

公的金融の入口・出口改革論の再考： 官による民への圧迫 vs. 私による公への貢献

滝川 好夫

要約

「公的金融は民業を圧迫している」としばしば言われ、それは「官による民への圧迫」のことである。自民党を中心とした前政権は、「公的金融は民業を圧迫している」「官による民への圧迫」といった基本認識をもって、公的金融改革を行ったが、民主党を中心とする現政権は「官 vs. 民」のみならず、「公 vs. 私」といった対立軸も持ち出し、従来からの「官による民への圧迫」を180度転換して「私による公への貢献」と言い換えようとしている。本論文は、わが国における公的金融機関（入口であるゆうちょ銀行・かんぽ生保、出口である政策金融機関）は民業を圧迫しているのかに関する文献をサーベイし、日本の金融システムにおける公的金融入口・出口の位置付けを検討するものである。本論文では「官から民へ」「民間でできることは民間に」といった市場への丸投げは誤りであり、日本の金融経済の再生のために肝要なことは「官も民も」「官民のコーディネーション」であることを主張したい。

1 はじめに

日本郵政の西川善文前社長は「われわれは民間会社になる。民業圧迫という考え方はおかしい」と述べていたが、ゆうちょ銀行・かんぽ生保、政策金融機関は一般には官業とみなされ、官業による民業圧迫は、「公的金融機関と『金融仲介機関（公的金融機関・民間金融機関） vs. 金融資本市場』」といった官業による金融資本市場への圧迫、「公的金融機関と『公的金融仲介機関 vs. 民間金融仲介機関』」といった官業による民間金融仲介機関への圧迫、「公的金融機関と『公的実物部門 vs. 民間実物部門』」といった官業による民間実物部門への圧迫、の3種類に整理できる¹。

野党時代の民主党の「郵政改革法案」では、ゆうちょ銀行・かんぽ生保による金融業の規模は民業圧迫の1つとみなされ、それを是正すべく郵便貯金の預入限度額の現行の1,000万円から700万円、500万円への段階的引き下げが提案されていたが、民主党を中心とする現在の政権与党の「郵政改革素案」では、逆に郵便貯金の預入限度額の引き上げが検討されている。小泉純一郎政権下の郵政民営化が拙速であったこともあるが、民主党の郵政改革の取り組みにおける野党時代・与党時代の変容もあり、郵政問題は非常に混乱している。

「公的金融は民業を圧迫している」としばしば言われ、それは「官による民への圧迫」のことである。自民主党を中心とした前政権は、「公的金融は民業を圧迫している」「官による民への圧迫」といった基本認識をもって、公的金融改革を行ったが、民主党を中心とする現政権は「官 vs. 民」のみならず、「公 vs. 私」といった対立軸も持ち出し、従来からの「官による民への圧迫」を180度転換して「私による公への貢献」と言い換えようとしている。すなわち、2010年2月8日、亀井静香郵政改革・金融担当大臣と原口一博総務大臣は「郵政改革素案」について記者会見を行い、新郵政の位置付けを「公共性の高い民間企業」としている。「郵政改革素案」の副題は『「公益性の高い民間企業」が担う『政府の国民に対する責務』』であり、その意味は「公益性の高い民間企業」としての日本郵政グループが、郵政事業のユニバーサルサービスという「政府の国民に対する責務」を担うというものである。これは「官 vs. 民」「公 vs. 私」の2種類の対立軸を用いて、「ゆうちょ銀行などを公的金融機関（官業）とみなし、『官による民への圧迫』を問題視する」ことから、事実認識を180度転換し、「ゆうちょ銀行などを私企業とみなし、金融のユニバーサルサービスなどを公への貢献と評価する、つまり『私による公への貢献』とみなす」ことへの大転換である。

滝川[2004][2006][2007]は公的金融の入口改革（郵政民営化）ばかりを取り上げてき

¹ 本論文では、政府が出資あるいは株式保有などの方法で経営・運営に関与しうる金融機関（ただし、日本銀行を除く）を「公的金融機関」、公的金融機関の金融仲介活動を「公的金融」と定義し、完全民営化されていないゆうちょ銀行、かんぽ生保などを公的金融機関とみなしている。すなわち、公的金融の出口を担当しているものとして政策金融機関、入口を担当しているものとしてゆうちょ銀行・かんぽ生保をとらえ、それらの総体を「公的金融機関」と呼んでいる。

たが、滝川[2011]は公的金融入口・出口の両方の改革を取り上げている。本論文は基本的には、滝川[2011]のエッセンスをまとめたものであるが、同論文を加筆修正している。本論文は、わが国における公的金融機関（入口であるゆうちょ銀行・かんぽ生保、出口である政策金融機関）は民業を圧迫しているのかに関する文献をサーベイし、日本の金融システムにおける公的金融入口・出口の位置付けを検討するものである。本論文では「官から民へ」「民間でできることは民間に」といった市場への丸投げは誤りであり、日本の金融経済の再生のために肝要なことは「官も民も」「官民のコーディネーション」であることを主張したい。

2 小泉純一郎政権下の公的金融改革の理念：「官から民へ」

2-1 公的金融入口改革の理念

2003年10月3日の第21回経済財政諮問会議には、02年9月にとりまとめられた「郵政三事業の在り方について考える懇談会」（小泉純一郎首相開催：田中直毅座長）の報告書の趣旨と郵政ネットワークの問題点が、田中直毅21世紀政策研究所理事長によって説明された。田中座長は「懇談会の報告書の性格だが、当時は民営化法案を正面から議論する状況ではなかった。公社法案が国会にかかっている状態であり、公社ができた後に民営化するとすれば、どのような民営化の仕方があるのか、理念型を提示することがこの懇談会の役割であった。」と述べ、配布資料（「郵政三事業民営化について」）において、郵政事業改革は「財政再建」「金融秩序の正常化」「地方行政改革」「中央行政改革」といった構造改革の中央に位置すると論じている。小泉純一郎政権（01年4月～06年9月）下の03年4月1日、郵政事業庁から郵政三事業を引き継ぐ形で「日本郵政公社」が発足した。日本郵政公社が誕生した同じ年（03年）の9月26日の第157回国会所信表明演説の中で、小泉純一郎首相は「『民間にできることは民間に』。就任以来、この一貫した方針の下、郵政事業、財政投融资、特殊法人の改革を一体のものとしてとらえ、簡素で効率的な質の高い政府に向けた改革に力を入れてまいりました。本年4月には、日本郵政公社が発足しました。郵便事業への民間参入を可能とした結果、半年の間に14の民間事業者が参入しています。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。」と述べ、同日開催された第20回経済財政諮問会議で、小泉首相から、郵政民営化の議論を経済財政諮問会議で行うこと、およびその取りまとめを竹中平蔵経済財政政策担当大臣が担当する指示がなされた。

第20回経済財政諮問会議は新メンバーによる最初の会議であり、小泉純一郎議長（首相）は、郵政民営化について、「今回は新しい体制での第1回目の諮問会議であり、一言申し上げたい。（略）構造改革の中でも、いわゆる官業の本丸、郵政三事業の民営化

をついに内閣の正式議題に持ち上げることができた。これは本丸中の本丸である。財政投融资、特殊法人改革については、今まで出来なかった。郵政三事業に従事する職員 28 万人が何で国家公務員でなければならないのか、ようやく官業の本丸に入ってきており、小泉内閣の最大の柱である。根本的な問題だから断固としてやる。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経済大臣をお願いしたい。」と述べ、それを受けて竹中大臣は『「民間主導の経済成長の強化』について。日本経済の 4 割を占める官製市場の民間開放の徹底である。郵政民営化は、象徴的、代表的な問題として位置付けられる。」と述べている。

03 年 10 月 3 日の第 21 回経済財政諮問会議は、郵政民営化に関する第 1 回目の審議日で、竹中大臣は、郵政民営化の制度設計について、「妥協すべきところは妥協しながら、それでも絶対に踏み外してはいけない基本的な原則をしっかりと確認しておくということが私は大変重要だと思う。」と述べ、「郵政民営化の検討に当たってのポイント」という資料を提出している。すなわち、諮問会議で郵政民営化について確認すべき原則として、次の 5 つの基本原則を示している。

- ① 「官から民へ」の実践による経済活性化を実現する（活性化原則）
- ② 構造改革全体（「規制」「税制」「歳出」「金融」）との整合性のとれた改革を行う（整合性原則）
- ③ 国民にとっての利便性に配慮した形で改革を行う（利便性原則）
- ④ 郵政公社が有するネットワーク等のリソースを活用する形で改革を行う（資源活用原則）
- ⑤ 郵政公社の雇用には、十分配慮する（配慮原則）

2-2 公的金融出口改革の理念

2002 年 12 月 13 日に経済財政諮問会議で取りまとめられた「政策金融改革について」を踏まえ、05 年 11 月 29 日の経済財政諮問会議では、「政策金融改革の基本方針」が取りまとめられた。そして、この基本方針に従って、政策金融の抜本的改革を行い、平成 20 年（08 年）度から新体制に移行することになった。「政策金融改革の基本方針」は、政策金融改革（公的金融出口改革）の基本原則として、次の 4 つを挙げている。

- (1) 政策金融は 3 つの機能に限定し、それ以外は撤退
 - ① 中小零細企業・個人の資金調達支援
 - ② 国策上重要な海外資源確保、国際競争力確保に不可欠な金融
 - ③ 円借款（政策金融機能と援助機能を併せ持つ）
- (2) 「小さくて効率的な政府」実現に向け政策金融を半減
 - ① 貸出残高対 GDP 比半減を 20 年度中に実現

- ② 新たな財政負担を行わない
- ③ 市場化テスト、評価・監視機関設置により再編後も継続的縮小努力
- ④ 民営化する機関は完全民営化を目指す

(3) 民間金融機関も活用した危機（災害・テロ、金融危機）対応体制を整備

(4) 効率的な政策金融機関経営を追求

- ① 部分保証、証券化、間接融資等を通じた民間金融機関の補完
- ② 政策金融機関トップマネジメントへの天下り廃止を速やかに実現
- ③ 統合集約する新機関では、組織を簡素化し、事業運営を効率化

