

## 2 資料解説(2)―国有財産

柴田善雅

平成元～12年度の国有財産資料編として、国有財産中央審議会に提出された資料と理財局の作成資料の中から33点を採録した。ここでは、こうした資料を①国有財産行政の主要方針を定める国有財産中央審議会の主要答申の資料、②行政財産・普通財産の管理処分、③返還財産・筑波移転跡地財産・物納財産の処理、④政府保有株式の処分に分類し、収録した。また叙述編(第3巻)で引用した資料であっても国有財産中央審議会答申は国有財産行政の重要方針を掲げているため、資料編にも再録することとした。

### 1 国有財産中央審議会の主要答申

国有財産中央審議会は、国有財産法第9条の2に基づき、昭和32年に設置され、大蔵大臣から国有財産の管理処分の基本方針その他国有財産に関する重要事項についての諮問を受けて、調査審議を行い、大蔵大臣に対して答申を行う。平成元年度から12年度までの間に、平成2年3月の第48回から平成12年12月の第67回まで、計20回開催されている。また同審議会は、必要に応じて小委員会を設置でき、平成元年度から12年度の間に設置開催された小委員会は、「特別財産小委員会」「株式売却問題小委員会」「国有財産の売却等に関する小委員会」がある。なお、平成10年8月に、政府が売却する株式の引受団の主幹事証券会社の選定基準を検討するため、株式売却問題小委員会の下に、「主幹事選定基準等検討会」が設置開催された。資料10-54「国有財産中央審議会の審議事項(平成元～12年度)」は、平成元年度から12年度までの国有財産中央審議会及び各小委員会の開催状況であり、国有財産中央審議会及び各小委員会

の答申・報告・調査等の審議事項が時系列に配列されており、国有財産行政の重要事項が一覧できる有用なものである。なお、国有財産中央審議会は、平成13年1月、中央省庁改革と審議会等の整理統合により廃止され、財政制度等審議会に国有財産分科会が設置されて、同年1月、第1回財政制度等審議会国有財産分科会が開催された。

国有財産行政の主要方針を取りまとめた国有財産中央審議会の答申を紹介する。国有財産中央審議会は平成2年6月20日に資料10-55「大都市地域を中心とした今後の国有地の管理処分のあり方について(答申書)」を答申した。いわゆるバブル景気の中の不動産価格高騰で都市部国有地の評価額も騰貴し、土地の一層の効率的な活用が必要となっていた。その中で国有地は「国民共有の貴重な資産」であり、従来にもまして有効活用を図ることが必要であるとした。平成元年12月13日「土地基本法」の成立(公布22日)を受けて、12月21日土地対策関係閣僚会議で「今後の土地対策の重点実施方針」が決定された。大蔵省では、この方針に即して、平成2年度末に大都市地域に所在する国有地の使用状況の把握を行い、その結果を踏まえ、非効率と認められる国有地については積極的な集約立体化を進める措置を取り、これにより生ずる未利用国有地を都市施設、都市再開発及び公共的住宅プロジェクトの用地に充当するとの方針を打ち出した。また、都市部国有地の管理処分方針として、国有地の効率的使用の一層の推進、未利用国有地の有効活用、管理処分方式の多様化を推進するものとした。この答申が以後の国有財産の管理処分の基本方針となり「有効活用答申」と略称された。

その後、景気低迷の中で地価下落が続いた。平成10年7月31日閣議で総理大臣の指示により国有財産は各省庁の施設の情報公開と資産売却及び転用の検討を行うものとされ、国有財産情報公開・売却等促進連絡会議が設置され、同年12月17日に同会議で議論の取りまとめが行われた。大蔵省は同年9月8日の第63回国有財産中央審議会で、今後の国有地の管理処分のある方について諮問した。同審議会には「国有財産の売却等に関する小委員会」が設置された。同小委員会は検討を重ね、国有財産中央審議会に12月15日に中間報告を、平成11年6月18日に最終報告を提出した。それが資料10-56「今後の国有地の管理処分のあり方について（最終報告）」である。この報告は①行政財産のより効率的な管理のあり方、②国有地の売却等を巡る諸問題、③国有財産に関する情報公開のあり方について取りまとめているが、長文のため目次と③を省略した。①では行政財産の調達・管理のあり方の多様化が必要とし、行政財産の管理の一層の効率化を求めた。都市部の行政財産の管理形態としてPFI方式の活用等により、一層の効率的な利用を図るべきとした。②では国有地保有の管理費用や地価の変動リスクを考慮する必要があるが、具体的利用が見込まれない国有地については定期借地権や一時貸付といった積極的な活用を検討すべきであり、また急増している物納財産についても平成11年2月に導入された一括入札方式の活用等、売却促進に努めるべきである等の提言を行った。

