

Discussion Paper No.0502

郵政民営化・政策金融改革による
資金の流れの変化について

跡田直澄・高橋洋一

May 2005

Keio University
Mita, Minato ku, Tokyo 108-8345
Japan

郵政民営化・政策金融改革による資金の流れの変化について

跡田直澄*・高橋洋一**

要約

本稿の目的は、郵政民営化と財投改革、特殊法人改革、政策金融改革を包括的にとらえ、それらの改革のより日本の資金循環がどのように変化するかを数量的に明らかにし、一連の公的金融改革の全体像を示すことにある。この改革によって、2003年度と2017年度の資金循環を比較すると、家計資産に占める公的金融のシェアは26%から5%へ激減し、民間負債に占める公的金融のシェアは19%から6%へ激減するなど、資金の流れは「官から民へ」と大きく変化するだろう。

現在大きな政治課題となっている郵政民営化と2001年から実施されている財投改革やその他の改革との関係を整理すれば、財投改革は財投債の導入により郵貯と財投システムを分離するなど一連の改革の中での重要なステップであったが、それだけでは全体の公的金融改革は完遂されない。むしろ、財投改革によって郵貯が民間金融市場での自主運用になったために、必然的に郵貯の民営化へのルールは敷かれたという点に大きな意味がある。郵政民営化も、公的金融改革を完遂するための重要なステップであるが、今後の政策金融改革も不可欠であることが浮き彫りにされる。

さらに、中央・地方政府は今後も大きな資金需要主体であるので、公的金融改革を行わないと、官から民への資金の流れはほとんど期待できない。より民への資金の流れを作るためには、政府の歳出歳入改革により公債依存体質を改めなければならない。

* 慶應義塾大学商学部教授

〒108-8345 東京都港区三田 2-15-45 TEL : 03-5427-1078 FAX : 03-5427-1578 (代表)
mail:atoda@fbc.keio.ac.jp

** 内閣府経済社会総合研究所

郵政民営化・政策金融改革による資金の流れの変化について

慶應義塾大学商学部 跡田直澄
内閣府経済社会総合研究所 高橋洋一

1. はじめに

日本では、バブル崩壊以降、短期的で緊急避難的に伝統的な財政金融政策が発せられてきた。しかし、結果として、民間のチャレンジ・スピリットの喪失、公的債務の累増を招き、日本経済には「民の萎縮、官の拡大」という構図が常態化してしまっている。

この「民の萎縮、官の拡大」という構図は、裏を返せば大きい公的部門である。公的部門が大きいと長期的な経済成長を損なうといわれる。2003年度年次経済財政報告によれば、「財政赤字を考慮した潜在的国民負担率は負担面からみた公的部門の大きさを示す指標となるが、一般的に民間部門に比べて非効率になりやすい公的部門のウェイトが過度に拡大すれば、経済全体の生産性が低下する可能性がある。」とされ、OECD 諸国間における潜在的国民負担率と経済成長率の間には緩やかな負の相関が認められ、潜在的国民負担率が高い国ほど経済成長率も低くなる傾向があるとされている。2003年度末で、国と地方をあわせた長期債務は692兆円に上り、GDP 比にして138%と、1999年度以降連続して先進7カ国で最悪の水準にある。日本の財政は、今後ますます制度の持続可能性が脅かされる危険な水準に達する恐れがある。

日本経済が自律的な成長軌道に回帰するためには、民間部門が経済の牽引役となり、自らリスクを冒してでも、新たな価値の創造に邁進していく以外に道はない。そのためには、民間がチャレンジ・スピリットを発揮して、創意工夫を生み出しやすい環境を作ることが必須である。

そのような環境を整備するためには、資金の流れを官から民へ反転させることで民主導の資金循環を生み出す土壌の形成が必要なのである。そのためには、まず歳入・歳出を見直し、公債依存度を減らす必要がある。それとともに、郵貯・簡保資金の入口、政策金融機関や特殊法人などの出口、それらをリンクする財投システム全体を改革することが重要である。

2001年からの小泉内閣では、他の政権と異なり、景気対策として財政政策に依存していない。また、資金の流れを「官から民へ」構造改革するとの首尾一貫した考え方のもとで、郵政民営化、政策金融改革、特殊法人改革、財投改革を行ってきている。

2. 各改革の経緯・現状

まず今後のために、それぞれの改革の経緯・現状を整理しておく。もちろん、各改革は相互に関係しあっているが、便宜的に、郵政民営化、政策金融改革、特殊法人改革、財投改革と分ける。ここで、歴史的には、郵政の郵便貯金を主たる原資として、政策金融機関や特殊法人に資金を流して、政策融資や公共事業などを行う「財投システム」があり、その重要な主体である郵政、政策金融機関、特殊法人に対する改革を郵政民営化、特殊法人改革・政策金融改革といい、システム全体に関わる改革を財投改革と呼ぶこととする。

2.1 郵政民営化

郵政をめぐるのは、昔から銀行界と郵貯の間で「郵貯100年戦争」といわれるものがあった。それに対応して旧大蔵省と旧郵政省の間でも争いがあった。旧大蔵省は国家財政を預かる立場から郵政資金を他の資金と統合して管理したい(統合管理)、旧郵政省はそれを旧大蔵省ではなく自らが運用したい(自主運用)という争いだった。

郵政民営化が政治的な舞台に上ったのは1995年9月の自民党総裁選挙である。圧倒的多数の支持を得た橋本氏の立候補に対して、郵政民営化を持論とする小泉氏が挑戦し、同氏の長年の持論である郵便三事業民営化、ひいては財投問題が一躍クローズアップされ、興味深い議論が衛星中継などでみられた。小泉氏は、行財政改革のために財投の見直しが必要であり、そのために郵貯を含む郵便三事業の民営化が不可欠であると主張するのに対し、橋本氏は、財投は必要であるので民営化は適当でなく、民営化をいうのであれば財投の必要性を吟味しなければならないと反論した。結果として橋本氏が総裁選挙に勝利し17代自民党総裁に就任し、翌1996年1月村山首相退陣後、総理大臣になった。

