

## 地方公共団体金融機構への道程

瀧野 欣彌

### 一

地方公共団体金融機構（以下「機構」という。）は、地方債資金の地方共同の調達機関として、平成二〇年に発足し、翌年、貸付対象の一般会計への拡大及び名称変更を経て、平成三〇年には、発足一〇周年を迎えた。

地方債資金の確保に向け、地方債引受けの専担機関を設けようとする構想は、戦前から提唱され、戦後も地方制度調査会の答申等として世に問われてきたが、これらを踏まえて、昭和三二年に公営企業金融公庫（以下「公庫」という。）が設立された。しかし、その貸付対象は、基本的に、公営企業債に限定されていたため、一般会計債も含めた地方債全体の引受組織の実現は、その後においても、地方自治関係者の共通の悲願であり、折りある毎に、その実現が叫ばれてきた。そのような中で、財投改革やリーマン・ショックを契機として、局面が大きく転回し、機構の発足・改組が実現することとなったところである。制度改革の実現のためには、常に具体的な

改革案を掲げ、不断にその必要性を関係方面に働きかけ、関係者一丸となって粘り強く運動を展開していくことがいかに重要であるか、改めて実感させられたところである。

今回、地方自治法施行七〇周年に当たり、公庫や機構の成立への道程を振り返り、今後の地方自治制度改革への参考としたい。

## 二

戦前の我が国では、軍事費の膨張などもあり、基本的に、資金不足の時代が続き、地方自治体には、十分な財政資金が供給されない状況が恒常化していた。この状況の下で、無理な資金調達を行うと、特に財政力の弱小な団体では、極めて不利な条件を吞まざるをえず、地方財政窮乏の一要因ともなっていた。

このような状況の下、昭和一二年に、京城帝大鈴木武雄教授が、全額政府出資による「地方信用金庫創設論」を主張され、更に、昭和一三年には、内務省の考えとして、三好重夫内務書記官の論説「地方団体中央金庫設置の提唱」が雑誌「自治研究」誌上に発表された。この論文によれば、地方金庫設立の必要性として、

- ① 政府資金を供給する大蔵省預金部の原資には限界があり、公債借入困難の自治体が相当数存在すること。
- ② 財政力が貧弱な団体が無理に起債しようとすると、極めて高利率を支払わざるをえないこと。
- ③ 今後実施される予定の地方税制改革は、地方財政の弾力性を喪失せしめるおそれがあるので、この改革と併せて地方債を弾力的に活用できる方策を併行して導入しなければならないこと。

が挙げられた。

また、地方金庫の性格が、地方団体の協同事業であることから、鈴木論文とは異なり、地方団体にも出資を求め、政府及び地方団体が所要額（二億円と想定）を折半することが適当であるとしている。

しかし、このような提言にもかかわらず、時代は戦時色を強め、戦費調達以外の資金は、厳重に抑制され、最低限必要な地方債資金は、政府資金により対応されることとなり、地方債引受の専担組織設立の議論は、中断されることとなった。

### 三

その後、太平洋戦争の終戦を経て、内務省解体後の昭和二三年、新たに設置された地方財政委員会は、地方財政の根本的改革の一環として、地方公共団体中央金庫案を提唱した。これは、戦前の三好論文を継承したもので、資本金は政府と地方公共団体の折半出資とし、業務は地方債の引受けのほか、地方債の保証などを行うこととしている。

しかし、この案に対しては、地方公共団体に対する金融は、大蔵省預金部の対応で十分であり、格別の金融機関の設立は、かえって当該金庫への依存性を助長し、地方財政を悪化させるとの反対論が強く、また、当時の占領軍総司令部（GHQ）の意向も同一歩調であったため、頓挫することとなった。

また、翌昭和二四年には、GHQの招きで来日したシャープ使節団の勧告により、地方行政調査委員会議（神

戸委員会）が設けられ、昭和二六年に「行政事務再配分に関する第二次勧告」が行われた。その中において「財政力の貧弱な地方公共団体の借入を容易にするため、地方債資金供給のための金庫の制度を設け、あるいは国又は都道府県が償還を保証する等の措置を考慮すること」

とされたが、対日講和条約の調印と我が国の独立の回復の中で、十分な検討の時間もなく、この提案も仕切直しとなった。

我が国の独立回復後、昭和二七年に、地方制度全般にわたる検討を加えるため、内閣に地方制度調査会が設置され、翌年、第一回答申が提出された。その中の地方債制度の改革案として、地方公共団体中央金庫の設立が盛りこまれた。内容としては、

