

《論説》

郵政事業の公社化と構造改革によせて

小 坂 直 人

はじめに

2002年5月21日以降、衆参両院で審議されてきた「日本郵政公社法」と「信書便法（民間事業者による信書の送達に関する法律）」を骨格とする郵政関連4法案が、国民注視のなか、一部修正を経て2002年7月24日の参議院本会議で与党三党などの賛成多数により可決成立した。これによって、2003年4月1日には日本郵政公社が発足し、同時に郵便事業への民間参入の道が開かれた。その限りでは、小泉内閣が目指してきた郵政改革の第一歩が記されたと言ってよいかもしれない。しかし、その一歩が、小泉内閣の思惑通り着実に完全民営化の方向を向いているのかと言えば、それもまた疑問である。郵便事業への民間参入の最羽翼と思われていたヤマト運輸が参入を断念したことに象徴されるように、郵便事業参入条件が厳しく、ヤマト運輸といえども、そう軽々に事業としての成算を持ってないことが理由である。その一方、大元の宅急便事業において佐川急便の追い上げもあり、宅急便事業自体における競争の厳しさもある。また、公社化を契機にして、郵政事業の側から、コンビニエンスストアに郵便ポストを設置する動きも急であり、宅急便業者にとって重要な荷物引き取り窓口の機能を果たしてきたコンビニが逆に郵便事業の集配個所としてにわかにクローズアップされる形となっている（「日本経済新聞」2003年1月

17日参照）。これも、郵便をめぐる新しい競争の出現と言えるが、いずれにしても、郵便事業が国民にとって便利なサービスを提供しようとする努力につながっている限りは、好ましい結果と言えよう。

郵政事業が、これまで郵便、郵便貯金、簡易生命保険等の国民の日常生活に必要な生活基礎サービスを提供してきたこと、また、国際ボランティア貯金、ひまわりサービス、ワンストップサービスなどの提供を通じて地域社会のコミュニティ機能を担ってきたこと、したがって、郵便局とそのネットワークは国民共有の生活インフラとして地域社会にとって必要不可欠の存在となってきたという事実を照らして、このような制度・組織を維持・発展させることが、国民的利益にかなっていると考える立場から、本稿では、2003年4月から発足する郵政公社がかかる立場から見てどのような意味を有するか、若干の考察を行いたい。その際、「郵政事業公社化に関する研究会中間骨子案」で展開されている内容をベースに議論することとするが、その案自体多岐にわたり、そのすべてについて言及することはできないので、論点をしばって議論することとする。

また、ひるがえって、小泉内閣の下で、なぜ郵政事業の民営化が執拗に追求されるのか、その背景を考察するために、構造改革政策との関連で郵政事業を位置づける作業を行いたいと考える。そのことによって、郵政事業の

国民的意義がいっそう明らかになると考えるからである。

I 郵政事業の公社化をめぐる論点

1. 郵便局のネットワークについて

郵便・郵便貯金・郵便為替・郵便振替・簡易生命保険を一体的に取り扱う郵便局、とりわけ24,778の総郵便局中18,916を占める特定郵便局がネットワーク維持の要にあることを理解すべきである。

特定郵便局という制度としくみが選挙の際に動員され、特定候補を有利にしており、また「渡し切費」など、とかく不明朗な金銭問題を引き起こす元凶となっているとの指摘がなされる。このような指摘に根拠を与える事例が全国的に存在することは否定できず、これはこれで正されなければならないのは言うまでもない（「朝日新聞」2001年12月5日参照）。しかし、そのことをもって、特定郵便局を廃止せよ、と主張する人がいるが、それはいかにも乱暴な結論である。明治の郵便制度創生の頃より、特定郵便局が郵便事業ネットワークの全国展開を支えてきたのであり、地域に根ざした郵便事業に内実を与えてきたのである。そして、それは今日、郵便事業ネットワークの入力・出力ポイントとして国民に開かれたネットワーク上の要の位置にある、と言えるのである。宅配業者が自前の窓口ではなく、コンビニなど消費者により近いポイントを取り次ぎ窓口として活用しなければならない事情を想起すれば、この意味が容易に理解されよう。先述したように、コンビニエンスストアの店頭でポストを置くことによって「ついでの買い物」客を呼び込もうとする、「郵便争奪戦」が既に始まっている。「ローソンは約、7,700の全店に郵便ポストを設置し、元日から利用を始めた。郵政事業庁によると、最初の5日間で利用件数は一日1店舗あたり96通で、普通のポストの年間

平均である100通に迫る。年賀状の投函という季節要因はあるにせよ、「店内ポスト」は徐々に浸透し始めた。ローソンの狙いは店の利便性を高めて来店客数を増やし、「ついで買い」を誘い出すこと。コンビニの利用が少ない中高年層を呼び込む効果も見込む。ポストは将来、一般小包の取り次ぎや店内の現金自動預け払い機（ATM）を郵貯と連動させるなどの関連サービス拡大へ向けた布石だ」（「日本経済新聞」2003年1月17日）という。したがって、コンビニエンスストアは、今や、郵政事業と宅配業者双方からの需要家争奪戦の最前線になろうとしているのであり、現代社会における顧客の利便性を考えれば、誰であろうと重視せざるを得ないポイントであろう。

ちなみに、特定郵便局の生い立ちをたどれば明らかのように、特定郵便局は郵便事業の一種の「民間委託」として成り立ってきたことに留意が必要である。郵便事業における民営化やアウトソーシングがしばしば言われるが、特定郵便局こそ、そのさきがけであると同時に、長い郵便事業の歴史の中でもっとも定着化した制度であるとさえ言えるのである。したがって、公社化に際しても、このシステムを郵便事業の中核的制度・システムとしていかに取り込むのが重要なポイントとなろう。ある意味では、ユニバーサル・サービスを維持するということと特定郵便局ネットワークを保持するということはほとんど同義であると言える。したがって、公社化が国民的利益から見て成功であると判断されるかどうかの試金石となるのが特定郵便局ネットワークの帰趨である。

2. 会社のあり方について

郵政事業の全国ネットワークを維持するという立場から見て、「行政改革会議最終報告」（1997年12月3日）によって、新たな公社の下でも、郵政事業が三事業一体として実施

されることになったのは望ましい方向であった。地方郵便局が担う各地域における郵政事業が三事業一体であることが望ましいと考えられるから、その中央機関もそれに倣うのが順当である。

