

第2節

業務基本方針の変化と特徴

第1項

法令改正の推移

1 リーマンショックを踏まえた 財務省告示

日本政策金融公庫発足後間もない2008（平成20）年12月19日、いわゆるリーマンショックへの対応としてわが国政府は、経済対策閣僚会議において「生活防衛のための緊急対策」を決定した。その対策の一つとして、「国際金融秩序の混乱に対処し、我が国企業の輸出及び海外事業を支援するため、JBICにおいて、業務の特例としてサプライヤーズ・クレジット（輸出企業向け信用）の供与及び国内大企業（現状は中堅・中小企業のみ）を通じた途上国における事業に対する貸付を実施」することが掲げられ、同25日、2010年3月末までの期間限定で業務の特例を認める財務省告示が制定された。本特例は、2009年12月8日に発表された政府の「明日の安心と成長のための緊急経済対策」を踏まえ、2010年2月15日付財務省告示により2011年3月末まで延長された。

2008年12月26日には、やはりリーマンショック

への対応として、「株式会社日本政策金融公庫法施行令の一部を改正する政令」が閣議決定され、「平成20年9月以後の国際金融秩序の混乱に伴いその国際競争力の維持に関する国の施策の推進に著しい支障が生じている産業に属する事業」について、2010年3月末までの期間限定で先進国向け業務を一般に認められることになった。なお、具体的な事業は2009年1月27日付財務省告示「株式会社日本政策金融公庫法施行令附則第十一条の二の規定に基づき、国際競争力の維持に関する国の施策の推進に著しい支障が生じている産業に属する事業」によって、「我が国の法人等又は出資外国法人等が開発途上地域以外の地域においてこの告示の適用の日において現に実施している事業であって、当該事業に必要となる資金を平成二十年九月以後の国際金融秩序の混乱に伴い金融機関からの借入れ及び社債又はこれに準ずる債券の発行により直接又は間接に調達することが著しく困難となっているもの」と指定された。これにより、以下の要領にて2010年3月末までの期間限定で先進国向けの一般投資金融が実施されることになった。（本特例も、2010年2月15日付財務省告示により2011年3月末まで延長）

1. 対象企業

先進国において事業を行う本邦企業および現地日系企業

2. 対象国

オーストラリア、ニュージーランド、米国、カ

ナダ、アイルランド、イタリア、オーストリア、オランダ、ギリシャ、英国、スイス、スウェーデン、スペイン、デンマーク、ドイツ、ノルウェー、フィンランド、フランス、ベルギー、ポルトガル、ルクセンブルク、アイスランド

3. 協調融資

銀行等との協調融資。協調融資総額に占めるJBICの融資割合は6割限度（中堅・中小企業向けは7割限度）。

4. 金利

協調融資行の金利を下回らないものとする。

5. 融資期間

5年以内。なお、短期資金（1年未満）は供与不可。

6. 保証の活用

融資に限らず保証を積極的に活用して、日本企業等を支援。

合意⁹⁾ について締約国が留意することが決定された。同会議においてわが国は、排出削減等の気候変動対策に取り組む途上国及び気候変動の悪影響に対して脆弱な途上国を対象とし、2012年末までの約3年間で、官民合わせて約1兆7,500億円規模の支援を実施すること等を内容とする「鳩山イニシアティブ」¹⁰⁾ を発表し、その中で、この支援の実行については、本行（JBIC）を活用することも盛り込まれた。しかし、法改正前の国際協力銀行法では環境分野における支援は、わが国産業の国際競争力の維持・向上や、重要な資源の海外における開発及び取得の促進を直接的な目的とするものに限られていた。

こうした状況を受けて提出された日本政策金融公庫法一部改正案は、「鳩山イニシアティブ」が掲げている方針も踏まえ、本行の業務等に、地球温暖化の防止等の地球環境保全を目的とする海外における事業促進を追加するものであった。

法案は、2010年3月23日の衆議院本会議で可決、参院でも2010年3月31日の本会議において可決され、成立した（同日施行）。

これを受けて、Global action for Reconciling Economic growth and ENvironmental preservation (GREEN) が同年4月1日より開始された。

GREENの対象は、(1) 温室効果ガス排出量削減効果が大きいなど、地球環境保全効果が高い事業であり、かつ (2) 本行が求める地球環境保全効果に

2 地球環境保全業務（GREEN）を追加する法改正

2009年12月にデンマークのコペンハーゲンにおいて開催された「気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）」においては、いわゆるポスト京都議定書⁸⁾ の採択には至らなかったものの、気温上昇の抑制や途上国支援等を盛り込んだコペンハーゲン

- 8) ポスト京都議定書とは、京都議定書が対象としている2008～2012年の第1約束期間以降の温室効果ガス削減の目標をいう。COP15ではこれに係る削減目標は合意されず、2015年のCOP21のパリ協定まで議論が継続することとなる。
- 9) コペンハーゲン合意は主として、(1)地球の気温上昇を摂氏2度未満に抑えられるよう全世界の排出量を削減すること、(2)先進国が資金提供などを通じ、開発途上国における適応措置の実施を支援すること、(3)国際的な支援を受ける緩和措置は、締約国会議が採択したガイドラインに従って、国際的な測定、報告及び検証の対象とすること、(4)途上国の温暖化対策を支援するため、先進国共同で2010～2012年に300億ドルと、2020年までに毎年1000億ドルを支援動員の目標とすることを内容とする。ただしCOP15では議論が紛糾して「コペンハーゲン合意」はあくまで賛同する締約国が「留意する」というものにとどまるものであった。
- 10) 鳩山イニシアティブは、COP15において発表されたわが国の途上国の支援策であり、以下を内容とする（2009年12月16日総理記者会見）。
 - ・わが国は、国際社会において重要な責任を担う国の一つとして、すべての主要国による公平かつ実効性のある国際的枠組みの構築と、すべての主要国の参加による意欲的な目標への合意を前提として、温室効果ガスの排出削減など気候変動対策に積極的に取り組む途上国、及び気候変動の悪影響に対して脆弱な途上国を広く対象として、2012年末までの約3年間で約1兆7,500億円（約150億ドル）、うち公的資金は1兆3,000億円（約110億ドル）規模の支援を実施していくことを決定。
 - ・新たなイニシアティブの下、日本が有する低炭素技術などの優れた技術や知見を積極的に活用した途上国の削減行動への支援や、とりわけ緊急を要する脆弱な途上国や島嶼国の適応プロジェクトやキャパシティ・ビルディングへの支援を強化し、より広く総合的な分野に対し、効率的・効果的な支援を実施していく。

