

政府系金融機関の繰上償還

～ 巨額な住宅金融公庫の償還 ～

予算委員会調査室 藤井 亮二

1. 政府系金融機関の見直し

平成 17 年 3 月 28 日の参議院財政金融委員会において、小泉総理は「秋以降、現存の政策金融機関が本当に全部必要か検証し、統合できないかなどを見極めて、民間にできる部分は民間にやってもらう」と答弁し、政府系金融機関の見直しが緊喫の課題であるとの認識を示した。この答弁からも伺われるように、近年政府系金融機関の役割が縮小している。

本稿では、補償金を免除した財投への繰上償還に焦点を当て、政府系金融機関の役割について検討したい。

2. 政府系金融機関への期限前返済の状況

まず、図表 1 により、政府系金融機関への期限前返済の状況を見ておきたい。政府系金融機関 2 銀行 4 公庫 1 金庫の期限前返済額の合計は、平成 6 年度に 5 兆 2,591 億円、7 年度に 13 兆 5,260 億円、8 年度に 7 兆 9,690 億円、9 年度に 8 兆 2,560 億円と増加傾向にある。

図表 1 政府系金融機関における期限前返済の推移

(単位：億円)

年度	国際協力銀行	日本政策投資銀行	国民生活金融公庫	住宅金融公庫	中小企業金融公庫	商工組合中央金庫	農林漁業金融公庫	合計
6	1,419	769	7,304	33,994	4,867	2,398	1,840	52,591
7	1,422	1,456	11,918	98,716	11,630	6,147	3,971	135,260
8	2,973	1,209	8,333	55,560	5,684	2,969	2,962	79,690
9	2,511	1,806	8,005	60,445	4,350	2,497	2,946	82,560
10	1,905	769	8,054	67,398	2,484	1,532	2,440	84,582
11	3,632	1,542	7,799	65,907	2,973	1,511	2,000	85,364
12	5,107	3,005	7,744	55,998	3,607	1,731	2,080	79,272
13	2,535	3,609	8,722	71,640	3,889	2,160	2,633	95,188
14	5,505	2,485	7,624	66,339	3,258	1,816	2,411	89,438
15	3,365	2,598	7,337	67,812	2,802	1,960	2,565	88,439

(注) 国際協力銀行は、11年度以前は日本輸出入銀行、12年度以降は国際金融等勘定。日本政策投資銀行は、11年度以前は日本開発銀行。国民生活金融公庫は、11年度は国民金融公庫と国民生活金融公庫の実績合計。

(出所) 財務省資料、経済産業省資料、農林水産省資料より作成。

この中で注目すべきは、住宅金融公庫に対する期限前返済の規模が突出していることである。図表1に示した期限前返済額のうち、住宅公庫に対するものが70～80%を占めている。

また、財投機関全体では、財投計画に対して予算が支出されなかった不用額が増加傾向にある。財投計画の実行状況を振り返ると、平成2年度の計画35兆9,794億円に対して不用額は2,456億円と、全体の0.7%に過ぎず、その後数年間は計画に対する不用額の規模は、2～4%程度で推移している。しかし、9年度は計画53兆7,603億円に対して不用額6兆851億円と11.3%に拡大し、12年度は計画45兆9,083億円に対して不用額は20.3%の9兆3,059億円に達している。その後、実績に対する不用額の規模は13年度26.6%、14年度26.4%、15年度18.2%と高い水準で推移しており、財投の使い残しが急増していることがわかる。

使い残しの傾向は、住宅公庫において顕著となっている。例えば、住宅公庫では平成9年度の財投計画額10兆6,473億円に対して、実際の支出は6兆3,724億円、不用額は4兆2,749億円と計画額の

図表2 住宅金融公庫の財投計画実行状況

(単位：億円)

