

# ペイオフと地方公共団体の公金管理

清水 葉子

## 1 はじめに

銀行が経営破綻した場合に、預金保険機構から一、〇〇〇万円までの払い戻しを受けるペイオフ制度が今年四月から実施された。<sup>(1)</sup>これによって、銀行破綻にもなつてペイオフが発動されると、同一人が同一の銀行に預けている預金はすべて名寄せされた上で一、〇〇〇万円までの払い戻しを預金保険機構から受けることになる。一、〇〇〇万円を越える部分については、破綻銀行の処理を進めた上で当該銀行の破産管財人から受け取ることにになり、この部分の弁済は保証されない。

ペイオフ導入にもなつて、個人預金等についても預入れ先の金融機関を分散するなどの自衛的な動きが見られるが、ペイオフの影響を受けるのは個人だけにとどまらない。地方公共団体の管理する公金も、銀行の経営破綻によってペイオフが発動された場合にはその対象となる。このため、総務省は昨年度地方公共団体のペイオフ対策についての研究会とりまとめ<sup>(2)</sup>を発表し、各地方公共団体の対応策を検討している。

本稿では、地方公共団体の従来の公金管理状況を概観したうえで、どのようなペイオフ対策が検討されているかについて紹介する。ペイオフ対策の一つとして、公金の一部を国債など元本・利子の返済が極めて確実な債券で運用することも検討されており、証券市場に一定の影響を及ぼす可能性がある。とりわけ、地方公共団体の公金のうち、基金と呼ばれる比較的長期的な性格を持つ資金については、債券などでの運用の余地が存在すると考

えられる。さらに、地方公共団体のペイオフ対策が進むことは、これまで密接な関係にあつた指定金融機関のあり方にも変化をもたらす可能性がある。

## 2 地方公共団体の公金の概要

日本の地方公共団体は、都道府県、市町村、特別区で合計三、二〇〇あまり存在している。地方公共団体の運用資金残高は二〇兆円を越え、地方債発行残高は一六四兆円にのぼる。地方公共団体との取引は、地方銀行をはじめとする地方金融機関にとつて極めて重要であり、地域によっては、地方公共団体が地元金融機関にとつて最大の取引先となっている場合もめずらしくないとされる。

地方公共団体の公金は、おおまかに歳計現金と基金に分けることができる。<sup>(3)</sup>公金は、地方税や地方交付金、地方債によつて調達され、最大の歳出項目である給与関係費のほか、建設事業費、社会保障関連費などとして支出される。これらの歳入歳出に関わる現金が歳計現金である。歳計現金は歳入と歳出の時間的なズレのために生じている滞留資金であるため、流動性の高い形で管理しなければならない。地方自治法にも、歳計現金は「最も安全かつ有利な方法によりこれを保管しなければならない」(二三五条)との定めがあり、具体的には「金融機関に預金して安全に保管することであり、かつ、支払準備に支障のないかぎり、適正適時に預金による運用の利益を図ること」とされている(昭和三八年行政課長通知)。実際には、歳計現金は要求払い預金か、あるいはごく短期の大口定期預金として運用されているのが通常である。

一方、地方公共団体の基金は、地方自治法二四一条の「特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる」とする規定に基づいて設立されているもので、地

表1 地方公共団体の基金の運営状況(1998年度末)

(単位 億円)

		現預金	信託	有価証券	土地	その他共合計
都道府県	積立金	40,802	1,126	1,479	-	46,789
	財政調整基金	4,043	56	5	-	4,103
	減債基金	18,577	139	644	-	19,873
	その他特定目的基金	18,182	931	830	-	22,813
	定額運用基金	5,002	81	6	2,601	15,179
	土地開発基金	4,054	34	-	2,571	8,441
	その他定額運用基金	948	47	6	30	6,738
合 計	45,804	1,207	1,485	2,601	61,968	
市町村	積立金	95,012	3,891	2,808	352	105,691
	財政調整基金	25,090	1,508	493	-	27,738
	減債基金	13,891	79	524	-	15,012
	その他特定目的基金	56,031	2,304	1,791	352	62,941
	定額運用基金	8,847	37	22	7,438	19,450
	土地開発基金	7,086	12	5	7,270	16,832
	その他定額運用基金	1,761	25	17	168	2,618
合 計	103,859	3,928	2,830	7,790	125,141	
特別区	積立金	5,908	50	13	-	6,236
	財政調整基金	1,368	-	-	-	1,368
	減債基金	609	-	-	-	609
	その他特定目的基金	3,931	50	13	-	4,259
	定額運用基金	611	-	-	277	927
	土地開発基金	304	-	-	240	545
	その他定額運用基金	307	-	-	37	382
合 計	6,519	50	13	277	7,163	

