

成立した行政改革推進法と政策金融改革

林 宏美

要 約

1. 2006年5月26日、「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」、いわゆる行政改革推進法が成立し、6月2日に公布された。行革法では、簡素で効率的な政府を実現するための重点分野として5点盛り込まれているが、そのなかの1つである政策金融改革については、6月27日、「政策金融改革に係る制度設計」が決定され、行革法での規定からさらに踏み込んだ制度設計が公表されている。
2. 具体的には、現存する8政策金融機関のうち、商工組合中央金庫及び日本政策投資銀行の2機関を完全民営化、公営企業金融公庫を廃止し、2008年10月に残りの5機関を統合した政策金融機関を新たに発足させることとしている。
3. 特別の法律に基づき設立される株式会社形態となる新政策金融機関が、国際協力銀行（JBIC）の国際金融機能が承継される国際部門と、それ以外の国内部門に大別されることや、商工組合中央金庫が中小企業団体及びその構成員向けの金融機関としての機能を維持すること、などが記述されているが、具体像は依然として描きにくい。
4. 新政策金融機関および完全民営化される2機関のより具体的な姿については、来年の通常国会に向けて作成される関連法案の公表まで待つことになるであろう。

I. はじめに

2006年5月26日、「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」、いわゆる行政改革推進法案が参議院本会議で可決、成立し、6月2日に公布された。

行政改革推進法では、簡素で効率的な政府を実現するため、「重点分野」として、政策金融改革、独立行政法人の見直し、特別会計改革、総人件費改革、国の資産及び債務に関する改革の5点が盛り込まれている。

このうち、政策金融改革をめぐる議論は

2000年代初めに端を発し、2001年12月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」の中で、5年以内に住宅金融公庫を廃止することは決定されていた¹。しかしながら、それ以外の8政策金融機関については、経済・金融情勢が厳しい状況が続いたことから、政策金融改革の早期実施よりも、不良債権問題などの解決が優先されてきた。

その後2005年2月に実施された経済財政諮問会議で「政策金融機関の統廃合に向けて」が提出されると、再び政策金融改革の検討が本格化し、今回の法案成立に至った。

2005年10月には、小泉首相が改革の本丸と位置づけてきた郵政民営化法が成立し、財

政投融资の入り口部分の改革は既に実施に移されつつあるが、今回の行政改革推進法成立によって、財政投融资の出口部分に相当する政策金融機関の改革も行われる道筋が付けられることとなった。

政策金融改革については、続く 2006 年 6 月 27 日、「政策金融改革に係る制度設計」(以下、「制度設計」)が決定されており、行政改革推進法上での規定からさらに踏み込んだ計画が明らかにされている。

本稿では、行政改革推進法の「重点分野」のなかでも、政策金融機関の統合、再編に絞って紹介することとしたい。

II. 政策金融に対する考え方

政策金融改革に対する考え方は、2005 年 11 月 29 日に経済財政諮問会議が公表、政府・与党が合意した「政策金融改革の基本方針」の中で明らかにされている。

「政策金融改革の基本方針」ではまず、政策金融は、①中小零細企業・個人の資金調達支援、②国策上重要な海外資源確保、国際競争力確保に不可欠な金融、③円借款（政策金融機能+援助機能）といった 3 つの機能に限定し、それ以外は撤退するという基本原則がうたわれていた。

この基本方針では、現行政策金融の各機能を、（イ）政策金融から撤退するもの、（ロ）政策金融として必要であり残すもの、（ハ）当面必要だが将来的には撤退するもの、の 3 つに分類しており、行政改革推進法も、こうした捉え方を踏襲した内容となっている。

