

財投機関のあり方を考える¹

政策コスト分析および監査からのアプローチ

青山学院大学 熊谷彰矩ゼミナール²

小川 友美
千田 祐梨子
葉山 翔太
望月 健太郎
吉住 敏明

2006年12月

¹本稿は、2006年12月16日、17日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2006」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、青山学院大学熊谷彰矩教授をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

青山学院大学経済学部 小川友美
青山学院大学経済学部 千田祐梨子
青山学院大学経済学部 葉山翔太
青山学院大学経済学部 望月健太郎
青山学院大学経済学部 吉住敏明

目次

はじめに

第1章 財政投融資制度

- 第1節 財政投融資制度の役割
 - 1.1 財政の機能と財政投融資の機能
 - 1.2 資金供給の手法
 - 1.3 資金運用部時代の予算編成と財政投融資
- 第2節 財政投融資改革
 - 2.1 財政投融資制度の見直し
 - 2.2 資金調達の仕組みの改革
 - 2.3 事業の見直しと量的縮減
- 第3節 現行の財政投融資
 - 3.1 予算編成
 - 3.2 財政投融資計画額の推移
- 第4節 現行制度の問題点

第2章 財投機関債および政府保証債

- 第1節 財投機関債の現状
 - 1.1 財投機関債の発行状況
 - 1.2 財投機関債の格付け
 - 1.3 暗黙の政府保証
- 第2節 政府保証債の現状
- 第3節 現行制度の問題点

第3章 政策コスト分析の現状

- 第1節 政策コスト分析の意義
- 第2節 政策コスト分析の仕組み
 - 2.1 政策コストの構成要素
 - 2.2 政策コスト分析の対象事業
 - 2.3 分析における前提
 - 2.4 政策コスト分析の手順
 - 2.5 分析手法の拡張および公表資料の充実
 - 2.6 社会・経済的便益の資産
- 第3節 政策コスト分析の問題点
 - 3.1 財投機関ごとに行われる政策コスト分析
 - 3.2 分析実施主体が異なる政策コスト分析

第4章 会計検査院の現状と課題

- 第1節 会計検査院の機能
 - 1.1 公監査とは
 - 1.2 会計検査院の機能
 - 1.3 会計検査院の位置づけ
 - 1.4 会計検査院の観点
 - 1.5 国会への検査報告書提出の流れ
 - 1.6 会計検査院法改正
- 第2節 海外との比較
 - 2.1 議会附属型会計検査院
 - 2.2 司法型会計検査院
- 第3節 実現可能性
- 第4節 会計検査院の課題

第5章 政策提言

- 第1節 今後の財投機関における資金調達
- 第2節 政策コスト分析
 - 2.1 事業ごとの政策コスト分析
 - 2.2 会計検査院による政策コスト分析
- 第3節 会計検査院の機能の拡充
 - 3.1 現行制度に対しての具体的改革案
 - 3.2 決算監督主体から予防的監督としての監督主体
 - 3.3 会計検査院の地位
- 第4節 今後の財投機関に対しての具体的提言

参考文献・データ出典

はじめに

財政投融資は、財投機関に対して資金供給を行っており、様々な政策目標を遂行している。我が国において、財政投融資は財政政策上欠かせない重要な役割を担っている。かつて、資金需要とは関係なく郵便貯金・年金積立金から資金が流入することにより、制度自体が肥大化していた。また、資金の使途に対して監視する機能が全く無かったために、財投機関自体には経営を効率化するインセンティブが働かず、非効率的な運営が行われていた。時代状況の変化とともに、これら財政投融資制度における多くの問題が浮き彫りとなり、それを改善、解決していくために、平成13年度に抜本的な改革が行われることとなった。

財政投融資改革の中心は、郵便貯金・年金積立金の資金運用部預託義務廃止と完全自主運用、財投機関の資金調達に、財投機関債を主とし、政府保証債、財投債によって補填されること、政策コスト分析を充実することである。

財政投融資改革から5年経った現在、改革は一定の成果を挙げているといえる。しかしながら、各財投機関の主力の資金調達が財投機関債になったわけではなく、未だ財政投融資に依存している面が見られる。また、政策コスト分析が、本来の目的である「事業の見直し」という点において、効果を発揮していないといったような、ディスクロージャーの面でも問題を残している。これでは、当初の改革の意図が達成されていないと言わざるを得ない。また、財投機関に対する監査を行う会計検査院が、国際基準と比較して、低い位置づけにあることも問題である。以上のことから、私たちは、財政投融資改革によって真に財投機関の効率化が図られたとは言い難いのではないかと考えた。

そこで、本論文では、現行の改革を実効性のあるものとし、更なる経営効率化へのインセンティブを財投機関に与えるために、現状分析を行い、これら問題点について考察し、政策提言を行っていきたいと考える。

以下では本論文の構成について示す。

第1章では、まず、日本における財政投融資制度の役割とその機能を考察する。次に、旧財投制度の枠組みを詳細に示し、財政投融資改革へ至った背景、平成13年度財政投融資改革について分析を行う。

次に、現行の財政投融資制度についての現状分析を行い、分析結果から問題点の抽出を行う。

第2章では、財投機関債と政府保証債についての現状分析を行い、改革のポイントの一つでもある、財投機関債の導入の意義、発行状況、更には財投機関債の格付けについて示す。次に、政府保証債の発行予定額等の現状について示す。最後に、これら分析結果から問題点の抽出を行う。

第3章では、政策コスト分析についての現状分析を行う。まず、政策コスト分析の意義を示す。次に、その仕組みについて触れるとともに、その役割を論じ、分析結果から問題点の抽出を行う。

第4章では、現在日本における公監査の役割を果たしている会計検査院の現状分析を行い、海外の事例を踏まえながら会計検査院の位置付けについて考察する。そして、分析結果より問題点を抽出する。

第5章では、これまでの章において導き出された問題点を総括し、政策提言を行う。具体的には政策コスト分析の事業ごとの試算の公表等の徹底を図るとともに、それをもとに各財投機関の予算編成に会計検査院の意見を反映させる等の抜本的改革を行い、公監査の機能の拡充を提言する。

第1章 財政投融資制度

本章では、第1節にてまず、財政投融資制度の役割を財政の機能を踏まえながら述べ、さらにその資金供給の手法について示す。第2節では、財政投融資改革の必要性を踏まえつつ、改革後の資金調達の仕組みや事業数などについて示す。第3節では現行の財政投融資制度の問題と私たちが考えている、予算編成の流れや、財政投融資額の推移を踏まえ、現行制度の問題点について言及する。

1.1 財政の機能と財政投融資の機能

我が国の経済は民間主導の市場原理のもとで展開されているが、国民が行う経済活動について、政府が財政上の関与を行い、その活動を維持・発展させることに、政策的な意義があると判断される場合がある。

このような政府が供給する財・サービスの財源としては、以下の2つに大別される。

- 無償資金（補助金等の予算措置や税の優遇措置による方法）
- 有償資金（元利の返済等が必要な資金を用いる方法）

日本の場合、前者が一般会計や特別会計による予算措置、後者が財政投融資である。国の信用力を背景とする有償資金等の活用は、補助金等の活用とともに、財政政策に不可欠の手段であり、我が国に限らず、米国、イギリス、ドイツ、フランスなど、多くの国で行われている（図表1-1-1）。もっとも、その具体的な仕組みや対象事業は、それぞれの制度ができた歴史的経緯や金融市場の状況などが異なるため、国によって様々である。

例えば、融資の財源については、日本では主に国債の一種である財投債の発行を通じて調達しており、租税は用いない仕組みになっているが、アメリカやイギリスでは、租税と国債により資金を調達している。ドイツでは、連邦政府による投融資のほか、政府基金・債権発行・民間金融機関からの借入などを原資としている。フランスでは、政府の貸付金勘定を財源とする。資金供給の具体的な手法については、多くが事業を行う政府関係機関に対して政府から直接融資を行うという手法が多く用いられている一方、アメリカでは政府により債務保証を行うという手法が多く用いられている。

また、対象分野については、国の毎年度の融資額のうち地方公共団体に対する融資額の割合は、日本では3割程度であるのに対し、イギリスでは約9割となっている。逆に、アメリカでは、国の地方公共団体に対する融資はほとんど行われていない。

このように、日本も欧米諸国も、具体的な仕組みや対象分野に違いはあるが、政府の財政政策の手段として、有償資金の活用が重要な役割を果たしていることには変わりない。

図表 1 - 1 - 1 欧米諸国による有償資金の活用

	米国	EU	イギリス	ドイツ	フランス	日本
政府による信用供与を一元的にまとめたもの	連邦信用計画	-	なし	なし	なし	財政投融資計画
政府貸出残高	152 兆円	-	14 兆円	7 兆円	3 兆円	300 兆円
融資の主な対象部門	民間部門	民間部門	公的部門 (地方自治体)	公的部門 (州政府、復興金融公庫)	民間部門	公的部門 (財投機関、地方自治体)
主な対象分野	住宅、 中小企業、 教育、 地域開発、 農業、貿易	社会資本、 中小企業	中小企業、 教育、 貿易、 海外援助	住宅、 中小企業、 社会資本 貿易	住宅、 中小企業、 社会資本、 貿易	住宅、 中小企業、 社会資本、 農業、海外援助

注) 政府貸出残高は、米国は平成 17 会計年度末連邦信用計画残高、日本は平成 17 会計年度末財政投融資計画残高、その他は平成 16 会計年度末の数値である。

(出所) 『財政投融資レポート 2006』より青山学院大学熊谷彰矩ゼミナール作成

国が特定の事業や活動に財政上の関与を行う際、どのように補助金等(予算措置)や有償資金(財政投融資)を使い分けるのかについて、財務省は以下のように記している。「一般に、当該事業等が、ある程度の採算性を持ち、事業者等が貸付金の返済を通じてコスト意識を持つことにより事業等の効果的な実施が可能となるものは、財政投融資による支援の方が適切であると考えられる。」¹

このような点を踏まえて、有償資金である財政投融資の活用が適切な分野を整理してみると、以下の4点があげられる。

有料道路のように受益者負担を求めるべき分野

社会資本の整備であっても受益者が特定できる場合には、受益者に一定の負担を求める方が資金を無償資金で賄うよりも適当である。

中小企業対策のように自助努力が期待される分野

このような分野では、長期的に低利の資金を融通する方が自助努力を引き出すことができ、資源配分上適切であり、政策効果も高くなる。

環境・福祉対策のように市場メカニズムになじまない分野

外部経済効果が大きく、市場メカニズムに任せただけでは、財・サービスの適切な配分がなされない場合、財政投融資の活用によって政策目的の達成を図る。

住宅金融のように民間経済を奨励・補完すべき分野

以上に述べたように、「財政投融資」とは、有償資金と、それをを用いるのが適切な政策とをつなぐ仕組みであるということがいえる。

政府の経済活動である財政は、「資源配分の効率化」、「所得再分配」、「経済の安定化」の3つの役割²を担っている。まず、「資源配分の効率化」とは、市場メカニズムでは適切に供給され得ない、社会経済的に必要な財・サービスの供給を、財政資金の配分を通じて行うという機能である。次に「所得の再分配」とは、歳入面では所得について累進税率をもつ租税制度により、歳出面では低所得者に対する各種の社会保障関係支出などにより、所得の分

¹ 財務省「財投レポート 2006」より引用

² R・A・マスグレイブの財政の3機能

配における高所得者と低所得者との過度の格差を緩和する機能である。最後に「経済の安定化」とは、景気の状態に応じて、政府が政策的に市場に介入し、国の支出の調節を行うことで、経済を安定的に保つという機能である。

財政投融資は、社会経済的に必要な財・サービスを供給するためや、社会・経済情勢に対応して機動的・弾力的な資金供給を行うために、財政投融資資金の配分を行うことにより、財政を通じて政府が果たす3つの機能のうち、主として「資源配分の効率化」機能と「経済の安定化」機能の2つの役割を担っている。

1.2 資金供給の手法

財政投融資は、政府が実施する様々な施策のうち、社会資本整備や政策金融など様々な分野において活用されている。

財政投融資が活用されている社会資本整備としては、利用者を特定できる高速道路や下水道事業などがある。事業実施の為に財政投融資によって供給された資金は、利用者から徴収した利用料などで返済されている。この仕組みにより、国民の租税負担を抑えながら、様々な政策の実施が可能となる。戦後、わが国において社会資本整備に充てる税財源が不足する中で、急速に社会資本整備の水準が高まったのは、財政投融資を活用した結果であるとの評価もある。

最近では、中小企業対策として、十分な融資枠を確保することでセーフティネットをさらに充実させるなど、経済情勢に配慮した施策を実施している。このように、政府は、財政投融資を活用することにより、時々々の国民のニーズや社会経済情勢の変化に対応した経済活動を補完している。

資金供給の具体的な手法としては、(1) 財政融資、(2) 産業投資、(3) 政府保証の3つがある。

(1) 財政融資とは、財政融資資金によって行われる融資であり、具体的には以下の通りである。

□ 財政融資資金

財政融資資金は財投債(国債)の発行を通じて金融市場から調達した資金等を財政融資資金として政府が支援するに相応しい事業を行う国の特別会計や地方公共団体、公庫・銀行、独立行政法人等に融資している。国の信用に基づき、最も有利な条件で資金調達しているため、長期・固定・低利での資金供給が可能となる。

郵便貯金資金及び簡易生命保険資金

郵便貯金資金と簡易生命保険資金は、原則として市場で自主運用されているが、財政力の弱い地方公共団体の資金確保のため、例外的に、地方債計画・財政投融資計画の枠内で、政府が定める統一的貸し付け条件のもとで、地方公共団体に対して直接融資を行っている。なお、郵政民営化関連法に基づき、平成19年10月に予定されている郵政民営化後は、郵便貯金資金及び簡易生命保険資金による直接融資については、財政投融資計画の枠外となる。

(2) 産業投資とは、国が保有するNTT株、JT株の配当金や国際協力銀行の国庫納付金等を原資として、産業の開発及び貿易の振興の為に産業投資特別会計が行う投資である。

(3) 政府保証とは、公庫・独立行政法人などが金融市場で資金調達する際に政府が保証をつけることで、事業に必要な資金を円滑かつ有利に調達するのを助けるものである。

このように、財政投融資は、国が財投機関に対して有償資金を供給し、財投機関はそれを原資として事業を行い、その事業からの回収金等によって資金を返済するという金融的手法を用いている。

昭和26年にスタートした財政投融资の制度は、戦前の預金部資金制度に比べると、原資面においてははるかに大規模である。

大蔵省資金運用部は、資金運用部資金法に基づく概念上の機関である。この運用と管理を所管したのは、発足時には大蔵省銀行局であったが、昭和27年より理財局となった。

財政投融资として運用される資金¹は、資金運用部資金、簡保資金、産業投資特別会計の資金、政府保証債などに分類されるが、そのなかで最大の比重をもつのは資金運用部資金である。戦後の財政投融资制度を特徴づけているのは、資金運用部資金法²を根拠とした資金運用部による大規模な資金の一元的管理である。

資金法は、郵便貯金をはじめとした資金毎に資金運用部への義務預託ないし預託可能を定められた。同時に預託が義務づけられた資金、および預託可能とされた資金の根拠にも、資金運用部への預託がさだめられた。

財政投融资の骨格は、資金運用部に預託を義務づけられた資金、義務ではないものの預託された資金、相対的に自主運用が認められている簡保資金、産業投資特別会計法による資金、政府保証された投資対象機関の債券を原資として、国債の購入、決定された財政投融资対象機関³への投融资をおこなうものである。

資金運用部が管理し財政投融资の最大の原資とされたのは、郵便貯金⁴である。資金法第二条第一項は、郵便貯金として受け入れた資金は、その種別を問わず日常の払い戻し資金、および郵便貯金法の規定にもとづく貸付けに必要な資金(小規模な学業資金等)以外は、すべて資金運用部へ預託せねばならないとした。また資金法は、資金運用部特別会計および簡易生命保険特別会計をのぞく特別会計の決算に生じた余剰金の積立金を預託せねばならないと定めた。

資金運用部が管理した郵便貯金と並ぶ大規模資金は、厚生年金と国民年金の積立金があった。厚生年金保険料は年金勘定の歳入とされる⁵が、保険給付等をまかなったのちに余剰金が生じる。この積立金が資金運用部に預託された。郵便貯金は資金運用部にとって有力な原資であるが、基本的に個人の自発的な貯蓄である。これにたいして厚生年金掛金は強制的に徴収される。それだけに資金運用部にとって適用事業所と被保険者の増加は、大規模原資の自動的調達として機能する。

厚生年金と同様に国民年金積立金もまた、資金運用部の原資調達システムの重要な構成要素であった。年金制度の整備は、社会保障制度の充実を目的としていたことはもちろんだが、資金運用部の資金の拡大と投融资の拡張に寄与した。年金制度の安定化の為に積立金の着実な運用が必要であり、資金運用部への預託が義務づけられた。

これらの資金運用は、一定の時代状況下においては「确实且つ有利な」⁶運用であったともいえる。しかし、時代状況の変化にもかかわらず、資金の預託制度は固定化され、一方において投資・融資の制度が温存されたばかりか肥大化したところに、財政投融资改革をへてもなお財政投融资が行財政改革の焦点として政治の論争をよぶ理由があるといわねばならない。