図表2-25 GREEN対象事業・技術リスト(2010年4月1日時点)

再生可能エネルギー	①太陽エネルギー ②風力エネルギー ③地熱エネルギー ④バイオマスエネルギー ⑤その他エネルギー及び関連施設 ⑥水力エネルギー	
	産業部門	①鉄鋼 ②セメント ③化学・石油化学 ④非鉄金属 ⑤紙パルプ ⑥その他産業 高効率化設備・技術の導入 排熱・排ガスなどの有効利用 改修・改良 未利用資源の有効利用 上記要素を含む新設プラント
省エネルギー	電力部門等	①発電 高性能石炭火力発電 ガス火力発電 改修・改良 熱電併給 廃棄物発電 燃料電池 燃料転換、燃料改質等
		②送配電 スマートグリッド 系統管理 高効率蓄電池 高効率変圧器
		③水処理 水循環利用システム
	運輸部門	①都市交通 都市部における モーダルシフト
	民生部門	①地域ユーティリティ 高効率地域ユーティリティ
		②ビルユーティリティ 高効率オフィスビルユーティリティ(ESCO事業 ¹¹⁾ 含む)
③一般民生機器 省エネ家電の導入		
その他温室効果ガス削減事業	①メタン排出削減 ②フロン類排出削減 ③亜酸化窒素分解 ④二酸化炭素回収・貯蔵(CCS)	

(出典) 本行作成

ついて、事業主体がその効果を「測定 (Measurement)」し、本行に対して効果を「報告 (Reporting)」し、本行もしくは本行が指定する第三者による効果の「検証 (Verification)」を受け入れる事業とされ、具体的には図表2-25のとおりとされた。

GREENの2つ目の要件である「測定」「報告」「検

証」の基準については、松橋隆治・東京大学大学院新領域創成科学研究科教授を含む外部有識者6名からなる「JBIC版MRV検討委員会」が2010年2月10日から同年5月24日にかけて5回にわたり検討を行い、その提言を踏まえ、同年6月26日に「国際協力銀行の地球環境保全業務における温室効果ガス排出削減量の測定・報告・検証に係るガイドライン」(J-MRVガイドライン)として制定された。

3 先進国向け業務に関する政令改正

拡大するアジアを中心としたインフラ需要に対応すべく、わが国政府はインフラ輸出を成長戦略の柱の一つに据え、2009年12月に閣議決定された「新成長戦略(基本方針)～輝きのある日本へ～」では、「環境技術において日本が強みを持つインフラ整備をパッケージでアジア地域に展開・浸透させるとともに、アジア諸国の経済成長に伴う地球環境への負荷を軽減し、日本の技術・経験をアジアの持続可能な成長のエンジンとして活用する。具体的には、新幹線・都市交通、水、エネルギーなどのインフラ整備支援や、環境共生型都市の開発支援に官民あわせて取り組む」「これらの取組は、アジアを起点に広く世界に展開していく」こととされた。

これらの具体的な取り組みを検討するため、2009年9月から内閣官房に新設された国家戦略室を中心に、関係省庁の実務担当者間で、パッケージ型インフラ海外展開推進実務担当者会議が設置された。この会議では、海外インフラプロジェクトの現場で取り組んでいる関係者の生の声もヒアリングしつつ、国家戦略的なプロジェクトとして推進すべき分野・プロジェクトの範囲の検討、過去の商談事例の分析、他国の取り組み体制の調査等が行われた。

先進国にも大きなインフラニーズがあることは、

11) ESCOはEnergy Service Companyの略。省エネルギー改修にかかるすべての経費を光熱水費の削減分で賄う事業。

検討の初期から明らかであった。しかし株式会社日本政策金融公庫法では、資源関連以外の先進国向け投資金融業務は政令で例外的に認められる業務であり、2008年10月1日の日本政策金融公庫設立時より認められていたものは原子力発電に関する事業のみであった¹²⁾。

2010年の法改正（環境目的の追加）の衆議院審議において、自由民主党の山本有二議員からも先進国プロジェクトへの対応の必要性が指摘されていた¹³⁾。

そこで、パッケージ型インフラ海外展開推進実務担当者会議等の政府による検討の過程では、原子力発電以外の分野についても本行の先進国向け投資金融を拡充する必要性が認識された。とくに高速鉄道に関する事業については、当時内談案件として認識されていた高速鉄道案件の受注に向けた活動を支援するため、早期に政令改正で業務を可能とする必要があった。そのため、2010年4月28日の株式会社日本政策金融公庫法施行令の改正により、高速鉄道に関する事業が、ほかの分野に先駆けて先進国向け投資金融の対象となった。

その後、2010年6月18日には、「新成長戦略～『元気な日本』復活のシナリオ～」が閣議決定され、「パッケージ型インフラ海外展開推進会議の検討を踏まえ、先進国向け投資金融においても、国際協力銀行（JBIC）が民間と連携して支援できる分野を拡充する」こととされた。具体的には、2010年6月18日付「パッケージ型インフラ海外展開推進実務担当者会議中間とりまとめ～日本の環境、安全・安心の技術で地球環境に貢献～」（以下、「実務担当者会議中間とりまとめ」と記載）にて、「JBICの先進国向け投資金融の対象を拡充（都市間高速鉄道に加えて、都市鉄道等、上下水道や工業用水、洋上風力発電等の再生可能エネルギー、送配電、石炭火力発電・石

炭ガス化による石炭の高効率利用、二酸化炭素の回収・貯蔵、スマートグリッド・スマートコミュニティ、情報通信ネットワークの高度化についても、JBICが民間と連携して支援できるようにする）する」ことが定められていた。

これを踏まえて本行の先進国向け業務に関する政令が再度改正されることになった。

この政令改正に先立っては、2010年9月17日から意見公募手続きが行われた。パブリックコメントでは、産業界よりおおむね好意的な意見が提出され、加えて天然ガス火力発電、バイオマス、航空機事業なども追加すべきとの意見が、日本経済団体連合会や日本貿易会から寄せられ、これは2011年7月施行の政令改正につながっていく。

4 株式会社国際協力銀行法の制定

本行（国際協力銀行、JBIC）を株式会社日本政策金融公庫から分離させるべきであるという声は、地球環境保全を目的規定に追加した2010年の法改正の頃からすでに上がっていた。まず、2010年3月17日の衆議院財務金融委員会で自由民主党の山本有二議員より、本行を分離独立させるべきだという観点から質問¹⁴⁾があり、当時の菅直人財務大臣は「将来的に分離させるというようなことも一つの検討課題ではある、このように思っております」と応じた。

