

公的金融の現代的役割

2009年2月

金融調査研究会

目 次

はじめに.....	1 頁
<u>1. 公的金融に係る改革の基本的な考え方</u>	
(1) 公的金融の使命.....	4 頁
(2) 中小企業に対する金融支援のあり方.....	6 頁
(3) 金融危機への対応.....	6 頁
<u>2. 株式会社日本政策金融公庫</u>	
(1) 経営上の課題.....	8 頁
(2) 業務運営上の課題.....	10 頁
(3) 信用保険制度と危機対応制度.....	10 頁
<u>3. 移行期における民営化金融機関</u>	
(1) 移行期のあり方.....	12 頁
(2) 株式会社日本政策投資銀行.....	12 頁
(3) 株式会社商工組合中央金庫.....	13 頁
(4) 株式会社ゆうちょ銀行.....	13 頁
<u>4. その他の政策金融</u>	
(1) 地方公営企業等金融機構.....	15 頁
(2) 独立行政法人住宅金融支援機構.....	16 頁
(3) その他.....	18 頁
おわりに.....	20 頁

はじめに

わが国では、財政投融资の抜本的な改革に引き続き、近年、郵政民営化や政策金融改革など公的金融に係る改革が大きく進められてきた。

すなわち、2007年10月に「日本郵政グループ」が誕生したほか、2008年10月には「国民生活金融公庫」、「農林漁業金融公庫」、「中小企業金融公庫」および「国際協力銀行（国際金融等業務）」が統合する形で「株式会社日本政策金融公庫」が発足し、同時に「日本政策投資銀行」と「商工組合中央金庫」が特殊会社化された。

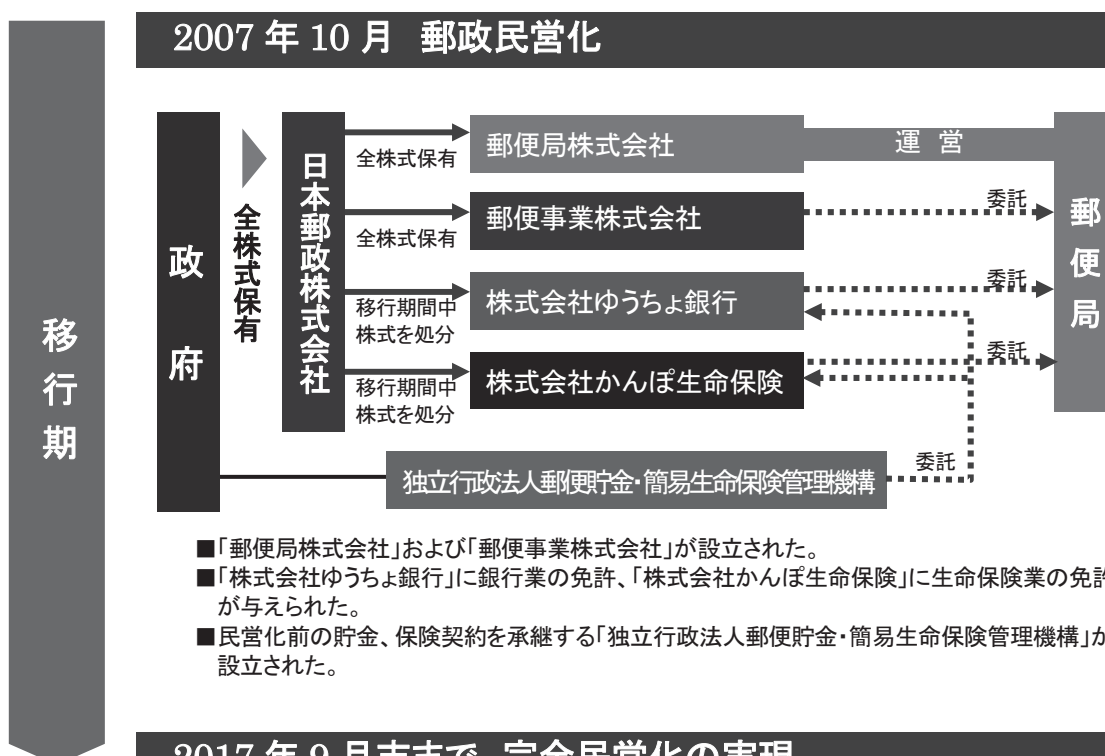
このうち、特殊会社である「株式会社日本政策投資銀行」と「株式会社商工組合中央金庫」は、おおむね5年後から7年後を目途とする完全民営化が予定されており、日本郵政グループ内に存する「株式会社ゆうちょ銀行」と「株式会社かんぽ生命保険」についても、2017年9月までの完全民営化が決定している。

このように、わが国の公的金融機関が新しい姿へと変容する一方で、統合により発足した株式会社日本政策金融公庫が内包する経営上の課題や業務運営上の課題、株式会社日本政策投資銀行など民営化金融機関の移行期におけるあり方、その他の政策金融を実施している機関に求められる役割など、現在においてもなお、議論されるべき論点は残されている。

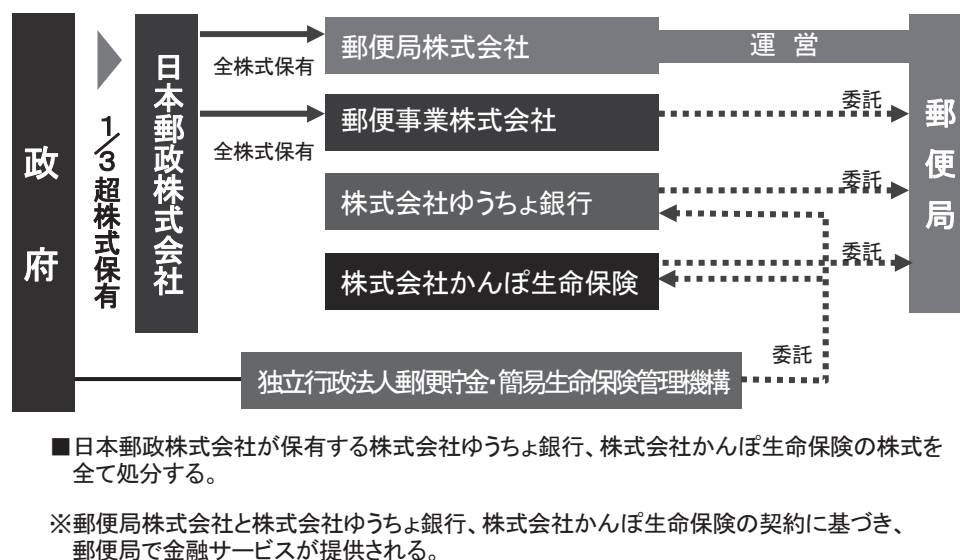
また、現下の状況を顧みれば、サブプライム問題に端を発する100年に一度とも言われる世界的な金融危機に対応すべく、各国で金融の安定化・円滑化のための施策が実施されており、わが国では、その担い手として公的金融を活用する動きも見られる。わが国のこうした状況は、公的金融の役割に係る新たな論点を惹起するものと考えられる。

本稿では、基本的に、政策金融機関や移行期における民営化金融機関の平時における役割等を主たる関心としつつ、金融危機時における役割にも配慮して、今後の役割やそのあり方を展望する。

