

奄美群島振興開発に必要な政策金融のあり方について（案）

奄美群島振興開発審議会

奄美群島振興開発基金の今後のあり方に関するワーキンググループ

平成 2 5 年 3 月

目 次

はじめに	1
第1章 奄美群島経済と金融の情勢	3
1 奄美群島の経済情勢	3
2 域内における金融の実態	5
3 奄美群島の開発の促進にあたり必要な政策金融の機能	6
第2章 奄美群島振興開発基金の業務のあり方について	8
1 融資業務	8
2 保証業務	10
3 融資と保証の連携業務	12
4 融資・保証業務を効果的に機能させるための関連業務	12
第3章 奄美群島振興開発基金の組織運営のあり方	14
1 基本的な考え方	14
2 繰越欠損金解消のための内部統制管理の強化	15
3 組織の設置目的を常に意識した組織運営	16
第4章 繰越欠損金の解消に向けて	17
1 繰越欠損金の現状	17
2 繰越欠損金解消に向けた基本的な考え方	17
3 近年の状況と進捗の展望	20
4 繰越欠損金解消に向けた当面の目標	20
おわりに	22

奄美群島振興開発基金の今後のあり方に関するワーキンググループ
委員名簿

- 大川 澄人 全日本空輸株式会社常勤監査役
- 大久保 明 大島郡町村会長
- 平井 美保子 女性農業経営士(鹿児島県)

(敬称略、五十音順、○座長)

審 議 経 過

第 1 回（平成24年12月21日）

- ・ワーキンググループの進め方について
- ・奄美群島振興開発基金を取り巻く状況について
- ・関係地方公共団体からの意見聴取
- ・意見交換

第 2 回（平成25年 2 月 4 日）

- ・奄美群島振興開発に必要な政策金融機関のあり方について
- ・意見交換

第 3 回（平成25年 3 月 5 日）

- ・奄美群島振興開発基金の今後のあり方に関するワーキンググループ報告書（案）

はじめに

奄美群島は、第二次世界大戦後の占領期を経て、昭和 28 年に日本に復帰した。本土から遠く隔絶した外海に位置することや、台風の常襲、ハブや特殊病害虫の生息等、厳しい地理的、自然的、歴史的条件等の特殊事情による不利性を克服するため、復帰の翌年に奄美群島復興特別措置法（現奄美群島振興開発特別措置法（以下「奄振法」という。））が制定され、産業の振興、社会資本の整備等の諸施策が講じられてきた。

奄美群島振興開発基金（以下「奄美基金」という。）は、こうした特殊事情に加え、日本復帰当時の奄美群島における金融事情を踏まえ、奄振法に基づき、奄美群島振興開発計画（以下「振興開発計画」という。）に基づく事業に必要な資金を供給すること等により、一般の金融機関が行う金融を補完し、又は奨励することを目的として設立された法人（平成 16 年 10 月からは独立行政法人）である。

奄美基金は、一般の金融機関と直接取引することが困難な中小零細企業を、金融支援（保証・融資）により下支えし、奄美群島の産業振興に貢献してきた。

一方、我が国の経済状況の低迷による資金需要の減少は、奄美群島においても例外ではなく、奄美基金の保証・融資残高は減少し、加えて大島紬産業の衰退や建設業等の不振等により、代位弁済や引当金が増加し、繰越欠損金が 58 億円まで累積するに至った。

奄振法は 5 年ごとに延長されてきており、現行法は平成 26 年 3 月末に期限を迎えることから、奄振法に関する重要事項等を調査審議する奄美群島振興開発審議会（以下「審議会」という。）での議論は、昨年 11 月に開始された。今後、審議会では、奄美群島内市町村が取りまとめた「奄美群島成長戦略ビジョン」や鹿児島県が取りまとめた「奄美群島振興開発総合調査報告書」等を踏まえ、奄美基金を含めた奄美群島振興開発施策のあり方について、意見具申としてとりまとめることとなっている。

「奄美群島成長戦略ビジョン」や「奄美群島振興開発総合調査報告書」では、奄美群島における現下の経済・金融情勢を踏まえた政策金融を担う機関の役割への指摘がなされている。

他方、奄美基金は、政府の独立行政法人改革等の視点から、累次の改革に取り組んできた。直近の「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針（平成 24 年 1 月 20 日閣議決定）」は、「平成 25 年度予算編成の基本方針（平成 25 年 1 月 24 日閣議決定）」の中で、それ以前より決定していた事項を除いて当面凍結され、独立行政法人の見直しについては、引き続き検討し、改革に取り組むこととされたところである。

当「奄美群島振興開発基金の今後のあり方に関するワーキンググループ」は、以上の背景・経緯等から昨年 11 月の審議会の決定により設置され、出資者である地元自治体関係者をメンバーに加え、これまでも指摘されてきた繰越欠損金の解消、金融機

関としてのガバナンスの強化等を含め、奄美群島の振興開発に必要な政策金融のあり方等について、昨年12月から本年3月まで、3回にわたり検討を行ったところであり、その結果をとりまとめた。

第1章 奄美群島経済と金融の情勢

1. 奄美群島の経済情勢

奄美群島の経済は、昭和28年に日本復帰以降、発展を続け、奄美群島の総生産額も拡大を続けてきた。特に、昭和40年から昭和60年にかけては急激に増加し、その後は増加傾向が緩やかになり、平成10年からは微減傾向となっている。平成12年以降の各年度で見ると、概ね3,300～3,500億円の間で推移している。

産業別にみると、総生産額に占める第1次産業及び第2次産業の割合は、昭和30年のそれぞれ45.2%、12.9%から、平成21年には5.4%、12.4%に減少し、第3次産業の割合は昭和30年の42.2%から平成21年度には84.8%まで高くなっている。

奄美群島の基幹産業である農業は、基幹作物であるサトウキビ以下、野菜、畜産、花き、果樹等の生産が行われている。総生産額に占める第1次産業の割合は5.4%であるが、全国1.4%、鹿児島県3.7%と比較すると高くなっている。

