

第20章 政策金融ファイナンスの潮流と対応

西部大開発は、中国西部地域振興開発である。地域振興開発は、地域開発と地域産業が車の両輪のようにかみ合わないと成功しない。インフラ整備としての地域開発と就業機会としての地域産業が重要である。しかも、これらが絵に描いた餅のようにならないためには、ファイナンスが死命を制する。政策金融ファイナンスという視点からは、日本で日本政策投資銀行がすでに存在しながら、沖縄復帰に際して、沖縄振興開発金融公庫を新設したように、中国においても、中国国家開発銀行が存在するなかではあれ、選択肢の一つとして、西部開発を促進するための政策金融機関を創設する可能性についても、検討の視野に入れておく必要がある。

20.1 政策金融の一般モデルとその政策金融効果の検証

1) 存在理由

フリードマンのマトリックスを財の4分類に応用してみると、政策金融の存在理由は、従来は、消費財については量的補完、公共財については質的補完ということであった。

西部開発金融についてみれば、政府補完機能までが政策金融の対象に入ってくると考えられる。ここでは審査機能が重視され、情報生産機能が脚光を浴びることになる。審査項目、その結果としてのプロジェクトの経済性計算については、後に詳しく述べることとする。

2) パラダイム

上記 1) で述べた政策金融の機能が、財政の機能との対比において重要である。ここで、西部開発金融に限定してみると、情報の非対称性をクリアすることが肝要で、そのためにこそ、政策金融機関が存在するといっても過言ではない。

3) 政策金融効果測定

グラントエレメント (Grant Element) を事前的、事後的に計算することにより、国民のコンセンサスを確認し続けることが重要である。

4) A L M 導入

A L M 導入により、負債を認識しつつアセットを実現することが重要である。

5) 金利リスクへの転換可能性

民間金融とは異なり、最後の貸し手 (Last Resort) になるので、金利リスクへの転換可能性など、十分に検討する必要がある。

ここまでは、一般的な政策金融モデルについての整理であるが、以下では、こうした政策金融モデルが、産業政策の実現、地域開発政策の実現にどのように貢献してきたかを論じ、西部開発銀行構想についても検討を加えることとしたい。

6) 産業政策への政策金融ファイナンスの貢献

産業融資に関する政策金融効果に関する先行文献としては、「日本の産業政策」(東京大学出版会、1984)がある。その結論として、表 20-1 のごとく、安定成長期の財投の効果の評価している。

表 20-1 業種別平均利子軽減額と特別償却利益の比較

(%)

| 業種 | 製造業 | | | | 海運業 | 電力業 |
|-------------------------|-----------|----------|----------|----------|-----------|----------|
| | 合計 | 輸送用機械 | 鉄鋼業 | 機械工業 | | |
| 1960～73年 | | | | | | |
| (推計)利子軽減額 設備投資額(含土地) | 1 (52) | 6.9 (85) | 0.6 (27) | 3.6 (72) | 22.3 (76) | 5.9 (94) |
| 特別償却の利益 設備投資額(含土地) | 0.95 (48) | 1.3 (15) | 1.4 (73) | 1.4 (28) | 7.2 (24) | 0.36 (6) |
| 合計 | 1.95 | 8.2 | 1.9 | 4.9 | 29.5 | 6.36 |
| 1974～83年 | | | | | | |
| (推計)利子軽減額 設備投資額(含土地) | 1.6 (78) | 6.4 (94) | 1.4 (70) | 2.6 (84) | 17.0 (81) | 2.8 (77) |
| 特別償却の利益 設備投資額(含土地) | 0.57 (22) | 0.4 (6) | 0.7 (30) | 0.5 (16) | 4.1 (19) | 0.9 (24) |
| 合計 | 2.1 | 6.8 | 2.3 | 3.1 | 21.1 | 3.7 |

() は構成比(%). ただし四捨五入のため必ずしも 100%にはならない。

出所： 小宮隆太郎他編 (1984)

これは、租税特別措置法などを根拠とする特別償却と金利の軽減との比較を説明変数とする証明である。

金利の軽減は、前述のごとく、政策金融のパラダイムのひとつであるが、これをも含めて貸付期間、据置期間、融資比率などを説明変数とする方法を、ここでは提言したい。 Grant エlement による方法である。これを採用すれば、今後どの程度まで Grant を提供してよいかについて国民のコンセンサスを獲得する方法をも兼ね備えている。これらは、相対的には、定量的手法である。

一方、定性的な政策金融効果として、審査能力を提言したい。情報生産能力である。金融仲介機能は市場よりも相対的である。そこでは、情報の非対称性が発生しがちであり、このテーマにノーベル経済学賞が与えられたほどである。それだけに、表 20-2 として、審査体系を再度示しておきたい。

表 20-2 審査体系

- i) 沿革、経営者、株式分析-設立事情、経営環境変化と対応、経営力、筆頭株主-経営力評価-経営戦略論、財務戦略論
- ii) 事業概観-主要製品、製品差別化、戦略商品、業界動向、シェア、業界保護制度、能力バランス、遊休設備、稼働率-製品力評価-製品戦略論、設備投資戦略論、経営組織論、労務管理論
- iii) 生産、販売分析-原材料手当、数量効果、価格効果、販売網、在庫水準-販売力評価-販売戦略論、物流管理論
- iv) 損益、財務状態分析-段階別損益、勘定科目分析-収益論、財務体力-財務管理論
- v) 設備投資計画分析-工事の適格性、公共性、立地条件、規模、生産能力、工事効果-物理的工事遂行能力-設備投資管理論、立地戦略論
- vi) 資金計画分析-借入条件、財務体力への影響、予想バランスシート-資金的工事遂行能力-財務管理論
- vii) 収支予想策定-収益構造の把握、前提条件の的確性、実績との整合性-結論の定量化、償還能力測定-経営計画論、投資選択論
- viii) 担保、保証人分析-担保計算-担保評価、保証債務履行能力評価-財務諸表論
(審査項目-サブテーマ-審査目的-経営学分野の順)

審査のうち、実績分析により、収支予想、前提条件、インプットデータの確定が可能となる。アウトプットの評価については、感度分析、逆算計算、異業種間プロジェクト選択の活用-単年度黒字転換時期、繰越欠損解消時期、債務償還完了年

ビジネススクールにおいて用意される科目と対比することにより、これがビジネスの意思決定と色濃く関連していることが明示される。

さらに、この企業経営分析により、現実味のある実現性の高いデータ(インプットデータ)を獲得することが可能であり、これにより、図 20-1 に用意されているフォーマットにデータをインプットすれば、民間投資のみならず、西部開発の対象となる公共投資についても、経済計算が可能となる。

図 20-1 入力画面

*** 入力画面 ***

| | | | | | | | | |
|-----------|-----------|------|-------------------|----|----------------|-----|---------------------|--|
| 条件設定 | | 30年 | | | | | | |
| <入力項目> | | 計算年数 | | | | | | |
| 営業収入 | 1年目ゼロ、2年目 | 1150 | 百万円、 | 3 | 年毎 | 10 | %UP、 | |
| 支出 | 1年目ゼロ、2年目 | 587 | 百万円、 | 1 | 年毎 | 5 | %UP、 | |
| 人件費 | 1年目ゼロ、2年目 | 408 | 百万円、 | 3 | 年毎 | 3 | %UP、 | |
| 管理費 | 1年目ゼロ、2年目 | 312 | 百万円、 | 3 | 年毎 | 10 | %UP、 | |
| 賃賃料 | 1年目ゼロ、2年目 | 19 | 百万円、 | 3 | 年目は | 38 | 百万円、4年目以降30年目まで横ばい。 | |
| 保証料 | 1年目ゼロ、2年目 | 40 | 百万円、 | 3 | 年目以降30年目まで横ばい。 | | | |
| 公租公課 | 1年目ゼロ、2年目 | 158 | 百万円、 | 1 | 年毎 | 3 | %UP、 | |
| その他費用 | 1年目ゼロ、2年目 | | | | | 15 | 年目以降30年目まで横ばい。 | |
| 対前年伸率(%) | | | | | | | | |
| 設備投資 | 1年目 | 4510 | 百万円 | | | | | |
| 増資 | 1年目 | 750 | 百万円 | | | | | |
| 協力金 | 1年目 | 1000 | 百万円 | | | | | |
| 協力金返済 | | 10 | 年間据え置き | 11 | 年目以降 | 10 | 年分割返済 | |
| その他資金需要 | | | | | | | | |
| その他資金調達 | | | | | | | | |
| 運転借入金利率 | | 6 | % | | | | | |
| 余裕金運用利率 | | 3 | % | | | | | |
| 配当率 | | 50 | % | | | | | |
| <借入金入力> | | | | | | | | |
| 借入金1 | 1年目 | 1000 | 百万円、3年間据え置き、4年目より | 7 | 年分割返済、金利 | 7.3 | %、期末借入 | |
| 借入金2 | 1年目 | 800 | 百万円、3年間据え置き、4年目より | 7 | 年分割返済、金利 | 7.5 | %、期末借入 | |
| 借入金3 | 1年目 | 800 | 百万円、5年間据え置き、6年目より | 5 | 年分割返済、金利 | 8.1 | %、期末借入 | |
| 借入金4 | | | | | | | | |
| 借入金5 | | | | | | | | |
| 借入金6 | | | | | | | | |
| <減価償却費算出> | | | | | | | | |
| 設備1(定額法) | 取得金額 | 2350 | 百万円、耐用年数 | 40 | 年、残存率 | 10 | %、 | |
| 設備2(定額法) | 取得金額 | 1450 | 百万円、耐用年数 | 12 | 年、残存率 | 10 | %、 | |
| 設備3(定額法) | 取得金額 | 300 | 百万円、耐用年数 | 6 | 年、残存率 | 10 | %、 | |
| | | | | | | 2 | 年目償却開始 | |
| | | | | | | 2 | 年目償却開始 | |
| | | | | | | 2 | 年目償却開始 | |

7) 地域開発政策と政策金融ファイナンスの貢献

日本の地域開発政策の政策課題は、数次にわたる全国総合開発計画に明示されている。同計画は、第一次から第五次まで策定され、地域開発の理念と具体的なインフラ整備が列挙されている。このうち、第五次計画については、従来の全国総合開発計画のようなハード重視の時代ではないとの認識のもと、次のテーマの模索を行っている。

一方、政策金融としては、時代の要請や全国総合開発計画に対応して、政策科目を企画、立案し出融資を実践してきている。地域開発の場合に特徴的なことは、需要が小さいことが多く、供給過剰になりがちだというリスクが存在することである。そこでは、需要予測、これを前提とした審査業務、プロジェクトなどの経済計算が重要になる。ここで、政策金融の情報生産能力、情報の非対称性のクリアが重要となる。これらは、民間の設備投資に限定して考える向きもあるが、社会資本のような公共投資にも、是非この考え方を応用すべきだと考える。ここにこそ、政策金融の政府補完機能が発揮できると思料される。

8) 資金調達方法の財投改革による変更

最後に、日本の政策金融が依存している財投システムにおいて、その資金調達の方法が、2001年より変化していることに付言しなければなるまい(財投の仕組みについては、図20-9のほか、第18章図18-2及び第19章図19-2等を参照)。これは、財投改革の重要な一部である。なぜなら、従来にも増して市場メカニズムの影響が出

てくるのだから、資金運用のあり方も当然変化せざるを得ないと考えられるからである。

20.2 日本の産業政策と政策金融ファイナンス

(1) 日本の復興金融ファイナンス

第二次世界大戦後の復興にとっては、産業基盤の整備が優先課題であり、このためインフラ整備など公共財の供給は質的補完の最重要課題であった。同時に、民間に資金が不足していることもあって、量的補完も最優先課題であった。政策金融モデルで触れた存在理由そのものが、存在していた。このため、政策金融を供与する復興金融金庫のウエイトは、表 20-3 に見られるごとく大きなものであった。

表 20-3 復金・全国銀行使途別融資残高

| | 復金(A) | | 全国銀行(B) | | (A)/(B) |
|------|---------|------|---------|------|---------|
| | 金額 | 比率 | 金額 | 比率 | |
| 設備投資 | 85,616 | 75% | 28,720 | 7% | 298% |
| 運転資金 | 28,167 | 25% | 379,526 | 93% | 7% |
| 合計 | 113,783 | 100% | 408,246 | 100% | 27% |

注 1949年3月末の残高であり、公団融資は含まない。

当時の経済政策は傾斜生産方式で、復興金融金庫の融資も、表 20-4 に見られるごとく、石炭、電力、造船、海運に重点がおかれていた。表 20-5 に示すように、全金融機関に占めるウエイトも高いものであった。

表 20-4 産業別復金融融資額

単位：百万円

| | 1946年 | | 1947年 | | 1948年 | |
|------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 金額 | 比率 | 金額 | 比率 | 金額 | 比率 |
| 石炭 | 1,036 | 17.0% | 18,837 | 35.0% | 27,645 | 38.1% |
| 鉄鋼 | 291 | 4.9% | 1,567 | 2.9% | 1,668 | 2.3% |
| 肥料 | 561 | 9.4% | 3,190 | 6.0% | 2,278 | 3.1% |
| 電力 | 303 | 5.0% | 2,504 | 4.7% | 19,592 | 27.0% |
| 海運 | 492 | 8.5% | 2,347 | 4.5% | 2,463 | 3.5% |
| 船舶公団 | | | 1,332 | 2.5% | 6,814 | 9.4% |
| 繊維 | 45 | 0.8% | 666 | 1.2% | 4,272 | 5.9% |
| その他 | 3,258 | 54.4% | 23,034 | 43.2% | 7,770 | 10.7% |
| 合計 | 5,986 | 100.0% | 53,477 | 100.0% | 72,502 | 100.0% |

表 20-5 全金融機関融資残高中に占める復金融資の比重 (1949年3月末)

単位：百万円

| | 全金融機関 (A) | 復金 (B) | (B)/(A) |
|------|--------------|-----------|---------|
| 石炭鉱業 | 67,250 | 47,519 | 70.7% |
| 設備資金 | 33,877 | 32,819 | 96.9% |
| 運転資金 | 33,373 | 14,700 | 44.0% |
| 鉄鋼業 | 21,931 | 3,526 | 16.1% |
| 設備資金 | 2,821 | 1,943 | 68.9% |
| 運転資金 | 19,110 | 1,583 | 8.3% |
| 肥料 | 16,143 | 6,119 | 37.9% |
| 設備資金 | 7,113 | 4,555 | 64.0% |
| 運転資金 | 9,030 | 1,564 | 17.3% |
| 電気業 | 25,422 | 22,399 | 88.1% |
| 設備資金 | 20,580 | 19,129 | 92.9% |
| 運転資金 | 4,842 | 3,270 | 67.5% |
| 海運業 | 20,578 | 13,448 | 65.5% |
| 設備資金 | 15,569 | 13,317 | 85.6% |
| 運転資金 | 5,009 | 131 | 2.6% |
| 繊維工業 | 69,866 | 4,995 | 7.1% |
| 設備資金 | 11,088 | 4,975 | 44.9% |
| 運転資金 | 58,778 | 20 | 0.03% |
| 小計 | 221,190 | 98,006 | 44.3% |
| 設備資金 | 91,048 | 76,738 | 84.5% |
| 運転資金 | 130,142 | 21,268 | 16.3% |
| 融資合計 | 566,118 | 131,965 | 23.3% |
| 設備資金 | 127,380 | 94,342 | 74.1% |
| 運転資金 | 438,738 | 37,623 | 8.6% |

注：全金融機関は日銀統計局調べによる。

融資実績として、表 20-6 に石炭鉱業、表 20-7 に電力業、表 20-8 に海運業、表 20-9 に鉄鋼業が例示されている。

表 20-6 石炭鉱業に対する復金融資残高 (1949年3月)

単位：百万円

| | 融資残高 |
|--------|--------|
| 設備資金 | 32,819 |
| 一般設備資金 | 17,265 |
| 炭住資金 | 15,280 |
| 水害復旧資金 | 274 |
| 運転資金 | 14,700 |
| 一般運転資金 | 13,852 |
| 坑木資金 | 848 |
| 合計 | 47,519 |

表 20-7 電力業に対する復金融資内訳

単位：百万円

| | 一般設備 | 特別改修 | 機器設備 | 小計 | 運転資金 | 合計 | 比率 |
|-----|--------|-------|-------|--------|-------|--------|--------|
| 日発 | 10,386 | 1,881 | | 12,267 | 1,484 | 13,751 | 58.9% |
| 九配電 | 3,606 | 2,186 | 1,721 | 7,513 | 2,059 | 9,572 | 41.1% |
| 合計 | 13,992 | 4,067 | 1,721 | 19,780 | 3,543 | 23,323 | 100.0% |

注：融資額には保障を含む。

表 20-8 海運業に対する復金融資内訳

| | 融資額 (百万円) | 隻数 | 総トン数 |
|------------|--------------|-----|-----------|
| 船主分 | 4,923 | 382 | 478,933 |
| 鋼船修理船 | 604 | 79 | 46,462 |
| 沈船引揚修理船 | 364 | 32 | 38,607 |
| 小型貨客船 | 1,814 | 26 | 35,457 |
| 曳船改造船 | 185 | 14 | 4,500 |
| 続行D型船 | 125 | 6 | 13,154 |
| 1次新造船 | 283 | 23 | 24,563 |
| 2次新造船 | 288 | 17 | 47,582 |
| 続行船買取資金 | 388 | 60 | 123,608 |
| 改E型船 | 379 | 69 | 60,000 |
| 船舶運営会肩替 | 181 | 56 | 85,000 |
| その他 | 312 | | |
| 船舶公団分 | 8,525 | 335 | 711,000 |
| 建造続行船 | 1,105 | 74 | 184,000 |
| 第1次、第4次新造船 | 5,325 | 93 | 187,000 |
| 修復船引揚修理船 | 1,661 | 87 | 265,000 |
| 戦標E型船1次～7次 | 434 | 81 | 75,000 |
| 合計 | 13,448 | 717 | 1,189,933 |

表 20-9 鉄鋼業に対する復金融資内訳

単位：百万円

| 年度 | 設備資金 | 運転資金 | 合計 |
|------|-------|-------|-------|
| 1946 | 15 | 276 | 291 |
| 1947 | 88 | 1,479 | 1,567 |
| 1948 | 1,840 | -172 | 1,668 |
| 合計 | 1,943 | 1,583 | 3,526 |

公団については、流通経済の要であり、戦後統制経済の要でもあることから、巨額の資金調達が必要であった。しかし、政府出資も十分でないため、資金調達は復興金融金庫からとなっており、表 20-10 に見られるとおり、特に運転資金のウエイトは高いものになっている。

表 20-10 一般産業・公団別新規貸出状況

単位：百万円

| | 設備投資 | 運転資金 | 合計 |
|------|--------|---------|---------|
| 一般産業 | 87,188 | 37,123 | 124,311 |
| 公団 | 9,721 | 161,108 | 170,829 |
| 合計 | 96,909 | 198,231 | 295,140 |

以上要するに、復興金融金庫からのインプリケーションは、①時限立法であったこと、②傾斜生産という当時の日本の指導的産業を決断したこと、③その育成強化に向けて当時の国家としての経営資源をすべて投入したこと、④そのための強力なエンジンとして政策金融方式を採用したこと、⑤一般国民は補助金配分機関と考えたがあくまでも有償を貫いたこと、である。これらは、西部開発のための政策性金融を検討するうえで、重要な視点となるものである。

(2) 復興後の日本の産業政策と政策金融の対応

昭和20年(1945年)代の政策課題は、経済復興と経済的自立であった。前述のごとく、政策金融は電力、石炭、鉄鋼、海運に特化した傾斜生産融資を実施し、これによって基幹産業の復興、近代化を図ることができたといえる。

昭和30年(1955年)代の政策課題は、先進国へのキャッチアップと地域間格差の是正であった。政策金融としては、前者については、産業政策融資により、産業体制の整備、幼稚産業の保護育成に努めた。後者については、地方開発融資を開始し、全国に支店を設け、地域問題に対応しようとした。この間、政策金融は、収益補完機能、期間補完機能などをよく発揮したといえるが、地域間格差の是正は容易ではなかった。

昭和40年(1965年)代の政策課題は、社会開発の推進、福祉社会の建設、経済社会の発展基盤作りであった。これに対し、政策金融は、都市開発、地方開発の推進、政権与党によって提言された都市政策大綱などに対応してきたといえよう。このほか、公害防止投資、国産電算機振興融資のためJ E C C創設、オイルショック(第1次石油危機)への対応等、産業開発、技術開発、国民生活改善に貢献したといえる。

昭和50年(1975年)代の政策課題は、経済の安定的発展、国民生活の質的向上で、これに対し、政策金融は、オイルショックに対応しての代替エネルギーの確保、自主技術開発の推進を図り、生活環境の整備、充実に努めた。

昭和60年(1985年)代の政策課題は、経済構造調整の推進、内需拡大による社会資本整備の推進、国民生活の安定と向上であった。この間、政策金融は、産業構造調整、社会資本整備への民間活力導入、創造的技術開発の推進、高度情報化社会の建設、国民福祉の向上に注力してきたといえる。

これに続く平成年代(1989年以降)の初期の政策課題は、国民生活基盤の充実、国際経済摩擦の緩和、地域間の均衡ある開発であった。これに対し、政策金融は、生活、都市基盤の整備、次いで輸入体制の整備、対日投資の促進など国際化の促進、産業構造調整の推進、地域経済の活性化に対応してきた。

