

政策金融の今後のあり方

2002年12月4日
社団法人 経済同友会

1. はじめに

わが国の政策金融は、戦後復興から高度成長を実現する過程で、民間では十分賄うことが出来なかった金融機能を担うことにより経済再建に多大に貢献した。

しかしながら、経済の発展が軌道に乗り民間金融の体制整備が進んだ段階になっても、そのウエイトは一貫して増大し続けた。最近の状況を見ても、90年代以降の累次の景気対策により、政策金融機関の貸出シェアは中小企業向けに上乘せし、住宅、さらには大企業に向けて顕著に拡大している。

市場メカニズムの埒外にある政策金融のプレゼンスがここまで大きくなると、わが国全体の資金循環が非効率なものとなっていると判断せざるを得ない。政策金融そのものが本来合理的な資金配分を保証するものでない上に、巨大な政策金融の存在が重石となって民間の金融機能にも悪影響が及んでいるからである。

企業の競争力や活力ある経済の再構築を目指して国民の努力が結集されつつある現在、金融面からこれをサポートするため、金融資本市場と民間金融機関の機能をさらに飛躍的に向上させることが喫緊の課題となっている。政策金融による桎梏を一刻も早く解消しなければならない。

一方、不良債権処理加速策の工程が示され、民間金融機関の貸し渋りが批判されている現状の下で、政策金融を急激に縮小させることには抵抗感もあろう。特に金融機関の破綻や企業の大口倒産が生じた場合の連鎖倒産防止措置として、政策金融機関の役割に期待を寄せる向きが多い。この点は改革の経過措置の中で一定の配慮がなされて然るべきものと思われる。

しかし、それを理由に構造改革自体を遅らせることは望ましくない。貸し渋り対策や連鎖倒産防止対策としての政策金融は、もともと特別な金融事情が発生した場合および関連取引範囲のものに限定されるべきであり、民間金融機関が取り組んでいる資産リストラの安易な受け皿として政策金融機関が広く利用されることは厳に回避されなければならない。

また、これまで政策金融が拡大してきた背景として、民間金融機関の経営姿勢にも大きな原因があることは否定できない。例えば、今回の「金融再生プログラム」の中でも、企業再生機能強化策として、整理回収機構の企業再生部門強化や各種政策金融機関の積極活用がうたわれている。現下の情勢に鑑みればやむを得ぬものであるが、民間金融機関としては一日も早く健全化を達成し、政策金融機関改革の受け皿としての役割を担う覚悟が必要である。「Jローン」など民間の知恵を活かせる仕組みの整備も急ぐ必要がある。

もちろん、借り手企業も、安易に国に支援を求める「甘え体質」とは決別しなければならない。

2. 政策金融の問題点

政策金融の問題点を、具体的な側面から敷衍すると、

(1) 経済の資源配分への悪影響

イ．政策金融のウエイトが主要国に類のないほど巨大なものとなっており、マクロ的に見て市場メカニズムを通じて資源配分が行われる範囲が狭くなっている。

ロ．金融機関行動への影響をミクロ的に見ても、

(a) 個人に対する住宅金融や優良企業（中小企業のみならず大企業も含め）に対する事業金融等の分野で、顧客の獲得を巡り民間金融機関との競合が起きている。

(b) 民間金融機関の行っている融資について、政策金融機関の提示する有利な貸し出し条件（長期、低利、固定）との対比が制約要因となり、リスクに見合った貸し出し条件（利鞘）を設定することが困難となるケースも見られる。

(c) 貸出に対する引当、回収の方法が異なるため、民間の独自判断で不良債権を処理することが困難なケースもあるとの指摘もある。

ハ．さらに企業段階への直接の悪影響として、

(a) 企業の新陳代謝を遅らせ、産業構造転換の妨げとなっている。

例えば、中小企業あるいは構造不況業種に対する政策金融機関の貸出・融資保証は、自力回復力の失われた企業を延命するだけの結果になっているケースが少なくない。

大企業の場合にも分野によっては、自己金融力が衰えた企業が政策金融機関の支援を頼りに競争力を維持し、市場への過剰参入状態が長期化するという問題が起きている。

(b) 企業のモラルハザードを招き不良債権を増大させている。

現行の公的融資保証制度は、回復能力のある企業に時間の余裕を与えるという本来の趣旨を超え、返済の目途が立たない企業にまで資金調達の道を開いている。結果として、返済意思を喪失した借り手が増えている。

