

公的金融機関の企業統治と組織形態

岩本 康志

東京大学大学院経済学研究科

2005年7月

公的金融機関の企業統治と組織形態  
(Issues in Corporate Governance and Organization Form  
of Government Financial Institutions)

岩本 康志

要 約

本稿では、公的金融機関を改革した後の望ましい組織形態を検討する。その際には、特殊法人や独立行政法人などの公的機関の類型を整理して、そこで得られた考え方を公的金融機関に応用するという手順をとる。

まず、公的金融機関の改革では、直接融資の必要性が認められない分野では、利子補給・信用保証への手段の転換を図る必要がある。業務のすべてについて直接融資の必要がないとされた機関は廃止ないし民間金融機関に転換されるべきであり、業務の大半がそう判断された機関については過剰な部分を廃止ないし民間金融機関に転換すべきである。直接融資の必要性（公的金融機関として存続する意義）が認められる機関については、効果的な企業統治を働かせるための組織形態を選択する必要がある。

その際に、民営化を選択しなかった場合には、独立行政法人の組織形態しか用意されていないことが問題となる。すでにおこなわれた特殊法人等改革で、当初の独立行政法人とは活動の性質の異なる法人が独立行政法人化され、独立行政法人の企業統治にはむしろ混乱が生じている。そこで、わが国での公企業の組織形態については、市場で財を供給しない法人（一般政府部門に含まれるもの）を独立行政法人、市場で財を供給する法人（公的企業に含まれるもの）を特殊会社または新しいカテゴリーとしての「公企業法人」と整理するのが適当であることを提唱する。特殊会社は課税法人、独立行政法人と公企業法人は非課税法人になる。

こうした判断基準のもとでは、公的金融機関として存続する必要性が認められた機関については、市場で金融サービスを供給し、民間企業で類似の業務をおこなっていることから、課税法人とすることが適当であり、独立行政法人ではなく、特殊会社とすべきである。

## 1 序論

公的金融機関の組織形態の見直しについては、経済財政諮問会議が2002年12月に示した「政策金融改革について」で、「現行政策金融機関が有する資源にも配慮しつつ、廃止、民営化を含めて、組織のあり方を検討し、平成19年度までに現行の特殊法人形態は廃止する」とされている。他の特殊法人の例にならえば改革後の組織形態として考えられるのは、独立行政法人と特殊会社（この場合、「民営化」と呼ばれることもある。また正確には、特殊会社は特殊法人の概念に含まれる）である。

すでに住宅金融公庫の承継法人が独立行政法人となることが予定されており、政策金融改革の対象ではないが実質的には公的金融機関である奄美群島振興開発基金が2004年10月に独立行政法人となった。こうした前例を踏襲するならば、残る公的金融機関も独立行政法人化されることが予想される。しかし、現在は半官半民の組織とされ、『国民経済計算』上は民間企業とされている商工組合中央金庫は、独立行政法人になると、より政府の色彩が強い組織形態になってしまい、改革の流れに逆行するよう見える。

公的金融機関を改革した後の組織形態はどうあるべきかについては、経済学的な考察が必要とされる。本稿では、公的金融機関の望ましい組織形態はどのようなものかについて検討する。その際には、公的金融機関に限らず、特殊法人や独立行政法人などの公的機関の種類の整理や組織形態のあり方について論じ、そこで得られた考え方を公的金融機関に応用するという手順をとることとする。

本稿の構成は以下の通りである。まず、2節では、2001年度以降に積極的におこなわれてきた特殊法人等改革とそのなかでの公的金融機関の改革の流れを概観する。3節では、特殊法人や独立行政法人の類型を、『国民経済計算』の制度部門分類を議論の軸にして、その分類方法を検討する。現状の組織形態では、民営化しない場合の選択肢が独立行政法人しかないことから、公的機関の活動の多様性に対応できていないことを問題点として指摘する。4節では、3節の一般的な議論を公的金融機関に当てはめることによって、具体的な改革の方向と組織形態のあり方を検討する。まず、公的機関としては、完全民営化を前提とせず、国有の株式会社のままでいる形態と、市場財を供給しながら非課税でいる新たな組織形態を創設することを提唱する。そして、公的金融機関は課税法人とし、完全民営化を前提としない特殊会社の組織とすることが望ましいことをのべる。5節では、本稿の議論を要約する。

