

21世紀政策研究所新書—06

シンポジウム

地域主権時代の 自治体財務の あり方

— 公的セクターの資金生産性の向上

第70回シンポジウム

第1部

報告 地域再生と地域金融機関のあり方

21世紀政策研究所研究副主幹／ルートエフ代表取締役 大庫直樹

6

第2部

パネルディスカッション

公的セクターの資金生産性の向上

19

【報告】

21世紀政策研究所研究主幹／慶應義塾大学教授

上山信一

同副主幹／ルートエフ代表取締役

大庫直樹

同副主幹／インベスター・グロース・

倉田あや

キャピタル・アジアアソシエイト

【コメント】

内閣総理大臣補佐官／衆議院議員

逢坂誠二

ごあいさつ

21世紀政策研究所では一昨年度より、公的部門を生産性という観点から見直すことを目的として、慶應義塾大学教授の上山信一先生を研究主幹とするプロジェクトを立ち上げました。

前回はこのプロジェクトに関連して、公営住宅事業をテーマに分析を行い、その成果は二〇〇八年十月に提言書としてまとめさせていただきました。

さらに研究を進め、二〇〇九年度は公的セクターの資金の生産性に焦点を当て、分析を行ってきました。上下水道や公共交通などの社会インフラは、地域社会の機

能維持に不可欠であり、今後は、老朽化に伴う維持管理に膨大な資金需要が見込まれています。そうした資金需要の増加に対して、自治体行政は果たして的確に対応していくことができるのだろうか、これまでのような全国一律型の資金調達のやり方で対応できるのかというのが問題意識でありました。

本シンポジウムでは「地域主権時代の自治体財務のあり方——公的セクターの資金生産性の向上」というテーマで、まず、本プロジェクトの大庫直樹研究副主幹に「地域再生と地域金融機関のあり方」について講演いただきます。次に、上山研究主幹、大庫副主幹、ならびに倉田あや副主幹より「公的セクターの資金生産性の向上」について、本年度の研究成果を報告いただきます。

その後、内閣総理大臣補佐官として自治体行政に精通されておられる逢坂誠二衆議院議員よりコメントをいただき、パネルディスカッションで議論を進めます。

今後、地方行財政、地方再生をめぐる政策議論はさらに活発になると思われます

が、当研究所としては、本シンポジウムの議論が、その一助となることを祈念し、今後さらに調査、研究を進めていく所存です。

二〇一〇年三月二日

21世紀政策研究所理事長 宮原賢次

第1部 報告

地域再生と地域金融機関のあり方

21世紀政策研究所研究副主幹／ルートエフ代表取締役 大庫直樹

地域金融機関は、三重苦の厳しい状況に陥っている

はじめに、地域金融の現状についてお話しさせていただきます。

現状は、かなり惨たんたる厳しい状況にあります。

まず、地方銀行および第二地銀の業務粗利を見ていきます。銀行では売上という概念は一般的でなく、粗利を売上のように考えることが多いため、特殊要因を除いたものを業務粗利といい、トップライン（収益）の標準的な尺度としています。

この一〇年間を見ると二〇〇九年三月期は極端に業務粗利が低く、業界全体で四・二兆円です。二〇〇八年九月のリーマンショックによって、金融業界が大荒れになりましたが、業務粗利はその前から少しずつ減ってきています。ピークだったのは二〇〇一年三月期で五・一兆円。それが二〇〇八年三月期には三〇〇〇億円程度減少し、約四・八兆円になっています。これはリーマンショックにかかわらず、業界として成熟しているからと見るべきでしょう。

もう少し詳しくわしく実態を見ますと、業務粗利の代表的なものに資金収支と手数料収支があります。どちらも基本的にはお客様と直接取引をして得られる収入です。資金収支とは、お客様の借入金によって銀行が得る利息から、お客様の預金に対して銀行が支払う利息を差し引きしたものです。手数料収支とは、皆さんがATMでお金を下ろしたり、あるいは送金をしたり、窓口で金融商品を買ったりするときの手数料です。これらが少しずつ減少しているのが地域金融の実態なのです。手数料収支については、二〇〇五年、二〇〇六年、二〇〇七年ごろは景気もよく、株式投資等の伸びによって好調でしたが、それでも全体のボリュームに占める割合は小さく、約一割から二割といったところです。

銀行の収益は、資金収支の動向に大きく左右されるということです。その意味において、地域銀行は資金収支が徐々に減り、成熟を極めていくというのが実態といえるのではないかと考えます。



大庫研究副主幹

では、なぜこういうことが起きているのでしょうか。

一つに、預金と貸出金の残高のギャップが挙げられます。

銀行業ですから、預金として集めたお金を適正なりターンが得られるような貸出先に貸していけば、資金収支は増えていきます。ところが、信用金庫も含め地域金融機関全体で、一九九九年四月には預金と貸出金のギャップが八〇兆円だったのに対し、現在では一二五兆円と、一・五倍以上に拡大しています。貸し出しできるような先がなく、銀行経営、信金経営において悪

戦苦闘が続いているのです。

業態別に預金残高に対する貸出残高の比率（預貸率）を見ると、地銀が七三%、第二地銀が七五%です。一九九〇年代の初めにはそれぞれ九〇%程度はありましたので、かなり下がっています。信用金庫に至っては五五%で、集めた預金の半分程度しか貸し出しできていないという厳しい事態になっています。世間では貸し渋りの問題が指摘されていますが、金融機関としては、貸し渋って貸さないわけではなく、返済を担保できる先が、いまの経済下では限られてしまっていることが背景にあると思います。

また同時に、貸出金の金利を見ても、確実に下がっているのが実態です。長期低落傾向が続いているために貸出金利は下がり、銀行経営、信用金庫の経営を苦しめています。

三つめに、信用リスク自体が高止まりしている状況にあります。

一般的に法人貸出で三カ月間延滞すると、その約六〇%が損失につながると言われています。現在の三カ月延滞以上のデフォルト（債務不履行）率は三・一二%。つまり、三・一二%×六〇%で約二%の信用コストが発生することになります。これは、過去最高水準に達しています。こうした信用コストをどう賄っていくのかという問題が、金融機関の経営の背景にはあるのです。

したがって地域金融機関はいま、貸出先がない、金利低下でスプレッド（金利差）が縮小している、さらに景気後退で信用リスクが急拡大している、という三重苦の状況にあります。決して経営を怠っているというわけではなく、さまざまな構造要因の結果として厳しい環境に置かれているのが現状なのです。

自治体の都市事業サービスと民間によるファイナンスの可能性

自治体が経営する都市事業サービスは、水道、工業用水道、下水道、公共交通、

病院、宅地造成、市場などたくさんあります。こういった企業は、地方公営企業法という法律のもとに事業展開を行っています。正確に言うと、地方公営企業法を適用せず、自治体が普通会計の中でやっているケースもありますが、事業規模が大きい場合、多くは都市事業サービスとして行われています。これは別途、事業会計を立てて行うもので、法人格を持たず、名称だけ公営企業としています。

では、地方公営企業法を適用している都市事業サービスが、日本全体でどれぐらいのバランスシートを抱えているかと言うと、八六兆円という規模に達します。NTTの連結のバランスシートが大体一九兆円ですので、四倍を超える巨大なポテンシャルがあるということです。この八六兆円の内訳は、自己資本が四六兆円、借入資本が三三兆円、固定負債五兆円、流動性負債二兆円になります（図1参照）。借入資本は、地方債の中でも公営企業債のことを指しています。

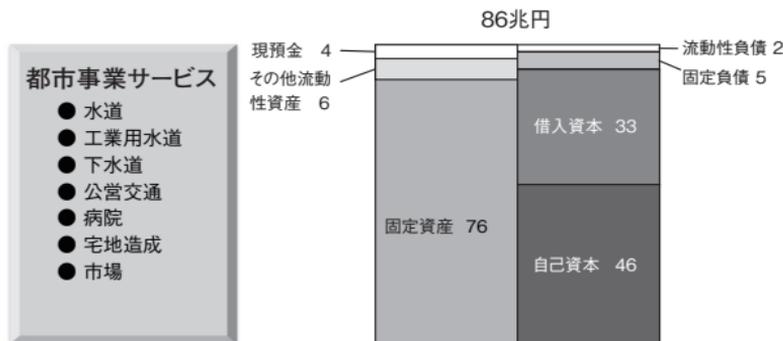
都市事業サービス全体の四割程度、三三兆円が水道と工業用水道になります（図

図1 自治体が経営する都市事業サービスの規模

(兆円;H20)

