

簡易保険事業の 今後の在り方について

平成 16 年 2 月

 社団法人 生命保険協会

1. はじめに

生命保険協会は、かねてより、自由かつ公正な市場経済ならびに生命保険事業の健全な発展を図る観点から、簡易生命保険（以下、簡保）事業の在り方について、縮小・廃止もしくは民間生命保険会社（以下、民間生保）との競争条件を整備したうえでの民営化といった抜本的な見直しの必要性を主張してきた。

平成15年4月に設置された日本郵政公社（以下、郵政公社）における簡保事業の在り方についても、根本的な問題解決は実現できないものの、問題を軽減するための措置として、可能な限りの民間生保との競争条件の同一化ならびに事業特典に対応した事業運営上の制約を講ずるよう要望してきたところである。

しかしながら、郵政公社における簡保事業は、保険金等の支払に関する政府保証、納税義務の免除、郵政三事業の兼営など、民間生保にはない数々の特典が存置された一方、「民間的な経営手法の活用」が強調されており、更なる肥大化、民業の圧迫を招く可能性がある。実際、昨年、民間生保の主力商品である「定期付終身保険」タイプの新商品の認可申請が行われ、各方面からの反対にもかかわらず総務大臣により認可され、本年1月より発売された例からも分かるように、「健全な生命保険市場の発展の阻害」、「効率的な金融市場の形成の阻害」、「潜在的な国民負担の発生」といった簡保事業の抱える問題が今後一段と深刻化することが懸念される。

現在、政府において平成19年4月の郵政事業民営化に向けた検討が行われているところであるが、郵政事業改革の基本的な目的は、事業形態の変更そのものではなく、郵政事業が抱える諸問題を解決することであると考える。民間生保が山間辺地を含め全国あまねく消費者のニーズに対応して、多様な商品・サービスの提供を行っている現在、簡保事業はその本来の創設趣旨である「民業の補完」に照らして既にその役割を終えており、本来的には縮小・廃止すべきである。仮に、簡保事業の民営化を行うとした場合には、民間生保と競争条件を完全に同一化したうえで民営化が行われるべきである。

以下、生命保険協会として、簡保事業の今後の在り方に関し、その抜本の見直しの方策について提言するものである。

2. 簡保事業の現状認識と郵政公社への移行の評価

- 簡保事業は本来の役割を逸脱し肥大化を続け、数々の問題を発生
- 郵政公社においては、問題軽減のための措置が不十分

簡保事業は、かつて民間生保が取扱っていなかった、小口、無診査、月掛の生命保険を提供するため、すなわち民業の補完を趣旨として創設されたものであるが、国による保険金等の支払保証や諸税の納付義務の免除等、民間生保にはない事業特典を背景に、設立の趣旨を逸脱して肥大化している。【資料1、資料2】

【資料1】簡易保険事業の設立趣旨

○衆議院本会議（大正5年2月8日）における箕浦通信大臣の「簡易生命保険法案」提案理由説明

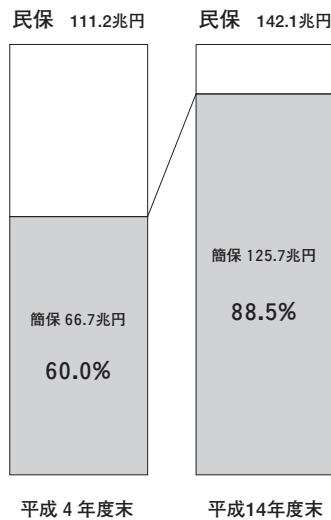
「下級の多数の細民に至つては益々保険の恵澤に浴する機会から遠ざかつて行くといふ有様である。故にこれ等の社会の爲に簡易なる保険の経営機關を拵へまして普通保険の及ばざる所を補ふといふことが最も大切なことである。尙ち普通保険の及ばざる所を補ふのでありまして決して普通保険と競争するものではない。」

【資料2】簡易保険事業の特典

項目	内容
業務の基盤	国家としての信用力（国による保険金・年金等の支払保証）→民間生保の安全ネットに対する負担は、約8,000億円
監督官庁	事業者と監督者が実質的に同一
業務範囲	保険、貯金、郵便の三事業兼営（営業面、コスト面で兼営メリットを享受）
税負担	法人税、住民税、事業税、固定資産税などの納付は不要（消費税は納付）→民間生保は、平成14年度で約4,300億円の税金を負担

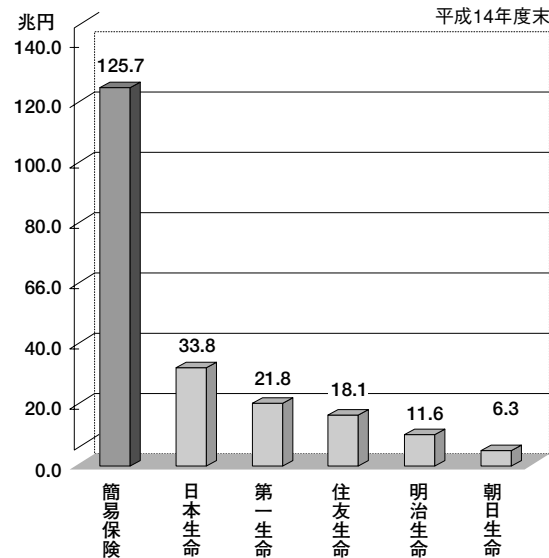
特に平成4年度からの10年間では、総資産は約2倍弱まで増加し、民間生保の総資産（個人保険分野）合計に対する比率は6割から9割近い水準まで急上昇している。【資料3、資料4】

【資料3】簡易保険と民間生保の総資産の比率の推移



(注：民間生保は個人保険分野にかかる数値：生命保険協会試算)

【資料4】総資産の比較（簡易保険・民間生保上位5社）



(注：民間生保は個人保険分野にかかる数値：生命保険協会試算)

なお、欧米諸国においては、かつては簡保のような国営保険が存在していた例もあったが、民間生保の発展に伴い、財政改革や民間活力の導入を目的として、廃止または民営化され、現在、簡保同様の規模や事業特典を持つ国・公営保険は存在しない。【資料5】

【資料5】 主要先進国の主な国営・公営生命保険事業の廃止・民営化等の状況

		国・公営生保（*1） 保険料収入シェア	民営化等の状況
日 本	簡易保険	2002年度：33.3%	
アメリカ	なし（*2）	—	—
カナダ	なし	—	—
イギリス	郵便保険	—	1928年：廃止済
ドイ ツ	個々の州を主な活動基盤とする公営生保あり	2001年度：10.7% (該当13社計)	税金、監督は民間生保と同様 (監督：連邦保険監督庁または州政府の監督下)
フランス	UAP (パリ保険連合)	—	1994年：民営化 1997年：アクサ（仏保険会社）が買収
	AGF (フランス総合保険)	—	1996年：民営化 1998年：アリアンツ（独保険会社）が買収
	GAN (国営生命保険団体)	—	1998年：民営化 グルバマ（仏保険会社）が買収
	CNP (国営保険金庫)	2002年度：19.7%	1992年：株式会社化 1998年：民営化開始（民間への株式売却を開始） 既に約1/4が民間へ売却済
イタリア	INA (国営生命保険機構)	—	1992年：株式会社化 1995年：民営化 1999年：ジェネラリ（伊保険会社）が買収 2001年：ジェネラリとINAが合併

