

ISSUE BRIEF

政策金融改革

その経緯と今後の課題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 534 (APR. 10. 2006)

平成 17 年 11 月 29 日に経済財政諮問会議がまとめた「政策金融改革の基本方針」は、「従来のような政策金融の役割は基本的には終わった」との認識を示し、政策金融の機能を大幅に絞り込み、貸付残高を GDP 比で半減させ、組織を 1 つに統合する方針を明示した。この方針は、平成 18 年の通常国会に提出された「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案」(閣法 74)によって法制化が検討される。財投改革、郵政改革、政策金融改革が相俟って、公的金融分野は大きく変貌することとなる。

公的金融をスリム化させつつ、新しい体制への移行を円滑に行なうため、具体的な制度設計と、関係機関の積極的な取り組みが、今後の課題となろう。

財政金融課

こいけ たくじ
(小池 拓自)

調査と情報

第 5 3 4 号

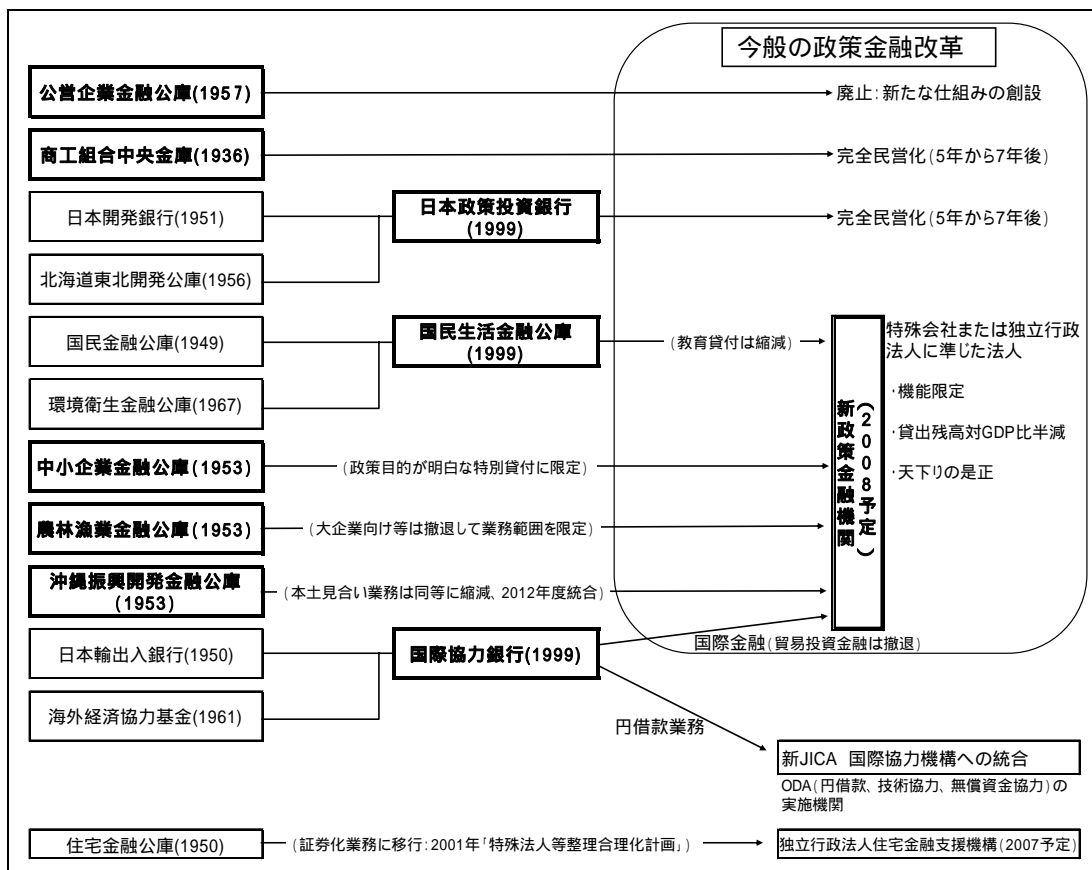
はじめに

金融改革および行政改革の一環として、長年の課題となっていた政策金融改革(政府系金融機関の再編及び業務範囲と規模の見直し)¹が実現に向けて動き出した。平成 17 年 11 月 29 日に経済財政諮問会議がまとめた「政策金融改革の基本方針」は、「従来のような政策金融の役割は基本的には終わった」との認識を示し、政策金融の機能を大幅に絞り込み、貸付残高をGDP比で半減させ、組織を1つに統合する方針を明示した(図1)。

政策金融改革は、特別会計改革、総人件費改革などとともに、平成 17 年 12 月 24 日に閣議決定された「行政改革の重要方針」に盛り込まれ、平成 18 年の通常国会に提出された「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案」(以下、「行革推進法案」とする。)によって法制化が検討される。法案によれば、平成 20(2008)年度(沖縄振興開発金融公庫は平成 24(2012)年度)に新体制へ移行することが予定されている。

本稿²は、政策金融改革の必要性、平成 11 年の再編、改革を巡る議論についてまとめ、政策金融改革に関する論点を整理する。

図1 政策金融機関の沿革と改革の概要



(注)太線で囲まれた機関が、今般の改革の対象となった8機関。()内の数字は設立年。
(出典)各種資料より作成

¹ 本稿では、政府の関与する金融業務を政策金融と呼び、政策金融を担う2銀行、1金庫、6公庫を政府系金融機関と表記した。今般の改革は、独立行政法人等の金融機能の見直しが含まれるため、政策金融改革とし、新たに創設される組織は、新政策金融機関とした。