## 2 行政財産・普通財産の管理処分

行政財産と普通財産の管理処分に関する資料を収録した。大都市地域の国有地の使用状況について、平成元年12月21日の土地対策関係閣僚会議申合せで、大都市地域の国有地に関する使用状況の点検を行うこととされたため、理財局では資料10-57「大都市地域の国有地の使用状況の点検について」と資料10-

58「普通財産（未利用国有地）の現況について」をまとめ、点検結果を公表した。資料10-57は行政財産を調査したもので、大都市所在の調査対象庁舎等用地2260件、5057.6ヘクタールのうち234件、191.8ヘクタールが、また宿舍用地2556件、954.6ヘクタールのうち750件、165.8ヘクタールが有効利用を図る必要があると判定された。有効利用を図る必要があると判定された財産については速やかに利用計画の具体化を進め、有効利用を図るものとされた。資料10-58は大都市地域における普通財産（未利用国有地）284件、719.7ヘクタールの現況を調査したもので、未利用国有地も今後の有効活用を図るものとされた。

理財局は先の「有効活用答申」を受けて、国有地の有効活用を進める業務指針の通達を出しており、その概要が資料10-59「「国有地の有効活用」通達の発出について」である。大都市地域における未利用国有地の管理処分の方針として重点的活用、計画的活用、適正な管理を進め、管理処分の具体的運用では利用方針の策定、留保財産の管理計画の策定、地価高騰地域の一般競争入札の見合わせ、信託等土地利用に主眼を置いた管理処分方式の活用が掲げられた。

大蔵省は行政財産の適切な管理処分を行うため実態調査を続けたが、昭和期と比較できる資料が資料10-60「行政財産等の使用状況実態調査の推移」である。すなわち、ここでは平成元年及び2年度調査と平成10年～12年度調査の調査対象を比較することができ、両調査の対象範囲は異なるものの、平成元年及び2年度調査で1706件、829ヘクタール、平成10年～12年度調査で14126件、4740ヘクタールの「未使用・非効率・要転用」と指摘された財産が確認されている。

また、未利用国有地を中心とした国有財産行政の現状を紹介する資料として、平成12年に作成された資料10-61「国有財産行政の現状」がある。ここでは売却促進策として、増加している物納財産処理のため価格公示売却

や一般競争入札で積極的な売却を行い、更に郵送入札や証券化を条件として複数の物件を一括入札する方法の導入、売却事務処理の民間委託（アウトソーシング）の推進のほか、行政財産については効率的利用を図るため処理計画を策定し、その進捗状況等について関係省庁からの報告を求め処理未済の財産の早期処理を要請するものとした。また宿舍整備についてはPFI方式による整備が可能であれば事業化を検討することとされたほか、インターネット等を通じて情報提供を行う国有財産情報公開システムを構築し運用開始する等、国有財産の情報公開を推進するものとされた。

