

政策金融改革 - 3

～ 民営化される日本政策投資銀行と商工組合中央金庫 ～

丹羽 由夏

日本政策投資銀行と商工組合中央金庫は、先の政策金融改革により民営化が決まった。行政改革の重要方針（05年12月24日閣議決定）では、日本政策投資銀行は「新金融技術開発機能を維持するためには多くの機能がそろっていることが望ましいこと等から一体として完全民営化する」とされ、商工組合中央金庫は「所属団体中小企業向けのフルバンキング機能を行う機関として完全民営化する」とされた。今後移行措置、移行期間を経てどのような民間金融機関になっていくのか、個別機関の詳細な仕組み作りが注目される。

本稿では、3月号「政策金融改革-2」に続き、民営化が決まった日本政策投資銀行と商工組合中央金庫をとりあげ、その概況と課題について検討する。

商工組合中央金庫

商工組合中央金庫（以下、商工中金）は、1936年商工組合中央金庫法により設立された。法律上は、「中小企業等協同組合その他主として中小規模の事業者を構成員とする団体に対する金融の円滑を図る為必要な業務を営むことを目的」とされている。職員数は4480名で、国と中小企業組合の共同出資機関である。その他の政府系金融機関と大きく異なる点は、預金業務、決済業務を行っていること、また、政府系機関としては、課税法人となっていることなどがあげられる。但し、預金保険機構の加盟機関ではない。

資金調達

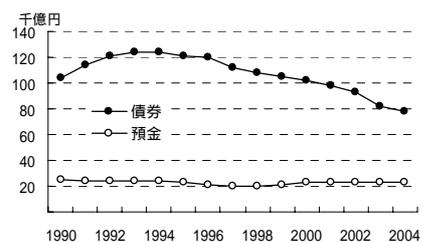
商工中金の資金調達は債券発行と預金による。図1は債券発行高と預金残高の推移を見たものである。債券発行高は1994年をピークに減少している。財投システムの中

では、当該債券を財政融資資金（05年度100億円）で引き受けられていた。06年度より廃止される。

商工中金の資金量に占める預金の割合は2割強であり、債券発行による調達が中心である。04年度末の預金残高2.3兆円のうち、預金者別にみると9割が一般法人、個人は1割に満たない注）。

注）商工組合中央金庫法により預金受入には制約がある。個人預金は、所属団体の構成員である個人事業主や法人の役員等に限定されている。

【図1 債券発行高と預金残高の推移】

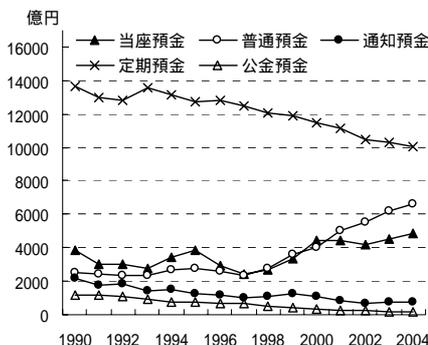


資料) 図1,2,3とも日経FQより作成

図2は預金を種類別に見たものである。定期預金は減少傾向にあり、普通預金は98年度以降、拡大した。普通預金等の拡大は民間金融機関からのシフト（ペイオフ対策）が推察されるが、商工中金の種類別預金の中で、定期預金から普通預金へのシフトのようにみえる部分は、政府系金融機関とい

