

# JBICに求められる役割と機能強化の必要性

## ～株式会社日本政策金融公庫法改正案～

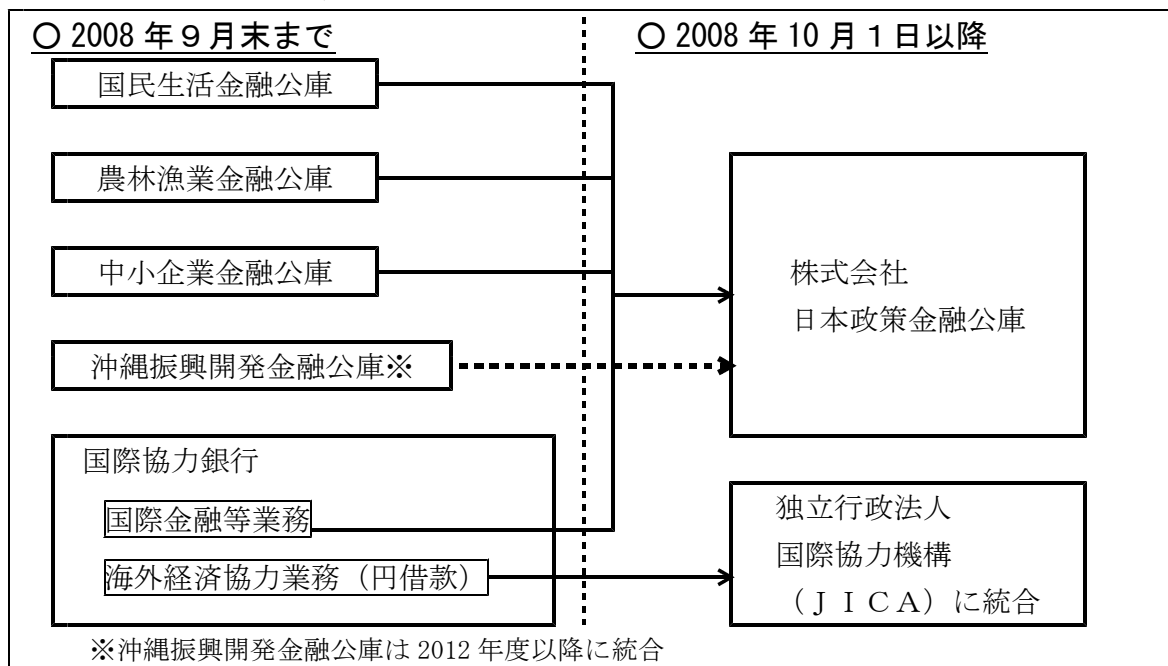
財政金融委員会調査室 たけい てつや  
武井 哲也

### 1. JBICを取り巻く状況

2008年10月1日、政策金融改革の一環として、「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（国際金融等業務）<sup>1</sup>」が統合され、新たに「株式会社日本政策金融公庫」が設立された（図表1参照）。国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation；以下「JBIC」という。）は、同公庫の国際部門を担っているが、国際的信用を維持する観点などから、引き続きJBICの名称を使用している。折しも、統合の直前には米国大手証券会社リーマン・ブラザーズの破綻があり<sup>2</sup>、世界経済が深刻な打撃を受ける中で、新たな機関としての船出となった。一方で、現在の地球環境を取り巻く状況に目をやると、気候変動をめぐる問題は深刻な状態になっており、地球温暖化等の環境問題に対し各国が一致団結して国際的な取組を早急に行うことが必要となっている。

こうした状況の下、我が国の企業の国際競争力維持のため、また、地球環境保全に係る国際的活動を行っていくため、JBICの果たすべき役割は一層重要になっており、同機関に関して様々な議論が行われてきている。

（図表1）株式会社日本政策金融公庫への移行



（出所）財務省資料より作成

本稿においては、JBICの主な業務を概観した上で、第174回国会において成立した「株式会社日本政策金融公庫法の一部を改正する法律案」（以下「日本政策金融公庫法一部改正案」という。）の提出の経緯やその概要に加え、法改正によりJBICに期待される役割、更なる機能強化の必要性等をめぐる国会における主な論点等を紹介することとしたい。

