

## 論文

## 高度成長期郵便貯金の地域的展開

## —戦後「郵貯増強メカニズム」の形成・神奈川県的事例を中心として—

伊藤 真利子

## ① はじめに

本稿の課題は、戦後高度成長期における郵便貯金と金融機関の預貯金市場での資金吸収力の違いが、社会構造および人口分布の激変を背景とした通信政策、郵便局政策の展開過程を通じて市場での競争条件をともしつつ、市場とは独立に規定されていたことを、神奈川県における事例を取り上げ、郵便貯金の地域的展開の分析を通じて明らかにするものである。高度成長期における郵便貯金の増大について、伊藤（2010）は、郵便貯金の発展要因を市場要因、政策要因、制度要因の3つの側面から分析し、これらが絡み合いながら定額貯金という特異な商品中心に郵便貯金が増加するメカニズムを「郵貯増強メカニズム」と名付けている<sup>(1)</sup>。定額貯金は、①最長10年間の預入期間に応じ、②預入時の利率が半年複利で元加されることによって高い利回りが保証されるとともに、③据置期間を過ぎれば随時払戻しができるという流動性を備え、さらに④貯金払戻時には預入日に遡って最高利率が適用されるという有利な商品性をもった長期貯蓄型の商品である。伊藤（2010）では、高度成長期に定額貯金が急速に郵便貯金の太宗を占めるようになった主な要因について、①高度経済成長を通じて所得上昇が生じ、家計金融資産が徐々に蓄積されるという市場要因と②池田内閣の高度成長政策における低金利政策により、預貯金利が低めに抑えられていたという政策要因が重なることにより、家計貯蓄が少しでも利回りのよい定額貯金へシフトしたこと、さらにその制度的背景として、③郵便局が毎年相当数増設され、全国津々浦々の稠密な店舗網において預貯金の吸収に有利な地位を占めていたことを指摘した。

この最後の点について、杉浦（1990）は、明治期の郵便貯金が貯金吸収網の広範な展開度によって他金融機関に決定的に優越していたことを明らかにしつつ、戦前期の預貯金市場には市場セグメントがあり、郵便貯金と他金融機関間にはそれほど「競合」意識は醸成されていなかったとしている<sup>(2)</sup>。それは、金融自由化や郵政民営化段階で語られた「銀行対郵貯」といった預貯金市場における構図とははっきり異なっている。このような対立の構図が生み出されていくきっかけについて、伊藤（2010）は、高度成長期に成立した定額貯金中心の「郵貯増強メカニズム」が存在していたことを明らかにした。同論文ではその上で、杉浦（1990）が指摘している地域的ないし空間的な店舗展開の差について、高度成長期の成長を通じた地域的社会構造変化が無視し得ない影響を与えたことを指摘した。

1 伊藤真利子（2010）「高度成長期郵便貯金の発展とその要因—郵便貯金増強メカニズムの形成をめぐって—」、『郵政資料館研究紀要』創刊号、48-65頁。

2 杉浦勢之（1990）「日露戦後の郵便貯金と預貯金市場」、『経済科学』第38巻第1号、45-68頁。

日本の地域社会構造の変化については、明治維新から産業化の時期、第一次大戦後の電化と都市化の時期、工業地帯の形成と大都市集中を生んだ戦後高度成長期、そしてバブル期とその後の長期不況・人口減少社会への移行の4つの時期を考えることが出来る。その中でも、列島レベルで産業構造の地域配置が激変した敗戦復興期から戦後高度成長期への移行は、日本有史以来、列島最大の人口移動を経験した時代であった。社会の空間編成における太平洋沿岸（＝表日本）優位の大きな方向性は明治期に決定的となったが、今日に至る大都市圏、とりわけ東京一極集中の列島の地域構造が強化されたのは、何といても高度成長期である。戦後とりわけ高度成長期の郵便貯金の展開を考える上で、この地域社会構造変動を無視することはできない。戦後の郵便貯金の地域吸収網の展開問題は、杉浦（1990）のように、当該期の預貯金市場のウィンドーからだけみるのでは捉えきれないと考えられるのである。

この点について簡単にトレースしておこう。変動の大きなインパクトとなったのは、敗戦による軍人、軍属、外地民間人の本土大量帰還＝引揚げと復員であった。1945年段階で内地人口おおよそ7,200万人に対し、復員軍人761万人、軍需産業からの離職者400万人、外地からの引揚げ150万人であった。同年だけで失業者は319万人に及んだとされる<sup>(3)</sup>。これに引きつぎ比較的若い年齢層の復員・引揚げと終戦による結婚の激増によって、1947年から1949年までの出生数は年270万人という高水準を記録し、合計出生率は4.3から4.4と、逸早く戦前1930年代水準に復帰した<sup>(4)</sup>。平和の配当であるこの出生率の急上昇がいわゆるベビーブームである。ある意味日本経済の戦後史は、このいわゆる「団塊世代」のライフステージの推移を通じて描き出すことができるといえよう。実質国民総生産が戦前水準を越すのは1955年であるから、敗戦からの10年間は、経済復興と成長の再開を通じ、経済に先行して突如出現したこの内地人口増の大波を、列島内部でどのように吸収し、平和経済へとソフト・ランディングさせていくかが緊喫の課題となった時期であったといえる。

次いで高度成長期には、重化学工業化の再出発を通じて産業構造の高度化が進み、都市化による工業地帯の形成などを通じ、戦前から始まっていた人口の移動と集中（年齢構成及び地域構成における人口分布の激変）が激甚に進行した。これにしたがい、というより後追いのかたちで国土開発及び社会的インフラ整備が進められた。その一環である通信網の再編成、とりわけ郵便局政策は、戦災からの復興にとどまらず、激変する地域構造に対応することを差し迫って求められることになったのである。

そこで本稿では、戦後の郵便局政策がどのようなかたちで進められたのかを確認し、次に人口変化の著しかった神奈川県事例の分析を通じ、戦後日本における定額貯金中心の「郵貯増強メカニズム」の論理を制度的要因と空間編成の面で補強する。さらに戦後財政投融资との関係で、その大きな柱の一つである住宅政策につき、当該期の動向の一端に触れることによって、郵便貯金の戦後日本経済に持った役割について一定の見通しを得たいと考える。

## ② 高度成長と地域構造変化

最初に平均経済成長率が10%を上回る高度成長を生み出した経済のマクロ的なメカニズムについておさらいしておこう。高度成長期の出発点は1955年であった。生産規模の拡大によって

3 原朗（2007）「被占領下の戦後変革—いわゆる『戦後改革』の歴史的意義—」、石井寛治・原朗・武田晴人編『日本経済史4戦時・戦後期』東京大学出版会、275頁。

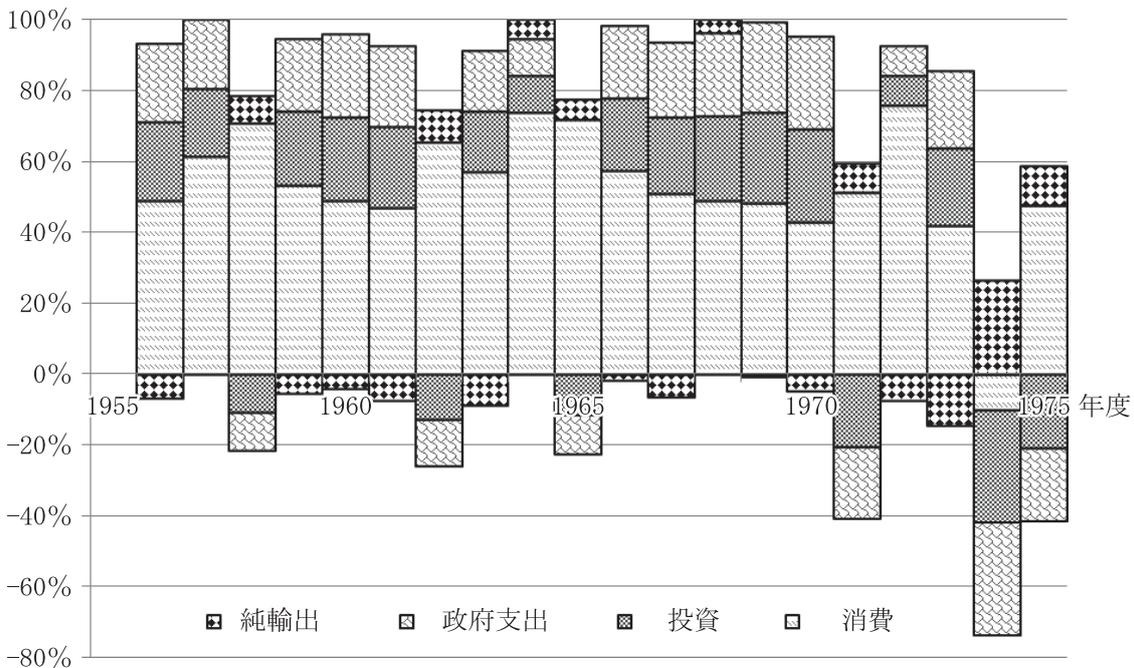
4 大淵寛（2006）「20世紀日本の人口変動と地域発展」、大淵寛・盛岡仁編『人口学ライブラリー5人口減少時代の日本経済』原書房、11頁。

鉱工業生産が戦前水準を超え、1955年に入ると機械、電気機器、化学等、重化学工業を中心とする設備投資意欲が旺盛となった。産業全般で技術革新が進行し、そのための設備投資がさらなる投資を呼ぶという高度成長期前半のパターンが展開された。設備投資の伸びを1955年と1962年で比較すると、製造業は約5倍、鉄鋼が約11倍、機械が約10倍と特に重化学工業の伸びが著しかった。図1にみられるように、1960年代になると個人消費の旺盛な伸びがこれに加わり、総需要を押し上げ、輸出と投資、政府支出と消費が並進する高度成長期後半のパターンに移行していった。これは労働過剰経済から、労働不足経済への移行によって家計所得が上昇していったことを示している。

この間に日本の地域構造と人口分布は大きく変化した。吉川（1992）によれば、高度成長期の日本経済が農業部門と都市周辺工業部門からなる二部門経済であったことが重要であるとされる<sup>(5)</sup>。高度成長期を通じ、人口は農村から都市へ移動し、これが経済成長の主導部門であった工業部門への労働力提供を可能にした。「民族大移動」といわれるような農村から都市への人口移動は、量だけではなく、その質において特徴的であった。「金の卵」、「集団就職」という言葉に代表される「比較的安価」で初等および前期中等教育を終えた「粒の揃った」豊富な若年労働力が、大都市圏の第二次、第三次産業の貴重な資源として吸収されていった。このような若年労働力の存在こそ、生産及び消費の両面から、高度成長、ひいては戦後日本の製造業部門の発展を支えることになったのである。

このような人口移動は、新民法の影響も被りつつ、都市部における単独世帯、核家族世帯を急増させることになった。人口増加を超える消費単位である世帯数増加は、そのこと自体で消費拡大をもたらした。また、労働力需要が旺盛であることを背景に、相対的に生産性の高い工業部門へ労働力が移動し、次第に労働市場がタイトになり、労働分配率を改善したことから所得が上昇、この面からも消費は拡大されることになった。旺盛な国内消費需要に支えられ、耐

