

政策金融改革

8 政策金融機関の組織改革と今後の課題

〔要 旨〕

- 1 政策金融機関の組織改革は2001年の「特殊法人等整理合理化計画」以降、先延ばしにされてきたが、06年6月にその詳細について「制度設計」が公表され、08年10月から新しい枠組みの中でスタートする。今回の政策金融機関の、2機関の民営化、1機関の廃止、5機関の統合と、数の上では8ある政策金融機関が1つになるという大きなものになった。
- 2 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（2012年度以降に統合）、国際協力銀行は統合され、特別の法律に基づき設立される会社法上の株式会社（特殊会社）となる。組織は、国際金融と国内金融に大別され、国内事業部門も国民一般、中小企業者、農林水産業の区分で内部組織を設けるとされている。しかし、統合される以上、業務の効率化についても、改革の目的に沿った、目に見える実績を上げていく必要があり、その動向に注目したい。
- 3 商工組合中央金庫と日本政策投資銀行は、5～7年の移行期間終了後、設立根拠法が廃止され、銀行法等に基づく完全民営化機関になる。両機関はこれまで政策金融機関としての役割を担ってきたが、今後は一転して民営化される。その意味で、どのようなビジネスモデルを構築していくのかが大きな課題となる。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生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。
- 4 公営企業金融公庫は08年度に廃止され、地方公共団体は共同で新組織を設立することになった。国は一切の関与を否定しており、地方公共団体を取り巻く環境が急激に変化しているなかで、信用力補完の仕組みづくりが必要とされるかもしれない。

目次

はじめに

1 政策金融改革の流れ

(1) 05年秋からの流れ

(2) 新しい組織の枠組み

2 各機関の概要とその課題

(1) 新政策金融機関

(2) 民営化される商工中金と日本政策投資銀行

(3) 廃止される公営公庫

おわりに

はじめに

政策金融機関の組織改革について、その制度設計が2006年6月に公表され、08年10月からスタートする新しい政策金融の枠組みが次第に明らかになってきている。今回の政策金融機関の組織改革は、数の上では現行8ある政策金融機関が1つになる、という大きなものになった。本稿では、これまでの政策金融改革の経緯を概観し、08年10月からの新たな枠組みについて紹介する。さらに、各機関の現状と組織変革後の課題を検討する。

1 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なかで、これまでに何度も行われてきた。99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。

最近の組織改革の流れは、00年12月に公

表された「行政改革大綱」、そして01年12月に決定された「特殊法人等整理合理化計画」に続くものである。この計画の中では、8政策金融機関^(注)(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、商工組合中央金庫、日本政策投資銀行、公営企業金融公庫)の各事業の縮減の方向性が示されたが、組織形態については先送りされ、翌年02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。

経済財政諮問会議は、02年12月に「政策金融改革について」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、04年度までを民間の不良債権集中処理期間と位置づけて、政策金融を活用し、05年度から07年度は「あるべき姿」に移行するための準備期間、08年度以降に新体制に移行するというもので、05年度からはこの「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、政策金融機関が出口の一つを担ってきたが、05年、郵政民営化関連法が成立し、その議論のなかで、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，政策金融機関の抜本的な整理縮小が必要になってくる。今回の政策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といえる。

(注) 本稿では，8 政策金融機関名を以下のとおり略す。

- ・ 国民生活金融公庫 国民公庫
- ・ 中小企業金融公庫 中小公庫
- ・ 農林漁業金融公庫 農林公庫
- ・ 沖縄振興開発金融公庫 沖縄公庫
- ・ 国際協力銀行 JBIC
- ・ 商工組合中央金庫 商工中金
- ・ 日本政策投資銀行(略さない)
- ・ 公営企業金融公庫 公営公庫

(1) 05年秋からの流れ

05年秋に経済財政諮問会議は，政策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「政策金融改革の基本方針骨子」を公表した。このなかで，組織改革について3つの案が示された。第1表はA案である。B案はA案からJBICの部分を新機関(残高20兆円 14兆円程度へ)にして，国民公庫，中小公庫，農林公庫，沖縄公庫は1

