

政府系金融機関の抜本的改革に向けた提言

平成 13 年 11 月

全国銀行協会

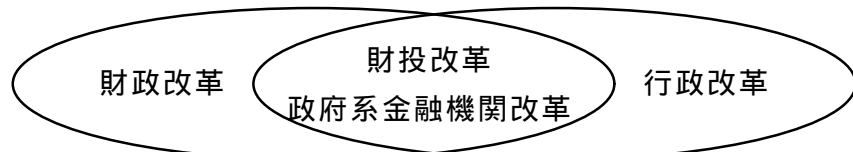
政府系金融機関の抜本的改革に向けた提言

財政投融资制度の概要と改革の経緯

財政投融资制度 = 財政政策を金融的手法を用いて実施する手段
 ・うち、政府系金融機関が最大のシェア(フロー58%、ストック35%)

財投改革と政府系金融機関の改革

・財投改革の二つの側面(財政改革・行政改革)の両面から見ても、政府系金融機関の改革は必須



政府系金融機関の問題点

政府系金融機関とは...財政投融资制度の下で一定の政策目的を実現するために設立された、投融资等の金融活動を行う特殊法人の一種

財政構造改革との関係

- ・一般会計からの補給金等(過去10年間の累計で6.4兆円)
- ・巨大な金利リスクを内包
- ・国家信用に依存した資金調達や租税公課の免除等
- ・保有資産の価格変動リスク
- ・信用リスク面の問題(平成12年度末不良債権残高4.2兆円)

「低利・長期・固定」の貸出を維持し続けることは困難

金融改革との関係

- ・貸出市場に占める巨大なシェア(平成12年度末で28%)
- ・市場原理に基づかない貸出等により、金融・資本市場メカニズムを歪曲
- ・資本市場の発展を阻害

民間金融機関の業務を圧迫し、収益力の向上を阻害

政府系金融機関の改革は、財政負担軽減や金融システムの効率化・活性化を通じ、わが国経済全体の活性化に資するもの

改革に当たっての基本的な視点・考え方

政策目的の抜本的・不断の見直し

わが国金融・資本市場の再活性化

具 体 的 施 策

- ガバナンスの強化(外部監査の導入や金融庁の監督・検査の実施)
- 政策のコスト・ベネフィットの計量・分析の強化
- 民間金融機関と共通の会計基準の適用
- 情報開示(ディスクロージャー)の強化
- 租税公課の賦課または同相当額の国庫納付

個 別 分 野 毎 の 望 ま し い 改 革 の 方 向 性

住 宅 金 融 分 野

住宅金融公庫

政府方針(5年以内に廃止、証券化支援業務を行う新法人を設立)の大枠は、民間金融機関としても望ましい方向
 直接融資からは原則撤退すべき。証券化市場の整備・育成等により、民間金融機関で代替・対応
 住宅の質の向上は、証券化への条件付与等により維持

<直ちに行うべき改革>

- 制度・貸出条件の見直し(特別枠廃止、貸出限度額引下げ等)
- 住宅融資保険制度の改善
- 事務委託手数料等の見直し

大・中堅企業向け金融分野

日本政策投資銀行

直接融資からは原則撤退すべき
 民間金融機関の貸出等への保証等に特化

<直ちに行うべき改革>

- 投融资対象の見直し
- 貸出条件の見直し
- 保証機能の改善

国際協力銀行

平成14年度出融資計画における見直しを評価
 保証機能の改善等、今後も不断の見直しを図るべき

中小企業向け金融分野

中小公庫・国民公庫・商工中金

当面、政府系金融機関の業務にも一定の役割が残る
 各機関別に政策のコスト・ベネフィット分析等を行い、貸出等の重点化・圧縮を図る
 積極的な営業活動など、民間金融機関との競合による弊害を見直す

<直ちに行うべき改革>

- 政策コスト等の明確化
- 貸出条件等の見直しと重点化
- 貸出対象・業務の整理

目 次

はじめに	1
．政府系金融機関の現状と問題点	
1．財政投融資制度の概要と改革の経緯	
(1)財政投融資制度とは	2
(2)財投改革前の財政投融資制度と問題点	3
(3)財投改革の概要と評価	4
(4)財投改革の二つの側面	5
2．政府系金融機関の概要と問題点	
(1)政府系金融機関の概要	6
(2)政府系金融機関の問題点	6
．望ましい改革の方向性	
1．総論	
(1)基本的な考え方	10
(2)具体的施策	11
2．個別分野	
(1)住宅金融分野	13
(2)大・中堅企業向け金融分野	15
(3)中小企業向け金融分野	17
おわりに	20

はじめに

現在、わが国では、本年6月に閣議決定された『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』の下で、経済社会全般における「聖域無き構造改革」等を強力に推進することにより、わが国経済の潜在能力を発揮させ、本来の実力に見合う経済成長を遂げることを目指している。国民が自信と誇りを持ち、安全かつ安心に暮らすことができる、世界に開かれた魅力ある社会の実現が期待されている。

こうした経済社会を実現するために、財政政策について健全かつ持続可能な運営が求められており、歳出の徹底的な見直し等が欠かせない。行政改革についても、「民間にできることは民間に委ねる」という基本原則を改めて確認し徹底することが不可欠である。これらの観点から、多大な財政負担を強いている行政部門である特殊法人等の改革は急務であり、なかでも大きなウェイトを占める政府系金融機関については、その政策目的を再吟味したうえで、業務の大幅な縮小や民営化等の推進など抜本的な改革がなされなければならない。

政府は、平成12年12月に閣議決定された行政改革大綱などに基づいて、政府系金融機関を含む特殊法人等改革の検討を進めており、年内にも特殊法人等整理合理化計画を策定し、「遅くとも平成17年度末までの集中改革期間内に法制上の措置その他の必要な措置を講ずる」とこととしている。私ども民間金融機関としても、こうした見直しの動きを基本的に支持する。

一方、金融分野においても、構造改革を進めていかななければならない。

まず、民間金融機関においては、円滑な資金供給等を行っていくため、不良債権問題の抜本的解決を早急に進めて財務体質の一層の健全化を図るとともに、多様化・高度化する国内外の顧客ニーズに的確に応えていくため、更なる創意工夫を重ねて商品・サービスの拡充に努め、効率的に金融サービスを提供していかねばならない。また、総合規制改革の進展に合わせて、わが国金融・資本市場の諸規制等についても更なる改革を進める必要がある。

郵便貯金や簡易保険、政府系金融機関など、わが国の公的金融は主要先進国では類を見ないほど巨大な位置付けを占めており、金融・資本市場の効率化・活性化の阻害要因にもなっていることから、抜本的な改革が必要である。

郵便貯金の問題に関しては、『郵政事業の公社化に関する要望』として別途まとめていることから、本書においては、主として政府系金融機関について取り上げることとし、その抜本的改革の望ましい方向性について提言する。

．政府系金融機関の現状と問題点

政府系金融機関の活動は財政投融资制度の一環として行われていることから、政府系金融機関に関する諸問題の検討に際しては財政投融资制度のあり方が密接に関係してくるため、最初に財政投融资制度について触れておく。

