

# 財政投融资改革を構想する

小さな政府の実現を目指して

2000年2月

21世紀政策研究所

## [ エグゼクティブ・サマリー ]

近年、行政改革、構造改革との関連で、財政投融资制度の改革論議が活発化している。行政改革を通じて政府の役割を再定義するに際しては、行政組織のあり方のみならず、「第2の予算」とも称される財政投融资についても抜本的な改革を推進する必要があると判断されたからである。中央省庁等改革基本法にも「財政投融资制度を抜本的に改革し新たな機能に相応しい仕組みを構築する」ことが盛り込まれ、昨年12月には2001年4月からの実施を目指した改革案が政府により取り纏められた。

財政投融资制度は、社会・経済情勢に対応した政策的な資源配分あるいは公共性の高い事業の実施を金融面から支える仕組みであり、これまで日本経済の発展に不可欠な産業基盤や生活基盤の整備に大きく貢献してきた事実は否定できない。しかし、近年においては日本経済の成熟化に加え、情報化、グローバル化の急速な進展など日本経済を取り巻く環境の変化とともに、政府部門自らが財政投融资を媒介にさまざまな事業の実施主体となることに随伴する非効率性が顕現し始めてきた。

個人や企業によるイノベーションを促し、21世紀日本の社会を活力にあふれるものとするためには、政府機能はできるだけ小さく設計することが必要である。それゆえ、経済活動にかかわる権限と責任の再配置が政策運営上の重要課題として浮上してきたといえよう。政府活動の重心は、市場機能の維持すなわち取引環境の整備と競争の促進に置かれるべきであり、財政投融资改革においても、市場メカニズムを通じた規律づけをどう日本社会のなかに埋め込むかという観点がきわめて重要となる。

政府の改革案は、資金運用部への預託義務の廃止や政策コスト分析を活用した対象事業・分野の見直しを骨子としており、その方向性は基本的に評価できる。しかし、その一方で97年11月に自民党行革推進本部が打ち出した10年後に財政投融资残高を半減させるという規模のスリム化の視点が後退するなど、さらに踏み込んだ対応が求められる部分も少なくない。

われわれは、財政投融资を通じた受益の減少あるいは消滅を乗り越えて果敢に改革に取り組む必要があると判断している。民間にできることは民間に委ね、政府部門の役割とされた分野については、規律づけ機能の強化を図るべきである。以上のような認識に基づき、財政投融资改革を考えるに当たって次の5つの原則を掲げた。

### ( 財政投融资改革の5原則 )

目標：小さな政府（小さな政府は「持たない政府」でもある）

行動原理：民間にできることは民間に委ね、使命を終えた分野からの退出を促す

事業評価：費用便益分析、政策コスト分析に基づき事業分野を絞り込む

説明責任：ディスクロージャーの充実により実効的な説明責任遂行を担保する

規律づけ機能：外部監査の導入などにより規律づけ機能を強化する

## **（財政投融资改革に関するわれわれの追加提案）**

財政投融资改革をより実効あるものとするために、5原則を踏まえ以下の施策の追加実施を提案したい。

### **1．役割を終えた機関、業務にかかわる退出戦略（exit policy）策定の義務づけ**

「民間にできることは民間に委ねる」との基準に沿って財政投融资制度における政府部門の役割を再定義すると、民間からの供給が期待できる分野からは完全撤退し市場機能維持のための環境整備に徹する、社会資本整備などすべてを民間に委ねられない分野でも、事業実施の面ではPFIの考え方を活かすなど民間のノウハウを活用しコスト圧縮に努める、ということになる。

改革に当たっては既存の財投機関の存続を前提とするのではなく、業務やコストの見直しの結果、意義を喪失したと判断される機関については、退出を円滑に進めるための戦略策定を義務づける。

### **2．費用便益分析、政策コスト分析を基礎とした評価基準の確立**

費用便益分析による事業評価、政策コスト分析による納税者負担の定量化が、改革を推進するうえで大きなメルクマールとなることは間違いない。政策コストに対して何らかのハードルラインを定め、これを財投機関や業務の存続の可否を議論するうえでの評価基準とする。加えて、すべての財投機関に対し政策コスト分析を義務づけるとともに、試算の前提条件の開示も義務づけ計数の検証可能性を確保する。

### **3．時価情報や連結情報などディスクロージャーのさらなる充実**

政府部門が直接関与した資源配分にかかわる効率性、公正性を担保するためには、説明責任の遂行がきわめて重要であり、そのためには信頼できる情報が適切な手続きの下で開示される透明性の高い仕組みの構築が不可欠となる。

財投機関のディスクロージャーについては一定の前進がみられるものの、財務内容や事業効率の的確な把握にはなお不十分といわざるをえない。時価会計の早急な導入や実質支配基準に基づく連結情報の充実とともに、情報開示請求制度についても極力前倒しでの体制整備を行う。

### **4．国会による規律づけ機能の強化**

財投機関に対しては、行政監察や会計検査が実施されているが、国による監督は必ずしも有効に機能していない。そうした事態の改善を図るためには、規律づけメカニズムの強化を改革措置のなかに埋め込むことが強く求められる。納税者の負担を軽減するためには、国会に行政監察、会計検査、政策評価の機能を統合した機関を設け、国政調査権を通じた国会の中央省庁および財投機関に対する監督機能の実

効性向上を図るなど、国会による規律づけを強化する。

なお、本稿では、最後に、郵便貯金、住宅金融、高速道路を例にとり、退出戦略策定の必要性につき以下の検討を行った。

#### （郵便貯金）

自主運用の開始により、郵便貯金は財政投融资の資金調達部門という位置づけを失う。加えて、金融ビッグバンの進展により既存の枠を超えた民間の競争が激しさを増しており、これまでの郵便貯金の意義は大きく後退する。

現状では、郵便貯金の自主運用に伴うリスクは国民が負担せざるをえない。しかし、郵便貯金利用者が得るリターンを納税者全体のリスク負担で支えることを正当化する根拠は見出しがたい。簡易保険についても基本的に同様であり、郵便貯金とともに、退出戦略としての民営化を早急に実施すべきである。

#### （住宅金融）

住宅金融公庫は、住宅資金の安定供給を通じて住宅取得能力の向上を図るという役割を担ってきたほか、住宅の質の向上という側面においても一定の政策誘導機能を果たしてきた。しかし、今日においては持家取得の支援が優先度の高い住宅政策とは考えられず、民間の対応能力も向上していることから、早期に住宅金融の分野から撤退すべきである。住宅の質の向上という政策目的の達成に関しては、住宅性能表示制度の創設といった別途推進されている政策で代替可能と考えられる。

#### （高速道路）

現在の高速道路建設計画を前提とした整備を進めていけば、料金値上げによる利用者の負担増か補助金の拡大による納税者の負担増という2つの途しか残されていない。そもそも、計画を見直した結果、必要性が高いと結論づけられた路線のみ建設するのであれば、財政投融资から大量の資金を調達する必要はない。民間の資金、ノウハウを最大限活用する方向で、プロジェクトごとに最も相応しい資金調達や建設、管理のあり方を検討すべきである。

# 目 次

	頁
<b>エグゼクティブ・サマリー</b>	
<b>はじめに</b>	1
<b>1．財政投融資の現状と評価</b>	2
財政投融資は金融的手法を利用した財政政策の実現システム	2
財政投融資に随伴する各種のリスクは政府が負担	3
歴史的使命を終えた財政投融資	4
<b>2．政府による財政投融資改革案をどう評価するか</b>	5
2001年度から実施される改革案の骨子	5
財投機関債の発行は改革の第一歩	6
郵貯 2000年問題は「小さな政府」実現の契機となる	7
<b>3．財政投融資改革の視点と小さな政府を目指すわれわれの提案</b>	8
政府活動の再定義が前提	8
財政投融資改革の基本的な考え方	8
民間にできることは民間に委ねる	9
費用便益分析、政策コスト分析を基礎とした事業評価基準の確立	10
ディスクロージャーの充実と実効的な説明責任の遂行	10
国会による規律づけ機能の強化	11
<b>4．政府部門の活動領域見直しと退出戦略の策定</b>	12
(1) 入口機関である郵便貯金の民営化	12
安全な貯蓄手段や決済サービスの提供は本来的に民間の役割	12
郵便貯金の自主運用に伴うリスクは国民が負担せざるをえない	13
金融におけるユニバーサルサービスの確保	14
(2) 出口機関の見直し	14
イ 政策金融としての住宅金融をどう見直すか	15
住宅金融は民間に委ねるべき分野	15
持家取得の支援は優先度の高い住宅政策ではない	16
住宅金融からの撤退は金融システムの安定化・効率化にも貢献	16
良質な住宅ストックの形成には他の政策手段を適用すべき	17

□ 社会資本整備としての高速道路建設をどう見直すか	17
高速道路建設計画の見直しにより国民負担の増大を回避	17
高速道路の建設、管理・運営に民間の能力をどう活用するか	18
料金プール制見直しによる物流コストの低減	19
おわりに	20
図表	21

## はじめに

近年、行政改革、構造改革との関連で、財政投融資制度の改革論議が活発化している。例えば 97 年 2 月に財政投融資改革の推進を目的として資金運用審議会懇談会が設けられ、同年 11 月には「財政投融資の抜本的改革について」と題する報告書が取り纏められたほか、自民党行革推進本部も同年 11 月に「財政投融資の改革について」を公表している。行政改革を通じて政府の役割を再定義するに際しては、行政組織のあり方のみならず、「第 2 の予算」とも称される財政投融資についても抜本的な改革を推進する必要があると判断されたからである。

こうした一連の改革論議を受け、98 年 6 月に成立した中央省庁等改革基本法には「財政投融資制度を抜本的に改革することとし」「新たな機能にふさわしい仕組みを構築する」(第 20 条(財務省の編成方針))ことが盛り込まれた。その後、大蔵省理財局を中心に、2001 年 4 月からの実施を目指して改革のあり方についての検討が進められ、資金運用部への預託義務の廃止や政策コスト分析を活用した対象事業・分野の見直しなどを骨子とする改革案が纏められた。必要な措置を盛り込んだ法案が今通常国会で審議される予定である。

