

パブリック・ファイナンスの今後の方向性

—自治体の外部資金調達のあるり方に関する提言—

2008年2月

金融調査研究会

目 次

はじめに	1 頁
1. 自治体のファイナンスと制度改革	3 頁
(1) パブリック・ファイナンスの現状	3 頁
(2) パブリック・ファイナンスに係る制度改革の動き	5 頁
2. パブリック・ファイナンスの今後の方向性	9 頁
提言 1：自治体の財政規律の確立	9 頁
提言 2：自治体に求められる対応	10 頁
提言 3：国に求められる対応	11 頁
提言 4：自治体の規模に応じた制度設計	12 頁
提言 5：国の関与が残る行政事務の財源のあり方	12 頁
3. 金融機関のサポート	13 頁
(1) 自治体の資金調達面のサポート	13 頁
(2) 自治体経営のサポート	14 頁
・ 図表	16 頁
・ 研究会委員名簿	23 頁

はじめに

わが国は、中央政府の債務が約700兆円に達し、財政再建が焦眉の急となっているが、一方で、地方自治体の借入金も地方債を中心に累増しており、現在、約200兆円と巨額なものになっている。

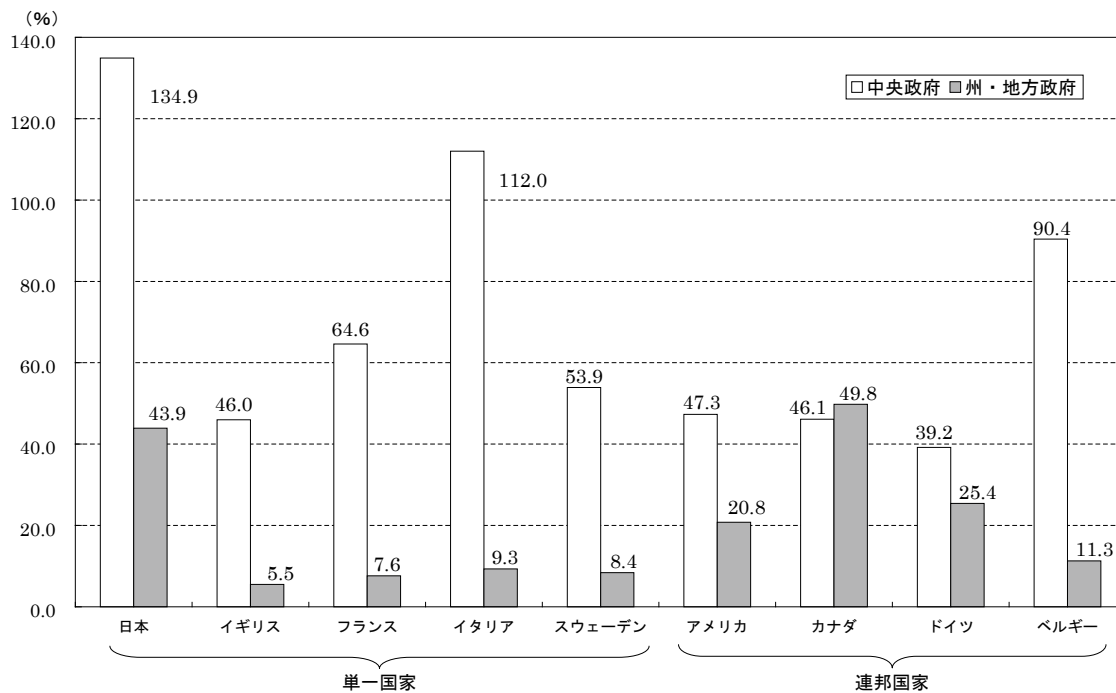
この債務残高をGDP比の形で欧米主要国と比較すると（右図）、わが国の中央政府の債務残高比率は諸外国のなかで最も高く、また、地方自治体についても、連邦制を採用していない国のなかでは最も高く、連邦国家を含めても、カナダに次いで2番目に高い。このように、中央政府のみならず、地方自治体の財政改革も急がれる状況にある。

さらに、地方分権を進めていく上では、地方自治体の財政基盤の強化が不可欠であることから、地方自治体による外部からの資金調達（以下「パブリック・ファイナンス」という。）は今後ますますその重要性を増していくと考えられる。

本書は、こうしたパブリック・ファイナンスを取り上げ、第1章で、その現状と最近の制度改革の動きを整理したうえで、第2章で、今後の方向性として、地方分権に沿ったかたちで自治体の財政規律を高めるための施策を5つの提言にまとめている。そこでは、これまで主として中央政府との間の財政上の問題として認識されてきた地方債などの自治体の外部資金調達を、「財政」としてだけでなく、「金融」として捉える必要性などを指摘している。また、第3章では、自治体の財政改革を進めるなかで、指定金融機関をはじめとする民間金融機関に期待される自治体サポートについて具体的に述べている。

本書の内容が、政府・自治体関係者に加えて、民間金融機関関係者にも有益な示唆となり、わが国のパブリック・ファイナンスに関する改革進展の一助となれば幸甚である。

債務残高対GDP比（2004年末）



注：日本では、交付税特別会計借入金の地方負担分を地方政府の債務として計上。

ドイツは、OECDの統計がないため、ドイツ・ブンデスバンク資料の数値を採用。

資料：OECD “National Accounts for OECD Countries”, ドイツ・ブンデスバンク資料

出典：土居丈朗「地方債改革の経済学」(2007年、日本経済新聞出版社)

1. 自治体のファイナンスと制度改革

(1) パブリック・ファイナンスの現状

地方自治体（以下「自治体」という。）は住民に対して幅広い行政サービスを提供しているが、その財源は、地方税収入や地方交付税交付金等による一般財源や国庫支出金等の特定財源といった、その年度内に調達される収入で賄うことが原則とされている¹。ただし、建設事業費の財源を調達する場合など、会計年度を超えて行う事業に対しての資金は地方債により借入れることができる。具体的には、①公営企業の経費、②出資金・貸出金、③地方債の借換えの経費、④災害復旧事業費、⑤公共施設や公用施設の建設事業費等²、という地方財政法第5条で掲げる事業については地方債を財源とすることができる。

しかしながら、地方財政法第5条の特例として、減税補てんや地方財源不足対策などのために、臨時財政対策債³など、いわゆる赤字地方債の発行も現在では認められている。

本章では、こうした地方債の発行による自治体の外部からの資金調達（パブリック・ファイナンス）の現状を見た後、これに係る制度改革の動きを見ることとしたい。

地方債の残高は、2007年度予算ベースで地方の借入金残高⁴（199兆円）の約7割に当たる139兆円に上り（後掲の**図表1**参照）、また、フローでも2007年度の地方歳入総額に占める地方債発行額（地方債依存度）は11.6%⁵になっている。この間の経緯を見ると、地方債残高の増加は、主として、80年代後半以降の地方単独事業の拡大（**図表2**参照）とその後の90年代のいわゆるバブル

1 地方財政法第5条は「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない」としている。

2 ここでいう公共施設とは、学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等を指している。このほかに公共用・公用に供する土地の購入費も含まれている。

