

## 「郵政民営化」とそれによる財政崩壊の加速

河 宮 信 郎  
青 木 秀 和

### はじめに

小泉政権は、史上空前の政府債務増大（＝民間資金吸収）を実践した。小泉施政における政府債務増加は4年半で261兆円に達する。まさに、小泉財政は「民間資金の吸い上げ」マシンであったといつてよい。同じ小泉政権が、「郵貯・簡保を民営化して〈民→官の資金ルート〉をなくせ」と主張してきた。これが首相の長年にわたる政治信条であった。

ここには根本的な政策の自家撞着、政策の基本原理に関わる二律背反がある。現実の政策展開において、小泉「財政」（＝民間資金吸い上げ）と小泉「改革」（＝政府資金の民間還流）のどちらを採るのか。まずこれが問題となる。

ところがこの問題に関して、政治的な意思決定に優先し、それを規定する現実が現れた。郵貯・簡保資金の縮小傾向がそれである。小泉政権の本領は、口先では「官の悪」を痛罵しつつ、現実の施政では「官の悪」（＝民資金の吸い上げ）を実践するところにあった。郵政資金の縮小という事態によって財政赤字の補填がきわめて困難になり、「現実の施政」が維持不能に陥ろうとしている。

本稿では、「郵政民営化」が財政に与える衝撃を、小泉財政の実態（＝民間資金吸い上げ）、小泉改革の目標（＝郵政資金の民間還流）、郵政資金の縮小傾向という三つの要件に照らして検討する。

- 1 史上最大の民間資金吸収－小泉財政の実態
- 2 民営化の自己矛盾－財投機関赤字の国有化による政府の肥大化
- 3 新財投制度における財務省の財政操作

- 4 「官」資金の民間還流は可能か
- 5 日本の財政・金融を支えた3大原資「郵貯・簡保・年金」
- 6 「郵政民営化・金融民活」論の虚構性
- 7 郵貯・簡保の資金縮小—預金者の余儀なき選択
- 8 郵政民営化で崩壊に向かう政府財政

## 1 史上最大の民間資金吸収—小泉財政の実態

小泉首相は、「郵政公社は民→官の資金経路だから悪い」、「官の資金を民に回せ」と一貫して主張してきた。この論理に立つと、政府が民間資金を吸い上げること（＝郵政資金などによる国債購入）は悪である。小泉政権はこの「官悪」（政府悪）を史上空前の規模で実践してきた。すなわち、そして在任4年半で政府債務（主に国債と借入金）を261兆円も増やした。政府総債務は、就任前の2001年3月末で538兆円だったものが、2005年9月末で799兆円となっている〔財務省理財局「国債及び借入金並びに政府保証債現在高」、<http://www.mof.go.jp/gbb/1709.htm>〕。

小泉首相がなにを語ろうと、小泉財政は財務省の裁量で動いてきた。財務省は、ひたすら「民資の大量吸収」を続けてきた。それなしには予算の編成も執行も不可能であった。これが小泉財政の実態である。つまり、

- ① 現実の財政運営では、小泉政権は国債発行等による「民資の大量吸収」という「官悪」を実行してきた。小泉施政の本領はむしろここにある。
- ② ところが、政策目標の位相では、小泉首相は「官悪」を指弾し「官（政府）に資金を回すな」と主張してきた。彼の改革理念（民善官悪説）は彼の現実の施政と根本的に背反する。
- ③ 今次の「郵政民営化」は、現実の施政と矛盾する「改革理念」を制度化する試みである。それは「民への資金還流」を保証しないが、「民資の大量吸収」を困難にする。これは小泉財政の存立基盤を揺るがすにちがいない。この矛盾はどのように発現し、顕在化するであろうか。

要するに、小泉財政＝民資の大量吸収、政策目標＝民への資金還流、政策手段＝郵政民営化は、互いに脈絡を欠いている。支離滅裂な三者をかりうじて結びつける紐帯が「金融民活」という共同幻想であった。小泉首相は、根元的な自己矛盾をはらむ「郵政民

「営化・金融民活」論を強力な共同幻想に仕立てあげた。「郵政民営化」政策は、広範はマスコミの翼賛をえただけでなく、野党・民主党まで反対できなくなった。首相の大胆かつ放縦な言説が選挙民に受け、小選挙区の死票効果と相まって自民党に地滑りの勝利をもたらした。しかし、これほど自家撞着した「政策」が選挙民から支持を受け、実行に移されるとしたら、今後の政治・経済はいったいどうなるのか。

じつは2000年代初頭の段階で、郵貯・簡保の郵政マネーは縮小に転じていた。しかし、財務省としては、資金縮小に転じた郵政からなおも徹底的に資金を搾り取る以外に、財政維持の方法がなかった。もし財務省が、縮小する郵貯・簡保からなお資金を借り出す方法を見出せなかったとすると、その時点で「財政破綻」が顕在化していたにちがいない。その場合には、小泉政権が当初から「財政破綻の処理」の任に直面したと考えられる。

ところが、財務省は、「財政投融资」の制度改革に乗り、郵政資金の預託金返済に対して特異な財政手法を案出してこの危機を凌いだ(3節参照)。そのおかげで、小泉政権は5年間におよぶ財政・金融的な小康をえた。しかし、この手法にもタイムリミットが迫っている。

## 2 民営化の自己矛盾—財投機関赤字の国有化と政府の肥大化

公営企業の民営化は、政府機構をスリム化し「小さな政府」への前進と考えられている。しかし、公営企業に累積した赤字の行方を考えると、これは必ずしも正しくない。じつは「民営化」は、「旧機関の赤字の国有化」と引き換えに実施される。したがって、政府(一般会計)は旧機関の赤字を吸収した分だけ肥大化する。政府の規模は「政府債務」より大きくなければならないからである。

国営企業「民営化」の先行例は、国鉄、電電、専売の旧3公社の民営化である。このなかでとくに注目に値するのは国鉄民営化である。なぜならそれは、赤字の特殊法人の「民営化」に対する範例を与えるからである。旧国鉄は、1986年の時点で37.1兆円に達する累積債務を抱えていた。新JR各社が、その赤字を抱えたまま出発したら、たちまち債務返済に窮して倒産するのは目に見えていた。そこで、政府は「国鉄清算事業団」と「新幹線保有機構」という二つの財投機関(財政投融资から融資を受ける機関)を新設し、債務の大部分をそこに移し替え、債務の返済に当たらせることにした。この「債務移転」

