

道路公団と住宅金融公庫の改革先行プログラム

2001 年 11 月

21 世紀政策研究所

道路公団と住宅金融公庫の改革先行プログラム

21 世紀政策研究所

2001 年 11 月

構造改革とは、将来世代が負いきれないほどの税負担をもたらす可能性のある要因を、今のうちに封じ込め、経済活力の回復を期したいという願望に発するものである。

構造改革のうち、特殊法人改革にあたって道路公団と住宅金融公庫の改革が先行することになった。われわれはこうした二つへの絞り込みを次のように理解する。

フリーランチは存在しない。

将来の納税者への巨額なつけ回しに陥る可能性の高い道路公団にかかわっていえば、高速道路建設は借入金に依存すべきではない。ハイウェイ要求は地元負担がまったく予定されていないため、要求に際限がないという自己規律の喪失を起こしやすい最たるものである。この分野への規律の導入は構造改革の格好の手掛かりとなる。

民間にできることはすべて民間に委ねる。

民間金融の業務革新やビジネスモデルの確立を妨げている公的金融機関は、21 世紀において基本的に退出すべきである。国内銀行は最近の 2 年間に国債保有額を 30 兆円も増加させた。家計向けの融資の柱である住宅金融の分野では、住宅金融公庫の圧倒的な比重のゆえにリーダーシップをとろうにも不可能であった。そして毎年 5000 億円程度が国から住宅金融公庫に対して補填されてきた。公的金融の退出という戦略の最初の事例となる条件が揃っている。

事務・事業の見直しをすべての特殊法人に対して行ったのち、原則的な改革ルールを決定する、という方法論も一般的には存在する。しかし具体的な手順については、政治的な重みをもつ対象を手始めに取り上げるといった決定の方が問題点を集約的に示すことになり、今後の改革を促進するうえでも国民的な教育効果が期待できよう。今回のレポートは視点を絞り込んで、特殊法人改革に向けての方向性を明らかにしようとしたものである。

以上

目 次

1. 道路公団の改革先行プログラム 1
2. 住宅金融公庫の改革先行プログラム 9

1. 道路公団の改革先行プログラム

高速道路改革

需要サイドの論点

高速道路の整備効果は、全ての地域において得られるものではない。

経済効果

- 1.陸運関係
国道等による代替輸送が可能な場合、高速道路は使用しない。
(競争激化によるコスト削減のため)
- 2.工業・農業
効果は明らかでない。
(輸送コストの高い高速道路の利用は限定的)
- 3.商業
ストローク効果が発生し、かえって地域商業が衰退するおそれがある。
- 4.建設による雇用
持続的效果は期待できない。

非経済的效果

交通事故対策・救命救急医療・道路毀損時のバイパス機能
高速道路である必然性についての検証が必要
(安価で、即時整備可能な代替手段は存在しないのか)

既に幹線道路は、相当程度整備されている。

むしろ、幹線道路以外の整備が必要なのではないか。

	一般道路全体	うち国・都道府県道
改良率 昭和30年頃	9%	24%
現在	54%	70%

(注)改良率 車道幅員5.5m以上改良済み区間

供給サイドの論点

道路公団はこれ以上の債務を負う余裕がない。

財務体質

業務収入	2兆1,092億円 / 年
利益 (民間基準換算)	4,230億円 / 年 (政府補給金1,008億円を含む)
固定負債残高	26兆8,080億円
固定負債増加額	7,358億円 / 年
国費投入額	3,102億円 / 年

(注)固定負債 = 道路債券 + 長期借入金 + 割賦未払金

国費投入額 = 政府補給金 + 政府出資金 + 政府補助金 として計算

(データは日本道路公団平成12年度行政コスト計算書及び財政金融統計月報による)