(*1)：各国における生命保険料収入全体に占める占率

(*2)：ウィスコンシン州に州営基金が存在するが、最高保険金額は1万ドル（120万円程度）と少額で、国全体に占めるシェアは0.001%
(出典：「ニッセイ基礎研 REPORT2000.4」等)

これら事業特典、及びそれによる肥大化を背景に、簡保事業は「健全な生命保険市場の発展の阻害」「効率的な金融市場の形成の阻害」「潜在的な国民負担の発生」といった問題を発生させている。

健全な生命保険市場の発展阻害

簡保事業は、民間生保に比べて有利な競争条件を有したまま、民間生保と同一市場で競合しており、公平・公正な競争原理に基づく生命保険市場の健全な発展を阻害している。【資料6】

例えば、保険料の算定基礎である予定利率について、民間生保では市場金利等の運用環境を勘案しつつ設定することになるが、簡保では、過去、大蔵省資金運用部への預託や、財政投融资計画に基づく運用といった、市場原理が十分に働かない方式での運用を背景に、民間生保以上の水準設定が行われ、生命保険市場の価格形成が歪められてきた。【資料7】

効率的な金融市場の形成阻害

資金運用面では、平成14年度末時点で、運用資産の約8割が、国・政府関係機関・地方公共団体等の公的部門に資金供給を行う形で運用されており、公的部門に過剰な資金供給が行われ、日本経済の本来あるべき資金フローを歪めることにより、効率的な金融市場の形成を阻害していると考えられる。

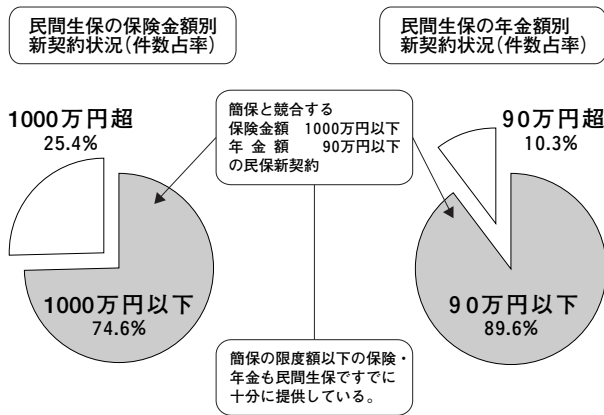
【資料8】

潜在的国民負担の発生

民間生保は、法人税、事業税等の諸税を納付しており、最近10年間では合計で約6兆円の納税を行ってきた。一方、簡保については、これらの諸税の納付が免除されており、過去10年間だけでもその免除額は約2.4兆円にのぼると試算される。【資料9】

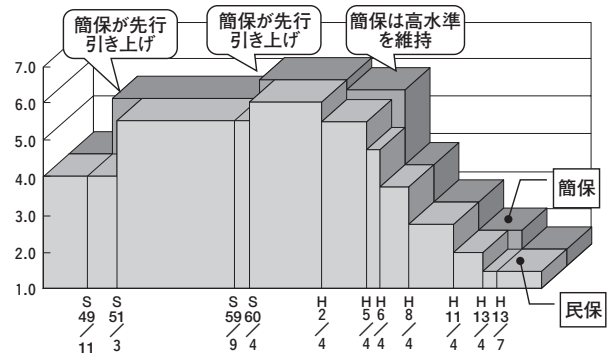
さらに、保険金等の支払いを政府が保証していることから、簡保の販売は潜在的な国民負担の増大に繋がる。仮に総資産125兆円（平成14年度末）にものぼる簡保の保険金等の支払いが困難となった場合には、巨額の国民負担が生じることが懸念される。

【資料6】民間生保の新契約における簡易保険の限度額以下の契約の占率(平成14年度)



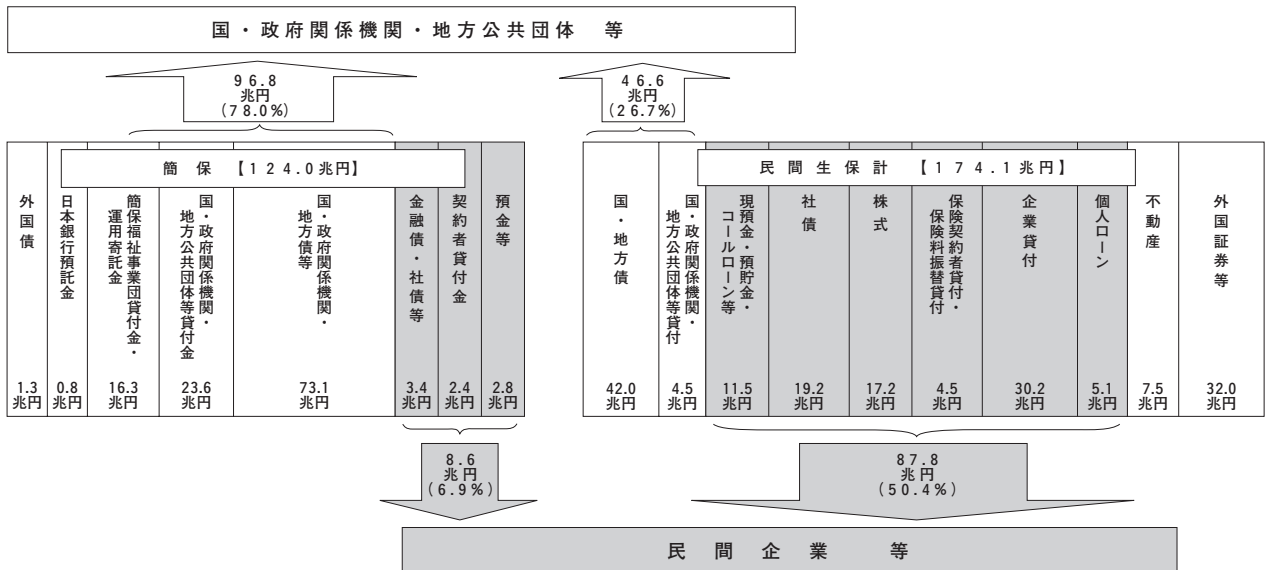
【資料7】簡易保険と民間生保の予定利率推移

【養老保険(15年満期)】



(注:民間生保については、平成8年3月までは代表的な例。平成8年4月以降は監督官庁の定める標準利率)
(出典:簡易保険加入者会「創業八十周年記念 簡易生命保険事業史」他)

【資料8】簡易保険と民間生保の資産運用(平成14年度末)



※民間生保計は企業保険分野を含む。

【資料9】簡易保険における租税等の免除額(試算)

(H5~14年度合計)

事業税等(*1)	13,072億円
法人税・住民税(*2)	11,067億円
合計	24,139億円

(参考)

保護機構負担金(*3)	922億円
-------------	-------

※生命保険協会試算

*1:事業税・固定資産税・印紙税・地価税等、経常費用としての税金

*2:簡保剰余金から事業税等及び保護機構負担金を差引き算出した税引前利益をもとに試算

*3:簡易保険が上乗せで保護機構へ拠出するとした場合の負担額(H10~14年度合計)

平成15年4月に、簡保事業は、三事業一体で、日本郵政公社に移行した。生命保険協会としては郵政公社化に際して、「民業補完」の目的規程化、加入限度額の引き下げ、業務範囲の拡大凍結、租税負担・政府保証相当額の国庫納付、金融当局による監督など、問題軽減を図るための措置を講じるよう主張してきた。

