

「財政投融资改革の総点検について」

平成16年12月10日

財政制度等審議会
財政投融资分科会

財政制度等審議会財政投融资分科会委員名簿

(平成16年12月10日現在)

[財政制度等審議会 財政投融资分科会長]	本間 正明	国立大学法人大阪大学大学院経済学研究科教授
[委 員]	池尾 和人	慶應義塾大学経済学部教授
	岡部 直明	(株)日本経済新聞社上席執行役員論説主幹
	竹内 佐和子	(株)アーバンデザイン 21 代表取締役社長
	村田 泰夫	(株)朝日新聞社編集委員
	吉野 直行	慶應義塾大学経済学部教授
[臨時委員]	今松 英悦	(株)毎日新聞社論説室論説委員
	木村 陽子	地方財政審議会委員
	佐藤 三千男	(株)読売新聞東京本社編集局次長
	富田 俊基	(株)野村総合研究所研究理事
	山香 芳隆	元日本放送協会報道局長
	若杉 敬明	東京経済大学経営学部教授

(50音順、敬称略)

目 次

はじめに	1
1 . 財政投融资改革とその進捗状況	3
(1) 資金調達の様子の改革	3
(2) 事業の見直しと量的縮減	4
(3) 質的改革 (ディスクロージャー・市場評価の進展)	9
(4) 今後の財投機関債・政府保証債のあり方	14
2 . 財投事業の総点検	16
(1) 論点	16
(2) 総論	17
(3) 各論	20
3 . 点検の手法の充実	35
(1) 政策コスト分析の拡充	35
(2) 実地監査の充実	35
4 . むすび	37

はじめに

(財政政策としての財政投融资)

我が国経済は、民間主導の市場原理のもとで展開されているが、国民が行う様々な経済活動について、国が、財政上の関与を行い、その活動を維持・発展させることに、政策的な意義があると判断される場合がある。

このような国の財政上の関与の方法としては、大別して以下の二つの方法がある。

補助金等の予算措置や税の優遇措置による方法 (例えば、国費による道路建設)

有償資金の貸し付けなど金融的手段を用いる方法 (例えば、有利子奨学金による学生の修学活動の支援、低利融資による中小零細企業の創業支援)

我が国の場合、前者が一般会計や特別会計による予算措置、後者が財政投融资 (注) である。

このように国の信用力を背景とする有償資金等の活用は、補助金等の活用とともに、財政政策に不可欠の手段であり、我が国に限らず、米、英、独、仏など、多くの国で行われている。

国が特定の事業や活動に財政上の関与を行う際、どのように補助金等 (予算措置) や有償資金 (財政投融资) を使い分けるのかについては、対象となる事業等の性格によって異なると考えられるが、一般に、当該事業等が、ある程度の採算性を有し、事業者等が、貸付金の返済を通じて、コスト意識を有することにより事業等の効果的な実施が可能となるものは、財政投融资による支援の方が適切と考えられるところである。

(注) 国が財政投融资により有償資金を活用して、特定の事業等を政策的に支援する場合、直接的に、当該事業等を行う機関 (事業系財投機関) への財投資金の貸付けにより実施する場合 (例 : 有料道路事業) と、間接的に、機関 (融資系財投機関) を通じた融資により、当該事業等を支援する場合 (例 : 中小企業金融公庫を通じた中小企業支援、日本学生支援機構を通じた学生の修学支援) がある。

(財政投融资改革の総点検)

財政投融资は、上記のとおり、財政政策の重要なツールであるが、平成 13 年度にその仕組みの抜本的改革が行われ、3 年が経過したところであり、本年 7 月 30 日の当分科会の審議において、財政投融资の実施状況が改革の趣旨を反映したものととなっているかについて、点検を行う必要があるとの指摘が行われた。

その後、本年 9 月 27 日の組閣に当たり、総理より財務大臣に対して、「財政投融资については、民業補完の原則のもと、総額の抑制、事業の重点化・効率化に努めるとともに、対象事業の内容を民間準拠の会計基準の下で不断に見直すなどの改革を引き続き進められたい」との指示があった。

これらを受け、当分科会において、平成 17 年度要求がなされている全ての財投事業について、民間準拠の財務諸表を参考として財務の健全性の点検を行い、さらに、主要機関については、所管省庁からのヒアリングを行うなど、財投改革の現状と課題について、様々な観点から、審議を行った。

本報告は、この審議をとりまとめたものである。

1 . 財政投融資改革とその進捗状況

点検に当たり、まずは、13年度の財政投融資の改革のポイント、その進捗状況を確認した。

(1) 資金調達の仕組みの改革

財投改革以前の財政投融資は、郵便貯金・年金から国（資金運用部）に義務預託された資金を特殊法人等に運用する仕組みであった。

4ページの「財投改革のイメージ」の左側にみられるように、この仕組みにおいては、特殊法人等が財投の資金を利用して行う事業（財投事業）の規模について、「財政政策上のニーズよりも、増大する資金の運用ニーズを優先させて決定され、特殊法人等の財投事業の肥大化を招いたのではないか」等の意見があり、これを踏まえ、平成13年度に抜本的な改革が行われた。

すなわち、郵便貯金・年金については、資金運用部への義務預託を廃止し、全額自主運用（原則市場運用）されることとなった。（4ページの「財投改革のイメージ」の右側参照）

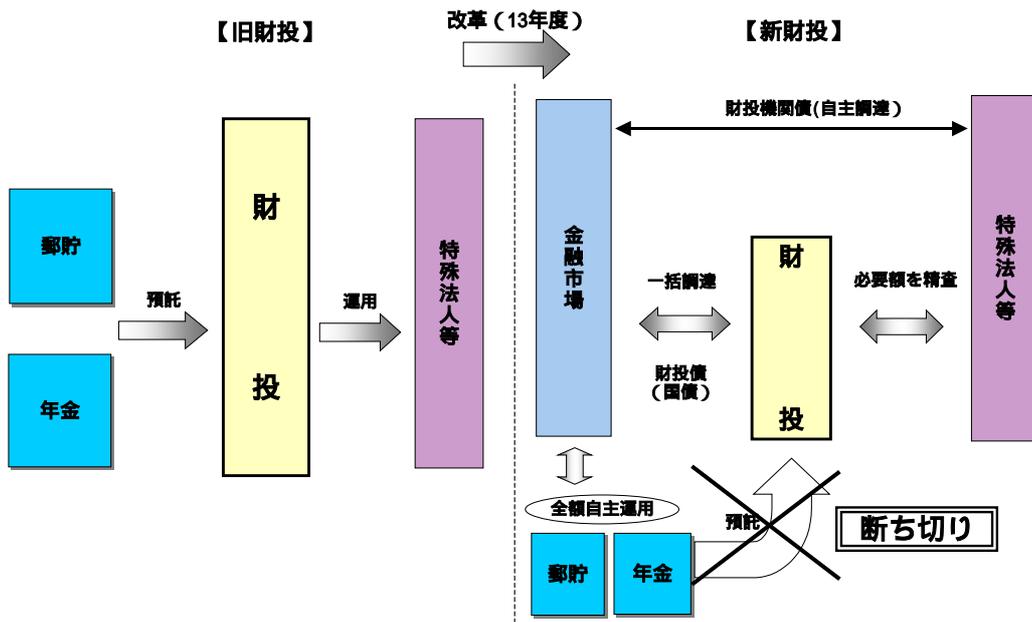
この仕組みの下では、特殊法人等が行う財投事業については、民業補完の観点から、事業を見直すとともに、真に必要な事業の資金調達については、特殊法人等（財投機関）自身が、財投機関債の発行により市場での自主調達に努め、さらに必要な資金需要に限り、国（財政融資資金）が国債（財投債）の発行により、市場で資金を調達し、貸し付けることとなった。

これにより、郵便貯金・年金と財政投融資の直接的つながりは、制度的に、解消（注）された。

（注）財投債については、一部、郵便貯金・年金等による引受が行われているが、これは、財投改革以前に、郵便貯金・年金から資金運用部資金（財政融資資金）に義務預託されていた預託金を郵便貯金・年金に払い戻すことに伴う経過措置であり、この払戻しが基本的に終了する平成19年度末をもって終了することとされている。

財投改革後も、郵貯と財投・特殊法人等の関係は、財投債の引受によって継続するという指摘が行われることがあるが、これは、誤解である。

財投改革のイメージ



(注) 1. 簡略化のため、簡保、政府保証、産投会計投資は省略している。
2. 簡保については、財投改革前より預託義務はなかった。

(2) 事業の見直しと量的縮減

平成13年12月19日に、特殊法人等整理合理化計画が策定・閣議決定され、財投機関を含む全ての特殊法人等の事業について、組織・事業の見直し等の指摘が行われた。

財投機関が行う事業については、財投改革による民業補完性の精査等による重点化を梃子に、特殊法人等整理合理化計画が指摘した事業の見直しが順次実施されているところである。例えば、住宅金融公庫については、直接融資戸数、財投計画額が縮減され、道路関係4公団については、民営化に向けて財政融資から市場での資金調達への切り替えが進められている(詳細は各論)。

財投改革後の財投計画の規模をみると、特殊法人等の事業を厳しく見直したことを反映して、フロー、ストックとも、スリム化が著しく進展しており、これは、財投改革の成果として、高く評価できるところである。

財投計画額・残高の推移

・財投計画額(フロー)

(単位:兆円)

	ピーク時	12年度	16年度
計画	40.5 (H8)	37.5	20.5(49.5%)
(特殊法人等向け)	31.7 (H7)	28.2	11.8(62.8%)

