

公営企業金融公庫

新たな組織の望ましい姿を考える

早稲田大学 須賀晃一ゼミナール

飯野、入中、千明、山口

2006年12月

目次

第1章 はじめに

第2章 公営企業金融公庫とは

- 第1節 設立の目的と背景
- 第2節 仕組み
 - 第1項 資金調達
 - 第2項 資金供給

第3章 公営企業金融公庫の役割

- 第1節 公営企業金融公庫の役割
 - 第1項 四つの役割
 - 第2項 セーフティネットの役割
- 第2節 公営企業金融公庫の廃止
 - 第1項 暗黙の政府保証
- 第3節 本章のまとめ

第4章 新たな仕組みの創設へ向けて

- 第1節 融資の妥当性
- 第2節 セーフティネット機能の必要性
- 第3節 下水道事業
 - 第1項 下水道の役割
 - 第2項 わが国の下水道事情
 - 第3項 下水道の財政
 - 第4項 セーフティネット機能の必要性
- 第4節 ナショナルミニマムのセーフティネット

第5章 新組織によるセーフティネット

- 第1節 政府方針としての新組織
- 第2節 提言としての新組織
 - 第1項 新組織の概要
 - 第2項 新たな組織に対する国のセーフティネット

第6章 おわりに

参考文献

第1章 はじめに

本章では、まず我々がこの論文を書くにあたって立つ基本的な立場を説明し、また、その研究動機や問題意識を述べることにする。

第1節 本論分の目的

本論文の目的は、公営企業金融公庫の後継となる新たな仕組みには、地方公共団体の行う一部の事業に対するセーフティネット機能を設けるべきであると提言することにある。ここでのセーフティネットとは一般的に経済学で使用される概念とは異なり、公共財の需要者に対するセーフティネットではなく、その供給者に対するセーフティネットである。具体的には、市場からの信用力に乏しい地方公共団体が、高い調達金利によって十分資金調達をできないということを理由に、必要な事業を行うことができないとき、政策的配慮によって市場よりも低利で融資する制度である。地方公共団体が提供する事業とは、一般的には外部効果を伴った公共財であり、経済状況の良し悪しによってその供給に格差があってはならないような財である。したがって、地方公共団体の行う事業は最低限の供給は保証される必要性が高いといえる。しかしすべての事業に財政的に保証を与えることは誤りである。というのは、現在の地方公共団体の行う事業には、民間でも提供可能なため公的機関が担うべきではない事業と、国家が供給すべきナショナルミニマムを提供する事業と、その両方を含んでいるからである。公共財は非排除性と非競争性の性質があるが故に、市場では供給されにくい財である。しかし時代の経過とともに、様々な技術、経営手法、社会システムが発展し、公的機関が担わなければうまくいかないような分野は縮小されてきている。そうした中で地方公共団体の担う事業には、もはや公共財とは位置づけられないものがでてきている。そのような事業は、セーフティネット機能を配備してまで地方公共団体が拡充させていくべきものではない。したがって、市場でも十分に供給していけるような財には、私たちが提言するセーフティネット機能の対象とはしない。他方、国家として供給すべき財とは、国が一般会計から資金を確保してでも、供給したほうが望ましいとされる財である。具体的には、ナショナルミニマムとしてすべての国民に等しく供給すべき財であり、私的財の要素がまったく見られないような純粋公共財である。このような財の供給は地方の経済状況によって格差を生むべきではないので、国が包括的に供給すべきである。

そこで我々は公営企業金融公庫が融資を行ってきた公共事業の中から、セーフティネットとしての機能が必要である事業とそうでない事業を選び出し、最低限の保証を地方公共団体に対して行う仕組みを考案する。必要性がない事業にまで融資を行い、過剰なまでに国が地方を保護することは、モラルハザードを引き起こし放漫財政の要因となる。国への依存を高めるような政策金融は“官から民へ”という社会的要請に反するとともに、“国から地方へ”という地域分権型社会の実現をも阻害することになるのである。また同時に、新たな仕組みを確立するにあたり、公共事業に対する融資の健全化・効率化を図る必要性から、これまで行われることのなかったモニタリング機能を導入したシステムの創出を目指す。

第2節 研究動機・問題意識

まず、我々が論文のテーマとして公営企業金融公庫を選んだ理由を述べることにする。金融政策を大きなテーマに設定し研究をするにあたって我々が注目したのが、小泉政権下で改革が推し進められた、政策金融改革（政府系金融機関の再編及び業務範囲と規模の見直し）であった。まずは表1を参照していただきたい。この表は先進4カ国の政策金融の規模を対名目GDP比で表したものであるが、わが国の政策金融は諸外国と比較するとその規模が大きく、しかも直接融資に偏っていることが見て取れる。

表1 「先進四カ国の政策金融の規模」

	米国	英国	ドイツ	フランス	日本
政策金融の規模 (対名目GDP比)	5,300億ドル [*] (5.4%)	541億ポンド [*] (5.7%)	3,388億ユーロ (16.7%)	1,234億ユーロ (8.7%)	98.3兆円 (19.1%)
中小企業向け 信用保証を含む計 (対名目GDP比)	5,640億ドル [*] (5.7%)	545億ポンド [*] (5.8%)	3,437億ユーロ (17.0%)	1,285億ユーロ (9.1%)	139.7兆円 (27.2%)

(参考)ドイツの間接融資を除いた直接融資残高の対名目GDP比は6.8%。

(注1) 中央政府が関与している信用供与活動を対象に取りまとめたもの(いずれも個人住宅向けを除く)。ドイツについては、特殊課題銀行(政策金融機関)に分類されている州レベルの金融機関を含んでいる。英国の貸付が2000年3月末、同中小企業向け信用保証が2001年3月末、日本が2000年度末であるほかは2000年末残高。

(注2) 米・英では国が、フランスでは政策金融機関が中小企業向け信用保証を行っている。ドイツ・日本は信用保証会社・協会による保証の一定割合を国や地方が再保証するシステムとなっている(日本の信用保険制度の最低填補率は70%)。

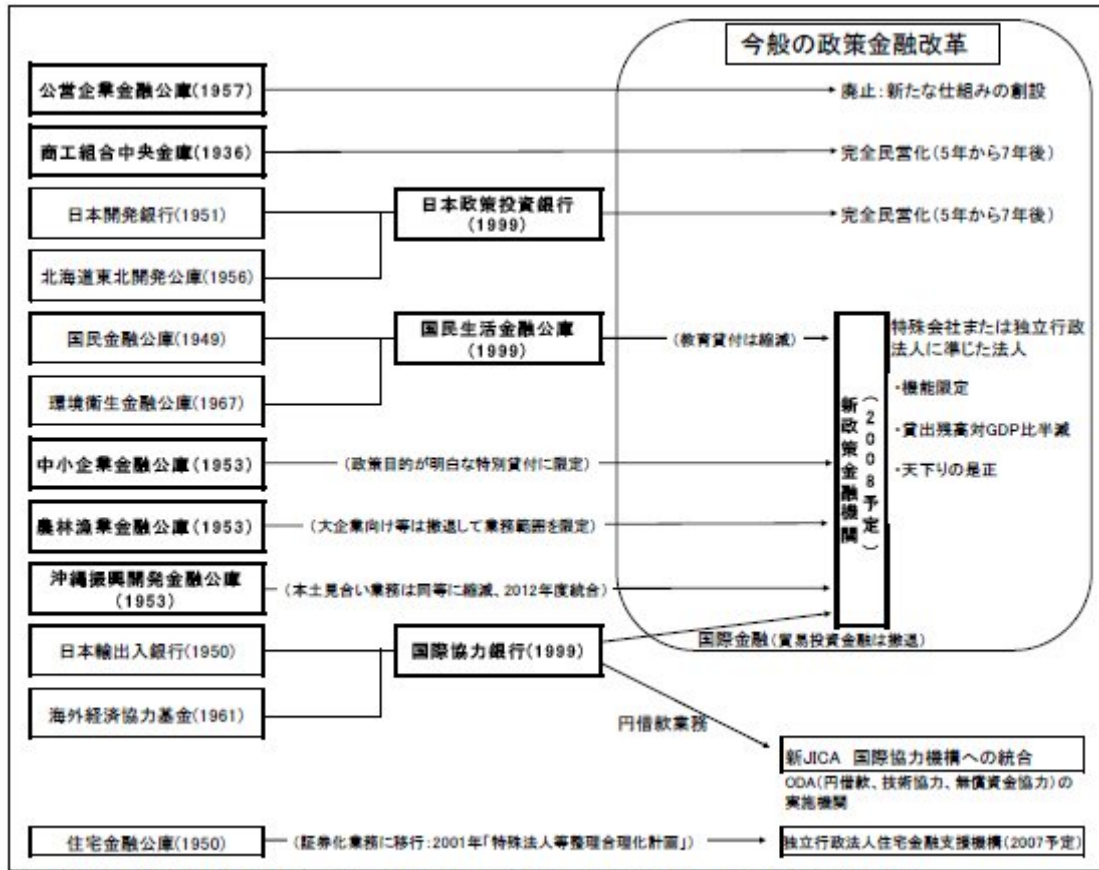
(資料) Analytical Perspective (Office of Management and Budget)、Annual Abstract of Statistics (Office of National Statistics)、Bankenstatistik (Deutsche Bundesbank)、その他各機関年報等。

資料出所 小池拓自「政策金融改革」

政策金融改革が必要と言われる背景には、日本の金融自由化が進行する一方で、政策金融機関の過剰なまでの公的資金の投入が、資本市場の発達や効率化を阻害し、民業を圧迫している可能性が高いということがある。そこで、平成17年11月29日に経済財政諮問会議によって「政策金融改革の基本方針」が打ち出された。その改革の方針は、政策金融機関が担ってきた役割が基本的に終了したという認識のもとで、従来の政策金融の機能を大幅に削減し、貸付残高をGDP比で半減させるとともに、組織自体のスリムアップを図るというものである。また、この政策金融改革は小泉政権下の構造改革において前面に押し出され続けてきた、郵政民営化問題にも直結する。なぜなら、国民のお金の“入り口”である郵政事業だけでなく、融資の原資を郵便貯金や年金から賄う財政投融資や、国民からの税収である一般会計からの補助金とする、いわば“出口”となる政府系金融機関を効率化する事は、郵政民営化の完結をも意味しているためである。以上のことから政策金融改革の重要性を確信した我々は、現段階でどのような改革案が打ち出され、今後どのような形に政策金融機関の効率化が図られていくのか、その動向を調査してみることにした。

その過程で我々が注目したのが、公営企業金融公庫である。改革の骨子として、9つ存在する政策金融機関¹（改革対象となっているのは8機関である）の統廃合が挙げられるが、統合される政策金融機関の中に含まれておらず、廃止の後に新たな仕組みを創設されるといふ曖昧な方針が打ち出されていた。

図1 「政策金融機関の沿革と改革の概要」



(注) 太線で囲まれた機関が、今般の改革の対象となった8機関。()内の数字は設立年。

資料出所 小池拓自「政策金融改革」

この点から、我々は公営企業金融公庫に対し疑問を抱き、公営企業金融公庫の仕組みや財政状況の把握を第一方針としてリサーチを開始した。

情報収集の進行につれ、公営企業金融公庫が他の政策金融機関とは異なった性格を持つ機関であるという事実へ到達した我々は、今度は改革案として打ち出された“新しい仕組みの創設”について調査を始めた。しかし、既決の政策や先行研究を探すべく多くの文献や資料にあたっただが、具体案の発見には至らず、さらには、公営企業金融公庫改革に対する反対意見を表明した文面を数多く目にする事となった。そこで、我々は公営企業金融公庫の

¹政策金融機関は、公益性があるにも関わらず、民間金融機関では資金を供給するのは困難とされる分野に、長期・固定・低利で資金を調達するために、戦後の復興期に設立された機関である。主な資金の供給分野は、住宅、社会資本整備、中小企業育成、地域開発、農林漁業などが挙げられる。政策金融機関は、郵便貯金や年金を原資とする財政投融资、一般会計からの補助金、などを主な資金源として、民間銀行を補完する役割を担ってきた。また、日本経済の危機的状況においては、政策金融機関は、金融の融資や保障枠を設けて、金融面でのセーフティネットの役割を果たしてきた。その顕著な例としては、近年では不良債権問題期挙げられる。

改革の必要性を確かめつつ、一方でどこに反対の原因となる改革の影響があるのかを分析し、それらを踏まえ、新たな組織のあり方を考察することを、本論文の目的として掲げた。

第2章 公営企業金融公庫とは

本章では、まず議論の主役となる公営企業金融公庫とはどのような組織であるのかを紹介する。第1節でそもそもなぜ設立に至ったのかを述べ、第2節にてこの組織の仕組みを資金の流れを中心に明確にする。

第1節 設立の背景と目的

公営企業金融公庫の設立の背景には、地方公共団体のための公的な金融機関の必要性が、戦後まもなくから議論され続けていたことがある。地方公共団体による事業は公共性が伴っているものであり、安定した資金調達を保证する必要があったからである。このとき、地方団体中央金庫、地方債金庫、地方災害復旧金庫などの様々な案が提唱されたが、いずれも実現に至ることはなかった。しかし、昭和27年、地方債の公募による資金調達が再開され、地方債を占める民間資金の割合が増加傾向へと転じたことをきっかけに、再びこの議論が活発化した。昭和29年には地方債証券公庫、日本水道公団案、日本金融公庫案が提唱されるにいたる。そして、ついに昭和31年に、地方制度調査会の「公営事業の現況にかんがみ、その画期的拡充を図るため、公営事業大幅に増大するとともに、公募債の消化の円滑を期するための機関を創設することが必要である」という調査結果を受けたことにより、地方公共団体の行う事業の中でも、特に公営企業を設立して行う事業に対する資金調達に対する保証の必要性が再確認されたこと、また、あいまいになっていた厚生省と建設省の所管問題も決着がついたこと（厚生省は上水道、建設省は下水道）によって、地方の公営企業のための公的金融機関として、公営企業金融公庫の前身となる公営事業金融公庫（仮称）が設立したのである²。

しかし、いざ設立に伴う法案の立案過程において、(1)従来のごとく資金の量的・質的な補完機能を営む機関でないこと、(2)したがって多額の政府資金を導入するものでないこと、(3)地方公共団体の資金は政府資金と民間資金により今まで賄われてきたのであるが、本公庫は、その民間資金の流れを変えることにより、質的な改善、資金の低利化・長利化を実現すべきであるという使命を持つべきであること、(4)本公庫の行う融資に伴う地方債は、政府による公営企業の公共性や収益性について検討のうえに発行の許可が行われるので、公庫が融資するにあたっての選択基準や融資の自主性について問題があること、という四つの問題点が明らかにされた³。

これらの問題点について様々な議論が尽くされた結果、最終的には、公庫の融資は、政府系機関である以上、地方公共団体の行う事業のうち主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てるもので、かつ政令で定めるものと限定された。これに伴い、名称も『公営企業金融公庫』と変わり、昭和32年に発足されたのである。

このような背景の下に、公営企業金融公庫の目的は、「公営企業の健全な運営に資するため、特に低利、かつ、安定した資金を必要とする地方公共団体の公営企業の地方債につき、

² 財務省「9.公営企業金融公庫」『財政金融統計月報』第623号、P.1.

