

# 効率性を重視した国有財産行政への転換

## ～ 国有財産法等の一部を改正する法律案～

財政金融委員会調査室 まえやま ひでお  
前山 秀夫

### 1．法律案提出の経緯

現行の国有財産法は、戦後の民主化政策の下で新たな状況に対応した国有財産に関する根本的な法制を整備するため、昭和23年に制定された。

その後、国有財産法は、社会経済情勢の変化に応じて数次にわたり改正されてきた。昭和39年には、国有財産の管理処分<sup>1</sup>の適正化と運用の円滑化を図るため、国有財産の総合調整の手続が整備され、また、昭和48年には、逼迫した土地問題を解決し、国有地の有効活用を図るため、用途又は目的を妨げない限度において行政財産の貸付けや私権の設定ができることとされ、さらに、昭和61年には国有財産の管理と処分の多様化を図るための信託制度の導入が行われてきた。

こうした中で、近年の国有財産をめぐる状況を見ると、経済活性化のため、庁舎等の行政財産の民間利用に向けた規制緩和が求められているなど、国有財産の有効活用が課題となっている。また、昭和30年代から40年代に建築され、耐震基準を満たしていない庁舎等が大量に存在することや、相続税の物納申請の増加によって急増した売却困難財産や権利付財産などの未利用国有地の売却の促進を図っていくことが必要となっている。

このため財政制度等審議会は、平成17年2月、国有財産分科会に国有財産制度部会を設置して、今後の国有財産の制度及び管理処分のあり方全般について、審議を行ってきた。同分科会は、同年11月、法律改正を必要とする審議事項を中心とした中間答申を、平成18年1月18日には、運用面での改善強化等を含めた最終答申を取りまとめ、既存庁舎等の効率的な使用の推進、行政財産の民間利用の促進、国有財産の売却促進などを提言した。

本法律案は、以上のような経緯を踏まえ、国有財産行政の一層の効率化を推進するため、国有財産制度の見直しを行おうとするものであり、平成18年2月10日に国会に提出された。本稿では、本法律案の概要と今後の課題について述べることにする。

### 2．法律案の概要

#### (1) 国有財産の有効活用の促進

##### ア 庁舎等の有効活用

現在、既存庁舎等の効率的な使用については、財務大臣が、国有財産法及び国の庁舎等の使用調整等に関する特別措置法（庁舎法）に基づき、所管替、所属替、用途の変更等により必要な調整（使用調整）を関係各省庁の長に求めることにより行っているが、その内容は、合同庁舎等の新規整備に伴う入居官署の調整がほとんどである。

今後、行政組織の見直し等によって生じる既存庁舎等の過不足解消が重要な課題と

なることから、これまで以上に効率的な使用を徹底することが求められている。そのためには、既存庁舎等が無駄なく使用されているか、従来以上に監査を徹底することにより、その使用効率の現状分析を強化するとともに、その結果に基づいた積極的な使用調整を行い、無駄を解消することが必要である。

法律案では、借り受けている庁舎等（借受庁舎等）を庁舎法の対象とすることにより、これまで権限のなかった借受庁舎等に対する使用調整及び実地監査を積極的に行うこととしている。しかし、これまでの使用調整は、すべて国有財産法上の総括権に基づく運用面での対応であり、庁舎法に基づき、財政制度等審議会に付議した上での使用調整計画に基づいたものではないことから、今後の行政手続の透明性を確保するためには、庁舎法に基づいた使用調整を原則化することが求められる。

#### イ 行政財産の貸付対象の拡大

国有財産には、国の行政の用に供するため所有する行政財産と、それ以外の普通財産があるが（表）、このうち行政財産については、国が行政目的を遂行のために所有するという性格上、国有財産法ではこれを処分することはもちろん、貸付け又は私権を設定することも一切禁止している。しかし、行政財産を国以外の者に使用収益させる場合において、貸付け又は私権の設定を認めても、その用途や目的を阻害する度合いが極めて少ない場合もあり、また、国有地の有効利用の観点から、昭和48年の国有財産法改正で、「用途又は目的を妨げない限度」において、行政財産の貸付け又は私権の設定ができることとされた。

具体的には、(a)国が地方公共団体や独立行政法人等と一棟の建物を区分して所有（がっちく合築）するための土地の貸付け、(b)高架鉄道、地下鉄、電線路等の敷設のための