自治体の経営する都市事業サービスの事業規模は、法適用のものだけでも総資産ベースで86兆円に達する

法適用*の都市事業サービス（公営企業**）のバランスシート



*地方公営企業法に則り特別会計をつくって行っている都市事業サービス。一般的に事業規模が大きいものが多い

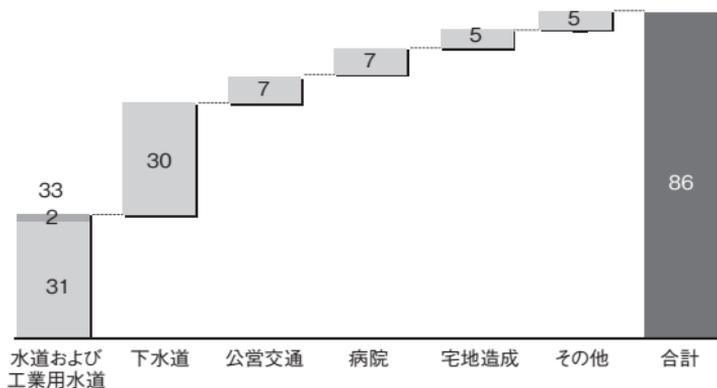
**公営企業という名称を自治体経営では使うが、法人格を持たない

(出所) 総務省自治財政局編「地方公営企業年鑑」(平成20年度)

図2 都市事業サービスの業種別総資産集中度

(兆円;H20)

水道、下水道、交通、病院、宅地造成の5つで全体の94%を占める



(出所) 「地方公営企業年鑑」

2参照)。下水道が三〇兆円あり、公営交通が七兆円、病院が七兆円という構成になっています。

これを仮に民間金融機関が中心となり都市事業サービスにファイナンスすると、どういうことになるのでしょうか。

八六兆円のバランスシートの中で三三兆円分が借入資本でした。これは地方公営企業法を適用している都市事業サービスの分だけで、地方公営企業法を適用していない部分も含めると、公営企業債は五九兆円です。そのうち政府資金と公営公庫（地方公共団体金融機構）が五〇兆円を引き受ける仕組みになっています（16ページ図3参照）。

地方債も近年、民間の資金を取り込もうということ、市場公募や銀行引受等が非常に増えています。公営企業債ではわずか九兆円です。そこで公営公庫と政府資金を合わせた五〇兆円分を、民間が直接ファイナンスすることができないかを検

討してみてもはどうでしょうか。

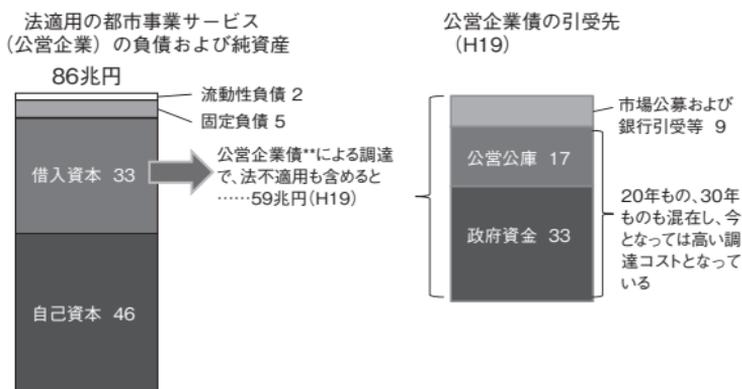
先ほど、地域金融機関の預金と貸出金とのギャップが一二五兆円あると申しあげましたが、五〇兆円分の公営企業債の政府関連資金の部分を民間にシフトさせていくことで、新たな機会が生まれてくるということです。

地域金融機関を、都市事業サービスの資金調達に活用する

公営企業債という、事業の負債に相当する部分に民間を活用することに加え、自己資本に相当するところに民間資本を投入するとどういうことになるだろうということもあります。非常に大まかなアプローチですが、水道事業などの企業価値を計算してみました（16ページ図4参照）。基本的には現在の事業で生んでいるキャッシュフローは未来永劫続くという前提を置いて、ディスカウントキャッシュフローによって計算をしたものです。

図3 都市事業サービスの資金調達 (兆円)

都市事業サービスの資金調達は、未だに政府資金や公営公庫*に大きく依存している……民間の取り込む余地が存在する



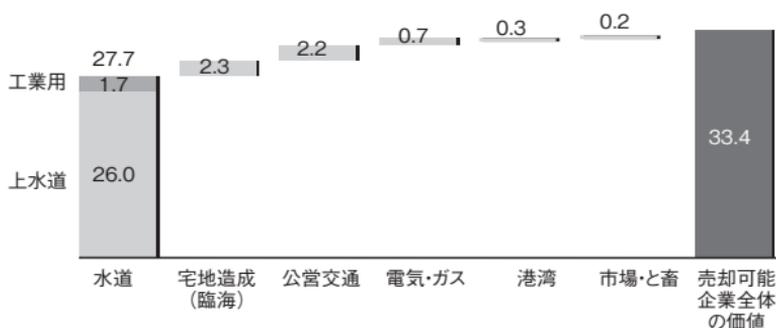
*現・地方公共団体金融機構

**地方債の一種

(出所)「地方公営企業年鑑」

図4 公営企業の企業価値試算* (兆円)

収益事業として売却可能な公営企業の価値は30兆円を超えると推計される。その大半は水道関連事業が占める



*H19のキャッシュフローが今後も継続すると仮定。株価収益率を5%、ベータは水道、電気・ガス、市場・と畜は0.3 (民間の電気・ガス会社なみ)、公共交通、港湾整備は0.5 (民間鉄道会社なみ)、宅地造成は1.5 (民間の不動産開発会社なみ) と仮定

(出所)「地方公営企業年鑑」、その他

そうすると、水道事業では約二六兆円の企業価値が出てきます。圧倒的に水道事業のキャッシュフローが大きく、公益サービスですので電力やガスと同じように、いわゆるベータという振れ幅が非常に低いこともあり、かなり高い数字になります。公営企業全体で三三・四兆円と、三〇兆円を超える非常に高い企業価値が存在しているのです。

これを踏まえ、先ほどの地域金融機関の預金と貸出金とのギャップをどこまで改善できるのかを計算してみました。まずは、負債の側の五〇兆円を肩代わりします。自己資本のところは四九%を会社化し、五一%はこれまでどおり自治体が保有するという前提で計算すると、一五兆円分が地域金融機関の預金を取り崩して購入されることになります。すると結果として預金と貸出金とのギャップが、六〇兆円まで縮まってきます。預貸率も平均六六%から八二%へと一変して、九〇年代前半に近い水準に落ち着いてきます。

地域金融機関はなかなか貸出先を確保することができず、苦しんでいると思います。しかし、地域の優良な企業として、実は自治体の都市事業サービスがあるわけです。これまで自治体の都市事業サービスは、政府を通じて資金の提供を受ける形でしたが、必ずしも効率のよい資金調達ではありませんでした。であるならば、政府と自治体の都市事業サービスの間でぐるぐる回すのではなく、一定量について地域金融機関を活用してはどうだろうかということです。地域金融機関を通じて民間の資金を投入することにより、自治体の資金調達を効率化させ、経営のパフォーマンスを高めていくことができるのではないか。これが今回、自治体の財務改革を検討する中で浮かび上がってきた、地域金融に対する意味合いです。

第2部 パネルディスカッション

公的セクターの資金生産性の向上

【報告】

21世紀政策研究所研究主幹／
慶應義塾大学教授

上山信一

同副主幹／ルートエフ代表取締役

大庫直樹

同副主幹／インベスター・グロース・
キャピタル・アジアアソシエイト

倉田あや

【コメント】 内閣総理大臣補佐官／衆議院議員

逢坂誠二

公的セクターの生産性に関する基本的な考え方

上山 最初に宮原理事長より、昨年、一昨年と公的セクターの生産性のプロジェクトを行ったというご紹介がありました。いまからお話しますのはその続編です。最初に私から、なぜ生産性という言葉が行政改革（公的セクター改革）に必要かという、私たちの改革論を紹介したいと思います。

