

資産債務等専門調査会報告（中間整理）

平成18年9月22日

資産債務等専門調査会

目 次

| | |
|--------------------------------------|----|
| 1 . 総論 | 1 |
| (1) はじめに | 1 |
| (2) 資産債務等改革を巡るこれまでの動き | 2 |
| (3) 資産債務等改革を進めるに当たっての考え方 | 4 |
| 2 . 政府等が保有する財産の売却・有効活用 | 6 |
| (1) 基本的考え方等 | 6 |
| (2) これまでの経緯・成果 | 6 |
| (3) 政府等が保有する財産の売却・有効活用についての考え方 ... | 7 |
| (4) 今後の取組の方向性 | 7 |
| 3 . 貸付金等の圧縮 | 9 |
| (1) 貸付金等の圧縮の必要性 | 9 |
| (2) 証券化の意義 | 9 |
| (3) 証券化の進め方 | 11 |
| 4 . 特別会計改革 | 12 |
| (1) これまでの経緯 | 12 |
| (2) 改革の概要 | 12 |
| (3) 今後の取組の方向性 | 13 |
| 5 . 公会計改革 | 16 |
| (1) 公会計のこれまでの整備状況 | 16 |
| (2) 公会計改革の課題 | 16 |
| (3) 公会計の活用に向けて | 17 |

(参考資料) 国の資産圧縮のイメージ

1 . 総論

(1) はじめに

我が国は、歳出・歳入一体改革への取組を通じて「簡素で効率的な政府」の実現を図る途上にある。その改革を進める過程では、政府部門の経済活動についてフローの部分の効率化に向けて努力するとともに、ストックのスリム化・有効活用を実現する観点からあらゆる取組を行うことが求められている。政府部門のストック面をみると、政府は国有財産や財政融資資金など様々な経済資源を占有しており、それが国民のために真に有効に利用されているか、また、リスクが適切に管理されているかについては常に厳しく検証を行う必要がある。そして、キャッシュ・フロー管理を中心とした「予算・決算」による公会計を実施しているため、資産債務の会計管理が不十分になりがちであり、資産債務等改革は、そうした観点よりストック保有の面でも簡素で効率的な政府の実現を求めるものである。そのためには効率性の観点から政府資産の利用状況を把握するとともに、売却も含めた幅広い手法を活用しながら国民経済の視点に立って資産の有効活用を図る必要がある。これにより政府をスリム化し、経済資源を民間のより効率的な利用に委ねることにより国民経済全体にその成果が波及すると同時に、財政健全化に資することが期待される。

改革の出発点として、まず庁舎や宿舍などの実物資産であれ、財政融資資金のような金融資産であれ、すべての政府部門の資産についてそれぞれがどれだけ有効に活用されているかを総点検することが不可欠であろう。その上で、ネーミング・ライツの活用、一般庁舎・宿舍、未利用国有地等の売却・有効活用、民営化法人に対する出資等の売却に努めると共に、政府等が保有する広範な財産について徹底した情報提供を行うことにより、民間の知見を活用(フル・オープン化)するための具体的な方策を検討するなど幅広い手法を利用しながら資産の有効活用を推進すべきである。特に貸付金等の圧縮については、政策金融の役割の徹底的な見直し、証券化などによるオフ・バランス化を同時に進めることが有効と考えられる。

政府部門全体の資産の利用状況を把握するに当たり、特別会計については財政の一覧性が阻害されたり、アカウントビリティが失われたりしているの

はないか、国民による監視が不十分となり無駄な支出が行われているのではないか、などの指摘がある。こうした指摘に応える形で、特別会計における財政状況の透明性を向上させるために不断の努力を行うとともに、資産・負債や剰余金・積立金のスリム化についても十分な検討を行うことが必要であると考えられる。加えて、独立行政法人・国立大学法人等、さらに地方公共団体についても、その資産債務の在り方につき点検が必要である。

こうした問題意識に基づき、本調査会では、政府等が保有する財産の売却・有効活用、貸付金等の圧縮、特別会計改革、公会計改革の4点を中心として議論を行った。

今後、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年7月7日閣議決定、以下「基本方針2006」という。）に基づいて改組された有識者会議においては、「基本方針2006」に沿って、以下の検討結果を踏まえつつ、改革の枠組み・スケジュールの具体化を含め更なる取組を進めていくこととする。

（2）資産債務等改革を巡るこれまでの動き

これまで、政府・与党を始めとして、政府の資産債務等改革について様々な議論が行われてきた。これまでの資産債務等改革に関する動きは下記のように整理できる。

平成17年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」（平成17年6月21日閣議決定）において、「小さくて効率的な政府」への道筋を確かなものとするとの観点から、政府が持つ資産債務の管理の強化が必要であることが示された。このため、国有財産等の政府資産について最大限の有効活用を行い、国債等の債務についても管理を充実させることを目指し、経済財政諮問会議において、資産債務の管理の在り方について検討を行うこととした。

