

統計委員会 国民経済計算部会
第2回 財政・金融専門委員会 議事録

1. 日時 平成 21 年 7 月 31 日(金) 15:00～17:00

2. 場所 中央合同庁舎第4号館共用第3特別会議室(2階 226号室)

3. 出席者

(委員)

藤井委員長、中村臨時委員、岩本専門委員、関川専門委員

(審議協力者)

総務省、財務省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、日本銀行
(事務局)

中藤経済社会総合研究所次長、私市総括政策研究官

豊田国民経済計算部長、乾統計委員会担当室長

増淵上席主任研究官、長谷川企画調査課長、二村国民支出課長

4. 議事

(1) 公的部門分類の見直しについて

(2) その他

5. 配布資料

資料 1 公的部門の分類基準の見直しについて(論点整理)

資料 2 分類基準の見直しによる公的部門分類の変化

参考 1 各種国際基準からの関連箇所の抜粋

参考 2 我が国の国民経済計算における政府諸機関の分類基準

参考 3 主要国における部門分類に関する実務上の考え方

参考 4 関川委員提出資料

6. 議事録

○二村国民支出課長 それでは、ただいまから会議の方を始めさせていただきたいと思えます。

本日は、委員長で臨時委員の藤井先生、それから中村臨時委員、岩本専門委員、関川専門委員に御出席をいただいております。

なお、内閣府経済社会総合研究所においては、7月に人事異動がございましたので、簡単に御紹介させていただきます。まだ到着しておりませんが、私市総括政策研究官が着任しております。それから、豊田国民経済計算部長でございます。

○豊田国民経済計算部長 豊田でございます。どうぞよろしく申し上げます。

○二村国民支出課長 それでは、議事に入る前に、お手元の資料の確認をさせていただきますと思えます。

議事次第、座席表。それから、資料としては1及び2、参考資料1から3。加えまして、参考4として関川委員から提出資料をいただいておりますので、それらを配付いたしております。もし何か欠けているものがございましたらお知らせいただけますでしょうか。

よろしいようでしたら、それでは、藤井委員長に以後の議事進行をお願いいたします。

○藤井委員長 それでは、審議に入ります。

本日は、お手元の議事次第にありますように、公的部門分類の見直しについて御議論いただきたいと思います。

初めに、国民経済計算部から説明をお願いしたいと思いますので、よろしく願いいたします。

○二村国民支出課長 それでは、資料1と2に基づいて御説明をいたします。参考資料1から3については、必要に応じて適宜参照しながら御説明をさせていただきますと思えます。

資料の構成といたしましては、資料1で、テーマであります公的部門分類の見直しについて論点を整理しまして、見直しの方向性等、議論のたたき台としてお示しをしております。それに加えて、考え方を変えた場合に政府諸機関の分類がどう変わるかということシミュレーションしております。結果については、資料2の方に一覧する形でまとめております。

それでは、資料1に沿って御説明をさせていただきます。

まず初めに、論点が幾つかございますので、それぞれについて整理をいたしております。大きな論点といたしましては2つございまして、1つは公的部門か民間部門かを区別する考え方です。もう1つはその組織の活動に市場性があるかどうか。企業なのか、非営利、あるいは政府部門なのか、それを区分する考え方ということで市場性の論点がございます。

その2つが大きな括りになるわけですが、1つ目の公的・民間の区分については、政府による「所有」と「支配」をどう判断するかという観点の議論になります。

まず現状の93SNAでは、政府による支配の有無を基準として公的部門と民間部門を区

分することとしています。具体的には、政府による所有に基づく支配、それから所有以外の法令等に基づく支配、そのいずれか一方が成り立っていれば、その組織は公的部門に分類されるというのが93SNA上の整理で、「所有または支配」という言い方をこれまでさせていただきました。

一方で、日本の国民経済計算においては、政府出資または株式の政府保有が50%を超え、それに加えて、法令等に基づいて政府が役員等の認可権、あるいは経営方針の決定権を持つ場合に限って、当該組織を公的部門に分類しておりました。即ち、所有かつそれ以外の支配、両方成り立っている場合に公的部門にしていたということで、93SNAの基準に比べますと、公的部門の範囲を限定的に捉えていたというのが現状でございます。

それでは、08SNAにおいてどうなっているかですが、「公的統計の整備に関する基本的な計画」においては、08SNAに示された判断基準に即して見直しの考え方を整理するようということですので、08SNAにおける整理をここに掲げております。基本的な考え方は93SNAと同様で、政府による支配の有無を基準としますが、政府支配の有無の判断については、より詳細な指標が示されております。資料1の1ページ目の下段に表にまとめておりますが、法人企業、非営利団体それぞれについて、そこに載せている観点により判断するということを提示しております。

詳しい説明は割愛いたしますが、例えば法人企業ですと、1点目は議決権の過半数の保有ということで、これはいわゆる「所有」に当たる観点でございます。資料1の1ページの(b)以下がそれ以外の根拠に基づく支配としてどういうものがあるかということで、例えば(b)であれば、取締役会等の統治機関の支配、そのメンバーの過半数の任免権を政府が持っていれば、政府の支配が認められるのではないかという観点でございます。以下も同様に、重要ポストの任免権を政府が持っているかどうか、あるいは、統治機関以外の主要委員会のメンバーの過半数を公的部門が占めているかどうか等々の具体的な観点をもって、政府支配の有無を判断するという考え方を提示しております。

これらを踏まえた見直しの方向性ですが、資料1の2ページ(3)で、基本的には国際基準を忠実に捉え、所有による支配またはその他の根拠による支配のいずれかが認められれば、当該機関を公的部門に分類するという方向性が適当であると考えております。それを判断する指標としては、08SNAに示された指標をベースとしたいと思っております。ただし、複数の指標が示されておりますが、必ずしもその全てを満たさないといけないということではなく、どの指標を組み合わせたらどうなるかという幾つかのパターンについて、後ほど御説明いたしますシミュレーションを見ていただき、どういう指標の組み合わせが適当かということについて御意見等をいただければと考えております。

以上が1点目の公的・民間の区分に関する考え方の整理でございます。

続きまして、市場性の有無について、これは一般政府・非営利部門なのかあるいは企業部門なのかという区分についての考え方ですが、現状の93SNAではどういう基準でそれを判断するかといいますと、生産した財・サービスが「経済的に意味のある価格」で販売

・処分されているか否かを基準として判断しております。ただし、「経済的に意味のある価格」ということに関して、具体的な判断基準というものは示されておりませんので、各国において実務的に判断基準が設けられております。一例として欧州基準であるE S A 95 (European System of Accounts) を挙げておりますが、E S A 95 では、売上高が生産費用の50%以上をカバーしているか否かという点が判断基準とされているところでございます。

我が国のS N Aにおいては、3つの項目を設けて、そのうちの2つに該当していれば市場性があるという判断をしております。具体的には、①民間事業所に同種の活動があるかどうか、②価格・料金が供給する量・質に比例しているかどうか、③自由意志による購入ができるかどうかの3項目のうち2項目が満たされていれば、市場性があるという判断をしております。

では、08S N Aでどう整理されているかということですが、基本的な考え方は93S N Aと変わっておりません。即ち、「経済的に意味のある価格」で販売・処分されているかどうかというところが判断基準になるわけです。この「経済的に意味のある価格」について、やはり08S N Aでも画一的な判断基準というものは設けられておりませんが、「持続的な複数年にわたる期間において、財・サービスの売上高の平均的水準が生産費用の少なくとも半分に達することが通常は期待される」という表現が加わっております。

このほかに、政府に財・サービスを供給する機関については、民間生産者との競争があるかどうかという点を判断することが重要であるということで、当該供給者が唯一の売り手かどうか、逆に政府が唯一の買い手かどうかという点が重要であるというような記述も盛り込まれております。

これらを踏まえた見直しの方向性としては、08S N A、あるいは各国における取り扱いと整合的なものにした方がいいということで、「経済的に意味のある価格か否か」を判断する際には、「売上高が生産費用の50%を上回っているか否か」を基準としたいということでございます。以下では、これを「50%ルール」と表現させていただきますが、その基準を採用したらどうかということでございます。

資料1の3ページ目の上のところに、なお書きで「生産費用がマイナスとなる場合」という表現がございまして、これは後で詳しく述べさせていただきますが、金融仲介サービスの生産費用を捉えるときに、貸倒引当金等の処理をいたしました。それを純額で計上する、受取と支払の差額としての純額を記録するという処理をいたしました結果、マイナスの生産費用が発生するケースがあるということで、そのなお書きを記述しておりますが、そのような場合には、マイナスの生産費用に比べて、それを売上高が上回っていれば、市場性を有すると判断をいたしました。

