

郵貯の民営化について

堀江, 康熙
九州大学大学院経済学研究院

<https://doi.org/10.15017/7629>

出版情報：経済学研究. 72 (1), pp.27-36, 2005-08-27. 九州大学経済学会
バージョン：published
権利関係：



郵貯の民営化について

堀 江 康 熙

1. はじめに¹⁾

郵政民営化に関する最大の問題点は、民営化後に郵貯が「銀行」として存続し得るかにあり、以下ではこの問題を検討する。本稿の内容のポイントは、以下の3点である。①郵貯の店舗配置については都市部では民間金融機関と大差がなく、地方都市部で異なった展開となっており、果たして住民を重視した展開であったのか否かについては、地方都市および大都市部について疑問が残る。②経営体としての効率性を民間金融機関と比較すると、規模に比べてかなり見劣りし、相当のリストラを実行出来るか否かが重要となる。③民営化は、経営の効率化等の観点から不可避であるが、郵貯には債券運用以外には資金運用面でのノウハウがない一方、貯蓄者には安全資産を選好する傾向が強く存在することを考慮する必要がある。

2. 民間金融機関との競合について

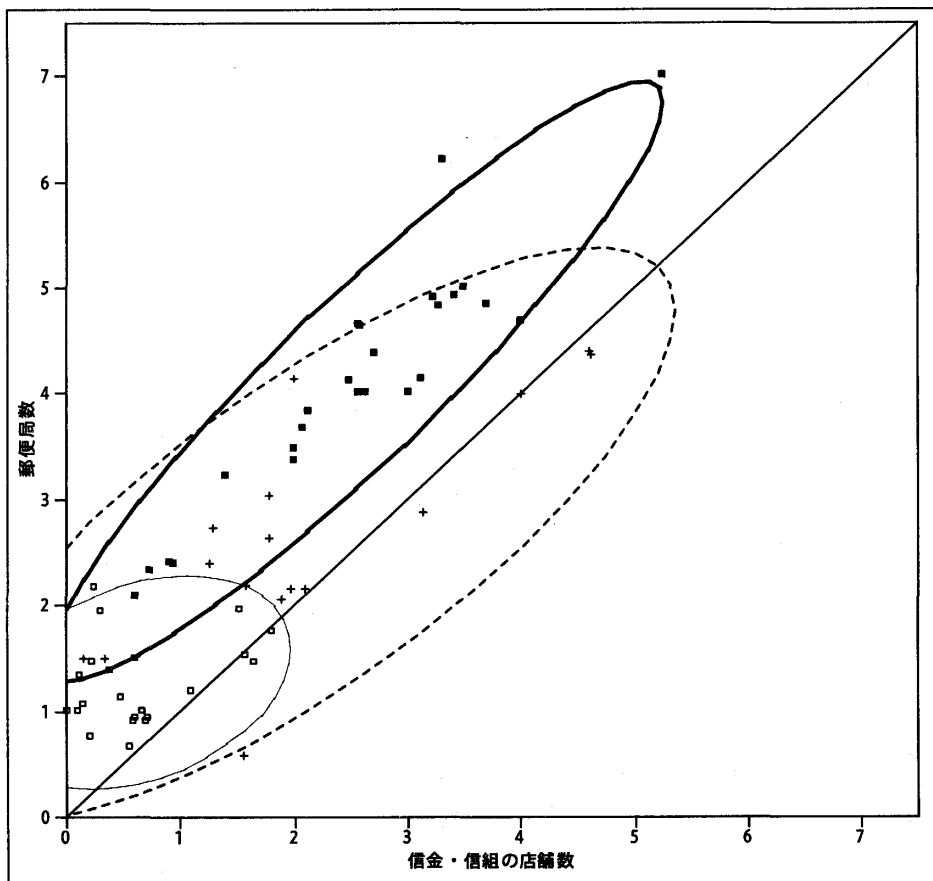
先ず、郵貯を取り扱う郵便局の店舗展開を民間金融機関との対比で検討する。ここでは、民間金融機関のうち、各郵便局と同様に狭い地域内を対象に活動し、その顧客が店舗までのアクセス距離を重視しているとみられる信金・信組を基準として取り上げる。対象は大都市と小規模な地方都市の両者が含まれる関西圏で、信金・信組の数は平成11年時点で存在する63先である（48信金、15信組。信組は業域・職域および北朝鮮系・韓国系の組合を除く）。最初に、各信金・信組の営業店である1,641か店について、各店舗の周辺750m²のエリア内に存在する競合金融機関として、信金・信組の数（当該金融機関の場合を除く競合先）および郵便局数を計算する。そして、各営業店に関するそうした数値を、当該金融機関毎に累計していく²⁾。競合金融機関数は、全銀協の作成した資料およびNTT発行のタウンページを利用している。なお、当該金融機関が比較的近い場所に他の営業店をもつ場合には、対象とするエリアを調整し、ダブルカウントを回避している。