このまま建設を継続すれば償還どころか、負債が増えつづける一方である。

疑問の多い償還計画

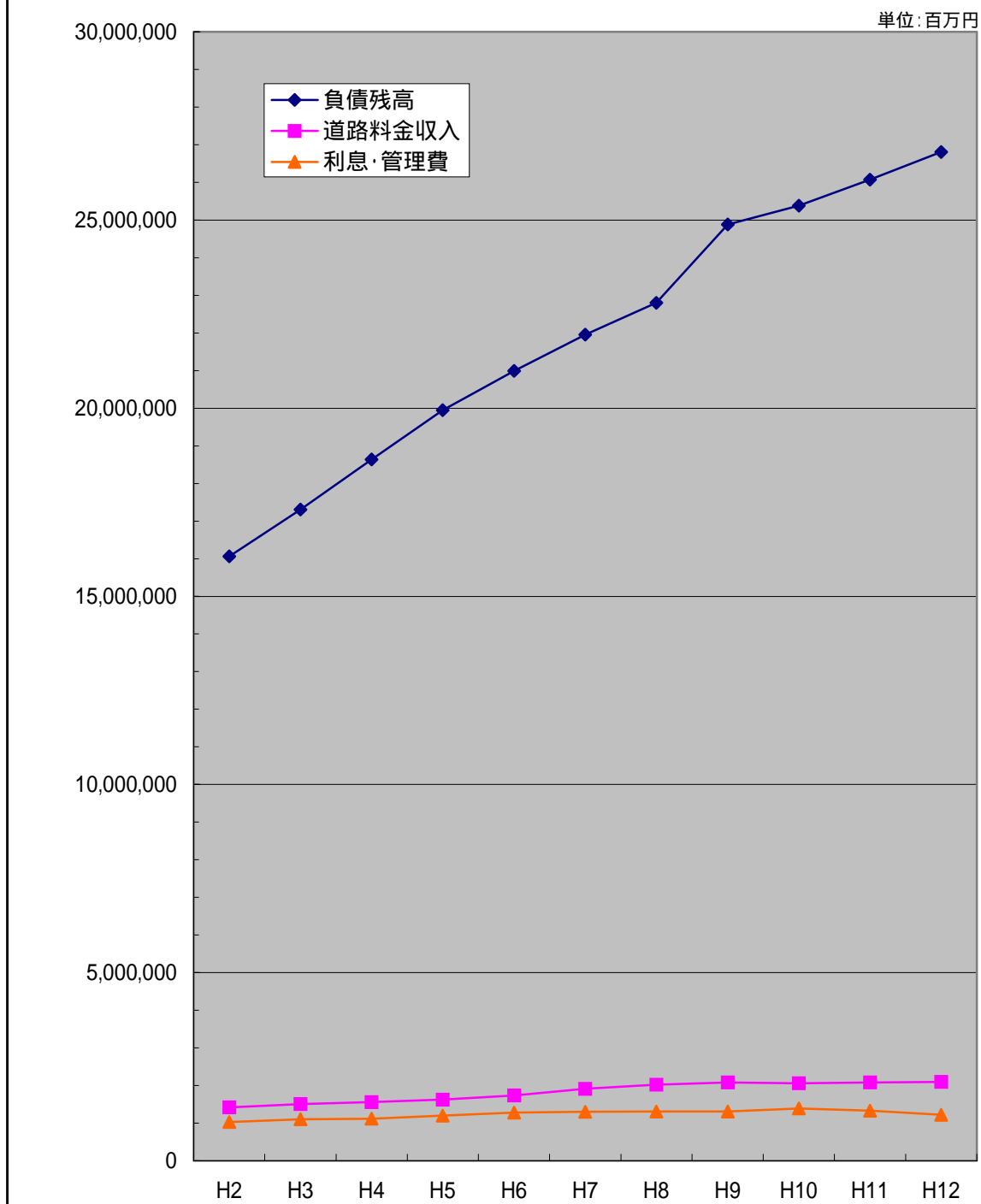
国土交通省では、総交通量が2020年までに20%増えることを前提としているが、高速道路の利用量は供用延長に比べ伸び悩んでいるのではないか。

	H1 ~ H6	H6 ~ H11
高速道路供用延長	+22%	+17%
日平均走行台キロ	+36%	+9%

すでに、償還計画が破綻した実例もある。
東京湾アクアライン
本四連絡橋

道路整備計画の即時凍結を

日本道路公団における収入及び負債の状況



	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12
負債残高(兆円)	16.1	17.3	18.6	19.9	21.0	22.0	22.8	24.9	25.4	26.1	26.8
料金収入(兆円)	1.4	1.5	1.6	1.6	1.7	1.9	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1
利息・管理費(兆円)	1.0	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.3	1.2
収入/負債残高	8.9%	8.7%	8.3%	8.2%	8.3%	8.7%	8.9%	8.4%	8.1%	8.0%	7.8%
利息・管理費/収入	72.2%	73.3%	71.8%	73.9%	73.5%	68.1%	64.6%	62.9%	67.5%	64.0%	58.2%
(収入-利息・管理費)/負債残高	2.5%	2.3%	2.4%	2.1%	2.2%	2.8%	3.1%	3.1%	2.6%	2.9%	3.3%

財政金融統計月報による

(注1) 表には一般有料道路分を含む

(注2) 負債残高 = 道路債券+長期借入金 + 割賦未払い金

(注3) 利息・管理費 = 債券利息 + 借入金利息 + 事業資産管理費 + 一般管理

高速道路改革

高速道路の整備は、直ちに凍結すべきである

本年 4 月に小泉内閣が発足してから、特殊法人改革が大きな関心を集めるようになってきている。とりわけ高速道路の建設・管理を担う道路 4 公団については、そのあり方について各界で様々な議論がされているのは周知の通りである。高速道路は、都市・農村部を結ぶネットワークとして日本の経済成長を支え続けている重要なインフラである。しかし、その整備に要する巨額の建設費のほとんどが借入金によって賄われており、各公団の経営を圧迫していることもまた事実である。既に公団には多額の有利子負債があり、従来の整備計画に従って建設を継続していくと、近日中に経営が行き詰まる可能性が高い。「税金の投入による破綻処理」といった最悪のシナリオを避けるためにも、政府は早急に高速道路の整備計画を凍結すべきである。

