

地方公共団体金融機構関係資料

平成 2 1 年 2 月

総務省自治財政局

生活対策（抄）

平成 20 年 10 月 30 日

新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議

＜第3の重点分野＞地方の底力の発揮

少子高齢化が急速に進行する一方で地方は疲弊し、都市部との格差は拡大している。窮状にある地方に手を差し伸べ、その「底力」が発揮できるよう、高速道路料金の大幅引下げや地域経済の活性化、強い農林水産業づくり、住宅投資・防災強化などを進めるとともに、地方公共団体の支援を行う。

9. 地方公共団体支援策

◇地方公共団体が地域の活性化に積極的に取り組むことができるよう、必要な財政支援措置を講じる。

＜具体的施策＞

○道路特定財源の一般財源化に際し、1兆円を地方の実情に応じて使用する新たな仕組みを作る

○地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設について検討する

○地域活性化等に資するきめ細かなインフラ整備などを進めるため、「地域活性化・生活対策臨時交付金」（仮称）を交付する

○景気後退や本対策に伴う地方税や地方交付税の原資となる国税5税の減収等について、地方公共団体への適切な財政措置を講じる

地方共同の金融機構のあり方に関する検討会委員

(地方財政審議会委員)

神野 直彦 (会長)

池ノ内祐司

木内 征司

木村 陽子

佐藤 信

(特別委員)

伊藤祐一郎 鹿児島県知事
(前 知事会分権特委公庫改革小委委員長)

岡村幸四郎 川口市長 (市長会財政委員会委員長)

荒木 泰臣 熊本県嘉島町長 (町村会政務調査会財政部会長)

井手 英策 横浜国立大学大学院国際社会科学研究科
准教授

小西砂千夫 関西学院大学大学院経済学研究科・人間
福祉学部教授

林 正義 一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共
政策大学院准教授

堀場 勇夫 青山学院大学経済学部教授

検討会の実施状況等

第1回 検討すべき課題等の整理（11月7日）

第2回 ヒアリング（11月11日）

○内閣官房行政改革推進本部事務局

- ・ 政策金融改革の経緯
- ・ 政策金融改革における地方公営企業等金融機構の位置
付け

○財務省

- ・ 財政投融資改革の経緯
- ・ 地方向け財政投融資の考え方

○地方公営企業等金融機構

- ・ 資金調達の現状等

第3回 ヒアリング及び討論（11月14日）

○金融関係有識者

第4回 討論（11月21日）

第5回 素案討論（11月26日）

第6回 素案討論（12月2日）

第7回 報告書の取りまとめ（12月9日）

地方共同の金融機構のあり方に関する検討会報告書のポイント

1 地方共同の金融機構の創設に関する検討課題

「生活対策」に盛り込まれた地方公共団体支援策の一つである「地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設」については、地方分権改革に即したものであることを基本として、100年に一度とも言われる金融危機への対応を契機とした経済対策において地方公共団体の財政力の強化と自由度を高めるために特に示された対策の一つであることを踏まえつつ検討した。

あわせて、地方公営企業等金融機構、政策金融改革・行政改革、財政投融资改革、地域金融機関との関係等についても検討した。

2 基本的な考え方

現機構は地方の共同資金調達機関として創設されているにもかかわらず、その貸付対象が原則として公営企業に限定されていることについては、地方公共団体の資金ニーズに適時・適切に対応できない等の問題点が指摘されることから、一般会計への貸付けを可能とすることにより、早急に解決を図るべきである。

更に、地方公共団体の財源不足を補てんするために発行する地方債については、財政融資資金にあわせて地方公共団体が共同して長期・低利の資金を確保することが重要であり、現在の厳しい税収動向を踏まえると、巨額の財源不足の発生が見込まれる平成21年度地方財政対策において、緊急に対処すべき課題である。

3 地方共同の金融機構素案

新たな機構の創設はせず、次のとおり現機構の貸付対象事業の見直しにより対処する。

（1）業務等

一般会計債を含む全ての地方債の資金の貸付けとし、貸付対象事業や貸付枠は、機構が自主的に決定する。これに伴い、機構の名称を改める。

（2）財務基盤等

今回の見直しに際し、国及び地方公共団体に対して、新たな出資・政府保証は求めないこととし、当面、現行の機構の枠組みにより可能な融資枠の範囲で、出資者たる地方公共団体の要請に即した貸付けを行う。

（3）貸付条件等

貸付けは、超長期の資金を中心としたものとするとともに、地方公共団体のニーズを踏まえて、貸付対象、貸付期間、利率設定方式、繰上償還の扱い等について柔軟に対処する。

（4）危機対応体制の確立

内外の金融秩序の混乱、経済事情の変動等の危機に十分に対応する仕組みを構築する。

地方公共団体金融機構の創設について

「生活対策」に盛り込まれた地方公共団体支援策の一つである「地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設」について、地方公営企業等金融機構（以下「現機構」という。）を改組することによりその実現を図る。

1. 一般会計への長期・低利の資金の貸付け

現機構の業務を見直し、貸付対象に一般会計を含めることにより、地方公共団体の資金ニーズに適時・適切に対応できるものとする。

これに伴い、現機構の名称を地方公共団体金融機構に改める。

- ① 今回の見直しに際し、国及び地方公共団体に対して、新たな出資・政府保証は求めない。
- ② 地方公共団体のニーズを踏まえ、貸付対象、貸付期間、利率設定方式等について柔軟に対処する。
- ③ 内外の金融秩序の混乱、経済事情の変動等に伴う地方財源不足の対処のため発行する地方債の資金調達について、弾力的に補完できる仕組みとする。

2. 平成21年度の貸付け

(1) 一般会計

地方公共団体が自主的・主体的に実施する一般単独事業について、平成20年度までの貸付対象である臨時3事業（地方道・河川・高等学校）見合い分等に加え、合併特例、防災対策、地域活性化事業を対象とし、5,121億円を貸付け

(2) 公営企業会計

平成21年度の事業量を勘案し、8,209億円を貸付け

(3) 臨時財政対策債への対応

臨時財政対策債の急増に対処し、長期の資金調達が困難な市町村分を中心に、5,000億円を貸付け

地方債資金の状況

	貸し手	対象事業	平成21年度地方債 計画額（兆円）
(公助)	国（財政融資資金）	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">一般会計等事業</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">公営企業</div> </div>	3.9
	地方公営企業等金融機構	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;">対象外</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">原則として 公営企業のみ</div> </div>	
(共助)	↓		
	地方公共団体金融機構（仮称）	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">一般会計等事業</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">公営企業</div> </div>	1.8
(自助)	銀行等	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">一般会計等事業</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">公営企業</div> </div>	4.7
	資本市場（市場公募債）	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">一般会計等事業</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">公営企業</div> </div>	3.7
			合計 14.2

