

政権交代後の経済金融危機対応施策の課題

～ 金融機関の資本強化から金融機能の円滑化へ～

かねこ たかあき
財政金融委員会調査室 金子 隆昭

《 要 旨 》

- ・ 本稿は、政権交代期にあって、自民党政権下における施策に関する議論を振り返り、今後、経済金融危機対応施策がどのように継続され、また逆に従来の施策がどのように見直されていくかの検討の参考にしようとするものである。経済金融危機対応の関連法案は幅広く、対立も様々にあるが、本稿では、その点は概観にとどめ、いわゆる「金融機能強化法等改正案」、「銀行等保有株式制限法改正案」及び「日本政策投資銀行法改正案」を中心に取り上げる。
- ・ 金融機能強化法等改正案については、参議院における再修正部分は、衆議院議決案が再議決されたため、成立しなかった。参議院における修正内容を踏まえると、「地方公共団体が支配株主である金融機関の除外」との関連では、金融行政における地方公共団体の取扱いをどうするかとの問題が、今後課題となる。また、目的規定への「中小規模の事業者に対する金融の円滑化等による地域における経済の活性化を期すものとする」旨の追加などからは、金融の円滑化(資金供給の機能の強化)を従来よりも重視する姿勢がうかがえる。
- ・ 銀行等保有株式制限法改正案については、二度にわたり改正が行われたが、銀行等保有株式取得機構による株式買取りの再開等を内容とする第一次改正の際の審議が反映される形で、銀行等保有株式取得機構の買取り対象の拡大を内容とする第二次改正が行われた。この改正についても、金融の円滑化のための措置であることが重視されており、その効果等の検証が今後の課題となる。
- ・ 日本政策投資銀行法改正案については、衆議院における見直し条項の修正により、その完全民営化の方針が見直される方向が示された。政策金融の見直しに関しては、金融セクター全体にかかわる広い観点からの検討の必要性が、参議院における附帯決議に示されており、日本政策投資銀行の在り方に関しても、どのような形で資金供給機能を担うか、今後の検討課題となる。
- ・ 金融の円滑化を重視する新政権の姿勢は、単にいわゆる中小企業等金融円滑化臨時措置法案などの経済金融危機対応施策に限らず、金融行政全般に対する基本姿勢であることもうかがえる。従来の金融機関の資本強化を図る施策に加え、さらに金融の円滑化、資金供給機能の拡大・強化を図るのであれば、それにより将来発生するであろうコストをどのように負担するかが今後の課題となる。

1．政権交代と経済金融危機対応施策の継続性

この8月の衆議院総選挙の結果、平成21年9月16日、鳩山内閣は発足した。政権交代というエポック・メイキングの中にあっても、現下の世界経済・金融危機への対応は喫緊の課題となっている。既に第173回国会において「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律案」(第173回国会閣法第11号。以下「中小企業等金融円滑化臨時措置法案」という。)が提出され(10月30日)、新たな対応施策が採られつつある。当初の亀井金融担当大臣によるいわゆるモラトリアム発言により¹、耳目を集めるところとなったこの法案は、いわゆる貸し渋り・貸しはがしの防止のために、民主党、国民新党、社会民主党が昨年12月19日に共同で提出した「中小規模の事業者等に対する金融機関の信用の供与等について今次の金融危機に対応して緊急に講ぜられるべき措置に関する法律案」(第170回国会参第13号。以下「貸し渋り・貸しはがし防止法案」という。)をベースとしつつ、金融検査マニュアル・信用保証・制度融資・企業再生支援機構等の他の法制・政策との連携を図るものである²。このように新政権下における新たな取り組みが進められる一方で、従前の麻生政権下においても、昨年の夏以降の総額75兆円規模となる累次の経済対策や56兆8千億円規模の「経済危機対策」などに合わせて、経済金融危機対応施策が採られてきた。

政権交代に伴って、政策の転換が図られる一方で、経済金融危機への対応といった施策に関しては、継続性が必要となる部分もある。例えば、鳩山内閣発足直前の9月11日に、「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」に基づき、株式会社みちのく銀行、株式会社きらやか銀行及び株式会社第三銀行に対する資本参加の決定と全国信用協同組合連合会に対する山梨県民信用組合発行の優先出資に係る信託受益権等の買取りの決定が行われたことなどにも、そのことは現れている³。昨年の臨時会で法改正が行われたこの「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」については、いわゆる国会のねじれ状態にあって、国会審議において、様々な議論がなされたが、必ずしも現在の政権与党である民主党の主張が完全に反映された形で成立したものとは言い難い。マニフェストに基づく新政権の新しい政策が注目を集める中で、従来をベースに行われた議論を検証していくことは、新政権の下で、どのように施策が継続され、あるいは見直されることとなるのかの判断材料の一つとなると思われる。ここでは、参議院財政金融委員会における経済金融危機対応関連の法案審議等を振り返りながら、新政権下における施策の方向性や今後の課題を探っていく上での一助とすることとしたい。