我が国道路整備の現状

我が国の高速道路は、昭和 62 年 6 月 30 日に閣議決定された第四次全国総合開発計画により、21 世紀初頭までに 11,520km を整備することと定められている。その後、バブル景気が去り日本の経済情勢は大きく変化したが、平成 10 年の新道路整備 5 カ年計画（平成 10 年度～平成 14 年度）においても、基本的に従来の計画が維持されている。即ち同計画では「事業目的と社会的効果を十分に確認しながら投資を判断する時代へ移行している」ことを認識しつつも、依然「21 世紀初頭までに予定路線 11,520km を供用させることを目途に整備を推進する」ことが定められているのである。現在はそのうち 9,342km が具体的な整備計画として決定されており、平成 13 年度末には 6,959km が営業される予定である。高速道路はこうした整備計画等に基づき、公団が財政投融资により調達された資金を用いて建設し、負債はその利用料から得られる収入で償還していく予定であった。

国土交通省では、整備計画実現にむけて将来必要とされる建設費用をおよそ 20.6 兆円と見積もっているが、これは、我が国における単年度の一般会計の実に 1/4 に相当する額である。主要な高速道路を建設・運営する日本道路公団は、既に 25 兆円を越す有利子負債を負っているが、この上に巨額の債務を負う余地が残されているのであろうか。また計画中の高速道路には、こうした負担を負ってでも建設を継続すべき合理的な便益が存在するのだろうか。

道路公団の経営環境

日本道路公団の場合、本年 9 月に公表された平成 12 年度「民間企業仮定損益計算書」によると、当期は 4,230 億円の利益が計上されており、黒字企業であることは間違いない。しかしながら、そのキャッシュフローを検討してみると財務状況が磐石といえる状況には

程遠いことがわかる。

それによると当年度の道路の運用から得られる収入は、政府の補給金を除くと 8,709 億円である。一方、債券の償還や借入金の返済に要した額は 2 兆 3,972 億円で、収入の約 3 倍の借入金を返済しなければならなかった計算になる。さらに道路等の固定資産取得のために 1 兆 9,326 億円の支出を行っており、この分を考慮にいと支出合計は、4 兆 3,298 億円に達する。収入分をこえる額については、新規の起債や借入金（3 兆 1,516 億円）によって賄わざるをえないが、それでもなお、3,072 億円不足することになる。

この不足分を国からの利子補給や出資金等により補填することで、同公団はかろうじて資金収支バランスを保っているのである。国からの支出のうち、出資金は将来的に国に返還されるものであることを考えれば、単純に国費による損失補填と考えることは適切ではないかもしれない。しかしながら、現行料金の維持を前提として高速道路建設を続けていく限り、国費の投入が避けられないことには変わりがない。こうした国費を受け入れてなお、道路公団は平成 12 年度において 7,544 億円の新たな負債を負った計算になる。今後建設が予定されている路線は、漁村や山間部、あるいは既に他の道路が整備されている地域を通過するものが多く、収益を期待できるとは考えにくいものがほとんどであることを考えると、今後の収支改善は期待できない。

本州四国連絡橋公団については、さらに深刻である。同公団の行政コスト計算書によると、平成 12 年度末に 1 兆 3,884 億円もの累積欠損金が計上されている。同年度において、公団が業務から得られる収益をみても 771 億円の支出超過となっており、利息の返済すら新たな借入金に頼らざるを得ない状況である。建設が終了しても償還どころか債務が膨らむ一方であり、もはや国の補助なしでは破綻は免れない（その結果、平成 13 年度から、国により年 800 億円の無利子貸付が行われることとなっている）。

公団の経営は、リスクを先送りにしている

こうした状況下では、一般の企業であれば、新たな起債をしても引受け手を見つけることはきわめて難しい。公団においてそれを可能にしているのは、国の信用により資金を調達することが可能であるからにほかならない。平成 13 年 4 月施行の財政投融資改革により、公団も政府保証の付かない財投機関債による資金調達をおこなうことができるようになった。しかし、日本道路公団の場合、平成 14 年度の財投計画において財政投融資からの調達が 2.1 兆円であるのに対し、財投機関債は 3,000 億円に過ぎない（本四公団は当然財投機関債の発行はできない）。このことは言葉を返せば、公団が破綻するようなことがあれば、ほとんどの負債は法的にみても国民の税金を持って弁済するということを意味する。いわば、現在の世代が高速道路を利用する利益を享受する一方で、建設に伴う巨大なリスクは将来世代に負わせているのである。

一般に巨額の債務を負う場合、将来の不確定要素まで含め、厳密な返済計画が考えられねばならない。しかし、現在の償還計画は、楽観的に過ぎるといわざるを得ない。事実、

国土交通省の試算では、平成 32 年までに交通量が 20% 増えれば、整備計画通り建設しても約 50 年で償還可能であるとするが、高速道路の利用台数は平成 8 年ごろを境に 14.4 億台前後で推移しており、伸び悩みの状態が続いている。

【 アクアラインにおける事例 】

いわゆる「高速道路」ではないが、同じように公団が資金を借入れ、その負債を利用料で返済する道路に東京湾アクアラインがある。同道路における平成 11 年度時点の償還計画によると開通後 40 年で建設に要した債務を償還する予定であった。しかしながら、交通量が当初予想を下回ったため、京葉道路・千葉東金道路等を巻き込んで償還計画が見直された。その結果、アクアラインの採算は成り立ったものの、当初 30 年で償還される予定の京葉道路・千葉東金道路の償還期間は、50 年に延長されることとなってしまう。

