

公的部門の分類基準の見直しについて（論点整理）

「公的統計の整備に関する基本的な計画」（平成 21 年 3 月 13 日閣議決定）に盛り込まれている公的部門の分類基準の見直しについて、論点を整理し、議論のたたき台として見直しの方向性を示すとともに、基準見直しによって政府諸機関の部門分類がどのように変わるかシミュレーションした結果を提示する。

I. 論点の整理

1. 公的部門、民間部門の区分： 政府による「所有」と「支配」

(1) 背景・現状

93 S N A では、政府による支配¹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されている。具体的には、①政府による所有に基づく支配（議決権の過半の所有・支配）、②政府による法令等に基づく支配、のいずれか一方が成り立っていれば、当該組織は公的部門に分類される（所有または支配）（パラ 4. 72）。

一方、我が国の国民経済計算においては、政府出資又は株式の政府保有が 50% を超え、かつ法令等に基づいて政府が役員等の認可権や経営方針の決定権を持つ場合に限り、当該組織を公的部門に分類しており（所有かつ支配）、93 S N A の基準に比べて公的部門の範囲を限定的に捉えている。

(2) 2008 S N A

政府による支配の有無を基準とする点は 93 S N A と同様だが、政府支配の有無の判断についてより詳細な指標（indicator）が示されている（下表参照）（パラ 4. 77、4. 80）。

法人企業	非営利団体
(a) 議決権の過半数の保有* *間接保有を含む	(a) 役員の選任（役員の選任権を持つ場合）
(b) 取締役会等の統治機関の支配（当該機関の過半数の任免権を持つ場合）	(b) 他の権限規定（定款等により経営方針の重要事項の決定権を事実上持つ場合）
(c) 重要ポスト*の任免の掌握 *社長、取締役会議長、財務担当役員等	(c) 契約上の合意（非営利団体に経営方針の最終決定権が殆ど残らない場合）
(d) 主要委員会の支配（メンバーの過半数を占める場合）	(d) 資金供給の程度（非営利団体に経営方針の最終決定権が殆どない場合）
(e) 黄金株、オプション（支配権限が発動された場合）	(e) リスク負担（財務リスクの大部分を政府が負担する場合）

¹ 支配とは、一般的な経営方針（general corporate policy）を決定できると定義される。

(f) 規制と支配（経営方針を事実上左右できるほど規制が強い場合）	
(g) 支配的顧客による支配（公的部門以外との取引を選択できない場合）	
(h) 政府からの資金借入に伴う支配	

(3) 見直しの方向性

国際基準により忠実に、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。支配の有無を判断する指標については、2008 S N A に示された指標をベースとする（なお、シミュレーションにおいては判断指標の組み合わせが異なる複数のパターンを検討した）。

2. 一般政府・非営利部門、法人企業部門の区分： 市場性の有無

(1) 背景・現状

93 S N A では、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、市場性の有無を判断することとされている（パラ 6.45）。ここで、経済的に意味のある価格とは「生産者が供給しようと思う量と購入者が買おうと思う量とに有意な影響を及ぼす価格」と定義されるが、これを判断する具体的な基準が示されていないことから、各国において実務的に判断基準が設けられている（例えば、欧州基準である 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が基準とされている）。

我が国においては、①民間事業所に同種の活動がある、②価格・料金が供給する量・質に比例している、③自由意志による購入ができる、の 3 項目のうち 2 項目が該当する場合に、価格に経済的に意味がある（すなわち市場性がある）と判断している。

(2) 2008 S N A

経済的に意味のある価格の概念を含め、考え方は 93 S N A と同様である。2008 S N A でも、経済的に意味のある価格について画一的な判断基準は設けられていないが、「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」としている（パラ 22.29）。

この他に、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の有無及び供給元の選択が価格に基づいているか（当該供給者が唯一の売り手か、政府が唯一の買い手か）という点が重要としている（パラ 22.33）。

(3) 見直しの方向性

2008 S N A や各国における取り扱いを勘案し、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（以下「50%ルール」という）を基準とする（なお、生産費用がマイナスとなる場合には、売上高が生産費用を上回っていれば市場性を有すると判断する。）。