2．財政金融委員会において議論された経済金融危機対応関連の法案

昨年の夏以降の経済対策に関連して、財政金融委員会においては、経済金融危機対応に関連する多くの法案が審議されてきた。経済金融危機対応の主要なものとしては、金融システム安定化に向けたセイフティネットの整備等を行うものがあるが、それ以外にも、経済対策のための財源措置や税制上の措置を講ずるものなどもあり、また、金融関連の審議法案にセイフティネットの整備等以外の関連施策が盛り込まれたものもある⁴。

これらの法案審議に当たっては、経済金融危機対応の在り方をめぐり、様々な議論があ

った。例えば、平成 20 年度第 2 次補正予算における経済対策に関しては、定額給付金事業の実施を制限するため、財政投融资特別会計の金利変動準備金の一般会計への繰入れについて、当該事業経費相当額を減額する法案が参議院で可決されたが、最終的には政府案(衆議院議決案)が成立している(表 1)。また、税制上の措置についても、民主党は、中小企業対策として、法人税の中小企業軽減税率の半減や特殊支配同族会社における役員給与の損金算入制限措置の廃止(いわゆるオーナー課税制度の廃止)などを盛り込んだ参議院に法案を提出した⁵(表 2)。

表 1 成立した経済対策の財源措置に関する法律案とポイント

a「平成二十年度における財政運営のための財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律案」(第 171 回国会閣法第 1 号)	
b「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行及び財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律案」(第 171 回国会閣法第 4 号)	
主な内容	a)平成 20 年度第 2 次補正予算における、b)平成 21 年度及び平成 22 年度予算における、経済対策等の財源として、いわゆる埋蔵金(財政投融资特別会計の金利変動準備金)を活用する特例等を設けるもの
審議経過等のポイント	いずれも参議院で否決。衆議院議決案を再議決して成立。 平成 20 年度第 2 次補正予算における(定額給付金事業及び)埋蔵金の利用等を制限する「平成二十年度における財政運営のための財政投融资特別会計からの繰入れの特例及び同年度における生活・経済緊急対策の実施についての制限に関する法律案」(第 171 回参第 1 号)は、参議院で可決したが、衆議院にて審査未了。なお、衆議院では、政府案に対し、埋蔵金の利用を制限する修正案が出されたが、原案が可決されている。

(資料出所) 各種資料に基づき作成(以下、表 2 ~ 表 5 及び表 7 に同じ)

表 2 成立した経済対策関連の税制法案とポイント

a「所得税法等の一部を改正する法律案」(第 171 回国会閣法第 6 号)	
b「租税特別措置法の一部を改正する法律案」(第 171 回国会閣法第 65 号)	
主な内容	a平成 21 年度税制改正の一環として、b平成 21 年度補正予算関連として、経済対策等のため税制上の措置を講ずるもの
審議経過等のポイント	いずれも参議院で否決。衆議院議決案を再議決して成立 オーナー課税制度を廃止する「法人税法の一部を改正する法律案」(第 171 回参第 17 号)及び法人税の中小企業軽減税率を半減する「租税特別措置法の一部を改正する法律案」(第 171 回参第 18 号)は、参議院で可決(施行日修正)したが、衆議院にて審査未了(なお、関連する同名の第 170 回国会参第 11 号及び第 170 回国会参第 12 号は撤回)

一方、セーフティネットの整備に関するものでも、例えば、平成 21 年 3 月末までに破綻した場合の生命保険契約者保護機構が行う資金援助等に関する政府補助の特例措置を延長する「保険業法の一部を改正する法律案」(第 170 回国会閣法第 8 号)などのように、余り対立のなかったものもある(表 3)。この法案は、昨年 10 月 24 日に国会提出されたものであるが、提出に先立つ 10 月 15 日に取りまとめられた「民主党の金融危機対応」において、既に「生命保険会社の契約者保護を行う『保険契約者保護機構』への公的支援(国庫補助)措置を 2 年間延長する」とされており、民主党からも特例措置の延長の方向性が示されていた⁶。

表 3 成立した保険業法改正案とポイント

「保険業法の一部を改正する法律案」(第 170 回国会閣法第 8 号)	
主な内容	生命保険契約者保護機構のセーフティネットの政府補助の 3 年間延長
審議経過等のポイント	衆参にて可決・成立

以下においては、昨年の臨時会で議論された「金融機能の強化のための特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」(第 170 回国会閣法第 7 号。以下「金融機能強化法等改正案」という。)と今年の常会において議論された 2 本の「銀行等の株式等の保有の制限等に関する法律の一部を改正する法律案」(第 171 回国会衆第 1 号及び第 171 回国会衆第 22 号。以下それぞれ「銀行等保有株式制限法第一次改正案」及び「銀行等保有株式制限法第二次改正案」という。)、**株式会社日本政策投資銀行法の一部を改正する法律案**(第 171 回国会衆第 21 号。以下「日本政策投資銀行法改正案」という。)の三法について、その関連法案等も含めて、見ていくこととしたい。

3. 金融機関の資本増強と中小企業等の金融の円滑化(金融機能強化法等改正案)

