

21世紀政策研究所新書—19

シンポジウム

# 自治体の経営の自立と 「地域金融主義」の 確立に向けて

# 第82回シンポジウム（2011年7月27日開催）

## 第1部

### 報告

自治体ファイナンス革新を通じた金融システム活性化の可能性……………7

21世紀政策研究所研究副主幹／

プライスウォーターハウスクーパーズ常務執行役員

大庫直樹

## 第2部

### パネルディスカッション

これからの自治体の経営の自立と改革

——P／L改革からB／S改革へ——

27

【報 告】

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

上山信一

21世紀政策研究所研究副主幹／  
プライスウオーターハウスクーパー常務執行役員

大庫直樹

【コメント】

慶應義塾大学経済学部教授

池尾和人

三井不動産グループ上席執行役員

尾崎昌利

一橋大学大学院経済学研究科教授

佐藤主光

## いよいよ

本日は「自治体の経営の自立と『地域金融主義』の確立に向けて」というテーマでシンポジウムを開催します。日本の公的債務は地方も含めると約1000兆円にも達しています。長引く景気の低迷も相まって、自治体財政の逼迫や地域間格差の拡大は、自治体行政サービスの維持に大きな不安を投げかけています。

当研究所では3年前に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、上山信一 慶應義塾大学教授を研究主幹とするプロジェクトを立ち上げました。初年度は公営住宅事業を分析し二〇〇八年十月に提言書を発表しました。2年目は自治体の資金調達面を分析し、二〇一〇年五月に提言書を発表しました。今回は3年間の総仕上げとして自治体、特に大都市におけるバランスシート(B/S)を視野

に入れた財務戦略を分析しました。自治体は財政の逼迫に対処するため、事業予算や人件費の削減等、フロー面の改革に取り組んできましたが、さらに自治体が保有する膨大な資産の有効活用、資金調達方法の見直し等のストック面での改革が求められています。

第1部では研究副主幹の大庫直樹、プライスウォーターハウスクーパース常務執行役員から「自治体ファイナンス革新を通じた金融システム活性化の可能性」を報告します。第2部では、上山研究主幹、大庫研究副主幹から、「これからの自治体の経営の自立と改革——P/L改革からB/S改革へ——」として、研究成果を報告します。その後、慶應義塾大学の池尾和人教授、三井不動産の尾崎昌利グループ  
上席執行役員、一橋大学大学院の佐藤主光教授より、コメントをいただきます。

本日のシンポジウムがご参加の皆様にとりまして有意義なものになりますとともに、地方行財政、地域再生をめぐる今後の政策論議を活性化させる一助となること

を祈念いたしております。

二〇一一年七月二十七日

21世紀政策研究所理事長 森田富治郎

第1部 報告

自治体ファイナンス革新を通じた  
金融システム活性化の可能性

21世紀政策研究所研究副主幹／  
プライスウォーターハウスクーパース常務執行役員

大庫直樹

## 金融システムがよくなる可能性

第1部は、メインである第2部の「自治体の経営革新」に先だって、日本の金融システム全体がよくなる可能性をテーマとしてお話しします。

日本の金融業界は非常に苦しい状況が続いています。もともとは上山信一教授と、自治体の経営改革で何ができるかとの問題意識から、このプロジェクトを始めましたが、同時に金融システムの改革にも大きな影響を及ぼす可能性があることに気づきました。そこで、本編の前にどういう可能性があるか、少しお話しします。

あくまで「可能性」というタイトルにして申しあげているのは、基本的には誰かが当事者として積極的に事を起こさない限り、なかなか進まない、可能性にとどまるからです。つまり、どなたか金融機関の方がぜひ、積極的にこういうことを展開していただければと思っています。

第1部は大きく二つに分けました。





大庫研究副主幹

一つ目は、世に「貸し渋り」など、さまざま  
な言葉で銀行に対する批判がありますが、その  
銀行がどういう状況に置かれているのかという  
こと。二つ目は、その銀行システムにどのよう  
な可能性があるのかということです。

### 借り手企業の返済能力が縮小

最初に銀行システムの実状です。

日本の銀行業態の貸出残高の推移を1981  
年からおよそ30年間にわたって集計してみたところ、80年代後半からいわゆるバブル経済が発生して急上昇して500兆円台を超える水

準が続きましたが、90年代末からは400兆円台半ばで低迷しています。現在は2000年代半ばの底より多少回復したかしないかといった状況ですが、残高が少なくなっているということから、銀行の「貸し渋り」あるいは「貸しはがし」といった批判がされてきたのではないのでしょうか。

実際に不良債権問題を解決していくなかで、銀行の自己資本に合わせて貸出規模を適正にするために、貸し出しの縮小が行われたという事実は確かにあつたと思います。ただ、それがどの程度銀行側の事情によるものなのかということを確認していただきたいと思います。

そこでまず、資本金規模別に企業が1社当たり営業利益をどれぐらい稼いでいるかを調べました。財務省の法人企業統計をもとに、1980年を100として指数評価をしています。同じ資本金規模の区分の中に、同一の企業がずっと属しているというわけではありません。その年ごとのサンプリングに基づいて、資本金規模別

の営業利益がどれぐらいなのかを指数化しています。

バブル、ポストバブルを踏まえて、企業は業績がよくなったり、低迷したりしましたが、資本金規模が比較的大きい5000万円以上の企業は、2000年を境に上昇傾向が明確に見られます。逆に5000万円未満の企業には、ほとんど変化がありません。つまり、5000万円未満の企業は、80年代前半の営業利益の水準に比べると、現在は3分の1または4分の1と、かなり小さな営業利益しか上げられていないのです。

銀行の貸し出しは、借り手になる企業の返済能力を把握したうえで、確実に返済してもらうことが前提になっているので、営業利益、すなわち利払い前の利益水準が3分の1、4分の1になっている小規模の企業に関して、非常に融資をしにくい状況が続いているのです。

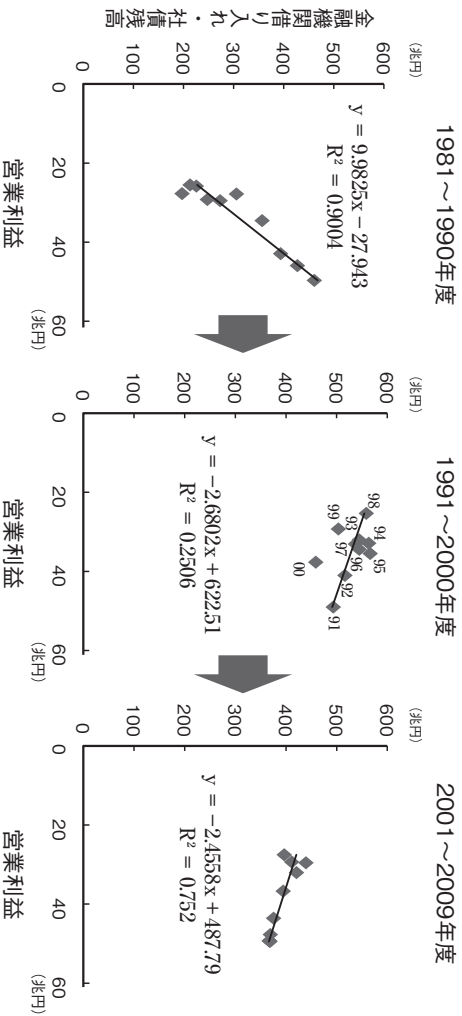
銀行は「貸し渋り」をしているわけではない

銀行側からどのような見えるのかを10年単位で分析してみました(図表1参照)。一つひとつの図の横軸は、その年の企業の営業利益総額、縦軸はその企業が借りている金融機関借入れや社債の残高、図表内の点はその年の状況を表しています。社債は実際のところ数十兆円で、非常に限られた割合しかない、大半が銀行もしくは信金(信用金庫)からの借入れと理解してください。

80年代は企業全体の営業利益が多い年ほど、金融機関からの借入れや社債の残高が大きくなりました。つまり金融機関から見れば、企業が好業績で返済能力が高いと思うと残高が高くなる。信用リスクを考えたときの健全な経営が行われている実態が表れています。

90年代は飛ばして2000年代は、この傾向が逆になります。営業利益が低い年ほど、金融機関からの借入れや社債の残高が大きくなる。これは、金融機関から

図表 1 企業の営業利益と借り入れ・社債残高推移



金融機関借り入れ・社債残高

(出所) 財務省「法人企業統計」

見ると、企業の業績は苦しいけれど、社会的な使命を帯びてなんとかお金を貸した結果として、右下がりの直線になっているということだと思います。

80年代が右肩上がりの直線なのが、2000年代になると右肩下がりになってくる。こういう劇的な変化が金融業界には起き、必ずしも巷で言われている「貸し渋り」は妥当しない。あるいは「銀行は雨の日に傘を貸してくれない」という表現も、必ずしも当たらないのではないのでしょうか。

もちろん一つひとつの企業をとってみると、「貸しはがし」や「貸し渋り」ということはあるかもしれませんが。しかし、マクロ全体で見ると、実は金融業界はかなり頑張っているにもかかわらず、貸し出しが減っていくという状況なのです。

実際に中小・零細企業の返済比率、つまり営業利益に対してどれぐらい利払いがあるかを計算してみると、資本金5000万円未満のところは、営業利益のほとんどを返済に回す状況になっているようです。

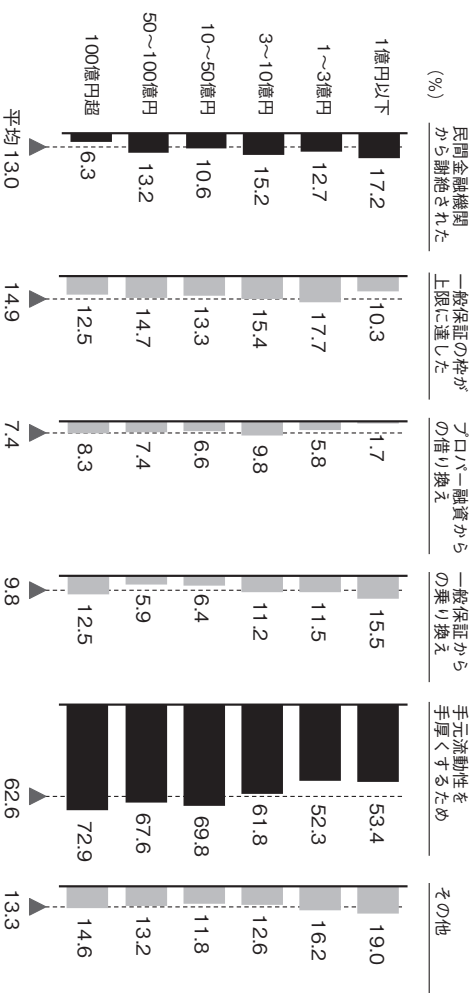
毎年、経済産業省が作成している中小企業実態基本調査によると、メインバンクから融資の謝絶を受けた企業がどれだけあるか、また融資を申し込んだ額を減額されたことも含めて統計をとったところ、リーマンショック直後の2009年でも、全体の6%程度でした。それ以外の年は3〜4%程度で、決して多くはないのです。