(2) 国の財政への悪影響

イ．政策金融機関の貸出には利子補給等が前提となっている場合が多く、貸出の増大は歳出および国債増加の大きな要因となっている。

ロ．政策金融機関の資産内容悪化が目立って来ている。各機関の行政コスト計算財務書類をみると、民間準拠では、資本勘定や当期損益勘定がマイナスとなる機関もある。

ハ．中小企業貸出に対する公的保証が最近著増をみており、この先大きな損失をもたらす可能性がある。

ニ．さらに、財政融資資金、年金基金資金等が公団、特殊会社や地公体への融資を行っているが、公団、特殊会社など特殊法人の多くは構造的赤字体質にある。しかも減損会計、時価評価的处理や十分な引当が行なわれていないため資産内容が表面計数以上に劣化している場合があり、財政負担が隠された形になっている。

3. 改革に当たって基礎となる考え方

(1) 政策金融の役割は「基本的には終わった」

これまで政策金融機関の対象であった社会資本基盤整備のための融資、先行設備投資が必要とされる基幹産業への融資、一般的な輸出振興のための金融、民間資金が提供され難かった住宅金融及び新興中小企業金融等は、金融資本市場の整備や民間金融機関の成長の結果、基本的には政策支援なく供給が可能な時代となった。

(2) 政策金融の今後のあり方については、「原点に立ち返る」

イ。「民間にできることは民間に委ねる」という小泉内閣の構造改革に関する基本原則は、政策金融機能の見直しにも全面的に適用されなければならない。

ロ。政策金融に委ねることを是とする判断基準は次の二つ。

国民にとって最低限必要な範囲に厳格に制限された金融業務

民間金融機関が提供出来ない金融業務

ハ。環境問題へ挑戦する企業とか、地域産業を切り拓く中小企業などが今後の政策金融の対象として思い浮かぶが、この場合にも上記二つの判断基準が厳格に適用されることが大切であり、定義的な概念だけで適格とすべきではない。

ニ。国民経済的観点から例外視し得る極く限られた場合（環境問題その他）を除き、自己金融力が十分に備わっている優良大企業への公的与信は廃止すべきである。

ホ。こうした考え方は、経済同友会が別途提案している郵貯の抜本的改革案と整合的である。

4. 改革の具体的な方向性

(1) 機能を絞る

民間の出来ない金融サービスを政策金融ならば賄える理由を根源に遡って考えると、国が徴税権を担保として、リスクプレミアムのつかない低い金利で長期のファイナンスを受け得る唯一の主体であることに帰着する。これを拠り所として、民間では負担することの出来ない信用リスク、マーケットリスク、ソブリンリスクをある程度吸収することが出来る。公的低利融資と信用保証がその具体的な方法である。このうち公的低利融資については、金融イノベーションのアンバンドリングの手法を応用すると、利子補給と通常の融資に分解することが出来る。

このように見ると、利子補給と信用保証が政策金融のエッセンスであり、融資自体は政策金融にとって本質的なものでないことが明らかとなる。また政策金融と言えども、将来税金で穴埋めすることを予感させるものであってはならないことは申すまでもない。

これに加え、「民業補完の原則」を適用して考えると、

イ。国が関与する必然性の無くなった事業は廃止する。

ロ。融資業務は、原則として全て民間に委ねる。

ハ。政策金融は、国でなければ吸収出来ないリスクの引き受け業務、即ち、利子補給と債務保証に特化し、かつ、厳しく限定された政策目的の範囲内でこれを取り扱う。

(2) 情報開示の徹底

政策金融機関が引受けたリスク（実施している利子補給、債務保証、融資）は国民に広く開示される必要がある。民間金融機関と同等の自己査定、貸倒引当金の計上、情報開示を行うほか、金融庁検査により経営状況について客観性を確保することが不可欠である。また、コスト・ベネフィットの計量・分析強化、公表も重要である。