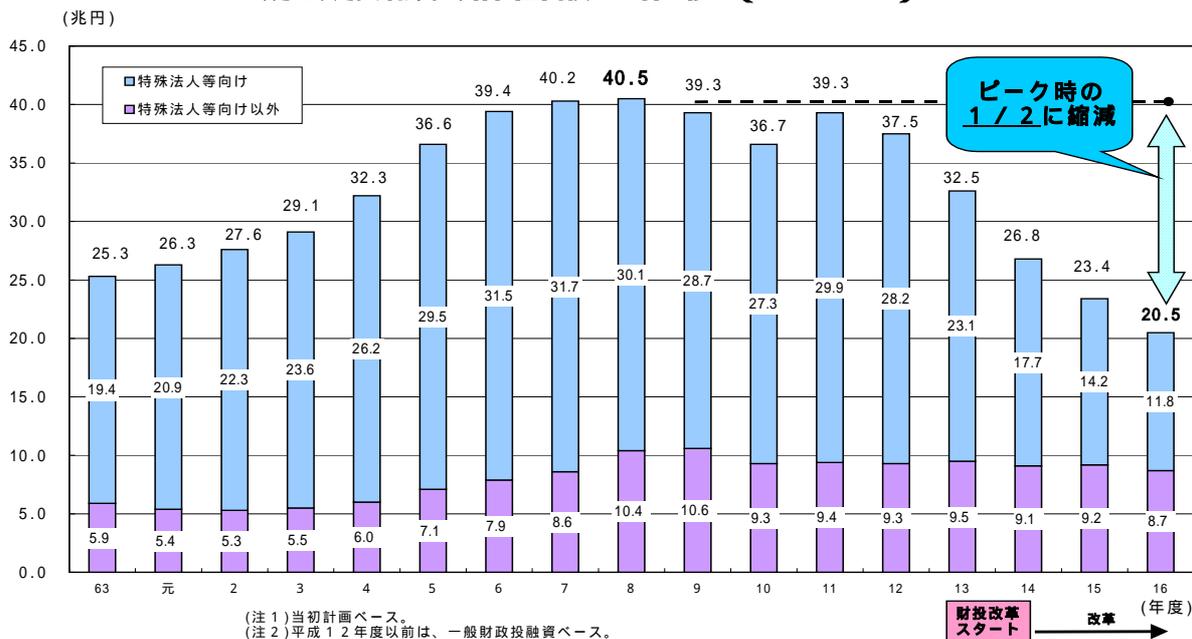
・財投計画残高（ストック）

（単位：兆円）

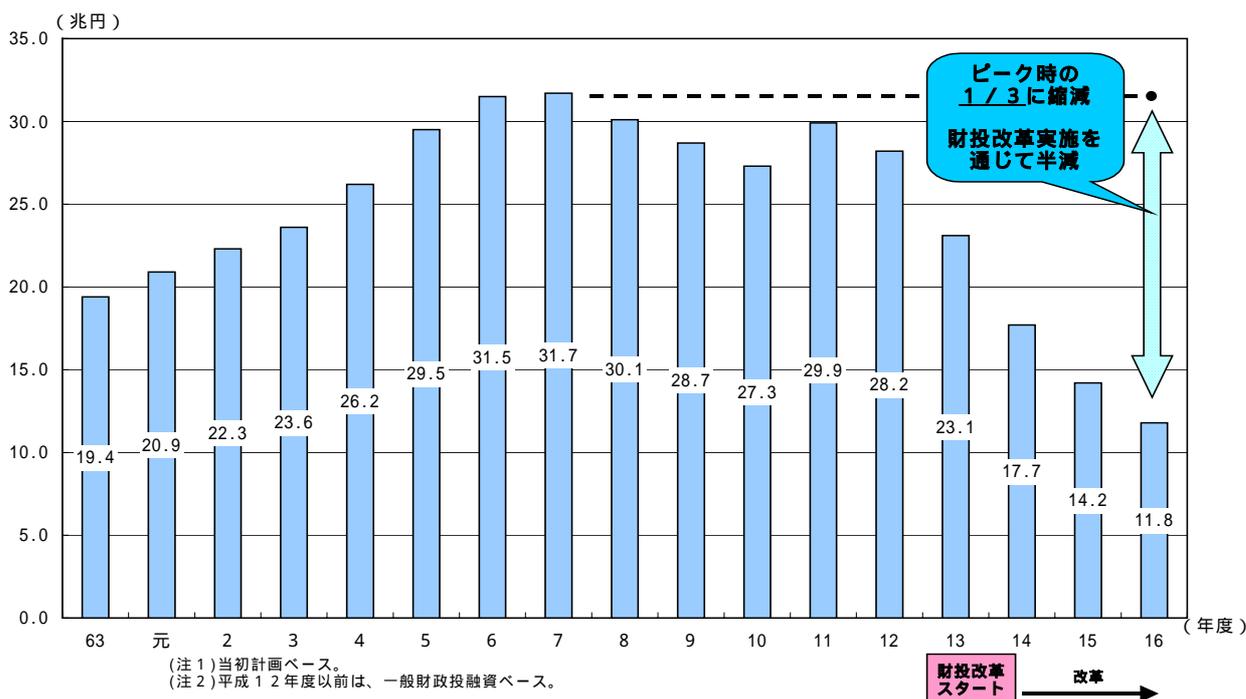
	ピーク時	12年度	16年度（見込）
計画	417.8(H12)	417.8	335.5(19.7%)
(特殊法人等向け)	315.0(H11)	314.2	225.0(28.6%)

（ ）内は、対ピーク時比。

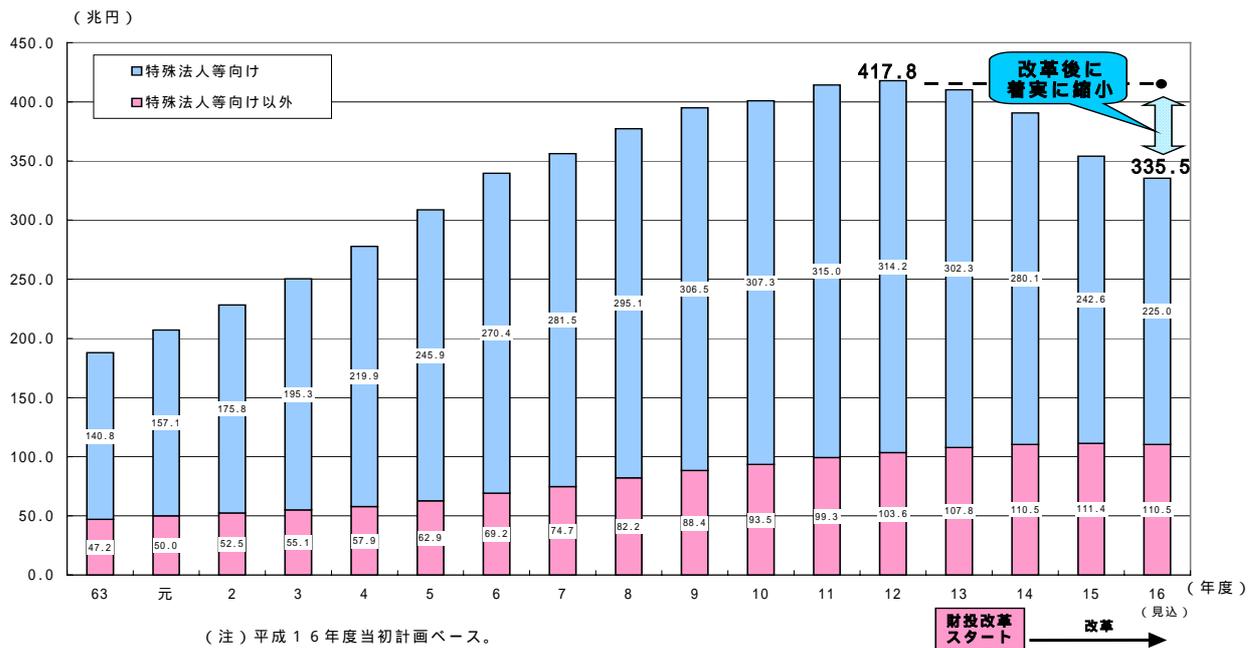
財政投融资計画額の推移（フロー）



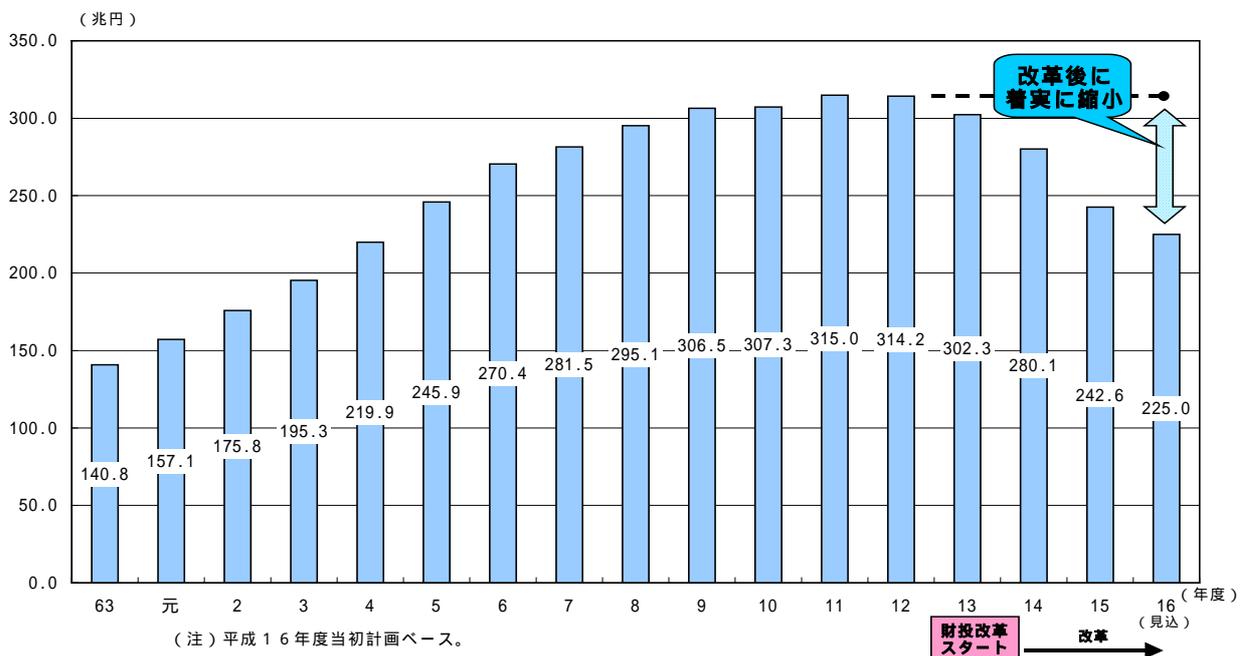
財政投融资計画額の推移（特殊法人等向け）（フロー）



財政投融资計画残高の推移（ストック）



財政投融资計画残高の推移（特殊法人等向け）（ストック）



このように財投改革により、財投事業のスリム化が進展してきたところであるが、財投改革が、マクロの資金の流れを変化させていることも、マクロの資金循環から確認することが出来る。

