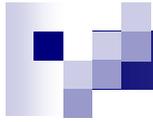


ご説明資料

2012年10月11日



一般社団法人
全国銀行協会



I . 「暗黙の政府保証」について

1. 郵政民営化法の規定

- 郵政民営化法第110条では、「他の金融機関との間の競争関係に影響を及ぼす事情」として、「日本郵政株式会社が保有する郵便貯金銀行の議決権がその総株主の議決権に占める割合」が明記

(業務の制限)

第百十条 郵便貯金銀行は、次に掲げる業務を行おうとするときは、その内容を定めて、内閣総理大臣及び総務大臣の認可を受けなければならない。

(中略)

- 5 内閣総理大臣及び総務大臣は、第一項の認可の申請があった場合において、次に掲げる事情を考慮し郵便貯金銀行と他の金融機関等との間の適正な競争関係及び利用者への役務の適切な提供を阻害するおそれがないと認めるときは、同項の認可をしなければならない。
 - 一 日本郵政株式会社が保有する郵便貯金銀行の議決権がその総株主の議決権に占める割合その他の金融機関等との間の競争関係に影響を及ぼす事情
 - 二 郵便貯金銀行の経営状況
- 6 内閣総理大臣及び総務大臣は、第一項の認可の申請があったときは、民営化委員会の意見を聴かなければならない。

2. 法改正前の「暗黙の政府保証」に関する議論①

- 法制定時の国会審議や郵政民営化委員会の旧所見の考え方は、「暗黙の政府保証」が残存するという認識の存在を前提とした上で、金融二社の株式を期限を決めて処分することを前提に、当該認識は「誤解」であるとするもの

衆議院一本会議(2005年5月26日)

<竹中国務大臣(当時)>

金融業務においては、信用というものが競争上決定的に重要でございますけれども、郵便貯金銀行、郵便保険会社につきましては、まず第一に、全株処分までは政府出資の形で国の信用、関与が残るといこと、第二に、規模が巨大であるということ、第三に、一般事業会社を子会社に持つ持ち株会社の傘下に置かれることが特例的に認められていること等、一般の金融機関には見られない優位性を持っていると考えられます。

参議院一郵政民営化に関する特別委員会(2005年7月29日)

<田中直毅氏>

(郵政民営化)委員会の委員になられた方には、正にこの暗黙の政府保証が引き起こすかも知れないゆがみというものについて、見直し、チェックの時には当然これはチェックしていただかなければいけないものだというふうに思っています。

2. 法改正前の「暗黙の政府保証」に関する議論②

郵政民営化委員会(2007年2月15日 <富山委員(当時)>

「暗黙の政府保証」に関しては、実は相当緻密に、私達も金融の素人ではないので議論をやっておりまして、(中略)。「暗黙の政府保証」が客観的に存在しないという議論ではないわけで、まさにパーセプションから生じる、ある程度金利調達コストの優位性の問題ですね、経済学的に突き詰めていうと。それが例えば業務によって非常に大きく働くものと働かないものというのは多分あるはずです。あと、それ自身もこれからの流れの中でむしろ誤解が消えていく部分であるはずです。

郵政民営化委員会(2007年12月20日 <田中委員長(当時)>

それでは国は100%、あるいは途中株式を売り出した移行の段階においても、国が株主であるから、例えばゆうちょ銀行に対して特定の関与をする可能性があるのかどうか。これについては、我々はその可能性は全くあり得ないというふうに考えています。もし、国が関与するとすれば、それは金融危機対応会議が内閣のもとにおいて行われ、システミック・リスクに火をつける可能性があるといったときに、預金者の預金を全額保護するとか、あるいはキャピタル・インジェクションを行うとか、それはその時の内閣が判断される話であります。

しかし、それは今日お集まりの皆様方と全く同じ条件でありまして、皆様方の銀行がもしそういう状況になったときには、国が関与するとすればそういう形であって、それ以外の形の関与の仕方はない。このことについて、日本国民の間に何か誤解があるかどうかということが問題。国がゆうちょ銀行について直接関与するとすれば、今言ったケースのみであって、例えば利益が出ないから補助金をどこから恵んでやろうかというようなことが、国会あるいは内閣の議題に上がるなんてことは、我々委員会としてはこれっぽっちも考えてはいないし、そんなことがもしあるとすれば、民営化の趣旨そのものが覆されるわけです。

