

政策金融改革に係る制度設計

平成 18 年 6 月 27 日
政策金融改革推進本部決定
行政改革推進本部決定

． 基本的考え方

「官から民へ」の観点から、民業補完に徹し、
政策金融として必要な機能に限定し、これを残した上で、政策金融機関を再
編し、政策金融の貸付残高の対 GDP 比を半減するとともに、
民間金融機関も活用した危機対応体制を整備し、
効率的な政策金融機関経営を追求する、
との基本原則に基づき、以下のとおり制度設計をとりまとめ、関連法案の作成作
業を開始することとする。

． 新政策金融機関について

1 ． 基本的視点

- ・ 新政策金融機関の制度設計に当たっては、上記 ． 基本的考え方及び「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
18 年法律第 47 号。以下「行政改革推進法」という。）の国会審議を踏まえ、
以下の基本的視点に基づき行う。

- 1) 国が担う機能としての政策金融の的確な実施
- 2) 明確な経営責任に基づく効率的な運営
- 3) 透明性の確保と評価・監視
- 4) 利用者の利便性の維持・向上
- 5) 国際金融部門の国際的信用及び主体性の確保

2 ． 組織の在り方

(1) 法人形態

- ・ 新政策金融機関の法人形態については、以下の点を考慮して特殊会社と
することとし、効率的な事業運営の実現と、政策上必要な業務の的確な
実施を図ることが適当。

効率的な事業運営の実現

- ・ 特殊会社は特別の法律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。

- ・特殊会社は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ものである。

政策上必要な業務の的確な実施

- ・政策金融は、国の政策を実施するための機能であり、経済・金融情勢等に即応して迅速・的確な対応が必要であることから、新政策金融機関について、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し、緊急時対応等、必要に応じ国が的確に対応できることが必要。
- ・政策上必要な業務を国が責任を持って実施するため、また、政府信用により資金調達を行い、多額の信用供与を行う機関であることに鑑み、新政策金融機関の予算をこれまで通り国会の議決対象とするとともに、その株式については、政府が全額保有することが必要。

(2) 強固なガバナンスの確立

ガバナンス確立の観点から、新政策金融機関は、毎年度の事業計画を策定し公表するとともに、定期的に財務諸表を開示し業務状況を公表することとし、必要に応じ、国の長期的政策に対応した中期的な事業目標を策定し公表する。

企業会計原則に基づく会計処理を行うこととともに、会社法上義務付けられている会計監査人による監査を受け、その結果について適切な情報開示を行うこととする。

政策の実施に係る責任を明確化するため、政策毎に勘定を区分することとする。

業務の実施に当たっては、客観的なリスク評価手法を用いて適切にリスク評価と管理を行うこととする。その際、CRD（信用リスクデータベース）等各種データベースの適切な活用を図る。

新政策金融機関の経営責任者については、必要と認められる識見及び能力を有する者のうちから適材適所で選任されるものとし、特定の公務の経歴を有する者が固定的に選任されないよう十分に配慮する。

新政策金融機関の業務に関しては、政策を担当する各主務大臣による監督に加え、新政策金融機関の予算については、国会の議決を受ける。また、決算については、会計検査院の検査を経て国会へ提出する。

財政支援については、収支差補給の形になっているものはこれを見直すこととし、事業毎に政策コストを把握して、必要な場合に限り支援を行う仕組みとすることを基本とする。

コンプライアンス（法令等遵守）検査やリスク管理検査については、新政策金融機関に対しても引き続き行うこととする。

(3) 組織設計、運営の考え方（簡素かつ効率的な組織）

国内金融と国際金融の部門に大別

- ・内部組織の編成に当たっては、管理部門等の共通する業務について、その性格及び実態を踏まえ、積極的に一元化を図る。

- ・その上で、事業部門につき、国際事業部門と国内事業部門に大別するが、両部門の組織設計や運営に当たっては、国際部門が、

- () 収支相償原則に基づき、基本的に黒字経営で国庫納付も行っており、自己資本比率も十分な水準となっている、

- () 国内の資金調達に加え、外債発行による資金調達を行う必要があり、国際的な市場の信任を維持していくことが必要である、

- () 貿易投資に関する国際ルールに照らして問題とならないような運営と国際的な情報開示が求められるのに対し、

国内部門は、

- () 一定の財政支援を受けており、自己資本比率は必ずしも十分な水準ではない、

- () 資金調達はほとんどが国内市場であり、国際市場での評価は必ずしも必要でない、

といった点を十分踏まえたものとする必要がある。

- ・国際事業部門については、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、融資等の業務を自ら行うこととする。また、経理については国内事業部門と区分して管理する。部門の責任者は、新政策金融機関を対外的に代表できる役職の者を充て