資料 1：郵政民営化（完全民営化）までの流れ

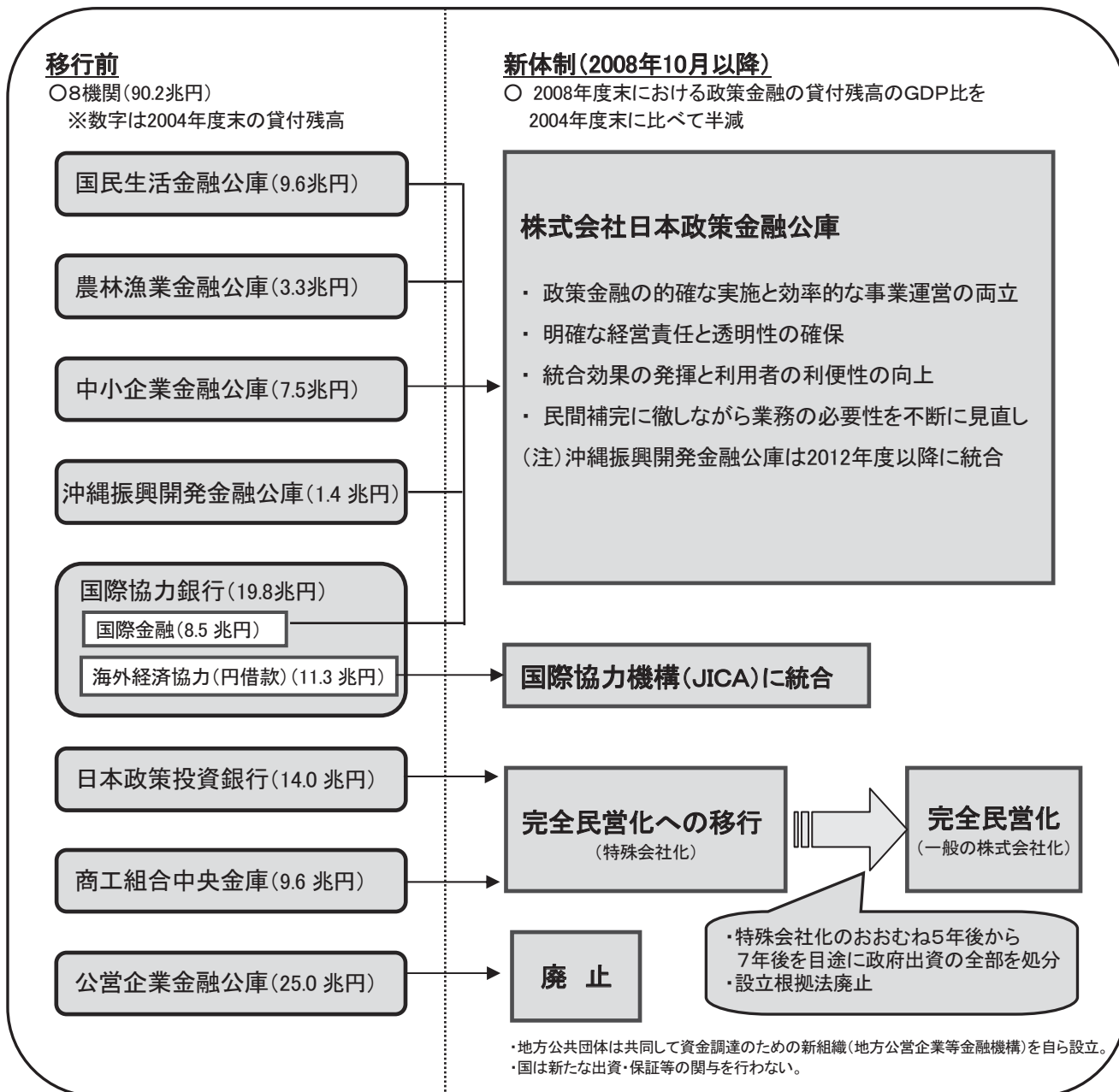


2017年9月末まで 完全民営化の実現



出典：日本郵政株式会社ウェブサイトから作成（www.japanpost.jp）

資料 2：政策金融改革の概要



出典：行政減量・効率化有識者会議第48回(2008年3月25日)資料から作成(www.gyokaku.go.jp)

1. 公的金融に係る改革の基本的な考え方

(1) 公的金融の使命

公的金融の使命は、民業補完の原則のもと、情報の非対称性や不完全競争、外部性の存在など市場の失敗に対応することにある。すなわち、公的金融の実施が正当化されるためには、政策目的との関連性が明確であることに加えて、必要最低限の規模と手法に限定されることが重要であり、恣意的な資金配分については排除される必要がある。

この点に関し「株式会社日本政策金融公庫法¹」では、いわゆる「行政改革推進法」に盛り込まれた政策金融改革の基本方針を踏まえ、「一般の金融機関が行う金融を補完することを旨としつつ、国民一般、中小企業者及び農林水産業者の資金調達を支援するための金融の機能並びに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金融の機能を担う」ことが同公庫の主たる目的として明記されている。同様に「郵政民営化法」においても、「民間にゆだねることが可能なものはできる限りこれにゆだねることが、より自由で活力ある経済社会の実現に資することにかんがみ、」郵政民営化を推進することとされている。

また、「株式会社日本政策金融公庫法」では、上記と並んで「内外の金融秩序の混乱又は大規模な災害、テロリズム若しくは感染症等による被害に対処するために必要な金融を行うほか、当該必要な金融が銀行その他の金融機関により迅速かつ円滑に行われることを可能と」することも同公庫の目的とされている。この目的を達成するため、株式会社商工組合中央金庫や株式会社日本政策投資銀行、民間金融機関のうち指定を受けたもの（指定金融機関）に対して、日本政策金融公庫が貸付や損害担保、利子補給を行う、危機対応制度が新たに創設されている。

以上のように、平時と危機対応時における公的金融の原則的な役割については、法律で明確化されており、例えば、世界的な規模で経済が混乱に見舞われた場合等の公的金融の弾力的な運用のあり方についても、こうした点を踏まえた対応が肝要と言える。

¹ 政策金融改革関連法のひとつであり、日本政策金融公庫創設の法的根拠である。2006年5月に成立した「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」（行政改革推進法）で政策金融改革の方向性が示された後、2006年6月27日に政策金融改革推進本部および行政改革推進本部が「政策金融改革に係る制度設計」を決定しており、さらにこの制度設計に基づいて、政策金融改革関連法は2007年5～6月に成立した。