- ① 金庫に設けられる基金は、政府及び地方公共団体が折半して負担すること。
- ② 地方公共団体等の協力を得て、金庫債を発行すること。
- ③ 金庫債に係る債務については、政府保証を付すこと。
- ④ 少なくとも、金庫債発行額と同額の政府資金を借り入れること。

とされた。この案に基づき、当時の自治庁においても、法案が準備されたが、当時は、地方財政の赤字が激増し、財政再建が焦眉の急となる中で、構想の実現は二の次とされ、再度中断されることとなった。

しかし、このような地方財政危機の中で、多額の公募債が地方財政計画に計上される一方、民間資金のひっ迫やこれに伴う起債条件悪化のため、地方債資金供給の専担機関の必要性に変わりはない状況が続いていた。このような中で、翌昭和二九年に、自治庁から、公募債消化に力点を置いた「地方債証券公庫」案が提起された。こ

れは、現に地方公共団体が個々に発行している公募債の銘柄を統一して、共同発行することとし、これに政府保証を付与してコストの低減を図ろうという構想である。

自治庁では、この構想に基づき、予算要求を行ったが、当時は、地方交付税の創設など、戦後の地方財政制度の激動期でもあり、難しい状況が続いていた。このような中で、昭和三〇年の年末に、地方制度調査会は、昭和三一年度において緊急に措置すべき事項について答申し、その一項目として、従来どおり、地方団体中央金庫を創設すべきものとしたため、自治庁においても、地方制度調査会の考え方に統一して予算要求を行うこととなった。しかし、同時期に、厚生省から水道公庫設置案が提出され、これとの競合問題が生ずる事態となり、結局共同倒れの形で、この年も不調に終ることとなった。

#### 四

以上のように、毎年繰り返し、繰り返し、この問題が俎上に上っては先送りとなったが、地方財政上の必要性は高まる一方であった。すなわち、地方財政における公債費の累増は著しく、今後一〇年以内には、地方債の元本償還額と新規発行額が同水準となるおそれがあり、しかも、このような公債費累増の重圧は、戦後の財源賦与的な地方債配分方針に禍されて、弱小団体ほど、顕著となっていた。

このため、自治庁は、昭和三十一年一〇月、「地方財源の現況とその問題点」をとりまとめ、累増する地方債に係る公債費負担の軽減と、地方債の運営方針を本道に戻すことの二点を基本方針とし、その中で、「公営事業等

の資金を確保するため、何等かの公募債の共同発行機関の如きもの」の設立を主張した。

これを受けて、地方制度調査会は、昭和三十一年二月二十四日に、「地方財政に関する当面の措置についての答申」を行い、「公営事業の現況にかんがみ、その画期的拡充を図るため、公営事業債を大幅に増額するとともに、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」としたのである。

一方、当時の我が国では、水道事業の普及推進が最重要課題であり、建設省及び厚生省でも民間資金の活用によって事業を推進しようという構想があり、自治庁の案と三者鼎立の形となっていた。しかし、これについては、水道行政に関する建設・厚生両省の重複所管の問題もあり、地方公共団体は、自治庁案に同調する中で、衆参両院の地方行政委員会は、昭和三二年度地方財政措置について相次いで決議を行い、前掲地方制度調査会の答申に沿った解決を支持することとなった。

これらを受けて、ようやく、昭和三十三年六月一日に、公庫設立に至るのであるが、その過程での自治庁と大蔵省の対立点及び妥協点としては、次の三点があげられる。

- ① 公庫の名称について、自治庁では、公債費対策も含め「公営事業金融公庫」を提案したが、融資対象を公営企業に限定しようとする大蔵省の考えから、最終的に「公営企業金融公庫」とされた。
- ② 資本金の額について、自治庁案では五〇億円を五年間で政府出資するものとしていたが、融資対象を限定する中で、結局総額五億円へと大幅に縮減された。
- ③ 業務内容について、政府資金で対応している分野は対象外とし、悪条件でなければ資金調達できない団体のための質的改善に主眼をおくこととされた。