そういう流れの中で、1996年のスタートした橋本行革で、郵政事業の民営化議論が大きな山場を迎えた。1997年9月の行革会議で「簡易保険民営化」「郵便貯金は民営化の準備」「郵便はワンストップサービスを前提に当面は国営」という三事業を分割する案が出たが、これに対して約3200地方自治体のうち約3000の自治体で「反対決議」を採択するなど、全国的な反対運動が展開された。

その結果、1997年12月の最終報告では、「三事業一体、全国ネットワークという国営の公社」「公益性に企業性を取り入れた国営の公社」という基本的な方向が決定された。同時に、郵貯はそれまでの強制的に旧大蔵省へ全額預託する制度を改め、金融資本市場において自主運用することとされた。これらの点は、中央省庁等改革基本法に規定された(第20条第2号、第33条第1号)。なお、後日の郵政民営化で話題になった中央省庁等改革基本法第33条第6号「前各号に掲げる措置により民営化等の

見直しは行わないものとする」と対しはて、郵政公社に移行するので民営化を行わないとの趣旨であり、公社化後の民営化までを否定するものでないという政府解釈が示されている。

郵政民営化が本格的な政治課題になったのは、小泉政権になってからである。2001年4月、自民党総裁選挙に勝利した小泉政権がスタートすると、郵政民営化議論は現実味を帯びていった。2001年6月、首相の私的懇談会である「郵政三事業の在り方について考える懇談会」(郵政懇。座長 = 田中直毅氏)がスタートして、郵政三事業の民営化が期待された。ところが、2001年8月、総務大臣の私的研究会である「郵政事業の公社化に関する研究会」(座長 = 南直哉・東京電力社長)が、2003年4月からの郵政公社化を議論し出すと、民営化のスケジュールは遙か将来の話となっていった。既に郵政三事業は公社化の方針が決まっていたし、郵政公社の中期経営計画は4年間であるので、どんなに民営化を急いだとしても2007年4月以降の話だ。こうした状況の中、2002年9月、郵政懇は、1)特殊会社、2)三事業を維持する完全民営化、3)郵貯・簡保廃止による完全民営化という、3つの具体的な民営化類型を例示したにとどまった。そして、2003年4月、既に予定されていた日本郵政公社発足が発足し、初代総裁に生田正治(商船三井会長)氏が就任した。

2003年9月、小泉首相は第157回国会において所信表明演説を行い、「今後、国民的議論を行い、日本郵政公社の中期計画が終了した後の平成19年から、郵政事業の民営化を実現します。このため、来年秋頃までに民営化案をまとめ、平成17年に改革法案を提出します」と宣言した。所信表明演説は総理だけの判断で行えることを最大限使用した高度な政治判断であった。また、同じ9月26日、第20回経済財政諮問会議の冒頭挨拶で、小泉首相は「(郵政民営化の検討を)この経済財政諮問会議でやっていくが、郵政民営化の取りまとめに関しては、経済財政諮問会議を担当する竹中大臣にお願いしたい」と述べ、小泉首相のお膝元の経済財政諮問会議において、郵政民営化の検討が開始された。

2004年1月、第159回国会における小泉首相の施政方針演説は、「改革の本丸とも言うべき郵政事業の民営化については、現在、経済財政諮問会議において具体的な検討を進めています。本年秋ごろまでに国民にとってより良いサービスが可能となる民営化案をまとめ、平成17年に改革法案を提出します」と、郵政民営化への意欲を見せた。

その後、自民党においても「郵政事業改革に関する特命委員会」(村井仁委員長)が設置され、検討が行われた。自民党政権公約2003では、小泉改革宣言として、「郵政事業を2007年4月から民営化するとの政府の基本方針を踏まえ、日本郵政公社の経営改革の状況を見つつ、国民的議論を行い、2004年秋頃までに結論を得る。」とされ、自民党参議院公約では郵政事業改革について、「郵政事業を2007年4月から民営化

するとの政府の基本方針を踏まえ、日本郵政公社の経営改革の状況を見つつ、国民的議論を行い、2004年秋頃までに結論を得る」との昨年の衆議院選挙の政権公約に基づき、党内に新設した「郵政事業改革に関する特命委員会」において関係各界から意見聴取を行うなど、本年秋頃を目途に結論を取りまとめるため、精力的に作業を進めています。」とされた。

一方、経済財政諮問会議は着実に議論を進め、2004年4月に「郵政民営化に関する論点整理」、9月に「郵政民営化の基本方針」を決定した。「基本方針」は、2007年4月に4つの機能に応じて分社化して民営化すること、遅くとも2017年までの10年以内の移行期を経て最終的な民営化の姿を実現することなど、民営化の大枠や道筋を明らかにした。その基本方針は直ちに閣議決定され、同時に日本郵政公社の民営化に向けた関連法案の提出及び成立までの準備、日本郵政公社からの円滑な移行及び最終的な民営化実現への取り組みを進めるため、内閣に内閣総理大臣を本部長とする「郵政民営化推進本部」が設置された。その後、与党との厳しい折衝をへて、2005年4月に、郵政民営化関連6法案が国会に提出された。

郵政民営化の理由は、「だから、今民営化」の冒頭に小泉首相が自ら書いたとされる次の文章によれば、資金の流れを変える、よりよいサービス、公務員削減、財政貢献である。では、「郵政民営化が小泉内閣の進める改革の“本丸”であるというのはなぜでしょうか。

第一に、郵貯や簡保の資金は、これまで特殊法人の事業資金として活用されてきました。かつては重要な役割を果たしていた事業であっても、次第に使われ方が硬直化し、国鉄や道路公団などに見られたように大きな無駄を生じさせ、結局国民の税金で補填しなければならない例もありました。郵政民営化が実現すれば、350兆円もの膨大な資金が官でなく民間で有効に活用されるようになります。

第二に、郵政民営化に対して、身近にある郵便局がなくなってしまうのではないかという心配の声をいただきます。かつて国鉄や電々公社が民営化されて、鉄道や電話がなくなったでしょうか。そんなことはありません。むしろ従来よりサービスの質が向上したり、代替するサービスが工夫されたりしています。全国の津々浦々に存在する郵便局のネットワークは、私たちにとって貴重な資産です。民営化すれば、民間の知恵と工夫で新しい事業を始めることが可能になります。

