

トピックス

《文献案内》 伊藤真利子著 『郵政民営化の政治 経済学—小泉改革の歴史的的前提—』

田原 啓祐

2007年10月1日に日本郵政株式会社が発足し、郵便局は株式会社郵便事業会社と株式会社郵便局会社に分割、郵便貯金は株式会社ゆうちょ銀行、簡易保険はかんぽ生命として再出発した。いわゆる「郵政民営化」である。当時、郵政民営化は小泉構造改革の本丸とされ、「小泉旋風」とも称された民営化をめぐる一連の動向は、政界や郵政事業にとどまらず国民にも強烈に印象付けるものであったが、その熱狂が一昔前のこととなったいま、改めて日本の郵政事業が改革されねばならなかった理由を問い直す者はほとんどいない。

本書は、もう一度その問題について歴史的経緯をたどりながら、郵政民営化そして小泉改革の意義と限界を明らかにした本格的な研究である。

本書の構成は以下の通りとなっている。

序章 郵政民営化と郵便貯金

第1章 「郵貯増強メカニズム」の誕生——高度成長期の郵便貯金（1）——

第2章 郵便局政策の地域的展開——高度成長期の郵便貯金（2）——

第3章 金融構造の変化と郵貯「大膨張」——安定成長期の郵便貯金——

第4章 金融自由化と「1990年ショック」——バブル経済化の郵便貯金——

第5章 国際問題の顕在化——長期不況下における郵便貯金——

第6章 郵政民営化の政策決定過程——小泉改革下の郵便貯金——

第7章 郵政民営化の現在と巨大郵貯のゆくえ

終章 郵政民営化とは何だったのか

序章では、最初に本書の問題意識が語られる。著者は、「当事者の歴史的経緯からも、郵便貯金民営化こそが、意図したこと・意図していなかったことを含め、小泉郵政改革の革新であったとの理解」（2頁）に立ち、「小泉政権下で推進された郵政改革の政策的革新が郵便貯金にあったことが、現在の問題を形づくった」とし、「郵便貯金の民営化にいたる過程について歴史的アプローチを試みる必要があるが、郵便貯金民営化に制約を課した歴史的前提を踏まえた分析や時間軸に沿った研究は十分になされていない」（3頁）と指摘する。

第1章から第5章までは、郵政民営化にいたるまでの郵便貯金の展開を、高度成長期（第1章、第2章）、安定成長期（第3章）、バブル経済期およびバブル崩壊期（第4章）、長期不況期（第5章）に分け、郵便貯金だけでなく、銀行、証券、国債等の財政金融の動向にも目を向け、小泉政権の改革の核心である郵政民営化の歴史的意味を描き出している。

第1章では、実質GNP成長率が平均で年10%に及んだ高度成長期（1955～70年代初め）において、生産が伸び都市化が進展する中で、郵便貯金の増強政策もあって、郵貯残高の著増が見られたが、この時期に郵便貯金の主力が、通常貯金から定額貯金に移行していったことを指摘

している。1961年の株式暴落をきっかけとした1965年の「証券恐慌」による証券市場の不安定性によるリスク回避の定着という市場要因、郵便貯金が「大衆の貯蓄制度」であることの意義を認め、政策的配慮が堅持されたことにより、郵貯の利率が民間銀行に比べて有利であったという政策要因、戦後の郵便局舎改善にともなう郵便取扱窓口の大拡張による貯金の吸収網形成という制度要因の3つの要因が絡み合うことにより、「郵貯増強メカニズム」が構築されたとしている。そしてこれは戦後日本の財政投融资制度の整備の拡大とも深くかかわっていくことになる（38～39頁）。

「郵貯増強メカニズム」の同時期の展開を神奈川県事例から考察したのが第2章である。郵便局数の増加は郵便サービスの拡大のみならず、局を媒介する（定額貯金を中心とした）郵便貯金吸収網の形成を意味する。そして、吸収網の形成は局舎のみに限定されるものではなく、外務員による募集・集金組織も合わさって郵便局の外延に幅広く展開し、民間銀行の追従できない広範かつ稠密な貯金吸収網を展開したと論じている（80頁）。

第3章では、安定成長期（1970年代後半から1980年代半ば）の郵便貯金を論じている。日本経済はニクソンショックや2度のオイルショックを経験し、国際経済環境の激変に直面した。1985年にはアメリカが純債務国に転落した一方で、日本が世界最大の債権国となった。金融政策に注目すると、金利の自由化が進む中、公定歩合が頻繁に変動するようになった。国民は収益性や多様化を重視する傾向が強まった。このような中、預貯金金利の改定が検討されてきたが、郵便貯金と銀行預金の金利が二元的に決定されており、定額貯金の10年周期の満期を迎えた際に、銀行預金の利下げから郵便貯金の利下げまでの期間（タイムラグ）に、郵便貯金への大量「駆け込み預入」が生じた（1980年の「大膨張」）。これは、先述の「郵貯増強メカニズム」が依然として機能した結果であった。しかし、1980年の「大膨張」は郵便貯金を、官業による民業の圧迫という問題のみならず、元加利子の累積的な増大という問題を後々まで抱えることとなった（106頁）。