以下、「政策金融改革の基本方針」の「4つの基本原則」について次の3つのコメントを行いたい。

- (1) 政策金融の機能（対象）を「中小零細企業・個人の資金調達支援」「国策上重要な海外資源確保、国際競争力確保に不可欠な金融」「円借款（政策金融機能と援助機能を併せ持つ）」の3つに限定し、それ以外は撤退としているが、政策課題は時間の経過とともに変化しうるものであり、政策金融の対象になるべきものも変わるはずである。政策金融の機能については、1つには「民業の補完」に徹するとしても、それはダイナミックに検討されねばならない、もう1つには「民業の補完」ということで政策金融の機能（対象）を3つに限定する必要はなく、つねに官民のコーディネーションが必要であると思う。
- (2) 「『小さくて効率的な政府』実現に向け政策金融を半減」とあるが、政策金融の規模縮小そのものを目的化することは必ずしも正しいとは思われない。1つには、重要なことは日本の潜在成長率を高め、潜在成長率に見合ったGDP成長率を達成することであり、それを官民のコーディネーションによって実現することである。政策金融のあるべき姿はあくまでも日本経済の高成長・好景気のための手段であるべきである。もう1つには、官民いずれの形態であっても、金融機関にとって重要なことは規模ではなく、機能である。巨大であっても機能しない金融機関は不要で、小規模であっても機能する金融機関は必要である。
- (3) 「部分保証、証券化、間接融資等を通じた民間金融機関の補完」とあるが、日本の金融システムにおける官民をバラバラにするのではなく、官民のコーディネーションが重要である。

05年11月29日に経済財政諮問会議で取りまとめられた「政策金融改革の基本方針」を踏まえ、06年6月27日の政策金融改革推進本部・行政改革推進本部の合同会議で

「政策金融改革に係る制度設計」が取りまとめられた。そこでは、基本的考え方として、「官から民へ」の観点から、民業補完に徹し、次の3つの基本原則に基づき、政策金融改革の制度設計がとりまとめられるとされている。

- ① 政策金融として必要な機能に限定し、これを残した上で、政策金融機関を再編し、政策金融の貸付残高の対 GDP 比を半減する。
- ② 民間金融機関も活用した危機対応体制を整備する。
- ③ 効率的な政策金融機関経営を追求する。

また、新政策金融機関の制度設計の基本的視点として、次の5点が挙げられている。

- ① 国が担う機能としての政策金融の的確な実施
- ② 明確な経営責任に基づく効率的な運営
- ③ 透明性の確保と評価・監視
- ④ 利用者の利便性の維持・向上
- ⑤ 国際金融部門の国際的信用及び主体性の確保

以下、「政策金融改革に係る制度設計」の「I 基本的考え方」「『II 新政策金融機関について』の『1 基本的視点』」について、2つのコメントを行いたい。

- (1) 「I 基本的考え方」の「政策金融として必要な機能に限定し、これを残した上で、政策金融機関を再編し、政策金融の貸付残高の対 GDP 比を半減する」「民間金融機関も活用した危機対応体制を整備する」「効率的な政策金融機関経営を追求する」といった3つは、「政策金融改革の基本方針」の「4つの基本原則」である「政策金融は3つの機能に限定し、それ以外は撤退」「『小さくて効率的な政府』実現に向け政策金融を半減」「民間金融機関も活用した危機（災害・テロ、金融危機）対応体制を整備」「効率的な政策金融機関経営を追求」を再整理したものである。
- (2) 「『II 新政策金融機関について』の『1 基本的視点』」は「I 基本的考え方」などを踏まえて、政策金融機関の再編を実際に行う場合の基本的視点であり、したがって、『1 基本的視点』を再検討する前には、「I 基本的考え方」をしっかりと再検討しなければならない。政策課題は時間の経過とともに変化しうるものであり、政策金融機関の存在意義も変わるはずである。政策金融機関の再編にあたっては、1つには「民業の補完」に徹するとしても、それはダイナミックに検討されねばならない、もう1つには「民業の補完」ということで政策金融の機能（対象）を限定する必要はなく、つねに官民のコーディネーションが必要であると思う。

3 公的金融民業圧迫論の再検討

3-1 公的金融の存在意義：官業の金融への介入根拠

第11回経済財政諮問会議（2002年4月24日）「政策金融のあり方に関する論点について（有識者議員提出ペーパー）」は、官業の金融への介入根拠について、「公的金融の根拠は、『引受け困難なハイリスク』や『情報の偏在』といった市場の失敗への対応やナショナルミニマム等により説明されてきた。しかし、膨大な金融ストックの活用や民間金融の活動の場と収益機会の拡大による経済活性化の観点から、あらためて公的金融の守備範囲を見直す。」と述べている。すなわち、官業の金融への介入根拠は「引き受け困難なハイリスク」（投資プロジェクトのリスクの大きさ）「情報の偏在」（借手に対する情報の不足：情報の非対称性）の2つであるが、公的金融の存在意義は「膨大な金融ストックの活用（官から民へ資金を流す）」「民間金融の活動の場と収益機会の拡大（民業の活力）」による経済の活性化といった観点から再検討を迫られている。

「政策金融のあり方に関する論点について（有識者議員提出ペーパー）」に関する「学識者ヒアリング等の結果概要」（2002年8月2日）のうち、公的金融の存在意義に関する議論は、公的金融の存在意義を認める、条件付きで認める、認めないの3つに整理できるであろう。

(1) 公的金融の存在意義を認める

以下の指摘は、正確には「公的金融の存在意義を条件付きで認める」に分類されるべきものであるかもしれないが、「これまでの政策金融の目的としては、質的補完（外部性の大きい分野、超長期で不確実性が高い分野）、量的補完（弱者・災害・中小企業、危機対応）が挙げられる。今後は、質的補完については引き続き行うべきものとするが、量的補完については政治判断に委ねられるものも必ずしも行わなくても良いものである。」「政策金融の必要性が認められるのは、ひとつは長期資金の供給（社会資本整備、環境、産業競争力等プロジェクトを基本とするもの）、もう一つは中小企業の経営支援（地方自治体事業受注への支援を含む）・資金調達保証等の大きく2つの分野となろう。」「今後、政策金融が必要となる分野としては、起業段階、環境対策の設備資金、中小企業向けなどが考えられる。」「中期的には、証券化の支援など、金融機能の分解（アンバンドリング）の触媒となる機能や、民間金融機関のコーディネーター役を果たしていくことなどが考えられる。」といった指摘は、公的金融が果たすべき役割が大なり小なりあることを是認するものである。すなわち、公的金融が果たすべき役割として「外部性の大きい分野」「超長期で不確実性が高い分野（社会資本整備、環境、産業競争力等プロジェクト）」「中小企業の経営支援（地方自治体事業受注への支援を含む）・資金調達保証等」「起業」「証券化の支援など金融機能の分解（アンバンドリング）の触媒となる機能」「民間金融機関の

コーディネーター役」などが挙げられている。

ただし、1つには「証券化の支援など金融機能の分解（アンバンドリング）の触媒となる機能」といった金融技術の進展については、一方で「理論的に言えば、アンバンドリングが進んだフレキシブルな市場においては、公的金融の意義はない。世上言われている公的金融の効用は、そのような市場では自ずと達成されているか、もしくは政府の介入に伴う目に見えないコストが過大となる。」「技術革新等に伴い民間が担える範囲は広がっている。官が最終的に担うべき機能は民間で担いきれないようなリスクテイク（超長期、セーフティーネット、大規模天災）である。」といった公的金融に否定的な指摘もあれば、他方で「日本では直接金融と間接金融を結び付ける中間領域が欠落しており、これを埋めるため、公的金融機関の貸出債権の証券化を起爆剤に証券化市場の育成を進めることが重要。これにより、リスクに応じたリターンが獲得できるような効率的な金融市場が構築されるとともに、機関投資家にとって魅力のあるミドルリスク・ミドルリターンの商品が誕生することとなる。」「金融技術がいくら進んでも、民間だけでは抱えることができない巨大なリスクが存在する可能性があると考え。その意味で政策的関与の必要性は消えない。」といった公的金融に肯定的な指摘もある。

また、もう1つには「超長期で不確実性が高い分野（社会資本整備、環境、産業競争力等プロジェクト）」について、金融革新や金融資本市場等の発達により「効率的なファンドの形成を通じて長期運用ニーズを有する世代の資金を長期資金調達ニーズにマッチさせることにより、民間でも長期・固定金利の貸出が可能となるのではないか。」「公的年金資金等の長期運用に適した資金を民間に提供すれば、民間でも長期貸出が可能になる。」といった公的金融に否定的な指摘もある。

(2) 公的金融の存在意義を条件付きで認める

「政策金融の存在意義はいろいろと説明されるが、中期的には、『民間で引き受け困難なリスク負担』及び『情報の非対称性』（特に中小企業分野）に限られる。中小企業分野で情報の非対称性が大きいのは、ディスクロージャーの程度の差等のためである。」と指摘している。すなわち、官業（政策金融機関）の金融への介入は「民間で引き受け困難なリスク負担」「金融仲介機関・中小企業間の情報の非対称性」に限ってという条件付きで認められる。「金融仲介機関・中小企業間の情報の非対称性」については、さらに「一般論として、Information gapの小さい部分については民間銀行が対応することで適切な資金供給が期待できるが、Information gapの大きい先に対する円滑な資金供給のためには、信用保証等のスキームを活用することが考えられる。」「『情報の非対称性』が存在する中小企業金融の分野では、現在のような、政策金融機関による直接貸出等の一定の政策的関与が必要。」と指摘している。すな

わち、「金融仲介機関・中小企業間の情報の非対称性」という理由に限っては、政策金融機関による信用保証のみならず、直接貸出も認められる。

また、「政策金融の介入根拠とされる『市場の失敗』の発生要因は、情報の非対称性と外部性に加えて、不完全競争及び市場の欠落が考えられるが、経済が発達した現在においては前二者が中心。一方で、政府の介入に伴う失敗（『政府の失敗』）についても考慮する必要がある、政府の失敗が市場の失敗を上回るようなら介入しないほうがよい。」と指摘している。すなわち、官業（政策金融機関）の金融への介入は「市場の失敗」（情報の非対称性、外部性、不完全競争、市場の欠落）に限ってという条件付きで認められる。ただし、「市場の失敗 vs. 政府の失敗」という問題については、他に「市場の失敗を補完するという機能については、政府の介入が逆に問題を大きくするケースもあり、直ちに政策金融の存在を正当化するものではない。」という指摘もあり、市場の失敗を是正するという理由による官業（政策金融機関）の金融への介入はむしろ官業の失敗（「政府の失敗」）によって事態を悪化させるかもしれないのである。

また、「米国、フランス等においても中小企業分野は政策金融型の政策を採用しており、これはある意味で戦略の問題である。」「長期の資金供給については、諸外国を見ても公的部門が扱っているケースが見られる。ただし、社債市場の発展状況等、さまざまな条件をみるべきであり、固定的に考えるべきではない。」との指摘もあるが、これは官業（政策金融機関）の金融への介入を国家経済戦略（経済政策）を理由として認めるものである。

