

「公的金融・財政投融资」の改革に向けて

1996年7月23日

目次

.はじめに

.ディスクロージャーの充実・徹底

.改革の方向

.おわりに

別紙

．はじめに

日本経済の構造改革は、もはや先送りの許されない状況にある。大競争時代の到来、高齢化の進展など、内外の急激な変化に適応できる、柔軟で活力ある経済社会を実現していかなばならない。しかし、政府自ら「財政危機」を宣言する一方で、行政改革も遅々として進展しない現状を見ると、改革への道のりは半ばにさえ至っているとは言えない。グローバル・スタンダードに適合した、市場重視・民間主導型経済社会への転換が我が国喫緊の課題であり、かつて成功をもたらしたシステムそのものも、時代の変化に応じて大胆に見直す必要がある。

こうした認識に立ち、我々は昨年7月の提言「『公的金融・財政投融資』の課題と見直しの方向」において、郵便貯金・簡易保険・公的年金等を入口とし、資金運用部等を仲介、政府系金融機関・公団・事業団・特別会計等を出口とする、いわゆる「公的金融・財政投融資」を総体として巨大なシステムととらえ、制度そのものについて抜本的に見直すことの必要性を強く訴えた。

「公的金融・財政投融資」が主として民間の資本蓄積が不足した戦後復興期に、一定の役割を果たしたことは否定できない。しかし、時代環境の変化に即した見直しが行われないうまま、戦後50年、一貫して拡大を続けた結果、残高400兆円超という世界でも類例を見ない巨大な規模となり、今や国民の目の届かないところで数々の矛盾や歪みを蓄積している。また、市場を通らない巨額な資金の存在は、経済全体の効率性を低下させ、我が国の高物価・高コスト体質を招いているばかりか、経済のグローバル化にとっての足枷ともなっている。

「公的金融・財政投融資」システムは財政の側面と金融の側面の両面を持っているが、極めて不十分なディスクロージャーともあいまって、それぞれの視点から求められる十分なチェックを受けているとは言いがたい。従って、本システムを改革、縮小していくためには、まず、この二つの側面を基本的に分離し、それぞれについての規律を強く貫徹し、システムの曖昧性の除去に努める必要がある。

21世紀を目前に控え、残された時間は僅かしかない。我々は、前回提言以降の検討結果を踏まえ、改革の実行プランをここに提言する。

．ディスクロージャーの充実・徹底

前回は指摘した通り、ディスクロージャーの充実・徹底は改革に向けての根本前提であるが、今回は“公的部門に求められる情報開示のあり方”という視点を加え、改めてその重要性を訴えたい。

(1)公的部門の情報開示のあり方

現在の公的部門の情報開示を見ると、専ら、歳入歳出予算の編成・執行、資金の出納など、管理責任の遂行状況に関するものばかりに終始しており、活動の効率性や有効性を判断できるような材料を積極的に開示していこうという姿勢は見られない。

しかし、財政危機や硬直化現象が益々顕著になる中で、限られた資源を真に必要な分野へ重点的・効果的に配分し、次代への備えを行っていくためには、公的部門の担う活動といえども可能な限りの簡素化・効率化を進めることが不可欠であり、そのための材料が適時適切に国民に提供される必要がある。このような視点も含め、国民と随所で密接なつながりをもつ公的部門が、自らの活動の内容・結果を国民一般に対しわかりやすく説明する義務があるという考え方(これを説明責任: accountability という)は、既に国際的にも広く認知されるところであり、我が国においてもこうした概念の確立が急務となっている。

よって、前回の提言でも示した通り、公的部門には、“所管官庁・国会だけではなく広く国民一般”に対して、“民間以上”の情報開示を行うことが要請される。また、こうした情報開示は公的部門によるサービス活動としてではなく、法律的根拠を持った義務として行われるべきである。

公的部門の情報開示に求められる要件としては、理解可能であること、経済性・効率性・有効性が評価できること、民間も含めた他の諸機関との比較が可能であること、内在するリスクが評価可能なこと、開示範囲が妥当であること、早期に開示されること、情報へのアクセスが容易であること、などが挙げられるが、これらの要件を担保するため、公的部門についても、少なくとも民間基準に準拠した統一的会計処理基準の策定が求められる。なお、個別要件の具体的説明については別紙を参照されたい。

