

第2部 政府關係機関

第1章 概説

第1節 政府関係機関の定義

第2部では、平成元年度から平成12年度の政府関係機関の制度について述べる。本論に入る前に政府関係機関の定義とその沿革について簡単に述べる。¹⁾

政府関係機関とは、特別の法律により設立された全額政府出資の法人であり、法律に基づいてその予算及び決算の国会への提出が義務づけられた機関である。²⁾ 政府関係機関の名称が公式に用いられたのは、昭和24年度予算からである。明治以来、政府が全額ないし一部出資して作られた特殊銀行、特殊会社は数多く存在していた。しかしながら、これらの法人の全収支が予算化されることはなく、それぞれの法律に基づいて個々に経理されていた。昭和24年4月に「公団等の予算及び決算の暫定措置に関する法律」（昭和24年法律第27号）が成立し、同法に基づいて全額政府出資の公団・金庫等の歳入歳出予算が「一般会計予算」、「特別会計予算」とともに「政府関係機関予算」として国会に提出されるようになった。³⁾

昭和24年度の『国の予算』によれば、これらの機関については「従来は、その人件費・事務費が交付金として一般会計又は特別会計予算に示され、或は出資金・交付金・補助金等が一般会計予算に示されるに過ぎず、その活動は明らかでなかった」が、「これらの諸機関の活動は我国の経済に極めて重要な関係をもち、又全額政府出資で公的性格が極めて強いので…中略…国の予算に準じて国会に提出され、款及び項に分けて議決されることとなった」とある。⁴⁾ その後、昭和25年度より新設の住宅金融公庫、昭和26年度より専売局特別会計の事業を承継した日本専売公社、政府の直営事業の国営鉄道事業、国営自動車事業を承継した日本国有鉄道、新設の日本輸出銀行（昭和27年4月より「日本輸出銀行」と改称。）が、昭和26年度より復興金融金庫の事業を承継した日本開発

銀行、昭和28年度より電気通信事業特別会計を承継した日本電信電話公社、新たに設立された中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫が政府関係機関予算に計上されるようになった。この間、昭和26年度末までに公団、委員会等はすべて廃止され、昭和28年度より3公社・特殊銀行・公庫の予算が政府関係機関予算として国会へ提出されるようになった。なお、予算・決算の国会への提出については、公社、銀行はそれぞれの個別法で、公庫は「公庫の予算及び決算に関する法律」(昭和26年法律第99号)で義務づけられた。

その後、昭和31年に北海道東北開発公庫、昭和32年に公営企業金融公庫、昭和33年に中小企業信用保険公庫、昭和35年に医療金融公庫、昭和42年に環境衛生金融公庫、昭和47年に沖縄振興開発金融公庫が順次設立された。そして、昭和62年度までに医療金融公庫の廃止、3公社の順次民営化を経て、平成元年時点の政府関係機関は、日本開発銀行(以下では、「開銀」と表記することがある。)、日本輸出入銀行(以下では、「輸銀」と表記することがある。)の2銀行と国民金融公庫(以下では、国民金融公庫及び後述の国民生活金融公庫を「国民公庫」と表記することがある。)、住宅金融公庫(以下では、「住宅公庫」と表記することがある。)、農林漁業金融公庫(以下では、「農林公庫」と表記することがある。)、中小企業金融公庫(以下では、「中小公庫」と表記することがある。)、北海道東北開発公庫(以下では、「北東公庫」と表記することがある。)、公営企業金融公庫(以下では、「公営公庫」と表記することがある。)、中小企業信用保険公庫(以下では、「中小保険公庫」と表記することがある。)、環境衛生金融公庫(以下では、「環衛公庫」と表記することがある。)、沖縄振興開発金融公庫(以下では、「沖縄公庫」と表記することがある。)の9公庫の計11機関となった。その後、平成11年7月に中小企業信用保険公庫と中小企業事業団が統合して中小企業総合事業団が発足し、同年10月には日本開発銀行と北海道東北開発公庫が合併して日本政策投資銀行(以下では、「政投銀」と表記することがある。))が、国民金融公庫と環境衛生金融公庫が合併して国民生活金融公庫がそれぞれ発足し、日本輸出入銀行と国際協力基金が合併して国際協力銀行が設立されたため、平成12年度末時点では、2銀行6公庫の計8機関となった。⁵⁾

〔注〕

- 1) 昭和63年度までの政府関係機関については、大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦

- から講和まで』第6巻「歳計(2)・政府関係機関・関税」(昭和59年、東洋経済新報社)、大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第5巻「特別会計・政府関係機関・国有財産」(平成7年、東洋経済新報社)、財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史—昭和49～63年度』第3巻「特別会計・政府関係機関・国有財産」(平成14年、東洋経済新報社)を参照。
- 2) 平成元年度末時点で全額政府出資法人は48法人あり、うち日本道路公団など9公団、中小企業事業団など28事業団、日本たばこ産業株式会社はいずれも政府全額出資であるが政府関係機関には含まれない(「政府出資法人一覧(平成2年3月31日現在)」大蔵省『財政金融統計月報』第466号)。河野一之は、政府関係機関である公庫・銀行・公社と日本道路公団との間に「公的性格に大きな差異を見出すことは困難である」と断った上で、その理由として、「業務運営が、特に国の財政政策と密接な関係を持っていること、かつ、その業務の規模等は、資金源等からいって国の予算と相関連して決めるのが適当であること、政府全額出資以外の法人の財務は、行政上の監督によって行って十分であり、これを予算の形によって国会が行うことは適当でないことといった理由のほか、この制度創設以来の沿革的事由によるもの」としている(河野一之『新版予算制度(第二版)』(平成15年、学陽書房)185ページ)。
 - 3) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで』第4巻「財政制度・財政機関」(昭和52年、東洋経済新報社)237ページ。なお、昭和24年度予算における「政府関係機関」は、価格調整公団、酒類配給公団、食糧配給公団、肥料配給公団、飼料配給公団、食料品配給公団、油糧配給公団、産業復興公団、配炭公団、鉱工品貿易公団、繊維貿易公団、石油配給公団、船舶公団の13公団、復興金融公庫、庶民公庫(昭和24年6月、「国民金融公庫」に改組)、船舶運営会(昭和25年3月、「商船管理委員会」と改称)、持株会社整理委員会、閉鎖機関整理委員会、証券処理調整協議会の計19機関である。
 - 4) 『国の予算』昭和24年度 365ページ。
 - 5) その後の政府関係機関の再編は以下のとおりである。平成16年7月、中小企業総合事業団が独立行政法人中小企業基盤整備機構に改組されたことに伴い、信用保険部門は分離されて中小企業金融公庫に移管された。住宅金融公庫は平成19年度末をもって廃止され、平成19年4月1日に発足した独立行政法人住宅金融支援機構に事業が承継された。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法」(平成19年法律第57号)に基づいて平成20年10月に発足した株式会社日本政策金融公庫にそれぞれ業務が承継されて解散し、国際協力銀行の国際協力部門は独立行政法人国際協力機構有償資金協力部門となった。日本政策投資銀行は、「株式会社日本政策投資銀行法」(平成19年法律第85号)に基づいて平成20年10月に株式会社日本政策投資銀行に改組された。公営企業金融公庫は、「地方公営企業等金融機構法」(平成19年法律第64号)に基づいて平成20年8月1日に設立された地方公営企業等金融機構に同年10月1日、一切の権利・義務を承継して廃止された。以上の再編を経て、平成21年度予算における政府関係機関は、沖縄振興開発金融公庫、株式会社日本政策金融公庫、独立行政法人国際協力機構有償資金協力部門の3機関のみとなった(「平成21年度政府関係機関予算」)。

第2節 政府関係機関予算の推移

初めて政府関係機関予算が組まれた昭和24年度は収入1兆4470億円、支出1兆3180億円であった。その後、公団の解散により一時減少したが、3公社、銀行、公庫が設立され、予算化されたことにより、右肩上がりで増加していき、昭和60年度には収入13兆8940億円、支出13兆9520億円でピークとなった。3公社の民営化により、平成に入ってから予算規模は大きく縮小し、平成元年度から平成12年度までの収入支出は6兆～7兆円台で推移している。¹⁾

