

第2章 ゆうちょ銀行：課題と展望

中 里 透

1. はじめに

郵政民営化については、2015年度半ば以降に日本郵政株式会社と金融2社（ゆうちょ銀行・かんぽ生命）の株式上場を目指すことが2014年12月に公表され、民営化は新たな段階に入りつつある。ゆうちょ銀行は株式上場によって民間金融機関としての収益性の確保と健全性の維持がますます求められることになるが、定額貯金を中心とする貯金（預金）の受入れによって集めた資金を国債・地方債などの債券投資に充てることで収益をあげるというビジネスモデルが今後も維持可能なのかという点をはじめとして、今後さらに検討していかなくてはならない課題が数多く残されている¹。

そこで、本稿では郵政民営化のこれまでの経過を振り返るとともに、それを踏まえてゆうちょ銀行の今後のあり方について考えてみることにしたい。本稿の次節以降の構成は以下の通りである。まず第2節では本稿における議論の基本的な視点を提示するとともに、ゆうちょ銀行の現在の状況と郵政民営化の動向を概観する。続いて第3節では完全民営化に向けてゆうちょ銀行が抱える課題を整理するとともに、今後のあり方について検討する。第4節では本稿の結論を要約する。

2. ゆうちょ銀行の概況と郵政民営化の動向

2.1 基本的視点

ゆうちょ銀行の今後のあり方を考えるにあたっては、2つの視点を提示することができる。ひとつは、ゆうちょ銀行を日本の金融システム全体の中でどのように位置づけていくか、とりわけ他の民間金融機関との競争条件の公平性をどのように確保していくかという視点である。ゆうちょ銀行は国内の預金取扱金融機関の中で預金量が最大の金融機関であり、国債保有においても日本銀行に次いで高いシェアを占める金融機関となっている。こうした中で、ゆうちょ銀行が今後どのような形で業務を運営していくことになるかは、日本の金融システム全体に大きな影響をもたらす可能性がある。

1 ゆうちょ銀行はみなし規定（郵政民営化法（平成17年法律第97号）第98条第1項）に基づいて銀行業を営む株式会社であり、定額貯金や通常貯金などの法律上の呼称は「預金」であるが、以下では民営化以前の名称（郵便貯金）と現在の取扱商品（貯金商品）の名称に即して「貯金」という呼称を用いることを基本とする。

もうひとつの視点は、ゆうちょ銀行を郵政事業全体の運営の中でどのように位置づけていくかということである。ゆうちょ銀行の株式は、最終的にはすべて処分（市場で売却）されることとなっているが、完全民営化が実現した後も郵便局への業務の委託を通じてゆうちょ銀行は日本郵便株式会社と密接な関わりを持ち続けることになる。日本郵便株式会社の郵便局事業における収益の大半がゆうちょ銀行とかんぽ生命の業務委託に係る手数料収入によるものとなっている現状を踏まえれば、郵便局ネットワークの維持とゆうちょ銀行・かんぽ生命の業務の運営の間には密接な結びつきが生じることが避けがたい²。以下ではこれらの点を踏まえて、ゆうちょ銀行の概況と郵政民営化のこれまでの経過を見ていくこととする。

2.2 ゆうちょ銀行の概況

ゆうちょ銀行は、日本郵政公社の郵便貯金事業を引き継ぐ形で2007年10月に発足した³。現在（2015年3月末時点）の総資産は208兆1,793億円、資本金は3兆5,000億円、職員数は12,889人となっており、ゆうちょ銀行の株式はすべて日本郵政株式会社によって保有されている。ゆうちょ銀行の店舗数は24,167店であるが、このうちゆうちょ銀行の直営店（本支店・出張所）は234店であり、その他は日本郵便株式会社への業務委託により郵便局（簡易郵便局を含む）においてゆうちょ銀行の商品の取扱いがなされている。日本郵便株式会社の郵便局事業の収益（1兆1,840億円（2014年度））のうち銀行代理業務手数料が6,024億円、生命保険業務代理手数料が3,603億円となっており、郵便局ネットワークの維持は金融2社の収益に大きく依存する形になっている（図表1）。