² 本稿は、小池拓自「政策金融改革」『国政の論点』2005.5.30.(事務用資料)、小池拓自「政策金融改革の基本方針の概要」『国政の論点』2005.12.12.(同)をまとめ、改革の背景や直近の議論、行革推進法案の内容、今後の論点などを加筆したものである。

政策金融改革の必要性

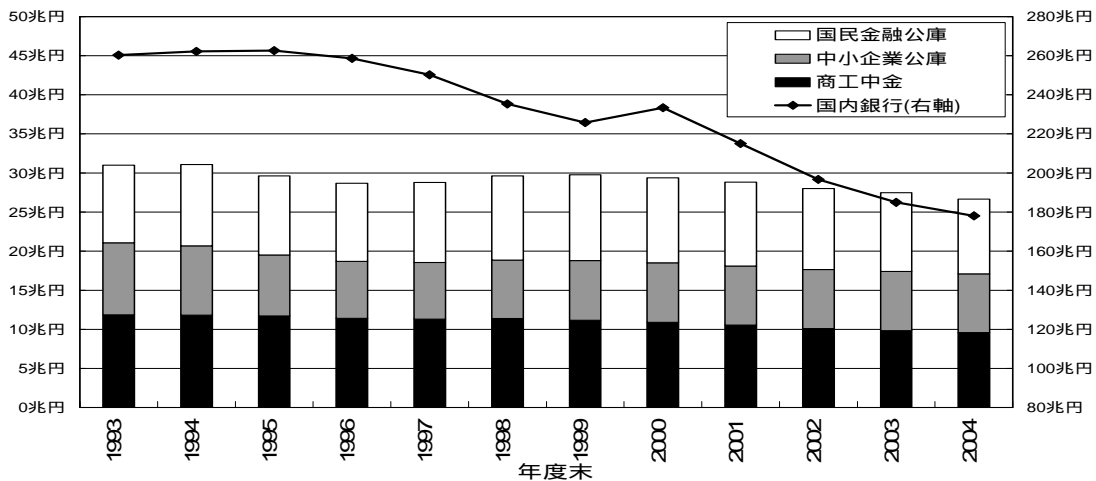
1 政府系金融機関の設立と役割

政府系金融機関は、住宅、社会資本整備、中小企業育成、地域開発、農林漁業保護などの分野において、民間金融機関が困難な資金(低利・長期・固定)を供給するため、戦後の復興期に相次いで設立された³。何回かの統合を経て、現在は9の政府系金融機関が存続しているが、住宅金融公庫は独立行政法人への移行(平成19年4月)が予定されており、今般の改革対象は8機関である(巻末「政府系金融機関基本データ」参照)。

政府系金融機関は、郵便貯金や年金を原資とする財政投融资を資金源として、戦後復興のための産業育成や農業・中小企業保護のために資金を供給し、民間銀行を補完する役割を担うとされてきた。また、社会的、経済的環境の激変時(貸し渋り、地震、原油高騰など)には、政府系金融機関は、緊急の融資や保障枠を設けて、金融面でのセーフティネットの役割を果たしてきた⁴。

バブル崩壊後、不良債権処理が重要課題となり、民間銀行の「貸し渋り」や「貸し剥がし」が問題となる中で、中小零細企業への融資を行なう中小企業金融公庫、商工組合中央金庫、国民生活金融公庫は、概ねその貸出残高を維持した(図2)。日本政策投資銀行は、社会インフラ整備など長期の開発資金の供給に加えて、1990年代からは、不良債権問題で機能不全に陥った民間金融機関に替わって、新しい金融手法の開発やリスクマネーの供給⁵を主導した。

図2 中小企業向け貸出残高(兆円)「政府系金融3機関と国内銀行(中小企業向け)」



(出典)日本銀行、財務省、各機関ディスクロージャーの統計資料より作成

³ 商工組合中央金庫のみ昭和11年設立。

⁴ 田尻嗣夫「改革には市場原理よりも財政規律を」『金融ジャーナル』534号,2002.2.pp.41-45.は、「市場の失敗」を是正するために、政府が市場に関与、介入することが必要としている。宮坂恒治「中小企業金融は政府系金融機関が頼り」『New Finance』375号,2003.1.pp.60-66.は、市場型の資金供給方式には限界があるので、政策金融の活用によって、中小企業に資金融資を円滑に行う必要があるとしている。

⁵ DIPファイナンス(Debtor in Possession, 破綻企業への融資)、PF融資(Private Finance Initiative, 民間主体の公共サービスへの融資)、企業再生ファンド(ダイエー、西武百貨店向けなど)やベンチャー育成ファンドへの出資等。亀谷祥治「プロジェクトファイナンスの多様化に関する一考察」『工業経営研究』18号,2004.9. pp.53-56.は、未発達な直接金融市場や間接金融の脆弱性を補う意味で、日本政策銀行は、ファイナンスの多様化を実践し、カウベル効果(呼び水効果、民間資金のリード役となる効果)を活用して、不良債権処理の促進と産業再生に貢献したと評価している。

