

日本郵政株式会社に対する監督指針

(改定案)

目次

1. 日本郵政株式会社への監督に関する考え方	2
(1) 監督の目的	2
(2) 監督指針の位置付け	2
(3) 監督の視点	2
(4) 監督に携わる職員の行動規範	4
2. 監督上の主な評価項目	6
(1) グループガバナンスについて	6
(2) 利用者本位の経営理念とコンプライアンスの徹底等の浸透	7
(3) 利用者保護等	7
(4) 経営戦略・事業計画の策定	8
3. 行政処分及び行政指導を行う際の考え方	9
(1) 法令等に則した行政処分等の実施	9
(2) 行政処分等を行う際のプロセス等	9

1. 日本郵政株式会社への監督に関する考え方

(1) 監督の目的

日本郵政株式会社は、日本郵政グループの持株会社として、日本郵便株式会社（以下「日本郵便」という。）の経営管理及び業務の支援を行うことを目的¹とする会社であると同時に、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務を利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的にかつあまねく全国において公平に利用できること（以下「ユニバーサルサービス」という。）が確保されるよう、郵便局ネットワークを維持する責務を有している。また、日本郵政グループには、郵便の業務、銀行窓口業務及び保険窓口業務を行う日本郵便のほか、銀行業と生命保険業を営む会社が含まれ、グループ全体でユニバーサルサービス提供の責務を果たしている。

日本郵政株式会社は、郵政民営化法（平成 17 年法律第 97 号）及び日本郵政株式会社法（平成 17 年法律第 98 号、以下「郵政会社法」という。）に基づき設置された特殊会社である。総務省は、特殊会社である同社が、経営の自主性、創造性及び効率性を高めるとともに、その業務の健全、適切かつ安定的な運営を通じて国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的として、同社に対して適切な監督を行う。さらに、本指針により、明確なルールに基づく透明かつ公正な行政を確立することで、郵政行政への国民の信頼を確保していく。

(2) 監督指針の位置付け

本監督指針は、総務省としての日本郵政株式会社に対する監督（特に行政指導及び監督上必要な命令）に関する基本的考え方等を整理し公表したものであり、監督に当たる職員が拠って立つ規範であると同時に、日本郵政株式会社がユニバーサルサービスを確保するとともに、その目的を達成する上で必要なグループガバナンス・コンプライアンスの確保等に向けた取組を促進するものである。

なお、コンプライアンスの確保に関しては、法令遵守にとどまらず、社会規範や市場慣行にもとる行為、利用者の視点が欠如した行為等、企業価値を大きく毀損する行為の防止に留意する。

また、本監督指針は、社会環境の変化等に応じて、適時に見直すこととする。

(3) 監督の視点

日本郵政株式会社が持株会社としてグループの経営管理を行うに当たっては、国民の利便性の向上やユニバーサルサービスの確保といった、郵政民営化法や郵政会

¹ 日本郵政株式会社の定款において、ゆうちょ銀行、かんぽ生命の株式を処分するまでの間における当該株式の保有及びこれらの株式会社の株主としての権利の行使及び付帯する業務を行うこととされている。

社法の趣旨を十分に踏まえた上で、グループ全体の経営戦略・経営方針の策定等を行い、グループを取り巻く環境や、法令や業務上の諸規則等を含む最新の情報を勘案しつつ、グループ各社の業務の健全、適切かつ安定的な運営の確保に努めている。また、日本郵政株式会社は、郵政会社法及び「日本郵政公社の業務等の承継に関する実施計画」により、宿泊事業及び病院事業等を自ら行っており、これらの業務についても、その健全、適切かつ安定的な運営の確保に努めている。

総務省としては、日本郵政株式会社の業務について、持株会社としてのグループ全体の統括のほか、同社が自ら行う業務の実態把握や対話を以下のような方法により継続的に行い、必要に応じて監督上の措置²等を講じることにより、日本郵政グループのユニバーサルサービスの確保や企業価値の持続的な向上を促すとともに、コンプライアンスが貫徹されていないことに起因する重大な問題の発生を未然に防止していく。

① 関係部署との定期的な対話

定期的な関係部署へのヒアリングや、取締役・執行役といった幹部レベルとの対話を行うことにより、日本郵政株式会社の取組の継続的な把握や、総務省側の課題認識等を日本郵政株式会社側に示す。

② 社内資料の確認

日本郵政株式会社から、社内における重要会議の資料、各部署から経営陣に対する説明資料等、各種資料の提供を受け、各部署の取組や問題意識が経営陣に充分伝わっているか、部署間の連携が図られているかなどを確認する。