ところで、ここで強調されている「三事業一体」の三事業は、それぞれ、「郵便法」「郵便貯金法」「簡易生命保険法」にその法的根拠をもっている。そこでは、「郵便の役務をなるべく安い料金で、あまねく、公平に提供することによって、公共の福祉を増進することを目的とする」(郵便法第一条)、「郵便貯金を簡易で確実な貯蓄の手段としてあまねく公平に利用させることによって、国民の経済生活の安定を図り、その福祉を増進することを目的とする」(郵便貯金法第一条)、「国民に、簡易に利用できる生命保険を、確実な経営により、なるべく安い保険料で提供し、もって国民の経済生活の安定を図り、その福祉を増進することを目的とする」(簡易生命保険法第一条)と、三事業の目的がそれぞれ規定されている。条文から明らかなように、この規定は同時にユニバーサル・サービスの規定ともなっている。いずれにしても、ここから三事業が営利追求型の企業組織によって運営される道筋を読みとることはできないのであって、むしろ、国民の社会福祉上の要請によって三事業が運営されるべきだと読みとることが素直な読み方であろう。

この点で、「行政改革会議最終報告」において、新たな公社が対象とする業務が「国民経済上必要なサービスを提供する事業であって、採算性、企業性格を有するもの」とされているのは問題であり、従来の郵政事業を支えてきた基本原理と矛盾したものとなっている。「国民経済上必要であること」と「国民の経済生活の安定を図ること」は重要な関連を有してはいるが、けして同じことではない。「国民の経済生活」を単純に「国民経済」に流し込むような表現は、誤解を与えること

を越えて、意図的なものを感じざるを得ない。また、他方では、「完全に民間の主体にゆだねることのできない公共的な性格を有する業務であって、国が自ら直接実施する必要があるとまでは言えない業務」については、これを「独立行政法人」に移管し、独立採算によることが適当でないものについては、国からの交付金など所要の財源措置をとる、とされている。公社と独立行政法人についての行政改革会議の理解は一貫性がない。ユニバーサル・サービスといわれる極めて公共性の高いサービス供給については、公社という独立採算に基づく企業の組織によってこれを行い、これと比べて相対的に必需性が低いと思われる分野について、これを独立行政法人にまかせ、場合によっては公的支援もあり得るというのは、いかにも転倒した理解である。もちろん、筆者は独立行政法人に対する公的支援が必要でないと考えているのではなく、公社と独立行政法人の位置づけを問題にしているのであり、行政から自立した別組織を作り上げることが、行政からの財政的支援を断つことに直結する思考方法が問題であることを指摘しているのである。郵政公社と独立行政法人の位置づけについては、「行政改革会議最終報告」を受けて制定された中央省庁等改革基本法にその具体的な方向が示されている。

中央省庁等改革基本法は、国の行政の守備範囲を画する新しい基準として政策の企画・立案機能と実施・執行機関という考えを示し、同時に行政を、1)新しい省庁組織と公務員によって国が直接実施する行政、2)国が自ら実施する必要性に乏しく、民間に委託して実施する方が効率的であるものとして民間への委託が推進されるもの、もしくは地方公共団体への移譲または廃止を求めるもの、3)政策の実施にかかる事務・事業で、国が自ら主体となって直接に実施する必要はないが、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるか、または一つの主体

に独占して行わせることが必要であるものに区分している。このうち、1)については、国家行政の果たすべき役割(守備範囲)を、国防(軍事)、外交、治安維持のほか新エネルギー開発のような多大な経費とリスクをとまなう事業等(「純粋公共財」と命名する特定の行政)の提供に限定するものと理解され、その限りでは明瞭な内容を表している。問題は2)と3)の区別である。この種の行政サービスは、従来、いわゆる「準公共財」として、すなわち、市場の欠陥を理由にして行政が担ってきた教育、医療、その他各種社会福祉給付等として位置づけられてきたものであるが、今後はこれらを原則として、民間(市場)が提供すべきものと考え、やむを得ず行政が供給する場合はその理由を明示するとともに、その場合でも応益原則(受益者負担原則)によるべきである、とするのがこうした考え方の基本にある。しかし、福家氏が鋭く見抜いているように、行政を「公共サービス」と見立て、国民を消費者または顧客扱いしてその対価と満足度を重視するのは、「公共サービス」を行政の「守備範囲」から外すことに狙いがある(福家俊朗『政策プロセスの改革』と行政の公共性』『経済』2001年11月号、92-93、97-98ページ参照)。これらの「準公共財」的サービスのうち、どれを「企業的」に供給し、どれを「独立法人」的に供給すべきか、両者の間に明瞭な境界線をひくことは困難であろう。いずれにしても、ここに紹介した中央省庁等改革基本法は、1996年12月に示された行政改革委員会官民活動分担小委員会による「行政関与の在り方に関する基準」の具体化であり、「ユニバーサル・サービスは、地域間の所得再分配効果を持つ施策の一例であるが、これについては民間による供給を原則とする。止むを得ず行政が直接供給する必要がある場合は、民間ではできない理由を説明するとともに、当該供給がナショナル・ミニマムの確保のため

に必要最小限であることを説明する(行政改革委員会事務局編『行政の役割を問いなおす——行政関与の在り方に関する基準——』大蔵省印刷局、平成9年3月、17ページ)という流れのなかで生まれてきたものである。

以上述べた点は郵政公社職員の身分の問題にも関わっている。公社を独立採算制に基づく企業組織であることを一方で強調しながら、他方で、その職員の身分が国家公務員であることを主張するのは、一貫性がある立場とは言えない。もし、公社設立の方向で一貫させるとすれば、職員は公社職員であり、その身分も一般公務員とは別に規定されるべきであろう。もちろん、その身分規定が従来の公務員のそれよりも悪化してはならないが、その処遇が悪化しないということと公務員であり続けることは同義ではない。もっとも、郵政公社の制度設計に当たって、最も重視されるべきなのは、公社の提供サービスが国民にとってどれほどの必需サービスなのか、その提供が円滑にいかないことが国民生活にとってどれほどのマイナス影響を与えることになるのか、こうしたユニバーサル・サービス基準なのであって、公社が独立行政法人かといった組織形態の問題ではない。筆者が指摘したいのは、大事な基準がはっきりしないでは、組織形態のあり方も曖昧となるであろうということである。したがって、公社をユニバーサル・サービスの担い手として、極めて公共性の高い組織であると位置づけることと、独立採算に基づく企業組織となるということは、一般的には完全に矛盾関係にある、と理解すべきなのである。それ故、公社形態をあくまでも貫くとした場合であっても、公共性を最終的に担保できる制度的保障、とりわけ収支相償う道を確保できるように措置しておく必要がある。