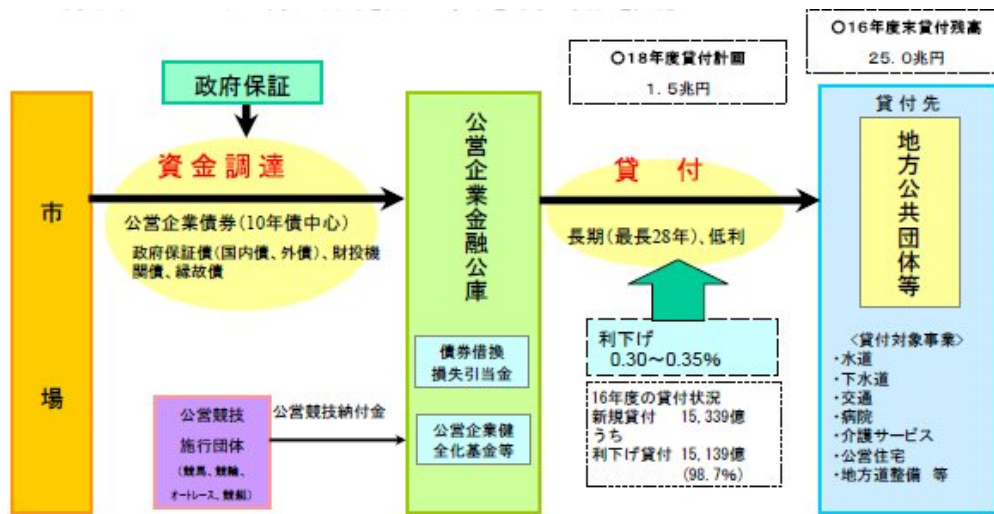
³ 同論文、P.1.

当該地方公共団体に対し、その資金を融通し、もって地方公共団体の公営企業を推進し、住民の福祉の増進に寄与する(一項)」と公庫法第一条によって定められている⁴。つまり、公営企業金融公庫の目的は、地方公共団体の公営企業に対し資金を融通することで、地方公共団体の事業による公共財の拡大を推進することにある。また、「地方道路公社が行う地方的な幹線道路の整備および土地開発公社による土地の取得を促進するため、一般の金融機関が行う融資を補完し、長期の資金を必要とする地方道路公社及び土地開発公社に対して、その資金を融通することを目的とする(二項、三項)」とも定められている⁵。

第2節 仕組み

公営企業金融公庫は、債権を発行することにより市場から資金を調達している。また、公営競技納付金などの資金を補助金として得ている。こうして集めた資金を、「長期・固定・低利」という直接融資で地方公共団体に融資を行っている。この際、地方公共団体の発行する地方債を買うことによって融資を行うという形をとっている。また、長期というのは最長で28年であり、平均しても約25年程度の貸出期間がある。にもかかわらず、資金調達債権は10年債が中心であり、期間のミスマッチに伴う金利変動リスクは一端に公営企業金融公庫が負っているという状態である。ここから、資金調達と資金供給の二つに分けて、公営企業金融公庫の仕組みを説明していくこととする。

図2 「公営企業金融公庫の基本的な仕組み」



資料出所 行政改革推進本部「公営企業金融公庫の概要」

第1項 資金調達

公営企業金融公庫の資金調達は、主に債券発行という形で市場から行われている。この債権は公営企業債と呼ばれ、(1)政府保証債、(2)財投機関債、(3)縁故債の3種類の債権からなる。

政府保証債とは、政府保証のついた債券であり、万が一公庫自身による返済が不可能に陥ったとしても、政府が代わりに返済義務を負っているというものである。平成13年度の財投改革を機に減少し続けてはいるものの、今現在でも当公庫最大の資金調達方法であり、約

⁴ 財務省「9.公営企業金融公庫」『財政金融統計月報』第623号,P.1.

⁵ 同論文,P.1.

55.4%を占める。ただし、本債権は公庫独自の判断では発行できず、議会による毎年の財政投融資計画にその発行額は委ねられている。

財投機関債とは、平成13年度の財投改革によって発行され始めた新しい資金調達方法である。これは政府保証債とは異なり、自己の責任の下で発行をすることができるが、それゆえに政府保証はつかない。しかし、現在の債権格付けによると、発行以来国債と同じ格付けであるAAAを有し続けている。発行以来、ほんの5年の間に約19%構成比率を伸ばしている。

縁故債とは、安定的な資金を確保するための債権であり、地方公務員共済組合連合会によって全額引き受けられている。年間約4000億程度。公庫側としては、縁故債は引受手数料を抑制でき、安定的な資金調達を実現しうるメリットは高いが、地方公務員共済組合側からすると、売却できない1.数%の債券を義務運用として購入しなければならず、その運用リスクは大きいものとなっている。

表2 「債権発行額(額面)の推移」

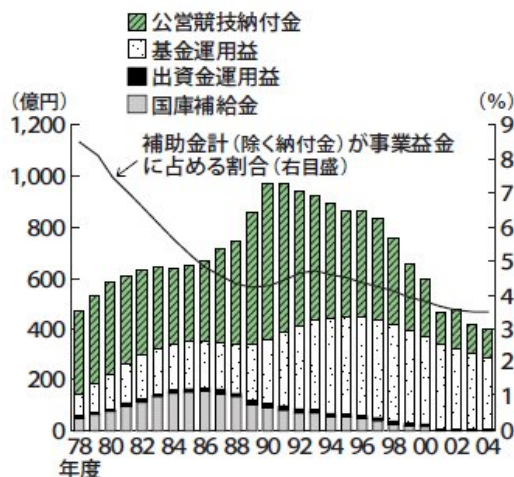
区分	平成13年度		平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度		平成18年度	
	額面	構成比				(予算)	(予算)	構成比	
政府保証国内債	15,408	71.6	11,084	13,959	11,365	10,426	8,700	48.2	
政府保証外債	1,300	6.0	700	1,300	1,220	1,300	1,300	7.2	
財投機関債	1,000	4.6	2,200	3,000	4,000	4,000	4,200	23.3	
縁故債	3,800	17.7	2,400	4,820	4,080	3,960	3,850	21.3	
合計	21,508	100.0	16,384	23,079	20,665	19,686	18,050	100.0	

資料出所 行政改革推進本部「公営企業金融公庫の概要」

この公営企業債の発行によって、公営企業金融公庫は資金の調達を直接市場から行っている。公営公庫債の消化は、設立以来、地方銀行が最大の引き受け手として君臨していたのだが、近年ではいわゆる「その他部門」の引き受けが全体の約6割を占めるようになっている。その他部門とは、具体的には証券会社などを經由して公営企業債を購入している投資家などが含まれるが、公的部門が含まれているという指摘もされている。

また、一般的には公営企業金融公庫は自己の債権でのみ資金調達を行っており、他の政策金融機関とは異なる特徴として、一般会計からの補填がないと言われている。しかし、実際には別のところから補助金を得ている。最も大きな補助金は公営競技からの納付金であり、それは公営競技納付金から積み立てられた基金の運用益である。さらに出資金運用益と国庫補給金を加えたものが補助金の正体であるが、その割合や推移は下記の図の通りである。

図3 「公営公庫における特典資産」



資料出所 丹羽由夏「政策金融改革」

この図から、ここ数年で急激に補助金額は低下し、国庫補給金からの補助金はゼロとなったことが見てとれる。これは、平成11年度の財政投融资改革がきっかけとなっている。平成11年度の財政投融资改革とは、郵貯などの資金を受動的に受け入れ、融資を行うことが、不要な事業や財政赤字のファイナンスを可能としているというモラルハザードが問題視され、これを是正しようとした改革である。この結果、郵便貯金や公的年金の預託義務が廃止され、政策金融機関はあくまで民業を補完する部分であるとし、その事業を縮小することや、資金の調達に債券発行による市場からの調達に限定しようという方向性が定まった。また、ここでは政策金融の透明性に目が向けられ、政策コスト分析の導入や、ディスクロージャーの拡充についても議論された⁶。

公営企業金融公庫は、政府系金融機関としての補助金制度という特典を活用することによって、実際に低利融資を可能にしてきた。公営競技納付金を基金として積み上げ、その現金は貸付にあてられる。そして、この運用益が利子の軽減に使用されるのである。ただし、この運用益が利子軽減費用に相当しない場合、納付金の取り崩しを行い、利子軽減に不足する資金に充てられている。昭和63年度～平成13年度まではこのようなことは起こらなかったが、これ以降は毎年取り崩しが行われている。しかし、取り崩しの上限は当該年度の納付金を上限としており、基金から取り崩しが行われることはない⁷。

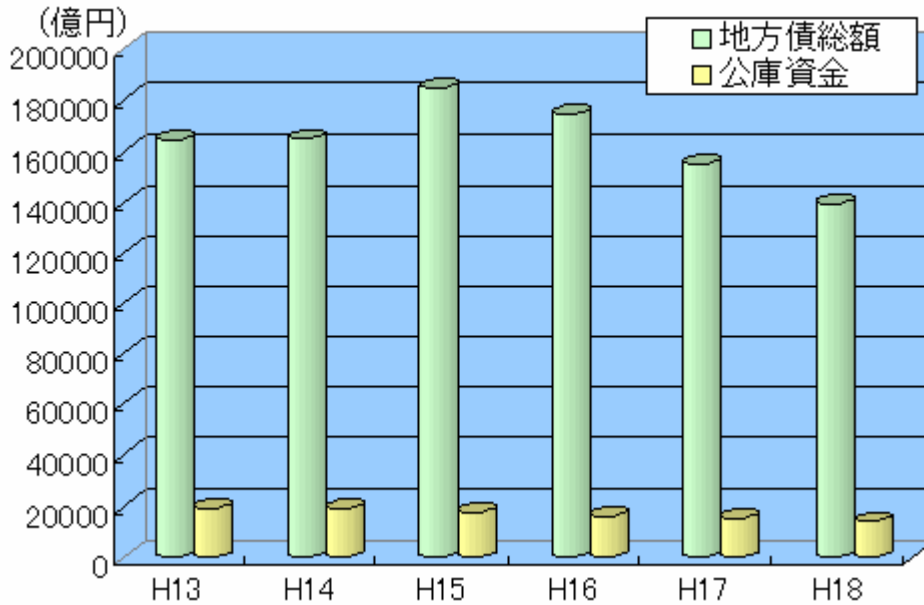
第2項 資金供給

公営企業金融公庫の融資は、地方公共団体に向けて行われ、その目的はもうすでに示したとおりである。その規模は、地方債残高総額の約13.1%を占め、額にすると25兆円にもなる。これは全政策金融機関融資残高の1/4を占める非常に大きなものでもある。また、毎年の貸出においても約10%を占め、その推移は下記の図の通りである。

⁶ 全国銀行協会「政府系金融機関の抜本的改革に向けた提言」,2001年,P.4.

⁷ 丹波由夏「政策金融改革」,2006年,p.45.

図 4 「地方債総額と公庫資金の推移 (図)」



資料出所 行政改革推進本部「公営企業金融公庫の概要」

表 3 「地方債総額と公庫資金の推移 (表)」

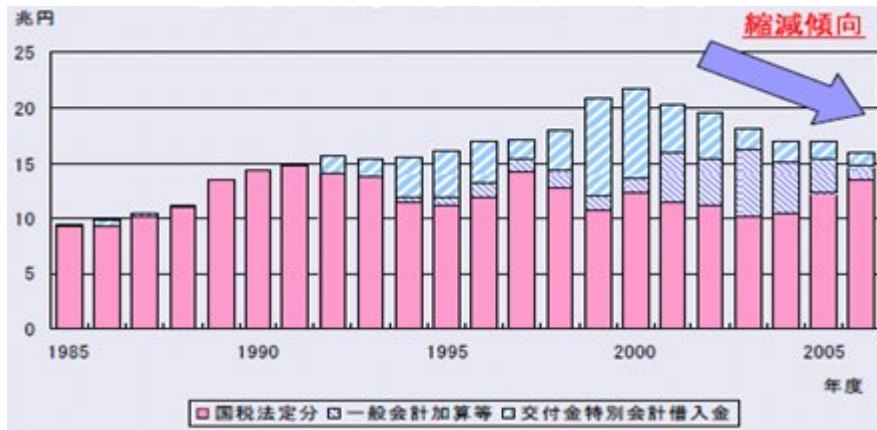
	H13	H14	H15	H16	H17	H18
地方債総額	164998	165239	184845	174843	155366	139466
公庫資金	19600	19000	17800	16140	15330	14060
公庫資金の割合	11.9%	11.5%	9.6%	9.2%	9.9%	10.1%

資料出所 行政改革推進本部「公営企業金融公庫の概要」

推移を見ると、公営企業金融公庫の貸出額は、年々減少していることがわかる。平成 13 年度の貸出額と平成 18 年度の貸出額を比べると、その差額は 5,000 億円にも達する。しかし実は、公営企業金融公庫の貸出資金が地方債総額に占める割合からすると、さほど変化はみられず、なく約 10%の貸出を保っている。

地方債発行額が近年減少傾向にあるのは、三位一体の改革の影響である。三位一体改革により、各地方公共団体は、国から配分される地方交付税が減少した。これまで地方公共団体は地方交付税を地方債の返済に充てていたため、つまり三位一体の改革は、地方債を返済するための資金が減少させたとみることができる。返済資金のあてが減少したことによって、地方債の発行も減少せざるをえなかったと言える。ここから、事実上地方債は、地方公共団体自身によって返済されていたわけではなく、地方公共団体に代わった国によって返済されていたと考えられる。

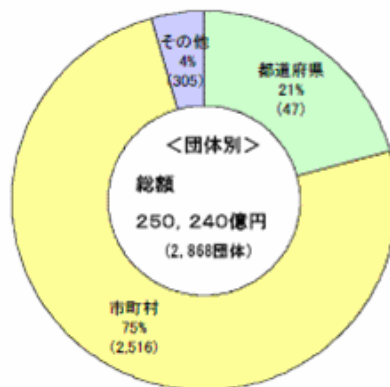
図 5 「地方交付税額の推移」



資料出所 土居丈朗「衆議院文部科学委員会参考資料」

ここからは、公営企業金融公庫の融資先は前述したように地方公共団体である。地方公共団体の中でも具体的にどのような分野に資金が融資されているのかを明確にするため、まず、融資先の団体に注目してみる。

図 6 「貸付の状況 団体別」



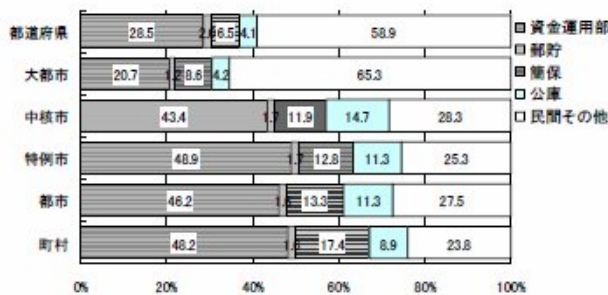
資料出所 行政改革推進本部「公営企業金融公庫の概要」

この図を見てみると、その融資は市町村向けが約 75%を占めており、これは融資を受ける市町村からみても、普通会計債においては約 1 割前後、公営企業会計債においては融資の約 3 割を占めており、非常に大きいものとなっていることがわかる。