次に用途別分類についてみる。表2-1-1によれば、政府関係機関予算は、一般会計、特別会計と比べて「その他」の比率が高く、平成元年度以降は全体の95%以上を占めている。平成元年度以降における政府関係機関は金融機関のみであるため、「その他」の内訳は支払利息が太宗をなしている。政府関係機関の収入支出予算に計上されるのは利子や事務費等の損益項目のみであり、貸出し等の金融機関としての活動は予算には直接あらわれてこない。各銀行・公庫の動向は後で詳述するが、ここでは表2-1-2から政府関係機関の活動規模及び貸出金のシェアを確認しておく。この値には政府関係機関に含まれない商工組合中央金庫の数値が含まれていることに注意が必要である。高度成長初期の昭和30年におけるシェアは14%台とやや高いが、その後民間金融機関の資力の増加もあって漸減していき、昭和60年度には再び上昇して13%台となった。平成元年度は11.7%であったが、その後比率は漸増し、平成12年度には2割弱を占めるようになっていく。これは、後述するように、バブル崩壊後に民間金融機関の貸出しがおおむね低調となったのに対し、平成4年以降の数次にわたる経済対策において、住宅投資・中小企業金融等の分野で政府系金融機関の貸出しを拡充する措置がとられたことなどを反映したものである。経済対策ごとに具体的な内容は異なるが、(1) 社会資本の整備、(2) 減税、(3) 公共用地の先行取得、(4) 中小企業対策、(5) 住宅投資の促進、などが主要な項目であった。政府関係機関との対応関係を示せば、(1)は日本開発銀行、北海道東北開発公庫、(4)は中小企業金融公庫、国民金融公庫、(5)は住宅金融公庫、以上による融資枠の拡大や新たな融資制度の導入を通じて行われた。²⁾

〔注〕

- 1) 総務省統計局監修『新版日本長期統計総覧』第1巻（平成18年、日本統計協会）466-467ページ。
- 2) 平成4年3月31日の「経済対策」から平成7年9月の「経済対策一景気回復を確実にするために」までの一連の経済対策の全文は、経済企画庁調整局「経済対策集Ⅰ」（平成9年3月）7-189ページに収録されている。また各経済対策の概要については、丸山純一「総合経済対策について」（『ファイナンス』平成4年10月号）、同「新総合経済対策」について」（『ファイナンス』平成5年5月号）、藤田博一「緊急経済対策について」（『ファイナンス』平成5年10月号）、同「総合経済対策について」（『ファイナンス』平成6年3月号）、宮崎成人「緊急円高・経済対策及び緊急円高・経済対策の具体化補強を図るための諸施策について」（『ファイナンス』平成7年8月号）、北浦修敏「経済対策について」（『ファイナンス』平成7年11月号）、「総合経済対策のポイントについて（平成10年4月24日 経済対策閣僚会議）」（『ファイナンス』平成10年5月号）、宮田照久「緊急経済対策について」（『ファイナンス』平成11年1月号）を参照。

表 2-1-1 政府関係機関の支出予算使途別分類（補正後）

（単位：十億円）

		昭和50年度	昭和60年度	平成元年度	平成6年度	平成12年度
人件費	職員給与	2,110	1,300	84	107	110
	その他の給与	114	489	8	13	15
	計	2,225	1,789	91	120	125
旅費	71	32	4	5	6	
物件費	2,082	1,059	60	80	60	
施設費	1,276	329	—	—	—	
補助費・委託費	519	802	93	106	102	
他会計へ繰入	3,190	1,709	—	—	—	
その他	3,209	7,587	5,057	7,239	7,259	
合計	12,571	13,307	5,306	7,550	7,553	

（注）単位未満四捨五入。

（出所）大蔵省（財務省）主計局調査課編『財政統計』各年度により作成。

表 2-1-2 金融機関貸出に占める政府関係金融機関比率

(単位：千億円)

	金融機関 の総貸出		構成比 (B) / (A)
	(A)	政府関係金 融機関分(B)	
昭和30年度	54	7	14.2%
昭和40年度	361	40	11.1%
昭和50年度	1,896	235	12.4%
昭和60年度	4,821	662	13.7%
平成元年度	7,269	851	11.7%
平成2年度	7,887	929	11.8%
平成3年度	8,235	1,001	12.2%
平成4年度	8,534	1,088	12.7%
平成5年度	8,717	1,208	13.9%
平成6年度	8,864	1,326	15.0%
平成7年度	8,981	1,331	14.8%
平成8年度	8,939	1,394	15.6%
平成9年度	9,064	1,434	15.8%
平成10年度	8,978	1,477	16.5%
平成11年度	8,857	1,625	18.3%
平成12年度	8,688	1,628	18.7%