この道は基本的には二つある。一つは租税による補填であり、今ひとつは公社にとっての高収益分野の確保と内部補助である。わが

国の旧三公社は、前者の道が基本的に断たれる中、後者の道を確保できた電電公社および専売公社と十分に確保できなかった国鉄という結果となり、その後の「民営化」のシナリオも異なることとなった。郵政公社が、これら旧三公社のケースから学ぶべき点は多い。

郵政公社をめぐる議論の中では、事実上前者の道が否定されたまま制度設計に入っていると思われる（私見は、この道を留保すべきであるというものであるが）ので、以下では、後者についてだけ触れることとする。

この問題は、いわゆる「独占留保」分野の問題に関わっている。独占分野において上がる利益をもって赤字分野の損失を補填するという考え方である。つまり、内部補助を確実に実現するためには、何らかの独占分野をもたなければならないとするものである。しかし、元々、特定の分野、たとえば、封書・はがき等について、これらを独占分野としてきたのは、その分野がユニバーサル・サービス分野の典型であり、公共性を維持する必要があるからであり、内部補助資金をそこから捻出することが目的であったわけではない。しいて言うならば、同じユニバーサル・サービスであっても、条件不利地域のサービス供給を維持するために条件有利地域がカバーしていると言うことであろう。その限りでは、独占分野が独占分野を内部補助しているのである。

NTTが長距離部門の利益をもって市内部門の赤字を埋めている、とかつて主張していたのを、そのとおりに受け取るとすると、非独占の競争部門が独占分野たる市内部門を内部補助していることになり、独占留保分野による内部補助というあり方とは正反対である。結局、独占的であれ、競争的であれ、当該企業にとって利益の上がる部門から上がらない部門への内部補助が行われるという一般論が導かれることになる。いずれにしても、一定の事業活動を行う際に、すべての部門、すべ

ての地域において均等な収支構造をもつなどということとはあり得ないことである。効率性や利益性を追求する民間企業であれば、このことはなおさら痛いほどよく分かることである。その結果がリストラになるのは必然であるが、同じことをユニバーサル・サービス機関に求めるとどうなるかを真剣に考える必要があるのである（拙著『第三セクターと公益事業』日本経済評論社、1999年、終章参照）。

3. 民間事業者の参入について

以上の独占留保分野という議論の関係で、民間事業者の参入について考えてみよう。

諸外国の例を見ると、比較的軽量小型の郵便物をユニバーサル・サービスの対象とした上で、そのうち更に狭い範囲を独占留保分野とするのが一般的なようである。ドイツの場合、2 kg 以内の書状、小包（20 kg 以内）、新聞、雑誌をユニバーサル・サービスとし、そのうち 200 g または標準最低料金の 5 倍＝5.5 DM 未満の書状（50 g 超で 50 通以上のダイレクトメールを除く）を独占留保分野とし、それ以外は自由化されている（ただし、1 kg 以内の書状についてはライセンスが必要とされる）（桜井徹「郵便事業民営化批判——ドイツの事例をふまえて——」『経済』2001年12月号、128 ページ参照）。

郵便事業に参入しようとする民間事業者は、当然その事業がビジネスとして成立するかどうかを基準として参入の可否を判断するのであって、ユニバーサル・サービスを担うことが目的であるわけではない。それでも、そこに参入が起これるとすると、ユニバーサル・サービスの提供がビジネスとして成立する条件が整っていることになる。少なくとも、そう考えられていることになろう。この点をわが国の郵便の利用構造（普通扱いの封書・はがき）について簡単に考察してみると、次のようになる。

平成12年度において、事業所→事業所、事業所→私人郵便物が合計で82,5%を占め、私人→私人、私人→事業所郵便物は17,5%にすぎない。また、内容別では、金銭39,2%,ダイレクトメール24,3%,その他業務用通信9,3%というように、もっぱら業務に関わる通信が7割を超えている。こうした数値から明らかなように、今日、郵便は圧倒的に企業業務の必要から送付・配達されているのであって、私信を中心とした郵便機能は極めて小さくなっている。その意味では、郵便事業そのものが対個人サービスのものというよりは、対事業所サービスのものとなっている実態があり、ここに民間事業者が参入しようとする客観的な条件がある。ダイレクトメールのように、差出人が同一で部数がまとまったものが郵便局に持ち込まれば、それだけ処理コストが低くなることは明らかであり、この点は宅配事業者であっても、事情は同じであるからである。この結果として、競争が起こり、更に料金引き下げにつながるならば、郵便通信コストの大きい企業にとっては大いに歓迎すべきことになろう。これが、一般企業が郵便自由化を強く求める基本的背景である。

したがって、この分野を競争分野とすることは、現時点においては、この分野の需要に対して供給プレイヤーが不足していると考えられており、参入者にとっても、利益獲得機会が残されていると判断されているのである。いわゆる「信書便法」によって「全国規模での参入が認められても、それが採算ベースに乗らない限り現実の参入はありえない。この事態は『厳しすぎる規制が参入を阻害している』との批判を高めるのに好都合である。それによって信書の概念と範囲が狭められ、民間宅配会社が「信書以外」のモノとして自由に扱える範囲が拡大する。これは差し当たり、メール便の業務範囲につながるだろう。」「最後に指摘しておきたいのは、大都市部の大企

