

2003年12月24日

郵政民営化と郵便貯金のあり方について（骨子）

全国銀行協会

1. はじめに

- ・ 全銀協は、2002年11月に「郵便貯金事業の抜本的な改革を求める私どもの考え方」をとりまとめるなど、郵便貯金事業について、一日も早い抜本的改革、すなわち、「郵便貯金事業の廃止もしくは民間金融機関との公正な競争を確保したうえでの民営化」が必要であると主張してきた。
- ・ 郵政民営化問題については、2003年11月の衆議院選挙における自由民主党の政権公約（小泉改革宣言）において、2007年4月から日本郵政公社を民営化することが謳われたほか、衆議院選挙後に発足した第二次小泉内閣における基本方針として、「郵政事業を平成19年〔2007年〕から民営化する。このため、来年秋頃までに民営化案をまとめ、平成17年〔2005年〕に改革法案を国会に提出する」ことが明言されている。
- ・ これを受け、現在、政府の経済財政諮問会議では、竹中経済財政政策担当大臣から出された基本原則（5原則）に則って、郵政民営化に関する検討が進められているところである。
- ・ このように、郵政民営化が政府における重要かつ現実的な政策課題となっている状況に鑑み、銀行界としても、郵政民営化が金融システムの安定化や経済活性化といった政府の方針と整合的なものとなるよう、また、国民の理解が得られるようなものとなるよう、郵便貯金事業の抜本的改革に関して、より具体的な提言を明らかにする必要がある。
- ・ そこで、改めて、郵便貯金事業に関する基本的な考え方を明らかにし、そのうえで一つの改革案を提示したい。

2. 郵便貯金事業に関する基本認識

- ・ 郵便貯金事業については、1875年（明治8年）、イギリスを範に産業振興の資金調達等を目的とした国営事業として創業され、民間金融機関の発達

が十分でなかった時期において、国民に簡易で確実な少額貯蓄手段を提供してきた。さらに、こうして集めた資金を、財政投融資制度を通じて社会資本の整備や、企業等への資金供給に活用するなど、過去においては、一定の役割を果たしてきたことも事実である。

- ・ しかし、経済のキャッチアップ段階が終焉して久しいわが国においては、市場を通じた資源配分の重要性が高まってきており、財政投融資のあり方の見直しが求められるようになってきた。このため、2001年4月には財政投融資改革が実施に移され、その原資となってきた郵便貯金についても資金運用部への全額預託義務が廃止され、民間金融機関にはない郵便貯金事業の特別な役割はなくなった。
- ・ 加えて、民間金融機関の店舗・ATM等のネットワーク網は、MICS等によるATMの相互接続やコンビニATMの活用などで十分充実したこと、また、預金保険制度等のセーフティネットも整備されたこと、などを考慮すると、「簡易で確実な少額貯蓄手段の提供」を国営の郵便貯金が行う意義はもはやなくなっていると言わざるを得ない。
- ・ しかし、現実には、郵便貯金はなお約230兆円と諸外国に例をみない規模を有している。また、2003年4月の郵政公社化においても、郵便貯金への無償の政府保証、納税義務の免除、などの「官業ゆえの特典」は残されたままで、民間金融機関との競争条件は異なったままである。
- ・ こうした巨額の資金を市場原理の埒外に置くことで、わが国の金融資本市場における公正な価格形成を歪めるとともに、経済の活力を高める効率的な資源配分を阻害している。
- ・ さらに、政府の支払保証が継続する以上、運用の失敗は国民負担に直結するという問題もある。現在の郵便貯金のビジネスモデルは、預入期間10年でありながら半年経過すれば預け替え自由という、市場原理と相容れない定額貯金を主たる資金調達手段としており、その運用は容易ではない。今後、自主運用が拡大するにつれ、国民はますます大きなリスクに晒されることになる。
- ・ 以上のように、郵便貯金がその存在意義を失ったにもかかわらず、依然として巨大な規模で存在することは、構造改革を推進し自由で活力あふれる

