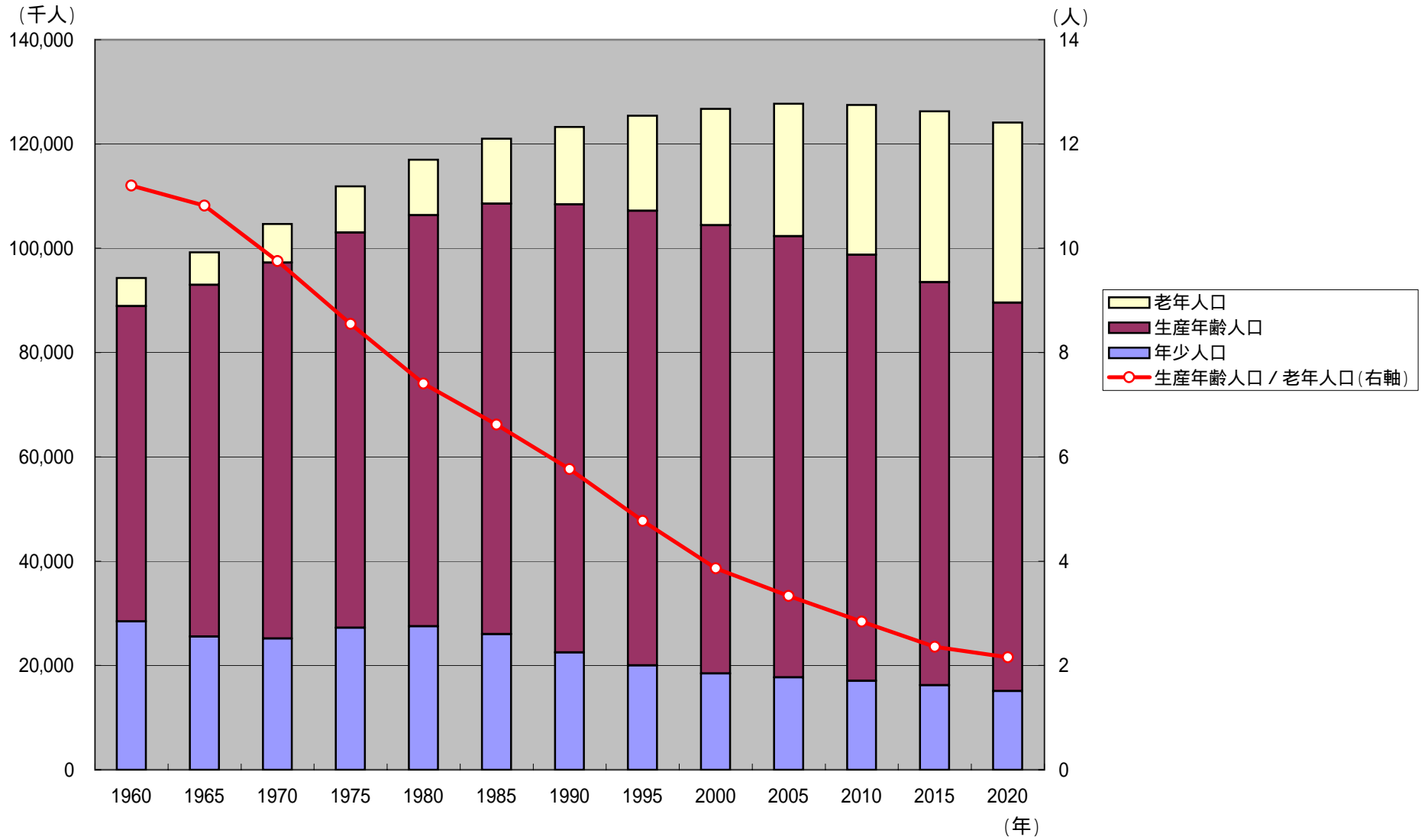
報告書「郵政民営化の目的と具体的手続き」  
(資 料)

2004年7月20日

21世紀政策研究所



図1 わが国の人口構成の推移



データソース：2000年までは総務庁『国勢調査』、2005年以降は国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来人口推計（中位推計）』（平成14年1月推計）

