

自治体による公金管理のあるべき姿

石川雅恵



坪田邦央



ペイオフ全面解禁となる2005年4月まで1年を切った。ペイオフは自治体の預金をも対象としており、金融機関の経営状況を評価する枠組みの構築、金融機関との取引関係の変更を含めた意思決定、住民への説明責任を果たせるような公金管理方針の決定といった公金管理の体制整備が、すべての自治体に必要となっている。

野村総合研究所（NRI）は、自治体による公金管理の取り組み状況を把握するため、全国の主要自治体に対してアンケート調査を実施した。その結果、公金管理体制の充実が進む自治体もある一方、多くの自治体で取り組みが遅れていることが明らかとなった。

取り組みが遅れている自治体は、仕組みづくりの品質とスピードを高めるために、近隣自治体と共同での取り組みや、外部機関の活用などを検討すべきであり、ゴールに早期に到達することが必要である。

ペイオフ解禁と公金管理

ペイオフ全面解禁となる2005年4月まで、もうあと1年を切った。預金の元本1000万円とその利息を超える部分に対する保護措置がなくなるペイオフは、自治体預金についても対象となる。

2001年3月に報告された総務省の「『地方公共団体におけるペイオフ解禁への対応方策研究会』とりまとめ」の中では、金融機関の経営状況の把握とそのため体制整備の必要性が強調されているが、それが現実の問題として迫ってくる(表1)。

公金管理方針の決定、金融機関の経営状況の評価、専門人材の育成、コンティンジェンシープラン(不測の事態への対処計画)の策定、住民への説明といった対策の整備は、すべての自治体に必要となっている。

アンケートの分析結果に見る自治体の取り組み状況

野村総合研究所(NRI)は自治体の公金管理への取り組み状況を把握するため、首都圏、東海、近畿、東北、信越、四国の計30を超える県庁、市役所などを訪問するとともに、今春、全国の主要自治体に対してアンケート調査を実施した。ペイオフ全面解禁と公金管理というテーマは各自治体にとって関心が高く、送付数のほぼ半分をカバーする回答を得ることができた(全国の都道府県、市、東京23区が対象。送付数745、回答数353、回収率47.4%)。

アンケートの結果によれば、公金管理体制の整備が着実に進む自治体がある一方で、取

表1 自治体に必要とされるペイオフ解禁対策

1 金融機関の経営状況把握の必要性
取引金融機関の経営状況を把握したうえで、地方自治法の趣旨を踏まえ、安全で確実かつ有利な公金の管理に取り組む 健全性、収益性、流動性の3つの側面からの分析 他行との比較による相対的な判断と時系列分析 破綻リスク分析(不良債権の状況、預金量の推移) リスク管理債権および金融再生法の新たな開示基準に基づく債権の分析 定量分析に加えて、定性分析も含めた総合的な判断が必要
2 経営状況把握のための体制整備
金融関係の知識を有する人材の育成 地方公共団体共有のデータベースの構築 段階別の対応体制をあらかじめ検討し整理しておく 情報管理の徹底、冷静な分析 住民に対して十分に説明を行い、説明責任を果たすよう努める
3 地方公共団体がとり得る公金預金保護のための対応方策
預金債権と借入金(地方債)債務との相殺 指定金融機関からの担保の徴収 金融機関が保有する国債、地方債などへの質権設定
出所)総務省「『地方公共団体におけるペイオフ解禁への対応方策研究会』とりまとめ」 2001年3月より作成

り組みが遅れている自治体も多い。また、先行する自治体ではノウハウの蓄積を加速しており、取り組みが停滞している自治体との差は開きつつあることが明らかになった。

本章では以下、アンケート調査の分析結果の概要を紹介し、またNRIが自治体に対して金融機関の評価基準の策定を支援してきた経験、および自治体との意見交換などによって得られた知見をもとに考察を加えたい。

1 ペイオフに向けた取り組み内容

アンケートでは、文書化、委員会の設置、資金の分散 という“内部的な構え”、および、評価基準の策定、対外交渉、外部の専門性の活用 という“能動的アクション”について、各自治体の取り組み状況を調査した(次ページの図1)。

