



目指すべき政策金融のあり方
～規模の適正化とコストの可視化を図る～

公益社団法人 経済同友会
2011年4月

政府関係法人改革委員会 提言 目次

| | |
|-----------------------------------|----------|
| はじめに | 1 |
| 章 政策金融における問題点 | 3 |
| (1) 改革における変化と政策金融の肥大化による弊害 | |
| (2) 中小・小規模企業支援における課題 | |
| (3) 危機対応における課題 | |
| (4) 政策評価における課題 | |
| (5) 政策金融機関における課題 | |
| 章 政策金融改革の基本的方向 | 7 |
| (1) 政策金融の業務の限定化 | |
| (2) 効率性とコストの可視化を重視した手法による実施 | |
| 章 改革に向けた具体的な政策 | 9 |
| (1) 政策金融による中小・小規模企業向け支援のあり方の見直し | |
| (2) 新成長戦略の実現支援における政策金融の関与のあり方 | |
| (3) 危機対応のあり方の見直し | |
| (4) 政策評価の実施とその結果の業務への反映 | |
| (5) 政策金融機関の経営改革ならびに完全民営化の履行 | |
| (6) 民間金融機関の役割 | |
| おわりに | 15 |

はじめに

近年、政策金融においては、2001年の財政投融资のいわゆる入口・出口の改革¹につづき、2008年には4つの政策金融機関²と国際協力銀行における国際金融業務を日本政策金融公庫（以下、日本公庫）に統合し、日本政策投資銀行（以下、政投銀）、商工組合中央金庫（以下、商工中金）は将来的な完全民営化を前提に特殊会社化する改革が行われた。

しかし、2008年のリーマン・ショック後における経済・金融危機への対応や、新成長戦略の主要政策の一つであるインフラ輸出促進の動き等を受けて、こうした一連の政策金融改革の流れに変化が生じつつある。

具体的には、危機対応時に企業への貸付業務を実施する政投銀、商工中金の財務基盤強化のために、民営化までの両機関のあり方等を見直す法改正³が行われた。また、インフラ輸出の促進等に向けて、国際協力銀行の機能強化を図るために、日本公庫からの同行の分離・独立が検討されている⁴。

こうした経済・金融危機への対応や新成長戦略の推進・加速に伴い、政策金融が本来担うべき領域が曖昧なまま、再び拡大することは懸念すべきである。

政策金融の拡大は、市場メカニズムに根ざした資源配分に歪みをもたらす。また、政策金融における貸出の増大は歳出や国債発行の増加要因となり、将来の国民負担増を惹起する。政策金融機関の貸出残高は近年減少傾向にあったが、2009年度では約124兆円⁵、対前年度比1.1%増となった。なお、経済・金融危機後に行われた中小・小規模企業の資金繰り対策は、総額で約39兆円の規模になっている⁶。

政策金融は、直接融資、利子補給、債務保証等の手法を通じて行われるため、一般会計での支出に比べ、国民から見て税の使い方としての透明性が低くなり

¹ 財政投融资改革により郵便貯金、年金積立金の預託義務が廃止され、市場で自主運用することになり、各財投機関は財投機関債を発行し、資金を自主調達することになった。こうした改革により、財政投融资における入口と出口が分断された。

² 国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫。

³ 株式会社日本政策投資銀行法の一部改正、株式会社商工組合中央金庫法の一部改正。

⁴ 日本政策金融公庫の国際部門である国際協力銀行を同公庫から分離・独立させるための「株式会社国際協力銀行法案」は、本提言発表時（2011年4月）において、第177回通常国会にて審議中である。

⁵ 日本銀行「資金循環統計」参照。

⁶ 日本政策金融公庫によるセーフティネット貸付において約10兆円、商工中金による危機対応業務において約4兆円、景気対応緊急保証において約25兆円（2011年2月時点、中小企業庁ホームページ参照）。なお、これらに加え、金融機関が中小企業等の借り手から申し込みがあった場合に、貸付条件の変更等の適切な措置をとるよう努めることを定めた中小企業金融円滑化法も2009年12月に施行されている。

やすく、その有効性もわかりにくい。政策金融により国民負担が増大することを防ぐには、コストの可視化や担うべき領域の限定化をし、より効率的な仕組みにすべきである。

また、2008年に政策金融機関の改編が行われたが、各機関におけるガバナンスの強化や業務の効率化といった経営改革の進捗についても検証が必要である。

一方、今般の東北地方太平洋沖地震の発生を受けて、被災者への政策金融による支援の実施が決められた。このような甚大な震災被害は国家の非常事態であり、政策金融にはセーフティネットとしての役割を迅速かつ的確に果たすことが求められる。