昨年9月、大蔵省理財局より「財投リポート'95」が発表された。新たな情報開示の試みとして評価できるが、資金運用部をはじめとする仲介部分が主たる開示対象であり、入口、出口も含めたシステム全体の効率性や有効性は評価できない。こうした開示を定例化するとともに、開示範囲を更に拡大することが望まれる。

(2)具体的方策

公的部門のディスクロージャーを充実・徹底するため、以下の方策を実行すべきである。

会計処理基準の統一・充実

民間基準に準拠した統一的会計処理基準の設定を目標に、まず早急に、各機関ばらばらな会計処理が行われている状況(註1)を改め強制力のあるルール作りを行う。特にその際、各機関の子会社・孫会社についても、連結ベースでの開示を行うものとする。また、各機関の会計情報について公認会計士による監査を義務付け、基準の徹底、開示情報の信頼性向上、並びに付属資料や脚注表示の充実を図る。

「公会計基準審議会」の設置

公的部門の“説明責任(accountability)”或いは“公会計”といった概念を確立し、上記の会計処理基準作りを行う主体として、米国の「公会計基準審議会 (Governmental Accounting Standards Board : GASB)」に相当する組織を設置する。

「財投白書」による包括的な情報開示

現状の所管官庁タテ割りでの情報開示に代えて、「財政金融統計月報(財政投融資特集)」、「特殊法人総覧」等を統合・拡充し、一般にも分かり易く再編集した「財投白書」を毎年発行する。この中では、各個別機関の詳細な財務情報は勿論のこと、政策コスト評価の材料として、各機関への財政投融資資金の投入状況、及び一般会計等からの出資金、補助金、貸付金の明細も表示する。

(註1)政府関係機関、公団、事業団の会計基準については、「特殊法人等会計処理基準(1987年10月、財政制度審議会公企業会計小委員会報告)」が存在するが、強制力がないため実際の運用にはかなりのばらつきが見られる。

・改革の方向

政府の経済活動である財政は、本来は租税を中心とした歳入によって賄われるべきであるが、戦後の資金不足・財源不足期を中心に、郵便貯金等、国民の貯蓄性資金を財政活動に組み込む方便として、現在の「公的金融・財政投融資」が整備された。しかし、民間の資金も潤沢となり、他方で巨額の財政赤字が積みあがっている現状を見ると、「公的金融・財政投融資」を現在の規模・形式のまま継続していくことの意義は、もはや極めて薄いと云わざるを得ない。従って、この際、“財政活動を金融的手法により行うこと”の是非を国会の場で徹底的に議論し、現状の「公的金融・財政投融資」を本来の「財政」(註2)と「金融」とに極力分離する必要がある。その上で次のステップとして、「財政」に分類される領域に“効率性によるスクリーニング”をかけ、「金融」

に分類される領域に“市場メカニズム”を導入することで、改革を現実的かつ具体的に推進していくことが可能となる。

1. 民主的チェック

(1) 民主的チェックの意義

「公的金融・財政投融资」の改革に際しては、国会を通じて民意を反映するプロセス、即ち民主的チェックがその出発点となる。政府がなすべき政策分野とは何かについての基本理念を押さえた上で、これらの分野をいかなる手法で担うかについて、国会で十分な審議を行うべきである。その際、政策目的は一般会計において担うべきことが基本原則であるが、どうしても金融的手法によらなければならない分野が存在する場合、その範囲を確定させることが民主的チェックの重要な役目である。こうして、「公的金融・財政投融资」の領域は大きく「財政」と「金融」とに分けられる。

(2) 民主的チェック強化に向けた国会の活性化

行政、或いはより広く、公的部門全体に対してチェックを行うことは、国民から直接その権利を付託された立法府の重要な任務である。しかしながら、現状の国会での審議方式及び審議内容を見ると、「公的金融・財政投融资」が国会において実質的な審査を受けているとは残念ながら言い難い。そこで、民主的チェックの強化に向けて、以下を実行すべきである。