平成17年11月に経済財政諮問会議が取りまとめた「政府資産・債務改革の基本的な方針」（平成17年11月29日経済財政諮問会議）では、その管理の在り方について、民間の視点・技法を積極的に活用しつつ、見直しを進めるとと

もに分かり易い情報開示の在り方を工夫し、政府の資産規模の対名目GDP比を平成17年度末から27年度末までの10年間で概ね半減させるといったような長期的な目安を念頭におきながら資産のスリム化を進めることとされた(参考:平成16年度末における圧縮対象資産の対名目GDP比は83%)。さらに、平成17年12月に閣議決定された「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日閣議決定)において、「政府資産・債務改革の基本的な方針」で取りまとめられた内容を確認するとともに、今後の財政運営の原則、公会計整備などに係る方針が追加された。

その後も、引き続き経済財政諮問会議において議論が進められ、民間有識者議員から、国有財産売却や出資金処分による収入は原則的に債務残高(負のストック)の縮減に活用することとする、財政投融资について計画規模を縮減し、バランスシート上資産・負債の両建てを極力縮小させる、特別会計改革の実現を通して剰余金・積立金を大胆にスリム化し、財政の健全化への貢献を目指す、といった提言が行われた。財務大臣からは今後10年間(平成18年度~27年度)の資産売却収入の目安として約11.5兆円(民营化法人に対する出資:約8.4兆円、未利用国有地及び毎年度発生する物納財産等:約2.1兆円、一般庁舎・宿舍の効率的な使用により不用となった不動産:約1兆円)が示された。平成18年4月に経済財政諮問会議で取りまとめられた「歳出・歳入一体改革中間とりまとめ」においては、経済財政諮問会議の下に専門調査会を設置することが提言され、これに基づき、平成18年5月に本「資産債務等専門調査会」が設置された。

このような議論と並行する形で与党においても議論が進められ、「資産圧縮PTの中間報告」(平成18年3月22日自民党財政改革研究会、以下「中間報告」という。)において、112兆円(国有財産に関する命名権(ネーミング・ライツ)の売却等:目標0.1兆円、小規模・低利用国有財産の売却基準の設定:目標 宿舍1兆円+庁舎等1兆円超、国有財産の有効活用に関する市場化テスト(フル・オープン化):目標10兆円、国が保有する金融資産・負債の圧縮:目標100兆円超)を超える資産圧縮が提案された。さらに、「財政改革研究会最終報告」(平成18年6月26日自民党政務調査会・財政改革研究会)において、実施体制として第三者機関の設置の検討、政府資産負債一体改革法(仮称)の制定の検討、公会計制度の整備などが提言された。

平成 18 年 7 月 7 日に閣議決定された「基本方針 2006」では、平成 27 年度末に国の資産規模対 GDP 比の半減を目指し、国の資産を約 140 兆円規模で圧縮することとし、国有財産については、一般庁舎・宿舍、未利用国有地等の売却・有効活用、民営化法人に対する出資等の売却に努め、今後 10 年間の売却収入の目安として約 12 兆円を見込んでいる。さらに、財政融資資金貸付金については、財投改革の継続に加えて、対象事業の一層の重点化・効率化、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律(行政改革推進法)」（平成 18 年 5 月 26 日成立）等に基づく諸改革への適切な対応、政府保証の一段の活用、既往の貸付金・保有有価証券の売却・証券化等によるオフ・バランス化により、今後 10 年以内で併せて 130 兆円超の圧縮を実現するとしている。

(3) 資産債務等改革を進めるに当たっての考え方

資産債務等改革の基本的な考え方とともに経済財政諮問会議、自民党などでのこれまでの検討を踏まえた上で、今後の資産債務等改革を推進し実効性のある成果をあげるためには特に下記の考え方が重要である。

資産の公共性と保有コスト

政府等の保有する資産は、当初はある特定の公益目的のために取得され公共性を持ちながら利用されてきたものと考えられる。しかしながら、その公益性・公共性については経済社会状況に応じて常に検証を行う必要があり、できるだけ客観的な基準に基づきその費用と便益を把握する必要がある。政府はその結果を踏まえて、売却も含めた今後の資産保有の在り方、有効活用の方策などについて検討しなければならない。