しかしながら、国の政策で事業を行う際の原則であるべき「民業の補完」は明確化されず、加入限度額の引き下げも盛り込まれていない。国庫納付については、剰余金の積立金が健全性を維持するために必要な額を超えれば、納付を行うこととされているが、納付は中期経営計画期間が終了する4年ごととされるなど不十分な内容となっている。なお、簡保事業については、危険準備金や価格変動準備金等の積み立てにより健全性を確保することとされており、剰余金は契約者配当に充てられることから、現実には国庫納付を行うことはないと思われる。また、監督については、立入検査権限の一部が内閣総理大臣（金融庁長官）に委任されているものの、監督全般については総務大臣が行うこととされている。

このように、当会の主張は全く考慮されず、簡保事業が抱える問題点の解決が図られたとは言い難い状況にある。種々の事業特典が存置される一方で、「民間的な経営手法の活用」が強調されており、簡保事業の更なる肥大化を招きかねず、問題の深刻化が強く懸念される。【資料10】

日本郵政公社の簡保事業については、問題の更なる拡大回避のため、早急に以下の措置が取られるべきである。

監督については、保険検査に精通した金融庁が法令遵守を含めた検査を行うこととすべきである。また、国営事業の枠を超え、民間が担うべき事業領域への進出を企図することのないよう、商品種類の拡充、商品改定等、更なる事業範囲の拡大を凍結するとともに、制度本来の目的に立ち返り、加入限度額を引き下げる等の措置を講じ、規模の縮小を図ることが必要である。

なお、郵政事業改革の具体的方針決定後の「移行期」においても、競争条件の完全な同一化が実現していない段階では、問題の深刻化をもたらす懸念があることから事業範囲の拡大は認められるべきではない。

【資料10】日本郵政公社法等に基づく簡保事業の改革内容

	郵政事業庁（～平成15年3月迄）	日本郵政公社	民間生保
事業形態	国家組織である総務省及び郵政事業庁で運営	国営の公社が運営	民 営
業務の基盤	国家としての信用力（政府保証）	変更なし	個々の企業体としての信用力（契約者保護機構で補完）
業務範囲	郵便、貯金、保険の三事業兼営	変更なし	基本的に保険事業に限定
会計	企業会計原則は不適用 簡保特別会計法等に則り処理、詳細は非公表	企業会計原則を適用 総務大臣が選任する会計監査人の監査を受けることが必要	企業会計原則を適用し、商法、保険業法に則り処理
予算	毎年度、国会決議が必要	総務大臣の認可が必要（国会決議は不要）	各社の判断で決定
決算	総務大臣が決定し、毎年度、国会に提出	総務大臣が承認し、国会へ報告	社員総代会、又は株主総会の議決が必要
資産運用	運用対象を法定	変更なし	運用対象を法定
職員身分	国家公務員	変更なし	民間人
定員管理	総定員法を適用	職員については総裁が任命 定員管理は経営判断	制限なし（各社判断）
奨励金	営業担当者への販売実績に応じた報奨金の支払	変更なし	規制なし（各社判断）
監督	事業者と監督者が一体	総務大臣が監督 （検査の一部につき金融庁長官に委任）	金融庁が監督 監督内容は、保険業法に法定
税負担等	法人税、住民税、事業税等の納付は不要（消費税は納付）	変更なし	必 要
商品・限度額	商品種類・限度額を法定	変更なし	金融庁による個別認可（法定されていない）

※網掛部分は、公社化後も存置されている特典

3. 簡保事業の今後の在り方についての基本的考え方

- 簡保事業は既に役割を終えており、本来的には「縮小・廃止」すべき
- 仮に「民営化」される場合には、官業としての特典を全廃するとともに、民間生保との間で競争条件を完全に同一化することが必要

一本来的には「縮小・廃止」すべき

民間生保が全国あまねく多様な商品・サービスを提供している現在、簡保事業によらないと提供できない商品・サービスは存在せず、現時点でも簡保のみに加入している世帯は約8%（平成15年度生命保険文化センター調べ）である。また、郵政事業が提供する金融サービスのうち、決済サービスについては、身近な郵便局でサービスが受けられるという利便性に配慮すべきと考えられる一方、生命保険は来店型の商品ではなく、加入に際しての店舗の存在に対する意識が薄いことから、現在の民間生保において十分に代替可能であるとする。〔簡保加入動機として「民間生保等が身近にない」を挙げたのはわずか0.3%—平成15年度生命保険文化センター調べ〕【資料11】

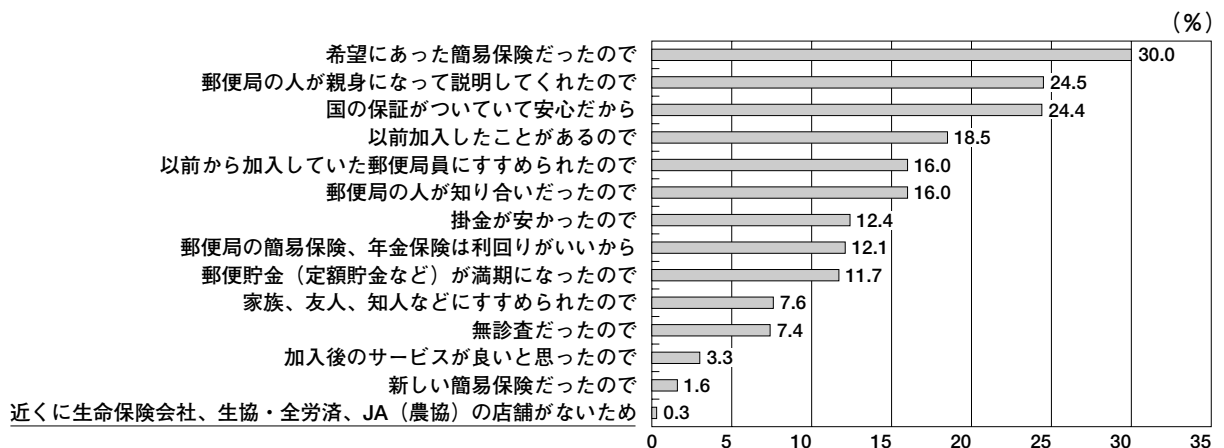
簡保事業の存否は本来、国民経済的視点からの事業の必要性和利害得失に立脚し、合理的に判断されるべきであり、例えば、郵便局ネットワークを維持するための収益源といった点を過大に重視して決定されるべきものではないと考える。

また、公共投資のあり方、特殊法人の見直しがなされていく過程において、公的金融の規模縮小が必要となれば、当然、公的金融の調達部門としての簡保の役割も低下することとなる。

さらに、生命保険市場において数多くの民間生保によって十分な競争が行われているなか、国営によって巨大化した事業体を国営のまま存置させる、もしくは十分な競争条件の同一化が確保されないまま市場参入させることは、消費者メリットを生じないばかりか、かえって寡占企業による健全な市場発展の阻害等の弊害を生ずる恐れがある。

以上から、簡保事業は、既にその役割を終えており、「民間でできることは民間に」との構造改革の基本方針（「経済財政運営と経済社会の構造改革に関する基本方針2003」（平成15年6月27日閣議決定））に従うべきであること、また、その存在が健全な生命保険市場の発展の阻害要因となることから、本来的には縮小・廃止すべきである。【資料12】