第三に、郵便、郵貯、簡保は、果たして公務員でなくてはできない事業でしょうか。郵貯は銀行が、簡保は保険会社が同じようなサービスを提供しています。宅配便や信書便ができて、郵便と同様あるいは郵便にないサービスを既に民間企業が提供しています。外務省の職員は世界各国の大使館員も含めて6千人、警察官は全国に24万人です。しかし、郵政公社には40万人の公務員がいます。郵政民営化が実現すれば、国家公務員全体の約3割をも占める郵政職員が民間人になります。

さらに、第四に、郵政公社は、これまで法人税も法人事業税も固定資産税も支払っていませんが、民営化され税金を払うようになれば国や地方の財政に貢献するようになります。また、政府が保有する株式が売却されれば、これも国庫を潤し財政再建にも貢献します。将来増税の必要が生じて、増税の幅は小さなものになるでしょう。

「民間にできることは民間に、行財政改革を断行しろ」「公務員を減らせ」と言いながら郵政民営化に反対というのは、手足をしばって泳げというようなものだと思います。

誰でも現状を変えることには抵抗感があるものですが、国民全体の立場に立って、郵政民営化に向き合っていたいただきたいと思います。」

2.2 特殊法人改革・政策金融改革

(1) 特殊法人改革

1983年第二臨調第5次答申で、特殊法人改革が取り上げられ、その後断続的な議論は行われてきたが、1995年2月、「特殊法人の整理合理化について」を閣議決定してから、議論が本格化した。その中で、14法人の7法人への統合、5法人の廃止・民営化等(原則として3年内に実施)とともに、全ての法人の事業の合理化、効率化、財務内容の積極的公開等管理運営の改善が決定された。さらに、同年3月、「日本輸出入銀行と海外経済協力基金の統合について」が閣議決定された。また、同年12月、特殊法人の財務内容等の一層の公開を推進し、透明性の確保を図る観点から、「特殊法人のディスクロージャーについて」が閣議決定された。

これらを受けて、具体的な特殊法人の整理合理化が1997年6月～12月に「特殊法人等の整理合理化」の第1次分～第3次分が決定された。さらに、2000年12月に閣議決定された「行政改革大綱」と2001年6月に成立した特殊法人等改革基本法に基づき、2001年12月に「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定された。「特殊法人等整理合理化計画」では、単に法人の組織形態＝「器」の見直しにとどまるべきではなく、「中身」である法人の事業の見直しが重要であるとの認識の下、全法人の事業の徹底した見直しを行い、組織形態について廃止・民営化等の見直しを行うべきとされている。

その後、各省庁で「特殊法人等整理合理化計画」の具体化が行われ、2005年1月までに全163の特殊法人等のうち135法人の組織形態が見直された。その結果、廃止15法人(石油公団、簡易保険福祉事業団、日本育英会など)、民営化等36法人(東京地下鉄株、成田国際空港株、道路関係四公団など)、独立行政法人化39法人(国際協力機構、水資源機構、農畜産業振興機構など)、共済組合として整理45法人(日本たばこ産業共済組合など)となっている。

また、個別の事業の見直しの結果、特殊法人等向け財政支出について改革開始後4年間で約1兆5千億円が削減され、役員報酬では特殊法人等の役員の給与は平均

で約1割削減、役員退職金は約3分の1に削減、特殊法人等から移行した独立行政法人の役員数は約4割削減された。

(2) 政策金融改革

政策金融については従来あまり見直しが行われてこなかったが、小泉内閣では、財投改革の実施を受け、特殊法人改革とともに2002年度からは政策金融改革にも着手した。

ただし、政策金融機関のうち住宅金融公庫については、2001年12月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」に基づき2006年度末までに廃止し、新たな独立行政法人を設置するとされた。その際、住宅金融公庫の役割を、従来の直接融資から民間金融機関による融資の支援・補完へと転換することを基本とすべきとされた。要するに、民間金融機関の長期固定金利型住宅ローンが安定供給されるよう、住宅金融公庫が住宅ローン債権の証券化支援(新型住宅ローン)を中心業務とするわけである。住宅金融公庫の後継独立行政法人が国民の住宅購入に直接融資する住宅ローンを続けるかどうかは、2006年度末までに結論を出すことになっている。

他方、経済財政諮問会議では、2002年10月に政策金融改革の基本方針を提示し、12月には改革達成への道筋やあるべき姿の実現をとりまとめた。基本方針では、民間部門の自由かつ自発的な活動を最大限に引き出す方向で改革を行い、金融資本市場の効率化を図るとされ、この方針に沿って政策金融のあるべき姿が示された。そこでは、政策金融が必要な場合の条件として、政策的助成により「高度な公益性」が発生し、しかも金融機能面における「リスク評価等の困難性」が生ずる場合とされた。

この基本方針を受けて、年末に改革案がまとめられた。しかし、民間の金融機能が正常化していないことや経済情勢も厳しい状況にあったので、改革は3段階で進めることになった。第一段階では、不良債権集中処理期間(2004年度末まで)は、セーフティネット面での対応として、金融円滑化のためにむしろ政策金融を活用するとした。2005年度から2007年度までの第二段階は、あるべき姿に移行するための準備期間と位置づけ、基本方針に沿って政策金融の対象分野の厳選を進めるとした。そして、2008年度以降の第3段階では、速やかに新体制に移行するものとした。

また、この改革案ではすでに政策金融の規模と組織のあり方についても言及された。規模については、現行政策金融8機関の貸出残高を将来的には対GDP比で半減することを目指すとした。組織のあり方については、2007年度末までには現行の特殊法人形態は廃止するとされ、必要な政策金融機能を担う後継組織についての制度設計の基準も示された。さらに、移行のための準備期間(2007年度末まで)においても、間接融資や債務保証などへの移行など政策金融の手法の革新やリスクに見合った金利設定の導入等の融資条件の適正化の徹底を図ることが提示された。2005年2月

