

石油・天然ガスの探鉱等に係るリスクマネーの供給について

1 検査の背景

独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構は、石油及び可燃性天然ガス(天然ガス)の探鉱等に必要な資金の供給、石油・天然ガス資源の開発を促進するために必要な業務等を行い、もって石油・天然ガスの安定的かつ低廉な供給に資することなどを目的として、損失を受けるリスクを負担して石油・天然ガスの探鉱等に必要な資金を供給するための出資、債務の保証等(リスクマネーの供給)を行うこととされている。

リスクマネーの供給は、平成16年度以降、石油公団から業務を承継した機構が中心となって行っており、原則として石油・天然ガスの探鉱、開発等を行う民間事業者(開発会社)を支援する体制となっているが、28年11月に独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法(機構法)が改正され、リスクマネーの供給に係る業務が拡充されることとなった。また、本院は、平成14年度決算検査報告(14年度報告)において、公団がリスクマネーの供給等を行ったことにより取得した出資株式又はその保有する貸付債権(公団資産)の処理等について引き続き注視していくとしている。

2 検査の着眼点

機構等によるリスクマネーの供給等について、①リスクマネーの供給に係る予算は適切に執行されているか、リスクマネーの供給に係る収支や損益はどのようになっているか、リスクマネーの供給によって取得した出資株式の売却により損失が生じていないか、②リスクマネーの供給は、自主開発比率の向上に寄与するものとなっているか、リスクマネーの供給等を行っている権益に係る石油・天然ガスは、緊急時に我が国に持ち込めるようになっているか、③リスクマネーの供給に係る審査は、規程等に基づき適切に行われているか、④リスクマネーの供給に係る機構の財務諸表の表示は適切なものとなっているか、⑤14年度報告の後の公団の欠損金や公団資産の状況はどのようになっているかに着眼して検査を実施した。

3 検査の状況

(1) リスクマネーの供給に係る予算の執行、収支の状況等

ア エネルギー特会からの出資額等及び機構の執行額

エネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定(エネルギー特会)から出資された出資金等のうち、機構が開発会社に対して出資を行うまでの間、機構において主に現預金として保有している資金(執行残額)の推移をみると、国から出資を受けるなどしている17年度以降において、23年度、24年度及び27年度を除いて機構に多額の執行残額が生じており、28年度の執行残額は488億9734万円に上っていた。

イ 財投特会からの出資額及び機構の執行額

財政投融资特別会計投資勘定(財投特会)から出資を受けることとなった24年度以降に財投特会に計上された機構に対する出資金の予算額等の状況をみると、歳出予算額計3880億円に対して、支出済歳出額は計1049億1959万円であり、28年度からの翌年度繰越額1860億円を除いた970億8040万円が財投特会における不用額となっていた。

ウ 債務保証のための信用基金の状況

信用基金の財源に充てることとされた国の出資金額に所定の数を乗じた金額(債務保証限度額)に対する実際に実施された債務保証の額の比率をみると、19年度以降は、おおむね30%から50%までの範囲内で推移していた。機構は、債務保証を行う都度、保証債務残高が債務保証限度額を超えることがないかなどについて確認を行ってきているところであるが、保証債務残高に対して必要とされる信用基金の規模等に係る基準を定めることはしていない。

エ リスクマネーの供給に係る機構の収支及び開発会社の状況

機構は、16年度から28年度までの間に、リスクマネーの供給に5508億3620万円を支出している一方で、951億9487万円の収入を得ている。そして、機構が、28年度末までに投資した開発会

社は、探鉱段階のものが13社、開発段階のものが4社、生産段階のものが9社、事業終了したものが18社、清算終了したものが5社及び出資株式の売却により支援を終了したものが1社の計50社(出資額累計5463億7798万円)となっている。また、同様に、債務保証を行った開発会社は、開発段階のものが6社、生産段階のものが5社及び支援を終了したものが16社の計27社(債務保証実行額累計1兆3655億0196万円)となっている。

オ 機構のリスクマネーの供給に伴う損益の発生状況

機構は、リスクマネーの供給に伴い16年度から28年度までの間に、計2518億7469万円の費用を計上している一方で、計922億8558万円の収益を計上しており、28年度末現在で1595億8911万円の累積損失額を計上している。