図 7 「普通会計債に占める各資金の割合」

図 8 「公営企業債に占める各資金の割合」

【普通会計債 (03 年度末)】



【公営企業債 (03 年度末)】



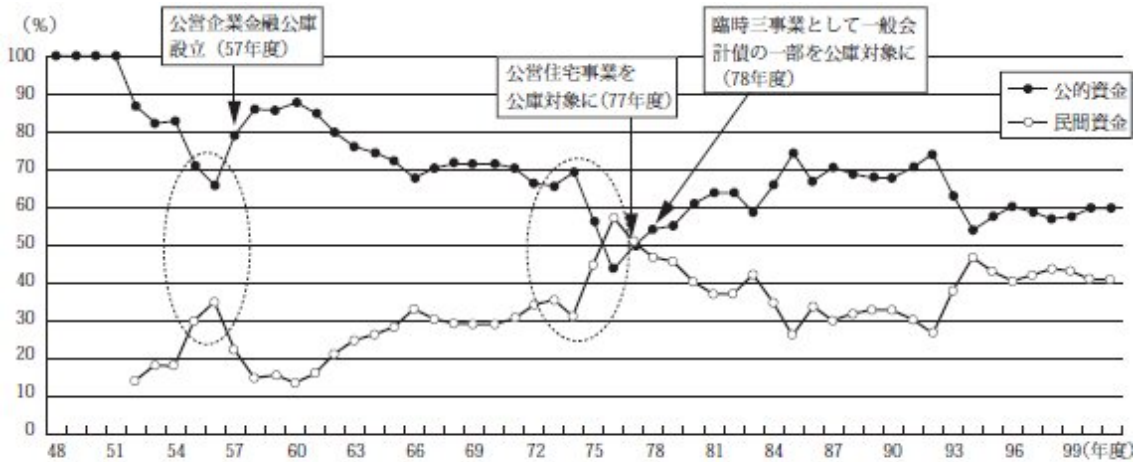
ここで、地方公共団体に融資を行う際、地方公共団体の発行した地方債を買うという形で行われるということは前述した通りであるが、実はこの地方債は、(1)普通会計債、(2)公営企業会計債という主に二種類の債券からなる。

普通会計債とは、地方公共団体が一般会計としての収入よりも支出が多い際に発行される債券である。具体的には、道路、公営住宅、河川、高校などの事業が含まれる⁸。

公営企業会計債とは、地方公共団体が何か特別な事業を行う際は、その事業を行うための専門企業として公営企業を設立するのだが、その設立された公営企業が資金調達をする際に発行する債券のことである。それには、上水道、下水道、簡易水道、一部の交通、電気、ガス、病院、港湾整備等、などが含まれる⁹。

公営企業金融公庫は、設立当初は実は公営企業会計債専門の資金融資組織であった。公営企業会計債を通し、その設立目的である役割を全うしていたと言えよう。しかし、地方債における民間のシェアが急増してくると、その融資対象を普通会計債にも拡大し、地方債における公的資金シェアを守った。これは、地方債における民間のシェアが増えると、それだけ地方公共団体の事業に対するコストが増え、それは公共財拡充の妨げになるとして、公的資金シェアの高割合を維持しようとした動きである。この結果、公営企業金融公庫の貸出に普通会計債事業も含まれるようになり、さらにそれが恒久化し、現在に至る¹⁰。よって、地方債資金の約6割を占める政府資金と、公営企業金融公庫の資金の区別があやふやになってしまっており、融資を受ける側からすると一体とも考えられる。

図9 「地方債計画(最終計画)にみる資金別シェアの推移」



資料 地方債統計年報各年度版

資料出所 丹羽由夏「特殊法人改革下の公営企業金融公庫」

次に、事業別の図をしてみる。

⁸ 丹羽由夏「特殊法人改革と政策金融」,2002年,P.35.

⁹ 同論文,P.35

¹⁰ 同論文,P.36.

図 10 「貸付の状況 事業別」

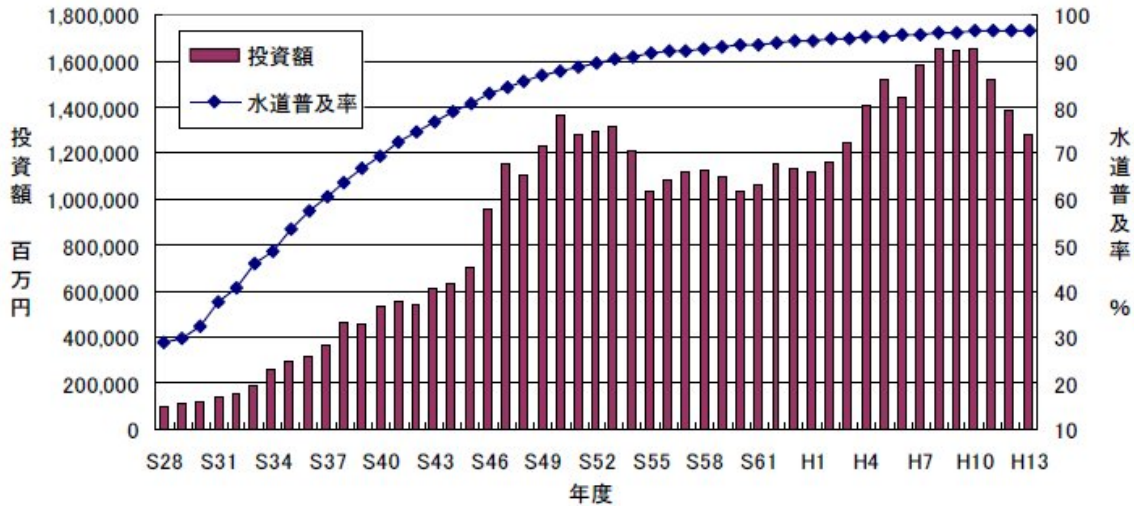


資料出所 行政改革推進本部「公営企業金融公庫の概要」

事業別で見ると、水道事業における貸出が多額であることがわかる。これは総額の 6 割近くを占めており、公営企業金融公庫が、その設立の目的のもと、特に水道事業を拡大させるという形で、国民の福祉を拡充してきた。この他にも、道路の建設、病院事業、公営住宅などにその融資が充てられている。

ここで、公営企業金融公庫の融資が、実際に水道事業の普及にどの程度貢献してきたのかを見てみる。

図 11 「水道普及率と投資額の推移」



資料出所 厚生労働省「水道ビジョン案」

このグラフによると、融資額の増大に伴って、その普及率も共に向上していることがわかる。ここから、融資額が大きい水道事業に限っていえば、確かにその融資が福祉拡充へ貢献してきたと言える。

第3章 公営企業金融公庫の役割

本章では、まず第1節で今まで公営企業金融公庫が担ってきた役割を明確にする。さらに、我々は独自の視点にて、セーフティネット機能としての公営企業金融公庫の役割があったことを主張する。第2節では、公営企業金融公庫の廃止に伴い、そのセーフティネット機能も廃止された場合、各地方公共団体に資金調達格差が生まれる懸念を主張する。これによって、公営企業金融公庫のセーフティネット機能は今後新設される新たな組織へ継承していくべきであると述べる。

第1節 公営企業金融公庫の役割

第1項 四つの役割

公営企業金融公庫の役割として、まず第一は、地方公共団体の借入金利子にかかる負担を軽減してきたことが挙げられる¹¹。公営企業金融公庫の設立以来、地方公共団体は民間金融機関などによる市場を通じた貸出金利よりも低い金利でもって地方債を発行できるようになった。公営企業金融公庫は、主に政府保証債や縁故債によって市場から調達した資金に、公営競技納付金などの補助金を加えることによって、このような特別利率による貸し出しを可能としてきた。平成15年度予算においては、特別利率による貸付額は全体の98.2%にも及んでいる。また、資金調達、補助金の額の推移は表2、図3の通りである。

第二は、地方公共団体が事業を行うために必要な資金を、長期にわたって安定的に供給してきたことが挙げられる¹²。公営企業金融公庫自らの資金調達は、最長10年ものの債権によっているのに対し、地方公共団体への貸し出しは最長28年、平均で25年という長期で貸し出しを行っている。この時間差により発生するリスクは、公営企業金融公庫が一括背負ってきた。このため、地方公共団体はリスクが少なく安定した資金を長期にわたって借り入れることができるようになった。

第三は、地方公共団体は公営企業金融公庫を通じて、大量の民間資金を容易に調達できるようになったことが挙げられる¹³。地方公共団体による事業は、下水道事業をはじめとして規模が比較的大きなものが多い。しかも、それでいて地方公共団体による事業の目的は収益でなく、あくまでインフラの整備というところにあったため、たとえ償還が確実な事業と評価されたとしても、民間の金融機関から大量の資金を長期間借り入れることは困難であった。公営企業金融公庫が設立され、前述したような時間的リスクや、償還が不確実であるというようリスクを公営企業金融公庫が負うようになると、地方公共団体はこの公庫を通じて、大量の民間資金を活用することが可能となった。

¹¹ 財務省「9.公営企業金融公庫」『財政金融統計月報』第623号, P.2.

¹² 同論文, P.2.

¹³ 同論文, P.2.

第四は、地方公共団体の資金調達が迅速かつ容易になったことが挙げられる¹⁴。公営企業金融公庫は、発足当初から地方公共団体に奉仕することを基本的な姿勢とし、その貸付については、必要とされる時に簡素な手続きにより迅速に行うという方針を守り続けている。実際に、公営企業金融公庫設立以後と、設立以前の民間金融機関などから借り入れていた実情と比較すると、手続きに要する時間やコストの縮小が見られる。

第2項 セーフティネットの役割

最後に五点目として、我々は本論文にて議論的とするセーフティネット機能としての役割を挙げる。一般的に、公営企業金融公庫が地方公共団体のセーフティネットとしての役割を担ってきたという文献は見当たらない。しかし、我々は次の二つの点に注目し、そこから公営企業金融公庫がその役割を担ってきたと分析する。

まず一点目は、不良債権問題が顕著化し、民間金融機関において貸し渋りや貸し剥がしが行われていた90年代から2000年代初頭までの間、公営企業金融公庫はその貸し出しを減少させてこなかった点である。民間資金が市場に出回らなくなった期間においても、政府保証債という国の信用を利用した債権によって市場から円滑に資金調達を行った公営企業金融公庫は（しかも、当時はまだ財投機関債による資金調達は行われていなかった）地方公共団体に安定した資金供給を行っていた。本来であれば地方公共団体に対しても資金が回りにくい時代背景に陥っていたのだが、そのリスクは公営企業金融公庫が負うことで、地方公共団体の事業拡大、つまり公共財の拡充を守ってきたのである。したがって、この点において公営企業金融公庫は地方公共団体に対するセーフティネットの役割を担ってきたといえる。

¹⁴ 財務省「9.公営企業金融公庫」『財政金融統計月報』第623号, P.2.

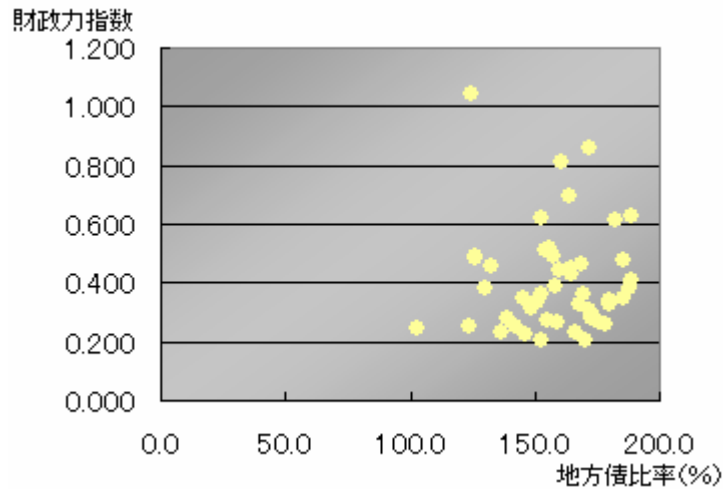
図 12 「公営企業金融公庫の貸付額と貸付件数の推移」



資料出所 公営企業金融公庫「平成 18 年度投資家説明会資料」

二点目は、各地方公共団体は、自身の財政力に関係なく地方債を発行し、その発行された地方債を公営企業金融公庫が貸し出し審査無しに引き受けてきた点である。以下の図は、我々が総務省統計局によるデータをもとに独自に作成した、各地方公共団体の財政力指数と地方債発行額の相関関係を示した図である。一般的には、債権は債権の発行元である組織・団体の財政力に応じて発行されなければならない。しかし、この図によれば、各地方公共団体の財政力指数と地方債発行額の間には、相関関係がまったく見られない。これにより、まず、地方公共団体は自身の財政力とまったく関係無く地方債を発行してきたと言える。

図 13 「各地方公共団体の財政力指数と地方債現在高の相関図」



資料出所 総務省「統計でみる都道府県のすがた」

なぜこのような地方債の発行が可能となってきたのか。その理由に、公営企業金融公庫による融資の存在が挙げられる。公営企業金融公庫は、地方公共団体が円滑に資金調達を行い、公共財を拡充していくことを可能とするために、地方の財政力に関係なく安定した資金供給を行ってきた。したがって、地方公共団体は自身の財政状況がどうであろうとも、安定した資金を得ることができた。たとえ財政力が健全とは言えなくとも、地方債の発行を拡大することができたのである。これは、公営企業金融公庫が実際に貸し出しを行う際に、その審査を全く行っていないことからわかる。こういったことから、公営企業金融公庫は、セーフティネットとしての役割を大いに担ってきたと言える。

公営企業金融公庫が貸し出し審査をせずに貸し出しを行う機関である理由は、公営企業金融公庫設立に経緯を見ることができる。つまり、公営企業金融公庫の設立の経緯の中で述べたように、公営企業金融公庫の行う融資に伴う地方債は、政府による公営企業の公共性や収益性について検討のうえに発行の許可が行われるので、公庫が融資するにあたっての選択基準や融資の自主性について問題があるとされた。そこで政府は、公営企業金融公庫が融資するにあたっての貸出審査や自主性を排除することによって、この問題の解決を探ったのである。したがって、公営企業金融公庫の貸し出しには審査が無い状態となっていた¹⁵。

我々は、地方公共団体に対するセーフティネット機能を今後も維持すべきであると考えている。というのは、地域的な公共財はやはり地方公共団体の責任で供給するものであり、セーフティネット機能が廃止されれば、地域によって公共財に格差が生まれてしまうと考えるからである。公共財を地方公共団体のような公的機関が責任を持って供給すべきであるというのは、そもそも公共財は非競争性・非排他性という特徴を有した財のことであり、市場原理に任せては、市場から排除されてしまう可能性があると考えられるからである。さらに、国家予算を用いての公共財の供給は、国家全体に利益をもたらすという目的を実現するものに限られるべきであり、現在地方公共団体が供給する公共財に必ずしもこの条件が当てはまるとは言いがたい。一方で、地方公共団体によって供給が行われている公共財には、公共財という性格を持たないものが存在するのではないかと我々は考えた。

そこで我々は、まず本章の次節にて公営企業金融公庫が廃止されセーフティネット機能がなくなると、地方間で公共財に格差が生まれてしまうという可能性についての分析を行うこととする。そして、次章にて地方公共団体が現行に引き続き供給すべき公共財を絞り、その絞

¹⁵ 財務省「9.公営企業金融公庫」『財政金融統計月報』第623号,P.1.