経済財政諮問会議は、政策金融改革議論を再開し、秋に向けて基本方針をまとめるとされている。

3.3 財投改革

財投システムに対して問題意識はあまりなく、従来に行革においては、システムの現状維持を容認するものだった。例えば、1983年3月第二次臨調最終答申では、「原資所管官庁等から有利運用の要請が強く出されてはいるものの、公共的な性格を有する資金をできるだけ有効かつ統合的に配分するためには、統合運用の現状は維持されるべきである」とされた。1986年6月第一次行革審では、「財政投融資については、社会経済情勢の著しい変化等に即応して、その役割を有効・適切に果たしていくため、当面、統合運用の現状は引き続き維持されるべきであるが、その運用及び対象事業について徹底した見直しを行う」とされた。1990年4月第二次行革審では、「財政投融資の運用に当たっては、情勢やニーズの変化に的確に対応して、対象分野や対象事業について厳しく見直し、統合管理・運用の原則を維持しつつ、資金を重点的、効率的に配分する。この場合において、政策金融は民間金融の補完に徹する」とされた。1993年10月第三次行革審では、「財政投融資の運用に当たっては、その対象となる機関・分野・事業の徹底的な見直しを行うとともに、中長期的視点も踏まえつつ、統合管理・運用の趣旨をいかした資金の重点的・効率的配分に努める」とされた。いずれにおいても、対象事業等の見直しはあるが、同時に財投資金の旧大蔵省による統合管理・運用の維持が明記されている。

ところが、90年代に行革の動きとともに、財投システムの問題も注目されるようになった。1996年6月旧大蔵省の私的研究会である「財政投融資の将来研究会」は、統合運用の原則のもとであるが、「資金運用部の債券(財投債)発行による資金調達も将来の一つの検討課題となろう。財投機関の一部の資金調達を政府保証等の信用補完付の債券発行によることとして、機関の市場適合性を高めるとともに、資本市場の活性化に資することとしてはどうかとの意見もあった。」と注目すべき提言を行った。

その後、行革会議が、郵政3事業の民営化を見送るとともに、郵政3事業の公社化、郵貯の自主運用(つまり財投システムの統合管理・運用原則の撤回)の動きと呼応して、1997年11月、旧大蔵省資金運用審議会懇談会は、財政投融資の抜本的改革について、「今後の財政投融資の資金調達のあり方としては、

財投機関債(政府保証のない特殊法人債券)

政府保証債(政府保証のある特殊法人債券)

財投債(国の信用で市場原理に基づいて一括調達する債券)

が考えられる」と取りまとめた。

さらに、1999年12月旧大蔵省は、「郵便貯金・年金積立金の全額が資金運用部に

預託される制度から、特殊法人等の施策に真に必要な資金だけを市場から調達する仕組みへと抜本的な転換を図る。財政投融资の対象分野・事業については、政策コスト分析などの適切な活用を図り、民業補完、償還確実性等の観点から不断の見直しを行う」という財政投融资制度の抜本的改革案(骨子)を打ち出した。2001年度から郵貯は自主運用に移行し、財投システムは原則として必要な資金量だけ財投債の発行により資金調達を行うようになった。この財投改革を一言でいえば、財投債の発行(逆に言えば郵貯・年金の自主運用)、財投機関債の導入ということである。

3 諸改革による資金の流れの変化

諸改革(郵政民営化、政策金融改革、特殊法人改革、財投改革)による資金の流れの変化をみてみよう。資金循環の流れの中で日本経済の低迷を理解することは非常に重要である。もちろん、資金の流れの変化は経済活動の結果であるという見方もできるが、資金の流れは経済活動とコインの裏表の関係にあり、経済活動を包括的にみることを可能にするものであるから、資金面から経済活動をみることの意味は大きく、政策課題を検討するための大きな方向性を示唆するものである。

3.1 失われた10年間の資金の流れの変化

はじめに、資金の流れの事実として、2001年度と1990年度の比較をしよう(図1 資金の流れの変化(1990 2001年度))。この期間はバブルの絶頂期から「失われた10年」である。

まず家計部門である。家計部門から民間金融機関に対して預金が160兆円増加し、郵貯・簡保に対しては170兆円増加している。一方、民間金融機関では、家計からの預金は160兆円増加したが、国債・地方債への投資が150兆円増加し、企業部門への貸出(ネット)は110兆円減少している。

つまり、家計部門で増大した貯蓄は、郵貯・簡保等の形で公的部門に流し込み、また民間金融機関分も国債・地方債を購入するという行動を通じて政府部門の中に流れ込んできた。したがって、企業部門には資金が流れ込まず、失われた10年における設備投資の減額と呼応しているのである。また、郵貯・簡保に入った資金は国債・地方債を通じて中央・地方政府あるいは財政投融资計画に入り、これが政策金融、特殊法人への貸付を大きく増加させてきた。

これからわかるのは、萎縮する民間部門と拡張する政府部門という失われた10年の構図が、資金面から裏付けられたことだ。この結果は、資金の流れを大きく変えることが日本経済の活性化にとって極めて重要であることを示唆している。「民にゆだねる

ものは民に」という小泉内閣の方針は正鵠を射ている。中央・地方政府や政策金融や特殊法人でも資金需要がふくれ上がってきているが、収益性が低いかまったく生まないところに流れるお金が拡大し、収益、付加価値を生み出す民間部門が縮小するという資金の流れを、政策的に変更することは官主導でなく民間主導経済を作ることになる。

小泉内閣になって、明らかに財政依存の経済運営でなくなっているが、それでも、一般会計において毎年30兆円以上の新規財源財が発行され、国債残高は上昇している。またフローベースの財投計画も年々縮小しているが、それでもストックベースで見ると、財政融資資金で390兆円(2004年3月末)である。このような事情のため、政府資産の対GDP比は、日本が151%であるが、米国は12%にすぎない(資料2)。

失われた10年では、民間の金融資産1400兆の中で公的部門の支配する非市場的な金融が拡大してきた。企業部門は投資が不振で、家計の貯蓄もリスクを回避して安全資産である預金に流れている。

3.2 諸改革後の資金の流れの変化

(1)改革後の姿

次に、諸改革により資金の流れが2003年度末から2017年度末までにどのように変化するかをみてみよう(図2 資金の流れの変化(2003-2017年度))。そのためには、日本経済、中央・地方政府、郵貯・簡保、政策金融・特殊法人の将来像が必要である。それぞれ次のような前提によって将来像を描いている(詳細は資料1)。