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取引から撤退させた上で新機関(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は，A案1，B案2，C案3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，JBICの後継については先送りされ，完全撤退にならなかつた融資事業もあるが，基本的にはA案に近いものとなった。

また同日，政府与党合意として，「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取り組む，沖縄公庫は，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，商工中金，日本政策投資銀行の民営化は5～7年の移行期間，公営公庫も一定の移行措置を講ずる，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。

06年に入り，先送りされたJBICの扱いは，内閣官房長官の下におかれた「海外経済協力に関する検討会」で議論が行われ，2月に報告書

第1表 「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
商工組合中央金庫	9.8	49.1 (54%)	民営化
日本政策投資銀行	14.3		民営化
公営企業金融公庫	25		廃止, 新組織に
国民生活金融公庫	9.6	30.8 (国際金融 9兆円を 含む)	新統合機関で, 30.8兆円 21兆円に縮減撤退 教育貸付1.1兆円(国民生活金融公庫) 一般貸付1.4兆円(中小企業金融公庫) 食品産業0.6兆円(農林漁業金融公庫) 貿易投資6兆円強(国際協力銀行)
中小企業金融公庫	7.5		
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(JBIC)	20	0DA 11	JICAが総理直属の実施機関へ
計	90.9		21+11=32兆円の規模に

資料 経済財政諮問会議HPから作成

がまとめられた。結論として、JBICの国際金融部門は08年度から新機関に統合、円借款部門は、国際協力機構(JICA)に統合されることが決まった。

3月10日には、政策金融改革を明記した行政改革推進法案(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」)が、閣議決定され、5月26日に成立した。

他方で、今年3月31日には、政策金融改革の詳細な制度設計に向かって論点整理が出されており、6月27日には、政策金融改革推進本部で「政策金融改革に係る制度設計」が決定された。

(2) 新しい組織の枠組み

6月27日の政策金融改革推進本部で決定した制度設計によると、08年10月から新体制に移行し、商工中金と日本政策投資銀行

は、5～7年の移行期間終了後、根拠法が廃止され、銀行法等に基づく完全民営化機関になることが示された。国民公庫、中小公庫、農林公庫、沖縄公庫(12年度以降に統合)、JBICは、統合され特別の法律に基づき設立される会社法上の株式会社(特殊会社)となる。公営公庫は08年度に廃止され、地方公共団体(以下「地公体」)は共同で新組織を設立することになった(第2表)。

また、今回の制度設計では、危機対応体制の概要も示されている。希望する民間金融機関をあらかじめ指定して(指定金融機関)、新政策金融機関のみでは対応できない「危機対応業務」の担い手とさせる。新政策金融機関は指定金融機関に対して、部分保証等のリスク補完や低利貸付等の資金供給などの業務を行うことができることになり、このため新政策金融機関と指定金融

第2表 政策金融改革の制度設計

旧	新	ポイント
国民公庫 中小公庫 農林公庫 沖縄公庫 JBIC(国際金融)	統合 (新政策金融機関に)	<ul style="list-style-type: none"> ・特殊会社(08年10月発足) ・新政策金融機関の予算は従来どおり国会の議決対象となり、株式については、全額政府が保有 ・財政支援については、収支差補給になっているものは見直し、事業ごとに政策コストを把握して、必要な場合に支援を行う ・国内金融と国際金融部門に大別、経理も区分管理。国際事業部門の対外呼称は、国際協力銀行(JBIC)の名称が使用できるよう検討。国内事業部門は国民一般、中小企業者、農林水産業者の区分に応じた内部組織を設け、経理も区分して管理 ・行政改革推進法に規定されている業務を承継 ・外部有識者による評価委員会設置。「行政減量・効率化有識者会議」で評価・検証
商工中金 日本政策投資銀行	完全民営化	<ul style="list-style-type: none"> ・08年10月に特殊会社に転換。その後、5～7年の移行期間を経て完全民営化 ・移行期間中、商工中金は預金資格の制限撤廃、政府出資のかんりの部分を準備金化、政投銀は預金受入と金融債を発行、政府保証・財融借入の継続。預金保険機構への加入 ・完全民営化のプロセスは「行政減量・効率化有識者会議」が評価・検証を行う
公営公庫	廃止	<ul style="list-style-type: none"> ・08年度に廃止 ・地方公共団体は、共同して資金調達のための新組織を自ら設立 ・新組織に対して、国は新たな出資・保証等の関与を行わない ・廃止のプロセスは「行政減量・効率化有識者会議」で評価・検証

