

2 政府保証債務の状況

[1] 政府保証債務の概要

(1) 政府保証付与の要件

国の債務については、日本国憲法第85条で、「国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする。」とされ、また、財政法(昭和22年法律第34号)第15条で、「国が債務を負担する行為をなすには、予め予算を以て、国会の議決を経なければならない。」とされている。

そして、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律(昭和21年法律第24号)第3条で、「政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない。ただし、財務大臣(地方公共団体のする保証契約にあっては、総務大臣)の指定する会社その他の法人の債務については、この限りでない。」とされている。

政府保証が付与されている法人の債務について、円貨をもって支払われるものに係る債務に関しては、各法人の設置法等において、政府は、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第3条の規定にかかわらず、国会の議決を経た金額の範囲内において、長期借入金又は債券に係る債務について保証することができるなどと定められている。

また、外貨をもって支払われるものに係る債務に関しては、国際復興開発銀行等からの外資の受入に関する特別措置に関する法律(昭和28年法律第51号)第2条第2項において、政府は、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第3条の規定にかかわらず、同項で定められた法人が発行する債券又は地方債証券のうち外貨で支払われるものに係る債務について、予算をもって定める金額の範囲内において、保証契約をすることができるものと定められている。

このように、政府は、各法人の設置法等に基づき、国会の議決を経た金額の範囲内で、各法人が発行する債券又は各法人の借入金に係る債務に対して保証を行うことが認められている。

(2) 国の予算、決算等における政府保証債務

上記の政府が行う保証(以下、保証により政府が負う債務を「政府保証債務」という。)については、予算上は一般会計予算の予算総則において債務保証契約の限度額が定められ、政府は、この限度額の範囲内で保証を付与することができる。

そして、平成18年度予算についてみると、保証限度額は独立行政法人等26法人の債務に対して62兆6218億余円と設定されている。

一方、決算上は、「一般会計国の債務に関する計算書」の「予算総則で保証及び損失補償の限度額が定められているものに係る保証債務負担額」において、本年度の保証債務負担額、翌年度以降への繰越保証債務額等が記載されており、同計算書は歳入歳出決算の添付書類として国会に提出されている。そして、18年度の保証債務負担額は26法人の債務に対して6兆7070億余円、翌年度以降への繰越保証債務額は32法人の債務に対して49兆4827億余円となっている。

また、財政投融资計画には、財政融資資金の長期運用に対する特別措置に関する法律(昭和48年法律第7号)第2条第2項第2号から第4号に掲げる法人及びその他政令で定める法人の債券及び借入金

に係る債務保証の期間が5年以上の政府保証が記載されている。そして、財政投融资計画に係る18年度末の政府保証残高は31.6兆円となっている。

なお、本院は、18年10月に会計検査院法第30条の2の規定に基づき、国会及び内閣に「財投機関における財政投融资改革後の財務状況と特殊法人等改革に伴う財務処理の状況について」を報告しているが、この中で、財政投融资に係る資金について、12年度と16年度の資金別の状況を比較すると、財政融資資金の調達は大幅に減少したのに対し、政府保証債は道路関係旧4公団の資金調達の影響もあり、1654億円と小幅な減少にとどまっており、政府保証債については、道路関係旧4公団の発行額について今後の推移を注視していくこととする旨を記述している。また、平成17年度決算検査報告「第6章第1節第4 個別の決算等」の「財政投融资改革開始後における財政融資資金特別会計等の状況」において、財政投融资計画に係る政府保証残高の推移について、12年度末に対して17年度末で6.4兆円増加しているのは、民営化の方向性が示されている財政投融资対象法人が市場から円滑に資金を調達できるようになるまでの間、過渡的措置として政府保証を付与しているなどのためである旨を記述している。

(注1) 第2号から第4号に掲げる法人 政府関係機関、特別の法律により設立された法人のうち債券を発行し得る法人で国、政府関係機関、地方公共団体以外の出資のない法人及び地方公共団体をいう。

(注2) その他政令で定める法人 「財政融資資金の長期運用に対する特別措置に関する法律第5条第2項第3号に規定する法人を定める政令」(平成13年政令第9号)に定められている法人をいい、関西国際空港株式会社、財団法人民間都市開発推進機構、中部国際空港株式会社、成田国際空港株式会社及び各高速道路株式会社がある。

(3) 国の財務書類(一般会計・特別会計)における政府保証債務

19年8月に公表された17年度の国の財務書類(一般会計・特別会計)における政府保証債務は、その「注記」に、図1のとおり、偶発債務として政府保証債50兆1690億余円、政府保証借入金3兆2258億余円と記載され、その合計は53兆3949億余円となっている。また、政府保証債務以外に、国が貯金の払戻し、保険金の支払等に係る債務の保証をしている日本郵政公社の郵便貯金、郵便振替及び簡易生命保険に係る債務^(注3)については、偶発債務のうちの「その他主要な偶発債務」と記載されている。

