

政策金融改革 - 2

～ 公営企業金融公庫と地方財政 ～

丹羽 由夏

地方公共団体の公営企業に資金供給を行ってきた公営企業金融公庫は、今回の政策金融改革で廃止される。今後は、地方共同法人という新たな機関としてスタートすることが想定されるが、新機関の資金調達の仕組みをはじめ、金利変動リスク等に対する対応、現在の特別利率の存続にも注目したい。さらに、昨今の地方債や地方財政制度の改革論議は、各団体への貸出条件等へのスタンスも含め、より一層の公庫改革を迫ることが予想されよう。

はじめに

昨年 11 月 29 日に政策金融改革が決定され、今後はより詳細な仕組みが検討、決定されることになっている。本稿では、1 月号「政策金融改革-1」に続き、個別機関として、公営企業金融公庫をとりあげ、その動向と課題について検討する。

地方債資金における公庫資金

現在、地方債残高は 200 兆円にも上り、その資金調達先として大きなウエイトを占めているのが公的資金であり、公営企業金融公庫資金（以下、公庫）も公的資金に含まれる。公庫は、地方公共団体（以下、地公体）の公営企業を対象に貸出を行っている注）。表 1 は地方債残高（2003 年度末）について、公的資金の割合を見たものである。普通会計債で 5 割、公営企業会計債では 8 割強を公的資金が占めている。公庫資金は

地方債総額に対して、13.1%を占め、公営企業会計債だけみれば約 3 割を占めている。注）「特殊法人改革下の公営企業金融公庫」金融市場 2002 年 5 月号参照。現実には地公体の一般会計にも貸出が行われている。また、地方道路公社、土地開発公社も貸出先である。

普通会計債について団体別にみると、公庫資金は全体で見れば 6.2%（表 1）であるものの、中核市では 14.7%を占めるなど、団体によってはその割合は大きく異なる（図 1 参照）。

公営企業債についてみると（図 2 参照）都道府県では民間資金等が 4 割に近いものの、政令市では 1/4 に過ぎず、市町村に至っては数%となっている。公営企業債では公的資金に非常に大きく依存していることが見て取れる。公営企業債残高全体のうち、28.2%を公庫資金が占めているが、団体別にみると、政令指定都市や市で 3 割を超えている。

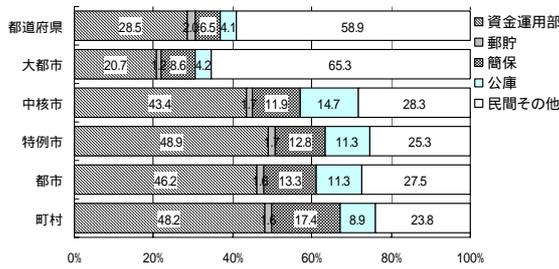
【表 1 地方債残高（2003 年度末）】

	残高	財政融資	郵貯	簡保	公庫	財政融資	郵貯	簡保	公庫
	10億円	10億円	10億円	10億円	10億円	%	%	%	%
普通会計	134,840	44,617	2,411	12,372	8,390	33.1	1.8	9.2	6.2
公営企業会計	61,486	27,568	70	7,477	17,336	44.8	0.1	12.2	28.2
合計	196,326	72,185	2,481	19,849	25,726	36.8	1.3	10.1	13.1

資料）地方財政統計年報平成 17 年度版、地方公営企業年鑑

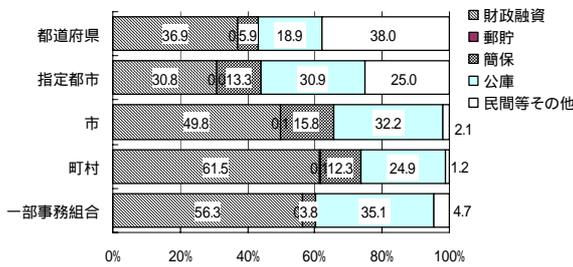
注）表 1 の普通会計分には一部事務組合、特別区は含まない。また、上記統計による合計値と、財政金融統計月報公表値（03 年度財政融資資金融資残高）及び公営企業金融公庫公表値（03 年度貸付残高）とは一致していない。

【図1 普通会計債(03年度末)】



資料) 地方財政統計年報平成17年度版

【図2 公営企業債(03年度末)】



資料) 地方公営企業年鑑

公庫の現状

表2は、公庫の融資残高を貸出先別にみたものであるが、都道府県ではなく、市レベルの地公体への貸出額が大きいことがわかる。

公庫の出融資残高と資金調達の推移をみると図3のようになる。公庫の融資残高は8政府系金融機関の残高(約90兆円)の1/4を占める大きなものである。財投改革開始後も残高では毎年増大し、今年度はじめて若干の減少となる(計画額ベース)。資金調達では、機関債での調達が増えてきており、政府保証債発行額は、事業規模の縮小と機関債の増大によって、減少