られた財に対するセーフティネットの役割を公営企業金融公庫の後継の組織に担わせるという結論を導き出す。

第2節 公営企業金融公庫の廃止

本章の第1節で述べたように、地方公共団体のセーフティネットとしての役割を担ってきた公営企業金融公庫ではあるが、政策金融改革では廃止が決定されている。しかし、そもそも政策金融改革の議論自体、官から民へという時代の潮流の中で積極化した議論であり、現行制度における問題点ばかりが議論の的となって、その実行が採択された経緯がある。したがって、このような経緯の中で決定された公営企業金融公庫の廃止は、廃止の影響に関する議論が積極的に行われた形跡はない。後継となる新たな団体が組織されることは決定されているが、具体的にどのような機能を有するものになるのか、本当に必要な機能が継承されるものなのか、これらについての積極的な議論は行われておらず、懸念される状況である。ここで我々は、地方公共団体が今まで担ってきたセーフティネット機能が廃止されることを特に懸念した。というのは、本章第1節で明らかにしたように、公営企業金融公庫の担うセーフティネットとは、地方公共団体が日本国民全体に公共財を提供するための資金の調達に対するセーフティネットとなっているため、もしこの機能が公営企業金融公庫の廃止とともに無くなるのであれば、今後地方間によって公共財の供給に格差が生まれてしまうのではないかという仮説が成り立ったからである。そこで我々は、公営企業金融公庫が廃止され、ともに公営企業金融公庫のセーフティネット機能も廃止されたという状況を想定し、我々の仮説が正しいものであるか検証してみることにした。

公営企業金融公庫が廃止されると、公営企業金融公庫が引き受けてきた資金の部分を、地方公共団体はそれぞれの信用によった資金調達をしなくなってしまう。これはどの程度のものかというと、毎年の地方債発行額において公営企業金融公庫が占めている資金の分であるから、図4または表3を参照すると、全体では約1兆5000億円分にもなることがわかる。各地方公共団体別に考えると、各地方公共団体の受けている融資額は様々であるが、図13の財政力指数と地方債比率の相関図により、財政力に関係なく地方債が発行されていることを考えると、財政的に健全でない地方公共団体の資金調達の困難化が予想される。財政力の弱い地方公共団体にとって、市場を通じた地方債発行は財政力が健全でない分だけ健全な地方公共団体による地方債金利より上昇してしまい、資金調達額は大幅に縮小してしまう。本来の市場であれば、財政力の弱い組織の債券発行額が小さく、逆に強い組織の債券発行が大きいことは、一般的である¹⁶。しかし、現行の制度においては、上記にも述べたように地方公共団体の財政力指数と地方債発行額とに相関関係は見られず、財政力の弱い地方公共団体であっても積極的に地方債を発行し、その資金調達に努めていた。つまり、廃止によって財政力の弱い地方公共団体の予算が大幅に減ることもありうるのである。そして、この予算不足によりその地域に住む必要最低限の公共財の拡充が妨げられる可能性がある。

ただし、地方債には暗黙の政府保証が存在するために、たとえ資金調達が表面的には自己の信用によるものとなっても、実質的には財政力の弱い地方公共団体の地方債の金利上昇は起こらないという指摘もある¹⁷。この指摘によれば、公営企業金融公庫が廃止され、直接市場からの資金調達を拡充したとしても、金利の上昇は起きず、財政力の強い地方公共団体と同じ資金調達の実現ができることとされる。我々はここに疑問を持ち、実際に検証してみることにした。

¹⁶ 金子しのぶ「地方債制度改革における論点」『みずほレポート』,2005年,P.7.

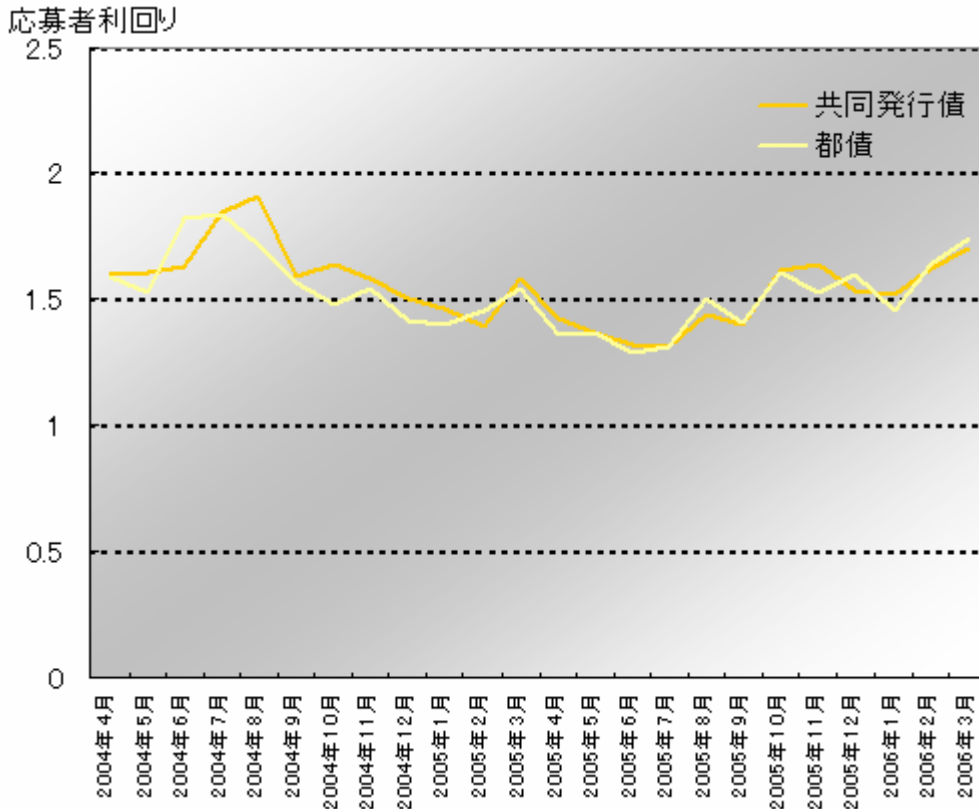
¹⁷ 足立伸「地方債に対する国の暗黙の政府保証」,2006年,P.4.

第1項 暗黙の政府保証

そもそも暗黙の政府保証とは、「国による法的な政府保証が付けられていない場合や国が損失補てん契約を結んでいない場合であっても、政府による救済が期待されている場合を指す¹⁸」とされる。地方債に暗黙の政府保証の定義が当てはまるのか。まず、「地方債に対する保証についての法制度の観点からの分析¹⁹」を正しいとすれば、現行法制度下においては、地方債に対する政府保証は原則としては行われなく、また、地方債の元利償還に問題が生じても損失補てん義務を負っていないと見ることができる。一方で、地方債の安全性を確保するための仕組みとして、(1)地方債の元利償還に要する財源の確保、(2)地方債許可制度、(3)財政再建制度による財源保証制度があげられている²⁰。

確かに、この財源保証制度が機能すると投資家たちに認識されているのであれば(すなわち、暗黙の政府保証が存在するのであれば) 市場には政府による救済への期待感があるので、財政力の弱い地方公共団体が発行する金利の低い債権だとしても、十分に市場に出回る可能性が高い。つまり、公営企業金融公庫が廃止されたとしても、地方公共団体の資金調達が滞る心配は無い。しかし、次のデータは詳細な検討に値する。

図 14 「10年もの地方債発行市場における都債と共同発行債の応募者利回りの推移」



資料出所 地方債協会「共同債」

そもそも、市場公募型地方債では、発行体である地方公共団体のすべてが同一の応募者利回りで資金調達を行う統一条件決定方式をとってきた。しかし、地方債の引き受け資金としての公的資金の比重が低下し、民間資金による調達が増加してくると、地方債を購入する投

¹⁸ 足立伸「地方債に対する国の暗黙の政府保証」,2006年,P.4.

¹⁹ 同論文,P.4.

²⁰ 同論文,P.4.

資家たちの間で、その地方債を発行する地方公共団体の財政的信用力を判断するようになってきており、地方債の流通市場においては、発行体である地方公共団体により流通利回りに格差が生じてきた²¹。発行市場においては、現在でも統一条件決定方式を原則的には採択されているものの、流通市場に発生している利回り格差を反映させるべきだとして、まず、東京都とそれ以外の地方公共団体とで発行条件に格差をつける 2 テーブル方式が採用されている。この図 14 は、その東京都とそれ以外の地方公共団体との発行利回りの推移を表したものである。

2 テーブル方式は、2002 年 4 月から実際に採用された。しかし、2003 年度末まで、東京都の発行した地方債（以下、都債）とその他の地方公共団体の発行した地方債に発行利回り格差は生まれなかった。というのは、都債であっても、その他の地方公共団体による地方債であっても、政府による救済が期待されていたので、同金利による地方債の発行になってしまったからである。これこそ暗黙の政府保証が存在するという証明になる。しかし、2004 年度の 5 月以降を見てみると、両者の地方債発行利回りにおいて、格差が生まれ始めた。これは、地方債は安全であるという総務省の見解が崩れたことを意味するのではなかろうか。つまり、暗黙の政府保証があるという見解が、市場から消えていっているのである。さらには、地方債許可制度から地方債協議制度への移行にも伴い、暗黙の政府保証の実効性は今後ますます弱くなっていくことが予想される。

また、一方で統一条件決定方式にも変化が見られ始めている。自身の財政力に不安を持たない地方公共団体の離脱化の流れが始まっているからだ。例えば、2006 年 10 月においては、愛知県、千葉県、静岡県、大阪府、熊本県、千葉市、福岡市、岐阜県、大分県、鹿児島県、大阪市、北海道、東京都、福岡県が地方債を個別で起債している。したがって、いずれはすべての地方公共団体が独自の財政力に伴った信用で地方債を発行することになるかもしれない。あるいは、統一条件決定方式を取り続けていたとしても、財政力が健全な地方公共団体の離脱が相次ぐことで、次第に財政力の弱い地方公共団体だけが残ってしまうことにもなりかねず、そうすれば、統一条件決定方式を取る地方公共団体の地方債発行利回りは悪化し、結局財政力の弱い地方公共団体の資金調達が困難になってしまう。

表 4 「市場公募型地方債の地方公共団体別応募者利回り」

応募者利回り				
静岡県	愛知県	千葉県	熊本県	岐阜県
1.855	1.859	1.859	1.877	1.889
大分県	千葉市	福岡市	鹿児島県	東京都
1.889	1.889	1.895	1.9	1.904
福岡県	大阪府	大阪市	北海道	
1.957	1.994	2.065	2.072	

資料出所 地方債協会「個別債」

第3節 本章のまとめ

以上の検証をもとに、我々は暗黙の政府保証の実効性は今後無くなっていくであろうと結論する。そのため、公営企業金融公庫が廃止されることによって、セーフティネット機能まで廃止されるのであれば、財政力の弱い地方公共団体の資金調達はやはり困難化しかねない。セーフティネット機能を公営企業金融公庫の後継となる組織に担わせないのであれば、

²¹ 金子しのぶ「地方債制度改革における論点」『みずほりポート』,2005年,P.18.

地方間によっては公共財の拡充に格差が生まれてしまうであろう。このような事態を防ぐためにも、我々は公営企業金融公庫の後継となる組織にはセーフティネット機能を継承すべきであると結論する。ただし、そのセーフティネットを担う範囲については、本章第1節でも述べたように、再度検討してみる必要があるのではないかと我々は予想した。そこで、次章においては、このセーフティネットの及ぶ規模を改めて検証していくこととする。

第4章 新たな組織の創設へ向けて

第3章において我々は、公営企業金融公庫の後継となる組織にはセーフティネット機能を継承すべきであると主張した。そこで第4章では、公営企業金融公庫に代わる新たな組織の創設に向けての第1段階として、公共事業に対するセーフティネット機能の必要性と、その対象範囲について、公営企業金融公庫が融資を行ってきた公共事業の中から、下水道事業を例に挙げ検証していく。

第1節 融資の妥当性

公営企業金融公庫は、“公共財の供給を補助する仕組み”として地方公共団体が行う公共事業への融資を行ってきた。しかし、それらの融資が資金援助の必要である事業に対して行われ、セーフティネットとしての役割を適切に行っていたのだろうか。そこで、ここではそれらの融資の妥当性を検討していくことにする。まずは公営企業金融公庫が行ってきた融資の妥当性を検討・審査していく前提として、事業によって提供される公共財の定義を明確にする必要がある。

公共財とは経済学において一般的に、便益が非競合的であり、なおかつ非排除性をもつ財であると定義される。まず便益の非競合性とは、消費者や利用者が増えたとしても追加的な費用が増加しないという性質である。この狭義の公共財を純粋公共財という場合もあり、その典型的な例は政府による外交や国防である。なぜなら、国民の中のある特定の集団だけを外交や国防といった政府の政策によって生み出される利益の対象から排除することが非常に困難であり、それらの集団を排除しなくても追加的な費用は発生しないためである。したがって、純粋公共財はその供給に要する財源を国税に一貫し、公共部門によって国が責任を持って供給するべきである。

また、厳密には公共財ではないが、極めて近い性質を持つ財を準公共財と呼ぶ。この準公共財とは、非排除性を持たない財である。しかし、非競合性についてはある場合とない場合とがある。我々が今回対象とするのがこの準公共財であり、問題は準公共財の中に極めて純粋公共財に近い財と、私的財²²として市場で取引しても問題のない財が混同してしまっていることなのである。

第2節 セーフティネット機能の必要性

そこで我々は、国によって国民全員に保障されるべき最低限の公共サービスの水準である“ナショナルミニマム”の概念を取り入れ、セーフティネット機能が必要な公共事業を選定

²²私的財とは一般的に、ある人が対価を支払うと他の人を排除することができる「排他性」と、ある人の消費が他の人の消費を減少させる「競合性」の性質をもつ財のことであり、公共財に対する財の概念である。したがって、民間で供給される財のサービスの多くは私的財となる。

することにした。つまり、公共事業の中でも純粋公共財的な準公共財に対してのみ、国による補助という形でセーフティネット機能を適応させる。そして、残りの私的財的な準公共財に対しては、地方公共団体ごとの責任で事業展開を行わせるのである。