平成22年の農業産出額（298億円）で見ると、サトウキビ（101億円、34.1%）、野菜（77億円、25.9%）、畜産（54億円、18.0%）、花き（43億円、14.5%）の順となっている。

サトウキビは、台風、干ばつ等の災害に強い品種改良や収穫の機械化（ハーベスター）等の導入により比較的堅調に推移してきたが、近年の病虫害及び台風等の影響による減産等が生じている。サトウキビに代わる作物として、ジャガイモ、花き等の生産は順調であり、さらにタンカン、パッションフルーツ、マンゴーなど果樹類、それも付加価値の高い品目の生産拡大が推進されている。例えば、国内他産地よりも品質基準を厳格化した高級マンゴーのブランド化を目指し、平成24年から生産・販売を行っている。

畜産業は、肉用牛（子牛）が畜産物産出額の約9割を占めているところ、価格の下落により生産額はピーク時よりも減少している。

第2次産業及び第3次産業では、かつて基幹産業と位置づけられていた大島紬業は、和装需要の低迷等により不振が続いている。大島紬の生産反数は、昭和47年の297,628反をピークに、平成23年は7,728反まで、生産額は、昭和55年の288億円をピークに、平成23年には6億円まで、それぞれ減少している。

黒糖焼酎については、平成14年頃からの全国的な焼酎ブームにより、首都圏を中心とした県外出荷の増加により飛躍的な伸びを示したが、平成18年からは減少傾向にある。移出額は、平成17年の106億から、平成22年は78億円に減少している。

建設業については、公共事業の縮小や奄美群島外事業者等との競合といった環境変化の中で、奄美群島内の事業者数は減少傾向にある。総生産額も平成8年の527億円から平成21年度は266億円まで減少し、産業全体に占める割合も15.3%から7.9%に減少している。

観光関係では、奄美群島への入込客数は、平成8年(810千人)をピークに減少傾向にあり、平成23年度は672千人まで減少している。他方、本年1月に「奄美・琉球」の世界自然遺産登録暫定リストへの登録が決定され、地元自治体においても2016年の世界自然遺産登録に向けた準備が進められており、世界自然遺産登録に伴う観光客の増加により、宿泊業・飲食業等観光関連産業の設備投資の増加や新規雇用の増加などが期待される。

情報通信産業では、ICT関連企業による協同組合やICT関連企業、行政等を構成員とするICT協議会の設立など、共同受注の拡大やICTを活用した雇用機会の創出を目指す動きが見られる。また、情報通信産業のインキュベート施設を設置し、企業誘致の推進と地元企業の育成に取り組んでいる。

奄美群島の事業所数は、平成3年に比較して平成18年は26.0%減少しており、全国の減少率12.8%を上回っている。平成18年の1事業所当たり従業者数をみると、奄美群島は5.2人で、鹿児島県の7.9人、全国平均の9.5人より少なく、また、従業員4人以下の事業所数の割合も奄美群島全体で72.1%と、鹿児島県64.0%、全国60.9%と比較しても中小零細事業者の割合が高くなっている。

奄美群島内の1人当たりの所得水準については、平成6年頃まで増加傾向にあったが、平成7年以降は2,000千円前後で推移している。平成21年度は1,970千円であり、他地域と比較して依然低い状況にある(鹿児島県2,207千円、全国2,660千円)。

これらの状況が示すとおり、奄美群島経済は、全国の景気動向等に加え、基幹産業や特有の作目の不振、台風や豪雨の頻繁な発生等の影響もあり、総じて厳しい状況下にあり、その結果として、産業構造が大きく変化し、事業所の規模は対全国比で依然として小規模零細、また、所得水準についても他地域との比較で依然低い状況にあると考えられる。

しかしながら、以前の基幹産業が衰退する一方で、農業の6次産業化などを目指した高付加価値農業、世界自然遺産登録を見据えた観光関連産業、また条件不利性を克服しうる情報通信産業など、今後の奄美群島経済を支えていく可能性を有する新たな産業の萌芽が出始めており、奄美群島振興開発施策による支援と相まってこれらを官民連携して推進していく気運が醸成されている。

2. 域内における金融の実態

奄美群島では、地方銀行2行（7店舗）、地元信用金庫・信用組合（各14店舗）及び農協等があり、それぞれ金融業務を実施している。これに加え、政府系金融機関として奄美基金の融資及び保証並びに鹿児島市に支店を有する日本政策金融公庫及び商工中金の融資が行われている。なお、鹿児島県信用保証協会は、奄美群島を対象に通常の業務を行っていない。

奄美群島内金融機関の貸出総残高（個人向け住宅ローン等を含む。）は、2,088億円（平成22年度）で、微減傾向にある（H18：2,188億円、H19：2,125億円、H20：2,156億円、H21：2,108億円、H22：2,088億円）。

貸出総残高のうち、地方銀行が580億円、地元金融機関（信用金庫、信用組合）が867億円、農協が202億円、奄美基金の融資・保証の残高は119億円となっている。貸出総残高に占める奄美基金の割合は5.7%であるが、個人向け住宅ローン等を除いた場合は、9.6%（試算）となる。また、政府系金融機関の貸出残高234億円に占める奄美基金の割合は、30.6%となっている。

農業の従事者への融資の状況を見ると、平成22年度の融資総額の30.2%を、また件数では45.8%を奄美基金の融資が占めている。政府系金融機関（旧農林公庫）、農協からの融資の占める割合は高いが、全国共通に設けられている認定農業者であること等の条件があることから、新規営農者や中小零細の営農者の相当数が奄美基金からの融資であると見られる。

建設業は、平成23年度末で奄美基金の保証残高のうち22.6%を占めているが、これは、地元金融機関の融資額に占める建設業の構成比の平均16.0%と比し高く、業況の厳しい建設業にあっては、事業資金調達において奄美基金の保証付きの融資の利用度が高い状況にあると考えられる。

