



欧米における公的金融の役割について

～郵便貯金（過疎地での金融のユニバーサルサービス）
および中小企業向け政策金融機関を焦点に～

公益財団法人 国際通貨研究所
経済調査部 主任研究員
矢口 満
mitsuru_yaguchi@iima.or.jp

はじめに

金融市場における公的金融の位置付けや公的金融に求めるべき役割は、古くて新しい研究テーマである。本稿ではその一助として、米国、英国、ドイツ、フランスの欧米4ヵ国における①過疎地での金融のユニバーサルサービス（全国どこでも当該サービスを一律に受けられること）の提供者としての郵便局、および②中小企業への資金供給を担う政策金融機関、に焦点をあて、それぞれの現状を取りまとめた。

我が国では主に低金利による収益力低迷に伴い、地方銀行を中心に不採算店舗の閉鎖が今後本格化する可能性があり、その地域における金融サービスの提供をいかに維持するかが、大きな課題になると予想される。こうした銀行店舗の減少は、上記の欧米4ヵ国にも共通している。ただし、それがどの程度問題視されているのか、また問題視されている場合、その解決策として郵便局の活用が検討されているのかは、国によりまちまちである。

別途、我が国では中小企業向け銀行貸出が思うように伸びないなか、中小企業を対象とした政策金融機関による民業圧迫が改めて意識されている。欧米4ヵ国にも中小企業を対象とした政策金融機関があるが、それらは様々なスキームで民業圧迫を回避しようとしている。

本稿では以上のような問題意識から、欧米４カ国について、郵便局や郵便貯金の役割と中小企業を対象とした政策金融機関の現状を整理してみた。

I. 欧米における郵便貯金の役割

～過疎地における金融のユニバーサルサービスの担い手の観点から

1. 米国

(1) 郵便局での金融サービスの取扱い拡大を巡る近年の議論の概要

米国では、郵便貯金制度は 1967 年に廃止済みになっており、郵便局が現在取り扱っている金融サービスは、国内小為替（送金用の先払い小切手）の発行や外国送金、一部の小切手の現金化、などに限られている。

そうしたなか 2014 年および 2015 年に、郵便局での金融サービス取り扱いの大幅拡大について、郵便事業庁（USPS）が白書・報告書を公表した（詳細は次節）。その目的は次の２点である。第１に、赤字基調の郵便事業庁の新たな収入源を確保することである。第２に、国民の一部が基本的な金融サービスを受けられていないという社会的課題を解決することである。なお、この社会的課題の発生要因の一つとして、近年、低所得者層の多い地域で銀行店舗の閉鎖が目立っていることも指摘されている。

(2) 郵便局での金融サービスの取扱い拡大に向けた白書・報告書・論文

2014 年 1 月、郵便事業庁監察総監室（Office of Inspector General）が、白書「Providing Non-Bank Financial Services for the Underserved（金融弱者へのノンバンク金融サービスの提供）」を公表した¹。この白書では、郵便局で提供する金融サービスの拡大により、金融弱者を救済しつつ、郵便事業庁の新たな収入を確保することが提言されている。

さらに 2015 年 5 月、USPS 監察総監室は、上記の白書のフォローアップとして、報告書「The Road Ahead for Postal Financial Services」を公表した。そこでは、郵便局において金融サービスを提供する具体的な仕組みとして、次の①～③などが提案された²。

- ① １社または複数の金融機関との提携（提携先の金融商品を Postal ブランドで販売）
- ② 複数の金融機関の商品を窓販（Postal ブランドは非利用）
- ③ 郵便貯金銀行の再設置

¹ ゆうちょ財団 [2018], p.20

² ゆうちょ財団 [2018], pp.20-22

加えて 2017 年 2 月には、郵便事業庁のこれらの提案をサポートする学術論文³も公表されている。当該論文は、郵便局に銀行機能を持たせることで、特に地方の低所得者層が、基本的な金融サービスへのアクセス改善という点で最も恩恵を受ける可能性を論証したものである。

（３）郵便局での金融サービスの取扱い拡大に向けた民主党の法案

前節の白書や報告書、論文を受けて、2014 年、2015 年、2018 年と 3 回にわたり、郵便事業庁に基本的な金融サービスの提供を認める法案を、民主党議員が下院・上院に提出した。しかし、いずれも廃案に終わっている。具体的には以下のとおりである。

まず 2014 年 7 月、民主党のリッチモンド議員が「貯蓄、金融取引及び貸付の機会を提供する法案」(Providing Opportunities for Savings, Transactions and Lending Act of 2014, H.R.5179) を下院に提出した。これは、郵便事業庁の 2014 年 1 月の白書を踏まえ、郵便局における当座預金・貯蓄預金などの顧客宛て提供を認めるものであった。しかし、可決されず廃案となった。

次に 2015 年 7 月、民主党のブルーメナウアー議員が「郵便改革法案」(Postal Innovation Act, H.R. 3319) を下院に提出した。これは、郵便事業庁に金融サービス提供を含む事業多角化を認める内容であった。同月には、ほぼ同じ内容の法案が上院にも提出されている。しかし、いずれも可決されず廃案となった。

さらに 2018 年 4 月、民主党のギリブランド議員が「郵便銀行法案」(Postal Banking Act, S.2755) を上院に提出した。これは、郵便事業庁に基本的な金融サービス（少額の決済口座・貯蓄口座、少額のローンなど）の提供を認めるものである。同年 5 月には、ほぼ同じ内容の法案が下院にも提出された⁴。しかし、いずれも可決されず廃案になっている⁵。

（４）金融監督当局における金融包摂に向けた施策の考え方

他方、米国の金融監督当局をみると、連邦預金保険公社（FDIC）が「金融包摂」、すなわち人々が金融サービスにアクセスできなくなる「金融排除」の是正に向けて、様々な施策を行っている。その代表的なものは、「手数料なしの決済口座」である Safe Account

³ Despard *et al.* [2017]

