

パートナーシップにおける公営企業債と地方公営企業の事業範囲

安倍内閣においては、PFI、コンセッション等民間資金活用に向けたパートナーシップ政策が一段と推進されている。パートナーシップの展開において連携の枠組み形成と同時に、人的連携そして財務を通じたリスク分担の連携を充実させる必要がある。パートナーシップの基本は、①公共サービスの提供は行政に独占されるべきではなく、企業等も公共サービスを提供する主体と認識すべきであること、②公共サービスの単純な民営化・民間化論ではなく官と民との連携を重視すること、③公共サービスの質的改善に対するコーディネート機能（結びつける機能）、モニタリング機能（効果を見極める機能）の強化が重要な役割を果たすことである。以上の点は、公共サービスの主体と形態が多様化することを意味している。

公共サービス提供の形態は、大きく「私的執行」と「公的執行」の両極とその中間形態に分けることができる。完全私的執行とは、公共サービス提供を民間企業や住民が自ら担う形態であり、いわゆる「do-it-yourself」の形態である。これに対して、完全公的執行は公共サービス提供をすべて行政機関が担う形態であり、公共サービスが官の独占となり「行政サービス」（行政機関が提供する公共サービス）となった状況を意味する。1980年代以降の経済成長の低成長、さらにはマイナス成長への移行等に伴い、公共サービスの公的執行から私的執行への流れを強め、とくに両者の中間形態を積極的に重視するのがパートナーシップである。しかし、パートナーシップは公共サービスの執行形態だけでなく、執行を支える人的関係、資金関係においても着実に展開する必要がある。人的関係のパートナーシップは、情報の蓄積と伝達の構図をいかに構築するかが中心の課題となり、資金面では行政と民間間の返済・収益等に関するリスク分担が中心課題となる。今回は、公営企業の資金面での構図について整理する。

地方財政で税以外の自主財源の中心となるのが、地方債である。地方債は、個別に用途が明確に決められて発行し財政運営される。しかし、個別用途の明確化は会計面の区分に実質的にとどまり、個別事業の収益力やリスク等の財務体質を明確に区分した内容ではない。第三セクターや地方公社は、地方自治体とは別の法人格であるものの、出資等を行っている地方自治体の税金や交付金等の歳入を実質的に金融市場も評価し、事業の財務体質等の違いで調達コストが自治体と大きく異なることは少ない。

この点は、パートナーシップを財務面から進化させるレベニュー債の仕組み導入の有効性にも関係する。レベニュー債は、事業目的別歳入債券と呼ばれ、地方債と異なり会計上の区分に止まらず、実質的に資金調達と用途目的を明確に結びつけて、当該事業の収益や資産をもって返済財源とするものである。地方公営企業が発行する公営企業債は、本来、公営企業が担う特定事業のための資金調達であるため、一般的な地方債とは異なりレベニュー債としての性格が本来強い。しかし、地方自治体の財政からの繰入れや公会計制度による制約等により、必ずしもレベニュー債の本質であるプロジェクトファイナンスとして完結しておらず、コーポレートファイナンスの複合モデルとなっている場合が多い。

もちろん、公営企業の場合、そもそも公益性を前提とすることから独立採算制を基本としつつも、公益性の面から地方財政からの資金繰り入れ自体を否定することはできない。したがって、プロジェクトファイナンスの性格を充実させると同時に、地方自治体が関与すべき事業であるか否かの判断が極めて重要となる。とくに、地方公営企業は、上下水道等生活インフラに限らず事業範囲に限定はない。地方財政法第5条第1号で公営企業は地方債を発行できるとしている。この地方債発行の対象となる公営企業の事業については、特段の規定はないことから、地方財政法第6条で指定されているものの以外の公営企業も公営企業債を発行することが可能である。地方債、公営企業債共に低金利・マイナス金利政策により極めて低い調達コストとなっている現在、一層プロジェクトファイナンスと公益性評価の向上が重要となる。調達コスト面から事業実施の可否判断のハードルが低下する中で、一層、客観的な事業の必要性判断が求められるからである。