カ リスクマネーの供給によって取得した資産の売却状況

機構が売却した出資株式の中には、売却したことに伴い18億0944万円の為替差損が発生しているものが見受けられた。しかし、機構は、出資株式の売却に当たり、機構の業務目的の達成及び財政資金の効率的運用の見地から為替変動による損失を容認するかどうかについて十分な検討を行っていなかった。

(2) リスクマネーの供給を受けた自主開発権益の状況等

ア リスクマネーの供給による石油・天然ガスの自主開発比率等への影響及び機構の中期計画の達成状況

機構は、自主開発権益量に対する機構のリスクマネーの供給を受けた自主開発権益量の割合(出資等支援割合)について、計画の達成状況を評価する上で直接必要となるものではないこと、また、出資等支援割合を明らかにすると、産油国等との契約等により公表することに制約がある開発会社の個別の権益量等について特定されるおそれがあるとして、開発会社に対する自主開発権益量の調査に当たり、石油・天然ガス別の自主開発比率、開発会社の個別の権益量等について開示しないこととして調査を実施していることから、当該割合を公表していない。

イ 機構等がリスクマネーの供給等を行ったプロジェクトに係る権益の内容

(ア) 液化設備がないガス田に関する権益

機構等がリスクマネーの供給等を行ったプロジェクトに係る権益(機構出資等権益)に係るガス田の状況についてみたところ、3件の天然ガスの権益に係るプロジェクト(出資額計801億9999万円、債務保証実行額計1475億5301万円)において、当該プロジェクトに係る天然ガスの液化設備の設置計画が中止されていたり、遅延していたりしていた。これら3件の天然ガスの権益に係るプロジェクトについて、機構は、天然ガスを液化して我が国に持ち込むことができるようにするための側面支援を実施してきているものの、29年度末時点において、緊急時も含めて当該天然ガスを直接我が国に持ち込むことができない状況となっている。したがって、これら3件のプロジェクトに係る天然ガスの権益相当量を緊急時に我が国に持ち込むためには、スワップを円滑に行うことができるようにすることが必要となっている。

(注1) スワップ 複数の開発会社間で、それぞれが引取権等を有する石油又は天然ガスをそれぞれの市場へ供給することを目的として交換すること

(イ) 湾岸諸国における権益

石油・天然ガスの自主開発権益を有する油田・ガス田からの輸送経路上に通常通過しなければならないチョークポイントがある場合には、当該チョークポイント^(注2)を通過できない事態が生じた際に、当該油田・ガス田から我が国への石油・天然ガスの持込みに重大な制約が生ずることになる。そして、当該権益を利用したスワップを行おうとする場合にも、スワップの対象となる石油・天然ガスの交換相手方への提供が困難になることにより上記のスワップも成立しないおそれがあることになる。このような地域に該当する湾岸諸国に機構出資等権益が4件(融資額31億0339万円、出資額計997億0647万円)存在している。

機構は、上記のとおり、湾岸諸国において、緊急時にスワップの対象となる石油・天然ガ

スの交換相手方への提供が困難となるおそれがあることから、機構と共に開発会社に出資している我が国企業が湾岸諸国以外に有する権益に係る石油・天然ガスと外国の開発会社が有する権益に係る石油・天然ガスとの間でスワップが行われることも想定しているところであり、緊急時に当該スワップを円滑に行うことができるようにすることが重要となっている。

(注2) チョークポイント 物資輸送ルートとして広く利用されている狭い海峡等の水上の要衝

ウ 機構等の債務保証の保証期間が終了した石油・天然ガスに係る権益

機構等は、開発会社と締結するリスクマネーの供給に係る契約書等において、我が国のエネルギー安全保障に係る危機時において日本国政府が石油・天然ガスの輸入の指示等の措置を講じたときには、開発会社は、機構等のリスクマネーの供給を受けた事業の結果、引取権等を有することとなった石油・天然ガスを我が国に持ち込むよう最大限努力するものとする(持込み努力義務)を規定しているが、機構等の債務保証が行われたプロジェクトについては、機構等の債務保証の保証期間が終了した場合には、持込み努力義務が消滅することとなっている。