3 地方一般財源の不足に対処するため発行される地方債であり、地方財政法第33条の5の2で法定されている。その起債分は後年度に地方交付税で補てんされる。

4 これは地方財政の普通会計が負担すべき借入金の残高であり、地方債残高のほか、交付税特別会計残高のうちの地方負担分、公営企業債残高のうち普通会計負担分を加算したものである。

5 地方財政計画ベース。なお、最近のピークは、2003年度の17.5%である。

経済崩壊に伴う歳入不足、地方の公共事業ニーズに裏付けられた国の経済対策への協力などの影響が大きいと考えられる。この結果、財源不足に対処するために、いわゆる赤字地方債の発行が常態化しているが、これまで円滑に消化されてきた理由としては、地方債計画と個々の地方債の発行に対する総務大臣(市町村については、都道府県知事)の許可といった、国の関与が強いことが指摘されている。

地方債の引受けをみても、残高ベースで見ると、わが国では公的資金が大宗を占めてきた。すなわち、80年代後半から90年代の主要年度の地方債計画を見ると、政府資金⁶および公営企業金融公庫資金による引受けは、1988年度(昭和63年度)は74.4%、1993年度(平成5年度)は69.1%、1998年度(平成10年度)は59.2%と、いずれも過半を占めている(図表3参照)。

この点について、欧米諸国の地方債制度を見ると、多くの国では、自治体の財政運営に対する中央政府の関与が少ない状況となっている。例えばフランスでは、かつて自治体の起債を中央政府が完全に統制していたが、80年代の地方分権改革によって、国から地方に大幅に権限が委譲されており、各自治体の議会が予算に併せて金額や利率などの枠組みを決定し、起債契約は(国の関与なしに)首長が行っている。米国では、連邦制を敷いているため、わが国と比較するには留意が必要ではあるが、各州の毎年の起債計画や個別の起債について中央政府(連邦政府)は関与していない。

しかしながら、近年においては、わが国の環境も変わりつつある。

2001年度の財政投融资制度の抜本的改革以降の、地方債計画の資金別分類の引受割合を見ると、政府資金が縮減し、その代わりに市場公募資金を含む民間等資金が増加してそれを補う流れとなっている(図表3参照)。直近の2007年度の地方債計画における資金別構成比では、政府資金が26.2%、公営企業金融公庫資金が10.8%である一方、民間等資金は63.0%と逆転しており、このうち市場公募が27.2%、銀行を代表とする民間金融機関の引受けによるその他民間等資金が35.8%となっている。

⁶ 財政融資資金が中心であるが、そのほか郵便貯金資金および簡易生命保険資金を計上。ただし、両資金は郵政民営化により2007年度地方債計画から計上されていない。

加えて、財政融資資金については、国の財政改革のひとつの柱である資産・債務改革⁷の一環として、その残高の更なる縮減がスケジュール化される中で、地方向けの財政融資資金も縮減の方向（**図表4**参照）にあり、あわせて2007年度から2009年度までの間、自治体に対する過去の高金利の財政融資資金貸付金の繰上償還が補償金免除のうえで実施されるなどの措置が講じられている⁸。

また、政策金融改革の一環として、2008年10月から、公営企業金融公庫は自治体が共同で設立する地方公営企業等金融機構に一切の権利義務を承継することとなる。その際、国の関与は必要最小限となり、新たに発行可能となる地方公営企業等金融機構債券に政府保証は付されなくなる。また、同機構は、今後とも長期かつ低利の証書貸付等を行うが、その貸付等業務は、自治体による資本市場からの資金調達を補完するという趣旨から、段階的な縮減を図るとされている。

以上のようなことから、ストックでみれば依然として公的資金の比率が高いものの、フローで見ると公的資金の割合は明らかに減少傾向にあり、今後の自治体の資金調達における資金の出し手は民間中心と考えざるを得ない。

（2）パブリック・ファイナンスに係る制度改革の動き

わが国における地方分権は、1993年の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」により、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を、総力をあげて断行していくべきとされ、その本格的な検討が開始された。1999年には地方分権一括法⁹が制定され、第一期の地方分権改革の成果として、国・地方の役割分担の明確化、機関委任事務制度の廃止、地方事務官制度の廃止、権限委譲等が実施された。その後、国庫補助負担金改革、税源移譲を含む税源配分の在り方、地方交付税改革の3つを一体として改革するいわゆる「三位一体改革」に着手し、2004～2006年度に改革が実施された。そして、

7 行革推進法で2015年度末までに国の資産規模の対GDP比を半減することを目指すとした。具体的には財務省が工程表を公表しており、それによると国の資産を140兆円規模で圧縮するとしたうえで、このうち政府資産の大宗を占める財政融資資金残高については10年間で合わせて130兆円超の圧縮を実現するとしている。

8 2007年12月22日、総務省は、5兆円強を繰上償還する旨の計画を承認したと公表。償還のための資金は、民間等資金に拠ることになるものと見込まれている。

9 正式名称は「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」。

現在は、新たに第二期の地方分権改革の実施が検討されており、道州制導入を含めた検討が行われている¹⁰。

こうした大きな制度改正の流れの中で、近年のパブリック・ファイナンスに係る制度改正についても、国から地方へと権限委譲し、地方の自立を求める方向性となっている。とりわけ、従来の地方債の発行にあたっては、①地方債の元利償還に要する財源の確保（マクロの財源保障）、②地方債の許可制度、③財政再建制度、によって、国が地方債の信用を担保する制度設計がなされてきた。

このうち、地方債の元利償還に要する財源の確保とは、地方財政計画の策定過程を通じて、国から地方に交付する地方交付税の総額を確保することにより、マクロベースでの財源保障を行うというものであるが、近年は国の財政再建目標等もあり、例えば、2002年度から道路整備事業に係る交付税措置率が80%から50%に引き下げられたほか、地方財政計画で措置される地方債計画額は縮小傾向にある。また、地方債の許可制度および財政再建制度についても、以下のような制度改正が行われ、地方債を取り巻く環境は大きく変わってきている。

まず、地方債の許可制度から協議制度への移行である¹¹。地方債の許可制度とは、各自治体が地方債を発行するときに国または都道府県の許可を要するものであったが、2006年度から国または都道府県との協議により地方債を発行できる制度に移行している（概要は図表5参照）。協議の結果、国または都道府県の同意がある場合は、公的資金の充当や地方債の元利償還金の地方財政計画への算入といわゆる地方交付税措置の手当てといった許可制度の下と同様の措置が受けられる。一方、協議制の下では、同意がない場合も地方債の発行ができることが従前と大きく異なるが、この場合、同意債と同様の諸措置は受けられず、自らの信用によって資金調達を行うことになる。ただし、財政に問題を抱えた自治体¹²については、引き続き起債制限が課される。

¹⁰ 総務省の地方制度調査会（第28次）や内閣官房の道州制ビジョン懇談会において、現在の都道府県を集約した道州制の導入に関する検討も行われているが、具体的な方向性が見えてくるのはこれからである。