財政投融资に関する国会審議のあり方を見直すとともに、予算審議のみならず、殆ど形骸化している決算審議についても活性化を図り、国会によるチェック機能を真に実体あるものとする。その際、「公的金融・財政投融资」の担う領域についてはサンセットルールを導入し、公的部門の活動として認められるに十分な有効性や存在意義を備えているかが、不断に問われる体制を確立すべきである。

国会自身の情報収集力強化などによって、法案策定過程における行政への過度な依存を早急に改め、「公的金融・財政投融资システム」の制度改革はもちろんのこと、他の諸課題についても積極的に議員立法を行うよう体制整備を行う。

2. 効率性によるスクリーニング

民主的チェックの結果、「財政」として分類される領域、即ち、市場経済における運営可能性は乏しいが、政策的見地から政府の財政活動として認知する分野においても、効率的運営がなされるべきことは当然である。こうした観点から、この効率性によ

るスクリーニングにおいては、各機関を独立経営事業体と見做して、常時その費用対効果等を評価し、事業の効率性をチェックするとともに、時代の要請・環境変化に応じたスクラップ&ビルドを行う。その際は、各機関が可能な限り効率的に運営されるよう、効率性の達成度に関する当該機関及び所管官庁の責任体制を明確にする必要がある。

なお、評価にあたっては官業・公的部門故に認められている固定資産税免除等の各種特典は計算から外し、基本的に民間と同じベースでの数字を用いるものとする。

3. 市場メカニズムの導入

民主的チェックの結果、「金融」として分類される領域については、金融・資本市場のルールに照らして、自動的に量的調整が働く仕組みをビルト・インすることが有効である。

(1)市場メカニズム導入のための方策

ディスクロージャーの充実・徹底、及び公的部門と民間企業との競争条件を等しくすることを前提に、以下の方策により市場メカニズムを導入すべきである。

統合運用、統一預託の見直し

入口機関独自の判断による市場での資金運用拡大

出口機関による市場からの直接の資金調達(非政府保証の個別財投機関債の発行等)

(2)改革の狙い

従来、入口機関は、運用面を配慮することなく調達資金の拡大のみに注力することができたが、これに対し市場から一定の歯止めがかかる。そうした中、郵便貯金、簡易保険については、民営化を含めた経営形態の再検討が当然視野に入ってくるであろう。

債券発行に当たっては、各出口機関の有効性、効率性、費用対効果等に関する市場の評価が、発行の可否、ないしは債券の格付け・発行金利等に反映されるため、経済合理性の有無が明確となり、民営化できる機関、或いは縮小・廃止すべき機関の選別が可能となる。

実態として官の采配による資金配分の場合となっている仲介部分(主として資金運用部資金)の規模縮小が図られ、内在するリスクが明確化し透明性が増す。また、市場による資源配分機能がより有効に働くようになり、資金の効率性向上が期待できる。

4. 将来の「公的金融・財政投融资」とその課題

以上の改革によって、「公的金融・財政投融资」は現状に比べてかなりスリム化した、グローバルな市場経済により統合的なものへと変貌する。但し、言うまでもなく、「公的金融・財政投融资」の領域・規模縮小が、一般会計等の安易な膨張につながるようなことがあってはならない。

こうした将来の「公的金融・財政投融资」を展望するにあたり、求められるべき領域をまず挙げるとすれば、国際的競争も視野に入れた社会インフラ基盤分野や、成熟・高齢社会におけるナショナルミニマムの提供などはその検討対象となろう。また、事業遂行の形態・手法についても、直接貸付に限定せず、保証、証券化等、手法の多様化も考慮すべきである。

これまでに呈示した視点に加え、原資の適格性の問題も議論していく必要がある。例えば、公的年金については、高齢社会における福祉財源としての重要性を考慮し、受託者責任のもとで安全かつ有利な運用を行わせる体制に移行すべく、「公的金融・財政投融资」の原資から外すことも検討すべきである。

・おわりに

以上、我々の考える改革への実行プランを呈示したが、その推進のためには、民意を背景とした国会による積極的な取り組みが何にも増して重要である。しかし、我が国の経済社会運営のあり方を見ると、行政府が大きな裁量をもって突出する一方で、立法府と司法府とは三権分立のもと期待される国家の意思決定インフラとしての機能を必ずしも十分には果たしていない。今一度、民主主義の原点に立ち返り、行政の役割は国会を通して国民が決めるものであるということを再認識するとともに、官と民との役割分担についても、今後、大胆に見直していく必要がある。