以上の定義を踏まえた上で、公営企業金融公庫が行ってきた公共事業への融資の妥当性及び、それぞれの事業ごとにセーフティネット機能の必要性を検討していく。公営企業金融公庫の融資の対象となる事業は次に挙げるものとなっている。

1. 水道事業
2. 工業用水道事業
3. 交通事業
4. 電気事業
5. ガス事業
6. 港湾整備事業
7. 病院事業
8. 介護サービス施設事業
9. 市場事業
10. と畜場事業
11. 観光施設事業
12. 有料道路事業
13. 駐車場事業
14. 宅地造成事業
15. 公共下水道事業及び流域下水道
16. 市街地再開発事業
17. 公営住宅事業
18. 産業廃棄物処理事業
19. 臨時3事業（臨時地方道整備事業、臨時河川等整備事業、臨時高等学校整備事業）

そして以上の事業の中から我々は、下水道事業、病院事業、介護サービス施設事業に対してセーフティネット機能を残すべきなのではないかと考えた。なぜなら、ナショナルミニマムとして国民に等しく供給されるべき財であるにもかかわらず、未だに普及率や供給率の低さといった地域間格差の問題を抱えている分野であるためである。そこで、ここでは下水道事業を例として挙げ、セーフティネットの必要性を論じていくことにする。

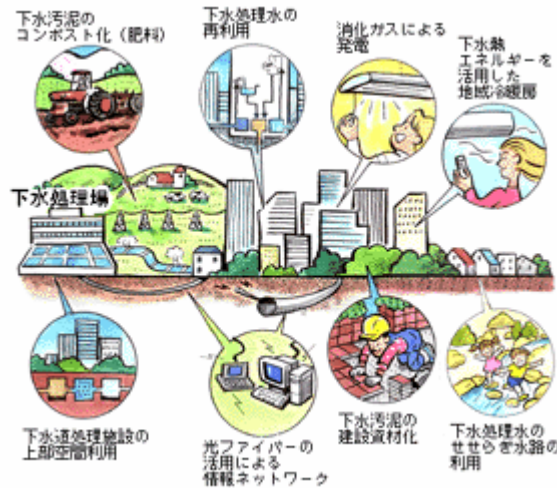
第3節 下水道事業

第1項 下水道の役割

下水道とは、主に都市部の雨水や汚水を地下水路で集めた後に公共用水域へ排出するための施設・設備の集合体であり、多くは浄化などの水処理を行っている。汚水としては、洗濯や糞便・し尿（水洗式便所）など家庭からの生活排水と、商店やホテル・町工場から大工場にいたる事業場からの産業排水（耕作は除く）などがある。下水道が整備される事による主な利点としては、1）トイレの水洗化、2）伝染病の予防、3）浸水防止4）公共用水域の水質保全などが挙げられ、水環境を清潔で安全に保つことが可能となる。また、近年では下水道施設や、下水処理水・汚水等の有効利用が図られている。²³

図 15 「下水道施設や下水処理水・汚水の有効活用例」

²³ 日本下水道協会「下水道の役割」



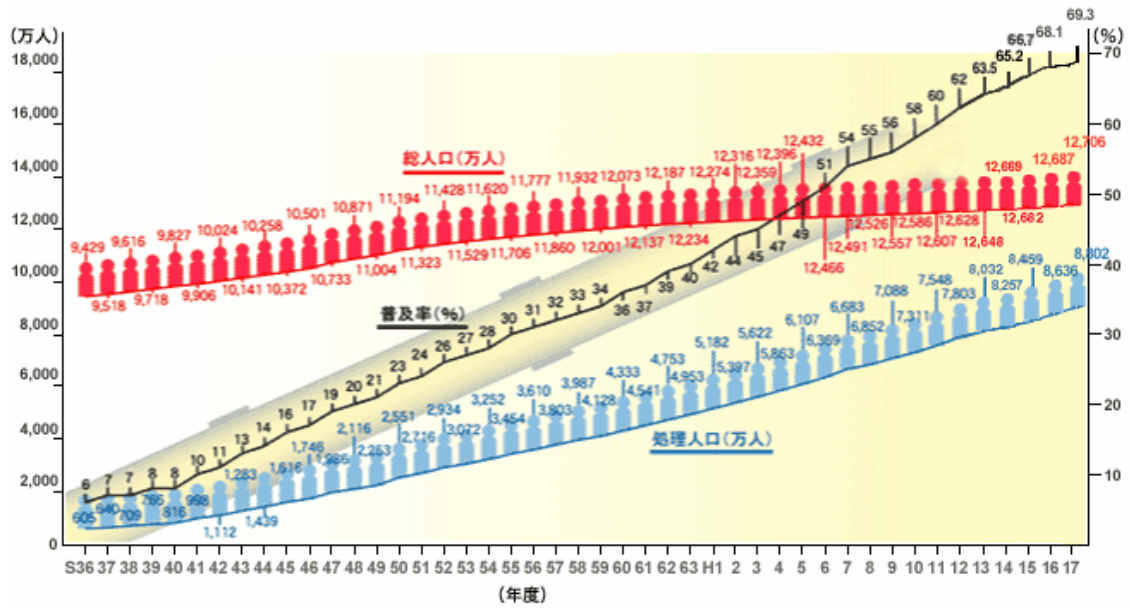
資料出所 社団法人 日本下水道協会「下水道の役割」

以上のことから、下水道が整備されることによって住民が得られる便益は様々であり、生活の質の全面的な向上が期待されることは明らかである。下水道は、水道、電気、ガスなどと同様に我々の生活のライフラインであり、必要不可欠な供給システムなのである。

第 2 項 我が国の下水道事業

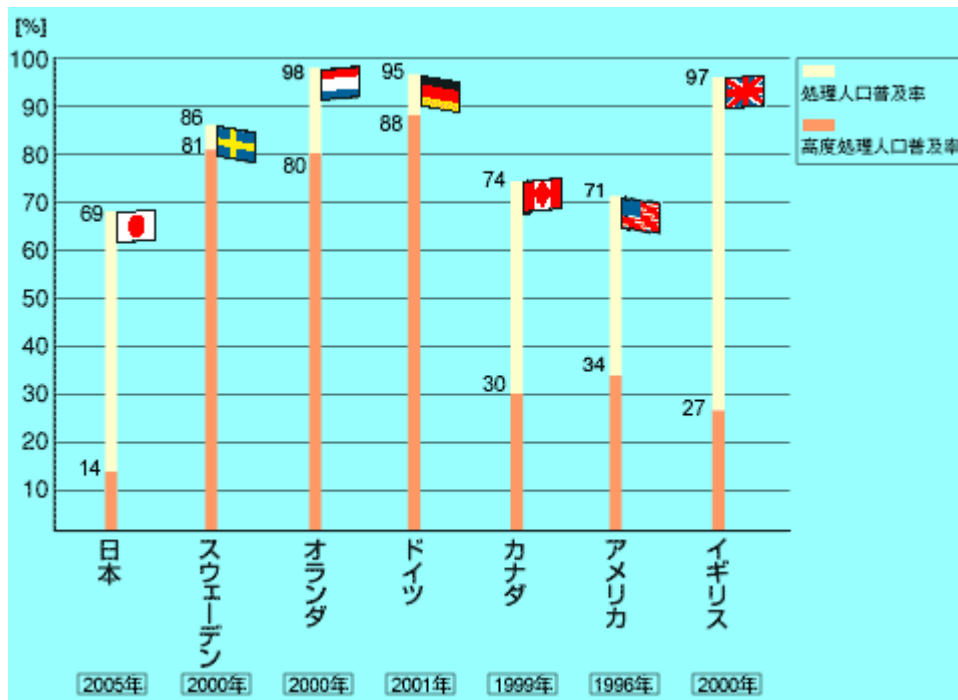
下水道は都市基盤整備の一環として多額の建設費を投じて整備され、建設後も維持管理や更新に多額の経費を要す国家レベルの公共事業であり、それゆえ先進国ほど普及率が高い傾向を示している。しかし、日本の下水道普及率は 2006 年現在で約 70% であり、年々増加傾向にあるとはいえ、他の先進諸国に比べると依然として低い普及率である。また、都道府県別の普及率は、その他のライフライン（水道、電気、ガス）とは異なり、その地域格差が大きく、未普及地域における早急な整備が求められている（下図・表を参照）。一方で、既に下水道が整備された都市においても、合流式下水道の改善、高度処理の推進、汚泥のリサイクルの推進、老朽化した施設の更新等、多くの課題が残されているのが我が国における下水道事業の現状である。

