

# 政策金融改革について

平成20年11月11日

行政改革推進本部事務局

# 政策金融改革の趣旨と経緯

- 政策金融改革は、資金の流れを「官から民へ」改革し、経済全体の活性化につなげていくため、「民間にできることは民間に」委ねるとの観点から見直しを行ったもの。
- このため、政策金融機関の担っている機能を抜本的に見直し、完全民営化、廃止される機関の機能を政策金融の外側に切り出すとともに、必要最小限の業務を1つの新たな政策金融機関に担わせることとした。

## 政策金融改革の経緯

### 「政策金融改革の基本方針」

経済財政諮問会議 (H17.11.29)

### 「行政改革の重要方針」

閣議決定 (H17.12.24)

### 「行政改革推進法」成立

(H18.5.26)

### 「政策金融改革の制度設計」

政策金融改革推進本部・行政改革推進本部決定 (H18.6.27)

## <基本方針の決定>

- ・ **政策金融の機能の見直し、縮減**
- ・ 貸付残高対GDP比半減目標
- ・ 政策金融機関の再編の基本方針
  - ① 5機関を統合し、1つの新政策金融機関へ
  - ② 商工中金と政策投資銀行は完全民営化
  - ③ **公営企業金融公庫を廃止**
- ・ 危機対応体制の整備

政策金融改革関連法案の策定など、政策金融改革の実現に向けて整理することが必要と考えられる機関の統廃合や完全民営化の在り方及び危機対応体制の整備に関する具体的な内容等について提示。

政策金融改革関連法案を平成19年通常国会に提出し、成立

(注) 海外経済協力(円借款)については、改正JICA法案を平成18年臨時国会に提出し、成立

平成20年10月 新体制への移行

# 政策金融改革の経緯

政府決定等	概要
<b>特殊法人等整理合理化計画</b> （平成13年12月18日特殊法人等改革推進本部決定）	政策金融の在り方については、経済財政諮問会議で検討を行い、出来るだけ早い時期に結論を得ることとされた。
<b>政策金融改革について</b> （平成14年12月13日経済財政諮問会議決定）	平成14年中の厳しい経済金融情勢に鑑み、政策金融改革は、3段階(注)で進める旨を規定。併せて、政策金融分野の厳選や現行政策金融機関の貸出残高の対GDP比半減目標、組織の見直しの方向性等も盛り込む。 (注) ①不良債権集中処理期間（平成16年度末まで）：金融円滑化のため政策金融を活用、②平成17年度から平成19年度まで：あるべき姿に移行するための準備期間、③平成20年度以降：新体制への移行
<b>政策金融改革の基本方針</b> （平成17年11月29日経済財政諮問会議決定）	政策金融改革に関する基本方針を策定。 政策金融機能を限定し現行政策金融機関の貸出残高を対GDP比半減すること、危機対応体制を整備すること、現行政策金融機関のうち、5機関を統合し新たに1つの新政策金融機関を設立すること、商工中金と政策投資銀行は完全民営化し、公営公庫は廃止すること等を基本方針として盛り込む。
<b>政策金融改革について</b> （平成17年11月29日政府・与党合意）	「政策金融改革の基本方針」に加え、新政策金融機関や完全民営化機関等に関する留意事項や危機発生時の対応に関する検討事項等について政府・与党間で合意文書を作成。
<b>行政改革の重要方針</b> （平成17年12月24日閣議決定）	「政策金融改革の基本方針」及び政府・与党合意をもとに、政策金融改革に関する基本方針を閣議決定。
<b>行政改革推進法</b> （平成18年5月26日成立）	「行政改革の重要方針」に盛り込まれた政策金融改革の基本方針を法律の形で規定。
<b>政策金融改革に係る制度設計</b> （平成18年6月27日政策金融改革推進本部・行政改革推進本部決定）	政策金融改革関連法案の策定など、政策金融改革の実現に向けて整理することが必要と考えられる機関の統廃合や完全民営化の在り方及び危機対応体制の整備に関する具体的な内容等について提示。
<b>政策金融改革関連法</b> （平成19年通常国会にて成立）	「行政改革推進法」や「政策金融改革に係る制度設計」の内容に沿って、行革事務局及び各主務省において法案を作成。平成19年通常国会に法案を提出し、成立。 ・「株式会社日本政策金融公庫法」「株式会社日本政策金融公庫法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」（平成19年5月18日成立） ・「株式会社商工組合中央金庫法」（平成19年5月25日成立） ・「株式会社日本政策投資銀行法」（平成19年6月6日成立） ・「地方公営企業等金融機構法」（平成19年5月23日成立）