⁴ 本節のここまでの内容は、ゆうちょ財団 [2018], pp.23-24 を参考にした。

⁵ 廃案となったことは以下のホームページにて確認。

<https://www.govtrack.us/congress/bills/115/s2755>（最終確認日：2020 年 2 月 13 日）

<https://www.govtrack.us/congress/bills/115/hr5816>（最終確認日：2020 年 2 月 13 日）

を既存金融機関に提供させるということである。この方針は、FDIC 議長が 2017 年 11 月の講演で明示している⁶。なお、Safe Account は 2011 年に試行されたもので、その後、取り扱い金融機関を拡大している。

ここにみられる金融監督当局の主たる問題意識は、「銀行店舗の減少に伴う金融排除」ではなく、いかに貧困者でも銀行口座を持てるようにするか、という点にある。そのため、これまでのところ金融機関に過疎地での店舗維持を義務付けるような動きは確認できない。

2. 英国

(1) 金融包摂に向けた過去の取り組み（上院特別委員会など）

英国では 1990 年代後半より、過疎地域や貧困地域を中心に、人々が金融サービスにアクセスできなくなる「金融排除」が問題視されてきた⁷。

2016 年 5 月には上院に特別委員会が設置され、2017 年 3 月に報告書「金融排除への取り組み⁸」が公表された。この報告書には、担当大臣の新設や金融監督当局（FCA：金融行為規制機構）への対応義務付けなどに加えて、銀行店舗数の減少への対応策として、金融サービスにアクセス可能な実店舗を持つ郵便局の役割拡大に関しても提言が盛り込まれた⁹。ただし、提言された具体的な施策は、郵便局で金融サービスを受けられることの国民への周知、および郵便局員に対する金融商品教育の実施にとどまっていた。

2018 年 3 月、UK ファイナンス（金融サービス業の業界団体）と郵便局会社は、郵便局で金融サービスが受けられることを周知するための包括的な行動計画を公表した。その中に、「金融機関の閉鎖が多い地域等、特定の地域に対する銀行と郵便局による共同支援」という施策が盛り込まれた¹⁰。ただし、この行動計画には強制力がなかったため、必ずしも実効性が上がらなかった模様である。

(2) 金融包摂に向けた下院財務委員会の報告書（2019 年 5 月）

2018 年 10 月以降、銀行店舗数の減少に強い問題意識を持っていた下院財務委員会は、その影響と対応策に関して 5 回にわたり公聴会を開いたうえで、2019 年 5 月に報告書

⁶ Gruenberg [2017]

⁷ ゆうちょ財団 [2019c], p.35

⁸ HOUSE OF LORDS Select Committee on Financial Exclusion [2017]

⁹ ゆうちょ財団 [2019c], pp.35-36

¹⁰ ゆうちょ財団 [2019c], p.36

「金融サービスへの消費者のアクセス¹¹」を公表した。その内容は下記のように、前節の報告書や行動計画より踏み込んだものであった。

まず、インターネット・バンキングやモバイル・バンキングが発達しても、高齢者等を考慮すれば対面サービスを残すべきとしたうえで、民間任せでは店舗の閉鎖傾向が変わらない以上、政府や金融監督当局（FCA）が介入し、実店舗を残すよう銀行に強制する必要がある、という総論が示された。

次に、具体的な実店舗の残し方として、郵便局の店舗網の活用が提案された¹²。すなわち、小さな町や農村部で銀行の最後の1店舗が閉鎖される場合、その銀行に、地元の郵便局の中に銀行店舗並みの金融サービスの提供可能な「銀行ハブ（banking hubs）」を設置させることが提案された。そして、この「銀行ハブ」は、ビジネス・エネルギー・産業戦略省（BEIS）および財務省の合意の下で、適切に設置されなければならないとした。

（3）下院財務委員会の報告書に対する政府の反応

前節の下院財務委員会の報告書では、政府、特にビジネス・エネルギー・産業戦略省に対して、以下3点について速やかに検討するように要請が行われた。

- ① 「銀行ハブ」に関して、財務省と合意すべき規定の内容
- ② 「銀行ハブ」1つ当たりにかかるコストの試算
- ③ 民間銀行によるコスト負担の方法

ただし、この要請に対して、政府は2019年7月公表の回答書¹³にて、政府が民間銀行の商業ベースの意思決定に介入することは不適切であるという理由から、受け入れを拒絶している。英国では2017年1月以降、民間銀行と郵便局の合意（Banking Frameworkと呼ばれる）に基づき、郵便局で開設した民間銀行口座はもちろん、郵便局以外で開設した民間銀行口座であっても、基本サービス（預金の引き出し・預け入れ、小切手受け入れ、残高照会）は郵便局の窓口にて無料で利用可能となっている。政府はこうした商業ベースの業務提携を支持し、その意思決定には介入しないと主張した。

英国では、郵便局に金融のユニバーサルサービスは義務付けられていない。とはいえ、

¹¹ HOUSE OF COMMONS Treasury Committee [2019a]

¹² 現在の郵便局による金融サービスについては、基本的なサービス提供はできているが、銀行店舗を代替できるレベルはなく、補完しているに過ぎないとされた。その理由は以下の3点。

- ① 郵便局員が銀行業務に精通していない。
- ② Direct Debit（公共料金などの自動口座引き落とし）の設定が郵便局の窓口では不可能。
- ③ 多くの郵便局の店舗内レイアウトでは銀行業務に必要なプライバシー保護が不十分。

¹³ HOUSE OF COMMONS Treasury Committee [2019b]

上記の議論からは、郵便局を「金融排除」是正に向けた切り札とみなす一定の傾向があるように窺われる。

3. ドイツ

(1) 高水準な金融包摂の現状

ドイツは、そもそも金融包摂の水準が高い。背景には、公益性を重視する貯蓄銀行グループ（州立銀行を含む）や信用協同組合の存在がある。ドイツ連邦銀行（中央銀行）の調査では、18 歳以上の 97%が自己名義の振替口座（資金決済、カード決済に利用する口座）を保有しており¹⁴、どの銀行の振替口座を最も利用するかという問いに対しては、50%強が貯蓄銀行グループ、20%が信用協同組合と回答している¹⁵。