年度	財投計画 a=b+c	実績 b	不用額 c	不用額の割合 c/a	参考(財投計画全体)		
					財投計画d	不用額e	e/d
昭63	52,371	52,295	76	0.1%	311,751	6,758	2.2%
平元	56,033	55,975	58	0.1%	336,871	4,490	1.3%
2	59,030	59,011	19	0.0%	359,794	2,456	0.7%
3	64,030	55,962	8,068	12.6%	389,016	8,577	2.2%
4	68,785	68,645	140	0.2%	451,386	5,958	1.3%
5	101,255	100,007	1,248	1.2%	528,130	20,736	3.9%
6	121,632	121,412	220	0.2%	523,102	15,661	3.0%
7	111,495	49,703	61,792	55.4%	495,752	101,289	20.4%
8	109,098	101,205	7,893	7.2%	498,586	32,546	6.5%
9	106,473	63,724	42,749	40.2%	537,603	60,851	11.3%
10	99,183	62,380	36,803	37.1%	590,138	62,694	10.6%
11	101,176	75,885	25,291	25.0%	553,108	85,050	15.4%
12	103,871	65,712	38,159	36.7%	459,083	93,059	20.3%
13	83,632	23,543	60,089	71.8%	326,748	87,036	26.6%
14	49,669	1,000	48,669	98.0%	274,753	72,572	26.4%
15	20,947	-	20,947	100.0%	244,896	44,458	18.2%

(注) 財投計画の規模は、実績と不用額の合計。

(出所) 財務省「予算の説明」、財務省資料より作成。

40.2%に達し、10年度も計画額9兆9,183億円に対して不用額が37.1%、11年度も10兆1,176億円の計画に対して25.0%の不用額が発生するなど、当初計画で予定した事業予算の1/3から1/4が不用額となっている(図表2)。貸付回収金によって事業のための財源が賄われたとはいうものの、政府系金融機関からの融資を早期に返済する期限前返済と、予算が計上されたにも関わらず実際には支出されない不用額の増加は、同機関の役割が縮小してきたことを端的に示している。

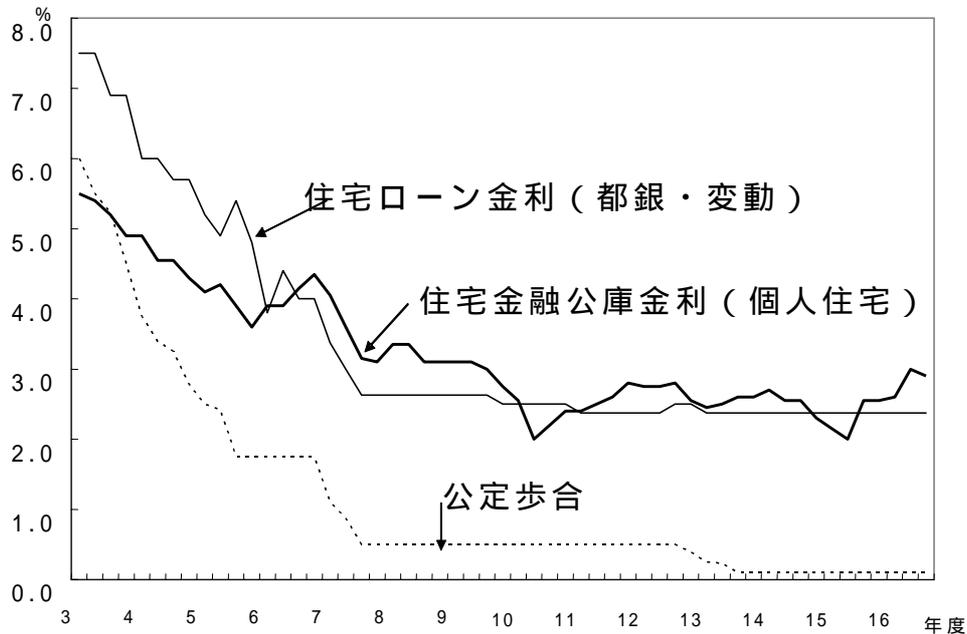
3. 期限前返済等の増加要因

住宅公庫を含む政府系金融機関への期限前返済や不用額が増加してきた主な要因として、次の3点が指摘できる。まず第1は、政策金融の意義の縮小という長期的趨勢である。社会資本や民間資本が不足していた発展途上段階や戦後の過度の資金不足状況下では、政府系金融機関の役割は大きかったが、民間の経済が成熟し民間金融機関が発達した今日では、政策金融の意義が薄れてきたために、期限前返済と不用額が増加していると考えられる。平成13年12月の「特殊法人等整理合理化計画」もこうした延長線上に取りまとめられたものである。