商工政策の中心にある緊急保証制度をとってみても、実際に民間金融機関から断られたためにこの制度を活用している企業は、どの資本規模でも10%台で必ずしも高くありません。むしろ流動性を高めるためにこの緊急保証制度を利用している企業が多いということがわかります（16ページ図表2参照）。

これらを踏まえると、必ずしも銀行業態が「貸し渋り」をしている状況ではないことがわかります。それでも、非常に行きづまった閉塞感があるというのが現状です。

そういうなかで、自治体のファイナンスに対して銀行などの金融機関がもう少し

図表 2 売り上げ規模別の緊急保証制度の利用理由（重複回答）



(出所) 経済産業研究所「経済危機下における企業・金融機関との取引実態調査」(2009年2月)



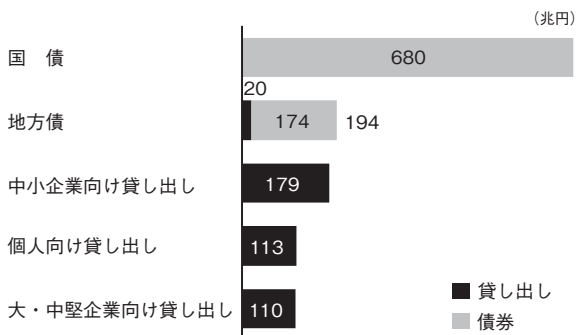
うまくサポートすると、金融業態自身もよみがえってくる可能性があるのではないのでしょうか。

### 活性化されていない地方債市場

図表3（18ページ）は金融市場規模です。国債は現在この図表の2009年より増大し、700兆円を超えて断トツに大きいのですが、次に大きいのが地方債の市場になり、その額が194兆円です。この地方債には、「1年超の長期借り入れ」がすべて含まれており、銀行から相対で借りている証書貸し（20兆円）と呼ばれている部分も入っています。

ところが、銀行業態でセグメント別にどれぐらい貸出残高があるのかを見ると、中小企業向けが179兆円、個人は住宅ローンを中心に113兆円、大・中堅企業向けが110兆円で、残高ベースで見ると地方債は非常に大きな塊になっています。

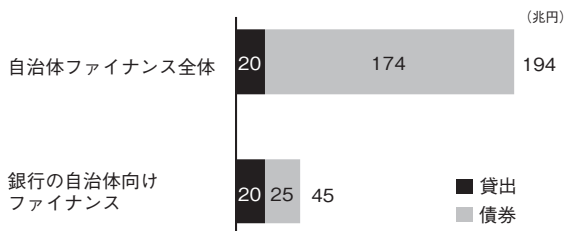
図表3 公共債と銀行貸出の規模比較（2009年3月）



(出所) 日本銀行

図表4 銀行の自治体へのエクスポージャー（2009年3月）

貸出、債券を併せても、銀行の自治体向けエクスポージャーは必ずしも大きくない … 自治体ファイナンスの改革を通じて銀行の経営改革を進める余地はある



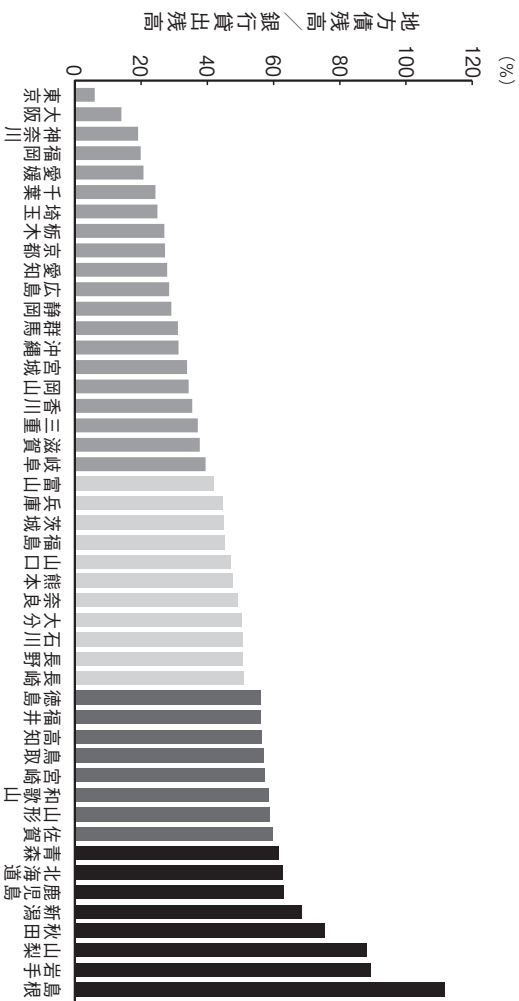
(出所) 日本銀行「資金循環統計」、全国銀行協会「全国銀行財務諸表分析」

ただ、第2部でも詳しく説明しますが、現状ではこの地方債市場が活性化されていません。少なくとも民間の事業者が積極的に地方債を保有したい、あるいは地方債で運用したいというところまで、市場整備が進んでいないというのが現状です。

#### 地方債の10年債は民間企業の経営と合わない

日本銀行の分析によると「銀行の自治体向けファイナンス」は「証書貸し」という形で20兆円貸し、地方債として持っている部分が25兆円、合計45兆円になります(図表4参照)。ところが、各都道府県の地方債残高と地元銀行による貸出残高の比率を図表5(20ページ)で比較してみると、図の右側、徳島県から島根県の負債が非常に大きいことがわかります。ここをもう少し活性化できないでしょうか。もちろん、すでにいくつかの地方銀行では、一つの自治体に対して非常に大きな貸出残高を持っていることで、いろいろな問題点が出てきていますが、同一の自治体への債

図表5 県別で見た銀行借入れに対する地方債残高の比率（2009年）



権を工夫していくことも含めて、改善の余地があるのではないのでしょうか。

地方債は、ほとんどが10年債を中心として固定金利で回しています。一方、銀行は預金という形での1年、2年単位の資金調達が中心です。したがって、自治体がこの10年固定を中心に債券を発行していくこと自体、民間企業の経営とは合わないのかもしれない。

### 非効率な自治体ファイナンス市場

これに対し、アメリカの国債市場を例にとってみると、実はかなり償還期間の短いものが多いことがわかります。

少なくともブッシュ2世の時代までは2年債、3年債が50%ぐらいを占め、5年債という中期債が25%ぐらいとなっています。銀行からすると、こうした市場のほうが資金運用しやすいのです。さらに、財政収支との関係を見ますと、財政赤字が

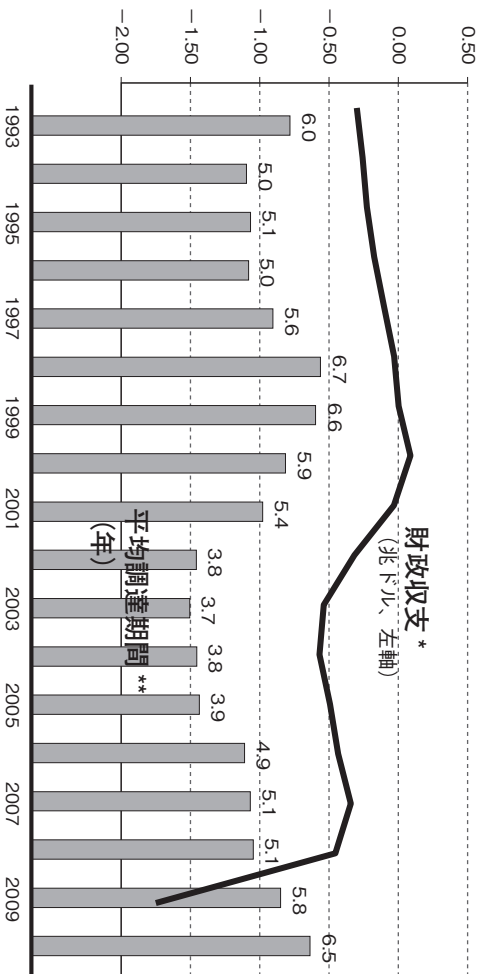
拡大すると国債による資金調達が短期化する傾向が少なくとも2008年までは明確にあります（図表6参照）。

日本国債においても、一般に長期利回りよりも中期、短期利回りのほうが低いため、財政状況を改善させるための一環という面でも、より短期の国債に移ってきています。こういう流れは、地方債、自治体のファイナンスにおいても、実現していくことができるのではないのでしょうか。

もう一つは、銀行経営そのものではありませんが、地方公共団体金融機構という、資金調達を自治体に代わって手助けするような団体があります。もともとは公営企業金融公庫を受け継いで事業を行っている団体です。この団体がお金を集めて償還するまでの期間と、各自治体の公営企業を中心にいくつかの事業に貸す期間とが、実はかなりずれているのです。

こういったことが公営企業の資金調達を高コストにしている、つまり自治体ファ

図表 6 米国の財政収支と国債償還期間



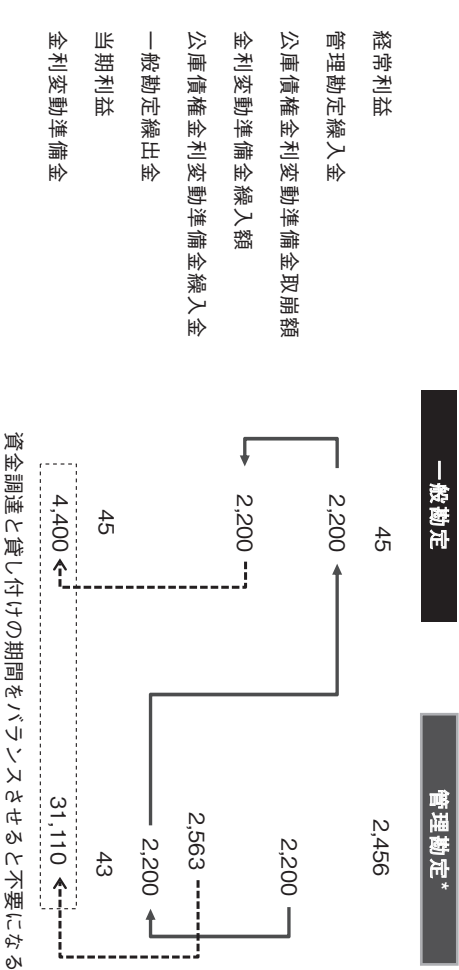
\* 予算ベース

\*\* 当該年度に新規発行した市場公募債の発行額による加重平均の償還期間。物価連動債は計算対象外とした

(出所) Monthly Statement of the Public Debt of the United States

図表 7 地方公共団体金融機構の財務の仕組み (2010年3月)

(単位：億円)