う性格上、預金者側のペイオフ対策とは考えられないため、定期預金と普通預金の金利差があまり無い中で、手元流動性が重視されたことなどが指摘できるかもしれない。

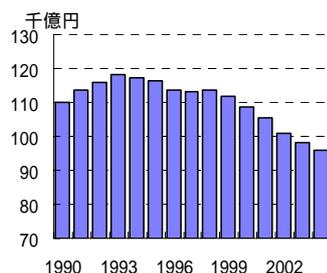
【図2 種類別預金残高の推移】



貸出金

貸出金残高をみると(図3)近年減少傾向にあることがわかる。

【図3 貸出金残高の推移】



貸出金は運転資金が76.4%(05年3月末、長期短期運転資金の合計値)と過半を占め、設備資金は23.6%となっている。昨年の

【表1 商工中金の政策コスト】

年度	政策コスト	分析期間	増減の理由等
2001年	532億円	21年間	2000年度末の長期貸出7兆円と01年度の新規分が対象。政府出資等の機会費用(1279億円)と分析期間中の国庫納付(747億円)。
2002年	278億円	21年間	対前年度比254億円減少の要因は、貸出金の回収状況や経費の算出方法を改善したため。
2003年	5億円	21年間	前提金利の変化を捨象すると、政策コストは対前年度比64億円増加。実質的コスト増の要因は株式評価見直し等の費用増加などによる。
2004年	220億円	21年間	前提金利の変化を捨象すると、政策コストは対前年度比34円増加。これは期初の政府出資準備金にかかわる機会費用コスト増などによる。
2005年	154億円	21年間	前提金利の変化を捨象すると、政策コストは対前年度比105億円減少。内訳は、新規融資分67億円減、貸倒損失率の低下32億円減。

資料)表1および表2は財務省HPより作成

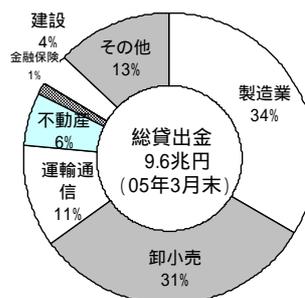
注1)政策コスト分析とは、97年11月「資金運用部審議会懇談会とりまとめ」の指摘により国から将来に亘って投入される補助金等を計算したものの。99年から試算が開始された。

注2)長期貸出業務を試算の対象としている。03年度末時点の貸出残高9.8兆円のうち長期貸出残高は約66%を占める。

経済財政諮問会議におけるヒアリングでは、政府系金融機関である中小企業金融公庫の貸出は設備資金が主となっており、商工中金とのすみ分けがコメントされていた。

貸出先としては、製造業と卸売・小売業が占める割合が非常に大きく、ともに3割を超す。民間(国内銀行)では不動産が最も大きく、約2割を占めている。ちなみに、中小企業向け貸付残高に占める商工中金のシェアは約4%、政府系の商工中金、国民生活金融公庫、中小企業金融公庫合計で約11%となっている(2004年度、中小企業金融公庫ディスクロージャーより)。

【図4 業種別貸出金】



資料)商工中金ディスクロージャー誌より作成

政策コスト分析

政策コスト分析については、2001年度から公表している(表1参照)。商工中金に経

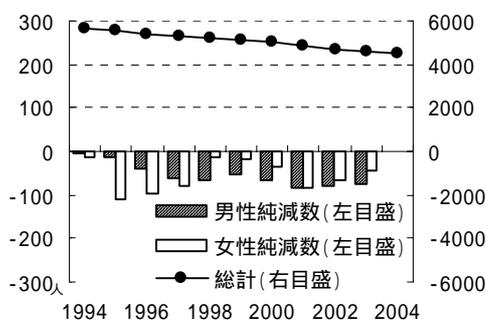
費等を補てんするための補給金はなく、所得の 22%を法人税として納付している。政策コスト算出には政府出資金等による機会費用が影響している。

政府系金融機関としての改革の動向

特殊法人等整理合理化計画で、商工中金は、特別貸付について必要性を検討し、存続させるもの（あるいは創設されるもの）は期限と廃止の指標を設定すること、政府系金融機関の共通事項として、金利決定の責任主体の明確化、政策コストの明示などが示されていた。

職員数は、他の政府系金融機関と比して削減が顕著であり（金融市場 1 月号「政策金融改革-1」参照）その内訳をみると、90 年代後半は女性職員が急速に減っており、事務の集中化や機械化などが推察される。2001 年度以降は男性職員数の減少も顕著になっている。

【図 5 職員数の推移】



資料) 商工中金ホームページより作成

日本政策投資銀行

99 年 10 月 1 日に日本開発銀行（1951 年設立）と北海道東北開発公庫（1956 年設立）と統合し、設立された。法律上は、「経済社会の活力の向上及び持続的発展、豊かな国民生活の実現並びに地域経済の自立的発展に資するため、一般の金融機関が行う金融

