

実効性ある改革が期待される政策金融

～問われる官民役割分担の徹底～

企画調整室（調査情報室）柿沼 重志

1. 本格的な議論がスタートする政策金融改革

不良債権問題によりやく解決の目処が立った今、政策金融改革は今後の重要な政策課題の一つである。政府は、2005年度から2007年度までを在るべき姿に移行するための準備期間と位置付けており、対象分野の厳選等を速やかに実施するとしている¹。とりわけ、下記の8つの政策金融機関（図表1）が改革の俎上にのせられ、将来的に同機関の貸出残高（対GDP比）の半減を目指すとの数値目標も示された。これら、8機関の貸出残高は、2003年度末で92.6兆円であり、対GDP比では18.5%となっている（図表2）。この規模を対GDP比で半減することはそう容易ではなかろうが、官民役割分担の徹底を図り、国民全体にとって本当にメリットのある事業のみが実施されるように政策金融の対象を精査し、限定すれば、非現実的な目標ではなく、実効性ある改革が期待される。その前提として、民間金融機関が健全でなければならないことは言うまでもなく、都銀等と比較し、不良債権処理が遅れているとされる地域金融機関の問題についても、着実な進展が求められる。

図表1 改革の対象とされた政策金融8機関

機関名	主要検討課題
①国民生活金融公庫	・特別貸付、教育貸付の在り方 ・長期継続的に利用している借り手の自立化推進の方策
②農林漁業金融公庫	・大企業をはじめとする食品産業向け融資の在り方
③中小企業金融公庫	・一般貸付の在り方 ・特別貸付制度の創設・評価の在り方
④公営企業金融公庫	・政府保証の必要性の有無を踏まえた財政融資との役割分担の在り方 ・公社貸付、一般会計事業貸付の在り方 ・更新投資に対する貸付の在り方
⑤沖縄振興開発金融公庫	・沖縄特利制度の在り方 ・特定業種向け・産業振興目的の一般的な貸付制度の在り方
⑥国際協力銀行	・輸入金融、投資金融、アンタイドローンの在り方
⑦日本政策投資銀行	・大企業向け融資の在り方 ・プロジェクト・ファイナンスの在り方 ・地域インフラ向け融資の在り方
⑧商工組合中央金庫	・メンバーズバンク業務の在り方 ・大企業・中小企業向け融資の在り方

（出所）経済財政諮問会議資料

¹ さらに、2008年度以降は、速やかに新体制に移行するとした。

図表2 政策金融8機関の貸出残高の規模

(単位：兆円、%)

年度末	①国民生活金融公庫	②農林漁業金融公庫	③中小企業金融公庫	④公営企業金融公庫	⑤沖縄振興開発金融公庫
2000	10.9	4.0	7.6	23.4	1.7
2001	10.7	3.8	7.6	24.0	1.7
2002	10.3	3.6	7.6	24.5	1.6
2003	10.1	3.4	7.6	24.9	1.5
年度末	⑥国際協力銀行	⑦日本政策投資銀行	⑧商工組合中央金庫	①～⑧の合計	①～⑧の合計(対GDP比)
2000	21.1	17.8	10.9	97.3	19.0
2001	21.6	16.8	10.5	96.7	19.3
2002	21.0	15.8	10.1	94.5	19.0
2003	20.4	14.8	9.8	92.6	18.5

(出所) 『金融経済統計月報』(日本銀行)より作成

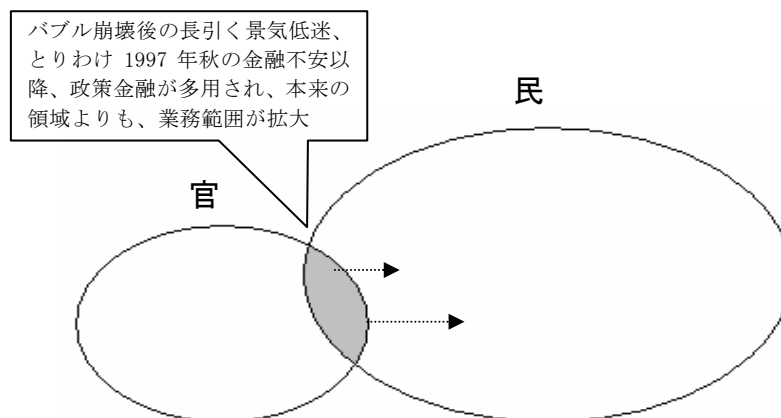
2. 政策金融改革の必要性

行政改革の流れの中で、これまでも政策金融改革は検討課題として登場してきたが、長引く景気低迷の影響から、民間の金融システムがなかなか正常化するに至らず、景気対策等に頻繁に利用されたこともあり、実効性ある改革にまで取組が及ばなかった。