(注) 元データは日本銀行調べ。商工組合中央金庫の数値を含む。

(出所) 大蔵省(財務省)『財政金融統計月報』「政府関係金融機関特集」各号により作成。

第3節 政府関係機関の財務

政府関係機関は、全額政府出資の法人であり、その資本金は一般会計、産業投資特別会計から出資されている。そして、金融機関としての貸付原資は資金運用部等からの借入金、政府保証の債券で調達しており、発生した利益金は一部を準備金に繰り入れた後、その残余は国庫に帰属し、損失が出る場合は一般会計から補給金を受け入れて補てんを行う。このように政府関係機関の活動は、一般会計、特別会計、財政投融资と密接な関係を持っている。¹⁾

まず出資金についてみる。平成元年度の各機関の出資金内訳を示した表 2-1-3によると、(1) 一般会計のみの出資、(2) 産業投資特別会計のみの出資、(3) 一般会計と産業投資特別会計の双方からの出資、の3つのタイプに分けられる。(1)のタイプは、国民金融公庫、環境衛生金融公庫の2機関である。また、(2)のタイプは、日本輸出入銀行、日本開発銀行、北海道東北開発公庫、公営企業金融公庫の4機関である。そして、(3)のタイプは、中小企業信用保険公庫、農林漁業金融公庫、住宅金融公庫、中小企業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫の5機関である。²⁾

銀行・公庫の決算で損益計算上の利益金が発生した場合は、翌年度の5月31日までに国庫納付することになっている。国庫納付金の帰属する会計は出資する会計の違いにより機関ごとに異なっている。日本開発銀行と日本輸出入銀行は、それぞれ「日本開発銀行の国庫納付金に関する政令」(昭和28年政令第77号)、「日本輸出入銀行の国庫納付金に関する政令」(昭和28年政令第76号)に基づいて産業投資特別会計産業投資勘定に帰属することが明記されている。また、公庫については、「公庫の国庫納付金に関する政令」(昭和26年政令第162号)で、環境衛生金融公庫及び沖縄振興開発金融公庫は一般会計(同第3条第5項)、北海道東北開発公庫及び公営企業金融公庫は産業投資特別会計産業投資勘定(同第3条第3項)、住宅金融公庫、農林漁業金融公庫及び中小企業金融公庫は出資額に応じて按分した額をそれぞれ一般会計と産業投資特別会計に帰属させるものとしている。

次に財政投融资との関係についてみる。「資金運用部資金並びに簡易生命保

険及び郵便年金の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律」(昭和48年法律第7号)に基づいた予算をもって国会の議決を経た資金運用部資金及び簡保資金の運用、産業投資特別会計の出融資、政府保証債・政府保証借入金を一表に取りまとめたものが財政投融资資金計画とされることになった。³⁾ 上述の日本開発銀行をはじめとする6機関は産業投資特別会計より出資を受けている。また、住宅金融公庫、国民金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫、北海道東北開発公庫、沖縄振興開発金融公庫の6機関は資金運用部資金と簡保資金から、環境衛生金融公庫は資金運用部資金のみから貸付原資を調達している。なお、債券発行が可能な中小企業金融公庫、北海道東北開発公庫、公営企業金融公庫の起債に際しては政府保証が付された。⁴⁾

財政投融资計画・実績の推移を示した表 2-1-4によれば、政府関係機関は財政投融资計画のうち4割程度の比重を占めており、後述するように住宅金融公庫の比重が圧倒的に大きかった。当初計画と決算時の実績額を比較すると、平成元年度から平成6年度は、実績額が計画額を上回っており、特に経済対策が相次いで出された平成4年度及び平成5年度はその度合いが大きい。しかしながら、平成7年度以降は実績額が計画額を下回っている。このことは、市中金利の低下に伴って多くの機関で貸付金の期限前償還が増えたことにより、各機関の資金が潤沢となり、資金運用部からの借入額が減少したため、しばしば巨額の不用額を計上したことを反映している。

各公庫、銀行は、民間金融機関が融通することが困難な長期資金の供給を主たる目的としており、収支相償を法律上義務づけられない公庫においては収支が赤字となる場合が多く、補給金という形で一般会計から補てんを受けられる仕組みになっていた。表 2-1-5に示したように、昭和60年度以降、平成元年度を除いて一般会計からの補給金の額は5000億円~8000億円で推移していた。その中でも資金規模が大きく、融資利率が資金調達コストである財投金利を下回っていた住宅金融公庫に対する補給金が過半を占めている。

以上が平成元年度から平成12年度の政府関係機関の概要である。以下では、第2章で特殊銀行、第3章で公庫の収支動向と制度改正についてみた後、第4章で行政改革の一環としての政府関係機関の再編について確認する。

