

公的部門の分類基準の見直しについて（前回ご指摘事項を踏まえた対応案）

第 2 回財政・金融専門委員会（平成 21 年 7 月 31 日）において各委員から頂いた指摘事項について、以下内閣府の再検討結果をお示するとともに、それに基づく政府諸機関の部門分類のシミュレーション結果を提示した上で、平成 17 年基準改定における公的部門の分類基準について以下の通りお諮りしたい。

I. ご指摘事項についての検討結果

1. 政策金融機関の取扱い

50%ルールを機械的に適用して、政策金融機関が一般政府として格付けられるのには違和感がある。ESA95 (European System of Accounts 95) の規定が使えるのではないか。

(1) 考え方

ESA95 は 93SNA との整合性を原則として確保しながら、EU での利用のためにより詳細な定義や会計基準等を定めたものである。ESA95 Manual on Government Deficit and Debt では、以下のように記述されている。

「ある公的生産者の活動の市場性の有無が判断できるのであれば、その生産者は企業部門か一般政府部門に分類できる。例外は金融仲介機関と認識される生産者の場合であり、一般政府ではなく金融機関として分類されなければならない。」(I.1 5. Market/non-market rule applied to public institutional units)

「主として金融仲介及び（または）付随的金融活動に携わる組織は、金融機関部門に分類されることになる。」

「(金融仲介を主業としているかどうかについての) ESA95 における基準を明らかに満たしていない場合、つまり一般政府（もしくは非金融公的企業）に分類されるかも知れない場合は、数年間(a range of years)にわたって 50%ルールを適用することが有益だろう。」(I.2 2. Units engaged in financial activities)

SNA では、金融／非金融の判定と市場性の判定の何れを優先させるかについて定められておらず、何れを採用しても国際基準に反することにはならない。しかし、ESA95 でこのように明確に記述され、EU 各国で採用されていること、及び統計の連続性・安定性の観点から、金融仲介を主業とする機関については引き続き公的金融と格付けることとしたい。

(2) 前回案との異同

政府支配基準のすべてのケースにおいて、下記の機関が中央政府から外れ、公的金融となる。

- ・ 農業共済再保険特別会計

- ・ 森林保険特別会計
- ・ 自動車損害賠償保障事業特別会計
- ・ 農林漁業金融公庫
- ・ 中小企業金融公庫
- ・ 日本学生支援機構
- ・ 中小企業基盤整備機構産業基盤整備勘定
- ・ 中小企業基盤整備機構小規模企業共済勘定
- ・ 中小企業基盤整備機構出資承継勘定
- ・ 住宅金融支援機構
- ・ 福祉医療機構
- ・ 農林漁業信用基金

(3) 現行分類との異同

現行で公的金融と格付けられている機関は、すべてのケースにおいて公的金融に格付けられる。

現行で民間企業と格付けられている農林漁業信用基金は、すべてのケースにおいて公的金融に格付けられる。

2. 社会保障基金の OECD SOCX との整合性

社会保障基金については、国際比較が可能である OECD の社会支出 (Social Expenditure, SOCX) 統計での格付けと合わせてはどうか。

(1) 考え方

我が国の OECD SOCX を推計している国立社会保障・人口問題研究所 (以下「社人研」) に照会したところ、前回お示しした案における社会保障基金と SOCX における公的社会支出の対象となる機関 (SNA の社会保障基金に相当) とはほぼ一致している。実質的な相違は対象の 30 機関余のうち下表の 3 機関のみ。

社会保障基金に格付けされる機関

	SNA (前回案)	SOCX
日本製鉄八幡共済組合	—	○
農業者年金基金旧年金勘定	○	—
石炭鉱業年金基金	○	—

日本製鉄八幡共済組合は、我が国の SNA 基準 (①政府による賦課・支配、②社会の全体乃至特定の部分をカバー、③強制的加入・負担、の全てを満たす社会保険制度) を満たすものであり、SNA においても社会保障基金に分類することとしたい。

他方、農業者年金基金 (旧年金勘定) は、年金制度のいわゆる 3 階部分に当たるものの、一定の条件を満たす農業経営者については加入が義務づけられる等、SNA 基準に照らせば社会保障基金に分類することが適切であると考えられることから、格付けを変更しないこととしたい。

また、石炭鉱業年金基金については、現行では民間扱いとしていたが、今回社

会保障基金の定義から「給付と負担がリンクしない」ことを外したことによって、社会保障基金に格付けることとしており、これも SOCX とは合わせない取扱いとしたい。

本来、SNA と SOCX とは欧州統合社会保護統計体系（European System of integrated Social PROtection Statistics, ESSPROS）を介して調和が図られており、今後、社人研と連携を密にすることによって、両統計の整合性の向上を図ることは十分可能であると考えられる。