2 現状の問題点と改革の論点

(1) 肥大化による民業圧迫と潜在的な国民負担

戦後の復興期や高度成長期、あるいは近年のデフレ不況からの脱却において、政策金融には、民間金融機関を補完する役割があったが、諸外国と比較して、規模が大きく、直接融資に偏っている(表1)。金融諸制度が自由化される中で、過大な公的金融は、資本市場の効率性や経済の活性化を阻害し、民業を圧迫する。また、毎年の財政支出や不良債権の存在(巻末「政府系金融機関基本データ」参照)は、国民負担となる。

表1 先進4カ国の政策金融(除く住宅)の規模

	米国	英国	ドイツ	フランス	日本
政策金融の規模 (対名目GDP比)	5,300億ドル (5.4%)	541億ポンド (5.7%)	3,388億ユーロ (16.7%)	1,234億ユーロ (8.7%)	98.3兆円 (19.1%)
中小企業向け 信用保証を含む計 (対名目GDP比)	5,640億ドル (5.7%)	545億ポンド (5.8%)	3,437億ユーロ (17.0%)	1,285億ユーロ (9.1%)	139.7兆円 (27.2%)

(参考)ドイツの間接融資を除いた直接融資残高の対名目GDP比は6.8%。

(注1) 中央政府が関与している信用供与活動を対象に取りまとめたもの(いずれも個人住宅向けを除く)。ドイツについては、特殊課題銀行(政策金融機関)に分類されている州レベルの金融機関を含んでいる。英国の貸付が2000年3月末、同中小企業向け信用保証が2001年3月末、日本が2000年度末であるほかは2000年末残高。

(注2) 米・英では国が、フランスでは政策金融機関が中小企業向け信用保証を行っている。ドイツ・日本は信用保証会社・協会による保証の一定割合を国や地方が再保証するシステムとなっている(日本の信用保険制度の最低填補率は70%)。

(資料) Analytical Perspective (Office of Management and Budget)、Annual Abstract of Statistics (Office of National Statistics)、Bankenstatistik (Deutsche Bundesbank)、その他各機関年報等。

(出典)「先進4カ国における政策金融について」経済財政諮問会議資料,2002.8.2.

(2) 改革の論点

政策金融が、先進諸国の中では類を見ない規模に肥大化している現状を見直すためには、政策金融の機能を真に必要な領域に限定して、融資残高を圧縮し、縦割りの行政の弊害である機能の重複を整理し、信用供与の方法を、直接融資中心から、保証や証券化に転換することが、提言されている⁶。あわせて、ガバナンスの強化、情報開示の充実、天下りの是正、必要な機能の不断の見直しが必要であろう。

⁶ 例えば、河村小百合「政策金融改革と地域金融機関」『金融ジャーナル』556号,2003.11.pp.31-34.は、「官による過剰なリスク負担」が、直接融資業務における民業圧迫、信用保証制度の欠陥による逆選択の発生という深刻な事態を招いていると指摘し、あるべき姿として、直接融資から間接融資への転換、信用保証における民間負担の導入を提言している。川本裕子、和田千弘「論点 郵政・特殊法人改革の実効性を問う 資金循環を歪める財政投融资 情報開示の不透明性にメスを」『週刊東洋経済』5876号,2004.3.6.pp.82-84.は、日本政策投資銀行・中小企業金融公庫・国民生活金融公庫の不良債権の存在を明らかにし、日本の資金循環は歪められていると指摘している。「見直し論」本格的な統廃合迫られる政府系金融機関」『週刊東洋経済』5944号,2005.3.12.pp.56-59.は、入口の改革である郵政改革よりも、深刻な構造問題の存在を指摘して、政策金融の本格的な統廃合の必要性を指摘する。吉野直行「民業補完の鉄則を守った政府系金融機関の改革を」『金融ビジネス』242号,2005.5.pp.92-95.は、民業補完に徹する政策金融のあり方を具体的に提言している。

平成 11 年の再編

1 財政投融资改革

平成 13 年度までの財政投融资(以下、「財投」とする。)制度においては、郵便貯金や公的年金の資金は、原則として全額、旧大蔵省資金運用部に集められ、政府系金融機関などの特殊法人や特別会計を通じて、政策金融や社会資本整備事業に投じられていた。この仕組みは、戦後の復興期や高度成長期においては、政策課題の実現に大きな役割を果たし、日本経済の発展に寄与してきた。

しかし、郵貯などの資金を受動的に受け入れ、融資を行なうことが、不要不急の事業や財政赤字のファイナンスを可能としている点などが問題視され、橋本政権下(平成 8 年～10 年)において、「行政改革会議」が打ち出した中央省庁再編と並行して、財投改革の議論が進められた⁷。その結果、郵便貯金や公的年金の預託義務は廃止され、財投事業は民業を補完する部分に縮小し、資金は財投機関債、政府保証債、財投債によって市場から調達し、政策コスト分析やディスクロージャーの拡充によって財投事業の透明性を高めるとする、財投改革が固まった⁸。

「効率的でスリムな政府をつくる」方針の一環として、「第二の予算」と呼ばれるほど拡大した財投が抜本的に見直され、また最大の「入口」である郵政事業は(民営化は見送られたものの)公社化が決定され、「出口」である特殊法人の改革も議論⁹された。