図2 個人金融資産の国際比較

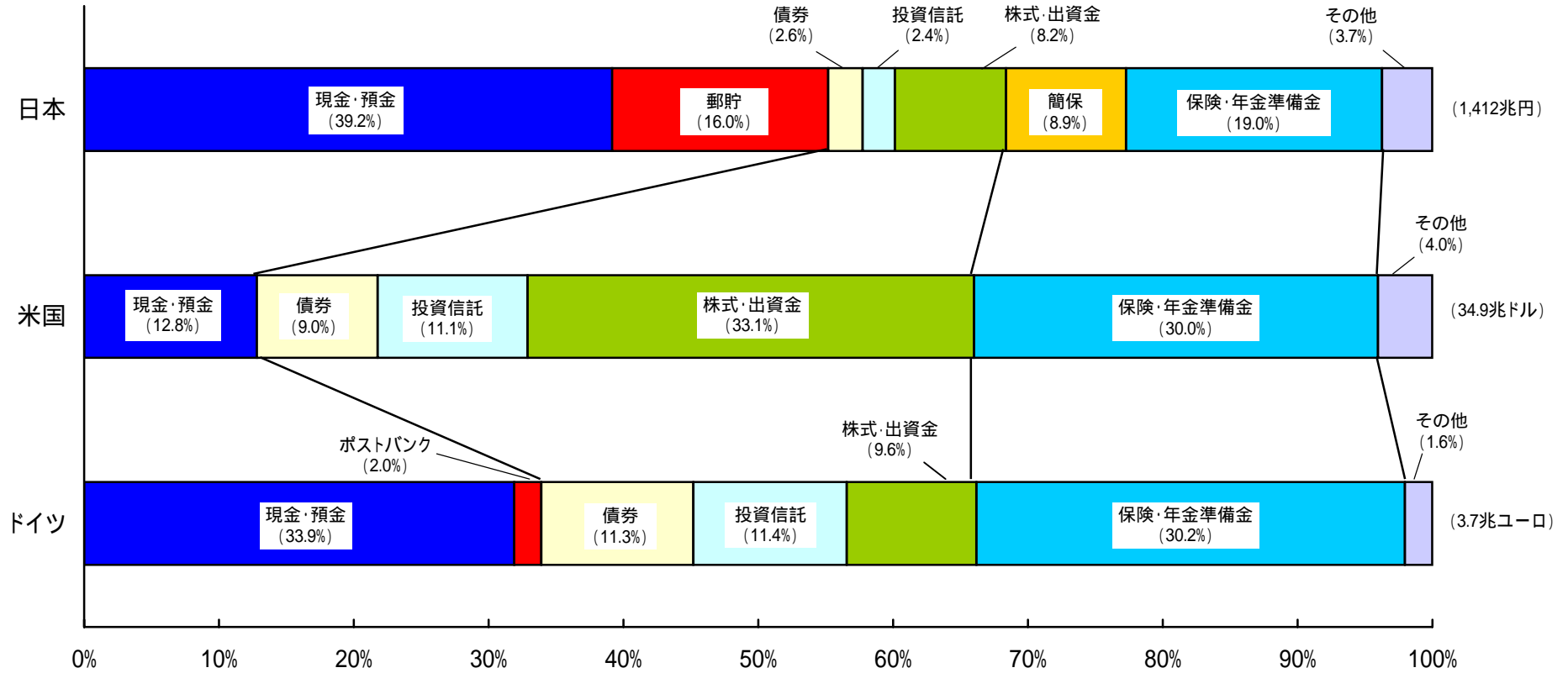
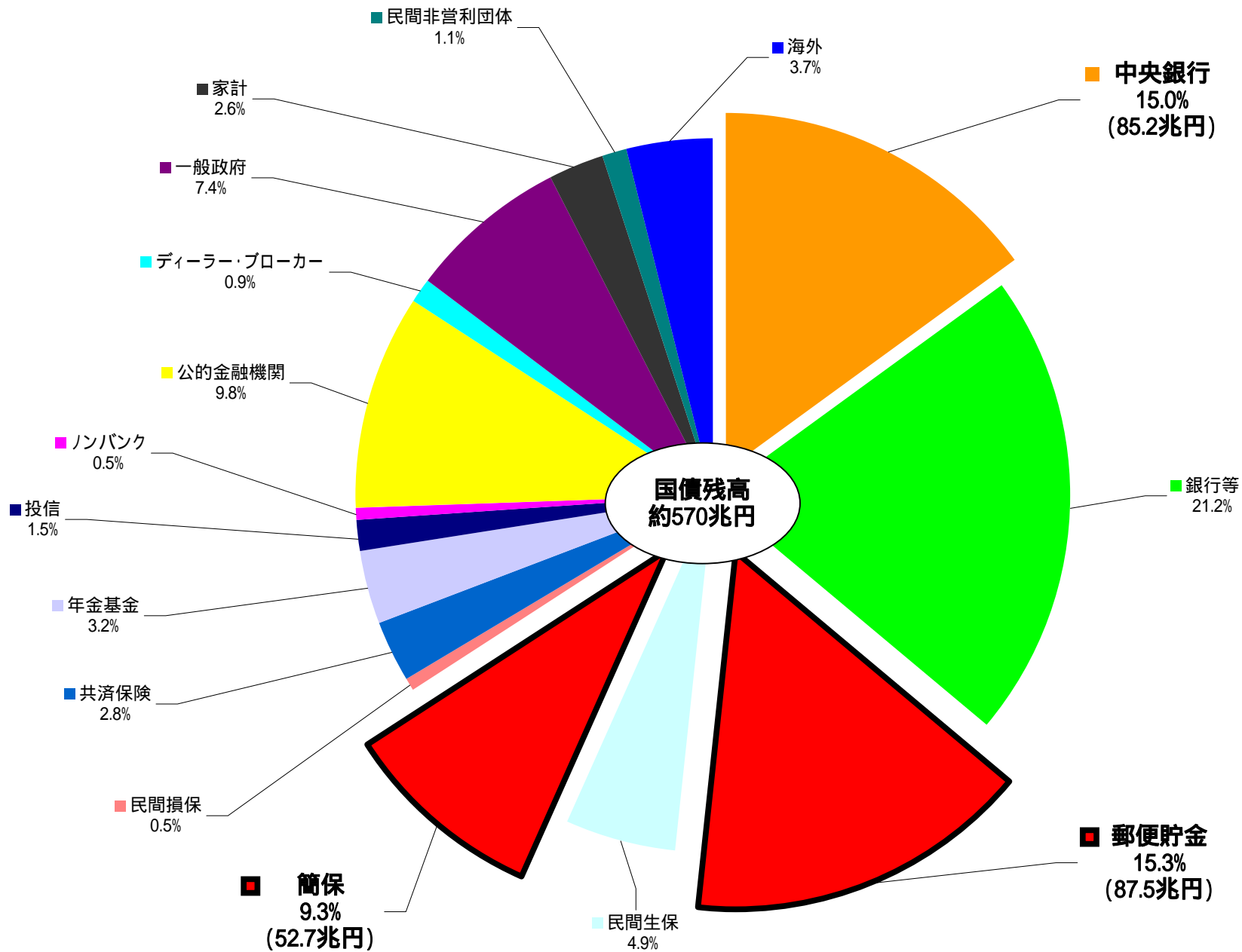
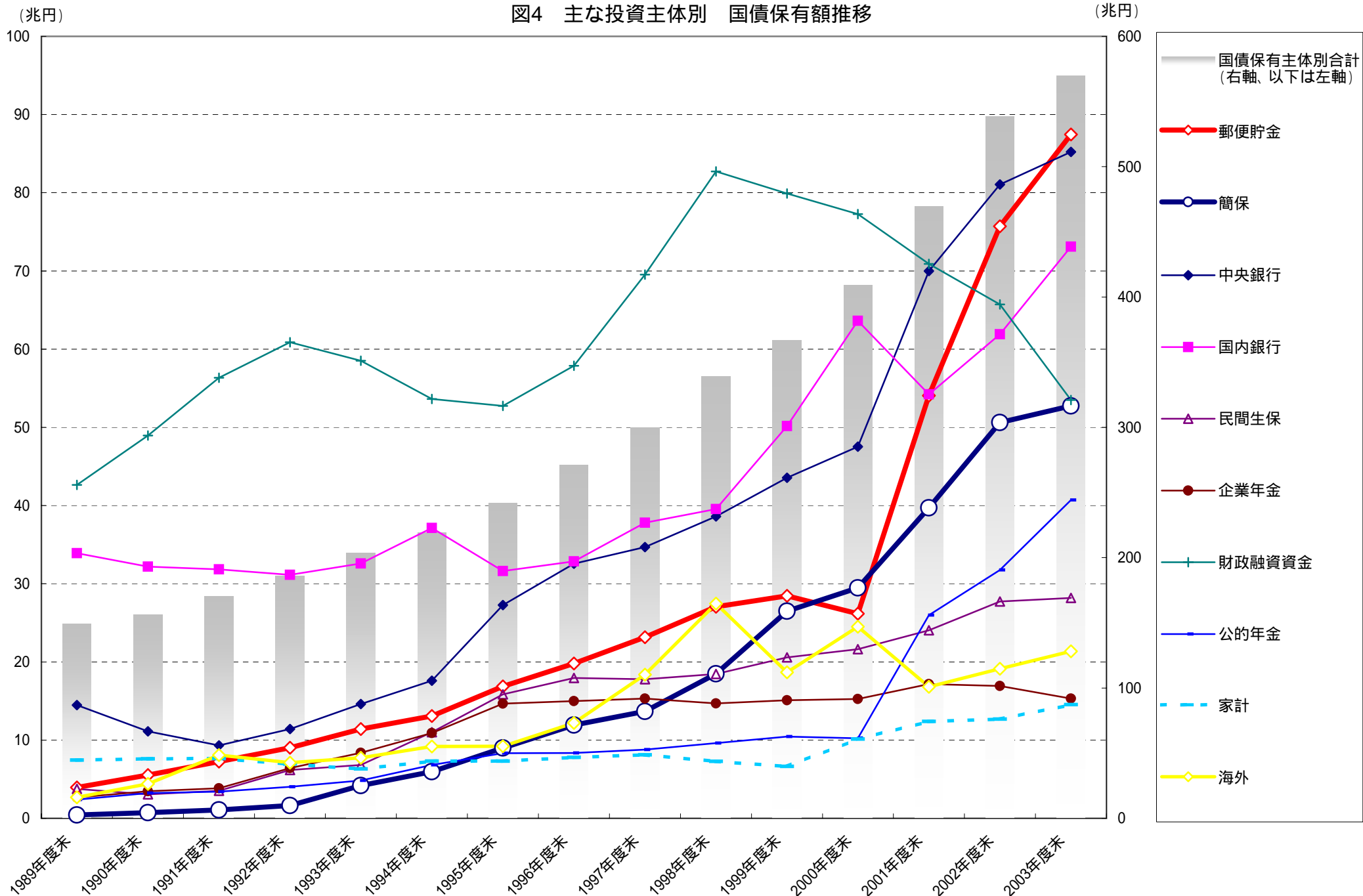