高速道路全線について立てられている償還計画が当初予定通りに進まなかった場合、アクアラインのような便法を使う余地はない。償還計画が破綻し、公団が返済不能な債務を負う前に、現行の整備計画に基づく建設を凍結すべきである。

誰のために高速道路を作るのか

建設主体である公団の状況を観察すると、借入金で高速道路建設を行うことは、公団の負っている負債の規模からみて、もはや不可能であると考えられる。その一方で、高速道路により利益を受ける側から見ると、高速道路は重要なインフラであることから、多少のリスクは覚悟の上で、今後も整備計画に基づき建設を継続するべきであるという意見も根強い。一般論としてみるならば、そうした見解にも一応の合理性があるものと思われる。しかし、いわゆる高速道路の整備効果といわれるものは、全ての地域において共通して得られるものであろうか。

【 陸運関係 】

一般に高速道路網は都市・農村部の時間距離を飛躍的に短縮することができることから、陸運関係についてはメリットが大きいといわれる。かつて東名・名神高速道路の開通により自動車による輸送力が飛躍的に上昇し、日本の高度成長を支えたことは事実である。しかし、今後整備が計画されている路線については、一般道で代替輸送ができるものもあり、同様の効果が見込めるかは甚だ疑問である。実際、一部陸運業者において近畿圏から九州に輸送を行う場合、少々遠回りでも中国自動車道を回避して国道 9 号線を利用するといった例がみられる。イタリアやフランスの 3~4 倍といわれる利用料金（アメリカは一部を除いて無償）がネックとなり、一般道で代替が効く場合は、そちらが優先的に使用されるのである。最近の陸運業界は、競争激化に伴い輸送コストは限界まで下げざるを得ない状況にあり、今後の高速道路開発に大きな期待を寄せているとは考えにくい。

【 経済効果 】

高速道路は沿線地域の工業・農業・商業その他産業の活性化に寄与するといわれるが、高速道路が開通しただけでそうした効果が得られるとは限らない。高速道路の建設にあたっては、それに付随して多くの雇用が創出されるが、そうした雇用は建設終了までの一時的なものであり、地域の永続的な発展に寄与するものとは考えられない。農業・工業についても、流通経路が確保されることにより発展の機会が増えるといわれるものの、やはり高速料金が輸送コストに上乘せされねばならないことを考えると、高速道路建設に頼るだけでは、効果は極めて限定的なものにとどまるのではないか。

商業においては、むしろ逆の効果が考えられる。高速道路が整備されることにより、顧客はむしろ都市部の大規模小売店に流出し、地元商店街にとっては不利な状況が出現する可能性がある。アクアラインの一方の出入り口である木更津市の場合、売り場面積や年間商品販売額が下落するなど周辺商店街の空洞化が進んでいる。結局、高速道路の建設は、地元に一時的な利益をもたらす可能性はあるものの、それが継続する保証はなく、むしろ地域の発展にとってマイナスに働くリスクを伴うものであることを認識しておく必要がある。

【 非経済的效果 】

経済的な側面の他にも、高速道路は交通事故減少、救急救命医療あるいは沿線道路等が断絶された際のバイパスとなる等、地域社会への貢献度は大きいといわれる。確かに高速道路があればこうした要望にある程度応えられるかもしれない。しかしその場合でも、高速道路整備が果たして最善の手段であるかどうかは、また別の問題ではないだろうか。交通事故の減少には高速道路よりも一般道路の整備のほうが有効かもしれないし、救急救命医療についても、代替輸送手段が考えられないか十分な検討を加えるべきであろう。

高速道路の「整備効果」は、地域によりかなりばらつきがあるのではないか。建設の財源が無尽蔵に提供されない以上、今後高速道路整備が計画されている地域にとって、それが本当に必要なものであるかどうかを見極め、必要最小限のものに限定すべきである。

必要路線の整備は直轄財源も視野に入れて

建設サイドである公団に建設を継続できるほどの余裕が残されていない以上、整備計画凍結は止むを得ないものと考えべきである。建設中止となった路線については、今までの投資がすべて無駄になることから、建設を中止すべきでないとする意見もあるが、いま生じる損失と、将来負うことになる負債およびそのリスクとのバランスを考慮する必要がある。建設費の償還を確実に行うのであれば、公団にこれ以上新たな債務を負わせることはできない。過去、投資を打ち切らなかつたがために、破綻した企業は枚挙に暇がない。公団とて同様である。建設を中止して償還を行うか、公団破綻による莫大な債務の返済を税金で行うリスクを負うか（そのリスクが顕在化する可能性はきわめて高い）を選択する

必要がある。

一方需要サイドから見た場合も、整備計画全線について従来どおり整備を進めていくことが最善の選択肢であるとはいえないのではないか。そもそも現在の高速道路整備システムは、改良率*で8.8%といわれる昭和30年ごろの劣悪な道路環境を早期に改善するために考案されたものであった。しかし、現在、道路の改良率は53.9%、一般国道に限って言えば89%に達している。既に幹線道路については相当程度の整備が進んでおり、主要な路線の整備という観点からは、計画継続のための積極的な理由は見あたらない。

