

### 郵政民営化案方針への幾つかの視点

荒巻 浩明

#### 要旨

「純粋持株会社の下で4事業会社分社化」を基本内容とする郵政民営化の基本方針が9月10日に閣議決定された。これに対し、民間側からは官業肥大化、財投改革の徹底なくして公的部門への資金の流れは変わらないなどの批判がある一方、郵政側も民営化後の収益確保や脆弱な自己資本への不安が強い。今後の詳細な制度設計や法案化が注目される。

小泉改革の本丸と位置づけられる郵政民営化につき、9月10日の閣議で基本方針が決定された。今後の法案化過程などに不透明な要素も残されているが、基本方針の概要と問題点、金融機関・金融市場への影響などにつき幾つかの視点から概観する。

#### 民営化の狙いと民間との競争条件

基本方針では、冒頭で郵政民営化が国民に利益をもたらす次の3点を強調した。

これは郵政事業の重荷となってきた郵便の赤字が、公社化移行後の経営努力で改善され、民営化の必要性に理解が十分に得られていない事情に配慮したものである。

第1に、郵政公社の4機能(窓口サービス、郵便、郵便貯金、簡易保険)の潜在力発揮により多様なサービスを安く提供し、利便性を向上すること。第2に、郵政公社に対する「見えない国民負担」の最小化。第3に、公的部門に流れていた資金を民間部門に振り向け経済活性化につなげること。

こうした狙いを実現していくうえでの基本的な視点として、業務内容への制限緩和による経営の自由度拡大(最終的には民間企業として自由な経営を容認)、民間との競争条件の対等化(民間同様の納税義務、民営化の

前・後の契約を分離管理し、新契約は政府保証廃止、民間同様の保護機構に加入)、事業毎の損益の明確化と事業間のリスク遮断の徹底、を挙げている。

#### 最終的な民営化時点の組織と業務

こうした視点から最終時点の組織形態が下記の通り示され、最後まで意見の分かれた民営化開始時点(07年4月)での経営形態は、首相の指示で条件付きながら「純粋持株会社の下での4事業会社分社化」とされた。

(機能別に株式会社設立)窓口ネットワーク、郵便事業、郵便貯金、郵便保険はそれぞれ株式会社として独立。

(地域分割)窓口、郵貯、保険会社の地域分割は新会社の経営陣の判断に委ねる。

(持株会社の設立)国は4事業会社を子会社とする持株会社を設立、国は株式の3分の1超を保有。郵貯、保険は、移行期間中に株式を売却し民有民営を実現。

(公社承継法人)郵貯・簡保の旧契約を保有する別法人を設立。管理・運用は郵貯・保険会社に委託。

そして、事業会社の業務内容の大枠を次のとおり明記した。

(1)窓口ネットワーク:郵便、郵貯、保険の各

社、自治体事務、民間金融機関からの業務受託のほか、小売、旅行、チケット、介護の仲介サービスなど幅広い事業に進出。

住民のアクセスが確保される配置の趣旨を努力義務規定に、過疎地の拠点維持に配慮・人口稠密地域の配置見直しなど設置基準は制度設計で明確化。

(2) 郵便事業：従来の郵便に加え国内外の物流事業に進出。全国一律サービス提供義務を継続し、必要なら優遇措置。信書への参入規制は当面現行水準維持し、料金決定には公的関与を継続。特別送達等の公共性サービスも提供を義務化。

(3) 郵便貯金・郵便保険：民間同様に銀行法、保険業法など関係法令に基づき業務を実施。民間同様の納税義務、政府保証の廃止。新旧の契約は分離し、運用には安全性を重視。

(4) 公社承継法人：郵貯・簡保の既契約を引継ぎ、資産運用は郵貯会社・保険会社に委託。公社の損益は、新会社に帰属。

その他民営化前の準備期及び移行期に、07年4月からの分社化の可否は専門家による検討の場で年内に結論、窓口ネットワーク事業は試行期間を設けて民間金融商品取扱いを段階的に拡大、「地域のファミリーバンク」として地域密着型サービスを提供、郵貯・簡保の限度額は、当面現行水準(1千万円)を維持、移行期は2017年3月末までに終了することなどを明示した。

