

# 経済財政諮問会議の「論点整理」と 今後の郵政民営化論議への期待

全国銀行協会 金融調査部長  
増 田 豊

1. はじめに
2. 「論点整理」のポイント
3. 全銀協改革案と「論点整理」
4. 今後議論いただきたいこと
  - (1)わが国の郵便貯金の規模について
  - (2)貸出業務への参入について
  - (3)郵便局ネットワークについて
  - (4)ナローバンクのビジネスモデルについて

稿のうち、意見にわたる部分は筆者個人の見解であり、全銀協の公式的な見解を示しているものではないので、予めお断りしておく。

## 1. はじめに

4月26日、政府の経済財政諮問会議は、「郵政民営化に関する論点整理」(後掲資料)をとりまとめ、公表した。

「郵政民営化は、明治以来の大改革であり、改革の本丸である。(中略)郵政に手をつけずして官業の改革はない。」

これは、今般の「論点整理」の最初の段落の文章である。こうした文章が、政府の、それも内閣総理大臣が主宰する会議の報告としてとりまとめられたことに深い感慨を抱くものであるが、一方で、橋本内閣における行政改革において、途中、種々の議論があったものの、結果的には、三事業一体の国営公社として存続することとなった事実をも思い起こさざるを得ない。

そこで、本稿では、今般の「論点整理」を筆者なりに分析するとともに、今後の郵政民営化論議への期待を明らかにすることとしたい。なお、本

## 2. 「論点整理」のポイント

今般の「論点整理」は、昨年10月以来、郵政公社の機能の面に焦点を当てて検討した結果をまとめたものとされている。したがって、多くの関係者が強い関心を持つ、民営化後の具体的なビジネスモデルや組織のあり方等については、本年秋頃を目途にとりまとめる最終報告までの間に検討を加えるとしている。

こうした検討の手順が取られたため、「論点整理」からは民営化の具体像が見えにくい気らいはあるが、筆者なりに要約すれば、以下の点が重要なポイントと考えられる。

- ①郵政公社を、窓口ネットワーク、郵便事業、郵便貯金、簡易保険の4つの機能を担う存在としたこと。
- ②民営化を通じて、この4つの機能がそれぞれ市場で自立できるようにすることとしたこと。このため、事業間の適切なリスク遮断、「見えない国民負担」(例えば、預金保険料等や納税の免除)の最小化、特殊法人等への資金の縮小、国民の貯蓄を経済活性化につなげ財政の健全化を促すこ

と、等を目指すとしたこと。

- ③民営化後も郵便局（窓口ネットワーク）は、引き続き郵便・郵便貯金・簡易保険のサービス提供の窓口としての役割を果たすべきとしたこと。
- ④郵便事業は、物流にも進出して、郵便・物流を総合的に手がけるべきとしたこと。
- ⑤民営化後の郵便貯金・簡易保険について、事業展開の自由度とイコールフットイングの度合いは表裏一体であるとしたこと。
- ⑥郵政公社の有する膨大な資金が民間金融システムに円滑に統合されるように配慮すべきとしたこと。また、郵便貯金・簡易保険の民営化が、財投や政府系金融機関の改革、国債の安定消化を妨げることのないように配慮すべきとしたこと。
- ⑦民営化前の預金・保険について、公社時代と同等の水準の保証を継続し、適切に運営すべきとしたこと。一方で、民営化後の新規の預金・保険に対する保証は、民間と同等の扱いとすべきとしたこと。
- ⑧2007年に民営化を実施するが、最終的な民営化の実現までに5～10年程度の移行期間を設け、定期的に進捗状況をレビューすべきとしたこと。
- ⑨民営化実施までの準備期間、移行期間、最終的な民営化の実現といった段階に応じて、経営の自由度やイコールフットイングの度合い、国の関与のあり方等を考えていくべきとしたこと。
- ⑩ユニバーサルサービスについては、定義やイコールフットイングとの関係を含め引き続き検討し、必要とされるサービスは、その提供が可能となる枠組みを確立すべきとしたこと。

なお、この他にも、郵政公社職員の雇用に支障を来たさないように、安定した経営を可能とすべき、といった記述もあるが、こうした点は、昨年10月の5原則にも「配慮原則」として盛り込まれているので、ひとまず割愛する。