偶発債務とは会計年度末においては、現実の債務ではなく、将来一定の条件を満たすような事態が生じた場合に債務になるものであり、「注記」においては、上記以外にも損失補償債務^(注4)1兆6480億円、係争中の訴訟等で損害賠償等の請求を受けている主なものとして、請求金額が10億円以上の案件19件が記載されている。

一方、貸借対照表の負債合計額980兆6336億余円の中にも偶発債務の性格を有しているものがある。

例えば、責任準備金のうち地震再保険特別会計に係るものについてみると、17年度末で1兆0123億余円が負債に計上されているが、これは地震再保険に係る再保険料を原資として積立てを行ったものである。一方、地震保険に関する法律(昭和41年法律第73号)第3条で、「一回の地震等により政府が支払うべき再保険金の総額は、毎年度、国会の議決を経た金額をこえない範囲内のものでなければならない。」とされ、17年度においては4兆1221億余円(18年度も同額)となっている。

図1 平成17年度の国の財務書類(一般会計・特別会計)における注記及び負債の概要

注 記	貸借対照表 (単位: 億円)								
偶 発 債 務	負 債								
— 政府が保証している債務 —	未 払 金 56,088								
<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">政府保証債務</td> </tr> <tr> <td>政府保証債</td> <td style="text-align: right;">501,690 億円</td> </tr> <tr> <td>政府保証借入金</td> <td style="text-align: right;">32,258 億円</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">(計)</td> <td style="text-align: right;">533,949 億円</td> </tr> </table>	政府保証債務		政府保証債	501,690 億円	政府保証借入金	32,258 億円	(計)	533,949 億円	(略)
政府保証債務									
政府保証債	501,690 億円								
政府保証借入金	32,258 億円								
(計)	533,949 億円								
<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">その他主要な偶発債務</td> </tr> <tr> <td>郵便貯金</td> <td></td> </tr> <tr> <td>郵便振替</td> <td></td> </tr> <tr> <td>簡易生命保険</td> <td></td> </tr> </table>	その他主要な偶発債務		郵便貯金		郵便振替		簡易生命保険		政府短期証券 593,599
その他主要な偶発債務									
郵便貯金									
郵便振替									
簡易生命保険									
係争中の訴訟等で損害賠償等の 請求を受けている主なもの 19件	公 債 6,270,395								
損失補償債務 16,480 億円	借 入 金 225,030								
	預 託 金 860,471								
	責 任 準 備 金 93,987 (うち地震再保険特別 会計に係るもの 10,123)								
	公的年金預り金 1,476,012								
	退職給付引当金 151,979								
	その他の債務等 52,907								
	負 債 合 計 9,806,336								

(注3) 日本郵政公社の郵便貯金、郵便振替及び簡易生命保険に係る債務 郵便貯金、簡易生命保険は平成15年4月に国から、日本郵政公社による経営に移行した。同公社の郵便貯金、郵便振替及び簡易生命保険に係る債務には、移行後も法律により政府の保証が付与されているが、政府保証債務には含まれない。そして、19年10月に同公社が民営化された後、定期性の郵便貯金、簡易生命保険の既契約分は、独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構に引き継がれ、満期又は契約が消滅するまで政府の保証が付与されている。

(注4) 損失補償債務 原子力損害の賠償に関する法律(昭和36年法律第147号)等により、原子力事業者が責任保険契約等では埋めることができない原子力損害を賠償することによって生ずる損失を国が補償する契約に基づく債務である。

(4) 独立行政法人等の債務と国の負担の関係

17年度の国の連結財務書類においては、連結対象として1公社、1事業団、6公庫、3金庫・特殊銀行、10特殊会社、1その他の特殊法人、3認可法人、113独立行政法人、87国立大学法人、4大学共同利用機関法人の計229法人(国からの出資額合計は38兆9141億余円)があり、17年度末の負債合計は709兆4052億余円となっている。そして、負債の残高が1兆円を超える法人(勘定)は表1のとおり24法人(25勘定)ある。

表1 負債残高が1兆円を超える独立行政法人等(勘定)(平成17年度末)

(単位:百万円)