図3 主な投資主体別 国債保有比率



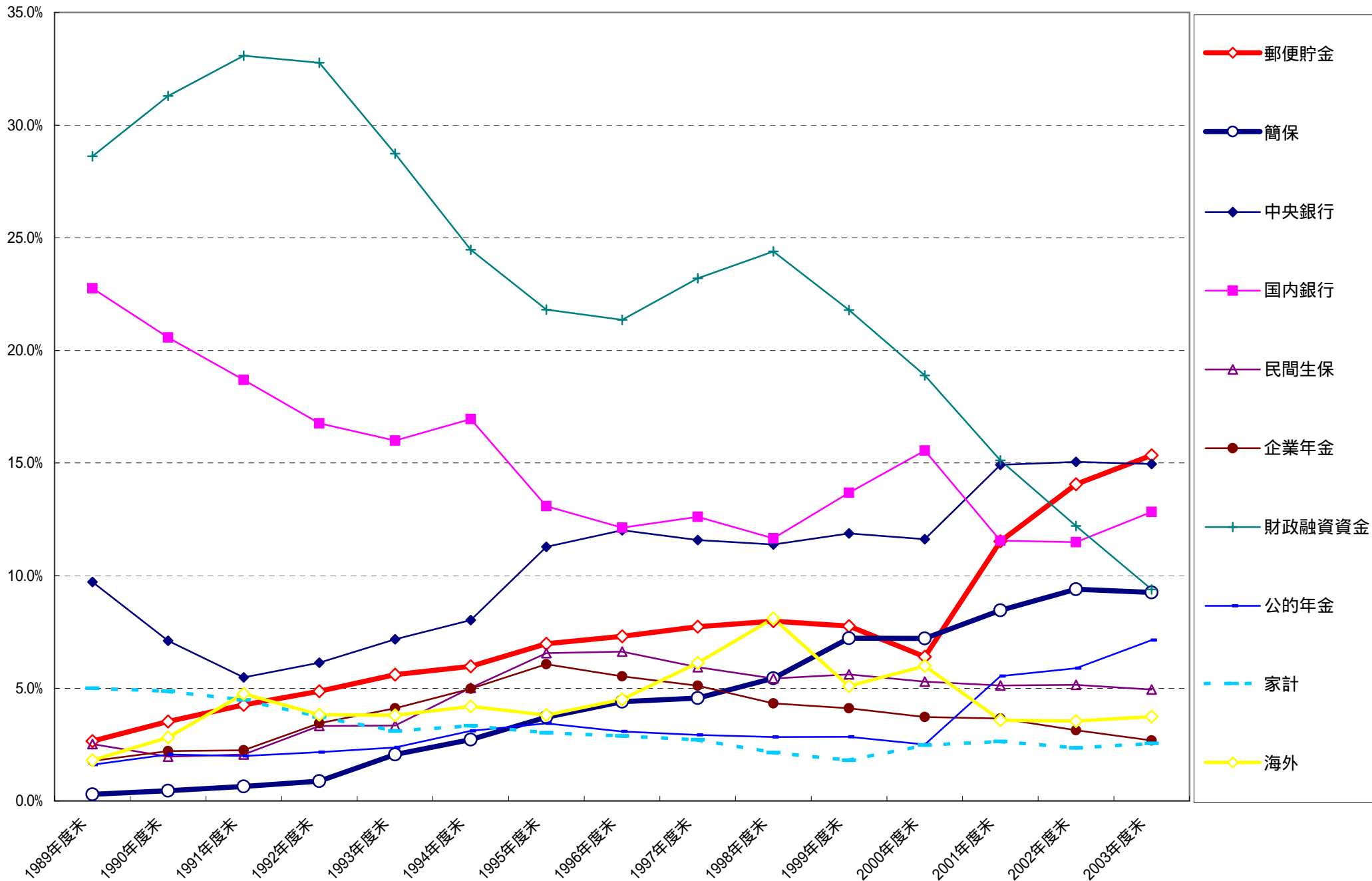
2004年3月末(速報値)  
 国債には財投債を含み政府短期証券を除く。  
 データソース: 日銀「資金循環」(2004.06.15)