¹¹ これは、第一期の地方分権改革の一環として、1999年に制定された地方分権一括法により2006年度から実施されることになった。

¹² 現在は、一定以上の赤字額を生じた団体、実質公債費比率が18%以上の団体、営業収益に対する資金不足額が10%を越える事業（赤字公営企業）等が対象となる。このうち、実質公債費比率においては早期是正措置が導入されており、18%以上の団体には公債費負担適正化計画の提出を求め、25%以上の団体には地方単独事業等の起債を制限する、としている。

また、従来は地方債の許可制度のもと、市場公募地方債の発行条件を統一する「統一条件交渉方式」が採られてきたが、地方債の協議制への移行に際し、公正取引委員会が「(統一条件交渉方式の) 廃止に向けた具体的な検討が行われることが競争政策上望ましい」との見解¹³を示したことを受け、2006年9月債から個別条件交渉方式¹⁴に移行している。これによって、各自治体は、発行額、条件交渉・決定日、払込日、発行条件等を、民間の引受シンジケート団と協議等のうえ、個別に決定していくこととなった。

次に、財政再建制度の改正であるが、自治体の財政規律の強化を図る観点から、新たに財政の早期健全化および再生を図る制度、すなわち「地方財政健全化法」¹⁵が導入された(全面施行は2009年4月の予定)。これまでの財政再建制度は、実質赤字が一定水準以上になった場合、財政再建団体となり、総務大臣の下で財政再建を行うというものであった。これに対して、「地方財政健全化法」では、財政指標の整備と議会への開示を徹底し、自治体の財政悪化を早期に発見し、自己規律による財政健全化を進めるものである。具体的には、①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率、④将来負担比率、との4つの財政指標を規定し、これらの水準によって、財政破綻前に、自主的な改善努力による自治体財政の早期健全化を図るというものである(概要は図表6参照)。

また、これに伴い、自治体には、これまで以上に内部管理強化と外部へのわかりやすい財務情報の開示が求められている。このための措置として、自治体の公会計の整備の検討も進んでいる。具体的には、2006年8月に総務省が「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」を取りまとめ、この中で、各自治体に対して、原則として国(総務省)の作成基準に準拠し、自治体および関連団体等も含む連結ベースで公会計整備の推進に取り組むよう通知

¹³ 2006年8月14日に発出された「市場公募地方債の統一条件交渉方式について」

¹⁴ 総務省は、2006年8月14日、個別条件交渉方式に移行するとの事務連絡を自治体宛に発出

¹⁵ 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」は、2007年6月に成立・公布。これによって、自治体の財政再建制度(地方財政再建促進特別措置法)に加えて、それに準じた公営企業の再建制度(地方公営企業法)が一本化され、自治体の活動全般を網羅的に把握できるようになった。なお、4つの指標の公表は2007年度決算から実施。

している¹⁶。すなわち、貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書の4表の整備を標準形とし、取組みが進んでいる団体、都道府県、人口3万人以上の都市については3年後（2009年）までに、取組みが進んでいない団体、町村、人口3万人未満の都市については5年後（2011年）までに整備または作成に必要な情報の開示を行う、と通知された。

このような制度改正に加えて、今後の動きとして、第二期の地方分権改革がある。具体的には、現在、政府の地方分権改革推進委員会で検討が行われており、2007年11月16日には地方分権改革推進計画の作成のための勧告に向けた「中間的な取りまとめ」が行われている。このなかでは、税財政や地方分権型社会への転換に向けた行政体制の見直しについて、現時点での基本的な考え方を示しており、第3セクター等に係る損失補償について財政規律の確保を図るための仕組み¹⁷等を踏まえて、自治体は自らの財政運営の透明性と説明責任の徹底を果たす必要があるとされた。一方、自治体そのものに対する債務調整の導入については、地方行財政全体について分権改革が今後進む中で、その導入の是非について検討すべき、とされた。

以上見てきたように、現段階におけるパブリック・ファイナンスに係る制度改革の動きは、自治体の財政規律を高める方向で進んでいるものの、その実情は、いまだ途半ばの状況にある。

¹⁶ 総務省の新地方公会計制度研究会の報告書を踏まえて、同指針が取りまとめられた。その後、新地方公会計制度実務研究会で実務的検証についての報告書を踏まえて、総務省から、財務書類の作成や資産評価に関する実務的な指針について「公会計の整備推進について」との通知が発出されている。

¹⁷ これは総務省の「債務調整等に関する調査研究会」が2007年10月17日に取りまとめた「第3セクター等の資金調達に関する損失補償のあり方について（中間まとめ）」で示された仕組みを指している。具体的には、自治体による住民への情報開示の徹底、損失補償契約を締結しようとする際の手続き面の厳格化等を求めるとともに、第3セクター等の存廃も含めた改革を進めるための方策をガイドライン等として示すべき、というものである。

2. パブリック・ファイナンスの今後の方向性

これまで見てきたように、地方債発行の累増と財政改革・地方分権改革の進捗によって、今後、パブリック・ファイナンスの分野は、国による関与が減少し、自治体財政の自立が求められる等、大きな変革の時期を迎えるものと考えられる。本章では、こうした環境変化を受けて、パブリック・ファイナンスの今後の望まれる方向性を整理し、提言する。

地方分権改革の進展を展望すると、将来的には、国と地方の間で、行政事務の役割分担がより明確化され、それとともに、そのための費用に係る財源も調整されるものと考えられる。その際には、前章で見たように、財政融資資金の役割が減退するなかで、自治体が独自の事業を行うときの資金は、公募債のみならずローン形態も含めて、主として民間から調達することになる。

その際、金融機関や投資家は、開示情報に基づき、個別の自治体の財務状況や将来性を判断し、様々なリスクを評価することになる。このことは、市場メカニズムによる自治体の財政規律付けが有効となるという点で望ましいものと考えられる。しかし、我々は、この実現のためには、国と地方の間の行政事務の役割分担の明確化と財源の調整といった更なる地方分権の実施に加えて、以下の提言1から提言5に掲げるような仕組みや取組みが必要と考える。

なお、政府の地方分権改革推進委員会で検討された自治体そのものに対する債務調整の導入については、公的資金による地方債引受残高が多い等の現状にも鑑みれば、同委員会の「中間的な取りまとめ」にあるように、地方分権改革の進展を踏まえた将来の検討課題と言わざるを得ない。

提言1：自治体の財政規律の確立

これまでの自治体の資金調達は、地方債発行の許可制をはじめとして、国の関与が強く、その資金も公的資金（財政融資資金＋公営企業金融公庫資金）が中心であったことから、資金調達全体にいわゆる「暗黙の政府保証」が存在していたものといえる。しかしながら、昨今の財政改革から、2003年度をピークに公的資金による引受額が急速に低下していることに加えて、第一期の地方分権改革の結果として、自治体は、制度上、国の同意なしに地方債を発行するこ

とが可能となり、従来に比べて自由度が拡大した。

したがって、今後の方向性としては、自治体の財政規律の確立のために、①財政破綻が生じた場合の政府による自治体救済ルール的事前的な確立、②地方債発行ルールの整備、③自治体の会計制度の整備と財務内容の開示の充実、が求められる。