資料 3：株式会社日本政策金融公庫法・郵政民営化法の抜粋

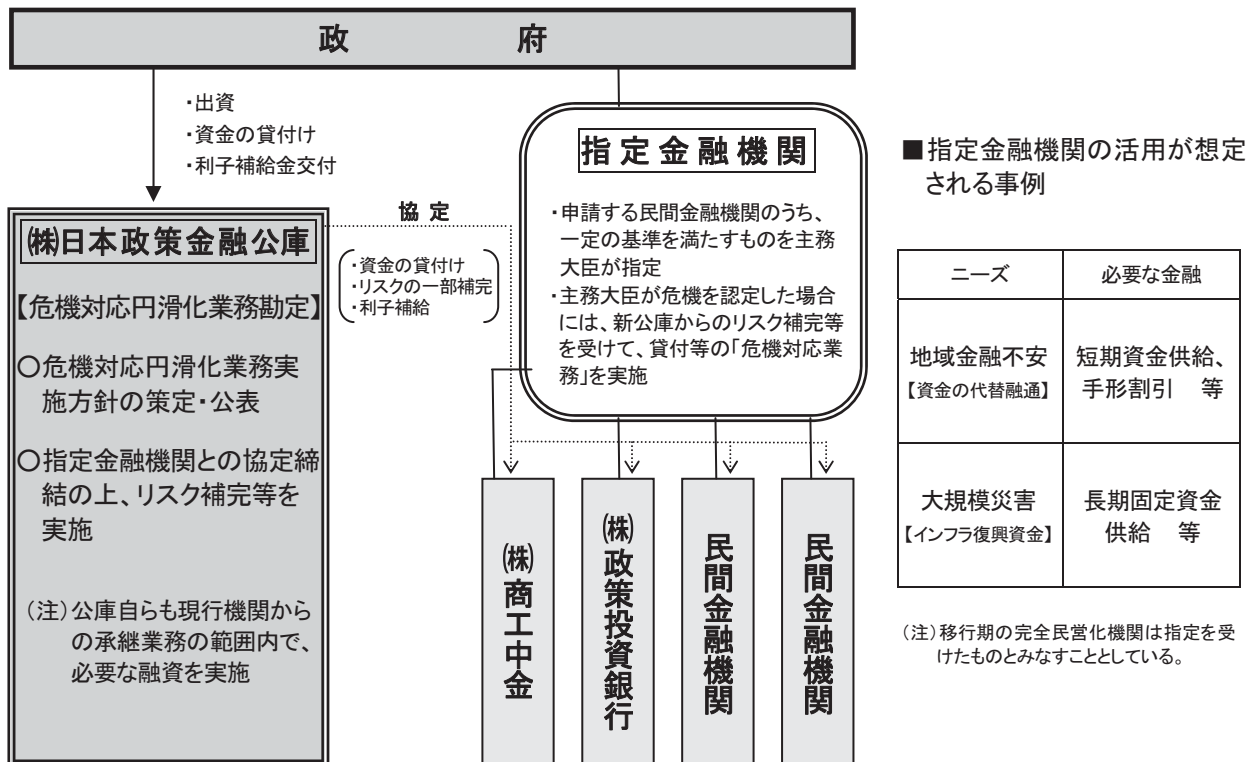
【株式会社日本政策金融公庫法（2007年5月18日成立、同年5月25日公布）】

第一条 株式会社日本政策金融公庫は、一般の金融機関が行う金融を補完することを旨としつつ、国民一般、中小企業者及び農林水産業者の資金調達を支援するための金融の機能並びに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金融の機能を担うとともに、内外の金融秩序の混乱又は大規模な災害、テロリズム若しくは感染症等による被害に対処するために必要な金融を行うほか、当該必要な金融が銀行その他の金融機関により迅速かつ円滑に行われることを可能とし、もって我が国及び国際経済社会の健全な発展並びに国民生活の向上に寄与することを目的とする株式会社とする。

【郵政民営化法（2005年10月14日成立、同年10月21日公布）】

第一条 この法律は、民間にゆだねることが可能なものはできる限りこれにゆだねることが、より自由で活力ある経済社会の実現に資することにかんがみ、平成十六年九月十日に閣議において決定された郵政民営化の基本方針に則して行われる改革（以下「郵政民営化」という。）について、その基本的な理念及び方針並びに国等の責務を定めるとともに、郵政民営化推進本部及び郵政民営化委員会の設置、新たな株式会社の設立、当該株式会社に関して講ずる措置、日本郵政公社の業務等の承継等に関する事項その他郵政民営化の実施に必要な事項を定めることにより、これを集中的かつ計画的に推進することを目的とする。

資料 4：指定金融機関を活用した危機対応体制



出典：政策金融改革ワーキングチーム第6回（2008年6月18日）資料から作成

(2) 中小企業に対する金融支援のあり方

中小企業に対する金融支援としては、日本政策金融公庫の中小企業事業部門が旧来の中小企業金融公庫の業務を引き継いで融資業務や証券化支援業務、信用保険業務を行っている。また、全国の信用保証協会が民間金融機関の融資に対して保証を行っており、この信用保証制度も中小企業の金融支援として大きな役割を担っている。

このような中小企業に対する金融支援は、これまでと同様、民間金融機関による自主的な取組みを基本としたうえで、公的金融が補完する形とすべきである。加えて、本来の金融機能が損なわれないことが重要であり、この点を無視した一律の資金援助が実施されることのないよう留意すべきである。

金融支援の方法として直接融資と証券化支援や信用保証等の間接的な手法のどちらがふさわしいかは、効率性の観点、適切な政府のリスク負担という観点から優劣が判断される必要がある。また、公的金融が特定の政策目的に沿って実施されることに鑑み、常に政策目的の妥当性が検証されなければならない。

(3) 金融危機への対応

今般の金融危機に対し、各国では公的資金を活用した金融機関の資本増強を主としつつ、金融市場の安定性確保のための対応策や実体経済への影響を抑えるための対応策が実施されている。

わが国においては、政府・与党の対策として、中小企業に対する融資の信用保証枠の拡大や金融機関への公的資金の予防的資本注入、政策金融機関の積極的な活用などの対応が行われている。具体的には、「安心実現のための緊急総合対策」（2008年8月29日決定）において決定された「新たな保証制度の導入」として、10月31日から信用保証協会が全額保証する「原材料価格高騰対応等緊急保証」が開始されている。その後策定された「生活対策」（10月30日決定）や「生活防衛のための緊急対策」（12月19日決定）においても、「商工中金、政策投資銀行による金融危機対応業務の発動」、「地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設について検討」、「銀行等保有株式取得機構の活用・強化」、「危機対応業務の発動等による、政策投資銀行がCP（コマーシャル・ペーパー）を買い取るスキームの創設」、「国際協力銀行による日本企業の海外事業向け資金調達に係る支援の拡大」、「住宅金融支援機構による住宅・不動産事業者の事業資金の調達の支援」などの施策が打ち出されている。

金融危機時においては、平時よりも公的金融の役割が強く求められ、その重要性が増すこととなる。このため公的金融は、金融危機の状況を的確に把握したうえで、状況に応じた手法により、適時・適切な規模で実行される必要がある。危機対応の発動基準の明確化、危機対応時の民間金融機関との役割分担等については、官民に

において一層の検討を進めることが求められるが、危機的な状況下であっても、公的金融に過度に頼ることは、市場における金利形成にゆがみを与え、効率的な資金配分を阻害することにつながるため、その検討に当たっては、市場メカニズムに可能な限り配慮した枠組みとなるよう留意すべきである。

資料 5：政府・与党の各対策における公的金融関係施策

【安心実現のための緊急総合対策（2008年8月29日政府・与党決定）】

○ 資金繰り対策の拡充

- ・ 中小・零細企業金融の円滑化（中小・零細企業金融のきめ細かい実態把握と監視の強化、金融機関への要請、中小・零細企業の自己資本充実策や事業再生の支援、金融仲介機能の發揮促進に向けた検査対応の一層の改善等）
- ・ 新たな保証制度（原材料価格高騰対応等緊急保証）の導入
- ・ セーフティネット貸付の強化

【生活対策（2008年10月30日政府・与党決定）】

- 「安心実現のための緊急総合対策」による資金繰り対策の早期実施
- 緊急保証と政府系金融機関等による貸付について 21 兆円規模の追加を実施（信用保証協会による緊急保証枠について「安心実現のための緊急総合対策」における 6 兆円規模から 20 兆円規模に拡大、政府系金融機関等による貸付枠について「安心実現のための緊急総合対策」における 3 兆円規模から 10 兆円規模に拡大）
- 商工中金、政策投資銀行による金融危機対応業務の発動
- 日本企業の海外における事業に対する貸付の拡充（日本政策金融公庫（国際協力銀行（JBIC））を活用して、国際金融危機に対処するため、我が国企業の海外における事業に対する貸付を拡充）
- 地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設について検討する