その結果、貸出残高における政策金融のシェアは大きく²、また質の面でも民業圧迫との批判が根強い。

この問題は、図表3を参考にすると理解しやすい。

図表3 政策金融等の官民のグレーゾーンにある機関の業務範囲(概念図)

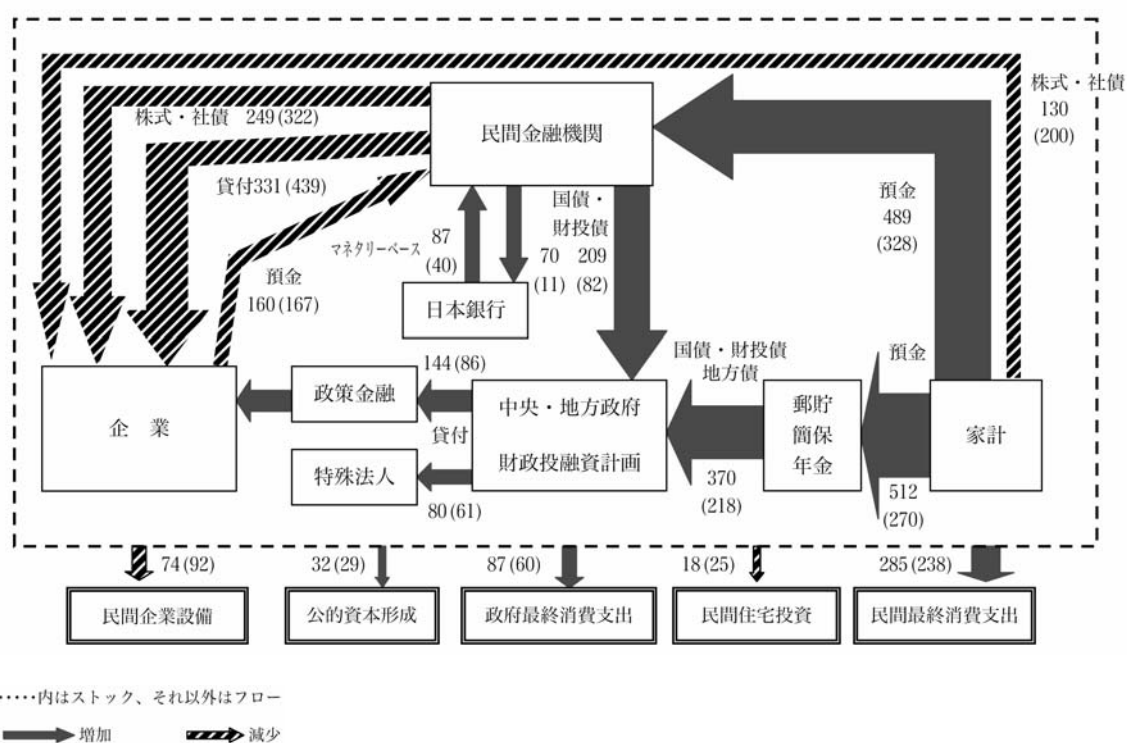


² 前述の8機関に加え、2007年に独立行政法人へ移行する住宅金融公庫を含めると全金融機関に占める政策金融のシェアは1999年度以降、18～19%程度で推移している。

図表3において、官民の業務が重なり合うグレーゾーンが、政策金融の業務範囲であるが、図中の矢印で示すとおり、1990年代以降、このグレーゾーンは民が担うべき分野を侵食するような形で外延化し、肥大化するに至った。

このような公的部門の肥大化と民間部門の安全志向の高まり（リスクテイク能力の低下）は、資金循環にも大きな影響を及ぼし、民から官への資金の流れが拡大した（図表4）。特に、顕著であるのは、家計から郵貯・簡保等へ向かう資金の拡大であり、財投制度をとおして、これらの資金は政策金融にも流れていった。

図表4 マクロ経済と資金の流れ（2001年度と1990年度の比較）



(注) 単位：兆円、括弧内の数字が1990年度

(出所) 金融調査研究会『政策金融改革のあり方について』（2005.2）の6頁より抜粋

2001年度に始動した新たな財投制度の下で、こうした資金の流れは、是正されつつあるものの、従前から指摘されてきた公的部門への資金偏在という問題は未だ解消されるには至っていない。バブルの清算が終わりつつある今こそ、こうした偏在を解消し、資金循環の効率化を図るべきである。

もちろん、「民＝善、官＝悪」との単純な図式化は適当ではなく、政策金融として真に必要な事業・機関は今後も存続させるべきである。しかしながら、経済社会情勢の変化に伴い、政策金融の範囲については、絶えず見直しが求め