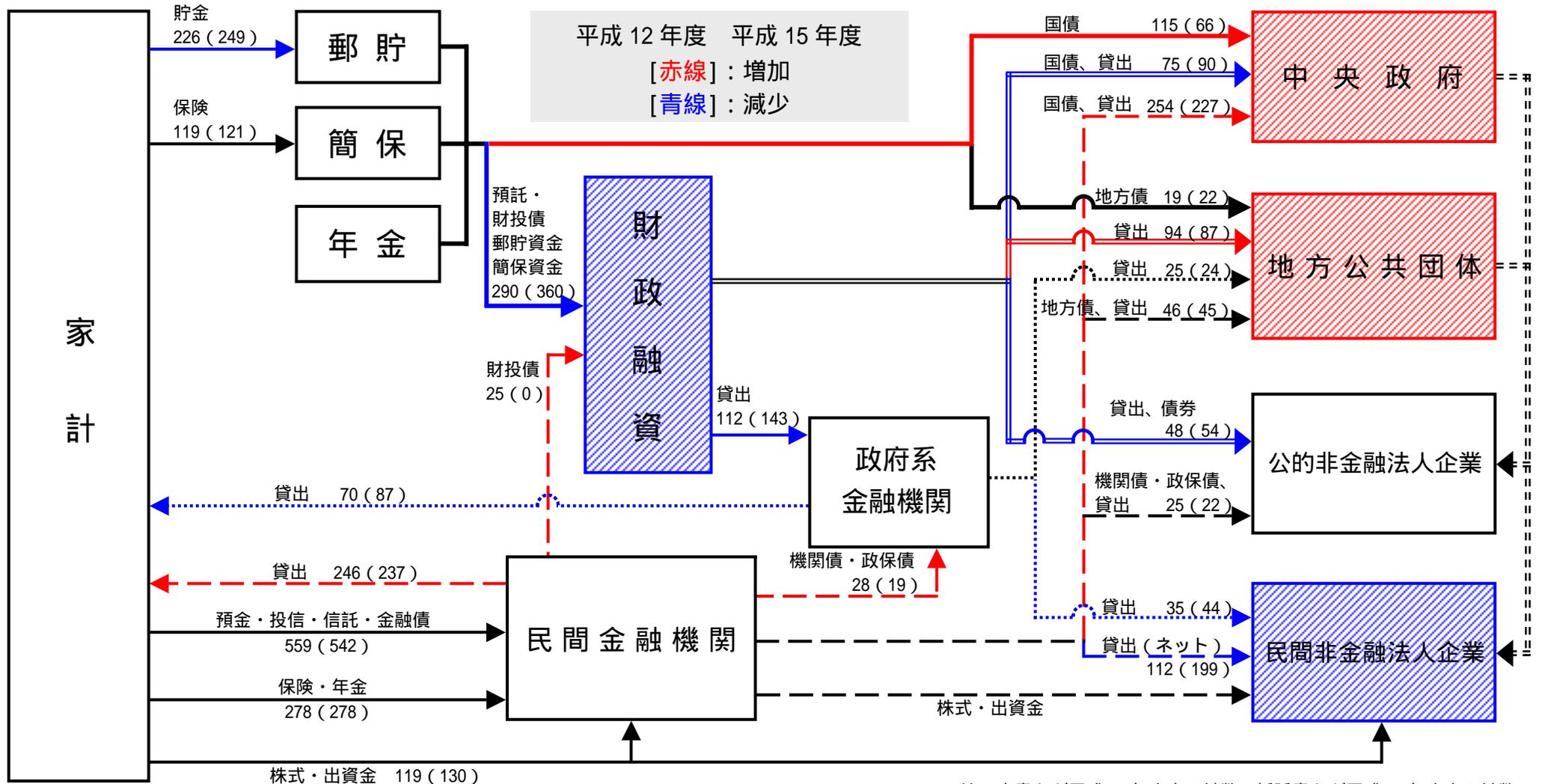
すなわち、財投改革前（平成12年度末）と財投改革後（平成15年度末）の資金の流れをストックベースで比較すると、（1）郵便貯金・年金等から財

投（財政融資）への資金が 360 兆円から 290 兆円に減少するとともに、（ 2 ）財投から融資系財投機関や事業系財投機関を含む公的非金融法人企業への資金がそれぞれ 143 兆円から 112 兆円へ、54 兆円から 48 兆円へと減少した。さらに、（ 3 ）融資系財投機関から民間非金融法人企業や家計への資金もそれぞれ 44 兆円から 35 兆円へ、87 兆円から 70 兆円へと減少した。他方、民間金融機関からの家計への貸出は、増加しており、それは、主に、融資系財投機関の住宅ローン貸付の減少を民間金融機関が代替してきた効果によると思われる。これらは、財投の入り口である郵便貯金・年金の義務預託の廃止や財投の出口である財投対象事業の民業補完性の精査等による重点化という財投改革の効果を資金の流れとして数値的に裏付けるものといえる。

なお、民間金融機関や郵便貯金・年金等から中央政府への資金の流入量が増加している。このため、「確かに、財投を中心とした資金の流れは縮小しているものの、国債購入を通じて中央政府に資金が流入しており、公的部門に資金が流れていくということは変わっていない」という意見があった。

財政投融资に関する主な資金の流れ（平成 15 年度ストック）

（単位：兆円）



（注）本書きが平成 15 年度末の計数、括弧書きが平成 12 年度末の計数。

政府保証債務残高の推移（ストックベース）

（単位：兆円）

	12 年度	13 年度	14 年度	15 年度
政府保証債務全体	57.8	58.7	58.6	58.3
うち財政投融资計画分	28.5	29.0	29.7	30.1

(3) 質的改革 (ディスクロージャー ・ 市場評価の進展)

財投改革においては、上記(1)(2)の改革に併せて、これまでの予算統制に加えて、質的改革 (ディスクロージャー ・ 市場評価) も改革の大きな柱とされている。具体的には、財投機関において、公認会計士の関与の下で民間準拠の財務諸表を作成し、また、将来の国民負担に関する政策コスト分析を実施し、更に、財投機関債の発行等を通じて、これらの情報が、市場評価の下、積極的に開示されてきている。

民間準拠の財務諸表の作成と公認会計士の関与

(イ) 民間準拠の財務諸表の作成の現状

地方公共団体を除く全ての財投機関(17 年度要求ベースの 39 機関。18 独立行政法人、14 公庫・銀行・公団・事業団、2 特殊会社、5 特別会計)が、15 年度末現在で、民間会計準拠の財務諸表を作成している。

このうち、21 機関 (18 独立行政法人、2 特殊会社、1 事業団) については、民間準拠の財務諸表が法定財務諸表として位置付けられており、これ以外の 18 機関 (13 公庫・銀行・公団・事業団及び 5 特別会計) については、官庁会計に基づく法定財務諸表とは別個に、財政制度等審議会の示した基準に従って、民間準拠の財務諸表を作成している。

民間準拠の財務諸表を作成することは、特殊法人等の事業の財務状況を民間企業と同じ視点に立って、統一的な基準の下で、横断的に明らかにできるメリットがあると考えられる。各機関においても、統一的な基準の下で、自らの財務内容を点検していくことが可能となることから、民間準拠の財務諸表を重視していくべきである。

(ロ) 公認会計士の関与の現状

以下のとおり、作成した民間準拠の財務諸表について、地方公共団体と特別会計を除く全ての財投機関が、公認会計士の一定の関与の下、作成している。

- (a) 18 独立行政法人及び 2 特殊会社は、法律により、当該財務諸表について、公認会計士の監査が義務づけられている。
- (b) 2 銀行は、作成した民間準拠の財務諸表について、公認会計士の監査証明を自主的に取得している。
- (c) 12 公庫・公団・事業団は、民間準拠の財務諸表を作成する際、自主的に、公認会計士の助言等の関与を受けている。(このうち、道路

関係 4 公団については、民営化後の新組織においては、公認会計士の監査が義務づけられることになる) なお、特別会計の一部も同様な関与を受けている。

(八) 今後の課題

公認会計士による監査を受けることは、各機関の民間準拠の財務諸表の信頼性を高める一つの有効な手段となると考えられ、現時点で会計監査を受けていない財投機関にあっては、予算等の制約も踏まえつつも、今後、監査を受けることを検討することが適当と考えられる。

財投機関が作成する民間準拠の財務諸表と公認会計士の関与

機関の種類	民間準拠財務諸表の根拠等	公認会計士の関与
特殊会社(2)	・ 商法上の株式会社であり、計算書類について民間企業と同じ会計処理を適用。	・ 商法特例法により公認会計士の監査を義務付け。
独立行政法人(18)	・ 独立行政法人通則法に基づき、法定の財務諸表として、原則、企業会計原則による財務諸表を作成。	・ 独立行政法人通則法により、公認会計士の監査を義務付け。
特殊法人等(14)		
うち日本私立学校振興・共済事業団	・ 設置法により、法定の財務諸表として、原則、企業会計原則による財務諸表を作成。	・ 公認会計士による助言。
うち商工組合中央金庫	・ 設置法等により、商業帳簿の作成に当たり公正なる会計慣行が適用されるとともに、法定の財務諸表として金融機関並みの貸借対照表・損益計算書を作成。	・ 今年度より公認会計士による監査を実施予定。
それ以外の特殊法人	・ 財政制度等審議会「特殊法人等に係る行政コスト計算書作成指針」に基づき「民間企業仮定財務諸表」を作成。 ・ 設置法等に基づく法定の財務諸表は別途作成。	・ 2 銀行において公認会計士による監査証明を取得、それ以外は公認会計士による助言。
特別会計(5)	・ 財政制度等審議会「新たな特別会計財務書類の作成基準」に基づき、企業会計の考え方及び手法を可能な限り活用した財務書類を作成。 ・ 一部の特別会計においては各特別会計法に基づき法定の貸借対照表・損益計算書を作成。	・ 3 特別会計において公認会計士による助言。

政策コスト分析

(イ) 進捗状況

政策コスト分析とは、一定の前提条件（金利、事業規模、利用見込みなど）を設定して、各財投機関が、財政投融资を活用している事業について、将来にわたるキャッシュフロー等を推計し、それに基づいて、国民が負担する費用（国民負担＝政策コスト）の総額、すなわち、国から将来にわたって投入される補給金等と、これまで投入された出資金等による利払軽減効果（機会費用）などの総額（割引現在価値）を、試算したものである。

財政投融资の対象事業は、基本的に、受益と負担の関係が明確であることから、受益者負担により有償資金の償還が行われているが、受益者負担を軽減するため、出資金や補助金等が投入されているものもある。このような事業の妥当性を判断する材料として、政策コストを公表し、将来その事業に対し、どの程度の補助金等が投入されることになるか、つまり、将来の国民負担がどの程度になるかを明らかにすることは、財政投融资の透明性を高めるとともに、当該事業の実施に伴う政策コストと社会・経済効果を比較することを可能とし、有意義であると考えられる。