# 政策金融改革における組織の改編

## 平成20年9月まで

○ 8機関の貸付残高合計90.2兆円  
※数字は平成16年度末の貸付残高

- 国民生活金融公庫 (9.6兆円)
- 農林漁業金融公庫 (3.3兆円)
- 中小企業金融公庫 (7.5兆円)
- 沖縄振興開発金融公庫 (1.4兆円)
- 国際協力銀行 (19.8兆円)
  - 国際金融 (8.5兆円)
  - 海外経済協力(円借款) (11.3兆円)

## 新体制(平成20年10月以降)

○ 平成20年度末における政策金融の貸付残高のGDP比を平成16年度末に比べて半減

### 株式会社日本政策金融公庫

- ・ 政策金融の的確な実施と効率的な事業運営の両立
- ・ 明確な経営責任と透明性の確保
- ・ 統合効果の発揮と利用者の利便性の向上
- ・ 民間補完に徹しながら業務の必要性を不断に見直し

(注) 沖縄振興開発金融公庫は平成24年度以降に統合

### 独立行政法人国際協力機構(JICA)に統合

### 株式会社日本政策投資銀行 (特殊会社化)

### 株式会社商工組合中央金庫 (特殊会社化)

### 完全民営化 (一般の株式会社化)

### 完全民営化 (一般の株式会社化)

(新組織)

### 廃止

### 地方公営企業等金融機構

・ 特殊会社化のおおむね5年後から7年後を目途に政府出資の全部を処分

・ 設立根拠法廃止

- ・ 地方公共団体は共同して資金調達のための新組織(地方公営企業等金融機構)を自ら設立。
- ・ 新組織は、公営企業金融公庫の権利及び義務を承継。
- ・ 国は新たな出資・保証等の関与を行わない。

政策金融改革関連法案を平成19年通常国会に提出し、成立

(注) 海外経済協力(円借款)については、改正JICA法案を平成18年臨時国会に提出し、成立

統合

民営化

廃止

## 1 政策金融改革

経済財政諮問会議の「政策金融改革の基本方針」(平成17年11月29日経済財政諮問会議)及び政府・与党政策金融改革協議会における政府・与党合意「政策金融改革について」(平成17年11月29日)に基づき、以下のように、政策金融の抜本的改革を行い、平成20年度から新体制に移行する。

### (1) 基本原則

#### ア 政策金融は3つの機能に限定し、それ以外は撤退

- 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(政策金融機能と援助機能を併せ持つ)

#### イ 「小さくて効率的な政府」実現に向け、政策金融を半減

- ① 貸出残高対GDP比半減を平成20年度中に実現する
- ② 新たな財政負担を行わない
- ③ 市場化テスト、評価・監視機関の設置により再編後も継続的な縮小努力を行う
- ④ 民営化する機関は完全民営化を目指す

#### ウ 民間金融機関も活用した危機(金融危機、国際通貨危機、大災害・テロ、疾病等)対応体制を整備

#### エ 効率的な政策金融機関経営を追求

- ① 部分保証、証券化、間接融資等を通じた民間金融機関の補完
- ② 政策金融機関のトップマネジメントへの天下りの速やかな廃止
- ③ 統合集約する新機関では、組織を簡素化し、事業運営を効率化