【生活防衛のための緊急対策（2008年12月19日政府決定）】

- 日本政策金融公庫の危機対応業務を活用した中堅・大企業の資金繰り対策（危機対応業務の貸付枠を 1 兆円に拡大、政策投資銀行が CP を買い取るスキームを創設）
- 国際協力銀行（JBIC）による日本企業の海外事業向け資金調達等に係る支援の拡大（業務の特例として輸出企業向け信用の供与及び国内大企業（現状は中堅・中小企業のみ）を通じた途上国における事業に対する貸付を実施）
- 住宅・不動産市場対策（住宅金融支援機構の「まちづくり融資制度」の対象事業の拡充により、住宅・不動産事業者の事業資金の調達を支援（年内に実施。2011 年度末までの時限措置））

出典：政府・与党の各対策から作成（www.kantei.go.jp）

2. 株式会社日本政策金融公庫

(1) 経営上の課題

複数の政策金融機関を統合する形で設立された日本政策金融公庫にとって、統合効果を発揮し企業価値を向上させることは、経営上の重要な課題である。しかしながら、異なる業務の単純な集約を行うだけでは、シナジー効果が期待できないだけでなく、かえってコングロマリット・ディスカウントが発生することも懸念される。日本政策金融公庫が可能な限りの統合効果を発現するためには、ガバナンスの実効性を確保したうえで、信用リスク管理の高度化や、事務フローの見直しなど通常業務の効率的な運営に努めることが重要である。

日本政策金融公庫の取締役会は、わが国の多くの株式会社と同様、業務執行機関的側面が大きく、また、複数の政策金融機関を統合する形で設立されたため、その員数が多いという問題が存する。社外取締役についても、職務の執行を監督する観点において有効に機能するか定かではない。こうしたなか、ガバナンスの実効性を確保するためには、執行と監督の明確な分離が図られる必要があり、具体的には、業務執行取締役と、執行の監督に専念する取締役との区分を明確化する必要がある。その際、仮に取締役会の中で執行と監督の分離を確保できない場合には、外部者からなる経営諮問委員会の設置によって対応する方法も考えられる。

取締役会については、説明責任を適切に果たすことも重要である。事業方針などにより各分野の政策目標を明確化（数値化）したうえで、これに基づいた経営が行われているか適切な監督を行うとともに、その結果を公表すべきである。なお、この政策目標の設定に当たっては、民業補完の原則を業務レベルで徹底するため、例えば、「中小企業事業において一定以上の内部格付けがある先には原則融資しない」旨を掲げることも考えられる。

資料 6：株式会社日本政策金融公庫の概要

役員：取締役 22 名(うち社外 2 名)、監査役 4 名(うち社外 3 名)

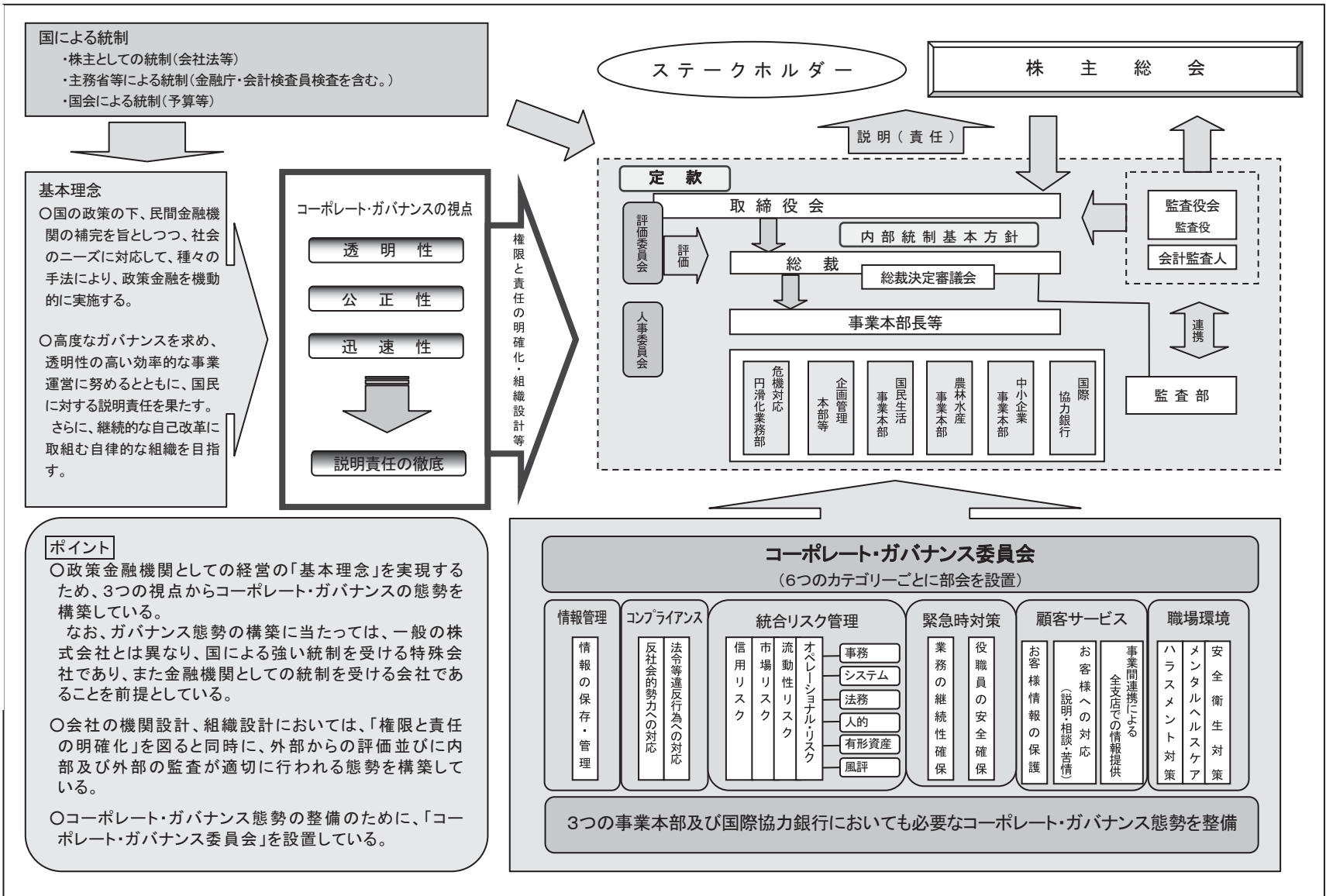
(2008 年 10 月 1 日現在)

店舗：本店および 152 支店 (2008 年 10 月 1 日現在)

従業員数：8,117 人(2008 年度予算定員)

資本金等：資本金 2 兆 2,535 億円、準備金等 1 兆 3,264 億円 (2008 年 12 月 3 日現在)

出典：株式会社日本政策金融公庫ウェブサイトから作成 (www.jfc.go.jp)



(2) 業務運営上の課題

日本政策金融公庫の業務運営においては、これまで各機関で蓄積されてきた政策評価のノウハウが活用されるべきである。その際、政策目的に照らした業務の必要性や民業補完としての有効性の観点から、業務の運営方法と、政策目的ごとの費用対効果についてのきめ細かい検証が必要であり、その結果を業務執行の改善や予算に反映させることが重要である。

また、信用リスク管理の高度化を図るため、日本政策金融公庫全体の統合的リスク管理体制の構築も必要である。すなわち、「利差補給金の適正運用や金利水準・融資限度額の設定といった信用リスク管理の考え方の統一」、「リスクプレミアムを反映した価格設定等によるリスク管理の高度化」、「特別貸付の金利水準の妥当性」等について、検証を深める必要がある。