財政投融資制度は、経済的にみると、政府による社会・経済情勢に対応した政策的な資源配分あるいは公共性の高い事業の実施を金融面から支える仕組みであり、高度成長時代を中心として、これまで長年にわたり日本経済の成長・発展に不可欠な産業基盤や生活基盤の整備に大きく貢献してきた事実は否定できない。しかし、その一方で、種々の弊害も指摘されてきた。例えば、郵便貯金や簡易保険に対する民業圧迫批判、政府活動の肥大化に対する批判、財政規律の後退批判などが挙げられる。そして、近年においては日本経済の成熟化に加え、情報化、グローバル化の急速な進展など日本経済を取り巻く環境の変化とともに、政府部門自らが財政投融資を媒介にさまざまな事業の実施主体となることに随伴する非効率性が顕現し始めてきた。それゆえ、政府部門と民間部門の間で経済活動にかかわる権限と責任の再配置が期待され、財政投融資制度の抜本的な見直しが強く求められるようになったと解釈できる。

財政投融資改革を真の意味において実効あるものとするためには、民業の補完という本来の趣旨に立ち戻り、個々の財投機関の存立意義に関する不断の見直しを行い、民間で実施可能な事業分野からは全面撤退するなど、財政投融資の重点化・スリム化の推進が強く求められる。ちなみに、自民党行革推進本部の「財政投融資の改革について」では、そうした観点を重視のうえ、10 年後に財政投融資残高を半減させることがスリム化の数値目標として謳われていた。しかしながら、今般政府により取り纏められた改革案においては、そういった視点が後退しており、この点では遺憾といわざるをえない。

われわれとしては、21 世紀日本の社会を活力にあふれるものとするためにも、財政投融資改革については、財政投融資を通じた受益の減少あるいは消滅を乗り越えて果断

に取り組む必要があると判断している。それゆえ、本稿では、政府の財政投融資改革案を仔細に検討するとともに、財政投融資改革に関するわれわれの立場を明らかにし、同改革を実効あるものとするうえで追加的に必要と考えられる改革措置等を提案することにしたい。

## 1．財政投融資の現状と評価

財政投融資は金融的手法を利用した財政政策の実現システム

財政投融資は、公共政策を効率的・効果的に推進するため、郵貯貯金や年金積立金など国の制度・信用を背景として国民から預かった有償の資金を財政投融資対象機関（以下「財投機関」という）を通じて運用する財政政策の実現システムと説明される。租税ではなく有償資金を活用するところに特色があり、この点を捉えて金融的手法に基づく財政政策と表現されることが多い。財政投融資は、原資の性格から安全・確実な運用が法律により規定されており、投融資の対象は国の監督下において元利金の回収が確実な公的機関に限定されている。

財政投融資の対象分野は有償資金の活用が適切な分野ということになるが、国民のニーズや社会・経済情勢の変化に対応して見直しが行われ、産業基盤の整備から生活基盤の整備に重点が移行してきている。通常、代表的な分野として以下のような例が挙げられる。高速道路のように受益者負担を求めるべき分野、中小企業対策のように自助努力が期待される分野、環境対策のように市場メカニズムになじまない分野、住宅金融のように民間経済を奨励・補完すべき分野。

第1図は、この財政投融資システムを鳥瞰したものである。同図からも明らかなように、財政投融資の場合、郵便貯金、年金、簡易保険などの「入口機関」を通じて国民から預かった資金は財政投融資計画<sup>1</sup>として統合され、財投機関（「出口機関」と称される）を通じて運用されている。原資のうち、郵便貯金、年金積立金などは、資金運用部に全額預託され、資金運用部資金として財政投融資計画の主たる資金源になっているほか国債の引受け等により運用されている。その意味で、資金運用部は入口機関が吸収した国民貯蓄を政府部門で統合管理・運用するための整理勘定ということができる。一方、財投機関においては、資金運用部から借り入れた資金を事業分野の性質に応じて運用している。例えば、日本道路公団といった事業実施機関の場合、資金運用部から調達した資金をそのまま事業資金に充当しているが、日本政策投資銀行のような政策金融機関の場合には財投資金を原資とする融資業務を行なっている。なお、資金運用部が資金を預か

---

<sup>1</sup> 政府による投融資活動のうち、財投機関を対象とした長期（期間5年以上）の資金運用・調達にかかわる総合プランをとくに財政投融資計画といい、短期運用は同計画に含まれていない。



る預託金利<sup>2</sup>と財投機関への貸出金利は同一水準に設定され、財投機関の貸出金利<sup>3</sup>は長期プライムレートを基準としているが、政策的必要性が高いと判断された場合には、一般会計から補助金を得て低利融資を行っている。

財政投融資の残高は郵便貯金などの規模拡大と歩調を合わせるかたちで趨勢的に増大し、98年度末現在 521 兆円、名目 GDP の約 105%という巨大な規模に達している。このうち、国債の引受け等に充当されている 120 兆円を除く 401 兆円が財政投融資計画のなかで運用されている。その内訳をみると、政策金融機関向けが約 195 兆円、事業実施機関向けが約 57 兆円となっており、残りが地方自治体と国の特別会計に対するものとなっている。財投機関の業務内容をみると、一般的な理解とは異なり、事業団、公団という名称であっても投融資業務を中心とする機関が少なくないこともわかる。全体的にみれば、財投機関の活動はさまざまな分野における融資業務を中心とするところに特色があるといえよう。

財政投融資に随伴する各種のリスクは政府が負担

資金運用部資金は、財投機関や国債等を通じて安全に運用されているため、資金運用部においては、民間金融機関とは異なり「延滞債権等は発生していない」(大蔵省理財局「財投レポート'99」)とされる。

資金運用部についてはそのとおりであるが、財政投融資システムを全体としてみれば「否」と応えざるをえない。経済の原則に照らしても明らかなように、信用リスク、金利リスクなど資産運用にかかわる各種のリスクから遮断された運用方法は存在しえないからである。例えば、資金運用部は旧国鉄の不良債権を承継した国鉄清算事業団向けに合計 7.5 兆円(97年度末)の債権を有していたが、この不良債権については98年10月における清算事業団の解散にあわせて国が引き継ぎ、一般会計において最終処理される扱いになっている。また、住宅金融公庫の場合、借り手である個人に対しては期前返済が認められている一方で住宅金融公庫の資金運用部からの借入金についての期前返済は容認されていない。そのため、金利低下局面においては高金利時代に実行された住宅ローンの期前返済が増嵩するというかたちで金利リスクが顕現し、財務内容の悪化を余儀なくされる構造にある。ちなみに、運用調達金利のミスマッチに起因する損失が膨らんだことにより、98年度には合計 5600 億円もの補助金が一般会計から交付されたほか、資金運用部への利子支払いの繰り延べに当たる「特別損失金」も98年度末現在、8283 億円に達している。

このような事例が端的に示すように、財政投融資といえども運用リスクから完全に解放されているわけではなく、財投機関において発生した損失は最終的には一般会計ある

---

<sup>2</sup> 7年以上の預託金利は、10年物長期国債のクーポンレートを基準に設定されている。

<sup>3</sup> 政策的な必要度に応じ、財政投融資金利を下限として貸出金利を引き下げる事例も多数みられる。

いは国民の税金によって穴埋めされているのである。98 年度の場合、第 1 表に整理したとおり財投機関（地方自治体および国の特別会計を除く）に対し約 2 兆円の補助金<sup>4</sup>が投入されており、国債費、地方交付税交付金を除く一般歳出（当初予算ベース）の 4.4% を占めるに至っている。資金運用部あるいは郵便貯金の安全な運用は、一般会計の支出により担保されて初めて成り立つものといえる。

もっとも、財投機関における損失発生をすべて当該財投機関の経営トップに帰することはできない。財投機関は政府が定めた政策目的を達成するための執行機関であり、その目的や業務範囲は根拠法令において規定されているほか、各年度ごとの事業計画、資金計画については主務大臣の監督や認可を受けて策定することが必要となっている。こうした点も踏まえて判断すると、損失発生のかなりの部分は内閣、国会による監視・規律づけが有効に機能していないこと、あるいは経済学でいう予算制約のソフト化（soft budget constraint）に起因するといえるのではなからうか。

#### 歴史的使命を終えた財政投融资

財政投融资は、租税負担増を回避しつつ長期資金を大量に供給することが可能であるという特徴を有している。このため、高度成長期に代表されるキャッチアップ過程において、大幅な需要増大に対応し急ピッチで社会資本整備を進めることが可能となったし、政策金融の面においても、規制金利下、資金不足の時代にあって量的補完を果たすなど、これまでのわが国の発展に大きく寄与してきたことは否定できない。しかし、80 年代後半以降、日本の金融に求められる課題が産業資金の安定供給から資金の運用へと変貌を遂げ、社会資本についても供給量の拡充自体に価値があった時代が終わりを告げるなか、財政投融资制度および財投機関の役割、意義を見直すことが喫緊の課題となっている。

こうしたなかで、財政投融资の中心的な機能である政策金融について考えると、「金余り」時代と称されるように法人企業部門は資金不足から資金余剰の状態に転じており、量的補完という意義はもはや失われたといわざるを得ない。もっとも、政府の役割がすべて否定されるわけではない。外部経済効果の大きな投資プロジェクトの場合、民間だけに委ねると社会的に望ましい水準にまで投資が行われないうかたちで市場の失敗が顕現するおそれがある。そういった事態の発生を是正するという点に政府活動の意義を見出すことができるからである。

しかし、こうした役割が真に必要な場合であっても、手段の妥当性が厳しく問われなければならない。政府部門に市場への参加が期待されたとしても自らがプロジェクトの実施主体となるのではなく、採算性の評価などを民間に委ねるとともに、プロジェク

---

<sup>4</sup> 財投機関に対しては、補助金のほか出資金という形で資金が提供されており、98 年度末の残高は約 16 兆円に達している。財投機関に対する政府補助を論じるに際しては、こうした資金の機会費用についても考慮されるべきである。

トの社会的利益と私的利益との乖離部分を利子補給で埋めるなどの方法で十分対応できる。このほか、政府による信用補完が必要となる局面もありうるが、そういった場合でも、借り手企業や民間金融機関においてモラルハザードが生じないよう配慮する必要がある。そのためには、民間金融機関の借り手企業に対する監視・規律づけ機能を活用すべきであり、そうした機能が期待どおりに働くよう、保証額については元本の 80～90%にとどめ、民間金融機関が借り手企業の信用リスクの一部を負担する仕組みが求められる。