ただし書きがあるのは、政府に対して財・サービスを提供している機関については、仮に50%ルールを満たした場合であっても、当該機関が唯一の売り手であり、かつ政府が唯一の買い手であるというような場合には、市場性はないと今後は判断したらいいのではない

いかということでございます。

以上が2点目の市場性の判断です。以上の2点で部門分類の大枠は決まるわけですが、少し内訳部門についても考え方を整理する必要がございます。それについては2点ありまして、社会保障基金の定義、それから金融機関の定義という2点でございます。

そのうちの1つ目、社会保障基金の定義を3ページの3. 以下にまとめています。現状の93SNAにおいて社会保障基金がどう定義されているかといいますと、社会保険制度の中で、政府により賦課・支配されていること、社会全体またはその大きな部分をカバーしていること、負担あるいは加入が強制的であることといったようなことが条件といたしますか、定義としてまとめられております。それに加えて、給付と負担のリンクに関する記述もございまして、資料の3ページ、3. の(1)の第1段落後半に少し引用しておりますが、「雇主と雇用者との相互の合意のもとに設立され、給付と負担がリンクされる社会保険制度と区別しなければならない」という記述がございます。

これらの記述を踏まえて、現在の日本のSNAでは、2つ目の段落にまとめてある3つの観点を全て満たすものを社会保障基金としております。1つ目が、政府が保険者となり社会の大きな部分をカバーしていること。2つ目が、加入が強制であること。3つ目として、積立方式以外の方法で運営していること。3点目は、給付と負担がリンクしていないということの意味しており、そのような3つの条件を課しているところでございます。

次の段落で、関連する国際基準について記述しておりますが、GFS(政府財政統計)、あるいはESSPROS(欧州統合社会保護統計制度)というヨーロッパの社会保障統計に関する基準、それらいずれについても、基本的な考え方はSNAと変わっておりませんが、給付と負担のリンクについては特に言及されていないというところでございます。

では、08SNAでどうなっているかということ、基本的な定義は93SNAと変わっておりませんが、給付と負担の関係については、「必ずしも直接的なリンクがあるとは限らない」という表現にとどまっております。即ち、給付と負担のリンクがないということは必要条件にはなっていないということです。

こういったことを踏まえまして、給付と負担がリンクしないという現在の日本の判断基準に盛り込まれている条件を社会保障基金の必要条件から外して、政府による賦課・支配、社会の大きな部分をカバーしていること、強制的加入・負担の3点を基準として、その3つを満たすものを社会保障基金に定義したいということでございます。

それから、内訳部門のもう1つの観点、金融機関の定義でございますが、現状の93SNAにおける金融機関の定義というのは、「金融仲介活動またはそれに密接に関連した補助的金融活動を主活動とする企業」という定義でございます。金融仲介活動というのは、市場での金融取引を通じた金融資産取得のために自己勘定で負債を負うという活動でございます。補助的金融活動は、資料1の4ページ4. (1)に明示してありますとおり、証券・商品取引、銀行・保険代理業といったような活動でございますが、それらを主活動とする企業を金融機関とするというのが定義でございます。

では、諸外国でどういう対応をしているかということ、大きく2つに分かれております。1つは、収入や資産の内容によって判断をして、それらが金融仲介活動と言えるかどうかというところで判断するというパターン。一方では、外形的なところ、金融当局による監督があるかどうか、あるいは業界団体へ加入しているかどうかといった側面で判断する国もあるということでございます。

日本のSNAにおきましては、「総資産に占める金融資産の割合が90%以上である」という条件でもって金融機関かどうかを現状では判断しております。この現在の基準に関しましては、先ほど金融仲介活動の説明の中で、自己勘定で負債を負うということを申し上げましたが、金融資産の側だけで判断すると、こういう金融仲介活動ではないようなものも含まれる可能性があるということで、この辺の見直しの必要性もこれまで指摘されていたところでございます。

08SNAでの定義は、基本的に93SNAと変わっておりませんが、これらを踏まえた見直しの方向性としましては、従来の基準はやめて、もう少しマニュアル上の書きぶりに忠実に、金融仲介活動または補助的金融活動による売上が全体の売上高の50%以上あれば金融機関、そうでなければ非金融法人という形で分けたいという提案でございます。

以上で、一般的な考え方というのは整理できるわけですが、資料の続く部分で幾つか特殊ケースを整理しております。

1つは、一時的に民間企業が国有化されるようなケースをどう取り扱うかということでございますが、民間企業が政府から資本注入を受けて一時的に国有状態に置かれるようなケースについて、特にSNAのマニュアル上では明示的な言及はございません。したがって、一般的なルールが適用されると考えられるところでございます。

では、諸外国で具体的にどうやっているかということですが、企業部門を公的と民間に分けている国というのはあまり多くないということで参考例は少ないのですが、イギリスにおいては、昨今の金融危機の過程で、Lloyds銀行等が実質的に国有化されており、これらの金融機関については、その時点で公的企業に分類を変更しております。

一方で、日本の国民経済計算において、これまではこのような一時的に国有化された事例については、実質的な国有状態にある期間中も民間企業という扱いで行なってきたところでございます。この点については、やはり国際基準との整合性を高めるという観点から、先ほどお示しいたしました政府支配の基準を満たすようなケースにおいては、政府支配が確立した時点で部門分類を公的企業に切り替えるということが必要ではないかと考えております。

それから、もう1つ特殊ケースとして、持株会社のことを資料1の5ページの上段に書かせていただいております。持株会社の取り扱い、部門分類については、08SNAにおいて考え方の変更がございます。この資料には載せておりませんが、参考1の11ページにマニュアルからの抜粋を載せております。現在の93SNAでは、持株会社の下にぶら下がっている子会社の主活動が金融であれば持株会社も金融機関に、子会社の主活動が非金融で

あれば持株会社も非金融法人企業に分類するという考え方ですが、08SNAにおきましては、その考え方が若干変わっております。持株会社自体が子会社を実質的にコントロールする機能を果たしているようなケースにおいては、基本的には非金融法人とするが、ただし、子会社自身の活動がほとんど金融であれば持株会社も金融にするという整理でございます。また、持株会社が、ただ株を持つだけで、実質的に子会社をコントロールするような活動はしていないケースにおいては、子会社の活動が何であれ持株会社は金融機関にするということが08SNAで示されている考え方でございます。

この考え方を取り込むかどうかという点ですが、これについては民間部門の分類にも波及する課題ですので、今回の公的部門の分類の考え方を見直す段階では、これは取り込まずに、日本のSNAに08SNAを本格導入する際に、併せて対応したいと考えております。したがって、持株会社に関しましては、従来どおり、それが支配する企業グループの主活動により非金融か金融かを分類したいということでございます。

以上が概念的といいますか、理屈の上でどう整理するかということでございます。続いて2点ばかり、実務上の観点のお話をさせていただきたいと思っております。資料1の5ページの6.にまとめている点でございます。

そのうちの1つが、部門分類の対象範囲ということでございます。93SNAあるいは08SNAのどちらもそうですが、ここで示されている政府の支配というものは、地方政府が出資等を行なって法人を支配するケース、あるいは公的企業が子会社を持っている場合に、政府がその公的企業を通じて子会社を間接的に支配するケース、それらのケースも政府支配の概念に含まれております。

一方で、日本の国民経済計算では現状どうしているかといいますと、93SNAを導入する際の検討におきまして、今申し上げたような地方政府が50%以上出資する法人、あるいは公的企業の子会社というのは多数に上るということで、それらに関する情報を過去に遡って収集するという事は物理的に難しいということ、作業的にも事実上難しいというような議論がございました。それを踏まえまして、そもそも部門分類の検討対象の俎上に載せる範囲を限定しております。具体的には、資料1の5ページの中ほどにありますように、①国の一般会計及び特別会計、②地方公共団体の普通会計、公営事業会計、地方公社—地方公社については、いわゆる3公社のみが対象となっております—それから、その他の財産区等の会計、③特殊法人、④認可法人の4つに限定をしているところでございます。その後、組織の改編等があつてでき上がった独立行政法人等も対象にしておりますが、大元の対象範囲というのは今申し上げた4つに限定しているところでございます。裏返して言いますと、ここの対象になっていない機関については、そもそも公的部門かどうかという検討対象にはなりませんので、自動的に民間扱いにしているというのが現状でございます。このように、対象範囲を絞るとともに、「公的企業の子会社については、公的企業部門に含めない」というルールも併せて置いているのが現状でございます。

