

郵政民営化委員会の調査審議に関する所見

このたび、議員立法として郵政民営化法等の一部を改正する等の法律が成立し、郵政民営化の基本的な方向性は維持しつつ、現状の課題を解決し、公益性・地域性を発揮した、よりよい郵政民営化を実現するための法令が整備された。これにより、改めて郵政民営化を推進する環境が整えられたことを踏まえ、また、その成果を広く国民に速やかに行きわたらせるべきとする国会でのご議論及び政府からの要請を受け、当委員会としても、できる限り速やかに必要な議論を再開することが重要と認識している。このため、当委員会では、

- ① 郵政民営化法の改正により、郵政民営化は株式会社の形態によって「的確に郵政事業の経営を行わせるための改革」を目的とするものであることが明記されるとともに、郵便のみならず貯金・保険を含む三事業一体によるユニバーサルサービスを全国あまねく公平に提供することを確保することが、日本郵政株式会社（以下「日本郵政」という。）の責務として課せられることとなったこと、及び郵政株式凍結法（日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律）が廃止されるに至ったこと
- ② 郵政民営化の開始後、既に5年近くが経過し、郵便貯金銀行及び郵便保険会社（以下「金融二社」という。）においては金融庁の監督・検査の下、一般の金融機関として様々な態勢整備に努めてきたこと、全国銀行データ通信システム（全銀システム）への接続、全国銀行協会（特例会員）及び生命保険協会（特別会員）への加入が認められたこと等、郵政民営化を取り巻く状況にも変化が生じつつあること
- ③ 日本郵政の株式の売却収入が、東日本大震災の復興財源として法的に位置づけられ、金融二社を含む日本郵政グループの企業価値の向上が、国民的に大きな関心事項となっていること

などを考慮し、金融二社の民営化を推進することの意義と新規業務の位置付けに関する認識、移行期間における新規業務に関する調査審議の考え方等を再点検し、民営化後の取組状況や郵政民営化法改正法の成立等の状況の変化を踏まえ、その内容を見直すこととし、その結果を下記により取りまとめ、このたび、「郵政民営化委員会の調査審議に関する所見」として公表することとした。

記

1 郵政民営化と所見の意義

金融二社には銀行法・保険業法による規制に加え郵政民営化法による業務制限等が課されているが、これらは、郵政民営化の移行期間において郵政民営化に関する状況に応じて緩和することとされている。

金融二社の新規業務の認可等については、申請が行われた段階等で、当委員会が意見を述べることとなっているが、金融二社の準備期間や関係業界の金融革新に向けての経営環境見通しの確定の必要性等を考えれば、事前に当委員会の方針を示すことによって、予見可能性を与え透明性を高めることが必要である。

2 郵政民営化と新規業務

① 民営化の意義と金融二社のビジネスモデル

郵政民営化については、全体として、国民の便益の改善、民間秩序との整合性の確保及び移行期間内における金融二社の株式完全処分を目指すこととされている。ただし、今般の改正により、従来、郵政事業のそれぞれの分野が独立して民間秩序との整合性を確保することが目指されていたのに対し、改正法の下、郵政事業については、郵便局を基盤に、一体としての確に経営するための体制を整えながら民間金融機関としてふさわしいビジネスモデルへの革新を図ることが求められるに至った。また、株式の完全処分に関しては、それを目指すとの方向性に変わりないが、その期限の明確な定めがなくなり、かつ、金融二社の経営状況や郵政事業に係るユニバーサルサービス責務の履行への影響等を勘案しつつ、できる限り早期に処分することが義務付けられることとされた。これらの改正の趣旨を踏まえて、郵政民営化を着実に推進しなければならない。

また、少子・高齢化社会において活力ある経済社会を実現するためには、金融市場の機能の十全な発揮が不可欠である。法改正後の郵政民営化を推進する際にも、金融市場を通じ資源配分の効率化に寄与するものでなければならない。民営化後の金融二社は、民間秩序に適合したビジネスモデルへの革新を図ることが必要であり、その結果としてバランスシートの規模についても自ずから決まると考えられる。

金融二社が民間金融機関としてふさわしいビジネスモデルへの革新を図る上では、そのミッションを明らかにしていくことが期待されるが、その際、日本郵政グループ全体に求められる社会的責任を今後どのように果たしていくべきか、という観点からの取組みも課題となる。