\* 旧・公営企業金融公庫を引き継ぐ  
(出所) 地方公共団体金融機構



イナンス市場が非効率だということを表しています。と同時に、まだまだ民間並みの運営が難しい状況だということです。

図表7は、地方公共団体金融機構の財務がどのような仕組みになっているかを表しています。「管理勘定」とは公営企業金融公庫を受け継いだ勘定、「一般勘定」とは現在新しく地方公共団体のためにお金を貸している勘定です。

実は管理勘定には、金利変動準備金として3兆円ぐらいが積みまれています。これは、この団体が外部からお金を借りてくるときはだいたい10年以下の時間軸で借りますが、すでに水道事業や交通事業への貸し出しが20年、30年単位になっており、金利変動準備金を置く必要が生じ、結果としてバランスシートを膨らませている実態があるようです。

よって、この資金調達と貸し出しとの期間のアンバランスが解消されれば、金利変動準備金は不要になるはずで

第2部では、こうした点も含めて、自治体のバランスシート改革について、お話をさせていただきます。

第2部 パネルディスカッション

# これからの自治体の経営の自立と改革

—— P / L改革から B / S改革へ ——

【報告】

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

上山信一

21世紀政策研究所研究副主幹／

プライスウォーターハウスクーパース常務執行役員

大庫直樹

【コメント】

慶應義塾大学経済学部教授

池尾和人

三井不動産グループ 上席執行役員

尾崎昌利

一橋大学大学院経済学研究科教授

佐藤主光

問題は霞が関ではなく自治体にある

上山 今日のパーマは「自治体の経営」そして「自立と改革」です。

まず、わが国の構造改革にとってなぜ自治体が大事なのか、また、自治体改革を考えるうえでどういう前提条件を念頭に置くべきかをお話しします。

日本全体の改革が話題になって久しく、「構造改革」や「この国のかたち」論など、日本をどうするかという議論が多々なされてきました。しかし、巨大なものではなく変えられません。「変革」とは周辺から、あるいは小さいところから始まります。このことは、企業経営において実体験として持っていらっしやる方もいるでしょう。例えば本社の主力事業の改革より子会社の改革から実験したほうが早い。あるいはフィリピンの支店を改革した人が本社の社長になり全体を変えるなど。私自身、経営コンサルタントとして大企業の改革をいろいろ行ってみて大きなものを



上山研究主幹

正面から変えるのは難しい、と身をもって体験しました。

私は、行政改革の世界に入って15年ぐらいになります。最初の数年は「霞が関が変われば日本は変わる」と考えていましたが、むしろ自治体に問題があることに気がつきました。

「コンクリートから人へ」という言葉が最近出ていますが、人にまつわる行政サービスの担い手は自治体です。教育、福祉、医療はフェイス・トゥ・フェイスのサービス産業です。受益者の個々の状況をよく知っている基礎自治体が担い手となる。ですから、国全体の財政赤字も重

要ですが、行政の質を問うときには、自治体の生産性や、あるいはそのサービスのあり方を考える必要がある。

自治体が重要だとして、どうやってその運営を変えるのか。端的に言うと、気の利いた首長が出てきて積極的にやればいいのですが、その人がいなくなるとまた元に戻る。あるいは、そもそもそんな人材はめったにいない。だからこそ手引きとなる「改革の道筋」が必要となる。そのほうが動きやすいのではないか、という思いでこのプロジェクトを進めてきました。

### 自治体経営改革、三つのバージョンアップ

上山 改革の方向性は二つあります。一つは、個々の自治体を経営体として変えていく。企業と同じで、要するに人と組織があつてお金が動いている。それをどう動かすかという観点から見ると、もう一つは国の政治です。政治の力で国の自治体制度

を変える。例えば、国全体の自治体の護送船団方式、あるいは公債制度そのものの上から変えないといけない。こういう二つの切り口があると思います。

今日の発表は、前半の部分が約7割、後半の国全体の地方財政制度あるいは地方自治制度を変えようという話が3割です。今の制度下でも、自治体だけでできるところがかなりあります。ですから、今日の話の7割は、その気になれば自治体だけでできることです。しかし、残りの3割はおそらく中央の政治が動かないとできない。このように頭の中を切り分けてください。

プロジェクトを通して、自治体の経営には三つのバージョンアップが必要だと思いました。今まで自治体経営問題については、「赤字減らし」「税金の使い方」「どう借金を返すのか」この三つが議論されてきました。これらは、今なお続く普遍的な課題です。この三つを正面から解いていっても、国の制度が変わらないと何も変わりません。この三つの問題点については、経済原則がまともに働いている状況な

ら個々の自治体が問題解決に向けて動きます。しかし、現状では政治の枠組み、自治体制度、経済原則がむしろ働かないように設計されています。そのような状況下で推し進めても、限界があるのです。

1995年ごろから全国で改革派首長、例えば三重県の北川正恭さんや岩手県の増田寛也さんらが出てきて、この3点について積極的に動いておられました。この流れは全国にも広がっていったところですが、これ以上はできないという状況に差し掛かっています。

そこで、今回三つの提案があります。一つは赤字減らしではなく、生産性を上げるという考え方に切り替える。行政は非営利のサービスなので「黒字なら成功」ではありません。赤字・黒字だけで物事を議論しては判断を間違えます。そうではなく、生産性が高いか低いか、と議論する。

二つ目は、税金の使い方だけではなく、すでにためこんだ資産、つまり土地や不



動産をもっと有効に活用しよう、という議論です。今日の報告は「フローからストックへ」ということですが、この「ストック」とはこれら資産のことです。

三つ目は、現状として借金し続けなければ回っていかない状況です。税込だけでは日常のサービスも賄えない。つまり、どうやって借金返済するかという議論ではなく、どうやってお金を安く借りるか、あるいは不必要なものは借りない、という議論です。

### P / L 改革から B / S 改革へ

上山 今日の表題の「P / L 改革から B / S 改革へ」という言葉についてですが、まず P / L（損益計算書）改革とは、支出を減らして収入を増やそうということですが、税金を増やすのは政治的に簡単ではないので、現実には「節約」が話の中心になります。これは、この15年間でかなり進みました。B / S（バランスシート）は

言うまでもなく資産をどのように持つか、持たないか。あるいは借金をどう減らすか、借りるかの議論です。P / L改革が一巡した今、B / S改革が重要になっていきます。

P / LとB / Sの両方を見ると、実は、自治体の世界で当たり前のように使われている「財政」という言葉では物足りなくなってきました。財政ではなくて「財務」ではないか、本当の自治体財務とはどういうことなのか、という話を中心に進めていきます。

### 自治体経営、三つの提案

大庫 今回はストックの話を中心に見ていきます。

全体を三つの構成で考えています。一つは、そもそも自治体経営において「どうしてバランスシートの改革が必要なのか」。二つ目は「都市事業サービス」。公営

企業関係の事業がバランスシートの中に占める割合も非常に大きい。ここの改革を提案します。三つ目は「地域の自立」という目標を踏まえると、どうという地域社会になっていくのか、そしてどのような制度が求められるのか。これについて簡単に説明します

第1に、なぜバランスシートの改革が自治体において必要になるのか。市民1人当たり自治体の資産がどれぐらいあるか計算しました。大阪が602万円、東京が540万円。これに対し、ニューヨークが285万円、シカゴが148万円、ロンドンが179万円、ストックホルムが214万円となります。算出方法は、例えば大阪市のバランスシートの全額を市民数で割ったものと、大阪府のバランスシートの金額を府民数で割ったものを足して、602万円をはじいています。東京は23区と東京都、海外の都市も州、カウンティ（郡）、シティ（市）という形で足し計算しています。

比較をすると、日本の自治体事業は海外に比べて非常に広範にわたっているため、このような金額の違いが出てきたと思われる。日本の自治体経営を行うには、海外の自治体以上に大きなバランスシートをうまく回していく必要があるのです。

大都市は大企業並みのバランスシートを回している

大庫 図表8は自治体と大企業とのバランスシートの大きさを比較しています。自治体はバランスシートを計算するにあたり、東京都方式や総務省方式など、各自治体で方式がバラバラになっていますが、とりあえずその自治体で採用されている方式で数字を入れていきます。

東京都は連結会計ベースのバランスシートが公表されていませんが、普通会計ベースだけで34兆円もの規模があります。地方自治体で連結会計とは、公営企業会計を含めるということです。東京都は、トヨタ自動車に匹敵するような balan

図表 8 自治体 vs. 大企業、資産規模\*の比較

	都道府県**	市町村**	大企業***
30兆円台	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 東京都(34兆円+a)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>● トヨタ(30.3兆円)</li> </ul>
10兆円台		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 大阪市(13.5兆円)</li> <li>● 横浜市(10.8兆円)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 東京電力(13.2兆円)</li> <li>● 日産自動車(10.2兆円)</li> </ul>
8~10兆円	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 大阪府(9.3兆円)</li> <li>● 愛知県(8.9兆円)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 日立(9.0兆円)</li> <li>● パナソニック(8.4兆円)</li> </ul>
6~8兆円	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 埼玉県(6.4兆円)</li> <li>● 千葉県(6.3兆円)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 名古屋市(7.3兆円)</li> <li>● 神戸市(7.1兆円)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 関西電力(7.1兆円)</li> <li>● NTTドコモ(6.8兆円)</li> </ul>
4~6兆円	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 神奈川県(5.5兆円)</li> <li>● 福岡県(4.0兆円)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 福岡市(5.9兆円)</li> <li>● 札幌市(4.8兆円)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● J R(5.2兆円)</li> <li>● 九州電力(4.1兆円)</li> </ul>

\* 連結決算ベース。東京都は普通会計ベース

\*\* 2009年3月期

\*\*\* 2010年3月期

(出所) 各自治体ウェブサイト資料、日本経済新聞

スシートを運営していかなければいけないのです。大阪市と横浜市は連結ベースで10兆円台です。これは、東京電力、日産自動車と同じ規模です。つまり、日本の大きな都道府県あるいは政令指定都市は、超巨大企業のバランスシートをコントロールするのと同じぐらいの複雑さ、難しさがあるのです。それをうまく活用していくことが、地域住民の生活向上に通じていくのではないのでしょうか。

地方債残高に対してどうバランスシートを構成するか、GDP対比で見ても、他の国に比べると圧倒的に日本は地方債の残高が大きい状況が続いています。だからこそ、どうバランスシートを回すのかということになります。

### 莫大な公的不動産を所有している自治体

**大庫** 日本には非常に大きな公的不動産が存在し、その多くを自治体が所有しています。日本全体の不動産に占める公的不動産の大きさを見ると、不動産全体がトー

タル980兆円、およそ1000兆円あります。約半分の490兆円が国も含めた公的不動産です。そのうちの75%程度は地方公共団体が所有しており、全体で360兆円もあります。

