

# 今月の焦点

## 国内経済金融

### 政策金融改革 - 4

#### ～ 統合される 5 政府系金融機関 ～

丹羽 由夏

国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、国際協力銀行（国際金融勸定等）の 5 機関は、新政策金融機関として 1 つに統合されることが決まった。今後 2008 年度の設立に向けた詳細な制度設計が行われる中で、業務の効率化、政策金融手法の変換、資金調達における方向性などが、より具体的に改革の目的に沿った形で示されることを期待したい。

本稿では、先月号「政策金融改革-3」に続き、一つに統合される国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、国際協力銀行（以下、国民公庫、中小公庫、農林公庫、沖縄公庫、JBIC）について、その動向と課題を検討する。

#### 5 機関の概要

統合が決まった 5 機関の現在の状況をみると表 1 のようになる。

職員数は、JBIC を除く 4 機関合計で約 8000 人、一般会計からの補給金の合計は 986 億円（2004 年度）となっている。政策コストは、農林公庫が最も多く、最も少ない国民公庫の 22 倍強となっている。格付け

についてみると、AAA の JBIC、AA+ の国民公庫、中小公庫、沖縄公庫、AA の農林公庫と差がある。リスク管理債権比率は中小公庫が最も高い。

5 機関合計で国内店舗（海外含まず）数は 240 を超えるが、国民公庫が最も多くの支店数 152 をもち、ついで中小公庫 60、農林公庫 22、沖縄公庫 6、JBIC 2 となる。東京都千代田区大手町には沖縄公庫以外の 4 機関の本店がある（沖縄公庫は東京都千代田区霞ヶ関に東京本部がある）。全国的に見ると、同一市内（政令市では同一区内）に 2 機関の店舗があるところは 39 箇所、3 機関以上あるところは 18 箇所存在する。

【表 1 統合される 5 機関の概要】

	国民公庫	中小公庫	農林公庫	JBIC	沖縄公庫
設立年度	1999年10月1日 (国民金融公庫と 環境衛生金融公庫)	1953年8月20日	1953年4月1日	1999年10月1日 (日本輸出入銀行 と海外経済協力基)	1972年5月15日
主務大臣	財務、厚労	財務、経産	財務、農水	財務、外務	財務、沖縄開発庁
資本金 (億円、04年度末)	3682	15688	3116	9855(国金勸定)	702
職員数 (人)	4701	2109	916	869	216
店舗(支店)数	152	61	22	本店+大阪支店 +27海外	4+本店+本部
政策コスト (億円、05年度)	141	2754(融資勸定)	3184	660(国金勸定)	322
一般会計からの補給金(億円、04年度)	52.17	369.9	511.55	0(国金勸定)	52.4
格付け(R&I) (06年3月31日時点)	AA+	AA+	AA	AAA	AA+
リスク管理債権比率 (%、04年度)	8.9	14.0(融資勸定)	5.8	7.0(国金勸定)	10.6
自己資本比率 (%、04年度)	4.15	6.49	14.47	17.9(国金勸定)	6.99
総裁、理事長	元大蔵事務次官	元野村総合研究所社長	元農水事務次官	元大蔵事務次官	公庫プロパー

資料) 各機関 HP、経済財政諮問会議 WG 説明資料、分科会提出資料より作成

【表2 2004年度末における各機関の資金調達の状況】

	JBIC	国民公庫	中小公庫	農林公庫	沖縄公庫	計	
	億円	億円	億円	億円	億円	億円	%
財政融資資金借入	52639	74452	25641	26268	11823	190823	69.1
簡保借入	953	1439	10360	375	697	13824	5.0
産業投資借入					70	70	0.0
一般会計借入		3283				3283	1.2
農業経営基盤強化措置借入				1027	3	1031	0.4
独法雇用・能力開発機構借入					151	151	0.1
住宅宅地債券					1	1	0.0
政府保証債	11145	6550	27993	410		46098	16.7
機関債	6200	6800	6400	815	500	20715	7.5
計	70938	92524	70394	28895	13245	275996	100.0

