

地方自治体と指定金融機関の関係の変容

熊本 伸介

あらまし

近年、地方自治体の財政の悪化や金融機関の体力の低下などから、地方自治体とその資金調達を支えてきた指定金融機関との関係が変化している。以前、金融機関は地方自治体から事務手数料を徴収していなかったが、金融機関の体力の低下から、事務手数料の有料化などを求めている。折しも、地方債の市場化が進み、これまで地方債の主な引受先であった公的資金が縮減し、民間等資金による引受額が増えている。しかし、民間等資金は政府資金とは異なり、一律の条件で融資するわけではなく、個別地方自治体の経営状況を判断して利率が設定される。これまで金融機関は、採算性の観点から地方自治体への融資を行ってこなかったが、両者の関係が変化すれば、採算性という観点から融資が行われ、財政状態が悪化している地方自治体に対して、リスク・プレミアムが課されることになるであろう。

本稿は、地方自治体と指定金融機関の関係の変化を明らかにすることを目的とし、指定金融機関制度や金融機関側から見た地方自治体との取引関係を整理し、筆者が行った地方自治体への質問票調査をもとに、両者の関係を明らかにしていく。とりわけ本稿では、指定金融機関からの借入れ・指定金融機関以外からの借入れの増減や指定金融機関との関係の変化について、指定金融機関の区分、利率、地方財政健全化法の視点を織り交ぜながら議論を進めていく。これらの変化を分析することで、地方自治体と指定金融機関の関係の変化や、金融機関による地

方自治体の選別が明らかになるものと考えられるからである。

アンケート調査の結果、①都銀だけではなく地銀においても、指定金融機関としての融資姿勢が後退し、②また借入れの際に入札が行われ、入札を行っている地方自治体の方が、行っていない地方自治体よりも低利で資金調達を行うなど、必ずしも指定金融機関が良い融資条件を提示しているわけではなく、③手数料の有料化や値上げについては、地銀は都銀ほど進んでいないが、行員の派遣については地銀を指定金融機関とする約4分の3の地方自治体では見直しが進んでいることが明らかになり、地方自治体と指定金融機関との関係が変わりつつある。

1. はじめに

近年、我が国の地方自治体の地方債による資金調達のあり方が問われている。10年ほど前までは、地方債の主な引受先は公的資金、すなわち、財政投融资資金、郵政公社資金、公営企業金融公庫資金等であった¹。1997年度の公的資金の引受割合は62.3%であったが、2005年度の引受割合は37.7%まで縮減している。これは、財政投融资改革によって郵便貯金等の預託義務がなくなり、自主運用が始められたことなどの影響である。公的資金の縮減に対応する形で地方債を引受けているのが民間等資金である。1997年度の民間等資金の引受割合は37.7%、2005年度の引受割合は62.3%となり、この10年間で公的資金と民間等資金の割合は逆転した。

¹ この他にも中小企業高度化資金貸付金、母子寡婦福祉資金貸付金、災害援護資金貸付金等、各省庁又は各政府機関が法令の規定に基づき、特定の政策目的をもって地方自治体に対して貸し付ける資金も公的資金に含まれる。

地方債資金は公的資金から民間等資金にシフトしているが、その一方で、1990年代以降の不況やその不良債権の処理の影響を受けて、貸し手の金融機関の体力が低下している。これまで、地方自治体の指定金融機関の事務取扱上の経費は、全て指定金融機関側の負担とされることが一般的であった。これは、地方自治体の預金・貸付業務を扱い、また地方自治体職員向けのローンなどの貸付けを行うことで収益を確保し、公金の収納・支払の事務コストをカバーしていたと考えることができる。しかし、金融機関の体力が低下したため、金融機関側から事務手数料の徴収や行員派遣業務の見直しが求められるようになった。また、地方自治体側も、地方債の発行に入札制度を導入し、またペイオフが導入されたことによって、地方自治体の公金が全額保護の対象から外れたため、地方自治体が経営状況の芳しくない金融機関から預金を引上げており、地方自治体と地方債を引受けてきた金融機関との関係も変化している。そして、地方財政健全化法の導入によって、地方自治体間の信用格差が広がれば、金融機関が融資先を選別することも考えられよう。

本稿では、地方自治体と指定金融機関の関係の変化について、筆者が行った地方自治体への質問票調査をもとに、両者の関係を明らかにしていく。とりわけ本稿では、指定金融機関からの借入れ・指定金融機関以外からの借入れの増減や指定金融機関との関係の変化について、指定金融機関の区分、利率、地方財政健全化法の視点を織り交ぜながら議論を進めていく。これらの変化を分析することで、地方自治体と指定金融機関の関係の変化や、金融機関による自治体の選別が明らかになるものと考えられるからである。土居・林・鈴木（2008）や東洋経済新報社（2006）の調査は、金融機関に対する質問票調査をベースに行われているが、地方自治体側からの両者の関係の変化を明らかにした研究がないため、地方自治体と指定金融機関の関係に関する知見の蓄積に貢献できるものと考えられる。

本稿では、第2節で、我が国の地方自治体の資金調達を支えている指定金融機関の制度につ

いて概観する。第3節では、土居・林・鈴木（2008）と東洋経済新報社（2006）の金融機関に対する調査結果を概観し、金融機関側から見た地方自治体との取引関係を整理したうえで、分析の枠組みを提示する。第4節では、筆者が行った質問票調査をもとに、地方自治体側から資金調達や指定金融機関との変化について分析を行う。第5節では、第4節で得られた知見をもとに、今後の地方自治体と金融機関との関係に関する含意を提示する。

2. 指定金融機関とは

2.1 指定金融機関の概観とそのメリット

指定金融機関とは、地方自治体の公金の収納又は支払の事務を扱う金融機関である（地方自治法第235条）。具体的には、税金や各種使用料・手数料の納付を企業・住民から受付け、地方自治体の行政活動に伴う経費を取引企業等に支払う事務を扱う金融機関である。都道府県の場合は指定金融機関を必ず指定しなければならないが、市町村の場合は任意である。いずれも指定する場合は、議会の議決が必要である（地方自治法施行令第168条）。2001年7月の時点で、指定金融機関を指定している地方自治体の比率は、市が100%、町が91.2%、村が83.7%となっている²ことから、現在大多数の地方自治体が指定金融機関と契約していると推測できる。