資料 地方財務協会「地方財政統計年報」

表2 主要金融機関の公金預金の内容(1998年度末)

(単位 億円)

	要求払預金	定期性預金	外貨預金	その他共合計
国内銀行	67,389	128,941	41,831	238,180
うち都銀	26,448	33,178	26,732	86,372
地銀	37,131	68,462	6,713	112,310
第二地銀	3,152	19,778	1,776	24,708
長信銀	551	1,285	5,401	7,239
信託	104	6,236	1,207	7,548
信用金庫	3,114	18,822	358	22,298

資料 日銀『金融経済統計月報』

(注) 公金には地方公共団体のほか政府関係預り金を含む。

方債償還や産業振興、文化支援などさまざまな目的をもった基金が設立されている。基金の運営は、「条例で定める特定の目的に応じ、及び確実かつ効率的に運用しなければならぬ」（二四一条）とされている。基金は、その設立の目的にかなった運用を行うこととなるため、歳計現金に比べて長期の運用が可能であるが、実際には、全地方公共団体合計で一九兆円の基金残高のうち、現預金が約八〇%と大きな割合を占めており、有価証券での運用はわずか二%に過ぎない。

これらの公金預金は、指定金融機関<sup>(4)</sup>などの地元地方銀行を中心として預けられているケースが多いが、大都市圏では都市銀行の指定が見られるほか、町村では信用金庫や農協が指定される場合も多い。

### 3 地方公共団体のペイオフ対策

以上のように銀行預金中心で管理・運用されてきた公金にとって、二〇〇二年四月以降の銀行破綻によってペイオフが発動されることがあれば、きわめて重大な影響を及ぼすと考えられる。各地方公共団体は具体的なペイオフ対策のとりまとめに動いているが、その指針となっているのが、総務省の研究会<sup>(5)</sup>が平成一三年三月に発表したとりまとめであると考えられる。以下、このとりまとめののちとして、地方公共団体のペイオフ対策を見てみよう。

研究会では、地方公共団体のペイオフ対策として、金融機関の破綻の可能性も含めた平常時からの経営把握とのための体制整備、金融機関破綻時のペイオフ実施を念頭においた公金預金の保護法策の検討・実施、やむを得ず被害が出た場合の補完的な公金保護策の構築の可能性、の三点について検討が行われた。そのうち、については、民間の損害保険としての商品化、地方公共団体による基金の創設などが可能性として考えられる

ものの、いずれもすぐには実行可能な対策ではないので、十分な検討を要するとしているのみである。したがって本稿でも前述の および について取り上げることとしたい。

#### 金融機関の経営把握とのための体制整備

とりまとめでは、ペイオフ解禁後は公金預金の管理・運営に関して、地方公共団体の自己責任の重要性を指摘し、そのうえで、第一に、地方公共団体は取引銀行の経営状況を把握したうえで、「安全で確実かつ有利な」公金の管理に取り組む必要があるとしている。また、第二に、銀行の経営状況分析のための体制整備を行う必要があると指摘している。

具体的には、第一の銀行の経営状況把握のために、自己資本比率などの「健全性」、総資産業務純益率などの「収益性」、預金量の推移などの「流動性」の三点を挙げて、銀行経営の概要を把握することを提言している。また、分析に際しては、他行比較などの相対的な判断や時系列比較などの方法によって行い、不良債権の状況や、地域性なども加味した上で総合的な判断をするよう求めている。

さらに、第二の金融機関の経営状況把握のための体制整備として、出納部門職員への研修の拡充、金融業務経験者の中途採用の拡充、専門性の高い人材育成のための人事政策、専門家へのアウトソーシングなどの具体策を挙げている。こうした対策に基づいて、銀行の破綻リスクが大きくなっていると判断された時には債権の保全に向けて適切な対応を取ることのほか、住民に対する説明責任（アカウンタビリティ）を果たすことにも言及されている。