資料) 財政金融統計月報より農中総研作成

注) 中小公庫の財政融資資金借入等には借入金と債券引受を含む。上記表は、民間借入等を含んでいない。と言える。

### 資金調達の状況

5機関の2006年度の財政投融资計画における資金調達についてみたものが表3である。国民公庫の財政融資資金借入額が5機関の中で最も多く、06年度の全財政融資資金10兆円に対しても2割を占めている。5機関合計で、財政融資資金借入の4割強、財投計画額の3割強に達している。機関債調達額では、全機関債発行額6兆円のうち1割強を5機関の発行額が占めている。

【表3 06年度財政投融资計画】

	財政融資	産業投資	政府保証	合計	機関債
06年度計画	103615	442	45989	150046	59981
国民公庫	21940	0	800	22740	2400
中小公庫	9904	254	1700	11858	2400
農林公庫	1720	0	0	1720	230
沖縄公庫	949	7	0	956	300
JBIC	8490	0	2400	10890	2600
合計	43003	261	4900	48164	7930
%	41.5	59.0	10.7	32.1	13.2

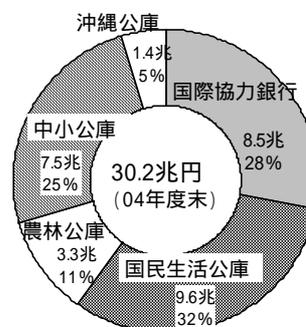
資料) 財務省HPより作成

2004年度末時点の各機関の借入残高等についてみると、表2のようになる。財政融資資金借入、簡保借入による調達が7割強を占めており、政府保証債を加えると9割を超す。農林公庫と沖縄公庫は財政融資資金借入への依存度が非常に高いが、中小公庫やJBICは政府保証債への依存度も高い。機関債は、国民公庫の残高が最も大きい。各機関とも全体に占める調達割合は小さい

### 貸出の状況

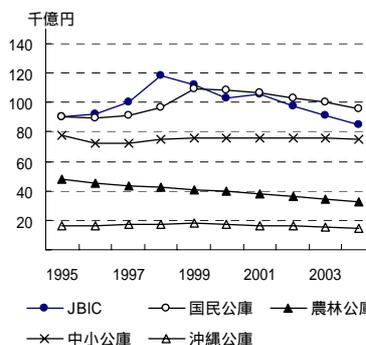
5機関の貸出残高の合計は30兆円を超えている。そのうち国民公庫が最も大きく32%を占め、次いでJBIC(国金勘定のみ)、中小公庫、農林公庫、沖縄公庫となっている。

【図1 機関別貸出残高の状況】



資料) 図1、図2ともに財政金融統計月報

【図2 貸出残高の推移】



近年の各機関の貸出残高の推移をみたものが前頁図2となる。JBICの減少傾向が顕著にみてとれる。

### 特殊法人等整理合理化計画への対応

特殊法人等整理合理化計画における各機関への指摘事項を紹介すると、一般貸付の規模縮小（国民公庫、中小公庫）、特別貸付について真に必要なかを検討、今後創設するものには期限、廃止の指標を設定（国民公庫、中小公庫、沖縄公庫）、国際金融等事業は規模縮小、流動化を図り貸付残高を圧縮（JBIC）、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（農林公庫）などがあげられる。共通事項としては、貸付資産等のリスク管理及び引当金の開示について適切に実施、金利の決定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、その結果を反映させる仕組みを検討するなどが示されていた。

経済財政諮問会議WGのヒアリング時の資料から上記への対応についてみてみると、先進国向け輸出金融および一般投資金融、資源以外の輸入金融、海外投資の廃止（JBIC）、中小企業等資金、生活衛生資金の特別貸付に取り扱い期限を設定（沖縄公庫）、特別貸付の取扱期間を原則1年に設定（国民公庫、中小公庫）、食品製造・加工・流通事業者に対する融資について事業規模を縮減（農林公庫）などが報告されている。

他方で、昨年の財政制度等審議会財政投融资分科会（以下、分科会）では、長プラ準拠の基準金利のあり方、運用残を生じている機関の要求額の規模などが課題として指摘されていた。

