

(2/9)

意見書

平成 19年 5月 21日

郵政民営化委員会事務局 あて

郵便番号 107-8420  
住所 東京都港区赤坂1-10-5

提出者名 在日米国大使館

連絡先 経済部 参事官  
ダニエル・ファントージ  
03-3224-5000

日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画に対する郵政民営化委員会の調査  
審議に向けた意見募集について、以下のとおり意見を提出します。

\*\*\*\*\*

日本郵政株式会社による「日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画（概  
要）及び別記「承継会社が行う業務の運営の内容及び見通し」  
（2007年4月27日）に対する米国政府の意見表明（仮訳）

米国政府は、2007年4月27日に日本郵政株式会社が発表した「日本郵政公  
社の業務等の承継に関する実施計画（概要）及び別記「承継会社が行う業務の運  
営の内容及び見通し」（以下、両方を「概要」とする）に対し、意見を表明する  
機会が与えられたことを歓迎します。米国政府は郵政民営化委員会が「概要」に  
記載された重要な事項についてすべての利害関係者から意見を募る考えである事  
を高く評価し、同委員会がこれらの意見を十分に検討し、実施計画全体に係わる  
今後の議論、修正および提案に反映させるよう慎んで要請します。

米国政府は一貫して、郵政民営化法第二条にうたわれている日本郵政株式会社と  
その子会社の業務と民間の事業者との対等な競争条件を確保するという基本理念  
を歓迎してきました。米国政府は日本政府に対し、日本郵政公社の改革及び民営  
化の過程においてこの目的が完全に達成され、金融サービス及びエクスプレス・  
サービス分野における民間企業と比較した際の優遇が撤廃されることを求めます。

経験から言えば、いかなる改革の推進においてもその成功には利害関係者の参加がきわめて重要です。より良い政策や規制結果をもたらす、その過程に対する信頼度を高めるという意味においても、利害関係者の意見を取り入れる有意義な機会には特に重要です。このため、米国政府は、郵政民営化委員会が「概要」についてパブリックコメントを募集したことを歓迎し、利害関係者が郵政民営化委員会のヒアリングの場に意見を発表するため招待され、加えて書面でも意見の提出が促されたことを歓迎します。

しかし、「概要」に詳細が不足しているため、残念ながら利害関係者による綿密な検討が制限され、このパブリックコメント手続きの有効性が損われています。公表された「概要」は実施計画の全体のごく一部に過ぎないこと、そして、パブリックコメントに割り当てられた時間が同様に限定的であることを考えると、米国政府は日本政府に対し、この重要な検証の透明性を高めるため、少なくとも利害関係者が実施計画の全てを入手し、それに対して意見を述べるができるよう更なる手段を講じるよう求めます。

投資家の信頼は、透明性のある正確な情報公開の実績によって築かれます。日本郵政公社の民営化に当たっては事前にいくつもの重要な標石がありますが、その中でも重大なステップである実施計画は、民間の事業者と政府が同様に日本郵政公社の準備状況を測る鍵となるものです。実施計画は、政府が全株式を持つ会社が作成した書類で、内閣総理大臣及び総務大臣に対して提出され、ある時点では国会においても考慮されるものである以上、事実上、公的な政府文書であり、完全なる国民の精査を受けるべく文書公開に関連する法律に従って公開されるべきです。この点は、日本政府の国際的な義務のみならず、改革の複雑さと日本の国内経済及び国際金融市場への潜在的な波及効果を考慮すると、強調し足りないということはありません。

### 郵便保険会社と郵便貯金銀行

郵政民営化法第二条を精神と実践の両面から完全に遵守する手段として、「概要」において、新しい郵便保険会社と郵便貯金銀行が、民間金融機関に適用される「規則と規律」を遵守することが確約されていることを、米国政府は歓迎します。「概要」に記載されているように、これらの「規則」は顧客及び投資家の保護に係わるもの、また、公平な競争を維持するものなどを含みますが、それに限られるものではありません。