資金調達の
自主性・自立性

地方公営企業等金融機構の概要について

－地方公営企業等金融機構の概要－

■ 根 拠 法

- ・ 地方公営企業等金融機構法

■ 目 的

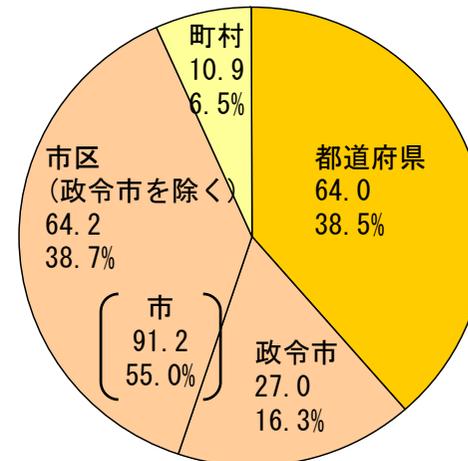
- ・ 地方公共団体に対して長期かつ低利の資金を融通
- ・ 地方公共団体の資本市場からの資金調達に関して支援を実施
→地方公共団体の財政の健全な運営及び住民の福祉の増進に寄与

■ 出 資 金

- ・ 総 額 166億円
- ・ 出資者 全地方公共団体(都道府県、政令市、市町村)
1,857 団体 地方公共団体別出資額及び割合(単位:億円)