以上のような経緯を振り返り、公庫設立一〇年の段階でとりまとめられた「公営企業金融公庫一〇年史」では、次のように述べられている（同書三五四頁）。

「顧みれば、内務省が地方団体中央金庫の構想を創唱して以来、それは実に二〇年目にあたるものであった。それが、企図する本来の理想からすれば、著しく制約された小規模のものになったとはいはれるものの、そこには、幾多の先人又は関係者の長年月にわたる貴重な苦闘が秘められているのであって、それゆえにこの高価な努力の結晶をさらに将来における地方債制度の上に大きく伸展せしめることがひとしお期待されたのであった。」

## 五

昭和三二年の設立後、公庫は、順調に発展し、貸付規模は、当初の七一億円が、平成一〇年度には二兆二八六〇億円に達し、平成一二年度まで二兆円を超える規模で推移した。その後は、公共事業の抑制等の政策変更もあり、貸付規模は縮小したものの、平成一九年度においても、一兆三五〇〇億円となり、順調に発展してきたといえる。その間の大きな制度的改革としては、次の四点があげられる。

その第一は、貸付条件の改善である。すなわち、地方債の利子負担軽減のため、特別利子制度が設けられ、政府資金の金利水準と遜色のない水準に引き下げられることとなり、そのための財源として、昭和四五年度から公益競技納付金の運用益が充てられることとされた。具体的には、公益競技施行団体の収益の均てん化を図るため、その一定額を公庫に納付し、公庫は、これを健全化基金に組み入れその運用益を利下げ財源とするものである。

その第二は融資対象の拡大である。第一次石油危機に起因する経済不況により、昭和五〇年度以降、地方財政は歳入不足に陥り、財政力の弱い地方公共団体の中には、高金利での借入れを余儀なくされる団体が増大した。そこで、公庫の機能を拡充し、地方公共団体の普通会計分野についても、公庫資金の貸付けができるようにすべきであるとの主張が、勢いを増し、公庫改組問題が改めて議論されることとなった。その中で、昭和五二年度から、公営住宅及び産業廃棄物処理事業が、五三年度から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のいわゆる臨時三事業が融資対象に加えられ、一応の決着をみた。これにより、公営企業以外にも、貸付対象が拡大し、貸付規模も増加することとなった。

第三は、資金調達手段の多様化である。貸付額の累増に伴い、資金調達手段の多様化が必須となり、外債や財投機関債の発行のほか、地方公務員共済組合連合会等の引受けによる縁故債も発行されることとなった。

第四は、財政基盤の強化である。公庫の貸付期間と公庫債券の償還期間には相当の乖離がある。貸付けに係る金利は、貸付期間中当初の金利に固定されるのに対し、借り換えられる債券の金利は、その時点における金利水準を反映した形で決定されるため、金利水準の変動に伴って借り換えによる差損益が生ずることとなる。このような金利変動リスクに対応するため、平成元年度に債券借換損失引当金制度が創設された。

## 六

以上のような改革を経て、公庫は、地方財政の健全な運営に大いに寄与してきたが、一方、我が国は、平成の



時代に入り、バブルが崩壊し、時代の変化に対応した行政改革が国政の重要課題となってきた。その中で、平成一三年六月に、特殊法人等改革基本法が成立し、これに基づき、策定された特殊法人等整理合理化計画の中で、公庫を含む政策金融八機関の在り方について、経済財政諮問会議で議論されることとなった。その結果、平成一四年一二月に「政策金融改革について」が、とりまとめられ、当面は、不良債権集中処理期間とするものの、平成一七年度から改革準備にとりかかり、平成二〇年度以降速やかに新体制に移行することとされ、実際にこのペースで、改革が進むこととなった。その背景としては、郵政解散後の平成一七年九月の特別国会において、小泉総理が述べたように、「資金の『入口』の郵政民営化だけではなく、『出口』の政府金融機関の改革に取り組んでまいります。」との視点の下で資金の流れを「官から民へ」改革し、経済全体の活性化につなげていくという考え方があったところである。

具体的には、平成一七年末に、経済財政諮問会議が「政策金融改革の基本方針」を決定し、これを踏まえた「行政改革の重要方針」の閣議決定を経て、翌年六月に「行革推進法」（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）が成立した。この中では、政府金融機関について、政策金融の機能を重点化し、貸付金の残高の国内総生産比半減（平成一六年度末と平成二〇年度末の比較）を基本方針とし、特に、公庫については次のとおりとした。

「公営企業金融公庫は、平成二〇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。政府は前項の移行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。」

これを受けて、政府は、平成一八年六月政策金融改革の具体案として「政策金融改革に係る制度設計」を決定し、その中で「公営企業金融公庫は、平成二〇年度に廃止する。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」とされた。

