

国際協力銀行改革とODA実施体制の見直し

～ 政策金融改革の全体像とあわせて～

決算委員会調査室 まつい しんすけ
松井 新介

平成 18 年 3 月 10 日に国会に提出された「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案」(以下「行政改革推進法案」という。)は、4 月 20 日に衆議院で可決され、同日参議院に送付された。本稿では、政策金融改革の意義と経緯及び行政改革推進法案に規定された政策金融機関改革の基本方針の概要とともに、特に国際協力銀行(以下「JBIC」という。)の改組をめぐる議論についてODA実施体制の見直しの観点から紹介した上で、本法案に従った改編がなされた場合の国会を通じた民主的コントロールの在り方等、明確にされていない若干の論点を取り上げる。

1. 政策金融機関改革の意義と経緯

小泉総理は、郵政民営化が公的金融の「入口」の改革であったのに対して、政策金融機関の改革は「出口」の改革であると位置付けている¹。

郵政民営化や政策金融改革に代表される一連の公的金融改革は、資金の流れを公的部門から民間部門へ転換させることにより、市場メカニズムを活かした効率的な資源配分を実現し、「小さくて効率的な政府」のもとでの民需主導の持続的な経済成長を実現しようとするものと言える。政策金融機関改革については、小泉政権が誕生した翌年の平成 14 年度に見直し議論がなされ、14 年 12 月の経済財政諮問会議において「政策金融改革について」が取りまとめられた。「政策金融改革について」では、我が国の政策金融の規模が諸外国に比べ大きく、時系列的に増大傾向にあることが金融資本市場の資源配分機能を歪めており、民間部門の自由かつ自発的な活動を最大限引き出す方向での政策金融の抜本的改革が必要であるとの認識が示されたが、当時の深刻な経済金融状況における中小企業に対するセーフティネットの必要性等から、16 年度末までは政策金融を活用した上で、17 年度から 19 年度までをあるべき姿に移行するための準備期間とし、20 年度以降速やかに新体制に移行することとされた。

17 年度になると、民間金融機関の不良債権処理の進捗状況や民間企業の収益増加に伴う資金繰りの改善などを受けて、「政策金融改革について」で示された工程表に従い政策金融機関改革に関する議論が再開され、17 年 6 月に決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」には、「経済財政諮問会議において、本年秋に向け議論を行い、政策金融のあるべき姿の実現に関する基本方針を取りまとめる」との文章が盛り込まれた。これを踏まえ、17 年 10 月以降、経済財政諮問会議において政策金融改革に関する議論が本格化し、各政策金融機関や関係諸団体からのヒアリング等を経て、11 月 29 日に「政策金融改革の基本方針」が決定された。

本基本方針の内容は、17年12月24日に閣議決定された「行政改革の重要方針」に踏襲され、行政改革推進法案に反映されている。

2．行政改革推進法案における政策金融改革の概要

行政改革推進法案が規定する政策金融改革の基本方針は、(1)「民業の補完」の徹底、(2)「小さくて効率的な政府」の実現に向けた構造改革との整合性、(3)効率的な政策金融機関経営の追求、という3つの観点から整理できる。

「民業の補完」の徹底との観点からは、14年の「政策金融改革について」で政策金融として残すための条件として示された「公益性」と「金融リスクの評価等の困難性」という2点を踏まえ、政策金融として残す機能を「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機能」、「国策上重要な海外資源確保、国際競争力確保に不可欠な機能」及び「政府開発援助に係る機能」に限定し、これらの機能については、基本的に新たに設立する一の政策金融機関（以下「新政策金融機関」という。）に統合する旨が規定された（4条）。この基本原則に従い、大企業・中堅企業向け融資を行う日本政策投資銀行と所属団体向け組合融資を行う商工組合中央金庫は民営化、地方公共団体の共同債券発行機能を担う公営企業金融公庫は廃止されることとなり、その他の政策金融機関が行う業務についても、上記の要件を満たさない業務については撤退することとされている（表1参照）。