その際、費用と便益の計測に際してはある一時点における金利、価格などのような市場評価から金額換算されたものに限定せず、将来にわたって持続的に発生すると見込まれる費用、資源配分上発生していると推測される機会費用なども含めて幅広い観点から総合的に評価する必要がある。こうした観点から、証券化を行えば、市場によりリスクが評価(ディスクローズ)されること等を通じて効率化につながる効果が期待できることに留意すべきである。

また、国有財産の売却・有効活用に当たっては、土地利用計画などの法制度

により公共性が担保されることを前提として、機動的に売却を行うべきである。

資産債務等改革のガバナンス

資産債務等改革に当たっては、個別の資産の情報について開示を進めるとともに、いずれを政府等の資産として保有し続け、いずれを証券化や売却の対象とするかについて判断する仕組みを整備する必要があると考えられる。政府等が保有する資産債務については各省間にまたがるものや、各省内部でも複数部局で共有されているものもあり、また一般会計と特別会計の関係が複雑なものもあるなど、そのガバナンスが複雑化し、責任の所在が不明確であったり、意思決定が難しくなっている可能性がある。

こうした観点を踏まえつつ、ガバナンスの在り方の検討、責任の明確化等に取り組む必要がある。

公会計整備の意義

公会計の整備はそれ自体が目的であるとともに、諸々の改革を推進するための手段でもある。

公会計改革は、財政状況に関する説明責任を果たし財政の効率化につなげていくために推進されてきた。そのために、企業会計的手法を活用し、貸借対照表の作成や発生主義による費用とその財源の把握等が行われるようになってきている。さらに、今般、資産債務等改革を推進するに際して、特別会計や独立行政法人も含めた政府資産債務の状況を適切に把握し、資産保有の費用と便益を評価し、資産の有効活用の方策を検討するための財務情報として、公会計に対する期待は大きい。

また、地方においても、公会計の整備・活用が、ディスクロージャーの充実にとどまらず、歳出・歳入改革や資産債務改革といった様々な改革の推進に寄与することが期待される。

2 . 政府等が保有する財産の売却・有効活用

(1) 基本的考え方等

政府自らが庁舎等の国有財産の売却を進め、官がリストラに取り組んでいる姿勢を明確にする必要があり、今後 10 年間の売却収入の目安として、一般庁舎・宿舍、未利用国有地等の売却・有効活用、民営化法人に対する出資等について、約 12 兆円¹の売却収入を見込んでいる。

(2) これまでの経緯・成果

検討体制の確立

平成 17 年 12 月に財務省において、「国家公務員宿舍の移転・跡地利用に関する有識者会議」が設置され、東京 23 区内の公務員宿舍については、総理の指示に基づき、宿舍廃止基準、移転・再配置計画の検討がなされ、約 4,860 億円程度の売却収入がもたらされる見込みであるとの報告書が取りまとめられた。他方、本年 5 月には、本専門調査会の設置により、財務省の上記有識者会議と連携しつつ、民間の専門的視点に立って国有財産の売却・有効活用を加速する体制が確立されたところである。

今後の検討事項

また、平成 18 年 8 月には、「国家公務員宿舍の移転・跡地利用に関する有識者会議」が改組された「国有財産の有効活用に関する検討・フォローアップ有識者会議」が設置され、今後、東京 23 区内の公務員宿舍の移転・再配置等についてモニタリングを行うとともに、東京 23 区外に存在する宿舍や、庁舎を含めた国有財産全般の売却・有効活用について検討対象が拡大され、早急に案が策定されることになった。今後とも、本専門調査会が改組された有識者会議において、売却・有効活用の実施状況について公正・中立な立場からチェック、フォローするとともに、「国有財産の有効活用に関する検討・フ

¹ 約 12 兆円の目安の内訳は、宿舍約 1 兆円、庁舎約 0.5 兆円、未利用国有地等約 2.1 兆円、民営化法人に対する出資等約 8.4 兆円の見込み。

「フォローアップ有識者会議」に対しては、今後、売却収入の目安である 12 兆円にとらわれることなく、更なる国有財産の売却・有効活用を目指すことを要請することとしたい。

(3) 政府等が保有する財産の売却・有効活用についての考え方

政府等が保有する財産としては、対象となる公的部門を広く解釈し、特別会計の保有する国有財産のほか、独立行政法人・国立大学法人等、さらに、地方公共団体の保有する資産も含むこととした上で、新たな目標を検討すべきである。その上で、政府等が保有する財産は国民の貴重な資産であることから、売却可能な資産があれば積極的に売却し、財政健全化に役立てるとの姿勢を維持することが基本である。その際、長期的な土地利用計画上の位置づけを踏まえつつ、有効活用されているかを今後総点検していく必要がある。この総点検の結果、十分に活用されておらず民間において更なる有効活用が可能なものについては、速やかに売却する、あるいは、その他の活用を図っていくこととする。また、立法府・司法府においても同様の取組が行われることが重要である。