図1 寄与度の推移



(注) 寄与度 = (当年度の実数 - 前年度の実数) / (前年度の国内総支出 (GDP) の実数) × 100。  
(出所) 内閣府『国民経済計算』より作成。

5 吉川洋（1992）『日本経済とマクロ経済学』東洋経済新報社、82頁。

久消費財部門で「規模の経済」を活かす大量生産が可能になり、コストダウンによる「価格革命」を通じ、「三種の神器」、「3C」に代表される広範な耐久消費財需要を中心とした「消費革命」が引き起こされた<sup>6)</sup>。

次に、このことを成長期の日本の空間編成の変化という視点でみてみよう。第一次産業から第二次、第三次産業への産業構造の変化、とりわけ重化学工業化の第二段階への移行は、電化、石炭から石油へと進められた「エネルギー革命」を通じ、臨海工業地帯への工場集積を加速した。これにより東京圏、名古屋圏、大阪圏の三大都市圏を核とする「太平洋ベルト地帯」が形成されるとともに、当該圏への人口移動が促進された。試みに、表1より、大都市圏である東京大都市圏における人口増減率につき各期の全国の人口増減率順位でみてみよう。47都道府県のうち、東京都の順位は1950-60年の首位から1975-80年の最下位へと大きく変動している。三大都市圏の残る2つの中心府県である大阪府と愛知県は、東京都から10年のタイムラグをともなつて上位から下位へと変動している。東京都よりも大阪府、さらに愛知県の方がその増減の振幅は小さかった。高度成長期前半に東京を先頭として大都市への人口集中が進み、ついで高度成長期後半になると、地価高騰、都心部の住環境劣化にともない、大都市から隣接県に人口が流出していった姿を物語っている。同表からは、人口スプロールが全方向的に一樣に進行するものでないことも示されている。東京大都市圏では、東京都に隣接する神奈川県、ついで埼玉県、千葉県の人口増加が顕著で、この順で順位が推移している。東京大都市圏の外延部に位置する茨城県、群馬県、栃木県には目立ったピークがみられないものの、1970-75年に順位を上げている。

以上のことは、この間の大都市圏の人口変化が二重の過程で進んでいたことを示している。すなわち、産業構造変化と産業集積による大都市への人口の集中と、タイムラグをもつた大都市郊外、通勤圏にある近県への人口移動、いわゆるスプロール現象が生じ、総体としての大都市圏の膨張が進んだのである。特に神奈川県は、戦前から続く臨海部工業地帯である京浜地区、戦前より私鉄が展開し延伸していった首都圏西南部の土地開発によって、高度成長期中頃に全国および東京都からの人口流出の最大の受け皿となっていたのである。このスプロールの特徴は、面として横への延伸が進められただけでなく、中高層住宅という縦への延伸が進むなど、

(単位：位)

	1950-55年	1955-60年	1960-65年	1965-70年	1970-75年	1975-80年
東京	1	1	6	11	35	47
神奈川	3	3	1	3	3	6
埼玉	14	7	3	1	1	2
千葉	20	9	4	2	2	1
茨城	34	27	22	13	8	5
群馬	38	36	17	18	20	12
栃木	42	33	21	14	13	11
山梨	45	42	31	29	33	35

(出所) 総務省統計局『国勢調査』より作成。

表1 東京大都市圏における人口増減率の順位推移

6 2000年代を展望する上では、戦争というインパクトによる人口の年齢構成変化といわゆる「団塊世代」の形成およびそのライフステージの移行という歴史的に1度限りの事態が、戦後の消費と貯蓄の動向、したがって戦後経済成長システムのパターンを規定したという視点から、長期的に見直すことが必要であろう。

土地活用の広域化と高度化・稠密化が並進し、一地域の人口集住を一挙に高めたことにある。こうした人口集住は、郊外住宅の開発及び通勤手段のありようにより、さらにニュータウン・ベットタウンと呼ばれる、生活の場を中心とした衛星都市群を生み出すことになった。

従来の工場地帯にあっては、主導的大工場の周辺に下請工場を密集させ、部品や製品の物流組織を創出するとともに、勤労者住宅需要が喚起され、道路や鉄道等の交通、通信のインフラ整備、住宅街に組み込まれた商店街の形成、学校や郵便局、医療機関などの諸施設（社会的共通資本といえるかもしれない）が順次拡張されていった。戦後におけるこのような地域での課題は、まず罹災からの復旧と社会的ネットの外延的拡張という順序をとる。これに対し、郊外住宅や衛星都市の場合、開発当初より社会インフラ整備、生活必需品を提供する商業施設の充実等が総合的に計画されなければならない。

以上を政策課題から見直せば、重化学工業化の再開は、敗戦復興から引き継ぎ、都市部における人口集住による生活環境の劣化＝都市問題の発生をともなった。新憲法の下、「健康で文化的な最低限度の生活」を保障することを国民に約束した政府の公共政策的観点からは、重化学工業の高度化に対応できる質の高い労働力の確保という産業的要請や雇用と成長を支えるインフラ整備、エネルギー資源を主要ターゲットとした国土開発の総合計画の必要に加え、戦前の社会政策の一環としての貧困対策とは次元を異にする生活基盤としての住環境整備と次世代養育環境＝教育整備が火急の課題となったのである<sup>(7)</sup>。

郵便貯金との関係で特に注目しなければならないのは4点である。①大都市圏における人口変化による住宅開発にまず対応が迫られるのは、ライフラインや教育機関などの公共サービスなどであるが、これに加え交通機関と通信施設が必要となる。したがって、「民」による電鉄・自動車交通の開発投資が進められるとともに、「官」による道路整備、郵便・電話施設の拡充が、開発計画にしたがい当該地域中心にオートマチックに進められることになる。②この時期に郊外住宅や集合住宅を取得する層は、高度成長の過程で所得を上昇させつつあった勤労者世帯であり、住宅取得につづき次世代の養育が主要な関心事となったと考えられる。③このような所得上昇とともにもっとも個人貯蓄動機が強く、その伸びが期待される世帯の集住する新興住宅地域において、郵便局の新增設が特に求められ、新增設された郵便局では、郵便集配業務に加え、郵便貯金・簡易保険業務が付帯された。④これを預貯金市場における競争条件の観点からみれば、新興住宅地、新興ターミナル街地に郵便貯金業務をおこなう郵便局が政策的かつオートマチックに配置されるのに対し、銀行他金融機関は従来からの店舗規制により、その新規参入及び展開を厳しく制約されていた。以上のことは、高度成長の進行と社会構造の変化過程に即応することを求められた郵便局の新增設を通じ、郵便貯金が、高度成長の果実を受け取る大都市圏中間層の貯蓄を中心に吸収する拠点を、効果的に、しかも民間金融機関に先んじて展開するメカニズムをこの時期に実装したということの意味している。この点を次に、高度成長を通じて人口と社会変化が最も大きかった神奈川県的事例でみていこう。

7 住宅政策は、内務省社会局による1919年度大蔵省預金部融資による公益社宅（賃貸）の建設奨励に始まり、関東大震災復興のため、1924年財団法人同潤会設立が進められた。しかし、準戦時期になると、生産力拡充政策に重点が移動し、同局は厚生省に移管され、1941年に住宅営団が設立された。敗戦後GHQの営団廃止方針により、体系的住宅政策は空白の時期となっていた（魚住弘久（2009）『公企業の成立と展開一戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社一』岩波書店、54頁）。

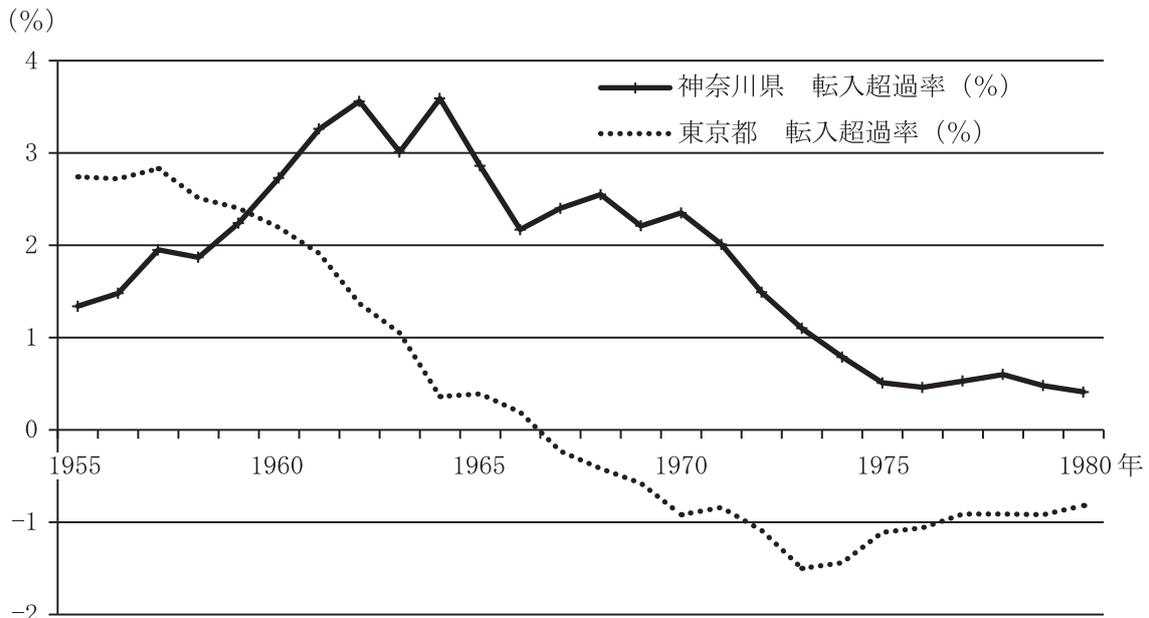
### 3 神奈川県人口の長期趨勢

戦前の神奈川県は、県南に展開する軍需産業を中心に、重化学工業の比重が極めて高い工業地帯であった。戦災による設備の壊滅、平和産業への転換の遅れ等により復興が遅延したものの、朝鮮戦争の特需を受けた1952年ごろを画期に重化学工業化第二段階の開始を受け、電機・食料品・石油・精密機械中心に本格的な生産拡大が進むようになった。高度成長期に入ると、電機・輸送機といった県内工業の主要部門において内外の需要が好調となり、技術革新のための設備投資が集中し、京浜工業地帯の面目を一新、神奈川県経済は日本経済の高度成長に大きな役割を果たした。こうした工業の進展を支える新規工場立地の開発も活発におこなわれ、臨海部から内陸部へ工場用地の造成が拡大することで、相次ぐ大規模工場の進出をうながした<sup>(8)</sup>。