図1 アンケートの調査項目とその結果

ベイオフに向けた取り組み内容	市区（人口規模別）				都道府県	全体
	5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上 20万人未満	20万人以上		
	(単位：%)					
保管運用方針マニュアルの作成	62	72	80	86	92	76
危機管理マニュアルの作成	12	9	14	30	53	19
公金管理委員会の設置	57	52	59	77	61	60
近隣自治体と共同委員会運営等	4	7	1	6	0	4
金融機関評価基準の策定	20	27	32	55	56	34
金融機関への評価基準の告知	0	2	3	2	8	2
金融機関の選別実施	6	10	14	21	36	14
金融機関への定期的インタビュー	9	13	12	6	53	14
運用対象商品の分散（債券運用等）	20	26	41	53	58	36
借入金相殺枠内での預け入れ	60	68	71	71	72	68
専門家を職員・嘱託に採用	0	1	1	2	22	3
外部専門家への業務委託	7	9	7	20	31	12
特になし	2	1	0	0	0	1
その他	6	8	3	6	11	6

出所) 野村総合研究所「ベイオフ全面解禁に向けた公金管理の取組状況調査に関するアンケート」2004年2月

(1) “内部的な構え”ではおおむね進展

文書化については、「保管運用方針マニュアルの作成」と「危機管理マニュアルの作成」の状況を調査した。公金の「保管運用方針マニュアルの作成」は、全国の自治体のうち76%が実施しており、全体的に取り組みが進んでいる。各自治体では、次のステップとして、実際に金融機関が破綻した場合を想定した行動・対応の具体化へと論点が移っているようだ。しかし、実際の「危機管理マニュアルの作成」は、人口5万人未満の市区では12%、都道府県では53%と、取り組みに大きな差がついている。

委員会の設置については、「公金管理委員会の設置」と「近隣自治体と共同委員会運営等」の状況を調査した。「公金管理委員会の設置」は全国の自治体のうち60%が実施している。しかし委員会は、外部の専門家を含

めて実施しているところもないわけではないが、委員会の位置づけが形式的になりがちで、また建設的な議論の場となりにくいなど、意思決定機構として一概によいともいえない。委員会の運営方針の明確化や、議論の材料となる金融機関の分析レポートの作成など、事前準備が重要となる。

資金分散については、「運用対象商品の分散（債券運用等）」と「借入金相殺枠内での預け入れ」の2点を調査した。「借入金相殺枠内の預け入れ」、すなわちある金融機関からの借入金額を限度として同金融機関に預け入れる措置は、全国の自治体のうち68%が実施している。自治体の中には、「相殺枠内なので金融機関評価などの対策は必要ない」と過信気味の自治体も散見されるが、資金繰りの問題発生などに備えた危機対応の準備は必要であろう。

(2) “能動的アクション”では
特に小規模自治体に遅れ

評価基準の策定については、「金融機関評価基準の策定」と「金融機関への評価基準の告知」の状況を調査した。「金融機関評価基準の策定」は、全国の自治体のうち34%が取り組んでいて、やや遅れている傾向にある。特に規模の小さな自治体での取り組みは遅れている。一方、「金融機関への評価基準の告知」は、ほとんどの自治体でなされていない。

対外交渉については、「金融機関の選別実施」と「金融機関への定期的インタビュー」の2点を調査した。こちらは共に、全体的に取り組みが遅れているという結果になった。

外部の専門性の活用については、「専門家を職員・嘱託に採用」しているか、また「外部専門家への業務委託」を行っているかを調査した。都道府県の31%、20万人以上の市区では20%が外部専門家を活用し、なかには専門家を採用する動きも始めている。「専門家の採用・委託」との「金融機関評価基準の策定」とは比較的相関が高く、自前での策定に時間をかけるのではなく、外部の専門性を活用することで取り組みを加速・高度化していることがうかがえる。

以上、ペイオフ対応に向けた取り組みについて概観してみた。アンケートの分析結果から、保管運用方針などを文書化し、委員会を編成するとともに、資金分散に配慮する“内部的な構え”については、自治体規模の大小を問わずバランスよく取り組まれていることが確認できる。

