

地方公共団体金融機構の財務基盤と 公営競技納付金を巡る課題

田 中 信 孝

はじめに

2008年10月30日に政府・与党がとりまとめた「生活対策」で「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構の創設」が盛り込まれた。これを受け、これまでの地方公営企業等金融機構を改組し、一般会計貸付を可能とする地方公共団体金融機構（以下「機構」）が発足することとなった。関係する改正法案（「地方交付税等の一部を改正する法律案」）は2009年3月27日に成立し、機構に係る規定が同年6月1日に施行され、同日に機構も発足した。

本稿では、新しい機構を共同債発行機関として見た場合、どのような課題を抱えているかを機構の財務基盤を中心に検討する。とくに機構資金の性格を裏付ける重要な役割を担っている公営競技納付金に注目しながら分析する。

1. 地方公共団体金融機構への改組

公営企業金融公庫の設立から新しい機構に改組されるまでの経緯を（本稿のテーマにかかわる公営競技納付金制度や特利制度等にも注目したうえで）簡単に記せば図表1の通りである。

また、機構の創設に伴い、貸付対象の拡大の状況を図表2に示した。地方公営企業等金融機構の承継時における対象事業は、水道・交通・病院・下水道・公営住宅の法定五事業のほか（公庫法で貸付対象とされていた地方道路・土地開発の2公社が対象外とされた）、2007年12月21日に公布された政令（機構法「第28条第1項第2号へ」関連）によれば、工業用水道・電気・ガス・港湾整備・介護サービス・市場・と畜場・観光施設・駐車場・産

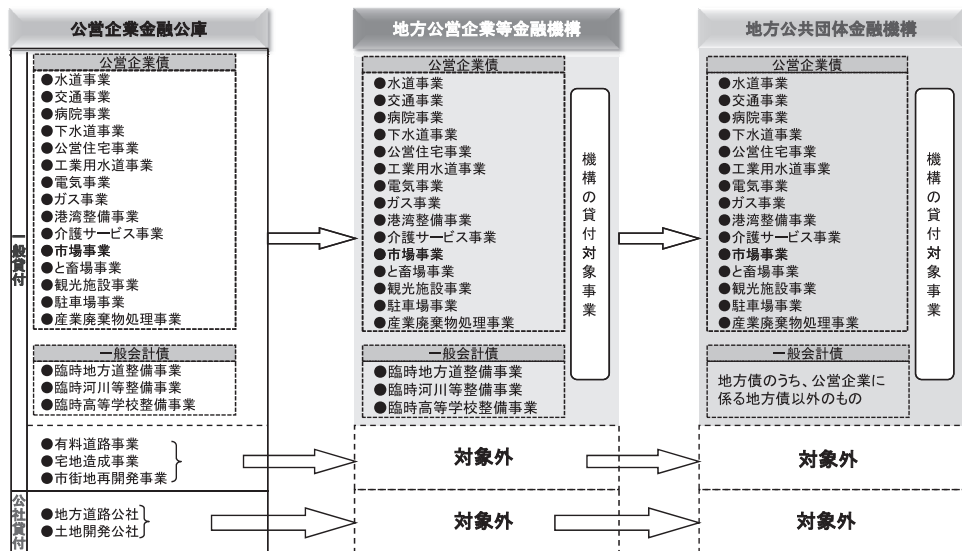
図表 1 公営企業金融公庫が新機構に改組されるまでの経緯

1948/02	地方財政委員会、「地方税財政制度改革要綱」で「地方公共団体中央金庫」案を提唱。 大蔵省預金部資金を移管し、広く地方公共団体金融を行う、政府と地方団体の折半出資法人。
1956/12/24	地方制度調査会・答申 「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が必要である。」
1957/03/31	公営企業金融公庫法（昭和32年法律第83号）の成立。
1957/06/01	公営企業金融公庫の設立。
1966年度	特別利率制度（特利制度）の創設。 この間、基準利率と特別利率との間で発生する逆鞘を埋めるための財源として、政府出資金の運用益、地方公務員共済組合の引受けに係る低利の特別債の発行、国庫補給金が充てられた。
1970年度	公営競技納付金制度の創設。 10年間の時限措置で創設されたが、以降累次の法律改正で2010年度まで制度を延長されてきた。
1972年度	公庫の貸付対象事業に地方道路公社・土地開発公社を追加。
1977/12	地方制度調査会・地方財政審議会、普通会計債への融資拡大を内容とする公庫の改組を答申
1978年度	公庫の貸付対象事業に臨時三事業（臨時地方道路整備事業、臨時河川等整備事業、臨時高等学校整備事業）を追加。
1989年度	債券借換損失引当金を創設。
1990年度	臨時特別利率制度の創設。
2001/06/14	地方分権推進委員会・最終報告 「地方税源の充実強化による……地方債の共同発行機関の重要性が増していく……。」
2001/12/19	特殊法人等整理合理化計画を閣議決定。
2005/03/31	地方交付税法等の一部を改正する法律を公布・施行。 公営競技納付金制度を2010年度まで5年間延長する。
2005/11/29	経済財政諮問会議、「政策金融改革の基本方針」を決定。
2006/06/02	「簡素で効率的な政府を実現するために行政改革の推進に関する法律」（平成18年法律第47号）を公布・施行。
2006/06/27	政策金融改革推進本部・行政改革推進本部の合同会議、「政策金融改革に係る制度設計」を決定。
2006/10/31	地方六団体、「公営企業金融公庫廃止後の新たな仕組みについて」を提言。 地方債全般の資金の融通、自治体の資金調達に係る環境整備を行う地方公共法人「地方自治体金融機構」を設立する。
2007/05/30	「地方公営企業等金融機構法」（平成19年法律第64号）を公布。
2008/08/01	地方公営企業等金融機構の設立。
2008/10/01	地方公営企業等金融機構が業務開始（公営企業金融公庫を廃止）。
2008/10/30	政府・与党、「生活対策」を決定。 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構の創設。
2008/12/10	地方財政審議会、答申。 一般会計を含むすべての地方債の資金を自主的に貸し出すことができる地方共同の金融機構とする。
2009/03/27	地方交付税法等の一部を改正する法律案、成立（3月31日公布）。
2009/06/01	地方公共団体金融機構の設立。

業廃棄物処理の10事業とされ、有料道路事業・市街地再開発事業・宅地造成事業が対象外となった。新しい機構では、一般会計債に係る臨時三事業についての法律の附則規定が廃止され、一般会計貸付が原則可能となったわけである。なお、これまで対象外とされてきた事業は従来通りである。

これまでの地方公営企業等金融機構の貸付対象は、一般会計貸付となるいわゆる臨時三事業のほかは、基本的に公営企業のみならず法令上限定されてきた。

図表2 機構の貸付対象の拡大



(注) 地方公共団体金融機構のHPにより作成。

一般会計債とは違い、公営企業債の発行をほとんど要しない市町村も相当程度存在する。図表3と図表4に掲げたように、地方債全体額に占める公営企業債のウェイトを市町村団体ごとで見ると、その割合が10%以下に属する団体は全市町村（政令市除く）の2割となっており、そのため、公営企業金融公庫資金の「貸付なし」となる団体の割合も町村で28.2%と高い。

したがって、一般会計貸付を基本的に可能とする今度の機構の創設は、各自治体に普遍的な自治体の共同資金調達機関が設けられたことを意味する。

そもそも機構の貸付対象を自治体の一般会計の広範な業務に広げることは、地方共同法人である機構の裁量拡大を意味し、地方分権の流れに沿ったものであった。

図表3 公営企業債が地方債全体額に占める割合（2006年度決算）

(団体数)

	0%	0～5%	5～10%	10～20%
市（政令市除く）	26	19	28	119
町 村	147	76	75	198
全市町村	173	95	103	318
構成比（%）	9	5	6	17

(注) 「地方共同の金融機構のあり方検討会」（2008.11.14）総務省資料により作成。

図表4 公営企業金融公庫資金の貸付状況（2007年度）

(団体数)

	貸付あり	貸付なし	貸付なしの構成比（%）
都道府県	47	0	0.0
政令市	17	0	0.0
一般市・特別区	750	39	4.9
町 村	725	285	28.2
市区町村計	1,492	324	17.8

(注) 資料は図表3と同じ。

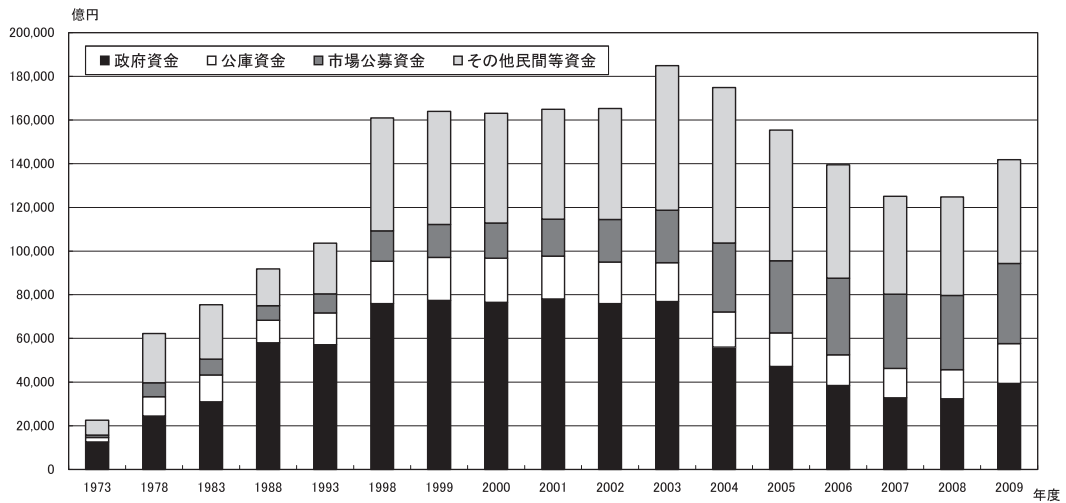
2. 共同債発行機関の役割

地方債の「市場化」という動向が進展するなかで、自治体の共同債発行機関の機能強化はそれを補完する現実的な路線でもある。つまり、地方債制度の市場化は財政力の脆弱な自治体へのしわ寄せを強めざるを得ないのであるから、公的資金や共同債発行機関の機能強化による補完が欠かせないのが実情である⁽¹⁾。

2001年度の財投改革や行政改革推進法の制定等を受け、地方債における公的資金が減少し民間資金利用割合の増加も顕著になっている。図表5に示したように、公的資金の減少傾向は2008年度で下げ止まりにあるが、それでも公的資金の割合が59.2%であった2001年度と比較して2009年度には40.8%と約20%ポイントの落込みとなっているのである。

(1) 詳細については、拙著（田中信孝 [2008]）のⅢ・第3章及び第4章を参照。

図表5 地方債計画額（当初）の資金別推移



（注） 地方債協会『地方債統計年報』により作成。

そうしたなかで、一般市町村の場合、発行ロットが小さく全国型市場公募債による調達に乏しく銀行等引受債を増やさざるを得ない。さらに、市場公募債であっても小規模団体では大ロットの発行が困難であるため市場の流動性ニーズに十分応えることができない。また、近年のように金融機関の引受能力が低下するなど金融市場からの影響もあり将来的にも不安が残る。そして、2007年3月に導入されたバーゼルⅡのアウトライヤー基準上、銀行の長期貸付は金利リスク量が大きく mismatch リスクが出るため長期貸付の増加が期待しにくいとされている⁽²⁾。

このような起債市場における諸状況を鑑み現実的に自治体を支援するためには、事務負担の軽減を行いながら、市場における流動性を補完しつつ資金調達の専門性や効率性を追求する共同調達機関としての機構の役割が重要となるわけである。

銀行等引受債にかかわる金融機関も含め資金供給能力が大幅に低下する一方で、自治体の資金調達需要が急増しているのであるから、地方債市場においても公的資金が重要な下支え機能を果たす立場にある。