## 2 特殊法人改革と政策金融改革

### 2.1 特殊法人改革

現在の公的金融機関の改革は特殊法人等改革の流れのなかでおこなわれている。そこでまず特殊法人等改革の進展についてここで概観する。

特殊法人等改革は、2000年12月の「行政改革大綱」（閣議決定）と2001年6月に成立した「特殊法人等改革基本法」に基づいて163の特殊法人と認可法人を対象に見直し作業がおこなわれ、2001年12月に「特殊法人等整理合理化計画」（閣議決定）が策定された。

これに基づいた改革の結果、特殊法人・認可法人の多くが独立行政法人に組織形態が変更になり、2005年4月現在での特殊法人の数は37と大きく減少した。現在、組織形態の問題を検討中の8公的金融機関、5公営競技法人をのぞいて、特殊会社以外の特殊法人として存続するのは、日本放送協会、日本私立学校振興・共済事業団、放送大学学園の3法人である。「整理合理化計画」では、日本放送協会には組織形態の見直しを求めなかった。日本私立学校振興・共済事業団は共済組合として整理することになったが、共済組合以外の事業をおこなう部門があることから、完全に共済組合として整理することは難しいと考えられる。また、放送大学学園は学校法人の形態をとることになったが、法律によって設立されているため、特殊法人に相当する。

ちなみに、認可法人は当初86あったが、現在の改革以降もその形態に留まるものは、日本銀行、日本赤十字社、預金保険機構、農水産業協同組合貯金保険機構の4法人である。なお、「整理合理化計画」で財団法人になるとされた総合研究開発機構の組織形態が、2005年4月現在で未定である。

また、これとは別に「特別の法律によって設立された民間法人」が存在する。これは、「民間の一定の事務・事業について公共上の見地からこれを確実に実施する法人を少なくとも一つ確保することを目的として、特別の法律により設立数を限定して設立され、国が役員を任命せず、かつ、国又はこれに準ずるものの出資がない民間法人（地方公共団体が設立主体となる法人を除く）」とされている。2005年4月現在で民間法人とされるものは特殊法人で10、認可法人で27である。このうち、今回の「整理合理化計画」により民間法人化されたものは19である。

日本郵政公社が2007年4月に民営化されるとすると、組織形態が未定の上記14法人を除外すると、特殊法人が24（うち特殊会社が21）、認可法人が4となる。これに対して、独立行政法人の数は115になる見通しである。

### 2.2 政策金融改革

公的金融機関の改革は、2001年に議論されていた特殊法人改革のなかで進められていたが、先行して改革の方針を固めた7法人に含まれた住宅金融公庫の改革が同年に決まったものの、残りの8法人の改革は2001年に「特殊法人等整理合理化計画」がまとめられる時点までで結論が出ず、翌年に経済財政諮問会議で議論されることになった。その後、2002年12月に経済財政諮問会議でまとめられた「政策金融改革について」では、3段階で改革を進める道筋を示している。第1段階の2004年度末までは不良債権集中処理期間として、政策金融をむしろ活用するとしている。第2段階の2005～2007年度はあるべき姿に移行するための準備期間として、改革の議論を進める時期とされている。そして、新体制に移行する時期が2008年度以降とされている。これは、2001年の財政投融资改革前に旧資金運用部に預託されていた資金が財投に留まっていた移行措置が終了する時期に合わせている。

このように時間軸上で段階を区別した改革の手順は、基本的には正しい方向性と思われる。「民業補完」（民間金融機関で対応できない領域で活動する）という公的金融の役割は、民間銀行の機能によって規定されるからである。第2段階の議論では、民間金融機関の機能が回復した状態での公的金融による補完機能についてのしっかりとした議論が必要である。

その際には、財投形成時点からのわが国の金融システムの発展と今後の長期的な動向をにらんだ大局観が必要である。すなわち、主要な公的金融機関が形成された1950年代当時は、民間金融仲介機関や資本市場を通しては企業に長期資金が供給さず、政府の介入により資金が供給される必要があった。これらは基本的には、発展途上国に生じる問題に対応した政策システムである。それから約50年間を経て、わが国の金融システムは大きく進化・変革してきた。21世紀を迎えて日本がいまだに発展途上国であると信じるのでない限り、公的金融機関が従前の姿のままでは適当であると考えるのはきわめて不自然である。

