

地域デザインフォーラム・ブックレット No.24

地方公共団体の財政改革への 新たな提言に向けて

大東文化大学・板橋区
地域デザインフォーラム

地域デザインフォーラム・ブックレット

- No. 1 コミュニティビジネスが地域を変える
- No. 2 板橋区民のコミュニティ意識調査
- No. 3 高齢者の社会参加の促進
- No. 4 産学公連携による学生ベンチャー支援
- No. 5 イノベティブな板橋をつくる — 現代産業集積の研究 —
- No. 6 コミュニティビジネスと地域の活性化
- No. 7 板橋区と大東文化大学の地域に開かれた「知の資源」
- No. 8 高齢者の社会参加の促進 — 総集編 —
- No. 9 政策評価制度
- No.10 産業振興ビジョン策定に向けて
- No.11 住民参加
- No.12 新しい市民大学をめざして
- No.13 政策評価制度（総集編）
- No.14 地域の産業振興 — ビジョン策定を受けて —
- No.15 協働社会の実現に向けて
- No.16 板橋コミュニティ・カレッジ構想
- No.17 元気な学生まちづくり
- No.18 シンポジウム「まちづくりと危機管理」
- No.19 少子化対策
- No.20 学生まちづくりの研究
- No.21 危機管理と自治体
- No.22 住民主導によるまちづくりの促進
- No.23 住民参加による「新評価事業」の展望
- No.24 地方公共団体の税財政改革への新たな提言に向けて

地域デザインフォーラム・ブックレット No.24

地方公共団体の財政改革への 新たな提言に向けて

大東文化大学・板橋区
地域デザインフォーラム

地域デザインフォーラム・ブックレットの刊行にあたって

第5期地域デザインフォーラムの成果公表

大東文化大学と東京都板橋区が、新しい時代に向けて克服すべき地域社会の課題に連携協力して取り組む地域連携研究「地域デザインフォーラム」も第5期10年目の終わりを迎えた。日本社会の構造変化の中で地域社会を取り巻く環境が大きく変貌し、対応の転換が迫られている。これからの地域社会の形成には、産学公民の連携(協働)による取組みが不可欠である。この地域デザインフォーラムは、特に都市型の地域課題について、大学と自治体とが共同研究を通じてそのメカニズムを解明し、その解決法について、検討した研究成果に基づき政策提言を行い地域社会の活性化を推進しようとする仕組みである。この共同研究活動は、2000年の開始後、産学公民協働の一つの新しいあり方を提示してきた。これまで第1期から第4期までの共同研究成果は、ブックレットとして公表されている。この第5期第一分科会は、研究テーマを「地方公共団体の財政改革への新たな提言に向けて」とし、大東文化大学教員と板橋区職員が共同研究を約2年余り続け、その研究成果をこのブックレットに集約した。構成は、三部からなり、第1章財政改善のためのNPMの導入-ABCの適用可能性を中心として、第2章新しい法定外税として『事業承継者支援税』の創設提言、第3章PFI事業を通じた支援の基礎的考察、となっている。

この2年余りの間、各研究員は本来の業務に追われながらも、分科会のテーマに沿って懸命の共同研究を行ってきた。ここに改めて各研究員に対し感謝申し上げたい。これらの共同研究の成果が自治体政策の形成や地域課題の解決、さらには新しい地域社会の創造に役立ってほしいと切に願っている。

2011年3月

第5期地域デザインフォーラム第一分科会
共同研究員一同
(代表 大東文化大学経済学部 中村年春)

目次

第1章 財政改善のためのNPMの導入—ABCの適用可能性を中心として	- 1 -
1. 序	- 1 -
2. ABCの背景とその基本構造	- 2 -
3. 自治体へのABC適用事例の4つの分析モデル	- 4 -
4. 杉並区のABCの事例	- 8 -
5. 地方公共団体へのABC導入の効果とその適用可能性—板橋区を中心として	- 20 -
6. 結	- 25 -
第2章 新しい法定外税として『事業承継者支援税』の創設提言	- 28 -
1. 序	- 28 -
2. 法定外税制度の導入方法	- 30 -
3. 法定外税制度の問題点	- 34 -
4. 事業承継者支援税の概要	- 42 -
5. 結	- 46 -
第3章 PFI事業を通じた支援の基礎的考察	- 50 -
1. 序	- 50 -
2. PFIの事例紹介	- 58 -
3. 既存研究	- 71 -
4. 結	- 73 -
むすびにかえて	- 76 -
執筆者一覧	- 81 -