■ 理 事 長

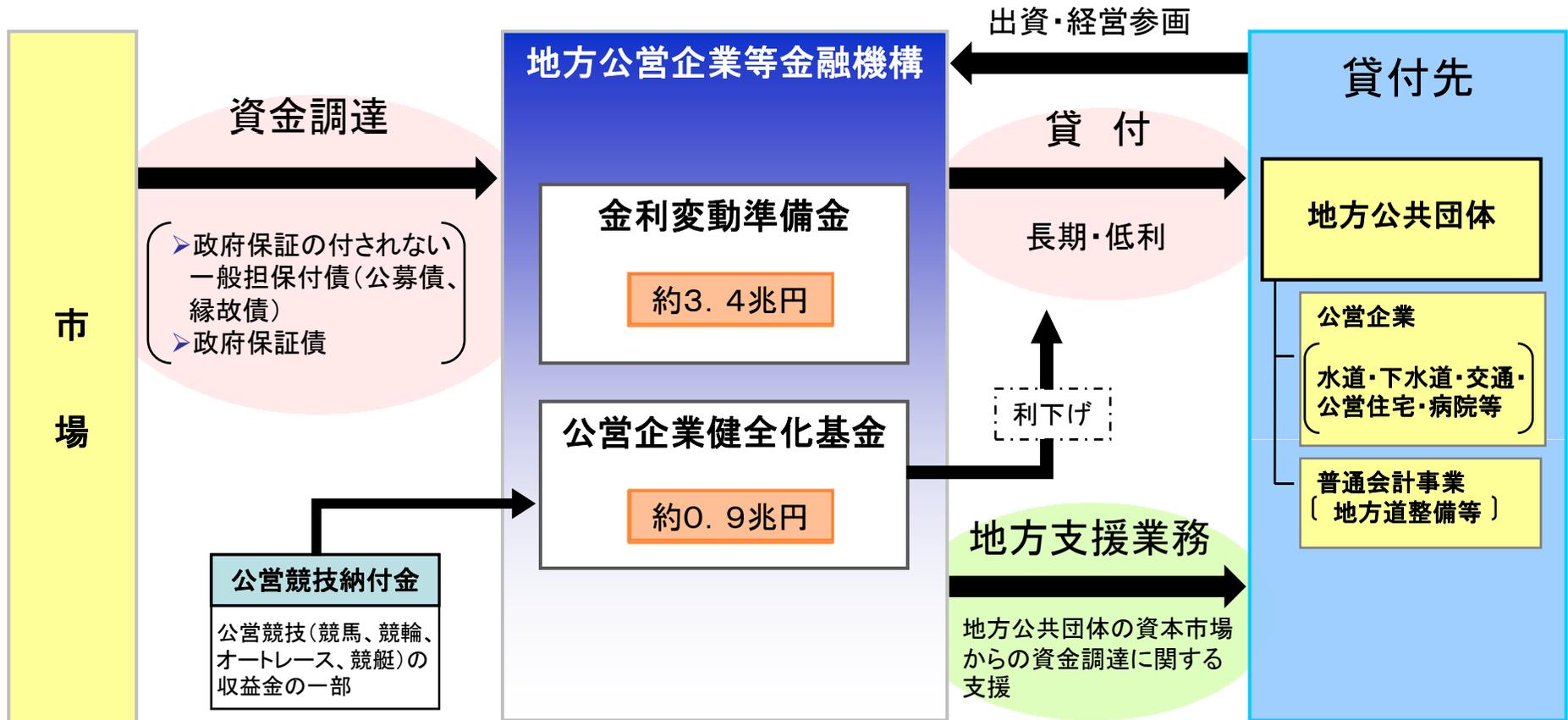
- ・ 渡邊 雄司



※出資額の合計については、四捨五入のため、実際の額とは異なります。

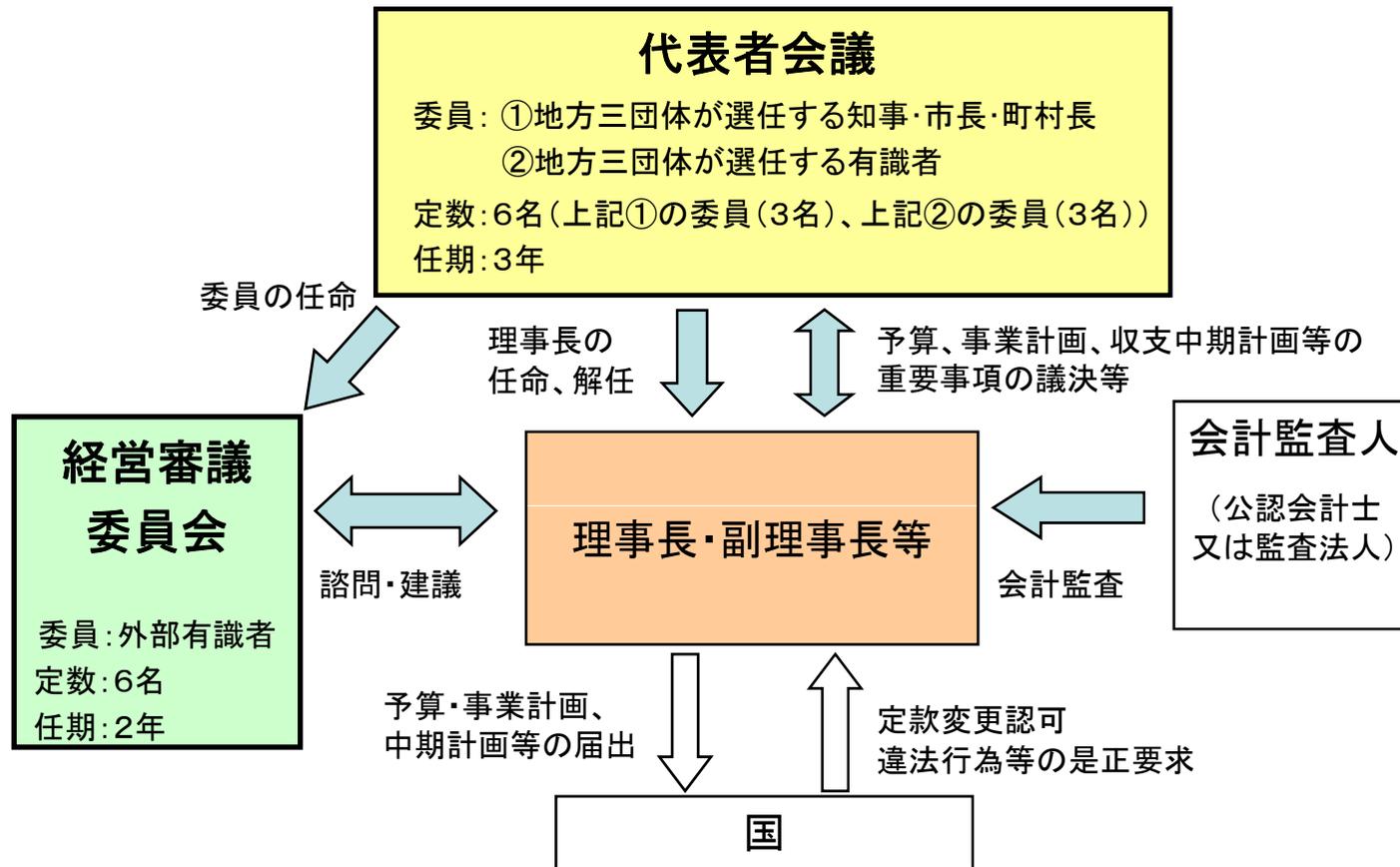
業務の基本的な仕組みについて

貸付業務・資金調達業務等の基本的な流れ



ガバナンスの仕組みについて

- 外部有識者の代表者会議・経営審議委員会への参画や会計監査人による監査等により、責任あるガバナンスを確保



地方公営企業等金融機構法の一部改正（抄）

平成 2 1 年 2 月

総務省自治財政局

改 正 案	現 行
<p style="text-align: center;">地方公共団体金融機構法</p> <p>（目的）</p> <p>第一条 地方公共団体金融機構 は、地方公共団体による資本市場からの資金調達を効率的かつ効果的に補完するため、地方公共団体に対しその 地方債につき長期かつ低利の資金を融通するとともに、地方公共団体の資本市場からの資金調達に関して支援を行い、もって地方公共団体の財政の健全な運営及び住民の福祉の増進に寄与することを目的とする。</p> <p>（名称）</p> <p>第七条 機構は、その名称中に地方公共団体金融機構 という文字を用いなければならない。</p> <p>2 略</p> <p>（業務の範囲）</p>	<p style="text-align: center;">地方公営企業等金融機構法</p> <p>（目的）</p> <p>第一条 地方公営企業等金融機構は、地方公共団体による資本市場からの資金調達を効率的かつ効果的に補完するため、地方公共団体に対しその公営企業に係る地方債につき長期かつ低利の資金を融通するとともに、地方公共団体の資本市場からの資金調達に関して支援を行い、もって地方公共団体の財政の健全な運営及び住民の福祉の増進に寄与することを目的とする。</p> <p>（名称）</p> <p>第七条 機構は、その名称中に地方公営企業等金融機構 という文字を用いなければならない。</p> <p>2 略</p> <p>（業務の範囲）</p>

第二十八条 機構は、第一条に規定する目的を達成するため、次に掲げる業務を行う。

一 地方債（地方財政法（昭和二十三年法律第九号）第五条の三第一項の規定による協議において同意を得、又は同法第五条の四第一項若しくは第三項から第五項まで若しくは地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成十九年法律第九十四号）第十三条第一項に規定する許可を得た地方債に限る。以下この章において同じ。）のうち公営企業（主として事業の経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てる事業をいう。以下同じ。）に係る地方債以外のものの資金の貸付け又は証券発行の方法による当該地方債の応募

二 公営企業に係る地方債のうちイからへまでに掲げる事業に係るものの資金の貸付け又は証券発行の方法による当該地方債の応募

イ 水道事業

ロ 交通事業

ハ 病院事業

ニ 下水道事業

ホ 公営住宅事業（地方公共団体が自ら居住するため住宅を必要とする者に対し賃貸し、又は譲渡するための住宅を建設する事業及びこれに附帯する事業をいう。）

第二十八条 機構は、第一条に規定する目的を達成するため、次に掲げる業務を行う。

一 公営企業に係る地方債（地方財政法（昭和二十三年法律第九号）第五条の三第一項の規定による協議において同意を得、又は同法第五条の四第一項若しくは第三項に規定する許可を得た地方債に限る。以下この章において同じ。）の資金の貸付け又は証券発行の方法による当該地方債の応募

へイからホまでに掲げるもののほか、政令で定める事業

三 地方公共団体の一時借入金のうち公営企業に係る一時借入金以外のものの資金の貸付け

四 公営企業に係る一時借入金のうち第二号イからへまでに掲げる事業に係るものの資金の貸付け

五 地方公共団体の資金調達に関する調査研究

六 地方公共団体の資金調達に係る事務の受託

七 地方公共団体に対する資金調達に関する情報の提供、助言その他の支援

八 前各号に掲げる業務に附帯する業務

二 公営企業に係る一時借入金

の資金の貸付け

三 地方公共団体の資金調達に関する調査研究

四 地方公共団体の資金調達に係る事務の受託

五 地方公共団体に対する資金調達に関する情報の提供、助言その他の支援

六 前各号に掲げる業務に附帯する業務

2 前項に規定する「公営企業」とは、地方公共団体が行う次に掲げる事業をいう。

一 水道事業

二 交通事業

三 病院事業

四 下水道事業

五 公営住宅事業（地方公共団体が自ら居住するため住宅を必要とする者に対し賃貸し、又は譲渡するための住宅を建設する事業及びこれに附帯する事業をいう。）

六 前各号に掲げるもののほか、主として事業の経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てる事業のうち、政令で定め