政策コスト分析は、平成 11 年度に導入され、13 年度以降は、全ての財政融資対象の特殊法人等で実施・公表されている。分析手法についても、13 年度に「感応度分析（前提条件を 1 つ変動させた場合の政策コスト額を試算）」、15 年度に「経年比較分析（前提金利の変化による影響等を除き、対前年度比較）」、16 年度に「投入時点別政策コスト内訳（前年度末までに既に投入されていた出資金等による利払軽減効果と今年度以降将来新たに見込まれる政策コストを切り分け）の明示」を導入するなど、その拡充が進んでいる。

政策コスト分析を行う過程で、事業に係る将来の資金収支等の推計が行われているが、これらは、事業の将来見通しや、その財務への影響、財政投融资の償還確実性等を判断する上で重要な材料となっている。さらに、財投機関は、政策コスト分析を、財投機関債発行の際の債券内容説明書（証券取引法上の目論見書に準じて投資家向けに作成される書類）に記載するなど、投資家説明活動（IR）に積極的に活用している。

(ロ) 今後の課題

以上のとおり、政策コスト分析については、そのディスクロージャーや分析手法の拡充は進展している。

ただし、審議の中で「融資系財投機関の政策コスト分析は、次年度以降の新規貸出が行われない形で行われているが、将来も新規貸出が行われるとした時に、政策コストがどうなるかという分析を行ってはどうか」との指摘があった。このため、以下の3.「点検の手法の充実」で述べるとおり、分析手法の一層の拡充を検討すべきである。

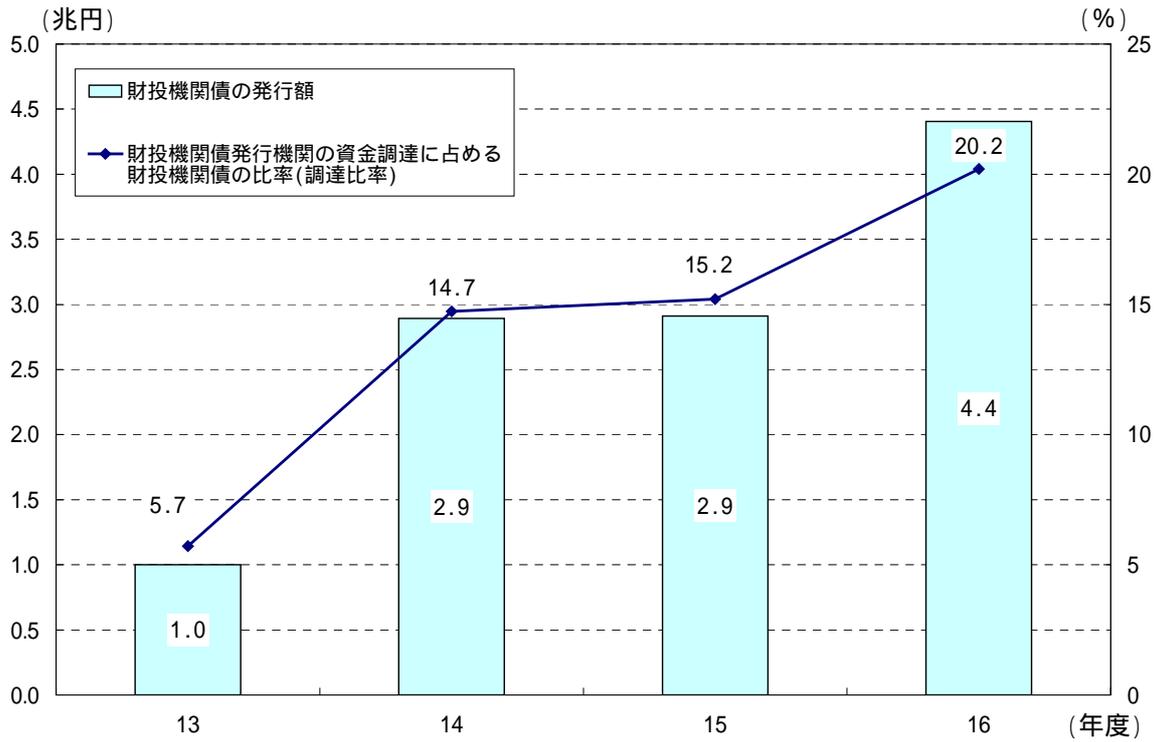
また、政策コスト分析の進展には一定の意義を認めつつも、「政策コスト分析で財投機関が見込んだ国民負担が増大する場合、機関に対して、その要因等をきちんと説明させるなど何らかの仕組みが必要である」との意見があった。さらに、「分析対象を、財政投融资を活用している事業に限定せず、財投機関の業務全般についても対象とすることを検討すべきである」との意見もあった。

財投機関債

財投機関債は、財投改革により、財投債とともに導入され、行政改革大綱(12.12.1閣議決定)において、「各特殊法人等において、市場評価を通じ特殊法人等改革の趣旨に沿った業務運営効率化へのインセンティブを高める等の観点から財投機関債の発行に努める」旨、また、「発行機関の拡充を図る」旨指摘されている。

16年度現在、財政融資資金の貸付を受ける機関のほとんどが財投機関債の発行を行う予定であるほか、財投機関債発行機関の資金調達に占める財投機関債の比率については、年々増加し、約2割に達している。また、起債方法の多様化も進んでいる。

財投機関債の発行状況



(注) 13～15年度は実績値、16年度は予定額。

16年度はほぼ全ての財投機関が発行予定

財投機関債の起債方法の多様化

年限	機関数			
	13年度	14年度	15年度	16年度
5年未満	4	2	4	6
5年債	5	12	14	10
7年債	1	0	4	1
10年債	10	12	15	14
12年債	1	0	0	1
15年債			2	1
20年債		3	2	4
30年債		1	2	2
15年変動利付債 ^{注1}		2	0	0
28年定時償還債 ^{注2}		1	1	1
35年ABS債 ^{注3}	1	1	1	1

機関数は実績(16年度は、16年10月末現在の計数)。

(注1) 公営企業金融公庫、日本道路公団

(注2) 公営企業金融公庫

(注3) 住宅金融公庫

(4) 今後の財投機関債・政府保証債のあり方

財投機関債

財投機関債については、発行機関数や発行額が増加しているが、発行体、市場関係者からのヒアリング結果が報告され、この報告も踏まえて、今後の方向性を検討した。

(イ) 効果が発揮されている点

ヒアリング結果によれば、各財投機関とも、財投機関債の発行を契機に、投資家説明会の開催やホームページ等を通じた情報公開により積極的にディスクロージャーを進めるとともに、機関によっては、市場の声を意識した業務の効率化（例えば、ALM 分析手法の導入、余裕金の圧縮、パススルー型の ABS 債の導入による繰上償還リスクの軽減）を進めてきている。

(ロ) 留意点

財投機関債については、その発行金利に反映される市場の評価を受けて、財投機関が事業の効率化を通じた財務の健全性に努めるのではないかと期待する意見がある一方、財投機関債には、暗黙の政府保証が意識され、マーケットの規律を働かせるのは困難、あるいはそもそも不可能との指摘もある。これについて、市場関係者からのヒアリング結果によれば、財投機関債の市場の評価は、機関の財務状況のみならず、事業内容、政府との距離感、組織体制等の今後の見通しの明確さの程度といった社債の評価では考慮されることのない複合的な要素で形成されていると考えられる。

なお、今後の発行規模についてのヒアリング結果によれば、財投機関債は、市場において、国債、政府保証債、地方債といった公共債や社債のような債券と代替的に取り引きされている中で、普通社債の発行額の減少に伴い、ある程度発行増額が可能との市場関係者の意見がある一方で、財投機関からは、コスト増を招く（ひいては、国民負担の増につながる）等の理由で、現状以上の発行の拡大が困難との意見もあった。

(ハ) 今後の方向性

財投機関債は、財投機関に対して、ディスクロージャーを促進させ、市場との緊張関係を通じた業務効率化へのインセンティブを高める点において、効果があると考えられる。このため、一定の財投規模を有する全ての財投機関において、財投機関債を発行することが適当である。

他方、このようなディスクロージャーや業務効率化は、財投機関債の発行量に比例して一層進展する性質のものでは必ずしもなく、仮に、市場における消化状況が悪い中で、無理に発行を拡大すれば、財投機関によっては、投入国費の増大といったコストの発生をもたらす可能性があることにも留意する必要がある。

以上を踏まえ、各機関毎に、ALM の効果、調達コスト、市場の状況等を勘案しながら、財政融資資金の借入による調達と財投機関債による調達の効果的な組み合わせを検討することが適当であると考えられる。

政府保証債

(イ) 改革時の基本的考え方

財政投融资が財投事業に有償資金の供給を行う方法として、直接融資(財政融資) による場合と、当該事業の資金調達に政府保証を付与する場合があります。

政府保証は、原資が不要なために財政融資に比べ、また、当座の国民負担が発生しないので補助金等の交付に比べ、財政規律が働きにくいと考えられる。財投改革前は、財政融資が受動的な原資(郵便貯金の原資事情により供給可能な資金量が影響を受ける) によっていたもので、財投事業に係る能動的な資金調達手段として一定の補完的役割を有したと考えられる。他方、財投改革により、財投事業に係る能動的な資金調達手段として、各財投機関による財投機関債の発行、また、国による、財投債(政府保証債より低利な国債) で調達した財政融資資金の貸付けが導入されたこと、また、政府保証は国にとってのオフバランスシート債務であり、国民負担につながるものであることから、改革後の政府保証債については、民営化会社が完全に民間資金調達に移行するまでの間に過渡的に付与する等、出来る限り抑制することとされた。

(ロ) 現状

政府保証債の発行については、以下のとおり、調達機関数、発行額、調達割合とも増加傾向にある。これは、道路関係 4 公団が民営化をめざして、政府保証債による調達を増加させていることが主な要因である。

政府保証債の発行状況

(単位：億円)

	13年度(実績)	14年度(実績)	15年度(実績)	16年度(予定)	17年度(要求)
機関数	11	11	14	12	12
発行額	28,738	22,915	33,205	43,826	41,963
うち道路4公団	0	2,592	9,803	20,072	18,809
調達割合	23.6%	19.9%	25.8%	32.7%	32.2%

(注) 計数は収入金ベースである(単位未満四捨五入)。ただし、5年未満の政府保証債は除く。

(八) 課題・今後の方向

財投改革から3年が経過し、財投債と財投機関債による資金調達が定着したことに鑑み、今後とも、財投改革の基本的考え方に則り、政府保証債については、個別に厳格な審査を行い、真に政府保証が必要な場合に過渡的又は限定的に付与することとすべきである。また、民営化会社に付与する場合については、民営化の下での円滑な事業の運営の観点から、政府保証債比率を引き下げて、段階的に財投機関債に移行し、最終的には、当該機関自らの信用によって、全額を調達することが適当である。

