

REPORT I

簡保民営化問題の論点

保険研究部門 明田 裕
aketa@nli-research.co.jp

1. はじめに

小泉内閣が「構造改革の本丸」と位置づける郵政民営化の議論が、経済財政諮問会議を主たる舞台として進められている。

郵政民営化の問題に関しては、過去様々な論点から議論がなされてきた。近年の論点は、「財政投融资の見直しを資金調達サイドから求めようとするもの、民間銀行・生命保険との関係で金融事業での民業圧迫非難。または民間金融機関化議論、郵便事業を官業として行うべきか、民間で行った方がサービスが向上するかの視点、の3つに集約できる」^(注1)という。

本稿では、簡保事業に限定して、専ら の視点に立ち、まず現状整理を行った上で、生命保険事業の担い手としての民間生保とのイコール・フットィングが民営化によって確保できる

のか否かを、諮問会議の4月の中間報告「郵政民営化に関する論点整理」に沿って検証し、最後に郵政民営化全体の文脈の中での簡保事業の現実的な着地点を提案したい。

2. 簡保事業の現状と課題

(1) 簡保事業の主要数値と民保との比較

簡保事業の主要数値を民間生保と比較して図表 - 1 に示した。フロー収入の指標である収入保険料で民間生保全社の76%、ストックの指標である総資産で同じくその89%に相当する規模の巨大な存在であることが分かる(いずれも個人保険分野の数値)。

一方、販売商品については、民間生保が定期付終身保険などの保障性商品中心であるのに対して、簡保は養老保険などの貯蓄性商品が中心

図表 - 1 簡保・民間生保主要数値比較(2002年度決算)

		簡保	民間生保	/
フロー指標	個人保険収入保険料 [*]	14.3 兆円	18.7 兆円	76 %
ストック指標	総資産(個人保険分野) [*]	125.7	142.1	89
保障規模	個人保険保有契約高	194	1,210	16
	個人保険保有疾病入院日額 [*]	2,275 億円	3,357 億円	68

(注) *を付した項目には個人年金の数値を含む。

(資料) 日本郵政公社『簡易保険2003』、保険研究所『インシュアランス生命保険統計号2003年版』、生命保険協会『簡易保険事業の今後の在り方について』2004年2月より筆者作成。

であり棲み分けができているという声をよく聞く。確かに死亡保障の額を見ると、簡保は200兆円弱で民間生保の16%程度の水準にとどまっており、そうした声にも一理あるように思える。しかしながら、普通の病気で入院した場合の保障額（入院日額）は民間生保の7割弱の水準に達しており^(注2)、官民が熾烈な競合状態にあることは間違いない。

(2) 創設趣旨からの検証

簡保は一般庶民に低廉な価格で小口の保険を提供するという目的でスタートした^(注3)。「小口」に関しては、民間生保との直接の競合を避ける趣旨から、1人あたりの加入金額の上限が定められている。現在の水準は図表 - 2 に示すとおりだが、加入実態と比較すると、死亡保険金額では平均加入金額の半分以下の水準であるものの、入院日額の上限は平均加入金額の1.5倍を超えており、とても「小口」と言えるようなものではない。前述したトータルの入院保障額の大きさもこれを反映したものと見えよう。

図表 - 2 簡保加入上限額と加入実態の比較

	簡保加入上限額	全生保加入実態
死亡保険金額	1,000 万円	2,322 万円
個人年金年金額	90	80
疾病入院時入院日額	15,000 円 (主契約保険金額の0.15%が上限)	9,800 円

(注) 加入実態は生命保険文化センター『平成15年度生命保険に関する全国実態調査』の世帯主の平均加入金額(民間生保、簡保、JA共済の合計)。

もう1つの「低廉」という点はどうだろうか簡保の主力商品は養老保険だがその中でも売れ筋である10年満期養老保険^(注4)の保険料を民間生保と比較したのが図表 - 3 である。配当方式に差があるため^(注5)即断しにくい面はあるものの、簡保が「低廉」であるとは必ずしも言えないようだ。

図表 - 3 10年満期養老保険の月払保険料比較 (50歳男性の例)

保険金額	簡保 (有配当)	民保A社 (無配当)	民保B社 (5年毎利差のみ配当)	民保C社 (無配当)	JA共済 (有配当)
300万円	26,580円	25,476円	26,403円	26,620円	25,662円