(1) 衆議院における修正と参議院における再修正

金融機能の強化等を図るため、金融機関等の資本の増強等に関する特別の措置を講ずる「金融機能強化法等改正案」は、平成 20 年 12 月 12 日、衆議院本会議において、憲法第 59 条第 2 項に基づき、衆議院議決案を再議決して成立した⁷。この法案は、衆議院において修正の後、当時与野党逆転下にあった参議院において再修正されたが、衆議院は参議院からの回付案に同意しなかったものである。また、この法案は「地域金融の円滑化の観点から(中略)地域金融機関による中小企業金融の円滑化を図る」ものでもあるが⁸、民主党は、この法案に対する修正案のほか、独自の法案として「地域金融の円滑化に関する法律案」(第 170 回国会参第 6 号。以下「金融アセスメント法案」という。)及び「貸し渋り・貸しはがし防止法案」も提出している(表 4)。

「金融機能強化法等改正案」に対する衆議院における修正内容は、国の資本参加に際して、従前の経営体制の見直しが求められる場合があることを明確化し、国が資本参加した中央機関により資本支援を受けた協同組織金融機関の名称を公表するという 2 点であ

る。一方、参議院においては、目的規定に、中小規模の事業者に対する金融の円滑化等による地域における経済の活性化を期すものとする旨を追加し、一つの地方公共団体が50%を超える議決権を保有する銀行を本法の対象から除外することを内容とする修正が行われている。

このような経緯について、参議院における修正案の趣旨説明では、「厳しい状況に直面している中小企業に対する金融の円滑化を図るといふ本改正案の趣旨には基本的に賛成」だが、「衆議院送付案では、依然として地方自治体が支配株主となっている新銀行東京が他の金融機関と同じ取扱い」になっていることが問題であると説明されている⁹。

表4 成立した金融機能強化法等改正案とポイント

「金融機能の強化のための特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」(第170回国会閣法第7号)	
主な内容	金融機能の強化等を図るため、金融機関等の資本の増強等に関する特別の措置について、申込みの期限の延長、資本増強等の要件等の修正、協同組織中央金融機関等に対する資本の増強措置の新設等を行うもの
審議経過等のポイント	衆議院においては、従前の経営責任の明確化、資本増強された個別協同組織金融機関名の公表について、修正されたが、参議院において、さらに目的として中小事業者に対する金融の円滑化を追加し、地方公共団体をいわゆる主要株主とする金融機関を資本増強の対象外とする修正が行われた。衆議院議決案を再議決して成立 なお、「地域金融の円滑化に関する法律案」(第170回国会参第6号)は第170回国会に提出され、継続審査とされたが、第171回国会にて審査未了。また、「中小規模の事業者等に対する金融機関の信用の供与等について今次の金融危機に対応して緊急に講ぜられるべき措置に関する法律案」(第170回国会参第13号)も審査未了

(2) 金融行政における地方公共団体の位置付け

参議院における修正のうち、新銀行東京については、その経営実態等について多くの懸念が示され、その経営責任や東京都の責任が問題とされた。しかしながら、修正内容には、単に個別行の経営実態の問題といった以上の制度的な問題が含まれている。

一般的に、銀行の支配株主(50%を超える議決権を保有する銀行主要株主)に対しては、銀行の業務の健全かつ適切な運営を確保するため特に必要があると認めるときには、改善計画の提出等を求めることが可能である(銀行法第52条の14)。ところが、国や地方公共団体は、この主要株主に含まれていない¹⁰。このため、銀行法上の監督規定を踏まえると、新銀行東京のように地方公共団体が50%を超える議決権を保有している金融機関は、金融機能強化法の対象外とする方が、整合的ではないのかと指摘されたのである¹¹。

新銀行東京という個別金融機関の問題から離れると、地方公共団体の金融行政や金融市場の中での位置付けに関しては、別の文脈であるが、例えば、金融商品取引法上のプロ・

アマ規制の区分についても問題とされている¹²。金融行政上あるいは金融市場のプレイヤーとして法制上の地位を見直す必要があるかどうか、地方公共団体の実情把握とその検証が今後の課題となる。

(3) 金融の円滑化という視点

参議院における目的規定の修正は、中小規模の事業者に対する金融の円滑化等を明記するものであるが、「金融アセスメント法案」や「貸し渋り・貸しはがし防止法案」を提出した目的と軌を一にしている。「貸し渋り・貸しはがし防止法案」が「中小企業等金融円滑化臨時措置法案」につながるものであることは既に述べたが、「金融アセスメント法案」も、「地域の貢献度や中小企業に対する融資条件などの情報公開を通じて、金融機関同士の健全な競争と経営を促す」ためのものである¹³。この「金融アセスメント法案」の早期成立についても亀井金融担当大臣より前向きな答弁がされており¹⁴、新政権の金融の円滑化を重視する姿勢が示されている。

また、「金融機能強化法等改正案」の審議過程においては、新銀行東京と並んで、農林中央金庫の問題も取り上げられた¹⁵。農林中央金庫をめぐる問題は、いくつかの問題が指摘されたが、その大きな一つが、中小企業金融とかけ離れた経営実態の問題であった¹⁶。さらに、資本増強と金融の円滑化との関係について言えば、これまでの金融機能強化法及びいわゆる早期健全化法（平成10年10月に制定された「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」）による公的資本注入の中小企業向け融資の実態が問題とされてもいる¹⁷。こうした点も、金融の円滑化を重視する民主党の姿勢を示すものと考えられる。