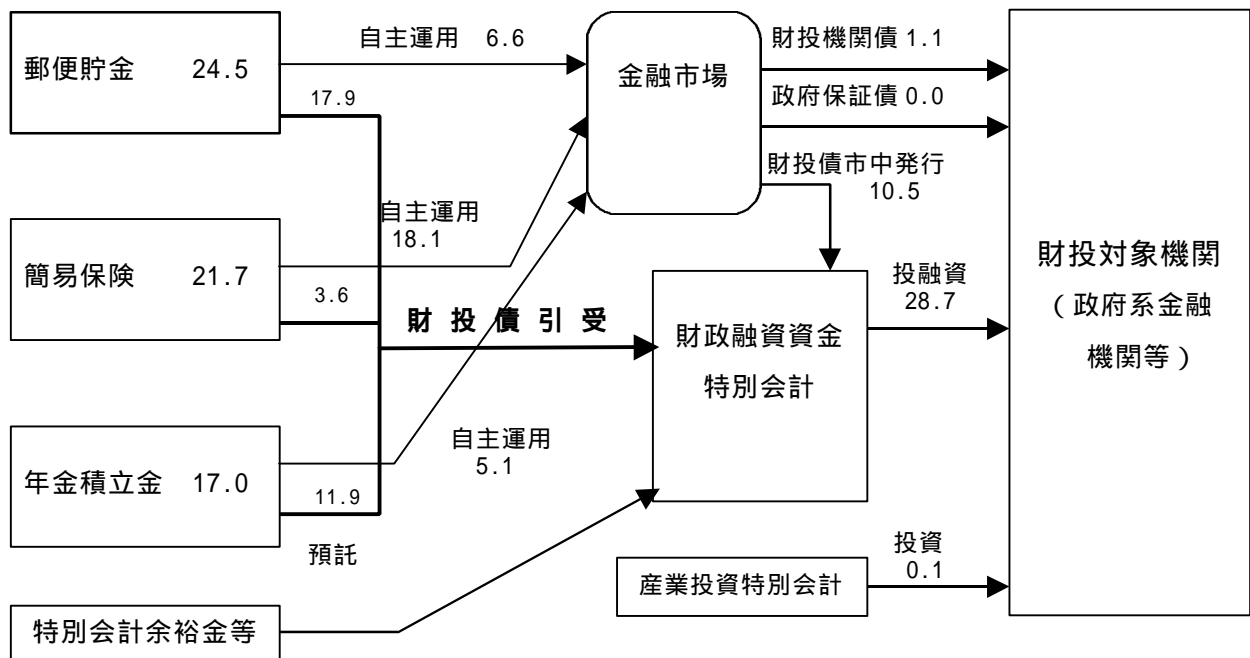
1．財政投融资制度の概要と改革の経緯

(1)財政投融资制度とは

財政投融资制度とは、特殊法人等が市場で直接発行する財投機関債や、財務省の財政融資資金特別会計を通じて発行される財投債などにより集めた有償の資金を用いて、政府系金融機関を含む特殊法人等の財投対象機関を通じて様々な事業等への投融资等を行う制度であり、財政政策を金融的手法を用いて実施する手段と称されている【図表1】。

【図表1】財政投融资制度の概要

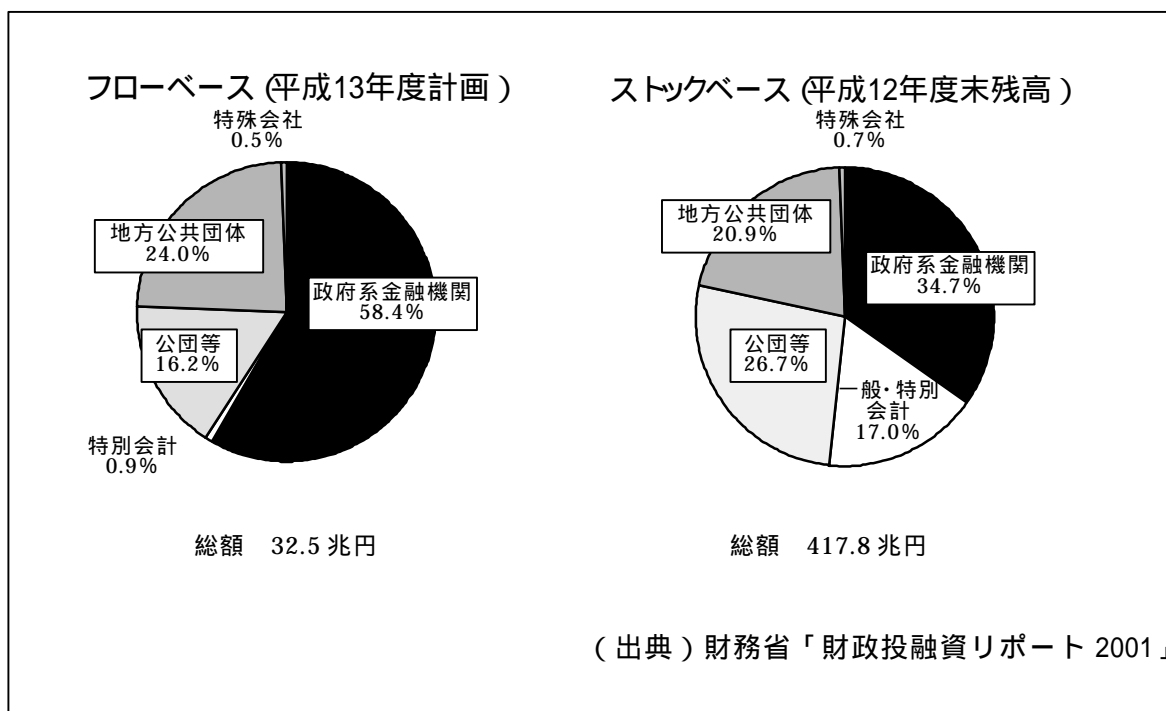
(数字は平成13年度計画の値(兆円))



(出典) 財務省「財政投融资リポート2001」、「財政金融統計月報」財政投融资特集ほか

財政投融資制度は、毎年度策定される財政投融資計画に基づいて実施されるが、そのなかで最大のシェアを占めているのが政府系金融機関であり、フローベースで約 58%・ストックベースで約 35%となっている【図表 2】。

【図表 2】 財政投融資計画に占める政府系金融機関の割合



(2) 財投改革前の財政投融資制度と問題点

財政投融資制度は今年 4 月に抜本的改革が行われたが、改革前の財政投融資制度では、国民から預かった郵便貯金と厚生年金・国民年金積立金の全額が旧大蔵省の資金運用部に預託され、さらに財政投融資協力として簡易生命保険資金等が加えられ、それらを原資とする財政投融資計画の下で政府系金融機関等に対して出資・貸付を行っていた。その全体像を見ると、恰も巨大な国営金融機関のような体を成していた。

こうした財政投融資制度の仕組みは、安定成長期以前のわが国経済においては、企業等への資金供給の量的補完や政策誘導効果を発揮するなど一定の役割を果たしてきたが、わが国経済が安定成長に移行するとともに企業部門が資金余剰主体へと変質し、民間金融機関も発達するなど市場経済が格段に発展してきたなかで、財政投融資制度が構造的に有していた以下の問題点が顕在化することとなった。

全額預託義務を通じた肥大化

資金運用部への全額預託義務の下では、郵便貯金・年金積立金は運用先を考えずに際限なく資金調達を行う一方、こうした潤沢な資金が自動的に流入するという受動的な仕組みになっていた結果、特殊法人等は資金調達を意識することなく予算消化の形で運用を拡大した。つまり、調達・運用の両面で規律が働きにくく、郵便貯金や特殊法人等の肥大化や非効率化を招いた。

特に、90年代に景気対策等の公的支出を増大させる必要が生じた際に、一般会計予算に比べて財源面での制約が小さかったことから、結果的に財投対象機関である特殊法人等に対する安易な貸付が増大し、財政投融資の更なる肥大化を招いた。

政策コストのチェックの不十分さによる財政負担の増大

特殊法人等が民間企業と異なる会計処理を行っており、特別会計や関連会社等との資金の流れも複雑で分かり難く、情報開示も十分ではないことから、国民や国会が十分にチェックを行うことが出来なかった。また、政策コストの分析が十分になされないまま特殊法人等の投融資が行われたため、例えば国鉄清算事業団や国有林野事業特別会計など、結果として後年度の財政抛出、即ち国民負担の増大を招くようになった。

金利設定の問題

金利設定に際して年金財政に配慮した上乘せが行われたため、財政投融資の貸付金利が割高になり、結果として一般会計からの補給金等の増加につながった。また、郵便貯金や年金積立金など性格が大きく異なる資金を、財政投融資制度の下に寄せ集めて同一の預託金利を付すこと自体にも構造的な矛盾があった。