その後、現在に至るまでは、進行中のものもあるが、おおむね国策に対応した政策金融であると考えてよい。

(3) 日本の産業金融の経験と西部開発金融への示唆

復興金融ファイナンスの示唆は、時限立法であったこと、振興開発の目的を達成した場合には、速やかに市場から退出し、民間銀行にその機能を与えることが重要だ

ということである。その後の産業金融についても、同様に、収益補完機能、期間補完機能などを果たしたといえよう。

20.3 日本の地域開発政策と政策金融ファイナンスの対応

20.3.1 日本本土の地域開発政策と日本政策投資銀行の対応

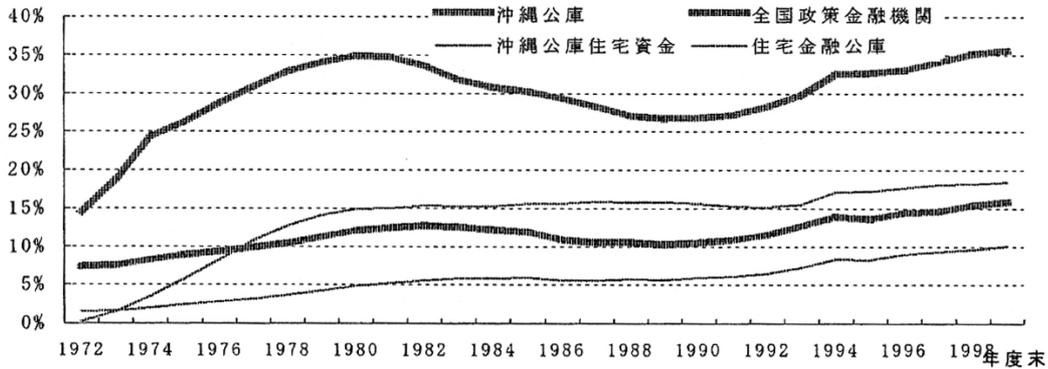
第1に、前章でも述べたところであるが、全国総合開発計画（全総）と地域開発金融による対応は、以下のとおりであった。第1次の全総（1962年）は、拠点開発方式を中心として、国土の均衡ある発展、地方分散政策を推進した。日本政策投資銀行は、これに対応して、全国に支店を設置し、地方開発融資を発足させた。次いで、第2次の新全総は、1969年に閣議決定され、高度成長による歪の是正、人口、産業の大都市集中の是正を図ろうとした。開発方式として、計画の国家的性格を鮮明化し、国の大規模直轄事業を重視した。日本がオイルショックを被ると、経済至上主義と受け取られた新全総に疑問が生じ、1974年6月国土庁が設置されて、新全総は凍結された。この間、政策金融は、工業の地方分散などの政策を支援した。第3次の三全総は、1977年閣議決定された。開発方式としては、定住圏構想、田園都市構想が謳われ、地場産業の育成強化により、就労の場を確保することに努めた。政策金融としても、この方針に沿った設備投資を支援した。第4次の四全総は、交流ネットワーク構想、地域重視型国土計画を策定したが、これまで同様、中央集権的体制下での官主導であった。地場産業については、1.5次産業の育成など、政策金融の支援が実施された。第5次の全総・21世紀の国土のグランドデザインは、1999年閣議決定をみたが、投資規模は示されず、定性的に投資の重点化、効率化の方向を示すだけのものになった。

第2に、日本政策投資銀行の対応についてみれば、地域開発政策の展開に呼応しつつ、政策金融機関として、政策的誘導機能を果たしてきていることは間違いのないところであろう。

20.3.2 沖縄地域開発政策と沖縄公庫の対応

第1に、設立以来の政策課題の変化について考察したい。沖縄の地域開発は、産業政策を併せ持つ、地域振興政策ということになる。この点は後述するが、これを強力に金融面からサポートした政策金融機関として沖縄振興開発金融公庫（沖縄公庫）がある。以下は、沖縄公庫の公表資料に依拠している。これを参考にしながら、議論を展開しよう。沖縄公庫にとっての政策金融は、沖縄振興開発特別措置法、沖縄開発庁設置法、沖縄振興開発金融公庫法の沖縄開発三法といわれるものと不即不離の関係にある。資金源としては、沖縄振興開発事業費、沖縄公庫の出融資である。沖縄振興開発の政策課題は、第1次、第2次、第3次の振興開発計画によって与えられている。以下、これらを解説しよう。

図 20-2 政策金融機関の貸出残高シェアの推移



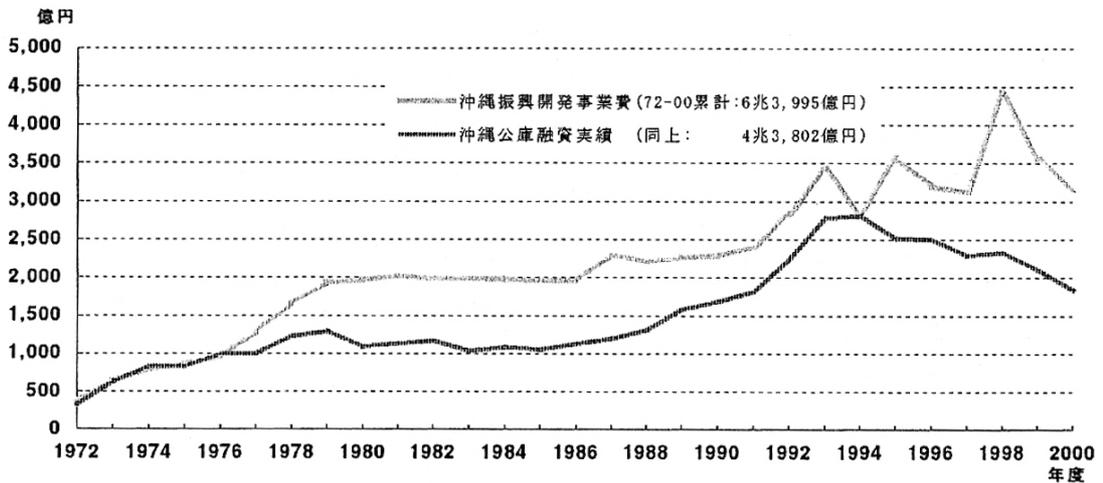
出所：沖縄公庫企画調査部『沖縄の政策金融』

第1次計画(1972—1981年度)は、産業基盤の整備と基礎的産業の育成に重点が置かれており、生活関連では、住宅ストックの拡充や医療施設水準の向上が政策課題である。

第2次計画(1982—1991年度)では、日本本土の政策課題が、安定成長への移行や三全総の定住構想、四全総の交流ネットワーク構想などになっていることを前提に、地域特性を生かした産業振興を目指し、観光産業の戦略産業化、亜熱帯農業の振興などが、沖縄の政策課題となった。

第3次計画(1992—2000年度)では、自立的発展の基盤整備、沖縄の地域特性を生かした特色ある産業の振興、観光リゾート産業の一層の振興、地域産業との連携強化などが、政策課題である。

図 20-3 沖縄振興開発事業費と沖縄公庫融資実績の推移



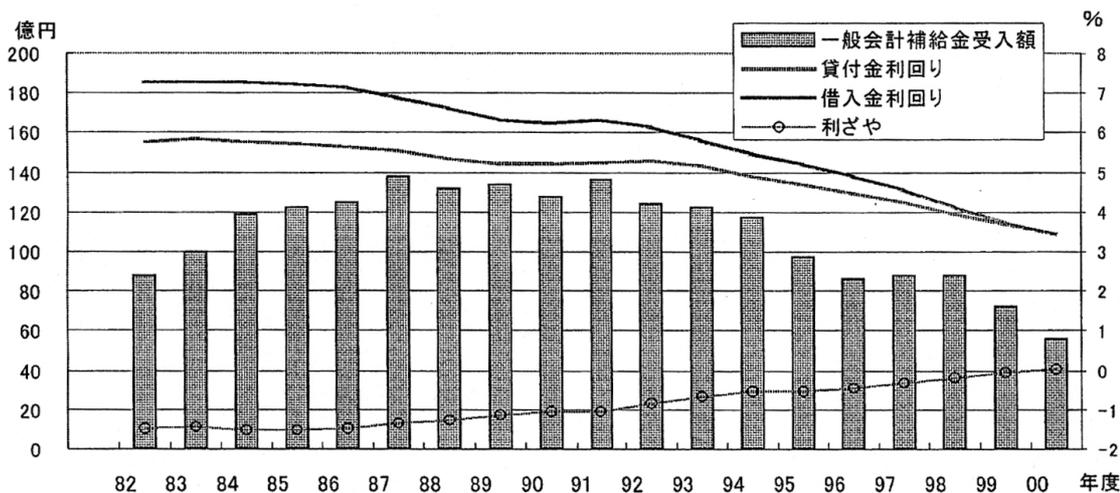
出所：沖縄公庫企画調査部『沖縄の政策金融』

第2に、沖縄公庫の果たした役割について論じたい。沖縄公庫は、電力、製造業などの基礎産業部門への設備資金供給を担当し、運転資金については、民間金融機関に依頼するという役割分担を実施している。さらに、資金量補完機能という意味で、

沖縄地域への資金再配分、景気調整機能、代理貸付システム導入により、民間金融機関を支援している。加えて、収益補完機能、期間補完機能、信用補完機能といった企業支援機能がある。

第3に、財政投融资計画と政策金融との関係では、他の政府系金融機関と同様に、資金調達方法について、財投改革に伴う変化が生じたことを付言しておきたい。

図 20-4 一般会計補助金と利ざやの推移



出所：沖縄公庫企画調査部『沖縄の政策金融』

表 20-11 沖縄公庫の出融資実績の推移(1972～1981年度)

単位:億円

| | 出融資額 | | | | | | | | | | | 出融資残高(年度末) | | | 同純増額 | |
|---------------------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|-------|-------|-------|-------|
| | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 累計 | 1972 | 1977 | 1981 | 77/72 | 81/77 |
| 産業開発資金 | 110 | 213 | 250 | 201 | 245 | 229 | 368 | 398 | 291 | 347 | 2,652 | 77 | 1,063 | 2,097 | 986 | 1,035 |
| 中小企業等資金 (中小企業資金) | 41 | 226 | 252 | 248 | 229 | 240 | 255 | 272 | 322 | 312 | 2,397 | 33 | 616 | 767 | 583 | 151 |
| (生業資金) | 16 | 171 | 128 | 125 | 106 | 119 | 121 | 144 | 172 | 167 | 1,269 | 10 | 239 | 313 | 229 | 75 |
| 住宅資金 | 25 | 55 | 124 | 123 | 123 | 121 | 134 | 128 | 151 | 145 | 1,129 | 23 | 377 | 454 | 354 | 76 |
| 農林漁業資金 | 85 | 106 | 250 | 300 | 415 | 440 | 489 | 507 | 347 | 357 | 3,296 | 14 | 1,227 | 2,765 | 1,213 | 1,538 |
| 医療資金 | 33 | 53 | 41 | 47 | 71 | 65 | 68 | 77 | 91 | 67 | 613 | 12 | 252 | 429 | 240 | 178 |
| 環境衛生資金 | 1 | 9 | 12 | 12 | 14 | 20 | 38 | 28 | 26 | 27 | 187 | 1 | 53 | 143 | 52 | 90 |
| その他 | 5 | 21 | 23 | 19 | 12 | 9 | 11 | 10 | 12 | 14 | 136 | 4 | 53 | 48 | 49 | -6 |
| 合計 | 48 | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - | 49 | 465 | 258 | 138 | -207 | -120 |
| 融資額計 | 323 | 628 | 828 | 828 | 986 | 1,003 | 1,229 | 1,292 | 1,089 | 1,125 | 9,330 | 606 | 3,521 | 6,387 | 2,915 | 2,866 |
| 出資 | - | - | - | - | - | - | 1 | 2 | 1 | 0 | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 | 4 |
| 合計 | 323 | 628 | 828 | 828 | 986 | 1,003 | 1,230 | 1,294 | 1,090 | 1,125 | 9,334 | 606 | 3,521 | 6,391 | 2,915 | 2,870 |

表 20-12 沖縄公庫の出融資実績の推移(1982～1991年度)

単位:億円

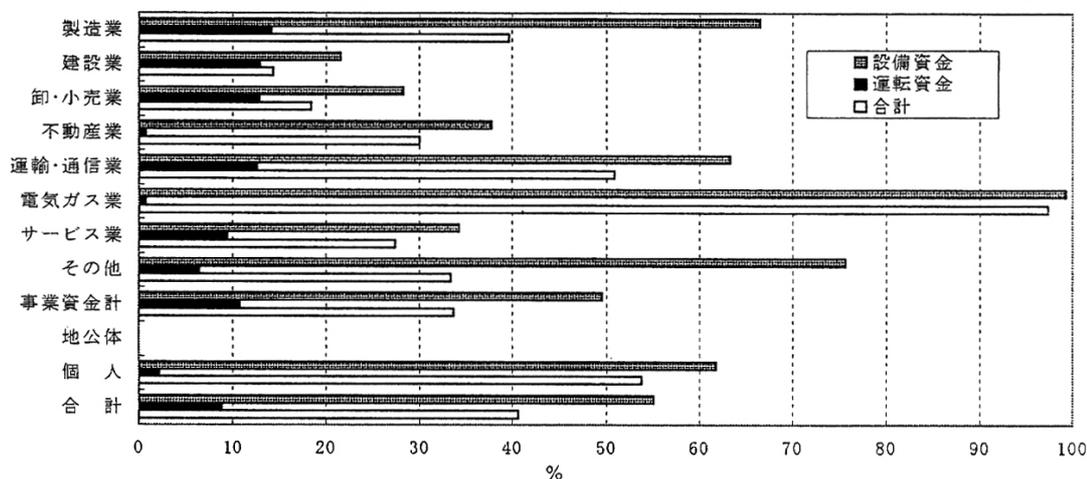
| | 出融資額 | | | | | | | | | | | 出融資残高(年度末) | | | 同純増額 | |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|------------|-------|--------|-------|-------|
| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 累計 | 1981 | 1986 | 1991 | 86/81 | 91/88 |
| 産業開発資金 | 340 | 201 | 147 | 146 | 156 | 106 | 180 | 366 | 538 | 659 | 2,839 | 2,097 | 1,980 | 2,529 | -177 | 549 |
| 中小企業等資金 (中小企業資金) | 254 | 283 | 363 | 379 | 450 | 450 | 432 | 424 | 435 | 473 | 3,943 | 767 | 1,002 | 1,493 | 235 | 491 |
| (生業資金) | 135 | 140 | 189 | 189 | 252 | 259 | 227 | 224 | 237 | 254 | 2,106 | 454 | 430 | 918 | -23 | 488 |
| 住宅資金 | 119 | 143 | 174 | 189 | 198 | 191 | 205 | 201 | 198 | 219 | 1,836 | 313 | 572 | 575 | 258 | 3 |
| 農林漁業資金 | 490 | 460 | 457 | 407 | 428 | 544 | 587 | 675 | 592 | 545 | 5,184 | 2,765 | 4,317 | 6,256 | 1,562 | 1,939 |
| 医療資金 | 56 | 65 | 82 | 81 | 63 | 61 | 60 | 52 | 53 | 60 | 633 | 429 | 552 | 542 | 123 | -10 |
| 環境衛生資金 | 18 | 15 | 17 | 21 | 15 | 20 | 30 | 38 | 40 | 42 | 256 | 143 | 171 | 227 | 28 | 56 |
| その他 | 13 | 15 | 20 | 19 | 20 | 20 | 21 | 23 | 25 | 30 | 205 | 48 | 69 | 99 | 22 | 30 |
| 合計 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0 | 138 | 67 | 37 | -71 | -30 |
| 融資額計 | 1,170 | 1,040 | 1,086 | 1,053 | 1,131 | 1,200 | 1,310 | 1,578 | 1,683 | 1,809 | 13,060 | 6,387 | 8,159 | 11,184 | 1,722 | 3,025 |
| 出資 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 | 4 | 4 | 6 | 0 | 2 |
| 合計 | 1,170 | 1,040 | 1,086 | 1,053 | 1,131 | 1,200 | 1,310 | 1,578 | 1,684 | 1,810 | 13,063 | 6,391 | 8,163 | 11,190 | 1,722 | 3,026 |

表 20-13 沖縄公庫の出融資実績の推移 (1992~2000年度)

単位：億円

| | 出融資額 | | | | | | | | | | 出融資残高(年度末) | | | 同純増額 | |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|------------|--------|--------|-------|-------|
| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 累計 | 1991 | 1996 | 2000 | 96/91 | 00/96 |
| 産業開発資金 | 886 | 828 | 721 | 515 | 505 | 579 | 601 | 471 | 382 | 5,488 | 2,529 | 4,413 | 4,658 | 1,883 | 245 |
| 中小企業等資金 (中小企業資金) | 535 | 729 | 687 | 585 | 587 | 696 | 831 | 640 | 557 | 5,848 | 1,493 | 2,246 | 2,758 | 753 | 512 |
| (生業資金) | 291 | 345 | 276 | 247 | 234 | 328 | 403 | 270 | 214 | 2,606 | 918 | 1,079 | 1,251 | 160 | 172 |
| 住宅資金 | 244 | 384 | 411 | 338 | 353 | 369 | 429 | 368 | 343 | 3,239 | 575 | 1,167 | 1,507 | 592 | 340 |
| 農林漁業資金 | 675 | 1,075 | 1,275 | 1,296 | 1,275 | 846 | 752 | 900 | 833 | 8,927 | 6,256 | 8,655 | 8,851 | 2,399 | 195 |
| 医療資金 | 65 | 70 | 60 | 55 | 57 | 50 | 48 | 19 | 23 | 447 | 542 | 520 | 449 | -22 | -70 |
| 環境衛生資金 | 42 | 40 | 40 | 40 | 48 | 84 | 47 | 35 | 13 | 389 | 227 | 296 | 296 | 69 | 1 |
| その他 | 30 | 35 | 30 | 30 | 30 | 36 | 46 | 38 | 38 | 313 | 99 | 143 | 196 | 44 | 53 |
| 融資額計 | 2,233 | 2,777 | 2,812 | 2,521 | 2,502 | 2,291 | 2,325 | 2,104 | 1,847 | 21,411 | 11,184 | 16,294 | 17,212 | 5,110 | 918 |
| 出資 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 3 | 2 | 2 | 2 | 14 | 6 | 12 | 20 | 6 | 9 |
| 合計 | 2,234 | 2,777 | 2,814 | 2,522 | 2,502 | 2,294 | 2,327 | 2,106 | 1,849 | 21,426 | 11,190 | 16,306 | 17,233 | 5,116 | 927 |

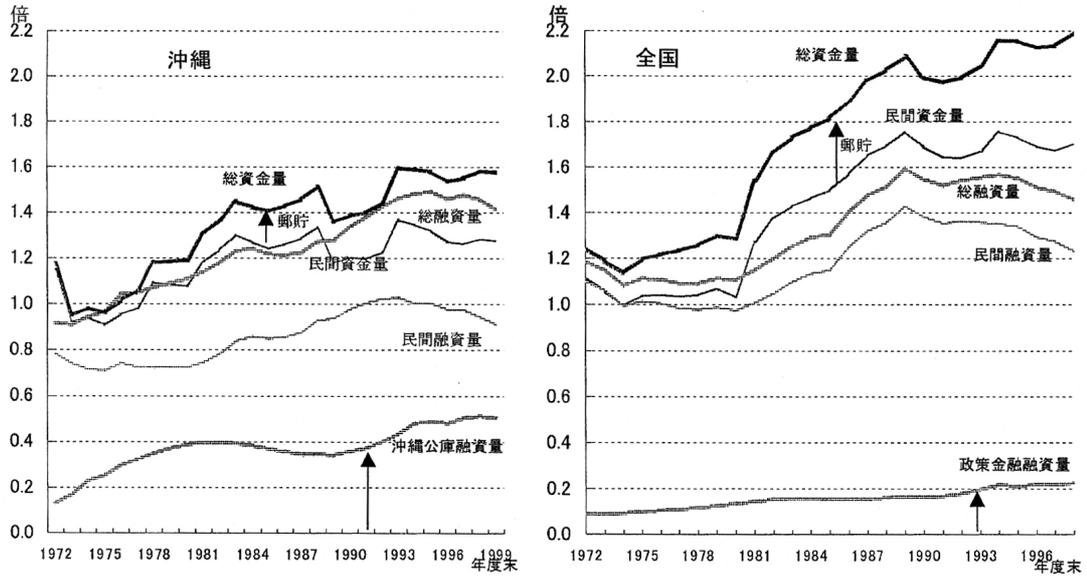
図 20-5 沖縄公庫融資残高の業種・用途別貸出シェア (2001年3月末)