現実には、銀行口座を持たない人はドイツにも存在しているが、積極的な政策対応が図られてきた¹⁶。すなわち、2016 年に施行された決済口座法（ZKG）には、従来は口座保有が困難だった人の口座開設を銀行に求めるという金融包摂的な条項が盛り込まれた。従来、例えば庇護申請者のようにドイツ定住が認められていない人にとり、口座開設は困難であったが、決済口座法の施行後、銀行は彼らに対して「基本決済口座」を開設する義務を課せられた。「基本決済口座」は、従来の振替口座と機能が類似しているが、銀行が自らの裁量で口座開設を拒否したり、口座を停止したりすることが認められていない点が振替口座と異なる。

ただし、ここで政策的に意識されているのが、「銀行店舗の減少に伴う金融排除」ではない点には留意が必要である。

(2) 完全民営化されたポストバンクの現状

他方、ドイツの郵便貯金銀行であるポストバンクは、すでに完全に民営化され、かつドイツ銀行の傘下に入っている。その経緯は概略、下表の通りであった¹⁷。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・ 1995 年、株式会社化（ただし、政府が 100%保有）。・ 1999 年、ドイツポストの 100%子会社に。・ 2004 年、株式売出を開始（ドイツポストの持ち株比率が低下）。・ 2009 年以降、段階的にドイツ銀行の傘下に。（ドイツ銀行の持ち株比率は、2009 年の 29.75%から 2015 年には 96.8%まで上昇。） |
|--|

¹⁴ Deutsche Bundesbank [2018], p.19

¹⁵ Deutsche Bundesbank [2018], p.20

¹⁶ ゆうちょ財団 [2019b], p.49

¹⁷ ゆうちょ財団 [2019b], pp.24-28

ポストバンクは金融のユニバーサルサービスの提供義務は負わされていない¹⁸。この背景には、前節でみたように、①貯蓄銀行グループと信用協同組合の存在により、ドイツでは金融排除がさほど問題視されていない、②特に「銀行店舗の閉鎖に伴う金融排除」についてはほぼ全く問題視されていない、という実態があるとみられる。実際、店舗数は、貯蓄銀行グループの2万店弱に対して、ポストバンクが約5,300店（支店約1,000店、郵便局約4,300店）であり、貯蓄銀行グループの方が多い¹⁹。

4. フランス

（1）ラ・バンク・ポスタルの提供する金融サービス

フランスでは、郵便貯金銀行のラ・バンク・ポスタル（La Banque Postale）が、郵便局の店舗で金融サービスを提供している。ラ・バンク・ポスタルは、事実上国有の郵便局会社ラ・ポスト（La Poste）の100%子会社である²⁰。ラ・ポストには、郵便のユニバーサルサービスだけでなく、金融サービス利用者へのアクセス確保が法律上、義務付けられている²¹。

ラ・バンク・ポスタルは、フランスの代表的な非課税預金であるA通帳預金（Libert A）、およびその非課税限度額を超えた部分についての普通・定期預金の提供を行っている²²。具体的には、ラ・バンク・ポスタルは、2008年8月4日付け経済現代化法第776号²³により、誰にでもA通帳預金口座を開設すること、および、預金引き出しを無料とするか1.5ユーロから預金受入を可能とすることを義務付けられている²⁴。

なお、郵便局の店舗数は、2017年12月末時点で17,126店（直轄局8,414店、委託郵便局8,686店）である²⁵。

（2）金融包摂研究所の年次報告書

フランスでは、2014年9月に中央銀行を中心に金融包摂研究所（OIB: de l'Observatoire de l'inclusion bancaire）が設立され、金融包摂に関する年次報告書を公表している。この年次報告書は政府に対して一定の影響力を有しており、実際その指摘を踏まえて、

¹⁸ 小山[2016], p.20

¹⁹ ゆうちょ財団 [2019b], p.29

²⁰ ラ・バンク・ポスタルには、政府から補助金（2014年2.4億ユーロ）が支給されている（小山 [2016], p.14）。

²¹ ゆうちょ財団 [2019a], p.20 および 小山 [2016], p.14

²² 小山 [2016], p.14

²³ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie

²⁴ ゆうちょ財団 [2019a], p.21

²⁵ ゆうちょ財団 [2019a], p.21

2018 年 9 月に政府は、残高不足時に顧客から徴収する手数料に上限を設定することで金融機関と合意した。

ただし、金融包摂研究所の最新の年次報告書（Banque de France [2019]）には、「過疎地の銀行店舗閉鎖に伴う金融排除」という切り口の議論は盛り込まれていない。最新の年次報告書で議論されている論点は、手数料引き下げ、個人の金融面での脆弱性（支払い不能になる懸念）、家計の過剰債務問題、金融教育、などである。前節でみたように、店舗数の多いラ・バンク・ポスタルが金融サービスを提供しているため、「銀行店舗の閉鎖に伴う金融排除」は、フランスでは問題化していないものと理解される。

Ⅱ. 欧米における中小企業向け政策金融機関の現状

1. 米国

（1）中小企業庁（SBA）の概要

米国における政策金融は、我が国の財政投融资制度に類似した米国連邦信用計画（FCP：Federal Credit Program）に基づき、連邦政府機関や政府支援企業（GSE）を通じて、住宅・教育・農業・貿易・中小企業等の幅広い分野に対し、直接融資や債務保証という形で行われている。

そのうち、中小企業向けの政策金融は、連邦政府機関である中小企業庁（SBA：Small Business Administration）が担っている²⁶。SBA の中小企業関連の与信残高（2018 年末）の内訳をみると（図表 1）、債務保証が全体の 7 割強を占める。また、融資の半分近くは、中小企業を対象とする民間ファンド向けである。中小企業への直接融資のほとんどは、各種災害における被災企業（ただし統計値には大企業も含む）向けである。

図表 1：米国中小企業庁（SBA）の与信残高（2018 年末）

種別	残高	内訳
融資	12,576 百万ドル	被災企業向け融資 7,001、中小企業対象民間ファンド向け融資 5,503、零細企業向け融資 72
債務保証	31,261 百万ドル	「7a 融資保証」25,372、「504CDC 融資保証」4,754、輸出向け融資保証 1,135
合 計	43,837 百万ドル	

