

政府出資の持つ意義と課題

～評価方法の見直しを契機に～

予算委員会調査室 石原 淳

1. はじめに

現在、国有財産行政は大きな転機に直面している。まず、庁舎等の行政財産¹については、経済活性化のため、民間利用に向けた規制緩和が求められている。同時に、築40年以上を経過し、耐震基準を満たしていない大量の庁舎等の立替え需要に対して、厳しい財政事情の下で効率的な対応を迫られている。また、過去に急増した物納財産については、売却の促進が行われてきたが、いまだ売却が困難な財産や権利付の財産が相当程度残っており、それらについても工夫して売却を進めていかなければならない。

こうした課題を解決すべく、国有地、国有建物等に関する監査、調整、整備を徹底し、法改正を含めて制度全般を見直すことで、これまで以上に円滑な処分や有効活用を行っていく必要があることは言うまでもない。しかし、国有財産の管理処分の在り方を議論する際、土地、建物といった物的な財産にばかり目が向きがちであることには、若干の注意が必要である。

国有財産の内訳を見ると、最も多いのは66兆円を超える政府出資等であり、総額107兆円に及ぶ国有財産全体の実に62.6%を占めている²。効率性を一層重視した国有財産行政への転換を図っていくには、政府出資の管理において、運用面での透明性の確保が不可欠であると言える。

本稿では、国有財産行政における効率性の視点の明確化を企図して行われた政府出資の評価方法の見直しについて、その背景を概観するとともに、価格評価変更の持つ意味や残された課題等について言及する。