業が定期的に発送する請求書や領収書、ダイレクトメールの類を専門に扱う民間事業者についてである。……これはクリームスキミングの最たるものであり、当面は法律的にも認可されることはないだろう」(井上照幸「郵便市場開放とユニバーサルサービス」『経済』2002年7月号, 102-103ページ)と指摘されているように、郵便事業の自由化はクリームスキミング問題と直接結びついていることを忘れてはならない。これから参入しようとする民間企業にとっては、一世紀以上の長きをかけて構築されてきた郵便ネットワークに即戦的に競争するためには当然の選択であろう。問題は、そのことによって郵便ネットワーク、とりわけユニバーサル・サービス供給のシステムが従来通り保障されるのか、という点である。公社が独立採算制の下で企業的な経営を要求されるということは、競争分野での価格競争による収益減少を独占留保分野での収益によって埋め合わせる結果とならざるを得ないであろう。あるいは、収益に貢献しない部門の切り捨てによってコスト削減を図らなければならないかもしれない。いずれにしても、それは、ユニバーサル・サービス供給の水準低下であろう。筆者が何よりも恐れるのは、コスト計算上真っ先に切り捨ての対象となるのが離島や交通困難地域、過疎地域となると予想されることである。国鉄民営化によって切り捨てられた赤字ローカル線や自由化に伴って廃止されたり子会社に路線移譲された離島・ローカル航空路線の例を見れば明らかなように、この予想は十分現実味をもったものである。

既に述べた郵便事業へのヤマト運輸参入断念に関して、当のヤマト運輸は、許可や参入基準の設定などの権限を、総務省(旧郵政省)が握る制度では「切磋琢磨することは期待できない」。「民間企業の一挙手一投足すべてを総務省が許認可する、いわば『民間官業化法案』の下で参入するつもりはない」(朝

日新聞」2002年4月27日)と発表した。問題はこうした発表を受けてとった小泉首相の対応である。「総務省は小泉首相の指示を受け、現在は民間企業の取り扱いを禁じているダイレクトメール(DM)の集配について、民間に開放するようにガイドライン(指針)見直しの検討に入った」(「朝日新聞」2002年5月16日)。これは、ヤマトなど民間事業者にとっては、信書便事業総体を営業範囲とすることが目的なのではなく、「DMやクレジットカードなどは大口需要だけに、そちらで門戸が開かれた方が実利は大きい。『大量集配で効率よく、最もおいしい市場』(融資事業庁幹部)」(「朝日新聞」, 同上)だからである。このような小泉首相の対応について山下氏は次のように批判している。

「これは、信書便法案さえかなぐり捨てた、まさにむき出しのクリームスキミング容認政策であり、本稿が分析してきた郵便事業の経営悪化要因の露骨な拡大策である。民営化に追い込むためなら手段を選ばないというやり方である。こうした『改革』によってDMなどの料金は確かに低下するだろう。その一方で、私たちの郵便箱は、商業広告のDMであふれる一方で、友人知人からの手紙の正確な配達サービス、全国一律の郵便サービスや視聴覚障害者への点字無料郵便などの政策減免料金制度が後退の危機にさらされる」(山下唯志「郵政民営化戦略と民間参入問題」『経済』2002年7月号, 90ページ)。

以上のことから、公社が、新たな組織と理念をもって再出発するに際して、郵便法や郵便貯金法の第1条に謳われていたユニバーサル・サービスの理念を改めて高く掲げる必要がある点を強調しておきたい。

II 郵政事業と構造改革

1. 迷走する構造改革論議

「構造改革なくして景気回復なし」, 「郵政

民営化が小泉構造改革の象徴」

こうした主張が正しいとすれば、郵政民営化無しでは構造改革は達成されないし、また、日本経済の再生、景気回復もないということになる。小泉首相は、「郵政三事業の在り方について考える懇談会(田中直毅座長)」の下で郵政民営化の明確な道筋を示すことによってこうした政策の具体化を図ろうとしたが、結果は見事に頓挫ということになった。しかし、この失敗故に日本経済の低迷が続いているのではない。経済低迷の根本原因は別な所にあるのではないか、小泉改革は現時点での経済政策としては間違った方向からの処方箋を与えているのではないか、そんな疑問を解きほぐす作業をしながら郵政事業について考えてみたい。

ところで、一般に経済政策の側面から見て、「構造改革」として考えられているのは次の三点である。

- (1) 不良債権処理
- (2) 自由化と規制緩和
- (3) 財政改革

以下、この三点を吟味しながら議論を進めることにしたい。

2. 不良債権処理とは

不良債権の反対側には、返済不能となっている債務がある。これは、担保処分などして回収できるものは回収し、できないものは損失として処理せざるを得ないものである。

ところが、通常議論されている不良債権にはこれ以外の不良債権、「返済不能となる懸念のある債権」までもが含まれている。たとえば、延滞している債権、約定した金利が支払われず減免措置の取られている債権、返済も金利支払いも円滑に行われているが、経営不振に陥っていると見られる企業に対する債権がある。

前者については、発生するであろう損失に見合う引当金を積んで会計上の処理を済ます

(間接償却)、あるいは、担保処分などして処理を終える(直接償却)ということになる。

後者については、そう単純ではない。なぜなら、この債権の対象は、まだ、事業活動を継続している、「何とか生き残ろうとしている」企業だからである。この企業について、間接償却する場合は、銀行が引当金を積み、他方で融資が継続される限りは、企業の活動の余地が残される。しかし、直接償却するとなると、融資は回収され、担保物件は処理され、この企業をつぶすことになる(山家悠紀夫『「構造改革」という幻想』岩波書店、2001年、42-46ページ参照)。竹中大臣が最近強調している、債権の査定を厳しくするというのは後者もできるだけ処理する方向で考えよ、ということに他ならない。今なお続く厳しい不況のなか、融資が断たれることに対する恐怖を中小企業経営者が一番良く知っている。

資本主義システムの下では債務がいつでも悪いことだということにはならない。一般的には、破産更生債権、危険債権、要管理債権という金融再生法に基づく開示区分によって示されるものが不良債権とされているが、これらがすべて最終的に不良債権となるわけではない。したがって、不良債権という概念自体が極めて幅のある概念であることをわれわれは知っておく必要がある。伊藤氏は、わが国金融機関の不良債権額の大きさが1999年3月に、「旧基準リスク債権」「新基準リスク債権」「金融再生法に基づく開示」「自己査定」という4つの基準で公表されるようになった経緯を紹介し、それぞれの基準による不良債権額の比較を行いながら、これらの数値が現実の不良債権をどこまで反映しているかについて論究している。その中で、公表されている不良債権額が過小ではないか、との指摘を行っているのであるが、同時に次の点を正当に指摘している。