本提言では、これまでの政策金融改革の経緯とその後の動き、わが国の経済社会が置かれている今日の状況等を踏まえ、政策金融における下記の事項について政策を提言する。

政策金融による中小・小規模企業向け支援のあり方の見直し

新成長戦略の実現支援における政策金融の関与のあり方

危機対応のあり方の見直し

政策評価の実施とその結果の業務への反映

政策金融機関の経営改革ならびに完全民営化の履行

なお、経済成長が低迷するなかで、成長戦略や企業・産業の国際競争力強化は優先度の高い重要政策である。これを踏まえ、新成長戦略の実現支援における政策金融の関与のあり方では、資源・エネルギー開発やインフラ輸出の促進等を新たな課題として認識し、政策金融を通じた支援のあるべき姿を提示する。

章 政策金融における問題点

(1) 改革における変化と政策金融の肥大化による弊害

政策金融改革の流れの変化と背景

これまでの政策金融改革における基本方針は、民間にできることは民間に委ね、政策金融は民業補完に徹することであった。しかし、これまでの改革ではこうした基本方針を、平時・危機時のそれぞれにおいて政策金融が担うべき業務の領域をより明確にし、官民の役割分担を整理する議論に落とし込むまでには至らなかった。そのため、経済・金融危機への対応や新成長戦略の実現支援という新たな局面において当初の理念が揺らぎかねず、改革の流れに変化が生じつつある。

さらに、改革が顕著に進捗していない背景には、民間金融機関の経営姿勢にも要因がある。官から民へと資金の流れを変え、公的金融を縮小していくには、その受け皿となる民間金融機関が中小企業金融、地域金融、および金融イノベーション等において、役割を十分果たすことが必要である。

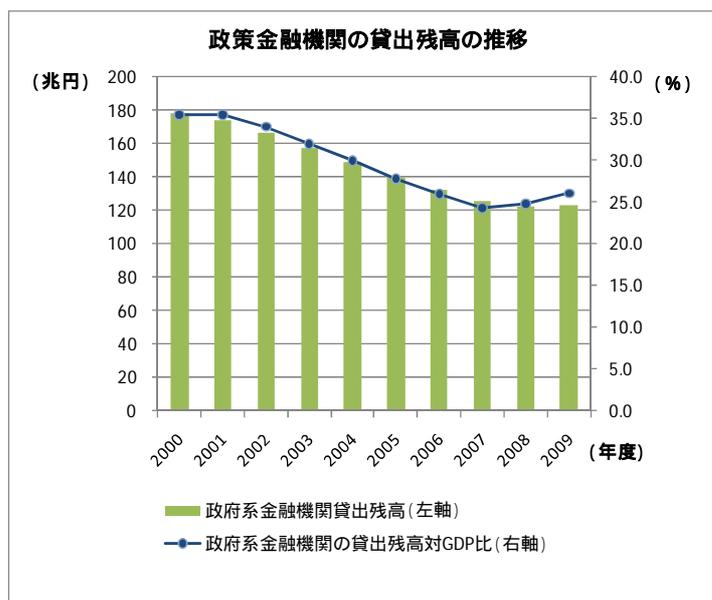
政策金融の肥大化による弊害

政策金融の規模が拡大すると、市場メカニズムに根ざした効率的な資源配分が促進されず、競争力を失った企業、産業が温存されやすい。その結果、企業の新陳代謝や産業構造の転換が進まなくなる。

また、政策金融による「低利・長期・固定」の貸出は、民間金融機関におけるリスクに見合った貸出条件の設定を困難にし、収益機会を奪う。市場メカニズムでは実現しにくい低い金利水準を設定する政策金融の肥大化は、本来、民業補完に徹すべきである政策金融の位置づけから逸脱することになる上、金融・資本市場の健全な発展を阻害する要因にもなる。

さらに、「低利・長期・固定」の貸出は、国の財政にとって恒常的に多大な負担になり、それらは、最終的には税として国民に転嫁されることになる。政策金融には、国会での審議を経ずに公費が支出され、そのコストが顕在化するまでにはタイムラグがあるという性質がある。支出による効果、および損失の検証、それらの開示を十分に行わなければ、国民負担が明らかにされないままに増加する。

【図表 1】



参照資料：日本銀行「資金循環統計」、内閣府「国民経済計算」

(注) 住宅貸付を含む。なお、商工中金、ゆうちょ銀行は「資金循環統計」では「中小企業金融機関等」に含まれるため、上記の統計には含まれない。

(2) 中小・小規模企業支援における課題

中小・小規模企業の事業振興においては、必要な長期資金で民間金融機関が供給することが難しいとされるものを、政策金融により低利かつ固定金利で供給している。つまり、政策金融では、民間金融機関での金利水準よりも低い金利を設定しており、その低減部分は政府からの補給金で補われている。しかし、こうした政策に対し、中小・小規模企業における雇用確保等の経済的効果は、十分に明らかではなく、客観的な政策評価を行うことは難しい。