(3) 財投改革の概要と評価

このように、従前の仕組みを維持し続けることがもはや困難となった財政投融資制度については、財政制度審議会や行政改革会議等における検討を経て、今年4月に抜本的改革（財投改革）が行われている。その主なポイントは、郵便貯金・年金積立金の預託義務の全廃、資金調達への市場原理の導入、政策コスト分析の導入、7年間の経過措置の導入である【参考資料1】。

財投改革は、郵便貯金や政府系金融機関等の資金調達・運用において市場

との関わり方を多少なりとも考慮せざるを得なくなっているという意味では効果を生じつつあるが、全面的な評価を行うには現時点では時期尚早といえよう。政策コスト分析はレベルアップの過程にあり、会計制度の見直しや情報開示の充実も緒に就いたばかりであるし、財投機関債の発行が早期に軌道に乗るかどうかは不透明である。特に、経過措置が残る間は、財政投融资制度が従前と同じ運営状況に留まってしまう可能性も大きい。

(4)財投改革の二つの側面

財投改革は、財政投融资制度が財政政策実施の一手法であり国の財政負担も生じていること・広義の行政機関ともいえる特殊法人等による事業が活動の中心となっていることから、財政改革と行政改革という二つの側面を有している。

長期にわたる景気低迷等の影響もあって、わが国の財政赤字は累増の一途を辿っており、諸外国と比べてもその悪化の程度は著しい。わが国の財政構造を健全かつ持続可能な状態に改革することは、わが国経済社会の未来にとって必須とされており、その実現のためには歳出構造の見直しも不可欠とされている。したがって、財政投融资制度の下で財政からの補填等を受けて活動している特殊法人等の改革、なかでも最大の資金規模となっている政府系金融機関の改革を行うことも必須である。

また、平成 12 年 12 月に閣議決定された行政改革大綱に示されているとおり、政府系金融機関を含む特殊法人等の事業が現在及び将来にわたる国民負担又は事業独占等の特別な地位に基づいていること等に鑑み、事業・組織全般を抜本的に見直すことが必要とされている。今年 1 月には、行政改革担当大臣の下、内閣官房に行政改革推進事務局・特殊法人等改革推進室が設置され、「民間にできることは民間に委ねる」との基本原則の下で個々の特殊法人等の事業・組織の見直しについて検討を進め、年内にも特殊法人等整理合理化計画が策定される予定となっている【参考資料 2】。

このように、財投改革の二つの側面、即ち財政改革・行政改革の両面からみても、政府系金融機関の改革を進めることが必要となっている。

2. 政府系金融機関の概要と問題点

(1) 政府系金融機関の概要

政府系金融機関は、財政投融资制度の下で一定の政策目的を実現するために設立された、投融资等の金融活動を行う特殊法人の一種である。具体的には、住宅金融分野における住宅金融公庫、大・中堅企業向け金融分野における日本政策投資銀行・国際協力銀行、中小企業向け金融分野における中小企業金融公庫・国民生活金融公庫・商工組合中央金庫が挙げられる【参考資料 3】。

なお、上記以外の政府系金融機関や金融活動を行っている他の特殊法人等についても同様に改革を進める必要があるが、本提言においては事業規模の大きな上記機関を中心に取り上げる。

(2) 政府系金融機関の問題点

政府系金融機関の活動は、わが国の財政構造改革・金融改革との関係で、以下に述べるような種々の問題を抱えている。

財政構造改革との関係

政府系金融機関が提供する「低利」「長期」「固定」の貸出等を、市場原理の下で民間金融機関が同条件かつ同じ規模で提供することは困難である。なぜなら、政府系金融機関がそうした貸出等を行えるのは、以下のような多大な財政負担、即ち国民全体の負担のうえに成り立っているからである。

a. 国からの補填

- ・ 政府系金融機関に対する赤字補填等のために一般会計から行われている補給金等の額は、平成 13 年度予算で 5,842 億円、過去 10 年間の累計で約 6.4 兆円にも達している【図表 3】。
- ・ 平成 13 年度政策コスト分析によれば、現時点の金利水準を前提とした政府系金融機関に対する将来の補給金等の実質現在価値は 2,477 億円となっている。しかも、金利が 1% 上昇した場合、住宅金融公庫と国民生活金融公庫だけで負担額が 1.6 兆円も増加する試算となっている【参考資料 4】。

【図表3】政府系金融機関に対する一般会計からの補給金等

(単位：億円)

年度	住宅金融公庫	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	(旧環境衛生金融公庫)	商工組合中央金庫
		(旧日本開発銀行)	(旧北海道東北開発公庫)	(旧日本輸出入銀行)	(旧海外経済協力基金)				
1992	3,940	-	-	-	302	125	96	64	-
93	4,045	-	-	-	366	126	176	67	-
94	4,045	-	-	-	428	281	538	66	-
95	4,197	-	-	-	435	968	906	91	-
96	5,266	-	-	-	139	392	534	68	-
97	4,400	-	53	-	87	439	711	59	-
98	5,600	-	165	-	8	641	760	50	-
99	6,210	-	-	-	0	547	566	-	-
2000	5,185	-		-		605	510		-
01	4,405	-		-		222	334		-
累計	42,888	-	218	-	1,765	4,124	4,797	465	-

年度	農林漁業金融公庫	公営企業金融公庫	沖縄振興開発金融公庫	中小企業総合事業団(信用保険部門)		合計
					(旧中小企業信用保険公庫)	
1992	1,183	76	124	-	-	5,910
93	1,031	74	123	-	-	6,008
94	1,008	62	117	-	-	6,545
95	1,007	56	97	-	-	7,757
96	993	50	86	0	0	7,528
97	965	42	88	0	0	6,844
98	856	29	88	0	0	8,197
99	877	20	72	1	-	8,293
2000	727	14	56	1		7,098
01	824	-	57	-		5,842
累計	8,647	423	851	2	0	64,180

(注1：2001年度のみ予算、他の年度は決算)

(注2：政府系金融機関に対しては、上記のほか、一般会計からの出資金や特別会計からの出資金・補助金等も投入されている点に留意が必要)

(出典) 財務省「財政金融統計月報」政府関係機関特集・財政投融资特集各年版ほか

- ・ 国家信用に依存した資金調達、国から見えざる補填が行われているに等しい。仮に国債の利回りと民間スワップ市場レートとのスプレッドで試算してみると、民間金融機関よりも約 0.4% も低い資金調達コストになっている¹。

¹ 10年物国債の流通利回りと10年物円-円スワップレートの過去10年間の日次データ平均値より試算。

- ・政府系金融機関は法人税・法人事業税・印紙税等の租税公課を負担していないが、民間金融機関であれば国等に納めていたはずであり、これらも見えざる財政負担といえることができる。

b. その他の負担

- ・保有資産の価格変動リスクも大きく、金利が1%上昇した場合、時価ベース純資産が約8.4兆円も減少するとの試算もある¹。
- ・信用リスクの面でも問題が生じつつあるのではないか。平成13年3月末時点の行政コスト計算書によれば、政府系金融機関（除く商工組合中央金庫）の不良債権残高は約4.2兆円にも及んでいる【参考資料5】。

財政構造改革が必須とされており、上記のような財政負担を続けることが難しい以上、政府系金融機関が提供している現在の「低利」「長期」「固定」という有利な条件による貸出等をこのまま維持し続けることは困難である。

これらの財政投融资制度に基づく政府系金融機関の貸出等については、その財政負担は租税を通じて全国民の負担となる一方で受益は一部国民のみが享受するという所得再配分を行っていることや、財政再建へのインセンティブを阻害している面があることなどにも鑑みれば、将来的には財政投融资制度の廃止も視野に入れて、租税・公債による一般会計を通じた「財政政策」に一本化して統轄コントロールしていくことも検討されるべきである。それにより、受益と負担の関係が明確化するとともに、財政規律が働きやすくなることが期待される。