もちろん、整備計画を凍結するとしても、国民の生活水準維持の上で最低限必要なものは、今後も建設を継続せざるを得ないのも事実である。しかし、そうした路線の整備については、借入金による整備ではなく、国・地方の直轄財源を用いて整備する等の選択肢が検討されるべきである。現在、国・地方の財政事情が極めて厳しいのは言うまでもないが、むしろそうした状況下においてこそ、納税者の厳しい監視下のもとで、真に必要とされる路線のみが選択され集中的に整備されねばならないのではないか。現在の高速道路整備の手法は、現世代に痛みが伴わないが故に建設計画が甘くなりがちである。既に多くのリスクを負わされている将来世代に対し、これ以上、借入金の付けをまわして採算性・効率性の低い高速道路を整備することは避けねばならない。

以 上

* 改良率 「車両がすれ違える幅5.5m以上の改良済の区間の延長割合」

高速道路改革のあり方について

.21世紀政策研究所提言(要旨)

構造改革論議の中で、特殊法人改革、とりわけ道路公団の改革が大きくクローズアップされている。小泉内閣がこの問題を取り上げた当初、世論の関心は主に公団の民営化にあった。しかし、公団は高速道路建設の意思決定に関与しない組織であり、この点のみを論じても高速道路にかかる問題が解決されるものではない。資源の適正配分・世代間負担の公平を目指すのが「構造改革」の目的であるならば、公団の改革から一歩踏み出し、高速道路の整備手法こそが論じられねばならない。

現在の高速道路の「整備計画」は、政府の保証により自己の能力以上に巨大な負債を公団が負うことを前提として成り立っている。このまま建設を継続すれば早晚、公団の破綻は免れないが、その破綻にかかるリスクは全て将来の世代が負っている。しかも現世代には費用負担が存在しないために、整備計画に対する十分なガバナンスが効いておらず、合理的な高速道路整備が行われていると言いがたい。公団が破綻し、その負債を国民で負担せざるを得なくなる前に、整備手法について抜本的な見直しを行う必要がある。

よって、当研究所では以下の通り提言する。

1. 高速道路の「整備計画」を即時凍結し、将来世代へのリスクの先送りをやめること
2. 必要最低限の整備は、税金投入による国・地方の直轄事業化も視野に入れて検討すべき

なお、整備計画凍結後の高速道路の管理・運営方法や公団のあり方といった問題も重要であるが、これらは、追って検討すれば足りる。行革断行評議会の改革案も当然に選択肢の一つとなるだろう。

.行革断行評議会による「道路四公団の分割民営化案」(要約)

償還までの運用

運営	道路資産	日本道路保有機構(新設)が所有
	負債	日本道路保有機構が負担
	運営	道路運営会社(新設)が借用し運用
	維持管理	道路運営会社が行う
財務	償還原資	運営会社が支払う賃貸料による
	利払い	同上
	償還期間	原則30年 (金利状況により27年)
	通行料	値上は禁止