しかし、その新組織の具体的姿は、明瞭でなく、地方側に不安が募る中で、政府における検討と並行して、地方六団体の中でも具体的検討が行われ、「国から地方へ」という地方分権の趣旨に沿い、全額地方出資の地方共同法人を設けて、従来の公庫業務を行うことが提言された。その際の財政基盤については、地方の負担や拠出を原資とする公庫の資産（債券借換損失引当金、公営企業健全化基金等）の全額承継により、市場の確固たる信認を得て、資金調達を行うべきものとされた。

このような経緯の下、地方六団体の提言をベースに法案が策定され、平成二〇年八月一日に、地方共同法人として、地方公営企業等金融機構が設立され、同年一〇月一日に業務が開始され、同日付をもって、公庫は解散し、昭和三二年以来五一年の歴史に幕を閉じることとなった。

## 七

以上のように、公庫は、国の組織としては廃止となり、政策金融機関とは別の地方共同法人として再出発したが、その業務範囲は、基本的に公庫の業務を引き継ぐこととされ、原則として、一般会計への貸付けはできないこととされた。しかし、このことについては、地方の共同資金調達機関であるにもかかわらず、その貸付対象が

基本的に公営企業に限られるのは、国の過剰な関与ではないかとの指摘があるところであった。

一方、当時の世界経済は、米国の大手証券会社リーマン・ブラザーズの破綻以降、一〇〇年に一度ともいわれる金融資本市場の混乱に陥り、深刻な景気後退局面となっていた。これに対処するため、我が国では、政府・与党合同で、「生活対策」が決定されたが、その中の重点分野である「地方の底力の発揮」において「地方自治体（一般会計）に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機関の創設」が盛りこまれた。

これを受けて、総務省の地方財政審議会に、「地方共同の金融機関のあり方に関する検討会」が設けられ、平成二〇年一二月には、検討会報告書及び地方財政審議会意見が提出され、これをベースに、法律改正が行われた。この法律により、改正されたのは、次の三点である。

① 名称が機構に変更されたこと。

② 貸付対象が一般会計債にまで拡大したこと。

③ 貸付条件についても、貸付期間や利率設定方式等について柔軟に対応できるようになったこと。

以上、まさに、世界経済の激動の中で、地方自治関係者の長年の念願であった「地方団体金融公庫」構想が、全地方公共団体の出資による地方共同法人という形態の下で実現をみることとなった。地方債資金の専担組織の必要性は、何時の時代でも変わらないが、その具体的形態は時代の要請により変わりうるものであり、地方分権が進展する現代においては、望ましい組織として出発したと考えられる。すなわち、これにより、地方債資金の調達について、自助としての各地方公共団体の独自調達をメインとしつつ、それによつては確保が難しい長期、低利の資金について、共助としての機構資金により確保し、地方単独事業や公営企業等に対応する一方、国が責

任を持つて対応すべき災害復旧事業等については、公助としての財政資金により調達するという役割分担が明確になったと考えられる。また、機構資金及び政府資金については、従来から公的資金と位置付けられ、財政力の弱い市町村への傾斜配分や災害時のセイフティ・ネットとしての役割も期待されていることは、従来と変わらず、維持されたところである。

## 八

機構は平成三〇年度、地方共同法人として一〇周年を迎えたが、法律上は、その前年度中に、「業務の在り方全般について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」とされていた。そのため、再び地方財政審議会に「地方公共団体金融機構の業務の在り方に関する検討会」が設けられ、平成二九年一二月に、検討会報告書及び地方財政審議会意見が提出された。これによれば、

「機構のこれまでの業務実施状況等を踏まえ、機構が引き続きその役割・機能を適切に果たすことができるよう、現行の枠組みを堅持すべきとの結論に至った」とされ、現時点においては、特段の見直しの必要はないものとされた。

これにより、この一〇年間の機構の業務運営が法の趣旨に則り、適確に執行され、地方財政に貢献してきたことが確認されたと考えられる。特に機構資金は、地方が「共助」の仕組みにより調達した資金であるという観点から、

「公共施設等の老朽化対策や喫緊の課題である防災・減災対策、地方創生の取組みなど、地方共通の重要政策課題に対応するための地方単独事業については、『共助』としての機構資金が対応する必要性が高い」とされている点には、留意すべきであろう。