民間等資金は、市場公募債と銀行等引受債の2つに区分されている。市場公募債とは、その名の通り、地方自治体が公社債市場からの公募によって調達する資金のことである³。銀行等引受債とは、発行団体となんらかの縁故⁴関係を持つ特定の銀行、信用金庫、信用組合、農協系金融機関等から調達される資金のことである。

2005年度の銀行等引受債の引受状況を見ると、50.3%を地銀が引受け、次いで都銀が14.2%となり、その他、農協系の金融機関が12.0%、信金・信組が9.9%、第二地銀が7.8%となっている。こうした引受状況を都道府県と市町村で分けてみると、都道府県レベルにおいては、地銀

² 山本一吉「指定金融機関の今後について」『郵政研究所月報』、2003年2月号29ページ。

³ 発行できる地方自治体は限られており、2009年度の発行実績を見ると、28都道府県と政令市が発行している。

⁴ 「縁故」とは、地方自治体の指定金融機関として現金の出納や保管等の業務や、当該地域の事業に政策的な支援を行っている関係を指す。

の引受割合は63.2%、農協や信金・信組の引受割合は17.7%となっているのに対し、市町村レベルでの地銀の引受割合は29.5%と相対的に低く、代わって農協や信金・信組の割合が43.7%と高くなっている。

以上のように、銀行等引受債においては、地方銀行、あるいは市町村レベルにおいては農協・信金・信組が大きな役割を果たしている。その背景には、地方自治体と地元の金融機関との間に築いている密接な関係がある。

銀行等引受債を発行する地方自治体にとっては、銀行等引受債が指定金融機関をはじめとする地元の金融機関に引受先を限定して発行していることもあって、自らの都合に合わせて比較的柔軟に発行条件を設定し、安定的に資金を調達することができる、という要因が考えられる。また、地域政策の観点からは、地元の資金を、その地域経済の発展のために還元し、地域での資金循環につなげることや、地域の金融機関を活用することで、地域金融の活性化を図ることができるというメリットもある。

一方、金融機関側にとっても、地方自治体は、他の融資先と比較しても、大口の融資先として位置付けられている。山本（2003）は、金融機関が指定金融機関として指定されることのメリットについて

- ① 地域のトップ金融機関としてのステータスの保持
- ② 地域の個人・企業からの信頼の獲得
- ③ 長期・安定的な預金・貸付取引の確保
- ④ 地方自治体職員との個人取引の拡大をあげている⁵。

2.2 指定金融機関側の不満

指定金融機関が行う業務については、「公金の収納又は支払の事務」と規定されているだけである（地方自治法第235条）。指定金融機関の

事務取扱上の経費はすべて銀行側の負担とされていることが一般的であり、無料で公金の収納や支払いの事務が行われていることが多かった。また、地方自治体の施設内に税金等の公金の収納事務を行う行員を派遣する派出経費についても、指定金融機関が負担していることが一般的であった。これは地方自治体の預金・貸付業務を扱うことで収益を確保し、公金の収納又は支払いの事務コストをカバーしていたと考えることができる。

しかし、近年の地方自治体の財政難を背景に、預金や借入れに入札が導入され、市場原理に基づく取引が行われることが増えている。したがって、前述の指定金融機関のメリットの③が難しくなってきた。また、望月（2007）によれば、2005年3月の時点で、地方自治体が出資する第三セクターのうち、36.8%の法人が赤字であり、債務超過の例も多い⁶。そのため、経営が悪化している第三セクターへの融資を縮小している金融機関もあり、指定金融機関は地方自治体との関係を見直す必要に迫られている⁷。

このような状況を受けて、地方銀行の団体である全国地方銀行協会は、2000年6月に「今後の地方公共団体との取引のあり方」（要望）をとりまとめ、地方自治体との従来の取引条件・取引内容等の改善の必要性を指摘した⁸。各銀行も指定金融金契約及び手数料の見直しについて、地方自治体との間で交渉を行っている。日本経済新聞社が2002年7月に実施したアンケート調査によると、回答のあった地方銀行・第2地方銀行98行中50行が手数料や派出業務を見直す予定と回答し、多くの銀行が地方自治体との取引のあり方の見直しが進められている⁹。

3. 金融機関側から見た地方自治体との取引関係と分析枠組みの提示

2005年に内閣府が、全金融機関（都市銀行、

⁵ 山本、前掲論文、130ページ。

⁶ 望月正光「第三セクターの現状」堀場勇夫・望月正光編『第三セクター』東洋経済新報社、2007年、58-60ページ

⁷ 地方自治体と指定金融機関の資金取引については、丹羽由夏「地方債市場の中期見通し～市場公募債拡大の背景と今後の課題～」農林中金総合研究所『金融市場』2004年8月号で論じられている。

⁸ 全国地方銀行協会ホームページ

http://www.chiginkyo.or.jp/pdf_data/11_newsrelease/2004/news2004.012.pdf

最終閲覧日2010年5月12日

⁹ 日本経済新聞社2002年8月14日「地銀・第二地銀頭取アンケート、自治体と関係見直し」。

地方銀行、第二地方銀行、信託銀行、信用金庫・信用組合、農業協同組合)を対象に地方自治体との関係について調査を実施した。また、2006年に東洋経済新報社が、全金融機関に対して、地方債の引受け、保有状況、リスクに対する見方についてのアンケートを行った。筆者が行ったアンケート調査を検討する前に、これらの調査を概観し、金融機関側が指定金融機関制度についてどのように考えているのかを考察する。