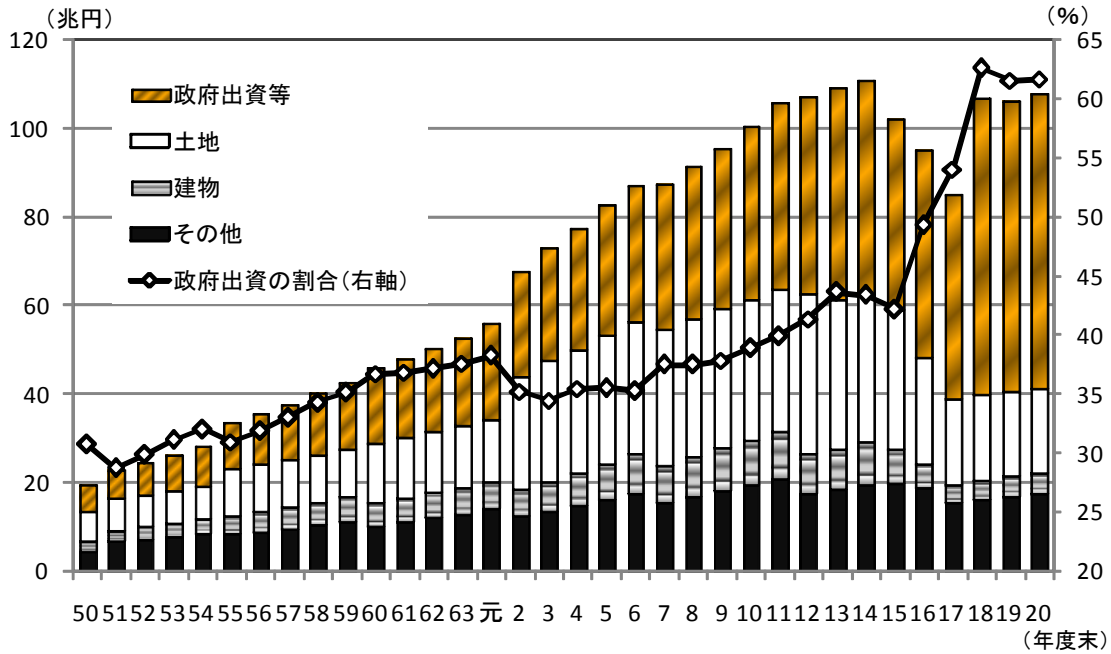
2. 国有財産現在高の推移

国有財産法に規定される国有財産の現在高は、昭和23年の現行国有財産法施行以来、長期にわたり累増を続けてきた。区分別に見ると、バブル期までは地

¹ 国有財産は、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に分類される。

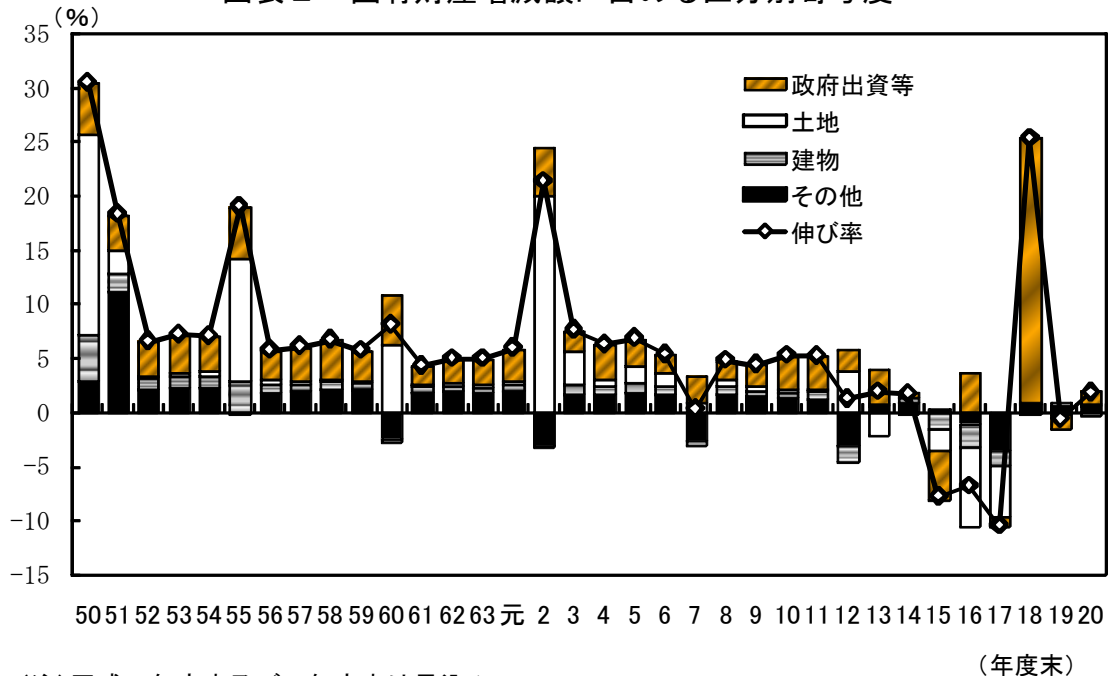
² 「平成18年度国有財産増減及び現在額総計算書」による。なお、本稿校了後のH20.11.21に「平成19年度国有財産増減及び現在額総計算書」が国会に提出された。

図表1 国有財産内訳と政府出資残高の割合



(注)平成19年度末及び20年度末は見込み。
 (出所)「財政法第28条による予算参考書類」により作成。

図表2 国有財産増減額に占める区分別寄与度



(注)平成19年度末及び20年度末は見込み。
 (出所)「財政法第28条による予算参考書類」により作成。

価上昇の影響を受けたことから、5年に1度の台帳価格改定の際には土地価格が大きく上昇し、国有財産現在高の増加に寄与していた。しかし、平成15年度には、特殊法人が独立行政法人に移行する過程で総額12兆円の繰越欠損金等を政府出資金により穴埋めしたことに伴い、国有財産の現在高は初の減少に転じた³。その後、16年度においては、国立大学の国立大学法人化や国立病院の独立行政法人化の際に国が土地・建物を現物出資したこと等によって、また、17年度においては、台帳価格改定に伴う土地の価格の減少等によって、国有財産現在高は減少を続け、その減額幅は15～17年度の3年間で計25兆円に及んだ（図表1、2）。