資本市場が発達し、金融仲介機関の役割は減少し、民間金融機関も縮小を迫られている。公的金融機関の規模が維持されるほど、政策目的が存在し続けているとは考えがたい。したがって、公的金融機関の必要性について根本から見直すことにより、抜本的な改革がおこなわれるべきである。

機能の見直しとともに、企業統治を効果的に働かせるための組織形態の改革も同時に必要とされる。

公的金融機関の組織形態については、すでに結論が出された機関が2つある。住宅金融公庫は、独立行政法人が設立されることになっている。「政策金融改革について」の対象ではないが、実質的に公的金融機関といえる奄美群島振興開発基金は「整理合理化計画」で

独立行政法人化とされ、2004年10月に独立行政法人となった<sup>1</sup>。このように公的金融機関が独立行政法人化される前例があるため、それを踏襲すれば特殊法人形態を廃止した公的金融機関の組織形態は独立行政法人ということになる。はたして、それが望ましい改革かどうかは、4節で検討をおこなうことにする。

### 2.3 特殊法人と独立行政法人

独立行政法人化されることで何が変わってくるのかを見るために、独立行政法人と特殊法人の違いをまとめてみよう<sup>2</sup>。基本的な考え方としては、独立行政法人は新しく作られた組織形態であり、企業統治がより良く働くように工夫がされているといえる。

独立行政法人は通則法で共通の統治構造が定められているが、特殊法人は個別法で統治構造が定められている。なお、特殊会社は株式会社形態をとる特殊法人であり、商法の企業統治に個別法の統治が重ねられる。

会計基準については、独立行政法人の会計は企業会計原則に基づくものとし、「独立行政法人会計基準」が定められている。特殊法人の会計は企業会計原則によらない部分があり、「特殊法人会計処理基準」が存在するものの、財務書類は個別法人の事情により多様な形式になっている。政府からの出資のある特殊法人については、「行政コスト計算書」の作成がされている。

2001年度に最初に設立された独立行政法人は、非市場財・サービスを供給することが想定されていた。また、投資支出の資金調達も独立行政法人ではなく、政府がおこなう。したがって、これらは財政投融资対象機関とはならない。しかし、特殊法人等改革により、多くの財投機関（市場で財・サービスを提供し、資金調達をおこなう）が独立行政法人化され、独立行政法人の性格が多様化し、新しい機関にも対応できるよう、会計基準の改訂もおこなわれた。

---

<sup>1</sup> この基金の前身は、1955年に設立された奄美群島復興信用保証協会であり、1959年に融資業務を、1989年に出資業務を追加している。

<sup>2</sup> 契約理論を用いて、両者の違いをモデル分析した研究に、赤井・水野・小佐野(2003)がある。

### 3 『国民経済計算』にみる公的部門の形態

#### 3.1 制度単位と制度部門

特殊法人等改革では、組織形態の変更をまず目的とするのではなく、法人の事業の見直しをおこなうこととされた。実体をともなう改革とするために、この戦略は正しいといえるが、組織形態のあり方についての議論も同時に必要であったと思われる。特殊法人・認可法人の組織形態の変更の選択肢としては、民営化か独立行政法人化かの2つにしばられていた。しかし、選択肢がこの2つで十分であるかどうかは、検討が必要な問題であり、本稿ではそこに重要な問題があることを指摘したい。

政府組織の望ましい形態を考えるにあたっては、その活動の性質に合わせて、効果的な企業統治をおこなえる組織形態にすることが必要である、という原則をここに置くことにしよう。そして、政府組織の活動の性質を整理するに際しては、まず『国民経済計算』の分類を把握しておくことが有益である<sup>3</sup>。

『国民経済計算』では、国内に居住して経済活動を営む主体を、非金融法人企業、金融法人企業、政府、家計、対家計民間非営利団体の5つの制度部門に分類している。さらに、法人・個人・政府に関する各国固有の制度を共通の枠組みで分類するために、制度単位 (institutional units) の概念を導入している<sup>4</sup>。この制度単位は、法人企業 (corporations)、準法人企業 (quasi-corporations)、政府単位 (government units)、家計 (households)、非営利団体 (Non-profit institutions, NPIs) に分類される。