このうち、①の自治体救済ルール的事前的な確立は、「地方財政健全化法」に基づく再生の厳格化に当たるが、いわゆる「暗黙の政府保証」に依存した自治体の資金調達を見直して財政運営の規律を強めることが狙いである。実際は、問題自治体の早期発見と是正指導が有用で重要であるものの、現行制度の下で市場規律が働いていくために必要な措置といえる。

次に、②の地方債発行ルールの整備に関しては、発行額の上限ルールなど法律による一定の枠組みの下、住民の代表者の集まりである議会の役割を重視していくことが適当と考えられる。これまでの地方債発行は、総務省（旧自治省）の許可を得ることが事実上の要件とされ、自治体による住民への説明義務も明らかとはなっていない。しかし、国の関与が減少することによって、その償還責任はこれまで以上に住民にかかってくるわけで、議会による監視等が重視されるべきである。

最後の、③の自治体の会計制度の整備と財務内容の開示の充実は、市場規律が働くための必要条件であり、民間資金による調達が一定額（さしあたって、残高1,000億円）以上の自治体については、会計監査や内部統制を含め、上場企業並みの制度を早期に導入することを検討すべきである。これにより、自治体の財政運営に係わるリスクを客観的にチェックすることが出来よう。

このような地方分権型社会に相応しい財政規律の確立に向けた措置は、できるだけ早期に行われるべきであるが、具体的な実施にあたっては、以下のような関係者の取組みを並行的に進め、第二期地方分権改革のなかでアクションプランを策定して、段階的・現実的にステップを進めていく必要がある。

提言2：自治体に求められる対応

自治体が市場から資金調達を行うためには、前述した議会による監視や財務内容の積極的な開示等に加えて、①パブリック・ファイナンスを財政としてだけでなく「金融」と捉えること、②効率的な自治体経営を行うこと、③実効

的な監査体制を整備すること、が求められる。

①のパブリック・ファイナンスを「金融」と捉えることについては、今後、市場を活用した資金調達を中心となっていく中で、財政の健全な自治体ほど資金調達コストを低下させることが可能となることから、地方債をこれまでの予算編成上の財政措置というだけでなく、その金融的側面を十分に意識し、人材面を含め、その体制整備を図ることが求められている。そして、このことが、効率的な資金調達のインセンティブにつながることになる。

②の効率的な自治体経営を行うことについては、現在、各自治体は行政改革を推進して役割の重点化を図っているが、既存事業の見直しを含めた検討を進めるなかで、公民連携（PPP：Public Private Partnership）の積極的な活用を図り、PFI（Public Financing Initiative）¹⁸や市場化テストといったスキームを十分に活用することが求められる。これら民間の智恵や活力を積極的に活用することは、自治体が不慣れな事業に手を出して、結果として自治体財政に悪影響を及ぼすことを未然に防止することにもつながる。

③の実効的な監査体制を整備することについては、上記提言1で述べた自治体の開示情報の正確性等を担保するために、実効的な監査体制の整備が求められる。現在は、監査委員による財務監査が行われているが、個人による監査には制約や限界も指摘されている。自治体サイドとしても、自ら積極的に外部監査を活用することによって、市場からの信頼性の向上に努めることを考えるべきである。

提言3：国に求められる対応

国に求められる対応は、提言1で述べた「自治体の財政規律の確立」のための措置に加えて、①自治体の財務健全性のモニタリング、および②自治体の財務の監査状況のモニタリングである。

①の自治体の健全性のモニタリングは、地方分権型社会では、住民の代表者

¹⁸ PFIとは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力および技術的能力を活用して行う手法。民間の活用により、自治体が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業について、PFI手法で実施し、自治体の事業コストの削減、より質の高い公共サービスの提供を目指す。英国など海外では、PFI方式による公共サービスの提供が実施されており、有料橋、鉄道、病院、学校などの公共施設等の整備等、再開発などの分野で成果を収めている。

の集まりである地方議会により実施されることが望ましい。しかし、自治体の十分な財務情報開示や住民による監視といった対応がワークするまでの間は、地方財政健全化法の4つの指標にもとづき、国がこれまで以上に確りとモニタリングすることが不可欠である。

②の自治体の財務の監査状況のモニタリングは、各自治体が行う公会計制度に基づく財務諸表等や財務情報に対する監査の内容について、同じ目線できちんと実施されているか、横串を通したチェックと評価を行うものである。これにより、自治体の開示情報に対する信頼性が向上することとなる。

提言4：自治体の規模に応じた制度設計

以上のような制度整備に際して、小規模な自治体は、大規模な自治体と異なり、起債コストが割高となるほか、そもそも自力での市場からの資金調達が難しいケースもあると考えられる。そこで、地方分権を進めるなかで、自治体の権限についても再検討し、例えば、小規模な自治体は公共事業等の実施を都道府県に委ねることで資金調達の必要性自体をなくすことや、外部資金調達をしてまで行う事業については、小規模な自治体は都道府県と協議の上で事業を行うこととし、その場合、資金調達も都道府県が行う、あるいは地域の関係自治体による共同発行等、自治体の規模に応じた制度設計を検討すべきである。

提言5：国の関与が残る行政事務の財源のあり方

地方分権後も国の関与が残る行政事務の財源については、現在と同様に国が確保していく必要がある。具体的なことは、地方分権の制度設計のなかで、その財源のあり方も含めて検討されることとなろうが、原則は、国庫支出金によるものとして、地方債の発行を伴う場合には、これまでのような財政融資資金による引受けによるか、あるいは、民間引受地方債への政府保証付保による手当て¹⁹など地方債市場のメカニズムを活かした方策を検討すべきである。

¹⁹ 法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（昭和三十二年法律第二十四号）第三条の規定により、「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とされているところであり、他の法律に特段の定めがない限り、地方債のうち円貨で支払われるものに係る債務について、政府が保証契約をすることはできない」と解されている（平成19年2月6日 内閣参質一六六第一号 答弁書第一号）。

3. 金融機関のサポート

現在、民間金融機関は、市場性・非市場性の地方債による自治体への資金提供を行い、パブリック・ファイナンスにおいて重要な役割を担っている²⁰。これまで見てきたとおり地方分権が進展するなか、格付を取得する等して既に市場から資金調達を行っている自治体を含め、今後、全ての自治体は、資金調達コストを低減させる観点等から、効率的な経営や財産管理に一層努めるものと考えられる。その際、指定金融機関をはじめとする民間金融機関が、資金調達面のサポートに加えて、コンサルティングを行うなど、自治体をより広くサポートしていくことが有用と考える。

(1) 自治体の資金調達面のサポート

まず、自治体の資金調達面では、地方分権の進展とともに、柔軟な自治体経営と自立した財政運営が求められるようになると、自治体の財務情報開示の充実に伴い、公募地方債に加えて、いわゆる市場型間接金融の形態であるシンジケート・ローンなど、複数の民間金融機関が参加する形での資金提供がより広く行われることや、自治体の機動的な資金調達ニーズに応じ、コミットメント・ラインの設定等が行われることが考えられる。また、地方債の発行者として、金利リスク等への管理を強める観点から、デリバティブ取引を含めた新しい金融サービスへのニーズも期待される。

