

財投改革と地方公共団体の資金調達

要 約

地方公共団体の資金調達に占める現行の財投制度の役割は非常に大きい。来年度から始まる財投改革は、引き続き特殊法人整理等の様々な改革に加速されながら、現状の地方財政制度自身に变革を迫る大きなインパクトになる可能性が強い。

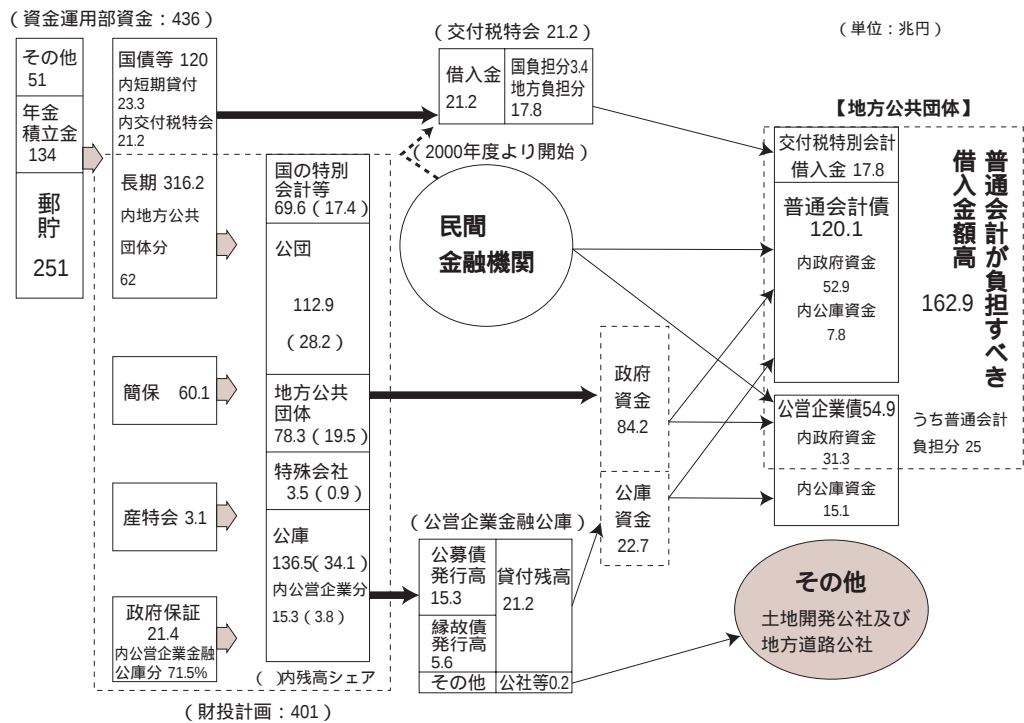
財投依存の地方財政

2001年度から郵貯・簡保の全額自主運用が始まる。これによって120年余も続いてきた財投制度は大きく変革することになるが、本稿では地方公共団体の資金調達と財投制度の関係を整理してみたい。

図1にみるように、地方の長期債務に占める財投制度の役割は非常に大きい。98年度残高ベース（「普通会計が負担すべき借入金残高」）

でみて60％強の資金を財投制度に依存する状況であった。さらに、ここ数年交付税特会における借入金が急増しており、2000年度当初予算ベースで同特会借入金残高は38.1兆円（2000年度末時点）と膨らみ、昨年度までは全額資金運用部からの借入で賄っていたが今年度は新規増8.1兆円分を民間借入に切り替えざるを得ない状況であった。また今年度地方債計画における公的資金からの借入額も9.7兆円と民間借入6.6

図1 財投制度と地方の借入金との関係（98年度末残高）



資料 「財政金融統計月報」及び「地方財政白書」
 (注) 自治省発表の地方債残高(公的資金分)と大蔵省発表の財投残高における地公体貸付額は一致しない。

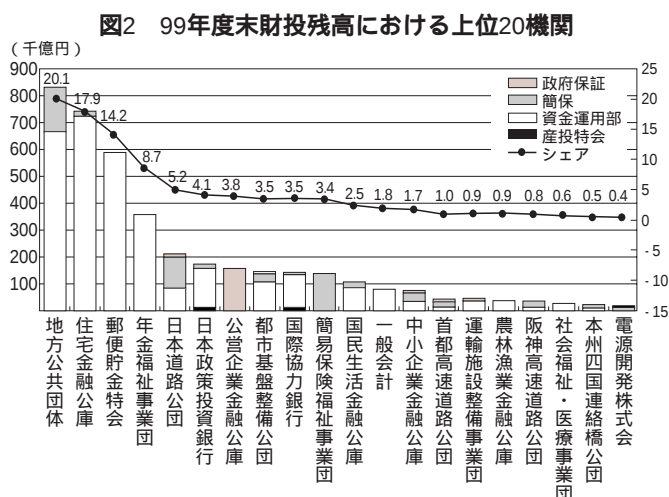
兆円を大きく上回っている。

財投制度から地方への資金の流れは大別して3通りある。財投計画において地方公共団体を財投機関の一つとみなした長期貸付、政府保証付与による公営企業金融公庫経由の長期貸付及び短期貸付（実際は短期貸付を繰り返す形での長期貸付）としての交付税特会への貸付である。