(4) 今後の取組の方向性

売却先・方法等

政府等の資産の有効利用を確保していくためにも、できるだけ多くの資産を国民、関係する市民の生活向上に役立てるとの視点が重要であり、国民、関係する市民の声を幅広く集約するよう努めるとともに、売却する場合でも、地域社会に深くかかわる用途に配慮しつつ、売却することが望ましい。また、売却に際しては、土地価格の高騰を招かないよう、効果的な売却手法（建築条件や提案（コンペ）方式）を活用することとする。

フル・オープン化等

政府等の資産については、機会費用の観点も考慮しつつ、常に十分な有効活用が図られるよう、緊張感を持って管理が行われることが重要である。そのため、政府等が保有する広範な財産について、徹底した情報提供を行った

上で、P F I方式の多面的な活用・売却等の民間からの提案について現状における利用状況を踏まえつつ、ヒアリングするなど民間の資金や知見を積極的に導入するための具体的な方策について検討を行う。また、宿舍・庁舎の合築、国の施設と民間の商業施設等との合築や地方の庁舎の合築についても検討を進める。

さらに、政府等が保有する財産の命名権（ネーミング・ライツ）の活用について、公共性の確保や政策目的・業務目的の達成に十分配慮しつつ、財政再建に向けて行えることは全て行うという観点から、検討を行う。

3 . 貸付金等の圧縮

(1) 貸付金等の圧縮の必要性

将来にわたって安定的な財政運営を確保するためには、債務を縮減していくことが必要であり、売却可能な資産を積極的に売却することにあわせて、資産と負債を両建てで圧縮していくことも重要である。これにより、金利変動リスクが軽減され、将来の財政負担や国民負担の増加が未然に防止されることとなる。

また、「行政改革推進法」においては、国の資産の対名目GDP比半減目標が定められており、これを達成していくためには、対象資産の中で大きな割合を占める財政融資資金貸付金残高のできる限り速やかな縮減が課題となっているところである。

具体的には、適切な資金・資源配分を確保していく観点から、財投改革を徹底し、公共性等の観点から真に必要な財投対象事業を入口レベルで見直すことにより、一層の重点化、効率化を図ることが不可欠である。また、政府保証の一段の活用や売却・証券化等のオフ・バランス化を進めることにより、貸付金等の圧縮につなげていく必要がある。その際、財政融資資金の売却・証券化はこれまで行われた事例はないが、国が保有している資産・負債を両建てで減少させ、資産・負債の両面にかかる将来の金利変動リスク等を軽減する効果が期待できることから、総合的かつ幅広い観点から検討していく課題である。

(2) 証券化の意義

公的金融の規模の適正化

財政融資資金については、住宅・中小企業金融等の分野において、公共性の観点から民間では提供されない資金が供給され、肥大化しているとの批判がなされてきたところである。これは、財政融資貸付金の調達コスト等の意識が希薄だったため、公的金融の規模を過大にする面もあったと考えられ、財投事業が証券化によってマーケットの評価に従来以上にさらされることを通じて、コスト意識の徹底が図られる。これにより、事業の公共性と厳しく比較衡量する

こととなれば、財投改革、政策金融改革と相まって財政融資資金残高の圧縮につながり、官民の適切な資金・資源配分の実現に資することとなる。

既往の財政融資資金の証券化

既往の財政融資資金についても証券化を行うことにより、マーケットの評価を受け、リスクに見合った金利が付与されることとなるが、証券化された証券に求められる利回りは、国債（財投債）の利回りを上回ることとなる。このため、上記の潜在的なコストを顕在化させることに伴い、足元では国民負担が発生することとなるが、これについて国民の理解を得ていくためにも、将来の金利変動リスクの軽減など長期的な国民負担の軽減等のメリットがコストを上回っていることを確保する必要がある。

証券化のメリットとコスト

証券化については、一般的には、（ ）異なるキャッシュ・フローを証券に置換し、金利リスク・借換えリスクを低減すること、（ ）オリジネーター自身の信用力ではなく、証券化される資産の信用力に基づき資金を調達できることから、多様な資金調達が可能となる、といった利点がある。

財政融資資金の証券化についても、上述したように財政融資資金が保有する金利変動等の諸リスクを軽減できる、といった利点がある。また、政府が政府自身の信用力以外の信用力により、資金調達を行うことが可能となる。このような努力を通じて、できる限り速やかに政府の財政運営上のリスクを分散化し、中長期的に安定的な財政運営に資することが期待される。