以上のポイントからは、何通りもの民営化の具体案が出て来そうだが、意外と重要な点では、一

定の方向性が示されているように感じる。そこで、次節では、全銀協が提案している改革案との比較を試みてみたい。

### 3. 全銀協改革案と「論点整理」

全銀協では、本年2月、「郵政民営化と郵便貯金のあり方について」と題する冊子を公表し、郵便貯金の改革を中心とした独自の改革案を提案している。具体的な内容は、本誌2004年2月号の拙稿などをご参照いただくこととし、ここではその要旨をご紹介します。

#### 〔全銀協改革案の要旨〕

- ・現状の巨大な規模を維持したまま郵便貯金を民営化しても、国民経済的な課題が解決するわけではなく、金融システムの安定性確保などの観点からは、本来は国営の郵便貯金事業を廃止することが望ましい。一方で、利用者利便や郵便局ネットワークの有効活用といった観点も踏まえ検討する必要もあり、改革にあたっては、郵便貯金の機能毎に国民経済的観点から対応を検討することが必要である。
- ・郵便貯金の機能のうち、定額貯金等により自ら貯蓄性商品を提供し、集めた資金を運用する機能については、民間金融の発達と財投改革の実施により、すでにその役割を終えており、リスクの圧縮を図る観点からも廃止することが適当である。一方、決済サービスを提供する機能や国債等の金融商品の販売機能については、利用者利便の確保などの観点から、存続させることが現実的である。
- ・決済サービス機能や金融商品販売機能を担うのは、官業ではなく民営化された郵便貯金であるが、その場合も、「官業ゆえの特典」の完全廃止、民間金融機関と同一の規制・監督の実施、三事業の分離、地域分割による規模の適正化、が求

められる。なお、政府出資が残る場合は、リスクを回避すべく貸出業務を行わないナローバンクとし、一定の預入限度額を設けるべきである。

以上を踏まえた具体的な改革案は次のとおり。

- ①定額貯金等の貯蓄性商品の新規受入を停止
- ②定額貯金等の既存契約分（政府保証付）は、それに見合う資産とともに整理勘定へ分離
- ③改革後の郵便貯金（ポストバンク）は、（政府出資が残る間は）貸出業務を行わないナローバンクとし、通常貯金を受入れ、国債等安全資産を中心に運用することで決済機能を提供するほか、国債や民間の金融商品販売機能を担い、郵便局ネットワークを通じてサービスを提供
- ④ポストバンクについては、「官業ゆえの特典」の廃止（政府保証の解除と預金保険制度への加入、納税義務、民間金融機関と同一の規制・監督）や適切な地域分割を実施
- ⑤雇用や郵便局ネットワークの効率化に対する激変緩和措置として、最長10年にわたり、整理勘定の運用益の一定額をポストバンクに補助金として交付

以上が、全銀協改革案の要旨であるが、これを「全銀協の主張」として筆者なりに「論点整理」と対比したものが、表である。

この表の評価は、「論点整理」の内容が機能の分析であり、総じて抽象的なだけに難しいが、基本的な考え方あるいは方向性において相通ずる面が見られるともいえる。しかしながら、民営化に際しての最大の難問である、「官業ゆえの特典」を背景に肥大化した郵便貯金をどのように民間金融システムに円滑に統合させるかという点、すなわち、全銀協の主張でいえば、定額貯金等の新規受入停止（廃止）や適切な地域分割といった点については、これまで経済財政諮問会議では、具体的なビジネスモデルや組織のあり方に関わるものとして具体的な検討はなされていない。このことは、まことに残念である。

表

全銀協の主張	論点整理
三事業分離	事業間の適切なリスク遮断
「官業ゆえの特典」の完全廃止	「見えない国民負担」の最小化
民間金融機関と同一の規制・監督の実施 ⇨ 政府出資下の業務制限（リスク管理等の観点から、①一定の預入限度額の設定、②貸出業務への参入制限）	イコールフットイングの確保 ⇨ 経営の自由度の向上
定額貯金等の新規受入停止（廃止）	—
公社勘定（既存定額貯金等）の分離（整理勘定）	民営化前の預金は適切に運営
民営化後の貯金の政府保証解除	民営化後の預金は民間と同等の扱い
適切な地域分割	—
最長10年の激変緩和措置（移行期）	最終的な民営化の実現までに5～10年程度の移行期間

