

## 4 機関統合による政策金融改革

### ～ 株式会社日本政策金融公庫法案 ～

内閣委員会調査室 てらにし かすみ  
寺西 香澄

政策金融改革は、公的資金の入口の改革とされた郵政民営化に続く、資金の出口の改革とみなされており、第 166 回国会には、現行の政策金融機関の完全民営化や廃止、再編を定めた法律案が提出されている<sup>1</sup>。

このうち、本稿で紹介する「株式会社日本政策金融公庫法案」は、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫及び国際協力銀行の組織・機能を統合し、新たに日本政策金融公庫を設立しようとするものである。

#### 1. 本法律案提出の経緯

政策金融機関は、民間金融機関の対応が困難な資金（長期・固定・低利）の供給を目的に設立されたものであったが、行政改革の議論の中で、直接融資への偏重や政策金融機関の間での機能重複など、政策金融の肥大化及び民業圧迫が問題として指摘されるようになった。

今般の政策金融改革は、特殊法人等改革の中で検討が進められてきた。

平成 12 年 12 月 1 日閣議決定の「行政改革大綱」及び平成 13 年 6 月 20 日に成立した「特殊法人等改革基本法」に基づき、163 の特殊法人及び認可法人の事業と組織形態を見直す内容を個別に定めた「特殊法人等整理合理化計画」が平成 13 年 12 月 19 日に閣議決定された。同計画では、政策金融 8 機関（国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、公営企業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、国際協力銀行、日本政策投資銀行、商工組合中央金庫）について、それぞれ事業見直しの措置を提示するとともに、「(1)民業補完、(2)政策コスト最小化、(3)機関・業務の統合合理化の原則の下、抜本的な検討を行った上で、公的金融の対象分野、規模、組織の見直しを行うこと」が盛り込まれ、平成 14 年初から経済財政諮問会議において検討を開始し、その検討結果を踏まえ、内閣として、経済情勢を見極めつつ、できるだけ早い時期に結論を得ることとされた。

経済財政諮問会議は、平成 14 年 12 月 13 日に決定した「政策金融改革について」において、(1)「公益性」及び「金融リスクの評価等の困難性」の基準に則った政策金融の対象分野の厳選、(2)政策金融 8 機関の貸出残高を将来的に対 GDP 比率で半減すること、(3)廃止、民営化を含めて組織の在り方を検討し、平成 19 年度末までに現行の特殊法人形態を廃止し、国として必要な政策金融機能を担う後継組織については大胆に統合集約化するこ

と、(4)政策金融の手法の革新、融資条件の適正化の徹底等可能な措置のできるだけ速やかな実施を挙げるとともに、当時の厳しい経済金融情勢にかんがみ、改革を平成16年度末までの不良債権集中処理期間(金融円滑化のための政策金融活用)、平成17年度から19年度までの移行準備期間、平成20年度以降の速やかな新体制移行、の3段階で進めることを盛り込んだ。

経済財政諮問会議が平成17年11月29日に取りまとめた「政策金融改革の基本方針」では、政策金融の機能を三つ(中小零細企業・個人の資金調達支援、国策上重要な海外資源確保及び国際競争力確保に不可欠な金融、円借款)に限定することのほか、平成16年度末における貸出残高対GDP比を平成20年度中に半減させることや、民間金融機関も活用した危機(災害・テロ、金融危機)対応体制の整備等を基本原則とするとともに、新組織の在り方について、(1)日本政策投資銀行、商工組合中央金庫、公営企業金融公庫の政策金融からの撤退、(2)残りの5機関の現行機能を縮小した上での1機関への統合を明示した。同日、政府・与党政策金融改革協議会において合意された「政策金融改革について」では、当該基本方針に追加して、借り手側の視点に立った効率的な組織形態の確立(国内金融部門と国際金融部門でそれぞれ専門の窓口を設置する等)や、沖縄振興開発金融公庫の統合時期(平成23年度までは現行組織を残し、それ以降に統合)等が示された。

これらの内容は、他の行政改革に関する重要政策とともに、「行政改革の重要方針」として平成17年12月24日に閣議決定されたが、国際協力銀行については、対外経済戦略の効果的实施等の観点から、政府開発援助(ODA)を中心とする海外経済協力の在り方について検討することが必要であると、有識者からなる「海外経済協力に関する検討会」(座長:原田明夫氏)の検討結果も踏まえて統合の具体的内容が決定されることとなった。検討会は、翌年2月28日に取りまとめた「報告書」で、国際協力銀行の円借款部門を国際協力機構(JICA)に、国際金融等部門を新政策金融機関に統合することを打ち出した<sup>2</sup>。