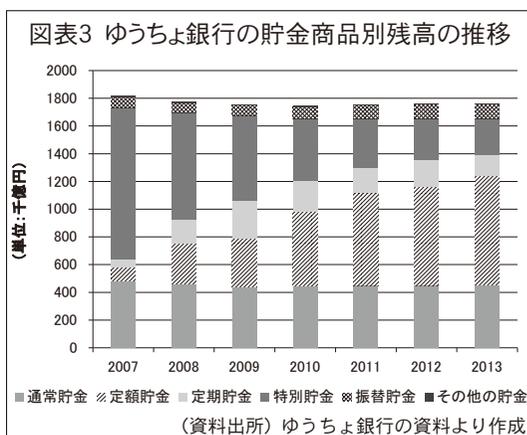
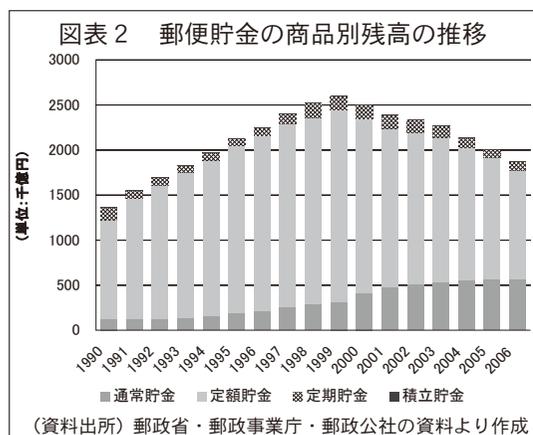
	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度
郵便窓口業務等手数料	2,132	2,093	2,039	1,832	1,756	1,763	1,778
銀行代理業務手数料	6,481	6,325	6,319	6,190	6,095	6,072	6,024
生命保険代理業務手数料	4,152	4,052	4,024	3,842	3,785	3,671	3,603
その他手数料収入等	166	168	179	218	241	328	433
営業収益(合計)	12,932	12,639	12,563	12,084	11,879	11,835	11,840

(資料出所) 日本郵便株式会社

2 改正郵政民営法では「日本郵政株式会社及び日本郵便株式会社は、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務が利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的に利用できるようにするとともに、将来にわたりあまねく全国において公平に利用できることが確保されるよう、郵便局ネットワークを維持するものとする」とされている（郵政民営化法第7条の2第1項）。

3 ゆうちょ銀行の発足に際しては、2006年9月に民営化準備会社として株式会社ゆうちょが設立され、2007年10月に商号変更によりゆうちょ銀行が発足した。

ゆうちょ銀行は貯金・国内送金・国際送金・個人向けローンの媒介・資産運用商品（国債・投資信託・変額年金保険）の販売・クレジットカードサービスなど多様な商品やサービスを取り扱っているが、業務の中核をなすものは定額貯金をはじめとする貯金の受入れである。郵政貯金の残高は1999年の260兆円をピークとして2000年以降は漸減傾向にあったが、民営化後はほぼ横ばいとなり、最近時点においては170兆円台半ばの水準で推移している⁴（図表2・図表3）。貯金の内訳を見ると、民営化の直後には特別貯金（民営化以前に預入された定額貯金・通常貯金など）が貯金残高の6割を占めていたが、その後の経過を見ると特別貯金の残高の減少にほぼ見合う分だけ定期性の貯金の残高が増加しており、ゆうちょ銀行が受け入れている貯金の残高の大幅な減少は生じていない。次に、ゆうちょ銀行の運用資産の内訳を見ると、有価証券での運用が8割超となっており、これまでのところ国債を中心とする信用力の高い債券での運用が中心となっていることが確認される（図表4）。



図表4 ゆうちょ銀行の保有資産の内訳

(単位:億円)