（注）—：具体的な記述なし

#### 4. 今後議論いただきたいこと

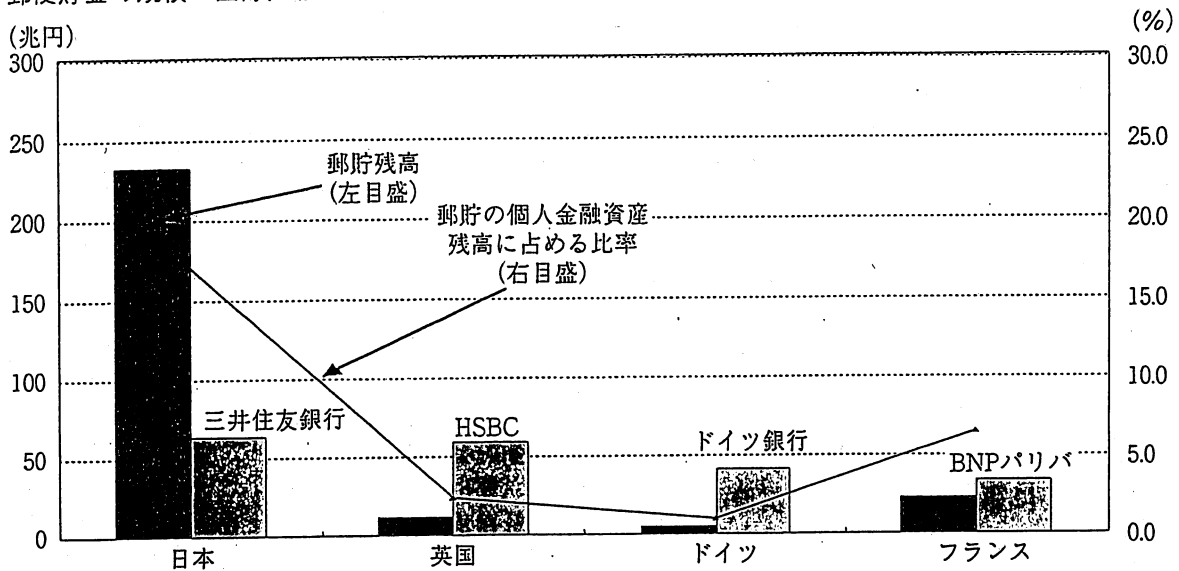
最後に、今後の郵政民営化論議への期待という観点から、議論いただきたい重要な論点について私見を述べ、本稿を終えることとしたい。

##### (1) わが国の郵便貯金の規模について

わが国の郵便貯金の規模が大きいことは、何人も異論のないところであろう。したがって、民営化の具体的な検討にあたっては、「論点整理」で述べられているように、「郵政公社の有する膨大な資金が民間金融システムに円滑に統合されるようにすべき」である。

図1は、わが国を含めた主要国の郵便貯金の規模を、当該国の最大の銀行（預金量）とあわせて国際比較したものである。これを見ると一目瞭然のように、わが国の郵便貯金のみが民間銀行をはるかに超える“超巨大サイズ”である。したがって、わが国においては、ドイツ等の事例と異なり、

図1 郵便貯金の規模の国際比較



資料 日本銀行「金融経済統計月報」、各機関ディスクロージャー誌等

(注1) 郵便貯金残高の計数は、日本と英国は2002年度末、ドイツは2002年末、フランスは2001年末の計数。個人金融資産残高に占める比率は、日本と英国は2002年度末、ドイツは2002年末、フランスは2001年末の数値。

(注2) 国内主要行の預金残高の計数は、それぞれ預金量最大の銀行で、日本は三井住友銀行 (2002年度末)、英国はHSBC (香港上海銀行) (2002年末)、ドイツはドイツ銀行 (2002年末)、フランスはBNPパリバ銀行 (2001年末) の計数。いずれも法人預金、海外預金を含む。

(注3) 米国では1966年、カナダでは1968年に郵便貯金は廃止。

まずもって、「官業ゆえの特典」を背景に肥大化した郵便貯金を民間金融システムに円滑に統合できる適正な規模にいかに見直していくかを議論していただきたいと考える。

(2) 貸出業務への参入について

次に、貸出業務への参入について述べたい。

総務省などの関係者からは、民営化後の郵便貯金は、貸出業務にも積極的に取り組むことを考えるべきとの発言が見られる。一方、全銀協改革案では、政府出資がある場合には、リスクを極力抑制し国民負担の顕在化を防ぐため、貸出業務への参入は認めるべきではない、としている。また、わが国がいわゆるオーバーバンキングの状況にあり、地域金融への影響等を考慮すべき、としている。