これをどう見直すかということですが、地方政府の出資法人の数、あるいは公的企業の

子会社の数が非常に多いというところは現状でも変わっておりませんので、その困難性はやはり現状でもあるということで、部門分類の対象範囲については、引き続き先ほど申し上げた4つに限定することを基本としたいということでございます。ただし、最近、国の関係機関として新たな機関が設立されたり、あるいは、先ほど申し上げましたような一時国有化といった形で新しく国の関係機関になるというものもございますので、そういったものはその都度加えていくということにしたいと考えております。

一方で、「公的企業の子会社は公的企業部門に含めない」という取り扱いについては取りやめ、これにより、例えばJR北海道や預金保険機構のように、現状では公的企業の子会社という判断で自動的に民間扱いになっていたような機関が検討の対象になるということでございます。ちなみに、これらの機関は、資料2でまとめておりますシミュレーションの結果では、公的企業に分類し直されているところです。

それから、もう1点の実務的な課題としまして、時間が経って状況が変わった場合に、分類変更をどういうタイミングで行なうかという点がございます。現状では特段、明示的なルールは設けておりませんので、資料1の6ページの上段に掲げておりますようなルールにしたかどうかということでございます。

まず、政府支配の有無の判断につきましては、基本的には支配関係が変化した時点で部門分類を切り替えるということが原則かと思いますが、判断に必要な情報を随時得るのはなかなか難しいところがございますので、年度末時点の状況によってそれを判断するというのを原則としたいということでございます。ただし、法令改正等で支配関係が明らかに変わったということが確認できる場合には、その時点で分類の変更の要否を検討するというようにしたかどうかということでございます。

それからもう1点、市場性の有無の判断については、もう少し長い期間でもって判断をすることとし、したがって、あまり頻繁には変更しないということが適当ではないかと考えております。国際基準におきましても、例えば08SNAでは、50%ルールを適用する際の期間の長さとして「持続的な複数年にわたる期間」という表現がございますし、ESA95でも「数年間(several years)」といったような期間が念頭に置かれております。いずれにおいても、市場性の判断を頻繁に変更することは想定されていないところでございます。

これに加えて、推計実務上の観点からも、産業連関表と市場性の判断は合わせておく必要があるということですので、基本的に市場性の有無の判断は5年に1度再検討するというルールにしたいというふうに考えております。その5年に1度再検討する際に、50%ルールに照らして、従来の部門分類に反するような状態が3年続いていたら分類を変えたらどうか、そういう検討をしたらどうかという提案でございます。ただ、この「3年続いていたら」ということもなかなか悩ましいところでありまして、3年続いて、また残りの1年違う状態になったらどうするのかといった、判断がかなり難しいといえますか、一律なルールは作りにくいところがございます。しかしながら、一応、「3年続いたら」というルールを置いておいて、あとは個別のケースを見ながら、あるケースでは平均的な状態を

見るといったようなことも可能性としてはあるのかなと考えておりますが、1つのルールとして、そこにお示ししたものを考えているということでございます。市場性の有無についても、制度変更等があり、明らかに変化があったということがわかる場合には、その時点で分類変更の要否を検討するということが掲げております。

以上申し上げた市場性の話は、金融機関か否かの判断についても同様の取り扱いにしたかどうかということを考えております。

以上が考え方の整理でございます。

これに基づいて分類を見直してみるとどうなるかというシミュレーションを資料2にまとめております。その前に、何点か作業前提について言及させていただきたいと思っておりますが、対象といたしましたのは、時点としては19年度、対象の機関は国の関係機関だけに絞っております。国の特別会計、特殊法人、認可法人及びこれら機関が改編されてできた独立行政法人等を対象に作業をいたしました。

市場性の有無の判断に当たっての売上高とか生産費用、その範囲についても簡単ですがまとめさせていただきました。一般的なケースにおきましては、まず売上高というのは、08SNAのマニュアルの中で、生産物に課される税—それは消費税、たばこ税といったような、いわゆる間接税が該当いたしますが—そういったものは含まない価格で評価をし、政府からの支給金は含まないといったことが記載されておりますので、そういったことを踏まえまして、財務諸表上の経常収益、あるいは営業収益といったものに含まれる項目のうち、資料1の7ページの上段に四角で囲って掲げているものの上半分は売上高に含め、下半分は売上高には含めないという形で売上高を計算いたしました。

生産費用につきましても、08SNAの記述をベースにしております。具体的に含まれるSNA上の費用項目としては、中間消費、雇用者報酬、固定資本減耗、生産に課されるその他の税—これには固定資産税、自動車税等が含まれますが—そういったものを生産費用として集計しております。それから、資本に対するリターンも含まれるということで、それに関しては支払利子で代用しております。具体的には、資料1の7ページの下半分に四角で囲って掲げているものの中の上半分を生産費用に含め、下半分は含めないという形で生産費用を計算しております。

それから、若干特殊ケースがございまして、資料1の8ページにまとめておりますが、金融仲介サービスに係る売上高・生産費用につきましても、これらのサービスのSNA上の捉え方、サービス額をどう捉えているかということに合わせております。基本的には、資産の運用から上がってくるものと調達コストの差額分、マージンに当たる部分を金融仲介サービスの産出と捉えるということですので、同じ考え方で産出額を求めて、それを売上高としております。したがって、調達コストに当たるものは生産費用には含まれていないということでございます。

最初に少し申し上げましたが、金融関係の貸付金償却、貸倒引当金の繰入等の処理について、SNAの定義の中では明示的には捉えられておりませんが、当然、民間金融機関で

あれば、これらも踏まえた上で利子率等を決めていると考えられますので、これらを生産費用の方に勘案しないと、市場性の判断のハードルが低くなり過ぎるだろうということで、これらも生産費用に加えて計算を行いました。ただし、例えば償却債権取立益、貸倒引当金戻入益等がある場合には、これらを控除したネットの額を生産費用に計上しております。したがって、後者の方が大きい場合には、生産費用がマイナスになってしまうというケースが幾つか出ております。

次に、物品、不動産等の転売に係る売上高・生産費用につきましても、基本的にはマージン部分を売上高に計上したということでございます。したがって、それらの購入費は生産費用には含まれない形で計算をしました。ただし、不動産の転売については、考え方は同じでいいと思いますが、売上と原価の差額にはかなり価格変化分が含まれるだろうということで、今回の計算においては、そこは全て価格変化分であると、要するに、売上高に相当するマージンがゼロという仮定を置いて計算いたしました。

それから、政府支配の判断指標として具体的に何を用了かを資料1の8ページの後半に掲げております。これらの作業前提で、資料1の9ページに、どういう流れで部門分類を決めているかを掲げています。参考1の12ページにある08SNAに示されたDecision Treeに従いまして、まず初めに市場性の有無をチェックしております。次の段階で、市場性がある企業であると判断されたものは金融か非金融かという判断をいたしますし、市場性がないという判断になったものは、ダイレクトに3つ目の観点である政府支配の有無を判断する、そういう流れで部門分類を決めていったということです。ただし、社会保障基金や特殊ケースについては、これとは別枠で処理をしております。

説明が長くなりましたが、最後に資料2のシミュレーション結果の中から、全てについてはコメントできませんが、簡単に何点かコメントさせていただきたいと思っております。

今申し上げました部門分類の判断の流れに従って、左から右に流れるという形で判定をしております。最初に、別枠で社会保障基金に該当するかどうかという判断をしております。3つ条件を挙げ、それについて該当しているかどうかをチェックしておりますが、この欄に全く記号がないものは、そもそも社会保険制度ではないため、この観点は判定をしております。社会保険制度に当たるものについてのみ、社会保障基金に当たるかどうかをチェックしております。この点については、先ほど申し上げましたとおり、給付と負担がリンクしていないという、その条件を外したところだけが現在の基準と違うところでございます。したがって、ほとんどの機関については、現状と見直した後では、分類は変わっておりません。従来、社会保障基金であったものは、考え方を見直した後でも社会保障基金になっております。

給付と負担のリンクというものについて、条件を外した結果、新たに社会保障基金になったのは1つだけでございます。資料2の4ページ目の上の方に国民健康保険組合のその他から始まって、3つ目に石炭鉱業年金基金というものがございしますが、これについては、現状、社会保障制度ではないということで民間産業扱いになっておりましたが、これが社