経済社会を構築していくうえで、大きな問題だと言わざるを得ない。

3. 郵便貯金事業改革の方向性

- ・ このように、郵便貯金事業の抜本的改革が必要であることは明らかであるが、少なくとも、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い。オーバーバンキングの深刻化や地域金融の健全性維持への懸念も大きく、地域の活性化にもかえってマイナスとなりかねない。さらには、間接金融の比重を一段と高めることから、複線的金融システムへの再構築を目指す金融システム改革の方向性にも反することになる。
- ・ 加えて、市場原理と相容れない定額貯金で調達した資金を 10 年固定金利の国債を中心に運用するというビジネスモデルを維持したまま民営化とした場合、今後の金融市場の環境を考えるとリスクが大きく収益確保にも困難が予想される。また貸出業務への参入には多大なるコストと時間を要し、資金需要の低迷など環境も厳しい。このため、結果的に民営の事業として成り立たないという懸念も否定できない。現在の巨大な規模で郵便貯金事業が経営困難に直面した場合、さらなる金融システムの不安定化、国民負担の増大を招くおそれがある。
- ・ 将来に亘って金融システムの安定性を確保するとともに、活力ある金融市場や金融取引を実現するといった観点からみると、もはや国営の郵便貯金事業を維持する理由はなく、本来は廃止することが望ましいと考えられる。特に、地域金融の健全性を確保するうえでは、郵便貯金事業を段階的に廃止し、円滑に民間システムに統合していくことが求められている。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、郵便貯金事業の改革に当たっては、あるべき姿を見据えつつ郵便貯金の機能毎にその今日的意義を踏まえ、広く国民経済的観点から対応を検討していくことが現実的であると考えられる。
- ・ 郵便貯金が果たしてきた機能を整理すると、既にみたとおり財政投融资制度における資金調達機能は廃止済みであり、現状において残されている機能は、定額貯金に代表される貯蓄性商品を自ら提供し集めた資金を運用する機能のほか、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がある。

- ・ 郵便貯金の機能のうち、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、既に役割を終えたと考えられる。オーバーバンキングの下で新たに貸出業務等に参入しその機能を強化していくことに国民経済的意義はない。こうした機能が残れば自ら大きなリスクをとることになり、金融システムの安定性確保という観点からみても、廃止することが適当である。また、郵便貯金がこれまで国営事業として築き上げてきたネットワークやブランドイメージ等のリソースを改革後の郵便貯金会社そのまま活用することから考えても、こうした業務・機能面の制約は認められるべきものと考えられる。
- ・ 郵便貯金の肥大化をもたらした機能がなくなることで巨額の資金が金融資本市場に直接供給されれば、市場原理に基づく活発な競争を通じ、よりよい金融サービスの提供につながることも期待される。また、このことが、リスクマネーの増加や複線的金融システムへの移行を促し、日本経済そのものを新たな成長軌道に乗せる原動力になる。
- ・ これに対し、決済サービスや民間金融機関の商品・サービスの提供、個人向け国債の販売、郵便局に備置されたATMの民間金融機関への開放は、利用者利便の確保のほか、身近にある郵便局ネットワークやそのリソースの有効活用の観点から、存続させることが現実的だと考えられる。こうした機能を残しても、それに伴うリスクは、自ら貯蓄性商品を提供し集めた資金を運用する機能に比べはるかに小さいと考えられるほか、国債や投資信託、個人向けの信託商品の販売などに取り組みれば、国民の貯蓄を預貯金から金融資本市場に誘導する意義も大きく、国債の円滑な消化にも資すると考えられる。
- ・ 但し、この場合、当然のことながら、その機能を担うのは市場原理と相容れない「官業」ではなく、民営化された郵便貯金（株式会社）となる。国営公社のままで、業務範囲の拡大が認められるべきではない。また、決済業務や国債等の金融商品の販売を担う主体として郵便貯金を民営化する場合も、「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、3事業の分離、地域分割による規模の適正化、が求められる。加えて、政府出資がある場合は、リスクを極力抑制し国民負担の顕在化を防ぐため、一定の預入限度額の設定が行われるべきである。

- ・ 民営化した郵便貯金のあり方を考えるに当たっては、政府出資の有無により区分する必要がある。政府出資がなければ、預入限度額の設定や業務範囲の制限を行う理由はないが、政府出資がある場合は、決済機能等に限定したナローバンクとするべきである。ナローバンクとすることで資金が自然な形で民間の金融資本市場に流れ、肥大化した郵便貯金の適正規模化が進み、民間市場へのより円滑な統合が可能となる。
- ・ なお、郵便貯金事業の改革を検討するに当たっては、国債市場への影響を十分に考慮する必要がある。現在、郵便貯金事業は大量の国債を保有しているが、自ら貯蓄性商品を提供し集めた資金を運用する機能を廃止しても、既存の定額貯金等の払出しに最長 10 年かけることから、資産側の国債が一定の時間をかけて徐々に民間市場に還流するように万全を期すとともに、適切な国債管理政策のもと、市場実勢を反映した発行条件の設定や商品性の多様化などの工夫により、新発国債の市中での安定的消化を十分可能にすべきと考えられる。さらに、郵便局において、個人向け国債を積極的に販売することや、郵便貯金本体から切り離され整理勘定に移される既存の定額貯金等の運用を国債中心にすることにより、国債市場にも配慮した仕組みづくりは可能である。

4. 具体的改革案のイメージ

- ・ 郵便貯金事業の改革を進めるに当たり直ちに取り組むべき措置として、以下のような案が考えられる。その要旨は次の通りである。

定額貯金等の貯蓄性商品の新規受入を停止
 定額貯金等の既存契約分は、それに見合う資産とともに整理勘定へ分離
 改革後の郵便貯金（ポストバンク）は、決済機能のほか国債や民間金融商品の販売機能を担い、郵便局ネットワークを通じサービスを提供
 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
 最長 10 年の準備期間を確保して、雇用や郵便局ネットワークの効率化を進めるとともに、激変緩和措置として、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