更に、「概要」において、日本郵政株式会社が郵便局株式会社に、新しい郵便保険会社と郵便貯金銀行以外の商品を積極的に販売させると明確に公約していることを米国政府は歓迎します。第三者商品の販売は、競争を促進し、郵便局株式会社にとって効果的な収入源になるばかりでなく、郵便保険会社と郵便貯金銀行が郵便局株式会社に支払う委託手数料の比較基準となります。そのような比較は、

民営化された郵政グループ会社間のすべての取引が市場ベースでアームズ・レングスな形で行われていることを確保する手助けになるでしょう。

しかし、米国政府は、「概要」の文書に詳細な情報が不足していることを懸念しており、多くの質問が生じているために説明を必要としています。特に目立つのは、競争条件と公平性に係わる懸念を払拭するのに必須な詳細情報が不足している点です。例えば、民営化の実施の基礎となる事案——「社会・地域貢献基金」の管理、承継法人と郵便保険会社との再保険契約、適切な会計と法遵守を確保する取り組み、アームズ・レングスな取引を確保する取り組みや郵政グループ会社間の相互補助を防止する取り組み、そして新しい郵政グループ会社の民間のビジネスパートナーの選択及び役割——が「概要」に記載されていますが、それが十分に詳細で無いため、利害関係者が市場における効果を判断したり、郵政民営化委員会に完全な形での意見を提出することができません。同様に再保険関係も注目すべき事項です。2007年5月7日に開かれた郵政民営化委員会の公開されている議事要旨によると、再保険料の支払いは、市場ベースで決定された再保険契約の価格ではなく、簡保の旧契約の利益水準によって決定されることが示唆されています。米国政府は、「概要」に詳細が含まれていないために、再保険の取り決めについてその適切性を十分に判断することが出来ませんが、この仕組みの概要には懸念を抱かされます。

米国政府は引き続き日本政府に対して、新しい郵政会社が「概要」に示唆されている新商品の販売許可を得る前に、明確な政策の枠組みと効果的な規制の実施を通して、対等な競争条件が実際に達成されることを確保するよう求めます。これに関し、米国政府は必要な措置として次のことを要請します：

1. 新しい郵政金融機関の商品とサービスに対する暗黙のまたは事実上の政府保証があるという認識の払拭に向けた有効な措置をとる
2. 内部相互補助や問題となりうる他の優遇的な取り決めの可能性を排除する
3. 新しい郵政金融機関同士及び郵政金融機関と他の新しい郵政グループ会社間にアームズ・レングス・ルールの厳格な適用を行う
4. 民間の金融サービス商品に、郵便局ネットワークへの透明で公平なアクセスを与える
5. 新しい郵政金融機関に対して、民間の金融機関と同様の全ての規制、納税、法律、監督の義務と基準を適用する

これらに鑑み、新しい郵政グループ会社間での合同の販売戦略の構築、データの共有、合同での顧客募集などを含む「シナジー効果」に焦点をあてるとの「概要」の記述について、米国政府は懸念を持っています。これらの活動は内部相互補助の防止を特に困難にするばかりでなく、そのような手法に内在するブランド提携（コー・ブランディング）が、郵便保険会社と郵便貯金銀行に暗黙の政府保証があるという認識を日本政府が払拭することをより難しくします。そのような

手法は、また、民営化後5年以内に新しい金融機関を完全に自立した会社にする  
と規程した目標に反するようにも見えます。しかし、再保険契約の例と同様に、  
これらのブランド提携活動の内部相互補助防止のための効果的な措置及び、暗黙  
の政府保証があるとの認識の払拭のための効果的な措置が考慮されているのかを、  
米国政府が判断するために必要な十分な詳細が「概要」には含まれていません。

#### エクスプレス・サービス事業

遺憾ながら「概要」からは実施計画による措置で民間会社に対する郵便事業株式  
会社の競争条件における比較優位性の程度や本質が不明確です。米国政府として  
は、郵便事業株式会社と民間事業者との間に「対等な競争条件」の創設を目指す  
郵政民営化法を十分に実現することが重要であると考えます。