【資料11】簡易保険の加入理由



（出典：生命保険文化センター「生命保険に関する全国実態調査」平成15年12月）

【資料12】「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003について」（平成15年6月27日閣議決定）

第1部 日本経済の課題

1. 日本経済の体質強化

構造改革の基本理念は、「改革なくして成長なし」、「民間でできることは民間に」、「地方でできることは地方に」という方針に集約される。

第2部 構造改革への具体的な取組

2. 資金の流れと金融・産業再生

資金の面でも「官から民へ」流れが戻り、家計の豊富な金融資産が民間の成長分野に円滑に投資されるよう改革する。

③公的部門における取組

・郵便貯金・簡易保険について、郵政公社による経営改革の状況を踏まえ、民間金融との役割分担、将来の金利上昇によるリスクへの対応、証券市場の活性化などの観点から、資金の調達・運用の在り方やALM(資産・負債総合管理)の充実について引き続き検討する。

(中略)

・公的資金の用途のなかには、市場のチェックを受けないこともあって、更なる効率化の余地があるものもあると考えられる。このため、特別会計、特殊法人、独立行政法人及び政府保証などの状況も含め、国の財政状況を国民に分かりやすい形で総合的に明らかにし、特殊法人の経営の見直しも含め、公的な支出の規律を高めることに役立てていく。

・中小企業のセーフティネットの充実など金融円滑化・多様化（不動産担保に依存しない手法の推進等）や産業再生のために政策金融を有効活用していく一方で、民間金融の再生を妨げることをないように、長期的に望ましい役割分担の姿に向けて、さらに検討を進める。

一仮に民営化される場合には、民間生保との間で競争条件を完全に同一化すべき一

仮に、今後も簡保事業を継続することとされる場合には、簡保事業の有する問題の抜本的解決を図るために、官業としての特典を全廃するほか、民間生保と競争条件を完全に同一化したうえで民営化すべきである。

なお、民間生保との競争条件については、簡保事業が永く国営事業として特典を有しつつ運営されてきたことによって蓄積された、顧客基盤（顧客情報）、販売力（拠点・職員）、保有資産等の活用等の面において、現状の簡保事業が有する優位性を完全に排除することは困難であることを踏まえ、外形的に同一のルールを適用することにとどまらず、実効性を確保するための措置が講じられることが必要である。

仮に、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、民間生保に対し有形、無形の優位性を有する簡保事業が事業制約なく市場に参入するとすれば、現状にも増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。

また、民営化の場合、民営化後の簡保事業による郵便局ネットワークの活用の是非が問題となると思われるが、郵便局ネットワークが、特に過疎地域等において、国民共有の生活インフラとして浸透しており、国民にとって有益なネットワークであることについては、これを否定するものではない。

しかしながら、郵便局の提供するサービスのうち、国民にとって必要性の高いサービスは郵便や決済サービスの提供であると思われる一方、簡保事業のための拠点としての郵便局ネットワークの活用については、前述のとおり、既に民間生保が全国あまねく消費者ニーズに対応した多様な商品・サービスを提供していることや、そもそも生保商品は来店型の商品ではなく、利便性（身近な店舗としての利便性）の根拠は弱いこと等を踏まえつつ、慎重に検討すべきである。

今後の郵政民営化議論において、郵政事業の資源活用の観点から郵便局ネットワークが民営化後の簡保や民間生保の代理店業務を行うとする場合には、三事業を分離したうえで、郵便局ネットワークに対する国の関与の解消や、保険業法の適用、寡占化の防止措置といった要件が整備されることが必要であると考えられる。

4. 簡保事業の縮小・廃止の具体的視点

○新契約業務を取り止め、既契約維持管理業務に特化して段階的に縮小・廃止に向かうべき

前述のとおり、簡保事業については、既にその役割を終えており、また、健全な生命保険市場の発展等の観点から、新規契約の募集を取り止め、政府保証が継続する既契約の維持管理業務に特化することによって、段階的に縮小させ、将来的には全面的に廃止することが望ましい。

具体的には、以下の2つの措置が必要である。

○新契約業務の取り止め

さらなる肥大化による生命保険市場・金融市場の混乱及び潜在的な国民負担の発生を防止するために、新契約業務は取り止めるべきである。

○既契約維持管理業務の当面の継続

維持管理業務に特化した場合でも、郵政公社において、またはそれ以前に加入した既契約については、契約者が加入時に期待した契約内容が確実に履行されることは契約者保護の観点から重要である。この考え方にに基づき、以下のような取扱いを行うことが考えられる。

ア. 政府保証の取扱いと維持管理業務

既契約については政府保証が継続されることが適当であることから、収納・保全、資産運用等の維持管理業務について、公社より移行した特化組織により運営を行う等、国の管理の下で行うべきである。

イ. 資産運用

契約時に約定した契約内容を履行できる運用水準は認識しつつ、政府保証の継続を踏まえた安全・確実な運用を行うとともに、巨額の資金が金融・資本市場に影響を及ぼさないようにすることが必要である。特に、国債市場への影響については十分に考慮する必要があるが、運用先の大幅な変更がないことを前提とすれば、新契約の募集を取り止めても既契約が継続されることにより、簡保の資産残高は段階的に縮小していくため、市場への急激かつ巨大な資金流入は回避できると考えられる。また、市場での売買による流通が予定されていない非市場性の国債（財務省「公的債務管理政策に関する研究会」の報告書において提言）による運用を行うこと等も考えられる。

5. 「簡保事業民営化」とする場合の具体的視点

簡保事業の有する問題の抜本的解決の方策として、仮に民営化がなされるとした場合、民間生保との競争条件の完全な同一化が必要不可欠であることは既に述べたとおりであり、以下の2点が確保される必要がある。

①民間生保と同一の諸制度・ルールの適用（官業としての特典の全廃）

民営化後の簡保事業は、三事業の兼営、保険金等支払の政府保証、租税負担の減免等の「官業としての特典」を全廃するとともに、民間生保に適用されている、保険業法等の諸ルールを適用すべきである。【資料13、資料14】

②実効性確保のための措置（官業として蓄積した優位性の排除）

簡保事業が、永く国営事業として特典を有しつつ、また三事業一体で運営されてきたことによって蓄積した顧客基盤（顧客情報）、販売力（拠点・人員等の販売網）及び保有資産の面での競争条件を同一化することが、健全な生命保険市場・金融市場の形成にとって不可欠である。