法人名	残高	法人名	残高	法人名	残高
日本郵政公社	361,585,958	独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構	9,390,291	国際協力銀行(海外経済協力勘定)	4,054,010
年金資金運用基金	95,965,506	国民生活金融公庫	8,791,058	独立行政法人福祉医療機構	3,622,110
住宅金融公庫	52,251,125	国際協力銀行(国際金融等勘定)	8,214,897	農林漁業金融公庫	2,774,908
独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構	37,422,305	中小企業金融公庫(融資勘定、証券化支援買取業務勘定、証券化支援保証業務勘定)	6,729,444	関西国際空港株式会社	1,479,364
公営企業金融公庫	23,098,438	独立行政法人勤労者退職金共済機構	4,404,687	独立行政法人国立病院機構	1,343,642
独立行政法人都市再生機構	16,381,991	日本私立学校振興・共済事業団	4,299,687	独立行政法人水資源機構	1,231,123
預金保険機構	15,536,884	独立行政法人日本学生支援機構	4,279,555	沖縄振興開発金融公庫	1,225,006
日本政策投資銀行	11,666,881			独立行政法人雇用・能力開発機構	1,097,436
独立行政法人中小企業基盤整備機構	11,073,926				
商工組合中央金庫	10,830,330				

第6章 第1節 第4 個別の決算等

これらの独立行政法人等は、その業務を行うために、政府保証が付与されない債券を発行したり、借入れを行ったりしているものがあり、これらの債務については、政府保証債務には含まれていない。しかし、独立行政法人等については、国によって法人の長等が任命されたり、中期目標を達成するための計画が認可されたり、年度計画の国への届出がなされたりするなどの国の監督が及び、また、出資や補助金等の財政支出がなされているものがあるが、これら法人(勘定)が清算等される際に国が負担する債務の範囲は明確となっていない。

なお、旧日本国有鉄道5兆0599億余円、旧日本国有鉄道清算事業団19兆9707億余円、旧本州四国連絡橋公団1兆3439億円及び旧石油公団1兆8951億余円、計28兆2697億余円の債務については、各法人の解散等に当たり、国がそれぞれの法人の債務を承継する処理を行っている。

(5) 政府保証に係る手続

政府保証に係る手続の基本的な流れは次のとおりである。

① 保証限度額の設定

各法人の債務に対して政府保証を付与することができる保証契約の金額の上限は、一般会計予算の予算総則に定められており、予算の国会の議決により確定される。

② 政府保証の審査及び付与

財務省は、各法人が政府保証債の発行又は政府保証借入金の借入れを行う際に、その都度、政府保証債の発行条件等を審査するなどして、適切と認めた場合、財務大臣が政府保証を付与することとしている。

③ 政府保証付与後の管理

政府保証付与後には、当該法人の主務省庁が、その債務の履行の確実性を確保するため、各法人から事業報告書等を求めるなどして財務の健全性等を確認することとしている。

[2] 検査の観点、着眼点、対象及び方法

本院は、正確性、合規性、経済性等の観点から、次の点に着眼し、18年度末に政府保証債務残高のある32法人(残高合計49兆4827億余円)のうち、18年度中に新たに政府保証が付与されていて同

年度末に政府保証債務残高のある22法人の^(注5)26勘定に係る政府保証債務(残高合計44兆7370億余円)について検査した。

- ① 政府保証は、各法人に対し、どのように付与されてきたか。
- ② 一般会計予算における保証限度額の設定、政府保証付与時の審査及び付与後の管理はどのように行われているか。
- ③ 政府保証が付与されることにより法人が受ける便益はどのようなものとなっているか。
- ④ 政府保証を付与することにより発生する国の財政への影響はどのような状況となっているか。
- ⑤ 政府保証の対象となった調達資金に係る元本、利子の支払に対し、国はどのように関与しているか。

そして、計算証明規則に基づき提出された一般会計の債務負担額計算書の証拠書類等のデータを集計するなどして、分析・検討を行うとともに、各法人の主務省庁である財務省、農林水産省、国土交通省、環境省、金融庁、林野庁及び資源エネルギー庁のほか、上記22法人のうち18法人^(注7)において会計実地検査を行った。

(注5) 22法人 国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、公営企業金融公庫、日本政策投資銀行、国際協力銀行、預金保険機構、銀行等保有株式取得機構、独立行政法人農業者年金基金、独立行政法人農林漁業信用基金、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構、独立行政法人環境再生保全機構、独立行政法人都市再生機構、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構、関西国際空港株式会社、日本環境安全事業株式会社、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、首都高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社、財団法人民間都市開発推進機構

(注6) 勘定を設けずに事業を經理している法人、「勘定」の代わりに「会計」を設けている法人に係る「会計」についても1勘定と数えている。

(注7) 18法人 国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、公営企業金融公庫、日本政策投資銀行、国際協力銀行、預金保険機構、独立行政法人農業者年金基金、独立行政法人農林漁業信用基金、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構、独立行政法人環境再生保全機構、独立行政法人都市再生機構、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構、関西国際空港株式会社、日本環境安全事業株式会社、西日本高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社、財団法人民間都市開発推進機構