	平成25年度末		平成26年度末	
	金額	構成比(%)	金額	構成比(%)
貸出金	30,763	1.5	27,839	1.4
有価証券	1,660,578	82.8	1,561,697	75.9
うち国債	1,263,910	63.0	1,067,670	51.9
地方債	55,503	2.7	55,251	2.7
短期社債	3,339	0.1	2,269	0.1
社債	110,501	5.5	107,560	5.2
株式	9	0.0	9	0.0
その他の証券	227,313	11.3	328,936	16.0
金銭の信託	29,190	1.4	34,916	1.7
その他	282,923	14.1	434,199	21.1
運用資産(合計)	2,003,455	100.0	2,058,604	100.0

(資料出所) 「平成27年3月期(平成26年度)決算補足資料」(ゆうちょ銀行)

4 1990年代に郵便貯金の残高が大幅に増加したことについては、1990年前後に高い利率で預入された定額貯金などの未払利子(元加利子)が残高に含まれている影響もあることに留意が必要である。「郵貯シフト」と郵便貯金のその後の経過については伊藤(2014a)(2014b)を参照のこと。

2.3 郵政民営化の意義

郵政民営化の出発点となった「郵政民営化の基本方針」（2004年9月10日閣議決定）においては、(1)経営の自由度の拡大を通じて良質で多様なサービスを安い料金で提供することが可能になること、(2)郵政公社において生じている「見えない国民負担」が民営化によって最小化されること、(3)公的部門に流れていた資金を民間部門に還流させることで経済の活性化がもたらされることが郵政民営化の意義として謳われていた。このうち(2)については、郵政公社に対して与えられていた法人税・法人住民税・法人事業税・固定資産税等の減免措置はなくなり、ゆうちょ銀行については預金保険制度の対象金融機関となることで預金保険料の支払いもなされていることから、「見えない国民負担」の問題は相当程度解消されたといえるだろう⁵。また、(3)については財政投融資改革により郵便貯金の資金運用部への預託義務が廃止された時点ですでに措置済みのものであり、預託義務の廃止に伴う経過措置としてなされていた郵貯資金による財投債の引受も2007年度をもって終了したことから、すでに問題は解消されている⁶。

これに対し、(1)については課題が数多く残されている。経営の自由度の拡大という点について、現在のゆうちょ銀行には完全民営化への移行期間であることに伴う制度的な制約と、新たな業務分野への参入にあたっての市場環境の制約という2つの制約がある。民営化された会社が自律的に経営を行い、業務を拡大していくことは、一般論としては望ましいことであるが、現時点においてゆうちょ銀行の株式はすべて日本郵政株式会社によって保有されており、日本郵政株式会社は全額政府出資の特殊会社となっている。このため、ゆうちょ銀行は実質的には準公的な金融機関ととらえられており、ゆうちょ銀行の資金調達などについては「暗黙の保証」があるものと受けとめられている可能性がある。こうした中でゆうちょ銀行が制約を受けることなく業務を拡大していくことについては、民間金融機関との公平な競争の確保という観点から問題がある。このため、ゆうちょ銀行の貯金商品については限度額が設けられており、新規業務については金融庁長官と総務大臣の認可が必要とされている^{7 8}。

2.4 郵政民営化の経緯

郵政民営化のこれまでの経緯を振り返ってみると、郵政三事業（郵便・郵便貯金・簡易保険）

5 「見えない国民負担」の具体的な内容と金額については橋本(2013)を参照のこと。

6 財政投融資改革により財政投融資の原資は財投債や政府保証債、財投機関債によって調達されることとなったが、民間金融機関が運用対象として財投債等を購入すると、この場合にも「民から官へ」という資金フローが生じるわけであり、ゆうちょ銀行をことさら民間金融機関と区別して取り扱う必要はないという筋合いになる。

7 ゆうちょ銀行の預金（貯金商品）の預入限度額は、財形定額貯金・財形年金定額貯金・財形住宅定額貯金を除く貯金（通常貯金、定額貯金、定期貯金等）については合わせて1,000万円まで、財形定額貯金・財形年金定額貯金・財形住宅定額貯金については合わせて550万円までとなっている。

8 郵政民営化法第110条第1項では新規業務について「内閣総理大臣及び総務大臣の認可を受けなければならない」とされているが、同法第185条の規定により内閣総理大臣の権限は一部を除き金融庁長官に委任されている。