(注1) 保険金額の300万円は簡保の新契約平均保険金額290万円(2002年度)から設定。

(注2) 民間生保については、会社ホームページ上で平準払養老保険の商品案内を掲載し、かつ『平成15年度版主力保険のすべて』で保険金額500万円未満の場合の保険料が公表されている会社をすべて掲載した。

(注3) 簡保については、契約後1年6ヶ月経過以降災害倍額支払制度が適用されるが、それに見合う保険料額を控除した数値を上記に掲載した。

(資料) 新日本保険新聞社『平成15年度版 簡易保険・JA共済』『平成15年度版 主力保険のすべて』より筆者作成。

(3) 民間生保が学ぶべき点

一方で民間生保が簡保に学ぶべき点も多い。まずは募集効率の高さである。2002年度の簡保の新契約件数は520万件、簡保外務員1人あたりでは月間10件を超える^(注6)。これに対して民間生保大手の営業職員1人あたりの月間新契約件数は概ね2件未満であり、前述した取扱商品の差を考慮しても簡保の優位性は否定できない。

また、解約失効率(年間の解約・失効高の年始契約高に対する割合)の低さも特徴的だ。民間生保のそれが2002年度で11.0%に達するのに対して、簡保の解約失効率は3.6%と民間生保の約3分の1に過ぎない。解約や失効は、契約後の環境変化によってやむを得ず生ずる面もあるが、契約した保険の内容が真の顧客ニーズに必ずしもマッチしていない場合や払込保険料の水準が家計の支払能力に対して過大である場合などにも起こりやすい。もちろん、民間生保の破綻の記憶が生々しい中で簡保の国家保証に対する安心感が作用している面もあるし、簡保が主力とする貯蓄性商品の解約・失効率は一般に保障性商品のそれより低いという事実もあるが、加入している保険の内容に対する顧客の満足度では、総じて簡保が民間生保を上回っていると言えよう。

顧客へのアンケート調査^(注7)でも簡保の評価は高い。利用意向は民間生保大手各社を圧倒しているし、「信頼できる」「親しみやすい」「相談しやすい」といったイメージでも群を抜いている。

(4) 経営基盤も盤石

簡保は経営基盤も極めて強固である。民間生保と共通の企業会計原則を初めて適用して作成された日本郵政公社成立時貸借対照表(2003年4月1日現在)の簡保業務の区分では、資本の額が426億円とされ、過小資本であるように見えるが、しかしながら、簡保はこの他に危険準備金8,140億円を積み立てている。そして何よりも、予定利率が2.65%を超える契約について2.65%で再計算するなどにより、民間生保の基準に比べて約9兆円多く責任準備金を積み立てている(追加責任準備金)。従って、民間生保の基準では、約10兆円のオンバランス・ソルベンシーマージンを有していることになり、ソルベンシーマージン比率を計算すれば、慶應大学の深尾教授が指摘されるようにおそらく民間生保大手を凌駕することになる。

3. イコール・フットィング確保の可能性

以上、簡保が創設趣旨をやや逸脱して肥大化し民間生保の事業領域を大きく浸食していること、経営基盤が強固であること、顧客から高い評価を受けていることなどを見てきた。これらの背景には、簡保が民間生保にはない様々な特典を有しており、競争上民間生保より極めて有利な立場にあることがある。

(1) 官業の特典

第1点は、国による支払保証である。簡易生命保険法第3条は、「政府は……簡易生命保険契約に基づく保険金、年金等の支払に関する公

社の債務を保証する」と定めている。保証は郵貯にもあるが、簡保の支払保証の意味はそれとは比較にならないくらい重い。民間金融機関の破綻は銀行でも生保でも起きているが、銀行預金が全額保護されてきた^(注8)のに対して、7社に及ぶ民間生保の破綻の際には、保険金額や年金額が30%とか50%とか削減されたケースがある。その心配がない簡保は強い。

また、民間生保は、破綻した生保の損失の一部を負担している。その額は全社で7,600億円に達するが、簡保は一銭も払っていない。

第2点は法人税、事業税等の税金を負担していないことだ。生命保険協会では、93年度から2002年度までの10年間で簡保が免除された租税負担は2兆円を超えると試算している^(注9)。前述の追加責任準備金9兆円の積立も税負担がないからこそ可能になったもので、民間生保が同額を積み立てるためには、3兆円を超える法人税を負担しなければならない。