J B I Cについては、国際協力銀行法(平11法35)第23条第1項に規定する国際金融等業務のうち新政策金融機関に承継されることとなった「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もの並びに国際金融秩序の混乱への対処に係るもの」以外は撤退することとされ、同条2項が規定する海外経済協力業務については、独立行政法人国際協力機構（以下「J I C A」という。）に統合することとされている（12条）。

「小さくて効率的な政府」の実現に向けた構造改革との整合性との観点からは、20年度末における新政策金融機関及び沖縄振興開発金融公庫²の貸付残高の対G D P比を、16年度末における現政策金融機関の貸付残高の対G D P比の2分の1以下にするとの規定が置かれた（4条2号）。また、新政策金融機関が行う業務についても、評価・監視機関を整備し、民間開放の可能性なども含め貸付残高の継続的な縮小努力を行う旨も規定されている（5条6号）。もっとも、貸付残高の対G D P比半減に関しては、民営化及び廃止される現政策金融機関の貸付残高を除くだけで達成されるため（表1の貸付残高の欄を参照）規定の意義自体についての議論がある³。

効率的な政策金融機関経営の追求に関しては、現行政策金融機関において役員の大部分を固定的に行政機関出身者が占めてきたことへの批判を踏まえ、「新政策金融機関の経営責任者は、(略)特定の公務の経歴を有する者が固定的に選任されることがないように十分に配慮する」とこととされた（5条3号）。また、新政策金融機関の組織については、国内金融部門と国際金融部門に大別し、前者については業務の態様に応じた区分を明確にしてその内部組織を編成し、後者については現在のJ B I Cの外国における信用が維持され、業務を主体的に遂行することを可能とする体制を整備することとされた（5条4号）。

表1 現政策金融機関の概要（平成16年度末現在）

（単位：人、億円）

	機関名	設立	主務大臣	職員数	役員数 〔（）内は国家公務員出身者数〕	貸付残高 〔（）内は対GDP比〕	財政融資資金 借入等残高（*1）	撤退する業務
民営化	商工組合中央金庫	昭11.11	経済産業大臣 財務大臣	4,480	13名(3) 理事長1(1)、副理事長1 (1)、専務理事1、 理事8(1)、監事2	95,888	-	全面撤退(完全民営化)
	日本政策投資銀行	平11.10	国土交通大臣 財務大臣	1,362	17名(7) 総裁1(1)、副総裁2 (1)、理事12(5)、監事2	139,656	101,931	全面撤退(完全民営化)
	小計				5,842	30名(10)	235,544 (4.7%)	101,931
廃止	公営企業金融公庫	昭32.6	総務大臣 財務大臣	81	5名(3) 総裁1、理事3(3)、 監事1	250,241	-	全面撤退(平成20年度に廃止) * 地方公共団体のための資金調達を行う仕組みは、資本市場からの資本調達 その他金融取引を活用して行う仕組みに移行
	小計			81	5名(3)	250,241 (5.0%)	-	
新政策金融機関に統合	国民生活金融公庫	昭24.6	厚生労働大臣 財務大臣	4,773	8名(5) 総裁1(1)、副総裁2 (2)、理事4(2)、監事1	95,775	79,174	教育資金の貸付けについて、低所得者の資金需要に配慮しつつ、貸付けの 対象の範囲を縮小
	農林漁業金融公庫	昭28.4	農林水産大臣 財務大臣	921	8名(5) 総裁1(1)、副総裁1 (1)、理事5(2)、 監事1(1)	32,699	27,670	(1)農林漁業者に対する長期かつ低利の資金の貸付けのうち、資本市場からの 調達が困難な資金の貸付け以外のもの (2)食品の製造等の業務の事業を営む者に対する貸付けのうち、中小企業者 に対する償還期限が10年を超える資金の貸付け以外のもの
	中小企業金融公庫	昭28.8	経済産業大臣 財務大臣	2,120	11名(5) 総裁1、副総裁1(1) 理事8(3)、監事1(1)	79,458	24,348	一般貸付
	沖縄振興開発金融公庫 (*2)	昭47.5	内閣総理大臣 財務大臣	224	5名(2) 理事長1(1)、 副理事長1、理事3(1)	14,154	12,744	沖縄の置かれた特殊な諸事情にかんがみ特に存続させる必要があるものを 除いて、他の政策金融機関と重複する業務
	国際協力銀行	平11.10	外務大臣 財務大臣	872	12名(5) 総裁1(1)、副総裁2 (1)、理事7(3)、監事2	198,403 国際金融等助定 84,998 海外経済協力助定 113,405	95,597 国際金融等助定 53,593 海外経済協力助定 42,005	(1)国際金融業務のうち、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 ためのもの並びに国際金融秩序の混乱への対処に係るもの以外 (2)海外経済協力業務はJICAに統合
小計(*3)				8,910	44名(22)	307,085 (6.2%)	197,529	
計				14,833	79名(35)	906,274 (18.3%)	341,465	