地方債は国債と同様に安全な資産と見られる一方で、金融環境次第では地方債の対国債スプレッドが拡大する。「信用リスク」を反映したものと見るかどうかとは別としても、

(2) 天達泰章 [2009] を参照。

市場において一定の評価がなされている。最近の公募地方債における応募者利回りを見ると、国債利回りとの乖離幅が2008年秋以降拡大する動きを示している。このような地方債の対国債スプレッドの拡大は公的資金の有利さを高める。すなわち、国債調達金利をベースに設定されている財政融資資金や財政融資資金並みの機構資金の金利と他の地方債資金の金利差が拡大するためである。

図表6に、2009年6月における国債・地方債金利と財政投融資資金・機構資金貸付金利の状況を示した。財政融資資金の貸付金利は9年超10年以内（満期一括償還）で年1.6%と利付国債応募者利回り（1.527%）に見合った水準に設定され、機構における元利均等償還の貸付金利についても財政融資資金並みになっている。なお、機構資金の特別利率では「基準利率-0.30%」、臨時特別利率では「基準利率-0.35%」が適用されるが、同一償還条件における財政融資資金利率が下限とされているので、低金利下のこの時期における特別利率等の水準は財政融資資金利率と同一水準となっている。ともかく、機構資金の金利と他の地方債資金の金利差が拡大しており、例えば、北海道債の応募者利回り（1.717%）と財政投融資資金（元利均等償還）・機構資金（特別利率）の貸付金利（9年超10年以内：年1.20%）との差は0.517%と開き、東京都債（1.585%）との比較でも0.385%の乖離となっている。それだけ公的資金が有利な資金ということになる。

なお、新しい機構で貸付条件の見直しが行われた結果、2009年度同意（許可）債から償還年限の上限を最長28年から同30年に延長するほか（図表7参照）、一般会計に係る一般単独事業（地域活性化事業、防災対策事業、合併特例事業）及び臨時財政対策債につき臨時特別利率を適用するとともに、これまで特別利率を適用していた臨時三事業についても臨時特別利率を適用することとされた。ただ、金利方式については、原則として固定金利方式と利率見直し方式との選択制にされているが、新たな貸付対象となった臨時財政対策債のうち都道府県及び政令指定都市分については、その貸付規模が大きくなるとともに、償還年限も30年と長期にわたることから、財政融資資金と同様に利率見直し方式のみとされている。

図表6 国債・地方債金利と財政投融资資金・機構資金貸付金利

	応募者利回りと貸付金利 (2009年6月)
利付国債 (10年債)	2009. 6. 22発行 : 1. 527%
財政融資資金 (2009. 6. 10以降貸付)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 満期一括償還 <ul style="list-style-type: none"> 5年以内 年0. 9% 6年超7年以内 年1. 2% 9年超10年以内 年1. 6% 19年超20年以内 年2. 2% ・ 元利均等償還・半年賦・据置期間なし <ul style="list-style-type: none"> 5年以内 年0. 7% 6年超7年以内 年0. 9% 9年超10年以内 年1. 2% 19年超20年以内 年1. 8% 29年超30年以内 年2. 1%
機構資金 (2009. 6. 17以降貸付)	<p>(固定金利方式・元利均等・据置期間なし)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 基準利率 <ul style="list-style-type: none"> 5年以内 年0. 75% 6年超7年以内 年0. 95% 9年超10年以内 年1. 25% 19年超20年以内 年1. 90% 29年超30年以内 年2. 25% ・ 特別利率 <ul style="list-style-type: none"> 5年以内 年0. 70% 6年超7年以内 年0. 90% 9年超10年以内 年1. 20% 19年超20年以内 年1. 80% 29年超30年以内 年2. 10% ・ 臨時特別利率 <ul style="list-style-type: none"> 5年以内 年0. 70% 6年超7年以内 年0. 90% 9年超10年以内 年1. 20% 19年超20年以内 年1. 80% 29年超30年以内 年2. 10%
市場公募地方債 (10年債)	東京都債 (2009. 6. 25発行) 1. 585%～北海道債 (2009. 6. 26発行) 1. 717%

- (注)1. 機構の資金調達コストを反映した基準利率から、特別利率では「基準利率－0.30%」、臨時特別利率では「基準利率－0.35%」が適用される（ただし、同一償還条件における財政融資資金利率が下限）。
2. 機構資金の償還年限の上限が財政融資資金並みの最長30年とされ、一般会計債には臨時特別利率が適用される。
3. 財務省、地方公共団体金融機構、証券業務協会等のHPにより作成。

図表7 貸付対象事業に係る（既往分の主なもの）償還期限の見直しについて

貸付対象事業	～平成20年度同意・許可債				平成21年度同意・許可債～			
	固定金利		利率見直し		固定金利		利率見直し	
	償還 期限	据置 期間	償還 期限	据置 期間	償還 期限	据置 期間	償還 期限	据置 期間
公 営 住 宅	20	5	20	5	25	5	25	5
水 道	28	5	28	5	30	5	30	5
交 通	28	5	28	5	30	5	30	5
病 院	28	5	28	5	30	5	30	5
下 水 道	28	5	28	5	30	5	30	5
工 業 用 水 道	25	5	25	5	30	5	30	5
電 気	25	5	28	5	30	5	30	5
ガ ス	20	3	20	3	25	5	25	5
港 湾 整 備	18	5	28	5	20	5	30	5
市 場	20	5	20	5	25	5	25	5
と 畜 場	18	3	18	3	20	5	20	5

(注) 地方公共団体金融機構のHPにより作成。

3. 機構における課題

(1) 段階的縮減を予定されている機構の活動

先に述べたように、地方債市場で重要な役割を担うべき公的資金であるが、新しい機構でもいくつかの課題を抱えており、自治体の共同債発行機関の創設に向けた長年の懸案事項が解決されたと評価するのは早計である⁽³⁾。すなわち、制定された法律

(3) 鳩山邦夫総務大臣は機構の設立の意義を強調しながらつぎのような答弁を行っている。

「地方が共同で出資してつくり上げた機関が地方の一般会計に貸付けができるというのは非常に意味があるわけで、……国に支配されている、国にうまく頼んでいかないと借りられないという状況から、地方の共同の機関として地方の全体の意思の下で借りられるというのは、これはもう悲願であったというふうに思います。……数十年来の悲願ではなかったかと。……本来ならば、もう財融会計からは何も借りないで済んで、全部ここから借りればよいというふうになればいいんですが、当面は財融会計の方からも借りながらこちらからも借りるという形でいきたいと思います、早い話が、借りる側の地方公共団体の自由度が高まって地方分権改革というものに大いに資するものであるということ、それから、金融市場の混乱というのはしばしばあるわけですが、一般からの資金調達がかたくなりにくい場合にも、確実に地方のために、地方団体のために貸してくれる組織ができたという意味で高い意義があると考えております。」
 (「参議院総務委員会会議録」2009年3月19日)

でも機構の貸付業務のあり方については依然として消極的な姿勢がとられ、業務範囲・規模については縮減するとの規定がそのまま残されている。機構当局の見解としても「全体の貸付規模は、通常の地方債の段階的縮減という法律上の制約から、大幅に拡大することはない」（「地方公営企業等金融機構経営審議委員会会議録」2009年2月10日）と述べられている。本来ならば出資者である自治体の判断で貸付対象や貸付枠が決められるべきものである。

公営企業金融公庫の設立時には、一般会計分の地方債資金は原則として資金運用部資金等の政府資金をもって充てていたという状況に配慮しながら、公庫の貸付対象が公営企業と限定的なものとされた。今回の制度見直しでは、「臨時三事業」に係る法律の附則規定を廃止し一般会計貸付を原則可能にしたものの、政府が既定の路線とする「政策金融改革・行政改革推進」の方針を引き継ぎ、財政融資資金と併行して機構の業務範囲・規模を縮減することとされている⁽⁴⁾。機構が普通会計にも貸出範囲を拡大するという制度変更が行われる過程で、自ずから財政融資資金の役割についても再度明確化される必要があったわけであるが、総体として政府資金を含めた公的資金の役割縮小という路線のなか機構についても機能縮減の方向が踏襲されているのである。

一方で、一般会計貸付を可能とする新しい機構への改組を理由づけるものとして、「金融市場混乱時における地方の資金調達を強化」することがあげられた。改正法では第30条第3項が新設され、機構の貸付規模については段階的縮減を定めた第2項の規定を適用しないこととしている。すなわち「内外の金融秩序の混乱、経済事情の変動等により地方公共団体の財源が不足する場合において地方公共団体が当該不足額をうめるために起こす地方債については、適用しない」として、地方債の資金調達を弾力的に補完する仕組みを導入しているが、機構資金を都合よく利用する場当たりのな地方債消化の途をひらいたものに過ぎない。

図表8に示したように、2009年度における機構資金の総額は1兆8,330億円で前年度比5,000億円の増額となっている。一般会計債では従来分に加え一般単独事業として新たに合併特例事業、防災対策事業及び地域活性化事業（計5,121億円）を対象に貸付を行うこととしているものの、全体の増額分5,000億円はそっくり臨時財政対策債の引受けに相当するものとなっている。

(4) 「基本方針2005」（2005年6月21日 閣議決定）では「郵政民営化、政策金融改革を着実に進め、あわせて、政府の“バランスシートの総点検”（政府の資産・債務管理の強化）を行うことで、資金の流れを官から民に大きく変える」と述べられている。

図表8 地方債計画に占める公営企業金融公庫資金の推移

(単位：億円)

	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度
地方債計画額（総額）(A)	139,466	125,108	124,776	141,844
公営企業金融公庫資金(B)	14,060	13,500	13,330	18,330
一般会計債	3,053	2,850	2,775	5,121
臨時財政対策債	—	—	—	5,000
公営企業債	9,007	8,650	8,555	8,209
公営企業借換債	2,000	2,000	2,000	0
(B)／(A)%	10.1	10.8	10.7	12.9

(注) 総務省「地方債計画」により作成。

機構当局の認識でも、「今回、機構の貸付対象に、通常の事業として一般会計債が加えられたとともに、危機対応として臨時財政対策債が加えられたところである。しかし、臨時財政対策債以外の事業については、貸付規模の段階的縮減を図る旨法律に規定されていることから、臨時財政対策債除きの機構資金の規模は段階的に縮小し、それに危機対応としての貸付規模が上乘せされることになる。今後の見通しは不透明であるが、この経済危機の中で、平成21年度、貸付対象に加えられた臨時財政対策債の額が次年度皆無になることは想定されず、ここ2、3年は、一定規模は上乘せ分として続くものと思われる」（「地方公営企業等金融機構経営審議委員会会議録」2009年2月10日）とあるように、臨時財政対策債を除いた機構資金の規模が段階的に縮小されるなかで、当面臨時財政対策債の引受け増額が予定されているのである。