[3] 政府保証債務の状況

(1) 政府保証債務の実績

ア 18年度における法人別の政府保証債務の状況

18年度における政府保証債務に係る保証限度額は計62兆6218億余円、政府保証債務負担額(各年度中に新たに政府保証を付与したなどの額。以下同じ。)は計6兆7070億余円、18年度末の政府保証債務残高は計49兆4827億余円となっている。これを、法人別に整理してまとめると表2のとおり、政府保証債務残高があるのは32法人であり、このうち18年度中に政府保証債務負担が行われたものは22法人の26勘定に係る6兆4372億余円である。そして、この22法人の26勘定に係る18年度末の政府保証債務残高は計44兆7370億余円となっている。これら22法人のうち、公営企業金融公庫、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構及び預金保険機構の3法人が政府保証債務負担額、政府保証債務残高ともに上位となっており、3法人の合計が占める割合は、それぞれ全体の58.9%、78.3%となっている。

表2 平成18年度における法人別の政府保証債務の状況

(単位：億円)

法人名	保証限度額	政府保証債務負担額	政府保証債務残高	今回、検査の対象とした勘定に係る政府保証債務残高
公営企業金融公庫	10,000	注(1) 8,771	153,207	153,207
独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構	21,850	注(1) 22,034	141,456	141,456
預金保険機構	501,500	8,710	93,010	65,010
中小企業金融公庫	1,700	600	16,786	16,786
日本政策投資銀行	3,800	注(1) 3,707	15,058	15,058
銀行等保有株式取得機構	14,000	6,475	11,507	11,507
国際協力銀行	2,400	注(1) 1,073	10,476	10,476
関西国際空港株式会社	348	注(1) 360	5,769	5,769
国民生活金融公庫	800	600	5,100	5,100
独立行政法人都市再生機構	2,800	2,800	5,000	4,800
独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構	5,973	4,673	4,810	4,810
独立行政法人農業者年金基金	391	197	3,417	3,417
財団法人民間都市開発推進機構	1,448	170	3,020	2,964
中日本高速道路株式会社	2,160	1,400	2,400	2,400
独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構	530	529	1,527	529
東日本高速道路株式会社	1,336	800	1,400	1,400
西日本高速道路株式会社	1,134	850	1,250	1,250
日本環境安全事業株式会社	154	154	718	718
首都高速道路株式会社	287	272	372	372
阪神高速道路株式会社	174	125	189	189
独立行政法人農林漁業信用基金	46	21	99	99
独立行政法人環境再生保全機構	47	47	47	47
今回の検査対象に係る合計(22法人)	572,879	64,372	476,623	(26勘定)447,370
住宅金融公庫	—	—	7,116	
電源開発株式会社	—	—	5,512	
中部国際空港株式会社	—	—	2,223	
東京都	—	注(1) 23	922	
成田国際空港株式会社	—	—	865	
生命保険契約者保護機構	9,600	—	573	
東京湾横断道路株式会社	—	注(1) 8	429	
横浜市	—	注(1) 11	295	
農林漁業金融公庫	—	—	260	
独立行政法人空港周辺整備機構	—	—	5	
18年度末に政府保証債務残高がある法人 (32法人)	582,479	64,415	494,827	
株式会社産業再生機構	30,000	2,655	—	
社会保険診療報酬支払基金	13,700	—	—	
独立行政法人日本原子力研究開発機構	39	—	—	
18年度末に政府保証債務残高がない法人 (3法人)	43,739	2,655	—	
合計(35法人)	626,218	67,070	494,827	

注(1) 東京都、東京湾横断道路株式会社及び横浜市の政府保証債務負担額は、外国為替相場の変更に伴う増加分である。また、公営企業金融公庫、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構、日本政策投資銀行、国際協力銀行及び関西国際空港株式会社の政府保証債務負担額には、外国為替相場の変更に伴う増加分を含む。

注(2) 社会保険診療報酬支払基金及び独立行政法人日本原子力研究開発機構は、平成18年度に保証限度額が設定されているが、政府保証債務負担額、政府保証債務残高ともに実績がないため、一般会計国の債務に関する計算書には記載されていない。

イ 保証限度額の推移

保証限度額の推移についてみると、表3のとおり、10年度以降、金融システム安定化の維持等のため、預金保険機構に対して多額の保証限度額が設定されるようになったことなどから毎年度60兆円を超えており、16年度のピーク時には、同機構に対する59.1兆円など保証限度額の総額は79.7兆円に上っている。