表 国有財産の分類及び種類

（平成 17 年 3 月 31 日現在）

国有財産 (95兆 2,198億円)	行政財産 (40兆1,175億円)	公用財産（庁舎、宿舎、行刑施設、空港、駐屯地等）	(30兆2,586億円)
		公共用財産（道路、港湾、漁港、公園、海岸等）	(7,842億円)
		皇室用財産（皇居、御用邸、陵墓等）	(4,788億円)
		企業用財産（国有林野、国有林野事業用庁舎、宿舎等）	(8兆5,957億円)
	普通財産 (55兆1,022億円)	独立行政法人等への出資財産	(46兆8,578億円)
		在日米軍施設としての提供財産	(4兆3,338億円)
		公園用地など地方公共団体等への貸付財産	(2兆2,891億円)
		暫定的に行政目的に使用している財産（仮庁舎）	(2,325億円)
		特別会計所属財産	(3,715億円)
		未利用国有地	(6,324億円)
		その他国有地（山林原野等）	(2,669億円)
		その他	(1,180億円)

公共用財産の現在額には、公園以外の、道路・港湾等の公共用財産は含まれていない。

（出所）財務省資料より作成

地上権の設定の場合に、行政財産の貸付け又は私権の設定ができることとされた。

これらの貸付け又は私権の設定は私法上の契約で行うこととなるが、これら以外は、公法上の行政処分として、使用収益の許可（使用許可）による民間利用を認めている。使用許可の具体的な内容は、通達によって定められているが、その形態は、庁舎等における売店などに見られるように、原状のままでの利用を前提とし、借地借家法の適用がなく、許可期間も原則1年以内とするなど、多くの制約の下で運用されてきた。

法律案では、行政財産の貸付け又は私権設定の例外に、(a)庁舎等の床面積の余裕部分の貸付け、(b)地方公共団体等が行政財産である土地に電線路等を敷設するための地役権の設定等、を追加し、民間利用の促進を図ることとしている。しかし、今回の見直しによっても使用許可制度は存続されることになるため、今後は、どのような場合に民間への貸付けを認めるのか、使用許可との具体的な仕分けが課題となる。

## (2) 国有財産の売却促進

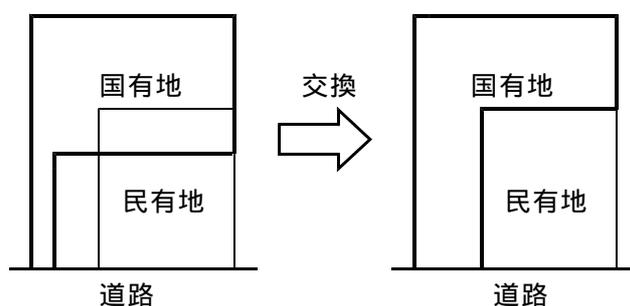
相続税の物納申請の増加を背景として過去に急増した未利用国有地は、平成11年度末に約1兆8,100億円（台帳価格）のストックがあったが、その後の積極的な売却の結果、16年度末には約6,300億円に減少している。

しかし、無道路地や不整形地等の売却困難財産だけを見ると、同期間中に、約700億円から約2,100億円へと逆に増加している。また、借地権等の権利者が存在する権利付財産も約3万件（約6,500億円）と高水準で推移している。現下の厳しい財政事情等を踏まえると、こうした売却困難財産についても売却方法を工夫することによって、売却を促進していくことが必要となっている。

売却困難財産の処分については、国有財産法及び国有財産特別措置法による交換制度の活用が考えられるが、現在の交換制度は、交換の目的が公共用・公用等の用に供する場合に限定されており、普通財産の売却を目的とした交換は認められていない。また、対象財産も土地、建物等に限定されており借地権との交換は認められていない。

法律案では、こうした交換制度を見直して、売却困難財産（国有地）の一部と隣接地（私有地）の一部との交換や（図1）、国が保有する底地と貸付相手方が有する借地権との交換を可能とすることにより、売却困難な未利用国有地の売却の促進を図っていくこととしている。