会保障基金に分類変えになるというところだけが、給付と負担のリンクという条件を外したことの影響でございます。

その石炭鉱業年金基金の上と下に厚生年金基金、国民年金基金がありますが、これらについては強制性という条件が満たされませんので、引き続き民間扱いになるのではないかと整理でございます。

また、資料2の上の方の整理を説明させていただきますが、分類結果という右から2つ目の欄に、採用する支配基準として5つのパターンをお示ししております。5つの中の一番左は、企業については議決権等の保有割合をチェックし、要するに、所有という観点だけをチェックして、そこが満たされれば政府支配があり、満たされなければ政府支配がないという整理にするとどうなるかということでございます。非営利については、役員の任免権の有無という観点だけでチェックをしたパターンでございます。それから、左から2つ目の欄は非営利については同じですが、企業については今申し上げた所有という観点が満たされるか、あるいは所有以外の支配の形態として、統治機関の支配、あるいは主要ポストの任免権、その両方が満たされた場合に支配として認めるということでございます。要するに、所有が満たされるか、あるいは統治機関の支配と主要ポストの任免権の支配の両方が満たされるか、どちらかのケースについて政府支配を認めようということでございます。

それから、3番目の欄は、やはり非営利については変わりませんが、企業に関しては、議決権等の保有割合、あるいは統治機関の支配のどちらか一方が成立していれば、政府支配を認めようということでございます。企業については、左から右にいくに従って支配の基準が緩くなりますが、4番目の欄では、今申し上げた3つの観点のいずれか1つが認められれば政府支配を認めようというパターンです。最後の一番右側については、更にもう1つ、資金借入に伴う支配という観点、これは資金調達残高に占める政府資金、あるいは政府保証付き資金の割合が50%以上かどうかというところで判定をしましたが、そこが満たされるという観点も加えて、最初に申し上げた3つ、あるいは政府資金の割合、いずれか1つでも認められれば、政府支配を認めようというパターンです。ほどんど機関はどのパターンでも結果は変わりませんが、幾つかについては、政府支配の程度をどれぐらい強く見るかというところで結果が異なってきております。

分類結果の中で若干コメントさせていただきたいこととしては、資料2の1ページ目の上の方に農業共済再保険特別会計、森林保険特別会計といったものがありますが、これらについては、保険料の受取と保険金の支払を比較すると、保険料の受取のかなりの部分が国庫負担になっておりますので、実質的には保険料の支払を保険料の受取ではカバーできていないという形で売上高がマイナスになり、分類の考え方を見直すと、現在の公的金融という分類が中央政府という扱いになるということでございます。

資料2の2ページの公庫で、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫についても、資金の運用益よりも調達コストの方が大きいということで、売上がマイナスになるという形で中

中央政府扱いに切り替わるという結果になっております。

それから、資料2の2ページの中ほどに分類がかなり変わる固まりがありますが、これは、かつての公的企業を民営化した企業の扱いであります。日本のSNAでは、民営化という行為をかなり重く見て、既に民間産業扱いになっているものが多々ございますが、それらの中で政府がまだ株式を保有していたり、あるいは取締役の認可権を持っていたりといったようなものが公的企業に分類変えになるという結果になっております。

とりあえず、個別について1つ1つ申し上げることはできませんので、一旦、事務局からの説明は終わりにさせていただいて、あとは質疑応答の中で適宜補足させていただきたいと思っております。

○藤井委員長 ありがとうございます。ただいまの御説明に対しまして、御質問、御意見等ございましたら、よろしくお願ひいたします。

○岩本委員 幾つかポイントがありますが、まず最初に、基本的な考え方についての私の意見ですけれども、こういうSNAの基準をつくって、それに基づいて統計をつくった場合に大事なことは、その統計の比較可能性があることだと思います。1つは、各国でつくった統計が国際的に比較可能であるということ。もう1つは、こういう一般政府勘定ですと、国内の財政統計といいますか、制度統計、あるいは業務統計、そういったものとの比較可能性という視点があるかと思っております。

つまり、国際的にも比較できないし、国内的にも比較できないようなものをつくっては意味がないということで、これまで国際基準から乖離していて、独特の統計をつくってどちらでも使えなかったような部分に関しては直していくということが必要ではないか。そういう方向に沿って幾つかこれまでも意見を申し上げましたので、今回は国際基準の方を非常に大きく取り入れて、国際的な比較可能性を高めるという方向に進んだことは非常に評価できると思っております。

その上で、幾つか、私でしたら違った考え方をとるところを順に説明していきたいのですが、まず最初は、市場性の有無のチェックで、金融機関がシミュレーションの方ですと公的金融機関になるものが少なくなってしまうということが起こっております。例えば農林漁業金融公庫や中小企業金融公庫のように、我々は政策金融機関だと思っているものが中央政府に分類されてしまう。50%ルールを当てはめたときに、アウトプットをどのような形で定義すると、どうしても国庫補助が入っているからそういう計算になるからです。ただ、考え方によっては、低利ではありますが、金利を支払っているといった意味では十分に経済的に意味のある価格で資金を供給しているという見方もできるわけなので、ここは引っ掛かるところです。

それで、ここを金融機関の方に分類する根拠は何かないのかと思って、ESA95のGovernment Debt and Deficit Manualの19ページに金融活動に従事する単位についての記述がありまして、主に金融活動に従事する機関は法人企業部門に分類するというふうに書いてありました。そういうことで、50%ルールの適用なく、金融活動をしている機関と

ということで金融機関に分類するようにこちらの文章は読めます。後で御検討いただければと思うのですが、これは、50%ルールに適用するアウトプットをこのような形で定義すると、やはり齟齬があるということを認識しているかどうかわかりませんが、そのことと整合性があると思いますので、金融機関に拘り定規に50%ルールを当てはめて中央政府に分類するよりは、スパッと金融機関であれば公的金融機関として扱うということではないかという気がいたします。

ただ、農業共済再保険特別会計の方で先ほどおっしゃったように、補助の方が額としては大きいというところが若干迷うところなので、そこは検討の余地があるかもしれませんが、そちらも公的金融機関として扱うという理屈は立つのではないかと、まず公的金融機関の分類に関するところをございます。

○二村国民支出課長 今おっしゃった点は、金融機関の売上をどう捉えるかでかなり結果が異なってしまうということがありますので、例えばマージンの部分で捉えてしまうと、それと生産費用を比べるとマージンというのは小さくなりがちです。そうすると50%ルールを満たさないケースが多出するおそれがあり、私もそこは非常に気になっておりましたので、先生がおっしゃられたことも踏まえて再検討したいと考えます。

○藤井委員長 今の点に関しまして、ほかの委員の方からはいかがでしょうか。中村先生。

○中村委員 私も岩本先生と一緒に、なるべく国際基準に沿って自動的に分類をすることがいいのではないかとこれまで申し上げてきたのですが、今日お示しいただいた案ですと、かなりその点が貫徹されておまして、ここまでやっていいのかなという気が逆にしております。例えば、50%ルールにつきましても、これはたしかSNA自身が必ずしも50%というものを守る必要はないということを言っておりますし、この点については、単年度ではなくて、かなりの年についてそれが守られている、達せられていけばいいというようなことです。

それともう1つは、一時国有化のような場合に、これは自動的にやってはどうかという御提案であるわけですが、一方で、SNAは分類の継続性、あるいは安定性ということも勘案しなければいけないということを言っておりましたので、まさに一時であるということがはっきりしている場合には、短期間、公的部門に移してしまうと、かえって安定性を損なうのではないかと思います。

それから、50%ルールに3年違反状態が続いたら、もうそれは自動的にだということについても、果たしてそれでいいのか、これは事務局の御説明がありましたが、そういう疑問があります。金融機関については、今、岩本先生がおっしゃられたのと同じ感想を持ちます。

○藤井委員長 ありがとうございます。今の50%ルール、あるいは公的金融、一時国有化のあたりで、ほかに御意見ございますか。

○関川委員 私は会計の専門家なので、公的金融かどうかについては特に意見はないのですが、一時国有化の件に関して、特に会計の方のルールと統計の方のルールをできるだけ

整合化するという観点から言うと、会計の方のルールでは一時というのは非常に限定的に解釈していますので、会計基準によって微妙に違いますが、通常、1年以内に売却することがほぼ決まっているような場合のみしか連結の対象から外すということを認めていない場合が多い。恐らく多くの場合、一時国有化と言っているのは、そのような短期のスパンでない場合が多いので、「一時」というのをあまり広く解釈しない方がいいのではないかと考えています。とりあえず、そこで一回切らせていただきます。