## 公的預金の保護策についての概観

公金預金の 類型	類型 制度融資に係る預託金	類型 各種基金
保護方策の案	類型 歳計現金・ 歳入歳出外現金  (A) 直接、金 融機関に預 金  (B) 信用保証協会 を経由して預金	類型 各種基金
現行の国の諸 制度を前提と して可能な保 護方策の案	相殺（預金債権と借入 金債務（地方債）とを 相殺）  預託金方式 から、利子 補給方式へ の変更  指定金融機関から提供される 担保の充実	中小企業等に対 する貸付金債権 等への質権設定 （注）  直接、金融機関に 預金する方式へ の変更（相殺で 対応）  預託金方式から、 利子補給方式へ の変更 （信用保証協会を 經由する預託金方式 についての義務付 けがないもの）  同左  金融機関が保有する国債・地方債等への質権設定
国の諸制度の 改正が必要と なる保護方策	相殺（基金債 権と借入金債 務（地方債） との相殺）  相殺（基金債 権と借入金債 務（地方債） との相殺）	相殺（基金債 権と借入金債 務（地方債） との相殺）  相殺（基金債 権と借入金債 務（地方債） との相殺）

（出所）総務省（2001）中間報告

## 公金預金保護のための対応方策

続いてとりまとめでは、公金預金保護のために地方公共団体がとりうる対策を公金の種類別に列挙している。以下では、歳計現金、各種基金、制度融資に係る預託金の三種類挙げられている公金のうち、前二者についての対応策の概略を紹介する。

### (1) 歳計現金等についての対応策

流動性が重視される歳計現金の運用管理について、預金による運用に関しては、前述のように銀行の経営状況などの把握を行った上で、慎重な取り組みをすることとしている。加えて、地方公共団体の自衛策として、地方公共団体の持つ預金債権と借入金（地方債）債務の相殺、指定金融機関からの担保の徴収、銀行の持つ国債、地方債等への質権の設定などによって、ペイオフが発動された時の公金の保護を図る策が可能であるとしている。

また、歳計現金についても、適正な資金計画の策定を行った上で、元本の償還及び利子の支払いが確実な債券で運用することも提言されている。具体的な債券運用としては、国債、政府保証債、地方債等による運用が挙げられており、運用にあたっては流動性が重視される歳計現金の性格上、短期債（六か月TB）、政府短期証券（三か月FB）、残存期間の短い既発債、売戻特約付現先取引等による短期での運用が提言されている。

(2) 基金については、歳計現金等にくらべて支払準備のための現金の割合が少なくすむため、有価証券での運用が可能であり、国債、政府保証債、地方債等の元本の償還及び利息の支払いが確実な債券等による積極的かつ効率的な運用方法のウエイトを高めることを検討する必要があるとしている。なお、基金についても銀行預金として運用する部分については、歳計現金にならって預金債権と借入金債務の相殺、担保の徴収、質権の設

定などの方策を検討すべきであるとしている。

#### 4 ペイオフ対策の困難

総務省のとりまとめ発表を基礎として、各自治体でも公金運営のための指針が次々と取りまとめられているが、地方自治体の取り組みには困難な点も多いと考えられる。

まず、銀行の経営状況把握の難しさを挙げることができる。とりわけ、地方公共団体とその出納事務を受け持つ指定金融機関の関係は、後で見えるように銀行の経営破綻の可能性を前提としたものではない。このため、ペイオフ導入にもなつて、にわかには銀行の経営評価の体制を作り上げることが困難がともなうと考えられる。また、地方公共団体によつては、こうした公金管理業務を担当する人材を確保・育成することも必要となると考えられる。

さらに、地方公共団体がある程度正確に銀行経営の状況を把握したとしても、経営の悪化した銀行からただちに公金を引き上げることは難しいとされる。公金預金先の金融機関は地域で無視できない金融機能を果たす中核地方銀行である場合が多い。銀行によつては地方公共団体が最大の取引相手となつている場合も少なくないと考えられ、そうした中核銀行への資金供給を途絶えさせることは地域経済への悪影響が懸念される。また、公金預金が引き上げられたことが情報として広まると、一般預金者の不安をおおることにもつながりかねず、地域金融システムの不安定要因を地方公共団体自らが作り出すことになるからである。

また、担保の徴収などの地方公共団体の自衛策は銀行側にとつて負担が大きく、即座に担保提供に応じることが難しい面もあると考えられる。地方金融機関は、指定金融機関として地方公共団体の歳計にかかわる事務負担