る。

- ・国際金融等業務の遂行に当たっては、国際協力機構（JICA）に承継される円借款業務との適切な連携を図るとともに、海外経済協力会議の方針に沿ったものとする。
- ・国際事業部門の对外呼称は、信用の維持等の観点を踏まえ、現在の国際協力銀行（JBIC）の名称を使用できるよう、新政策金融機関全体の名称と併せて検討する。
- ・国内事業部門には、国民一般（経営改善貸付、生活衛生資金貸付の対象者を含む）、中小企業者及び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、透明性の観点から、それぞれに経理を区分して管理し、適切な情報開示を行う。また、信用保険業務等についても、その性質が融資業務と異なることから、経理を区分して管理する。
- ・資金調達については、財政融資資金と財投機関債等を適切に組み合わせた調達を基本とし、ALM管理（資産・負債の総合管理）や資金調達コストの観点から検討を行う。ただし、国際部門の資金調達に当たっては、JBICがこれまで市場で築いてきた信用力の活用等により、最も効率的な調達が図られるようにする。

統合効果

- ・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の支店が存在する場合に統合する等により、役職員数の縮減、経費の節減を図る。
- ・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、連携した取組を行うとともに、経営コンサルティング、ビジネスマッチング等、従来の垣根を越えた幅広いサービスの提供に努めるなど、統合効果の最大限の発揮を図る。

利用者の利便性の維持・向上及び職員の専門能力の維持・強化

- ・新政策金融機関が提供する国民一般、中小企業者及び農林水産業者向けの融資等の金融サービスにつき、支店に適切に担当者を置く等により、全支店において全ての分野の融資制度に関する情報提供体制を整備する。

- ・また、個々の案件の受付窓口の整備、政策に精通した専門人材による融資の審査・実行について、適切に支店の一元化を図りつつ、幅広く対応できる体制を強化する（国民一般と中小企業者向けは全支店での対応、農林水産業者向けは全ての都道府県での対応を可能とすることが基本）。
- ・職員の配置及び育成等の面で工夫を行うなど、専門性の維持・強化を図る。
- ・経営コンサルティング、ビジネスマッチング、事業再生支援等を強化することにより、利用者に対するサービスの質的な向上を図る。

3．業務の在り方

(1) 承継される業務

- ・行政改革推進法に規定されている通り、以下の業務を承継する。

国民生活金融公庫の業務（経営改善貸付、生活衛生資金貸付を含む。教育資金貸付については、貸付けの対象の範囲を縮小）

農林漁業金融公庫の業務（農林漁業者に対する長期かつ低利の資金の貸付けは、資本市場からの調達が困難なものに限定。食品製造等の事業を営む者に対する貸付けは、中小企業者に対する10年超の貸付けに限定）

中小企業金融公庫の業務（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）

国際協力銀行の業務（重要資源の海外における開発及び取得の促進、我が国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）

内外の経済・金融秩序の混乱又は大規模な災害、テロリズム若しくは感染症等による被害に対処するために必要な金融

（注）沖縄振興開発金融公庫の業務については、平成20年度において本土公庫見合いの業務について、沖縄独自制度、特利制度を

除き、本土と同様の扱いとする。同公庫は、現行「沖縄振興計画」（平成14年7月9日内閣総理大臣決定）の最終年次である平成23年度までは公庫として残し、それ以降は、沖縄振興策と一体となって、自己完結的機能を残しつつ、新政策金融機関に統合する。

(2) 部分保証等の推進により一般の金融機関が行う金融を補完

- ・部分保証、証券化、間接融資等の活用促進のため、モラルハザードの防止に十分留意しつつ、所要の制度的な手当てを含め、積極的な取組を進める。

(3) 業務の実施状況の評価・監視体制の整備

- ・新政策金融機関の業務を評価・監視するため、新政策金融機関に外部有識者による評価委員会を設置する。また、委員会は、政策目的に沿った事業が効率的に行われているかどうかの評価基準を策定し公表する。
- ・新政策金融機関に設けられる評価委員会による評価・監視に加えて、政策金融が担うべき業務かどうかについて市場化テストの考え方も踏まえつつ行う不断の見直しや、新政策金融機関への統合に係るプロセスについて、「行政減量・効率化有識者会議」（平成18年6月27日行政改革推進本部長決定）による評価・検証を行う。