3月30日の参議院財政金融委員会では、民主党（当時）藤田幸久議員が、本行の分離独立論について「私もどちらかといえば賛成」と述べ、菅大臣はこれに応じて「とくにJBICの役割はこれからの新成長戦略などにおいても大変大きいということで、この国

12) 2008年4月18日公布の当初の政令には原子力発電に関する事業は含まれていなかったが、北米地域において当時検討が進んでいた原子力発電事業の案件形成を支援するため、日本政策金融公庫設立前の2008年8月29日の改正で、原子力発電に関する事業が先進国向け投資金融の対象に加えられた。

13) 発言の内容を参考資料集（資料8）に収録。

14) 質問の内容を参考資料集（資料9）に収録。

際協力銀行を今のままの形でいいのか、場合によってはもう少し海外で活動しやすい形に分離も含めて必要なのか、これは国家戦略室の方でもそういう新成長戦略の検討とも関連して議論されておりますし、また財務省としても多くの皆さんの意見を聞きながら検討してまいりたいと、このように思っております」と述べた。

そして、3月23日衆議院本会議及び3月31日の参議院本会議では、「目的遂行のための信用の維持と業務の積極的展開が一貫した体制として可能となるよう、国際協力銀行のあり方について検討を加えること」が附帯決議の一つとして決議された。

インフラ需要に対応し、また他国との競合に効果的に対応するためには、単に業務を拡大するだけでは不十分であり、組織体制面の強化が必要であると考えられた。前述の2010年6月18日付の「新成長戦略～『元気な日本』復活のシナリオ～」では、「国家横断的かつ政治主導で機動的な判断を行うため、内閣総理大臣を委員長（国家戦略担当大臣を委員長代理）とし、官民合同の委員からなる『国家戦略プロジェクト委員会』（仮称、最終的には『パッケージ型インフラ海外展開関係大臣会合』）を設置する。同委員会では、国として重点的に推進するプロジェクトに対し、我が国経済への波及効果・インパクト等を判断し、パッケージ化の対応も含めた省庁間の政策調整や調査審議を行う。また、『インフラプロジェクト専門官（仮称）』を重点国を中心に在外公館内に指名する等、在外公館の拠点性を強化することがうたわれていた。

そして「国際協力銀行（JBIC）の在り方についても、機動性、専門性及び対外交渉力を強化する観点から検討する」ことが決定され、「実務担当者会議中間とりまとめ」では、「JBICの在り方について、官民連携を強化し、インフラ商談におけるこれまでの実績・ノウハウを十分発揮できるよう、特に対外交渉能力の強化、機動性の確保、専門人材の維持・

確保、国際的信用の維持、リスクテイク能力の向上などの観点から検討」することが定められていた。

新成長戦略での決定を踏まえて2010年9月28日以降開催された「パッケージ型インフラ海外展開関係大臣会合」では、インフラ関連の民間企業からヒアリングが行われ、国際協力銀行の機能強化を求める声が複数上がった。また、2010年9月17日から行われた先進国向け投資金融業務に関する意見公募手続においても、日本経済団体連合会より「日本企業が強みを持つ分野における官民連携での海外展開の促進のため、JBICに期待される余地は極めて大きい。たとえば、(1)機動性、(2)専門性、(3)対外交渉力、(4)リスクテイク機能を一層強化できるよう、引き続き、法整備に取り組むべきである」との意見が提出されていた。

さらに2010年12月6日には日本経済団体連合会が緊急提言「海外インフラ展開のための金融機能の強化を求める」¹⁵⁾を発表。その中では「2. JBICの分離独立」として「JBICは、海外に進出するわが国企業活動を機動的に支援することが期待されており、各国の政府系輸出入金融機関との競争に直面している。そこで、日本政策金融公庫からJBICを分離独立させ、業務の機動性、戦略性を強化すべきである」という要望が盛り込まれていた。

加えて2010年12月9日には、社団法人日本貿易会の経済協力委員会・財務委員会が政策提言として「パッケージ型インフラ海外展開に向けた公的金融機能の強化策について」¹⁶⁾を発表。その中では、「JBICの分離独立」として、「JBICは、わが国企業が海外で大型プロジェクトを展開するうえで政府系金融機関として重要な役割を担っている。このため、業務の機動性、戦略性を一層強化するためにも独立した機関とするよう検討をお願いしたい」という要望が含まれていた。

こうした声を踏まえて、2010年12月10日に行われた「パッケージ型インフラ海外展開関係大臣会合」

15) 緊急提言の全文を参考資料集(資料10)に収録。

16) 提言書の全文を参考資料集(資料11)に収録。

で以下の事項が決定された。

JBICについて、機能強化（主な内容として、先進国向け輸出金融、短期つなぎ資金の供与、外国企業を買収するための資金等の供与、現地通貨対応強化等を含む）とともに、機動性・専門性・対外交渉力強化の観点で踏まえ、日本政策金融公庫からJBICを分離する。次期通常国会への提出を目指し、法案作成の準備を進める。当大臣会合で決める基本方針を踏まえた出資への積極的取り組みが必要である。戦略的海外投融資を積極的に進めるための資金基盤を強化する。

この決定後、2010年12月21日に行われた全国銀行協会奥正之会長の記者会見では、「官は民の補完であるという我々の主張は、一貫して変えていないし変える必要もないと考えている。JBICも民業の補完であるということについて、はっきりと意を用いてきておられる。一方で、日本の資源確保の問題とか、国としてインフラストラクチャーを輸出していくうえで、どういったファイナンスをするかということになってくると、今後を考えると大きなプロジェクトが目白押しであり、日本の成長を確保していくためには、そこは民と官が協調してやっていかなければならない。それは自ずから、それぞれの分担というのは決まってくると思う。したがって、たとえば資源の確保となると、日の丸が後ろにあって表へ出て行く方が、プロジェクトをしっかりと確保できる余地があれば、それはそれとして出て、後は民と協調していく、そこは非常にはっきりとしていると思う」と述べ、本行の民業補完の取り組みに理解を示した。