私は一〇年ほど前まで、第1部の大庫さんとともに、マッキンゼーという経営コンサルティングの会社で、民間企業のリストラを行っていました。その後転身し、いま行政改革の場にいるわけです。民から官へと身を移して最初に思ったのは、これはフローの改革ではなくストックの改革だということでした。フローとは、別の言い方をすればP/L（損益計算書）の話であり、ストックとはバランスシートの話です。

わが国の行政改革は、もう何十年も議論されてきたのですが、基本的にフロー中



上山研究主幹

心でした。毎年入ってくる税収を何に使うか、というところでの改革です。いま民主党が推進している「コンクリートから人へ」、あるいは事業仕分けは、フロー改革の典型です。過去数十年になかった大転換が、フローの改革において行われようとしています。政権交代の意義の一つだと思います。

しかし、わが国の行財政はP/L改革だけではとても再生はできない。バランスシートの構造そのものの改革に入らないと、問題解決は不可能という状態に入っています。

日本の借金は、国と地方とを合わせて

八〇〇兆円とよく言われます。これはGDPの一・五倍です。ほかの先進国と比べても過大であるのは明らかです。毎年の借金が税収より多いのも問題です。しかし一方でわが国の場合、資産が非常に膨大でこれも八〇〇兆円ぐらいあるのです。

先日たまたま香港で行われたある学会で、それだけ資産があるのに、「なぜ日本の政府は資産を整理して借金を減らさないのか」という素朴な質問が海外の専門家から寄せられ、私は答えに窮しました。つまり、膨大な資産を有効活用せずに、かつ借金の処分もせず、お金がないと悩んでいる。これがわが国の姿ではないでしょうか。

なぜそういう不思議なことが起きているのかというと、私も含め日本人の頭の中がいまだ右肩上がりになっている。つまり「P/Lはいずれ改善する。しばらく待ってれば、収入が支出を上回る状態になって借金は減っていくはずだ」と考える。そのためなかなかバランスシートのリストラに入らないのだと思います。

バランスシートを変えるときに重要なのは、資産の中身を見ることです。私たちのプロジェクトは、昨年、一昨年と公営住宅の分析をしましたが、これはまさに資産の中身を見るという作業でした。日本の大きな自治体が持っている資産の最も大きな項目が、この公営住宅です。大阪市の場合は一兆七〇〇〇億円、大阪府でも一兆五〇〇〇億円です。大阪市では、市民世帯の一割が公営住宅に住んでいます。

そのこと自体には是も非もありません。問題は、その資産が有効活用されていないところにあるわけです。古い公営住宅が都心の一等地やいまではあるべきではない場所にある。老朽化したまま建て替えもせず、ほかの用途に転換もされず、そのまま放置されている。昨年度にはこういった資産の使い方が問題であるという議論をしました。

一方、行政の借金の中身を見てみようというのが今回のプロジェクトです。

ストックへの切り込みから始める行政改革を

上山 先ほど大庫さんより、自治体が行っている各種公営サービス事業は、水道、下水道、病院など、全部で八〇兆円規模であるという報告がありました。この八〇兆円規模の事業をバランスシートの中から切り出し、独立化させたらどうかというのが今回の提案です。

具体的には、大都市、あるいは都道府県などの力のある自治体の地方債、それも現金収入を伴う水道や下水などの事業に関しては、できる限り独立化させ、ストックの生産性そのものを上げ、資金の生産性を上げていこうということです。

なぜ国全体の話ではなく、自治体の話なのか。その中でもなぜ水道のような日常のサービス事業に注目するのかというと、日銭が入るためP/Lが健全だからです。P/Lが健全であるのにバランスシートが傷んでいます。これは非常におかしなことです。まずこの部分から始め、全体のストックへの切り込みを進めるといって行

政改革を行ってはどうか、というのが私たちの提案です。

行政改革でもう一つ、非常に重要な切り口は地方分権です。国鉄改革は、わが国で唯一、成功した行政改革だと思います。民営化が成功したというよりも、地域分割をしたことが成功の要因だと思います。地域分割することによって、自立した責任意識が出てきます。そこから目配りのできる経営が始まります。

そういう意味で、八〇〇兆円の資産運営の効率化を考える最も重要な切り口は何よりも第一に地域主権だと思います。地域主権を確立する上でも、自治体はまず財政主権を確立する必要があります。税の話以前に、自らの意思でやっている借金の部分において、自立的なディシプリン（規律）を利かせるようにしていくことが重要です。

このプロジェクトは、ここにいる上山、大庫、倉田の三人が実際の作業を行いました。随時、委員の皆様方にお集まりいただき、ディスカッションを重ねながら

共同でつくっていったものです。

本日会場においていただいている、弁護士樋口孝夫さんには、PPP (Public Private Partnership)、PFI (Private Finance Initiative) の専門家の視点からアドバイスをいただきました。また、行政刷新会議事務局次長の阿部守一さんには、前職の横浜市副市長のときに水道局をはじめインタビューへのご協力をいただき、また、お知恵を拝借しました。この場を借りて改めてお礼を申し上げます。それでは大庫さんから、お願いいたします。

都市事業サービスの特徴と対象とする規模について

大庫 本論に入る前に、そもそも自治体はどういうサービスを行い、それに対してどうお金を付け、事業運営をしているのかを確認したいと思います。

自治体のサービスは大きく三つに分けられます。

一つは一般行政サービスと呼ばれるものです。住民行政としての戸籍管理や、一般道、治水治山、警察といったものです。これらは基本的に一般会計債という形で資金調達を行い、その返済資金は税収や交付金という仕組みになっています。

二つ目は、社会福祉サービスです。医療、福祉、教育などです。これも一般行政サービスと同じように、一般会計債で資金調達して、税収や交付金で返済をしていく仕組みになります。

三つ目は、今回の主たる対象である都市事業サービスです。上下水道、交通、都市開発などです。ここだけが地方債の中の公営企業債というもので調達を行い、事業収益も含めて返済の原資にしていく仕組みになっています。

都市事業サービスは、一般行政サービスや社会福祉サービスに比べると、各都市の事情に応じて行われているのが特徴です。大都市や中都市ではかなり多くの都市事業サービスが行われている一方、小規模都市についてはそれほどありません。

分野ごとに事業収入を見ると、例えば水道三・二兆円、下水道が三兆円です。全体で約一〇兆円から一一兆円ぐらいの規模になります。これもNTTの連結売上に匹敵する規模であり、非常に大きなウエイトを持っています。

では、こうした都市事業サービスがどのぐらいの人口カバレッジを持っているのかということですが、都道府県がやっているもの、政令指定都市がやっているもの、中核市がやっているものという具合に見ていきますと、これら人口三〇万人以上の都市の公営企業の事業規模は、全体の五一%を占めています。その資金調達のもとになっている公営企業債の残高をとってみても、中都市、中核市でおよそ六〇%程度。参考までに人口分布で見ますと、三〇万人以上のところは全人口の四四%です。以上のような現状を踏まえ、全体の五〇%前後をカバーするような都市事業サービス（中核市以上）についてお話ししていきます。

なぜ自治体改革の中で財務が重要なのか

大庫 ここからが本編で、報告書に従い三つのパートに分けてご説明します。

第一章は、自治体財務の必要性についてです。なぜ自治体改革の中で財務をしっかり見ていかなければならないか、その必要性についてお話しします。

第二章は、その中で非常に大きなウエイトを占める、都市事業サービスのための地方債改革についてです。これまでの公営企業債を中心とした資金調達を、今後、民間資金などを流れ込ませて、どのように効率的な運営を実現していくことができるか。具体的にお話しします。

第三章は、地方債にとらわれない都市事業サービスの財務改革についてです。先にお話ししたように、自己資本を持つ形で、すなわちエクイティファイナンスを行ってもいいのではないか。民間企業で増えてきたように、CFO (Chief Financial Officer) が中核になり、財務マネジメントをしてもいいのではないかという提案で

す。

第一章の自治体財務の必要性について、まず、世の中にはどれぐらいの社会資本があるのかというと、全体で八〇〇兆円あります。毎年二〇兆円から、多いときで四〇兆円程度の社会資本投資を行って積み重ねてきた結果、現在八〇〇兆円あるということです。