4. 発足時期

- ・新政策金融機関の発足は、平成20年10月とする。

・ **商工組合中央金庫及び日本政策投資銀行の完全民営化について**

【商工組合中央金庫関係】

1. 完全民営化時点における機関の在り方

(1) 新機関のイメージ

- ・政策金融機関として培ってきた中小企業との信頼関係等を活かし、中小企業団体及びその構成員向けに特化した幅広い金融サービスを展開する民間金融機関となる。
- ・中小企業に特化した事業評価の能力や全国的なネットワーク等の経営資源を活かして、事業再生や創業支援も含めた中小企業のニーズに対応し、安定的な資金供給、多様な金融サービスの開発・提供を行うことを事業

の目的とする。

(2) 業務及び組織の在り方

- ・会社法上の株式会社として、銀行法等の一般の金融関係法令を適用し、これに基づき業務を行う。移行期に係る特別の法律は廃止する。政府は、行政改革推進法に基づき政府保有株式が全部処分された後、直ちにそのための措置を講ずることとし、その旨を当該特別の法律の案文に規定する。
- ・その上で、中小企業団体及びその構成員向けの金融機関としての機能を維持するため、株主資格の制限その他必要な制度を措置する。
- ・また、一層の自己資本の充実を図る。

資金運用の在り方

- ・融資については、中小企業団体及びその構成員を業務の主たる対象とする。
- ・中小企業に対する出資業務や多様な金融商品の開発・販売等の新サービスの提供体制を整備するとともに、リスク管理を徹底する。

資金調達の在り方

- ・他の金融機関の業態転換の例にならい、幅広い形態の債券発行を行う。
- ・預金の受入れを拡大し、安定的、効率的かつ多様な資金調達基盤を確立する。

2．移行期（平成 20 年度の新体制移行から完全民営化まで）の在り方

(1) 完全民営化のプロセス

- ・政府は、商工組合中央金庫法を廃止し、政府及び既存の出資者のみが株式を保有する特殊会社を発足させる。発足時期は平成 20 年 10 月とする。
- ・新機関が完全民営化時点で最適なビジネスモデルを構築し、その信用力や企業価値を維持・向上できるように、政府は、財務基盤や資金調達等に係る措置を講ずる。
- ・主務省の監督は真に必要なものに限定することとし、民間金融機関とのイコールフットイングや財政措置に係る公益性確保の観点等に留意しつつ、政府の関与の縮小を図る。

- ・ 政府は、中小企業団体及びその構成員のための金融機関としての事業基盤を確立するため、新機関の株式の処分方法について十分に配慮する。
 - ・ 中小企業者による業務運営を確保しつつ財務基盤を強化するため、新機関の株主構成を中小企業団体及びその構成員に限定する。
- (2) 移行期における業務の在り方
- ・ 業務等については、中小企業団体及びその構成員向けの金融機能の根幹を維持できるよう、融資対象を限定するとともに、組合による業務の代理等を規定する。
 - ・ 預金については、資格制限を設けず資金調達の多様化を図る。
 - ・ 預金保険機構に加入し、それと併せて金融当局による検査及び監督を実施する。
- (3) 移行措置
- ・ 中小企業に対する円滑な金融機能を継続的に実現できるよう、強固な財務基盤を確立するため、既存の民間出資者に不当な利益移転が生じないよう手当てを行った上で、政府出資のかなりの部分を準備金化する。
 - ・ 円滑な資金調達基盤を確保するため、金融債を引き続き発行する。
- 3 . 平成 20 年度の新体制移行までの準備の在り方
- ・ 商工組合中央金庫における既存の民間出資者に十分に配慮しつつ、協同組織から株式会社への組織転換を円滑にするための措置を講ずる。

【日本政策投資銀行関係】

1 . 完全民営化時点における機関の在り方

(1) 新機関のイメージ

- ・ これまで政策金融機関として培ってきた中立性、信頼性、公平性等を活かし、事業活動や地域経済において高度化・多様化する金融サービスへのニーズに幅広く応えられる民間金融機関となる。
- ・ 事業評価の能力や地域との連携等の経営資源を活かして中長期の投融资機能（出資及び融資が一体となった新金融技術開発やリスクマネー供給）を提供することを事業の目的とする。