### (2) 政策金融の各機能の分類

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、に分類する。

#### ウ 公営企業金融公庫分野(イ)

地方公共団体の共同債券発行機能であり、政策金融スキームで行う必要はなく、撤退する。

### (3) 新組織の在り方

#### ア 政策金融から撤退する機能に係る組織

##### ③ 現行公営企業金融公庫

(ア) 廃止し、資本市場等を活用した仕組みに移行する。

(イ) 必要な財政基盤を確保する等廃止に向けた一定の移行措置を講ずる。

### (4) その他留意事項

ア 組織の再編や民営化等に当たっては、資産・負債の厳密な評価(デューデリ)を実施し、不要なものは売却又は国庫返納する。

#### IV. 公営企業金融公庫の廃止及び廃止後の新たな仕組みについて

##### 1. 基本的な考え方

- (1) 公営企業金融公庫は、平成20年度において、廃止するものとし、廃止後の地方公共団体のための資金調達、資本市場からの資金調達その他の金融取引を活用して行う仕組みとする。この仕組みのために必要な財政基盤を確保するための措置を講ずる。
- (2) 地方公共団体の資金調達については、個々に創意工夫を行い、資本市場等を活用することとし、共同して資金調達する方法等を活用し財政力の弱い地方公共団体が必要とする資金調達に支障がないように配慮する。
- (3) 新たな仕組みについては、地方分権も踏まえ、国が担ってきた仕組みから、地方が主体的に担う仕組みに移行させることを基本とする。
- (4) 既往の地方公共団体向け貸付債権に係る債券(借換債)について、所要の経過措置を講ずる。

##### 2. 新たな仕組みの在り方

- (1) **公営企業金融公庫は、平成20年度に廃止**する。
- (2) **地方公共団体は共同して、資金調達のための新組織を自ら設立**する。
- (3) 同組織は、個々の地方公共団体の資金調達の環境整備を行うとともに、**必要に応じて債券発行により資金調達を行い、個々の地方公共団体に貸付けを行う。**その際、**国は、新たな出資・保証及びヒト・モノ・カネの全ての面における関与を行わない。**
- (4) 公営企業金融公庫が保有する既往の資産・負債は、デューデリジェンスに基づき適切に同組織に移管・管理する。
- (5) 公営企業金融公庫の財政基盤の活用等により、新しい仕組みの下で、財政力の弱い地方公共団体の資金調達に係るセーフティネットを構築する。このセーフティネットについては、同組織を活用する等により地方公共団体が主体的に運営する。
- (6) 国は、必要な法制度を整備する。

##### 3. その他

- ・公営企業金融公庫の廃止のプロセスについて、「行政減量・効率化有識者会議」による評価・検証を行う。

# 公営企業金融公庫の廃止及び新機構の設立について

○ 公営企業金融公庫は、平成20年10月1日に廃止され、地方公共団体が共同して新たに設立した新機構(地方公営企業等金融機構)に一切の権利義務が承継された。

## 新旧機関の比較

	公営企業金融公庫	地方公営企業等金融機構
役職員	役員 5 職員 79 (平成20年度予算定員)	役員 5 職員 79 (平成20年10月1日現在)
資本金	166億円 国が出資(産業投資出資金)	166億210万円 地方公共団体(都道府県市区町村)が出資