資料 経済財政諮問会議配布資料から作成
(注) 各機関名は略称(本文(注)参照)、以下の図表も同じ。

機関は協定を締結することになる。完全民営化対象の商工中金と日本政策投資銀行は、移行期には指定金融機関とみなされ、完全民営化後も原則として指定金融機関は継続されると記述されている。

2 各機関の概要とその課題

以下では、08年以降新しくできる新政策金融機関、民営化機関、そして廃止される公営公庫について、現在の状況を把握し、それらが新しい枠組みの中で持つ課題を検証する。

(1) 新政策金融機関

統合が決まった5機関の現在の状況をみると第3表のようになる。職員数は、JBICを除く4機関合計で約8,000人、一般会計

からの補給金の合計は986億円(04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61、農林公庫22、沖縄公庫6、JBIC2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)。全国的にみると、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。

第3表 統合される5機関の概要

(単位 億円、人、%)

	国民公庫	中小公庫	農林公庫	沖縄公庫	JBIC
設立年度	1999年10月1日 (国民公庫と環境衛生金融公庫の統合)	1953年8月20日	1953年4月1日	1972年5月15日	1999年10月1日 (日本輸出入銀行と海外経済協力基金との統合)
主務大臣	財務, 厚生労働	財務, 経済産業	財務, 農林水産	財務, 沖縄開発庁	財務, 外務
資本金(04年度末)	3,682	15,688	3,116	702	9,855(国金勘定)
職員数(05年10月1日時点)	4,701	2,055	916	216	869
店舗(支店)数(05年度末時点)	152	61	22	4+本店+本部	本店+大阪支店+27海外
政策コスト(05年度)	141	2,754(融資勘定)	3,184	322	660(国金勘定)
一般会計からの補給金(04年度)	52.17	369.9	511.55	52.4	0(国金勘定)
格付け(R&I X 06年3月31日時点)	AA+	AA+	AA	AA+	AAA
リスク管理債権比率(04年度)	8.9	14.0(融資勘定)	5.8	10.6	7.0(国金勘定)
自己資本比率(04年度)	4.15	6.49	14.47	6.99	17.9(国金勘定)
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	公庫プロパー	元大蔵事務次官

資料 各機関HP, 経済財政諮問会議WG説明資料, 分科会提出資料から作成
(注) 農林公庫の職員数は05年度予算定員。

第4表 04年度末における各機関の資金調達状況

(単位 億円, %)

	国民公庫	中小公庫	農林公庫	沖縄公庫	JBIC	計	割合
財政融資資金借入	74,452	25,641	26,268	11,823	52,639	190,823	69.1
簡保借入	1,439	10,360	375	697	953	13,824	5.0
産業投資借入	-	-	-	70	-	70	0.0
一般会計借入	3,283	-	-	-	-	3,283	1.2
農業経営基盤強化措置借入	-	-	1,027	3	-	1,031	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	6,550	27,993	410	-	11,145	46,098	16.7
機関債	6,800	6,400	815	500	6,200	20,715	7.5
計	92,524	70,394	28,895	13,245	70,938	275,996	100.0

資料 財務省『財政金融統計月報』から作成

(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。本表は、民間借入等を含んでいない。

a 資金調達の状況

04年度末の各機関の借入金残高等についてみると、第4表のようになる。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と言える。