その後、法案は、翌2011年2月25日に閣議決定、4月22日に衆議院本会議で可決、4月28日に参議院本会議で可決され、5月2日に公布・施行された。なお、衆議院では「(株式会社国際協力銀行の)設立後、おおむね三年ごとに、日本政策金融公庫から分離されたことによる効果について検証を行うこと」等、参議院では「東日本大震災により影響を受

けた我が国企業のグローバルサプライチェーンの復旧・復興に向け、国際協力銀行は、株式会社日本政策金融公庫法又は株式会社国際協力銀行法の下で可能なあらゆるツールを駆使し、十全の金融支援を実施すること」等を含む附帯決議が行われている。

5 株式会社国際協力銀行法の概要 総論

(イ) 目的規定の変更

株式会社国際協力銀行法は、株式会社日本政策金融公庫法改正で追加された環境保全も含めた4つの目的を踏襲している。公庫法の目的規定で「内外の金融秩序の混乱……に対処するために必要な金融」とされていた箇所が「国際金融秩序の混乱の防止又はその被害への対処に必要な金融」とされた。

(ロ) 株式会社形態の採用

組織の面では、株式会社日本政策金融公庫法をベースに、株式会社形態を進めることとなった。国際協力銀行を独立行政法人とはせず、株式会社としたのは、

- イ) 我が国産業の国際競争力の維持および向上など国策を担う機関であること
- ロ) 政府信用により外貨を調達し、巨額の貸付け等を行うこと
- ハ) 民間企業会計や、企業的組織運営による効率的な事業運営が求められること

から、日本政策金融公庫と同じく特殊会社とし、毎年度の国会の予算統制に掛からしめることが必要であったことによるものである。

株式会社形態が採用されたことに伴い、株式会社国際協力銀行の役員（取締役・監査役等）は株主総会で選任され、代表取締役または代表執行役は取締役会において選定されることとなった。ただし、本法第41条において、日本政策金融公庫法を踏襲し、株式会社国際協力銀行の「経営責任を担うべき者」の選任については、以下の要件を満たすものでな

ればならない旨を定款に規定することが義務付けられている。

- イ 第一条に規定する目的及び第十一条に規定する業務に照らし必要と認められる識見及び能力を有する者が選任されること。
- ロ 特定の公務の経歴を有する者が固定的に選任されないよう十分に配慮すること。

6 株式会社国際協力銀行法の概要 機能拡充

株式会社国際協力銀行法においては、業務に関し、主に以下のような業務規定の改正が行われた。これらの改正は、他国との競争にさらされているわが国企業、経済団体、金融機関等からの要望や、具体的内談案件を踏まえて行われたものであった。

(1) 先進国向け輸出金融の拡充

先進国向け輸出金融は、もともと国際協力銀行法時代から制限的に規定されており、行政改革の議論を踏まえ制定された日本政策金融公庫法において、他国への対抗策（マッチング）を除いて撤退とされた。しかし、海外において膨大なインフラ需要が見込まれ、先進国向けを含む大型輸出案件の増加が見られるとともに、案件受注に向けた競争に中国や韓国などの新興国も加わるケースが増加し、国際競争の激化が進んでいた。

大型化している個々の案件に必要な長期・巨額の外貨資金については、民間金融機関だけで対応することが困難であり、案件受注のためには公的支援の役割が重要となる。ここで、主要国の輸出信用機関は仕向地の区別なく対応できたのに対し、当時の本行では途上国向けに限定されていたことから、本邦企業が国際競争上不利な立場に立たされる問題も顕在化していた。

そこで、株式会社国際協力銀行法においては、民間金融機関だけでは対応できない先進国の大型イン

フラ案件や巨額の資金を必要とする輸出案件について、「我が国の産業の国際競争力の維持又は向上に関する国の施策の推進を図るために特に必要があると認められる場合として政令で定める場合」に限って、先進国向け輸出金融の供与を認めることとした。

具体的に2011年7月の株式会社国際協力銀行法施行令公布時点で認められていた対象品目は以下のとおりであった。

船舶、人工衛星並びにその追跡および運用に必要な設備、航空機、医療機器（陽子線、重イオン線又は中性子線を照射する装置関連）、原子力発電関連、鉄道関連、水道、下水道関連、バイオマス燃料製造関連、再生可能エネルギー関連、変電、送電および配電関連、石炭火力発電関連、石炭ガス燃料製造関連、二酸化炭素の回収および貯蔵関連、ガス火力発電関連、スマートグリッド関連

(2) 先進国向け投資金融の拡充

株式会社国際協力銀行法においても、資源案件を除き、投資金融は、開発途上地域における事業に係るものであることが原則であるが、「我が国の産業の国際競争力の維持又は向上に関する国の施策の推進を図るために特に必要があると認められる場合として政令で定める場合」に限り、先進国における事業であっても国際協力銀行が資金の貸付け等を行うことが認められている。

先進国向けの業務拡大は、法改正ではなく政令改正によって可能であったことから、株式会社国際協力銀行の設立以前より、株式会社日本政策金融公庫法施行令の改正により段階的に行われている。

なお、先進国向け輸出金融・投資金融の対象品目・対象事業拡大は、2016年の株式会社国際協力銀行法の改正時にも行われており、これは後述のとおりである。

図表2-26 政令改正による先進国向け投資金融対象事業追加の概要

根拠法令	追加事業
2010年4月28日施行 (株式会社日本政策金融公庫法施行令の一部改正)	原子力発電関連／都市間高速鉄道関連
2010年11月19日施行 (株式会社日本政策金融公庫法施行令の一部改正)	主要都市における鉄道関連／水道、下水道関連／再生可能エネルギー関連／変電、送電及び配電関連／石炭火力発電関連／石炭ガス燃料製造関連／二酸化炭素の回収・貯蔵関連／スマートグリッド関連／インターネット関連
2011年7月15日施行 (株式会社日本政策金融公庫法施行令の一部改正) ※なお、同内容が株式会社国際協力銀行法施行令に引き継がれている。	バイオマス燃料製造関連／ガス火力発電関連 航空機リース関連／M&A取引関連

(出典) 本行作成

(3) つなぎ融資

本行の投資金融については法令上、明確に長期資金への限定が規定されていた。しかし、大型インフラ案件のようにホスト国の許認可取得や補助金等の交付が遅延し、事業者側で操業に向けた運転資金を準備する必要に迫られたときなどには対応することができなかった。通常はかかる資金ニーズは民間金融機関から調達されるものであるが、原子力発電や高速鉄道のような超巨額案件については、民間金融機関であっても提供が困難であることが考えられた。