4. 金融システム安定化のための株式買取りと金融資本市場の安定化

(1) 最初の改正時の参議院における議論を踏まえた二度目の改正

「銀行等の株式等の保有の制限等に関する法律」は、銀行等の抱える株価変動リスクを限定するために、銀行等に株式保有制限を課し、銀行等の株式処分が円滑に進められるよう制定されたもので、この法律に基づき、市場売却を補完するセイフティネットとして銀行等保有株式取得機構（以下「機構」という。）が平成14年1月に設立され、平成18年9月末まで買取りを実施してきた（処分期限は平成29年3月末）。これまでも累次の改正の中で、機構には、事業法人からの株式買取り業務の拡充等が行われ、銀行等の株式処分に関するセイフティネット以上の役割も与えられてきており、今般の経済金融危機に当たっても、株式価格の著しい変動が過度の信用収縮を招き、重大な支障が生じないようにするとの観点から、単に株式買取りを再開するだけでなく、その機能を拡充・柔軟化する内容を含む改正が二度にわたり行われたところである（表5）。

機構による株式買取を平成24年3月末までに延長・再開するとともに、事業法人からの株式買取の柔軟化を図る等の「銀行等保有株式制限法第一次改正案」に対しては、一般的なアナウンスメント効果などは低く、実際の利用がメガバンク等に限定され、ニーズも限定的となるのではないかと懸念が指摘された¹⁸。その一方で、機構の機能拡充の観点から、例えば、従来のP K O（price keeping operation）のように直接市場から株式を買い

入れる機能を持たせるべきではないかといった提案や米国の不良債権救済プログラム（TARP）などを参考に機構を見直すべきではないかといった提案がなされた¹⁹。

拡充提案の内容としては、CP（短期社債）、社債、J-REIT（上場不動産投資信託）株式全体の価格を反映したようなインデックス銘柄等があったが、「銀行等保有株式制限法第二次改正案」は、機構の買取り対象として、銀行等の保有するETF（上場投資信託）J-REIT、優先株式及び優先出資証券並びに事業法人の保有する銀行等が発行した優先株式及び優先出資証券を加えた。この経緯について、自民党発議者は、その趣旨説明の中で、「先般の法改正の際に（中略）特に参議院の財政金融委員会における御審議の際、金融システムの脆弱化や動揺を軽減するための資産の買取り等について検討を行う旨の附帯決議がなされました²⁰。このような附帯決議をも踏まえ、銀行等が保有する有価証券の価値下落がその健全性に影響を与え、過度の信用収縮につながることを防止する観点から、銀行等保有株式取得機構の更なる機能強化を図るために本法律案を提出することとした」としている²¹。

表5 成立した銀行等株式保有制限法改正案とポイント

a 銀行等の株式等の保有の制限等に関する法律の一部を改正する法律案（第171回国会衆第1号）	
b 銀行等の株式等の保有の制限等に関する法律の一部を改正する法律案（第171回国会衆第22号）	
主な内容	a は銀行保有株式取得機構による株式買取りを再開等し、bはその買取り対象を拡大（銀行等保有の上場投資信託や上場不動産投資信託等）するもの
審議経過等のポイント	我が国の資本市場の価格形成機能の発揮に極めて重大な支障が継続する事態に備え、株式等（TOPIX連動のETF等）の買付けに係る特例措置（資本市場危機対応機構の整備）を設ける「資本市場危機への対応のための臨時特例措置法案」（第171回衆第23号）は、審査未了

一方で、「銀行等保有株式制限法第二次改正案」と同時に提出された我が国の資本市場の価格形成に関する機能の発揮に極めて重大な支障が継続する事態に備え、株式等の買付けに係る特例措置を臨時に整備する「資本市場危機への対応のための臨時特例措置法案」は、衆議院において、審査未了となったが、こうした法案の取扱いの差の背景も「銀行等保有株式制限法第一次改正案」の議論の際に現れている。「銀行等保有株式制限法第二次改正案」の内容となった買取り対象の拡大という考え方に対しては、機構が銀行の出資による組織であることからくる買取り範囲の限定の問題や拡大する場合どこまで拡大するのかとの点が問題との認識が示されながらも、発議者からは賛意が示され、前向きな方向性が示されていた²²。これに対し、「資本市場危機への対応のための臨時特例措置法案」とも関係する、市場からの直接的な買入れについて、銀行保有株式の価格変動あるいは銀行の財務の健全性への影響という観点からも、市場の信頼性を損なわないようにする必要があるとの消極