（注）「7a 融資保証」は、運転資金・設備投資資金・買収資金など広範な資金使途の民間融資に適用される。「504CDC 融資保証」は、民間非営利法人 CDC（公認開発会社）による設備投資資金の長期融資に適用される（ジェトロ[2015], pp.10-16）。

（資料）SBA[2018], p.16

²⁶ 金融調査研究会[2019], p.14

(2) SBA の基本理念とそれに対する評価

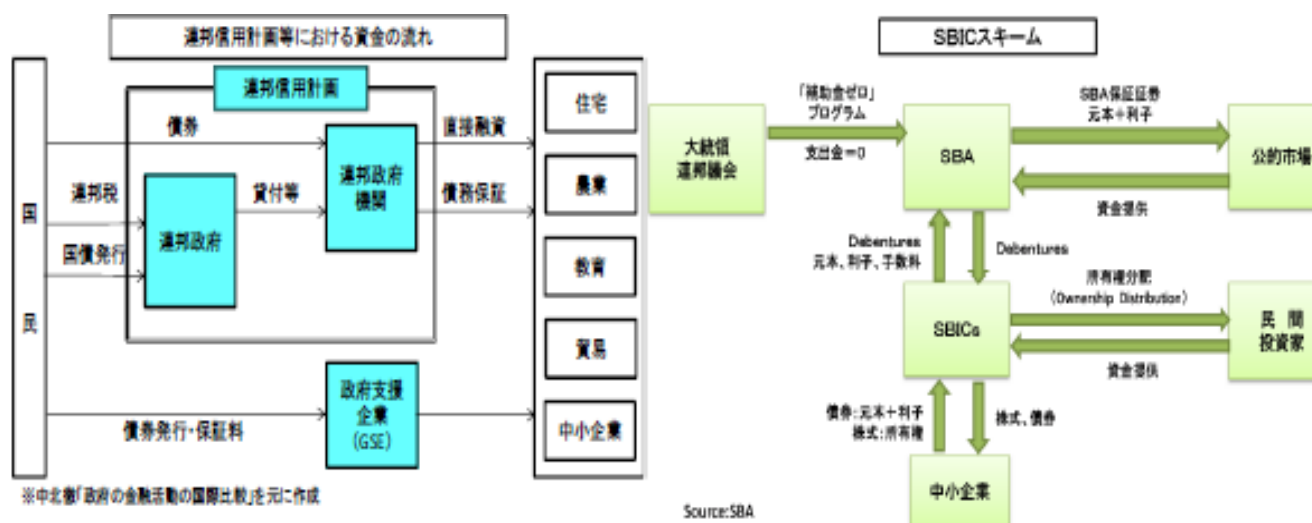
前節にみられるように、中小企業向け政策金融における SBA の基本理念は、民間金融機関（民間非営利法人 CDC《公認開発公社》も含む）の中小企業向け融資に保証を付けることで、貸し倒れリスクを軽減し、当該融資を促進することである。SBA には、中小企業に直接融資を行う権限もあるが²⁷、実際には、各種災害における被災企業向け、および零細企業（従業員 5 名以下）向けを例外として、直接融資は行っていない。しかも図表 1 で示したように、零細企業向け融資の残高（2018 年末）は 72 百万ドルとかなり小規模である。

こうした SBA のスタンスは、民業補完に配慮しているものと評価できる²⁸。

(3) 米国の連邦信用計画、および民間ファンドを用いた SBA のスキーム

参考までに、米国の連邦信用計画（FCP）、および中小企業を対象とする民間ファンド（SBIC：中小企業投資会社）を用いた SBA の資金提供の仕組み（SBIC スキーム）は図表 2 のとおりである。左図にみられるように、連邦信用計画では、連邦政府機関（SBA はその一員）が、債券発行や連邦政府からの借入を原資として、直接融資や債務保証（融資保証）を行っている。また、右図でみられるように、SBA は SBIC に対して融資による資金支援を行っている。SBA はその融資債権を市場売却して低利で資金調達を行っており、その結果、連邦政府の支出金（補助金）はゼロですんでいる。

図表 2：米国の連邦信用計画、および民間ファンド（SBIC）を用いた SBA のスキーム



（資料）財務省理財局 [2014 b], p.2

²⁷ ジェトロ [2015], p.4

²⁸ 金融調査研究会 [2019], p.16 も、基本的に同意見である。

2. 英国

(1) 中小企業向け政策金融を担う British Business Bank (BBB) の概要

英国では、地方公共団体を対象とした政策金融こそ行われてきたものの、民間金融市場が発達していたことから、中小企業に対して直接融資を行う政策金融機関は存在してこなかった。中小企業向け政策金融の中心は、民間融資を補完する保証業務であった²⁹。

2008～2009 年のグローバル金融危機を受けて様々な中小企業向け公的ファンド（保証業務を行うもの）が設立されたが、その後、①税金の効率的活用、②各支援プログラムの統合的な管理と整合的・包括的なパッケージでの提供、を目的にして、政府 100% 出資の持株会社 British Business Bank (BBB) の下に各ファンドが一元化された。BBB は 2014 年秋から本格稼働を開始した。

BBB は持ち株会社であり、複数の完全子会社等を通じて、民間金融機関による中小企業向け融資・出資に対し、保証を付けることを中心業務としている。BBB が直接的に融資や出資を行うこともあるが、融資対象はスタートアップ企業に限定されている。BBB（子会社等を含む）の融資・出資残高は、2019 年 3 月末で 17 億ポンド（GDP 比約 0.08%）であり³⁰、融資・出資はかなり小規模と言える。

(2) 中小企業支援に関する BBB の基本理念

BBB は相対的に後発の政策金融機関であることから、設立前には他国の政策金融機関の現状を詳細に調査したうえで、目標、行動規範、評価基準などの包括的な検討が行われた³¹。その結果、BBB の目標は、「中小企業にとって金融市場をより良く機能させることで、中小企業の事業の発展と成長を促し、経済成長を推進すること」と定められた。そして、市場ニーズが明確にある場合にのみ業務を行い、民間部門の活動に対するクラウドディング・アウトは行わない、と声明された。年次報告書³²における英語原文では、以下のように記載されている（下線は筆者）。

The British Business Bank is a UK government-owned financial institution. It drives economic growth by making finance markets work better for smaller businesses in the UK, allowing those businesses to prosper and grow.

