

経済財政諮問会議の理念と歩み

司令塔としての経済財政諮問会議（10）

レオス・キャピタルワークス顧問
(元内閣府審議官)

前川 守

前号に続き、政策金融改革について述べる。

③ ヒアリング後の審議

05年10月27日の諮問会議にヒアリング概要が報告され、「ヒアリングに基づく民間議員所見」と題する民間議員ペーパーで、政策金融に残す機能を相当限定し、貸付残高の対GDP比半減、組織も2008年度から大胆に整理統合してはどうかという提議がなされたのに対して、残すべき機能は多いとする谷垣財務大臣、中川経産大臣、麻生総務大臣等と、激しい議論が行われた。

竹中大臣取りまとめとしては、今後三段階で議論していくとされた。第一に、融資項目ごとに機能の仕分けを行う、政府は何をするべきかをしっかり検討する。第二に、何をやるかを決めた後に、新しい仕組みの在り方、作り方の議論を行う。第三に組織の在り方、天下りの議論も行う。

諮問会議の最後の総理発言として、所管政策金融機関の機能存続を主張する大臣に対して、以下のような厳しい意見を言われた。「今日の財務大臣、経済産業大臣の発言を聞いても、財務省、経済産業省がいかに抵抗しているかがわかる。……存在するものが全部必要だという発想を転換し、官でなければ出来ないことを、どうやったら民が出来るかという発想で、財務省も経済産業省も案を出してほしい。……財務大臣も経済産業大臣も余り役所に引きずられないように願う。」正に経済財政諮問会議の場で発出された内閣総理大臣の指導性の発揮であり、筆者は現場にいたが、諮問会議の場が凍り付いたようになったことを覚えている。

この諮問会議の直後の10月31日に内閣改造があり、第3次小泉内閣改造内閣では関係大臣に大きな変更があった。小泉内閣発足以来4年6カ月にわたって経済財政政策担当大臣を務めた竹中大臣が総務大臣兼郵政民営化担当大臣に替わり、与謝野馨氏が後任の経済財政政策担当大臣になった。経産大臣は、中川昭一氏か

ら二階俊博氏に交代、そして安倍晋三氏が官房長官になって、小泉総理の後継者であることが明確になった。なお、麻生総務大臣は外務大臣に替わった。

[注] この時点での事務方の腹案

以上の審議を経て、事務方である政策金融改革準備室の腹案は以下のようなものであった。

i) 8機関の統廃合・民営化

- ・日本政策投資銀行は、政策金融として維持する必要はないが、大規模プロジェクト融資や新金融技術開発機能を維持するために、一体として民営化する。
- ・商工組合中央金庫は、元々中小企業者やその組合が出資をしてフルバンキング機能を行う組織であるので、一体として民営化する。
- ・公営企業金融公庫は、元々企業や国民を対象とするのではなく、地方自治体の共同資金調達機関なので、政策金融機関ではなく別の形態の組織にする。
- ・国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫は、政策金融として残すべき機能を厳選したうえで1つの政策金融機関に統合する。
- ・沖縄振興開発金融公庫は、元々各政策金融機関の沖縄における総合窓口機関なので、他の公庫が統合されれば必然的に統合されることになるが、沖縄地域における独自融資制度等沖縄の特殊性もあることから、別途検討が必要。
- ・国際協力銀行のうち円借款部門は、元々金融というよりは援助の性格が強いので、無償援助・技術援助を行っているJICA（独立行政法人国際協力機構）と統合する。
- ・国際協力銀行のうち国際金融部門は、政策金融として残すものは国民公庫等が統合される機関に統合するが有力案であるが、国内金融と国際金融は相当形態が異なる面もあるので、別途検討が必要。

これに関して、小泉総理は「(かつての) 東京銀行は国際融資も中小企業融資も1つの銀行の中でやっていたのだから、国際協力銀行の国際金融部門も統合出来る。」と言われていたし、竹中大臣も「私自身金融機関で働いていた者として、中小企業融資と国際融資にはエコノミーオブスケールが働く。だからこそ東京三菱銀行も三井住友銀行も、100万円の個人融資と国際融資を分けていない。それが金融の世界の常識である。(05年11月22日諮問会議)」と発言されていた。

ii) 貸出残高GDP比半減(カッコ内は04年度末貸出残高)

- ・日本政策投資銀行(14.3兆円)、商工組合中央金庫(9.8兆円)が民営化、公営企業金融公庫(25兆円)