(2) 前回案との異同

民間企業と格付けられていた日本製鉄八幡共済組合は、すべてのケースにおいて社会保障基金に格付けられる

(3) 現行分類との異同

すべてのケースにおいて、下記の機関が社会保障基金となる。

- ・ 石炭鉱業年金基金
- ・ 日本製鉄八幡共済組合

3. 勘定・経理の分割について

特別会計等の勘定・経理をどこまで分割して格付けすべきか整理が必要。また、業務勘定等については付随単位としての扱いが適当ではないか。

(1) 考え方

下記の通り整理することとしたい。

①法人格を有する組織

法人格を有する組織については、法人単位で意思決定が行われており、原則として法人単位で部門分類を行うことが適切であると考えられる。ただし、組織統合が行われたケースにおいて、法律に基づき区分経理が行われている場合は、統計の継続性・安定性が保たれるよう、可能な範囲で再編前の組織に対応するよう分割を行う。各種共済組合についても、宿泊施設や医療機関の経営等が、社会保障制度としての機能から区分されている場合は分割して格付ける。付随単位となる勘定がある場合には、親単位と同一部門とする。

②法人格を有しない組織

特別会計等の非法人機関については、法律に基づく勘定等まで分割する。付随単位となる勘定がある場合には、親単位と同一部門とする。

(2) 前回案との異同

資料2の通り、特別会計を勘定単位に分割。

(3) 現行分類との異同

下記が付随単位として民間非営利から社会保障基金となる。

- ・ 地方議会議員共済会業務経理
- ・ 日本たばこ産業共済組合業務経理
- ・ 日本鉄道共済組合業務経理
- ・ 農林漁業団体職員共済組合業務経理

4. 国の財務書類との比較

国の財務書類との関係も比較が必要。

(1) 考え方

SNAにおける現行及び今回の案と、国の財務書類との関係は別紙1の通り。SNAにおける公的／民間の判断基準が政府による所有・支配であるのに対し、国の財務書類における連結対象は「各省庁の実施している業務と関連する事務・事業を行っている特殊法人等」とされている。このように両者の考え方が異なるため、格付けを一致させることは困難。

5. 日本高速道路保有・債務返済機構の取扱い

高速道路の貸し付けは、リースではなくPPPであると捉えるのが最近の会計の考え方である。

(1) 考え方

高速道路の貸し付けについては、旧国民経済計算調査会議公的部門に関する検討委員会で、93SNAの枠組みではファイナンシャル・リースとして整理されたところ。しかし、PPPとしての捉え方も含め、ご意見のあるところであり、引き続き検討が必要。

日本高速道路保有・債務返済機構の格付けとしては、当面は引き続き従前の整理に従い公的金融として分類することとしたい。

6. 一時国有化の扱い

企業が「一時国有化」された場合、所有・支配基準を機械的に適用すべきではないのではないか。或いは、会計基準との整合性を重視して、1年を超えて国有化されるような場合には格付けを変更すべきではないか。

(1) 考え方

一時国有化の扱いについては様々な意見があり、必ずしも議論が収束していないところ。諸外国における対応もまちまちであり、個別のケースの事情や法的・制度的背景も十分勘案して判断する必要があり、引き続き検討することとしたい。

II. 採用する支配基準と分類結果

上記を踏まえた部門分類のシミュレーション結果は資料2の通り。「政府関与の有無」については、前回同様に所有基準・支配基準の幾つかの組み合わせの結果を記載しており、I基準からV基準にいくに従って公的部門となる範囲が拡大することになる。

シミュレーション結果を見ると、支配基準によって格付けが変わる機関はそれ程多くはないが、II基準とIII基準の間で格付けが変わるものが4機関ある。前回

議論があったように、統計の連続性・安定性の観点から考えると、Ⅰ基準またはⅡ基準が適切である。ただ、Ⅰ基準は所有基準だけで公的格付けを行うことになり、我が国の取扱いを「所有または支配」というSNAの基準に近づけるという今回見直しの趣旨を達成しているとは言い難い。従って、Ⅱ基準を適用し、それに基づく分類を採用してはどうか。

また、以上の考え方をまとめた分類（格付け）基準は別紙2の通り。

（以上）

「SNA上の公的分類」と「『国の財務書類』における公的分類」の比較について

(別紙1)