③ 事業計画に基づくフォローアップ

上記①と②により把握した日本郵政グループの現状や課題、望ましい取組の方向性等について、毎年度の事業計画認可に当たって総務大臣から要請事項を付していることを踏まえ、当該要請事項のフォローアップを行う。これを適確に実施するため、郵政会社法第14条第1項に基づき、日本郵政株式株式会社に対し、必要な報告を求めることとする。

ただし、監督の目的が、日本郵政株式会社の自主性を尊重しつつ、その業務の健全、適切かつ安定的な運営を確保することとするものであることから、本指針の運用に当たっては、日本郵政株式会社の置かれている状況等を十分に考慮し、その自主的な取組を尊重することとする。

² 【監督上の措置の事例】

- ・ かんぽ生命保険の不適正な乗換契約（顧客に不利益を与える可能性がある契約）が多数発覚したことに対し、2019年12月、総務省は、日本郵政株式会社に対して業務改善命令を发出
- ・ ゆうちょ銀行のキャッシュレス決済サービスの不正利用事案に関して、2020年10月、総務省は日本郵政株式会社に対して、グループガバナンスの確実な実施を求める要請を发出（行政指導）

(4) 監督に携わる職員の行動規範

① 国民からの負託と職務倫理の保持(国民の信頼確保)

自らの業務が国民から負託された職責に基づくものであって、その遂行に当たっては監督の目的を最優先の課題として行う必要があることを意識するとともに、職務に係る倫理の保持に努め、郵政行政に対する国民の信頼を確保することを旨とする。

② 綱紀・品位、秘密の保持

郵政行政の遂行に当たり、綱紀・品位及び秘密の保持を徹底し、穏健冷静な態度で臨む。

③ 大局的かつ中長期的な視点

日本郵政グループが提供するサービスを利用する国民や企業が目線に立って、局所的・短期的な問題設定・解決のみに甘んじるのではなく、根本原因を把握し、大局的かつ中長期的な視点から、問題の発生を事前に抑止するよう努めるとともに、問題が発生した場合には、早め早めに問題解決に取り組む。

④ 公正性・公平性

法令等に基づく適正な手続きにのっとり公正・公平に業務を遂行する。

⑤ 会社の自主的努力の尊重

監督の目的を達成するためには、日本郵政株式会社による自主的な取組と創意工夫が不可欠であることを認識し、私企業である同社の業務の運営についての自主的努力を尊重するよう配慮する。

⑥ 自己研鑽

諸外国を含む郵政事業に関する諸規制や民間企業の動向等のほか、幅広い社会・経済事象について、基本的知見を養う。また、対話等を行う自らの業務遂行に当たっては、経営分析、ガバナンス・コンプライアンス、リスク管理、資産運用等の課題に応じた高い専門性に基づいた分析等が必要であり、これらの能力の習得に向けた自己研鑽に日々努める。

⑦ 適切かつ密接な組織内外の関係者との連携

実効性の高い監督を実現するためには、自らの所管に限らない広い視野が重要であり、総務省内外の様々な主体と適切かつ密接に連携する。

⑧ 新たなリスクへの対応

情報通信技術の発展等、経営環境の急速な変化に伴って、新たな領域からリスクが発生する可能性がある。総務省の監督においても、関係分野の幅広い情報を収集し、実質的な管理態勢の向上を図っていく。例えば、①メディア報道や外部からの照会、②総務省等への苦情・相談事例、③国内外の不祥事、④国内外の法令・制度の改正や判例の動向、⑤海外政府機関や国際機関における議

論の動向、⑥経済・社会環境の変化（SDGs への注目の高まり等）等について、感度良く、適時に情報を収集していく。

2. 監督上の主な評価項目

(1) グループガバナンスについて

① 意義

日本郵政株式会社及びグループ内の各社は、法人としてそれぞれ独立した存在であるが、グループとしての中長期的な企業価値向上のためには、持株会社である日本郵政株式会社が、グループ全体に行き渡る効率的な経営管理を行う必要がある³。また、グループ各社において生じたコンプライアンスに関する問題がグループ全体に波及し、その利益を損なう可能性があることを踏まえ、日本郵政株式会社は未然防止の方策を講じるとともに、グループ各社で発生した問題を把握し、適切な措置を講じることが求められる。