一方、コストについては、市場の育成効果・金融技術の発展等により、現在の証券化におけるコストを少しでも引き下げるべく努力すべきである。

なお、証券化を行っても、政府保証を付ける場合など、ストラクチャーによってはリスクが残存し、結果的に国民負担が発生することもあることに十分に注意を払う必要がある。あわせて、このような潜在的なリスクについて適切に開示していく。

証券化市場の育成の必要性

成熟した証券化市場が存在することは、資金調達手法の多様化に資することから、我が国の金融インフラとして重要であり、また、その整備を図るこ

とは国民経済全体にとってプラスとなると考えられる。我が国においては、法制面などのインフラ整備はかなり進んできていることから、近年急速に証券化市場は発展してきているが、諸外国と比較すれば、その市場規模はいまだ発展途上にあると考えられ、金融インフラとしての証券化市場を早急に充実していく必要がある。

証券化市場は、現在、インファント・マーケット（未成熟市場）であるが、今後、証券化市場の拡大、ストラクチャーの工夫や手数料等の引下げ等によって証券化コストが引き下げられる可能性がある。

（３）証券化の進め方

総合的な検討の必要性

実際の証券化の実行に当たっては、特定の貸付金を単に証券化する以外に貸付金を個別に機関投資家等に対して売却し、証券化の実行は民間に任せるといった考え方もあり得ることから、総合的な検討が必要である（個別債権の売却は証券化よりもコストが高くなる可能性もあるが、証券化案件組成や維持管理の手間、残余リスクなどをコストとして考えれば、全体として売却の方が効率的となる可能性もある）。

財投機関貸付金の証券化

また、既に取り組んでいる財投機関貸付金の証券化（住宅金融公庫、中小企業金融公庫）を推進することは、官から民への行政改革を促進させるとともに、財政融資資金残高の圧縮につながることから積極的に活用していくべきである。さらに、他の財投機関の貸付金についても証券化になじむものがあれば、証券化の対象をさらに広げる観点から検討を行うことも重要である。

新しい金融手法の活用

きめ細かいALM（資産負債管理）を行うとの観点からは、証券化とともに金利スワップ等の新しい金融手法を併せて活用することが有効であると考えられる。その際、民間の専門家の知見を活用することも検討する必要がある。

4 . 特別会計改革

(1) これまでの経緯

特別会計については、不要不急の事業が行われているのではないか、資源配分が硬直化しているのではないか、多額の剰余金が放置されているのではないか、などの指摘があり、抜本的な見直しが不可欠であることから、財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会では特別会計小委員会を発足させ審議を行うとともに、経済財政諮問会議でも精力的に議論が進められてきた。

特に、平成 17 年後半よりは、財政制度等審議会及び経済財政諮問会議での議論も進む中で、与党においても検討の場²が立ち上げられ改革の方向性が議論された。これらの検討は「行政改革の重要方針」に集約され、31 特別会計についての今後 5 年間の改革の方向性、財政健全化のための貢献（20 兆円程度）などが閣議決定された。さらに、閣議決定の内容は、「行政改革推進法」によって法制化されている。

(2) 改革の概要

「行政改革の重要方針」及び「行政改革推進法」において、政府は、以下の方針に沿って特別会計を見直し、今後 5 年を目途に改革を行っていくことにしている。

事業の必要性の減じた特別会計は廃止するものとする。

事業の必要性は認められるとしても国自体が担う必要性の薄いものは民間にゆだねるものとし、必ずしも国が直接行う必要性の薄いものは独立行政法人化するものとする。

一般会計からの繰入れが多額に上るなど一般会計と区分経理する必要性の薄れたものについては特別会計を廃止し一般会計事業とするほか、事業の性質により独立行政法人化等を検討するものとする。

² 自民党政務調査会「特別会計見直しに関するプロジェクトチーム」

事業類型が近似している特別会計で、特別会計としての区分経理の必要性の認められるものについては、行政改革の効果を確実に出すことを前提として、統合を行うものとする。

なお、改革の結果5年後にも存在する特別会計についても5年ごとに見直しを行うこととする条項も定めている。

また、平成18年度から平成22年度までの5年間において、特別会計における資産・負債や剰余金・積立金のスリム化を徹底し20兆円程度の財政貢献を行うこととしている。

そのほか、特別会計の歳入・歳出につき、所管別区分・主要経費別区分を行いつつ、これらの特会全体の純計ベースの計数を法定資料化することや、企業会計の考え方に基づく資産・負債を開示するなどディスクロージャーに努めるとともに、特別会計法に定められた財政法の例外規定（借入金規定や剰余金の繰越規定）等を整理することとされている。