そこで、機構等が債務保証のみを行ったプロジェクトについてみたところ、天然ガスの液化設備等の建設に対して公団が債務保証(16年度末の債務保証額58億5188万円)を行い、機構が保証債務を承継したプロジェクト1件において、9年からLNGの生産を行っていたが、17年に債務保証の保証期間が終了したことに伴い、持込み努力義務が消滅していた。また、29年度末時点で生産を行っていないプロジェクトについてみたところ、天然ガスの開発及び液化に係るプロジェクト1件(債務保証実行額2020億5294万円)は、機構が債務保証のみを行っており、機構等が出資を行っていないことなどから、債務保証の保証期間が終了した後に持込み努力義務が消滅することとなると考えられる。

(3) 出資及び債務保証プロジェクトの審査状況

ア 液化設備がないガス田に関する権益に係るプロジェクト

(2)イ(ア)のプロジェクト3件に係る審査状況を確認したところ、将来、天然ガスを液化して我が国に持ち込むことが期待されているプロジェクトにおいて、機構がリスクマネーの供給を行った開発会社はガス田の開発・生産事業のみを実施し、液化設備等の建設及び操業は機構が直接関与していない別の事業者(操業会社)が実施するものであったことから、液化設備等の建設及び操業に係る計画は機構の審査の対象とはなっていなかった。

イ 湾岸諸国における権益に係るプロジェクト

(2)イ(イ)のプロジェクトのうち機構が審査を行ったプロジェクトについて、我が国への石油の持込みに係る審査状況を確認したところ、機構は想定しているスワップを用いて緊急時に石油・天然ガスを我が国に持ち込むことについて確認することとしていなかった。

(4) 機構におけるリスクマネーの供給に係る財務諸表の表示

機構は、採鉱段階の開発会社に係る出資株式については、「石油開発事業に係る出資株式の評価について」(評価内規)により、毎年度、開発会社ごとに機構の出資残高の1/2を時価として評価し、当該評価額を関係会社株式として貸借対照表に計上することとしている。そして、28年度末の機構の財務諸表をみると、評価内規に基づき出資残高の1/2に相当する額を貸借対照表に計上している出資株式は13社あり、これら13社に係る出資株式について、機構の貸借対照表計上額と、独立行政法人会計基準に規定されている一定の場合に当該会社の財務諸表を基礎とした純資産額に持分割合を乗じた額(持分相当額)を用いる評価方法に基づく貸借対照表計上額(持分相当額等)とを比較したところ、機構の貸借対照表計上額(886億1748万円)が、持分相当額等(862億4240万円)を23億7508万円上回っていた。そして、個別の開発会社についてみると、貸借対照表計上額が持分相当額等を上回っているものが8社、下回っているものが5社あり、その差額はマイナス212億5750万円からプラス93億6700万円まで、双方の*かい*離の割合はマイナス96.3%からプラス100.0%までとなっているなど、機構の貸借対照表計上額が持分相当額等と相当程度*かい*離していた。

(5) 公団が保有していた資産並びに債権及び債務の処理状況

公団資産の公団解散後から28年度末までの処理状況についてみると、同年度末までに確定している公団資産に係る収益は、計4389億6178万円となっている。また、国が承継した出資株式のうち、同年度末時点で保有を継続している出資株式の資産価額は計5736億7490万円となっており、公団解散時の資産価額等との差引きで4552億7269万円の含み益が生じている。その結果、公団解散時における欠損金残高は5243億5453万円となっており、上記の収益の確定分4389億6178万円及び含み益4552億7269万円を考慮すれば既に欠損金を解消し、なお3698億7994万円の含み益があることになるが、当該含み益は今後の経済動向等によっては変動する可能性があることから、これを考慮せずに欠損金の状況を見ると、853億9275万円が現在も解消されていないことになる。

4 所見

資源エネルギー庁及び機構は、今後のリスクマネーの供給に当たって、次の点に留意するなどして実施していく必要がある。

(1) リスクマネーの供給に係る予算の執行、収支等について

ア 機構は、エネルギー特会から出資された出資金等について多額の執行残額を生じさせないために、技術協力等で培った産油国等との関係を活用するなどして、産油国等の情報収集に努めるとともに、開発会社の資金ニーズを的確に把握するなどして、資金の必要な時期や額の見通しをより適切に行った上で開発会社に対する出資を行うこと。また、財投特会から出資される出資金について予算の効率的な執行を図る観点から、機構は、技術協力等で培った産ガス国等との関係を活用するなどして、産ガス国等の情報収集に努めるとともに、開発会社の資金ニーズを的確に把握するなどして、財投特会から交付される資金の必要な時期や額の見通しをより適切に行うこと