(3) 公的金融の存在意義を認めない

「呼び水効果は政府が民間より情報優位であることが前提となるし、対抗力効果は民間に規制を加えながら公的部門により対抗力を機能させるという矛盾をはらんでおり、両者ともに現在の日本経済における政府金融活動の意義としては説得的ではない。」と指摘している。ここで、「呼び水効果」とは、公的金融機関の貸出により民間金融機関の貸出を誘発する効果であり、「対抗力効果」とは、規制により競争制限的な環境におかれた民業（民間金融機関）の経営は非効率的になるので、公的金融が存在することにより「官業 vs. 民業」の競争を行い、民業（民間金融機関）の経営効率性を高める効果のことである。「対抗力効果は民間に規制を加えながら公的部門により対抗力を機能させるという矛盾をはらんでおり」という指摘については、それと同趣旨で「公的金融は市場の失敗に対する市場の補完機能として位置づけられるが、政府にはむしろ、そもそも市場が効率的に機能するような制度的インフラを整備する等の観点から、市場の維持・市場の整備といった役割が求められる。」との指摘もある。すなわち、市場に規制を加えて市場メカニズムが十分に機能させ

ないようにしておいて「対抗力効果」の理由で公的金融の存在意義を正当化するのはおかしいし、そもそも市場メカニズムが十二分に機能するように環境整備を行うことが政府の役割ではないかという指摘である。

さらに、公的金融の存在意義を条件付きで認める際の理由として一般に挙げられている「金融仲介機関・中小企業間の情報の非対称性」についても、『情報の非対称性』はそもそも金融機関が存在する意義を説明するためであれば理解できるが、政策金融の必要性を直ちに正当化するものか疑問。中小向けは市場の失敗への対応というよりも、一種の温情措置ととらえるべき性格のものではないか。」という指摘もある。さらに、「信用割当が拡大する状況でのみ（民間と同条件での）政策金融の量的拡大は正当化されるわけであり、そうでなければマクロ的な総需要を押し上げる効果は乏しく、政策コストの観点からも有効性は認められないので、そもそも政府金融活動を景気対策の手段とすること自体、相当程度慎重に行う必要がある。」といった指摘もあり、公的金融を有効需要管理政策手段として用いることは有効性の観点から疑問を抱かれている。

さらに、公的金融の存在意義を条件付きで認める際の理由として一般に挙げられている「外部性」についても、岩本[2003]は「投資プロジェクトが収益性以外の社会的便益をもつという外部性による説明は乱用されており、説得力のある根拠が示されていないものが大半である。外部性が虚構であれば、望ましくない資源配分をもたらされる。」と述べている。

また、公的金融の存在意義を条件付きで認める際の理由として一般に挙げられている「民間で引き受け困難なリスク負担」についても、岩本[2003]は「(政策金融を正当化するためには：引用者注) 民間では負担不可能な巨大リスクについては、政府がリスク管理を適切におこなうことが前提となる。しかし、政府の金融活動に関するリスク管理体制は現状ではまったく整備されておらず、むしろ成果のあがらないプロジェクトに融資をして最後に国民負担を招く危険が大いに心配される。低利融資と同様、リスク負担できることとリスク負担していいことの間には大きな壁があり、現在の活動の多くはこの壁を超えられない。」と述べている。

3-2 民業圧迫論・官業無用論

経済財政諮問会議「政策金融のあり方に関する論点について（有識者議員提出ペーパー）」に関する「学識者ヒアリング等の結果概要」は、民業圧迫論・官業無用論について、一方で官業（公的金融機関）に向かって、「政府系金融機関の存在のために民間金融機関が中小・個人等の高収益分野への進出を阻まれ、不動産担保融資に走った結果、不良債権問題が生じることとなった。」「リスク市場が発達していないから公的金融が存在せざるを得なかったという面だけではなく、公的金融が存在してきたために

リスク市場の発展が進まなかったという面がある。」「日本政府は、資本市場発達を促進する環境整備ではなくそれを代替する機構を作り上げてきたが、そのことが逆に資本市場の発達を阻害してきた面も否めず、政府活動の重心は市場機能の代替ではなく市場の維持に置かれるべきである。」「政府の無作為の結果として公的金融は肥大化し、政府による制度資本整備が不十分なために金融市場は機能不全に陥っているのであり、それらを市場の失敗として公的金融の存在意義とすることは本末転倒である。」といったやや言い掛かりとも見られる批判を行っている。すなわち、官業（公的金融機関）が存在するために、民間金融機関は“失われた 20 年”のあいだ不良債権問題に直面し、リスク市場（危険資産を売買する市場）・金融資本市場の発展が進まなかったものであり、官業（公的金融機関）の存在が市場の失敗をもたらしていると主張している。他方で民業（民間金融機関）に向かって、リスク市場（危険資産を売買する市場）の未発達について「これまで護送船団方式のぬるま湯の中で民間が甘えてきたために、リスクをとれない業界となってしまっていることが問題である。」「中小企業金融を本来担うべき地銀・信金・信組の情報生産能力が相当低下していると考えられ、これらの機関は事業リスクを審査する能力を磨く必要がある。」といった批判を行っている。また、リスクテイク活動に関して、単なる「官 vs. 民」ではなく、民業のリスクテイクについて、「負債 vs. 株式」の視点から「民間金融機関をどこまでのハイリスク案件に対応させるべきか」ということは安易に決めつけるべきではなく、そもそも Debt で対応すべきものなのか、それとも Equity で対応すべきものなのかといった、別の軸に基づく選択との関係を踏まえつつ、その範囲を検討する必要がある。」と指摘している。金融資本市場の未発達について、「資本市場の発達の遅れは、民間部門の行動そのものに原因があり、もたれあい文化の社会の中で、間接金融が温存されてきているのではないか。」といった批判を行っている。

さらには、単なる「官 vs. 民」論争に対して、「わが国では民間金融も公的な色彩が強く、真にプライベートな存在とはいえないため、公的か民間かという色分けをして議論することには限界がある。」と指摘している。すなわち、一方で民営化しても官業とみなされているゆうちょ銀行などがあり、他方で公的資金が投入されている民業（民間金融機関）があり、さらには金融業そのものが規制色の強い業であることから、官民の区別は言われているほどには本質的でないとも思われる。

3-3 公的金融の民業圧迫の3つの意味

公的金融の民業圧迫論・官業無用論の「官」「民」はそれぞれ何を意味しているのだろうか。金融は、資金の融通、すなわち最終的貸手から最終的借手への資金の融通（資金の流れ）のことであるが、最終的貸手、最終的借手、金融仲介機関それぞれに官と民がある。国内の最終的貸手のうち一般政府（中央政府、地方公共団体、社会保障基金）、

公的非金融法人は官であり、家計（自営業者を含む）、民間非金融法人は民である。国内の最終的借手のうち一般政府（中央政府、地方公共団体、社会保障基金）、公的非金融法人は官であり、家計（自営業者を含む）、民間非金融法人は民である。金融仲介機関は預金取扱機関（銀行等、ゆうちょ銀行、合同運用信託）、保険・年金基金（保険、年金基金）、その他金融仲介機関（証券投資信託、ノンバンク、財政融資資金・政策金融機関、ディーラー・ブローカー、単独運用信託）からなっているが、そのうちゆうちょ銀行、かんぽ生保、公的非生命保険（国の特別会計の一部、信用保険機関等）、国民年金基金等、財政融資資金、政策金融機関などが官、銀行等、合同運用信託、民間生命保険会社、民間損害保険会社、証券投資信託、ノンバンク、ディーラー・ブローカー、単独運用信託などが民である。本稿では、民業圧迫の「民業」を1つには最終的借手のうちの民、もう1つには金融仲介機関のうちの民ととらえる。

次に、公的金融の民業圧迫とは何を意味するのであろうか。岩本[2003]は「公的金融機関の存在意義は、金融市場の機能を補完する金融仲介機関のなかで、民間金融機関の機能を補完する公的機関として、『二重の補完』を果たすことにある。」と論じ、「代替 vs. 補完」ということであれば、補完はセットを意味するので、「二重の補完」は正しくは「二重の代替」かもしれないが、問題は「郵便貯金と『金融市場 vs. 金融仲介機関』」と「郵便貯金と「公的金融仲介業 vs. 民間金融仲介業」の2種類の問題である。一方で、京都新聞[2006]は「危機的な財政の再建が郵政民営化の原点である。金融2社が大量国債の受け皿機能を担う限り、『官業』は続く。」、小泉純一郎は「郵便貯金は国の赤字の引受機関に過ぎず、健全な資本市場の発展を阻害している」とそれぞれ述べ、他方で、小野[2005]は「公的金融機関を縮小すればその分資金が民間（民間の最終的借手—引用者注）に流れ、経済も活性化するとの見方は誤りだ。現状では再び国債などに向かうとみられるためだ。」加藤[2004]は「累積する国債や公社・公団の抱える諸問題を解決する手段として、この資金源つまり『入り口』となっている郵貯・簡保を民営化して資金源を絶つべきだ、とする意見があります。これは郵政民営化を支持する人々がよく口にしますが、問題をすり替えた本末転倒の議論だと言わざるを得ません。政府系の機関が無駄遣いをしたり、収益をあげる努力をしなかったり、あるいは天下り人事が改められないのなら、その事業そのものの廃止や休止、合理化・統合を徹底的にやるのが先決だと考えます。」とそれぞれ述べているが、ゆうちょ銀行の規模の拡大・縮小のいかんは民間の最終的借手への資金の流れに影響を及ぼすか否かといった問題は「郵便貯金と最終的借手のうちの『民 vs. 官』」の問題である。

これらの2つの引用文は公的金融の民業圧迫の意味を整理するのに役立つ。本論文の問題設定では、「公的金融の民業圧迫」を次の3つの意味から再検討している。

- ① 金融資本市場（狭義の市場、証券会社など）への圧迫：「直接金融 vs. 間接金融」
最終的貸手のうちの民は、金融資本市場（狭義の市場）で資金運用（直接金融）

するか、金融仲介機関へ資金運用（間接金融）するかのいずれかである。最終的貸手のうちの民が、ゆうちょ銀行、かんぽ生保などへ資金運用することが、金融資本市場を圧迫しているのであろうか。すなわち、それは「金融資本市場 vs. 金融仲介機関（民間金融仲介機関・公的金融機関）」あるいは「直接金融 vs. 間接金融」の問題である。

② 民間金融仲介機関（広義の市場）への圧迫：民間金融機関 vs. 公的金融機関

最終的貸手のうちの民が金融仲介機関へ資金運用（間接金融）したとして、ゆうちょ銀行、かんぽ生保などへ資金運用することが、銀行等、合同運用信託、民間生命保険会社、民間損害保険会社、証券投資信託、ノンバンク、ディーラー・ブローカー、単独運用信託などの民間金融仲介機関を圧迫しているのであろうか。すなわち、それは「民間金融機関 vs. 公的金融機関」の問題である。

