

### 政策金融改革 - 1

#### ～政策金融の組織改革と今後の課題～

丹羽 由夏

郵政民営化に続き、2005年11月29日、政策金融改革の概要が公表された。8政府系金融機関のうち、2機関が民営化、1機関が新たな組織への改組、5機関が1つの新組織に統合されるという大きな組織改革となった。新たな組織が発足する2008年度に向けて、具体的な制度設計は、今後決定されることになるが、小さな政府に向けた実質的な仕組み作りを期待したい。

#### はじめに

2005年11月29日政策金融改革の方針が示された。8政府系金融機関のうち、2機関が民営化、1機関が改組、そして残り5機関が1機関に統合されるという、非常に大きな組織改革になった。本稿では、これまでの改革の流れと今回の改革の概要を紹介し、今後の課題を検討する。

#### 政策金融改革の流れ

政策金融に対する見直しの議論は、経済金融環境が変わっていく中で、これまでも何度も議論が行われてきた。1999年には、日本輸出入銀行と海外経済協力基金が国際協力銀行に、日本開発銀行と北海道東北開発公庫が日本政策投資銀行になるなどの組織統合が行われている。

最近の流れは、2000年12月に公表された「行政改革大綱」、そして2001年12月に決定された「特殊法人等整理合理化計画」に続くものであり、この「特殊法人整理等合理化計画」の中では、8政府系金融機関（国民生活金融公庫、国際協力銀行、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫、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）の各事業の縮減の方向性が示されていた。組織形

態については翌年2002年に経済財政諮問会議で検討し、結論を出すということになっていた。

経済財政諮問会議では、2002年12月に「政策金融改革について」というものを示し、3段階で改革を進めるというスケジュールを提示した。それは、2004年度まで民間の不良債権集中処理期間として位置づけ、政策金融を活用し、2005年から2007年度は「あるべき姿」に移行するための準備期間、2008年度以降に新体制に移行するというもので、本年度2005年度はこの「あるべき姿」に移行するための準備期間に入ったのである。

財投システムの中で、郵貯・簡保が入り口、政府系金融機関が出口の一つを担ってきたが、郵政民営化関連法が成立し、その郵政民営化の議論の中で、資金の流れを官から民へ変えるということが盛んに言われた。この達成には当然に出口である国と地方の財政再建と財投機関、政府系金融機関の抜本的な整理縮小が必要になってくる。今回の政府系金融機関の組織改革は、この郵政民営化の影響も大きく受けた改革である。

#### 今回の政策金融改革

2005年秋に経済財政諮問会議では、政府

【表1 「政策金融改革の基本方針骨子」におけるA案の内容】

	残高(04年度末、兆円)	内容
日本政策投資銀行	14.3	49.1 (54%)
商工組合中央金庫	9.8	
公営企業金融公庫	25	
中小企業金融公庫	7.5	30.8 (国際金融 9兆円を含む)
国民生活金融公庫	9.6	
農林漁業金融公庫	3.3	
沖縄振興開発金融公庫	1.4	
国際協力銀行	20	
		ODA 11
計	90.9	21+11 = 32兆円の規模に

資料：経済財政諮問会議ホームページより作成

系金融機関やユーザー側からのヒアリングを行い11月22日には「政策金融改革の基本方針骨子」を公表した。この中で組織改革について3つの案が示された。表1はA案である。B案はA案から国際協力銀行の部分を新機関（残高20兆円 14兆円程度へ）にして、沖縄振興開発金融公庫、国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫は一つになる（残高21.8兆円 19兆円程度へ）。C案は、B案に加え日本政策投資銀行を大企業から撤退した上で新機関（残高14.3兆円 10兆円程度へ）にする。つまり、残る政策金融機関数として、A案1機関、B案2機関、C案3機関となる。

続いて11月29日に、経済財政諮問会議において「政策金融改革の基本方針」が示され、国際協力銀行の後継については先送りされ、完全撤退にならなかった融資事業もあるが、基本的にはA案に近いものとなっている。

また、同日、政府与党合意として、1.「中小零細、個人等の国内金融」と「国際金融」は性格が違うのでそれぞれ専門の窓口設置、人材育成など専門性の活用強化にとりくむ、2.沖縄振興開発金融公庫は、2011年度までは公庫として残し、それ以降は自己完結的