1) 本稿は、平成17年6月28日に唐津市で開催された「衆議院郵政民営化に関する特別委員会」の地方公聴会に於いて、意見陳述人として報告した内容を当日行われた質疑等も含めて拡充し、纏めたものである。結論部分の主張については、堀江（2005）と同一である。

2) 作成方法の詳細については、堀江（2001）、堀江・川向（1999）等を参照されたい。

図1は、63の信金・信組について、こうして算出した競合先金融機関数を各信金・信組1店舗当りに換算して示したものである。横軸に競合する信金・信組の店舗数を、縦軸に郵便局の数を表示している。■は信金・信組の本拠地が大阪府内の場合、+は同京都・神戸・尼崎・姫路・和歌山・明石（市街地人口が20万人を上回る都市）にある場合、□はその他小規模都市等に存在する場合を表す。楕円形は、各グループを確率95%で示したものである。これをみると、明らかに民間の信金・信組と比べて郵便局数が多く配置されている。特に、企業や世帯が集中している大都市部である大阪府内でそうした傾向が著しい（平均でみた店舗の配置数は信金・信組の1.6倍）。このグループを含む楕円形（○で表示）も、対角線と比べてかなり左上方に位置している。また、京都等の主要都市に於いても郵便局の配置が多い（同1.3倍、○で表示）。なかには、京都信金のように郵貯の店舗が少ないケースも存在するが、例外的である。このように中規模以上の都市部についてみる限りでは、郵便局についても民間の信金・信組と同様に、顧客の分散状況よりも顧客の数を重視した店舗展開となっており、民間の金融機関との競合はそれだけ強く、且つ店舗自身が過剰となっていると判断される。一方、小規模都市（□）に於いては信金・信組の店舗展開自体が少ないなかで、郵便局は多くの店舗網を張り巡らせている（信金・信組の約2倍、○で表示）。これは、公共的な性格を有する郵便局として人口の少ない地域にも店舗を配置せざるを得ない事情を表しており、大都市部とは逆の意味で店舗展開が経営的には非効率となっていることを意味する。

図1 信金・信組の1店舗当たり競合金融機関数



一般には、郵便局は公共の施設として人口の少ない地域での店舗展開の重要性が強調されているが、それがコスト面の割高を通じて経営の非効率性に繋がってくることは避けられない。それは過疎地域だけの問題ではない。企業や世帯が集中している大都市部では、顧客数を重視した観点から民間金融機関を大きく上回る密度で店舗網が張り巡らされており、この点にも1つの原因があると考えられる。

3. 資金吸収面の問題

こうした郵貯の実像は、県別にみた預貯金残高等からも窺うことが可能である。郵貯の残高を県別にみると、県内でトップの座にある地銀の預金残高を上回る規模に達しているケースが圧倒的に多い。表1は、平成16年3月末の時点で、都道府県内でトップの地銀と郵貯との預貯金のシェアを比較したものである（第二地銀はシェアが小さいため対象外とした）。参考のために、10年前の金融不安が強まった時期である平成6年3月末の計数も併せて示している。この場合、都銀が本拠を構えている（いた）都道府県、即ち東京都のほか、北海道、大阪府、埼玉県、愛知県および兵庫県については、従来は規模の小さな「二番手」の地銀が存在しているに留まり、明らかに郵貯のシェアが大きい。そこで、この6つの都道府県については郵貯の比較対象金融機関として、都銀全体のシェアを取り出している（北海道は北洋銀行を加えており、埼玉県は埼玉りそなの預金額を利用可能であることから、同計数を使用している）。