③ 最終的借手のうちの民間部門への圧迫：民間実物部門 vs. 公的実物部門

最終的貸手のうちの民が、ゆうちょ銀行、かんぽ生保（公的金融機関）などへ資金運用したとして、ゆうちょ銀行、かんぽ生保などへの資金運用が最終的借手のうちの民間実物部門を圧迫しているのであろうか。すなわち、それは「民間実物部門 vs. 公的実物部門」の問題である。

さらに、民業圧迫は一般には「市場メカニズムを損なう恐れがある」と理解されることがあるので、公的金融による市場圧迫という点から検討すると、次の2つに再整理できるであろう。

① 金融資本市場（狭義の市場）への圧迫

② 民間金融機関の預金・貸出市場（広義の市場）への圧迫

4 公的金融入口改革の再考：官民 vs. 公私

4-1 小泉純一郎政権下の公的金融入口改革

2004年4月26日の第9回経済財政諮問会議では、同会議での議論の中間とりまとめである「郵政民営化に関する論点整理」が決定された。そこでは、郵政民営化の意義として、以下の点が挙げられている。

(1) 郵政公社は、窓口ネットワーク、郵便事業、郵便貯金、簡易保険という4つの重要な機能を担う存在であり、民営化を通じてそれぞれが市場で自立できるようにすることを通じて、

① 事業間の適切なリスク遮断を行いつつ、それぞれの機能が十分に発揮されることによって、良質で多様なサービスが安い料金で提供できるようになり、国民の利便性を最大限に向上させる

② 郵政公社に対する「見えない国民負担」を最小化する。現在免除されている預

金保険料等を支払い民間同様の事業を行うことによって、効率化が促進され、税金を払える存在になる

③ 特殊法人等の公的部門に使っていた資金を縮小させ、国民の貯蓄を経済活性化につなげるとともに、財政の健全化を促す

といったメリットを実現するべきではないか。

(2) 民営化によって、民間企業とのイコールフットィングを確保するとともに、並行して経営の自由度を高め、既存の事業や組織の効率化と成長事業への進出の双方を積極的に進めることにより、収益力を高めていくべきではないか。

「郵政民営化に関する論点」について、本論文の問題設定から、次の4つのコメントをしたい。

① 郵政事業の民営化は「官業の改革」であるとしているが、それは「官業から民業への転換」であろうか、「官業の変質」であろうか。「郵政民営化に関する論点」においては「郵政に手をつけずして官業の改革はない。」「『民間にできることは民間に』との方針の下、『官から民へ』の転換を図り、」とされているが、日本郵政公社が株式会社形態のゆうちょ銀行などになったとしても、「官業の民業圧迫」と言われるのは、郵政民営化は「官業の変質」にすぎないからであろう。

② 「郵政民営化に関する論点」においては「準備期間、移行期間、最終的な民営化の姿を実現する時といった段階に応じ、経営の自由度やイコールフットィングの度合い、国の関与のあり方等を考えていくべきではないか。」とされ、それはゆうちょ銀行などの「官業の変質」のプロセスを示している。ゆうちょ銀行などの事業展開の自由度と、民間金融機関とのイコールフットィングの度合いは表裏一体であり、それはゆうちょ銀行にとっての市場ルール遵守（完全民営化）へのアメとムチのバランスである。

③ 「郵政民営化に関する論点」においては「郵政公社の有する膨大な資金が民間金融システムに円滑に統合されるようにすべきではないか。」「財投改革、政府系金融機関や特殊法人等の改革との整合性」とされ、「『官から民へ』の転換」はつまるところ資金の官から民への流出を意味していると思われるが、一方で「国債の安定消化への貢献」とされ、しかもそれが郵政民営化が財政構造改革を妨げることのないものであるとされるのはまったくの論理矛盾であり、誤りであるように思える。

④ 「郵政民営化に関する論点」は、官業の「地域・社会への貢献と金融機関（民業）との競争・共存のバランス」の重要性を指摘しているが、官業、民業、新しい公共のいずれの形態であろうが、それらはすべて程度の差こそあれ、地域性・社会性（公共性）と私企業性の両面を有しているものであり、ゆうちょ銀行などが

バランスをはかるべきことは「地域・社会への貢献 vs. 金融機関（民業）」ではなく「地域性・社会性（公共性） vs. 私企業性」である。

04年8月6日の第19回諮問会議では、「民営化基本方針の骨子」が決定され、郵政公社の民営化に当たっては、以下の3つの視点が重視されることになった。

- ① 経営の自由度の拡大
- ② 民間とのイコールフットイングの確保
- ③ 事業毎の損益の明確化と事業間のリスク遮断の徹底

「民営化基本方針の骨子」について、本論文の問題設定から、次の2つのコメントをしたい。

- ① 「民営化基本方針の骨子」においては郵便事業はユニバーサルサービスとされ、ユニバーサルサービスの維持に必要な場合には優遇措置を講ずるとされている。ゆうちょ銀行などの金融二社による「民業圧迫」の言い訳とされるのがユニバーサルサービス維持コストの捻出である。
- ② 「民営化基本方針の骨子」においては、「郵便貯金会社・郵便保険会社は、民間企業と同様の法的枠組みに定められた業務を行うこととする。」「新会社は、移行期間の当初から、原則として納税等民間企業と同様の義務を負うが、同時に新会社の経営の自由度も民間同様となるよう拡大していく。」とされているが、郵便貯金会社・郵便保険会社の経営の自由度をどの程度にするかはきわめて政治的な問題になっている。

04年8月31日の第22回諮問会議では、説明資料として、「郵政民営化の基本方針（素案）」が配布された。竹中平蔵経済財政担当大臣は、「素案」は8月6日の第19回諮問会議で決定された「民営化基本方針の骨子」をやや詳しく書いたものであると説明している。「郵政民営化の基本方針」は、04年9月10日、経済財政諮問会議と臨時閣議で正式決定され、この基本方針に沿って、郵政民営化に向けた作業が進められることになった。

以下、本論文の問題設定から、「郵政民営化の基本方針（素案）」と「郵政民営化の基本方針」を比較し、7つのコメントをしたい。

- ① 序文のところでは、郵政民営化による国民の3つの利益を実現する際にということで、「民営化を進める上での5つの基本原則（活性化原則、整合性原則、利便性原則、資源活用原則、配慮原則）を踏まえ」が追加されている。郵政民営化について確認すべき原則として、「官から民へ」の実践による経済活性化を実現する（活性化原則）、構造改革全体との整合性のとれた改革を行う（整合性原則）、

国民にとっての利便性に配慮した形で改革を行う（利便性原則）、郵政公社が有するネットワーク等のリソースを活用する形で改革を行う（資源活用原則）、郵政公社の雇用には十分配慮する（配慮原則）の5つが挙げられているが、3つの利益と5つの原則はどのように対応しているのでしょうか。第1の利益は「利便性原則」、第2の利益は「整合性原則」、第3の利益は「活性化原則」にそれぞれ対応しているように思われる。したがって、「5つの基本原則を踏まえ」を追加したことのインプリケーションは「資源活用原則」と「配慮原則」の追加であり、「資源活用原則」は特定郵便局、「配慮原則」は労働組合といった各郵政民営化反対グループへの配慮のためのものであろう。

- ② 同様に、郵政民営化反対グループへの配慮のために、「素案」を修正・追加したと思われる箇所には次のようなものがある。
- ・ 「郵政公社法による業務内容、経営権に対する制限を徐々に緩和する」の「徐々に」が削除されている。
 - ・ 「民間企業の経営を不当に圧迫しないよう、競争条件を対等にする」は「民間企業と競争条件を対等にする」に修正されている。
 - ・ 「窓口を住民のアクセスが確保されるように配置するため、配置基準等を明確化する」は「窓口の配置についての法律上の取り扱いは、住民のアクセスが確保されるように配置するとの趣旨の努力義務規定とし、具体的な設置基準のあり方は制度設計の中で明確化する」に修正されている。
 - ・ 「職員のモラルと労使関係の安定に配慮する」が追加されている。
- ③ 「素案」では「地域会社への分割」はペンディングとなっていたが、「基本方針」には「窓口ネットワーク会社、郵便貯金会社及び郵便保険会社を地域分割するか否かについては、新会社の経営陣の判断に委ねることにする」と記述されている。窓口ネットワーク会社の地域分割と、郵便貯金会社・郵便保険会社の地域分割はインプリケーションは異なるが、「基本方針」ではすべて新会社の経営陣の判断に委ねられることになった。
- ④ 「素案」では「持ち株会社の設立」はペンディングとなっていたが、「基本方針」には「経営の一体性を確保するために、国は、4事業会社を子会社とする純粋持株会社を設立する。郵便貯金会社、郵便保険会社については、移行期間中に株式を売却し、民有民営を実現する。その際には、新会社全体の経営状況及び世界の金融情勢等の動向のレビューも行う。国は、持株会社の発行済み株式総数の3分の1を超える株式は保有する」と記述されている。純粋持株会社の設立によって経営の一体性が確保されるとは必ずしも明らかではないが、「経営の一体性を確保するために」という文言が明記されたことは郵政民営化反対派への配慮であらう。

- ⑤ 「素案」では「郵便貯金銀行の業務の内容」はペンディングとなっていたが、「基本方針」には「郵便貯金会社の業務の内容」について「民間金融機関と同様に、銀行法等の一般に適用される金融関係法令に基づき業務を行う（窓口業務や集金業務は窓口ネットワーク会社に委託）」と記述されている。同様に、「素案」では「郵便保険会社の業務の内容」はペンディングとなっていたが、「基本方針」には「民間生命保険会社と同様に、保険業法等の一般に適用される金融関係法令に基づき業務を行う（窓口業務や集金業務は窓口ネットワーク会社に委託）」と記述されている。
- ⑥ 「素案」では「移行期間の組織形態」はペンディングとなっていたが、「基本方針」には「①国は、日本郵政公社を廃止し、4事業会社と国が全額株式を保有する純粋持株会社を設立する。設立時期は2007年4月とする。情報システムの観点からそれが可能かどうかについては、専門家による検討の場を郵政民営化準備室に設置し、年内に結論を得る。窓口ネットワーク会社及び郵便事業会社の株式については、持株会社が全額保有するが、郵便貯金会社、郵便保険会社については、移行期間中に株式を売却し、民有民営を実現する。その際には、新会社全体の経営状況及び世界の金融情勢等の動向のレビューも行う。また、国は、移行期間中に持株会社の株式の売却を開始するが、発行済み株式総数の3分の1を超える株式は保有する。②公社継承法人を設立する。公社継承法人は、郵便貯金、簡易保険の旧契約を引継ぎ履行することを業務とする。旧契約の管理・運用は郵便貯金会社と郵便保険会社に行わせる。」と記述されている。
- ⑦ 「素案」では「郵便貯金及び郵便保険事業の経営」はペンディングとなっていたが、「基本方針」には「①郵便貯金及び郵便保険事業は、当面、限度額を現行水準（1,000万円）に維持する。その際、貯金及び保険は、預金者、被保険者ごとに新契約と旧契約とを合算して管理する。その上で、経営資源の強化等、最終的な民営化に向けた準備を進める。②民間金融機関への影響、追加的な国民負担の回避、国債市場への影響を考慮した適切な資産運用を行うが、民有民営化の進展に対応し、厳密なALM（資産負債総合管理）の下で貸付等も段階的に拡大できるようにする。③大量の国債を保有していることを踏まえ、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。」と記述されている。東京三菱銀行の三木繁光会長は「郵貯の預入額は制限すべきではないか」と述べているが、小泉純一郎首相は「政府保証を外し、公務員でなくなり、税金も払う。それでも規制するのはおかしい」「もちろん移行期間は配慮するが、その後は民間の銀行も、同じ競争すべきだ」「郵政民営化は民間銀行のためにやるのではない」と論じている。これは経営の自由度とイコールフットィングの問題であるとされているが、郵政事業の規模と特殊性を考慮しなければならないであろう。