【資料13】郵政公社において存置されている特典

業務の基盤	国家としての信用力（政府保証）
業務範囲	保険、貯金、郵便の三事業兼営
租税負担	法人税、事業税等の免除
職員身分	国家公務員

【資料14】民間生保に課されている諸規制

項目	法律内容
監督	<ul style="list-style-type: none"> ○保険業法 <ul style="list-style-type: none"> ・免許申請手続等（§ 3～5） ・監督規定（§ 123～134） <ul style="list-style-type: none"> －商品の認可・届出（§ 123～125） －金融庁への報告又は資料提出（§ 128）、金融庁の立入検査（§ 129） －ソルベンシー・マージン比率の導入（§ 130） －金融庁による早期是正措置発動・業務停止命令（§ 132）
経理・計理・会計	<ul style="list-style-type: none"> ○商法 <ul style="list-style-type: none"> ・商業帳簿作成規定（§ 32～36）、計算書類作成規定（§ 281～295） ○商法特例法 <ul style="list-style-type: none"> ・監査法人（会計監査人）による外部監査（§ 2～11） ○保険業法 <ul style="list-style-type: none"> ・上記の商法・商法特例法の準用（§ 21、59） ・経理規定（§ 109～122の2） <ul style="list-style-type: none"> －業務・財産状況のディスクロージャー（§ 111） －責任準備金積立義務（§ 116） －保険計理人の選任（§ 120） ○企業会計原則（金融庁企業会計審議会作成の会計処理の包括的な体系）
業務範囲 資産運用	<ul style="list-style-type: none"> ○保険業法 <ul style="list-style-type: none"> ・取締役及び監査役の兼職制限（§ 8） ・業務の範囲等（§ 97～99）、資産運用規制（§ 97Ⅱ、97の2） ・他業制限（§ 100）、アームズレングスルール（§ 100の3） ・子会社の範囲等（§ 106） ・株式取得等の制限（§ 107） ○独占禁止法 <ul style="list-style-type: none"> ・金融会社の株式保有制限（§ 11）
募集	<ul style="list-style-type: none"> ○保険業法 <ul style="list-style-type: none"> ・保険募集の制限（§ 275） ・保険募集に係る禁止行為（§ 300～301の2） ○金融商品販売法
安全ネット	<ul style="list-style-type: none"> ○保険業法 <ul style="list-style-type: none"> ・保険契約者保護機構への加入・拠出義務等（§ 259～270の9） ※破綻処理では、更生特例法による司法手続を選択するのが主流

具体的には、簡保事業の民営化にあたっては、少なくとも以下の2つの措置が必要である。

(1) 郵政三事業の分離（別法人化）

○郵政三事業については、契約者保護、民間生保との競争条件の同一化の観点等から、各々別箇の法人格に分離すべき。その際、三事業分離の実効性確保のための措置が必要

現在、郵政事業は三事業一体で運営されているが、民間生保においては、他業の実施によるリスクを回避し、事業の健全性を確保する観点等から他業を行うことが原則禁止されている。民営化後の簡保事業について貯金、郵便と同一法人で営まれる場合、他業の及ぼす不測のリスクが簡保事業の健全性に悪影響を与えることになれば、結果として保険契約者にその損失等が転嫁される恐れがある。【資料15、資料16】

また、他事業への簡保顧客情報の流用等の点においても、契約者保護上の問題が生ずる懸念がある。さらに、民間生保が兼業できない事業を兼営することは、競争条件の公平性の観点から問題である。

先進主要国における郵政事業の民営化に際しても、事業ごとに分離されることが一般的であり、特に生命保険事業が、他の事業と一体で民営化される事例は見当たらない。【資料17】

また、先進主要国において、生命保険会社が銀行、郵便事業を兼営することは禁じられている。【資料18】

【資料15】 保険審答申（平成9年6月13日）

II. 業態間の参入促進

2. 参入の方法

(1) 「保険会社と金融他業態との間の参入の方式については、①本体での参入には、リスク管理、利益相反行為による弊害の防止、事業の健全性維持、競争条件の公平性等の面で問題が多いこと、②金融制度改革における銀行等・信託銀行と証券会社との相互参入は業態別子会社方式で行われていることから、基本的にはリスク遮断、利益相反行為による弊害の防止等の面で優れている業態別子会社方式によることが適当である。」

【資料16】 民間生保の他業の禁止

保険業法 第100条（他業の制限）

保険会社は、第97条及び前2条の規定により行う業務及び他の法律により行う業務のほか、他の業務を行うことができない。

【資料17】 先進主要国における公的金融機関の状況

(1) ドイツ

① 貯金・郵便・電気通信

1989：三事業を分割の上、公社化

1995：三公社を株式会社化

② 保険 個々の州を主な活動基盤とする公営生保が現存するが、監督体制や税制は民間生保と同一

(2) イギリス

① 貯金・郵便

1969：郵便事業は郵便電気通信公社として分離、貯金事業は国民貯蓄銀行と改組の上、引き続き政府部門と位置付け

1996：貯金事業のエージェンシー化

② 保険

1928：廃止

(3) フランス

① 貯金・郵便・電気通信

1991：郵便・貯金と電気通信に二分割、郵便・貯金部門はラ・ポストとして公共事業体化

② 保険

1987：公共機関であるCDC(預金供託金庫)より独立行政法人として分離

1991：新既契約の政府保証廃止

1992：国有株式会社化

1998：民間への株式売却を開始

【資料18】 先進主要国における保険会社の業務範囲

	アメリカ	カナダ	イギリス	ドイツ	フランス	日本
本 体	保険業に必然又は当然に付随する事業以外は禁止	金融サービス業に一般的に属する事業以外の事業は禁止（注） 金融サービス業は一般的に認められるが預金受入れ、信託業務、一部証券業務（株式の引受・ブローカレッジ・社債募集取扱い等）等については禁止	保険業に関する活動又は保険業の目的のための活動以外の他業は禁止	保険業と直接に関連する事業以外の事業は禁止	保険業から直接生じる業務以外の業務は禁止	固有業務、付随業務及び法定他業以外の業務は禁止
子 会 社	銀行、信託、貯蓄貸付組合を子会社として保有できない	金融機関、情報サービス会社等を子会社として保有できる	自由	自由	自由	保険会社を子会社として保有できる
持 株 会 社	銀行及び銀行持株会社を支配することができない	自由	自由	自由	自由	

(注) アメリカについてはNY州の例

具体的施策—法人格の分離

したがって、契約者保護の観点、民間生保との競争条件同一化の観点等から、現在の郵政三事業は明確に分離すべきである。

具体的には、各郵政事業を、各々別箇の法人格に分離し、経営及び会計を明確に区分することが必要である。

その際、三事業分離の実効性を確保するために、以下のような措置等を講じる必要がある。

○簡保事業の拠点及び職員の分離

民間生保においては、保険業に関わりのない一般事業について営むことができないことから、民営化後の簡保事業の拠点についても、他の二事業に属する拠点と明確に分離し専門化すべきであり、あわせて、簡保事業に従事する職員も当該事業に専属化すべきである。

○情報資源の分離

特に、簡保事業により得られた顧客情報には、医的情報等のセンシティブな情報が含まれることから、他の二事業と明確に分離すべきである。

(2)既契約・既存資産と新規契約・新規資産の分離（別法人化）

○契約者保護の観点等から、簡保事業を既契約維持管理を行う法人と新契約募集を行う法人に分離すべき。その際、新旧分離の実効性確保のための措置が必要

簡保の既契約については、「国家の信用」を背景に募集されたものであり、政府保証が継続されることが適当である一方、民営化後の新契約に係る政府保証については、民営化する以上当然に廃止すべきである。

民営化後の新契約に係る政府保証が廃止された場合、仮に国営事業である簡保事業により集積された既契約・資産を民営化後の簡保が継承することになれば、以下の問題が生じる。

①民営化後のリスクの混入による国民負担の発生

一民間企業である民営化後の簡保が政府保証のある既契約を管理・保有した場合、既契約が民営化後の事業展開に係る経営リスクに晒され、結果として国による資金援助、すなわち国民の負担が生じることになり得る。

②既存資産により生じる運用益の新契約への流用

既存の資産は、既契約の将来の保険金等の支払いに充当すべく、財投における優遇金利の適用等、各種特典の下運用されているものであり、こうした資産、運用益は、既契約にのみ充当される必要