注：県内5行庫（地銀、第2地銀、信用金庫）との合計比。

出所：沖縄総合事務所『業種別貸出金残高表』2001年3月末

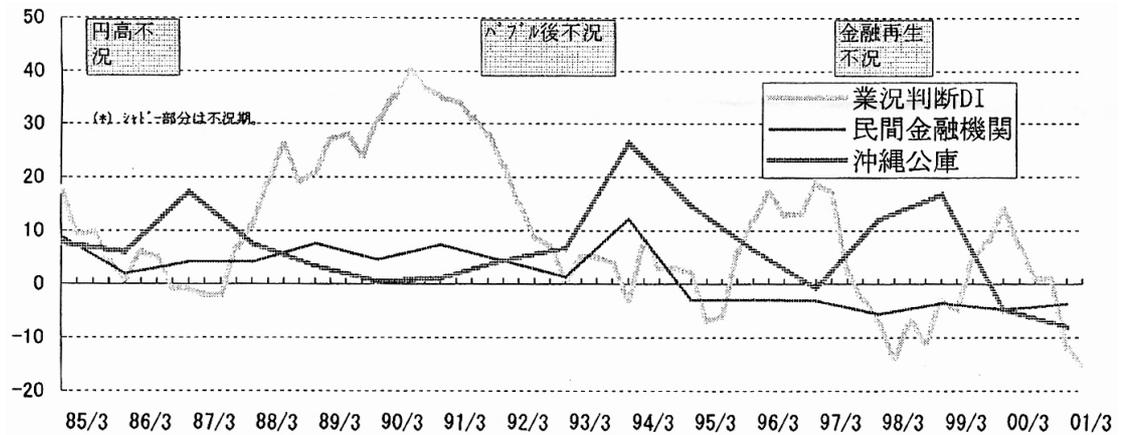
図 20-6 金融機関資金量・融資量の名目GDP比率



注：全国政策金融機関は、開銀、北東公庫、国金、中小公庫、住宅公庫、農林公庫、環境公庫、沖縄公庫の合計である。

出所：沖縄『沖縄経済統計年報（沖縄総合事務局）』、『県民所得統計』、『国民経済計算』に基づき作成

図 20-7 業況判断DIと事業用資金貸し出し伸び率（運転資金）

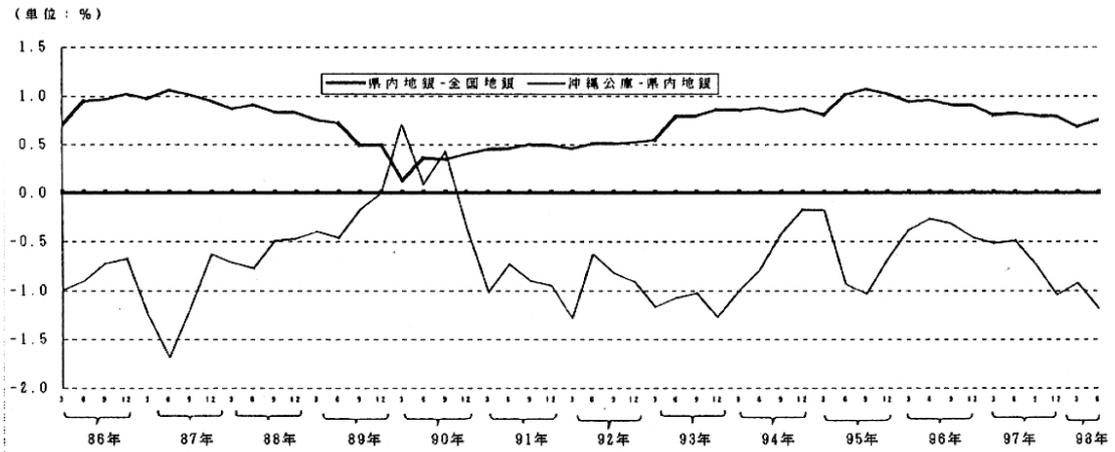


注：業績判断 DI は日銀那覇支店資料

出所：沖縄公庫企画調査部『沖縄の政策金融』

図 20-8 沖縄県内地銀と全国の貸出金利差の推移

単位：%



注：第2地銀を含まず。

出所：沖縄総合事務局財務部『沖縄経済統計年報』

表 20-14 長期貸出の平均貸付期間

単位：年

| 期 | 沖縄公庫 | | | | | 県内5行庫 設備資金 |
|------|--------|------|------|--------|-------|---------------|
| | 産業開発資金 | 中小資金 | 生業資金 | 環境衛生資金 | その他共計 | |
| 1/3 | 15.8 | 9.8 | 6.2 | 9.8 | 18.3 | 4.0 |
| 2/3 | 15.5 | 10.5 | 6.2 | 10.7 | 18.3 | 3.4 |
| 3/3 | 16.0 | 10.4 | 6.3 | 12.8 | 17.8 | 3.0 |
| 4/3 | 15.4 | 10.5 | 6.9 | 12.3 | 16.9 | 2.8 |
| 5/3 | 16.9 | 9.7 | 7.5 | 12.1 | 17.3 | 2.4 |
| 6/3 | 16.4 | 10.3 | 9.6 | 12.9 | 18.0 | 4.4 |
| 7/3 | 16.4 | 10.9 | 11.4 | 12.6 | 20.2 | 5.3 |
| 8/3 | 17.5 | 10.0 | 9.9 | 11.8 | 20.6 | 4.5 |
| 9/3 | 18.2 | 12.1 | 12.3 | 11.3 | 20.5 | 5.7 |
| 10/3 | 18.3 | 9.8 | 10.3 | 11.8 | 18.8 | 5.0 |
| 平均 | 16.7 | 10.4 | 8.7 | 11.8 | 18.7 | 3.8 |

注1：沖縄公庫貸出には運転資金を含み、その他共計には非事業性資金を含む。

注2：県内5行庫は、琉銀、沖銀、海邦銀、コザ信金、沖信金。

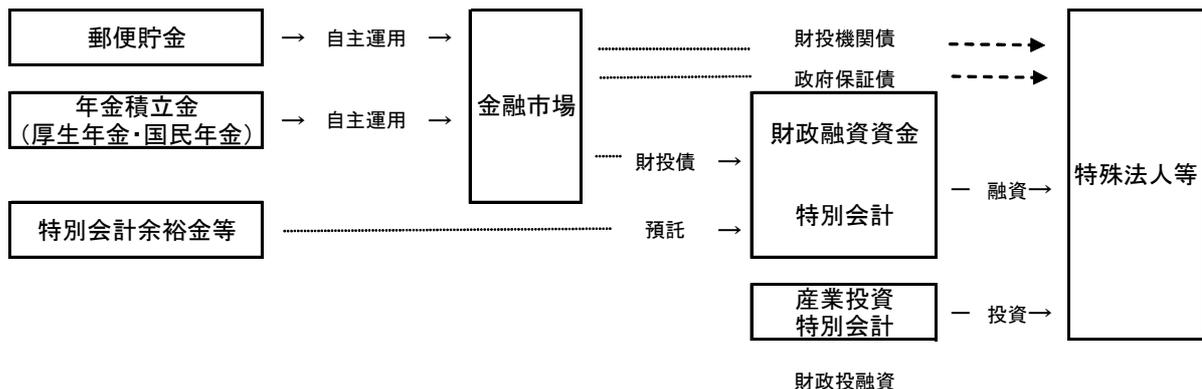
注3：県内5公庫は事業用設備資金貸出。平均貸付期間は以下により推計。

平均貸付期間 = 前期末設備資金貸出残高 / 当期回収額*

*当期回収額 = 前期末貸出残高 + 当期貸出 - 当期末貸出残高

出所：沖縄総合事務局財務部『沖縄経済統計年報』、『沖縄公庫業務統計年報』に基づき作成

図 20-9 新たな財政投融資の仕組み



20.3.3 日本の地域開発金融ファイナンスと西部開発金融への示唆

日本本土の地域開発は、全国総合計画といわれるもので開発戦略が企画立案され、日本政策投資銀行は、各地域に支店を作り、地方開発融資という方式で政策金融としての対応を図ってきた。沖縄地域については、日本本土への復帰時に、沖縄を対象とする他の政策金融機関の機能を総合して、沖縄振興開発金融公庫を設立し、産業開発などと一体的に金融的な支援を実施した。その際、沖縄独自の優遇措置を実施し、地域間格差是正のスピードを上げるのに貢献してきたといえる。

20.4 世界の政策金融ファイナンスの新潮流と西部開発金融の選択肢

(1) 世界の政策金融ファイナンス

EBRD (欧州復興開発銀行) は、政策性よりも収益性重視である。そもそも EBRD は、1989 年のベルリンの壁崩壊後、東欧の市場経済化をサポートするために 1991 年設立された。大きな業務は投融资と技術支援である。インフラなど公的部門へのサポートではなく、市場経済実現に向けたプロジェクトへの融資を重視し、EBRD そのものもその模範となるべく収益性を重視している。

EIB (欧州投資銀行) は、収益性より政策性を重視している。EIB の本部はルクセンブルグにあり、長期設備資金、保証、資本参加などを業務内容としている。具体的には、利子補給と低利融資による政策誘導である。1958 年に設立され、EU 域内経済の統合と均衡ある発展に寄与せんとしている。EU は資金不足で、PPP 方式依存のため、EIB の触媒機能は重要である。

EIF (欧州投資基金) は、EIB グループの中で、インフラプロジェクトや中小企業に対するリスクマネー供給の機構である。ベンチャーキャピタルであるが、Sound Banking に徹している。

KFW (ドイツ、復興金融公庫) は、フランクフルトに本店、ボン、ベルリンに支店といえ言えるものがある程度で、代理貸しが主体である。そこでは、カウベル、カタライザーといった発想は求められてこなかったが、Sound Banking は維持している。

IBH (ヘッセン州投資銀行) のファイナンス業務は、ヘッセン州補助金申請、交付窓口業務で、したがって公務員かたぎの企業風土である。

CDC (フランス、預託信託公庫) は、政策金融の実行機関にとどまらず、政策金融の企画立案機関とまで評価される機関である。

BDC (カナダ経済開発銀行) は、投資のリスクを資金の借入れ企業経営者に転嫁している。

IFC (国際金融公社) は、世界銀行グループに属している。政策性と収益性については、相互補完的と考えており、二率背反ではない。

WB（IBRD：世界銀行）は、戦後の世界経済の安定と復興のため設立された。業務は開発金融で、償還期間は15－20年と長期である。金利は変動で、グラントに徹し、収益は無視すべきという意見もある。

中国国家開発銀行は、1994年に設立され、30支店、4,000人の従業員である。資金調達は、開銀債の発行に依存している。目下、開銀改革を実施中で、政策性からより収益性を重視する方向へとシフトし、プライスウォーターハウスの監査もパスしている。

(2) 日本の経験と西部開発銀行構想への考察

日本は、政策金融面では、日本政策投資銀行を中心として地域間格差の是正に努めてきた。沖縄復帰の際には、本土との地域間格差是正のためには、産業開発も含めて一体的に対応する必要があるとして、新たな政策金融機関を設立した。中国においても、高度成長に伴う地域間格差是正が焦眉の急と言われている。そこで、例えば西部開発銀行の如き構想については、中国国家開発銀行が、開銀改革に沿って、収益性を重視することを前提に、政策性を重視した政策金融機関として創設することも、検討の視野に入れることが必要であろう。とはいえ、中国国家開発銀行が一元的に開発金融に対応しているのであるから、仮に西部開発銀行のような政策金融機関を創設するとしても、これを時限立法にし、期間を限定して速やかに対処し、今後の飛躍の土台を構築したならば廃止するといった考え方ではいかがであろうか。

20.5 政策金融ファイナンスの更なる検討に向けて

(1) 要約としての提言

20.1 では、政策金融モデルの有効性について指摘した。地域開発についても、産業開発が前提になるので、両者を総合的に政策金融が担当することが期待される。

20.2 では、日本の産業政策実施に政策金融がいかに貢献したかを、復興金融と復興後の産業政策金融に分けて論じた。

20.3 では、日本の地域開発に政策金融がどのように対応してきたかを、本土と、沖縄とに分けて整理し、特に沖縄振興開発金融公庫が西部開発金融のモデルにもなるのではないかと考え方を示した。

20.4 では、世界の政策金融機関の現状をかんがみると、政策性と収益性について特に議論がかまびすしい。そこで、中国国家開発銀行が収益性を指向するならば、西部開発銀行構想についても、政策性の見地から、時限立法形式でその創設を検討することも視野に入れてはどうか、と考えた。

(2) 経営主体および開発手法

経営主体として、第1セクター、第2セクター、第3セクター、JAPIC（日本プロジェクト産業協議会）などの日本の経験があるが、経営は難事業である。近年、これまでの経験による教訓を生かして、開発手法としてPFIが導入されてきてい

るので、これをも参考にし、西部開発の経営主体、すなわち、開発主体、開発手法として磐石たるものを形成することが望まれる。

(3) 政策金融ファイナンスの選択肢

質的補完、量的補完は勿論であるが、市場補完機能に加えて、インフラ整備に民間投資的発想を導入することが重要で、政府補完機能を果たすことにもなる。8つのパラダイムを実践し、審査結果を参考にしてもらえようカウベル効果も期待される。プロジェクト形成に際しては、カタライザー機能を果たすべきである。政策金融効果をgrant要素によりきちんと計測して、国民のコンセンサスを得ることが重要である。政策性を追求するが、あくまでも、独立採算、Sound Bankingは堅持すべきである。政府の企画立案した政策に対し、金融面から感度分析を実施すべきである。情報生産能力を生かして政府のシンクタンクとして機能すべきである。政策実現手段として、政策金融と補助金などがあるが、補助金は無償であるのに対し、政策金融は有償で、経営主体に、投資の効率性を意識させるインセンティブとなるべきである。

(4) 西部開発の政策金融方式

第1に、外部設置方式がある。日本政策投資銀行と沖縄振興開発金融公庫のように、中国国家開発銀行等とは別に新たに西部開発銀行を創設するとの構想である。第2に、内部設置方式が考えられる。日本では、新たな政策課題の登場の都度、日本政策投資銀行の中に各省所管の政策金融勘定を設置するスキームも検討されたが、結果としては、民間都市開発機構などのように、外部に法人が設立されてきた。第1の代替案として、例えば国家開発銀行の中に西部開発基金等を設けることも考えられよう。したがって、第1、第2両者のメリット、デメリットを評価することも必要であろう。評価に際しては、情報開示、政策性・収益性の二率背反などの視点をも加味して、総合的に検討することが求められよう。

(5) 日本の経験からの示唆

日本開発銀行は、収益性を重視し、そこまでではないとしても Sound Banking 主義で、資本金の10%程度の国庫納付を実施し、継続してきた経緯がある。この間、沖縄の日本への復帰に際し、沖縄公庫という一元的な政策金融機関を設立した。沖縄公庫は、日本本土との産業間、地域間格差是正のため、産業金融でも、地域開発金融でも、政策性を軽視できなかった経緯がある。日本において、日本開発銀行が存在しながら、1972年、沖縄返還時に沖縄振興開発金融公庫を設立した。その当時、単能的政策金融機関も含めた各政策金融機関が個別に沖縄に支店を置くことが検討されたが、業務量が少ないこともあり、民間銀行と同様、支店設置は見送られ、沖縄公庫が日本本土各公庫の機能を一元的に実現することとなった経緯がある。と同時に、日本と沖縄の地域間格差を一気に解消すべく、一元的で、強力な金融サポート機能が必要であったと推察される。ここでは、民間金融も含めて沖縄特利が適用された。すなわち、本土よりも0.3%金利が低く、据え置き期間も最大5年と本土の

3年よりも長く、融資比率においても70%まで可能で、その当時、本土公庫が50%まで（現在30%まで）と比べると、相当程度の優遇措置であったといえる。

そこで、中国においても、既に中国国家開発銀行が存在するけれども、同行が収益性重視ということであれば、東西の地域間格差の是正、西部大開発という国家政策を踏まえ、政策性を重視して、ある程度の優遇措置を前提とした西部開発のための政策金融機関の創設を検討することが考えられる。前述のように、これらは格差是正がある程度進むまでの時限立法でよかろう。いずれにせよ、何がしかの抜本的な政策金融ファイナンスによる金融仲介機能を現出させることが必要であろう。どこまで抜本的かについては、国家の高度な政策判断と国民のコンセンサスが必要であることはいうまでもないが、検討のための定量的システムとして、グラントエレメントを駆使すればよいのではないかと思料される。

引用文献

- 沖縄公庫企画調査部(2001)『沖縄の政策金融』
亀谷祥治(2001)『政策金融モデルとしての復興金融公庫ファイナンスに関する一考察』
亀谷祥治(2001)『日本産業政策の変遷と政策金融』
亀谷祥治(2002)『政策金融のグラントエレメントに関する一考察』
亀谷祥治(2004)『政策金融ファイナンスとその選択肢に関する一考察』
小宮隆太郎他編(1984)『日本の産業政策』東京大学出版会

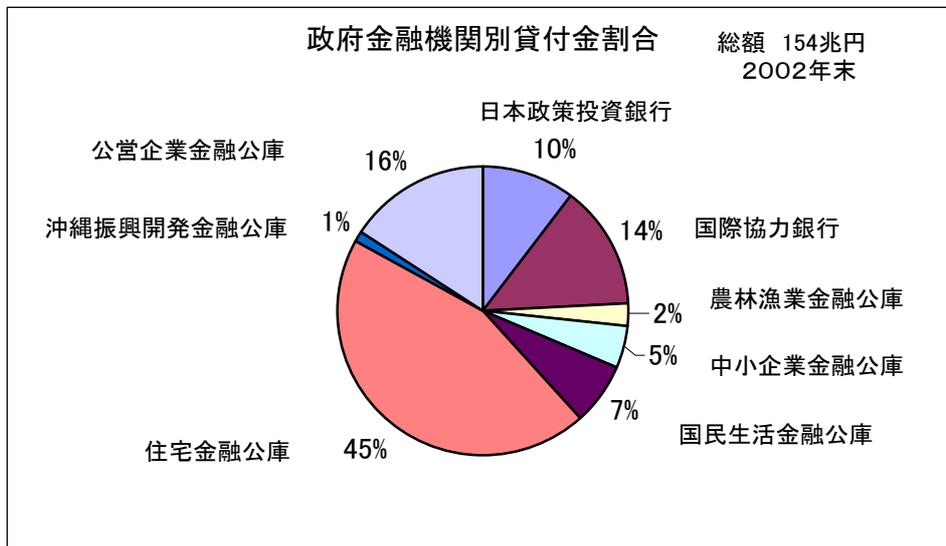
第21章 諸外国の政策金融の状況

日本、米国及びEU主要国を見ると、各国それぞれの特色を有しつつ、地方インフラ、農業、中小企業、住宅、環境、輸出などの産業、機能分野で政策金融が行われている。全般に政府機関による金融から民営化へ、直接融資から融資保証へとといった動きが見られるが、経済の活力維持のためになお相当な規模の政策金融が行われている。

21.1 日本の政策金融

日本では政府全額出資の政府金融機関によって政策金融が行われている。その主たるものとしては、産業の開発、都市・地方開発などの融資を行う日本政策投資銀行、輸出入金融や海外投資事業支援および発展途上国への援助のための融資や出資を行う国際協力銀行、農林漁業分野へ長期資金を提供する農林漁業金融公庫、中小企業の事業支援を行う中小企業金融公庫と国民生活金融公庫、住宅建設資金を低利で融資する住宅金融公庫、沖縄の産業開発を支援する沖縄振興開発金融公庫、公営企業への資金供給を行う公営企業金融公庫などがある。これらの機関について以下簡単に説明する。

図21-1 政府金融機関別貸付金割合



出所：金融読本資料に基づき調査団作成

(1) 日本政策投資銀行

1999年10月に日本開発銀行と北海道東北開発公庫を統合して日本政策投資銀行が設立された。この日本開発銀行は復興金融公庫を継承し、経済の再建及び産業の開発促進を目的として1951年に設立されたものである。

日本開発銀行は、第 19 章及び第 20 章で述べたように、当初電力、海運、石炭、鉄鋼などの基幹産業への融資が中心であったが、1960 年代から都市開発、地方開発、国民生活改善などへの融資に重点が移り、1970 年代後半には原子力発電などの融資が増加、さらに近年では生活・社会基盤整備、環境対策、エネルギー対策、エネルギー対策、地域活性化対策、産業再生対策などの融資が増えた。他方北海道東北開発公庫は 1956 年に北海道および東北地方の産業の振興開発に長期資金を供給する目的で設立されたものである。日本政策投資銀行は統合された両機関の業務を継承している。現在の同行の資金源は主として政府の出資金と政府からの借入金である。2002 年末の貸付金残高は 15 兆 9442 億円である。

(2) 国際協力銀行

国際協力銀行は日本輸出入銀行と海外経済協力基金を統合し、両機関の業務を継承して 1999 年 10 月に設立された。日本輸出入銀行は 1951 年に船舶・車両・工業設備などの輸出金融を目的として設立、その後重要物資の輸入金融、日本企業の海外投融资支援融資などの業務が追加された。また海外経済協力基金は発展途上国への政府援助に係る貸付または出資を行う機関として 1961 年に設立された。同行の資金源は主として政府の出資金と政府からの借入金である。2002 年末の貸付金残高は 21 兆 4079 億円である。

(3) 農林漁業金融公庫

農林漁業金融公庫は農林漁業者に対して、農林漁業の生産力の維持増進に役立つ長期の資金で、農林中央金庫や一般の金融機関による融資が困難な資金を低利で融資することを目的として、1953 年に設立された。同公庫の資金源は政府の資本金と政府からの借入金である。2002 年末の貸付金残高は 3 兆 6451 億円である。

(4) 中小企業金融公庫と国民生活金融公庫

中小企業金融公庫は中小企業の事業振興に必要な長期資金で、一般の金融機関では融資困難な資金を融資することを目的として、1953 年に設立された。同公庫の資金源は政府の資本金と政府からの借入金、債券の発行である。同公庫は小口融資の性質上、銀行、信用金庫、信用協同組合、農林中央金庫、商工中央金庫などを代理店として、代理貸付を行わせている。同公庫の融資対象となる中小企業は資本金 1 億円以下の会社または従業員数 300 人以内の会社および個人で、設備資金および長期運転資金の貸出が中心である。2002 年末の貸付金残高は 7 兆 6044 億円である。

国民生活金融公庫は、国民金融公庫と環境衛生金融公庫を統合して 1999 年 10 月に設立された。国民金融公庫は一般の金融機関から融資を受けることができない国民に対して小口の事業資金などを供給する目的で 1949 年に設立された。貸付先は従業員 20 人未満が件数、金額とも大半を占めている。環境衛生金融公庫は公衆衛生の見地から環境衛生関係の営業者に対して衛生水準を高め、近代化を促進することを目的として 1967 年に設立され、国民金融公庫、商工中央金庫などに代理貸付を行っていた。同公庫の資金源は政府の資本金と政府からの借入金である。2002 年末の貸付金残高は 10 兆 5922 億円である。