¹ここでの資金とは、財政投融资計画にいう資金以外も含む。

²以下、「資金法」とする。

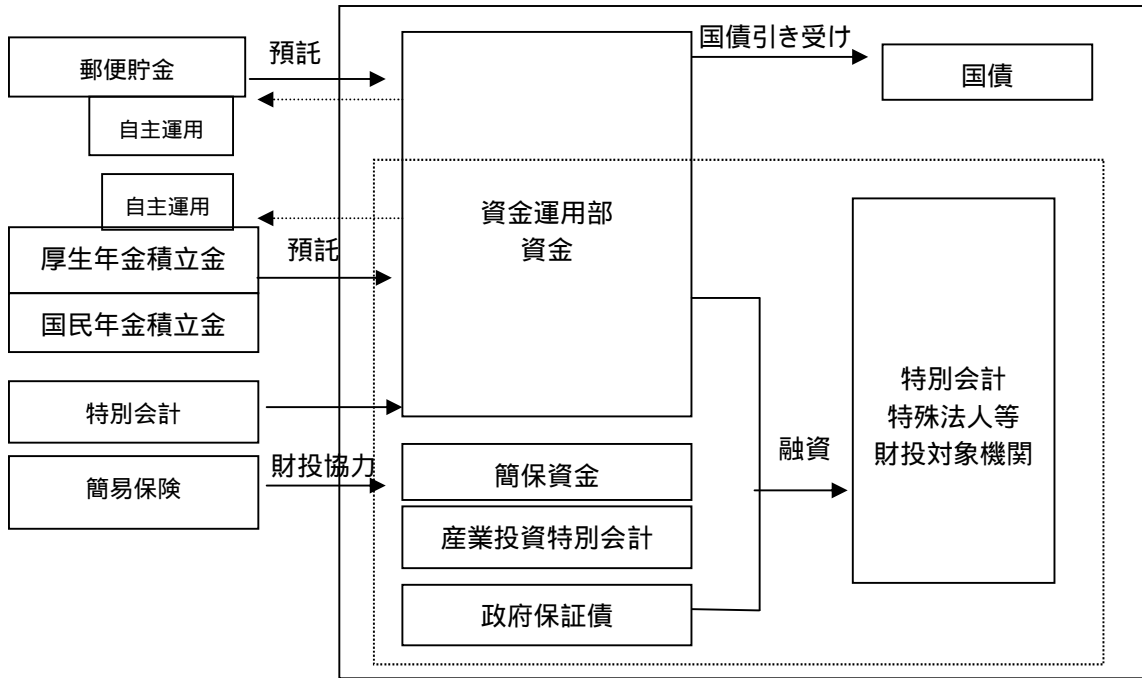
³以下、「財投機関」とする。

⁴以下、「郵貯」とする。

⁵厚生年金特別会計には、健康勘定、年金勘定、児童手当勘定、業務手当勘定がおかれている。

⁶資金法第一条において、集められた資金は「确实且つ有利な方法で運用することにより、公共の利益の増進に寄与される」と定められている。

図表1-1-2 旧財投の仕組み



(出所) 新藤宗幸『財政投融资』より青山学院大学熊谷彰矩ゼミナール作成

1.3 資金運用部時代の予算編成と財政投融资

財政投融资の所管機関は、大蔵省（財務省）理財局であった。しかし、財政投融资計画に計上された投融资、財投計画に登場しない国債引き受けや短期運用等、財投原資の配分は、一般ならびに特別会計予算の編成と密着しつつ決定されている。ここでは長年にわたった大蔵省資金運用部時代の予算編成と財政投融资の関係を見ていく。

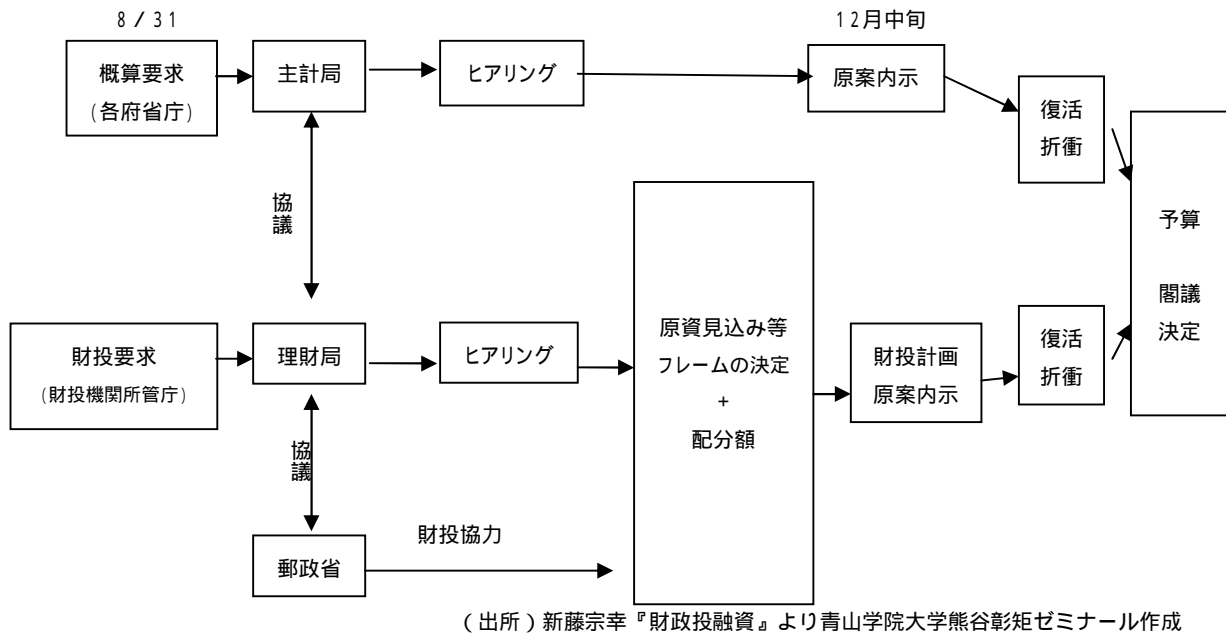
財投機関である特別会計や特殊法人などを所管する官庁は、8月末日までに予算の概算要求と同時に財政投融资の配分要求を理財局に提出する。したがって、要求官庁は無償資金である歳出予算と有償資金である財政投融资の組み合わせを、省内の概算要求編成過程において調整する。

主計局による概算要求に対するヒアリングは9月から開始されるが、これと同様に理財局も要求官庁からのヒアリングを実施する。その後、理財局内部の審査にかけられる。この審査は、まず事業実施の環境、各機関の実施能力と事業単価、各機関の経営状況を判断した上で、さらに政策的プライオリティを加味して、事業規模（融資規模）を決定する。次に事業実施に必要な資金のうち、財政資金に頼らずに調達できる資金額について審査する。このなかには各機関の自己資金の他に、一般会計や特別会計からの補助金、出資金、貸付金等が含まれる。財投所要額は事業費から自己資金などを控除した額を基本としている。

他方において、理財局は郵便貯金や年金資金などの預託額について所管機関と調整し、また簡易生命保険については財投協力がどの程度となるか詰めの作業を行う。こうして各機関の財投所要額と原資見込みが固まると、どの原資をどの機関にどれだけ配分するかが決定される。

財政投融资は、予算の大蔵原案と同時に内示されてきた。そして、予算の復活折衝と同様に、財政投融资についても復活折衝が行われる。復活折衝をへて確定した予算が閣議に提出されるのと同時に、財政投融资計画も閣議に提出される。

図表 1 - 1 - 3 旧財投時代の予算編成の流れ



第1節 財政投融资改革

2.1 財政投融资制度の見直し

先に述べたように、財政投融资は日本において、財政政策上欠かせない重要な役割を担っている。しかし、時代状況の変化とともに、財政投融资制度における多くの問題が浮き彫りとなり、それを改善、解決していくために、平成13年度に抜本的な改革が行われることとなった。

平成13年度以前の財政投融资制度は、旧大蔵省の「資金運用部資金」に預託された郵便貯金、年金積立金や、簡易生命保険資金など、勤労国民が積み立てた零細な資金を一元的に管理し、その資金を国債への運用のほか、国・地方自治体・特殊法人等の事業の原資として貸付け、運用していた。この資金運用部資金は、一般会計予算に比べて、社会経済情勢の変化に機動的・弾力的に対応可能であるため、比較的「使いやすい」資金として政府や民間資本に活用されてきた。当然、財政融資資金法²が第一条で定めているように、これらの資金は、「确实且つ有利な方法で運用することにより、公共の利益の増進に寄与」せねばならない。しかし、この「确实且つ有利な方法」とは、極めて抽象的な規定であり、大蔵省の裁量によって決定されてきた。

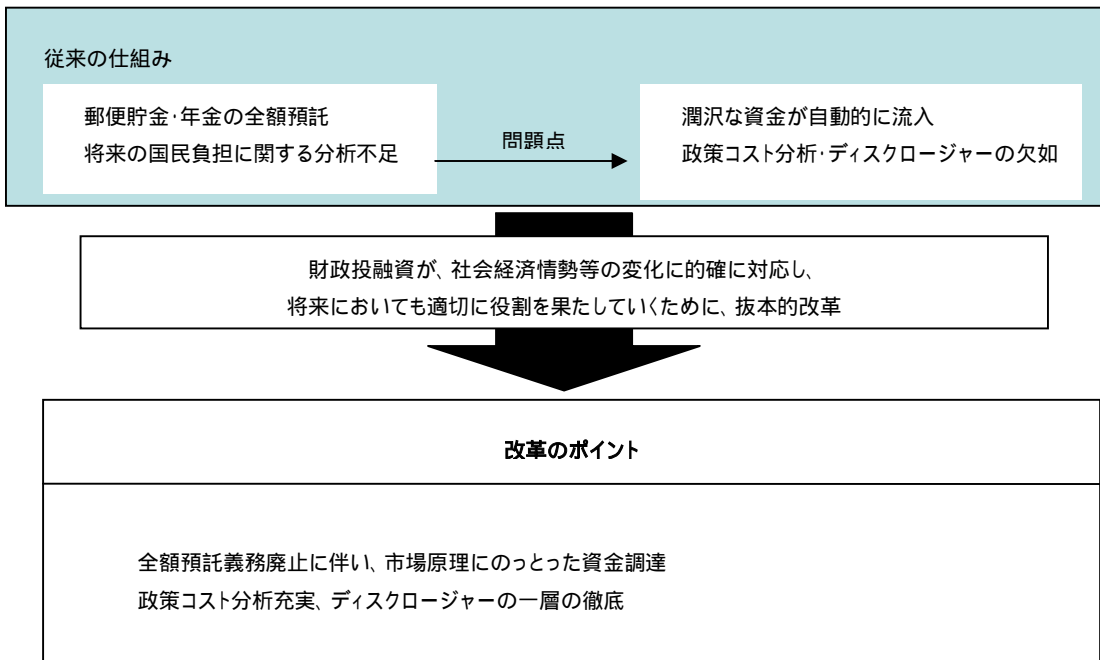
具体的な資金の用途については、第2次世界大戦直後から「高度経済成長期」には、民間の産業資本が不足するなかで、重化学工業、電力、貿易、外航船舶などの産業基盤の充実や、交通、通信などの社会資本整備に重点がおかれた。「高度経済成長」が終わってからは、民間金融機関では供給困難な、長期かつ固定金利の住宅ローンの供給や、上下水道の整備といった生活環境整備にシフトし、国内市場を広げる役割を果たした。

このように、資金運用部資金からの融資は、一定の時代状況においては、資金法に示されたように「确实且つ有利な」運用であったともいえる。しかし、時代状況の変化にもかかわ

らず、資金の預託制度は固定化され、財政投融资制度は温存されたばかりか、拡大していった。また、潤沢な財政投融资からの資金の自動的な流入が、特殊法人など財投機関の肥大化を招き、非効率的な運営の原因にもなった。

そこで、入口である財政投融资制度と、出口である財投機関を切り離すことで、この財政投融资制度の非効率性を解消するため、平成13年度から、財政投融资改革¹が行われた。その改革の中心は、郵便貯金・年金積立金の資金運用部預託義務廃止と完全自主運用、財投機関の資金調達、財投機関債を主とし、政府保証債、財投債によって補填されること、政策コスト分析を導入することである。これは、財政投融资制度の肥大化を抑制すること、市場からの資金調達によって、財投機関に市場原理を導入し、経営効率化へのインセンティブを与えること、これまで捉えられてこなかった政策コストを把握し、ディスクロージャーの強化を図ることが目的である。

図表1-2-1 改革の流れ



(出所) 『財政制度審議会』より青山学院大学熊谷彰矩ゼミナール作成

2.2 資金調達の仕組みの改革

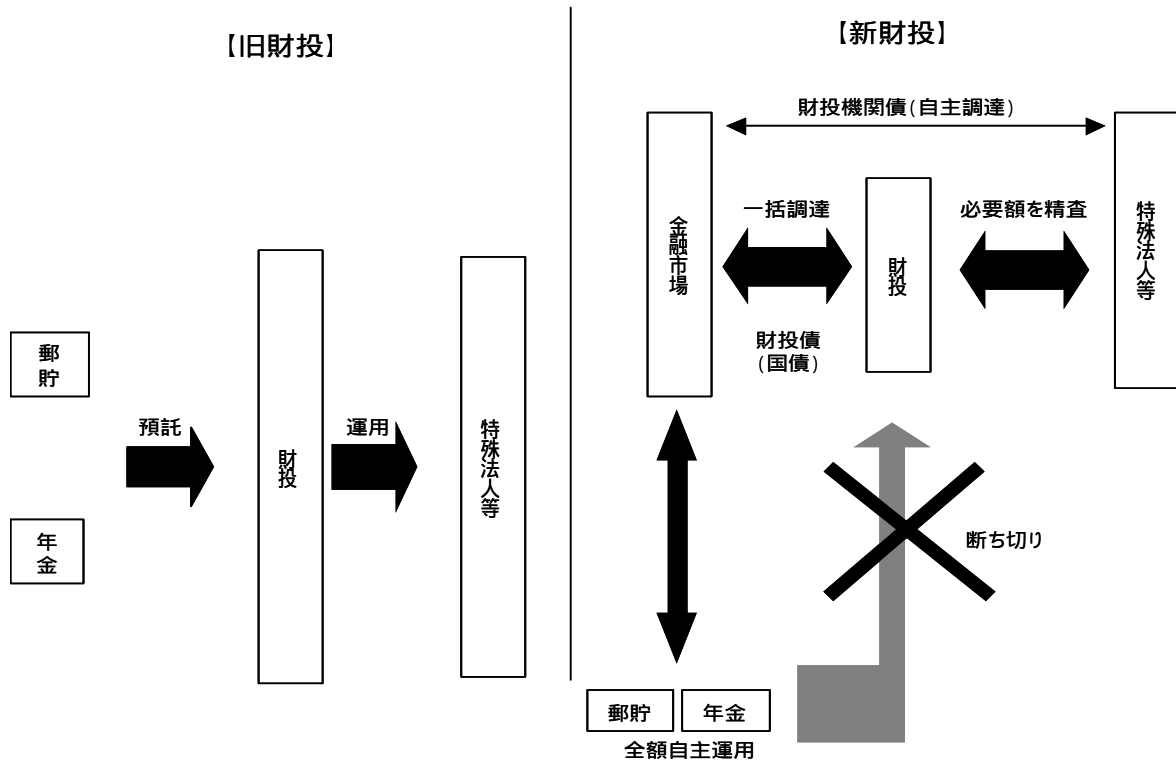
財投改革以前の財政投融资は、郵便貯金・年金積立金から国（資金運用部）に義務預託された資金を特殊法人等に運用する仕組みであった。この仕組みは、社会資本の整備等、日本の経済発展に貢献してきたが、その一方で特殊法人等が財投の資金を利用して行う事業（財投事業）の規模について、財政政策上のニーズよりも、増大する資金の運用ニーズを優先させて決定され、特殊法人等の財投事業の肥大化を招いたのではないかと、という見解もあった。これらを踏まえ、市場原理との調和を図るとともに特殊法人などの改革や効率化にも寄与するよう、平成13年度に抜本的な改革が行われた。

資金調達という観点からは、郵便貯金・年金積立金について、資金運用部への預託義務が廃止され、全額自主運用（原則市場運用）される仕組みへと改められた。この仕組みのもとでは、特殊法人等が行う財投事業について民業補完の観点から事業を見直すと共に、真に必

¹ 以下、「財投改革」とする。

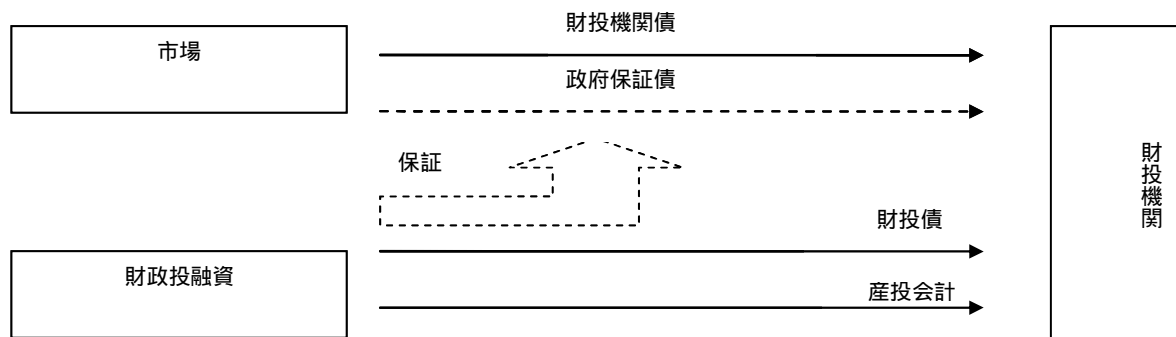
要な事業の資金調達については特殊法人等(財投機関)自身が財投機関債の発行により市場での自主調達に努め、財投機関債による資金調達では当該政策分野に必要な資金需要を満たすことが出来ない機関または資金コストが大幅に上昇してしまう機関に対しては、国民の負担を最小とする観点から、国(財政投融资資金)が財政融資資金特別会計を主体として発行される債券¹の発行により市場で資金を調達し、貸付けることとなった。これにより、郵貯・年金積立金と財政投融资の直接的繋がりは制度的に解消された。

図表1-2-2 旧財投から新財投へのイメージ



(出所) 『財政投融资リポート2006』

図表1-2-3 新財投での資金調達のイメージ



(出所) 『財政投融资リポート2006』

¹以下、「財投債」とする。

2.3 事業の見直しと量的縮減

平成 13 年 12 月 19 日に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」において、財投機関を含む全ての特殊法人等の事業について、組織・事業の見直し等の指摘が行われた。