## 視点1 官業肥大化への懸念

この基本方針に対しては、「大枠について概ね評価できる」(同友会)とされているが、改革推進派、慎重派の両方から批判があり「見る側によって受止め方に大きなギャップがある」(福井日銀総裁)のが特色。

民間側から見ると、民営化後も巨大な半官半民企業が猛威を振るうことに不安を感じている一方、郵政公社の側から見ると政府保護なしに収益性を上げ民営企業としてやっていけるかどうかを強く意識している。

そこでまず民間側の批判をみると、全体として官業肥大化への懸念が強い。基本方針の素案が明らかになった9月初め、農林中金を含む「郵貯の民営化を考える民間金融機関の会」の7団体は決議文で郵貯民営化による「地域金融の健全性維持に懸念」を示し、民営化に当たって郵貯規模の縮小、民間との公正な競争条件確保(政府保証の廃止、民営化後の新勘定分離、納税義務、貸出業務の参入抑制など)、経営健全化のため事業毎のリスク遮断の徹底、銀行法の適用などを要望。基本方針決定後にも再度、関係者が「政府出資の継続する時期の郵貯や窓口などの業務肥大化」に懸念を表明。

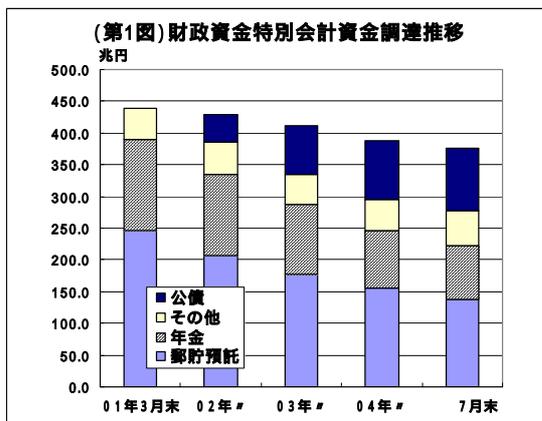
また宅配業界でも、低収益の郵便部門への金融事業からの利益補給による民間コンビニとの提携など事業拡張を懸念し、事業毎の損益明確化とリスク遮断を強く求めている。

こうした懸念に対しては、総理直轄の民営化推進本部を設け、その下に有識者による監視委員会を作って「その場でレビューする」(竹中担当相)ことされている。

## 視点2 財投改革が不徹底

これと併せて民間側には「公的部門への資金の流れの是正」、つまり国や財投機関などに対し資金調達面から改革を促すモメンタムが働いていないとする意見も強い。

第1図は、財投制度改革後の財政融資特別会計・資金調達の推移を見たものである。



資料:財務省「財政資金月報」から作成

これによると、郵貯預託は年々減少し、3年間で約4割減少しているが、この分を公債＝財投債が増加する形でカバーしており、資金供給全体の減少は同12%と郵貯の預託廃止が必ずしも財投規模縮小に繋がっていない形となっている。

これには、財投改革時に7年間の経過措置として導入された郵貯・簡保の国債(財投債)引受義務(注)も影響している

因みに財政投融资会計の合計残高をみても、2000年度末 325.1兆円 2003年度末 297.6兆円と3年間で8.5%の小幅減少に止まっており、上記結果を裏付けている。