金融改革との関係

政府系金融機関が多大な財政負担や国家信用を元にして貸出等を行っている結果、わが国金融・資本市場にも深刻な影響を及ぼしている。

- ・政府系金融機関は、わが国の貸出市場において平成13年3月末現在で約28%もの巨大なシェアを占めている。分野別に見ると、住宅融資分野で約40%、大・中堅企業分野で約17%、中小企業分野で

¹ 日本銀行調査統計局 Working Paper・肥後雅博著『財政投融资の現状と課題 - 2001年度改革が財投の機能に与える影響 -』（平成13年3月）P.23~24。

約 9%にも及んでいる¹。

- ・ 政府系金融機関は、国家信用に依存した資金調達に基づいて、市場原理の下では提供し得ない貸出等を行っている。また、担保登記の登録免許税等が免除され、担保設定順位も第一順位となっている場合があるなど、税制面等で民間金融機関よりも優遇されている。これらの結果、民間金融機関による自由かつ適正な競争を通じて資源配分の適正化や効率化等が図られるという、わが国金融・資本市場の市場メカニズムそのものが歪められている可能性が高い。
- ・ 企業からみれば長期資金の調達を政府系金融機関からの借入だけで賄えてしまうため、その結果、債券や株式等の発行・流通を通じて長期資金の調達・運用を行い、リスクマネーを媒介する場となるわが国資本市場の発展を阻害してきた要因のひとつにもなっている。

その結果、政府系金融機関の活動は「官業は民業の補完」という枠を越えて民間金融機関の貸出等と競合を生じており、民業を圧迫している状態にある。例えば、競合する分野において政府系金融機関が「低利」の貸出等を行っているため、マーケットシェアに拘わらずプライスリーダーとしての効果を持つに至っており、その結果、民間金融機関が信用リスク等に応じた適正なスプレッドを確保できず、収益力向上の阻害要因となっている可能性が高い。

こうした様々な問題点を抱えている政府系金融機関の改革を進めることができれば、将来にわたる財政負担が削減されるとともに、わが国金融システムが効率化・活性化することとなり、わが国経済全体の活性化にも資することとなる。

¹ 日本銀行「金融経済統計」、各機関ディスクロージャー誌より試算。住宅金融分野は「住宅金融公庫」、大・中堅企業分野は「日本政策投資銀行+国際協力銀行(除く海外経済協力勘定)」、中小企業分野は「中小企業金融公庫+国民生活金融公庫(除く教育貸付等)+商工組合中央金庫+中小企業総合事業団(信用保険部門)」の貸出残高による。

．望ましい改革の方向性

私ども民間金融機関の立場から、政府系金融機関の改革の望ましい方向性について提言する。

1．総論

(1)基本的な考え方

政府系金融機関の改革に当たっては、以下の基本的な視点・考え方に基づくことが必要である。

政府系金融機関が担ってきたとされる政策目的について、抜本的かつ不断の見直しを行うこと

- ・わが国金融・資本市場が必ずしも十分に発達していなかった高度成長期以前と、わが国経済が成熟化し、更には急速な少子・高齢化を迎えつつある現代とでは、政府系金融機関が担うべき政策目的も大きく変質しており、時代に応じた政策目的を設定すべきである。
- ・「低利」「長期」「固定」といった表面的な利便性のみに囚われるのではなく、現在及び将来にわたる多大な財政負担や経済・金融への影響などの負の側面についても明確に認識したうえで、政府系金融機関が担うべき政策目的について再度吟味されるべきである。
- ・政策目的の再吟味に際しては、各政府系金融機関別に行う政策のコスト・ベネフィット分析などを基にして横断的な見直しを行い、重複する業務の整理・統合や貸出等の重点化・圧縮を図るべきである。
- ・わが国経済社会の持続的発展のためにも、「民間にできることは民間に委ねる」「官業は民業の補完」との基本原則の下で、国民的な議論がなされ、政府の活動である政府系金融機関の活動について見直しが図られることを期待する。

わが国金融・資本市場の再活性化に資するものであること

- ・主要先進国の金融・資本市場は、ここ数十年の間に世界的規模で急速に進展した自由化・国際化や IT 革命などにより、厳しい競争状態にある。そうした状況のなかで、わが国の金融・資本市場を再活性化させ国際競争力を回復していくためには、市場規律の下での民間金融機関の活力の発揮が不可欠である。そのためにも、政府系金

融機関が「低利」「長期」「固定」の貸出等を巨大な規模で行っている現状を早急に解消すべきである。

- ・ 仮に、政策目的として政府系金融機関の機能・役割の一部が必要と判断される場合でも、政府系金融機関が直接融資を行うのではなく、以下のような方策を用いることで金融・資本市場に及ぼす影響を最小限に留めることが求められる。それにより国が負担するリスクやコストも明確になり、政策としての必要性を継続的に見直すことにもつながるというメリットもある。
 - a. 「低利」貸出については、民間金融機関からの借入金等に対する利子補給や、借主の所得・税額からの控除など、一般会計を通じた補填に切り替える。
 - b. 「長期」「固定」の貸出については、政府系金融機関は債権流動化・証券化市場における信用補完等に特化し、これらの市場の育成に寄与する。
 - c. 「信用リスク」については、政府系金融機関が直接融資を行うのではなく、民間金融機関が行う貸出等への信用補完（保証・保険など）を用いる。

なお、特殊法人等改革基本法においては平成 17 年度末までに必要な措置を完了することとされているが、わが国が置かれている諸状況に鑑みれば、政府系金融機関の改革は極力前倒しに実施されることが望ましい。

また、年内に特殊法人等整理合理化計画が策定された後、以下に述べるような具体的施策や個別分野毎の改革が、実効性を確保しつつ齊々と進められていくためには、政府系金融機関の改革に必要な措置の策定・実施等について継続的にきちんとフォローする体制を整備しておくことが肝要である。

(2) 具体的施策

全ての政府系金融機関の改革に共通するもので、かつ、政策の再吟味を伴う個別機関毎の改革の検討を待つことなく早期に行われるべき具体的な施策として、以下のものが挙げられる。

ガバナンスの強化

- ・ 財務諸表の正確性や内部統制の実効性等を担保する観点から、民間の監査法人などの第三者による外部監査を導入する。

- ・政府系金融機関の活動は金融活動そのものであることから、所管官庁による監督・検査に加え、金融庁による監督・検査を実施する。その際、わが国金融・資本市場への影響という観点はもとより、各政府系金融機関の設置法の目的規定に明記されている「民業補完」の実効性を確保する観点からもチェックがなされるべきである。

政策のコスト・ベネフィットの計量・分析の強化

- ・政策コスト分析や行政コスト計算書について、今後も継続的なレベルアップを図る。具体的には、機関毎に異なる基準や解釈が残っている点について解消を図るとともに、金利上昇等の多様なリスクシナリオに基づく試算を行い、後述する租税公課相当額を盛り込んで国民負担を明確化すること等が挙げられる。
- ・事業・施策の効用面の計量化についても、難しい面があるものの一層の充実を図る。
- ・所管官庁のみならず政府系金融機関自身においても、上記分析・計量結果に基づいて事後的に政策評価を行う仕組みを導入し、評価結果を経営方針・予算等に明確に反映させる。

民間金融機関と共通の会計基準の適用

- ・商工組合中央金庫を除いて行政コスト計算書が作成されたが、作成対象の拡充や内容の精度の向上等、一層の充実を図る。
- ・特別会計にも同様の会計基準を適用し、政府系金融機関等との連結ベース財務諸表の作成等の早期実現を図る。
- ・貸倒引当金の計上を財務会計上も義務付ける。