財投機関が行う事業については、財投改革による民業補完性の精査等による重点化を中心に、特殊法人等整理合理化計画が指摘した事業の見直しが順次実施されている。

これにより、財投機関は大幅に縮小した。平成 16 年度の財投機関数は 47 機関であった。

図表 1 - 2 - 3 平成 16 年度の財投機関

(特別会計)	独立行政法人日本学生支援機構
都市開発資金融通特別会計	独立行政法人農業・生物系特定産業技術研究所
石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計	独立行政法人緑資源機構
	日本道路公団
国立高度専門医療センター特別会計	首都高速道路公団
国営土地改良事業特別会計	阪神高速道路公団
空港整備特別会計	本州四国連絡船公団
(公庫等)	独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構
住宅金融公庫	
公営企業金融公庫	独立行政法人中小企業基盤整備機構
国民生活金融公庫	独立行政法人奄美群島振興開発基金
中小企業金融公庫	独立行政法人科学技術振興機構
沖縄振興開発金融公庫	独立行政法人情報処理推進機構
農林漁業金融公庫	独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構
日本政策投資銀行	独立行政法人情報通信研究機構
国際協力銀行	(地方公共団体) 地方公共団体
(独立行政法人等)	(特殊会社等)
独立行政法人都市再生機構	民間都市開発推進機構
独立行政法人水資源機構	商工組合中央金庫
独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構	東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社及び西日本高速道路株式会社
独立行政法人環境再生保全機構	首都高速道路株式会社
独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構	阪神高速道路株式会社
独立行政法人福祉医療機構	成田国際空港株式会社
独立行政法人国立病院機構	関西国際空港株式会社
独立行政法人医薬基盤研究所	
日本私立学校振興・共済事業団	
独立行政法人国立大学財務・経営センター	

(出所) 『財政投融资リポート 2006』より熊谷彰矩ゼミナール作成

第3節 現行の財政投融资

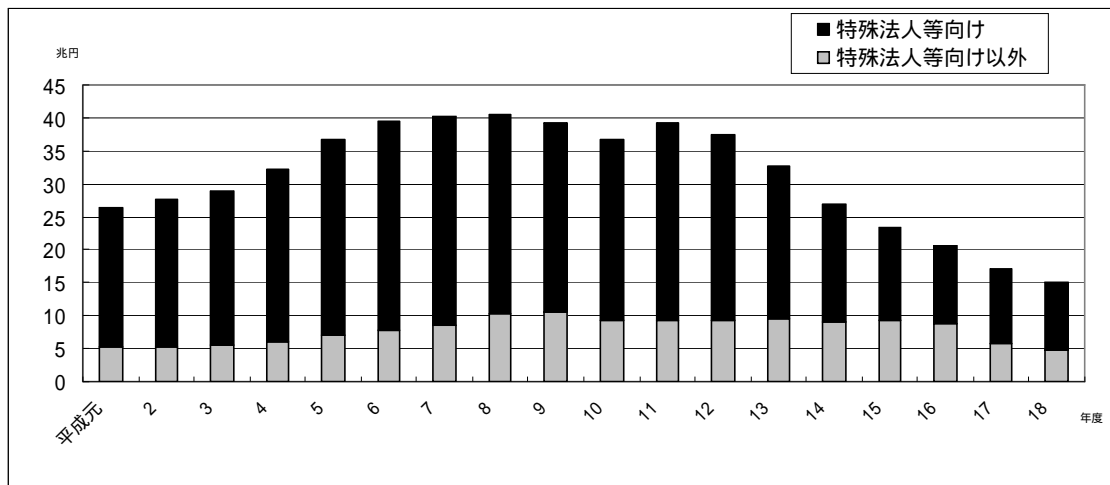
3.1 予算編成

平成13年度に行われた改革後も財投機関を所管する各省は、財投所要額の要求を理財局に提出する。この際の1つの大きな変化として財投機関債の発行予定額が自己資金予測に加わったことが挙げられる。この際、理財局のヒアリングと審査も対象機関の財務体質との関連で財投機関債の発行予定額に力点がおかれる。しかし、全体としての財投所要額は、財投債の発行予定額や政府保証の方針によって定まる。また、個々の財投機関への投融资額に直接連動するとともに、財投機関債の発行予定額に影響をもたらす。したがって、旧来の制度と基本的枠組みに大きな変化はないものの、旧制度が原資調達のかなりの部分を自動的に予測できたのと異なって、新制度のもとでの原資調達は、財務省の裁量的判断に依拠する。したがって、それだけ主計局と理財局の関係が原資調達について従来以上に密になるとともに、財政投融资計画の重点事項が政府の予算政策に一段と密着し組み込まれた。

3.2 財政投融资計画額の推移

財政投融资計画額は、平成8年度の40.5兆円が過去最大で、平成18年度には、15.0兆円へと6割も減少した。(図表2-1-1) これは各年度におけるフローの財政投融资額計画額だが、ストックについても同じく減少傾向にあることが分かる(図表2-1-2)。ストックのピーク時である平成12年度の417.8兆円から、平成18年には279.4兆円¹と3割減した。ストックで279.4兆円はなお巨額だが、確かに財政融資額はフロー、ストックともに減少傾向にある。

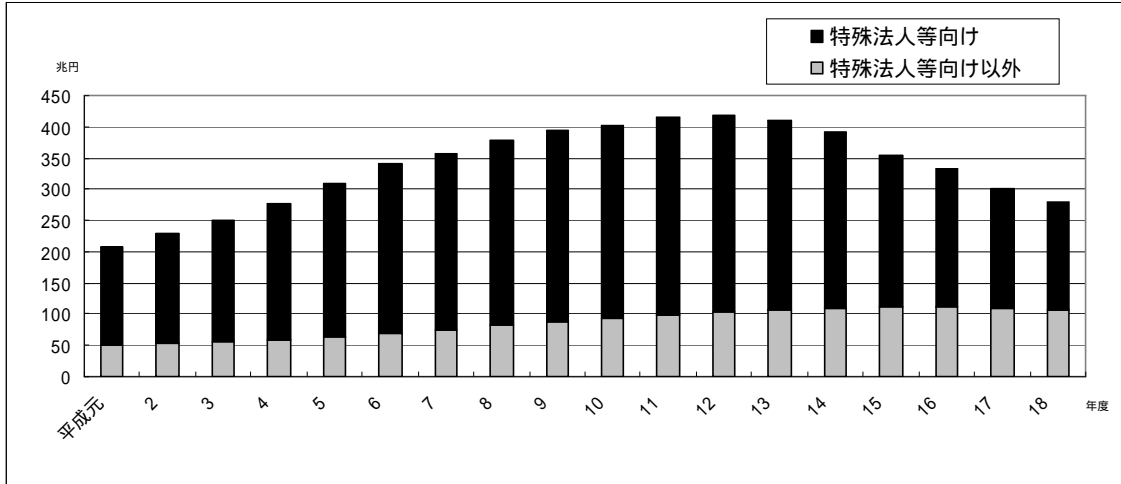
図表1-3-1 財政投融资計画額の推移(フロー)



(出所) 『財政投融资リポート2006』

¹ 見込み

図表 1 - 3 - 2 財政投融資計画額の推移 (ストック)

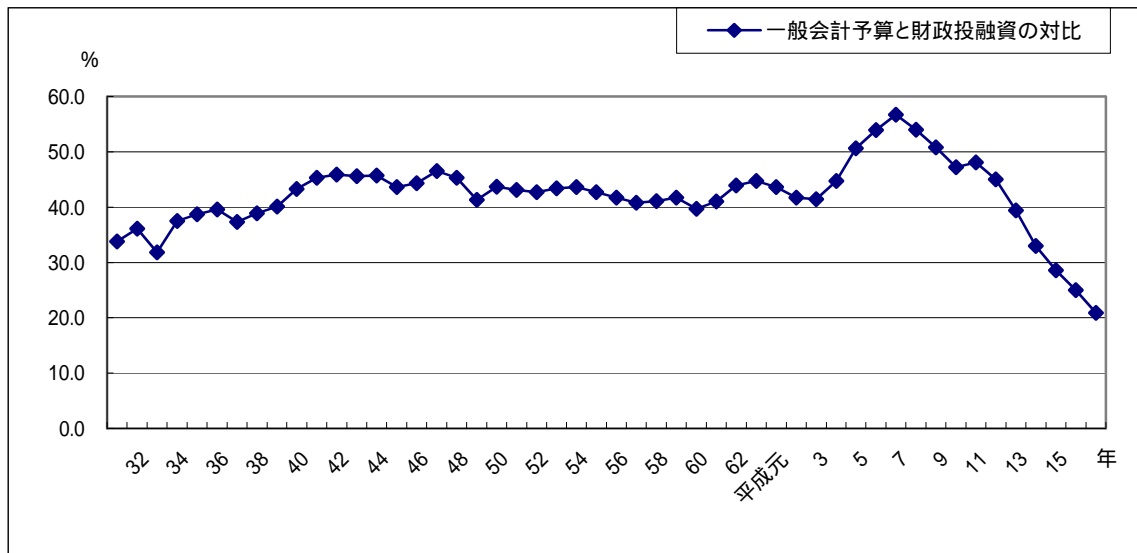


(出所) 『財政投融資レポート2006』¹

平成 13 年度改革によって郵便貯金・年金積立金と財政投融資の直接的繋がりが制度的に解消された。また、それによって財政投融資額そのものは改革前に比べ、大幅に減少しているといえる。

しかし、一般会計予算が約 82 兆円であることを考えると、現在でも財政投融資額が 17 兆円あるというのは、巨額であると言わざるを得ない。図表 1 - 3 - 3 には、財政投融資額の推移と、一般会計予算規模との対比を示している。

図表 1 - 3 - 3 一般会計予算と財政投融資の対比



第4節 現行制度の問題点

平成13年度の財投改革を経て、財政投融资額自体は顕著に減少する傾向を示している。しかし、前節でも述べたように、これは財投機関自体の減少が大きく起因していると考えられる。それは、次章以降でも述べていくが、改革によって導入された財投機関債が未だ資金調達全体の30%程度しか占めておらず、財投機関の資金調達は未だ政府保証債や財政投融资に依存していると言わざるを得ない点にある。

しかし、特殊法人等の財投機関は、そもそも、非採算性であったり、非効率的であったり、民間でまかなえない事業を国が行っているという性質を持った機関であるので、財投機関を市場原理に完全に当てはめてしまうわけにはいかない。そこで、私たちが考える現行の問題としては、予算編成の際に、政府の影響を受けない機関による監査が行われていないことが挙げられる。

第2章 財投機関債および政府保証債

平成13年度から開始された財投改革のもとで、財投機関は資金調達方法を大きく変化させることが求められた。特に、自らの責任で発行する財投機関債は、改革の大きな柱であった。本章では、財投機関債、政府保証債の現状分析を行い、現行制度の問題点を抽出していく。

第1節 財投機関債の現状

1.1 財投機関債の発行状況

財投機関債は平成13年度に行われた財政投融资改革において、財政投融资資金の出口部分における効率化を強化するために、それまでの財政投融资による直接融資であった特殊法人等の資金調達の在り方を大きく変更した。新たな資金調達手段として、財投機関債と財投債が導入された。財投機関債は各特殊法人が自らの信用力をもとに、個別に公募方式で金融市場に発行する債券であり、財投債は国が発行する国債である。財投機関債を発行する意義は、以下の3点である。

- 財投機関への市場評価の導入。
- ディスクロージャーが求められ、運営効率化へのインセンティブが働く。
- 運営効率化により、財政融資資金、補助金等の財政負担の軽減に資する。

それまでは政府保証が付かない政府関係機関債は「その他特殊債」ともいわれ、「放送債（日本放送協会）」及び、「東京交通債（帝都高速度交通営団）」以外は、すべて非公募方式で発行されてきた。財投機関債導入の目的として、独自の債券の発行により自らが市場から資金を調達することによって、各財投機関が市場の評価を受けることから、業務運営において効率化が図られるという観点において導入された。財投機関債は財投債、政府保証債に比べると高い利回りとなって発行されている。

財投機関債の発行については、平成12年12月に閣議決定された行政改革大綱に以下のように示されている。

「各特殊法人等において、市場評価を通じ特殊法人等改革の趣旨に沿った業務運営効率化へのインセンティブを高める等の観点から、財投機関債の発行に努めるものとし、財投機関債発行機関の拡充を図ることとする。」¹

この指針に基づき、財投改革実施以降、財投機関は財投機関債の発行に最大限努力をしているものとみなし、その発行額は各財投機関の裁量に任せられ、予算の決議事項には含まれていない。¹

¹行政改革推進事務局ホームページ<http://www.gyoukaku.go.jp/about/taiko.html>より引用。

各財投機関が掲げている発行方針としては、次の3点が挙げられる。

- 定例的かつ継続的な発行
 - ディスクロージャー・IR²の充実
 - 発行体の信用力、債券の流動性、市場環境に合致したフェアプライスの追及
- 平成17年度における財投機関債の発行は、24機関で行われており、その発行額は合計で5兆297億円となっている(図表3-1-1)。

¹衆議院ホームページ (<http://www.shugiin.go.jp>) 第147回国会 大蔵委員会 第16号参考

²財務情報のこと。

図表 3 - 1 - 1 財投機関債の発行状況

財投機関債の平成 16・17 年度発行予定及び実績並びに平成 18 年度発行予定

(単位) 億円

機関名[平成 17 年度末現在]	金額				
	平成 16 年度		平成 17 年度		平成 18 年度
	発行予定	実績	発行予定	実績	発行予定
住宅金融公庫	15,000	3,600	27,600	20,378	34,100
公営企業金融公庫	4,000	4,000	4,000	4,000	4,200
国民生活金融公庫	2,400	2,400	2,400	2,400	2,400
中小企業金融公庫	2,400	2,400	2,400	2,400	2,400
沖縄振興開発金融公庫	200	200	300	300	300
農林漁業金融公庫	230	230	230	230	230
日本政策投資銀行	2,400	2,400	2,400	2,000	2,400
国際協力銀行	2,400	2,400	2,600	2,600	2,600
独立行政法人都市再生機構(都市基盤整備公団) (地域振興整備公団<地方都市開発整備等事業勘定>)	1,340	1,600	2,400	1,800	1,400
独立行政法人水資源機構	150	150	150	150	110
独立行政法人鉄道建設 ・運輸施設整備支援機構	650	650	860	898	950
独立行政法人環境再生保全機構	70	70	50	50	財投対象外
独立行政法人福祉医療機構	600	600	1,190	1,190	1,215
独立行政法人国立病院機構	-	-	30	30	30
日本私立学校振興・共済事業団	70	70	70	70	80
独立行政法人国立大学財務・経営センター	-	-	50	50	50
独立行政法人日本学生支援機構	760	760	1,100	1,100	1,170
独立行政法人緑資源機構	65	65	65	65	61
日本道路公団	5,300	5,300	3,000	3,000	平成 17 年 10 月 1 日解散
首都高速道路公団	700(100)	650	320(150)	470	
阪神高速道路公団	450	450	300	400	
本州四国連絡橋公団	100	420	231	231	
独立行政法人日本高速道路 保有・債務返済機構()	平成 17 年 10 月 1 日設立		2,349	2,350	5,300
独立行政法人中小企業基盤整備機構 (地域振興整備公団<工業再配置等事業勘定>)	160	-	産業投資特別会計のみ		産業投資特別会計のみ
商工組合中央金庫	3,804	3,804	4,135	4,135	財投対象外
東日本高速道路株式会社()	平成 17 年 10 月 1 日設立		-	-	250
中日本高速道路株式会社()	平成 17 年 10 月 1 日設立				250
西日本高速道路株式会社()	平成 17 年 10 月 1 日設立				250
首都高速道路株式会社()	平成 17 年 10 月 1 日設立		-	-	100
阪神高速道路株式会社()	平成 17 年 10 月 1 日設立		-	-	50
成田国際空港株式会社	797	500	563	300	財投対象外
関西国際空港株式会社	-	300	13	-	85(7)
合計 【機関数】	4 兆 4,046 億 円 (100 億円) [23]	3 兆 3,019 億 円 [23]	5 兆 8,806 億 円 (150 億円) [25]	5 兆 297 億 円 [24]	5 兆 9,981 億 円 (7 億円) [24]

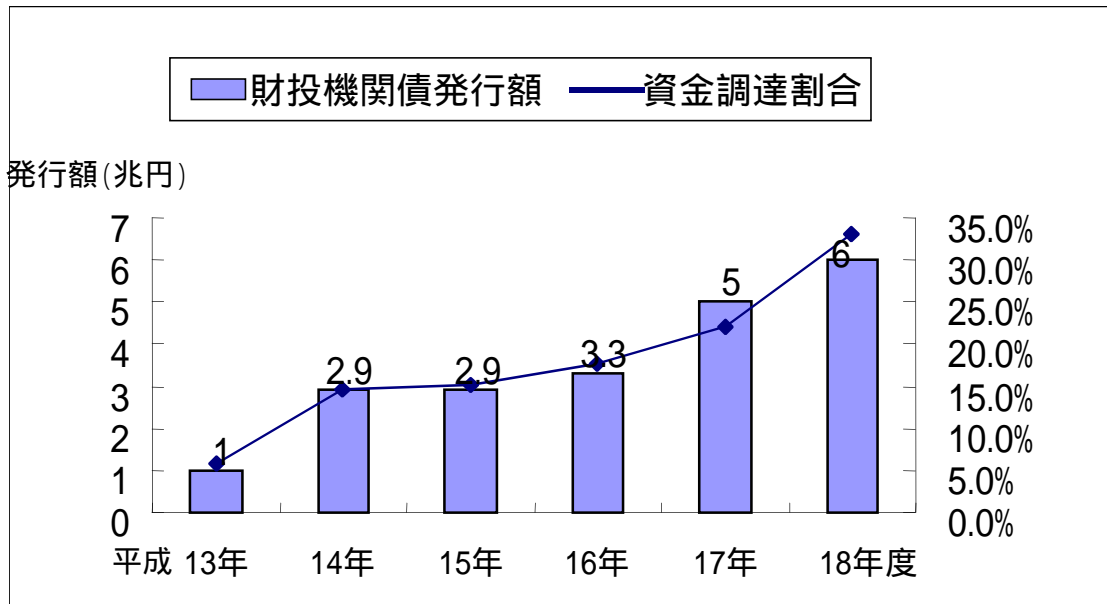
- (注) 1. 機関名欄の()書は、組織変更前の機関名である。
 2. 金額は額面ベースであり、同欄の()書は、前年度繰越分で外書である。
 3. 独立行政法人都市再生機構の平成 16 年度の金額は、旧都市基盤整備公団分を(300 億円)含む。