(中略) 暗黙の政府保証がある限りというのは、それは歴史的に国は株式を保有するのはやむを得ないんですから、だからその時には常に暗黙の政府保証があるというのは、誤解として国民にもしあるとすれば、我々はその誤解を解かなければいけない問題だというふうに言い続けておりますので。

【ご参考】(1) 財投機関債を巡る議論 ①

- 財投機関債は2001年の財政投融资改革に伴い導入されたが、改革に先立って行われた取り纏め(「財政投融资の抜本的改革について」、1997年11月、財務省資金運用審議会懇談会)では、財投機関(将来の民営化を視野に入れている機関も含む)における「暗黙の政府保証」の存在を認めた上で、市場の評価が適切に行われるための条件整備の必要性を指摘。

【2005.4 資金運用審議会懇談会とりまとめ「財政投融资の抜本的改革について」の内容の一部】

財投機関債の問題点としては、

- a. 特殊法人は、民間では実施できない収益性の低い事業を行っているため、一般的には市場での財務上の評価は低くなると考えられることから、政策として不可欠な事業が、市場の評価が低いために資金調達コストが上昇するか、十分な資金調達ができずに不可能となるおそれがある。
- b. 特殊法人に自力での財投機関債の発行しか資金調達の手段を認めないこととすれば、市場の評価を上げるために収益性志向が強くなり、現在よりも民業圧迫のおそれが大きくなる。
- c. 政府が背後にいることから、実質的には政府保証があると判断され(「暗黙の政府保証」)、機関の肥大化や財政規律の喪失をもたらす可能性がある。
- d. 信用力、流動性や発行量から、資金調達コストは上昇し、補給金等の財政負担の増大につながる。といったことが指摘された。

【ご参考】(1) 財投機関債を巡る議論 ②

特殊法人等の資金調達については、今後、可能な範囲で民間資金の活用を進めるなど調達方法の多様化を進め、できる限り公的信用供与を減らしていく方向は望ましいものと考えられる。そうした観点から、現在財政投融资の対象となっている各機関の資金調達に当たっては、各機関及び所管官庁において、当該事業を実施するために必要な額の範囲で財投機関債を発行することができるかどうかについて検討することが必要である。特に、将来の民営化を視野に入れている機関については、政府の財務面等についての関与を弱めるとともに財投機関債の発行を促進することが望ましいのではないかと考えられる。また、その際、財政構造改革の観点から、財政負担が増大することのないよう留意する必要がある。

ただし、「暗黙の政府保証」に依存した安易な財投機関債の発行が行われることは不适当であるので、現実に財投機関債の発行を行うためには、財投機関債発行法人等についての破綻及びその処理の仕組みの法的整備、補給金の取扱い、ディスクロージャーの取扱いといった点に関し、市場の評価が適切に行われるための条件整備を進めておく必要がある。

【ご参考】(2) ムーディーズの政府系発行体に対する格付け手法

- ムーディーズが公表している「政府系発行体(GRI)に対する格付け手法」では、当該発行体に対する政府のサポートレベルを検討する際の要因として、①保証、②所有比率、③サポートに対する障壁といった構造的要因と、④政府介入のレベル、⑤政治的関係、⑥経済における重要性といった意思に関する要因を挙げている。

【ムーディーズ「政府系発行体(GRI)に対する格付け手法」】

<所有比率>

ムーディーズは、政府による高い所有比率を、サポートの可能性を示唆するものとみなす。所有比率は、国にとってのGRIの重要性を示すが、その他の法的手段による支配もムーディーズの分析において考慮する。

政府の所有比率:政府所有比率は、政府にとってのGRIの重要性を実証する指標のひとつである。他の条件が等しければ、所有比率が高いほど、GRIに対するサポートが提供される可能性が高まる。ムーディーズは、政府が密接にコントロールしている事業体による所有比率も考慮に入れる。GRIの政府所有比率が100%でない場合、サポートの提供は、他の株主の承認や追加出資を行う意思があるかによって左右されることがある。