「直ちに付け加えておくべきことは、債権

の不良化の程度に関してである。一概に不良債権といっても、それは倒産した企業への貸出から一時的に経営不振に陥っている企業への貸出までを含んでいる。つまり、瀕死の重病人から軽い風邪の患者までをすべて『病人』と数えるに等しい。したがって、分析の目的に応じて、不良債権リスクの程度を限定した計数を利用する必要がある。加えて、債務者の経営と財務の状態は、景気などの動向に大きく左右されることも考慮しなければならない(伊藤国彦「銀行の不良債権とその処理」近昭夫・藤江昌嗣編著『日本経済の分析と統計』北海道大学図書刊行会、2001年、119-120ページ)

こうした指摘から言えることは、不良債権額とされた額の大きさ(それ自体は問題にすべきであるが)だけに囚われた議論は危険であり、むしろ、不良債権の質の問題にもっと注意が払われるべきだということであろう。とりわけ、債務を負う側の企業は具体的な生身の現実的存在であることに留意が必要なのである。債権が不良となるかどうかは、貸し手である銀行側体力と借り手である企業側の収益力と資産力によって決まる。また、総じてその経営環境である経済状況で決まるものである。つまり、不良債権を減らす最善の方法は景気を回復することであって、そのことによって銀行の経営も安定する。その安定した時期に体力を蓄え、景気が後退した時、倒産しそうな企業を資金的に支えるのが銀行の社会的使命の一つとなる。その逆のことは行っていない、景気にマイナス影響しかないのは当然である。銀行の不良債権を処理することが今求められているのではなく、ぎりぎりのところで生き延びようとしている企業にいかん資金を融通するシステムを作るかが金融改革の課題であろう。たとえば、2002年11月に、金融庁と経済産業省は中小企業向け融資・J. ローンを検討すると発表しているが、融資条件として、当該企業の成長力を条

件にするという。成長することが分かっているならば、貸し倒れは生じまい。貸す側も難しい融資審査が省ける。真面目に中小企業融資を考えているとはとても思えない（「日本経済新聞」2002年11月29日）。

個々の銀行から見れば、不良債権の処理ができれば健全行になるし、金融界が健全行だけからなれば、金融界も健全化されたことになりそうである。他方、銀行から見捨てられた不健全企業は淘汰され、産業界も健全企業だけ残って、これまた万々歳となりそうである。しかし、淘汰された銀行や企業から吐き出された人々は失業者として滞留することになる。つまり、個別の銀行や企業は健全となるが、社会全体から見れば日本の経済や社会はいっそうひどい状態になる。その状況が「健全行、健全企業」に跳ね返ってくる（山家、前掲書、158ページ参照）。政府が、とにかくもセーフティネットを口にしなければならぬのは、そのことを良く知っているからであろう。セーフティネット論自体、リストラによって失業者が大量に生み出されることを前提とした議論であり、筆者としては、そのまま受け入れがたい議論である。むしろ、問題は、その失業などの痛みが避けられないものかどうかである。

個々の企業や銀行にとって良かれと考え、実行する施策が、結果として全体の状況を悪化させることがある。いわゆる「合成の誤謬」である。小野善康氏はその要点を次のようにまとめている。

①個々の企業にとっては、無駄な部門を整理し、人手を省けば収益性は改善する。ところが、不況期にすべての企業がそれをやれば、景気はますます悪化し、需要が減って物が売れなくなるから、結局は個々の企業の収益も下がってしまう。

②好況期は、効率の悪い部門を縮小すれば、そこで働いていた人々はほかのもっと効率のよい部門に吸収されて、日本経済全体の効率

性も上がってくる。構造改革派はこのことが頭にあるから、リストラを主張する。しかし、不況期にはこのようなことは成立しない。

③企業の経営手法を国の経営にも導入すべきだという論者は多いが、この二つは本質的に異なる。民間企業は従業員を解雇できるしその後の責任もないが、国は国民を解雇することはできないのである。そのため、人員削減によって効率性を上げるという民間企業の経営手法をそのまま国に適用することはできない（小野善康『誤解だらけの構造改革』日本経済新聞社、50ページ）。

筆者としては、必ずしも小野氏の主張にすべて賛成というわけではないが、構造改革論の主張に対して、極めて明快な反論が行われている点を高く評価し、山家氏の議論とともに、ここに紹介するものである。

3. 自由化と規制緩和

自由化と規制緩和によって長い不況からの脱出が可能であるとの考え方がここ最近の日本経済論の主流にある。日本の経済システムが閉鎖的かつ談合体質的であり、こうした体質が自由な経済競争を妨げ、ひいては日本の経済効率を低いものにしてきた、という判断がその底流にある。ここから、いわゆる「日本的経営」「日本的経済システム」を改め、規制緩和と自由化によって「アングロ・サクソンの経済システム」を構築すべきであると主張されることになる。かくして、世界に冠たる「日本的経営」と言われた80年代までの日本経済システムは、今や唾棄すべき、過去の遺物であり「百害あって一利無し」とされるに至るのである。

しかし、考えてみてほしい。第一次オイルショック後の経済不況を克服する過程の1975年は「ロボット元年」と呼ばれ、日本の製造業、特に自動車、電気機械を中心に生産のマイクロエレクトロニクス化が急速に進展することになり、そこに機器を供給する電

子工業、そしてまたその素材たる半導体を生産する工業が全国に展開することになったのは、ついこないだの80年代のことである。幕張メッセを会場に「CIM（コンピュータによる統合生産）元年」を高らかに宣言する展示会を開催したのは、1990年のことであった。

この間、国鉄、電電公社、専売公社の民営化が実施され、民活法やリゾート法によって開発規制が緩和されることに伴い土地と株式への空前絶後の投資が誘発されたのは、記憶に新しいところである。「バブル景気」の登場である。ここに見られたのは、金儲けのためであれば、その実体が何であれ、資金を投入し、その果実を得ることにいささかのためらいも反省も必要のない「マネーゲーム現象」であろう。

したがって、市場原理と競争的経済システムを構築するという政策は遅くとも80年代の日本において既に追求されていた政策であり、バブル経済はその一つの極であり、バブル崩壊後の不況はそのつけであろう。言ってみれば、日本的経営と市場原理は、80年代においては完全に同居していたのであり、むしろ、メダルの両面として不可分の関係にあったものである。日本的経営（終身雇用、年功賃金、企業内組合）と日本の経済システム（政・官・財の癒着構造と業界内調整機構）から開かれた市場原理と競争原理に基づく新しい経済システムへの「移行」という議論は単純で分かり易いが、それだけに注意しなければならない問題を含んでいる。特に留意が必要なのは、自由化や規制緩和が結局の所誰のために追求されているのか、その利益が誰に帰属することになるのか、その点を曖昧にして、「国民経済」「日本経済」全体にとって利益があるという抽象的な議論をもって正当性を主張する結果となっていないかを吟味しておく必要がある。「公共性」が公理として反論の余地のない原理のごとく国民に

