

郵便貯金銀行及び郵便保険会社の新規業務の調査審議に関する所見

日本郵政株式会社（以下「日本郵政」という。）から提出された「日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画の骨格」においては、郵便貯金銀行及び郵便保険会社（以下「金融二社」という。）の新規業務に係る希望が表明されている。郵政民営化委員会（以下「当委員会」という。）が取りまとめた「日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画の骨格に対する郵政民営化委員会の所見」では、承継会社の経営に与える影響等とともに、関係する分野に与える影響について幅広く意見聴取等を行うこととしたところ、この点につき、内閣総理大臣、郵政民営化担当大臣及び総務大臣から早急に実施するよう要請を受けた。

当委員会は、これらを受け、関係者からの意見聴取等の調査審議を行ってきた。これを踏まえ、金融二社の民営化の意義と新規業務の位置付けに関する基本的な認識、移行期間における新規業務に対する調査審議の考え方等を、下記により取りまとめ、公表する。

記

1 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、民間秩序の中への融解及び10年以内における金融二社の株式完全処分という3つの条件が付されている。このいずれをも充足することには大きな困難が伴うが、郵政民営化の成功のためには、必ず達成しなければならない。

これまで郵貯・簡保という官業により政府保証等に依存して行われてきた資金仲介は、規模の肥大化とあいまって、経済合理性の下でリスクとリターンを配分すべき金融市場の機能に歪みを与えてきた。少子・高齢化社会において活力ある経済社会をもたらすためには、金融市場の機能の十全な発揮が不可欠である。郵政民営化において、上記の3つの条件を充足させる際には、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、肥大化したバランスシートの規模を縮小するとともに、民間金融機関にふさわしいビジネスモデルへの革新を図ることが必要である。

② 郵貯・簡保の経営の現状

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、現在の郵貯・簡保は、政府保証の下で法定の業務を実施してきた結果、郵貯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、簡保では商品が養老保険に偏る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、郵貯では経常収益のほとんどが資金運用収益であり、簡保では過去に積み上げた追加責任準備金の戻入を除けば安定的な利益の計上が困難であるという偏った構造となっている。このように、リスクとリターンの構造からみると、現在の郵貯・簡保のビジネスモデルには競争力がなく、政府保証が付されている現在でも、郵貯では大幅な資金流出、簡保では新規契約の減少が進行している。

なお、郵貯・簡保については、内部管理等の面でも、民間金融機関としては、多くの課題が存在している。

③ 株式上場・処分の意義

郵政民営化においては、グループ全体として、費用状況に関する根底的見直し等により、経営の効率化を進め、株式会社としての経済合理性と投資家の信認を確保することが重要である。金融二社についていえば、株主の目線からの市場規律を貫徹させる上で、株式上場は大きな意義を有する。

なお、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。これに関しては、投資家の信認を得るためには、まず経営の効率化を行うべきであるという指摘の一方、投資の対象として評価されるためには成長性が不可欠という指摘があった。

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」が残存するというパーセプションは、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、政府保証を制度面で廃止するだけでなく、こうしたパーセプションをも払拭していくことが不可欠である。金融二社が、政府保証が存在しないことを明確に説明することは当然であるが、政府においても、その払拭に向けて最大限の努力を行うべきである。民営化後の金融二社に対しては、これに対応し、民間金融機関として自立するための態勢の確立が求められる。

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。民営化後の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。また、こうした態勢整備に当たっては、日本郵政公社から日本郵政への経営の引継ぎや、バーゼルⅡ等の下での統合的なリスク管理への移行という課題にも同時に取り組む必要がある。

この点については、民営化までの間にも、網羅的な検討を行って早急に態勢整備を進めるべきである。また、関係省庁は緊密な連携の下で、この態勢整備を強く促す必要がある。

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、いかに強調しても過ぎることはないと考える。

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当然である。

2 新規業務に関する調査審議の方針

(1) 方針の表明の意義

金融二社の新規業務の認可等については、民営化後に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、予見可能性を与えることが必要である。

このため、移行期間中における基本的考え方と現時点における当面の対応を以下に整理する。

(2) 基本的な考え方

① 利用者利便の向上

郵政民営化の目的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最も重要な視点は、金融二社と関係業界の利害の調整ではなく、これらの金融機関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。

② 金融二社のバランスシートの規模

経営の健全性確保の観点から、ビジネスモデルの革新に向けた柔軟な検討と厳格なALMの実施を求める。その結果として、バランスシートの規模についても市場原理に基づき自ずと適正化されるべきものとする。

③ 新規業務の実施に係る先後関係

新規業務の実施に係る先後関係については、郵政民営化法において、基本的に金融二社の経営状況と適正な競争関係の確保の観点によるものとされている。

このうち、金融二社の経営状況の観点については、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を勘案することになる。また、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残りやすいことに着目すべきである。

新規業務の実施に係る先後関係について、これらの観点から業務の特性を見ると、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、これらの先後関係に沿っ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。

- ・ 定型的業務から非定型的業務へ

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残りやすいことにかんがみると、これに伴う弊害が発生しにくい業務から順次取り組むことが適切である。こうした観点から、定型的な業務の方が、相対的に早期の実施になじむものと考えられる。

- ・ 市場価格の存在する業務から相対で価格形成を行う業務へ

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は、相対の取引により価格形成が行われる業務よりも、相対的に早期の実施になじむものと考えられる。

- ・ A L Mからみた緊要性の高い業務から低い業務へ

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。したがって、市場性のリスクに対応するA L Mの観点からみて緊要性が高いものから、早期の実施が必要と考えられる。

- ・ コアコンピタンスとの関係が強い業務から弱い業務へ

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ため、こうした分野の業務から早期に実施することが有効である。