平成18年5月26日、行政改革の着実な実施に向けた立法措置として、「行政改革の重要方針」等の内容を盛り込んだ「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「行政改革推進法」という。)が成立した。行政改革推進法では、5機関の統合により設立される新政策金融機関の在り方について、(1)特殊会社又は独立行政法人若しくはこれに類する法人とすること、(2)国内金融業務と国際金融業務を行う部門を大別すること等のほか、5機関から承継する業務範囲について規定している。

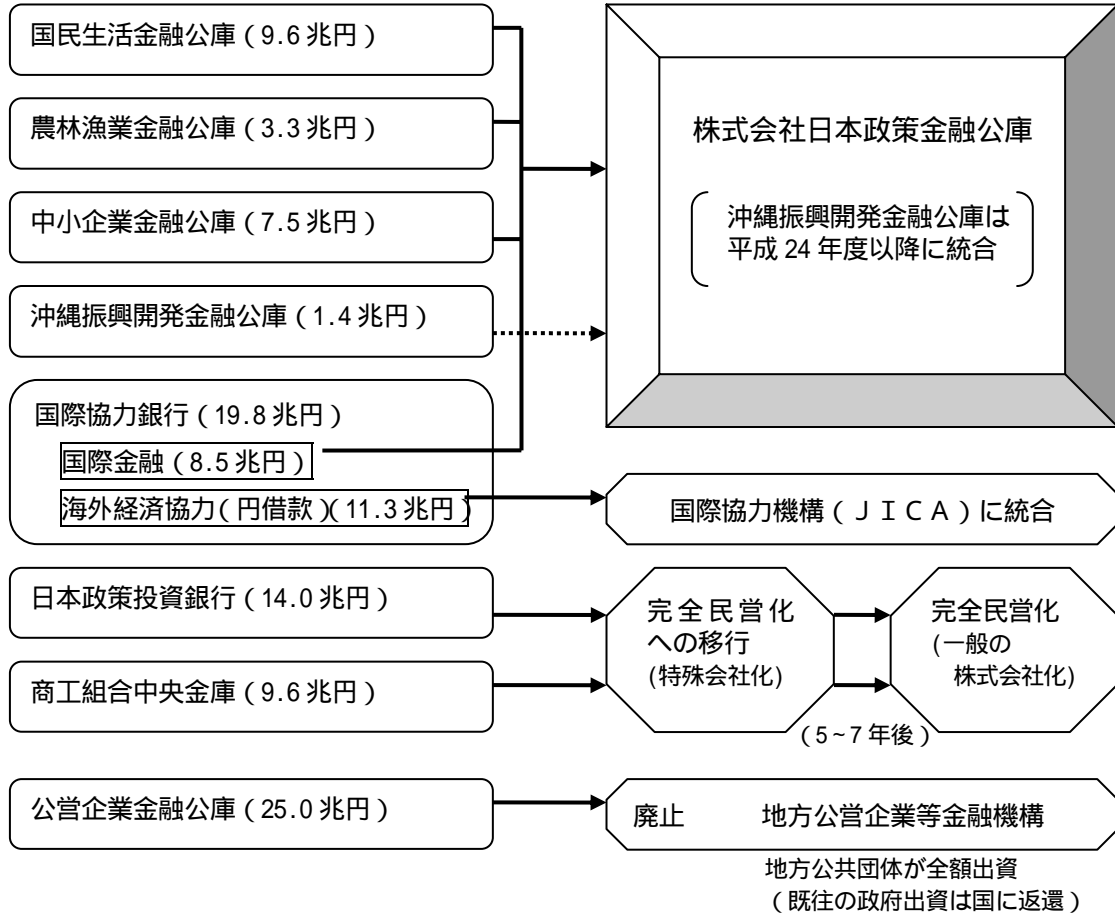
行政改革推進法を受けて、新政策金融機関についてのより具体的な制度設計が検討され、同年6月27日、政策金融改革推進本部及び行政改革推進本部の合同会議において、「政策金融に係る制度設計」(以下「制度設計」という。)が決定された。

本法律案は、行政改革推進法及び「制度設計」に基づき、新政策金融機関となる株式会社日本政策金融公庫(以下「公庫」という。)の設立について定めるものとして、平成19年2月27日に国会提出された(政策金融機関見直しの全体像については、次頁の図を参照)。