のうち郵便貯金と簡易保険については、郵政民営化法の施行（2005年10月）に伴い準備会社として2006年9月に株式会社ゆうちょと株式会社かんぽが設立され、2007年10月の民営化により株式会社ゆうちょ銀行と株式会社かんぽ生命が発足した⁹。

ゆうちょ銀行とかんぽ生命は日本郵便株式会社とともに持株会社である日本郵政株式会社のもとにあり、現時点では日本郵政株式会社がゆうちょ銀行とかんぽ生命の株式を全株保有している。郵政民営化の当初のスキームでは、ゆうちょ銀行とかんぽ生命の株式について民営化から10年後の2017年9月末までにすべて処分することとされていたが、民主党政権下での郵政株式処分停止法（「日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律」（平成21年法律第100号））の成立などの紆余曲折を経て、2012年5月に改正郵政民営化法が施行された。法改正後のスキームにおいては、ゆうちょ銀行とかんぽ生命の株式について「その全部を処分することを目指し、両社の経営状況、ユニバーサルサービス確保の責務の履行への影響を勘案しつつ、できる限り早期に処分する」こととされ、株式を全額処分して完全民営化をする時期が明示されなくなった。日本郵政株式会社の株式については、復興財源確保法（「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」（平成23年法律第117号））において「日本郵政株式会社の経営の状況、収益の見通しその他の事情を勘案しつつ処分の在り方を検討し、その結果に基づいて、できる限り早期に処分するものとする」（同法附則第14条）とされていることを受けて財政制度等審議会国有財産分科会において2014年6月に答申（「日本郵政株式会社の株式の処分について」）がとりまとめられたが、金融2社についても「来年度半ば以降、政府による日本郵政株式会社の株式の売出し・上場にあわせ、株式会社ゆうちょ銀行及び株式会社かんぽ生命保険の金融2社の株式についても、同時に売出し・上場することを目指す」ことが2014年12月に公表され、「金融2社の経営の自由度の拡大、グループの一体性や総合力の発揮等も視野に入れ、まずは、保有割合が50％程度となるまで、段階的に売却していく」こととされている¹⁰。

3. ゆうちょ銀行をとりまく環境と今後の展開

いま見たように、ゆうちょ銀行については、(1) 定額貯金などの貯金の受入れを通じて集めた資金を国債などの債券投資を中心とした運用に充てることで収益を確保するという民営化以前のスキームが基本的に現在も引き継がれており、(2) ゆうちょ銀行の業務の運営は郵便局への業務委託を通じて日本郵便株式会社の業務の運営と密接に結びついていることから、ゆうちょ銀行の今後の展開は郵便局ネットワークの維持という観点から一定の制約を受ける可能性

9 ゆうちょ銀行の発足前に預入された郵便貯金については郵便貯金法第3条の規定に基づき政府保証が付されているため独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構において管理することとされ、新旧勘定の分離がなされている。

10 この点については「日本郵政グループ3社の株式上場について」（2014年12月26日公表）を参照のこと。

がある、ということになる¹¹。こうした中で、ゆうちょ銀行が今後どのようなビジネスモデルを追求していくかは、民間金融機関の経営や国債市場に与える影響を通じて日本の金融システム全体に大きな影響をもたらす可能性がある。

3.1 貯金業務

現時点（2015年3月末現在）におけるゆうちょ銀行の貯金残高は177兆円であり、内訳は振替貯金11兆円、通常貯金等48兆円、定額貯金等102兆円、定期貯金13兆円などとなっている¹²。このうち、主力商品である定額貯金は6か月経過後は払戻し自由で10年満期・半年複利という特徴を持つ商品であり、資金運用部への預託義務のあった財投改革以前のスキームにおいては、定額貯金は小口化された国債という性格を持っていたということが言えるだろう。現時点においても定額貯金は個人向け国債と対比される商品性を持っている（図表5）。