²⁹ 金融調査研究会[2015], p.22

³⁰ BBB [2019b], p.119

³¹ Seaford *et al.* [2013]

³² BBB [2019a]

Smaller businesses don't obtain finance directly from the British Business Bank. Instead, we provide finance and apply guarantees through commercial lenders and investors, who use these financial resources – together with their own money – to lend to or invest in smaller UK businesses. We only operate where there is a clear market need, crowding in and not crowding out private sector activity.

（３）BBB の基本理念に対する評価

前節で示した BBB の目標は、「金融市場が想定している通りに機能するのであれば、政府の介入は不要である」との基本理念に基づくものと解釈される。金融市場が想定通りに機能せず、必要な資金が供給されない、選択肢が少ない、民間の貸し手と企業の信頼関係が希薄化している、といった場合にそれらを補うのが BBB の役割ということになる³³。

BBB の業務の中心は、前述のように中小企業向けの民間融資・出資の保証であり、直接融資はスタートアップ企業向けに限定されている。これは、民業補完の観点を踏まえたものと言える³⁴。

3. ドイツ

（１）中小企業向け政策金融を担う復興金融公庫（KfW）の概要

ドイツにおける中小企業向け政策金融は、ドイツ復興金融公庫（KfW）が担っている。KfW は連邦政府レベルの政策金融機関として 1948 年に設立された。融資対象は、中小企業（起業、イノベーション、環境保護）、地方公共団体（インフラ整備）、個人（教育ローン、住宅ローン）等である³⁵。また、輸出金融やプロジェクト・ファイナンスは、KfW の子会社である KfW IPEX 銀行が担っている³⁶。出資（エクイティ投資）は、2018 年 10 月設立の新子会社 KfW Capital が担っている³⁷。

KfW による中小企業を対象とした低利融資は、法令に基づき、原則として「仲介金融機関」と呼ばれる民間金融機関を通じた代理貸付の形で実施される。政府保証を受けた KfW が低コストで調達した資金を、仲介金融機関が低マージンで融資することで、中小企業への低利融資が実現している³⁸。

³³ 根本 [2015], p.82

³⁴ 金融調査研究会 [2019], p.16

³⁵ 金融調査研究会 [2019], p.15

³⁶ 金融調査研究会 [2019], p.15

³⁷ 財務省理財局 [2019], p.14

³⁸ 折茂 [2005], p.13

仲介金融機関の役割は通常、ハウスバンク（主要取引銀行）が担う。KfW から一旦「州立支援財団」（州レベルの政策金融機関）を経由してから、仲介金融機関に代理貸付が行われるケースもある。なお、KfW の中小企業向け融資の年間実行額（2018 年）は 172 億ユーロ（GDP 比 0.5%）であった³⁹。

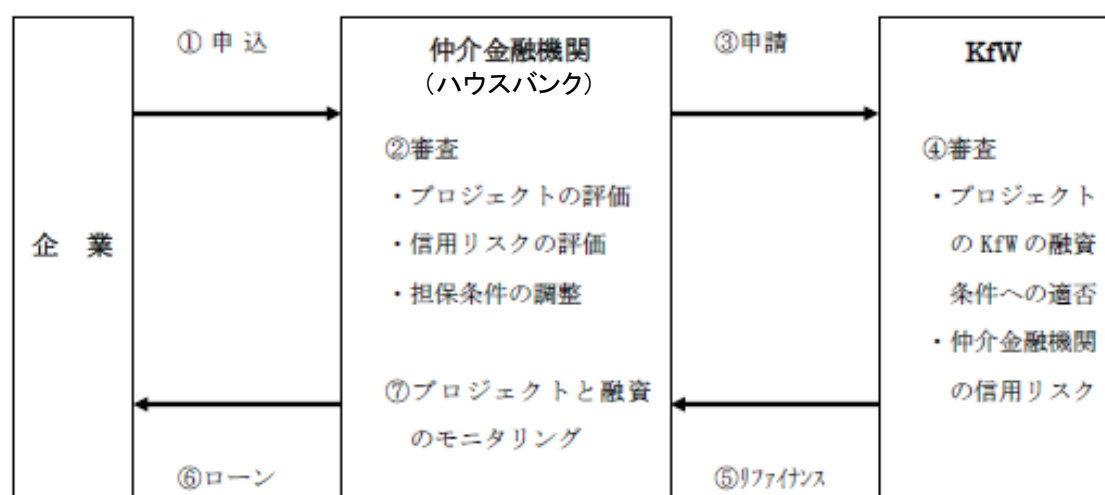
代理貸付を実施するには、仲介金融機関の合意が必要なことから、民業圧迫は生じにくいといえる⁴⁰。

（２）KfW の代理貸付のスキーム

KfW の代理貸付のスキームは下図のとおり。企業が KfW 融資の利用を申し込む相手はハウスバンクであり、ハウスバンクが仲介金融機関として各種審査を行ったうえで KfW に申請する。また、融資実行後のモニタリングを行うのもハウスバンクである。

このスキームでは民業圧迫が生じにくいというえ、①KfW は融資の審査・モニタリングが不要である（仲介金融機関の信用リスクのみ審査すればよい）、②したがって KfW が自前の支店網を整備する必要がない、といったメリットもある⁴¹。