b 貸出の状況

5機関の貸出金残高の合計は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(第1図)。

近年の各機関の貸出金残高の推移をみたものが第2図となる。JBICの減少傾向が顕

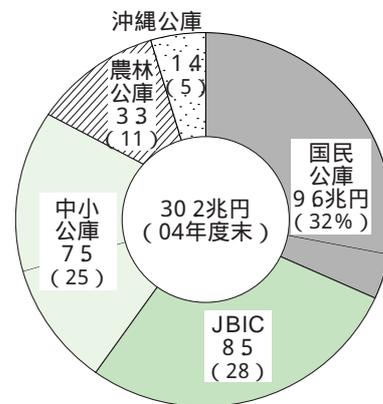
著にみとれる。

c 新機関の課題

新機関の課題として、以下4点を挙げる事ができよう。

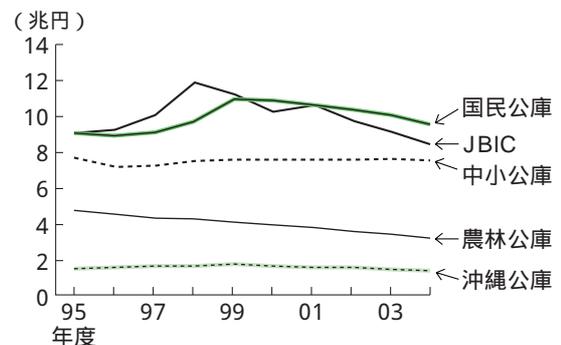
第一に、今回の行政改革推進法では、商工中金、日本政策投資銀行、公営公庫が外れたことで、すでに融資残高の対GDP比半減目標は達成されたことにな

第1図 機関別貸出金残高の状況



資料 第4表に同じ

第2図 機関別貸出金残高の推移



資料 第4表に同じ

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る。05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。しかし、議論の過程で、全面撤退とならなかつた融資もあり、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も、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。

第2点目として、統合による業務効率化の実行可能性である。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8,000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、中小公庫と農林公庫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。

「制度設計」では、国内と国際部門は分けられ、国内部門も利用者区分ごとに内部組織を設けることが基本とされているが、5機関の統合、業務の縮小による成果を早急に示していく必要がある。

第3点目として、調達手段について、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、過渡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。

財政投融资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り、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。しかしながら、統合される5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と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く、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が必須となる。

第4点目として、政策コスト分析の現実的な利用が検討されるべきであろう。「政策コスト分析」は、99年度から導入された。すでに7回の公表を経ているが、単なる公表のみにとどまらず、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
る。

「制度設計」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
れを見直すこととし、事業毎に政策コスト
を把握して、必要な場合に限り支援を行う
仕組みを基本とする」と記述されている。
このように政策コストを現実的に利用する
ことを検討することは、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。

(2) 民営化される商工中金と

日本政策投資銀行

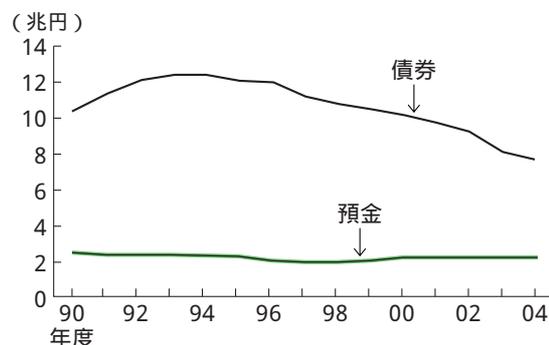
a 商工中金

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
等協同組合其ノ他主トシテ中小規模ノ事業
者ヲ構成員トスル団体ニ対スル金融ノ円滑
ヲ図ル為必要ナル業務ヲ営ムコトヲ目的」
とされている。職員数は4,480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。

b 資金調達と貸出金

商工中金の資金調達は債券発行と預金に
よる。第3図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94年を

第3図 商工中金の債券発行高
と預金残高の推移



資料 日経FQから作成

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が、06年度よ
り廃止された。

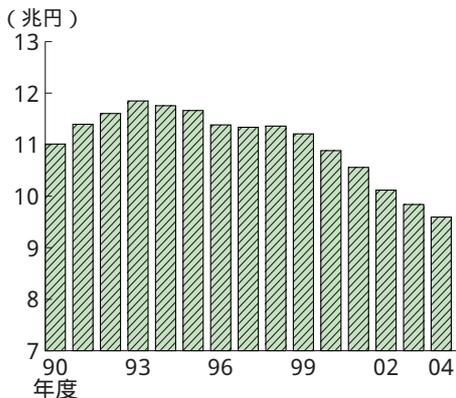
商工中金の資金量に占める預金の割合は
2割強であり、債券発行による調達を中心
である。04年度末の預金残高2.3兆円のう
ち、預金者別にみると9割が一般法人、個
人は1割に満たない（商工組合中央金庫法
により預金受入には制約がある。個人預金は、
所属団体の構成員である個人事業主や法人の
役員等に限定されている）。