（3）今後の取組の方向性

改革の検討体制

今後の取組の方向性としては、こうした改革の道筋をいかに実効性のあるものとしていくかが重要である。今後の検討に際しては、「行政改革の重要方針」や「行政改革推進法」を踏まえた前向きな検討とそれについての客観的な評価が求められることに特に留意すべきである。

このために、経済財政諮問会議において担当閣僚から、特別会計の現状、検討中の改革の方向性、あるいは改革が実施された場合にはその効果について説明を求め議論を深めることが有効と思われる。同時に、具体的な改革行程の管理等については、「基本方針2006」に基づいて改組された有識者会議において担うことが望ましい。

検討を要すべき事項

こうした監視体制の整備とともに、改革の内容の具体化に向けて、以下の事項を検討すべきと思われる。

）「行政改革の重要方針」や「行政改革推進法」で統廃合や独立行政法人

化の方向性は示されているが、統廃合や独立行政法人化を単なる数あわせに終わらせてはならない。そのためにも、個々の特別会計を精査し、事業の効率化等による歳出削減や機構・定員の抜本的な見直しを行わなければならない。事業の必要性や主体の在り方について、事業収支の状況も踏まえつつ徹底的に見直すとともに、特別会計の性格に応じては、成果主義型の企業経営的手法を予算の編成・執行・評価に取り込むこと（ニューパブリックマネジメント型予算管理）なども検討し、2年を目途に結論を得るべきである。また、こうした改革の結果、一般会計繰入や定員・事務費が、改革前と比べてどの程度削減されるか、改革のメリットを2年を目途に目に見える形で明示していくことが必要である。

）前述のように、「行政改革の重要方針」や「行政改革推進法」において、特別会計における資産・負債や剰余金・積立金のスリム化を徹底し、18年度から5年間で20兆円程度の財政貢献を行うとされている。既に18年度予算にはそのうちの約14兆円を盛り込んでいるが、今後、残りの金額を捻出することは当然として、更なる上積みが見えないのか毎年度の予算編成過程を通じて引き続き努力を継続していくべきである。またあわせて、そもそもこうした余分な剰余金や積立金が特別会計に滞留しないような仕組みを2年を目途に構築すべきであり、その中で、積立金の積立てや剰余金の決算処理のルール等を検証すべきである。なお、予備費についても、削減できたからといって財源が捻出される訳ではないが、名目的に特会歳出を膨らませている可能性があるので検証しておくことも必要ではないか。

）さらに、）とも関連するが、補助金等によって特別会計と資金的につながりのある独立行政法人や特殊法人等の関係法人の業務の実態にも留意しつつ、連結財務諸表の作成など公会計の整備を踏まえて、特会歳出の徹底した見直しを実施していくことが必要である。その際、特会歳出の削減に向け、競争入札や市場化テストといった手法を活用すること等により、コスト削減を図るべきである。

）また、特別会計の財政状況の透明性の向上について不断の努力が必要である。前述のように、「行政改革推進法」等によってもディスクロージャーを充実していくことが規定されているが、特別会計としてどのような事業が行われ、そこにどれだけのリソースがどのような形で投下されていて、どのような成果があがっているのか、一般会計・関係法人などで行われて

いる事業との関係も含め、国民に分かりやすく説明していくという努力を怠ってはならない。

なお、地方公共団体の公営企業会計等の特別会計においても、公会計の整備等を通じ、同様の努力が行われるべきである。

5 . 公会計改革

(1) 公会計のこれまでの整備状況

国の公会計の整備は、まず平成 12 年に財務省で「国の貸借対照表（試案）」が作成されたことに遡る。その後、平成 15 年には、財政資金の流れについて総合的にディスクロージャーを図るという観点から、公会計の対象範囲を明らかにするとともに、公会計に共通する基本的な考え方の整理について、諸外国の経験も踏まえ、総合的な検討を行うことを目的に、財務省公会計室が設置された。その後財政制度等審議会での審議を進め、「公会計に関する基本的考え方」（平成 15 年 6 月）、「新たな特別会計財務書類の作成基準」（平成 15 年 6 月）、「省庁別財務書類の作成基準」（平成 16 年 6 月）が取りまとめられ、これらの基準に基づき「特別会計財務書類」や「省庁別財務書類」、及び「国の財務書類」が作成・公表されてきたところである。

地方公共団体の公会計整備については、いわゆる総務省方式に基づくバランスシートや行政コスト計算書が作成・公表される一方、独自に設定した基準に基づき財務書類を整備している例もみられるが、市町村においてはさらに整備を進める必要がある。こうした中、本年 5 月、総務省において設置された「新地方公会計制度研究会」は報告書を取りまとめ、国の基準に準拠する公会計モデルを提示し、従来の総務省方式も活用しつつ、団体規模に応じて計画的に整備を進めることとしている。「基本方針 2006」においても、同報告書の考え方に沿った公会計整備を要請することとしたところである。