がある。仮にこれらが民営化後の契約の保険料引き下げや配当に充当された場合は、民間生保との競争条件が不平等となるばかりでなく、既契約者が不利益を被ることになる。

③既契約情報の利用等

国営事業として蓄積された既契約に係る顧客情報を民営化後の簡保が利用した場合、顧客のプライバシー保護の観点、さらには、極めて優位な販売基盤、販売力を得ることによる競争条件の公平性の観点から問題である。

また、民営化後の簡保の新契約にも政府保証があるとの誤認を消費者に与え、自覚のないまま政府保証のない新契約に転換するといった弊害が生じる恐れがある。

④既存資産の運用情報の濫用

旧簡保の膨大な資金の運用に関する情報を、新簡保の運用組織が事前に、または詳細に知ることになれば、例えば当該情報を基に株式投資対象銘柄を選択する等の事態も想定される。

さらに、新規事業者が生命保険業に参入する場合、通常何らの顧客基盤、収益源を保有せずに参入することとの公平性の観点からも、問題である。

具体的施策—既契約維持管理法人と新契約募集法人に分離

したがって、契約者保護の観点、競争条件同一化の観点等から、既契約・既存資産と新規契約・新規資産を分離することが必要である。

具体的には、簡保事業を、既契約の維持管理を行う法人（以下、旧簡保）と民営の新契約業務を行う法人（以下、新簡保）に分割し、各々別箇の法人格とすることが必要である。新簡保は民間生保として新規募集業務を行い、旧簡保は政府保証が継続される既契約の収納・保全業務、資産運用業務を行う。なお、旧簡保については政府保証が継続されることから、公社より移行した特化組織により運営を行う等、国家が保有・管理する必要がある。

これにより、上述の4点の問題が解決可能である一方、既契約の維持管理及び資産運用については、郵政公社以前と変わらないことから、顧客にとっての利便性低下等のデメリットは特段想定されない。また、現在、125兆円に達する簡保資産が、段階的に縮小することとなり、市場への急激かつ巨大な資金流入を回避できるというメリットも考えられる。

新旧簡保の法人格を分離する際、実効性を確保するために、以下のような措置を講じることが必要である。

○拠点及び職員の分離

民間生保との競争条件の同一化の観点等から、拠点及び職員については、新旧簡保において明確に分離すべきである。

○情報資源の分離

郵政公社以前の既契約に係る顧客情報は国営を前提に得られた情報であり、また、簡保事業の有する顧客情報には、医的情報等のセンシティブな情報も含まれることから、顧客のプライバシー保護の観点等から新簡保による利用は禁止されるべきである。

以上述べた、(1)郵政三事業の分離、(2)既契約・既存資産と新契約・新規資産の分離、の2点の措置が講じられても、民間生保との競争条件の同一化が図られない場合には、適正な規模への分割を含めたさらなる措置を検討することも必要であるが、地域を単位とした分割については、我が国には事業範囲を特定の地域とする保険会社は存在しないことや、顧客利便性等（転居時のサービス維持等）の観点から慎重な検討を行うべきである。

なお、新簡保の資産運用については、民営化されることにより政府保証が廃止されれば、民間生保と

して自主的な資金運用を行うことが基本となる。一方、旧簡保については、政府保証の継続を踏まえた安全・確実な運用を行うとともに、巨額の資金が金融・資本市場に影響を及ぼさないようにすることが必要である。特に国債市場への影響については十分に考慮する必要があるが、運用先の大幅な変更がないことを前提とすれば、新契約の募集を取り止めても既契約が継続されれば、簡保の資産残高は段階的に縮小することになり、市場への急激かつ巨大な資金流入は回避できると考えられる。また、市場での売買による流通が予定されていない非市場性の国債（財務省「公的債務管理政策に関する研究会」の報告書において提言）による運用を行うこと等も考えられる。

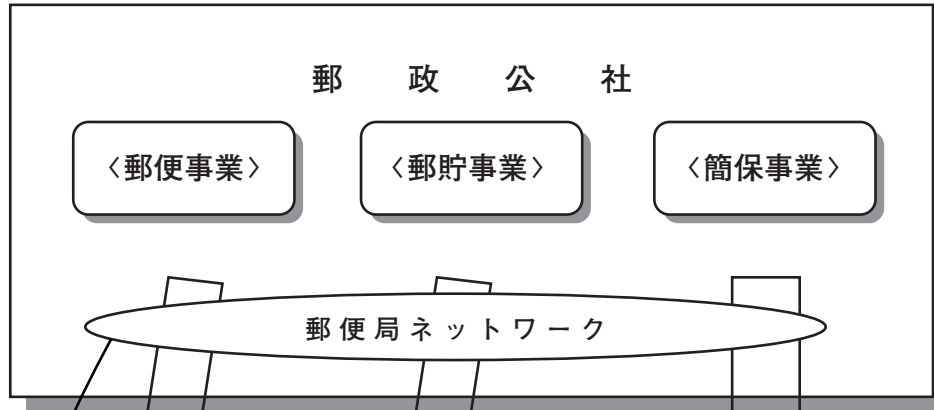
6. おわりに

現在、経済財政諮問会議等において、郵政民営化に向けた具体的な検討が進められているが、今回提言した簡保事業の抜本的見直しの方策は、利便性や資源の活用等に配慮しつつ、「官から民へ」の実践による経済活性化の実現や、金融システム・規制改革・財政改革等の構造改革との整合性を確保するという郵政民営化の基本原則に沿ったものであり、これらの検討に反映されることを期待する。

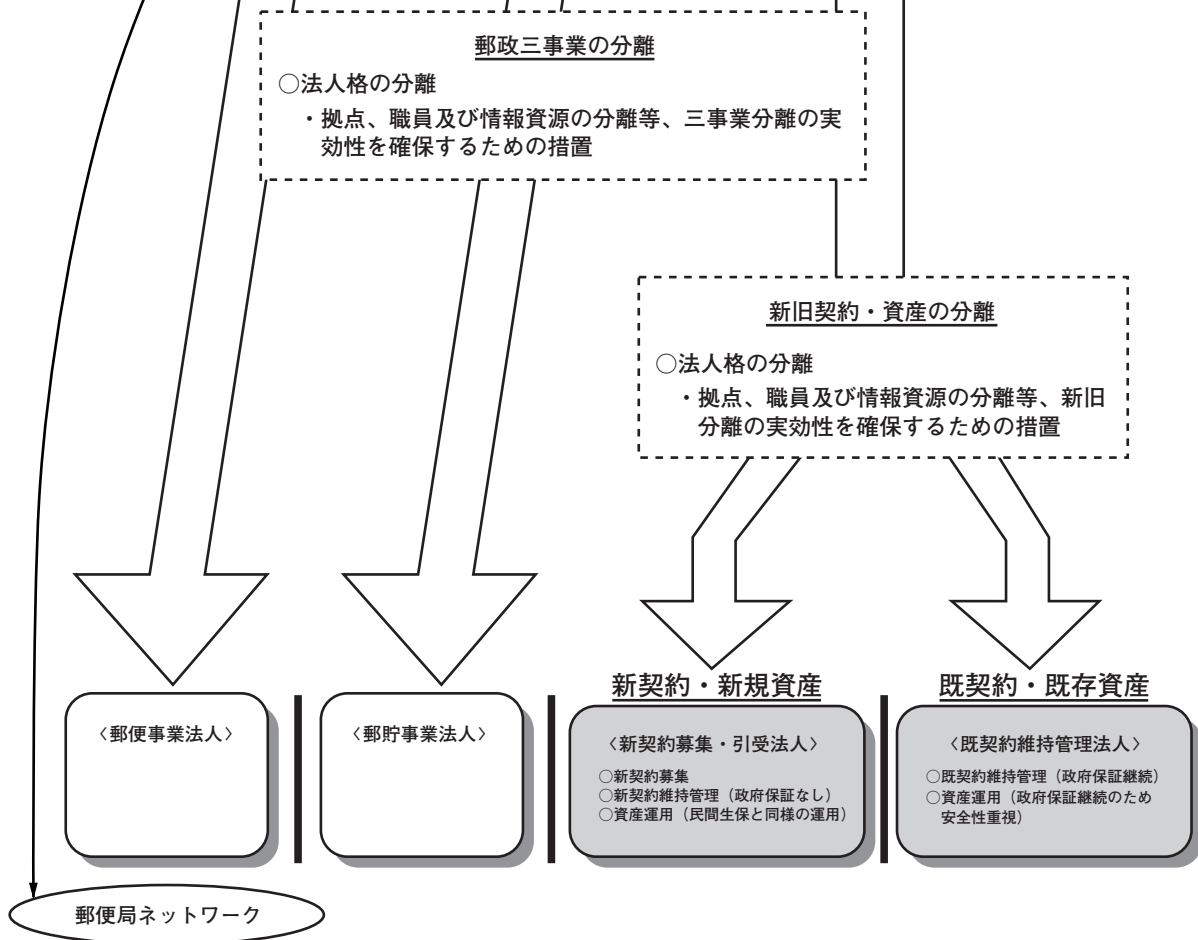
また、生命保険協会としては、今後の国民的議論の進捗状況にあわせて、健全な生命保険市場の発展、効率的な金融市場の形成、潜在的な国民負担発生の回避等の観点から、在るべき郵政民営化の具体像について、更なる検討を行っていく所存である。