的な発議者の認識が、第一次改正案の審議の際に示されている²³。

(2) 銀行等保有株式制限法改正案の金融の円滑化に果たす役割

また、銀行等保有株式制限法の改正や機構による買取り再開についても、「金融機能強化法等改正案」と同様、金融の円滑化という点が重視されている。例えば、参議院における「銀行等保有株式制限法第二次改正案」に付された附帯決議では、本法の措置が「企業の資金繰り悪化などに対処するための金融システムの安定に向けた追加的措置として講じられるものである」と明示されている。その上で「銀行等保有株式取得機構による買取りが企業金融の円滑化に与えた効果等を検証するため、買取り及び売却等の状況について適切な情報開示を行うこと。」とされた。機構による買取りの実績は、10月末現在で2,052億円（なお、10月末現在の日本銀行による金融機関保有株式買入累計額は、1,684億円）となっているが、今後、資金繰りの改善や金融の円滑化の効果の検証が課題となる。また、参議院における「銀行等保有株式制限法第一次改正案」に付された附帯決議では、「今般の銀行等保有株式取得機構の株式買取りの再開に当たっては、買取要件の厳格な設定等を通じ、機構による買取りが、例えば短期売買による値ざや稼ぎ等に使われることのないよう、慎重な運用を期すとともに、買取り及び売却等の状況について、適切な情報開示を行うこと。」ともされ、審議の中でも、金融機関による利益確定売りの受皿に使われるのではないかとの懸念が指摘された²⁴。効果の検証に当たっては、あわせてこうした観点も必要となると思われる（表6）。

表6 銀行等保有株式取得機構の買取実績と日経平均の推移

月	買取額	日経平均月次データ(日々終値ベース)				
		始値	終値	変動額	参考:高値	参考:安値
2009/3	415億円	7,280.15	8,109.53	829.38	8,636.33	7,054.98
2009/4	24億円	8,351.91	8,828.26	476.35	8,964.11	8,351.91
2009/5	14億円	8,977.37	9,522.50	545.13	9,522.50	8,977.37
2009/6	824億円	9,677.75	9,958.44	280.69	10,135.82	9,549.61
2009/7	102億円	9,939.93	10,356.83	416.90	10,356.83	9,050.33
2009/8	56億円	10,352.47	10,492.53	140.06	10,639.71	10,204.00
2009/9	503億円	10,530.06	10,133.23	396.83	10,544.22	10,009.52
2009/10	114億円	9,978.64	10,034.74	56.10	10,362.62	9,674.49

資料出所：銀行等保有株式取得機構公表データ及び日経ネット「日経平均プロフィール」データに基づき作成

5. 危機対応業務の適切な実施と今後の政策金融の在り方

(1) 完全民営化方針を見直す方向の修正

日本政策投資銀行は、昨年10月に株式会社化され、株式会社化からおおむね5～7年後を目途に政府保有株式を全部処分する（完全民営化する）こととされていた²⁵。その一方で、指定金融機関として金融危機対応業務の主たる実施機関となっており、政府による「経済危機対策」等により、金融危機対応業務の拡大に応じた財務基盤の強化が必要となった。「日本政策投資銀行法改正案」は、こうした危機対応業務を行う株式会社日本政策投資銀

行に対する政府による出資及び政府からの国債の交付等を規定するものであるが（表7）あわせて完全民営化期限も延長（危機対応業務終了後の平成24年4月から起算）されたことから、審議過程にあっては、完全民営化の方針自体が問われることとなった。特に「日本政策投資銀行法改正案」の附則においては、平成23年度末を目途に危機対応業務の在り方や全部処分の時期等について検討を行う旨の見直し規定が設けられていたが、この検討条項について、衆議院において、1)「国が一定の関与を行うという観点」を明記し、2)「処分時期の検討」を「株式保有の在り方を含めた組織の在り方の検討」に改めた上で、3)必要な措置が講ぜられるまで株式を処分しないこととする修正が、全会一致で行われた²⁶。

表7 成立した日本政策投資銀行法改正案とポイント

株式会社日本政策投資銀行法の一部を改正する法律案（第171回国会衆第21号）	
主な内容	(株)日本政策投資銀行に対する国の出資等を可能とし、政府保有株式の全部処分の期限を延長する（危機対応終了後から起算）もの
審議経過等のポイント	衆議院において、検討条項を、日本政策投資銀行に対し国が一定の関与を行うとの観点から、政府はその株式保有の在り方等について検討を行うこと改めた上で、必要な措置が講ぜられるまで株式を処分しないこととする修正が行われた。

そもそも日本政策投資銀行の民営化については、民営化法案審議時の参議院財政金融委員会における附帯決議においても、株式処分の方法や民営化後の株主構成等に配慮するよう求めて、完全民営化に当たっての柔軟な措置の必要性を指摘していた²⁷。その上で、今般の経済金融危機に当たり、日本政策投資銀行の行っている危機対応業務の実情を考えると、民営化の方針自体が問題となったのである。この点、これまでの完全民営化とは異なる方向になったのではないかとの観点で、政府の考え方を整理するよう求められた与謝野財務大臣は、完全民営化するのか、政府の政策ツールとして残しておくべきかは、今般の危機が終わった段階で、今後の議論を待って、決めるべきものであるとした上で、「政党間で決められたことに関してはそれはそれで正しい結論だ」との認識を示し²⁸、民営化方針の見直しに一定の理解を示している。

（2）政策金融の在り方と金融の円滑化

また、この「日本政策投資銀行法改正案」の審議に際し、金融の円滑化という点が重視されたというのも、「金融機能強化法等改正案」や銀行等保有株式制限法等と同様である。この「日本政策投資銀行法改正案」に対する参議院財政金融委員会の附帯決議においても、2項目に資金供給の円滑化といった観点が含まれている²⁹。また、「政策金融の今後の在り方については、その機能と役割の重要性を再認識した上で、民間金融機関のみならず、系統金融機関、ゆうちょ銀行等も含めた我が国金融セクター全体との関係などにも留意しつつ、改めて見直しに向けた検討を行うこと」と、非常に広範な観点からの検討を行う旨の項目も付されているが、この背景として、金融セクター全体として日本の産業を発展させ