奄美群島内各金融機関のリスク管理債権比率は、2.7～6.6%（平成24年3月期、全預金取扱金融機関平均3.0%）となっている。この中で、域内のみで業務を行っている地元金融機関は、リスク管理債権比率が低減傾向の下で、農業事業者・小規模零細事業者等に対し積極的にリスクを負うことに困難な面もあるものと考えられる。

このように奄美群島内の経済を支える事業者の多くは零細で、信用力が低いため、事業転換などにより新たな産業分野の萌芽が見られるものの、自らも厳しい経営状況にある一般の金融機関からの融資を得ることが依然として容易ではない状況がうかがえる。

他の政府系金融機関との関係でも、融資条件等で全国一律を原則として事業を行う他機関では対応しきれない実態が見られる中、奄美群島振興開発において今後の成長分野とされる農業、観光、情報通信などといった産業を、奄美基金が資金

供給の面で底支えしている構造が認められる。

3. 奄美群島の振興開発の促進にあたり必要な政策金融の機能

奄美群島においては、依然として本土と比較して経済的格差が未だ存在しており、経営規模の零細性等から、信用力・担保力は低い状態となっている。奄美群島内の中小零細事業者等への資金需要に応え、奄美群島の自立的発展に向け、諸産業の育成・振興を図っていくために、以下のような視点に立って、奄美群島における一般の金融機関を補完・奨励する政策金融の機能が重要である。

(1) 事業者の業種、規模等の特性に応じて資金を安定的に供給

奄美群島の基幹産業である農業は、設備投資から回収までに長期間を要し、天候等に影響を受けやすいなどリスクの高い事業である。一般の金融機関単独では融資の判断が難しいこれらの事業について、政策金融を担う機関がリスクの妥当性を検証するとともに、一般の金融機関との連携により円滑な金融支援を行う。特に創業時点から長期資金を安定的に供給するとともに、自然災害等により事業収入が減少し返済が困難になった場合にも、条件面全般での弾力的対応を含め、臨機・適切な対応を行う。

低迷の続く既存事業（建設業、大島紬業関連等）からの事業転換（観光、高付加価値農業等へ）や、地元自治体が推進している農業の第6次産業化への資金需要については、融資・保証を有機的関連をもって実施し、第1次産業から第3次産業まで幅広い業種にわたって機動的に対応し、最適な金融手法を提供し、業態の変化への円滑な対応を行う。

また、体力の弱い零細事業者の発展段階に応じた多様な金融支援を行う。一般の金融機関等における取引実績のない新規創業者等に対しても、融資業務による資金供給を行い、その後業況の進展に応じ、保証業務の活用により信用力を積み上げていき、一般の金融機関取引を促すといった、企業の発展段階に応じた金融支援を行う。

(2) 地域に密着したきめ細かな助言・指導

奄美群島の零細な事業者や創業者の場合を典型に、一般の民間金融機関との取引実績も無く、また金融機関への借り入れ必要書類等の整備を必ずしも十分に行うことができない事例もあるため、きめ細かな助言・指導を身近で行う。

審査に当たっては、特に零細な事業者の場合、経営者個人の資質や力量についての定性的な客観情報の把握が不可欠であることから、奄美群島内において、財務情報が不十分な零細事業者に対する調査や債務者の状況を常時把握するとと

もに、きめ細かな対応や判断を適時適切に行う。融資・保証の実行後、債権管理、回収に至るまで、利用者の近くに存在することで、経営状況等の把握や経営上の助言指導を行いながら機動的、弾力的に対応する。

(3) ステークホルダーである地元自治体（鹿児島県、市町村）の施策との協調

奄美群島の振興開発を目的とした政策金融であることから、鹿児島県が策定する振興開発計画に沿った業務実施を常に心がける。

特に、鹿児島県及び奄美群島の市町村は、地域密着の金融業務を円滑に行うための資本金を提供する等しており、こうした資金は、いずれの機関が取り扱う場合であっても、奄美群島の振興開発のために用いられなければならないことも当然である。

なお、奄美群島内市町村が取りまとめた奄美群島成長戦略ビジョンや、鹿児島県が取りまとめた奄美群島振興開発総合調査報告書においては、政策金融を担う機関に対して、産学金官連携における中核的存在として地域経済をリードする役割、市町村等の行う各種施策の実施に際し必要に応じて融資・保証の資金対応を制度化することなどが期待されている。

第2章 奄美群島振興開発基金の業務のあり方について

奄美群島における政策金融に求められる機能（第1章「3.」参照）である、事業者の業種・規模等の特性に応じて資金を安定的に供給すること、地域に密着したきめ細やかな対応をすること、地元自治体（鹿児島県、市町村）との密接な連携の下、奄美の振興開発施策の方向性に沿った対応をすることを、効果的、効率的に果たすためには、全国を対象地域として原則同一の条件で業務を行う政策金融機関の一部門として位置づけるのではなく、奄美群島の振興開発に特化した金融業務を奄美群島に意思決定機構を置いて行う奄美基金において、必要な改革を行った上でこれを担うこととすべきである。この考え方に立って、本章においては、今後の奄美基金において必要とされる業務の方向性を、融資業務、保証業務、融資と保証の連携業務、それらを効果的に機能させる関連業務に区分して示す。

現在、審議会では、平成26年3月末に期限切れを迎える奄振法の改正に向けて審議中であり、当ワーキンググループの検討結果は、審議会へ報告され、審議会において法律・予算・税制等の他の政策手段を含めて今後の奄美群島の振興開発のあり方について議論がなされる予定である。よって、今後の振興開発計画に基づく事業の具体的な内容については、審議会での議論、法改正、基本方針の作成、振興開発計画の作成といった段階を踏んで具体化されることである。奄美基金の業務と地元自治体との連携についても、検討を経て深化、具体化されることを期待したい。

1. 融資業務

（現状）

奄美基金は、一般の金融機関からの資金供給が困難な中小零細で信用力・担保力の乏しい事業者、特に第1次産業事業者、新規起業者、事業転換を図る事業者等に対する融資を行っているところである。