貸出金残高をみると、近年減少傾向にあ
ることがわかる（第4図）。

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。05年の経
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。

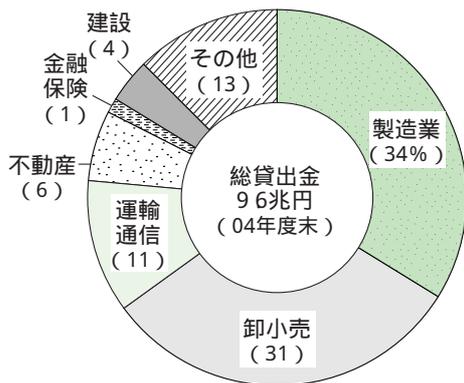
貸出先としては、製造業と卸売・小売業
が占める割合が非常に大きく、ともに3割

第4図 商工中金の貸出金残高の推移



資料 第3図に同じ

第5図 商工中金の業種別貸出金



資料 商工中金ディスクロージャー誌から作成

を越す(第5図)。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、国民公庫、中小公庫合計で約11%となっている(04年度、中小公庫ディスクロ誌より)。

c 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)が統合し、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1,357名で、100%政府出資の機関である。04年度は106億円(03年度はゼロ)の国庫納付金を計上している。国庫納付は、利益金から貸付金残高の1000分の3あるいは利益金の100分の20の多い額を準備金として積み立てた後、残額を納付する。

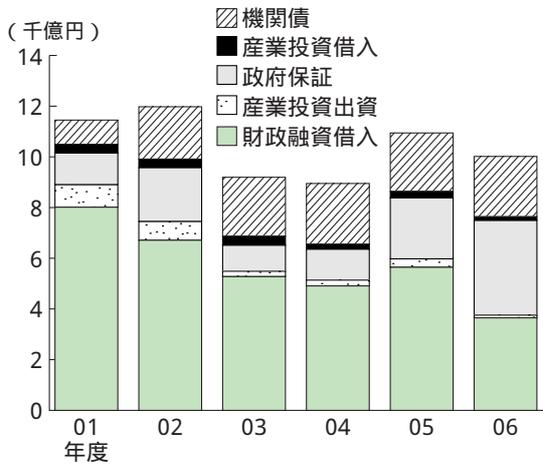
d 資金調達と貸出金

資金調達においては、01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(第6図)。04年度の調達コスト(外部負債利回り)は2.73%、資金運用利回りは2.86%と公表されている。

貸出金残高についてみると、99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(第7図)。

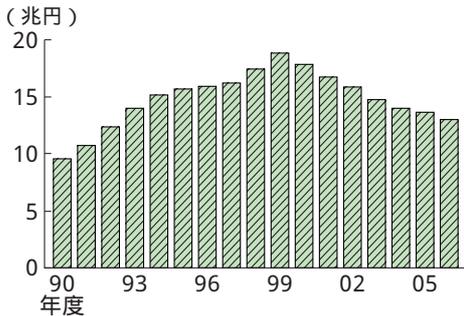
政策金融機関の中では、唯一、貸出先の対象分野が時代とともにかわってきた総合政策金融機関である。現在の重点3分野は、地域再生、環境生活基盤、技術・新産業創造である。また公的部門改革支援なども行

第6図 日本政策投資銀行の資金調達の推移



資料 財務省『財政金融統計月報』から作成
 (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。

第7図 日本政策投資銀行の貸出金残高の推移



資料 第3図に同じ
 (注) 05, 06年度は計画地。

われている(詳しくは、拙稿「特殊法人改革と政策金融」本誌02年11月号参照)。

e 民営化機関の課題

民営化される商工中金と日本政策投資銀行の課題としては、第一に、資金調達があげられる。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。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、債券発行が大きい