2. 財投事業の総点検

(1) 論点

最近の財政投融资を巡る議論として、「事業の見直しが行われぬまま、財務の健全性に問題のある事業が継続され、予期せぬ国民負担を招く(国費の投入により処理が行われる)のではないか」との批判(いわゆる「財投不良債権論」)がある。また、当分科会において「財投改革により、全体として相当規模の量的縮減やディスクロージャーの推進等の成果は上がったことは確認できたが、各個別の事業については、その政策的必要性等の点検を行うことが重要」との意見が出た。

これらの論点を検証すべく、全ての財投事業について、以下の二つの観点から、点検を行った。

特殊法人等が行う全ての財投事業の財務の健全性を点検した。その際、総理指示を踏まえ、各機関が作成している民間準拠の財務諸表を参考とした。

各事業の政策的必要性、事業の見直しの進捗状況を点検した。各特殊法人等が行う財投事業については、平成13年12月の特殊法人等整理合理化計画が、その政策的必要性、必要な見直しについて、指摘を行っているので、同計画の指摘の実施状況を参照しながら点検を行った。

こうした点検は、貸し手として、行う必要のあるものと考えられる。

(2) 総論

現時点の財務状況の概要

財投事業を行う全特殊法人等34機関(地方公共団体及び特別会計を除く全機関。17年度要求ベース)について、直近の民間準拠のバランスシートを点検した。

財投事業は、民間企業では採算が取れない、政策的必要性から実施される事業であるが、民間準拠のバランスシートでも、15年度末において、34機関中、29機関の事業は、負債を返済できるだけの資産を有している。

なお、一部の事業(5機関(勘定))においては、負債が資産を上回る姿(債務超過)(注)となっていたが、以下の各論でみるとおり、処理済みあるいは各論で指摘された処理方針を策定する予定であり、今後の財務の健全性に問題を生じさせるものとはなっていない。

(注)これらの事業は、基本的に、官庁会計に基づき、各年度の資金の出入りをベースとした運営がなされているため、貸倒損失等の将来の費用を予め見込んで引当金計上を行う民間準拠の会計基準でみると、債務超過の形となるもの。

なお、「民間準拠のバランスシートで資産が負債を超過していたとしても、その構成項目一つ一つまでは、分科会ではチェックできないので、財務の健全性に完全に問題がないとまで言うのは困難であり、これを言うには、オンサイトの实地監査等を充実して実態の精査を行っていくことが不可欠」という意見がある一方、「今回初めて民間準拠のバランスシートを参考として、統一的な視点で全事業の財務の健全性をチェックし、一定の評価を行ったことの意義は大きい」との意見もあった。

事業の政策的必要性・見直し

各事業の政策的必要性については、まず、国の財政的関与の必要性を検証した上で、財政的関与の手段として、有償資金（財投）で関与することの妥当性を検証することが必要である。

国の財政的関与の必要性については、何れの機関が行っている財投事業についても、以下で個別にみるとおり、特殊法人等整理合理化計画の指摘に従って、必要な見直しを着実に進めつつ、実施してきていることを踏まえれば、一定の妥当性を有すると考えられる。ただし、事業の政策的必要性は、社会・経済情勢により変わるものであるため、各機関の自主的な見直しへの取り組みを含め、不断の検証が必要である。

なお、特殊法人等の財投機関については、国の政策の執行機関であることを踏まえ、「国全体としてのガバナンスの観点から、財投機関の事業の政策的必要性については、機関の点検に加えて、企画・立案を担当する主務官庁側の政策の妥当性も、議論していくことが必要」との意見があった。

国がその高い信用力を背景に事業に対して有償資金等（財投）を通じて関与することについては、事業が、受益者負担による一定程度の採算性を有し、受益者が、利用料金の支払いや元利金の返済を通じて、コスト意識を有することが適当なものについては、妥当性を有すると考えられる。有償資金としては、受益者負担を出来る限り軽減する観点に立てば、財投資金（国の信用により最も低コストで調達した資金）を活用することが望ましい。

なお、「財投事業について、補助金等（国費）の投入と組み合わせて事業が行われていることがある。これは、例えば、日本学生支援機構の有利子奨学金貸与事業において、学生に対する貸付金利の引き下げのために補給金が投入されているように、政策的に財投事業の受益者負担を一層軽減するために、行っているものであるが、今後、国費投入による便益が誰に帰着しているのかを、国民に対して説明していくことが必要」との意見があった。

各事業を点検した結果、国が有償資金により関与することの妥当性について、主な分野別に概観すると以下のとおり。

（イ）住宅

住宅建設については、主として個人等民間の資産形成であるが、国民経済上、政策的に一定の関与を行うことの妥当性が認められてきた。今後は、民業補完の原則を踏まえ、民間金融での長期資金の提供を促進する形で、

財投を活用することが妥当と考えられる。

(ロ) 中小零細企業・農林漁業

中小零細企業・農林漁業については、民間の活動であるが、国民経済上、政策的にその自立的発展を推進することの一定の妥当性が認められ、また、信用力・担保力が弱く民間金融が十分に資金供給を行わないことから、財投による支援が妥当性を有する対象があると考えられる。ただし、推進すべき対象について、国として推進するに相応しい活動を行っているものかどうか、個別にチェックすることが必要である。

(ハ) 福祉・教育

福祉・教育については、その公益性性格から、政府が一定の関与を行う妥当性を有する分野と考えられる。当該分野における民間の活動は、必ずしも採算性が高くなく、民間金融のみでは十分に資金供給が行われない場合には、財投による支援が妥当性を有すると考えられる。

(ニ) 社会資本

空港等の社会資本整備のうち、プロジェクトの大きさから超長期の資金が必要とされ、かつ、受益者が特定でき、利用者に受益に見合った負担を求め、これを元利償還に充てることにより、受益と負担の関係を明確化しながら、現在の利用者と将来の利用者の負担を平準化できるものは、有償資金（財投）による事業の推進が妥当性を有すると考えられる。

(ホ) 環境

環境問題の改善に資する民間の事業（例：企業による環境対策設備投資）については、その公共的な意義にもかかわらず、外部経済効果のため、純粋に市場メカニズムに委ねては適切な資源配分がなされない可能性があり、財投により、事業の実施を誘導・促進することは一定の妥当性を有すると考えられる。

(ヘ) 産業・研究開発

基本的に、民間が自主的に実施する分野であるが、リスクが高く、民間資金が十分に供給されないものの、一定の収益性を有し、その振興がマクロの経済上の意義を有する事業（例えば、一部の研究開発事業やベンチャー事業）については、財投が、低利融資や出資により推進することに妥当性があると考えられる。ただし、推進すべき対象について、国として

推進するに相応しい活動を行っているものどうか、個別にチェックすることが必要である。

(ト) 国際協力

開発途上国における大規模プロジェクト等国際協力の観点から政策的に支援を行う事業については、途上国側の自助努力支援の観点から、超長期・低利の財投による支援が妥当性を有すると考えられる。

(3) 各論

全財投事業について、点検を行ったが、主な事業について、点検の概要を以下に報告する。

住宅金融公庫

(イ) 政策的必要性、事業の見直し状況

住宅金融公庫は、個人等の住宅建設に必要な長期資金を融通することを事業としている。

これまで、民間(個人、法人)による住宅建設については、民間セクターが自力で行う活動であるが、国民経済におけるマクロ的意義・効果を踏まえ、国が関与して、推進するにふさわしい分野と考えられてきた。これを踏まえ、住宅金融公庫は、良質な住宅の健全・確実な取得等を支援するため、住宅の建設・購入・リフォーム等に必要な資金で、民間金融機関が融通することの困難な超長期の直接融資を行い、財投は、それに必要な超長期資金を供給してきた。

しかし、近年、民間金融機関が、新たな収益機会を求めて住宅分野に積極的に融資を拡大しており、政府の関与については、直接の長期・低利融資によるよりも、民間の住宅融資の証券化を支援する間接的支援の方法が適当と考えられる。また、特殊法人等整理合理化計画の指摘を踏まえ、住宅金融公庫は、直接融資の対象戸数の徹底したスリム化を図るとともに、民間金融機関による長期の住宅ローンの供給を支援するため、証券化支援業務への取り組みを開始している。

今後は、この方向をさらに進めることとし、特殊法人等整理合理化計画の指摘に則り、住宅金融公庫については、平成 18 年度中に廃止し、新たな業務を基本的には証券化支援に限定した独立行政法人が設立される予定である。

(ロ) 財務の健全性

現時点では、民間準拠のバランスシートでも、資産が債務を上回っている。他方、住宅金融公庫の既往の貸付については、過去の高金利の貸付金に係る繰上償還が多額に発生していることから、業務収支に大幅な逆ざやが生じており、住宅ローンの貸倒れや、過去に借りた高い金利の住宅購入者の低利への借換えのために発生した多額の補給金が必要な状況が続いている。

また、過去の経済対策における融資拡大や所得環境の悪化による事故率の上昇・高止まりや地価下落に伴う回収率の低下のほか、足下の融資戸数の大幅な減少に伴う保証料収入の減少により、関連する保証協会の財務内容が急速に悪化している。

このため、住宅金融公庫については、逆ざやの問題、及び、保証協会の財務悪化という状況を踏まえて、早急な対応策を措置する必要性がある。

(ハ) 今後の課題

住宅金融公庫については、平成 18 年度中に廃止し、証券化支援業務を中心とする独立行政法人を設立するため、関連法案の提出が見込まれている。具体的には、以下のような措置を行うことが検討されているところである。

- (a) 新法人の業務については、民間金融機関の支援・補完を目的とし、将来にわたり補給金による新たな国民負担が生じない形の自立的運営とする。

このため、証券化支援業務(民間ローンの買取・証券化)を業務の柱とする。民間で取り組んでいる直接融資は廃止することとし、財投資金の活用は原則終了する。

- (b) 既往貸付業務に係る補給金等については、透明性の高い形で先延ばしすることなく、早期に処理を進める。特に、保証協会の損失処理についても、上記の改革を前提として、処理を進める。

このため、最大限の自助努力、具体的には、人員の整理、人件費等の削減策等を盛り込んだ経営改善計画を策定し、これを実施することを前提に、法改正により既往貸付業務を勘定区分した上で、財投資金の繰上償還を実施し、補給金等の所要額を半分程度に圧縮することとし、17 年度から独立行政法人第 1 期中期目標期間(23 年度まで)中に所要額を全て措置し、補給金は廃止する。