(5) 住宅金融公庫

住宅金融公庫は住宅建設に必要な資金を低利で長期間供給することを目的として1950年に設立された。貸付の対象は個人住宅建設資金と賃貸住宅建設であったが、さらに分譲住宅建設資金、宅地造成資金、既存住宅購入資金なども対象になっている。資金源は政府の資本金と政府からの借入金、財形住宅債券（財形貯蓄取扱金融機関が引受け）の発行、宅地債券（土地・家屋の取得希望者が引受け）の発行である。2002年末の貸付金残高は69兆0486億円に達する。

(6) 沖縄振興開発金融公庫

沖縄における産業開発のための長期資金、住宅資金、農業・中小企業などに対する長期資金などを融資することを目的として沖縄返還と同時に1972年に設立された。資金源は政府の資本金と政府からの借入金、宅地債券の発行である。2002年末の貸付金は1兆6161億円である。

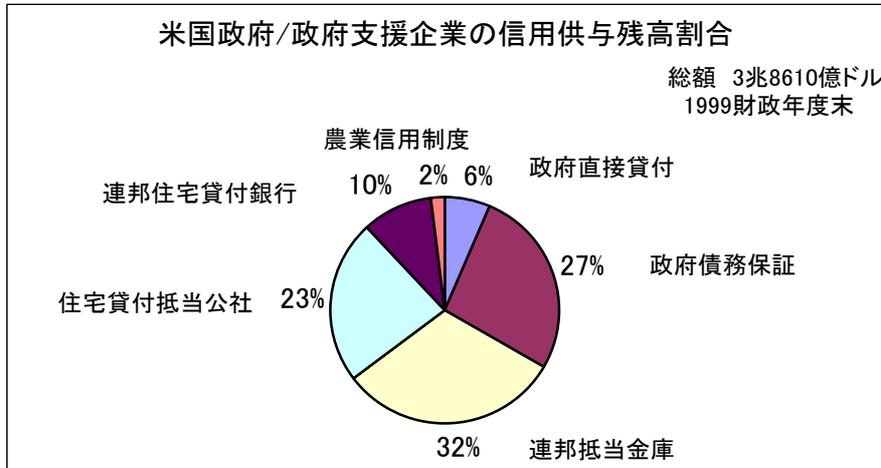
(7) 公営企業金融公庫

公営企業金融公庫は地方公共団体が公営企業のために必要とする資金の供給を目的として1957年に設立された。その後、地方道路公社、土地開発公社への貸付、公営住宅建設、臨時地方道整備などに必要な資金の貸付も行われている。資金源は政府の資本金、債券の発行、債券発行までの金融機関からの借入金である。2000年末の貸付金は24兆3798億円である。

21.2 米国の公的金融制度

米国の公的金融は連邦政府の直接貸付と債務保証の合計は1999財政年度末（同年9月）で1兆2100億ドル、GDPの12-13%程度である。このうち直接貸付は2340億ドルと約2割弱であり、債務保証が8割強を占める。さらにこれ以外に連邦政府が関与する金融として、政府支援企業による信用（貸付、債務保証）があり、この政府支援企業の貸付と保証残高は2兆4170億ドルと政府信用の2倍にのぼる。政府支援企業は30年ほど前に民営化され、政府予算からは切り離されているが、財務省は政府支援企業の債券を議会で承認された金額の範囲内で購入することが認められており、このため政府支援企業の債券は一般社債より少し低い利率で発行ができる。政府の供与する信用と政府支援企業の信用全体で見ると、1999財政年度末に総額は3兆6270億ドルで、このうち政府直接貸付が6.5%、政府債務保証が26.9%、政府支援企業の信用供与が66.6%を占める。この総額はGDPの37-38%となっている。

図21-2 米国政府/政府支援企業の信用供与残高割合



出所:「公的金融の改革」資料より調査団作成

(1) 政府直接貸付と政府債務保証

政府直接貸付 2340 億ドルのうち農村サービス、農村開発、農村電化など農村関係で 740 億ドル、育英資金が 640 億ドル、住宅・都市開発が 140 億ドル、国際開発局が 110 億ドル、米国輸出入銀行が 120 億ドルである。

政府債務保証は 9760 億ドルで、連邦住宅局、退役軍人住宅、住宅局保険基金などの住宅関連が 7250 億ドルを占め、他に教育貸付計画が 1270 億ドル、小企業が 390 億ドルである。

(2) 政府支援企業

政府支援企業とは住宅金融関係の 3 機関（連邦抵当金庫＝通称 Fannie Mae、連邦住宅貸付抵当公社＝通称 Freddie Mac、連邦住宅貸付銀行）と農業（農業信用制度）、教育（育英資金貸付協会）の 5 機関である。90 年代半ばまでは 8 機関があったが、現在はこの 5 機関に整理されている。これらの機関は戦前の大不況期に政府機関として発足し、50-60 年代に民営化され、70 年代以降は政府予算の対象からも外されている。このうち育英資金貸付協会だけは政府の直接貸付のうちの育英資金を取り扱っているが、他の各機関は主として債券発行により、市場から資金を調達し、その債券には政府保証も付いていない。それでも政府支援企業とされているのは、かつて政府出資で設立され、現在も特定の分野で政府免許事業を行い、前述の信用枠も設定されているためである。

政府支援企業の信用供与 2 兆 4170 億ドルのうち、連邦抵当金庫が 1 兆 1410 億ドル、連邦住宅貸付抵当公社が 8430 億ドル、連邦住宅貸付銀行が 3670 億ドルと住宅関連が 2 兆 3510 億ドルを占め、農業信用制度が 660 億ドルである。

(3) 農業の公的信用制度

米国の農業政策の基本的骨格は、①農産物価格の支持政策を中心とする農業所得保

障、②商業・住宅助成を含む農村開発、③貧困層へのフードスタンプを通じた食料栄養補助、④対外農産物援助、⑤農産物輸出促進政策である。

農産物価格の支持と農業所得保障は農産物信用公社 (Commodity Credit Corporation) が担い、農務省支出の 5 割前後を占める。また農務省は貧困層へフードスタンプを供与し、同省支出の約 3 割を占める。商業・住宅助成などの農村開発関連支出は、農家厚生局 (FmHA)、農村電化局 (REA)、農村電話銀行 (RTB) が担い、農務省支出の 2-3 割を占める。

以上の農務省の支出に加えて、米国の農業金融の主たる担い手は連邦農業信用制度 (Federal Farm Credit System) である。米国の農業金融は、1910 年代から 1930 年代にかけて政府出資により設立された農地抵当金融を行う連邦土地銀行 (Federal Land Banks)、中期資金を提供する連邦中期信用銀行 (Federal Intermediate Credit Banks)、および協同組合への短期融資を行う協同組合銀行 ((Bank for Cooperatives) の信用供与が重要な役割を演じて来た。これら 3 機関はそれぞれ全米をいくつかの地区に分けて設立された。その後政府出資は 1940 年代から 1960 年代にかけて順次全額引揚げられて民営化され、予算外化された。しかし民営化後も役員人事を含めて連邦政府や議会が強力な監督権限を保持し、財務省のクレジットラインも設定されていた。その後 1980 年代に農産物輸出の低迷などから米国農業は深刻な不況に見舞われ、上記農業金融機関も巨額の不良債権を抱えるに至った。折りしも当時 S & L や地方銀行の破綻が相次ぎ、金融システム自体の危機に直面し農業金融機関の信頼性確保が必要となり、1987 年に農業信用法が成立、1988 年以降各地区にあった連邦土地銀行と連邦中期信用銀行各 12 行が順次合併して、6 行の農業信用銀行が成立すると共に、また協同組合中央銀行 1 行と協同組合銀行 12 行は協同組合中央銀行に統合され、コバンク (National Bank for Cooperatives) と改称された。この農業信用銀行とコバンクを連邦農業信用制度と総称され、連邦農業信用制度理事会の下、連邦政府機関の農業信用庁 (Farm Credit Administration) の監督下にある。

米国の農業貸出は商業金融を含めて 1999 年末では 1914 億ドルと言われ、融資機関別の貸出は連邦農業信用制度が 490 億ドル、25.6%、農業省農業サービス局 (Farm Service Agency) が 86 億ドル、4.5%、農業省傘下の農産物信用公社 (CCC) が 57 億ドル、3.0%、商業銀行が 760 億ドル、39.7%、生保や商人・個人などのその他が 521 億ドル、27.4%となっている。この数値は保証を含まないため、前(2)項の政府支援企業の保証を含む信用供与の数値とは差異がある。

21.3 EU 主要国の政策金融

EU では欧州投資銀行 (EIB) が欧州域内の後進地域開発支援のため創設され、その後現在は中小企業、環境、エネルギー、運輸など幅広い分野で、域内諸国に対し融資し、さらにまた域外パートナー諸国への経済協力も行っている。

また EU 諸国の中では英国は政策金融の規模は小さく政府部門の公共事業融資委員会 (PWLB) を通じた地方公共事業体向け貸出が主なものである。中小企業支援は貿易産業省が支援プログラムを行っている。

ドイツは復興金融公庫が幅広い政策金融を行い、ドイツ負担調整銀行が中小企業向け支援を行っている。

フランスでは経済における公的関与を引き下げており、4つの政策金融機関の民営化など政策金融縮小の動きがある。

(1) 欧州投資銀行

欧州投資銀行は1958年にローマ条約により設立され、域内後進地域開発支援に加えて欧州共同市場の拡大・発展、中小企業育成、加盟候補国への支援、開発途上国・地中海諸国などの域外国への支援へと業務範囲を広げている。融資残高は2060億ユーロに達し、その最大の融資先はドイツ、次いで、イタリア、スペインで、その諸国内の後進地域向けの融資となっている。域内向け融資では大規模インフラ融資が2/3を占めるが、大口融資については民間銀行との協調融資が原則とされている。一方中小企業、インフラ向けなどの小口融資は各国内の金融機関を通じたツーステップローンの手法をとっており、融資の審査、回収は各国金融機関が責任を負っている。

(2) 英国の政策金融

英国では財務省傘下の公共事業融資委員会（Public Works Loan Board）が政策金融を行っている。業務は地方自治体のインフラ整備のための長期資金を融資し、2004年3月末現在の融資残高は413億ポンドとなっている。最長融資期間は固定金利の場合30年、変動金利の場合10年で、資金調達には国債発行によって賄われている。

また中小企業支援のために貿易産業省の下に小企業債務保証制度（Small Firms Loan Guarantee）がある。これは銀行融資に際し、担保の少ない中小企業に対し、債務保証を提供するもので、保証割合は融資残高の75%（部分保証）とされている。2003-04年度の保証対象融資額は5966件、4億900万ポンドである。

輸出信用保証局（Export Credit Guarantee Department=ECGD）は1919年に資本財・プロジェクト輸出の輸出信用保証を行う目的で設立され、輸出信用保証、輸出保険、海外投資保険などの業務を行っている。2004年3月末現在の保証・保険金額合計は30億ポンドである。

(3) ドイツの政策金融

ドイツの公的金融機関には、復興金融公庫（Kreditanstalt für Wiederaufbau=KfW）と農林金融公庫（Landwirtschaftliche Rentenbank）の2機関がある。この他に州立系の金融機関がいくつかある。

復興金融公庫は戦後のドイツ復興を目的として1948年に設立され、主要産業に長期資金を供給していたが、現在では中小企業、住宅、地域インフラ、環境、輸出信用、途上国援助など幅広い分野で長期の資金供給の業務を行っている。同行の業務は、本体内の組織である中小企業支援を行う中小企業銀行、公共インフラ・社会教育・エネルギー・住宅建設などに融資する投資振興銀行、輸出信用及びプロジェクトファイナンスを行う貿易投資銀行、途上国向け経済協力を行う開発銀行の4つの機関

を通じて実行されている。同行の2003年末投融資残高は722ユーロドルで、資金調達は主として債券発行と政府、金融機関からの借入である。

(4) フランスの政策金融

フランスでは政策金融を行う機関として、預金供託公庫（Caisse des Depots et Consignations＝CDC）、中小企業金融を行うBDPME、貿易金融を行うCOFACEとNatexisがある。

CDCはフランス郵政公社の預託資金などを原資として、低家賃住宅建設や地方政府の地域開発プロジェクトへ融資している。2003年末で資産総額は3800億ユーロとなっている。

BDPMEは1982年に設立された中小企業保証会社（SOFARIS）と1980年設立の中小企業設備金庫（CEPME）を統合する持ち株会社として1997年に設立され、中小企業に対する融資・保証業務を行っている。

COFACEは輸出信用業務を行う。またNatexisは民営化されたNatexis Banques Populairesの子会社であるが、政府から公的輸出金融の利子補給業務を委託されている。

引用文献

- 呉文二/島村高嘉著『金融読本』東洋経済新報社
戸原つね子著『公的金融改革』農林統計協会
龍昇吉編著『現代の財政金融』日本経済評論社
田中久義「アメリカの農業金融の動向と協同組合」『農林金融』2002年7月号所収
ESRI 調査レポート『先進4か国における政策金融について』2003年2月
PRI Discussion Paper 『政策金融の国際比較（欧州編）』2004年10月

第22章 日本等の農業、産業、地域開発関連金融制度の経験

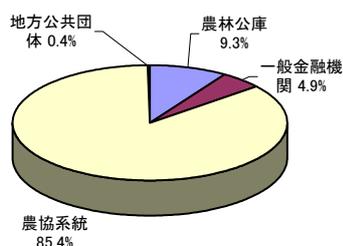
22.1 農業金融

22.1.1 日本の農村金融制度

(1) 農業金融システムの概略

自然条件によるリスクの大きさ、長い投資回収期間、低収益性という特性は日本の農業にも当てはまる。このため銀行や信用金庫などの一般金融機関による融資は少なく、農業協同組合（農協）の融資が主たる資金源となっている。2002年3月末の農業・農村セクターに対する融資総額は約22.6兆円¹であったが、そのうちの85%以上が農協系統によるものであった（図22-1参照）。

図22-1 農業・農村セクターに対する貸付残高の内訳（2002年3月末）



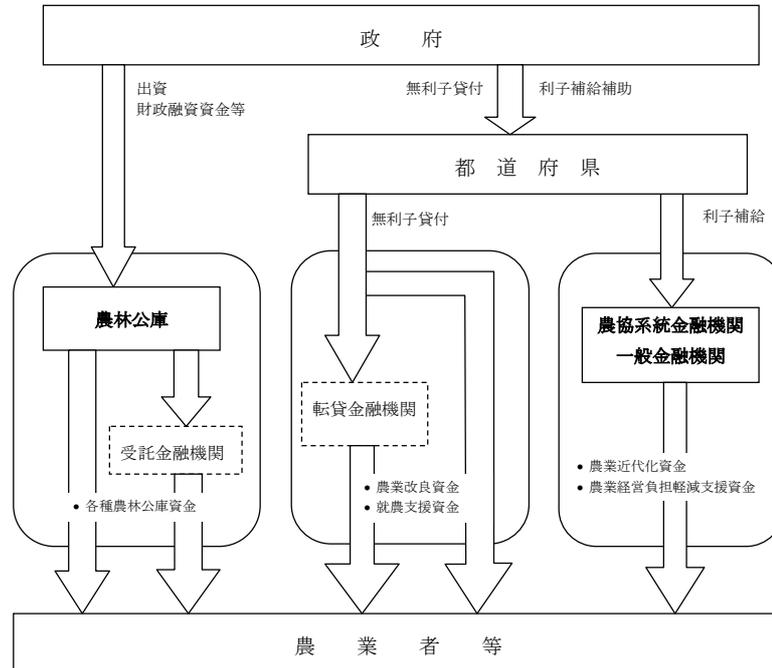
出所：財務省「農林漁業金融に関する研究会」資料（2003）

(2) 制度資金の仕組み

民間金融を補う形で、政府出資の農業関係制度資金があるが、これには政策金融機関である農林漁業金融公庫（農林公庫）資金によるものと、国と地方公共団体による助成という二つの形がある。後者には、無利子貸付のための原資供給と民間原資の融資に対する利子補給がある（図22-2参照）。

¹ 農協系統と一般金融機関による融資には生活資金も含まれる。

図 22-2 日本の農業政策金融の仕組み



出所：農林水産省「農林漁業金融に関する研究会」第1回資料3-1（2003）p.2の図を基に調査団作成

農林公庫資金を除く制度資金には、表22-1に示すように大きく4つの種類がある。農業近代化資金以外の貸付額は小さく、近代化資金についても貸付額は近年大幅に減少している。市中金利の低下、内容の複雑さおよび手続きが煩雑であることなどが、これらの制度資金の魅力を相対的に低くしているためと考えられる。改善策として、融資機関（主として農協と農林公庫）で、農林公庫資金を含むすべての制度資金を受け付け可能にし、また融資機関が申込者に最も適切な資金を選択して融資するという、融資手続きの一元化が最近始まった。

表 22-1 農業関係制度資金（農林公庫資金を除く）

| 名称 | 貸付対象者 | 用途 | 利率 | 償還期限 | 貸付残高 |
|------------|--------------|----------------------------------|--------------------------------|----------------------|---------|
| 農業近代化資金 | 農業者、農協、農協連合会 | 建構築物・農機具、果樹等植栽、家畜購入、小土地改良、長期運転資金 | 1.7% (認定農業者については0.80~1.55%) | 7~18年 (農協等は7~20年) | 4,750億円 |
| 農業経営負担軽減資金 | 農業者 | 営農負債の借り換え | 1.7% | 10年(うち据置3年) | 107億円 |
| 農業改良資金 | 認定農業者 | 新たな農業経営部門への進出、先駆的技術の導入 | 無利子 | 10年 | 3.9億円 |
| 就農支援資金 | 新たに就農しようとする者 | 就農研修、就農準備、就農施設 | 無利子 | 7~12年 | 3.0億円 |

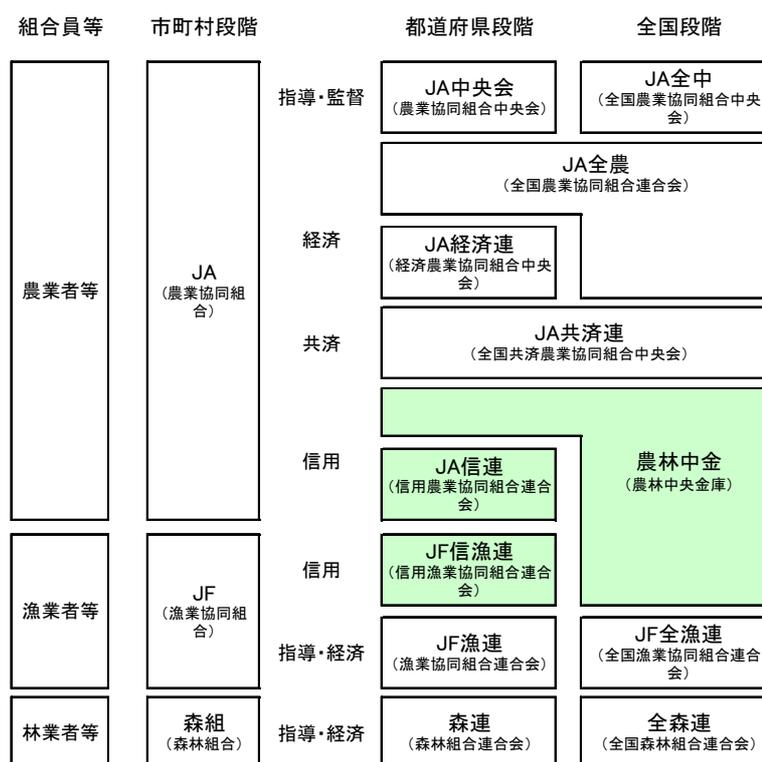
出所：農林水産省「農林漁業金融に関する研究会」第1回資料3-1（2003）を基に調査団作成

(3) 農協と農林公庫

1) 農協の信用事業

日本においては、総合農協（JA とも呼ばれる）が農業協同組合の概ねを占めており、農家のほぼ 100 パーセントがこの農協に加盟している。農協は営農関連（農産物の出荷・販売、生産資材の購入、営農指導）、金融（信用事業と共済事業）、その他（スーパー経営、旅行代理店など）の事業を多角的に行い、日本の農業と農家の発展を支えてきた重要な組織である。農家は市町村レベルの農協（通常「単位農協」もしくは「単位 JA」と呼ばれる）に加盟し、これらの農協が都道府県と全国レベルで連合体を形成している（図 22-3 参照）。日本の農協組織の特徴の一つとして、単位農協が多様なサービスを提携するいわゆる総合農協である一方で、都道府県及び全国レベルでは、事業や機能ごとの組織（「系統組織」と呼ばれる）となっている点がある。これに沿い、信用事業と呼ばれる農協の貯貸業務は、単位農協、都道府県レベルの「信連」、全国組織である農林中央金庫（農林中金）が一体となって行ってきた。最近では、この集合体を実質的に一つの金融機関として位置づけ、「JA バンク」と呼んでいる。

