

公的金融機関改革の方向性

慶應義塾大学 土居丈朗

<http://www.econ.keio.ac.jp/staff/tdoi/>

本報告では、政府系金融機関の改革の方向性を考察することを目的とする。小泉内閣は、2001年12月に「特殊法人等整理合理化計画」を閣議決定した。この計画で、政府系金融機関については、住宅金融公庫を5年後に廃止することを明記したが、それ以外の8つの政府系金融機関は、具体的な組織改編策を明示しなかった。その後、経済財政諮問会議で検討して結論を出す予定だったが、金融情勢の悪化などを理由に、期限が先送りされた。

今後、政府系金融機関を改革する上で、必要となる視点を示そう。政府系金融機関は、財政投融資（財投）と密接な関係がある。財投は「第二の予算」とも呼ばれ、原則として税金で財源をまかなう一般会計で予算計上できなかった事業を、有償資金で財源を調達する財政投融資計画で計上して実行してきた経緯がある。有償資金を原資としている限り、財投で行う事業は、その事業収入によって元利返済を行うのが原則であろう。しかし、こうした経緯から、必ずしも事業収入だけで元利返済を行えない場合が多く、その場合には一般会計から税金を使って補助金を投入して損失補填を行ってきた。そのため、公的金融機関には、これまでに多くの補助金が経営責任を問うことなく投入されてきた。当該機関が損失を出し続けた場合、累積欠損金が多くなりすぎると決済資金が滞る恐れもあるので、政府は出資者として損失補填のための補助金投入や追加出資を、その理由を問うことなく行ってきた。これは、政府出資が事実上無限責任出資であることを意味する。政府系金融機関は、破産することはなく、債務者として債務免除などが行われなため、負債による規律づけが働かず、出資者たる政府がその損失補填を一手に引き受けていたのである。

こうした状況を、ソフトな予算制約（soft budget constraint）という。目下、日本の国債の残高は400兆円を超え未曾有の規模に達し、もはやこれ以上の無節操な財政赤字拡大は許されない状況である。こうした視点から、今後の改革に必要なことは、公的金融機関のソフトな予算制約を阻止することである。その具体策として、本報告では、(1)政府系金融機関の国有株式会社化（特殊会社化・政府出資の有限責任化）、(2)政策コスト分析とグラント・エレメントを指標とした事前的コミット、(3)政府系金融機関の破綻処理の法制化を挙げる。政策方針・スキームを事前にコミットし、それを覆さないことが極めて重要で、事後的に覆さざるを得ないときは、無原則に行わず、ルールに基づいて行う必要がある。

その視点から、個別の政府系金融機関の今後の組織形態について議論した。個別機関の改革内容の詳細については、当日のレジュメ <http://www.econ.keio.ac.jp/staff/tdoi/DoiGFI0409.pdf> を参照されたいが、多くの機関では、独立行政法人化や完全民営化は正しい改革ではなく、国有株式会社化した上で債権譲渡や証券化等を通じた事業のサンセット化、あるいは一部の機関については廃止が望ましいこ

とを示す。

特別パネル「郵貯の民営化と財政投融资」コメント

中央大学商学部・根本忠宣

1. 郵政民営化について

何故、郵政民営化なのか。郵便、郵貯、簡保の全ての事業が民間によって供給可能だからである。この点につきるならば組織の方向性や業務内容は完全民営化によって新しい経営母体が判断すべきことであろう。しかし、郵政民営化は 金融排除問題、 公平性問題、 国債消化問題、 労務問題の4点に集約される難問を抱えている。ここでは郵貯を対象に、 の論点に絞って課題が何かを検討したいと思う。

は、業務として民間への移行が妥当だとしても営業範囲の確保は競争を通じて担保される保証はないという問題を指している。効率性の視点から排除される地域や小口の顧客に対する機会の平等をどう確保するのか。そもそも事前にどのような基準に基づいて金融排除のエリアを特定するのか、特定できないとすれば事後的にどのような補填を行うのか。

は、これまで蓄積されたネットワーク力、ブランド力をどう評価するのかという問題であり、民間会社として参入する場合の初期時点における公平性の確保である。これは組織形態と業務範囲のあり方を規定する。とりわけ資金余剰下にあるなかで貸し付け業務を認可することは地域金融機関の退出を加速させることになるかもしれない。一方で、マイクロファイナンスやミドルリスク・マーケットなどの既存の民間金融機関が敬遠するような特定分野に特化させるならば他の政府系金融機関との棲み分けを無視することはできないであろう。

これらの論点は、地域特性、市場特性などによって異なる結論がもたらされるものと思われるが、事前に参入領域が特定できないとすれば、郵貯部門の廃止あるいはナローバンクへの移行のいずれかの選択肢を前提にしなければならないのではないだろうか。 を除く郵貯部門の廃止に対する問題としては、前述した金融排除問題があるが、これは利子補給あるいはフランスで導入されているCODEVI（産業振興用預金口座）のような方法論によって対応可能かもしれない。民間金融機関に特別口座を設けるとともに、その運用を特定分野（マイクロファイナンスや中小企業向け貸付）に限定できれば郵貯という組織を存続させなくても同様の機能を発揮できる（民間で運用できない余剰資金は公的金融機関の資金としてプールする）。組織存続が前提になるならば、 の論点を踏まえれば、 スウェーデンのように国有銀行として運用の限定を行うことが望ましいように思われる。また、組織存続の意義に関して郵貯に対する国民の信頼という視点も無視できない。その預金保険的な特性を踏まえれば、今後のペイオフ導入との関連において議論することも必要となるであろう。