以下では、政策金融改革の具体的な内容について触れていくこととする。

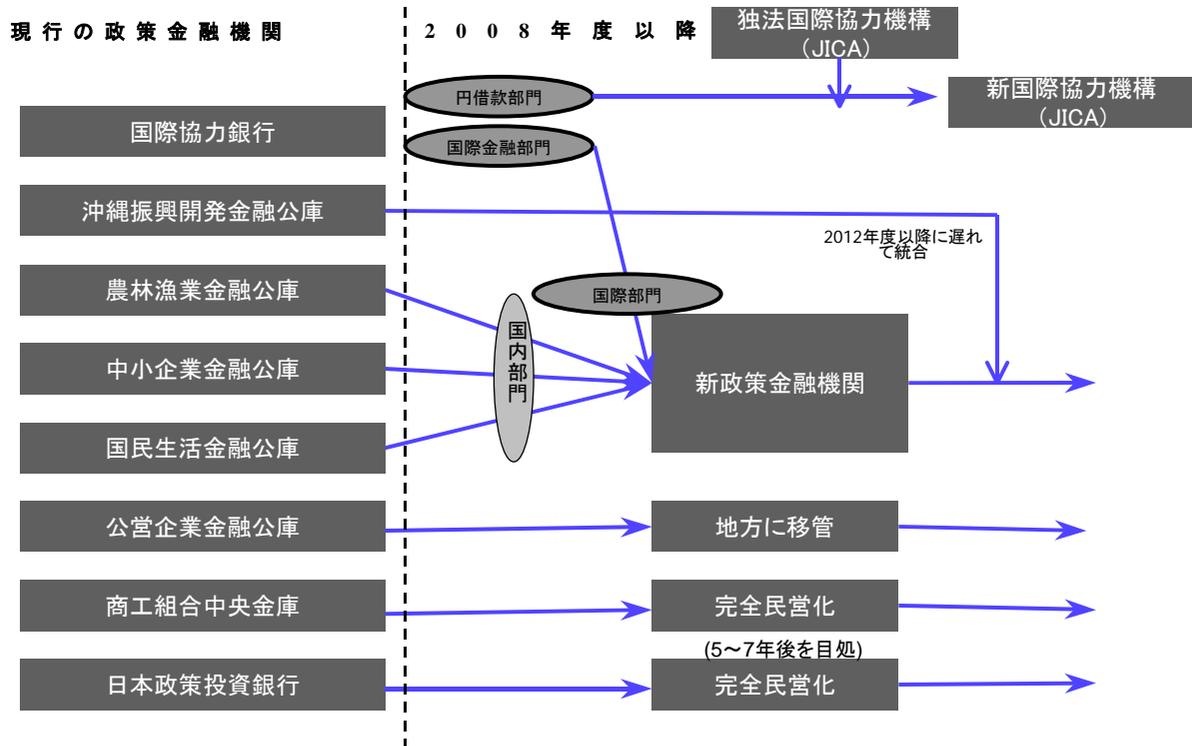
III. 政策金融機関改革の概要

行政改革推進法では、現存する 8 つの政府系金融機関（商工組合中央金庫、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²⁾）のうち、商工組合中央金庫及び日本政策投資銀行の 2 機関を完全民営化、公営企業金融公庫を廃止し、2008 年度に残りの 5 政府系金融機関を統合した政策金融機関を新たに発足させることとしている（図表 1）。ただし、国際協力銀行（Japan Bank for International Corporation、JBIC）の政府開発援助に係る機能は分離して、別途、独立行政法人国際協力機構（JICA）に承継するほか（第 4 条 1 項）、沖縄振興開発金融公庫については現行の沖縄振興計画の最終年度となっている 2011 年度までは現行の組織形態を維持し、2012 年度以降、前掲した新政策金融機関に統合することとしている（第 11 条 1 項）。

政策金融機関における政策金融の機能は、「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」と「我が国にとって重要な資源の海外における開発及び促進を促し、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機能」の 2 つに限定する、としている（第 4 条 1 項）。

ちなみに、「政策金融改革の基本方針」における「①中小零細企業・個人の資金調達支援」は、新政策金融機関の国内部門が担うのに対し、「②国策上重要な海外資源確保、国際競争力確保に不可欠な金融」は新政策金融機関の国際部門が携わることになる。また、「③円借款」については、国際協力銀行の円借款機能を独立行政法人国際協力機構（JICA）に承継させる形で残すこととしている³⁾。

図表 1 政府系金融機関の再編



(出所) 各種資料より野村資本市場研究所作成

IV. 2008 年度以降の政策金融機関

1. 新政策金融機関

新しい政策金融機関は、特別の法律に基づき設立される会社法上での株式会社（＝特殊会社）形態を採用することとすることが「制度設計」で明記されている⁴。

前掲したように、新政策金融機関は、現行の政府系金融機関 5 者を統合して 2008 年 10 月に設立されるが、既存の機能をすべて維持するわけではなく、政策金融から撤退する機能も少なくない（図表 2）。そのため、貸付金残高について、以下の制約が設けられており、政策金融に係る貸付金の数値目標を明確に掲げている。すなわち、新政策金融機関が発足する 2008 年度末における同機関及び沖縄振興開発金融公庫の貸付金残高の合計が同年度の国内総生産（GDP）に占める割合が、2004 年度末における現行政策金融機関の同

残高の GDP に占める割合の 2 分の 1 以下になることを求めている（第 5 条 2 項）。

ちなみに、2004 年度末時点における政策金融機関の総貸付残高は 90 兆 6,539 億円となっており、対名目 GDP（約 496 兆円）比は 18.3%であった。現行の政策金融機能のうち、民営化が予定されている日本政策投資銀行および商工組合中央金庫、2008 年度にその機能を地方に移管し、廃止することとなっている公営企業金融公庫の 3 金融機関の貸付残高が 48 兆円強あることを考えると、名目 GDP が 2004 年度と同水準と仮定しても、対 GDP 比半減という目標を達成できる。このことから、貸付金に関する規定は、政策金融機能の縮小に向けた目標としての意味をなしていない、とする意見も出ている⁵。