## 2. JBICの主な業務

JBICは、日本及び国際経済社会の健全な発展並びに国民生活の向上に寄与するため、①日本にとって重要な資源の海外における開発及び取得の促進、②日本の産業の国際競争力の維持及び向上、③国際金融秩序の混乱への対処、という3つの分野において、民業補完の考えの下で出融資や保証等を行うことにより、我が国企業の海外での競争力確保や、資源の安定確保等の支援を行ってきた。例えば、開発途上国におけるプロジェクト等には、流動性リスク、為替リスク、金利リスク等、様々な大きいリスクが存在しており、民間金融機関が単独で請け負うのは困難な場合が多い。こうしたケースにおいて、JBICが一定のリスクを引き受け、これをコントロールし、民間金融機関の負担を軽減することにより事業が実現されることを目指している。

特に、世界経済に大きな影響を及ぼした2008年秋以降の金融危機においては、日本の産業の国際競争力維持の観点から、同年12月より、JBICは従来業務に加えた臨時的措置として、「海外事業支援緊急業務」を実施している。これは、㊸途上国向け輸出のためのサプライヤーズ・クレジット（国内輸出企業向け貸付）、㊹国内大企業を通じた途上国事業に対する貸付（ただし、中堅・中小企業を通じた途上国における事業への貸付は従来から行っている）、㊺我が国企業の先進国事業に対する貸付及び保証、といった支援をJBICが行うものである。こうした業務を通じて、世界的な景気の後退の影響を受けての販売業績の落ち込みや資金調達が困難になっている状況に苦しむ日本企業に対し、輸出や海外事業の支援等を行っている。なお、同業務は、開始当初は2010年3月末までとされていたが、2009年12月8日に閣議決定された「明日の安心と成長のための緊急経済対策」及び2010年2月15日付け財務省告示に基づき、1年間延長され、現在は2011年3月末まで行われる予定となっている。

さらに、JBICは、これらの業務に加えて、昨年5月及び12月の二度にわたり、本邦金融機関を経由し、ドルを中心として資金調達の困難に直面している我が国企業（特に中堅中小企業・中規模企業（準大手））の現地法人の支援を行うツー・ステップ・ローンを実施しており<sup>3</sup>、更なる資金繰り支援が図られている（図表2参照）。

（図表2）海外事業支援緊急業務の実施状況

	件数（件）	実績（億円相当）
開発途上国向け	59	1,788
先進国向け	64	12,168
本邦金融機関向けツー・ステップ・ローン	8	6,667

（注）2010年7月31日時点

（出所）株式会社日本政策金融公庫資料より作成

### 3. 日本政策金融公庫法一部改正案提出の経緯と概要

現在、環境問題に関する国際的な法的枠組みとしては、気候変動問題に対処するための各国の基本的な取組を規定するものとして、1994年に発効した気候変動枠組条約がある。また、同条約を受けて、1997年に開催された「地球温暖化防止京都会議（COP3）」において、先進国に対して2008年から2012年までの温室効果ガスの具体的な排出削減目標等を定めた京都議定書が採択（条約発効は2005年）されており、現在は、京都議定書が定めている期間の後の2013年以降の枠組みの構築に向けた国際的な議論が続けられている<sup>4</sup>。

昨年12月にデンマークのコペンハーゲンにおいて開催された「気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）」においては、いわゆるポスト京都議定書の採択には至らなかったものの、気温上昇の抑制や途上国支援等を盛り込んだコペンハーゲン合意について締約国が留意することが決定された<sup>5</sup>。同会議において我が国は、排出削減等の気候変動対策に取り組む途上国及び気候変動の悪影響に対して弱い途上国を対象とし、2012年末までの約3年間で、官民合わせて約1兆7,500億円規模の支援を実施すること等を内容とする「鳩山イニシアティブ」を発表し、その中で、この支援の実行については、JBICを活用することも盛り込まれた。しかし、法改正前のJBICの業務は上記2.で挙げた①～③の3つの目的に基づく業務とされており、環境分野における支援は、我が国産業の国際競争力の維持・向上を直接的な目的とするものに限られていた。

こうした状況を受けて提出された日本政策金融公庫法一部改正案は、「鳩山イニシアティブ」が掲げている方針も踏まえ、JBICの業務等に、地球温暖化の防止等の地球環境保全を目的とする海外における事業促進を追加するものであり、3月31日に、参議院本会議において賛成多数により可決され、成立した。

### 4. 委員会における主な論議

#### （1）新たに認められる業務がもたらす二つの効果

気候変動問題は世界全体が直面している喫緊の課題となっており、国際的な法的枠組みの構築を目指すことに加え、各国がそれぞれ環境問題に対して積極的に取り組んでいく必要がある<sup>6</sup>。今回の法改正は、JBICがより幅広い支援を行うことを可能にするものであり、同機関が行う途上国政府による温暖化対策事業への支援を通じて、環境面における更なる貢献がなされることが期待される。