② 主な着眼点

- ・ 会社法（平成 17 年法律第 86 号）において、グループ各社は、それぞれが効果的なガバナンス体制を構築・運用する責任を負うが、持株会社としても、グループにおける業務の適正を確保するための体制を構築しグループ各社間の調整・統制を適切に行っているか。
- ・ 日本郵政株式会社及びグループ各社の経営上のリスクを含む職務の執行に係る事項が、グループの経営幹部にスムーズに届くよう報告体制を適切に構築し、運用できているか。
- ・ 郵便局等の第 1 線（事業部門）、法務・財務等の専門性を備えつつ、事業部門の支援と監視を担当する第 2 線（管理部門）、事業部門・管理部門の有効性に対する監査を担当する第 3 線（内部監査部門）が、グループ全体として適切に機能する体制となっているか。
- ・ 取締役会及び執行役の、コンプライアンスや日本郵政株式会社及びグループにおけるガバナンスに関する認識や取組は十分か。
- ・ グループとしてのコンプライアンス部門やリスク管理部門の体制は十分か、また適切に機能しているか。その目的・機能、開催頻度、報告される情報の量・質は適切なものか。
- ・ 経営上のリスクに係る情報を幅広く把握するため、適切な通報窓口が設置されており、公益通報者保護法（平成 16 年法律第 122 号）に基づく運用をしているか。また、従業員の信頼性及び実効性を確保するために、通報者保護を含む秘密保持の措置が十分に取られており、安心して利用できるものになっているか。また、利用者からの苦情等を適切に収集・分析し、業務改善

³ 会社法第 362 条第 4 項 6 号・会社法施行規則（平成 18 年法務省令第 12 号）第 100 条により、「当該株式会社並びにその親会社及び子会社から成る企業集団における業務の適正を確保するための体制」として「職務の執行に係る事項の当該株式会社への報告に関する体制」の整備が求められている。

に向けた取組に活用する体制が構築されているか。

- ・ グループ内における不祥事等のコンプライアンス・リスクを察知した際には、グループとしての企業価値の毀損を防止するために、グループ各社と連携・協力し、早期に一体的な対応を行うよう調整機能を発揮し、適切な統制を行うことが可能となっているか。
- ・ グループ内において利用者に不利益を与えるような事案等が発覚した際に、グループ各社が警察に相談中又は捜査中の事案⁴を除き速やかに公表しているか。

(2) 利用者本位の経営理念とコンプライアンスの徹底等の浸透

① 意義

利用者本位の経営理念とコンプライアンスの徹底等を浸透させるためには、経営トップによるリーダーシップの発揮は極めて重要であり、グループ各社の現場・社員に対して、直接、繰り返しメッセージを発信するなどし、それぞれの現場における自律的なコンプライアンス意識の醸成に努めることが重要となる。また、問題事象の根本原因（経営陣の姿勢、経営戦略、企業文化、組織風土等）を究明し、経営陣が率先してその解決に対応するほか、管理部門にその機能を発揮できるような権限を付与するとともに、十分な人材を質及び量の両面において確保することも重要である。

② 主な着眼点

- ・ グループの共通の軸となる経営理念を明確化し、グループ各社の現場・社員へのメッセージとして十分に発出されているか。
- ・ 経営理念を浸透させるため、経営陣・経営トップと現場・社員との双方向のコミュニケーションや、会社間・部門間・社員間の横のコミュニケーションを充実させるとともに、コンプライアンス意識の共有が十分に図られているか。

(3) 利用者保護等

① 意義

グループ各社が提供するサービスにおける、利益相反の管理を含む利用者の利益の保護については、それぞれの会社が自主的に体制を構築し実施するものである。

ただし、利用者保護が適切に行われなかったことにより、利用者の被害が拡大し、またグループ全体の利益を毀損する可能性がある場合は、持株会社とし

⁴ 税務署等の公的機関が公表を控えるよう要請している事案を含む。

での日本郵政株式会社が適切な対応を行う必要がある。

また、利益相反が利用者へ与える弊害はそれぞれの銀行・保険会社間だけに生じる問題ではなく、同一グループ内の子会社・関連会社等との間でも生じ得るものであり、持株会社としてグループ全体の利用者の利益の保護のための体制の構築について責任を果たす必要がある。

② 主な着眼点

- ・ グループ全体の利用者保護に関する体制を構築し、持株会社としてグループ各社間の調整・統制を十分に行っているか。
- ・ 利益相反のおそれがある取引をあらかじめ特定・類型化するとともに、それ以外の取引についても継続的に評価する態勢を整備しているか。
- ・ 利益相反を特定するプロセスが、日本郵政株式会社を含むグループ各社の業務内容、規模、特性等を反映したものとなっているか。また、新規の業務活動や、法規制・業務慣行の変更等に的確に対応し得るものとなっているか。
- ・ 利益相反管理の方法として、利益相反の特性に応じて管理方法が整備され、定期的に検証が行われているか。
- ・ 利益相反管理態勢が適切に整備されているか。