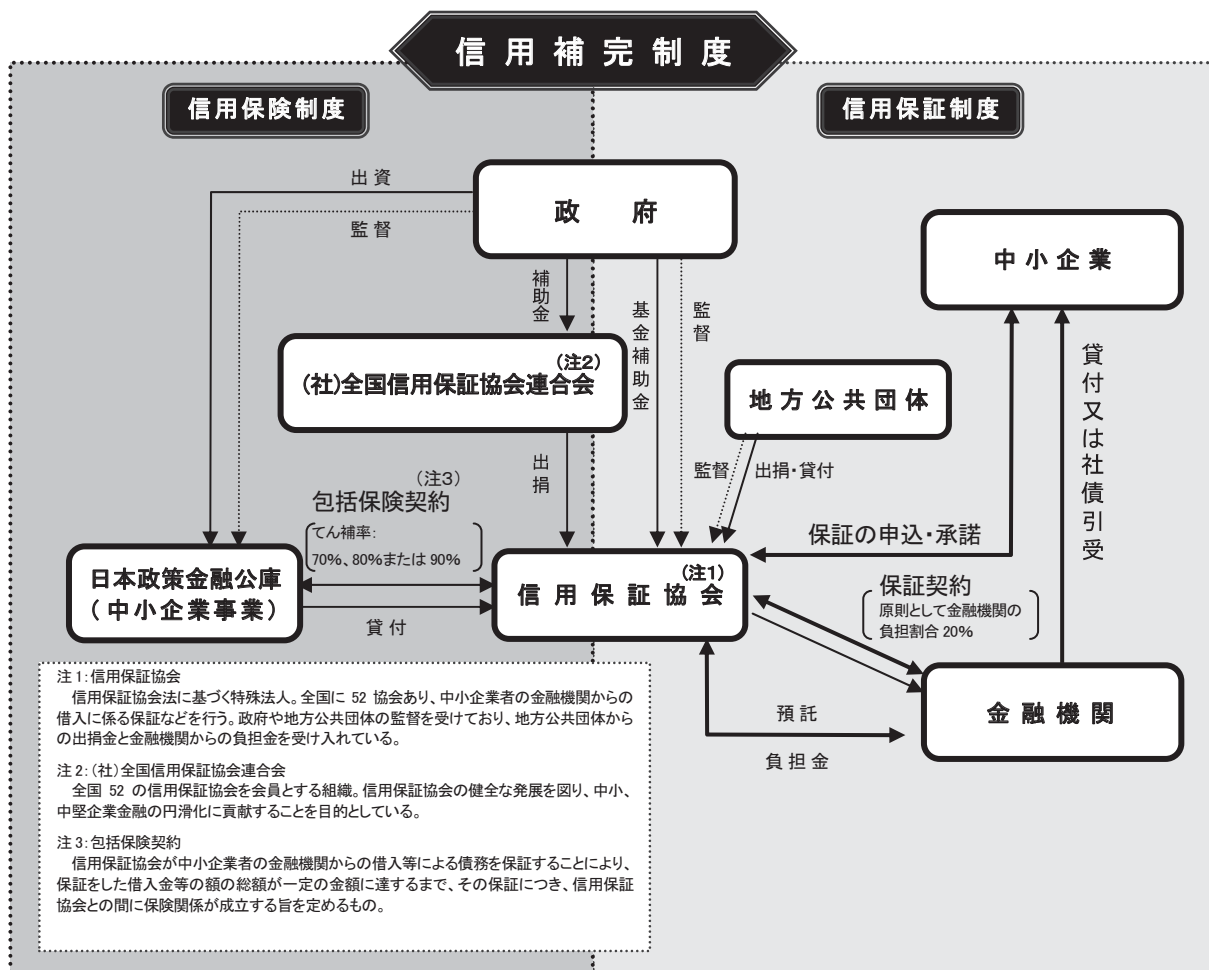
さらに、民業補完の徹底を図るため、業務運営に係るモニタリングの仕組みを設けるとともに、特殊会社としての説明責任を果たすべく、情報開示の充実を図ることも重要である。

(3) 信用保険制度と危機対応制度

日本政策金融公庫は、中小企業者の事業資金の融通を円滑にすべく、信用保険業務を実施している。これは信用保証協会が中小企業者の借入等に対して行う債務の保証（信用保証）について、信用保険として再引受けするものである。この信用保証制度および信用保険制度からなる信用補完制度は、中小零細企業・個人の資金調達支援のための有効な手段であり、公的金融改革後においても制度の重要性が変わるものではない。しかし、信用保険制度の収支は大幅な赤字構造となっており、制度の持続可能性の観点からも、政策目的の妥当性を厳しく検証したうえで、信用保険による再保険の機能を損なわないように収支構造を整える必要がある。このような観点から、信用保証制度においては、2007年10月から責任共有制度が導入され、従来100%であった保証割合について、80%の部分保証を原則とすることで民間金融機関との責任共有が図られている。

ただし、信用保証制度の一部では「セーフティネット保証」として100%保証の制度が残っており、また、2008年10月31日から実施された「原材料価格高騰対応等緊急保証」も保証割合が100%となっている。一方、新たに設立された危機対応制度における「危機対応円滑化業務」の損失補填割合は80%であり、この点から見ると制度間の整合性が取れていない。この割合については、経済情勢や企業の状態を踏まえた危機時に対応する観点から、平時の責任共有制度における保証割合以上の水準を基本として、制度の整合性を図ることが必要である。

資料 8：信用保証制度と信用保険制度の仕組み



出典：株式会社日本政策金融公庫ウェブサイトから作成 (www.jfc.go.jp)

資料 9：信用保険部門の決算推移

		1999 (H11) 年度	2000 (H12) 年度	2001 (H13) 年度	2002 (H14) 年度	2003 (H15) 年度	2004 (H16) 年度	2005 (H17) 年度	2006 (H18) 年度	2007 (H19) 年度
保険収支	一般保証	▲1,277	▲1,773	▲2,205	▲2,524	▲1,793	▲860	▲381	▲625	▲1,439
	セーフティネット保証	—	▲123	▲129	▲125	▲213	▲460	▲672	▲766	▲861
	特別保証	▲817	▲2,609	▲3,463	▲3,399	▲2,318	▲1,240	▲623	▲331	▲194
	計	▲2,093	▲4,504	▲5,796	▲6,048	▲4,324	▲2,560	▲1,676	▲1,722	▲2,494
政府出資金等	当初予算	175	181	261	290	380	380	380	365	324
	補正予算	3,190	5,806	1,437	3,748	592	3,268	522	550	2,207
	計	3,365	5,988	1,698	4,038	972	3,648	902	915	2,531
基金残高		16,224	17,486	13,231	11,186	8,060	8,420	7,686	6,847	6,606

