

ISSUE BRIEF

公営企業金融公庫の廃止

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 556(2006.12.12.)

はじめに

公営企業金融公庫とは

- 1 公営企業金融公庫の概要
- 2 設立の経緯
- 3 貸付の状況
- 4 資金調達状況

公営企業金融公庫の改革

- 1 橋本内閣の特殊法人改革
- 2 小泉内閣の特殊法人合理化計画
- 3 政策金融改革の議論

公営企業金融公庫廃止後の仕組み

- 1 新たな仕組みの設計
- 2 後継機関の設計上の論点

おわりに

公営企業金融公庫は、第 164 回国会で成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成 18 年法律第 47 号)に基づいて、平成 20 年度に廃止される。地方公共団体のための資金調達は、資本市場などを活用する仕組みに移行する。政府の「政策金融改革に係る制度設計」によれば、廃止される公営企業金融公庫の後継機関として、地方公共団体が共同で資金調達を行なうための新組織が設立される。

公営企業金融公庫の廃止を含む法案審議に先立って、同公庫設立の経緯、近年の活動状況、これまでの見直し議論、最近の識者の意見などを整理した。後継組織設立の必要性、普通会計への資金供給の是非、多額の引当金の帰属などについて、抜本的な議論を行うことが必要である。地方財政についての全体的な検討を踏まえて、新しい時代に即した仕組みを構築することが求められている。

財政金融課

こいけ たくじ
(小池 拓自)

調査と情報

第 5 5 6 号

はじめに

公営企業金融公庫(以下、「公営公庫」とする。)は、第164回国会で成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律¹」(平成18年法律第47号。以下、「行革推進法」という。)の第7条に基づき、平成20年度に廃止される。同法は、「地方公共団体のための資金調達を公営公庫により行う仕組みは、資本市場からの資金調達その他金融取引を活用して行う仕組みに移行させる」と定めている。

行革推進法の制定を受けて、政府の政策金融改革推進本部と行政改革推進本部は合同で、「政策金融改革に係る制度設計²」(以下、「制度設計」とする。)を決定した(平成18年6月27日)。「制度設計」によれば、廃止される公営公庫の後継機関として、地方公共団体(以下、「地公体」とする。)が共同で資金調達を行うための新組織が設立される。公営公庫廃止の法案は、平成20年10月の政策金融機関の統廃合を睨み、次期通常国会に提出される予定である。

本稿は、廃止される公営公庫について、設立の経緯、近年の活動状況、これまでの見直し議論、最近の識者の意見などをまとめて、公営公庫の廃止をめぐる論点を整理する。

公営企業金融公庫とは

1 公営企業金融公庫の概要

公営公庫は、公営企業金融公庫法(昭和32年法律第83号)を根拠法として、昭和32年に設立された。それは、総務大臣と財務大臣を主務大臣として、政府(産業投資特別会計)が全額出資する政府系金融機関である。

公営公庫の使命は、地公体の運営する上下水道、交通、病院などの地方公営企業³に低利かつ長期の資金を供給し、住民の福祉の増進に寄与することである。公営公庫は、政府保証債を中心とする債券を発行して、市場から資金を調達している。その資金は、主に、地方の公営企業会計の地方債⁴(公営企業債)を引き受けるために、地公体に貸付けられる。

2 設立の経緯⁵

(1) 戦前の状況

地公体への貸付を担う金融機関の源流は、明治時代に創設された日本勧業銀行(戦後は普

¹ 行革推進法は、特別会計改革、総人件費改革などとともに、政策金融改革を、行政改革の重点分野と定め、改革の基本的な方針を打ち出している。政策金融改革については、政策金融機能の大幅な絞り込み、貸付残高の対GDP比率の半減、政策金融機関の統廃合などが定められている。政策金融改革の経緯については、拙稿「政策金融改革 - その経緯と今後の課題 -」『調査と情報 - ISSUE BRIEF -』534号、2006.4.10.を参照。

² 政策金融改革推進本部・行政改革推進本部「政策金融改革に係る制度設計」2006.6.27。
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/060627honbun_1.pdf>

³ 公営企業金融公庫法の第2条は、公営企業を、「地方公共団体が行う事業のうち、主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもつて充てるもので政令で定めるもの」とし、公営企業金融公庫法施行令(昭和32年政令第79号)第1条は、引受けの対象となる公営企業の18事業を明示している。

⁴ 地方債とは、地公体が1会計年度を超えて行う借入れで、その形式には証書借入れ又は債券発行の形式がある。地方財政は、普通会計と公営事業会計に区分され、公営事業会計には、公営企業会計、収益事業会計、国民健康保険事業会計などがある。公営公庫が資金を提供する地方債は、公営企業会計に区分される。

⁵ 以下の歴史に関する記述は、主に次の資料を参照した。後藤博・松本享「公営企業金融公庫の成立の経緯と業績(上)」『自治研究』38巻6号、1962.6、pp79-108.; 公営企業金融公庫編『公営企業金融公庫40年史』1998、pp57-68.; 榎原勝美「公営企業金融公庫」『時の法令』838号、1973.11.3、pp.26-32.