機能を残しつつ新組織に統合、3.日本政策投資銀行、商工組合中央金庫の民営化は5～7年の移行期間、公営企業金融公庫も一定の移行措置を講ずる、4.危機発生時には民営化された会社を含め関係金融機関に対してセーフティネットの一時的拡充を行わせることができるように検討、という4項目が示された。

今後は今年度末（2006年3月）までに、国際協力銀行のODA業務の担当組織の検討、民営化や新組織についての具体的な仕組み作りが行われることになっている。

### 住宅金融公庫の改革

ここで、今回の8政府系金融機関よりも一足先に組織改革が決まっていた住宅金融公庫について、その後の動向を概観する。同庫については、2001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まっていた。これにより、2007年4月に住宅金融公庫は廃止され、独立行政法人住宅金融支援機構がスタートすることになっている。

2002年度以降の同公庫の業務の動向をみると、廃止が決まっている融通事業が大幅に減少し、証券化事業にシフトしていることがわかる。この2つの事業を合算した規

模は5年間で半分以下に減っている。また計画に対して、実績値が大幅に下回っていることも指摘できる。融資残高は、2002年度以降2年間で12兆円(2割弱)縮小している。

【表2 住宅金融公庫の業務の動向】

		2002	2003	2004	2005	2006
計 画	融通事業	万戸	50	37	22	14
	証券化	万戸		1	8	10
	計	万戸	50	38	30	24
実 績	融通事業	万戸	19	17.4	8.8	
	証券化	万戸		0	0.9	(1.6)
	計	万戸	19	17.4	9.7	
	融資残高	兆円	67.2	60.6	55.1	50.8

資料)表2および表3ともに財政投融资分科会配布資料及び財政金融統計月報より作成

注)05年度の証券化実績値は上半期分

資金調達についてみると、2002年に6割あった財投借入等は2005年度には2%に過ぎず、他方で自己資金である機関債注)が大幅に増大している。2005年度において財投は住宅金融通事業向けでは災害復興向けを除き終了することになっており、財政融資資金への繰上償還も実施される。

注)機関債には、買取型(05年度1.5兆円)既往債権分S種(同1.1兆円)、直接融資分MBS(同0.2兆円)が含まれる。

2005年7月6日に国土交通省と住宅金融公庫から、「独立行政法人移行に向けた住宅金融公庫の業務の改善・効率化等について(経営改善計画)」が公表され、新機構の業務は直接融資から証券化支援業務に転換されるという基本的な考え方と、業務の改善、

業務運営の効率化、財務内容の改善などが示された。この中で業務運営の効率化として、2006年度末までに2004年度の水準に比べて常勤職員数を4%以上、一般管理費は6%以上先行削減することが述べられている。

注)新機構は、第一期中期目標期間(2007年から5年間を想定)に常勤職員数について10%以上、一般管理費は15%以上の削減を目指している。

他方で、人員のスリム化レベルについては、2005年11月2日の財政投融资分科会で、主要な事業が廃止される中でこれで適正なのかという疑問も提示されている。

### 今後の課題

今回の政策金融改革が、大きな改革となったことは明らかであるが、組織改革が目され、機能の議論は不十分であったり、規模の縮小、特に直接融資について、今後実質的な縮小がどれだけ担保されているのかなど不透明な点も残っている。

統合される5機関についていえば、仮にA案を参考にすると、旧5機関の残高は31兆円(国際協力銀行は国際金融業務のみとして合算)新統合組織は廃止される業務を差し引くと21兆円でのスタートとなる予定であった。対GDP比半減という目標は54%を占める公営企業金融公庫(25兆円)、日本政策投資銀行(14.3兆円)、商工組合中央金庫(9.8兆円)の離脱によって達成されたというのは疑問が残る。全ての機関