○藤井委員長 岩本先生どうぞ。

○岩本委員 「一時」の会計の扱いですけれども、特にユーザーの時間的視野がどれぐらいあるかということで、SNAを使う人間から見ると、タイムシリーズを暦年で過去に遡って取っていくことをすると、タイムホライズンが金融の財務指標を使う人よりも長いという可能性もあります。当然、会計と整合性をとるという視点は重要だということはあると思いますが、その点の兼ね合いがあるのではないかと気がいたします。

あと、50%ルールで言い忘れたことですが、日本の制度上、独立採算か、それに近い形でやっていくというものと、そうではなくて、主に補助金でやっていくというのは最初の制度設計からかなりはっきり分かれていますので、50%ルールといっても、90%とか、10%とか、そういう形ではっきり分かれています、間にくるものは結構少ないという認識を持っております。ボーダーが問題になるのは、最初は独立採算で設計していたが、それが行き詰まってしまい、だんだん補助金が入ってきて、いつの間にか補助金依存のものに変わっていったというもので、ここだと国有林野特別会計だとか、あるいはそれに相当するものですが、こういったものがいつ転換したことになるのかということとはタイムシリーズで追っていかないと何とも言えないので、その場合に、50%ルールでいくのか、それとも、そういうことで意図が変わったので、その制度変更を行政で行なったところで転換するのか、両方考え方が出てくるだろうと思います。

これは、使うユーザーが、国内のほかの統計と見比べながらSNAを見たときにどう感じるかというところの問題ですね。先ほど言ったように、国内統計との比較というところから出てくると思うのですが、要は、我々は民間、公的というものはある程度理念があると思いますので、それがはっきり明文化されているものではないのですが、最初の方に戻りますと、そういうSNAの支配に基づくいろいろなインディケータがあるのですが、そこは、ほとんどの部分は整合性がとれると思うのですが、そうでないところが出てきたときにどちらを取るかという問題がいろいろ出てくると思います。それは、中村先生もおっしゃったように、50%ルールでスパッと全部割り切るというのも行き過ぎになるケースもあり得るのではないかと気がしております。

国際基準というのも、国によって事情は様々なわけですし、そこをいかにして比較するかということをつくったものですから、ある意味機械的であって、各国の事情を考慮しないでつくられたものということが言えるかと思います。ただ、日本は法治国家として十分成熟していますので、政府による支配というのは、しっかりと法律なり制度なりを整えて

やっているわけなので、このような基準に則って、実際の支配と食い違いはほとんど出てこないと思います。ただ、民営化に移行する間、株を50%以上持っているときに、どれだけ政府が株式を通じて、企業の方針に関して、まず一般的な経営方針を左右させようとしているかどうかということに関しては、国際基準をそのまま当てはめるということについて、我々の感覚と若干ズレる可能性はあるかと思いますが。株を100%保有していても、いずれ売るものだから、株主の権利を行使しないという形で政府が動いているということであれば、ここで言う「支配」という概念にはそのままで当てはまらないかもしれません。ただ、行使の余地はあるということですから、そこを考えたら、公会計基準で割り切って公的な部門に分類するという考え方も当然ありえるのではないかと。そのあたりが非常に不透明な国ですと、不透明な形で企業なりが支配するということがあったら問題になってくると思うのですが、日本の場合、そこのところは制度がしっかりしているからということで割り切るという考え方もあるのではないかという気がしております。ただ、このあたりは、民営化が途中まで進んでいるところに関して、民営化された民間企業だというふうに一般的に理解しているものが、SNAの方で公的部門に分類されてしまうというところについては、我々だけでなく、もう少し広い方の意見も伺った方が本当はいいのかもしれないというのは、検討点としてあるのではないかという気がします。

○藤井委員長 今の話に関連しまして、1つは、公的金融の関係の分類変えで、資料2の2ページの中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫等、ここは今回の制度変更の前の制度の状況でよろしいですね。住宅金融支援機構も変わっているのですが、こちらは制度変更の後の方の話がこの辺に出ているので、先ほどの5年間の状況とか、あるいは岩本先生から御指摘のあった制度の趣旨など、そのあたりはもう少し制度変更の前後を見て整理していただくとうよろしいのではないかと。私を私もお願いしたいと思います。その上で50%ルールを金融にどう適用するかという点についての案をいただければということかと思えます。資料2の6ページあたりにも分類変えが結構あるようですので、よろしく申し上げます。

それから、一時国有化の例で、イギリスの話が例に挙がり、日本については、98年でしたか、特別公的管理のことをおっしゃっていると思うのですが、イギリスの場合にはまだ出口が決まっていないのではないかと思います。日本の場合は、特別公的管理という形態に移行して、ある種の破綻処理過程に入ったものなので、同じに扱っていかどうかというのは、今の予想される法律の関係などをお調べいただいた上で検討すべきだと思います。アメリカもかなり公的資金が入っているものがあると思うのですが、破綻処理的な特別法制度が設定されているのかどうか、少し日本の状況とは違うのではないかという感じがいたしますが、それらの点については各国比較の点で御確認いただきたいと思えます。

また、最後に岩本先生から御指摘のあった民営化の過程でどうするかということは、前に一回議論したと思いますが、その際、私も岩本先生と同じで制度が変わったら変わるのではないかと思ったのですが、そのときに調べていただいたときも諸外国も完全に50%ま

でいかないと民間には移さないということで、一度議論をいただいたところです。どちらにすべきなのか難しいところですが、この点でもし更に御意見があればと思います。

○**関川委員** その点は、前にも申し上げたと思うのですが、そもそも「民営化」という言葉の使い方自体が間違っているのもあって、一般的に「民営化」という言葉を政府やマスコミ等が使っていますが、誤解した認識に基づいて分類するという事は良くないのではないかと。特に、株主権を行使しないということは実際にはあり得なくて、提案をつくったのは誰かという問題は当然ありますが、例えば役員は必ず任命されており、それは株主総会では明らかに、恐らく反対していないということは、賛成をしてその人を選任しているわけですから、それは明らかに株主権の行使なのです。もし政府が行使していなかったら役員は選ばれないということですので、それはガバナンス自体が空洞化してしまうということです。株式を持っている人が株主権を行使していないということは、どの程度積極的に行使するのかということはあると思いますが、行使していないということは少なくとも形の上ではあり得ない話ではないかと思っています。

○**藤井委員長** ということは、ある程度機械的に御提案の方の処理に近い形で行うというふうに伺ってよろしいのでしょうか。

○**関川委員** そうですね。少なくとも議決権の過半数を持っていて、他に要件がなければ、それは支配していると考える以外の余地はないのではないかと。よほどほかに支配できないような要件が逆でない限り、支配していると考えるのが正しいのではないかと思います。

○**藤井委員長** ありがとうございます。今までに出た問題点につきましてはよろしいでしょうか。では、ほかの点で御意見がございましたら。中村先生。

○**中村委員** 個別の分類についてよろしいですか。資料2の1ページの食料安定供給特別会計の米管理勘定が中央政府に移って、麦管理勘定は公的非金融のままであるということですが、これは2つに分けて考えるべきなのか、あるいは、食料安定供給というスキームのもとに、何か内部補助のようなことをしているということを一括して取り扱うのか。その場合、費用構成から言えば、恐らく一般政府になってしまうことになると思いますが、食料安定供給という目的からすれば、国有林野事業特別会計と同じような扱いがあり得るのではないかという気がします。

もう1点質問ですが、資料1の5ページの6の(イ)の(2)の見直しの方向性につきまして、「『公的企業の子会社は公的企業部門に含めない』とする現行の取り扱いは取りやめる」と書いておられるのは、4,852法人ある地方公共団体の出資企業については、民間企業のままにしておくということは、要するに国関係で対象とし得るというものについては見直しをするということで理解してよろしいですか。

○**二村国民支出課長** はい。現状では、要するに対象範囲をまず限定して、その上で、その中に入っているもののうち公的企業の子会社に当たるものは自動的に民間と判断しているのですが、対象範囲を限定することは引き続き行ないませんが、そこに入っているものについて、更に、公的企業の子会社だからといって自動的に民間にしてしまうということは