「信用補完制度」は、信用保証協会が金融機関に対して、中小企業の債務を保証する「信用保証」機能と、これを国が100%出資する日本公庫によって再保険する「信用保険」機能とを連結した制度⁷であり、中小企業のセーフティネットとして重要な役割を担っている。しかし、一方で非効率な事業を温存し、中小企業の再生を遅らせる要因の一つにもなっている。

信用保証協会による保証債務残高は34.9兆円(2010年11月末)、信用保証協会が金融機関に行う代位弁済の額は1.1兆円(2009年度)となっており⁸、近年増加傾向にある。代位弁済額の70~90%は、保険金として日本公庫から信用保証協会に支払われることから、代位弁済額の増加は同公庫の信用保険事業の収

⁷ 社団法人 全国信用保証協会連合会ホームページ参照。

⁸ 社団法人 全国信用保証協会連合会ホームページ参照。

支を悪化させる要因になる。

信用補完制度については、中小企業の倒産の防止が地域の雇用確保に繋がる
との見方もあるが、そうした効果の十分な検証が行われているかには疑義があ
る。

【図表 2】 信用保証協会による保証債務残高と代位弁済額



(3) 危機対応における課題

2008 年のリーマン・ショック後の経済・金融危機においては、中小・小規模
企業、中堅・大企業、国際金融業務のそれぞれに対し政策金融で支援した。

【図表 3】 リーマン・ショック後の危機対応として行われた主な支援策とその規模(累計)

| | | |
|----------------------------|-------------------|--------------|
| 中小・小規模企業向け | | 額は2011年2月時点 |
| ・景気対応緊急保証(信用保証協会による保証) | 約25兆円 | |
| ・セーフティネット貸付(日本政策金融公庫による貸付) | 約10兆円 | |
| ・危機対応業務(商工中金を通じた貸付) | 約3.8兆円 | |
| 中堅・大企業向け | | |
| ・日本政策投資銀行による融資 | 約3.1兆円(2010年3月時点) | |
| ・日本政策投資銀行によるCP買取 | 約0.4兆円(2009年9月時点) | |
| 国際金融業務(国際協力銀行による実施) | | 額は2010年3月末時点 |
| ・開発途上国向け | 約0.2兆円 | |
| ・先進国向け | 約1.2兆円 | |
| ・本邦金融機関向けツール・ステップ・ローン | 約0.7兆円 | |

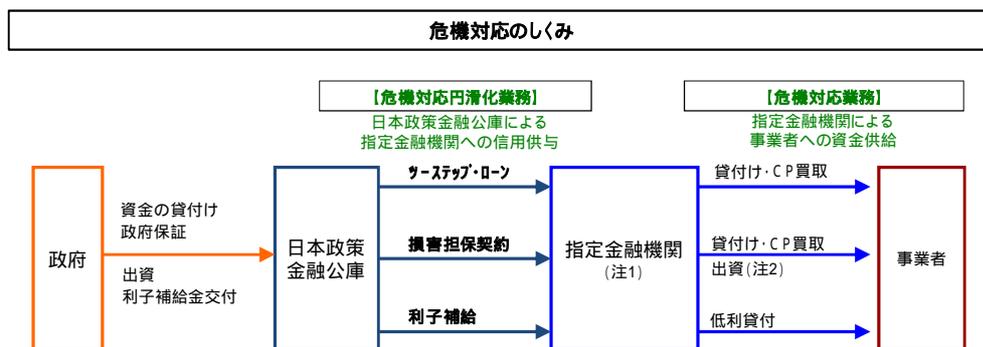
参照資料: 中小企業庁ホームページ、政府関係法人改革委員会 第6回会合資料、
日本政策金融公庫2010年ミニディスクロージャー誌

危機時においては政策金融に一定の役割が求められるが、危機対応の名の下
で政策金融が必要以上に拡大することは問題である。また、金融市場の機能が
回復した後も政策金融による支援が続けば、競争力を失った企業、産業を温存

する上、借り手側における規律が失われやすい。

現在の危機対応制度⁹（下図参照）では指定金融機関が設けられている。リーマン・ショック後の経済・金融危機時には、政投銀と商工中金の2機関が「みなし指定金融機関」として危機対応業務にあたったが、両機関が将来的に完全民営化した場合、現行制度と同様のしくみの下では指定金融機関としての業務の実施は難しい。また、全ての危機に対応する必要があること、損失補填割合の上限が最大8割であること等が要因となり、指定金融機関になっている民間金融機関はない。