しかし、専門能力を強化し、評価基準を定め金融機関を評価したうえで、金融機関と“能動的に”コミュニケーションを図っていく部分では、大規模自治体が先行しているのが明瞭である。規模が小さい自治体では、取り組みが不要というわけではないため、リソース（ヒト、モノ、カネ）不足などをカバーする工夫が必要であろう。

2 公金管理の体制整備

(1) 情報を収集・評価する担当者

金融機関に関する情報の収集・加工・分析には、少なからぬ時間と労力を要するが、1人、2人といった少人数で担当している自治体は全体の63%に上る。公金管理担当者は兼任となっていることが多く、その他の業務の合間を縫って金融機関の評価を行っているというのが実態である。

NRIといくつかの自治体との意見交換の場では、情報収集・加工・分析の準備作業段階で相当疲弊してしまい、分析結果の詳細な検討・評価が十分には行えないうちに、次の半期決算が来てしまう、との現場の声も耳にしている。

以上の背景から、アンケートに答えた353の自治体のうち43の自治体が、外部専門家への業務委託を行っており、それによって専門的知見を強化するとともに、分析作業を外注化することで、時間と労力を判断業務、およびその先の金融機関とのコミュニケーションなどへ振り向けているものと考えられる。

(2) 財務分析スキルの向上策

金融機関に関する財務分析スキルの向上への取り組みについては、「特になし」と回答

した自治体を除く81%の自治体の担当者が、さまざまなスキル研鑽を図っている。

具体的には、専門家による外部セミナーの受講、専門家を招聘した勉強会の実施、書籍・雑誌などによる独学といった手段によって、財務分析スキルの向上に取り組んでいる。また、インターネットなどを活用して種々の情報源にアクセスしたり、近隣の自治体や専門機関などとの交流を自発的に行ったりすることで、スキルの深化を図っている。

(3) ノウハウの引き継ぎ方法

評価ノウハウ引き継ぎへの取り組みについては、ノウハウを体系化せず、口頭で引き継ぐ自治体が61%と多い。評価基準の構築でまだ試行錯誤段階の自治体が多く、ノウハウを体系化する段階に至っていない様子が見てとれる。ノウハウを可視化することなく、共に分析作業を行った担当者が口頭で引き継いでいく方式では、手探り状態を脱することは容易ではないだろう。

一方、都道府県の61%では、報告書やマニュアルなどで確実に引き継いでいる。ノウハウが評価基準や文書という目に見える形となることで、関連担当者の知恵を集め、さらにブラッシュアップすることが容易となるため、加速度的に品質が高まっていることが予想される。

NRIが個別にインタビューを行ったある先行的な自治体では、金融機関へのインタビュー方法のコツや想定問答まで盛り込んだマニュアルを作成し、関連各部署の担当者を巻き込んでスキルを磨き上げる活動を行っている。“内部的な構え”の部分のノウハウ体系化はすでに完了し、金融機関に対する“能動的なアクション”という比較的難しい部分の

ノウハウの可視化へ踏み出している点が注目される。

3 金融機関の評価基準

(1) 金融機関の評価方法

金融機関の経営状況を評価する視点や指標は数多く、良い指標と悪い指標、改善した指標と悪化した指標が混在するなかで、客観性、継続性のある評価を行うためには、評価基準を定式化する必要がある。

実際、都道府県の半数は評価基準を構築している。しかし、定式化された評価基準を持っている自治体でも、理論的裏づけのもとに評価基準を構築しているのは6%と少ない。

評価基準を持たない大多数の自治体では、金融機関ごとに並べたいいくつかの指標を見比べて、感覚的に“総合的な”評価をすることになるため、時系列での評価の安定性、担当者の異動に伴うノウハウ散逸の防止、金融機関が破綻した際の説明力などが課題になるものと思われる。

(2) 金融機関評価のための利用情報

格付け、株価を評価に用いている自治体の割合は、5万人以下の市区で3割程度、都道府県で8割程度と、自治体の規模が大きくなるにつれて多くなる。金融庁の公表情報や外部機関のレポートなども参照している自治体も10%超あり、情報の幅を広げて知見を拡大しようという積極的姿勢がうかがえる。