図 16 「下水道普及率の推移」



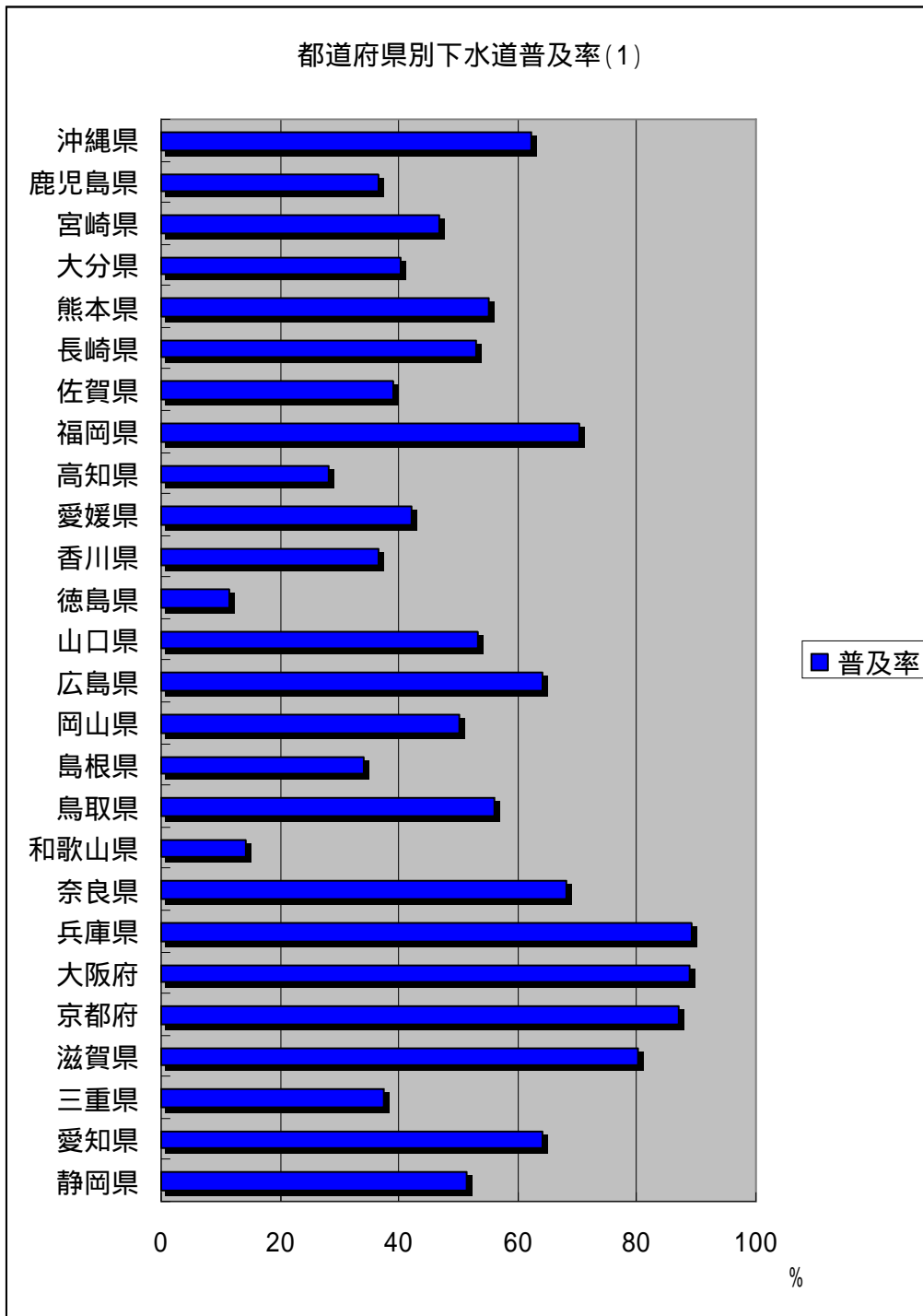
資料出所 社団法人 日本下水道協会「下水道の普及率と実施状況」

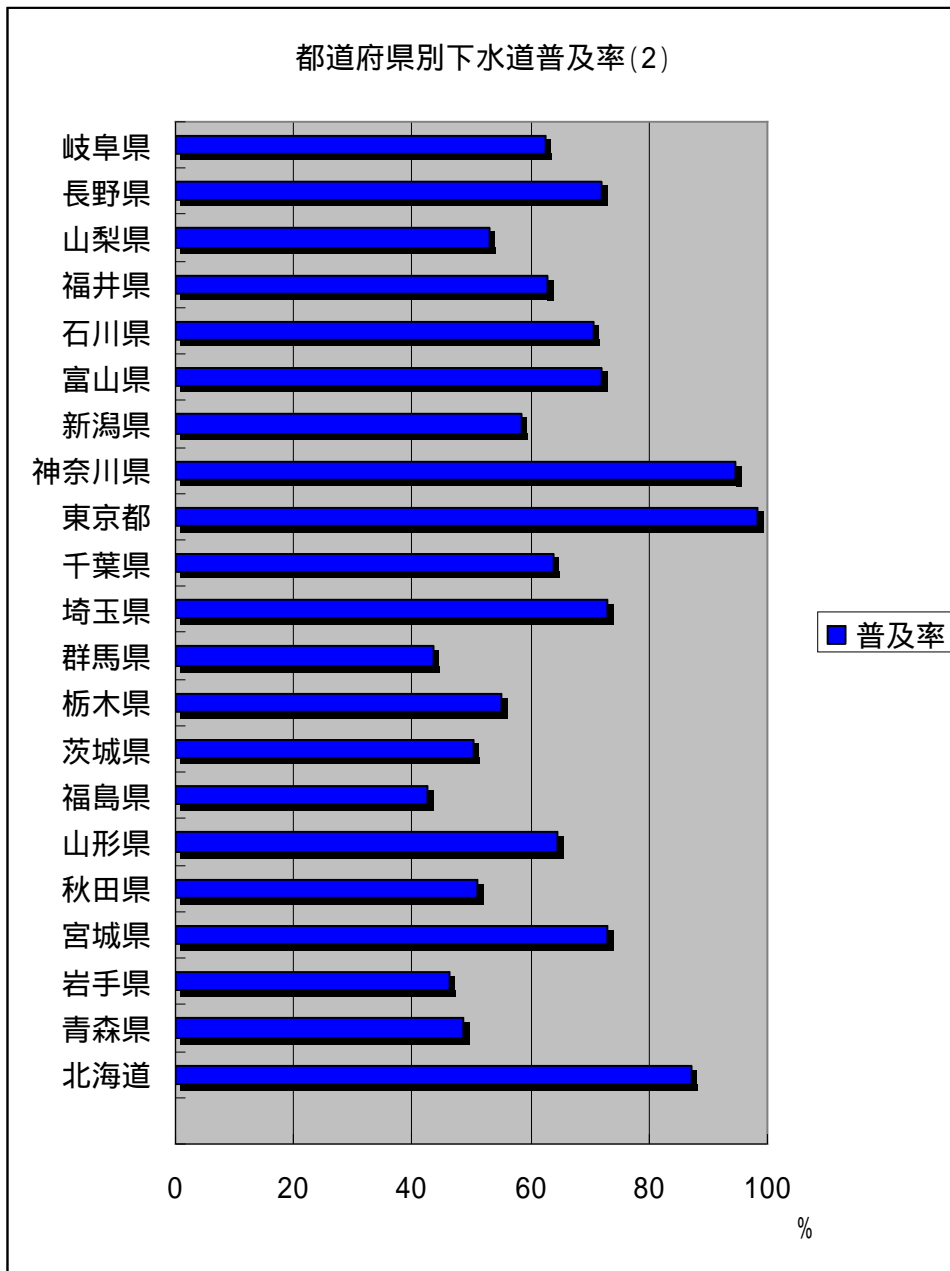
図 17 「諸外国の下水道普及率及び高度処理人口普及率」



資料出所 社団法人 日本下水道協会「下水道の普及率と実施状況」

図 18 「都道府県別下水道普及率」





資料出所 社団法人 日本下水道協会「下水道の普及率と実施状況」

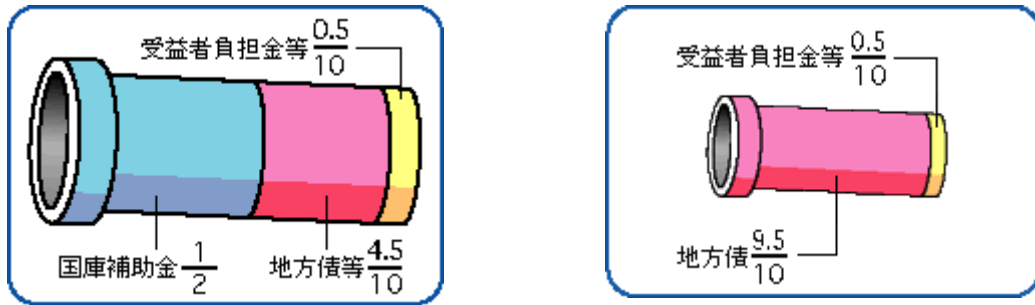
第3項 下水道の財政

下水道事業には2種類の費用が存在する。ひとつは下水道を建設する際にかかる建設費、もうひとつは完成後の下水道に対する維持管理費である。

(1) 下水道の建設費

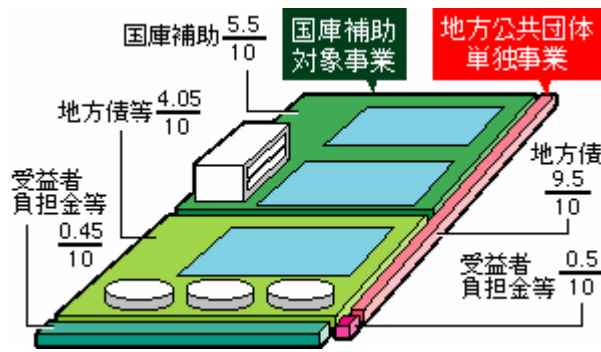
下水道事業は地方公共団体によって行われるが、その建設に必要な総額約2兆7000億円（平成16年）もの費用は、国からの補助金と地方債、そして²⁴受益者負担金等によって賄われる。また、下水道の建設には国庫補助対象事業と地方公共団体単独事業とがあり、大口径の下水道管や下水処理場の本体などの建設は国庫補助対象事業であるが、その他の小規模な下水道管や施設設備などの建設は、地方公共団体の費用で実施される。以上に述べた建設費の財源内訳を、公共下水道事業を例に示すと、下図のようになる。

図19 「下水道管建設費用の割合」



資料出所 社団法人 日本下水道協会「下水道の財政」

図20 「下水処理場」



資料出所 社団法人 日本下水道協会「下水道の財政」

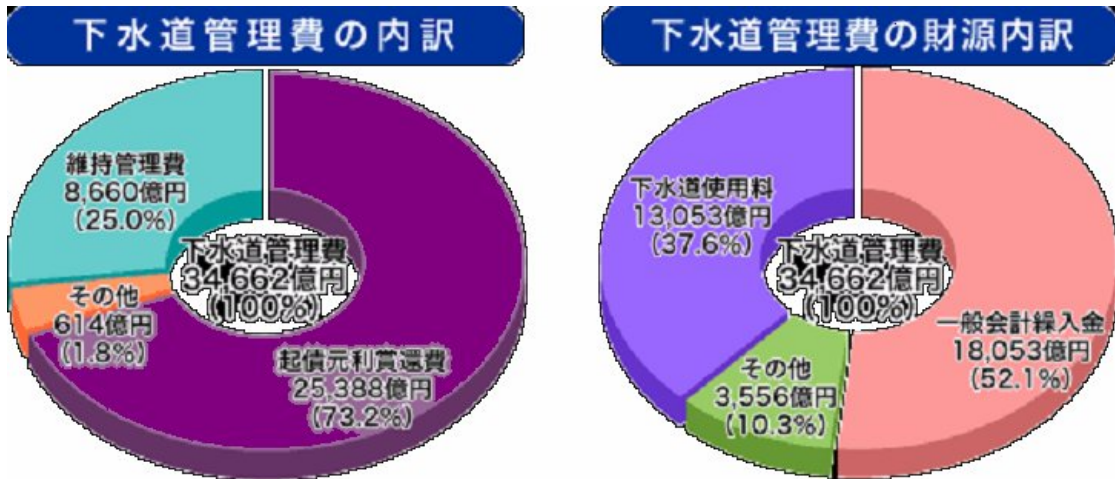
上の図より、下水道管と下水処理場の両事業において、国庫補助対象事業に対しては約半分の費用が国の援助によって賄われるが、残りの約半分は地方債発行などによって各地方公共団体が独自に資金調達を行う形となっていることが分かる。しかし、この財源内訳は第3章1節で述べたように、地方公共団体が自身の財政力に関係なく地方債を発行し、その発行された地方債を公営企業金融公庫が貸し出し審査無しに引き受けるという状況下で成立しえたものである。なぜなら、公営企業金融公庫が行ってきた総額約25兆円もの公的事業向け融資額のうち、約4割の10兆円もの資金が下水道事業に充てられていたからである。以上のことから、公営企業金融公庫が廃止されるにあたり、下水道事業における各地方財政の負担は非常に大きくなるのが懸念され、下水道普及率・着手率ともに更なる地域間格差の拡大を招くことが予想される。

(2) 下水道の維持管理費

²⁴都市計画法に基づいて地方公共団体が条例を定め、住民に下水道の建設費用の一部を負担させるというもの。受益者負担金は、土地の面積などに応じて算定される。

前述のように、下水道事業は建設活動によって施設数を増加させ、普及させることが重要であるが、同時に完成後の維持管理も重要である。下水道の管理費には、維持管理費用と起債元利償却費とがあるが、その財源は下水道の利用者から下水道使用料と地方公共団体の一般会計繰入金によって賄われる。

図 21 「下水道管理費の内訳・財源内訳」



資料出所 社団法人 日本下水道協会「下水道の財政」

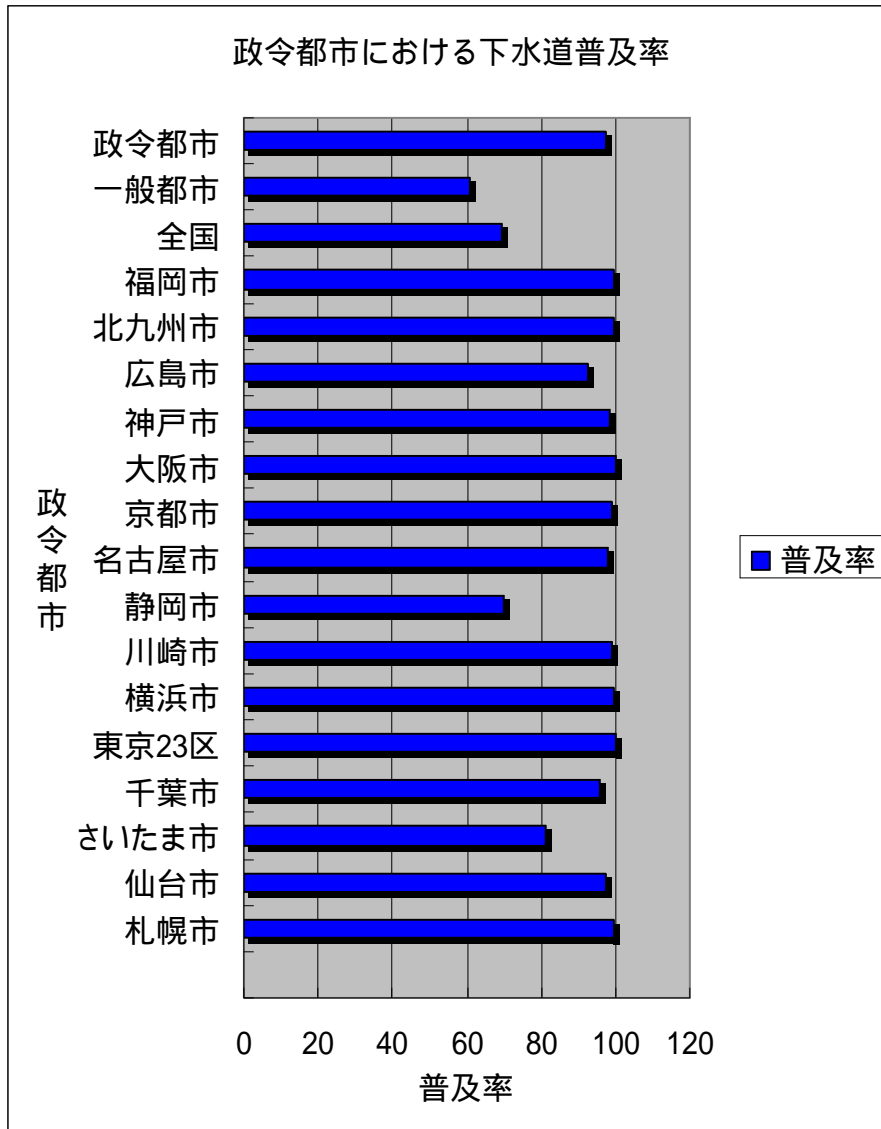
第4項 セーフティネット機能の必要性

以上のように、我が国における下水道の整備は地方公共団体の財政事情や地形的特質に大きく影響されるため、他のライフラインとは異なり普及率が低く、地域格差が大きくなってしまっている事実がある。

財源の内訳から分かるように、下水道事業の財政における地方公共団体の負担は大きく、特に建設費の工面においては地方債の比率が約半分を占めている。これまでは、公営企業金融公庫が地方債を購入することによって、地方公共団体は多くの資金を容易に調達することが可能であった。しかし、そういった状況下でさえ下水道の普及率が伸び悩んでいるのであるから、公営企業金融公庫が廃止されれば、必然的に資金調達は困難になる。財政力のある地方公共団体はまでも、財政難に陥っている地方公共団体においては深刻な問題であり、地域間格差は更に拡大していくことは明白である。

先に提示した都道府県別下水道普及率の図 18 からみても明らかなように、東京などの大都市における下水道の普及率は限りなく 100%に近いが、一方で 10%台に留まっている県もある。さらに、政令都市における普及率はほぼ 100%であるのに対し、一般都市の場合は 60%でしかない。

図 22 「政令指定都市による下水道普及率」



資料出所 社団法人 日本下水道協会「下水道の普及率と実施状況」

このように、政令都市や大都市近郊都市に下水道は集中的に普及しているが、一般都市との格差は依然として大きい。下水道事業を行う際には地理的問題等も生じるため、全国各地の下水道普及状態を東京などの大都市レベルまで達成させることは不可能である。しかし、下水道はナショナルミニマムとして最低限必要なレベルで全国的に普及させねばならない。

第4節 ナショナルミニマムのセーフティネット

そこで必要となってくるのが、セーフティネット機能である。前に述べたように、国家規模の公共事業である下水道事業は極めて純粋公共財に近い準公共財であり、地方公共団体ごとの独自の事業運営方法に委ねるだけでは、一向に地域間格差の是正がなされない。地域間

格差を是正し、全国的に安定的なナショナルミニマムの供給を行うためには、これまで公営企業金融公庫が担ってきたように、公営企業金融公庫に代わる新たな仕組みの中にもセーフティネット機能を残す必要がある。ただし、そのセーフティネット機能は、あくまでもナショナルミニマムの全国的な安定的供給を目的に限定したものとする。つまり、下水道が水道、ガス、電気といったライフラインと同等の供給レベルまでに達するまでを目安に補助を行い、その後はその他ライフラインと同様に地方公共団体独自のスタンス、もしくは民営化するなどして、それぞれ独立に事業運営させる。

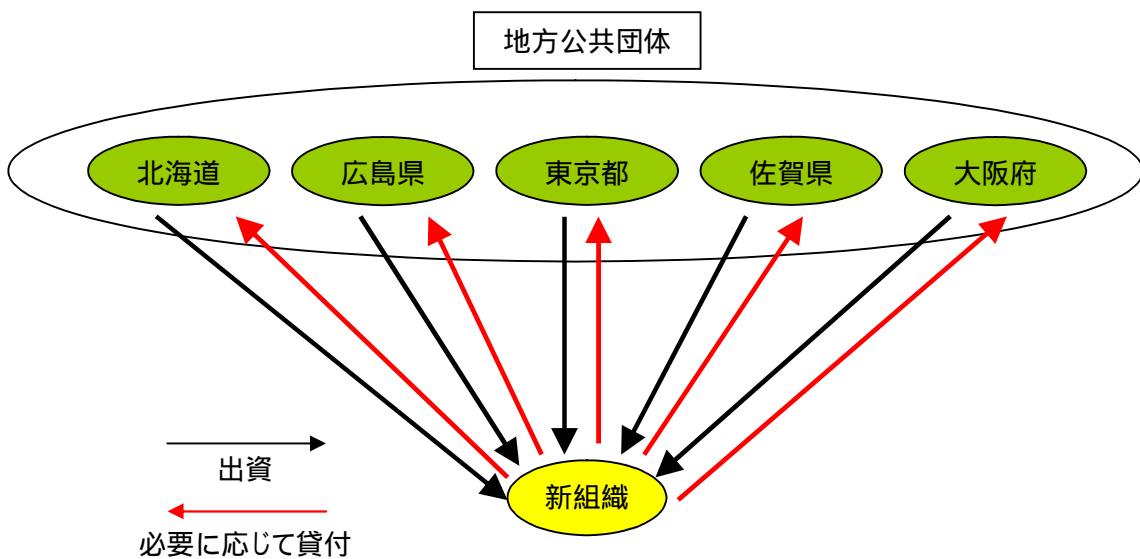
以上が我々の考えるセーフティネット機能であるが、次章ではその具体的な財源調達方法や、新たな仕組みの体系について述べていく。

第5章 新組織によるセーフティネット

我々は、第3章においてセーフティネットの必要性を主張し、第4章においてそのセーフティネットの必要な規模を限定した。つまり、ナショナルミニマムの性質を持つ準公共財に対してのみ、セーフティネット機能を残すべきだと考える。では、実際にどのような制度によって、このセーフティネットを実現させるのか。本章では、セーフティネット実現させる新たな組織の仕組みを考え、これを最終的に我々の提言とする。

第1節 政府方針としての新組織

図 23 「政府方針としての新組織概要図」



資料出所 行政改革推進本部「政策金融改革に係る制度設計」

まず、本節では新たな組織に関する現段階の政府方針と、我々の方針の同異について述べる。政府は、公営企業金融公庫を廃止後、その機能を継承する新たな組織の設立を決定している。これは、各地方公共団体の共同出資により設立されるもので、必要に応じて各地方公共団体に対し貸付を行うという組織である²⁵。また、国としては新たな出資・保証および

²⁵ 行政改革推進本部「政策金融改革に係る制度設計」,2006年,P.11.

