

# 第1 評価の対象とした政策等

## 1 評価の対象とした政策

本政策評価において評価の対象とした政府金融機関等による公的資金の供給は、民間金融の補完の見地から、国民経済的にみて重要であるが市場原理に基づく民間金融のみでは適切に対応することが困難な分野に、長期安定的な資金を適正かつ有効なコストで供給するものであり、これら資金の供給を通じて、民間部門の自主性を尊重しながら、国民経済・生活の健全な発展に寄与するものである。

具体的には、以下の11の機関を通じて実施される公的資金の供給を、本政策評価の対象とした。

国際協力銀行（国際金融等業務） 日本政策投資銀行  
 沖縄振興開発金融公庫、公営企業金融公庫、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、  
 中小企業金融公庫、住宅金融公庫  
 商工組合中央金庫  
 社会福祉・医療事業団（福祉医療貸付） 中小企業総合事業団（信用保険部門）

なお、これら各機関の設置目的及び組織体制の概要等については、表1のとおりである。

表1 政府金融機関等の設置目的及び組織体制の概要等

名称、設立年、人員	前身	店舗	所管府省	設置目的	主な業務内容
国際協力銀行 1999(平成11)年10月1日設立 職員数 886名	日本輸出入銀行 1950(昭和25)年12月設立 海外経済協力基金 1961(昭和36)年3月設立	本店 1 支店 1 海外 27	財務省 外務省	一般の金融機関と競争しないことを旨としつつ、我が国の輸出入若しくは海外における経済活動の促進又は国際金融秩序の安定に寄与するための貸付け等並びに開発途上にある海外の地域の経済及び社会の開発又は経済の安定に寄与するための貸付け等を行い、もって我が国及び国際経済社会の健全な発展に資すること。	・ 輸出金融 ・ 輸入金融 ・ 海外投資金融 ・ アンタイドローン等
日本政策投資銀行 1999(平成11)年10月1日設立 職員数 1,382名	日本開発銀行 1951(昭和26)年4月設立 北海道東北開発公庫 1956(昭和31)年6月設立	本店 1 支店 10 事務所 8 海外 6	財務省 国土交通省	経済社会の活力の向上及び持続的発展、豊かな国民生活の実現並びに地域経済の自立的発展に資するため、一般の金融機関が行う金融等を補完し、又は奨励することを旨とし、長期資金の供給等を行い、もって我が国の経済社会政策に金融上の寄与をすること。	・ 地域社会基盤整備等自立型地域創造のための資金供給 ・ 環境・エネルギー・防災・福祉、交通・物流ネットワーク、情報通信ネットワーク等豊かな生活創造のための資金供給 ・ 経済構造改革、知的基盤整備等経済活力創造のための資金供給等
沖縄振興開発金融公庫 1972(昭和47)年5月15日設立 職員数 227名		本店 1 支店 4	内閣府 財務省	沖縄における産業の開発を促進するため、長期資金を供給すること等により、一般の金融機関が行う金融及び民間の投資を補完し、又は奨励するとともに、沖縄の国民大衆、住宅を必要とする者、農林漁業者、中小企業者、病院その他の医療施設を開設する者、環境衛生関係の営業者等に対する資金で、一般の金融機関が融通することを困難とするものを融通し、沖縄における経済の振興及び社会の開発に資すること。	・ 産業開発資金貸付 ・ 中小企業等資金貸付 ・ 住宅資金貸付 ・ 農林漁業資金貸付 ・ 医療資金貸付 ・ 生活衛生資金貸付等
公営企業金融公庫 1957(昭和32)年6月1日設立 職員数 83名		本店 1	総務省 財務省	1 公営企業の健全な運営に資するため、特に低利、かつ、安定した資金を必要とする地方公共団体の公営企業の地方債につき、当該地方公共団体に対し、その資金を融通し、もって地方公共団体の公営企業を推進し、住民の福祉の増進に寄与すること。 2 前項に規定するものの外、地方道路公社が行う地方的な幹線道路の整備を促進するため、一般の金融機関が行う融資を補完し、長期の資金を必要とする地方道路公社に対して、その資金を融通すること。 3 前2項に規定するものの外、土地開発公社による土地の取得を促進するため、一般の金融機関が行う融資を補完し、長期の資金を必要とする土地開発公社に対して、その資金を融通すること。	・ 地方公共団体の公営企業に係る地方債資金の融通 ・ 地方道路公社及び土地開発公社に対する資金の融通等