わが国において公的金融がこれほどの水準にまで肥大化してきた背景としては、政府が、資本市場が相対的に未発達<sup>5</sup>なことを前提として、本来であれば資本市場で調達すべき長期資金を自らの管理の下で融通できる組織を築き上げ、その機能を代替してきたことが挙げられる。それこそが財政投融资制度であり、その結果、資本市場の発達が阻害されてきたとも解釈できる。21 世紀における日本の金融を展望すると、資金提供者に対する十分な説明責任の遂行を前提として、リスクのとれる資金を集めて投資するメカニズムを日本経済の内側に構築することが求められる。最終的にはそうした資金の運用者が、種々の投資計画のなかから有望プロジェクトを取捨選択するとともに経営者を規律づけることになるからである。

## 2．政府による財政投融资改革案をどう評価するか

### 2001 年度から実施される改革案の骨子

昨年 12 月に纏められた「財政投融资制度の抜本的改革案」は、預託義務の廃止と自主運用への移行、財投機関債、財投債の発行、政策コスト分析を活用した対象分野の見直しなどを骨子とする（第 2 表、第 2 図）。

すなわち、第 1 に、2001 年度から郵便貯金、年金積立金の資金運用部に対する全額預託義務が廃止されるとともに、それに代わる運用手段として郵便貯金、年金積立金に金融市場を通じた自主運用が解禁される。このほか、簡易保険積立金についても、財政投融资協力を通じた財投機関等に対する融資が廃止され、金融市場を通じた自主運用体制に移行する。なお、郵便貯金等による自主運用については、安全確実かつ効率的な仕組みを検討のうえルール化するとされている。このような制度改革の実施にあわせて資金運用部は廃止する。

第 2 に、預託義務の廃止にあわせて、財投機関に対しては、施策遂行に必要な資金の市場からの調達が求められることとなった。新しい特別会計において国の信用で一括し

---

<sup>5</sup> 資金循環表で 98 年度末時点の国内非金融部門の資金調達を見ると、公的金融機関借入は 319.9 兆円と民間金融機関借入 667.1 兆円の 48%程度を占めている。これに対し、資本市場からの調達は政府部門を除けば低調であり、事業債は 57.4 兆円、居住者外債は 11.2 兆円となっている。

て発行される財投債、あるいは政府保証債という資金調達手段も用意されているものの、第一義的には財投機関が独力で財投機関債を公募発行するよう最大限の努力を払うことが期待されているのである。

第3に、財政投融资の対象分野・事業については、政策コスト分析<sup>6</sup>の適切な活用により民業補完、償還確実性の観点から不断の見直しを行うとともに、特殊法人等の業務・財務の改善、財政規律の向上を図るとされた。

このほか、特殊法人等および財政投融资全体にかかわるディスクロージャーの推進、資金調達における市場金利連動の徹底、10年ごとの金利見直し制の選択的導入などといった金利設定における市場原理との調和の推進措置も盛り込まれている。その一方で、財政力の弱い地方公共団体向け融資については、郵便貯金、簡保積立金は地方債計画・財政投融资計画の枠内で政府が定めた統一的貸付条件等に基づき例外的に直接融資を行うとか、預託制度の廃止に際しては市場に与える影響にも十分配慮のうえ激変緩和を狙いとして適切な措置を講じるといった現行制度の維持につながりかねない措置も盛り込まれている。

#### 財投機関債の発行は改革の第一歩

このように、政府の取り纏めた改革案は、預託義務の廃止および財投機関債の発行を媒介として財投機関を市場において評価・監視・規律づけることによりその効率化を推進しようとしているところに最大の特色がある。この点に関しては、賛否両論が相半ばしている。財投機関債発行を通じた規律づけ機能の強化に懐疑的な論者は、概ね次のように主張する。すなわち、財投機関は民業の補完あるいは民間に委ねておけば社会的にみて適正な水準の確保が困難なサービスの供給を目的として設立されているのであり、そもそも財投機関の選別を市場メカニズムに期待するのは無理である。加えて、財投機関債の場合、発行体の財務内容よりも政府支援の有無が投資家のリスク判断のうえで重要となるほか、市場で評価されない特殊法人は破綻させるというルールが明確に定められていない限り、財投機関においては「民間ができないことをやっているのだから、市場での評価が低くても当然」という意識を払拭できないため、市場の規律づけ機能は有効に作用しない。むしろ、国会の場で財投機関の業務や財務内容を議論するという民主主義的プロセスを重視すべきと主張される。

この主張は否定できない真理を含んでいる。確かに、資金の調達方法が大きく見直されたからといって、それが直ちに特殊法人等の効率性向上につながるわけではなく、財投機関債に過大な期待をもつことはできない。しかし、その一方で、内閣、国会に賦与された財投機関に対する監視・規律づけ機能が、これまで長年にわたって有効に機能し

---

<sup>6</sup> 当該事業が終了するまでの間に国からの投入が見込まれる補助金等の総額を割引現在価値として一定の前提条件に基づき仮定計算したもの。

てこなかったという厳然たる事実にも留意する必要がある。今般の財政投融資改革案に内閣、国会による監視機能強化に関する提言が盛り込まれていない状況下、国会等を通じて監視すべきという提案は筋論ではあるが、その実効性は甚だ疑わしいといわざるをえない。

それゆえ、われわれとしては、財投機関の意識改革を促すとともに財投機関に対する国会等を通じた監視・規律づけ機能の強化を後押しするという観点から、改革の第一歩として財投機関債の発行を支持する。

#### 郵貯 2000 年問題は「小さな政府」実現の契機となる

このように考えると、財投機関債の発行を通じた経営規律づけ機能の強化に加え、財投機関の機能や意義自体を不断に見直し、「小さな政府」の実現に向けて対象業務の縮小を図ることが重要な政策課題として浮上する。90 年代初頭に預入れられた郵便貯金の大量償還という「郵貯 2000 年問題」<sup>7</sup>も、財政投融資計画規模の現状維持を前提とすれば深刻な問題ということになるが、見方を変えれば、財政投融資計画そのものの規模縮小を図るうえでの絶好の契機とも解釈できる。今回の政府による財政投融資改革案は、全額預託義務が廃止されるなかで特殊法人等はどのような手段で資金調達を行うべきか、また激変緩和措置をどうするかに重点がおかれており、21 世紀の日本における政府あるいは財政投融資のあり方をどう構想するかという視点が十分とはいえない。政府の改革案にも、対象分野の見直しに政策コスト分析を活用するという大いに評価しうる提案が盛り込まれているが、こうしたツールを活かして既得権益に切り込むことが望まれる。

他方、郵便貯金の自主運用については安全確実かつ効率的な仕組みを検討するとされているが、リスクのない運用はありえない。郵便貯金の自主運用が始まれば、郵便貯金が資産運用にかかわるリスクをすべて負担しなければならないが、万が一損失が発生した場合の対応については、ほとんど議論が行われていない。郵便貯金法第三条<sup>8</sup>を前提とすれば、国が損失を負担することになるが、そういったこと自体、本当に国民に受け入れられるのだろうか。われわれとしては、問題の抜本的な解決を図るためには郵便貯金の民営化しかありえないと判断している。この点に関しては、頁をあらためて議論することにしたい。

---

<sup>7</sup> 郵政省は、2000、2001 年度に満期が到来する 106 兆円のうち 49 兆円の資金流出を見込んでおり、郵便貯金の残高も 31 兆円減少するとしている。

<sup>8</sup> 郵便貯金法第三条は「国は、郵便貯金として預入れられた貯金の払もどし及びその貯金の利子の支払いを保証する」と規定している。

### 3. 財政投融资改革の視点と小さな政府を目指すわれわれの提案

#### 政府活動の再定義が前提

これまでみてきたように、財政投融资改革は制度自体の改革にとどまらず、われわれに対し 21 世紀の日本における政府のあり方をどう構想するかということ問いかけているのである。財政投融资改革に際しては、そういった文脈のなかで議論しなければ本質を見失うおそれがある。個人や企業によるイノベーションを促すためにも、政府機能についてはできるだけ小さく設計することが重要となっている。政府活動の重心は市場機能の維持すなわち取引環境の整備と競争の促進に置かれるべきであり、それと期を一にして政府部門が市場機能を代替するような活動から撤退することが求められる。それゆえ、財政投融资改革に際しては、市場メカニズムつまり競争を通じた規律づけをどう日本社会のなかに埋め込むかという観点から再構築を図るといった視点がきわめて重要となる。

加えて、政府部門の効率化には限界があるという点も念頭に置く必要がある。競争相手がなく利潤最大化原理に律せられない政府部門においては、そもそも効率化に向けた誘因が働かなくても不思議ではない。こうした点を踏まえると、政府部門の活動の単なる縮小ではなく、活動領域そのものの変更が政策運営上の重要課題として浮上してきたといえよう。例えば、政府が事業の執行まで担当した場合、さまざまなメンテナンスなど本来政府部門が行う必要のない機能まで果たさざるをえなくなる。そういった事態に陥らないためにも、政府部門の機能を政策立案機能などに純化することが求められる。

#### 財政投融资改革の基本的な考え方

したがって、財政投融资改革に際しては、小さな政府および自由で活力にあふれる日本社会の創造を究極的な目標として、その改革のあり方を議論する必要があると判断される。その場合、「民間にできることは民間に委ねる」という視点がきわめて重要になる。こうした観点から公共性の高い分野における官民の役割を切り分けるとともに、政府部門の役割とされた分野については、ディスクロージャーや外部監査などの充実を通じて規律づけ機能の強化を図り、個々の財投機関における業務の効率的運営の推進を後押しすることが強く求められる。

そして、われわれの財政投融资改革に関する考え方は、以下に掲げる 5 原則に要約することができる。

#### ( 財政投融资改革の 5 原則 )

目標：小さな政府（小さな政府は「持たない政府」でもある）

行動原理：民間にできることは民間に委ね、使命を終えた分野からの退出を促す

事業評価：費用便益分析、政策コスト分析に基づき事業分野を絞り込む

説明責任：ディスクロージャーの充実により実効的な説明責任遂行を担保する  
規律づけ機能：外部監査の導入などにより規律づけ機能を強化する

以上の観点からみると、政府の改革案の方向性は基本的に評価しうるが、その一方でさらなる改善を要する部分も少なからずみられる。それゆえ、われわれとしては、財政投融资改革をより実効あるものとするために、次に掲げる施策の追加実施を提案したい。

