

進展が期待される政策金融機関の改革

～特殊法人等改革と財投改革の進捗～

丹羽 由夏

要旨

財投総額が急速に縮小するなかで、政策金融機関改革は先送りされてきた。民間の不良債権集中処理期間の終了に伴い、今後、同改革の本格的議論が開始され、財投の入口である郵政改革に続いて、出口である政策金融機関の改革が進捗することが望まれる。民業補完、証券化支援、地域再生支援などへの取組みが開始されているが、「あるべき姿」の一つの目標である貸付残高の半減(対 GDP 比)の達成目途は立たず、改革遂行のための議論の進展を期待したい。

05年度の財投計画が04年12月24日に公表され、財投改革の大きな柱の一つであった財投機関債は、過去最高の5.8兆円発行されることになった。この中で政策金融機関注)は、機関債発行額の約8割、財投計画の4割強を占めている。一方、財投計画そのものは、5年連続で対前年度比二桁の縮小と報告されているが、政策金融機関の05年度の財投計画額は対前年度比約5%の縮小に留まっている。

注)住宅金融公庫、国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫、国際協力銀行、日本政策投資銀行、沖縄振興開発金融公庫、農林漁業金融公庫、公営企業金融公庫

1月20日の経済財政諮問会議では、民間議員から今年の重点課題として政策金融機関の改革があげられており、本稿では、特殊法人改革下における現在までの政策金融機関の改革の概要とその進捗状況を紹介する。

特殊法人改革の動向

特殊法人等改革については、「行政改革大綱」(00年12月)及び「特殊法人等改革基本法」(01年6月)に基づき、01年12月に「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定されている。政策金融機関の改革は、住宅金融公庫を

除く8政策金融機関(国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫、国際協力銀行、日本政策投資銀行、沖縄振興開発金融公庫、農林漁業金融公庫、公営企業金融公庫)の事業の方向性が、「特殊法人等整理合理化計画」の中で記述されており、要約すると表1ようになる。組織形態の改革に関しては、民業補完、政策コスト最小化、機関・業務の統合合理化という三つの原則の下、02年初からの経済財政諮問会議に委ねられる形となった。同諮問会議では、02年12月5日に「政策金融改革について」という案がだされ、13日に決定、17日に閣議決定されている。内容は、政策金融改革を3段階で進めるというもので、04年度までの民間の不良債権集中処理期間は政策金融を活用し、この間は民間人の登用や「特殊法人等整理合理化計画」を着実に実行する。05から07年度は「あるべき姿」に移行する準備期間、08年度以降に新体制に移行するというものであった。

ちなみに住宅金融公庫については、先行して、01年11月27日に5年以内の廃止、証券化業務について独立行政法人を設立すること

が決定されている。

ここで政策金融の「あるべき姿」とは、以下のように記述されている。

- ・ 対象分野の厳選。類似の目的を有する他の手段機能も十分に考慮し、廃止・民間業務等への移行を行うものを判断。
- ・ 規模の縮減。現行政策金融機関8機関の貸出残高について、将来的に対 GDP 比率で半減することを目指す。

- ・ 組織の見直し。07 年度末までに現行の特殊法人形態は廃止する。後継組織については大胆に統合集約化を進める。
- ・ 政策金融の手法の革新、融資条件の適正化の徹底

表1 「特殊法人等整理合理化計画」(01年12月18日)