【表3 資金調達の推移】

	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
	億円	億円	億円	億円	%	%	%	%
財投	49,669	20,947	1,456	750	59.6	39.6	2.9	2.0
自己資金	33,635	31,928	48,203	36,216	40.4	60.4	97.1	98.0
機関債	6,000	8,500	15,000	27,600	7.2	16.1	30.2	74.7
住宅金融公庫財形住宅債券等	5,174	5,279	6,493	6,816	6.2	10.0	13.1	18.4
住宅金融公庫住宅地債券	1,790	2,029	2,116	2,338	2.1	3.8	4.3	6.3
回収金借入金償還等	20,671	16,120	24,593	-538	24.8	30.5	49.5	-1.5
合計	83,304	52,875	49,659	36,966	100.0	100.0	100.0	100.0

注)財投には、借入、出資、政府保証債を含む。

【表 4 政府系金融機関の店舗、役職員、融資残高の状況】

	職員		店舗		役員		融資残高(億円)	
	1997	2005	1996	2005	1997	2005	1996	2004
日本政策投資銀行	1,389	1,357	25	25	19	17	173,153	139,656
商工組合中央金庫	5,558	**4480	104	102	12	14	114,270	95,888
公営企業金融公庫	83	81	1	1	5	5	189,130	250,241
中小企業金融公庫	1,758	**2055	60	63	8	12	72,488	74,735
国民生活金融公庫	4,861	**4701	154	153	14	10	99,884	95,775
農林漁業金融公庫	940	916	22	23	8	8	44,903	32,699
沖縄振興開発金融公	227	**216	6	6	5	6	16,294	14,154
国際協力銀行	*891	**869	(20)	29	(10)	12	181,027	198,403
住宅金融公庫	1,145	1096	14	12	9	9	701,063	550,994
地方銀行(64行)	154,493	126944	8010	7548		941	1,345,819	1,342,325

資料) 財政金融統計月報及び各機関ホームページ、財政投融资分科会資料、地銀協ホームページより作成  
 注) 職員数は予算定員。店舗数、融資残高は年度末時点、但し地方銀行は平均。( ) 値は日本輸出入銀行の値。  
 \*1999年統合時、\*\*05年10月1日時点。統合した政府系機関については旧機関の合算値、但し中小企業金融公庫の  
 値は中小企業信用保険公庫 中小企業統合事業団中小企業信用保険部門を含まず。

に政策金融としての業務の見直しと選別を課し、その上で目に見える目標として、最初のステップである対 GDP 比半減を目指すものであったはずであり、旧 5 機関の融資残高も応分の縮小が必要であると考え。

また、諸外国の政策金融における直接融資の額と比較して日本の直接融資額が格段に大きいことがあり、一つの目安として対 GDP 比半減が目指されたのであり、最終形でないことは確認すべきである。今後の民間金融機関の業務拡大にあわせ、今回引き継がれた業務も不断の見直し、手法の変更、縮小が必要となってくると考えられ、この点を担保するような仕組みをどのように導入するのが大きな課題である。

さらに今後、「政策金融改革の基本方針」の基本原則に示された新統合組織の簡素化、事業運営の効率化についてもチェック機能が必要であろう。表 4 は、政府系金融機関の店舗、役職員数の状況である。職員数では、商工中金が、約 10 年間で 1000 人規模の縮小を行っているのが特徴的である。この商工中金の約 2 割減という状況は、地方銀行 64 行計とほぼ同じ減少傾向にあった

ことがわかる。その他の機関では、表 4 の期間中に組織統合を経験している日本政策投資銀行、国際協力銀行、中小企業金融公庫、国民生活金融公庫、あるいは住宅金融公庫においても目立った職員数の減少は起きていない。住宅金融公庫については新組織への移行が早期に決まっていたとはいえ、より一層の業務効率化の議論が必要であると考えられる。

公営企業金融公庫については、組織が廃止され、地公体の出資による新しい機関ができる予定であるが、財投システムから離脱するとはいえ、今後の機能の見直し、縮小は検討されるべきであろう。新機関は出資者である地公体への融資を行うことになり、貸出審査についてどのように位置づけるのか、中小地公体の安易な資金調達ルートとならないような規律作りが必要である。

今後の具体的な制度設計の中で、政策金融のあるべき姿が、再度詳細に議論されることを期待したい。

本稿では今回の改革の概要について紹介したが、次回は個別機関について、その動向を検討する。 (2005.12.19 時点)