図 22-3 農協組織



出所： 農林中央金庫「REPORT2004」（ディスクロージャー誌）、p.9 をもとに調査団作成

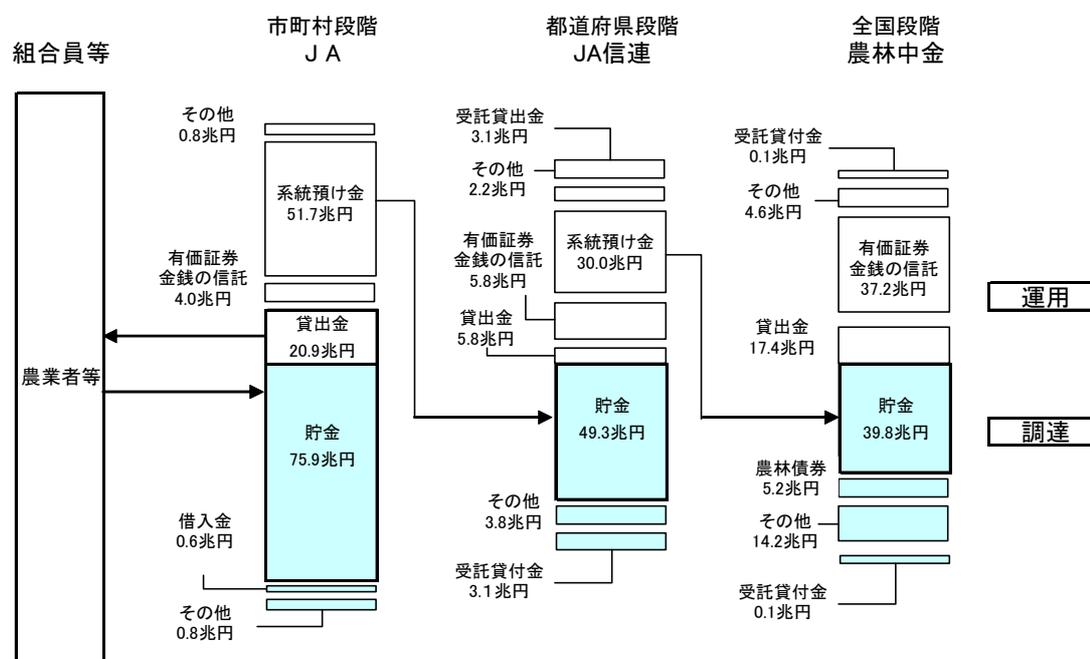
農協信用事業の主たる原資は組合員の貯金である。単位農協レベルで調達されたこの資金の一部が預け金として信連に納められ、更にそこからの余剰資金が農林中金

にわたる仕組みとなっている。農林中金は債権による資金調達も行っている（図 22-4 参照）。

農協における農業関係の融資残高は全貸出金残高の 7.7%にしかすぎない（2003 年 3 月末）。その多くが、先に述べた財政による利子補給のある制度資金であるが、農協独自の長期資金である「アグリマイティ資金」は、農林中金と信連が原資供給することにより金利面で優遇が図られており、制度資金を補完するものとして近年融資額が増加している。その他、営農ローンや運転資金などの短期資金も貸し付けている。

農協は 1980 年代後半からのいわゆる「バブル期」に行った不動産投資が一部不良債権化し、その処理のための努力は現在も続けられている²。同時に農林中金は与信管理のための体制を強化しつつある。

図 22-4 農協系統組織内の資金の流れ



出所： 農林中央金庫「REPORT2004（ディスクロージャー誌）」、p.7の図

2) 農林漁業金融公庫

政策金融機関である農林公庫は「農林漁業金融公庫法」に基づき 1953 年に設立され、一般の金融機関では対応が困難な資金ニーズに応えるべく、農家と食品関係事業者に対して長期・低金利（固定）の融資を行ってきた。その資金調達は大部分が財政融資資金からの借入であるが、農林漁業金融公庫債の発行により一部金融市場から自己調達している。2003 年度末の貸付金残高は 3 兆 4430 億円で、その平均利率は

² 2004 年 3 月末の「リスク管理債権総額（不良債権）」は 6,330 億円で、貸出金総額の 3.6%[農林中央金庫「REPORT2004」（2004）]。

2.74%である。2003年度の貸し付け実績を見ると、償還期間が10年を超える融資が全体の80%近くを占め、平均償還期間は18年であった。金利体系は、農林水産政策の施策目的に対応してそれぞれ上限が定められている。

農林公庫の資金メニューは多様で、農業、林業、漁業、加工流通（食品産業）の4分野にわたり20以上の資金が設定されている。土地改良事業に係る農業基盤整備資金は、歴史的に農林公庫資金の中でも中核となる資金であったが、これらの公共事業の減少によりその貸付残高は1980年代の初めから大きく減少し、農林公庫の貸付残高自体も下降傾向が続いている。現在、貸付残高の大きい主要資金を表22-2に示した。

表 22-2 農林公庫の主要資金

| 資金名 | 使い道 | 返済期間 | 利率(%) | 2004年度 貸付構成比 |
|----------|----------------------------------------------------|--------|---------------|-----------------|
| 林業経営安定 | 大径木、良質材等木材の付加価値向上などを図るための長伐期施業などへの転換 | 20～35年 | 0.90～ 2.15 | 24% |
| 農業経営基盤強化 | 認定農業者（「農業経営基盤強化促進法」に基づく農業経営改善計画などの認定を受けた農家）の経営改善資金 | 25年 | 1.40～ 2.50 | 18% |
| 農林漁業施設 | 施設（畜舎、温室、農産物処理加工施設など）整備 | 10～25年 | 0.90～ 2.15 | 8% |
| 農業基盤整備 | 農地の改良・造成（用水路、排水路、農道、ほ場などの整備） | 25年 | 0.90～ 2.15 | 7% |
| 特定農産加工 | 輸入自由化に対応する米加工製造業、果汁製造業などの製造設備 | 15年 | 0.90～ 1.90 | 7% |

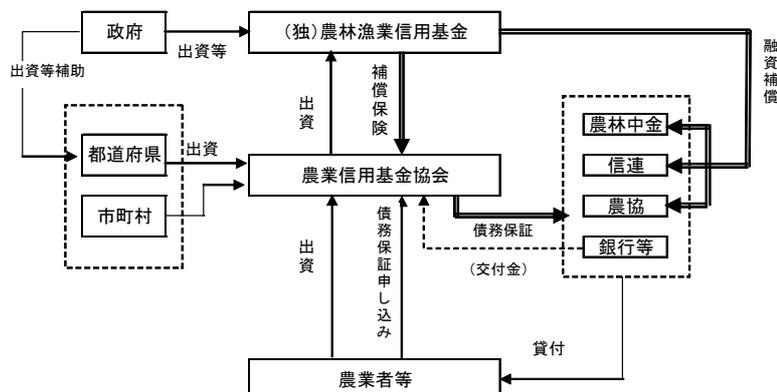
出所： 農林中央金庫「REPORT2004（ディスクロージャー誌）」に基づき調査団作成

農林公庫の支店は全国に22と少ないが、280の金融機関に業務を委託することで農家へのサービスを展開している。

(4) 農業信用保証保険制度

上に述べた日本の農業金融は債務保証と保険制度を伴う。この制度は農業者に対する貸付について各都道府県の農業信用協会が行う債務保証と、そのリスクを軽減するために独立行政法人農林漁業信用基金が行う保険から構成されている。

図 22-5 農業信用保証保険制度の仕組み



出所：農林水産省「農林漁業金融に関する研究会」第1回資料3-1（2003）p34の図

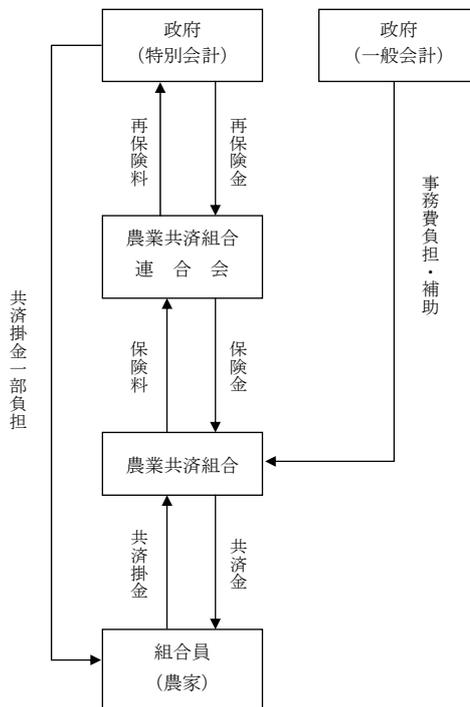
(5) 農業保険制度

日本の農業保険制度は「農業共済」と呼ばれる。農業共済制度は、農家が掛金を出し合い、災害が発生したときに共済金の支払いを受けるという相互扶助を基本としている。この制度は1929年に始まった家畜保険に端を発し、戦後、自作農民の経営を支えるための主要な災害対策として、1947年の「農業災害補償法」の制定によって現在の形で発足した。その後の改善と拡充を経て、現在ほとんどの主要作目、家畜、施設、機械が対象となっている。また、補償対象の事故も、気象災害と地震災を含めたすべての自然災害だけでなく、病虫害、鳥獣害や火災も含まれる。危険分散の観点から多数の農家の加入が必要であり、水稻、陸稻、麦を一定以上作付けしている農家に対しては、制度に加入することが義務付けられている。

制度の実施は三段階の責任分担体制に基づいている。まず、農家が加盟する「農業共済組合」がある。現在、全国でその数は294（2004年4月末）である。その上、都道府県レベルでは連合会が設立されている。組合は連合会と保険関係を結び、組合管内農家の掛金のみでは損失を賄いきれない広域被害が発生した場合、連合会から保険金を受け取る仕組みになっている。組合は保険料と賦課金を連合会に対して支払っている。さらに、各連合会は国との間で再保険関係を結んでいる³（図22-6参照）。

³ 建物共済と農機具共済は除く。

図 22-6 農業共済の仕組み



出所：農林水産省、「農業共済のホームページ」の図をもとに調査団作成

政府は共済組合の事務費に対する補助金を支給し、また掛金総額の約半分を負担している。2004年度の国庫による掛金に対する負担総額は647億円近くで、引き受け農家一戸当たり2万円以上となっている。

22.1.2 東南アジアの農村金融制度

(1) フィリピンの農村金融制度

1) フィリピン土地銀行

フィリピンにおける農村金融の主たる担い手はランドバンク（Land Bank 「土地銀行」）と農業協同組合である。

土地銀行は農地改革法（RA 第 3844 号）により、農地改革関連の金融業務を担当すべく、1963年8月政府金融機関として設立された。1973年に法律改正され、商業銀行業務や証券取引を含むあらゆる金融業務取り扱いが可能なユニバーサル銀行となった。2003年末に総資産額は2,661億ペソ、うち貸出1,368億ペソ、投資951億ペソ、調達は主として預金1,852億ペソである。本店をマニラに置き、全国に350支店を有する。従業員は7,954人（2003年末）。

アキノ政権期の1987年以降包括的農地改革事業（CARP）関連の金融業務分担を義務付けられ、農地関連部門の組織拡充がはかられた。この農地関連部門は現業、農家支援、地主補償支援、協同組合開発援助の4グループから構成されている。このうち、協同組合開発援助グループ（Cooperative Development Assistance Group = CDAG）は土地銀行の政府金融機関としての機能部分であり、① 銀行支援協同組合（Bank

Assisted Cooperative = BAC) の認定、② 協同組合の格付け、③ 資金貸付、④ 技術援助、の四つから構成されている。

一方協同組合については、1990年に協同組合法（RA 第 6938 号）の制定と協同組合開発庁（Cooperative development Authority = CDA）が設置された（RA 第 6939 号）。協同組合開発庁の機能は① 協同組合、協同組合連合会の登録、認証、② 協同組合と組合員の教育研修である。協同組合の種類は、信用、消費者、販売、生産、サービス、多目的農業、多目的非農業の7種類があるが、1997年における登録組合数 45,821 組合で、多目的農業協同組合が 27,262 組合と全体の 59.5%、次いで多目的非農業協同組合が 11,819 組合 25.8%で両者あわせて 85.3%にも及び、殆んどの組合が多目的協同組合といえる（「フィリピン農地改革と協同組合」野沢勝美 2000 年）。

土地銀行は1991年農民への融資を直接融資から協同組合経由の間接融資に切りかえたこともあり、同年から協同組合支援キャンペーンを実施、積極的に協同組合設立の指導、と貸付推進を図った。このような土地銀行融資のインセンティブもあり、フィリピンの協同組合は1991年以降1997年末の45,821組合まで3倍以上へ増加した。

土地銀行の農業協同組合融資の内容、条件は次のようなものである。

表 22-3 土地銀行の農業協同組合の融資内容と融資条件

| 項目 | 条件 |
|----------|-----------------------------------------------------------------------|
| 借入資格者 | 農業協同組合(運転資金、固定資産取得)及びその所属組合員(生産融資) |
| 対象プロジェクト | ①穀物、養鶏、漁業、畜産 ②その他農業関連プロジェクト |
| 融資目的 | ①生産融資(肥料、農薬、飼料、労賃) ②運転資金(共同施設運用、協同購入・販売) ③固定資産融資(倉庫、精米施設建設、農機具調達) |
| 融資額 | プロジェクト・コスト、及び伝統的・高値作物融資上限による。 |
| 融資期間 | ①生産融資:2年以下(1作物期) ②運転資金:1年以下 ③固定資産融資:3年以上10年以下 |
| 利率 | ①生産融資及び運転資金融資:年12% ②固定資産融資:年14% |
| 手数料 | 年2%(監督料として)、早期返済完了の場合割引制度あり |
| 返済期日 | 生産サイクル、プロジェクト資金繰りにより、①四半期毎 ②半年毎 ③年1回 |
| 融資担保 | ①生産融資:フィリピン穀物保険公社保険証書、再貸付先手形 ②運転資金融資及び固定資産融資:不動産抵当、動産譲渡抵当、その他土地銀行規定抵当 |
| 融資額 | 融資の担保率以下の%まで |

出所:「フィリピン農地改革と協同組合」野沢勝美 2000 年

また各種金融グループの農業協同組合、組合員向けの貸付金利、条件は次のようである。

表 22-4 各種金融グループの農業協同組合、組合員向けの貸付金利、条件

| 金融グループ | 金利 | 貸付額 |
|------------|------------------------------------------------|------------------|
| 土地銀行 | 生産融資・運転資金：年 12%プラス手数料 2%、固定資産融資：年 14%プラス手数料 2% | 抵当の 60%～70% |
| 相互貸付グループ | 月 3～5% | 500～1,000 ペソ |
| 協同組合 | 年 18～25% | 1,000～10,000 ペソ |
| NGO マイクロ信用 | 月 3～5% | 10,000～25,000 ペソ |
| 農村銀行 | 年 25～30% | 抵当の 70% |
| インフォーマル貸付 | 年 30% | 借り手の信用次第 |
| 民間銀行 | 市場金利 | プロジェクト必要額 |

出所：「フィリピン農地改革と協同組合」野沢勝美 2000 年

土地銀行の融資は他の金融グループと比べ、金利は良好であるが、手続きが煩雑であり、貸付限度の面でも条件が劣るとの指摘がある。

1990 年代初の土地銀行の積極的な組合新設支援、組合融資の積極推進と協同組合による農家貸付の積極推進策は農業金融の受益農民を増やすという望ましい成果をあげ、表面的には順調に推移したかのように見えるが、他方で土地銀行の延滞債権の増加など、いくつかの基本的問題の発生が指摘されている。

第 1 は、多くの農業協同組合において、融資返済延滞が生じたことである。特に農民への「代理貸し」の生産融資に顕著である。1991～1995 年を対象とする標本調査によると、土地銀行の協同組合に対する融資のうち返済期日までに返済されたのは融資額の 76%とされている。

第 2 に、多くの協同組合の休眠化である。アキノ政権時期に 2,000 以上の協同組合に融資したものの、半数以上の協同組合が休眠化し、その多くが不良債権となったとの指摘がある。

このような融資返済の延滞、多くの協同組合の休眠化は生産融資などの融資を受けた農民及び一部の協同組合経営者の借入れと補助を混同する金融モラルの低さを指摘する向きもある。

この結果、1990 年に定めた融資対象協同組合の格付基準は 1996 年に改定された。旧基準による格付けでは標準クラスを A、以下順次 F までにランク付けされた。これを新基準では A、B が上位ランク、C、D、F が基礎ランクとされ、1998 年には上位ランクは全体の 16.7%、基礎ランクは 83.3%であったとされる。

第 3 に資金的困難に直面している協同組合に対するリハビリ援助である。すなわち、CDF の格付けの協同組合に対し、経営指導を実施している。具体的項目としては、①組織活性化を目的として、指導力不足の経営陣の刷新、契約制による経営陣の派遣、再建計画の策定、②再建のための追加融資、③既存融資残高のリスクなどである。

また土地銀行は行内の組織として、農地改革関連業務部門とユニバーサル銀行部門（一般銀行業務部門）の 2 部門に分けて業務推進を図ってきたが、1998 年にこの 2

部門を統合するなどの組織改革も実施、組織の簡素化を図っている。

2) インフォーマル・レンダーの活躍

フィリピンではかなり多くの農民が、担保を欠く、あるいは過去に債務不履行を起こして借入資格を喪失し、金融機関との関係で問題がある、あるいは、近隣の農協が資金不足あるいは休眠状態となっており、頼れる金融機関がないなど様々の要因から公式金融機関からの融資を受けにくい状況にある。このような背景などから、農村ではいわゆるインフォーマル・レンダーが農民への短期金融で活躍している。インフォーマル・レンダーは主として精米業者であり、中国系フィリピン人が多いといわれる。インフォーマル・レンダーは頻繁に農家に出入りし、取入れ前の米を買い付け（青田買い）、農家が取入れを行う日を常に察知し、収穫に当ってはその田畑に出向き、確実に収穫の米袋を引取って行く。このような仕振りで、高利貸と精米業、米販売業の一連の事業の繁盛を図っている。農家にとっても、年利30%は、3毛作、最長4ヶ月として、その間の利息金額が借入額の10%で、収穫代価の6-7%程度であり、借入に面倒な手続きもなく、かかるインフォーマル・レンダーは抵抗感のない、便利な存在である。

これに対し、農業協同組合（農協）はしばしば運転資金を欠いて、農家の期待に応じて収穫米を即金で買取ることもままならない。このため農家は収穫米を取入れ現場に出向いて来ている精米業者に販売することも多くなる。時には農協から生産融資を受けている農家が収穫米を農協には持ち込まず、精米業者に販売して代金を生活費に流用して、農協への返済を延滞するという事例もまま起きている。農民の金融モラルが低いことと、農協と農家との関係が薄く、インフォーマル・レンダーの後塵を拝している結果ともいえる。

(2) タイの農村金融制度：BAACと農業協同組合の金融

タイにおける農村金融の主たる担い手は Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (= BAAC、農業・農協銀行)である。

農業・農協銀行は1966年11月に農業・農協銀行法に基づき、旧農協銀行を継承して、設立された。旧農協銀行は1943年に設立され、農協を通じた農業金融を推進して来たが、個々の農民への直接貸付けの必要性が認識され、農業・農協銀行の設立となった。1992年に農業関連活動への融資が可能となり、更に、農外活動全般に対する融資も可能となった。

2003年末の総資産は4,260億バーツ、貸出は3,190億バーツである。本店をバンコクに置き、県支店81、郡支店586、営業所881で、営業拠点計1,549店を有す。従業員数は13,413人（うち本店は1,416人）である。

主要な業務内容は、農民、農民グループ、農協への信用供与であり、北野（2000）によると融資業務は以下の通りである⁴。

i) 個人農家融資

- 短期融資： 営農経費などの融資、農作物販売延期融資など
- 中期融資： 農地開発、機械購入、畜産投資など
- 長期融資： 負債償還（土地の買戻し資金）、耐久資産投資、営農形態改善投資、
- その他： 特別中期融資（自然災害被害者用）、キャッシュ・クレジット、現物融資事業

ii) 農協、農民組織への融資

- 組合員への転貸資金
- 営農資材の購入と組合員に対する販売のための運転資金
- 組合員の農産物販売
- 固定資産投資資金の長期融資

iii) その他

- 粳米抵当事業： 政府の指示で米価下落防止のために実施。米価が安い時に農家は粳米を担保に政府決定目標価格の 90%まで融資を受けられる。
- 肥料、農薬の購買事業
- 農産物の販売事業

2001年3月末、農業・農協銀行から資金を借入れている農民及び農民組織、農協数は512万人に達するといわれ、非常に広範の農民が農業・農協銀行の受益者となっている。また、2000年末の個人農家への貸付は2,143億バーツで、これは同年の貸出総額2,235億バーツの95.9%にも達する。個人農家への貸出の延滞残高は2000年末で14.4%となっている。因みに、1996年は7.5%であったが、アジア危機の1997年以来上昇、1999年には16.4%に達したが、2000年には若干改善をみている⁵。

表 22-5 個人農家への貸付金の延滞残高（元本）

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 延滞残高 | 12,271 | 19,419 | 31,271 | 34,815 | 30,775 |
| 貸付残高合計額 | 162,640 | 177,545 | 192,823 | 212,797 | 214,315 |
| 延滞債権比率 | 7.5% | 10.9% | 16.2% | 16.4% | 14.4% |

出所：「BAAC ローン 8・9・10 地方農村開発信用事業 評価報告」日本国際協力銀行、2002年11月
農民への貸付金の延滞率が15%前後に止まっているとすれば、まず優良とみてよいと思われる。以上総じてタイの農村金融は農業・農協銀行の活動によりかなりうまく行っていると考えられる。

⁴ 北野尚宏「農村企業振興のための金融支援—タイ農業・農協銀行（BAAC）の事例」開発金融研究所報 2000年7月

⁵ 「BAAC ローン 8・9・10 地方農村開発信用事業 JBIC ローン評価報告」日本国際協力銀行、2002年11月

22.1.3 フィリピン、タイの農業金融と中国の農業金融

フィリピンでは農業組合の上部金融機関として、国営の土地銀行が存在する。土地銀行は当初農民への直接融資にも携わったが、今は農業組合への融資に限られる。農業組合は系統金融機関として、農家への短期の営農資金を貸すが、長期資金の貸付は少ない。また農業組合も弱体でインフォーマル金融の活躍がある。