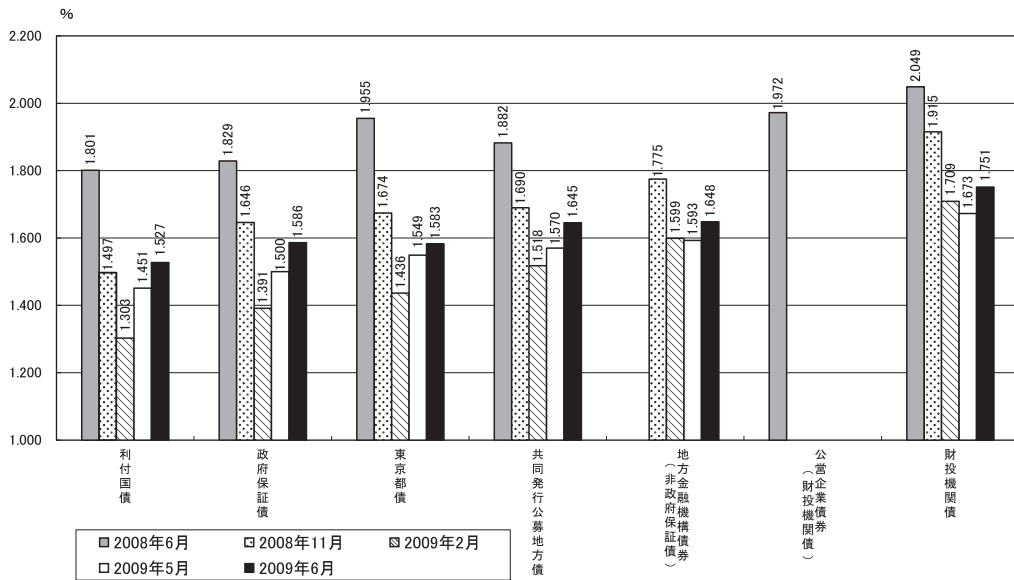
増発される臨時財政対策債の消化先として（財政融資資金でも6,940億円の増額）、機構資金が持ち出されたのであるが、やや場当たりで便宜主義的な措置といえる。それは、経済対策として「生活対策」における自治体支援策のパッケージのうちの一つとして機構の組織変更が盛り込まれたことにも窺える。さらに、臨時財政対策債が交付税法定率分の減少を補ういわば交付税の振り替わりであることに着目すれば、機構を通じた資金調達自治体への支援策というよりも地方の負担にツケを回しながら国の財政負担の先送りを行っているというのが実態である。機構が地方債の消化資金を補うことで、結果的に地方債の安易な発行を手助けしているということになる。

(2) 脆弱な機構の財務基盤

つぎは、機構の資金調達コストと財務基盤にかかわる問題である。

図表9に掲げたように、2008年11月に初めて地方公営企業等金融機構債券（非政府保証債）を発行したが、応募者利回りは1.775%となっている。この機構債の応募者利回りの水準は財投機関債（都市再生債券：1.915%）を下回るが主要道府県・政令都市が共同で発行する地方債（共同発行公募地方債：1.690%）より上回り両者の中間に位置している。財投機関債であったそれまでの公営企業債券の応募者利回りと比較すれば、機構債のスプレッドは地方債（公募地方債）の方に近づいているとはいえ（2008年11月の市場公募地方債では大阪府債<1.840%>と大阪市債<1.870%>が機構債券利回りをやや上回る水準となっている）。ただ、財投債（=国債：1.497%）

図表9 公社債（10年物）応募者利回りの比較



- (注) 1. 「地方金融機構債券」は、2009年5月まで地方公営企業等金融機構債券で、同年6月は地方公共団体金融機構債券である。
2. 「財投機関債」は、2008年6月鉄道建設・運輸施設整備支援機構債券、2008年11月都市再生債券、2009年2月愛知県・名古屋市折半保証名古屋高速道路債券、2009年4・5月日本高速道路保有・債務返済機構債券、2009年6月都市再生債券である。
3. 2008年8月東京都債の利回りが共同発行公募地方債のそれより上回っているのは起債日がずれているためである。
4. 地方債協会『地方債月報』、証券業協会資料等により作成。

で資金調達して自治体に貸付を行う財政融資資金や政府保証債（1.646%）との比較では、明らかに機構の資金調達コストは相対的に高くなる。同図でも分かるように、2009年6月に新しい機構のもとで発行した地方公共団体金融機構債券についても、応募者利回りがやや共同発行公募地方債の金利に接近してはいるものの、利回りの序列に変化は生じていない。

2008年10月に地方公営企業等金融機構を設立するに当たり、金融庁は「バーゼルⅡ告示」⁽⁵⁾における「政府関係機関」などのカテゴリーに該当しない機関となることから、新たに「地方公営企業等金融機構向けエクスポージャー」を設けたうえであるが、機構のリスク・ウェイトは「機構は地方公共団体の全額共同出資により設立され公共性が高く、地方公共団体による機構解散時の最終責任など制度的措置を有するが、制度上、地方公共団体そのものと同一視できるとの判断には至らない」として旧公庫と同じ10%とされた。

公庫時代も非政府保証債（財投機関債）を政府保証債と並行して発行していたが、機構になってからはその貸付規模の拡充は非政府保証債の増額に直結する（なお、機構は既往の公庫債券の借り換えのため「管理勘定」で政府保証債を発行する）。

図表10に示したように、2009年度の非政府保証債の発行予定額は1兆円に増加している。機構の業務量や業務範囲が拡大し、政府の支援水準が変わらなければ機構の調達コストの上昇となり最終的には自治体の調達コストを引き上げる。これが「地方分権」を実現するために受忍すべきコストの増加であるのか慎重に見きわめなければならない。そして、財政融資資金の縮小を背景として、地方の資金需要を賄うため機構が量的に補完する役割が強まる一方で、そのような調達コストの増加は「地方公共団体による資本市場からの資金調達を効率的かつ効果的に補完する」（低コストで調達した資金をより低利で長期の資金を貸し付ける）という機構の目的とも齟齬をきたすものである。

ところで、機構資金の貸付金利は国債調達金利をベースとした財政融資資金と同水準に抑えられているので、機構の金利収支は基本的に逆鞘となる。これを補填するのが公営企業健全化基金（2009年度末見込みで9,055億円）の運用益である。基金は公営競技の施行団体がその収益のなかから機構に納付すること（地方財政法第32条の規定）で積み立てられているものである。公営競技納付金は増加する収益が一部の自治

(5) 金融庁「バーゼルⅡ第1の柱に関する告示の一部改正」（平成20年金融庁告示第19号・2008年11月17日）

図表10 地方公営企業等金融機構債券等の発行状況（額面ベース）

（単位：億円）

	2004 年度	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008年度		2009 年度	
					（上半期）	（下半期）		
債券発行総額	20,665	18,187	15,553	13,975	11,700	6,500	5,200	18,200
政府保証債	12,585	10,837	8,618	7,725	7,700	3,500	4,200	8,200
国内債	11,365	9,540	7,418	6,527	6,400	2,200	4,200	8,200
外債	1,220	1,297	1,200	1,198	1,300	1,300	0	0
非政府保証債	8,080	7,350	6,935	6,250	4,000	3,000	1,000	10,000
公募債 （財投機関債）	4,000	4,000	3,600	3,700	1,600	1,600	—	—
公募債 （地方金融機構債）	—	—	—	—	1,000	—	1,000	6,000
私募債（縁故債）	4,080	3,350	3,335	2,550	1,400	1,400	0	4,000

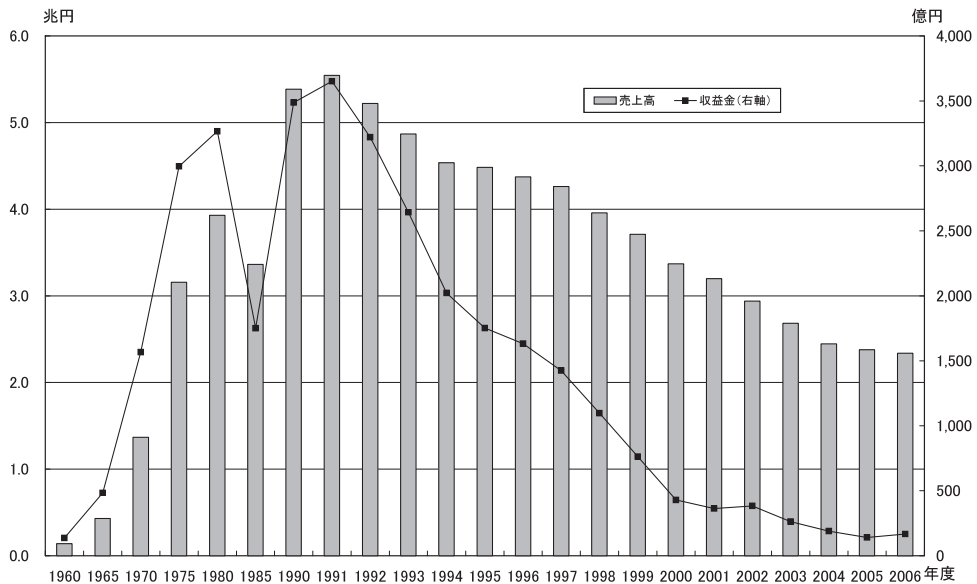
- (注) 1. 2007年度まで実績、2008年度以降は計画額の数値。
 2. 2004～2008年度（上半期）までは公営企業金融公庫の数値。2008年度（下半期）以降は地方公営企業等金融機構の数値。
 3. 地方公共団体金融機構の資料により作成。

体に偏在するためにそれを「均てん化」する手法として1970年度に制度化された。国民に提供されるレジャーが種類・量ともに貧困で、国民所得の増加に伴い売上や収益が著しく伸びることで収益が一部の自治体に偏在することに対する批判が高まり、収益を均等化するために創設された。しかし、バブル崩壊後、公営競技の売上額は長期低落傾向にあり、2006年度には2兆3,378億円とピークとなった1991年度の5兆5,443億円の42.2%までに減少しており、公営競技の収益金も同じく3,644億円から166億円に落ち込んでいる（図表11参照）。収益金から賄われる公営競技納付金は同じ時期に613億円から141億円（2005年度には90億円）へと大幅な減少となっている（図表12参照）。

当該年度における公営競技納付金の収入額を公営企業健全化基金に充て、形成された基金の運用益によって地方債の利子の軽減に要する費用を補填する（基金とその運用益の推移を図表13に示した）。なお不足する場合は基金を取り崩すことで賄われるが、基金の取崩しが行われても、それを上回る公営競技納付金があれば公営企業健全化基金の残高は増加することになる。

公営企業健全化基金は、1988年度以降毎年度の納付金がそのまま基金に積み立てら

図表11 公営競技の売上高と収益金の推移



(注) 1. 収益金は、収益事業会計から普通会計またはその他会計へ繰り出した額である。
 2. 総務省『地方財政統計年報』により作成。

れている状況であったが、2001年度からは基金残高の純増額が当該年度の納付金額を下回り、取崩しが行われている（図表14参照）。

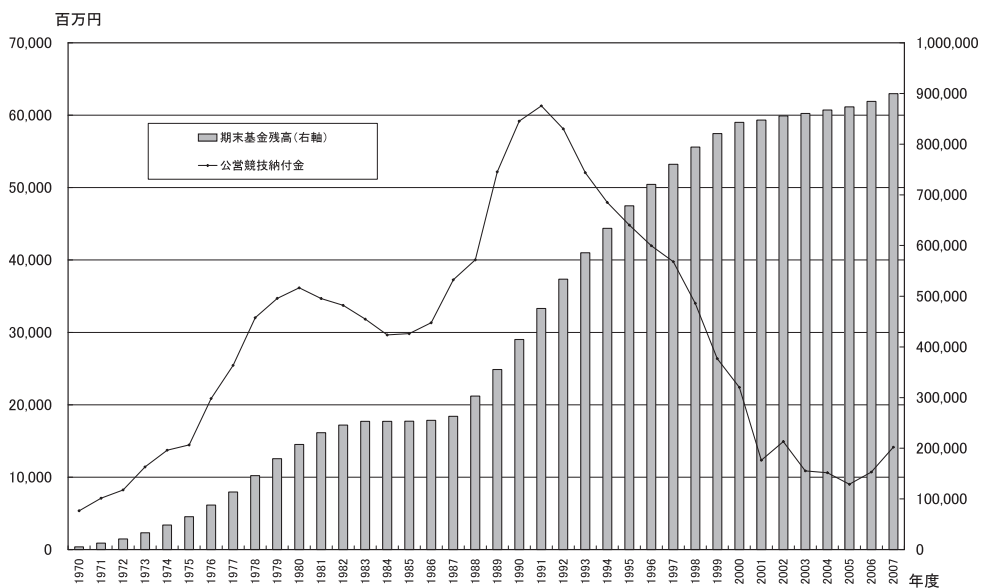
そのような状況のなかで、国は2008年度第2次補正予算⁽⁶⁾の財源を確保するためとして機構の公庫債権金利変動準備金等から3,000億円を取り崩している。「地方公営企業等金融機構法」の制度設計時（2007.3）に見込まれたものとの比較で低金利状