42%の都道府県では、金融機関へのインタビューを通して得られた定性的な情報を評価に活用しているところがある一方で、市区レベルではその取り組みが遅れている。これは

都道府県だから可能というわけではなく、市区においても取り組んでいる自治体は10%以上存在している。コミュニケーションの重要性に対する認識、増加する仕事量への理解、および積極的姿勢と熱意によって可能となるものだろう。

(3) 財務情報を収集・分析する 金融機関の範囲

都道府県の45%は、公金の預け先金融機関だけでなく、県下もしくは全国のすべての金融機関を対象に情報を収集しているのに対し、全体の8~9割の市区では預け先金融機関だけを対象としている。

金融機関の悪化傾向、改善傾向を評価し、モニタリングするうえで用いる多くの財務指標には、この線を超えると危ないという絶対的な基準値はないため、同業態間での相対比較によりポジションを把握する評価方法が有効である(絶対的基準値を持つのは自己資本比率くらい)。

可能であれば全国範囲の金融機関を評価・分析したい自治体は多いと思われるが、現実には、通常業務を抱えた職員にとって全国レベルでの情報収集や分析評価を行う負担は非常に重く、手が回りきっていない状況にあるものと考えられる(回答された調査票を確認したところ、全国レベルで評価している自治体の半数は自力で行い、半数は外部専門家を活用している)。

(4) 評価基準に対する満足度

都道府県では評価基準が満足できる水準に到達しているところが36%と多いのに対し、市区では10%前後と満足度は低く、取り組み

の途上にあるものと考えられる。

都道府県の満足度が高い要因としては、取り組みへの着手が早くなされていること、専門家の知見が十分取り込まれていること、担当者自身のスキルが高い水準に達し、評価基準の改善余地が見極められてきたこと、などがあげられる。

さらなる改善意欲を示す市区レベルの自治体は6割以上と多いが、規模の大きい自治体では日々試行錯誤が行われているのに対し、規模が小さいところでは改善方法がわからず、手をこまねている状況である。

4 公金管理取り組みの情報公開

公金管理に対する取り組みの情報公開は、全国レベルでは25%とやや遅れ気味であるが、都道府県レベルでは56%が説明責任に十分応えられる仕組みを整えており、さらなる向上を目指しているところもある。しかし、多くの自治体は、説明責任が発生する可能性を認識しながらも、現状の仕組みに不安を抱いている。

「評価基準の策定」と「説明責任への認識」への回答をそれぞれ縦軸と横軸にとり、両者の相関を調べるクロス分析を行ったところ、評価基準を策定している自治体の56%は、説明責任に十分応え得る仕組みであると回答し、評価基準がなく財務指標を横比較で見比べている自治体の68%は、説明責任に対する仕組みとして不十分と回答しており、両者には強い相関のあることを確認できた。

つまり、評価基準を定式化している自治体は、説明責任にも自信を示し、評価基準を持たず財務指標を横並びで見比べている自治体は、説明力の弱さに不安を感じている。

都道府県では36%が、ホームページや発行物を通して、取り組み状況を住民に情報公開している。公金管理はデリケートな部分があるのは確かだが、住民の財産である公金を守る取り組みについて住民に発信することは、住民の安心感や自治体への信頼感につながる意義のあることだと考えられる（ペイオフ全面解禁が紙面を賑わす本年度は特に）。

情報公開を行っていると回答した自治体のうち、ホームページでの公開は31自治体と半数以下にとどまっている。一方で、年2回、4回と多頻度で情報を更新している積極的な自治体も少なからずある。パソコン、携帯電話、高速インターネットなど、IT（情報技術）インフラの普及が目覚ましい昨今、ホームページやメールを介したコミュニケーションは、もはや当たり前のものとなっている。自治体と住民・家庭とのつながりを強める意味でも、コミュニケーション手段の多様化は検討すべき課題であろう。

公金管理のあるべき姿

NRIは、金融機関評価における基準策定のため、いくつかの自治体を支援してきた。その経験および今回のアンケート調査の結果から、公金管理のあるべき姿のポイントとして以下の3つがあげられる。

1 客観性のある評価基準の構築

前述したように、金融機関評価に有用な指標は数多くあるが、金融機関ごとに良い指標もあれば悪い指標もあり、要はどの指標をどのように重みづけして見ればよいのか、という問題が生じる。