図4 主な投資主体別 国債保有額推移



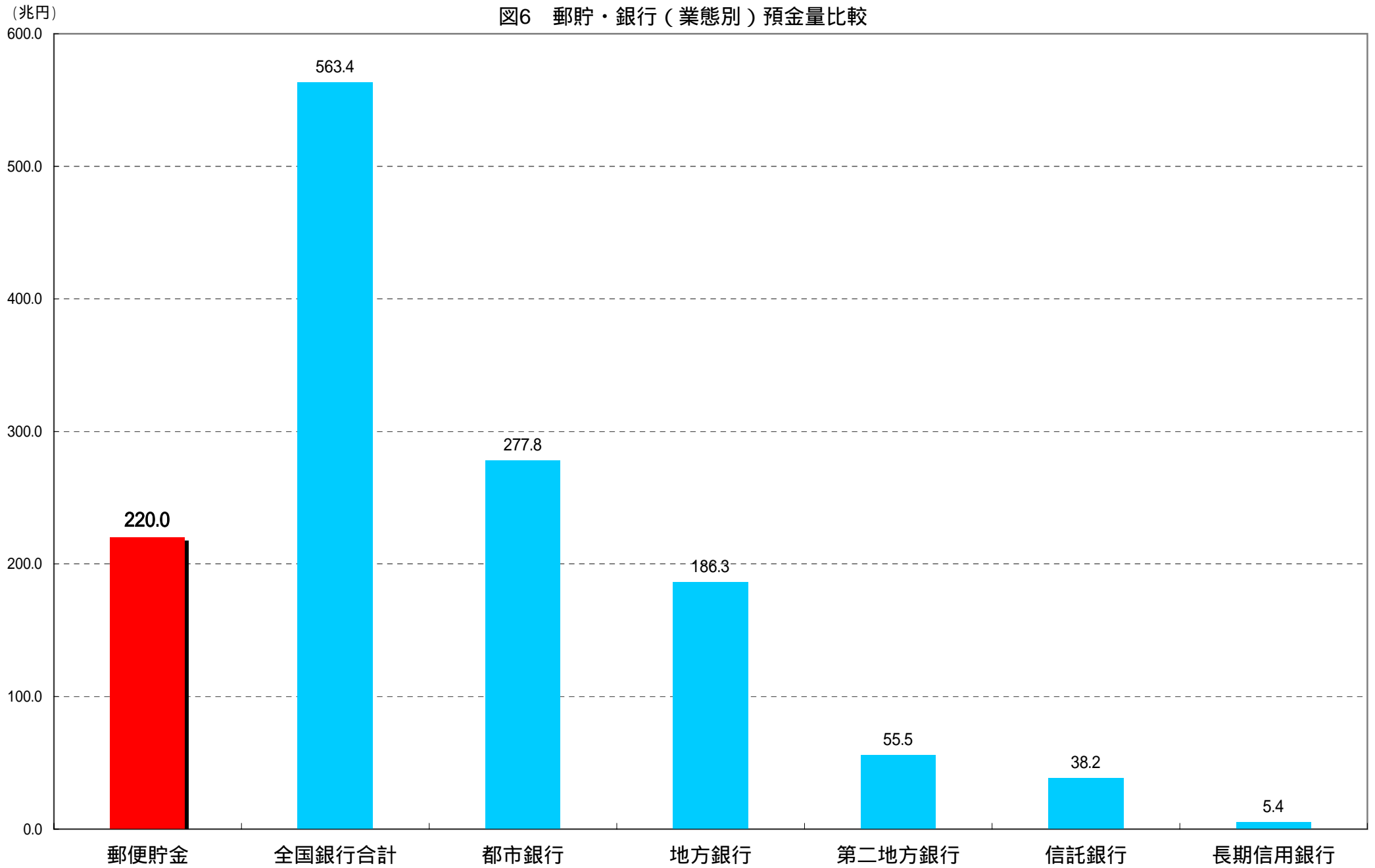
国債には財投債を含み政府短期証券を除く。  
データソース: 日銀「資金循環」

図5 主な投資主体別 国債保有シェア推移



国債には財投債を含み政府短期証券を除く。  
データソース: 日銀「資金循環」

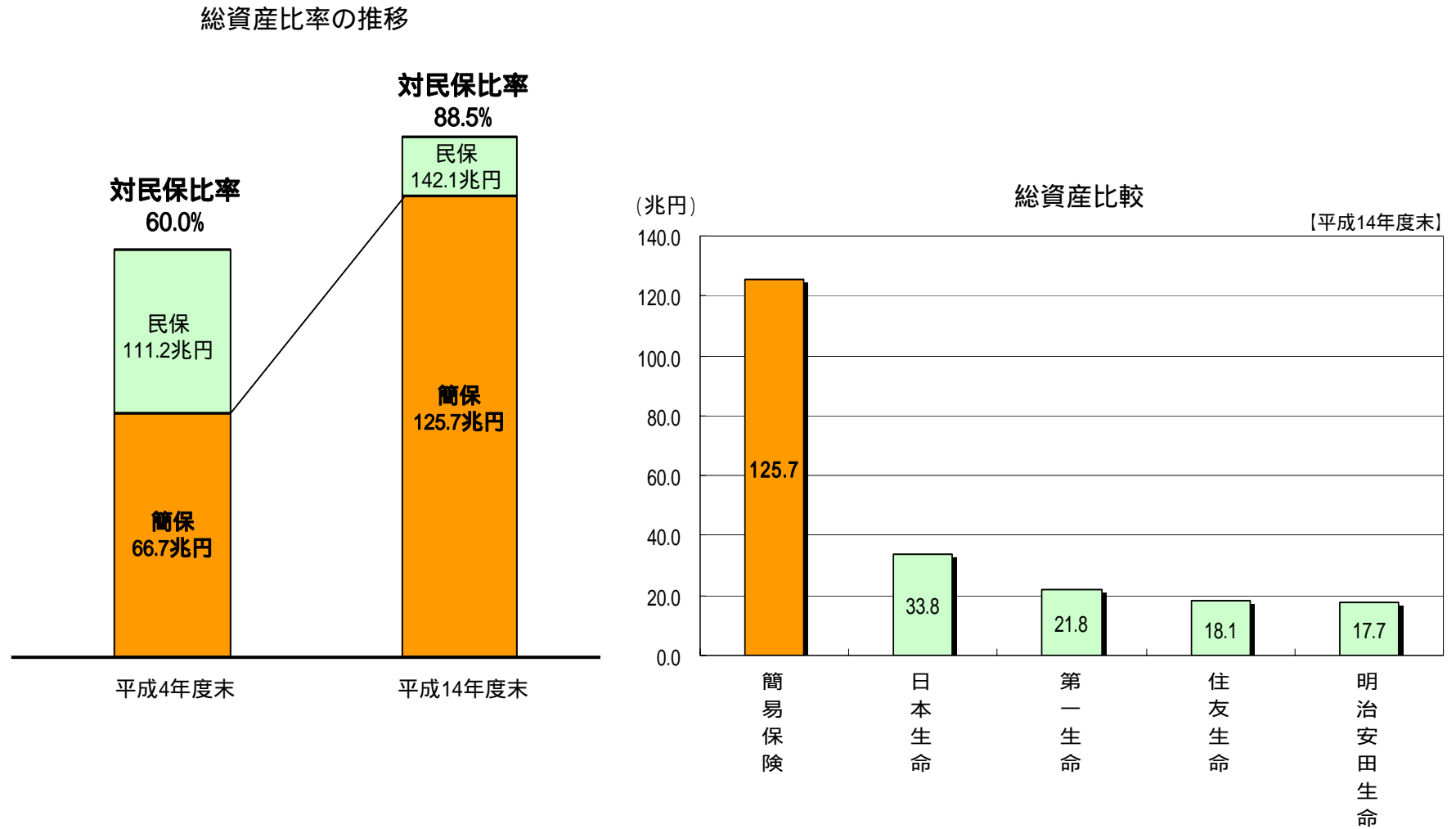
図6 郵貯・銀行（業態別）預金量比較



預金量には譲渡性預金を含む。

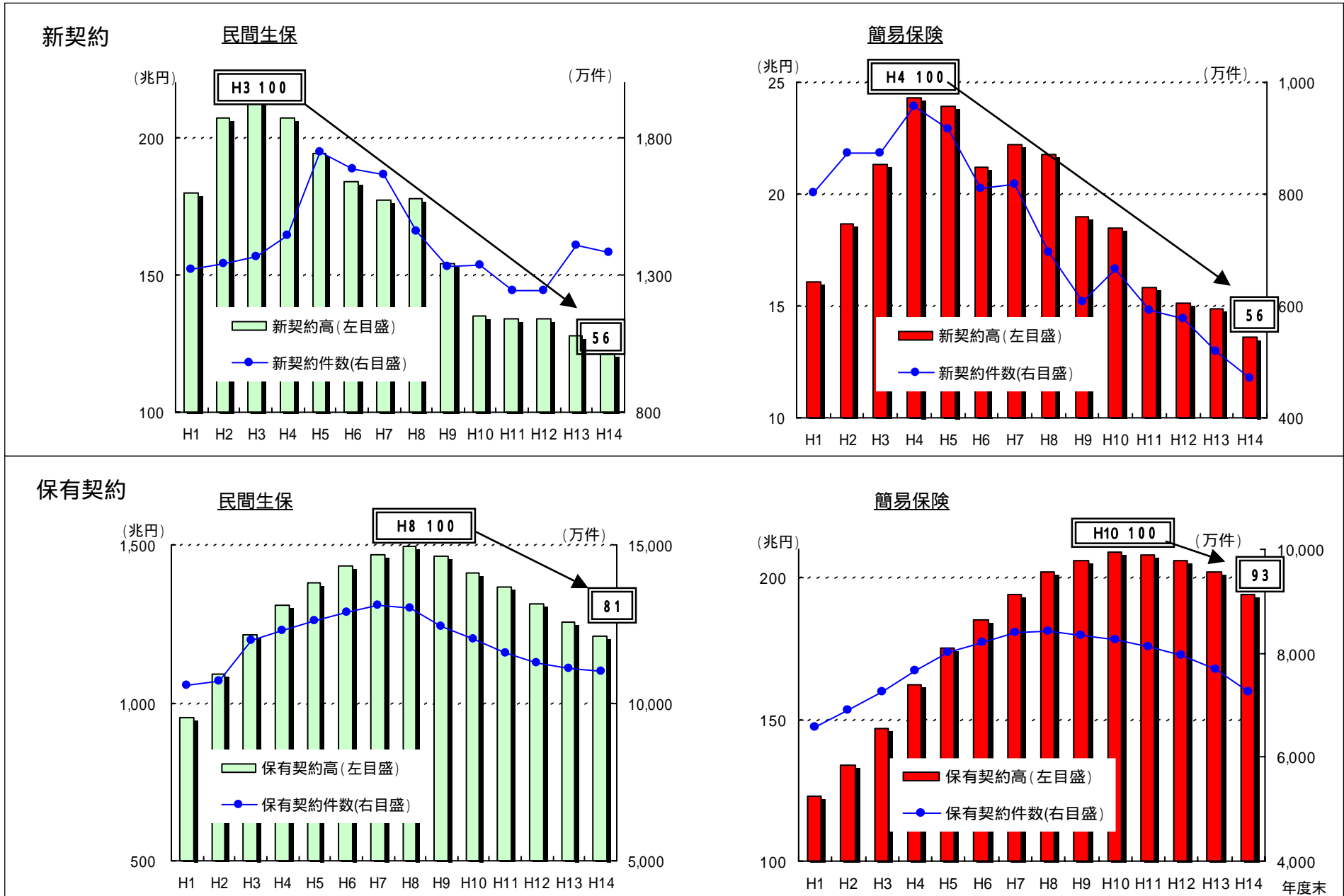
全国銀行：131行、都市銀行：7行、地方銀行：64行、第二地方銀行：50行、信託銀行：8行、長期信用銀行：2行  
データソース：郵政公社発表資料(2004.06.30)、全国銀行協会「全国銀行平成15年度決算(単体)」(2004.06.29)

図7 簡保と民保の総資産比較



民間生保は個人保険分野にかかる数値(生命保険協会試算)  
 明治安田生命の数値は、それぞれの数値を合算したもの。  
 企業保険部門等を含む総資産額(兆円)は、全社:179.8、日本:43.6、第一:29.8、住友:21.9、明治安田:25.7  
 データソース:簡易保険ディスクロージャー資料、生命保険協会「簡易保険事業の今後の在り方について」