第3点は、民間生保と監督官庁が違う点である。民間生保は現在、金融庁が監督しているが、簡保の監督官庁は以前の郵政省、現在は総務省の郵政行政局である。親元である総務省に本当の意味の監督ができるとは思えない。

最後の第4点は3事業の兼営である。民間でいわゆる金融ビッグバンが進み、金融持株会社による複数の金融業務の統合が可能になったと言っても、まだまだ制約が多い。これに対して、郵便局では保険、貯金、郵便という3事業を兼営しており(小規模局では個々の職員のレベルでも3つの業務が混在^(注10))、顧客情報の共有など、営業面やコスト面のメリットを享受している。

率直に言ってこれでは競争にならない。仮に簡保が現在の特典を保持したまま今後も存続するとすれば、直ちに新契約の引き受けを停止すべきである。

問題は民営化が行われ競争条件のイコール・フットイングが指向される場合である。生命保険協会は、民営化は民間生保と競争条件を完全に同一化した上で行われるべきとし、「競争条件の完全な同一化が図られないなかで民営化がなされ、簡保事業が事業制約なく市場に参入すれば、現状にもまして圧倒的な市場占有率を獲得し独占的な地位を占めることになるのは明らかであり、結果として市場における健全な競争を通じた消費者利益を損なう恐れが極めて強い」^(注11)と指摘する。

これに対して、中間報告は、「民営化によって、イコール・フットイングを確保するとともに、並行して経営の自由度を高め、……収益力を高めていくべきではないか」、「事業展開の自由度とイコール・フットイングの度合いは表裏一体」と述べている。民営化によってイコール・フットイングの確保が本当に実現するのだろうか。中間報告を引用しながら次に検証してみたい。

(2) 中間報告に見るイコール・フットイング確保の可能性

まず国家保証について、中間報告は「民営化後の新規の預金・保険に対する保証については、民間と同等の扱いとし」と、その廃止を明示する。しかし、それで競争条件が公平になる訳ではない。民営化前の契約について国家保証が継続されるべきことは当然であるが、そうした特典が維持される民営化前の契約から発生する利益が民営化後の契約の保険料の引き下げや事業の拡大に流用されれば、公平性は保てない(こうした内部補助の問題については中間報告では全く触れられていない)。加えて、(中間報告では明示されていないが)民営化当初は政府出資が資本の大半を占めると思われ、そのことが信用を裏打ちするだろう。

次の税負担については、中間報告は「民営化の意義」の項で、「『見えない国民負担』を最小化する」(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」と言及するにとどまる。また、第3点の民営化後の監督体制に対する記載はない。

最後の3事業兼営の問題については、窓口ネットワーク機能を独立した機能として立て、そこに3事業を載せていく考え方が明示されており、郵便局を拠点に3事業のシナジーを追求することが既定路線とされているようだ。しかし、イコール・フットイングが確保されているとするためには、本来、拠点の分離(郵便局では簡保業務は扱わない)や要員の分離(簡保業務を行なうのは専任の担当者のみ)、顧客情報の3事業間の流用の禁止などの措置が必要なはずである^(注12)。

以上、中間報告時点では不明確な点もあるものの、残念ながらイコール・フットイングの確保は難しそうだ。

4. 現実的な着地点

民営化によっても現実にはイコール・フットイングが確保されないとすれば、理屈の上では、やはり新契約引受の停止が検討されるべきである。しかしながら、白地に絵を描くような訳にはいかない。新契約引受の停止は、簡保事業に高い評価を与えている国民の納得を得られないだろうし、窓口ネットワークの維持や国債の円滑消化(激変緩和)といった郵政民営化全体の命題からも問題がある。

したがって、現実的な着地点としては、競争条件の格差を可能な限り縮めた上で、なお残る格差に見合った制約(加入上限設定の継続など)を新たな簡保事業に課していくことを考えるべ