2| 略

(業務の重点化等)

第三十条 公営企業に係る機構の業務のうち第二十八条第一項第

二号への政令で定める事業に係るものについては、機構の業務が地方公共団体による資本市場からの資金調達を効率的かつ効果的に補完するものであることにかんがみ、地方公共団体による資本市場からの長期かつ低利の資金の調達状況等を勘案し、機構の業務の重点化を図る観点から、段階的な縮減を図るものとする。

2 機構は、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（平成十八年法律第四十七号）第三十八条第二項の規定による財政融資資金の地方公共団体に対する貸付けの縮減に併せて、その地方債の資金の貸付け及び地方債の応募について段階的に適切な縮減を図るものとする。

3 前項の規定は、内外の金融秩序の混乱、経済事情の変動等により地方公共団体の財源が不足する場合において地方公共団体が当該不足額をうめるために起こす地方債については、適用しない。

3| 略
るもの

(業務の重点化等)

第三十条 第二十八条第二項第六号の政令で定める事業

については、機構の業務が地方公共団体による資本市場からの資金調達を効率的かつ効果的に補完するものであることにかんがみ、地方公共団体による資本市場からの長期かつ低利の資金の調達状況等を勘案し、機構の業務の重点化を図る観点から、段階的な縮減を図るものとする。

2 機構は、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（平成十八年法律第四十七号）第三十八条第二項の規定による財政融資資金の地方公共団体に対する貸付けの縮減に併せて、その地方債の資金の貸付け及び地方債の応募について段階的に適切な縮減を図るものとする。

地方共同の金融機構のあり方に関する検討会報告書

平成20年12月10日

地方共同の金融機構のあり方に関する検討会

第一 地方共同の金融機構の創設の要請―「生活対策」の決定―

米国サブプライムローン問題に端を発した信用不安が深刻化する中であって、特に、平成20年9月のリーマン・ブラザーズ証券株式会社の破綻後においては、世界の株式市場における株価の大幅な下落等、金融市場や資本市場は大きく動揺し、100年に一度とも言われる金融資本市場の混乱をもたらしている。更に、実体経済の弱体化が進みつつあり、世界的な景気後退の兆しが強まっている。

海外に比べ、日本の金融システムは健全であり、これまで安定性は確保されているというものの、外需に依存した日本経済は、世界経済の減速に伴い景気後退局面に入っており、今後は下降局面が長期化・深刻化するとのおそれが指摘されている。

この危機に対して、日本経済は「全治3年」という基本認識の下、その立て直しのために、平成20年10月30日に、「新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議」において、「生活対策」が決定された。

「生活対策」は、単なる一過性の対策ではなく、段階的かつ連続的な対処をするとの観点から策定されており、その具体策として示された3つの重点分野のうちの 하나가、「地方の底力の発揮」である。

今回の経済危機の中、地域間格差を克服しつつ地域の活性化を図っていくためには、自主的かつ持続的な力強い取組みが不可欠であり、その主体として、重要な役割を求められるのが地方公共団体である。

一方で、地域の経済格差の拡大は、その結果として地方公共団体間の財政力格差の拡大をもたらしており、地域経済の底上げへの対応が強く求められているにもかかわらず、財政力の弱い地方公共団体は、柔軟に対応する財政余力がない状況となっている。

更に、後退局面に入った日本経済の影響は、平成20年度、21年度の国税及び地方税収見込みにも現れてきており、今後、地方交付税の法定率分や地方税収の大幅な減少は避けられない見込みとなっている。

このような状況を踏まえ、「生活対策」の「地方の底力の発揮」の中で示された「地方公共団体支援策」は、地域の主たる経営主体である地方公共団体の財政基盤の確立を目的として、地方一般財源及び地方債資金の確保等について、必要な政策をパッケージとして示したものである。

「生活対策」が策定された翌10月31日に、鳩山邦夫総務大臣から、地方財政審議会

に対して、「地方公共団体支援策」の一つである「地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設」についての検討の要請がされた。

第二 地方の共同資金調達機関構想の系譜

「生活対策」の中に、「地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設」が盛り込まれたことについて、地方公共団体はじめ地方財政関係者から、これまでの長年の地方側の取組みに沿うものとして、歓迎し評価する声があがった。

地方公共団体が共同して資金を調達する機関の創設については、それぞれの時代の経済社会情勢を反映して、様々な構想が打ち出され、昭和32年には公営企業金融公庫（以下「公庫」という。）の設立に結実した。その後、政策金融改革によって公庫は廃止され地方公営企業等金融機構（以下「現機構」という。）が設立された。

地方共同の金融機構の検討に際して、まず、地方の共同資金調達機関構想の系譜ともいふべきものについて概観しておくことは有益である。

1 公営企業金融公庫の設立に至るまで

地方公共団体の資金をどのように確保するかという問題は、明治期半ば、市制及町村制（明治21年法律第1号）、府県制（明治23年法律第35号）によって形作られた近代的な地方自治制度の発足以来のものである。

日清戦争後の財政需要の増大と地方税源の制限によって地方債発行額が累増する一方、民間から必要な資金を調達するにあたって、特に地方部は金利、資金量の確保ともに非常に不利な条件下におかれたことから、明治42年には、郵便貯金を原資とする大蔵省預金部資金の地方還元を行うこととされた。これが、地方債への政府資金の導入の基礎となった。

しかし、大正期以降には、大蔵省預金部資金の地方公共団体への融資は期待されたほど伸びなかったことや、世界恐慌に伴う金融市場の大混乱が発生したこともあり、特に町村にあっては高利債の増大に財政が圧迫される事態が発生した。こうした中で、専ら地方公共団体のために地方債引受等を行う機関の設立を目指す動きが現れ、財政学者、内務省、東京市政調査会等において様々な構想が提唱された。

あわせて、内務省からは、危機的財政状況にある地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、地方行政の円滑な運営を図るため、我が国の地方財政調整制度の原型ともいえるべき「地方財政調整交付金制度要綱案」（昭和7年）が発表された。だが、昭和恐慌による空前の景気低迷のため、地方への補助金と起債、預金部資金の拡充といった景気対策が優先され、地方の財源問題は一時的に緩和されることとなった。その結果、地方財政調整制度は「臨時町村財政補給金制度」（昭和11年）としてごく一部が具体化されるにとどまり、更に、国による財源統制と税源集中という観点から、「臨時地方財政補給金制度」（昭和12年）が導入され、その後、我が国初の本格的、恒久的地方財政調整制度として「地方分与税制度」（昭和15年）が創設された。