3.1 金融機関側から見た地方自治体との取引関係「地方債と地域金融機関—金融機関アンケート調査結果を踏まえた地方債制度の今後のあり方」¹⁰

3.1.1 貸付けの変化

貸付けの変化について、過去5年間の銀行等引受債の引受総額について、「概ね増加傾向にある」としている金融機関は44%、「横ばいで推移する」としている金融機関は31%、「概ね減少傾向にある」としている金融機関は20%であった。また、今後5年間の銀行等引受債の引受総額の見通しについては、金融機関の30%が「増加傾向で推移する」と回答し、「減少傾向で推移する」と回答した金融機関は17%にとどまっている。そして、都銀の60%、地銀の49%が「増加傾向で推移する」と回答している。信金・信組については、「増加傾向で推移」「減少傾向で推移する」との回答が共に20%であった。このように、都銀と地銀ではこれまで銀行等引受債の引受額を増加させてきたところが多く、今後も増加させたいと考えているところが多いことがわかる。他方、信金・信組については、銀行等引受債の引受額の増加については、慎重な姿勢の金融機関が多いことがわかる。

今後の銀行等引受債の引受額が「増加で推移する」あるいは「横ばいで推移する」と回答した金融機関のうち、80%がその理由として「地域金融機関として自治体との取引を継続したいから」と回答し、地銀については、77.4%がそのように回答している。「貸し倒れや価格変動のリスクが小さく、安全な融資先であるから」

と回答する金融機関は38%あり、とりわけ、信金・信組の47%、農協の60%がそのように回答していた。これらの団体については「他の運用先(貸付ける民間企業)が少ないから」との回答も比較的多いことから、民間への貸し付けと比べ安全性が高いことが、銀行等引受債の大きなメリットとなっていることがわかる。

また、都銀は、「地域金融機関として自治体との取引を継続したいから」と回答しているのは25%で、「地方自治体の借り換え需要が増加するから」という回答が75%であった。

3.1.2 発行条件に関する意識

発行条件については、過去1年間の利率水準について、金融機関の30%が「低すぎる」、56%が「やや低い」と回答しており、金利水準に不満が大きいことが分かる。とりわけ、都銀、地銀、信託銀行の9割以上が「低すぎる」あるいは「やや低い」と回答している。アンケートの自由回答では、地方自治体ごとの財政力には格差があるにも関わらず、地方自治体間で利率に大きな差はなく、金利水準は市場実態を反映していないとの意見が見られた。

3.1.3 金融機関による地方自治体の選別

地方自治体の民間資金調達需要と金融機関側の供給対応により、地方自治体と金融機関とは強く結び付いている。しかし、この調査では蜜月にあるといわれていた地方自治体と地方銀行との関係が揺らぎ始めている側面もあると指摘している。

地方債に関する自治体の金融機関選別について、金融機関の58%が「あまり変わらない」と回答する一方で、「概ね厳しくなった」という金融機関も24%ある。とりわけ、都銀(40%)や地銀(29.8%)において、その割合は高い。

金融機関に対する調査によると、過去5年間の地方債の引受先数について、59%の金融機関が「横ばいで推移している」と回答する一方、地銀や信金・信組のなかには、「営業範囲の拡

¹⁰ 本項をまとめるにあたっては、土居文朗、林伴子、鈴木伸幸「地方債と地域金融機関—金融機関アンケート調査結果を踏まえた地方債制度の今後のあり方」『経済分析第180号』、2008年3月の調査を参照した。

大等を進めた結果、引受先数は増加」というところもある。反対に、都銀では「営業範囲の縮小等を進めた結果、引受先数は減少」としている。

3.1.4 金融機関と地方自治体との関係の変化

今後の指定金融機関業務について、「現行の条件で継続したい」と回答している金融機関は10%にとどまっている。「指定金融機関の離脱を検討したい」との回答はわずか2行であったが、金融機関の47%は「指定金融機関の業務は続けるが、手数料等の条件の改善は求めたい」と回答している。とりわけ、都銀や地銀でその割合が高く（都銀では60%、地銀では98%）、これらの金融機関と地方自治体との関係が緊張することも予想される。

3.2 金融機関側から見た地方自治体との取引関係「地方債全銀行アンケート」¹¹

2006年に東洋経済新報社が、全銀行に対して、地方債の引受け、保有状況、リスクに対する見方についてのアンケートを行った。回答は123行で、ほとんどが地銀と第二地銀であった。

3.2.1 リスクに対する見方

BIS自己資本規制では国の法制度を踏まえ、地方自治体向け融資のリスク・ウェイトは、各国に任されており、日本の場合はゼロ、すなわちリスクはないということになっている。しかし、アンケートの結果によると、「延滞などタイムリー・ペイメントが守られないリスクがある」という回答が47行（45.6%）あった。さらに、「貸し倒れリスク」があるという回答は、33行（32.4%）と回答している。夕張市の財政破綻や破綻法制度の議論は影響についても調査を行い、「対策を検討している」とする金融機関は、それぞれ67行（65%）、64行（61.5%）

あった。また、独自に格付けを導入しているのは14行（13.3%）あり、研究中とするのは52行（49.5%）であった。

3.2.2 地方債の引受けに対する見方

アンケート調査では、地方債の予測を尋ねるとともに、その理由についても尋ねた。12行（11.4%）の金融機関が「増加する」とし、最も回答が多かったのは、「政府資金による引受けが減り、民間資金にシフトしているから」であった。

11行（10.5%）の金融機関が「減少する」とし、最も回答が多かったのは、「地方債のリスクが高まっている」「公募・入札のウェイトが高まるから」であった。

59行（56.2%）の金融機関が「どちらとも言えない」と回答し、「スプレッドの動向による」という回答が最も多く、「破綻法制度や入札制度の動向による」という趣旨の回答や「引受幹事なので」「指定金融機関なので」「シンジケート団が存続している以上、引受けざるを得ない」という回答が多かった。