組織形態について講ずべき措置	
下記8機関	民業補完、政策コスト最小化、機関・業務の統合合理化の原則の下、抜本的な検討を行った上で、公的金融の対象分野、規模、組織の見直しを行う。02年初に経済財政諮問会議で検討開始。その検討結果を踏まえ、早い時期に結論を得る。
事業において講ずべき措置	
共通事項	
国民生活金融公庫	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一般貸付については、規模縮小。真に政策的に必要な貸付についてはリスクに見合った金利設定を導入。 ・ 特別貸付、経営改善貸付については、真に必要なものかを検討。今後創設するものは、期限、廃止の指標を制定。 ・ 教育貸付については、対象者を適切に見直し、規模縮小。
中小企業金融公庫	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一般貸付については、規模縮小。真に政策的に必要な貸付についてはリスクに見合った金利設定を導入 ・ 特別貸付については、真に必要なものかを検討。今後創設するものは、期限、廃止の指標を設定。
商工組合中央金庫	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特別貸付について、真に必要なものかを検討。今後創設するものは、期限、廃止の指標を設定。
国際協力銀行	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国際金融等事業は規模を縮減。流動化等を図り貸付残高を圧縮。 ・ 海外経済協力業務について、海外投融資業務は廃止。承諾済および継続的な性格の案件のみ行う。
日本政策投資銀行	<ul style="list-style-type: none"> ・ 融資対象事業を縮減した上で、融資条件を適切に見直し、PB、地域プロジェクト等のリスクの高い業務に特化。 ・ 流動化等を図り残高を圧縮。保証機能を積極的に活用。
沖縄振興開発金融公庫	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本土公庫等に準じて事業見直しを図る。 ・ 業務の効率化を図ることで、事務処理コストの削減を図る。 ・ 特別貸付については、真に必要なものかを検討。今後創設するものは、期限、廃止の指標を設定。
農林漁業金融公庫	<ul style="list-style-type: none"> ・ 02年度から、民間金融機関に利子補給する近代化資金の用途を拡大し公庫の規模縮小。 ・ 融資条件の見直し。
公営企業金融公庫	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貸付分野の縮減を図り、地方債計画の規模に対応しつつ貸付規模の縮減。今後国と地方の役割分担等のあり方について検討の成果を踏まえ業務の見直し。 ・ 機関債の発行を拡充し、政府保証のシェアを縮減するとともに、政府出資を縮減。政策目標を明らかにした上で、政策評価を適正に実施、評価の結果を事業に反映させる。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 貸付資産等のリスク管理及び引当金の開示については、適切に実施。 ・ 金利の決定については、政策的必要性等を踏まえ、決定責任主体を明確にする。 ・ 政策金融についての評価手法を検討し、その結果を事業に反映させる仕組みを検討。特に繰上償還を含めた政策コストを明示。 	

資料)「特殊法人等整理合理化計画」より農中総研作成

05年度は政策金融機関にとって、「あるべき姿」に移行するための準備期間に入り、遅れていた改革が、再度本格的に議論されることになる年である。

05年度財投計画にみる政策金融機関

ここで、昨年末に示された05年度の財投計画における政策金融機関についてみると、表2のようになる。各機関は、「特殊法人等整理合理化計画」を事業に反映させていかなければならない。民業補完の役割に徹するために、証券化、債務保証などへの手段の移行が強く求められていることから、住宅金融公庫だけでなく、中小企業金融公庫などでも証券化支援業務を開始している。リスクに見合った金利の導入、融資期限の設定なども意識され、国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、日本政策投資銀行では金利体系を一部見直し、特別貸付に取扱期限を設定した機関もある。また、事業内容も日本政策投資銀行は、地域再生支援（全国的なインフラ整備を行う広域ネットワーク整備、PFI、PPP手法を活用した地域社会基盤整備、地域経済振興として

地域産業や雇用開発に資する事業)に05年度の予算の約半分を充てるなど重点化が進んでいる。

しかし、事業規模でみると数%の縮小に止まっている。そのため、近年二桁台で縮小している財投計画全体の中では、8機関の割合は高まってしまっている(04年度37.4% 05年度42.7%)。また、公営企業金融公庫では、政府保証債のシェアを縮減することが求められていたが、04年度の60.8%が05年度59.5%になっただけであった。

先行して組織の廃止が決まっていた住宅金融公庫は、06年度に廃止され、07年度に設立される独立行政法人では、証券化支援業務が行われ、直接融資業務を含まない骨格法が策定される方針と昨年末に報道されている。但し、新法人が直接融資をやめるか、続けるかは付則で対応されるため、直接融資の存続は06年度内に決定が先延ばしされたようである。また、05年に入り、現行の直接融資における2段階金利(当初の10年目までの金利が低く設定されている)を廃止することが報道されている。

