

「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」の見直しに関する論点

所 見	論 点
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。	○ なぜ「見直す」かの動機の説明と理論づけが必要であり、またこれらの認識を委員間で共有することが必要ではないか。 ○ 目的規定の改正に伴い、郵政民営化は「的確に郵政事業の経営を行わせるための改革」であるという視点からの言及が必要ではないか。 ○ 金融二社の新規業務に関する調査審議に関する考え方については、民営化後の日本郵政グループの取組み状況や今回の法改正の趣旨等、「所見」策定時からの状況変化を踏まえた見直しが必要ではないか。 ○ その際、従来の所見には、今日でも通用する考え方が含まれていることから、従来の所見をベースに、状況の変化に対応して「追加方針」を定めるというやり方か、又は新しい考え方を加えた「一部改訂」というやり方がいいのか、あるいは従来の所見をベースに一部加筆・修正を加えた上で「新所見」として対外的に打ち出すのがいいのか、見直しの結果を踏まえて判断する必要があるのではないか。

所 見	論 点
	(状況の変化に対応して留意すべき事項) ○ 改正郵政民営化法の趣旨 改正郵政民営化法により、日本郵政グループには、金融ユニバーサル義務等、公共性・地域性をこれまで以上に発揮することが求められるとともに、法の目的の実現方法や、企業としての業務の実施においては、より経営判断が重視されるようになったことによるパラダイムシフトを所見に反映すべきか。 ○ 金融二社の企業価値の向上 政府保有の日本郵政の株式が、法律で復興債の償還財源に充てることと定められたことに伴い、その早期上場・処分に向けて、金融二社の企業価値の向上も求められることとなるのではないか。 ○ 移行期間の概念 改正法により、金融二社の株式の完全処分に係る期限は廃止されたが、完全処分を目指す方向性は維持され、完全処分等を前提とした「移行期間」の概念が残されている点にも言及すべきではないか。 ○ 早急な議論の再開 金融二社の新規業務については、郵政株式凍結法の制定に伴い、ここ数年実質的に議論が停止している状況にあり、同法が廃止されたことから、早急に議論を再開する必要があるのでは

所 見	論 点
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	ないか。 ○ 冒頭に、金融二社には業務制限等の上乗せ規制が課されており、上乗せ規制は民営化に関する状況に応じ緩和されるという枠組みと、所見はそのプロセスについて、日本郵政及びその競争事業者に対して予見可能性を持たせるものであるという位置づけを明確にすべきではないか。 ○ 従来、日本郵政グループの郵便、貯金、保険及び郵便局の各事業は、それぞれ独立して民間秩序に融解すべきことが目指されていたが、改正法の下で、郵便と郵便局の事業は合併され、郵便局において郵便・貯金・保険の三事業を一体としての確に経営することがユニバーサルサービスの確保に係る責務として加えられたことに伴い、民間秩序への融解（他に良い表現はないか？）の要請と改正法に基づく新たな要請との間で両立を図ることが求められるのではないか。 ○ ゆうちょ銀行が全国銀行データ通信システム（全銀システム）に接続し他の銀行とサービス提供のインフラを共有したこと、ゆうちょ銀行が（特例会員として）全国銀行協会に加入し、かんぽ生命が（特別会員として）生命保険協会に加入し、業務上の必要情報を共有等するに至ったことは、金融2社の民間秩序への融解という点で大きな意義を持つのではないか。

所 見	論 点
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	○ 金融二社の株式処分の在り方については、制度が変更され、完全処分の期限は撤廃されたが、完全処分を目指すことは日本郵政に対する法定義務であり、金融二社の経営状況やユニバーサルサービスの確保に係る責務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づけられている点に触れるべきではないか。 ○ 金融市場を通じた資源配分の効率化へ寄与するためには、金融二社の業務制限を民営化の状況に応じて緩和しつつ、市場を活性化していく視点も重要ではないか。 ○ 「肥大化したバランスシートの規模縮小ありき」の前提に立つことがいいのか、まずは日本郵政が将来の経営ビジョン、ビジネスモデルを提示し、委員会としてはその是非を論じつつ、それに対応したバランスシートの姿が議論されるべきではないか。 ○ ゆうちょ銀行は、業務が制限されてきたことにより、信用リスクが低く市場（金利）リスクが高いという偏りや長期的な安定性、成長性の問題が生じてきていることに留意すべきではないか。 ○ かんぽ生命は、限度額規制を含む業務制限によって、他の生命保険会社と異なり貯蓄性商品に偏り、利用者のニーズに応え

所 見	論 点
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。	られていない。また、近年は事業規模が急激に縮小し費差益が圧迫されていることに留意すべきではないか。 ○ 内部管理等の面について、引き続き積極的に取り組むべきことは当然であるが、委員会として多くの課題があると認識しているのであれば、具体的に書くべきではないか。 ○ 金融二社の株式は、日本郵政の資産の太宗を占めており、その価値、評価は、日本郵政の株式の価値、評価に多大な影響を及ぼすため、金融二社のみならず、親会社たる日本郵政の株式上場についても触れる必要があるのではないか。