【図表4】



(注1) 現状、日本政策投資銀行と商工中金のみ。なお、左記2機関は、公庫法に基づく「みなし指定金融機関」であり、完全民営化後は自主的な申請が必要。

(注2) 改正産活法(2009年4月30日施行)に基づく特例制度。実施期間は2010年9月末日で終了。

参照資料：政府関係法人改革委員会 第4回正副委員長会議資料、日本政策金融公庫2010ミニディスクロージャー誌

なお、今般の東北地方太平洋沖地震に対しては、激甚災害指定に基づき、被害に遭った中小企業や農林漁業関係者等への支援策が実施される¹⁰。今回のような大規模な自然災害時には、国民に最低限必要な金融業務を提供するという政策金融の本来の役割を踏まえ、経済活動や国民生活の安定・安心の確保を最優先に行うために、政治判断による機動的かつ適切な対応が必要である。

(4) 政策評価における課題

政策金融の前提には政策目的の存在があるが、現状ではその達成度や実施による効果の検証がコスト分析と合わせて十分に行われているとは言い難い。また、政策目的の達成に合わせて、政策金融の業務の廃止や縮小を確実にを行う仕

⁹ 内外金融秩序の混乱、大規模な災害、テロリズム、感染症等の危機の発生時において、日本政策金融公庫が指定金融機関に対して一定の信用供与を行い（危機対応円滑化業務）、指定金融機関が危機に対処するために必要な資金供給を行う（危機対応業務）制度。

¹⁰ 日本政策金融公庫では、中小・小規模企業を対象に「災害復旧貸付」を通常より利率を引き下げて実施する。また、農林漁業者を対象に「農林漁業セーフティネット資金」による支援を実施する。

組みも構築されていない。

なお、政策目的によっては、その達成のために政策金融以外の手法を採ることも考えられ、コストの可視化や費用対効果等の多様な観点から比較検討を行うことが重要である。

(5) 政策金融機関における課題

2008年に行われた政策金融機関の再編後、各機関では経営改革に取り組んでおり、引き続き、経営の透明性の向上、コーポレートガバナンスの強化、業務の効率化等を促進することが期待される。

日本公庫については、複数の政策金融機関の再編・統合により、地域の支店が整理され、組織の合理化が進む等、統合による効果は表れつつある。しかし、事業ごとに所管する省庁が異なっており、縦割り組織の温存が経営の効率化を妨げることになりかねない。

政投銀、商工中金については、今般の経済・金融危機への対応に際し、政府による追加出資（2012年3月末まで可能）や当初予定していた完全民営化のスケジュールの延期等を盛り込んだ法改正が行われており、民営化に向けた移行や組織のあり方について展望が描きにくくなっている。

章 政策金融改革の基本的方向

(1) 政策金融の業務の限定化

わが国の政策金融は、戦後復興から高度経済成長期にかけて、国内の資金が不足し金融市場が未発達であった時代においては、産業発展のための長期資金を効率的に供給する役割を果たした。しかし、経済が成熟化し、金融市場が発達した今日においては、政策金融が従来担ってきたこうした役割は基本的には終わっている。

一方、現在わが国は、1990年代以降の経済停滞からの脱却と経済再生が必要になっている。新成長戦略の実現はわが国にとって優先すべき重要政策であり、その支援は政策金融における新たな課題と位置づけられる。

政策金融を許容する判断の基準は以下の2つとする。

- 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できない金融業務

これらの基準と今日の経済情勢を踏まえると、政策金融の業務は、市場メカニズムでは適正な資源配分が実現されない場合、ならびに今後の経済成長に寄与し、かつ民間だけではリスクを取りきれない分野への支援を行う場合に限定化すべきである。

【平時、危機時における政策金融の業務】

本認識に基づき、政策金融の業務を平時と危機時に分けて下記のように整理する。

（平時）

- ・限られた政策目的の範囲内で、民間金融機関では対応困難な場合
- ・金融市場の失敗（市場そのものが形成されていない、競争の不完全性がある等）を補完する必要がある場合
- ・超長期にわたる資源・エネルギー確保のための開発やインフラ輸出等の成長戦略を支援する場合（ただし、民間金融機関との適切な役割分担に留意する）

（危機時）

- ・金融市場が機能不全に陥った場合
- ・大規模な自然災害後の復興支援の場合

金融市場が機能不全に陥るような甚大な危機においては、政策金融にセーフティネットとしての機能が期待される。ただし、そうした場合でも、危機の定義の明確化が必要であり、危機対応期間はあくまでも金融市場の機能の回復までに限定化すべきである。