委員会においては、本改正案により新たに認められる業務について、菅財務大臣（肩書は当時、以下同じ）から、「温室効果ガスの削減効果が大きい案件について積極的に支援する。具体的には、途上国政府が実施する太陽光発電やエネルギー効率の高い発電所の整備など、高度な環境技術を活用した案件を支援することが想定されている」<sup>7</sup>旨の説明がなされた。こうしたJBICの新たな業務に関する需要について、峰崎財務副大臣は、「膨大な潜在需要があるだろう」<sup>8</sup>と述べ、法改正の重要性、効果の大きさについての認識を示した。また、支援の実行に関して、福山外務副大臣からは、JBICが支援を行う

ことを決定することにより、「投資の呼び水という形での効果を期待」<sup>9</sup>している旨の答弁があり、JBICがこうした業務を行うことで、民間金融機関の参入を後押しする形になるのが望ましいとの考え方を示している。

このようにJBICの新たな業務についての内容や環境面における効果について議論がなされる一方で、JBICの新業務については、こうした環境面での効果だけでなく、さらに、日本経済に対する貢献についても期待できる、といった観点からの答弁も散見された。菅財務大臣も、「これは環境政策であると同時に、ある意味では、この分野で海外の需要を含めて支援をすることを通じて、日本の経済に対しても、あるいは経済成長についても、それがお互いにプラスになる」<sup>10</sup>形で、環境面のみならず、日本経済にも良い効果を与えることを期待している旨の答弁を行っている。

法律が施行された翌日の本年4月1日には、JBICが、今回の法改正に基づき、また、「鳩山イニシアティブ」の掲げる方針も踏まえて、新たに「地球環境保全業務（通称：GREEN<sup>11</sup>）」として、途上国における高い地球環境保全効果を有する案件に対して、民間資金の動員を図りつつ、融資・保証及び出資を通じた支援を拡充することを発表している。その中で、更なる効果として、日本の優れた環境技術が一層活用され、日本経済の活性化につながることも期待される、との考えも示している。

## （2）JBICの再分離に関する議論

自民党政権下において進められた政策金融改革においては、「官から民へ」といった考えの下、規模の肥大化による民業圧迫等の問題点等が指摘されていた政府系金融機関について、整理・統合が行われた。上記1. においても簡単に触れたが、こうした改革の一環として、2008年10月には国民生活金融公庫等の4機関が株式会社日本政策金融公庫に統合され（図表1参照）、日本政策投資銀行と商工組合中央金庫が株式会社化されるなどの再編が行われている。しかし、2008年秋からの金融危機においては、民間金融機関が貸出に慎重になり、資金繰りに苦しむ企業が増えていった。そこで、こうした再編の対象となった公的金融機関が、危機対応融資を通じて、苦しい企業を助け、金融の円滑化に大きな役割を果たしてきた。こうした状況を通じて、その重要性が再認識されたこれらの金融機関の機能強化を含んだ在り方の見直しの必要性を問う声も広まってきている<sup>12</sup>。

このような議論が進められる中で、JBICについては、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫といった異なる業務を行う他の政府系金融機関と統合されたことにより、独立性が失われており、海外に進出する我が国企業をより機動的に支援できるようにするために、再び株式会社日本政策金融公庫から分離させることを主張する声も出てきている。

委員会においては、菅財務大臣から、政策金融改革や現在のJBICについて、「十数年前、役所ごとに政府系金融機関があったものを統廃合していく、その方向性はその時点では必要だったと思うが、JBICの現状を見ると、余りにも多くのものを一緒にしたために、やや性格もはっきりしていない」<sup>13</sup>との認識が示された。さらに、JBICの在り方については、「将来的に分離させるということも一つの検討課題ではある」<sup>14</sup>との考え

が示され、「途上国だけではなく、先進国との関係でもいろいろと果たさなければいけない政策金融としての役割を期待しており、そうした期待にこたえられる形をどのようにしたらできるか、しっかりと取り組んでいきたい」<sup>15</sup> 旨の答弁を行っている。

また、本年6月18日に閣議決定された「新成長戦略」においても、JBICの在り方について、「機動性、専門性及び対外交渉力を強化する観点から検討する」との文言が盛り込まれるなど、政府としても前向きな姿勢を示しており、今後もこうした点についての議論を注視する必要がある。

### (3) 海外大型プロジェクトの受注のためのトップセールスとJBICの機能強化

現在、海外においては、インフラ整備事業など様々な大型プロジェクトが進められている。これらの事業は長期にわたって行われる上、規模も大きく、受注に成功することは、内需に伸び悩む我が国経済全体にとっても非常に大きい意味を持つ。しかし、こうした分野においては他国も受注に向けて積極的に動いており、ライバル国との競合になることも多い。そこで、政府の積極的な行動やJBICの機能強化を求める主張が見られるようになってきている。

