

融資等業務の見直し

1 基本的な見直しの考え方

政策金融分野の改革は、我が国にとって金融資本市場の効率化・活性化を図るための最重要課題であり、民間部門の自由かつ自発的な活動を最大限引き出す方向での抜本的な改革が必要となっている。こうした政策金融の改革に関する考え方は、独立行政法人が行う融資等業務の見直しについても当てはまることから、重要方針において、独立行政法人が行う融資等業務について、政策金融改革の基本方針の趣旨を踏まえた見直しを行うこととなっている。

政策金融改革の基本方針は、

- (1) 政策金融の機能を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）に限定し、それ以外は撤退、
 - (2) 「小さくて効率的な政府」実現に向け、政策金融を半減、
 - (3) 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、
 - (4) 効率的な政策金融機関経営を追求
- といった基本原則を掲げている。

独立行政法人の融資等業務は、政策目的に沿って特定の条件下で対象者に与信等を行うものであり、その見直しの目的は、民間部門の自由かつ自発的な活動を最大限引き出しつつ、融資等業務の規模の縮減を図り、効率的な資金配分の実現等を目指すものである。こうした見直しの方向性は政策金融機関の見直しと同じであると考えられる。

ただし、独立行政法人が行う融資等業務は多様であることに留意する必要がある。すなわち、これらの業務には、

- ① 特定の関係者によって造成された資金等を背景に当該関係者等に対して融資等を行っているもの
- ② 融資等の対象に事業性・営利性がないなど、公益的見地から融資等が実施されているため基本的に民間金融機関との競合関係を生ずる可能性のないもの
- ③ 上記①②以外のもの

があり、③に該当する業務であっても他の政策手段や他の機関の業務と連携をとって一体的に実施されるもの、リスクマネーに近いものなど様々なものがある。

したがって、今回の見直しに当たっては、政策金融改革の基本方針を踏まえ

つつ、当該業務の位置付けや特性等をも考慮し、個別の検討を行うこととする。その際、対象分野の限定に関して、業務の特性から同方針をそのまま適用することが困難な場合には、同方針の検討の際に踏まえることとされた、「政策金融改革について」（平成14年12月13日経済財政諮問会議）の「（別添1）政策金融の対象分野に関する基準」に立ち戻り公益性及び金融リスクの評価等の困難性について検討を行うこととする。

また、今回の見直しも独立行政法人の組織・業務全般の見直しの一環として行うものであることから、「中期目標期間終了時における独立行政法人の組織・業務全般の見直しについて」（平成15年8月1日閣議決定）及び独立行政法人の主要な事務及び事業の改廃に関する勧告の取組の方針をも踏まえることとする。

さらに、行政減量・効率化有識者会議において、今般の政策金融機関の見直しの結果、政策金融機関が撤退した業務について、独立行政法人がその業務の受け皿とならないようにすべきとの指摘がなされている点を踏まえるとともに、現在進められている国の資産及び債務に関する改革や特別会計改革の動向をも踏まえた検討を行うこととする。

2 共通的な見直しの視点

上記1の考え方を踏まえて、各融資等業務に共通して、以下のような視点から見直しを行うこととする。

(1) 国として行う政策の必要性

- ① 政策の実施部門であるとされている独立行政法人は、国の政策目的を実現していくことが最終目的であり、社会経済情勢の変化を踏まえた政策の重点の置かれ方に応じて、その担うべき事務・事業が必然的に変化すべきものである。このため、独立行政法人の事務・事業の見直しに際しては、国の政策との関係を常に踏まえ、当該事務・事業が実現すべき政策目的に的確に対応しているか検証していくことが重要である。

独立行政法人が行う融資等業務についてみると、政策目的が既に達成されていると考えられるものや、政策の重要性が変化したことなどのため、目的達成のための手段としての融資等業務の有効性が変化しているのではないかと考えられるものがみられる。

したがって、独立行政法人が行う融資等業務については法人に係る政策の重点を十分に勘案し、当該業務の実施が政策目的の実現のために必要であるか、当初の事務・事業の見直しや重点化等が適切に行われているかどうかについて検討を行うこととする。

- ② 融資等業務の中には、当該業務の開始以降全く実績のないものや、開始当初においては実績があったものの、近年においては、実績がないものや

少ないもの、あるいは実績が大きく減少しているものがみられる。

したがって、これらの業務については、個別に政策目的との関連を精査し、当該業務を継続する特段の理由があるかどうかについて検討を行うこととする。

- ③ 国や政策金融機関等が政策的に金融市場に介入する意義が認められるのは、当該事業に外部性（社会的便益）が大きいなど公益性が認められ、かつ、リスクの適切な評価が極めて困難なために民間金融機関による与信等が適切に行われない場合であると考えられる。しかしながら、近年の金融技術・情報通信技術の発達等により、民間金融機関の金融リスク負担能力が向上していることから、民間金融機関が担い得る領域は拡大しつつある。また、現在、民間金融機関が担っていない領域であっても民間金融機関の能力の向上が期待され、その進出が見込める領域については、できる限り民間金融機関を活用し、金融市場における資金の効率的利用を図る必要もある。こうした中で、例えば、住宅金融のように政策金融機関の役割が変化している分野があるとともに、その他の業務でも貸付けを中心として既に民間金融機関による融資等の与信が行われているものもみられる。