これをみると、平成16年3月末の時点で預貯金シェアが郵貯を上回っている地銀（一部都銀を含む）を持つ県は、14県に留まる（10年前の平成6年3月末時点も14県である）。これに両者の差が2%未満の県を加えても、全体で22県である³⁾。なお、都銀が本拠を構えている（いた）6都道府県のうち、東京・大阪は都銀のシェアがかなり大きい、愛知・兵庫は大きな差はなく、北海道および埼玉については郵貯が上回っている。そのほかの府県では、郵貯が圧倒的に強く、その限りで郵貯は「庶民」の貯蓄を吸収する重要な手段であると言える。もっとも、地銀の県内シェアが高い、ないし大きな差がない22県のうち、①県内の民間金融機関全体としての預貸率が低く（6割弱）、且つ所得水準もかなり低い先（関東・東海地区の6割程度）が8県あるほか、②そうした県を上回ってはいるがやはり低い先（同約8割、預貸率は6割弱）も10県に達しており、全体として22県のうち18県が所得水準の高くない地域に該当する。郵貯は、所得水準の低い層の零細な貯蓄を丹念に吸収する手段として機能し、そのために多数の店舗を配置して非効率が発生しているとされる。これが事実であれば、所得水準（従って生産活動）の高くないこれら道府県に於いて、民間金融機関が採算的に店舗を持つことの出来ないような地域についても、零細な貯蓄を吸収するために店舗網を張り巡らせ、その結果として郵貯の県内預貯金シェアは大きくなっているはずである。他方で、こうした地域に所在する地銀は、当該府県には貸出先も少なく魅力が弱いだけに、預貯金のシェアは低くなると考えられる。しかし、

3) 都銀が本拠を構えている（いた）6つの都道府県は、比較対象が地銀とは異なるため、これには含めていない。

表1 地元銀行と郵貯の預貯金シェア比較

(県内シェア%)