イ 機構は、債務保証に係る信用基金について、保証債務残高に対して必要とされる信用基金の規模に係る基準を定めるなどした上で、新たに債務保証の対象となることが見込まれるプロジェクトについて、債務保証が必要となる時期、金額等をできる限り把握し、債務保証料収入等について適切に見積もるなどして引き続き適切な信用基金の規模について検討すること

ウ 機構は、国から出資された出資金等を基にリスクマネーの供給を行った事業によって生じた損失については、エネルギーの安定供給の効率的な実現と売却資産価値の最大化の追求に留意した上で、リスクマネーの供給によって取得した資産を適時適切に売却して得た収益等により補填するよう努めること。また、売却に伴い為替変動による損失が見込まれる場合には、機構の業務目的の達成及び財政資金の効率的運用の見地から当該損失を容認するののかについて検討すること

(2) リスクマネーの供給を受けた自主開発権益の状況等について

ア 機構は、出資等支援割合について、計画の達成状況を評価する上で直接必要となるものではないことなどから公表していないが、機構のリスクマネーの供給に多額の国費が投入されていることに鑑み、その効果を示す意味でも、開発会社に対する自主開発権益量の調査に当たって各開発会社の了承を得るなどして、出資等支援割合についても情報を開示していくことについて検討すること

イ 機構は、液化設備がないガス田に関する権益について、権益相当量を緊急時に我が国に持ち込むためにスワップを円滑に行うことができるようにするとともに、これらのプロジェクトに係る天然ガスを液化して我が国に持ち込むことができるようにするために、今後も液化設備等の事業化への側面支援を継続すること

ウ 機構は、機構が出資を行った湾岸諸国におけるプロジェクトに係る権益について、機構と共に開発会社に出資している我が国企業が湾岸諸国以外に有する権益に係る石油・天然ガスと外国の開発会社が有する権益に係る石油・天然ガスとの間でスワップを円滑に行うことができるよう検討を進めること

エ 機構は、機構の債務保証の保証期間が終了する権益について、債務保証の保証期間が終了した後も一定の期間は持込み努力義務が継続することとした場合の影響を開発会社に確認するなどして、機構の出資株式を売却することと債務保証の保証期間が終了することとの性質の違いに留意しつつ、その継続の可能性について検討すること

(3) 出資及び債務保証プロジェクトの審査について

ア 機構は、将来、天然ガスを液化して我が国に持ち込むことが期待されるプロジェクトについて、審査の際に、操業会社が実施する液化設備等の建設等に係る計画に関しても、情報を収集し計画内容の確認等を行うことを検討することに加え、ガス田の資産買収に係る開発会社の交渉期間も考慮した上で、適切に審査を行うこと

イ 湾岸諸国における権益は、当該地域における石油・天然ガスの埋蔵量の多さ、輸出余力の高さ、我が国との距離等を総合的に考慮すると、これからも引き続き重要であると考えられることから、機構は、我が国への石油・天然ガスの持込みについて、開発会社との間で、チョークポイントに関するリスクを認識した上で、機構と共に開発会社に出資している我が国企業が湾岸諸国以外に有する権益に係る石油・天然ガスと外国の開発会社が有する権益に係る石油・天然ガスとの間でスワップが行われることで緊急時においても我が国への持込みを確保することについて、審査の際に確認を行うことを検討すること

(4) 機構におけるリスクマネーの供給に係る財務諸表の表示について

機構は、財務諸表における探鉱段階の出資に係る株式評価額の表示に当たって、出資株式を適時適切に評価し、機構の資産等の状況を適時適切かつ国民に分かりやすい形で情報開示するために、探鉱段階の関係会社株式の評価方法について、現在の評価方法に改善を加えるなどしてより適切なものとすることを検討すること

(5) 公団が保有していた資産並びに債権及び債務の処理について

同庁は、公団解散時における欠損金残高5243億5453万円のうち現在も解消されていない853億9275万円について、現在保有している公団資産の含み益が28年度末の時点で4552億7269万円となっていることを踏まえて、エネルギーの安定供給の効率的な実現等に留意しつつ、売却等を含めて当該公団資産を適切に活用することにより、解消していくよう努めること

本院としては、28年11月に機構法が改正され、リスクマネーの供給に係る業務が大幅に拡充されたことを踏まえて、機構等によるリスクマネーの供給について、今後とも多角的な観点から引き続き検査していくこととする。