(6) 2008年度第2次補正予算には「地域活性化・生活対策臨時交付金」（6,000億円）が計上された。「生活対策」における「地方公共団体支援策」として補正予算で、地域活性化等に資するインフラ整備などを進めるため、地域活性化・生活対策臨時交付金を計上した。

交付金6,000億円の財源は、国費3,000億円とあわせ地方公営企業等金融機構が金利変動準備金3,000億円を取り崩すことで賄われた。旧公営企業金融公庫が保有していた債券借換損失引当金を全額（約3.4兆円）承継し、金利変動準備金（2008.10.1時点で3.4兆円、内訳が一般勘定2.2兆円、管理勘定1.2兆円）として積み立てられたものである。

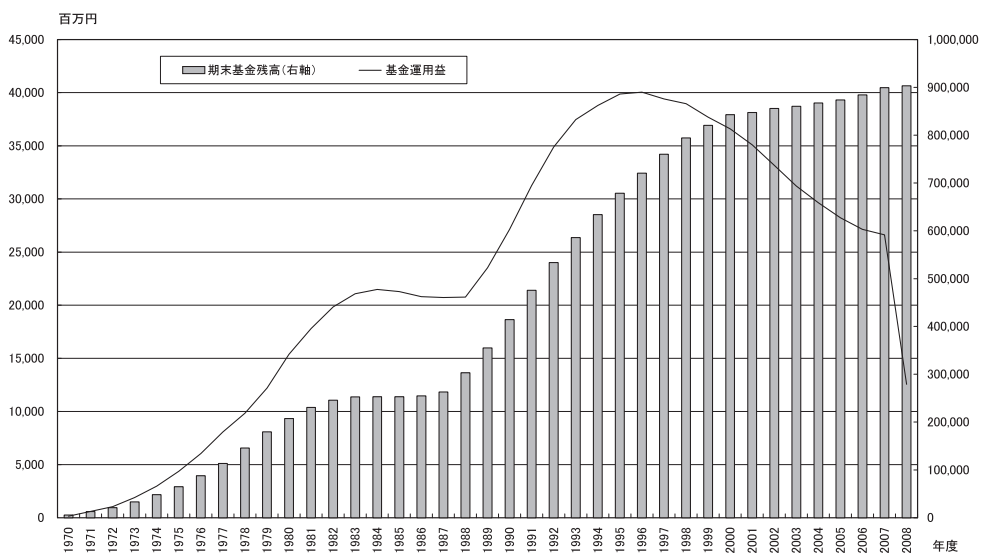
地方公営企業等金融機構納付金は、「地方公営企業等金融機構法」（平19法64）附則第14条の規定により国に帰属する金利変動準備金等の地方公営企業等金融機構からの受入見込額を計上したものである。政府は、低利での借換えで発生する剰余金があるため、金利変動準備金（3.4兆円）の取崩しは避けられるとしている（「衆議院総務委員会議録」（2008年11月13日）における政府側の答弁による）。

図表12 公営競技納付金と公営企業健全化基金残高の推移



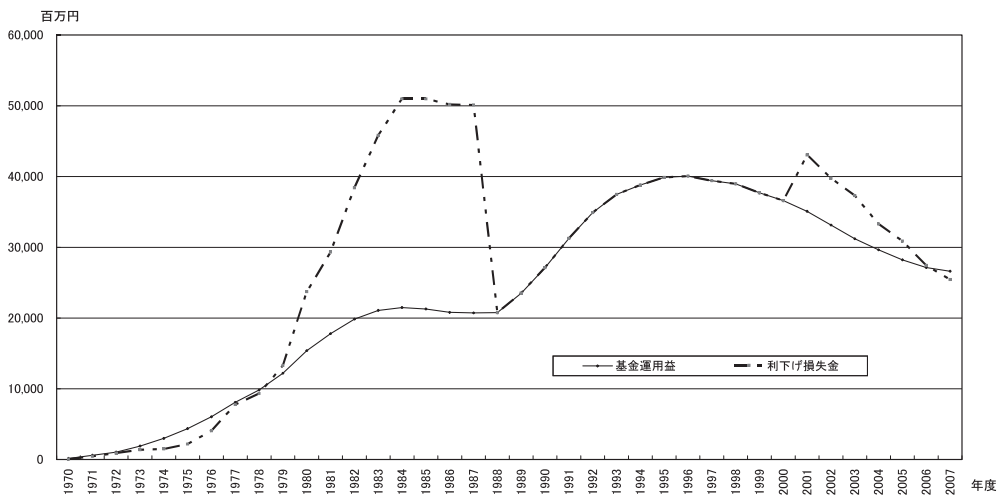
(注) 公営企業金融公庫「納付金だより」第151号(2008.8)、その他により作成。

図表13 公営企業健全化基金残高と運用益の推移



(注) 1. 2008年度は2008年9月30日現在である。
 2. 公営企業金融公庫『公営企業金融公庫史』(2009.3)により作成。

図表14 基金運用益と利下げ損失金



- (注) 1. 「利下げ損失金」には基金管理費を含む。「利下げ損失金」が「基金運用益」を上回る年度は、基金の取崩しで補てんされる。
 2. 資料は図表11と同じ。

況を受けて借り換えで発生する余剰金で賄うこととされている。

地方公営企業等金融機構の2008年度(2008.10.1~2009.3.31)決算で、貸付金利息等の資金運用収益が債券利息等の資金調達費用を上回ったこと等により、経常利益が1,306億円となっており、国庫納付3,000億円を計上したため特別損益(準備金・積立金取崩しなどの「特別利益」から準備金繰入・国庫納付などの「特別損失」を控除したもの)では1,102億円の赤字となったが、204億円の当期純利益を計上している⁽⁷⁾。制度設計時に見積もられた金利変動準備金(3.4兆円)を取り崩すことは避け得たとしても、機構における資金調達コストの上昇と公営競技納付金の減少によって生じている構造的な財務基盤の悪化状況とは明らかに矛盾した措置である。国は機構の財務基盤を強化することについて責任逃避しているばかりでなく、機構を介して国の財政負担を地方に転嫁している。

(7) 地方公共団体金融機構「平成20年度 地方公営企業等金融機構決算の概要」(2009年6月30日)を参照。

4. 特別利率制度とその財源措置を巡って

(1) 特別利率制度（特利制度）の概要

高度成長期には公営企業は規模拡大を続け建設投資額を増大させ、なかでもその主要な財源である企業債を累増させる一方、人件費・物件費等の高騰に伴う原価の上昇に対して国の公共料金抑制策等の制約により、公営企業の経営は全般的に厳しい状況に陥った。公営企業は1961年度を境に純損失、累積欠損金、不良債務額のいずれも大幅な増加を招くことになった⁽⁸⁾。

1964年度に設置された地方公営企業制度調査会は公営企業の再建方策について検討し、1965年10月の「地方公営企業の改善に関する答申」で「とくに、市民生活に密着するサービスを提供し、かつ、設備投資型事業である水道事業、地下鉄事業等については金利負担の軽減をはかる」ことを提言した。これに基づき、政府は、公営企業の経営健全化対策の一環として公庫の貸付利率を引き下げることとしたのである。

特別利率制度（特利制度）は、公営企業債券の平均発行者利回りにリンクして定められる「基準利率」によらず、より低利の特別利率を特定の貸付対象事業に適用するものである（**図表15**参照）。この特利制度は、「特別の理由により基準利率以外の利率を適用するものについては、別に定める」（1966年3月31日の「業務方法書」の改正）ことで、1966年度からスタートした。**図表16**に掲げたように、特利対象事業が年々拡大され、1976年度以降は公庫資金貸付総額のうち97～98%が特利対象事業に係る貸付額となるなど特利制度の充実強化が図られてきた。

利率は、当初、基準利率の0.3%下の水準に設定されていたが、1970年度からは政府資金の0.2%高の水準に設定されることになった。2001年度から機構の資金調達コストを反映した基準利率から一定の幅を引き下げた金利水準で設定されている。前に述べたように、現在、特別利率は「基準利率－0.30%」、臨時特別利率は「基準利率－0.35%」とされ、また、同一償還条件における財政融資資金利率が下限となる。

「利率見直し方式」を選択した場合の見直し後の利率は、貸付け時における適用利率と基準利率との差を、見直し時点における基準利率から差し引いた利率となる。

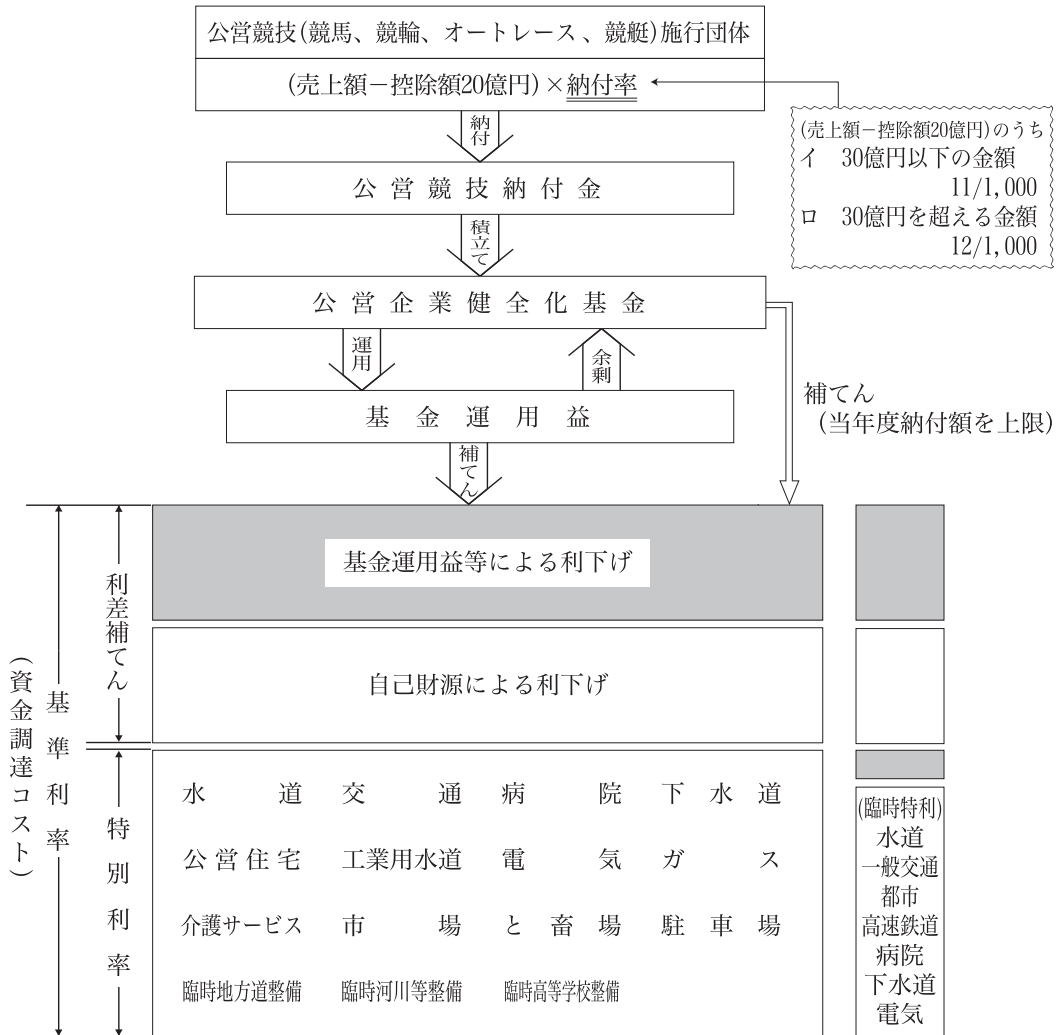
臨時特別利率の制度は、「公共投資基本計画」等に基づく事業を円滑に推進し、生

(8) 公営企業金融公庫 [2009] PP. 112～113を参照。

活基盤整備等社会資本の整備を促進する観点から時限的措置として1990年度に創設された。

2009年度同意・許可債における貸付条件の状況を図表17に掲げた。

図表15 特利制度の仕組み



- (注)1. 基準利率に係る貸付は、港湾整備事業、観光施設事業、産業廃棄物処理事業、及び公営企業借換債である。
2. 2008年度における長期貸付の特別利率による融資の仕組みを示した。
3. 地方公営企業等金融機構「納付金だより」第153号(2009.2)により作成。