( 図 ) 政策金融機関の見直し

【現行】( ) 内は平成 16 年度末の貸出残高

【平成 20 年 10 月 1 日以降】



( 出所 ) 行政改革推進本部事務局資料等より作成

## 2 . 本法律案の内容

### ( 1 ) 組織

公庫は、政府が発行済株式の総数を保有する特殊会社とする ( 第 3 条 ) 。

公庫の役員等 ( 取締役、執行役及び監査役 ) の選任・解任の決議は、主務大臣の認可を受けなければその効力を生じないものとするほか、役員等の欠格条項、兼職禁止、役員等及び職員の秘密保持義務等について定める ( 第 6 条から第 10 条 ) 。

公庫の定款には、代表取締役又は代表執行役のうち経営責任を担うべき者の選任の手續及び要件に関する事項を記載し、又は記録しなければならないが、経営責任を担うべき者の選任の要件として、( 1 ) 公庫の目的及び業務に照らし必要と認められる識見・能力を有する者であること、及び( 2 ) 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十分配慮することが定められている ( 第 61 条 ) 。

## (2) 業務(第11条から第27条)

公庫は、本法律の目的(第1条)に掲げられているとおり、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機能(国内金融)、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・向上を図るための機能(国際金融)、及び一般の金融機関を活用した危機対応の円滑化に係る業務を担う。

### ア 国内金融

国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫がそれぞれ行ってきた資金貸付業務のうち、公庫に承継することとされた範囲の業務を行う。承継される業務範囲は、行政改革推進法第8条から第10条に定める業務の在り方を忠実に反映したものとなっており、国民生活金融公庫の教育貸付について貸付対象範囲が縮小されるほか、農林漁業金融公庫の大企業向け等の食品産業貸付及び中小企業金融公庫の一般貸付はそれぞれ廃止される。

また、民業補完の観点から、中小企業金融公庫が行っている証券化支援業務の拡充と、その他の分野への証券化手法の導入が行われる。

### イ 国際金融

国際協力銀行の国際金融等部門の業務のうち、(1)資源の開発・取得の促進、(2)国際競争力の維持・向上、(3)国際金融秩序の混乱への対処に関する業務を行う。

公庫は、国際金融業務を行う専任の部門を設置しなければならない。また、国際金融業務に係る信用維持等の観点から、当該部門の名称として、現在の「国際協力銀行」(JBIC)という名称を使用できることとした(第5条第2項)。

### ウ 危機対応円滑化業務

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資金の貸付け等を、指定金融機関(当該業務を行おうとする一般の金融機関の申請により主務大臣が指定)が公庫からの信用供与を受けて実施すること(以下「危機対応業務」という。)について、主務大臣が必要性等を認定した場合、公庫は、指定金融機関に対し、当該危機対応業務に関する必要な資金の貸付け又は債務の弁済がなされないこととなった額の一部を補てんするほか、これらの信用供与を得て行う貸付け等について利子補給金の支給を行うことができる。

公庫は、危機対応円滑化業務実施方針を定めるとともに、指定金融機関と協定を締結して危機対応円滑化業務を行う。

## (3) 財務・会計・資金調達(第28条から第57条)

公庫には、予算の国会議決、財務大臣への財務諸表の提出、決算報告書の国会提出が義務付けられる。これらの規定は、現行の「公庫の予算及び決算に関する法律」と基本的に同様のものである。また、公庫は現行の政策金融機関と同様に、金融庁による金融検査の対象となる。

公庫は、国民一般、農林漁業者、中小企業者、国際金融、危機対応などの所定の業務ごとに経理を区分し、それぞれ勘定を設けて整理しなければならず、各業務勘定において剰余金がある場合は、準備金として積み立てるものを除き、その残余额を国庫に納付しなければならない。

なお、公庫については、設立法に特段の規定を置かない限りは、会社法の規定が適用になることから、企業会計原則の下で、会計監査人の監査等の対象となる。

政府は、公庫に対する資金の貸付けや、予算で定める金額の範囲内で公庫社債に係る債務についての保証契約を行うことができる（第 48 条、第 55 条）。

#### （４）監督・組織変更・主務大臣

主務大臣は、この法律等の定めるところに従い公庫を監督し、必要があると認めるときは、その業務に関し監督上必要な命令をすることができる（第 58 条）。また、主務大臣は、公庫や指定金融機関等からの報告徴収、公庫等の事務所等への立入検査をすることができる（第 59 条）。

また、公庫を当事者とする合併、会社分割、株式交換、事業の全部又は一部の譲渡・譲受け及び公庫の解散については、別に法律で定める（第 62 条）。立法過程で、国際協力銀行が担ってきた国際金融部門を子会社化する構想もあったが、当該規定により、子会社化には法改正を要することとなった。

なお、本法における主務大臣は、公庫の業務等に関する事項ごとに、財務大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣又は経済産業大臣とする（第 64 条）。