② 金融二社の経営の現状

民営化後の金融二社については、その巨大な規模や全国的なネットワーク等から、強い競争力を有するという指摘があった。しかしながら、民営化前の郵貯・簡保は、

政府保証の下で法定の業務を実施してきたこと、更に民営化後も業務制限に服してきたことの結果、郵便貯金銀行では定額貯金による調達と国債による運用に偏ることに伴う金利リスクに偏ったリスク構造、郵便保険会社では商品が養老保険に偏ることなど顧客ニーズに十分に対応できないことに伴う構造的縮小リスクを抱えている。また、リターンの面でも、郵便貯金銀行では経常収益のほとんどが資金運用収益であり、郵便保険会社では民営化前の契約を含めた保険契約件数の急速な減少に伴い、保険料収入の減少が継続する構造となっている。このように、リスクとリターンの構造からみると、現在の金融二社のビジネスモデルには競争力や成長性に課題があり、民営化後も、郵便貯金銀行では貯金残高の減少が止まりつつあるものの、大幅な資金流出が、郵便保険会社では新規契約は若干回復傾向にあるものの、保有契約が減少し、総資産の減少が続いている。このような傾向が今後とも続けば、全国の郵便局を通じてリテール・サービスを提供するという金融二社の製・販分離のビジネスモデルを維持することが困難となるばかりか、ひいては日本郵便株式会社のユニバーサルサービス責務の履行にも支障が出る懸念される。

なお、金融二社の経営効率化については、とりわけその内部管理等の面において、金融庁の監督上の措置や様々な検査結果を踏まえ、その改善を抜本的に進めて行くことが課題である。

③ 株式上場・処分の意義

民営化された郵政事業の運営においては、グループ全体として、経営コストの抜本的見直し等により、経営の効率化を進め、株式会社としての経済合理性と株主の信認を確保することが重要である。さらに、国民が広く株式を持てる機会を得られること、内部管理態勢の充実が図られることなどの点で、株式上場は大きな意義を有する。また、東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法において、日本郵政の株式について、できる限り早期に処分するものとする規定されたところである。

このため、日本郵政の株式の早期上場に向けた準備を進めるとともに、金融二社の株式処分に係る方針の明確化に向けて日本郵政が一定の説明責任を果たすことが期待される。

上場に向けての審査に当たっては、一定期間の経営実績を示すことが必要である。また、一般社会及び投資家の信認を得るためには、経営の効率化を進めるとともに、投資の対象として評価されるためには日本郵政グループとしての成長可能性を示すことが不可欠と考えられる。

また、金融二社の株式は、その親会社である日本郵政の株式と同様、歴史的に蓄

積されてきた国民共有の財産としての性格を有し、金融二社の株式に対する市場の評価は、それが資産の大宗を占める日本郵政の株式価値、評価へも多大な影響を及ぼす点に留意することが必要である。

④ 政府保証の廃止及びそれに伴って必要となる措置

民営化後の金融二社については、他の民間金融機関とは異なり、日本郵政による株式保有が存在する限り「暗黙の政府保証」が残存するため、その間は新規業務を一切認めるべきではないという指摘がある。しかし、民営化の実施後も「暗黙の政府保証」が残存するという認識は、預金者・加入者等の誤解に基づくものである。

前述の民営化の意義に照らせば、政府保証は制度面で廃止されているが、こうした誤解をも払拭していくことが不可欠である。金融二社は、民営化後、政府保証が存在しないことを周知するとともに、政府においても、郵政民営化担当大臣による談話の発表や政府広報に努めてきたことから、政府保証に対する誤解は払拭されつつあるが、関係各方面において、引き続き積極的に努力すべきである。

⑤ 内部監査・コンプライアンス態勢等の整備

民間金融機関においては、市場規律に従ったガバナンスの確立のために、内部監査・コンプライアンス態勢が整備されていることが不可欠となっている。金融二社がこうした民間金融機関と同等の態勢を備えるべきことは当然である。その際、統合的なリスク管理の実施という課題にも一層積極的に取り組む必要がある。