2 平成 11 年の政府系金融機関統合

前述の議論を踏まえて、小淵政権下(平成 10 年～12 年)の平成 11 年に、財投の「出口」機関である政府系金融機関を再編する法律が成立し、国際協力銀行(日本輸出入銀行と海外経済協力基金を統合)、国民生活金融公庫(国民金融公庫と環境衛生金融公庫を統合)、日本政策投資銀行(日本開発銀行と北海道東北開発公庫を統合)が誕生した¹⁰。しかし、組織統合に留まり、機能の絞り込みや、人員や拠点の見直しが不十分(巻末の一覧表参照)であったことから、公的部門のスリム化・効率化は進展せず、この再編は、「リストラが不十分で単なる数合わせである」とか「北海道東北開発公庫の不良債権問題の責任追及が曖昧にされた」などの批判¹¹を受けた。

⁷ 「中央省庁等改革基本法」(平成 10 年法律第 103 号)の第二十条は「財務省は、次に掲げる機能及び政策の在り方を踏まえて編成するものとする。」とし、その第二項に「財政投融资制度を抜本的に改革することとし、郵便貯金として受け入れた資金及び年金積立金(厚生保険特別会計の年金勘定及び国民年金特別会計の国民年金勘定に係る積立金をいう。)に係る資金運用部資金法(昭和二十六年法律第百号)第二条に基づく資金運用部への預託を廃止し、並びに資金調達について、既往の貸付けの継続にかかわる資金繰りに配慮しつつ、市場原理にのっとったものとし、並びにその新たな機能にふさわしい仕組みを構築すること。」として、財投改革を規定した。

⁸ 「財政融資資金法」(昭和 26 年法律第 100 号)の改正(平成 12 年公布、平成 13 年施行)。

⁹ 「行政改革会議最終報告」(1997.12.3.<<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>>)は、「時代の変遷に伴う役割の低下などに加え、主務官庁による強い事前関与・統制による自律性・自主性の欠如、事業運営の非効率性・硬直性の顕在化、経営内容の不透明性、組織・業務の自己増殖、不要不急な業務の拡張、経営責任体制の不明確性など、従来から様々な問題点が指摘されてきた」と特殊法人の問題点をあげ、独立行政法人制度の創設を提言している。

¹⁰ 本方針は、平成 7 年(国際協力銀行)及び平成 9 年(国民生活金融公庫、日本政策投資銀行)に閣議決定されていた。国会審議については、鷹咲子「政府系金融機関の統合」『立法と調査』213 号、1999.9, pp.10-13.を参照。

¹¹ 例えば、土居丈朗「政策を問う 政府系金融機関 上 見せかけの統合廃止」『産経新聞』2005.11.11.や「官を開く 政府系金融機関遅れるリストラ」『日本経済新聞』2005.11.16.を参照。

改革を巡る議論

1 平成 13 年の特殊法人合理化計画

森内閣は、「小さくて効率的な政府」を目指して、行政の組織・制度の抜本改革、地方分権の推進、規制改革の推進、などを柱とする「行政改革大綱¹²」を平成 12 年 12 月に閣議決定した。特殊法人については、事業と組織形態を見直し、財政負担と財投の縮減、合理化の基本方針が定められた。

小泉内閣は、この大綱に沿って、「特殊法人等改革基本法」(平成 13 年法律第 58 号)を平成 13 年 6 月に成立させ、163 の特殊法人及び認可法人を改革対象とする「特殊法人等整理合理化計画¹³」を、同年 12 月に閣議決定した。財投資金を中心に事業を行っていた日本道路公団などの各種特殊法人の改革は、この時期から進められた。

同合理化計画において、住宅金融公庫は、融資業務を縮小し、証券化業務を中心とする独立行政法人化することが明記された。その他の政府系金融機関(日本政策投資銀行など 8 機関)は、業務範囲、規模、組織などの見直しが必要とされ、その検討は経済財政諮問会議で行なうこととされた¹⁴。

2 平成 14 年の結論

平成 13 年の「特殊法人合理化計画」を受けて、経済財政諮問会議は、平成 14 年 10 月「政策金融の抜本的改革に関する基本方針¹⁵」を取りまとめた。この方針において、公益性が高く、かつリスク評価が困難な領域に政策金融の業務範囲を限定する基準が定められ、同時に、政策金融機関の廃止や民営化を含めた組織のあり方の検討や、貸出残高の大幅圧縮目標などの具体的な論点が明記された。ただし、深刻なデフレ不況や、不良債権処理のなかで民間金融機関の「貸し渋り」が問題化していた金融環境を踏まえて、経済財政諮問会議が同年 12 月 13 日に決定した「政策金融改革について¹⁶」は、平成 16 年度末までを“不良債権処理集中期間”とし、平成 17 年度から 19 年度までを政策金融機関の見直しの検討及び準備期間、平成 20 年度を実施時期とするなど先送りした。

【小泉政権初期の政策金融改革に関する動向】

平成 13 年 12 月 19 日「特殊法人等整理合理化計画」(閣議決定)

政策金融機関(日本政策投資銀行など 8 機関)について見直しが必要とされる

平成 14 年 10 月 7 日「政策金融の抜本的改革に関する基本方針」

- ・公益性が高く、かつリスク評価が困難な領域に政策金融の業務範囲を限定する
- ・政策金融機関の廃止や民営化を含めた組織のあり方を検討する
- ・貸出残高の大幅圧縮目標を設定する

平成 14 年 12 月 13 日「政策金融改革について」

平成 16 年度末までを「不良債権処理集中期間」として、検討・実施の先送り

¹² 「行政改革大綱」2000.12.1.<http://www.gyokaku.go.jp/about/index_gaiyou.html>

¹³ 「特殊法人等整理合理化計画」2001.12.1.<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/1219tokusyu.html>>