奄美基金は、通常、一般の金融機関が対象としない第1次産業から、第2次、第3次産業まで全てを対象として取り扱いうることが他の金融機関に比べての強みであるため、事業者が他産業分野へ事業転換を図る場合においては、ワンストップサービスの提供を可能としているほか、地元密着した金融機関として、地元自治体の振興開発施策と連携をした融資により、相乗効果を図っている。

○融資の状況

融資残高は、平成5年度末の137億8百万円をピークに減少を続け、平成23年度末の残高は66億21百万円であり、平成23年度の融資額は、14億49百万円である。また、平成23年度の融資額について、融資期間別にみると、5年超のもの

が64.2%を占めており、長期性資金の融資が多くなっている。

(今後の方向性)

(1) 審査の強化、債権管理の徹底等

奄美基金の業績悪化の要因となる延滞債権を減らすため、取引開始時における事業計画立案段階から適切な助言・指導を事業者に対して行い、安定した事業活動を支援するとともに、審査の厳格化を図るため、全ての案件について、理事長を含めた審査委員会で審議する体制を維持しつつ、更なる審査内容の充実・強化を図る必要がある。例えば、中小企業信用情報データシステムの利用に加え、これまでの融資・保証案件に係る情報をデータベース化し、奄美群島における業種毎のリスクの動向やリスク管理債権の発生要因等の分析を行い、その結果を審査に活用することが考えられる。

また、既存利用者の定性的な客観情報の把握のため、事業所訪問の頻度を高める等モニタリングの強化を図ることに加え、債権管理業務を含む業務全般の可視化、自己査定における債務者区分毎の管理方策の策定などにより、業務の効率性を向上させ期中管理の徹底を図ることや、費用対効果を踏まえた法的手続を実施し債権回収の強化を図ることなど、各業務過程における一層の取り組み強化が必要である。

これらの点においても、全国規模の政策金融機関に豊富に蓄積された技術、ノウハウなどを活用することは有効であるが、地元根ざしてリアルタイムかつ高頻度で情報を得つつ対応していくことのできる体制が不可欠である。

(2) 融資業務内容の周知及び地元産業界への情報提供等

奄美基金の融資業務内容の周知を一層図ることにより、潜在的な利用事業者を発掘するとともに、奄美群島内の事業者に対する有益な情報提供、助言等を行うこととする。

事業者に対する助言等をする際には、地域資源を活用した産業、経営の多角化、産業転換等を支援するとともに、リスク管理債権がある場合には債権の正常化に向けた適切な指導等も合わせて行うことが望ましく、その点において地元根深く根ざした日常の活動を通じて情報収集等をリアルタイムで行う機能が不可欠である。

なお、こうした情報提供等にあたっては、手法面での合理的、効率的な実施を心がけることが必要であるから、全国規模の政策金融機関の有する情報、ノウハウ、ネットワークなどを活用することにより、一層効果的な情報提供等を可能とする。

(3) 奄美経済情勢の実情にあった条件設定

奄美群島内の経済情勢が依然として厳しい状況にある中で、今後の奄美群島経済を支えていく可能性を有する新たな産業分野の育成支援などといった地元自治体及び奄美基金に寄せられる要望・意見を参考に、全国規模の政策金融機関においては対応が困難であると思われる、地域の特性に応じた融資限度額、融資期間、制度等の融資条件の設定を、奄美基金の財務状況への影響をも十分勘案した上で、検討することが考えられる。

具体的には、世界自然遺産登録を視野に入れた宿泊施設の建設・建替等など観光関連施設・設備投資に対する長期・多額の融資限度額の設定、地域産業としての採算性や規模を考慮した返済期間の設定、基幹産業であったが現在縮小傾向にあるものからの事業転換や作物転換による生産作物の高付加価値化など一定の据置期間の設定、台風等の自然災害に対応した弾力的な条件運用などが考えられる。

2. 保証業務

(現状)

融資業務と同様、奄美群島内の中小零細事業者等に対して、一般の金融機関が融資を行う場合の信用補完として保証を行い、事業者の事業拡大・継続・転換に必要な資金の確保を支援している。

鹿児島県が一般の金融機関を介して事業者に対して振興開発事業に制度融資をする際に保証を付す場合、奄美基金は県より保証料補助及び代位弁済にかかる一部損失補填の適用を受けている。これにより、事業者は軽減された保証料負担で融資が受けられることとなるもので、振興開発事業を促進する制度的枠組となっている。

また、奄美市とは独自に保証業務提携をしており、同市の市街地活性化事業に関連した資金需要に対し保証を行う場合、市から事業者に対して保証料補助の適用がある。この保証は奄美基金のみが行うこととなっており、地域に密着した金融機関として、地元自治体の施策と緊密な連携を行うことにより、振興開発事業の促進に大きく関与している。

○保証の状況

保証債務の残高は、平成6年度末の245億48百万円をピークに減少を続け、平成23年度末の保証残高は47億30百万円であり、平成23年度の保証承諾額は、16億5百万円である。また、平成23年度の保証承諾額について、保証期間別（金額ベース）でみると、5年超のものが54.8%を占めており、融資同様に長期性資金の保証が多くなっている。

○代位弁済と求償権の状況

代位弁済は、平成21年度まで高水準で推移していたが、平成22年度以降、大型倒産等も少なかったことから大幅に減少している。平成23年度の代位弁済額は、51百万円である。

求償権は、代位弁済の減少、償却処理等のため減少している。平成23年度末の求償権残高は、23億21百万円である。

(今後の方向性)

(1) 審査の強化、債権管理の徹底等

奄美基金の業績悪化の要因となる代位弁済を減らすため、融資をしている一般の金融機関との更なる連携強化を図ることはもとより、融資業務同様、取引開始時における事業計画立案段階から適切な助言・指導を事業者に対して行い、安定した事業活動を支援するとともに、審査の厳格化を図るため、全ての案件について、理事長を含めた審査委員会で審議する体制を維持しつつ、更なる審査内容の充実・強化を図る必要がある。例えば、中小企業信用情報データシステムの利用に加え、これまでの融資・保証案件に係る情報をデータベース化し、奄美群島における業種毎のリスクの動向やリスク管理債権の発生要因等の分析を行い、その結果を審査に活用することが考えられる。