【表2 公営企業金融公庫の貸出先別融資残高(2003年度末時点)】

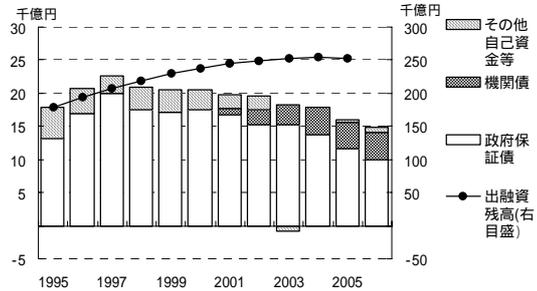
	計				都道府県		
	10億円	10億円	10億円	10億円	10億円	10億円	10億円
普通会計	8,390	3,174	3,952	1,265	37.8	47.1	15.1
公営企業会計	16,439	2,435	11,769	2,236	14.8	71.6	13.6
合計	24,829	5,609	15,720	3,500	22.6	63.3	14.1

資料) 図1、2に同じ

注) 表2の公営企業会計には一部事務組合を含まないため、表1と一致しない。

してきていることがわかる。

【図3 出融資残高と資金調達の推移】



資料) 財政金融統計月報各年度版

表3は、2004年度末の貸借対照表である。

特徴として、引当金が9%強を占めている。

利差補てん引当金とは、2001年に一般会計からの補給金が廃止された後、創設され、基準利率(=資金調達コスト)を下回る低利(特別利率)貸出のための損失を補てんするものである。この特別利率での貸出における損失補てん(利子軽減の費用)には、

【表3 公庫のB/S(04年度末)】

資産の部		負債・資本の部	
現金預け金	6,658	債券	223,777
有価証券	-	政府保証債	169,820
貸付金	250,241	財投機関債	10,200
受託貸付金	4,053	その他	43,757
未収収益	236	受託貸付資金	4,053
動産不動産	26	未払費用	125
貸倒引当金	-	前受収益	52
		基本公営企業健全化債	8,676
		特別法上の引当金	24,365
		利差補てん引当金	1,514
		債券借換損失引当金	22,851
		(負債合計)	261,047
		資本金	166
		産業投資出資金	166
		(資本合計)	166
合計	261,213	合計	261,213

資料) 公営企業金融公庫HPより農中総研作成

前述の利差補てん引当金と公営企業健全化基金（以下、基金）の運用益及び取り崩しが充当されている注）。債券借換損失引当金とは、貸付期間と調達期間のギャップから債券の借換えに際し、損失が生じる場合に備えたものである。法律上は、貸付（及び地方債の応募に係る債権）年度末残高の125/1000に達するまで積み立てるようになってい

注）現在は特別利率＝基準利率-30b.p.のうち、15b.p.を利差補てん引当金、残り15b.p.を基金が負担している。

政府系金融機関としての特徴

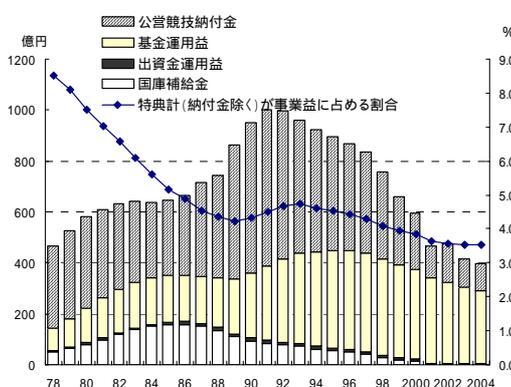
公庫が政府系金融機関としてうけている特典について試算した。公庫は、産業投資特別会計より出資金をうけており、また2000年までは一般会計より補給金をもらっていた。さらに、政府系金融機関の中でも公営企業金融公庫の特有なものとして、地公体から公営競技納付金を得ている。これらの特典を試算してみると、図5のようになる。

公営競技納付金は近年非常に減少している。同納付金は、基金（2004年度末時点で8676億円）として積み上げ、その現金は貸付にあてられる。運用益は前述の通り利子の軽減に利用される（公営企業金融公庫法第28条の四）。同基金は、88年度以降、毎年の納付金がそのまま基金に積み立てられている状況であったが、2001年度からは、基金残高の純増額が、当該年度の納付金額を下回り、取り崩しが行われている。この取り崩しは、76年度以降、当該年度の納付金額を上限として、基金運用益が利子軽減費用に不足する場合は可能となったものである。