#### （５）施行期日等

本法律は、公布の日から施行する（附則第 1 条）。

国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫及び国際協力銀行は、公庫の成立時（平成 20 年 10 月 1 日）に解散し、その一切の権利及び義務は、国が承継する資産を除き、その時において公庫が承継する（附則第 42 条から第 44 条）。

政府は、公庫の成立後、本法律の施行状況を勘案しつつ、民業補完の観点から公庫の業務の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、業務の廃止その他の所要の措置を講ずるとともに、公庫の成立後 5 年を経過した場合において指定金融機関に係る制度について見直しを行うものとする（附則第 47 条）。

#### （６）公庫法施行に伴う関係法律の整備

本法律案同日に国会提出された「株式会社日本政策金融公庫法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」（以下「整備法」という。）において、業務の不断の見直しのため、公庫を「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（市場化テスト法）の適用対象とすることとしている（整備法第 51 条）。

沖縄振興開発金融公庫については、新公庫の設立以降、新公庫の業務に相当する業務について対象範囲を同様に限定することとしている（整備法第 29 条）。また、沖縄振興開発金融公庫の新公庫への統合時期については、行政改革推進法及び「制度設計」において、

現行の沖縄振興計画の計画期間（平成 23 年度まで）が経過した後とされており、平成 24 年度以降、沖縄振興策と一体となって、自己完結的機能を残しつつ、新公庫に統合される。

### 3. 今後の課題

行政改革推進法は、平成 20 年度末における新公庫及び沖縄振興開発金融公庫の貸付残高の GDP 比が、平成 16 年度末における現行政策金融機関の貸付残高の GDP 比に対して 2 分の 1 以下となるよう規定している（行政改革推進法第 4 条第 2 号）<sup>3</sup>。しかし、当該数値目標については、日本政策投資銀行や商工組合中央金庫等の政策金融からの撤退により達成されることが見込まれている。

最終的に公庫に統合されることとなる 5 機関の貸付残高（平成 16 年度末）は約 30 兆円であり、りそなグループにほぼ匹敵する規模となる。公庫は、民業補完の観点から、統合に当たり承継する業務を限定しているが、例えば、本法律案で新たに設けられる危機対応円滑化業務につき、対象となる「危機」のレベルが広くとらえられた場合、実態として官への依存度が高まるおそれがあるなど、業務の在り方によっては、これまで指摘されてきた民業圧迫の懸念は払拭されない可能性がある。公庫の設立に当たっては、貸付規模の圧縮に向けた新たな数値目標の設定のほか、店舗の統合、人員の合理化、システム統合の在り方等の具体策につき十分協議する必要がある。

また、公庫は、各業務の的確な実施と政策の実施に係る責任の明確化のため、業務ごとに勘定区分を行うこととしており、それぞれの業務ごとに主務大臣が置かれる。一方で、これにより、統合後も旧機関別の縦割りで業務が実施される可能性が残されている。立案過程で、国際金融部門を子会社化する構想が浮上したことについても、そもそも一つの機関に統合すべき機能が否かが十分検証されず、単なる組織の数減らしに終始したことが背景にあると言えるのではないだろうか。

行政改革推進法では、公庫への統合に当たり、現行機関の利用者等の利益が不当に侵害されないようにすることを留意事項として明記している（行政改革推進法第 13 条第 2 号）。また、参議院行政改革特別委員会が行った附帯決議においても、公庫の組織設計・運営に当たり、業務ごとの政策目的の差異等を踏まえ、それぞれの資金需要に質量ともに的確に応える組織とすることや、利用者の利便性の維持・向上に努めることが挙げられている<sup>4</sup>。

中小企業者を中心とする利用者（借り手）の置かれた資金調達の現状にも目を向け、新たな政策金融機関の在り方や民間金融機関との役割分担を検討することが必要であろう。

<sup>1</sup> 本法律案のほか、株式会社日本政策投資銀行法案、株式会社商工組合中央金庫法案及び地方公営企業等金融機構法案がそれぞれ国会提出されている。

<sup>2</sup> 国際協力銀行の円借款部門を JICA に統合すること等、JICA を ODA 業務の一元的な実施機関とすることを定めた「独立行政法人国際協力機構法の一部を改正する法律」は、平成 18 年 11 月 8 日に成立している。

<sup>3</sup> 平成 16 年度末の現行政策金融機関の貸付残高は約 90 兆円であり、平成 16 年度の GDP（約 498 兆円）に占める割合は約 18% である。

<sup>4</sup> 第 164 回国会参議院行政改革に関する特別委員会会議録第 13 号 46～47 頁（平 18. 5. 25）