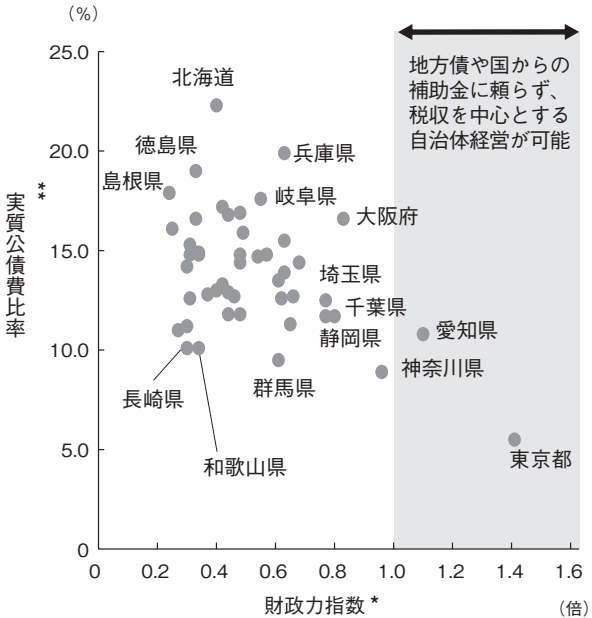
この公的不動産にはいろいろなものが含まれています。道路、学校、公園、上下水道の設備などで、毎年これらが社会資本ストックとして増加しています。30年、40年、50年とたち更改需要が近づいています。果たしてそれをどうやって更改するのか、自治体経営の中の大きなポイントになります。

### 単一的な資金調達アプローチをしている自治体

大庫 個々の自治体は、大きなバランスシートをどうつくり上げ、資金を調達し運営しているのでしょうか。47都道府県を比較してみました(40ページ図表9参照)。

横軸が財政力指数で、基準財政収入を基準財政需要額で割ったものになります。フ

図表9 個々の自治体の経営状況の違い(2008年度)



\* 基準財政収入額 / 基準財政需要額

\*\* 公債の元利償還費用の返済割合を計る指数  
 (出所) 地方債協会「地方債統計年報」



ローで見たときに、基本的な自治体サービスを提供するのに必要なコストをどの程度賄えているのか。1倍を超えているということは、歳入が基本的なサービスを提供するコスト以上に入ってきていることになります。縦軸は実質公債費比率です。地方債を発行して、その結果発生する利払いと償還が一般財源に対してどれぐらいのウエートを占めているかです。

東京都や愛知県は横軸が1倍を超え、基本的には歳入だけで回していける状態です。一方、それら以外の自治体は、残念ながら地方債で調達するなどいろいろな工夫をしなければいけない状態が続いています。なおかつ、地方債の返済状況を見ると、実質公債費比率も大きなばらつきがあり、それぞれ違うということを前提に、バランスシートをマネージしていくことが大切になります。

こういった分野の資金調達については、10年債を中心に行われており、非常に単一的なアプローチが多く、多くの自治体でとられているのでないでしょうか。

アメリカの場合、財政収支が悪くなると発行する国債の平均調達期間を短くすることによって、財政的な健全性をなんとか担保しようとする柔軟な運営がされています。日本の国債も同じようなことがなされています。バランスシートをうまく回すうえで、こういったことをもつと積極的にやっていくべきではないでしょうか。

### 自治体にもCFOが必要

大庫 各自治体の状況を見ていくと、少しずつですが、資金調達の工夫をしている自治体も出てきていることがわかります。

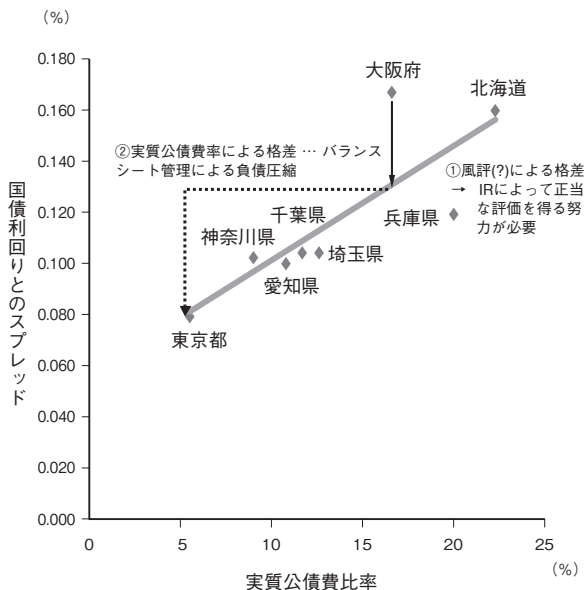
例えば福岡市は非常に短い償還期間のものをたくさん出す一方で、10年債はあまり出していません。逆に調達期間を長くするために、超長期の20年債のようなものを出しています。発行している地方債の期間構成を見ると、非常に多様性があるのが福岡県や福岡市です。そういった工夫がもつと多くの自治体でとられるようにな

れば、自治体経営の中でもバランスシートをうまく効率的に回していくことができるのではないでしょうか。

もう一つは、きちんと実質公債費比率をマネージしていくと、それなりに有利な利回りで地方債を発行することができます。図表10（44ページ）は、横軸に実質公債費比率をとっています。金融機関からすれば、ちゃんと返済してくれるかどうかを測る目安になるもので、右側に行けば行くほど信用力が低く、左側のほうが高くなります。実質公債費比率が高い北海道は利回りが高く、東京都は低くなっています。

これは相関曲線をとっていますが、相関係数（ $R^2$ ）で0・7弱ぐらいあるので、非常に高い相関になっています。一般的に地方債は「国の暗黙の保証があるからどこもあまり変わらない」と評価されていますが、統計的に見るとやはり違いがあります。こういったことを自治体経営の中に盛り込んでいくことが必要です。上山教

図表 10 地方債の応募者利回り\*と実質公債費率(2009年度)



\* 2009 年度に 8 回以上の市場公募を行った都道府県のみをサンプリング。  
市場公募債に限定

\*\* 10 年債における各月のスプレッドの単純平均

(注)  $y = 0.0045x + 0.0564$ ,  $R^2 = 0.6803$

(出所) 総務省「地方財政状況調査関係資料」、財務省

授からお話がありました。が、財政だけではなく、財務という形で自治体のバランスシート経営の刷新につながっていくことになるのではないのでしょうか。

そのときに中核的な役割を果たすものとして、自治体にもCFO（Chief Financial Officer：最高財務担当者）機能を構築したらどうでしょうか。人としてCFOを置くかどうかはさておき、少なくとも企業経営におけるCFO的役回りを担うような機能が、人物、部署、形態など、何かしらの形で必要ではないでしょうか。

具体的には、ある事業を行ううえで資金調達が必要になれば、CFO機能が中心となって、地方債の発行状況などから判断して新たにどの程度の地方債を発行するのが望ましいのかを検討していきます。あるいは、より有利な発行条件を得るために、ポートフォリオ構成、個別発行ごとの金利水準を調整していくことが、バランスシートをマネージしていく新しい自治体経営では非常に大切なことになっていくと思います。

上山 以上は自治体全般についての話ですが、こういった議論をやらなければいけないのは、大規模な自治体、特に大都市の自治体です。大都市の自治体の仕事を見ると、都市のいろいろな事業サービスが多く、バス、水道、地下鉄、病院など、公益性の高い事業を中心にやっています。次は、そういう都市の事業サービスに改善の余地が大きいのではないかということで、都市事業サービスのB/S構造改革という議論に移らせていただきます。先ほど三つの提案ということで述べた2番目の問題です。

### 市場で生き残れない事業が堆積している自治体

上山 自治体がやっている仕事は極めて多岐にわたります。なかでもお年寄り、幼児・子ども、障がいのある方々という社会的弱者に対するサービスが、非常に大きなウエートを占めます。また、インフラの建設・運営という事業もあります。それ

を一手に引き受けてやっている典型が政令指定都市です。図表11（48～49ページ）は大阪市の事例になりますが、どの市もほぼ同じです。現在、政令指定都市は全国に19カ所ありますが、ビジネスユニットの切り口で見ると、中身は70項目ぐらいの事業があります。この表は5年前に大阪市役所が市政改革をやったときに、主だった事業を整理して作った表ですが、全部で67項目あります。

図表右下の項目は消防ですが、消防でも防災系と実際に火を消す消火活動系と二つあります。水道も一般水道と工業水道、交通も地下鉄とバス、教育委員会も小・中・高、養護学校、学校給食といろいろあります。港湾局も埋め立てからガントリークレーンの操作まで、大阪港の仕事は4種類。建設局は道路、下水、河川、都市計画。都市整備局は住宅、市営住宅、市街地の整備。環境はごみ、埋葬があります。あとは市場や経済政策など。図表左側の項目は、健康福祉系の仕事がいろいろあります。市民局は区役所や雇用対策と、世の中の問題は全部背負っています。雑

所管局	番号	事業ユニット名
経 済 局	34	新産業の創出支援
	35	中小企業等への支援
中央卸売市場	36	中央卸売市場（本場・東部市場）
	37	中央卸売市場（南港市場）
環境局	38	環境対策
	39	まちの美化（道路清掃・キャンペーン）
	40	埋火葬（斎場・霊園）
	41	環境事業（廃棄物処理）（※公表時は環境事業局）
都市整備局 （旧住宅局）	42	住宅市街地の整備
	43	民間住宅の誘導
	44	住まいの相談・情報発信
	45	市営住宅の整備と管理
	46	営繕
	47	市街地整備（※公表時は建設局）
建設局	48	都市計画街路事業
	49	道路・橋梁・河川建設
	50	道路・河川管理
	51	下水道事業（※公表時は都市環境局）
港湾局	52	物流関係施設整備
	53	港湾環境整備・保全事業
	54	防災保安対策事業
	55	まちづくり関連事業（埋立事業他）
教育委員会事務局	56	小・中学校
	57	高等学校
	58	養護教育
	59	学校給食
	60	社会教育・生涯学習
	61	博物館等施設
交通局	62	地下鉄事業
	63	バス事業
水道局	64	水道事業
	65	工業水道
消防局	66	火災・救助等消防活動（警防）
	67	予防



図表 11 自治体の主要事業（大阪市役所の場合）

所管局	番号	事業ユニット名
広報報道室	1	広報・報道
市民局	2	地域振興（区政コミュニティ、市民公益活動）
	3	広聴相談事業
	4	雇用・勤労施策
	5	男女共同参画
	6	消費者保護
	7	人権施策
	8	区庁舎整備及び区民施設整備管理
	契約管財局	9
計画調整局	10	総合計画・広域圏計画
	11	基盤整備計画
	12	地域情報化
	13	都市再生
	14	街づくり誘導
	15	建築指導
健康福祉局	16	高齢者福祉施策
	17	障害者福祉施策
	18	生活保護
	19	国民健康保険
	20	介護保険
	21	国民年金
	22	ホームレス・あいりん
	23	老人保健
	24	保健衛生事業
	25	環境科学研究所
	26	市民病院事業
27	弘済院事業	
子ども青少年局	28	青少年事業（※公表時は市民局）
	29	児童福祉施策（保育所は別途分析）
	30	幼稚園（※公表時は教育委員会事務局）
		保育所（※公表時は健康福祉局）
ゆとりとみどり 振興局	31	公園・緑化事業
	32	文化集客
	33	スポーツ