また、この社会資本を更新していくだけで、毎年全体で一〇兆円から二〇兆円程度の費用がかかると試算されています。水道などを中心に高度経済成長期、いまから四〇年も五〇年も前の時代に一気に投資を行ったものが、次第に老朽化をして、これから更新需要が発生していくわけです。

こうした社会資本あるいは都市事業サービスが、どのような形で資金調達しているかですが、地方公共団体の歳入が、全国でおよそ九〇兆円あります。そのうち四割程度が国の影響下にあります。具体的には地方交付税交付金が一五・五兆円。国

庫支出金が一〇・三兆円。地方債が九・六兆円。地方主権といいながら、まだまだ国からの影響が大きいという状況にあります。

地方債の発行残高がどの程度になっているのかというと、二〇〇兆円あります。返済財源は税収だと考えてみますと、地方債発行残高／地方税収の倍率がどんどん高まっているのが現状です。特に二〇〇三年の時点までは、なんと税収の六倍の残高を持っており、非常に高い借り入れ状況にありました。

これをもう少し細かく、都市の規模別に見ていきますと、政令指定都市については、借入のうち半分程度が公営企業債であるといえます。大阪市は全体で五・一兆円の地方債があり、そのうち二・二兆円が都市事業のために借り入れた公営企業債になります。横浜市も同様に四・六兆円のうちの、半分の二・三兆円が公営企業債。名古屋も三・二兆円のうちの、半分の一・五兆円が公営企業債です。

次に、市町村を比較的規模の大きいところから規模の小さいところへと見ていく

と、金沢市、熊本市、福島市あたりは地方債のおよそ半分が公営企業債です。自治体の規模が小さくなって、鳥取市や徳島市クラスになると六〇〇億円であったり、三〇〇億円であったり、格段に公営企業債の残高が少なくなっています。

公営企業債の問題は、政令指定都市をはじめとする比較的規模の大きい中核市以上の自治体に、非常に大きなウエイトがあるということです。ちなみに都道府県の場合、東京都を除くと、あまり公営企業債は残高として抱えてはいません。府県の場合、基礎自治体である市町村が都市事業を行っていくという役割分担があるため、その現実を反映しているのではないかと思えます。

そこでこれから申しあげたいことは、政令都市、中核市以上の都市の財務問題についてメスを入れていく、ということ です。

民間に比べ、高すぎる資金調達コスト

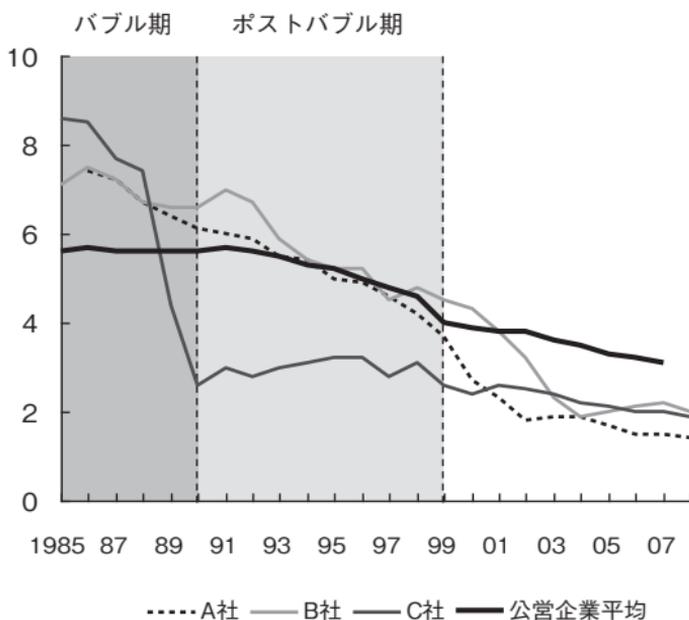
大庫 ここまで自治体の財務面から見た現状について、マクロから次第にミクロへとお話ししてきました。私たちが分析作業を通じて非常に気になったのは、自治体の都市事業サービスにおいて財務活動が適切に行われているかどうかということですね。何をもちつて適切とするかは難しいところですが、民間企業で、自治体の都市事業サービスと同じような公益サービスを提供している会社がどんなことをしているのかということと、比較しながらお話をさせていただこうと思います。

私たちが実際分析していくとき、どういうことが起きているのかということでは、常に関心を持ったのが図5（34ページ）です。太い線で公営企業全体の資金調達コストを出しています。公営企業ということで、電力、ガスと比較対照しています。このほか公営企業の中には都市開発ということで不動産開発も含まれますので、大手の不動産開発会社との比較もしてみました。

図5 公営企業（都市事業サービス）と民間企業との資金調達コスト格差

民間インフラ企業・民間不動産企業共にバブル崩壊を機にファイナンス活動を強化し、自治体公営企業と比較して低いコストで調達を達成している

民間の公営企業との比較 (%)



- 注1) 資金調達コストは支払利息/年度末有利子負債残高により算出
 注2) 公営企業については「企業債」「再建債」「一時借入金」を有利子負債に包含。全公営事業の法適用企業を対象

(出所) 各社公表資料、「地方公営企業年鑑」

自治体は信用力が高いから最も低コストで資金調達ができていたのではないかと推察していたのですが、思いのほか高い水準にありました。しかも昔から高かったわけではなく、九〇年代のポストバブル期に、民間企業と公営企業の資金調達コストの差が逆転しています。なぜそういったことが起きているのか細かく見ていくと、次の二つの事柄に結びついていきます。

一つは長期債券が多いということ、結果として高い金利を払っているケースが多かったのです。一応一〇年債でも調達していますが、それだけでなく公営企業債の中には二〇年債、三〇年債で調達されているケースが多々見られました。もちろんその当時におけるいろいろな制度上の制約があった結果、そういうものが現在でも保有されているのだと思いますが、もっと短い期間のもので借りていたら、また違った様相を呈していたのではないかとことです。

二つ目に、基本的には金利は固定で借りているところが大半です。もし変動金利

を活用することができたら、金利変化に対しヘッジになっていたのではないでしようか。

長いものだけでなく短いものを交ぜたり、変動金利を交ぜたり、さまざまな組み合わせを行うことで、金融環境の変化に耐えられる財務体質をつくることになったのではないかということです。実際、長期金利と短期金利を比較しますと、ほとんどの期間で長期金利のほうが高いわけです。民間会社に比べ、公営企業のほうが借り換えリスクは低いと思われるので、短い期間のものを中心に借り換えし、それを繰り返ししていくこともあり得るのではないのでしょうか。ただ、ときどき長期金利と短期金利が逆転することもあります。そういったリスクも理解した上で、比較的短い期間のものを組み込んでいくことを検討してはどうかと思います。

税金が自治体の歳入に占める割合は大きいわけで、税金と金利の連動性はどうかになっているのかも見てみました。一〇〇%とまではいいませんが、連動しています。

景気が悪くなっていくと、法人税などを中心に税収は下がります。一方、金融の世界では景気が悪くなっていくと、景気を刺激するために金利を下げ、資金を市中に出していこうとします。ですから、税収が下がった時期は変動金利で金利が下がり、支払利息も減っていく、という関係をつくっていくことができるのではないのでしょうか。

なぜ、こういったことが自治体では行われていなかったのか。考えてみると、自治体の中に財務のプロフェッショナルがいなかった。また、仕組みもできあがっていなかったのです。

民間企業であっても自治体であっても、事業のために必要な資金を得るというところで、ポリシームについては非常に細かい分析を行い、適正なポリシームを抽出していきます。民間であれば、こういった資金を必要とする事業が、どのようなリスクにさらされていくのかを見ていくはずで、どういうリスクにさらされるのかを

把握すれば、どういう資金調達手段が妥当かを考えていくはずで。

さらに資金調達の場合、一〇〇%すべて想定できるというわけではありませんので、いろいろな事態が起きても持続できるような形にするためにポートフォリオ、すなわち組み合わせをつくっていきます。そして結果として適正なコストが持続していくことで、よい循環をつくりあげていくことになると思います。その中核にCFOのような中心人物がいて、これを回していくような組織になるのではないのでしょうか。

残念なことに自治体の実態を見ていきますと、ボリュームについては確かに歳入歳出をバランスさせるといふこともあってできていますが、リスク、メソッド、ポートフォリオ、コストという点に関してはまだまだ十分な域には達していないのではないかと思います。こういったことを踏まえると、財務をしっかりと行っていく経営体制が必要であると思われれます。