ただし、政府に対して販売される財・サービスについては、50%ルールを満たした場合であっても、対象機関が当該財・サービスの唯一の売り手であり、かつ政府が唯一の買い手である場合には、市場性はないと判断する。

3. 社会保障基金の定義

(1) 背景・現状

93 S N Aにおいて、一般政府の内訳部門である社会保障基金とは、政府により賦課・支配され、社会全体又はその大きな部分をカバーする社会保険制度であり、強制的負担によって成り立ち、給付条件は政府により決定されるものとされている（ただし、受給資格を得るため任意に納付を選択する個人がいる可能性は残されている）。また、個人の負担額と個人が曝されるリスクの間には直接のリンクがないのが普通であること、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旨が記されている（パラ 4.111、パラ 8.64.）。

我が国の国民経済計算においては、①政府が保険者となり社会の大きな部分をカバー、②加入が強制、③積立方式以外の方法で運営（つまり給付と負担がリンクせず）の全てに該当する制度を社会保障基金に分類している。

なお、G F S（政府財政統計）では、社会保障制度とは政府単位によって賦課・支配・資金供給され、社会全体又はその大きな部分をカバーする社会保険制度とされている。また、社会保障分野に関して G F Sのベースとなっている ESSPROS（欧州統合社会保護統計制度）においては、社会保障基金の定義として、法令によって国民の一定グループが加入又は負担を義務付けられ、政府が負担・給付の決済又は承認に関して運営責任を負う、という基準が設けられている。いずれにおいても給付と負担のリンクについては特に言及がない。

(2) 2008 S N A

社会保障基金の定義は 93 S N Aと同様であり、給付と負担の関係についても「必ずしも直接的なリンクがあるとは限らない」とするにとどまっている（パラ 4.124）。

(3) 見直しの方向性

2008 S N Aに則し、かつ G F S等の他の統計基準との調和を図るため、「給付と負担がリンクしない」ことは社会保障基金の必要条件から外し、①政府による賦課・支配、②社会の大きな部分をカバー、②強制的加入・負担、の全てに該当する社会保険制度を社会保障基金とする。

4. 金融機関の定義

(1) 背景・現状

93 S N Aにおいて、金融機関とは、金融仲介活動（市場での金融取引を通じた金融資産の取得のために自己勘定で負債を負う制度単位の生産活動）又はそれに密接に関連した補助的金融活動（証券・商品取引、銀行・保険代理業、両替業等）を主活動とする企業と定義されている（パラ 4.78、4.79）。

諸外国における対応を大別すると、①収入や資産の内容により判断する国と、②金融当局による監督や業界団体への加盟といった側面により判断する国に分かれている。

我が国の国民経済計算においては、総資産に占める金融資産の割合が 90%以上である場合に金融機関に分類している。

(2) 2008 S N A

金融機関の定義は 93 S N A と同様である。

(3) 見直しの方向性

国際基準との整合性を向上させるため、法人企業部門に分類された機関のうち、売上高の 50%以上が、①金融仲介活動又は②補助的金融活動によるものである機関を金融機関に分類する。

5. 特殊ケースの取り扱い

(イ) 一時国有化のケース

(1) 背景・現状

民間企業が政府から資本注入を受け、一時的に公的管理（国有状態）下に置かれた場合の部門分類（公的か民間か）について、93 S N A や 2008 S N A では明示的な言及はなく、一般原則が適用されるものと考えられる。

また、法人企業部門を公的／民間に分割している国は多くないことから実務上の参考例は少ないが、イギリスにおいては、昨今の金融危機への対応過程で実質的に国有化された金融機関²の分類を民間企業から公的企業に変更している。

一方、我が国の国民経済計算においては、過去の一時国有化事例³について、実質的な国有状態にある期間中も民間企業として取り扱ってきた。

(2) 見直しの方向性

国際基準との整合性を向上させるため、I. 1. で示した基準に照らして政府支配が認められるケースにおいては、政府支配が確立した時点で当該企業の部門分類を公的企業に切り替えるよう変更する。

² Royal Bank of Scotland Group、Lloyds Banking Group、Bradford & Bingley 等

³ 旧日本長期信用銀行、旧日本債券信用銀行、りそな銀行等

(ロ) 持株会社

持株会社に関し、2008 S N Aにおいて部門分類の考え方が変更されているが、これは民間部門の分類にも波及する課題であることから、今回の公的部門の分類基準の見直しでは 2008 S N Aの考え方は取り込まず、我が国の国民経済計算に 2008 S N Aを本格導入する際に対応することとする。

