

平成 18 年度 池尾和人研究会 三田祭論文

政策金融の理論的考察と制度設計

神谷敬文 中村勇太

永山誠 松岡翔太

2006 年 11 月

目次

はじめに	P3
第1章 財政投融资制度と政策金融機関	
1-1. 財政投融资制度について	P4
1-2. 政策金融機関	P10
第2章 政策金融機関の考察	
2-1. 政策金融機関に対する基本的見解	P17
2-2. 政策金融の妥当性の検討	P20
第3章 政策金融機関の制度設計に関して	
3-1. 分析の前提	P25
3-2. 政府と政策金融機関の関係	P32
3-3. 政策金融機関の組織設計	P40
第4章 まとめ	
4-1. 理論的考察	P51
4-2. 望ましい制度設計	P52
参考文献	P56
あとがき	

はじめに

平成 17 年 11 月に経済財政諮問会議で「政策金融改革の基本方針」が打ち出され、昨今「行政改革推進法案」が閣議決定された。これにより、政策金融機関の統廃合・民営化が進められることとなっている。新政策金融機関の制度設計等に関する法案自体は、今秋の国会に提出予定であったが、来年に延期された。政策金融改革は、2001 年の財投改革、2005 年の郵政民営化と続く一連の財政投融資システムの改革と位置づけられる。

また、政策金融については、機関が行っている業務の目的と業務を行なう上での手段の妥当性や、その資金規模、統合されて誕生することとなる新政策金融機関はどのような形態が望ましいのかと様々なことが昨今議論されている。

私たちの論文では、1 章で財政投融資制度の変遷と政策金融改革の流れ、詳細について事実確認を行い、2 章で政策金融について経済学的なアプローチを加え、その存在意義に対する基本的見解、また政策金融の目的、手段の妥当性について検証を行う。3 章では、統合される 5 機関について望ましい制度設計のあり方を検証する。

1章 財政投融资制度と政策金融機関

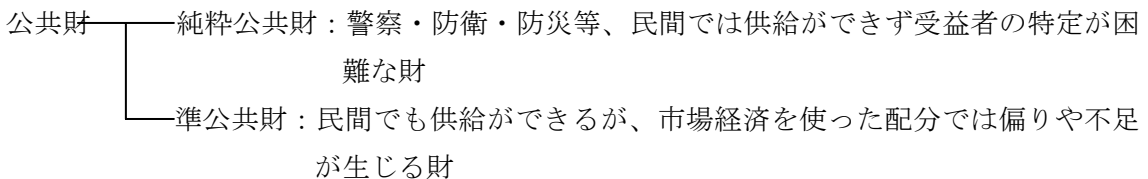
1-1. 財政投融资制度について

1-1-1. 財政投融资改革以前の旧財政投融资制度

財政投融资の起源は、古くは1869年の「国庫積立金制度」の創設まで遡ることができるが、現在の財政投融资制度の骨格は1951年の「資金運用資金法」の施行とほぼ同時期に政策金融機関が設立されたことにより形成されたと考えられる。

財政投融资制度とは、民間部門で生まれた貯蓄を郵便貯金や簡易保険、公的年金等により入口部分で吸収し、その大部分を中間部分である大蔵省資金運用部を通じて、政策金融機関や公社・公団などの出口部分によって、民間に資金提供を行う政府の金融活動のことである。このように、「入口」、「中間」、「出口」の3つの部分が組み合わさったシステムになっている。

経済活動を通じ供給される財は、民間から供給される民間財と、政府から供給される公共財に分けることができる。さらに公共財は、以下のように純粋公共財と、準公共財に分けられる。



これらのうち、純粋公共財は一般会計によって提供されるものであり、準公共財は財政投融资制度によって供給されるものである。また、有償資金を用いるという点で、一般会計や特別会計による補助金等の予算措置と違いがある。

また、財政投融资は公的資金を統合管理するという性格から、一般会計予算と比べて、社会経済情勢の変化に機動的・弾力的な対応をすることが可能であるので、経済対策などにおいて、社会資本整備事業を追加したり中小企業に対する融資枠を拡大するため、機動的・弾力的に資金を供給していた。

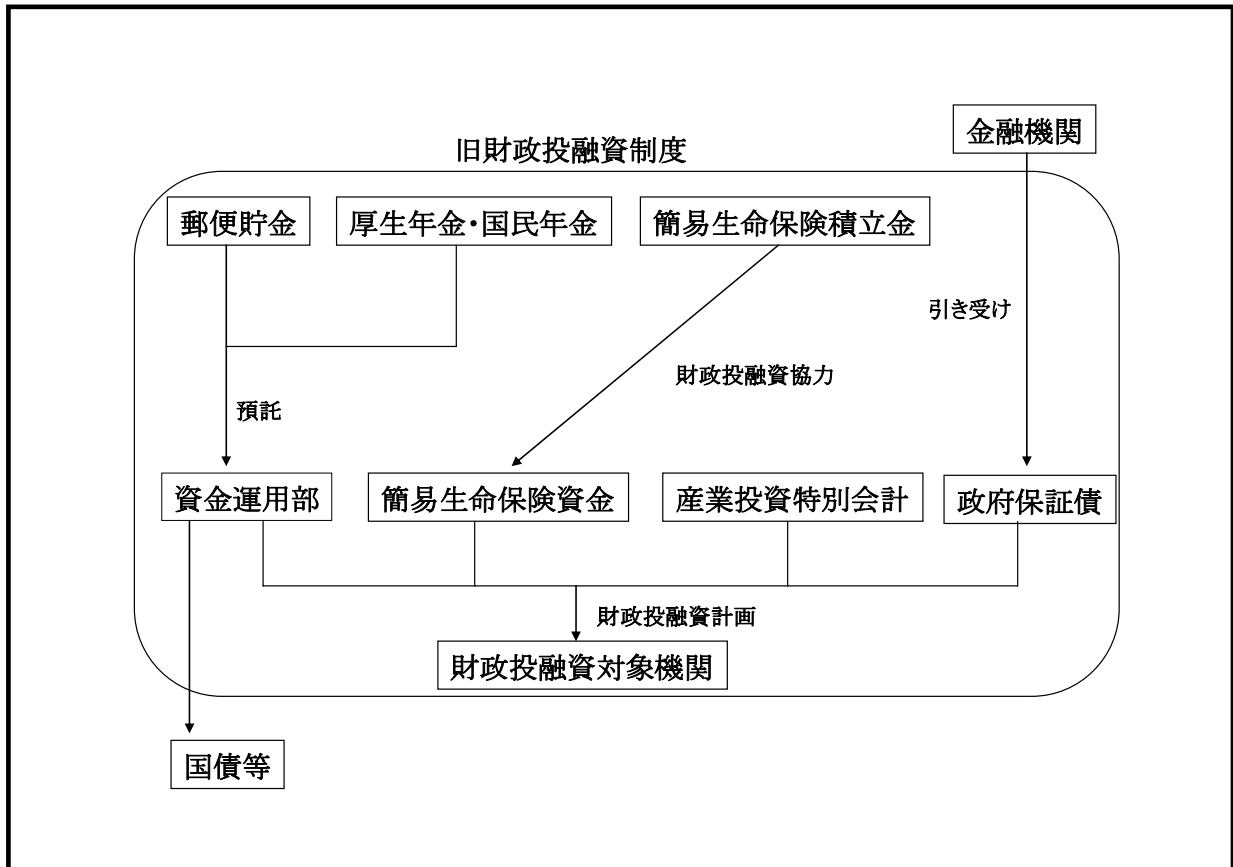
このシステムを資金の使途の面で分類すると、以下の4つに大きく分けることができる。

- ① 中央や地方政府の財政赤字のファイナンス
- ② 政策金融に金融仲介活動
- ③ 公社・公団による公共投資のファイナンス
- ④ 資金の市場運用

『財投リポート』では、民間部門への融資や、公共投資のファイナンスが中心であるように述べられているが、実際は全体の資金の3分の1が①に使われていた。②は、日本政策

投資銀行や、住宅金融公庫などの政策金融機関が、民間より低い金利で比較的長期の資金を供給する機能であり、③は、道路、鉄道、上下水道などの公共投資に関するものである。以上の3つについては、公的関与がある程度正当化できるが、④に関しては、政府が市場で資金運用を行っているだけであり、政府の資金使途としては適切でないと考えられる。

(図表 1：旧財政投融资制度)



1-1-2. 2001 年財投改革

(1) 財投改革の背景

近年の財政投融资の膨張

90 年代初頭のバブル崩壊後に、急増した郵貯・簡保・年金の資金が自動的に入口に大量に流入し、その資金が自動的に資金運用部に預託され、財政投融资の規模が受動的に急増していった。この景気後退期には、民間金融機関の貸出が圧縮される状況に対して、貸し渋り対策として、政策金融機関に対する追加的な資金供給を行った。その結果、特殊法人等が財投の資金を利用して行う事業の規模が政策上のニーズよりも、増大する運用ニーズを優先して決定されたため、特殊法人等の事業の肥大化、財投の非効率化を招いていった。

財投システムの問題点

旧財投システムには、以下で挙げるような 3 つの問題点が存在していた。

■ 質の問題点

財政投融资制度は、民間では供給困難な資金や、市場経済を使った配分では偏りや不足が生じる財を供給してきた。戦後、長期資金が絶対的に不足していた時代は、財政投融资が供給すべき領域が多く存在していたが、経済成長した現在、その領域はごくわずかであると考えられる。

■ 規模の問題点

前述したような膨張を通じて、財投システムは膨大な規模にまで肥大化した。高度成長期までの多くの規制の下で、民間金融機関の活動が十分に発達していなかった時代は、財政投融资制度の行うべき役割が数多く存在していたといえる。しかし、金融自由化の進展により民間金融活動が発達してくるとともに、財投の役割も縮小していった。このように、役割が縮小したにもかかわらず、規模が大きすぎるという問題があった。

■ 金融としての問題点

① 民間金融との競合問題

これまで述べてきた財政投融资の肥大化に伴って、「官業の民業圧迫」が指摘されるようになった。政策金融が融資を行うべき分野は、民間金融の対象にはならない融資期間が長いもの、信用リスクが高いもの、採算に乗らないような基幹産業に対する長期融資、途上国向け輸出に対する金融、住宅ローンや中小企業向け融資などである。

これらの分野に対する政策金融による融資は、日本経済の発展に伴って絶対額は減少するはずであるが、政策金融の融資シェアは財政投融资の肥大化に伴って拡大していった。この現象は、民間金融の対象となる分野に政策金融が進入しているためである。

②リスクの増大

財投システムは、民間金融機関と同様に、相対的に短い期間の資金調達手段で調達した資金を相対的に長い期間で運用していたため、期間のミスマッチ等の金利リスクが拡大していた。また、運用面では、長期固定の比較的高い金利で運用していた資金が、期限前解約により返済されるという期限前返済のリスクが存在していた。さらに、そうしたリスクを総括して管理する機能を有していなかった。

③政策金融機関に対する赤字補填の問題

政策金融機関の業績悪化は、一般会計や特別会計からの多額の出資金や補給金等の繰り入れによる税負担で処理されていた。

(2) 改革の概要

2001年度財投改革の主なポイントは三点ある。

- ①資金運用部と郵便貯金・年金積立金の預託義務の廃止。
- ②政府保証のない財投機関債を財投機関が発行することにより、資金調達を「市場原理」に則ったものとする。
- ③事業の全期間にわたる補助金投入額を試算する「政策コスト分析」を行うこと、一層の情報開示、ディスクロージャーの推進。

「中間部」である資金運用部と「入口」である郵便貯金・年金積立金の全額預託義務が廃止された。郵貯・年金は市場での自主運用の仕組みに改められた。

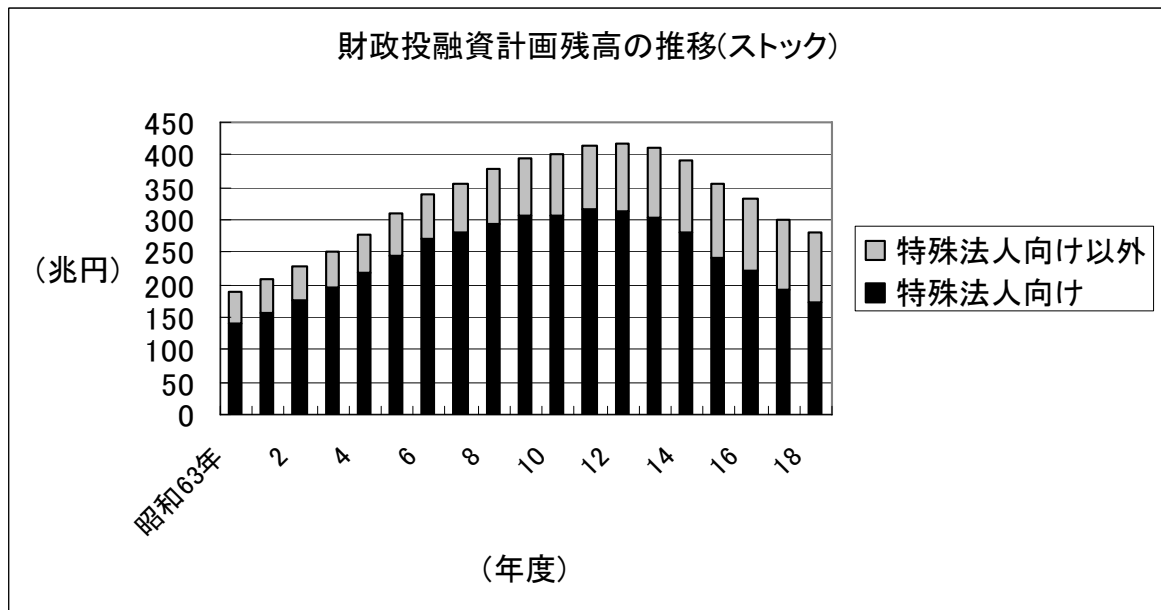
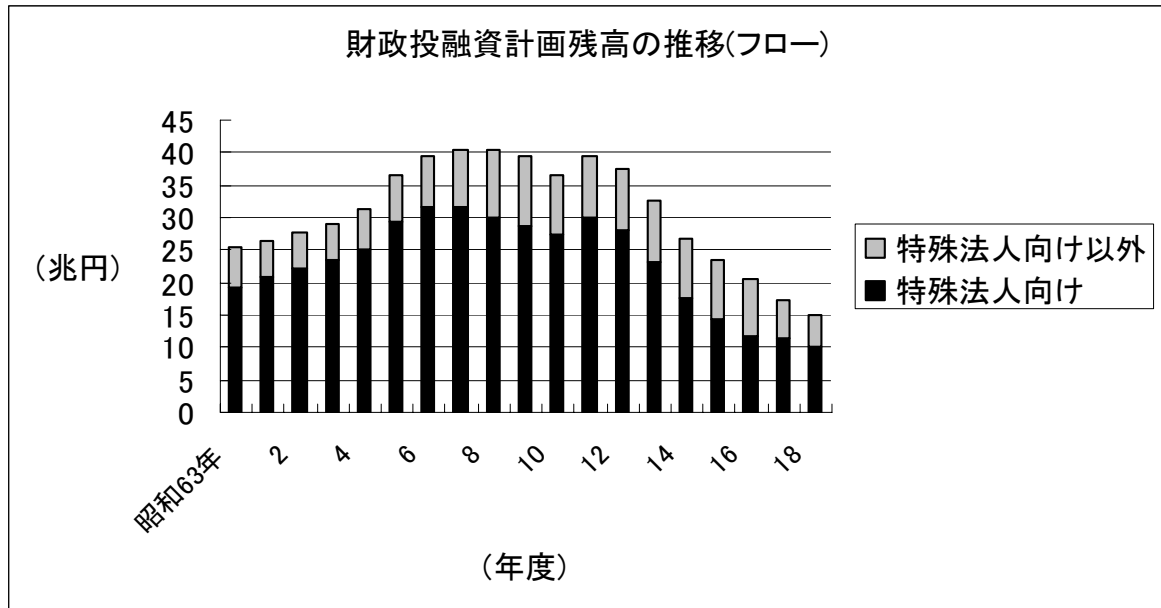
また、特殊法人等が行う財投事業という「出口」の観点からは、民業補完という視点で事業を見直すとともに、真に必要な事業の資金調達については、特殊法人等（財投機関）自身が財投機関債の発行により市場で自主調達することとした。

ただし、財投機関債による資金調達では必要な資金需要を満たすことが困難な機関については、その業務について、①民業補完の必要性②将来の国民負担を推計した政策コストの分析、③償還確実性等を精査し、当該法人等の業務について徹底した見直しを行いそのうえで、政策に必要と思われる場合、財投債によって調達した資金の貸付けを受けることが可能となった。

さらに、政策コスト分析と共にディスクロージャー等の推進を行い財政規律の向上を図ることが決定された。

この改革を受けて、近年は財政投融资計画のスリム化は顕著であることが以下の図より読み取れる。下図は「財投レポート 2006」のデータから算出したものである。

(図表 2 : 財政投融资計画)



(出典 : 「財投リポート 2006」)