(財政投融资改革に関するわれわれの追加提案)

「民間にできることは民間に委ねる」という行動原理に関しては、役割を終えた機関、業務にかかわる退出戦略(exit policy)策定の義務づけ  
事業評価に関しては、費用便益分析、政策コスト分析を基礎とした評価基準の確立  
説明責任に関しては、時価情報や連結情報などディスクロージャーのさらなる充実  
規律づけ機能に関しては、国会による規律づけ機能の強化

民間にできることは民間に委ねる

小さな政府を実現するためには、ある特定の原則にしたがって政府の経済活動を切り分け、その対象範囲を最小限にとどめることが不可欠となる。「民間にできることは民間に委ねる」とは、96年12月に行政改革委員会から行政関与のあり方に関する基本原則として示された最も簡明な判断基準であり、われわれとしても、この原則を大前提として財政投融资改革を議論することにしたい。

そして、この基準に沿って財政投融资制度における政府部門の役割を再定義すると、

- ・ 民間からの供給が期待できる分野からは完全撤退のうえ、市場機能の維持や競争促進のための環境整備に徹する
  - ・ 社会資本整備などすべてを民間に委ねられない分野でも、事業実施の面ではPFIの考え方を活かすなど民間の資金やノウハウを活用しつつコストの圧縮に努める
- ということになる。

政策コスト分析を徹底し、財投機関のあり方や業務内容を不断に見直していくと、もはや歴史的意義を失った、あるいは政府による補助金の支給で政策目的の達成が可能と判断される機関や業務も出てこよう。財政投融资改革に際しては、既存の財投機関の存続を前提とするのではなく、意義、役割を喪失した機関については退出を円滑に進めるための戦略の策定を義務づけることが求められる。こうした対応を果敢に進め、激変緩和という名目で導入される経過措置が早期に不要となるようにすべきである。退出戦略策定の必要性に関しては、あとに郵便貯金、住宅金融、高速道路を例にとりあげ、簡単に論じることにはしたい。

## 費用便益分析、政策コスト分析を基礎とした事業評価基準の確立

費用便益分析による事業評価、政策コスト分析による納税者負担の定量化が、財政投融资改革を推進するうえでの大きなメルクマールとなるのは間違いのないところである。政策コストに対して何らかのハードルラインを定め、その基準に満たない事業分野からは撤退するといったように、財投機関の存続の可否を議論するうえでの判断基準として利用されることが期待される。

確かに政府の改革案においても、政策コスト分析の充実が謳われているが、そうした分析結果を今後どのようなかたちで政策評価、財投機関の評価に活かしていくかという筋道が明示されていない。まずもって、費用便益分析による事業評価の実施、政策コストの算定そのものが事業実施や財投機関の存立を支えるための免罪符として利用されるのではないかと懸念を払拭する必要がある。そういった数値は、あらかじめ定められた特定の評価基準との対比でもって始めて有効に機能するという点には十分配慮する必要がある。ちなみに、公共事業に関する費用便益分析を実施した場合、通常は1を上回る数値が得られる。それゆえ、費用便益分析を公共事業の評価・選択基準として利用するに際しては、例えば3以上の効果を有するプロジェクトのなかから最も高い経済効果が見込まれるプロジェクトを採択するといった評価基準をあらかじめ確立しておく必要があるとの指摘がなされており、こうした指摘を踏まえた対応が必要となる。

現在、政策コスト分析の発表は5機関にとどまっており、コスト分析の妥当性を外部から検証しうる状況にもない。それゆえ、われわれとしては、政策コスト分析等の導入を実効あるものとすることを目指して、すべての財投機関に対し事業分野ごとの政策コスト分析の公表を義務づけ、あわせて政策コストにかかわる評価基準を作成・公表することを提案したい。また、計数の検証可能性を確保するため、政策コスト分析の公表に際しては、算出根拠を含め試算の前提条件の詳細な開示が求められる。

## ディスクロージャーの充実と実効的な説明責任の遂行

政府部門が直接関与した資源配分にかかわる効率性、公正性を担保するためには、行政の関与に関する説明責任の遂行がきわめて重要となる。そのためには、例えばどのような資源がどこにどの程度投入され、その結果、どのような成果が達成されたかなど、信頼できる情報が適切な手続きの下で開示される透明性の高い仕組みの構築が不可欠となる。われわれが容易に入手しうる財投機関に関する基本情報としては財務諸表が挙げられるが、97年6月に成立した「特殊法人の財務諸表等の作成及び公開の推進に関する法律」に基づき、すべての特殊法人に対し財務諸表の作成と一般への閲覧が法律上義務づけられた<sup>9</sup>。この結果、個々の財投機関の財務内容にかかわる透明性や情報入手

---

<sup>9</sup> 特殊法人等の会計制度については、87年に財政制度審議会公企業会計小委員会により財政特殊法人等会計処理基準が定められたが、この基準は法的拘束力を有していなかった。



の容易さはある程度改善したということができる。

しかしながら、財投機関の財務諸表の場合、財務内容や事業効率の的確な把握にはなお不十分といわざるをえない。「財政投融资は伏魔殿」という批判を払拭するためにも、財投機関の財務諸表についても企業会計原則に準拠した時価会計を早急に導入する、資本関係がない場合でも、業務委託状況など取引実態を反映した実質支配基準に基づく連結情報の充実を図るなど、一層の改善が求められる。また、わかりやすいディスクロージャーの実現という観点からは、特殊な勘定科目の使用を極力避け、やむを得ない場合でも定義を明確にする、事業別・地域別の損益情報のように開示ニーズの強い情報については可能な限り詳細な開示を行うなど工夫を重ねていく必要がある。

情報開示請求については、昨年5月に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」が成立し、特殊法人に関してもその保有する情報の開示および提供を推進するため法制上の措置を講じることが盛り込まれている。現在、2001年5月までに法案を国会に提出すべく準備が進められているが、実際に情報開示請求が可能となる時期についてははっきりした目処はたっていない。政府部門の規律づけにおいてディスクロージャーが果たす役割の大きさを考えれば、極力前倒しでの体制整備が求められる。

#### 国会による規律づけ機能の強化

財投機関は主務官庁の監督下であり、本来的には内閣、国会が同機関に対する監視・規律づけ機能を担っているということができる。そうした監視・規律づけをより効果的なものとする、あるいは補完するためには、各機関による経営財務情報の開示に加え、第三者による外部監査の導入も重要となる。それゆえ、財政投融资改革に際しては、こうした規律づけメカニズムの強化を改革措置のなかに埋め込むことが強く求められる。

財投機関に対しては現在も行政監察<sup>10</sup>や会計検査が実施されている。しかし、石油公団の不良債権問題が突然浮上したことが端的に示すように、国による監督が必ずしも有効に機能しているとはいえない状況にある。そうした事態の改善を図るとともに納税者の負担を軽減するためには、行政監察、会計検査、政策評価（中央省庁の改革に伴い総務省が担う予定）の機能を統合した機関を国会に設置し、国会による規律づけの実効性向上に努めることが求められる。既に議論の場として、衆議院に決算・行政監視委員会、参議院に決算委員会および行政監視委員会が設置されており、国政調査権を通じた国会の中央省庁および財投機関に対する監督機能の強化につながることを期待される。この場合、財投機関に対する実際の監査は監査法人など外部の専門家に委ね、報告された事実をもとにして国会で議論を戦わせ、国民の意見を集約していくという仕組みが最も効

---

<sup>10</sup> 総務庁行政監察局は個別の財投機関につき財務調査結果や行政監察結果を順次公表しており、確実に債務を償還するには抜本的改革が必要であるとか、延滞債権に対する引当てが不十分との指摘を受けた機関もある。こうした調査結果の公表は望ましいが、財投機関の経営財務状況の全体像が明らかにされるまでには至っていない。

率的と考えられる。

例えば、財投機関の不良債権についても、現状では各機関がそれぞれに開示しているが、そうした計数自体、自己申告に基づくものであり、その適正性を第三者がチェックしているわけではない。自民党行革本部が公表した「財政投融资の改革について」には、政策金融機関につき「資産の健全性を金融監督庁による検査等によって確保する」ことが盛り込まれているが、こうした提案についても真剣な検討が望まれる。

#### 4．政府部門の活動領域見直しと退出戦略の策定

先に指摘したように、日本経済を取り巻く環境は大きく変化し財投機関の役割についても抜本的な見直しが求められている。それゆえ、今一度原点に立ち戻って財投機関のあり方を検討し、民間部門で対応可能であり撤退するのが適当と結論づけられた機関については速やかに退出戦略を策定・実行することが求められる。

ここでは、郵便貯金、住宅金融、高速道路を例にとり、退出戦略策定の必要性につき検討することとしたい。

##### (1) 入口機関である郵便貯金の民営化

安全な貯蓄手段や決済サービスの提供は本来的に民間の役割

郵便貯金は、これまで長年にわたって、財政投融资の資金調達、家計に対する安全な貯蓄手段の提供、民間金融機関から独立した決済サービスの提供、および大蔵省や日本銀行という当局および民間金融機関に対する対抗力、という4つの機能を果たしてきたと考えられる。このうちについては否定的な見方もありえようが、護送船団行政の下で民間金融機関相互の競争が必ずしも十分でなかったという点を踏まえると、それなりの説得力を有しているといえよう。

しかし、2001年4月以降、資金運用部への預託義務の廃止とともに自主運用が開始されれば、入口機関すなわち財政投融资の資金調達部門という郵便貯金の位置づけも消滅する。加えて、流通業など独自のネットワークを有する異業種からの銀行業務への参入も現実的なテーマとなるなど、金融ビッグバンの進展により既存の枠を超えた競争が激しさを増すなかで、民間金融機関に対する対抗勢力としての郵便貯金の意義も大きく後退することになる。このように考えると、今後も郵便貯金の機能として残されるのは、家計に対する安全な貯蓄手段の提供、および独立した決済サービスの提供の2つに絞られる。