によって、JR 各社は過酷な累積債務の負担から免れることができた。だからこそ、「株式会社」としての経営が可能になったのである。

一方、累積債務の2/3、25.5兆円を引き受けた「国鉄清算事業団」は、債務を減らすどころか10年後の解散時には逆に約28兆円にまで膨らませてしまった。政府は、JR 各社に追加負担を求めたがたった1800億円しか集金できず、「新幹線保有機構」を吸収した「鉄道建設公団」（現在は独立行政法人「鉄道建設・運輸施設整備支援機構」）に年金等負担金分の4.3兆円を引き取らせ、残る23.5兆円を一般会計が引き受けるというかたちで決着させた。旧国鉄が残した累積債務は、最終的にその大半が「純国有化」されることになったのである。「国鉄民営化」が巨額の「赤字国有化」と表裏一体であったことが銘記されねばならない（その分だけ政府は「大きく」なったのである）〔河宮信郎・青木秀和『公共政策の倫理学』丸善（2002）、148〕。

このように「財政投融资」という国家金融システムのおかげで、「官から官」への安易な債務移転が可能になった。そしてそのための資金基盤として、「郵貯・簡保」「年金」という、政府への国民「貯蓄」が利用（むしろ流用）された。今次の道路関連公団の民営化も、旧国鉄公社の「民営化」を踏襲し、旧機関の赤字を最終的には国に転化する仕組みになっている。「日本高速道路保有・債務返済機構」はかつての「国鉄清算事業団」に相当する。「民営化」は旧組織の赤字を国有化＝政府債務の増大を通じて、結局政府を肥大化する。従来の「民営化」賛成論はこの問題点を見過ごしてきたと考えられる。

### 3 新財投制度における財務省の財政操作

すでにみたように、旧国鉄公社の「民営化」は、公社債務の政府債務への転換、すなわち「官・官」債務移転（純国有化）であった。この方式は今回の、道路関連公団の民営化や郵政民営化に対しても先例になっているとあってよい。2001年の「財投改革」では、この「官・官」債務移転の方式が、財投システム全体に拡大されたと考えられる。そのわけはこうである。

「資金運用部資金法等の一部を改正する法律」という法律によって、2001年4月から、旧来の「財政投融资」が廃止され、いわゆる財投システムは「抜本的に改革される」ことになった。その内容は、おおむね次のようなものである。

- ① 資金運用部を廃止し、資金運用部への郵貯・年金の「強制預託」制度を停止する。

これ以前は、郵貯と年金は全額預託が義務づけられていた（簡保の運用は形式的には自主性にもとづく「資金協力」のかたちをとっていた）。

- ② 財投機関は必要とする資金を、資金運用部からの融資でなく、金融市場から調達する。基本的には、各機関が個別に発行する債券（財投機関債）で資金を調達することになった。
- ③ ただし、資金の自主調達力の弱い財投機関のために、「財政融資国債」（財投債）を発行し所要の資金手当を行う。財投債は、最終的には全額を市場調達するが、市場での調達規模は段階的に広げることとする。2007年度までは郵貯・簡保・年金に一定の引受額を割り当てる。

この「財投改革」の要点を図式化して図1に示す。この図では新旧のシステムを対照できるように、「新財投」「旧財投」に区別している。かつての「資金運用部」の機能を代替する形で、新財投において「財政融資特別会計」が設けられている。旧資金運用部への預託金もこの特別会計に引き継がれ、郵貯・簡保・年金は、ここから旧システム