注) 2007年10月現在。2007年4月の機構改革に伴い、一部事業ユニットは、公表時と所管局が異なるものがある

多なものが極めて多岐にわたって入っているのです。

民間企業の場合は、コアスキルと関係ない事業を行っても市場競争に生き残れない。だからこれほど脈絡のないものをやるはずがありません。ところが自治体の場合は逆で、市場で生き残らない事業が、このように堆積している。極めて雑多で、多岐であるのが実態です。

自治体事業は大きく分けると3種類あります。一つ目は「一般行政サービス」で、戸籍管理、治山・治水、警察などです。二つ目が「社会福祉サービス」で、高齢化に伴い、あるいは弱者保護のための医療、福祉、教育などです。最近伸びていて「コンクリートから人へ」という流れがこれに当たります。三つ目は「都市事業サービス」で、海外だと民間が担っているのに、日本ではいまだに行政が独占しています。水道、公共交通、有料道路、都市開発、ビルの運営などの仕事です。これは日本の非常に遅れた部分で、なおかつこの分野のサイズが極めて大きいと言えます。

す。

収益メカニズムもそれぞれ違う。例えば都市事業サービスは、受益者がいるという事で料金をとります。調達の仕方も公営企業債という言い方をしますが、やや違います。残りの二つは税收を中心に賄い、足りない部分は公債を発行する。こういう一応の区分はありますが、現行制度ではこの三つは曖昧なくくりになっています。

会計制度を見ると、今の3種類は、一般会計、特別会計、企業会計という3種類の会計に対応しているのではなく、3事業の各小項目が3会計に分散していて、事業の性格と会計区分というのは必ずしも一致しないという非合理的な状況になっています。

## 不明朗な会計が行われている自治体事業

上山 実際には現場でどんな問題が起きているかということ、図表12の左の項目にあるような事業は行政の独占で競争原理が働きません。都市機能にとって不可欠という名目の下に、生産性が極めて低い事業で赤字を出しても、一般会計から補填されま  
す。1日平均4人しか乗っていないような市バスに、赤字補填で一般会計から税金  
が注ぎ込まれるといったことがよく起こります。

また、自治体の信用（バックに国がついているという信用）があるので、比較的  
資金調達が簡単にできてしまいます。「できない」と言われていますが、現実を見  
るとかなり自由に調達ができてしまうということで、ディシプリン（規律）が利か  
ない。また、公務員の身分保障が壁になり、給与の見直しや人員の整理がかなか  
できない。議会の議決が必要になるので、機動的な料金決定もできない。こうい  
うことで、相対的には極めて非効率になってしまう。

図表 12 都市事業サービスの問題点

都市事業サービスの例	特 徴
<ul style="list-style-type: none"> <li>●バス</li> <li>●地下鉄</li> <li>●水道</li> <li>●ごみ収集</li> <li>●公園、道路、河川などの管理</li> <li>●消防</li> <li>●病院</li> <li>●卸売市場 など</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 独占で競争にさらされない</li> <li>② 都市機能にとっても不可欠なため、赤字でも一般会計から補填される</li> <li>③ 自治体の信用(ひいては国の信用)をバックとする資金調達が可能</li> <li>④ 直営の場合は、公務員の身分保障が改革の障害となりうる</li> <li>⑤ 議会の議決が必要であるため、機動的な料金決定がしにくい</li> </ol>

こういう状況ですが、今の財政制度では自治体の雑多な事業をドンブリで評価する。企業ではセグメント別の会計や、事業別のディスクロージャーは当たり前ですが、自治体の場合は不徹底です。会計やディスクロージャーが、別法人化されていないという状況です。そのため一般会計から流用して赤字をこっそり埋めるとか、あるいは大阪市の例でいえば、地下鉄で稼いだ分は、裏で全部バスの赤字補填に流れる。こういった不明朗会計が堂々で行われている。

もしそれをセグメント別ディスクロージャーという制度に変えたら、実態がかなりクリアに表に出てくるのではないのでしょうか。例えば、地下鉄事業の資金調

達コストについて、支払い利息を有利子負債の残高（2009年3月期）で割った数値で比べてみると、東京都営地下鉄2・53、大阪市営3・32、名古屋市営4・85、東京メトロ2・58でした。東京は民間並みですが、大阪、名古屋は大きく劣ります。これは別に隠されている数字ではなく、公表された数字を出してきて並べただけですが、分野別に並べてみるという当たり前の作業、いわゆるベンチマーキングをやっただけです。いい悪いは別として違うということがわかり、そこから改善に向けての議論が始まるのです。

都市間のベンチマーキングを行ってみると、取得原価が違ふとか、いろいろな生産性指標の比較ができません。ごみ収集事業の事例ですが、大阪市、名古屋市、神戸市、川崎市は直営、福岡市は全部民間委託、収集方法も各戸収集かステーションでまとめて集めるか、車に何人乗っているかなどなど、各市各様に違ふ。しかし、改革度の差が浮き彫りになります。本来ならこうした比較をすることが擬似的な自治

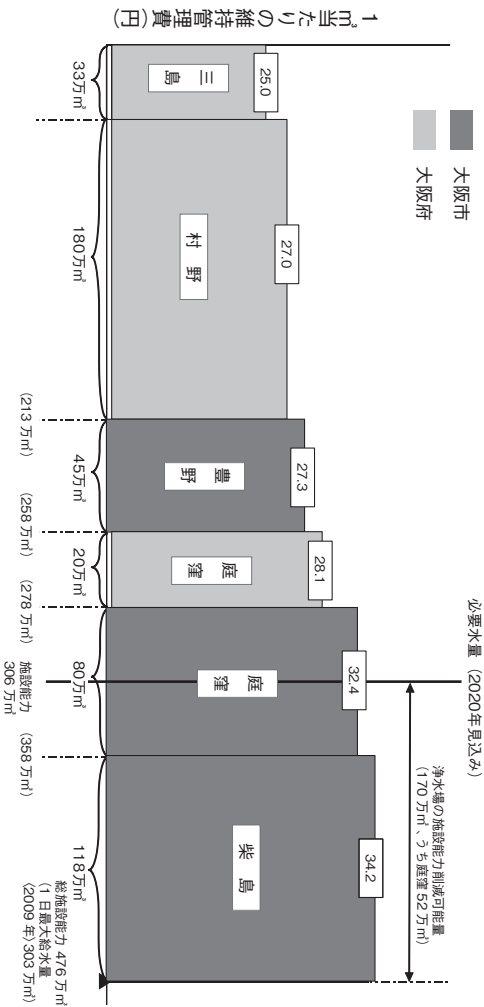
間競争、あるいは議会の議論の活性化につながっていきます。しかし、現状はこういうセグメント別のディスクリージャーが、そもそもあまりなされていません。

### 水は足りているのに浄水場の新規建設計画が持ち上がる現状

上山 これらディスクリーズ情報を有効に使った事例として、大阪府の橋下改革で行った水道事業の分析を紹介しました。大阪府も、大阪市も水が余っている。にもかかわらず、それぞれが別々に浄水場の新規建設計画をやるうとしている。これはおかしいということ、大阪府内の浄水場のコストを全部分析しました。

図表13（56ページ）は大阪府と大阪市の浄水場を同列に並べて比較したものです。縦軸が1m<sup>3</sup>当たりの維持管理費です。右に行くほど高くなります。横幅は浄水場のキャパシティで浄水能力を表しています。安いものから順番に使うという原則からすると、競争力の高いものほど図の左端に行きます。一番競争力が高いのは大阪府

図表 13 浄水場の規模と単価の比較（大阪府と大阪市）（2009年）





の三島浄水場で左端にあります。次が村野、豊野、庭窪、そして大阪市の庭窪、一番右端に大阪市の柴島となります。つまり柴島が一番古くて老朽化しているのでコストが高いということがわかります。

さて、大阪府内の水の需要量を見ると、庭窪のところに縦線が入っています。つまり必要な水の量は左の端からこの縦線までだけです。つまり、左から順番にえば庭窪の半分までで十分に足りるのです。大阪府と大阪市の各施設ベンチマーキングを徹底的にやると、柴島浄水場はいらなないという結論が出ます。このように今までは府と大阪市はそれぞれ別々の自治体ですから、それぞれの組織の論理がある。その結果、府も市も別々に更新計画をつくろうとしていました。それにストップをかけて、経営統合をしようという議論を始めました。

## 長期の資金調達はもう非効率

大庫 こういった形で自治体が持っている公営企業を取り出してバランスシートを見ていくと、非効率な部分が多く、規模自体が水膨れしているのではないか、あるいは重複施設があるのではということが見えてきますが、一方でそういった施設やインフラを築いていく際に、どのような負債を背負っているのかということを確認してみました。

公営企業と民間企業の平均資金調達コスト比較を1985年から2007年まで取り上げました。バブル期には自治体の公営企業のほうが民間のインフラサービスクラス、不動産会社より調達金利が低かった。しかし1900年代にその差は逆転され、2000年以降になると自治体の公営企業のほうが高くなっています。

さらに事業別に見てみると2009年の数字ですが、平均金利が下水道では2・88%、水道事業が3・07%になるのに対して、民間の公共性の高い会社は2%

弱の金利ですんでいます。なぜこうしたことが起きるかということ、前述したように、自治体が20年、30年で借りている超長期の資金調達ゆえですが、もう少しこの問題を改善していく余地があるのではないのでしょうか。結果として、私たちが支払っている水道料金のうちの15%ぐらいが、利払いのコストに消えていつている状況にあります。一般的な公共性の高い民間事業では、それはせいぜい2〜3%にすぎません。

### レベニュー債導入を検討してはどうか

大庫　そこで一つの提案として、レベニュー債を導入してみたらどうでしょうか。レベニュー債とは、それぞれの事業ごとに資金調達を行うというもので、アメリカでは非常に発達したものになっていて、全体の地方債の中で3分の2も占めています。なぜアメリカで発達したかということ、起債制限がなく、議会の承認がいら

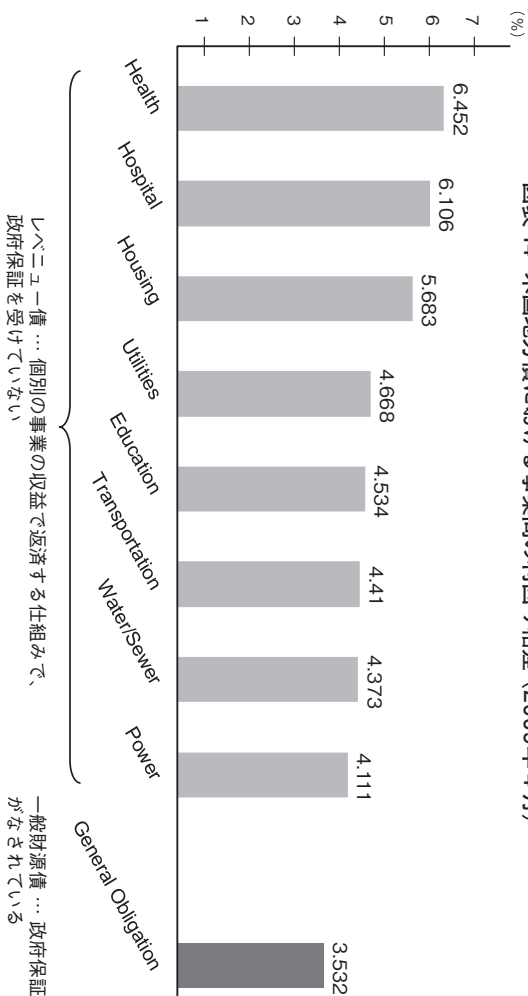
のが大きいポイントではないでしょうか。

基本的には返済原資はそれぞれの事業が生み出すものです。これは地方債を買う側にとつていろいろと利点があります。結果的には金利は相対的に高くなっていますが、それぞれの事業ごとのレベニュー債で多様性が出て、それぞれの投資方針に合ったものを見つけることができる可能性があります。その意味で、市場が活性化する可能性があるのではないのでしょうか。