*1 財政融資資金借入金のほか、一般会計、簡易生命保険資金、農業経営基盤強化措置特別会計、産業投資特別会計、独立行政法人雇用・能力開発機構からの借入金を含む

*2 沖縄振興開発金融公庫については、平成14年度を初年度とする10か年の沖縄振興計画期間経過後に新政策金融機関に統合するものとされている（法案11条）

*3 貸付残高及び財政融資資金借入等残高については、JICAに統合されるJBICの海外経済協力助定に属する額を除く

（出所）平成16年度政府関係機関決算書、各機関の平成16年度業務報告書、行政改革推進法案より作成

3. 国際協力銀行改革を巡る議論

政策金融機関のうち、JBICの在り方に関しては、経済・金融面だけではなく、外交面においても重要な役割を果たしており、戦略的な海外経済協力の観点からの検討が必要であるとして、経済財政諮問会議のみならず、17年11月の「政策金融改革の基本方針」に従って内閣官房長官の下に民間の有識者を構成員として設置された「海外経済協力に関する検討会」（以下「検討会」という。）において議論がなされた。

検討会における議論は、「政策金融改革の基本方針」に示された、(ア)ODAの戦略的活用、外国との競争をにらんだ対外経済戦略の効果的実施のための政策金融機能の在り方、(イ)「顔の見えるODA」のための他の援助機関との関係整理、(ウ)戦略的な援助政策を企画立案、実行するための政府内体制の在り方、という3つの観点から行われた。

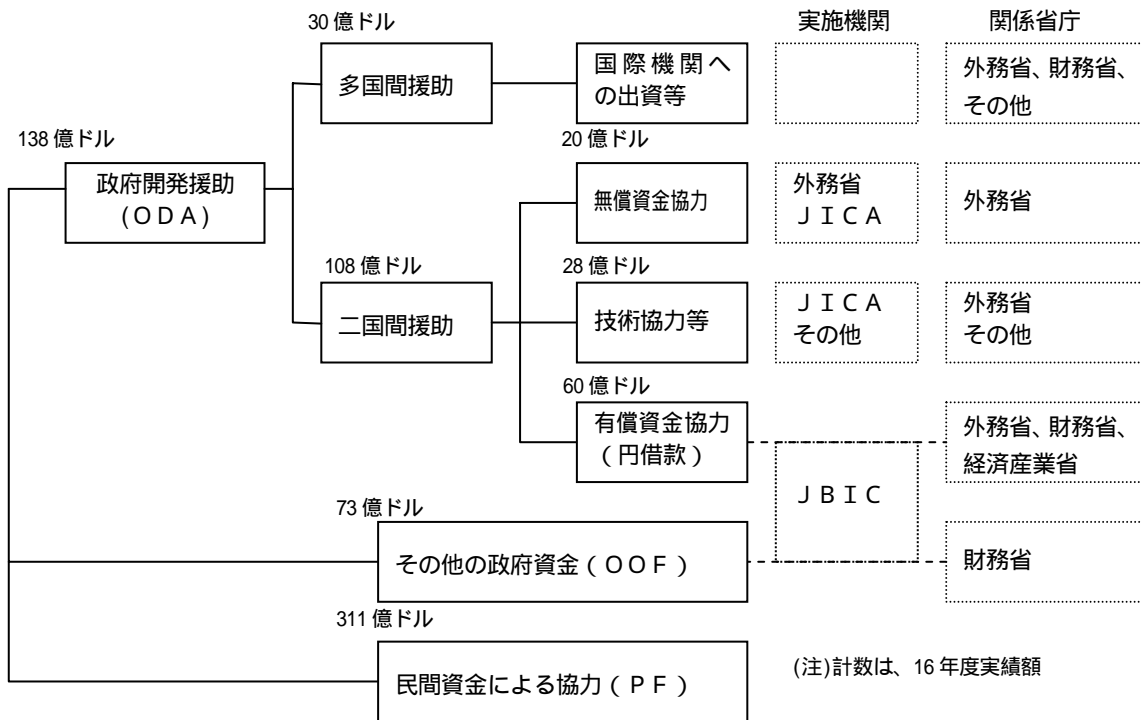
この問題を議論するに当たり検討会では、海外経済協力をODAのみならず、その他の政府資金(OOF)や民間資金による協力(PF)も含めた広い概念としてとらえ、JBICが、ODAに分類される海外経済協力業務とOOFに分類される国際金融等業務の双方(表2参照)を合わせて行うことの意義について検討を加えた。また、ODAの3つの手法うち、JBICが行うのは有償資金協力だけであり、無償資金協力は外務省、技術協力はJICA等とその実施機関が異なっていることから(図1参照)単にJBICが担う業務だけではなく、他の機関が行う援助手法も含めた連携の在り方についても、我が国全体として効果的な海外経済協力を実施するとの観点から検討会の議論の対象とされた。検