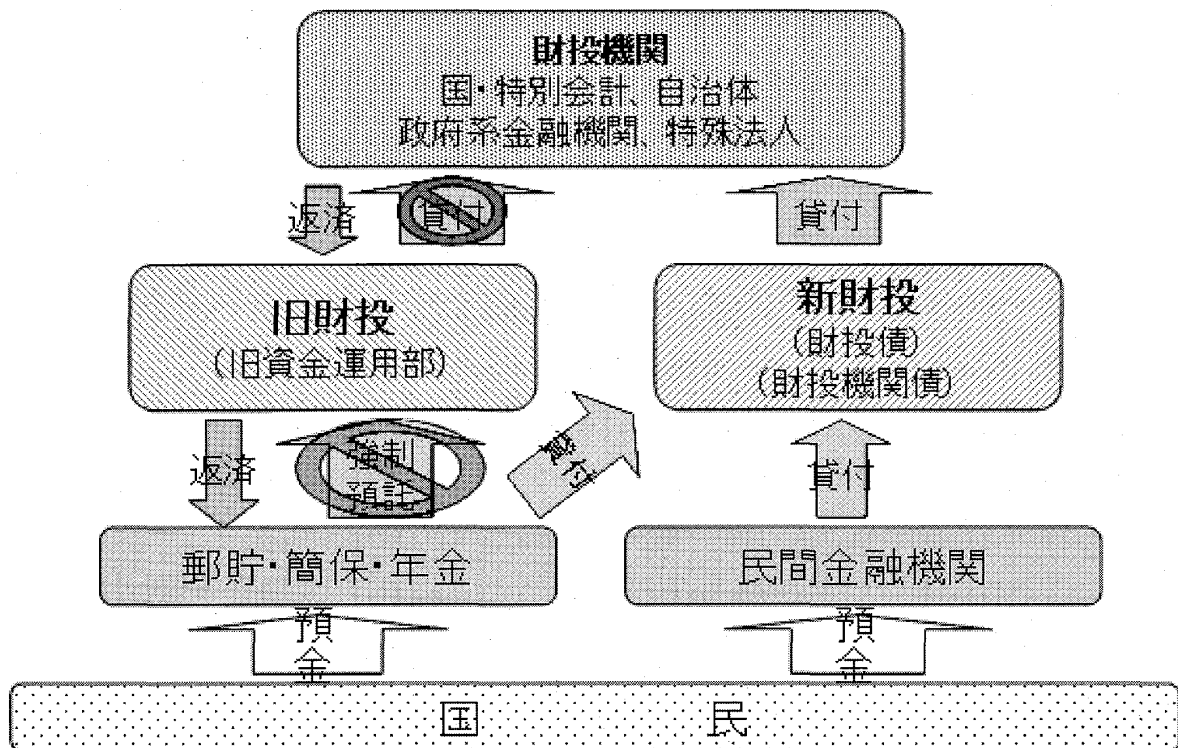


図1 新・旧財投融資制度における資金フロー

新財投における「民間金融機関」は、郵政民営化後の「郵便銀行」「郵便保険会社」を含む。

における貸付金の払い戻しを受けることとなる。

政府が2005年度に定めた財政投融资計画は、17.2兆円で、ピークの1996年度の40.5兆円に比べて約40%強にまで激減している。また、財政投融资計画に基づいて財投機関が融資を受けた借入金の未返済残高も、2000年度の417.8兆円から2004年度末には335.5兆円と、ほぼ3/4にまで縮小している。さらに、資金運用部が預かっていた預託金も2001年の「改革」時点で、郵貯は247兆円あったものが117.6兆円、年金は139.7兆円が68.4兆円と、どちらも半分以下に減っている。この側面だけをみれば一見「著しい成果」に見える。これをもって、政府は「進化する財政投融资」の証左であると主張する〔財務省理財局『財政投融资リポート二〇〇四』<http://www.mof.go.jp/zaito/zaito2004/Za2004-01-03.html> 05/08/03 参照〕。

しかし、ここで自賛された「改革の成果」は二重の意味で疑わしい。まず第1に、財務省は、郵貯・簡保に「返済した預託金」の額だけ国債を売りつけた。郵貯・簡保側からみると、「預託金」枠での対政府貸付が、国債保有による対政府貸付に換わっただけである。第2に、財投債の発行額が膨らみ、民間資金からの資金吸い上げが進んでいる。2001-04年度でみると、財投債残高増は122兆円であった〔財務省理財局 *ibid.*〕。

まず、第1の問題点を考える。そのために「財投改革」以前の旧システムから、それ以後の新システムに移行する間における資金の流れを調べてみよう。つぎの表1は、改革直前の2001年3月末と、それから4年たった05年3月末の郵便貯金と簡易保険の「資産明細」を比較したものである。

この資産明細は、国民が郵貯や簡保に預けた資金の「行き先」を示す。この四年間に、郵貯と簡保は合わせて資金運用部預託金を114.9兆円減らした。形式的には郵政はそれだけ資金運用部から払い戻しを受けたわけである。しかし、同じ期間に国債・地方債・地方貸付金を合計114.7兆円も増やしている。つまり、資金運用部から払い戻された額と、ほぼ同じ額が、国債と地方債・地方貸付金で増えている勘定になる。

ここに「財投改革」の虚構性が如実に現れている。政府は、表面上「財政投融资の大幅な縮小」を装いながら、そのうらで「資金運用部預託金から国債・地方債への付け替え」をせっせと行っていた。郵貯・簡保からみると、財政投融资（預託金）から国債・地方債になったにすぎず、政府・自治体への貸付総額はまったく変わっていないことになる（「官・官移転」）。

しかも、公的機関に向けた貸出比率はむしろ上昇している。政府・自治体向け貸付金

表1 郵貯・簡保の資産明細

	2001年3月末			2005年3月末			増減		
	郵貯	簡保	合計	郵貯	簡保	合計	郵貯	簡保	合計
資金運用部預託金	189.6	4.6	兆円 194.2	79.3	—	兆円 79.3	△110.3	△4.6	兆円 △114.9
国債	25.0	27.7	52.7	106.6	57.5	164.1	81.6	29.8	111.4
地方債・地方貸付金	9.8	25.1	34.9	12.3	25.9	38.2	2.5	0.8	3.3
公社公団債・貸付金	2.5	31.1	33.6	4.6	18.3	22.9	2.1	△12.8	△10.7
社債	3.4	3.8	7.2	2.9	3.0	5.9	△0.5	△0.8	△1.3
外国債	4.5	3.8	8.3	3.1	1.6	4.7	△1.4	△2.2	△3.6
金銭信託	10.5	16.3	26.8	3.4	8.9	12.3	△7.1	△7.4	△14.5
契約者貸付	0.8	2.7	3.5	0.5	2.1	2.6	△0.3	△0.6	△0.9
郵便事業への貸付	—	—	—	0.3	0.2	0.5	0.3	0.2	0.5
現金・預金	1.7	5.8	7.5	1.1	2.4	3.5	△0.6	△3.4	△4.0
計	247.8	120.9	368.7	214.1	119.9	334.0	△33.7	△1.0	△34.7
資料出所：『郵貯2001』『簡保2001』郵政公社 web: <a href="http://www.zaimu.japanpost.jp/tokei/">http://www.zaimu.japanpost.jp/tokei/</a> 注：郵便貯金特別会計の資金運用部からの借入金は、資金運用部預託金と相殺してある。									

に公社・公団向け貸付金を合わせると、2001年3月末時点で315.4兆円だったものが、05年3月末には304.5兆円と、金額的には11兆円ほど減少している。しかし、総資産（貸出総額）に対する比率に着目すると、なんと85.5%から91.2%と逆に上昇しているのである。つまり改革されたはずの新システムの下で、郵貯・簡保に集まった国民の貯蓄が、「官から官へ」横流しされていた。そしてその結果、官に偏在する資金の比率はかえって高まったのである。「財投改革」は、「官から民へ」を強調する小泉政権のシンボリック政策であったはずだ。しかしその実態は、資金の「官」内移転を一步も出していない。要するに、第1の問題点で財務省の「預託金返済」がじつは返済でなく「借り直し」にすぎないことが明らかになった。

第2の問題点は「財投債」という新手の国債発行に関わる。図1で示したように、政府は、新財投制度において「借金の間口」を民間に広げた。新システムで最も有力な資金調達手段が「財投債」である。郵貯・簡保・年金がこの財投債の引き受けを割り当てられる一方、市中金融機関もこの入札に参加する。つまり、旧システムでは財政投融资