この点について、主要国の金融機関貸出の対GDP比を見ると、図2にあるとおり、わが国は他の主要国に比べてひとり高い水準にある。そして、この高い部分に相当するのが、財政投融资を含めた「公的金融機関による貸出」であることは

明らかであるかと思う。

このように、わが国では、預金市場における郵政公社の過大なプレゼンスと同様、貸出市場においても公的金融機関が過大なプレゼンスを示しており、「官から民へ」の流れのなかで、郵便貯金の改革と同時に政府系金融機関の改革も不可欠と考える。

したがって、郵便貯金が政府出資のもとで民営化、すなわち特殊会社化されるのであれば、貸出業務に参入することは、「官から民へ」の流れ、公的金融機関のプレゼンスの縮小、また、地域金融の安定といった構造改革の課題と整合的か、という観点からよくお考えいただく必要がある。

(3) 郵便局ネットワークについて

次に、郵便局ネットワークについて述べたい。

利用者利便という観点から、郵便局ネットワークに相応の価値があることは、否定できないものといえよう。しかし、ネットワークをめぐる議論の難しさは、その価値をどこに見出すかである。

例えば、民間金融機関は店舗数の3倍以上の

ATMを有してそのネットワークを整備しているが、郵政公社のATMの台数(平成14年度末26,123台)は、郵便局数(同24,791局)とほぼ同じである、あるいは、都道府県のうち、郵便貯金の取扱いを主たる業務としている比較的小規模の無集配特定局(同15,369局)の比率が最も高いのが東京都(91.1%)であり、2位以下も神奈川県や大阪府などの大都市圏である、また、過疎地域においても、民間金融機関の拠点数(3,913店舗)が郵便局数(4,501局)と比べて遜色ない、といったことをそれぞれどう見るかは、今後、郵便局ネットワークの価値を評価する際の重要な論点であろう。

今般の「論点整理」においても、最後までユニバーサルサービスが議論となり、その定義やイコールフットイングとの関係を含め引続き検討されることとなったが、金融分野については、前述したように、過疎地域においても、民間金融機関の拠点数が郵便局数と遜色ないという状況等を踏まえて、よく検討願いたい。

(4)ナローバンクのビジネスモデルについて

最後に、ナローバンクのビジネスモデルについて述べたい。

全銀協改革案では、通常貯金を受入れ国債等で

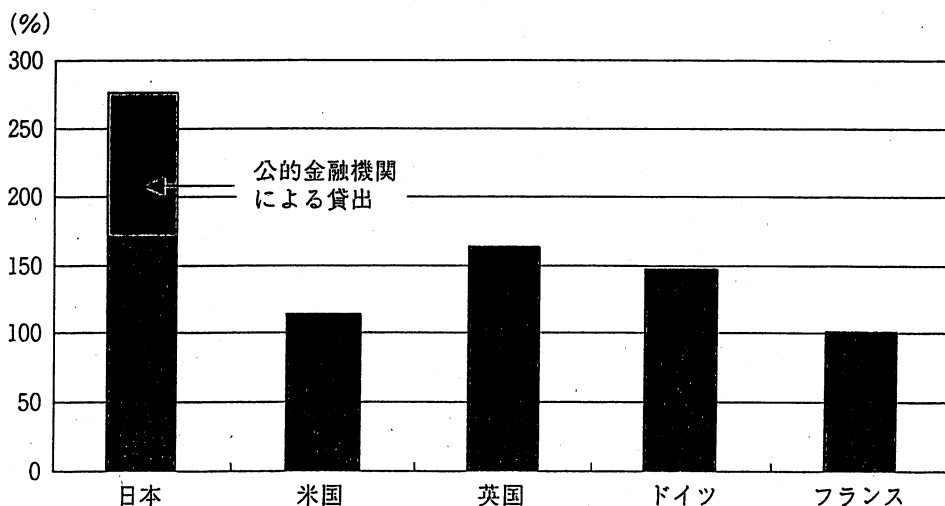
運用し、決済サービスを提供するほか、定額貯金等を、個人向け国債や投資信託などの多様な金融商品に振り替えていくことを柱としたビジネスモデルを提案している。一方、貸出業務については、前述したように、政府出資が残る間には行わないとしており、この結果、いわゆる“ナローバンク”ということになる。