これらを通じて業務の抜本的な見直しと国費依存体質からの早期脱却という意味のある改革を、以下の点を踏まえて、推進していくべきである。

まず、上述の経営改善計画の実施状況については、厳格に監視していく必要がある。

また、本改革が、財投の逸失利益を伴うものであるという事実を重く受けとめ、国民に説明を十分に行うこと、今後の政策立案・実施に当たり、十分生かしていくことが重要である。

さらに、今後の公庫の業務については、証券化支援業務を中心としたビジネスモデルへの抜本的な転換を国としても促進していくことが重要であり、新しい独立行政法人においては、このような事業の転換に対応した組織体制の見直しに早急に取り組む必要がある。また、証券化支援業務の実施においては、民間の知見・手法を十分活用していくことが必要である。

都市再生機構

(イ) 政策的必要性、事業の見直し状況

独立行政法人都市再生機構（16年7月設立）は、大都市及び地域社会の中心となる都市において、都市再生の推進（都市機能更新事業、土地有効利用事業等）、賃貸住宅の管理・建て替えのほか、経過措置業務として、新規案件には着手しないこととされたニュータウン整備業務等を行っている。

これら業務については、複雑な権利関係の調整を伴い、かつ、事業化から資金回収まで長期間を要する大規模事業であり、都市再生の経済効果も踏まえると、国が関与を行う一定の政策意義がある。他方、受益者負担に基づく一定の採算性を有しているので、国の関与は、財投の長期低利資金により行うことが適当と考えられる。

しかし、本来、都市再生機構の業務は、民間中心に行われることが適当な分野であることを踏まえ、独立行政法人化に伴い、特殊法人等整理合理化計画の指摘も踏まえ、自らが全てを行う「フルセット型」から、民間投資を誘発する「バックアップ型」を基本とする業務運営への転換が図られている。

(ロ) 財務の健全性

都市再生機構は、旧都市基盤整備公団と旧地域振興整備公団の地方都市開発部門を統合し、設立されたが、独立行政法人発足時の財務諸表（民間準拠、時価評価ベース）をみると、債務超過とはならないものの、資本合計は、1,300億円程度に止まり、主にニュータウン整備事業資産に評価損が生じたことにより、7,300億円に及ぶ多額の欠損金が計上されている。

(八) 今後の課題

上記の状況を踏まえ、都市再生機構においては、以下のような事業の抜本的な見直しと、これによる財務の改善を行うことが検討されているところである。

(a) 今後とも業務を継続する賃貸住宅等の業務と、撤退して経過業務となるニュータウン整備業務等を区分経理する。

(b) 都市再生機構が、最大限の自助努力、具体的には、人員の整理、人件費・物件費の削減を含む業務全体の効率化、ニュータウン整備業務等から早期撤退のための計画（10年以内での工事を打ち切り、完成前の状況でも用地処分、塩漬け土地の懸念資産も含め概ね処分することを含む）を盛り込んだ経営改善計画を策定し、これを実施することを前提に、土地の販売収入、民間資金の自己調達等を活用してニュータウン整備事業等に係る財政融資資金の繰上償還を実施する。なお、財投からニュータウン整備事業等に対する追加の資金供給は行わないこととする。

これを踏まえ、将来の国民負担の発生を未然に防止するため、都市再生機構が、経費節減、既に取得した土地の早期処分等、最大限の自助努力を行うことを前提に、国が、所要の立法措置を行い、都市再生機構の自助努力を促進することが適当と考える。

その際、上述の経営改善計画の実施状況については、厳格に監視していく必要がある。

また、今般の見直しが、財投の逸失利益を伴うものであるという事実を重く受けとめ、国民に説明を十分に行うこと、今後の政策立案・実施に当たり、十分生かしていくことが重要である。

さらに、今後の業務においては、民間の知見・手法を十分活用していくことが必要である。

なお、「今回の措置は、現時点での民間準拠の財務諸表を前提とした措置であるが、今後とも、毎年度の民間準拠の財務諸表を踏まえ、国民負担の発生が未然に防止されるかについて、注視していくことが必要」との意見があった。

国民生活金融公庫

(イ) 政策的必要性、事業の見直し状況

国民生活金融公庫は、零細事業者等が必要とする資金の供給を業務とし

ており、無担保融資が大半である。

零細事業者等が、担保力の脆弱性等から、民間金融機関では対応困難である場合には、財政投融資を活用して、低利・無担保の融資によりその自立的発展を促進することは、政策的に妥当性を有すると考えられる。

特殊法人等整理合理化計画の指摘を踏まえ、特別貸付制度の整理・統合、一部貸付制度にリスク対応金利を導入する等の見直しが実施されている。

(ロ) 財務の健全性

民間準拠のバランスシートでは、債務超過となっているが、これは、比較的风险の高い零細事業者等に貸付を行い、その貸付の大半が無担保であるという業務の特性から、民間準拠の会計基準で処理を行うと、貸倒引当金の計上が多額になるためである。

国民生活金融公庫は、財投改革により借入期間に応じた金利が設定されるようになり、調達金利が低下したことから、業務の順ざやが拡大した。その結果、平成 15 年度以降収支差補給金を受けていないことにみられるように、収支が改善しつつあり財務の健全性に問題はないと考えられる。

(ハ) 今後の課題

特殊法人等整理合理化計画の指摘を踏まえ、リスクに対応した金利の設定の拡大を図るとともに事業の健全性について不断のチェックが必要である。

中小企業金融公庫

(イ) 政策的必要性、事業の見直し状況

中小企業金融公庫は、政策融資による中小企業の振興、例えば、設備投資のための長期の安定資金の供給や、成長性が見込まれるが事業基盤が脆弱でリスクの高い新企業への資金供給等を業務としている。

信用力の脆弱性等から、民間金融機関では対応困難な中小企業については、財政投融資を活用して、長期・低利の安定的な資金を供給することは、政策的に妥当性を有すると考えられる。

特殊法人等整理合理化計画の指摘を踏まえ、特別貸付制度の整理・統合、また、一部貸付制度へのリスク対応金利の導入、証券化支援業務の導入を行っている。

(ロ) 財務の健全性

現時点において、財投改革により期間に応じた金利を設定したことにより、調達金利が低下し、業務の順ざやが拡大していることから、財務の健全性に問題はない。なお、民間準拠のバランスシートでは負債を上回る資産を有しているが、継続的に国からの収支差補給金を受けていることに留意が必要である。コスト分析等による将来の所要額の見込みも踏まえ、財投対象事業の効率化の観点からの検討を進めるべきである。

(八) 今後の課題

財投改革による調達金利の低下により、収支は改善しているものの、なお、収支差補給金を受けている。これは、特別貸付の比率が高いこと等から利ざやが小さいことが主たる要因と考えられるが、民業補完の徹底を図りつつ、収支の一層の改善を図る観点から、特殊法人等整理合理化計画の指摘も踏まえ、リスクに見合った金利の設定の拡充や特別貸付制度の整理・統合を更に進めるとともに事業の効率化について不断のチェックが必要である。

また、平成 16 年度に導入した証券化支援業務のうち買取型については、十分な資金が集まっていないことから、抜本的なスキームの見直しを検討すべきである。

鉄道建設・運輸施設整備支援機構（船舶勘定）

(イ) 政策的必要性、事業の見直し状況

独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（15 年 10 月設立）（船舶勘定）は、財投等を原資として、主として中小の内航海運業者に、共有方式により船舶を所有する機会を与える事業（船舶共有建造事業）を行っている。

内航海運業は、産業基礎物資輸送の重要手段であり、また、離島航路をはじめとする生活航路を提供しており、その老朽船等が円滑に代替されるよう、政府が関与することは、我が国全体の輸送効率の向上やモーダルシフトの推進による環境負荷軽減等の観点に立てば、一定の政策意義を有するのではないかと考えられるが、後述のとおり、政策関与のあり方については、検討していく必要がある。

内航海運業者は、自己資本の蓄積に乏しく、担保余力に乏しい中小企業を中心であり、かつ、船舶建造は、償却期間が長く資金回収に長期を要するため、民間金融機関では資金供給を行うことが困難な場合には、財投を活用する妥当性を有すると考えられる。

特殊法人等整理合理化計画の指摘を踏まえ、共有対象の船舶については、物流効率化・環境対策に資する船舶に重点化を図ることとしており、かかる観点から、今後は、新型船（スーパーエコシップ）の普及促進に取り組むとしている。

（ロ）財務の健全性

船舶使用料未収金に係る引当金を多額に計上していること等から、民間準拠のバランスシートでは債務超過となっており、今後事業を安定的に継続していくためには、抜本的な財務改善策を策定し、確実に実施していくことが不可避の課題である。

（ハ）今後の課題

事業継続のためには、抜本的な財務改善策を策定し、着実に実施することが、必須の前提条件となる。具体的には、債権回収強化、新規未収金発生防止策、管理費の削減等の自助努力に取り組みつつ、事業金利の見直しにより事業者にも合理的な範囲で負担を求め、さらに、自己資本の充実に努めること等により、財務体質強化を早急に進めるべきである。

建造対象船舶についても、これまでも増して、真に政策的な必要性の高い船舶に重点化していくことが求められる。具体的には、新型船を含め物流効率の向上や環境負荷軽減に資する程度の高い船舶等に建造対象を重点化していくことが必要である。また、視野を船舶勘定のみ限定することなく、内航海運行政全体のあり方を、外航海運との関係も含め、再検討する中で、船舶勘定を含む鉄道建設・運輸施設整備支援機構による政策関与のあり方を検討していくべきである。

本事業については、「規制緩和の時代にはあわなくなっている」、「財投対象として適切か再検討すべきである」との意見も出されたところであり、こうした指摘に応えるべく、抜本策を早急に実施すべきである。

農林漁業金融公庫

（イ）政策的必要性、事業の見直し状況

農林漁業金融公庫は、農林漁業の生産力の維持増進に必要な資金の農林漁業者に対する長期低利の融資等を業務としている。

農林漁業は、食料の安定供給の確保など多方面な機能を果たすものであり、その振興・発展は、政府が関与する一定の必要性の認められる政策分野と考えられる。農林漁業は、他産業と比較して、生産や経営活動が自然

条件の変動に左右され不安定であり、収益性が低く、投資の回収に長期を要するなどの特性を有しており、民間金融で十分な対応が困難な長期・低利等の資金需要について、財政投融資を活用し、対応することは、政策的に妥当性を有すると考えられる。

特殊法人等整理合理化計画の指摘を踏まえ、食品製造・加工・流通業者向けの融資を縮減しつつ、全体の貸付規模についても縮減するなど見直しを実施されている。

(ロ) 財務の健全性

民間準拠のバランスシートにおいて負債を上回る資産を有しており、財務の健全性に問題はない。

なお、継続的に国からの補給金を受けていることに留意が必要であり、近年縮減傾向にあるが、将来の所要額の見込みも踏まえ、財投対象事業の効率化の観点からの検討を進めるべきである。