図表14は、アメリカの地方債で個別事業ごとに発行したものが、どういう金利になっているのか比較したものです。比較対照として一番右に「General Obligation」とありますが、これは一般財源債と呼ばれるもので、日本では一般会計債に近いものです。

左側に並んでいる事業ごとの金利を見ると、例えば電力関係（Power）が一番低くて4・111%、続いて上下水道（Water / Sewer）で4・373%です。独占性

図表 14 米国地方債における事業間の利回り格差 (2009年4月)



(出所) S&P、SIFMA

が強いものが低い金利で調達できるのです。一方で左端にあるように、健康関係（Health）、医療関係（Hospital）になると、6%を超えるような金利でないとなかなかお金が集まらないような状況になっています。こういう多様性が日本の自治体経営の中にあってもいいのではないのでしょうか。こういう状況を踏まえて、アメリカではこれが資産運用商品として立派に流通しているという状況になっています。

### 公営企業の一部は自治体から切り離すべき

大庫 公営企業を別会社にした場合、その企業の価値がどれぐらいあるかを試算、個別の公営企業が生み出すキャッシュフローを計算し積算してみました。

トータルで約33兆円。そのうちの大半、約28兆円を水道事業が占めています。こういう数字から一つの選択肢として、場合によっては自治体から切り離し、債務を減らす方策として使えるのかもしれないと思います。これもバランスシート経営の

一つの考え方ではないでしょうか。

各政令指定都市は、普通会計分、公営企業会計分の有形固定資産がそれぞれどれぐらいあるか比較してみたところ、名古屋市は普通会計分が3・3兆円、公営企業会計分が3・2兆円。京都市は普通会計分、公営企業の有形固定資産が同額でもに2・0兆円。この二つの市は普通会計と公営企業会計の有形固定資産がほとんど同額です。そのため、バランスシート改革を自治体で行うことは、バランスシートを使っていかに公営企業を合理的に経営していくかということが重要な経営課題であるということでもあります。

### 地域の自立に向けて積極的にお金を回す

大庫 第3の柱、地域の自立に向けて、いくつか提案させていただきます。

一つは、地域の中でもっと積極的にお金を回していくことが必要ではないか、と

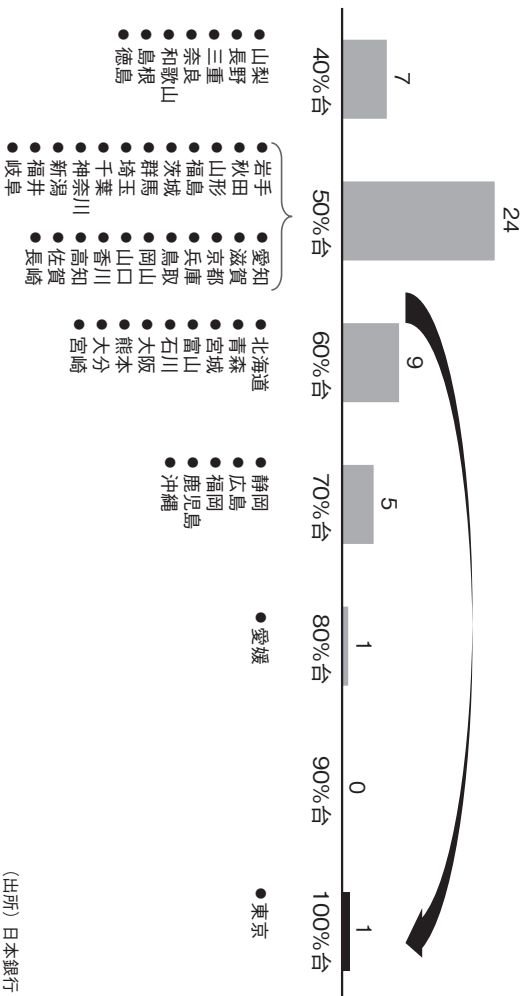
いうこと。これまでは、地域金融機関から地元企業や自治体に貸し出されている部分は必ずしも多くありませんでした。結果として、地域の個人は東京にある大企業の株式を購入するとか、地域金融機関は東京の大企業に貸し出すとか、国債を買うといったことになっていたのではないのでしょうか。買われた国債は、結局はいろいろな形で自治体に対する資金ということで還流してくるのです。

もし今後、バランスシート改革を自治体で行い、また資金調達のあり方なども積極的に多様化し、期間もいろいろになり、レベニュー債が増えれば、自治体業務も地元の個人が投資できる対象になっていくのではないのでしょうか。それぞれの地域でお金を回していく傾向を強めていくことが大切だと思います。

現状で都道府県別に預金と貸し出しの比率（貸出金残高を預金残高で割ったもの）、銀行用語では「預貸率」といいますが、50%台の県が非常にたくさんあります（図表15参照）。預金よりも貸し出しのほうが多い都道府県は東京都だけです。



図表 15 預貸率別の都道府県数 (2010年)



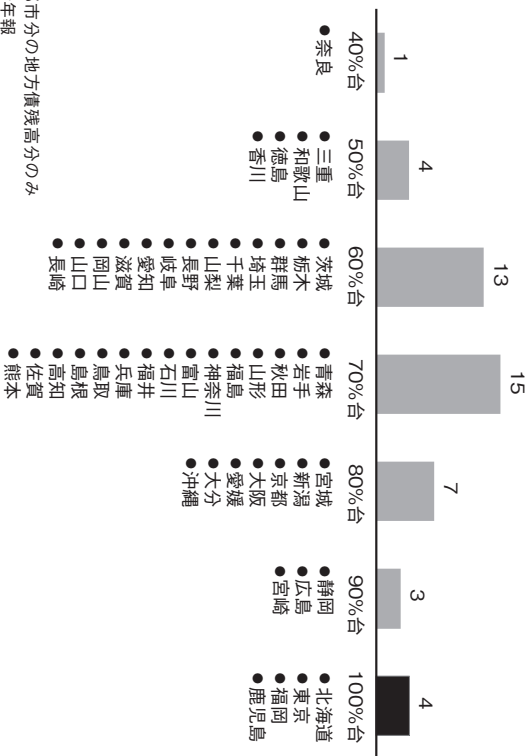
(出所) 日本銀行

こういった状況を踏まえ、前述した改革を通じて、民間銀行が実際に地方自治体に直接貸せるような部分、あるいは間接的に貸していけるような部分を計算していくと、全体で100兆円ぐらい出てくると推定されます。

預金と貸金のギャップは、地域金融機関である地銀と信金を合わせると、120兆円ぐらい預金のほうが多くなっていますが、自治体のファイナンス改革、あるいはそれを通じた民間資金の導入を行っていくと、ほぼそれを埋め尽くせるような分量が出てくることになります。

結果として図表16のように、預金と貸し出しのバランスが非常によくなってきます。先ほど50%台が中心だった預貸率も60%、70%、あるいは80%というところが増えてきて、100%を超える道県も東京以外に出てくるのです。こうしたことを実現していくためにも、自治体と金融機関の皆さんの努力が非常に重要になると考えています。

図表 16 地域金融主義をとった場合の預貸率\*の向上可能性（シミュレーション）



上  
都道府県  
お定都  
残中  
高の  
市の  
都政  
府の  
指の  
定方  
都地  
分方  
の市  
分分  
のの  
地地  
方方  
債債  
残残  
高高  
のの  
保保  
有有  
がが  
、  
開開  
行行  
他他  
のの  
金金  
融融  
機機  
関関  
にに  
とと  
振振  
りり  
替替  
しし  
てて  
試試  
算算  
。。  
22001010  
年  
を  
を  
ベベ  
ー  
ス  
に  
計計  
算算

\* 都道府県、政令指定都市分の地方債残高分のみ  
(出所) 日本銀行、地方債統計年報

## B / S改革は必要不可欠

上山 以上、調査内容をご報告しましたが、要は自治体の大小を問わず、都道府県、市町村を問わず、従来のP / L改革にとどまらず、B / Sという視点が必要だということです。具体的に踏み込んでいくと、東京都、大阪府、大阪市、横浜市といった大都市部の現業事業のB / S改革の余地は極めて大きいと言えます。

お金の借り方という点ではかなりの無駄があります。水道料金の中に無駄な金利が相当含まれている問題が明らかになっていきますし、資産の使い方でも、 unnecessaryな資産を膨大に抱え、かつ稼働率が低いという問題が出ています。東京都はいち早く淀橋浄水場を廃止し副都心にしましたが、他の都市では必ずしもそういう状態ではありません。海外では、当たり前前のことが日本では起きていないのです。P / L上の赤字か黒字かという議論だけではなく、生産性という切り口から各事業を評価していく必要があります。

特に東京都の水道をどうするか、横浜市の水道をどうするか、大阪市の水道をどうするか、大阪市営地下鉄をどうするか。以上の四つのテーマがB/S改革の非常に具体的なターゲットとして挙がってくると思います。また改善効果も著しく出てくると思われます。そういうものを私は「平成の大政奉還」と言っています。平成の払い下げです。これらが具体的に民間の手に戻ると、すなわち市民が自分の事業に自分の資金を投資して運営していくということにもつながり、民主主義の質の向上にも影響を与えていくのではないのでしょうか。

上山　それでは、一度このあたりでフロアからのご質問を受け付けたいと思います。自治体の活性化が進まない理由は何ですか？

質問1　最後に上山先生がおっしゃった四つのターゲットも含めて、改革が具体的に

に全く進んでいない理由は、どういふところに大きなハードルがあるのでしようか。上山 一言で言々と政治です。首長の中にこういふ原理原則を理解する方は非常に多くいらつしやいます。例えば中田宏前市長の時代の横浜市では、ごみ焼却場の生産性が非常に低いということをきちんと分析し、新たな更新はやめるといふ決断に至っています。しかし、全体的にはどこでも議会の反発が非常に多い。その裏には労働組合があります。過剰設備を抱えている場合、施設を廃止するとそこで働く人々の職場がなくなる。あるいは新規採用しなくなります。