仮に自治体においてしっかりとした財務経営ができたとしたら、どういふことが起るでしょうか。都市事業サービスの金利水準は、現行で下水道であれば三・二%、水道であれば三・六%など出ています。これを公益サービスの会社の現在の資金調達コストと比較すると、トータルで七五〇〇億円ぐらいの支払利息の削減に結びつくことになります。

こういう分析をしながら、私はふと思ったのです。例えば水道事業の場合、支払利息は料金収入の一・二%に相当します。私たちが日ごろ使っている電気やガスの場合、二〜三%にすぎません。もし民間の視点で見るときに、この一・二%という金利の営業収入に対する水準が妥当かどうか。そこが自治体経営の上で重要になっていくということです。

第二章は倉田さんからご説明いたします。

日本の地方債制度の特徴

倉田 私からは、公営企業の調達の方法となつてゐる公営企業債についての改革はどのようにできていくのかについて、お話しさせていただきます。

まず、地方債というものは、どの民間企業よりも安く資金調達ができてゐるはずであると、多くの地方自治体の方は考えています。それは決して間違つたことではありません。

地方債の調達金利を見えますと、市場に出回つてゐます一〇年債券では国債に次いで〇・一〜〇・二%ほど高い。それぐらいの金利で調達ができており、格付けAの企業の社債と比較しても低金利です。自治体にとつては非常に有利な調達手段であると考えられていることは、間違つてはいないと思われまゝす。

それを背景として、地方債の残高は一九八七年の七六兆円から増加し、現在は二〇〇兆円程度にまで至つてゐます。年間で5%ずつ膨張してきたという、非常に



倉田研究副主幹

高い成長率です。

公債残高がGDPと比較してどうかというと、日本の地方債の対GDP比は三九%です。これに対し英国では四%、フランスは二%にすぎません。また、連邦国家で州の力が非常に強いアメリカやドイツと比較しても、地方債のGDP比が非常に高いという現実になっています。国債を入れて比較をすると、さらに高い水準です。ここで地方債制度がどういふものかを見ていきましょう。地方債というのは地方財政法五条によって起債が認められている債券で、限定列举で資金使途が定められています。資金使途で

認められているものとしては、公共施設の建設ですとか、公営企業の経費の財源とする場合などがあります。便益が長期にわたって発生するような公営施設の費用は、負担も世代間の公平を保つべきであるという考え方（世代間の公平論）があり、それによって地方債の起債が認められているのです。

地方債には大きく三つのポイントがあります。一つは同意制の制度になっていることで、発行に際しては、都道府県は総務省の、市町村は都道府県の同意が必要になっていきます。二〇〇六年までは許可制であったのですが、地方主権を強めるという流れの中で同意制になりました。しかしながら、いままで不同意で発行された債券（不同意債）はないと聞いております。

二つ目は、政府保証は付いていないのですが、自治体が破綻しても返済が不可能になることはないという見解が出ています。それから、交付税措置があることへの期待から、金融市場では多くの投資家が、暗黙の政府保証があることを前提に投資

をしているようです。

三つ目は、都道府県であっても市町村であっても、普通会計に使われる用途であっても公営企業で使われる用途であっても、すべて地方債というひとくくりの制度、債券として調達されている、これが地方債制度の概要であり実態です。

地方債制度は自治体状況にかかわらず一律適用

倉田 もともと公営企業は都市事業サービスを提供しているので、基本的には民間企業に類似した資金調達の形があってもいいのではないかと思われます。しかしながら、実態としては、普通会計債と比較をしても政府資金、公庫資金が多く入り込んでいる債券で、残高ベースでも発行額ベースでも、調達資金の大部分は政府系資金からきております。普通会計債は八割以上が民間資金、銀行の引き受けや市場公募債から調達しているのですが、公営企業債はいまだに七割が政府や公庫資金に

よって賄われています。

政府資金というものは基本的には財政融資資金になります。証券ではなく直接借入という形で調達しており、財政融資資金の元になっていた郵貯・簡保資金が、財投改革の流れで新規引き受けを平成十九（二〇〇七）年から停止したので、全体の流れとして、政府資金は非常に少なくなっているのが現実です。しかしながら、それは普通会計債と合わせて見た場合で、公営企業債単体をみると、いまだに多くが政府資金から調達されています。

公庫資金の公庫というのは、以前、公営企業金融公庫といい、公営企業のみの特化した資金調達のための機関でしたが、二〇〇九年より地方公共団体金融機構に改組して、地方自治体が出資してつくる金融機関として、公営企業債のみならず普通会計債も引き受けが可能になりました。

地方債の残高を利率別に分析してみましたところ、普通会計債については、九一

%が三%以下の年利で調達している一方で、公営企業債の残高は、二七%が利率四%以上となつています。この背景には公営企業債が非常に長いタームで調達をしているために、昔借りた高金利のものがまだ残っていることがあると思われれます。

このように高いのであれば、繰り上げ償還をすればいいのではないかと考えられます。ところが多くが政府資金、公庫資金から来ているという事情があり、繰り上げ償還に対する制限がついています。残存の利息分をペナルティ（保証金）として支払うことがない限り、繰り上げ償還や借り換えが認められないということで、多くがまだ残ったままになっているのが実態です。

二〇〇九年、財務省と総務省が臨時特例措置を設け、繰り上げ償還を例外的にペナルティなしで認めることにしました。そのための資金を五兆円ほど用意し、財政状態が厳しい自治体の、五%以上の金利の債券については臨時的に償還を認めました。しかしながら、このような高金利の債券がまだ二〇兆円もありますので、これ

らに対する対策がより必要ではないかと考えられます。

自治体規模別に都道府県、政令指定都市、市町村の資金調達先の内訳を見ていきますと、自治体の規模や信用力によって調達構造が非常に異なっていることがわかります。都道府県や指定都市は市場公募、銀行引き受けが半分ぐらい入っているのですが、市町村に関しては八割がいまだに政府資金、公営公庫資金です。また、信用力が小さい市町村ですと、市場公募をまだ行っておりません。

このように調達構造が異なっているにもかかわらず、先ほどご説明したように全国一律の地方債制度が適用されているのは、適切ではないという考え方もあるかと思われまます。このような現状を踏まえ、私たちは、信用力が比較的高い自治体はもっと民間の資金を多く呼び込むことができるのではないかと考えました。

大庫 地方債と呼ばれているものの中でも公営企業債については、まだ十分に民間資金などが入り込む状況になっていないというのが私たちの問題意識です。そこで

地方債の中でも細分化を進めていったらどうかというのが、今日提案したかったことです。

ただ、すでにいろいろな地方債改革が行われていきますので、全く行っていないと指摘しているわけではありません。これまで、一般行政、社会福祉、都市事業サービスに関して同じような仕組みで資金を供給することになっていったことについて、場合分けをして対応していったらどうかということですが。

これまでと同じように一般行政や福祉サービスについては、自治体の信用力をもとに地方債という形で調達していくこともいいのではないだろうか。ただ、当然ながら大都市、地方都市、中核市などで差が出てくるはずだと思います。

一方、都市事業サービスについては、明確に峻別した取り組みがあるのではないかとことです。あまり競合しないような事業が公益サービスですので、そういうものに対しては、米国ではレベニュー債という形で、個別の地域の個別事業ごと

に債券を発行して、信用力に応じた上乘せ金利を払いながら行う仕組みが定着しています。むしろこういったレベニュー債のほうが、大きなウエイトを占めるようになっていきます。

日本においても、個別事業の信用力に応じたレベニュー債のようなものを導入することができるようではないでしょうか。そうしたほうが事業を行う側も金利という形で外部評価を受け、経営を適正化していくことができると思います。

都市事業サービスの中でも競合してしまうサービスについては、会社化を行い、事業リスクに対応していくために自己資本を充実させていくようなことをしたらどうかということです。

自治体の個別事業ごとに資金を送り込む仕組み

大庫 最後に第三章、地方債にとらわれない財務経営全般の改革ということでお話

しさせていただきます。私どもから提案したいのは、CFOというものを自治体経営の中でも明確にしていかれてはどうかということです。CFOが存在しているということでもいいかもしれませんし、CFO機能をつかさどるチームをつくっていくということでもいいかもしれません。