などを無償で負担するのが通例となっていたため、地方公共団体との取引の採算がさらに悪化することになる。

## 5 指定金融機関制度の見直し

ペイオフ対策をにらんだ地方公共団体の対策は以上のとおりであるが、一方の銀行サイドにも、地方公共団体との取引を見直そうとする動きがある。全国地銀協会の報告<sup>(6)</sup>では、地方公共団体との取引について収益の観点からいくつかの問題が指摘されている。

地方銀行の多くは地方公共団体との間で、税金等の公金の出納事務を取り扱う指定金融機関として、あるいは、指定金融機関の収納事務の一部を取り扱う収納代理金融機関として取引を行ってきた。規制金利時代には、預貸取引、地方債の引受けなどによって指定金融機関側も一定の収益を確保しており、全体としては十分な収益の見込める取引であったとされる。また、銀行側にとっては、地方公共団体の指定金融機関となることで地域の筆頭銀行としての地位を示すという点でも、一定のメリットがあったと推測できる。

しかしながら、金利の自由化が進んだこと、地方公共団体が預貸取引や地方債の引受けに入札制を導入したことなどによってその収益性は低下している。さらに、収納・支払事務や派出など指定金融機関の事務コストはすべて銀行側が負担することが慣例となっており、この点でも銀行の負担は相対的に重さを増している。また、地方公共団体法には指定金融機関をおくことについての取り決めはあるものの、具体的な業務についての取り決めがない。このため、慣行的に地方公共団体の資金管理に関わる多くの業務が暗黙のうちに指定金融機関の業務とされており、その根拠が明らかでないまま指定金融機関が無償で負担しているといつ。

地銀協会が平成一一年に実施した加盟地方銀行を対象としたアンケートによると、地方銀行の多くに、今後地

方公共団体との取引の内容を見直すそうとする動きが見られることが分かる。アンケート結果では、地方公共団体との取引について採算分析を行っている銀行は五六行、二行が今後開始するとしている。指定金融機関契約書等の見直しについては、四行が見直しを完了、四〇行が見直しを行っている。指定金融機関の業務内容の明確化について、二行がすでに整理検討を終え、二八行が見直し中である。事務処理の電子化推進について公共料金、税金等の電子収納を検討する「日本マルチペイメントネットワーク」への参加働きかけを約六〇行が行っている。時価会計導入に対応するため、四三行が縁故地方債の公募化に前向きに対応するとしている。

## 6 おわりに

以上のように、ペイオフ導入にともなって、地方公共団体サイドに取引銀行とりわけ指定金融機関との関係を見直す動きが強まっている一方、指定金融機関サイドにも、従来の預貸業務や地方債引受で包括的に確保していた採算の悪化が認識されるようになり、地方自治体との関係を見直す動きが高まってきている。

わが国の地方公共団体の公金運用が銀行預金に大きく依存していることは明らかであり、こうした変化を踏まえて、将来的には国債などの安全性の高い債券での公金運用の比率が高まってくることを考えられる。

### 注

- (1) 普通預金などの流動性預金については、二〇〇三年四月から実施される。
- (2) 総務省（二〇〇一）参照。
- (3) ほかに歳計外現金と呼ばれるものがあり、これは金融機関から担保として徴求した現金であるが割合としては小さい。

(4) 地方自治法第二三五条第一項、第二項には、都道府県は金融機関を指定して公金の収納・支払いの事務を取り扱わせなければならないが、市町村は金融機関を指定して同業務を行わせることができるとする規定がある。

(5) 注(2)に同じ。

(6) 全国地方銀行協会「今後の地方公共団体との取引のあり方」平成二年六月一四日。

参考文献

全国地方銀行協会(二〇〇〇)、「今後の地方公共団体との取引のあり方」、地方公共団体との取引改善等に関する実態アンケート「六月一四日。

総務省(二〇〇一)、「地方公共団体におけるペイオフ解禁への対応方策研究会とりまとめ」、三月三〇日。

鈴木博(二〇〇一)、「変革期を迎える地方公共団体の金融活動」『農林金融』二〇〇一年二月。

東京都の公金管理に関する検討委員会(二〇〇二)、「東京都におけるペイオフ解禁後の新たな公金管理に向けて」一月三〇日。

(しみず ようこ・客員研究員)