

平成 24 年 8 月 27 日

「郵政民営化委員会の調査審議に関する所見（案）」に対する意見

一般社団法人全国銀行協会

I. 総論

私どもはこれまで、郵政改革の本来の目的は、国際的に類を見ない規模に肥大化した金融事業を段階的に縮小し、将来的な国民負担の発生懸念を減ずるとともに、民間市場への資金還流を通じて、国民経済の健全な発展を促すことにありと主張してきた。

特に、新規業務への参入については、その大前提として、「経営の抜本的な効率化」と「民間企業としての内部管理体制の整備」を徹底することが不可欠であり、そのうえで、個別業務ごとの新規参入の是非は、

- ① 公正な競争条件が確保され民業圧迫を生じさせないこと、
- ② 規模の再拡大に繋がらないこと、
- ③ 利用者保護等の面で問題が生じないこと

等を総合的に検討し、判断する必要があると主張してきた。

今般、郵政民営化法等の一部を改正する等の法律（以下「改正法」という。）により日本郵政および日本郵便に対する金融のユニバーサルサービスの義務付け等の改正が行われたほか、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（復興財源確保法）附則により日本郵政株式が復興財源化されることとなったが、今回の所見の見直しにおいても、これまでの私どもの主張は引き続き重要な観点と考えており、貴委員会の審議において十分に考慮されることをあらためて強く要望する。

また、改正法では、従前と比べゆうちょ銀行の完全民営化に向けたプロセスが不透明なものとなっており、特に日本郵政がゆうちょ銀行を完全民営化する具体的な計画を公表するまでの間は、従前以上に民間金融機関との公正な競争条件の確保のための事前検証・評価を徹底する等、慎重な検討が必要である。

II. 各論

1. 新規業務参入に当たっての論点

上述のとおり、ゆうちょ銀行が民間企業として存立するためには、「経営の抜本的な効率化」と「民間企業としての内部管理体制の整備」を徹底していくことが必要不可欠であり、今回の見直しに際して改めて意見するまでもないと考え。かかる前提のうえで、以下の3点を指摘したい。

① 公正な競争条件が確保され、民業圧迫を生じさせないこと

所見案では、民営化後のゆうちょ銀行に「暗黙の政府保証」が残存するという認識は預金者等の誤解にもとづくものであり、こうした誤解の払拭に向けて、関係各方面が引き続き積極的に努力すべきとされているが、私どもは、ゆうちょ銀行に政府の間接的な出資が残る間は「暗黙の政府保証」に起因する資金調達面の優位性から民間金融機関との公正な競争条件が確保できず、ゆうちょ銀行による新規業務への参入は民業圧迫に繋がる懸念が大きいと考えている。この点について、「暗黙の政府保証」は、金融秩序が安定している平時には預金者等に認識されにくい一方、危機時には強く認識され預金者等の行動に大きな影響を及ぼす可能性があることに留意する必要がある。

したがって、「暗黙の政府保証」の払拭に向けた本質的な取組みとしては、日本郵政がゆうちょ銀行を完全民営化する具体的な計画を早期に公表することが最も重要であり、この点、改正法の附帯決議においても、「日本郵政株式会社がその処分にむけた具体的な説明責任を果たすこと」が明確に求められているところでもある。また、所見案では、ゆうちょ銀行にとっての「予見可能性」の重要性が指摘されているが、競合する民間金融機関にとっての「予見可能性」を確保するという意味では、ゆうちょ銀行との将来的な競争条件の変化を予見するため株式処分に係る具体的な計画が早期に公表されることが極めて重要である。

さらに、現在、グローバルにシステム上重要な金融機関に対しては、経営危機時の再建・破綻処理計画(RRP)の作成が義務付けられているが、ゆうちょ銀行がこうした取組みに自主的に対応し、万一の場合においても政府による救済の余地がないことを明確にしていくといった取組みを行うことも考えられる。

また、個別の新規業務への参入に際し、民間金融機関との公正な競争条件を確保するためには、参入業務（商品）ごとに市場環境や地域金融機関への影響といった個別の状況を十分に考慮する必要がある。特に、貸出業務については、「暗黙の政府保証」を背景とした資金調達面での優位性による民業圧迫の懸念が大きく、参入には反対である。

一方、所見案では、公正な競争条件の確保に当たって、日本郵政のゆうちょ銀行に対する議決権比率等のほかに、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等を考慮するとされているが、企業価値向上への期待形成の必要性はゆうちょ銀行の競争条件に影響を及ぼすものではなく、改正法でも例示されているとおり、議決権比率等の客観的な指標を重視することが適当である。

② 規模の再拡大に繋がらないこと

所見案では、ゆうちょ銀行のバランスシートの規模については民間秩序に適合したビジネスモデルへの革新により自ずと決まるとされ、肥大化したバランスシートの規模縮小の考え方が撤廃されている。

しかしながら、ゆうちょ銀行の巨大な規模は、過去に官業として規模を拡大してきた結果であり、民営化された現時点においても定額貯金による調達と国債による運用という偏重した構造から巨大な金利リスクを抱えている。さらに、巨大な規模であるがゆえに自らの行動が市場に大きな影響を及ぼすことから、民間金融機関として適切なリスクコントロールを行うことが困難である等の問題がある。したがって、ゆうちょ銀行が民間金融機関として持続的に経営の健全性を確保するためには、適正な規模への縮小が不可欠である。特に、預入限度額の引上げはこうした方向性に逆行するため、行うべきではない。