したがって、持株会社に関しては、93 S N Aにしたがい、それが支配する法人グループの主活動により非金融法人企業か金融機関に分類する。

6. その他の論点（実務上の課題）

(イ) 部門分類の対象範囲

(1) 背景・現状

93 S N Aや 2008 S N Aにおける支配概念には、地方政府が出資等を通じて法人を支配するケースや、政府が公的企業の子会社等を間接的に支配するケースも含まれる。

一方、我が国の国民経済計算に 93 S N Aを導入する際の検討においては、地方公共団体が 50%以上出資する法人や公的企業の子会社は多数にのぼり、これら全ての把握や推計資料の収集（過去への遡及を含む）は困難であること、作業量の面で事実上対応が不可能であることから、部門分類の検討対象の範囲を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（住宅供給公社等）、その他の会計（財産区等）、③特殊法人、④認可法人に限定⁴する（これに該当しない機関は自動的に民間扱いとする）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こととした。

(2) 見直しの方向性

地方公共団体が 50%以上出資する法人等が多数にのぼり⁵、その把握や推計が困難である状況に変化はないことから、部門分類の検討対象範囲は引き続き上記(1)の①～④（及びその再編機関）を基本とし、新たに国の関係機関となった機関（新規設立、一時国有化のケース等）をその都度これに加えていくこととする。

一方、「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（これにより、例えば J R 北海道や預金保険機構のように自動的に民間扱いになっていた機関が、部門分類の検討対象となる）。

(ロ) 経年的な状況変化と分類変更のタイミング

現状においては特に明示的なルールは設けていないが、今後は以下のとおりとしてみよう。

⁴ その後の組織再編等を踏まえ、現在では独立行政法人等も分類検討の対象としている。

⁵ 地方公共団体等が 50%以上出資する法人は、20 年 3 月末現在で 4852 法人。

①政府支配の有無の判断

判断に必要な情報の入手可能性を勘案し、毎年度末時点の状況により判断することを原則とする。ただし、法令改正等により支配関係に変化があったことが明らかに確認できる場合には、その時点で分類変更の要否を検討する。

②市場性の有無の判断

50%ルール of の考え方を適用する際に想定されている期間の長さについて、2008 SNA は「持続的な複数年にわたる期間 (sustained multi-year period)」とし (パラ 22.29)、ESA95 は「数年間 (several years) にわたって基準が満たされる場合」または「当該年に基準が満たされ、かつ近い将来においても満たされることが期待される場合」としている。いずれにおいても、市場性の有無に関する判断を頻繁に変更することは想定されていない。

これらに加え、推計実務における産業連関表との連携性にも鑑み、市場性の有無の判断は5年に1度再検討することとし、その際 50%ルールに照らして従来の部門分類に反する状態が3年続いていた場合に、分類変更の要否を判断する。ただし、制度変更等により市場性に変化があったことが明らかに確認できる場合には、その時点で分類変更の要否を検討する。

(なお、金融機関か否かの判断についても同様の取り扱いとする。)

Ⅱ. シミュレーション

議論の材料とするため、Ⅰ. において整理した考え方に基づいて政府諸機関の部門分類を見直すとどうなるかについて、下記の作業前提の下でシミュレーションを行った (結果は資料2のとおり)。

〔作業前提〕

(イ) 作業対象機関

19 年度末における国の特別会計、特殊法人、認可法人及びこれら機関の後継組織 (独立行政法人等)

(ロ) 売上高及び生産費用の範囲

(1) 一般的なケース

①売上高

2008 SNA において、50%ルール適用の基礎となる売上高とは、「生産物に課される税」⁶ の課税前で評価し、政府からの支給金 (同種の活動を行う全ての生産者に供与されるものを除く) は含まない、と定義されている (パラ 22.34)。

これらを踏まえ、今回のシミュレーションでは、財務諸表上の経常収益、営業収益等に含まれる項目のうち、下記の項目を売上高に計上、除外した。

⁶ 消費税、たばこ税等のいわゆる間接税の大半がこれに該当する。

【売上高に計上したもの（例示）】

- ・ 受託収入
- ・ 手数料、授業料、検定料等
- ・ 入場料、施設使用料等
- ・ 特許権収入、財産賃貸収入等
- ・ 事業収益、業務収益（一括計上のもの）