情報開示（ディスクロージャー）の強化

- ・国民による監視が適切になされるようにするため、比較可能性の確保に最大限の注意を払うとともに、迅速さや分かり易さ、入手し易さについても十分に配慮しつつ、情報開示を更に拡充する。

租税公課の賦課または同相当額の国庫納付

- ・国民負担の軽減と民間金融機関との競争条件格差の是正の観点から、租税公課の賦課または租税公課相当額の国庫納付を義務付ける。

2. 個別分野

前述した総論を踏まえたうえで、個々の政府系金融機関における望ましい改革の方向性について、分野別に述べることとする。

(1)住宅金融分野（住宅金融公庫）

[住宅政策の変化と住宅金融公庫の望ましい改革の方向性]

個人のライフスタイルの多様化等により、住宅に関しても、持家と賃貸、戸建とマンション、郊外居住と都心居住など幅広い選択肢が生まれつつある。また、高齢化の急速な進展によるバリアフリー化や環境問題への配慮など、住宅の質へのこだわりや要請も高まっている。

こうした環境変化、並びに少子化の影響等により住宅需要自体の縮小が予想されているなかでは、住宅・宅地政策についても、戦後直後から長年続いてきた住宅建設量に重点を置いたものから、住宅の質の維持など個人の多様なニーズに木目細やかに対応するものへと本格的にシフトしていくべき時機を迎えている。

さらに、. で述べたとおり、「低利」「長期」「固定」という有利な条件による住宅金融公庫の貸出は、一般会計からの補給金や金利リスク等の負担など国が提供する様々な財政負担により成り立っているが、財政再建が必須となっている状況の下では、こうした貸出はもはや維持困難であり抜本的に是正すべき時機を迎えている。

現在のわが国の住宅ローン市場では住宅金融公庫が約40%のシェアを占めており、また、実際の受付・貸出・回収等の業務は事務コストをカバーできないほど低い手数料で民間金融機関に業務委託されているなど、恰も「民が官を補完する」ような逆転状況となっている。したがって、住宅金融公庫の機能・役割を真に民業補完に資するものに抜本的に見直していくべきである。

具体的には、顧客への新規直接融資については、災害緊急対策等の極く例外的なものを除き、原則として撤退すべきである。また、民間金融機関が安定的に「長期」「固定」の住宅ローンを提供していくためには、住宅ローン債権を証券化して金利リスクや中途繰上返済リスクなどを機関投資家等に分散できる市場が必要となるが、例えばアメリカのように、民間金融機関の住宅ローンを証券化する際に公的機関が買取・保証等の補完を行うことで、民業補完に徹すべきである【参考資料6】。

今年 11 月、行政改革推進事務局より『先行 7 法人の改革の方向性について』が公表され、住宅金融公庫については 5 年以内に廃止して、住宅ローン債権の証券化支援業務を行う新法人を設立することとされている。この大枠については、民間金融機関の立場から見ても望ましい方向性にあるといえよう。

一方、融資業務については、「段階的に縮小する」「民間金融機関が円滑に業務を行っているかどうかを勘案して、法人設立の際、最終決定する」とされており、その将来像は明らかとなっていない。民間金融機関としても、住宅ローン債権証券化市場の整備・育成に前向きに取り組むことなどを通じて、従来、住宅金融公庫が国民に提供してきた「長期」「固定」の住宅ローンを代替できるように努めていく。

また、欧米諸国では住宅政策として何らかの公的扶助がなされているケースが多いが¹、わが国においても住宅融資に対する公的扶助について政策吟味が十分に行われる結果、「低利」の住宅ローンも提供する必要があると判断される場合には、一般会計を用いた利子補給や所得・税額控除、補給金支給などにより対応し、住宅ローンそのものは民間金融機関で対応すべきである。

なお、住宅金融公庫がその一端を担ってきた住宅の質の向上という役割については、例えば住宅ローン債権証券化に際して一定条件を付すこと等により維持していくことが可能である。

さらに、5 年後に抜本的改革がなされるまでの間においても、これまで述べてきた種々の問題点を解消する観点から、以下の改革を進めるべきである。

[直ちに行うべき改革]

規模の縮減と財政負担の軽減の観点からの制度・貸出条件の見直し
・景気対策の観点から付与・増額されてきた各種の特別枠の縮減・廃止や、貸出割合・貸出限度額の引下げなどを早急を実施すべきである。また、様々な財政負担を軽減する観点から、「低利」「長期」「固定」という条件についても見直しの検討がなされるべきである。

¹ 例えば、アメリカでは、元本 100 万ドルまでの借入金の全期間にわたる支払利子について、借主の所得から控除できる。ドイツでは、住宅の取得等を行う者に対して、借入の有無とは関係なく、連邦政府が 8 年間補助金を支給している。

住宅融資保険制度の改善

- ・保証機能の拡充により民業補完を図るため、住宅金融公庫が民間金融機関の住宅ローンに対する保証を行う住宅融資保険制度の商品性を改善すべきである。

事務委託手数料等の見直し

- ・民間金融機関の事務コストすらカバーできない水準となっている事務委託手数料等について、早急な見直しが必要である。

(2)大・中堅企業向け金融分野（日本政策投資銀行・国際協力銀行）

< 日本政策投資銀行 >

[産業開発政策の変化と日本政策投資銀行の望ましい改革の方向性]

日本政策投資銀行による投融資は、戦後直後の復興期には電力や石炭・海運など経済復興の促進に資する産業に対して重点的に行われていたが、わが国経済が主要先進国の一角を占めるようになり産業育成・開発政策の意義が喪失してきたことから、最近では社会インフラ整備や地域開発に関わる事業などのプロジェクト対応へとシフトしてきている【参考資料7】。

その結果、政策金融としての意義そのものも曖昧化しており、むしろその弊害が目立つようになってきている。

さらに、. で述べたとおり、「低利」「長期」「固定」という有利な条件による日本政策投資銀行の貸出は、国が信用を供与し金利リスク等を負担することによって成り立っており、財政再建が必須となっている状況の下では、こうした貸出はもはや維持困難であり、抜本的に是正すべき時機を迎えている。

「長期」「固定」の貸出は、企業が債券や株式等の発行により資本市場から資金調達するインセンティブを喪失させ、わが国資本市場の発展をも阻害している。また、長期の金利リスクをカバーできないような「低利」の貸出により、協調融資を行う民間金融機関の貸出金利水準にも影響を及ぼして収益面でも民業を圧迫しているといったケースも見られる。プロジェクト案件への対応についても、リスクテイクの仕方が民間金融機関と何ら変わらないなど、民業補完とは言い難いケースも見られる。

したがって、日本政策投資銀行の機能・役割を真に民業補完に資するものに抜本的に見直していくべきである。具体的には、企業や地方公共団体等への直接融資については原則として撤退し、民間金融機関の貸出等や事業債への保証等による民業補完を図るべきである。

こうした抜本的改革がなされるまでの間においても、これまで述べてきた種々の問題点を解消する観点から、以下の改革を進めるべきである。

[直ちに行うべき改革]

規模の縮減に向けた投融資対象の見直し

- ・既に投融資の意義を失っている分野からは早急に撤退すべきである。当面は、採算性の確保が困難な大型のインフラ案件やベンチャー企業等による新規事業育成、企業や事業の再生等に対象分野を絞り込むことが考えられる。
- ・対象企業についても、例えば長期事業債の発行が安定的かつ好条件で可能な上場企業については対象外とする等の見直しが必要である。

貸出条件の見直し

- ・国の信用を用いなければ成立し得ない「低利」「長期」「固定」という条件について、一層の見直しを図るべきである。

保証機能の改善

- ・直接融資から、民間金融機関の貸出等や事業債への保証へのシフトを図るべきである。
- ・例えば、PFI 事業・大型インフラ案件やベンチャー等への資金供与、DIP ファイナンス等の事業・企業再生ビジネスのサポートなどについても、直接融資以外の手法での対応を基本とすべきである。

< 国際協力銀行 >

[対外経済政策・経済協力政策の変化と国際協力銀行の改革の方向性]