金融二社及びこれらの代理業務を営む郵便局株式会社（平成 24 年 10 月 1 日以降は日本郵便株式会社）においては、監督上の措置を受けて犯罪防止態勢の整備を進めてきているが、この態勢をより充実させるべく、金融二社及び日本郵便株式会社が連携して対応していくよう強く促していく必要がある。

また、金融二社と他の金融機関との業務提携は、内部監査・コンプライアンス態勢整備の上でも有効であり、郵政民営化の目的にも資するものと考えられる。

いずれにしろ、内部監査・コンプライアンス態勢に係るこうした取組みは、金融二社のビジネスモデルの革新の基礎となるものであり、その重要性については、いかに強調してもし過ぎることはない考える。

⑥ 利用者保護及び検査監督態勢

金融行政は、本来、利用者保護の立場から行われるものである。したがって、民営化後の金融二社に対しても、その立場から、他の民間金融機関と同等に厳格な検査監督を実施することが必要である。

3 新規業務に関する調査審議の方針

(1) 基本的な考え方

新規業務に関する調査審議の視点としては、郵政民営化法において、基本的に適正な競争関係の確保、利用者への役務の適切な提供、他の金融機関等との間の競争関係に影響を及ぼす事情及び金融二社の経営状況の観点から行われるものとされている。これらを踏まえた調査審議の基本的な考え方は、以下のとおりである。

① 共通的な視点

ア 利用者利便の向上

郵政民営化の目的の一つは競争の促進による経済の活性化であり、新規業務を考える際の重要な視点は、金融機関全体のサービスが向上することにより利用者にもたらされる利便性の向上である。利用者利便の向上に当たっては、地域住民の利便の増進に資するため、郵便局ネットワークの強みを発揮した取り組みを行うことも、重要なポイントである。

イ 適正な競争関係の確保

郵政民営化法は、利用者利便の向上をその目的の一つとしており、この点では、独占禁止法や金融商品取引法等と共通の性格となっている。新規業務の検討に当たって考慮すべき適正な競争関係の確保についても、金融機関間の適正な競争により、金融サービスが全体として向上し、国民の利便の向上に資する観点から検討すべきである。その際、参入する市場の性格、外部環境の変化等についても、必要に応じ考慮すべきである。

適正な競争関係の確保の観点については、郵政民営化法において議決権比率等が尺度として例示されているが、その趣旨を踏まえれば、形式的な比率のみならず、株式処分のスケジュールや株式市場における企業価値向上への期待の形成の必要性を考慮するとともに、株式市場からの規律が不十分な場合には、各種の取引において経済合理性が浸透しないおそれが残りやすいことから、内部管理態勢の整備状況等についても一層の考慮が必要である。この点は、利用者への役務の適切な提供の観点からも重要である。

また、他の金融機関等との間の競争関係に影響を与える事情を考慮するとの観点からは、株式処分の方針が明確化されることを期待する。

手法の面では、現在の金融行政の手法が事後チェック型となっている中で、金融二社の業務規制では、官業として拡大してきた経緯から、通常の行政手法に留まらず、事前の要件審査と事後の条件付けが必要となるものである。その運用に

当たっては、事前の競争制限ではなく、事後の適正な競争関係の確保を図るものとすべきである。

ウ 金融二社の経営状況

金融二社の経営状況の観点については、金融二社を郵政民営化の目指すところに着地させるという視点が重要であり、民間金融機関としてのリスク管理と顧客へのサービス提供によるリターンの確保、日本郵政グループの公益性を含めた企業価値の最大化、郵政事業の確実な実施を通じた国民全体の利益の最大化といった事項を中・長期的観点から勘案することになる。

また、金融二社においては、2②の構造上の問題に対処するため、ビジネスモデルの革新に向けた柔軟な取組みが急務であり、そのためには経営陣が方針を示し、全社一丸となった取組みを行うための態勢整備が必要である。ビジネスモデルの革新による構造上の転換を図ることは、金融市場を通じた資源配分の効率化や経済の活性化にも資するものとする。