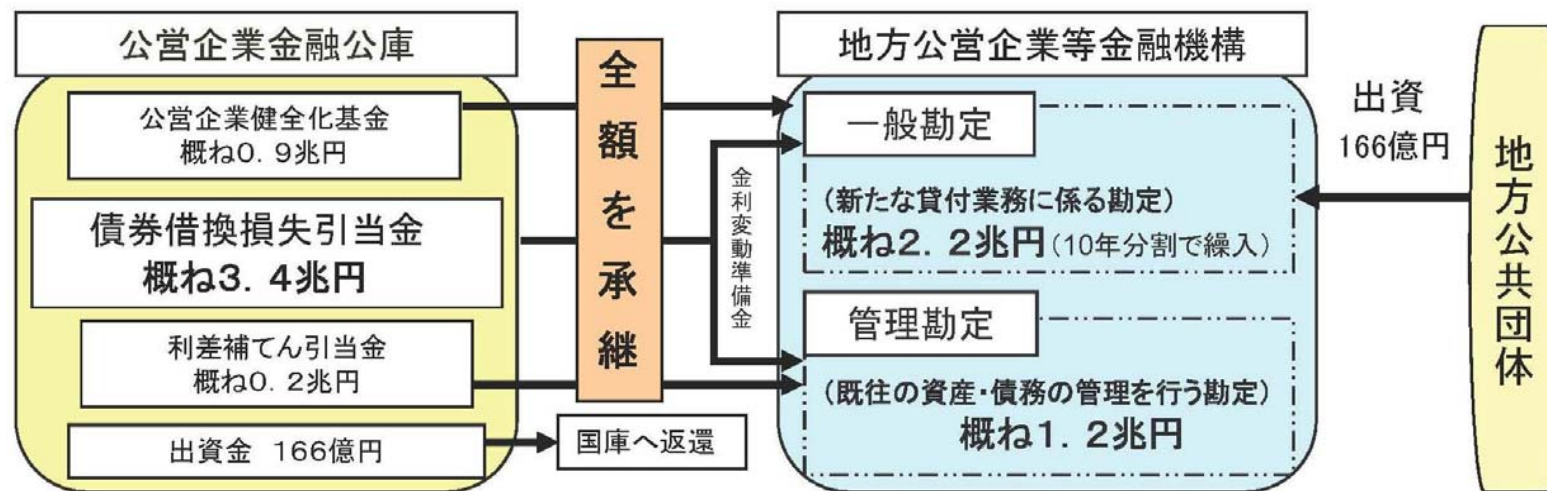
## 新機構の事業規模

貸付金 (フロー)	6,480億円
貸付残高	22兆4,534億円

※ 貸付金は、平成20年10月から21年3月までの計画

※ 貸付残高は、平成21年3月末の計画

## 新機構の財務基盤

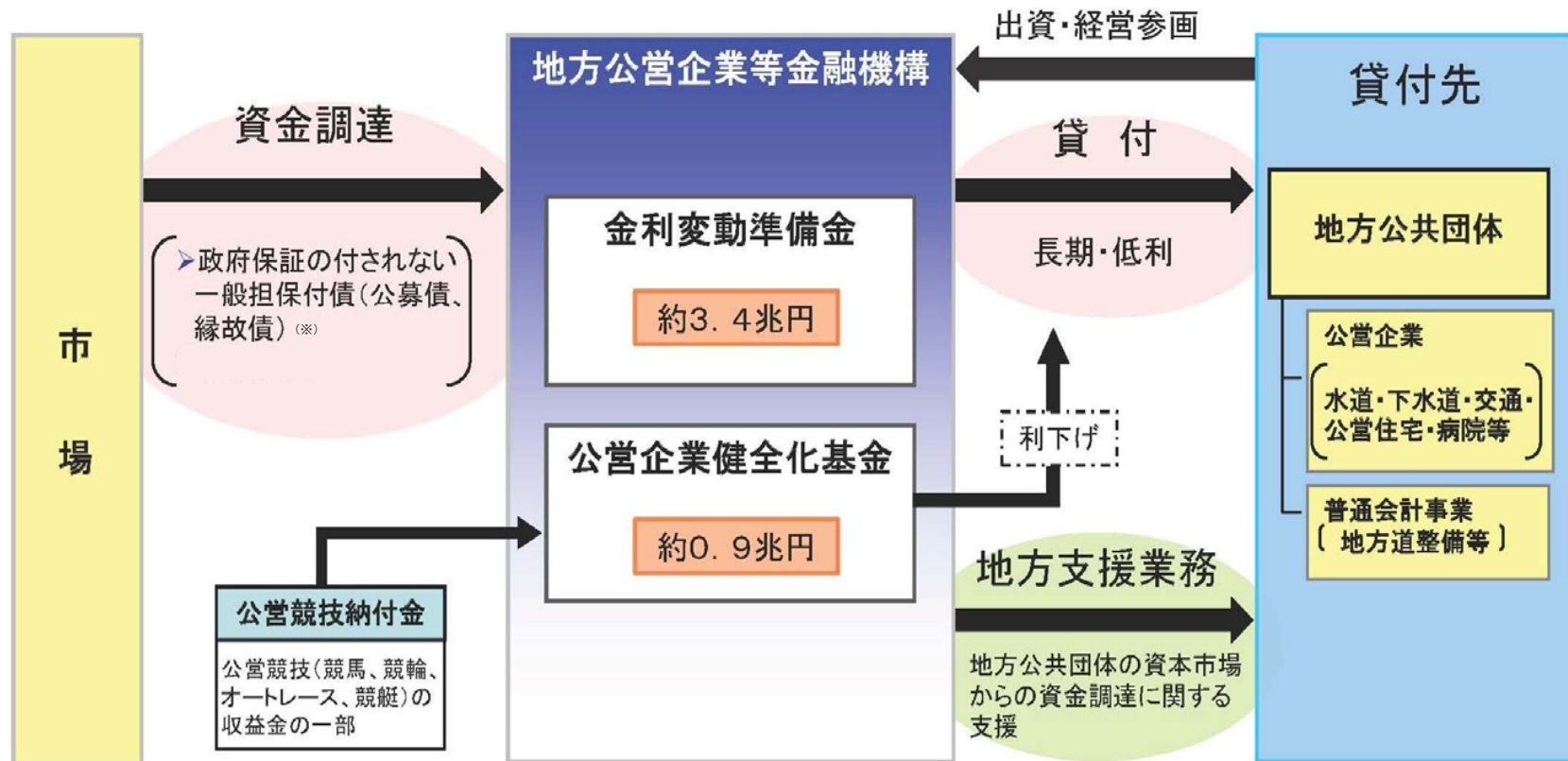


※公庫から承継した既往の貸付債権及び発行債券は、管理勘定において管理。

(出所:平成20年8月5日地方公営企業等金融機構投資家向け説明資料)

# 地方公営企業等金融機構の業務の仕組み

- 新機構は、地方公共団体による資本市場からの資金調達を効率的かつ効果的に補完するため、地方公共団体に対しその公営企業に係る地方債につき長期かつ低利の資金を融通する。



(※) 政府保証債は既発の政府保証債の借換の場合のみ、政府保証債を発行

(出所:平成20年8月5日地方公営企業等金融機構投資家向け説明資料)



# 地方公営企業等金融機構の貸付対象事業

- 地方公共団体の公営企業及び臨時3事業に対し、長期・低利の資金を貸付。**貸付対象事業については、機構法及び政令で定める事業に限定。**
- 政令で定める事業については、公営公庫よりも絞り込み、13事業から10事業に縮減。なお、**今後、機構の業務の重点化を図る観点から、さらに段階的に縮減**されることとなっている。
- 事業規模については、財政融資資金と並行して段階的に一定の縮減。

## 地方公営企業等金融機構法(抄) (業務の重点化等)

第三十条 第二十八条第二項第六号の政令で定める事業については、機構の業務が地方公共団体による資本市場からの資金調達を効率的かつ効果的に補完するものであることにかんがみ、地方公共団体による資本市場からの長期かつ低利の資金の調達状況等を勘案し、機構の業務の重点化を図る観点から、段階的な縮減を図るものとする。