通銀行に転換)にある。日本勧業銀行は、業務の1つとして、債券を発行して資金を調達し、地公体の公益事業に対して融資を行っていた。日本勧業銀行、大蔵省預金部(後の資金運用部)、逓信省簡易保険局の3つの機関が、戦前の地方団体への金融を支えていた。

昭和の初頭には、経済の悪化によって、地方金融が逼迫した。その打開策として、地方公共団体金融機関(地方信用金庫、地方団体中央金庫など)を設置する構想が複数提言された。しかし、戦時経済体制に移行するなかで、これらの構想は実現しなかった。

(2) 戦後の議論

終戦後、占領軍の方針によって、地方債の資金源は、大蔵省預金部を原則とすることとされた。昭和27年、地方債の市場公募が開始されたものの、民間の資金需要が旺盛であったため、その消化は不調となり、募集条件が悪化(地方債利率の上昇)するようになった。

公募地方債の消化を円滑にするために、地公体のための中央金融機関を設置する議論が始まった。自治庁(当時)は、地方団体中央金庫、地方債証券公庫などの設置を提案した。一方、厚生省(当時)は水道金融金庫を、建設省(当時)は水道公団の設立を主張した。

(3) 公営企業金融公庫の設立

自治庁の地方団体中央金庫構想については、預金を扱うことや政府資金を導入することについて、異論が少なくなかった。このため、地方債共同発行機関に機能を絞った地方債証券公庫構想が浮上した。しかし、大蔵省(当時)が、(地方債全般ではなく)さらに目的を限定することを主張し、地方の投資事業に融資する機関(公営公庫)の設立が有力となった。

昭和32年に成立・施行された公営企業金融公庫法は、公営公庫の貸付対象を公営企業に限定する⁶、公営公庫の貸付は長期として、地公体への短期融資、債務保証、既発公募債の借換融資などは対象としない、国は公庫の出資金は負担するが、資金の量的な補完は行わない、などと定めている。

(4) 業務範囲の拡大

設立当初においては、地方公営企業向けの長期貸付が基本業務とされていたが、時代の要請を受けて、短期貸付(昭和34年度)、農林漁業金融公庫からの受託貸付(昭和35年度)が開始された。昭和41年度には、特別利率制度が創設され、国庫補給金(昭和42年度から平成12年度まで)や公営競技納付金(後述)を財源とした低利融資が可能となった。

昭和47年度には、地方道路公社や土地開発公社に対する融資が開始された。さらに、昭和52年度から、普通会計事業(公営住宅、臨時地方道整備事業、臨時河川等整備事業及び臨時高等学校整備事業)への融資が開始された⁷。

3 貸付の状況

(1) 貸付の仕組みと貸付先

公営公庫は、国全体の地方債計画に基づき、総務大臣等の同意又は許可のある地方債に対して貸付を行っている。平成17年度の長期貸付実績は1.4兆円、平成17年度末の貸付

⁶ 自治庁の当初案では、新機関の名称は「公営事業金融公庫」であったが、貸付の範囲を限定するため、「公営企業金融公庫」となった(公営企業金融公庫編 同上,p.68.)

⁷ 自治省は、昭和51年度に、公営企業金融公庫を地方団体金融公庫に改組して、その貸付対象を普通会計債に拡大することを提案した。大蔵省の反対によって、この構想は実現しなかったが、一部の普通会計事業への融資が実現することになった(同上,pp205-209.)

残高は 24.8 兆円となっている(表 1)。

貸付の事業別内訳を見ると、下水道・水道などの公営企業が主要融資先である。普通会計に区分される臨時地方道整備事業への貸付も大きな比率を占めているが、道路公社等への貸付は 1%未満となっている。

貸付は最長 28 年(平均 25 年)の固定金利で実施される。その基準利率は資金調達コストとしているが、新規貸付の 99%には、基本公営企業健全化基金(後述)などを財源として、基準金利よりも 0.3%から 0.35%低い利率が適用されている。

表 1 事業別長期貸付の状況

	長期貸付残高 (億円,%)		長期貸付実行額 (億円,%)	
	平成 17 年度末		平成 17 年度	
公営企業計	179,437	72.5%	10,708	77.7%
下水道	97,792	39.5%	5,899	42.8%
水道	49,743	20.1%	2,503	18.2%
交通	16,469	6.7%	1,145	8.3%
病院	4,572	1.8%	742	5.4%
その他	10,861	4.4%	419	3.0%
普通会計計	66,004	26.7%	3,026	22.0%
臨時地方道	53,300	21.5%	2,609	18.9%
公営住宅	8,198	3.3%	284	2.1%
その他	4,507	1.8%	134	1.0%
道路公社等	2,217	0.9%	45	0.3%
合計	247,659	-	13,779	-