表2 国際協力銀行が担う政策金融機能

国際金融等業務	海外経済協力業務
<p>日本の輸出入もしくは海外における経済活動の促進、または国際金融秩序の安定に寄与することを主目的とし、このために実施される市場金利に準じた条件による公的融資</p> <p>(1)輸出金融 日本企業が、発電・通信設備、船舶などプラントや技術を輸出する際に必要な資金の貸付等</p> <p>(2)輸入金融 石油、LNG、鉄鉱石等重要物資を輸入する際に必要な資金の貸付等</p> <p>(3)投資金融 日本企業が海外で現地生産、資源開発等の事業を行う際に必要な資金の貸付</p> <p>(4)事業開発等金融(アンタイドローン) 我が国の貿易、投資等海外経済活動のための環境整備や、途上国等の構造調整等に資する日本からの資材調達を条件としない資金協力</p> <p>(5)保証 民間金融機関の融資や途上国政府等の公債発行等に対する保証</p> <p>(6)出資 海外で事業を行う日本企業に対する支援や、日系合弁企業等に対する出資</p>	<p>途上国の経済社会基盤整備や経済の安定等を主目的とし、このために実施される市場金利より譲許的な条件による融資</p> <p>円借款 経済・社会基盤の整備を進める開発途上国に対して、低金利で返済期間の長い資金を提供し、開発途上国の「自助努力」による経済発展、経済的自立を支援</p>

(出所)「海外経済協力に関する検討会(第1回)」提出資料より作成

図1 開発途上国への資金の流れと現在の国内実施体制



(出所)「海外経済協力に関する検討会(第1回)」提出資料より作成

討会は、JBICの在り方について、OOFとODAの連携により得られる効果とODAの援手法間の一層の連携により得られる効果の比較衡量を通して検討したと言える。

検討会では、計9回の会議の中で、関係する府省・実施機関・民間団体及び有識者からのヒアリングとともに、委員間での議論を行い、18年2月28日に報告書を内閣官房長官に提出した。報告書では、議論を通じて得られた基本的視点として、グローバル化や中国の台頭といった我が国をとりまく国際情勢、ODAと「開かれた国益」の関係、国際競争力の確保や経済危機への戦略的対応の観点から国際金融等業務の果たす役割などについての認識が冒頭で示された上で、政府内体制の在り方、実施機関の在り方の順にまとめられている。