したがって、見直しに際しては、個別の業務について独立行政法人が関与する理由を明らかにした上で、民間金融機関による業務実施の可能性を検討し、「民間にできることは民間に委ねる」との観点から、独立行政法人が行う融資等業務としては、これを廃止又は規模の縮減を図るべきものがないかについて検討を行うこととする。

(2) 政策目的達成のための金融的手法の必要性

政策手段として金融的手法が用いられるのは、融資等の対象業務について融資等資金の回収がある程度見込め、場合によっては、収益等も見込まれるためであると考えられる。一方、補助金等の手法は資金提供のみで回収は予定されていない。

金融的手法の体裁をとっているものの、実質的に金融機能が発揮されていないと考えられるものについては、政策目的達成の手段として現行の金融的手法を用いる理由を明らかにするとともに、他の手法と比較した上で、当該手法が適当であるかについて検討を行うこととする。

なお、金融的手法と他の政策手段や複数の金融的手法のコスト比較等のためにも、各独立行政法人において、業務ごとの財務情報をマネジメントに活用するための原価計算システムや事業単位の管理会計システム等の確立に向けた一層の取組が重要であり、こうした面での各独立行政法人の取組を推進し、その状況を評価する必要がある。

(3) 当該独立行政法人で行う必要性

融資等業務については、独立行政法人において実施されているもののほか、政策金融機関、公益法人（信用保証協会等）においても実施されており、各々の役割分担の下で政策目的の達成のために最適な手法、メニューが組み合わせられて実施されることが適当である。

特に、独立行政法人が行う融資等業務については、①法人が担う政策と特に密接な関連がある場合が多いこと、②その原資が特定の政策目的の実現のために支出された出資や補助によるものである場合があること、③その対象が営利を直接の目的としない者である場合があること等の点から独立行政法人において行うことの優位性が比較的高いと考えられるが、一方で相対的に小規模な融資等業務が行われていることにより、人件費を始めとする間接経費が高くなるなど非効率な状況もみられる。

したがって、見直しに際しては、類似の融資等業務を行っている機関との役割分担や当該独立行政法人が実施する他の業務・政策との関連を明確化し、当該融資等業務を当該法人が実施することの優位性の有無について検討した上で、当該業務を当該法人で行う必要性や当該法人によって実施する範囲の見直しについて検討を行うこととする。特に、民間金融機関との競合関係が生ずる可能性のあるものについては、本来の金融的手法としての性格がより強いものと考えられ、融資等業務を専門に行う他の機関との関係の在り方について検討を行うこととする。

また、融資等業務の中には、都道府県等に対する資金供給等を行うことにより、間接金融を行っているものがみられ、複雑な資金の流れとなっている。これらの業務については、何故そのような仕組みが必要かを明らかにした上で、その是非について検討を行うこととする。

3 融資等業務の類型ごとの見直しの視点

上記2の共通的な見直しの視点に加え、独立行政法人の個々の融資等業務について精査を行うに当たっては、その類型ごとに以下のような視点から見直しを行うこととする。

(1) 出資業務

出資は他の金融的手法に比べて、例えば資金提供者（出資者）による関与の度合い及びリスク負担の可能性が高くなることなどを勘案し、融資等他の金融的手法によって十分に目的が達成されない場合に行われるべきものと考えられる。

したがって、出資業務については、上記のような観点から出資という手法の妥当性について検討するとともに、政策目的との関連性、運営状況の適切性、民間からの出資の誘導を目的とする場合はその状況、将来におけるリターンの

実現可能性なども踏まえた上で、廃止、他の手法への移行を含めた検討を行うこととする。

(2) 直接融資業務

直接融資は独立行政法人の融資等業務の中心となるもので、平成 16 年度末現在における融資残高は約 10 兆円規模で、政策金融機関の約 90 兆円の 9 分の 1 となっている。

政策金融機関の場合は、特に融資の原資が財政投融資資金であるものにあつては、その償還を考えれば、回収の見込みが低いものに対する融資が難しい面があると考えられる。一方、独立行政法人の融資の原資は財政投融資資金以外の資金（出資金、補助金等）もあり、その場合には、営利性の低い者等に対しても政策上の必要性に応じた融資が行われる。その際の融資条件についても政策的に利率を抑えたり、融資の期間が長期である、据置期間があるなど相対的に政策金融機関以上の条件が付される場合が多い。

こうした中でも、市場原理を極力導入して資金の調達、融資等の効率化を図ることが重要であることから、独立行政法人の融資業務はできる限り民間金融機関の補完に徹するとともに貸付金・借入金等の資産・債務のスリム化を図ることが適当である。

独立行政法人が行う融資業務の中には、リスク評価が十分に行われず貸付金の回収率が低いものや、融資に対し他の機関からの債務保証等が行われ債務保証実施機関への安易なリスク移転が行われる可能性があるなどリスク管理に課題があると考えられるものがみられる。さらに融資条件が政策的に決定されるとはいえ、効率性の観点からは、融資条件面においても金融判断が加えられることが望ましい。

