

資金調達の実況と問題点

特集
4

馬場貞夫

資金計画の策定は、大別して二つの要素を基にして、予算編成の中で形づくられる。その1は、短期の資金計画であり、当該年度の歳入歳出予算の編成と並行して、歳入歳出それぞれの収入時期、支出時期を測定し、年度内の現実の資金の過不足を時期別に捕え、不足する額に合わせて、一時借入金の限度額を設定する作業である。

また、他の1は、長期の資金計画であり、将来の財政負担を考慮しつつ、投資的経費の適債事業に財源としての起債を張りつけていく作業である。前者は、現実の資金の流れを円滑にし、事業の効率的執行を目的とするものであり、後者は、一般財源及び他の特定財源に不足する資金を起債という形で調達し、負担を後年度に平準化しつつ、財政需要に依ってこうという性質のものである。長期的な視野に立つことと、その量からみて、今日の地方財政における起債の占めるウェイトは、極めて高い。

本市においても、主として人口急増に起因する財政需要の増嵩に対し、歳入の大宗を賄うべき税収は、年々その構成比が低下しつつあり、これに反し、起債収入の歳出総額に占めるウェイトは、昭和45年度までは、一般会計で5～6%内外で推移して来たものが、昭和46年度では、12月現計予算で14.5%、昭和47年度予算では、14.8%と飛躍的な増加を示している。もち論、昭和45年後半から始まった景気の落ちこみによる税収、地方交付税の伸び悩みを、起債で補てんするという国の税財政制度の方向づけの反映はあるにしても、し細に起債の充当事業を点検すれば明らかであるようにそこには、義務教育施設あるいは、清掃事業等、人口急増に悩む本市のおかれている現状を如実に表わしている事業に主として増加の原因が見出せ

るのである。

したがって、こうした起債の増加傾向は、景気の動向に関わりなく、今後も現行の税財政制度の下においては、ますます強まっていくものと考えざるを得ない。

また、本市のように人口急増がきわ立って著しい都市にあつては、起債を単に“他の財源が不足する額を補なうためのやむを得ざる措置”という観点からとらえるのみでなく、社会資本の充実のために要する経費を起債という形で一挙に調達し、その市民負担を後年度にならすことにより負担の公平を期するという観点から、将来の財政負担を慎重に配慮しつつ、むしろ積極的に適債事業を選別し、起債の取入れを図って、市民のニードへ一歩でも近付けていくことが必要であろう。

2 起債の資金区分と民間資金

起債は、地方公共団体の長期にわたる債務であるが、この資金の借入先については、基本的には毎年度国において策定される財政投融资計画の一環としての地方債計画で決められている。なお、いわゆる枠外債と称して、地方債計画では予定していないが必要やむを得ざるものについて、特別な資金を充てて、起債の許可を出すものもあり、これら枠外債を含め、現在地方債資金として現実に活用されているものの大要は次のとおりである。地方債資金を大別すると、まず国内資金と国外資金<外貨債>とに分類され、国内資金はさらに政府資金と民間資金とに分類される。

政府資金は、資金運用部資金、簡易生命保険及び郵便年金積立金<簡保資金とよばれる。>並びにその他の政府貸付金<母子福祉資金貸付金、土地

区画整理組合貸付金、都市開発資金貸付金、有料道路整備資金貸付金>があり、このほか厳密な意味では政府資金ではないが、特殊なものとして、県貸付金がある。

また、民間資金は、公営企業金融公庫資金、市場公募資金、地方公務員等共済組合資金、旧町村恩給組合資産管理組合資金、銀行等の縁故資金等にそれぞれ分類される。

最近3ケ年の地方債計画上の政府資金と民間資金の比率を見ると昭和45年度は政府資金59.3%民間資金40.7%昭和46年度はそれぞれ59.7%、40.3%昭和47年度は55.6%、44.4%といずれも民間資金より政府資金の比率が高くなっている。

ところが、地方公共団体の財政需要、いいかえれば、財源としての起債発行意欲は、常に地方債計画で定められた総枠ではおさまらないのが実態であり、国では、例年、景気の動向等も勘案しつつ、枠外の許可を出さざるを得ないのが実状である。そこで、これら枠外債の資金というものは、総額が限られた政府資金を当てることは、到底不可能であるので、当初の計画で予定していない民間資金によって、これを賄っていかざるを得ないということになる。

したがって、大都市のように、財政需要がきわ立って高く、年々多額の投資を余儀なくされているところでは、必然的に枠外債のウェイトが高いため、許可額中に占める民間資金の比率は、地方債計画におけるそれよりも高くなっているのが現状である。また、仮に枠外債がなかったとしても、政府資金は、コストが低いため、財政力の低い弱小市町村に傾斜的に配分されるという傾向があるため、大都市においては、財政が苦しくても、利率の高い民間資金のウェイトが高くなりがちである。

こうした傾向を反映して、本市における民間資金の許可実績を見ると、昭和45年度では、60.6%、

昭和46年度で66%と、前述の地方債計画上の政府、民間資金の比率とは、逆転して、民間資金の方が、政府資金より高くなっている状況である。

本市の民間資金の大宗をなすものは、市場公募資金と銀行縁故資金であり、この両者で昭和46年度を例にとると民間資金の71.3%にあたる248億円<全会計の数字>の許可を得ている。