(3) 改革後に残された問題点

財投改革では2-2で紹介したように三点の大きな改革があったが、果たしてそれは意味あるものだったのか検証する。

■ 「資金運用部と郵便貯金・年金積立金の預託義務の廃止」について

資金運用部と郵便貯金・年金積立金の預託義務の廃止が決定され、財政投融资制度における入口と出口の切り離しが行われた。郵便貯金・年金積立金に関して、それぞれの機関が自ら意思決定出来るようになったという点では意味がある改革と考えられる。しかし実際は、原則自主運用開始後も、資金が財投債の消化へと使われており、改革前と資金の流れが何ら変わっていないという問題点がある。

■ 「財投機関債の発行」について

財投機関債は果たして「市場原理」によって市場のチェックを受けているのかどうかという問題点がある。財投機関は政府との密接な関係が意識され、額面上は政府保証がついていないが、実際には政府保証がついている(『暗黙の政府保証』)ように意識した行動が市場で採られる可能性がある。財投機関債については、『暗黙の政府保証』が意識され、市場の規律付けは機能していないという指摘も多い。

■ 「ディスクロージャーの推進」について

「政策コスト¹分析」や「行政コスト²計算書」などによって費用面の情報開示が充実してきた。しかし、それぞれ別個に作業が進められており、その相互関係が十分に整理されていない状態にある。納税者の観点から見れば、統一的な基準に基づいた情報開示のほうが望ましいと考えられる。

この点に着目した論文として、岩本(2006)がある。この論文では、政策コストと行政コストの理論的關係を整理して両者の関連付けを行い、政策コストが行政コストの割引現在価値となることを導いている。しかし、実際に公表されている両コストの間には理論的に示したような正の相関が見られないので、規模の異なる機関で比較可能となるように融資残高の調整や期間の調整を行った上で相関關係の検証を行っている。そして、2000年から2004年の政策金融機関が発表した実際のデータを用いた結果、理論的關係と整合的な結果を得ていた。

このように、ただ単に政策コストや行政コストを別々に公表するのではなく、両者を関連付けて納税者が分かり易い情報開示をするべきである。また、現在では両コストの現実的な利用方法が十分に確立されていない。この点もこれからの課題であるといえる。

¹政策コストとは、新規の融資をおこなわず、既存の融資を回収し終わるまでの期間に、政府からの資金の純流入の流列を割引現在価値化したものである。

²行政コストとは、政策金融機関に投下された資本がもたらす事業収入と機会費用の差額であり、政府が政策金融機関の事業をおこなうために負担しなければいけない費用を示している。

1-2. 政策金融機関

1-2-1. 政策金融機関の概観

政策金融機関とは、日本経済の発展や国民生活の安定といった政策目的を達成するために、戦後の復興期に相次いで設立された政府出資の特殊法人であり、財政投融资制度の出口機関のひとつである。代表的な例として、大規模な事業などに長期間の融資を行う日本政策投資銀行、輸出入や海外における融資などを担当する国際協力銀行、中小企業への長期融資を担当する中小企業金融公庫など、合計で8つの政策金融機関がある。

政策金融機関が現在まで担って来た役割は、以下の2つに大きく分けることができる。

- ① 市場機構が未発達であるとき、民間では提供困難な資金(低利・長期・固定)を供給すること。
- ② 市場機構がよく機能していたとしても発生してしまう「市場の失敗」を是正すること。

政策金融機関が①に挙げたような役割を担ってきたのは、次のような背景があったからである。

■ 政府による銀行・金融市場のコントロール

戦後、公社債市場に規制のもとでは、社債発行は有力な金融機関をメンバーとする起債会によってコントロールされ、企業は長期資金を十分に借り入れることができなかった。また、店舗規制のもとで、民間金融機関は自由に店舗を増やすことができなかった。こうした状況の中で、郵便貯金は全国的店舗網によって資金を吸収し、政策金融機関を通じて民間企業に長期資金を提供していた。

■ 各種金利規制

一連の低金利維持のための金利規制や海外金融市場との遮断は、資本市場に超過需要をもたらした。そのために、政策金融機関に対する資金需要が発生することとなった。

■ リスク軽減のための情報生産者としての政策金融機関

経済成長段階において、企業は設備のための長期資金が必要であったが、民間金融機関には長期資金の供給が困難であり、リスク負担能力が不足していた。このため、政策金融機関が民間金融機関の融資を補完し、リスクを軽減するとともに、全体的な資金調達コストの軽減をもたらしていた。

■ 欧米へのキャッチアップ

高度成長期は、政府が民間よりも情報の面で優位であったといえる。どの産業が成長しそうかという選別が、欧米などの先端を行っている国々の産業構造を見ることによって可能であったため、政府の誘導による産業育成が政策金融機関を通じて行われていた。

このような背景の下で、政策金融機関は民間では提供困難な資金を供給してきた。しかし、金融自由化により民間金融機関の活動が発達してきている。また、現在の経済発展した日本では、政府が民間よりも情報優位であるとは考えられない。このことから、①の役割は今後縮小していくべきものであると考えられる。さらに、政府は市場機構の整備を引き続き行っていく必要がある。②については第2章で詳しく見ていくこととする。

1-2-2. 政策金融改革

(1) 近年の政策金融の膨張

バブル経済の崩壊で傷ついた金融システムを支援し、長期低迷に陥った日本経済を回復させるために大規模な財政支出を行った。これは、財政赤字の大幅な増大を招くものであり、それをファイナンスするための政府の資金需要の額は非常に大きいものとなった。民間の企業部門が過剰債務に陥っているため、資金を政府部門から借りていくことになった。したがって、この時期における政策金融の膨張は、本来の意味の政策金融というより、一般政府部門の財政資金需要を受け入れるために膨張していったという側面が強いと考えられる。

どのような支援策が講じられてきたかを見てみる。

1990年代を通じて数多く行われた景気対策の中で、政策金融機関による企業に対する資金繰り支援策が重要な施策として積極的に講じられた。2000年代に入ると施策の内容が変化し、取引先と取引金融機関の破綻に対処、企業再生などの金融産業界の整理、再編を目的とした支援策が多くなっていった。

政策金融機関による支援策の費用、便益のそれぞれの大きさを客観的に評価することは不可欠であると考えられる。しかしながら、現在そのような体制、ルールはまだ整っていないので、今後は政策評価を十分に行っていくことが必要である。

(2) 改革の概要

政策金融改革は2002年10月7日、経済財政諮問会議において『政策金融の抜本的改革に関する基本方針』が公表され、その後、段階的に進められてきた。この基本方針を踏まえた検討を経て12月に『政策金融改革について』が決定された。その結果、新たに①04年度末まで（不良債権集中処理、政策金融活用期間）、②05～07年度（政策金融機関のある

べき姿への移行するための準備期間)、③08年以降(新体制へ移行)、の3段階のスケジュールで行うことが決定された。そのため、早期に結論を得ることとされた政策金融改革はいったん先送りされることとなった。

しかし、金融円滑化のために政策金融を活用すべきであるとして設けられた①の段階は必要であったのだろうか。民間金融が十分に行動できないからといって、政策金融が十分な行動をとれるとは限らない。両方とも十分な行動をとることができないとも考えられる。よって、①のような段階を設けたとしても、それは市場がよりよく機能することにはつながらないと考えられる。

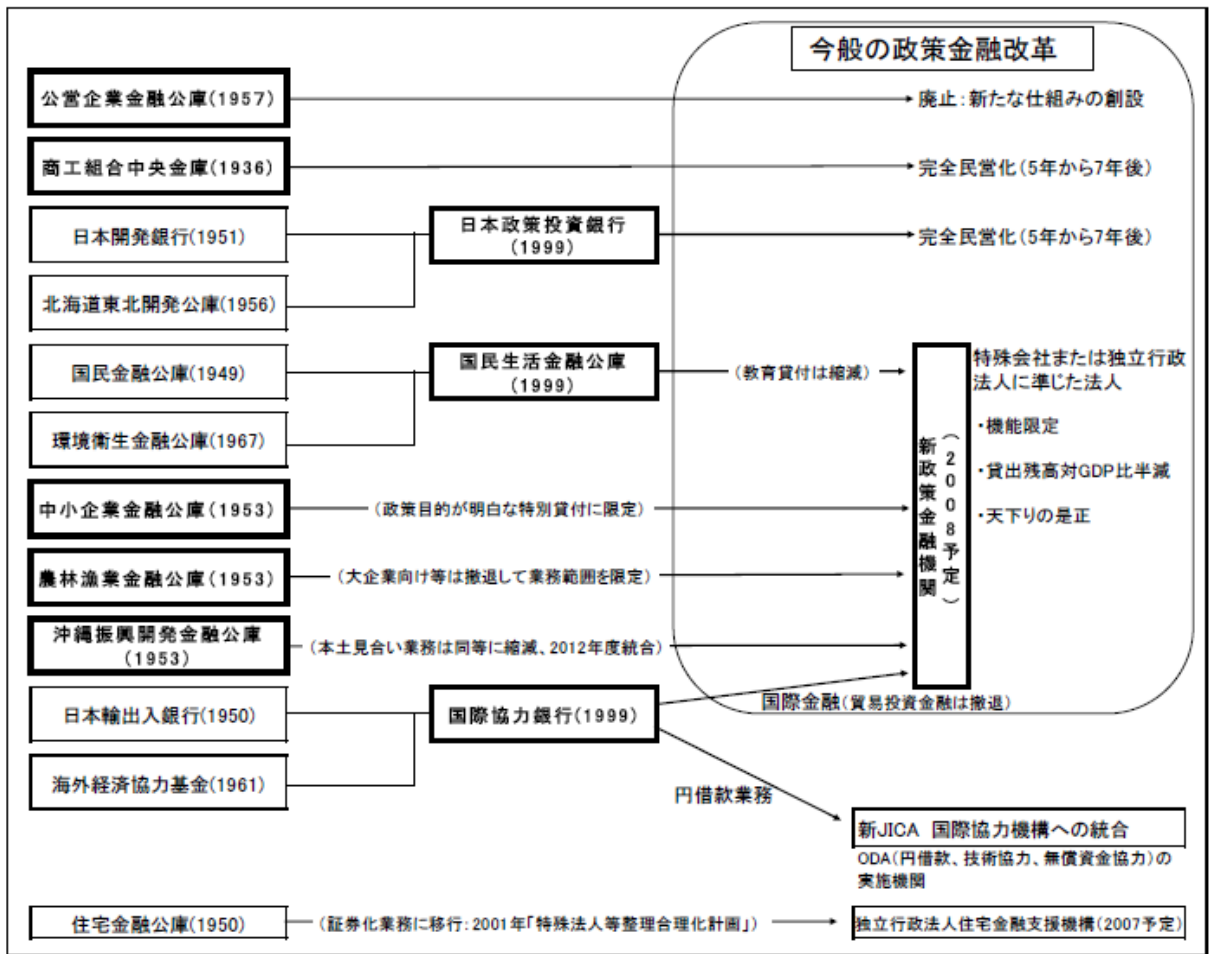
現在は、②の段階にあり、今後の政策金融のあり方を見直す時期にある。

以下では、現在までに決定されている事柄について、記していくこととする。

■ 統廃合・民営化の概要

- ① 商工組合中央金庫、日本政策投資銀行は完全民営化。商工組合中央金庫の有する中小企業団体及び構成員に対する金融機能及び日本政策投資銀行の有する長期事業資金に係る投融资機能の根幹が維持されるよう必要な措置を講ずる。
- ② 公営企業金融公庫は平成 20 年度に廃止し、地方公共団体のための資金調達を公営企業金融公庫により行う仕組みは、資本市場からの資金調達その他金融取引を活用して行う仕組みに移行。
- ③ 国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、国際協力銀行は平成 20 年度に、沖縄振興開発金融公庫は沖縄振興計画の期間経過後に、新政策金融機関に統合(一定の業務を廃止又は限定等した上で新政策金融機関に承継)
- ③ 国際協力銀行の国際金融等業務は、重要な資源の海外における開発及び取得を促進する業務等に限定し、海外経済協力業務は、国際協力機構に承継。

(図表 3 : 政策金融改革の概要)



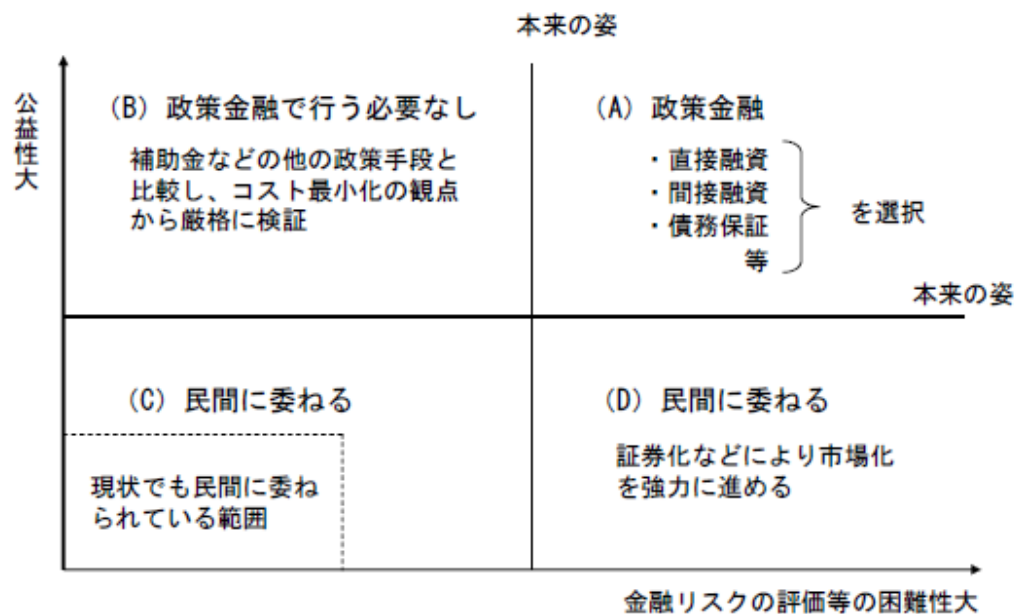
(出典：国立国会図書館 財政金融課)

■ 政策金融機関として残す機能

政策金融機関の存在意義が明確に認められるのは、公共性そして金融リスクの困難性共に高い領域（A）であると考えられる。これを基に政策金融は3つの機能に限定し、それ以外の機能については撤退することが決められた。

- ① 中小零細企業・個人の資金調達支援
- ② 国策上必要な海外資源確保、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）

(図表 4：政策金融のあるべき姿)



(出典：「政策金融の抜本的改革に関する基本方針」)

■ 新政策金融機関へ継承される業務

新政策金融機関に統合されるにあたり、元来各金融機関が担っていた業務は以下のよう
に継承される。

① 国民生活金融公庫の業務

これまでの業務

代表的な業務として、普通貸付（中小企業向けの貸付）、経営改善貸付（商工会議所や商
工会などの経営指導を受けている小企業者向けの貸付）、教育資金貸付（高校・大学に進学
するための貸付）、生活衛生資金貸付（生活衛生関係業者に対する貸付）がある。

継承される業務

経営改善貸付、生活衛生資金貸付を継承する。教育資金貸付については、貸付けの対象
の範囲を縮小する。

② 農林漁業金融公庫の業務

これまでの業務

農林漁業者と食品産業者に対し、融資やコンサルティングを通して、支援を行っている。

継承される業務

農林漁業者に対する長期かつ低利の資金の貸付は、資本市場からの調達が困難なものに限定する。食品製造等の事業を営む者に対する貸付は、中小企業者に対する 10 年超の貸付に限定する。

③ 中小企業金融公庫の業務

これまでの業務

融資業務と証券化支援業務、信用保険業務の 3 つを主に行っている。融資業務はさらに、中小企業者一般を対象とする一般貸付と新規性・成長性の高い新事業への進出や、経営革新への取組み等を行う中小企業者に対し、特別の貸付条件を設けている特別貸付に大別される。

継承される業務

一般貸付を廃止し、中小企業に関する重要な施策の目的に従って行われる特別貸付に限定する。

④ 国際協力銀行の業務

これまでの業務

国際金融等業務と海外経済協力業務（ODA 業務）の 2 つを行っている。国際金融業務には日本で生産された設備・技術の輸出等のために必要な資金の貸付を行う輸出業務や、日本の海外との貿易関係又は国民経済の発展のために不可欠な物資・技術の輸入等に必要な資金を貸し付けを行う輸入金融などがある。

継承される業務

重要資源の海外における開発及び取得の促進、日本の産業の国際競争力の維持・向上、国際金融秩序の混乱への対処のためのものに限定。

⑤ 沖縄振興開発金融公庫

これまでの業務

沖縄において、本土における日本政策投資銀行、国民生活金融公庫、住宅金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫及び独立行政法人福祉医療機構（社会福祉貸付を除く。）の 6 公庫等に相当する業務を一元的に取り扱っている。

継承される業務

「沖縄振興計画」の最終年次である平成 23 年度までは公庫として残す。それ以降は、沖縄振興策と一体となって、新政策金融機関に統合する。

■ 新政策金融機関の制度設計のあり方

新政策金融機関の制度設計については、現在までに次のことが決定している。

① 法人形態

新政策金融機関の法人形態に関しては特殊会社（特別の法律に基づき設立される会社法上の株式会社）とし、その運営は基本的に会社法に従うこととする。また政策金融の実施機関として、新政策金融機関については特殊会社では通例である一般監督権や毎年度の事業計画認可等を規定する。さらに株式については政府が全額保有するものとする。