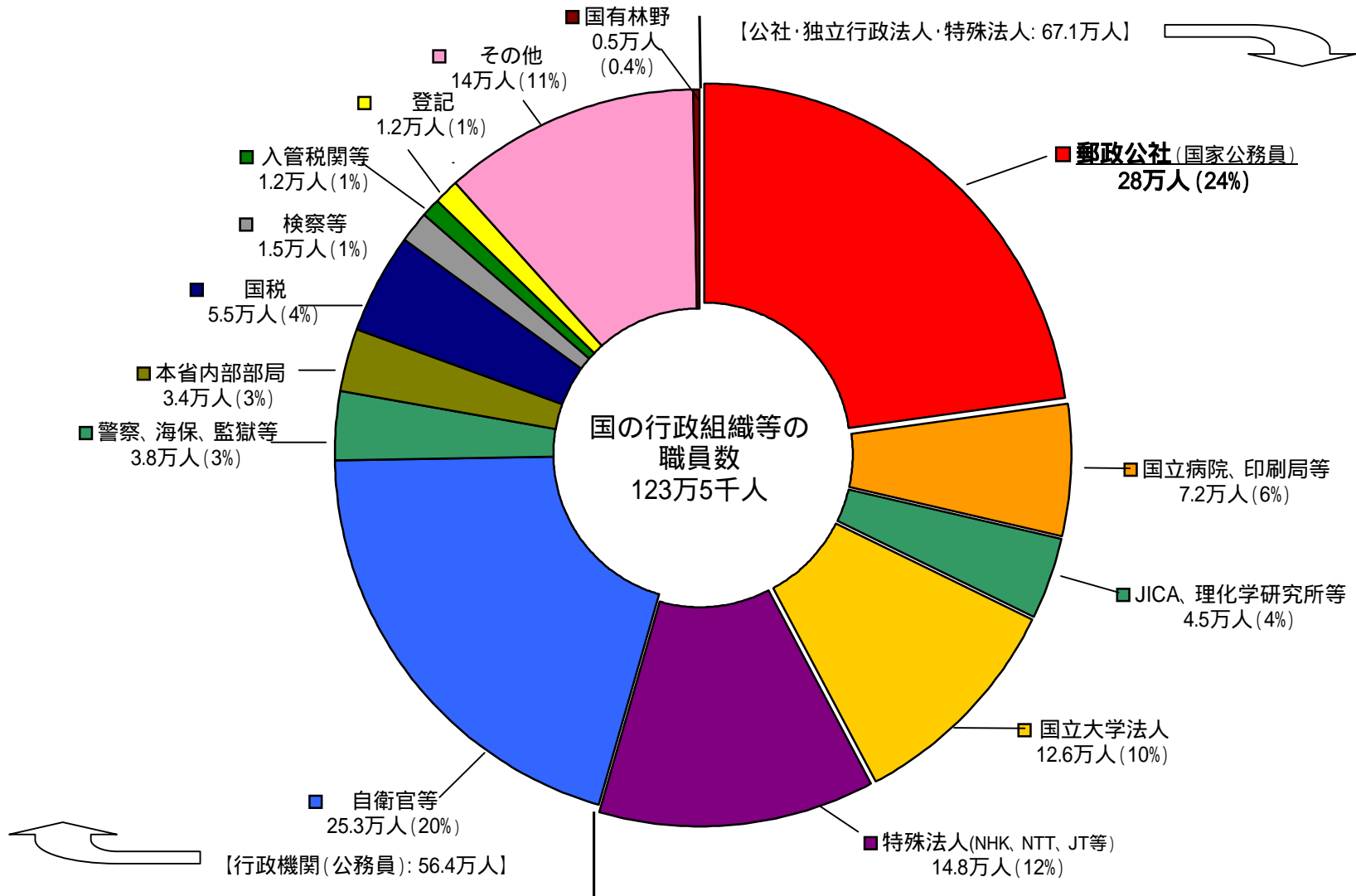
図8 個人保険契約高・契約件数の推移



新契約件数には、「転換による増加件数」を含む  
 内は契約高のピークの年度を100としたときの指数)  
 データソース: 生命保険事業概況、簡易保険ディスクロージャー資料



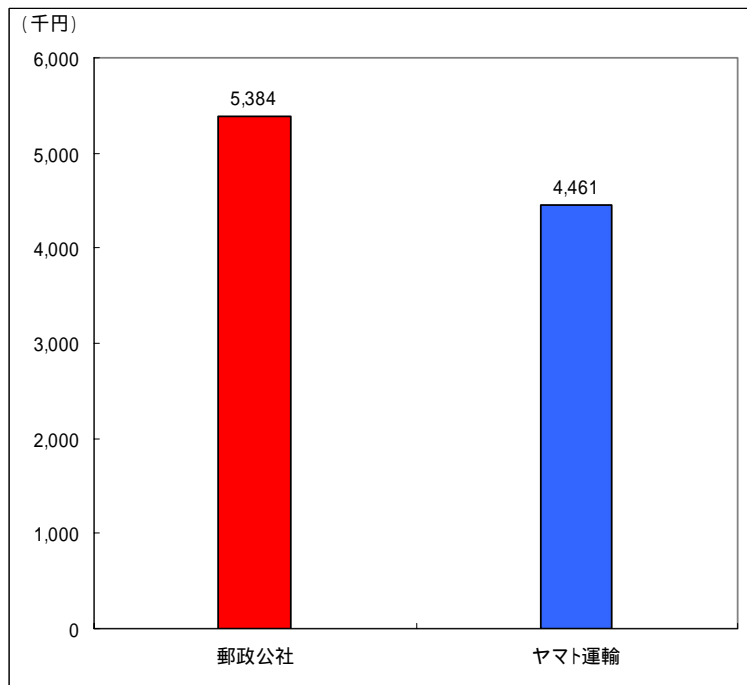
図9 行政組織等の職員



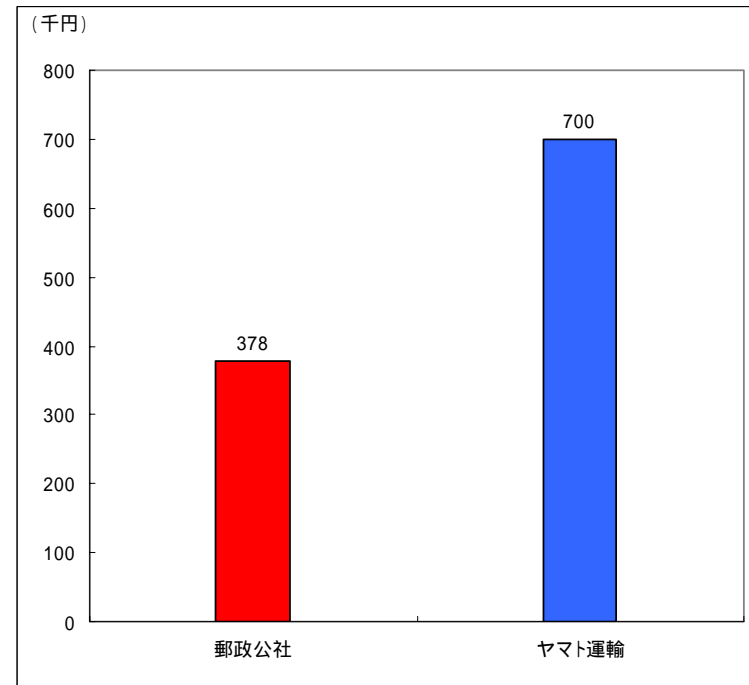
データソース: 2004年度予算定数ベース

図10 郵便事業とヤマト運輸の比較

1人あたり人件費(2002年度)



職員1人あたり利益(2003年度)



1人あたり人件費 = A/B

A: 財務諸表上、人件費に計上されている額

B: (郵政公社): 郵便事業職員合計 × 各事業のディスクロージャー誌公表ベース職員数に占める郵便事業職員数の割合 + パートタイマー人員数  
 なお、パートタイマー人員数には、2002年6月の郵政公社における調査結果数値を使用

(ヤマト運輸): 総人員数(パートタイマーを含む)