4-2 民主党を中心とする現政権下の郵政改革

2010年2月8日、亀井静香郵政改革・金融担当大臣と原口一博総務大臣は「郵政改革素案」について記者会見を行い、新郵政の位置付けを「公共性の高い民間企業」とした。「郵政改革素案」の副題は「『公益性の高い民間企業』が担う『政府の国民に対する責務』」であり、その意味は「公益性の高い民間企業」としての日本郵政グループが、郵政事業のユニバーサルサービスという「政府の国民に対する責務」を担うというものである。

09年12月4日から正式に開始された郵政改革の検討作業でまとめられた1つの素案が「郵政改革素案－『公益性の高い民間企業』が担う『政府の国民に対する責務』－」であり、その骨子は以下のものである。

- (1) 日本郵政グループの公益性、地域性を重視した改革を行う。
 - (2) 経営形態は、親会社（持株・局・郵便）、銀行会社、保険会社の3社体制に再編する。
 - (3) 政府が国民に対して負っているユニバーサルサービス提供義務を親会社に対して課す（特別法に親会社の提供義務を定める）。
 - (4) ユニバーサルサービス業務は、郵便、金融とも、国民生活の利便性を鑑み、基本的な内容を定める。
 - (5) 銀行会社、保険会社は、業法に基づく一般会社とする。業務内容については、原則として業法の規定に基づく。但し、これまでの経緯を踏まえ、利用者利便、金融システムの安定性、競争条件の公平性等の観点から所要の措置を講じる。
 - (6) 政府が国民に対して負っている義務を日本郵政グループに課すことに鑑み、義務履行コストに見合う所要の措置を日本郵政グループに対して講じる。
 - (7) 旧勘定を管理する独立行政法人郵便貯金簡易生命保険管理機構は将来的に廃止する。
 - (8) 株式処分凍結法による凍結措置については、改革法の施行時期に合わせて解除する。
 - (9) 日本郵政グループの経営の自主性を重んじる一方で、高い非正規雇用率、地域経済との関係希薄化等の経営上の問題点を改善することを求める。
 - (10) 民間金融機関と日本郵政グループの自主的な業務提携等によるシナジー効果の発揮を期待し、地域経済や中小企業振興に資する経営が行われることを勧奨する。
 - (11) 政府から親会社への出資比率、親会社から子会社への出資比率、金融サービスの内容と利用限度額等については、今後の与党プロセスの議論を踏まえて決定する。
- 郵政改革の内容は、2009年10月20日の閣議決定、上記の「郵政改革素案」をベースに、所要の与党プロセス（政策会議での議論や連立与党間の調整）を経て、確定されることになった。

上記の「郵政改革素案骨子」を本論文の「民業圧迫」の視点から評価すると、「政府

が国民に対して負っているユニバーサルサービス提供義務を親会社に対して課す（特別法に親会社の提供義務を定める。）」「日本郵政グループの経営の自主性を重んじる一方で、高い非正規雇用率、地域経済との関係希薄化等の経営上の問題点を改善することを求める。」という2つのムチが一方であり、「政府が国民に対して負っている義務を日本郵政グループに課すことに鑑み、義務履行コストに見合う所要の措置を日本郵政グループに対して講じる。」「政府から親会社への出資比率、親会社から子会社への出資比率、金融サービスの内容と利用限度額等については、今後の与党プロセスの議論を踏まえて決定する。」という2つのアメが他方である中で、「銀行会社、保険会社は、業法に基づく一般会社とする。業務内容については、原則として業法の規定に基づく。但し、これまでの経緯を踏まえ、利用者利便、金融システムの安定性、競争条件の公平性等の観点から所要の措置を講じる。」「民間金融機関と日本郵政グループの自主的な業務提携等によるシナジー効果の発揮を期待し、地域経済や中小企業振興に資する経営が行われることを勧奨する。」といったことが論じられている。それは一見すると「従来からの民業圧迫懸念批判回避」から「民業圧迫正当化」「民業圧迫開き直り」「民業圧迫免除」への転換とみなされかねないが、そのようにみなされないために「官民 vs. 公私」の論理を持ち込んで、日本郵政グループは民営化されるのであるから民業（公益性の高い民間企業）であって官業ではなく、「民業圧迫」とみなされかねないものをすべて、「官業による民業圧迫」ではなく、「民業による公業遂行のためには不可避である」とみなそうとしているのではないか。 民主党を中心とする現政権下の郵政改革の性格を以下のように論じることができる。

(1) なぜ郵政改革を行うのか：公益性と地域性

「郵政改革素案」は、「戦後の日本を支えた経済モデルと社会モデルの重要なパーツを形成していた郵政事業が機能しなくなっている。（中略）これらの2つの機能（貯蓄から投資への金融仲介機能、郵便局の地域社会・住民生活の拠点機能－引用者注）は、経済社会の構造変化と現在に至る民営化の杜撰なプロセスの中で劣化し、そのこと自身が経済社会をさらに疲弊させる一因となっている。現政権としては、今後の経済社会のビジョンとともに、それを実現するための政策手段が問われる状況にあるが、経済社会再生のためには、既存の公的ネットワーク（自治体、警察、消防＜消防団を含む＞、社会福祉協議会、NPO など）とともに、郵政事業のネットワークも有効活用していくことが有益と考えている。」「旧政権（自民党を中心とした政権－引用者注）下における郵政民営化の検討及び国会審議で軽視された論点は、郵政事業の担う公益性と、地域への貢献（地域性）という点である。」と述べている。

公益性は「貯蓄から投資への金融仲介機能」、地域性は「郵便局の地域社会・住民生活の拠点機能」にそれぞれ対応しているものと読み取ることも可能であり、前者はま

さに公的金融・政策金融の全面的復活を意味していると思われる。貯蓄から投資への金融仲介機能の公益性、すなわち公的金融・政策金融の全面的復活はまさに金融資本市場・民間金融仲介機関と衝突するものであり、それは民業圧迫の激化と呼ばれるであろうものである。

「郵政改革素案」は「日本郵政グループの収益構造は民営化後に脆弱さを増している。競争条件の公平性等の経済活性化の側面に留意しつつ、これらの複合的な諸要素の整合性に最大限配慮していく。」とも述べ、これが実は官の本音であるかもしれない。

(2) 郵政改革のねらいは何か：官民と公私

「郵政改革素案」は、「いかなる組織にも公的側面（公益性）と私的側面（効率性）の双方が求められ、その程度は個々の組織の定義づけによって規定される。民間企業であっても同様である。日本郵政グループのあり方についても、どの程度の公益性と効率性が求められるのかという定義づけ（略）が必要である。また、その位置づけは、事業内容、経営形態、規制のあり方にも影響を与える関係にある。」と述べている。

郵政事業問題・郵政改革についてはつねに「民業圧迫」の問題が出てくるが、「民業圧迫」とは「官業による民業圧迫」のことであり、一般にはゆうちょ銀行などによる金融資本市場・民間金融仲介機関・民間実物部門への悪影響のことである。「郵政改革素案」は官民・公私という2種類の対立概念を持ち出し、官民と公私の2つの概念で再整理すれば、ゆうちょ銀行などは官業ではなく、「公の色合いの強い、民業」であると主張し、ゆうちょ銀行などを「公益性の高い民間企業」と位置づけている。民間企業であるならば、「民業圧迫」とそもそも言われる筋合いではないし、それでも民業圧迫と言われるのであれば、それは「公の色合いが強い」「公益性が高い」ことをもって免罪符にしようとしているのであろう。「公の色合いが強い」「公益性が高い」民業（ゆうちょ銀行など）のすることに対しては、「私の色合いが強い」「私益性が高い」民業（民間金融機関など）には「民業圧迫」と言わず、大目に見てくれという主張であろう。

(3) 郵政改革の3つのポイント：金融、官民連携、CSR

「郵政改革素案について」は、「本素案の公表、今後の内容確定に向けた検討に当たって、以下の点に留意している。」と述べ、以下の4点を挙げている。

- ① 「郵便事業、金融事業のいずれにおいても、利用者である国民の利便性に資することが改革の第一義的な目的である。」
- ② 「金融事業については、今回の改革が『金融システムの安定性』に資することが重要な留意点であるが、この場合の『金融システムの安定性』とは、民間金融機関及び日本郵政グループの金融事業を含む『わが国金融システム全体』を念頭に置いている。」

- ③ 「日本郵政グループと民間事業者の間の適正な競争のみならず、業務提携や相互補完によって双方がシナジー効果を発揮することを期待するとともに、そうした創意工夫によって、利用者である国民の利便性に資することが肝要である。」
- ④ 「日本郵政グループを含む全ての利害関係者が、国民生活や地域経済の活性化等への貢献を念頭に置きつつ、時代に即した創造的かつ現実的な判断に至ることを期待する。」

上記の4点からは、「金融業が全面に出ている」「官民のコーディネーション」「CSR（企業の社会的責任：公私のうちの公の側面）」といった郵政改革の3つのポイントを読み取ることができる。金融業のユニバーサルサービスの是非については繰り返し論争になり、これこそが「民業圧迫」の問題に関係することであるが、「郵政改革素案について」は利用者の利便性、金融システム全体の安定性を前面に打ち出し、日本郵政グループのスタンスをいままでの民業圧迫批判回避から民業圧迫免除へ変えようとしているのではないだろうか。