るという方向に必ずしも十分に寄与できていないのではないかと認識が委員会において示されている³⁰。90年代後半以降の不良債権処理やその後の郵政改革、政策金融改革などといった広範な金融セクターの改革が、全体としてみたときに、依然として所期の目的を達成していないのだとすれば、これまでの基本的な考え方を含めて、見直すことも必要となる。その手法の一つが資金供給機能(金融の円滑化)を重視した施策なのかもしれない。日本政策投資銀行の担うべき役割についても、民間金融機関としての資金供給機能あるいは政策金融機関としての資金供給機能をどのように確保していくかという金融の円滑化の視点から、今後検討される必要がある³¹。

6. 金融の円滑化のコスト負担の課題 ~ 結びに代えて

本年9月のピッツバーグ・サミット首脳声明に用いられている文言に即して言えば、金融機関に対しては、「質の高い資本の構築及び景気循環増幅効果(プロシクリカリティ)の抑制」と「家計及び企業に対する貸出しの再開」の二つが求められている。自己資本規制の強化の国際的な動向や「金融機能強化法等改正案」に代表されるこれまでの施策は、前者を重視してきたのに対し、新政権下にあつては、前者の金融機関の資本強化だけでなく、より直截に金融機能の円滑化(貸出ないし資金供給機能の強化)につながる政策手法が模索されている。亀井金融担当大臣は、今後の金融行政の基本的在り方として「金融機関は、その社会的責任を認識し、業務の健全かつ適切な運営の確保に配意しつつ、企業の健全な発展に寄与することが不可欠」であり、「金融機関がこの責任を果たせるように、金融行政を運営していくことが重要」との認識を参議院財政金融委員会において示し³²、こうした政策的プライオリティの変化が、単に「中小企業者等金融円滑化臨時措置法案」などの経済金融危機対応施策にとどまらず、金融システムの在り方全体にかかわる姿勢であることもうかがわせている。

このような姿勢の中、従来の資本増強を中心とした金融システム安定化施策に加え、金融機関に対し、社会的責任の観点からの資金供給を促す施策を採るのであれば、今後追加的に発生するであろう社会的コスト(金融機関の不良債権処理等のコスト及びその損失を補填する財政コスト)をどのように負担していくかとの課題が残ることとなる。9月のピッツバーグ・サミット首脳声明においては、「我々は、IMFに対して、金融セクターが銀行システムの修復のための政府の介入に関係するいかなる負担に対し公平かつ実質的な貢献をどのようになし得るかについての各国がとってきた又はとることを検討している一連の選択肢に関し、我々の次回会合のために、報告書を準備するよう指示する」とし、金融機関(金融セクター)の負担・貢献による金融システムの修復の可能性が今後検討されることとなっている。例えば、ドイツのメルケル首相やイギリスのブラウン首相が提案している外国為替取引への課税(国際金融取引税、トービン・タックス)に対しては、我が国は慎重ともされているが³³、まさしく「我が国の各金融機関の実地や地域経済に果たす役割に照らし(中略)国内外で調和の取れた制度を構築」する観点から³⁴、負担の在り方も検討する必要があると思われる³⁵。

¹ 例えば、亀井金融担当大臣は、平成21年9月17日の初閣議後記者会見における質疑応答の中で、「国として3年間は金融機関は待ってやりなさいと。そうすることによって、借りている方が3年間なら3年間返さなくて、全力を挙げて経営努力をするという、そういう環境ができるということです」と説明している。なお、後述する3党合意の貸し渋り・貸しはがし防止法との関係については、「違う形とは言っていないのだけれども、あのままでいいのか（中略）検討しようと思います」としている。

<<http://www.fsa.go.jp/common/conference/minister/2009b/20090917.html>>。

² 『貸し渋り・貸し剥がし』対策の検討について（平成21年9月29日 金融庁担当政務三役）。また、「連立政権樹立に当たっての政策合意」（平成21年9月9日 民主党・社会民主党・国民新党）においては「中小企業に対する『貸し渋り・貸しはがし防止法（仮称）』を成立させ、貸付債務の返済期限の延長、貸付けの条件の変更を可能とする。個人の住宅ローンに関しても、返済期限の延長、貸付け条件の変更を可能とする。」とされている。

³ これらの措置に関し、直嶋民主党政調会長（当時）は、「現在、民主党・岡田克也幹事長と政府・河村建夫官房長官の合意（9月2日）に基づく政権移行・引継期間中であるが、本件は金融仲介機能の強化や金融システムの安定に係わる事項であり、現政権の指揮監督の下で、適切かつ円滑に対応が進むことを期待する。」とする。また、「新政権発足後も、新体制の指揮監督の下で、金融システムの安定に万全を期す所存である。」との談話を発表している（平成21年9月11日「全信組連等に対する金融機能強化法の適用について（談話）」）。