こうしたニーズは、日本経済団体連合会、日本貿易会からの提言書等で業界から示されたものであり、これを踏まえる形で投資金融における短期金融の導入（つなぎ融資）が認められた。

(4) M&A等支援

東日本大震災を契機として急激に進んだ円高をきっかけとして海外M&A支援の必要性が認識された。すなわち、わが国企業によるM&Aをはじめとした出資等を通じた海外進出は、自社に不足する事業経験、技術、及びノウハウ等を短期間に取得することを可能とし、海外インフラ案件等を受注するうえで極めて有効で、また、経営手法・社内文化の変革、ひいてはわが国の経済構造全体のグローバル競

争力強化にもつながりうる。

しかし、M&Aをはじめとした出資等は、短期の株式売買によって生じうる投資収益確保を目指すものではなく、出資先企業等の事業から長期にわたって生じるキャッシュフローによる収益の獲得を目指すものであるため、巨額かつ長期の外貨資金の融資が必要となる。しかし、民間銀行は、バーゼルⅢ¹⁷⁾における安定調達比率に係る規制強化等から、長期の外貨資金調達には課題を抱えており、とくに巨額の案件の場合には、国際協力銀行が量的補完を行う必要性は高いと認識された。また、当該資金の準備は日本の本社サイドで行うことが通常であることや、海外企業の株式取得を行うのは日本企業の本社であることが多く、本社サイドで資金需要が発生するため、海外M&A等資金について本行から国内大企業への直接貸付けを認める必要性があると考えられた。

なお、M&A支援の国内大企業貸付けは、「我が国の産業の国際競争力の維持又は向上に関する国の施策の推進を図るために特に必要があると認められる場合として政令で定める場合」に限定されており、短期のキャピタル・ゲインのみを目的とするようなM&A等については対象とするところではない。

株式会社国際協力銀行法施行令においては、法律上の「特に必要があると認められる場合」について

17) バーゼル合意は国際的に活動する銀行の自己資本比率や流動性比率等に関する国際統一基準であり、リーマンショックを契機として強化されたバーゼルⅢは、わが国を含む世界各国において2013年から段階的に実施されており、最終的には2028年初から完全に実施される予定になっている。

「次に掲げる外国の法人の経営を支配することを目的とし、又は当該法人に関し事業上の提携を伴うもののために必要な資金の貸付けを行う場合とする」とされ、より具体的には、

- 一 社会資本の整備に関する事業を行う外国の法人
 - 二 一定の地域において行われる事業のために通常利用される技術よりも高度な技術を有する外国の法人
 - 三 一定の地域において広く販売され、又は提供されている商品又は役務に関し蓄積された技術上又は営業上の情報であって出資等を行う法人等が有していないものを有する外国の法人
- の3形態の法人についてのM&A等が対象とされた。

(5) ツーステップローン

イ 中小企業向けツーステップローン

パッケージ型インフラ海外展開等を推進していく中では、プロジェクト建設に必要な資機材の現地生産を求めるホスト国の現地調達規制の存在や、生産拠点の現地化によりコスト競争力強化を図る必要性等から、これまで以上に中堅・中小企業の海外展開が求められることとなる。

増大する中堅・中小企業の海外進出ニーズに対し、本行は、直接融資を通じた支援を行うことも法制上は可能であるが、もともと本行の中堅・中小企業との接点は限られていることに加えて、今後本行が大型のパッケージ型インフラ海外展開等の案件を支援する必要がある中で、直接融資に加え、銀行を経由した融資を通じて海外進出する中堅・中小企業のニーズに対応していくことが有効

と考えられた。

そこで、株式会社国際協力銀行法では、中堅・中小企業者の海外進出支援という政策目的を達成するため、本行の資金と民間金融機関のネットワークを活用したツーステップローンを可能とすることとした。

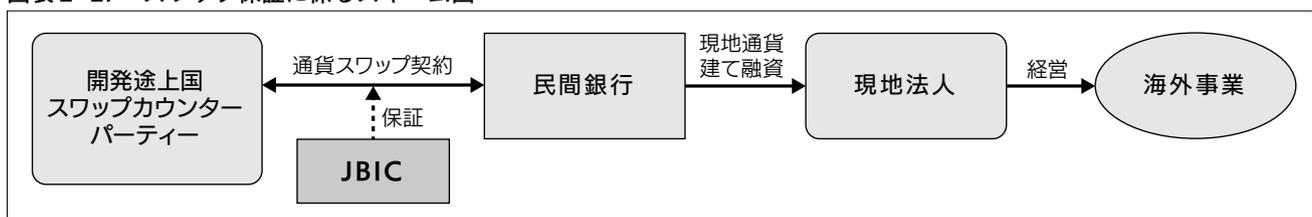
ロ M&A 支援ツーステップローン

株式会社国際協力銀行法では、M&A 支援の一環として、ツーステップローンの対象に、わが国企業によるM&A等を含めることとした。M&A 支援にあたり、本行による直接融資だけでなく、ツーステップローンも含めることとしたのは、M&Aの資金需要は大きく、本行による直接貸付けに加え、銀行を経由した融資が可能になったことで、より効果的な支援が可能になると考えられたためである。

(6) スワップ保証

インフラプロジェクトにおいては、事業収入が現地通貨建てであるものが多く、現地通貨のファイナンスを必要とする。しかしとくに途上国の金融市場は未成熟であり、通貨スワップマーケットが存在し、通貨スワップを通じて現地通貨の供給が理論的には可能な場合であっても、スワップカウンターパーティのリスクを民間金融機関が取れない等の事由で、スワップ契約に入れれないことが想定される。そのため、本行が信用補完を提供することで民間金融機関がより通貨スワップ契約に入りやすくすることを目的としたものであった。

図表 2-27 スワップ保証に係るスキーム図



(出典) 本行作成

(7) 輸出金融における再保証

日本政策金融公庫法からの改正点として、株式会社国際協力銀行法においては、国際協力銀行が輸出金融業務として再保証ができる旨を明記した。これは、わが国の企業が、海外インフラ案件への設備納入商談を受注した場合、本行が他国の輸出信用機関と連携し、当該輸出信用機関が供与した保証または保険のうち、わが国企業の輸出分に相当する分を再保証するものである。

日本政策金融公庫法下においては、本行は輸出金融に関する再保証を行うことができず、各国輸出信用機関同士の相互保証スキームに参加することができなかった。たとえば、複数国の事業者が設備等を納入するプロジェクトにおいては、各国の輸出信用機関が連携して保証・再保証を行うことにより、信用供与の一元化を図ることが多いが、本行がこの連携に加われないことにより、日本企業がプロジェクトそのものに参加できなくなる事態が想定された。