② ガバナンスの強化

ガバナンス確立の観点から予算の国会決議、金融検査の実施をする。さらに事業計画、財務諸表等の情報開示、企業会計原則の導入、会計監査人による監督を受けるものとする。さらに政策の実施にかかる責任を明確化するために、政策毎に感情を区分する。

経営責任者に関しては特定の公務の経歴を有する者が固定的に選任されることがないよう適材適所で選任する。

③ 内部組織

内部組織の編成に関しては、管理部門等の共通する業務について、その性格や実態を踏まえて積極的に一元化を図ることとする。その上で国内金融と国際金融の部門に大別する。

国内部門は、①国民一般、②中小企業者、③農林水産業者の区分に応じた内部組織を設けることを基本とし、それぞれに経理を区分して管理を行う。

国際部門に関しては、信用の維持と業務の主体的な活動を可能とするため、国際金融等業務に関する企画、経理融資等は自ら行うこととする。また経理に関しては国内部門と区分して管理する。業務の遂行は国際協力機構（JICA）に継承される円借款業務との適切な連携を図ると共に海外経済協力会議の方針に沿ったものとする。

国際事業部の対外呼称は、信用維持等の観点から国際協力銀行（JBIC）の名称を使用し、責任者は、新政策金融機関の対外的に代表できる役職のものを充てる。

新政策金融機関の制度設計に関しては、まだ不確定である点が多い。第 3 章ではこの点に関して、詳しく見ていくこととする。

2章 政策金融機関の考察

2-1. 政策金融機関に対する基本的見解

政策金融の意義については様々な見解が存在するが、ここでは池尾(2006)で紹介されている見解を基にして考察を行う。

開発ビュー (肯定的)

この見方は、開発途上段階での問題解決に政府介入が有効であるとするものである。開発途上段階では、市場機構自体が発達していないため、市場に十全な機能を期待することはできない。また、社会的なインフラ整備に関わる投資が多く存在し、それらは外部性の大きなものである。そのため、民間に委ねているだけでは、過小投資が起こってしまうため、政策金融を通じて投資を促進する必要があるとする。

社会ビュー (肯定的)

この見方は、市場の不完全性を強調しており、政策金融の意義は、「市場の失敗」の補完にあるとするものである。

政治ビュー (否定的)

政策金融機関は政治家が自己の目的を実現するための道具であるとする見方である。政治家は、自分の支持基盤である業界や地域を優遇するために、政策金融を利用する。そのため、優遇策が経済的に合理的であるとは言い難い。

エージェンシービュー (否定的)

これは、「政府の失敗」の可能性も考慮に入れるべきであると主張する見方である。もし、市場の失敗があるとしても、政府も失敗することを忘れてはならない。

日本経済が欧米へのキャッチアップを終えた後にも、政策金融の規模が極めて大きなものとして存続した理由を捉えるにあたって、政治ビュー、エージェンシービューという側面が強いと考えられ、現在政策金融が担うべき役割は極めて限定的であるとする。池尾(2006)でも、現在の日本で正当化される政策金融の役割は極めて限定的であり、業務の縮小や廃止、民営化などの見直しが必要であると指摘している。

以下で、なぜそのように政策金融を捉えるのか、各見解の検証を行うことで説明をしたい。

開発ビューの検証

現在の日本経済は発展途上段階にあるのではなく、成熟段階にあるので、開発のための機関として政策金融機関を捉えることは出来ない。

社会ビューの検証

政府が一切情報制約を受けないとは考えがたく、しばしば「政府の失敗」が生じるであろうことを考えると、政府介入によって「市場の失敗」を補完できるのはかなり限られていると推測される。したがって、社会ビューによって完全に存在を正当化することは難しく、政府の失敗が「市場の失敗」の大きさを上回ることも、しばしばあるのではないかと推察される。

政治ビューの検証

また、経済発展を終えてからは、外部性の大きい公的な投資プロジェクトは減少する一方で、政治的に望ましいプロジェクトは存続する傾向が一般的に見られる。その結果、政治的に好ましいだけのプロジェクトが公的金融によってファイナンスされる可能性が高くなることが予想される。このようなプロジェクトは、政治ビューとして捉えることが出来る。

政策金融機関について政治ビューの具体例を紹介したい。北海道開発公庫についてである。この機関は、北海道における産業の振興開発を図るため、地域開発の推進上有効な事業に対して出融資を行う機関として役割を担っていた。昭和 32 年にその業務範囲を東北まで広め、北海道東北開発公庫に改組された。この際、開発対象地域に新潟が含まれていた。

エージェンシービューの検証

エージェンシービューにおいて「政府の失敗」が指摘されているが、政府系機関として政策金融機関で起こり得る、または起こったであろう「政府の失敗」を以下でみる。

■ 情報制約

「市場の失敗」是正のために、政策金融機関が低利の融資をあるプロジェクトに対して行った場合を考える。プロジェクト実施主体は、大きな外部性を謳い私的利益の小ささを装ったほうが、政策金融機関から低利で多くの資金を借りることができるので、自らの利益を正確に伝えるインセンティブはもたず、自らの利益を過少に伝えるインセンティブをもっている。したがって、プロジェクトによる社会的利益と、プロジェクト実施主体の私的利益の乖離の大きさは不正確にしか測定できないと予想される。このことから、「市場の失敗」による過少投資に代わって、過大融資という「政府の失敗」が引き起こされる可能性がある。

こうした状況の解決策として考えられるのは、プロジェクトに関する社会的利益と私的

利益を徹底的に審査することである。しかしながら、私的利益を正確に把握するためには実施主体のみが知っている私的情報が必要であることが少なくない。また、社会に及ぶ社会的利益の測定も非常に困難な作業である。このため、情報制約の問題を完全に解決することは非常に困難であると考えられる。

■ ソフトな予算制約の問題

本来ならば、予算や評価基準といったものは一度決定されれば変更は行われませんが、政策金融機関を含め公的企業においては往々にしてそれが守られず、後になって損失の補填等が行われる。したがって、赤字が国民負担(税金)によって賄われるために破産の恐れが存在しないと組織構成員は考えるようになってしまう。この結果、予算制約がソフトになってしまい組織構成員の規律付けとしてうまく機能なくなってしまふ。

このように救済策が、組織構成員の努力するインセンティブを下げってしまう。このことから、政策金融機関においても過大投資といったものが行われたり、非効率な経営が行われたりする可能性がある。

公的企業において、過剰投資、非効率経営を抑制する手段としては、政府の裁量権を縮小し、自由に救済することを困難にするということが考えられる。裁量権を縮小する方法としては、直接決定に関する裁量を法律などによって絞ることや、救済策として投入できる予算を縮小するという間接的な方法が考えられる。

■ 利害整合化の困難

組織の構成員の私的利益と組織の利害をできるだけ一致させるために、構成員の利害関心を組織の目的を追求するように振り向ける適切なインセンティブ・メカニズムを整える必要があるが、政府の場合、民間企業よりもそれが難しいと考えられる。この理由は 2 つある。

まず、政府、公的企業の目的は民間企業のように単純に利潤最大化であると仮定することは難しい。一義的で定量的に測ることが可能であるものは多くなく、多面的で定量的に測ることが困難なものも多いため、民間企業のように企業利潤と直結したようなインセンティブ・メカニズムの導入が政府においては困難であるということ。

次に、政府の活動領域には自身以外の組織がおらず、政府組織が唯一の担い手とされている場合が多く、その場合他者との業績比較が不可能であるということ。

このことから、政府組織としての目的と、構成員の私的利益への関心の間はずれが生まれてしまい、本来の政策目的が優先されない、またはコスト意識の欠如等の非効率な状況が生じる可能性がある。

■ 癒着

例えば、政府による資金提供や政府保証等によって利益を受ける主体は、出来るだけ多くの資金提供等を受けようとするインセンティブをもっている。そのため、ロビー活動や天下り先の提供などを行い、当該政府組織の構成員を民間の受益主体が抱きこもうとする。

そして、一部の民間受益主体が政府組織を抱きこみ、その間に結託が生まれると、その民間主体の利益が政策目的よりも優先されるような行動が政府組織においてとられるようになる可能性が高い。このような状況では、特定の主体に利益がもたらされる一方、社会全体としての利益が損なわれてしまう。

こうした癒着を防ぐためには、当該政府組織の活動に関してサンセット方式を導入することや、特定の民間主体のみに利益が集中するような活動を避けるといったことが考えられる。

2-2. 政策金融の妥当性の検討

ここでは、政策金融機関の政策目的が妥当であるのかどうか、そして、政策金融機関が介入に用いる直接融資や間接融資等の手段が妥当であるのかどうか検証する。

政策金融機関が政策目的を実現するよう適切に活動しても、政策目的自体が適当でなければ望ましい結果が得られないかもしれない。

また、手段として直接融資が妥当であるかの検討を行う必要がある。政策目的が妥当であり、その実現手段が妥当であるときのみ、政策金融機関の活動が正当化され、その活動の政策評価をおこなう意義が生じると考えられる。

2-2-1. 目的の妥当性

まず、政策金融機関の金融市場への介入理由として妥当性をもつ政策目的を検証する。

政策金融機関が政策的に金融市場に介入する意義があるのは、その市場において何らかの市場の失敗が生じているケースである。ここでは、政策金融の意義を正当化する目的として、対抗力、情報生産、外部性、リスク負担、情報の非対称性、不完全競争、の 6 つを取り上げることとする。

(1) 対抗力効果

対抗力効果とは、規制により、競争制限的・寡占的な環境におかれた民間金融機関の経営が非効率になるのではないかと、という恐れがあるとき、行動原理が異なる政策金融機関が存在することにより、競争を高める対抗力となることで、効率性が確保されるというものである。

井手・林(1992)は、民間金融機関と政策金融機関の競争により、経済厚生が高まるような理論モデルを提示した。一方、対抗力効果に批判的なものとして、池尾(1998)があり、対抗力効果だけを強調するのは局所的なものの見方であると指摘している。政府は、民間金融機関に対して競争制限的な規制を加えながら、政策金融機関を対抗力として機能させているのである。問題の本質は、政府が競争的環境の維持を怠っていることにありと述べられている。

このように、確かに、対抗力効果によって経済厚生が改善される可能性はある。しかし、金融自由化によって競争制限的な規制がかなり取り払われてきている現在、もはや対抗力効果を政策目的とする十分な理由を見出すことはできないと考えられる。

(2) 情報生産

市場が完全であれば、金融仲介機関が存在する余地はない。金融仲介機関の存在理由としては、融資先企業を審査・監視することによって非対称情報の問題を解決しようとする、情報生産機能があげられる。

融資前におこなわれる審査と、融資後の借り手のモラル・ハザードを防止するための監視が、情報生産の2つの重要な構成要素である。わが国におけるメインバンクの機能で指摘されたように、監視活動については、融資先の決済性預金口座をもつ金融機関が情報面で優位に立っている。したがって、決済性預金口座を提供しない政策金融機関が監視活動で優位な立場にあるとは考えにくいので、情報生産機能が発揮されるとすれば、審査活動においてである。

政策金融機関の存在理由を情報生産機能に求める場合には、さらになぜ民間金融機関で情報が生産されないのかを説明する必要がある。単純に公共部門の能力が優れているという説明は説得力をもたない。この批判に答えるものとして、日向野(1986)があり、日本開発銀行(1999年に北海道東北開発公庫と統合されて日本政策投資銀行となる)の情報生産機能の説明をしている。これは、政策目的に沿って融資をおこなう開銀の行動が、融資を受けたプロジェクトが政策的に優遇される、という情報を生産することに注目している。

こうした政策金融による情報生産は、政府による誘導計画的な経済運営が望ましいといえるような経済発展段階では意味があったといえる。しかし、現在の日本経済はそうした段階ではなく、情報生産機能に関して、政策金融の意義はない。

(3) 外部性

投資プロジェクトが外部効果をもち、それによる利益が広く社会に拡散し、プロジェクトの実施主体が利益のすべてを得ることが出来ないものも存在する。そういったプロジェクトでは、社会全体が受ける便益が費用を上回るにもかかわらず、投資の採算性が確保されないために、社会的に望ましい水準まで投資が行われなくなってしまう。こういった場合は、社会的利益とプロジェクト実施主体の私的利益の間の乖離を補助金で埋めることによって、経済厚生を改善することができる。

池尾(1998)では、この外部性のあるプロジェクトに対する補助金の供給方法として、ひとつの提案を示している。それは、金融仲介機関のモニタリング活動から得られる情報に基づいて、補助金の提供額を調整するというものである。

しかし、金融仲介を通じる方式には、政策金融機関が低利融資するものもあり、どちらが望ましい手段であるのか、という手段の妥当性の議論が必要である。また、経済発展段階で、外部性の大きな社会インフラ整備に関するプロジェクトが数多く存在していた時期は、政府による補完が必要であったと考えられる。しかし、現在はそういったプロジェクトが減少してきていることを考えると、外部性を政策目的とする根拠はないといえる。

(4) リスク負担

非常に規模が大きいものや、きわめて長期のプロジェクトについては、リスクが大きすぎるという理由で民間金融機関では資金供給がなされないものが存在する。これに対し、政府によるリスク負担の最終的な帰着は納税者であるため、政府は国民全体にリスクを分散させることができる。

以上のことから、政府は民間よりも大きなリスクを負担する能力があると判断してよいと考えられる。よって、社会的には実施すべきであるが、大きなリスクが伴う投資プロジェクトに関しては、政府のリスク負担により、経済厚生を高めることができる。

しかし、国民に広くリスクを分散させることができるため、過剰なリスク負担をしてしまうという危険性も存在するといえる。

(5) 情報の非対称性

金融仲介機関の本質的な活動のひとつはモニタリングであるが、その活動をおこなっても、資金提供者が資金調達者の情報を完全に保有できないという、情報の非対称性の問題が存在する。この情報の非対称性により、資源配分が非効率化してしまうことがある。

その典型的な現象が信用割当の問題である。信用割当とは、資金調達者が貸出市場での金利よりも高い金利を支払う用意があるにもかかわらず、必要な資金を調達することができないという事態のことである。これは、資金提供者側が貸出条件を引き上げると、質の良い借り手から先に退出し、質の悪い借り手しか残らなくなってしまうという逆選択が発生してしまうため、貸出条件を引き上げることが出来ないことから生じるものである。

この場合に、政府が民間と同じように、不完全な情報しか保有していなくても、民間と同じ貸出条件で追加的に資金を供給し、信用割当を軽減すれば、経済厚生を改善させることができる。

(6) 不完全競争

金融市場では、資金調達者の情報が、すべての市場参加者に明らかではなく、モニタリング活動を行っている特定の金融機関のみに知られていることがある。こうした金融市場の情報構造では取引関係のロックイン効果をもたらし、双方独占的な状況を生み出しやすい。この双方独占的な状況においては、貸し手と借り手の間に交渉力の差を生み出し、交渉力の弱い側が不利なために、取引をしなくなってしまうという可能性がある。

こうしたときに、借り手側の交渉力が弱いのであれば、政策金融が代替的な資金調達の機会を与えることで、この問題を解決することができる。この場合の貸出条件は、優遇的なものであるが、あまりに優遇的であると民間の取引機会を奪ってしまうことになるので、注意が必要である。

以上を整理すると、政策金融機関の存在意義として現在でも妥当であるのは、リスク負担、情報の非対称性、不完全競争だけであることがわかる。よって、その他の政策目的は現在では適当でないと考えられる。

2-2-2. 手段の妥当性

前節で今後も政策金融が行うべき政策目的について検討したが、その目的について、どういった手段で行うのが適当なのか、という議論がある。これまで日本の政策金融は、貸出先に対して直接融資を行うことが極めて多かった。それとともに、信用保証を行うこともあった。また、それ以外では、補助金給付や課税減免、利子補給も考えられる。行政の効率化の観点から見れば、これらの政策手段のうち、最も行政経費が低いものや、最も経済厚生を高められるものを選択する必要がある。

こうした観点から、政策手段間の厚生比較を通じて、政策金融の妥当性を検討したものとして、土居(2005)がある。この論文では、直接融資、信用保証、補助金給付の3つの政策手段を統一的な理論モデルを基に数値解析を行っている。その結果、補助金給付の場合が最も経済厚生が高くなるが、給付に伴うコストの度合いによっては、もっとも望ましい手段ではなくなる。また、直接融資と信用保証では、信用保証のほうが経済厚生が高くなることを示している。

また、政策金融の規模が比較的大きい米国においても、「保証や債権買取」等の間接的

段が中心であり、最終需要者に資金を直接供給する方法は極めて小さい。このことから、直接融資という手段はあまり多用すべきでないことがわかる。

さらに、民間金融の活動が発達してきている現在では、長期・固定金利の資金は民間でも供給可能となっており、政策金融機関の公的関与を正当化する強い根拠は存在しない。また、政策金融機関による低利融資が必要な理由も、かつてに比べればもはや強いものではない。仮に低利融資が必要だとしても、政策金融機関による直接融資ではなく、民間金融機関の融資に対する信用保証や利子補給で代替可能であることを考えると、後者の手段を優先する方が望ましい。