このうち、法人企業、準法人企業、非営利団体については、法人企業は営利法人、準法人企業は法人格をもたないが法人企業と同等の活動をおこなう団体、非営利団体は法人格の有無にかかわらず非営利の主体である。それぞれの定義は、法人企業は「a legal entity, created for the purpose of producing goods and services for the market, that may be a source of profit or other financial gain to its owner(s); it is collectively owned by shareholders who have the authority to appoint directors responsible for its general management」(4.23)<sup>5</sup>、準法人企業は「unincorporated enterprises that function as if they were corporations」(4.49)、非営利団体は「legal or social entities created for the purpose

---

<sup>3</sup> 本稿では、『国民経済計算』は、国連等の組織により国際基準となった93SNAと、内閣府経済社会総合研究所でわが国のデータとして推計されているものの2つの意味をもつが、とくに混同のおそれがない限り、本文中では断らない。両者の区別をつけるため、後者を例えば「JSA」と呼ぶなどの案が提案されている。

<sup>4</sup> 制度単位は、「an economic entity that is capable, in its own right, of owing assets, incurring liabilities and engaging in economic activities and in transactions with other entities」(93SNA マニュアルの段落4.2)として定義されている。

<sup>5</sup> 93SNA マニュアルの段落番号を示す。以下も同様。

of producing goods and services whose status does not permit them to be a source of income, profit or other financial gain for the units that establish, control, or finance them」(4.54) と与えられている。

営利か非営利か、法人か法人格をもたないか、で整理すると、

	法人	法人格をもたない
営利	法人企業	準法人企業
非営利	非営利団体	非営利団体

のような関係がある。なお、法人格の有無は以下の議論では重要ではないので、法人企業と準法人企業を合わせて、法人企業として取り扱うことにする。

### 3.2 一般政府と公的企業

『国民経済計算』では、一般政府と公的企業が公的部門とされる。公的部門と民間部門の分類は、政府により「支配され、主に資金供給される (controlled and mainly financed)」かどうかで判断される<sup>6</sup>。営利か非営利かは判断基準とならないことに注意する必要がある。一方で、公的部門のなかでの一般政府と公的企業の分類は、非市場財を生産するか、市場財を生産するかで判断される。

公的部門が生産をおこなう（公的企業）か、民間企業で生産をおこなうことのどちらを選択すべきかの判断基準は、Sappington and Stiglitz (1987), Hart, Shleifer and Vishny (1997), Shleifer (1998)等によって、不完備契約の理論に基づいて議論された。政府が市場財を生産する主体に何らかの介入が必要なとき、その内容を法令・規則で明示的に書き表すことができる場合には、民間企業に対する規制という手段とすることができる。しかし、政府が必要とする介入を明示的に書き表すことができない場合には、企業を直接に支配する必要が生じるため、公的企業という選択肢をとることになる。したがって、「支配され、主に資金供給される」という判断基準のなかでは前者に重きを置くことになるが、企業統治に関する現行制度上は、主な資金供給をしないで支配する統治構造はとりがたいため、定義が齟齬をきたす可能性は低い。

制度単位と制度部門は、非営利団体以外については、1対1の対応関係をつけることができる。すなわち、制度単位の非金融法人企業・準法人企業、金融法人企業・準法人企業、政府、家計は、制度部門の非金融法人企業、金融法人企業、一般政府、家計に対応する。

<sup>6</sup> 2008年に予定されている『国民経済計算』の改訂(93 SNA Rev.1)に合わせ、公的部門の概念の明確化が議論されており、「支配され、主に資金供給される」の意味が問題とされ、現在議論されているところである。また、政府業務の民間開放(public private partnership)が進展するにつれて、現状の支配の定義の曖昧さが問題になってきており、BOT(build-own-transfer)の扱いが議論されている。



一方、制度単位の非営利団体は、3つの制度部門に分類される。まず、市場で取引される財（市場財）を生産する非営利団体は、法人企業に分類される<sup>7</sup>。非市場財を生産し、政府によって支配される非営利団体は、一般政府に分類される。非市場財を家計のために生産し、政府によって支配されない非営利団体は、対家計民間非営利団体に分類される。したがって、非営利団体の分類は、下記のようなになる。

	非市場財	市場財
支配	一般政府	法人企業
非支配	対家計民間非営利団体	法人企業

結局は、制度部門分類では、団体が営利か非営利かではなく、市場財を供給するか非市場財を供給するかが、判断基準となっていることがわかる<sup>8</sup>。

### 3.3 わが国での分類

わが国の『国民経済計算』では、上記の基準にそって、一般会計、特別会計、特殊法人、認可法人、独立行政法人を制度部門に分類しており、『国民経済計算年報』にその詳細表が収録されている。組織形態と制度部門の関係は入り組んでいるが、2004年版の記述にしたがって、順に見ていこう（ただし、組織形態の変更があったものについては、2005年4月現在の組織形態に基づいて記述する）。