このような状況の下、地方債引受機関の構想についても、戦争目的遂行という戦時経済の特殊の要請から、地方債の発行を極力抑制する一方で、国がその地方債資金を政府資金で保障するという原則が確立する中で、自然消滅することとなった。

第2次世界大戦後、猛烈なインフレと資金の逼迫の中で、地方公共団体の金融機関設置論が再び地方財政の重要案件として登場することとなった。例えば、内務省廃止後に設置された地方財政委員会の「地方団体中央金庫」（昭和23年）、地方行政調査委員会の「地方債資金供給のための金庫」（昭和26年）、地方制度調査会の「地方公共団体中央金庫」（昭和28年）、自治庁の「地方債証券公庫」（昭和29年、30年）案等が挙げられる。

しかし、国の財政当局側としては、基本的に資金運用部資金で対処できるため別機関の設立は不要である上、市場において他の起債に悪影響を与えると一貫しての強い態度であり、その実現には至らなかった。

その後、地方財政調整制度としては、「地方配付税制度」（昭和23年）を経て、「地方財政平衡交付金制度」（昭和25年）が創設され、「地方交付税制度」（昭和29年）に改正されたにもかかわらず、昭和20年代後半に至り地方公共団体の赤字が急激に増大した。地方財政の再建が最大の課題となる中で、公債費の累増に対処して一般会計債を漸減するとともに、地域住民の福祉向上を積極的に行うためには公営企業に係る事業の拡充を行うしかないという状況の下で、最終的には昭和32年に、公営企業に係る地方債について、公庫の設立に至った。

なお、公営企業金融公庫法（昭和32年法律第83号）が成立した昭和32年度の地方債計画においては、一般会計債のシェアは51.4%、公営企業債のシェアは48.6%であり、昭和40年度には一般会計債34.9%、公営企業債65.1%と公営企業債の

ウエイトが極めて高くなった。一方、平成20年度においては、一般会計債76.1%、公営企業債23.9%であり、公庫が創設された頃の公営企業債に議論を特化せざるを得ない状況とは全く異なること、また、後述するとおり（第三の3）、財政投融资改革により地方向けの財政融資資金は縮小する方向とされていることについて留意すべきである。

また、地方分権の推進の観点からは、地方分権推進委員会の最終報告（平成13年6月）において「地方税源の充実確保によるこれからの税財政面での地方の自己決定権の拡充に伴い、地方公共団体が資金を安定的・円滑に調達できるよう、地方債の共同発行機関の重要性が増していくものと考えられるので、その問題についての検討が今後必要であると考えられる」と明記されており、今回の地方共同の金融機構の創設はこの方向性とも軌を一にするものである。

2 政策金融改革と地方公営企業等金融機構の設立

公庫の設立後、段階的に貸付対象事業が拡大された。特に、昭和50年度から昭和53年度にかけては、石油危機を契機として経済が混乱し、国、地方とも大幅な財源不足に見舞われる中、多額の国債引き受け等により資金運用部の余裕資金は著しく減少し、特例地方債のほとんどは民間資金に依存せざるを得ない状況になったことから、公庫の貸付対象を普通会計債にまで拡大する公庫改組問題が重要な課題となった。

これについては、最終的には、公営住宅建設事業等の他、臨時地方道・河川・高等学校整備事業のいわゆる臨時3事業が貸付対象に追加されることで決着することとなった。

その後、平成13年12月の「特殊法人等整理合理化計画」（特殊法人等改革推進本部決定）において、政策金融改革のあり方については、できるだけ早い時期に結論を得ることとされ、平成14年12月の「政策金融改革について」（経済財政諮問会議決定）において、政策金融改革は次の3段階で進める旨が規定された。

- ・不良債権集中処理期間（平成16年度末まで）：金融円滑化のため政策金融を活用
- ・平成17年度から平成19年度：あるべき姿に移行するための準備期間
- ・平成20年度以降：新体制への移行

更に、「政策金融改革の基本方針」（平成17年11月経済財政諮問会議決定）、「行政改革の重要方針」（平成17年12月閣議決定）、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）の成立（平成18年5月）を経て、

「政策金融改革の制度設計」（平成18年6月政策金融改革推進本部・行政改革推進本部決定）がされた。

政策金融改革は、資金の流れを「官から民へ」改革し、経済全体の活性化につなげていくため、「民間にできることは民間に」委ねるとの観点から見直しを行ったものであり、政策金融機関の担っている機能を抜本的に見直し、完全民営化や廃止される機関の機能を政策金融の外側に切り出すとともに、必要最小限の業務を一つの新たな政策金融機関に担わせることとしたものである。

その中で、「公営企業金融公庫分野」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、地方公共団体は共同して資金調達のための新組織（地方公営企業等金融機構）を自ら設立するとともに、新組織は公庫の権利及び義務を承継し、国は新たな出資・保証等の関与を行わないこととされた。

新組織は地方公共団体が主体的に運営する自主的な組織であることから、制度設計に当たっては、地方六団体がとりまとめた制度設計骨子案（平成18年10月）がベースとされた。

これらに基づき政策金融改革関連法の一つとして、地方公営企業等金融機構法（平成19年法律第64号）（以下「機構法」という。）が平成19年5月に成立し、平成20年10月に公庫は廃止されるとともに、現機構が業務を開始した。

このような創設の経緯から、現機構は公庫において貸付対象としていた地方道路公社、土地開発公社等を対象外とするとともに、機構法第30条に、貸付対象事業の段階的縮減及び貸付枠の地方向け財政融資資金の縮減にあわせての段階的縮減が定められているが、上述の地方六団体の制度設計骨子案においては、「貸付対象分野は地方自治体のニーズを踏まえ、機構において決定する」とされ、一般会計への貸付けも含め、地方公共団体のニーズに即した自由な設計とすることが要望されていたところである。

第三 地方共同の金融機構の創設に関する検討課題

前述のとおり、今回の検討の直接の契機は、世界的な金融資本市場の混乱に伴い日本経済が減速する中、地方公共団体が地域の活性化を図り住民福祉を向上させることを目的として、積極的かつ持続的な取組みを行っていくためには、どのような仕組みによりその財政基盤の拡充を図ることが望ましいかという問題意識に基づくものである。

と同時に、それは、地域経営の主体である地方公共団体が、住民とのオープンな対話を通じて様々なニーズを汲み取り、自己責任に基づいて選択した施策を展開できる財政基盤をどのように確立し、財政的自立を図っていくかという地方分権改革における重要な課題の一つでもある。折しも、地方分権改革推進委員会において、新分権一括法の制定を目指して、地域の自立のあり方について、様々な角度から鋭意検討を進めているところである。