られ、民間金融機関の正常化にほぼメドがついた現段階においては、図3における矢印とは逆の方向の見直し、すなわち業務の厳選が必要であろう。

3. 肝要であるコストの認識

政策金融に関して、国民の側から便益（サービス）の部分は見えやすく、比較的容易に理解できるが、一般会計や特別会計及び財投制度から流れるコストの部分は複雑であり、実態の把握は困難を伴う。そうした非対称性が、景気悪化時になると、結局は改革論を弱める原因になってきた。

国家財政が厳しさを増す中で、政策金融をどのような形で再設計していくのかを考える上では、そうしたコスト面にも配慮することが肝要である。

政策金融機関については、一般会計、特別会計から、出資金、貸付金、補助金等が流れており、貸付先が不良債権化すれば、大きな国民負担が発生しかねない³。実際に、政策金融8機関について見てみると、足元でも、約3,880億円（一般会計：約3,201億円、特別会計：約679億円）が繰り入れられている（図表5）⁴。

図表5 政策金融8機関に対する繰り入れ（2005年度当初予算ベース）

（単位：億円）

	一般会計	特別会計	合計
①国民生活金融公庫	55.46	—	55.46
②農林漁業金融公庫	538.16	153.92	692.08
③中小企業金融公庫	511.41	40.80	552.21
④公営企業金融公庫	—	—	—
⑤沖縄振興開発金融公庫	52.40	15.38	67.78
⑥国際協力銀行	2,044.00	—	2,044.00
⑦日本政策投資銀行	—	468.36	468.36
⑧商工組合中央金庫	0.01	—	0.01
①～⑧の合計	3,201.44	678.46	3,879.90

（出所）参議院予算委員会調査室『財政関係資料集』より作成

³ 財投制度から流れる資金は有償資金であり、本来は償還確実性が担保されるべきものであるが、焦げ付きを懸念する意見は少なくない。例えば、星岳雄・土居丈朗「財政投融资の健全性」『E S P』経済企画協会、2002年7月を参照。

⁴ さらに看過されがちな問題であるが、政策金融機関の発行する債券等に対し、政府保証が付されている場合、この部分はいわゆる偶発債務（まだ現実の債務ではないが、将来一定の条件を満たすような事態が生じた場合に、債務となるもの）であり、国民負担となる可能性もある点にも注意が必要である。政策金融8機関では公営企業金融公庫が突出して多い。

一方、民間企業の会計ルールに沿えば、既に国民生活金融公庫は 2003 年度末時点で 1,338 億円の債務超過になっているほか、各機関のリスク管理債権⁵の比率も注意を要する水準にある⁶。

慶應義塾大学の池尾和人教授は、「エラーには二種類のものがある。一つは、「貸すべきところに貸さない」という間違いである。もう一つは、「貸してはいけないところに貸してしまう」という間違いである。いま日本の民間金融機関は、能力不足のゆえに、前者のエラーを犯しているかもしれない。しかし、公的金融がその補完をできるというのは、後者のエラーを犯すことによって、前者のエラーを少なくするというだけである。しかも、その過程で無視しがたい国民負担を発生させることになる」といった示唆に富む指摘をしている。

こうしたコスト面にも目配りし、改革に際しては、政策金融という手段を活用してやるべき分野か否かの厳しい選別が求められよう。

4. 鍵となる官民役割分担の徹底

政策金融改革において鍵となるのは、官民役割分担の徹底である。すなわち、政策金融の役割は、あくまで民間金融機関の「補完」であり、民間金融機関と「競争」するものではないという原則を貫徹する必要がある。

政策金融改革の成否は、資金循環の効率化や財投債の抑制に大きく関わる重要な分水嶺となる。財投改革の締めくくりという意味でも、あるいは、郵貯・簡保の「民営化」の意義を高める意味でも⁷、政策金融改革は不可避である。

ドイツやフランス等、我が国に先んじて政策金融改革を実施した諸外国の例も参考にしながら、実効性ある改革がなされることが期待される。

【参考文献】

池尾和人「公的金融の存在は永遠に正当化されるか」『中央公論』中央公論新社、2002年8月

金融調査研究会『政策金融改革のあり方について』全国銀行協会、2005年2月

星岳雄・土居丈朗「財政投融资の健全性」『E S P』経済企画協会、2002年7月

(内線 3297)

⁵ リスク管理債権とは、不良債権及び不良債権化する可能性が高い債権のことであり、①破綻先債権、②延滞債権、③3ヶ月以上延滞債権、④貸出条件緩和債権の合計である。

⁶ 詳細は、財政制度等審議会の財政投融资分科会(2004.10.19)の公表資料を参照。リスク管理債権比率については、国民生活金融公庫と沖縄振興開発金融公庫が10%を超えている。

⁷ 2005年1月17日に実施された官邸コンファレンス(「郵政民営化：官から民への大改革」)において、東京大学の林文夫教授は、「郵政民営化だけでは資金の流れは変わらない」と指摘し、政策金融等、財投出口機関の改革が同時に実行されることの必要性を示唆している。