国の一般会計は、公務員賃貸住宅が非金融公的企業、それ以外は中央政府に分類されている。

国の特別会計は2005年4月現在で31個存在する。『国民経済計算』ではそれを5種類に分類している。まず、6つの事業特別会計については、国有林野事業特別会計国有林野事業勘定が非金融公的企業、それ以外は中央政府に分類されている。10の保険特別会計は4つが社会保障基金、その他の6つが金融公的企業に分類されている。管理特別会計は国立高度専門医療センター特別会計と食糧管理特別会計が非金融公的企業、それ以外は中央政府に分類されている。融資特別会計は金融公的企業、整理特別会計は中央政府に分類され

---

<sup>7</sup> 市場財については、93SNA Manual では「Market output is output that is sold at prices that are economically significant or otherwise disposed of on the market, or intended for sale or disposal on the market. Prices are said to be economically significant when they have a significant influence on the amounts the producers are willing to supply and on the amounts purchasers wish to buy」(6.45)と定義してある。Eurostat が策定した ESA95 (European System of Accounts) では、生産費用に占める売上が50%以上であるという判断基準を設けている。

<sup>8</sup> このことから、法人企業に民間営利企業だけでなく、公的企業や民間非営利団体も含まれることになるが、浜田(2001)はこれらの行動原理が異なることから、区分して表章した方がよいと指摘している。

ている。

国有林野特別会計が勘定により分かれるので、特別会計を 32 種類として数えると、4つが社会保障基金、3つが非金融公的企業、9つが金融公的企業、17 が中央政府に分類される。

特殊法人は 2005 年 4 月現在で、37 法人ある。公的金融機関以外で特殊会社ではない特殊法人形態にとどまることになる 3 機関については、日本私立学校振興・共済事業団は給付経理が社会保障基金、その他が中央政府に、日本放送協会は民間企業に、放送大学学園は中央政府に分類されている。

認可法人は、日本銀行は金融公的企業、日本赤十字社は医療分が民間企業、福祉分が対家計民間非営利団体、預金保険機構と農水産業協同組合貯金保険機構は民間企業に分類されている。

独立行政法人は 2001 年 4 月に発足した 57 法人は日本貿易保険が金融公的企業に分類される他は中央政府に分類されるが、最近の特殊法人等改革で独立行政法人化されたものは、公的企業や民間企業に分類されていたものも多くある。

以上のことから、現実の制度主体と『国民経済計算』の制度部門の概ねの対応関係としては、一般会計が中央政府、特別会計が中央政府と社会保障基金、独立行政法人が中央政府となり、特殊会社以外の特殊法人が公的企業、特殊会社が民間企業、認可法人が公的企業と民間企業、というようにまとめることができる。

## 4 公的金融機関の組織形態

### 4.1 手段の選択

前節までの一般的な議論を踏まえて、公的金融機関の具体的な改革の方向と組織形態のあり方を考えていこう。

まず、2.2節にのべたような問題意識に基づき、金融活動に対する政府の介入が必要とされる理由を吟味して、現在の公的金融機関の業務が政策として必要かどうかを根本的に検討し直す必要がある。岩本(2001)は、政府介入が必要とされる理由の検討をおこない、過去に妥当性をもったとしても、現在は妥当性を失った理由が多くあるとしている。