人・もの・金のいずれにも関与を行わないとしている²⁶。この組織の目的は、地方公共団体に対するセーフティネットの役割を担わせるため²⁷とされており、その点は我々の結論と同意見である。すなわち我々はこの方針を肯定したい。しかし、実際の政府方針としての決定事項は上記に述べたものでしかなく、セーフティネットとしての役割についても、新組織は国の関与なく財政力の弱い地方公共団体のセーフティネットを担うものにする²⁸ことしか決定されていない。これに対し、我々は第3章、第4章において、セーフティネットの必要性と必要とされるセーフティネットの内容を明確にしてきた。そこで我々は、次節においてより具体的なセーフティネットを提言する。

ただし、政府方針と目的は同じくするものの、政府方針をそのまま踏襲することはない。ここでは、我々がこれまでに行ってきた分析の結果に基づいて、我々が最適である²⁹と考えるセーフティネット機能を担う新組織の概要を考える。したがって、その内容は、一部現在決定されている政府方針と異にするところがあることに注意してもらいたい。

第2節 提言としての新組織

第1項 新組織の概要

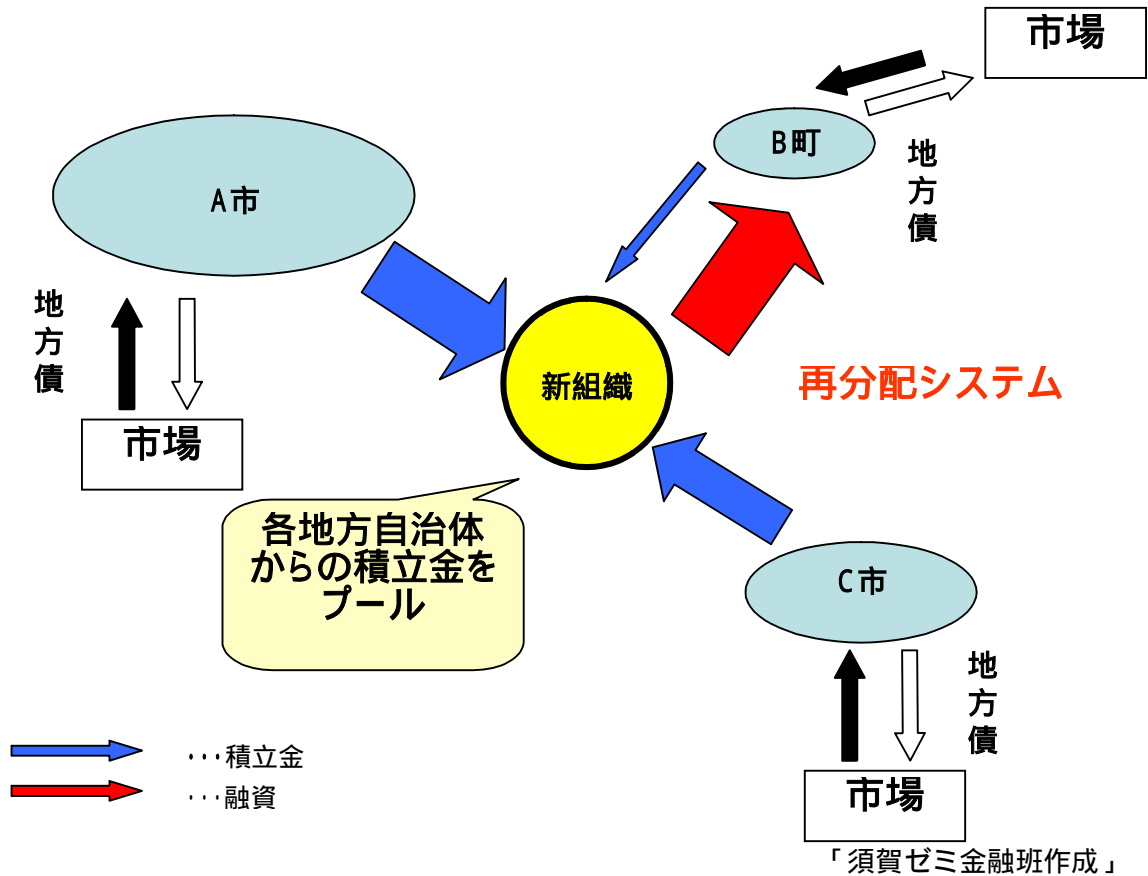
公営企業金融公庫に代わる新たな組織を創設するにあたって、それに付随するセーフティネット機能をこれまでの公営企業金融公庫と同規模で行うことは、極めて非合理的である。なぜなら分権型社会に移行する日本は、国から地方へ大幅に税源が委譲されてゆくということであり、国の税源が縮小されて小さな政府に移行していく過程では、保護的な優遇措置も縮小せざるをえないためである。したがって、国によるセーフティネット的役割も縮小しなくてはならないのである。こうして地方分権化を推進するうえでは、原則的に地方の行政サービスは地方の自立的な税収と自立的な信用借入資金に委ねられるべきであり、地方公営企業もこの例外ではない。我々もこのような地方分権型の将来ビジョンに賛同する立場で新たな組織へ適用するセーフティネット機能を創出していく。分権社会を目指す現状から考えられる新機関に採用すべきセーフティネット機能とは、“中央政府が政策的に優遇するセーフティネット機能”ではなく、“地方自治体の自立を促すセーフティネット機能”である。

その実現の前提として、まず我々は“地方自治体の共同出資による財源再分配機能を有する組織”を創出する。以下の図が我々の考える新たな組織の基本体系である。

²⁶ 行政改革推進本部「政策金融改革に係る制度設計」,2006年,P.11.

²⁷ 同資料,P.11.

図 24 「新組織 1」

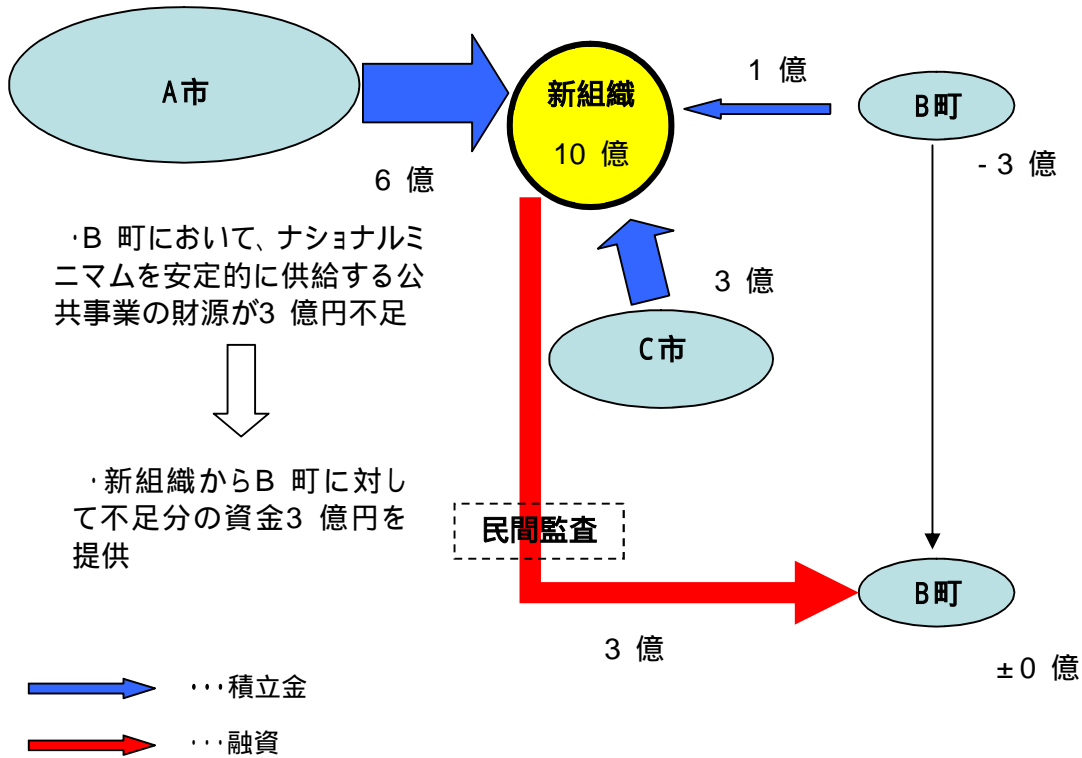


では、上図の具体的な説明をしていく。まず公営企業金融公庫が廃止されると、各地方自治体は自己の信用で地方債を発行し、資金調達することを余儀なくされる。例えばA市は規模が大きく財政力があり、容易に市場から財源を調達できる。しかし、一方でB町は非常に規模が小さい自治体であり、信用力の低さなどから地方債などによる市場からの資金調達は非常に困難になる。その結果、財源の確保ができる自治体とそうでない自治体との間の格差が拡大し、公共サービスなどの供給に差が出てしまう恐れがある。特に前章で例に挙げた下水道事業のように、ナショナルミニマムの供給に地域間格差があってはならない。

そこで我々が考案したものが、“地方自治体の共同出資による財源の再分配機能を有する組織”の創設である。この組織の仕組みには、“積み立て”という“再分配”の概念と、“保険”という“リスク分散”の概念を用い、極めてシンプルなものにした。つまり、地方自治体が共同で積立金をプールしておき、保険として不測の事態に備えるのである。積立金額は各自治体の財政力に基づいて決定し、A市のように財政力のある自治体ほど多く積み立て、逆にB町のように財政の苦しい自治体は少ない額を積み立てる。また、ここでいう不測の事態とは、あるナショナルミニマムの実施率が、資金不足によって最低限必要であるとされる基準に満たない自治体が発生してしまった場合などである。そのような場合に、新組織はナショナルミニマムの安定的供給を実現するため、ナショナルミニマムの供給資金が不足している自治体に対してのみ資金を提供する。したがって、この組織は本来の意味でのセーフティネット機能を果たすのである。

以下の図では、具体例を示して説明をする。

図 25 「新組織 2」



「須賀ゼミ金融班作成」

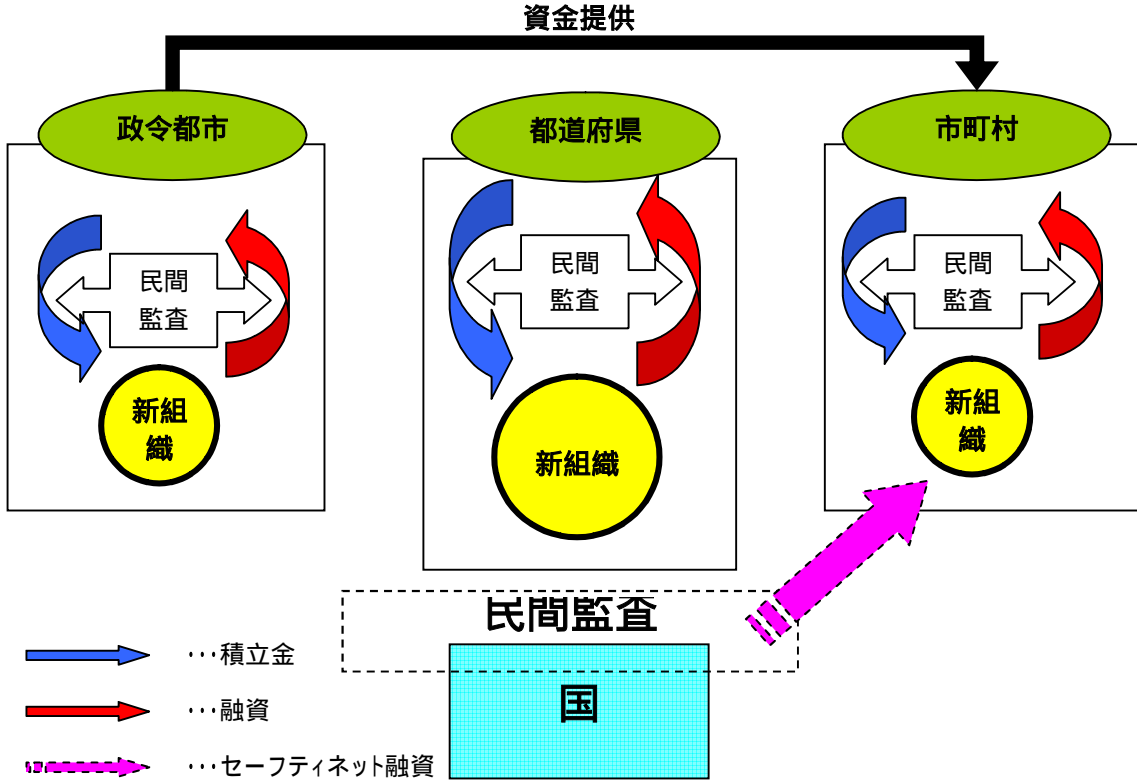
例のように、財政力のある A 市は 6 億円、財政力のない B 町は 1 億円、平均的な財政力の C 市は 3 億円を新組織へ積み立てておくとする。ここで仮に B 町において公共事業財源に 3 億円の不足が生じてしまったとしよう。そのような事態が起こった場合、新組織が機能し、B 市に対して不足分である 3 億円を出資することによって、B 市のナショナルミニマム供給水準を維持し、地域間格差の発生を防止する。ただし、出資を受ける際には監査を通過する必要があるとし、出資を受ける側の自治体は徹底的な情報開示を求められる。これは新組織の存在によるモラルハザードの発生を防ぐためであり、その監査の実施は民間に委託する。このような制度を用いることによって、地方自治体間での財源の再分配システムを確立し、公営企業金融公庫廃止によって生じる地方自治体のデフォルトリスクの分散や公共事業の地域間格差の是正が可能となる。