の資金源が「郵貯・簡保・年金」に限られていたのに、新システムではそれが市中金融機関の資金まで対象になったのである。「財投改革」のおかげで政府は「民から官へ」の資金ルートを飛躍的に拡大した。これも小泉政権の「金融民活」路線と逆向きの「改革」であった。

財投債の増加は著しい。2001年に新設された制度が2004年度末に122兆円に達した。つまり、平均で年30兆円を超える急伸を示している [財務省理財局『平成16年度財政融資資金報告について』平成17年7月28日 (p.11)、<http://www.mof.go.jp/jouhou/zaitou/unyob.pdf>]。

この財投債は新規の資金源である (このほかに、財投機関が直接発行する財投機関債があるが、これは年1兆円の規模なのでここでは議論から省く)。財投機関は、一方で預託金 (財政投融資) を返済しつつ、他方では財投債による借り入れを増やしている。

なお財務省は、「財投債はその債務に見合う資産 (財投機関に対する債権) をもつ」という建前に立って、政府債務ではないとしている。しかし、財投機関の返済能力に深刻な疑問があ出されており [土居丈郎「特殊法人『不良債権』の実態」、『文芸春秋』2004年5月号]、この楽観的な想定はなり立たない。

結局、新制度のもとで財政融資の状況を総合的にみるには、A) 預託金残高、B) 財投債残高、C) 郵貯・簡保・年金の国債保有額 (財投債以外)、としてA+B+Cの増減を考える必要がある。財務省は、AないしA+Bの減少を「成果」と宣伝している。しかし、郵貯・簡保でみると、Aの減少が(B+C)の増加で相殺されることがわかった (改善はゼロ)。結局、財投債を民間で引き受けた分だけ、財政融資の総残高は増えてゆくと考えられる。

#### 4 「官」資金の民間還流は可能か

「郵政民営化」の存在理由は、郵政を「民営化」すれば「郵貯・簡保」として政府が取り込んでいる郵政資金が「官から民」に流れて、「小さな政府」が実現するということにある。竹中担当相 (現・総務相) は、経済学者出身にも関わらずこれ以外になんの説明もしていない。これは総資産3兆ドルを擁する「世界最大の金融機関」を民営化し、そこにある (はずの?) 資金を企業融資に振り向けようという「壮大」な構想である。



「郵政民営化」政策の主眼は、①郵貯の「豊富な資金」が「官」に滞留しており、②それを「民・企業」に還流して、③経済を活性化すること、いわば「金融民活」論にある。

この金融民活論が、小泉政権の集中的な喧伝とマスコミの安易な協賛によって、ほとんど全国的な「共同幻想」に発展した。しかし、これは単なる主観的願望にすぎない。

郵政マネーが「基金」として積み立てられていれば、たしかに、この構想にも実現の可能性があるだろう。しかし、先に述べたように、郵貯・簡保に年金資金を含む「公的資金」は、国債と財政投融资の融資先である「財投機関」に貼り付いていて、動かさないのである。

ここで、官に取り込まれた「郵貯・簡保」資金を本当に民間に返すことを考えてみよう。たとえば、財投機関に融資された資金を「預金者」という「民」に払い戻そうとするなら、まず財投機関がきちんとした税収や収益を上げて「郵貯・簡保」に債務を返済する必要がある。そのためには、大幅な増税や公的な使用料・手数料の引き上げが必須となる。増税は、「郵貯・簡保」よりもっと直接的な「民→官」の資金移動である。

つまり、郵政マネーを政府負債から解放しようとするなら、まず「民から官」に資金を吸い上げて、それによって政府債務を返済するしかない。つまり、官に取り込まれた民の資金を「官から民」へ移動させようとするれば、それに先行して「民から官」に資金を移動させる必要がある。結局、税金などで「民から官」に出た資金が「政府債務の返済」というかたちで「官から民」に戻ってくるにすぎない。しかも出した資金がそのまま戻ってくるとは限らない。「官から民」に戻る過程でさまざまなロスが生じ、出した資金以下になる可能性の方が高い。結果的に「国民負担」は増大してしまうのである。式で表すとこうなる。

「民への資金環流」＝債務返済額<税収等の増加額＝「官への資金吸い上げ」である。

これは、少し考えてみれば当然、むしろ郵政資金論議の大前提である。ところがこの基本認識が、当の小泉政権やその支持者たちにも、マスコミにも大差の少数派に転落した小泉批判勢力にも決定的に欠落していた。いわゆる「小泉劇場」で「郵政民営化・金融民活」の大合唱が奏でられるなか、有権者がまともな判断力を行使しえなくなったのも無理からぬ点がある。

なお、「小さな政府」路線、つまり人員整理と賃金カットを行い、政府資産を売却して財政支出を節減すれば財政再建が可能になるという見方もある。しかし、債務残高が年金債務を含めて GDP の 2 倍を超える現状では「増税なき財政再建」は絵空事である。政府の現有負債は、その種の財政「努力」によって改善できるほど生易しいものではない。

「政府の大きさ」は、政府債務の規模より小さくはなれない。

以上でみたように、国債などの対政府融資に固定された資金を「民間資金」に還元しようとする、あらたに重大な負担が国／納税者にかかる。これは、国債償却という正規ルートを踏む場合のことである。これとはべつに国債売却による現金化という短絡ルートもある。これは、国債価格の暴落につながり、金融安定性を根底から揺るがす。銀行サイドは極度にこれを恐れている。これは以下に紹介する全国銀行協会の見解からも確認できる。

2004年5月13日から12月10日までに全21回の「郵政民営化に関する有識者会議」なる会議が開催された。ここでは、民営化後の会社形態などが主な議題とされ、「民営郵政各社のビジネス・モデル」はここでの討議によって実質的に決定されたといつてよい。ところが、この討議においては、政府としてもっとも国民に明らかにすべきであった、郵政が現有する「資産・負債」の処遇についての詳細な検討がなされた形跡はなかった。

ただし、全銀協は、この会議において郵政の保有資産とりわけ国債について「いかなる取扱方針で臨むべきか」の態度を明らかにしている。そこで、彼らはこういつている。

「最後に全銀協案に対しましては、定額貯金等の新規受入を停止いたしまして、既存契約を整理勘定に分離いたしますと、国債市場への影響が大きいのではないかという疑問もございます。