日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団及び本州四国連絡橋公団は、平成 17 年 10 月 1 日をもって解散し、同日新たに設立された独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構、東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社及び本州四国連絡高速道路株式会社にその業務を承継した。

(出所)財務省『財政レポート 2006』より青山学院大学熊谷彰矩ゼミナール作成

財投機関債の導入以後、各財投機関¹とも財投機関債の発行に目論見書の作成が必要となり、従来のように財政投融资から直接資金を受け入れていた当時よりも、情報開示が進んだ事は確かである。財投機関債の発行を契機に、各財投機関は投資家説明会の開催や、ホームページによる情報公開により、積極的なディスクロージャーが行われ、業務の効率化が進められている。財投機関債導入から 5 年たった現在、財投機関債の発行額、各財投機関債発行機関における、資金調達に占める財投機関債の割合は、一定の伸びを見せ、現在までのところ、平成 17 年度実績で発行額は約 5 兆円、資金調達に占める財投機関債の割合は 22.1%²となっている(図表 3 - 1 - 2)。

図表 3 - 1 - 2 財投機関債発行推移



(出所)財務省『財政投融资の概要(18年度は予定)』より作成

財投機関債については、資金調達の方法として、「ALMの効果、調達コスト、市場の状況等を勘案しながら、財政融資資金の借入による調達と財投機関債による調達の効果的組み合わせを検討することが適当であると考えられる。」³との指摘がなされていることから、今後も財投機関債の発行は継続していくものと考えられる。しかし、図表 3 - 1 - 2 より、財投機関債の発行推移は

¹以下、財政投融资を受けている機関を「財投機関」と呼ぶこととする。

²財務省「財政投融资レポート 2006」より引用

³『財政投融资改革の総点検』(財政制度等審議会財政投融资分科会)平成 16 年 12 月 10 日及び『財政投融资改革の総点検フォローアップ』(同)平成 17 年 12 月 12 日より引用

緩やかな伸びを見せているにせよ、主力的な資金調達手段とは言えず、特殊法人等の資金調達において中心的な役割を担っているのは、依然として財政投融资資金等と政府保証である（図表3-1-3）。

図表 3 - 1 - 3 平成 16 年度財投実績等の状況

(単位) 億円

法人名	財投実績	財投機関債発行額	外部資金調達額	財投機関債依存率
	(下段は12年度)	(下段:収入金ベース)		
日本道路公団	22,078 [23,612]	5,300 [5,298]	29,518	17.9
首都高速道路公団	4,477 [3,676]	650 [649]	6,673	9.7
阪神高速道路公団	2,624 [3,516]	450 [449]	3,475	12.9
本州四国連絡橋公団	875 [1,466]	420 [419]	2,101	20.0
関西国際空港株式会社	257 [221]	300 [299]	1,477	20.3
成田国際空港株式会社	169 [254]	500 [499]	709	70.4
東京地下鉄株式会社	- [165]	-	-	-
緑資源機構	78 [327]	65 [64]	325	19.9
鉄道建設・運輸施設整備支援機構	808 [1,343]	650 [649]	3,602	18.0
水資源機構	411 [933]	150 [149]	602	24.9
石油天然ガス・金属鉱物資源機構	4 [10]	-	-	-
国立病院機構	368 [942]	-	-	-
環境再生保全機構	10 [246]	70 [69]	79	87.5
中小企業基盤整備機構	15 [208]	-	-	-
都市再生機構	11,055 [11,784]	1,600 [1,599]	15,802	10.1
国民生活金融公庫	21,946 [32,868]	2,400 [2,399]	24,547	9.8
住宅金融公庫	- [65,711]	3,600 [3,600]	-	-
農林漁業金融公庫	1,850 [2,520]	230 [229]	2,232	10.3
中小企業金融公庫	9,715 [14,899]	2,400 [2,399]	12,227	19.6
公営企業金融公庫	12,517 [17,791]	4,000 [3,997]	20,595	19.4
沖縄振興開発金融公庫	722 [1,194]	200 [199]	967	20.7
日本政策投資銀行	6,355 [8,257]	2,400 [2,399]	8,945	26.8
国際協力銀行	9,311 [8,997]	2,400 [2,399]	13,576	17.7
日本私立学校振興・共済事業団	170 [330]	70 [69]	539	13.0
商工組合中央金庫	100 [429]	3,804 [3,804]	-	-
福祉医療機構	3,789 [4,137]	600 [599]	4,388	13.7
雇用・能力開発機構	- [-]	-	-	-
労働者健康福祉機構	- [-]	-	-	-
日本学生支援機構	3,067 [1,887]	760 [760]	3,827	19.9
国立大学財務・経営センター	544 [665]	-	-	-
農業・生物系特定産業技術研究機構	- [19]	-	-	-
新エネルギー・産業技術総合開発機構	94 [-]	-	-	-
科学技術振興機構	15 [37]	-	-	-
情報処理推進機構	0 [34]	-	-	-
情報通信研究機構	98 [-]	-	-	-
医薬品医療機器総合機構	6 [19]	-	-	-
奄美諸島振興開発基金	3 [31]	-	-	-

注(1) 12年度の財投実績のうち、独立行政法人に係る計数は、当該法人が事業を継承した旧法人又は特別会計に係る分である。

注(2) 12年度の財投実績には16年度との比較のため、政府保証外国債を加えた金額を表示している。

注(3) 財投機関債発行額は、額面ベースの金額を表示しているが、財投機関債依存率の算定に当たっては、下段の収入金ベースの金額により算定している。

注(4) 財投機関債依存率 = 財投機関債発行額(収入金ベース)/外部資金調達額(収入金ベース。債券発行額、長期借入金借入額、寄託金受入額及び出資金受入額)%

注(5) 財投機関債が商工債券又は貸付債券担保住宅金融公庫債券である商工組合中央金庫又は住宅金融公庫及び財投機関債の発行がない法人については、財投機関債依存率の算定を行わないため、(B)及び(A/B)欄を記載していない。

(出所)平成18年度会計検査院報告書

また、特殊法人が長期的な事業を行うという性格から財投機関債において償還期間が10年以上の債券に偏る傾向がある。そのため供給超過から価格下落などを招く恐れがあり、債券の期間多様化などが必要となってくる。

1.2 財投機関債の格付け

各財投機関が発行する財投機関債において、平成18年9月30日現在、格付けによる市中での評価はどの機関も高い評価を受けており、政府系金融機関に関しての格付けは特に高い評価が得られている(図表3-1-4)。

図表3-1-4 政府系金融機関格付け

	R&I	ムーディーズ
公営企業金融公庫	AAA	
国際協力銀行	AAA	A2
日本政策投資銀行	AAA	A2
中小企業金融公庫	AA+	A2
国民生活金融公庫	AA+	
沖縄振興開発金融公庫	AA+	
農林漁業金融公庫	AA+	A1

(出所)各社ホームページより青山学院大学熊谷彰矩ゼミナール作成

1.3 暗黙の政府保証

前項より各財投機関は市場から高評価の格付けを得ていると述べたが、これらの高評価は各財投機関の財務内容を反映した結果とは言えない。法務省は特殊法人も倒産しうるとの法解釈をしているが、そもそも財投機関は各省庁が政策上必要であると判断し、国が設立したものであるという理由から、市場では、倒産した場合は最後には国が面倒をみるだろうという見方がある。実際に各格付会社も財投機関債についての格付けは、財投機関に対しての政府の支援も加味して評価を行っている。したがって、財投機関債の発行量に比例する形で財投機関のディスクロージャーや業務効率化が進展していくとは言いきれない状況である。

第2節 政府保証債の現状

政府保証債とは公団、公庫、事業団などの特殊法人等の発行¹する債券（政府関係機関債）のうち政府が元本の償還及び利子の支払いを保証しているため政府保証債と呼び、財投機関債を発行することが困難な機関等について審査の上で政府保証付きの債券の発行が認められている。元利金支払いに対して政府保証が付せられていることより、国債に次ぐ信用力を有するものとしての位置付けがなされている。このため政府保証債の発行については、発行の都度、発行額・発行条件等について主務大臣の許可が必要とされ、また主務大臣は許可に関して財務大臣と協議することとされている。

政府保証債は財投機関債を導入したことにより、毎年債券に対しての保証額は増え、債券の種類も多様化している（図表3 - 2 - 1）。

図表3 - 2 - 1 政府保証債発行予定額

(億円)

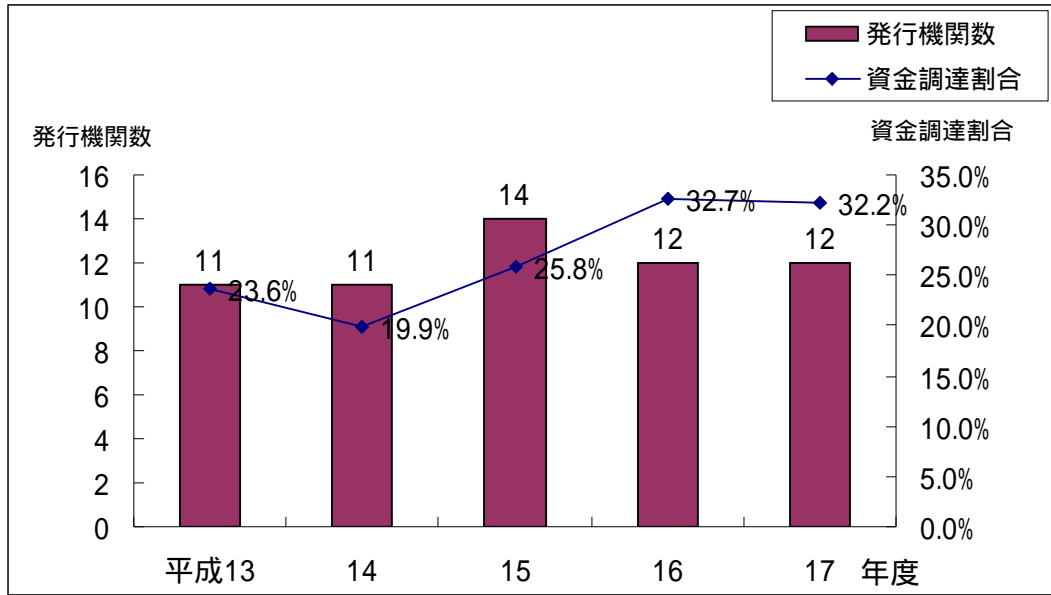
	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
2年債	3,600	7,200	14,400	18,000	10,000
3年債					2,000
4年債	14,400	18,000	19,749	23,000	21,000
6年債	2,500	1,900	1,700	1,400	800
7年債			7,000	12,500	8,900
10年債	22,463	23,002	29,162	35,096	35,529
15年債					2,000
合計	47,613	50,252	72,011	89,996	80,229

（資料）財務省 政府保証発行予定額の各年のデータをもとに青山学院大学熊谷彰矩ゼミナル作成

また財投機関による政府保証発行機関数および、発行機関数による資金調達割合に関して13年度から17年度については以下のようになっている（図表3 - 2 - 2）。資金調達割合に関して、最近5年間について見ると、僅かながら上昇の傾向が見られる。

¹ 政府保証債の発行体は各財投機関である。

図表 3 - 2 - 2 政府保証発行機関数



(資料) 財政制度等審議会『財政投融資改革の総点検』より青山学院大学熊谷彰矩ゼミナル作成

各財投機関は資金調達における政府保証が占める割合を下げるのが求められ、公営企業金融公庫においては平成13年度の76.0%から平成14年度の72.2%、平成15年度の65.3%、平成16年度の60.8%、そして平成17年度には59.5%にまで割合を減らしている。しかし、政府保証債の増加傾向は、特殊法人等の組織の再編が進んでいる背景がある。その理由として民営化が予定されている場合には、財政投融資資金法上、財政投融資からの借入ができないために、その分を政府保証債によって調達しているからである。特に、道路系公団の資金調達額における政府保証債の発行が急増しており、旧日本道路公団であった、独立行政法人日本高速道路保有・債券返済機構においては、資金調達に占める政府保証の割合は78.9%である。他の道路系公団に関しても今後政府保証の割合を減らしていくとの方向だが、依然として高い割合を占めている。

第3節 現行制度の問題点

財投機関債の現状分析より、財投機関債の問題点として、依然として導入当初の目的が達成しきれていないという点があげられる。前節にも述べたように、財投機関債とはそもそも財投改革以前には存在しなかった各財投機関が独自の信用力をもとに、市場から資金調達を行うことにより市場からの評価を受けるということが導入の目的であった。しかし、財投機関債の導入から5年経過した現在、まだ当初の目標が達成出来たとは言えない。したがって、問題点として以下のことがあげられる。

まず、各財投機関の資金調達における財投機関債の割合は、財投機関債が導入されてから5年経過し、一定の伸びは見せている。しかし、現在においても各財投機関にとっての主体的な資金調達方法は財政投融資に偏っており、依然として財政投融資に依存している面が見られる。

この理由として、そもそも特殊法人による事業は民間では採算が取れない分野でもあり、必然的に財務内容は悪化してしまう面がある。このような機関が財投機関債により市場から資金調達を行う場合、資金調達にかかるコストが高くなってしまふ。また、財投機関債の発行計画は、市場への影響を勘案しながら、各財投機関の自主努力によって決められており、予算決議の対象ではない。財投機関債は財政融資資金借入や政府保証債と比較して調達コストが高くなることを踏まえて、各財投機関は資産調達の構成を検討している。従って、低コストでの調達が可能な財政投融资の方に偏ってしまうと考えられる。

確かに特殊法人という非採算部門で事業を行っている所に対して、財投機関債だけによる市場からの資金調達のみでは難しく、財政投融资による国からの融資は今後も必要であると考えられる。従って、経営の効率化を目指すには、各財投機関の資金調達の構成において、いかに最大限の財投機関債による調達を行うか、そして政府保証債、財政投融资資金を効果的に組み合わせるかということが争点となってくる。このため、現行のように財投機関債の発行予定額が予算決議の対象ではなく、各財投機関の自主努力という抽象的な目標に留めていることは問題であると考えられる。

第3章 政策コスト分析の現状と問題点

政策コスト分析は、平成 11 年度から行われ、平成 13 年度の財投改革以降、分析機関が分析の対象が全財投機関に広げられたことや、新たな分析を公表がされるなど更なる充実が図られている。しかし、現行の制度においても、依然として客観性・透明性の点で課題が残されている。本章では、政策コスト分析の現状分析を通してこのような問題点と導いていく。

第1節 政策コスト分析の意義

政策コスト分析とは、財政投融資を活用している事業に対して一定の前提条件を設定し、事業実施に伴う将来の国民負担を、財投機関ごとに各主務官庁が試算し、公表したものである。政策コスト分析は、財政投融資の対象事業における妥当性を判断する材料であり、財政投融資の透明性を高めるために平成 11 年度より導入された。

政策コスト分析を行うことによる意義は、以下の 3 点が考えられる。

(1) 財政投融資の透明性を高める

政策コスト分析は、財政投融資対象事業についての資金収支等を推計し、政策コストを明らかにする。また、財政融資資金からの貸付金に係る将来の回収見込みを明確にすることから、償還確実性の確認にも有益である。これらのことから、政策コスト分析は、財政投融資に関する情報のディスクロージャーに貢献するものであり、財政投融資の透明性を高める役割を有する。

(2) 事後的な評価材料となる

政策コスト分析は、その分析結果だけに限らず、その事業実施に伴う社会的・経済的便益についても可能なかぎり定量的に示すことにより、その事業の幅広い評価を行うことを可能にしている。分析手法についても、その拡充とともに、分析の前提条件や、その根拠についても詳細に示す方針が採られていることから、その事業を事後的に評価する材料となる。

(3) 事業のあり方の検討

政策コスト分析を行う過程を通じて、その事業の将来的な見通し、およびその財務への影響をより明確にする。また、分析手法を活用することで、事業を実施していく上でのリスクや、そのリスクが発現した時の財務影響を把握することが可能となるため、事業実施主体自身が、変更、見直し、といった事業のあり方を検討することができる。