が他形態に移行、国際協力銀行の円借款部門（11兆円）がJICAに統合されて政策金融から外れれば、削減額は総計約60兆円であり、8機関全体90.9兆円は3分の1に縮小されることになり、半減目標は超過で達成できる。

④ 「政策金融改革の基本方針」取りまとめ

基本方針の取りまとめは、竹中大臣に替わった与謝野大臣の下で行われていく。なお竹中大臣は公営企業金融公庫所管の総務大臣としてよりも、前経済財政政策担当大臣として政策金融改革全般を民間議員ペーパーの骨格に沿って進めるという立場で議論し資料も提出された。

i) 11月14日

政策金融改革に関する民間議員ペーパー、谷垣財務大臣ペーパー、二階経済産業大臣ペーパー、竹中総務大臣ペーパーが出されて議論。

財務大臣、経産大臣のペーパーは10月27日の諮問会議での小泉総理の一喝を受けて、金融危機等の非常時対応への備えという留保はあるものの、機能縮小、統合集約化に一変していた。経産大臣は商工中金の民営化を受け入れた。民間議員ペーパーは、10月27日の民間議員所見と同旨であった。

与謝野大臣の取りまとめとして、改革の方向性では一致しているが機能論ではどの機能を残すかで意見の違いもあり一段の整理が必要、組織論もやらないと結論が出ない、次回以降に基本方針策定のためのたたき台を提示する、とされた。

ii) 11月22日 骨子案

基本方針の骨子が民間議員ペーパーとして出される。組織論としては、A案（円借款を除き1機関に統合）、B案（国内と国際の2機関）、C案（国内、国際、インフラ・構造改革の3機関）の3案が提示され、機能論からはA案又はB案とされた。

谷垣財務大臣、二階経産大臣、竹中総務大臣、臨時議員として出席した麻生外務大臣、川崎厚労大臣もペーパーを提出して議論。谷垣大臣はB案、竹中大臣はA案、麻生大臣はODA（円借款）は外交手段として不可欠なことを主張。いずれも焦点は国際協力銀行の扱いであった。臨時議員として出席した小池百合子沖縄担当大臣は、沖縄の特殊な立場から沖縄公庫の存続は不可欠であり、政治的判断が必要と主張した。

与謝野大臣取りまとめは、基本原則については基本的に合意があった、各議員からの指摘があった部分は補強しなければならず、民間議員と相談して、もう1回きちんとしたたたき台を出す、案作りはお任せいた

だきたい、であった。

iii) 11月29日最終案、決定

与謝野大臣から最終案を提示し、麻生外務大臣もペーパーを提出し、議論の結果、諮問会議として決定された。基本方針の概要は以下の通りである。

1. 基本原則

- (1) 政策金融は3つの機能（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）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（貸付残高GDP比）を半減
- (3) 民間金融機関も活用した危機（災害・テロ、金融危機）対応体制を整備
- (4) 効率的な政策金融機関経営を追求：トップマネジメントへの天下り廃止等

2. 政策金融の各機能の分類

政策金融8機関の各機能を、(イ) 撤退する、(ロ) 残す、(ハ) 将来的には撤退、の3つに分類

3. 新組織のあり方：上記機能分類に基づく新組織の形態

- (1) 政策金融から撤退するもの
 - ① 日本政策投資銀行：一体として完全民営化
 - ② 商工組合中央金庫：所属中小企業向けのフルバンク機能を行う機関として完全民営化
 - ③ 公営企業金融公庫：廃止し、資本市場を活用した仕組みに移行
- (2) 政策金融として残すもの
 - ① 国民生活金融公庫（教育貸付は縮減）、中小企業金融公庫（一般貸付は撤退）、農林漁業金融公庫（大企業・中堅企業向け食品産業貸付は撤退）、沖縄振興開発金融公庫（本土公庫が撤退する貸付は撤退）、国際協力銀行（貿易投資金融は撤退）は、一つの政策金融機関に統合する（骨子段階の3案のうちA案ということ）を基本とする。
 - ② ただし、国際協力銀行については、経済・金融機能のみならず、戦略的援助政策の効果的実施の観点が必要なため、内閣官房長官の下に有識者からなる海外経済協力に関する検討会を設置して検討し、2005年度中に統合の具体的内容を決定する。
- (3) 政策金融として残す機能を担う機関の組織形態、組織設計の方針