¹⁴ 「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こととする。このため、経済財政諮問会議において、平成 14 年初に検討を開始し、その検討結果を踏まえ、内閣として、経済情勢を見極めつつ、できるだけ早い時期に結論を得る」とされた。

¹⁵ 「政策金融の抜本的改革に関する基本方針」2002.10.7. <<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/0228/item4.pdf>>

¹⁶ 「政策金融改革について」2002.12.13.<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/0228/item5.pdf>>

3 政策金融改革の基本方針

(1) 議論の進展

平成 16 年度末までの「不良債権処理集中期間」が終わり、実際に大手銀行を中心に民間銀行の不良債権処理が進んだことから、平成 17 年 2 月 28 日の経済財政諮問会議では、「政策金融改革」が議題となった。民間議員 4 人から、「政策金融機関の統廃合に向けて¹⁷」が提出され、「民間にできることは民間に委ねる」ことを基本とし、政策金融改革を早期かつ具体的に検討することが了承された。経済財政諮問会議での議論が始まって以降、5 月には民営化や統合の観測記事¹⁸がいくつか見られたが、「骨太方針 2005」において、基本方針の策定時期が明記されなかったことから、具体論は郵政改革の議論の後、秋以降の課題とされた¹⁹。

平成 17 年の郵政民営化を争点とした解散総選挙で、自民党が勝利を得たことから、政策金融改革は、公務員削減、政府の資産と負債の削減とともに、郵政民営化後の重要課題とされた²⁰。経済財政諮問会議は、関係者のヒアリングや議論を行なって、11 月に「政策金融改革の基本方針²¹」を策定した。

【平成 17 年の経済財政諮問会議の政策金融改革をめぐる議論】

2 月 28 日	内閣府に準備室を設置して、早期かつ具体的な検討を進めることを了承
9 月 27 日	11 月を目処に基本方針策定、貸出残高の半減(対 GDP 比)目標の提案
10 月 13 日	民間補完の原則を確認、機能別再編と天下りの廃止の方針
10 月 27 日	政策金融の必要性を各大臣が主張、大胆な改革を首相が指示
11 月 14 日	商工中金の民営化、公営公庫の地方移管の合意、財務相は対案を提示
11 月 22 日	基本方針骨子案(統廃合は 3 案併記)
11 月 29 日	「政策金融改革の基本方針」決定

(2) 改革方針を巡る論争

公的金融の抜本的な見直しを行なうことについては、市場を通じた資源配分の効率化と、行財政改革の進展に資するとの観点から、経済学者やマスコミには賛成論が多い²²。また、政府系金融機関と競合する民間金融機関や財界は、「民業圧迫」の解消を主張し、業務の縮小と大胆な組織統合を支持していた²³。

一方、中小企業をはじめとした融資を受ける側や、公的金融の依存度が高い地方経済界からは、民間銀行の「貸し渋り」の記憶が鮮明であり、弱者切捨てとなるとの懸念²⁴が表明された。また、政策金融の担い手である各政府系金融機関や、所管する官庁は、政

¹⁷ 「政策金融機関の統廃合に向けて」2005.2.28.<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/0228/item3.pdf>>

¹⁸ 例えば、「公営 1 機関残し民営化」『産経新聞』2005.5.2.; 「政府系金融の統一検討」『東京新聞』2005.5.22.

¹⁹ 「政府系金融改革 「郵政」最優先秋に本格論議」『日本経済新聞』2005.6.6.

²⁰ 「政府系金融 統廃合、11 月に方針 第 3 次小泉内閣発足」『日本経済新聞』2005.9.22.

²¹ 「政策金融改革の基本方針」2005.11.29.<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/1129/item1.pdf>>

²² 例えば、平成 17 年秋の各紙社説(「政策金融改革 官僚にだまされず筋通せ」『毎日新聞』2005.9.24.; 「政策金融改革を大胆に、早急に」『日本経済新聞』2005.9.26.; 「政府系金融機関 官の機能を徹底制限せよ」『産経新聞』2005.9.28.; 「政府系金融機関 統廃合と規模の圧縮を進めよ」『読売新聞』2005.10.23.; 「崩せるか「官の聖域」」『東京新聞』2005.10.23.; 「政府系金融 大胆な統廃合の好機だ」『朝日新聞』2005.10.31.)は、大胆な改革を支持している。

²³ 例えば、「政策金融改革のあり方について(提言)」『金融』696 号、2005.3、pp.4-20.; 「郵政民営化から政策金融改革へ」『経済同友』671 号、2005.8、pp.3-5.等

²⁴ 例えば、北沢栄「政策金融改革で中小企業を切り捨てるな」『エコノミスト』3779 号、2005.9.13、pp.74-75.; 「政府系機関統合、67%が否定的 日商」『金融財政』9698 号、2005.10.20、pp.10-12.; 「私見 どうする統廃合 政府系金融機関の見直し 中 坂戸誠一氏」『毎日新聞』2005.10.28.; 「日商会頭が苦言」『産経新聞』2005.11.18.等

策実行の有力な手段となる政策金融の必要性を、強く主張していた²⁵。業務の縮小と大胆な組織統合は、所管官庁の権限や天下り先の減少となることから、官界からの抵抗は強く、郵政改革以上に困難との見方が支配的²⁶であった。