表2 05年度財政投融資計画にみる政策金融機関の動向

(単位:億円)

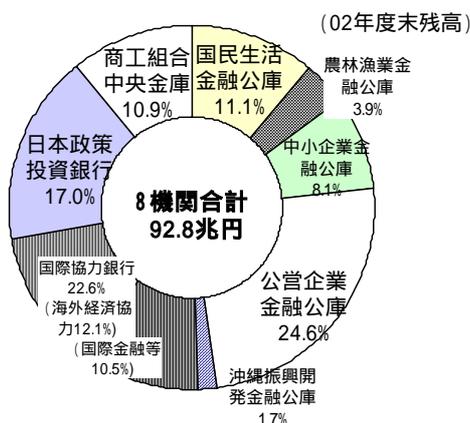
	事業規模	財投計画		自己資金等		計
		借入	政保債	機関債	その他	
国民生活金融公庫	35184	23900	1000	2400	7884	35184
農林漁業金融公庫	4300	1800	0	230	1670	3700
中小企業金融公庫	18300	12162	2010	2400	1728	18300
公営企業金融公庫	15330	0	11700	4000	364	16064
沖縄振興開発金融公庫	1805	1112	0	300	219	1631
国際協力銀行	18200	8301	2675	2600	4624	18200
日本政策投資銀行	11680	5980	2500	2400	800	11680
商工組合中央金庫	18000	100	0	4135		
合計	122799					
対前年比(%)	-3.3					

資料) 財務省ホームページより作成

今後の注目点

8機関の貸付残高(02年度末)の規模は92兆円にも上っていた。「あるべき姿」で具体的に目標数字が示されている残高規模についてみると、対GDP比半減を目指していることから、GDPを一定と仮定すると、46兆円強に削減が必要である。

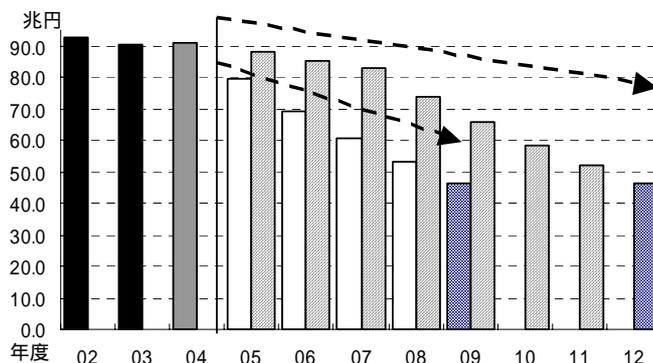
図1 8機関の貸付等残高



資料: 財政金融統計月報

03年度の残高は、図2の通り、90.3兆円(対前年比-2.7%)、04年度の残高は90.8兆円(計画、対前年度比+0.5%)という状況である。毎年-3%程度の削減を続けていく場合は、

図2 貸付残高のあるべき姿(半減)



注) は、05年度から5年間で「あるべき姿」(年平均-12.6%)。 は05年度から3年間は-3%。08年度(平成20年度)より5年間で「あるべき姿」(年平均-10.9%)

「あるべき姿」まで22年超を超える期間を要することになる。仮に05年度より5年間で規模的に「あるべき姿」にしようとするなら、毎年約12%減という残高の削減を行っていかねばならない。新体制に移行するまでの07年度まで、-3%レベルの削減にとどまり、その後5年間で半減を目指した場合でも、11%近い削減を行っていく必要がある。現行の縮小のスピードがいかにか緩慢であるかが指摘できる。

他方で、機関別に見た場合、貸付残高の1/4を占める公営企業金融公庫や1/6強を占める日本政策投資銀行の事業の在り方が、規模の削減には大きく影響すると言える。公営企業金融公庫への対応は、国と地方との役割分担のあり方の検討も必要とされ、抜本的な改革への道筋を示すことは非常に困難な作業であると推察される。

財投の入口であった郵政改革の道筋が明らかになった後は、出口である政策金融機関の改革を急がなければならない。前述の通り、最終的な姿が明らかにされないままでは、各政策金融機関の改革の速度は遅く、今後の議論の進展が期待される。