いずれにしても、自治体の中で財務マネジメントを中心になって行っていく組織体制を確立していくことが必要ではないか。その中で都市事業サービスについてリスクを理解し、ふさわしい資金調達方法を探し、組み合わせを行い、コストを適正化していくことが実現するのではないかということです。

同時に金融市場は予測不能であって、すべてを把握できないわけですから、リスクマネジメントの責任を、ここで管理していくことにもつながると思います。

こうしたことを踏まえ、資金の流れを直接自治体に送り込むことはできないかと考えたのが図6（51ページ）です。まず大きなポイントは自治体が二分化されてい

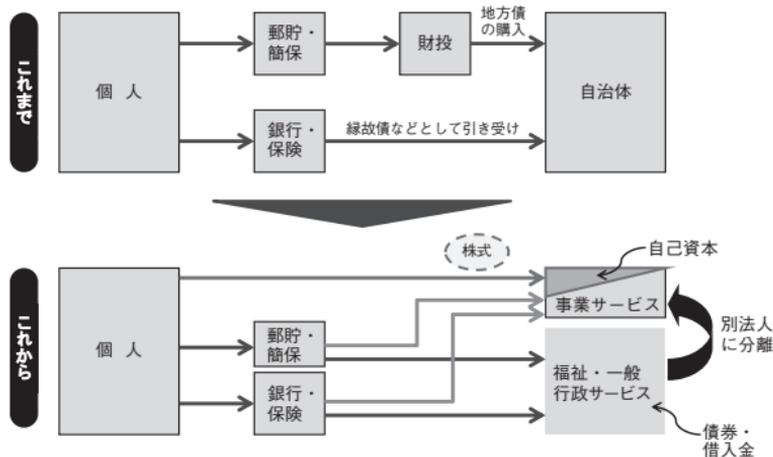
ます。下段では福祉、一般行政サービスを行う部門。都市事業サービスについてはなるべく別法人にして分社化し、その中で自己資本を充実させていくという図柄になっています。

そこに投入する資金は、これまでどおり金融機関の資金に加え個人金融資産です。リーマンショックではみんな多少痛い思いをしたのですが、それでも一四〇〇兆円あります。ここから直接、都市事業サービスの自己資本に充当させるような仕組みをつくるのができないだろうか。

具体的には、第1部で申しあげたような預金が株式に振り替わっていくということ、それから公営企業債が直接民間の資金に置き換わっていくことを通じて、地域金融についてもより適正で健全な状態にしていくことができるのではないかと考えます。

図6 まとめ～地域主権のための自治体財務の全体像

資金の効率的な活用を図るために、自治体の事業サービスを切り出し、エクイティも視野に入れ、個人の資金を直接、あるいは金融機関を通じて間接的に投入していく制度をつくる



大都市の水道事業を別法人化し、民間資金を入れる

上山 第1部の話とつないで考えると、これは一見特殊なテーマのように見えますが、実は地域経済の活性化であるとか、分権改革をお金のほうから見ていった、非常に広がりのあるテーマであることがわかりただけだと思います。

私のほうから簡単にまとめたいと思います。

非常に粗っぽい言い方をしますと、特に水道は日銭が入る、しかも大都市においてはほとんど黒字のビジネスです。そこが過剰な投資をし、かつ過剰な金利を払っている。持続可能性という意味でも非常に危うい状態になっていて、今後、場合によっては大規模な更新投資ができない可能性もあります。

こういう状況を目の前に、今後どうあるべきか考えますと、例えば東京、大阪、名古屋など全国の大都市の水道事業は別法人化する。そして、今後はいまの地方債の仕組みとは違った形で民間資金を入れて運営していく。具体的に突き詰めると、

目の前にこういう形が見えてきます。

誰が投資をするのかというと、前半でお話したような地方銀行の行き場のない資金が、地元の公益サービスに対する安定的な資金供給源になっていく。あるいは一般市民が東京都水道法人の社債を買っていく。こういう形で市民のお金、あるいは地方銀行のお金などが地域内で健全に循環していく。その突破口が恐らく、地方の公益サービスの開放ではないかと思えます。

マクロのほうから見ていくと、わが国の財政赤字は八〇〇兆円の公的債務残高があり、前半お話ししたとおりその一割の八六兆円が、大都市の公益サービス関係の資産であり、借金です。その部分に関して単に毎年の調達金利を下げるだけでも七五〇〇億円、うまくいけば八〇〇〇億円が生まれます。すなわち八〇〇兆円の借金のうちの一割の八〇兆円分（大都市の公益サービス分）の、一分の改善だけで毎年八〇〇〇億円のキャッシュが出てくる。

財政的な意味だけではなく、公的インフラ事業の持続可能性という意味、地域金融機関の再生のチャンスという意味、それから一四〇〇兆円という国民が持っている行き場のない金融資産の新しい活性化策という意味で、今回の提案は沈滞しているわが国全体のバランスシート改革の、非常に大きな具体的な突破口になるのではないかと考えているわけです。

小泉改革については賛否があると思いますが、少なくともおもしろい着眼だったのは、郵政の改革と財政投融資の改革をセットにしたことです。出口として道路など公共事業の無駄を抑制する。それを抑えるために入り口としての財政投融資を絞っていく。そのためには郵貯、郵政を改革する。入り口、出口を同時に閉めていくという話でした。なかなか戦略的な着眼であったと思います。

今後は、どこがお金を無駄使いしていくのかというと、大都市のインフラの更新部分が非常に大きい。インフラに対する投資は誰が見ても明らか無駄、明らかな

高コストが非常にはっきりとする分野です。その意味で、私は東京都と大阪市、この二つの水道事業の独立法人化あたりが非常に大きな突破口になるのではないかと思っています。

このあとはずいぶん逢坂さんも議論に参加していただき、会場の皆さんとのQ & Aも含めて進めていきたいと思えます。

課題が山積している地方財政

逢坂 非常に興味深い話を聞かせていただき、私もずいぶん触発されました。何点かお話ししたいと思えます。

まず一つは、自治体財政の問題点をいろいろ指摘されましたが、全く同感です。特に税收の部分ですが、課税自主権なんていうことをこの十数年余りずっと言ってきましたが、必ずしも自治体財政では課税自主権のようなものが発揮されていませ

ん。地方税法に定められた基幹税目を中心にやっているわけですから、全国が均質な税の構造になっています。いわゆる地域主権と言っている中で、それぞれの自治体の特徴が、発揮できるような状態にはなっていないわけです。

地方債についても許可制から同意制になったとはいえ、現実には許可制の時代とそれほど変わっていないのではないかという指摘もあります。その意味では今日の指摘の多くは当たっていると思っています。

もう一つ問題なのは、自治体財政がいま大きく依存している地方交付税です。地方交付税は非常に重要なものだと思います。どんなに税源、財源が移譲されても全国各地の税収の差は埋め難いものがあります。

例えば、税源、財源が移譲されたからといって、私の住んでいる北海道が東京都と同じような税収が上がるかは一般的には思われないうわけで、地方交付税の最低限の財源保障と財政調整の機能は、どんなに地域主権型社会が実現しても重要なもの



逢坂内閣総理大臣補佐官

だと思いません。

そういう観点から、いまの地方交付税が健全かといえ、必ずしも健全ではない。それは二〇年ぐらい前から地方交付税の中に、あれもこれもとたくさんものを入れ込んでしまった結果、地方交付税本来の役割を果たせないようになってしまっているからという指摘があります。ここを改善しなければいけません。

もう一つが、ご存じの方も多いと思いますが、所得税、法人税、酒税など法律に決められた五つの国税から、その一定割合を地方交付税の財源にするわけですが、これは二十二(二〇一〇)

年度予算で言うならば、七・五兆しかないのです。にもかかわらず、地方財政全体では、今年の場合は二四・六兆円の交付税予算を組んでいます。そしてその穴を、先ほど倉田さんからも指摘があったように、臨時財政対策債などで補っているわけで、交付税の質の低下もどんどん進んできているわけですから、これは何とかしなければいけないというところです。