職員一人あたり利益 = C/D

C: 財務諸表上、経常利益に計上されている額

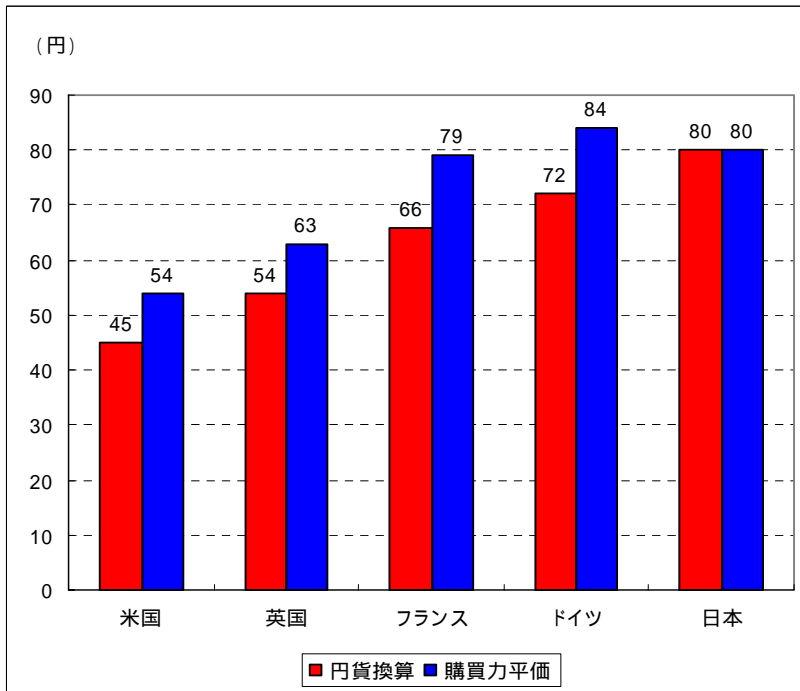
D: (郵政公社): 郵便事業常勤職員数

(ヤマト運輸): フルタイマー人員数

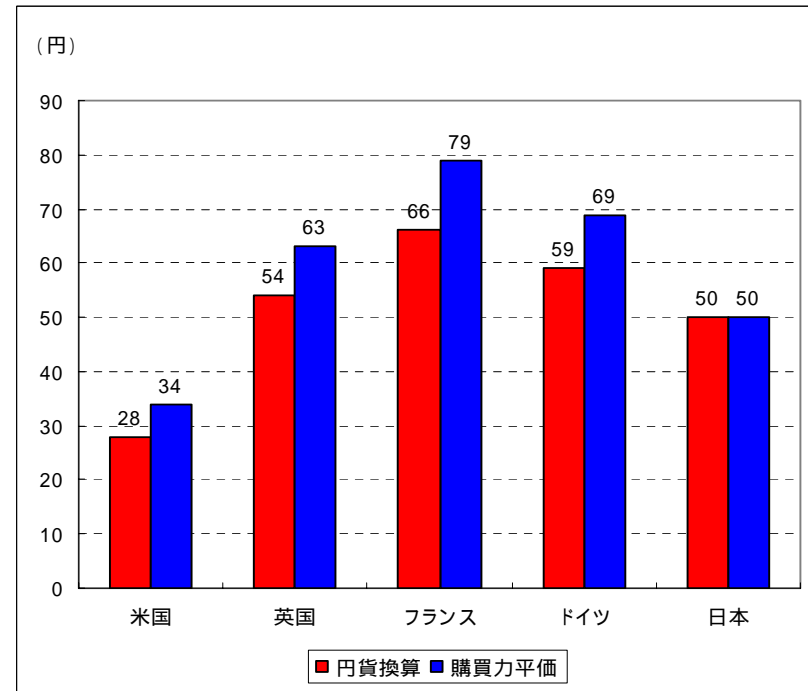
データソース: 郵政公社ディスクロージャー誌「郵便2003」等、ヤマト運輸決算資料及び郵政公社からのヒアリング

図11 主要国との内国郵便料金の比較

手紙料金



はがき料金



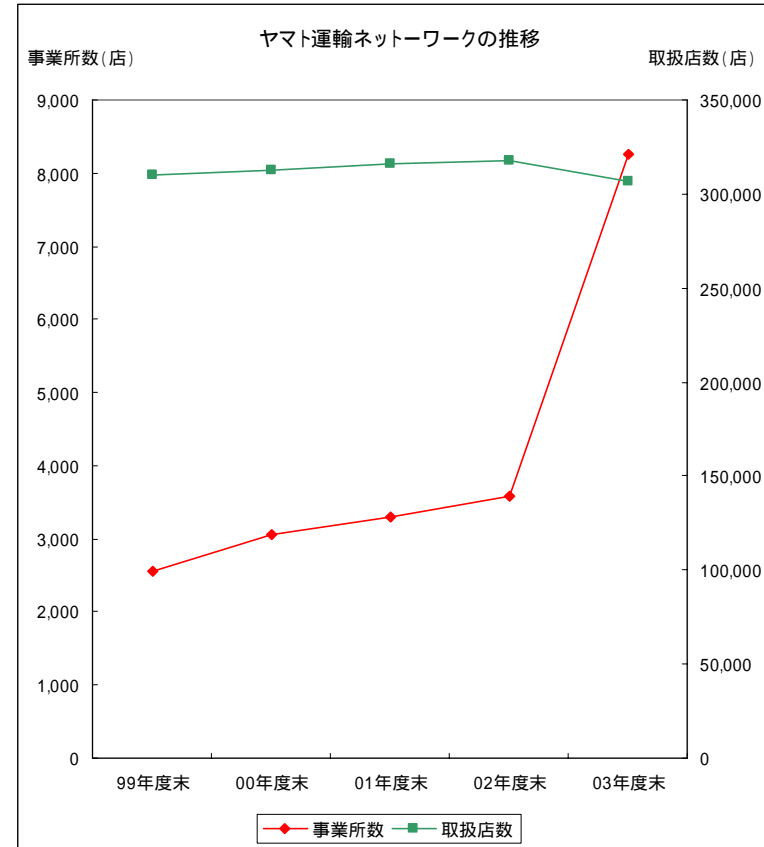
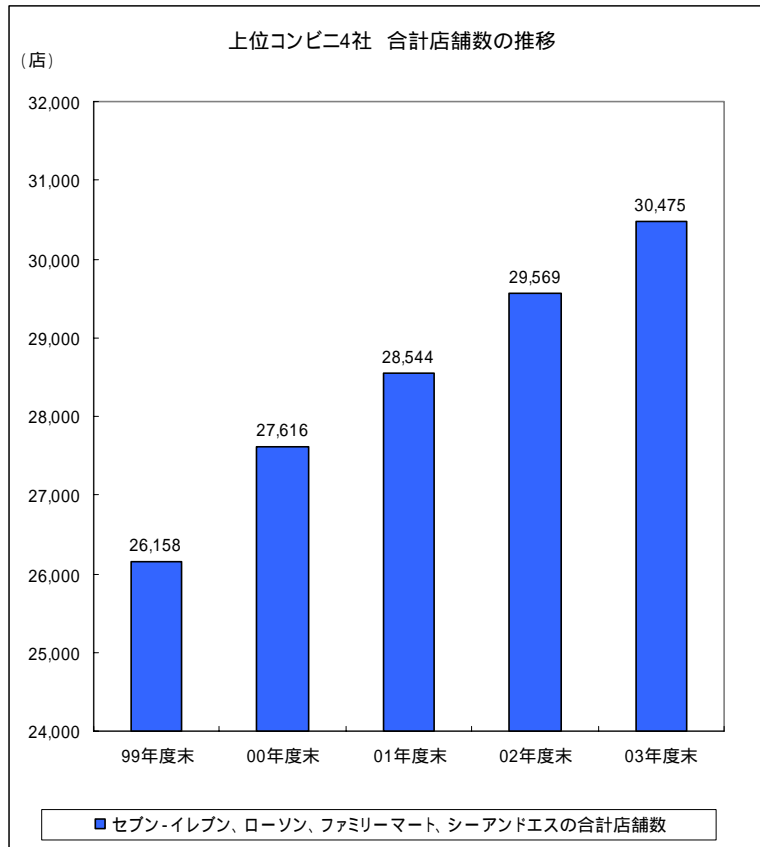
日本の郵便料金のみ消費税が含まれている。