法定外公共物とは里道・水路など、「道路法」、「河川法」等の公物管理法の適用又は準用を受けない小規模な公共物であるが、全国に多数散在している。資料10-62「法定外公共物について」及び資料10-63「法定外公共物のうち里道・水路の管理のあり方に関する検討結果について（報告）」は平成10年5月25日の第61回国有財産中央審議会に提出された。資料10-62によると、法定外公共物の法的位置づけは「道路法」、「河川法」の規定を受ける建設省の所管であり、同省は管理事務を都道府県知事に機関委任している。こうした法定外公共物は約43万ヘクタールと推計されている。「地方分権推進法」に基づく地方分権推進委員会の勧告による機関委任事務の廃止が提案されたことで大蔵省・建設省・自治省は「法定外公共物の管理のあり方に関する連絡協議会」を設置し、その検討結果を10年4月28日に地方分権推進委員会に提出した。資料10-63は大蔵省と建設省の検討結果の報告である。現に公共の用に供しているが「道路法」、「河川法」等の公物管理法の適用若しくは準用のない公共物の国有財産については、その財産を市町村に譲与し、機能管理、財産管理も自治事務としたほか、機能を喪失しているものについては国が直接管理するものとした。

平成11年7月16日に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」により「国有財産特別措置法」が改正され、用途廃止した国有財産を国が市町村等に無償譲渡することが可能となった。あわせて「国有財産法」第9条第3項も改正され、従来の機関委任事務が法定受託事務に切り替えられたことに伴い、法律又は政令の規定のない限り地方公共団体は国の関与を受けないこととされた。地方公共団体が行うこととなる国有財産の管理処分事務に対しても、大蔵省の総括権が確実に及ぶよう規定を整備する必要が生じたことから、「国有財産法施行令」第6条の改正により、①大蔵省から各省庁へ措置要求を行った場合、各省庁から地方公共団体に対する「指示」、及び②大蔵省の地方公共団体に対する「実地監査」の規定などを盛り込む提案を行い、同令は平成12年2月14日に改正された。

政府は昭和63年1月22日に閣議決定された「国の機関等の移転について」で、東京一極集中是正のため、国の機関移転を打ち出した。その機関選定の基準として7月19日の閣議決定「国の行政機関等の移転について」で移転させる機関の選定基準と移転に際しての配慮すべき項目をまとめた。この閣議決定は『昭和財政史—昭和49～63年度』第8巻の国有財産資料に採録されている。移転候補機関については『平成財政史—平成元～12年度』第3巻国有財産編表3-3-6に掲載されているため、再掲を省略する。大蔵省は移転後の跡地利用方針として平成8年10月14日に資料10-64「国の行政機関移転跡地の利用に関する基本方針について」を諮問した。閣議決定で示された方針（移転機関の跡地については財源としての活用を図りつつ、移転の趣旨を踏まえ極力公共・公益の利用を図る等適切な利用・処分を行うものとする）に沿った利用に関する基本方針について、国有財産中央審議会に諮問し検討を求めた。同中央審議会は特別財産小委員会を設置し検討を重ね、そこでの

中間的な主要論点として、資料10-65「国の行政機関移転跡地の利用に関する基本方針について（主要論点）」が取りまとめられた。国有財産中央審議会は閣議決定を基本的な考え方とし、また「有効活用答申」の基本的な考え方に沿った方針とすることでよいか等の検討を続け、この検討結果を踏まえ、平成8年12月9日に資料10-66「国の行政機関移転跡地の利用に関する基本方針について（答申書）」を答申した。これにより公用・公共用優先を原則とし、東京一極集中の是正の趣旨を踏まえ、都区部の都市環境及び生活環境の改善に資するよう利用することを基本とし、跡地の重層・複合的利用方法について積極的に検討する、また隣接する公的施設の用地をできるだけ取り込み、一体的に利用することの可能性も検討するとのも基本方針を固め、これらの方針に沿って国の機関の移転と跡地処理を進めた。

国有財産の徹底的な見直しを行うとともに、情報公開の推進を図るため、平成10年8月に国有財産情報公開・売却促進連絡会議が設置され、国有財産の売却を促進することとされ、同年12月17日に同会議の報告が取りまとめられた。それが資料10-67「国有財産情報公開・売却等促進連絡会議のとりまとめ」である。この報告では売却促進の対象として、公邸や東京23区内の公務員宿舎の用途廃止、売却又は転用を図るものとされた。そのほか会議用施設も用途を廃止し、売却又は転用を図るものとされた。都市部の幹部用戸建宿舎は、今後は新規建築、建替え及び改築は行わず、早期に用途廃止し、売却又は転用を図るものとされた。東京都心部（山手線内）の公務員宿舎も警察・防衛関係を除き、新規建築・建替え及び改築を行わず合同化・集約化を進めるものとされた。連絡会議の方針を宿舎設置計画に反映させ、公邸、都市部幹部用戸建宿舎も一部を除き廃止し、代替宿舎を優先的に整備する、都市部以外・幹部用以外の戸建宿舎は可能な限り合同宿舎の計画に取り込んで