(3) 損切りルールの確立

政策金融による利子補給、債務保証が漠然と長期化し、問題企業の市場退出が遅れたり、財政負担が長期化するのを防ぐため、融資案件の分野毎に利子補給を続ける期間に限度を設ける。

なお、例外的に政策金融機関にプロジェクト・ファイナンス等の取り扱いを認める場合には、1～3年後には債権を流動化し、市場の評価を受けることでディシプリンを確保することが必要である。

(4) 個別事業分野・組織の改革

イ．国際分野

輸出入金融分野は保証機能の活用等で一層のスリム化を図る。「ODA庁」構想などが検討される場合には、海外経済協力分野のあり方も見直す。

ロ．教育分野

教育分野の融資事業は、日本育英会など関連機関を統合して発足する予定の独立行政法人に集約化する。

ハ．中小企業分野

複数の機関が重複的に手掛けているため、まず、資金を市場から自己調達でき、政府から補助金も受けていない経営健全な機関は民営化する。

その上で、産業政策としての事業は、直接融資から保証業務中心に大幅にシフトする。既存貸付債権は可能な限り証券化し、売却する。直接融資が残る場合も、民間の補完に徹する観点から、複数の民間金融機関に融資を依頼したが拒否された旨の証明書があった場合に限る「クレジット・ダイナミカル（融資拒絶証明）」制を参考するなどして、スリム化に務める。

信用保証事業は、保証カバー率、対象地域・業種などで変化を持たせ、モラルハザードを防止する機能を入れる。再保険勘定の収支が赤字になるような場合も、国費に頼らず、保証料の引き上げで収支を保つ。

社会政策的な事業は、政策金融ではなく、各政策官庁の直接事業として行う。

ニ．農林漁業分野

農林漁業者向け融資は、農協系金融その他民間金融機関への利子補給や保証業務で代替することとして直接融資を停止、中小企業分野の一部として統合する。

ホ．地方自治体向け分野

自治体向け貸付は基本的に安全・確実であり、債券発行による市場からの自己調達、或いは民間金融機関からの借り入れに障害があるとは考えられない。必要ならば、各自治体による地方債の共同発行といった手法なども考えられる。よって融資業務は廃止し、既存債権は順次市場に売却する。「第3セクター」向け融資も廃止し、債権を市場売却、或いは不良債権処理を行う。

へ．住宅分野

個人向け住宅ローンは、既に殆どの民間金融機関が手掛けており、その収益力向上の基幹的業務の一つともなる。よって政策金融の融資事業は完全に廃止し、既存債権も速やかに市場売却する。証券化支援業務についても、民間金融機関のノウハウが蓄積し、流通市場が成熟した段階で撤退する。

ト．その他 長期・政策的プロジェクト

その他政策判断として行う様々な長期的プロジェクトへの融資事業は、「事業総額」に対する融資比率制限でなく、民間からの調達額との対比で制限を設ける（例えば民間借入額と同額まで等）。また、数年後には債権を流動化し、市場の評価を受けることでディシプリンを確保する。

一定基準以上の優良大企業に対しては政策金融機関による直接融資を原則禁止し、毎年度の各省庁の予算から補助金や利子補給で賄う。

PFI、ベンチャー向け、破綻企業向け、企業再建、知的所有権担保等の融資は、まさに最先端のビジネスであり、本来、民間が創造力を発揮して担う分野である。今後は既存金融機関だけでなく、商社や一般事業会社の新規事業とも競合する可能性がある。よって、民間が育った段階で債権を売却、撤退する。

上記の通り機能を絞ると、政策金融機関の貸付残高は結果的に、概算で、現在の170兆円の約3分の1、60兆円以下に縮減することが可能と見込まれる。

組織は極めてコンパクトなもので済む。一つの組織でも可能であろうし、せいぜい海外、大口、小口と三つ程度に分けることで十分であろう。

以上