したがって、地方共同の金融機構の検討についても、地方分権改革に即したものであることを基本として、100年に一度とも言われる金融危機への対応を契機とした経済対策において、その実効を高めるために地方公共団体の財政力の強化と自由度を高めるために特に示された対策の一つであることを踏まえつつ判断すべきである。あわせて、政策金融改革や行政改革、また財政投融资改革のこれまでの流れについても留意が必要である。

1 地方公営企業等金融機構との関係

政策金融のスキームから撤退し、また、地方分権改革の趣旨に沿って地方の共同債券発行機能として創設された地方公営企業等金融機構に対して、国は新たな出資・保証等の関与を行わない仕組みとしている。このように、現機構は、公庫とは本質的に異なるものへと転換を遂げた。

前述のとおり、現機構の対象業務については、設立主体である地方六団体側からは、一般会計への貸付けも含め地方公共団体のニーズに即した自由な設計とすることが要望されていたところであるが、このような経緯から、仮に現機構を活用して一般会計への貸付けを行うとしても、国からの新たな出資や関与等を伴うべきではない。

一方、一般会計への貸付けを行う金融機構が、その資金の調達に際して市場から高い信任を得ていくためには、強固な財務基盤等があることが必要となるが、当該金融機構に対し、国の支援や関与は求めないとすれば、地方公共団体からの出資等を求めることも考えられる。しかしながら、現下の厳しい財政状況にあるからこそ、地方公共団体にとって財政基盤の拡充に資する資金調達の仕組みを創設しようとしているにもかかわらず、地方公共団体側に新たな巨額の財政支援を求めることは理解が得られないと考えられる。

これらを総合的に勘案すると、基本的には現機構の貸付対象事業の見直しにより可能な対処をすることが現実的な選択である。

一般会計の事業を現機構の貸付対象に加えても、貸付先はあくまでも地方公共団体であ

ることから、その資金を調達するために発行する債券の質には影響せず、市場もこれまでと同様の評価をするものと見込まれる。

その際、現機構の将来にわたる円滑な運営の確保を前提としてどの程度の新規融資枠の確保が可能かについて、十分に見極めることが重要である。

なお、当検討会におけるヒアリングにおいて、現機構債については、国内の代表的な投資指標において、平成21年4月より従来の事業債から「地方債（その他地方債）」として分類されるとの見込みが示されている。これも、現機構の地方債の共同発行機関としての性格が市場において認知されつつあることを示すものである。

2 政策金融改革・行政改革との関係

政策金融スキームから撤退し、全地方公共団体が全額を出資して創設されたのが現機構である。現機構は国からの出資や政府保証を受けず、

- ・ 公庫から引き継いだ資産
- ・ 地方公共団体という最も安定した貸付先のみに対する貸付け
- ・ 解散時の債務はその全額を地方公共団体が負担

等を担保として、地方共同の資金調達機関として市場と向かい合うものである。

現機構は平成20年10月に業務を開始したばかりであり、一般会計への貸付けを行う金融機構の創設について、政策金融改革の結果として創設された現機構を活用するのは、問題ではないかとの指摘もある。

しかし、今回の検討は、政策金融改革の具体化後に生じた未曾有の金融危機への対応のため、地方公共団体の財政基盤の充実を図るという観点から改めて検討を行うことが必要であるとの政府・与党判断が示されたことを受けて行うものであり、経済社会情勢の変化に即しての弾力的かつ柔軟な対応も重要である。

今回、改めて現機構について検討した場合、以下の問題点が指摘されるとともに、5のとおり内外の金融秩序の混乱、経済事情の変動等の危機に対応する仕組みとしても不十分であることから、これらを解決するために、現機構の業務を見直し一般会計事業への貸付けを可能とすることは極めて重要である。

- ① 政策金融スキームから外して地方に任せる機構とした以上、貸付対象事業や融資枠は地方公共団体の選択と市場からの資金調達能力との関係で決まるべきものであり、

国が貸付対象事業等について関与することは問題である。

- ② 現機構について原則として公営企業しか貸付対象としないことは、全地方公共団体が出資した趣旨、更に、公営企業は一般的に多額の投資を伴うものであり、そのような投資の機会がない小規模市町村への対策という観点からも問題である。
- ③ 小規模市町村の資金調達コストは、事務を共同化するとともに、発行ロットの大型化を図ることにより引き下げられるものである。共同化こそが行政コストの削減にかなうものであるにもかかわらず、業務・貸付枠の縮小を求めることは問題である。
- ④ 諸外国の地方の共同資金調達機関の例においても、一般会計及び公営企業について融資することが一般的であり、貸付けを公営企業に特化することは問題である。

3 財政投融资改革との関係

旧資金運用部資金については、郵便貯金・国民年金が預託義務とされていたことから、その運用先を確保するという観点からも、一般会計への貸付機関は旧資金運用部に限定すべきであるとの考え方には、一定の理由はあった。

しかし、平成13年度の財政投融资改革により、預託義務は廃止され、財政融資資金は財投債（国債）を発行して調達した資金の貸付けによることとされた。このように、財政融資資金の内容・位置づけは大きく転換した。

国は最高の信用力を持つものであるから、財投債により調達する財政融資資金が最も有利な資金であることは当然であり、地方公共団体にとっても有用な資金である。

また、財投債の発行により調達する財政融資資金は、郵便貯金・国民年金の預託義務により調達する資金よりも、タイムリーに必要な額を市場から調達しうる資金であり、地方公共団体にとっても、想定を超えた大規模災害への対応等の最終的なセーフティネットの一つとして大きな意義のあるものといえる。

一方、現在の財政投融资の仕組みは、国が市場から借入により調達した資金を地方公共団体に貸し付けるいわば転貸債の仕組みであり、国際的に見ても極めて希なものといえる。

また、国においては、地方向けの融資枠を縮小する方向とするとともに、地方公共団体の財政運営にコミットを強める方向であることにも留意が必要である。

これらを踏まえると、財政融資資金に対しては必要に応じての柔軟な出動を求めつつ、現機構について、地方公共団体の共同資金調達機関として、地方のニーズにより適切に対

応する観点から、貸付対象を一般会計事業へ拡大すべきである。

4 地方分権改革との関係

地方公共団体が住民ニーズを的確に把握し、自主的、主体的に地域の活性化や住民福祉の向上を図ることができる分権型社会を構築するためには、地方公共団体の財政基盤を拡充することが不可欠である。この点については、現在、地方分権改革推進委員会で議論が進められており、地方税財政の全般については第3次勧告で方向性が示されることとなっているが、地方共同の金融機構についても、このような地方分権改革の流れと軌を一にし、またそれを推進するものであるべきである。