市場公募資金を調達できるのは、全国で現在8団体<東京都、大阪府、兵庫県、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市及び神戸市>であり、一般の起債市場において、公募という形式で資金を調達しており、本市の場合は、横浜銀行及び第一勧業銀行が受託会社となって、受託銀行を含む銀行団及び証券会社でシンジケート団<昭和46年度では、銀行28行、証券会社5社計33社が、この構成メンバーとなっている。>を構成し、その募集及び引受けにあたっている。シンジケート団の役割りは、公募した債券に消化残額が出た場合に、その残額を責任をもって引受けるといった性格のものである。金融機関以外の一般市民の資金を調達できるという点で、民間資金の中では、地方債の本筋ともいえる訳であるが実態としては、金融機関による消化が80%程度を占めており、金融機関としては、金融情勢がタイトの時には、次にのべる銀行縁故資金と二重の負担となるため、量的拡大がなかなか困難な場合が多く、今後の問題点であろう。

銀行縁故資金は、どの地方公共団体も、それぞれの指定金融機関等を中心とした任意の銀行に直接<もしくは間接>地方債を引受けて貰う方法をとっており、本市の場合は、現在、横浜銀行を中心に14の銀行による協調融資団を作り、地方債の引受けにあたって貰っている。

以上の市場公募債及び銀行縁故債の発行条件は、本市の場合、原則として一致させており、昭和47年4月現在、表面利率7.1%、発行価額100円につき99円50銭、償還期限7年<うち2年据置>と

しており、政府資金の利率年6.5%と比し、発行者の資金コストは、かなり高いものとなっているが、最近のように長期債の利回りが低下傾向にあり、かつ公社債の発行条件を、既発債の実勢利回りに弾力的に近づけようという動きが出ている中では、調達できる資金量とのかね合いで、最も重要な資金といわなければならない。

その他、民間資金で現在本市が実際に借入れを行なっているのは、上水道事業等における受益者縁故資金<農協等が多い。>、企業会計における公営金融公庫資金等があるが、量的には、多くを期待できるまでには至っていない。

なお、起債の中で、現実に資金を調達することなく、債務だけを後年度に残す方法として、交付公債による制度があり、本市の場合、急増する義務教育施設用地の買収費、一挙に多額の債務を負うこととなる漁業補償の支払いなどの場合に、その支払いにかえて、交付公債を発行し、財政需要にに応じている。交付公債制度は、地方債計画の枠外として措置されるもので、許可時点では、現実に資金の動きを伴わないため景気の動向に係りなく許可を出し易いことと、建設事業における用地取得の重要性がますます高まりつつあり、かつ、地価の高騰が慢性的になっている中で、将来のために思いきった用地買収をしておくためにも、今後なお積極的に活用するべきである。

3———資金調達の問題点と展望

前項で現状をのべたように、大都市における資金調達のポイントは、民間資金をいかに活用して、社会資本の充実につとめるかにある。

もち論、地方債計画に組み込まれた低利な政府資

金を出来るだけ取入れていく努力を怠ってはならないことは論をまたないか、前にものべたように、限りのある政府資金を相手として、その範囲で事業を行なっていくということでは、到底、大都市の複雑多岐にわたる、ぼう大な財政需要に応えることは不可能である。

本市の場合、現行財政制度下で、限られた財源の中では、人口急増に起因する種々の財政需要を賄っていけないため、例えば、学校建設公社のような、特別の公社を設立して、義務教育施設の建設を行なわざるを得ない状況であるが、これら公社の資金源も全て民間資金によって賄っている訳であり、本市自身の資金調達と併せ、民間資金の重要性は、今後ますます高くなる一方である。

そこでまず第1に、金融情勢が、現在のように緩慢である時も、またタイトな時も常に民間資金の取入れパイプを太くしておくことが必要である。資金量の拡大と、質の改善、いいかえれば、1億円でも多く、利率は0.1%でも低く長期の安定した資金を導入するために、数年先を見た資金源の確保が緊要であろう。

昭和46年8月のニクソン声明を契機に、わが国の高度成長時代は終りを告げ、これからは、財政主導型の経済に移行しようとしているといわれているが、こうした客観情勢を背景に、本市としても、従来の銀行を主体とする資金パイプの拡充は、もち論のこと、それ以外にも、例えば、農協資金、生保資金等、可能な限り、資金の取入口を多く、そして太くすることが大切である。公社についても、単に証書による借入れのみでなく、将来は債券を発行して長期の低利資金を調達するというような方法を検討する時期が近づきつつあるように考えられる。

民間資金の調達で、問題点の第2は、起債の許可制度との関連である。

現在、地方公共団体が起債をおこす場合には、地

方自治法の定めるところにより、当分の間、自治大臣<指定市を除く市町村にあっては、都道府県知事>の許可を受けなければならないこととされている。

このため、例えば金融情勢が緩慢であり地方公共団体にとって有利な資金が大量に調達できるというチャンスがあっても、許可がおきる時期との間にずれがあるという場合には、みすみす機会を逸してしまい、結果的に条件の悪い資金で我慢せざるを得ないという事態が生じかねない実状である。したがって、従来から、許可制度の緩和あるいは、撤廃について、種々論議が出されているところであり、地方制度調査会の答申、臨時行政調査会の答申などにも、地方債制度の改善についてふれられているが、根本的な解決がなされないまま、今日に至っている。

現実問題として、民間資金を大量に取入れていかなければ大都市の財政は成立っていかない現状では、資金調達を弾力的にかつ効率的に、行なうためにも、一刻も早く許可制度の緩和さらに進んでは撤廃という地方債制度そのものの改善が強く望まれるところである。

<財政局副主幹>