第4章では、バブル経済期からバブル崩壊期に当たる時期の郵便貯金を論じる。基軸通貨国アメリカの抱える「双子の赤字」の中、アメリカの金利引下げによるドル安が進行したため、日本経済は1985年半ばより「円高不況」となり、日本は内需主導型成長への転換を模索するようになった。内需拡大路線と円高不況対策という政策課題から、金融当局は大幅な金融緩和政策を打ち出す。長期の金融緩和政策は、過剰流動性を生じ、民間の関心を高水準の設備投資と証券、不動産へ向かわせ、やがて株式や土地等の資産価格が実態から大きく乖離して上昇するようになった。いわゆるバブル経済の発生は証券市場の急激な膨張をもたらし、預貯金市場は危機的状況に直面した。預貯金者の資金が1990年の満期解約時に流出することが予想されていたが（「1990年ショック」）、結果は定額貯金の集中満期と同じタイミングでバブルが崩壊したため、株式市場に流出していた資金が預貯金市場に、とりわけ安全性の高い郵便貯金にシフトした（143頁）。

第5章では、長期不況下において国債問題が顕在化する中で、郵便貯金がたどった道を明らかにしている。「失われた10（20）年」と呼ばれる、バブル崩壊後の長期不況は、証券市場を惨落させ、金融危機、銀行破綻を発生させた。銀行の「安全神話」は崩壊し、1999年より不況にあえぐ大手金融機関への公的資金注入がなされ、2002年10月に不良債権問題解決のため、小泉純一郎内閣の竹中平蔵金融担当大臣により「金融再生プログラム」が導入された。一方で、1990年代を通じて、郵便貯金は破竹の勢いで預貯金市場でのシェアを拡大した。金融危機の発生が、民間銀行の信用・市場リスクを飛躍的に高める結果を招いた一方で、郵便貯金の安全性に対する信頼が高まる結果を招いたためであるが、定額貯金の巨額の満期資金という課題が待

ち受けていることを考えれば、必ずしも「郵便貯金の一人勝ち」というだけでは済まされないとする(157頁)。一方流通市場を見ると、大規模な景気対策決定にともない、国債増発と資金運用部の国債買入停止に過敏に反応し、長期金利が3倍に急騰、国債価格は急落した(「資金運用部ショック」)。国債価格暴落によるキャピタル・ロスは資金運用部に重くのしかかり、財政当局は、今後国債の安定消化を最重要課題の一つとするようになった(164頁)。2001年4月、郵政省の「100年の悲願」であった郵貯資金の全額自主運用が実現した。しかしながら自主運用の内容を見れば、基本的に国債などの安全資産で堅実運用することが課され、国債運用からの離脱が図られたわけではなかった。超低金利のもとで発行された国債を大量に保有することで逆ざやが生じ、実態は「安全な資産運用」ではなく郵便貯金の「ギリ貧」を意味するものであったと評している(169頁)。

第6章より本書の副題にもある「小泉改革」に立ち入っていく。護送船団方式の終焉により沸き上がった「郵便貯金の民営化」論であるが、一方で郵便貯金は民間金融機関にとって預貯金市場における強力な競争相手でもあり、低金利下におかれた金融・資本市場全体にとっての脅威でもあったため、「金融機関によってつねに提唱されながら、その実けっして具体化されることが望まれていなかったもの」(196頁)であった。小泉政権が誕生すると事態は一変する。小泉政権は、「メディアをうまく利用しながら、国民の情念に直接訴えかけるポピュリズムの手法」(198頁)によって構造改革を強力に推し進めていった。小泉首相の郵政民営化論は、一貫した政治的信条に基づくものであり、著者が「ゴルディアスの結び目」と評す「郵便貯金は国債と表裏の関係」にあるという難問ではなく、郵便局ネットワーク機能と郵便局組織の関係という別の「結び目」の切断に強い関心があり、目指すところは「政治改革」にあった。難問であるもう一つの「結び目」を断ち切る術を見出すというミッションを託されたのが、小泉改革の政策担当者であった経済学者兼政治家(経済財政政策担当大臣)の竹中平蔵と財界人で現場の責任者(日本郵政公社総裁)となった生田正治である。当初の民営化案には、多くの点で生田総裁の意見が盛り込まれるなど、双方の調整が見られたが、現状の利便性維持を優先するために政府関与を求める生田総裁と、政府関与や国民負担の最小化を優先する竹中大臣の間で意見対立が見られ、その対立は2007年4月時点での四事業の分社化案をめぐる決定的となった。分社民営化をめぐる議論は結論が出ないまま、2004年9月27日の内閣改造の際に竹中大臣が新設の郵政民営化担当大臣に任命され、民営化についての意思決定は竹中大臣の助言機関に「衣替え」した民営化準備室を中心に進められ、最終的に四分社化実施案を推した竹中路線が貫徹されることとなった。著者は、ワンフレーズで語られる小泉首相の政治的「言説」の意図するところが明確でなかったことが、竹中と生田との間に齟齬を生じさせる結果を招き、「(郵政)民営化とはいかなる理念によって問われたものだったかにつき、あらかじめより深い議論がなされるべきだったのではないか」(226頁)と指摘している。