この点につきましては、郵貯が大量の国債を保有して、かつ今後多額の借替(ママ)国債等の発行が見込まれることを考えますと、郵貯事業改革が国債市場に不測の動揺を与えることのないよう十分な配慮が当然必要でございます。私どもの提言の中にも、その旨を主張をしているところでございます。

そのような認識のもと、全銀協の改革案では、定額貯金等の貯蓄性商品の新規受入停止と、既契約分の整理勘定への分離と併せまして、既存契約の定額貯金等の運用は、国債を中心に行い、定額貯金等の払い出しに当たりましては、資産サイドの国債を一定の時間をかけて徐々に市場に還流するように万全を期すと。また、国債の引き受け手を拡大する観点から、適切な国債管理政策の下、発行条件、商品性の多様化等を行いますとともに、郵便局で個人向け国債を積極的に販売する等の主張を行っております。

お手元の資料の8ページにお示ししたとおり、個人向け国債の販売が近年順調に拡大しておりまして、定額貯金と比べまして、元本が保証される点、あるいは中途換金が可

能である点等、類似点が多いということをかんがみますと、既存契約の定額貯金の満期金を郵便局の窓口で払い戻す際、個人向け国債へのシフトも十分期待できると考えております。

なお、既存の定額貯金を分離して、整理勘定に移してしまいますと、満期前の解約が相次いで、保有国債の売却を余儀なくされる可能性があるのではないかといたした御指摘もごさいます。

この点につきましては、全銀協では整理勘定におきまして、国債市場への影響を回避しつつ、資金繰りを円滑に行うための方策といたしまして、整理勘定保有の国債を担保といたしました借入制度の創設を主張してごさいます。」

[発言者は種橋潤治・三井住友銀行常務執行役員—<http://www.yuseimineika.go.jp/dai6/6gijiyousi.html> より06/01/10引用]

要するに、銀行サイドは郵貯から資金が民間に出てくることを望んでいない。むしろ本格的な「民間資金化」を恐れている。民営化後の郵貯銀行が資金を民間化することは、結局は国債の売却を意味する。これが銀行にとって致命的な脅威なのである。銀行が保有する国債の価値は「郵政が国債を買い続ける」ことで間接的に保証されていた。最大の買い手であった郵貯や簡保が国債の買いをやめ、売りに回ったらどうか。国債は売り一色になり、暴落必至であろう。

銀行をはじめとする市中金融機関は、民営化後も郵政各社に「国債を持ち続け、買い続けてほしい」と切望している。この切実な要請が満たされないと、国債の値崩れで銀行・生保の資産保全ができなくなる。これでどうして、「官から民」へ資金が流れるのか。

## 5 日本の財政・金融を支えた3大原資「郵貯・簡保・年金」

これまで「郵貯・簡保」は、則「巨大な資金」を意味してきた。資金量334兆円（05年3月）は今度できた三菱UFJ（資産世界最大）の2倍の大きさである。ピーク値377兆円（1999年度末）は1社で日本のGDPの3/4、世界総生産の1割に相当した。

ところが、郵貯は、この1999年度にピークの260兆円に達したのち、年10兆円に近いペースで減り出している。簡保も2001年以降減少に転じた。このペースが続くと、いま世界最大の金融機関である郵政公社の資金量330兆円（約3兆ドル）が、今後10年余（民営化完了時）で半減すると見積られる。郵貯・簡保という世界最大の金融機関が、並みの

大手銀行・大手生保になると考えられる。

郵貯・簡保資金はいわゆる「公的資金」の主力として、政府および自治体の赤字財政の補填に決定的な役割を果たしてきた。これに年金資金を合わせたものが、財政投融资の三大原資であり、それはまた財政資金繰りの「三種の神器」でもあった。

90年代後半から、政府は何度となく民間金融機関に「公的資金」を注入して救済に乗り出した。ここでいう「公的資金」とは、預金保険機構が当の民間金融機関から有利子の借金をして調達した資金だった。90年代後半、全般的危機にあった民間金融機関がなぜ預金保険機構に資金を提供する「余力」をもっていたか。それは、資金を順調に増やしていた郵貯・簡保・年金が、一方では財政赤字を一手に補填して民間資金を財政資金需要からガードし、他方では「株価PKO」（公的資金で株式を買い支え、株価下落を防ぐ施策）で銀行・生保の株式含み損を圧縮していたからである。こうして郵貯・簡保と年金基金は、財政維持（赤字財政の補填）と金融安定化（民間金融機関の赤字補填）に決定的な「救いの神」を演じていた。

小泉政権が、真っ先に取り組んだ金融「構造改革」こそ、まさにこれらの「財投三大原資」をフルに活用したものであった。「簡易保険事業団」（郵貯・簡保の「自主運用」機関）と「年金福祉事業団」（年金の「自主運用」機関）を使ってPKO（株価維持介入）を行った。このした支えで民間金融部門はなんとか「不良債権処理余力」をつくりだした。それによって「金融危機」を辛くも脱し、大手行を中心とする金融再編に至ったのであった。

郵貯・簡保・年金を核にした「財投」という国家金融システムがもし存在しなかったら、90年代後半にわが国は未曾有の金融危機に陥っていたのは疑いない。さて郵政民営化ののちは、かつて危機のさなかに銀行・生保を支えた郵貯・簡保が、今後は支えられる側—民間金融機関—に回ることを意味する。

## 6 「郵政民営化・金融民活」論の虚構性

以上みてきたように90年代後半の財政・金融複合危機の時代に、「郵貯・簡保・年金」の財投3大原資は驚異的な威力を発揮して巨額の財政赤字を補填し、金融システムの安定化を保証した。ただし、こういうことが可能であったのは、「資金が増加し続ける」という条件があったからである。実際、この条件は郵貯誕生以来125年間続いてきた。郵貯

・簡保史上「資金減少」ということを、政府はこれまで経験していない。ところが、この資金減少がまさに2000年以降趨勢として確定した。

金融機関が「資金供給機能」を持つか否かは、資金の「ストック量」ではなく、資金「フロー」の向きで決まる。小規模の資金ストックしかない場合でも増加過程では資金ソース（提供者）であり、大規模の資金ストックがある場合でも減少過程では資金シンク（需要者）である。