最近の事例では、我が国は、アラブ首長国連邦(UAE) アブダビ首長国及びベトナムにおける原子力発電所の建設に関する受注競争で、韓国とロシアにそれぞれ敗れている。こうした背景には、諸外国においては政府が様々な後押しをしながら官民一体となって受注に向けて働きかけを行っていることが大きい、との指摘がされており、委員会においては、政府によるトップセールスや、更なる働きかけを求める主張がなされた。こうした声に対して、近藤経済産業大臣政務官は、「様々なインフラ事業の運営、維持管理を含めた受注体制の構築、さらには、貿易保険、JBIC、JICAといった公的金融の機能の強化、各国の開発段階から政府として計画の策定への協力、また、相手国のニーズに合わせた支援や協力をパッケージにしてトップ外交を進める等々といった具体的なプログラムを各分野別に今策定しているところであり、既に進めているところである。」<sup>16</sup> と答弁を行っている。こうした考えの下、5月の大型連休期間には、ウズベキスタンに菅財務大臣が、ベトナムに仙谷国家戦略担当大臣が訪れたことに加え、直嶋経済産業大臣や前原国土交通大臣もそれぞれ新興国に出向き、各閣僚がインフラ事業の売り込みを行うなど、政府も積極的な動きを見せている。

このような政府による更なる後押しを求める声がある一方で、JBICを機能強化することで、受注競争を有利に進めるべきだとの主張もある。

株式会社日本政策金融公庫の国際部門という立場にあるJBICは、民間金融機関が行う金融を補完する、という考えの下で業務を行っており<sup>17</sup>、先進国向け事業については制限をされている。民間にできることは民間に任せる、といった観点からのこうした規制に対し、JBICが先頭に立ち、もっと海外における事業に積極的に取り組むべきだとの声もあり、こうした点についても委員会においては、菅財務大臣は「まさに官と民の役割というものをもう一度、何でも民に任せればよいと言ってやってみたけれども、民がそこまで受け止められなかったという現実があるため、そこはもう一度考えなきゃいけない場面

がかなり出てきていると思う。」<sup>18</sup>と現状についての認識を示した。こうした考えの下、既に認められていた先進国向け原子力発電関連事業に加え、本年4月23日には、先進国における都市間高速鉄道事業についてもJ B I Cが支援することを可能とする政令改正が行われた。さらにその後、菅財務大臣からは、「既に政令改正などを行って、高速鉄道などに対する対応ができ、さらには水ビジネスとか高効率の石炭発電等についても対応できるようにしていきたいと思っている。」<sup>19</sup>との意向が示されている。こうした考えを踏まえて、その後、政府は更なる先進国向け投融資の対象として、次世代送電網（スマートグリッド）や高効率の石炭火力発電所など8つの事業を新たに追加する方針を固めた、という報道もある<sup>20</sup>。

こうした海外におけるインフラ整備事業等は、長期であり規模も大きいことに加え、相手国の政情といったリスクもあるため民間金融機関としても簡単に参入できない分野である。J B I Cが、これらの事業の受注に向けて、より効率的に業務を遂行するためにどのような機能強化を行うべきかは重要な課題である。菅財務大臣はJ B I Cの機能強化に関して、「今、J B I Cの見直し等を手掛けているが、国内的な問題だけではなくて国際的にも、そういう分野（諸外国におけるインフラ整備事業等）に対してやるべき資金は、民間がリスクが高くて出せないというのであれば、場合によっては政府系金融がもう一度そういう役割を果たすことも必要」<sup>21</sup>との考え方を示している。

## 5. J B I Cに期待される機能や役割

これまで述べてきたとおり、地球環境保全に関する貢献、国際的に活躍する我が国企業の支援、さらには海外におけるインフラ整備事業の受注に向けた取組等、J B I Cに期待される役割は大きい。特にインフラ整備事業については、本年6月に発表された「新成長戦略」においても、今後10年間で19.7兆円の市場を獲得することを目標とするなど、政府としても重視する姿勢を見せている。このような様々な場面におけるJ B I Cの重要性をかんがみれば、同機関がこれまで以上に効率性、機動性を持つために、分離・独立に関する議論や、更なる機能強化を求める議論が出てくることも、ある意味では自然な流れであろう。