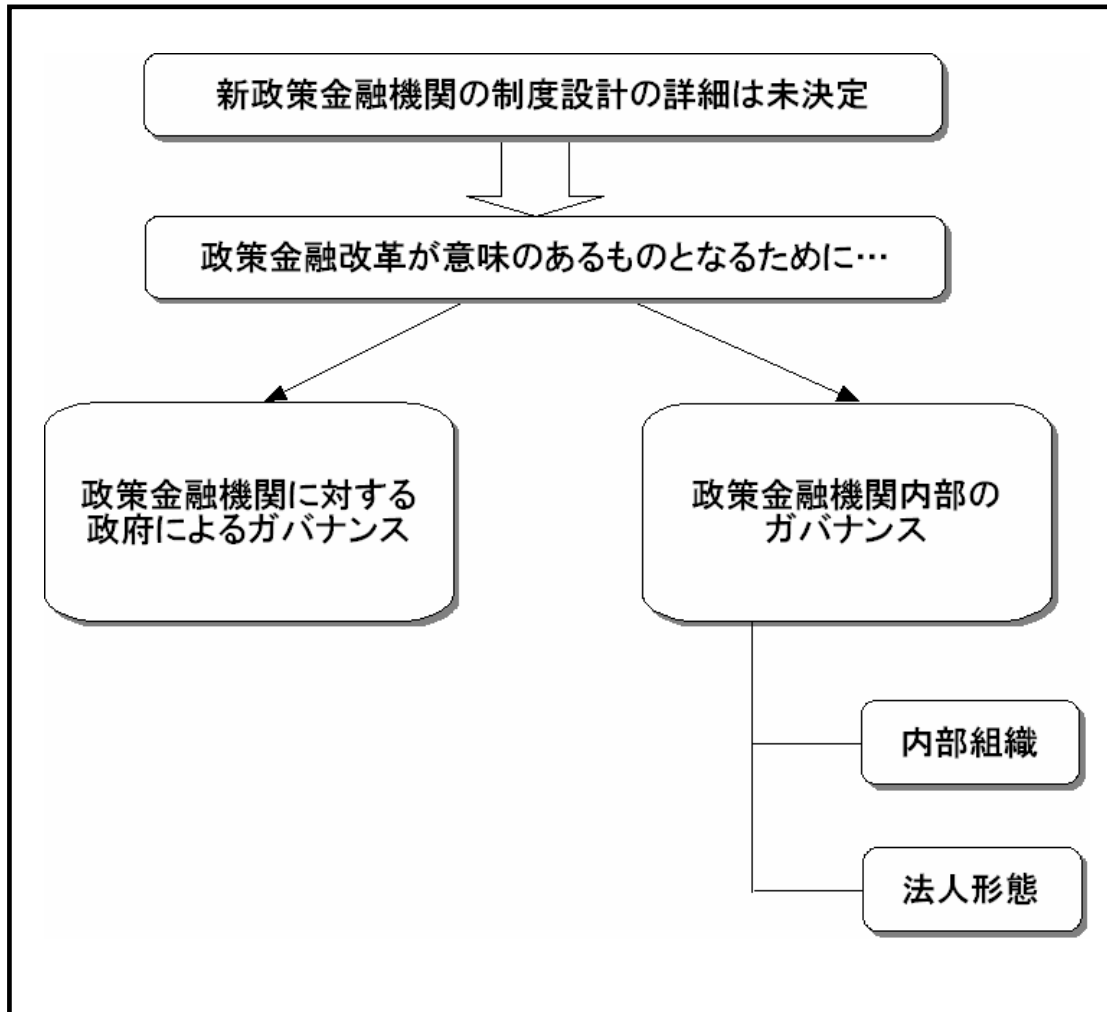
以上のように、政策目的が妥当であっても、その手段として、政策金融による直接融資は最小限に抑えられるべきであり、補助金給付や信用保証などのその他の手段を優先して行うべきであることが指摘できる。

3章 政策金融機関の制度設計に関して

3-1. 分析の前提

3-1-1. 分析の流れ

(図表 5 : 分析の流れ)



この第 3 章では、ここまでの政策金融に関する整理、分析を前提とし、政策金融改革が真に意義のあるものとなるための新政策金融機関の制度設計について考察する。第 1 章の政策金融改革の節でも述べたように、新政策金融機関の制度設計に関しての詳細はまだ未決定の段階であり、基本方針の策定のみにとどまっている。そのため、政策金融改革は、今後の議論の推移次第でその有効性が大きく変化し得るといえる。こういった問題意識の下、本論文では、意義のある改革とは、統合の意義の最大化と政府の関与の最適化、明確

化であると定義し、分析を進めていく。その分析を行うにあたって留意しなければならない点として以下のことが挙げられる。

まず、政策金融機関の統合を考える際、本来であればそれぞれの業務を徹底的に見直し、必要性の薄い分野に関しては、廃止、民営化を行った後で残る業務についての統合を考えるべきである。しかし、今回の改革の流れを見ていると、まず統合ありきで議論が進み、統合後に業務の見直しがされるようになっており、それが行われることを前提として制度設計を考察しなくてはならないことが指摘できる。これに加え、利益追求という明確な目標がある民間企業と異なり、政策的な必要性から存在する政策金融機関は、統合の組織の設計に際しての公企業としてのインセンティブ付けや効率性に関する問題を考えなくてはならないことがいえる。

この章で扱う政策金融の制度設計とは、政策金融の立案、実施、評価がどういった過程、機構を経て実現されるかということであり、具体的には、政府から政策金融機関、政策金融機関内部のそれぞれのガバナンス構造、即ち組織設計がどのように構築されるかの問題であると言え換えられる。本章では、政府と政策金融機関の関係、政策金融機関の組織設計の2つの視点を用いて新機関の適切なガバナンス構造の構築を考察していく。

3-1-2. 公企業としての政策金融機関

公企業とは、国または地方公共団体が出資、経営し、公共の利益の追求を目指す企業のことである。前節で述べたように、一般にこの公企業のガバナンス構造を考える場合、民間企業のガバナンス構造と比較して、その問題を複雑化させる要因が存在しているといえる。そのため、この第2項では、公企業である政策金融機関の望ましいガバナンス構造を考察する前提として、公企業の組織的な位置づけ、及び公企業の特有の問題について整理する。

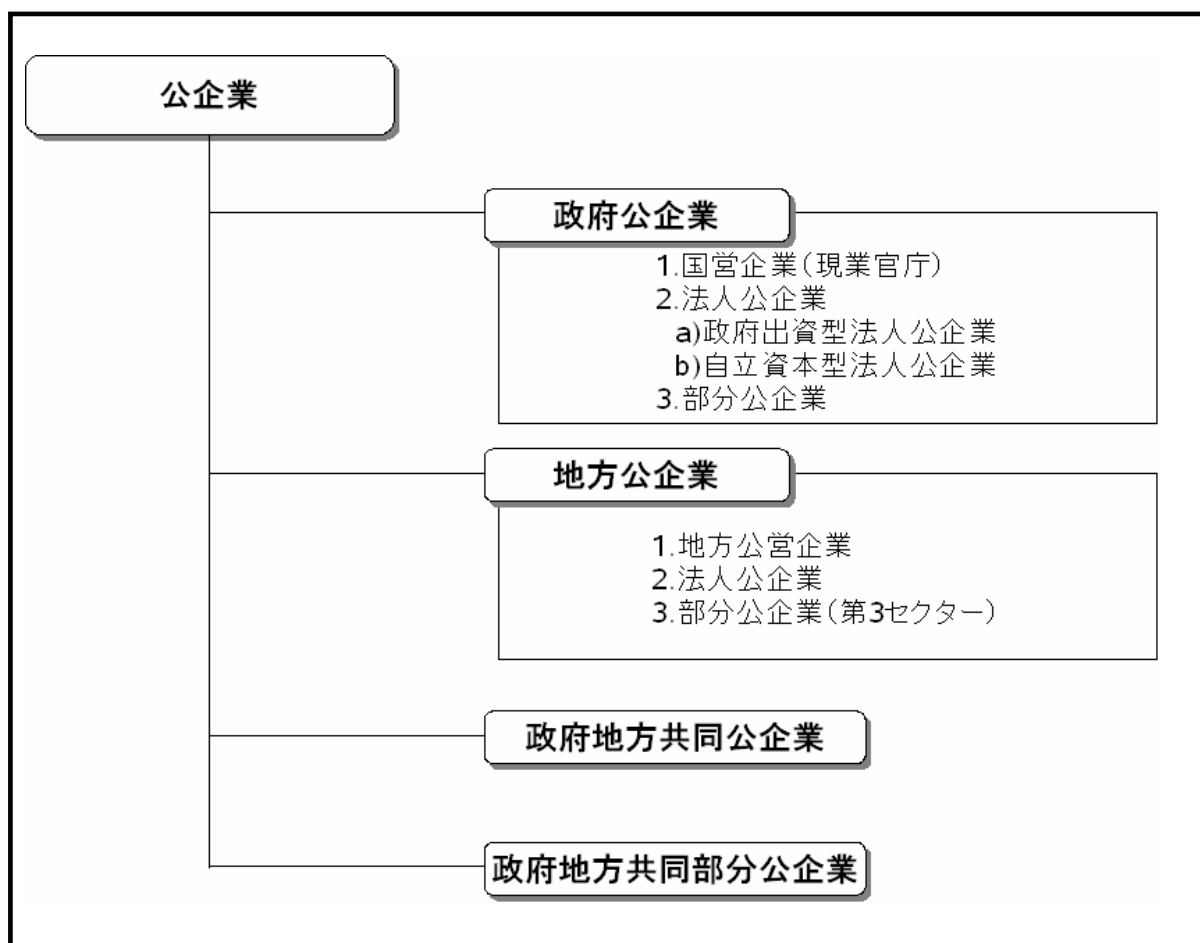
(1) 公企業の組織的な位置づけ

政策金融機関は、政府が出資、経営する公企業である。公企業は、政府公企業、地方公企業、政府地方公企業、政府地方部分公企業に大別できる。政府公企業の中には、行政事業に含まれる経済事業を行う主体である国営企業（現業官庁）や、独立の組織と資本によって経営される法人公企業、政府とともに民間も出資を行っている部分公企業が含まれる。

国営企業の具体例としては、林野庁や郵政公社などが挙げられ、これらは政府が直営するものである。法人公企業とは、個別の根拠法に基づいて設置される企業であり、政府が

完全出資して設立される政府出資型法人公企業と政府が出資しない自立資本型法人公企業が存在する。国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、公営企業金融公庫、沖縄振興開発公庫、住宅金融公庫、国際協力銀行、日本政策投資銀行の政策金融機関はこの政府出資型法人企業に分類され、他にも公団や事業団といった名称の機関はここに分類される。政府出資型法人公企業は、NHK が例として挙げられる自立資本型法人公企業と異なり政府全額出資のため根拠法の法的規制とともに、資本的規制も大きく受けることになる。また、部分型法人公企業には、日本銀行や商工組合中央金庫、日本たばこ産業株式会社などが分類される。

(図表 6 : 企業の分類)



(小松章『企業形態論』新世社 を基に作成)

(2) 公企業の特有の問題

a. 法律上の制約

公企業は、民間企業と比較した場合、その目的、活動領域などが法律や所管当局などにより、規定、制限される程度が大きく、それが公企業の経営の自主性や弾力性に影響し、経営の非効率化を招く要因となることが多いとされる。

b. 公共的支配と政治的介入

公企業の活動やその経営者の行動は常に外部の監督機関による管理下に置かれている。そのため自ら持つ意思決定構造は、十分に機能させることができず企業としての独立性は低くなる。また、公企業内の意思決定は、政策目的を果たすという機関の設立目的からも推測されるように外部からの政治的な介入による影響を受けやすいとみられ、政治家からの介入も行われている。その結果、これらの集団間の交渉が必要となり、組織の目標や意思決定の基準が錯綜し、あいまいになる可能性がある。

c. 目標と評価基準の複雑性

利益追求という明確な目標がある民間企業に比べ、公企業ではその目標はあいまいなものとなりやすい。これは、公企業が提供する公共財は必ずしも数値的に把握できるものでなく、達成すべき事項も多様であるからである。評価基準に関しても、民間企業においては、利益への貢献度という明快な基準が存在するといえるが、公企業においては、数値で測れない公共財の提供への貢献度という非常に捕らえにくいものになってしまう。こうした結果、公企業全体のパフォーマンスの評価、測定が難しくなっている。

d. トップの権限と役割

公企業のトップは、民間企業のトップに比べて権限が小さいことに加え、政治的、交渉的な役割をより強く求められるという属性がある。さらに、職員の採用や解雇、あるいは、経営へのインセンティブの付与などの点でも十分な自主性が制約されているのが常である。それゆえ、権限の委譲や分権化が実行しにくく、部下の監督のためのチェック体制も増え、その結果、公式的規則が増大する恐れがある。

e. 組織のパフォーマンス

目標と評価基準の複雑性を持つ公企業では、客観的かつ統一的なパフォーマンスの判定基準を持たないため、個人ならびに組織全体の行動が慎重になり、リスク回避的行動に陥りやすくなる。その結果、形式主義や硬直化など官僚的な問題が生じやすいとみられる。

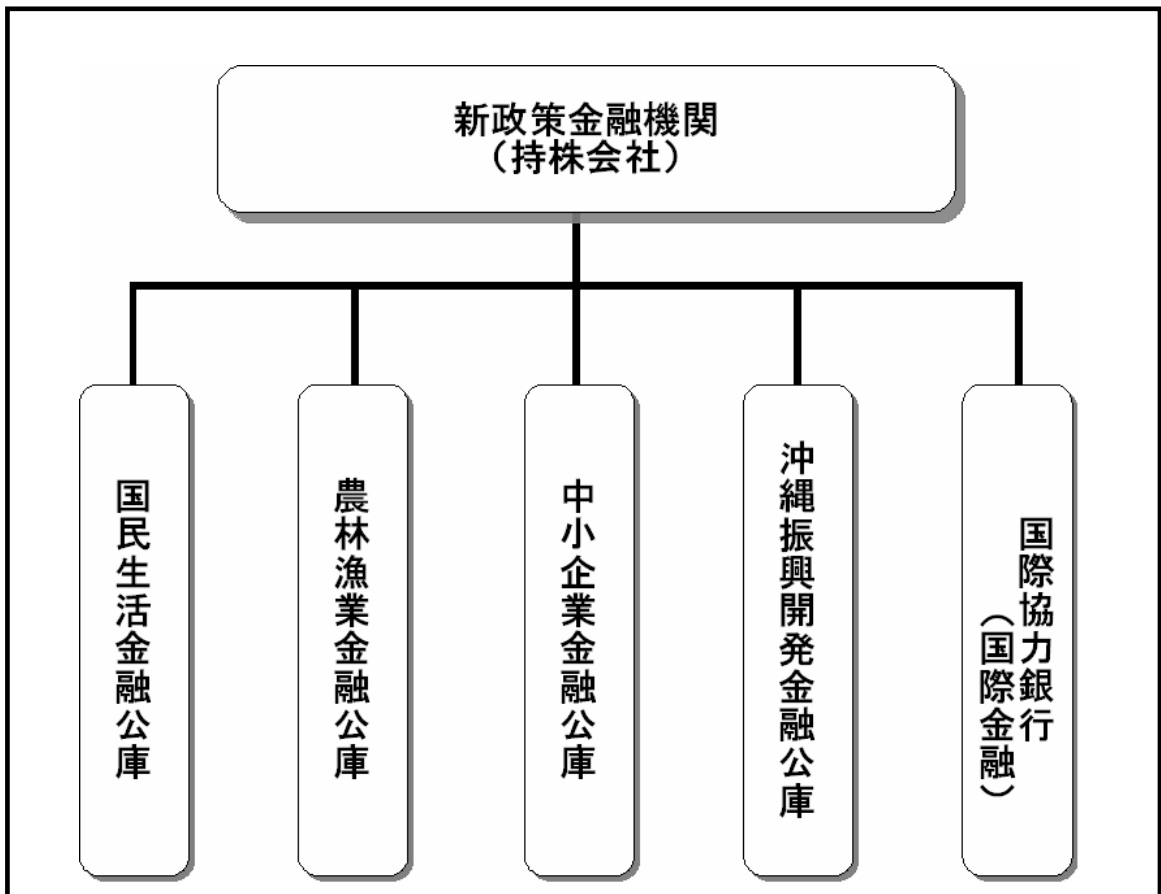
3-1-3. 議論のベースとしての統合形態

新機関の適切なガバナンス構造の構築を考えていくのにあたって、政府の方針においても 5 機関が統合されることが決定しており、本論文でもそれを前提として論を進めていくこととする。この第 3 項では、各政策金融機関の統合を前提とし、その具体的な統合手法として持株会社方式と一法人化方式の 2 つを紹介し、これを以降の分析のベースとして用いていく。

この 2 方式に限定できる根拠として次の点が挙げられる。まず、政策金融機関は政策分野ごとの必要性に応じて存在し、それぞれの役割を果たしている。そのため、その業績、存在意義は分野ごとに判断される必要があり、少なくとも資金の出入りや業務内容が個別に評価が可能な組織形態が望まれる。なぜならば政府の関与が必要かどうかは、それぞれの政策分野によって異なるからである。従って、一法人化する場合もその従来の業態区分は残されることになる。