換算レートは2003年3月末東京三菱TTSレートを使用。

購買力平価算出にあたっては、Purchasing Power Parties for GDB(2002年平均、OECD「Main Economic Indicators」)を使用。

データソース: 郵政公社公表資料

図12 コンビニ/宅配便ネットワークの充実



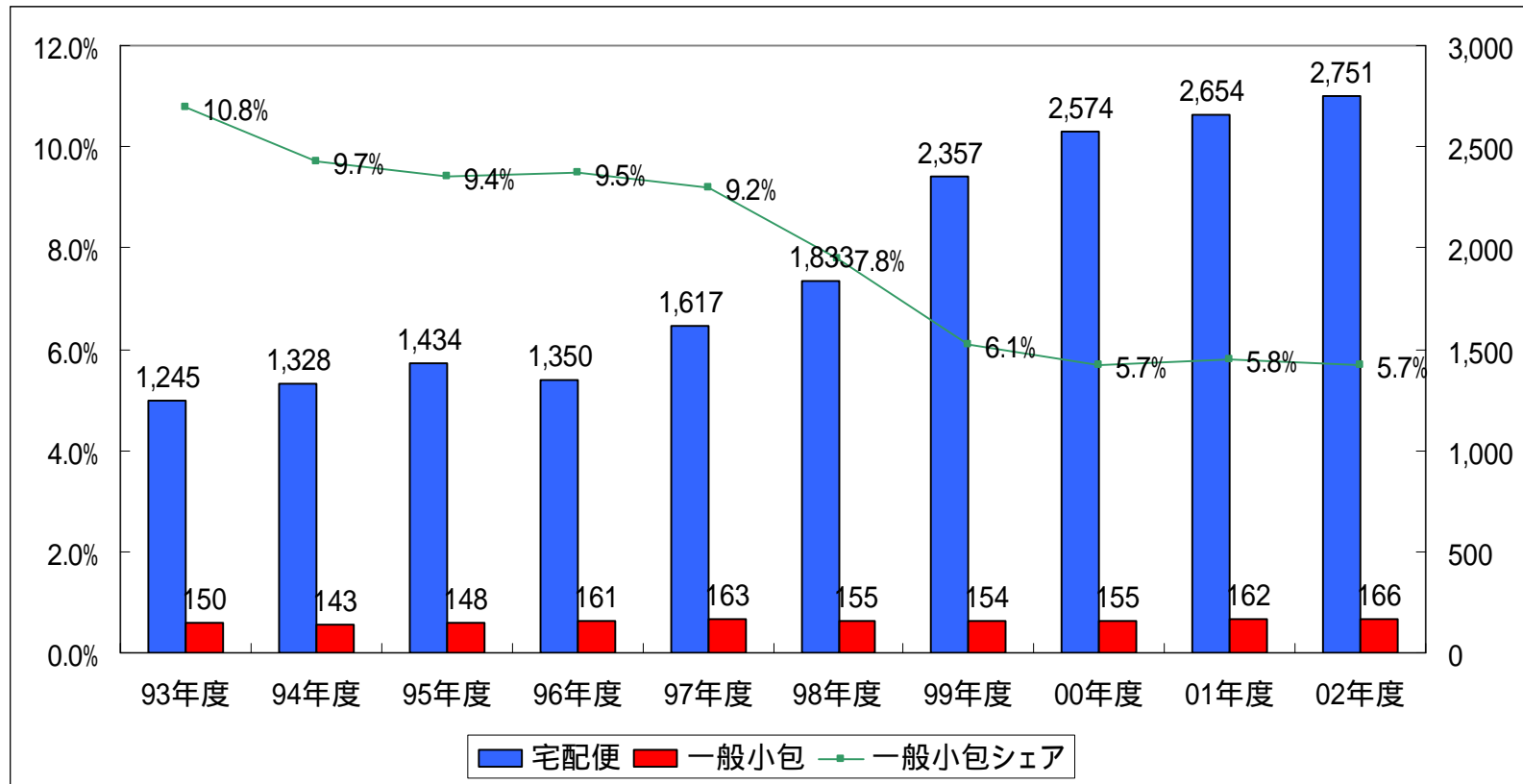
参考：03年度末時点の主要コンビニATM設置店舗数

セブン-イレブン 7,693店舗(設置率:74.7%)、ローソン 3,127店舗(設置率:40.0%)

データソース:各社公表資料

図13 民間宅配便数及び一般小包郵便物数・シェア

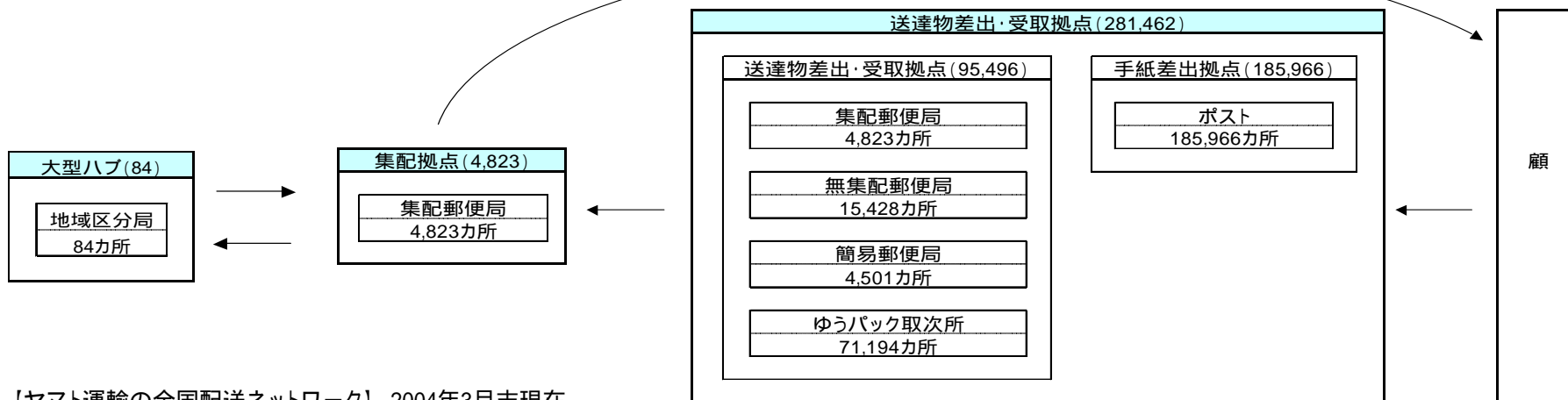
(百万個)



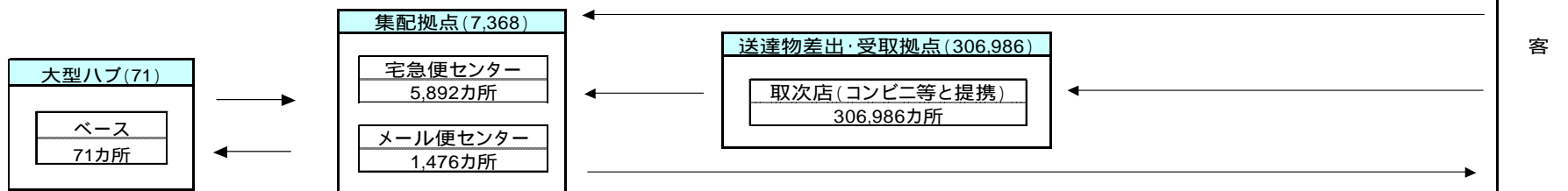
参考: ヤマト運輸取扱メール便数  
 01年度: 573百万通、02年度: 606百万通  
 データソース: 郵政公社公表資料等

図14 郵便ネットワークの概要(ヤマト運輸との比較)