	定額貯金	個人向け国債
満期	10年	(変動10)10年 (固定5)5年 (固定3)3年
金利	10年半年複利 3か月以上3年未満については 段階金利を適用	(変動10)基準金利×0.66 (固定5)基準金利－0.05 (固定3)基準金利－0.03 基準金利は各年限に対応する 利付国債の利回り 金利の下限は0.05%
預入・購入単位	(参考)預入期間5年 0.04% (2015年3月現在)	(参考)固定金利型5年満期 0.12% (2015年3月現在)
中途解約	1000円以上(1000円単位)	最低1万円から1万円単位
	6か月経過後は払い戻し自由	1年間経過後は中途換金可能 (直前2回分の利子相当額を控除)

ゆうちょ銀行の現時点における預入限度額は1,000万円（財形定額貯金等を含めると1,550万円）であるが、「自民党の郵政事業に関する特命委員会」においては、株式上場のタイミン

11 特別貯金（ゆうちょ銀行の発足以前に預入された貯金（郵便貯金）のうち、ゆうちょ銀行が機構からの預り金として受け入れている貯金）については、ゆうちょ銀行の保有する安全資産の額が特別貯金の額を下回らないようにすることとされており（郵政民営化法第162条第3項第4号）、このことも資金運用における制約のひとつとなっていた。

12 通常貯金等と定額貯金等の計数には、特別貯金の通常貯金相当分と定額貯金相当分がそれぞれ含まれている。

グに合わせて限度額を引き上げることが検討されている。しかしながら、完全民営化に向けた具体的なスケジュールが不明確な中で限度額を引き上げることには、民間金融機関との公平な競争条件の確保という観点から問題がある。もし仮に限度額を引き上げるのであれば、株式をすべて処分して完全民営化をする期限を確定させる形で郵政民営化法を再改正することとセットで行うことが必要であろう。

ゆうちょ銀行の資金運用についてはこれまで国債・地方債をはじめとする国内債券への投資がその中心となってきたが、日本銀行の実施している量的・質的金融緩和の影響もあって利ざやの縮小が続いていることから、外債での運用を増やす動きが活発化するなど変化もみられる。ゆうちょ銀行の資金運用については、ベース・ポートフォリオ（国債等で安定的な収益確保を図るポートフォリオ）とサテライト・ポートフォリオ（信用リスクや市場リスクをテイクすることで、より高い収益の実現を図るポートフォリオ）というポートフォリオ区分がなされているが、2015年4月に公表された「日本郵政グループ中期経営計画」（計画期間2015年度～2017年度）においては、サテライト・ポートフォリオの残高を現在（2015年3月末）の46兆円から2017年度末には60兆円まで拡大することとされている。

3.2 新規業務の展開

ゆうちょ銀行の発足後、新規業務として個人向けローンの媒介・資産運用商品（国債・投資信託・変額年金保険）の販売・クレジットカードサービスの取扱いが認可された。これは完全民営化に向けて収益力の向上を目指す取組みであるが、これまでのところ、これらの新規業務の展開は経営基盤の強化に大きく寄与するものとはなっていない（図表6）。こうした中で、2012年9月には個人向け貸付け・損害保険料代理店業務・法人向け貸付けについて金融庁長官と総務大臣に対し認可申請がなされたが、これまでのところ認可はおりていない。これらの業務の拡大についても、完全民営化に向けた工程表が不明確であることが大きなネックとなっているが、個人向け貸付け・法人向け貸付けについては、もし仮に新規業務としての展開が可能になったとしても、実施体制や市場環境の面から業務の拡大が十分に見込めるのか不確かなところがある。

図表6 新規事業の状況

	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度
(投資信託)						
販売件数(万件)	128	135	131	109	95	106
販売金額(億円)	1,339	1,727	1,774	2,792	3,397	3,770
保有口座数(万口座)	58	60	62	62	64	67
純資産残高(億円)	9,809	9,603	9,026	10,168	9,776	11,188
(クレジットカード)						
発行枚数(千枚)	847	647	487	94	70	60
発行枚数累計(現存枚数・千枚)	1,136	1,686	2,072	2,081	1,976	1,573
(住宅ローン)						
新規取扱額(媒介・億円)	740	619	315	240	244	348
新規取扱額累計(媒介・億円)	1,303	1,922	2,237	2,477	2,721	3,070
(変額年金保険)						
販売件数(件)	6,216	8,022	13,072	10,259	12,214	11,987
販売金額(億円)	314	409	665	529	693	669
販売件数累計(件)	10,002	18,024	31,096	41,355	53,569	65,556
販売金額累計(億円)	490	898	1,564	2,093	2,785	3,455