地域における労働力需要の増大を受け、神奈川県には、高度成長期を通じて全国から人口が流入した。先にも述べたように、この過程は二重の過程としてあらわれた。図2は、東京都と神奈川県の転入超過率の推移をあらわしたものである。高度成長期には首都圏の東京・神奈川共に全国からの人口転入が続いているが、そのピークは東京都と神奈川県でタイムラグが生じている。東京都は、高度成長期の前半、すでに人口転入の増加傾向が弱まるようになるが、神奈川県の人口転入はむしろ高まり、そのピークは1960年代中頃にずれ込む。さらに高度成長期の後半、東京都が人口転出に転じたのに対し、神奈川県は第二の転入増加の山を描いている。このことは、京浜工業地帯の発展に伴う全国からの人口集中と並んで、東京方面からの転入人口増（いわゆる神奈川都民）が引き続き進み、神奈川県のベッドタウン化が進んでいたことを意味する<sup>(9)</sup>。この二重の過程を通じ、高度成長期の神奈川県への人口転入の伸びは高原状態を維持したのである。このような傾向は、第1次石油危機によっていったん終わりを告げている。

人口の急激な増加は、住宅用地の旺盛な需要を生むことになった。神奈川県では、この時期

図2 東京および神奈川県における転入超過率の推移



(出所) 総務省統計局『住民基本台帳人口移動報告年報』より作成。

8 横浜銀行企画部編(1980)『横浜銀行六十年史』横浜銀行、259頁。

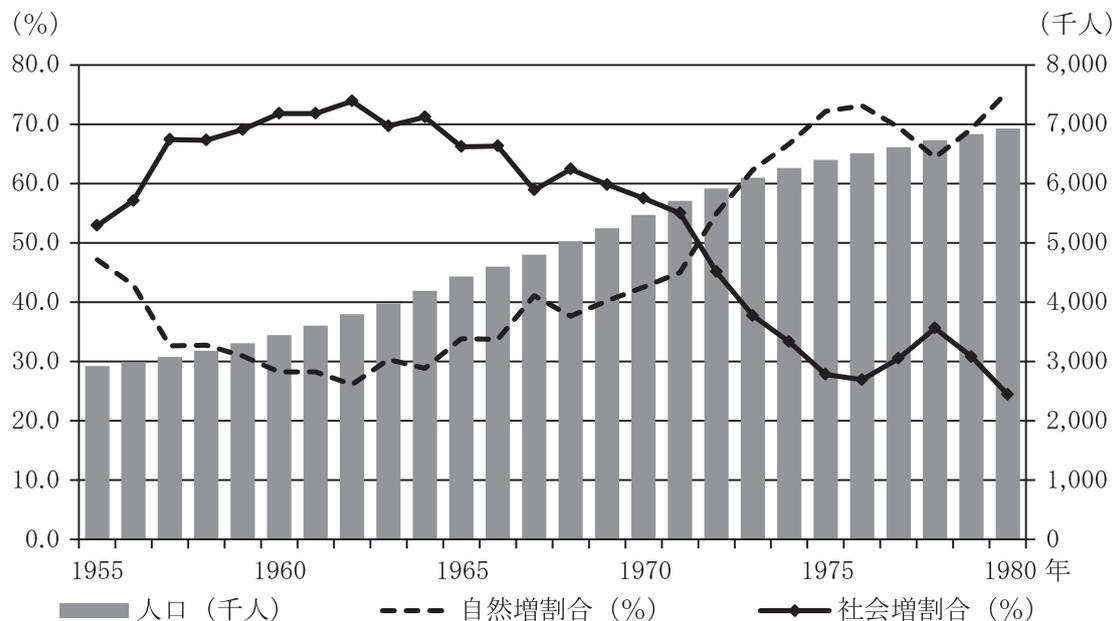
9 神奈川県企画調査部統計調査課編(1966)『統計神奈川県史—戦後20年のあゆみ—』上巻、神奈川県、52頁。

に工場用地と競合しながら、農地あるいは山林の宅地への転用開発が進んだ。神奈川県におけるニュータウンや大規模団地の造成は、1953年に東京急行電鉄が田園都市線構想とともに明らかにした「城西南地区開発構想」、1955年に設立された住宅公団による神奈川県生田地域の造成により始まった<sup>(10)</sup>。以降、1950年代には、金岡団地、荻窪団地、五十子団地、十日市場団地、百合ヶ丘団地、浜見平団地等、鉄道網の拡大にともなう様々な規模の宅地開発がおこなわれた。1960年代になると、開発がいっそう活発となり、その規模も1950年代を上回るものとなった。1960年代の代表的な大規模団地には、横浜市の洋光台団地・笹山団地・勝田団地、二宮町の二宮団地、平塚市の横内団地、相模原市の上溝団地・相武台団地などがあった<sup>(11)</sup>。さらに1960年代後半になると、公的開発とは別に、神奈川県を中心に東京の民間資本による住宅開発が本格的に進展していくことになった<sup>(12)</sup>。

転入人口の増加（＝社会増）は、二次的に居住者人口の増加（＝自然増）に帰結する。神奈川県の人人口増の全体につき、図3によってみてみよう。神奈川県は戦後復興からバブル期開始まで、一貫して人口を増加させている。図3では人口増加を居住者の人口増加＝自然増加と移入による人口増加＝社会増加に区分し、その寄与率を示した。これによると、もともと社会人口増が自然人口増を超えていた神奈川県においても、高度成長期に大きなうねりを描いて人口流入が加速したことがわかる。この流れは1970年代に入ると、自然人口増の大きなウェーブによって塗り替えられる。移入世帯の第二世代が神奈川県の人口増を規定していく姿がうかがわれる。この人口増の担い手の変化は、バブルの発生によって激変するが、とりあえず高度成長期が都市スプロール化による大きな波動を含みつつ人口を増加させ、次世代の誕生で引き継がれた時期であったことは明らかであろう。

これはやがて、児童・生徒数の増大となってあらわれ、各地に学校不足をもたらすことになっ

図3 神奈川県における人口の推移



(出所) 神奈川県企画調査部統計調査課編 (1966)『統計神奈川県史—戦後20年のあゆみ—』神奈川県、神奈川県企画調査部統計調査課編 (1991)『統計神奈川県史—かながわのあゆみ (昭和40年～60年)—』神奈川県より作成。

10 土山希美枝 (2007)『高度成長期「都市政策」の政治的過程』日本評論社、17頁。  
 11 横浜銀行企画部編 (1980)『横浜銀行六十年史』横浜銀行、260頁。  
 12 下村恭広 (2009)「不動産資本による郊外地区の空間形成」、玉野和志・浅川達人編『東京大都市圏の空間形成とコミュニティ』古今書院、203頁。

た。幼稚園、小学校の不足から始まり、中学校の不足に進み、さらに進学率の上昇とともに県立高等学校の不足という事態に発展していった<sup>(13)</sup>。これは京葉工業地帯の1962年調査になるが、日本住宅公団の団地移住世帯は、比較的高い収入、エンゲル係数の低さ、比較的高学歴という特徴があり、ほぼ全世帯で子供に高等学校以上、男子については約90%、女子については約50%が大学への進学を希望しているという結果が見出されている<sup>(14)</sup>。『〈高卒当然社会〉の戦後史』では、学齢人口の急増と中等後期教育への進学率上昇の吸収について、府県により公立拡張型、私立拡張型、大都市型、中庸型の4パターンに整理されており、大都市型の神奈川県は、公立高校の拡充および、もともと広く展開していた県内私学に「日本一」の助成をおこなうという併存協調路線を選択したとしている<sup>(15)</sup>。神奈川県は、この時期の人口増と進学率上昇に、相対的に高品質な教育の提供で応じられたケースであったといえる。

交通インフラについては、この圏域に特徴的な歴史的事情が関わっている。東京西部、神奈川県から静岡県までに延伸する民間鉄道の多くは、1930年代後半、五島慶太の率いる東急資本傘下に収められていた。1948年に過度経済力集中排除法によって分割を余儀なくされたものの、東京西部に拡がった鉄道網を通じ、一資本の下で県境を越え総合的に土地開発を進めるモデルがすでに与えられていたのである。先述の戦後1953年における「城西南地区開発構想」は、東急分割後の五島が、1,560万平方メートル、計画人口50万人の巨大プロジェクトをもって、「第二の東京」建設をめざした戦前の地域開発構想を再出発させたものであった。1956年に「首都圏整備法」が制定されたことにより、五島構想はいったん製肘を加えられたものの、地権者による土地区間整理組合の勧奨による「一括代行方式」＝「東急方式」によって、1960年代後半に入ると、住宅開発は民間資本中心に全面化していくことになる<sup>(16)</sup>。その軸となる田園都市線が全線開通したのは、実に1984年のことである<sup>(17)</sup>。この時期には、戦前から発達していた鉄道網に加え、1965年12月第3京浜道路が開通、1968年4月東名高速道路東京～厚木間の開通、同年11月首都高速道路横浜～羽田空港線全通開通、1969年5月東名高速道路全面開通など神奈川県下の道路交通網が大幅に拡張整備され、鉄道交通網に続き、モータリゼーションの進行を通じて東京都と神奈川県をまたぐ広域経済圏が展開することになった<sup>(18)</sup>。

以上のようにみると、神奈川県は、戦前からの社会的基盤整備を与件として、大規模な人口の社会増と引き続く自然増、学齢人口の急増、進学率上昇という巨大な変化に、比較的時間をかけ、良好な社会資本の整備と拡充を準備できた事例だといえよう。そしてこのことがさらに、高度成長期後半になって、比較的所得の高い層を、ベッタウンとしての神奈川県に導いてい

13 なおこのことは、特定時期に、特定の地域に住宅を求めた世帯が一定地域に集住し、その第二世代が登場してくることによって、比較的所得や年齢の近い都市中間層の塊が当該地域に集中し、世代の波動が生みだされ、ライフステージの同期化とライフモデルの同調となってあらわれることを示唆するものであろう。預貯金市場の地域展開を課題とする本論文との関係でいえば、当該地域に、家族構成、年齢推移にしたがい、貯蓄目的が近似しつつ変化していく核家族世帯の大きな塊が形成されたことを意味する。『統計神奈川県史』では、第一次ベビーブームが終わったのちの1960年の年齢別人口構成比では、男女とも、15歳から45歳未満人口の割合が全国に比べ大きく、45歳以上15歳未満の構成比ではむしろ小さいという特徴が指摘されている。ベビーブームが終わるのは、1950年前後であるから、このことは、高度成長期前半に、比較的若い生産年齢人口、すなわちこれから貯蓄を高めていく年齢層が、神奈川県に大きく流入していたことを如実に示している（神奈川県企画調査部統計調査課編（1966）『統計神奈川県史—戦後20年のあゆみ—』上巻、神奈川県、55頁）。