タイでは国営の農業・農協銀行が個人農家と農協双方を支援しており、農業改善の政策金融も実施している。農協の上部金融機関としても活動し、農協を支援している。農業・農協銀行がタイ農業の発展に寄与しているのは間違いない。

中国では農村金融は農村信用社が担ってきた。従来農村信用社の上部金融機関として中国人民銀行、次いで中国農業銀行が存在し、これらの金融機関が農村信用社を手足に使うとともに、その支援をしてきた。しかし、今は農業発展銀行もその役は担っておらず、極めて限定的ながら中国人民銀行が農村信用社の若干の支援を行っている。また従前は中国農業銀行、農業発展銀行が農業分野の政策融資を担ってきたが、今は農業銀行の限定的な貧困地域支援融資以外の政策融資は欠落している。また農村信用社は農家の短期の営農資金を限定的に行っているが、農家は長期資金が必要な農地改良や農業近代化資金、あるいは短期の営農資金もかなりの程度インフォーマル資金に依存している。農村信用社などの系統金融の上部金融機関の問題、政策金融の問題、インフォーマル金融の問題など、この両国の事例から学ぶ側面も充分あると考えられる。

22.2 産業金融

22.2.1 産業構造調整に対する金融措置

政策金融機関・商業金融機関のそれぞれによる産業金融を円滑に運営していくためには、産業再生や産業構造調整の具体的な課題に対応して、中長期的な目的と具体的な支援措置等を法律において明確に規定し運用することが重要である。法制度の整備・運用によって、資金供給の主体となる商業金融市場に対して産業構造調整の中期展望を明確に提示することで、商業金融の呼び水となる政策金融や政府支援措置の補完的効果を高めることができる。

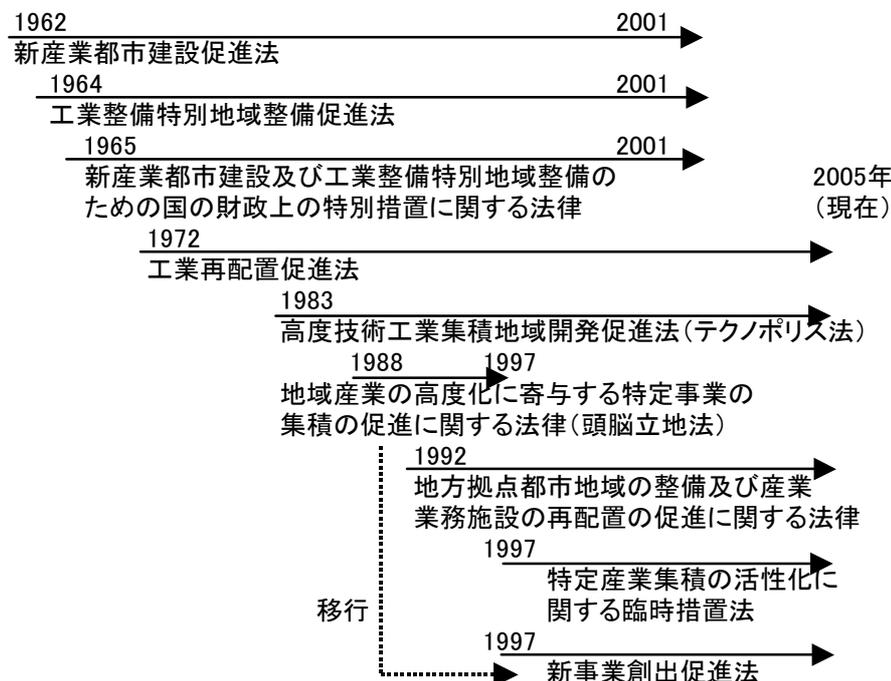
日本においては「工業再配置促進法」や「高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）」等に基づき、産業構造調整や特定地域の設備廃却・移転、環境対策の促進等が実施された（図 22 - 7）。

1972年に施行された「工業再配置促進法」では、「過度に工業が集積している地域から工業の集積の程度が低い地域への工場の移転及び当該地域における工場の新增設を環境の整備その他環境の保全及び雇用の安定に配慮しつつ推進する措置を講ずることにより工業の再配置を促進し、もって国民経済の健全な発展を図り、あわせて国土の均衡ある発展と国民の福祉の向上に資することを目的」として、①国の財政上の措置、②地方公共団体による地方債発行についての配慮、③国や地方公共団体

による道路・通信運輸、厚生、教育、職業訓練等の分野での施設整備、④工場用地の造成、⑤工場跡地の利用等についての規定が盛り込まれている。具体的には、誘導地域において工場等の新增設が行われた場合、企業が実施する環境保全施設等の整備事業に対して、産業金融面を始めとする各種の優遇や支援措置等が講じられている。

このように、産業再生や産業構造調整に係る具体的な施策を法律に立脚して進める場合には、金融面だけでなく融資に対する利子補給や設備投資・償却時の税制優遇等の財政政策との適切な連携・補完を検討していく必要がある。しかし、日本で実施されてきた全国一律的な産業振興・産業構造調整促進の方法は、産業構造多様化の中で見直されてきており、今後はそれぞれの地方の実情や特性を踏まえて、各地域に合った産業を地域に合った手法で育成することが有効だと考えられるようになってきている。中国においては、中央と地方の意思決定・政策運用プロセスが日本とは異なるものの、今後、地方の特性、資源、住民ニーズを踏まえた内発的な産業発展の重要性を十分に認識した上で、中央政府の方針と整合性の取れた産業金融と法制度・財政（税制度）の適切な組み合わせによる運用を図っていく必要があると考えられる。

図 22-7 日本の主要な産業振興法制度（工業関連）



テクノポリス法における主な助成措置

- (1) 財政補助
 - ・各地域のテクノポリス開発機構に対する産業再配置促進費補助金の助成
 - ・地域産業活性化基金の設置
- (2) 税制
 - ・テクノポリス特別償却制度
 - ・特別土地保有税非課税制度
 - ・負担金の損金算入の特例
- (3) 金融(財政投融资)
 - ・日本開発銀行・北海道東北開発公庫融資、中小企業金融公庫・国民金融公庫融資
 - ・テクノポリス開発機構の研究開発施設、研修施設の整備に対するNTT無利子融資

出所：財務省「地方経済の自立と公共投資に関する研究会」報告書（2001年）等に基づき調査団作成

22.2.2 日本における中長期金融

日本の金融制度の特徴の一つは、最近に至るまで銀行が金融機関のなかで中核的役割を占めてきたことである。明治以後、日本は欧米よりも遅れて近代化への道を歩み始めた。そこで、広く国民の貯蓄を集め、これを産業界に供給することにより殖産興業を推し進める仕組みとして、銀行を中心とする金融制度が造りあげられた。急速に資本蓄積を進める必要に迫られた企業部門は、この仕組みのもとで、工業化に必要な資金を銀行に依存することとなった。銀行中心の金融制度は、第二次世界大戦後にも引き継がれた。企業は事業資金を安定的に調達するために、銀行との間で長期的かつ友好的な取引関係を築くよう行動した。

第二次世界大戦後の経済復興とその後の高度成長期には、設備投資資金が恒常的に不足していた。基幹産業の振興と経済インフラ整備のための長期資金ニーズに応え

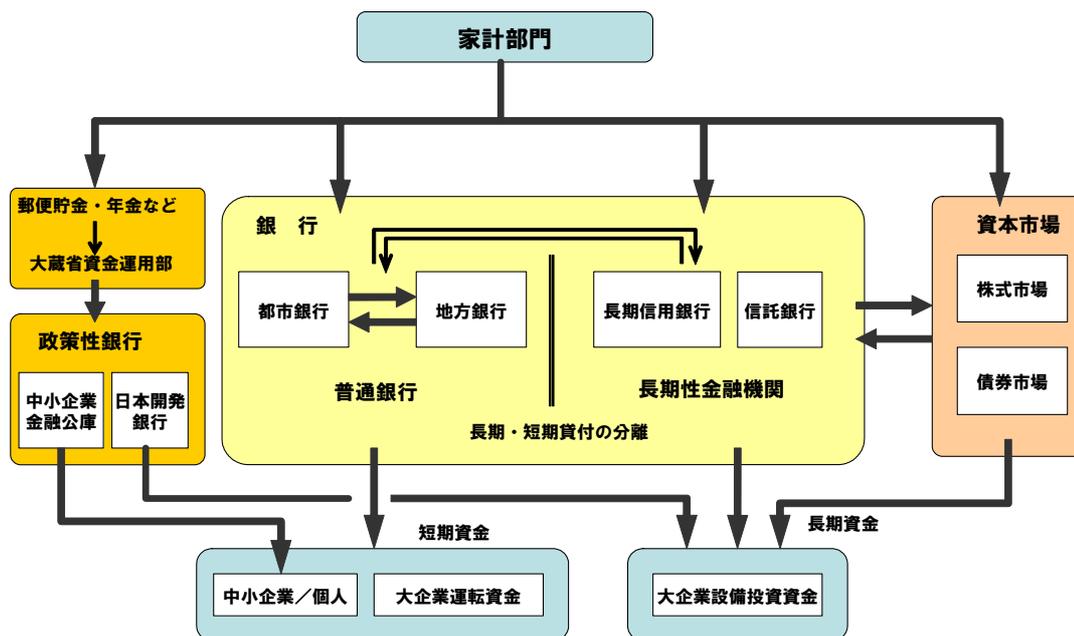
て重要な役割を果たしたのは、長期信用銀行や政策銀行である日本開発銀行であった。

戦後の銀行管理の特徴の一つは、長期・短期貸付の分離である。普通銀行は、預金等によって調達した資金を原資として、商業手形割引や短期手形貸付を中心に融資を行った。一方、長期信用銀行3行は、金融債の発行によって長期資金を調達し、企業に対して長期貸付を行った。

しかし、1980年代に入ると、マクロ面では資本蓄積の進展と資金余剰の発生、ミクロ面では金融商品に対するニーズの多様化、金融手法の革新、金融の国際化、企業の直接金融化などを背景に、長短分離の合理性はなくなった。普通銀行の長期貸出が増加し、普通社債の発行も認められたことなどから、長短分離制度は実質的な意味を失った。

長期信用銀行3行は、1980年代後半以降の経済バブル期に不動産、建設などの業種への融資や系列ノンバンク金融機関を通じた融資を拡大させ、それが大量の不良債権につながった。バブル経済の崩壊後、90年代末には、3行中2行が経営破綻に至った。

図22-8 日本の産業金融の構造



出所：鹿野嘉昭(2003)「日本的金融制度」2003年10月、中国金融出版社、p.134に基づき調査団作成

(1) 長期信用銀行

戦後の設備投資資金不足のなかで長期金融の円滑化を図るため、1952年に長期信用銀行法（昭和27年法律第187号）が制定され、3行の長期信用銀行が発足した。安定的な長期資金を供給するために、長期信用銀行は預金の受入れに代えて金融債の発行によって長期資金を調達することが認められた。長期信用銀行法第8条で、長期信用銀行は、資本及び準備金の合計金額の30倍に相当する金額を限度として債券

を発行できる、とされた。金融債発行による長期資金を供給する金融機関が必要であるという産業政策的な観点から制度化されたものである。

長期信用銀行 3 行は、戦前の特殊銀行の事業を継承するかたちで設立された。日本興業銀行は、戦前からの特殊銀行が長期信用銀行法によって転換したものである。日本興業銀行は、1903 年に日本興業銀行法に基づき設立された特殊銀行であり、産業部門への長期資金供給を目的としていた。日本長期信用銀行は、特殊銀行であった北海道拓殖銀行と日本勧業銀行の債券発行部門を分離・統合して設立された。日本不動産銀行（後に日本債券信用銀行に名称変更。）は、特殊銀行であった朝鮮銀行と台湾銀行の残余財産を継承して設立された。

長期信用銀行は、大企業向けの中長期融資を主たる業務とした。産業部門の設備投資などに資金を供給し、日本の重化学工業の発展に対して産業金融の面で重要な役割を果たした。長期信用銀行は、信用力が低いため社債発行が困難な日本企業に代わって、金融債を発行して長期資金を調達する機能を果たしたと考えることができる。

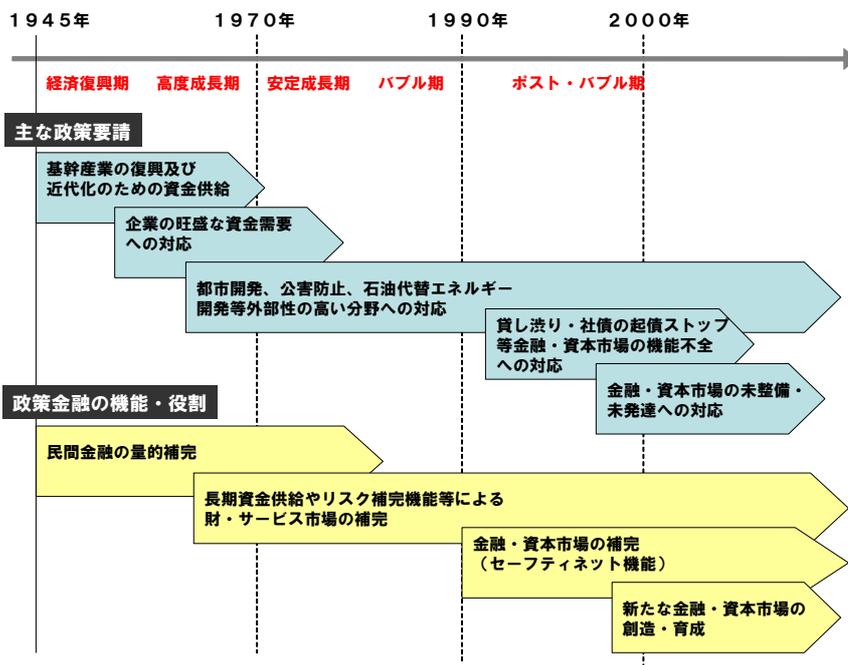
しかし、80 年代に入ると前述の如く、長期信用銀行は、企業の資金調達の多様化、普通銀行による長期融資の拡大、貯蓄者の金融商品に対するニーズの多様化などから長期金融機関としての存在意義が不明確になり、経営環境の変化への対応を迫られることになる。

(2) 日本開発銀行

日本開発銀行は、復興金融公庫の事業を引き継ぐかたちで 1951 年に設立された。1947 年に設立された復興金融公庫は、戦後の生産力の回復を目的に長期資金を提供する役割を果たしていた。日本開発銀行は、経済の再建及び産業の開発を促進することを目的とした。日本開発銀行法の第 1 条で、「日本開発銀行は、長期資金の供給を行うこと等により産業の開発及び経済社会の発展を促進するため、一般の金融機関が行なう金融等を補完し、又は奨励することを目的とする」とされている。

日本開発銀行は、総合政策金融機関としての機能を果たしてきたが、経済発展に伴う経済社会開発のニーズの変化とそれに対応する開発政策変化に対応して、時代とともに融資分野をシフトさせてきた。設立当初は、基幹産業の復興と近代化のための資金供給に重点が置かれ、融資も電力、海運、石炭、鉄鋼向けが中心であった。1960 年以降は、エネルギー開発、都市開発、地域開発、国民生活改善などの分野のウエイトが高まった。

図22-9 日本政策投資銀行の役割の変化



出所：日本政策投資銀行ホームページ資料

表 22-6 日本開発銀行の融資残高

(単位：百万円)

| 項目 | 1960年度 | 65年度 | 項目 | 70年度 | 項目 | 75年度 | 80年度 | 85年度 | 90年度 |
|-----------|---------|---------|--------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 電力 | 277,249 | 332,813 | エネルギー | 399,788 | 資源エネルギー | 544,562 | 1,377,258 | 3,316,079 | 3,831,743 |
| 海運 | 169,728 | 284,617 | 海運 | 597,718 | 技術振興 | 265,269 | 421,025 | 609,598 | 921,450 |
| 石炭 | 31,131 | 66,820 | 地方開発 | 200,878 | 海運・航空機 | 749,709 | 565,063 | 719,114 | 643,124 |
| 鉄鋼 | 6,430 | 6,222 | 特定機械・電子工業 | 33,122 | 都市開発 | 587,547 | 1,076,499 | 1,349,160 | 1,910,602 |
| 硫安 | 2,627 | 22,262 | 体制整備 | 68,849 | 地方開発 | 434,931 | 685,404 | 726,747 | 808,214 |
| 国際観光 | 5,594 | 22,621 | 技術開発 | 101,467 | 国民生活改善 | 574,804 | 1,007,315 | 706,534 | 527,153 |
| 産業関連 | 4,762 | 10,795 | 大都市再開発・流通近代化 | 172,345 | 基幹鉄道整備 | | | | 418,151 |
| 特定機械・電子工業 | 8,399 | 24,517 | その他 | 192,295 | 国際化・産業構造調整 | | | | 262,938 |
| 石油化学 | 10,029 | 16,215 | | | その他 | 298,100 | 260,068 | 252,397 | 188,679 |
| 地方開発 | 10,154 | 99,974 | | | 社会資本整備促進 | | | | 136,568 |
| 陸運 | 2,575 | 21,076 | | | | | | | |
| その他 | 13,995 | 45,270 | | | | | | | |
| 援助資金 | 1,292 | 834 | | | | | | | |
| 合計 | 543,962 | 954,036 | 合計 | 1,766,463 | 合計 | 3,454,922 | 5,392,632 | 7,679,629 | 9,648,622 |

出所：「日本開発銀行史」日本政策投資銀行、2002年

注：1960年～70年度は、外貨貸付を除く。

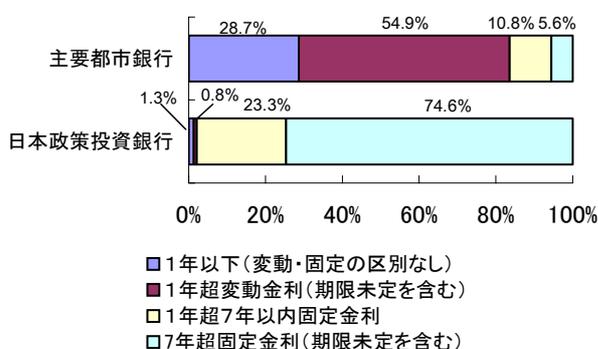
日本開発銀行は、国民経済にとって重要と判断されたプロジェクトを対象に、長期資金、事業再生資金、ベンチャー資金、プロジェクトファイナンス資金等を供給した。これは、民間金融機関のみでは供給が困難なリスク・マネーの供給を担ったという点で意義がある。

それに加えて、他の金融機関に対する「カウベル効果」を果たしたと考えられる。政府系金融機関の融資は量的には小さいとしても、融資を行うという行為自体が融資先に対する黙示的な政府保証と受け取られ、これが民間金融機関から融資を引き出す役割を果たしたという見方がある。日向野幹也（1986）は、政府金融機関の融資

のこのような効果を「カウベル（cow bell）効果」と名付けた。堀内昭義（1999）によると、開発銀行を含めた政府系金融機関の非金融事業会社向け融資額は、企業部門の資金調達額全体の4%前後を占めるに過ぎない。しかも、高度成長期に政府系金融機関の融資が相対的に高い比重を占めたのは、石炭鉱業、農林水産業、海運業など、高度成長を主導した産業というよりも、衰退的・停滞的な産業であった。しかし、他面、日本開発銀行は、政府の地域開発政策や産業政策を受け、リスクを伴う幼稚産業等を支援するための政策融資なども行ったのである。その意味において、日本開発銀行の産業資金供給が、他の金融機関に対する「カウベル効果」を持った可能性が考えられる。⁶

日本開発銀行は、政府の行政改革の一環として1999年に北海道東北開発公庫を統合して、日本政策投資銀行となった。

図22-10 政策金融と都市銀行の融資構成



出所：日本政策投資銀行のホームページ資料

22.2.3 日本政策投資銀行の役割

日本の産業金融では、日本政策投資銀行（旧日本開発銀行）の果たした役割が大きい⁷が、時代や経済政策の変遷とともにその役割は変化してきた。現在は、「民間でできることはできるだけ民間に委ねる」という原則の下、新産業の育成や事業再生等による産業の活性化、環境保全等を促進するための政策融資を行っている。具体的には、独自の中期政策方針及び各年度の投融資方針（表 22-7 参照）に従って、①貸付け、②債務の保証、③社債の取得、④債権の譲受け、⑤出資の各業務を実施しな

⁶ 堀内昭義(1999)「日本における金融構造の基礎：展望」『フィナンシャル・レビュー』1999年6月、大蔵省財政金融研究所

⁷ 日本の高度成長期における産業育成・産業構造調整に係る日本開発銀行の政策金融については、“Policy-Based Finance: The Experience of Post-War Japan”, 世界銀行（1994）が詳しい。同研究によれば、日本の産業政策金融の成功要因は（1）民間の事業会社や金融機関が適切に機能しうる「市場経済メカニズム」に対する信頼、（2）民間セクターの意見を十分に反映させた政府の経済政策と政策金融のあり方と、政策金融の資金源となった財政投融資（郵便貯金や年金基金）の存在、（3）政策金融機関としての日本開発銀行の経営面での独立性の確保、であるとしている。

がら、市場金利との調和に一層配慮した金利体系への見直しや「民間金融の補完・奨励」という観点からの融資比率の引下げ等に努めている（表 22-8 参照）。

中国西部地域における産業再生に係る資金供給を促進するためには、日本の産業金融の経験に見られるように、地域の産業構造と短期・中期・長期の段階的な経済発展目標にそれぞれ適合する適切な政策金融・商業金融の機能分担と協調体制を設計・運用していくことが重要だと考えられる。