図表16 特利対象事業の拡大の推移

年 度	1966～1967	1968～1969	1970	1971	1972	1973	1974～1976	1977	1978～
上水道	○	○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
下水道		○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
工業用水道			◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
交 通（一般）			●	◎	◎	◎	◎	◎	◎
交 通（高速）			●	●	●	◎	◎	◎	◎
市 場			●	●	◎	◎	◎	◎	◎
電 気							◎	◎	◎
ガ ス							◎	◎	◎
公営住宅								◎	◎
産業廃棄物処理								◎	◎
臨時地方道									◎
臨時河川等									◎
臨時高等学校									◎

(注)1. ○：公庫補給金、低利債及び出資金による利下げ対象事業。

●：納付金のみの利下げ対象事業。

◎：納付金等（○●を合わせたもの）による利下げ対象事業。

2. 公営企業金融公庫『公営企業金融公庫史』（2009.3）P.114、その他により作成。

図表17 貸付条件の状況（2009年度同意〈許可〉債）

2009年6月17日以降適用

貸付の種類	貸付対象事業	固定金利方式		貸付条件			利率の種類	償還の方法
		償還期限	据置期間	利率	利率見直し方式			
		年以内	年以内	年以内	年以内	年以内		
一般会計債	公営住宅※1	25	5	2.10	25	5	1.50	特別利率
	一般（旧臨河・旧臨高）	20	5	1.90	20	5	1.50	
一般単独	地域活性化	30	5	2.20	30	5	1.60	臨時特別利率
	防災対策 合併特例 地方道路等整備（臨時事業分）	20	5	1.90	20	5	1.50	
臨時財政対策債	都道府県・政令市	—	—	—	30	5	1.60	特別利率
	市町村	20	3	1.90	20	3	1.50	
水道	上水道	30	5	2.20	30	5	1.60	特別利率
	（地域社会基盤整備対策分） （防災・安全対策分）	30	5	2.20	30	5	1.60	
交通	簡易水道	30	5	2.20	30	5	1.60	特別利率
	（地域社会基盤整備対策分）	30	5	2.20	30	5	1.60	
公共交通	バス	5	1	0.70	—	—	—	特別利率
	電車	13	3	1.50	13	3	1.40	
病院	車庫・営業所	20	5	1.90	30	5	1.60	特別利率
	連絡船	15	3	1.60	15	3	1.40	
業	バス（環境・福祉対策分）	5	1	0.70	—	—	—	臨時特別利率
	電車	13	3	1.50	13	3	1.40	
業	高速鉄道	30	5	2.20	30	5	1.60	特別利率
	（地域社会基盤整備対策分） （防災・安全対策分） （環境・福祉対策分）	30	5	2.20	30	5	1.60	
業	病院・診療所・看護師宿舍・職員宿舍	30	5	2.20	30	5	1.60	特別利率
	その他	10	2	1.20	—	—	—	
業	病院・診療所・看護師宿舍・職員宿舍（環境・福祉対策分）	30	5	2.20	30	5	1.60	臨時特別利率
	その他	10	2	1.20	—	—	—	
業	公共・流域・特環公共・特定公共 資本費平準化 農業・漁業・林業集落排水 簡易排水施設 小規模集合排水処理 特定地域生活排水処理 個別排水処理	30	5	2.20	30	5	1.60	特別利率
	（地域社会基盤整備対策分） （防災・安全対策分） （環境・福祉対策分）	30	5	2.20	30	5	1.60	
業	工業用水道	30	5	2.20	30	5	1.60	特別利率
	廃棄物発電	15	3	1.60	18	3	1.50	
業	ごみ固形燃料発電	15	3	1.60	20	3	1.50	特別利率
	風力発電	15	3	1.60	15	3	1.40	
業	（環境・福祉対策分）	15	3	1.60	15	3	1.40	臨時特別利率
	水力発電	30	5	2.20	30	5	1.60	
業	電力	25	5	2.10	25	5	1.50	特別利率
	埋立	20	5	2.00	30	5	1.65	
業	上屋・倉庫・貯木場	20	3	1.95	25	3	1.60	基準利率
	荷役機械・引船	15	3	1.70	15	3	1.50	
業	介護老人福祉施設等	20	3	1.90	30	5	1.60	特別利率
	介護老人保健施設・訪問看護ステーション	30	5	2.20	30	5	1.60	
業	市場	25	5	2.10	25	5	1.50	基準利率
	畜場	20	5	1.90	20	5	1.50	
業	観光施設	18	3	1.85	18	3	1.55	基準利率
	水族館・動物園等の建築物	18	3	1.85	18	3	1.55	
業	駐上記以外の施設	10	3	1.30	—	—	—	特別利率
	車場	20	3	1.90	20	3	1.50	
業	産業廃棄物処理	10	3	1.30	—	—	—	基準利率
	長期貸付の対象事業すべて	—	—	—	—	—	—	
短期貸付				※3				基準利率

- (注)1. ※1 公営住宅事業は、地方公共団体金融機構法上、「公営企業」として規定。
 ※2 利率については、各事業における最長の償還期限及び据置期間での貸付に対する利率である。
 ※3 満期一括償還の利率が適用される。
 2. 地方公共団体金融機構のHPにより作成。

(2) 特利制度を支える財源

特利制度のもとでは基準利率と特別利率との間で逆鞘が生ずるが、それを埋めるものとしていくつかの財源が充当されてきた。

その一つの充当財源は、政府出資金の増額である。

もともと、政府出資金は公庫創設初年度（1957年度）において産業投資特別会計から受けて以来毎年度受け入れており、政府出資金の投入・増額は公庫の経営基盤強化のためには欠かせない財源であった。公庫の経営構造は、資金の貸付期間（固定金利での超長期貸し）と調達期間のミスマッチから発生する借換リスクを抱え必ずしも安定したものではなく、低利かつ安定した資金を供給するという公庫の使命を達成するには、自己資本を充実させ経営基盤の強化を図ることが欠かせず、公庫としても出資金の増額を図ってきた。

これに加え、1960年代に入って公営企業の経営悪化に伴い公営企業の経営健全化対策の一環として公庫の貸付利率の引下げが要請され、利子補給のための財源として公庫に対する出資金が充当されることとなったのである。

1966年度における2億円の政府出資は、上水道事業に対して低利融資を行うという特定の政策意図をもって出資された。すなわち、上水道事業への特利貸付によって生ずる損失を資金面から補填するために、政府出資金を産業投資特別会計から受け入れたのである。そして、「この出資金の果たした役割は、特利制度の創設という政策金融的措置に道を開いたものとして、画期的な意義をもつものであった」⁽⁹⁾。要するに、公庫に対する出資金は1966年度に設けられた特利制度を支えるための重要な財源となったのである。

当初、出資金の増額については予算措置だけではなく、そのつど法律改正を伴うものであったが、1964年3月の公庫法の改正で、予算措置で追加出資ができる旨の規定が設けられ、以後出資金増額のための法律改正は不要となった。

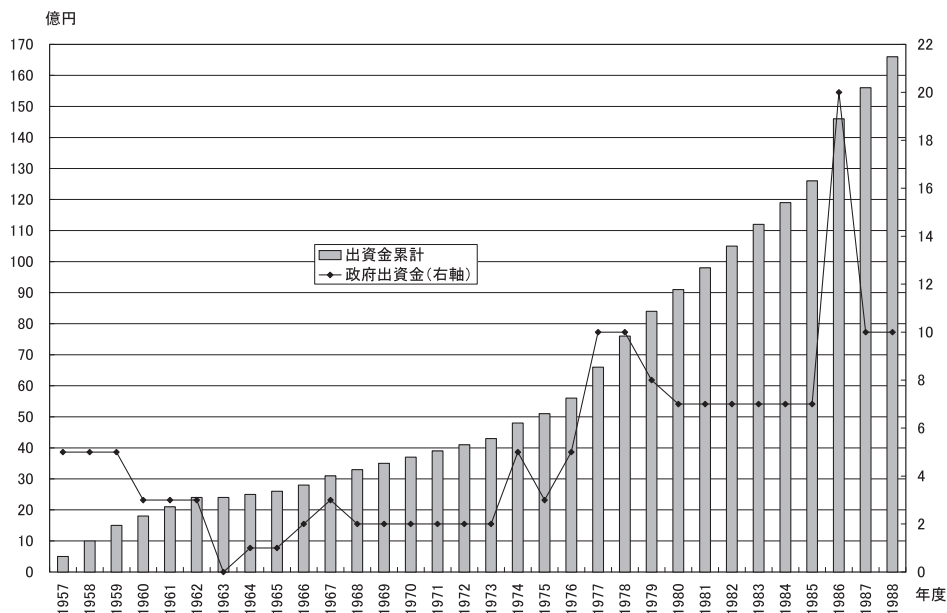
しかし、**図表18**に掲げたように、1989年度以降は国の財政事情及び公庫の財務状況等を勘案しながら、出資金の増額はなされていない。出資金の増額を行わなくとも、当面は公庫の損益に支障を生じないとしてそのような措置がとられたが、資金の調達・運用で逆鞘が避けられないなかで、公庫の経営基盤を支える重要な財源が消滅したことは軽視できない。

(9) 公営企業金融公庫 [1987] P. 205を参照。

なお、2008年10月に公営企業金融公庫が解散される際、既往の政府出資は国に返還された。自治体が共同して、資金調達のための新組織「地方公営企業等金融機構」を自ら設立することとなり、出資金の166億円（団体区分別の出資額・出資割合は図表19参照）は変わらない（「地方公共団体金融機構」でも同様）。

特利制度を支える二つ目の財源は、地方公務員共済組合等による低利の特別債の引受けである。1966年度の特利制度創設に当たって、前に述べたように利子補給のために政府出資金の措置がとられることとなったが、その際、自治体側においてもその一

図表18 政府出資金の受入れ実績の推移



(注) 公営企業金融公庫『公営企業金融公庫四十年史』（1998.3）PP.206～207

図表19 団体区分別に見た機構の出資額・出資割合

	出資額 (億円)	割合
都道府県	64.0	38.5%
政令市	27.0	16.3%
市区 (政令市を除く)	64.2	38.7%
町 村	10.9	6.5%

(注) 総務省資料 (2009.2) により作成。

部を負担する意味で、共済組合引受け公営企業債券については、1966年度以降における縁故債引受額のうち20%に相当する部分を特別債（特別低利債）として、資金運用部への預託並みの低い金利で発行することとされた。

ただ、特別債の発行額が3,000億円を超えた1975年度でも、公庫の債券発行額に占める特別債の割合は11.4%に止まっていた。そして、1970年代後半には、共済組合の収支が年金給付の著増と掛金収入の伸縮によって悪化し、責任準備金も伸び悩んだことから、共済組合引受縁故債の引受額も伸び悩んだ。

三つ目の逆鞘補填の方法は国庫補給金である。1967年度から、前年度に行われた政府出資金の増額に代えて国庫補給金が交付されることとなった。特利貸付によって生ずる損失を政府出資金の運用益で補填する方法を止めて、損失相当額を一般会計からの国庫補給金として受け、これにより補填することとなった。

損失補填の方法が変更されたこと背景には、国の財政の抑制方針があった。国庫補給金による補填の考え方は、政策金利としての特別利率と基準利率との利差のうち0.3%（利差が0.3%以下の場合は利差）に相当する部分について、地方公務員共済組合による引受けに係る特別債の発行で生ずる利益相当額をもって補填し、残余部分を国庫補給金により補填するというものであった。