- ① 特殊会社又は独立行政法人に準じた法人とする。
- ② 経営責任の明確化、業務内容の情報の開示など説明責任の徹底により強固なガバナンスを確立する。専門性の活用・強化のための仕組みについて検討する。
- ③ 民間金融機関も活用した危機対応体制整備のための具体的制度を検討する。
- ④ 政策金融の実施に当たっては、部分保証、証券化、間接融資等の手法をできるだけ活用する。

4. 新組織移行への工程、関連法案の提出

- (1) 今後の政策金融改革を内閣主導で行うため、内閣に政策金融改革推進本部（本部長：内閣総理大臣、副本部長：行政改革担当大臣等）を設置する。
- (2) 本基本方針に沿って、詳細な制度設計に取り組み、2005年度中に政策金融改革関連法案の成案を得る。
- (3) 同本部に関する事務は、行政改革担当大臣の下で内閣官房行政改革推進事務局が行う。

⑤ 政府・与党政策金融改革協議会

自民党では05年10月から政策金融改革に関する合同部会（園田博之座長）で審議されていたが、諮問会議の審議が大詰めになったことから11月15日に政府・与党の標記協議会が設置された。メンバーは、政府からは安倍内閣官房長官、与謝野経済財政政策担当大臣の他関係大臣、与党からは幹事長、政調会長他関係役員であり、11月29日の諮問会議の基本方針決定を受け、同日の協議会で以下の4項目が追加提言された。

1. 「中小零細、個人等の国内金融」と「国際金融」は性格が違うことから、それぞれ政策金融として明確な旗印を立て、専門窓口設置、人材育成などの専門性の活用・強化に取り組む。
2. 沖縄振興開発金融公庫は、現行沖縄振興計画の最終年次である平成23（2011）年度までは公庫として残す。
3. 政策投資銀行、商工中金の民営化の移行期間は、おおむね5～7年を目途とする。
4. 危機（金融危機、国際通貨危機、大災害・テロ、疾病等）発生時に政策金融機能を迅速に拡充し、民営化された会社を含め関係金融機関にセーフティネットの一時的拡充が出来るよう、所要の手続き・基準を設定する。

① 海外経済協力に関する検討会

- i) メンバー：6人という少数。原田明夫（座長、前検事総長）、葛西敬之（JR東海会長）、坂元一哉（大阪大学教授、国際政治学）、西岡喬（三菱重工会長、経団連国際協力委員長）、浜田広（リコー最高顧問、元日経連副会長）、古田肇（岐阜県知事、元外務省経済協力局、元経産省官僚）という構成からわかるように、政策金融というより国際経済協力に知見がある者が集められた。

- ii) 検討経緯：第1回を12月16日に行い、2月28日まで9回開催し、報告書を取りまとめた。関係省庁（外務省、財務省、経産省）、関係機関（国際協力銀行（JBIC）、国際協力機構（JICA））、ユーザー（経団連、日本貿易会）、学識経験者（国際関係論、国際協力、金融論）のヒアリングを行った後、海外経済協力の実施機関の在り方等を審議した。

iii) 報告書概要

- イ. 海外経済協力の政府内体制：総理、外務大臣、財務大臣、経産大臣を常設メンバーとする「海外経済協力会議（仮称）」を内閣に設置し、戦略的、効果的に実行する。

ロ. 海外経済協力の実施機関の改編

- ・JBICの円借款部門はJICAに統合し、円借款（有償資金協力）・技術協力・無償資金協力という国際援助をさらに一体的に実施する。
- ・JBICの国際金融部門は、国民公庫・中小公庫・農林公庫が統合される新政策金融機関に統合する。ただし、JBICのブランド維持、新政策金融機関の国際部門の長の対外的位置づけ、一定の組織的独立性を含めた現在のJBICのステータスを活用できるような制度設計を行う。

iv) 報告書の解釈と評価

- ・小泉総理、竹中大臣といった改革派は、とにかくJBICという機関は新政策金融機関の一部となり、8つの政策金融機関は、2つを民営化、1つを廃止し、残りは「1つに統合」という名を取り、財務省は、新政策金融機関の傘の下ではあるが、JBICのブランド（名称）、組織の長の存在、一定の組織的独立性を維持し、外務省は円借款部門をJICAに統合し、国際援助をすべて傘下に収めるという実を取ったという、三方一両損的な微妙な決着である。旧海外経済基金であるJBICの円借款部門にとっても、不満があった1998年の国際協力銀行への統合から離れて、独立は回復できなかったが、JICAとの統合により国際援助という親和性のある組織の一員となれ