(1) 持株会社方式

(図表 7 : 持株会社方式時の組織図)



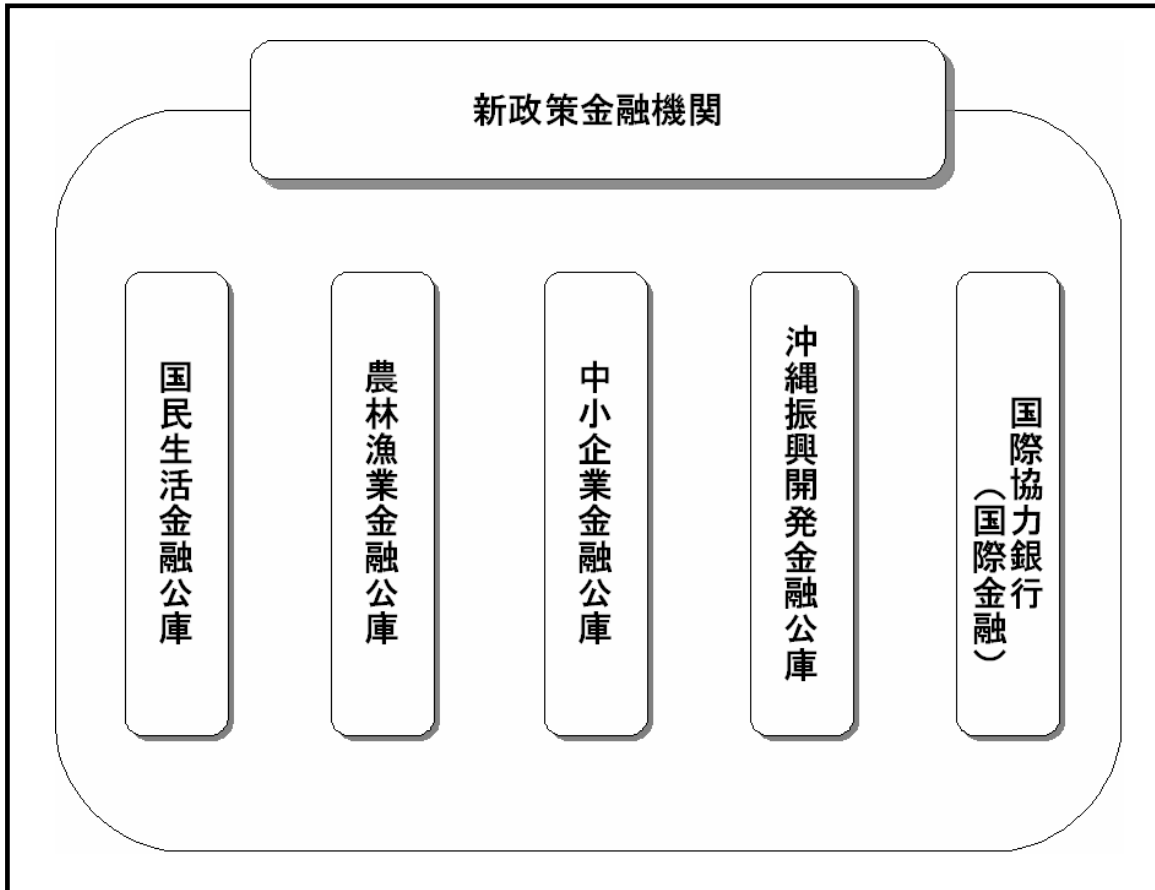
※ 沖縄振興開発公庫は、平成 24 年度以降に統合。

※ 国際協力銀行の海外経済協力部門については、国際協力機構に統合。

持株会社とは、他の株式会社の株式を保有し、支配する事を目的として設立される会社のことである。この方式の下では、統合前の各機関の法人格は維持されたまま、新たに設置された持株会社が各事業会社の株を取得し、傘下に収める形態となる。

(2) 一法人化方式

(図表 8 : 一法人化方式時の組織図)



一法人化方式とは、各政策金融機関を統合して、一法人化し、各機関を新機関の一部門化するという形態である。すでに指摘したように政策金融機関の統合においては、政策分野ごとに個別に評価される仕組みを残すことが必要であり、それを考慮すると事業部制やカンパニー制といった同じ組織内でもある程度の独立性を残す形態が想定される。

3-2. 政府と政策金融機関の関係

政策金融機関は、自らの意思で業務を規定しているのではなく、政府が立案した政策を元に、その遂行に関する業務を実行する機関であると考えられる。

この節で扱う政府と政策金融機関の関係とは、政策を立案する政府とそれを実行するツールであるといえる政策金融機関がそれぞれ別個の機関として存在し、それぞれがどのように関わりを持っている行動しているかということである。望ましい統合方法を考察する本論文において、この政府と政策金融機関の関係が無視できない問題となる理由として政策金融機関は統合されてひとつになるのにも関わらず、それに対し指示を出す側である各省庁はひとつにならないという点が指摘できる。

従来は、指示系統として一機関に対してそれを所管する一官庁が指示を出してきたが、今回の統合によりその形態が崩れることになる。そのために生じると考えられる問題として、政府が政策の実行を政策金融機関に依頼することによって起こる依頼人（政府）と代理人（政策金融機関）の関係がある。

この節では、的確に政策目的が達成されるための、政府による政策金融機関に対する望ましい統治形態を考えていくこととする。

3-2-1. 従来の政府との関係

従来の各政策金融機関は、縦割り色が強く、それぞれの所管官庁の指示系統によって政策目的よりも各省庁の自己目的の達成のために使われる傾向があったといえる。具体的には、国民生活金融公庫は厚生労働省、農林漁業金融公庫は農林水産省、中小企業金融公庫は経済産業省、沖縄振興開発金融公庫は内閣府、国際協力銀行は外務省、というように各政策金融機関はそれぞれの所管官庁の支配の下にある。また、人事、会計、その他管理業務に関する事項については、財務大臣がそれぞれの機関を所管している。以下に例として挙げた国民生活金融公庫法の条文のように、各機関の所管官庁は、設置根拠法によって定められている。

第三十条の四 この法律における主務大臣は、次のとおりとする。

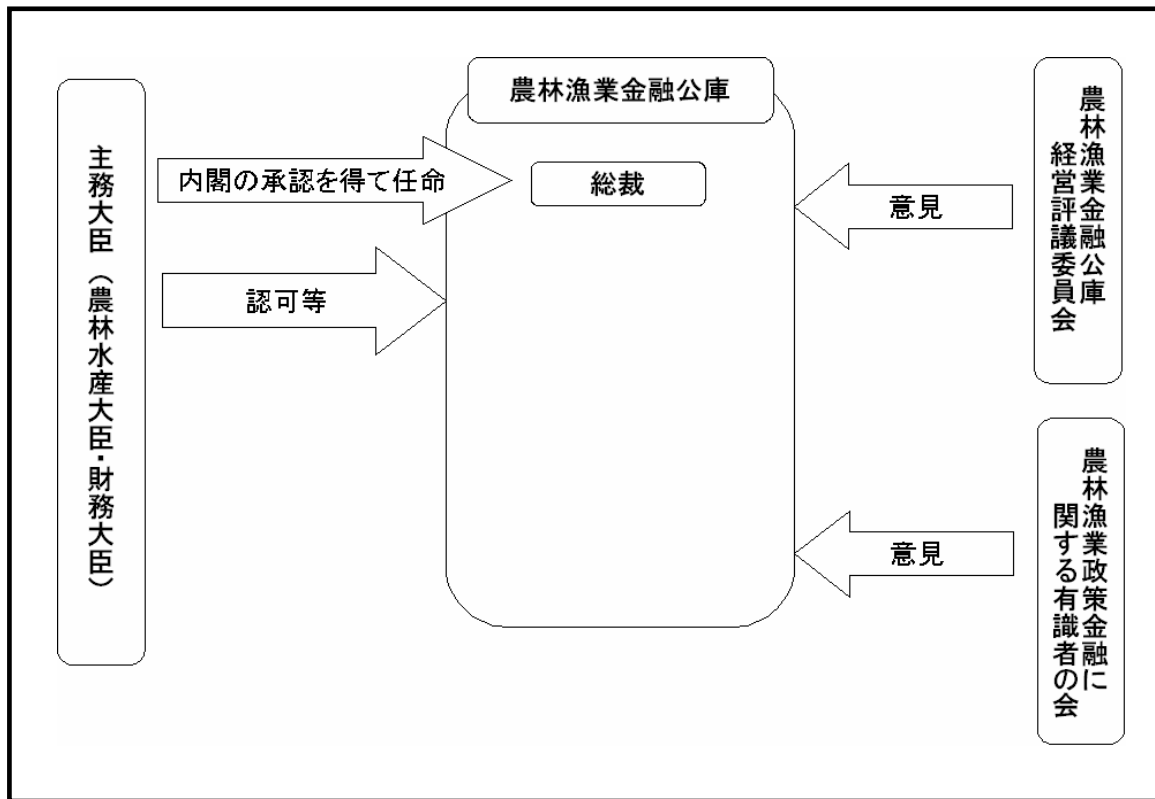
- 一 役員及び職員並びに会計その他管理業務に関する事項については、財務大臣（第三号に掲げる業務に係る会計に関する事項については、財務大臣及び厚生労働大臣）
- 二 第十八条第一号及び第二号に掲げる業務並びにこれらに附帯する業務に関する事項については、財務大臣
- 三 第十八条第三号に掲げる業務及びこれに附帯する業務に関する事項については、財務大臣及び厚生労働大臣

2 主務省令は、財務省令・厚生労働省令とする。

各機関の業務は、基本的には立案された政策の実行であるといえるが、各政策金融機関自体がそれぞれ意思決定機構を持つため単純に政策実行だけを行っているのかには疑問が残る。

例として、農林漁業金融公庫においては、農林漁業金融公庫評議会、農林漁業政策金融に関する有識者の会が設置され、経済界、学識経験者、取引側としての農林漁業者が集まり、その中で公庫の決定が独りよがりになることのないようにと、各界からの意見を吸い上げ、政策方針を基本としながらも、ニーズを捉えてそれを業務に活かそうという取り組みが行われている。そういった姿勢が手続き上の利便性向上など利用者側に立った業務改善につながるのであれば、より良質なサービスが提供されることになり、歓迎すべきである。しかし、ニーズがあるからといって民間で対応できる分野に業務対象の拡大が起こってしまうなら政策金融としての役割を超えてしまうことになる。他の機関においても同様の組織が見られ、国民生活金融公庫の政策実施評価制度や、国際協力銀行の業務運営評価制度などが具体例として挙げられる。

(図表 9：農林漁業金融公庫の例)



(農林漁業金融公庫「REPORT 2006」を基に作成)

3-2-2. 統治形態上の問題

上記の所管官庁による政策金融機関の支配構造を前提として、政府による政策金融機関の統治に関する問題を考察していく。所管官庁の支配構造とは、具体的には、各機関のトップに対する任命権や、予算、業務に関わる認可等のことである。これらの権利は、政府の政策目的を達成するために存在しているといえる。

政府が立案した政策の政策金融機関を通じた実施に際し、統治、指揮に関する問題として挙げられるものに依頼人と代理人の問題と複数依頼人の問題の 2 つがある。ここでは、所管官庁による支配構造が、5 機関が統合することによってどのように変化するかを 3 つの想定されうるケースを取り上げ、その各ケースにおいて 2 つの観点を軸に考察する。

(1) 依頼人と代理人 (principal-agent) の問題

2 主体間の取引を考えると、相対峙する主体の利害関係は一致しないことが多い。この問題は、一方の主体にとって都合なことは、しばしば他方の主体にとっては不都合であることから発生し、このような利害の不一致が取引の過程で不効率性を生み出すことを依頼人と代理人の問題という。

(2) 複数依頼人 (multiple principals) の問題

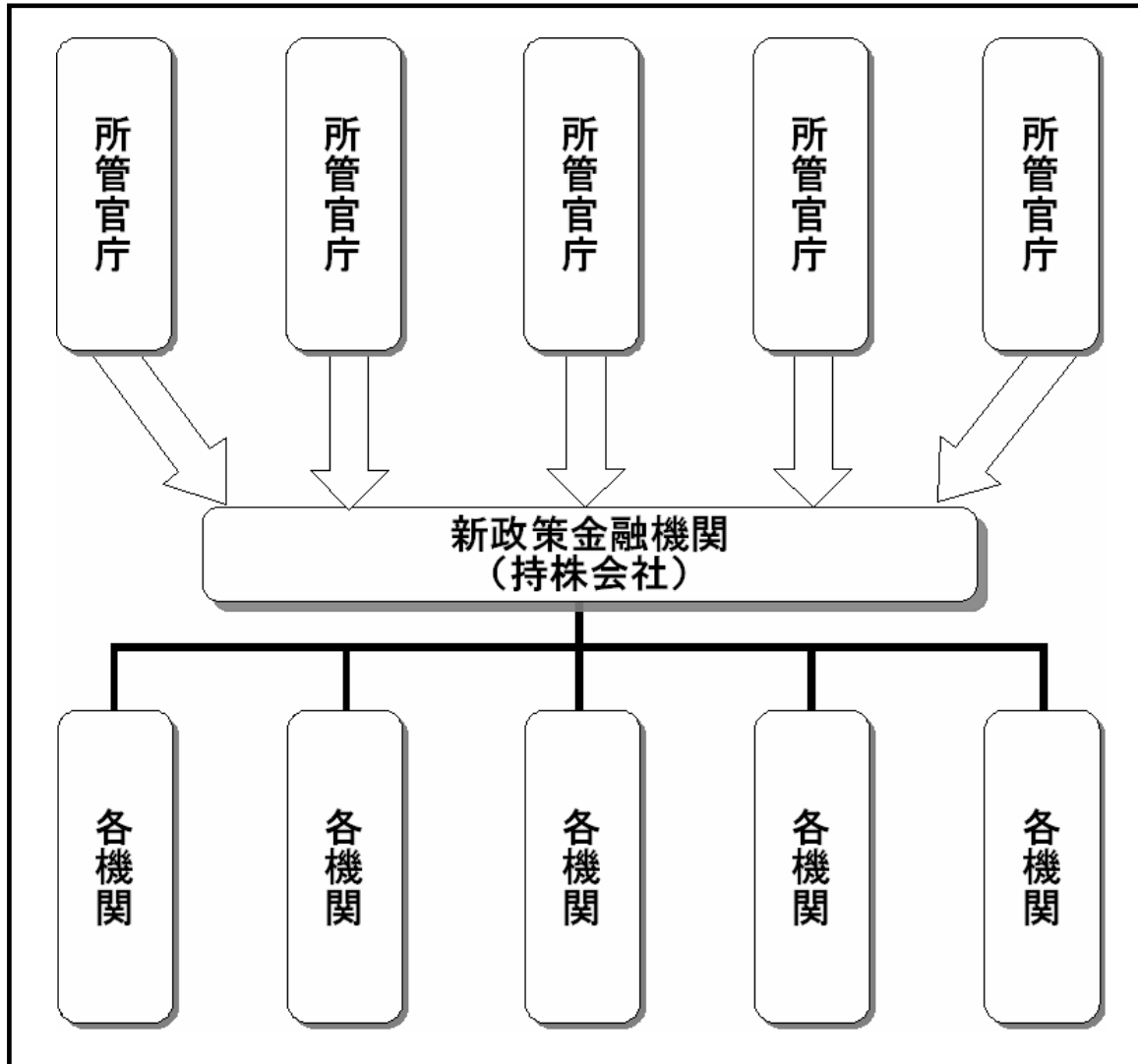
統治形態の問題は基本的には、依頼人と代理人の問題であるといえるが、これは特に依頼人が複数存在する場合の問題である。つまり、政策金融機関が統合することによって、従来の所管官庁による 1 対 1 の支配に代わり、ひとつの新政策金融機関に複数の官庁が指示を行う形になることによって生じる問題である。

これを具体的に当てはめると、政策金融機関は思想、利益の異なる複数の官庁に業務を依頼されている代理人であるといえる。この時の問題として、単純に複数の指示が来ることによって混乱や調整に手間がかかることや、より要求の強い相手に従ってしまうこと、政策の実行だけを役割とされた新機関が自身で複数の情報を取捨選択し、自分たちの利益になる業務や成果の計測が容易な業務だけを選択して、結果的に政策を本来と違うものにしてしまう可能性があることなどが挙げられる。