民主党を中心とする現政権下の郵政改革は国民（利用者）の利益を前面に出し、「これまでの郵政改革」と論じているが、「現時点では日本郵政グループの究極的な株主は国民である」としても、日本郵政グループの民営化を是として、将来時点で株式公開をすると、株主の利益に配慮せざるを得ないのであり、国民（利用者）の利益を前面に出すことには限界があるように思う。

4-3 民主党を中心とする現政権下の公的金融入口改革

小泉純一郎政権下の自民党と民主党はいずれも郵政改革の必要性を認め、自民党と民主党は「郵便貯金が肥大化し、民間の預金取扱金融機関の業務を圧迫している（官業の民業圧迫）。」「郵貯資金が特殊法人などに流れ、無駄な財政投融资に使われている。」といった認識を共有していたが、現在政権を担っている民主党は、野党時代の05年10月6日の衆院本会議で、与党の「郵政民営化法案」への対案としての「郵政改革法案」の提案理由を説明している。すなわち、小泉純一郎首相の言う「官から民へ」「民間でできることは民間に」という考え方については異論はないが、「しかし、だからすべてを民営化、というのは決して正しい選択ではありません。まずは官の分野を明確に確定した上で、それ以外の分野について、民間ができることから官は手を引き、民間に任せる、そういうことこそが、本当に正しい選択だと私は考えます。」と述べている。一方で、官の分野について「国民の暮らしの安心を支え、地域住民の生活の向上を確保するために、郵便及び郵便貯金については、国の責任で全国的サービスを維持することとします。」と述べ、他方で、中小企業金融は民の分野で、中小企業金融を担っている地域金融機関へ預金が流入するように郵便貯金の預入限度額を現

行の1,000万円から700万円、500万円に段階的に引き下げると論じている。

野党時代の民主党の「郵政改革法案」は、一方で郵便・決済サービスの全国一律サービスを受けることを郵政事業における国民の権利であるとし、その国民の権利をしっかりと保障し、安心を確保することを官の分野とし、他方で「現在、郵政事業という巨大な『官』の中に、莫大な、国民の貴重な資産、資金がため込まれ、これが公的部門の非効率な事業に垂れ流されているという現実を変え、その資金が『民』の世界へ確実に流れるようにすることです。『官から市場へ』の改革です。」「郵便貯金・簡易保険の資金量は民業圧迫にならないように縮小するべきだと主張してきました。」「民営化をすれば、市場が自動的に、官の分野と民の分野を振り分けて、それぞれの分野のサービスが適切に国民に提供されるよう調整してくれるのか。市場はそのような機能は果たしません。」と述べている。

5 公的金融出口改革の再考：官民 vs. 公私

2002年8月2日の経済財政諮問会議では、「政策金融改革について（竹中議員提出資料）」（「政策金融改革の必要性」）の説明と議論が行われた。以下は、それに対する、本論文の問題設定からのコメントである。

(1) 経済社会構造の変化

政策金融は、①国内経済全体の資金不足、②金融資本市場の未発達、③優先的に設備投資資金を振り向けるべき基幹産業が明確であったことなどといった経済環境下で、産業政策の手段として用いられ、経済発展に向けた効率的な資金配分を担ってきたのであるが、「政策金融改革について（竹中議員提出資料）」は、このような経済環境は消滅したと指摘している。しかし、本論文は、リスク管理体制の強化という苦しい言い訳を行っている民間金融仲介機関の貸し渋り・貸し剥がし問題に対する公的金融の量的補完機能に止まらず、本当に上記3つの経済環境がなくなったのかという問題提起をしたい。すなわち、「国内経済全体の資金不足」については、現在の日本の貯蓄率は高齢社会への突入で急激に低下し、もはや日本は低貯蓄率国（経常収支赤字への転落懸念）になっていること、「金融資本市場の未発達」については、「貯蓄から投資（正しくは預貯金から証券へ）」と久しく言われる中、日本は依然として間接金融優位国であること、「優先的に設備投資資金を振り向けるべき基幹産業が明確であったこと」については、今の日本経済は潜在成長率を高めるための成長産業の育成をしなければならないこと、を指摘したい。

(2) 諸外国の政策金融

「政策金融改革について（竹中議員提出資料）」は、政策金融は、存在するにしても、1つには活動規模・分野を相当程度絞ること、もう1つには金融資本市場・民間金融仲介機関

との競合回避を制度化することが必要であると論じている。しかし、各国の金融経済にはそれぞれの事情があり、欧米モデルを必ずしも理想型ととらえる必要はないと思う。

(3) 市場機能の阻害等

「民間金融機関の収益機会を奪っている」「民間の金融機能の発達を阻害する要因になっている」「金融市場の価格メカニズムを歪め、経済全体の成長力を低下させている」といった指摘はやや言い掛かりであるように思われるが、ポイントは公的金融が財政と金融の両面をもっていることの自覚である。すなわち、財政の面を有していることは国民のチェックが入るメカニズムを作らなければならないということであり、「財政支出に比べて濫用されやすく、国民の目に見えにくい形で国が負うリスクの累増を招いている」といった問題点を挙げる声もある。」という指摘はたしかに正しいが、それは本論文に言わせれば、公的金融が正しく運営されていないからであり、そのことをもって公的金融を不要とすることにはならないと思う。

(4) 改革の方向性

- ① これは「金融資本市場 vs. 金融仲介機関」「民間金融仲介機関 vs. 公的金融仲介機関」の問題であるが、金融資本市場（直接金融）育成のための金融仲介機関縮小を言っても、公的金融仲介機関縮小を直接に言えるものではないと思われる。金融仲介機関縮小を前提としても、「民間金融仲介機関 vs. 公的金融仲介機関」は別問題である。
- ② 各国の金融経済にはそれぞれの事情があり、欧米モデルを必ずしも理想型ととらえる必要はないということを指摘したい。
- ③ 本論文では、「市場機能」を「金融資本市場（狭義の市場）」「民間金融仲介機関の預貯金・貸出市場（広義の市場）」の2つの意味で理解している。本論文は、日本経済、日本の金融システムをどのようにするかという形をまず考えて、「金融資本市場 vs. 金融仲介機関」「民間金融仲介機関 vs. 公的金融仲介機関」の問題を検討すべきであり、“公的金融仲介機関縮小・民業補完徹底という議論がまずあってしかるべき”というのはおかしいと主張するものである。「金融資本市場 vs. 金融仲介機関」は金融システムのバランスの問題であるが、「民間金融仲介機関 vs. 公的金融仲介機関」は国の形にかかわる政策問題であると思うので検討が必要である。

「政策金融改革について（竹中議員提出資料）」は、「経済社会構造の変化」「諸外国の政策金融」「市場機能の阻害等」「改革の方向性」といった4つの項目だてを行っているが、竹中平蔵大臣は、「政策金融のシェア」「先進4カ国の政策金融（住宅を除く）の規模の比較」「民間金融機関へのアンケート結果：民業圧迫事例」「改革の方向性」

「基本的な考え方」「政策金融改革を進めるための議論の方向性」などの項目だてで説明を行っている。以下は、そのポイントと、それに対する本論文でのコメントである。

- (1) 竹中大臣は、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスの先進4カ国を取り上げ、「直接金融中心のアメリカ、イギリス vs. 間接金融中心のドイツ、フランス」と整理し、政策金融のウエイトは直接金融（金融資本市場）中心のアメリカ、イギリスでは低い、間接金融（金融仲介機関）中心のドイツ、フランスでは比較的高いと指摘し、そのうえで、1つには日本の政策金融のシェアは「一時下がった後、90年代、一気に15.9%まで高まった。貸出の6分の1を政府が占めている。」が、「市場の圧力の高まりで、各国ともかなりの努力をしている。市場機能の阻害が一番大きな問題であろう。」と述べ、公的金融の規模縮小が先進国のトレンドであると論じている。もう1つには「間接融資 vs. 直接融資（直貸）」の枠組みで、直接融資（直貸）のウエイトは、ドイツ、フランスでは低い、日本では高いと論じている。すなわち、政策金融の改革の方向性について、直接融資（直貸）よりは間接融資、単独融資よりは協調融資といった方法で「市場機能を最大限に生かして、民業補完が担保される方向での改革推進が必要であろう。」と述べている。

本論文は、先進4カ国における公的金融の位置付けを模倣することは無意味であり、重要なことは、日本の金融システムにおける直接金融（金融資本市場）と間接金融（金融仲介機関）のバランス、日本の金融仲介機関における官（公的金融仲介機関）と民（民間金融仲介機関）のコーディネーションを主張するものである。

- (2) 竹中大臣は、政策金融改革についての基本的な考え方として、「市場機能の最大限の発揮が不可欠ということ」「1,400兆円の個人金融資産が適切なリスクテイクを前提に、豊かなリターンを生む構造が実現され、国民一人一人も『改革の配当』を受け取れるよう効率的な資源配分を実現しなければいけないこと」「政策金融改革が民間金融の活動の場を広げるよう、フロンティアの挑戦を妨げない方向で実施されるべきこと。同時に、民間金融機関においても新たな努力が必要である。民間金融と政策金融は表裏一体であり、民間金融の機能強化と分離して、この政策金融の議論をすることはできない。」の3つを挙げている。

本論文は、金融システムにおいて、官民のコーディネーションがうまく行われれば、一方で金融部門の市場メカニズム（金利メカニズム）が最大限発揮され、他方で金融部門の市場メカニズムの失敗が官業によって補正される。すなわち、一方で、健全で革新的な民間金融機関や、多様性と厚みを兼ね備えた金融資本市場を通じて、資金仲介、リスクの評価・引き受け、情報の生産・発信、決済等あらゆる金融機能が円滑かつ効率的に提供され、他方で公的金融機関による量的・質的補完によって市場メカニズムの失敗が補正され、最終的借手にとっては、こうした金融機能を利用して、創業、事業の拡大・再構築を機動的かつ柔軟に行い、収益機会を最大限生

かすことができるようになる、最終的貸手にとっては、このことにより、資源配分の効率化が進み、適切なリスクテイクを前提に豊かなリターンを得ることができるようになることを主張するものである。

- (3) 竹中大臣は、政策金融改革を進めるための議論の方向性について、「これまでに確認された基本スタンスとして、①民業補完、②政策コストの最小化、③機関・業務の統合合理化、の原則の下で抜本改革を行った上で、公的金融の対象分野等の見直しを行う。これは出発点である。」「さらに、中長期視点に立って、公的金融のあるべき姿をまず議論する。」と述べている。

本論文は、公的金融機関による量的・質的補完によって市場メカニズムの失敗が補正されることを「民業補完」ととらえているが、政策課題（市場メカニズムの失敗）は時間の経過にしたがって変化しうるものであり、公的金融の対象分野はダイナミックに検討されるべきであることを主張するものである。