名目 GDP	510	810兆円	(改革と展望、ビジョン)
国債・地方債残高	700	1120兆円	増分420兆円 (改革と展望、ビジョン)
マーシャルのk	1.4	1.5	(過去15年間のトレンド)
民間預金残高	510	1090兆円	増分580兆円(と から算出)
財投残高半減	340	170兆円	減少分170兆円
郵貯・簡保の運用 (骨格経営試算)			
郵貯・簡保の減少(140兆円) 個人国債増(90兆円)・民間預金増(50兆円)			

その結果、家計部門から民間金融機関に対して預金が580兆円増加し、郵貯・簡保に対しては140兆円減少する。ただ、国債は90兆円増加する。一方、家計から民間金融機関への預金の増加は、国債・地方債への投資を390兆円増加させるものの、企業部門への貸出(ネット)を140兆円増大させる。

郵貯・簡保は既に民間金融機関になっているという前提であるから、家計資産に占

める公的金融のシェアは26%から5%へ激減し、民間負債に占める公的金融のシェアは19%から6%へ激減するなど、資金の流れは「官から民へ」と大きく変化する。ただし、中央・地方政府の公債残高は今後も増加し、民間金融機関はそのために資金供給せざるをえないため、民間金融機関資産における国債・地方債のシェアは16%から28%へと増加するが、企業貸出のシェアは15%から16%へと微増にとどまるだろう。なお、企業の民間金融機関借入金の対GDP比は、54%から52%へと微減となる。

・資金の流れの変化

(兆円)

	2003	2017	2003 2017
民間主導の資金フロー			
家計 民間金融機関	510	1090	+580
家計 民営化後の郵貯・簡保	0	210	+210
民間金融機関 企業	100	240	+140
民営化後の郵貯・簡保 企業・家計	0	50	+50
官主導の資金フロー			
家計 郵貯・簡保	350	0	350
郵貯・簡保 中央・地方政府	130	0	130
郵貯・簡保 財政融資資金	200	0	200
郵貯・簡保 企業・家計	20	0	20
財政融資資金 中央・地方政府	190	110	80
財政融資資金 政策金融・特殊法人	140	50	90
政策金融 企業・家計	100	40	60
官の資金需要			
民間金融機関 中央・地方政府	280	670	+390
民間金融機関 財政融資資金	30	20	10
民営化後の郵貯・簡保 中央・地方政府	0	150	+150
民営化後の郵貯・簡保 財政融資資金	0	10	+10
家計 中央・地方政府	10	100	+90

(2) 郵政民営化を行わなかったらどうなるか

まず、財投改革によって、2001年度から郵貯は旧資金運用部(現在は財政投融资

資金)への預託を行わず、全額自主運用している。1878年に郵貯が旧大蔵省国債局に預けられて運用されて以来財投システムは政府内の各種資金(除く簡保資金)を統合管理・運用してきた。預託制度の廃止は、財投システムにとって、統合管理・運用をはずした歴史上初めての大改革だった。

この財投改革の預託制度の廃止について、財務省が財投債を発行してそれを郵貯が買うわけだから、資金の流れは従来の預託制度と変わらないが、金利については劇的な変化があり、それが「財投改革の肝」だった。従来の預託制度において、郵貯からの預託金利は、例えば7年預託金利は10年国債クーポンレート+0.2%に決められるなど、資金運用部が国債(財投債)を直接発行して資金調達するより調達コストは0.2%も割高であった。財投システムの中で、これらの割高な調達コストは特殊法人に転嫁され、その負担を可能にするように特殊法人に対して追加的な補給金が支給され、結果として郵貯がその分の利益補填を受けていた。そのほかにも、郵貯は当然政府内金利である預託金利の変更時期を知っており、いわば金利の動きがわかっていて資金運用しているようなもので、預託の leads and lags により利益を上げられる立場であった。さらに、郵貯は国庫内にいる各種メリット(例えば預託金利子の概算払いを受けること。これにより0.1%弱の運用利回りアップになる)を受けていた。しかしながら、財投改革後は、郵貯は自主運用となって、市場から国債を購入するので、0.2%の預託金利の上乗せの利益補填の道、その他国庫内にいたために得られた運用上のメリットは全て断たれる。

その上で、郵貯が民営化されなかったら、信用リスクをとるような貸出業務は行えない。その理由は公的主体であるので、もし万が一の場合に国民負担というわけにはいかず信用業務によるリスクをとることができないからだ。そのため、運用は基本的には国債またはそれに準ずるものに限定される。その場合、運用の平均利回りは国債金利程度になって、どのような経営努力をしても人件費などの利ざやを稼ぐことは金融理論上不可能である。要するに、民営化せずに貸出部門を持たない郵貯が市場で有価証券運用するならば、市場原理が貫徹した世界では、十分な資金量・利ざやを確保できなくなる。

このことは、郵貯が民営化できない場合、それほど遠くない将来において郵貯経営は困難になることを意味している。ちなみに、郵政民営化準備室で試算された新規業務を行わない場合の「骨格経営試算」においても、現在の金融機関にとって有利な環境が継続する場合であっても年をおって経営がじり貧になることが示されている。そのじり貧傾向は、現在のような経済環境でなくなると、一層悪化することも示されている。

2001年の財投改革により、郵貯は自主運用することになり、郵政サイドでは100年の悲願である「自主運用」が行えるようになったわけだが、一方で市場原理に組み込まれ、運用利回りを上げるために信用リスクをとらざるをえず、必然的に「民営化」を強

いることになった。この意味で、中央省庁等改革基本法第33条第6号「民営化等の見直しは行わないものとする」とについて、公社化後の民営化までを否定するものではないという政府解釈は、経済理論的にも妥当である。むしろ、経済理論的には、小泉内閣でなくてもどんな内閣でも、今のままの郵貯では経営は長期的にじり貧であり、いつかは民営化などの改革をせざるをえない¹。