等を補完し、又は奨励することを旨とし、長期資金の供給等を行い、もって我が国の経済社会政策に金融上の寄与をすることを目的」としている。

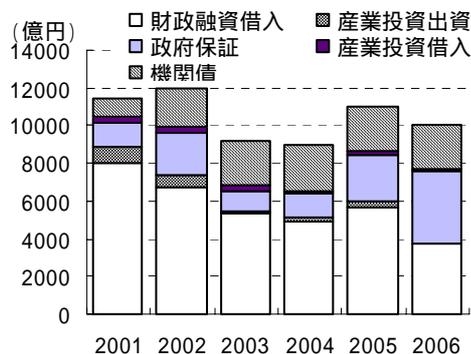
職員数は 1357 名で、100%政府出資の機関である。04 年度は 106 億円の国庫納付金注)を計上している（03 年度はゼロ）。

注) 国庫納付は、利益金から貸付金残高の 3/1000 あるいは利益金の 20/100 の多い額を準備金として積み立てた後、残額を納付する。

資金調達

資金調達においては、2001 年度の財投改革以降、機関債が新たに加わった。近年の機関債調達額は、横ばいで推移している。財政融資資金借入は減少傾向にあるが、それを補う形で政府保証債の発行額が増大している。

【図 6 資金調達の推移】



資料) 財政金融統計月報
注) 04 年度までは実績値。05、06 年度は計画値。その他の自己資金等は除いている。

2004 年度の調達コスト（外部負債利回）は 2.73%、資金運用利回りは 2.86%と公表されている。

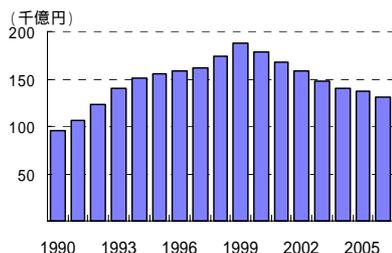
貸出金

貸出金残高についてみると、1999 年（統合年度）をピークに毎年減少している。06 年度末残高は 13.1 兆円（概算要求時見込み額）となる予定で、7 年で 3 割減少したことになる。

政策金融機関の中では、唯一、貸出先の

対象分野が時代とともにかわってきた総合政策金融機関である。現在の重点3分野は、地域再生、環境生活基盤、技術・新産業創造である。また公的部門改革支援なども行われている（詳しくは、「特殊法人改革と政策金融」農林金融02年11月号参照）。

【図7 貸出金残高の推移】



資料) 日経 FQ より作成。

注) 05, 06 年度は計画値

リスク管理債権比率は、2.9% (04 年度末) で、前年度より 0.4% ポイント改善している。貸出債権のうち 10.8% (同上) が第 3 セクター向けであり、当該向けリスク管理債権比率は 14.4% (同上) である。

貸倒引当金についてみると、特殊法人会計基準では 04 年度 419 億円が計上されているが、民間基準貸借対照表では、2803 億円となっており、2000 億円以上の差が存在する。

政策コスト分析

政策コストについては 2000 年から公表しており、表 2 のようになっている。政策コストの算出では、貸倒償却や機会費用が影響している。

政府系金融機関としての改革の動向

特殊法人等整理合理化計画では、融資対象事業を縮減し、融資条件を見直し、プロジェクトファイナンス、地域プロジェクト等のリスクの高い業務に特化することが求められていた。

02 年度からは貸付期間を 5 年超に限定し、短い融資については原則廃止にしている。また、長期資金の調達力に応じた融資比率の設定として、社債格付けにより融資比率の上限を引き下げている。

財政投融资分科会 (05 年 10 月 26 日) では、事業の見直し、政府保証債の調達について指摘がされた。また、開銀と北東公庫の合併後、融資残高は減少しているのに人員が減っていない、国民生活金融公庫と比して役員数が多いなどという疑問がだされた。これに対しては、都市再生、経済金融再生など難しいものへの対応、新たな金融

