

<目次>

はじめに	1
第1章 政府系金融機関の問題点の検証	5
1 - 1 政府系金融機関の問題点	5
1 - 2 政府系金融機関と民間金融機関との競合の検証	5
1-2-1 政府系金融機関による民業圧迫論	5
1-2-2 政府系金融機関の貸出シェア（貸出総額）	6
1-2-3 政府系金融機関の貸出シェア（分野別）	8
1-2-4 注意が必要な民業圧迫論	11
1 - 3 政府系金融機関に対する財政負担の検証	14
1-3-1 財政部門に依存する政府系金融機関の資金調達	14
1-3-2 財投改革による政府系金融機関の資金調達への影響	17
1-3-3 財投改革による財源構成への影響	20
1-3-4 資金調達方法別の検証1（財投機関債と政府保証債）	20
1-3-5 資金調達方法別の検証2（補給金）	25
1-3-6 資金調達方法別の検証3（追加出資）	27
1-3-7 政府系金融機関に対する財政負担の課題	28
【参考図表1】政府系金融機関の概要	30
【参考図表2】政策金融改革、財政投融资改革等の経緯	31
第2章 独立行政法人、特殊法人及び公益法人による融資等業務	35
2 - 1 政府系金融機関の1割強に相当する融資規模	35
2 - 2 独立行政法人による融資等業務	39
2-2-1 直接融資	39
2-2-2 保険引受	47
2 - 3 独立行政法人による融資等業務の見直し	48
2 - 4 横断的な見直しの必要性	52
【参考図表】平成18年度中に見直しの対象となる融資等業務を実施している法人一覧	53
第3章 信用補完制度（信用保証）	61
3 - 1 信用補完制度とは	61
3 - 2 信用補完制度を支える財政負担	62
3 - 3 求められる護送船団方式からの転換	64
3-3-1 世界的にもまれな我が国の全部保証	64

3-3-2	料率の弾力化は諸刃の剣.....	65
3-3-3	「比類ない」規模に垣間見える旧基本法の名残.....	66
3 - 4	制度融資について.....	67
3-4-1	信用補完制度に裏打ちされた制度融資.....	67
3-4-2	メリットを失いつつある制度融資.....	68
3 - 5	安易な信用保証の拡大は負担の先送りとなる危険性.....	69
第4章	経済学的な政策金融の役割の再整理.....	71
4 - 1	「市場の失敗」の妥当性.....	71
4-1-1	対抗力.....	72
4-1-2	産業育成.....	72
4-1-3	需要創出機能.....	73
4-1-4	非対称情報.....	74
4-1-5	リスク負担.....	75
4 - 2	実施手段の再検討.....	76
4-2-1	信用保証優位論の問題点.....	77
4-2-2	直接融資の在り方.....	78
4 - 3	政策金融の有効性.....	79
4-3-1	政府活動の効果に対する評価.....	79
4-3-2	政府部門の赤字に対する評価.....	80
第5章	「官から民へ」の実現を最終的に左右する公的需要の行方.....	83
5 - 1	バブル崩壊により進んだ「民から官へ」.....	83
5 - 2	「官から民へ」へ向けての端緒としての財投改革.....	85
5 - 3	「官から民へ」の中での政策金融改革の位置づけ.....	87
5 - 4	拡大に歯止めがかからない公的需要.....	89
5 - 5	再考慮が求められる我が国政府の在り方.....	91
【補論A】	行革法による政府系金融機関の改革方針.....	93
【補論1-1】	住宅金融公庫の改革について.....	97
【補論1-2】	信用割当と政策金融活動.....	100
【補論1-3】	証券化支援業務について.....	103
【補論2-1】	特殊法人等改革及び公益法人改革.....	106
【補論2-2】	独立行政法人制度の導入及び中間目標期間終了時の 業務見直し.....	108
参考文献		111

はじめに

政府累積債務の削減は、現在、取り組まなければならない最重要・最優先の課題である。平成18年度の予算ベースでは、一般会計の長期債務の累積額だけでも600兆円を超え、これに地方公共団体の長期債務、財政投融资の債務を加えれば910兆円を超える巨額なものとなる。これに対する処方箋の一つとして「小さな政府」への転換、「官から民へ」など政府の構造自体の大転換が強く求められている。