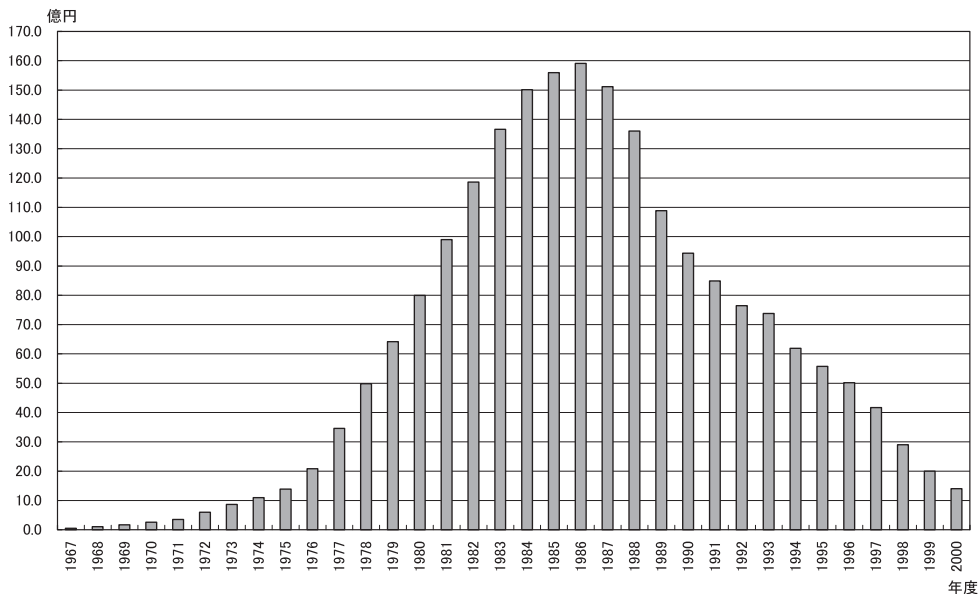
1967年度に5,300万円でスタートした国庫補給金は、その後貸付額の増大に伴い年々増加し、1986年度には159億1,000万円に達した。国庫補給金の補填対象となる事業も、1968年度に前年度の上水道事業に下水道事業が加わり、さらに1970年度には工業用水道事業が加わり、以降逐次増加し1976年度には7事業（上水道、下水道、工業用水道、交通、市場、電気、ガス事業）となった。

1984から1986年度までには、国の厳しい財政事情により、国庫補給金の所要額の一部翌年度繰延べの措置が講じられた。そして、**図表20**に示したように、国庫補給金はピークに達した1986年度以降は、毎年度縮減が図られ、2001年度以降はついに廃止となった。

そこで、公庫は特利制度維持のために国庫補給金の減少見合い額を自らの損益計算上の益金で充当する必要に迫られた。

まず、公庫は資金の貸付期間（5～28年）と調達期間（公営企業債券の償還期間10年）との乖離から債券借換の際に発生する損益の変動に対応するために、1989年度に債券借換損失引当金を創設し、その積み立てを行うこととしている。引当金累積限度率は当初、貸付残高の25/1,000に設定されたが、以後50/1,000（1994年度）→80/1,000

図表20 公営企業金融公庫に対する国庫補給金の推移



(注) 公営企業金融公庫『公営企業金融公庫四十年史』（1998.3）、その他により作成。

(1999年度) →100/1,000 (2003年度) →125/1,000 (2004年度) と順次引き上げられてきた。

また、2001年度に、低利貸付により将来発生する損失を当該貸付実行年度に予め一括して引き当てておき、これを当該貸付金の回収に応じて年度末に取り崩して収益戻入する利差補填引当金を創設した。これは当時の低金利の継続によって、借換益の発生に伴う収益差の拡大とその結果としての債券借換損失引当金の引当て上限額への接近が生じていたため、その収支差額を特利適用に伴う将来損失に準備するため積み立てる制度として利差補填引当金が設けられた。低金利の継続により、当面発生することが予想された借換益を内部に留保しておくための「債券借換損失引当金に次ぐ第二のポケット」⁽¹⁰⁾を作ったともいわれるものであった。

いずれにしても、国庫補給金が縮減・廃止される過程で、公庫は自己財源をもって金利変動リスク等に対応することが迫られたといえる。

四つ目の逆鞘補填の財源として公営企業健全化基金の運用益があげられる。

(10) 公営企業金融公庫 [2009] P. 355を参照。

1970年度から、公営競技を施行している自治体からその収益の一部を「公営競技納付金」として納付を受け、これを原資とした公営企業健全化基金の運用益を充当することになった。既述した利差補填引当金が2001年度に創設された後も、利下げ分をまず公営企業健全化基金の運用益で引き下げ、残余を利差補填引当金で負担をするというルールがとられた。その意味でも、公営競技納付金とその積立金である公営企業健全化基金の運用益が特利制度を支える重要な財源となった。

5. 公営競技納付金を巡る問題

(1) 公営競技納付金制度の創設⁽¹¹⁾

地方競馬、競輪、オート・レース及び競艇のいわゆる公営競技は、戦災復興、自転車、モーターボート等の製造業の振興とともに地方財政の健全化あるいは改善を図ることを主たる目的として、1948年から1951年にかけて相次いで始められた。この公営競技の収益により、住宅・道路・福祉等で増大する財政需要が賄われるなど、地方財政には多大の貢献をしてきた。

ところで、全自治体のなかで公営競技を施行する団体の占める割合は、1960年から1965年にかけてはほぼ13%であった。これに対しその売上高は4,000億円を超えるにいたり、収益も484億円の多額に上った。

このような状況のなかで、数少ない公営競技施行団体の財政は多大な恩恵を受けたが、そうした市町村のなかには、その収益が当年度の基準財政需要額を上回るところも見受けられるまでになった。このため、公営競技調査会は1961年7月の答申で、公営競技による収益の用途について見直しの提言を行った⁽¹²⁾。なお、同調査会は当時

(11) 公営競技納付金制度の創設とその経緯を記述するに当たっては、公営企業金融公庫 [1987] 及び同 [1998] を参照した。

(12) 公営競技調査会 [1961] が、公営競技による収益の用途について以下のような答申を行っている。

「6. 公営競技による収益の用途については、公営競技発足当時との状況の変化に鑑み、次の点を考慮する。

(イ) 売上金の一部を、関連産業等の振興に充当することとするが、その他に福祉事業、医療事業、スポーツ、文教関係等にもなるべく多く充当することとし、この趣旨を法律に明記すること。

(ロ) 一部の地方団体において、その財政が公営競技に強く依頼しているのは好ましくないことであるので、国及び地方団体は協力して出来るだけ早く、かかる事態をなくすよう努力すること。」

の騒擾事件から社会問題となった競輪の存廃問題をきっかけにして総理大臣の諮問機関として設置されたものであった。

そして、公営競技収益が一部の団体に偏在することが問題となり、単に公営競技施行団体が財政運営上収益に過度に依存しているという実態に止まらず、地方行政全体から見て、施行団体と非施行団体の間の行政水準の不均衡是正が課題に取り上げられ、公営競技収益の均てん化が強く望まれることとなった。

このような要請に対して自治省は、1968年2月に「公営競技収益の均てん化措置要綱（案）」をまとめた。それは、公営競技に収益が当該開催市町村の基準財政需要額の一定割合を超える場合、その超過額について、同一都道府県内のほかの市町村に配分するというものであった。しかし、関係各省や競技施行団体の反対で制度化されるにいたらなかった。

そこで、自治省はさらに検討を進めた結果、新たな観点に立った案を打ち出したのである。すなわち、1969年度から概ね10年間公営競技施行団体に対しその売上額から年額3億円を控除した額の一定割合相当額を公庫に納付させる、公庫はこれを基金として公営企業に対する貸付金の原資として運用することとし、その運用益によって公庫の貸付利率の引下げを行おうとするものであった。しかし、この案も1969年度実施については関係各省の最終合意を得るにいたらず、翌年度実施に向けてさらに検討調整を行うことが1969年5月の自民党総務会で決定された。

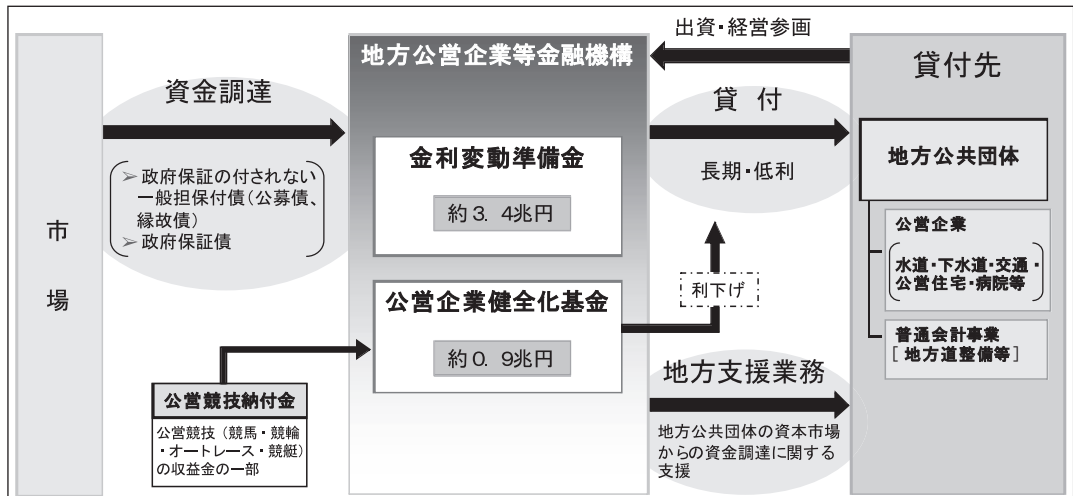
1970年度を実施目標としたこの収益の均てん化構想は、前回案と同様、納付金制度の創設と公庫金利の引下げを骨子としており、関係各省及び関係団体との調整が行われた。さらに1970年1月に、第14次地方制度調査会は、公営企業の資本費の上昇が著しく経営の悪化を招いているため、企業債における政府資金の増額と公庫資金の貸付条件の改善を図るべき旨の答申を出している。

これに対して政府部内には依然として根強い反対があったものの、一面、収益均てん化の問題をいつまでも未解決のまま放置できないとの判断もあり、制度化に向かって議論が進められた。その結果、関係各省との合意事項を骨子とした「地方財政法及び公営企業金融公庫法の一部を改正する法律」（昭和45年法律第34号）が、1970年4月30日に公布、即日施行された。また、これに伴う関係政令、規則も同日公布・施行され、公営競技納付金制度が正式にスタートすることとなったのである。制度は1970年度から1979年度までの10年間に限る時限的な措置とされた（地方財政法・同法施行令、公庫法・同法施行令で規定）。

その概要は、①公営競技を行う都道府県または市町村（特別区を含む）は、公営競技の開催に係る売上額の累計額が5億円（1団体当たり）を超えることとなったとき以降、その超過額の0.5%（法律上の納付率の上限は1.0%。1975～1979年度の率については別に政令で定める）を乗じて得た額を、公営競技開催ごとにその終了日から1月以内に納付金取扱銀行に振り込む。②ただし、この分割納付額の総額が当該施行団体の当年度収益の額を超えるときは、当該超えることとなる額を還付する（収益の額については、地方財政法施行令第17条の2第2項）。③納付金の経理は、公営企業健全化基金を設置して行うこととされ、一般の経理と区分して整理する。この基金は、自治体に対する資金の貸付に充てて運用することとされており、この運用から生ずる収益は、特利貸付に伴って生ずる損失（国庫補給金等により補填される部分を除く）の補填に充てることとされている。損失の補填に充てなお剰余があるときは、これを基金に組み入れることとなっている。基金は原則として取崩しはできないが、基金の運用によって生ずる収益の額が特利貸付によって生ずる損失の補填の額に不足する場合に限り、過去に基金に組み入れられた運用益を限度として取り崩すことができる（なお、基金を廃止する場合の取扱いは、施行団体の意見を尊重して別に法律で定めることとされている）。