県名(銀行名)	平成16年3月末			平成6年3月末		
	地元銀行	郵貯	ポイント差	地元銀行	郵貯	ポイント差
宮城(七十七)	35.8	25.2	10.6	31.0	25.2	5.8
滋賀(滋賀)	33.2	26.5	6.8	31.7	24.9	6.8
沖縄(琉球)	26.7	20.2	6.6	27.4	19.1	8.3
島根(山陰合同)	34.5	28.7	5.8	32.2	30.3	1.9
秋田(秋田)	32.2	27.0	5.2	29.2	25.2	4.0
富山(北陸)	28.8	24.1	4.7	28.0	21.2	6.8
山梨(山梨中央)	31.7	27.1	4.7	28.5	26.8	1.7
群馬(群馬)	30.0	25.4	4.6	27.5	24.2	3.3
愛媛(伊予)	30.3	25.9	4.4	27.5	26.7	0.8
長野(八十二)	28.6	26.2	2.4	28.6	27.2	1.4
青森(青森)	27.9	25.9	2.0	25.9	26.6	-0.7
石川(北国)	27.2	25.6	1.7	27.8	24.5	3.3
徳島(阿波)	29.3	28.0	1.3	29.1	29.7	-0.6
大分(大分)	30.4	30.2	0.2	28.5	30.0	-1.5
奈良(南都)	29.7	29.7	-0.0	31.8	29.1	2.7
茨城(常陽)	30.2	30.5	-0.2	29.2	29.0	0.2
岩手(岩手)	26.8	27.2	-0.3	25.0	28.5	-3.5
山口(山口)	31.6	32.2	-0.6	31.1	31.5	-0.4
高知(四国)	26.9	27.9	-1.0	26.0	28.7	-2.7
熊本(肥後)	30.9	32.1	-1.2	28.5	33.0	-4.5
栃木(足利)	26.8	28.2	-1.4	30.5	26.7	3.8
香川(百十四)	24.4	26.1	-1.7	25.6	26.7	-1.1
宮崎(宮崎)	28.2	30.2	-2.1	28.1	29.6	-1.5
静岡(静岡)	20.8	23.0	-2.2	20.6	24.2	-3.6
福井(福井)	24.6	27.2	-2.6	25.2	27.2	-2.0
佐賀(佐賀)	27.8	31.1	-3.4	27.3	31.4	-4.1
岡山(中国)	26.0	29.5	-3.5	22.2	31.7	-9.5
鹿児島(鹿児島)	29.4	33.0	-3.6	26.1	34.3	-8.2
山形(山形)	22.1	26.0	-3.9	20.5	25.6	-5.1
新潟(第四)	22.3	26.4	-4.1	21.1	24.3	-3.2
三重(百五)	23.4	28.9	-5.5	22.2	28.8	-6.6
京都(京都)	18.0	23.7	-5.8	15.6	22.7	-7.1
和歌山(紀陽)	24.0	30.3	-6.4	25.3	27.5	-2.2
福島(東邦)	23.3	29.7	-6.4	20.9	29.3	-8.4
岐阜(十六)	17.5	24.7	-7.2	16.8	24.2	-7.4
広島(広島)	20.8	28.4	-7.6	22.2	28.1	-5.9
千葉(千葉)	20.3	28.3	-8.0	19.8	26.6	-6.8
福岡(福岡)	20.3	28.9	-8.5	19.6	29.1	-9.5
長崎(十八)	22.9	31.7	-8.8	20.9	31.7	-10.8
神奈川(横浜)	15.0	25.2	-10.2	17.3	25.8	-8.5
鳥取(鳥取)	16.0	27.1	-11.0	14.3	27.6	-13.3
北海道(都銀+北洋)	21.0	29.2	-8.2	24.6	28.7	-4.1
埼玉(埼玉りそな)	20.3	27.5	-7.2	21.5	28.2	-6.7
東京(都銀計)	65.3	11.0	54.3	59.6	8.7	50.9
愛知(都銀計)	27.1	24.1	3.0	28.7	26.1	2.6
大阪(都銀計)	45.6	21.5	24.1	47.7	16.4	31.3
兵庫(都銀計)	27.9	27.9	0.0	27.3	26.4	0.9

(注) 【金融ジャーナル】'99.12増刊号および2004.12増刊号による。同一都道府県内に都銀の本店が存在する(した)東京都、大阪府、愛知・兵庫の各県については都銀の預金計、北海道は都銀計と北洋の合計、埼玉県は埼玉りそなを使用している。

現実にはトップ地銀の預貯金シェアが郵貯を上回らないし大差がない22県のうち、18県で所得水準が高くない結果となる。このことは、郵貯は「公的サービス」機関として全国一円に店舗を張り巡らし、資金供給の利便性を提供しているとはいえ、所得水準が低く人口の少ない地域へのサービスの提供は活動としては限定的であり、人口の集中する大都市部での活動を主体としていることを表すと推察される。そしてこれは、一部の人口過少地域に店舗網を持つと同時に、大都市部での集中的な店舗展開といった、経営上の非効率性を産み出す背景となっていると考えられる。

