

「公的金融・財政投融资」の課題と見直しの方向

1995年7月25日

目次

はじめに

- . 「公的金融・財政投融资」の現状と問題点
- . 問題解決に向けての視点・・・「小さな政府」「市場原理」
- . 提言

おわりに

本提言で取り扱う対象は、郵便貯金・公的年金等を入口とし、資金運用部を仲介、公庫・事業団・特別会計等を出口とする、いわゆる「公的金融・財政投融资(システム)」全般に関する問題である。

はじめに

東西冷戦の終結、右肩上がり経済の終焉といった内外の環境変化を受け、わが国は大きな転換点に差しかかっている。特に経済面では、一体化しつつある世界経済の中で、国民が真に豊かさを実感できる活力ある社会をいかにして実現していくかが問われている。そのためには、新時代へ向けた日本経済の構造改革が必要であり、民間部門に於ける規制の撤廃・緩和と並んで、公的部門の構造改革が喫緊の課題となっている。

「公的金融・財政投融资」は、民間の資本蓄積が不足した戦後復興期に、庶民の零細な資金を集め、公的部門の行なう産業政策・社会資本整備等に充当することで、日本の高度経済成長に大きな役割を果たした。また利用者の立場からは、今なお有利かつ利便性の高い仕組みとして親しまれている。

しかし、時代環境の変化に即した見直しが行なわれなかった結果、巨大な規模となり、国民の目の届かないところで数々の矛盾や歪みを蓄積しつつある。

以上の観点から、われわれは、まずは個々の政策というよりは制度そのものを取り上げ、入口・仲介・出口の全体を含めた広い視野から問題提起を行うとともに、制度全体の抜本的見直しの必要性を提言したい。

・「公的金融・財政投融资」の現状と問題点

1. 現 状

1995年度の財政投融资計画(当初)は48兆8680億円で、これは国の一般会計の70%(注1)、国内総生産(GDP)の約10%に相当する。運用残高では、資金運用部資金に簡易生命保険を加えると総額400兆円を超える。また入口(原資)の柱である郵貯の残高は95年6月には200兆円を超え、個人預貯金総残高の30%強を占める一方、出口(財投機関等)からの貸出残高も、93年度決算ベースで121兆円と、民間非金融部門への総貸出額の13%に至っている。

有償の資金を原資とし、貸出し・回収を行なっているという点で、機能面では「公的金融・財政投融资」は総体として、「巨大な国営金融機関」と表現できる。

2. 問題点

(1) 巨大な規模

「経済の血液」とも言える資金が、市場メカニズムを通じてより生産性の高い事業に順次投入されることによって、産業の新陳代謝が進み、経済全体の活力が維持・向上する。こうした観点からみると、市場を経ず配分される 400 兆円超の資金の存在が、日本経済全体にとっての効率的な資源配分の妨げになっているのではないかとの疑問を抱かざるを得ない。また巨額な“市場外資金”を有する財投システムそのものが、金利機能、資源配分の両面において金融政策の有効性を阻害している。

(注1)95年度一般会計予算(当初)70兆9871億円。尚、政策的経費である一般歳出額(一般会計総額より国債費・地方税交付金を差し引いた額)42兆1417億円と比較すればそれを上回る規模である。

財政投融资の規模は、計画の策定が始まった1953年には計画額で3228億円、一般会計の約33%、GDPの約4%であったものが、日本が豊かになり民間資金も豊富になるという大きな環境変化の一方で、それぞれ70%、10%へと拡大してきた。

“量”の大きさは“質”をも変える。現在の「公的金融・財政投融资」の規模は、毎年度の計画をとっても、残高をとっても、明らかに巨大であり、市場経済を基礎とする主要先進国の経済システムの中にあって特異な存在となっている。

(2) 不透明性

そもそも「公的金融・財政投融资」は、多くの異質な制度の“束”であり、それが「タテ割り行政」による運営とも相俟って、極めて複雑で解りにくい仕組みとなっている。しかし厳格な国会審議を経なければならない一般会計に対して、その7割にも達する財政投融资計画は、国会での全体的視点からの厳しい審議を実質的には受けない(注2)。また事後的な決算審議も形骸化している。