出典：財務省・財政制度等審議会財政制度分科会財政構造改革部会（2008年10月31日）資料から作成

3. 移行期における民営化金融機関

(1) 移行期のあり方

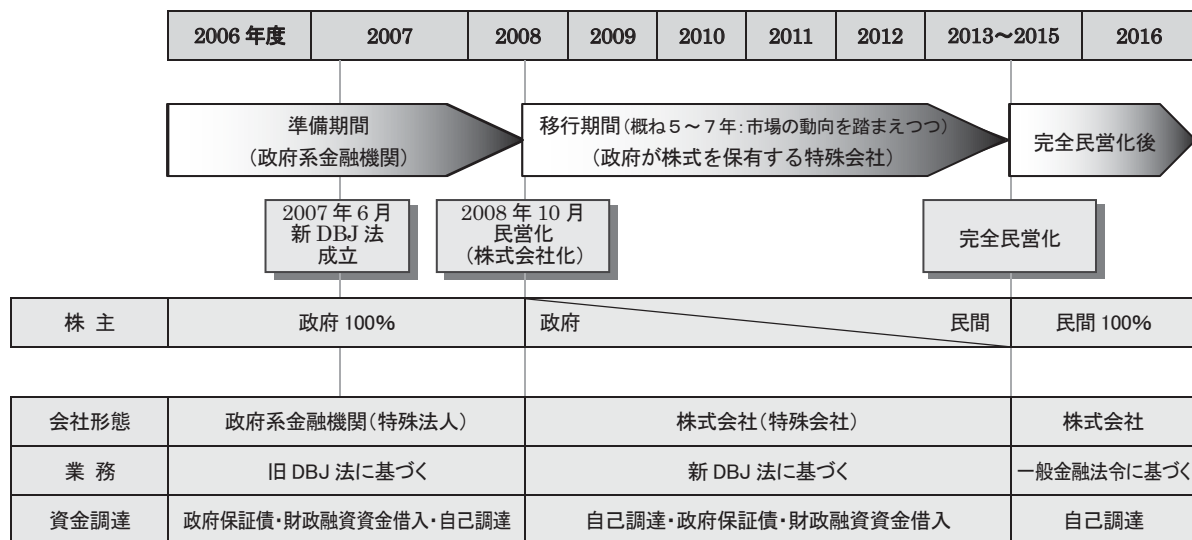
株式会社日本政策投資銀行や株式会社商工組合中央金庫、あるいは株式会社ゆうちょ銀行は、今後、株式処分により完全民営化されることが定められている。これらの民営化金融機関に政府出資が残る移行期においては、暗黙の政府保証の存在を背景に、他の民間金融機関との公正な競争条件が確保されない懸念が大きいことから、業務範囲の拡大には慎重であるべきである。

移行期は可能な範囲において短期間となることが望ましいが、当該期間中は、民営化金融機関の企業価値最大化に向けた取組みと他の民間金融機関とのイコールフットィングとのバランスを確保することが重要であり、この点を念頭に置きつつ、完全民営化までのプロセスを着実に遂行すべきである。

(2) 株式会社日本政策投資銀行

株式会社日本政策投資銀行は、収益性の高い投融資一体型のビジネスモデルを志向し、長期性資金を確保する必要があることから、信用リスク管理に加え、資金調達基盤の確保や流動性リスク管理等が課題となる。今後、経営上の観点から、それらの課題を解決し、完全民営化に向けた対応を行う必要がある。

資料 10：株式会社日本政策投資銀行の完全民営化までのプロセス



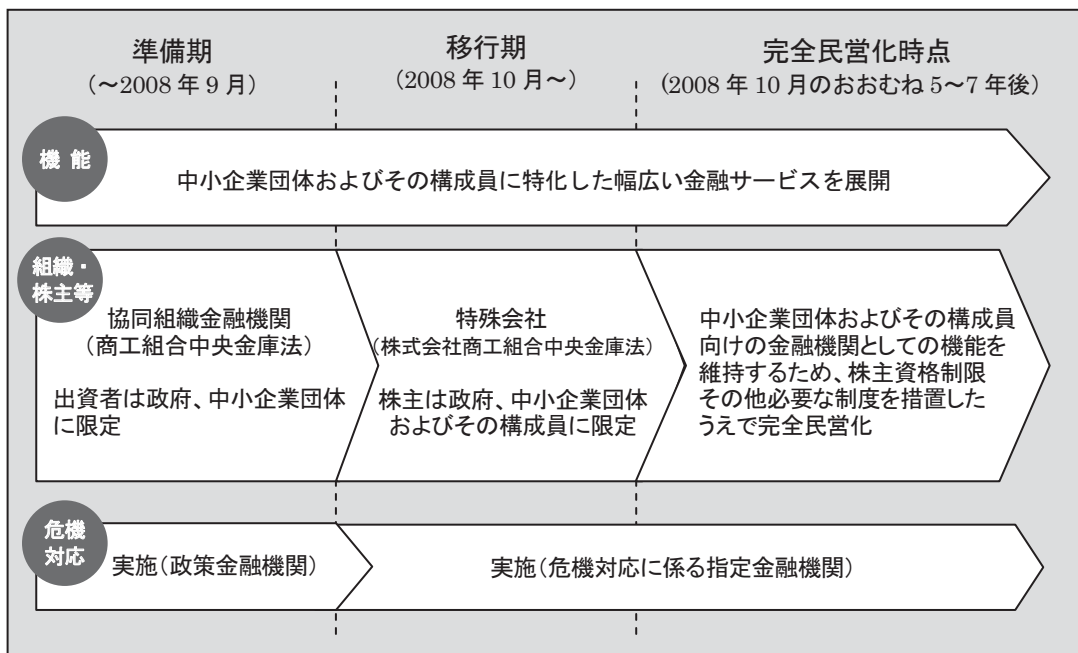
※ 完全民営化後の業態については、移行期間における業務運営を踏まえ、最も適合した業態を選択する。

出典：株式会社日本政策投資銀行ウェブサイトから作成 (www.dbj.jp)

(3) 株式会社商工組合中央金庫

株式会社商工組合中央金庫は、従来の政府出資部分への新たな配当負担が発生し、資金調達コストも増加するため、新たなビジネスモデルの早期確立が必要である。また、中小企業への円滑な資金供給を図るうえで、民間金融機関とのイコールフットディングに配慮すべきである。

資料 11：株式会社商工組合中央金庫の完全民営化までのプロセス



出典：株式会社商工組合中央金庫ウェブサイトから作成 (www.shokochukin.co.jp)

(4) 株式会社ゆうちょ銀行

ゆうちょ銀行は、今後とも、郵政民営化法の趣旨を踏まえ、適切なビジネスモデルを明確にしたうえで、完全民営化に向けた取組みを行う必要がある。

現在、ゆうちょ銀行は、株式上場に向けて、投資家にとって魅力のあるビジネスモデルを構築すべく、運用対象の自由化や、クレジットカード業務、住宅ローン等の媒介業務などの新規業務を実施してきている。しかし、完全民営化までの移行期間中に、預金の限度額撤廃や融資業務への参入を行うことは、暗黙の政府保証を背景とした競争条件の優位性により民業の圧迫につながる懸念が大きく、国民経済や民間金融機関に与える影響を考慮して慎重であるべきである。

a) 預金の限度額撤廃

預金の限度額撤廃については、ゆうちょ銀行のバランスシートの規模が他の民間金融機関との競争関係に大きな影響を及ぼすこと、また、巨大な規模のゆうちょ銀行資金が新たな市場に流入することのインパクトに留意し、慎重であるべきである。

b) 融資業務への参入

新規業務を行う際には民間金融機関との適正な競争条件が確保されるべきであるが、移行期における融資業務への参入は暗黙の政府保証を背景とした資金調達面での優位性により民業圧迫の懸念が大きい。さらに、融資業務の遂行には、審査能力・回収能力の確保が重要であり、ノウハウの集積も含めた十分な体制の整備が容易でないことから、当該業務への参入は慎重であるべきである。

なお、日本郵政グループは、今後の日本郵政および金融 2 社の上場に向けて、効率的に資本を活用し、できる限り早期に金融 2 社に依存しない体制に移行する必要がある。