日本の財政事情に照らすと、小泉改革のやり方の是非はさておき、お金がないので、できるだけ合理的にやろうという流れができていたと思います。しかし、折からの政権交代とも相まって、政治的な障がいのため、個別自治体レベルでできることもなかなか進まないのです。

同様に、地方の小さな過疎の町村の疲弊が相当目立つ。そこを救う護送船団方式

を見直すという議論自体がなかなか始まらない。力のある都市部はさっさと護送船団を離脱して自立して歩いていくのが、本来の合理化だと思います。しかし、余裕のあるはずの大都市部の現業事業も地方の過疎の疲弊したところと同じような保護の対象になっている。市民の生活を守るためという抽象的なキャッチフレーズの中で、過剰労働と過剰資産の温存が図られているという現状があります。

レベニュー債で金利が高くなるのでは？

質問2 先ほどの金利の調達のところで、アメリカでは事業によって金利が高いとか、一般財源のほうが高いというご説明がありました。日本の自治体でもレベニュー債を出せるようにして、調達の多様化をしていくべきだという提案だと思いますが、レベニュー債を出すと金利が高くなる事業も出てくるのではないのでしょうか。一般人が投資するうえでは、いろいろな事業ができて、利回りも違うのでいい

話だと思えますが、自治体としては事業ごとに調達を多様化したことによって、金利が上がってしまうのではないのでしょうか。

大庫 おっしゃるとおり上がると思います。ただ、上がるということは悪いことばかりではなく、その事業に対して投資家たちが躊躇しているサインを送ってきているとも考えられます。私も上山教授と自治体改革の支援をしています。果たしてこの事業を行うべきかどうか、本当にうまく機能しているかどうかというチェックは、これも一つの議論ではないでしょうか。高い金利になるのは、お金を貸す側、投資家たちが「ちょっと待ったほうがいいのでは」というサインを送っていると思っただけで、見たらどうでしょうか。

また、金利を下げる効果は、同じ期間のものを一般財源から引く張ってくるのか、レベニュー債的なものでやるのかということだけではなく、償還期間を緩くすることによってできます。



## コメンテーターの発言

上山 では、ここからはコメンテーターの方にも参加していただきます。

### 自治体に権限と責任を持たせる

上山 まず、池尾先生から今日の報告に対するコメントとご意見をいただきたいと思えます。

池尾 私はこのプロジェクトには全くかわっていないのですが、自治体にも財務戦略が必要だと思えます。各地方自治体がファイナンス的なセンスを磨いて、地方債の発行やマネジメントに関して適切な政策をとるようになれば、確かに望ましいと思えます。しかしながら、現状において地方自治体にそうした行動を促すような



池尾氏

インセンティブ、つまり動機づけが本当にあるのだろうか考えると、疑問なところがあります。

最初に上山先生が、経営改革の話が7割で、制度的な制約の話が3割だとおっしゃっていました。結果的には後半の3割のほうは、報告の中ではほとんど触れられませんでした。その3割の制約が非常に気にかかります。それがある限り、「自治体にも財務戦略を」と言っても、掛け声だけで終わってしまいかねないという危惧を持ちます。

地方債制度を考えた場合、現行の地方債制度

は、さまざまな面で国の手当てを大前提にしてできあがっています。そういう意味で、地方自治体が自立して債務負担行為をするという制度ではそもそもないというところがあると思います。一つは、地方債の引き受けが民間資金によってもなされていますが、大庫さんの説明にあったように、民間資金で引き受けている部分は現状では4分の1を下回るぐらいです（18ページ図表4参照）。言い換えると4分の3以上は公的資金による引き受けになっている、ということなのです。

公的資金とは、財政投融资特別会計と旧公営企業金融公庫、現在の地方公共団体金融機構の引き受け分ということなのです。公的資金による引き受け分は、従来的には補助金を伴うものでした。長期の資金を低金利で提供するというもので、補助金付きのものでした。ただ、この間大幅な金融緩和政策をずっととってきた結果、市中金利に比べて結果的に割高になり、補助金をもたらえるはずだったのが逆補助金になっていきます。そういう問題は確かに生じていますが、市場原理に乗らない形の資

金調達が4分の3以上を占めている現状があります。

自治体は金利負担を軽減しようという意識が希薄

池尾 もう一つは、地方債の元利償還金に関して、交付税で措置される仕組みがありません。推計では4割から5割は国費で面倒を見てもらっており、自分で返しているわけではないのです。したがって、交付税措置がある地方債は、自治体の債務ではないという認識が一般的です。

本当は国が交付税をくれるはずのところ、国の台所も苦しいから一時借り入れろというだけで、返済義務等は国にある。そういう認識があります。だとすると、自ら金利負担を軽減しようというインセンティブは基本的に働きません。借り手意識が希薄になるような構造があるのではないのでしょうか。それはコスト意識の問題にもなります。

そういうことを考えたときに、国による手当てで支えられている制度をそのままにして、例えば地方金融主義と言われてもちよつとどうでしょうか。地方金融主義というのは美しく聞こえますが、実態として、地方債の負担のかなりの部分が国税の納税者に転嫁されているような状況で地方主義と言われても、私のように、東京都という交付団体ではないところに住んでいて国税を負担している者からすると、それは都合のいい主張ではないかという感じを受けます。

自治体が基本的にしっかりとした財務戦略を持つようになるためには、権限と責任が見合うような体制づくりがまず前提だと思います。地方自治体が財務戦略を展開するユニットとして権限を持つと同時に、責任も負う主体にしていく。端的にいうと、自治体も破産できる能力を持たないと始まらないと思っています。ファイナンスの面で自治体が真剣に取り組むためには、実は債務調整制度等を入れることが制度基盤として必要ではないでしょうか。

7割のほうの話が重要で、主体的努力をすることですが、主体的努力をしてもらう前提としての制度基盤整備が不可欠で、それは責任と権限を合わせるといふところではないかと思えます。

### 強い自治体はもっと自立すべき

上山 3割の部分の明快な解説をいただきました。ありがとうございます。どうやってそれを動かすのか、それはまさに政治です。ところが永田町の動きを見ると、もはや大都市の強いところが自立して勝手にやるしかないのではないか。そう思っているのです、こういう話になってしまったという背景を加えさせていただきます。

国政については私は極めて悲観的です。国の制度が変わり、それに合わせて自治体が変わるといふ順序はないと思っています。強いところが自立して、地域のお金は自分たちで勝手に使う。今日は税制改革の話にまで至っていませんが、特に大阪

や名古屋などは、国にとられた分が取り返せない状況になっています。もし税制主権というものが確立できれば、十分に自立的なことができる。ですから、最終的にはそういった動きと絡めない限り、国の制度は一ミリも動かないと思います。

しかしながら、その中で政治的に実現可能な唯一のことが、大都市における現業改革ではないでしょうか。首長がその気になればできる。横浜、東京、大阪、名古屋はとそれぞれ4年ごとに首長が代わっていく。そういうダイナミズムのなかで自治体発で強いところが離脱するほうが、政治的には現実的ではないでしょうか。中央の政治に対する極めて深い不信感というか、悲観的な見方を前提にして、こういう話になってしまいました。それについて大庫さんはどうお考えですか。

大庫 最近、ある自治体の将来の歳入と歳出のシミュレーションを、何度も繰り返してやっています。それでもやはり将来は厳しいという結論です。どうということかという、池尾先生が提示された交付税と臨時財政で、将来これでは制度を維持で

きないと思える数値が出てきます。

まだ粗いシミュレーションですから決めつけるわけにいきませんが、自治体の皆さんと話をして、交付税の問題や臨時財政の問題は、直感的におかしいと言われているとおりに数字が示唆していて、そこから改革を始めなければいけないと思います。

「これは問題だ」と言い切ってくれるようなリーダーがなるべく早く出てくればいいのですが、ギリギリまで続けて「できません」と言ったら、ひどいことが起きるでしょう。誰が気づくか気づかないかというところに、非常に関心があります。

池尾 私も現在の地方財政制度、あるいは地方債制度が持続可能なものだとはいまったく考えていません。



多様な資金調達で強い組織をつくる

上山 それでは尾崎さん、お願いします。

尾崎 今年は、J－REIT（不動産投資信託）が東証に制度としてできあがってから、ちょうど10年たちます。この10年間、私も不動産の証券化、あるいは民間企業の不動産戦略（コーポレイトリアルエステート…CRE）、その延長線上にある公的セクターの不動産の戦略的利用（パブリックリアルエステート…PRE）などの企画営業等に従事してきました。その結果、ひょんなところで上山先生と面識ができて、今回こういった作業にも入らせていただきました。

今の制度の何が問題なのか、それとも地域の自立的な自治体のいろいろな財務的活動によって、何かこういったものがブレークスルーできるのかは、池尾先生と上山先生が交わされた議論以上のコメントはありません。ただ、せっかく持っているアセット（資産）に対して、バブル崩壊後、民間企業は従来のように単純に付帯事

業として利用して収益を上げるとか、苦しくなったら売却するとか、そういった方法にとどまらず、上手に不動産を効果的に売却したり、利活用して、企業価値を向上させてきたことは事実です。

不動産を財務上の調達原資ととらえることによって、本業の維持・向上を果たすうえで、財務と不動産は一体のものとしてとらえる習慣がようやくついてきたのではないかと思えます。

ということは、先ほどの報告で企業と自治体等のB/Sの比較がありました、あれだけの巨大なアセットサイズの中には、不動産ないしは不動産的な資産、あるいは不動産関連の事業が多く含まれています。そういったものを本来の意味で地域に役立て、多様な資金調達によって強い組織につくり変えるためにも、民間に学んで、同様の行為を考えて着手していいのではないのでしょうか。

ただ、今回PFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する



尾崎氏

る法律)が改正されて、事業権譲渡ということ  
で、アセットそのものを売却するのではなく、  
その上に事業権を設定してそれを譲渡する。コ  
ンセクション方式といいますが、そういう強い  
物権を新しくつくり、それを流動化の対象にす  
る。こういったことも制度的に可能になりました。  
た。

ただ、このときにいつも議論されるのは、そ  
れによってどんな投資家がつくのか。利回りを  
高めないと誰も投資しないのではないか。ある  
いは逆に高い利回りで流動化してしまったら、  
調達側では今までどおり安い借金のほうがいい

ではないか。いつもこの問題がグルグル回って、なかなか民間企業のようにアセットファイナンスや、アセットファイナンス的な財務行動には出にくいのが現状です。このように、制度の問題を抜きにしても、民間企業的なインセンティブが湧きにくいところがあるのではないかと思います。

そのなかで、自治体から見れば表面利回りが低くなるようにする方法もありうるでしょう。例えば、事業権を譲渡するとか、アセットファイナンスをするというときも、国が一部下支えのようなどころだけで部分的な補完行為を行う。あるいは地域在住または出身の個人に、利回りの低い篤志家的な資金を出してもらい、キャッシュリターンの少ない分については、地域貢献的な金融投資と認定して、ある一定割合の税額控除を年々与える。それで何十パーセント分は回収する。