いずれもきわめて重要な機能ではあるが、だからといって郵便貯金の存在が不可欠であるとは結論づけられない。貯蓄余剰にもかかわらずリスクキャピタルが不足している

とされる日本において、国が郵便貯金というかたちでリスク負担を伴わない貯蓄手段をさらに 1000 万円上積みする必要はないといえる。また、決済システムについても、官業としての郵便貯金が独立した決済システムを維持するより、民営化された郵便貯金を民間の決済システムに接続するほうが郵便貯金のネットワークの有効活用にもつながり、国民経済的にみてもはるかに効率的と考えられる。

#### 郵便貯金の自主運用に伴うリスクは国民が負担せざるをえない

これまでの間、郵便貯金は資金運用部への全額預託が義務づけられ、運用リスクから遮断されてきた。資金運用部が国会の議決を受け資金を運用し、郵便貯金の運用にかかわるリスクを吸収・負担していたからである。しかし、自主運用の開始とともに、郵便貯金自らが資産運用リスクと向き合い、運用責任を全面的に負うことになる。自主運用に移行すれば、郵便貯金金利の民間預金金利に対する優位性<sup>11</sup>も自然と解消されるというプラスの効果もある。その一方で、郵便貯金は、国家信用を背景として集められた資金であるため、万が一運用に失敗した場合には税金で補填せざるをえないという新たな費用負担にかかわる問題が顕現する。すなわち、自主運用への移行は郵便貯金利用者という一部の国民の得るリターンを納税者全体のリスク負担で支えることを意味するが、そうした仕組みを正当化する根拠は見出しがたいのみならず、投資家の自己責任を前提としたビッグバンの精神にも反するといえることができる。郵便貯金業務については 2003 年に公社への移行が決まっているが、公社化後も国が支払保証を続けるのであれば、公社への移行自体、何ら問題の解決にはつながらないと判断される。

また、郵便貯金と簡易保険の残高を加えると国債発行残高を超える規模となっているが、そういった巨大ポートフォリオを果たして効率的に管理・運用できるのか、政府部門の市場に対する影響力が過大となり市場機能を歪めないかといった問題にも留意する必要がある。さらに、不正な運用が行われた場合や巨額の損失が発生した場合、誰がどのようなかたちで責任をとるのかも明確になっていない。いずれにしても、自主運用体制の下では、郵便貯金運用にかかわるリターンを高めようとするリスク負担が必ず増大する一方で、経営の自由度がなければ効率性の追求も難しい。従って、自主運用体制への移行自体、郵便貯金の民営化を求めているといえる。民営化した暁には郵便貯金が自らの判断で選択できる業務内容も拡大することになる。2000 年度予算のなかで郵便貯金による確定拠出年金の取り扱い、投資信託や自動車損害賠償責任保険の販売が新たに認められたほか、インターネットバンキング拡充の動きも報じられている。そうした旺盛な事業意欲はまさに民営化に相応しいといえる。

簡易保険についても、小口で簡易な保険の提供は民間保険会社でも十分可能であり、

---

<sup>11</sup> 預託金利は市場金利を基準に設定されることとなっているが、これまで預託金利の水準は市場金利を若干上回る水準に設定され、上乘せ金利は隠れた補助金との指摘もあった。改革後は、郵便貯金による直接引受けが市場実勢と乖離した条件で行なわれない限りこうした問題はなくなる。

官が民に代わって運用リスクを負担する理由は見当たらない。われわれとしては、郵便貯金、簡易保険については、2001年4月以降、退出戦略としての民営化を早急に実施することを提唱したい。この際、郵便事業の取り扱いが問題となるが、郵便貯金、簡易保険の民営化を前提として検討していけば自ずと解決策が見出されると判断している。なお、民営化後を考えるに際しては、公正な競争の実現という独占禁止法上の観点から郵便貯金の適正規模をどう設定するのか、資金の地域への還元をどう考えるのか、これまで日銀に依存してきた資金繰り管理をどう行うのかといった観点も含め検討していくことが求められる。

### 金融におけるユニバーサルサービスの確保

郵便貯金の存在意義として、都市部以外での金融サービスの提供が挙げられることが多い。しかし、この点が郵便貯金民営化の大きなネックになるのだろうか。

例えば、郵便業務の事業主体<sup>12</sup>が管理する郵便局に窓口業務を委託するというかたちで、民営化された郵便貯金が郵便局のネットワークを活用することが考えられる。また、情報化、自由化の急速な進展を追い風として、既存の民間金融機関においてもデリバリーチャンネル拡充<sup>13</sup>の動きが活発化しており、さらに、操作の容易なテレビ画面を通じたホームバンキングサービスの開始や移動店舗による山間部へのサービス提供なども伝えられている。こうした新たな環境の下で、ユニバーサルサービス確保のためには巨大な官営金融機関が必要という主張の現実妥当性は大きく後退したといわざるをえない。

### (2) 出口機関の見直し

出口機関は、地方自治体、政策金融機関、事業実施機関という3つの類型に区分することができる。以下では、政策金融の例として住宅金融、事業実施の例として高速道路を取り上げた。なお、地方自治体への信用供与のあり方については、中央と地方という政府部門内部の権限と責任の再配置というきわめて大きな問題と不可分なため、別の機会に譲ることとしたい。

住宅金融、高速道路に関する検討結果をあらかじめ要約すると、次のとおりである。すなわち、住宅金融公庫は住宅資金の安定供給を通じて住宅取得能力の向上を図るといふ役割を担ってきたほか、住宅の質の向上という側面においても一定の政策誘導機能を果たしてきた。しかし、今日においては持家取得の支援が優先度の高い住宅政策とは考えられず、民間の対応能力も向上していることから、早期に住宅金融の分野から撤退すべきである。住宅の質の向上という政策目的の達成に関しては、別途推進されている政

<sup>12</sup> 郵便業務の運営に際してはネットワークの維持が重要であるため地域分割は実施しないと考えられる。

<sup>13</sup> スーパーマーケットやコンビニエンスストアへのアクセスポイントの設置、電話やインターネットを活

策で代替可能と考えられる。一方、高速道路の場合、必要性が高いと結論づけられた路線についてのみ建設するという考え方をとれば、財政投融资から大量の資金を調達する必要はない。民間の資金、ノウハウを最大限活用する方向で、プロジェクトごとに最も相応しい資金調達や建設、管理のあり方を検討すべきである。

## イ．政策金融としての住宅金融をどう見直すか

### 住宅金融は民間に委ねるべき分野

財政投融资の対象分野のなかでも住宅金融は大きなウェイトを占め、住宅金融公庫の財政投融资からの借入残高は 71.7 兆円（98 年度末）にもものぼる。高度成長期においては産業分野への資金供給が最優先され、民間金融機関による住宅ローンの供給は十分な水準に達していなかった。そうした時代環境の下、住宅金融公庫が住宅金融の分野において大きな役割を果たしてきたことは間違いない。しかし、近年、企業部門も資金余剰に転じるなど金融を取り巻く環境も大きく変化するなかで、住宅ローンは民間金融機関にとって重要かつ戦略的な業務分野となっている。実際、民間金融機関の住宅ローンは顧客のさまざまなニーズに対応すべく多様化しているほか<sup>14</sup>、高い信用力を有する事業会社が住宅ローンに参入するなど、従来の枠組みを超えた新たな動きもみられる。

このように民間による供給が十分に期待できるサービスについては、政府部門が直接サービスの供給主体となる必要はない。ちなみに、住宅金融公庫の政策コスト分析においては、住宅取得に必要な年収は住宅公庫利用の場合は 580 万円、民間金融機関利用では 621 万円とされている。両者の融資対象層はほぼ重複しており、住宅金融の分野においては民業の補完というよりも官民競合という事態に陥っている可能性が高いことを示唆している。民間の場合、確かに 35 年の固定金利という点では住宅金融公庫と同じ条件を提供することはできない。しかし、それは国家信用に基づく資金調達と金利リスクを補填する多額の財政支出に支えられて初めて実現可能なものである。そうした政府の関与が正当化される余地があるのか、虚心坦懐に検討する必要がある。

また、住宅金融については、景気対策としての効果に対する期待が大きかった。しかし、景気対策として住宅建設を刺激したいのであれば、将来にわたって政府部門の資産増をもたらさず時限的対応が可能な税制面での措置を重視するのが筋と考えられる。そして、公庫融資枠の拡大は、それ自体が住宅需要を拡大するというよりも、結果的に民間の住宅ローンを代替するという側面が強いと考えられる。

---

用したチャネルの拡充が進められている

<sup>14</sup> 借入期間は最長 35 年、借入金額も最大 5000 万円という条件が提示されているほか、金利も変動金利や一定期間（例えば 3 年、5 年、10 年）固定金利を選択しうるものなどさまざまなバリエーションがある。

持家取得の支援は優先度の高い住宅政策ではない

持家取得を促進するため政府部門の支援が必要とする主張には根強いものがあるが、本当にそうなのだろうか。わが国の住宅ストックは 93 年時点で総住宅数が総世帯数を 491 万戸も上回っており、量的な面ではもはや住宅不足という状況にはない。ストックの内容をみると、借家については平均床面積が依然として持家の半分以上となっているが、持家については平均床面積で欧州主要国と同程度となるなど、その水準も著しく向上している（第 3 表）。こうした状況の下では、住宅政策としては、持家取得を支援するための財政支出よりも、質の低い借家の居住環境改善により健康で文化的な生活の確保を目指すほうが優先度が高いと考えられる。この場合、政府部門が供給主体となる公営住宅を提供するという選択肢もありうるが、持たない政府を重視する立場からは、家賃補助の導入のほうが望ましいと判断される。家賃補助には、補助を受ける側の選択肢を拡大するほか<sup>15</sup>、民間のコスト削減インセンティブを活用しうるといったメリットも期待されるからである。

政府が住宅金融からの撤退を決断すれば、納税者の負担も相当軽減されよう。既に述べたように、財政から住宅金融公庫への補助金は、例年相当額にのぼっているほか、昨年発表された後年度負担も含めた政策コストは 1 兆 2383 億円と推計されている。