説かれるのと同じように、「自由化と規制緩和」が闊歩している状況を見るにつけ、その必要性を痛感するのである。

市場原理を理想とする株式資本主義型資本主義は現在までの所、アメリカで花を咲かせているように見える。しかし、自由化の寵児と言われたエンロン社の破綻に象徴されるように、株式資本主義型資本主義も自賛するほどオープンでも公正でもないことが明らかになってきた。このことの対比で、かつての日本におけるバブル経済は、リゾートと都市開発など不動産開発をもっぱらにしたから問題なのではなく、国民の資金が必要以上に土地や株式に流れ、そのことが投機が投機を呼ぶ形となり、実体経済がどうあれ、地価と株価の自己運動にまで発展していったことが問題とされるべきなのである。この自己運動のおかげで、企業は低コストの資金調達が可能となり、設備投資を一気に拡大できることになった。こうした構造は株式資本主義がまさに目指している方向であろう。90年代のアメリカで発生していたバブルは、IT産業における投資資金を株式市場で調達するプロセスで生じたものであって、投資資金が向かう先に違いがあるほかは、本質的には同じである。日本で今進められようとしているIT戦略は、1周遅れではあるが、失敗したアメリカのIT産業活性化を踏襲しようとするものであろう。いずれにしても、株式投資とITを結びつける戦略は、市場原理をベースとした株式資本主義型資本主義を理想とする者の目標としては当然すぎるほどあからさまな内容に満ち満ちている。

4. 財政改革

財政改革の中心には国債の累積問題がある。一般的には個人であれ、法人であれ、また国家であれ借金なしで日々の運営が成り立つのであれば、それに越したことはないのかもしれない。しかし、どんな健全な生活と経営を

営んでいても、いざというときに手許に現金や資金がないということはあり得るし、逆に持ち手にとって当座は不要な遊休資金が存在しているのが、人間社会の常であろう。したがって、他人から資金を融通してもらったり、他人に融通することは大いにあり得ることである。銀行を中心とした金融システムはそのための社会的仕組みというべきものである。国債は、このような仕組みを前提として行われる国家の借金である。

したがって、返す当てのある、返済能力ある国債であれば借金をしても問題はない。もちろん、限度はあろう。その限度はどこまでか。現在、国と地方を合わせて600兆円余りの借金があり、国民一人当たり500万円といった数字がしばしば紙上に載る。その額が極めて大きく、今後減少させるべきだという意見には賛成だが、もはや返す展望はなく、破産寸前だと言わんばかりに危機をあおる論調が多いのはどうしたことであろう。もし、返す当てもなく借金を重ねているとしたら、その返済能力は何によって測ればよいのか。また、貸す方は貸す方で、何を担保にその債務の申し出に応じ続けているのか。国債の累積額が多いことを心配する人々は、言ってみれば、借り側の論理でその返済能力を心配していることになろう。他方、貸す側の論理で、取り立て不能になることを心配する人々が出てこないのは何故か、その辺をもう少し考えてみてはどうだろうか。

97年度は「財政構造改革元年」ということで、政府は消費税率を引き上げ、公共事業費も抑制し赤字財政再建に乗り出した。ところが、98年度から財政赤字はいっそう拡大してしまった。「財政構造改革」政策のために景気が急激に悪化し、税収が落ち込むなか、景気浮揚のための財政出動を余儀なくされたからである。他方で、金融構造改革政策のために生じた金融危機の進行を防ぐためにも財政資金が必要とされるようになっていた。こ

の結果、「財政構造改革」に乗り出す前、96年度末の国債残高は245兆円であったのが、2000年度末には368兆円に膨らんでしまった。対国内総生産比で総債務残高を見ると先進国中最高水準にある。こうした財政状況から、わが国の財政状況が極めて危機的であり、緊急事態にあるということが力説されるのである。しかしながら、山家氏は、こうした単純な立論に対して、真っ向から反論している。

たとえば、わが国は「純債務残高、すなわち政府の総債務残高から政府保有の金融資産残高を差し引いた債務残高で政府債務を捉え、その対国内総生産の比率を見ると、日本の比率はなおアメリカやドイツを下回っているのである。……なぜこのようなことが生じているのか。話は単純である。欧米諸国の政府は日本政府ほどには金融資産を保有していない」(山家、前掲書、116-117ページ)からである。債務ばかりでなくその保有する資産も見なければならぬというわけである。危機感をあおりたい論者は無視したいことではあろう。物事を客観的に正確に伝えるのが研究者の役目だと考えるが、山家氏のような議論は少ない。それだけ貴重である。

また、財政赤字の弊害として次の点がしばしば言われている。

- (1) 金利上昇、民間企業の資金調達ができなくなる(クラウディングアウト)
- (2) インフレ
- (3) 通貨下落

しかし、今までそうしたことは起こらなかった。その理由は、(1)国内民間部門の資金余剰額が大きく、財政赤字を吸収しても、なお余剰資金がある。そして、金融緩和政策がとられている。こうした状況では、資金調達に困るということはない。(2)財、サービス、労働力の分野で大きな需給ギャップがあり、財政赤字で需要を創出してもそのギャップは埋めきれず、インフレになりようがない。(3)

経常収支、貿易収支が大幅な黒字となっており、通貨価値は下がりようがない。現在の不況は需要不足から起きていると考えるのが正しい。以上の点を、山家氏は力説している。財政赤字と国債のことを心配している人々は、今一度、氏の所説に耳を傾ける必要があると考える(財政改革問題については、山家、前掲書、第5章を全面的に参照させていただいた)。