しかし、18年度においては、国有財産の現在高は一転して前年度比25%増という高い伸びを見せた。これは主に、国有財産法施行令（昭和23年政令第246号）第23条の規定の改正等に伴い、政府出資等の国有財産台帳に登録する価格が、18年度から、従来の出資累計額に代えて、市場価格又は純資産額等に基づいて1年ごとに改定されるようになったことによるものである。

3. 政府出資残高の現状

政府出資について法律上の明確な定義はないが、一般に「法人の行う事業の公共性、公益性に着目し、経営基盤の安定あるいはその他事業の的確な遂行を図るため、当該法人が一定の事業を営むための資本として政府が金銭その他の財産を出捐することにより取得した『出資による権利・出資証券・株式』の国有財産」⁴と理解されている。平成18年度末の政府出資の現在額を会計別、出資先の種類別に見ると、図表3のとおりであり、合計65兆円余りのうち、一般会計から40兆円、特別会計から25兆円が出資されている。

一般会計からの出資先法人の主なものは、郵政公社（10.1兆円）、国際協力銀行（7.5兆円）、国際開発協会（2.4兆円）、中小企業金融公庫（1.2兆円）などである。

一方、特別会計からの出資先法人の主なものは、道路整備特別会計から独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（4.4兆円）、厚生保険特別会計、国民年金特別会計、船員保険特別会計及び労働保険特別会計から福祉医療機構（3.9兆円）、産業投資特別会計から日本電信電話株式会社（NTT、3.3兆円）、日本たばこ産業株式会社（JT、2.9兆円）、日本政策投資銀行（2.4兆円）など

³ 日本経済新聞（H19.4.25）等。また、この問題については、吉田博光「政府出資残高の減少に見る課題」『経済のプリズム』第24号（2006.6）を参照。

⁴ 財政制度等審議会国有財産分科会第5回国有財産制度部会（H17.5.31）提出資料。

となっている。

18年度末における出資額を、法人の種類ごとに17年度末残高に対する増減率で見ると、郵政公社が対17年度比699%増、特殊会社と同339%増などとなっており、評価方法見直しによる出資額の増加がいかにか大規模であったかがうかがえる。ただし、独立行政法人については、歴史が浅く、出資累計額と純資産額のかい離がさほど大きくなかったことから、対17年度比41%増と、比較的小幅な増加となっている。また、事業団等については、対17年度比73%減となっており、出資金が毀損している可能性もあり得る。

図表3 出資先法人別政府出資現在高内訳（平成19年3月31日現在）

（単位：億円）

政府出資法人	法人数	一般会計	特別会計	合計	(参考)H18.3.31合計	伸び率
公社(郵政公社)	1	101,325	—	101,325	12,688	699%
金融機関	10	99,734	46,579	146,314	122,043	20%
事業団等	6	11,629	—	11,629	42,836	▲73%
独立行政法人	97	85,463	109,865	195,328	138,423	41%
国立大学法人	87	63,768	—	63,768	58,717	9%
大学共同利用機関法人	4	2,401	—	2,401	1,877	28%
特殊会社	15	3,477	73,594	77,071	17,573	339%
国際機関	12	35,548	23,010	58,558	64,701	▲9%
清算法人	4	85	—	85	6	1317%
合計	236	403,433	253,049	656,483	458,864	43%

（出所）財務省財務総合政策研究所編「財政金融統計月報 国有財産特集」（各年度版）

4. 評価方法見直しの詳細

従来、政府出資の国有財産台帳価格は、出資実績を把握する等の理由から、出資累計額を計上しており、図表2のとおり、平成14年度までは、毎年ほぼ一定の割合で国有財産現在額の増加に寄与してきた。独立行政法人が発足した13年度までは、出資先法人数自体には大幅な増加はなく、政府出資の累計額が増加した要因としては主に、①投融資の原資、②研究開発費⁵、③有形固定資産の