14 大島宏（2009）「ベビーブーム世代の進学問題」、老川慶喜『東京オリンピックの経済史』日本経済評論社、162頁。

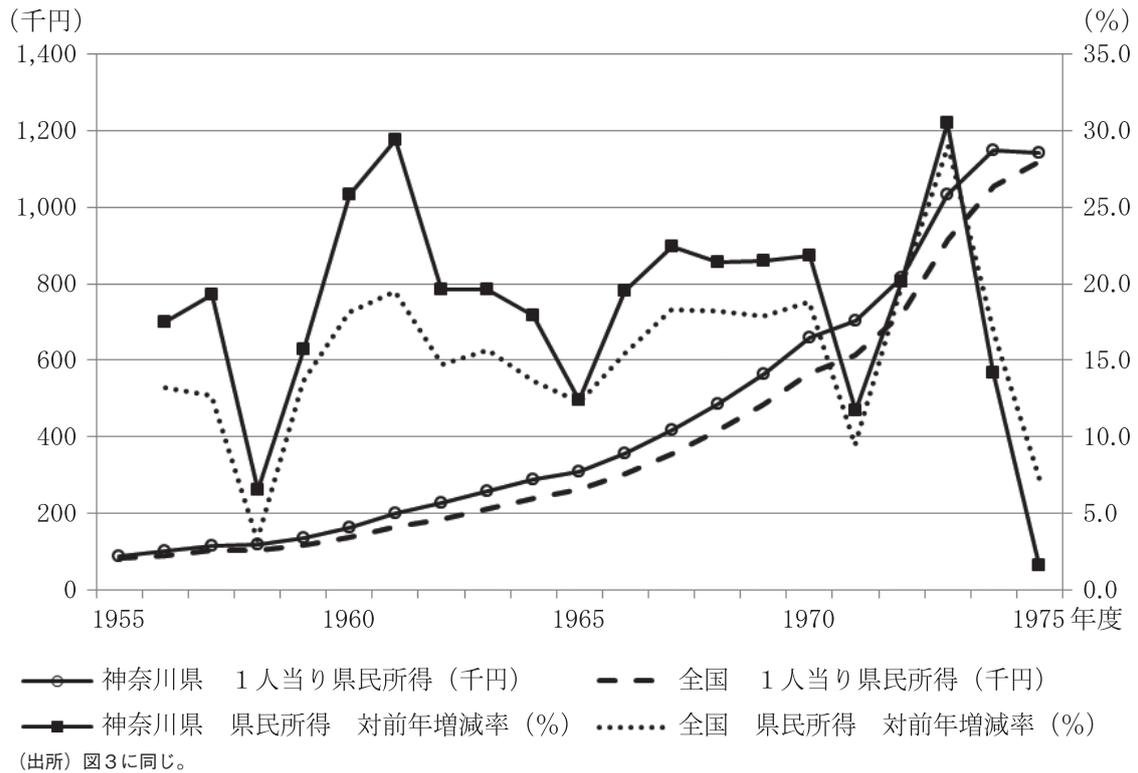
15 香川めい・児玉英靖・相澤真一（2014）『〈高卒当然社会〉の戦後史』新曜社、166頁。

16 玉野和志（2009）「住宅開発と地域形成」、玉野和志・浅川達人編『東京大都市圏の空間形成とコミュニティ』古今書院、210頁。

17 北原遼三郎（2008）『わが鐵路、長大なり 東急・五島慶太の生涯』現代書館、325頁。

18 横浜銀行企画部編（1980）『横浜銀行六十年史』横浜銀行、264頁。

図4 神奈川県における県民所得の推移



く誘因となったと考えられる<sup>(19)</sup>。図4にみられる通り、神奈川県は、特に1960年度前後に高い伸び率で推移している。一人当り県民所得をみても、1950年代前半には全国とそれほど違いなかったものが、1950年代後半、特に1960年代に入るとその差をひろげていったことがみて取れるのである。

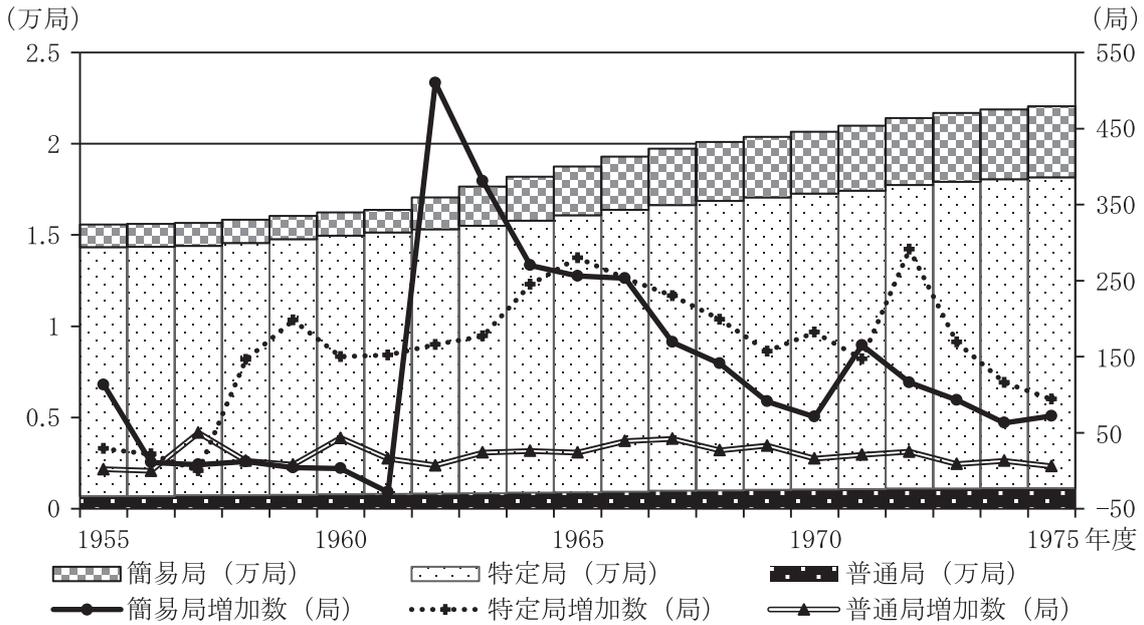
それでは次に、高度成長期を通じた郵便局政策とその実際につき、まず全国レベルでみていこう。

#### 4 郵便局政策の展開

図5には、全国の種類別郵便局数と対前年度の増加数の推移を掲げている。普通局、特定局、簡易局の合計である郵便局総数は、1955年度の15,566局から1960年度16,234局（対1955年度増加率4.3%）と1950年代は比較的漸増傾向で推移しているが、1965年度18,740局（対1960年度増加率15.4%）、1970年度20,643局（対1965年度増加率10.2%）と急増している。国が直営する普通郵便局についてみれば、着実な局数増加をみせているものの、この時期の総局数に占める割合は5%程度で推移し、局数だけでみればネグリジブルである。もっとも普通局は郵便為替貯金業務の地域における枢要をなしている。戦争による罹災や、敗戦後の資材難、資金難により、普通局の復旧は困難を極めたが、吉田茂内閣の池田勇人大蔵大臣、佐藤栄作郵政大臣の下、1951年11月の郵便料金引上げによる郵政事業特別会計の黒字転換を受け、1954年に入るとよう

19 ただしこのことは、高度成長期、特にその前半に京浜工業地帯に低所得の単独世帯が集中し、劣悪な環境を形成していたことを否定するものではない。敗戦復興期の木造賃貸から公営共同賃貸住宅、高度成長期の公団（賃貸→分譲）、郊外戸建住宅へと、時間的推移が距離延伸を通じて地域空間を重層的に構成していったということがここでは重要である。同時に、このことが預貯金市場の空間編成を大きく規定した要因となることを指摘しておきたい。

図5 種類別郵便局数の推移



(出所) 郵政省『郵政統計年報 為替貯金編』各年度版より作成。

やく局舎改善の促進が検討されるようになった<sup>(20)</sup>。

国費による早急な普通局の局舎改善を図る方針の下、1955年度を初年度とする「郵便局舎緊急改善8カ年計画」が策定され、以降、普通郵便局舎の新設・改善については大規模な長期計画の下で順次実施されることになった。しかし、大都市圏における急激な人口集中と経済発展にともなう郵便需要増大によって集配作業が渋滞し、集配郵便局の業務運行が困難となったことを受け、同計画は1961年度の「郵便局舎改善5カ年計画」に修正・統合された<sup>(21)</sup>。この「5カ年計画」は、1960年12月に発表された池田内閣の「国民所得倍増計画」に同調するもので、老朽化および狭隘化した局舎の増改築をおこなうと同時に、大都市圏における局舎施設の改善・設置に重点がおかれた<sup>(22)</sup>。1961年以降の郵便需要急増は、大都市圏の産業および人口集中を反映し、大都市圏のベッタタウン、あるいは臨界工業地帯における郵便物が集中したことが特徴であった<sup>(23)</sup>。同計画の実施過程では、このような大都市周辺地の発展による集配作業難改善のため、普通局を増設していくとともに、これらの地域における郵便物の増加と郵便区の調整にともなう郵便局の統廃合によって要員が増加された特定局を普通局に改定し補うことになった<sup>(24)</sup>。

これに対し、簡易局は、戦後の資金難、建設資材不足、インフレによる事業財政の逼迫等の状況下において、郵政事業の公共性と企業性（独立採算制）との要請に沿って効率的に郵便局窓口施設の拡充を図る方法として、1949年7月に創設された<sup>(25)</sup>。同制度は、窓口取扱機関の

20 郵政省編(1971)『郵政百年史』通信協会、718-719頁。

21 『通信文化新報』第1488号、1960年8月20日。郵便事業においては、郵便需要の増大および大口利用者による業務用通信の増加など利用形態の変化に即応することが難しく、1958年ごろから局舎施設や要員増加の面で立ち遅れが生じ、業務運行が乱れたことにより、郵便遅配が社会問題化するに至った(郵政省編(1971)『郵政百年史』通信協会、810頁)。

22 『通信文化新報』第1565号、1961年5月17日。「5カ年計画」は、初めての郵政三事業全般にかかわる長期計画(郵便事業・貯金事業は5年計画、簡易保険事業は10年計画)として策定された。

23 郵政省編(1971)『郵政百年史』通信協会、813頁。

24 同上、824頁。

設置を必要とする地域の地方公共団体等に対し、一定の手数料を支払って郵政事業の窓口事務を委託する制度で、初年度に483局、翌1950年度に434局が開設された。簡易局は業務委託によるものであったことから、郵便局舎の新たな建築等、郵政財政に負担をかけずに郵便窓口を一気に増加させ、稠密な通信ネットワークを構築することが可能となった<sup>(26)</sup>。対前年増加数で見ると、特定郵便局の第一次拡大期を引き継ぎ、1962年度に510局と著増していることがひときわ目を引く。その後、同計数は減少に転じ、1965年度の特定郵便局増加の第二のピークを期に郵便局増加の牽引役を特定局に譲っていくこととなる。