また、年金も大変だと言う。何がどう大変なのか。一般的には、次のような論理で大変さが強調されている。

今後、高齢社会がやってくると、より少ない生産年齢人口でより多い高齢者人口を養わなければならない。もちろん、そのとおりである。かつて、厚生省は「95年には、生産年齢人口4,8人で1人の高齢者を養っていたが、2015年には、2,4人で1人を養わなければならない」と、若者世代の負担の大きさを危機感をもって説いていた。しかし、こうした議論には重大な欠陥がある。生産年齢人口が養っているのは高齢者だけでなく、年少人口も含むはずである。すると、「生産活動の担い手の負担は、人口構成の高齢化とともにたしかに現状に比べ高まりはするが、しかし、かつてなかったほどに高まるというわけではない。今から十年後に、1960年前後——高度成長の始まる頃——の水準に、二十年後に55年前後——戦後復興がほぼ終わった頃——の水準に戻る、ということである。その頃に比べて日本経済の生産力は比較にならないほどに高まっている。支えきれないほどに生産活動の担い手の負担が高まるわけではない」(山家、前掲書、128-129ページ)と考えるべきであろう。また、一国の人口を養うということは、高齢人口や幼少人口だけを養っているのではなく、生産者自らも養うと考えるべきである。さらに、生産年齢人口を15才から64才とするのは現実的でない。実際に国民を養っているのは、就業者である。した

がって、問題とすべきなのは、この就業者数に対する総人口の大きさである。この割合は向こう数十年にわたってほとんど変化はなく、総就業者がちょうど倍の総人口を養っている関係にある(川口弘、川上則道『高齢化社会は本当に危機か』あけび書房、1989年参照)。

全体として、財政危機や年金危機を強調している論者は、国民に対して十分正確な根拠を示すことなく、あるいは都合のよい数値を並べることによって、「危機感」をあおるような役回りに徹している。このような事例は、これまでも石油危機や平成米騒動の折にも見られたことではあるが、研究者としては、事態の何たるかを冷静に国民に伝える努力を惜しんではならない。もちろん、国が把握している情報を中心とした、判断に不可欠な材料を研究者が細大もらさず取得できる環境がなければならないのは言うまでもない。こうした条件無しには、研究者が逆に提供されるデータに振り回されることになる。与えられる国家統計などデータを批判的に分析する能力を高める必要がある。

5. 郵政事業と構造改革

以上、日本で今進められている「構造改革」の特徴を3つの柱で見えてきた。ここで確認できることは、これら政策いずれもが現在の景気状況の回復に対して、基本的には逆行するものであろうということ、また、市場原理主義という自らの論理からしても破綻しているということである。不良債権は景気悪化の結果であって、原因ではない。銀行融資によってかろうじて経営活動を継続できる、したがって将来発展するかもしれない企業を淘汰することが銀行の役目とは言えない。その反面、十分な自己資本をもち得ない銀行には国費をつぎ込んで国有化の道も否定していない。市場原理主義が国有化を積極的に提案するという事は、自己矛盾以外の何物でもな

い。それを、自己矛盾と感じていないとしたら、既に経済学理論としては死んだも同然であろう。

日本経済と日本企業はかつての競争力を失ったのだろうか。失った企業もあれば、依然として強い企業もある。そして、全体としてはなお競争力ある経済であると見るべきであろう。史上最悪といわれる今次の不況下でも、貿易黒字は維持されているし、トヨタに至っては史上最高の利益を上げようとしているほどである。国内市場の冷え込みから考えて、その利益の源泉が海外にあり、海外での競争力がその支えであることは言うまでもない。エレクトロニクス産業の技術開発に対して官民挙げて資金を集中的に投下する体制を経済産業省の音頭で作り上げようとするのは、市場主義ではなく国家主導主義であろう。言うこととやっていることがあべこべである。

財政についても、小泉首相は02年度補正予算で減税と国債発行による景気政策を発動する事態となってきたが、これはなんと弁解しようが、財政政策の転換である。それなのに、他方で、弁解を正当化しようとして、つじつま合わせしようすると、結局、政策は中途半端なものになり、橋本内閣の二の舞となろう。

このような流れの中で郵政事業改革を位置づけるとすると、次のようになる。

まず確認すべきことは、小泉構造改革は、日本を徹底したサプライサイド型の経済構造、すなわち輸出競争力ある大企業体制の再構築にその目的があるということである。そして、そのモデルは、アメリカ型の株式資本主義、株主重視型資本主義である。

この目的にそって、個人を株式市場にいざなうための施策が用意される。少額譲渡益の非課税、長期保有株の譲渡益に対する減税、申告分離課税の税率引き下げ、相続税の減免、また、コーポレートガバナンス論、確定拠出型年金なども同じ方向を向いた施策である。

いずれにしても、このような株式資本主義を構築するために、従来の日本の金融システム、すなわち「間接金融」システムを「直接金融」システムを中心としたものへと変更しなければならない。いわゆる「金融ビッグバン」という呼び方で進められている金融改革が、まさにそれである(山家、前掲書、第6章、第7章参照)。

しかしながら、日本人の貯蓄と預金に対する信頼、とりわけ郵便貯金に対する信頼は、株式投資の魅力をどんなに甘い言葉でささやいても、容易にくずせそうもない。それは、あまりに不安定な株式価格、いつまでたっても改善されない不明朗な会社経営のあり方(範とされるアメリカにおける不正会計問題を見よ)に対して、国民がそれなりに判断を下しているからに他ならない。

金融ビッグバンによって、銀行は株式資本主義に少しでも引き込むことはできよう。兼営や子会社方式が模索されている。しかし、郵貯が存在する限り、銀行が選ばれる保証はないし、したがって、国民資金の一大部分を株式資本主義へ導くことができない。アメリカ型株式資本主義を目指す小泉首相にとって、郵政事業、とりわけ郵便貯金と簡易保険が目の上のたんこぶであり続ける所以である。郵便事業への民間参入に固執したようで、しなかったのもその辺に背景があると見られる。

猪瀬直樹氏の委員就任で話題となった道路関係四公団民営化推進委員会で議論されてきた公団民営化論は郵貯や簡易保険などを原資としている財政投融资の「改革」と関わっている。無駄な高速道路を造らないために、公団に財投資金を投入しない、またその財投資金を供給している郵貯は自主運用させて財投にまわらないようにする、というのが小泉首相の筋書きのようである。国民にとって必須とも言える道路(高速道路も含め)は、本来税金によって建設するのが順当な考え方であると思うが、それを財政投融资資金という有