つぎに、公的金融機関として残す機関を選別する作業が必要である。政府介入の手段としては、公的金融機関による直接融資の他に、民間金融機関の融資への利子補給や信用保証という手段がある。そのなかで直接融資が望ましいとされる状況は、岩本(2001)で議論の整理がされているように、政策目的が明示できないことで、民間金融機関の誘導が困難な場合である。これは、すでにのべたような、公企業か民間企業に対する規制かの選択を契約の不完備性の観点から考察するのと同じの理論的構造をもっている。大型・少数の融資をおこなう政策金融は、このような政策目的をもつことがあるかもしれない。しかし、現在では、その意義が大きいとは考えられない。融資案件の多い、住宅金融、中小企業金融の分野では、明示的に示すことが困難な政策目的によって各案件を審査して融資をしているとは考えにくい。したがって、政策目的を明示して、民間金融機関の融資に対して何らかの介入をする手段をとることで十分であろう。ただし、2.2節でのべたような政策金融改革の第1段階が想定するような、民間金融機関の過小資本からの貸し渋りが金融システム全体のリスクとなる場合には、機動的な政府の介入が必要と考えられる。しかし、2008年度以降のあるべき姿としては、このような理由での公的金融機関の融資は必要ないであろう。したがって、直接融資の必要性が認められない分野では、直接融資から利子補給・信用保証への手段の転換を図る必要がある。業務のすべてについて直接融資の必要がないとされた機関は廃止ないし民間金融機関に転換されるべきであり、業務の大半がそう判断された機関についても過剰な部分を廃止ないし民間金融機関に転換する、大規模な改革が必要である。

### 4.2 民営化の意味

直接融資の必要性（公的金融機関として存続する意義）が認められる機関については、効果的な企業統治を働かせるための組織形態を選択する必要がある。

その際に注意しなければならない点は、「民営化」の位置付けについて、より注意深い配

慮がなされるべきことである。これまでの特殊法人等改革では、民営化は特殊会社（形態は株式会社であるが、設置法が存在するので特殊法人となる）になることを意味しており、『国民経済計算』でも特殊会社は民間企業として扱われる。さらに政府が特殊会社の株式を売却し、設置法が廃止されることは、「完全民営化」と呼ばれる。

市場財を供給する組織については、あらたに民間の企業統治と経営手法が活用できる組織形態を創設する必要がある。ただし、新たな組織形態を発明する必要はなく、株式会社形態をとることが自然である。民間との競争条件をそろえることが要求される場合には、さらに株式会社形態をとることの合理性が高まる。公的機関としての設置法が必要とされることから、このような組織は特殊会社に相当するが、現状の特殊会社が完全民営化への移行過程とみなされることから、語法と概念のあらたな整理を確立しておく必要があるだろう<sup>9</sup>。そこで、本稿では、以下の3種類の概念を区別する整理を提唱する。

- (1)「完全民営化」 設置法がなくなり、特殊法人ではなくなり、完全な民間会社となること。
- (2)「民営化」 完全民営化を目指す移行過程において、株式会社形態をとるが設置法が存在するため、特殊会社となること。
- (3)「特殊会社化」または「国有株式会社化」 組織形態は(2)と同じく特殊会社であるが、完全民営化を目指さず、国が支配株主となること。

完全民営化を目指すかどうかで(2)と(3)を区別する目的は、政策目的を果たすために政府が所有しながら、組織形態は民間会社のものとする選択肢を加えるためである。

従来の「特殊会社化」と「民営化」を区別しない考え方は、公的企業と民間企業の判断基準を政府の支配の有無ではなく、組織形態に置いていると解釈することができる。しかし、公的部門に民間の経営手法を導入する、という最近の Public Management の考え方では、公的機関が民間の組織のように機能するという考え方が導入される。従来型の区別では、Public Management の手法を適用することが「民営化」と呼ばれることになりかねないが、これは違和感が生じる可能性がある。したがって、公的企業と民間企業の区別は、『国民経済計算』の基準に合致して、政府による支配で区別した方がよいと思われる。

#### 4.3 非課税の根拠

わが国の法制度上では、非営利法人、公益法人、非課税法人が同一のものとして扱われてきたが、経済学的にはこれらは別個の概念である。まず、営利法人と非営利法人を区別するものは、すでに触れたように利益の分配方法の違いである。営利法人は構成員で利益

---

<sup>9</sup> ただし、NTT 3社については、1985年に「民営化」されたが、政府が株式の3分の1を保有しており、特殊会社のままである。

を分配し、非営利法人では利益を分配しない。経済理論的には、営利法人は利潤を最大化し、非営利法人は利潤ゼロの制約のもとで、別の目的を最大化する。

公益法人は法制度上は社団法人・財団法人に当たるが、経済学的には非市場財を供給する主体と考えることができる。法律的には、公益事業が積極的に不特定多数の者の利益を実現することとして定義され、同窓会・同好会、互助会、後援会等は公益法人として適当でないとされている。これを経済学の用語に翻訳すると、排除不可能性から財の対価を受益者に請求できないために市場財を供給できない状況が公益性に当たると考えられる。