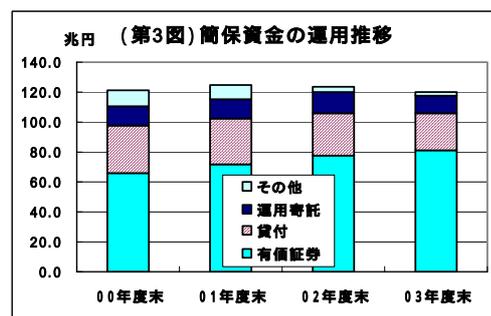
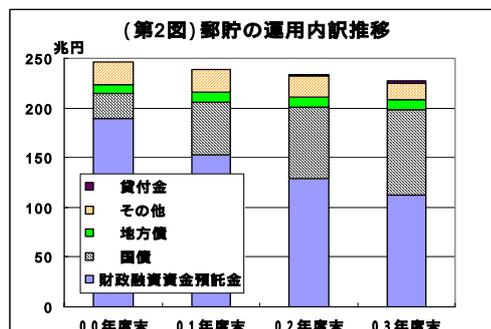
同様のことは個別の財投機関についてもみられることであり、郵貯改革と並行して財投機関の業務削減や財投債引受の経過措置の早期廃止を進めない限り民間部門へと資金の流れを変えることは難しいとする指摘は多い。そして、こうした財投機関の改革の遅れが将来的な国民負担の増加をもたらすことへの懸念も強い。この点に関し、専門家の中かに「明年度から始まる政府系金融機関と併せた一体的改革を通じて、郵貯・簡保の運用構造是正を図ることが適当」であるとする考え方もある。

(注)財投改革時、激変緩和措置として旧大蔵省と郵政省で、郵貯で、新規貸付に必要な財投債について、概ね2分の1程度を引受。簡保積立金について、これまでの実績を踏まえた相応の引受を申し合わせ。

### 視点3 変らぬ郵貯・簡保の運用

こうした財投機関の規模縮小が進まないことを反映して、郵貯・簡保の資金運用も依然として公的部門依存を改めていない。

すなわち、郵貯については、第2図のように全体では高利の定額郵貯の満期到来から3年間で7.8%と小幅減少し、財政融資特会への預託は同40.5%と大幅に減少している。しかし、これに見合う分国債(財投債を含む)が大幅増加していて、公共部門中心の運用構造は全く変わっていない。



資料:第1、2図とも郵政公社ホームページから作成

簡保についても(第3図)、全体の資金量がほぼ横ばいで推移するなかで、国債・地方債を中心とする有価証券運用は漸増傾向にあり、金銭信託など民間への資金寄託はむしろ減

少、貸付も増加は地方公共団体向けとなっている。

#### 視点4 脆弱な収益性や自己資本

他方、民営化会社の経営を担う生田総裁など郵政公社や総務省側には、事業の収益性や自己資本不足に対する懸念が強く、これが事業内容の自由度拡大(投信販売の早期実施、住宅ローン進出)への要求となって現れている。

そこでまず郵政公社の収益状況をみると、公社化以前、郵便事業の赤字恒常化(02年度末累積赤字1000億円)を郵貯・簡保の黒字でカバーしてきたが、98年以降郵貯が赤字に転じ(第1表)、郵政関連事業の脆弱な収益構造が問題視された。

(第1表) 郵政三事業の収益推移

(単位:億円)

	郵便事業	郵貯事業	簡保事業	合計
1999年度	553	18,650	1,809	17,394
2000 "	100	12,969	1,736	11,333
01 "	80	9,000	1,714	10,794
02 "	225	17,304	31,110	48,189
03 "	455	22,707	2,325	25,488

(注)03年度は公社経常利益(以前との連続性はない)

簡保の02、03年度の違いは引当金を反映

(第2表) 日本郵政公社のバランスシート(単位:兆円)

[総資産]	[資本]			
	03年度末	設立時	03年度末	設立時
公社全体	404.2	415.5	4.6	1.3
郵便	2.3	2.7	0.6	0.6
郵貯	280.6	290.9	3.7	1.8
簡保	121.9	123.0	1.5	-

資料: 第1、2表とも日本郵政公社ディスクロージャーから作成

公社化後、問題の郵便は職員数削減やトヨタ方式の生産性向上努力により何とか黒字に転じ、04年度も200億円の黒字を計画している。しかし依然として債務超過は解消せず、Eメール・携帯電話普及などの通信環境の変化

により収入低下は避けられないとする見方が多い。

また郵貯は、01年度以降、高利定額郵貯の満期到来による利払い負担軽減により黒字化、03年度は株価上昇による信託運用益(1.2兆円)も加わって高収益を実現したが、低利鞘の国債中心の運用で民間並の納税、保険料を負担できる安定収益を確保できるかどうか疑問視する向きも少なくない。