また、規模を拡大することが必ずしも企業価値の向上につながるわけではないことは申すまでもない。むしろ、ゆうちょ銀行による安易な新規業務の拡大は、結果として同行の経営リスクを増大させ、ひいては国民負担につながる可能性もある。例えば、すでに激しい競争が行われている貸出業務へ参入する場合は、信用コストや事務コスト等に見合った貸出金利水準が確保できず、かえって財務基盤を損なう懸念も残る。なお、所見案では、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されているが、同じ業務であっても、他金融機関との提携による取扱いと本体での取扱いとでは必要となる態勢等が大きく異なることも想定されるため、慎重な検討が必要である。

また、民間金融機関が新たな業務に取り組む場合は、業務開始前の様々な検証は勿論のこと、業務開始後も定期的なモニタリングを行い、当初想定した販売計画の達成状況の確認や予期しなかったリスクへの対応等を行っている。ゆうちょ銀行については、新規業務を開始した後、政府関与が残る間は市場規律が十分に機能しない懸念があることから、新規業務のパフォーマンスについて広く国民への情報開示を行うとともに、郵政民営化委員会による定期的なフォローアップが必要と考える。

③ 利用者保護の面で問題が生じないこと

所見案では、利用者保護については金融行政に関する言及にとどまっているが、金融機関による自主的・自律的な取組みも極めて重要である。例えば、住宅ローン業務については、金利変動リスク等の重要事項説明を徹底した販売態勢の整備や人材の教育、各種金融商品との抱き合わせ販売の防止措置の構築等、個別業務ごとに適切な体制整備が求められることに留意すべきである。特に、新規業務への参入に当たっては、利用者保護等に係るコスト負担を十分勘案したうえで収支の検討を行う必要がある。

2. その他

① 金融二社の経営の健全性を確保するための措置を徹底すること

法改正前においては、日本郵政グループに金融のユニバーサルサービスは義務付けられておらず、金融二社の上場益を主たる財源とした地域貢献基金からのコスト補填を受けて実質的にサービスが確保される仕組みとされていた。すなわち、金融二社の経営は金融のユニバーサルサービス実施に伴うリスクから遮断されていたといえる。

一方、改正法では日本郵政および日本郵便に対して金融のユニバーサルサービスが義務付けられた一方、地域貢献基金は廃止された。こうした中、仮に金融のユニバーサルサービスに係るコストが金融二社を含む日本郵政グループ全体の収益により賄われることとなれば、金融二社の経営に金融のユニバーサルサービス実施に伴うリスクが波及する懸念がある。したがって、日本郵便株式会社と金融二社の間の業務委託手数料の算出根拠の開示や郵政民営化委員会による妥当性の検証等を通じて、金融のユニバーサルサービスに係るコストが金融二社の経営の健全性に悪影響を与えないための措置を講じる必要があると考える。

また、所見案では、ゆうちょ銀行の貯金残高の減少等により郵便事業のユニバーサルサービス責務の履行に支障が出る懸念があるとされる等、金融事業の収益を、郵便事業を含む郵政事業全体に係るユニバーサルサービスのコストに充当することも想定に入れていると見受けられる。

仮に郵便事業のユニバーサルサービスのコストが金融事業に転嫁されれば、場合によっては金融事業の健全性が担保されず、わが国の金融システムを不安定化させる懸念もある。したがって、事業間の内部補助の枠組みを排除するとともに、郵便事業の経営の影響が金融事業に波及しないよう、適切なリスク遮断措置を講じる必要がある。銀行法では、異事業のリスク混入阻止等の観点から他業禁止規制が課されていること等を踏まえ、例えば、ユニバーサルサービスに係るコストを事業セグメントごとに明確化したうえで損益状況を開示すること等により、日本郵政グループ内のリスク遮断措置を徹底する必要があると考える。

② 株式上場の前提として金融二社の完全民営化に向けた具体的計画を早期に示す必要

所見案では、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、その早期上場に向けた準備を進めるとされているほか、上場に当たっては金融二社を含めた日本郵政グループの成長可能性を示すことが不可欠とされている一方で、改正法では金融二社の完全民営化を目指すことが明記されている。こうしたことを踏まえれば、日本郵政が投資家からの評価に耐えうる整合性のあるエクイティストーリーを描くためには、金融二社の株式売却のスケジュールやその方法等について具体的な計画を早期に示す必要があると考える。

③ 郵政民営化を取り巻く状況変化と全銀協の取組み

所見案では、郵政民営化を取り巻く状況の変化として、ゆうちょ銀行の全銀システムへの接続（2009 年 1 月）や特例会員としての全国銀行協会への加盟（2011 年 11 月）が挙げられている。これらの取組みは、2009 年に郵政株式売却凍結法が成立したこと等により、日本郵政が保有するゆうちょ銀行の株式の売却は現時点まで全く行われていない中で、利用者利便の向上や、振り込め詐欺・マネーロンダリングの防止など利用者保護の向上を目的とする言わば公共的な性質のものとして、私どもとしても郵政民営化の推進に向けて可能な限りの協力を行ってきたところである。かかる点で、日本郵政が保有するゆうちょ銀行の株式の売却が進み、完全なる民間金融機関となることを希望している。

以 上