きだろう。

(1) 競争条件の格差の縮小

まず、3事業の法人格の分離と独立採算の徹底は最低限必須である。加えて、国家保証の付いた民営化前の契約からの内部補助の遮断のために、民営化前の契約と対応資産について、「整理勘定」の形で新簡保会社から分離して管理することも必要だ。簡保契約には終身保険や個人年金など期間が数十年にわたるものも多く、最長10年で定額貯金が満期になる郵貯と比べても分離の必要性は大きい。この場合、民営化前の契約と対応資産から生ずる収支がすべて整理勘定に帰属すべきことは当然である。整理勘定は新簡保会社に対して民営化前契約の保全業務（保険料収納、諸変更、保険金支払など）や資産運用を委託し、コマーシャルベースの委託料を支払うことになる。

新簡保会社が設立当初から金融庁の監督に服し各種租税を負担すべきこと、さらに生命保険契約者保護機構に加入し応分の負担を行うべきことは言うまでもない。新会社に対する出資についても、設立当初は政府100%でやむを得ないが、政府出資はできるだけ早くゼロに近づけるべきである。

これらの対応を行ってもなお残る競争条件の格差は、引き続き郵便局を拠点に簡保業務が営まれるであろうこと、要員や顧客情報が3事業で共有されるであろうことなどである。前者に関して補足すれば、明治初年以來国家事業として展開されてきた郵便局ネットワークに対する国民の信頼はことのほか厚く（逆の立場からいえば郵便局のブランドイメージは強力で）、民営化されても、簡保に対する認識が短期間で大きく変化するとは考えにくい。

(2) 新たな簡保事業の枠組みの提案

こうした、なお残る競争条件の格差に対応し

た新たな簡保事業の枠組みはどうあるべきだろうか。筆者の私案は次のとおりである。

加入上限設定の継続と限度額の引き下げ^(注13)

競争条件の格差を勘案し、先に述べた加入実態（図表 - 2）を明確に下回る水準まで、加入限度額を引き下げる。特に、入院時の日額については現在の半分以上の水準への引き下げが必要だろう。「民営化して限度額が下がるのはおかしい」との声もあろうが、現在の取扱が法外であるに過ぎない。限度額引き下げに伴う簡保外務員の能率低下については、彼らの既契約保全業務への関わりを強めたり、個人に対する国債販売を担わせたりする^(注14)ことにより、緩和することが可能だろう。

新旧勘定の分離^(注15)と業務委託

既に述べたとおり、民営化前の契約は整理勘定で管理し、保全業務や資産運用は新簡保会社に委託する。新簡保会社は、民営化後の契約の募集（上限額チェックを含む）・保全業務に加えて、整理勘定からの受託業務を遂行する。郵便局窓口での業務（窓口での募集を含む）については、新簡保会社から窓口ネットワーク機能（会社）に委託すればよい。

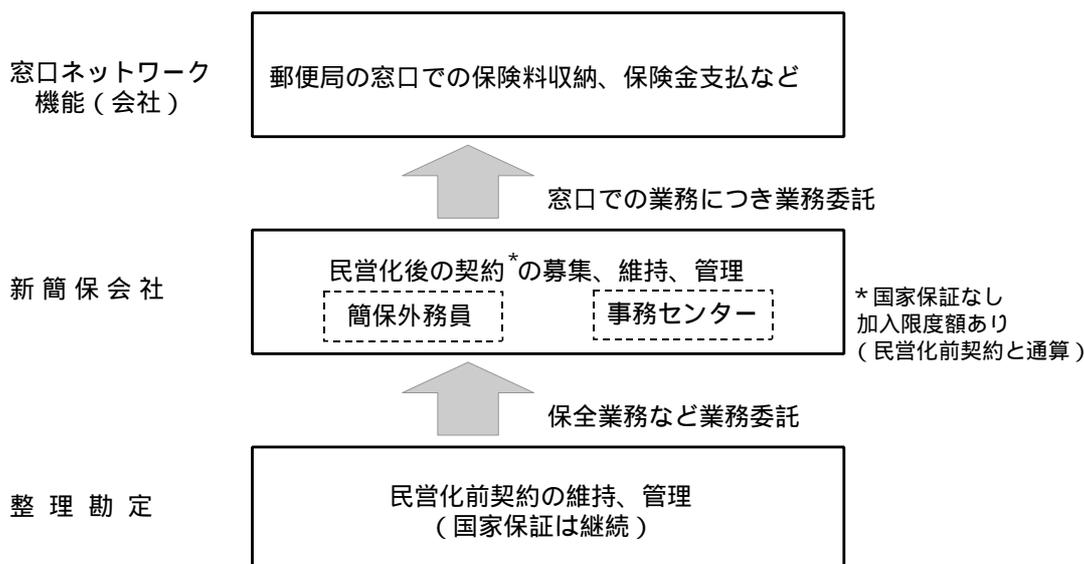
これで新簡保会社の経営が成り立つかどうか気がなるところだが、コマーシャルベースの委託手数料を整理勘定から受け取り、責任準備金の積立を近年の新設生保会社の例にならって行えば、設立当初にあってもその収支は相償うと考えられる。