また、融資をしている一般の金融機関との連携の面で、従来から行っている合同督促に加え、利用者の経営改善・再生支援に向けた協議内容を充実させるとともに頻度も高めることが必要である。

さらに、奄美基金における債権管理業務を含む業務全般の可視化、自己査定における債務者区分毎の管理方策の策定などにより、業務の効率性を向上させ期中管理の徹底を図ることや、費用対効果を踏まえた法的手続を実施し債権回収の強化を図ることなど、各業務過程における一層の徹底が必要と考える。

これらの点においても、全国規模の政策金融機関に豊富に蓄積された技術、ノウハウなどを活用することは有効であるが、地元根ざした情報収集等をリアルタイムで行う機能が不可欠である。

(2) 保証業務内容の周知及び地元産業界への情報提供

奄美基金の保証業務内容の周知を一層図ることにより、事業者日々直接に接しうる奄美基金の特性を活かし、潜在的な保証利用者を発掘するとともに、一般の金融機関の融資の呼び水となり、奄美群島内の資金需要に対して十分な資金供給がなされるよう、事業者及び一般の金融機関に適切な情報提供、助言等を取引開始時及び取引期間中ともに行うこととする。

(3) 奄美経済情勢の実情にあった条件設定

融資業務についてと同様、地元自治体及び奄美基金に寄せられる要望・意見を参考に、全国規模の政策金融機関においては対応が困難であると思われる、地域の特性に応じた保証限度額等の条件設定を、奄美基金の財務状況への影響を十分勘案した上で、検討することが考えられる。

具体的には、世界自然遺産登録を視野に入れた宿泊施設の建設・建替等など観光関連施設・設備投資に対する長期・多額の保証限度額の設定などが考えられる。

3. 融資と保証の連携業務

(現状)

奄美基金は、事業の発展段階に応じて一般の金融機関と協調した円滑な資金供給を行い、振興開発事業を金融面から支援している。

具体的には、一般の金融機関が単独でリスクを取りにくい事業の初期段階では、奄美基金が融資又は保証（創業資金）を行い、事業実績・金融取引を積んだ段階では、一般の金融機関の融資に奄美基金が保証を付す。更に事業が成長し金融取引も安定した段階においては、一般の金融機関が直接融資を行うといったものである。

また、宿泊施設の建設・建替等など観光関連施設や製造業工場の建設等で、多額の設備資金が一時的に必要な場合には、一般の金融機関と協調して、奄美基金の融資と保証を効果的に組み合わせて、円滑な大口の資金供給を行っている。

(今後の方向性)

融資と保証を共に自ら行い得るという他の全国規模の政策金融機関にはない特性を活かし、また、一般の金融機関との連携も強化して、事業者が創業初期から成長して金融取引が安定するまでの間、奄美基金の内部において「事業分野ごとの担当制」を設ける等を行い、事業者を継続的にモニタリングする取組を更に強化する手法を検討する。

4. 融資・保証を効果的に機能させるための関連業務

(現状)

奄美基金は、奄美の振興開発のために資金供給を行うことを主たる業務としているが、これに付随する業務として、事業者の経営改善と信用力向上のため、企業経

営に必要な財務の基礎的知見の提供や、事業の多角化などを行う際の事業計画自体に対する経営相談等、奄美群島内の事業者に対して適切な情報提供、助言等を行っている。

(今後の方向性)

(1) 事業者に対する情報提供業務の強化

事業者及び一般の金融機関に日々直接に接することができるという全国規模の政策金融機関にはない奄美基金の特性を活かし、日本貿易振興機構（JETRO）、中小企業基盤整備機構、民間金融機関などが有する知見も活用し、事業者に対する情報提供業務のさらなる強化を検討すべきである。これにより、潜在的な融資・保証先が掘り起こされることから、実際の融資・保証業務にあたっては、事前の審査を確実にし、奄美基金の財務状況への影響を十分勘案した上で実施することが必要である。

(2) 地域に根ざした優位性を活かす取組の拡大

奄美群島の現地（奄美大島に加えて、徳之島及び沖永良部島）に職員が常に駐在する事務所を有し、事業者と言わば「フェイス・トゥ・フェイス」のコミュニケーションを通じ原情報に直接接しうるとともに、奄美基金側の取組みについての発信も可能であるという特性をさらに活かす方策を検討すべきである。

(3) 地元自治体が行う産業振興への助言

地元自治体が企業誘致などの産業振興の施策を進める際に、有益な資金供給を行い得る立場から、奄美基金がこれまで融資・保証業務を通じて蓄積してきた知見・ノウハウを活用し、誘致企業の事業計画、資金計画の妥当性（内容、規模など）について助言を行うことを検討すべきである。

第3章 奄美群島振興開発基金の組織運営のあり方

奄美基金は、奄振法に基づき設置された金融機関であり、独立行政法人である。

独立行政法人は、国からの一定の関与を保持しつつ国から独立した組織体が政策を実施することによって、より質の高い行政サービスを提供する仕組みであり、奄美基金は、特殊法人時代を含め、他の法人同様に国の累次の行政改革の中でその組織運営（ガバナンス）のあり方が議論され、これまで数多くの必要な見直しを行ってきたところである。その主なものとしては、内部審査体制の強化としての審査委員会の設置による審査の厳格化及び合同督促等による債権管理強化、コンプライアンスマニュアルの改訂と役職員全員による遵守宣誓の徹底、主要業務の可視化（フローチャート作成）とリスク発生原因と影響度評価の実施、半期毎の理事長による全職員面談と意見交換（経営方針や戦略、コンプライアンス周知等）などが挙げられる。

本章では、奄美基金で現在課題となっている繰越欠損金の解消に向けて、どういった組織運営が望ましいのか整理するとともに、奄美群島の振興開発に必要な政策金融を担う機関として、今一度再確認をすべき組織運営のあり方などを整理した。