図表 3：KfW の代理貸付のスキーム



（資料）折茂 [2005], p.13

（３）KfW の代理貸付の抱える課題

KfW の代理貸付には民業圧迫が生じにくいというメリットがあるが、その一方で以下のような課題も指摘されている。

³⁹ KfW [2019], p.4

⁴⁰ 金融調査研究会 [2019], p.16

⁴¹ 折茂 [2005], p.14

① 仲介金融機関の「貸し渋り」

仲介金融機関は、プロジェクトや融資のモニタリング負担を全て課されるにもかかわらず、得られる手数料率が 0.75～1.00%と比較的薄い⁴²。このため仲介金融機関は、できる限りモニタリング負担が小さく、リスクも低い企業（典型的には取引歴の長い優良企業）にのみ、KfW 代理貸付を適用しようとする。その結果、非優良企業は、KfW 代理貸付の適用要件を満たしていても、申込段階で仲介金融機関に断られるケースがみられる⁴³。実際、こうした状況を憂慮して、2005 年以降、信用リスクの一部を KfW が負担するスキームが導入された⁴⁴。

② 本来の目的と異なる代理貸付の利用

ドイツの民間金融機関には、恒常的に預貸率 100%超（＝預金不足）のところが少なく、KfW 代理貸付が、事実上の資金調達手段として利用されているケースもある。これは、KfW 代理貸付が、本来の目的（民間ベースでは十分に資金供給されない分野への融資）とは異なる目的で利用されていることになる⁴⁵。

4. フランス

（1）中小企業向け政策金融を担う Bpifrance の概要

フランスにおける中小企業向け政府支援においては、複数の政策金融機関が担っていた融資・保証・出資等の各業務が、戦略の整合性確保などを目的に 2013 年に統合・一元化され、公的投資銀行（Bpifrance）が設立された。Bpifrance は、政策金融機関である預金供託公庫（CDC）⁴⁶の子会社である。

Bpifrance の業務は、融資・保証、出資、貿易保険（輸出保証）の 3 部門で構成されている。融資は、原則として民間銀行との協調融資であり、2018 年末の残高は 322 億ユーロ（GDP 比 1.4%）であった⁴⁷。保証は、民間融資の 40～70%を保証するもので、2018 年末の残高は 117 億ユーロ（GDP 比 0.5%）であった⁴⁸。

⁴² 貸出先の信用リスク相当分の金利は、本文で示した手数料率とは別途、貸出金利に上乗せされている建前である（財務省理財局 [2015], p.20）。

⁴³ 折茂 [2005], pp.14-15

⁴⁴ 財務省理財局 [2015], p.20

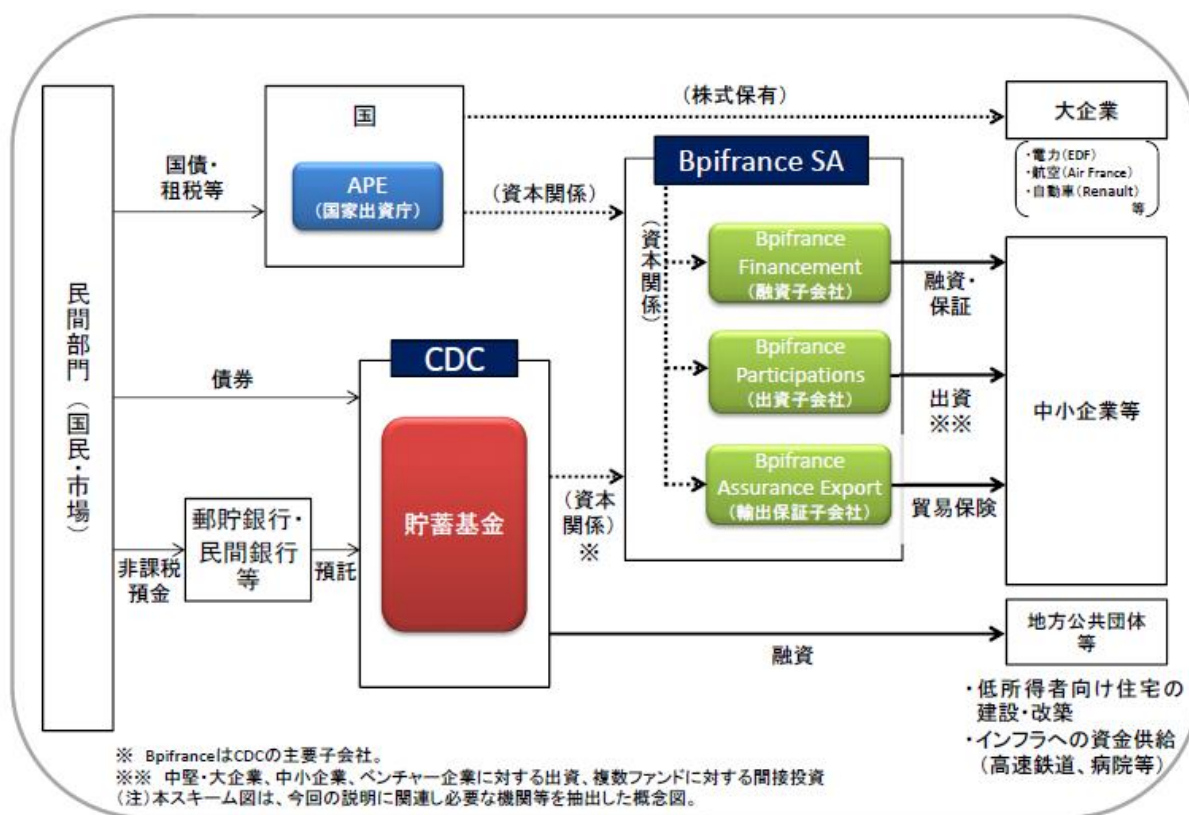
⁴⁵ 根本 [2015], p.87

⁴⁶ CDC は、非課税預金等を原資として、地方公共団体向け超長期融資や低所得者向け住宅の建設等を行っている政策金融機関である。

⁴⁷ Bpifrance [2018], p.191

⁴⁸ Bpifrance [2018], p.193

図表 4 : Bpifrance の資本関係および主要業務のスキーム



(資料) 財務省理財局 [2019], p.3

(2) Bpifrance の協調融資の実状とその評価

前節で述べたように、Bpifrance の融資は原則として、民間金融機関との協調融資である。民間金融機関と Bpifrance とは融資比率が原則 1 対 1 であり、融資条件もパリパス (金利・返済条件等が基本的に同じ) であるため⁴⁹、両者は「パートナー関係」と呼ばれている。