4. 郵政公社の効率性

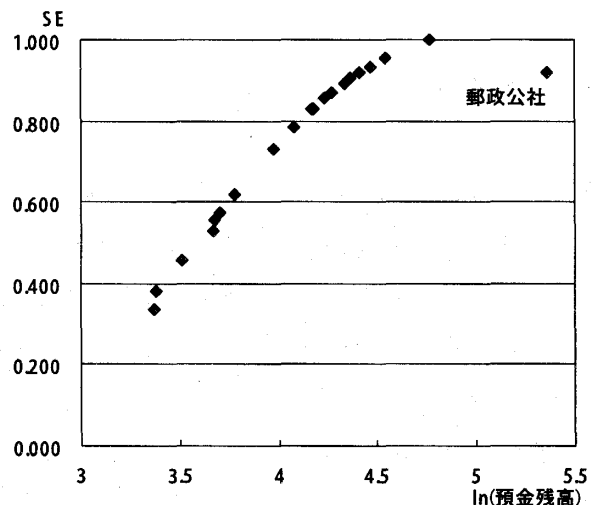
こうした店舗展開および都道府県別のシェア状況を踏まえて、郵政公社が民営化した場合の郵貯の経営効率性について、住友生命の茶野 努氏の分析（「郵貯問題と金融機関」（2004）所収）を参照しつつ、民間の金融機関と比較してみよう⁴⁾。郵政公社が民営化された後に各地域に分割されるか否かについては、現在のところ新会社の経営陣の課題とされているが、ここでは郵貯について民営化後支社化された状態を前提として地域金融機関との比較を行う。その場合、対象としては九州地区を1つの単位（九州支社）として取り挙げる。また、分割されても郵貯の規模は極めて大きいだけに、競争相手としては地域銀行（地銀、第二地銀）を想定している。

経営の効率性を測定する手法としては、効率的フロンティアを推定するDEA（Data Envelopment Analysis）を使用している⁵⁾。生産物（売上高）としては預貯金の残高、投入要素（費用）として職員数および店舗数を取り挙げ、この両者の関係から規模に関する経営の効率性を算出するものである

（何れも、平成13年度の計数である）。この場合、郵貯については法人税や預金保険料（預金等の残高に対し決済用預金0.115%、一般預金等0.083%を拠出）、あるいは準備預金制度による日本銀行への無利子預金の預入義務の免除等があり、ここではこうした「国家援助」も追加投入要素としている。なお、郵貯の人員は殆どが資金吸収に関係した部分であり、資金運用（貸出）に関する人員は殆ど含まれていない。民間金融機関と同様のベースで比較するには、この分も膨らませて考える必要があるが、ここでは取り挙げていない。

こうして算出された規模に関する効率性（SE）は、図2に示される。図の上では、上方に位置す

図2 規模に関する効率性



（注）茶野（2004）の図7-4による。

4) 詳しくは、茶野（2004）を参照されたい。

5) DEAについては、刀根（1993）、Cooper=Seiford=Tone（2000）、末吉（2001）等を参照されたい。簡単な解説は、茶野（2004）にも付されている。

るほど規模に関する経営効率性が高い（横軸は預貯金残高の対数換算値である）。これをみると、九州7県で最も効率性の高い銀行は福岡銀行であり、次いで西日本銀行、肥後銀行の順で、見劣りするの
は長崎銀行、佐賀共栄銀行、福岡中央銀行等である。九州地区の地域銀行に関しては、預金残高の増加とともに効率性が上昇するといった関係が見出される。但し、そうした効率性の上昇は、預金規模の拡大とともに逡減する傾向にある。一方、郵貯（九州支社）については、規模が圧倒的に大きいにも拘わらず、規模に関して非効率な状態にあり、効率性としては民間金融機関のなかでは第4位の鹿児島銀行並みである。このような結果となる背景としては、郵便局の店舗網が民間金融機関のない地域にも張り巡らされていること、前記のように（関西圏の例ではあるが）大都市部ではあまりにも稠密な店舗網となっていることなど、生産要素の過剰投入が発生していることを挙げることが出来る。前記のように、民間銀行の職員・店舗では預金業務のほかに貸出業務も行っており、そのウエイトが近年高まっているとみられる（預金のみを取り扱う人員のウエイトはかなり小さい）。茶野氏の試算によれば（茶野（2004））、九州地区で地域銀行と同程度の経営効率性を確保するには、平成13年度時点で存在する郵貯店舗の4分の3を廃止し（3,046店→687店）、人員も8%削減する必要がある。こうした、民間金融機関と比べて郵貯がかなり非効率であるといった計算結果は、九州地区のみならず、分割して計算した北海道、東北、関東、北陸、四国等の支社でも同様にみられる。