第 2 項 新たな組織に対する国のセーフティネット

前項では地方自立型のセーフティネット機能を担う新たな組織の創設を提案したが、現在の我が国における現実的な問題として、この地方自立型のセーフティネットだけでは巨額の借入れ需要が発生している下水道事業等への融資が可能であるとは思われない。それは前述した我が国における下水道事業の現状が如実にあらわしている。地方財政は下水道事業によってかなり逼迫しているところが多く、このような超長期でしか収益の回収がなされない上に、環境や雨水処理など市場価値に置き換えられないサービスに対しては、地方自治体間における資金の再分配だけでは困難を極めると予想される。つまり地方自立的なセーフティネ

ット機能を備えた組織を創設したとしても、殊にナショナルミニマムの安定的な供給に関しては国家政策的な関与が必要不可欠であると考え。そこで我々は、地方自立型のセーフティネットとは別にそれを補完する役割として、国家政策的なセーフティネットの新たな在り方を提言する。

図 26 「新組織 3」



「須賀ゼミ金融班作成」

前節において提案した新たな組織を基本形として、まず我々は地方公共団体を上図のように3つの規模に大別し、それぞれに新たな組織を設けた。なぜなら、都道府県、政令都市、市町村はそれぞれ規模が異なる地方自治体の単位であり、それら全てを1つの組織で包括的に管理・運営することは極めて困難だからである。また、仮に可能であったとしても非効率的である可能性が高いと思われる。ただし、都道府県は地方自治体の最大単位であり信用力も高いことから、都道府県間のセーフティネット機能としての新組織には、中央本部的な位置づけを与える。この中央本部的な位置づけの重要性については後に述べる。

では、まずは全体的な資金の流れを述べていく。都道府県、政令都市、市町村は前節で述べた基本体系に基づき、それぞれの新組織へ資金の積み立てを行い、地方自立型のセーフティネット機能を維持させる。しかし、前述のように我が国における地方財政の現状では、市町村レベルにおけるセーフティネットは機能しないことが予想される。なぜなら、多くの市町村が財政難に直面しており、最重要課題である下水道事業等のナショナルミニマムを供給する公共事業に充てる資金さえ十分に調達できない状態だからである。

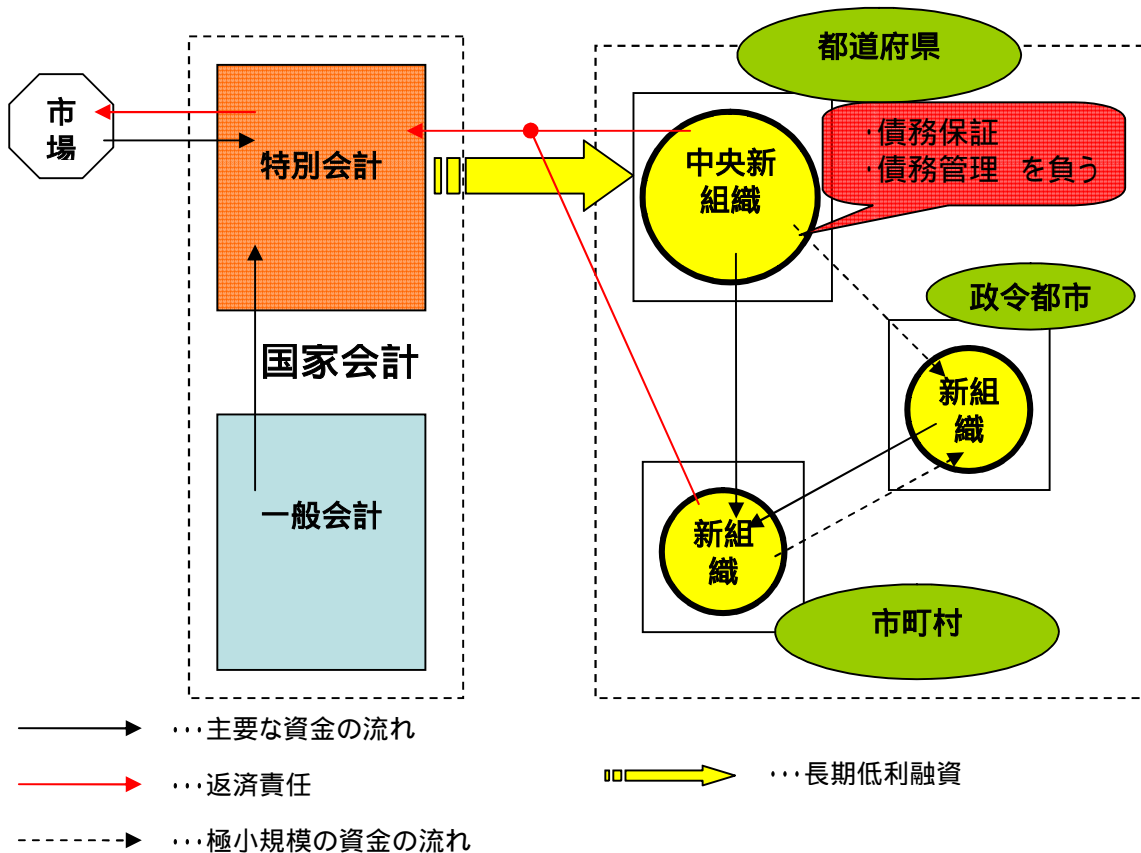
そこで第1ステップとして、政令都市の新組織から市町村の新組織への積立金譲渡を行う。第4章で提示したデータからみても明らかのように、政令都市における下水道普及率は公営企業金融公庫からの集中的な融資も相まって、ほぼ100%の水準であり、下水道はナ

ショナルミニマムとして安定的に供給されているといえる。よって政令都市が進むべき下水道事業の次の段階は、下水道の質の向上など早急に必要とされる課題ではないと考えられるため、新組織に積み立てられた資金を市町村の新組織へ譲与することが可能である。

これによって、市町村の新組織が不足していた資金をほぼ補完できると思われるが、問題はそれでも資金が不十分な場合である。そのような状況に陥った場合には、第2のステップとして中央政府が国税を財源とし、市町村の新組織に対して直接的に補助金の融資を実施する。ただし、セーフティネットとしての最低限の金額を、純粋公共財的な準公共財を供給する事業にのみ与えるものとし、その融資の際には民間の監査を通過する必要があるとする。(具体的に、どの程度のナショナルミニマムの供給・実施率を最低水準とするかは、ここでは述べない。ただし、低水準から初め、段階的に水準を上げていくこととする。というのは、低水準から段階的に水準を上げていくことによって、地域間の格差は是正され、各地域とも均等にナショナルミニマムの供給・実施率を向上させていけるからである。) 以上のように、中央政府は市町村への援助を必要最低限に抑えることによって本来あるべきセーフティネットの役割を担い、地方自治体の自立を促して段階的に地方分権化を推進していく。

以上で、ナショナルミニマムを安定的に供給するための“中央政府が政策的に優遇するセーフティネット機能”は確立できた。しかし我々の目標は、そのセーフティネット機能を地方分権化の推進とともに減少させていくことにより、最終的な中央政府によるセーフティネット機能を完成させることにある。我々が考案したセーフティネットの最終形態は下図の通りである。

図 27 「新組織 4」



「須賀ゼミ金融班作成」

我々が考案した最終的な体系においては、中央政府から市町村に対する直接的なセーフティネット機能は完全に排除される。このような体系に行き着いた理由は、地方分権化に伴って都道府県の役割が小さな中央政府のように、内部の自治体を統制する役割を期待されていることによる。そして、地方自治体間の金融システムに変更はないが、ここでは都道府県における新組織を中央新組織として中央政府的な役割を担わせている。ただし、この中央新組織がその役割を発揮するのは、大規模な新公共事業等を実施する際に、地方自治体内だけでは資金を調達しきれない場合などである。

前段階の体系においては、市町村における新組織の資金調達要求が民間の監査を通過すれば、中央政府から直接的に融資を受けることが可能であったが、この最終的な体系においては都道府県が資金調達の仲介に入るのである。そして借り入れの際に生じる債務保証、債務管理等の責任は、一貫して都道府県の中央新組織が背負うこととする。こうすれば、中央新組織は市町村における新組織が借り入れ資金を返せなくなった場合に、その債務の責任を負わなければならないので、慎重にその融資の妥当性を検証することになり、モラルハザードの防止にも直結する。また都道府県はその市町村の事情を中央政府よりも把握していることから、地方の内実に適した融資の判断が可能であるというメリットを活かせる。このようにして、融資の必要性を過大に述べる危険性が高い借り手としての市町村よりも、より中立的に判断を下せる都道府県に責任と権限を与えることによって規律を維持させ、都道府県に地方分権への潮流に則した内部の管理統制と調整機能を持たせることができる。こうして都道府県の中央新組織が一括して債務リスクを負うことで、国が負うデフォルトリスクは以前に比べて大幅に小さくなる。なぜなら規模が小さく財政力の弱い自治体単位である市町村の財政破綻に比べて、都道府県の破綻はより可能性が低いからである。

つまり、中央政府は市場に対して国債等の償還義務を負い、そうして調達された資金を利用する市町村は国に対して返済義務を負い、都道府県は市町村が抱えた債務を保証しデフォルトリスクを負うのである。このように、市場から調達する資金で国が市町村への融資を行うスキームは以前と同様であるが、国のセーフティネットとしての役割を最低限まで抑えると同時に、国と地方の抱える責任の分担が明確となる。以上が我々の提言する、“国が担うべきセーフティネットの最終形態”であり、“公営企業金融公庫の廃止後に創設される新しい仕組みの望ましい姿”である。

第6章 おわりに

我々は本論文にて、一貫して公営企業金融公庫の後継となる組織には財政力の弱い地方公共団体に対するセーフティネットが必要であると述べてきた。というのは、公営企業金融公庫が担ってきたセーフティネット機能が公営企業金融公庫の廃止とともに無くなるのであれば、地方間によって、その公共財供給に格差が生まれてしまう可能性が懸念されるからである。これに対する反対意見として述べられている「暗黙の政府保証」の無効性については第3章で説明した。したがって、後継となる新組織には、セーフティネット機能を継承させるべきである。しかし、実際の地方公共団体の行っている事業（つまり、公共財の拡充）には、公共財的性格を持たないものも現れてきたといえる。そこで、第4章において、セーフティネット機能が必要となる地方公共団体の事業とはどのようなものであるのか、改めて分析を加えた。そして、セーフティネット機能を残すべき事業について、ナショナルミニマムの達成に関わる事業に限定すべきであるという結論に至る。

この結論を元に、具体的にセーフティネット機能を有した新組織の概要を考えたのが、第5章である。その概要とは、まず、新組織を地方公共団体の規模別に設立する。そして、その設立した各新組織は、各規模の地方公共団体全体から資金を徴収し、どこか地方公共団体が必要最低限な公共財拡充のための資金を確保できなくなった場合に、その徴収していた基金から低利貸し出しを行うというものである。さらに、もし新組織の保有する資金だけでは足りなくなった場合に、貸し出しを行うことができる資金が足りないからといって、地方公共団体間によって生じる格差を許すということはいえない。そこで、そのような状態に陥ったときは、国によってセーフティネット融資が行われるようにする。ただし、地方公共団体と新組織の間にも、国と新組織の間にも、規律が働かなければ国への依存が助長されてしまうかも知れないため、これを防ぐためにも、この組織の間には、必ず民間監査組織を導入するようにする。以上が、我々の考える新組織の概要であり、本論文の提言である。

参考文献

- 日本経済新聞社編（2006年）『金融入門 第5版』
- 足立伸（2006年）『地方債に対する国の暗黙の保証』財務省財務総合政策研究所研究部
- 金子しのぶ（2005年）『地方債制度改革における論点』みずほ総合研究所
- 小池拓自（2006年）『政策金融改革』『ISSUE BRIEF』第534号
- 丹羽由夏（2006年）『政策金融改革 1』農林中金総合研究所
- 丹羽由夏（2006年）『政策金融改革 2』農林中金総合研究所
- 丹羽由夏（2006年）『政策金融改革 3』農林中金総合研究所
- 丹羽由夏（2006年）『政策金融改革 4』農林中金総合研究所
- 丹羽由夏（2006年）『政策金融改革 5』農林中金総合研究所
- 丹羽由夏（2006年）『政策金融改革』農林中金総合研究所
- 丹羽由夏（2005年）『財投機関債と地方債の行方』農林中金総合研究所
- 丹羽由夏（2005年）『進展が期待される政策金融機関の改革』農林中金総合研究所
- 丹羽由夏（2004年）『政府系金融機関における資金調達の変化』農林中金総合研究所
- 丹羽由夏（2002年）『特殊法人改革下の公営企業金融公庫』農林中金総合研究所
- 丹羽由夏（2002年）『特殊法人改革と政策金融』農林中金総合研究所
- 細谷芳郎（2004年）『図解 地方公営企業法』第一法規
- 金融調査研究会（2005年）『政策金融改革のあり方について〔提言〕』
- 全国銀行協会（2000年）『政府系金融機関の抜本的改革に向けた提言』
- 土居丈朗「三位一体改革をめぐる義務教育費国庫負担のあり方」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/001/05060101/002_01.pdf
- 公営企業金融公庫（2006年）「平成18年度投資家説明会資料」
<http://www.jfm.go.jp/ir/main/180804siryou.pdf>
- 行政改革推進本部（2006年）「公営企業金融公庫の概要」
http://www.gyokaku.go.jp/genryoukourituka/dai14/siryou3_1.pdf
- 行政改革推進本部（2006年）「政策金融改革に係る制度設計」
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinyu/seido.pdf>
- 地方債協会「共同債」
<http://www.chihousai.or.jp/03/01.html>
- 地方債協会「個別債」
<http://www.chihousai.or.jp/03/02.html>
- 首相官邸 会議等一覧 行政改革推進本部「政策金融改革に係る制度設計 概要」
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/060627gaiyou_1.pdf
- 総務省「日本の長期統計系列」第五章 財政
<http://www.stat.go.jp/data/chouki/05.htm>
- 総務省「統計で見る都道府県のすがた」
<http://www.stat.go.jp/data/ssds/5a.htm>
- 財務省「9.公営企業金融公庫」『財政金融統計月報』第623号

http://www.mof.go.jp/kankou/hyou/g623/623_j.pdf

厚生労働省「水道ビジョン案」

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/vision2/dl/sankou1.pdf>

国土交通省 都市・地域整備局 下水道部「下水道の多様な役割」

<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sewerage/yakuwari.html>

国土交通省 都市・地域整備局 下水道部「汚水処理の普及」

http://www.mlit.go.jp/crd/city/sewerage/yakuwari/osui_fukyu.html

国土交通省 都市・地域整備局 下水道部「下水道資源・施設の活用」

<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sewerage/yakuwari/yukouriyou.html>

国土交通省 都市・地域整備局 下水道部 下水道資料室「処理人口普及率等」

<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sewerage/data/fukyu.html>

国土交通省 都市・地域整備局 下水道部 下水道資料室「下水道の財源」

<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sewerage/data/basic/zaigen.html>

日本下水道協会「下水道の役割」

http://www.jswa.jp/05_arekore/02_effect/index.html

日本下水道協会「下水道の財政」

http://www.jswa.jp/05_arekore/05_zaisei/index.html

日本下水道協会「下水道の普及率と実施状況」

http://www.jswa.jp/05_arekore/07_fukyu/index.html