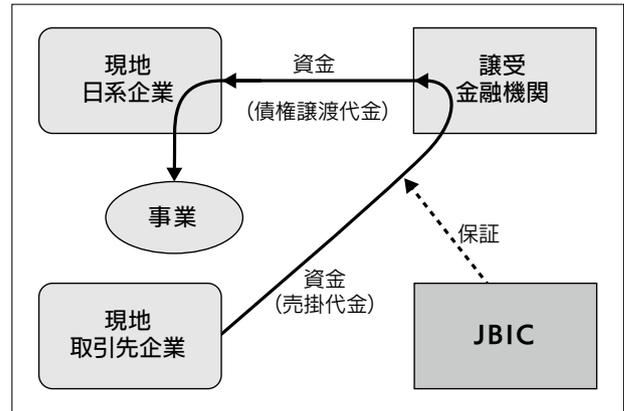
したがって、株式会社国際協力銀行法では輸出金融に係る再保証を可能にし、本行が各国輸出信用機関と連携できるようにすることで、本邦企業の海外プロジェクトに対する設備等の輸出をサポートすることとした。

(8) 保証による証券化支援の裏付け資産の拡大

株式会社国際協力銀行法においては、保証による証券化支援の範囲を若干拡大している。証券化支援は、日本政策金融公庫法において導入されたが、証券化の裏付け資産となるのは、貸付債権か、公社債等に限定されていたため、オートローン債権（＝貸付債権）の証券化は可能でも、クレジットカード債権の証券化ができないという問題点を抱えていた。

そのため保証による証券化支援の裏付け資産を「金銭債権」に拡大し、クレジットカード債権のような貸付債権や公社債に該当しない金銭債権についても対応できるようにした。

図表 2-28 金銭債権流動化スキーム図



(出典) 本行作成

(9) 金銭債権の流動化支援

わが国企業の現地子会社等が海外で事業を行う場合、運転資金を確保するため、当該事業に係る売掛債権を現金化するニーズがある。当該売掛債権を本行が保証することで、その流動化（金融機関への譲渡）を支援することを目的として保証対象の拡大が規定された。

7 株式会社国際協力銀行法の改正

2015年5月に開催された国際交流会議「アジアの未来」で安倍総理が公表した「質の高いインフラパートナーシップ」を背景として、2016年の改正は行われた。

「質の高いインフラ」とは、一見、値段が高く見えるものの、使いやすく長持ちし、そして環境に優しく災害の備えにもなるため、長期的に見れば安上がりなものを指す。ただ、わが国は、「質の高いインフラ投資」を推進するにあたり、「量より質」という発想ではなく、「質も量も」追求することを提唱している。「質と量」双方の追求は、公的資金だけでは限界があるが、公的資金に加えて、民間資金がアジアのインフラ投資に流れ込む仕組みをつくりあげることで、可能性を拡大することが期待された。

質の高いインフラパートナーシップは、具体的に

は以下の4つの柱からなっており、株式会社国際協力銀行法改正は、第三の柱として掲げられていた。

第一の柱：日本の経済協力ツールを総動員した支援量の拡大・迅速化

⇒円借款と技術協力・無償資金協力の有機的な連携や、海外投融資の強化により、アジアのインフラ分野向け支援を約25%増加

⇒途上国政府が、PPP（Public Private Partnership）インフラ・プロジェクトに対して出資金や保証などを提供する際のバックアップとなる新設円借款の活用を通じ、民間資金のインフラ・プロジェクトへの動員を促進

⇒円借款の更なる迅速化に向けた取組みを継続

第二の柱：日本とアジア開発銀行（ADB）のコラボレーション

⇒日本は、ADBにおける①融資能力1.5倍増、②貸付に占める民間部門向け融資割合の拡大、③プロジェクト準備期間の短縮、を支持

⇒日本は、ADBによる将来の増資検討を歓迎

⇒JICAは、海外投融資を用いて、ADBと共にPPPインフラ投資を実施する仕組みの創設を検討

第三の柱：JBICの機能強化等によるリスクマネーの供給倍増

⇒これまで、途上国政府による支払い保証がなければ成立が困難であったPPPインフラ・プロジェクト等に対しても、リスクマネーをより積極的に提供

⇒新設のJOIN（海外交通・都市開発事業支援機構）の活用

第四の柱：「質の高いインフラ投資」の国際的スタンダードとしての定着

⇒日本の支援による「質の高いインフラ投資」のグッド・プラクティス集を作成し、世界中の国々と共有

⇒日本の優れた技術を視察する機会を提供

⇒世界銀行、ADB等の国際機関や多くのパート

ナー諸国と協働し、「質の高いインフラ投資」に関するセミナーを開催

⇒G20や国連等の場で「質の高いインフラ投資」の重要性を発信

⇒「質の高いインフラ投資」に必要な技術支援を強化

法案は2016年4月21日の衆議院本会議、5月11日の参議院本会議でそれぞれ可決され成立した。なお、衆議院では「国際協力銀行の財務の健全性を維持しつつ、我が国企業の海外展開を積極的に支援できる体制を整えるため、新たに創設される特別業務に係る勘定において十分な資本が確保されるよう、政府として必要な財政上の措置を講ずること」や、参議院では「海外におけるインフラ整備に係る膨大かつ高リスクの資金ニーズに適切かつ競争力ある対応をするために、政府は、国際協力銀行に新たに設立される特別業務に係る勘定および一般業務に係る勘定において十分な資本を機動的に確保するため、必要な財政上の措置を講ずること」のように、特別勘定の財源に関する附帯決議がなされている。

8 株式会社国際協力銀行法改正の概要

(1) 海外における社会資本の整備に関する特別業務

この改正の柱は、リスクマネーの供給を増加させる観点から、各案件における「償還確実原則」を外した特別業務を導入したことにある。他方、「収支相償」原則については特別業務であっても適用されることから、特別業務への適用にあたっては、「貸付金の利率等が、当該貸付けに係る貸付金等が回収不能となる危険性等を勘案した適正なものであると認められる場合」であることが条件とされた。