こうした取組を通じて、将来的には、国と地方のそれぞれが整合性のとれた財務書類を作成し、国や地方の財務状況が通覧できるようになることが期待される。

(2) 公会計改革の課題

本専門調査会において検討した、政府等が保有する財産の売却・有効活用、特別会計改革や、さらには今後政府が取組を進めることとしている市場化テスト等を推進するためには、公会計の整備が必要不可欠であり、その意味でも公会計改革の意義は大きい。

現在、一定の公会計基準は出そろい、財務書類の整備についても従来と比べれば格段に進展した。国及び地方がこれらの面でさらに必要な努力を行うべきことは言うまでもないが、現在残された最大の課題は、作成された財務書類を如何に活用するかという点にあると言えよう。裏腹の問題として、何のために作成するのかという点について政策責任者や作成当事者の意識が希薄であるならば、財政状況に関する説明責任の履行や財政活動の効率化を目的として多大な行政コストを投下して作成された財務書類が「作りっぱなし」のものとなってしまうかねない。

以下に述べるような検討を進め、ディスクロージャーを超えた、財政効率化に向けた公会計・財務書類の有効活用についてのベストプラクティスを政府内で集積し共有されていくことが重要である。

また、財務書類の信頼性を担保する観点から、公会計における財務書類の監査（検査）の在り方についても検討し、2年を目途に結論を得ることとすべきである。

さらに、公会計改革の進展の結果として、国と地方の公会計基準の統一化がなされることが望ましい。

（３）公会計の活用に向けて

財務書類の「評価」と予算編成等への活用

そもそも、公会計及びそれに基づく財務書類の活用として期待されることは、ディスクロージャーの充実という点ばかりでなく、予算 決算 評価 予算編成への反映というサイクルを確立して、財政の効率化につなげるということがある。その際、特に財務書類が期待される局面は「評価」を行うにあたっての各種情報の提供ということになるが、これを有効に行うためには以下のような検討が必要となる。

財務書類を活用した「評価」においては、政策活動に係る投入コストとそのアウトカムを比較衡量して、政策活動の効率性等を検証できることが理想的である。そのためには、財務情報が提供する政策活動の範囲・単位と、政策評価等でアウトカムを評価する範囲・単位との整合的な設定、アウトカムの客観的な評価手法の確立、政策活動の範囲・単位に応じた人件費や物件費といった共通経費の合理的な配分の在り方、といった課題を検討する必要がある。

あり、2年を目途に結論を得ることとすべきである。こうした課題を解決することによって、政策活動の目指す目標やその達成状況及び費用便益分析についてのアカウントビリティを政府に果たさせ、そして次の資源配分（予算編成）に反映させる、ということも可能となってくると思われる。また、市場化テストを導入する場合には官民間の競争条件の均一化を図る等のために、事業実施にかかる間接費をも含めた総費用等の財務情報が重要となる。

なお、公会計においては、対象となる政策活動の性格によっては、現金主義や単式簿記による情報が活用できる場合もあることには留意する必要がある。例えば、公的年金制度のような所得再分配については、単式で現金収支を示すことが有用である。

また、評価の予算編成への反映という点に関しては、歳入・歳出（フロー）及び政府資産・負債（ストック）を一体的かつ戦略的に予測・管理していく観点からも公会計情報の整備が望まれる。イギリスでは資源会計が導入され、発生主義による予算情報と決算情報が対比できるようになっているが、これが予算の効率化のためにどのように活用されているかなどについて検討していく必要がある。

システム化の検討

一方で、予算 決算 評価 予算編成への反映というサイクルを確立し、財政効率化に向けて公会計・財務書類の有効活用を図るためには、まずそのための基盤として、財務書類が、タイムリーに、そして詳細な分析に耐え得る形でまとめられる必要がある。

ところが、例えば、必要に応じて政府部内の任意の一部門を切り出した形で財務書類を速やかに作成し、直近の予算編成に活用できるようにするためには、現在のような手作業による財務諸表の作成では対応は難しい。