表3 保証限度額の推移

(単位：兆円)

項目 \ 年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
保証限度額(a)	30.1	62.9	60.2	65.4	65.4	63.0	78.8	79.7	77.6	62.6
(うち預金保険機構)	(20.0)	(53.0)	(53.0)	(57.0)	(55.2)	(53.4)	(57.0)	(59.1)	(58.1)	(50.1)

ウ 政府保証債務負担額の推移

政府保証債務負担額の推移は、表4のとおりとなっている。

表4 政府保証債務負担額の推移

(単位：兆円)

項目 \ 年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
政府保証債務負担額(b)	10.3	26.3	25.3	28.7	24.3	24.1	25.1	19.6	11.5	6.7
(うち預金保険機構)	(1.8)	(18.3)	(20.9)	(23.3)	(20.0)	(20.2)	(17.7)	(11.0)	(4.2)	(0.8)

政府保証債務負担額についても、預金保険機構において、10年度から15年度までの間に、金融機関等の資本増強、資金援助、既債務の借換え等のため17.7兆円から23.3兆円と多額の政府保証による資金調達が行なわれたことを反映して、全体としても10年度から15年度の間までは20兆円を超える額で推移している。そして、16年度以降は減少し、18年度では6.7兆円と、ピークであった12年度28.7兆円の2割程度まで減少している。

この政府保証債務負担額を保証限度額と比較すると、表5のとおりとなっており、10年度以降では、その差が34.8兆円から66.0兆円と大きな開差を生じている。これは、主として金融システム安定化の維持等のため、預金保険機構において毎年多額の保証限度額が設定されたが、実際の政府保証による資金調達がこれを下回り、その開差が、32.0兆円から53.8兆円生じていることによる。このほか、社会保険診療報酬支払基金等、保証限度額が設定されているものの保証債務負担の実績がない法人があることも開差の一因となっている。

表5 保証限度額と政府保証債務負担額との比較

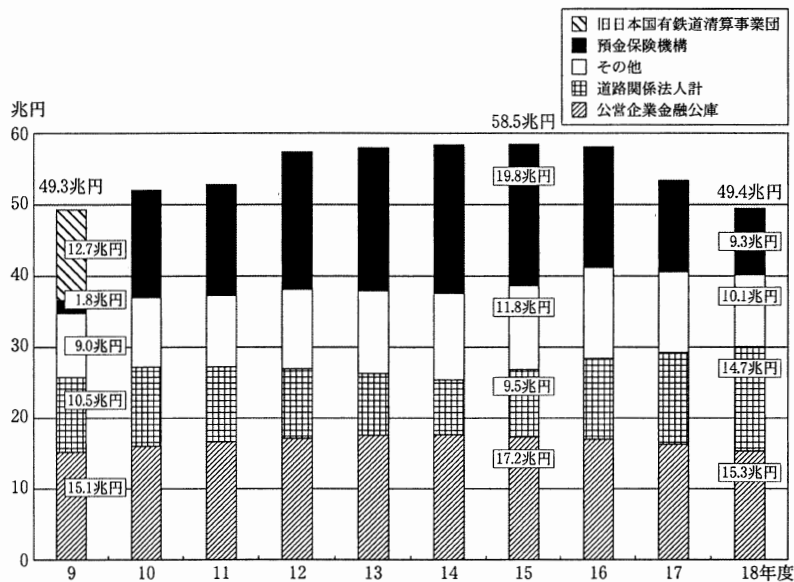
(単位：兆円)

項目 \ 年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
保証限度額(a)と政府保証債務負担額(b)の差額(a)-(b)	19.8	36.6	34.8	36.6	41.1	38.9	53.7	60.0	66.0	55.9
(うち預金保険機構)	(18.1)	(34.6)	(32.0)	(33.6)	(35.1)	(33.1)	(39.3)	(48.0)	(53.8)	(49.2)

エ 政府保証債務残高の状況

年度末における政府保証債務残高の推移は、図2のとおりとなっている。

図2 各年度末における政府保証債務残高の推移



各年度末における政府保証債務残高は、10年度以降17年度まで50兆円を超えているが、15年度の58.5兆円をピークに減少傾向にあり、18年度では49.4兆円となっている。

9年度末に12.7兆円あった旧日本国有鉄道清算事業団に係る政府保証債務は、保証が付与された同事業団の債務を国が承継したことにより、10年度末ですべて消滅している。

なお、9年度以降18年度までの各年度末における政府保証債務残高の上位10法人は、表6のとおりである。

表6 法人別政府保証債務残高

(単位：億円)