(2) 業務及び組織の在り方

- ・会社法上の株式会社として、銀行法等の一般の金融関係法令を適用し、これに基づき業務を行う。移行期に係る特別の法律は廃止する。政府は行政改革推進法に基づき政府保有株式が全部処分された後、直ちにそのための措置を講ずることとし、その旨を当該特別の法律の案文に規定する。
- ・具体的な業態については、移行期における業務運営を踏まえ、金融関係法令の枠組みの中で、グループ形態等も含め、投融資一体となった金融機能の担い手として最も適合した業態を選択する。

資金運用の在り方

- ・地域再生、事業再生等の新金融技術を活用した業務を展開する。
- ・資金調達基盤の確立等によりインフラ等への中長期の投融資を提供できるように必要な体制を整備する。

資金調達の在り方

- ・債券を中心に中長期の資金調達基盤を確立する。この外、他の金融機関等からの借入れに加え、大口預金による調達を行うなど、安定的、効率のかつ多様な資金調達基盤を確立する。

2. 移行期（平成 20 年度の新体制移行から完全民営化まで）の在り方

(1) 完全民営化のプロセス

- ・政府は、日本政策投資銀行法を廃止し、政府のみが株式を保有する特殊会社を発足させる。発足時期は平成 20 年 10 月とする。
- ・新機関が完全民営化時点で最適なビジネスモデルを構築し、その信用力や企業価値を維持・向上できるように、政府は、財務基盤や資金調達等に係る措置を講ずる。
- ・主務省の監督は真に必要なものに限定することとし、民間金融機関とのイコールフットィングや財政措置に係る公益性確保の観点等に留意しつつ、政府の関与の縮小を図る。
- ・政府は、中長期の投融資機能を提供する金融機関としての事業基盤を確立するため、新機関の株式の処分方法について十分配慮する。

(2) 移行期における業務の在り方

- ・業務等については、中長期の投融資一体となった金融機能の根幹を維持

できるよう、資金運用については短期貸付や出資等も含めて、資金調達については預金の受入れや金融債の発行等も含めて規定する。

- ・預金業務を開始する際には預金保険機構に加入し、それと併せて金融当局による検査及び監督を実施する。
- ・国の政策上真に必要な場合には、他の民間金融機関とのイコルフットイングに配慮しつつ新機関を活用する。

(3) 移行措置

- ・中長期の投融资機能を引き続き適切に提供するため、適正な自己資本を確保する。
- ・資金の大宗を政府に依存している現在の調達体制から、自力での安定した資金調達体制への円滑な移行を図るため、政府保証債の発行や財融借入を認める。

3. 平成 20 年度の新体制移行までの準備の在り方

- ・日本政策投資銀行を政策に活用している場合においては、平成 20 年度以降の取扱いについて利用者の事情等にも配慮しつつ検討する。特に、法令でその活用が規定されている場合には、必要な見直しを行う。
- ・新体制への移行を円滑に進めるため、他の民間金融機関からの長期借入等の業務を可能とする。

【両機関に共通する事項】

1. 移行期における事項

- ・政府の出資については、市場の動向を踏まえつつその縮減を図り、平成 20 年度の新体制移行のおおむね 5 年後から 7 年後を目途として、その全部を処分するものとする。
- ・完全民営化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。新機関のビジネスモデルの妥当性、民間金融機関とのイコルフットイング、財政措置に係る公益性確保の観点から、専門的な検証が可能となるよう体制を整備する。
- ・円滑な移行が可能となるよう、民間のノウハウを活用できるような経営体制を確立する。経営責任者については、新政策金融機関と同様に、必要と認められる識見及び能力を有する者のうちから適材適所で選任されるものとし、特定の公務の経歴を有する者が固定的に選任されないことがないよ

う十分に配慮する。

2. 準備期における事項

- ・新体制移行後の経営や財務の在り方について、引き続き検討するとともに、システムをはじめ体制の整備を進める。
- ・政府は、銀行社債と金融債の商品性について検討する。

・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。

・ 危機対応関係について

1. 危機対応の在り方

- ・ 政府は、危機に関する必要な金融が円滑に講じられるよう、政策としての機動性や実効性の確保を基本的視点として、体制を整備する。
- ・ 新政策金融機関は、危機対応体制の中核として、現行政策金融機関から承継する業務について、迅速かつ柔軟に対応する。
- ・ 今回政策金融機能の限定により政策金融として対応できなくなった危機に関する金融のうち、新政策金融機関の業務のみでは適切に対応することができない手形割引による資金融通その他の短期資金の供給、社会基盤整備に係る資金供給等必要なものについて、政府は、完全民営化機関をはじめ希望する民間金融機関の業務による適切かつ円滑な対応が行われるよう、措置を講ずる。
- ・ 危機対応に当たっては、その発動の要件や危機の状況に応じた措置の内容の明確化を図るとともに、政策コストの最小化等に配慮する。
- ・ 完全民営化機関を含む民間金融機関の活用に当たっては、イコールフットリングの確保やモラルハザードの防止にも留意する。