なお、新政策金融機関は、国内事業部門と国際事業部門との大きく二部門で構成される。この両部門は、それぞれ部門ごとに専門的能力を有する職員の配置及び育成を行うことを

図表2 政策金融の機能分類

現行政府系金融機関	機能	考え方	分類(※)	貸付残高 (億円) 2005年3月	貸付残高 (億円) 2005年3月
日本政策投資銀行 完全民営化	大企業、中堅企業向け融資	国全体として資金不足であった高度成長期とは異なり、民間市場から貸付のみならず、社債や株式等様々な形態で資金の取り入れが可能	(イ)	139,656	139,656
商工組合中央金庫 完全民営化	フルバンキング機能	預金、手形割引等民間金融機関と同様のフルバンキング機能から撤退	(イ)	95,888	95,888
	組合金融	所属団体向け組合金融であることから、本来参加者が相互扶助の精神に基づき、メンバーシップ制で行うものである	(イ)		
公営企業金融公庫 2008年度に廃止	共同債発行機能	地方公共団体の共同債券発行機能から撤退	(イ)	250,241	250,241
中小企業金融公庫	一般貸付	量的補完であり、国全体として資金不足であった高度成長期とは異なり、資金余剰になっているので、中小企業といえども、量的補完は国が行う必要はなくなっており、撤退。	(イ)	NA	79,723
	特別貸付	国の中小企業政策の中に明確に位置づけられ、政策誘導を目的とする範囲に限定して行う	(ロ)	NA	
	特別貸付	定期的に見直しを行い、必要性の低下した特別貸付からは撤退	(ハ)		
国民生活金融公庫	零細・中小企業への事業資金貸付	民間中小金融機関でも採算上供給困難な零細・中小企業への事業資金貸付は、政策金融として残す(経営改善貸付、生活衛生資金貸付を含む)。	(ロ)	84,202	95,775
	教育資金貸付	低所得者層の小口の資金需要に鑑み、所得制限を引き下げ縮減して残す	(ロ)	11,131	
	教育資金貸付	そのうち、民間金融機関や独法の日本学生支援機構の奨学金制度で代替可能な部分については撤退	(イ)		
農林漁業金融公庫	農業・林業・水産業向け金融	農業・林業・水産業向けの超長期低利融資機能は、資本市場が代替できない範囲に限って、残す	(ロ)	26,702	32,699
	食品産業向け金融	大企業・中堅企業向けは撤退	(イ)	5,998	
	食品産業向け金融のうち中小企業向け金融	10年超貸付に限定して残す	(ロ)		
国際協力銀行	海外経済協力機能	海外経済協力機能(円借款)は、民にはない政府開発援助(ODA)機能を重視し、独立行政法人国際協力機構(JICA)に承継させる。	(ロ)	113,405	198,403
	国際金融機能	国際金融機能(貿易金融、投資金融、アンタイドローン)は、国策上必要な資源確保・国際競争力確保は残す	(ロ)	84,998	
	国際金融機能	上記以外の国際金融機能は撤退	(イ)		
沖縄振興開発金融公庫	本土公庫等見合いの機能	本土と同様の扱いとし、撤退または残す	(イ)(ロ)	NA	14,154
	沖縄独自制度、特利制度	歴史的・地理的特殊性等に鑑み、残す	(ロ)	NA	
				906,539	
				名目GDP(億円)	4,962,351
				対名目GDP比	18.3
					9.1

(※) (イ) 政策金融から撤退するもの、(ロ) 政策金融として必要であり残すもの、(ハ) 当面必要だが、将来的に撤退するもの。

(出所) 経済財政諮問会議「政策金融政策の基本方針」等より野村資本市場研究所作成

可能とする(第5条4項)など、部門レベルに強い権限を持たせることが認められている。一部では、政府が、新政策金融機関の国内部門と国際部門とをそれぞれ独立した企業として扱うカンパニー制を導入する方針を決定した、とも報じられた⁶。

具体的には、現行の中小企業金融公庫、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫の4公庫が国内部門に承継されるのに対し、国際部門には国際協力銀行(JBIC)の国際金融機能が受け継がれる。とりわけ国際部門では、JBICがこれまで培ってきた外国での信用を維持できる体制作りが重点が置かれていることから(第5条4項)、JBICの国際金融部門の独立性を保ち、その

知名度を活かしたいとする意図があると考えられる。実際、「制度設計」では、「国際事業部門の対外呼称は、信用の維持等の観点を踏まえ、JBICの名称を利用できるよう、新政策金融機関全体の名称と併せて検討する」旨が記されている。