もう一つ、自治体財政に大きな影響を与えているのは国の補助金（ひも付き補助金）です。財政が厳しいからどうしても補助金に頼るのはやむを得ないので、ではその補助金は本当に効率的、効果的に動いているかといえれば必ずしもそうではない。同じ一億円のお金を使うのであれば、国、都道府県、市町村というようにお金が渡ってくるやり方ではなく、もともと一億円を自治体の現場に渡しておいたほうがよいのではないかということもあり、われわれはいま、それで一括交付金にしようということを考えています。いずれにしても、地方財政はいま課題が相当多い

と思っています。

財政の自由度を考えることは自治体を根底から考え直すことだ

逢坂　そこで今日の話です。公営企業、特に都市型サービスをやっているところの資金調達など、もっと自由度を高めていくという話、これはまさに論点としては非常に大きいと思います。

その際にまず十分に検討しなければならないのは、いまの公営企業の収益構造です。これについては、先ほど上山さんから水道事業は黒字だという話があったけれども、本当に黒字かどうかをもう少し分析する必要があるのではないかと思っています。初期投資の部分、要するに水道でいうならば管を敷いて浄水場をつくり、いろいろなものを行っている、その初期投資のお金は必ずしもいまの収益の中に入っていない。

あるいは収支バランスと料金の問題ですが、下水などで前に調べたことがあります。適正な収支バランスをとるために下水道料金をどの程度に設定すればよいかという調査を何年前か前に国で行ったときの結果によれば、いまの下水道料金を二倍、三倍にしないと収支バランスが適正にならないということもあります。確かに公営企業を何とかするという話もありますが、まず現状の収益構造を徹底的に調べてみたら、もっとおもしろいものが見えてくるのではないかと思えます。

資金調達コストに言及がありました。確かにご指摘のとおり、高い金利の資金が残っています。先ほど倉田さんから指摘がありましたように、繰り上げ償還をこの数年ずっと認めています。今年も継続して認めます。そのときにペナルティのお金はいただかないということで、5%以上の金利のものは相当数が本年度と同じくらい減っていくと思います。資金調達コストを見るときに、民間資金と地方債がどういう借入年数になっているかというところも見ていただければ、もう少し違った側

面が見えるかと思えます。

資金の種別では、民間資金か、あるいは政府資金かは、自治体ごとにずいぶんばらつきがあります。民間資金のウエイトの高い自治体もあるわけで、それはなぜかというところからまた切り込んでいただけると別なものが見えるかと思えます。

最後に、地方財政の自由度を高め自治体の判断、責任でやってもらうことは重要なことで、われわれもそれを目指していきたいと思っておりますし、現にその方向に動いていると思えます。

しかしながら日本の自治体の性質とはどういうものかという点、皆さん、ジグソーパズルを思い浮かべていただきたいのですが、ジグソーパズルのピースがはまっている板（厚紙の素地）、あれを国土だと考えれば、日本の国土にはすべてのところに、都道府県というピースがまゝあります。その上に市町村というピースが、すべてはまっているのが日本の自治体の構造です。

ところが、諸外国の自治制度は必ずしもそうではない。大きな都道府県のようなピースがはまっているところはあるかもしれませんが、場合によっては基礎自治体、市町村のピースがはまっていないエリアもあります。あるいはすべてがきちんとした三層ではなく、ある部分は二層になっている、ある部分は五層になったりという自治の仕組みが、諸外国ではあります。日本の場合はそうではなく、全体に、画的にピースがはまっているわけです。

そうしたなかで、自治体財政の自由度を高めていくことにより、自治体財政が倒れるリスクも高まるわけです。自治体の財政が倒れたときに、自治体が提供していたサービスをいったい誰が、どこでどう提供するのか。これも併せて考えていかなければいけない。単に倒れたってそれでよいのだということにはなりません。したがって財政の自由度を考えることは、日本の自治体の性質そのものを根底から考えていくことになるのではないかと思っています。その典型的な例の一つが、北海道の

夕張市だと思います。夕張市がああいう状況になり、すべて夕張市の機能を止められるかという止められませんか、このところはこれからもっと議論になるかと思っております。

自治体CFOの重要性と、水道事業の見直し

上山 ありがとうございます。コメントに対するコメントはありますか。

大庫 借入金長さなどについて、中身がどのようになっていのかはある程度確認させていただきました。結果として二〇年債、三〇年債ものがごろごろ交ざっていることが、どうしてこうなったのかということ。私が率直に思ったことは、もし金融市場のことなどをよくわかつている人がいたときに、これほど多くを二〇年債、三〇年債という形で調達し求めたかということ。当時はいろいろな制度があり、そうせざるを得なかったわけですが、いまはそれがおかしいのではないか

と思います。そうしたときにどこかでご破算にして、5%以上の金利ということではなく、全面的に財務のリストラをできるような仕組みにしてもいいのではないのでしょうか。

それからもう一つ、水道事業等についてもっと深い分析をとということですが、私自身も本当にそうだと思っています。自分が見てきた中でも水道料金ほど料金格差が大きい事業はありませんでした。もうかっている地域からもうからない地域に内部補填をして、適正料金水準を見極めていくことが、公益サービスの本質的な部分の一つだと思います。そうしたときに市町村を前提に水道事業は賄われていますが、果たしてそれが本当にいいのかどうかということも含めて、議論をしたほうがいいと思います。それは経営力の向上や信用力の向上にもつながるので、住民にとってはプラスになります。そういう大きな問題意識も、作業を行っている中で抱きました。

逢坂 私は大庫さんの話を否定的にとらえているわけではなく、まさに肯定的にとらえているわけです。本日は自治体の関係者も多いと思いますが、例えば下水道事業をやるとか、公有林、植林をやるなんていうと、ほとんど何にも考えずに公営企業金融公庫を使う、そういう頭で動いてきたことは事実です。そこに選択肢があるなんていうことは、かつては思っていなかった。ところがいまはずいぶん変わりつつあります。その議論を後押ししなければいけないという気はしています。

もう一つは、後段のところですが、まさに私がジグソーパズルのピースの話をしたとき、いま自治体が全部下水やら水道をやっていることがいいのか。もっと別のセクター、あるいは同じ自治体であっても性質の違う自治体が日本の中には必要になってきているのではないか。そういう問題意識です。

世界各国の自治の仕組みを見たときに、日本ぐらいこんなにきっちり自治の形が決まっっていて、ジグソーパズルのピースがはまっている国はないということです。

これは認識しなければいけないと思っています。その意味で、大庫さんがおっしゃるような自治体がいまの形で水道を提供していいのかということは、まさに私も思う思います。

大阪が自立できる改革を求める

上山 私からは、大阪府の特別顧問として橋下知事と改革に取り組んでいる最中ですので、大都市の自治体の視点からコメントしたいと思っています。

二〇〇三年から大阪市改革に参加し、その後、橋下改革で引き続き大阪府改革をやり、結果府と市の両方を見ました。その上で一番不思議に思うのは大阪のような大都市ですら今の日本では自立できないということです。いまの制度は絶対におかしいと思います。

先ほどバランスシート改革と申し上げました。大阪府も大阪市も五兆円ずつ借金

を抱えています。資産はどれぐらいあるのかというと、計算はなかなか難しいのですが、大阪府は五兆円ぐらい。大阪市は一五兆円ぐらい持っていると推測されています。両方足すと借金が一〇兆円で資産が二〇兆円です。ところが毎年の収支を見ますと、ほとんど息もつけない状態で、それこそ夕張市と同じような苦境に陥っています。

大阪市の改革のときに資産の価値評価を試算しました。一番大きいのが公営住宅で一兆七〇〇億円です。これは半分、国のお金が入っているから自由に転用できないと言われているけれども、建物と住民の両方が年月を重ねて、簡単には動かせない状態になってしまっています。なぜなら公営住宅法という縛りがあるからです。次に大きいのが地下鉄で一兆三〇〇億円です。借金が八〇〇億円ですから立派な優良事業です。しかし私鉄と比べますと職員は三割多く、給料も三割高い。これがいっただい、なぜ赤字かということです。膨大な借金と膨大な資産を抱え、かつ

P／Lはボロボロです。こういう状態は、どうしても資産にメスを入れていく必要があると思うわけです。

大阪の場合で言いますと、大阪市営地下鉄、それから大阪府と大阪市の水道、このあたりは確実に黒字事業であり、これに関しては少なくとも切り出して、関西電力や大阪ガス、あるいは阪急電鉄のような普通の企業にできるはずです。必ずしも株式会社にする必然性があるとは思いません。財団法人でも独立行政法人でもいい。しかし、いまの府や市という一つの法人の自治体組織の中で福祉も何もかも全部丸ごと井にしてやっていく必然性は全くない。