第2は、超低金利政策の実施である。バブル崩壊後の景気低迷下での円高や製造業の国内空洞化問題に対応するため、日本銀行は相次いで公定歩合を引き下げた。また、平成9年以降、アジア通貨危機や大手金融機関の破綻が相次ぎ、不良債権問題が顕在化して金融システム不安が広まったことから、日銀は公定歩合の一層の引下げ、コールレートの誘導水準の引下げ等の金融緩和措置を講じた。更に平成11年2月、日本銀行の金融政策決定会合は、短期金融市場の誘導金利を事実上0%に設定するゼロ金利政策の採用を決定した。金融緩和政策が続く中、民間金融機関の貸出金利も徐々に引き下げられ、政府系金融機関の貸出金利を下回るケースも出始めた。この結果、長期・固定・低利という政府系金融機関の特長が生かされず、例えば、住宅公庫による個人住宅向け融資金利と都市銀行の住宅ローン金利(変動)を比較すると、平成6年頃までは住宅公庫の金利が1.0から2.0ポイントほど都銀の金利を下回っていたが、それ以降は逆に住宅公庫の金利が都銀の金利を上回る場合も出ている(図表3)。新規の借り手は、政府系金融機関よりも都銀などを選択するようになり、政府系金融機関からの既存の融資先は、高い金利で借りている資金を期限前に返済して、

低い金利の民間金融機関に借り換えるケースが増加してきた。そのために、政府系金融機関の融資先からの期限前返済が増加したのである。

図表3 住宅ローン金利等の推移



(出所) 日本銀行「金融経済統計月報」より作成。

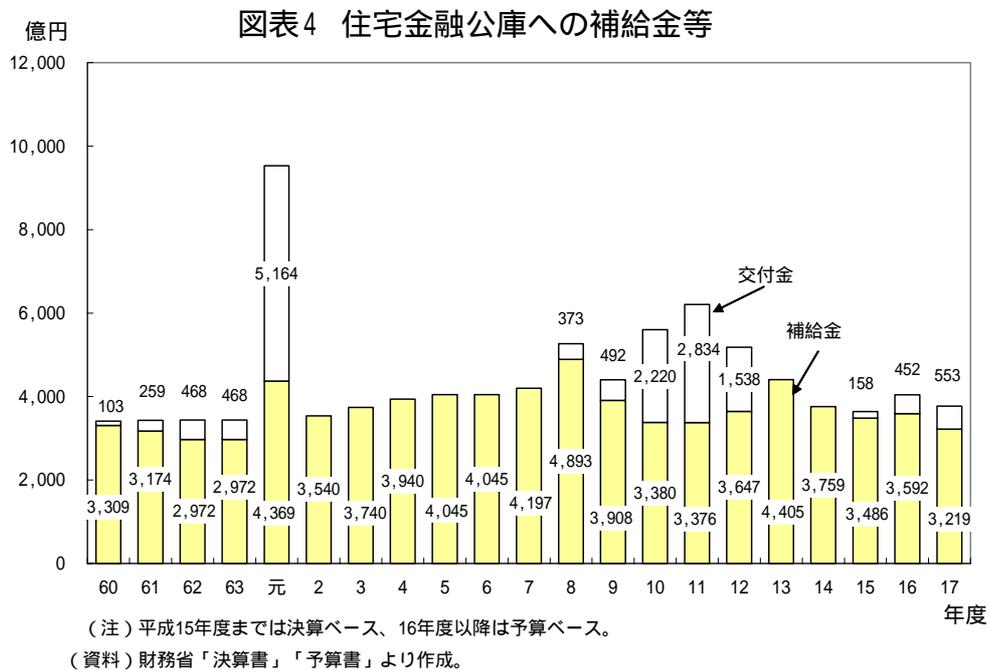
超低金利政策の実施と時期を同じくして、住宅公庫における不用額の割合が急増している。これは同政策によって個人の住宅資金需要が民間金融機関にシフトしたことと、期限前返済の増加によって住宅公庫の手元資金が増加したために財投資金の必要性が薄れたことに起因していると考えられる。

第3は、経済対策による融資枠の拡大である。バブル崩壊以降、総事業規模 150 兆円超、合計 17 回の経済対策が策定され、その中で 8 回にわたり事業規模計 11.5 兆円の住宅公庫等の融資枠拡大が盛り込まれた。しかし、超低金利政策下では、政府系金融機関の優位性が生かされず、補正で予算規模は拡大したものの現実の住宅資金需要に追いつかず、使用されない不用額が急増したのである。