郵政民営化は、改革の本丸であるという言い方がなされる。小泉構造改革の中心的な課題であるという意味が強いが、一連の公的金融改革において、民営化せずには問題解決できないという意味で欠くことのできない中心課題である。

(3) 特殊法人改革・政策金融改革を行わなかったらどうなるか²

特殊法人改革・政策金融改革を行わずに、2003年度と2017年度が同じ残高規模であると、財投債(または財投機関債)が90兆円増加することになる。これは民間金融機関のポートフォリオを変更させ、政府の資金需要等他の条件が同じであれば、民間企業への貸出が90兆円減額することになるだろう。その場合、企業負債に占める民間金融機関のシェアは25%から27%と微増にとどまり、民間金融機関資産における企業貸出のシェアは15%から13%へ低下する。その結果、企業部門への資金の流れを「官から民へ」と変えることはできない。

4 おわりに

バブル崩壊以降、民間部門は萎縮し続けている。その民間部門が牽引役とならない限り、日本経済の再生はない。民間部門が自己責任原則の下でリスクを取り、新たな価値創造を行っていくことが、市場経済の基本である。

公的部門が肥大化し続けると、民間部門の革新の芽を摘み取ってしまう。つまり、政府があまりにも極端な政策発動をし続けると、公的部門が無尽蔵にリスクを吸収できるとの錯覚を国民に抱かせてしまい、その結果、自ら進んでリスクを取ろうとする気概をも喪失させてしまうかもしれない。

失われた10年の日本経済を正常な姿に戻すためには、自己責任原則に立ち返り、

¹ 郵貯の場合、商品が個人国債と類似しているので、公社ではなく国の債務管理の一部として再構成することは理論的にはありえる。ただし、国債販売のために、現在の郵政公社の郵便貯金部門が負担している年間1兆円のコストをかけて国の一部門とすることは非現実的な議論である。

² ISバランスからみれば、家計の貯蓄超過 = 企業の資金不足 + 政府の資金不足になり、資金仲介が官であるか民であるかによっても関係式は変わらず、仲介ルートが異なるだけである。ただし、公的金融仲介ルートでは収益分野への資金は期待できない。

オープンで透明であり、競争的な市場経済を再興することが必要である。閉鎖的で不透明であり、もたれ合いを許容する官製経済と決別し、市場を通じた効率的な資源配分が達成される経済環境を整備することが極めて重要である。

そのためには、「民の萎縮、官の拡大」という構図を打ち破ることが不可欠であり、金融面での官への依存とともに、(財政への大量な資金供給を通じた)実物面での官への依存を深め、際限なく拡大してきた公的部門に歯止めをかける必要がある。公的部門への資金の流れを抑制し、民間企業への資金の流れを回復させ、いわゆる民主導の資金循環を生み出す土壌を形成しなければならない。郵政民営化を本丸とする一連の公的金融改革は日本再生のうえで避けては通れない途なのである。

< 参考文献 >

- 経済財政諮問会議、[2005]、「構造改革と経済財政の中期展望 - 2004 年度改定」
経済財政諮問会議「日本21世紀ビジョン」に関する専門調査会、[2005]、「日本21世紀
ビジョン」
経済財政諮問会議、[2003]、「日本経済の低迷と資金循環」
郵政民営化準備室、[2004]、「骨格経営試算」
金融調査研究会、[2005]、「政策金融改革のあり方について」
公的債務管理政策に関する研究会、[2003]、「公的債務管理政策に関する研究会・報
告書」
高橋洋一、[2002]、「郵政公社移行後の郵貯改革への視点」週刊金融財政事情 2002 年
8 月 26 日号
[2003]、「近未来シミュレーション 郵貯は市場の力で縮小を余儀なくされた」週刊金融
財政事情 2003 年 3 月 24 日号
[2003]、「どうなるのか郵政民営化」<http://www.inose.gr.jp/mg/back/03-9-11.html>
[2003]、「どうなるのか郵政民営化(その2)」
<http://www.inose.gr.jp/mg/back/03-10-2.html>
[2004]、「プラクティカル国債管理政策」財務総合政策研究所ファイナンシャルレビュー 2
004.9

(資料1) 資金の流れの変化について(データの出所)

1. 前提

(1) 名目GDP

2003年度: 「国民経済計算確報」(内閣府)

2017年度: 「構造改革と経済財政の中期展望 - 2004年度改定」(経済財政諮問会議)

「日本21世紀ビジョン」(経済財政諮問会議「日本21世紀ビジョン」に関する専門調査会)

(2) 国債・地方債残高

「構造改革と経済財政の中期展望 - 2004年度改定」(経済財政諮問会議)

「日本21世紀ビジョン」(経済財政諮問会議「日本21世紀ビジョン」に関する専門調査会)

(3) マーシャルのk (= マネーサプライ(M2 + CD) / 名目GDP)

2003年度:

「マネーサプライ統計」(日本銀行)

「国民経済計算確報」(内閣府)

2017年度: 過去15年間のトレンドで延長

(4) 民間預金残高

2003年度: 「マネーサプライ統計」(日本銀行)

2017年度: 名目GDP及びマーシャルのkにより推計

(5) 財政投融资残高

(6) 郵貯・簡保の運用

2003年度: 「郵便貯金資金の運用状況」、「簡易保険資金運用状況」(日本郵政公社)

2017年度: 骨格経営試算

2. 各年度末ストック残高の出所等(2003年度末、2001年度末、1990年度末)

(1) 家計

家計 民間金融機関(預金)

(出所) 「資金循環統計」(日本銀行) 家計の金融機関別預金残高

(計算方法) 残高合計から郵便貯金分を控除

家計 郵貯・簡保(貯金保険)

(出所) 郵貯: 「資金循環統計」(日本銀行) 家計の金融機関別預金残高の郵便貯金

簡保: 「簡易生命保険業務の区分に係る貸借対照表の内訳」(日本郵政公社)の保険契約準備金

(2) 民間金融機関

民間金融機関 企業(貸出(ネット))

(出所) 「資金循環統計」(日本銀行) 民間非金融法人企業

(計算方法) 「民間金融機関貸出(負債)」 - 「現金・預金(資産)」 + 「現金(資産)」

民間金融機関 中央・地方政府(国債・地方債等)