(資料出所) ゆうちょ銀行の資料より作成

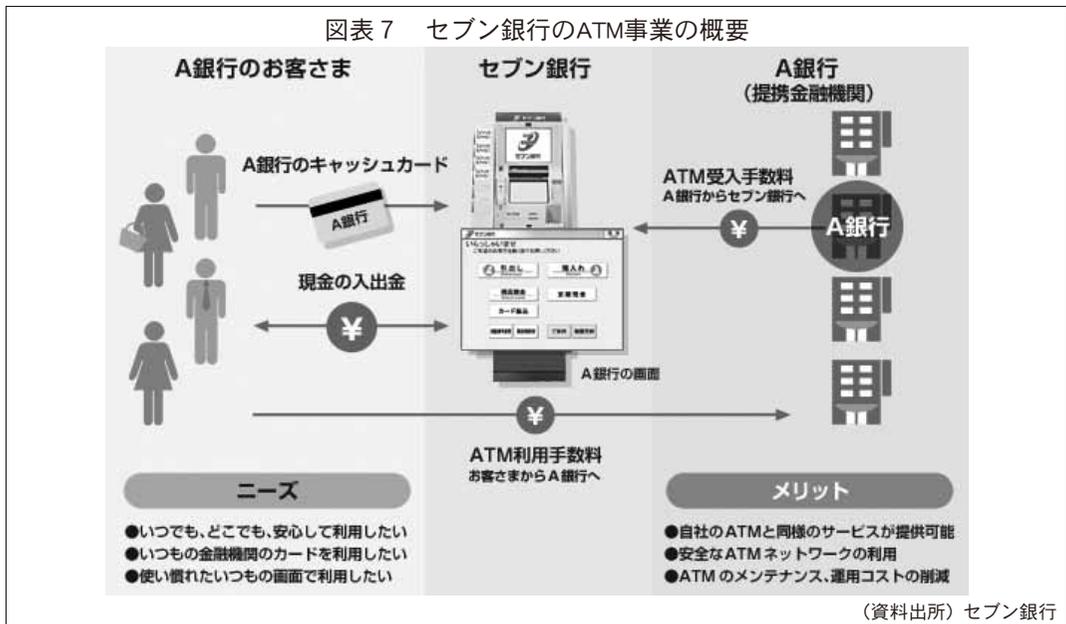
財投改革以前のスキームのもとでは、郵貯資金について資金運用部への預託義務が課され、自主的な運用が制約される一方、一定の利ざやが確保できるように預託金利が設定されており、郵便貯金は資金の運用のことを考慮せずに財政投融资制度の「入口」として貯金量の拡大に専念すればよいという環境にあった。このため、現在のところ、ゆうちょ銀行は貸付を実行するための人員やノウハウを十分に持たない金融機関となっている。貸付業務の拡大については市場環境からの制約もある。ゆうちょ銀行が貸出市場に参入する場合には地域金融機関との競合が生じることになるが、人口減少などにより資金需要が伸び悩む中で既存の地域金融機関自体が厳しい経営環境に直面しており、ゆうちょ銀行が参入しても十分な利ざやを確保して安定した収益をあげることができる保障はない。

3.3 ATM事業の拡充

こうした中で、ゆうちょ銀行は「日本郵政グループ中期経営計画」(2015年4月1日公表)において、資産運用の多様化・高度化と役務手数料の拡大を目指すべき方向性として掲げている。このうち役務手数料の拡大については、クレジットカード事業や個人向け住宅ローンの媒介業務と並んでATM事業の拡充が具体的な戦略目標ということになる。2015年3月末時点のゆう