(ハ) 今後の課題

食品製造・加工・流通業者向けの融資については、民業補完に徹する観点から、引き続き見直しを進めるとともに、融資制度全体について、農業の担い手の育成など農業政策上重要な分野に重点化を図ることが必要である。

農林漁業金融公庫の融資について、「系統金融機関等の資金余剰をみると、農林漁業者への融資の分野において農林漁業金融公庫による質的補完は必要だとしても、量的補完の必要性は乏しい」との意見や、「農業金融のあり方、さらには農業政策全般を総合的に考える中で、そのあり方を検討していくべき」との意見があった。

さらに、「貸付残高に比して補給金の額が大きく、事業の効率化が必要」との意見があった。

福祉医療機構

(イ) 政策的必要性、事業の見直し状況

独立行政法人福祉医療機構（15年10月設立）は、福祉医療貸付事業において、民間による社会福祉施設・医療施設整備を推進し、また、年金担保貸付事業において、年金受給者の生活費等の一時的な資金の貸付を行っている。

民間による社会福祉施設、医療施設の整備や年金生活者の生活の安定は、

福祉政策の観点から、政府が関与する一定の必要性の認められる政策分野と考えられる。

また、必ずしも採算性の高くない福祉施設・医療施設を着実に整備していくには、長期・低利の資金の供給が求められるが、これは民間のみでは対応困難であり、財投を活用する妥当性を有すると考えられる。

年金生活者においては、法律上は、年金を担保とすることは、年金受給権保護の観点から禁止されており、本融資事業を通じて、唯一年金を担保として利用することが認められている。

特殊法人等整理合理化計画の指摘を踏まえ、民業補完、政策誘導の観点から優遇金利の適用について病床不足地域の施設整備に限定するとともに、年金担保貸付におけるコストに応じて金利を引き上げる等の措置を実施した。

他方、「医療施設への資金供給について、民間でできないのか疑問であり、仮に、国の関与により行うとしても、民間金融機関からの貸付に対する利子補給や保証を付す方法もありうることから、福祉医療機構による場合と、利子補給による場合と、どちらが有効かを検証（仮に、利子補給の方がコストが安いのであれば、福祉医療機構が直接融資を行う付加価値を検証）することが必要」との意見があった。

(ロ) 財務の健全性

福祉医療貸付事業は、民間準拠のバランスシートで負債を上回る資産を有し、財務の健全性に問題はない。なお、非効率な業務運営により国費（運営費交付金、利差等補給金）が増大することのないよう、不断のチェックが必要である。

年金担保貸付事業は、民間準拠のバランスシートでは、債務超過となっているが、これは、資本金を有しない一方、将来の貸倒損失を予め引当金計上したことによるものであり、平成 15 年 10 月より貸倒リスクを見込んで金利を引き上げたことにより、収支が改善し、16 年度末には、債務超過は解消する見込みとされている。

(ハ) 今後の課題

医療貸付においては、特殊法人等整理合理化計画の指摘を踏まえ、コストに応じた金利設定の導入や、民業補完の観点から、相対的に政策優先度の低下している個別貸付制度について見直しを行っていくべきである。

年金担保貸付については、引き続き、収支の状況等をチェックし、必要に応じて、収支に見合った金利設定を行うことが必要である。

日本私立学校振興・共済事業団

(イ) 政策的必要性、事業の見直し状況

日本私立学校振興・共済事業団は、私立学校の施設整備に必要な長期・低利の貸付を事業としている。私立学校施設の整備は、私立学校教育振興の観点から一定の政策的な意義があると考えられ、学校経営の安定化や学生等の納付金負担の抑制を図る点から、長期・低利の資金の供給が適当であるが、これは民間のみでは対応困難であり、財投を活用する妥当性を有すると考えられる。

特殊法人等整理合理化計画の指摘を踏まえ、国からの追加出資を14年度以降停止するとともに、民業補完の観点から、学校の移転費の融資対象からの除外、一般施設費への貸付金利の引き上げ等融資条件の見直しを実施している。

(ロ) 財務の健全性

民間準拠のバランスシートでも、資本剰余金を有することに見られるとおり十分な資本を有しており、財務の健全性に問題はない。

(ハ) 今後の課題

競争激化、少子化等で私立学校の破綻も想定しうる中、これまでとは私立学校を巡る環境が大幅に変化することを想定し、リスクを踏まえた融資制度の見直しについて検討していくことが必要である。

日本学生支援機構（有利子貸与事業）

(イ) 政策的必要性、事業の見直し状況

独立行政法人日本学生支援機構（16年4月設立）は、財投を原資とした有利子奨学金の貸与及び一般会計による無利子奨学金の貸与を業務としている。

教育の機会均等の観点から学生の修学の充実は、政府が関与する一定の必要性の認められる政策分野と考えられ、政府の関与のあり方としては、学生が将来、社会の中で自立することを促進するという観点から、返済を前提とした財投の長期・低利の融資による支援を行うことは、政策的妥当性を有すると考えられる。

特殊法人等整理合理化計画において、「より効率的・合理的なスキームへの見直し」を指摘されていることを踏まえ、機関保証制度の導入、返還請

求に係る督促業務の外部委託等の回収策の強化を行っている。

(ロ) 財務の健全性

民間準拠のバランスシートでは、債務超過となっているが、これは、貸倒損失を予め見込み、引当金を計上したことによるものである。他方、本人死亡等のケースや督促、保証人追求等適正な債権管理を行った上で回収できない債権については、貸倒損失として認めた上で、国が負担する仕組みとしており、財務の健全性に問題はないと考えられる。

(ハ) 今後の課題

現在、日本学生支援機構の学生への貸与は、最長 20 年固定金利で行う一方、調達は 5 年変動金利で行っており、かつ、在学中は無利子であることに加え、貸付額が毎年度増加していることも勘案すれば、将来、仮に金利が上昇した場合には収支悪化により国費の投入額が大幅に増大するリスクを抱えている。従って、将来の国費の所要額の見込みを踏まえ、その増大を抑制する観点から、今後、金利のミスマッチ等を解消するための方策を早期に検討・導入すべきである。

さらには、将来的に貸付額の増加に伴って貸倒れの増加等により、投入国費が膨張する可能性もあることから、回収強化の徹底を図る必要がある。

また、「奨学金制度の政策効果とコストを比較し、奨学金の社会経済的便益を検証することが必要」との意見があった。

道路関係 4 公団(日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団)

(イ) 政策的必要性、事業の見直し状況

4 公団が行う有料道路事業は、便益が長期に及ぶ社会資本整備事業であり、かつ、受益者負担に基づく一定の採算性を有している点で、国が有償資金により支援する一定の政策意義を有する事業と考えられ、こうした観点から、4 公団に対する財投資金の供給は行われてきた。

他方、道路関係 4 公団については、平成 15 年 12 月 22 日の「政府・与党申し合わせ」により、「民間にできることは民間に委ねる」との原則に基づき、道路関係 4 公団合計で約 40 兆円に上る有利子債務を一定期間内に確実に返済し、有料道路として整備すべき区間について、民間の経営上の判断を取り入れつつ、必要な道路を早期に、かつできるだけ少ない国民負担の下で建設すること等が定められた。これを踏まえ、平成 16 年通常国会

で道路関係 4 公団民営化関係 4 法案が成立し、平成 17 年秋には、高速道路株式会社(6 社) 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構(以下「機構」) が設立される見込みである。機構については、民営化後 45 年以内に債務を完済し、その時点で、高速道路等を道路管理者に移管し、無料開放することが法定されており、これを実現するために、建設コストを含めた有料道路事業費の縮減等の措置に取り組むこととされている。

(ロ) 財務の健全性

道路関係 4 公団は、いずれも、民間準拠バランスシートでも、債務を超える資産があり、現時点で財務の健全性に問題はないが、今後の交通量、金利動向等を注視していく必要がある。

なお、本四連絡橋公団について、15 年度に、同公団の有利子債務を確実に償還するため、政府・与党申し合わせを踏まえ、有利子債務の一部を切り離し一般会計承継を行っており、これは、15 年度の財務諸表には債務免除益として記載されているが、「債務切り離しを行ったという事実を引き続き認識することが必要との観点から、今後とも何らかの形で当該事実について、情報開示を継続すべき」との意見があった。

(ハ) 今後の課題

民営化される高速道路株式会社の経営の自主性を早期に発現させるためには、資金調達において政府保証から早期に脱却することが重要である。一方で、完全自主調達の達成に向けては、急激な自己調達の拡大は困難とみられるため、市場の評価が安定するまでの間の一定の経過期間も必要と考えられる。国土交通省からは、市場の評価が安定するまでには、最長 5 年程度が必要との認識が示されている。これを踏まえ、今後は金融市場の評価を睨みつつ、全額を政府保証なしで調達することに向けての環境整備を進めていくことが必要である。具体的には、まずは、財投資金の供給について、財政融資を停止し、市場調達資金への政府保証の付与のみとすることとし、その後、政府保証付与の比率を引き下げていくことが適当である。また、市場の評価を得るために積極的なディスクロージャーに努めることが重要である。なお、「民営化会社に政府保証を付す期間については、5 年に限定すべきである」との意見があった。

他方、機構については、債務の確実な返済のために資金調達を行うものであることから、コスト低減により国民負担を抑制する必要もあり、当分の間、資金調達に占める政府保証の比率は、現状程度で推移することもやむを得ないものと考えられる。

環境再生保全機構

(イ) 政策的必要性、事業の見直し状況

独立行政法人環境再生保全機構（16年4月設立）が債権・債務等を継承した旧環境事業団は、公害防止施設を併設した工場団地を建設し、中小企業へ譲渡する事業等を業務としてきた。

公害防止、環境対策にかかる当該事業等については、外部経済効果が大きいことから、財投による支援が行われてきたが、一定の政策目的を果たした一方、中小企業向け債権に延滞が増加（政策コスト分析上のコストも増加）していたこともあり、特殊法人等整理合理化計画の指摘に沿って、継続事業（17年度で完了）を除き、廃止されることとなった。

(ロ) 財務の健全性

民間準拠のバランスシート（旧環境事業団、15年度）では債務超過となっているが、これは、中小企業向け建設譲渡資産に係る債権等への貸倒引当金を計上したことによるものである。

独立行政法人移行時に、不良債権について、所要の償却・引当が行われ、その財源については、14年12月に環境省・環境事業団が策定した債権・債務処理方針に沿って、環境再生保全機構（旧事業団）における最大限の自助努力を前提に、環境省から債権償却に係る交付金等が予算の定めるところにより平準的な額で交付され、平成25年度までに処理が完了することとなっている。