### 行政改革推進法案等における新機関

06年3月10日に閣議決定され、現在審議が行われている行政改革推進法案（正式名は、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」）では、第四条において、08年度に統合される新政策金融機関が担う政策金融の業務は、国民一般、中小企業者、農林水産業者、及び我が国にとって重要な資源の海外における開発及び取得を促進し、産業の国際競争力の維持及び向上を図る機能に限定するとされた。

第五条では新政策金融機関の組織は、「特別の法律により特別の設立行為をもって設立される株式会社又は独立行政法人若しくはこれに類する法人」とされ、経営責任者は、「特定の公務の経歴を有する者が固定的に選任されることがないように十分に配慮する」とされた。また国内と国際金融業務は

【表4 法案における各機関の業務】

国民公庫 (第八条)	教育資金の貸付については、低所得者の資金需要に配慮しつつ、貸付け対象の範囲を縮小
農林公庫 (第九条)	農林漁業者に対する長期かつ低利の資金の貸付けは、資本市場からの調達が困難な資金の貸付に限定。食品の製造等の事業を営むものに対する貸付けは、中小企業者に対する償還期間が十年を超える資金の貸付けに限定。
中小公庫 (第十条)	中小企業者一般を対象とするものは廃止。それ以外のものは重要な施策の目的に従って行われるものに限定するとともに、その承継後も定期的に見直し
沖縄公庫 (第十一条)	日本政策投資銀行の業務に相当する業務は廃止。国民公庫、農林公庫、中小公庫については上記に準ずる。
JBIC (第十二条)	我が国にとって重要な資源の海外における開発及び取得を促進し、並びに我が国の産業の国際競争力の維持及び向上を図るためのもの並びに国際金融秩序の混乱への対処に係るものに限定。

資料) 行政改革推進法案より作成

部門分けされた。

同法案では、統合される 5 機関の融資業務について、表 4 のような縮小が明記されている。ここで、JBIC を除いて、廃止および縮小が決まった、国民公庫の教育貸出、中小公庫の一般貸出、農林公庫の食品産業向け貸出、沖縄公庫の産業投資貸出（日本政策投資銀行に相当）の現在の残高をみると（表 5）約 3.5 兆円が対象となっていることがわかる。

【表 5 縮小等の対象貸出（04 年度残高）】

	対象	億円
国民公庫	教育貸出	11,131
中小公庫	一般貸出	14,390
農林公庫	食品産業向け貸出	5,800
沖縄公庫	産業投資貸出	4,111

資料：各機関 HP より作成

06 年 3 月 31 日には、「詳細な制度設計に向けた論点整理」が示された。新政策金融機関関係では、組織の在り方において、支店、人員、事務経費などに対する統合効果の発揮などの記述が注目される。業務の在り方では、(1) 国民一般、中小企業者及び農林水産業者、重要資源の海外開発及び促進、国際競争力の維持向上をはかる機能が承継される業務とされ、(2) 部分保証等の推進による一般金融機関が行う金融を補完、(3) 貸付金の残高の継続的な縮小を可能とするための業務の実施状況の評価・管理体制の整備が盛り込まれている。

### 今後の課題

08 年度に新政策金融機関に統合される 5 機関であるが、依然として詳細な制度設計等は不透明である。このような中で、課題を提示することには限界があるが、次のような点について、今後方向性が示されるこ

とを期待したい。

### 融資残高の対 GDP 比半減と新機関

今回の行政改革推進法案では、公営公庫、政投銀、商工中金が外れたことで、すでに融資残高の対 GDP 比半減目標は達成されたことになっている。従って、新政策金融機関では、現状の融資残高 30 兆円を確実に縮小していくことが出来るのかは非常に不透明であろう。昨年 11 月の経済財政諮問会議において、民間委員から「政策金融の基本方針骨子」の中で提示された A 案では、10 兆円に匹敵する融資業務が廃止縮小された後、新政策金融機関は 20 兆円程度でスタートすることが想定されていた（詳細は、金融市場 1 月号「政策金融改革-1」）。しかし、議論の過程で、全面撤退とならなかった融資もあり、また JBIC に対しては A 案で撤退するとされた国際金融機能（貿易金融、投資金融、アンタイドローン）の 6 兆円強の融資も、廃止縮小の量的目標がないまま不透明な状況である。