第1章 財政改善のためのNPMの導入—ABCの適用可能性を中心として

当初、この研究班では、地方公共団体の財政状態に良好なめどがつかない現状の中で、どのように改善を図っていくかを検討していく過程で、自主財源の確保という大きなテーマを掲げ、それぞれのグループに属する研究者が中心となって研究を進めてきた。その研究プロセスの中で、地方公共団体の現状に関する知見を得ることによって、それぞれが掲げた研究をより現実的な研究として方向づけることによって、研究ペースのテーマをより現実的なテーマとして設定し、その実践的な解決策を図っていくことを目的として3つのグループで研究を進めてきた。本章では、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）のフレームワークのもとで、その有効な手法と思われるABCの自治体への適用可能性という観点からアプローチしてみることにしよう。

1. 序

現在、日本の経済が先行き不透明で、景気の回復が期待できない中で、地方公共団体においては、今後、税収の低下による財政の逼迫が予想されており、従来のような行政のあり方では、地方の財政が危機的な状態に陥ることが予想される。そこで、1990年代の半ばから、民間企業の経営手法を行政組織に導入するNPMが脚光を浴びるようになってきた。NPMとは、「民間企業の経営の考え方・理念・手法を公共部門に適用することで、その効率化・活性化を図ること」¹であり、「民間企業の経営原理を行政のマネジメントに埋め込むこと」²ともいえる。具体的には、「広義の民営化手法、PFI、企業会計的手法の導入（発生主義会計など）、ABC/ABMの適用、行政評価手法、戦略計画手法」³であるとされ、それらは行政評価関連のツール、行政経営関係のツール、政策連携関係のツール（アウ

¹ 大住荘四郎「NPMの視点からみた三鷹市のマネジメント改革」『三鷹市の自治体経営分析』2頁。

² 上山信一『自治体改革の突破口—生き残るための処方箋』日経BP社、2009年、170頁。

³ 上掲書、2頁。

トソーシングや PFI など) に類型化されるといわれている⁴。

本章では、地方公共団体の財政を改善するための方策として、NPM による行政改革に焦点を置き、その中でも特に多くの自治体に導入され、その成果が認められている ABC (Activity Based Costing : 活動基準原価計算) を取り上げることにする。その中で、これまでに地方公共団体へ適用ケースを紹介するとともに、その適用可能性の条件を探求することにする。そこで、本章では自治体への NPM の適用という考え方のもとで、自治体への ABC の導入という観点から板橋区への ABC の適用可能性を含め検討してみることにする。

2. ABC の背景とその基本構造

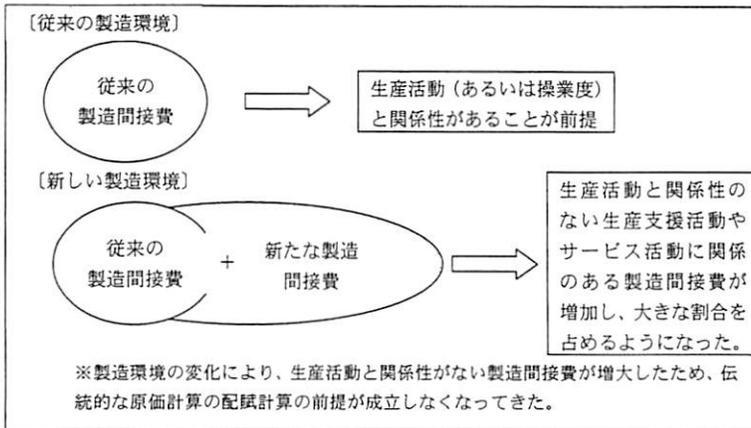
(1) ABC とその背景

自治体への経営管理手法の導入により、経営の効率化や事業改善を図るような試みは多くの自治体で広く実施されているが、そのような経営手法の 1 つが ABC (Activity Based Costing) である。

ABC は活動基準原価計算ともいわれ、当初は、原価を正確に計算する新しい原価計算方法として、1980 年代の後半に米国で開発されたものである。従来の原価計算は、工場の生産活動量 (例えば、労務費や作業時間など) を基準に製造間接費が製品に配賦されていた。換言すれば、従来の原価計算では、製造間接費の発生が生産活動 (あるいは操業度) と何らかの関係があることが前提とされていたといえる。しかし、製造間接費が飛躍的に増大するとともに、生産部門の活動のうち生産支援やサービスの割合が高くなるにつれて、その発生が生産活動あるいは操業度によって説明できなくなり、従来の原価計算では正確に原価が算定されなくなってきた。そのような原価計算の対象となる製造間接費の変化は、概念的には図表 1 のような新たな製造環境の変化として捉えることができる。その背景には、80 年代半ば以降の米国市場における厳しい企業間競争が繰り広げられたことが大きな要因とされている。