また、リスクテイクの範囲を適切にコントロールするという観点から、特別業務の指針を財務大臣が

定め、本行の側では同指針に即して特別業務に関する基本方針を定め財務大臣の認可を受けなければならないとされた。

そしてリスクの異なる特別業務と一般業務を区別するため、区分経理が導入された。

なお、この法改正が質の高いインフラを推進する目的によるものであったことから、特別業務の対象は「海外における社会資本の整備に関する事業」に限られている。

特別業務において、主な案件は、2016年改正当初は、「公共インフラ事業に対するファイナンスであって、外国の政府、政府機関、地方公共団体に対して行うもの」「民活インフラ事業へのファイナンスであって、当該事業の需要の変動がファイナンスの返済に影響を及ぼすもの」「民活インフラ事業に対するファイナンスであって、外国の政府、政府機関、地方公共団体が対象事業の主たる収入の支払者（オフテーカー等）となるもの、及びその他プロジェクトの性質に起因するプロジェクトコスト増加等が事業に与える影響が過大となりうると見込まれるもの」であった¹⁸⁾。

しかし、日本企業の取り組みや「インフラシステム輸出戦略」などの政府施策などを踏まえ、日本企業の取り組みを加速させる観点から、2019年2月に対象分野を拡大し、「民活インフラ事業に対するファイナンスであって、当該事業に用いられる技術の不確実性（技術リスク）や事業組成の不確実性（事業化リスク）がファイナンスの返済等に影響を及ぼすもの」についても対象とされることとなり、これにより、技術的優位を持つ日本企業の取り組みを率先して支援することになった。

(2) 現地通貨建て融資の拡大

途上国等におけるインフラ事業等においては、現地業者を活用して土木工事等を行う場合も多く、その支払いに充てるために現地通貨建ての資金ニーズ

が生じる。また、インフラ事業等が供給するサービス等の最終需要家は多くの場合当該国の個人・企業であり、たとえば電力料金は現地住民により現地通貨建てで支払われるように、サービス等の利用料・使用料は現地通貨建てで支払われる。したがって、インフラ事業等においては、収入・支出の大宗が現地通貨建てである場合が多いため、現地通貨建てで資金調達を行うニーズが大きい。

他方、株式会社国際協力銀行法上、本行による資金調達は銀行その他の金融機関からの短期借入れ、政府の資金の貸付けに係る借入れ及び社債の発行に限定されており、途上国等において、現地の銀行等から現地通貨建ての長期借入れを行うことで資金を調達することはできなかった。また、とりわけ途上国においては、現地通貨建て社債市場や通貨スワップ市場が未成熟で、社債の発行・通貨スワップ等により本行が現地通貨を調達することは難しい場合が多い。このような背景の下、本行は、インフラ事業等における現地通貨建ての資金需要に十分に答えることができなかったため、必要な外貨借入れを可能とする所要の改正が行われた。

(3) 支援手法の多様化

2016年の法改正にあたっては、政令改正も含めて支援手法の多様化が図られた。具体的には以下の改正が行われた。これらの改正もまた、他国との競争にさらされているわが国企業、金融機関等からの要望や、具体的内談案件を踏まえて行われたものであった。

① 海外インフラ事業に係る銀行向けツーステップローン

わが国の銀行等は海外における事業を拡大しているが、円貨と異なり、外貨については預金等による安定的な調達が限定的であること等により、外貨による資金調達手段の確保が重要な経営課題となっている。他方、海外におけるインフラ事業

18) いずれも（後述の2019年2月の拡大対象分野も含め）一般勘定では、リスクテイクが困難なもの。

は、その事業の性質上、多額の長期外貨建て資金を必要とする。したがって、仮に日本企業が大きく裨益する長期かつ大型の海外のインフラ事業が存在し、本行が銀行等との協調融資によりこれを支援しようとする場合であっても、銀行等が十分な長期外貨建て資金を調達することが困難であるが故に、当該事業へ資金供給ができないことも想定された。

このような背景の下、本行が、銀行等による海外のインフラ事業向け貸付けに必要な資金の調達を支援することへの期待が高まっていたが、株式会社国際協力銀行法上、国内貸しは、輸出金融では国際金融秩序が混乱した場合におけるサプライヤーズ・クレジットのみであった。また投資金融では銀行等向けツーステップローン¹⁹⁾を認めていたものの、それは、銀行等による資金使途が中小企業の海外展開支援、日本企業による海外M&A支援の場合に限定されていた。このため本行は、銀行等に対して海外におけるインフラ事業への貸付けを資金使途としたツーステップローン（輸出金融）を供与できない状況にあった。

上記を踏まえ、銀行等による海外のインフラ事業向け貸付けを促進し、日本企業の海外展開を支援する観点から、輸出金融では「日本企業が海外のインフラ事業において使用される設備等を輸出する場合」、投資金融では「日本企業もしくはその海外子会社または外国政府等が海外でインフラ事業を行う場合」にも、本行が銀行等にツーステップローンを供与できることとした。

②海外インフラ事業に係る社債（プロジェクトボンド等）の取得

当時、インフラ事業者において資金調達手段を多様化しようとする動きが活発になっていた。具体的には、従前からの銀行借入れに加え、社債¹⁹⁾等の発行を通じて、幅広い投資家層から資金調達を行うケースが増加していた。他方で株式会社国

際協力銀行法上、本行は、証券化目的の場合を除いて、輸出金融・投資金融等に基づく社債もしくはこれに準ずる債券または信託の受益権の取得ができないこととされていたため、日本企業が関与する海外のインフラ事業が社債もしくはこれに準ずる債券または信託の受益権の発行により資金調達を行う場合には、支援することができない状況にあった。

上記を踏まえ、海外におけるインフラ事業に対する資金供給手段を拡充することで日本企業の海外進出を後押しするため、海外におけるインフラ事業の実施に必要な資金の財源に充てるために発行された社債もしくはこれに準ずる債券または信託の受益権については、輸出金融・投資金融等に基づきJBICによる取得を可能とすることとした。

③ローカル・バイヤーズ・クレジットの「輸出金融」化

株式会社国際協力銀行法上の輸出金融については、第2条第10項にその対象となる「設備の輸出等」が定義されているが、従前は日本企業が国内で生産した設備等を海外へ輸出する場合等に限定されていたため、日本企業の海外支店や海外現地法人が海外で生産した設備等を海外で販売する場合は、その購入者に対して本行が輸出金融に基づく貸付け等を行うことができなかった。