図1 交換制度の概要



（出所）財務省資料より作成

## (3) 合同庁舎整備の推進

### ア 特定国有財産整備特別会計法の見直し

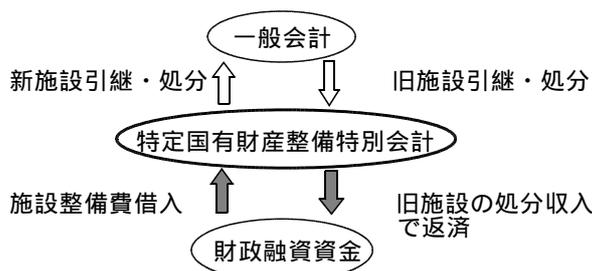
特定国有財産整備特別会計（特々会計）は、集約立体化又は移転再配置を図る必要

がある庁舎等の施設の整備について、新しい施設の取得とこれに伴い不用となる旧施設の処分を一体として計画的に行うための会計であり、その経理を一般会計と区分して明確にすることを目的としている。具体的には、当初財政融資資金からの借入金で新施設を整備して一般会計に引き渡すとともに、施設完成後に不用となる旧施設を引き継いで売却することにより、借入金を返済する仕組みとなっている（図2）。

これまで一般会計から同特別会計に毎年繰入れ（平成18年度39億円、過去最高は昭和53年の999億円）が行われてきたが、法律案では、現下の極めて厳しい財政事情等を踏まえ、この繰入れを廃止するとともに、同特別会計から一般会計への繰入れを新設することとしている。

なお、同特別会計は、今国会提出の行政改革推進法案において、22年度を目途に一般会計へ統合されることとなっているが、その際は、これまで過大となっていた借入金（18年度508億円）の更なる縮減が課題となる。

図2 特定国有財産整備特別会計の仕組み



（出所）財務省資料より作成

#### イ 合築対象の拡大

合築とは、庁舎等の一棟の建物を国と国以外の者が区分して所有するための建築をいうが、この場合、行政財産である敷地について、合築の相手方（地方公共団体、PFI事業者等）への貸付けが生じることになる。

この合築については、昭和60年7月22日の臨時行政改革推進審議会の「行政改革の推進方策に関する答申」において、「今後、民間との合築を認める方向で検討する」との提言が行われ、これに基づいて制度の見直しが行われてきたが、現状では合築の相手方が地方公共団体等に限定されていることから、国有地の隣接地を含めた一体的な再開発事業としての合築ができないなどの問題が指摘されてきた。

法律案では、民間の創意工夫を活用した合同庁舎化を推進する観点から、国有地と隣接民有地の上に合同庁舎等を合築する場合について、当該国有地を行政財産の貸付対象にすることとしている。これにより、合築に必要な敷地面積の確保が可能となり、建築基準法上の総合的設計制度等に基づく容積率の割増特例の活用も可能になる。

#### ウ 定期借地権の設定

定期借地権とは、平成4年8月に施行された改正借地借家法により設けられた制度であり、法定更新を排除する合意の効力を認める借地権（一般定期借地権は契約期間50年以上）のことである。現在の国有財産法では、建物所有目的の借地権の設定は30年以内とされており、一般定期借地権のような50年以上の期間の設定ができないこととなっている。このため、地方公共団体やPFI事業者等と合築する場合や地方公共団体に普通財産を貸し付ける場合など、借地権の設定が必要な場合には、普通借地権（契約期間30年）の設定により対応しているのが現状である。

しかし、国有財産を民間に貸し付ける場合には、相手方の事業の実態に応じた多様

な貸付形態を可能にすることが適当であることから、法律案では、一般定期借地権の設定が可能となるよう、貸付期間の特例（50年以上）を設けることとしている。

#### （４）その他の法改正

##### ア 効率性の視点の明確化

国有財産は、国民共有の資源であることから効率的な運用が求められているが、現在、国有財産法上に管理処分の特則に関する規定はなく、財政法第9条第2項の「国の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて、最も効率的に、これを運用しなければならない」とする規定に基づいて運用が行われてきた。

しかし、現下の厳しい財政事情の下、今後、効率性を一層重視した国有財産行政へ転換することが必要であることから、法律案では、国有財産法上に、各省庁の長が行うべき国有財産の管理処分の特則として、効率的な運用の視点を明記するとともに、財務大臣による国有財産の総括についても、この原則に則った効率的な運用を各省庁の長に求めることができることとしている。

##### イ 国会議決の金額基準の見直し

公園又は広場である公共用財産を用途廃止等によって減少させ、あるいは皇室用財産を寄附又は交換等によって増加させようとするときは、原則として、国会の議決を要することとなっている。この立法趣旨は、(a)公園又は広場としての公共用財産は、国民の福利厚生等の見地から最も重要な施設であること、(b)皇室用財産は、皇室における財産の授受等について民主化を図るという憲法の理念の下で、他の種類の行政財産とその取扱いを厳格に区別すべきことから、所管省庁の自由な行政裁量によってこれを行わず、国会の議決にかからしめようとするところにあった。