ここでは、この 2 つの観点から政府と政策金融機関の関係について考察していく。

a. 持株会社に指示が来るケース

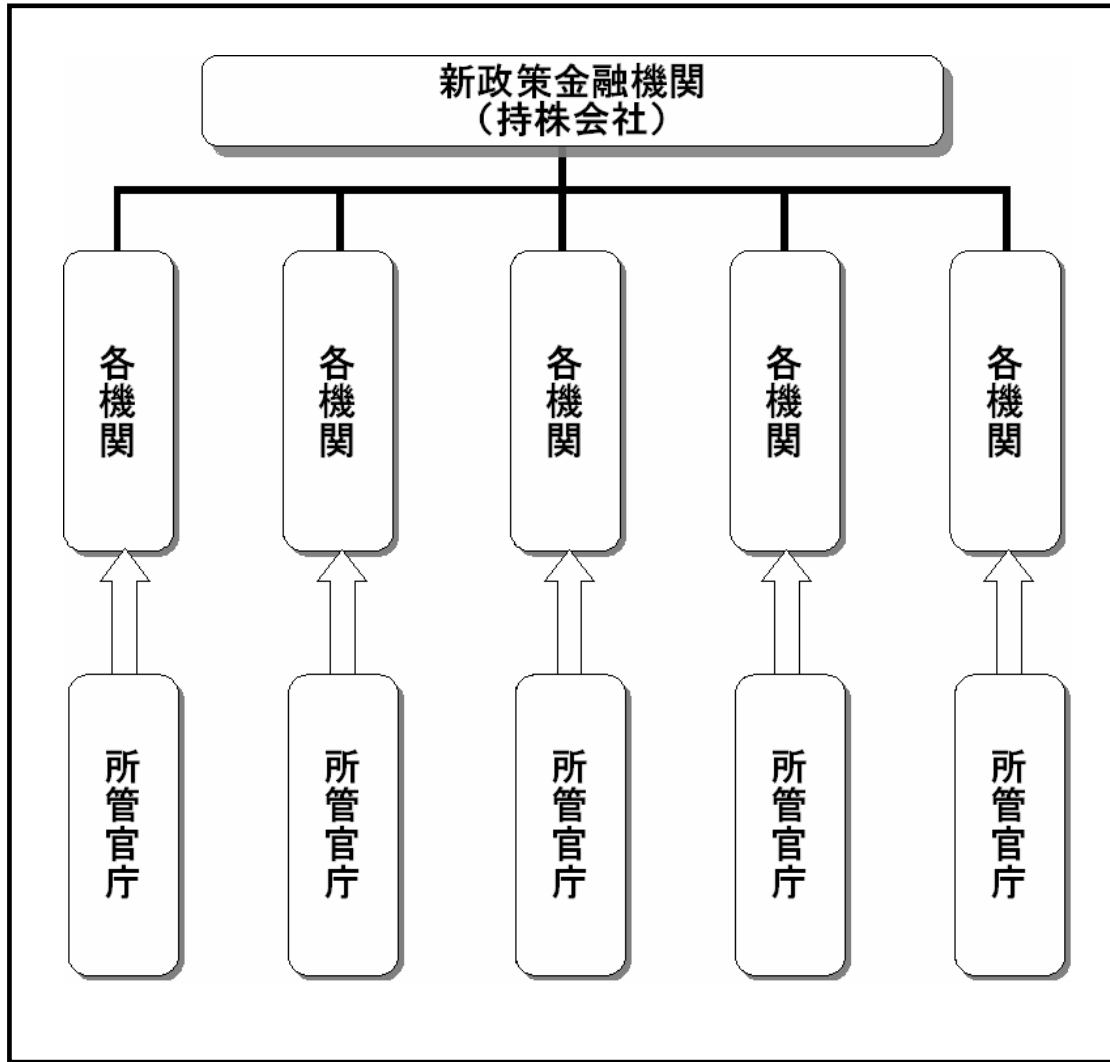
(図表 10：持株会社に指示が来る場合の統治構造)



このケースは、新政策金融機関が持株会社方式によって統合し、各政策金融機関を事業会社として傘下に置いた場合で、各機関を所管していた官庁が従来の各機関を統括する持株会社に対して指示を出す場合である。

b. 持株会社下の各事業会社に指示が来るケース

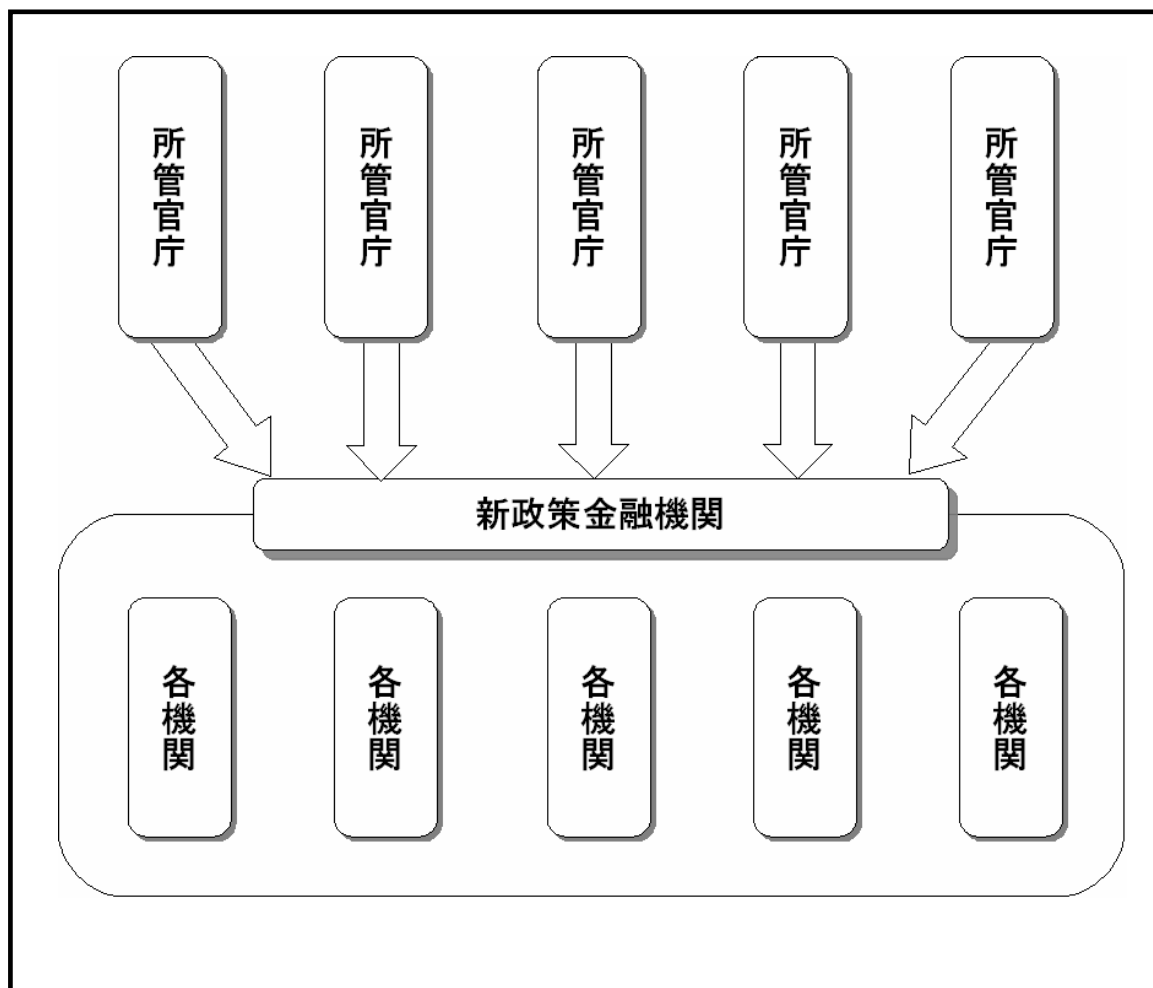
(図表 11：各事業会社に指示が来る場合の統治構造)



このケースは、新政策金融機関が持株会社方式によって統合したときに、各政策金融機関を所管していた官庁が従来通りそれぞれの機関に対して指示を出す場合である。

c. 一法人化した場合

(図表 12：一法人時の統治構造)



このケースは、新政策金融機関が一法人として統合し、従来の各政策金融機関が一法人の各事業部門となる場合である。

A及びCのケース

この場合、複数の所管官庁の指示が一機関に集中し、新政策金融機関にとっては従わなくてはならない主体が複数存在することになり、複数依頼人の問題が発生する。そのときに考えられる問題として、単純に複数の指示が来ることで混乱や調整に手間がかかることや政策の実行だけを役割とされた新機関が自身で情報を取捨選択し、結果的に政策を本来と違うものにしてしまう可能性があることなどが挙げられる。それに加えて、複数機関から要望が来ることでそれぞれの個別の要望に従うインセンティブが低下し、効率性などの面から問題になるとも考えられる。また、持株会社方式においては事業会社と所管官庁の間に持株会社が入ることにより、情報の非対称性の問題が一層大きくなってしまふことが考えられる。

ここにおける持株会社方式と一法人化方式の違いは、複数の指示を受ける主体がグループの経営を握る持株会社であるか、一法人の経営層であるかの点である。持株会社の方が独立度が高く、特定部門の利益にとらわれない戦略的な決定ができるといえるだろう。

Bのケース

この場合、新政策金融機関にとっては、従わなくてはならない主体が複数存在するが、その指示が持株会社を通じてでなくて、従来どおり直接に事業会社に行く形となるので複数依頼人の問題は発生しない。ただ、これでは見かけ上の会社形態が変化したのみで統合の意味は極めて少なくなるといえる。

3-3. 政策金融機関の組織設計

政策金融機関の組織設計とは、政策金融を実施する新機関の組織的な枠組みがどのように設計されるのかという議論である。

この第3節では、前節の政府と政策金融機関の関係の分析を踏まえて、以下の2つの視点から新機関の望ましい組織設計のあり方を分析する。

(1) 内部組織

これは、5つの機関を統合してできることになる新機関がその統合効果を最大にし、政策金融改革の方向性とも合致するような採るべき企業形態に関する問題である。

第2章で記述したように、政策金融改革の中で、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、国際協力銀行の5機関は統合して1つの新政策金融機関となることが方針として決定されている。

そこで、ここでは、その方針を前提とし、新機関の統合方法として望ましいものを検討していく。

(2) 法人形態

この節では新機関の法人形態について、従来の特殊法人形態から独立行政法人化、あるいは、特殊会社化するかの2つの形態を検討していく。新機関の法人形態については組織形態同様、現段階では詳細は未決定であり、現段階では、新機関は政府の株式全額保有とする特殊会社となることのみが決定されている。法人形態の設計の仕方次第では、問題となっている政府出資の無限責任化が有限化されず、さらには政策金融機関の業務の限定化、財政負担の抑制という問題が解決されない可能性がある。

ここでは、真に政策金融改革を意味のあるものにするために、望ましい法人形態について様々な事例を参考にしながら分析をしていく。

3-3-1. 内部組織

(1) 統合の意義

本節では、複数の金融機関が1つに統合する際の意義について、民間金融機関が統合する際の効果と比較、検討を行い、政策金融機関が統合する際のメリットを考えていく。

一般に民間金融機関が統合すると「規模の経済による収益拡大」、「規模の経済によるコスト削減」、「市場でのプレゼンスの拡大」というメリットが働くと考えられる。しかし、本論文で対象としているのは政策金融機関であり、民間金融機関と同様のメリットが働くとは考えにくい。政策金融機関であることを考慮すると、統合とによって「規模の拡大によるコスト削減」による人員削減、店舗削減、設備投資費用の効果が認められると考えられる。「規模の経済による収益拡大」については、新規貸出先、大口融資等の獲得によって効果が得られるため、一連の政策金融改革によって重複業務の削減、機能の限定化が行われているため効果があるとは考えにくい。また、「市場でのプレゼンスの拡大」は政策金融の趣旨として妥当ではない。

平成18年6月27日発表の「政策金融改革に係る制度設計」では、5つの政策金融機関の統合効果について以下の2点が挙げられている。

- ・ 新政策金融機関への統合に際して、管理部門等の共通する業務の一元化や同一地域に複数支店が存在する場合の統合等により、役職員数の削減、経費の削減を図ることができる。
- ・ 現行の各機関のノウハウの共有等により、リスク管理、政策金融手法の高度化、事業再生支援といった共通の課題について、連携した取組みを行うことによって、経営コンサルティング、ビジネスマッチング等、従来の垣根を超えた幅広いサービスの提供を行うことができる。また、それらのサービスの提供によって利用者の利便性の維持、向上が図られる。

これ以降、上記の民間金融機関の統合効果、政府発表の予測される統合効果を踏まえた上で、政策金融機関の統合効果を最大限にするにはどのような組織形態が望ましいのかを考察していく。

(図表 13 : 各政策金融機関の職員数・店舗数)

	国民生活金融公庫	中小企業金融公庫	農林漁業金融公庫	国際協力銀行	沖縄振興開発金融公庫
職員数(人)	4773	2120	929	872	224
店舗・事務 うち海外	152 0	62 1	23 0	29 27	6 0

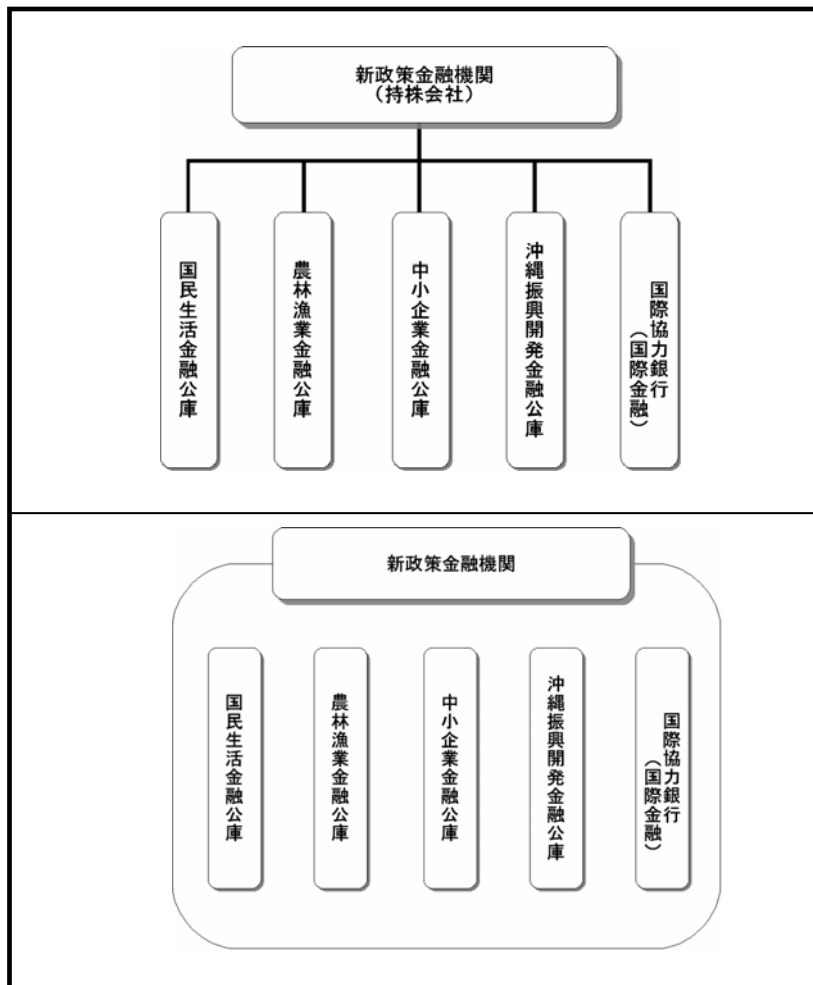
(各政策金融機関 HP を基に作成)

(2) 組織形態の理論的整理

組織形態の理論的考察として、コーポレート・ガバナンスの理論から複数企業を統合する際の方法の違いによるメリット、デメリットを整理していく。

ここでは、第 1 節で導入した新機関が採りうる持株会社方式と一法人化方式の 2 方式を比較していくことで望ましい組織形態を考察する。

(図表 14 : 持株会社方式と一法人化方式)



(3) 各方式の比較・考察

(図表 15：持株会社方式と一法人化方式の比較)

	持株会社方式	一法人化方式
コスト削減効果	独自に持つ店舗網、人員が維持される可能性が高い	重複する店舗、各部署が統合され余剰人員が削減される可能性が高い
事業再編	容易	困難
経営責任	明確	不明確
シナジー効果	限定的	大きい
新会社への移行	比較的容易	困難を伴う可能性

持株会社方式では、統合される 5 機関は法人格を維持したまま新会社の傘下に入り、各機関がそれぞれ独自に持っている店舗網、人員は維持される可能性が高い。また、それぞれが独立した法人格を持つ会社であるため、機関内にある各部署はそのまま残され、グループ全体の戦略的な経営上の決定のみ持株会社に委ねられることになる。従って、統合によるコスト削減は限定的なものになる可能性が高いといえる。それに対し、一法人化方式では、5 機関は、解体され、一会社の中に収められることになる。このとき、持株会社方式の際とは異なり、重複する店舗や、各部署が統合されることによる余剰人員が削減される可能性が高い。

各機関が法人として残されるか、残されないかは、事業再編・分割の容易さにも関係する。それぞれの機関が独立して存在している持株会社方式では、不要となった機関（政策分野）の廃止等が行いやすく、後に述べるようなサンセット条項が入れやすいといえる。一方、一法人化方式では、それぞれの機関は一部門として存在することになるため、組織の見直しは比較的困難になると考えられる。