順位	9年度		10年度		11年度		12年度		13年度	
	法人名	残高	法人名	残高	法人名	残高	法人名	残高	法人名	残高
1	公営企業金融公庫	151,706	公営企業金融公庫	159,999	公営企業金融公庫	166,581	預金保険機構	191,786	預金保険機構	199,784
2	日本国有鉄道清算事業団	127,442	預金保険機構	150,897	預金保険機構	155,321	公営企業金融公庫	170,904	公営企業金融公庫	175,603
3	日本道路公団	95,264	日本道路公団	101,670	日本道路公団	95,419	日本道路公団	88,330	日本道路公団	78,201
4	石油公団	18,466	石油公団	18,457	石油公団	17,301	中小企業金融公庫	17,991	中小企業金融公庫	23,031
5	預金保険機構	18,181	日本輸出入銀行	13,702	国際協力銀行	14,910	石油公団	17,109	石油公団	18,263
6	日本輸出入銀行	11,882	住宅・都市整備公団	8,254	中小企業金融公庫	9,936	国際協力銀行	13,032	国際協力銀行	12,552
7	住宅・都市整備公団	8,394	運輸施設整備事業団	7,709	財団法人民間都市開発推進機構	9,012	財団法人民間都市開発推進機構	9,167	財団法人民間都市開発推進機構	8,241
8	運輸施設整備事業団	8,193	財団法人民間都市開発推進機構	7,398	都市基盤整備公団	8,067	日本政策投資銀行	7,970	日本政策投資銀行	7,806
9	日本鉄道建設公団	7,433	日本鉄道建設公団	7,372	日本鉄道建設公団	6,867	都市基盤整備公団	7,039	住宅金融公庫	7,116
10	東京湾横断道路株式会社	5,851	日本開発銀行	6,335	日本政策投資銀行	6,585	電源開発株式会社	6,582	電源開発株式会社	6,762

順位	14年度		15年度		16年度		17年度		18年度	
	法人名	残高	法人名	残高	法人名	残高	法人名	残高	法人名	残高
1	預金保険機構	208,736	預金保険機構	198,791	公営企業金融公庫	169,736	公営企業金融公庫	162,759	公営企業金融公庫	153,207
2	公営企業金融公庫	176,308	公営企業金融公庫	172,842	預金保険機構	168,704	預金保険機構	127,916	日本高速道路保有・債務返済機構	141,456
3	日本道路公団	68,851	日本道路公団	77,807	日本道路公団	91,252	日本高速道路保有・債務返済機構	126,293	預金保険機構	93,010
4	中小企業金融公庫	25,725	中小企業金融公庫	28,352	中小企業金融公庫	28,018	中小企業金融公庫	21,888	中小企業金融公庫	16,786
5	石油公団	18,128	国際協力銀行	10,643	銀行等保有株式取得機構	14,641	銀行等保有株式取得機構	15,090	日本政策投資銀行	15,058
6	国際協力銀行	12,441	日本政策投資銀行	10,298	国際協力銀行	11,318	日本政策投資銀行	11,951	銀行等保有株式取得機構	11,507
7	日本政策投資銀行	9,665	銀行等保有株式取得機構	8,177	日本政策投資銀行	10,835	国際協力銀行	11,408	国際協力銀行	10,476
8	財団法人民間都市開発推進機構	7,886	鉄道建設・運輸施設整備支援機構	8,064	首都高速道路公団	10,786	住宅金融公庫	7,116	住宅金融公庫	7,116
9	住宅金融公庫	7,116	住宅金融公庫	7,116	株式会社産業再生機構	8,355	国民生活金融公庫	6,300	関西国際空港株式会社	5,769
10	電源開発株式会社	6,808	財団法人民間都市開発推進機構	7,036	住宅金融公庫	7,116	電源開発株式会社	6,154	電源開発株式会社	5,512