表 22-7 日本政策投資銀行の中期政策方針（2001-2004年度）と投融資方針

| 項目 | 内容 |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 基本的考え方 | ① グローバル競争下で変化する時代のニーズを的確に捉えて機動的に対応できる政策金融を目指す。 ② 新産業の育成、事業再生等による産業の活性化、環境保全、雇用の創出等を図り、豊かな国民生活の実現と地域経済の自立的発展に寄与する。 |
| 2. 主業務内容 | ① 経済活力創造、豊かな生活創造、自立型地域創造の3つの視点に立脚した適切な長期資金の供給等を行う。 ② プロジェクトファイナンス等の考え方に基づく新しい金融手法の開発や各種ノウハウの蓄積と有効活用を通じて「ナレッジバンク」機能を発揮する。 |
| 3. 業務に関する重要事項 | ① 民業補完の徹底 ・融資対象事業の縮減 ・プロジェクトファイナンス等リスクの高い業務に特化 ・融資規模及び貸付債券残高の圧縮と保証機能の積極活用 ・市場金利との調和に一層、配慮した金利体系の見直し ・民間金融の補完・奨励を徹底する観点からの融資比率の引下げ ② 業務の合理化・運営の効率化 ③ 財務の健全性の保持 ④ ディスクロージャーの充実 ⑤ 政策金融評価の実施と事業見直しへの反映 ⑥ 地域整備関連分野等に対する適切な支援の継続 |
| 4. 貸付等における方針・比率（2004年度投融資指針） | ① 貸付については対象事業毎に定めた比率（一般的に20-50%の範囲）で民間金融機関との協調融資を行う。 ② 公募債の応募については対象事業費の50%または発行額の50%のいずれか低い額を上限とする。 ③ 長期資金の調達力の特に高い企業（社債格付けがトリプルAの上場企業）に対する上限は原則30%、長期資金の調達力の高い企業（社債格付けがダブルAまたはシングルAの企業）に対する貸付等の比率上限は原則40%とする。 ④ 債務の保証の限度額は貸付等と併せて原則として対象事業費の80%とする。 ⑤ 出資については対象事業を政策性、公共性が高いものの民間のみでは対応が困難なものとし、出資比率は出資を受ける者の資本額の50%以内とする。 |

出所：日本政策投資銀行 HP に基づき調査団作成

すなわち、国家開発銀行を始めとする政策銀行を通じた政策金融の対象分野（産業セクター）と対象事業を、重慶市の短中期的な経済発展戦略、産業再生・構造調整戦略、国有企業改革戦略に合致する範囲で明確化した上で、商業銀行との協調融資のリード役としての機能を強化し、政策金融の呼び水効果を生かした商業金融による円滑な産業資金供給を図る。その際には、対象分野・対象事業毎の概略資金需要規模を想定した上で、金融機関側の資金調達方法についても検討を加えて、産業資金が

中期的に円滑に循環するように制度設計・運用を図る必要がある⁸。同時に、民営化された旧国有中小企業や自律的に発展している民間中小企業セクターに対する適切な資金供給を促進するために、地域ニーズや企業規模に応じたきめ細かい資金需要対応を可能にする地域に密着した中小金融機関の育成・強化を含めた金融機関側の制度設計も重要である⁹。

-
- ⁸ 日本の産業政策金融においては財政投融资資金が主要資金源として存在したことが大きい。中国の国家開発銀行は政府による資本金と金融債発行による資金により融資を行っているが、中国の産業政策金融における必要資金規模とその資金調達方法については今後、さらに調査・検討を加える必要がある。
- ⁹ 中国人民銀行研究局と日本国際協力機構による「中国中小企業金融制度調査」では1)市場経済の重視、主役である国有商業銀行、民間商業銀行の改革とサービスの改善、2)資本市場の整備、政策性中小企業専門金融機関の創設、信用保証制度の改革を通じた補完的役割を持つ公的システムの整備とともに、「地域における中小企業に対する金融支援は地域の事情を最もよく把握している地域金融機関が担うべきであり、国有商業銀行の分行・支行については地域金融機関への営業譲渡をさせるなどして、地域金融機関をさらに育成強化すべきである。」との提言がなされている。

表 22-8 日本政策投資銀行の投融资対象項目（2004年度）

| 大項目 | 中項目 | 小項目 | 細項目 | | |
|-----------------|----------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 構造改革・ 経済活力創造 | 経済構造改革 | 規制緩和・ 事業革新等 | ① 規制緩和分野投資促進 ② 産業活力再生支援 ③ 事業再生支援 ④ 特殊会社等民営化促進 | | |
| | | 対日アクセス促進 | ① 対日アクセス促進 | | |
| | 知的基盤整備 | 新技術開発 | ① 新技術開発 | | |
| | | 新産業創出・活性化 | ① 新産業創出・活性化 | | |
| 地域再生支援 | 地域社会基盤整備 | 地域街づくり | ① 市街地再開発・高度利用 ② 中心市街地活性化・豊かな住環境整備 | | |
| | | 地域社会資本 | ① 民間資金活用型社会資本整備 ② 民活法特定施設関連 ③ 港湾機能総合整備 ④ 地域交通基盤整備 ⑤ 地域冷暖房 ⑥ 地域ガス事業基盤整備 ⑦ 地域情報化 | | |
| | | 地域経済振興 | 地域活力創造 | ① 地域産業集積活性化等 ② 地域振興施設整備 ③ 寒冷地産業活動活性化 | |
| | | 地域連携・ 地域自立支援 | ① 地域産業振興・雇用開発 ② 地域自立支援 ③ 地域再生支援 | | |
| | | 環境対策・ 生活基盤 | 環境・エネルギー・ 防災・福祉対策 | 環境対策 | ① 循環型社会形成推進 ② 地球環境対策・公害防止 (新エネルギー・自然エネルギー開発) ③ 環境配慮型企業活動支援 ④ 環境負荷低減型エネルギー供給 |
| | | | | エネルギー・ セキュリティ対策 | ① エネルギー安定供給 ② 原子力開発 |
| 防災対策 | | | | ① 都市防災対策 | |
| 福祉・高齢化対策 | ① 福祉・高齢化対策 | | | | |
| 交通・物流ネット ワーク | 交通ネットワーク | ① 大都市圏・基幹交通整備 ② 航空輸送体制整備 | | | |
| | 物流ネットワーク | ① 流通効率化・貿易物資安定供給 (物流近代化ターミナル) ② 生活関連物資安定供給対策等 | | | |
| 情報通信 ネットワーク | 情報通信 ネットワーク | ① 情報通信網整備・利用高度化促進 ② 高度情報化促進 | | | |

出所：日本政策投資銀行 HP

22.2.4 産業資金需要調査

産業資金の需要者である企業と供給者である金融機関は、2つのレベルから情報共有と相互信頼関係の醸成を図る必要がある。第1は、企業の財務担当者と金融機関の融資担当者の個別レベルであり、第2は、中長期的な産業資金需要を金融機関全体レベルで把握し共通認識を形成していくことである。

政策銀行として日本の産業振興や産業再生に大きな役割を果たしてきた日本政策投資銀行（旧日本開発銀行）は、50年近くにわたり産業界の「設備投資計画調査」を実施している（表 22-9 参照）。この調査により、日本の主要企業全体の短期的な設備投資動向（意欲）を把握できるだけでなく、調査の継続的な実施・分析を行うことで、中長期的な産業資金需要についての金融界の理解と認識を形成し共有化することに寄与している。また、これを基礎として各融資担当者が企業との定常的な面談やヒ

アリングを行い、取引企業の経営・財務・投資意欲に係る情報共有のレベルをあげることで、より適切な審査・融資判断を行うための土俵作りを可能としている。中小企業金融公庫や国民生活金融公庫等の政策銀行もそれぞれ中小企業、零細・個人企業向けの同様の設備投資動向調査を行っており、産業資金需給に係る情報と認識の共有化に努めている。中国においても、今後、金融機関の融資担当者が各企業の財務担当者との情報交換の密度とレベルを上げることで、当該企業の財務管理能力の向上を図りつつ、金融界が産業界と資金需給についての意見交換を行えるプラットフォームとその基礎となる情報収集・共有化の仕組みを形成・強化していくことが重要であると考えられる。

表 22-9 日本政策投資銀行による設備投資調査

| 調査名称 | 設備投資計画調査 | 中堅企業設備投資動向調査 |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 開始時期と頻度 | 1956年から毎年2回 | 毎年2回 |
| 調査対象企業 | 資本金10億円以上の民間法人企業（農業、林業、金融保険業、医療業などを除く） | 資本金1億円以上10億円未満の民間法人企業（農業、林業、金融保険業、医療業などを除く） |
| 回答企業数 | 3,663社を対象に調査し2,840社が回答（回答率78%:2004年6月調査） | 12,853社を対象に調査し5,811社が回答（回答率45%:2003年8月調査） |
| 調査方法 | 対象企業へのアンケート（調査票送付。必要に応じ電話聞き取りにより補足） | |
| 主要調査項目 | ①基礎的財務指標（売上高、経常利益、減価償却費、キャッシュフロー、等） ②設備投資額（前年実績、当年計画、翌年計画） ③投資動機（能力増強、新製品・製品高度化、合理化・省力化、研究開発、等） | |
| 調査結果の公表 | 全体及び業種別の数値・分析結果をレポートにした上で公表（HPでの検索可能） | |

出所：日本政策投資銀行 HP に基づき調査団作成

22.2.5 産業再生

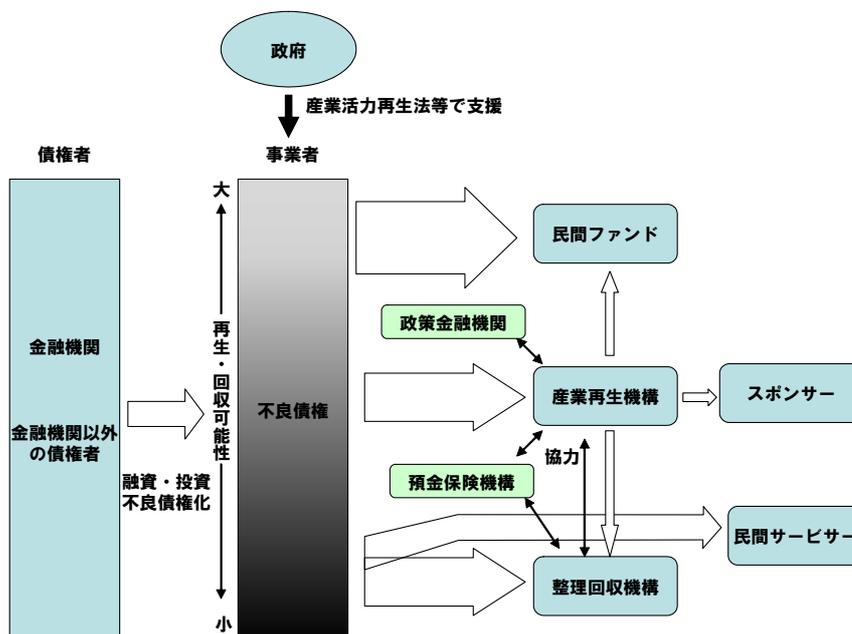
経営危機に陥った企業を再建のための手段としては、一般に表 22-10 に示した方策が考えられる。政府が支援する企業再生の代表的なものとして、産業再生機構を利用した企業再生がある。

表 22-10 企業再生の手段

| 企業再生の手段 |
|----------------------------------------------------------|
| ・遊休資産・不動産の売却 Sale & Lease-back ストラクチャー、不動産証券化（CMBS）など |
| ・事業再編 株式譲渡、営業譲渡、合併、会社分割、株式交換移転、M&A、MBO など |
| ・銀行の行う支援 リスケジュール、金利減免、債権放棄、債務の株式化、 |
| ・破綻企業の再生/清算 民事再生法、会社更生法、清算、私的整理、 |
| ・企業再建ファンドの利用 |
| ・DIP（占有継続債務者）ファイナンス |
| ・産業再生機構の利用 |
| ・整理回収機構による再生 |
| ・中小企業再生支援協議会の利用 |
| ・サービサー（債権管理回収専業会社）の利用 |

出所：企業再生実務研究会「企業再生の実務」2002年12月、金融財政事情研究会
金融財政事情研究会編「企業再生事例選」2004年9月、金融財政事情研究会

図 22-11 不良債権処理の流れ



出所：政府の産業再生機構に関するホームページ<www8.cao.go.jp/sangyo/top.html>を参考に調査団作成

金融と産業が一体となって経営不振企業の企業再生を進めるため、2003年4月に産業再生機構が設立された。金融再生機構は、金融機関から不良債権を買い取って企業再建を支援することを目的とする機関で、預金保険機構、民間金融機関などが出資者となっている。産業再生機構は、中立的な立場から債権者間の利害調整を行って、非主力銀行から債権を買い取り、経営不振企業の再建を支援している。

金融再生機構は、本業が再生する可能性が高いと判断される問題企業を選定して支援を行う。支援対象企業の選定は、金融再生機構内に設けられた金融再生委員会が行なう。日本の企業は、通常、複数の銀行と取引を行い、融資を受けている。取引銀行は、主力銀行（主要取引銀行）と非主力銀行に分けられる。支援にあって、金融再生機構は、非主力銀行が支援対象企業に対して抱えている貸出債権を買い取る。貸出債権は実態に合った適正価格で買い取られるが、この際に現金割引価値（DCF）を算出して査定が行われる。

非主力銀行が保有する債権が産業再生機構に移るため、対象企業の債権者は産業再生機構と主力銀行だけとなる。企業再建方法についての交渉と意思決定が簡素化するため、積極的な再建策を迅速に実施することが可能となる。産業再生機構と主力銀行が、協力して対象企業の経営再建を進める。この際に、主力銀行に対して債権の一部放棄を依頼することもある。

産業再生機構が、支援対象企業を選定する際の選定基準は、3年間の支援計画終了時に産業再生法が定める「生産性基準」と「財務健全化基準」を満たすと想定できること、3年以内に産業再生機構以外からの資金調達が可能となる蓋然性が高いこと、

支援を通じた債権の回収価値が清算価値を上回ること、などである。上記の生産性基準と財務健全化基準は以下の通りである。

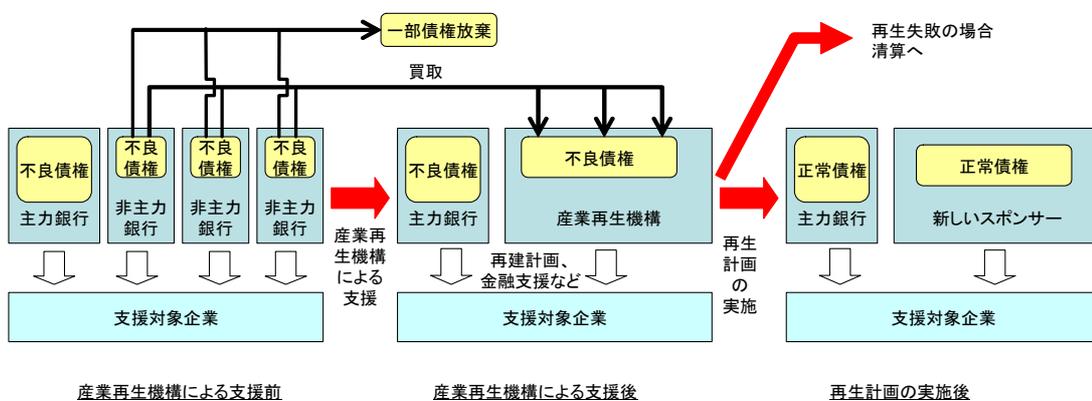
生産性基準（次の3つのうちいずれか）

- ・自己資本利益率（ROE）が2%ポイント以上向上
- ・有形固定資産回転率が5%以上向上
- ・従業員1人当たり付加価値額が6%以上向上

財務健全化基準（次のいずれも満たすこと）

- ・有利子負債のキャッシュフローに対する比率が10倍以内
- ・経常収入が経常支出を上回ること

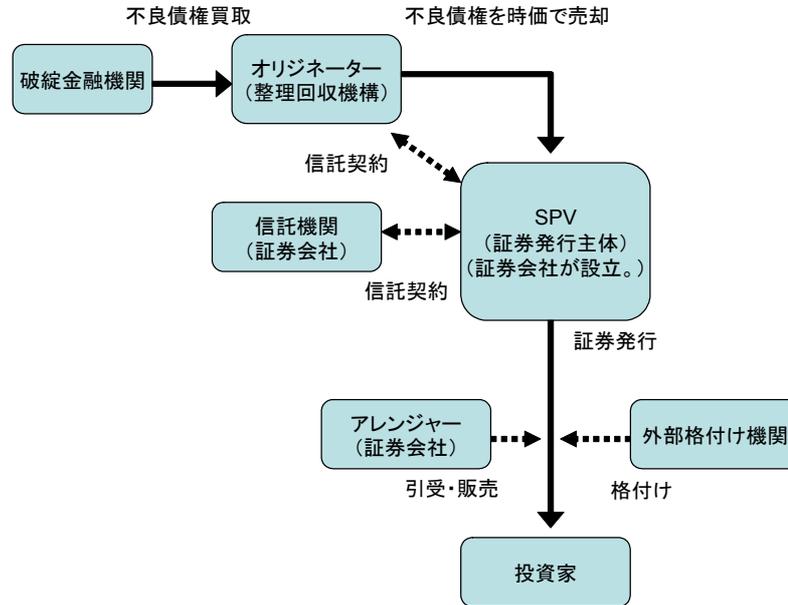
図22-12 産業再生機構による支援プロセス



出所：政府の産業再生機構に関するホームページ<www8.cao.go.jp/sangyo/top.html>を参考に調査作成

金融再生委員会によって再生困難と判断された企業については預金保険機構が全額出資する整理回収機構を利用して不良債権の回収が図られる。整理回収機構は、整理回収銀行と住宅金融債権管理機構が合併するかたちで1999年4月に設立された。整理回収機構は、公的資金を投入された破たん金融機関や住宅金融専門会社の不良債権の買取り・回収を主な業務としている。信託機能の一環として不良債権の証券化も行っている。

図22-13 整理回収機構による不良債権の証券化



出所：新聞記事をもとに調査団作成

22.3 地域開発金融

22.3.1 日本における財政投融資制度¹⁰

財政投融資とは、租税ではなく、国の制度や信用に基づいて集められた資金を用いて、民間金融では困難な大規模事業や長期資金を供給し、国の施策を進めていく制度である¹¹。日本においては、郵便貯金や国民年金・厚生年金などを通じて集められた資金を財政投融資の財源として、政府が公的機関や国の特別会計、地方自治体に資金を供給するメカニズムが構築された。

財政投融資資金の財源となるのは、財政融資資金、郵便貯金資金、簡保積立金である。財政融資資金は、財政融資資金特別会計からの財投債（財政融資資金特別会計国債）発行による繰入金と各特別会計の積立金など各種の公的資金の預託金を財源とする。2000年度までは郵便貯金や年金積立金の全額が資金運用部に預託されていたが、2001年度からは郵便貯金、年金積立金は自主運用されることとなり、財政投融資資金は財投債発行などにより市場から調達することとなった。

財政投融資資金は、国の特別会計（国立病院特別会計等）、政府系金融機関、独立行政法人（従来、特殊法人と呼ばれていた各種公団・事業団が改組されたもの）、および地方公共団体等（以上を総称して財投機関と呼ばれる。）に対して供給される。

資金供給の手段としては、財政融資、産業投資、政府保証の3種類がある。

¹⁰ 財務省理財局「財政投融資レポート2004年」を参照して作成した。

¹¹ 総務庁統計局の定義による。

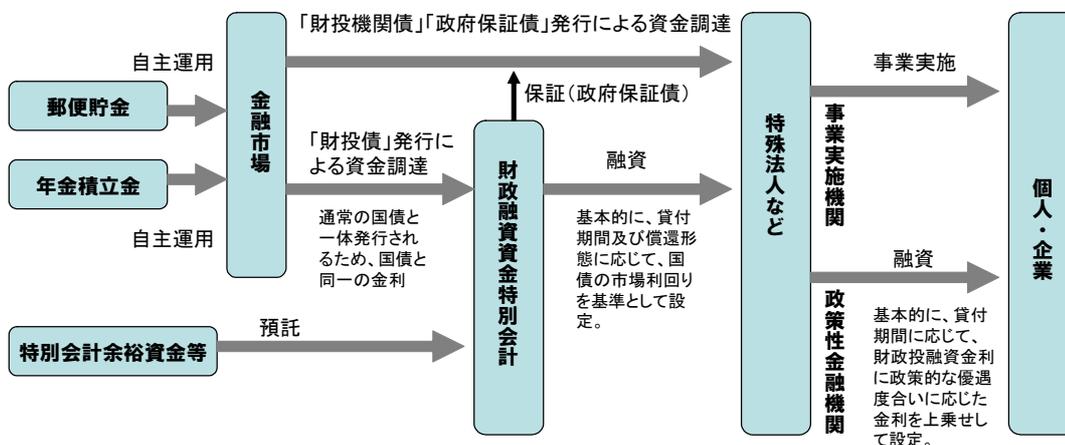
財政融資資金は、財投債の発行資金を原資に財投機関の事業に資金を供給する。財投債は政府の信用を裏づけに有利な条件で資金調達が可能のため、長期、固定金利、低利での融資が行える。郵便貯金資金及び簡易生命保険資金は、原則として、市場で自主運用されるが、例外として財政力の弱い地方公共団体に対して一定の条件の下で直接融資が行われる。

産業投資は、産業投資特別会計法に基づいて実施される産業振興や貿易促進のための投資である。政府が保有する日本電信電話株式会社（NTT）株や日本たばこ産業株式会社（JT）株の配当金等が財源となっている。政府保証は、政府系金融機関、独立行政法人などが金融市場で資金を調達する際に政府が保証をつけるものである。