第2節 政策コスト分析の仕組み

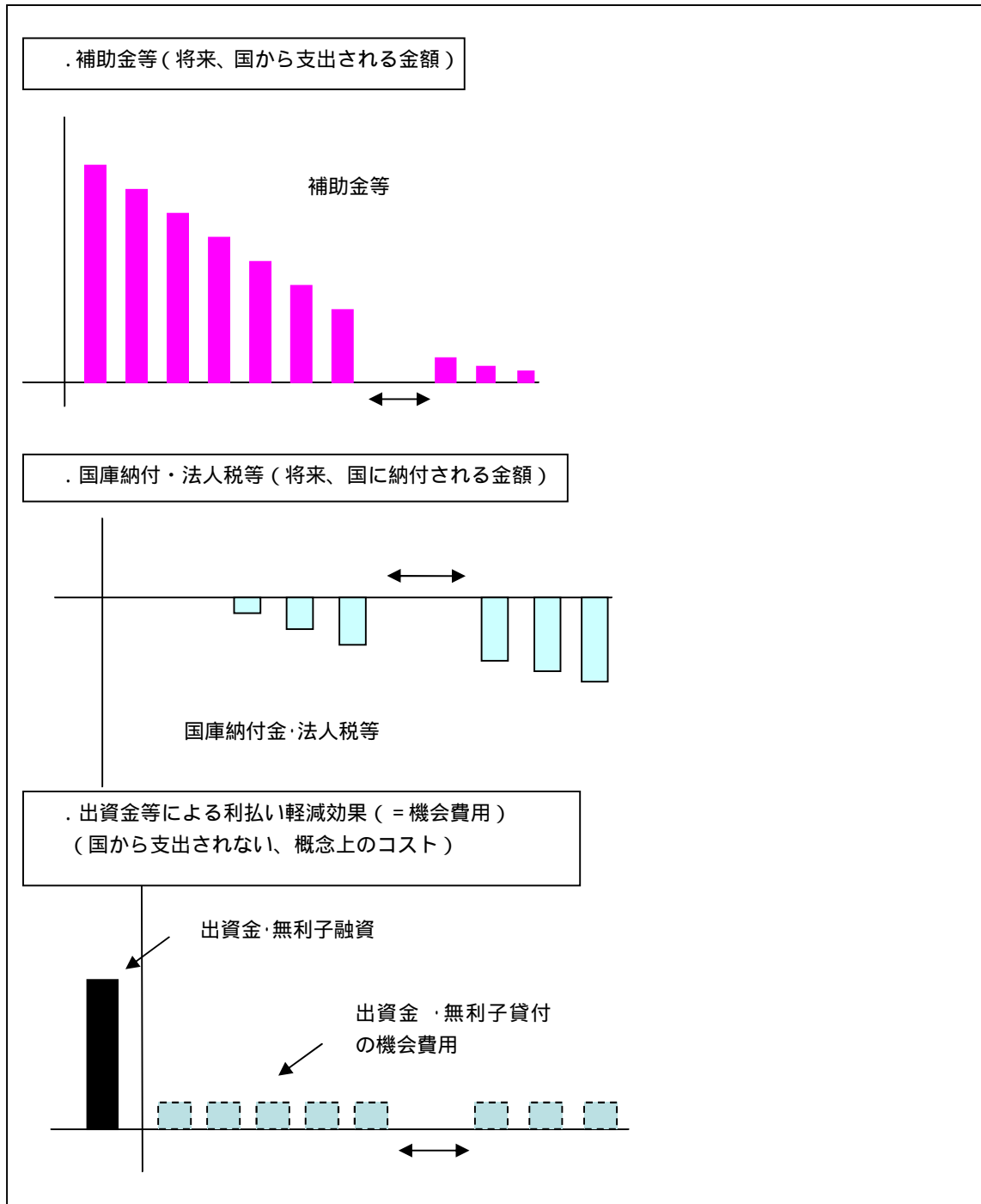
2.1 政策コストの構成要素

政策コストを構成する要素(図表3-2-1)は、

- ・ 国(一般会計等)からその機関に投入されると見込まれる補助金等
- ・ その機関から国に納付されると見込まれる納付金、法人税等
- ・ 国からその機関に交付された出資金及び無利子貸付金による利払軽減効果(国にとっての機会費用)

である。政策コストは、「政策コスト = (.補助金等 - .国庫納付金等)の割引現在価値 + .機会費用」として算出される。また、政策コスト分析を行うにあたっては、一定の前提条件(金利、事業規模利用見込みなど)が設けられており、それにより将来にわたる資金収支を推計する。

図表3-2-1 政策コストのイメージ

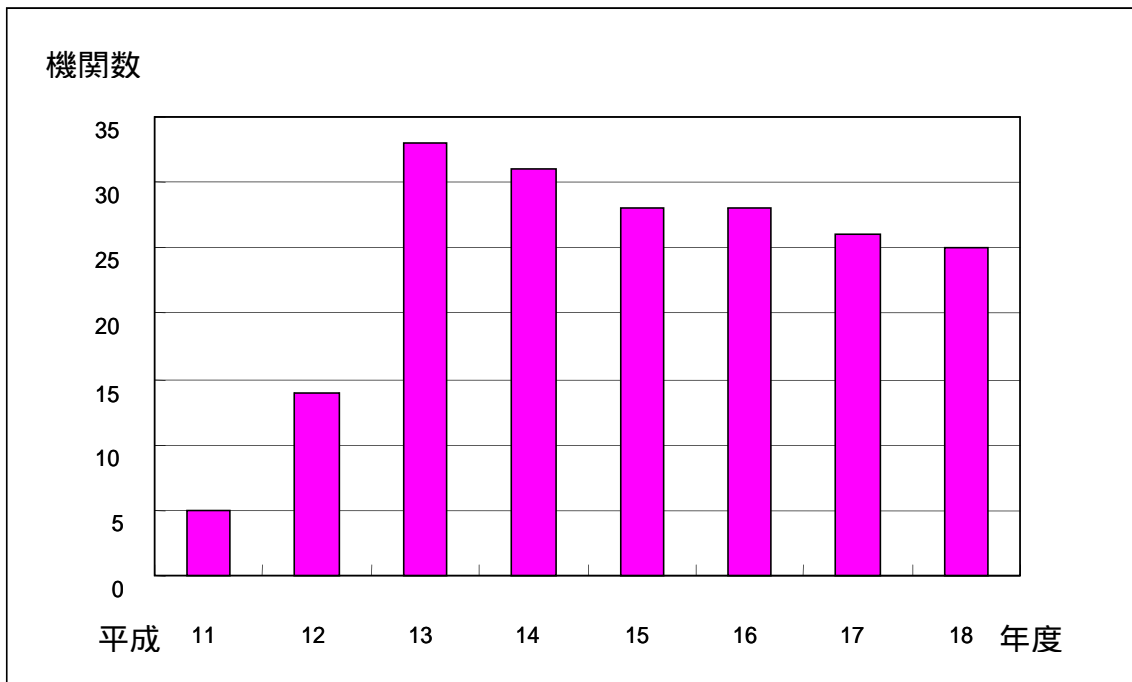


(出所) 財務省「政策コスト分析の解説」

2.2 政策コスト分析の対象事業

平成11年度は5機関（住宅金融公庫、国民金融公庫、日本輸出入銀行、日本道路公団、中部国際空港株式会社）のみが政策コスト分析の対象であったが、平成13年度には財政投融资改革により政策コスト分析の充実が図られ、平成13年度以降は財政投融资を活用して事業を行う機関（財投機関）全てにおいて政策コスト分析が行われることとなっている（図表3-2-2）。しかしながら、対象となる事業はその年度の財政投融资の対象となっている事業のみであり、その機関が他に補助金等を受けて事業を行っていたとしても、政策コスト分析の対象とはならない。また、同じく財政投融资の融資先である特別会計や地方公共団体に関しては現在、政策コスト分析が行われていない。

図表3-2-2 各年の政策コスト分析対象機関数



（資料）財務省『財政投融资対象事業に関する政策コスト分析』（平成13年度～18年度）より
青山学院大学熊谷彰矩ゼミナール作成

2.3 分析における前提

政策コスト分析の実施においては、一定の前提条件に基づいた推計が行われている。前提条件には、以下の2つがある。

（1）共通前提

各期間に共通に適用される前提である（図表3-2-3）。

事業実施機関の場合には、すでに新規着手が予定されている事業のみ分析を実施するという前提をおく。その分析期間は分析を行う年度より対象とした事業の終了までであり、その機関が調達した財政融資資金等の償還が終了するまでである（図表3-2-6）。

融資系金融機関の場合には、原則として次年度以降の新規融資は行わないという前提をおく。分析期間は分析を行う年度よりその機関が貸出債権の回収を終えるまでである。

図表 3 - 2 - 3 共通前提

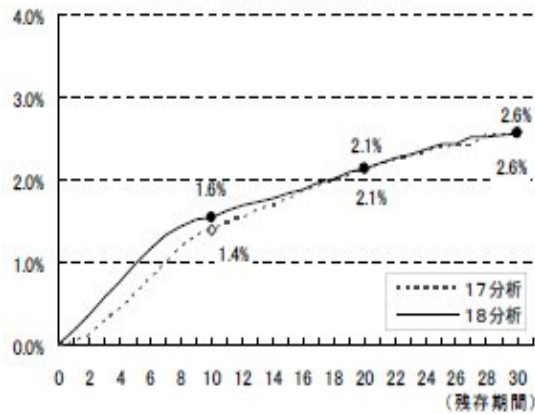
< 将来の財政投融资金利及び割引等の設定 >

将来の財政投融资金利、割引現在価値に換算するための割引等は16年度政策コスト分析では、平成16年度予算概算決定時点(平成15年12月24日)における市中の国債利回りの実際値を基に、理論式による機会計算により算出しています。

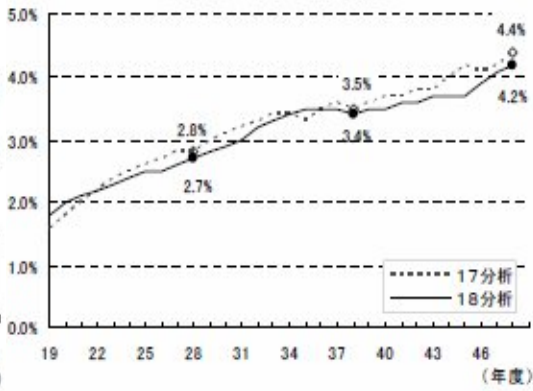
具体的な手順は以下の通りです

- 【手順 1】 市中の国債利回りを利用して、スポット・レート（特定の残存期間に対応する割引債の最終利回り）を算出（図表 3 - 2 - 4）
- 【手順 2】 【手順 1】で求められたスポット・レートから、割引率（キャッシュ・フローの名目値を現在価値に換算する際に用いる係数）を算出。
- 【手順 3】 スポット・レートから、一定の手法を用い、インプライド・フォワードレート（現時点での市場金利を前提とした将来の特定期間に対応する金利。例えば、5年後の10年もの金利等）を算出し、それを将来の財政投融资金利等として設定（図表 3 - 2 - 5）

図表 3 - 2 - 4 (イールドカーブ)



図表 3 - 2 - 5
(今後の10年もの金利の見込み)



(出所) 財務省 『政策コスト分析の解説』

図表 3 - 2 - 6 現在の分析対象機関と分析期間

機 関 名	分析期間	機 関 名	分析期間
住宅金融公庫	31 年間	都市基盤整備公団	80 年間
国民生活金融公庫	31 年間	日本学生支援機構	26 年間
中小企業金融公庫	21 年間	日本高速道路保有・債務返済機構	-
農林漁業金融公庫	57 年間	東日本高速道路株式会社	37 年間
公営企業金融公庫	30 年間	中日本高速道路株式会社	37 年間
沖縄振興開発金融公庫	37 年間	西日本高速道路株式会社	37 年間
日本政策投資銀行	26 年間	首都高速道路株式会社	38 年間
国際協力銀行	-	阪神高速道路株式会社	39 年間
国際金融等勘定	34 年間	日本私立学校振興・共済事業団	21 年間
海外経済協力勘定	40 年間	関西国際空港株式会社	23 年間
鉄道建設・運輸施設整備支援機構	-	国立病院機構	37 年間
建設勘定	33 年間	水資源開発公団	33 年間
海事勘定	22 年間	国立大学財務・経営センター	30 年間
緑資源公団	-	石油天然ガス・金属鉱物資源機構	15 年間
緑資源幹林道事業	40 年間	福祉医療機構	26 年間
水源林造成事業	75 年間	都市再生機構	33 年間
農用地総合整備事業	20 年間	福祉医療機構	26 年間

(出所) 財務省『財政投融资対象事業に関する政策コスト分析(平成18年度)』より
 青山学院大学熊谷彰矩ゼミナル作成

(2) 個別前提

事業の特性や個々の機関の実情を踏まえ設定される前提である。

事業実施機関の場合には、将来の事業収入の見込みに関して一定の前提をおく。

例：高速道路等の利用実績等から予測される将来の交通需要をもとに推計する場合や、空港整備計画の重要予測をもとに現行の料金単価により推計する場合など。

融資系機関の場合には、将来の繰上げ償還の発生に関して一定の前提をおく。

例：過去の実績を用いる場合や、計量モデル(ローンの経過年数及び借換対象となる民間ローンの金利差を用いて繰上償還率を算出するもの)を用いる場合など。

2.4 政策コスト分析の手順

具体的な政策コスト分析は、現在以下のような手順で行われている(図表3-2-7)

図表3 - 2 - 7 政策コスト分析の手順

- 政策コストの具体的な分析は、各機関において、概ね以下の手順で行われています。
- 各機関毎に、将来の事業収入や経緯を見込む上で必要となる前提条件（例：事業規模、利用見込み等）を個別に設定
 - の個別前提及び各機関共通に設定された前提条件（金利、割引等）に従って、将来の事業見込みを作成。
 - 作成された事業見込みに基づき、分析期間にわたる資金収支（キャッシュ・フロー）等を推計。
 - 作成された資金収支（キャッシュ・フロー）等を基に、現時点での制度（事業や補助金等の投入の枠組み等）を前提として、各年度における当該事業に対して投入が見込まれる国（一般会計等）からの補助金を試算。
 - 推計された各年度の補助金等の額を、年度毎に対応する割引率で割り引くことにより割引現在価値に換算し、それらを総計して「政策コスト」（割引現在価値）を算出。
- 注：国（一般会計等）への納付金、法人税等がある場合には、国への資金移転であることからマイナスの補助金とみなして、割引現在価値に換算した上で減算して政策コスト算出することとしています。

（出所）財務省『財政投融资対象事業に関する政策コスト分析（平成18年度）』

2.5 分析手法の拡張及び公表資料の充実

政策コスト分析は、前述のとおり平成11年度に導入され、平成13年度以降はすべての財政融資対象機関において実施され、情報が公開されている。分析手法についても、投入時点別政策コスト内訳、経年比較分析、発生要因別分析、感応度分析を導入し、その拡充を推進するとともに、公表資料の充実も図られている。以下では分析手法について個別に見ていく。

（1）投入時別政策コスト内訳（平成16年度導入）

投入時別政策コスト内訳とは、前年度末までに既に投入された出資金等による利払軽減効果（機会費用）と将来の補助金・出資金等の投入等で見込まれる政策コストを区分し、明らかにしたものである（図表3 - 2 - 8）。

図表 4 - 3 - 8 投入時別政策コスト内訳

(単位：億円)

区分	17年度	18年度	増減
政策コスト分析	3184	2951	233
分析期首までに投入された出資金等の機会費用分	2793	2745	+ 6
分析期間中に新たに見込まれる政策コスト	445	206	239
国からの補助金等	2034	1833	201
国への資金移転	1624	1627	3
余剰金等の増減に伴う政策コスト	-	-	-
出資金等の機会費用分	35	-	35

(出所) 財務省『財政投融資対象事業に関する政策コスト分析、農林漁業金融公庫(平成 18 年度)』

(2) 経年比較分析(平成 14 年度導入)

経年比較分析とは、前提金利の変化による影響を除くなど必要な調整を行い、前年度と比較した実質的な政策コストの増減とその要因を分析したものである(図 3 - 2 - 9)。

図 3 - 2 - 9 経年比較分析

(単位：億円)

区分	17年度	18年度	増減
(A) 政策コスト	3,184	2,951	233
(A') (A)を17年度分析と同じ金利で再計算した政策コスト	3,184	3,016	168
(B) (A')のうち18年度以降に発生する政策コスト	2,694	3,016	322

18年度の政策コストは2951億円である。17年度と18年度の前提金利の変化による影響を捨象し、18年度以降に発生する政策コストを比較すると、実質的なコスト増は、以下のような要因によるものと考えられる。

- ・18年度新規融資分によるコスト増(+113億円)
- ・その他(16年度実績確定及び17年度見込み改定等によるコスト増)(+209億円)

(出所) 財務省『財政投融資対象事業に関する政策コスト分析、農林漁業金融公庫(平成 18 年度)』

(3) 発生要因別政策コスト内訳(平成 15 年度導入)

融資系金融機関の政策コストについて、その発生要因(繰上償還、貸倒、利ざや等)別に分解し、その内訳を示したものである(図表 3 - 2 - 10)。

図表 3 - 2 - 10 発生要因コスト内訳

(単位：億円)

(A)18年度政策コスト	2,951
繰上償還	16
貸倒	922
その他(利ざや等)	2,013

(出所) 財務省『財政投融资対象事業に関する政策コスト分析農林漁業金融公庫(平成 18 年度)』

(4) 感応度分析 (平成 13 年導入)

共通前提である金利や事業収入等の一部が変化した場合、政策コストがどの程度増減するかを示したものである(図表 3 - 2 - 11)。

例：金利が 1% 上昇した場合、事業収入が 10% 減少した場合等

図表 3 - 2 - 11 感応度分析

〔前提条件を変化させた前提条件とその変化幅(単位：億円)〕

変化させた前提条件とその変化幅	政策コスト(増減額)
貸付金利及び調達金利 + 1%	3028 (+77)
	増減額のうち機会費用の増減額

(出所) 財務省『財政投融资対象事業に関する政策コスト分析農林漁業金融公庫(平成 18 年度)』

2.6 社会・経済的便益の試算

財投機関が行う事業は政策コスト分析で表されるコストばかりではなく、その事業が社会に与える便益も考慮し、財政投融资の評価が行われている。

(1) 対象事業

現在、行われている事業や新規着手が計画されている事業。

(2) 計測方法

各機関ごと、「費用便益分析マニュアル」により、便益を計測。ただし、試算にあたって、根拠となるマニュアルが整備されていないこと、社会・経済的便益を試算するための適当なデータがないことで試算できない事業実施主体もある。

(3) 分析期間

「費用便益分析マニュアル」などで定められている耐用年数による分析期間と、政策コストの分析期間(償還期間)の 2 種類がある。

(4) 分析の始期

各年度を始期とする。やむを得ず、データを得ることの出来ない事業に関しては、過去の社会・経済的便益の試算結果を活用している。その場合、既に試算されている値から前年度の便益の値を指し引いて各年度を始期として試算する。