【表 2 日本政策投資銀行の政策コスト】

	政策コスト	分析期間	増減の理由等
2000 年	1,384 億円	31 年間	むつ小川原開発(株)に対する債権 (668 億円) を 2000 年度に償却
2001 年	1,282 億円	31 年間	上記償却の結果、期首の法定準備金が減少し、機会費用がその分減少。
2002 年	1,322 億円	31 年間	貸付金償却額が増加したため、前提金利の変更による減少分を上回り、政策コストは 40 億円の増加。
2003 年	591 億円	26 年間	前提金利の変化を捨象すると、政策コストは対前年度比 204 億円増加。内訳は、分析期間の変更により 690 億円減、貸付金償却率の見直しにより 970 億円増。
2004 年	1,069 億円	26 年間	前提金利の変化を捨象すると、政策コストは対前年度比 204 億円減少。内訳は、新規融資分等によるコスト 639 億円減、貸付金償却及び機会費用の 442 億円増。
2005 年	1,359 億円	26 年間	前提金利の変化を捨象すると、政策コストは対前年度比 131 億円増加。内訳は、貸倒償却等により 1,093 億円減、機会費用等の 1,183 億円増。2010 年度以降は、国庫納付が見込まれている。

リスク対応、金融庁検査などの対応で手間暇がかかると回答されている。また、役員も地域別の担当制を引いているので現在の常勤数(13名)となっていると説明している。

おわりに

06年3月10日に行政改革推進法案が閣議決定された。今後は個別機関の詳細な仕組み作りが行われていく予定である。本稿で紹介した民営化される日本政策投資銀行と商工中金の今後の最大の注目点は、行政改革推進法案の第六条に記された完全民営化の具体的な仕組みであろう。第六条2において「政府の出資については、市場の動向を踏まえつつその縮減を図り、前項の措置のおおむね五年後から七年後を目途として、その全部を処分するものとする」とされている。また、根拠法やマネジメント体制などもあげられる。

民営化後の両機関の課題としては、資金調達があげられるかもしれない。

商工中金は調達の大半を債券発行に依存している。政府出資を含めた政府の信用を背景に、資金調達が行われてきたと言える。このため、昨年の経済財政諮問会議WGのヒアリング時に、民営化の問題点として、資金調達コスト上昇への懸念を提示していた。商工中金のメンバーは、資金不足の中小企業団体であり、自らの資金調達の必要性は大きい。調達手段が預金中心である他の民間金融機関と対照的に、債券発行が大きな割合を占め、今後調達手段の多様化や調達コストへの対応が大きな課題である。06年2月からは個人向けの「3年新型定期預金」注)が導入されており、個人預金も調達の多様化の一つとして検討される可能性

がある。

注) 商工債券の残高を持つ個人、及び所属団体の構成員である個人や法人の役員を対象としている。

日本政策投資銀行は、現在その過半を財政融資資金借入と政府保証債(前掲図6参照)が占めている。過去、機関債の発行も継続して行われてきたが、「暗黙の政府保証」に依存してきた点は明らかである。このため、民営化後の長期貸出の継続には、自らの責任でどのように安定的な調達手段を確保するのが大きな課題となる。また、預金の取扱いについても注目されている。

民営化の詳細な仕組み作りがまだ不透明なままであるが、最大の課題は、両機関がどのようなビジネスモデルを構築するのかがであろう。これまでの政策金融の改革の中では、民間が出来ない業務をやることに注力されて来たが、今後は一転して民営化される。その意味で、現在の延長上にあるような政策金融的役割注)は完全に排除されるべきであると考ええる。また、移行期間はできるだけ短くし、将来的にも「暗黙の政府保証」が意識されるような措置は避けるべきであろう。より早く民間との競争条件を同一にし、不採算事業からの撤退も含め、他の民間金融機関と対抗できる強みを活かすような自由な業務運営ができる環境整備が必要である。

注) セーフティネットの役割を課すなど。行政改革推進法案(第四条四)の危機対応の体制が、他の民間金融機関と比して両民営化機関に特別な役割を課すような仕組みであれば疑問が残る。

商工中金には、出資組合数2.7万というメンバーがおり、個人顧客層は、法人役員や金融債保有者である。日本政策投資銀行の持つ新しい金融技術等に対しては安定的な評価がされており、今後の戦略に注目したい。