非営利法人や公益法人を非課税法人とするか否かは、租税政策の判断として決まってくる。現行制度では、特殊会社は株式会社なので、原則は課税法人となり、それ以外の特殊法人・独立行政法人は原則は非課税である。

一般的には、非市場財を供給する公的企業は非課税が適当なことが多い。なぜなら、非市場財を供給する公的企業は政府からの補助金がないと存続できず、かりに課税法人にすると、税負担分の財政資金を企業に移転せざるを得ず、二度手間となるだけで、実質的な意義がない。一方で、市場財を供給する公的企業は課税が適当なことが多い。同種の財を供給している民間企業が課税法人であるならば、公的企業を非課税にして優遇することで、民間企業と公的企業の活動の間に税による攪乱が生じてしまう。また、民間企業との活動の比較がしやすくなり、市場化テストの導入を容易にする。しかし、市場財を供給する公的企業であっても、競合する民間企業が非課税の場合には、公的企業を非課税とすることも考えられる。

このようにして、完全民営化を前提としない特殊会社（あるいは従来の特種会社の語法との混同を避ける意味で別名をつけるとすれば国有株式会社）の他に、市場財を供給して、非課税である公的企業の設定が必要があることがわかる。非課税の根拠が同種の財を供給する民間企業が非課税とされている場合には、民間企業が営利企業組織ではないことが多いと考えられ、公的企業を株式会社形態にして非課税措置をとることがなじまないと思われる。したがって、新しい特殊法人形態を考えるべきである。本稿では、これを仮に「公企業法人」と呼ぶことにする。非課税法人であることは独立行政法人と同等であるが、市場財を供給することから、市場規律による企業統治を取り入れることが可能になることが独立行政法人との違いである。

現状の選択肢としては、特殊法人が民営化されない場合の組織形態は独立行政法人となるしかない。しかし、独立行政法人は本来、非市場財を生産する組織を想定した形態である。現状では市場財を生産する政府組織のための形態が整備されておらず、独立行政法人制度に両者が混在することになったために、むしろ混乱が生じているといえる。非市場財を生産するか、市場財を生産するかに着目することは、単に統計的な分類として有用な

けではなく、政府組織の企業統治を考える上でも重要な概念である。

以上の議論をまとめると、わが国での公企業の組織形態については、市場で財を供給しない法人（一般政府部門に含まれるもの）を独立行政法人、市場で財を供給する法人（公的企業に含まれるもの）を特殊会社または新しいカテゴリーとしての公企業法人と整理するのが適当であると考えられる。そして、特殊会社を課税法人、独立行政法人と公企業法人は非課税法人とする。結局は、現在の独立行政法人を一般政府に含まれるものと公的企業に含まれるものに分類し直して、整理することになる。

こうした判断基準にのっとして考えると、公的金融機関は、市場で金融サービスを供給し、民間企業で類似の業務をおこなっていることから、課税法人とすることが適当であり、独立行政法人ではなく、特殊会社とするべきである。

#### 4.4 会計制度

公的金融機関の企業統治に関してのもう一つの重要な課題は、どのような会計基準を適用するかである。特殊法人に適用される会計基準には1987年に財政制度審議会で作成された「特殊法人会計処理基準」があるが、実際には法人ごとに会計基準が異なっていたり、民間企業の準拠する「企業会計原則」とは乖離する部分が多いことが、かねてより問題視されている。公的金融機関の財務書類の最も大きな問題は、損益計算書では利益がゼロになるように、貸倒引当金が積み、損益計算書が業績測定として機能せず、貸倒引当金が貸出債権の実際のリスクを反映していない点である。公的金融機関の特殊な会計処理により、貸倒引当金は民間企業の自己資本に対応するものとなるが、貸出残高の6%以上を超えた場合は国庫に納付されることとされていることから、自己資本を6%未満とする規制が課せられていることになる。

2000年度より特殊法人に「行政コスト計算書」を作成することが求められることになりその過程で民間企業仮定損益計算書も作成されるようになったが、むしろこちらの利用価値が高いといえる<sup>10</sup>。しかしながら、これは正式な損益計算書という位置付けにはない。さらに、民間基準に基づく損益計算書を作成する公的金融機関も現れ、あわせて3種類の損益計算書が存在する。