【売上高から除外したもの（例示）】

- ・ 「生産物に課される税」（独立計上のもの）
- ・ 補助金、交付金等
- ・ 政府から独立行政法人に対する運営費交付金、施設費、資産見返負債戻入等
- ・ 寄附金
- ・ 財務収益
- ・ 固定資産、有価証券等の売却益
- ・ 雑益

②生産費用

2008 S N Aにおいて、50%ルール適用の基礎となる生産費用とは、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」⁷の合計であり、市場生産者の場合には資本に対するリターンも含まれると定義されている（パラ 22.35）。

これらを踏まえ、今回のシミュレーションでは、財務諸表上の経常費用、営業費用等に含まれる項目のうち、下記の項目を生産費用に計上、除外した。

【生産費用に計上したもの（例示）】

- ・ 物件費、原材料費、委託費等
- ・ 人件費
- ・ 減価償却費
- ・ 一般管理費
- ・ 業務費、事業費等（一括計上のもの）
- ・ 租税公課（一括計上のもの）、「生産に課されるその他の税」（独立計上のもの）
- ・ 支払利子

【生産費用から除外したもの（例示）】

- ・ 助成費、交付金、利子補給金、補償費等
- ・ 財務費用（支払利子を除く）
- ・ 「生産に課されるその他の税」以外の税（独立計上のもの）
- ・ 固定資産、有価証券等の売却損・評価損
- ・ 雑損

⁷ 固定資産税、自動車税等が該当。

(2) 金融仲介サービスに係る売上高・生産費用

保険・年金については「受取保険料・年金掛金等－支払保険金・年金給付等－（準備金・支払備金純増－財産運用純益）」、その他の金融仲介サービスについては「受取利子・配当－支払利子」により求まる産出額を売上高に計上した。一方、当該計算において控除される項目（支払保険金・年金掛金、支払利子等）は生産費用から除外した。

また、貸付金償却、貸倒引当金繰入等がある場合、これらも生産費用に計上した（償却債権取立益、貸倒引当金戻入益等がある場合は、これらを控除した純額を計上）。

(3) 物品、不動産等の転売に係る売上高・生産費用

物品等の転売については、「売却収入－購入費」により求まるマージン分を売上高に計上⁸し、購入費は生産費用から除外した。

不動産の転売についても同様の考え方が適用できるが、不動産の場合、売却収入と売却原価（購入費）の差額には価格変化分が相当程度含まれている可能性が高いことから、全てが価格変化分であるとみなし、転売に係る売上高相当額はゼロとするとともに、売却原価（購入費）は生産費用から除外した。

(ハ) 政府支配の判断指標

2008 S N A に示された政府支配の判断指標に対応する具体的指標として、以下を用いた。

【法人企業】

- (a) 政府の議決権保有割合（又は政府の出資割合）が 50% 超
- (b) 取締役会等の意思決定機関の構成員につき、過半数の任免権・認可権を政府が保有
- (c) 組織の長を含む役員の任免権・認可権を政府が保有
- (g) 販売先が公的部門のみか否か
- (h) 資金調達残高に占める政府資金及び政府保証付資金の割合
（なお、(d) 及び (e) については有用な情報が得られなかったため、今回のシミュレーションでは利用せず。）

【非営利団体】

- (a) 政府が役員の選任権を保有
- (d) 及び (e) 資金調達残高に占める政府資金及び政府保証付資金の割合
（なお、(b) 及び (c) については有用な情報が得られなかったため、今回のシミュレーションでは利用せず。）

⁸（独）農畜産業振興機構に関しては、その売買収入等は制度上の価格差によるものであることから、当該機構の売上高としてはカウントしなかった。

(二) 部門分類の判断の流れ

2008 S N A に示された Decision Tree (図 4.1) に従い、①市場性の有無⇒②金融／非金融⇒③政府支配の有無の順に判断するという流れで作業を行った。

ただし、社会保障基金や特殊ケースについては、これとは別系統で処理した。