なお、繰越欠損金解消に向けての取組みで、組織運営のあり方に関わるものについては、第4章においても再掲することとする。

1. 基本的な考え方

奄美基金のように組織規模が小さい場合には、意思決定の多くを経営トップが行う傾向にあり、組織内相互牽制が働き難くなる可能性があることから、役員に対する牽制や部署間の牽制機能が十分に働く枠組みを確保する必要がある。ただし、相互牽制を働かせるために、内部監査部門に専任の人員を複数名配置するなど、全体の組織規模に見合わない過度な人員配置をすることは、金融機関としての主要業務に配置すべき人員にしわ寄せして、結果的に機能低下を招くことがあることから、組織規模に相応しい経営管理の枠組みを構築することに十分配慮する必要がある。この点、全国規模の類似の政策金融機関は組織規模が大きいため、内部統制管理の手法は異なるものと考えられ、奄美基金が小規模な組織である利点として、経営上の方針などが役員・職員間で双方向に円滑に行き交う仕組みづくりが、デジタルネットワークとは別に対面のコミュニケーションとしても可能である。

なお、一部の金融業務を行う独立行政法人で既に実施されている金融庁検査について、奄美基金への導入がある場合に備え、組織運営は、それに対応するもの

として強化されるべきである。

2. 繰越欠損金解消のための内部統制管理の強化

(1) モニタリングの強化

まず、これまで取り組んできた組織運営改善の浸透度やその取組みが機能していることの度合いなどを、奄美基金内部で定期的にモニタリングすることによってPDCAサイクルの徹底を図り、繰越欠損金解消に向けた取組みが、組織として着実に改善がなされる仕組みを構築すべきである。例えば、奄美基金の融資・保証案件に係る情報をデータベース化し、利用者の事業規模、財務状況等について統計的な整理を行い、奄美群島における業種毎のリスクの動向やリスク管理債権の発生要因の分析等に活用することにより、リスクが高い業種へ重点的にモニタリングを行うことなどの業務改善を図ることなどが考えられる。

また、事務リスク軽減のため、リスクの発生する頻度の高い事務作業のプロセスにおいて、保留事項等の増加、処理の長期化が発生していることを、組織内で速やかに把握できるようにアラーム機能を構築することなどを検討すべきである。

こういった取組は、組織規模が小さい奄美基金では、その結果・成果を把握し易く、組織全体、職員個人にとって、組織運営の強化に向けたモチベーションに大きく寄与することが期待される。

(2) 人事管理

繰越欠損金解消に向けた取組みを含め、適切なリスク管理手法を支える職員の人材育成も重要となることから、現在定期的実施している金融に関する能力（特に債権保全・管理回収）向上のための組織内トレーニングや、適切な経営アドバイスに必要な資格（ファイナンシャルプランナー、宅地建物取引主任者、中小企業診断士等）取得の奨励等を引き続き継続する。さらに外部研修への派遣や民間金融機関、債権回収会社との人事交流をするなど、取組を充実したものにする必要はある。

また、より能力主義、業績主義を反映した人事評価・報酬体系に修正し、資質に問題がある場合には、降給・降格も措置できる人事体系とすることを検討することが望ましい。

(3) 期中管理の徹底

奄美基金は、独立行政法人として目標設定、目標管理について、現在、年1回、

主務省検査、中期目標・中期計画に対する独立行政法人評価を受けているが、それに加え、繰越欠損金解消に向けた取組みを含め、奄美基金内部で期中に数値目標等への取組状況を個別に報告や意見交換の機会を設けるなど、経営管理の実効性をより高める取組を実施すべきである。

3. 組織の設置目的を常に意識した組織運営

奄美基金は、奄振法第11条の目的規定「振興開発計画に基づく事業に必要な資金を供給すること等により、一般の金融機関が行う金融を補完又は奨励すること」により、設置されている政策金融を担う機関である。

組織運営にあたっては、言うまでもなく奄美基金が奄美群島振興開発を金融面から支える唯一の専門機関であることに留意し、組織の目標管理、収益管理、事務管理、人事管理は、一般の金融機関のそれとは異なり、特に鹿児島県が策定する振興開発計画に基づく事業へ金融支援をするために必要なものとしてなされるべきである。

よって、奄美基金が独立行政法人として策定する中期計画は、当然にして国が策定する基本方針や振興開発計画の内容を十分に反映したものでなくてはならず、融資条件の設定や一般の金融機関の資金供給の呼び水となるような、地域の政策金融を担う機関としての役割を果たすべく組織運営を行うことが必要である。

また、奄美基金の業務として奄美群島内の事業者や地元自治体に対して適切な情報提供、助言等を積極的に行っていくことが望ましいことから、人事管理の面からも、職員毎の目標設定にあたっては、奄美群島の振興開発との関係性が明確となるようにする側面を付与することを検討すべきである（台風被害救済、振興産業分野の重点化、世界自然遺産登録へ向けた事業など、地元自治体の政策シフトに対応した目標設定の変更など）。

第4章 繰越欠損金の解消に向けて

1. 繰越欠損金の現状

奄美基金は、基幹産業（サトウキビ農業、製糖業、大島紬業など）の発展とともに事業規模が拡大し収支状況も安定していたが、平成以降、大島紬業の衰退や建設業等の不振（第1章「1.」参照）に伴い収支状況が悪化し、平成23年度末における繰越欠損金は、融資業務で26億円、保証業務で32億円あり、その合計は58億円となっている。

近年の我が国の経済状況の不振に伴って、奄美群島経済が長期的に低迷していることにより、奄美基金の融資・保証残高が減少している。繰越欠損金が増加基調となる平成8年度と、業績が特に低迷した平成21年度の融資・保証残高を比較すると、基幹産業であるサトウキビ農業を含む第1次産業向けの融資・保証残高は、平成8年度で38億円であったものが、平成21年度においては27億円と11億円の減少、同様に大島紬業においては平成8年度で42億円であったものが平成21年度で11億円と31億円の減少となっている。また、建設業においても平成8年度に73億円であったものが平成21年度で11億円と62億円減少することとなり、保証料や貸付金利息収入減少の要因となっている。