事業実施機関では関係府省による「費用便益分析マニュアル」などを使用し、統一基準での試算を行っているが、融資系機関には確立した手法はなく、個別に行っている機関はあるが、統一基準による試算は現在行われていない。

第3節 政策コスト分析の問題点

前節までに現行の政策コスト分析について述べた。政策コスト分析は財投改革を通じて、それ以前に比べて、充実した枠組みを有しているといえる。しかしながら、現行の政策コスト分析の枠組みにおいてはいくつかの問題点が存在する。本節では以下において、現行の政策コスト分析における問題点について述べる。

3.1 財投機関ごとに行われる政策コスト分析

現行の政策コスト分析は、政府から将来にわたって投入される国民負担を、財投機関ごとに試算し公表している。したがって、政策コスト分析で提示された値は、事業別、または融資制度別の政策コストが不明であるという点が問題である。これに関して、財務省理財局は『政策コスト分析の意義』の中で「財政投融資の透明性を高めるとともに、事業実施主体が分析を通じて、事業のあり方を見直す等の効果が期待されています。」と述べている。確かに、財務省の目的である償還確実性を考えるならば、現行の政策コスト分析でも問題はない。しかし、政策コスト分析によって、事業を見直す効果を期待するのであれば、財投機関ごとに政策コストが公表される現行の枠組みでは、不十分であると考ええる。

3.2 分析実施主体が異なる政策コスト分析

現行の政策コスト分析においては分析を実施するのは各財投機関自身やその主務官庁である。さらに、政策コスト分析の実施においては、前提条件、または「費用便益試算マニュアル」等をもとに、各機関で条件の相違はあるものの、決められた制度のもとで政策コストが試算される枠組みとなっている。しかし、分析を実施するのが、各財投機関や主務官庁であることは、分析に際して、ある程度の裁量が分析実施主体にゆだねられることとなる。これでは、客観性・透明性の高い政策コスト分析を行うことができないと考える。つまり、財投機関や主務官庁が分析実施主体であるということは、政策コスト分析において、十分な客観性・透明性が満たされないという問題点がある。

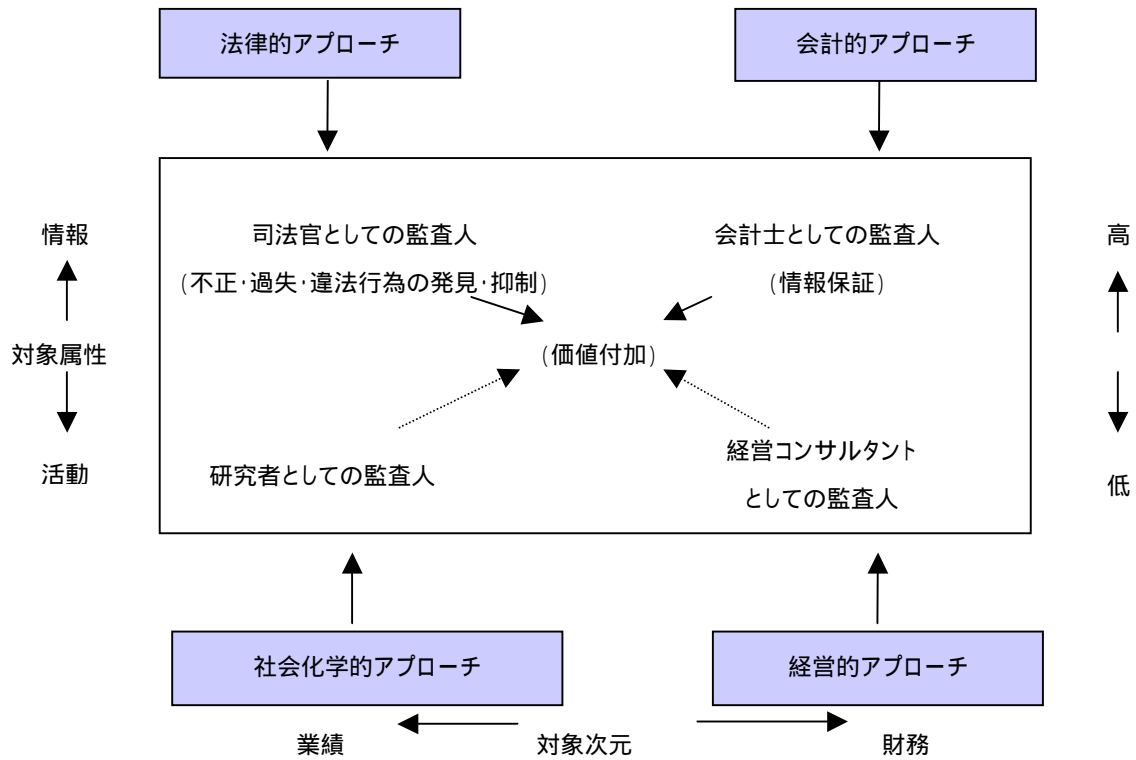
第4章 会計検査院の現状と課題

本章では、まず第1節で公監査の機能について述べる。次に、第2節以降で会計検査院の位置付け、存在意義や、決算検査の手順等、日本の会計検査院における現状を述べる。第2節では、他国の会計検査院について分析し、その制度が日本でも有用だと思われる場合、日本の会計検査院への応用を検討する。

第1節 会計検査院の機能

1.1 公監査とは

図表 4 - 1 - 1



(出所)鈴木豊『政府監査の基準の構造』

政府の機能およびパブリックアカウンタビリティの確保の観点から、政府活動に関して活動主体から独立した外部監査人が果たす機能は 情報の保証、不正・過失・違法行為の発見・抑制、 価値付加である。

政府監査の歴史的発展過程で、会計的アプローチと法律的方法の2つの大きな流れは、政府の果たす機能の拡大、およびその後の行政改革を受けた、社会化学的アプローチと経営的アプローチの圧力によって収縮された。

情報保証の機能は、会計的アプローチの原型から継続しているものであり、会計経理から財務諸表に監査対象を拡大してきた。そこでの監査人は、会計に関する専門的知識と能力を有する者によって行われてきた。

不正・過失等の発見・抑制の機能は、法律的方法に対応する。司法的な身分を有する者によって会計行為が審判されるという監査の特性を有する。フランスの会計検査院やわが国の会計検査院は、計算書と証拠書類を調査する書面検査を実施している。したがって、政府監査人は司法官と同等の能力や地位を有するか法律の専門知識を有する者によって担われてきた。大陸諸国やわが国の政府監査の原型がここに見いだせる。

ところが、政府を取り巻く環境の変化に対応して、政府監査も規模と内容が拡大した政府活動の情報保証が情報保証や不正・過失等の発見に留まらず、資産管理の改善目的に貢献することが求められるようになった。

価値付加の機能の観点からは、政策や施策の改善や見直しに資することが期待されるため、必要な能力や知識は会計学や法律学と異なり経営学や社会学・経済学・政策科学等となる。

図表4-1-1は以上の分析を情報の保証水準、監査対象の属性および監査対象の次元という3つの観点から要約したものである。政府監査の初期段階では監査対象の次元が財務か業績かという違いがあるものの、法律的方法および会計的方法とも保証水準は高く、かつ、直接の監査対象が情報である点においては共通している。

法律的方法の法規準拠性や不正・過失等の発見機能型の監査は業績を検証するものの、その判断は計算書や証拠書類の調査を基礎とする。

価値付加機能の監査による資源管理の改善は、業績を見直すことで財務の改善をもたらす、逆に財務の改善のための方策を検討する過程で業績の中味である活動内容や過程を変更しなければならなくなる。

1.2 会計検査院の機能

我が国における会計検査院では現在、国の会計のすべての分野のほか、政府関係機関など国が出資している団体や、国が補助金その他の財政援助を与えている都道府県、市町村、各種法人に対し、会計検査を行っている。そして、検査結果をもとに不適切な部分があれば修正を行う。また、会計検査院は国の収入支出の決算検査を行い、その結果を内閣に提出する。内閣は、会計検査院の決算を確認したという公的表明がなければ決算を国会に提出することが出来ない仕組みとなっている。

次に、我が国の会計検査院における国の決算への検査の仕組みを述べる（図表4-1-1）。

会計検査院による検査はその年度の10月に基本方針を決定するところから始まる。この基本方針ではどの点に重点をおいて検査を行うか、また、どのようにしてよりの確な検査結果を出すかということに重点がおかれる。

その年度の12月には、10月に決められた基本方針に沿って、検査対象の予算の規模や内容、内部監査、内部牽制等の状況、過去の検査の結果、国民の関心や国会の審議の状況など

の綿密な分析が行われ、それをもとに重点項目が設定され、それに対する検査の着眼点や方法、検査勢力の配分などを考慮し、検査計画が決定される。

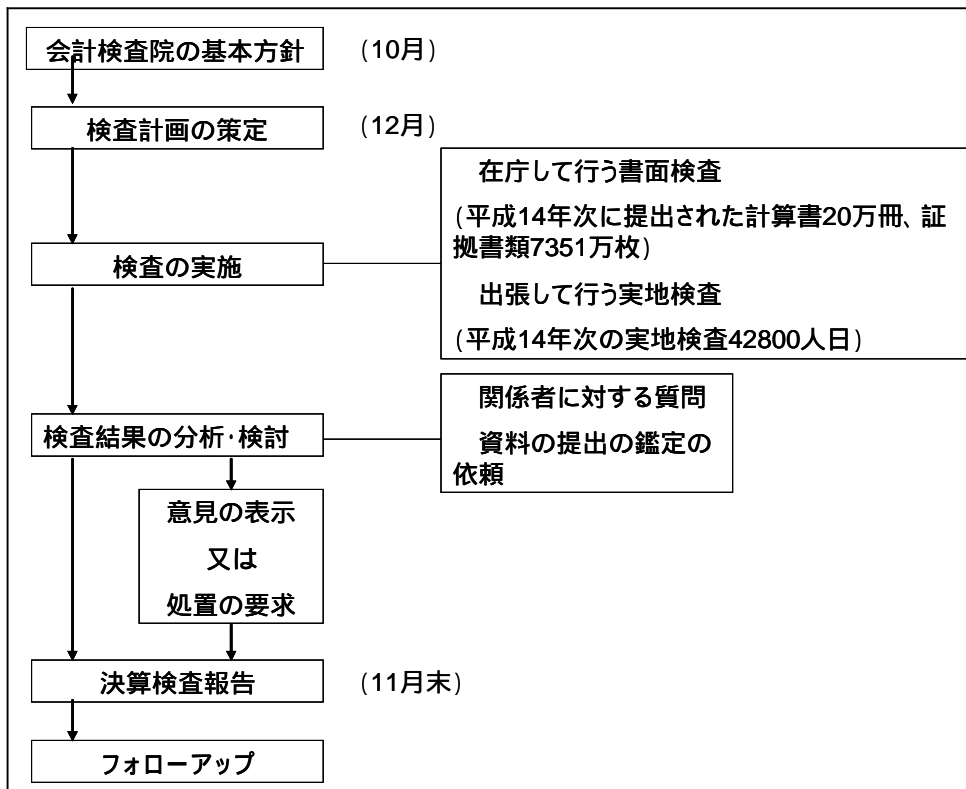
そして、検査計画決定後、検査対象の機関は、会計検査院が定めた計算証明規則の規定に従い、その取り扱った会計経理が正確、適法、妥当であることを証明するため、実績を計算書に取りまとめ、証拠書類を添えて会計検査院に提出しなければならない。

計算書は、会計経理の実績を計数的に表示したものである。また、証拠書類は、各種の契約書、請求書、領収書などで、計算書に示された計数の真実性、適法性、妥当性を示す書類である。1年度分の計算書の検査を終了後、最終計算書により、内閣が作成した決算との正確性を検証している。さらに、書類による検査では賄いきれない部分は調査員が現場に赴いて、実地調査が行われている。

検査結果が作成された後、調査員のみでは検査しきれないところなどに関して、第三者の専門家に依頼する。検査結果から、会計経理に問題点があれば、被検査主体の責任者に質問を行い、公正な会計を行うようにしている。会計検査院は、そのような不適切な部分に関して、法令、制度または行政運営の是正、改善処置の要求を行うことができる。

会計検査院による検査結果は次年度の9月以降、国会に提出される。しかし、平成17年度会計検査院法改正以降、必要に応じていつでも提出できるように変更された。検査報告が終わった後も、検査結果が反映されているかどうかフォローアップが行われている。

図表 4 - 1 - 2



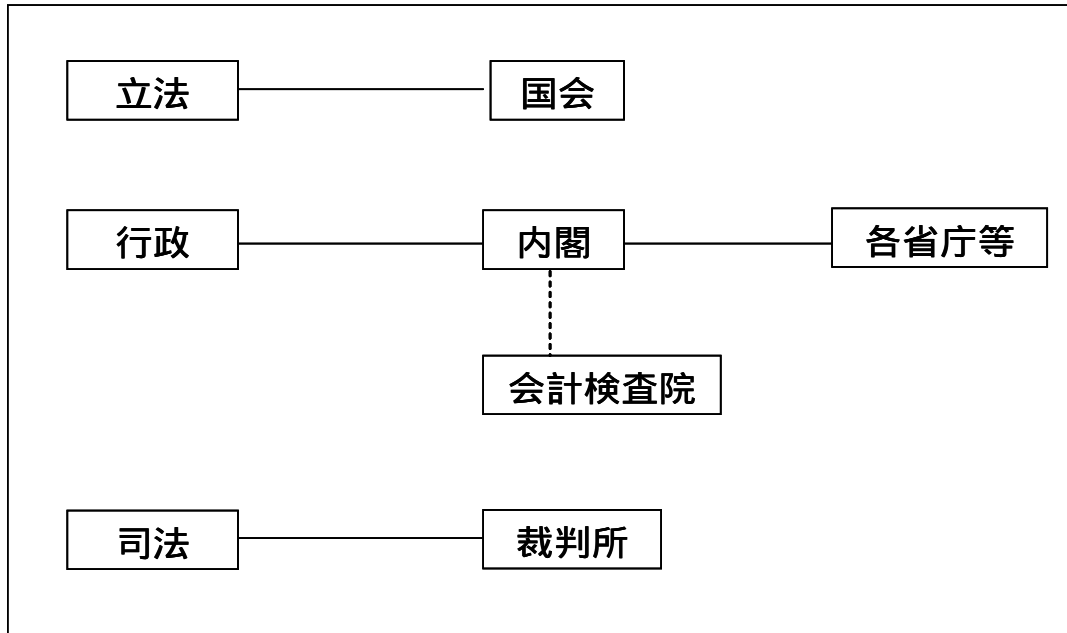
(出所) 『会計検査院による検査制度』

1.3 会計検査院の位置付け

会計検査院は、国や公団・事業等の決算、補助金等の検査を行う機能を有している。

予算が適切かつ有効に執行されたかどうかをチェックすることと、その結果が予算の編成や執行に反映されることは、国の行財政活動を健全に維持していく上で極めて重要である。そこで、憲法 90 条によって、会計検査院は、他から制約を受けることなく厳正にその機能を果たすことができるよう、内閣から独立した地位が与えられている。また、内閣ばかりではなく、司法や立法からも独立しており、外部監査機関として存在している(図表 4 - 1 - 3)

図表 4 - 1 - 3 会計検査院の位置付け



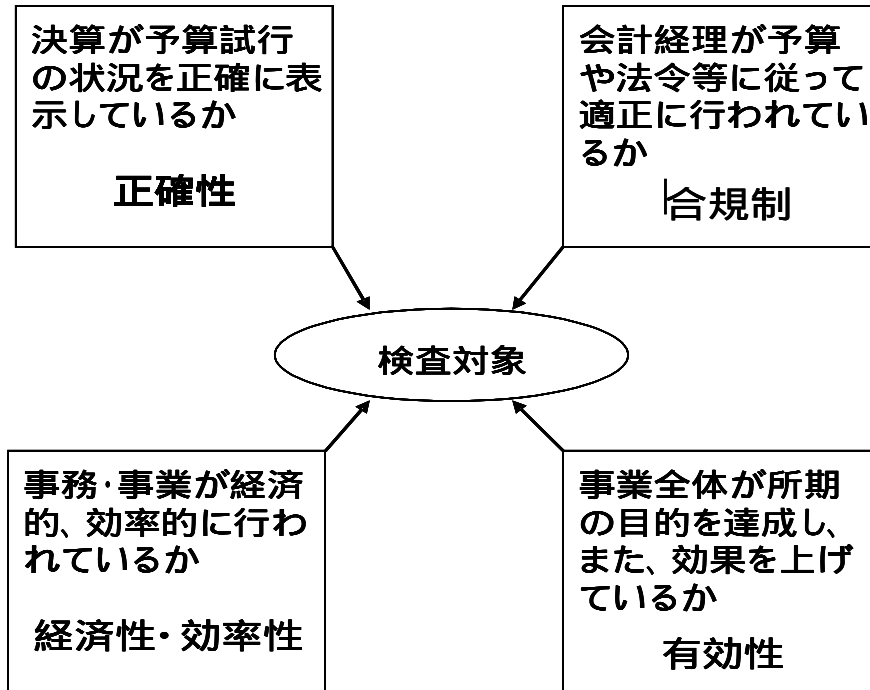
(出所)「会計検査院による検査制度」

1.4 会計検査院の観点

イギリスの会計検査院(NAO)では現在、行政のあり方に関してベストバリュウ制度を採用している。ベストバリュウ制度とは、地方自治体が3E(経済性(economy)、効率性(efficiency)、効果性(effectiveness))に配慮しながら、コストと質の両面について自ら提供する行政サービスを見直し、継続的に改善していくことを義務づける制度である。オーストラリアの会計検査院(ANAO)では、これら3Eに加え、真実かつ公正性、合規性によって検査を行うこととしている。

現在、日本では、会計検査院の検査において、広い視野に立ち、多角的な視点から行われている。近年、行政改革などによる効率的な行財政の執行が強く求められていることから、イギリスのベストバリュウ制度のように、経済性・効率性、正確性、合規性、有効性の観点から検査が行われている(図表 4 - 1 - 4)。特に、事業や施策の効果を問う有効性の検査の拡充強化に努めている。