(注) 端数のために、合計は必ずしも一致しない。

(出典) 公営企業金融公庫『業務報告書 第 49 事業年度』より作成(URL は脚注 29)

(2) 貸付の健全性

公営公庫の貸付先は、地公体に限定されている(地方公社向けは、地公体の保証付き)。貸付対象は、総務大臣等の同意又は許可を要し、金融再生法に基づく開示債権分類では、公営公庫の貸付債権は、すべて正常債権とされている。しかし、公営公庫の貸付の本質的な健全性を考えるためには、地方債許可制度の廃止と協議制度への移行(平成 18 年度)、地方財政の実情、地方公営企業の経営実態などに留意すべきであろう。

平成 16 年度決算によれば、地方公営企業は、全国で 10,979 事業あり、決算規模は 21.6 兆円となっている。黒字事業は、9,196 事業(86.3%)、赤字事業は、1,460 事業(13.7%)となっており、地方公営企業全体の収支は 2,590 億円の黒字である(表 2)。しかし、ほとんどの事業は、料金収入などでは歳入が不足するため、他会計から 3.6 兆円もの繰入⁸を行っており、実態は大きな「赤字」である。

表 2 地方公営企業の決算状況(平成 16 年度)

(金額単位: 億円)

	事業数		決算規模		総収支	繰入金	黒字事業数	赤字事業数
水道	2,966	27%	46,139	21%	2,311	2,806	2,557	392
工業用水道	148	1%	2,587	1%	194	277	120	23
交通	108	1%	14,026	6%	▲638	2,162	70	40
電気	130	1%	1,469	1%	99	7	124	4
ガス	46	0%	1,300	1%	▲53	3	28	19
病院	726	7%	47,319	22%	▲1,261	7,059	256	472
下水道	4,342	40%	68,550	32%	931	21,239	3,834	219
その他	2,513	23%	34,535	16%	1,006	2,852	2,207	291
合計	10,979		215,925		2,590	36,405	9,196	1,460

(注) 黒字・赤字事業数は決算対象事業数(建設中のものを除く)のため、年度末事業数とは一致しない。

総収支 は、マイナスを意味する。

(出典) 総務省『平成 16 年度 地方公営企業決算の概況』2006.より作成

⁸ 「他会計繰入金は、一般財源の 7%にも及んでいる。」(宮本憲一・遠藤宏一編『セミナー現代地方財政』勁草書房,2006,pp.167-172.)

地方公営企業の経営を支える地公体の財政は、必ずしも余裕があるものではない⁹。公営公庫の貸付の健全性は、貸付先である地方公営企業の経営実態ならびに地方公営企業を支える地公体の債務負担状況を勘案して、議論すべきであろう。

4 資金調達の状況

(1) 債券による調達

公営公庫の債券発行実績は 1.8 兆円(平成 17 年度)、残高は 21.8 兆円(平成 18 年 3 月末)となっている(表 3)。資金調達の主軸(残高の 75%、発行の 60%)は、政府保証が付された債券である。残高・発行の 20%弱にあたる縁故債は、主に地方公務員共済組合連合会によって引受けられている。財政投融资改革によって導入された非政府保証の財投機関債は、発行高のシェアが 20%を超えたものの、残高シェアは 6.5%に過ぎない。

表 3 債券発行状況

	債券残高 (億円,%)		債券発行高 (億円,%)	
	平成 17 年度末		平成 17 年度	
政府保証債券	162,870	74.6%	10,837	59.6%
国内債	152,759	70.0%	9,540	52.5%
外債	10,111	4.6%	1,297	7.1%
縁故債券	41,182	18.9%	3,350	18.4%
財投機関債	14,200	6.5%	4,000	22.0%
合計	218,252	-	18,187	-

(出典) 公営企業金融公庫『業務報告書 第 49 事業年度』より作成(URL は脚注 29)

このように、公営公庫の資金調達は、財投融资資金ではなく、債券発行によって市場からなされている。しかし、政府保証や縁故債引受けが主力をなしており、資金調達への国の関与は顕著である。

(2) 出資金、基金、引当金

政府(産業投資特別会計)は、公営公庫の資本金を全額出資している。設立時、5 億円であった資本金は、順次増強され、昭和 63 年度に 166 億円となり、現在に至っている。

公営公庫の貸付金利を調達コストよりも低い利率とするために、基本公営企業健全化基金と利差補てん引当金がある。基本公営企業健全化基金とは、地公体の施行する公営競技(地方競馬、競輪、オートレース、競艇)から納付された公営企業納付金を原資とする基金(平成 18 年 3 月末残高: 8,739 億円)である。利差補てん引当金(平成 18 年 3 月末残高: 1,787 億円)は、国の一般会計からの補給金が平成 13 年度に廃止された見合いで創設された。