米国では、小規模な自治体が民間保証を受けて高格付地方債を発行し、資金調達コストの削減を図っている例も見られることから、将来的には、わが国でも民間金融機関が地方債について保証サービスを提供することも考えられる。

また、資金調達に関連して、機関投資家の投資ニーズに応える観点から、民間金融機関が自治体向け貸出債権の売買の仲介業務を行うことや、複数の自治体への貸出債権を裏付とした証券化商品の発行をアレンジし、他の民間金融機関や投資家に販売することも考えられる。こうした新しい試みにより、自治体への資金提供を行う者の層が厚みを増し、より安定的に資金を供給できる市場の形成が期待される。

²⁰ 後掲図表3にあるとおり、2007年度の地方債引受の資金を見ると、市場公募とその他民間等資金の合計で63.0%と約3分の2を占めている。

(2) 自治体経営のサポート

①効率的な自治体経営のためのサポート

民間金融機関²¹は、与信業務等を通じて、融資先企業の経営へのアドバイスも行っている。こうしたことから、自治体の経営についても、そのノウハウを活かして財務管理面を中心にサポートできるものとする。

自治体経営については、政府の「今後の行政改革の方針」（2004年12月24日閣議決定）を受け、2009年度までの具体的な取組みを明示した「集中改革プラン」²²が総務省から公表されており、現在、積極的な行政改革の取組みが行われている。このなかでは、民間委託等を推進することや、地方公営企業について民間への事業譲渡も含めた検討を行うこと等が盛り込まれているが、こうした検討にあたっては、M&A業務のノウハウ等を活かしたコンサルティングや、効率的な資金調達のためにプロジェクトファイナンスの活用等を提案できるものとする。

②自治体の財産管理のサポート

民間金融機関は、自治体の公有財産の管理にも協力できると考える。例えば、自治体は道路や橋、学校などの多くの公有財産を有するが、この管理に協力し、補修等が必要となる時期にあわせた中長期的な資金調達計画を策定するとともに、効果的な資金調達方法を提案するといったサポートを行うことが可能と考えられる。

また、自治体の財産運用について見ると、普通財産の効率的活用にあたり、土地信託の積極的利用等が考えられる。例えば、東京都新宿区の淀橋第二小学校跡地の土地信託(新宿ファーストウェストビル、2003年6月30日竣工)は、20年間で総額約260億円、年平均にすると約13億円の信託配当をもたらす計画となっている。この例は、新宿新都心という特殊条件下のものといえるが、民間金融機関の案件提案への期待はあろう。このほか、自治体には有価証券

²¹ 本節では、総合研究所等の関連会社の業務提供を含む。

²² 総務省から公表された「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」(平成17年3月29日)や「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」(平成18年8月31日)を受けて行われているもの。実績については総務省の「地方行政改革事例集(平成19年1月末現在)」(2007年3月28日)を参照。

信託も認められているが、遊休資産等の有効活用の観点から、信託を可能とする普通財産や行政財産の範囲拡大について、検討が必要と考えられる。

このようなサポートについては、金融庁の「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」²³においても、2007年10月の改定で、「Ⅱ－5－2－2－3 地域の情報集積を活用した持続可能な地域経済への貢献に係る基本的考え方」が追加され、その参考例として、「行政と民間が役割を分担し地域の諸問題の解決を図る「公民連携」(パブリック・プライベート・パートナーシップ (PPP))へのコーディネーターとしての参画」等が挙げられている。こうしたことをみても、民間金融機関に寄せられる期待は大きいものと言えよう。

今後、地方分権が進展し国と地方の行財政のあり方が変わり、自治体の民間からの資金調達がより活発になるに従い、民間金融機関にはパブリック・ファイナンスや自治体サポートにおいて、これまで以上に重要な役割を担っていくことが期待される。

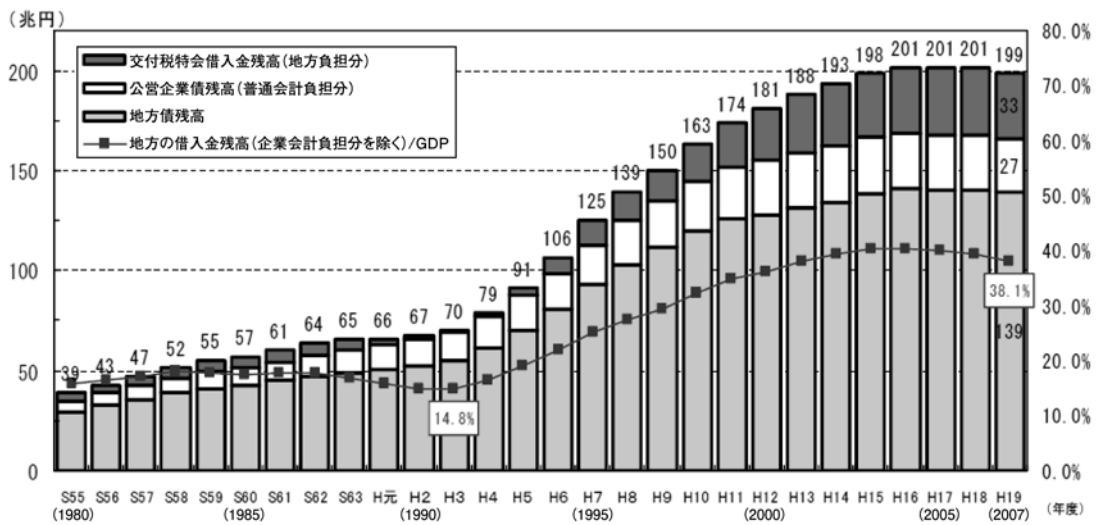
以 上

²³ 金融審議会第二部会（座長：堀内昭義中央大学総合政策学部教授）の報告書「地域密着型金融の取組みについての評価と今後の対応について―地域の情報集積を活用した持続可能なビジネスモデルの確立を一」（2007年4月5日）を受け、2007年10月に改定された。

図表 1

地方の借入金残高の推移

○ 地方財政は、19年度末見込で199兆円もの巨額の借入金残高を抱えている。
 (公営企業債(企業会計負担分)をあわせれば231兆円)