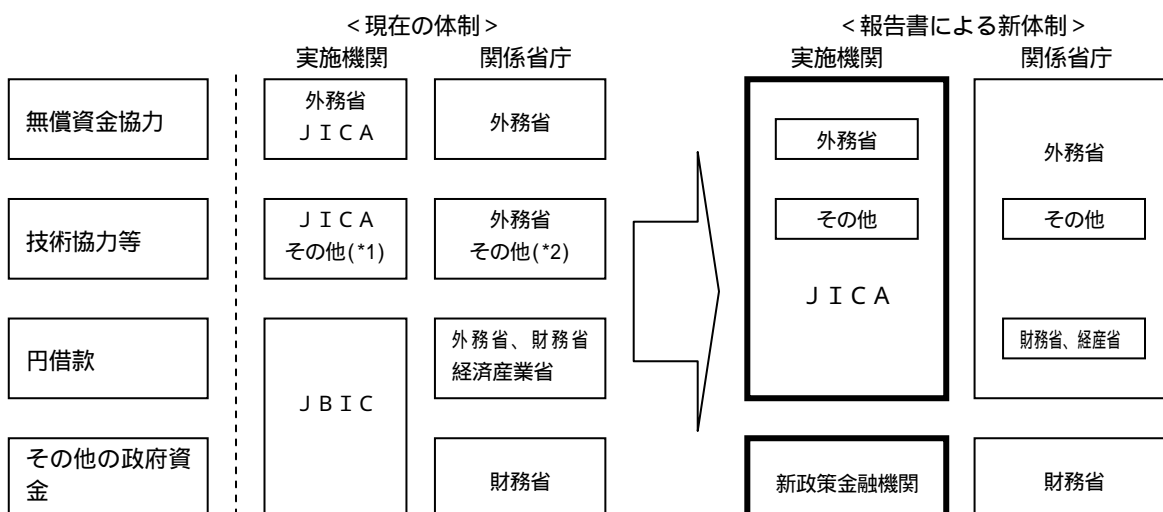
まず、政府内体制の在り方に関しては、内閣総理大臣、内閣官房長官、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣を構成員とする「海外経済協力会議(仮称)」を内閣に設置し、海外経済協力の重要事項を機動的かつ実質的に審議するべきとされた。これは従来の「対外経済協力会議」が、参加閣僚が広範に亘ることもあり、実質的な審議、判断を行うとの観点からは十分機能を発揮していないとの評価を踏まえ、構成員を限定することによって機動的かつ実質的な審議を可能にし、我が国の海外経済協力の「司令塔」として機能することを期待したものである。この機能を担保するため、内閣官房に少数精鋭からなる必要な事務体制を整備することも盛り込まれている。一方、現在13府省庁にまたがるODA予算を一元化し、新たに援助庁を設置するという構想は、「小さくて効率的な政府」の実現との整合

性の観点から見送られ、政府全体としての調整の任は引き続き外務省を中心に担うべきとされた。

次に、実施体制の在り方に関して報告書は、(1) J B I C が有する国際金融等業務と海外経済協力業務を分離し、前者については新政策金融機関に統合し、後者については J I C A に統合すること、(2) 外務省が実施している無償資金協力についても、機動的に実施すべきものや危険地域に供与するものを除き J I C A を実施主体と位置付けることを盛り込んだ(図2 参照)。このような結論に至った背景には、3つの援助手法の連携により一層効果的な O D A の実施や人材育成、援助機関の一元化を通じた国際競争力の強化が期待されるとの判断が示されている。なお、国際金融等部門については、新政策金融機関において一定の独立性を持たせることや J I C A に統合される海外経済協力部門との有機的な連携が維持されるよう手当てされるべきとされ、行政改革推進法案では、「国際金融の業務を行う部門にあっては、当該業務を行ってきた現行政策金融機関の外国における信用が維持され、当該業務を主体的に遂行することを可能とする体制を整備するものとする」(5条4号)と規定されている。

行政改革推進法案は J B I C の在り方について、国際金融等業務を新政策金融機関に統合し、海外経済協力業務を J I C A に統合する旨を規定するのみであるが(12条)、これは以上のような検討会における議論を反映したものであり、本法案の成立は同時に、O D A の実施体制の大幅な見直しにつながるものと考えられる。今般の検討会における議論は、時間的に限られた中で行われたものであるが、「司令塔」の設置に見られる政府内連携の緊密化や実施機関の一元化は、参議院においても平成元年6月の外交・総合安全保障に関する調査会の報告書以来、度々取り上げられてきた課題であり⁴、本報告が示した方向性は、概してこれまでの参議院等における議論とも適合するものではないかと考えられる。