また、機構発足後、取組みが始まった地方支援業務について、地方公共団体が資本市場から資金調達を行うに当たっての助言機能を発揮するという意味での「ナレッジバンク」の役割の重要性が指摘されている。更に、これにとどまらず、

「今後人口減少、少子高齢化が進む一方で、公共施設・公共インフラの更新需要が拡大する等地方公共団体の財政運営が厳しさを増すことから、（中略）財政運営の健全性の確保にも資する観点から、」

地方支援業務を更に充実強化すべきこととされている。このことは資金の貸し手の立場として、借り手である地方公共団体の財政の健全性に不断に留意すべきであることにとどまらず、仮に機構が解散する際には、全地方公共団体が機構債務の弁済義務を負うことが法定されており、機構債券の償還の確実性の最終的担保が、地方公共団体の財政の在り方に依存していることから、重要である。

## 九

以上、公庫前史から機構発足後一〇年に至る経緯を概観してきたが、今後の機構を取り巻く経営環境として、特に留意しなければならないのは、日本銀行の金融政策の動向である。日銀は、長期化するデフレ経済からの脱

却を図るため、異次元の金融緩和政策を進め、マイナス金利政策の導入、更には、一〇年物国債の金利を〇%程度に固定するイールド・カーブ・コントロール政策を採用してきている。このため、各金融機関の貸出金利は、歴史上例を見ない水準に低下し、利ざやに頼ってきた金融機関の経営は軒なみ厳しさを増してきている。

これに加え、人工知能（AI）の発達などによるフィンテック革命も進行する中で、三大メガバンクは、一斉に業務合理化を表明し、大規模な人員削減に取り組むメガバンクも生じてきている。また、地方銀行をはじめとする地域金融機関でも、生き残りをかけた統合・合併が進行してきており、地域金融の状況も、これまでとは様相が大幅に変わろうとしている。特に今後留意すべき点は、金融庁において、金融システム安定化の観点から、銀行経営における金利リスク管理を強化しようとしている点である。すなわち、今後長期金利が上下一〜二%の範囲内で変動した場合の金利変動リスクを自己資本の二〇%以内で吸収できるように貸付けのコントロールを求めるもので、二〇一九年三月からの適用が想定されている。このことは、地域金融機関が、長期固定の貸出リスクを避ける方向に作用するものと考えられ、地方公共団体向け融資に相当の影響が出ることが懸念されている。このような金融大変革の時代の中で、地方公共団体は本格的な人口減少社会の到来を迎え、様々な行政需要に対応することが求められており、機構としても、地方公共団体に対し、必要な資金を、長期かつ低利で安定的に供給することが、これ迄以上に求められるものと考えられる。今後、日銀の金融政策が、異次元緩和からの出口戦略を指向するにあたり、一定の金利変動リスクが高まることも想定される中で、二・二兆円にのぼる金利変動準備金など機構の強固な財務基盤の下で、金利変動リスクを地方に転嫁することなく、これを自ら引き受け、地方財政の運営に支障を生じさせないことが、期待されるところである。そのためには、常に資金調達の在り方と地

方公共団体への貸付けの状況を点検し、外債も含め、資金調達が多様化を図るとともに、調達年限の管理に配慮する必要がある。

以上に加え、海外の中央銀行の動向、更には様々な地政学的リスクを考えると、今後の金融市場は、一層不透明感が増してくることが想定される。このような中で、機構は、発足一〇年目での業務点検を節目とし、これまでの先人の努力に思いを馳せながら、地方自治法七〇周年の年に、新たな決意の下で、その使命に取り組むこととなるが、その際には、制度上改善すべき点が生じてくることも考えられる。これを例示すれば、第一には、機構の貸付規模について、漸減を目指すこととしている現行規定の見直しの必要性の有無であり、第二には、地方公共団体にのみ貸付けを行うこととしている機構債権のリスク・ウエイトの考え方である。前出の地方財政審議会の検討会報告書において、「地方分権の理念の下に真に地方共同の資金調達機関としてその使命をより効果的に果たすことができるよう、出資者である地方公共団体の政策ニーズ等を踏まえながら、『共助』としての機構資金のあり方について、引き続き検討を加え、改善を行っていくことが必要である」と指摘されているのは、以上のような点も考慮しているのではないかと推測される。いずれにしろ、金融を通じて地方公共団体の健全な財政運営に寄与することを目標とする機構の更なる発展に向けて、今後とも地方自治関係者の一層の御協力、御支援をお願いしたいと考える。

（地方公共団体金融機構理事長）