したがって、以下のような視点から検討を行うこととする。

- ① 民間金融機関の補完に徹するとともに、資産・債務のスリム化を図るため、個別の直接融資業務において、部分債務保証、証券化、間接融資等への切替えが可能であるか検討し、可能な限り直接融資から撤退する。

なお、部分債務保証等への切替えに際しては、政策目的達成のための手法としての有効性、効率性を比較検討する。

- ② 金利等の融資条件の設定に当たって、政策コストを最小限のものとする観点から、できる限りの確な金融判断が可能となるような仕組みを検討する。このため、貸付先の特性やリスクの程度を考慮して融資条件を弾力的に変える仕組みとする。

- ③ 独立行政法人が行う直接融資に対し、他の機関から債務保証等が行われる場合には、当該独立行政法人が融資先から直接資金の回収ができていないか等を把握し、当該債務保証等を行うことで融資先のモラルハザードを誘発する結果になっていないか点検する。

④ リスク評価を適切に行うとともに貸付金の回収率の向上を図る。

(3) 債務保証等業務

債務保証及び保険（以下「債務保証等」という。）は、政策目的達成のため特定の対象者（例えば、中小企業者、農林漁業者など）が債務不履行に陥った場合に支払承諾を行うものであり、独立行政法人は債務保証等を行うことにより、特定の対象者に対して直接融資を行う代わりに、民間金融機関等から特定の対象者に対する融資を実行させ、実質的に資金融資を行ったのと同様の経済的効果を生じさせることができるものである。この場合、独立行政法人は対価として保証・保険料を徴収するのが一般的である。

債務保証等が行われている場合、保証・保険割合等が高いと融資機関が十分な審査を行わない恐れが高くなると考えられるが、独立行政法人の債務保証等業務をみると政策的な配慮などから保証・保険割合が極めて高く設定されるものが多い状況にある。また、保証・保険料は、債務保証等業務を継続的に収支相償のものとして実施するためには、代位弁済のリスクを勘案しながら決定されるべきものであるが、政策的に低い水準に設定されているものもみられる。さらに保証等引受の審査が有効に機能せず、保証残高等に占める正常先以外への保証の割合が著しく高くなっているものがみられ、当該業務の収支をみても代位弁済が多い一方、代位弁済を行った場合の求償権の行使による回収が困難であることもあって恒常的な支出超過が生じているものがみられる。

したがって、債務保証等業務の見直しに際しては、被債務保証者等のモラルハザードの防止や逆選択の回避及び的確な金融判断発揮の観点から、保証割合等の引下げ、中長期的に収支が均衡するよう保証料等の適正化を図る余地がないか検討を行うとともに、審査の厳格化、回収率の向上など債務保証等業務の収支の改善に資する検討を行うこととする。

(4) 利子補給業務

利子補給は、定率補助など契約や制度に基づいてあらかじめ定められた一定の利子部分についての事実上の補助金（助成）であると考えられる。

利子補給業務の実施状況をみると、近年の低金利を反映して各業務において実績はほとんどない状況にある。このような状況下において引き続き利子補給業務を実施する場合は、金融市場原理に基づく金利設定を超えてまで低利化を行う政策的必要性を検討しつつ、国の財政負担の増加を招かないようにするためにも、利子補給の対象となる融資等自体に民間金融機関のリスク評価が十分働いているかどうかを点検し、政策的な必要性の減少した業務について廃止できないか検討を行うほか、対象の見直し、利子補給の補助要件（補助割合、期間、上限等）等の妥当性などの検討を行うこととする。

4 業務運営の見直し

独立行政法人は業務運営の効率化が求められており、融資等業務を行う場合にあっては、融資等の直接コストや人件費、物件費等の間接コスト各々の効率化が重要である。独立行政法人が行う融資等業務をみると次のような状況がみられる。

- (1) 融資等業務に係る財務情報は他の業務の財務情報と区分して管理・公表することが重要であるが、融資等業務の直接・間接のコストやリスク情報を含む財務情報が勘定区分やセグメント情報として十分に作成・公表されていない。このため、リスク評価や業務運営の効率化の評価が困難となっている。
- (2) 公表されている財務情報を基に融資等業務の効率性をみると、経费率（経常費用／貸付金残高）や人件费率（人件費／経常費用）が高いなど高コスト状態にある法人がみられる。
- (3) 融資等業務の効率化等の具体的な指標が中期目標等に明記されておらず、マネジメントの評価が困難なものがみられる。

したがって、i) 融資等業務ごとのコストやリスク情報を含む財務情報の開示の徹底、ii) 融資等の業務コストの低減化を図るため、実施組織の集約化を含む体制の見直し、iii) リスク債権管理、審査機能、回収機能等金融機関として不可欠な機能の強化に向け、民間金融機関等の専門性を活用しつつ業務の効率化を図るため、外部委託の積極的推進、iv) 経営責任の明確化、v) 自己評価や監査の充実について検討を行うこととする。