⁴ 同上書、87 頁。

図表 1 製造環境の変化と ABC の必要性



そのような製造環境の変化に対応するように登場してきたのが ABC である。ABC では、新たな製造環境に対応するために、製造部門においても多種多様な生産部門の実態に相応しい多種多様な活動（Activity）をベースに製造間接費が配賦されるため、より正確に原価が算定されることになる。例えば、伝統的原価計算では、製造間接費は主に労務費や作業時間などの生産活動に関する基準をベースに配賦されていたが、ABC では製造間接費は、生産活動、生産支援活動、サービス活動など多様な活動（Activity）に基づいて間接費が配賦されることで、より適切に原価が算定されるようになった。このように、ABC は米国における製造環境の変化を背景に誕生した原価計算方法であるといえる。

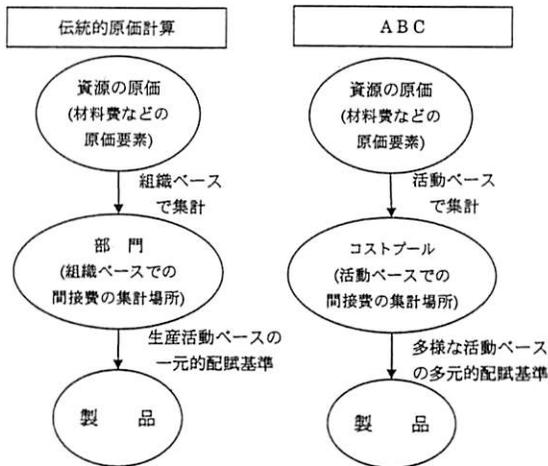
その後、単なる原価の計算としての ABC は、活動をコントロールの対象とすることで、業務の改善や効率性を図る経営手法である ABM（Activity Based Management）へと発展してきた。また、当初は主に製造業の製造間接費を対象としていたが、その後、サービス業、金融業へと適用業種が拡がり、最近では、自治体へも適用されるようになってきている。

（2）ABC の基本構造

以下では、自治体への ABC の適用を検討するために、最初に、

その基本構造を明らかにすることにしよう。伝統的な原価計算では、製造間接費の各原価要素（間接材料費や間接労務費など）は、組織的な関係で間接費の集計場所（部門）に集計され、生産活動あるいは生産活動量ベースの基準（労務費や作業時間など）で各製品に配賦される。これに対して ABC では、製造間接費の各原価要素は、コストプールと呼ばれる多様な活動をベースにした同質な間接費の集計場所に集計され、各コストプールに相応しい多様な活動基準（コストドライバー）で各製品に配賦される。その関係は下記の図のように表現される。

図表 2 伝統的原価計算と ABC の関係



3. 自治体への ABC 適用事例の 4 つの分析モデル

このような基本構造を有する ABC は、最近では多くの自治体に適用され、その成果が HP などでも公表されるようになっており、先行研究として、市川市や柏市などの ABC のケースが代表的な事例として紹介されている⁵。その中で、各地の自治体で適用されてい

⁵櫻井通晴編著『ABCの基礎とケーススタディー—ABCからバランスト・スコアカードへの展開（改訂版）』東洋経済新報社、2004年、270-311頁。

る ABC に関して興味深い分析をしているのが、三菱総研の研究レポートで紹介されている⁶。そこで、このレポートに沿って従来の自治体に適用されている ABC の事例に関する分析モデルを検討することによって、今後、ABC の自治体への適用可能性を検討するとともに、各自治体がおかれている状況に応じた ABC の適用の方向性を示唆できるものとする。

三菱総研のレポートによれば⁷、ヒアリングした各地の ABC の事例に関して、事例分析の視点として「分析適用範囲」と「分析結果活用の方

図表 3 自治体による ABC 導入モデルの類型化

		分析結果活用の方	
		内部性	外部性
分析適用範囲	部分性	業務の効率化・簡素化や外部を検討する場合 ↓ コストダウン型 (モデル1)	施設の使用料や手数料等、受益者負担の見直しを検討する場合 ↓ 負担説明型 (モデル3)
	全体性	業務本来の目的に経営資源を投入できるよう、組織全体におけるマネジメントを目的とする場合 ↓ 最適配分型 (モデル2)	組織全体における、コスト情報等の提供を目的とする場合 ↓ 情報提供型 (モデル4)

⁶ 「MRI 研修生・自主研究：ABC (Activity-Based Costing) と行政経営 第 5 回 事例の検証と提言」『自治体チャンネル』、112 号 (2008 年 8 月 1 日)。

(http://www.mri.co.jp/NEWS/magazine/local/2008/_icsFiles/afieldfile/2008/10/21/20080801_cpd04.pdf)