ただし、軽微な変動についても、その都度国会の議決を要すると、財産管理上適時適切な措置が行えないことから、一定の価額未満の財産は、この国会の議決の対象外となっている。現在、その基準は、1件当たり3千万円未満の財産で、1年間の財産合計額が3億円に達するまでのものとされている。この金額基準は、昭和39年当時の地価の上昇等を踏まえて設定されたものであるが、その後の地価が全国市街地価格指数で約5倍の上昇を示していることから、法律案では、これをそれぞれ1億5千万円、15億円と現行の5倍に引き上げることとしている。

### 3. 今後の課題

今回の法律案には盛り込まれていないものの、今後、国有財産行政の運用面で改革を要するものとしては、庁舎のリースバックと国家公務員宿舎の移転がある。

まず、庁舎のリースバックについては、平成17年3月25日に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」において、「庁舎・宿舎については、短期的な行政需要を満たすもの等に限らず、長期的に行政の用に供する財産についても個別に採算性を正確に試算した上で、調達の方法を所有に限ることなく、賃借も視野に入れて推進す

る」と決定されたことを受けて、今後、長期保有を前提とする庁舎についても、保有と賃借のどちらが有利かコスト比較を行っていくこととしている。

財務省が財政制度等審議会の国有財産制度部会に提出した資料<sup>1</sup>によると、霞が関地区の高度利用している合同庁舎を事例として、当該庁舎を新たに建設し保有する場合と賃借する場合の経済効率性を比較したところ、12年目以降は、新たに建設し保有する方がコスト負担が少ないという試算結果が出ている。しかし、こうしたコスト比較は、それぞれの地域の賃料水準や建物の保有期間・構造など、考慮すべき条件により様々な試算が可能であることから、財務省の試算の妥当性を含めて、国民負担軽減の観点から、庁舎建設の適否について個別具体的に検証していくことが必要である。

また、国家公務員宿舎の移転については、平成17年11月29日の経済財政諮問会議での小泉首相の発言<sup>2</sup>を受けて、東京23区内の宿舎の移転と跡地利用を議論するため、財務省に有識者会議（学者や不動産関係者などで構成）を設置し、現在検討が進められている。具体的には、都心からの宿舎の移転、跡地の売却を促進し、民間での土地の高度利用等に供するため、民間の視点から幅広い検討を行うものであり、そのための移転再配置のグランドデザインを本年6月を目途に策定することとしている。

現在、国家公務員宿舎は全国に約23万5千戸あり、そのうち約2万2千戸が東京23区内に存在しているが、六本木や青山など地価の高い都心の一等地にある宿舎も多いことから、できるだけ売却して土地の有効活用を図るべきとの意見も与党内には多い。こうした宿舎の売却が議論される背景には、政府が保有する資産をできるだけ売却して、将来の増税額を圧縮することを狙いとした政府資産・債務改革がある。この改革では、政府資産（外為資金、年金寄託金、公共用財産を除いた約430兆円）の対GDP比を、今後10年間（平成27年度まで）で概ね半減させることとしているが、そのうち財投の貸付金については、政策金融改革や日本郵政公社の民営化による大幅な縮減の方向が示されていることから、今後の焦点は、宿舎や未利用地など国有財産の一層の売却促進に移っている。

財務省は、平成18年3月16日の経済財政諮問会議に、都心3区（千代田区、中央区、港区）の宿舎を原則売却することなどを内容とする今後10年間の国有財産の売却方針を示したが<sup>3</sup>、国家公務員宿舎については、民間企業に比べ転勤が多いという公務員の特殊性、危機管理対応、国会対応等の観点から、宿舎の存続を求める意見も強いことから、今後の宿舎の在り方をめぐって政府及び国会での更なる議論が注目されることである。

#### 【参考文献】

大塚芳司『国有財産』大蔵省印刷局、平成元年11月

建部和仁『国有財産法精解』大蔵財務協会、平成6年1月

---

1 財政制度等審議会国有財産分科会第4回国有財産制度部会（平成17年5月10日）

2 小泉首相は、平成17年11月29日の経済財政諮問会議において、「土地の価格が高い、特に都心の宿舎には売却が不可能でないところがある」旨の発言をしている。

3 資産・債務改革における資産売却について（谷垣議員提出資料）