(ハ) 今後の課題

既に廃止された建設譲渡事業等の不良債権の処理にあたり投入される補助金については、債務者である中小企業の業況不振等により生じたものであり、公害防止・環境対策に係るコストと考えられる面もあるが、国民負担により最終処理が行われることとなった事実を重く受けとめ、今後の政策立案・実施に当たり、十分生かしていくことが重要である。

日本政策投資銀行

(イ) 政策的必要性、事業の見直し状況

日本政策投資銀行は、リスクが高く、投資回収に長期を要するなどの理由から、民間金融機関だけでは、円滑な事業執行が期待できないが、国が政策的に推進する必要を認めるプロジェクト（例えば、公的セクターのPFI

事業、中堅企業による環境対策の設備投資等)に対する長期融資等を業務としており、これらの業務については財政投融资を活用する妥当性を有すると考えられる。

特殊法人等整理合理化計画の指摘を踏まえ、融資制度の縮減、期間・リスクを踏まえた金利体系の導入を実施している。

(ロ) 財務の健全性

民間準拠のバランスシートでも、十分な資本を有しており、財務の健全性に問題はない。

(ハ) 今後の課題

上記の業務の性格に鑑み、民業補完に徹する観点から、引き続き融資対象事業の不断の見直しが必要である。

国際協力銀行

(イ) 政策的必要性、事業の見直し状況

国際協力銀行は、我が国の輸出入・海外経済活動の促進、通貨の安定等に寄与するための貸付(国際金融等業務)、開発途上地域の経済社会インフラ整備等のための円借款等(海外経済協力業務)を行っている。

こうした業務は、国際金融秩序の安定、我が国の資源・エネルギーの確保、外交上の効果等を有するものであり、対外政策上重要な機能を有する。このような業務は、政策的に、弾力的な対応や長期・低利の融通が必要とされることから、財政投融资を活用することは、政策的に妥当性を有すると考えられる。

特殊法人等整理合理化計画の指摘を踏まえ、国際金融等業務において先進国向け貸付業務からの撤退、海外協力業務において海外投融资の新規案件の廃止等を実施している。

(ロ) 財務の健全性

民間準拠のバランスシートでも、十分な資本を有しており、財務の健全性に問題はない。

(ハ) 今後の課題

国際金融等業務については、円貨と外貨、それぞれに適切な資金管理が必要であり、財政融資資金の貸付、財投機関債、政府保証外債の適切な組

み合わせにより、適切な ALM 管理を行うことが必要である。

海外協力業務については、「ODA の一環をなす円借款の量の確保が先にありきではなく、環境問題への配慮等、事業の重点分野の見直し・充実が必要」との意見があった。ODA の見直し等を踏まえれば、事業を重点化しつつ、貸付規模を縮減していくことが必要である。また、リスク管理債権の動向に留意が必要である。

地方公共団体・公営企業金融公庫

地方公共団体への公的資金（政府資金及び公営企業金融公庫資金）の貸付は、民間金融機関では供給困難な長期・低利の資金を地方公共団体に融資することを通じて、地域に密着した社会資本の整備等に貢献してきた。

今後のあり方については、財投改革の趣旨を踏まえるとともに、地方公共団体の自立的な財政運営を促す観点から、地方公共団体の資金調達は市場公募等の民間資金によることを基本とし、公的資金はこれを補完するものとするのが適当である。具体的には、地方公共団体の資金調達力及び資金使途を踏まえた重点化が重要である。なお、赤字補填の性格を有する地方債については、資源配分機能を有する財政投融资の対象として相応しくない面があるものと考えられる。地方公共団体向け公的資金貸付については、貸付先の財務状況、事業の収益性等を適切にチェックすることが求められる。

また、公営企業金融公庫は、これまで政府保証債等によって市場から調達した資金を公営企業等に貸し付けることにより、主として公営企業分野における政府資金の量的補完としての役割を果たしてきた。

今後、公営企業金融公庫の貸付規模・貸付分野及び政府保証のシェアについては、特殊法人等整理合理化計画の指摘等を踏まえ、これを縮減することが必要である。貸付規模等については、財投改革により財政融資資金が能動的な資金調達の仕組みになったこと、公営企業分野における政府資金の補完としての位置づけにあることから、縮減が求められる。また、公営企業金融公庫の融資審査は、地方財政法上の起債許可の審査に依存していて、公庫が直接に審査する件数は極めて少なく、その内容もヒアリングを実施しないなど、不十分であり、公営企業の事業規律の向上の観点を踏まえ、公庫自らが行う審査を質量ともに抜本的に充実強化することが求められる。さらに、地方公営企業において、政策コスト分析の趣旨を踏まえ、国民負担・住民負担の開示の拡充に向け、実効性のある取組みが行われることが重要である。

なお、地方債に関して、「暗黙の政府保証が意識されているが、地方公共団体の財務状況と資金調達コストが連動するような形で市場の規律が働くことが望ましいのではないか」といった意見があった。また、公営企業金融公庫に関して、「個別事業に対する審査が不十分なまま政府保証を続けるのは問題である」との意見があった。

3．点検の手法の充実

特殊法人等が行う全ての財投事業について、民間準拠の財務諸表、特殊法人等整理合理化計画等を参考として、財務の健全性、事業の必要性を総点検したが、将来的に想定外の国民負担を招来するようなことがないよう、点検の手法の一層の拡充を図ることが適当である。

(1) 政策コスト分析の拡充

融資系財投機関に係る現行の政策コスト分析は、原則、次年度以降、新規融資は行わない前提を置いている。このような前提を置いた分析には、今年度までに行う融資について、当該機関が貸出債権の回収を終えるまでを分析期間としてトータルの政策コストが把握出来るなどのメリットがある。

一方、こうした分析には、原則次年度以降新規融資を行わないという前提が現実的でなく、また、実際に発生するであろう資金フローや補給金等所要額の見込み等と異なるというデメリットがある。このため、このようなデメリットを改善すべく、事業を継続する前提を置いた政策コスト分析についても、導入していくべきである。

事業継続前提の政策コスト分析には、将来の資金フローや補給金等所要額が実際に発生するものに近くなるというメリットがあることから、このような政策コスト分析は、補給金等の投入のあり方についての検討のために有効な材料となるほか、前年度の分析結果と比較して要因分析を行うことにより、当該財投機関の業務・財務の改善に役立つものと考えられる。

(2) 実地監査の充実

これまで、財投事業については、財投要求の審査の際に事業の政策的必要性や財務の健全性を確認してきたが、事業内容の実態等についての、実地で

の体系的なチェック（実地監査）は、実施事業に関する適債性の非違の確認を中心とした地方公共団体に対する監査を除き、行われてきていない。

他方、財政投融資に対する批判に答え、財務の健全性、事業の必要性を念にチェックするには、毎年度の財投編成作業における審査に加え、実地での確認作業が必要であり、特殊法人等が行う財投事業について実地監査を実施出来る体制を早急に整備することが必要である。また、実地監査の対象範囲には、財投事業全体をチェックする観点から、財政融資資金の貸付対象のみならず、政府保証債や産業投資のみにより財投資金調達を行っている機関も含めることが適当である。これらはいずれも、貸し手として当然のことであり、以前から取り組むべきであったと考える。

なお、財政投融資当局による監査の充実が図られることに先立ち、各財投機関において、中期計画等を実行するインセンティブの付与及び内部監査（独立行政法人評価委員会による中期計画のチェック・業務実績の評価、政策評価、公認会計士による財務諸表の監査）によるガバナンスの強化を図ることが必要なことは論を待たない。

その上で、実地監査においては、内部監査にはない視点、すなわち、公的資金の貸し手、高い信用力の供給者としての視点から、当該機関の財務の健全性、資金の適正な執行状況、国が有償資金を用いて支援するにふさわしい事業かどうか等をチェックし、内部監査との相互補完により財投事業のチェックを行っていくことが適当である。さらに、その結果を毎年度の財投編成作業の審査に活用し、実際の事業の見直しに結びつけていくべきである。

4. むすび

- (1) 以上みてきたように、13年度の財投改革実施から3年が経過し、この間、特殊法人等（財投機関）が行う財投事業については、資金調達の仕組みが改革されるとともに、民業補完性の精査等による重点化を梃子に、特殊法人等整理合理化計画を踏まえた事業の見直しが進展し、量的にも計画額がピーク時に比べ半減するなど、スリム化が著しく進展した。また、公認会計士の関与の下での民間財務諸表の作成、政策コスト分析の実施、財投機関債の発行によるディスクロージャー・市場評価も着実に実施されている。
- (2) このように財投改革は着実に進捗しているが、今回、当分科会における議論及び総理から財務大臣への指示を受け、また、「事業の見直しが行われないうまま、財務の健全性に問題のある事業が継続され、予期せぬ国民負担を招くのではないか」との批判(いわゆる「財投不良債権論」)があることを踏まえ、特殊法人等が行う全ての財投事業について、民間準拠の財務諸表を用いて、財務の健全性を点検した。その結果、財投事業は、民間企業では採算が取れない、政策的必要性から実施される事業であるが、直近の15年度末のバランスシートにおいて、大半の事業では、負債を返済できるだけの資産を有している。また、負債が資産を上回る姿（債務超過）となっている一部の事業においても、処理済みあるいは処理方針を策定する予定である。
- (3) さらに、その後判明した状況も踏まえ、各事業の政策的必要性、事業の見直しの進捗状況なども点検した。その結果、財投残高において大きなウェイトを占める住宅金融公庫、都市再生機構について、17年度以降事業の撤退を含めた抜本の見直しが実施されることとなり、将来の財務上の懸念が解消され、財投事業全体としての健全性も一層確かなものとなると見込まれる。従って、「財投事業の多くが不良債権化している」という議論は当を得ないものと考えられる。
- (4) なお、財投事業に、国費（補助金等）が投入されていることをもって、「財投事業は、税金で赤字を埋めている」との批判もみられるが、財投事業に補助金等が投入されるのは、政策上の観点から受益者の金利や料金の負担を軽減する等、財政政策として当該事業等への支援の度合いを強めるためのものである。ただし、財投事業に対する国費の投入については、安易な事業運営が行われているためではないか、との誤解を招かないよう、事業の収支差を事後的に補填する補給金（収支差補給金）については、事前に利差等の所要

額を計上する方式の利差補給金等へと見直していくことが重要である。

- (5) さらに、今後とも、財投事業が想定外の国民負担を招来することがないよう、事業継続を前提とした政策コスト分析の導入による財務内容等の分析の強化及び実地監査によるオンサイトでの十分なチェックを実行に移していくべきである。

< 以上 >