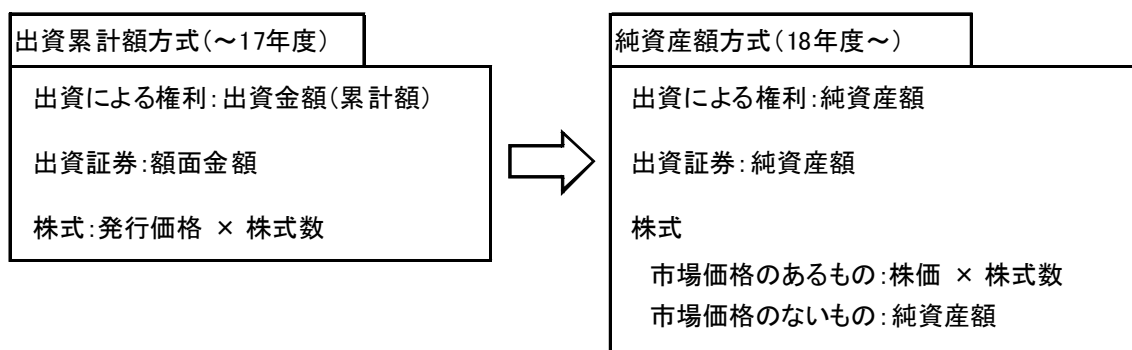
⁵ 研究開発法人は、政府からの出資金を用いて研究開発の業務を実施しているが、研究開発の成果は、無形のノウハウ等であり、企業会計原則が研究開発費を繰延資産として計上することを認めないこともあり、貸借対照表に資産として計上することが困難となっている。このため、研究開発費として使用された出資金については、貸借対照表上見合いの資産科目が存在せず、純資産額が台帳価格を下回っていた。しかし、①14年度以降、研究費等の費消性の資金については、出資金でなく補助金等で支給することとしたこと、②特殊法人等の多くが独法化した際、新法人の資産と負債の差額を新たな政府出資として計上したことから、純資産額が台帳価格を下回るような事態は解消されてきている。

取得、等の目的のため既存の法人に対して追加出資を行ってきたことがあげられる。

このような中、法人ごとに見ると出資累計額と純資産額の間にかい離が生ずる可能性があることから、出資累計額を国有財産台帳価格とすることは、必ずしも国有財産の現状を明らかにしているとはいえないのではないかと、という問題提起がなされ、財政制度等審議会において評価方法の見直しが検討されることとなった。その結果、18年1月の財政制度等審議会国有財産分科会答申「今後の国有財産の制度及び管理処分のある方について」において、「政府出資の国有財産価格をより現状に即したものとするため、各法人の貸借対照表を基に、法人が保有する資産及び負債の現在額を把握し、総資産から総負債を差し引いた純資産額をもって評価することが適当である。なお、政府出資の中には、市場価格のある株式があるが、これらについては市場価格により評価を行うことが適当である」との見解が示された。

この答申を受けて、18年12月に国有財産法施行令が改正され、18年度以降、毎会計年度末における政府出資等の国有財産価格について、①市場価格のないものは各法人の純資産額で、②市場価格のあるものについては市場価格で評価することとされた（図表4）。これによって、政府出資の価格はより現状に即した、言わば時価による評価がなされることとなったが、毎年の出資先法人の決算によって資産・負債額が増減すると、それに伴い国有財産台帳価格も変動することとなり、かえって政府出資額の実態が見えにくくなるとの指摘もある。特に、市場価格のある株式などは、外的要因による価格の乱高下も懸念され、政府出資残高の経年の推移を見る際には、注意を要すると言えよう。

図表4 政府出資の評価方法の変更



(出所) 財政制度等審議会提出資料等

5. 市場価格のある株式

今回の評価方法の見直しでは、市場価格のあるものについては市場価格で評価することとされた。これは、純資産額と比較した場合、実際に市場において評価されている価格の方がより近似的な財産的価値を表している、という判断の下でなされた整理である。