こうした中、第164回国会において「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」(以下、本特集号では「行革法」という。)が成立した。この行革法では、政策金融改革、独立行政法人の見直し、特別会計の統廃合、公務員数の削減と給与抑制、国の資産圧縮、市場化テスト制度の導入など、改革の重点分野について、それぞれ改革の基本方針が決まった。

その中でも、政策金融改革は、政府系金融機関の完全民営化や統廃合、貸出残高の対GDP比半減目標等が課せられた。しかし、行革法では、貸出量や機関の統廃合といった数値的・組織的な目標が決められただけであり、個別機関の詳細設計は、今後の個別法案に譲られることとなってしまった。

そもそも、政策金融とは、経済学的にみると、市場の不完全性を是正・補完するため、金融という仕組みを利用して公的部門が市場に介入することによって、社会厚生の上昇を図ろうとするツールの一つである。さらに、国の施策を実行する際のツールという役割も付加され、産業政策や特定の施策に対して金融面でサポートするなど幅広く活用されてきた。一方で、こうした公的な金融活動は、ともすれば民間金融機関の活動領域を侵しかねないという紙一重の存在であるだけでなく、近年の財政状況においては、その存在は決して小さいものではなくなったことも事実である。これまでの政策金融改革の議論を見ると、後者の点に焦点が集まりすぎていたとも考えられる。

本特集号では、こうした政策金融について問題点の再整理を行うことを目的とした。

なお、本特集号では政策金融を「公的部門による金融活動」と定義する¹。金融活動には、「直接融資」、「債務保証」、「証券化」、「利子補給」が含まれる。こ

¹ 行革法では、「政策金融機関」を、国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、日本政策投資銀行、国際協力銀行、公営企業金融公庫、商工組合中央金庫の8機関としている。

れにより、とかく財政投融资や政府系金融機関と狭く捉えがちな政策金融の対象は広がり、財投計画対象外であっても金融活動を行う独立行政法人や公益法人等及び地方公共団体の行う制度融資も議論の対象に含まれることとなる²。

本特集号の構成は、次のとおりである。

まず、第1章では、政策金融の中で最も融資残高が大きく中心的な存在である政府系金融機関(国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、住宅金融公庫、日本政策投資銀行、国際協力銀行、公営企業金融公庫、商工組合中央金庫の9機関)について、「民業圧迫論」と「財政負担論」の2つの視点から再整理を行った。

「民業圧迫論」では、政府系金融機関のシェアの増加の要因を整理した。政府系金融機関のシェア拡大が確認できるが、それは金融不安による信用収縮に対して、景気対策・セーフティネットとして政府系金融機関が積極的に活用されたという、あくまで相対的な要因による。近年の金融環境の好転等により今後は政策金融活動は控える必要があるのは確かだが、一律的な量的削減は問題の真の解決にはならない。政策金融の必要性は異論のないところであり、問題は政策金融を必要な範囲にとどめる仕掛けをいかに構築すべきかにある。このためには、政策金融の意義・目的を再整理・再確認することが必要である(この点は第4章で検証)。

「財政負担論」では、政府系金融機関を資金調達面から検証した。平成13年度財投改革で財投機関債による自主調達が開始されたが、いまだ財投借入が資金調達の中心的手段となっている。さらに各機関が補給金・追加出資という財政補助によってはじめて事業が成り立っていることをみた。しかし、政策的に低金利融資を行っている状況下で、資金の自己調達の徹底は、逆に財政負担を増加させる可能性がある。財政負担の議論においては、市場からの調達と政策はトレードオフの関係であり、両者の均衡をいかに取るかという視点が必要である。

次に、第2章では、政府系金融機関以外の機関(独立行政法人、特殊法人、公益法人)による政策金融活動を取り上げた。これらの融資規模自体は、政府系金融機関の1割強程度と大きくはないが、融資対象は多岐にわたり、業務を行う組織数も多い。しかし、これら機関のうち、約1/4が財政投融资計画対象外

² なお、郵便貯金については、本特集号では取り上げない。

であるだけでなく、監督省庁もまちまちで、政策効果を含めた統一的な評価ができない。このため、業務重複の有無や運営効率性は不明確である。行革法によってこれら機関も政府系金融機関に倣って見直しが行われるが、その際には、独自性を盾にすることなく、同一の評価基準で省庁横断的に見直すという視点が必要である。また、無償資金貸付の必要性や資金の流れの仕組みも含めて、検討する必要がある。