小泉首相や竹中経済財政担当相(当時)は、政策金融改革を郵政改革に続く、改革の「二の丸」と位置づけ、現行組織を前提とせずに見直し、業務と貸出残高を絞り込む考えを示していた。一方、谷垣財務相、岩永農相(当時)、中川経産相(当時)は、「民」に対応できない機能を政府系金融機関が担っているとして、必要な機能の選定を慎重に行なうべきと主張していた²⁷。平成 17 年 10 月 27 日の経済財政諮問会議において、小泉首相は財務省と経済産業省を抵抗勢力と批判した上で、政府系金融機関の業務を大幅に縮小し、大胆な統廃合を行なうことを指示した²⁸。

(3) 基本方針の内容

経済財政諮問会議は、平成 17 年 11 月 29 日に「政策金融改革の基本方針²⁹」を取りまとめた。「従来のような政策金融の役割は基本的には終わった」との認識のもと、政策金融の機能は大幅に絞り込まれる(中小零細企業・個人の資金調達支援、国策上重要な海外資源確保や国際競争力確保に不可欠な金融、円借款の 3 機能)こととなった。

公営企業金融公庫は廃止(資本市場等を活用した仕組みの創設)、日本政策投資銀行と商工組合中央金庫は、政府出資をゼロとする完全民営化、残りの組織を 1 つとする再編を行い、貸付残高を GDP 比で半減させる方針が示された。新政策金融機関は、直接融資中心の業務を見直し、部分保証や証券化等による民業補完を進展させ、天下りの廃止や組織の簡素化等によって、業務運営の効率化を図るとされた。

(4) 海外経済協力に関する検討会

「政策金融改革の基本方針」は、国際協力銀行の行なう業務のうち、国策上重要な海外資源確保や国際競争力確保に不可欠な金融と、円借款を、政策金融の担うべき機能とした。しかし、対外経済戦略を効果的に実施するためには、無償資金協力や技術協力を含めた政府開発援助(以下、「ODA」とする。)全体で、組織体制を見直す必要があるとされ、内閣官房長官の下に「海外経済協力に関する検討会」(以下、「検討会」とする。)が設

²⁵ 例えば、「政策金融改革を占う 政策金融が担うべき分野に全力を注ぐのみ 水口弘一・中小企業金融公庫総裁」『経済界』796号,2005.4.5.pp.38-39.;「政策金融改革を占う セーフティーネットとしての役割は断固残す 薄井信明・国民生活金融公庫総裁」『経済界』796号,2005.4.5.pp.40-41.等

²⁶ 例えば、「『天下り先消滅』政府系金融機関統合の衝撃」『エコノミスト』3751号 2005.4.12.pp.100-101.;「『改革骨抜き工作』霞が関で激化『政府系金融機関』統廃合をめぐって」『選挙』369号,2005.11.pp62-63.;「政府系金融の統廃合秒読み 姑息な抵抗見せる官僚たち」『週刊ダイヤモンド』4104号 2005.11.5.p18.;「郵政民営化より難題だが 政府系金融機関巡る首相vs.官僚『最終戦』」『テーマス』157号,2005.11.pp34-37.等

²⁷ 「首相発言巡り関係閣僚舌戦」『読売新聞』2005.10.8.

²⁸ 「今日の谷垣議員、中川議員の話も聞いても、財務省、経済産業省がいかに抵抗しているかというのがわかる。政府系金融機関を改革するときに、自民党の幹部がいる席に私が行ったら、とんでもない、一指も触れさせないと言ったのだから、いかに抵抗が強いのかがあるだろう。郵政民営化もそう、特殊法人もそうだ。最初のヒアリングのときにはすべて必要だから存在していると言っていた。今もそうだ。存在しているのが全部必要だと。だから、発想を変えて、官しかできないことがあると言うのなら、どうすれば民ができるかということを考えてやってほしい。民でやることは民にというのは賛成だと、しかし官しかできないことがあるのだったら、なぜ今まで民でできなかったのか、どうやったら民ができるか、財務省も経済産業省もそういう発想で案を出してほしい。それからまた始めてくれ。これは全部公開しているのだからわかるはずだ。もともと一指も触れさせないと言われていたことをやるという覚悟でやっているのだから、財務省と経済産業省の大臣も余り役所に引きずられないようお願いする。」「平成 17 年第 23 回経済財政諮問会議議事要旨」内閣府, 2005.10.27. <<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/1027/shimon-s.pdf>>

²⁹ 「政策金融改革の基本方針」2005.11.29.< <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/1129/item1.pdf>>

置された。

検討会が平成 18 年 2 月 28 日にまとめた報告書は、ODAの「司令塔」として「海外経済協力会議(仮称)」を設置し、国際協力銀行を解体した上で、円借款業務は国際協力機構(以下、「JICA」とする。)に、国際金融業務は新政策金融機関に統合するとした。また、無償資金協力を外務省からJICAに移管し、JICAを円借款、無償資金協力、技術協力を一元的に実施する機関とすることとした³⁰。

4 行革推進法案

(1) 法案の内容

政策金融改革は、特別会計改革などともに、「行政改革の重要方針」(平成 17 年 12 月 24 日閣議決定)に盛り込まれ、行革推進法案として、第 164 回国会(平成 18 年通常国会)に提出された。同法案は、「政策金融改革の基本方針」と検討会の報告書に基づいている。