取りやめる。つまり、現状で、二重に縛りがかかっているような状態のものを、一方だけ外すということです。

○中村委員 判定できるものはするということですか。

○二村国民支出課長 そうですね。

○藤井委員長 その点について、米管理勘定と麦管理勘定の関係はいかがですか。

○二村国民支出課長 そこは少し整理をさせていただきます。勘定をどこまで細かく分けて独立して分類するかということは、非常に悩ましいところではありまして、1つあるのは、SNAのマニュアルをつくる際の議論でも、やはり分類の安定性という観点があり、その際にあまり細かく分けてしまうと、似たような活動が1つは運輸になり、1つはそれとは全然別の分類になるというケースがあり得えます。あるいは、同じような運輸業や同じ業種でも一方は市場性があり、一方は非市場であるといったようなことが起こり得るけれども、そういうことを避けるために、ある程度似たような活動をしているものはまとめて判断するというのもあり得るというような議論もありましたので、少し全体を見てうまく整理できる形を考えたいと思います。

○藤井委員長 今の点に関係するところから先をお願いいたします。

○岩本委員 米管理勘定と麦管理勘定ですが、私の主観的判断では、これは別の政策として動いているのではないかというふうに見ていますので、この分類で私は違和感がないです。今、特別会計が統合されてきて、会計の中の勘定が増えてきているので、これからのことも考えると、やはり勘定で区分していくというこの扱いで良く、勘定を無理やり統合すると逆にわからなくなるのではないかという印象を持っております。

○藤井委員長 関川委員は、今の点でしょうか。

○関川委員 今の点で、対象範囲を絞るということと、公的企業から出資しているものも見ていくということは、恐らくもともと考え方が違っていて、対象範囲において公的企業の出資企業を最初から民間企業にするという扱いを見直すということは正しい方向の見直し方で、対象範囲を絞るということは、別に理論的な問題ではなくて、実務的な対応の問題だと思います。地方公共団体の出資企業を全て個別に調べることは、現実問題として恐らく難しいということだと思いますが、現在、御存じだと思うのですが、総務省から全ての地方自治体に連結財務書類を作成するという要請が出ていまして、今年がその期限になっており、2009年(平成21年)3月のものを遅くとも平成21年度中に公表するという話なので、例えばそういったものを参考にすることは実務的にできないのかなということをしりました。

それから、少しそれと関連するので、国の個々の機関の格付けに関しては、それに必ず合わせる必要があるという話ではないのですが、一度新しい格付けが出たところで、国の財務諸表上の取り扱いと合っているのかどうか—財務書類の中では金融、非金融、中央政府という区分はありませんが—少なくとも公的の中に入っているのか、外に出ているのかという部分だけは比較されて、どのような理由で財務書類に入ったり入っていなかったり

して、こちらでは入っていたり入っていなかったりしているのかということ、一度比較検討をした方がいいのではないかと考えております。

○岩本委員 国の財務書類の発表が先週ありまして、財務省の方の審議会に私もメンバーの一人でしたので出席しまして、SNAとの整合性についてはこれから考えるようにというふうに発言しておきましたので、ぜひ一緒にやって取り組んでいただきたいと思います。あちらはあちらで、基準をつくったときには、あまりSNAとの整合性というのは直接の目的には入っていなかったようですので、ズレていると思います。ですから、出資比率の50%で判断するというので連結すればかなり違いが目立ってくるのですが、そうではなく、業務の関連性等で考えているようなので、こちらの方で先にしっかりつけて、それで向こうに合わせていただく。そのように言ってもなかなか難しいかもしれませんが、できるだけお互いに歩み寄って調整していただければいいと思います。ごくわずかですが、微妙にズレています。大体は重なっているのですが。ズレているのは、独立行政法人について向こうは全部含んでいます、こちらは今ばらばらなので、それが今度は全部公的部門に入るということに多分なるといいますので、独立行政法人に関してはバツサリと整合性をとり、残りは微妙にズレてしまうということだろうと思います。

○藤井委員長 地方の関係は、仮に公表されるとしても、恐らく年に1回でしょうか。

○関川委員 年1回ですね。

○藤井委員長 SNAは四半期必要というわけではありませんか。

○二村国民支出課長 そこまではなくてもしょうがないと思いますが、1回であれば、情報として使えるものは使うということだと思います。ただ、どれぐらい細かい情報が取れるかということにも関わっていますので、そこは中身を見て、政府、総務省の方と話をしながら、うまく使えるところは使っていくということかと思います。

○藤井委員長 勘定区分の話ですが、特別会計は確かに統合されて、ここに出ている勘定は、法律上、区分して経理するという類のレベルになっているのだとすれば、それぞれ理由があって別に勘定されているはずなので、分けてあっても理屈があるということになるかと思いますが、それより細かい区分は入っているのでしょうか。

○二村国民支出課長 ここで分けてあるものは法律上分かれているもので、それ以上は我々も分けようがありませんので。

○藤井委員長 そうすると、今、岩本委員がおっしゃったような点が反映されてくるということは当然だと思いますが。

○岩本委員 そこなのですが、業務勘定というのは、もしかして、付随単位の扱いで判断した方がいいのではないかという気もするのですが。

○二村国民支出課長 それはそうだと思います。今回お示ししたものでそうっていないところも一部あるかと思いますが、おっしゃるとおり、例えば社会保障基金の関係でも幾つかあり、今、給付経理と業務経理において、給付経理は保険料の負担の受取や支払だけを経理しており、事務コストなどは業務経理でやっているようなものを2つに分けて分類

しているのですが、そういうものは一括してやった方がいいと思っております。おっしゃったような特別会計の業務勘定なども、同じように付随単位的な考え方でやった方がいいのではないかという考えがございます。

○藤井委員長 これは質問ですが、共済組合の方は短期ではなく長期経理と業務経理ですか。

○二村国民支出課長 私が今申し上げました具体的なところはそうです。

○藤井委員長 共済等、幾つか見ると、いろいろなものが入っているようですが。

○二村国民支出課長 資料2の3ページの下の方に共済組合というのがありまして、国家公務員共済組合・同連合会等は、給付経理のほかに宿泊・医療などがあり、その他としてもそのほかの福利厚生的な業務がありますので、そこはそれぞれ判断するという事はあります。資料2の3ページのもう少し下の方で、日本たばこ産業共済組合、日本鉄道共済組合といったような、給付あるいは長期経理とそれに付随する業務経理、その2つしかないようなものは、今、給付の方は社会保障基金にしていますが、業務経理の方は民間非営利扱いにしています。これらは全体として社会保障基金にした方がいいのではないかということは今申し上げた次第です。

○藤井委員長 その他の点で何かございますか。

では、次のテーマについてよろしいですか。よろしく申し上げます。

○岩本委員 それでは、社会保障基金の方に移らせていただきたいのですが、まず最初に、これから私が話すことの背景をちょっと説明するために、参考1の最初のページに社会保障基金のことが書かれているのですが、英語で書かれている2008 S N Aの4.127というパラグラフで、一般政府勘定というのはaとbという2つの部門で構成されるという文言があります。その後の文章で更に、社会保障基金を含むという書き方をしまして、先ほど支配についていろいろインディケータというふうに議論したのは、この上のa、bに相当するのですが、社会保障基金のところに出てくる「支配」というのは、このa、bとはまた別のものになるので、新しく別に考えなければいけないというところをまず皆さんに踏まえていただきたくて、実は、この定義が結構あいまいになっていると思います。

つまり、こちらのシミュレーションでは、これまでの社会保障基金の考え方に沿って、少し変更してシミュレーションを示されているのですが、これは、もともとがあいまいな定義のものに関して解釈を加え、このようなルールをつくって適用しているので、実は日本国内だけの定義であり、国際的に比較可能かどうかということで言うと、比較可能ではないし、更に、国内での様々な統計とも比較可能でないというものになっているわけです。

それで、何があいまいかというところ、コントロールという意味自体もこのマニュアルをよく読んでもわからないですし、社会保障に関してのもっと詳細な統計、財政の統計であるESSPROSあるいはG F Sにもう少し詳しく書いているのですが、やはりいろいろな解釈の余地があるというところなので、1つ全く違った形での分類の仕方の提案なのですが、国際的に比較可能な分類というのが既に存在するので、それをこちらの方に用いてはどうか

と思います。新しいものを別に発明することなく、受け入れてはどうかということです。それは何かというと、OECDの方で、社会支出、英語で Social Expenditure という統計がありまして、これは厚生労働省の方でデータをつくって、OECDの方で公開されているものですが、そこで分類がされているわけです。