図5からも明らかなように、郵便局の量的多数は、特定郵便局によって占められていた。特定局は、明治維新当時、中央政府の財源も乏しく、一挙に多数の郵便局を設置する必要があったことを受け、各地方の名士、資産家を局長に任用し、その私有家屋の提供による局舎の設置をみた三等郵便局制度に端を発する<sup>(27)</sup>。1941年の通信関係官制の改正によって、三等局は特定局と改称され、戦後復興期に無集配特定局の人件費の直轄化（1946年10月）、「特定郵便局運営に要する経費の公経済化」（1947年10月）、局舎等の提供義務廃止（1948年1月）、局舎の直轄借入れ（1948年4月）等、特定局に対する各種の財政支出が制度化された<sup>(28)</sup>。とはいえ、戦災によって実質廃局状態となった局の再建を含め、特定局舎そのものの復興および改善は郵政省の改善計画に含まれず、原則局長個人の負担による局舎の復旧・改善を待つ他はなく、普通局に比べ、その修善は遅延した。この時期の特定郵便局長は、明治期のような地方名望家層ではなく、多くは中小地主の兼営段階に移っており、戦後改革による農地解放によって経営基盤に大きな打撃を被っていたから、このような自己負担に耐えることは相当困難であったと考えられる。しかし、高度成長の開始による郵便業務の急増と大規模な社会的人口移動によって、郵便局を量的に支えてきた特定郵便局の改善あるいは拡充は、経済的要請からも、公益性の観点からも、もはや日延しを許さないものとなった。

1957年8月に発足した特定局制度調査会は、岸信介内閣の田中角栄郵政大臣への答申において、特定局舎につき国有局舎と借入局舎併用の原則を提案、翌1958年度からこの原則の適用が開始される運びとなった<sup>(29)</sup>。以降、普通局への種別改定が予定される特定局、個人負担による改善が困難な特定局（例えば、観光地、都市地その他の特殊事情により地価が著しく高い等）については、国費によって改善がおこなわれることになった。これに該当しない局についても、郵政互助会資金あるいは自己資金等（自費もしくは特定局長会の貸付資金等第三者融資、簡便融資）による改善によってこれを支弁し、改善と近代化、新增設が促進されることになった<sup>(30)</sup>。

表2は、特定局舎改善の実施状況をまとめたものである。特定局舎の修繕については、郵政互助会によるものと、自己資金によるものがある。郵政互助会資金による局舎改善については、1956年度より、郵政互助会の不動産投資の一環として、郵政互助会が自己資金を投じて敷地を

25 郵政省編（1960）『続通信事業史 第3巻 郵便』前島会、66頁。

26 簡易局の設置については、①受託者が限定されていること、②手数料が低いこと、③1953年以降の大幅な町村合併にともない、新地方公共団体が受託を引き継がない傾向がみられたことから、1951年度以降増置の勢いが鈍化したとされる（同上、70頁）。

27 なお、三等郵便局制度の源流に関する詳細な分析については、籾内吉彦・田原啓祐（2010）『近代日本郵便史』明石書店、を参照されたい。

28 郵政省編（1971）『郵政百年史』通信協会、700頁。

29 郵政省編（1960）『続通信事業史 第1巻 総説』前島会、290-291頁。この調査会の答申に対し、田中角栄郵政大臣は、報道関係者に「答申は尊重する」旨表明し、第28回国会および1958年2月7日の衆議院通信委員会、同年2月11日の参議院通信委員会において、特定局の運営につき、「簡易郵便局の受託者の範囲を公益法人、個人にまで広げ、恩給その他国庫金の取扱いを行うことが出来るようにして、簡易郵便局方式を活用し、郵政財政の負担を軽減し、郵政事業の窓口機関の増設に資する方策をとるべきである」と説明をおこなった（同上、292頁）。

30 郵政大学校（1965）『本科事業研究報告書 郵便』昭和40年度、87頁。

(単位：局)

年度	郵政互助会資金による特定局舎の改善							自己資金による特定局舎の改善			総計
	集配局			無集配局	竣工局			自費・ 第三者融資	簡保融資	合計	
	提 示	取り消し	決 定	決 定	集 配 局	無集配局	合 計				
1960	70	4	66	17	57	15	72	300	—	300	455
1961	77	(1)	76	23	50	20	70	217	—	217	386
1962	78	(2)	76	32	83	19	102	226	—	226	436
1963	80	(10)	70	44	115	56	171	225	178	403	688
1964	92	(5)	87	43	112	41	153	250	326	576	859
計	397	(18) 22	375	159	417	151	568	1,218	504	1,722	2,824

(注) 集配局の取消欄の ( ) は未決定を示す。  
(出所) 郵政大学校 (1965) 『本科事業研究報告書 郵便』昭和40年度、88-89頁より作成。

表2 特定局舎改善の実施状況

買収の上、局舎を新築し、国が郵政互助会からその建物を局舎として借り上げるものである<sup>(31)</sup>。もっとも不動産投資とはいっても、実情は郵政省が年度に当たり、あらかじめ国費によって建設する局計画を決定し、その必要は認めるものの、実施が予算その他の事情で困難な局計画について、郵政互助会に提示し、地方郵政局の承認を受けたものについて互助会サイドで採算計算をおこない、建設の可否を決定するものである。郵政互助会に提示される案は、①要改善の緊急度が高いが私費による改善が困難、②普通局に改定される見込みのない小規模局、③郵政互助会の建設が可能なこと、④特定局長から郵政互助会による改善希望のあることなどによって選定されている<sup>(32)</sup>。このような郵政互助会による改善局数は年々増加傾向にあったが、高度成長の進行とともに、大都市およびその周辺地での敷地確保は困難になり、採算のあう建設は次第に難しくなっていったとされる。

自己資金等による局舎改善は、もともとは個人資金および第三者融資に依存したが、利用者の利便やサービス向上あるいは作業条件、職場環境の改善などについて、公益性の原則、事業運営上の見地から、不良局舎の一掃と業務改善を図る目的で、簡保積立金融資が実施された。

「簡保積立金による特定局舎整備資金遊資実施要領」が地方郵政局長宛てに通達され、自治省から各都道府県知事宛て、大蔵省からは地方財務省宛てに通達がだされ、局舎改善資金については地方公共団体を通じて局舎改善希望者に融資されるものとした<sup>(33)</sup>。1963年度を初年度に、5カ年計画で23億円が融資されることとなり、1963年度に3億円、1964年度には5億円が融資され、それぞれ178局、326局の改善がなされた。もっともこの施策は、特定局の国有化を阻止するものであるとして、全通労働組合の反対闘争を生み、1964年度限りで打ち切りとなった。

以上の施策により、特定局の対前年増加数は1965年度に、簡易局の同計数を超える当該期に最大のピークを迎えたのである。しかもこれは、新局開局、既存局の近代化共に寄与するものであった。普通局の復興・改善・近代化の過程で放置されていた特定郵便局長達にとって、この田中郵政による局舎政策の抜本的転回こそが、真の意味での「戦後の終わり」を意味したのである。

31 郵政省編 (1962) 『続通信事業史 第9巻 経理・資材・建築』前島会、378頁。なお、この場合の局舎は、国の指導により設計し、工事についても国の監督を受けて施工された。

32 郵政大学校 (1965) 『本科事業研究報告書 郵便』昭和40年度、88頁。

33 同上、89頁。自己資金等に含まれる第三者融資の中身と性格については、より詳細な検討が必要であり、この点は続稿にてその責を果たすこととする。

ところで、郵便局舎政策は、ユニバーサル・アクセスの原則にもとづく郵便ネットワークの展開の必要と不即不離の関係にある。郵便局設置は、郵便局間の距離、および郵便局窓口の利用予定の（享便人口）人数あるいは世帯数（享便戸数）を基礎とした設置基準が定められ、これに該当する地区が「要設置個所」とされていた<sup>(34)</sup>。1947年12月の新郵便法制定後、1948年3月に改正された無集配特定局の標準的な基準は、人口稠密な都市圏など「郵便区市内及びこれに準ずる地」では局間距離800m以上ないしは享便人口6,000人以上、「郵便区市外地」では局間距離2km以上ないしは享便戸数600戸以上とされた<sup>(35)</sup>。一方、簡易局の設置基準は、局間距離1.5km以上ないしは享便戸数200戸以上とされている<sup>(36)</sup>。特定局の市内および市外にまたがった基準が示されていることから、おそらく地方公共団体等への委託業務として特定局における市街地基準が、農協や漁協のような集落規模の委託業務においては享便戸数を当てはめていたのではないかと思われる。

さらにこの一般基準に加え、1956年8月より「優先標準」が設定された。これは、1948年に改正した設置基準に合致する地域が2,000ヶ所あったものの、定員・予算の事情から設置を期待できない状態への対応策で、優先基準に該当する地域から優先的に置局計画におりこんでいくという方針によるものである<sup>(37)</sup>。人口ないし世帯の過密な地域を優先し、無集配特定局の優先基準は、郵便区市内地で局間距離800m以上ないしは享便人口8,000人以上、郵便市外地で局間距離2km以上ないしは享便戸数800戸以上とされた。もともと、但し書きにより、享便人口が1,000人増すごとに局間距離100m逡減可能、また局間距離が100m増すごとに享便人口1,000人逡減可能とされた<sup>(38)</sup>。これは過疎な地域へ配慮したものと考えられる。また、簡易局についても但し書きによって優先標準が設定され、局間距離800m以上ないし享便戸数200戸以上から局間距離5.5km以上ないし享便戸数100戸以上までを6段階に分け、局間距離の増加にとまない享便戸数を減ずることが出来ることとしている<sup>(39)</sup>。

郵便局新設の必要については「要設置個所」が存在し、「開局許可申請」が提出され、衆議院の郵政（通信）委員会において審議の上、予算委員会で予算としてまとめられている。1960年2月12日の第34回国会衆議院決算委員会において、植村郵政大臣は下記のように答弁をおこなっている<sup>(40)</sup>。

「三十三年度（1958年度一筆者注）予算の編成当時は、緊急を要します無集配特定局が五百カ所あったのでありまして、これを三カ年に解消して要求に満たしていきたい、さように考えておりましたところが、予算の方は二百局の増置しか認められなかったのでありますが、その後、設置の要望が全国に広がりまして、七百カ所ばかり特定局を作ってくれという要望がございました。そこで三十四年度（1959年度一同上）、本年度におきましては、三百局増加の要求をしたのでございますが、また、三十四年度、本年度も二百局に決定されました。その予算の範囲内で新しい無集配特定局の設置を実施しております、本年度のは、大体局の配分が決定いたしました。以上のことをまとめて申し上げますと、三十年度（1955年度一同上）から三十四年の秋までに、配分の局数の五百五十の配分がきまったわけでございます。そのうち、

34 郵政大学校（1973）『本科事業研究報告書 為替貯金』昭和48年度、97頁。

35 郵政省編（1960）『統通信事業史 第3巻 郵便』前島会、34-35頁。

36 同上、69頁。

37 同上、36頁。

38 同上、36頁。

39 郵政大学校（1973）『本科事業研究報告書 為替貯金』昭和48年度、21頁。

40 以下、第34回国会衆議院決算委員会議録第4号、昭和35年2月12日（国会会議録検索システム（<http://kokkai.ndl.go.jp/>））。

三百二十五局はすでに完成いたしましたして、残りの二百二十五局につきましても、大体もうで上がる、あるいはすでに建築に着手したような次第でございます。そうしてこの建物につきましましては、借り上げの場合もございませし、また、役所の方で建設費を出して建てる場合もございまして、その土地の状況、また置局を希望いたしますものの実情を勘案いたしまして、そういったようにあるいは個人で持っておりますものを借り上げて使っておる場合と、両方あるわけでございます。むろん、これは全部役所の方で持ちますのが建前上はけっこうなのでございますが、財政的になかなか全部は予算が獲得できないので、こういったような状態でございます。」