<<http://www.dpj.or.jp/news/?num=17006>>

⁴ 例えば、格付会社に登録制を導入する「金融商品取引法等の一部を改正する法律案」（第171回国会閣法第49号）やIMFに対する増資を行う「国際通貨基金及び国際復興開発銀行への加盟に伴う措置に関する法律の一部を改正する法律案」（第171回国法第14号）などにも、広い意味では、今般の金融経済危機対応のための施策が含まれている。これらの法案の課題等については、藤井一哉「信頼と活力ある金融・資本市場の構築を目指して」『立法と調査』292号（2009.5）12頁以下及び武井哲也「IMF改革の必要性と金融危機の影響」『立法と調査』295号（2009.8）29頁以下参照。

⁵ 経済対策に関する税制上の措置についての課題等については、伊田賢司「景気対策と税制抜本改革」『立法と調査』289号（2009.1）19頁以下及び熊谷克宏「平成21年度税制改正の議論」『立法と調査』296号（2009.9）15頁以下参照。

⁶ 「民主党の金融危機対応」では、さらに「延長について検討を進めている金融審議会第2部会の会合を早急に開催し、同部会の検討作業も終了させる」と、法案の早期提出を促す方向性も示されている。この「民主党の金融危機対応」は、民主党金融対策チームが取りまとめたもので、当時の民主党の「次の内閣」に報告の上、了承されている。<<http://www.dpj.or.jp/news/?num=14291>>

⁷ 参議院で修正議決された法律案が再議決されるのは、第26回国会（昭和32年）以来であった（参議院審議概要（第170回国会（臨時会）3頁））。

⁸ 平成20年10月14日中川財務・金融担当大臣談話

⁹ 第170回国会参議院財政金融委員会会議録第6号30頁（平20.12.11）

¹⁰ この規定に関しては、主要株主に対する経営監督を、主要株主の影響力の行使により銀行が不健全な融資を実施しているような場合にそのような指示又は経営管理方針を改善すること、主要株主の経営資源を活用して銀行の経営基盤の拡充を図ること等といった観点から、規定しているとされ、そのような中で国、地方公共団体は除外されていると説明されている（第170回国会参議院財政金融委員会会議録第3号8頁（平20.11.13））。

¹¹ なお、この場合、当該地方公共団体が責任を持つこととなるのが想定される（第170回国会参議院財政金融委員会会議録第3号11頁（平20.11.13））。

¹² 金融商品取引法上、地方公共団体は、特定投資家（プロ）であるという位置付けになっており、申出により一般投資家（アマ）へ移行することができることとなっているが、その仕組みを見直すべきではないかの議論がなされている。その背景には、例えば、地方公共団体の仕組み債・仕組み預金による運用等について、これらの金融商品は、元本保証があるものの、中途換金した場合の時価評価額について、多額の評価損が発生している実態が指摘されている。第171回国会参議院財政金融委員会会議録第3号3～5頁（平21.2.12）第171回国会参議院財政金融委員会会議録第20号2～4頁（平21.6.11）

¹³ 「民主党政集 INDEX2009」18頁。なお、法案の内容としては、地域金融の円滑化に関する基本理念や国、地方公共団体及び金融機関の責務を明らかにし、地域金融の円滑化に対する金融機関の寄与の程度に係る評価に資する情報の公表制度を設けることなどが盛り込まれている。

¹⁴ 第173回国会参議院予算委員会会議録第3号（平21.11.9）2頁

¹⁵ 農林中央金庫に関しては、法案修正も議論の俎上に上ったが、最終的には、「徹底した議論を行ってきたこと」を農林中央金庫において「真摯に受け止め、経営の透明性が確保されるよう不断の努力を求め」、「国会として

もその動向を厳しく監視していきたい」とされ、法案修正には至らなかった（第170回国会参議院財政金融委員会会議録第6号30頁（平20.12.11））。

¹⁶ 農林中央金庫については、貯金保険法の問題や政治的中立性の問題など制度面でのいくつかの課題が指摘された。その上で、中小企業金融の円滑化という観点から農林中央金庫の経営実態をみた場合に、運用総資産61兆円に対し中小企業向け融資0.8兆円、中小企業融資比率は、1.3%に過ぎないため、金融機能強化法の対象金融機関に含めることに一考を要するのではないかと指摘された（第170回国会参議院財政金融委員会会議録第3号4～5頁（平20.11.13））。

¹⁷ こうした指摘に対し、与謝野金融担当大臣は、公的資本増強行に対し、引き続きフォローアップし、必要があれば法令等にとり適切に対処するとの答弁にとどまったが（第171回国会参議院財政金融委員会会議録第18号8頁（平21.6.4））その後、本年7月28日には、公的資本増強行のうち、株式会社岐阜銀行、株式会社東日本銀行、株式会社あおぞら銀行、株式会社千葉興業銀行、株式会社新生銀行、中央三井トラス・ホールディングス株式会社に対して、行政処分が実施されているところである。