2. 危機対応における関係金融機関の役割

(1) 関係金融機関の役割分担

新政策金融機関の役割

- ・ 危機の発生に即応して、新政策金融機関は、融資条件の緩和等の必要な措置を迅速かつ円滑に実施する。

- ・また、危機対応の開始の決定に伴い、新政策金融機関は、現行政策金融機関からの承継業務の範囲内で、融資枠の拡大等による積極的な対応を行う。

指定金融機関の役割

- ・政府は、新政策金融機関の業務のみでは適切に対応することができない手形割引による資金融通その他の短期資金の供給、社会基盤整備に係る資金供給等の危機に関する必要な金融業務（「危機対応業務」）を的確に実施できる民間金融機関を、その自主的な申請に基づき予め指定することとする。
- ・危機対応の開始の決定に伴い、指定金融機関は、政府の適切な指導・監督の下、危機対応業務を実施する。政府は指定金融機関に対する指導・監督を行うに当たっては、民間金融機関のリスク管理に基づく経営判断を極力尊重するものとする。
- ・完全民営化機関については、その政策金融機関として培った経営資源等を有効活用する観点から、移行期においては、指定金融機関とみなすものとする。完全民営化後も原則として指定金融機関であることを継続するものとする。

その他

- ・政府は、中小企業等の信用保証制度や地方公共団体が設けている制度融資との連絡・調整を行い、一体的な対応を促進する。
- ・政府・日本銀行は、一体となって迅速かつ的確に対応する。

(2) 指定金融機関に対するリスク補完等の在り方

- ・政府は、指定金融機関の危機対応業務の実施に際して、必要なリスク補完や資金供給等の措置を講じて、その経営の健全性に悪影響を生じないようにする。
- ・新政策金融機関は、政府の決定に従い、指定金融機関に対して、部分保証等のリスク補完や低利貸付等の資金供給などの業務を行うことができることとする。このため新政策金融機関と指定金融機関は協定を締結することとする。
- ・政府は、新政策金融機関に対して、当該業務の円滑な実施に必要な政策上の措置を講ずるものとする。

3．危機対応に係る手続等

- ・政府は、危機の状況に応じ、新政策金融機関及び完全民営化機関を含めた民間金融機関がそれぞれの特性を踏まえて講ずべき対応の内容や所要の政策上の措置を決定する。
- ・政府は、機動的な対応を実現するため、危機対応の開始等について、迅速な意思決定を図るものとする。
- ・政府は、新政策金融機関及び指定金融機関の行う危機対応に関する重要事項の検討のため、内閣総理大臣を長とし、関係大臣等が参画する閣僚会議を開催することができるものとする。

共通の留意事項

(1) 現行政策金融機関の資産及び負債を厳正かつ詳細に評価

- ・第三者による資産・負債の評価を厳正かつ詳細に行う。円滑な業務の遂行に支障がない財務基盤の確保等必要な措置を講ずる。

(2) 経過措置

- ・新体制移行に伴う経費を最小限にすることとし、根抵当権の移転登記の扱いについて検討を行うなど円滑な移行のため必要な措置を講ずる。
- ・現行政策金融機関の貸付け等の業務の利用者及び債券の所有者の利益が不当に侵害されないよう、必要な経過措置を講ずることとし、そのために法律上の措置等を講ずる。

(3) その他

- ・新体制への移行は、利用者に悪影響を及ぼすことがないよう、年度末等の繁忙期や決算期を避け、平成 20 年 10 月とする。
- ・本制度設計に基づき、具体的な立法作業については、関連法律が非常に多く、立法に遺漏なきを期すため、所要の体制を速やかに確保した上で、鋭意、作業を進めるものとし、遅くとも次期通常国会に提出する。
- ・既に各機関においても、新体制移行に向けて移行準備室等の検討体制が構築され、協力して作業が開始されたところであるが、行政改革推進本部事務局等との連携を強化し、鋭意、作業を進めることが必要である。