図表4-1-4 検査の観点

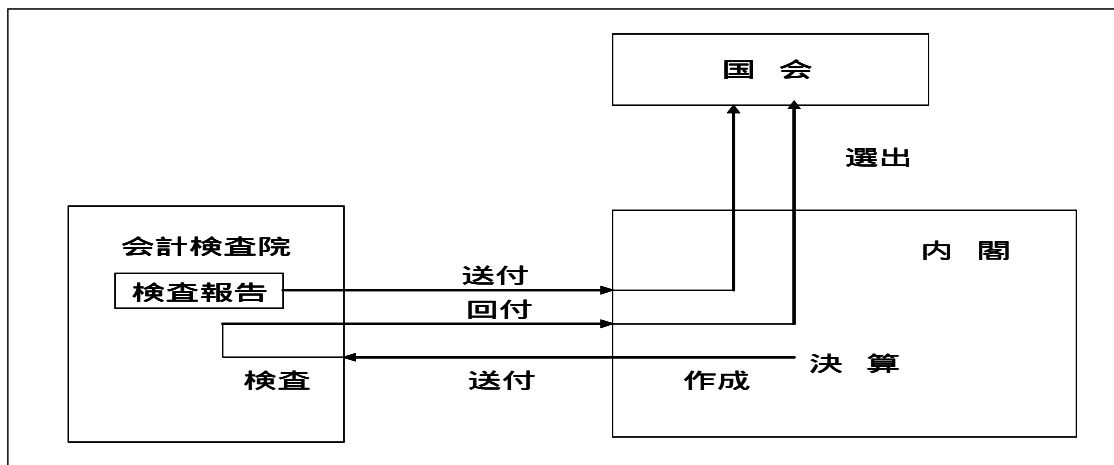


(出所) 会計検査院HP

1.5 国会への検査報告書提出の流れ

本節では、内閣が決算を作成してから国会に提出するまでの経緯について述べる(図表4-1-5)。まず、各省庁が自らの会計経理についてまとめ、決算報告書を内閣に提出する。提出された決算報告書は内閣から会計検査院に送付される。その後、会計検査院が決算について検査を行い、決算検査報告書を回付される。それとともに、会計検査院が1年間に渡って検査してきた検査報告も内閣に提出される。会計検査院が決算を確認したという公的表明がされた後、内閣が国会に決算検査報告書と検査報告を提出する。

図表4-1-5



(出所) 『会計検査院による検査制度』

1.6 会計検査院法改正

平成17年10月28日、会計検査院の監査能力の強化をするため、会計検査院法が改正された。本節では、平成17年度に行われた改正のポイントを述べていく。

まず、1つ目、会計検査院法22条が改正されたことにより、会計検査院の行う検査対象が拡大した。これは、工事請負や物品納入が主な対象であった法律制定当時に比べ、ITやODAなどの業務が増えてきたというように社会の状況が変化したためである。

2つ目は、会計検査院法23条の改正により、国が2分の1以上出資している法人(17年度改正以前も必要的検査対象)などと契約した相手も選択的検査対象となり、検査対象が拡大した。

3つ目は、会計検査院法24条の改正により、検査を受けることや資料提出・出頭などを義務化された。それまで、非検査主体の協力のもと、検査の実施、資料の提出や出頭が行われていたが、平成17年度の改正以降、会計検査院の判断にて検査の実施や資料提出、出頭の要求を行うことが出来るようになった。

4つ目は会計検査院法28条の改正により、会計検査院の行った検査内容を随時、内閣や国会に報告出来るようになった。会計検査院が国会に直接、検査報告書を提出出来るようになったことにより、検査結果がより決算に反映されるようになった。

以上4点が、今回の会計検査院法改正のポイントである。今回の改正によって、制定以来触れて来なかった会計検査院の権限強化について改善がされた。しかし、会計検査院法には、依然として会計検査院が行政の一機関として扱われていることなど課題が残されている。

第2節 海外との比較

私たちは、会計検査院の意見が国会において十分に反映されていないという現状から、会計検査院の意見を国会に反映させる必要があると述べた。ここでは、アメリカ合衆国のGAOに代表される議会附属型とフランス会計院(CDC)に代表される司法型の二種類の会計検査院を取り上げる。

現在の日本の会計検査院は独立型の分類に該当するが、憲法や会計検査院法などによってその独立が規定されているものの(独立型)実態としては内閣に属する行政の一機関となってしまう(行政組織型)。私たちは、会計検査院が的確な監査を行うためには、会計検査院の意見を国会に対して十分に反映させる必要があると考える。そこで、独立型と行政組織型では、現行の会計検査院となら立場が変わらないため、国会に対して意見を反映させることは難しいと考え、これらのタイプを考察対象から除外した。議会附属型と、司法型は、日本の会計検査院がこれまで経験したことがないタイプである。したがって、ここでは議会附属型と司法型を挙げることにした。

2.1 議会附属型会計検査院

アメリカの会計検査機関(GAO)は、「合規性」検査、「経済性・効率性」検査といった伝統的な検査活動から、「有効性」の観点から目標達成度に重点度を置いて評価するプログラム検査へと活動の重点を移している。

プログラム制度とは論点設定 データ分析 評価作成 報告という流れで行われる。GAOでは、論点設定は政府が行う。また、報告に関して、法的な拘束力はないものの約8割は実行に移されている。また、GAOでは、日本の会計検査院では行っていない予算に対する監査も行っている。アメリカでは、議会が中心となってGAOによる審査が行われることによって効率的な行政マネージメントがなされている。

イギリスの会計検査機関(NAO)委員長は下院史員であることが規定されている¹。そのためNAOは下院の附属機関であるとみなすことが出来る。しかし、NAOは、実際にはGAOのように議会の調査要請に応えるような活動の形態をとらず、完全に自己の自由裁量の元で評価のテーマを選択している。

イギリスは議員内閣制であり、政治体制を反映することから、議会や行政府との関係がGAOの場合と異なる。その為、中立性を保つことが難しいとされている。

NAOの主な特徴として、VFM検査が行われることにある。これは、「支出に見合った価値」が実現できているかどうかを分析するものである。1983年国家会計検査法第6条においては、経済性、効率性および有効性の3つの観点から個別政策を評価・分析すべきことが規定されている。

2.2 司法型会計検査院

司法型会計検査院である、フランスの会計院(CDC)では、会計検査官は司法官の身分が保証され、高い権威を有する機関として存在している。影響力は米国会計検査院と匹敵するものといえる。フランスでは、官僚が国会より優位である社会構造となっているため、行政を統制する為には、官僚を超える能力・権威を保有して国会を補佐することはシステムとしても合理的である。また、立法、行政から独立した地位を与えられていることから、中立性に基づく監査を行うことが可能である。さらに、CDCは質的に保証された少数の司法官が会計官の違法・不適性行為を検査することにより財務統制に関する影響力を保持しようとしている。

しかし、こうしたフランス方式は少数者による統制および不正防止効果重視からくる制約を受ける。さらに、政策評価を実施する機関が政府部内及び国会に存在しているため、政府及び国会から独立したCDCでどこまで監査を行っていいのかといった懸念がある。またフランスの会計検査は個々の出納官の計算書を検証することから始まるため、ミクロ的アプローチとなり、政策評価等のマクロ的アプローチとの整合性が今後の課題となっている。

イタリアの会計検査院は憲法第100条で「会計検査院は、政府の法律に関して号基性の検査を「事前に」行い、国家の予算に関する検査を「事後に」実施する。…検査院は検査の結果を国会に報告する。検査院とその構成員の独立性は法により保証する。」と規定されている。また、第103条では、「会計検査院は公会計に関する事項およびその他法令により特定される事項について司法権を有する。」とされている。

すなわち、議会にも政府にも属していない独立した特別な地位を有している。イタリアの会計検査院は、会計検査の機能だけではなく、裁判所としての機能を有しており、公務員または公的機関に対して及ぼした損害への経済的な責任に関する判定、または財産の管理に関する会計責任に関する検定等を行っている。

イタリアでは会計検査院の役割と、予算の執行に関する国会への報告が重要視され、これらは密接に結びついている。予算案を作成するのはあくまでも政府の責任であり、作成前の段階について検査院は参加する訳ではない。検査院では、国会に提出される前に予算案につ

¹ 1983年国家会計検査法において、定められている。

いての評価はしないが、国会は検査院に対して、政府が提出した予算案についての意見を求めることができる。

以上の分析から、議会組織の性質が会計検査院の在り方に大きく影響していることが分かった。しかし、その国ごとの背景を踏まえつつも、議会附属型、司法型のメリット、デメリットは図表4-2-1のようにまとめることができる。

図表4-2-1

	メリット	デメリット
議会附属型	<ul style="list-style-type: none"> ・ 内閣を通さず決算報告書を提出 ・ 国会に対して意見を反映させることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 立法から政治的な影響を多分に受ける。 ・ 中立性が低い。
司法型	<ul style="list-style-type: none"> ・ 立法、行政から独立した地位 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 比較的規模が小さい ・ 会計検査院による監査の限界

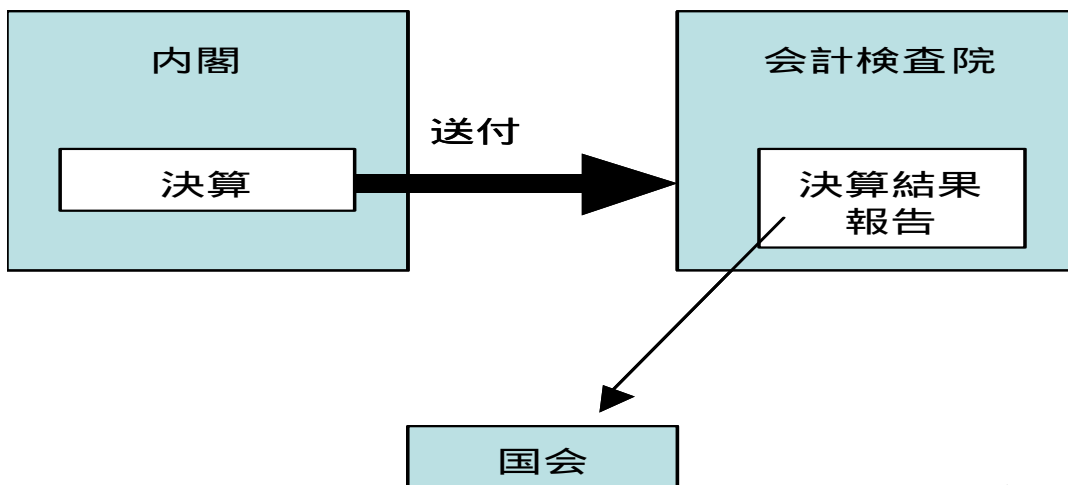
(出所) 青山学院大学熊谷彰矩ゼミナール作成

第3節 実現可能性

(1)日本の会計検査院を議会附属型機関にするの実現性

現行では、決算を国会に提出する過程で、会計検査院が検査した後に、決算検査報告を再び内閣に回付し、内閣から国会に提出される。そこで、会計検査院を議会附属型にして、内閣から会計検査院に送付された後、内閣に決算検査報告の回付を行わず会計検査院から直接国会に提出される(図表4-3-1)。そのことにより、会計検査院の意見が独立型の場合に比べ、より反映されることが期待される。一方で、日本の場合でも、GAO同様、検査に政治の影響を強く受けることが大いに考えられる。しかし、予算や決算を審議するところは立法である。したがって、検査に政治の影響を受けたとしても、予算を受ける行政による影響が懸念されている現行に比べて、行政に対する監査の客観性は議会附属型にした方があると考えられる。以上より、日本において会計検査院を国会の附属機関とすることに対する政策実現性はあると考えられる。

図表4-3-1 議会附属型決算報告の流れ



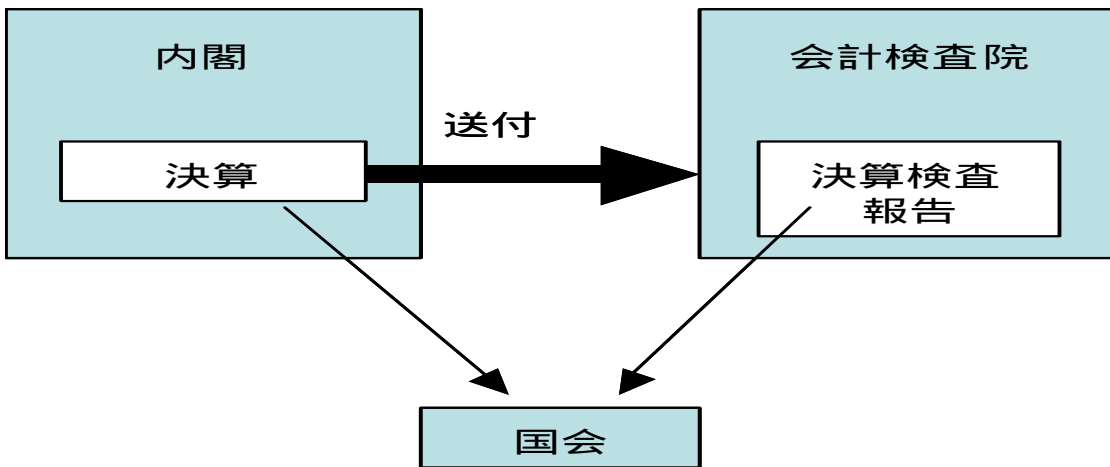
(出所) 青山学院大学熊谷彰矩ゼミナール作成

(2)日本における会計検査院を司法型機関にすることの政策実現性

日本の会計検査院を司法型にした場合、上図のような関係が考えられる。決算報告は、内閣が国会と会計検査院に送付し、また、会計検査院は内閣から送付された報告書を検査し、国会に検査報告という形で送付する流れとなる(図表4-3-2)。司法型における会計検査院は、内閣、国会からも独立しているため、高い中立性のもとに監査業務を遂行することができる。

また、国会、内閣、会計検査院が互いに監視しあうような三権分立のような構図になっており、ここから政策実現性も十分に考えられる。ただ、独立した会計検査院が、内閣、国会に対して、どこまで踏み込んだ監査を行ってよいのかについては、明確な規定を設ける必要があり、その点は検討される必要がある。

図表4-3-2 司法型決算報告の流れ



(出所) 青山学院大学熊谷彰矩ゼミナール作成

第4節 会計検査院の課題

会計検査院の現状分析より、

- 会計検査院が職務を行う上で行政による影響が存在しているという懸念がある。
- 会計検査院が行う検査は決算のみであり、同機関による予算が会計経理上妥当なのかという検査が行われていない。

といった問題点が挙げられる。

の理由として、会計検査院法第1条で内閣からの独立が認められているが、検査を行う際、事前に検査対象機関に連絡をしてから検査を行うことや決算検査報告をする際、国会に提出される前に内閣への回付が行われ、内閣から提出されることが挙げられる。

の問題点の理由として、予算の監査は財務省が行っているということが挙げられる。会計検査院による検査が行われた最新の決算報告が、次年度の予算編成を行う際に考慮されているが、予算そのものに関して国家財政の外部監査機関である会計検査院の検査を通さないということは問題であると考えられる。

第5章 政策提言

これまでの章で、財投機関に対し財投改革が必要とされた背景、財投改革により新たに導入された財投機関債、政策コスト分析についての現状、公機関（財投機関）に対する監査の現状についてみてきた。この章では、各章により抽出された現行制度の問題点を踏まえ、今後の財投機関の効率的経営に向けた制度改革の政策提言を行う。

第1節 今後の財投機関における資金調達

過去6年間に行われた特殊法人改革に関しては、主に2回の段階で改革が行われてきたといえる。1つ目は財投改革であり、2つ目は特殊法人の整理合理化計画である。財投改革により、各財投機関は資金調達面において、その一部を財投機関債による市場から資金を調達することが求められた。これは各財投機関が市場から評価を受けることにより、資金調達面を通しての効率的経営が求められ、財投機関債が主力的な資金調達方法になることが期待された。そして、特殊法人の整理合理化計画により、それまで100以上あった財投機関に対して民営化、統合などが行われ、平成17年までには37機関にまで整理された。つまりこの37機関については、将来民営化が決定している機関があるにせよ、現在においてもなお財投機関としての存在が必要であるため、公共色の強い機関であると考えられる。よってこのような財投機関においては財務諸表が必然的に赤字となり、今後財投機関債を主力的な資金調達方法にさせていくのは困難であると考えられる。第3章第2節で述べたように、財投機関債についての暗黙の政府保証という問題点に関しても、現在の37機関が整理合理化計画によってもなお財投機関として残されたということ踏まえると、暗黙の政府保証という問題点を払拭させるのは困難であると考えられる。

1.1 今後の財投機関に関する資金調達面における方向性

今後財投機関の資金調達面からの効率的経営に必要なものは、各財投機関の予算に関して、財投機関債、財政投融資などの資金調達の効果的な組み合わせを検討することである。財投機関債については、発行機関数や発行額が増加しているが、発行体へのアンケート調査¹を行い、この結果を踏まえて今後の方向性を検討した。

(1) 財投機関債を導入したことに対するメリット

¹ アンケート調査においては特に、中小企業金融公庫の岡崎様、国民生活金融公庫の松本様、住宅金融公庫の萩尾様、首都高速道路株式会社の平井様、関西空港株式会社の中島様より有益なコメントを頂いた。

アンケート結果によれば、各財投機関とも、財投機関債の発行を契機に、投資家説明会の開催、およびホームページ等を通じて、情報公開をより積極的に行っているとともに、機関によっては、アセットバック債の導入、ALM分析など業務の効率化を進めている。

(2) 留意点

財投機関債については、市場の評価を受けることによって財投機関が事業の効率化を通じて経営の効率化に努めるという面がある一方で、暗黙の政府保証が意識されるために、このインセンティブが阻害される面もある。