いく、23区内の省庁別宿舎は警察・防衛・裁判所関係等を除き建替え及び改築をせず合同化を進めるものとした。こうして都市部宿舎の連絡会議の方針に沿った売却が行われた。その実績は平成12年5月22日作成の資料10-68「国有財産情報公開・売却等促進連絡会議のとりまとめに係る平成11年度処理状況について」でまとめられており、11年度までの処理状況の概要を知ることができる。同連絡会議では14年度末までに用途廃止・売却可能と見込まれる財産3209件、台帳価格6531億円との数値が公表されたが、10年度と11年度で、台帳価格ベースで処理対象財産の28.5%に当たる合計1350件、土地277万平米、台帳価格1864億円が処理され、その後も処理促進に努められた。

中央省庁等改革で、多数の行政機関の独立行政法人化が実施されることに伴い、独立行政法人化する機関の職員は公務員型か非公務員型のいずれかとなる。後者の職員も独立行政法人化する前から国家公務員宿舎に入居していたため、独立行政法人への国家公務員宿舎の貸与が行われることになる。

平成11年7月16日「独立行政法人通則法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」により「国家公務員宿舎法」を改正した。その内容をまとめた資料10-69「独立行政法人関連整備法」に基づく国家公務員宿舎法等の改正についてによると、法律の目的を「国家公務員等」の職務の能率的な遂行を確保し、もって国等の事務及び事業の円滑な運営に資することとし、国及び独立行政法人を「国等」と定義した。これにより非公務員型独立行政法人職員に対しても公務員宿舎の貸与が可能となった。また、行政財産の管理の新たな業務の発生に伴い、併せて「国有財産法」も改正された。

平成7年1月に発生した阪神淡路大震災による甚大な被害に対して、大蔵省は様々な対策を打ち出した。そのうち、国有財産関連でも庁舎・宿舎の行政財産や普通財産である未

利用地、公園として無償貸付中の財産が、被災者の仮設用住宅用地等として多数提供された。資料10-70「阪神・淡路大震災に伴う国有財産関連の措置について（平成7年2月22日現在）」は、被災後2月22日時点の措置として利用可能な未利用国有地を関係地方公共団体に提示し、無償貸付していた公園の応急仮設住宅建設用への転用を認め、応急仮設住宅用地及び資材置場等として土地約213千平米を提供し、当該国有地に仮設住宅1311戸の建設発注が行われた。近畿財務局の震災被害対策を紹介する資料として、震災後5年を経た平成12年1月27日にまとめられた資料10-71「阪神淡路大震災における近畿財務局の対応について」がある。局内の国有財産に多数の被害が発生しており、国有財産1004件の被災調査を行い、危険国有建物の解体を進めた。また未利用国有地が、仮設住宅13所（土地38908平米、500戸分）へ無償貸付されたほか、仮庁舎や資材置場等としても活用された。また被災地内普通財産の貸付料は減免措置を講ずることが可能であるため、貸付料計算期間不算入又は貸付料の減額措置を講じた。

### 3 返還財産・筑波移転跡地財産処理・物納財産の処理

平成へ改元後、返還財産の最も大規模な跡地処理がなされたのが東京都所在の関東村住宅地区返還国有地である。国有財産中央審議会が平成6年6月21日にその処理方針として資料10-72「関東村住宅地区返還国有地の処理について（答申書）」を答申した。当該返還財産は首都圏に残された希少な大規模国有地であり、当該国有地は都有地と入り組んでいるため、一部交換し、国の行政機関等の移転用地等、国の必要とする施設の用地を確保するとの方針がまとめられた。当該跡地には公共住宅の整備、東京都区部からの移転対象機関等のうち警察大学校・警視庁警察学校、東京外国語大学、航空宇宙技術研究所等の用地のほか東京都と一体で利用されることにな