23行（21.9%）の金融機関が「横ばい」と回答し、「もともと引受けの範囲でしか保有していない」という回答が主であった。

3.3 分析の視角

これらの点から、金融機関が地方自治体に対してどのような姿勢で取引を行っているかについて、以下のことがわかる。

- ① 金融機関の多くが、将来にわたっても銀行等引受債を引受けたいと考えている。
- ② しかし、破綻法制度の動向次第では地方債の引受けについて見直すことも考えている。
- ③ 都銀や地銀の多くは、銀行等引受債の利率が低く、不満を抱いている。
- ④ 概ね、金融機関は地方債に対してリスクがあると考え、選別は厳しくなっている。
- ⑤ 都銀や地銀は指定金融機関業務の改善を

¹¹ 本項をまとめるにあたっては東洋経済新報社、「全銀行アンケート 地方債・投融资にリスク意識が高まる」『金融ビジネス2006年AUTUMN号』を参照した。

求めている。

本稿では、これらの論点を中心に議論を進めていく。まず、銀行等引受債の借入額の推移及びその引受先を分析することで、どの金融機関が地方債をどのように引受けているのかを明らかにする。地方自治体の借入れに際して、指定金融機関が積極的に融資をするならば、地方自治体と指定金融機関との関係は借入れにおいては変化がないということになる。反対に、指定金融機関の融資姿勢が後退しているならば、両者の関係は変わりつつあるということができる。

また、地方自治体は地方債の引受けの発行条件についてどう考えているのかを明らかにし、財政状況の悪化が地方自治体の借入れにどのような影響を与えているのかを明らかにする。財政健全化指標の公表によって地方自治体の財政状況は格付けしやすくなった。金融機関は貸出条件が悪い地方自治体に対してリスク・プレミアムを課しやすくなったはずである。地方自治体に対してリスク・プレミアムが課されていないならば、それは金融機関側が地方債にはリスクが存在しないということ、あるいはこれまでの付き合いを重視することでリスク・プレミアムを課していないことが考えられる。反対に、リスク・プレミアムが課されているならば、金融機関が地方自治体との取引においてもリスクを認識し、それ相応の条件で融資する等、地方自治体との取引においても金融機関が採算性を意識するようになったことを意味し、地方自治体と金融機関の関係が見直されているということができる。

最後に、地方自治体と指定金融機関との関係がどの程度見直されているのかを明らかにする。都銀や地銀は事務手数料の有料化や行員の派遣の見直しなどを求めている。都銀は他の金融機関と比べると地域密着型の金融機関ではない。そのため、地域に対する影響よりも取引の採算性を求める傾向にあると考えられる。地銀もまた都銀に準じるであろう。都銀や地銀が地方自治体との間で事務手数料の有料化等が実施されているならば、金融機関側も採算性を意識するようになったということができ、地方自治体と指定金融機関との関係が変化しつつあるということができる。反対に、手数料の有料化等が実施されていないならば、金融機関は採算性よりも地方自治体との関係を重視しているというこ

とができるだろう。

3.4 分析の方法

本稿では、地方自治体側の金融機関に対する貸付条件等に関する意識、指定金融機関以外からの取引の増減、金融機関との関係性の変化について明らかにするために、全国782の市と23の特別区の計805の地方自治体に対して調査票による調査を実施した。調査は2009年3月～4月に質問票郵送方式で実施した。回収数は595団体であり、回収率は73.8%であった。主な調査項目は、①指定金融機関の区分、②指定金融機関との取引の関係の変化、③指定金融機関からの借入額の変化、④指定金融機関以外からの借入額の変化、⑤2008年度上半期（4月～9月）と下半期（10月～3月）の10年の銀行等引受債及び市場公募債の引受に関する意識及び利率、⑥発行条件の決め方、⑦財政健全化指標の公表による借り入れ条件に関する影響、⑧IR（Investor Relations、財務情報の広報）の有無、の8項目である。なお、③、④の借入額の変化に関する質問については、2003年度から2008年度までの間の期間について、⑤、⑥の銀行等引受債と市場公募債については10年債の利率について回答してもらった。

なお、調査に協力していただいた595団体の指定金融機関の区分は、以下の通りである。

- ① 都市銀行 102団体（17.1%）
- ② 地方銀行 371団体（62.3%）
- ③ 第二地方銀行 15団体（2.5%）
- ④ 信金 29団体（4.8%）
- ⑤ 県信連・農協 37団体（6.2%）
- ⑥ 数年置きに指定金融機関を変える 41団体（6.8%）

4. 調査票の分析

4.1 指定金融機関とそれ以外の金融機関からの借入額の変化に関する調査

過去5年間の地方債の引受額に関する調査を行った（図表1参照）。指定金融機関による引

受額が増えたのは119団体（25.8%）であった。反対に指定金融機関からの引受額が減ったのは218団体（47.2%）であった。

都銀を指定金融機関にしている83団体については、引受額が増加しているのは15団体（18.0%）、引受額が減少しているのは48団体（57.8%）であった。地銀を指定金融機関にしている308団体については、引受額が増加しているのは73団体（15.8%）、引受額が減少しているのは145団体（31.4%）であった。

（図表2）は、2002年度から2006年度までの金融機関の区分別地方債の引受シェアを表しているが、都銀のシェアが近年減少していることが分かる。また、銀行等引受債に限定して見ると、2002年度の段階では、都銀は1兆2098億円（シェア20.5%）ほどの銀行等引受債を引受けていたが、2006年度では、9081億円（シェア14.3%）ほどに減少している。都銀を指定金融機関にしている地方自治体は、首都圏、愛知県、大阪府の地方自治体である。魅力的な貸出先がある都市部の銀行は、地方債のスタンスの再検討を行っていると言われていた¹²、アンケートの結果、都銀は金額と引受シェアの両方が減少していることが分かり、都銀では貸出しの選