私たちは、今後の財投機関債の発行規模増大の可能性についてアンケート調査を行った。各財投機関からは、事業に対する理解を得、自らの信用力をもって資金調達する意義は大きく、今後もある程度の発行増額が期待されるとの意見がある一方、コスト増の観点から現状以上の発行の拡大は慎重に対処するべきであるとの意見もあった。

(3) 今後の方向性

財投機関債は、財投機関に対して、ディスクロージャーを促進させ、経営効率化へのインセンティブを高める点において、効果があると考えられる。このため、一定の財投規模を有する全ての財投機関において、財投機関債を発行することが適当である。

他方、無理に発行を拡大すれば、財投機関によって調達コスト負担の増大をもたらす可能性があることにも留意する。

以上を踏まえ、私たちは、財政投融资の借入と財投機関債の資金調達方法の構成がうまくバランスがとれて行われているかどうか、外部機関による監査が必要であると考える。

第2節 政策コスト分析

平成13年に行われた財投改革によって新たに財投機関債と政策コスト分析が導入された。政策コスト分析の導入は、市場が財投機関債を購入する上での判断材料の一つでもあるため、より透明性である事が求められ、情報公開という点で期待された。しかし政策コスト分析においては、現行制度では財投機関ごとに試算した値として公表されていること。適正にコスト分析が割り出されているのかという監査についても、主務官庁によって行われていることなど、現行制度のままでは、作成されたコスト分析に関しての客観的評価が行われていないと私たちは考える。

2.1 事業ごとの政策コスト分析

財投機関ごとに試算した値が公表されている現行の政策コスト分析を、事業ごとに試算した値の公表に改める。さらに、事業ごとに試算した政策コストを踏まえた上で、政府は国会において、個々の事業に対し、十分な審査を行い、財政投融资を事業ごとに行うこととする。

その際の事業評価の指標を会計検査院が検査を行い、国会に提出することとする。これによって、政府は、無駄のない、効率的な融資や資金投入を行うことができる。また、事業ごとに試算した政策コスト分析を踏まえて、事業実施主体は、自らの行う事業の見直しと、効率化を図り、無駄のない事業運営を行うことができるようになると思う。

2.2 会計検査院による政策コスト分析

政策コスト分析の客観性・透明性を高めるために、政策コスト分析の実施主体を会計検査院に統一し、会計検査院が総監督のもとで政策コスト分析を行うことを提言する。これによって、各主務官庁や財投機関が政策コスト分析の実施主体から外れることとなる。よって客観性・透明性の更なる向上が期待できる。また、会計検査院が一括して政策コスト分析を行うので、統一性のある政策コスト分析が行える。

第3節 会計検査院の機能の拡充

財投機関の監査機関として主に民間監査と公監査があげられる。ここで私たちは監査主体として、主に公監査による財投機関の監査の拡充を提言する。民間型の監査も確かにメリットがあり、第三者機関による監査を担う事は可能であると思われる。しかし近年の民間監査による不祥事、また現在の財投機関は公共色が強く、民間基準による監査がはたして妥当であるかどうかを考えた場合、やはり公監査主導による財投機関に対しての監査の拡充が必要であると考えられる。

私たちは公監査の主体として、会計検査院による財投機関の監査の拡充を提言する。現在会計検査院は監査機関として行政からは、一応独立した位置に存在しているが、前章においての現状分析を踏まえると、行政機関においての監査に対しては弊害が存在し、現制度の状態では効率的な監査が行えないと考えられる。よって以下では、今後財投機関への監査機関として、会計検査院が監査を行うにあたり、会計検査院の現状と問題点を踏まえ、今後必要な改革案を提案する。

3.1 現行制度に対しての具体的改革案

前章より、平成17年に行われた会計検査院法の改正により、財投機関に対しての会計検査院による監査機能の強化が図られた。しかし、依然としてまだ問題点がある。

1) 行政機関との癒着

会計検査院による財投機関の監査が、十分に行われていないという背景には会計検査院職員の再就職先が、主に財投機関などの行政機関があげられているという現状がある。この理由として、国家公務員法第103条第9項により、再就職先を営利企業とした場合、人事院による審査を受けるが、財投機関などの非営利企業への再就職の場合、審査を受けないということがあげられる。これにより元会計検査院職員が財投機関にいることになり、財投機関に対しての監査が適切に行われていないと考えられる。よってこの問題点の改革として、私たちは

会計検査院に限り他機関への再就職の禁止、および定年の引き上げ

ベルギーの会計検査院のように、会計検査院に限り、独自の採用制度および雇用形態の構築を提言する。

2) 罰則の適用

行政機関、一例として金融庁が銀行を検査した際に、銀行側が金融庁に対し虚偽の報告を行えば、刑事罰が適用される。しかし、会計検査院による行政機関の検査の場合、虚偽の報

告に対して罰することが出来ないという現状がある。よってこの問題点に対し、私たちは罰則制度の導入を提言する。

この他にも問題点は存在するが、上記の2点の改革がまずは必要であると私たちは考える。

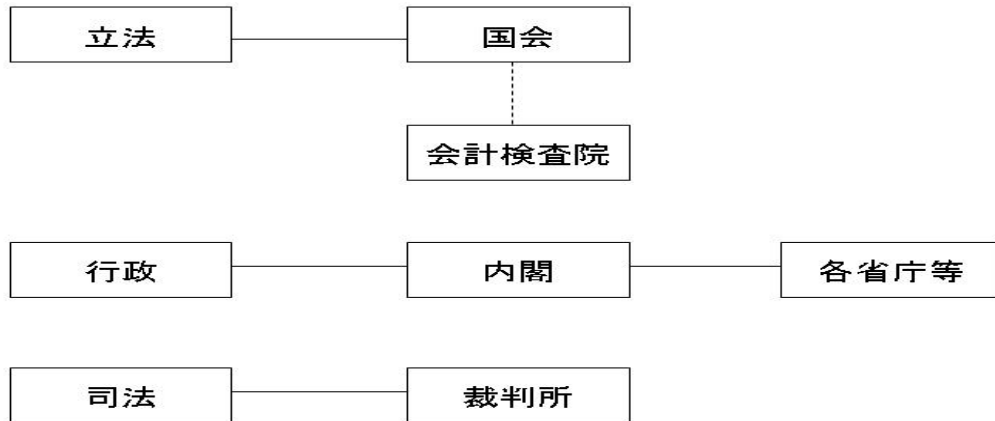
3.2 決算監督主体から予防的監督としての監査主体

会計検査院の業務内容は憲法でも明記されているように、主に各機関の決算についての監査である。つまり予算案に関しては、監査の権限が会計検査院にはない。現状では予算案に関しては財務省に主に一任され、各財投機関および行政機関の予算に関する監査は財務省が行っている。財務省は会計検査院による前年度の決算に対する検査報告書も考慮に入れて、予算案を作成している。しかし、最終的な判断を行うのは財務省であり、国会への予算案は内閣から提出される。検査ということを考えた際に、決算に対する監査も確かに重要である。しかし終わった事に対する不正の検査よりも、いかに予算の時点で効率的かどうかの検査を行い、不正に対して未然に防ぐ事が、会計検査院としての役割であると考えられる。

3.3 会計検査院の今後の方向性

会計検査院法第1条により、「会計検査院は、内閣に対し独立の地位を有する。」と明記されており、内閣に対し国会、裁判所と同等の権利を有している。しかし現状では、行政と会計検査院との間に、幾つかの疑問点が生じている。1つは予算の二重請求において、国会や裁判所は何度も発動されたにもかかわらず、会計検査院においては今までに一度も発動がされていないという現状である。また会計検査院の人事権においても国会の同意が必要であるにせよ、内閣が決定しているという現状である。また前章でも述べたように、会計検査院による文書の中にも、会計検査院の位置づけとして、行政機関の一部として記されており、行政を監査する機関が予算面や人事権において、監査される側の影響を受けるということに問題点を感じる。こうしたことから、会計検査院に関しては、予算面や人事権において行政の影響を受けない制度の確立が必要であると考えられる。会計検査院が国会に対し、決算・予算などの報告書を提出する制度の構築には、議会付属型にさせる事が適切であると考えられる。しかし現状では、議会付属型の機能を果たしている国はアメリカのように大統領制の国であり、イギリス、オーストラリアのように議院内閣制で国では、会計検査院の地位は独立となっている。今後日本において、会計検査院の議会付属型の導入には議論が必要になると考える。(図表5-3-1)

図表5 - 3 - 1 政策提言1 会計検査院の立場



(出所) 青山学院大学熊谷彰紀ゼミナール作成

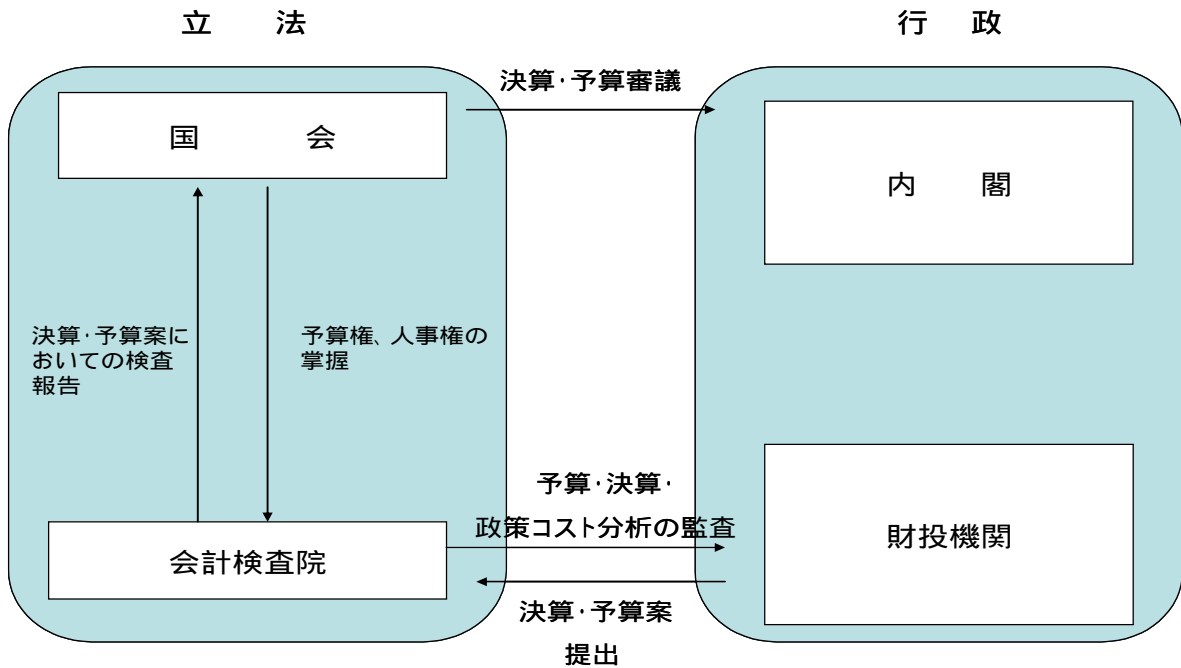
第4節 今後の財投機関に関する具体的提言

第2節、第3節の監査主体としての会計検査院を踏まえ、今後の財投機関に対しての具体的な政策を提言する(図表5 - 4 - 1)。

各財投機関の予算に関しても、会計検査院による検査を行い、財投機関債、政府保証債、財政投融资の割合が適切であるか監査を行う。

政策コスト分析に関しては、事業ごとに試算した政策コスト分析を行い、会計検査院の総監督のもと監査を行う。

図表5-4-1 政策提言イメージ図



(出所) 青山学院大学熊谷彰矩ゼミナル作成

図表5-4-1のように、会計検査院が国会の直轄機関に置かれることにより、会計検査院は決算・予算案における検査報告を、予算審議を行う国会に対し直接提出することが出来る。また、問題点でもあった人事権や会計検査院の予算に対しても行政の影響を受けない事により、現行制度よりもより一層と会計検査院と行政との間に、緊張関係が保たれると考える。これにより会計検査院は行政に対し、より客観的な監査を行うことが出来る。財投機関に対しての監査においても、現行制度の問題点である政策コスト分析に対しての監査も外部機関による客観的監査が行われ、予算面においても財政投融資に依存していないか、財投機関債の発行予定額が妥当かどうか監査される。これを行うことにより、財投改革の目的である各財投機関の効率的経営は、少なくとも今以上には前進されると考える。

おわりに

財投機関は、民間資本の蓄積が不足した戦後復興期の経済発展において、大きな役割を果たしてきた。政策金融は戦後の資金不足のさなか、重要産業の育成に貢献し、道路公団などの特殊法人が、不足する社会インフラの急速な整備を可能にした。さらには、住宅金融公庫の低利融資によって、住宅建設の促進に寄与してきた。

時代状況とともに、財投機関が請け負うべき政策必要分野は縮小し、変貌を遂げてきたものの、社会的に望ましいが市場メカニズムでは実現できない分野を担うという財投機関の本来の存在意義に変化はない。こうした将来の展望にあたって、求められるべき領域を挙げるとすれば、国際的競争も視野に入れた社会インフラ基盤整備や、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。

財投改革、特殊法人改革に見られる財政投融资制度の「入口」から「出口」に渡る一連の改革によって、制度自体の領域・規模はスリム化し、財投機関の経営の非効率性といった観点から、一定の成果を挙げたと考えられる。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かねばならない。公的部門の活動を担う財投機関といえども、可能な限りの簡素化・効率化を進めることが不可欠である。

従って、政策的必要性に応じた資源配分を可能にし、各財投機関に対して事業を最も効率的に実現する無駄のない資金調達構成を構築することは、顕著に意義のあることである。第6章でも述べたが、その推進のために、民意を背景とした国会による予算審議に、厳密な公監査に裏づけされた情報が適時適切に反映されなければならないと考える。

なお、本論文の作成に当たってはさまざまな方のご指導を賜ったが、中でも、御多忙にもかかわらず、熱心に指導して下さった熊谷彰矩教授、並びに鈴木豊教授、そして常日頃暖かく見守ってくださり、的確な指摘を頂いた当ゼミナールの諸先輩方、同期生に深い感謝の意を表し、厚く御礼を申し上げたい。

2006年11月
 青山学院大学 熊谷彰矩ゼミナール
 第20期生 Aパート一同

参考文献

《先行論文》

著者名（発表年）「タイトル」『収録雑誌名』号数、ページ数

Author (year), "title," in review, publisher, volume, page - page

秋吉貴雄（1998）「政策過程におけるプログラム評価 - GAO を事例にして - 」『日本公共政策学会年報』、p12

岩本康志（1998）「財投債と財投機関債」『ファイナンシャル・レビュー』47号、p134～p153

河村小百合（2005）「わが国の政策コスト分析の課題 政策決定プロセスの透明化・効率化に向けて」『Japan research review』175号、p106～p144

丹羽由夏「財投機関債と地方債の行方」『農林金融』707号、p28～p39

平松英哉「イギリス会計検査院による評価事例の研究 有効な外部評価制度の条件を求めて」『日本評価研究』4号、p27～p38

《参考文献》

著者名（発表年）『書名』出版社

Author (year), "title," in book, publisher (press), page - page

跡田直澄（2003.）『財政投融資制度の改革と公債市場』税務経理協会、

塩田潮（2002）『郵政最終戦争（小泉改革と財政投融資）』東洋経済新報社、

釜江広志（2005）『日本の国債市場と情報』有斐閣

木下康司編（2006）『【図説】日本の財政』東洋経済新報社、

桜井良治（2004）「政府債務の世紀」新評論

新藤宗幸（2006）『財政投融資』東京大学出版会

東谷暁（2005）『民営化という虚妄』祥伝社

中名生隆（2003）『構造改革を進めるために』知的資産創造

西川伸一（2003）『この国の政治を変える会計検査院の潜在力』五月書房

本田弘（2006）『現代日本の行政と地方自治』法律文化社

松浦武志（2004）『特別会計への道案内』創芸出版、

内閣府編集（2005）『経済財政白書』国立印刷局

八代 尚宏編／川本明〔ほか著〕（2005）『「官製市場」改革』日本経済新聞社

宮脇融（2001）『財政投融資と行政改革』PHP 新書

吉田裕治（2003年）「イタリアの財政・予算と会計検査の概要」

<http://www.jbaudit.go.jp/kanren/gar/japanese/article21to30/j28d17.pdf>

《データ出典》

著者名 『書名』

Rating and Investment Information, Inc <http://www.r-i.co.jp/jpn/index.html>

財務省 『財政金融統計月報』

財務省（2006）『予算及び財政投融資計画の説明（平成18年度）』国立印刷局、

財務省「政策コスト分析」<http://www.mof.go.jp/jouhou/zaitou/bunseki.htm>

財務省「「財政投融資改革の総点検について」のフォローアップ状況」

<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaitoa/zaitoa171021/02.pdf>

財務省『国債発行計画』<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokusai/za171224.pdf>

財務省『財政投融資の概要（18年度は予定）』

<http://www.keizai-shimon.go.jp/explain/pamphlet/0404.pdf>

財務省『財政投融資レポート2006』<http://www.mof.go.jp/zaito/zaito2006.html>

財務省 『政策コスト分析の解説』

<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaitoa150625k.pdf>

『高速道路の政策コストと財政投融資制度改革』

<http://www.jbaudit.go.jp/kanren/gar/japanese/jartcl21to30/j29d07.pdf>

『財政制度審議会』 <http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/top.htm>

『財政投融資改革を構想する』 21 世紀政策研究所

<http://www.21ppi.org/japanese/thesis/200002/zaitou.pdf>

『財政投融資改革の総点検について』 財政制度等審議会財政投融資分科会

<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/top.htm>

首相官邸 『ここまで進んだ小泉改革』

<http://www.kantei.go.jp/jp/kouzoukaikaku/kouzoukaikaku.html>

首相官邸 『特殊法人等整理合理化計画』

http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/houjinkaikaku/tokusyu_all.pdf

首相官邸行政改革推進本部 <http://www.gyokaku.go.jp/>

行政改革推進事務局 『特殊法人等の事業見直しの論点整理』

<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/ronten/index.html>

ムーデイズ・ジャパン <http://www.moodys.co.jp/ssl/>