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」が導入された。完全民営化までの移行期間中にも、預金資格の制限は撤廃されることになっており、個人、法人預金も調達の多様化の手段として注力されていく可能性がある。

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(前掲第6図参照)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かが大きな課題となる。しかしながら、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であろう。これまで政策金融機関として、民間が出来ない業務をやることに注力されてきたが、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的役割は完全に排除されるべきであろう。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る。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生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。

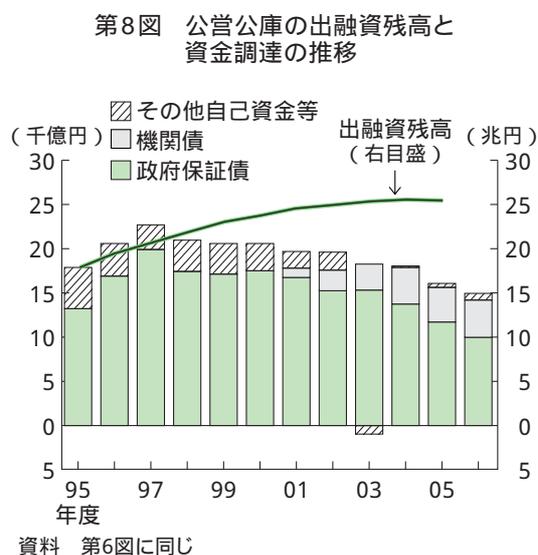
(3) 廃止される公営公庫

公営公庫は、86人あまりの職員で25兆円

の貸出金残高を持つ機関である。現在、地方債残高は200兆円にも上り、その資金調達先として大きな役割を果たしているのが公的資金であり、公営公庫資金も公的資金に含まれる。

a 資金調達と貸出金

公営公庫の出融資残高と資金調達の推移をみると第8図のようになる。公営公庫の融資残高は8 政府系金融機関の残高(約90兆円)の4分の1を占める大きなものである。財投改革開始後も残高は毎年増大し、今年度はじめて若干の減少となる(計画額ベース)。資金調達では、機関債での調



第5表 公営公庫の貸出先別融資残高(04年度末)

(単位 10億円, %)

	融資残高				構成比			
	計	都道府県	市	町村	計	都道府県	市	町村
普通会計	8 390	3 174	3 952	1 265	100.0	37.8	47.1	15.1
公営企業会計	17 336	2 435	12 665	2 236	100.0	14.0	73.1	12.9
合計	25 726	5 609	16 617	3 500	100.0	21.8	64.6	13.6

資料 (財)地方財務協会『地方財政統計年報』, 総務省『地方公営企業年鑑』

達が徐々に増えてきており、政府保証債発行額は、事業規模の縮小と機関債の増大によって、減少してきていることがわかる。

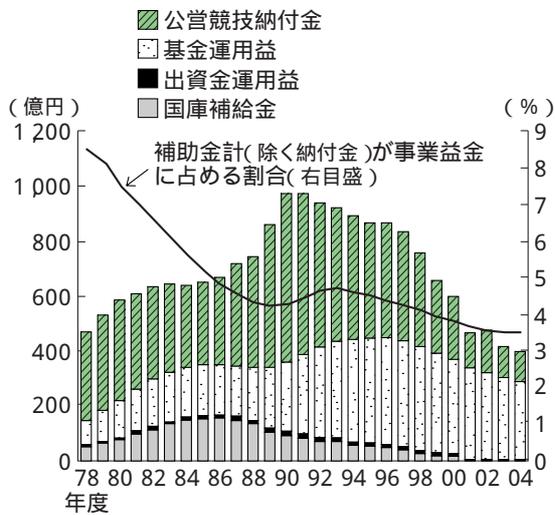
第5表は、04年度末時点の融資残高25.7兆円を貸出先別にみたものであるが、都道府県ではなく、市レベルの地公体への貸出額が大きいことがわかる。

b 公営公庫の特徴

以下では、公営公庫が政策金融機関としてうけている特典について試算した。公営公庫は資金調達における政府保証の付与以外に、産業投資特別会計より出資金をうけており、また00年までは一般会計より補給金をもらっていた。さらに、政策金融機関の中でも公営公庫の特有なものとして、地公体から公営競技納付金を得ている。これらを試算してみると、第9図のようになる。公営競技納付金は近年非常に減少している。同納付金は、基金(04年度末時点で8,676億円)として積み上げ、その現金は貸付にあてられる。運用益は利子の軽減に利用される(公営企業金融公庫法第28条の四)。基金の取り崩しは、76年度以降、当該年度の納付金額を上限として、基金運用益が利子軽減費用に不足する場合は可能となっ