民営化計画:その方向性が示されている、あるいはその結果に不確実性がある場合も含め、民営化計画は政府のサポート提供の決定に影響を与えるとみられる。ムーディーズは、民営化の候補となっているGRIに対するサポートレベルを低く見積もる傾向がある。これは、当該GRIの政府における重要性が低いとみられるためである。事実、近い将来に確実に民営化されるGRIについては、実際の民営化に先立って、サポートレベルが大幅に引き下げられる。民営化計画が不確実な場合でも、格付けの対象期間内に救済の可能性が低下することを織り込んで、サポートレベルが下方調整される。

【ご参考】(3) 一般的な信用力評価における親会社の状況の勘案

- また、各金融機関が独自にモデルを構築している債務者格付けにおいては、定量的情報(債務者の財務指標等)による評価と定性的情報(業界動向や親会社の支援状況等)による評価を組み合わせ、総合的な判断を行うのが一般的。

【債務者格付けを決定する定性要因の例】

業種特性 ... 成長性、市場変動の大きさ、参入障壁
企業特性 ... 親会社または資本提携先との依存関係、経営者の能力、
外部監査の有無

(資料)「内部格付制度に基づく信用リスク管理の高度化」(2005年7月、日本銀行)

3. 今般の法改正とその後の動き①

- 今般の法改正では、ユニバーサルサービス義務の履行への影響を勘案して、金融二社の完全民営化期限が撤廃。加えて、国会における法案提出者の答弁では、株式処分後も、ユニバーサルサービス確保のために、日本郵政が金融二社の経営に恒久的に関与していく可能性が具体例とともに示されている

衆議院 郵政改革に関する特別委員会(2012年4月11日)

<塩川委員(日本共産党)>

そこでお尋ねしますが、郵政改革法案では、日本郵政が金融二社に対する三分の一超の株式を保有することで、金融ユニバを規定した定款変更を阻止することが担保となっておりました。今回の法案では、仮に三分の一を超えて株式処分がされた場合に、金融ユニバが確保される保証というのはどこにあるのでしょうか。

<山花委員(民主党、法案提出者)>

(前略)今回、いろいろ協議の中で、金融ユニバを提供する銀行、保険会社については、必ずしも郵便貯金銀行、郵便保険会社に限らないということでございます。どういうことかという、日本郵政株式会社が、将来、郵便貯金銀行、郵便保険会社の株式について、その三分の一を割り込んで処分するというケースですけれども、例えば、郵便貯金銀行とか郵便保険会社以外の銀行、保険会社を関連銀行だとか関連会社とするようなケースですとか、もう一つは、日本郵政株式会社の出資を受けた関連会社が郵便貯金銀行、郵便保険会社の新たな株主になるというような手法によって金融ユニバの責務を果たしていくようなことを想定しております。

(中略、次頁へ続く)

3. 今般の法改正とその後の動き②

<塩川委員(日本共産党)>

では、日本郵便というのはいりませんけれども、日本郵政及び日本郵政の出資を受けた関連会社の金融二社の株式の所有が金融二社に対する株の三分の一を超えるということをもって金融ユニバの義務を果たすことができるという制度設計だということをお考えかと聞いているんです。

<山花委員(民主党、法案提出者)>

例えばのケースですけれども、もしそういうケースであればどうかということであれば、そのとおりでございます。

<塩川委員(日本共産党)>

日本郵政、日本郵便に金融ユニバの義務は課されているんだけど、実際に金融の窓口業務を提供する金融二社にはかかっていないわけでありまして。ですから、どうやって言うことを聞かせるかという話になってくるわけです。(中略)金融ユニバの義務が課されていない金融二社は、株式処分に伴い、営利追求の民間金融機関となっていきます。幾ら日本郵政に金融ユニバの義務を課しても、金融二社の多数の株主の利益追求を目的とするそういう性格上、金融二社が必ず金融ユニバの提供に応じるとは限らないということも想定されるわけでありまして。