〔注〕

- 1) 平成元年度から平成12年度の特別会計制度については本巻の第1部「特別会計」を参照。一般会計、財政投融资については本シリーズ第2巻の「予算」、第5巻の「財政投融资」を参照されたい。
- 2) 産業投資特別会計は、「産業の開発及び貿易の振興のため」に政府の資金による出資・融資を行うためのものであり、公益性が高く、かつ収益が見込まれるが民間だけでは十分にリスクを負うことのできない分野を対象としている。なお、産業投資特別会計の制度と沿革については、大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第5巻「特別会計・政府関係機関・国有財産」（平成7年、東洋経済新報社）94-103ページ及び財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史—昭和49～63年度』第3巻「特別会計・政府関係機関・国有財産」（平成14年、東洋経済新報社）147-154ページを参照。
- 3) 財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史—昭和49～63年度』第5巻「国債・財政投融资」（平成16年、東洋経済新報社）295ページ。
- 4) 財政投融资資金計画の構成については、「年度別財政投融资資金計画及び実績」（大蔵省（財務省）『財政金融統計月報』『財政投融资特集』各号）を参照。政府保証債については、大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第8巻「財政投融资」（平成12年、東洋経済新報社）38-45ページを参照。

表 2-1-3 政府関係機関の出資金内訳（平成元年度末）

（単位：億円）

機関名	出資金	出資金の内訳	
		一般会計	産業投資特別会計
国民金融公庫	373	373	—
環境衛生金融公庫	10	10	—
日本輸出入銀行	9,673	—	9,673
日本開発銀行	2,339	—	2,339
北海道東北開発公庫	509	—	509
公営企業金融公庫	166	—	166
中小企業信用保険公庫	5,836	5,188	648
農林漁業金融公庫	1,682	564	1,118
住宅金融公庫	972	427	545
中小企業金融公庫	682	391	291
沖縄振興開発金融公庫	280	※250	30
合計	22,524	7,204	15,320

(注) 1. 単位未満切捨て。

2. ※印には設立時に政府出資されたとみなされた承継分215億5599万2000円が含まれている。

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』第466号「国有財産特集」36ページにより作成。

表 2-1-4 政府関係機関の財政投融资計画の推移

(単位：億円)

	政府関係機関		財政投融资計画に占める比率	
	当初計画	実績	当初計画	実績
平成元年度	129,733	141,262	40.2%	42.8%
平成2年度	137,887	150,397	39.9%	42.0%
平成3年度	151,531	155,565	41.2%	40.8%
平成4年度	161,329	177,561	39.5%	38.5%
平成5年度	179,034	222,439	39.1%	42.4%
平成6年度	206,425	230,484	43.1%	45.8%
平成7年度	222,402	146,282	46.2%	34.7%
平成8年度	212,725	188,780	43.3%	41.1%
平成9年度	208,878	171,152	40.7%	36.7%
平成10年度	209,268	193,835	41.9%	35.7%
平成11年度	244,031	187,544	46.1%	40.9%
平成12年度	228,453	144,939	52.3%	41.4%

(出所) 大蔵省(財務省)『財政金融統計月報』『財政投融资特集』各号により作成。

表 2-1-5 一般会計から政府関係機関への補助金・交付金の受入額(決算)

(単位：億円)

	受入額(a)	うち 住宅金融公庫(b)	(b)/(a)	受入機関数
昭和60年度	5,524	3,412	61.8%	7
昭和61年度	5,905	3,432	58.1%	7
昭和62年度	6,312	3,439	54.5%	8
昭和63年度	6,030	3,439	57.0%	8
平成元年度	11,782	9,532	80.9%	8
平成2年度	5,590	3,539	63.3%	7
平成3年度	5,503	3,739	67.9%	7
平成4年度	5,608	3,939	70.2%	7
平成5年度	5,641	4,045	71.7%	7
平成6年度	6,116	4,045	66.1%	7
平成7年度	7,321	4,197	57.3%	7
平成8年度	7,389	5,266	71.3%	8
平成9年度	6,756	4,400	65.1%	9
平成10年度	8,189	5,600	68.4%	9
平成11年度	8,291	6,210	74.9%	7
平成12年度	7,096	5,185	73.1%	7

(注) 単位未満切捨て。

(出所) 会計検査院編「決算統計」各版により作成。