これによれば、一般基準に拠って必ず実施しなければならない「要設置個所」に加え、地域の開局要望により置局形態については柔軟に対応する方針が採られていたことがうかがわれる。この答弁の前後の質疑では、時間的優先順序をめぐり、「利用度」についても参考にするとの発言もみられ、「総合的」判断がされていたと考え、裁量余地のある基準であったといえよう。しかし、「要設置個所」という、ユニバーサル・サービスの原則にもとづく一応客観的な基準により、「不足局数」が数値化され、さらに高度成長による通信環境の激変、列島規模の社会的人口の大移動という当該期の状況を勘案すれば、このような裁量的余地を持たせることに一定の意義があったといえる。このような郵便局拡充計画に予算的あるいは自助に加えた助成的な手当ての制度を作り上げ、「不足」を現実には解消する手だてを開発したのが田中角栄郵政大臣であった。田中郵政によって、高度成長期の社会構造変化に柔軟に対応できる特定局の長期拡張計画の立案が可能になった。そこでは公益性の原則にもとづき、一応客観的とされた基準による政策目標値が与えられ、郵政互助会による経営合理性に立ったモニタリング・システムも組み込まれた。特定郵便局の拡充は地域住民の利便を向上させるものであることは明らかで、国費を直接充当する必要がないのであるから、これほど公益性と効率性がともに満足するシステムはないようにみえる。しかしそれはまた、国費の制約で上限が画されない自己増殖的な郵政メカニズムが生まれる可能性を意味する。このことは、郵便貯金において明らかになっていくことになる。

## 5 神奈川県下の郵便貯金と銀行預金

戦後の金融システムは、金利規制による債券流通市場の事実上の「封鎖」に加え戦後占領期の証券改革の挫折＝ドッジ不況下における株式暴落を契機として間接金融優位へと傾斜していった。1960年代前半、高度成長を通じた所得上昇により、株式流通市場が急速に拡大し、公社債投信のような新商品も開発され、直接金融移行の胎動がみられるようになったものの、1965年の証券危機によって間接金融優位への劇的逆転が生じ、その後のいわゆる「メインバンク制」に帰結していくというダイナミックな動きを内包していた。高度成長期は、輸出を起動点に「投資が投資を呼ぶ」設備投資主導型の前半の成長と、個人消費など「総需要」が一斉に拡大した後半の成長との間に転換点を介在させながら、間接金融優位の体制が本格的に確立した時期であったといえよう。高度成長期の金融構造の基本的性格についての当時における標準的理解は、①間接金融の優位、②オーバー・ボロイング、③オーバー・ローン、④資金偏在というものであった<sup>(41)</sup>。サウンド・バンキングというオーソドックスな考え方から、これらは「不正常」な事態と理解され、「金融の正常化」の必要性が論じられた。これに対し、池尾（2006）は、当時の金融制度の際立った特徴をルールや規制のあり方に見出し、①金融システムの安定

41 西村吉正（2011）『金融システム改革 50年の軌跡』金融財政事情研究会、26頁。

性を確保するという政策ターゲットから「護送船団方式」が、②経済発展を促進するために金融的貯蓄の動員を図るという政策ターゲットから「人為的低金利政策」が体系的に導入されたとし、時代的条件の下でその積極的意義を認めている<sup>(42)</sup>。重要産業への重点的な産業資金供給によって企業投資を誘発し、成長を促進するための「人為的低金利政策」下で、預貯金金利は臨時金利調整法によって規制され、ほぼ一律に固定されていた<sup>(43)</sup>。高度成長期において、預貯金金利の改定があったのは、1957年（引上げ）、1961年（引下げ）、1970年（引上げ）、1971年（新設）のわずか4回に過ぎず、預貯金金利は据え置かれ続けた。このことから、当該期における預金吸収力は主に店舗の数と立地条件によって規定されることになった<sup>(44)</sup>。

銀行店舗については、1949年9月の通牒「銀行店舗の整備について」において、「不自然尚且つ不合理な過剰店舗の統合整理」と合理化のための配置転換の促進を挙げ、例外を除き店舗新設を認めないことが基本方針とされ、店舗行政の基調となっていた<sup>(45)</sup>。さらに、戦時期から戦後初期に預金吸収のため乱設された簡易店舗の整理がほぼ完了したことを受け、1953年3月には「配置転換も概ね完了したものと認められるので、今後営業所の設置については、経済事情の変化に基く配置転換等、真に已むを得ない場合を除き、原則として認めないものとする」と店舗新設・配置転換等の原則全面停止を通告する通牒「銀行業務の合理化等について」が発せられた<sup>(46)</sup>。これにより、1953年12月以降、銀行の増店舗は原則不承認とされ、1958年まで厳しい店舗行政の下、銀行店舗数が大きく変化することはなかった<sup>(47)</sup>。

このような店舗規制が緩和方針に転換されたのは、1963年4月の店舗行政方針に関する通達改正、いわゆる「自由化通達」によってであった。この通達によって「貯蓄の増強、大衆へのサービスの向上に資するとともに、経営基盤の拡充強化その他銀行経営の改善合理化に役立つと認められるときに」営業所の増設が認められ、金融機関（特に普通銀行）の店舗数は拡充され、1963年から1965年度にかけて、新設による店舗純増がみられるようになった<sup>(48)</sup>。

しかしこの緩和方針は、1965年の証券危機と大型企業倒産の発生を契機に、1966年度より再び抑制に転換する。まず年度内認可店舗の内示をおこなわないという店舗行政の「休業」「凍結」の実施によって、1966年度の店舗認可は前年度内示店舗のずれ込み処理分のみとされ、新抑制方針は1968年度まで継続された<sup>(49)</sup>。1969年12月、「当面の金融機関の店舗行政について」と題する通達において、新設店舗抑制というこれまでの基本方針を踏まえながらも、配置転換を積極的に活用することにより、店舗運用の効率化を促進し、金融機関の自主的運営の範囲拡大が図られることになった<sup>(50)</sup>。これは資金不足経済の下で、サウンド・バンキングの原則に則りつつ、長期的な成長資金を生み出すことを目指した苦肉の策であったが、同時に高度成長にもなう都市化の進展や人口分布の激変という空間配置にも配慮し、柔軟で効率的な資金動員を目指すものであったといえよう。同通達は、店舗を三大都府県の各周辺地域に配置転換し、集

42 池尾和人（2006）『開発主義の暴走と保身』NTT出版、62頁。

43 香西泰（1989）「高度成長期の経済政策」、安場保吉・猪木武徳編『日本経済史8 高度成長』岩波書店、229頁。

44 寺西重郎（1982）『日本の経済発展と金融』岩波書店、500頁。

45 大蔵省財政史室編（1991）『昭和財政史 昭和27～48年度 第10巻 金融（2）』、東洋経済新報社、101頁。

46 同上、102頁。

47 同上、199頁。

48 金融財政事情研究所編（2000）『金融 世紀を超えて』金融財政事情研究所、126頁。

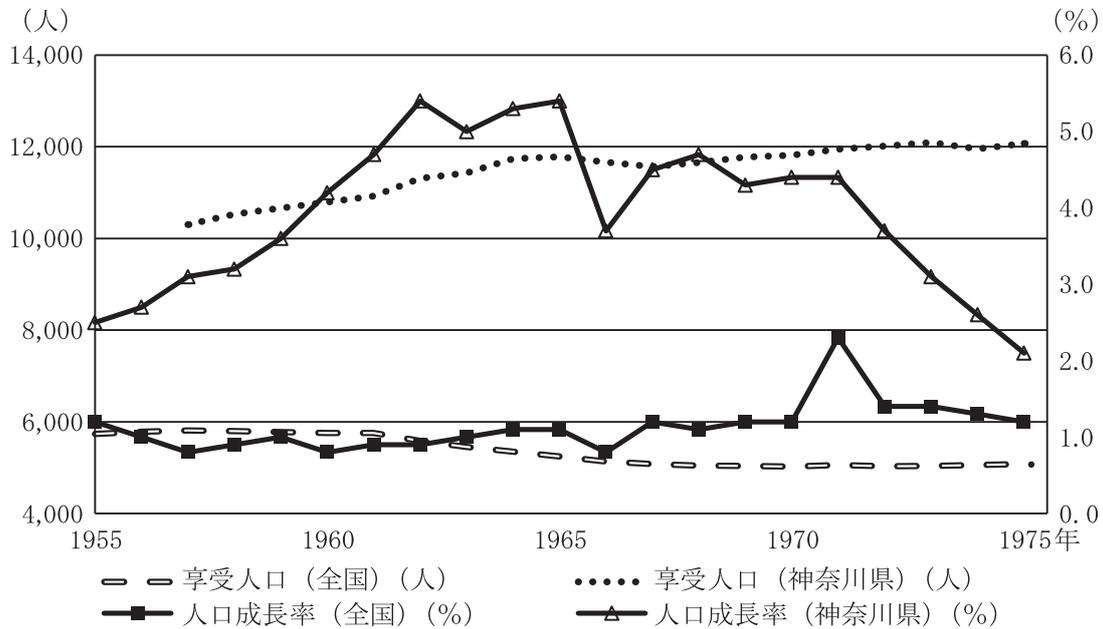
49 大蔵省財政史室編（1991）『昭和財政史 昭和27～48年度 第10巻 金融（2）』、東洋経済新報社、445頁。ただし、1行（金庫）2店舗以内の配置転換および人口急増地区（団地、新設駅周辺など）で適当と認められる場合については、1行（金庫）1店舗以内の新設を認め、若干の弾力化が導入された。また、1967年度以降は急速な地域経済の変動に即応するため純増新設を抑制しつつ配置転換を弾力的に活用する方針が採用されるようになった。

中させることによって営業基盤を深耕する戦略をとっていた銀行からすれば、大蔵省銀行局の店舗行政上の裏書きを得たものとなった。

以上のように、高度成長期には、競争制限政策（護送船団方式）によって、銀行他民間金融機関は、その末期を除き、店舗の拡張展開を厳しく規制されていた。これに対し、すでにみてきたように、郵便貯金については郵便為替貯金業務を付帯する郵便局の近代化と量的拡大が積極的に進められていた。厳しく規制されていた銀行に対し、この時期の郵便貯金は、資金吸収網において圧倒的な優位を確保しつつ、変化に柔軟に対応することが許されていたのである。図6は、全国および神奈川県の人人口成長率および享便人口の推移を示したものである。全国の享便人口は1950年代には5,700人台で推移していたが、1962年以降減少に転じ、1967年以降には5,000人台まで低下している。市内地、市街地区分の違いを排除できないが、前述の郵便局設置基準における一般標準を参考にすれば、かなりの環境改善がみられたといえそうである。これに対し、神奈川県はどうであろうか。表3にみられるように神奈川県の郵便局数は、1955年度の293局から65年度394局と101局の増加をみている。しかし神奈川県の享便人口は、1955年には9,964人であったものが、1965年になると11,784人まで増加の一途を辿り、むしろ状況が悪化していたことが判明する。神奈川県の人口増加率の著しい伸びをフォローすべく、急ピッチで郵便局が大増設されたものの、全国と比べて明らかなように、膨大な人口流入により、神奈川県の享便人口の改善は引き続きみられなかったのである。