名称、設立年、人員	前身	店舗	所管府省	設立目的	主な業務内容
国民生活金融公庫 1999(平成11)年10月1日 環境衛生金融公庫を統合 職員数 4,826名	国民金融公庫 1949(昭和24)年6月設立 環境衛生金融公庫 1967(昭和42)年9月設立	本店 1 支店 152	財務省 厚生労働省	独立して継続が可能な事業について当該事業の経営の安定を図るための資金、環境衛生関係の営業について衛生水準を高めるための資金その他の資金であって、一般の金融機関からその融通を受けることを困難とする国民大衆が必要とするものを供給し、もって国民経済の健全な発展及び公衆衛生その他の国民生活の向上に寄与すること。	・ 小規模事業者に対する貸付け (普通貸付、特別貸付、生活衛生貸付、経営改善貸付) ・ 教育貸付 等
農林漁業金融公庫 1953(昭和28)年4月1日設立 職員数 933名		本店 1 支店 22	農林水産省 財務省	1 農林漁業者に対し、農林漁業の生産力の維持増進に必要な長期かつ低利の資金で、農林中央金庫その他一般の金融機関が融通することを困難とするものを融通すること。 2 前項に規定するもののほか、食品の製造、加工又は流通の事業を営む者に対し、食料の安定供給の確保に必要な長期かつ低利の資金で、一般の金融機関が融通することを困難とするものを融通すること。	・ 農業融資(農業経営基盤強化、農業基盤整備・担い手育成農地集積、農林漁業施設等) ・ 林業融資(林業基盤整備・森林整備活性化等) ・ 漁業融資(漁船、漁業基盤整備等) ・ 食品産業融資(特定農産加工、食品流通改善等)
中小企業金融公庫 1953(昭和28)年8月20日設立 職員数 1,747名		本店 1 支店 58 海外 1	経済産業省 財務省	中小企業者の行う事業の振興に必要な長期資金であって、一般の金融機関が供給することを困難とするものを供給すること。	・ 中小企業者に対する設備資金及び長期運転資金の貸付け ・ 中小企業が新たに発行する社債の応募その他の方法による取得 等
住宅金融公庫 1950(昭和25)年6月5日設立 職員数 1,136名		本店 1 支店 12	国土交通省 財務省	1 国民大衆が健康で文化的な最低限度の生活を営むに足る住宅の建設及び購入(住宅の用に供する土地又は借地権の取得及び土地の造成を含む。)に必要な資金で、銀行その他一般の金融機関が融通することを困難とするものを融通すること。 2 前項に規定するものの外、産業労働者住宅資金流通法に基づき産業労働者住宅の建設に必要な資金を融通すること、及び住宅融資保険法に基き金融機関の住宅建設等に必要な資金の貸付けにつき保険を行うこと。 3 前2項に規定するものの外、相当の住宅部分を有する建築物で土地の合理的利用及び災害の防止に寄与するものの建設に必要な資金で、銀行その他一般の金融機関が融通することを困難とするものを融通すること。	・ 個人、賃貸、分譲住宅の建設又は購入に必要な資金及びその住宅の建設に付随して、新たに土地等取得するのに必要な資金の貸付け ・ 既存住宅購入資金の貸付け ・ 宅地造成資金の貸付け ・ 住宅改良資金の貸付け ・ 公庫とあらかじめ保険契約を締結している金融機関の住宅建設等に必要な資金の貸付けについての保険
商工組合中央金庫 1936(昭和11)年11月30日設立 職員数 4,835名		本店 1 支店 91 出張所 3 事務所 4 海外 3	経済産業省 財務省	中小企業等協同組合その他主として中小規模の事業者を構成員とする団体に対する金融の円滑を図るため必要な業務を営むこと。	・ 与信業務(所属団体及びその構成員等に対する貸付け、手形割引、債務保証。員外者に対する貸付け、手形割引) ・ 受信業務(所属団体及びその構成員等からの預金受入、商工債券の発行) ・ 証券業務 等
社会福祉・医療事業団 1985(昭和60)年1月1日設立 職員数 267名	社会福祉事業振興会 1954(昭和29)年4月設立 医療金融公庫 1960(昭和35)年7月設立	本店 1 支店 1	厚生労働省	社会福祉事業施設の設置等に必要な資金の融通その他社会福祉事業に関する必要な助成、社会福祉施設職員等退職手当共済制度の運営、心身障害者扶養保険事業の実施、病院、診療所等の設置等に必要な資金の融通並びに社会福祉事業施設及び病院、診療所等に関する経営指導を行い、もって社会福祉の増進並びに医療の普及及び向上を図ること。	・ 福祉貸付(特別養護老人ホーム等の社会福祉施設の設置等に必要な資金) ・ 医療貸付(病院、診療所、介護老人保健施設等の医療施設等の設置等に必要な資金) 等
中小企業総合事業団 1999(平成11)年7月1日設立 職員数 931名	中小企業事業団 1980(昭和55)年10月設立 中小企業信用保険公庫 1958(昭和33)年7月設立 繊維産業構造改善事業協会 1967(昭和42)年9月設立	本店 1	経済産業省 財務省	中小企業構造の高度化及び中小企業の新事業の開拓を促進するために必要な指導、資金の貸付け、出資及び助成等の事業を総合的に実施するとともに、中小企業に対する事業資金の融通を円滑にするために債務の保証等についての保険及び信用保証協会に対する資金貸付けを実施し、あわせて中小企業の経営管理の合理化及び技術の向上を図るために必要な研修、指導等の事業を行うとともに、小規模企業共済法及び中小企業倒産防止共済法の規定による共済制度の運営等を行い、もって中小企業の振興、小規模企業者の福祉の増進及び中小企業の経営の安定に寄与すること。	・ 信用保証協会が行う中小企業者の金融機関からの借入れ又は中小企業者の発行する社債のうち金融機関が引き受けるものに係る債務の保証についての保険 ・ 信用保証協会に対する資金の貸付け 等