別を行っているものと推測することができる。

地銀については、指定金融機関の業務として地方債の引受けが減っているものの、図表2から地銀が未だ地方債の引受けを積極的に行っていることが伺い知ることができる。調査では、指定金融機関からの借入額が減り、それ以外からの金融機関からの借入額が増えているという回答が最も多かった。2006年度の地方債発行総額はおよそ12兆円であるのに対し、2007年度の地方債発行総額はおよそ14兆円であった。このことから、地銀の地方債引受は、シェア、融資額共に拡大している。地銀の融資姿勢が後退しているにもかかわらず、地銀の総融資額が増えているのは、入札を通じて、指定金融機関になっていない地方自治体の資金の供給を行っているためと考えられる。近年、指定金融機関からの借入れではなく、入札を行い、資金を借入れる地方自治体が増えている。この入札に参加するために、金融機関側も地方自治体に対して営業活動を行っている。地銀においては、地方債のリスクを他の信金・信組や県信連・農協よりも高く見積もっており、リスク分散の貸出しを行っていることも考えられる。

また、指定金融機関からの借入れが減少した

図表1. 地方債の引受額の推移に関するアンケート（N=595）

	指定増加 / 指定以外増加	指定増加 / 指定以外横ばい	指定増加 / 指定以外減少	指定横ばい / 指定以外増加	指定横ばい / 指定以外横ばい	指定横ばい / 指定以外減少	指定減少 / 指定以外増加	指定減少 / 指定以外横ばい	指定減少 / 指定以外減少
都市銀行 (N=83)	7	2	6	6	11	3	32	4	12
地方銀行 (N=306)	37	19	17	26	57	5	119	6	20
第二地方銀行 (N=13)	0	1	3	1	2	0	5	1	0
信用金庫・ 信用組合 (N=22)	5	1	3	0	4	0	5	1	3
県信連・ 農協 (N=37)	6	1	11	3	4	2	8	0	2
計	55	24	40	36	78	10	169	12	37

無回答93団体
指定金融機関を数年おきに代える自治体：41団体

¹² 山本淳「地方債証券の発行実務」『地方債月報2005年1月号』、63ページ。

自治体を対象に、どの金融機関が減少分を引受けているかをアンケートで聞いたところ、

1. 都市銀行 18団体 (6.1%)
2. 地方銀行 91団体 (31%)
3. 第二地方銀行 67団体 (22.8%)
4. 信金・信組 194団体 (66.2%)
5. 県信連・農協 231団体 (78.3%)
6. 外資系金融機関 4団体 (1.3%)
7. その他 生保 2団体 (0.6%)

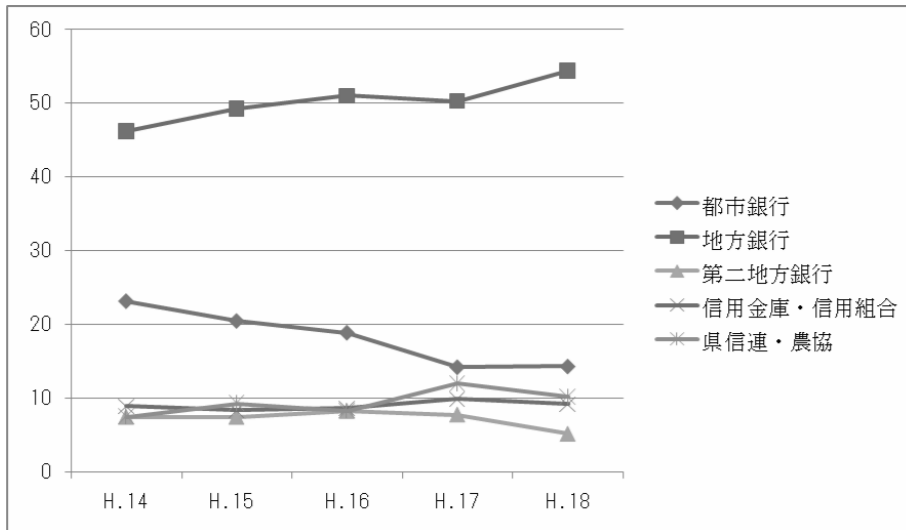
という回答を得た（複数回答可）。

土居・林・鈴木（2008）の金融機関に対する調査では、銀行等引受債の引受けについて都銀の60%、地銀の49%が「増加傾向で推移する」と回答していたが、今回の調査では、都銀による銀行等引受債の引受額が減少している。これに対し、より地域密着型の地銀、信金・信組、県信連・農協が都銀や地銀の引受けの減少を埋めていることが分かる。これは、信金・信組と県信連・農協が他に融資する先がなく、リスクの低い地方債を積極的に引受けていることが考えられる¹³。

銀行等引受債の利率が1%前後で国債とのスプレッド差が縮小しているなかでは、引受コストも考慮すると、地方債の引受けは金融機関にとってうまみが少ない取引であるということが出来るが、地銀、信金・信組、県信連・農協の多くが地方債の引受けに対して積極的である。この点について考察を行う。

第1に考えられるのが、国が元利償還を保証し、BIS規制における円建ての日本の地方債のリスク・ウェイトは基本的に0%が適用され、極めて信用の高い公債であるために、金融機関の経営に好影響をもたらす点である。前述の東洋経済新報社（2006）の調査では、地銀と第二地銀の32.4%は貸出リスクがあると回答しているが、残りの67.6%の地銀・第二地銀はリスクと感じていないため、地方債を積極的に引受けていることが考えられる。金融機関にとって地方債は企業への貸出しと比較すると信用が高いだけでなく、動く金額も大きい。地域の金融機関にとって大量の優良債権が手に入ることは経営に好影響をもたらすことが考えられる。こうしたなかでは、銀行等引受債の利率が低くとも引受ける金融機関が現われるであろう。

図表2. 平成14年度から18年度までの金融機関の区分別地方債の引受シェア



出所：財団法人地方債協会『平成19年度版地方債統計年報第29号』,財団法人地方債協会のデータをもとに、筆者作成

¹³ 丹羽, 前掲論文. によると、我が国の地方債の保有者は、郵貯・簡保の占める割合が約35%、共済（ほとんどがJA共済）も2割弱ほど保有している。また、引受段階では割合の高い都銀、地銀は保有段階においては、都銀が3%、地銀が14%を保有するのにとどまっている。