政府出資の縮小に伴う業務の拡大

政府出資が縮小していけばそれだけ真の民間会社に近づく訳であり、その度合に応じて引受商品の拡大等も検討されるべきだろう。但し、その際、引受査定等のインフラの整備が前提となることは当然である。

以上の私見を図示したものが図表 - 4 である。

図表 - 4 簡保民営化私案のイメージ(民営化当初)



5. おわりに

4月の中間報告に至る経済財政諮問会議の審議の過程では、民営化後の郵貯・簡保に国家保証を付すことの是非が議論されたようだが、そのような自明のことが議論の対象になること自体に驚かされる。

郵貯・簡保が広く国民に親しまれ地域の生活に根付いた存在であるということに異論はない。しかし、民営化に当たって国民の「利便」のみを追求すれば、健全な競争が阻害され、ひいては、国民の「利益」が損なわれることになりかねない。競争条件を適正に設定することもまた肝要である。

一方、民間生保にも一層の経営努力が求められよう。新たな競争の土俵の上で、募集効率の改善や顧客満足度の向上に取り組まねばなるまい。

(注1) 中公新書ラクレ『論争・郵便局が消える日』、2001年、10ページ。

(注2) 民間生保にはこの他にガンなど特定の重大な疾病による入院のみを保障する商品があり、これを含めると国民の差はもう少し広がる。

(注3) 簡易生命保険法第1条は、「この法律は、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」と定めている。

(注4) 10年満期養老保険は長く簡保の新契約件数全体の3割以上(保険料額では半分弱)を占める主力商品であった。02年7月に年満期養老保険の販売が中止され歳満期養老保険に一本化されたが、保険期間はやはり10年前後が中心であると思われる。

(注5) 配当方式が「有配当」の場合、配当を差し引いた実質保険料で「無配当」の保険料と比較する必要がある。しかし、02年度の簡保決算では、最近の新契約に対する配当はゼロだった模様である。今後配当が実施されるとしても、その影響は相対的に小さいと考えられる。

(注6) 簡保の新契約のうち約8割が27000人の簡保外務員を通じて販売されているといわれる。1人あたりの新契約件数を試算すると、 $520\text{万件} \times 0.8 \div 27000\text{人} = \text{年間} 154\text{件} (1\text{カ月あたり} 12.8\text{件})$ となる。

(注7) 「日経NEEDS-RADAR金融行動調査」特別調査各年版。

(注8) 2005年4月にペイオフが解禁されても、元本1000万円までの銀行預金は全額保護される。これは預金者にとっては限度額1000万円の郵貯の国家保証と同等の内容である。

(注9) 生命保険協会『簡易保険事業の今後の在り方について』、2004年2月、4ページ。

(注10) 日本郵政公社が2004年2月17日に経済財政諮問会議に提出した資料によれば、特定郵便局の内務職員の間保関係の業務量は、局員3人の無集配局の場合で0.1人、局員10人の集配局の場合で0.8人程度であり、いずれの場合も1人に満たない。

(注11) 生命保険協会『簡易保険事業の今後の在り方について』のポイント、2004年2月3日。

(注12) 各種のアンケート結果からは、国民の多くも引き続き郵便局で郵貯・簡保業務が営まれることを望んでいるように思われる。また、前記した現在の要員配置からすれば、他の2事業との間の要員の分離や情報の遮断は極めて困難である。

(注13) 限度額はもちろん民営化前の契約と通算して管理する。

(注14) 個人に対する国債販売への注力は、郵貯・簡保を通じて個人による(無意識の)国債の間接保有を直接保有にシフトさせる意義を併せ持つ。

(注15) 民間生保では新旧勘定分離が実施された事例が既に存在する(アクサ生命など)。