以上の第1章及び第2章では、現在、我が国の政策金融において中心的な手法である「直接融資」に焦点を当ててきた。政策金融における直接融資は、民業圧迫の懸念が強いいため、政策金融は「信用補完」に軸足を移すべきだという議論も多い。そこで、第3章では、この「信用補完」について現状を整理した。我が国の信用補完制度は、中小企業の債務保証を行う地方公共団体レベルの「信用保証協会」と信用保証協会の保証の一部を保険引受する「中小企業金融公庫」(＝国)の二段構造となっている。海外と比較しても規模が大きいだけでなく、基本的に全部保証であるというまれな制度である。この信用補完制度は、財政負担が即時的には必要とされないことから多用され、保証対象も次第に広がってきたが、一方、近年の景気悪化等により同制度の財務は悪化し、財政負担が顕在化するようになった。政策金融手法の信用補完への完全シフトも議論されるが、現在の全部保証という制度の下では、直接融資の主体が代わるだけのことであり、実質的にリスク負担者が官である点に変化はない。逆に、確定債務が偶発債務になるなど、財政負担を含めて政策の効果を見えにくくするおそれがあることには留意が必要である。

また、地方公共団体の行う「制度融資」についても検証を加えた。

次に、第4章では、第1章の課題、すなわち、政策金融の意義・目的について、原点に立ち返って整理を行った。政府の政策金融改革論議では政府系金融機関の融資制度別に「撤退」「必要であり残す」「当面必要だが将来的に撤退」に分類したが、基準は必ずしも明らかではない。そこで、本章では、「目的の妥当性」(＝政策そのものに意義があるか)、「手段の妥当性」(＝政策目的遂行のために望ましい手段か)の観点から検討を加えることを提案する。両面に妥当性があってはじめて、望ましい政策として正当化される。

政策金融の意義・目的として、現在、正当化されるのは、「非対称情報」と「リスク負担」に限られる。例えば、非対称情報により不確実性が高く民間金融機関ではリスクを負いきれない創業支援や事業再生融資に対して、国はリスクを

全面的に負うことができる。国の信用力で低利調達した資金を元手に低利での融資実行が可能だからである。ただし、これは借り手のリスクを、実質的に国民に広く薄く転嫁していることにすぎないことには注意が必要である。

一方、政策金融の手段として、「信用補完」だけでなく「直接融資」も妥当性を持つ。信用補完は、必ずしも民間が政策目的を遂行する行動をとるか不確実なためであり、民業圧迫論の問題の本質は、直接融資の運用の問題であると考えられる。海外での政策金融による直接融資の例では、民間金利よりも貸出金利を高め設定するなど、民業に影響を与えないような工夫がなされている。

最後に、第5章では、視点を一般政府レベルに引き上げ、資金の流れや財政負担について、政策金融だけでなく、「官」全体という視点から俯瞰した。

行政改革の基本原則とされる「官から民へ」の淵源は、バブル崩壊による「民から官へ」と資金の流れが進んだことに遡る。財投改革・政策金融改革は、この流れを是正すべく官の資金の「入口」「出口」を封じることが狙ったものである。しかし、公的債務における政策金融のシェアは、最大でも1/4程度であり、政策金融改革だけをもって「官から民へ」というには事足りない。一般政府債務の増勢を押しとどめ、真の「官から民へ」を実現するためには、一般政府の支出そのものを抑制する必要がある。そのためには政府の効率性を高めた上で、政府の提供する公共サービスに対して適切な取捨選択を行い、必要な公共サービスに特化していくことが求められる。ここには、「小さな政府」と「大きな政府」という量的視点ではなく、「必要な政府」「必要ではない政府」といった質的視点が必要とされ、最終的には、政府そのものの構造の在り方に帰着する。

政策金融の議論は、財政改革、行政改革、産業政策、経済政策といった広い分野にまたがり、それぞれの視点からそれぞれの結論が導き出されるだけでなく、経済学的にも、情報の経済学、金融理論、財政学、公共経済学において必ずしも十分に究明されていない先端的な課題でもある。本特集号は政策金融の一部の論点を整理したものにとすぎないが、今後の政策金融改革、財政構造改革を考える際の一助となれば、幸いである。