さらに、保証業務において、昭和30年度から平成21年度までの間の保証承諾累計額に占める代位弁済累計額の割合は5.7%であるが、平成8年度から平成21年度までに限って見ると13.2%と増加、融資業務においても、平成8年度末の融資残高に占める延滞（最終期限経過）の割合が12.5%であったものが、平成21年度末においては22.0%と増加しており、これら事業者の信用状態の悪化が引当金繰入等費用の増加要因となっている。

なお、平成21年度末におけるリスク管理債権の状況を業種別に見ると、サトウキビを含む第1次産業の割合が16.3%、大島紬業が10.3%、建設業が21.0%と、これまで奄美経済を支えてきた主要産業で半数近くを占めている。

また、この間、奄美基金の内部でも、適切なリスク管理手法の確立やそれを支える職員の人材育成が必ずしも十分ではなかったこと等も要因として考えられる。

なお、平成16年の独立行政法人化時に引当金を増額（保証業務で13億円、融資業務で20億円）したこと等に伴い、繰越欠損金が35億円増加している。

2. 繰越欠損金解消に向けた基本的な考え方

繰越欠損金の解消に向けては、第2章の「業務のあり方」、第3章の「組織運営のあり方」に沿った取組を実現するほか、次の基本的な考え方に基づく対応が必要

である。

(1) 延滞債権等の発生防止

融資・保証業務の審査にあたっては、事業者の定性的な客観情報も重要であることから、地元自治体や事業団体等との情報交換を緊密に行い、債権の安全性の確保を行うなどの方策を検討すべきである。

過去には、奄美群島内の事業者では、不十分な将来事業計画のもとで事業が立ち行かなくなっているものも散見されたことから、事業者が事業計画の策定に着手する段階で適切な情報を得て準備ができるよう、奄美基金は定期的に事業者向けのセミナーを企画・開催するとともに、全ての申し込み案件について、理事長を含む審査委員会で審議するといった、審査の厳格化の体制を維持しつつ、更なる審査内容の充実・強化を図る必要がある。例えば、中小企業信用情報データベースの利用に加え、これまでの融資・保証案件に係る情報をデータベース化し、奄美群島における業種毎のリスクの動向やリスク管理債権の発生要因等の分析を行い、その結果を審査に活用することが考えられる。

また、個別の事業者向けのモニタリングの強化、債権管理業務を含む業務全般の可視化、自己査定における債務者区分毎の管理方策の策定などにより、業務の効率性を向上させ期中管理の強化を図ることや、費用対効果を踏まえた法的手続を実施し債権回収の促進を図ることなど各業務過程における取り組みも重要となる。

なお、融資・保証残高が増加する際においては、これらの取り組みなどにより、新たな延滞債権等が発生することを防止する仕組みづくりを合わせて検討することも必要である。奄美基金では引き続き一般の金融機関からの融資・保証を受け難い中小零細事業者への支援は重要な役割であるため、融資・保証を実行する際には、債権保全（保証人の協力、将来価値を見込んだ担保設定、事業資産等の動産担保設定等）を適切に行うことが必要である。

(2) 既存のリスク管理債権の削減

リスク管理債権の削減にあたっては、期中管理の徹底、事業者のモニタリングの実施といった債権管理のプロセスの見直しにより回収強化を図るとともに、費用対効果を考慮しつつ、債権回収会社（サービサー）制度の活用も検討すべきである。債権の回収強化にあたっては、債権者に対する法的措置を含む効果的なものとする必要がある。

また、既存の繰越欠損金の中には、回収できない債権として償却されたものと、回収の可能性があるリスク管理債権として引当金を積んでいるものがある。後

者のリスク管理債権の中には、台風被害など外生的、一時的な要因によるものであって、経営基盤の根幹にかかわるものではないものも少なからず含まれる。こういった債権については、事業者（債務者）に対し適切な助言や経営指導を行うことにより、逆に債権を正常化させること（「戻入」）も考えられるなど、個々のリスク管理債権の実態に応じた対応が望まれる。

なお、財務健全性のためには、長期にわたり返済可能性が見込めない債権の償却自体も加速させる必要がある。

（３） 職員の人材育成

適切なリスク管理手法を職員の人材育成も重要となることから、現在定期的に奄美基金の内部で実施している金融に関する能力（特に債権保全・管理回収）の向上のための講習や、適切な経営アドバイスに必要な資格（ファイナンシャルプランナー、宅地建物取引主任者、中小企業診断士等）取得の奨励等を引き続き継続するとともに、さらに外部研修への派遣や民間金融機関、債権回収会社との人事交流をするなど、取組を充実したものにすることが必要である。

（４） 質を伴った融資・保証の充実

一般の金融機関を補完する政策金融の役割を踏まえた上で、経済の低迷から減少傾向にある融資・保証の残高について、その充実に努め、優良な金融資産を確保することで安定的な収入を確保し、収支を改善することも必要である。方向性としては、地元自治体との連携をこれまで以上に緊密かつ強固にして、振興開発計画及び奄美群島成長戦略ビジョン等の市町村計画に沿った重点分野（現行計画では農業・観光・情報通信）を中心に、国・県・奄美群島内市町村による行財政・税制支援と一体となった金融支援となるよう努めるものとする。

具体的には、高付加価値農業への移行のための支援、成長の厳しい業種（建設、大島紬等）から農業や観光への事業転換のための支援、重点分野に対する事業拡大・新規事業参入のための支援等が考えられる。

なお、このような取り組みにあたっては、支援の条件設定（限度額、期間等）も重要となることから、奄美群島の特性、事業者の実情や財務状況等を十分把握しつつ、適切な条件の設定を検討すべきである。

当然にして、融資・保証業務の充実への取組にあたっては、延滞債権等の発生防止等の取組を適切に行うとともに、奄美基金の財務面への影響を十分に分析した上で取り組むことが条件となる。