同法案によれば、新政策金融機関は、特殊会社あるいは独立行政法人に準じた法人とされ、平成 20 年度に設立される。簡素かつ効率的な組織を基本として、国内金融と国際金融を行う部門に大別される。また、新機関と沖縄振興開発金融公庫の平成 20 年度末の貸付残高合計は、平成 16 年度末の現政府系金融機関の貸付残高合計と比較して、GDP 比で 1/2 以下にすることとされた。業務は、各政府系金融機関の現行業務の一定部分を承継し(表 2 参照。沖縄振興開発公庫からの継承は平成 24 年度)、併せて、内外の金融秩序の混乱時等に対処する金融を行なうとされている。

また、日本政策投資銀行と商工中央金庫は、完全に民営化(特別な根拠法を持たない一般法人となり、政府出資を 5 年から 7 年でゼロにする)され、公営企業金融公庫は廃止して、新たな仕組みに移行させる。なお、国際協力銀行が行っていた、海外経済協力業務(円借款)は、JICA に承継される。

政府系金融機関の業務範囲や組織の見直しに加えて、独立行政法人等が行なう融資等業務(貸付、保証、保険引受け、出資、利子補給)の在り方の見直しは、平成 18 年度に行なわれることとされた。また、今般の改革の留意事項として、現政府系金融機関の利用者や債券所有者の利益が不当に侵害されないとの規定が設けられている。

表 2 新政策金融機関に承継される業務と政策金融が撤退する業務

承 継	<ul style="list-style-type: none">政策誘導を目的とする中小企業貸付(中小企業金融公庫特別貸付)民間が採算上供給困難な零細・中小企業への事業性貸付(国民生活金融公庫)教育貸付(国民生活金融公庫、所得制限を引き下げて縮減)超長期・低利の農業・林業・水産業向け貸付(農林漁業金融公庫)10 年超の食品産業向け中小企業貸付(農林漁業金融公庫)国策上重要な海外資源確保や国際競争力確保に不可欠な国際金融(国際協力銀行)本土見合いの機能と沖縄独自制度(沖縄振興開発金融公庫)
撤 退	<ul style="list-style-type: none">日本政策投資銀行・商工組合中央金庫、公営企業金融公庫の業務範囲通常の中小企業金融(中小企業金融公庫一般貸付)民間や奨学金で代替可能な教育貸付(国民生活金融公庫)食品産業向け大企業・中小企業貸付(農林漁業金融公庫)国策上や国際競争力確保に不可欠な金融以外の国際金融(国際協力銀行)

³⁰ 「海外経済協力に関する検討会」報告書(2006.2.28.<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/oda_2/houkoku.pdf>)。報告書の内容は、田辺智子「政府開発援助(ODA)立案・実施体制の見直し」『国政の論点』2006.3.14。(事務用資料)を参照。

(2) 法案策定時の議論

行革推進法案は、「政策金融改革の基本方針」と検討会の報告書に基づいているが、法案作成の過程では、民営化する組織の扱いや、天下り禁止の範囲などが再び議論となった³¹。民営化する組織の設立根拠法を設けるのか、政府出資金はゼロとするのか、の2点と、天下りを禁止するとした「トップマネジメント」の範囲が問題となった。

民営化後も商工組合中央金庫への関与を残すために、経済産業省は、設立根拠法の創設や、政府出資の維持を主張した。竹中総務相や中川自民党政調会長は、根拠法を持たない一般法人とし、政府出資をゼロとする「完全民営化」を主張した。最終的には、平成18年2月23日の経済財政諮問会議の小泉首相の指示³²により「完全民営化」で決着した。ただし、同法案には、政府が日本政策投資銀行と商工組合中央金庫の機能の根幹を維持する規定があり、内外の金融秩序の混乱時等に対処する金融は、新政策金融機関、日本政策投資銀行、商工組合中央金庫とその他の金融機関に行なわせるとしている。これらの規定によって、完全民営化後も、日本政策投資銀行や商工組合中央金庫に対して、政府が何らかの関与を持つことになるのか、論議の余地が残されている。

「天下り規制」については、トップマネジメントの範囲に、理事クラスまでを含むのが問題となった。同法案は、「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ないよう十分に配慮する」としており、「経営責任者」の範囲を国会審議などで明確にしていくことが求められる。法案の「十分に配慮」は、天下りを是正する意図が伺えるものの、「政策金融機関トップマネジメントへの天下り廃止を速やかに実現」（基本方針）からは、やや後退して、天下りの完全な禁止は見送られた³³。

おわりに

政策金融機関は1つに統合されるが、機能や組織のあり方に関わる具体的な議論の不足から、単なる数合わせとなる懸念が指摘されている³⁴。また、貸出残高をGDP比で半減させる数値目標は、2機関の民営化と公営企業金融公庫の廃止で達成されるため、実質的な意味が乏しいとの批判もある³⁵。しかし、中央官庁の反対が強く、実現が極めて困難とされてきた政策金融改革が、現実となったことは、評価すべきとの意見も多い。平成19年10月からの郵政民営化、平成19年度末の財投債引受けの3省合意³⁶の終了、平成20年度の新政策金融機関の発足によって、公的金融分野は大きく変貌することになる。

³¹ 「政府系金融改革再調整へ「完全民営化」「天下り規制」」『日本経済新聞』2006.2.26.