2. 公的金融機関改革の方向性について～中小企業関連機関を中心に～

公的金融機関の改革は不可欠である。この点について異論は全くない。現状における日本の公的金融機関は組織存続が目的化しているために、業務の適切な見直しが困難となっているからである。一方で、民営化そのものを目的化することも同様に避けなければならない。民営化ありきの議論は組織存続と同様に不効率の源泉となる可能性が高い。従って、改革の方向性は常に「何故、業務の見直しが必要なのか、必要だとすれば新たに求められる業務とは何か、要請される支援の方向性を最も効率的に実行できる組織形態は何か、

そのために既存の組織をどう再編するのが望ましいのか、という流れに沿いながら議論を進めることが必要なのである。とりわけ、
、
の考察なくして組織論はあり得ない。

中小企業金融を例として考えてみると、
、
とも必ずしもコンセンサスが形成されているわけではない。その理由は、企業情報の共有化、審査手法の高度化、資金調達手段の多様化によって中小企業の資金調達問題がどこまで解消するか現状では不透明だからである。実際に、エクイティやデット・エクイティの比率が高いアメリカにあっても中小企業にとっての最も重要な調達源泉は銀行借入であることに変わりはなく、金融イノベーションの進展に基づく証券化の拡大も極めて限定的である。これは中小企業に関する定量情報が意味を持つ範囲には下限があり、渉外活動から得られる定性情報の蓄積が貸し付けを可能にしていることを示唆している。もちろんトランザクション型取引の浸透はこうしたリレーションシップ型取引を補完することで中小企業の資金調達環境を改善する。しかし問題なのは、その効果は地域特性、市場特性、企業特性、貸し手特性に依存している点にある。

このことは公的金融の必要性とともに支援対象の流動的な見直しを要請しているように思われる。つまり、日本の金融システムが将来的に Market based system へと移行したとしても、インセンティブ付与、リスクシェアリング、セーフティネットの提供という視点からの公的金融は不可欠であるが、支援対象ないし範囲は事前に固定化することはできない。また、ここで問題となるのは、
支援対象の発掘を公的機関自ら行うのか、市場からの自発的要請に基づくべきなのか、
支援対象が確定したとして、どう支援するのか（直接貸付、保証、助成金、利子補給等の支援形態の選択）、
支援は期待された効果を達成したのか、という3点の検証をどう行うかである。

いずれも現状の日本では十分な実証研究が行われていないことから明確な方向性の提示は困難である。まさに緊切の課題といえるが、さしあたって重要なことは政府系金融機関の業務内容を固定化させないような見直しルールの設定と、異なる政府系金融機関間の無用な競争関係の排除の2点であろう。前者については、例えば業務内容の見直しを検討する協議会（主務官庁、政府系金融機関、金融機関、商工会議所、研究者などによって構成）の設置、後者については、持ち株会社化による役割の明確化などの可能性を模索することが必要であろう。

他先進国においても限られた財政のなかで無駄のない支援の実行が求められている。しかし、留意しなければならないのはいずれの国においても中小企業向け公的金融の必要性は同様に認識されているという点であろう。運営上の効率性が追求されたとしても安易な公的金融の縮小や廃止は望ましい選択ではない。

従って、改革に求められるのは政府系金融機関の民営化のような視点ではなく、政策的に誘導すべき戦略分野の明確化とともに、地域（コミュニティ）、企業、民間金融機関の持つ既存資源と公的資源の補完関係を踏まえた制度設計であり、その役割を適切に果たしているかという視点での評価システムの確立にある。

郵政民営化、公的金融機関改革のいずれにしても日本の将来展望とともにアジアを軸とした国際関係を踏まえた戦略の構想が不可欠であろう。長期的にみれば支援対象を周辺諸国へと拡大することで公的金融の（EUにみられるように共通の補助金ルールや共同基金からの拠出という側面も含めた）ネットワーク化という視点が重要な意味を持つようになるものと思われる。

コメントに対するリプライ

慶應義塾大学・土居丈朗

根本教授からのコメントは、大変示唆に富むものである。特に、公的金融機関による中小企業金融については、国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、商工中金、信用保証協会、さらには地方公共団体によるものと複雑にまたがっており、それを解きほぐして改革の道筋を切り開いていくためには、コメントにあるような論点整理をすることが必要である。

特に、今後より厳密に議論が必要なのは、公的な中小企業金融における国と地方の役割分担である。例えば、最近では、東京都が「新銀行東京」を設立して中小企業金融に着手する動きが見られる。確かに、東京都下の中小企業経営者からのニーズに民主主義的に応えたものであるとは言えるが、果たしてそれは東京都がすべき業務なのだろうか。公的金融を巡る現状から見れば、「新銀行東京」が行おうとしている業務の多くは、民間金融機関でもできる業務である（が、不良債権問題等に端を発した信用収縮により目下積極的に行っていない）か、公的に関与するとしても国が設置した政府系金融機関が行うべきだが昨今の「民業圧迫」の批判に鑑みて抑制している業務かのどちらかに属するものである。

そもそも、国と地方の役割分担に鑑みれば、中小企業を取り巻くリスクは多くの人と分かち合う方が、うまく分散できるわけだから、そのリスク分担の仕事は、財政的手段でなく金融的手段で、地方より国で行うのがよいものである。つまり、日本全国、どこでも同じように受けられる（べき）金融的手段は、国の仕事として行うべきものである。他方、地方独自の特色を出すための政策は、地方の仕事といえるものである。

そう考えれば、地方公共団体が直接的に公的金融を営む分野は極めて限られており、必要に応じて、地方公共団体の金融業務を縮小・廃止して、民間金融機関に委ねたり、政府系金融機関（公庫）に委ねたりするのが望ましいといえる。

もちろん、こうした役割分担は、国と地方だけの話にとどまらない。官と民の役割分担も重要である。そうした観点から、今後の公的金融のあり方をフェアに議論され、それが実行する改革に反映されることを期待したい。