平成19年3月31日時点の政府出資には、日本銀行の出資証券と、JT及びNTTの株式についてそれぞれ市場価格が存在する。日本銀行の出資証券は、一般に市場で売買されているものの、出資金総額が1億円（政府保有分は5,500万円）と他の2社に比較して小さく、金額的には政府出資の大勢に影響を与えないため、ここでは、JTとNTTの株価の動き等について触れることとする。

図表5のとおり、18年度末時点の政府保有株式の時価総額は、JT2.9兆円、NTT3.3兆円であったが、米国発の国際金融不安等の影響もあり、20年10月末時点では、JT1.7兆円、NTT2.1兆円と大幅に目減りしており、わずか1年半で合計2.5兆円もの含み損が発生したことになる。ただし、両社の株式は政府に一定の保有義務があるため、すぐに売りに出されることはなく、含み損が、即実際の損失につながるわけではない。

JT株式は、日本たばこ産業株式会社法上、政府に2分の1以上の保有義務が、NTT株式は、日本電信電話株式会社法上、政府に3分の1以上の保有義務が、それぞれ課せられている。民営化後、累次にわたる政府保有株式の売却が進み、現在は、いずれの株式についても保有義務の下限近傍を財政投融资特別会計（投資勘定）が保有しているが、これら政府保有の株式については、「社会環境の変化により、政府出資を義務付ける根拠は薄くなっている」⁶との声もあり、保有義務自体の在り方について、再度の検討が求められている。

図表5 政府保有のJT株式・NTT株式の時価総額の推移

	H19/3/31時点		H20/10/31時点	差額(目減り分)
JT	2.9兆円	➡	1.7兆円	1.2兆円
NTT	3.3兆円		2.1兆円	1.3兆円
計	6.2兆円		3.8兆円	2.5兆円

(出所)財務省財務総合政策研究所編「財政金融統計月報 国有財産特集」(各年度版)等

⁶ 経済同友会緊急提言 (H18.3)

6. 民営化法人に対する出資の売却

平成 20 年 7 月、財務省は、郵政 3 事業や政府系金融機関の民営化に伴う政府保有株の売却を効率的に進めるため、理財局内に「政府出資室」を新設した。政府出資室は、株主権の活用を通じて民営化会社の株式価値を高めるとともに、戦略的な売却計画や市場での安定的な消化策などを練り、株式の高値売却を図ることとしている⁷。民営化法人に対する出資の売却はこれからが本番であり、日本郵政 5.0 兆円、日本政策投資銀行 1.9 兆円、商工組合中央金庫 0.4 兆円などの大型案件の売却が順当に進めば、8.4 兆円の売却収入が得られるとされ⁸、政府の資産・債務改革に大幅に資することが期待されている。

ただし、「増税論議の前に構造改革の配当を国民に還元すべき」として政府出資の売却を急ぐよう求める声がある一方で、短期間での大量売却による市場の受給環境の悪化が消化難をもたらす可能性も指摘されている。また、昨今の株価低迷によって個人投資家の株離れが再燃しており、市場の評価に耐えうる収益モデルの構築を早急に進めなければ、政府保有株式の円滑な売却は困難との見方もある。

7. 純資産額による表示の問題点

市場価格のない株式や出資による権利など、政府出資のうち市場価格がないものについては、純資産額によって評価されることとなった。答申においても述べられているとおり、純資産額とはすなわち、各法人の貸借対照表を基に、総資産から総負債を差し引いた価格である。しかし、単に純資産額を公表するのみでは、出資金額自体の増減が不明となる懸念が生ずる。例えば、出資先法人の欠損金を、政府出資金を用いて処理した場合、処理の過程でどの程度の出資金が減少したのかを把握するためには、出資累計額の公表が不可欠であり、欠損金処理後の数字しか表れない純資産額の公表だけでは必ずしも十分とは言えないのではないだろうか。15 年度に特殊法人が独立行政法人へ移行した際に発生した出資金が毀損したことも、出資累計額による公表がなされていたからこそ把握が可能だったのである。