県内配送業務が急増する中、享便人口が増え続けたのであるから、その帰結は労働強化である。この時期には郵政の労働問題が激発するようになっていた。しかしこれを郵便貯金の側からみるとがらりと風景が変わって見える。表3に神奈川県における金融機関店舗数および預貯

図6 神奈川県における享便人口の推移



(出所) 総務省統計局『国勢調査』および郵政省『郵政統計年報 為替貯金編』各年度版より作成。

50 同上、445頁。その主な内容は、①通達の多年変化（店舗設置認可について従来の単年度形式から多年度形式変更）、②配置転換の弾力化（従来の1行2店舗という数的制限を廃止し、廃止店舗があればそれに見合うだけの店舗設置を認める）、③新設店舗の抑制（新設適地がある場合、1行1店舗を限度に新設を認める。また同一地区に新設の希望が競合した場合には地元金融機関を優先する）などであった。

年度	銀行店舗		郵便局		銀行預金残高		郵便貯金残高	
	店舗数	増加数	局数	増加数	預金残高	5カ年増減比	貯金残高	5カ年増減比
	店	店	局	局	百万円	倍	百万円	倍
1955	150	0	293	6	102,512	3.2	22,307	3.5
1960	155	5	319	26	269,352	2.6	53,807	2.4
1965	207	52	394	75	670,289	2.5	139,628	2.6
1970	276	69	478	84	1,723,817	2.6	415,173	3.0
1975	333	57	546	68	4,131,128	2.4	1,318,702	3.2

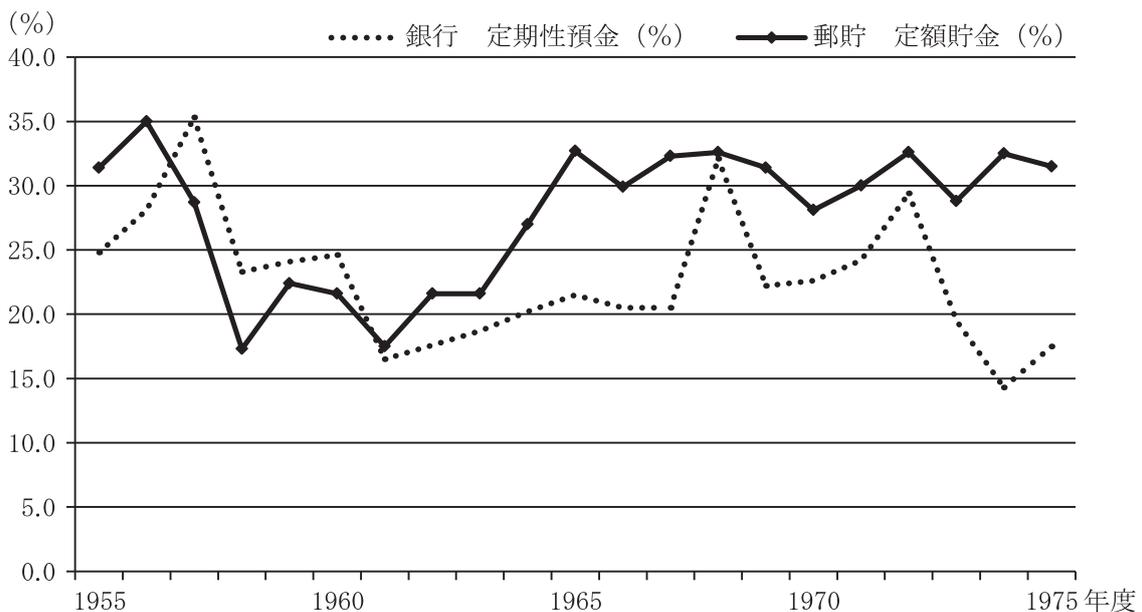
(注1) 店舗数には本支店(所)のほか出張所を含む。  
 (注2) 全国銀行は、都市銀行、地方銀行、信託銀行、長期信用銀行の合計である。  
 (注3) 銀行預金残高および郵便貯金残高は、各年末の数値である。  
 (出所) 図3に同じ。

表3 神奈川県における金融機関店舗数の推移

金残高と郵便貯金局数と郵便貯金残高を掲げた。1950年から1955年、1955年から1960年までの残高でみると、高度成長期に入って銀行預金残高の伸びが郵便貯金残高の伸びをいったん逆転している。ところが田中郵政大臣の特定局改革以降、1960年代前半における郵便局の増加は圧倒的であり、これにしたがって1970年以降郵便貯金残高の伸びが銀行預金残高の伸びを突き放していったことがわかる。もっとも銀行預金には企業預金に加わることから、個人性預貯金をより反映する銀行定期性預金と定額貯金の対前年増減率を図7によってみておこう。1955年を基準にみても、郵便貯金から1年のラグをもって銀行は1957年に預金を大きく増加させている。一般的な個人貯蓄の増加傾向を背景としつつも、この一年のラグは興味深い。この時期、都市銀行の店舗行政は依然として厳しく縛られている。

それでは地方銀行はどうであろうか。店舗行政の微妙なこの時期の地方銀行の動向につき、横浜銀行でその動きをみてみよう。『横浜銀行六十年史』によれば、「当時の「預金源」開発プロジェクトに乗って大きく動く土地代金・補償金、商店街集まる消費資金に加えて、所得水準が上昇しつつあった勤労者預金もその対象として意識するなど多様化していた。当行はこうした動向をとらえ、(昭和一筆者注)32年から継続式定期預金『ホーム定期』、(昭和一同上)33

図7 神奈川県における定期性預金対前年増減率の推移



(注) 郵便貯金定額貯金には、定期郵便貯金は含まれない。  
 (出所) 図3に同じ。

年からはクーポン式積立預金『浜銀のハッピープラン』と名付けた商品メニューを掲げて個人預金の吸収に努めた」と述べている<sup>(51)</sup>。オーバーローン是正が目指された都市銀行だけでなく、地方銀行においても、高度成長期の社会構造変化にキャッチアップしていくことが目指されたのである。

それでは横浜銀行の店舗政策はどうであったろうか。「神武景気のなかで設備投資が進み、都市銀行を中心にオーバー・ローンが激化したことから、預金増強によってその是正を図るため店舗行政の変化が生じ、(昭和一筆者注)33年5月の地方銀行店舗整備通牒によって預金吸収店舗の設置については弾力化の方向が示されるに至った。これに対応して当行は、その年の8月に相鉄・東横地区の2コースでバスによる移動出張所を開設した」<sup>(52)</sup>。翌1959年から、同行は支店の開設を再開している。さらに1961年に住宅団地などの新しい開発地域に、地方銀行の場合、100平方メートル以内、行員3名のミニ店舗を認めるという大蔵省の「小型支店構想」が打ち出され、1962年から小型店舗の開設に踏み切っている<sup>(53)</sup>。したがって1950年代後半の神奈川県における郵便貯金を超える銀行定期性預金の伸びは、このような地方銀行に対する店舗規制の弾力化によってもたらされたものであったと考えられる。

これに対し、景気変動を反映しつつも、定額貯金残高は、田中郵政による局舎行政の大転換を受けた1958年度以降、銀行定期性預金を超える伸びを取り戻し、1961年度を底に一貫した高い伸びを示し、銀行定期性預金を凌駕していくことになった。制度に支えられた預貯金吸収網の差が、この時期の預貯金市場における競争構造を決定的に規定していたことは、これをもって明らかであろう。これが、経済成長による業務の膨張、人口動態の激変と流動化に対応し、公益性の原則の下、政策的に郵便局を拡大しつづけていたことの預貯金市場からみえる風景だったのである。

この期の郵便局数の増加＝郵便貯金吸収網の拡張は、局舎のみに限定されるものではなかった。1928年2月の月掛貯金の創設とともに、郵便貯金における外務員制度が新設されて以来、郵便局窓口と外務員による募集の2本柱で貯蓄増強がなされていた。外務員には歩合制が採用され、同制度開始当初は月掛貯金の募集・維持の強化を責務としており、戦争激化によって逼迫する戦時財政資金の調達とインフレ急進を阻止するために貯蓄増強が強く叫ばれる中で、積極的な外務員の増員が図られた<sup>(54)</sup>。戦後になると、経済の安定・自立体制の確立のために長期資金が必要とされ、郵貯には財政投融资のための貯蓄という新しい役割が誕生した。外務員においては、積立貯金から定額貯金に主力が注がれるようになり、1968年度には積立貯金が募集目標から外され、制度が極めて複雑であるものの、運用次第で妙味が著しく異なってくる商品である定額貯金を勧誘することが奨励されたのである<sup>(55)</sup>。

1955年度から1965年度にかけて募集にあっていた外務員数は、普通局および特定局合わせて約9,000名前後で、普通局外務員における1人あたりの平均募集額は、積立貯金が約3倍、定額貯金に至っては約4倍に著増した<sup>(56)</sup>。これを神奈川県の場合として図8をみると、積立貯金残高伸び率がほぼ一貫しているのに対し、高度成長後半から定額貯金残高の伸び率が上昇、1960年を境に積立貯金の伸び率を越えつづけている。外務員の勧誘を通じて形成されていた積立貯金が一定額に達した時に定額貯金に切り替えられ、その後それが預け替えされ、郵便