次に考えられるのが、地域のなかでの関係を重視するあまり、金融機関が地方自治体に対してシビアになりきれないということである。近年、地方債の引受入札が行われ、また指定金融機関業務の有料化が進むなど、これまでの関係の見直しが進められているが、地方自治体の財政状況が悪化するなかで、金融機関が地方自治体に対して適正なコスト負担を求めることが困難な状況にあるとも考えられる。しかし、金融機関によっては地方自治体との取引のあり方が異なることも考えられる。

地域との関係性が希薄な都銀は、不良債権の処理が進んだこともあり、特定の地縁を意識した経営が求められていないため、信用性は高いが利率が低い地方債の引受けに対して積極的になっていないことが考えられる。図表2にあるように、都銀による銀行等引受債の引受けは減少している。そして、地方の金融機関の中で、健全な経営をしている地銀もまた、地方債の利率に対して適正なコストを要求できる立場にあり、国が元利償還を保証するだけでは引受けのインセンティブにならないことも考えられる。

その一方で、経営状況が厳しい地銀などにとっては、地方債は不良債権比率を引き下げる効果があり、そのような金融機関が地方債を引受けられていることが考えられる。あるいは、地域とのしがらみがあり、お付き合いで地方債を引受けられていることも考えられる。また、規模の小さい信金・信組や県信連・農協にとって指定金融機関として地方自治体に融資する以外に、入札等に参加することで優良な債権を引受けることは大きなメリットがあるものと考えられる。

4.2 利率に関する調査

土居・林・鈴木（2008）の調査では、金融機関の多くが地方債の金利水準に対して不満を持っている。これに対し、筆者が行ったアンケートでは、借り手側の自治体の9割以上が、「利率が極めて低いと感じた」（かなり満足）「利率が低いと感じた」（満足）「妥当な水準であった」と回答している（図表3）。金融機関側は利率

の水準について、金融機関の約30%が「低すぎる」（不満）、約56%が「やや低い」（かなり不満）と回答している。とりわけ、都銀、地銀、信託銀行では9割以上が「やや低い」（不満）「低すぎる」（かなり不満）と回答し、利率の水準に不満を持っていることがわかる。ここに貸し手側の金融機関と借り手側の地方自治体との認識の差が見られる。

また、財団法人地方債協会が2008年度に行った金融機関に対するアンケートの中に、健全化指標の公表の流通市場における影響があるかを聞く項目があった（有効回答数42行）¹⁴。その中で、4行が「影響は大きい」（8.3%）、35行が「少なからず影響はある」（72.9%）と回答しており、金融機関側は健全化指標の公表に伴い、地方債についても、金融機関内での格付けが行われると認識していると考えられる。筆者が行った地方自治体側に健全化指標の公表によって借入れに影響があるかについてアンケートで聞いた結果、34団体が「大きな影響がある」（5.7%）、140団体が「影響がある」（23.6%）と回答し、残りの419団体（70.6%）が健全化指標の公表は借入れに際して影響がないとしている。

しかし、地方自治体側に借入利率について質問したところ（図表4、5）、財政健全化指標を超えた地方自治体と、超えていない地方自治体との間の借入利率には差が見られた。早期健全化基準を超えた地方自治体が4団体しかないため、統計学上の判断が難しいが、金融機関が信用リスク・プレミアム等を課しているものと考えられる。その一方で、財政が健全な団体と許可団体との関係でみると、財政が不健全な許可団体の方が、利率が低かったため、金融機関側が地方自治体に対して信用リスク・プレミアムを課していないとも考えられる。宮沢（2005）の研究では、財政状況が良くても利率は低下しないが、財政状況が悪いと利率が高くなるという結果が出ていたが¹⁵、筆者が行ったアンケート調査においても財政が健全な地方自治体と許可団体との間の利率の同様の結果となった。発行側の地方自治体に利率を引き下げる要因がないのであれば、引受側の金融機関に要因があるものと考えられる。

¹⁴ 財団法人地方債協会「平成20年度調査研究委員会報告書」
http://www.chihousai.or.jp/04/pdf/04_01_16.pdf
最終閲覧日2010年5月12日

¹⁵ 宮沢尚史「地方債流通の新たな展開に向けて」『地方財務2005年2月号』,59ページ

ほかに考えられるリスクとして、金融機関側が「財政健全化団体」という言葉に過剰に反応したことが考えられる。2006年夕張市が財政再建団体の指定を総務省に申請する方針を正式に表明した際、夕張市とは関係のない東京都債等地方債市場全般でモメンタムが大きく悪化したように、金融市場では報道を中心とした「ヘッドライン」に対して、想定される信用リスクよりも過敏に反応する傾向にある。我が国の地方債には制度上デフォルトがないにもかかわらず、財政健全化団体とそうではない地方自治体との間に利率の差が表れたのは、「財政健全化団体」や「財政再建団体」との言葉に反応したためと考えられる。

(図表6)の⑤と⑥は、地方自治体が借入れの際に、入札を行っている地方自治体の数であ

り(複数回答可)、それら以外は指定金融機関等との交渉によって利率や条件が決められている¹⁶。485団体から回答を得たが、入札を導入して金融機関間で競争を行わせている地方自治体は315団体(64.9%)であり、3分の2以上の自治体で実施している。

また、入札を行っている団体に対して、利率について質問したところ、競争が行われている地方自治体(回答数245団体)の利率は、1.588%であった。これに対し、入札を行っていない団体にも利率について聞いたところ、競争が行われていない団体(回答数160団体)の利率は、1.653%であり、およそ0.07%の差が表れている。

この平均値の差を検定するためにt検定を行った。

$$\begin{aligned}
 & \text{自由度} = 403 \\
 & \text{標準偏差(競争あり)} = 0.32667 \\
 & \quad \text{(競争なし)} = 0.29547 \\
 & T \text{ 値} = (1.653 - 1.588) \\
 & \div \sqrt{(0.32667 \times 0.32667 \times 160 + 0.29547 \times 0.29547 \times 245) \div 403 \times (1 \div 160 + 1 \div 245)} \\
 & = 0.065 \div \sqrt{(17.074 + 21.389) \div 403 \times 0.0102} \\
 & = 0.065 \div \sqrt{38.463 \div 4.1106} \\
 & = 0.065 \div 0.031 \\
 & = 2.096
 \end{aligned}$$