協調融資の組成で多いケースは、銀行から Bpifrance に案件が持ち込まれる形である。具体的には、民間銀行どうしで協調融資を組むよりも、ライバル行に案件を持っていかれないよう、自行で融資し切れないところを Bpifrance に分担してもらうパターンが多いとみられている⁵⁰。

また、民間金融機関は Bpifrance の融資子会社 (Bpifrance Financement) に 5~7% の資本参加をしており、両者の間で問題が生じたときは、ファイナンス・保証等に係る課題

⁴⁹ 融資条件は原則パリパスだが、成長企業への長期融資 (満期 7 年) の場合は、民間銀行の方が融資期間が短いのが通常である (財務省理財局 [2014], p.8)。

⁵⁰ 財政制度等審議会 [2017], p.9

を取り上げる委員会において話し合いがもたれ、解決が図られている⁵¹。

以上のように、Bpifrance の融資は協調融資を原則としており、民業補完に配慮しているといえる⁵²。

ちなみに出資業務も、民間資金の呼び水となることに重点が置かれている。すなわち、中小企業に対する出資は、原則として、複数のファンドを通じて間接的に行っている⁵³。また、中堅・大企業には直接的に出資しているが、それは単独出資ではなく、中長期の少数出資者の立場から行っている⁵⁴。

（３）Bpifrance の協調融資の抱える課題

上述のように Bpifrance は民業補完に配慮しているといえるが、それでもその協調融資のスキームには、民間金融機関からみて課題が残る模様である。具体的には、融資条件がパリパスのため、民間金融機関は Bpifrance と同一の低金利で融資を行う必要があり利鞘が薄い、との不満が潜在的にあることが指摘できる。実際、2005 年時点であるが、Bpifrance の前身である中小企業設備金庫（CEPME）の協調融資に関し、貸出金利の低さに民間金融機関から不満が噴出していた⁵⁵。

協調融資の残高は、前々節で示したように 2018 年末で GDP 比 1.4%と必ずしも小さくないため、民間金融機関は利鞘への影響を無視できないと思われる。

おわりに

欧米 4 カ国に関する上記の現状整理をまとめると、まず金融のユニバーサルサービスの提供者としての郵便局の役割については、国ごとにまちまちであった。米国では郵便貯金制度が過去に廃止されており、民主党議員が近年、郵便事業庁に基本的な金融サービスの提供を認める法案を国会に 3 回提出したが、いずれも廃案に終わっている。金融監督当局では、金融排除の背景として銀行店舗の減少より貧困層の存在を問題視しており、郵便局の活用に向けた動きはみられない。

英国では、銀行店舗の減少が金融排除につながっているとの問題意識があり、郵便局をその是正に向けた切り札とみなす傾向があるように窺われる。例えば、下院財務委員会は、小さな町などで銀行の最後の 1 店舗が閉鎖される場合、その銀行に、地元の郵便

⁵¹ 財務省理財局 [2017], p.5

⁵² 金融調査研究会 [2019], p.16

⁵³ 財務省理財局 [2017], p.3

⁵⁴ 財政制度等審議会 [2014]

⁵⁵ 折茂 [2005], p.15

局で銀行店舗並みの金融サービスを提供させることを提案している。

ドイツでは、公益性を重視する貯蓄銀行グループと信用協同組合が存在し、特に前者は郵便貯金銀行たるポストバンクよりも店舗数が多い。銀行店舗の閉鎖に伴う金融排除は、ほぼ全く問題視されていない。フランスでは、郵便局会社ラ・ポストに金融サービス利用者へのアクセス確保が既に義務付けられている。そのお陰で、銀行店舗の閉鎖に伴う金融排除が問題化していないと理解される。

次に、中小企業を対象とした政策金融機関の現状であるが、欧米4カ国は各国とも民業圧迫の回避に配慮していることが確認できた。具体的には、米国の中小企業庁(SBA)は、民間金融機関の中小企業向け融資への保証付与を主たる業務としており、直接融資のほとんどは被災企業向けである。英国の British Business Bank (BBB) も、民間金融機関の中小企業向け融資・出資に対する保証付与が主たる業務であり、直接的な融資はスタートアップ企業に限定される。ドイツの KfW は中小企業向け融資を、原則として民間金融機関を通じた代理貸付の形で行っている。代理貸付の実施には、民間金融機関の合意が必要である。フランスの公的投資銀行 (Bpifrance) は、融資は原則として民間銀行との協調融資で行っており、民間側から案件が持ち込まれるケースが多い。

欧米諸国における公的金融の役割は、金融市場の枠組みが我が国とは異なるため、横並びで比較することが必ずしも容易ではない。本稿の現状整理が公的金融の研究の一助となれば幸いである。