最後に、我々自身も、従来ともすれば官の保護をたのんだり、護送船団に安住しがちであった点を深く反省するとともに、これからは自己責任原則に基づき、積極果敢に新分野へ挑戦していくことが求められている。21世紀経済社会のリーダーとして、我々に課せられた責任は極めて重大であることを真に自覚しなければならない。

以 上

[本提言は「公的部門の構造改革を考える委員会」(委員長:轉法輪奏・大阪商船三井船舶取締役会長、公的金融・財政投融资問題担当副委員長:三宅純一・日本総合研究所副理事長)が取りまとめた。] 役職は提言発表時

別紙

- ・ 本レポートは、「公的金融・財政投融资」に関わる以下の諸機関・特別会計の開示情報を取り寄せ、ディスクロージャーの問題点についてケーススタディを行った結果である。
- ・ 分析対象機関は以下に掲げるように資金運用部より財投資金を借り入れている財投機関が中心であり、対象資料は法的に開示が義務づけられている官報公告等の財務情報を中心としている。

【対象資料】

入口：郵便貯金、簡易保険

・「平成6年度郵政行政統計年報・為替貯金編」、「同・簡保編」

・「郵便貯金'95」

仲介：資金運用部

・「財投レポート'95」

出口：代表10機関・公庫等 - 住宅金融公庫、中小企業金融公庫、日本開発銀行、公営企業金融公庫・公団等 - 日本道路公団、住宅都市整備公団、日本国有鉄道清算事業団、本州四国連絡橋公団

・特別会計 - 国有林野事業特別会計、貿易保険特別会計

・官報決算公告

・事業報告又は年報・特別会計決算参照書

1.総論

各機関の情報開示について「民間企業に対する以上の情報開示」を求めるべきである。

(1)民間企業以上のディスクロージャーを求める理論的な根拠

- 上に掲げた政府系金融機関、公団・事業団等は、郵便貯金、公的年金等を原資とする資金運用部より投融資を受けており、この投融資は法律上確実に回収されることが求められているため、回収可能性について厳格な情報開示が求められる。
- また、政府系金融機関や公団・事業団は、民間債権者(債券の保有者や融資を行っている金融機関等)等の利害関係人を持つことから、こうした利害関係人に対して、情報開示が行われることも当然である。
- 加えて、これらの公的機関は、民間企業と異なり、税金で成り立っている一般会計からの出資等を受けているという特徴がある。税金は強制的に徴収されるものであることに加え、公団・事業団等の提供するサービスは代替性に乏しいため、一般国民は、これらの機関等に対して利害関係人となることをいわば強制されることとなる。
- 従って、全ての国民が、これらの機関等に対して十分納得のいく経営チェックをなすよう、民間企業よりも精度の高い情報開示が、国民一般に対して行われることが求められる。

(2)ディスクロージャーのありかた

- 専門家の評価の対象となりうるだけの質・量を備えた情報開示を行い、更にそれらを一般国民にも分かりやすい形で開示する。
- このため、民間企業の会計基準に準拠した情報開示を基本とする。政府機関としての独自性は否定しないものの、それらは民間基準に沿った情報開示を義務づけることを排除するものでもない。
- また、そもそも現在の公会計の考え方やその会計処理基準は国民になじみが薄く、分かりにくい。これを分かりやすく説明・公開することが必要。
- 更に、上記のうち特に特別会計については、現金主義に従って会計処理を行っているものが多く、今後、民間企業会計に準じた貸借対照表、損益計算書の開示を含めて、発生主義の考え方をより広く導入することを検討すべきである。

(3)情報開示の法的な位置づけ

- 情報開示には法的な義務づけが必要。現在の法的開示義務は、財務諸表の官報公告が中心だが、これらの個別機関設立根拠法に規定されている開示義務を広げるか、より横断的・一般的な情報公開法類似の法制を整備し、国民からのアクセスを拡充する。

2.各論

(1)理解可能性

各機関の開示情報は、一般国民から見て理解可能なものでなければならない。

会計原則について

- 民間企業における企業会計原則のように、規範性の強い統一的な科目区分に則った会計処理がなされていない。中には勘定科目名の意味が理解し難いものもあり、官民間、官官間のパフォーマンスの比較が不可能。