(注) 1 財務省「財政金融統計月報」、総務省「特殊法人総覧」、各政府金融機関等の業務報告書等を基に当省が作成した。

2 職員数等については、平成14年3月31日現在

## 2 政策を取り巻く環境変化等

政府金融機関等による公的資金の供給を取り巻く環境の変化等に関して、最近における主なものを簡潔に記すと、以下のとおりである。

### (1) 金融環境の変化と金融システム改革の流れ

#### ア 金融自由化の進展

昭和 50 年代後半から、金融自由化の一環として、金利の自由化を始め、金融商品や業態に関する様々な規制の緩和が行われ、多様な金融商品の開発等が進んだ。なお、預金金利の自由化については、昭和 60 年の大口定期預金金利の自由化に始まり、平成 6 年の普通預金に係る金利の自由化をもって完了している。

その後、平成 8 年度には、我が国市場の国際化や金融機関の国際競争力の強化等を目的に、日本版金融ビッグバンと呼ばれる一連の大規模な金融改革が打ち出され、各種金融機関の相互参入、資本市場整備のための手数料の自由化など、新たな金融商品・サービスの解禁等が進められた。

#### イ 金融システムの機能不全

平成 9 年には、金融機関の破綻が相次ぎ、バブル経済崩壊以降の景気低迷に引きずられた不良債権問題の長期化もあいまって、金融機関による貸し渋り等が社会問題化するなど金融システムへの不安が顕在化した。平成 10 年には、都市銀行など 21 行に対して公的資金による資本増強が行われ、また、破綻金融機関の処理枠組みの確立と破綻を未然に防止するための公的資本注入を盛り込んだ、金融機能の再生のための緊急措置に関する法律（平成 10 年法律第 132 号。以下「金融再生法」という。）及び金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律（平成 10 年法律第 143 号）が成立した。

また、平成 14 年 10 月に、16 年度には不良債権問題を終結させるとの目標達成に向けて「金融再生プログラム」（平成 14 年 10 月 30 日金融庁策定）が「改革加速のための総合対応策」（平成 14 年 10 月 30 日経済財政諮問会議策定）とともに策定された。同プログラムでは、企業の再生、雇用の確保等に十分な配慮を行いつつ、不良債権の早期処理、資金仲介機能の回復など問題の正常化を通じ、金融システムの再生を図ることを目指している。

なお、同対応策では、政策金融について、不良債権の集中的な処理が行われる間においては、セーフティネットの整備、企業再生、金融機能の再生・発展等に積極的に活用することとされている。

#### ウ 金融システム改革の流れ

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」（平成 14 年 6 月 21 日閣議決定）では、経済活性化のためのアクションプログラムの一つとして「直接金融市場の整備」が挙げられるとともに、活力ある金融システムの確立に向けた金融の将来像を展望する観点から、金融システムの中期ビジョンを取りまとめることとされた。