償還後の運用

運営	道路資産	国有化
	運営	道路運営会社が国から借用し運用
	維持管理	道路運営会社が行うものと思われる
財務	通行料	運営維持管理費相当額

日本道路保有機構は、償還完了後解散する。

整備計画

原則	建設を廃止する
例外	やむを得ないものは、国・地方自治体の直轄事業とする

2. 住宅金融公庫の改革先行プログラム

政府は住宅金融から全面撤退を

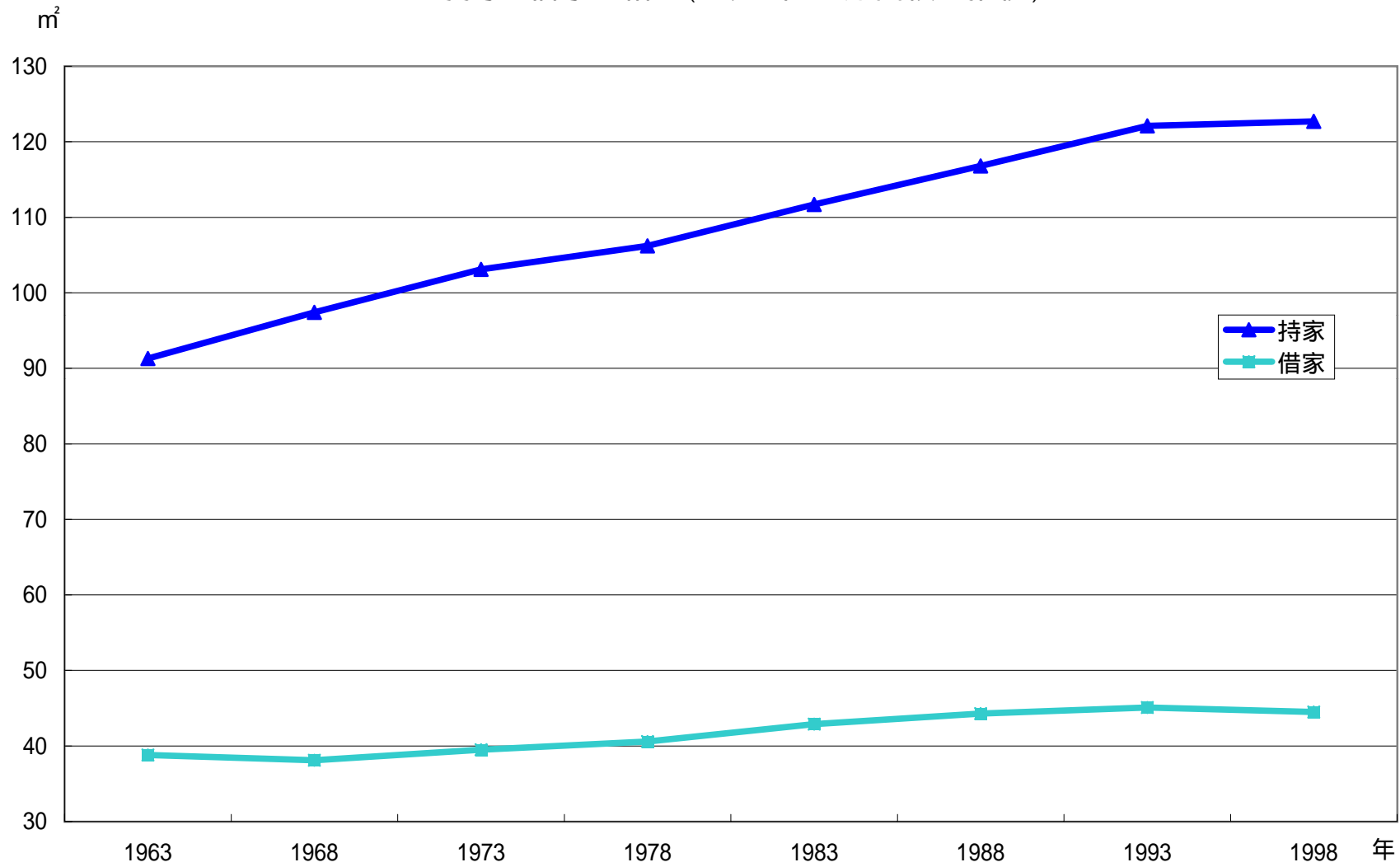
1. なすべきこと

住宅金融公庫による新規ローンの全面停止
住宅金融公庫の既存ローンの処分（証券化、民間金融機関への債権譲渡）
後、速やかに同公庫を廃止。但し、円滑な証券化、債権譲渡を実施するた
めの法改正が必要

2. 理由

- ・ 住宅政策においては、持家取得の支援（所有）より居住環境の改善（利用）が重要であり、持家重視政策の転換が必要。持家と借家の格差是正も急務
- ・ 厳しい財政事情のもとでは、税金の投入は真の社会的弱者の支援に集中せざるを得ない。住宅を取得しようという人は真の社会的弱者とは言えない
- ・ 住宅ローンの供給を民間に委ねることにより、金融システムの安定化に寄与。市場が拡大すれば、競争促進も期待できる
- ・ 証券化により国債以外の資本市場を育成し、資源配分、リスク配分の効率化を図る

持家と借家の格差(一戸当たり床面積の推移)



(資料)住宅土地統計調査

政府は住宅金融から全面撤退を

特殊法人改革の議論が進む中で、住宅金融の抜本的見直しが大きな焦点の一つになってきている。住宅金融公庫は 1950 年に戦災による住宅不足の解消を目的に設立された。戦後建設された住宅の約 3 割にあたる 1,860 万戸が公庫から融資を受けるなど、住宅金融の分野でこれまで大きな役割を果たしてきたことは否定できない。しかしながら、財政事情は破綻寸前にまで悪化し、住宅事情や金融市場も時代とともに変化してきている。こうした環境変化を考えれば、政府が住宅金融から全面的に撤退することを決断すべき時期にきていると言えよう。

持家重視政策からの転換が必要

わが国の住宅ストックは 98 年時点で総住宅数が総世帯数を 589 万戸も上回っており、住宅政策の目標が量の確保から質の向上へと転換されて既に 25 年が経過している。しかしながら、依然として国民の住環境に対する不満は解消されていない。終戦後から 1980 年までに建築された住宅ストックが全体の約 45% を占めており、老朽化した住宅や生活の変化に対応できない住宅も少なくないのが現状である。今後とも住宅ストックの質を高めていく必要があることは間違いなく、そのためには良質な新築住宅の供給が不可欠であろう。住宅の長期利用につながる中古住宅の流通市場を機能させていくにも、良質な住宅ストックの蓄積が前提となる。

それでは、住宅ストックの質を高めていくうえで、政府関与のあり方をどう考えるべきであろうか。厳しい財政事情を考えれば、政府の財政支出を伴う公的な支援は、必要性の高い分野に限定せざるを得ない。どのような分野に政府の関与が必要であり、どのような分野においては市場の機能を活用していくのかを見極めることが重要である。