機関・会社の概況に関する情報

- 民間企業の場合、有価証券報告書で 会社の概況、 事業の概況、 営業状況、 設備状況、 経理の状況、 企業集団等の状況、が開示され、「会社の概況」では役員や従業員の状況が示される。それに加えて貸借対照表や損益計算書の公告が義務づけられている。
- 一方、公企業、特別会計についてはこれらの情報は殆ど示されない。法律上開示が要求されているのは概ね貸借対照表、損益計算書、財産目録の3種類のみで、従業員数等の機関の概況が開示されておらず、これらに大きな変化が生じても分からない。
- 個別機関によっては、別にディスクロージャー誌が作成され、機関の概況の一部が示されているものもあるが、統一的とは言い難い。また、本来連結対象となるべき法人の概況等もディスクロージャー誌において示されておらず、開示の程度は民間企業に遠く及ばない。

勘定科目名称の妥当性、科目区分の妥当性等

- 特別会計を中心に、科目名だけでは何が計上されているか分からないものがある。しかもその内容について十分な注記がない。
- また、民間企業と同様の科目名でも、その計上内容が民間と同様である保証はない。・全般に附属明細書がないか不十分であり、情報が雑把。

(2)経済性・効率性等の評価可能性

事業活動の収益と費用は適正に計上され、開示されている必要がある。費用対効果に基づいて事業活動の経済性や効率性が検証しやすいよう、可能な限り民間の開示基準を参考とすべきである。

費用の計上方法

- 以下のように、ヒト・モノ・カネの側面に問題点が指摘され、かつ附属明細書に相当する情報開示がないため、民間企業と同様に、収益に対応した経費が正しく計上されているかについて疑問がある。

イ)「ヒト」について、特に特別会計において収益に対応した「人件費」の概念が意識されているか否かが不明。

ロ)「モノ」について、原価償却の方法や算定基準が不明確で、その妥当性が判定しにくい。償却期間が著しく長い等の特徴も見られる。償却費の恣意的な計上のおそれもある。

ハ)「カネ」について、収益に対応した支払金利等が正しく計上されているかの検証が困難。

収益の計上方法

政府補給金が収益に計上されているが、次の問題がある。

- 民間企業と同様に、補給金を除く「収益」とその収益に対応した「経費」を計上し、事業活動の結果としての損益を算出したあとで、その不足分を補填するための「損失処理」として政府補給金を計上すべき。
- 従って、会計処理基準上は「利益処分」(又は「損失処理」)や損益計算書上の利益の概念があるものの、その考え方は民間企業のそれと大きく異なっている。
- なお、その政府補給金や出資金の算定根拠が明らかにされるべき。

区分開示

- 財投機関においては、区分経理が十分になされていない。その結果、例えば損益計算書においても、民間企業におけるような営業損益・経常損益・当期損益といった区分開示が不十分で、事業活動のどこに非効率が存在したかの検証が困難である。

(3)比較可能性

政府系金融機関、公団・事業団等のディスクロージャーは、その事業活動の効率性の検証が可能なように、時系列比較や事業別比較、更には民間も含めた他の諸機関との比較が可能であることが必要。

時系列比較等(自己比較)

事業分野比較や時系列比較を行うための情報(セグメント情報、連続財務諸表情報)に乏しい。

民間等との比較可能性(他機関比較)

既に指摘の通り、公的機関間の会計処理基準を可能な限り統一すると同時に、可能な限り発生主義に基づく民間会計基準を参考にしつつ、それに近づけていくことで、公的機関同士、及び民間企業とのパフォーマンスの比較を可能にすべき。

(4)リスクの評価可能性

各機関が抱えるリスクは適正に把握、評価され、適正な備えがなされていなければならない。同時にそのことが外部から分かるように適正に開示されている必要がある。

各種資産の時価情報等、リスクに関連する情報の開示

政府関係金融機関を中心に、財投機関はその事業活動資金を資金運用部より借入を行うことで賄っており、金融的活動に特有のリスクを負っている。従って、財務情報もこうしたリスクを国民が定量的に把握しうるような形で開示されている必要がある。