2 機構は、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(平成十八年法律第四十七号)第三十八条第二項の規定による財政融資資金の地方公共団体に対する貸付けの縮減に併せて、その地方債の資金の貸付け及び地方債の応募について段階的に適切な縮減を図るものとする。

## 行革推進法(抄)

(財政融資資金特別会計に係る見直し)

第三十八条 2 財政融資資金の地方公共団体に対する貸付けについては、第七条第一項の移行の状況を見極めつつ、段階的に縮減するものとする。

旧公庫

新機構

法定事業

- 水道事業
- 交通事業
- 病院事業
- 下水道事業
- 公営住宅事業(※)
- 臨時地方道整備事業(※)
- 臨時河川等整備事業(※)
- 臨時高等学校整備事業(※)

機構の貸付対象事業  
(法定5事業)  
+ (臨時3事業)

- 地方道路公社
- 土地開発公社

対象外  
(公営公庫は法定)

政令で定める事業

- 工業用水道事業
- 電気事業
- ガス事業
- 港湾整備事業
- 介護サービス事業
- 市場事業
- と畜場事業
- 観光施設事業
- 駐車場事業
- 産業廃棄物処理事業

機構の貸付対象事業  
(政令指定10事業)

**今後、段階的な縮減を図ることとされている。**

- 有料道路事業
- 宅地造成事業
- 市街地再開発事業

対象外  
(公営公庫は政令指定)

(※)・・・普通会計事業

## (参考)新機構の貸付事業に関する国会における議論

### 第166回国会衆議院 総務委員会 公営企業等金融機構法案審議(平成19年4月24日)

#### ○鍵田忠兵衛委員

続いて、今の御回答のように、公営企業金融公庫は地方公営企業の安定的な経営に寄与してきていたと認識しており、また市町村に対する貸し付けの割合から見ても、財政力の脆弱な市町村にとっては、今後とも安定的な資金を供給する機関として、後継組織である機構の存在意義は高いものであると考えております。

そのような中で新しい組織が設立されるわけではありますが、この法案を見てみると、業務に対する限定が非常に強いものとなっておりますように感じます。例えば、地方が主体的に運営する組織であるにもかかわらず、業務範囲が限定されたものとなっておりますが、これはどういった趣旨であるのか、またその見解をお聞きしたいと思います。

#### ○菅国務大臣

機構は、地方が主体的に運営をする組織である一方において、地方公共団体の資金調達を補完するものであります。また、総務省としても、地方債資金の民間調達を推進しているというところであります。

こうしたことを踏まえて、機構の業務範囲については、民間からの調達では限界がある長期かつ低利、そうしたものであって、その上に、住民生活に密着をした上下水道、交通、病院などの社会資本整備に対する貸し付けに限定をしたところであります。

### 第166回国会参議院 総務委員会 公営企業等金融機構法案審議(平成19年5月22日)

#### ○芝博一委員

今回の法案の大きな変わりは、貸手も借り手も地方なんです。…モラルハザードはこれで万全か、…私は万全ではないと思っているんですが、その認識は今も変わりませんか。

#### ○菅国務大臣

…貸手と借り手、これが全く一緒でありますので、十分な外部のチェックというのはこれ必要だろうと、こう実は考えました。そうした認識の中で、この最高意思決定機関であります代表者会議に地方の代表者の皆さんと同数の学識経験者というものを加えるとともに、外部性を有する第三者機関として、学識経験者から成る経営審議委員会、そういうことも実は設置をさせていただきました。また、公認会計士、さらにはこの監査法人による外部監査制度、こういうものを導入をいたしておりますので、私は万全だと言わせていただきたいと思います。

#### ○芝博一委員

…例えば、住民や市民、そして市場からも適切なチェックが入る体制になっているのか。それはすなわち情報公開であります。…代表者会議の議事録を是非とも公開すべきと考えておりますが、イエスかノーでお答えください。