加えて、個々の機関における情報開示も不十分で、仕組み全体の不透明性を一層増している。確かに「官報」や「財政金融統計月報」(大蔵省編)で一定の情報開示はなされている。しかしそもそもそれ自体が殆ど国民に知られていない上に、開示内容も各機関が予算を執行するためのもので、連結情報も開示されず、公的部門の領域の適正性や効率性をチェックできるものとなっていない。更に各機関によって会計処理基準が不統一、かつ民間にはない特異なルールも存在し、経営実態が見えない。

(3) 公的部門の領域・組織・人員の拡大

膨大な資金量を背景に、市場を経ずに資金の配分がなされることで、しばしば、歴史的使命を終えた機関に対して、硬直的に資金供給が継続されてきた。これにより、「新たな役割が発生した」などの理由づけから、特殊法人等が存続し続けてきたのに加え、情報開示の責を免れる“子会社・孫会社”も次々と、しかもタテ割で重複的に設立されてきた。

また零細個人資金を対象とする郵貯は、本来の役割を超えて資金量を増大させ、民間に対抗して次々と新たなサービスを始めている。

これらが公的部門の領域・組織・人員を拡大させ、ひいては天下りの問題や民間企業との競合問題を招いている。

(4) 見えざる国民負担の増大

資金運用部から出口機関への貸付が超長期固定、かつ各機関の貸出対象も“民間にできないもの”との名目で領域が拡大し、常に大きな金利変動・信用リスクを抱えてきた。そうしたリスクを従来、システム全体として、増大する資金量や一般会計・特別会計からの補填で吸収してきた。しかし、今後、郵貯を含めた金融自由化の進展や高齢化に伴う公的年金の取り崩し、そして一般会計の更なる逼迫等で、リスク吸収力が限界を迎えた時点で、

国民の負担(税金、施設利用料金等公共料金)の大幅な上昇によってまかなう道が安易に選択される懸念がある。

個々の機関に関しても、「資金繰りが常に保証され、赤字も補填される」状況下で、果たして事業の適正規模が維持され、効率的経営が行われ得るか甚だ疑問である。

(注2)但し、政府関係機関予算、特別会計予算総則としての議決はなされている。尚、財投計画以外に、5年未満の短期運用や弾力条項による調整額も存在する。

(5) 財政赤字の隠れ蓑

「公的金融・財政投融資」の原資は、将来、利息・運用益とともに国民に返済・給付されなければならない有償資金であり、性質上、税金で徴収し使い切りが原則の財政資金とは明確に区別されるべきものである。しかし、長年に亘る国家財政逼迫により、一般会計・特別会計への貸付や、その返済繰延べによる一時的財政負担の軽減な

ど、資金運用部資金による財政赤字のファイナンスが行われてきた。こうした「財政やり繰り」への支援は、財政の抱える真の問題を国民に見えにくくすることで、財政の問題解決への取り組みを遅らせている。

・問題解決に向けての視点・・・「小さな政府」「市場原理」

自由・透明かつ公正な「市場」は、非効率を排除し、採算に載らない事業に歯止めをかけ、経済の活性化と適正な資源配分を実現する。また、参加者が様々な創意工夫を凝らすことで、生活を豊かにする画期的新技术・新商品が生まれ、育つ。

しかし、日本経済全体では規制産業や公的部門の経済活動の割合が4割から5割に達するとの試算さえある。今後、日本が活力ある豊かな社会を築いていくためには、民間企業が経済活動の主役として、「市場原理」に基づき十分に活力を発揮できるよう抜本的構造改革を行うことが不可欠である。政府の役割も、その実現に向けての環境整備に重点を置いて、簡素で効率性の高い「小さな政府」となることが今や求められている。