これを受けた「中期的に展望した我が国金融システムの将来ビジョン」（平成

14年9月30日金融審議会答申)では、市場を通ずる資金仲介がより重要になるとの考えから、今後は、銀行中心の預金・貸出しによる資金仲介から「市場機能を中核とする複線的金融システム」への再構築が必要であるとしている。また、それに向けた取組として、金融仲介機関においては、適正なリスク評価に基づきリターンを確保することや、金融仲介機能の分化及び専門化を推進すること、個人のリスク選好やライフサイクルに応じた多様な金融商品を提供することなどが必要であるとされるとともに、証券市場の改革促進等に向けた課題等が示されているところである。

## (2) 政府金融機関等をめぐる改革の進展

### ア 特殊法人改革の進展(政府金融機関等に係る経緯)

最近においては、平成7年から9年までの特殊法人に係る一連の整理合理化の中で、政府金融機関等については、民業補完の徹底、業務の減量化、財政依存の抑制が求められるとともに、以下のような組織再編が行われた。

- ・ 日本開発銀行と北海道東北開発公庫を統合し、日本政策投資銀行を設立
- ・ 日本輸出入銀行と海外経済協力基金を統合し、国際協力銀行を設立
- ・ 国民金融公庫と環境衛生金融公庫を統合し、国民生活金融公庫を設立
- ・ 中小企業信用保険公庫は、中小企業事業団と統合し、新たに中小企業総合事業団を設立

その後、平成12年12月に閣議決定された「行政改革大綱」を受けて、13年12月には「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定され、すべての特殊法人等について、事業の見直しを行うとともに、組織形態についても廃止・民営化等の見直しを行うこととされた。

同計画の中で、住宅金融公庫については、5年以内に廃止し、証券化支援業務を行う新たな独立行政法人を設立(融資業務については、民間金融機関の業務の状況を勘案して、新たな法人を設立する際に最終決定)することとされたほか、国民生活金融公庫など公的資金供給を実施する8機関については、「民業補完、政策コスト最小化、機関・業務の統合合理化の原則の下、抜本的な検討を行った上で、公的金融の対象分野、規模、組織の見直しを行うこととする。このため、経済財政諮問会議において、平成14年初に検討を開始し、その検討結果を踏まえ、内閣として、経済情勢を見極めつつ、できるだけ早い時期に結論を得ることとする。」とされた。 [資料1参照]

上記の決定を受けて、平成14年1月から政策金融改革についての議論が経済財政諮問会議において開始され、同年10月には公益性と金融リスク評価等の困難性を政策金融の活動領域の基準とする「政策金融の抜本的改革に関する基本方針」が了承された。その後、同年12月に「政策金融改革について」が決定され、現下の厳しい経済金融情勢にかんがみ、民間金融機能の正常化への道筋を踏まえて、

平成16年度末までの不良債権集中処理期間においては、実行可能な改革は実施しつつ、金融円滑化のために政策金融を活用、17年度から19年度までは、民間金融機関の機能回復・強化の状況を見つつ、対象分野の厳選等あるべき姿への

移行を準備、20年度以降、速やかに新体制に移行、と3段階で改革が進められることとされた。また、この中で「政策金融のあるべき姿の実現」として、対象分野の厳選、規模の縮減、組織の見直し、政策金融の手法革新、融資条件の適正化の徹底等が示された。 [資料2参照]

これら同会議での決定を受け、平成14年12月に「道路関係四公団、国際拠点空港及び政策金融機関の改革について」が閣議決定され、政策金融機関については、経済財政諮問会議の結論を踏まえ、経済情勢を見極めつつ、さらに検討を進めることなどとされた。

#### イ 財政投融资改革

財政投融资制度については、より市場と調和の取れた仕組みとするため、平成13年度から、郵便貯金や年金積立金の全額を資金運用部に預託する義務を廃止し、必要な資金を金融市場から調達する仕組みに改めるとともに、あわせて、政策コスト分析の導入などディスクロージャーの徹底を図ることとされた。

この制度改革により、各特殊法人等は、財政融資資金による資金調達（財政融資資金特別会計において、財投債を発行することにより調達した資金を特殊法人等に対し融資するもの）及び政府保証債による資金調達のほか、財投機関債の発行により金融市場から直接に資金調達を行う手法が充実され、また、財政融資資金の貸付金利についても、貸付期間や償還形態に応じて国債の流通利回りを基準に定められるようになるなど、市場原理に一層のっとった資金調達が行われることとなった。