02年12月5日の経済財政諮問会議は「政策金融改革について（案）」を議論し、同月13日の経済財政諮問会議は「政策金融改革について（案）」を取りまとめた。以下は、本論文の問題設定（民業圧迫論の再検討）からの「政策金融改革について」のポイントである。

(1) 政策金融の規模

「わが国の政策金融は諸外国に比べ規模が大きく、かつ時系列的に増大傾向にあり、このことが、金融資本市場の資源配分機能を歪めてきた。わが国にとって、金融資本市場の効率化は最重要課題であり、民間部門の自由かつ自発的な活動を最大限引き出す方向での政策金融の抜本的改革が必要である。」

しかし、「金融資本市場 vs. 金融仲介機関」「民間金融仲介機関 vs. 公的金融仲介機関」の問題は関連はあるが、異なった問題である。金融資本市場（直接金融）育成のための金融仲介機関縮小を言っても、公的金融仲介機関縮小を直接に言えるものではない。

(2) 政策金融の対象分野に関する基準：対象分野の厳選

「構造改革の基本原則である『官から民へ』を踏まえれば、『民間にできることは民間に委ねる』ことは当然として、『長期、固定、低利』を含め民間ではできない場合であっても、そのみをもって政策金融の存在が正当化されるわけではない。

政策金融の存在意義が明確に認められるのは、政策の必要性が明らかであると同時に金融機能をもって対処することが必要な場合である。具体的には、以下の①、②の条件に共に該当する場合である。

① 公共性

政府の介入によって明らかに国民経済的な便益が向上する（社会的な便益が社会的な費用を上回るため、政策的助成により『高度な公益性』が発生する）場合

② 金融リスクの評価等の困難性

情報が乏しいこと、あるいは不確実性や危険性が著しく大きいことによって、リスクの適切な評価等が極めて困難なため、民間金融による信用供与が適切に行われない（金融機能面における『リスク評価等の困難性』ゆえに資金不足が生ずる）場合」

「政策金融改革について」は「政策金融の存在意義が明確に認められるのは、政策の必要性が明らかであると同時に金融機能をもって対処することが必要な場合である」と明言し、政策金融機関の金融への介入を正当化する理由として「公共性（社会的便益＞社会的費用）」「金融リスクの評価等の困難性」のみを挙げている。「金融資本市場 vs. 金融仲介機関」「民間金融仲介機関 vs. 公的金融仲介機関」の枠組みにおいて、金融資本市場が麻痺し、民間金融仲介機関が貸し渋り・貸し剥がしを行っているならば、公的金融仲介機関の出番であるにとらえるのは自然であるが、問題は「公共性（社会的便益＞社会的費用）」を理由とする政策金融機関の金融への介入問題である。国・国民としては、もちろん民間金融機関の利益が第一ではなく、やはり社会的厚生を最大化が目標である。社会的厚生を最大化するために、政策金融機関が金融へ介入し、しかしそれが民間金融機関の経営を圧迫することはあるであろう。

(3) 政策金融の活動領域の整理

「以上2つの基準を踏まえて、政策金融の活動領域を整理すれば、以下のとおりである。

(A) ①②が共に該当する場合は、政策金融固有の活動領域である。

ただし、金融的手法であっても、直接貸出に限らず債務保証等の他の手段と比較して、どれが適切か厳密な選択が必要である。

(B) ①に該当するが、②には該当しないものについては、金融手段による政策介入の必要性は乏しいため、政策金融で行う必要はない。補助金などの他の政策手段と比較し、コスト最小化の観点から、不断に厳格な検証を行うことが必要である。

(C) ①②のいずれにも該当しない場合は、政策的介入の必要性はない。

(D) ②に該当するが、①には該当しない場合は、政策的必要性が乏しいことから、基本的に政策金融の必要はない。むしろ、リスク負担を行う民間の貸手が登場するように、民間の金融市場の整備を図ることが重要である。」

ここで①は「公共性（社会的便益＞社会的費用）」、②は「金融リスクの評価等の困難性」であるが、「公共性（社会的便益＞社会的費用）」「金融リスクの評価等の困難性」

に該当するか否かの水準は金融経済環境によって変化すると思われる。すなわち、公的金融改革においては「民間ができることは民間に」がお題目として唱えられているが、経済金融情勢が厳しくなると、民間部門が「民間ができること」をできなくなり、民間部門が「民間ができること」を行うことが民間金融機能の正常化である。民間金融機関の機能が回復・強化されるようになると、民間は「民間ができること」を行うが、その間は、「公共性（社会的便益＞社会的費用）」「金融リスクの評価等の困難性」に該当するとして、公的金融の規模が大きくなるのである。

(4) 公的金融 vs. 他の政策手段

「国として政策金融の手法を用いて真に行うべきものを厳選する。その際、各分野毎の政策的特性を踏まえて、各政策金融機関の機能を個々に精査し、業務内容により仕分けを行った上で、類似の目的を有する他の政策手段・機能も十分に考慮し、廃止・民間業務等への移行を行うものと判断する。」

公的金融には、財政と金融の二面性、財政に近い金融と市場に即した金融の二面性があり、この二面性を踏まえて、政策対象分野に対する「公的金融 vs. 他の政策手段」のアプローチの選択問題を考えなければならないと思う。

(5) 規模の縮減

「民間金融機能が正常化することを前提に、現行政策金融機関 8 機関（国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、公営企業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、国際協力銀行、日本政策投資銀行、商工組合中央金庫－引用者注）の貸出残高について、将来的に対 GDP 比率で半減することを目指す。」

政策金融機関の貸出残高の対 GDP 比率での半減はどのような根拠で出て来たものであるのか不明である。

(6) 組織の見直し

「政策金融機関 8 機関については、現行政策金融機関が有する資源にも配慮しつつ、廃止、民営化を含めて、組織のあり方を検討し、平成 19 年（2007 年－引用者注）度末までに現行の特殊法人形態は廃止する。国として必要な政策金融機能を担う後継組織については大胆に統合集約化を進める。」

「新たな組織形態については、政策として行うことが必要な事業を確実かつ効率的に行い得るよう、特に、以下の点を満たす制度設計を行い、厳格なガバナンスを構築する。

- ① 経営責任の明確化（経営責任を曖昧にする恐れがある収支差補給金の廃止を含む。なお、必要に応じ利子補給金等により対応する。）

- ② 事業運営の効率性の向上
- ③ 民間人も含め改革に意欲のある人材の登用など適材適所の経営責任者の任用
- ④ 組織及び事業の存続の必要性に係る情報、コストやリスクに係る情報等、情報開示の徹底
- ⑤ 第三者機関の設置の検討も含めた事前・事後の評価・監視体制の整備（具体的な効果計測指標の設定、民業補完の遵守状況の評価基準への採用、評価機関への利用者及び民間金融機関の代表者の参加を含む。）
- ⑥ 会計は、原則として企業会計原則によることとする。

(7) 政策金融の手法の革新、融資条件の適正化の徹底等

「あるべき姿の実現に向けて、移行のための準備期間においても、政策金融の手法の革新、融資条件の適正化の徹底等可能な措置はできるだけ速やかに実施する。

① 政策金融の手法の革新

諸外国の民業補完の事例を参考にしつつ、間接融資、債務保証等の手段への移行、あるいは、直接貸出を行う場合でも協調融資への移行及び貸付対象要件の透明性の確保を図るなど、手法の革新を行う。

② 融資条件の適正化の徹底

民間に準拠した、リスクに見合った金利設定の導入を引き続き促進する。貸付における固定金利期間の短期化等を通じて、運用金利と調達金利の期間差異の実質的解消による金利リスクの排除を図る。」

「融資条件の適正化の徹底」は、公的金融には量的補完のみを認め、質的補完を認めないことを意味しているように思える。

6 おわりに

一般には、特定の企業に官が過剰な介入と支援を行い、自力で頑張っている民を苦境に追い込んでいることを「民業圧迫」と呼んでいる。現在の日本の金融システムでは、ゆうちょ銀行・かんぽ生保、政策金融機関は官業とみなされ、官業による民業圧迫には、1つには「2つの民業：民間金融仲介機関 vs. 民間実物部門」、もう1つには「民間金融仲介機関への2つの経営圧迫：量（ゆうちょ銀行の預入限度額など） vs. 質（ゆうちょ銀行の新規業務など）」の問題がある。

野党時代の民主党の「郵政改革法案」では、ゆうちょ銀行・かんぽ生保による金融業の規模は民業圧迫の1つとみなされ、それを是正すべく郵便貯金の預入限度額の現行の1,000万円から700万円、500万円への段階的引き下げが提案され、民主党を中

心とする現在の政権与党の「郵政改革素案」では逆に郵便貯金の預入限度額の引き上げが検討されている状況を見ると、「公的金融機関は民業を圧迫しているのか」「民業圧迫とはそもそも何を意味するのか」といったことを再検討させられるであろうし、サブプライム金融危機を踏まえれば、「官から民へ」「民間でできることは民間に」といった市場への丸投げの是非も再検討させられるであろう。

民主党の郵政改革の取り組みにおける野党時代・与党時代の変容を好意的にとらえるならば、それは郵便・郵便局・郵便貯金のユニバーサルサービス維持コストの問題である。野党時代の民主党は一方で郵便・郵便局・郵便貯金の官有・官営を、他方で郵便貯金の預入限度額の引き下げを主張し、民主党を中心とする現在の政権与党は郵便・郵便局・郵便貯金のユニバーサルサービス維持コストのためにゆうちょ銀行・かんぽ生保の金融業の量拡大・質拡張を主張しているが、ユニバーサルサービス維持コストの問題の視点からは両主張は整合的である。すなわち、2005年総選挙における民主党のマニフェストには「2006年度中に郵便貯金の預入限度額を満期ごとに700万円に引き下げ、その後さらに500万円へ引き下げる」とあったが、それは地域金融機関による地域金融・中小企業金融の充実のための提案であり、郵便・郵便局・郵便貯金のユニバーサルサービス維持コストは官有によって保証するというものであった。一方、民主党を中心とする現在の政権与党は「郵政改革素案」の副題「『公益性の高い民間企業』が担う『政府の国民に対する責務』」に見られるように、ゆうちょ銀行・かんぽ生保を「官業」ではなく「公益性の高い民間企業」と呼び、ゆうちょ銀行・かんぽ生保のいわばCSRをサポートするために金融事業の量拡大・質拡張を是認しようというものである。