自治体にとってはIR（投資家向け広報）上や資本コストという概念では高いし、手間がかかるかもしれませんが、地域貢献的な個人投資家のリターンを直接的な

キャッシュと税額控除による間接的なものとの組み合わせで考えてみるとか、いろいろな試みがあつていいのではないかと思えます。

### 自治体にCFOを置く

上山 私も各地の自治体との具体的なお付き合いの中で、CRE必要性をしみじみ感じます。面積で見ても、例えば、大阪市の面積の26%が市役所の所有地です。もちろん道路、学校の校庭など、売るわけにはいかないものがかかり含まれています。それにしても非常に大きな数字です。

そういう遊休地は処分しようと一定の作業は進んでいますが、各局、各部にこれらの土地が必要か必要でないかの判断を任せてしまっている。すると各部局は、万が一のことを考えると所有しておきたい、将来更新計画があるからとバツサリ整理することができない。あるいは部局の壁を超えた転用がなかなか進まない。そうい

う意味でも、CFOを置いて財務という切り口から、その必要性を洗い出していくという基本的な作業が必要だろうと思います。

大庫 海外には自治体でCFOを置いているところがあります。イギリスは法律で置くことになっていますし、アメリカは州ごとに違いますが、早稲田大学の小林麻理先生から教えていただいたのは、CFOは公募で選ばれることが少なくない、ということでした。この方法だと、本当に意欲のある人が手を挙げる可能性があるし、組織のしがらみ抜きでCFOが発言できるかもしれない。100%インセンティブをつくり上げるわけではありませんが、そういうやり方もありうるのではないかと思えます。

### 逆転の発想

上山 それでは佐藤先生、お願いします。

佐藤 私は専門が財政ということで、どうしてもガチガチな考え方になりがちですが、今日は非常に斬新な、少し発想の転換になるようなお話が聞けました。

今回のご報告は三つのキーワードで説明できると思います。

一つ目は「逆転の発想」。つまり自治体の観点から見るとどうしても負担とかわれているアセットが実は宝の山になるかもしれない。今あるものをどうマネージしていくか。これは発想の逆転ではないでしょうか。

しかし、それを自治体がやるインセンティブがあるのか。残り3割の現行制度が、いろいろな意味で自治体のやる気を阻害している面も否めないのは事実だと思います。

ただ地方債に関しては、地方交付税で元利償還費が補填されるといいう言い方をしますが、当然のことながら補填を受けられるのは交付団体だけで、東京都のような不交付団体に関しては、交付税があるから普及しないという議論にはならないと思



佐藤氏

います。ただ厳密に言うと、元利償還費がまるまる交付税に上乘せされるわけではなく、基準財政需要の中に織り込まれ、そこから税金などを差し引かれたうえで渡されるものなので、もともと税金が豊かなところは、多く交付税をもらっているわけではありません。

したがって、自治体のインセンティブにどの程度交付税が阻害要因になっているかは、どの程度その地方自治体が交付税をもらっているかにも依存するでしょう。その点で言うと、今日の話はおそらく政令指定都市が対象でしょうか、交付税自体がポトルネットになっているか



は、何とも言えないと思います。ただ、不交付団体を含めて国の信用保証が裏にあるのは事実です。

### 公と民の異文化交流

佐藤 二つ目のキーワードは「公と民の異文化交流」。われわれ日本人はどうしても公と民は全く違うものである。公は公益を追求する。民は営利を追求する。公は連帯が大事で、民は弱肉強食型の競争である。そういうイメージがあります。だから、公益を追求する公は効率性を気にしないでいい。民は営利を追求するから効率性が大事である。そのように全く違うものにとらえている節があると思います。

実際は違います。欧州の医療制度を調べる機会がありました。ヨーロッパでは、福祉国家の中にも市場原理が導入されています。したがって、公の中に市場原理や民間の経営手法が入ってはいけない理由はどこにもない。CFOはその一つの典型

例ではないかと思えます。

しかし、残り3割のポトルネットとして挙げられるのは公務員制度です。終身雇用が前提だとか、3年ぐらいでローテーションされるとか、なかなか専門家を養成しにくい状況です。組合という政治問題も含めて、今ある公務員制度を前提に公と民の異文化交流が、いま以上に進むかどうかはなかなか難しいのかもしれませんが。

### 一 国多制度

佐藤 三つ目のキーワードは「一国多制度」。裏を返せば、護送船団方式はやめようという発想だと思えますが、要するに今回の提案は、できる自治体とできない自治体がある、しかし、できない自治体があるからやってはいけないということではなく、できる自治体でやればよいということだと思います。

その結果として、大阪なり東京がどんどん自立し、国からの補助金や補填措置が

軽減できるのであれば、その浮いた分を弱小の自治体なり、今だったら震災復興に回せばいいのです。自立できるところはちゃんと自立させるという方針があつてしかるべきだと思います。

弱い人間がいるのは事実ですが、その弱い人間がいるということは、みんなを弱くするわけではありません。自立できるところを自立させていく。そういうことを促すことによつて、逆に助けるべき人間を助けることができる。われわれは護送船団方式をもうやめたほうがいいのではないでしょうか。

つまり、国から地方への権限委譲、責任の移譲うんぬんという議論をしています。が、実はこの地方分権改革は極めて集権的です。なぜかという、すべての自治体に同じことをさせようとしているからです。しかし、できる自治体とできない自治体がある。できるところは率先してやり、守るべきものは守る。その辺のメリハリがあつてしかるべきです。その意味においては一國多制度という考え方があつても

いいのではないかと思いません。

上山 佐藤先生、私たちの報告のポイントをうまくまとめさせていただいてありがとうございます。

自治体が所有するストックの有効活用は？

上山 それでは最後にフロアからの質問を受けつけたいと思います。

質問3 特に地方公共団体のボリュームゾーンになるような人口20万〜30万人の自治体の社会インフラなどの使い道について、社会保障制度やこれからの世の中の動きを見ながら、どういう資産の利用方法が自治体にとって、あるいは住民にとっても有意義なのでしょう。

上山 今回のリサーチは大都市そのものを中心に見ましたが、いわゆる衛星都市のようなどころは行政需要が非常に旺盛です。教育、福祉、医療などの分野の施設が



必ずしも足りているわけではない。一方で余っているのは各種会館、あるいは非常に大きいのは公営住宅です。一昨年この研究所で、あまりにも膨大なストックなので、公営住宅の生産性を見ました。そこからわかった結論は、公営住宅の老朽化がどんどん進む一方で、制度自体が時代に全く合わなくなってきたということなのです。

結論を言うと、膨大な公営住宅のストックをあのまま老朽化させるよりは、早めに転用して高齢者用の専用賃貸住宅のようなものに変えていく。土地は自治体が持ったままがいいのです

が、例えば更地にして民間の事業者に99年間無料で貸す、そういった土地利用の有効化は非常に重要だと思います。

都市の経済を考えても、高齢者が増えていくと、どうしても将来に対する不安から、お金を使わない状態になっていく。消費活性化を考えると、お年寄りで資産を持った方にどれだけ楽しく消費していただくかが非常に重要です。75歳のおばあちゃんに年金の使い途を聞いたら「老後が心配だから貯金をしている」と答えたというジョークがありますが、今の日本では、年をとって体が動かなくなったときにどこへ行けばいいかわからない。この不安の除去は最も重要な国家戦略課題だと思いますが、自治体が持っている土地を転用して老人の不安がなくなれば、ストックの流動化が進むと思います。

今のまま放っておくと、お年寄りの資産は、おそらく相続税になって国庫に入ってしまう。そうすると、自治体としては、本来は消費していただいて地域で環流し

たはずのお金が、死んだまま国庫に行ってしまった、何もいいことはない。お世話をした見返りも全然ない。こういうことになると思います。

もう一方で重要なのは託児所です。少子高齢化と消費、GDPを考えると、女性の就業率が日本は非常に低い。女性の就業率が上がると、通常出生率が上がり、もちろん1人当たりGDPも上がっていきます。託児所が足りない問題は、それこそ大阪市には26%もの土地を持っているのだから、そういった分野に転用していけばいい。まさにGDPを増やすタイプの投資になると思います。

待機児童とそれに加えて待機老人（特別養護老人ホームを希望しているのに入れない高齢者）というのは時代を象徴するキーワードだと思いますが、これだけ膨大なストックを持っている自治体が、なぜ待機児童と待機老人をあれだけ抱えているのか。ここはやはり日本経済がうまくいかない要の部分に刺さる議論だと思います。今日はたまたま自治体のストックのところから地域金融というところに行きまし

だが、さらにGDPとか、あるいは幸せとは何かというところに深く関わるテーマだったという気がしています。





---

## 尾崎 昌利 (おざき・まさとし)

三井不動産株式会社グループ上席執行役員 / 三井ホーム  
リモデリング代表取締役副社長

1980年三井不動産入社。2001年経理部IR室長、  
2003年不動産証券化推進部長、2007年企画調査部長を  
経て、2009年執行役員不動産ソリューションサービス  
本部長、2011年から現職。経理時代に同社グループの  
B/S リストラ、IRに関与、その後は主に不動産証券化、  
企業や公法人の不動産利用や流動化の企画営業に従事、  
現在に至る。2006年から5年間明治大学ビジネススクール  
非常勤講師。

---

## 佐藤 主光 (さとう・もとひろ)

一橋大学大学院経済学研究科教授

1992年に一橋大学経済学部卒業、その後カナダのクイーンズ  
大学に留学、1998年に博士号(経済学)を取得。  
1999年から一橋大学経済学研究科に着任、専任講師、  
准教授を経て、現職。研究分野の専門は地方財政理論、  
最適課税論、社会保障である。学術研究としては海外から  
の査読付き雑誌に論文を多く刊行。2010年からは国際財政  
学会の理事会メンバーを務める。政策研究としては「地方  
交付税の経済学」(赤井・山下との共著)があり、2004年日  
経図書文化賞を受賞。

## 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

1980年 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。国土交通省政策評価会座長、新潟市都市政策研究所長、「大阪維新の会」政策特別顧問等を兼務。専門は企業・行政機関の経営改革。これまでに大阪市役所、大阪府庁、横浜市役所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。

---

## 大庫 直樹 (おおご・なおき)

21世紀政策研究所研究副主幹／プライスウォーターハウスクーパース常務執行役員

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。2008年独立してルートエフを創設、代表取締役（現職）に。2009年より2011年まで大阪府特別参与。2011年よりプライスウォーターハウスクーパース常務執行役員（現職）。

---

## 池尾 和人 (いけお・かずひと)

慶應義塾大学経済学部教授

1975年 京都大学経済学部卒業。1980年 一橋大学大学院経済学研究科博士課程修了。岡山大学・京都大学助教授を経て、1994年 慶應義塾大学経済学部助教授、翌95年から現職。専門は、金融論と日本経済論。経済学博士（京都大学）。2001年から2011年まで10年間、金融審議会委員を務めた。

---

第82回 シンポジウム

自治体の経営の自立と  
「地域金融主義」の確立に向けて

---

2011年12月20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