- 各機関の抱えるリスク量を知るための以下の情報の開示が不十分。特に政府系金融機関、郵貯特会等については、金利リスク・流動性リスク・信用リスクの把握のために不可欠。

1)資金運用部借入等の調達資金に関する情報(金額・期間・利率等)

ロ)貸出等、運用資金に関する情報(金額・期間・利率、不良債権の状況等)

ハ)借入金の返済を繰り延べている場合は繰延期間等の繰延条件

二)有価証券等の保有資産の時価情報

- 更に、これらを纏め、公的金融システム全体としてのリスク情報の開示も必要。

引当金等の計上

- 計上金額の妥当性に疑問があるケースがある。また、引当金の科目がないものや、算定方法が明らかにされていないものが多い。・また、計上金額の妥当性に疑問があっても、それを検証するための情報がない。

(5)開示範囲の妥当性

既に述べたように、財投機関のディスクロージャーにおいては、情報開示の範囲を可能な限り広げるべきである。

- 財産目録に、関連会社株式に関する情報が一部しか開示されていないため、本来、連結対象となるべき法人を明らかにすることが困難。
- これらを明らかにした上で、連結財務諸表を作成開示することが必要。

(6)情報開示の迅速性

事業活動の実績評価はなるべく早い時期に行われるべきであり、そのためには諸機関の決算、及び情報開示の迅速な実施が義務づけられる必要がある。

- 民間企業の場合、遅くとも年度末後3ヶ月以内に決算及び情報開示が行われるが、これに比べて財投機関の決算は著しく遅い。また、法的に義務づけられていない各種ディスクロージャー誌の発行時期は事実上発行機関の任意となっている。

(7)アクセスの容易性

開示情報へのアクセスが不備であれば、いかに内容を充実しても開示していないことに等しい。アクセスに関しては、情報掲載の媒体(掲載誌等)とその入手窓口の二つについて拡充されることが必要である。

今回のスタディの結果判明したことは以下の通りである。

情報開示の媒体

入口・出口・仲介とも、各機関独自に、或いは官庁が自省の所管機関について、官報公告や小冊子を作成するなどしているが、完全な「縦割り行政」で、「公的金融・財政投融資」システム全体のトータルの詳しい収支状況を判断できる掲載誌等はない。唯一「財政金融統計月報 - 財政投融資特集」(大蔵省財政金融研究所編)が、入口から出口までのシステム全体の範囲をほぼカバーしているが、逆に各機関の勘定科目が著しく簡略化されてしまっているため、各機関の詳細な情報を知るためには個別に情報を集めなければならない。財政金融統計月報にその窓口は記載されていない。

情報アクセスの窓口

・各機関の担当窓口(広報部、総務部、経理部等)

一般向け情報開示の担当部署が明確でない場合が多く、たらい回しになって明確な返事がない。折角担当者が出て、人により対応がまちまちで、答えが間違っている場合もある。また「ディスクロージャー誌の在庫がない」、「担当者が不在」、「官報に出ているので自分で調べろ」等の理由で、実質的に開示拒否が行われている懸念がある。

- ・「政府刊行物サービスセンター」等

「政府刊行物サービスセンター」(大蔵省直営、全国 10 箇所)、「政府刊行物サービスステーション(官報販売所)」(大蔵省指定、全国 62 箇所)等がある。官報、財政金融統計月報をはじめ、殆どの政府資料が入手可である。しかし「郵政行政統計年報」、「財投リポート'95」等、各省が独自に発行している冊子類では、重要であるにも拘わらず扱っていないものもある。国会審議資料も、予算の「各目明細書」「財政法 28 条による参考資料」等、より詳細なものは扱っていない。官報公告等も、予め掲載日等を調べた上で問い合わせないと対応してもらえない。

- ・ 総務庁「特殊法人資料閲覧室」

1995年5月開設。92特殊法人の過去4ヶ年の、財務諸表、事業報告書等を常備。しかし提出資料についての統一的基準がなく、財務諸表では附属明細書まで提出している機関もあれば、官庁公告等の簡略版で済ませている機関もある。また対象が「出口」の特殊法人に限られ、「入口」(郵貯等)と「仲介」(資金運用部)については資料がない。

(完)