(参考) 公営企業債残高(企業会計負担分)の状況

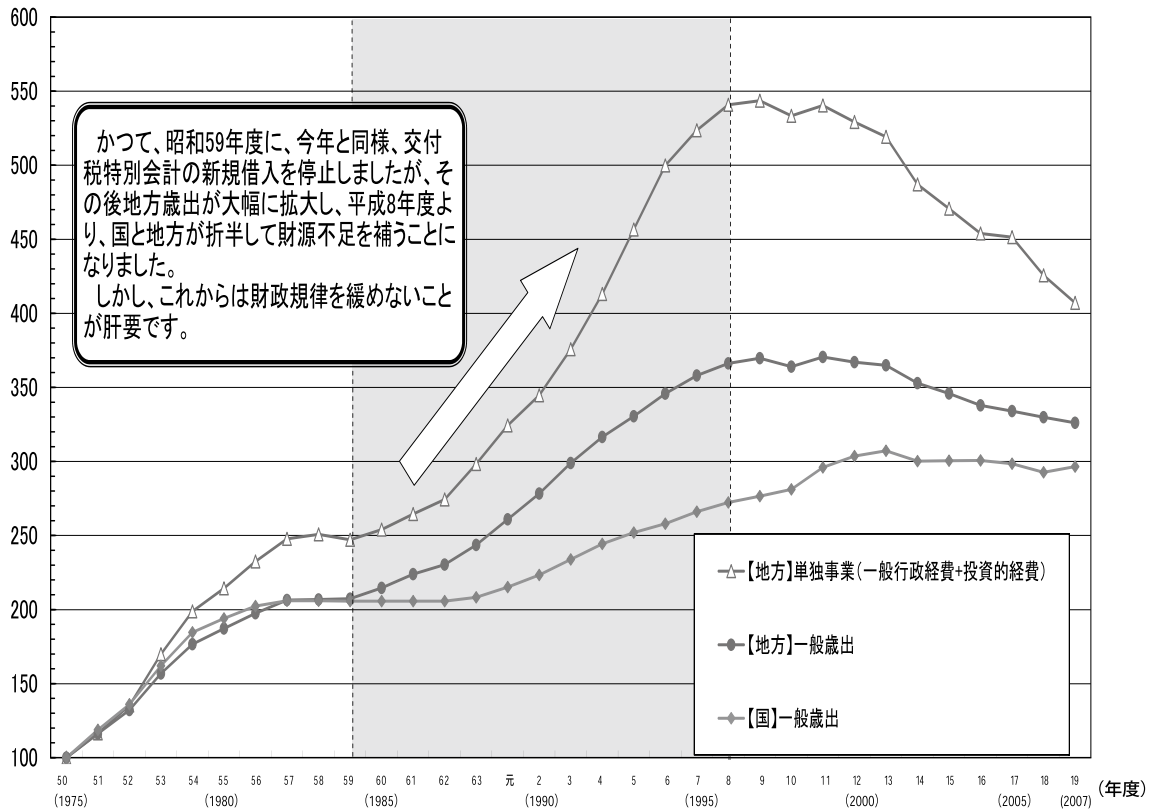
(単位: 兆円)

年度	S55	S56	S57	S58	S59	S60	S61	S62	S63	H元	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19
公営企業債残高	12	13	14	15	16	16	17	18	18	19	20	21	22	24	25	26	28	29	30	31	32	33	33	33	33	32	32	32

出典: 「地方債制度の現状と課題」(地方債協会・第6回市場公募地方債発行団体合同IR説明会(2007年10月29日)資料)

図表 2

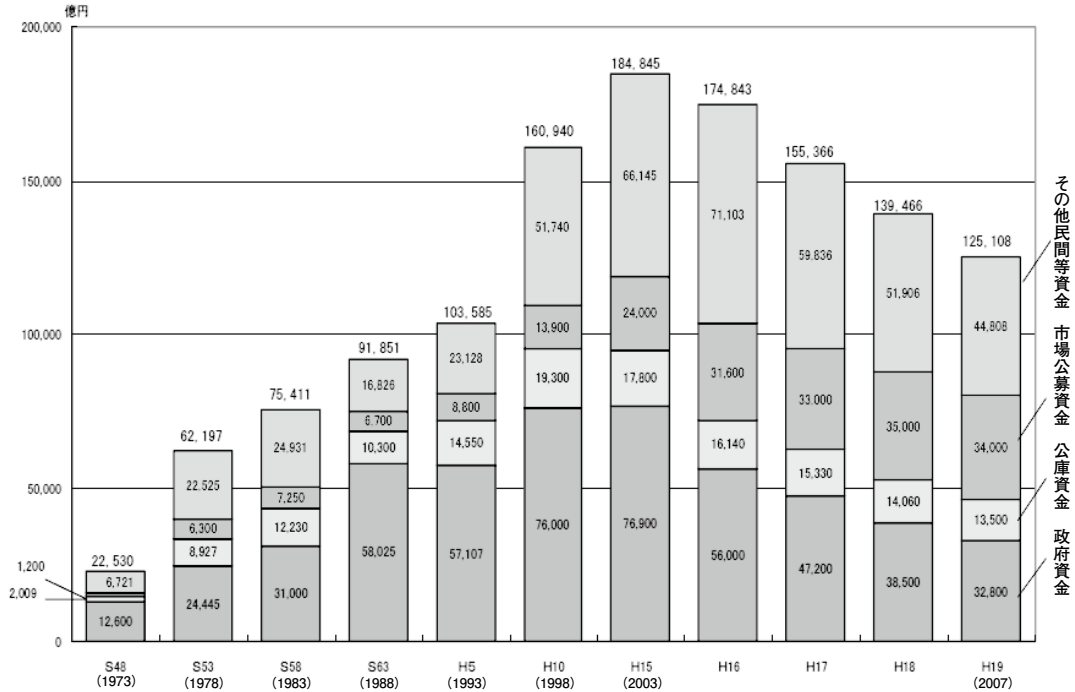
国と地方の一般歳出の伸び (1975年度=100) (当初)



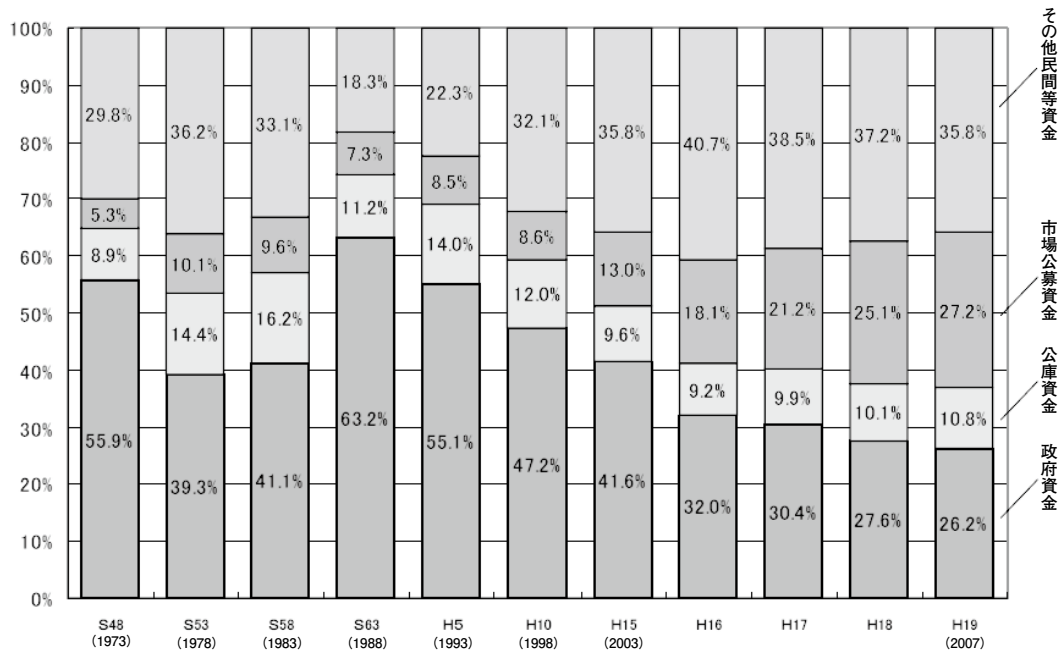
出典：財務省「日本の財政を考える」(2007年)