4. 利子補給金等の拡大

特に、住宅公庫については、新規住宅ローンの貸出は拡大せず、一方、過去の貸付分については逆ざやの負担が過重になっていることか

ら、この補填のために毎年数千億円の補給金¹や交付金²が一般会計から繰り入れられている（図表4）。



ここで指摘したいのは、補給金の性格の変化である。補給金は、本来調達金利と貸付金利の逆ざやの補填を目的として住宅公庫に繰り入れられるものである。平成3年度頃は金利差が2.0ポイントあり、その逆ざやを補填するために4,000億円程度の補給金が一般会計から繰り入れられていたが、最近では金利差がほとんどゼロ、又は逆転しているにも関わらず、依然として3,500億円程度の補給金が繰り入れられている。補給金や交付金を繰り入れる主な原因は、住宅公庫から資金運用部（現在、財政融資資金）への繰上償還が認められていなかったことに起因する³ものであるが、最近では補給金が住宅公庫の財政負担を軽減するための交付金として支出されており、近年では補給金の性格が明らかに変わってきていると考えられる。

5. 繰上償還の状況

政府系金融機関における期限前返済の増加等を背景に、審議会の中からも繰上償還の取扱を検討する必要があるとの意見が出てきた。平

¹ 住宅公庫の調達金利と貸付金利との逆ざやを補填するために繰り入れられる経費。

² 以前に発生した住宅金融公庫の財政負担を平準化し、当面の借り手からの期限前返済の増加による住宅金融公庫の損失の増大を補填するための経費。

³ 谷垣財務相の答弁（参予算委・会議録第4号11頁（平成17年3月3日））。

成 9 年 7 月 23 日「財政投融资の改革に向けて」(資金運用審議会懇談会座長談話)は、逸失利益に相当する補償金の支払を前提として、資金運用部に対して繰上償還することができるとのルール導入を提言したのである。これを契機に、9年度以降、財政融資資金からの新規の貸出については、順次各財投機関との間で補償金の支払を前提とした繰上償還を認めることとなり、13年度以降はすべての財投機関との間で、補償金の支払を前提とした繰上償還が認められることとなった。

図表 5 財政融資資金への繰上償還の状況 (単位:億円)

機 関 名	平成13年度		14年度		15年度		16年度		17年度	
	繰上償還額	補償金								
一般会計							472	35	1,426	74
特定国有財産整備特別会計			1,519	143	195	15	87	8	15	1
国営土地改良事業特別会計	562	-	525	-	466	-	423	-	431	-
住宅金融公庫			5,329	198	23,200	-	8,775	-	16,000	-
日本政策投資銀行	2,500	304	1,800	192	1,800	146				
国際協力銀行	167	5	1,700	83						
独立行政法人都市再生機構	63	-					219	-	10,001	-
年金資金運用基金									55,471	7,514
独立行政法人福祉医療機構	34	1	23	1	28	1	26	1		
日本私立学校振興・共済事業団					0	0				
独立行政法人中小企業基盤整備機構							337	1		
成田国際空港株式会社							419	16		
電源開発株式会社	348	-	2,632	276	4,477	428				
地方公共団体	252	9	211	8	273	14	76	1		
計	3,926	319	13,739	901	30,439	604	10,834	62	83,344	7,589

(注) 1. 機関名は平成17年1月末現在の名称。

2. 一般会計の繰上償還は「本四公団の債務負担軽減のための緊急特別措置法」により、一般会計に承継された債務、債券の買入消却分を含む。

3. 日本私立学校振興・共済事業団の15年度繰上償還額は1千万円、補償金は93,248円。

4. 繰上償還には、対象事業の中止による強制繰上償還等、制度上補償金を徴さないもの、計算の結果補償金が発生しないものがある。

(出所) 財務省「参議院予算委員会提出資料」より作成。

平成 13 年度に繰上償還を実施した機関は 7 機関であり、政府系金融機関について見ると、日本政策投資銀行は 2,500 億円の繰上償還に伴い 304 億円の補償金を、国際協力銀行は 167 億円の繰上償還の実施のために 5 億円の補償金を財政融資資金に対して納めている。図表 5 に

より、13 年度以降の財政融資資金に対する繰上償還の推移を見ると、毎年数兆円の規模の繰上償還が実施され、数百億円から数千億円の補償金が支払われていることが分かる。