住宅ストックの内容をみると、持家と借家の格差の大きさが目立つ。持家の一戸当りの平均床面積は、大都市圏と地方で違いはあるものの全体としては 98 年には 122.7 m² まで拡大し欧州主要国と同程度の水準を達成している。これに対し、借家については改善が進んでおらず平均床面積は 44.5 m² に止まっている。借家は単身者の利用が多いといった面はあるものの、持家の 1/3 程度の水準に過ぎない。持家と借家の格差は諸外国でもみられるが、わが国は欧米主要国に比べ格差が大きくなっている。特に大都市圏の借家においては、住宅建設 5 箇年計画で定められた最低居住水準が未達成となっている住宅も少なくなく、老朽化の進行などにより防災上の観点からも大きな課題となっている。

こうした状況をみると、政府が関与する必要性が高いのは質の低い借家の劣悪な居住環境を改善することにあると思われる。健康で文化的な生活を営むために必要最低限の

住環境を確保することは政府の責務であろう。他方、長期にわたって利用できる良質な住宅を自力で購入しうる家計については、ローンの提供を市場機能に委ねることが可能であろう。良質な住宅に対する住宅ローンであれば民間における競争が十分に期待できる。また、持家の取得はかつてのように家計にとっての有利な資産形成手段ではなくなっているし、住宅の所有ではなくライフステージに応じた住環境の利用を重視する考え方も増えてきている。住宅の質にこだわるよりとにかく家を持つことに価値があるという持家至上主義は崩れてきており、こうした点からも持家重視政策の見直しは避けられないであろう。

良質な住宅ストックの形成に向け政府が果たすべき役割は何か

借家の居住環境改善に政府が関与する場合、どのような方法を選択することが妥当であろうか。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。しかし、家族のあり方が多様化し住宅へのニーズもさまざまであることを考えれば、補助を受ける側の選択肢の拡大を図ることが重要であるし、供給を民間に委ねたほうがコスト削減のインセンティブも働くため、所得に応じ適切な範囲で家賃補助を導入するほうが望ましいと判断される。「良質な賃貸住宅等の供給に関する特別措置法」により昨年3月から定期借家契約が導入されたが、家賃補助を行うことで賃借する世帯の支払能力を高め、この面からも借家の質の改善を促すべきであろう。

もちろん、持家の質的向上に政府の関与が不要というわけではないが、関与のあり方の見直しは避けられない。これまでは、住宅金融公庫融資が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。

確かに、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」が成立した。この制度は、国土交通省が共通のルールとして日本住宅性能表示基準を定め、その基準に沿って住宅の性能評価を客観的に行う第三者機関を整備するというもので、昨年10月から本格的に開始された。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。住宅の質の向上は、金融機能とは切り離して別の政策により実現を図るのが筋であろう。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さらに充実が図られるなかで発展的に解消されるべきである。

住宅取得者は社会的弱者ではない

このように考えると、住宅金融公庫の新規ローンは速やかに停止されるのが妥当とい

うことになる。確かに、政府が長期・固定・低利の住宅ローンを供給することは、住宅取得者にとってメリットがあることは間違いない。しかし、それは国家信用に基づく資金調達と政府が金利リスクを負担しそれ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ことを認識しておく必要がある。実際、最近3年間をみても、98年度には5,600億円、99年度には6,210億円、2000年度には5,185億円という巨額の資金が一般会計から住宅金融公庫に投入されている。

一方、財政事情は悪化の一途を辿っている。税収はバブル期のピークにおいても60兆円であり近年では50兆円を確保することも難しくなっているにもかかわらず、歳出は80兆円を上回る規模にまで拡大してきている。こうした構造が持続可能性を有しないことは明らかであり、国債の暴落を回避しわが国の信任を維持していくには抜本的な歳出削減は避けて通れない。もちろん、そうした状況にあってもさまざまなハンディを抱える人々を社会全体で支えていくことは必要であるが、税金の投入は長期の失業や難病で苦しむ人など社会的に弱い立場にある人々に対する支援に集中せざるを得ない。

住宅金融についても、高所得者はともかく、中・低所得者に対しては、政府が責任をもって長期・固定・低利の住宅ローンを供給すべきであるという主張は根強いものがある。しかし、これから住宅を取得しようとする人が、納税者の負担で支援すべき社会的弱者に該当するとは思われない。老後の住宅確保への懸念から無理をしても持家を取得しなければという考え方もあるが、滞納家賃の債務保証の実施や終身建物質貸借制度の創設など高齢者が円滑に賃貸住宅に入居しうることを目指した施策も整備されつつある。また、将来において経済状況に応じて住宅ローン金利が上昇したとしても、その結果生じる負担増を個別の家計に対し税金で補填すべきという議論にも賛成できない。国民の立場にたった議論という利用者立場が強調されがちであるが、財政赤字は納税者の負担によってしか解消しえないことも忘れてはならない。

政府による住宅金融の拡大については、景気対策としての効果に対する期待も大きかった。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金利リスクを増大させるローンの増加ではなく、時限的対応が可能な税制面での措置を重視するのがより妥当であろう。また、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。住宅投資については、消費への波及効果が強調されることも多いが、ローンの返済負担が家計の消費を抑制することは避けられず、景気への影響も多面的に検討する必要がある。

住宅金融は民間に委ねるべき分野

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、比較的

リスクの小さい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。それだけに、顧客に魅力的なサービスを提供するための競争は厳しさを増している。