一致していなかったものが一致する機関

機 関	SNA上の公的分類		財務書類
	現行分類	改定案	
<特殊法人>			
商工組合中央金庫	民間産業	公的金融	連結対象
関西国際空港株式会社	民間産業	公的非金融	〃
成田国際空港株式会社	民間産業	〃	〃
<認可法人>			
預金保険機構	民間産業	公的金融	〃
農水産業協同組合貯金保険機構	民間産業	〃	〃
<独立行政法人>			
平和祈念事業特別基金	民間非営利	中央政府	〃
海洋研究開発機構	民間産業	〃	〃
高齢・障害者雇用支援機構	民間非営利	〃	〃
勤労者退職金共済機構	民間産業	公的金融	〃
農業者年金基金 特例付加年金勘定	民間産業	〃	〃
〃 農業者老齢年金等勘定	民間産業	〃	〃
〃 農地売買貸借等勘定	民間非営利	中央政府	〃
原子力安全基盤機構	民間産業	〃	〃
情報処理推進機構	民間産業	〃	〃
自動車事故対策機構	民間産業	〃	〃
通関情報処理センター	民間産業	公的非金融	〃
日本万国博覧会記念機構	民間非営利	〃	〃
海上災害防止センター	民間産業	〃	〃
奄美群島振興開発基金	民間産業	公的金融	〃
農林漁業信用基金	民間産業	〃	〃
《SNA、財務書類ともに民間扱いはなし》			

一致していたものが一致しなくなる機関

機 関	SNA上の公的分類		財務書類
	現行分類	改定案	
<特殊法人>			
農林漁業団体職員共済組合 業務経理	民間非営利	社会保障基金	連結対象外
日本たばこ産業株式会社	民間産業	公的非金融	〃
北海道旅客鉄道株式会社	〃	〃	〃
四国旅客鉄道株式会社	〃	〃	〃
九州旅客鉄道株式会社	〃	〃	〃
日本貨物鉄道株式会社	〃	〃	〃
東京地下鉄株式会社	〃	〃	〃
<認可法人>			
国家公務員共済組合・同連合会	民間非営利	社会保障基金	〃
地方公務員共済組合・同連合会			
警察共済組合			
公立学校共済組合			
給付経理、宿泊、医療経理以外			
エヌ・ティ・ティ企業年金基金 特例業務経理	〃	〃	〃
地方議会議員共済会 業務経理	〃	〃	〃
日本たばこ産業共済組合 業務経理	〃	〃	〃
日本鉄道共済組合 業務経理	〃	〃	〃
<その他>			
石炭鉱業年金基金	民間産業	社会保障基金	〃
日本製鉄八幡共済組合	〃	〃	〃
《財務書類のみ公的扱いはなし》			

(注1) I 基準又はII 基準を適用した場合

(注2) は公的扱いであることを示す

我が国の国民経済計算における政府諸機関の分類（格付け）基準 ＜改訂案＞

1. 分類対象としている政府諸機関

- 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（総務省公表の「特殊法人一覧」に記載のある法人）
- ④ 認可法人（特別の法律により設立される法人。「民間法人化された認可法人」を除く。）
- ⑤ 独立行政法人、地方独立行政法人
- ⑥ 社会保障基金に該当する機関※

※以下の基準の全てを満たす社会保険制度を社会保障基金とする。

- ① 政府による賦課・支配
- ② 社会の全体乃至特定の部分をカバー
- ③ 強制的加入・負担

2. 政府諸機関の部門分類（格付け）の枠組み

（1）金融機関、非金融機関の区分

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機関は、金融機関に分類する。

（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）で非金融機関に分類された場合のみ

売上高が生産費用の50%以上であれば、市場性があるとして、法人企業に分類し、それ以外は一般政府・非営利部門に分類する。

ただし、政府に対して販売される財・サービスについては、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、市場性は無いと判断する。

(3) 公的部門と民間部門の区分：政府による所有と支配

イ) (2) で一般政府・非営利部門に分類された場合

政府が役員の選任権を保有している場合は、一般政府に格付ける。

ロ) (1) で金融機関に分類された場合及び(2) で法人企業部門に分類された場合

下記①又は②を満たす場合は、公的企業（金融・非金融）に格付ける。

① 政府が、議決権の過半数を保有している。

② 取締役会等の統治機関を支配しており（過半数の任免権を持つ）、かつ、重要ポスト（社長、取締役会長、財務担当役員等）の任免を掌握している。

※1 格付けの単位

原則として法人単位で部門分類を行う。ただし、組織統合が行われたケースにおいては、可能な範囲で再編前の組織に対応するよう分割をして格付ける。また、各種共済組合についても、分割して格付ける。

特別会計等の非法人機関については、法律に基づく勘定等まで分割する。

※2 付随単位の取扱い

付随単位となる勘定がある場合には、親単位と同一部門とする。