郵政資金の増減と財政上の資金繰り（国債購買）の関係はつぎのようになる。

- ① 郵政マネーが財政資金の「供給源」になるためには、預金が増えていなければならない。資金の増大が続く間は、一方で新国債を買い、他方で満期になった旧国債の借り換えを保証すること（借換債の継続的購入）ができる。政府は返済の心配なしに一方的に借り増しを続けることができる。
- ② 資金量が一定の場合（預け入れ額＝引き出し額）、資金回収と融資とが等しくなる。新国債を買うためには、同額の旧国債を一度現金で償還する必要がある。利払いまで考えると、 $\langle \text{新国債の購入額} = \text{旧国債の売却額} - \text{利払い費} \rangle$ となり、年々の購入額は漸減する。
- ③ 資金が減少する場合 $\langle \text{払戻し原資} = \text{国債の純売却額} \rangle$ となる。満期国債の場合、借り換えを拒否して現金償還を要求することになる。しかし、これまで国債の最大の買い手であった郵貯が売り手側に回り、さらに満期債の借り換えを保証しないととなると、国債市場にとって深刻な不安要因となる。

①の条件が1999年を境に突然消滅し、②を飛び越して、一挙に③の段階に移った。すなわち、資金量が減少に転じた途端、郵貯は「財政赤字補填」という機能を果たせなくなっていたのである。いくら巨額の資金量を有していても、新規の預金（預金の純増）がなければ、新規の国債を買うことはできない。現に郵政資金の半分164兆円は国債という「資産」になっているが、この資産で新規の国債を買うことはできない。地方債も特殊法人への貸付も同じである。郵政公社は、運用先（政府・自治体・特殊法人）に渡した資金と引き換えに債権（借金証文）を受け取っただけである。運用先から現金の返済がなければ、つぎの貸付には、新規の預金を充てなければならない。

つまり、郵貯が縮小期に入ったことによって、政府は財政・金融上最大の政策手段を失うことになった。しかし、不思議なことに、この重大な問題が「郵政民営化」論議の焦点にはならなかった。民営化推進派も反対派も、「郵政資金の減少が財政の維持や金融

安定性の確保に致命的な脆弱性をもたらす」という最重要の事項を論じていない。

政府・与党は「民営化」した後であっても、本心では郵便貯金銀行や郵便生命保険に、国債購入その他の財政資金供給を期待しているであろう。しかし、資金減少期に入った郵貯・簡保は、たとえ国営公社のままであったとしても「資金供給の役割」は果たせない。

郵政民営化は、まさにこの役割の放棄を加速させる。新制度において、これまでの郵貯・簡保の積立金は通常貯金を除いて、すべて「郵便貯金・簡易保険管理機構」に移管される。しかし、その「資産」は国公債などの政府向け融資に貼り付けられて、身動きできない。「新規の投融資に回わる」はずの資金は、新設の郵貯銀行株式会社・郵便保険会社が民営化後に集める預金や保険契約の分でしかない。この部分は「巨大」どころかゼロからの出発である。

旧郵政公社の資金の大部分を引き継ぐ「郵貯・簡保管理機構」の本来業務は、過去の債権管理と資金回収の業務だけである。この機構は、いわば旧郵政の「清算事業団」ということになる。この組織は、過去の資産をすべて受け継ぐのに、その業務はしりすばみで将来展望がない。縮小の一途をたどる「旧勘定」を「黒字」に保てるか。「管理機構」が収益をカバーできなかつたらどうするか。しかも、旧国鉄清算事業団の場合は、累積赤字を郵貯・簡保資金という「公的資金」で補填してもらうことができた。ところが、「郵貯・簡保管理機構」という名の「郵政清算事業団」には、赤字を補填してくれる「公的資金」が存在しない。新しい郵貯銀行(株)・郵便保険会社が集める金は公的資金にならない。また、それをあえて旧機構の救済にあてようとしても、巨大な旧勘定を救うにはあまりに小規模であろう。

それどころか、郵便貯金・簡易保険管理機構の緊急の課題は、資金縮小への対応になるはずである。郵貯の場合、2005年度末にも200兆円を切りかねない。民営化が、郵貯離れを促進すれば、縮小はもっとはげしくなる。7年で60兆円という減少テンポが続くと、民営化に移行する10年の間に資金量は大手市銀なみ、100兆円台になると考えられる。そこで下げ止まる保証もない。郵貯縮小は、預金者による「しずかな取り付け」である。郵政の各新会社は「払い戻し原資」の確保に追いまかれるであろう。しかし、融資先からの資金回収はきわめて困難である。なぜなら、融資先の政府・自治体・特殊法人はみな赤字に苦しんでおり、借金返済どころか利払いにも窮しているからである。

「郵便貯金・郵便保険管理機構」が危惧される通り赤字体質に陥ったら、郵政総体を統括する「持ち株会社」はどうなるのか。

政府は、そのような事態を防ぐためにも、全銀協がいったように、管理機構や郵貯銀行・郵便生命保険の国債売買を、予め統制せざるを得ないであろう。郵政持ち株会社は、事実上政府の子会社（2017年度でも1／3超の株式保有）であり、政府に逆らうことはできない。しかし、たとえ自主性を貫き、政府に逆らって国債の大量売却をはかっても、結局は国債価格の暴落で売却不能になり、自滅に陥るほかない。共倒れの危険を共有している点では、政府と郵政持ち株会社とは運命共同体である。郵政「民営化」は実質的には、新たな「国策会社」の誕生に終わるのである。

なお、生田正治郵政公社総裁は、「外貨預金も扱いたい」といっている[05年10月14日『朝日新聞』]が、もし郵貯の5%が高金利の米ドル預金に振り替えられたら、即座に10兆円の払い戻しが必要になる。郵貯はこんな激変に耐えられるのか。また、この規模の郵貯資金が日米の金利差に敏感に反応するようになったら、日本の金融政策は根底から揺さぶられる。財政にも金融にも桁外れの不安定要因をもちこむことになる。