そこで、そもそも、金融ユニバを確保するためにはコストがかかります。このコストは誰が負担するのでしょうか。

山花委員(民主党、法案提出者)

先ほど来のお話で、日本郵便にはユニバーサルサービス義務が課せられて、そのユニバーサルサービス義務のもと、ゆうちょ、かんぽが銀行・保険窓口業務契約を結んでいる、そういうようなたてつけでのユニバーサルサービス義務が、先ほどの日本郵政の株の保有とダブルでかかっているというたてつけだというふうに理解をしております。その上で、今の誰がコストを負担するのかということではありますが、金融ユニバの責務を負う日本郵政株式会社及び日本郵便株式会社、また、銀行、保険のサービスを提供する金融二社がグループ全体として負担することとなります。

3. 今般の法改正とその後の動き③

- ❑ 10月1日に「郵政グループビジョン2021」が公表されたが、金融二社の株式処分にかかる記載は一切無し
- ❑ 総務省はユニバーサルサービスの維持並びに郵便局ネットワークの水準の維持等に向けて、日本郵政グループを優遇する税制措置を要望

<平成25年度税制改正要望事項(総務省)>

① 郵便貯金銀行及び郵便保険会社が日本郵便に業務委託する際に支払う手数料に係る消費税の非課税措置の創設

(要望内容) 関連銀行及び関連保険会社となる郵便貯金銀行及び郵便保険会社が日本郵便に業務委託する際に支払う手数料に係る消費税(地方消費税含む)を非課税とする。

② 日本郵便に対する事業所税の非課税範囲の拡充

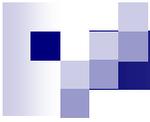
(要望内容) 日本郵便が日本郵便株式会社法第4条第1項第1号及び第6号に掲げる業務並びにこれらに附帯する業務の用に供する施設に係る事業所税の非課税措置の範囲について、日本郵便株式会社法第4条第1項第2号及び第4号についても非課税措置の対象とすることを要望

③ 日本郵便株式会社が所有する一部の固定資産に対して課する固定資産税及び都市計画税に係る特例措置の延長

(要望内容) 日本郵便が所有する日本郵政公社が行う出資に係る土地、建物及び償却資産のうち、日本郵便株式会社法第4条第1項(第3号及び第5号を除く)、第2項及び第3項に規定する業務の用に供するものに対して課する固定資産税及び都市計画税の課税標準をその価格の2分の1の額とする軽減措置の継続。

4. 「暗黙の政府保証」は払拭されたのか

- 今般の法改正とその後の動きは、預金者・加入者等に
「ユニバーサルサービスを確保するために、将来にわたって、政府が日本郵政を
通じて金融二社の経営に関与し続けるだろう」
「政府は、今後も金融二社を含む日本郵政グループに対して有形無形の支援を
行うだろう」
と認識させるには十分なもの
- 金融二社に「暗黙の政府保証」が存在するという預金者・加入者等の認識は払
拭されるどころか、以前にも増して強まっているのではないか



Ⅱ. リスク遮断について

1. 銀行持株会社に対する規制

- 日本郵政は銀行法上の「銀行持株会社」に該当
- 銀行持株会社に対しては、組織形態、役員規制、情報開示、当局による監督等の規制に加え、子会社も含めた業務範囲規制が課されている
 - － 銀行持株会社の子会社においても他業は禁止

[銀行法の業務範囲規制(概要)]

1. 銀行本体の業務範囲

銀行本体の業務範囲は以下の業務に限定（銀行法第10条・11条・12条）

- ① 固有業務（預金の受入れ、資金の貸付け、為替取引等）
- ② 付随業務（債務の保証、有価証券の貸付け、両替等）
- ③ 他業証券業（投資信託の販売等、金融商品取引法に定める一定の業務）
- ④ 法定他業（信託兼営法等の他の法律の定めにより行う業務）