商品内容をもみても、民間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きている。借入期間については最長 35 年という条件が一般化してきているほか、個々人のライフステージに応じた返済額の設定を可能にするといった工夫もなされている。また、既に一部では 20 年、30 年といった長期固定金利の商品も開発されているし、事業会社からの住宅ローンへの参入といった動きもみられる。今後、公庫が新規ローンを停止し住宅ローン市場の民間への開放が一気に進むとなれば、民間の競争意欲がより高まり商品開発、サービス向上に向けた競争促進がさらに期待しうると考えられる。

このように民間による競争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全くない。ちなみに、住宅金融公庫の試算によれば、一定の住宅を取得しローンを返済するのに必要な年収は公庫を利用した場合は 597 万円、民間金融機関を利用した場合は 653 万円とされている。これをみても両者の融資対象層はほぼ重複している。住宅金融の分野においては、公庫は銀行などが融通することを困難とするものを融通するという法律の規定にもかかわらず、実態は民業が官業を補完しているとの指摘がよく聞かれるが、まさに「民間でできるものは民間に委ねる」という基本原則に立ち戻るべきであろう。ただし、民間金融機関に対しては、職業や勤続年数を理由に融資を受けられないという不安が根強いことも事実である。これまでの住宅金融公庫の融資基準が絶対的なものではないにしても、住宅金融の主演となることが期待される民間金融機関は、実質的な返済能力を見極められるよう競争のなかで審査ノウハウに磨きをかけることが求められる。

また、公庫自体は全国に本店のほか 12 支店を有するのみで、郵便局のような独自のネットワークを張り巡らしているわけではない。民間金融機関にローンの申込み受付・審査や融資後の管理・回収など顧客との接点としての業務を幅広く委託しており、政府が住宅金融から撤退しても、国民の住宅ローンへのアクセスが不便になるわけではない。

金融システムの安定化にも寄与

このように、住宅金融は民間に委ねるべき分野であるにもかかわらず、現実には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突出したシェアを占めている。85 年度には約 21 兆円であった住宅金融公庫の住宅ローン残高は、さまざまな加算制度の導入や融資基準の緩和により、2000 年度末には約 68 兆円へと増加した。この規模は全国銀行 137 行すべての合計残高である約 72 兆円にほぼ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住宅ローン資産の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で脇役に追いやられていること自体、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らうか。一方で民間金融機関の活動を実質的に制約しておきながら、他方で金融機関の経営の健全性を確保するために公的資金を注入するというのは奇妙な構図と言える。政府部門の住宅金融からの撤退は、民間金融機関の収益機会を拡大することで金融システムの安定化にも寄与しうる。

新規ローンの停止とともに、住宅金融公庫が保有する既存住宅ローンの取り扱いも大きなテーマとなる。既存ローンについては証券化の必要性がしばしば指摘されるが、わが国の資本市場をより深みのあるものとするには、圧倒的な重みを持つ国債市場以外の市場を育成することが求められることは間違いない。住宅ローンの証券化商品は有力な候補の一つであり、市場を立ち上げるためには住宅金融公庫の既存ローンの証券化が不可欠である。証券化の技術を駆使してリスクを切り分け、多様なリスクとリターンの組み合わせが実現されれば、投資家にとっては運用メニューが多様化し、金融資本市場の効率化にも寄与しうる。財政投融资改革を受け、今年度においても住宅金融公庫のローン 2,000 億円の証券化が予定されているが、市場環境に配慮しつつ証券化のスピードをあげていくべきであろう。公庫のローンの証券化をきっかけに証券化市場が拡大すれば、民間の住宅ローンについても証券化という選択肢が生まれる。証券化により投資家に金利リスクを移転すれば、民間においてもより長期の固定金利ローンの安定的な提供が可能になるため、家計にもメリットが及ぶことになる。

民間金融機関が運用難に陥っていることを考えれば、住宅ローン債権の民間金融機関への売却を併用することも検討に値しよう。国内銀行の国債保有残高は本年 6 月末で約 70 兆円とこの 2 年間で約 30 兆円も急増している。貸出金の減少が続く金融機関にとって、住宅ローン債権を買い取ることで、資産のポートフォリオの一部をより収益性の高いものに入れ替えるニーズは十分あると考えられる。

ただし、既存住宅ローンについての債権譲渡については債務者の承諾が必要になるという実務的な問題が大きい。証券化や債権譲渡を円滑に行えるような法的措置の検討を急ぐことが必要となろう。また、証券化については期前償還リスクを投資家に転化することに伴う問題もある。住宅金融公庫のローンは、一般的には企業向けの貸出しに比べ安全性が高い反面、これまで平均 12～13 年で返済されており期前償還リスクは小さくない。こうしたリスクを前提とすれば、売却損計上の可能性があることも覚悟しておく必要がある。

構造改革の一環として、政府の役割の再定義が避けられないものとなっている。もちろん、住宅政策が全く不要になることはありえないが、個別の住宅ローンの供与は民間に委ねるべきであろう。住宅金融公庫については、証券化支援への機能の転換を求める意見もある。しかし、住宅金融公庫が証券化についてのノウハウを有しているわけではなく、既存ローンの処理を終えた段階で廃止するのが妥当であろう。

以上