平均 25 年の長期固定貸付に対して、10 年満期債券による資金調達が中心となっているため、長期の貸付期間中に、調達サイドでは借換が必要となる。借換時に調達金利が上昇していれば、貸付金利との間に逆ザヤが発生する。このように、公営公庫には大きな金利リスクがある。このリスクに備える債券借換損失引当金が平成元年度に創設された。現在の残高は、2.6 兆円(平成 18 年 3 月末)となっている。

出資金に加えて、合計 3.7 兆円の基金や引当金(基本公営企業健全化基金、利差補てん引当金、債券借換損失引当金)の存在が、公営公庫の低利貸付を可能にしている。

⁹ 財政再建団体の申請を予定している夕張市向けの公営公庫の貸付は、24 億円と報道されている(「札幌発 夕張ショック自治体融資に波紋(列島金融ファイル)」『日経金融新聞』2006.8.22.)。普通会計に公営企業会計などを加えた地公体の債務負担度を測る、「実質公債費比率」では、破綻した夕張市以上に借入金返済の負担が大きい地公体が複数ある(「自治体の借金に新指標 公営企業も対象「実質公債費比率」」『朝日新聞』2006.11.8.)。

公営企業金融公庫の改革

1 橋本内閣の特殊法人改革

橋本内閣(平成8年 - 平成10年)は、行政改革¹⁰の一環として、特殊法人の見直しを行い、その廃止、独立行政法人化、民営化を検討・実施した。政府系金融機関については、国民金融公庫と環境衛生金融公庫の統合(現国民生活金融公庫)、日本開発銀行と北海道東北開発公庫の統合(現日本政策投資銀行)が決定された¹¹。公営公庫については、国庫補給金の廃止(3年後の平成13年度に全廃)、普通会計事業貸付の縮小などが決定された¹²。

閣議決定前は、自民党行政改革推進本部において、公庫形態から地方出資の組合への移行、融資範囲の限定、政府保証の廃止などが議論されていた。しかし、地公体からの公営公庫存続と機能強化の強い要請があり、改革の範囲は、国庫補給金の廃止などに限られた¹³。

2 小泉内閣の特殊法人合理化計画

小泉内閣は、森内閣が閣議決定した「行政改革大綱」に沿って、「特殊法人等改革基本法」(平成13年法律第58号)を平成13年6月に成立させ、163の特殊法人及び認可法人を改革対象とする「特殊法人等整理合理化計画¹⁴」を、同年12月に閣議決定した。

同合理化計画によって、日本道路公団などの各種特殊法人の改革が開始された。政府系金融機関では、住宅金融公庫が、その融資業務を縮小し、証券化業務を中心とする独立行政法人となることが決まった。公営公庫は、貸付規模の縮減、業務範囲の見直し、政府出資と政府保証債の縮減などの措置の実施を求められた。また、政策金融改革の一環として、業務範囲、規模、組織などが見直しが、経済財政諮問会議で行われることになった。

3 政策金融改革の議論

(1) 平成14年の議論

「特殊法人合理化計画」を受けて、経済財政諮問会議は、平成14年10月「政策金融の抜本的改革に関する基本方針¹⁵」を取りまとめた。この方針において、政策金融の業務範囲を、公益性が高く、かつリスク評価が困難な領域に限定するとの基準が定められた。組織については、政策金融が担うべき機能を絞り込んだ上で、整理・合理化・統合などによって合理化を図ることとされた。このほか、公営公庫を含めた政府系金融機関の存続事由やガバナンスを抜本的に見直す内容が盛り込まれた(表4)。

しかし、不良債権問題などによって、当時の金融環境は極めて厳しい情勢であったため、経済財政諮問会議は、平成16年度末までを“不良債権処理集中期間”とし、平成17年度

¹⁰ 橋本6大改革(行政改革、財政構造改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革、教育改革)の1つ。行政改革においては、行政のスリム化を目指して、中央省庁の再編や規制緩和の推進が行われた。

¹¹ 日本輸出入銀行と海外経済協力基金の統合(現国際協力銀行)は、村山内閣時代に決定されていた(平成7年3月31日閣議決定)

¹² 「特殊法人等の整理合理化について」(平成9年9月24日閣議決定)

¹³ 松崎茂「特殊法人等の整理合理化について 公営企業金融公庫関係」『地方財政』36巻12号、1997.12、pp.118-133。

¹⁴ 「特殊法人等整理合理化計画」2001.12.1.<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/1219tokusyu.html>>

¹⁵ 「政策金融の抜本的改革に関する基本方針」2002.10.7。

<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/0228/item4.pdf>>

から 19 年度までを政策金融機関の見直しの検討及び準備期間、平成 20 年度を実施時期とするなど、改革の実施を先送りした(「政策金融改革について」¹⁶、平成 14 年 12 月 13 日)。