また、同委員会で二重行政を排除するとの観点から進められている出先機関の整理統合の具体化によって、社会資本整備における都道府県の役割は変化し、その財源としての地方債に求められる役割も変わりうるものである。あわせて、今後の税制改革において、地方税の拡充が強く求められている。

地方債制度全般についても、これらの方向性を見極めた上で、そのあり方を検討していく必要があるが、いずれにしても地方税財政の自己決定権の拡充に伴い、地方公共団体の資金を安定的・円滑に調達できる地方共同の金融機構の重要性は高まるものと考えられる。

さらに、地方分権改革を進めながら地域間格差を縮小させている諸外国においては、「自立すればするほど連帯する」という思想がある。

自立するということは、真に対等の関係にある地方公共団体同士が、自らと他の地方公共団体の長所・短所を相互に理解し合い、短所や弱い部分については国ではなく他の地方公共団体の助けを受けるとともに、長所や強い部分では他の地方公共団体を支援するということを自発的に行うことであり、そうなることこそが真の自立であるという考え方である。

これは、言い換えれば、「自立すればするほど連帯する」ということである。地方公共団体がそれぞれの責任において地方債資金を調達することを基本としつつ、その弱い部分については共同して調達をすることにより補完することも、この考え方に即したものである。

5 経済変動・地方財源不足への対応

地方税財源の不足に特例的に対処するため、地方税や地方交付税のいわば代替措置として創設された臨時財政対策債等の特例地方債は、国の創設した地方財政制度の一つとして位置づけられるものであるが、これに対する財政融資資金側の融資スタンスについては、「赤字補てんの性格を有する地方債については、資源配分機能を有する財政融資の対象として相応しくない面があるものと考えられる」（「財投改革の総点検について」（平成16年12月財政投融資分科会））とされている。

近年は、地方財政の財源不足は縮小傾向にあったが、今回の金融危機により日本経済が下降局面にある中であって国税、地方税の大幅な減収が見込まれ、平成21年度以降は、巨額の財源不足に対処するため、地方交付税の総額の確保等に最大限の努力が払われるとしてもなお、臨時財政対策債等の地方債の大幅な増発が必要とされるものと見込まれる。

従来、このような状況に対しては、本来的には地方交付税の増額等で対処すべきことから、国の責任の一環として政府資金について一定の配慮をすることにより対処してきた。しかし、財政投融資改革後は、地方向けの貸付けについては、抑制的なスタンスであり、経済危機に際して、長期・低利の地方債資金の調達方策が弱体化していることが問題である。

したがって、地方のニーズにより適切に対応する観点から現機構の貸付対象事業を見直すべきであることに加え、景気の低迷による税収減等によって財源不足が拡大し、それを地方債の発行により補てんする場合には、地方向けの財政融資資金の弾力的な発動を求めるとともに、地方公共団体も共同で対処していく仕組みの確立が必要である。

なお、地方公共団体が、経済危機や経済変動に対処するため、あるいは地域の活性化を図るための事業を実施するに際しては、その内容は、地域の様々なニーズに即したものとなるが、現機構については、原則として公営企業に貸付けが制限されていることも基本的な問題である。

6 地域金融機関との関係

地方共同の金融機関については、全国的な金融市場の状況のみならず、地域金融機関による資金供給の状況を踏まえ、それらを補完する観点からの検討が必要である。

地方公共団体が地域金融機関から行う資金調達に関し、金利については日本銀行の緩和策もあり、当面、それぞれの地域金融機関においても、10年未満の地方債について、低

利の資金供給についての大きな問題はないと見込まれる。

一方、今後、長期（10年）あるいは超長期（10年超）の資金供給については、地域金融機関において、新B I S規制（バーゼルⅡ）のアウトライヤー基準への対応やALMの徹底が強化されるほか、将来の中長期的な金利上昇を見据えた管理（逆ざや懸念）、特定債権の集中保有を回避する傾向等から、抑制傾向にあると見込まれる。

また、世界的な金融危機の影響により、近年超長期の資金提供を拡大してきた外資系の金融機関も投融資等を手控える傾向も出てきている。

以上の状況を踏まえると、全国の金融市場からの地方債資金の調達等が困難な地方公共団体に対して、主に超長期の資金調達等を補完する仕組みが必要である。この点からも、資金需要の高い一般会計も現機構の貸付対象とすることが適切である。

7 その他

(1) 公営競技納付金

現機構の公営企業健全化基金は、公営競技（競馬・競輪・オートレース・競艇）の収益の全国的な均てん化を図る観点から、公営競技の収益金の一部が納付されるものである。

これについては、地方財政法（昭和23年法律第109号）第32条の2において、公営企業及び臨時3事業に係る地方債の利子の軽減に資するための資金として納付するものとされている。

一般会計も貸付対象とし、一般会計及び公営企業の事業について一体として調達することとなる資金について、その貸付金利の軽減のためにこの基金を活用することとなる。

(2) 地方公共団体の財政規律

貸し手と借り手が一致する仕組みは、地方公共団体の財政規律を低下させるのではないかとの指摘がある。しかし、共同調達機関を介すとしても、市場から調達される資金の貸し手はあくまでも地方債市場に参加する資金提供者であり、借り手は地方公共団体であることから、そもそも貸し手と借り手が一致するという指摘は当たらない。また、地方公共団体は現状においても徹底した行財政改革に取り組んでいるところであるが、仮に、共同資金調達機関による資金提供が地方公共団体の財政規律を低下させるようなことがあれば、当該機関が発行する債券は市場から受け入れられず、発行条件の悪化という形で市場から

規律付けを受けることとなる。

加えて、共同組織を構成することにより、構成員がより自己規律をもって財政運営にあたることも十分考えられる。現に、地方公共団体の全額出資による共同法人であり、政府保証債を発行していない例として、スウェーデンのコミュンインベストやカナダのブリティッシュ・コロンビア州の地方公共団体金融機構等が挙げられるが、最高格付けを取得するなど、いずれも長年の間、有効に機能しているところである。

なお、平成21年度に地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成19年法律第94号）が本格施行されるとともに、早期是正措置として実質公債費比率が18%以上の地方公共団体等については、協議制度において例外的に許可の対象とされていることから、地方公共団体においては、更に財政規律を強化し、財政の健全化に積極的に取り組むものと見込まれる。

第四 地方共同の金融機構素案

地方公共団体が必要とする資金については、地方公共団体がそれぞれの責任において調達すること（自助）が基本であるが、共同しての資金調達のチャンネルを確保すること（共助）も、自助を補完する仕組みとして有用である。