米国政府は「概要」により郵便事業株式会社がEMSサービスについての事業拡  
大を明確にしていることを注視しています。

米国政府は、EMSを含む郵便事業株式会社の競合する国際サービス商品に関し、  
同様の貨物を扱う民間エクスプレス事業者に適応される対等な通関手続きと法規  
制が課されるべきものと考えます。さらに、米国政府は、横断的な補填が郵便事  
業株式会社、郵便局株式会社、また日本郵政株式会社のその他の事業との間、そ  
して郵便事業株式会社の提供する競争的な商品と非競争的な商品の間で行われな  
いことを確保するべく十分な情報公開措置を講じるべきだと考えます。米国政府  
は実施計画の措置がこれらの見解と十分整合し国際郵便事業やその他の国際物流  
事業の条項が制限や歪みのない競争条件を実現できることを求めます。

米国政府は、このコメントが十分に考慮検討される事を要請します。

May 21, 2007

**Comments of the Government of the United States  
On the "Implementation Plan Regarding Succession of Japan Post's Business  
Operations, etc. (Summary)" and the "Content and Forecast of Business Operations  
to be Conducted by the Succeeding Companies"  
Issued by the Japan Post Corporation  
April 27, 2007**

The Government of the United States welcomes the opportunity to submit comments on the "Implementation Plan Regarding Succession of Japan Post's Business Operations, etc. (Summary)" and the "Content and Forecast of Business Operations to be Conducted by the Succeeding Companies" (together hereinafter referred to as the "Summary") issued on April 27, 2007 by the Japan Post Corporation. The United States appreciates that the Postal Service Privatization Committee (PSPC) is considering public comments from all interested parties on the important issues in the "Summary," and respectfully requests the PSPC to duly consider and incorporate these comments into subsequent discussions, revisions, and recommendations regarding the full Implementation Plan.

The United States has consistently welcomed the principle, established in Article 2 of the Postal Privatization Law, of establishing equivalent conditions of competition between the new Japan Post entities and the private sector. The United States urges Japan to fully meet this objective in the Japan Post reform and privatization process so as to eliminate advantages over private companies in the financial services and express delivery sectors.

Experience suggests that stakeholder participation is vital to the success of any reform effort. Meaningful opportunities to include stakeholder views are particularly important, as they promote improved policy and regulatory outcomes and also strengthen public confidence in the process undertaken. In this regard, the United States welcomes the PSPC request for public comments on the "Summary," and appreciates that interested stakeholders have been invited to present their views at PSPC hearings, as well as to submit written comments.

The lack of detail in the "Summary," however, regrettably limits the thoroughness of stakeholder review and undermines the effectiveness of this public comment procedure. Given that the "Summary" as released represents only a very small portion of the full Implementation Plan, and the time allotted for public comments was equally limited, the United States urges Japan to take further steps to increase the transparency of this important review by, at a minimum, enabling interested stakeholders to have access to and comment on the full Implementation Plan.

Investor confidence is built on a track record of transparent and accurate information disclosure. As a significant step in a series of important milestones for Japan Post prior to privatization, the Implementation Plan is key to assessing Japan Post's preparations by

the private sector and government alike. The Implementation Plan is the product of a corporation wholly owned by the government, was presented to the Prime Minister and the Minister of Internal Affairs and Communications, and will be considered by the Diet, and as such is, *de facto*, a public government document that should be available for full public scrutiny, subject to relevant laws on public disclosure. This point cannot be stressed enough given Japan's international obligations, as well as the complexity of the reforms and their potential ramifications for Japan's domestic economy and international financial markets.

Postal Insurance and Postal Banking Companies

As a step toward full compliance both in spirit and practice with Article 2 of the Postal Privatization Law, the United States welcomes the commitment made in the "Summary" that the new Postal Insurance and Postal Banking Companies will comply with the "rules and disciplines" required of private-sector financial institutions. As noted in the "Summary," these rules include, but are not limited to, regulations regarding the protection of consumers and investors, as well as rules preserving fair competition.