財投改革に合わせて、補償金の支払を前提とした財政融資資金への繰上償還が行われるようになり、財投対象機関にとっては財政負担を圧縮する手段が与えられた。しかし、住宅公庫が依然として毎年度 4,000 億円程度の補給金や交付金の財政支援を受けているように、その存在は大きな財政圧迫要因となっている。

財政制度等審議会・財政投融资分科会が昨年 12 月 10 日にまとめた報告書「財政投融资改革の総点検について」では、住宅公庫の補給金に関連して、以下のように問題点が指摘されている。

「既往の貸付については、過去の高金利の貸付金にかかる繰上償還が多額に発生していることから、業務収支に大幅な逆ざやが生じており、住宅ローンの貸倒れや、過去に借りた高い金利の住宅購入者の低利への借換えのために発生した多額の補給金が必要な状況が続いている。(中略)このため、住宅公庫については、逆ざやの問題...という状況を踏まえて、早急な対応策を措置する必要がある。」

これに続けて報告書は、平成 19 年度に住宅公庫が独立行政法人住宅金融支援機構へ衣替えすることを前提に、「財投資金の繰上償還を実施し、補給金等の所要額を半分程度に圧縮する」と明記し、平成 23 年度までの補給金廃止を視野に入れている。

財投分科会は、昨年 12 月 23 日、逆ざや問題を解消して一般会計からの繰入を廃止・縮減していく「繰上償還についての基本的考え方」をまとめた。これに基づき、住宅公庫については、補償金を免除した上で平成 17 年度から 22 年度にかけて 10 兆円程度の繰上償還を認め、それに伴って合計 1 兆円の逸失利益に相当する補償金が免除されることとなる。一方、逆に、補償金を免除しない繰上償還を続ければ、逆ざやを補填するために支出しなければならない補給金の累計額が 2 兆円程度に達することが示されている。

また、都市再生機構についても、住宅公庫と同様に平成 17 年度から 20 年度にかけて 3 兆円程度の繰上償還が行われ、それに伴う補償金 7,000 億円程度の支払が免除されることとなった。再生機構が繰上償還を行うのは、低迷するニュータウン事業を終了させて当該業務から撤退するとともに、ニュータウン事業勘定の財投資金を繰り上げて償

還して、本体のバランスシートを改善するためである。再生機構が繰上償還を行う理由は住宅公庫と必ずしも同じではないが、住宅公庫と再生機構の繰上償還額は合計 2 兆 6,000 億円に達し、国の逸失利益は決して看過できる規模ではない。

さらに、政府系金融機関ではないものの、平成 17 年度において年金資金運用基金にも補償金の一部免除が認められた。グリーンピア事業と住宅融資事業の廃止に伴う繰上償還 5 兆 5,471 億円に対して、補償金 0.3 兆円が免除されたことも付記しておきたい。

6 . 繰上償還からの教訓

補償金が免除された繰上償還の実施は、国民負担の軽減の視点から比較衡量した結果であるならば、やむを得ない措置と考えるが、しかし、その措置がやむを得ないことを国民に納得してもらうためには、国民に対して次のような丁寧な説明が必要であろう。すなわち、繰上償還による逸失利益の額と繰上償還を行わない場合に支出が予定される毎年度の補給金額の比較表を作成するなどして、例えば、予算書のどこかに参考資料として掲載する等の措置を取ることが望まれる。

また、平成 6 年度当時に既に民間金融機関のローン金利との差がなくなり、当分の間、再び金利差が拡大することが見込み難い状況を客観的に判断すれば、繰上償還はもっと早期に実施すべきであったと考える。既に述べたように、最近の住宅公庫への補給金が、同公庫から財政融資資金への繰上償還が認められていなかったことに起因するものであるとすれば、毎年度 4,000 億円近い補給金のうち、かなりの額の補給金が削減可能だったのではないだろうか。もちろん、その分、財政融資資金においては利子収入の減少となり、同資金の財政圧迫要因となるものであろうが、財政融資資金は 6 年度以降、毎年数百億円から数兆円の利益を上げており、直ちに資金財政を悪化に追い込むものではないであろう。こうしたことを総合的に判断すべきであったと思われる。

更に今回の繰上償還の導入を教訓に、例えば、経済財政諮問会議の中に、民間委員による常設の専門部会のような組織を設け、政府に対して政策課題の検討を勧告するなど、時代の変化に即応できる政策の見直しの仕組み、システムを構築していくことが求められる。

(内線 3123)