その意味では、郵貯が民間金融機関並みに経営の効率性を確保するには、極めて厳しいコスト削減が必要である。そうした効率性確保のために郵貯の取扱い店舗を大幅に整理することは、郵貯の持つ最大の長所である利便性を大きく損なうことに繋がることには留意が必要である。しかし、このことは、現状のままに郵貯を維持することを意味しない。効率性が大幅に見劣りする大きな金融機関の存在は、金融活動全体にマイナスの効果を及ぼすだけに、民営・分割化後は郵貯の取扱残高自体を大幅に圧縮する等によって、経営の効率化を進めていくことが肝要である。

5. 資金運用：貸出と国債購入

このように、郵貯については、店舗展開および経営効率性に絡んだ問題がある。また、資金運用面に於けるプラスの効果としての民間への資金供給増加・金利低下についても疑問が大きい。郵貯が民間向け貸出に乗り出すと、貸出の供給量が増えることを通じて企業向け貸出金利が低下し、投資活動・生産活動が拡大・活発化することに繋がることも予想される。これは、郵貯の民間向け貸出増加を通じた経済活動に対するプラスの効果である。

しかし、逆の面もある。それは、郵貯はこれまで国債（財投債）の大口購入者であったが、それが貸出にシフトすることによって国債に対する需要が減少し、その結果として国債金利の上昇・ひいては長期金利の上昇となり、逆に民間の経済活動を抑制する方向に作用することも考えられる。こうした不安定な状況のなかでは、民間金融機関サイドから貸出→国債への運用転換が生ずる可能性や、金利上昇から国債へ運用する投信等が増加し、そうした機関投資家の発行する利回りの上昇が資金を吸収し、郵貯を含めた金融機関預貯金全体の減少といった事態が生ずることも考えられる。民間金融機

関は、前者の郵貯の民間貸出への進出に伴う競争の激化を恐れているとみられるが、こうした効果のうち何れが強いかについては、必ずしも明らかではない。マクロ経済的には、一方での資金供給の増加・他方での減少から、金利面に限ると全体として大きな変化が生じないなかで、運用主体の資金配分が変化する可能性もある。いずれにせよ、郵貯が民間向け貸出を増やすことで、全体として経済活動にプラスの効果が生ずるか否かについては、必ずしも明確ではない。

6. 民間向け貸出は困難

更に、こうした民間向け貸出増加に関しては大きな問題がある。それは、郵貯は資金調達で大きなシェアを持っているとはいえ、運用面では債券購入以外のノウハウが殆ど無いことである。政府の「郵政民営化の基本方針」(平成16年9月)では、例えば金融商品の取り扱いを段階的に拡大し、「ファミリーバンク」として地域密着型のサービスを提供することを唱えている。しかし、地域金融にとって最も重要である企業向け貸出の経験のない郵貯が、貸出等に関する独自のノウハウを持つ存在として機能を発揮することを想像するのは、かなり難しい。

地域銀行(地銀・第二地銀)あるいは協同組織金融機関(信金・信組等)は、これまで企業と長い取引関係を通じて各種の経営情報を蓄積し、それを基に貸出活動を行うと言った、いわゆるリレーションシップバンキング(リレバン)を手がけてきた。そして、それを専門に担当する融資開拓・審査・管理部署も設けており、各銀行内部にはノウハウも蓄積されている。これに対して郵貯は、これまでのところはそうした貸出の審査・管理等に関するノウハウおよび肝心の企業に関する情報の蓄積もない。勿論、完全に民営化されるまでの期間を利用して、例えば都銀や地域銀行の経験者を採用しノウハウ等を蓄積していくことも不可能ではないが、貸出関連のインフラを整備していくには人員の入れ替えを含めてかなりの費用投入が必要であろう。その意味では、地域銀行のようなリレバンタイプの貸出を行うには相当の努力と時間を要すると考えられる。

郵貯の貸出で可能性があるのは、金融庁も企業支援等について地域金融機関に対して推奨しているスコアリング型の貸出方式である。これは、消費者ローン等について開発された手法であり、情報がそれほど多くない企業について幾つかの指標によってスコアをつけ、それを基に貸出を決定する方式である。このスコアリング・モデルでは、相手に関する情報が必ずしも十分ではない(むしろ不特定多数を相手とする)ため、ある程度の貸倒れが発生することを前提とせざるを得ない。そのためには、貸出金利も通常のリレバンタイプと比べて高く設定されることとなり、競争に打ち勝つことが出来るような商品開発が重要となる。しかし、郵貯にはそうしたノウハウの蓄積はないだけに、こうしたタイプの貸出を増やしていった場合には業況が不振の先へ融資が集中して回収難となり、不良債権が増加する可能性も大きい。