これまで小幅ながら利益を上げてきた簡保も、契約者の減少に歯止めがかからなければ収益確保が困難となる。

こうした状況下、民営化後の収益見通しに関し、8月初めの諮問会議で官房郵政民営化準備室から「民営化により最大9000億円の収益改善が見込め、4事業とも黒字化できる」とする有識者メンバーの試算が紹介された。これに対し生田総裁はじめ民間議員から試算根拠の曖昧さが指摘され、新たな収益計画の検討が求められた。

特に、事業実績のない窓口会社については、今後の事業範囲とも絡んで収支見通しに不透明な部分が大きく、これが関連事業の経営に悪影響を及ぼすのではないかと不安視する声強い。

次に資本金をみると、03年度末、4.6兆円と公社設立時(1.3兆円)に比べ改善されたが、公社の想定する適正な資本金7兆円を下回っている。このなかで07年の民営化までに、郵便事業については債務超過分5.5千億円を解消、各事業が自立するのに必要な自己資本の充実が求められている。

特に貯金については、国債の信用リスクをゼロと算定する現行BIS基準上は問題ないが、公社法上必要な資本(郵貯残高の3%)を下回っており、国債の価格変動リスクを見込むと

資本不足は明らかであり、資本増強は重要な課題である。

### 視点5 金融資本市場への影響

多額の国債を保有する郵貯・簡保の動きは、金融市場にも大きな影響を及ぼす。

国債累増に伴う金利リスクについては、経済財政諮問会議で民間議員から、「1%の金利上昇で7兆円の損失が発生するとの試算」(慶応大跡田教授)があり、その70%強を民間金融機関と郵貯・簡保・年金が保有してリスクを負う構造となっていることに懸念が示されていた(同会議 03年6月9日提出資料)。

そこで国債の保有状況の投資家別内訳をみると、郵貯・簡保合計で24%と銀行等を上回る保有となっており、郵貯・簡保の運用態度が市場に与える影響は大きい。

#### (第3表) 国債の投資家別保有状況

(単位:兆円、%)

投資家	保有額	保有率%
日銀	85.5	15.0
銀行等	122.9	21.6
郵便貯金	84.5	14.8
簡保	52.3	9.2
民間生保	28.4	5.0
年金	61.1	10.7
海外	20.0	3.5
家計等	20.6	3.6
その他	94.5	16.6
合計	569.8	100.0

資料:日本銀行資金循環表(04年3月末)から作成

他方、郵貯・簡保側からみても前述のとおり運用資産の7割が国債など公共債となっており、市場の動きが経営に与える影響は大きい。

こうした実情を踏まえて指針では、郵貯・簡保の経営に当たって「国債運用について市場

関係者の予測可能性を高めるため、適切な配慮を行う」よう求め、民営化後も既契約分は安全資産で運用することが明記された。

基本方針公表後、市場が比較的平静に受止めているのは、当局による超長期国債・物価連動債など商品性多様化や個人向けなど保有化先の分散化といった国債管理政策面の努力と併せて、これらの配慮が響いていると推測される。しかし先行き、金融政策に変化が見られた場合、こうした平静さが維持されるかどうか予断は許さない。

### これからの手続きと課題

基本方針は、新会社発足後の業務範囲や経営方針など多く部分を、今後の制度設計や監視組織による判断に委ねている。

また閣議決定に与党が同意していないことから、法案作成や国会審議の過程での難航も予想されている。特に、国家公務員の身分を離れる新会社の雇用形態や人材確保・勤労意欲促進のあり方、過疎地での郵貯・簡保の拠点維持などについては対立が大きく、成行きいかんで改革の方向が後退し、官業の既得権が温存される可能性もないとはいえない。

このため、民営化の影響を具体的に考えるにはなお不透明な点が多いが、いずれにせよ農協系統にとっても、他の地域金融機関同様、地域の個人リテール金融推進面、住民へのサービス提供についての窓口会社との競合といった面で影響を受けることは避けられない。

これからの制度設計や法案化の論議を注意深く見守る必要がある。