② 業務の特性に応じた調査審議の準則

業務の特性に応じた調査審議の考え方としては、以下のような準則が考えられる。新規業務の導入については、これらの点を踏まえて検討されることが望ましい。

なお、その際には、個々の業務ごとの検討のみならず、業務間の相互関係にも留意する必要がある。

ア 定型的業務か、非定型的業務か

株式市場からの規律が不十分な場合には、各種の取引において経済合理性が浸透しないおそれが残しやすいことに鑑みると、これに伴う弊害が発生しにくい定型的な業務よりも、非定型的な業務については、内部管理態勢の整備状況等について、一層の考慮が必要である。

イ 市場価格の存在する業務か、相対で価格形成を行う業務か

上記と同様の観点から、市場価格が存在すること等により価格の合理性が担保されやすい業務よりも、相対の取引により価格形成が行われる業務については、合理的な取引条件が設定されるかどうか等について一層の考慮が必要である。

ウ 資産負債総合管理（ALM）からみて緊要性の高い業務か、低い業務か

民営化後の金融二社の健全経営のためには、早期に顕在化するおそれが強いリスクについては、ヘッジ等による管理を有効に行えるよう、可及的速やかに対応していく必要がある。

郵政民営化後、市場性のリスク等に対応して的確な資産負債総合管理を行うために必要な業務は、既に運用対象の自由化のための業務制限緩和の認可により措置されている。しかしながら、郵便貯金銀行のリスク・リターンの構造には依然として強い偏りが残されており、民間金融機関にふさわしいポートフォリオを構築できるようなビジネスモデルに転換して行くことが喫緊の課題である。

エ コア・コンピタンスとの関係が強い業務か、弱い業務か

民営化後の金融二社がリターンを得るためには、顧客の望むサービスを提供することによりその支持を獲得していくことが必須である。コア・コンピタンスとの関係が強い分野では顧客のニーズを把握しやすいが、弱い分野では適切な業務の実施が可能かどうか等について、一層の考慮が必要である。

(2) 当面の対応

① 新規業務開始のタイミングについての考え方

金融二社の財務内容に鑑みた、リスク管理手段の多様化のための運用対象の拡大は、既に認可されている。この他、郵便貯金銀行におけるクレジットカード業務（カードローンによる与信業務を含む。）及び住宅ローン等の媒介業務、並びに郵便保険会社における入院特約の見直し及び法人向け保険商品の受託販売等が認可されている。新規業務の調査審議の所見の内容に照らし、これらの既に認可された業務と同様に、金融二社が直面するリスク（金融情勢の変化により新たに生じたものを含む。）に対応するもの、既存の業務の見直しであるもの、他金融機関との提携による業務の取扱実績があるもの等については、調査審議を開始することに支障はないと考えられる。その他の新規業務については、上場に向けて市場の評価を高めることが期待できる適切なタイミングでの実施が課題である。

② 個別業務の調査審議についての考え方

新規業務については、事前に満たすべき要件として、内部管理や顧客保護等の業務遂行能力を十分具備している必要がある。また、適正な競争関係の確保については、価格やサービス水準の設定がリスクとリターンの関係に照らし民間金融機関としての経済合理性に基づくものとなっていること、地域の利用者への影響

や、郵政民営化の理念との整合性等を事前に確認し、必要に応じ事後のフォローアップを求めることとする。

具体的な要件と条件の設定については、個別業務ごとに異なる。これについては、当委員会の委員が実態を更に調査した上で、要件や条件について審議を行っていくこととする。

4 その他

① 地域金融・経済への貢献のあり方

金融二社の新規業務の調査審議に当たっては、地域金融の安定や地域金融・経済に与える影響について配慮が必要であるという指摘があった。

金融二社においては、地域金融・経済への貢献に向けて、他の金融機関等との適正な競争関係を確保し、また、他の金融機関等との協業についても利用者利便の向上につながるよう、具体的な取組みの検討を進めることが望まれる。

② 郵便局の活用のあり方

郵便局ネットワークへのアクセスを開放し、金融二社以外の民間金融機関が日本郵便株式会社に代理店業務を委託できるようにすべきという指摘もあった。

日本郵便株式会社においては、郵便局ネットワークへのアクセスを開放する義務はないが、同種の業務を営む事業者の利益を不当に害することのないよう配慮しつつ、販売する金融商品の選択を含め、透明性を高め、私的自治の原則の下で経済合理性に基づく経営判断によって郵便局を運営し、健全経営を確立することが求められる。