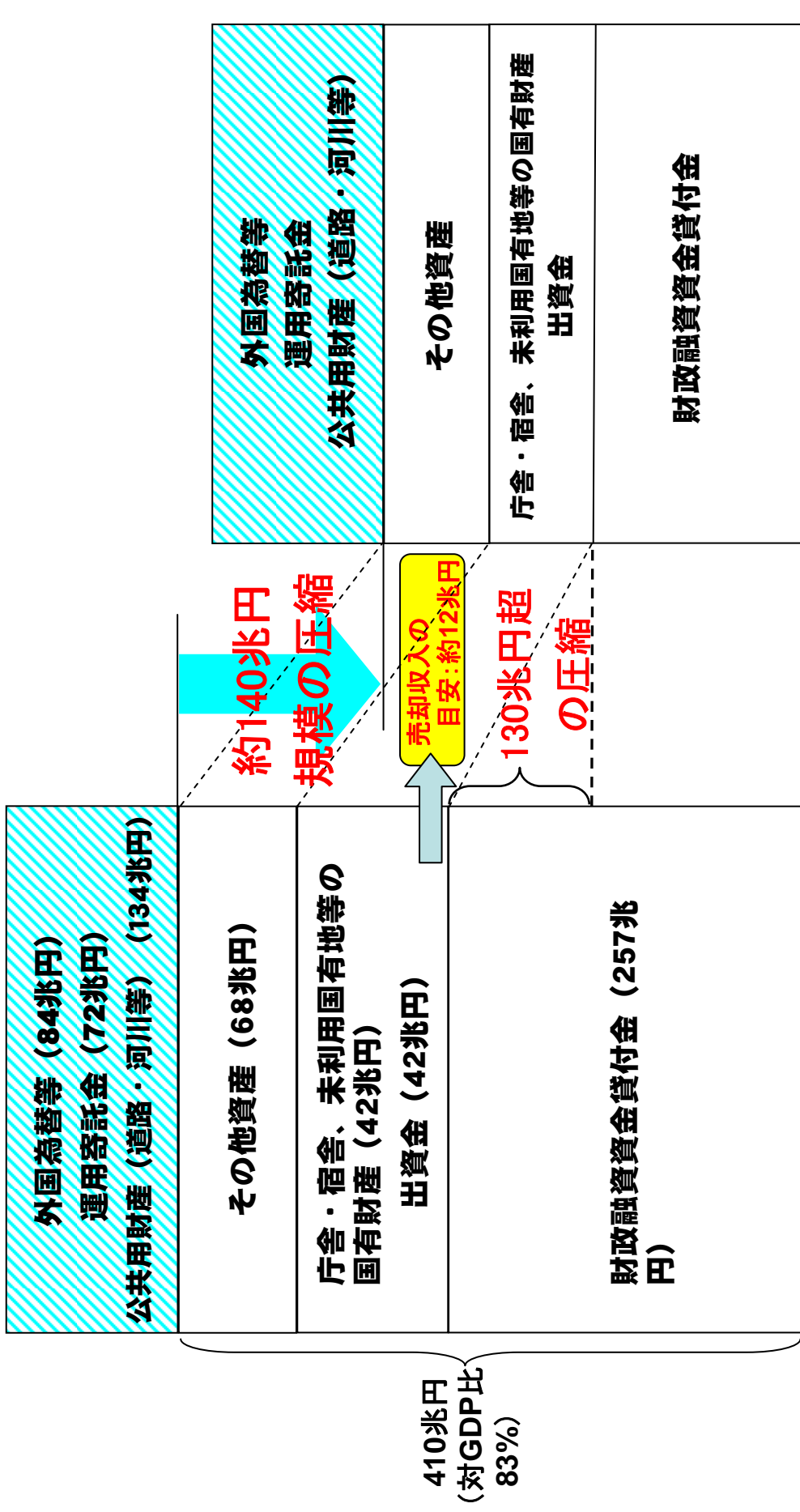
公会計・財務書類の有効活用を進めるに当たって、どのような財務情報がどのような形で必要になってくるかは今後検討する必要があるが、その検討によっては、財務書類の作成プロセスをシステム化することの必要性が一層高まってくる。

なお、企業情報開示システム等においては、財務情報の効率的な利用及び高い拡張性を可能とするコンピュータ言語が世界標準化しつつあり、我が国でも導入に向けた動きが進んでいる。公会計の財務書類作成プロセスのシス

テム化に際しても、こうした動向を参考にする必要がある。

但し、当然ながらシステム化には所要の費用と時間を要するので、それに見合う便益を享受できることが担保されなければならない。その意味でも、公会計・財務書類の有効活用の方策を具体的かつ緻密に検討し、2年を目途に結論を得ることとすべきである。

国の資産圧縮のイメージ



【参考資料】

平成16年度末 資産合計
700兆円

平成27年度末

(注1) 括弧内の数字は、平成16年度末の国のB/Sにおける数字。
 (注2) 「国有財産」には、国のB/S上「たな卸資産」に含まれる物納された土地等を含めている。
 (注3) 「出資金」には、国のB/S上「有価証券」に含まれる東京地下鉄株式会社等を含めている。