#### ○菅国務大臣

機構の最高意思決定機関であります代表者会議の運営に当たっては、…内部規定に基づいて市場の信認が得られるような適切な情報公開制度というものが構築をされていくものと、このように私自身は考えています。そして、総務省としても、今委員の指摘もありました、そうした趣旨に基づいて適切な助言というものを行っていきたい。

# 行政減量・効率化有識者会議における主な指摘①

## 1. 関連法案策定の過程における議論

- 政策金融改革関連法案の策定に先立ち、平成18年5月から平成19年5月までの間、法案の内容について、行政減量・効率化有識者会議にて議論。公営公庫廃止後の新組織については、貸付対象事業の縮小の必要性やガバナンスの重要性について指摘がなされた。

### 有識者会議における委員からの主な指摘

- 新組織は地方の資金需要に対する打ち出の小槌となってしまうのか。歯止めはあるのか。
- 貸付対象は公営企業に限定し、また、地方団体の自立に伴い貸付対象を縮小していくべき。
- 見直し規定については、業務の重点化や事業規模の縮小という趣旨をより明確にしていきたい。
- 貸し手借り手一体の組織であり、ガバナンス機能の発揮が期待できない。無責任体制にならないようにガバナンス機能を明確にすべき。

### 行政減量・効率化有識者会議名簿

- ◎ 茂木 友三郎 キッコーマン株式会社代表取締役会長CEO
- 朝倉 敏夫 読売新聞東京本社専務取締役論説委員長
- 逢見 直人 日本労働組合総連合会副事務局長
- 翁 百合 (株)日本総合研究所理事
- 小幡 純子 上智大学大学院法学研究科教授
- 樫谷 隆夫 日本公認会計士協会常務理事
- 菊池 哲郎 毎日新聞社取締役
- 富田 俊基 中央大学法学部教授
- 宮脇 淳 北海道大学大学院法学研究科教授
- 森 貞述 愛知県高浜市長

#### (専門委員)

- 安念 潤司 中央大学法科大学院教授
- 柿本 寿明 (株)日本総合研究所シニアフェロー
- 梶川 融 太陽ASG監査法人総括代表社員(CEO)
- 草野 満代 フリーキャスター
- 鳶 信彦 ジャーナリスト

[◎:座長 ○:座長代理]

(平成20年10月1日現在)

## 行政減量・効率化有識者会議における主な指摘②

### 2. 関連法案成立後の議論

- 政策金融改革関連法が成立した平成19年5月以降は、政策金融改革が、平成20年10月の新体制への移行へ向けて行政改革推進法や関連法に沿って確実に進められるよう評価・検証するために、有識者会議において政策金融改革ワーキングチームを設置し、これまでに8回の会議開催及び現地視察を実施。また、有識者会議においても2回議論を行った。

#### ワーキングチームにおける委員からの主な指摘

- 新機構が資金調達を円滑に市場から行っていくために、貸付審査体制の充実を図り、自立した存在としてマーケットからの信認を得ていくことが必要。
- 新機構が行う業務については、政策として真に必要であり、かつ、事業の償還確実性が十分に認められるものに限定すべきであり、そういった観点から事業が選定されるようなチェックを絶えず行う仕組みを構築することが重要。

#### 政策金融改革ワーキングチーム名簿

##### (委員)

- ◎ 翁 百合 (株)日本総合研究所理事
- 榎谷 隆夫 日本公認会計士協会常務理事
- 多胡 秀人 (株)アビーム コンサルティング顧問
- 富田 俊基 中央大学法学部教授
- 深尾 光洋 慶応大学商学部教授
- 松田 千恵子 ブーズ・アレン・アンド・ハミルトン(株)  
エグゼクティブ・ディレクター
- 宮脇 淳 北海道大学大学院法学研究科教授