図表3

地方債計画額(当初)の推移(資金別)

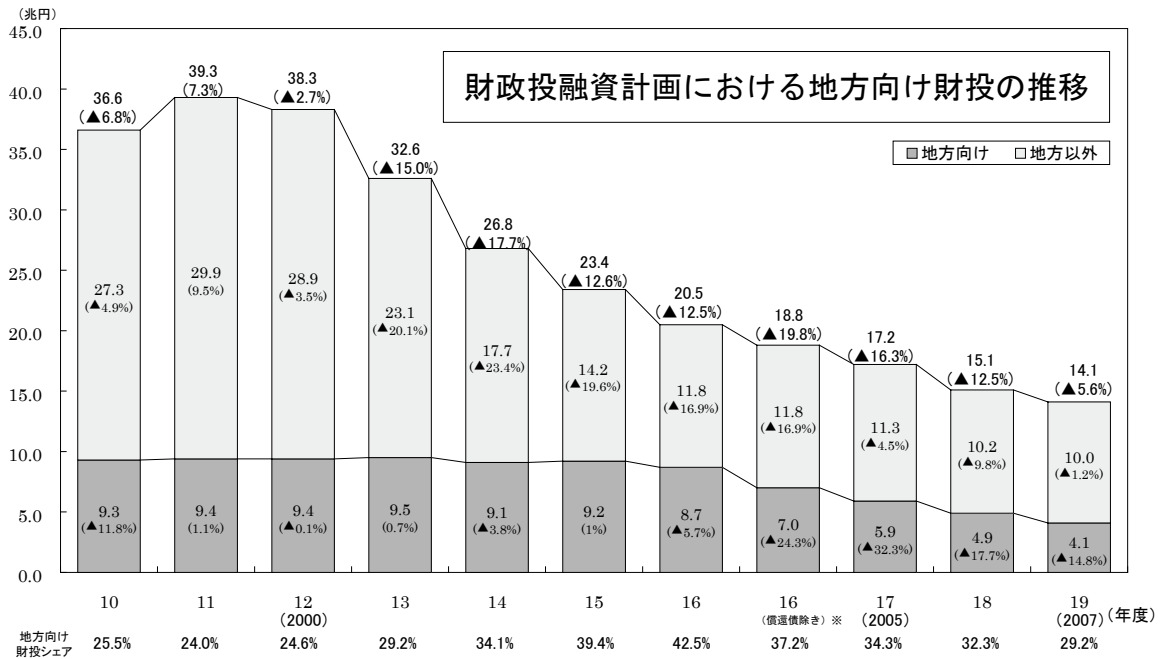


地方債計画(当初)における資金別構成比の推移



出典：「地方債制度の現状と課題」（地方債協会・第6回市場公募地方債発行団体合同IR説明会（2007年10月29日）資料）

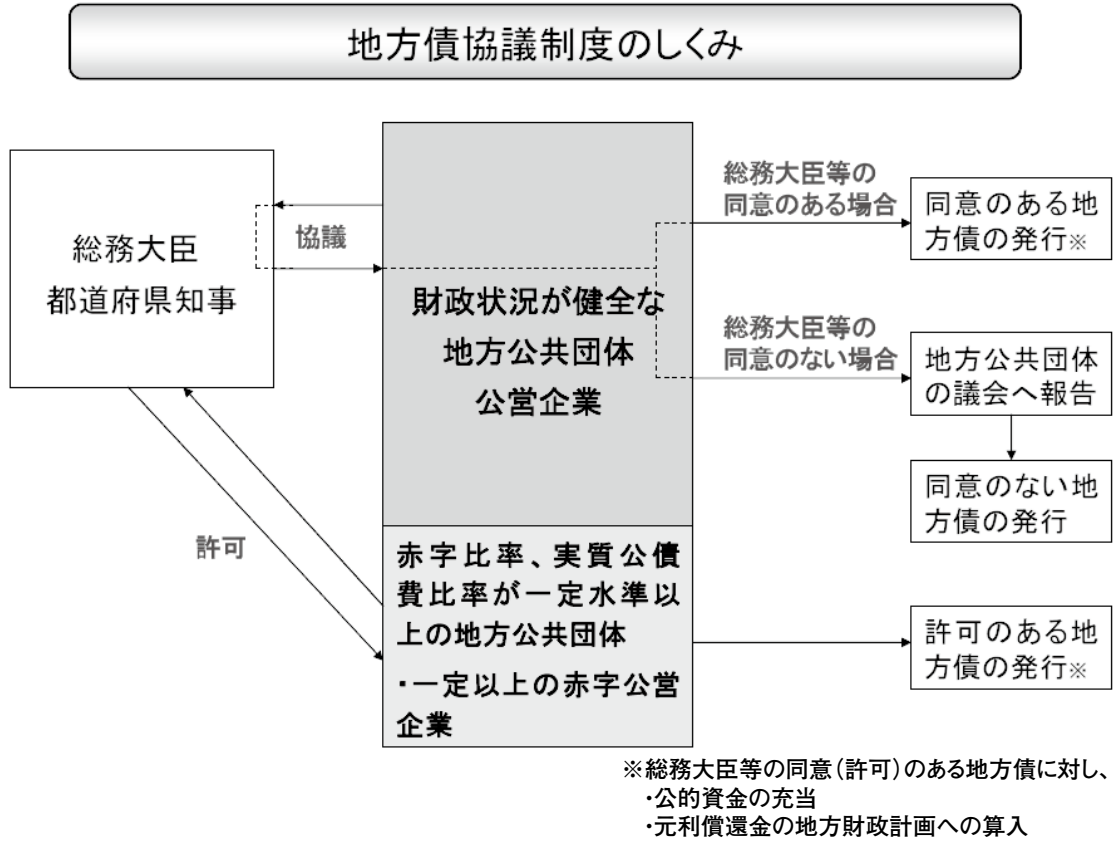
図表 4



※ 平成16年度計画額から平成7、8年度減税補てん債の借換分(17,200億円)を除いた額(なお、平成17年度伸率は、平成16年度計画額との対比である)