今後、費用対効果の詳細な検討を経ずに欠損金の処理が行われるとすれば、政府出資金についての十分な情報がないまま、言わば結果だけが示され、なぜそのような状況になったのかの経緯がわからない状態になってしまうおそれ

⁷ 日本経済新聞（H20. 7. 3）等。

⁸ 金額は、経済財政諮問会議（H18. 3. 16）における谷垣議員提出資料に基づく売却収入の試算。

ないだろうか。政府出資の毀損が生じた場合、そのことを明確に示すためには、純資産額による公表に加えて、例えば、参考として出資金の累計額も併記しておく必要がある。

8. 政府出資の管理の在り方～出資金のより有効な活用に向けて

法人の民営化あるいは業務廃止の判断がなされた場合には、株式への転換又は残余財産の国への帰属によって具体的価値を有する場合はあるとはいえ、政府出資の本来的な性格は、法人が公共的、公益的な業務を行うための出捐であり、資本の増殖、国としての財産的権利の保持を目的とするものではないとされる。そして、政府出資を国有財産として管理している主たる意義は、国の出資の増減及び現在額を明らかにすることである。今次の評価方法の見直しも、これまでの政府出資の位置付けを変更するものではなく、飽くまでも国有財産台帳における政府出資の現在価値を正確に捕捉しようという点に主眼が置かれているとされている。

我が国の置かれた厳しい財政状況の下では、財政ストックの現在価値を正確に国民に公表し、国有財産行政における効率性、透明性を向上させる観点から、政府出資についても、出資先法人の資産・負債の状況を把握した上で、現状に即した価格を公表することが求められている。その意味では、今回の政府出資の評価方法の見直しは一步前進と捉えることができるが、同時に、できる限り出資の毀損を防止すべく、政府が出資者としての立場から各法人に対する監視を強化する必要性は依然として残されている。

確かに、新規出資あるいは増資を行う場合には、個々の法人ごとの根拠法に基づいて、事業の公共性、公益性等を判断した上で出資がなされる。しかし、法人に対する監督権は所管の官庁にあるため、個々の出資金の総体としての「政府出資金」の台帳価格を管理する財務省には、出資先法人の運営を監督し、出資自体の適正性や出資金額の妥当性などを統轄的に判断する十分な仕組みがない。統一的な国有財産の管理を実現し、より効率的な国の資産運用の可能性を探るためには、単に国有財産台帳に正確な数字を記載するための形式的な評価のみならず、今一步踏み込んだ視点から、個別法人ごとに出資金がどれだけ有効に使われているかといった検証を伴う実質的評価を行うことも有用ではないだろうか。

例えば、政府出資の毀損には至らなくとも、出資先法人において出資金が有効に使われていない場合は、国の機会費用（利払軽減効果）分の損失と捉えることも可能であろう。出資を受けることで、法人は機会費用分の利子補給を受

けたことと同様の効果が得られ、他方、仮に出資を行わなければ国の歳出はその分減少し、国債発行額も減少することになり、出資金が返還されるまでの間の国債の利払費を軽減することができるからである。こうした意味で、出資金は相当額の国民負担を生じさせていると考えることもできるため、いったん出資がなされた後においても、常に出資先の財務状況等を的確に把握し、国民に対して積極的に情報を提供し、丁寧に事務事業の評価を行うことで、出資金が有効に使われていない法人に対する出資は徐々に引き揚げ、その分の出資金を有効に活用している他の法人への出資にまわすことも検討されてよいのではないか。

政府出資は公益性や公共性に着目して出捐されるものであり、収益性や効率性の観点を強調しすぎることは適当でないが、出資金は国民共通の貴重な資源であり、その規模も莫大なものであることから、統一的な指標を設けた上で有効な使われ方を判断していく仕組みが必要であろう。

【参考文献】

財務省財務総合政策研究所編『財政金融統計月報 国有財産特集』（各年度版）独立行政法人国立印刷局

(内線 3127)