る公園及び飛行場等を配置するものとした。この関東村住宅地区のみならず、返還財産と並び筑波移転跡地処理が続けられてきたが、平成9年3月末時点のこれらの跡地処理の進捗状況が、資料10-73「返還財産・筑波移転跡地財産処理状況表」である。返還財産では全面積36.4百万平米のうち、留保地及び利用計画未策定を除いた要処理面積29.7百万平米の81.7%の処理を終えていた。他方、筑波移転跡地では全体面積3.6百万平米のうち留保地及び利用計画未策定を除いた要処理面積3.2百万平米の89.6%の処理を終えていた。

平成3年以降に景気低迷による相続税の物納が急増した。不動産価格下落局面では相続税を物納で納付する場合に財産の評価額が、相続時の価格で評価することから、物納が選択されやすい。株式による物納も同様である。これに対処するため理財局は平成4年6月16日に資料10-74「物納等不動産事務処理要領について」とする通達を出した。これは相続税の物納を受け入れる場合の基準と受け入れた後の手続をまとめたもので、相続税の物納を認める場合、①税務署の判断で認めることができるもの、②財務局等の意見を徴する必要があるもの、③税務署で物納不相当とするものに分け、②では財務局等が物納不動産の調査を行う。税務署が受け入れた物納財産は財務局等に引き継がれるが、これら物納財産の財務局等の受入後の手続の迅速化を図り、併せて従来の通達を廃止した。この通達はかなりの長文のため目次と別紙の報告書式のみならず、本文も一部省略した。

更に平成6年度税制改正により、平成元年から平成3年の間の相続により土地を相続した延納適用者に対して物納への切替を認めることとなったため、一段と相続税物納の増加が見込まれた。物納不動産は、比較的小規模なものが多く、また借地人・借家人がいる権利付財産があり、これらの財産の円滑な売却を促進するための措置として、「予算決算及び会計令臨時特例」と「国有財産特別措置

法」を改正し、処分を促進することとした。

また、小規模宅地の処分を促進するため、資料10-75「一般競争入札の実施に際し宅地建物取引業者に仲介を依頼することについて」で、一般競争入札を実施する際に宅地建物取引業者に仲介を依頼することで入札参加者を拡大する方針を採用した。そのほか複数の物納財産を束ねて証券化することで幅広い投資家から資金を調達することができ、高額物件でも入札参加者の拡大が期待された。その証券化の手法の採用を説明するのが資料10-76「国有財産売却における証券化手法の導入について」である。複数の物納不動産をまとめて一般競争入札に付し、その落札者に平成10年6月「特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律」に基づく証券化を義務付けて売却することで、売却の迅速化、コスト削減が図られると期待された。併せて不動産担保証券市場育成にも資することが期待された。これにより売払いが促進されたが、売払いを促進する中でその結果を迅速に周知させるため資料10-77「国有財産の売払結果の公表について」でインターネットを介した公表を積極的に導入することとした。そのほか市場で売買されている有価証券については証券会社が東京に集中しており、物納有価証券の処分を効率的に進めるため、資料10-78「普通財産取扱規則の一部改正について」により、関東財務局東京財務事務所に集中して処分を行うことで、処分委託手数料の軽減を図った。

#### 4 政府保有株式の処分

政府保有の日本電信電話株式会社（NTT）株式は昭和61年度から63年度にかけて合計540万株が売却されたが、その後の経済情勢の中で追加売却は停止されていた。売却を再開する場合には過去3回の売却時と経済状況が異なるため、新たな売却方針を固める必要があった。そのため大蔵省は国有財産中央審議会に今後の処分方針を諮問し、資料10-79