指標を列挙した資料をにらみながら、担当者が“総合的に”主観で判断する仕組みでは、時系列での評価の安定性が損なわれるとともに、万が一の場合の対外的な説明責任を果たせない。明確な基準値が存在する自己資本比率でも、破綻の確認はできるものの、経営状況の変化をモニタリングするには十分ではない。

客観性のある評価基準の構築には、金融機関特有の個々の財務指標の特性に対する十分な理解のもとで、業態別の金融機関の過去データを「統計的に分析」することが有効である。また、構築した評価基準に対して、過去に実際に破綻に至った金融機関のケースを当てはめた場合の説明力、適合度を検証し、必要に応じて評価基準を調整する「実証研究」を行うことも重要である。

2 ノウハウの固定化と継承

財務指標から金融機関の健全度を判断できるようになるまでには、何回かの決算期を経る必要がある。担当者の数字感覚が磨かれ、金融機関の信用度の判断が可能となるまでには、少なくとも1年は必要となろう。

しかし、担当者がデータ収集に慣れ、作業時間も短くなり、評価ノウハウが蓄積されたとしても、担当者の異動によりノウハウが散逸してしまう可能性がある。異動によって、金融機関の評価視点が変わったり、レベルダウンしたりすることは好ましくなく、毎決算期、一定の基準で金融機関を評価できる体制を整備する必要がある。

なお、客観的な評価基準を構築することは、ノウハウ固定化・継承の手段として非常に有効である。

3 具体的アクションの実施

金融機関を評価しても、自治体の公共性の観点から、預金を動かすなどの対応は実質的にとりにくいという理由で、具体的アクションを見合わせる自治体もある。しかし、住民の公金を管理する責任に鑑み、評価結果に基づいて、金融機関へのインタビューの実施、金融機関の選別といった具体的な行動をとることは避けては通れないと考える。

金融機関へのインタビューでは、担当者の口から語られる金融機関の現状、今後の方向性や見通し、説明姿勢など、数値情報以外の要素を得ることも判断材料としては非常に有用である。これは能動的にコンタクトを図っていかなければ得られない生の情報という意味で、他の情報収集とは一線を画す。

一方、公金取引の動向は、一般預金者の金融機関に対する評価に少なからず影響するため、自治体による金融機関の選別が、金融機関の経営状況を左右する可能性がある。この点には十分に留意しなければならない。急激な公金引き揚げを避けるためにも、自治体は金融機関を継続的に評価していくことが重要である。

公金管理のあるべき姿とは、取引金融機関の経営状況を評価し、さらにその評価結果に基づいて、取引関係の変更を含めた意思決定を行うことである。そのためには、金融機関評価に用いる指標を明確に規定するとともに、住民への説明責任を果たせるような公金の管理方針を決定し、定期的に見直すような体制を構築することが肝要である。

求められる早期の取り組み

ペイオフ解禁が再延期されることや、公金が全額保護など特別扱いされることを期待し、公金管理体制構築のための取り組みを先送りする。このようなことが可能な状況にはなく、リスクにさらされる現実的可能性を見据えて、当然備えるべき公金管理の構築を本年度中に構築する必要がある。

金融機関の経営状況を評価する視点や指標は数多く、客観性、継続性のある評価を行うには、評価基準を定式化する必要がある。また、関係者への説明力、納得感の得られやすさという観点からも、相応の理論的背景のもとに体系的に構築する方が、指標を見比べて感覚的に規定するよりも望ましい。

しかし、これまでにない新しく高度な業務をつくりあげるうえで、スキル不足、人手不足のため十分に組み立てていない自治体は多い。取り組みの遅れている自治体では、仕組みづくりの品質とスピードを高めるために、近隣自治体と共同での取り組みや、外部機関の活用なども検討すべきであり、ゴールに早期に到達することが必要である。

著者

石川雅恵（いしかわまさえ）
金融コンサルティング部副主任コンサルタント
専門は金融機関経営戦略、企業再生

坪田邦央（つばたくにおう）
金融コンサルティング部上級コンサルタント
専門は業務改革とシステム化計画、評価モデル構築