##### (専門委員)

- 徳永 隆史 みずほ総合研究所金融調査部長

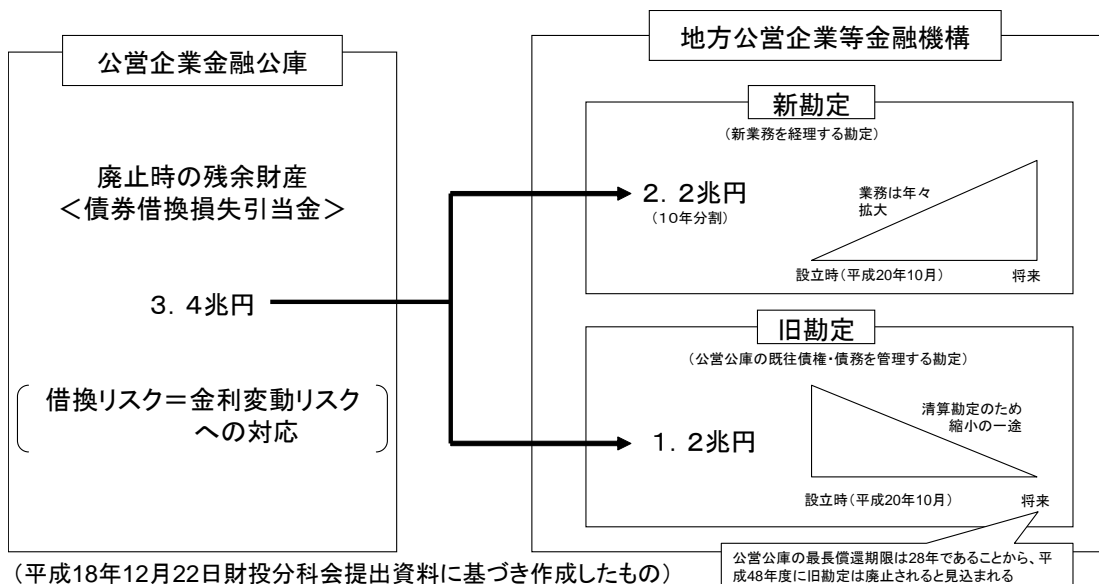
[◎:主査]

(平成20年10月1日現在)

## 行政減量・効率化有識者会議における主な指摘③

- 平成20年7月24日に開催された第54回行政減量・効率化有識者会議において、公営企業金融公庫の債券借換損失引当金について議論。

### 公営企業金融公庫の廃止に伴う債券借換損失引当金の取扱い



### 【主務省による説明】

- 法令に基づき、旧勘定の業務終了前においても、しかるべき時点で総務大臣と財務大臣が協議し、機構の経営状況を踏まえ、将来にわたり円滑に運営するために必要な基準額を上回った場合は、国庫に戻すのが主務省の義務であると考えている。

### 【参考】

- ① 機構は公庫債権管理業務を終えたとき(機構が承継する公庫が貸し付けた資金に係る債権の回収の終了)は、旧勘定を廃止し、その財産は国に帰属する(機構法附則13条10項)
- ② 総務大臣及び財務大臣は、..機構の経営状況を踏まえ、..業務を将来にわたり円滑に運営するために必要な額を上回ると認められるときは、当該上回ると認められる金額として総務省令・財務省令で定める金額を、..国に帰属させるものとする(機構法附則14条)

### 債券借換損失引当金に関する委員からの指摘

- 公営公庫の引当金(平成20年10月で1.2兆円となる見込み)は貸付金残高の12.5%まで積み立てることができるが、一方、これと同様の仕組みである財政投融资特別会計の金利変動準備金の限度は5%に引き下げられた。これと比べると12.5%は過大であり、見直すべきではないか。
- 金利変動リスクに対して引当金を積むのではなく、ALM(資産・負債管理)やデリバティブによるヘッジを行うべき。そのための所要額が算定できれば、それを超える部分は不要額となる。
- 上記のような措置を講じることによって国庫返納が可能であり、早急にその計画・スケジュールを検討すべき。現在の財政状況を考えれば、来年度予算に間に合うように対応するべきではないか。