資料 12：株式会社ゆうちょ銀行の新規業務の認可状況

新規業務	認可の状況	実施状況・準備状況等
①シンジケートローン（参加型）、特別目的会社（SPC）への貸付	民営化委員会 意見 (2007.11.5) 認可 (2007.12.19)	・2008年1月シンジケートローン（参加型）融資を実行
②公共債の売買		・市場の状況等を勘案しながら、態勢整備が出来次第、運用開始予定
③信託受益権の売買、株式の売買等		・2008年3月信託受益権の取得を実行
④貸出債権の取得又は譲渡等		・2008年2月貸出債権の取得を実行
⑤金利スワップ取引、金利先物取引等		・2008年2月金利スワップ取引を実行
⑥リバースレポ取引		・2008年6月リバースレポ取引を実行
⑦クレジットカード業務	民営化委員会 意見 (2008.2.22) 認可 (2008.4.18)	・2008年5月1日業務開始（直営店・郵便局で展開中）
⑧変額個人年金保険等生命保険募集業務		・2008年5月29日業務開始（直営店 164 店舗で展開中）
住宅ローン等の媒介業務		・2008年5月12日業務開始（直営店 50 店舗で展開中）
⑨個人向けローン （住宅ローン、カードローン等）	—	<認可事項> ・フロントライン関連業務のノウハウを蓄積するため、提携金融機関等の住宅ローン商品販売を先行（1年程度）【2006.11.22 郵政民営化委員会】
⑩流動性預金の預入限度額廃止	—	<政令改正事項> ・流動性預金の預入限度額の廃止を通じて、年金受給者等、個人のお客様向けの決済サービスを一層向上 ・2008年4月1日、金融庁、総務省、郵政民営化推進室あて政令改正要望を提出

出典：郵政民営化委員会第 46 回（2008 年 10 月 8 日）資料から作成（www.yuseimineika.go.jp）

4. その他の政策金融

(1) 地方公営企業等金融機構

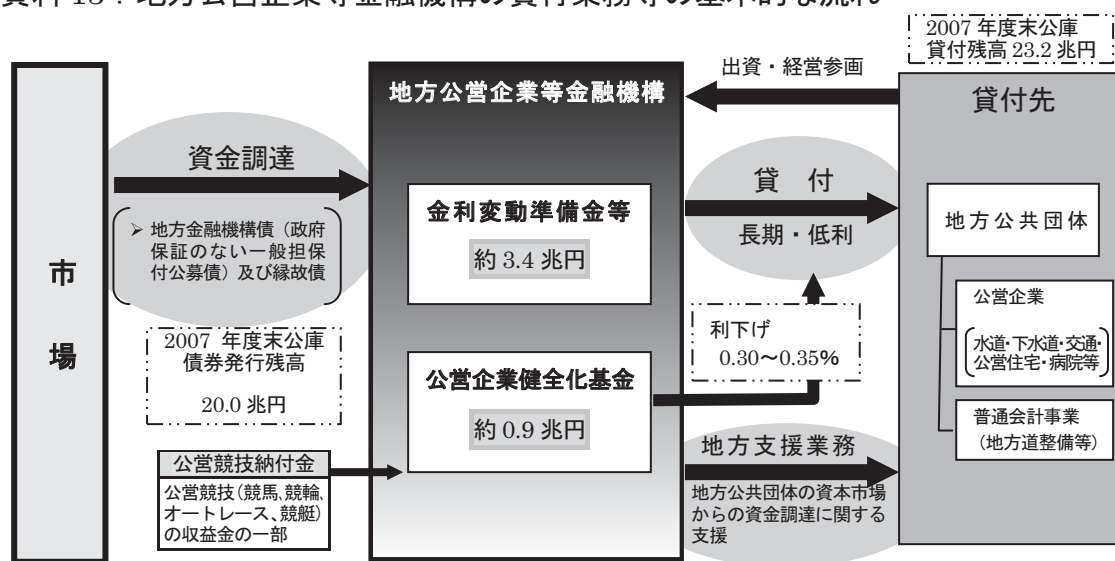
地方公営企業等金融機構は、「地方公共団体による資本市場からの資金調達を効率的かつ効果的に補完するため、地方公共団体に対しその公営企業に係る地方債につき長期かつ低利の資金を融通するとともに、地方公共団体の資本市場からの資金調達に関して支援を行う²⁾」うために、2008年8月1日に全地方公共団体の共同出資によって設立された機関であり、10月1日から業務が開始されている。

同機構の資金融通については、本来の金融機能を損なうことなく、融資金の償還確実性が十分に認められる事業に限定することが必要である。特に、出資者と融資先が同じ地方公共団体となる可能性があるため、モラルハザードを防止する必要があるほか、業務運営の透明性、公平性、公正性を確保する観点からも、融資先の選定に係るチェックが可能な審査体制の構築が重要である。

こうしたなか、総務省の「地方共同の金融機構のあり方に関する検討会報告書」（2008年12月10日）では、同機構の業務範囲を拡大し、地方公共団体の一般会計への貸付を可能とする方向性が示された。しかし、同機構の設立に当たっては、「官から民へ」の方針の下、いわゆる行政改革推進法等の趣旨を踏まえた制度設計がなされており、仮に機能拡充を行う場合であっても、同法の趣旨を踏まえ、民業圧迫とならないようにする必要がある。

また、同機構には、旧勘定（政府出資）の早期返済のほか、財務の健全性の確保や適切な情報開示等、市場の信頼性を得るよう努力することも求められる。

資料 13：地方公営企業等金融機構の貸付業務等の基本的な流れ



出典: 地方共同の金融機構のあり方に関する検討会第2回(2008年11月11日)資料から作成(www.soumu.go.jp)

²⁾ 地方公営企業等金融機構法。

資料 14：地方共同の金融機構のあり方に関する検討会報告書

【地方共同の金融機構のあり方に関する検討会報告書（概要）（2008年12月10日）】

1 地方共同の金融機構の創設に関する検討課題

「生活対策」に盛り込まれた地方公共団体支援策の一つである「地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設」については、地方分権改革に即したものであることを基本として、100年に一度とも言われる金融危機への対応を契機とした経済対策において地方公共団体の財政力の強化と自由度を高めるために特に示された対策の一つであることを踏まえつつ検討した。

あわせて、地方公営企業等金融機構、政策金融改革・行政改革、財政投融资改革、地域金融機関との関係等についても検討した。

2 基本的な考え方

現機構は地方の共同資金調達機関として創設されているにもかかわらず、その貸付対象が原則として公営企業に限定されていることについては、地方公共団体の資金ニーズに適時・適切に対応できない等の問題点が指摘されることから、一般会計への貸付けを可能とすることにより、早急に解決を図るべきである。

更に、地方公共団体の財源不足を補てんするために発行する地方債については、財政融資資金にあわせて地方公共団体が共同して長期・低利の資金を確保することが重要であり、現在の厳しい税収動向を踏まえると、巨額の財源不足の発生が見込まれる2009年度地方財政対策において、緊急に対処すべき課題である。

3 地方共同の金融機構素案

新たな機構の創設はせず、次のとおり現機構の貸付対象事業の見直しにより対処する。

(1)業務等

一般会計債を含む全ての地方債の資金の貸付けとし、貸付対象事業や貸付枠は、機構が自主的に決定する。これに伴い、機構の名称を改める。

(2)財務基盤等

今回の見直しに際し、国及び地方公共団体に対して、新たな出資・政府保証は求めないこととし、当面、現行の機構の枠組みにより可能な融資枠の範囲で、出資者たる地方公共団体の要請に即した貸付けを行う。

(3)貸付条件等

貸付けは、超長期の資金を中心としたものとするとともに、地方公共団体のニーズを踏まえて、貸付対象、貸付期間、利率設定方式、繰上償還の扱い等について柔軟に対処する。

(4)危機対応体制の確立

内外の金融秩序の混乱、経済事情の変動等の危機に十分に対応する仕組みを構築する。

出典：地方共同の金融機構のあり方に関する検討会報告書（概要）から作成（www.soumu.go.jp）

(2) 独立行政法人住宅金融支援機構

住宅金融支援機構は、「一般の金融機関による住宅の建設等に必要な資金の融通を支援するための貸付債権の譲受け等の業務を行うとともに、国民の住生活を取り巻く環境の変化に対応した良質な住宅の建設等に必要な資金の調達等に関する情報の提供その他の援助の業務を行うほか、一般の金融機関による融通を補完するための災害復興建築物の建設等に必要な資金の貸付けの業務を行う³⁾」独立行政法人である。