- ・ 以下、改革案の内容を敷衍して述べることにする。改革の方向性を踏まえ

れば、まず、市場原理と相容れない定額貯金など、決済に利用される通常貯金を除く貯金の新規受入を停止することが必要となる。既存の定額貯金等約 180 兆円（2002 年度末計数）については、同額の資産とともに本体から切り離した整理勘定に分離し、廃止する。

- 整理勘定に分離した定額貯金等については、満期まで国の支払保証を付し、その払い戻しは郵便局の窓口を通じて行う。その際、払い戻し事務に対する手数料を改革後の郵便貯金（ポストバンク）に支払う。整理勘定においては、資金繰りを円滑に行うため、国債を担保とした財政投融资からの借入枠を設定する。そのうえで、定額貯金等の払い戻しに応じ、市場への影響に十分配慮して国債を売却する。
- 整理勘定に損失が生じた場合は、国の支払保証がついている以上、財政で補填することとなるが、新規受入を停止すれば、高金利の定額貯金への預け替えリスクはなくなり、運用のリスクも縮減される。整理勘定において生じる運用益については、雇用やネットワークに及ぼす影響を考慮し、激変緩和措置として時限を区切ったうえで、ポストバンクに一定額を補助金として交付することが考えられる。なお、貯金払戻し完了後に余剰が生じた場合は国庫に納付する。
- 一方、運用の難しい定額貯金等が切り離されたポストバンクは、抱えるリスクが小さくなり、経営の健全性を確保しやすくなる。ポストバンクの規模は 55 兆円程度（2002 年度末計数）に縮小し、適切な地域分割をあわせて実施する。また、ポストバンクの資産規模縮小は、自己資本の問題の改善にも資する。
- ポストバンクは、政府が出資する株式会社としてスタートすることになるが、その段階で「官業ゆえの特典」を廃止（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）する。政府出資が残るポストバンクは、これまで述べてきたように、極力リスクを抑えるとともにネットワークを活用した業務展開を行う。具体的には、決済性預金（決済機能）を提供し国債等による運用を行うほか、国債や他の民間金融機関の金融商品販売を担い、手数料収入を得る。民間の決済システムに加入するが、一定の預入限度額を設定し、貸出業務への参入は認めない。

- ・ なお、郵政民営化の全体像については、例えば、郵便局の保有・管理は郵便ネットワーク会社が行い、ポストバンクは、郵便局の一定スペースを郵便ネットワーク会社から賃借しサービスを提供することで、顧客は引き続き郵便局で3事業のサービスが利用可能とすることが考えられる。激変緩和措置としての補助金は、拠点維持コストに応じて各ポストバンクに配分され、賃借料の支払いを通じ郵便ネットワーク会社の収益になる。
- ・ この具体的改革案は、竹中経済財政政策担当大臣から提示された基本原則（5原則）に照らしてみても、以下の通りその趣旨に合致したものとなっている。

活性化原則

郵便貯金の資金が民間市場に還流され市場メカニズムと乖離した巨額資金の運用主体が解消することにより、市場メカニズムが有効に働く資金の流れが回復し、その結果、より効率的に資金の配分がなされる民間市場が拡大することとなり、日本経済の活力回復につながる意味で、活性化原則に沿ったもの。経営資源をネットワーク活用に集中投下することで、ポストバンクの抱える経営上のリスクを小さくするとともに、規模の縮小で公正な競争条件の実現にも資する結果、金融システムの安定や地域金融の健全性が確保され、この面でも活性化原則の趣旨に合致。

整合性原則

「官業ゆえの特典」(隠れた補助金の負担)が解消に向かうほか、ポストバンクの経営破綻リスクも減少し、ネットワーク維持の補助金も整理勘定での運用益の範囲内となり、財政負担も限定される。また、整理勘定での運用は引き続き国債中心で行われ、満期を迎える定額貯金等の相応の部分を個人向け国債へ振り替えることをはじめ、国債需給安定化に向けた様々な工夫を行えば、国債需給への影響を軽微にとどめることが十分可能。また、民営化後のポストバンクは民間金融商品の販売も行うこととなり、規制緩和も進展する。以上からみて、整合性原則とも整合的。

利便性原則

民間金融商品の販売等によるポストバンクの業務範囲の拡大や郵貯ATMを含め郵便局ネットワークの他の民間金融機関への開放により、利用者利便の向上が期待できるほか、競争が活発化し創意工夫が促される面もあり、利便性原則とも整合的。

資源活用原則、 配慮原則

定額貯金等に係る事務取扱手数料の支払いや運用益の配分により、最長 10

年の準備期間を確保したうえでネットワークや人員の合理化を進めていくことが可能になり、資源活用原則や配慮原則にも反しないと考えられる。

以 上