次に、この3つのルートによる調達の現状と財投改革による影響について検討する。

郵貯・簡保の直貸しへの移行が注目の地方公共団体長期貸付

財投制度の中では地方公共団体も財投機関（融資先）とみなされ、多大な貸付が行われてきた。99年度残高をみると図2のようになるが、地方公共団体貸付が財投残高のトップ（20%）となっている。今回の財投改革で最も大きな変更を受けるのは財投計画上の地方公共団体に対する貸付資金の流れであろう。



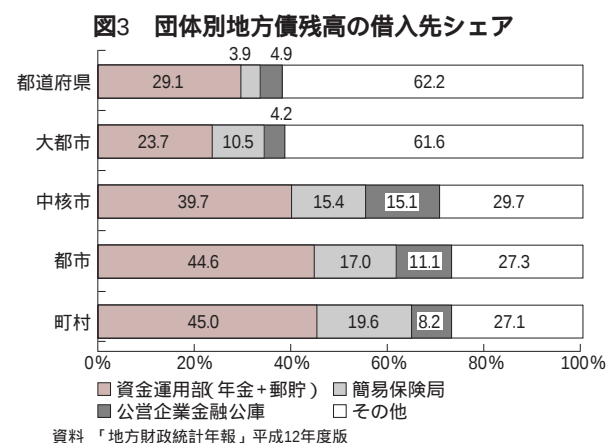
資料 「財政金融統計月報」

（注）「一般会計」は旧国鉄及び旧国鉄清算事業団から継承した分。

従来は、郵貯・年金資金の資金運用部預託と簡保の財投協力により豊富な資金を有した財投制度の下、地方公共団体の地方債資金において

は、一貫して6割以上が公的資金（郵貯、簡保、年金）からなる政府資金に公庫資金を加えたもので賄われてきた。過去の地方債計画においても、民間資金が借入先シェア5割を超えたことは80年以来1度もない。

団体別に地方債資金の借入先シェアをみると、財政基盤の弱い自治体ほどこの公的資金に依存してきたことがわかる（図3参照）。都道府県レベルでは地方債残高の6割を民間資金で賄っているのに対し、町村レベルになると、民間資金のシェアは3割に満たない。また、公的資金を政府資金（簡保、年金、郵貯）と公庫資金に区別すると、公庫資金の割合は中核市以下では次第に小さくなり、町村レベルではより政府資金に依存していたことがわかる。



以上のような中で、来年4月から財投改革によって郵貯及び年金資金、さらに財投協力をしていただいていた簡保が全額自主運用となる。しかし、地方公共団体の資金調達には様々な配慮がなされ、特別扱いされていることも確かである。従来の財投による地方債引受（長期貸付）は、郵貯・簡保からの直貸しと財政融資資金特会（旧資金運用部）における財投債発行による資金の3つに分れることになるが、郵貯・簡保の直貸

しは、市場運用の例外として地方公共団体向けにのみ認められるものである。

郵貯・簡保の資金繰りにも左右されるが、簡保・郵貯の直貸しにおいて、相応の地方債の引受が確保されるのであれば、財投債による地方債資金調達分は従来の年金資金相当分ということになる。

図4 2000年度地方債計画の資金調達

地方債計画16.3兆円						
公的資金9.7兆円(59.3%)						
政府資金7.7兆円(46.9%)			公庫 2.0兆円 (12.4%)	民間等資金 6.6兆円 (40.7%)		
郵貯	簡保	年金				
4.6兆円 (28.0%)	1.8兆円 (10.9%)	1.3兆円 (8.0%)				
一般会計債7,209億円(55.6%)				公営企業債5,768億円(44.4%)		
厚生福祉	一般廃棄物	住宅	簡水	病院	と畜場	観光地
2057億円 (15.9%)	5092億円 (39.2%)	60億円 (0.6%)	1059億円 (8.2%)	4580億円 (35.3%)	44億円 (0.3%)	85億円 (0.6%)
年金資金総額1兆2,977億円						

出所 地方財政2000.7「財政投融资制度の抜本的改革と地方債」より抜粋

さらに、簡保・郵貯の貸付条件は個別団体ではなく、予算により国会の議決を受けた貸付枠の中で統一化が検討されている。また財投債資金、簡保・郵貯資金という3資金の貸付条件等を統一化することも検討されている。

しかし、一方では郵政省側の郵貯・簡保資金運用研究会の最終報告（2000.6）において、当該貸付は市場運用の例外であり、将来的には市場運用への移行を目指すという文言も見受けられる。また同時に、地公体直貸しへの対応のための人材育成という点も指摘されていることなどから、2003年公社化を目前に、政府資金としての役割を返上しようという意向も伺われる。