現機構は地方の共同資金調達機関として創設されているにもかかわらず、その貸付対象が原則として公営企業に限定されていることについては、前述のとおり様々な問題点が指摘されるものであり、一般会計への貸付けを可能とすることにより、早急にこれらの解決を図るべきである。

また、景気の低迷により発生する地方公共団体の財源不足を補てんするために発行する地方債については、国からの支援、すなわち「公助」としての財政融資資金の弾力的な発動も求められるとともに、地方公共団体の「共助」の仕組みにおいて、長期・低利の資金を確保することが重要である。特に、現在の厳しい税收動向を踏まえると、巨額の財源不足の発生が見込まれる平成21年度の地方財政対策において、緊急に対処すべき課題である。

以上、分権型社会を支える地方税財政基盤を確立するとの観点から地方債資金の調達手法に係る問題点を解決するとともに、これまでの長きにわたる地方公共団体からの要請に応え、現機構が、真に地方の共同資金調達機関としてその歩みを進めていくためには、国

が法令によりその貸付対象事業や貸付枠について、重点化や制限をすべきではなく、出資者たる地方公共団体の判断に委ねるべきである。

以下、その素案は次のとおりである。

(1) 現機構による対処

政府・与党において策定された「生活対策」に盛り込まれた地方公共団体支援策の一つである「地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設」については、現機構の貸付対象を見直し一般会計事業も含めることにより、その実現を図ることとする。

(2) 名称

名称は、地方公共団体の共同資金調達機関であることを市場等に対して正確に表すものであるとともに、できる限り簡潔で分かりやすいものとする。

(3) 財務基盤等

今回の見直しに際し、国及び地方公共団体に対して、新たな出資・政府保証は求めないこととし、当面、現行の機構の枠組みにより可能な融資枠の範囲で、出資者たる地方公共団体の要請に即した貸付けを行う。

貸付対象事業の見直しに係る人員等については最小限のものとする。

(4) 貸付条件等

貸付けは、超長期の資金を中心としたものとする。

自由度の高い機構資金の特徴を活かし、地方公共団体のニーズを踏まえて、貸付対象、貸付期間、利率設定方式、繰上償還の扱い等について柔軟に対処する。

(5) 危機対応体制の確立

内外の金融秩序の混乱、経済事情の変動等の危機にも十分に対応する仕組みとしての制度の構築を図る。

第五 今後の課題と方向性

地方共同の金融機構により、一般会計に対して資金を融通するという地方債資金の調達の仕組みは、地方債制度の根幹に関わるものであり、地方財政の重要事項を審議する地方財政審議会としても、積極的に意思表示をすべきであると考え、地方財政審議会委員に加

え、より広範かつ専門的な見地から検討を行うため、地方公共団体関係者や地方財政関係の有識者に地方財政審議会令（平成12年政令第268号）第2条に基づく「特別委員」として参加を求め検討を行うこととして、「地方共同の金融機構のあり方に関する検討会」を設置した。

当検討会は、要請を受けた1週間後の11月7日には第1回を開催して検討すべき課題の整理を行い、続く11日、14日の第2回及び第3回検討会においては、内閣官房行政改革推進本部、財務省、地方公営企業等金融機構、金融関係有識者からヒアリングを行うとともに討論を行った。更に、この問題が経済対策として打ち出されたものであり、できることから着実に実施に移すことが最も重要であるとの観点に立ち、平成21年度地方財政対策のスケジュールを踏まえながら、精力的に検討を重ね、12月9日の第7回検討会を経て、一定の結論を得るに至ったものである。

なお、審議の過程で今後の課題として提起されたものとして、以下のような論点がある。

- ・ 地方分権改革推進委員会では、地方税財政全般については第3次勧告において方向性が示されることとなっている。また、今後の税制改革において、地方税の拡充も強く求められている。その中で、地方債制度のあり方についても議論になりうるものであり、地方債資金についても、より分権に即した仕組みの充実が求められる可能性があること。
- ・ 出先機関の抜本的な整理統合の議論の結果次第では、社会資本整備における都道府県の役割は大きく変わりうるものであり、その主たる財源としての地方債のあり方も、今後の議論となりうること。
- ・ 「共助」は「自助」に含まれるものともいえる。今後の方向性としても、財政投融资改革を踏まえ、地方債資金の調達については、「自助」を基本としつつ、それを補完する「共助」の仕組みの活用により対処していくべきであること。
- ・ 当面の対応策として、現機構における枠組みを前提として検討を進めてきたが、今後財務基盤をはじめ更なる運営体制の充実が必要となる場合も考えられるので、引き続きそのための方策を検討する必要があること。
- ・ 将来的には、巨額の地方債残高を適切に管理していくために、借換え等を円滑に実施することを支援する役割も求められていくと考えられること。

以上のように、地方債資金の調達手法については、今後の地方債制度のあり方によって、さらに検討が必要となりうるものであり、改革の方向性としては、地方公共団体の自主性

や自立性を高め、住民福祉の向上に資するものを目指すことが基本であることはいうまでもない。

今回の意見は、現在の地方財政制度を前提としてのものである。当検討会としては、その実現を強く要請するものである。今後とも、引き続き、地方債制度に関わる動向を注視しつつ、地方債制度や地方債資金のあり方についての検討を行うことが必要である。

地方共同の金融機構のあり方に関する検討会委員名簿

(地方財政審議会委員)

会 長 神野 直彦

池ノ内祐司

木内 征司

木村 陽子

佐藤 信

(地方財政審議会特別委員)

伊藤祐一郎 鹿児島県知事 (前 知事会分権特委公庫改革小委委員長)

岡村幸四郎 川口市長 (市長会財政委員会委員長)

荒木 泰臣 熊本県嘉島町長 (町村会政務調査会財政部会長)

井手 英策 横浜国立大学大学院国際社会科学研究科准教授

小西砂千夫 関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授

林 正義 一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授

堀場 勇夫 青山学院大学経済学部教授

検討会の開催状況

第1回 検討すべき課題等の整理（11月7日）

第2回 ヒアリング（11月11日）

○内閣官房行政改革推進本部事務局

- ・政策金融改革の経緯
- ・政策金融改革における地方公営企業等金融機構の位置付け

○財務省

- ・財政投融资改革の経緯
- ・地方向け財政投融资の考え方

○地方公営企業等金融機構

- ・資金調達の現状等

第3回 ヒアリング及び討論（11月14日）

○金融関係有識者

第4回 討論（11月21日）

第5回 素案討論（11月26日）

第6回 素案討論（12月2日）

第7回 報告書の取りまとめ（12月9日）