以 上

<参考文献>

I. 欧米における郵便貯金の役割

～ 過疎地における金融のユニバーサルサービスの担い手の観点から

- ・ 小山剛幸 [2016]「郵便局における金融事業のあり方について - 海外事例を踏まえ、わが国へのインプリケーションを考察」、みずほレポート、2016年3月28日
- ・ 矢口満 [2019]「銀行店舗の減少と金融サービスの維持 ～英国における議論」、国際通貨研究所 IIMA の目録 2019.29、2019年8月22日
- ・ ゆうちょ財団 [2018]「個人金融に関する外国調査 アメリカ合衆国」、2018年11月27日、<http://www.yu-cho-f.jp/wp-content/uploads/America-1.pdf>（最終閲覧日：2020年2月15日）
- ・ ゆうちょ財団 [2019a]「個人金融に関する外国調査 フランス」、2019年1月28日、<http://www.yu-cho-f.jp/wp-content/uploads/France-1.pdf>（最終閲覧日：2020年2月15日）
- ・ ゆうちょ財団 [2019b]「個人金融に関する外国調査 ドイツ」、2019年8月15日、<http://www.yu-cho-f.jp/wp-content/uploads/Germany-1.pdf>（最終閲覧日：2020年2月15日）
- ・ ゆうちょ財団 [2019c]「個人金融に関する外国調査 英国（グレートブリテン及び北アイルランド連合王国）」、2019年9月9日、http://www.yu-cho-f.jp/wp-content/uploads/United_Kingdom-1.pdf（最終閲覧日：2020年2月15日）
- ・ Banque de France [2019], “Rapport annuel de l’Observatoire de l’inclusion bancaire 2018”, Jun. 17, 2019
- ・ Despard, M., T. Friedline, and K. Refior [2017], “Can post offices increase access to financial services? A geographic investigation of financial services availability”, Center on Assets, Education, and Inclusion Report, University of Kansas, Lawrence, Feb. 2017
- ・ Deutsche Bundesbank [2018], “Payment behaviour in Germany in 2017: Fourth study of the utilisation of cash and cashless payment instruments”, Feb. 14, 2018
- ・ Gruenberg, Martin J. [2017], “Financial Inclusion – Expanding Economic Opportunity, Local Initiatives Support Corporation”, Remarks as FDIC chairman, November 7, 2017
- ・ HOUSE OF COMMONS Treasury Committee [2019a], “Consumers’ access to financial services”, Twenty-Ninth Report of Session 2017–19, HC 1642, May 13, 2019
- ・ HOUSE OF COMMONS Treasury Committee [2019b], “Consumers’ access to financial services: Government Response to the Committee’s Twenty-Ninth Report”, Twenty-Ninth Report of Session 2017–19, HC 2530, July 11, 2019

- ・ HOUSE OF LORDS Select Committee on Financial Exclusion [2017], “Tackling financial Exclusion: A country that works for everyone?”, Report of Session 2016-17, Mar. 25, 2017

II 欧米における中小企業向け政策金融機関の現状

- ・ 折茂建 [2005]「政策金融における民業補完の確保 ～中小企業支援策を中心に～」、参議院調査室「経済のプリズム」第13号、2005年9月、pp.10-18
- ・ 金融調査研究会 [2015]「中期的にみたわが国公的金融のあり方」、全国銀行協会、2015年9月18日
- ・ 金融調査研究会 [2019]「政策金融機関と民間金融機関の関係のあり方」、全国銀行協会、2019年3月29日
- ・ 日本貿易振興機構（ジェトロ）[2015]「米国の中小企業のための各種プログラム」、ニューヨーク事務所、2015年3月
- ・ 根本忠憲 [2015]「リーマン・ショック以降の欧米諸国における中小企業向け政策金融」、日本政策金融公庫論集 第27号、2015年5月
- ・ 財務省理財局 [2014a]「フランス、イギリスにおける財政投融資類似制度の概要」、財政制度等審議会財政投融資分科会 資料5－1、2014年4月25日
- ・ 財務省理財局 [2014b]「英仏以外の諸外国における財政投融資類似制度の概要」、財政制度等審議会財政投融資分科会 資料5－2、2014年4月25日
- ・ 財務省理財局 [2015]「ドイツにおける財政投融資類似制度」、財政制度等審議会財政投融資分科会 参考資料、2015年6月22日
- ・ 財務省理財局 [2017]「フランス、EU における財政投融資類似制度の概要」、財政制度等審議会財政投融資分科会 資料1、2017年6月15日
- ・ 財務省理財局 [2019]「EU・フランス・ドイツにおける海外調査報告について」、財政制度等審議会財政投融資分科会 資料3、2019年4月17日
- ・ 財政制度等審議会 [2014]「財政制度等審議会 財政投融資分科会 議事録」、2014年4月25日
- ・ 財政制度等審議会 [2017]「財政制度等審議会 財政投融資分科会 議事録」、2017年6月15日
- ・ Bpifrance [2018], “Annual Financial Report 2018 / Bpifrance Financement ”, <https://www.bpifrance.fr/Investor-Relations>（最終閲覧日：2020年2月15日）
- ・ British Business Bank (BBB) [2019a], “Annual Report and Accounts 2019”, <https://annualreport2019.british-business-bank.co.uk/>（最終閲覧日：2020年2月15日）
- ・ British Business Bank (BBB) [2019b], “THE BRITISH BUSINESS BANK / Unlocking finance for smaller businesses”, Apr. 23, 2019, <https://www.british-business-bank.co.uk/wp-content/uploads/2019/04/415-How-We-Operat>

[e-A4-2pp-Update-23042019-figures-at-end-Sept-2018.pdf](#)（最終閲覧日：2020年2月15日）

- ・ KfW [2019], “Promotional Figures 2018”, Feb. 13, 2019, https://www.kfw.de/Presse-Newsroom/Pressematerial/Geschäfts-und-Förderzahlen-PDF/PDF-Dokumente-2018/KfW_Foerder-Geschaefszahlen-2018-Q4-2.pdf（最終閲覧日：2020年2月15日）
- ・ Seaford, Charles, Lydia Prieg, Sagar Shah and Tony Greenham [2013], “The British Business Bank: creating good sustainable jobs”, New Economics Foundation, Sep. 1, 2013
- ・ U.S. Small Business Administration (SBA) [2018], “Agency Financial Report (Fiscal Year 2018)”, <https://www.sba.gov/sites/default/files/2018-11/SBA%20FY%202018%20AFR.pdf>（最終閲覧日：2020年2月15日）

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべて御客様御自身でご判断下さいますよう、宜しくお願い申し上げます。当資料は信頼できるとされる情報に基づいて作成されていますが、その正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されております。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください。

Copyright 2020 Institute for International Monetary Affairs（公益財団法人 国際通貨研究所）

All rights reserved. Except for brief quotations embodied in articles and reviews, no part of this publication may be reproduced in any form or by any means, including photocopy, without permission from the Institute for International Monetary Affairs.

Address: Nihon Life Nihonbashi Bldg. 8F, 2-13-12, Nihonbashi, Chuo-ku, Tokyo 103-0027, Japan

Telephone: 81-3-3510-0882, Facsimile: 81-3-3273-8051

〒103-0027 東京都中央区日本橋 2-13-12 日本生命日本橋ビル 8 階

電話：03-3510-0882（代）ファックス：03-3273-8051

e-mail: admin@iima.or.jp

URL: <https://www.iima.or.jp>