その Public という概念と、こちらの方の Social Security Fund に対応する Social Security Scheme を対応づけていくことができるのではないかとということです。

その OECD の Social Expenditure というのは、更に Eurostat の方の ESSPROS というものと密接に関連してしまっていて、社会保障というのは、もともとかなり制度が違うので比較は難しく、そのあたりはお互いに集まってすり合わせしながら合わせていかなければ合わないということで、EUはそれを Eurostat の舞台でやっています。OECDは、ほかにEUに入っていない国がありますので、直接はすり合わせには入っていないのですが、OECDの方でもすり合わせを図っているのです、実は日本は間接的にOECDにデータを提供することによって、長年、分類ですり合わせを図ってきていると思います。

それで、ESSPROS と SNA の関係については、解釈はいろいろと取りようがあって、SNA もかなりあいまいに書かれていて、ESSPROS の方もまだあいまいだということなので、解釈次第ですが、一応は合致しているというふうに見れば、ESSPROS の概念に沿った分類を日本で採用するというのをしても、SNA から別に乖離するわけではなくて、むしろ ESSPROS、それから OECD との統計との比較可能性が高まるということで、現状に比べると、いい選択ではないかという気がいたします。

そういうことで、社会保障基金に対応するものの格付けですが、それについては、まさにこれまでのやり方の延長線を考えるほかに、もう1つ、そういう国際的な比較可能性を高めるという意味で、OECD の Social Expenditure Database (SOCX) の方で現に用いられている分類を採用するということが考えられるということです。

あと細かなメリットですが、ここで我々が頭を絞らなくても、そちらの方で作業をやっていただけるということで、若干省力化になるということが言えるかと思います。

○藤井委員長 今の御提案を反映させると、具体的にはどこが変わってくるという提案は何かお示しいただけるでしょうか。

○岩本委員 私は直接そのあたりの突き合わせを全部はしていませんので、細かくは言えませんが、例えば聞いたところ違っていたのは、資料2の4ページの上の方にある厚生年金基金や石炭鉱業年金基金、国民年金基金は、OECD の SOCX では Mandatory Private ということで民間の扱いをしており、現行の SNA の扱いは全部民間産業になっていますので合致していますが、このシミュレーションに沿うと、真ん中の石炭鉱業年金基金が社会保障基金に変わってしまうというところで、OECDの方から抜けてしまうということがあるかと思います。現行の SNA の分類と OECD の SOCX の方でズレているということもまたどこかにあるかと思いますが、ちょっと把握しておりません。

○藤井委員長 今の点は、一応まずチェックをしていただけますでしょうか。

○二村国民支出課長 比較した上で検討させていただきます。

○藤井委員長 そうですね。ありがとうございました。

そのほかの点につきましていかがでしょうか。

○関川委員 個別に拝見させていただいて、過去、私も参加した中で議論したことがあった項目ですが、資料2の6ページの日本高速道路保有・債務返済機構が中央政府から公的金融に変わっています。これは、たしか過去に議論をして、格付けの問題だけではなくて、高速道路保有機構が何十年間にわたって、上下分離方式ですので、道路会社に一種のリースをしているものをファイナンスリースと考えるのか、オペレーティングリースと考えるのかということ、結局、土地部分は保有機構が持っているが、建っている道路自体の部分は高速道路会社側が持っているというような整理をした結果になったのではないかと思います。その結果、高速道路保有機構は、実物資産を貸しているのではなくて、お金を貸しているという扱いになっているので、いろいろ判定基準を適用すると公的金融になるという解釈でよろしいんですか。少し違和感があるかなという気はしたのですが。

○藤井委員長 以前も一度、議論しましたね。

○二村国民支出課長 当時の議論では、現状の日本のSNAの基準に照らしてどうかということで事務局としては整理をさせていただいたということです。具体的には、高速道路というのは、自由意志による購入というところが、法律上、そのサービスを楽しむ者が固定されており、自由意志というものはないというようなこと等々、その点が満たされないということです。

○藤井委員長 新たな展開の可能性はないというようなことだったのではないのでしょうか。

○二村国民支出課長 もう一点は、価格・料金が供給する量・質に比例しているということについても、高速道路から得られるサービスの量とは関係なく、過去に負った債務額とリンクして貸付料が決まっており、その点も満たされないだろうということで、現在の3つの市場性の判断基準のうち2つは満たされていないことから市場性はなく、中央政府という整理を当時したのはところです。今回お示ししたものは、高速道路の貸付料というものを売上げにカウントしてみると、生産費用との関係で売上高が50%以上になるということで、企業扱いになるということでございます。

○藤井委員長 今の御説明でよろしいですか。金融機関の売上高としている理由は何ですか。

○二村国民支出課長 高速道路のリースというものが、ファイナンスリースなのか、オペレーティングリースなのかということに関わる問題で、そこは非常に悩ましいところです。当時も議論いたしました、高速道路会社、あるいは高速道路保有機構の会計上はオペレーティングリースという扱いですので、非金融活動というわけですが、SNA上は、ファイナンスリース的扱いをとったものですから、今回は金融という方にカウントいたしました、そこは判断があるかと思えます。

○藤井委員長 むしろ先生方に御意見をおっしゃっていただいた方が事務局も参考になる

と思うので、いかがでしょうか。

○関川委員 その当時と私は違うことを言っているかもしれないですが、当時はリースとして見た場合にどうかという議論をしていたと思うのですが、現在、少なくとも会計の方では、こういったものは実質的にリースと違うのではないかと議論しています。要するに、例えばリースであれば自由に料金を設定したり、借りている側は、売ることはできませんが資産を大体自由に使うことができるのが普通です。高速道路会社というのは、借りてきた道路を国民に高速道路として開放して料金を取ることしか認められていないし、その料金等も恐らくいろいろな形で規制がかかって自由に決めることができないという要件があります。したがって、リースと同じように見るのではなくて、PPP (Public-Private-Partnership) という別の考え方の中で、どちらが資産を保有しているのかを見た方がいいというのが、今、会計の中ではトレンドになりつつあります。少なくとも民間の国際会計基準の設定主体ではそういう考え方を採っておりまして、今、私がメンバーを務めている国際公会計基準審議会の方で、ほぼ同様の基本的な考え方で基準をつくっている最中です。

そのプロジェクトの中には、IMFやヨーロッパの統計機関等も入っていらっしゃいますので、恐らく統計の方とも歩調を合わせて同じような考え方になるのではないかという気がしています。そうすると、そもそも根本にリースだと見て、ファイナンスリースと見るのかは、オペレーティングリースと見るか、かなり微妙だったと思うのですが、そういう考え方自体を根本的に考え直した方がひょっとしたらいいのかもしれない。細かく道路会社と保有機構の契約を私はよく存じ上げていないのでわからないのですが、感覚的に申し上げますと、リースとして考える場合に比べて、PPPとして考えた場合、資産を貸している側の資産と考えるという傾向が出てくることは間違いないと思っております。要するに、リースとは本質的に違って、いろいろなレギュレーションがかかってきているので、それはやはりお金を貸しているということではなくて、資産は政府側が保有していると見た方がいいのではないかという考え方が今かなり支配的になっておりまして、恐らく欧州の統計機関は同じような考え方を使ってくるのではないかというふうに思っています。

○藤井委員長 その場合は、公的非金融になるという理解でよろしいですか。

○関川委員 その場合に、今、道路資産の下の土地だけを高速道路保有機構が持っていて、道路の償却可能資産部分は各道路会社が持っているという扱いになっているのですが、そもそも、その全てを高速道路保有機構が持っており、お金を貸しているのではなく、資産を使う権利を与えているということになると、ここは少なくとも金融にはならないかと思えます。

○藤井委員長 50%の解釈が変わってくるということですか。

○関川委員 企業と見るかどうかで、公的企業になるか、あるいは政府になるかという話になるのではないかと思います。

○藤井委員長 今の点に関連してはいかがでしょう。

○中村委員 完全にリースだと思いますが。

○関川委員 最初からリースという見方をせず、単純な賃貸借ではないので、全体の取り決めに1つのパッケージとして見て、どちらが資産をコントロールしているのか見ましようという概念です。やや抽象的な言い方になりますが、リースの現行の会計基準は、リスク・アンド・ベネフィットという言い方を会計の世界ではするのですが、資産を支配しているかどうかでなく、便益をどちらが享受しているかという、そういう見方で分類しております。ほかの会計基準の考え方とちょっとズレた考え方をしているというのは、会計の基準をつくっている人間の間では問題だと認識されていることも1つあるんですが、今の最新の考え方だと、そもそもリースではなくて、PPPという1つの大きな取り決めの中で、どちらが資産を支配しているのかを見ていきたいと思います。そうすると、リースと見るよりも、多くの場合、インフラ資産などは通常は民間に自由に使わせるということはありませんので、大抵の場合は政府側が資産を保有しているという結論になってくるケースがほとんどではないかと思います。