表 4 「政策金融の抜本的改革に関する基本方針」(公営公庫改革に関わるポイント抜粋)

- 公益性が高くとも、リスク評価が困難でない場合には、政策金融で行う必要はない。補助金などの他の政策手段と比較し、コスト最小化の観点から、厳格な検証を行うことが必要である。
 - 長期、固定、低利を含め民間ではできない場合であっても、そのみをもって政策金融の存在が正当化されるわけではないことに留意する必要がある。
 - PFI・PPP 等の官民協調方式による事業手法において真の民間資金活用の一層の推進を図る。
 - 経営責任者任用において、民間人登用も含め適材適所の考え方に立つ。
 - 存続の必要性やコストをふまえた妥当性が国民によって正しく監視されるよう、情報開示を徹底する。
- PFI : Private Finance Initiative、PPP : Public Private Partnership 共に公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法。PPPの方が、官民協調の度合いが高い。

(2) 平成 17 年の議論

平成 16 年度末までの「不良債権処理集中期間」において、大手銀行を中心に民間銀行の不良債権処理が進んだ。平成 17 年 2 月 28 日の経済財政諮問会議では、政策金融改革を早期かつ具体的に検討することが了承された。

議論が再開された時期の観測記事では、他の政策金融機関とは性格が異なるとして、公営公庫は存続するとの見方もあった¹⁷。郵政民営化を争点として、平成 17 年 9 月に行われた解散総選挙で自民党が勝利したことから、政策金融改革は、公務員削減、政府の資産と負債の削減とともに、郵政民営化後の重要課題とされた。経済財政諮問会議は、9 月以降、議論を集中的に行って、11 月に「政策金融改革の基本方針」¹⁸を策定した。

政策金融改革を巡っては、政策金融の業務範囲や、組織統合後の数や形態、民営化組織のあり方などが議論¹⁹の中心となり、公営公庫についての議論はあまり盛んではなかった。「政府保証を活用し金利が安くなるのなら結構ではないか」(麻生総務大臣(当時))、「公庫の機能が残ればいいが、公庫の貸付は長期資金が主であり、長期資金は民では出さないの、競合はないと思う」(全国知事会)など、公営公庫と他機関とは位置づけが異なるとの意見があった。一方、経済財政諮問会議の民間議員は、「地方自治体向けであっても、本来ならリスク評価をし、リスクに見合った金利を取るべきではないのか」、「低金利での貸付によりモラルハザードが起こり、事業が赤字になり将来財政負担が生じることによどの歯止めをかけるかについての議論が必要である」として、改革の必要性を主張した²⁰。

最終的には、「従来のような政策金融の役割は基本的には終わった」として、政策金融の機能を 3 つ(中小零細企業・個人の資金調達支援、国策上重要な海外資源確保や国際競争力確保に不可欠な金融、円借款)に絞り込むことが決定された。公営公庫については、「地方公共団体の共同債券発行機能であり、政策金融スキームで行う必要はなく、撤退する」とされ、「資本市場等を活用した仕組みを創設する」ことが明記された。

¹⁶ 「政策金融改革について」2002.12.13.<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/0228/item5.pdf>>

¹⁷ 「公営 1 機関残し民営化」『産経新聞』2005.5.2.

¹⁸ 「政策金融改革の基本方針」2005.11.29.<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/1129/item1.pdf>>

¹⁹ 多くの経済学者、民間金融機関、財界は、政策金融業務の縮小と大胆な組織統合を主張した。中小企業をはじめとした融資を受ける側や、公的金融の依存度が高い地方経済界、各政府系金融機関、所管する官庁は、政策金融の必要性を強く主張した。

²⁰ 政策金融改革ヒアリングワーキング・グループ「政策金融改革ヒアリングの概要」2005.10.27.<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2005/1027/item7.pdf>>

(3) 行革推進法

第164回国会で成立した行革推進法は、公営公庫を平成20年度に廃止し、資本市場からの資金調達などを活用する仕組みに移行するとしている。

第7条第1項の新たな仕組みの具体像や、第2項の財政基盤を確保するための措置が、必ずしも明確ではないため、制度設計にあたり、後継組織設置の可否や、現組織の資産・負債の継承方法が争点となった²¹。

第13条第1項第1号は、承継する機関が、業務を円滑に遂行する上で必要な資産は国庫に帰属させるとしているが、逆に、公営公庫の持つ引当金や基金が、円滑な承継に必要とされれば、引き継ぐことが可能となる。また、第2号が、債権者や利用者の利益が不当に侵害されないとしていることから、地公体側は、円滑に機能を引き継ぐために、新たな組織の設置し、公庫が保有する多額の引当金を全額継承させることを求めた²²。竹中総務大臣(当時)の私的懇談会「地方分権21世紀ビジョン懇談会」の報告書²³においては、公営公庫の承継法人は経過措置の業務を行うとされ、新たな仕組みとして、小規模自治体等、単独での地方債発行が困難な自治体には、地域単位での共同地方債の発行制度などを導入することが提唱された。