利子資金に依存しつつ道路公団によって建設するという従来手法の限界を反省することなく、まずもって、道路公団を民営化することが問題解決の第一歩であるというのが、道路公団民営化推進委員会の一一致点であろう。しかし、大事なのは、具体的に計画されている高速道路等が国民にとって必要なインフラとして合意のあるものであれば、それは造らなければならないし、その建設資金の手当と建設主体をはっきりさせる必要があるということである。そうすれば、道路公団が存続すべき組織かどうかも自ずと明らかになるし、建設資金として財投資金が求められるかどうかもはっきりする。少なくとも、道路公団改革のために財投制度を改革し、その原資となっている郵便貯金を目の敵にするような外的議論が出てくる余地がないことを理解すべきである。

それでは、逆に郵貯に何を期待しているのか。自主運用される郵貯資金が直接株式市場に流れ込むことか。しかし、これは安定した運用を求められている郵貯の性格に反するし、そう簡単ではない。「郵政公社設立会議」も公社の資金運用は債券を中心とした安全運用を行い、株式投資は補完的、としている。してみると、郵貯に蓄積された資金が株式資本市場に貢献できるためには、国民が郵貯を避け、銀行に向かうか（銀行も積極的に株式投資に向かうことを前提）、直接証券投資に向かうようにし向けるしかない。現状の日本の銀行と証券会社がそこまで魅力的というわけではないとすれば、逆に郵貯の魅力を下げるしかない。郵貯に限らず、簡易保険攻撃など郵政に関わるスキャンダラスな問題は格好の材料ということになる。郵便における宅配便との競争をおおる参入問題もその延長で考えると分かりやすい。したがって、逆に、郵政関係者と郵政事業がユニバーサル・サービスを中心に国民の期待に応えていくことが、郵便事業を中心としたユニバーサル・サービス

機関としての郵政公社の基礎を確固としたものとし、設立以来これまで営々として築き上げてきた郵政インフラを闇雲に営利市場に投げ出してしまう施策の反国民性を事実をもって国民に示すことになると思う。

むすびにかえて

2001年9月11日に起きたニューヨーク国際テロ事件は世界中に大きな衝撃を与えた。その被害の中心にあった世界貿易センタービルの現場では、救助活動を遂行する過程で、多数の消防士が亡くなっている。危険な救助活動における犠牲に対して、市民からの感謝と賛辞が贈られた。この事件をきっかけとして、将来の夢として「消防士」になることを真っ先にあげるアメリカの子供達が少なくないと言う。考えてみると、「消防」というサービスは典型的な公共サービスのひとつであり、いつ、どこでも、誰に対しても、どのような火事（緊急時）であっても、出動し、その目的を果たさなければならないサービスである。サービス料を払うから、あるいは余計に払うから出動する、ということでは困るのである。このように、いつ、どこでも、誰に対しても、等しく公平にサービスが受けられる仕組が公共サービスあるいはユニバーサル・サービスの供給システムとして形成される必要がある。

ところで、消防と比べてのユニバーサル・サービスとしての郵便サービスはどうであろうか。今でこそ、命がけで郵便配達をするケースは希となった。もっとも、アメリカのテロ事件との関連が指摘されている「炭疽菌」汚染郵便物の問題が発生しており、郵便業務につくことを拒否する局員が出ているから、命を懸けた「郵便業務」が確かに現実味を帯びてきている、と言えなくもない。この問題を別としても、歴史的には郵便業務、とりわけ配達業務はかなり危険なものであった

ことが知られている。北海道でも郵便業務による殉職者が少なくなかったことが、福井氏の長年にわたる資料整理から明らかになっている(福井卓治編『北海道郵政百年史資料』山音文学会, 昭和46年, 参照)。しかし, 今日, 現実的には, 消防や警察のように, 業務そのものが「命をはった」ものとして設定されているとは言えないであろう。したがって, そのユニバーサル・サービスとしての危険度は以前に比べれば低いものになってはいる。とはいえ, 離島や陸の孤島の地域などに対する郵便事業, あるいは過疎地域における郵便局は地域住民にとってなくてはならない生活上の必需施設として存在していることは否定できない。郵政事業民営化を議論する際, こうした地域における郵便業務を不必要として否定する論者はいない。主張されているのは, そうした地域での郵便事業は採算がとれないこと, したがって, 民間の営利事業としては成り立たないこと, さらに, それでも, やるのなら補助金など, 公的資金の投入かユニバーサル・サービス基金等の制度的枠組みを作らなければならないということである。郵政公社設立をめぐる論点のなかで最も重要なのは, この国民生活にとって不可欠となっている, したがってユニバーサル・サービスとしての郵政三事業は必然的に不採算部門をその構成要素として含まざるを得ないこと, それ故, 全体として採算のとれる組織として機能させるためには内部補助的な機構を担保する必要があると言うことである。郵政公社や独立行政法人に効率と採算性を求め, 限りなく民間企業の経営に近いスタイルを求めることとユニバーサル・サービス供給の提供義務を求めることは永遠の矛盾である。この矛盾関係を前提としたとき, 可能な逃げ道は, ユ

ニバーサル・サービスの提供を第一義としながら, 内部補助システムを基本とした収支相補償する経営を可能な限り追求することであろう。

それならば, そうしたシステムを最初から組み込んでいる郵便事業の現行体制をなぜ変える必要があるのだろうか。郵政事業民営化をなぜ推進するのか, 郵政事業の周辺を検討する限り, 筆者には, その目的や意図が正直分からない。分かるのは, ダイレクトメールを代表として, 郵政事業の一部には, ヤマトなど民間宅配業者が参入したい分野があるということと, 郵便貯金に集まってくる国民の零細貯金を何とか株式など直接金融の資金として活用する仕組みを構築したいというビッグバン的発想に結びついた願望の存在である。しかしながら, こうした願望が, ユニバーサル・サービスをはじめとしたシビル・ミニマムを求める国民の願いと逆方向である限り, そう簡単に実現することはないし, また, この実現の手助けをすることがわれわれ研究者の任務であるとはとうてい言えるものではない。

参考文献

(本文中に明記していない郵政事業関連資料)

- 1) 「郵政三事業の在り方について考える懇談会」報告書, 平成14年9月6日。
- 2) 「郵政事業の公社化に関する研究会中間骨子案」平成13年11月。
- 3) 「行政改革会議中間報告」1997年9月3日。
- 4) 「行政改革会議最終報告」1997年12月3日。
- 5) 「郵政事業の現状」総務省, 平成13年7月。
- 6) 「人事制度改革の基本的考え方」郵政事業庁, 平成14年10月。
- 7) 「郵政事業の現状と課題」北海道郵政局, 平成13年。