出典：総務省作成資料（財務省・第9回財政投融资に関する基本問題検討会（2007年10月12日）資料）

図表5

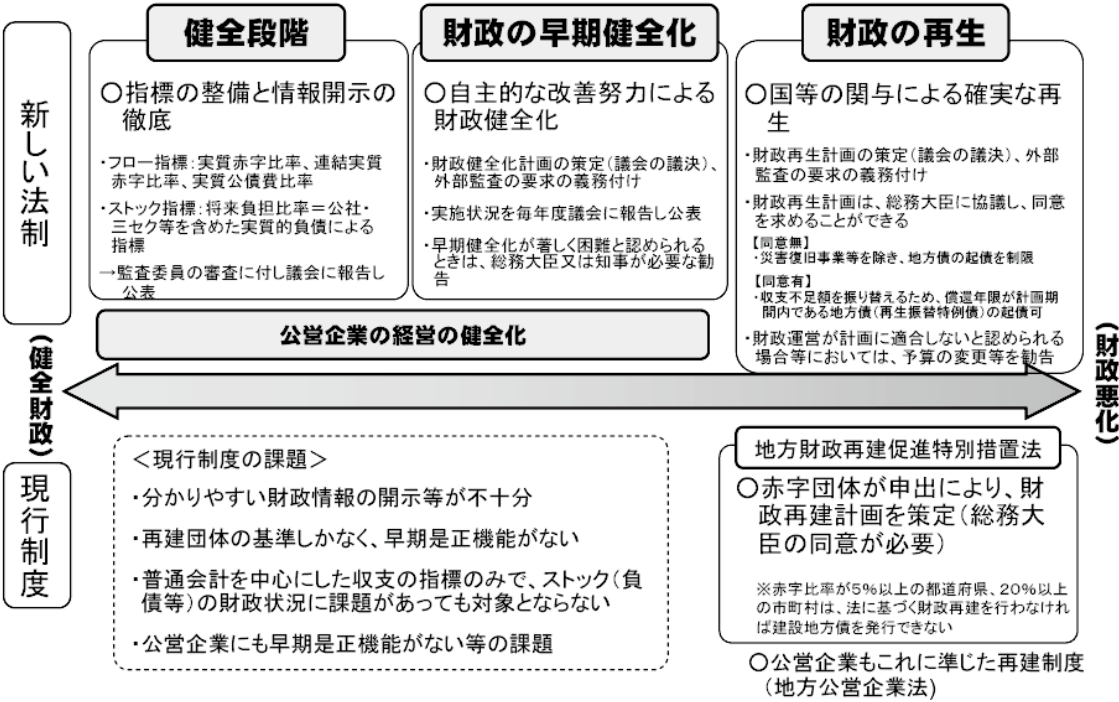


出典：「地方債制度の現状と課題」（地方債協会・第6回市場公募地方債発行団体合同IR説明会（2007年10月29日）資料）

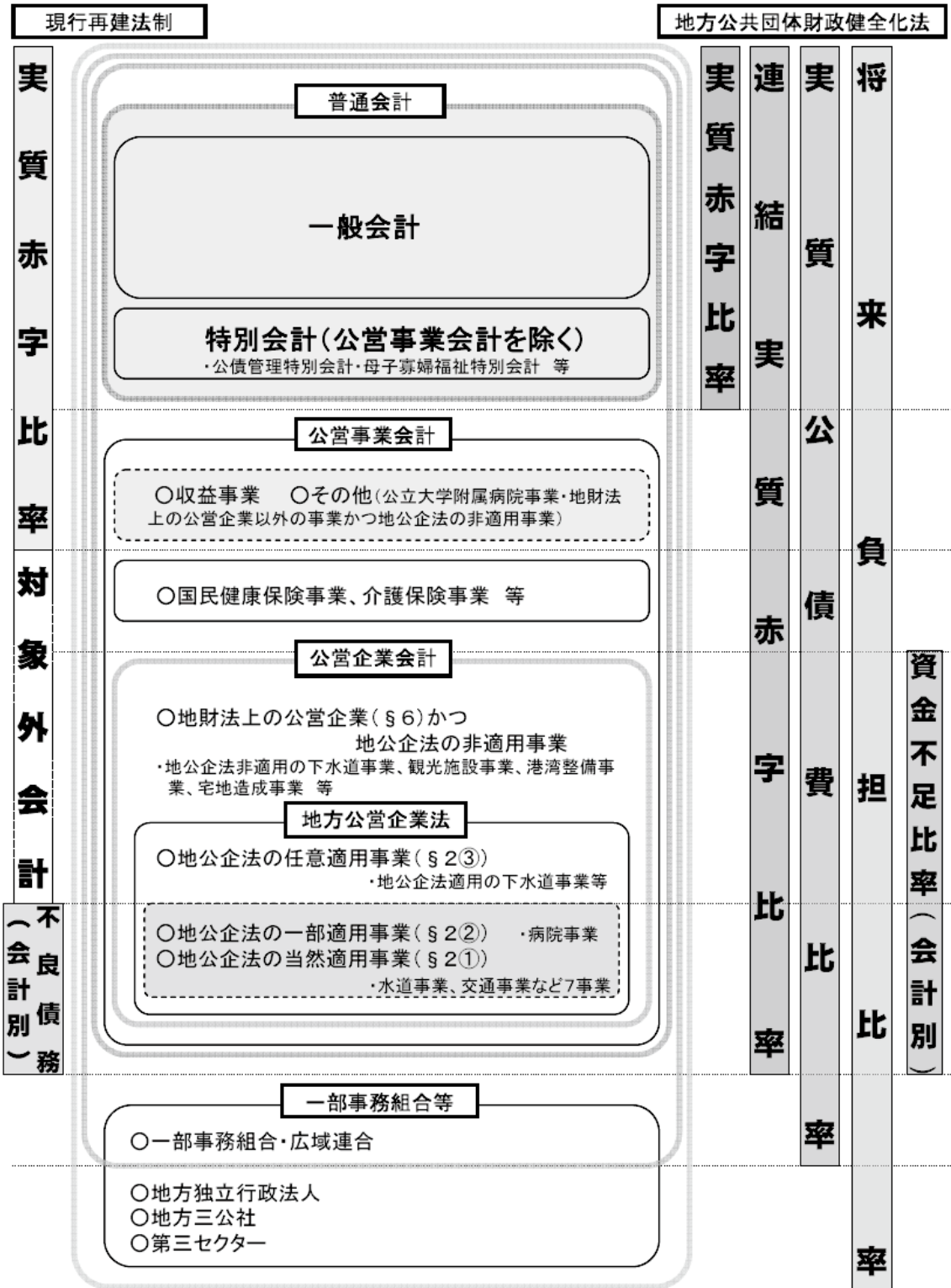
図表 6

地方公共団体の財政の健全化に関する法律について

(指標の公表は平成19年度決算から、財政健全化計画の策定の義務付け等は平成20年度決算から適用)



財政指標の対象会計範囲のイメージ



出典：「地方債制度の現状と課題」(地方債協会・第6回市場公募地方債発行団体合同IR説明会(2007年10月29日)資料)

【委員名簿】

本提言をとりまとめた金融調査研究会第2研究グループのメンバーは以下のとおり。

(座 長) 貝塚 啓明 京都産業大学経済学部客員教授

(主 査) 井堀 利宏 東京大学大学院経済学研究科教授

(委 員) 持田 信樹 東京大学大学院経済学研究科教授

(研 究 員) 土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部准教授

西川 雅史 埼玉大学経済学部准教授

林 正義 一橋大学大学院経済学研究科准教授

(事 務 局) 全国銀行協会金融調査部

金融調査研究会事務局

〒100-8216 千代田区丸の内1-3-1

全国銀行協会（金融調査部）

電話 東京（03）3216-3761（代）

本書は研究会としての提言であり、全銀協として意見を表明したものではありません。