国債・地方債

(出所) 「資金循環統計」(日本銀行) 金融機関(資産) 政府短期証券、国債・財融債、地方債

(計算方法) (a) 「民間金融機関」 = 「金融機関」 - 「中央銀行」 - 「郵便貯金」 - 「生命保険」 + 「うち民間生命保険会社」 + 「うち民間損害保険会社」 - 「公的金融機関」とする。

(b) 政府短期証券、国債・財融債、地方債を合計

(c) 民間金融機関が保有する財投債(25兆円)を控除。

「等」 = 借入

(出所) 「資金循環統計」(日本銀行) 中央政府、地方公共団体(負債) 民間金融機関貸出の企業・政府等向け貸出

民間金融機関 政策金融(機関債・保証債)

(出所) 「財政投融資改革の総点検について」財政制度等審議会財政投融資分科会

民間金融機関 特殊法人(機関債・保証債)

(出所) 「財政投融資改革の総点検について」財政制度等審議会財政投融資分科会

民間金融機関 財政融資資金(財投債)

(出所)「財政投融資改革の総点検について」財政制度等審議会財政投融資分科会

(3) 財政融資資金

財政融資資金 中央・地方政府(国債・地方債等)

(出所)「財政融資資金特別会計貸借対照表」、「資金運用部貸借対照表」

(計算方法) 資産のうち、長期国債、短期国債、一般会計及び特別会計貸付金、地方公共団体貸付金の合計

財政融資資金 政策金融(貸出・債券)

(出所)「財政融資資金特別会計貸借対照表」、「資金運用部貸借対照表」

(計算方法) 政府関係機関貸付金

財政融資資金 特殊法人(貸出・債券)

(出所)「財政融資資金特別会計貸借対照表」、「資金運用部貸借対照表」

(計算方法) 特別法人貸付金

(4) 郵貯・簡保

郵貯・簡保 中央・地方政府(国債・地方債等)

(出所)「郵便貯金資金の運用状況」、「簡易保険資金運用状況」(日本郵政公社)

(計算方法) 国債、地方債、地方公共団体への貸付の合計から、財投債(43兆円)を控除。

郵貯・簡保 財政融資資金(預託等)

(出所)「財政融資資金特別会計貸借対照表」、「資金運用部貸借対照表」

(5) 年金

年金 財政融資資金(預託等)

「財政融資資金特別会計貸借対照表」、「資金運用部貸借対照表」

(6) 政策金融

政策金融 企業

(出所) 住宅金融公庫、国際協力銀行、公営企業金融公庫、商工組合中央金庫を除く、5政策金融機関の貸借対照表。

(計算方法) 貸出残高合計

政策金融 家計

(出所) 住宅金融公庫の貸借対照表

(計算方法) 貸出残高

(資料2) 政府 B / S の日米比較

日本政府の B / S は大きい。資産側に金融商品が多い。

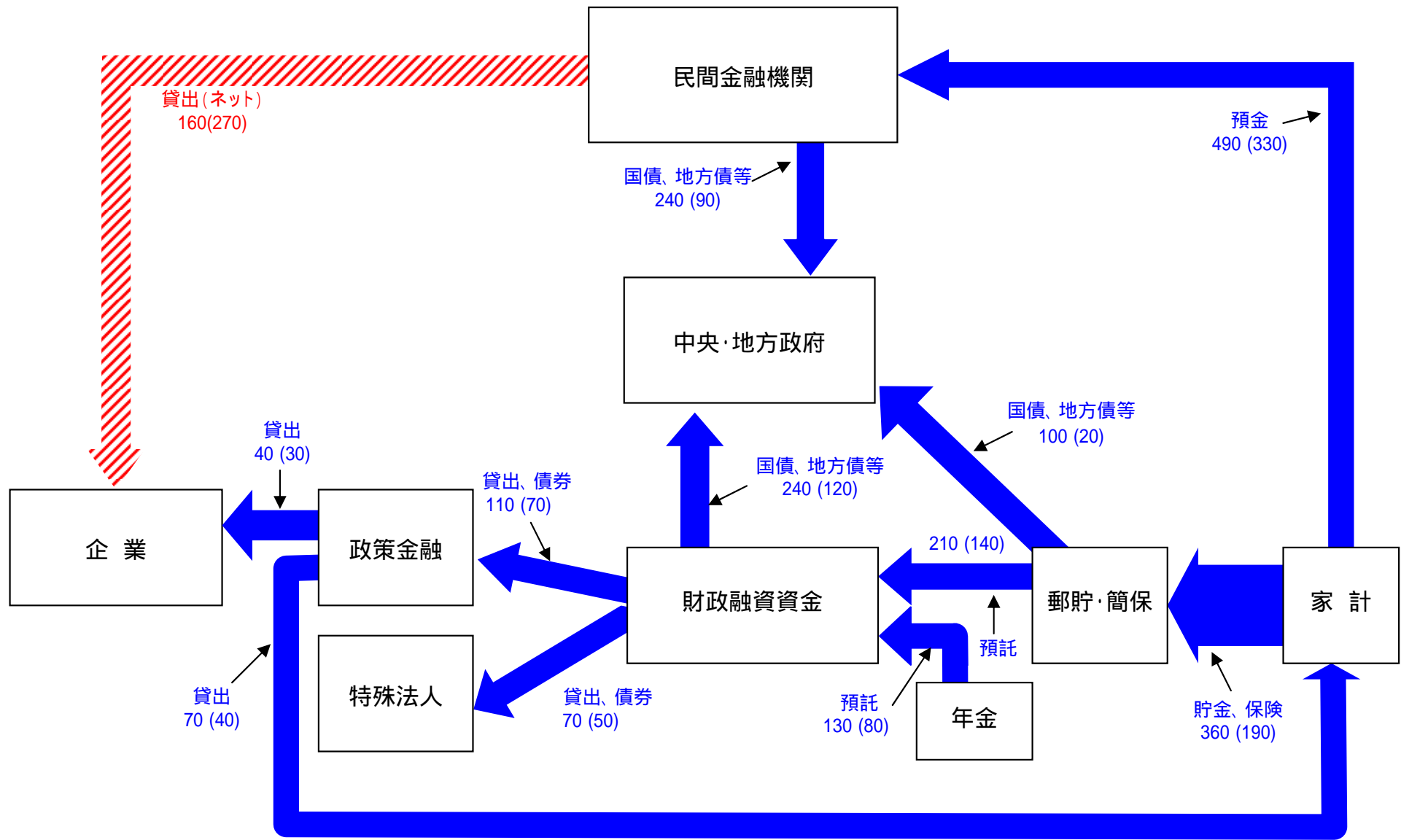
(1) 日本(2003.3 末、兆円)