51 横浜銀行企画部編(1980)『横浜銀行六十年史』横浜銀行、221頁。

52 同上、236頁。

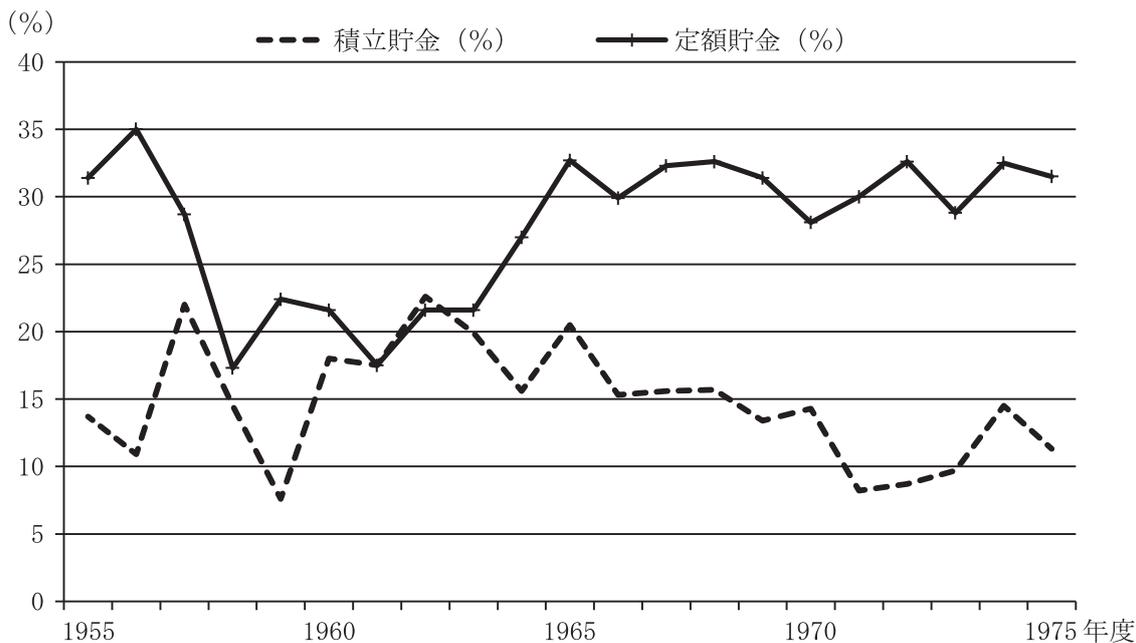
53 同上、236頁。

54 郵政大学校(1973)『本科事業研究報告書 為替貯金』昭和48年度、35頁。

55 同上、36頁。

56 郵政大学校(1974)『本科事業研究報告書 為替貯金』昭和49年度、125-126頁。

図8 神奈川県における定期性貯金対前年増減率の推移



(出所) 図5に同じ。

貯金の太宗となっていく姿がここに浮かび上がる。戦後の郵便貯金外務員制度自体については、積極的な外延的拡張を行なう努力がみえないと、省内ではその効率性や積極性について高い評価があったわけではない。しかしこのようにみていくとき、ボーナスなどの一時金のない農家や、自営業、市外地の家計の貯蓄形成に郵便貯金外務員制度が持った意義はかなり大きかったと考えられる。

こうして郵便局舎の増設とともに、インセンティブ＝募集手当を与えられ、専門知識を有した外務員による募集・集金組織が、郵便局の外延に幅広く展開されることにより、1960年代の郵便貯金は、銀行の追随できない、広汎かつ稠密な貯金吸収網を展開していくことになり、そこに堆積したとりわけ定額貯金のボリュームこそが、金融自由化以降の郵便貯金の発展を決定づけていくことになったのである。

## 6 おわりに

高度成長期には、大都市への産業集中、都市間工業地帯の形成などを通じ、巨大な人口の移動と集中が生じ、社会的インフラ整備、通信網の再編成、特に郵便局政策の展開が差し迫って求められた。このことは、銀行行政における戦後の規制体系とも相俟って、政策的意図を超え戦後の預貯金市場における定額貯金優位の郵便貯金の競争条件を制度的に規定することになった。戦前の店舗規制を戦後に引き継いだ銀行に対し、郵便貯金の場合、公益性の観点から郵便局が地域の経済社会変化に対応することが求められ、それに応えていくことが同時に郵便貯金を「自動的」に増加するメカニズムを創りだした。高度成長期以降定額貯金は、このような公益にもとづき人口社会変動に対応する郵便局政策の展開に下支えされることによって、「郵貯増強メカニズム」として成立したのである。毎年増加し続ける郵便貯金が長期安定的に保有され、郵便貯金特別会計を通じ、資金運用部資金の原資となることにより、財政投融资制度は長期資金を計画的に社会に再配分する機能を維持することが出来るようになった。すなわち財政投融资制度は、成長に合わせて郵便貯金の自然増を見込み、先取りするかたちで企業等への政

策金融、社会資本投資を計画し、急速な社会変化に対応する様々な政策課題に依っていくことを可能にしたのである。戦後財政投融资が「第二の予算」と呼ばれるようになった所以である。その用途について多少の重点移動はあったものの、産業への長期資金供給と国民の生活基盤整備のどちらにおいても、財政投融资に占める郵貯資金の役割は重要であった。特に、高度成長の末期には、見返り資金等戦後処理によって生まれた各種原資の重要度が低まり、新たに期待されていた超長期的な年金保険資金の伸びが当初期待されたほどでなかったことも手伝って、長期安定的な定額貯金を中心とする郵貯資金の役割は決定的となっていた。

このような財政投融资制度の展開にあっては、田中角栄という特異な政治家が大きく関与していた。この点を住宅政策と絡めて最後に触れておこう。戦後政策体系の再構築の過程において大きな課題となったのが、国土政策の位置づけであった。この点につき、戦後国土開発政策に一貫して従事してきた下河辺淳は、ヒアリングにおいて戦前の国土政策が内務省の権威主義的施策であったのに対し、戦後の公共事業は「社会資本」と位置づけられることによって費用—便益を考えるものによって変わっていったということを述べている<sup>(57)</sup>。日本の住宅政策は、戦前の内務省の社会政策から準戦時期の厚生省の生産力拡充政策、そして戦後の広義の福祉＝公共政策へと移行したものと考えられるが、国土政策の展開との一体化が進んだのが高度成長期であったと考えられる。敗戦直後は応急の住宅対策がおこなわれたものの、体系的な政策はみられなかった。当初政府は、戦前型の大蔵省預金部、復興金融金庫を通じた住宅金融を考えていたものの成案に至らず、GHQの示唆を受け、吉田茂自由党内閣の下、1950年住宅金融公庫の設立によって戦後の住宅政策が始まった<sup>(58)</sup>。同年、「国土総合開発法」も制定され、一応国土政策に「開発計画」が冠されることになる。しかし下河辺淳によれば、「計画」嫌いであった吉田茂の下でその実効性は見いだされなかった。

その後住宅政策については、住宅金融公庫の対象が比較的高所得の世帯向け融資であったことから、鳩山一郎民主党内閣では1951年の「公営住宅法」により、低所得世帯向けの賃貸住宅の供給が進められ、さらに1955年には鳩山自由民主党政権で中所得向け賃貸住宅を供給する「日本住宅公団法」が成立した。これにより、「健康で文化的な最低限度の生活」を保障する体系的住宅政策が重層的に成立することになった。一方、国土開発については、鳩山内閣から岸内閣の時代について、御厨貴は「東海道新幹線、名神・東名高速道路、首都圏高速道路、各都市の公団住宅といった公団公庫を活用するかたちでの特定プロジェクトを推進」した時代とし、「計画」とは何か求められ続けた時代であると指摘、その行き着いた結論こそ、池田隼人内閣における「所得倍増計画」という「経済計画」への「国土開発計画」の合流であったとする<sup>(59)</sup>。これが「所得倍増計画」による太平洋ベルト地帯構想と表裏一体をなした「全国総合開発計画」および「新産業都市構想」となって結実する。

ここでもう一度田中角栄という政治家の足跡を考えてみよう。田中は1947年の総選挙に民主党公認で出馬当選を果たしている。国土計画委員会に所属し、戦後内務省解体で設置された建設院を建設省に昇格することを訴える。「田中は戦後復興を衣食住の生活レベルで捉え、とり

57 下河辺淳 (2016)『戦後国土計画』日本経済評論社、31頁。

58 住宅金融公庫総務部編 (1960)『住宅金融公庫十年史』住宅金融公庫、28頁。なお、預金部資金の住宅建設充当案はこの限りで戦前の地方還元資金に近いものであるが、GHQはその主体である内務省の解体・預金部廃止方針であり、復興金融金庫についてもその存在自体について否定的であった。したがって、均衡財政主義の下、占領政策の延長上に可能であったのは、公団・公庫方式による財政投融资方式だけであったといえる。

59 御厨貴 (2016)『戦後をつくる』吉田書店、86頁。

わけ住宅問題の解決こそが喫緊の課題と考えており、そのためには母体となる建設省が是非とも必要」と考えていたとされる<sup>(60)</sup>。先に述べた「国土総合開発法」、「公営住宅法」の立法活動に邁進し、さらに「日本住宅公団」の設立にも大きく貢献している。その田中が初めて大臣として内閣に入ったのが岸内閣の郵政大臣であった。生活基盤から政治全体を考える田中の一貫した政治スタンスからして、特定郵便局問題の抜本的改善は当然のことであったはずである。それと同時に、この特定局問題の解決が、その結果として、公庫を通じて公団・公社型プロジェクトに郵便貯金を原資とするファイナンスをおこなう戦後財政投融资の「長期計画」の可能性を原資面から与えることになった。

1960年代半ば、都市部、特に首都圏への経済資源と人口集中が進み、生活様式の近代化・現代化と産業の工業化・重化学工業化が相乗し、公害などの都市問題が激発、都市中間層を中心に成長に対する懐疑が生まれ、革新自治体首長が次々に生まれた。「経済計画」から「社会計画」への政策重点の移動こそが、高度成長期後半、佐藤栄作内閣における課題として現われる。露呈した都市問題に対しては、1968年5月、皮肉にも田中角栄自民党都市政策調査会長によって「都市政策大綱」が発表され、その改善が図られた。田中の本意とは若干異なるとされたこの「都市政策大綱」こそが、田中角栄の声望を一般に広めることになった。田中は本来の自己のポリシーである地域間格差是正に焦点を当てた『日本列島改造論』を発表し、国民の圧倒的支持を得て内閣首班への道をかけ上っていくことになった。田中角栄という政治家を通じて、「衣食住」という地べたから始まる生活基盤整備が、初めて国家政策の前面に登場したのである。そしてその過程が、長期安定的な資金を生み出す特定郵便局体制を通じた定額貯金中心の「郵貯増強メカニズム」の構築と相互規定的であったというところに、他の政策家とは異なる田中角栄の特異な存在価値があったのだと総括できよう。

社会インフラ整備は、成長の条件であるとともに、成長の成果を再分配する機能を持っていた。本稿では神奈川県事例として叙述するにとどめたところであるが、戦後財政投融资の柱の一つである、公営—公団—公庫を通じた所得に合わせた重層的住宅政策の展開と借家から持家主義への政策の高度化は、新憲法に規定された「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するとともに、それらの最先端地帯であった神奈川県に、住宅取得・教育などの貯蓄動機を持つ都市中間層を形成することによって、さらに郵便貯金の発展がもたらされたことに示されている。田中の目指したものは、財政投融资による地域間再配分を通じた、その全国への拡大であった。

このような田中郵政によって構築されたといってよい、極めて精巧な特定局舎体制、定額貯金中心の「郵貯増強メカニズム」に支えられた財投システムは、高度経済成長という大きな環境条件の中で生み出された、かなりオートマチックな装置であった。日本経済の自由化、国際化といったマクロ経済環境が変化した時、それがどのように機能し、どのように修正されるべきかの判断については、田中角栄の後継者たちに委ねられていたということを末尾に明記しておきたい。

(いとう まりこ 静岡英和学院大学 人間社会学部 専任講師)

60 同上、135頁。