民主党は、ゆうちょ銀行・かんぽ生保を「官業」ではなく「公益性の高い民間企業」「新しい公」と呼び、「本来は官が担うべき公共の役割を民間に担ってもらおう。」「市場メカニズムを活用した公共の代替」を提唱しているが、ゆうちょ銀行・かんぽ生保を「官業」「民業」「公益性の高い民間企業」「新しい公」のいずれで呼ぶべきかは民業との競争のイコールフットイング問題から意見が異なると思われる。一方、本論文は、「官業 vs. 民業」のみなし問題はさておき、むしろ「官から民へ」「民間でできることは民間に」といった市場への丸投げは誤りであり、日本の金融経済の再生のために肝要なことは「官も民も」「官民のコーディネーション」であることを主張し、ユニバーサルサービス維持コストの相互互助負担を提唱するものである。

本論文の主張点は以下のものである。

(1) 金融システムにおける官民のコーディネーション

「官から民へ」「民間でできることは民間に」といった市場への丸投げは誤りである。潜在成長率を高め、かつ潜在成長率に見合ったGDP成長率を達成するためには、経済のあらゆる分野において官民のコーディネーションによる資源配分が行われることが

重要である。そのためには、資金仲介を通じて資源配分に決定的な影響を及ぼす金融システムにおいて、官民のコーディネーションが行われることが不可欠である。官業による民業圧迫と言われるが、本論文ではむしろ官業劣化によって官民のコーディネーションに支障が出るのを懸念する。郵政改革の見直しなどにより、ゆうちょ銀行などが官業型を追求するのであれば、官民のコーディネーションという視点から、官業が担うべき役割をきちんと果たさなければならない。

(2) 金融システムにおける官の2つの役割

官民のコーディネーションとは、官の責任と民の競争原理（市場メカニズムの最大限発揮）を調和させることである。民の競争原理とは、経済のあらゆる分野において市場と競争を通じた資源配分を貫徹することであり、官の責任とは、1つには民の競争原理を活かすように環境整備を行うことであり、もう1つには市場の失敗に対する「官業の民業補完」である。すなわち、官民のコーディネーションとは、1つには「民業の競争原理と、民業の競争原理を活かすための官業による市場整備」、もう1つには「民業の競争原理と、民業の市場競争の失敗を補正するための官業」といった官民の協調である。官は、一方で、市場メカニズムが円滑に機能するように市場環境を整備し、他方で、単純な市場原理主義から脱し、市場（民業）補完を行わなければならないのである。

金融システムにおいて、官民のコーディネーションがうまく行われれば、一方で金融部門の市場メカニズム（金利メカニズム）が最大限発揮され、他方で金融部門の市場メカニズムの失敗が官業によって補正される。すなわち、一方で、健全で革新的な民間金融機関や、多様性と厚みを兼ね備えた金融資本市場を通じて、資金仲介、リスクの評価・引き受け、情報の生産・発信、決済等あらゆる金融機能が円滑かつ効率的に提供され、他方で公的金融機関による量的・質的補完によって市場メカニズムの失敗が補正される。最終的借手は、こうした金融機能を利用して、創業、事業の拡大・再構築を機動的かつ柔軟に行い、収益機会を最大限生かすことができるようになる。このことにより、資源配分の効率化が進み、最終的貸手は適切なリスクテイクを前提に豊かなリターンを得ることができるようになるであろう。

(3) 3種類の民業圧迫

公的金融の民業圧迫には、次の3つの意味がある。

- ① 金融資本市場（狭義の市場、証券会社など）への圧迫：「直接金融 vs. 間接金融」
- ② 民間金融仲介機関（広義の市場）への圧迫：民間金融機関 vs. 公的金融機関
- ③ 最終的借手のうちの民間部門への圧迫：民間実物部門 vs. 公的実物部門

さらに、民業圧迫は一般には「市場メカニズムを損なう恐れがある」と理解されることがあるので、公的金融による市場圧迫という点から検討すると、次の2つに再整理できる。

- ① 金融資本市場（狭義の市場）への圧迫
- ② 民間金融機関の預金・貸出市場（広義の市場）への圧迫

「公的金融の民業圧迫の是正」「公的金融の民業補完の徹底」そのものを手段ではなく目的化した政策提案（公的金融改革の提案）がなされることがしばしばあるが、むしろ「民業圧迫」は郵政事業のかかわる市場において、競争が有効に働き始めたことを意味するといえる。競争なきところでは「民業圧迫」はあり得ず、官業の改革をうけて民業の創意工夫が誘発されることはしばしばある。「公的金融の民業圧迫」の名のもと、公的金融機関ばかりが批判されているが、民間金融機関においては、財務内容の健全化を図ることはもとより、これまで創意工夫を怠ってきた面があるという指摘があることをも踏まえ、国民の信頼回復に向け、徹底した経営努力と競争を通じて、顧客のニーズを起点としたサービスの多様化と質の向上を実現することが強く求められる。

(4) 公的金融改革：個々の利益 vs. 経済全体の利益

公的金融改革は、民間金融の機能強化とあいまって、わが国金融システム全般の改革に資するものとしなければならない。公的金融改革は、政策金融の個々の利用者にとっては、従来のような好条件を必ずしも保証するとは限らないであろう。個々の利用者が、政策金融の必要性を強く訴えていることは、資金調達のコスト最小化・安定化等を図ろうとする最終的借手の立場としてみれば当然のことではあるが、改革に伴う一定の痛みを克服し、様々な経済主体が、自己責任原則に則って経済活動を営むことによってこそ、経済全体が活性化・効率化し、わが国経済の再生につながることを念頭に置いて改革を進めていく必要がある。

(5) 官民の棲み分け

以前なら郵政事業が供給しても民間では供給されなかった財貨・サービスに対して、民間でも密接な代替財が供給されるようになった。その結果競争が激しくなり、あたかも郵政事業が国に守られているがために民業を圧迫している構図が描かれるようになった。

巷で言われているような「公的金融の民業圧迫」、ゆうちょ銀行・かんぽ生保の事業規模が過大であるなどの批判に対しては、一般には、ゆうちょ銀行・かんぽ生保を競争にさらすことで、適正な事業規模を市場の評価にゆだねることができるであろうと言われている。一般には、公正な競争を行うようにすれば、市場が「本当に非効率な

のはどの金融企業であるのか」「ゆうちょ銀行・かんぽ生保の適正な事業規模がどれくらいであるのか」を決めると言われているが、官・民の間で公正な競争が行われるはずはなく、官民の棲み分けは市場ではなく、金融当局（究極的には国民のガバナンス）によって決められねばならない。

【参考文献】

五十嵐敬喜「郵貯・簡保の限度額引き上げの影響」『五十嵐レポート』（MU投資顧問株式会社）、2010年4月7日。

岩本康志「公的部門の改革 金融『中小』以外民営化早く」『経済教室』（日本経済新聞）、2003年9月11日。

翁百合「郵便貯金を巡る最近の動きと将来像ーわが国の金融システムに郵便貯金をどう位置づけるかー」『Business & Economic Review』（日本総合研究所）2000年7月。

小野善康「真の“民業圧迫組”」『経済教室』（日本経済新聞）、2005年9月5日。

折茂建「政策金融における民業補完の確保～中小企業支援策を中心に～」『経済のプリズム』参議院、第13号、2005年9月、pp.10-18。

笠谷亘「郵便貯金の限度額拡大後の問題点」『エムダム』（アナリスト・コラム）、2010年6月1日。

加藤としゆき「郵政民営化を考える『現在の政府案は目的不明で賛成できない』」『政策レポート』2004年12月22日。

河村小百合「中小企業向け政策金融の果たす役割の見直しをー逆選択と民業圧迫を回避する枠組みの確立を急げー」『Business & Economic Review』日本総研、2003年2月号。

岸博幸「『新しい公共』とは名ばかり！郵政改革という新たな民業圧迫」『Diamond online』2010年3月26日。

小池拓自「政策金融改革ーその経緯と今後の課題ー」『調査と情報』第534号、2006年4月10日。

清野一治「郵政3事業公社化とその後」『CAMPUS NOW』2003年5月号。

京都新聞「日本郵政会社 民営化の原点忘れるな」（社説）2006年1月27日。

熊本県議会議長「民業圧迫につながる郵便貯金の預入限度額引上げ等の再検討を求める意見書」2010年10月8日。

「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議「経済危機対策」2009年4月10日。

経済財政諮問会議「政策金融のあり方に関する論点について（有識者議員提出ペーパー）」2002年4月24日。

経済財政諮問会議「政策金融改革について（竹中議員提出資料）」2002年8月2日。

経済財政諮問会議「学識者ヒアリング等の結果概要」2002年8月2日。

経済財政諮問会議「政策金融機関のユーザー団体等ヒアリングの結果概要」2002年8月2日。

経済財政諮問会議「政策金融改革について（案）」2002年12月13日。

経済財政諮問会議「政策金融改革の基本方針」2005年11月29日。

斉藤由理子「定額大量満期後の郵貯の注目点」『季刊 組合金融』（農林中金総合研究所）、2001年春号。

品田雄志「ゆうちょ銀行発足を間近に控えて－（その1・貯金）」『総研ニュース&トピックス』（信金中央金庫総合研究所）、2007年9月12日。

政策金融改革推進本部・行政改革推進本部「政策金融改革に係る制度設計」2006年6月27日。

全国信用金庫協会「『郵便貯金銀行及び郵便保険会社の新規業務の調査審議に関する所見』に対する信用金庫業界としての意見について」2007年1月30日。

全国地方銀行協会「『郵政民営化法施行令の一部を改正する政令案』および『郵便貯金銀行及び郵便保険会社に係る移行期間中の業務の制限等に関する命令案』に対する意見」2006年6月26日。

滝川好夫『あえて「郵政民営化」に反対する』日本評論社、2004年4月。

滝川好夫『郵政民営化の金融社会学』日本評論社、2006年1月。

滝川好夫『どうなる「ゆうちょ銀行」「かんぽ生保」日本郵政グループのゆくえ』日本評論社、2007年9月。

滝川好夫「公的金融は民業を圧迫しているのか：民業圧迫論の再検討」ゆうちょ財団貯蓄経済研究部、2011年3月。

竹中平蔵「国民の負担を増やす『郵政改悪』」『正論』2009年4月号。

平澤明彦「郵便貯金の長期推移と元加利息の寄与」『季刊 組合金融』（農林中金総合研究所）、2001年春号。

深尾光洋「郵政、完全民営化急げ」『経済教室』（日本経済新聞）、2005年10月14日。

真壁昭夫「ゆうちょ銀行－全銀システム加入で民業圧迫は避けられない」『Diamond online』2008年2月12日。

郵政改革担当副大臣「郵政改革素案－『公益性の高い民間企業』が担う『政府の国民に対する責務』－」2010年2月8日。

郵政三事業の在り方について考える懇談会「討議参考資料」2002年9月。

郵政三事業の在り方について考える懇談会『報告書』2002年9月。