Moreover, the United States welcomes the Japan Post Corporation's clear commitment in the "Summary" to having the Post Office Company actively seek to sell products other than those of the new Postal Insurance and Postal Banking Companies. Selling third-party products will not only promote competition and provide a useful source of revenue for the Post Office Company, but will also create a baseline comparison for the transaction fees the Postal Insurance and Postal Banking Companies pay to the Post Office Company. Such a comparison will aid in ensuring that all transactions among the privatized Japan Post entities are conducted in a market-based, arm's length manner.

The United States is concerned, however, at the lack of detail present in the "Summary" documents, which raises many questions and could benefit from clarification. Particularly striking is the lack of essential detailed information that could address concerns related to competition policy and fairness. For example, issues fundamental to implementation of privatization – including management of the "social-regional contribution fund," the re-insurance contract between the Public Successor Corporation and the new Postal Insurance Company, efforts to ensure appropriate accounting and compliance, efforts to ensure arm's length transactions and to prevent cross-subsidization among postal entities, and the selection and roles of private-sector business partners of the new postal entities – are raised in the "Summary" but are not sufficiently specified to allow stakeholders to judge their effects on the marketplace or to offer complete commentary to the PSPC. Also noteworthy is the issue of the re-insurance relationship. The publicly available summary of minutes from the PSPC's May 7, 2007 meeting suggest that payment for re-insurance will be determined by the level of profits from old Kampo products, rather than through a market-based determination of the re-insurance product's price. Although the United States is unable to adequately judge the appropriateness of the re-insurance arrangement because its details have not been included in the "Summary," the outline of this mechanism raises our concern.

The United States continues to urge Japan to ensure a level playing field is actually achieved through a clear policy framework and effective regulatory enforcement before the new postal institutions are permitted to issue the new products alluded to in the "Summary." Among the steps the United States urges as necessary in this regard are:

1. effective measures to eliminate perceptions of implicit or *de facto* government guarantees for the new postal financial institutions' products and services;
2. strict application of the arm's length rule between and among the new postal financial institutions and other new postal corporations to eliminate the potential for cross-subsidization and other problematic preferential arrangements;
3. transparent and fair access to the post office network for private sector financial service products; and
4. application of all regulatory, tax, legal, and supervisory obligations and standards to the new postal institutions on the same basis as those applied to private financial institutions.

As a result, the United States has concerns with statements in the "Summary" that focus on "synergy" among the new postal entities, including building of a joint sales strategy, data-sharing among the new postal entities, and joint solicitation of customers. Not only do these activities present special challenges for preventing cross-subsidization, but the co-branding inherent in such an approach will make it more difficult for Japan to eliminate perceptions of an implicit government guarantee for the Postal Insurance and Banking Companies. Such an approach also appears contrary to the stated goal of turning the new financial entities into fully self-standing companies within five years of the start of privatization. As is the case with the re-insurance contract, however, the "Summary" does not include sufficient detail for the United States to judge whether effective measures are being contemplated to prevent cross-subsidization in these co-branding activities and eliminate perceptions of an implied government guarantee.

Express Delivery Services

It is regrettably not evident from the "Summary" the degree or nature of competitive advantages that may arise for the Japan Post Services Company over private companies through the measures to be taken in the Implementation Plan. The Government of the United States deems it important that all necessary steps are taken to fully realize the goal of the Postal Privatization Law of establishing "equivalent conditions of competition" between Japan Post Services Company and private carriers.

With respect to EMS services, the Government of the United States has taken careful note that the "Summary" makes clear the intent of the Japan Post Services Company to expand service.

(9/9)

It is the view of the Government of the United States that customs clearance regulations and procedures for international, competitive service products handled by Japan Post Services Company, including EMS, should be applied in the same manner to those applied to private express carriers for similar shipments. It is furthermore the view of the Government of the United States that all necessary measures should be taken to make public disclosures of Japan Post Services, Japan Post Network, and other new Japan Post businesses in a manner sufficient to ensure cross-subsidization among these businesses as well as between competitive and non-competitive products provided by Japan Post Services Company does not occur. The Government of the United States requests that measures in the Plan are made fully consistent with these views in order to facilitate the realization of unrestricted and undistorted competition in the provision of international postal services and other international delivery services.

The United States requests your due consideration of our comments.