2001年度の制度改革によって、財政投融资制度は、必要な資金だけを金融市場から調達する仕組みとなった。このため財政投融资制度は、市場原理に基づいて運用されている。特殊法人が資金調達をする際に、これまでように財政投融资に依存することができなくなり、財投機関債を発行するなどして、資金を調達する必要性がでてきた。政府系法人も市場で債券を発行して資金を調達することになり、このため、政府系法人は市場評価を高めるべくいっそうガバナンス改善、経営効率の向上を迫られることになった。

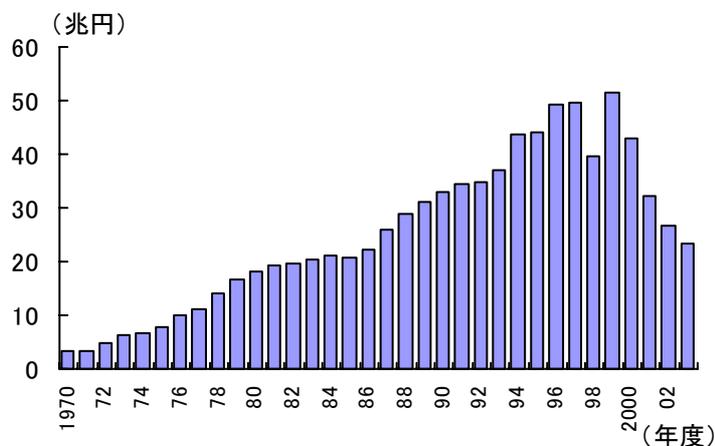
毎年新たに投入される財政投融资の規模は、2000年度以降、大幅に減少してきている。これは政府系法人の市場での独自調達が増加するなど、財投改革の進展を反映したものである。

図22-14 財政融資資金の流れと金利決定メカニズム



出所：財務省理財局「財政投融资レポート2004年」に基づき調査団作成

図22-15 財政投融資計画額



出所：財務省理財局「財政投融資レポート2004年」

22.3.2 第三セクター方式による地域振興事業

第三セクターとは「地方公共団体が出資・出捐する民法法人（財団法人、社団法人）及び商法法人（株式会社、有限会社）」を指す。

一般的には、第三セクターの最初の案件は、1971年に設立された「むつ小川原開発(株)」であると言われる。これは、青森県むつ湾・小川原湖地域における大規模工業基地開発を目的として設立された。これ以降、第三セクターの設立が本格化した。70年代は毎年平均150程度の法人が設立されたが、80年代後半からは第三セクターの設立がさらに活発化し、88年から96年までは毎年250を超える法人が設立された。80年代後半以降、第三セクターの設立が活発化した背景には、以下の理由があった。

12

- i) 民間の資本投資が少なく、財政難にも直面する地方政府は、地域活性化や雇用確保のために、民間の経営能力と資金を活用して新規事業を実施したいと考えた。
- ii) 地域開発、不動産開発に携わる民間企業には、行政の信用を得て事業をスムーズに推進したいという思惑があった。また、行政との共同事業によって新たな事業機会をつかみたいと考えた。
- iii) 1980年、バブル景気の始まりと機を一にして「リゾート法」が施行され、同法を活用して海浜や山間へき地を活性化するため、観光業などを中心に新しいリゾート地域の開発が相次いだ。

第三セクターには、公益性の高い事業に民間企業の資本や経営ノウハウを活用することによって、政府事業が抱える単年度主義予算や非効率性をカバーする狙いがある。

¹² 信金中央金庫総合研究所「第三セクターを事業主体とする地域振興への取組み—成功する第三セクター経営とは—」『地域調査情報 No.12』、2002年9月4日。

った。しかし、現実には地域振興の目的が果たせず大幅な赤字が累積し、解散や倒産に追い込まれたり、地方財政の過重な負担となっている事業が数多く見かけられる。

2004年3月に総務省が発表した「第三セクター等の状況に関する調査結果の概要」によると、2003年3月末現在の第三セクター等の数は10,111法人であった。地方公共団体が設立したものは約7割の6,980法人で、このうち1,970法人が都道府県、436法人が指定都市、4,574法人が市区町村によるものである。

2003年3月時点で第三セクター等に対する出資・出捐総額は、5兆6,019億円で、このうち地方公共団体による出資・出捐額は3兆1,514億円で56%を占める。第三セクターのうち36.9%は赤字である。また、全体の5.3%が債務超過に陥っている。総務省は、2003年12月、「第三セクターに関する指針」を改定したが、そのなかには、必要に応じて事業の見直し、廃止、民間譲渡、完全民営化等を行うこと、経営悪化が深刻化し存続が危ぶまれる場合には法的整理を含め抜本的な対応を行うことが含まれている。第三セクターは、業種別に見ると社会福祉・保健医療、教育・文化の分野においては黒字法人の割合が高い一方で、運輸、観光・レジャーの分野では赤字法人の割合が高い。

第三セクター事業の問題点としては、①経済環境や需要の将来予測を見誤ったこと、②官民がもたれ合う体質であったこと、③コスト意識や経営能力の不足、などが指摘される。行政側から財政資金や人材が投入されたため官僚的体質を払拭できなかったり、官民の役割分担や責任の所在が不明確となって官民双方の利点を引き出すことが出来なかった。

近時、第三セクターの経営改善のため、自治体、産業再生機構、日本政策投資銀行等による再建策も実施されている。

22.3.3 PFI方式による地域振興事業

PFI (Private Finance Initiative) は、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術力を活用して行う方法を言う。国や地方公共団体の事業コストの削減、より質の高い公共サービスの提供を目的として、PFIが導入されている。

英国では、保守党サッチャー政権時代に、「自治体が直接提供する行政サービスは、民間では実施不可能もしくは実施する意思のない業務に限るべきである」という方針が定められた。英国では、80年代後半からは民営化、独立行政法人化が、90年代初頭からはPFIの導入が実施されるなど、民間活力や市場メカニズムを活用した官民パートナーシップによる公共サービスの民間開放が積極的に進められた。他の先進国においても、行政サービスにおける民間開放が進められている。こうした諸外国におけるPFI活用の経験を受けて、日本においてもPFI活用のための事業環境整備が進められている。

日本では、PFIを促進するために「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(PFI法)が1999年に制定された。2000年3月には、「民間資金等

の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」が制定されている。

第三セクター事業においては、官民の役割分担が不明瞭であり、これが第三セクターの37%が赤字に陥っている主要な原因の一つとして挙げられる。採算責任、補助金や赤字補填など政府の助成策の範囲や意志決定などの面で、官民の役割分担が不明瞭であったのである。PFIは、こうした第三セクターが抱えていた問題を解消する手段としても期待されている。

公共施設の建設、維持管理、運営、企画などがPFI事業として実施される。PFI法では、PFIの対象となる公共施設としては、以下の3つの項目が指定されている。

- i) 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設、庁舎、宿舍等の公用施設
- ii) 公営住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設
- iii) 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設及び研究施設

PFI事業に対しては、日本政策投資銀行を通じた無利子融資あるいは優遇金利融資、民間都市開発推進機構による無利子融資、港湾整備特別会計からの無利子融資などの政策金融、関連省庁による補助金などの支援が供与されている。

PFI事業は、以下のフローに従って実施される。

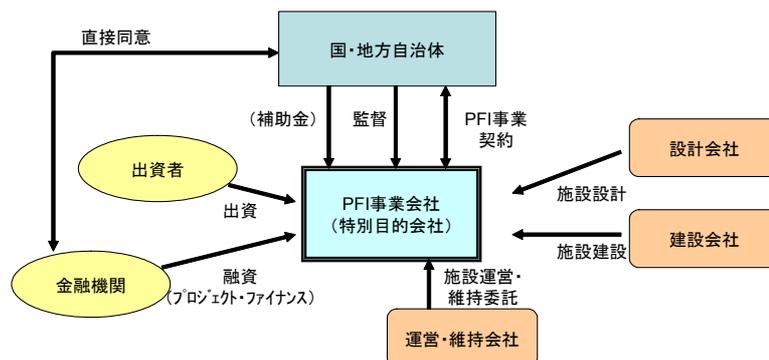
- i) PFI事業の選定： 民間業者からの発案を受けて、公共施設管理者（中央政府省庁、地方公共団体、公共法人）がリスク分担、PFI事業の範囲、適用可能な補助金・融資などを明確化した事業の実施方針を策定する。PFI事業の評価、選定を行う。
- ii) 民間事業者の募集及び選定： 民間事業者を募集し、民間業者の評価・選定を行う。公共事業管理者と選定された民間事業者との間で協定を結ぶ。
- iii) PFI事業の実施： 協定に従って民間業者はPFI事業を実施し、公共事業管理者はPFI事業のサーベイランスを行う。
- iv) PFI事業の終了： 協定の定めに従って事業期限に事業を終了させ、土地等の明渡しなど事業資産の処理を行う。

2000年3月から2005年1月までに実施方針が策定・公表されたPFI事業数は、183件あり、このうち138件が地方自治体によるものである。また、183件のうち既に選

定事業者によるサービス提供が開始された事業は 39 件あり、また 82 件は特定事業の公共施設管理者と選定事業者との間での協定締結の段階まで進んでいる¹³。

投下費用に対する期待効果（サービスの質）である VFM（Value for Money）を高めることが PFI の目的である。地方自治体を実施した場合と PFI 事業が実施した場合を比較して、PFI 事業の VFM が高くなる場合に PFI 事業を選択するのが原則となる。

図22-16 PFIの事業フレームワーク



出所：内閣府 民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室)の資料に基づき調査団が作成

これまで日本では、建物をはじめとする施設（いわゆる箱モノ）の建設・運営を中心に、PFI 事業が展開されてきた。しかし、近時 PFI の対象は広がりを見せている。こうして、補助金の削減、公共事業予算の制約、官民役割分担の見直し、地方分権化による地域に適したインフラ整備の推進などを背景に、道路、公共交通、上下水道などのインフラ事業における PFI 方式をはじめとした官民パートナーシップ型事業の展開を積極的に模索する時代を迎えている。とはいえ、日本において PFI 事業はいまだ緒についた段階にあり、法制度面の整備、地方公共団体におけるノウハウの蓄積、金融スキームの拡充などの課題を抱えている。

22.3.4 地方公共団体による地方債発行¹⁴

地方債は、地方自治法第 230 条によると「地方公共団体が財政収支の不足を補うために一会計年度を超えて長期にわたり借り入れる借入金」を指す。地方公共団体は自治財政権の一環として起債権が認められている。地方債は、地方税、地方交付金、国庫支出金と並んで地方公共団体の主要財源の 1 つである。2003 年度の全国の地方公共団体の地方債発行額は約 15.7 兆円であり、歳入に占める比率は約 17.5%である。

地方債は、大きく、公募地方債、縁故地方債、ミニ公募地方債に分けられる。公募地方債には、共同発行債と個別団体債がある。前者は、地方公共団体が共同で発行するもので、個別団体債は個別の地方公共団体が発行するものである。いずれも公募形式で発行され、証券会社、銀行などを引受会社として一般投資家に販売される。

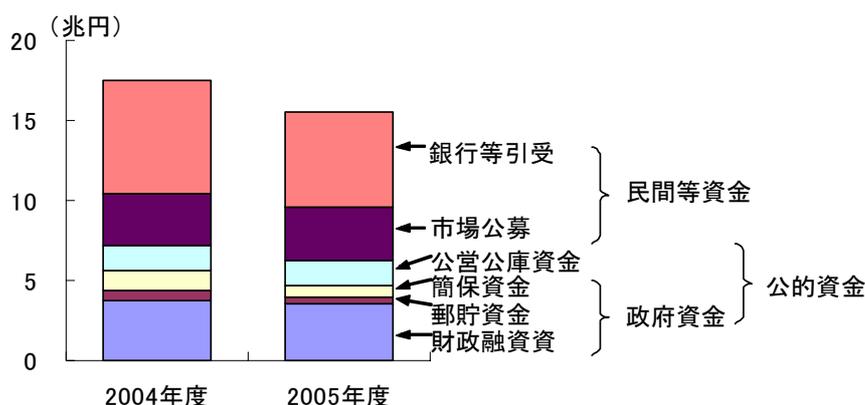
¹³ 内閣府 民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室)のホームページ<<http://www8.cao.go.jp/pfi/>>の情報を参照。

¹⁴ 自治省自治財政局地方債課のホームページ<<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/chihosai/>>の情報を参照して作成した。

共同発行債は 27 の都道府県によって共同で発行される。個別団体債は、全 47 都道府県のうちの 20 都道府県及び 13 の政令指定都市が総務庁の許可を受けて発行している。公募地方債は、5 年満期及び 10 年満期の利付き債である。

縁故地方債は非公募方式で発行され、全ての地方公共団体が発行できる。ミニ公募地方債としては、2002 年から開始された「住民参加型ミニ市場公募債」制度があり、地域住民や団体を対象に発行される。全ての地方公共団体が発行できるが、公募地方債と比べて発行額は小さく、また取得が地域住民に限定されるなどの制限がある。

図22-17 地方債の発行計画と販売先



出所：自治省自治財政局地方債課資料に基づき調査団作成

従来、公募債は金融機関を中心に消化されてきた。最近では、地域住民を対象とするミニ公募債の市場が拡大してきている。地域住民にとっては、①資金の運用先としては安全なうえ金利が高いこと、②身近な施設整備等に資金が使われること、から人気を集めやすい。また、発行する地方公共団体にとっては、①債券の期日や発行規模を独自に決定できるという柔軟性があること、②市場公募団体以外の発行も可能であることなどの魅力がある。

地方債を発行することが出来る地方公共団体の事業は、①文教施設、厚生・福祉施設、公園などの公共施設や、市庁舎などの公用施設の建設事業、②料金収入により元利償還の財源が確保される上下水道、病院、地下鉄などの公営企業施設、③突発的に発生した災害復旧などの事業、④地方公共団体の行政目的に沿う公共性の高い法人等に対する出資金、貸付金である。

地方公共団体が地方債を起債する場合、起債方法・利率・償還方法などを変更する場合には、地方自治法第 250 条の規定によって総務大臣あるいは都道府県知事の許可を得る必要がある¹⁵。各年度の地方債許可は、総務・財務両省の協議のうえ策定される「地方債計画」、「地方債許可方針」、「地方債運用方針」等に基づいて行われる。国は、毎年度、地方財政を均衡させるための地方財源確保策を検討して策定される「地方財政計画」の歳入のなかに計上された地方債の新規発行額をもとに、「地方債

¹⁵ 2006 年度からは協議制に変更される。

計画」が策定される。「地方債計画」では、その年度に許可される地方債の事業別予定額、その裏付けとなる資金の枠が定められる。

地方債の起債については、以下のような制限がある。

i) 実質赤字が一定水準以上になった場合

実質財政収支比率が都道府県でマイナス 5%、市町村でマイナス 20%以上の場合、総務大臣の承認を受けた財政再建計画（地方財政再建促進特別措置法第 23 条第 1 項による措置）を行う場合でなければ地方債の起債が許可されない。当該地方公共団体は国の管理のもとで財政再建を進めることになり、国が予算編成に関与することによって地方債の元利金償還が確保される。

地方財政再建促進特別措置法第 23 条第 1 項に該当しない赤字団体は、その実情に応じて地方債の起債が許可される。

ii) 延滞もしくは虚偽の申請を行った場合

地方債の元利金の払い込みに延滞がある地方公共団体、過去において、著しく事実と相違した申請により許可を受けた地方公共団体は地方債の起債が認められない。

iii) 起債制限比率が高い場合

起債制限比率とは、地方債の償還費が財政をどれだけ圧迫しているかを示す指標である。この比率が 20%以上になると一般単独事業と厚生労働施設の事業債が、30%以上になると国の直轄事業以外の補助事業に係わる起債が認められない。

iv) その他財政上の観点による制限

地方税の徴収率が 90%未満の地方公共団体、公営競技収入金が多額な地方公共団体、給与その他の財政支出の状況が著しく適正を欠く等の地方公共団体は、その状況に応じ一般事業債の許可が制限される。

22.3.5 米国における地域コミュニティ金融

1977年に連邦議会は、コミュニティ再投資法（Community Reinvestment Act: CRA）を制定した。この背景には、マイノリティの居住地域や貧困層が居住する地域はその収益性の低さから金融機関のサービスを受けることができなかったことがある。CRA では、金融機関は所在する全てのコミュニティ、とくに低所得コミュニティに金融サービスを提供することを義務付けるものである。1989年以降、CRA 規制が強化される方向に向かい、CRA は銀行が預金を集めたコミュニティに対して銀行の貸出・投資・サービス提供を促すというコミュニティの資金循環を調整する手段としての役割が強められた¹⁶。

¹⁶ 松田岳「米国の地域コミュニティ金融—円滑化策とそれが機能するための諸条件—」

CRA は貸出、投資、サービスの3つのカテゴリーによって金融機関の地域再投資活動を評価しており、その結果に基づいて格付けがなされる。営業免許、支店の開設・移転、合併・買収等に関する申請の際に CRA 格付けが考慮され、評価が低い金融機関は申請が許可されない可能性もある。コミュニティへの再投資活動が評価された場合には、預金保険料の減額、税制上の優遇、金融支援、技術支援などの優遇措置を受けることができる。

CRA は、コストの発生、信用リスクの増大などの問題を有している。金融機関は、信用リスクに応じた適当な金利水準の設定、コミュニティ向け融資の証券化、複数の金融機関によるシンジケート貸出、担保の確保などでリスクの回避を図っている。また、財務情報から融資判断や借入額の算定額を行う資産準拠貸出、信用情報機関から入手した事業主の個人信用情報および企業の信用情報および企業の財務諸表に基づいて統計的計算によって返済可能性を示すクレジット・スコアを算出し、それに基づいて融資判断を行うクレジットスコアリング、コミュニティに関するデータを蓄積している金融機関の与信情報を活用する、などの方法によって審査コストの低減を図っている。

CRA 法に従ったコミュニティ向け融資の重要な受け皿の一つに地域開発組合（Community Development Corporation, CDC）がある。CDC は住民による地域振興活動を行う非営利団体（NPO）であり、1960年代に都市部マイノリティ地域のコミュニティ再生を目指して活動を開始した。CDC は全米に3,600程度ある。CDC は、低所得者向け住宅開発や中小企業向け貸付、中小企業育成支援などの活動を行っている。CRA 法成立によって地域の金融機関から融資を受けやすくなったこと、また政府が住宅供給を民間主体へ転換する政策を打ち出したことから、CDC は住宅開発業務を拡大した。米国の金融機関の地域開発貸付の多くは、CDC に対するものとなっている¹⁷。CDC においては地方政府等などからの補助金や各種団体からの寄付金も収入源となっており、税制上の優遇措置も受けられる。銀行からみれば CDC に対する融資は一般融資に比べ信用リスクは低いと考えることができる。現在は、住宅ローンの証券化も活用されている。

引用文献

<日本語>

稲生信男（2003）「自治体改革と地方債制度－マーケットとの協働」学陽書房

企業再生実務研究会(2002)「企業再生の実務」金融財政事情研究会、2002年12月

北野尚宏（2000）「農村企業振興のための金融支援－タイ農業・農協銀行（BAAC）の事例」開発金融研究所報2000年7月

金融財政事情研究会編（2004）「企業再生事例選」金融財政事情研究会、2004年9月

¹⁷ 信金中央金庫総合研究所「米国金融機関の地域開発・貢献活動」『New York 通信 第16-1号』2004年7月14日

経済産業省「産業構造審議会 産業金融部会 中間報告－金融サービスの高度化とリスクマネーの供給拡大に向けて－」2004年6月25日

国際協力機構（2004）JICA 中国中小企業金融制度調査団「中華人民共和国中小企業金融制度調査最終報告会概要」2004年12月

国際協力銀行（2002）「BAACローン8・9・10 地方農村開発信用事業」JBICローン評価報告：2002年11月

財務省理財局（2004）「財政投融资レポート2004年」財務省、2004年

信金中央金庫総合研究所（2002）「第三セクターを事業主体とする地域振興への取組み－成功する第三セクター経営とは－」『地域調査情報No.12』2002年9月4日

信金中央金庫総合研究所（2004）「米国金融機関の地域開発・貢献活動」『New York 通信 第16-1号』2004年7月14日

東京三菱銀行（2004）「タイ経済の好調と今後の持続性」東京三菱レビュー 2004年3月23日号

日本政策投資銀行(2002)「日本開発銀行史」日本政策投資銀行、2002年

野沢勝美（2000）「フィリピン農地改革と協同組合」

野村総合研究所（2002）JICA調査「中華人民共和国住宅金融制度改革支援調査最終報告書（概要）」2002年3月

堀内昭義(1999)「日本における金融構造の基礎：展望」『フィナンシャル・レビュー』1999年6月、大蔵省財政金融研究所

松田岳（2004）「米国の地域コミュニティ金融－円滑化策とそれが機能するための諸条件－」2004年(日本金融学会 2004年度春季大会発表論文)

< Web >

http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/keiei/nourin_kinyuu.htm

自治省自治財政局地方債課ホームページ<<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/chihosai/>>

内閣府 民間資金等活用事業推進室(PFI推進室)ホームページ<<http://www8.cao.go.jp/pfi/>>

農林水産省「農業共済のホームページ」<http://www.maff.go.jp/soshiki/keiei/hoken/hokenhome.htm>

農林中央金庫（2004）「REPORT2004（ディスクロージャー誌）」<http://www.afc.go.jp/>

< 中国語 >

鹿野嘉昭(2003)「日本的金融制度」2003年10月、中国金融出版社

< 英語 >

土地銀行の2003年版銀行紹介資料

Rogelio.D. Cosio and Kensaku Kanda, Philippine Cooperatives: Their History, Current Status, Growth and Development