ナローバンクモデルについては、1987年に米国の金融経済学者であるロバート・ライタン氏(ブルッキング研究所)が提案したモデル(注)が有名である。なお、わが国では、アイワイバンク銀行のビジネスモデルがこれに近いとされているが、同行の場合は、収益の柱をATMの利用収入に置いて、資産の大半を「現金預け金」で保有しており、より決済専門銀行の色彩が強い。

一方、郵便貯金の場合には、出発点として、50兆円を超える通常貯金の残高があり、また、180兆円の定額貯金等の払戻し窓口として、ビジネス基盤が確立されている。

したがって、魅力ある金融商品を取り揃えれば、郵便局の利用者は引続き通常貯金を核として郵便局で各種金融サービスの提供を受け、定額貯金等の払戻金の振替により、預かり資産も巨額と

図2 主要国の金融機関貸出の対GDP比



資料：日本銀行調査統計局「資金循環統計の国際比較」2003年12月およびIMF “International Financial Statistics Yearbook 2003”

(注) 金融機関には預金取扱金融機関とその他金融機関を含み、保険・年金基金を含まない。  
公的金融機関とは、財政融資資金および政府系金融機関をいう。

なる。

この場合、収益は、10年間にわたり整理勘定から支払われる定額貯金等の払戻手数料や補助金のほか、①通常貯金の運用益、②金融商品の販売手数料、③資産預かりサービスの対価、④為替や決済サービスの対価、が柱となる。後段の4つの柱のうち、②～④は、「役務取引等収支」として、その利益の額が計上されるが、現在の郵政公社では、これは年間1千億円程度（平成14年度の④の利益額は875億円）という状況である。このため、郵政公社などの関係者からは、ナローバンクでは経営は成り立たないとの批判が寄せられている。

批判は真摯に受けとめなければならないが、現在、全国銀行は、「役務取引等収支」で年間1兆数千億円（平成15年度上期は半期で7,196億円）の利益を計上している。これには、法人取引を含むため単純な比較は出来ないが、郵便局の広範なネットワークや期待される巨額の預かり資産を考えると、ビジネスモデルとして十分議論できるだけの

利益が期待できるのではないか。また、預かり資産が増えれば、同時に通常貯金の残高も50兆円からさらに増加し、運用益も大いに期待できよう。

以上、今後の郵政民営化論議への期待という観点から種々述べてきたが、政府においては、具体的なビジネスモデルや組織のあり方等を含め、郵政民営化の具体像を今後半年程度で結論づけていくわけである。その際には、前述したようなファクトをきちんと踏まえて議論し、「民間にできることは民間に」との基本方針に則り、また、私どもをはじめとする民間の提言等を参考に、大きな困難を乗り越えて、国民経済的な観点から抜本改革を目指した検討がなされることを強く期待するものである。 □

(注) Litan, R, E, "What Should Banks Do?", The Brookings Institution 1987.

## 郵政民営化に関する論点整理

平成16年4月26日  
経済財政諮問会議はじめに

郵政民営化は、明治以来の大改革であり、改革の本丸である。その効果は、財政、行政のみならず、金融、物流等の関連産業にまで及ぶ壮大・深遠な改革である。大きな困難を伴うが、郵政に手をつけずして官業の改革はない。「民間にできることは民間に」との方針の下、「官から民へ」の転換を図り、日本経済を活性化するためには、郵政民営化は避けて通れない改革である。諸外国の経験等に学びつつ、改革を成し遂げなければならない。

郵政民営化については、昨年10月以来、経済財政諮問会議において、特に郵政公社の機能の面に焦点を当てて検討を加えてきた。これまでの検討内容は概要以下のように整理される。

今後は、本論点整理を受け、国民との対話等を通じて幅広い意見を集約しつつ、五原則に則って民営化後の具体的なビジネスモデルや組織のあり方等について検討を加え、本年秋頃を目途に最終報告をまとめる。

民営化の意義

- ・郵政公社は、窓口ネットワーク、郵便事業、郵便貯金、簡易保険という4つの重要な機能を担う存在であり、民営化を通じてそれぞれが市場で自立できるようにすることを通じて、
  - 事業間の適切なリスク遮断を行いつつ、それぞれの機能が十分に発揮されることによって、良質で多様なサービスが安い料金で提供できるようになり、国民の利便性を最大限に向上させる
  - 郵政公社に対する「見えない国民負担」を最小化する。現在免除されている預金保険料等を支払い民間同様の事業を行うことによって、効率化が促進され、税金を払える存在になる
  - 特殊法人等の公的部門に使っていた資金を縮小させ、国民の貯蓄を経済活性化につなげるとともに、財政の健全化を促す
 といったメリットを実現するべきではないか
- ・民営化によって、民間企業とのイコールフットイングを確保するとともに、並行して経営の自由度を高め、既存の事業や組織の効率化と成長事業への進出の双方を積極的に進めることにより、収益力を高めていくべきではないか