危機対応においては、金融市場における機能不全の状態と、市場機能は回復したものの、借り手側が本来行うべき経営改善等への取り組みが不十分である状態とを峻別すべきである。

なお、大規模な自然災害後の復興では、財政規律の枠組みを維持しつつ、支援対象等に応じて、財政や政策金融による措置を適切に判断すべきである。

（２）効率性とコストの可視化を重視した手法による実施

政策金融では、効率的でコストや国民負担についての透明性が高い手法を選択すべきである。

融資業務は原則として民間金融機関に委ね、政策金融は利子補給と債務保証に特化する。なお、コストの可視化を促進する意味では、より利子補給に傾斜していくことが望ましく、債務保証については一層厳格な審査が必要である。

融資業務は原則として行うべきではないが、超長期にわたる資源・エネルギー確保のための開発やインフラ輸出等の成長戦略を支援する場合、金融市場が機能不全に陥った場合、および大規模な自然災害後の復興支援の場合に限り認める。

章 改革に向けた具体的な政策

(1) 政策金融による中小・小規模企業向け支援のあり方の見直し

中小・小規模企業向け支援は、直接融資から利子補給、保証業務中心にシフトすべきである。また、こうした支援にかかる政策コストと、それによりもたらされる効果（中小企業における雇用や生産の増加等）の関係を明らかにする必要がある。

なお、中小・小規模企業における雇用問題への対応は、政策金融を通じた企業支援ではなく、雇用保険での失業給付や教育訓練といった個人への直接支援により行い、産業構造の転換に伴い労働力の移動が円滑に進むようにすべきである。

中小・小規模企業の事業再生を促進する上では、信用補完制度の見直しも重要である。信用保証制度においては、従来、信用保証協会が原則 100%の信用リスクを負担していたが、2007 年に責任共有制度が導入され、民間金融機関にも原則 20%の信用リスクの負担を求めるようになった。

中小・小規模企業、民間金融機関におけるモラルハザードの発生を防ぐためには、保証割合に加え、地域・業種等で保証料率に一層の変化をもたせる等の見直しを検討すべきである。また、地域経済の活性化に寄与する企業の支援こそ重要であり、本制度においても、中小企業の事業再生、経営改革の促進に軸足を置いた支援に注力する必要がある。

信用保険制度においては、本業務勘定の収支の赤字¹¹を是正するために、てん補率と日本公庫に支払う保険料の水準を見直すことが課題の一つである。

¹¹ 日本公庫の信用保険業務の純損失は、「平成 20 年度決算」で 6,328 億円、「平成 21 年 9 月中間決算」で 5,266 億円、「平成 22 年 3 月期決算」で 9,990 億円、「平成 22 年 9 月中間決算」で 4,886 億円になっている。

(2) 新成長戦略の実現支援における政策金融の関与のあり方

海外資源の開発等における政策金融の役割と留意点

資源・エネルギー確保のための開発プロジェクトやインフラ整備には、多額の資金を要する。特に発展途上国への投融資に際しては、カントリーリスクが伴うことから、政策金融の役割は重要である。

政策金融の機能を活用することにより、官民の協調投融資が促進されるという利点はあるが、融資にあたっては、これまでの政策金融改革の経緯を踏まえ、その規模が節度なく拡大することのないよう留意する必要がある。また、長期かつ高リスクを伴う案件の他に、先進国におけるプロジェクト受注への支援を行うにしても、民業補完の立場からの支援に徹するべきである。

新成長戦略の実現に対する支援には意義があるが、その拡充が将来的な国民負担の増加を招くことは避けるべきである。したがって、審査の厳格化やリスク管理の徹底を図ることに加え、これらの投融資が国民経済にどのような恩恵をもたらすかについて検証することも重要である。

貿易保険制度の活用のあり方

貿易保険制度は、利用者である民間の事業者や金融機関からの保険料を原資として、超長期で収支が均衡するしくみを有している。また、独立採算や透明性の確保を基本にしており、収支が恒常的赤字になるような低い保険料率の設定は WTO の協定に抵触する。こうした特徴を持っているため、制度運営における規律も維持されやすい。

インフラ輸出の促進に向けて、貿易保険制度においても海外投資保険のてん補範囲の拡大¹²など新たな取り組みを行っているが、保険利用者によるリスクテイクの補完を前提に、特定のリスクをカバーする支援策を適切に行うことが必要である。

中長期的には民間の事業者や金融機関のリスクテイク能力を高めるべきであり、インフラ輸出の促進支援においても直接融資への依存を強めるのではなく、貿易保険制度を活用した支援策とのバランスをとることが重要である。