(4) 経営戦略・事業計画の策定

① 意義

日本郵政株式会社は、持株会社としてグループ全体の中期経営計画の策定と進捗管理を行っているほか、自ら宿泊事業及び病院事業等を行っている。一方で、郵政会社法第10条の規定に基づき、同社は、毎事業年度の開始前に、その事業年度の事業計画を定め、総務大臣の認可を受けなければならない。中長期の経営計画や毎年度の事業計画を含む企業の経営戦略については、日本郵政株式会社の自主的な取組を尊重するものであるが、総務省としては、ユニバーサルサービスの確保等の観点からその内容を確認し、特に毎事業年度の事業計画については、その妥当性の審査を行い、必要があれば修正を求める等の措置を行いつつ、認可の可否を判断する。なお、認可に当たっては、事業計画の実施に当たっての総務大臣としての要請を行っているところである⁵。

② 主な着眼点

- ・ 日本郵政株式会社の経営戦略・事業計画が、その経営方針の策定及びその実施を着実に実現するものとなっているか。
- ・ ユニバーサルサービス責務の履行を着実に実施できるものとなっているか。
- ・ グループ全体として、持続的な企業価値の向上に向けた取組を行っている

⁵ 事業計画のフォローアップに関して、1. (3) ③ 事業計画に基づくフォローアップを参照。

か。

- ・ 日本郵政株式会社が保有する株式会社ゆうちょ銀行及び株式会社かんぽ生命保険の株式処分について、郵政民営化法の趣旨に沿って所要の準備（処分に向けた環境の整備を含む。）を行うものとなっているか。

3. 行政処分及び行政指導を行う際の考え方

（1）法令等に則した行政処分等の実施

行政処分等を行うに当たっては、行政手続法等の法令等に沿って適正に行うものとする。特に行政指導を行う際には、以下の点に留意する。

- ① 一般原則（行政手続法（平成5年法律第88号）第32条）
 - ・ 行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されているか。
 - ・ 相手方が行政指導に従わなかったことを理由として不利益な取扱いをしていないか。
- ② 申請に関連する行政指導（行政手続法第33条）
 - ・ 申請者が当該行政指導に従う意思がない旨を表明したにもかかわらず当該行政指導を継続すること等により当該申請者の権利の行使を妨げるようなことをしていないか。
- ③ 許認可等の権限に関連する行政指導（行政手続法第34条）
 - ・ 許認可等をする権限又は許認可等に基づく処分をする権限を行使することができない場合又は行使する意思がない場合にもかかわらず、当該権限を行使し得る旨を殊更に示すことにより相手方に当該行政指導に従うことを余儀なくさせていないか。
- ④ 行政指導の方式（行政手続法第35条）
 - ・ 行政指導を行う際には、相手方に対し、行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確に示しているか。

（2）行政処分等を行う際のプロセス等

監督部局が行う主要な不利益処分（行政手続法第2条第4号にいう不利益処分をいう。）としては、郵政会社法第13条第2項に基づく監督上必要な命令等があるが、発動に関する基本的な事務の流れを例示すれば、以下のとおりである。

① 郵政会社法第14条に基づく報告徴求

リスク管理態勢、コンプライアンス態勢、経営管理（グループガバナンスを含む。）態勢等に問題があると認められる場合においては、郵政会社法第14条第1項に基づき、当該事項についての事実認識、発生原因分析、改善・対応策その他必要と認められる事項について、日本郵政株式会社に対して報告を求め

ることとする。報告を検証した結果、さらに精査する必要があると認められる場合においては、郵政会社法第 14 条第 1 項に基づき、追加報告を求めることとする。

② 郵政会社法第 14 条に基づき報告された改善・対応策のフォローアップ

上記報告を検証した結果、業務の適切性の観点から重大な問題が発生しておらず、かつ、会社の自主的な改善への取組を求めることが可能な場合においては、任意のヒアリング等を通じて上記①において報告された改善・対応策のフォローアップを行うこととする。必要があれば、郵政会社法第 14 条第 1 項に基づき、定期的なフォローアップ報告を求める。

③ 郵政会社法第 13 条に基づく業務改善命令

上記①の報告（追加報告を含む。）を検証した結果、例えば、業務の適切性の観点から重大な問題が認められる場合又は会社の自主的な取組では業務改善が図られないと認められる場合などにおいては、郵政会社法第 13 条第 2 項に基づき、業務の改善計画の提出とその実行を命じることを検討する。