資産		負債	
現金・預金	37.97	未払金	11.78
有価証券	119.38	借入金	17.52
未収金	20.24	政府短期証券	46.20
貸付金	286.04	公債	348.01
寄託金	60.11	郵便貯金	233.24
貸倒引当金	2.36	公的年金預り金	161.64
有形固定資産	191.00	前受金	19.13
無形固定資産	0.40	退職給付引当金	23.62
出資金	47.97	賞与引当金	0.40
その他	4.50	保険準備金	112.02
		その他	19.10
		資産・負債差額	227.40
資産合計	765.31	負債及び資産・負債差額合計	765.31

(2) アメリカ(2004.9 末、兆円(1ドル = 105 円))

資産		負債	
現金・その他貨幣資産	10.1	未払い金	6.3
未収金	3.6	民間保有連邦債	454.6
貸付金	23.2	連邦職員・退役軍人未払給付金	426.5
未収税等	2.2	環境債務	26.2
在庫品及び関連資産	27.5	確定未払給付金	10.8
固定資産	68.5	貸付保証債務	4.5
他の資産	11.4	他の債務	27.3
		資産・負債差額	809.5
資産合計	146.7	負債及び資産・負債差額合計	146.7

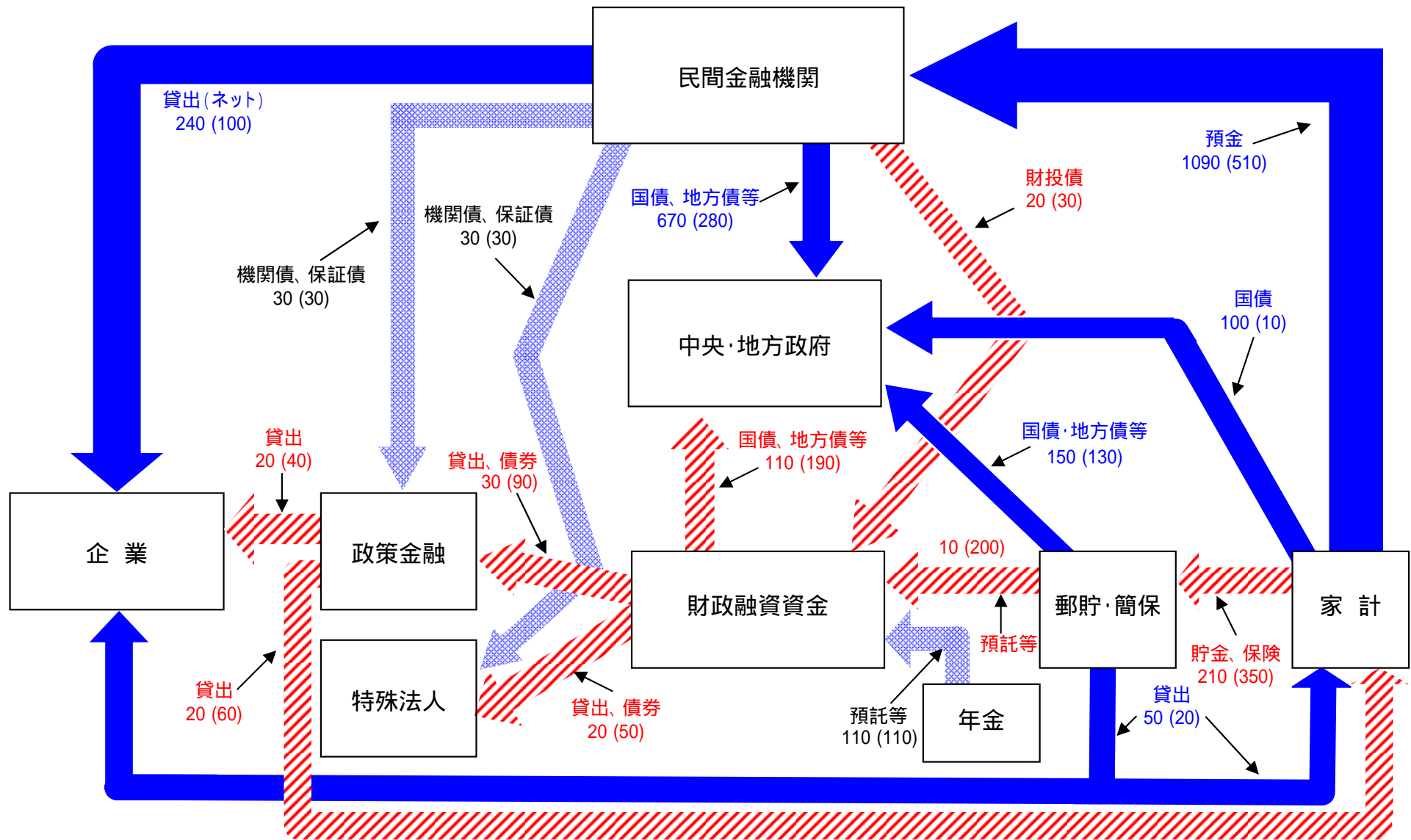
図1 資金の流れの変化(1990 2001年度)



増加 減少

(注) 単位:兆円(10兆円未満四捨五入)、カッコ内のストック数字は1990年度末
 (備考)資金循環勘定(日本銀行)、各種財務諸表等より作成。

図2 資金の流れの変化(2003 2017年度)



増加 減少 変化なし
 (注) 単位:兆円(10兆円未満四捨五入)、カッコ内のストック数字は2003年度末
 (備考)資金循環勘定(日本銀行)、各種財務諸表等より作成。

改革後、資金の官のシェアは低下