郵政三事業分離及び簡保の新旧分離イメージ図

【郵政公社時】



【民営化後】



※郵便局ネットワークは郵便事業法人、郵貯事業法人に優先的に所属させることを前提



「簡易保険事業の今後の在り方について」のポイント

簡保事業の現状認識と郵政公社への移行の評価

- ・簡保事業は、かつて民間生保が取扱っていなかった、小口、無診査、月掛の生命保険を提供するために、民業の補完を趣旨として創設されたものであるが、国による保険金等の支払保証や諸税の納付義務の免除等、民間生保にはない事業特典を背景に、過去 10 年間で総資産をほぼ倍増させ、民間生保の総資産（個人保険分野）比で 6 割から 9 割近い水準まで急拡大し、設立の趣旨を逸脱して肥大化してきた。
- ・民間生保にはない事業特典、及びそれによる肥大化を背景に、簡保事業は以下の問題を生じさせている。
 - （ 1 ）健全な生命保険市場の発展阻害
 - （ 2 ）効率的な金融市場の形成阻害
 - （ 3 ）潜在的国民負担の発生
- ・日本郵政公社においても、数々の事業特典が存置される一方で、「民間的な経営手法の活用」が強調されており、簡保事業の更なる肥大化を招きかねず、問題の深刻化が強く懸念される。
- ・日本郵政公社の簡保事業は、国営事業の枠を超え、民間が担うべき事業領域への進出を企図することのないよう、商品種類の拡充、商品改定等、更なる事業範囲の拡大を凍結することが必要である。

簡保事業の今後の在り方についての基本的な考え方

- ・民間生保が全国あまねく多様な商品・サービスを提供している現在、簡保事業によらないと提供できない商品・サービスは存在しない。
- ・公共投資のあり方、特殊法人の見直しがなされていく過程において、公的金融の規模縮小が必要となれば、当然、公的金融の調達部門としての簡保の役割も低下することとなる。
- ・簡保事業は、既にその役割を終えており、「民間でできることは民間に」との構造改革の基本方針に従うべきであること、また、その存在が健全な生命保険市場の発展の阻害要因となることから、本来的には縮小・廃止すべきである。
- ・仮に、「簡保事業民営化」とする場合は、官業としての特典を全廃するほか、規模等の面を含め民間生保と競争条件を完全に同一化したうえで民営化すべきである。
- ・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、現状にも増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。

簡保事業改革の具体的視点

< 簡保事業の縮小・廃止の視点 >

- ・新契約の募集を取り止め、政府保証が継続する既契約の維持管理業務に特化することによって、段階的に縮小、将来的には全面的に廃止することが望ましい。

< 「簡保事業民営化」とする場合の視点 >

- ・「簡保事業民営化」とする場合は、三事業の兼営等の「官業としての特典」を全廃し、民間生保に適用されている保険業法等の諸ルールを適用するとともに、顧客基盤、保有資産等の「官業として蓄積した優位性」を排除することが必要である。

- ・具体的には、少なくとも以下の2つの措置が必要である。

(1) 郵政三事業の分離（別法人化）

三事業兼営により、他業の及ぼす不測のリスクが簡保事業の健全性に悪影響を及ぼし、保険契約者に損失等が転嫁される恐れや、顧客情報流用の点において契約者保護上の問題が生ずる懸念がある。

(2) 既契約・既存資産と新規契約・新規資産の分離（別法人化）

「国家の信用」を背景に募集された既契約については、政府保証が継続されることが適当である一方、民営化後の新契約に係る政府保証は廃止すべきである。仮に、国営事業である簡保事業により集積された既契約・資産を民営化後の簡保が継承すれば、利益・リスクの混入や情報の濫用といった問題を惹起する恐れがある。

- ・上記2つの措置が講じられても、民間生保との競争条件の同一化が図られない場合には、さらなる措置を検討することも必要であるが、地域を単位とした分割については、我が国には事業範囲を特定の地域とする保険会社は存在しないことや、顧客利便性等（転居時のサービス維持等）の観点から慎重な検討を行うべきである。

簡保の縮小・廃止、民営化のいずれを選択する場合においても想定される論点

郵便局ネットワークの活用	国債市場等への影響
簡保や民間生保による郵便局ネットワークの活用については、既に民間生保が全国あまねく消費者ニーズに対応した多様な商品・サービスを提供していることや、そもそも生保商品は来店型の商品ではなく、利便性の根拠は弱いこと等を踏まえつつ、慎重に検討すべきである。	簡保の既存の契約に関し政府保証が継続されれば、大きな資金流出等は起こらないものと思われ、既存資産は段階的に減少していくことから、資産の運用先的大幅な変更がなければ、急激な資金移動による国債市場等への影響は回避できるものと考えられる。

おわりに

- ・今回提言した簡保事業の抜本的見直しの方策は、「官から民へ」の実践による経済活性化の実現や、金融システム・規制改革・財政改革等の構造改革との整合性を確保するという郵政民営化の基本原則にも沿ったものであり、これらの検討に反映されることを期待する。

以上

経済財政諮問会議の「郵政民営化に関する論点整理」について

平成16年4月26日
生命保険協会
会長 森田富治郎

本日、経済財政諮問会議による「郵政民営化に関する論点整理」が公表され、そのなかで、民営化のあり方について「ユニバーサルサービスについては、定義やイコールフットイングとの関係を含め引き続き検討し、必要とされるサービスについては、その提供が可能となる枠組みを確立すべきではないか」、また、窓口ネットワークについて「民営化後も引き続き、郵便・郵貯・簡保のそれぞれのサービス提供の窓口としての役目を果たすべきではないか」といった切り口が示されています。