戦後直後は、専ら輸出増強支援による国内経済の強化が課題とされていたが、わが国企業の国際化・海外事業展開等の進展に伴い、最近では他国のカントリーリスクへの対応などが中心となっている。また、わが国が世界有数の経済力を有するようになったことから、国際金融秩序の安定への

寄与や開発途上国などの経済社会基盤整備の支援等の海外経済協力といった役割を果たすことが求められるようになってきている。

こうした状況のなかで、カントリーリスクの高い国への投資など民間企業のみでは対応困難な事案において民業補完の役割を果たしているケースも多い。

ただし、カントリーリスクの少ない先進国における事業や、信用力が十分に高いわが国上場企業等による海外投資など、政策金融による補完を必要としない事案についても関与する例が見られたり、適用金利が長期プライムレート程度とされているために柔軟な金利設定が困難になっているケースも見られている。

行政改革推進事務局の指摘を受けて個別業務の見直しが図られた結果、平成 14 年度予算要求における出融資計画では、輸出金融の先進国関係貸付業務や輸入金融の資源関係以外の貸付業務などが廃止されており、事務局の指摘をほぼ全面的に反映したものとなっている【参考資料 8】。

民間金融機関の立場から見ても、今回の計画見直しは基本的に望ましい方向性にあるものと評価できる。今後の具体化に際して実効性を確保するとともに、保証機能の改善を図るなど、経済環境の変化に応じて不断の見直しを図っていくべきである。

(3) 中小企業向け金融分野（中小企業金融公庫・国民生活金融公庫・商工組合中央金庫）

[中小企業政策の変化と中小企業向け政府系金融機関の望ましい改革の方向性]

高度成長期以前の中小企業政策は、弱者としての中小企業を念頭に置いた政策を柱としていたが、最近では、多様性と柔軟性が高い中小企業をわが国経済のダイナミズムの根源として前向きに捉えたうえで、経営革新や創業の促進、経営基盤の強化やセーフティネットの整備に重点が置かれている。今後も、こうした中小企業の役割や政府の中小企業政策の重要性は残ると考えられる。さらに、わが国経済のデフレ状況の進行や国際分業体制の変化等を背景とする産業構造転換の必要性が足元で急速に高まっており、中小企業においても財務体質の改善や技術力・ブランド力の強化等の改革を進めることが必要となっている。

そうした背景のなか、現状、民間金融機関のみで全て対応するには困難

な面があると言わざるを得ず、当面は政府系金融機関の業務にも一定の役割が残ることは認めざるを得ない。方々、民間金融機関も中小企業向け貸出等に積極的に取り組んできており、信用保証協会の保証制度等により民間金融機関の貸出等を円滑化するための仕組みも整ってきている。したがって、中小企業向け金融についても、官民の役割分担や政府系金融機関のあり方について改めて見直すべきである。

まず、各政府系金融機関別に行う政策のコスト・ベネフィット分析などを基にして政策目的を再吟味し、貸出等について重点化・圧縮を図るべきである。

特に、政府系金融機関の活動が民間金融機関と競合することから生じる弊害については早急に見直しが必要である。政府系金融機関が信用リスクに比べて「低利」の貸出を行っているために、民間金融機関が信用リスクに見合う適正なスプレッドを確保することが困難になっている。しかも、政府系金融機関が担保の第一抵当権を確保する結果、民間金融機関の方がより高いリスクを背負うという政策と矛盾する状況が生じている。また、政府系金融機関が自ら積極的な営業活動を実施するなど、他分野では余り見られない過大な活動が行われているケースもある。

[直ちに行うべき改革]

政策コスト等の明確化

- ・ 政府系金融機関による中小企業向け金融のために要している様々な財政負担について、国民に明確に示されるべきである。
- ・ 具体的には、中小企業金融公庫については行政コスト計算書のなかで自己査定に基づく金融再生法開示債権を開示すべきであり、商工組合中央金庫については行政コスト計算書を作成すべきである。

貸出条件等の見直しと貸出の重点化

- ・ 取得する担保の順位を民間金融機関と同順位以下に設定することや、リスクに見合った金利を設定する等の見直しを図るべきである。
- ・ 直接融資については、政策として真に必要なものに重点化すべきである。また、民間金融機関による資金供給の円滑化を支援するための環境整備という観点から、保証機能の改善を図るべきである。
- ・ なお、個人向け金融分野となるが、少子化の進展や教育費用の高騰等によりニーズが高まっている教育ローンについて国民生活金融公

庫が「低利」で提供している結果、民間金融機関での対応が阻害されているといった状況についても、早急に改善を図るべきである。

重複する貸出対象・業務の整理

- ・ 中小企業向け政策金融機関が複数存在して類似の業務を行っている実態を踏まえて、貸付対象の見直しや業務の統合を行うべきである。
- ・ 過剰な営業活動を行うことのないよう、適正な業務運営を確保するための監視体制を整備すべきである。

おわりに

本提言では、民間金融機関の立場から、特に政府系金融機関の問題に焦点を当てて論考したが、本格的な解決のためには、他の特殊法人等改革や郵便貯金改革・財政投融资制度改革・財政構造改革なども合わせた全体像を捉えて継続的に検討していかなければならない。そうした観点から国民的な議論がなされることと、政治のリーダーシップに強く期待する。

以 上

【参考資料1】財政投融资制度の抜本的改革の骨子（抜粋）

郵便貯金・年金積立金の預託義務の全廃	郵便貯金・年金積立金の資金運用部に対する全額預託義務を廃止し、簡保積立金の財投機関等に対する融資も廃止 いずれの資金も、平成13年4月以降は金融市場を通じて自主運用を行う（ただし、地方債計画・財政投融资計画の枠内で、郵便貯金・簡保積立金は地方公共団体に対して例外的に直接融資を行う） 自主運用に際しては、資金の公的性格・規模に鑑み、あらゆる角度から安全確実かつ効率的な仕組みを検討し、ルール化して厳正に行う
資金調達への市場原理の導入	（財投機関債） 特殊法人等は、資金の自己調達＝財投機関債の発行に向け、最大限努力 （政府保証債） 直ちに政府保証なしで財投機関債を発行することが困難な機関等につき、個別に厳格な審査を経たうえで限定的に政府保証債を発行 （財投債） 財投機関債・政府保証債による資金調達が困難であったり、不利な条件を強いられる重要施策実施機関や超長期資金を必要とする事業等につき、財投債（国の信用で市場から一括調達する債券）による資金の貸付けを受ける
政策コスト分析の導入	財政投融资対象事業の政策コストを定量的に把握して公表。政策コスト分析を通じ、特殊法人等の業務・財務の改善、財政規律の向上を図る 今後とも分析対象の拡充、分析手法の改善を図ることにより、政策コスト分析の一層の充実に継続的に取り組む
7年間の経過措置の導入	既往貸付の継続にかかわる資金繰りの確保と、市場に与える影響への配慮という二つの観点から、激変緩和措置として、平成13年度以降7年間は、郵便貯金・年金積立金・簡保積立金による財投債の市場外引受を行う

（出典）財務省「財政投融资リポート2001」など

【参考資料2】特殊法人等改革の経緯（平成12年12月以降）

12年12月1日	行政改革大綱を閣議決定
	<ul style="list-style-type: none"> ・個々の事業について、廃止、整理縮小・合理化、民間・国その他の運営主体への移管等、整理合理化を図る ・特殊法人等ごとに、廃止又は民営化、独立行政法人への移行などの組織形態を決定 ・平成13年度中に各特殊法人等の事業・組織形態について講ずべき措置を定める「特殊法人等整理合理化計画」を策定 ・遅くとも平成17年度末までの「集中改革期間」内に、法制上の措置その他の必要な措置を講ずる
12月19日	内閣に行政改革推進本部を設置（本部長：内閣総理大臣）
13年1月6日	内閣官房に行政改革推進事務局を設置（以下、事務局）
4月3日	事務局、「特殊法人等の事業見直しの論点整理」を公表
6月8日	行革断行評議会（第1回）を開催
6月22日	特殊法人等改革基本法の施行
	同日以降、事務局より以下の文書を公表
	6月22日「特殊法人等の事業見直しの中間とりまとめ」
	8月10日「特殊法人等の個別事業見直しの考え方」
	9月4日「特殊法人等の廃止又は民営化に関する各府省の報告」
	10月5日「特殊法人等の組織見直しに関する各府省の報告に対する意見」「特殊法人等向け平成14年度概算要求等の検証結果」
	11月7日「特殊法人等に係る「欠損額等」」
13年内（予定）	政府、「特殊法人等整理合理化計画」策定