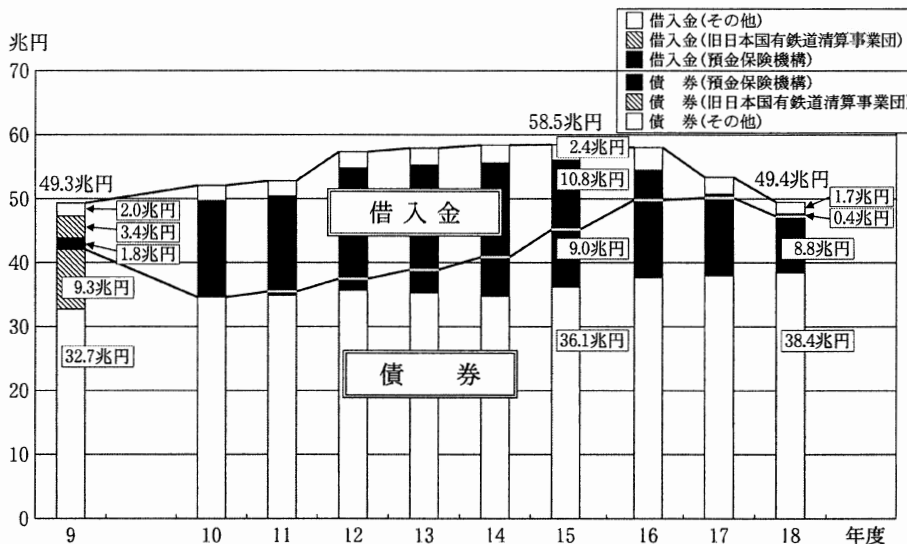
オ 政府保証債及び政府保証借入金の状況

債券による調達、証券会社等を通じて債券の購入者(投資家)を募集することになり、比較的長期間の調達も可能である。

一方、借入金による調達は、金融機関との交渉次第で、借り手の資金需要に応じて金額も期間も柔軟な対応が可能であり、一般的に、債券よりも機動的な調達を行いやすいとされている。

政府保証債務残高の推移を政府保証債、政府保証借入金別にみると、図3のとおりとなっている。

図3 各年度末における政府保証債、政府保証借入金別の政府保証債務残高の推移



このうち、預金保険機構では、金融システム安定化の維持等のため機動的に対策を講じるため、より機動性が高い政府保証借入金により資金調達していたが、資金の安定的調達と将来の金利上昇への備えの観点から、順次、政府保証債による資金調達に切り替えてきている。

18年度においては、政府保証債は各法人において計82回発行されたが、調達金額は1回当たり平均570.6億円となっており、償還期間の単純平均は10.4年であった。一方、政府保証借入金は、各法人において計33回借入れが行われたが、調達金額は1回当たり平均594.9億円となっており、返済期間の単純平均は2.4年であった。

(5) 政府保証の対象となった調達資金に係る元本、利子の支払に対する国の関与の状況

前記のとおり、これまで政府が政府保証を履行した実績はないが、政府保証による調達資金に係る元本、利子の支払に対して、国が別途財政負担しているものなどがある。

そこで、18年度中に政府保証を付与し、同年度末残高のある22法人の26勘定に係る政府保証債務(18年度末政府保証債務残高合計44兆7370億余円)について、試みに、政府保証の対象となった調達資金に係る元本、利子の支払における国の財政負担の関与度に着目して大きく3つの類型に大別した。その概要を示すと、次のとおりである。

- ウ 18年度においては、政府保証債務に係る元本、利子の支払に国の財政負担が発生していないもの
〔 15法人(18勘定)、18年度末政府保証債務残高 41兆 2245億余円 〕

- (イ) 18年度において国の財政負担は発生しておらず、当該法人(勘定)の事業収支計画や収支見通しにおいては、将来の財政負担は現在想定されていないもの
法人(勘定)名及び18年度末政府保証債務残高は次のとおりである。

(単位：百万円)

法人(勘定)名	18年度末政府保証債務残高
公営企業金融公庫	15,320,780
日本政策投資銀行	1,505,850
国際協力銀行(国際金融等勘定)	1,047,631
預金保険機構(一般勘定)	2,252,800
独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構(石油天然ガス勘定)	454,129
独立行政法人環境再生保全機構(承継勘定)	4,700
独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構(高速道路勘定)	14,145,630
東日本高速道路株式会社	140,000
中日本高速道路株式会社	240,000
西日本高速道路株式会社	125,000
首都高速道路株式会社	37,200
阪神高速道路株式会社	18,900
計 12 法人(12 勘定)	35,292,622

これらの法人(勘定)は、当該法人が立てた事業収支計画どおり事業が進ちよくするなどすれば、政府保証が付与された債務の返済に支障は生じないものである。これらの中には、収支が相償われており、利益計上が想定されていないなどの法人(勘定)がある一方、18年度において利益を計上して国庫納付金を納付していたり、民間企業仮定損益計算書上、利益を計上していたりするものがある。利益を計上しているものなどについては、政府保証が付与されていることにより、政府保証が付与されていない場合と比べると、資金調達コストが低減しているため、その分、利益が上積みされていると判断することが可能である。

[4] まとめ

(1) 政府保証債務の実績

政府保証債務負担額の推移についてみると、10年度から15年度までは20兆円を超える額で推移し、16年度以降減少しているが、この増減には、預金保険機構に対する保証の付与が大きく影響している。また、保証限度額と政府保証債務負担額を比較すると大きな開差が生じているが、これは、預金保険機構において毎年多額の保証限度額が設定されていることが大きな要因となっている。