公営競技納付金が機構の貸付業務を財務的に支援する仕組みを図表21に示した。

図表21 貸付業務・資金調達等の基本的な仕組み



(注) 公営企業金融公庫「納付金だより」第151号(2008.8)により作成。

(2) 制度の変遷

その後1970年代に入って、①公営企業収益の増加に伴い偏在度が著しくなったこと（収益均てん化への要請が再度強まったこと）、②特利事業への貸付も増加し、今後とも利下げのための所要額の増大が予想されること、さらに、③第1次石油危機を契機とした経済不況に伴う税収の落込み等により地方財政が厳しい状況になったこと、などを背景として納付率引上げを求める要求が強まった。

自治省は、1975年度以降の納付率を定めるための政令改正に当たって、納付金制度を充実するため、1%の限度まで納付率を引き上げるべきであるとして、関係機関と折衝を行ったが合意を得るにはいたらなかった。そのような状況にあるなかで、国会での付帯決議や特別決議さらには第16次地方制度調査会の「地方財政の硬直化を是正するためにとるべき方策を中心とした地方財政のあり方に関する答申」（1975.7）などで、納付金制度の充実に向けた納付率の引上げ等の提言がなされている。

一方、公営競技施行団体においても、こうした動きによりギャンブル新税の創設等のおそれが懸念されたことから、公営競技納付金制度の拡充を受け入れるべきであるとする意見が次第に強まり、1975年11月には全国モーターボート競走施行者協議会及び全国競艇主催地議会協議会から、自治省の考え方とほぼ同様の措置を望む意見書が提出されるにいたった。

このような情勢のなかで納付金制度の改正がまとまった。その内容は、①納付率について1976年度は0.7%とすること、②納付期間については1985年度まで延長すること、③基金の運用益が地方債の利子の軽減に充てる金額に不足する場合は、過去に基金に組み入れられた運用益の累計額のほかに、その不足する事業年度に納付された納付金の額まで取り崩し当該不足額を埋められるようにすること、などである。改正法は1976年2月17日に国会に提出されたが、国会がロッキード問題を巡る論議に終始する状況にあり、成立したのは1976年5月14日であった。そのためそれに先だって、1976年度に納付率を0.7%とする地方財政法施行令の改正が行われた。さらに、その後の政令改正で納付率が0.8%、1.0%と順次引き上げられ納付金制度の強化が図られた。

かくして、1976年5月の公庫法の改正で、公営企業健全化基金からの取崩しの規定が緩和された。すなわち、1976年度からは特利貸付によって生ずる損失の補填の額の増大に対処するため、当該年度以降に納付された納付金を限度として取り崩すことができることとなった。すなわち、これまでの公営競技納付金で積み立てられた基金の

運用益に加え、納付金それ自体も損失金に充当できるようにしたのである。

さらに、1979年6月に公営競技問題懇談会は「公営競技の適正な運営について」で、収益事業収入の「均てん化」に関して、「同公庫の性質上、均てん化の方法としては問題があるとの意見」もあるなかで、公営企業金融公庫への納付金を拡大することが現実的であり、さらに、多額の収益を得ているような場合には納付金の高率徴収等の措置について検討すべきであるとの答申を行っている⁽¹³⁾。

いずれにしても、収益事業収入の「均てん化」を理由としてではあるが、公庫にとって無償性の資金を確保することになる納付金が財務基盤上重要な位置づけになっていることは否めない。

そして、経済不況の長期化によって公庫資金に対する需要が増大し、これに伴って利下げ補填所要額も大幅に伸びたため、公営企業健全化基金からの取崩額が増えることとなった。1984年度にいたっては、当年度の納付金の大部分を利下げ補填に充てるという状況となった。

(13) 公営競技問題懇談会〔1979〕が以下の答申を行っている。

「Ⅲ 施行権または収益の均てん化について

公営競技が大衆娯楽としての発展をしてきた過程において、施行者が行ってきた努力は評価すべきであるが、競技場の設置には地理的、社会的な制約もあり、公営競技の施行権及びその収益については、均てん化を進める方向でできるだけ配慮する必要がある。このため、次のような措置を考慮すべきである。

1. 競技場所在地の近隣市町村については、競技の円滑な実施と運営の責任体制の確保に留意しつつ、財政事情等を考慮して、一部事務組合への参加の拡大等により、公営競技による収益が地域社会の実情に適合して配分されるよう努めること。
2. 公営競技による収益の全国的均てん化についても、収益状況等を考慮しつつ、さらに進めるよう検討すること。特に、地方財政収入と交付金との分配比率の調整を図る場合には、一層、均てん化に留意すること。

全国的な均てん化の方法については、公営企業金融公庫への納付金を拡大することが現実的であるとの意見もあったが、同公庫の性質上、均てん化の方法としては問題があるとの意見もあった。また、収益の一部を地方交付税特別会計に繰り入れるとか、施行地方公共団体の基準財政収入に算入すべきであるとかの意見もあったが、これに対しては、公営競技による収益を地方公共団体の基準的な収入とみなすことに疑問を呈する意見もあった。

公営競技の収益についてどのような方法でさらに全国的な均てん化を進めるかは、地方財政制度のあり方にもかかわる問題であり、関係官庁においてさらに検討すべきである。

3. 公営競技により、その基準財政需要に比し多額の収益を得ているような場合には、近隣市町村間での均てん化のほか、交付金、納付金の高率徴収等の措置についても検討すること。」

このような状況を背景に、1985年の法律改正では1995年度までの納付金制度の延長のほか、納付率の法定の上限を1.2%とすることなどが定められた。一方で、売上額が小さく収益率の低い団体等に配慮して、基礎控除額が引き上げられるとともに、売上額に応じて収益の2分の1が施行団体に確保される措置（納付限度額の設定）がとられた。政令の改正により、納付率については1987・1988年度は1.1%、1989年度以降1.2%にそれぞれ引き上げられた。

一方で、公営競技の売上額及び納付額は1991年度をピークに減少を続けてきた。しかし、生活者を重視した社会資本整備の必要性が高まるとともに、公庫の貸付金も大幅に増加してきた。このため、公営企業健全化基金をより充実し、長期にわたる利下げ補填財源を確保する必要に迫られた。そこで、1995年3月の法律改正で、①納付金制度を2005年度まで延長する、②納付金の基礎控除額を13億円に引き上げる、③納付限度額を売上額に応じて緩和する措置が講じられた（納付率は1.2%のまま据え置き）。

納付限度額は、公営競技の収益の額から金額の大きさに応じて区分された当該年度の公営競技の売上額に当該区分ごとに定める率をそれぞれ乗じて得た合計額に、さらに当該年度の収益率を乗じて得た額を控除して得た額とされた。

そして、2005年度の制度改正 ― 地方交付税法等の一部を改正する法律（2005.3.31法律第12号） ― で納付金制度は2010年度まで延長されている。図表22にこれまでの納付金制度の変遷を掲げた。

図表22 納付金制度の変遷

年度	控除額	納付率	納付限度額
昭和 45～50	5億円	0.5%	収益の額
51	5億円	0.7%	収益の額
52	5億円	0.8%	収益の額
53～61	8億円	1.0%	収益の額
62～63	10億円	1.1%	次の④、⑥のうちいずれか少ない額 ④ 当該年度の公営競技の収益の額から当該年度の売上額の合計額（当該合計額が200億円を超えるときは200億円とする。）に収益率（収益額の売上合計額に対する割合）を乗じて得た額の2分の1に相当する額を控除した額 ⑥ 2競技以上施行している場合において、これらの競技種目のうちに収益の存しないものがあるときは、当該収益の存しない競技種目の売上額に乘すべき納付率を1.0%、収益の存する競技種目の売上額に乘すべき納付率を1.1%として計算した納付額（この場合において各競技種目の売上額から控除すべき額は10億円を各競技種目の売上額であん分して得た額とする。）
平成 元～7	10億円	1.2%	次の④、⑥のうちいずれか少ない額 ④ 当該年度の公営競技の収益の額から当該年度の売上額の合計額（当該合計額が200億円を超えるときは200億円とする。）に収益率を乗じて得た額の2分の1に相当する額を控除した額 ⑥ 2競技以上施行している場合において、これらの競技種目のうちに収益の存しないものがあるときは、当該収益の存しない競技種目の売上額に乘すべき納付率を1.0%、収益の存する競技種目の売上額に乘すべき納付率を1.2%として計算した納付額（この場合において各競技種目の売上額から控除すべき額は10億円を各競技種目の売上額であん分して得た額とする。）
平成 8～17	13億円	1.2%	次の④、⑥のうちいずれか少ない額 ④ 当該年度の公営競技の収益の額から、売上額の合計額を次の各号に掲げる金額に区分し、それぞれの金額に当該各号に定める率を乗じて得た額の合計額に、更に当該年度の収益率を乗じて得た額を控除した額 ① 250億円以下の金額 10分の5 ② 250億円超350億円以下の金額 10分の4 ③ 350億円超450億円以下の金額 10分の3 ④ 450億円超550億円以下の金額 10分の2 ⑤ 550億円超650億円以下の金額 10分の1 ⑥ 2競技以上施行している場合において、これらの競技種目のうちに収益の存しないものがあるときは、当該収益の存しない競技種目の売上額に乘すべき納付率を1.0%、収益の存する競技種目の売上額に乘すべき納付率を1.2%として計算した納付額（この場合において各競技種目の売上額から控除すべき額は13億円を各競技種目の売上額であん分して得た額とする。）
平成 18～22	20億円	1.2% (売上額 50億円 以下は 1.1%)	次の④、⑥のうちいずれか少ない額 ④ 当該年度の公営競技の収益の額から、売上額の合計額を次の各号に掲げる金額に区分し、それぞれの金額に当該各号に定める率を乗じて得た額の合計額に、更に当該年度の収益率を乗じて得た額を控除した額 ① 250億円以下の金額 10分の5 ② 250億円超350億円以下の金額 10分の4 ③ 350億円超450億円以下の金額 10分の3 ④ 450億円超550億円以下の金額 10分の2 ⑤ 550億円超650億円以下の金額 10分の1 ⑥ 2競技以上施行している場合において、これらの競技種目のうちに収益の存しないものがあるときは①と②を加算した額 ① 赤字種目の額 売上額の合計額から「基礎控除額20億円をあん分した額」を控除した残りの額に1.0%を乗じたもの ② 黒字種目の額 売上額の合計額から「基礎控除額20億円をあん分した額」を控除した残りの額のうち、「30億円を超えない範囲内で総務省令で定める額」以下の金額に1.1%を、当該額を超える金額に1.2%を乗じたもの ※1 「基礎控除額20億円をあん分した額」 $\frac{20\text{億円}}{\text{競技種目ごとの売上額}} \times \text{施行団体の行う公営競技の売上額の合計額}$ ※2 「30億円を超えない範囲内で総務省令で定める額」 $\frac{30\text{億円}}{\text{黒字種目ごとの売上額}} \times \text{施行団体の行う公営競技の売上額（黒字種目に係るものに限る）の合計額}$
平成 20～			※納付方法の変更（平成20年度開催分～） 分割納付及び選付の制度は廃止され、確定した収益額に基づき算定した納付金の額を、開催翌年度の11月30日までに一括して納付する制度となった。

(注) 地方公営企業等金融機構「納付金だより」第153号（2009.2）により作成。

(3) 公営競技事業の経営悪化と納付金問題

公営競技事業の売上の伸縮みで、各競技の振興団体への交付金支出に加え納付金の負担が重荷になっている。図表23に示したように、2008年8月現在の公営競技施行団体数は、延べ235団体、純計210団体となっている。これまでの推移を見た図表24で明らかかなように、事業から撤退する団体が多く（市町村合併による市町村数の減少も影響しているが）公営競技施行団体数が最盛期だった1990年代の半分に減っており、同時に納付団体数も減少傾向にある。