所 見	論 点
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。	○ 民営化後の金融二社は、預金保険料・生命保険契約者保護機構負担金を支払い、民間金融機関と同じセーフティネットに加入しており、「暗黙の政府保証」は存在しないことを明確にすべきではないか。民営化後、政府及び金融二社では、その払拭のための取組を行ってきたが、今後ともそのような取組を継続する必要はあるか。 ○ ⑤、⑥に関して、内部管理態勢については、特に、犯罪防止について、金融庁より業務改善命令が発出されたことを受け、無証跡預かりの禁止の徹底、かんぽ生命におけるキャッシュレス化の推進等の業務改善計画に取り組んでおり、その現状を踏まえるべきでないか。 ○ ゆうちょ銀行におけるスルガ銀行の住宅ローンの取扱い、かんぽ生命における日本生命との新商品の開発における提携など、他の金融機関との提携は、態勢整備の観点からも有効であ

所 見	論 点
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。	り、金融二社の民間秩序への融解という目的に資するものではないか。

所 見	論 点
(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A L M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	○ 利用者利便の向上は、引き続き、調査審議において最も重視すべき視点ではないか。 ○ 利用者利便を考えるうえで日本郵政グループの公益性にも着目すべきではないか。 ○ 先ずA L Mありきの議論ではなく、金融二社においては、郵政民営化の目的を達成するために、自らの将来像を描き、そこに到達するための道筋を明らかにすべきではないか(A L Mはそのための手段)。また、バランスシートの規模は目的ではなく、ビジネスモデルの革新の結果であると考えべきではないか。 ○ 金融二社の新規業務は、一義的には日本郵政グループの経営判断に基づき認可申請されるものであり、郵政民営化委員会における調査審議は、「利用者利便の向上」と「適正な競争関係の確保」の観点から検討されるべきものではないか。その際、法律で例示されている議決権割合とともに勘案すべき要素となる金融二社の経営状況については、リスク・リターンの観点

所 見	論 点
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	から予断を持たずに分析されることが引き続き重要であるが、郵政民営化の目的を踏まえ、リスク管理、成長性、雇用の確保、責務の履行等について多面的に検討されるべきではないか。 ○ 民営化がある程度進捗した現状において、審議を優先すべき業務の分類方法として示された4つの準則は今なお有効であると考えべきか。それ以外に追加すべき項目があるか。他方、このような準則を設けることは経営判断を縛ることにならないか。 ○ 現状、民営化は進捗していると考えべきか、その際どのような基準により評価すべきか、認識を共有すべきではないか。これまで、株式上場に焦点が当てられてきたが、民営化法実施による株式会社化・税制特例の廃止、四半期決算等の情報公開・透明性確保、全銀システムへの接続等の業界との連携、金融庁の監督の下でのガバナンス態勢の整備といった事象を民営化の進捗においてどう評価すべきか。

所 見	論 点
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	○ 郵政民営化後に直面する緊急性の高い市場リスクへの対応のための運用自由化については、業務制限緩和の認可が行われていることを考慮すべき。その上で、ゆうちょ銀行及びかんぽ生命においては、運用資産における国債比率は低下しつつあるとはいえ引き続き極めて高い水準にあり、リスク性資産への配分、デュレーションのマッチング等につき、それぞれ運用方針を見直し、健全性の確保に努めているところであるが、国債リスクコントロールの在り方について、委員会としても両社より今後の対応方針を改めて確認すべきではないか。 ○ 適正な競争関係を確保するためには、事後の適正な競争関係の確保を重視する考え方は引き続き有効であり、事後チェックが可能となるような一定の条件付けの判断が重要となるのではないか。 ○ 適正な競争関係の確保において、必要に応じ市場の状況を考

所 見	論 点
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	慮すべき場合もあるのではないか。その際には、客観的な事実を重視するとともに、行き過ぎた事前の需給調整的な規制とならぬよう留意することが必要ではないか。 ○ マイクロ・ファイナンス等、国内市場の開拓が十分に進んでおらず、適正な競争関係の確保への懸念が相対的に少ない一方で、郵便局ネットワークの特性を生かした先導的な取り組みへの期待が高いものについてどう考えるべきか。 ○ 民営化直後の対応についての記述であり、非現行であり、民営化後に認可された業務制限の緩和状況を反映すべきではないか。 ○ 業務遂行能力について、審議調査においてどのように考慮すべきか。かんぽ生命については、保険業法の「認可」、ゆうちょ銀行については、免許条件による業務開始の「承認」が付されているように、金融庁による厳格な審査が求められていることとの関係をどう考えるべきか。

所 見	論 点
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	○ 民営化直後の対応についての記述であり、不要ではないか。 ○ 郵便局を活用して行う地域住民の利便の増進に資する業務の一環として、金融サービスに関するニーズの掘り起こしや金融二社への取り次ぎが求められ、金融二社との委託契約に基づ

所 見	論 点
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。	き日本郵便(株)の窓口においてこれらの業務が提供される場合、私的自治の原則を踏まえつつも、同社の同業他社への配慮義務について、どのように取り扱うべきか。例えば、地域におけるマイクロ・ファイナンスのニーズの開拓や、遺産相続対策の相談業務などを開始する際に、どのような配慮が求められるべきか。 ○ 平成 19 年 5 月 23 日の第 26 回郵政民営化委員会において、日本郵政株式会社から回答し、既に整理済みではないか。 ○ 郵便局会社においては、アフラック社のがん保険及び住友生命の引受条件緩和型医療保険を全国千局の郵便局を通じて販売しているほか、損保会社 6 社の共同保険による商品である「郵便局の自動車保険」の販売等を行っている。