図2 海外経済協力に関する実施機関の在り方



*1 国際交流基金、日本学生支援機構、国際厚生事業団、日本貿易振興機構など。

*2 内閣本府、警察庁、金融庁、総務省、法務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省及び環境省の12省庁。

(出所)「海外経済協力に関する検討会」報告書等より作成

4. 今後の課題

以上が、行政改革推進法案に示された政策金融機関に関する基本方針⁵及び国際協力銀行改革に係る議論を行った検討会での議論の概要である。もっとも、行政改革推進法案は改革の基本方針を規定したのみであり、本法案の成立により直ちに組織改編が行われるわけではなく、具体的な制度設計については、法案成立後の議論に委ねられている。

円借款を中心とする J B I C の海外経済協力業務の J I C A への統合に関しては、独立行政法人国際協力機構法(平 14 法 136)の改正が必要になるだろうが、各援助手法の効果的な連携を可能とする組織内体制の在り方はもとより、現在の J B I C の海外経済協力勘定が有する 11 兆円を超える債権管理や海外事務所の統廃合等が問題になると考えられる。同様に、国際金融等業務を承継する新政策金融機関についても、類似する業務の整理を伴う組織内体制の在り方や現行の政策金融機関職員の処遇等が問題となることが予想される。

また、海外経済協力業務が統合される J I C A が独立行政法人であることや、新政策金融機関について株式会社ないし独立行政法人とする旨が規定されていること(5 条 1 号)を考慮すると、行政改革推進法案で示された基本方針に従って政策金融機関改革がなされた場合、現在、予算・決算が国会に提出され審議の対象となっている J B I C の業務を承継する各機関の予算・決算はその対象ではなくなる可能性がある⁶。組織改編後の新機関についてみると、J B I C の海外経済協力業務との統合により J I C A の予算規模は 9,000 億円を超え、国際金融等業務を承継して設立される新政策金融機関の財政融資資金等の借入残高は約 20 兆円になると予想される。また、新機関に承継される J B I C が担う機能は、在日米軍のグアム移転に係る我が国の経費負担の一部を J B I C の融資とすることが取りざたされるなど、国の重要政策と密接な関係を有するものである。しかしながら、予算・決算の在り方も含め、これら機関に対する国会を通じた民主的コントロールの在り方については必ずしも明確にはなっていない。

行政改革推進法案の審議等を通じて、これらの問題について、一定の方向性が示されることが期待される。

¹ 小泉総理は、第 163 回国会の参議院本会議において「政府系金融機関の改革、これは資金の入口の郵政民営化に続く重要な出口の改革であります」との答弁をしている。第 163 回国会参議院本会議議録第 3 号 11 頁(平 17.9.29)

² 沖縄振興開発金融公庫については、14 年度を初年度とする 10 か年の沖縄振興計画期間経過後に新政策金融機関に統合することとされており(11 条)、20 年度末時点では新政策金融機関には統合されていない。

³ 第 164 回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第 3 号(平 18.4.3)、同第 10 号(平 18.4.13)。なお、17 年 11 月 22 日の経済財政諮問会議に提出された資料では、新政策金融機関の貸付残高は 21 兆円程度とされており、新政策金融機関に統合される政策金融機関の貸付残高についても 9 兆円程度の削減が見込まれている。

⁴ 参議院における O D A に関する議論については、参照、「第 1 回 参議院政府開発援助(O D A)調査派遣報告書」(平 16.11) 25 頁以下。

⁵ なお、行政改革推進法案は、本稿で挙げた 8 つの政策金融機関以外に、独立行政法人等が行っている政策金融類似業務についても見直しを行う旨を規定している(14 条)。

⁶ 政策金融機関の予算・決算の扱いについては、国の予算・決算と同様にする旨の規定が、国際協力銀行法(平 11 法 35)(33 条及び 43 条)、日本政策投資銀行法(平 11 法 73)(31 条及び 40 条)、公庫の予算及び決算に関する法律(昭 26 法 99)(7 条及び 21 条)にある。