図表3 財政健全化指標の公開による借り入れへの影響 (N=595)

	大きな影響がある	影響がある	あまり影響はない	まったく影響はない	分からない
協議団体 (465団体)	26団体	104団体	259団体	33団体	45団体
許可団体 (124団体)	7団体	34団体	39団体	1団体	9団体
早期健全化団体 (4団体)	1団体	2団体	1団体	0団体	0団体

無回答：2団体

¹⁶ 入札と指定金融機関による一括引受を併存で行っている地方自治体もあった。そのため、本稿ではどちらの方が引受額が大きかったかを調査し、引受額が大きかった方を表に記した。

以上の結果から、有意水準1%の検定では否定されたが、5%の検定では有意な差があると認められた。

本調査は、全国の市及び東京23区を対象に行っ

ため、地域の金融環境や経済情勢等の分析を行わなければ詳細については分からないが、本調査では競争を実施することによって利率に差が出ていることが明らかになった¹⁷。

図表4 平成20年度上半期発行の利率水準の評価 (N=595)

	利率が極めて低いと感じた	利率が低いと感じた	妥当な水準であった	利率が高いと感じた	利率が極めて高いと感じた	平均利率
協議団体 ¹⁸ (499団体)	4団体 (0.8%)	98団体 (19.6%)	369団体 (73.9%)	36団体 (7.2%)	2団体 (0.4%)	1.501%
許可団体 ¹⁹ (90団体)	1団体 (1.1%)	9団体 (10.0%)	73団体 (82.2%)	3団体 (5.5%)	0団体 (0%)	1.463%
財政健全化団体 ²⁰ (4団体)	0団体 (0%)	0団体 (0%)	1団体 (25%)	2団体 (50%)	1団体 (25%)	2.308%

無回答：2団体

図表5 平成20年度下半期発行の利率水準の評価 (N=595)

	利率が極めて低いと感じた	利率が低いと感じた	妥当な水準であった	利率が高いと感じた	利率が極めて高いと感じた	平均利率
協議団体 (325団体)	10団体 (3.0%)	88団体 (27.0%)	205団体 (63.0%)	21団体 (6.4%)	1団体 (0.3%)	1.403%
許可団体 (58団体)	1団体 (1.7%)	12団体 (20.6%)	42団体 (74.1%)	1団体 (5.5%)	0団体 (1.1%)	1.463%
財政健全化団体 (2団体)		0団体 (0%)	1団体 (50%)		1団体 (50%)	1.845%

無回答：210団体²¹

図表6 地方債の引き受け方法 (N=595)

	①自治体側からの申し入れ	②金融機関側からの申し入れ	③長期プライムレートを参考に決定	④相対	⑤入札
都市銀行	17	13	2	1	49
地方銀行	75	26	13	5	221
第二地銀	3	0	5	0	11
信金	7	2	3	1	10
農協・県信連	11	1	1	2	24

複数回答可

無回答：110団体

¹⁷ 地域差については、回答があった大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県の関西圏の地方自治体の利率は、2%を超えるなど、他の地域よりも条件が悪かった。

¹⁸ 実質公債費比率が18%以下の団体。

¹⁹ 実質公債費比率が18%以上の団体。起債にあたっては、国（都道府県や政令市の場合）か都道府県知事（市町村の場合）の許可を得なければならない。

²⁰ 実質赤字比率が11.25~15%（財政規模に応じる）、連結実質赤字比率16.25~20%（財政規模に応じる）、実質公債費比率が25%超、将来負担比率が350%超、いずれかに該当する場合、財政健全化団体に指定され、「財政再建計画」の策定が義務付けられる。

²¹ 図表4と比較して回答する自治体が少ないのは、起債を上半期にしか行わない自治体が多いためと考えられる。

4.3 地方自治体と指定金融機関との取引関係の変化に関する調査

地方銀行協会が手数料の値上げあるいは有料化等を求めているが、アンケートの結果（図表7）、未だ金融機関の関係が変わっていない地方自治体が、都銀を指定金融機関にしている25団体で（24.5%）、地銀では142団体（38.2%）、第二地銀では10団体（66.6%）、信金では15団体（51.7%）、県信連・農協では13団体（59.4%）あることがわかった。

手数料の有料化や値上げについては、都銀では44団体（43.1%）、地銀では97団体（26.1%）、第二地銀では7団体（46.6%）、信金では8団体（27.5%）、県信連・農協では13団体（35.1%）の団体から回答を得た。

行員の派遣の見直しについては、都銀では38団体（37.2%）、地銀では129団体（34.7%）、第二地銀では2団体（13.3%）、信金では4団体（13.7%）、県信連・農協では5団体（13.5%）であった。

このアンケートの結果から、地域密着型の傾向が強い信金・信組と県信連・農協とそれらの金融機関を指定金融機関にしている地方自治体との間では、都銀や地銀ほど関係の見直しが進んでいないことが分かる。この点については、これらの地方自治体の指定金融機関である地銀が、地方自治体に対して関係の改善を求めている

ことも考えられるが、前項の利率に関するアンケートでも明らかにしたが、入札が行われないなど、金融機関との関係が変わっていない地方自治体が発行する地方債の利率は、他の地方自治体が発行する地方債よりも高いなど、利率という形で上乗せしていることも考えられる。

5. おわりに.