「平成7年度以降における日本電信電話株式会社株式の処分について（答申書）」の答申を得た。この答申では証券会社が出しを行い、売出しの方法は引受け方式が適当とされた。また、売出価格は市場価格を基準としてそれを若干割り引いた価格とするものとされた。実際の処分に当たっては、主幹事証券会社を選定する必要があるが、国有財産中央審議会では、資料10-80「平成10年度以降における日本電信電話株式会社株式の処分に当たっての主幹事証券会社の選定について（答申書）」の答申で、公平・公正に選定するものとし、書類審査・口頭審査を行い、初めて国外市場で公募売出しを行うことから日本国内と、アメリカ及びその他海外について引受団を編成することとし、主幹事証券会社もそれぞれの市場に精通した証券会社を選定することが望ましいとされた。こうして市場の主幹事証券会社を選定し、需要積み上げ方式（ブックビルディング）により、国内・国外で平成10年12月に100万株（国内71万株、米国10.5万株、欧州等18.5万株）を売却した。NTTはNTT移動通信網株式会社の上場・株式売却に伴う株主還元策として平成10年10月に自己株式の1200億円の自己株式取得・買入消却の実施を発表したが、これに伴い政府ではNTTの買入償却に応じることが適当かどうかについて検討した。平成7年の国有財産中央審議会の答申では買入消却に応ずる形の政府保有株式売却は想定されておらず、そのため買入消却に応ずるか否かを国有財産中央審議会に諮問し、資料10-81「日本電信電話株式会社株式の買入消却に応じることによる処分について（答申書）」の答申を得た。これにより一部保有NTT株式の買入消却に応ずることとする方針をまとめ、政府は市場価格でNTT株式4.8万株を売却し買入消却に応じた。

全株を政府が保有している日本たばこ産業株式会社の株式についても売却作業を進めた。NTT株式売却以来の大規模な新規の株式処

分となるもので、処分方針について平成4年4月15日に国有財産中央審議会に諮問した。それが資料10-82「日本たばこ産業株式会社の株式の処分について」である。この諮問では基本的な審議事項として入札方法、売却方法、適正なディスクロージャー等、売却に当たっての留意事項について審議を依頼した。これを受けて国有財産中央審議会は平成5年6月16日に資料10-83「日本たばこ産業株式会社の株式の処分について（答申書）」を答申し、公正な価格及び公正な売却方法により、広く一般投資家にJT株式の購入機会を提供するものとし、売却後可能な限り早期にJT株式を上場することが必要とし、売却方法としては入札を行いその結果を参考として売出価格を決定したうえで残余の株式について売出しを実施する「入札・売出しの組合せ方式」がふさわしいと結論付けた。入札実施株数は売却予定株数の3分の1程度を目安としてJT株式の売却方針が固まった。更に売却処分を検討する中で、国有財産中央審議会は平成6年6月21日に資料10-84「日本たばこ産業株式会社株式の処分に関し留意すべき点について（答申書）」で、上場時の値付け株の取扱い等について答申した。この答申では

JT株式の上場に当たり、値付け株の留保は行わず、入札後、払込みが行われなかった株式に対しては補欠割当通知で対処する等の細かな対処方針が固められた。こうして平成6年8月29日のJT株式の入札結果を受け、8月31日に資料10-85「日本たばこ産業株式会社株式の売出価格について（答申書）」で売出価格について答申した。落札結果は、最高落札価格211万円、最低落札価格136万2千円、最多落札価格140万円、加重平均落札価格143万7991円という結果であったが、審議会はこれを検討した結果、加重平均値を基準とすることが適当であると結論付けた。この方針に沿って平成6年9月2日から一般投資家向販売を開始した。平成6年10月27日JT株式は上場された。大蔵省はJT株式の平成7年度以降の処分方針を国有財産中央審議会に諮り、資料10-86「平成7年度以降における日本たばこ産業株式会社株式の処分について（答申書）」の答申を得た。この答申によれば、JT株式の売却に当たっては、市場価格に準拠した適正価格で売却し、売却方式としては一般企業の時価発行増資に採用されている引受け方式が適当であるとした。JT株式の第二次売却はこの方針に沿って行われた。