住宅金融からの撤退は金融システムの安定化・効率化にも貢献

このほか、政府部門の住宅金融からの撤退は、金融システムの安定化・効率化にも寄与しうる。住宅金融市場における住宅金融公庫の存在はきわめて大きく、98 年度末時点で住宅金融公庫の住宅ローン残高は約 64 兆円と全国銀行合計の残高約 63 兆円に匹敵する水準となっている。地域の住宅ローン需要に応えるのはリテール業務を行なう金融機関の重要な役割のひとつであるが、現実には第 1 順位の抵当権を設定した良質な住宅ローン資産は多くを住宅金融公庫が保有している。リテール業務を行なう金融機関がこうした市場から半ば締め出されていること自体、その経営安定を妨げる要因となり、金融システムの安定にとってもマイナスといえるのではなかろうか。

一方、金融システムの効率化という観点からは、住宅金融公庫が保有する住宅ローンの証券化が大きなテーマとなる。2000 年度の財政投融资計画には、住宅金融公庫ローン 500 億円の証券化が盛り込まれているが、そういった証券化が本格化すれば新たな金融市場の発展が期待できる。政府部門が自己勘定での住宅ローンの供給から撤退したとしても、米国におけるように、信用補完を通じて住宅ローンの証券化を支援するという選択肢もありうる<sup>16</sup>。この住宅ローンの証券化市場の発達は、投資家の立場からみると、

<sup>15</sup> 「良質な賃貸住宅等の供給に関する特別措置法」が成立し、3 月より定期借家契約が導入される。これにより良質な借家供給の増加が期待されている。

<sup>16</sup> 後述する住宅性能評価がわが国において定着すれば民間保険の活用も容易になるため、政府による信用補完のない証券化も実現しよう。

運用メニューの多様化を意味するため、今後、積極的に推進する必要があるといえる。もちろん、投資家に金利リスクを移転することで、民間においてもより長期の固定金利ローンの提供が可能になるため、家計にもメリットが及ぶ。

ただし、既存の住宅金融公庫ローン証券化に際しては、売却損の計上が不可避という点に留意する必要がある。証券化対象資産の安全性は高いが<sup>17</sup>、収益性の面では長期固定の低金利と近年住宅金融公庫の経営を圧迫している期限前償還リスクの問題を抱えている。このため、住宅ローンの証券化商品の魅力を高めるためには価格のディスカウントは避けられないと思われるからである。

良質な住宅ストックの形成には他の政策手段を適用すべき

住宅金融公庫融資は、建築基準法に代わって、住宅の質を向上させるという面でも一定の役割を果たしてきた。融資対象となる住宅の規模に一定の基準を設定するとともに、高耐久性、バリアフリー、省エネルギーといった条件を満たす物件に対しては、融資額、適用金利の面で優遇措置が講じられてきたからである。

高度化、多様化した国民の質的ニーズを満たした住宅を確保していくためには、良質な住宅ストックの供給に加え、住宅流通市場の整備を通じて国民により多様な選択肢が確保されることが必要とされる。しかし、個々の消費者が住宅の質を子細にチェックするには多くの困難が伴うのも事実である。こうした課題に対応すべく、99年6月に住宅性能表示制度<sup>18</sup>の創設を盛り込んだ「住宅の品質確保の促進等に関する法律」が成立し、今夏にも施行される予定である。戦後に建設された住宅のうち、約3割が公庫融資の対象となっているが、質の確保はそういった公庫融資の対象物件に限定されるべきではない。住宅金融公庫が担ってきたこの面での機能も、新しい政策の枠組みが構築されるなかで発展的に解消されるべき筋合いにあると判断される。

ロ．社会資本整備としての高速道路建設をどう見直すか

高速道路建設計画の見直しにより国民負担の増大を回避

高速道路については、87年6月に閣議決定された第四次全国総合開発計画に基づき、11520kmのネットワークを整備することが決定されており、98年度末で6453kmの高速道路が営業を行っている。この整備計画を前提として高速道路の建設、管理を行っている日本道路公団の場合、高速道路の収支率（（金利＋管理費）／収入）は過去5年度の平均で60%程度となっており、現時点で問題が生じているわけではない。しかし、98年度の料金収入が営業区間の延長にもかかわらず交通量の減少に伴い前年度比346億

<sup>17</sup> 98年度の延滞債権は約3372億円で、貸出残高に占める比率は約0.5%に止まる。

<sup>18</sup> 建設大臣が共通のルールとして日本住宅性能表示基準を定め、その基準にそって住宅の性能評価を客観

円（1.9%）減少するなど、経営環境は厳しさを増している。加えて、第4表にみるとおり、路線別の収支格差は大きく営業中21路線のうち黒字は9路線にとどまるなど、日本道路公団の収支は東名高速、名神高速など一部の路線に支えられる構造となっている。今後建設される路線については高収益性が期待できないため、そうした路線の建設が続けば、現在の東名高速、名神高速頼みが早晚限界に達するのは明らかである。

したがって、現在の建設計画を前提とする限り、いくら業務の効率化を推進したとしても、日本道路公団の経営悪化は避けられない。経営悪化を防止するためには、海外に比べ割高とされる料金をさらに値上げして利用者に負担を求めるか、財政からの補助金の拡大を通じて納税者に負担を求めるしか途は残されていない。昨年発表された試算結果によると、日本道路公団の政策コスト<sup>19</sup>は3兆3513億円とされているが、この計数は施工命令済みの路線のみを対象として算出されたものであり、全計画路線を対象とすれば政策コストはさらに増加することが見込まれる。また、高速道路の政策コストの算出に際しては、現実的な交通量の見通し<sup>20</sup>に基づく試算であるか否かがきわめて重要となるが、政策コスト分析の公表資料にはそうした情報が含まれていない。政策情報にかかわる信頼性向上のため、説明責任の一層の充実が求められる。

総務庁行政監察局も、日本道路公団のキャッシュフローは現状では健全としつつも、新規路線ほど収支率が悪いいため、新規路線の建設費増嵩による投資効率の低下が懸念されるとしている。このほか、97年6月の道路審議会建議においても、キャッチアップを目標として整備すれば効果があった時代から事業目的と社会的な効果を十分認識して投資を判断する時代に移行したことを認識すべきという指摘がみられる。高速道路のインターチェンジに1時間以内に到達できる面積の割合は97年度末現在、すでに67%にも達している。高速道路の整備に際しては、そうした指摘にも十分配慮のうえ、建設計画そのものを早急に見直し大幅に縮小することが求められる。

#### 高速道路の建設、管理・運営に民間の能力をどう活用するか

われわれとしては、高速道路の建設計画を大幅に見直し、便益と費用にかかわる情報や政府支援のあり方が事前に開示されるなど透明性の高い手続きを前提として、現実的な地域振興のあり方も含めて多面的な観点から議論が尽くされ、必要性が高いという結論が得られた路線のみを建設すべきと考える。このようにして決定された道路計画であれば、財政投融资制度から大量の資金を投入する必要はとくになく、プロジェクトごとに最も相応しい資金調達方法を検討すれば十分であろう。

---

的に行う第三者機関を整備するというもの。

<sup>19</sup> 99年度の事業計画及び同年4月認可の工事実施計画に基づく事業が終了するまでの43年間の政策コスト。政府出資金の額(1.6兆円)が大きいことや分析期間が長いこともあり、99年度予算における補助金等の計上額に対する比率は11.62倍と同時に発表された5機関のなかで最も高くなっている。

<sup>20</sup> 行政監察局は、「償還計画においては交通量の継続的な伸びを見込み返済額は後年度ほど多くなるよう



もちろん、資金調達のみならず高速道路の建設、管理・運営という業務全般にわたり、民間のノウハウやコスト削減のインセンティブを取り込み、良質な公共サービスをできる限り効率的に提供することが求められる。99年に法律が成立したPFIの考え方を活かして民間事業者に建設や管理・運営を委ねれば、プロジェクトのライフサイクルを通じたコスト引下げも期待できる。このほか、民間の工夫を活かした沿道開発により外部経済効果を内部に取り込むことができれば、政府支援の削減にも貢献しうると思われる。この間、既存の高速道路についても、サービスに対する対価を支払うことにより管理・運營業務を民間に委託することは十分可能である。既に、日本道路公団においては維持管理業務につき順次競争入札方式が導入されてきているが、こうした試みが拡大することで業務の効率化が図られれば財政負担の削減につながるといえよう。

なお、今後の新規路線建設の大まかなプロセスは以下のように考えると考えられる。

- ・ 政府部門が費用・便益分析を踏まえて高速道路建設を企画
- ・ 政府部門は企画案を公表し、外部の専門家からアイデアを募ったうえで事業内容を決定。商業ベースには乗らないが社会的必要性が高いと認められる場合には、政府による支援措置を明確にする
- ・ 政府部門は透明性の高い手続きにのっとり事業主体を決定
- ・ 政府部門による土地収用と事業主体による資金調達、詳細設計、建設、管理・運営
- ・ サービス水準維持のため、政府部門による事業主体の監督

#### 料金プール制見直しによる物流コストの低減

日本道路公団は、72年に料金プール制を導入している。路線ごとに建設費を償還するのではなく、高速道路ネットワークを一体として考え全路線の料金収入をプールして全体の建設費を償還するという料金プール制の採用により、採算の見込めない新規路線の建設も容易になった。しかし、建設計画自体を見直せば、将来建設されるはずであった不採算路線の建設費用償還のために既存路線で超過利潤をあげる必要はなくなり、料金プール制を見直し採算の良好な路線についての料金値下げも可能となるはずである。

地方においては、「高速道路はシビルミニマムであり、採算性や交通量という視点で議論すべきではない」という考え方が根強いほか、「都会の高速道路は地方の人間も利用したから償還が早まったのに地方の高速道路を割高にするのは不公平」という声も聞かれる。確かに財政支援や内部補助を通じて新規路線が建設されれば、沿線の特定地域においては物流コストが低下するのは間違いない。しかし、交通需要の大きい路線は地方在住者にとっても利用機会の多い路線であり、そうした路線の料金値下げは国全体の物流コストの低下に大きく寄与するため、全体としてみれば地方にとっても既存路線の料金値下げのほうが新路線の建設よりも経済効果が大きいと思われる。