同機構のガバナンス確保のための体制は、中期計画による経営管理および外部の評価委員会のみであることから、将来的には同機構は特殊会社化し、責任と権限を明確化する必要がある。今般の金融危機において、同機構がモデルとした米国住宅関連 GSE（政府支援機関）のガバナンスが適切に発揮されず、最終的に暗黙の政府保証が顕在化する形で国有化されたことを踏まえても、体制の見直しが不可欠で

³⁾ 独立行政法人住宅金融支援機構法。

ある。

さらに、住宅金融のあり方について、今般の金融危機により多くの問題が浮き彫りとなるなか、同機構の主たる業務である証券化支援業務に関しても、サブプライム問題の経験を踏まえた対応が今後図られる必要がある。

資料 15：政府における住宅金融支援機構の今後の改革の方向性

【独立行政法人整理合理化計画（2007年12月24日閣議決定）】

住宅金融支援機構

事務及び事業の見直し

【証券化支援業務】

○住宅金融支援機構が提供する証券化支援ローンに関しては、業務運営の効率化による調達コストの低減及び標準的な指標銘柄たる機構 MBS の継続的・安定的発行を通じ証券化市場の育成・拡大に引き続き努める一方で、民間金融機関のリスク評価、負担能力を育成し、将来的な金利変動による国民経済的コストを縮小する観点から、保証型スキームに関し、オリジネーターである民間金融機関の利用者に対する審査の的確性を確保しつつ活用を促す方策等の検討を行う。

また、8,000万円を超える融資等、融資選別の防止に伴う費用の吸収や住宅政策目的の達成のために推進する必要があるとは認められない融資の証券化については、対象としないこととする。

組織の見直し

【法人形態の見直し】

○住宅金融支援機構は、一般個人向け直接融資から撤退するなど民間金融機関の支援・補完に徹しているが、今後、更に、環境対応住宅政策の推進、住宅の耐震化、高齢者・子育て世帯等の社会政策的な配慮などの新たな住宅政策の方向性を踏まえ、特殊会社化を含め機構の在り方を検討し、2年後に結論を得ることとする。

【支部・事業所等の見直し】

○市場動向や国民ニーズ、証券化支援業務の普及状況等を踏まえつつ、業務の一層の効率化の観点から、支店の機能を含めた組織の在り方について、機動的に見直しを実施する。

○一般個人向け直接融資からの撤退に伴い、既往債権管理事務が縮小されることに対応し、関係部局を縮小するとともに、証券化支援業務を主要業務とした組織の重点化を行う。

○業務運営の効率化により計画的な人員の抑制を図り、2011年度末までに常勤職員数を2007年度に比べ10%以上削減する。

【規制改革推進のための第3次答申（2008年12月22日規制改革会議決定）】

7 官業スリム化

(1)官業改革分野

① 独立行政法人等公法人の業務の廃止・縮小、民間開放

ウ 独立行政法人住宅金融支援機構

【具体的施策】

住宅金融支援機構は、一般個人向け直接融資から撤退するなど民間金融機関の支援・補完に徹しているが、新たな住宅政策の方向性を踏まえ、特殊会社化を含め機構の在り方を検討すべきである。【2009年中結論】

出典：独立行政法人整理合理化計画から作成（www.gyokaku.go.jp）

規制改革推進のための第3次答申から作成（www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku）

(3) その他

独立行政法人や政府の金融活動についても、住宅金融公庫改革、郵政民営化、政策金融改革と整合的に議論すべきであり、具体的には次のとおり見直しを検討すべきである。

① 独立行政法人日本学生支援機構

日本学生支援機構は、「教育の機会均等に寄与するために学資の貸与その他学生等の修学の援助を行い、大学等が学生等に対して行う修学、進路選択その他の事項に関する相談及び指導について支援を行うとともに、留学生交流の推進を図るための事業を行う⁴⁾」独立行政法人である。

同機構の行う奨学金貸与（学生ローンの提供）については、同機構が金融業務を行う機能を実態として有していないことから、回収不能などの問題が発生している。適切な学生ローンの提供を行うために、学生ローンの提供は同機構から切り離して、専門的な金融機関で行うべきであり、具体的には、(a) 日本政策金融公庫の国民生活事業（旧国民生活金融公庫）の教育ローンに移管、(b) 直接融資から撤退、といった対応が考えられる。直接融資から撤退する場合は、民間金融機関の貸出に対し利子補給や信用保証の支援を行うことが考えられる。

② 独立行政法人福祉医療機構

福祉医療機構は、「社会福祉事業施設及び病院、診療所等の設置等に必要な資金の融通並びにこれらの施設に関する経営指導、社会福祉事業に関する必要な助成、社会福祉施設職員等退職手当共済制度の運営、心身障害者扶養保険事業等」や「年金たる給付の受給権を担保として小口の資金の貸付けを行う⁵⁾」独立行政法人である。

同機構の行う金融事業については、審査能力の観点等から他の業務と切り離し、市場化テストにかけるべきである。なお、医療業界はその特殊性から民間金融機関が参入しにくい面もあり、改革に当たっては、借り手である病院の改革と一体で行うことも必要である。

③ 独立行政法人奄美群島振興開発基金・沖縄振興開発金融公庫

奄美群島振興開発基金は、奄美群島における産業の振興開発を促進し、群島経済の発展に寄与するため「振興開発計画に基づく事業に必要な資金を供給すること等により、一般の金融機関が行う金融を補完し、又は奨励すること⁶⁾」を目的とする独立行政法人である。

⁴⁾ 独立行政法人日本学生支援機構法。

⁵⁾ 独立行政法人福祉医療機構法。

⁶⁾ 奄美群島振興開発特別措置法。

同基金については、株式会社化することを基本とすべきであるが、組織の効率化等の検証を踏まえたうえで、必要に応じ、例えば、同様の業務を行う沖縄振興開発金融公庫に統合することも考えられる。なお、沖縄振興開発金融公庫は、いわゆる行政改革推進法で2011年度までは日本政策金融公庫に統合されないこととされているが、当該期間終了後は早期に統合すべきである。

おわりに

以上、本稿では、新たな公的金融の担い手である日本政策金融公庫のあり方、民営化金融機関の移行期のあり方を中心に整理し、そのほか公的金融に近い性格を持つ機関に求められる役割についても整理した。

刻一刻と変化する世界情勢の中で、わが国の公的金融に求められる役割も変化するが、民業の補完を旨としつつ、公的な資金を活用して必要な金融を実施するという公的金融の基本的な立場が変わることはない。

本稿が、今後の公的金融の役割に関する議論に資することを願う。

以 上

【委員名簿】

本提言を取りまとめた金融調査研究会第2研究グループのメンバーは、以下のとおり。

(座 長) 貝塚 啓明 東京大学名誉教授・金融教育研究センター長

(主 査) 井堀 利宏 東京大学大学院経済学研究科教授

(委 員) 岩本 康志 東京大学大学院経済学研究科教授

広田 真一 早稲田大学商学学術院教授

(研 究 員) 國枝 繁樹 一橋大学国際・公共政策大学院准教授

土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部准教授

(事 務 局) 全国銀行協会金融調査部

金融調査研究会事務局

〒100-8216 千代田区丸の内 1-3-1
全国銀行協会（金融調査部）
電話 東京（03）3216－3761（代）

本書は研究会としての提言であり、全銀協として意見を表明したものではありません。