また、社会経済生産性本部の『レジャー白書』によれば（図表25参照）、総体としての余暇市場は規模の大きいパチンコ市場の動向によって左右される傾向となっているが、公営競技に係る市場規模は1991年頃をピークにして落ち込んでいる。なお、同じ競馬競技でも中央競馬の売上のピークは1997年に引き延ばされているが、地方競馬の方は「競馬ブーム」の恩恵を受けていない。公営競技市場の規模が縮小している背景には、長期にわたる経済の停滞、レジャーの多様化あるいはファンの高齢化（世代交代に失敗）と参加人口の減少などがあるとされている⁽¹⁴⁾。

図表23 公営競技施行団体数の状況（2008年8月1日現在）

区分	都道府県			市町村			計			主催者数
	施行形態		計	施行形態		計	施行形態		計	
	単独	一部事務組		単独	一部事務組		単独	一部事務組		
競馬	2	10	12	2	39	41	4	49	53	(11) 16
競輪	6	2	8	40	14	54	46	16	62	(3) 49
オートレース	1	0	1	6	0	6	7	0	7	(0) 7
競艇	1	0	1	21	91	112	22	91	113	(16) 38
延べ団体数	10	12	22	69	144	213	79	156	235	(30) 110
純計			18			192			210	

(注)1. () 書きは、一部事務組内で内書きである。

2. 市町村には、東京都特別区を含む。

3. 公営企業金融公庫「納付金だより」第151号（2008.8）により作成。

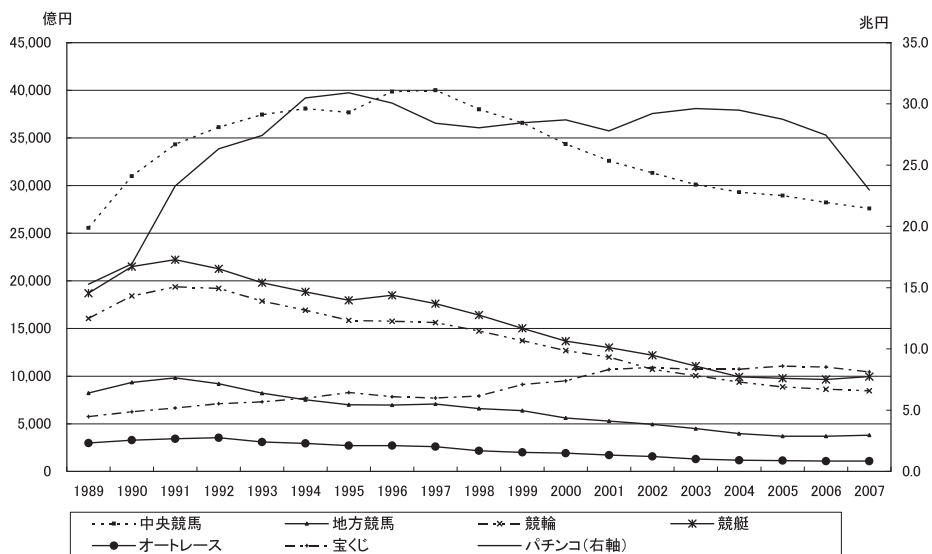
(14) 三好円 [2009] P.152～155を参照。

図表24 公営競技施行団体数の推移

年度	施行団体数(A)	納付団体数(B)	(B)／(A) %
1970	389	264	67.9
1975	439	345	78.6
1980	437	318	72.8
1985	440	313	71.1
1990	464	316	68.1
1995	468	298	63.7
2000	400	243	60.8
2005	260	190	73.1
2008.8	210	142	67.6

(注) 地方債協会『地方債統計年報』及び公営企業金融公庫「納付金
だより」等により作成。

図表25 余暇市場（ギャンブル・パチンコ）の推移



(注) 社会経済生産性本部『レジャー白書 2008年版』（2008.7）により作成。

公営競技事業の売上減少と赤字の状態に追い込まれるなか、経営合理化が進められ
競技事業体での労働条件も悪化している。民間委託などの経費削減で事業継続に何と
か踏みとどまってもいわゆるワーキングプアを生む。収益事業を行ってきた自治体の

財政にとって、これまで公共施設整備を進める貴重な財源となっていたのであるが、いまや事業を支えるために税金を投入しなければならない自治体も多い。そのような状況を受け、各種関係団体から公営競技納付金の廃止等の要望も度々出されているところである⁽¹⁵⁾。

さらに、①公営競技事業の経営危機が深刻化するなかで、収益の均てん化を理由に設けられている納付金制度そのものがその根拠を失っているのではないか、②納付金制度自体を廃止しても、公営競技の納付金を積み立ててきた公営企業健全化基金が相当の規模になっており、その運用益によってその影響分を吸収し得るのではないか、といった見方もその根拠となっている。

政府はこれまでつぎのような理由をあげて制度の維持を主張している⁽¹⁶⁾。すなわち、①刑法の特例として認可されている公営競技について、その収益を均てん化するために、とくに法律で納付義務を定めている。②収益が赤字の公営競技については全額還付がなされ、また、収益が小さい団体については、納付限度額制度により一定の収益を保証する仕組みになっている。③2006年度から基礎控除額をそれまでの13億円から20億円に引き上げるとともに、売上額50億円以下についての納付率を1.2%から1.1%に引き下げるなどの負担軽減措置をとっている。その結果、公営競技の売上に対する実効納付率も低下している。④2008年度開催分の公営競技から、納付翌年度に還付を行うこれまでの還付制度について、現年度納付額を減額できるように見直す（確定した収益額に基づき算定した納付金の額を、開催翌年度の11月30日までに一括して納付する）、といったことである。

国はこれまで公営企業金融公庫に対して、出資金・国庫補給金等の財政負担を軽減・廃止する過程でそれを公営競技納付金で肩代わりさせてきた。この構造を変えない限り、納付金の廃止は簡単に承服できないということになる。公営競技には庶民の「健全な娯楽」として評価されるものがあるのでことごとく否定的に捉えられるべき

(15) これまで、公営企業金融公庫納付金制度の廃止を求める意見書等が、佐賀県（2006.10.2）・尼崎市（2005.3.1）・昭島市（2005.6.22）・青梅市（2005.7.19）など、各地の自治体でまとめられている。また、自治労も2006年3月15日総務大臣宛に「公営企業金融公庫納付金制度の改正等に向けた要請」を提出し、「右肩上がりで売上げ・収益が拡大していた当時に『収益の均てん化措置』の一環として……設けられた措置」は、「現在では法律の根拠そのものが失われている」として廃止を求めている。

(16) 佐藤健 [2005] 及び「参議院総務委員会会議録（2007.5.22）」（菅総務大臣の答弁）を参照。

ではないが、ギャンブル依存が高じて多重債務問題を引き起こすなどの弊害も軽視できない⁽¹⁷⁾。雇用が安定し将来生活に不安を募らせることもない世の中で人々がお互いにゆとりを持って暮らせるような社会でなければ、「ギャンブル=悪」にならざるを得ない。また、データの裏づけはないが、競技ファンは所得水準で見れば相対的に低い階層に属しているということがあるかも知れない。地域の公共サービスに係る費用を公正に負担するシステムを志向するならば、機構の逆鞘を公営競技参加者のギャンブル掛金で穴埋めするという仕組みそのものの是非が問われなければならない。

おわりに

これまで述べてきたことを要約することにした。

機構の創設は、自治体に普遍的な共同資金調達機関を用意するものである。しかし、これまでの政府資金を含めた公的資金の役割縮小という政府の路線が踏襲され、機構の活動については業務範囲・規模を縮減するという方向づけとなっている。そうしたなかで、機構が臨時財政対策債を引受けるなど、国が進める地方債発行に消化資金を提供する役割を場当たりで担うものとなっている。機構の貸付対象や貸付枠は、出資者である自治体の判断で決められるようにするのが本来の姿である。

一方で、機構の業務量や業務範囲が拡大する場合でも課題を抱えている。公庫時代も非政府保証債（財投機関債）を政府保証債と並行して発行していたが、「管理勘定」におけるもののほか政府保証債を発行しない機構ではその貸付規模の拡充が非政府保証債の増額に直結するものとなっている。政府の支援水準が変わらなければ機構の調達コストの上昇となり最終的には自治体の調達コストを引き上げる。そもそも国は機構の業務量や業務範囲を拡大する予定ではないから、国からすれば余計なお世話ということになるが、機構の機能を強化する立場を見た場合、これが「地方分権」を実現するために受忍すべきコスト増加であるのか慎重に見きわめなければならない。調達コストの上昇を回避するため税財源の投入によって機構の財務基盤を強化することが求められる。

1960年代後半に公営企業の経営問題が深刻になるなかで、公営企業の再建方策の一つとして公庫の特利制度が創設され、そして、その後の制度拡充に伴い同制度が公庫（機構）

(17) 朝日新聞 [2009] を参照。

のほとんどの貸付に適用されるようになった。特利制度で必然的に生ずる公庫の逆鞘を埋めるものとして、当初は出資金の増額や国庫補給金の支給で穴埋めされたが、それらが国の財政状況を理由に削減・廃止される過程で、制度維持のために公庫は自己財源を充当する必要に迫られる一方、1970年度から「公営競技納付金」を原資とした公営企業健全化基金の運用益が充当されることになった。

1990年代に入って、公営競技事業の売上の伸び悩みで各競技の振興団体への交付金支出に加え納付金の負担が重荷になっている。今日では公営競技施行団体数が最盛期だった1990年代の半分以下に減ると同時に納付団体数も減少傾向にある。右肩上がりですべて売上や収益が拡大するなかで、「収益の均てん化措置」として設けられた公営競技納付金制度の根拠が改めて問われている。

公営企業や自治体が担う地域の公共サービスに係る費用、すなわち機構の資金収支に係る逆鞘を、公営競技参加者のギャンブル掛金で穴埋めするという仕組みそのものが是正されなければならない。公共サービス費用を公正に負担するシステムを志向するならば、自主財源を強化しながら自治体の共同資金調達機関である機構への税財源の投入が望ましいことはいうまでもない。そのためには、共同債発行機関として機構が担うべき重要な役割について再認識することが先決である。

(たなか のぶたか 岩手県立大学総合政策学部教授)

【参考文献】

- 天達泰章、「地方銀行による地方公共団体向け引受けに抑制化の兆し」『金融財政事情』(2009. 5. 25)
- 朝日新聞、「あなたの安心——脱ギャンブル依存・5回連載」(2009. 5. 9～13)
- 公営企業金融公庫、『公営企業金融公庫史』(2009. 3)
- 公営企業金融公庫、『公営企業金融公庫四十年史』(1998. 3)
- 公営企業金融公庫、『公営企業金融公庫三十年史』(1987. 6)
- 公営企業金融公庫・地方公営企業等金融機構、「納付金だより」各号
- 公営競技調査会(会長：長沼弘毅)、「公営競技に関する現行制度と今後の基本的方策についての答申」(1961. 7. 25)
- 公営競技問題懇談会(座長：吉国一郎)、「公営競技の適正な運営について」(1979. 6. 21)
- 佐藤健、「公営競技納付金制度の改正について」『公営企業』(2005. 10)
- 社会経済生産性本部、『レジャー白書 2008年版』(2008. 7)
- 総務省、『地方財政統計年報』各年報
- 田中信孝、『政府債務と公的金融の研究』(敬文堂2008. 4)
- 田中信孝、「変容する地方債制度と『地方公共団体金融機構』を巡る三つの課題」『都市問題』(2009. 6)
- 地方債協会、『地方債統計年報』各年報

地方債協会、「地方債月報」各月報

地方財政審議会・地方共同の金融機構のあり方に関する検討会「地方共同の金融機構のあり方に関する検討会報告書」（2008.12.10）

平嶋彰英、「政策金融改革と地方公営企業等金融機構の設立について（上）・（下）」『地方財政』（2008.11・2008.12）

三好円、『バクチと自治体』（集英社2009.5）

山内健生、「地方公共団体金融機構の新たなスタート」『地方債月報』（2009.6）