³² 「それは前から経済産業省は言っていた。商工中金を民営化するときも大反対だった。だから、中小、国民、農林という新政策金融機関にちゃんと国がやるべきことはやる。役所はもともと商工中金の民営化は大反対だった。余り引きずられないように。大臣によく言っておいてほしい。完全民営化なのだから。」『平成18年第4回経済財政諮問会議議事要旨』内閣府、2005.10.27. < <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2006/0223/shimon-s.pdf> >

³³ 報道によれば、天下りを「完全禁止」した場合、憲法の職業選択の自由に抵触する懸念があると、内閣法制局が指摘したとされている（「行革推進法案 天下り一律禁止見送り」『読売新聞』2006.3.3.）。

³⁴ 例えば、各紙社説「一機関化の先が問われる政策金融改革」『日本経済新聞』2005.11.30.; 「政府系金融 さらに実のある改革を」『朝日新聞』2005.11.30.; 「政府系金融機関 業務スリム化に抜け穴を作るな」『読売新聞』2005.11.30.; 「政策金融改革決着 出発点に立ったばかりだ」『毎日新聞』2005.11.30.; 「政策金融改革 器から中身に踏み込め」『東京新聞』2005.11.30.; 「政策金融改革 数合わせに終わらせるな」『産経新聞』2005.12.3.)は、官を中心とした資金循環を変える位置づけとの評価しつつ、必要な機能の絞り込みと業務の方法の見直しの徹底を求めている。

³⁵ 例えば、「政府系金融 改革に“まやかし”論」『東京新聞』2006.3.11.等。

³⁶ 財投改革において、財政投融资が長期資金を供給していることから、既往の融資を維持し、改革を円滑に進めるため、平成13年度から19年度までの7年間について、郵貯資金ならびに年金資金が財投債の引受けを行なうことを、当時の大蔵省、郵政省、厚生省の間で合意したものの。

池尾和人慶応義塾大学教授は、政策金融改革は、肥大化した公的金融を抜本的に見直す経済改革としての意義と、中央官庁のあり方を問う行政改革の意義の2つの側面があるとし、行政官庁の縦割り慣行を打破する1機関化は、行政改革として意味深いとしている³⁷。しかし、一つの組織としたことで、透明性が失われ、再び肥大化することには注意が必要である³⁸。賀来景英大和総研顧問は、政策金融の担うべき機能から議論を進めたことで、経済改革として「明快かつ論理的」と評価しつつ、具体的な業務範囲によっては、業務の絞り込みが重要と指摘している³⁹。

金融は経済の「血液」であることから、急激な制度変更は、多くの債務者に過大な負担を生じさせ、経済の健全な発展を阻害する懸念がある。一方、当初の目的を実現するためには、新政策金融機関の業務を徹底して絞り込み、独立行政法人等が行なう政策金融を見直し、当面は必要とされた機能の撤退時期を明確化し⁴⁰、将来にわたって、継続的な見直しを実施することが要請される。また、完全民営化される2機関や新たな仕組みとなる公営企業金融公庫への、国の関与をなくすことが求められる。

行革推進法案は、いくつかの移行措置⁴¹が盛り込まれている。金融が機能不全に陥らないために、これらの措置は必要であるものの、改革の阻害要因とならない運営が求められる。法案審議を通じて、政策金融が担うべき範囲が固まり、必要な機能を維持しつつ、肥大化や非効率を排除することについての、国民的な合意が形成されることが望まれる。円滑な制度変更とスリムな公的金融の実現の両者を実現するために、きめ細かい制度設計を行なうことが、次の政策課題となろう。

制度設計に加えて、金融当局、新政策金融機関、民営化される2機関、民間金融機関には、それぞれの課題がつけられている。新政策金融機関の事業採算は極めて厳しくなることが見込まれるため⁴²、適切なリスク管理と効率的な運営が求められる。民営化する2機関は、資金調達力の維持や、新たなビジネスモデルの創出が喫緊の課題である。公営企業金融公庫が廃止され、創設される新たな仕組みは、地域住民に、真に必要な上下水道、道路、交通、病院などの整備を継続できるものとする必要がある。「民業圧迫」として、政策金融改革を求めた民間金融機関は、大幅に縮小する公的金融の受け皿として、中小企業金融、地域金融、金融イノベーションを積極的に展開する自覚が大切となろう。

³⁷ 「私見 どうする統廃合 政府系金融機関の見直し 下 池尾和人氏」『毎日新聞』2005.10.29.

³⁸ 例えば、土居慶大助教授は、統合によって、旧組織の派閥が形成され、不必要な業務が残存するリスクを指摘している(土居丈朗「政策を問う 政府系金融機関 上 見せかけの統廃合廃せ」『産経新聞』2005.11.11.)

³⁹ 賀来景英「「市場の失敗」を「政府の失敗」としない工夫を(「特集 政策金融改革のロードマップ」)、『金融財政事情』2683号,2006.2.20,pp.12-16.

⁴⁰ 翁百合氏は、撤退時期を明確にする「サンセット条項」を提言している(「政策金融改革、なお課題 中小企業金融の整理・民間委託が必要」『日経金融新聞』2006.2.24.)

⁴¹ 「現政府系金融機関の利用者や債券所有者の利益が不当に侵害されない」、「内外の金融秩序の混乱時等に対処する金融の担い手として、完全民営化する2機関を明記」、「公営企業金融公庫の新しい仕組みへの移行のために、政府が必要な財政的基盤を確保するための措置を講ずる」等。

⁴² 中小零細企業向けの融資や超長期の融資を、低利で提供する業務が中心となるため、利鞘の拡大は難しく、リスクは増大することが見込まれる。