¹² 海外投資保険では、戦争、災害等による損失や投資先国政府の違法行為による損失をてん補対象としてきたが、これらに加え、土地収用制度・運用の変更、環境規制の強化、税制優遇措置の変更等の一般的かつ合法的な政策変更が行われ、投資先企業が破綻した場合もてん補対象にした。

(3) 危機対応のあり方の見直し

期間を限定したセーフティネットとしての支援の実施

甚大な危機の発生により市場が機能不全に陥った場合には、政策金融による機動的対応が必要である。ただし、あくまでもセーフティネットとしての役割に留め、期限を設けて支援を実施すべきである。また、危機対応の収束に伴い、危機後の目指すべき経済の姿を描き、より成長性の高い分野に経済資源を移動させる構造的な改革に取り組むことも重要である。

危機対応のしくみの見直し

現在の危機対応制度は、政府より資金の貸付け、政府保証等を受けた日本公庫が指定金融機関に一定の信用供与を行い（危機対応円滑化業務）、指定金融機関が事業者に必要な資金供給を行う（危機対応業務）しくみである。しかし、現在「みなし指定金融機関」になっている政投銀と商工中金の2機関を将来的に完全民営化すること、リーマン・ショック後の経済・金融危機の際に指定金融機関として業務を行った民間金融機関がないことを踏まえ、制度のあり方を見直すべきである。

具体的には、甚大な危機の発生時には、民営化された政投銀、商工中金が期限を設けて危機対応業務を行う。また、その他の民間金融機関が自主的に危機対応業務を行うことができるように、制度を整備する。すなわち、対応する危機について各金融機関に地理的要因等による選択を可能にすること、損失補填割合の上限の引き上げ、損失補填後の回収義務への対応や債権売却等について検討すべきである。

リーマン・ショック後の経済・金融危機においては、商工中金による危機対応業務の他に、中小・小規模企業向けの支援として、信用保証協会による景気対応緊急保証、日本公庫によるセーフティネット貸付も行われた。政策金融を通じたセーフティネットは必要であるとしても、重層的な支援は非効率的である。また、危機対応業務と景気対応緊急保証においては、金融機関のリスク負担の割合について整合性がとれていない問題もある¹³。したがって、危機時における中小・小規模企業向けの支援は、より効率的に実施する視点から整理をすべきである。

¹³ 危機対応業務では指定金融機関の損失に対する補填割合の上限が最大 80%であるのに対し、景気対応緊急保証は 100%保証である。

(4) 政策評価の実施とその結果の業務への反映

政策金融の拡大を防ぐには、経済社会の変化も踏まえ、その領域を常に適正化していかなければならない。政策金融の前提には政策目的の存在があるが、その妥当性および達成度、費用対効果を定量的・客観的に検証、評価し、その結果を政策金融の業務の見直しに反映するといったPDCAサイクルの実施が必要である。

検証、評価については、各政策金融機関ならびに所管省庁による実施に加え、より中立的・包括的な視点から行う第三者委員会を設置することも検討に値する。

また、国民にも解り易く検証、評価についての情報を開示し、政策金融の規模や効果を納税者の視点で捉えられるようにすることも、政策金融における規律を高める上で重要である。

(5) 政策金融機関の経営改革ならびに完全民営化の履行

政策金融の役割はあくまでも民業補完である。したがって、政策金融機関は本来の業務範囲を遵守し、民業圧迫や金融市場の規律を歪めることがないようにすべきである。

政策金融機関には、政府からの出資金、補給金等として公費が投入されているが、これは政策金融にかかるコストであり、ひいては国民負担である。したがって、経営における透明性の向上、ガバナンス体制の強化はもとより、コストの可視化やその軽減に向けた業務効率の改善、将来の国民負担増を防ぐためのリスク管理の強化等に一層取り組むことを期待したい。また、国民に対し、政策金融のコストと経済的な効果をはじめとする情報の開示を、より積極的かつ解り易く行うための工夫も求められる。

なお、今後は、産業再生機構、企業再生支援機構のようなサンセット方式による組織と従来の政策金融機関との役割分担を明確にする必要もある。

【各政策金融機関について】

各政策金融機関は今後の役割を整理し、それに応じた組織形態を実現すべきである。

(a) 日本政策金融公庫：

- ・全額政府が出資する政策金融機関として民業補完に徹する。
- ・融資残高を削減し、民間で融資可能な分野からは全面的に撤退する。

- ・直接融資から利子補給・信用保証・証券化等への移行を促進し、直接融資は、量的補完が真に必要なケースに限定する。
- ・再編・統合後に行ってきた組織、業務の改革やシナジー効果の発揮に向けた取り組みをさらに促進する。また、組織の一体化に応じた効率的な事業運営ができるように、政府は省庁による所管のあり方を検討すべきである。
- ・再編・統合後には企業会計基準により財務諸表を作成する等、コストの可視化が進められているが、さらに国民に解り易い情報開示に努める。
- ・国際協力銀行においては、その役割である海外資源の開発・取得や産業の国際競争力向上等のために、機能強化を図ることが必要である。なお、独立後の組織においては、ガバナンス体制の強化、コストの可視化、リスク管理の一層の徹底に取り組むべきである。