④ 郵政会社法第 13 条に基づく業務停止命令

業務の改善に一定期間を要し、その間、当該業務改善に専念させる必要があると認められる場合においては、郵政会社法第 13 条第 2 項に基づき、改善期間を勘案した一定の期限を付して全部又は一部の業務の停止を命じることを検討する。

ただし、国民の生活・財産を保護するため又は緊急その他やむを得ない理由のため、措置を行う必要があると認めるときは、報告を待たずに③及び④の行政処分を行うこともあり得る。

⑤ 郵政会社法第 13 条に基づく業務改善命令の履行状況の報告義務等の解除

郵政会社法第 13 条に基づき業務改善命令を発出する場合には、当該命令に基づく日本郵政株式会社の業務改善に向けた取組をフォローアップし、その改善努力を促すため、原則として、同社の提出する業務改善計画の履行状況の報告を求めることができる。なお、報告義務の解除については、以下の点に留意すること。

- ・ 業務改善に向けた取組状況について、期限を定めて報告を求めている場合には、期限の到来により、報告義務は解除される。
- ・ 業務改善に向けた取組状況について、期限を定めることなく継続的に報告を求めている場合には、業務改善命令を発出する要因となった問題に関して、十分な改善措置が講じられたと認められるときには、報告義務を解除する。その判断に際しては、当該報告やヒアリング等により把握した改善への取組

状況を、考慮することとする。

⑥ 行政処分と行政指導

持株会社として、自主的にグループガバナンスの強化に取り組んでいるなどの軽減事由がある場合や、事案として重大であるとまでは判断できないが、必要な指導等を行う必要があると考えられる場合は、監督上の命令に代えて行政指導を行う。

③及び④の行政処分並びに⑥の行政指導を検討する際には、以下の要因を勘案するとともに、それ以外に考慮すべき要素がないかどうかを吟味することとする。

(7) 対象行為の重大性

・ 公益侵害の程度

日本郵政株式会社が、例えば、グループガバナンス上の必要な措置を十分に行わなかったことが原因により問題を拡大させ、ユニバーサルサービスに対する信頼性を損なうなど公益を著しく侵害していないか。

・ グループ各社が提供するサービス利用者の被害の程度

持株会社として責任ある行動を行わなかったことにより被害が拡大していないか。また、広範囲にわたって多数の利用者が被害を受けたかどうか、個々の利用者が受けた被害がどの程度深刻であるか。

・ 対象行為が行われた期間や反復性

対象行為が長期間にわたって行われたのか、短期間のものだったのか。反復・継続して行われたものか、一回限りのものか。また、過去に同様の違反行為が行われたことがあるか。

・ 故意性の有無

対象行為が違法・不適切であることを認識しつつ故意に行われたのか、過失によるものか。例えば、利用者から多数の苦情を受けている中でグループ各社が対応を行わずに放置し、利用者の利益を損ないグループの利益を毀損していることが明らかであるにもかかわらず、持株会社としてグループ各社に対して適切な指導を行わなかった等、その行為が故意又は重大な過失に基づくものでなかったか。

・ 組織性の有無

対象行為が担当者個人の判断で行われたものか、管理者も関わっていたのか。さらに経営陣の関与があったのか。

・ 事案の公表

対象行為によって利用者に不利益を与える事案が発覚した際に、警察に相談中又は捜査中の事案を除き、速やかに公表が行われたか。

- ・ 隠蔽の有無
問題を認識した後に隠蔽行為はなかったか。隠蔽がある場合には、組織的なものでなかったか。
- ・ 公益通報への対応
対象行為に関して公益通報が行われた場合に、公益通報者保護法に違反した不利益な取扱い等が行われなかったか。
- ・ 反社会的勢力との関与の有無
反社会的勢力との関与はなかったか。関与がある場合には、どの程度か。

(イ) 対象行為の背景となった経営管理態勢及び業務運営態勢の適切性

- ・ 取締役会や執行役のコンプライアンスに関する認識や取組は十分か。
- ・ 内部監査部門の体制は十分か、また適切に機能しているか。
- ・ コンプライアンス部門やリスク管理部門を含むグループガバナンスに関する体制は十分か、また適切に機能しているか。
- ・ 自ら行う業務等についても、コンプライアンス部門やリスク管理部門の体制は十分か、また適切に機能しているか。

(ウ) 軽減事由

以上のほかに、行政による対応に先行して、持株会社として自主的に問題解決のために所要の対応に取り組んでいる、といった軽減事由があるか。