行革推進法(公営公庫関連部分)

第七条 公営企業金融公庫は、平成二十年度において、廃止するものとし、地方公共団体のための資金調達を公営企業金融公庫により行う仕組みは、資本市場からの資金調達その他金融取引を活用して行う仕組みに移行させるものとする。

2 政府は、前項の移行の後の仕組みのために必要な財政基盤を確保するための措置を講ずるものとする。

第十三条 政府は、第五条から前条までの規定による措置を講ずるに当たっては、次の事項に留意しなければならない。

一 現行政策金融機関の資産及び負債を厳正かつ詳細に評価し、新政策金融機関その他現行政策金融機関の業務を承継する機関が将来にわたり業務を円滑に遂行する上で必要がないと認められる資産で政府の出資に係るものについては、これを国庫に帰属させること。

二 現行政策金融機関の行う資金の貸付けその他の業務の利用者及び現行政策金融機関が発行した債券の所有者の利益が不当に侵害されないようにすること。

公営企業金融公庫廃止後の仕組み

1 新たな仕組みの設計

(1) 政策金融改革に係わる制度設計

平成18年6月27日、政府の政策金融改革推進本部と行政改革推進本部は合同で、「制度設計²⁴」を決定した。「制度設計」には、新組織の設立、移行後の財政基盤確保、既往の資産・負債の新組織への適切な移管などが明記され、地公体の意向が反映された(表5)。

²¹ 「廃止の公営企業金融公庫 業務どこかで引き継ぐの？」『毎日新聞』2006.6.9.; 「公営公庫 地方に譲歩も遠い決着 竹中氏やまぬ逆風」『産経新聞』2006.6.20.

²² 地方六団体「公営企業金融公庫廃止後の仕組みについて」(経済財政諮問会議提出資料)2006.6.7.
<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2006/0607/item13.pdf>>

²³ 「地方分権21世紀ビジョン懇談会 報告書」2006.7.3.
<http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/pdf/060703_1.pdf>

²⁴ 制度設計の全般の概略については、拙稿「政策金融改革の制度設計」『国政の論点』2006.8.10.(事務用資料)

「制度設計」の決定に先立ち、行政改革推進本部の諮問を受けた「行政減量・効率化推進会議」は、討議を行っている。その中では、公営公庫については、「実質的に現状維持であり、改革の努力を無にすることが懸念される」、「公営公庫の引当金は国に帰属すべき」、「貸付審査体制を確立すべき」など、厳しい意見が有識者から提示された²⁵。

表 5 「制度設計」(公営公庫関連部分抜粋)

- 公営企業金融公庫は、平成20年度に廃止する。
- 地方公共団体は共同して資金調達のための新組織を自ら設立する。
- 国は新たな出資・保証等の関与を行わない。
- 公庫が保有する既往の資産・負債は、デューデリジェンスに基づき適切に新組織に移管・管理する。
- 国は、必要な法制度を整備する。

(2) 関連法案の準備状況

全国知事会に設置された「公営企業金融公庫改革小委員会」は、公営公庫廃止後の新たな仕組みを構築するため、「制度設計骨子案²⁶」を策定した(表 6)。地方六団体は、現公営公庫の仕組みや財務基盤を引継ぐ新組織を設立するこの案を採択して、総務大臣に提出した。総務省は、この骨子案を踏まえつつ、関連法案の準備を進めている²⁷。

表 6 「制度設計骨子案」抜粋(「公営企業金融公庫改革小委員会」)

- 長期・低利の資金を地公体に供給する地方共同法人「地方自治体金融機構(仮称)」を設立する。
- 全ての地公体は同機構に出資する。
- 新機構は、公営公庫の「債券借換損失引当金」、「基本公営企業健全化基金」などを全額承継する。
- 貸付を地方債計画に位置づけ、国の同意・許可のある地方債を対象とする。

2 後継機関の設計上の論点

(1) 従来改革の問題点

公営公庫は、「特殊法人合理化計画」(平成13年)や「政策金融の抜本的改革に関する基本方針」(平成14年)を踏まえて、いくつかの改革を行ってきた。財投機関債の発行、民間準拠の財務諸表作成、政策コストの分析、貸付期間や元本の償還形態に応じた期間別金利体系の導入、民間人の総裁登用などが実施されてきたが、問題点も少なくない。

市場の評価を受けることで、業務と組織の合理化を図ることが期待されているが、ディスクロージャーの内容は、民間金融機関と比較すると、極めて限定的である。財投機関債の発行は限られたものであり、調達資金の主力は引き続き政府保証債である(4,p.4)。財投機関債の導入が限定的であることは、投資家に「暗黙の政府保証」を連想させる可能性が高い。財投機関債の利率は、政府保証債よりも高いため、調達コストが高くなったことは無視できない。