(b) 日本政策投資銀行：

- ・危機対応業務の実施に備え、政府による追加出資を可能にしたため、完全民営化のスケジュールは当初の予定より遅れることになったが¹⁴、将来的には完全民営化を確実に実現する。その際には、業務における採算性、それを踏まえた業態の検討が必要である。
- ・完全民営化後は、従来からの特徴である長期資金の供給や投融資一体型の機能を生かしたリスクマネーの供給等により、特色あるビジネスモデルを構築すべきである。また、地域金融機関と連携し、地域の産業振興を企業のリスク審査や経営についてのコンサルティング等の面で支援することも考えられる。

(c) 商工中金：

- ・政投銀と同様に、完全民営化のスケジュールは当初の予定より遅れることになったが、将来的には完全民営化を確実に実現する。
- ・完全民営化後の株主は、中小企業等に限定すべきではない。

なお、政府系金融機関であるゆうちょ銀行については、政策金融を含む公的金融改革の一環として、当初予定されていた通り、2017年9月末までに政府が保有する全株式を処分し、完全民営化すべきである。その際には、「国民の利便性の向上」、「見えない国民負担の最小化」、「資金の官から民への還流による国

¹⁴ 当初は、株式会社化後（2008年10月）から概ね5～7年後を目途に完全民営化する予定であった。しかし、危機対応業務の実施に伴う株式会社日本政策投資銀行法の一部改正により、政府による出資可能期間（2012年3月末まで）終了後から概ね5～7年後を目途に完全民営化することになった。

民経済の活性化」の3つの理念¹⁵の実現を求める。

移行期においては、政府の暗黙の保証があり、イコールフットイングが確保されない。ゆうちょ銀行の業務の拡大による民業圧迫を防ぐために、新規業務への参入は厳格に認定されるべきである。

また、国債金利が上昇した場合の金利リスクは、多額の国民負担を生む恐れがあることから、ゆうちょ銀行の預入限度額の引き上げは認めるべきではない。なお、かんぽ生命の簡易保険の保険金上限額についても同様に引き上げるべきではない。

さらに、日本郵政のグループ会社間における経営責任の明確化が必要であり、ユニバーサルサービスの義務化により構造的赤字になっている郵便事業と郵便局両会社の収益の悪化を、金融二社の利益で補填するべきではない。

(6) 民間金融機関の役割

政策金融改革を着実に進めるには、民間金融機関においても官から民への資金還流を促す上での役割を果たしていく必要がある。具体的には、中小企業金融、地域金融の他、今後需要が増加すると考えられる長期資金や経済成長を促進する新事業への資金の供給を担うことが求められる。

これまでわが国の企業の資金調達の間接金融に偏重し、その多様化や厳しい選別が行われてこなかった。その結果、事業会社においては資本コストを意識した経営が浸透せず、金融機関においては商品開発力や国際競争力等の強化に影響を与えてきたと考えられる。資金調達の多様化を図る観点から、間接金融の面では、市場型間接金融¹⁶に軸足を移す必要がある。

また、今後、高度成長期以降の公共インフラの更新期を迎えるにあたり、PFIの活用も含めて長期資金のニーズの拡大が見込まれる。民間金融機関においては、こうした資金需要に対応していくことも重要である。その方法として、例えば、欧州諸国を中心に市場が拡大しているカバード・ボンド¹⁷(担保つき債券)の活用がある。これまで政策金融が担ってきた長期資金を要するプロジェクト

¹⁵ 郵政民営化法第二条。

¹⁶ 貸出債権を流動化や証券化、デリバティブ等の金融技術を用いて投資家に売却することで、金融機関が負う貸出債権のリスクを投資家に分散移転することが可能になる。相対取引に終始する伝統的間接金融に対し、市場メカニズムを介在させることで、多様な投資家の参入促進と金融商品のプライシング適正化が期待できる。(経済同友会提言「金融資本市場活性化とプレイヤー躍進への提言」(2008年3月)参照)