2. 銀行・銀行持株会社の子会社の業務範囲

銀行・銀行持株会社は、銀行、長期信用銀行、金融商品取引業者、金融商品仲介業者、保険会社等、信託会社、従属業務を営む会社、金融関連業務を営む会社、ベンチャー企業、川下持株会社以外の会社を子会社としてはならない（銀行法第16条の2、第52条の23）

2. 銀行の他業禁止規制の趣旨

- 銀行法が銀行に対して他業禁止規制を課している背景には、「信用の維持」や「預金者保護」等の立法目的に照らし、銀行業以外の業務を営むことによる異種のリスクの混入を阻止すること等がある

[銀行の他業禁止規制の考え方]

(1) 銀行の他業禁止規制の趣旨

銀行には、銀行法上他業禁止規制が課されているが、その趣旨は、銀行が銀行業以外の業務を営むことによる異種のリスクの混入を阻止する等(注)の点にある。

(注)この他に、銀行業務に専念することによる効率性の発揮、利益相反取引の防止が他業禁止の趣旨として指摘されている。

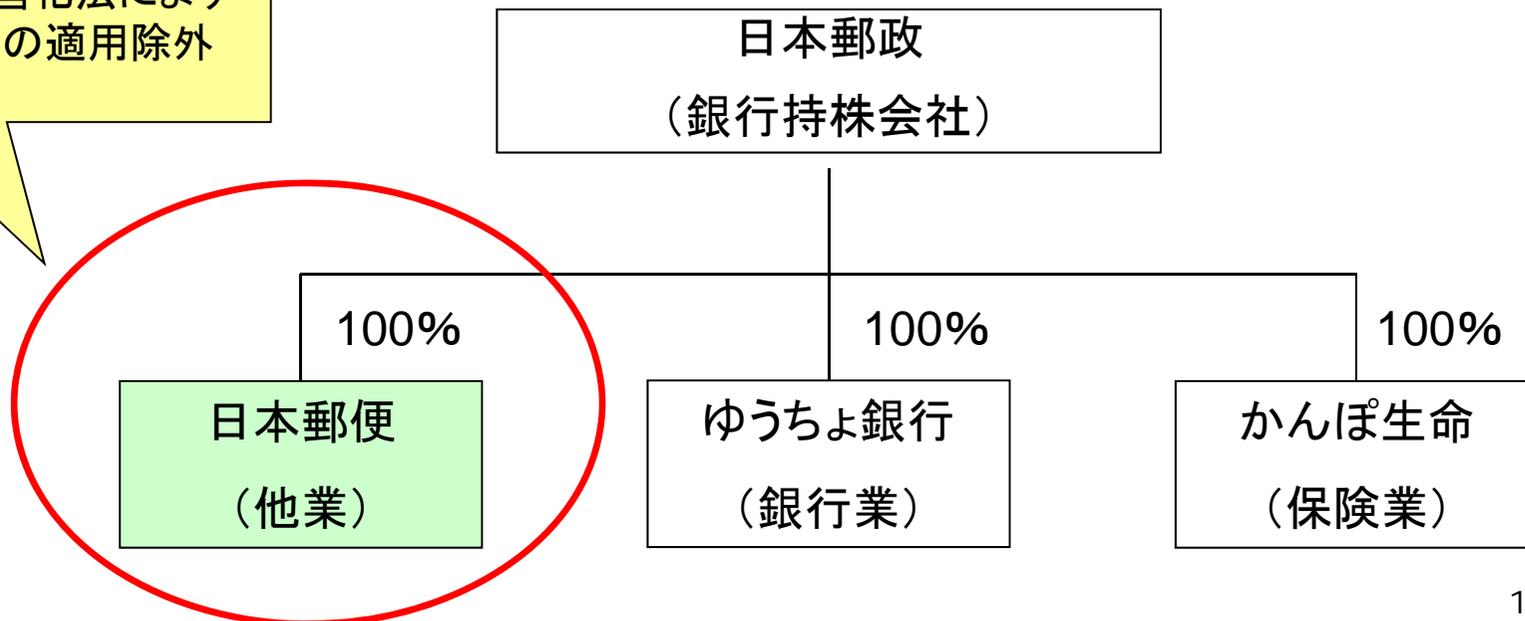
(2) 銀行グループの業務範囲規制についても、銀行の他業禁止の趣旨をグループ全体に及ぼし、グループ全体として銀行に対する規制に準じた取扱いとする。