【第3期】 2005年12月～06年3月

た。

② 諮問会議での審議

i) 06年2月23日

検討会の原田座長が出席し、概ねまとまった検討状況、すなわちJBICから円借款部門を分離しJICAに統合、国際金融部門は新政策金融機関に統合等を報告し審議。

与謝野大臣とりまとめは、諮問会議としては基本的に本日報告の方向で進めていただきたい、というものであった。

小泉総理からは、いろいろ議論のある中で、熱心に検討いただき方向性をだしていただき、御礼申し上げる、海外経済協力は非常に大事だ、という発言があった。

ii) 3月7日

安倍官房長官から、検討会の報告書を報告。

与謝野大臣取りまとめは、この報告書を踏まえて、早期に行革推進法案の成案を得るとともに、海外経済協力を戦略的かつ効率的に実施するための体制づくりをしっかりと行っていただきたい、というものであった。

【その後の経緯】

05年11月29日の諮問会議による「政策金融改革の基本方針」の決定を踏まえ政府全体としては、その他7分野の行政改革（独立行政法人・公営競技関係法人・その他政府関係法人の見直し、特別会計改革、総人件費改革、政府資産・債務改革、社会保険庁改革、規制改革・民間開放の推進、政策評価の改善充実）と併せて12月24日に「行政改革の重要方針」が閣議決定された。更に、同重要方針の内容は法制化され、「行政改革推進法」として06年5月26日に成立した。

① 諮問会議での審議は、以下の2回であった。

i) 06年6月22日

政策金融改革詳細設計の担当大臣である中馬行政改革担当大臣が臨時議員として出席し、「政策金融改革の制度設計（案）」を説明し審議。民間議員からは個別法案を国会に提出する前に諮問会議で再度審議したい旨の要請があった。なお同設計案は、6月27日に政府の政策金融改革推進本部・行政改革推進本部で決定された。

ii) 07年1月29日

政策金融改革の個別法案である、日本政策金融公庫法案（行政改革担当室）、日本政策投資銀行法案（財務省）、商工組合中央金庫法案（経産省）、地方公共団体公営企業金融機構法案（総務省）について、所管大臣から説明し審議。商工中金の将来の完全民営化後の株主制限等については意見が分かれた。安倍総理からは、各大臣が政策金融改革の原点を忘れずにリーダーシップを発揮して進めていただきたい、という締めくくりの発言があった。

② 関連法案の成立、新体制への移行

政策金融改革関連の諸法案は、07年の通常国会で成立（改正JICA法案は06年臨時国会で成立）した。

08年10月1日をもって、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、国際協力銀行の国際金融部門は、株式会社日本政策金融公庫に統合された。円借款部門は、独立行政法人国際協力機構（JICA）に統合された。日本政策投資銀行と商工組合中央金庫は、株式会社化された。公営企業金融公庫は、地方公営企業等金融機構に改組され、政府出資は全額返還され地方公共団体が共同して出資した。沖縄振興開発金融公庫は、日本政策金融公庫への統合が沖縄の特殊性に配慮して延期が繰り返されており、現行の沖縄振興基本方針（22年～31年）の期間は存続する。

なお、国際金融部門は、パッケージ型インフラ海外展開等で各国の政府系輸出入金融機関との競争に直面し、機動性・専門性・対外交渉力等を強化するために、民主党政権下の12年4月1日に株式会社国際協力銀行として分離独立した。

政策金融改革の経緯は、以上のようなものである。なお、国立国会図書館の06年4月の分析レポート¹では、「中央官庁の反対が強く、実現が極めて困難とされてきた政策金融改革が現実となったことは、評価すべきとの意見も多い。07年10月からの郵政民営化、07年度末の財投債引受けの3省合意の終了²、08年度の新政策金融機関の発足によって、公的金融分野は大きく変貌することになる。」としている。（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）

1 小池拓自「政策金融改革」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.534、2006年4月10日号、国立国会図書館

2 財投改革において、既存の融資を維持し改革を円滑に進めるために、2001年度から07年度末までの7年間について、郵便貯金と年金資金が財投債を引受けることを、大蔵省、郵政省、厚生省で合意したものの。