④ 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、これにかんがみ、利用者利便の向上に資する観点から検討すべきである。

また、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るべきである。

(3) 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

郵貯・簡保の財務内容にかんがみ、リスク管理手段の多様化（デリバティブ取引や運用対象の自由化等）については、政府保証が廃止される民営化直後における具備が急務である。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得られる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、リスクとリターンの関係が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や地域の利用者への影響等を事前に確認し、必要に応じ事後のフォローアップを条件付けることとする。

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。例えば、流動性預金の預入限度額の撤廃については、政令改正の際には、必要に応じ、肥大化につながらない態勢という点や、他業務との関連での必要性という点に留意することが考えられる。また、個人向けローンでは、リスクとリターンの関係が適正であること、管理や回収等の面で適正な業務遂行能力が確保されていること等について留意することが考えられる。こうした点に関しては、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。

③ 個別業務への対応

日本郵政が民営化後速やかに開始を希望している業務については、同社の経営判断により、以上を踏まえて、適切に絞り込み、準備を行うことが考えられる。

3 その他

① 地域金融・経済の発展への貢献のあり方

民営化後の金融二社については、地域金融機関との協業を行うことが重要である。また、地域の金融においては、中小企業との長年の積み重ねに基づくリレーションシップバンキングへの影響に留意すべきであるという指摘があった。

金融二社は、流動化・証券化された債権の買取り等、地域経済への貢献に向けた具体的な取組みについて、十分説明し幅広く検討を行うべきである。また、他の金融機関の商品の仲介は、民間金融機関との協業により利用者利便の向上につながり得るものである。

② 簡保の旧契約者に係る利益と個人情報

民営化後の郵便保険会社から、旧契約者に係る利益と個人情報を厳格に分離すべきという指摘があった。旧契約に係る再保険の利益の帰属や個人情報の取扱いについては、関係業界の利害調整の手段としてではなく、旧契約者の権利や利便の確保の観点から考えていくべきである。

③ 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郵便局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や、例えば損害保険代理店を営む場合には、顧客への説明等、コンプライアンス態勢の整備が不可欠という指摘もあった。

郵便局会社においては、販売する金融商品の選択を含め、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。

「日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画の骨格」

(平成 18 年 7 月 31 日 日本郵政株式会社提出) (抜粋)

4 郵便貯金銀行

(4) 民営化後、新たに提供する商品・サービス等

① リスク管理手段・運用の自由化

リスクのヘッジ、収益の安定化を図るため、金利スワップ、金利先物等他の銀行と同様のオフバランス取引を実施することを希望しています。

また、リスク分散を図るとともに、収益源の多様化のため、市場型間接金融への対応を含めた運用対象の多様化を図ります。具体的には、シンジケートローンへの対応、株式の本体運用、信託受益権など他の銀行と同様の運用対象の自由化を希望しています。

これらの業務は、郵便貯金銀行の経営の健全性を確保するため、民営化直後からの業務開始を希望しています。

② 新規商品・サービスの提供

お客様のニーズに対応した商品・サービスラインナップの充実を図ります。具体的には次のようなものを希望しています。

イ 金融機関仲介

- ・郵便保険会社が取り扱う保険商品以外の保険商品の窓販
- ・投資信託商品の多様化等の証券業務の充実
- ・そのほか他の金融機関が取り扱う金融商品の仲介

ロ 預金関連

- ・外貨預金
- ・流動性預金の預入限度額の廃止
- ・定期性預金の預入限度額の拡大・廃止

ハ ローン関連

- ・個人向け（カードローン、住宅ローン、目的別ローン等）
- ・中小企業向け（ビジネスローン等企業向け融資、ファクタリング、保証業務、手形の割引等）
- ・その他法人向け（プロジェクトファイナンス等）

ニ 送金・決済関連

- ・クレジットカード業務
- ・当座貸越（無担保）

ホ その他

- ・信託銀行業務

これらの業務のうち、個人のお客様によりよいサービスを提供するとともに、上場に向けた企業価値の向上を図る観点から必要な業務については、民営化後速やかな業務開始を希望しています。

5 郵便保険会社

(4) 民営化後、新たに提供する商品・サービス等

① 運用対象の多様化

郵便保険会社は生命保険業を営むことから、予定利率を上回る運用利回りを中長期的に安定的に確保していく必要があります。そのため、適切な ALM の下で、収益向上の観点から、市場リスクや信用リスクといった各種リスクについて内部留保の範囲内でリスクテイクを行うこととし、市場分析・審査体制の整備に努めつつ、信託受益権、株式の本体運用、シンジケートローン等への運用を行うなど、他の生命保険会社と同様に運用対象の自由化を希望しています。

これらの業務については、郵便保険会社の収益力の強化を図るとともに、ポートフォリオの改善を行うため、民営化直後からの業務開始を希望しています。

② 新規商品・サービスの提供

お客様のニーズに対応した商品・サービスラインナップの充実を図ります。当面、具体的には次のようなものを希望しています。

- イ 法人マーケット向け商品の他の保険会社からの受託販売
- ロ 既存商品・サービスの改善
 - a 入院関係特約の改善
 - b 加入後一定期間経過した場合における限度額の引き上げ
- ハ 新規商品・サービスの開発
 - a 変額年金
 - b 医療・傷害保険等の第 3 分野商品
 - c 限度額引き上げを前提とした有診査保険

これらの業務のうち、お客様によりよいサービスを提供するとともに、上場に向けた企業価値の向上を図る観点から、特にお客様等のニーズが高く早期に実施が可能と考えられるイ～ハ a の業務について、民営化後速やかな業務開始を希望しています。