第7章では、ポスト小泉改革下の政策対応と郵便貯金の動向を現在まで確認している。小泉政権の退陣後、郵政民営化の方向性は、政治の不安定化とともに一気に不透明となった。分社化に起因する現業部門の混乱、完全民営化後のユニバーサルサービスに対する不安等問題が生じている状況で、政権交代もあり民営化の方向性は定まらなかった。2009年8月に成立した民主党・国民新党・社民党の連立政権は、2012年5月に可決・成立した「改正民営化法」により、郵便事業株式会社と郵便局株式会社が日本郵便株式会社に統合され、日本郵政グループは持株会社と三事業会社体制に組織再編されることになった。これにより、郵便局ネットワーク機能の活用と郵便局組織の峻別の問題は後退した。また、郵政民営化の段階では織り込まれていなかった金融ユニバーサルサービスの提供が日本郵政および日本郵便に義務付けられたことによ

り、ゆうちょ銀行、かんぽ生命の将来の事業展開をより複雑にした可能性がある」と指摘する(237頁)。一方、郵政民営化の核心となった郵便貯金の動向に注目すると、高度成長期に長らくみられた、定額貯金の商品特性を活かした独自の動きは見られず、定額貯金が民間銀行の脅威となることはなかった。郵貯資金の運用面に注目すると、当初は国債運用が大宗を占めていた。2012年末に第二次安倍政権が成立し、長期デフレを脱するための経済政策として「アベノミクス」を打ち出した。翌2013年3月に黒田東彦が日銀総裁に就任後に「アベノミクス」の本格稼働の一環として導入した異次元金融緩和政策が、日銀による国債の大規模な買入れを通じて、国債流通市場に激甚な影響を与えたことにより、郵便貯金が保有する国債の残高は急速に減っていくことになる(252頁)。郵便貯金は国債偏重の運用構造からの離脱をほぼ実現し、「民間金融機関化」を進めることができたといえるが、依然として通常の銀行と比較して運用面の規制が存在するため、収益の高いビジネスモデルへの展開へとつながる見通しが立たなかった。ゆうちょ銀行をめぐる経営環境は依然として厳しいものであり、「ユニバーサルサービスという『公共性』を、民間金融機関としてどのように担っていくかについては、これからの課題として残されている」(235頁)と結んでいる。

終章では、1節で各章のまとめを行い、2節では小泉構造改革にいたる経済政策体系の流れを、新自由主義政策パラダイムの浸透と定着という視点で整理している。そして、最後に残された二つの課題をあげている。一つ目の課題は、分割による民営化の正当性の論理は、分社化された各社が独立採算により、新しいビジネスモデルを展開することにあるが、具体的なブレイクスルーを見出せていなかった点である。もう一つの課題は、ユニバーサルサービス。そのあり方を議論する上で、「官」と「民」そして「公」と「私」という言葉を日本の実態に即して今一度考え直してみる必要があるとする。そして、「改革はなされたが、その結果が明らかになるには、いましばらく時間が必要である。郵政改革は官民と公私とが交差するところでまだ揺れている」(272頁)と結んでいる。

全体を通して読み、前半(第1章～第5章)は、郵政民営化の核心となった郵便貯金の歴史を金融史(経済史)的分析に基づいた論述、本書のテーマともいえる第6章と第7章は、「政治と経済を横断した分析」(15頁)となっており、「経済学」「政治学」「歴史学」のツールを使いこなし、学際的で深く幅広い見識に基づいた重厚な論理が展開されている印象を持った。そして、郵政民営化の核心である郵貯民営化の経緯を説明する上で重要となるタームが著者の定義した「郵貯増強メカニズム」である。戦後郵便貯金の歴史の局面において「郵貯増強メカニズム」が常に機能していたことが随所に示されており、それが本書の課題である小泉改革における郵政民営化(特に郵貯民営化)の歴史的意義を、より鮮明に描き出すことに成功しているように思われる。現在も混迷の中にある郵政事業を見通す上で、必読の書として是非お勧めしたい。

(名古屋大学出版会、2019年11月、352 + iv頁、5,400円 + 税)

(たはら けいすけ 郵政博物館主任資料研究員)