（出典）行政改革推進本部資料

【参考資料3】主な政府系金融機関の概要

(単位：億円)

	機 関 名	目 的	業 務 内 容	業 務 規 模	
				上段:平成13年度貸付計画	下段:平成12年度末貸出残
住宅金融分野	住宅金融公庫	国民大衆が健康で文化的な生活を営むに足る住宅の建設及び購入(住宅の用に供する土地又は借地権の取得及び土地の造成を含む。)に必要な資金で、 銀行その他一般の金融機関が融通することを困難とするものを融通すること	住宅等融資 関連公共施設等 宅地造成 財形住宅購入 その他	住宅等融資 102,372 関連公共施設等融資 25 宅地造成融資 334 財形住宅融資 3,400 合計(出融資) 106,131	貸出残高 759,220
大・中堅企業向け金融分野	日本政策投資銀行	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	自立型地域創造 豊かな生活創造 経済活力創造 社会資本整備促進 その他	自立型地域創造 4,272 豊かな生活創造 8,830 経済活力創造 1,720 社会資本整備促進貸付 1,178 合計(出融資) 16,000	貸出残高 177,864
	国際協力銀行	一般の金融機関と競争しないことを旨としつつ、我が国の輸入若しくは海外における経済活動の促進又は国際金融秩序の安定に寄与するための貸付け等並びに開発途上にある海外の地域の経済及び社会の開発又は経済の安定に寄与するための貸付け等を行い、もって我が国及び国際経済社会の健全な発展に資すること	国際金融等業務 海外経済協力業務 その他	国際金融等業務 13,400 海外経済協力業務 8,700 合計(出融資) 22,100	貸出残高 210,566
中小企業向け金融分野	中小企業金融公庫	中小企業者の行う事業の振興に必要な長期資金であって、 一般の金融機関が供給することを困難とするものを供給すること	一般貸付 特別貸付 情報提供 ・調査活動	公庫貸付 19,765 設備貸与期間貸付 301 投資育成会社貸付 5 合計 20,071	貸出残高 76,185
	国民生活金融公庫	独立して継続が可能な事業について当該事業の経営の安定を図るための資金、生活衛生関係の営業について衛生水準を高めるための資金その他の資金であって、 一般の金融機関からその融通を受けることを困難とする国民大衆が必要とするものを供給し、もって国民経済の健全な発展及び公衆衛生その他の国民生活の向上に寄与すること	普通貸付 生活衛生資金貸付 恩給・共済年金担保貸付 記名国債担保貸付 教育資金貸付 記名国債担保貸付 教育資金貸付 受託業務 情報提供	普通貸付 32,500 生活衛生資金貸付 2,530 恩給担保貸付 460 記名国債担保貸付 10 教育資金貸付 2,830 合計 38,330	貸出残高 108,617
	商工組合中央金庫	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る業務を営むこと	融資業務 預金・公金 資金業務 債券業務 資金証券業務 国際業務 総合金融サービス	長期貸付 19,300	貸出残高 108,754

(注：上記以外の政府系金融機関として、農林漁業金融公庫、公営企業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、中小企業総合事業団(信用保険部門)がある。

(出典)各機関設置法、ディスクロージャー資料など

【参考資料4】政府系金融機関の政策コスト（平成13年度）

（単位：億円）

機 関 名	住宅金融 公庫	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	商工組合 中央金庫
1. 国からの補給金等	17,584	65		626	335	0
2. 国からの出資金等 の機会費用分	892	9,305	4,855	1,562	1,889	1,279
3. 国への資金移転	20,025	8,088	3,967	1,301	1,789	747
政策コスト (=1+2-3)	1,549	1,282	889	887	436	532
			計 2,477 億円			
金利が1%上昇した 場合の政策コスト	14,075 (+ 15,624)	試算なし	試算なし	試算なし	860 (+ 424)	試算なし
			↓ + 16,048 億円			

（注1：政策コストがプラスの場合は国からの投入、マイナスの場合は国への納付等）

（注2：国際協力銀行の政策コストは国際金融等勘定のみ。海外経済協力勘定の政策コストは6,342億円となっている）

（出典）財務省資料

【参考資料5】政府系金融機関の不良債権（平成12年度末）

（単位：億円）

金融再生法開示債権	住宅金融公庫	日本政策 投資銀行	国際協力銀行	国民生活 金融公庫
破産更生債権及び これらに準ずる債権	3,868	1,257	92	4,065
危険債権	1,395	2,584	6,197	391
要管理債権	8,714	2,808	1,803	4,947
合 計 (a)	13,978	6,649	8,092	9,403
（参考：貸付金残高）	759,789	179,872	223,842	108,286

リスク管理債権	中小企業 金融公庫
破綻先債権	2,091
延滞債権	1,308
3ヶ月以上延滞債権	107
貸出条件緩和債権	821
合 計 (b)	4,327
（参考：貸付金残高）	76,026

a + b = 42,449 億円

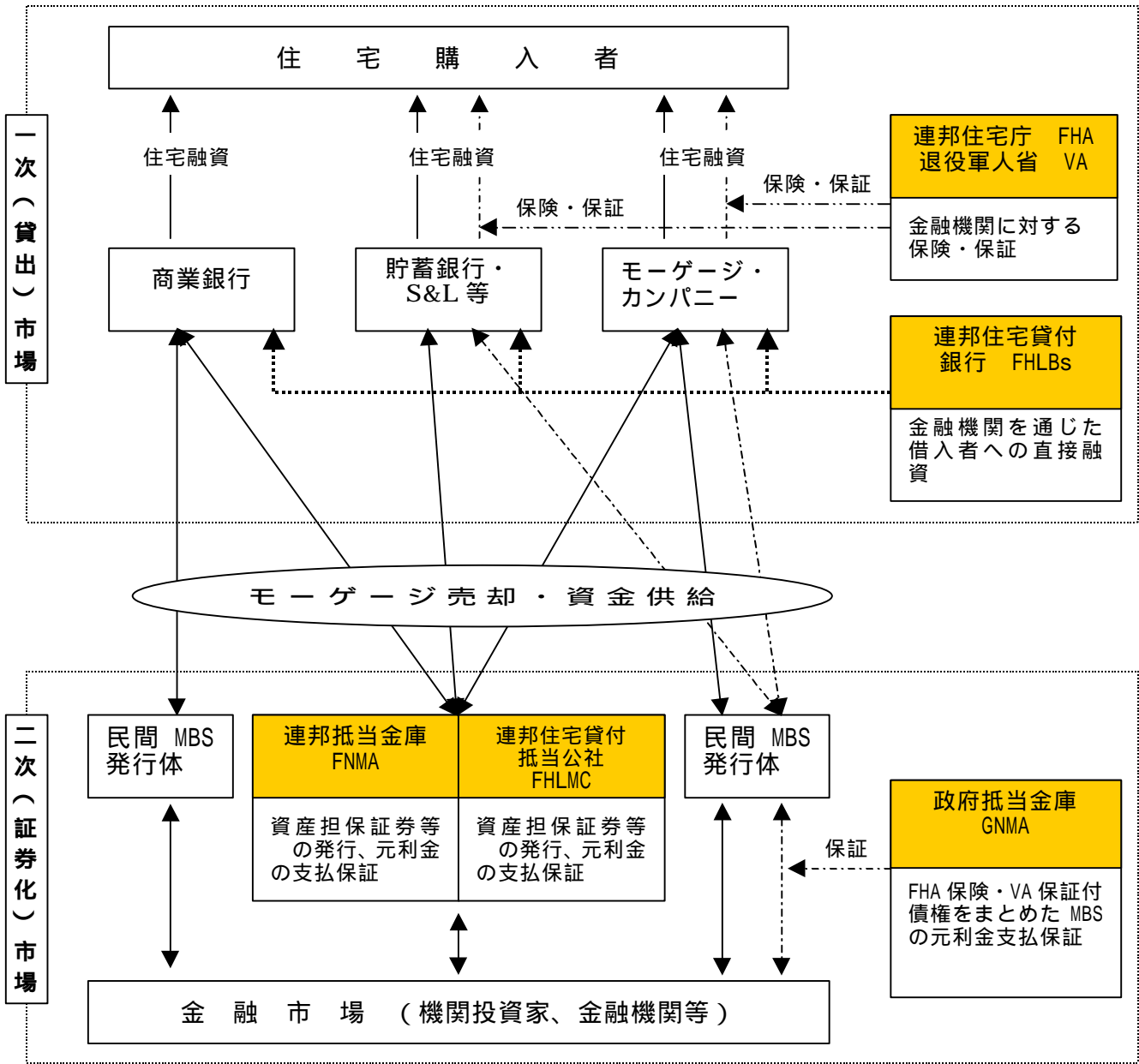
（注1：国際協力銀行は、公的対外債務で債務繰延べが国際的に合意された債権を不良債権から除いている）