○藤井委員長 今回の関係はほかにはよろしいでしょうか。事務局の方から何かございますか。検討しますということですか。

○二村国民支出課長 はい。

○藤井委員長 そのほかの点で。岩本先生。

○岩本委員 これは、共済組合のほかの事業といいますか、例えば国家公務員共済組合連合会の宿泊・医療経理というのは、基準によりますが、今、民間産業から公的な部門に移るといふところですか。

○藤井委員長 何ページでしょうか。

○岩本委員 資料2の3ページの話ですが、このところの公的な政府による支配をどう考えるかですが、例えば金融庁が職場内に託児所をつくった場合に、これは子育て政策だとすると、金融庁の業務外になりますよね。国の政策としてしまっただけで、これは金融庁の職員に対する福利厚生です。国の活動とした場合に、政策としてやることと、職員に対してのそういう福利厚生というのは区分されることになります。それで、職員に対する福利厚生は、国がやったとしても民間の事業の方に分類するという原則になるので、そのあたりが、もともとは職員に関しての福利厚生に関わる事業のところ、どうして公的部門に分類されるような支配が及ぶのかというのが少し疑問に感じたところです。主要ポストの任免権とか統治機関の支配のところ、丸がついていますが、これは、職員に対しての福利厚生を運営する組織に関しての関与ということではなくて、政策的に、こういうところに政策として関与しているという扱いで丸がついているのかどうかというところがちょっと気になったところです。これは、公務員関係の福利厚生に関わるものに関して、全般的に関して言えることです。

同じ場所なのでちょっと申し上げますと、このところで支配基準を5通り考えて、ものによってはこれが分かれるというところがありますが、一般原則としまして、私の考え

方としては、現在の分類というのが比較的狭く捉えられているということから見ると、また、採用する支配基準のもともとの 08 S N A というのは例示ですので、どのようにやっていくかというのは各国の裁量に任されているということを考えますと、激変緩和措置といえますか、余り複数の項目を「又は」でつながらないような形でとっていくと、一般的には激変緩和になっていくのではないかというふうに思います。ただ、今日の議論でもずいぶん変更が生じると思いますので、また新しいシミュレーションを見た上での判断ではないかという気がいたします。

○藤井委員長 今の点に関連してはいかがでしょう。何かございますでしょうか。

共済組合などは、別に経理ごとに支配基準の適用関係が変わるわけではなく、区分して判断はできないので、そこも少しどうなのかという感じもいたしますが。

○二村国民支出課長 先生がおっしゃったとおり、雇い主としての政府という性質と、そうではなくて、政策の実施者なり、文字どおりの政府としての政府というところは少し整理をさせていただきたいと思います。

○藤井委員長 今の点がよろしければ、その他の論点でお気づきのことがございましたらお願いいたします。では、先に関川委員の方から最後の方で御説明いただけるということでした参考 4 につきまして一言お話しいただければと思います。

○関川委員 今回の主たる議題とは直接関係はないのですが、私がボードメンバーを務めています国際公会計基準審議会と国際通貨基金の方で、今度、共同でタスクフォースを設置することになりまして、何のためのタスクフォースかといいますと、現在、世界金融危機に対応するために、いろいろ政府の方から、日本語にすると余りいいニュアンスではないんですが、英語で議論するとき、Intervention（介入する）という言い方をしているのですが、GMの国有化に見られるように、平時ではなかったような形で金融機関を一時的に国有化したり、金融機関以外の産業を国有化したり、いろいろな形で資金供給したり、あるいは不良資産を買い取るというような政策を各国政府がとられていて、そのことが正しく適切に財務報告されているのかどうかということに関して、IMFも危機感を持っているし、私どもの会計基準設定主体としても危機感を持っています。また逆に、それが適切に処理されないとしたら、会計基準の設定上、何か問題があり、会計基準が適切でないという可能性もありますので、そういったことを調査をしようというのが趣旨です。

タスクフォースが何をやるかということは、英語で恐縮ですが、資料 4 の一番最後のページに「TERMS OF REFERENCE」ということで入ってしまして、Objective が 3 つのボツで書かれていますが、最初の黒ボツは Global financial Crisis に対応して、政府はどのようなアクションをとっているのかということ。2 番目が、それがどのように財務報告上扱われているかということ。3 番目は、特に資産の場合、資産を評価することは非常に難しいというのが証券化商品のような資産ではあって、あるいは、マーケットがほとんど成立していないような状態でもありますので、これは民間の会計基準の方でも問題になっているわけですが、政府の財務報告上でも問題になるのではないかということです。

最後の方に、IMFとしては統計上の取り扱いにも非常に興味を持っているということも書かれておまして、一番最後の行に「Comparing country practices will be important, including differences in treatment on statistical basis」と書かれており、IMFの方からは、財政支援局(Fiscal Assistant Department)のほかに、統計部門の方からもタスクフォースのメンバーが参加されるというふうに聞いています。

現状、IPSASB、会計基準設定主体の側から5名、タスクフォースのメンバーが出ておまして、私もその一人です。これから現状を、日本も含めて、世界の主要国でどのような対応をとっているのかということ进行调查するということがこれからやられようとしています。

非常に難しいのは、日本の場合、一般会計からやっているだけではなくて、特別会計からやっているものもありますし、あるいは日本銀行が諸外国の中央銀行を通じてとられている政策もありますので、それぞれどこがやっているかということによって、現状の会計基準を適用した会計上の取り扱いも異なってきますし、統計上の取り扱いも場合によっては異なってくるということがありますので、正確にどのような対応策がとられて、それが現状の基準を適用した結果、どのように報告を、まだ今起きていることですので、されたというよりは、これからされることになりそうなのかということになるかと思うのですが、本当にそれでいいのかという話が最終的にはくるのではないかと思います。

既にアメリカでは、いろいろなことがかなり早く起きておまして、私は統計の方でアメリカがどういう取り扱いになっているかは知らないのですが、少なくとも、アメリカの連邦政府の財務諸表というのは9月30日で決算ですので、昨年9月30日を決算日とする連邦政府の財務諸表は既に公開されておまして、どういう取り扱いになっているかと申しますと、よく新聞をにぎわしたファーニメイ、フレディマックは、たしか9月中にいわゆる実質的な公的管理に移行したというふうに言われているのですが、それは連結財務諸表の一部には入っていないそうです。

その後、いろいろな政策がとられていますが、中にはやはりFRBの方がやっており、もともと連邦政府の連結財務諸表にはFRBの勘定は入っていないということもありますし、預金保険公社がやっている政策もありまして、預金保険公社は恐らく民間の会計基準を使っているのではないかと思います。民間の会計基準を使っているか、政府の会計基準を使っているかによっても、場合によっては取り扱いが微妙に違って来る可能性があります。また、連結財務諸表の範囲の機関がやっている場合と、範囲外の機関がやっている場合で違ってくるといってもあります。GMがどういう取り扱いになるかは恐らくまだ決まっていないのではないかと思います。何か理由はよくわからなかったのですが、ファーニメイは、何かこうこうこういう理由で外したというような話は説明されていましたので、結論としては連結財務諸表には入っていないということのようです。

○藤井委員長 ありがとうございます。一通り御議論いただきましたが、更に追加の論点等ございましたら、いかがでしょうか。この場ではよろしゅうございますか。

それでは、本日は貴重な御意見をいただき、ありがとうございました。本日の議論の概要につきましては、8月5日に開催されます第5回国民経済計算部会に報告いただくことになっております。また、本日の御意見について内閣府において整理した上で、次回会合では新分類基準の案及びそれに基づく分類変更の案をお示しし、再度御議論いただきたいと思いますと考えております。具体的な議事及び日程につきましては、事務局と相談の上、後日、御連絡させていただくことになろうかと思っております。

特に御発言がございませんでしたら、以上をもちまして、第2回財政・金融専門委員会を終了させていただきたいと思っております。どうもありがとうございました。