¹⁸ 第171回国会参議院財政金融委員会会議録第3号31頁（平21.2.12）

¹⁹ 第171回国会参議院財政金融委員会会議録第3号2～3頁（平21.2.12）、第171回国会参議院財政金融委員会会議録第5号19～20頁（平21.3.3）

²⁰ 銀行等保有株式制限法第一次改正案に対する参議院財政金融委員会の附帯決議においては、「景気及び金融証券市場等の状況によっては、企業の資金繰り悪化などに対処するための金融システム安定に向けた追加的措置が今後更に必要となる事態も考えられることから、金融システムの脆弱化や動揺を軽減するための資産の買取り等を含めた多様な措置について、予断を抱くことなく検討を行い、必要な場合には、迅速かつ的確に対応すること」が盛り込まれている（参議院財政金融委員会平成21年3月3日）。

²¹ 第171回国会参議院財政金融委員会会議録第22号18頁（平21.6.18）

²² 第171回国会参議院財政金融委員会会議録第3号3頁（平21.2.12）、第171回国会参議院財政金融委員会会議録第5号19～20頁（平21.3.3）

²³ 第171回国会参議院財政金融委員会会議録第3号3頁（平21.2.12）

²⁴ 第171回国会参議院財政金融委員会会議録第2号24～26頁（平21.2.10）

²⁵ 日本政策投資銀行の民営化の経緯等に関しては、拙稿「民営化された政策投資銀行は銀行になるのか」『立法と調査』267号（2007.4）34頁以下及び同「民営化金融機関の業務の見直しと収益構造」『立法と調査』286号（2008.6）3頁以下参照。

²⁶ 修正部分を除く残り原案に対しては、日本共産党が反対している。

²⁷ 「株式の処分方法等の検討に際しては、処分相手先の選定、発行株式の種類等について、慎重な検討を行い、株主構成の安定性等への配慮に加え、株主による企業統治が十分に機能するよう配慮すること」、また、「移行期及び完全民営化に当たって、移行期の新会社の業務の在り方や完全民営化機関への円滑な承継のために必要な措置等について、経済社会情勢の変化や我が国の金融、産業の競争力の向上にも十分に配慮して、柔軟な対応を行うこと」とされている（参議院財政金融委員会平成19年6月5日）。

²⁸ 第171回国会参議院財政金融委員会会議録第23号2～3頁（平21.6.23）。一方、衆議院における法案修正により日本政策投資銀行のビジネスモデルがどのように変化するのか問われた室伏稔株式会社日本政策投資銀行総裁は、今回の法律改正により、投融資一体型の金融サービスを提供し社会に貢献するといった現在進行中の中期経営計画の基本的枠組みや考え方を直ちに変える必要性はないとの考え方を示している（第171回国会参議院財政金融委員会会議録第24号10頁（平21.6.25））。

²⁹ 具体的には「今般の追加出資措置を踏まえ、株式会社日本政策投資銀行による危機対応業務の実施に際しては、これまで蓄積してきたノウハウ等の積極的活用などを通じた適切な審査の下で、必要な資金が円滑に供給されるよう業務の実施に万全を期すこと」と及び「現下の国際金融危機に伴う経済金融情勢の悪化の下で、中小企業向け貸出残高が引き続き低下傾向にあることを踏まえ、株式会社日本政策金融公庫の行う中小・小規模企業向け融資の更なる円滑化に努めること。また、日本政策投資銀行の行う大企業・中堅企業向けの危機対応業務の実施に当たっては、その関連の中小・小規模企業に対する金融の円滑化にも十分に配慮すること」とする2項目である（参議院財政金融委員会平成21年6月25日）。

³⁰ 第171回国会参議院財政金融委員会会議録第24号10～11頁（平21.6.25）

³¹ 日本政策投資銀行に関しては、いわゆるJAL問題をめぐり、1,000億円の融資が正しいかとの観点から質疑も行われ、また、日本の航空会社は、JALとANAを中心に本当に2社必要なのかどうかというような抜本的な航空戦略を再検討しなければならないのではないかと指摘もなされている（第171回国会参議院財政金融委員会会議録第23号9～15頁（平21.6.23））。政府が11月10日に取りまとめた「日本航空の再建のための方策について」では、企業再生支援機構が結論を出すまでの間、日本政策投資銀行によるつなぎ融資によ

り対応することとされているが(『日本経済新聞』(平 21.11.11))、つなぎ融資の適否は、JALの将来像がどのようになるかにかかってこよう。

³²第 173 回国会参議院財政金融委員会会議録第 1 号(平 21.11.12)。また、「日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律案」(第 173 回閣法第 10 号)などによる郵貯・簡保の民営化の見直しなども金融機能の円滑化という政策の方向性の枠内と捉えられる。

³³ 『ロイター』(2009.9.26 12:10JST)、『毎日新聞』(平 21.11.10)

<<http://jp.reuters.com/article/businessNews/idJPJAPAN-11665320090926>>

³⁴ 参議院財政金融委員会における亀井金融担当大臣発言(第 173 回国会参議院財政金融委員会会議録第 1 号(平 21.11.12))。

³⁵ グローバルベースで見た外国為替取引の一営業日平均取引高は 3 兆 2,100 億ドルであり、そのうち日本市場分は 2,380 億ドル(シェア 6.1%)となっている(「外国為替およびデリバティブに関する中央銀行サーベイ(2007 年 4 月中 取引高調査) について: 日本分集計結果」2007 年 9 月 26 日 日本銀行金融市場局)。