ている。公営公庫はこのような仕組みを活用しながら基準利率を下回る低利での地公体への貸出を行い、また、借換に伴う金利変動リスクに備えている。他方で、例えば99年

第9図 公営公庫における特典試算



資料 第6図に同じ
 (注) 基金及び出資金運用益は、貸付平均金利(事業益金/貸付残高、残高は前年度末と当該年度末の平均値を使用)によって試算。

の公債費負担対策のように、公営公庫の貸付金の繰上償還(400億円)および借換(600億円)が認められるなどの地公体への支援策も存在する。06年度は高金利分の貸出2,000億円の借換が行われる予定である(対象団体、事業は限定される)。

c 今後の課題

公営公庫は政府保証債という調達手段を中心に低利な調達を行い、それによって地公体に貸出を行ってきた。さらに、前述のように納付金等を利用しながら、基準利率を下回る低利な条件(経済財政諮問会議資料より04年度新規貸付のうち利下げ貸付の占める割合は98.7%)で地公体の資金調達をサポートし、一定条件下では、高金利の企業債の借換に応じることで地方財政の支援を行ってきた。

公営公庫は08年に廃止されるが、その後、

地公体が共同して資金調達のための新組織を自ら設立することになっている。同組織に対して、国は「ヒト・モノ・カネの全ての面における関与を行わない」と制度設計で記述されている。

新機関の課題としては、金利変動リスク等に対して金融機関として自らの財務の健全性をどのように保持していくのかなどがあげられるが、他方で、現在の財政支援的な役割、利子を軽減した低利な条件(特別利率)や借換などの地公体への直接的支援システムを維持するのか、あるいは変革していくのかという点に注目したい。この財政支援システムは、共同発行機関としての役割以上のものである。さらに、地公体出資の機関になる以上、貸出先である地公体および公営企業にとって安易な資金調達ルートにはならないような、規律が働く仕組みの構築も必要であると考えられる。

一方で、公営公庫の改革は、現在の地方債をとりまく環境の変化が大きく影響する。現在地公体に対して、新しい財政再建制度を作ることが提唱されている。従来の再建制度との大きな違いは、貸し手責任も検討されている点である。これは、現在公庫が想定していない貸出先(地公体)のリスクが加わることであり、貸出審査体制の整備など組織体制、貸出条件などの抜本的な改革を迫られることを意味する。このような状況の中で、制度設計では、国は地方が作る新しい組織に一切関与しないことを明言しており、どのように信用補完をしていくのかが大きな課題になると考えられる。

おわりに

01年の「特殊法人等整理合理化計画」以来、先延ばしにされてきた8政策金融機関の組織改革は、民営化、廃止、統合により数の上では1つの政策金融機関が残るのみになった。現在は、08年度からの新しい枠組みでのスタートにむけ準備が進められている。しかし、単なる数あわせではなく、本当に「官から民へ」が実現されて行くのか、今後新しい組織が改革の主旨に沿った形で運営され、実績が上がっていくのかをよく見極める必要がある。

さらに、政策金融改革としては、上記政

策金融機関以外にも、独立行政法人等の融資業務、信用保証、利子補給などの分野がある。行政改革推進法によって、改革の対象となっている法人数は46法人あり、このうち、独立行政法人は14法人となっている。独立行政法人等の融資業務については、政策金融機関の議論のように注目されている状況とは言えないが、縮小、手法の変更、あるいは、金融業務については切り離し、政策金融機関への移管なども含め、より厳しい改革の視点が必要とされるであろう。各法人の業務の詳細を再度検討して、今後年末に向け、より具体的な方向性が示されていくことを期待したい。

(主事研究員 丹羽由夏・たんばゆか)