4つの機能の目指すべき方向〔窓口ネットワーク〕

- ・幅広いサービスの提供の拠点としてすべての国民が利用可能な状態を維持しつつ、窓口ネットワークの効率化を進めるべきではないか
- ・民営化後も引き続き、郵便・郵貯・簡保のそれぞれのサービス提供の窓口としての役目を果たすべきではないか
- ・国民の利便性のためにも、事業展開の自由度を最大限に高めて、多様な事業形態の導入や、窓口で提供するサービスの多様化を進めるべきではないか
- ・多様なサービスを扱えるようにするためにも、窓口ネットワークのガバナンスを強化し、情報やリスクの管理を強化すべきではないか

〔郵便事業〕

- ・既存の郵便事業には効率化の余地が存在することから、最大限の効率化が必要ではないか
- ・郵便のみならず物流にも進出して、郵便・物流事業を総合的に手がけるようになるべきではないか
- ・世界に通用する総合的な郵便・物流事業への成長を目指し、アジアの物流市場等の国内外の成長市場に戦略的に進出するべきではないか

〔郵便貯金・簡易保険〕

- ・民営化を通じて、郵政公社の金融分野における経験・能力を踏まえつつ、利用者のニーズに十分応えることのできるビジネスモデルの確立を目指すべきではないか
- ・民営化後の郵便貯金・簡易保険のビジネスモデルの検討に際しては、事業展開の自由度とイコールフットイングの度合いは表裏一体であることを踏まえつつ、以下の点に十分に配慮し、郵政公社の有する膨大な資金が民間金融システムに円滑に統合されるようにすべきではないか
  - 規制改革等の金融改革の進展との整合性の確保
  - 地域・社会への貢献と金融機関との競争・共存のバランス
- ・郵便貯金・簡易保険の民営化が財政構造改革を妨げることはないよう、以下の点に十分に配慮するべきではないか
  - 財投改革、政府系金融機関や特殊法人等の改革との整合性

- 国債の安定消化への貢献

- ・ 民営化前の預金・保険については、民営化前と同等の水準の保証を継続するとともに、適切に運営すべきではないか。一方、民営化後の新規の預金・保険に対する保証については、民間と同等の扱いとし、適切に運営すべきではないか

民営化のあり方

- ・ 2007年に民営化を実施する。ただし、民営化に伴う資金量の大幅な変動の可能性や、今後10年で相当数の職員が定年退職すると見込まれるとともに、マクロ経済や財政の状況の改善が見込まれること等を踏まえると、最終的な民営化の姿を実現するまでには移行期間（5-10年程度か）を設けるべきではないか。また、移行期間においては、最終的な民営化の姿の実現に向けて出来ることは一挙に実施するとともに、定期的に民営化の進捗状況をレビューすべきではないか
- ・ 2007年の民営化までの期間を準備期間と位置づけ、この期間の重要性に鑑み、郵政公社と政府の双方が、この期間から民営化を視野に入れた戦略的な取り組みを始めるべきではないか
- ・ 準備期間、移行期間、最終的な民営化の姿を実現する時といった段階に応じ、経営の自由度やイコールフットイングの度合い、国の関与のあり方等を考えていくべきではないか。また、そうした段階を通じて、民営化の進捗や関連する制度の改正等を全体として適切に管理することにより、現在郵政公社が抱える困難な課題に適切に対処するとともに、金融市場等の関連する民間市場や財政制度等に混乱を生じさせないようにするべきではないか
- ・ 提携、買収等も含め民間企業の経営資源やノウハウを積極的に取り込むこと等を通じ、収益力のあるビジネスモデルを構築すべきではないか
- ・ 郵政公社の職員の雇用に支障を来さないようにするためにも、安定した経営を可能にすることが必要ではないか。また、民営化に際しては、職員のモラルと労使関係の安定に配慮すべきではないか
- ・ ユニバーサルサービスについては、定義やイコールフットイングとの関係を含め引き続き検討し、必要とされるサービスについては、その提供が可能となる枠組みを確立すべきではないか