3. 近年の状況と進捗の展望

(1) 融資・保証実績の増加

融資・保証の各年度の実績を見ると、平成21年度までは減少傾向にあったが、平成22年度より、融資額、保証承諾額、取扱件数とも2年連続で増加している。平成23年度の実績は、対平成21年度比で、融資については金額で13.8%、件数で22.0%、保証については金額で77.8%、件数で77.6%増加している。

また、融資残高については、依然として減少傾向が続いているが、減少に歯止めがかかりつつあり、下げ止まりの兆しが見えている。一方、保証残高については、同様に減少傾向にあったが、平成23年度は18年ぶりに増加した。

(2) リスク管理債権の状況

融資・保証残高に占めるリスク管理債権割合は、平成23年度末時点で53.7%（融資業務：54.9%、保証業務：52.6%）と依然として一般の金融機関等に比して高い水準にあるが、リスク管理債権額については、回収努力や償却等に努めた結果、融資・保証業務とも対前年度比で減少しており（平成22年度：融資業務△3.7%、保証業務△1.2%、平成23年度：融資業務△3.2%、保証業務△3.3%）、保証業務においてはリスク管理債権割合が平成22年度の53.5%から平成23年度には52.6%に改善している。

(3) 人件費を含めた一般管理費の削減

一般管理費は、中期計画における数値目標である平成20年度計画と平成23年度実績の比較で、物件費は24.5%、人件費で12.3%の削減となっている。また、平成24年度以降においても、国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律（平成24年法律第2号）に基づく国家公務員の給与の見直しに準拠して、役職員ともに本来の支給額から概ね5～10%の減額措置を実施している。

4. 繰越欠損金解消に向けた当面の目標

(1) 役員のリダーシップへの期待

奄美基金の役員（理事長）は、平成22年4月から公募により選任した欧州の金融機関でも勤務経験のある民間金融機関出身者を主務大臣が任命し、平成24年10月に再任をしたところである。

奄美基金は組織規模が小さな政策金融を担う機関であり、理事長のリーダーシップの果たす役割は非常に大きく、現在は当該理事長の強いリーダーシップのもとそれまでの業務・組織運営のあり方を大幅に見直し、現下の厳しい奄美群島の経済状況の中においても、着実に足下の業務実績は改善されつつあることについては、出資者である鹿児島県及び市町村からも評価する意見が出されている。今後とも、主務大臣においては、理事長以下役員がリーダーシップを発揮して繰越欠損金の解消に向けて取り組むことができるよう、法に基づき適切に対処することが望まれる。

(2) 当面の目標と進捗管理

当面の目標としては、現下の独立行政法人会計基準の下で着実に単年度利益を連続して計上することである。これにより、繰越欠損金の解消が着実、堅実に進むよう、奄美基金の諸改革の取組みを見守ることとしたい。

反面、堅実な手法は長い期間を要することともなるが、可能な限り早期の解消に努めるべきである。今後奄美基金が策定する繰越欠損金解消計画は、計画管理として中期的な取組みを段階的に積み重ねる方式とし、その進捗を奄美基金自ら点検すると同時に、主務省も確実に計画の進捗状況の評価を行うことができるようなものとするべきである。

(3) その他

当ワーキンググループでは、独立行政法人会計基準の下で各法人の財務会計状況を統一的に把握・公表する必要性は理解しつつも、条件不利性が大きい外海遠隔離島において、農業を中心に第1次産業を含めた中小零細企業に対し、特に金融リスク面からも一般の金融機関を補完する立場で資金を供給する役割を持った奄美基金にその基準を適用した結果が、その本来の使命に対する達成状況を必ずしも適確に表現するものにはなり難いのではないかと、この意見があった。また、多額な繰越欠損金額そのものに目を奪われ、奄美群島の振興開発に必要な資金供給が滞るなどの影響を及ぼすことがないように特段の注意を払う必要がある、との意見もあった。

おわりに

当ワーキンググループでは、奄美群島の振興開発に必要な政策金融のあり方を議論したところであるが、奄美群島においては本土と比較して経済的格差が未だ存在していることから、中小零細事業者等への資金需要に応え、奄美群島の自立的発展に向け諸産業の戦略的な育成・振興を図っていくために、奄美群島の一般の金融機関を補完・奨励する政策金融の機能が引き続き重要となっている。

奄美基金は、その機能・役割を担う地域に密着したきめ細かな対応をする金融機関として、利用者及び地元自治体からも評価されているところであるが、他方、これまでの政府の行政改革の中でも指摘を受けたとおり、58億円の繰越欠損金の解消が大きな課題となっている。

奄美基金は、本報告書にあるとおり、引き続き奄美群島の振興開発に必要な政策金融を担う機関と言えるところであるが、同時に、今後とも奄美基金が責任をもって、その機能を果たしていくためには、業務の内容面、組織運営面での改革の推進により、繰越欠損金の解消を軌道に乗せ、加速することが必要であることは明らかである。そして、これまで以上に地域に根ざした政策金融を担う機関として、振興開発計画に基づく事業に対し、奄美基金の財務状況を勘案した上で、一般の金融機関と相互協調のもと等必要な資金の供給を行うべきである。

当ワーキンググループは、奄振法の延長に向けての審議会での検討スケジュールが示されている中で、次期の奄美群島の振興開発施策のあり方が将来の奄美群島における政策金融のあり方をも規定するものであるとの認識に立ちつつ、審議会からの付託に答えるべく、今般、調査・検討結果をとりまとめたところである。今後、審議会において、本報告書の趣旨を踏まえ、さらに議論が行われることを期待する。

なお、奄美基金のあり方については、政府の行政改革としての独立行政法人改革との整合性を図る必要があり、その見直しについては、「引き続き検討し、改革に取り組む」とされたことから、今後の行政改革の取組みにおいて奄美基金に関する新たな検討が行われる場合においては、今回の報告とは別に対応を検討することとなる。