【郵便ネットワーク】 2003年3月末現在



【ヤマト運輸の全国配送ネットワーク】 2004年3月末現在

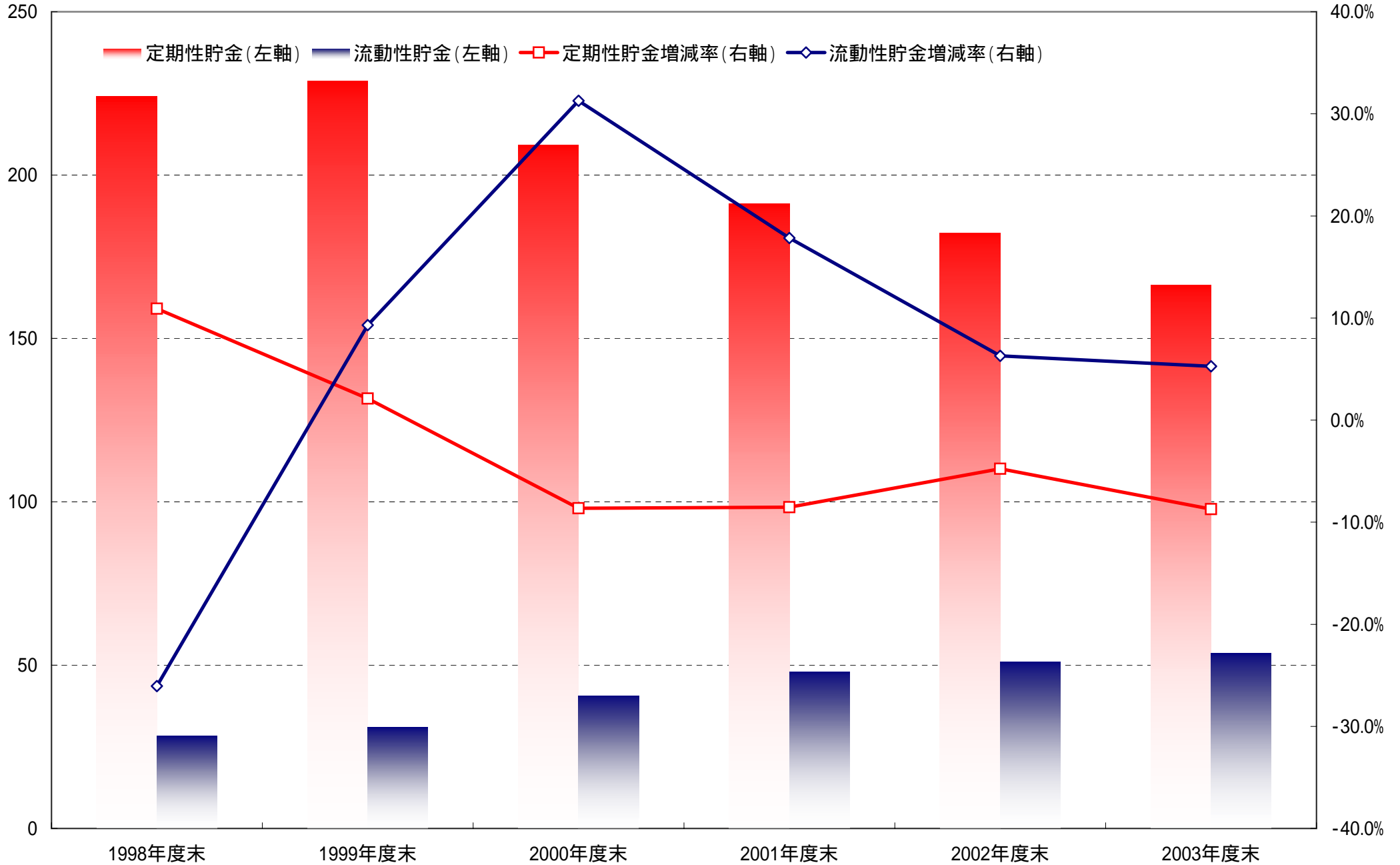


データソース: 郵政公社公表資料、ヤマト運輸公表資料



(兆円)

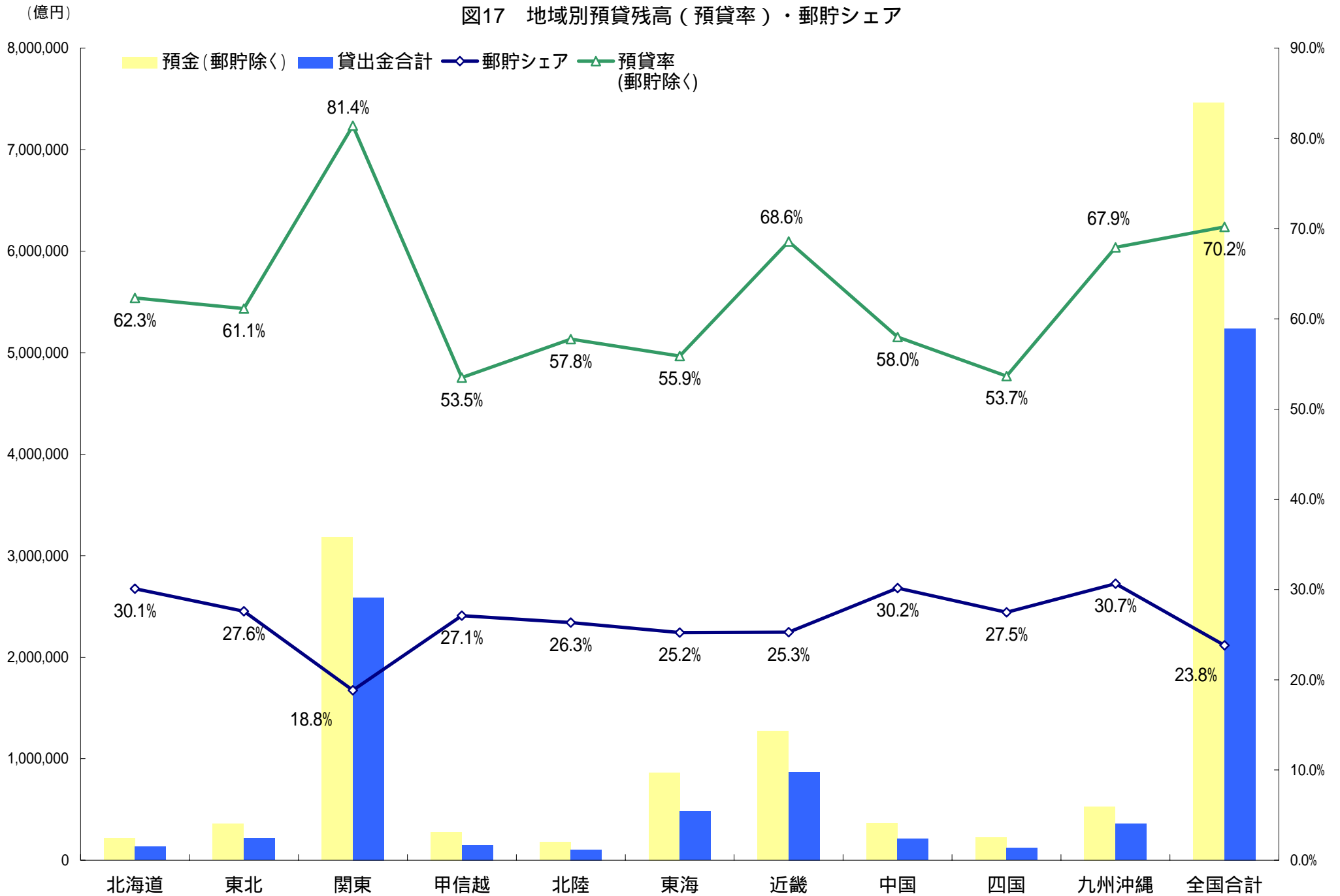
図16 郵貯 預金種目別残高推移



定期性貯金=積立貯金+住宅積立貯金+教育積立貯金+定額貯金+財形定額貯金+定期貯金、流動性貯金=通常貯金(通常貯蓄貯金等を含む)  
データソース: 郵政公社ディスクロージャー誌「郵便貯金 2003」、郵政公社発表資料(2004.06.30)等



図17 地域別預貸残高（預貸率）・郵貯シェア



2003年3月末  
 データソース: 金融マップ2004年版(金融ジャーナル社)等