(2) 一般会計予算における保証限度額の設定、政府保証付与時の審査及び付与後の管理状況

財務省では、個々の資金の必要性等について法人ごとに審査した上で、保証限度額を設定しており、政府保証の付与に当たって、政府保証が付与される債券に関し、債券発行に係る条件が直近の金利の動向と比較して妥当な水準であると考えられるかなどについて審査を行っている。政府保証付与後には、当該法人の主務省庁で、事業計画、資金計画の認可等の機会をとらえて、当該法人の財務の健全性等をチェックすることとしている。

(3) 政府保証の便益

政府保証債(内国債)の指標銘柄となっている公営企業金融公庫債(10年債)の17年度から18年度までの間の状況についてみると、政府保証公庫債と10年国債の利回りの差は0.022%から0.109%となっており、また、政府保証公庫債は政府保証が付与されていない公庫債(10年もの)に比べ、0.045%から0.227%利回りが低くなっている。その他の法人の政府保証が付与された法人債(10年もの)についても、18年度で見ると、その発行利回りは、政府保証公庫債の利回りと同じになっており、金利低減効果があると推測できる。また、政府保証が付与されることで、各法人の安定的な資金調達が可能となっていることが想定されるが、現に、会計実地検査を実施した18法人のうち、ほとんどの法人は、政府保証の付与がない場合、安定的な資金調達に支障を来すおそれがあるとしている。

(4) 政府保証を付与することにより発生する国の財政面への影響

これまで、政府保証に基づき政府が法人に代わって元本、利子の支払を行ったものはない。また、政府保証の履行手続については、個別の事例に応じて法的措置等を含めた具体的な対応を図る必要があることから、特段の定めはない。

また、財務省においては、政府保証債務を含む政府の資金調達による債務を適切に管理するために債務管理政策を実施しており、毎年度、政府保証債について年限構成等の調整を行うなどして、政府保証債の発行等により、国債の利回りに影響を及ぼさないように努めている。

(5) 政府保証の対象となった調達資金に係る元本、利子の支払に対する国の関与の状況

18年度中に政府保証を付与し、同年度末残高のある22法人(26勘定)に係る政府保証債務(18年度末残高合計44兆7370億余円)について、試みに、政府保証の対象となった調達資金に係る元本、利子の支払における国の財政負担の状況をみると、次のとおりとなっていた。

ア 国が政府保証債務に係る元利金の全額あるいは支払利子額の全部又は一部を負担することとなっているもの

〔 3法人(3勘定)、18年度末政府保証債務残高3785億余円、18年度の元利金支払に係る国の資金供与額27億余円 〕

(ア) 国が元利金の全額を負担することとなっているもの

1法人(1勘定)、18年度末政府保証債務残高3417億余円、18年度元利金支払に係る国の資金供与額25億余円

(イ) 国が支払利子額の全部又は一部を財政負担することとなっているもの

2法人(2勘定)、18年度末政府保証債務残高368億余円、18年度元利金支払に係る国の資金供与額2億余円

イ 政府保証債務に係る元本、利子の支払に充当されているとは特定できないものの、当該法人(勘定)に対して、直接又は間接的に国による財政援助、資金繰入れが18年度に行われているもの

〔 5法人(5勘定)、18年度末政府保証債務残高3兆1339億余円、18年度補助金等額589億余円 〕

ウ 18年度においては、政府保証債務に係る元本、利子の支払に国の財政負担が発生していないもの

〔 15法人(18勘定)、18年度末政府保証債務残高41兆2245億余円 〕

(ア) 18年度においては国の財政負担は発生していないが、事業終了時までの事業収支計画が立てられないなどのため、将来、財政負担が発生する可能性については現在明らかになっていないもの

4法人(6勘定)、18年度末政府保証債務残高5兆9318億余円

(イ) 18年度において国の財政負担は発生しておらず、当該法人(勘定)の事業収支計画や収支見通しにおいては、将来の財政負担は現在想定されていないもの

12法人(12勘定)、18年度末政府保証債務残高35兆2926億余円

上記のように政府保証債務に係る元本、利子の支払に当たって、国が財政負担をしているものがある。また、元本、利子の支払に直接に充当されているとは特定できないが法人(勘定)に財政援助をしているものがある。一方で、18年度時点で財政負担は発生していないものがある。18年度時点では財政負担が発生していないものには、将来の財政負担の可能性については事業の進捗状況や、将来の経済環境等に左右され、現在では明らかになっていないもののほか、18年度においては利益を計上するなどしているものがある。