- 3 評価を担当した部局及びこれを実施した時期  
総務省行政評価局 特殊法人等担当評価監視官  
平成14年1月～15年6月

#### 4 評価の観点

政府金融機関等による公的資金の供給は、民間金融の補完又は奨励を旨として直接貸出や保証・保険等の方式により実施され、様々な政策目的を達成するための方策として用いられているものであるが、構造改革の基本原則である「官から民へ」という大きな流れ、さらには、上記2において述べたような公的資金の供給を取り巻く環境変化等を踏まえつつ、公的部門に求められる補完機能を適切に果たしていく必要があると同時に、政府の財政負担に留意しつつ効率的なものとすることが求められている。

こうしたことから、本政策評価においては、政府金融機関等による公的資金の供給について、「民間金融の補完機能の発現状況」及び「資金供給手法としての効率性」の観点から、代替的な資金供給手法間の比較に留意しつつ、統一的に評価を行った。

## 5 政策効果の把握の手法

### (1) 「民間金融の補完機能の発現状況」に関して

この観点においては、まず、資金供給の規模等から政府金融機関等による公的資金の供給が金融市場に占める位置付けを明らかにした上で、長期資金の供給や民間金融機関では貸出しが困難な分野への資金供給など、公的資金の供給による民間金融の補完状況について調査分析を行い、あわせて、金融資本市場に与える副次的な影響や諸外国における公的資金供給の状況との比較に関する分析等を行った。

これらの把握及び分析手法の概略は、以下のとおりである。

- ・ 統計資料、各機関の公表資料、関係行政機関や関係団体等から提出を受けたデータ等に基づき、時系列分析等も取り入れつつ、民間金融機関や諸外国における公的資金供給との定量的な比較分析を行った。
- ・ 民間金融の補完機能の発現状況については、統計データ等による定量的な調査分析のみでは捕捉し得ない部分があることから、アンケート調査（対象：民間金融機関、事業者、個人）及び有識者に対するインタビュー調査（対象：大学教授等）を実施し、その結果によって把握を行った。 [資料46 1及び資料47 1参照]

### (2) 「資金供給手法としての効率性」に関して

この観点においては、まず、政府金融機関等の財務諸表によるデータ等に基づき、公的資金供給の主たる手法である直接貸出について、政府の財政負担や各機関が有するリスクの状況等について、時系列分析等も取り入れつつ把握を行った上で、費用対補助効果分析を行うことにより、資金供給手法としての効率性について検証を行った。次に、直接貸出以外の代替的な資金供給手法（保証・保険や証券化支援等）について、諸外国における事例等を取り上げながら可能な限り同様の分析を行い、直接貸出による場合と効率性に関する比較分析を行った。

なお、費用対補助効果分析の考え方や具体の測定手法等については、後述する。

## 6 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項

本政策評価における調査分析の過程及び評価書の作成に当たっては、次のとおり、学識経験を有する者から評価全般に係る意見や調査分析の手法に対する具体的な助言等を得て、政策評価の結果に反映させた。

- ・ 任期付職員として公認会計士（1名）が本政策評価の実施担当部局に参画した。
- ・ 有識者から成る「政府金融機関等による公的資金の供給に関する政策評価研究会」を開催し、調査分析の手法等に関して助言を得た。 [資料3参照]
- ・ 政策評価・独立行政法人評価委員会（政策評価分科会）の審議に付し、本政策評価の全般に係る意見等を得た。 [資料4参照]
- ・ 大学教授、シンクタンク研究員、公認会計士等（26名）に「有識者に対するインタビュー調査」を実施した。 [資料47参照]
- ・ その他、諸外国における公的資金の供給に関する調査に当たっては、民間シンクタンクを活用した。

7 政策評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項

当省が実施した調査の結果（アンケート調査及び有識者に対するインタビュー調査を含む。）のほか、主として以下の資料を使用した。

なお、個々のデータの出典については、当該図表及び資料の欄外に注記を付すとともに、図表等に係るデータについては資料編に掲載した。

- ・ 日本銀行「金融経済統計月報」各号
- ・ 財務省「財政金融統計月報 政府関係金融機関特集」各号
- ・ 各政府金融機関等財務諸表、業務報告書、ディスクロージャー誌等
- ・ 中小企業総合事業団・全国信用保証協会連合会「業務要覧」各号
- ・ 全国銀行協会「全国銀行財務諸表分析」各号
- ・ 社団法人全国信用金庫協会「全国信用金庫財務諸表分析」各号
- ・ 社団法人全国信用組合中央協会「全国信用組合決算状況」各号
- ・ 各民間金融機関等財務諸表、ディスクロージャー誌等