郵政改革をめぐる議論において、「郵便のみならず簡保を含むユニバーサルサービスが必要である」、或いは、「民間生保は過疎地に店舗が少ないため十分なサービス提供ができない」といった議論がなされることがあります。しかしながら、保険については、全国のあらゆる地域において、民間が既に十分なサービスを提供しております。

郵便局の窓口ネットワークが、国民共有の生活インフラとして浸透し、有益なネットワークであることは否定しませんが、簡保事業の存否については、本来国民経済的視点から、事業の必要性、民業との関係、資金運用上の問題点等について合理的に判断されるべきであり、例えば、窓口ネットワークを維持するための収益源といった点を過大に重視して決定されるべきものではないと考えます。

簡保事業は既に役割を終えており、健全な生命保険市場・金融市場の発展、国民負担の軽減の観点から、本来的には「縮小・廃止」すべきであると考えます。また、仮に、諸般の事情から簡保事業を民営化し存続させるという選択肢を採る場合には、政府保証や納税義務の免除といった事業特典の撤廃はもとより、三事業分離や保険業法の適用（金融庁による監督）、事業特典の下で蓄積された膨大な顧客基盤や保有資産の分離等、民間生保との競争条件を完全に同一化することが必要不可欠であると考えます。

今般の論点整理には、完全民営化までの準備・移行期間についての記載もありますが、昨年来、簡保の新商品認可に際しても当会としての意見を申し上げてきました通り、事業特典により肥大化した簡保が、民間との競争条件が完全に同一化されないなかで、新たな業務領域に進出することはもちろん、業務拡大を行うことは一切認められるべきではないと考えます。また、郵貯・簡保に係る論点については、両者の機能が本質的に異なることを踏まえ、各々別個に存在意義の検証が行われるべきであると考えます。今秋に予定されている最終報告に向けては、より具体的かつ合理的な議論が進められることを期待します。

以上

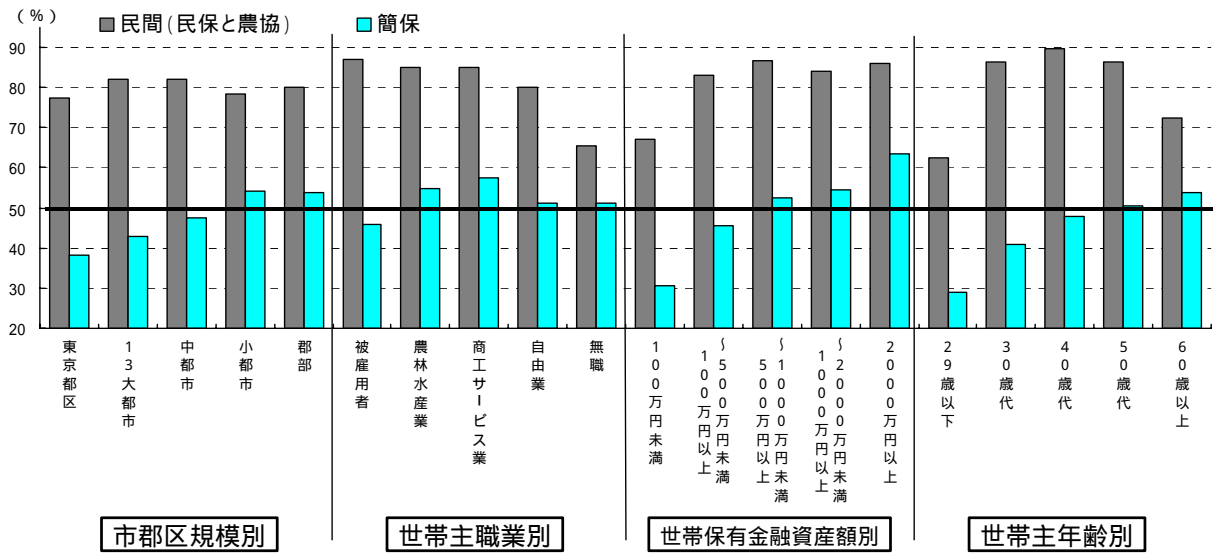
本件に関するお問い合わせ先

生命保険協会 企画部	椿・紅松	03 - 3286 - 2651
広報部	市毛・齊藤	03 - 3286 - 2714

このニュースは、ホームページでもご覧になれます。 <http://www.seiho.or.jp/>

(参考資料)

民間(民保・農協)および簡保の世帯特性格加入率

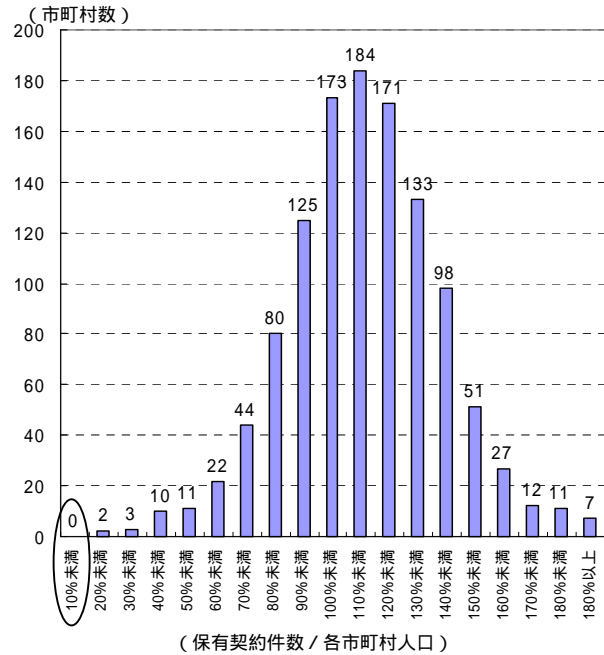


注1: 全国の世帯員2人以上の一般世帯における生命保険(生命共済)の加入状況
 注2: 中都市とは3万世帯以上の都市、小都市とは3万世帯未満の都市
 出所: (財)生命保険文化センター「平成15年度 生命保険に関する全国実態調査」

過疎地における民間(民保・農協)保有契約件数 (個人保険・個人年金、生命共済計)

区分	地域	件数	対人口比
		万件	
民間	過疎地域	808	106%
	全国	14,008	110%
簡保	過疎地域	(不明)	(不明)
	全国	8,004	63%

民間(民保・農協)保有契約件数 対人口比別 過疎地域市町村数



注1: 民間の過疎地の数値は民保27社と農協の合計。集計した民保27社が民保市場全体に占めるシェアは89%(平成14年度末)。
 注2: 過疎地域とは、「過疎地域自立促進特別措置法」に基づき公示された市町村等。(平成16年3月1日現在)。「民間(民保・農協)保有契約件数対人口比別の過疎地域市町村数」表は、過疎地域とみなされる区域のある市町村(合併した市町村の区域のうち過疎地域市町村であった区域)及び三宅村を除く。
 注3: 過疎地域の数値は、平成16年3月現在の各社最新のもの。全国の数値は平成14年度末。
 出所: 生命保険協会調査、インシュアランス「生命保険統計号」、全国共済農業協同組合連合会「JA共済の現状」、日本郵政公社「簡易保険2003」、総務省「平成12年国勢調査」。

(保有契約件数 / 各市町村人口)