平成16年に民間から総裁に就任した渡邊雄司氏は、旧日本興行銀行に入行し、過去にみずほフィナンシャルグループの副社長を務めている。渡邊総裁は、官僚出身ではないが、公営公庫が発行する債券の受託業務や引受業務を請け負う有力金融機関²⁸の出身者である。

²⁵ 行政改革推進本部「行政減量・効率化有識者会議(第18回)議事概要」2006.6.22.
<<http://www.gyokaku.go.jp/genryokourituka/dai18/gijigaiyou.pdf>>

²⁶ 公営企業金融公庫改革小委員会「公営企業金融公庫廃止後の新たな仕組みについて 制度設計骨子案」『地方財政』45巻10号,2006.10,pp.296-299.

²⁷ 総務省「公営企業金融公庫廃止後の新たな仕組みに関する検討状況について(行政減量・効率化有識者会議(第19回)資料)」2006.9.20.<<http://www.gyokaku.go.jp/genryokourituka/dai19/siryu7.pdf>>

²⁸ みずほコーポレート銀行は、平成18年度に公営公庫が発行した満期10年の政府保証債(4月から11月、862

総裁以外の役員は、常勤理事 3 名が中央官庁出身者(総務省、財務省、内閣法制局)、非常勤理事と監事が地公体出身者(横浜市、東京都)となっている(平成 18 年 3 月末現在)²⁹。

(2) 後継機関の位置づけと業務範囲

公営公庫の貸出先の公営企業の経営状態が必ずしも良くないこと、臨時地方道整備事業など普通会計への貸出の比率が高くなっていることなどから、潤沢な資金が地公体のモラルハザードとなっている懸念が指摘されてきた。地方六団体の「制度設計骨子案」は、新機構の貸付対象を、公営企業中心から「住民生活に不可欠な社会資本整備」へと拡大しているが³⁰、公営公庫の改革は、地方財政制度改革の一環として議論されるべきであろう³¹。国の関与(政府保証)がなくなることで、資金調達コストが上昇(貸出利率が上昇)することも含めて、地方財政のあり方を全体的に検討することが必要であろう。

(3) 引当金など財務基盤の継承

地方六団体は、「債券借換損失引当金」、「基本公営企業健全化基金」など公営公庫の持つ潤沢な財務基盤が、地公体の負担によって形成されたとして、新機構がこれらを全額承継することを主張している。宮脇淳北海道大学教授は、地域経済への悪影響を懸念する立場から、公営公庫の引当金を新組織に移管することは当然としている³²。同教授は、地公体の債務清算などに、これらの資金を活用することも提案している³³。

富田俊基中央大学教授は、2 兆円余の引当金が地方に移管されることは、市場経済と民主主義に反するとして、引当金は原則として国に返還されるべきとしている³⁴。土居丈朗慶応大学助教授は、地公体が債務者であることを指摘して、地公体の利払いが債券借換損失引当金の原資となったことは、引当金の承継の根拠とならないとしている³⁵。

「制度設計」が了承された経済財政諮問会議(平成 18 年 6 月 22 日)では、谷垣財務大臣(当時)が、公営公庫の引当金について、財務省と総務省で調整すべきとしている³⁶。

(4) 金利リスクへの対処

公営公庫の資産(貸出)の実質平均残存期間(デュレーション)は 7.89 年、負債(債券)のそれは、4.78 年と 3 年程度のギャップがある³⁷。このギャップによって、金利が 1% 上昇すれば、3% 程度(金額では 7,500 億円=貸付残高 25 兆円の 3%)の損失が時価ベースで発生することになる。金利リスクは大きいものの、2.6 兆円の債券借換損失引当金は、過大であるとの

回から 869 回の 8 本)の全ての受託会社であり、引受ならびに募集の代表者となっている。旧日本興行銀行は、政府保証債の受託業務において、「独占的な権益」が持っていたと言われる(池井戸潤「興銀が裏で仕切る公営企業金融公庫の知られざる「20 兆円融資」」『財界展望』42 巻 12 号,1998.12,pp.70-73。)

²⁹ 公営企業金融公庫『業務報告書 第 49 事業年度』p.20.<<http://www.jfm.go.jp/johokokai/joho6-1.html>>

³⁰ 昭和 52 年度に、公営公庫が普通会計債への貸付を開始したことは、公営企業への資金供給に限定した業務範囲を大きく変えるものであった。総務省(旧自治省)は、地方財源の確保を目的として、公営公庫の貸付対象を普通会計債に拡大する意図を継続して持っていた。

³¹ 丹羽由夏「特殊法人改革と政策金融」『農林金融』55 巻 11 号,2002.11,pp.761-776。

³² 宮脇淳「政策金融改革と地域経済」『都市問題』97 巻 7 号,2006.7,pp.4-7。宮脇教授は、政策金融全般については、積極的な改革論者であり、「重要なのは、今までの枠組みを大きく変えること」と述べていた(「小泉改革の行方 識者に聞く(宮脇淳氏)政策金融 統合目標を」『毎日新聞』2005.9.15。)