公庫は以上のような特典を活用しながら

基準利率を下回る低利での地公体への貸出を行い、また、借換に伴う金利変動リスクに備えている。他方で、例えば99年の公債費負担対策のように、公庫の貸付金の繰上償還（400億円）および借換（600億円）が認められるなどの地公体への財政支援策も存在する。2006年度は高金利分の貸出2000億円の借換が行われる予定である（対象団体、事業は限定される）。

【図5 公庫における特典試算】



資料）財政金融統計月報

注）基金及び出資金運用益は、貸付平均金利（事業益金/貸付残高、残高は前年度末と当該年度末の平均値を使用）によって試算。

公営企業金融公庫改革の動向

「特殊法人等整理合理化計画」（01年12月19日）において公庫は、貸付分野や貸付規模の縮減、機関債の発行拡充と政保債のシェア縮減などが求められていた。図3のように機関債発行は、徐々に拡大している。

また、財政投融资分科会においては、一般会計債への貸出の是非、貸出審査の必要性などが指摘されている。これらに対しては、03年度から一定基準に該当する団体に対して事前審査を開始し、05年度からは事前審査件数を増大（100→300）させている。

05年11月末に決まった「政策金融改革の基本方針」においては、公営企業金融公庫は廃止され、新機関が設立されることに

なった。この新機関は、地方共同法人注)となること が想定されている。

注)「特殊法人等整理合理化計画」において、民営化の一形態として新たに導入された概念であり、地公体の共通の利益となる事業等の実施主体として、地公体が主体となって運営する法人とされている。日本下水道事業団などがある。

今後の課題

公庫は、政府保証債という調達手段を中心に低利な調達を行い、それによって地公体に貸出を行ってきた。さらに、地公体への財政支援として、前述のように納付金等を利用しながら、基準利率を下回る低利な条件注)で貸出を行い、一定条件下では、高金利の企業債の借換にも応じてきた。

注) 04 年度新規貸付のうち利下げ貸付の占める割合は 98.7% (経済財政諮問会議資料より)。

2008 年度以降注)、現公庫は廃止され、新機関となる。新機関では、資金調達において政府保証がつかない可能性が高い(基準利率が上昇する可能性が高い)。また、従来財政融資資金と公庫資金とで、貸出先が普通会計と公営企業会計というすみわけが名目上存在したが、新機関では、その制約が取り去られ、地公体の共同発行機関として、普通会計にも貸出範囲が拡大していくことが考えられる。このような変更が行われる場合は、財政融資資金の役割について再度明確化する必要が出てくるであろう。

注) 政府与党合意として、一定の移行措置が講じられる。

新機関の課題としては、金利変動リスク等に対して、金融機関として自らの財務の健全性をどのように保持していくのかなどがあげられる。また、現在の利子を軽減した低利な条件(特別利率)や借換などの地公体への直接的支援システムを維持していくのかについて注目したい注)。この財政支援システムは、共同発行機関としての役割

以上のものである。さらに、新機関が出資者である地公体に貸出を行うことになるのであれば、貸出先である地公体および公営企業にとって安易な資金調達ルートにはならないような、規律が働く仕組みの構築も必要であろう。

注) 04 年度の利子軽減費用として、利さ補てん引当金取崩額 235 億円、基金取崩額 37 億円、基金運用益 296 億円が使われている(但し、図では試算値を使用)。また、06 年度のように 2 千億円の借換をする場合、7% 2%であれば、単純計算で 100 億円の負担になる。

一方で、公庫の改革は、現在の地方債をとりまく環境の変化が大きく影響する。竹中総務大臣の「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」や経済財政諮問会議に地方財政交付税改革を目指して置かれる WG では、現在の地方債や地方財政制度を大きく変える議論が行われる可能性がある。特に、地公体の破産制度の検討は、公庫が想定していない貸出先(地公体)のリスクが加わることであり、現行起債許可制度(06 年度からは協議制度)に依拠した体制のため、86 人あまりの役職員で 25 兆円の貸出を行っているが、貸出審査体制の整備が加われば、組織体制に大きな変化を強いることになり、貸出条件についても抜本的な改革を迫られることを意味しよう。すでに、公営企業貸出については、財投分科会(05 年 11 月 5 日)で、公営企業へ地公体が一般会計で補てんしない仕組み作りの必要性も指摘され、その動向にも注目したい。

前述の懇談会や経済財政諮問会議の WG の議論は、06 年 6 月の骨太の方針作成時に向かって何らかの方向性が示されるであろうが、公庫の改革は、地方債、地方財政制度の改革によって、さらに大きな変革が迫られると予想される。