府と市を一緒にして、かつこの種の事業を全部切り出して整理していこうというのがいまの橋下改革ですが、そういう自治体の努力を国に後押ししていただけかないとなりません。大阪が自立できない日本とは、いったいどうなっているのでしょうか。大阪、名古屋は交付税などもらわず、むしろ国に対して貢献するという姿が本

来の姿です。制度改革を期待したいと思っています。

逢坂 おっしゃるとおりです。いま交付税の話が出ましたが、実は日本の国は景気がいいときも悪いときも、不交付団体の数はそんなに変わっていません。一〇〇いくつから二〇〇ぐらいの範囲で、景気がよくても悪くても不交付団体の数がほぼイコールだという、それはいったい何だということです。そもそも自治体財政の仕組みが、自立できる仕組みになっていないのではないかという論点は、非常に大きいと思います。

もう一つは、いわゆる公的なサービスを切り出し、別のセクターに持っていくことは議論として非常に大事だと思いますが、私の経験からすれば、そういうものを切り出していったときに、市民、国民の目線というか、ガバナンスというか、それをどうやって利かせるかが論点だと思います。

例えば、自治体消防などを広域化して一部事務組合でやりますと、市民からのガ

バナンスが利きづらくなります。消防議会（複数の自治体が共同で消防サービスを行うための組織）の関係で少し遠くなってしまうのです。いまの直接自治体がやっている形でガバナンスが利いているのかというと、またいろいろ議論はあるのでしようが、それよりもさらに遠くなるということですね。消防議会はどのようになってくるか、ほとんど市民の皆さんはわからないと思います。そこは一つ注意が必要ないポイントかと思えます。

変動金利と設備、事業のライフサイクルを考える

上山 会場の皆さん、ご質問などありましたら、さらに議論したいと思いますが、いかがですか。

質問 自治体の問題点を洗い出すのは、非常にいいことだと思いますが、変動金利かどうかということになりますと、これからの金利が上昇するのかどうかというこ

ともあります。いままでは耐用年数に応じて、それぞれの事業ごとにこういう起債が当てはまるという感じになっていて、それで借金してきました。実際上は三〇年の長いものをやったほうが有利だということで、多分水道あたりでは借金してきたのだと思います。それはどちらかというところの国の決めの問題だったという感じです。

変動金利もいいと思いますが、今後、金利が上昇するということになれば、むしろ三〇年債とか二〇年債とか、民間であればそういう長い調達金利がいいかどうかを真剣に考え、必ずしも耐用年数だけで決めるのではないのだろうと思いますが、もう少し柔軟なものが必要だと思っています。

金利スワップ等のデリバティブ、デリバティブというところ非常に怖い感じがするかもしれませんが、いまはそういうものも自治体ではできない。あるいはやっても仕組み債という形しかできない。そういうものはつきり議会にかけるとか、制度的なこともあります。

交付税に関しても、臨時財政対策債では理論償還費は元利均等償還の一〇年だということになっていきますから、そういったところも実際上は自治体に対する拘束力が非常に強いのです。そういうことも含め、必ずしも債券だけではなくローンでもかまわないと思えますが、もう少し自由度を高めていくようなことを書いていた方がいいのではないかと思います。

大庫 まず変動金利については、視野を広げる、選択肢を広げるという意味で申しあげました。ですから金融環境が、これから金利が上がっていくのではないかという中で、一〇〇%全部変動にしましょうというわけではありません。一部のものを変動にするかどうかという検討をして、見ていく必要があるのではないかという程度です。デリバティブ等もまさにおっしゃるとおりだと思います。

設備の償却期間をこれからどのように考えていくのかというのは、事業のライフサイクルをどのように見ていくのかということだと思います。今回、このプロジェ

クトを行う中で、いくつかのインフラ型の会社にもおじゃまして、資金調達の期間についての考えを何度かヒアリングさせていただきました。

そのときの答えの中で、私が非常に印象深かったのは、必ずしも設備の償却期間と結びつけているわけではないということです。ある程度自分たちが借り換えられると思えば、短い期間のもので借りてしまったほうが得なこともあるのではないかというコメントが、何社からか出てきました。

金融の世界ではこれが一〇〇%正しいということはないので、どういうリスクをとるかということに依存して、資金調達の方法、期間等も変わってくるかと思えますので、それはそれで自治体財務のマネジメント力強化の中で検討していただければよろしいのではないか。選択肢を広げていく、視野を広げて考える機会をつくられてはどうかというのが特に申しあげたかったことです。

単純な民営化論にとどまらない議論を

上山 私はリスクをとる作業というのは非常にスキルが必要なことで、自治体はそういうリスクをとらなくていいと思います。ということは別の法人にその種のインフラ事業は移し、そこがむしろリスクをとればいいという気がします。私も自治体改革をずっとやってきたのですが、自治体を改革してできる改革と、自治体にはもはやできないことがあります、もはやできないことは自治体に求める必要はないと思います。

それが先ほど、逢坂さんもおっしゃっていた、何か新しい公共体のようなものだと思うのです。必ずしも、単純な民営化という議論ではないと思います。ガバナンスのところも非常に問題になりますし、地域の公益企業が民営独占するとんでもないことになるので、そのあたりの設計も含め、自治体に代わる何か、新しい「何か体」をつくるような議論も要るかもしれません。

逢坂 絶対に必要だと思います。これまでの自治体財政には監査がありません。その監査が、いわゆる民間で言う監査でなかった。計数チェックというか、そういうところを終始していたのだらうと思います。そういう点で言うならば、この監査機能の強化、まさに大庫さんがおっしゃるCFO的な経営戦略を持った方向へ転換していくことは必須だと思います。

大庫 直樹 (おおご なおき)

21世紀政策研究所研究副主幹／ルートエフ代表取締役
1962年東京生まれ。1985年 東京大学理学部数学科卒。
同年マッキンゼーに入社、99年パートナーに選出、それ以降リ
テールバンキンググループのリーダー。メガバンク、地銀か
らカード、信販、消費者金融に至るあらゆる金融機関の経
営改革に携わる。2005年にG Eに転じ執行役員。2008
年 独立してルートエフを創設、代表取締役に。2009年よ
り大阪府特別参与。

倉田 あや (くらた あや)

21世紀政策研究所研究副主幹／インベスター・グロース・
キャピタル・アジア アソシエイト
東京大学法学部卒、ロンドン・スクール・オブ・エコノミ
クス修士（開発学）。2002年 マッキンゼー入社。企業の
戦略立案・組織変革・業務改善プロジェクトや公営事業の
民営化プロジェクトに参画。2007年よりインベスター・
グロース・キャピタル・アジア（スウェーデン投資会社の
アジア部門）にて、日本・中国におけるプライベートエク
イティ投資を担当。

講演者等略歴紹介 (敬称略、2010年3月2日現在)

逢坂 誠二 (おおさか せいじ)

内閣総理大臣補佐官／衆議院議員

1959年 北海道生まれ。北海道大学薬学部卒業後、ニセコ町役場勤務を経て、1994年11月から2005年8月までニセコ町長。2005年9月衆議院議員初当選、2009年8月衆議院議員2期目当選（小選挙区・北海道第8区）。2009年12月内閣総理大臣補佐官。国会では内閣委員会、総務委員会に所属。

上山 信一 (うえやま しんいち)

21世紀政策研究所研究主幹／慶應義塾大学総合政策学部教授

京都大学法学部卒業後、旧運輸省入省。米プリンストン大学大学院留学（公共経営学修士）、マッキンゼー（共同経営者）、米ジョージタウン大学研究教授等を経て現職。現在、大阪府特別顧問、新潟市都市政策研究所長等を兼務。専門は企業・行政機関の経営改革。これまでに大阪市等多くの自治体の行政改革に各種委員として関与。2007年4月より21世紀政策研究所にて『公的部門の「生産性」向上策』プロジェクトの研究主幹を務める。

第70回 シンポジウム

地域主権時代の自治体財務のあり方
——公的セクターの資金生産性の向上

2010年5月27日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2

経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

 21世紀政策研究所