³³ 宮脇淳「負債管理と自治体の責任-夕張市の事例をふまえて-」『地方財務』625 号,2006.7,pp.2-9。

³⁴ 富田俊基「政府出資の行方に注目しよう」『金融財政事情』57 巻 26 号,2006.7.10,p.3。

³⁵ 土居丈朗「公営公庫 2.7 兆円は国民に返還を」『週刊東洋経済』6050 号,2006.11.11,p.9。

³⁶ 「経済財政諮問第 16 回会議(平成 18 年 6 月 22 日)議事要旨」2006.6.22。

<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2006/0622/shimon-s.pdf>>

³⁷ 公営企業金融公庫「平成 18 年度投資家説明会資料」2006.8.4, p23.<<http://www.jfm.go.jp/ir/main/180804siryou.pdf>>

見方もある³⁸。

債券市場の発展によって、20年債や30年債の発行が可能となっていることから、リスク管理の基本は、調達年限を長期化し、資産と負債のギャップを小さくすることである。調達年限の長期化は、調達金利を上昇させ、貸付金利の引上げに繋がるが、金利リスクは小さくなるため、引当金圧縮の実現が容易となる。貸付金利の上昇によって、地方の普通会計などからの繰入を増加させる必要が生じる可能性はあるが、地方公営事業のコストが明確になり、地公体のモラルハザードを防止する利点も認められよう。

おわりに

地公体が個別に地方債を発行して、全ての資金を市場から調達することは、コストが膨大になり、その金利も高くなる可能性が高い。公営公庫は、政府保証債を発行して、一括して資金を調達することで、地公体に安定的に長期資金を提供してきた。その結果、水道普及率が97%、下水道普及率は68%となるなど、社会資本整備が進展した。

公営公庫の基本的な仕組みの特徴は、調達債券に政府保証が付され、貸付先である地方債に政府の同意・許可があることである。すなわち、公営公庫とは、国による、地方のための、国の組織であった。資金の調達と運用において、自立性が極めて少ない点で、公営公庫は、他の政府系金融機関とは性格が大きく異なり、特別会計に近い存在である³⁹。

20年や30年の長期債券市場が存在しないときは、公営公庫が金利リスクを負担して、長期の金融を地方公営企業に提供することに意味があった。国債市場が整備される前であれば、政府保証債によって市場から資金を調達することにも意義があった。しかし、国債市場が拡大し、超長期債券の市場が整備されるなかで、公営公庫が大きな金利リスクを負担してきた点や、国債よりも調達コスト⁴⁰が高い政府保証債の発行を継続してきた点は、時代の変化への対応が不十分であったのではないだろうか。

地方六団体の「制度設計骨子案」を基に法案が作成されれば、業務範囲が拡大し、多額の引当金が地方に移管され、透明性が後退するため、「看板の架け替え」との批判が強くなることが予想される⁴¹。既に、「行政減量・効率化推進会議」(平成18年11月7日)における総務省の説明に対して、「貸付対象の拡大は行革の基本的な精神に反する」、「剰余金は国の資産である」、「地方団体の破綻がない前提で仕組みをつくるとモラルハザードで貸付が膨らむ。貸付審査をしっかりと行なうべき」など、多くの問題点が指摘されている⁴²。

政策金融改革は、郵政改革に続く「改革の二の丸」と位置づけられ、大胆な改革が志向された。政策金融改革の一環となることで、公営公庫の見直しが進んだことを奇貨として、後継組織設立の必要性、普通会計への資金供給の是非、多額の引当金の帰属などについて、徹底的に議論することが必要であろう。公的金融の肥大化を防止する改革の趣旨を踏まえて、地方の自立を促すよう、新しい時代に即した仕組みを構築することが求められている。

³⁸ 同様の役割を持つ財政融資資金特別会計の金利変動準備金は、今年度に半減させ、12兆円を国庫に返還することが決まっている(富田 前掲注34)。

³⁹ 新藤宗幸『財政投融资』東京大学出版会,2006,p.180.

⁴⁰ 国債金利<政府保証債金利<財投機関債金利であり、その金利差は時々々の市場情勢で決まる。国債(財投債)で調達すれば、政府保証債よりも、少なくとも金利が0.1%は引き下げられ、現残高で、年間数千億円のコストが節減できたはずである。

⁴¹ 「(社説)公営公庫廃止 引当金は国に返還が原則だ」『毎日新聞』2006.11.29.

⁴² 行政改革推進本部「行政減量・効率化有識者会議(第23回)議事概要」2006.11.7.

< <http://www.gyokaku.go.jp/genryoukourituka/dai23/gijigaiyou.pdf>>