¹⁷ カバード・ボンドでは、発行銀行に対し担保資産の継続的な情報開示を義務付けること等により、担保資産の質を維持する。また、発行後も担保資産が金融機関のバランス・シート上に残り、リスク管理を行う必要がある。(日本総合研究所 JRI news release「カバード・ボンド グローバル金融市場における金融仲介機能回復に向けて」(2009年2月13日)参照)

や社会資本整備において、カバード・ボンドを活用した資金調達の手法を開発することは、民間金融機関が政策金融に代わりこれらの分野のファイナンスを担う上で検討に値する。

一方、産業競争力の強化や経済成長の促進には、新事業や新たな技術開発等への投融資が必要である。そのためには、社債市場の一層の発展に加えて、民間金融機関におけるリスクテイク能力の向上も図るべきである。また、ベンチャー企業や中堅・中小企業が事業の発展を目指して長期投資を行うには、リスクマネーの供給増大が不可欠である。これについては、ベンチャー・キャピタルや中小企業・成長企業に対する貸出専門銀行等が増え、日本経済の発展を支える企業に十分な投融資を行うことが必要である。

さらに、民間金融機関は金融の国際競争力の強化を図る観点から、商品開発、資金の運用、リスク管理等において、その能力をより高度化し、多様で付加価値の高い金融サービスを国内の企業や個人はもとより、グローバルに提供することも重要である。

おわりに

新成長戦略の実現支援という新たな課題に対し、政策金融が一定の役割を持つことは認められるが、インフラ輸出の促進においては、WTO 協定等の国際ルールの遵守も踏まえた適切な支援を実施すべきである。途上国等へのインフラ輸出をめぐり国際競争力の強化は重要であるが、政策金融の肥大化は将来的な国民負担増の要因になる。我々は、国民経済にとっての真の利益とは何かを時間軸を持って考えることにも意を用いなければならない。

政策金融における今後の課題は、審査基準の明確化・厳格化とコストに対する効果を検証し、その結果を業務に反映する PDCA サイクルの実現である。審査基準の明確化・厳格化については、例えば、中小・小規模企業への支援において外形的な基準のみで判断するのではなく、事業再生の能力にも着眼して審査すること等が考えられる。また、PDCA サイクルの実現においては、政策金融にかかるコストの可視化が不可欠である。

さらに、金融市場において民間金融機関が本来の役割を果たすことも重要な課題である。民間金融機関が資金の調達・運用能力を高め、成長性の高い産業や企業への資金供給を行う等の役割を十分に担ってこそ政策金融改革は進捗する。

政策金融改革は、肥大化した公的金融を抜本的に見直す金融・経済改革と行

政改革の両者に繋がる大きな意義を持つ。我々が目指す民間主導型経済の実現による経済の再生に向けて、改革の着実な実行と進展を望む。

以上

2010年度政府関係法人改革委員会

(敬称略)
2011年4月現在

委員長

梶川 融 (太陽A S G有限責任監査法人 総括代表社員)

副委員長

秋池 玲子 (ポストンコンサルティンググループ パートナー&マネージング・ディレクター)

車谷 暢昭 (三井住友銀行 常務執行役員)

瀬戸 薫 (ヤマトホールディングス 取締役会長)

樋口 泰行 (日本マイクロソフト 執行役社長)

委員

大川 澄人 (日本経済研究所 理事長)

大久保 和孝 (新日本有限責任監査法人 パートナー)

岡田 晃 (全日本空輸 取締役執行役員)

小野 俊彦 (日新製鋼 相談役)

柿本 寿明 (日本総合研究所 シニアフェロー)

加納 望 (日本政策投資銀行 常務執行役員)

河野 栄子 (D I C 社外取締役)

小島 邦夫 (日本証券金融 顧問)

斉藤 伸一 (東日本高速道路 取締役兼常務執行役員)

下村 満子 (東京顕微鏡院 特別顧問)

白川 祐司 (あおぞら銀行 取締役会長)

手納 美枝 (アカシアジャパン・デルタポイント 代表取締役)

夏目 誠 (J R東日本リテールネット 取締役社長)

林 明夫 (開倫塾 取締役社長)

三宅 純一 (千葉商科大学大学院 客員教授)

本山 和夫 (アサヒビール 取締役副社長)

八杉 茂樹 (大和不動産鑑定 取締役社長)

山中 一郎 (朝日税理士法人 代表社員)

吉村 幸雄 (シティグループ・ジャパン・ホールディングス 執行役員ガバナメント・アフェアーズ 担当)

米澤 健一郎 (ソニー学園 理事長)

和田 裕 (日本イノベーション 取締役社長)

以上26名

事務局

菅原 晶子 (経済同友会 政策調査第1部 部長)

宮崎 喜久代 (経済同友会 政策調査第2部 マネジャー)