他方、産業構造やサプライチェーンの変化等を受け、日本企業による設備等の生産もグローバル化しており、従前のように日本企業が国内で生産した設備等を海外へ輸出する形態から、日本企業の海外支店や海外現地法人が海外で設備等を生産し、当該設備等を海外で販売するという形態にシフトしつつあった。このような変化を踏まえ、日本で生産された設備等を海外へ輸出する場合と同様、日本企業の海外支店や海外現地法人が海外で生産した設備等を海外で販売する場合についても、本行による支援の対象とすべきだとの声が高

19) たとえば、プロジェクトボンド（調達した資金の使途を特定のインフラ事業に限定し、社債の元本償還及び利払いの原資を、当該インフラ事業から生じる収入に限定するなどした社債）。

まっていた。

上記を踏まえ、日本企業の海外支店や海外現地法人が海外で生産した設備等を海外で販売する場合は、その購入者に対して本行が貸付け等を行うことで、日本企業の海外展開を支援できるようにすることが必要であった。具体的には、当時の輸出金融の枠組みにおいて支援の対象となっていた「設備の輸出等」の定義に、「我が国で生産されたもの」に加えて、「海外で我が国の法人等又は出資外国法人等により生産されたもの」等を追加することで、日本企業の海外支店や海外現地法人が海外で生産した設備等を海外で販売する場合にも、その購入者に対して、本行が貸付け等を行うことができるようにすることとした。

④国産設備の海外向けリース事業支援のための貸付け

一般的に、航空機や船舶等の設備の購入には多額の資金が必要となるため、国内外の航空会社等はメーカーから航空機等を直接購入せず、リース事業者が取得した航空機等のリースを受けることで航空機等を手配・利用することが多い。わが国においても、今後、国内で生産される航空機等の設備の国際競争力の維持・向上が課題であり、こうした国産の航空機等の設備の海外展開を進めていくうえで、国内投資家から出資等を募ってリース事業者を日本国内で設立し、海外の航空会社等に対して国産の航空機等のリースを行う取引形態が増加することが見込まれた。

このような取引は、わが国の法人等から海外の法人等へのリースの形態をとっているものの、実質的には航空機等の設備の輸出に近いものであるが、一方で、本行によるわが国の法人等に対する貸付けは原則禁止されているため、上記のように

国内で設立されたリース事業者が、海外の法人等に対して実質的に輸出に近いリース取引を行う場合であっても、本行は当該国内リース事業者向けに貸付けを行うことができない状況にあった。

上記を踏まえ、わが国で生産された航空機や船舶等の設備の国際競争力の維持・向上等を図るため、原則禁止されている株式会社国際協力銀行法上の投資金融によるわが国の法人等向け貸付けの例外に、国産設備の海外向けリース事業を行う国内事業者への貸付けを追加し、本行による支援を可能とすることとした。

⑤イスラム金融

イスラム圏においては、宗教上の理由から、インフラを含む事業の実施にあたってイスラム金融（イスラム法上、利子の授受が禁止されていること等を踏まえて行われる、商品の売買等を通じて貸付け等と同じ経済的効果を生む取引形態）による資金調達が増加している。

わが国の銀行法の下では、イスラム金融のうち、実質的に貸付けと同様の経済的効果を有するものは、銀行が行うことのできる「銀行業に付随する業務」等に該当するとして、銀行が取り扱うことが可能とされている。

他方、改正前の株式会社国際協力銀行法では、イスラム金融のうち、実質的に貸付けと同様の経済的効果を有するものを「貸付け」と捉えることは無理であったことに加え、附帯業務として整理することも適切ではないと考えられた²⁰⁾。

そのため、仮にイスラム金融を本行が取り扱う場合には、株式会社国際協力銀行法上、JBICはイスラム金融における実質的な貸付けを取り扱うことが可能であることを明確化したうえで、株式会社国際協力銀行法上の貸付けと同様の各種限

20) 株式会社国際協力銀行法上の業務範囲を定めている第11条各号については、第12条において各種限定が付されている。仮にイスラム金融による実質的な貸付けを第11条第9号に定める附帯する業務として取扱可能と整理した場合、第11条第9号については第12条各号における業務の限定の対象となっていないため、JBICが通常の貸付けを行うことができない対象についても、イスラム金融による実質的な貸付けであれば資金供給の対象とすることが可能となってしまう、規制の潜脱を招くおそれがある。また、株式会社国際協力銀行法第33条第8項における与信限度の計算においては、改正前の株式会社国際協力銀行法上は第11条第1号～第6号までの貸付け等が計算の対象とされているため、イスラム金融が第11条第9号に定める附帯する業務であるとした場合、イスラム金融による資金供給額は与信限度の対象外になってしまうこととなる。

定・規制の対象とする必要があると考えられ、所要の改正が行われた。

なお、銀行法上の「銀行業に付随する業務」等に含まれるイスラム金融の取引類型としては、コモディティ・ムラバハ（商品の売買）、イジャラ（リース）、ムダラバ（権利の取得）等が主に想定されているが、その他の取引類型も排除はされていないため、株式会社国際協力銀行法に基づき実施するイスラム金融についても、銀行法上の上記取り扱いに準じて対応していくことが想定されている。

第2項

業務機能強化

1 危機対応ならびにわが国成長戦略・地経学的役割発揮に向けて

(1) JBICアジア・環境ファシリティ (FACE)

2008年4月、本行は、「JBICアジア・環境ファシリティ」(JBIC Facility for Asia Cooperation and Environment : FACE) を創設した。このファシリティの目的は洞爺湖サミットに向けて、わが国にとって政策的に重要な分野である気候変動緩和対策に資する案件及びアジア向け案件を、出資及び保証機能を積極的に活用し、民間資金を最大限動員しつつ支援するものであった。ファシリティの期間は2008年度から2012年度までで、本行は、具体的には、

- ・気候変動緩和対策に資する案件として、省エネ・新エネ事業等の分野を対象としたファンドへの出資。同分野の個別事業への出資及び民間金融機関からの融資に対する保証。
- ・アジア向け案件として、アジアにおけるインフラ開発事業等の分野を対象にしたファンドへの出資。同分野の個別事業への出資及び民間金融機関からの融資に対する保証。

を積極的に行うことで、当該案件の支援及び民間資金の積極的な動員を図ることとした。

(2) 環境投資支援イニシアティブ (LIFE)

リーマンショックによる景気の落ち込みに対して、2009年2月の7カ国財務大臣・中央銀行総裁会議では、景気対策の「前倒しおよび迅速な実施」が確認された。これを受け2009年3月14日、与謝野馨財務大臣兼金融担当大臣兼経済財政担当大臣が本