一方で、こうした議論は、行政をスリム化する、民間にできることは民間に任せる、といった観点から行われた政策金融改革の後退、官製金融の復活ともとらえることが可能であり、政策金融機関の肥大化や民業圧迫につながりかねない点には注意を要する。参議院財政金融委員会において、日本政策金融公庫法一部改正案に対して付された附帯決議でも、政府が配慮すべき点として、J B I Cの機能を適切に果たすために、「目的遂行のための信用の維持と業務の積極的展開が一貫した体制として可能となるよう、国際協力銀行の在り方について検討を加えること」としながら、それと同時に、「今後の国際協力銀行の在り方の検討に当たっては、民業補完の観点に立って、国内金融業務及び国際協力銀行業務における統合の効果、統合された各業務の役割・機能等について十分な検証を行うこと」との文言が加えられている。

国際経済に目を転じると、ギリシャの財政問題や米国の景気先行き懸念等、いまだ金融危機からの世界経済の悪い流れを断ち切ったとは言えない状況にある。こうした状況において、民間金融機関の活力をそぐのではなく、相互に支え合うことで、我が国産業が活性化するようなビジネスモデルを作り上げていくには、J B I Cがどのような機能を持ち、どのような役割を果たしていくべきなのか、引き続きこれからも検討が必要となるだろう。

- 
- 1 旧国際協力銀行の海外経済協力業務（円借款）は、独立行政法人国際協力機構（J I C A）に承継された。
  - 2 2008年9月15日に連邦破産法第11条の適用を申請。これにより、サブプライム・ローン問題による金融不安が一層深刻化し、「100年に一度」とも言われた世界金融危機の契機となった。
  - 3 2009年4月10日に閣議決定された「経済危機対策」及び同年12月8日に閣議決定された「明日の安心と成長のための緊急経済対策」のそれぞれに基づき行われた。
  - 4 本年11月～12月にはメキシコにおいて「気候変動枠組条約第16回締約国会議（C O P 16）」が開催される予定となっており、ポスト京都議定書の採択に向けた努力が急務となっている。
  - 5 C O P 15において、法的拘束力のないコペンハーゲン合意を留意することが決定されたことにとどまり、当初期待されていたポスト京都議定書の採択には至らなかったことに関して、同会議の成果を乏しかったと評価がある一方で、福山外務副大臣は「京都議定書から離脱をしていたアメリカ、それから、今まで削減の義務や削減の行動を表明することすら必要のなかったG 7 7プラス・チャイナといういわゆる数多くの途上国、ここが、少なくとも今全世界で百か国以上は削減行動を起こしますよということ自身が、私は実は大きな変化だと思っている」との認識を示している（第174回国会参議院財政金融委員会会議録第8号7頁（平22.3.30））。
  - 6 我が国は温室効果ガスの排出量について、1990年比で25%削減するという高い目標を掲げている。こうした厳しい目標を設定することについて、田島環境副大臣は「我が国の25%削減目標は、これをてこにして、すべての主要国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築、また意欲的な目標を掲げていくように働きかけを行っていく性格のもの」との認識を示している（第174回国会衆議院財務金融委員会会議録第9号6頁（平22.3.17））。
  - 7 第174回国会衆議院財務金融委員会会議録第9号7頁（平22.3.17）
  - 8 第174回国会参議院財政金融委員会会議録第8号6頁（平22.3.30）
  - 9 第174回国会参議院財政金融委員会会議録第8号7頁（平22.3.30）
  - 10 第174回国会衆議院財務金融委員会会議録第9号7頁（平22.3.17）
  - 11 G R E E Nは「Global action for Reconciling Economic growth and Environmental preservation」の略。
  - 12 株式会社日本政策投資銀行及び株式会社商工組合中央金庫については、第171回国会において、完全民営化を先送りし、2011年度末をめどとして組織の在り方を見直す法改正が行われている。
  - 13 第174回国会参議院財政金融委員会会議録第4号11頁（平22.3.19）
  - 14 第174回国会衆議院財務金融委員会会議録第9号3頁（平22.3.17）
  - 15 第174回国会衆議院財務金融委員会会議録第9号3頁（平22.3.17）
  - 16 第174回国会衆議院環境委員会会議録第12号10頁（平22.5.14）
  - 17 株式会社日本政策金融公庫法第1条において、同公庫の行う業務の目的として、一般の金融機関が行う金融を補完する旨規定されている。
  - 18 第174回国会参議院財政金融委員会会議録第10号11頁（平22.4.20）
  - 19 第174回国会衆議院財務金融委員会会議録第16号10頁（平22.5.21）
  - 20 『日本経済新聞』（平22.7.4）
  - 21 第174回国会衆議院財務金融委員会会議録第12号9頁（平22.4.9）