2001年より中央省庁再編が行われ、自治省

と郵政省が総務省として一体化するが、このことが反って問題を複雑にしているという指摘もある。本年度より「地方公共団体と郵便局の協力体制のあり方についての研究会」も開始されるなど今後の両者の関係がより深まることは容易に想像でき、従来の政府資金の延長に留まる可能性も高い。しかし、様々な改革の共通項の一つは透明性の確保であり、両者の積極的なディスクロージャーが第一に要求されよう。

共同発行機関たる公営企業金融公庫

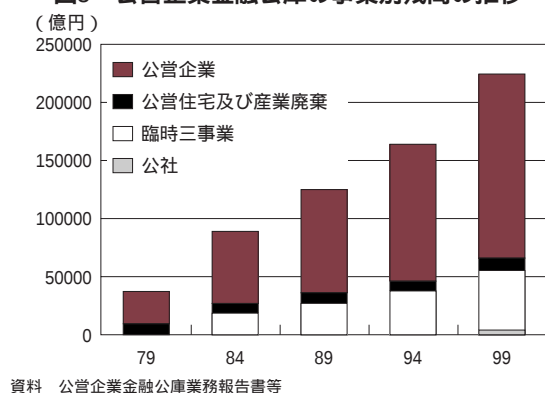
地方の公営企業への長期貸付を担っているのが公営企業金融公庫である。しかし、1957年の設立時から地方公共団体の普通会計債への貸出が要望され続け、77年、78年と普通会計債である公営住宅事業等、臨時三事業へと貸出範囲が広げられ、現在普通会計への貸出残高は公庫全貸出残高の1/4を超える。

公営企業金融公庫の資金調達には政府保証が付き、また貸付については起債許可制度の下、地方公社（土地開発公社等）への貸付以外は地方公共団体に対して独自審査なしで貸付を行っている。この意味で現在は自治体の共同発行機関というよりも政府資金（政府保証債での調達）の単なる仲介者と言える。また、国庫補給金等を財源として特別金利（低利）貸出も行っており、当該低利貸付は残高の90%を超えている。

このような中で同公庫は、政府保証の付かない財投機関債での資金調達、2006年度の地方債の許可制度から事前協議制への移行、5年後を目処とした特殊法人全廃など抜本的な変容を求められている。来年度の調達は機関債の発行はあまり無く、従来通り政府保証債での調達が中心になるようである。しかし、設立当初から

の地方公共団体の共同発行機関という目標を完結するには、政府保証の付かない独自信用力の債券での資金調達と地方自治体への貸出スタンスの明確化等が必要と考えられる。他方、地方公共団体の資金調達において複数団体による共同発行や共同発行専門機関の必要性が議論されている中で、公営企業金融公庫自身の明確な存在意義が今後問われてくるであろう。

図5 公営企業金融公庫の事業別残高の推移



返済の目処が立たない交付税特会借入金

この調達ルートは最も厄介な問題を含んでいる（金融市場2000年2月号参照）。

同借入金は国負担分と地方負担分に分れる。しかし、地方負担分については各地方自治体に明確な負担配分の基準はない。地方側から算出される要求額（交付税特会の出口）が国の一般会計からの繰入額（交付税特会の入口）を下回ればその余剰分を返済にあてることが出来るが、今年度でさえこの入口と出口では7兆円超の不足を生じ、税収の急回復が見込めない中では、特会借入の増加を抑えるだけでも地方交付税制度自体の抜本的見直しが必要な状況である。

さらに、今ある40兆円に近い借入金を維持するだけの資金調達も困難になる懸念がある。現行の財投制度では原資の量が受動的に決まる

仕組みのため、財投計画を上回る資金が流入していた。また財投機関の中には多額の未使用分が出現するケースが出ていた。しかし、預託義務で流入する資金は有償資金であり、国債等での運用や短期貸付として様々な特別会計等への貸付にあてられて来た。これによって交付税特会は借入金の資金を財投制度から調達してきたのであるが、本年度郵貯の大量満期に直面し運用部への預託金が急減するため、同特会は財投借入に加え民間からも借り入れた。この借入金は来年度も借換が必要とされる上、新規借入も避けられないとみられている。民間資金での調達が進まざるをえないということは、同特会の問題点がマーケットの目にさらされ、解決への圧力となることも期待されるが、国債増発とも伴い悪い金利上昇の要因にもなりかねない。

以上のように、現状の地方交付税制度のままでは借入金の累増を招く可能性が高いにもかかわらず、現実には既存の借入金を維持するだけでも資金繰りが難しい。これらへの対応は、地方交付税制度、さらに国と地方との財政制度自身に大きな変革を求めるものであり、残された時間があまりないことも確かである。（丹羽 由夏）

図6 交付税特会借入の推移