---

に設定されているが、96年度においても交通量の見通しと実績には14%の乖離があった」と指摘している。

## おわりに

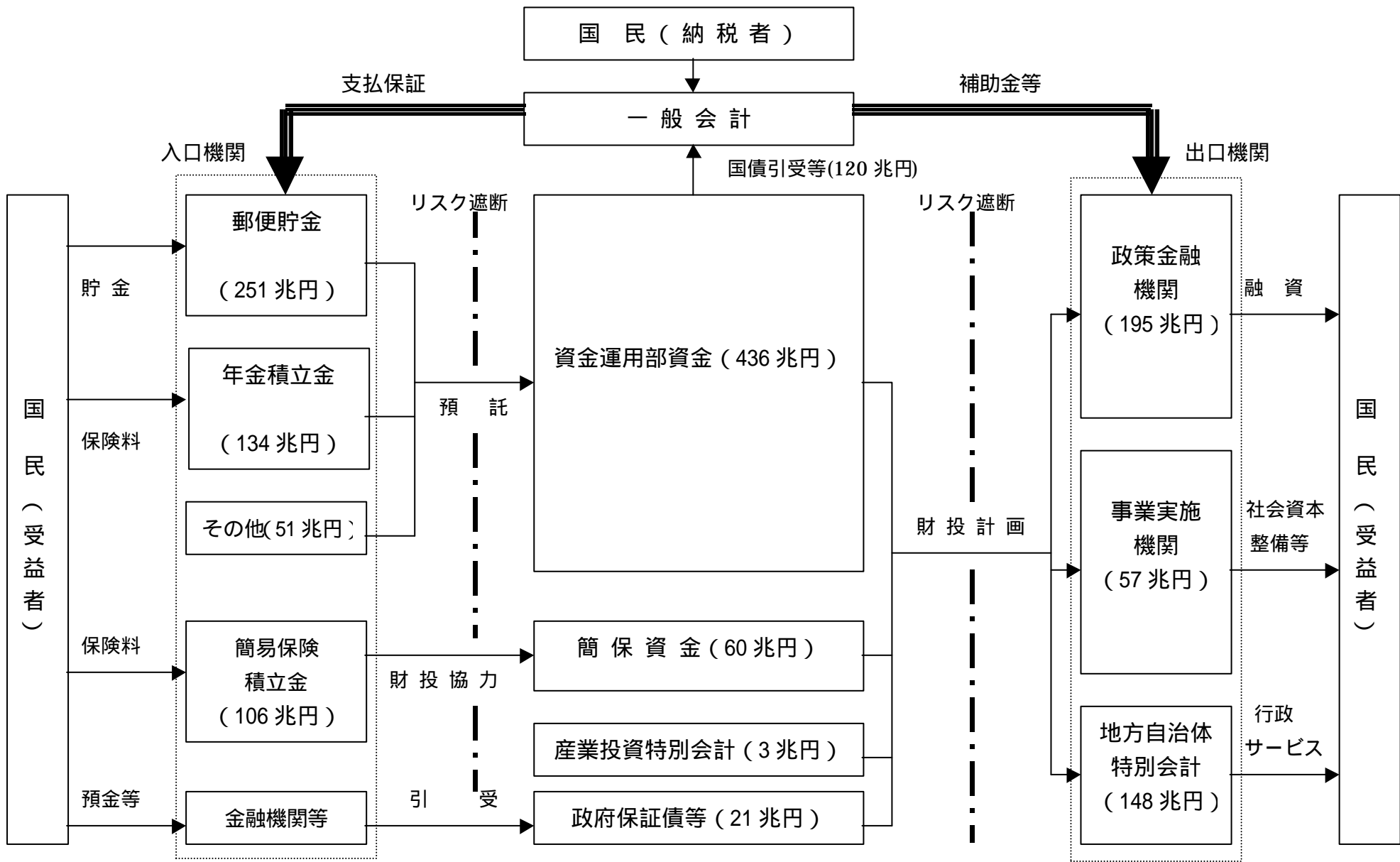
財政事情が一段と厳しさを増すなか、政府部門の活動に対しては効率性の向上と公正の確保がこれまで以上に強く求められる。そうした事態に対応するためには、政府部門には国民の生存権を実質的に保障するミニмумスタンダードの確保を求める一方、それを上回るサービスについては民間の競争を通じたベストプラクティスの形成を促すことで供給の質を高め、生活水準の向上を図るといった発想の転換が求められる。こうした文脈のなかで考えると、他所にあるものは此所にも必要という横並びの発想についても廃棄せざるをえない。大動脈が必要な部分は限られるはずであり、社会資本整備に際しては過剰な投資とならないよう厳しいチェックが求められる。また、何がミニмумスタンダードかも十分検討されなければならない。住宅政策を例に挙げれば、健康的な生活を送るために必要な居住環境の確保はミニмумスタンダードでありえても、持家取得を支援することはミニмумスタンダードとはなりえない。

もっとも、民間に委ねる分野についても、政府部門の関与を削減するだけすべてがうまくいくわけではない。政府に対しては、規制緩和のみならず、競争を阻害する要因を取り除くとともに競争を刺激する仕組みをつくりあげるなど、新しいサービスの提供やリスク管理の手法が実現していく環境の整備が常に求められる。

今回は財政投融资という仕組みをとりあげ、そのあり方について検討した。しかし、政府による経済活動に対する関与はさまざまな分野に及んでおり、財投資金に依存しているのはその一部分に過ぎない。21世紀日本の社会を活力あふれるものとするためには、今後、中央と地方の役割分担を整理しつつ、分野ごとに幅広く政府関与のあり方を検討していくことが課題となる。

以 上

(第1図) 財政投融资の仕組み



(大蔵省資料より作成)

政策金融機関、特別会計には資金運用事業を含む  
残高は98年度末

(第1表) 財政投融资対象機関一覧(99年度財投計画ベース)

(単位: 億円)

財政投融资対象機関名	財投計画残高	政府出資金	政府補助金	総資産
住宅金融公庫	718 527	1 522	5 600	742 459
国民金融公庫	90 541	2 419	760	101 433
中小企業金融公庫	71 635	2 777	642	76 079
環境衛生金融公庫	10 974	148	50	11 324
農林漁業金融公庫	39 469	3 032	856	43 793
公営企業金融公庫	152 823	166	29	230 482
北海道東北開発公庫	15 155	1 341	168	17 058
沖縄振興開発金融公庫	16 480	529	89	18 422
日本開発銀行	155 543	6 896	0	179 513
日本輸出入銀行	93 403	9 855	0	123 954
年金福祉事業団	354 728	10 593	571	346 657
環境事業団	4 301	96	55	4 715
社会福祉・医療事業団	22 520	126	423	24 498
日本私立学校振興・共済事業団	3 419	481	2 911	7 142
日本育英会	3 962	0	167	20 322
奄美群島振興開発基金	42	66	0	404
医薬品副作用被害救済・研究振興調査機構	246	226	0	276
石油公団	8 092	16 120	2 671	38 924
生物系特定産業技術研究推進機構	350	263	0	404
基盤技術研究促進センター	3 014	2 729	0	3 087
海外経済協力基金	46 232	53 818	8	100 868
簡易保険福祉事業団*	133 726	0	0	140 715
商工組合中央金庫	4 696	3 393	0	145 580
民間都市開発推進機構	183	0	0	433
政策金融機関小計	1 950 061	116 596	15 000	2 378 542
住宅・都市整備公団	142 732	4 898	2 200	167 922
帝都高速度交通営団	5 129	310	575	12 993
地域振興整備公団	5 468	1 104	15	7 805
日本下水道事業団*	1 181	0	2	1 546
金属鉱業事業団	649	237	55	754
農用地整備公団	1 709	14	7	3 221
森林開発公団	2 960	5 903	12	11 103
情報処理振興事業協会	589	3 096	91	2 891
日本道路公団	212 444	16 027	979	356 428
首都高速道路公団	39 268	2 476	0	63 862
阪神高速道路公団	31 992	2 026	0	45 891
本州四国連絡橋公団	21 715	4 102	0	40 046
日本鉄道建設公団	16 466	642	656	84 693
新東京国際空港公団	4 039	2 702	0	8 639
運輸施設整備事業団	43 672	141	40	5 538
水資源開発公団	14 061	24	116	45 453
科学技術振興事業団	542	749	27	302
関西国際空港株式会社	3 975	3 300	0	14 695
中部国際空港株式会社	266	34	0	377
電源開発株式会社	16 488	471	0	21 747
事業実施機関小計	565 345	48 256	4 775	895 906
合計	2 515 406	164 852	19 775	3 274 448

- (1) 対象機関は99年度財投計画時点のもので、国の特別会計、地方自治体を除く44機関
- (2) 政策金融機関、事業実施機関の分類は特殊法人総覧等に基づく当研究所の暫定的な分類
- (3) 資金運用事業を行なう機関は便宜的に政策金融機関に分類
- (4) 財投計画残高は98年度末の残高(財政投融资レポート'99)
- (5) 政府出資金、総資産は98年度末の計数。地方自治体は政府に含まない
- (6) \*印の事業団については関連勘定の資本合計がマイナスとなっているため、政府出資金はゼロとし
- (7) 政府補助金は98年度の損益計算書から推計。補助金、補給金、交付金等を含む

(第2表) 財政投融资制度の抜本的改革案(骨子)