2. 商工組合中央金庫、日本政策投資銀行

現行の商工組合中央金庫及び日本政策投資銀行は、2008年度に、両者に対する国の関与を縮小して経営の自立性を確保する措置を講じてから約5~7年後を目標に政府出資を完全にはずす、すなわち完全民営化することとされている(第6条1、2項)。

唯一の官民連携の政府系金融機関である商

工中金では、全体の 78.4% (4,053 億円) が政府出資⁷、日本政策投資銀行は 1 兆 2,722 億円全額が政府出資となっている。こうした政府出資を縮小し、将来的に完全にゼロにすることが求められている。

商工組合中央金庫や日本政策投資銀行が民営化する際、今日それぞれが果たしている機能に支障が出ないよう、行政改革推進法での規定に加えて、参議院の行政改革に関する特別委員会は、政府に対する要求事項を付帯決議として行革法に付した⁸。加えて、「制度設計」でも、商工組合中央金庫、日本政策投資銀行の両者の具体的な姿について、より踏み込んだ言及がなされている。

以下では、その概要に触れることとする。

1) 商工組合中央金庫

まず、商工組合中央金庫については、行革法の中で、同金庫が現在の中小企業等協同組合、その他の団体やその構成企業に対する金融機能を維持するため、必要な措置を講ずるべきであることが明確に規定されている (第 6 条 3 項)。この点に関して、付帯決議でも、完全民営化後も中小企業者の資金調達に支障が生じることがないよう制度的な措置を講ずることが重ねて求められている。

この要望は、中小企業による、中小企業のための協同組織金融機関としての性格を有する工中金が、政府出資がゼロになっても、現行の機能を維持していけるようソフトランディングすべき、とする考え方に根ざしている。

そして、中小企業に対する金融機能を維持するためにも、当分の間はワリショーやリッショーといった金融債発行の継続等による円滑な資金調達の基盤を確立すること、政府出資の相当の部分の準備金化等をすすめること⁹によって強固な財務基盤を確保すること⁹の 2 点も必要と判断され、付帯決議に盛り込まれたと見られる。

さらに、「制度設計」においては、完全民営化後も、中小企業団体及びその構成員向けの金融機関としての機能を維持するため、株主資格の制限その他必要な制度を措置することも、明記されている。

2) 日本政策投資銀行

一方の日本政策投資銀行については、行革法で、同行が長期の事業資金に係る投融资機能を維持するため、必要な措置を講ずることが明確に規定されている (第 6 条 3 項)。加えて付帯決議でも、完全民営化後も地域再生等の分野で出融資一体で中長期資金を供給できるようにすること、その信用力を維持し、安定性のある株主構成とすることなどによってその信頼性等を活かし、企業価値を最大化するよう、多様な資金調達基盤を確立することなど、必要な制度的措置等を講ずることが求められている。

V. 今後の展望

今回成立した行政改革推進法では、既存の政府系金融機関を統合して新たに設立する新政策金融機関、完全に民営化される商工組合中央金庫及び日本政策投資銀行について、基本的な方向性が示されたうえで、より具体的な制度設計が示される形となった。

しかしながら、制度設計においても具体的な姿が必ずしも明確化されたわけではない。新政策金融機関および完全民営化される 2 機関の具体像については、この制度設計をベースとして、来年の通常国会に向けて作成される関連法案「政策金融改革法案 (仮称)」の公表まで待つことになるであろう。

¹ 住宅金融公庫は 2007 年 4 月 1 日に廃止され、その権利及び義務を引き継ぐ独立行政法人住宅金融支援機構が設置される予定 (根拠法は、「独立行

政法人住宅金融支援機構法（2005年7月6日公布）」)

- 2 日本政策投資銀行は1999年10月、日本開発銀行と北海道東北開発公庫の一切の権利・義務を承継して設立された。地域振興整備公団及び環境事業団の融資業務をも承継している。
- 3 無償資金協力のうち、機動的に実施すべきものは引き続き外務省が実施する。
- 4 行政改革推進法では、「新しい政策金融機関は、特別の法律により特別の設立行為をもって設立される株式会社、独立行政法人或いはこれに類する法人のいずれかの組織形態を用いて、2008年度に発足する」（第5条1項）と規定されている。
- 5 「政策金融改革へのロードマップ」（p13）『金融財政事情』（2006年2月20日号）参照。
- 6 「新政府系金融、カンパニー制に―国際部門独立、統合効果そぐ恐れ」日本経済新聞朝刊、2006年3月20日
- 7 残りの21.6%に相当する1,118億円は、中小企業で構成する協同組合等が出資している（2005年3月末現在）。
- 8 「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に対する付帯決議」参議院行政改革に関する特別委員会（2006年5月25日）。付帯決議とは、議決された法案に関して付される、法律施行についての意見や要望などを表明する決議。ただし、法的拘束力はない。
- 9 「制度設計」の移行措置においても、この2点が明記されている。