5.1 アンケート結果のまとめ

本稿は、地方自治体と指定金融機関の関係性の変化について、現状の実態把握や分析を行った。そこで明らかになったことは、第1に、都銀は、首都圏、愛知県、大阪府を中心に地方自治体に対して融資を行っている。これらの地域は、地方自治体以外にも魅力的な大口の融資先があり、銀行等引受債に対する融資姿勢は後退していると考えられる。また都銀は地域密着型の金融機関ではないため、手数料の有料化など、地方自治体との関係も他の金融機関よりも見直しが進んでいると考えられる。また地銀も、都銀ほどではないが、地方自治体との関係の見直しが進んでいると思われる。地銀に関しては、指定金融機関としての業務姿勢は後退しているが、入札を通じて、指定金融機関になってない地方自治体の資金の供給を行っているため、融

図表7 地方自治体と指定金融機関との取引関係の変化 (N=595)

	手数料の有料化	手数料の引き上げ	行員の派遣の見直し	地方債の引き受けの縮小	銀行等引受地方債のシンジケート団から外れる	市場公募債のシンジケート団から外れる	起債時のプロセスの変更	なし
都市銀行	25	19	38	13	0	1	8	25
地方銀行	49	48	129	46	1	0	24	142
第二地方銀行	3	4	2	0	0	0	0	10
信用金庫・信用組合	5	3	4	1	0	0	0	15
県信連・農協	7	6	5	3	0	0	2	13

複数回答可

無回答：5団体

資総額が増えていると考えられる。

第2に、信金や信組については、都銀や地銀と比較すると、融資額と手数料の有料化等の取引関係がさほど変化していないことが分かる。これは、信金や信組の貸出先が減少していることと不良債権の比率と関係があると考えられる。国内銀行の中小企業向け貸出は、1998年第2四半期末の約247兆円から2008年第2四半期末の180兆円と約27%減少した。信金は約69兆円から約63兆円と約9%の減少にとどまったのに対して、信組は約16兆円から約9兆円と43%減少しており、他の金融機関よりもその減少額が大きかった²²。これは、不況の影響で、中小企業が倒産したため、貸出先が減少し、融資先を求めて地方自治体向けの貸出しを行っていると考えられる。アンケートでも、地方銀行等の融資額が減った分を信金・信組が融資を行い、入札にも積極的に参加していることから推測できる。また、前述のとおり、我が国の地方債のBIS規制のリスク・ウェイトはゼロであり、不良債権を比率を下げるのにも有効であるため、地方債の引受けを行っているとも考えられる。

第3に、借入れの際に入札が行われ、入札を行っている地方自治体の方が、行っていない地方自治体よりも低利で資金調達を可能にしている。これは、指定金融機関が良い条件を提示しているわけではないことを示している。

5.2 金融機関との付き合い方

1990年代後半以降の相次ぐ銀行破綻、不良債権問題、金融業界再編を経て、護送船団方式で経営されていた金融機関は、経済合理性を追求する私企業に変貌を遂げつつある。結果、金融機関は金利に代表されるように、横並びからリスクに応じたリターンを認識するようになってきている。今回のアンケート調査の結果、指定金融機関の業務姿勢が後退するなど、金融機関は地方自治体に対してもそれなりのリターンを求めていることが明らかになった。

また、地方債の引受資金が公的資金から民間資金に移行し、我が国の地方債市場は市場化が進んでいる。これらの動きは、リスク・リターンを意識する金融機関が、地方自治体にも実質

的に登場してきたことを意味する。つまり、資金調達において、金利を意識しなければならなくなったといえる。金融機関、言い換えれば市場による財務の規律付けが進めば、リスク・プレミアムを最小限にし、情報の非対称性を少なくするために、地方自治体は市場に向けてより財務情報の提供を行わざるをえなくなる。アンケート調査の結果、多くの地方自治体で、銀行等引受債の発行に当たり、入札を導入していることが明らかになった。指定金融機関ならば、これまでの経営情報を有しているが、これまで融資を行ってこなかった金融機関は、指定金融機関と比べて情報を持っていない。リスク・プレミアムを最小限に抑えるために、積極的に財務情報を提供すべきであろう。

アンケート調査では、早期健全化団体が発行した地方債の利率は他の地方債と比較して高いリスク・プレミアムが要求されていたが、財政健全化団体に指定された地方自治体は、「発行条件に不満」であった。貸し手側の金融機関も「財政再建団体」という言葉に過剰反応し、高い利率を設定したと考えられる。地方自治体側は、正当な評価を得ていないと認識しているが、正当な評価を得るためにはよりわかりやすい自発的な財務情報を継続的に公表し、金融機関との間の認識のずれを解消する必要があるであろう。

参考文献一覧

- 跡田直澄編著『財政投融资制度の改革と公債市場』税務経理協会、2003年
- 稲生信男『自治体改革と地方債制度——マーケットとの協働』学陽書房、2003年
- 岩坪加紋「信用金庫・信用組合の現状と動向」『地域金融システムの分析』2009年、中央経済社
- 土居丈朗、林伴子、鈴木伸幸「地方債と地域金融機関—金融機関アンケート調査結果を踏まえた地方債制度の今後のあり方」『経済分析第180号』、2008年3月号
- 東洋経済新報社「全銀行アンケート地方債・投融资にリスク意識が高まる」『金融ビジネス2006年AUTUMN号』
- 丹羽由夏「地方債市場の中期見通し～市場公募債拡大の背景と今後の課題～」農林中金総合研究所『金融市場』、2004年8月号

²² 岩坪加紋「信用金庫・信用組合の現状と動向」『地域金融システムの分析』2009年、中央経済社、87ページ。

- 野村資本市場研究所編著『変革期の地方債市場—地方債の現状と展望—』きんざい, 2007年
- 平嶋影英編著『財務管理・資金管理』ぎょうせい, 2007年
- 望月正光「第三セクターの現状」堀場勇夫・望月正光編『第三セクター』東洋経済新報社, 2007年
- 宮沢尚史「地方債流通の新たな展開に向けて(2)」『地方財務』, 2005年2月号
- 山本一吉「指定金融機関の今後について」『郵政研究所月報』, 2003, 年2月号
- 山本淳「地方債証券の発行実務」『地方債月報2005年1月号』

参考資料一覧

- 財団法人地方債協会『平成19年度版地方債統計年報第29号』,
財団法人地方債協会
- 財団法人地方債協会「平成20年度調査研究委員会報告書」
http://www.chihousai.or.jp/04/pdf/04_01_16.pdf