ちよ銀行の店舗数は24,167店、ゆうちょ銀行のATM設置台数は26,691台であるが、これはセブン-イレブン店舗数（17,569店）とセブン銀行のATM設置台数（21,056台）を大幅に上回る規模となっており、このネットワークをどのように有効活用していくかは、ゆうちょ銀行の今後の展開を考えるうえでのひとつのポイントということになる。

ゆうちょ銀行が郵便局ネットワークを活用して収益力を向上させていくうえでは、セブン銀行のビジネスモデルが参考になる。2001年に設立されたセブン銀行（設立当初はアイワイバンク銀行）は、普通預金・定期預金の受入れや振込・海外送金などの口座サービスとATMによる入出金・振込などのATMサービス、有人店舗による銀行代理業務などの有人店舗サービスを展開する銀行であるが、これらの事業の中核をなすものはATMサービスである。2015年3月期決算によって2014年度の状況を見ると、経常収益1,056億円のうち989億円がATM受入手数料であり、セブン銀行は現時点ではATMサービスにほぼ特化した金融機関となっている。セブン銀行のATMはセブン-イレブンやイトーヨーカドーの店舗、空港・駅などの公共施設などに設置されており、提携金融機関の預金者がキャッシュカードを利用してセブン銀行のATMで出入金を行った場合に、ATM受入手数料が提携金融機関からセブン銀行の支払われる仕組みになっている（図表7）。



ゆうちょ銀行の店舗は業務を委託している郵便局・簡易郵便局を含めて考えると全国に広く展開しており、店舗のネットワークという点からはセブン銀行と同様の利便性が確保されている。一方、ファミリーマートに設置されているATM以外については、利用時間が24時間となっている店舗（支店・郵便局）がごく限られており、24時間稼働が基本となっているセブン銀行

に比べるとやや利便性が低い面がある¹³。ATMの設置場所や稼働時間をどのように設定するかは、ATM設置に係るコストや各店舗が所在する地域の特性にもよるため一概にはいえないが、利用時間の延長などにより利便性の向上に向けたさらなる取組みを進めていくことが必要であろう。

4. 結論

本稿では、郵政民営化のこれまでの経過を踏まえつつ、ゆうちょ銀行の現在の状況について点検するとともに、今後のあり方について検討を行った。ゆうちょ銀行は、完全民営化に向けた収益力の向上という観点からは業務の拡大を進めていくことが要請される一方、実質的には政府保有の特殊会社であるという点からすると、民間金融機関との競争条件の公平性を確保するために業務の拡大に一定の制約を課すことが必要になるという状況にあり、新規事業の展開による経営基盤の強化は必ずしも十分に進んでいない。

こうした中であって、ゆうちょ銀行は200兆円という資産規模を持つ金融機関として資金運用の多様化・高度化に向けた取組みを進めているが、それと併せて、全国に広がる郵便局ネットワークを活用したATM事業の拡充などにより、利便性の向上と安定的な収益源の確保に努めていくことが、目指すべきひとつの方向性として重要ということになるだろう。

参考文献

伊藤真利子(2014a)「長期不況下の郵便貯金」『研究紀要』第5号,郵政博物館。

伊藤真利子(2014b)「長期不況下における郵便貯金の資金的役割」『ゆうちょ資産研究』第20巻, ゆうちょ財団。

橋本賢治(2013)「郵政民営化の検証」『立法と調査』第346号,参議院事務局企画調整室。

13 ファミリーマートの店舗のうち am/pm からファミリーマートに転換した店舗については、これまで三井住友銀行(福岡県内の店舗については西日本シティ銀行)の@BANKのATMが設置されていたが、2015年3月末までに福岡県内の店舗を除き@BANKのATMがゆうちょ銀行のATMに置き換えられた。このような経緯から、ゆうちょ銀行のATMはファミリーマートに設置されているものと、それ以外とで利用時間などに違いが生じている。なお、ATMが稼働している時間帯であっても、提携金融機関によっては利用時間が24時間となっていない場合があるため、利用するキャッシュカードによっては実際に利用可能な時間帯に違いが生じることがある。