現在は、独立行政法人には独立行政法人会計基準、特殊会社には企業会計原則が適用されている<sup>11</sup>。公的金融機関が特殊会社形態に転換することは、これらに適用される会計基準

---

<sup>10</sup> 岩本(2003)は、行政コスト計算書を活用して、公的金融機関の活動に対する政府補助の役割を数量的に評価する分析をおこなっている。

<sup>11</sup> 古市(2004)は、独立行政法人・特殊法人・認可法人に加え、公益法人も含めて、その会計基準の特徴を考察している。

を改善する意義も存在するといえる。

現在は公会計の改革と整備が進められているが、特殊法人・認可法人の形態のままで残る法人が少数になった現状では、あらためてこれらの法人の会計基準をどうするのが課題とされるであろう。特殊法人・認可法人の形態のままで残る法人では、行政コスト計算書を作成しているのは、日本私立学校振興・共済事業団、放送大学学園、日本銀行、預金保険機構、農水産業協同組合貯金保険機構であり、作成していないのは、特殊会社と日本放送協会、日本赤十字社である。なお、総合研究開発機構は、行政コスト計算書を作成していない。

特殊会社と公企業法人は、市場財を供給する点で民間企業と共通しているから、企業会計にしたがった統治構造と会計基準をとるべきである。

## 5 結論

本稿では、公的金融機関を改革した後の望ましい組織形態はどのようなものであるかを検討してきた。その過程では、公的金融機関に限らず、特殊法人や独立行政法人などの公的機関の類型を整理して、そこで得られた考え方を公的金融機関に応用するという手順をとった。

まず、公的金融機関の改革では、直接融資の必要性が認められない分野では、利子補給・信用保証への手段の転換を図る必要がある。業務のすべてについて直接融資の必要がないとされた機関は廃止ないし民間金融機関に転換されるべきであり、業務の大半がそう判断された機関については過剰な部分を廃止ないし民間金融機関に転換すべきである。直接融資の必要性（公的金融機関として存続する意義）が認められる機関については、効果的な企業統治を働かせるための組織形態を選択する必要がある。

その際に、民営化を選択しなかった場合には、独立行政法人の組織形態しか用意されていないことが問題となる。すでにおこなわれた特殊法人等改革で、当初の独立行政法人とは活動の性質の異なる法人が独立行政法人化され、独立行政法人の企業統治にはむしろ混乱が生じている。そこで、わが国での公企業の組織形態については、市場で財を供給しない法人（一般政府部門に含まれるもの）を独立行政法人、市場で財を供給する法人（公的企業に含まれるもの）を特殊会社または新しいカテゴリーとしての「公企業法人」と整理するのが適当であることを提唱した。そして、特殊会社は課税法人、独立行政法人と公企業法人は非課税法人になる。

こうした判断基準にのっとして考えると、公的金融機関として存続する必要性が認められた機関については、市場で金融サービスを提供し、民間企業で類似の業務をおこなっていることから、課税法人とすることが適当であり、独立行政法人ではなく、特殊会社とすべきであることが結論となる。



## 参考文献

- 赤井伸郎・水野敬三・小佐野広(2003),「独立行政法人システムの経済理論：メリット・デメリットの理論的整理」,『フィナンシャル・レビュー』,第67号,1月,151-171頁。
- 古市峰子(2004),「非営利法人による財務報告の特徴：財務・ガバナンス構造との関連性を中心に」,『金融研究』,第23巻第2号,6月,105-152頁。
- 浜田浩児(2001),「非営利団体,公的機関による医療・サービスの表章の必要性」,『季刊国民経済計算』,第126号,8月,1-7頁。
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny (1997), “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, Issue 4, November, pp. 1127-1161.
- 岩本康志(2001),「日本の財政投融资」,『経済研究』,第52巻第1号,1月,2-15頁。
- 岩本康志(2003),「公的金融機関の政策コスト」,『経済活力と税制:金融関連税制を中心に』,金融調査研究会,11月,109-125頁。
- 岩本康志(2004),「公的金融機関の社会的便益」,『公的債務管理と公的金融のあり方』,金融調査研究会,6月,81-97頁。
- Sappington, David E. M., and Joseph E. Stiglitz (1987), “Privatization, Information and Incentives,” *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, No. 4, Summer, pp. 567-582.
- Shleifer, Andrei (1998), “State versus Private Ownership,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 4, Fall, pp. 133-150.