（注2：国民生活金融公庫は、「3ヶ月未満延滞債権及び貸出条件緩和債権」を要管理債権に、「3ヶ月以上延滞債権」を危険債権に区分している）

（注3：中小企業金融公庫は、金融検査マニュアルに基づく自己査定を行っていない）

（出典）各機関の行政コスト計算書

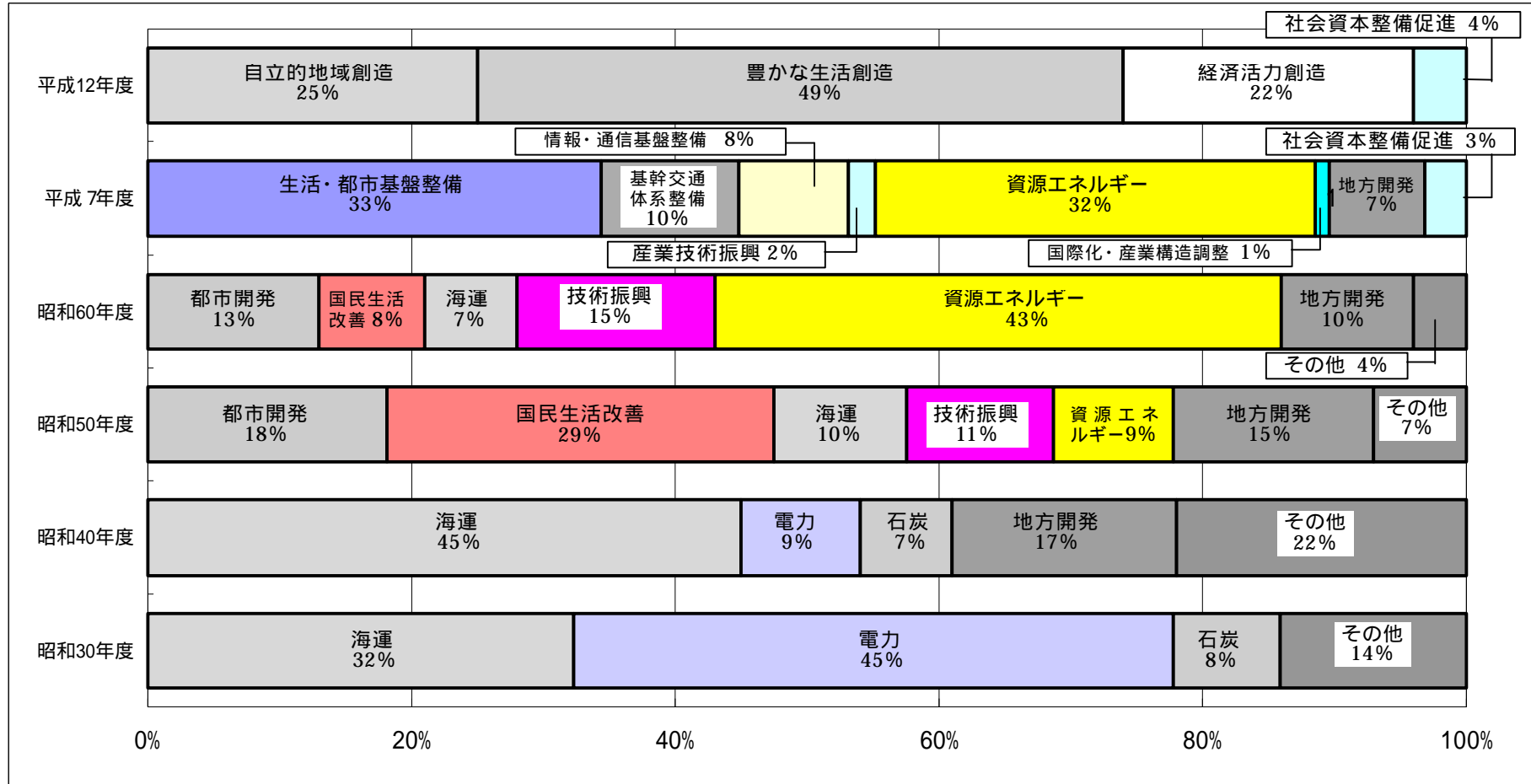
【参考資料6】アメリカの住宅ローン市場（一次・二次）と政府機関等の役割



: MBS (Mortgage-Backed Securities), CMO (Collateralized Mortgage Obligation), REMIC (Real Estate Mortgage Investment Conduit) など。

: 政府機関ないし政府支援企業

【参考資料7】日本政策投資銀行（旧日本開発銀行）出融資分野の変遷



(出典) ディスクロージャー誌

【参考資料 8】国際協力銀行の事業見直し案と平成14年度予算要求・要望への反映状況並びに事務局の評価（国際金融業務部分）

行政改革推進事務局による 事業見直し案の概要	具体的見直しの要求・要望 への反映状況	行政改革推進事務局の 評価
<p>輸出金融 保証機能を積極的に活用するとともに、先進国関係の業務を廃止。</p> <p>輸入金融 資源関係以外の業務を廃止。</p> <p>一般投資金融 保証機能を積極的に活用するとともに、貸付は先進国関係の業務を廃止した上で、リスクの高い業務に特化。</p> <p>リファイナンス 近年実績が少なく政策的必要性が乏しくなっているため、廃止。</p>	<p>輸出金融の先進国関係貸付業務については、14年度の出融資計画に盛り込まず。</p> <p>輸入金融の資源関係以外の貸付業務については、14年度の出融資計画に盛り込まず。 民間金融機関による融資のみでは対応が困難な場合に、製品等の安定的な輸入を確保するため、保証制度を要求。</p> <p>一般投資金融の先進国関係貸付業務については、14年度の新規承諾を出融資計画に盛り込まず。</p> <p>リファイナンス業務については、14年度の出融資計画に盛り込まず。</p>	<p>各々の廃止について、事務局案を踏まえた対応が14年度計画においては適切になされている。</p>

（注：上記のほか、融資条件（協調融資の割合等）の適切な見直しや、貸付債権流動化による貸出残高圧縮なども指摘されており、「引き続き見直しを行うべき」との評価がなされている）

（出典）行政改革推進事務局資料