## 7 郵貯・簡保の資金減少—預金者の余儀なき選択

郵政民営化論を正当化するための有力な論拠の一つは、「郵貯簡保に豊富な資金が眠っている。郵政民営化でその資金が民間に還流する。それによって経済が活性化する。」という理屈—じつは幻想—であった。「金融民活」論は出発点に事実誤認があった。この「理屈」がいかに熱烈な支持を集めようと、幻想はあくまでも幻想にすぎない。「冷酷な現実」との解離がいずれ顕在化せざるを得ない。

預金縮小ということは、預金者の側からいうと、「預け入れ」から「払戻し」への転換である。国民は、一方で「有権者」として郵政民営化を支持しつつ、他方では「預金者」として自立的に「資金回収」を始めた。それは年間十数兆円の「静かな取り付け」となり、郵政の「巨大資金」を自己消滅に向かわせている。ここで郵政の運命を決めるのは「預金引き出し」という預金者の直接行動である。これは、選挙における投票とは別の意志表明である。

郵貯のストック量（残高）は、（新規預入）＋（元加利子）－（払戻）の計算式で算出することができる。これをバブル最盛期以降、統計の公表されている最近まで時系列にまとめたものが表2である。

新規預入と払戻の関係に着目すれば、バブル絶頂期から崩壊後10年程までは前者が後

表2 郵便貯金の推移

年度	新規預入	元加利子	払戻し	期末残高
	億円	億円	億円	億円
1989	504,833	71,758	489,560	1,345,723
1990	1,574,603	65,835	1,623,359	1,362,803
1991	1,035,846	74,001	916,643	1,556,007
1992	978,505	91,062	924,668	1,700,906
1993	907,000	92,115	864,673	1,835,348
1994	1,097,998	91,645	1,049,089	1,975,902
1995	1,071,053	86,765	999,345	2,134,375
1996	1,053,714	82,936	1,022,153	2,248,872
1997	1,107,952	85,951	1,037,314	2,405,460
1998	1,227,145	86,478	1,193,216	2,525,867
1999	1,246,522	86,779	1,259,466	2,599,702
2000	2,449,364	77,865	2,627,595	2,499,336
2001	2,529,191	39,045	2,674,154	2,393,418
2002	2,172,456	20,857	2,254,265	2,332,465
2003	1,841,708	14,102	1,914,455	2,273,820

資料出所：郵政公社 web <http://www.zaimu.japanpost.jp/tokei/>

者をほぼ5兆円内外上回る関係にあったことが分かる。これと比較すると、引き出されずに元金に加わった利子である「元加利子」のほうが圧倒的に大きい。この間の残高増大の主力は、「元加利子」であった。そして政府は、この利子が資金運用部に自動的に預け入れられることを当て込んで、財政投融资の規模を拡大し国債を増発してきた。

ところが2000年代に入ると、この資金源が消滅した。というのは、長引く不況からの脱出策として超低金利政策が採用され、元加利子が往時（1993年）の1/7まで激減した（2003年）からである。他方、この超低利は利払い費の財政負担を圧縮した。だが、そのメリット（歳出節約）よりも大きな損失（財投原資の縮小）が調達側で生じた。加えて、2000年度以降、払戻が新規預入を経常的に大きく上回り、郵貯は純減時代に突入した。

90年代後半、預金の預け入れと引き出しは均衡しており、「伸び」の主因は元加利子にあった。それが金利低下で消滅したところに、引き出しが増大し預け入れを上回るに至った。これには、貯蓄の主力であった団塊世代の所得減（不況・定年など）が響いていると思われる。その点では「意図的な選択」というより、「やむを得ない選択」であった。



これはまた戦後の高度成長を担ってきた団塊世代の苦難を現している。50歳を越えた彼らは、一方でリストラ旋風に襲われ、他方で年金受給年齢の繰り延べという厄災に襲われた。50歳台で失職し、再就職も年金受給もできずに10年前後を過ごさざるをえない層が増えている。少子化傾向と経済の低迷で、第二の団塊世代(団塊世代の子の世代)はもとの団塊世代に人口・所得水準ともに及ばない。

考えてみると、預金払戻しは「民」(預金者)への資金還元である。引き出された金を生活費、銀行預金、個人投資、その他なにに使うにせよ、それを決めるのは当然預金者である。これこそ資金の「民への還元」の自然な形ではないか。この自然な「民資還流」は、小泉＝竹中構想の「金融民活」と矛盾する。郵貯・簡保の資金を政府主導で「企業」(という民)にまわすという政策は、預金者の行動選択によって無効になりかねない。

なお、預金引き出しという形の資金還元が金融上「健全」であるとは限らない。場合によっては、預金者の行動が危険な不安定性につながる場合もある。たとえば、外貨預金口座が併設されてドル預金との相互転換が簡単になると、個人ベースの為替投機が容易になり、新たな金融不安定性の源泉になりうる。郵貯の5%が動いても10兆円であり、この規模で預金払戻しや、ドル資金の調達あるいは放出が生じることになる。これは、日本政府の金融政策に対する重大な攪乱要因になりうる。

## 8 郵政民営化で崩壊に向かう政府財政

### ① 絶対的制約条件：郵貯・簡保資金の縮小

郵政資金は、資金量の継続的縮小で「新規の財投原資」としての機能を原理的に失った。これは、直接に従来の財政投融资先(政府・自治体・特殊法人など)を脅かす。彼らは単に「新規融資を受けられなくなる」だけでなく、「過去の融資の返済を迫られる」からである。「郵政資金を払い戻すための原資」をどこに求めるのか。政府・自治体や特殊法人などの投融资先からの返済は困難をきわめる。これらの財投機関は、それぞれ長期の赤字を抱えており、返済はおろか追加融資の削減にも耐えられない。問題は、政府・自治体をはじめとする財投諸機関の資金枯渇が「いつどこで顕在化するか」にかかっている。

### ② 「財政投融资改革」による応急手当

もし、①の問題が2000年代初頭に顕在化していたら、財投資金不足から国債減価・金

融不安定化という連鎖危機がそこで始まったであろう。この危機を当面凌ぐことを可能にしたのが、2001年の「財政投融资改革」であった。財務省は、財投改革で決まった郵貯資金・預託金の廃止、既存預託金の返済という仕組みを逆用して、国債消化の新しい手法を編み出した(3節)。ただし、この手法は期限付きで、預託金返済が完了する時点(2007年の予定)で使えなくなる。さらに「財投債」の新設・増発は、既存の国債と別枠で民間資金を政府側に吸い上げるルートになった。これらの応急手当て、①の危機(いわば2000年ショック)を先送りした。