・提言

「公的金融・財政投融资」について、入口・仲介・出口の一部だけを対象にした問題指摘はこれまでも何度かなされてきたが、常に議論が矮小化され、「木を見て森を見ず」という状況に陥っていた。しかし、真の問題解決に向けては、制度全体を見据えて、改革の歩を進めなくてはならない。こうした認識に立ち、以下を提言する。

1. 情報開示の充実・徹底

「公的金融・財政投融资」の大きな問題点は不透明性である。改革への第一歩として、まず何よりも情報開示の内容の見直し・充実・徹底を早急に行なわねばならない。これによって事業の有効性、効率性・採算性が自ずと国民の目に明らかになる。情報開示は、本来、公的部門の行う活動が国民から信頼を得るためにこそ必要なものである。

(1) 公的部門の情報開示の原則

開示する対象は、所管官庁や国会だけでなく、広く国民一般に対して行うことを原則とする。

民間と異なり市場のチェックを受けにくいのであるから、開示の内容は「民間と同程度」ではなく「民間以上」とする。

(2) 会計情報の充実

郵貯を含めた「公的金融・財政投融資」に関わる全機関について、民間基準に準拠した 強制力のある統一的な会計処理基準を早急に策定し公開する。

その際、企業会計原則、商法の「計算書類規則」、証券取引法の財務諸表規則の内容を 基本とする。具体的には発生主義を原則とし、資産評価方法、減価償却方法、事業経費科目の区分、期末から開示までの日数、出資法人等の連結情報等につき、詳細かつ明確な規定を設け、開示範囲の拡大、開示時期の早期化、財務諸表脚注の充実等を実現する。

計画段階での収支見込みと事後の実績との乖離を明示する。

信用リスクの実態を明示する。

各機関の作成する年次報告書には、必ず、最も詳細に区分・記述した数字を掲載する。簡略版を掲載する場合は、最新の最も詳しいデータが入手できる窓口や掲載誌等を必ず附記することをルールとする。

国会に審議用として提出された資料は全て、原則として一般の人が容易に入手しないし閲覧できるようにする。

(3) 会計監査・業務監査の強化

各機関とも会計情報に関しては監査法人または公認会計士による監査を義務づける。

総務庁の行政監察を一層強化する。

会計監査と業務監査を一体的に行なう仕組みも検討する。

2. 「聖域なき見直し」の実施

国民一般に対する、「民間以上の情報開示」を前提とし、「公的金融・財政投融資」に関わる全分野・全機関を対象に、前提条件や例外分野といった「聖域」を一切設ける

ことなく、設立趣旨の原点に立ち帰って、直ちに総点検・見直しを行い、できるだけ早い時期に結果を公表すべきである。

その際、既に存在意義を失っているものは縮小・廃止、民間で行なえるものについては全て民間に委ねることが原則である。また公的部門の役割とする事業についても、本分を逸脱していないか不断に監視すること、最大限民間活力が生かされることが条件となる。

こうした「聖域なき見直し」を、21世紀に向けて「公的金融・財政投融资」が真に豊かな社会の構築に貢献できるよう一旦生まれ変わる出発点とすべきである。これは規制緩和論における「原則自由・例外規制」と同様の考え方である。経済同友会でも、早期かつ着実に成果が挙がるよう継続して注視していきたい。

おわりに

「公的金融・財政投融资」が今日の姿となった背景に、民間企業の安易な行政依存体質があったことは否定できない。今後は、民間金融機関をはじめとして、企業も、規制や行政の保護を離れ、自己責任の原則に基づき、企業家精神を発揮し、創造的な経営を行っていかねばならない。

また政治や国会が既得権益等に縛られ、本来の役割を充分果たさなかったため行政の肥大化を招き、硬直化した財政を「公的金融・財政投融资」が補ってきた側面もある。一層の政治改革の推進、国会審議の活性化が焦眉の急である。

もちろん国民一人一人にも、安易な行政への依存心があったのではないか。公的部門の姿は、結局、国民意識の反映であると自覚しなければならない。

以上