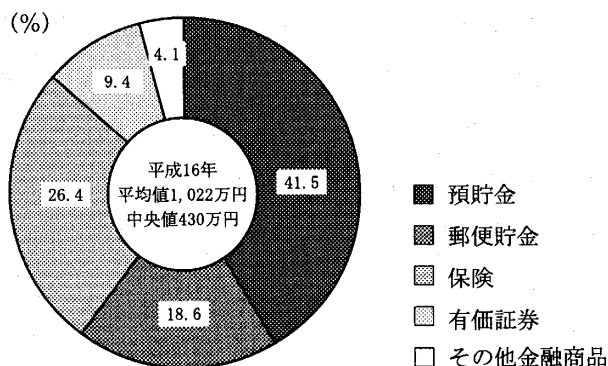
このように、コスト面の問題を別としても、郵貯が既存の地域金融機関並みの運用ノウハウを持つに至るには、大きな困難が予想される。

7. 家計の安全資産指向に応える必要

他方で、家計には元本保証のある安全資産を選好する傾向が強い。図3は、金融広報中央委員会の「家計の金融資産に関する世論調査」(平成16年)による金融資産の種類別内訳である。この調査によれば、家計は民間金融機関および郵貯を含めて全体の6割を預貯金で保有しており、そのうち3割が郵貯である。このシェアは大きく、これには国民の選好が強く影響している。

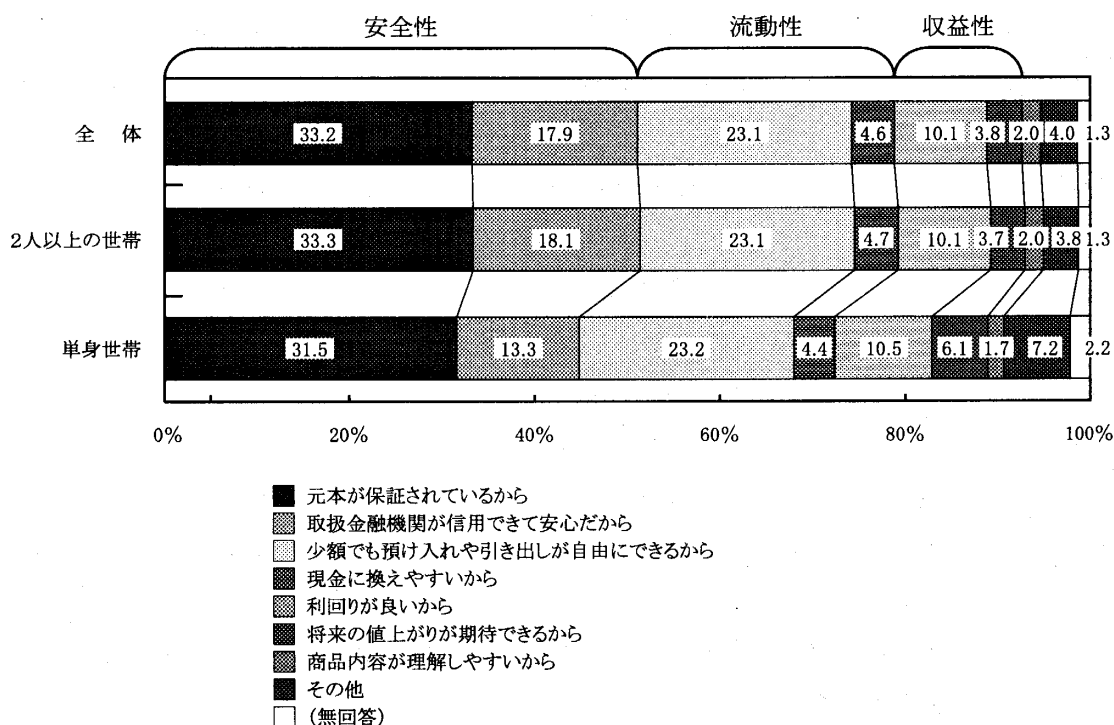
図4は、同調査で金融資産選好の際に重視する事項として家計が回答した構成比を示している。これをみると、家計の安全性指向は極めて強く、特に元本の保証を重視していることが窺われる。次いで流動性が重視されており、収益性は3番目に留まっている。このような調査結果となったことについては、近年は低金利が続き、株式の配当利回りも低いなかで金融不安が続いてきたことも響いている。しかし、こうした安全性の重視はこれまで長期間続いていることも事実である。これは、ローリスク・ローリターン