### ③ 郵政民営化・旧勘定の清算による危機の加速

ところが「郵政民営化」は、「財投改革」とは逆に、「財政危機」を早める特性をもつと考えられる。その理由はつぎの通りである。新制度では、郵貯・簡保の資金を新旧に分離し、旧勘定を「郵便貯金・簡易保険管理機構」のもとに置く。この資金は漸次清算(払い戻し)に移るから、それに応じて満期になった国債を現金で償還する必要がある。いままでのように、無期限に借換債で運用することは許されなくなる。これは財政側からみると、きわめて過酷な条件である。既存の郵貯・簡保資金を継承する旧勘定が「無期限の借り換え」に使えなくなる。ちなみに、借換債発行は05年度に100兆円を超え、06年度以降110兆円以上のレベルを保つ[翁百合『公的債務管理の観点からみた財政健全化に向けての課題』 <http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/h17/s-fin-o.pdf>]。

郵政資金縮小という条件①が先行していたところに、郵政民営化・旧勘定の整理という制約が追い打ちをかける。両者相まって、財政への衝撃は深刻であろう。とくに、財政システムの弱い環である地方自治体の財政破綻が、今後急速に増えると考えられる。

小泉首相は、巨額の財政赤字で膨れあがった「大きな政府」を受け継ぎ、自らも財政赤字を大幅に拡大した(4年半で約260兆円)。小泉政権も含めて、巨大な借金を抱えた「大きな政府」はすべて郵貯・簡保と年金基金を資金的土台としてきた。

「大きな政府」の長である小泉首相が、「小さな政府」を最大の政策目標とし、その目標達成のためのテコを「郵政民営化」に求めた。あたかも「郵貯・簡保」が「大きな政府」の本体であるかのようにみたと、それを民営化・縮小することで「小さな政府」が実現できるかのように政策を決定した。

しかし、もともと「郵貯・簡保」は純減時代に入り、赤字財政を支える能力を失いつつあった。日本史上最大の小泉政府が、財政資金の源泉だけ「小さく」したら、財政上の資金繰りが窮迫するのは必定である。この事態が意図した結果であれ誤算の結果であ

れ、財政崩壊は必至となった。自民党を「ぶっ壊す」といって政権の座に着いた小泉首相が、本当に壊そうとしているのは日本の財政なのである。

## 補論： 小泉型「構造改革」の歴史的位相

日本の公共事業は、郵貯・簡保・年金からなる財投資金という世界最大の金融システムを資金源としてきた。これは、戦後の復興期から60年代高度成長の間、都市・工業インフラ建設に有効な役割を果たしていた。ところがそれは、とくに田中角栄元首相（在任1972-74）の「列島改造」構想以降、社会的需要と乖離し、ひずんだ経済活動になっていった。この豊富な資金を食い物にして肥大化した利権共同体、すなわち「政・官・業」三角形が経済政策の決定権を握り、巨大公共事業を自己目的として推進するようになったからである。

近年このような公共事業が環境荒廃と財政破綻をもたらす元凶でしかないことが露呈し、「政・官・業」三角形に対する世論の憤懣が高まった。しかし、彼らはその批判をもものともせず、日本の政治・経済をがっちり支配してきた。

そこに「構造改革」を掲げた小泉首相が颯爽と登場した。彼は、この「政・官・業」の利権三角形に「守旧派」のレッテルをはり、痛烈に指弾した。これをみて、多くの国民が小泉首相に多大な期待感を抱いたといっただけでよい。そこには、彼のいう「構造改革」が、公共投資利権をめぐる癒着「構造」を突き崩し、より公正な資金配分を実現してくれるのではないかという期待が込められていたであろう。ところが小泉政権は、およそこの期待とはかけ離れた方向に進んだ。どこに問題があったか。

日本では、過大な公共投資を長期に続けてきた結果、公共事業を地域経済の核、唯一の「基幹産業」とする自治体があったところに現れた。行政のみならず住民そして地域経済全体までもが公共事業に頼りきりになる「公共事業依存体質」が構築されていった。それが「政・官・業」三角形を底辺から補強し、その政治的な支配力を一層強化した。

その支配構造の頂点に立つ自民党のなかから、公然とこれを指弾したのが小泉首相であった。多くの国民が彼に期待したのは、「利権のための公共投資」から、より公正な資金配分に向けての「構造改革」であったと考えられる。

ところが彼は、「構造改革」の目標を「生産性の向上」—福祉の切り捨てを含む—に置いていた。したがって、この市場主義的「構造改革」が「成功」すればするほど、成功

の果実を受け取る層より、現にある雇用の枠組みから弾き出される層のほうが圧倒的に多くなる。総生産の伸びが止まった「ゼロ・サム社会」において、より少ない資本投入でより多くの産出を生む「生産性の向上」は、激しい賃金カットや雇用の切り捨てなしには達成されないからである。いまや、この改革の「成果」は不断の賃金低下と雇用不安や非正規雇用となって現れている。

このような階層間格差や地域格差を放置すれば、地域社会の崩壊や自治体の破産が続出し、その破綻が政府にも波及するであろう。折から、総務省が自治体向けの破綻法制を検討していることを明かした [『朝日新聞』06年1月13日朝刊]。この状況に対処するためには、改めて所得再分配のシステムを構築し直す必要がある。社会維持のためには、従来の公共事業を廃したうえで、適正な地域間・階層間の所得再分配を果たす仕組みを再構築する必要がある。

ひたすら「小さな政府」をめざす「小泉改革」は、一方では地域社会や自治体の維持を不可能にし、他方では巨大な借金を抱える「大きな政府」の資金源を封じようとしている。その帰結は、自治体から中央政府にいたる財政窮迫であろう。この小泉クラッシュは日本の社会・経済の広範な荒廃をもたらすと考えられる。再建の道をさぐるためにも、まずなにが起こったのかを明らかにする必要がある。