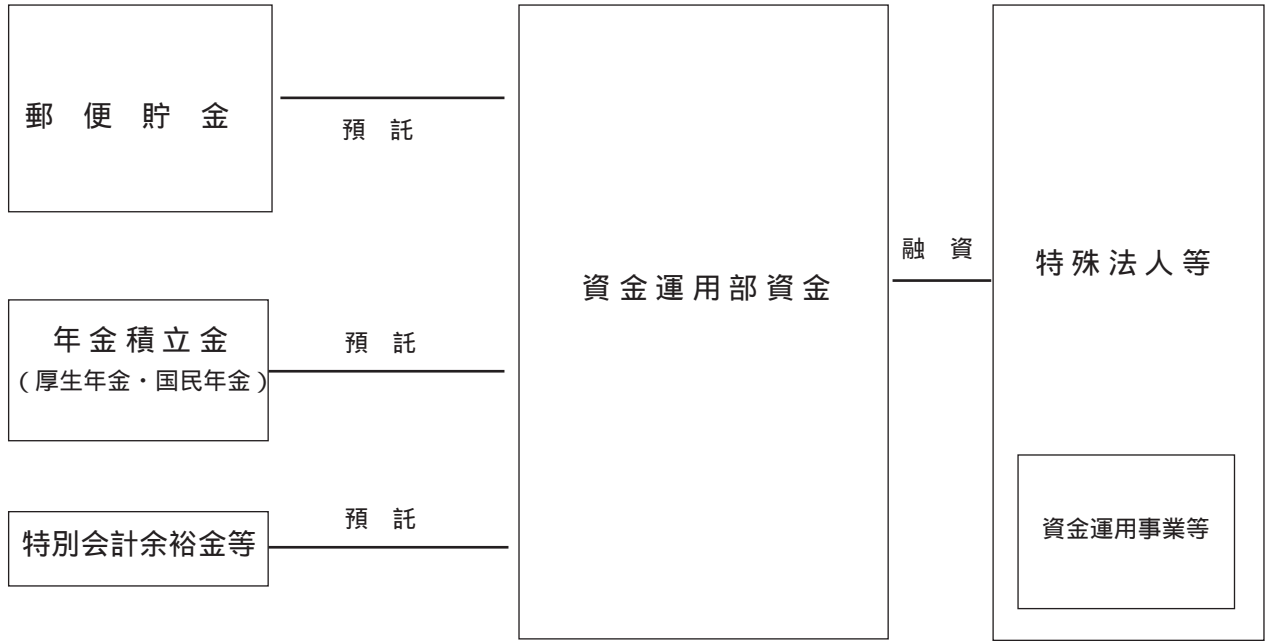
項目	内容	主要関連法
資金調達	<ul style="list-style-type: none"> <li>郵便貯金・年金積立金について、資金運用部に対する全額預託義務を廃止。簡保積立金も金融市場を通じ自主運用</li> <li>郵便貯金、簡保積立金は、地方債計画・財政投融资計画の枠内で、地方公共団体に対しては例外的に直接融資</li> <li>自主運用は安全確実かつ効率的な仕組みで厳正に実施</li> <li>特殊法人等は財投機関債の発行に向け最大限の努力</li> <li>政府保証債は厳格な審査を経て限定的に発行</li> <li>財投債は国会の議決の限度内で新しい特別会計において発行。発行・流通の仕組みについては現行の国債と一体のものとして取り扱い</li> </ul>	資金運用部資金法 資金運用部特別会計法 長期運用法* 郵便貯金法 簡易保険運用法* 国民年金法 厚生年金保険法 年金資金運用基金法
対象分野・事業の見直し	<ul style="list-style-type: none"> <li>民業補完、償還確実性の観点から不断の見直しを行い肥大化を抑制</li> <li>政策コスト分析を適切に活用</li> </ul>	
市場原理との調和の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>資金調達については金利上乗せを廃止</li> <li>貸付金利については、貸付期間に応じ市場金利を基準として設定、10年ごとの金利見直し制も選択可能とする</li> <li>国会の議決の限度内で融通証券を発行</li> </ul>	資金運用部資金法
国会の議決等	<ul style="list-style-type: none"> <li>改革後も予算により国会の議決を受ける</li> <li>統一性・一覧性を持った財政投融资計画を作成し国会に提出。財投機関債、地方公共団体に対する貸付についても明瞭に表示</li> </ul>	長期運用法*
政策コスト分析の充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象事業の政策コストを定量的に把握し公表</li> <li>政策コスト分析を通じた特殊法人等の業務・財務の改善、財政規律の向上</li> </ul>	
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>激変緩和のための適切な経過措置</li> <li>各特殊法人等及び財政投融资全体のディスクロージャーの推進</li> <li>資金運用部を廃止し新しい財政投融资制度に相応しい仕組みを構築</li> <li>2001年4月より実施</li> </ul>	資金運用部資金法

\* 長期運用法の正式名称は、資金運用部及び簡易生命保険の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律、簡易保険運用法の正式名称は、簡易生命保険の積立金の運用に関する法律

(大蔵省資料より作成)

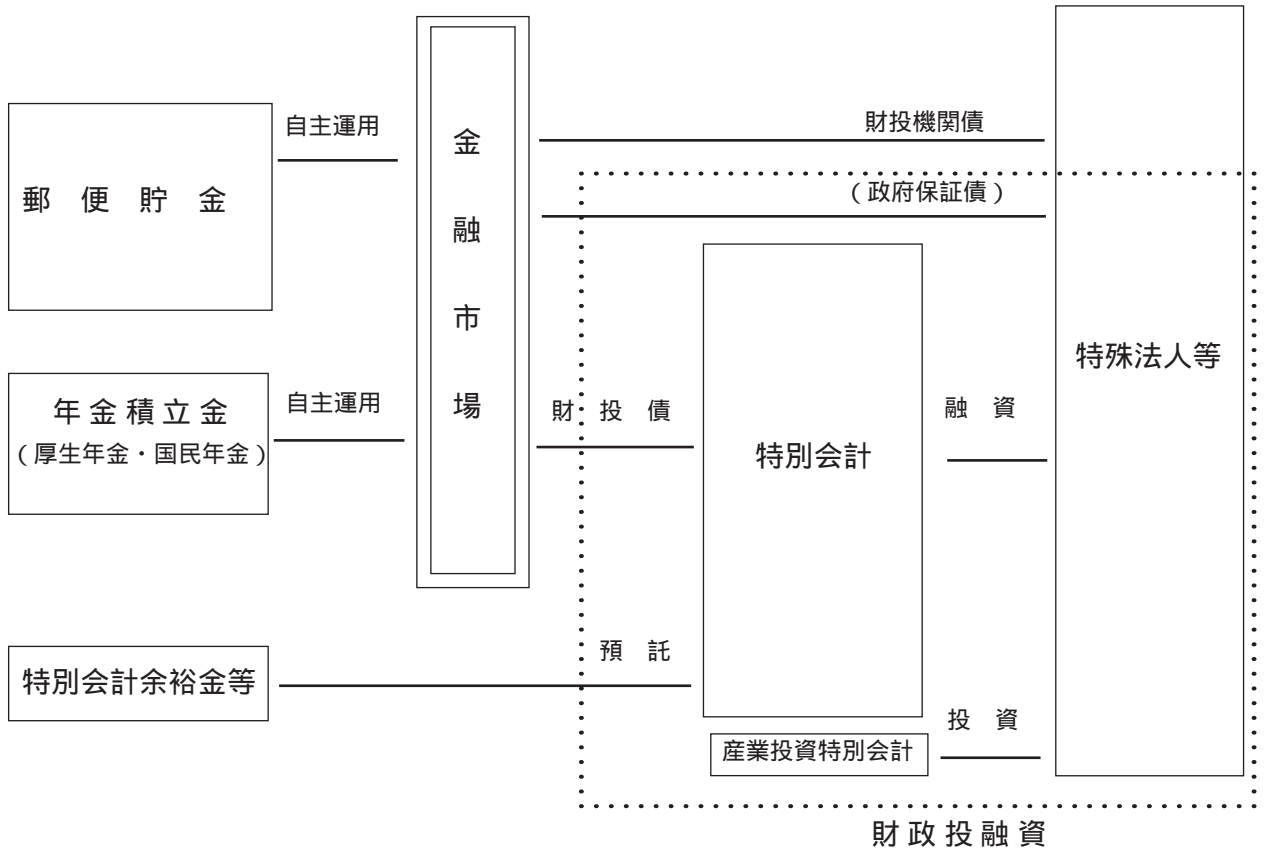
(第2図) 預託義務廃止に伴う資金の流れの変化

財政投融资の仕組み(現状)



(注) 現行の財政投融资の原資には、上記の資金運用部資金のほか、簡保資金、産業投資特別会計、財政保証債がある。

郵便貯金及び年金積立金の預託廃止後の新たな財政投融资の仕組み(イメージ)



(大蔵省資料)

(第3表)住宅ストックの状況(一戸当たり床面積)

(単位:m<sup>2</sup>、%)

国名	調査年	全体	持家(a)	借家(b)	(b)/(a)
日本	1993	92	122	45	36.9%
米国	1993	151	158	111	70.3%
英国	1991	92	102	88	86.3%
ドイツ	1987	95	124	78	62.9%
フランス	1992	95	112	77	68.8%

(注)床面積は壁芯換算

(「図説日本の住宅事情」より作成)

(第4表) 高速道路路線別収支状況(平成10年度)

路線名	開通延長 (km)	収入 (億円)	費用(億円)		収支額と構成比		収支率 (%)	参考	
			管理費	金利	(億円)	(%)		道路価額(億円)	ROA(%)
北海道縦貫	320	358	153	382	-177	-2.34	149	9,397	-1.88
北海道横断	89	106	43	83	-20	-0.26	119	2,541	-0.79
東北縦貫	766	2,294	415	340	1,539	20.32	33	22,850	6.74
東北横断	434	294	128	433	-267	-3.53	191	13,962	-1.91
関越	429	1,369	292	792	285	3.76	79	24,691	1.15
常磐	200	820	139	349	332	4.38	59	11,428	2.91
東関東	113	661	106	126	429	5.66	35	7,326	5.86
中央(含名神)	632	3,018	528	207	2,283	30.14	24	27,029	8.45
東名	347	2,667	420	0	2,247	29.67	16	14,216	15.81
東海北陸	88	81	35	172	-126	-1.66	257	6,150	-2.05
伊勢湾岸	5	3	5	47	-49	-0.65	1998	1,449	-3.38
北陸	487	915	289	757	-131	-1.73	114	16,399	-0.80
近畿	373	1,613	300	507	806	10.64	50	20,622	3.91
中国縦貫	543	860	205	377	278	3.67	68	12,130	2.29
山陽	417	1,246	210	1,082	-46	-0.61	104	27,245	-0.17
中国横断	178	121	52	174	-105	-1.39	187	5,265	-1.99
四国縦貫	169	160	58	236	-134	-1.77	184	8,391	-1.60
四国横断	125	169	54	219	-104	-1.37	161	6,548	-1.59
九州縦貫	437	1,148	213	354	581	7.67	49	12,664	4.59
九州横断	246	396	94	333	-31	-0.41	108	10,229	-0.30
沖縄	57	92	31	78	-17	-0.22	118	2,053	-0.83
合計	6,453	18,392	3,772	7,046	7,574	100.00	59	262,585	2.88

(注) 収支額 = 収入 - 費用、収支率 = 費用 / 収入

(「Highway Report '99」より作成)