また、各機関が法人格を維持するかどうかは、その独立性を左右し、それぞれが負う責任の中身もそれに依りて異なってくる。持株会社方式では、ストック、フローの両面での持株会社に対する説明が求められ経営責任が明確化するといえるが、一法人化方式では、持株会社方式と異なり、一法人の代表者でなく、一部門の代表者に留まり、権限移行が少なくなるためそれが負う責任も限定的となる。各部門間の連携を考えるとその独立性がゆえに持株会社下の各事業会社の連携は取りにくくなるといえ、反対に一法人化では、同会社の部門間であるためその連携は容易でありシナジー効果が発揮されやすいといえる。

新会社への移行に際しては、持株会社方式では、従来の組織を維持したまま持株会社の傘下に移行するだけのため円滑に進み、一法人化方式では各機関を解体して新機関を設計し直すため、移行後の組織定着には困難が生じ、時間を必要とすると考えられ、その間のサービス低下も起こり得ると考えられる。

また、持株会社方式では、持株会社が特定の分野の利益にとらわれず戦略決定に専念できるというメリットがあり、統治機構が内部化されることで、機関投資家や顧客の役割を

持株会社が果たせ、経営の効率化がなされることもいえる。しかし、事業会社から見た場合には、自らの属する機関に対して有利になるように持株会社へ働きかけるといった活動が増えると考えられ、事業会社間の調整の必要によるコストが発生する可能性がある。

その他には、持株会社方式では各事業会社が別々に存在するため、賃金体系が柔軟に構成でき、多様な人材の確保に寄与すると考えられるが、一法人化では、一つの会社のため共通の体系が求められるため、持株会社方式より柔軟性に欠けるといえる。

3-3-2. 法人形態

(1) 統合以前の法人形態

新機関の統合後の法人形態を考察するために、統合以前の5機関の法人形態に関して、その問題点を指摘していく。

統合以前の政策金融機関は特殊法人形態として存在している。特殊法人とは、法人ごとの特別な設置根拠法により政府が設立する法人であり、通常、民間企業が規制や採算などの関係で実施することが不可能か、不可能に近いような事業を実施することを目的として設立される。その形態については公庫、公社、公団、事業団、特殊銀行、特殊会社など多岐にわたっており、国際協力銀行は特殊銀行、他の4つの政策金融機関は公庫として存在していた。政府の政策実行部隊として政策金融機関は、国による関与が強く法律による裏付けだけでなく、毎年の予算が計上される。予算に関して、これまで述べてきたように政策金融機関は財政投融资と密接な関係にあり、税金で財源を賄っている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资計画で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は、その事業収入で元利返済を行うべきである。しかし、政策金融機関が事業収入だけで元利返済を行えない場合が多く、政府は一般会計や特別会計から補助金を投入して収支差を補填してきた。さらに政府は政策金融機関を始めとする特殊法人に補助金、貸付金、以外に多くの出資金を投入してきた。しかし、その出資金の見返りとして国庫納付金を受け取ることはかなり稀であり、政府による出資金が事実上返済期限を予め定めない無利子融資状態となっていた。政府はこれらの補助金や追加出資を、経営責任を問うことなく政策金融機関に投入してきた。そして損失を出し続けて累積欠損金が多くなった場合、政府は出資者として補填のために、事前の想定以上の補助金投入や追加出資を行ってきた。政策金融機関等の特殊法人の最大の問題点は、政府が損失補填のための補助金投入や、追加投資を行う等、事実上政府出資が無限責任化していることにあった。この政府出資の無限責任化によって政策金融機関が破綻することなく、経営の非効率化が生じ、負債による規律が働かなくなっていた。また出資者たる政府がその補填を全額引き受けていたため財政の追加的な負担が生じていた。

(図表 16：政策金融機関への一般会計からの補給金)

	日本政策投資銀行	中小企業金融公庫	国民生活金融公庫	国際協力銀行	農林漁業金融公庫	沖縄振興開発金融公庫
1996	-	392	602	139	993	86
1997	-	439	770	87	965	88
1998	-	641	810	8	856	88
1999	-	547	566	0	877	72
2000	-	605	510	300	727	56
2001	-	547	394	300	674	57
2002	-	388	275	300	537	53
2003	-	450	51	300	474	52
2004	-	369	52	300	515	52
2005	-	335	55	300	377	52

(財務省「財政金融統計月報」政府関係機関特集を基に作成)

※ 単位：億円

※ 政策金融機関に対しては上記の他に、一般会計からの出資金、特別会計からの補助金や出資金が投入されている。

(2) 現段階での法人形態について

現段階では新政策金融機関の法人形態については「政策金融改革に係る制度設計」で大枠が決定され、効率的な事業運営の実現と、政策上必要な業務の的確な実施を図るため特殊会社とすることが決定されている。

特殊会社の一般的な定義について述べておくと、特殊会社とは、設立根拠法に基づき設立される会社法上の株式会社であり、その運営は基本的に会社法に従うこととなる。すなわち特殊会社も特殊法人に分類されることになり国の関与が残る。国策上必要な公共性の高い事業ではあるが、行政機関が行うよりも会社形態でこれを行う方が適切であると判断される場合に設立される。

政府は特殊会社形態をとることによって、民間企業会計や企業的組織運営による透明性の高い効率的な運営を目指すとしている。さらに政策上必要な業務を国が責任を持って実施するため、政府信用による資金調達を行い、多額の信用供与を行う機関であることを考慮して、新機関の株式については政府が全額保有することのみが決定されている。

(3) 新政策金融機関の法人形態についての分析

特殊法人形態での問題点、現段階で決定されている新機関の法人形態を踏まえた上で、新機関について考えられる法人形態について考察をしていく。次節では望ましい法人形態を分析する前提として、政策金融機関の業務の範囲の限定化、財政負担の抑制を達成するために必要だと考えられる措置を示す。その上で望ましい法人形態として独立行政法人化、

特殊会社化を検討する。また特殊会社化の中でも、完全民営化を目指さない特殊会社化、完全民営化を目指す特殊会社化に細分し、三つの法人形態について比較していく。それぞれの法人形態での比較を行ったうえで新機関の望ましい法人形態について考察していく。

(a) 市場化テスト

現在政策金融機関が民業を圧迫しているとの指摘が存在している。すなわち民間金融機関でも行える業務を行っているという批判である。そこで政策金融機関が行っている業務が民間金融機関でも行える業務であるかを識別し、政策金融機関の業務の限定化を図るために市場化テストが望ましいと考えられる。

市場化テストとは官が独占してきた公共サービスを、官と民が対等な立場、公平な条件の下で競争入札を行い、価格・質で最も優れたものが入札及び、サービスを提供する制度であり、諸外国では既に導入されている制度である。公共サービスの提供に競争原理を持ち込むことによって、コスト削減や質の向上が目指されている。市場化テストの原理を用いた結果、政策金融機関の業務が民間金融機関でも行える業務であると判断される場合には、民間金融機関へ貸出債権や事業を時価で譲渡、証券化することが望ましい。

市場化テストの原理を導入するためには、民間金融機関との間に公平な競争条件を確保し、組織形態や会計基準を民間と共通なものとする等の環境の整備が必要であると考えられる。

(b) サンセット化

また政策金融機関の業務についてサンセット化することが、業務のスリム化に寄与すると考えられる。サンセット化とは、その業務についてある一定の期間を設けて業務を行い、あらかじめ定めた期間が終了した場合にその業務から撤退するものである。サンセット化を設けない場合、一度着手してしまった業務について手放すことが困難になり、民業を圧迫する可能性がある。例として、景気後退期における中小企業の資金繰りが困難になる場合には政策金融機関の需要が高まると考えられる。しかし景気後退期は永年には続くはずがなく、サンセット条項を設けない場合には、放漫経営の企業を延命させてしまうことになり非効率化が生じる。よって業務を行う期間を設け、サンセット条項を設けることが望ましい。

(c) 事前のコミット

これまで政策金融機関には、事前に投入される補助金や出資金等について事前にコミットできておらず、政府によって無尽蔵に資金が供給されてきた。そのため補助金等の投入に対して事前にルールを定め、コミットすることが重要であると考えられる。その具体的な方法として、政策コスト分析等の客観的な指標を用いて、補助金投入の度合いを事前的にコミットすることが必要であり、政策コストとして認知した額を、今後の補助金投入の上限とし、その額以上に補助金は投入しないと事前にコミットする方法等が考えられる。

また事後的にコミットした額以上に補助金を投入しなければならない事態に陥った場合には、補助金投入を無原則に行わず、まず資金の貸し手責任を問う形で、債権放棄などで処理を進めることが望ましいと思われる。また最終手段として補助金を投入する場合には、事前のコミット同様ルールを設け、コミットする必要があると考えられる。

このような事前のコミットメントを政府は強固にコミットする必要がある。コミットが容易に破られ、無原則的に追加出資や補助金投入がなされると負債による規律付けが働かず政府出資が無責任化してしまう恐れがある。

(d) 破綻法の整備

政策金融機関に対して負債による規律付けを行うために、破綻法の整備を検討する必要がある。従来の特種法人形態では、一般的に破産を想定しておらず、組織の解散については別途個別法の制定により措置することとしており、破産能力がなかった。よって破綻処理の法制化を行い、貸し手責任を問うことで規律が働くと考えられる。

しかし、政府出資の金融機関であり、政府の政策実行部隊として存在する政策金融機関が破綻することがありえるのかという疑問が生じる。累積の赤字が拡大し、債務の支払い不能という状況に追い込まれた場合に、政府が補助金等を投入せず、破綻へ追い込む可能性は限りなく低いと考えられる。そのため破綻法の整備が、現実のものとなりえるのかについては議論が必要であると考えられる。以上を踏まえた上で望ましい法人形態について分析をしていく。

■ 独立行政法人化

まず政策金融機関がとりうる法人形態の一つ目に独立行政法人形態について分析をしていく。公的金融機関の独立行政法人化は、今回の政策金融改革の対象ではないが、実質的に公的金融機関である奄美群島振興開発基金が 2004 年 10 月に独立行政法人になった前例

がある。また、2001年12月19日に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」において、住宅金融公庫は2006年度以内に廃止し、公庫が先行して行うこととしている住宅ローンの証券化支援業務については、新たな独立行政法人「住宅金融支援機構」を2007年4月に設置することが決定されている。このような前例を踏襲すると新機関の法人形態として独立行政法人化が考えられる。

独立行政法人とは、国が行う政策の企画立案機能と実施機能を分離し、実施機能に関して、国とは別の法人格を有する行政主体である「独立行政法人」を設立して業務を行う制度である。これにより効率性、質の向上及び透明性の確保を図ることを目的としている。その事業および業務については個別機関ごとに法律が明記されているのと同時に、独立行政法人通則法により、全体の目的や業務運営の原則が定められている。

特殊法人との相違点として、国からの独立性を高める形態となっているが、主務大臣が中期的な目標の付与や年度計画の認可等を行うため政策目的を果たすことができる構造となっている。

しかし、独立行政法人化は試験研究機関など行政サービスの生産費用に見合う対価を受業者に請求せずに活動を行う組織を対象にしたものであり、統治メカニズムや会計基準はその活動を考慮して設計されたものである。また独立行政法人は、国が全額出資しているケースが多く、国からの助成である運営費交付金が支給され、各独立行政法人への追加出資が認められている。そのため、財政面での自立度は低く、政府出資の有限責任化が果たせず望ましい形態ではないと考えられる。

■ 特殊会社化

従来、特殊法人を特殊会社化するという事は、「民営化」として捉えられていた。その具体的な事例として、郵政民営化、電電公社（NTT）の民営化が挙げられる。いずれの事例も民営化とは言っても、設置根拠法を残し、株式会社形態へ移行するが、政府がその株式を全額、または一部を保有する形となっている。そのため民営化とは、株式会社形態ではあるが根拠法が存在するため特殊法人に含まれ、国の関与が残る形となり、完全に民間企業とは言えない。わが国の場合、一般的な民営化の解釈として民営化＝完全民営化というように捉えているケースが多く見られる。その理由として、多くの国民が政府のみが公共サービスを行う主体であると考えているためであると考えられる。しかし公共サービスを民間の組織で行っている機関として、アメリカの政策金融機関である政府支援企業（GSE：Government Sponsored Enterprise）の一機関として存在する、ファニーメイ（Fannie Mae：Federal National Mortgage Association）の事例を参考にすることができる。後の節で詳しく業務内容や、政府関与の仕方を紹介するが、ファニーメイは、設立当初は政府全額出資であったが、現在は全ての株式が民間へ移譲しているため、公的な業

務を民間所有で行っていることが理解できる。上記のように、公的な業務を民間の出資で、民間の組織によって行うことは可能である。そのため現在の政策金融改革の法人形態として民間の資本で公的な業務を行う法人形態を検討する必要があると考えられる。

上記で記したように、民営化という言葉は、解釈が異なっているため、本論文での民営化の定義について検討を行う必要があると考えられる。本論文では以下の 3 つに定義を分類することとする。

(図表 17：民営化の定義)

完全民営化	設置根拠法が消滅することで特殊法人ではなくなり、政府の株式保有分を民間に全額移譲及び、株式上場により完全に民間会社となること。
民営化	将来に完全民営化される方針が決定されており、その移行過程において株式会社形態となりながら設置根拠法が存在するために特殊会社と分類されること。
国有株式会社化	将来完全民営化する方針がなく、政府が株式を保有することで公的部門に属しながら、株式会社形態となって民間の企業統治や経営手法を導入するもの。

(1) 国有株式会社化

新機関がとりうる 2 つ目の法人形態として国有株式会社化を分析していく。国有株式会社形態では、政府が株式を全額出資し、株式会社形態をとると同時に、原則として商法や、銀行法などの一般金融機関が従う法律を適用させることが重要である。一般の法律を適用することによって株主として出資した場合の有限責任化が実現され、特殊法人形態での問題点であった、政府出資の無限責任化を国有株式会社形態では解消することができると考えられる。このように政府出資を有限責任化させることで、予算制約がハード化し、さらに商法や銀行法の適用によって、民間の金融機関との間に公平な競争条件を整備し、組織形態や会計基準を共通のものとする事で経営を規律付けることができる。

また、民間株式会社とは異なり、政策金融機関は政策立案の実行を目的とされ、必ずしも利益を追求することを第一の目標としていない。よって政府を株主とすることで、株主の意向によって当該機関の政策目的を設定し、それらを実行させることが可能となる。ただし株主の意向にそっているとはいえ、無原則的に当該機関の損失が拡大することは、絶対に避けなければならない。そのため損失拡大に伴う、補助金投入の際の事前のコミットが必要であると考えられる。

(2) 民営化

新機関がとりうる 3 つ目の法人形態として、新機関を民営化する場合を分析する。民営化に関しては、政策金融という公的な業務を民間所有形態で行っているアメリカの政策金融機関ファニーメイを参考にし、分析を行っていく。

ファニーメイとは、住宅ローン（モーゲージ）の流通市場を整備・育成し、米国市民が容易に住宅取得することを目的として 1938 年に政府の全額出資によって設立された。その後市場価格によるモーゲージの流通市場および、証券化市場の育成を目的とする現在のファニーメイと、政策目的で特別援助機能としてモーゲージを取得・管理するジニーメイに分離されることとなった。そして 1970 年に政府保有であったファニーメイの株式の全額を民間に放出し、ニューヨーク証券取引所に上場することで民間所有の組織となった。民間所有の組織ではあるが、設立根拠法に基づき一定の政策機能があり、連邦政府（財務省および住宅都市開発省）が業務を監督する権限を有している。

ファニーメイの事例を基に、新機関の法人形態として民営化を選択できるかを考察した場合、結論として適切ではないと判断されると考えられる。ファニーメイは民間金融機関からモーゲージ債権を買い上げた上で証券化を行い、保証業務によって収益を上げているため、従来の日本の政策金融機関が行ってきた直接融資を行っていない。さらにはその収益を株主に対して還元することが必要とされている。また、ファニーメイを含む民間所有の政策金融機関は、形状的な事業運営の経費が自立的に確保されており、国またはそれに準ずるものからの補助金等が廃止されている。一方の統合が予定されている 5 つの政策金融機関の現状を見ると、毎年多額の補助金や、出資金が投入されなければ収益が均衡せず、補助金が投入されなければすべての事業運営費を債券で調達することは難しいと思われる。また、5 つの機関の直接融資の比重の高さを考えると、業務上の性格の違いから新機関は政府保有であることが望ましいと考えられる。

4章 まとめ

4-1. 理論的考察

第2章では、政策金融の意義を第1節で検証し、その役割は極めて限定的であるとの見解を得た。第2節では、その限定された役割を担って行くにあたって、その目的と手段の妥当性を検証した。

まず、具体例を挙げたように政策金融機関は政治と繋がり易い存在であるため、本来の意味での政策金融を行うためにも、政治とある程度の距離をとることが必要だと思われる。加えて、政府の失敗が生じないという保証はなく、「政府の失敗」がしばしば「市場の失敗」の大きさを上回ることもあると推察される。したがって、政策金融を捉えるにあたって、政治ビュー、エージェンシービューの色が濃く、本来的な意味での政策金融の役割は極めて限定的であると考えられる。

また、目的の妥当性の議論から政策金融機関が今後行うべき政策目的は、リスク負担、情報の非対称性、不完全競争にあることが示された。よって、もしこれら以外を政策目的として業務を行っている場合は、その業務は早期に撤退する必要がある。一方、上記の3つは政策金融機関の行う政策目的として存在するため、もし現在これらを政策目的として行動していないのならば、今後は行っていく必要がある。