新政策金融機関になった後、先の論点整理にも盛り込まれたように、不断の融資業務の見直し、直接融資から間接手法への変換を担保するような仕組み作りが必要とされるであろう。

### 統合による業務効率化

「政策金融改革-1」でも触れたように、人員の削減は、過去に統合を経験した機関でも顕著に進展してはいなかった。現在、JBIC を除く 4 機関でも、職員数は 8000 人を超えている。また、店舗についても前述の通り、国民公庫の店舗数が最も多く、中小と農林の店舗は国民公庫の店舗とほぼ同一市内（区内）に位置している。

5 機関の統合による成果、各機関の業務

の縮小による成果を早急に示していく必要がある。

#### 資金調達と機関債の行方

新政策金融機関の資金調達をどのようにとらえ、整理すべきかが大きな課題になると考えられる。

現状は財政融資資金と政府保証債による調達が非常に大きな比率を占めているが、他方で財政投融資計画からみても、新政策金融機関の割合は非常に大きい。また、調達手段として、財政融資資金と政府保証債、機関債との関係を再度整理する必要があると考えられる。特に、長期債での調達には政府保証債を利用し、中期債等では機関債を利用するというような区別をしているところもあり、過度的とされている政府保証債の位置づけは非常に曖昧であると言える。

財政投融資計画自身がどこまで縮小していくのか、最終的な姿、着地点が不透明であるが、当初の財投改革の主旨から言えば、財投機関は機関債での調達が中心となることが求められていた。機関債発行によって、市場の規律付けが働き、運営の効率化を促すことが大きな目的の一つであった注)

注) 荒巻浩明「財政投融資制度改革と金融市場の展望」農林金融 01 年 1 月号

しかしながら、統合される 5 機関は、AAA から AA まで格付けに差が存在するが、新政策金融機関は、唯一の政策金融機関として、より政府との密接な関係が意識され、投資家においても「暗黙の政府保証」をより強く意識した行動が採られる可能性がある。現在も機関債については、「暗黙の政府保証」が意識され、市場の規律付けは機能していないという指摘も多い。

新政策金融機関における機関債の役割の再検討と整理が急務である。導入時の目的

通り、一財投機関として、機関債を活用、拡大していくのであれば、市場規律が働くように、補助金等の投入ルールの明確化、破産に関するルール作り注) が必須となる。

注) 04 年度の分科会では、財投機関は個別法で作った法人なので、一般的に破産法制を作ることにはなじまず、個別の法案で処理するのが筋という法制審の議論が紹介されている。

#### 政策コスト分析の現実的な利用

「政策コスト分析」は、1999 年度から導入された。すでに 7 回の公表を経ているが、単なる公表のみに留まらず、新政策金融機関において、事業や組織の見直し、効率化に資するような利用の検討が必要であると考えられる。

財務省の資料注) によれば政策コスト分析を行う理由として「財政投融資対象事業の妥当性を判断する材料」として、「財政投融資の透明性を高める」、「事業実施主体が分析を通じて事業のあり方を見直す」という効果が期待されている。分科会においても政策コスト分析の活用については幾度と議論がされてきた。

注) 平成 16 年政策コスト分析「本年度のポイント」

前述の論点整理の中では、新政策金融機関の強固なガバナンスの確立という項目で、「収支差補給の形になっているものは、これを見直し、事業毎に政策コストを把握して支援を行う仕組みを基本とすべきではないか」という指摘がされている。

新政策金融機関が唯一の政策金融機関として、財政投融資計画の枠組みの中で維持されるのであれば、引き続き公表されるであろう政策コスト分析とその現実的な利用を検討することが、不断の事業見直しに対する規律の一つになりうるかもしれない。