図3 金融資産の種類別内訳



(注) 金融広報中央委員会「家計の金融資産に関する世論調査」(平成16年)による。

図4 金融商品を選択する際に重視すること



(注) 金融広報中央委員会「家計の金融資産に関する世論調査」(平成16年)による。

た多様性の不足、特にミドルリスク・ミドルリターンの商品が殆ど存在しなかったことも響いている。そうした環境のなかでは、「リスクは公的に仕事として十分負担してきており、個人・家計としてはそうしたリスクは取りたくない」といった選好が強く存在することは十分想像される。これは、金融資産の蓄積自体が自身の目標とする額と比べて必ずしも十分とはいえない大多数の世帯にとって自然な選択であり、経済主体としての1つの特性でもある。我が国の経済活動はそうした特性の上に成り立っており、それは今後も続くであろう。これまで郵貯に集まった資金は、当面は使用予定がなく、家計が信用リスクのない安全な金融機関として託してきた貯蓄である。郵貯問題は、こうした家計のニーズに応えた信用リスクのない商品を提供しつつ、他方で運用面の困難も生じないような枠組みを整備するなかで解決していくことが求められる。

8. 民営化後に規模を縮小すべき

こうした状況を踏まえれば、民営化した後は、郵貯自身の規模を縮小すると同時に、代替的な金融商品を提供していくことが必要である。即ち、全国的に展開されている店舗網は、大都市部等で効率性を高める必要があるが、それ自身は貴重な社会的インフラでもあるだけに、それを活用した送金や一時的な貯金の機能は残すべきであろう。こうした両者の整合性を取っていくには、郵貯の取扱いを通常貯金のみとし、その運用を政府短期証券等に限定し、それ以外の貯金については受入を中止、国債販売に替えていくことが考えられる。これまで提供されてきた定額郵貯は、かたちを変えた個人向け国債であるとも言える。このような固定性の強い貯金に替わる商品として、一般の国債よりも金利や期間等を工夫して、元本の変動を抑えた個人向け国債を提供するのである（例えば変動金利国債の種類の多様化等）。こうした商品は、全国各地域に展開する郵便局のネットワークを通じて販売することが出来るが、民間金融機関も取り扱っていくべきであろう。これは、家計・個人層の安全資産に対するニーズに応えると同時に、マクロ的には金融資産の証券化にも繋がっていく。郵貯の将来を考えるには、民営化後の効率性の向上とともに、貸出に関する地域の実情および消費者のニーズを踏まえつつ、現実的な対応策を採っていくといった視点が重要である。

[参考文献]

- 末吉俊幸 (2001) 『DEA 経営効率分析法』朝倉書店
- 茶野 努 (2004) 「郵貯問題と金融機関」堀江康熙編著『地域経済の再生と公共政策』
第7章 中央経済社
- 刀根 薫 (1993) 『経営効率性の計測と改善』日科技連出版社
- 堀江康熙 (2001) 『銀行貸出の経済分析』東京大学出版会
- 堀江康熙 (2005) 「地域金融の将来と郵便貯金」『日本人のちから』第16号 (10-11頁)
東京財団 2005年
- 堀江康熙・川向 肇 (1999) 「小規模金融機関の経営地盤」『経済学研究』第66巻第3号
九州大学経済学会