(資料)金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針」

3. 郵政民営化法の規定

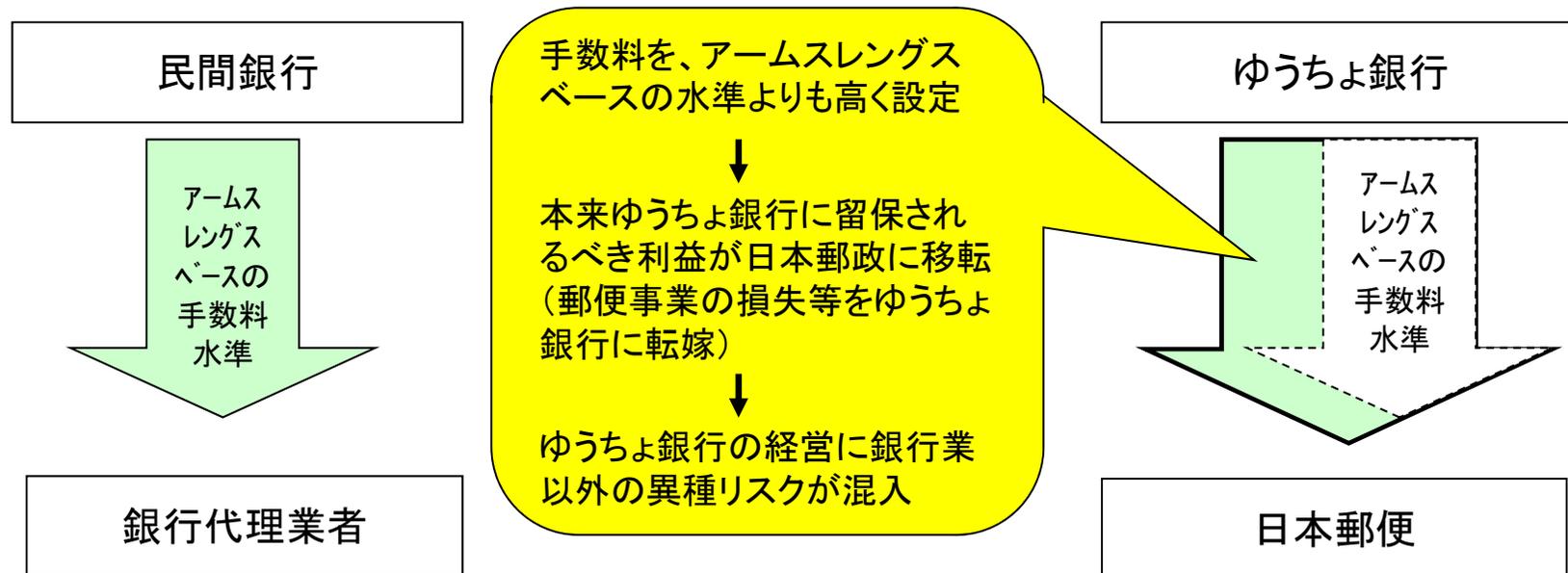
- 郵政民営化法では、銀行法の特例として、日本郵政がゆうちょ銀行を子会社とする銀行持株会社である場合は、業務範囲規制は適用されない(郵政民営化法第64条・65条・66条)

郵政民営化法により
銀行法の適用除外



4. リスク遮断措置の必要性

- 日本郵便に課せられたユニバーサルサービスに係るコストや郵便事業の損失がゆうちょ銀行に転嫁され、預金者保護や金融システムの安定に問題が生じることがないように、日本郵政グループ内のリスク遮断措置を徹底する必要



5. 具体的なリスク遮断措置

□ 具体的なリスク遮断措置は以下のとおり。

- ① 業務委託手数料の算出根拠の開示および郵政民営化委員会による検証
- ② ユニバーサルサービスに係るコストを業務別に明確化した上で、業務別の損益を開示