そして、手段の妥当性の議論から、政策金融機関による直接融資は最小限に限定すべきことが示された。まず、補助金給付や信用保証などのその他の手段でも政策目的を達成することが可能であるかどうか吟味し、それでも達成が困難である場合のみ、政策金融機関の必要性が出てくると考えられる。

このような業務の見直しを早急に行う必要があり、一連の見直しを行ったうえで、新政策金融機関の制度設計を考えていくことが望ましい。

4-2. 望ましい制度設計

(1) 政府と政策金融機関の関係

政府と政策金融機関の関係の観点から新機関の望ましい制度設計のあり方を考察すると、結論として、各官庁からの指示を持株会社に集約する形態、具体的には、a.持株会社に指示が来るケースが望ましいと考えられる。ここでは、その理由を他の方法との比較から挙げていくこととする。

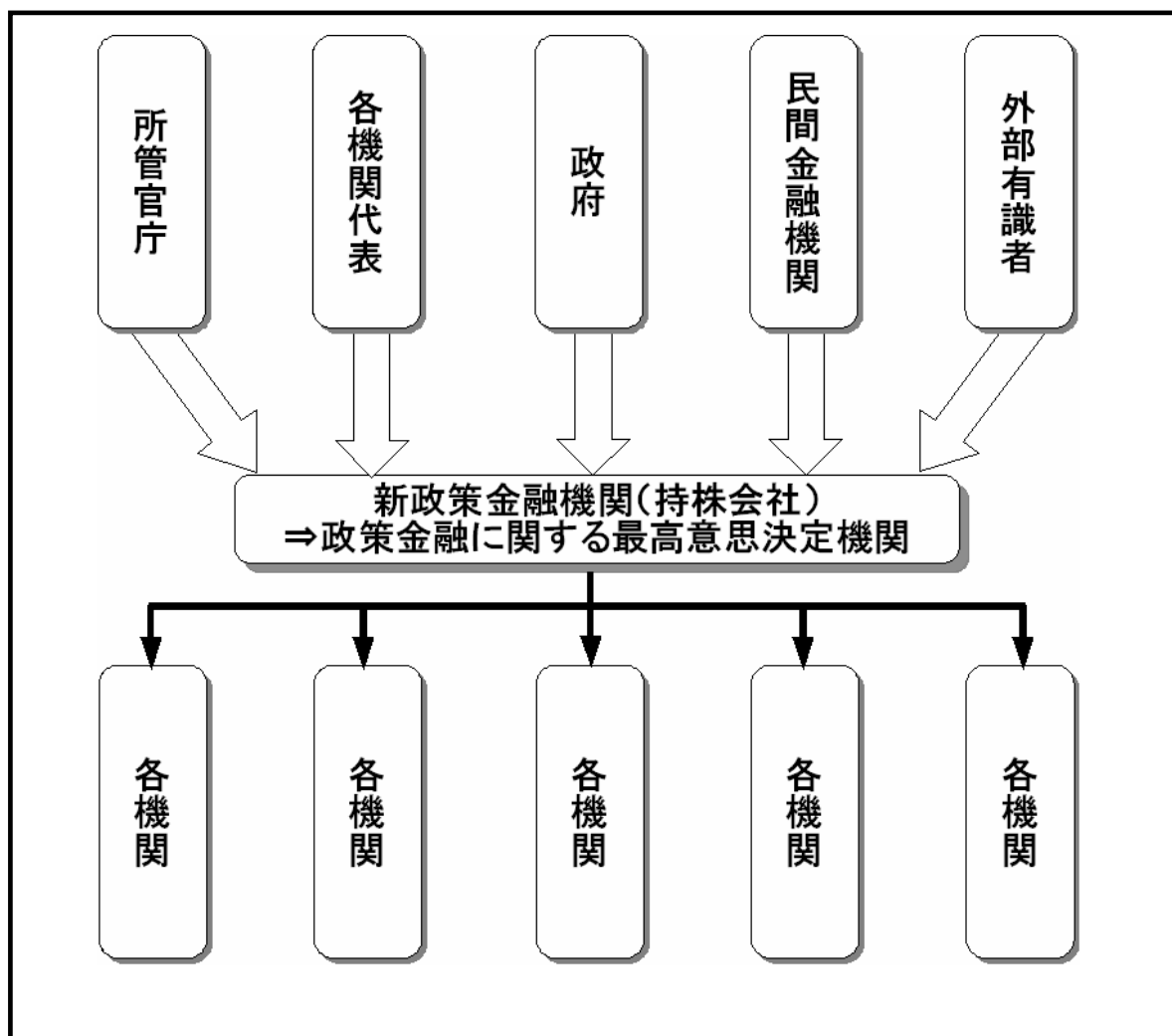
まず、b.持株会社下の各事業会社に指示が来るケースとの比較から考察する。この方式を採用した場合、すでに指摘したように、各政策金融機関がそれぞれ別個に存在している現在の状況と指揮系統の点では全く変化がないといえる。そのため、的確な政策の実行より各所管官庁の自己目的に利用されているという問題点は解消されず、政策金融改革の基本方針である量的な削減の達成や真に政策意義のある分野への業務の限定は困難となるだろう。そういった考えから改革の方向性として指示を集約することが望ましいと考えられるが、それにおいては複数依頼人の問題が発生すると既に述べている。そのため、各官庁からの指示を集約しながら、それによる複数依頼人の問題を克服できる仕組みとして以下のものを提言する。

まず、各官庁からの指示を集約させる機関としての経営層の機能を政府から一定の独立性を確保した政策金融に関する統括的な意思決定機関とし、その下の各事業会社、部門が業務の執行を行うこととする。この意思決定機関の機能としてここで望ましいとするのは、所管官庁や各機関の代表者、政策担当者などに加え内閣府、外部有識者、民間経営者も含まれて構成されるメンバーで各省庁から挙げられた原案を審議、決定することである。即ち、この意思決定機関に政策金融に関し一元的に審議する委員会の機能を持たせ、外部からの意見も反映されるより透明性の高く、専門的で中身のある議論を行えるようにすることである。このように設計することで、政府と政策金融機関の間にひとつの機関を介在させることができ、前節でも述べた政治とある程度の距離をとることが必要という意味からも官庁からの指示を吟味し、「市場の失敗」を補完しつつ、「政府の失敗」を防ぐ構造にすることができる。また、複数依頼人の問題に関しては、複数から意見の寄せられるこの委員会が独立性を保障されることで、どの提案主体からも等しく距離を置き、最終的な決定権が専門的な議論の場である委員会にあることになるため、その問題を少なくできるといえる。

次に、持株会社方式を採るべきか、一法人化方式を採るべきか、即ちc.一法人化した場合との比較を考察する。結論から述べるとより各事業主体からの独立性が高い持株会社方式の方が望ましいと考えられる。一法人化方式の場合、経営層と事業部門が同じひとつの法人の中に存在することになり、会社の中、つまり現存する事業部門に配慮、優先した決

定がなされてしまう可能性が高いといえる。統合前に各機関の業務の十分な見直し作業がなされず、それが統合後の行われる必要があることから考えても、現存する各事業部門からの一定の独立性が求められると考えられる。一法人方式で統合した法人の外部に意思決定機関を設置する方法も考えられるが、持株会社方式と異なり意思決定機関との資本的な関係がないため実効性に疑問があるといえる。

(図表 18：新政策金融機関のイメージ)



(2) 政策金融機関の組織設計

a. 内部組織

内部組織については、政府と政策金融機関の関係同様、新機関を持株会社方式にすることが望ましいと考えられる。以下では第 3 章で用いた、新会社への移行、事業再編の容易さ、経営責任の明確さ、シナジー効果、コスト削減効果の 5 つの視点をもとに内部組織を持株会社方式にする根拠を挙げていく。

新会社への移行に関しては、持株会社方式を用いることによって移行に伴うコストがかからず、速やかに移行できると考えられる。また移行に伴う混乱や、業務の質の低下等の問題が起こらず、一法人化に比べメリットが大きいと考えられる。

事業再編の容易さに関しては、事業の見直しが充分に行われず先送りされたため、統合後に事業の見直しが行うことが必要である。そのため政策的に不要となった機関の見直しが行われやすいため持株会社方式をとることが望ましいと考えられる。

経営責任の明確化に関しては、ストック、フローの両面での説明が持株会社によって求められるため経営責任が明確化し、経営に対して規律付けが働くと考えられる。

シナジー効果に関しては、持株会社、一法人化どちらの形態にせよ発揮される可能性が低いと考えられる。シナジー効果は、重複業務の削減やノウハウの共有化によってもたらされると考えられる。しかし、業務の重複が指摘されている中小企業支援では、機関ごとに融資の対象が異なる。従業員規模、資本金、創業年数等の項目によって徹底した仕分けがなされているため重複は例外的である。そのためいずれの形態にせよシナジー効果は限定的であるということが指摘できる。

コスト削減効果に関しては、設計の仕方次第であると考えられる。持株会社方式、一法人化いずれの形態にせよ店舗数や人員数の削減効果は設計によっては限定的なものにとどまってしまう。コスト削減効果を発揮するためには、事前に人員削減の規模、縮小する店舗数の目標等を発表しコミットしない限りは、統合後に見直しが行われる可能性が低いいため、効果が発揮されない可能性がある。そのためより具体的な設計を行っていく必要があると考えられる。

b. 法人形態

法人形態については、新機関を国有株式会社化することが望ましいと考えられる。法人形態について考察した場合に、焦点となるのは問題となっていた政府出資の無限責任化をどのように有限責任化させるかという点である。新機関を国有株式会社化し商法や銀行法などの民間金融機関が従う法律に沿って事業を行うことで政府の出資者としての責任を、名目上は有限責任化することが可能であると考えられる。有限責任化を名実共に果たすためには前章でも述べたように事前のコミットが重要であると考えられる。事前に補助金を投入する際のルールを設置法に明記しその条件のコミット、また事後的にその額以上の補助金を投入せざるを得ない場合には、まず貸し手責任を問う形で債権放棄によって処理を進め、その後ルールに基づいて節度ある補助金投入を行うべきである。また新機関が増資を行う場合についてもコミットが必要である。国有株式会社化することによって政府出資の有限責任化を果たせたとしても、政府の全額出資を保つために無限に新機関の増資を引き受けてしまった場合には、有限責任化が形だけのものになってしまう。増資を行う際には、手続きの厳格化、増資を行う理由の明確化や事前に増資を行う場合の限度額を設定する等の措置を施す必要がある。

また国有株式会社化することによって、民間同様の会計基準の適用や、企業統治を導入し、経営に対して規律付けを図ることが重要である。さらに経営に対する規律付けとして、破綻法の整備を行う必要があると考えられる。破綻法に関しては、新機関が会社法に従って機関を運営することが記されていることから破綻することが可能である。しかし、例えば法整備がなされたとしても、破綻能力が政策金融機関にあるとは考えがにくく、破綻能力については議論を行う必要があると考えられる。

法人形態の総括として、新機関を国有株式会社化する点は「政策金融改革に係る制度設計」で示されているように私たちと政府の見解は一致しているように思われる。しかし、制度設計に関する資料の中では、新機関の運営は基本的に会社法に従い、民間会計基準や企業的組織運営の導入を目指すというように曖昧な表現を用いている。そのため政府出資の有限責任化、経営に対する規律付けを行うため上記述べたような国有株式会社化する際に重要であると考えられる点について強力にコミットする必要があると考えられる。その方法として設置法の中に明確にルールを定めコミットを行うなど、国有株式会社化することによる意義が働くような仕組みが望まれる。

参考文献

- 池尾和人 (1998)、「政府金融活動の役割：理論的整理」、岩田・深尾編(1998)、25-48 頁。
——— (2003)、『銀行はなぜ変わらないのか』、中央公論新社。
——— (2006)、『開発主義の暴走と保身』、NTT 出版。
岩本康志 (2000)、「日本の財政投融资」。
——— (2005)、「公的金融機関の企業統治と組織形態」。
——— (2006)、「公的金融機関の政策コストと行政コストの関係」。
岩田一政・深尾光洋編 (1998)、『財政投融资の経済分析』、日本経済新聞社。
内堀節夫 (1999)、『公的金融論－日本財政と金融の縮図』、白桃書房。
大垣尚司 (2004)、『金融アンバンドリング戦略』、日本経済新聞社。
——— (2006)、『住宅ローン証券化のすべて』、日本経済新聞社。
岡本信一 (2001)、『独立行政法人制度の創設と運営：英国エージェンシーとの比較を通じて』、行政管理研究センター。
川村小百合 (2001)、「特殊法人改革の着地点を吟味せよ」、日本総研調査部 金融・財政研究センターvol.12。
小松章 (2000)、『企業形態論』、新世社。
新藤宗幸 (2006)、『財政投融资』、東京大学出版会。
金融調査研究会 (1994)、『現代財政と公的金融 その仕組みと課題』。
——— (1999)、『公的金融の再構築』。
——— (2005)、『政策金融改革のあり方について』。
宮脇淳 (2005)、「政策金融改革の本質」。
井手一郎・林敏彦 (1992)、「金融仲介における公的部門の役割」、堀内昭義・吉野直行編『現代日本の金融分析』、東京大学出版会、219-247 頁。
日向野幹也 (1986)、『金融機関の審査能力』、東京大学出版会。
高橋洋一 (1998)、「財政投融资改革の方向」、岩田・深尾編(1998)、175-243 頁。
鶴光太郎 (2006)、『日本の経済システム改革』、日本経済新聞社。
財団法人 地方財務協会 (1997)、『公営企業のための経営学』。
日本経済新聞社 (2001)、『検証 特殊法人改革』。
土居丈郎 (2004)、「公的金融機関改革の方向性」、日本金融学会 2004 年度秋季大会報告。
——— (2005)、「融資・保証・補助金をめぐる政策金融に関する比較分析」、金融調査研究会 (2005)、37-66 頁。
——— (2005)、「政府系金融機関の改革～統合よりスリム化急げ」、日本経済新聞 経済教室 2005.10.26。
日本経済調査協議会 (1997)、『公的金融システムのあり方』。
金融持株会社研究会 (2001)、『日本の金融持株会社』、財団法人 日本証券経済研究所。

野村総合研究所（2004）、『経営用語の基礎知識（第2版）』、ダイヤモンド社。
波頭亮（1998）、『組織設計概論』、産業能率大学出版部。
武藤泰明（2003）、『持株会社経営の実際』、日本経済新聞社。
並河信乃（2002）、『よくわかる 特殊法人改革：道路公団、住宅金融公庫から郵政3事業
まで』、東洋経済新報社。
信金中金総研（2005）、「政策金融改革の現状と今後の行方」。
山重慎二、中里幸聖（2005）、「政策金融改革－展望と課題（前編）」、大和総研。
—————（2005）、「政策金融改革－展望と課題（後編）」、大和総研。
柳川範之（2000）、『契約と組織の経済学』、東洋経済新報社。
財務省 HP（<http://www.mof.go.jp/>）
北海道庁 HP（<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/>）
国民生活金融公庫 HP（<http://www.kokukin.go.jp/>）
農林漁業金融公庫 HP（<http://www.afc.go.jp/>）
中小企業金融公庫 HP（<http://www.jasme.go.jp/>）
国際協力銀行 HP（<http://www.jbic.go.jp/japanese/index.php>）
沖縄振興開発金融公庫 HP（<http://www.okinawakouko.go.jp/>）

あとがき

論文の製作に入ったころは、なんか今と違うテーマだったような…。まあ、人間心変わりすることはよくありますね。夏休みは比較的に集まっていたけれども、集まっただけで、あんまり進まなかった気がします。そのことが、夏合宿の中間発表によく現れていたと思います。そして、この夏合宿以降、血のにじむような努力をすることになります…。

ここで、ともに血のにじむような努力をしたパートのみんなに一言ずつ送ります。

神谷さん、あなたはよく遅刻しましたね。私の電話で起きたこともあったと思います。そして、遅刻したときは、私にジュースを恵んで、それで解決しようとしていました。だけど神谷さん、お金や物で解決できないことも世の中には存在します。それこそがプライスレスなんだよ！

勇太さん、あなたはよく私のメールを無視しましたね。あなたの無視がどれほど人の心を傷つけているか考えたことはありますか？あなたにとってみれば些細なことかもしれませんが、そのことは人の心に深い傷を負わせているかもしれません。人の心はプライスレスなんだよ！

松岡さん、あなたは最終発表の直前で風邪を引きましたね。それにもかかわらず、最終発表でちゃんと発表したのはえらいと思います。だけどよく考えてみると、風邪を引いたのはあなたの誕生日の次の日でしたね。いったい誕生日に何があったんですか？バースデーはプライスレスなんだよ！

こんな風にいろいろありましたが、何とか論文を完成させることができました。これも、個性あるメンバーのおかげだと思います。みんなありがとう。

また、高橋さんをはじめ 4 年生の方々には、多くの助言をいただきました。この場を借りて御礼申し上げます。

最後まで、お忙しい中、私たちのために時間を割いて、貴重なアドバイスをしてくださった池尾先生に深く感謝申し上げます。