⁷ 以下は同上書を参考とした。

上記の図表から、モデル 1 は内部の効率化を目的にした一部業務を対象とするものでコストダウン型 ABC とよばれ、杉並区の事例では公民館や図書館の維持運營業務を対象にした業務の簡素化や効率化を図るケースなどに適用される ABC といえよう。コストの削減対象とするためには、詳細な活動分類を行うとともに、職員への聞き取り調査により分単位の計測が必要となる。

モデル 2 は、組織全体に適用するとともに内部の人的な資源を効果的に配分することを目的にしたもので、最適配分型 ABC モデルといわれている。これは市川市のように、全庁を対象に業務の改善の見直しを行い、職員のリソース・シフト（経営資源の再配分）を行っている。

モデル 3 は負担説明型の ABC モデルといわれ、施設の使用料や手数料等、受益者負担の見直しを検討するために組織の一部を対象に ABC が実施されるもので、住民（組織外部）への説明が重視される。杉並区では、放置自転車の管理業務（1 台当たりのコスト計算）や徴税事業（徴税 1 万円当たりのコスト）において、詳細なコスト計算が行なわれる。

モデル 4 では、特定の組織全体の事務事業を対象として ABC を実施し、その結果を組織外部の住民へ情報公開することを目的とするものである。一般住民への情報公開を目的とするために、結果として、活動別の情報の理解しやすさ、信頼性、正確性という条件を満たすことが求められる。そのため、活動分類は 10 項目程度にとどめるのが効果的であるとされる。

このような自治体の ABC に際しては、次のような課題をあげている。

- ①ABC 担当課と関係課の意思の統一
- ②分析に要する多量な事務負担

第 1 の問題は、組織の理念の共有化、リーダーシップ、関係課の受入体制などの問題である。ABC の円滑な導入のためには、事前に

NPM の理念が自治体の組織および職員全体で共有化されていることが前提である。その理念のもとで、組織が抱えている現行の課題に対処するために、ABC の導入の有効性が組織全体で合意され、組織のトップにより ABC の導入が決定している。実際の導入に際し、担当課が対象部署へその目的や意図及び実施スケジュールなど ABC の必要性を具体的に説明し、対象部署内の合意を形成しておくことが必要である。

第 2 の問題に関しては、一般に ABC の導入には、現行の仕事量への負担増という問題が指摘されている。事実、現場の関係部署との軋轢が生じ、ABC への反発を招き、ABC 導入を断念したという報告も多く寄せられている。自治体のケースでは対象となるのがサービスであり、一般企業のケースのように利益への貢献が直接的に可視化されるわけではないので、特に、対象部署の仕事量への負担を少なくする工夫が見られる。そのため、自治体の ABC 適用事例では、部分的な適用や活動項目を少なくするようなケースが多く紹介されている。

これらのモデルを総括し、当該レポートでは、自治体の ABC 導入の本来のミッションである業務改善を実施するためには、住民などへの説明型（モデル 3）や情報提供型（モデル 4）よりもコストダウン型（モデル 1）や最適配分型（モデル 2）の方が実際のアクション（改善方策）に結びつくことから有効であるとし、「自治体における ABC 導入については、自治体組織内部のマネジメントを目的にしたものが有効といえる。」と結論付けている。先のモデル分析では、モデル 1 とモデル 3 に該当するものである。また、既述したように ABC モデルの問題点として、組織間の意思の統一や対象部署の仕事の負担増が指摘されており、自治体への ABC の実行可能性を高めるためには、当面、モデルの簡素化が求められる。それらの条件を勘案すると、自治体への ABC の導入を有効に行うためには、コストダウン型と称される「モデル 1」のケースが研究対象として相応しいと考える。そこで、本稿では、自治体への導入可能性を探るために、モデル 1 のケースを対象に自治体での ABC 導入の可能性を検討してみることとする。

以下では、モデル1のいくつかの事例の中から、組織内部の改善に有効であり、自治体での適用可能性が高いという理由から杉並区のABCの事例を取り上げ、自治体での適用可能性を検討してみることしよう。その際、板橋区の財政の報告状況の現況を勘案することで、今後の板橋区へのABCの導入の可能性にも言及してみることにする。

4. 杉並区のABCの事例⁸

(1) 杉並区におけるABC導入の経緯とその特徴

〔ABC導入の経緯と実施状況〕

杉並区では、平成12(2000)年度から貸借対照表、キャッシュ・フロー計算書、行政コスト計算書を用いて単体及び連結で財政状況の詳細な公表を行ってきた。その背景には、同区の危機的な財政状況を踏まえた対応があったといえる。すなわち、平成11年度には、区財政の弾力性を示す経常収支比率が95.8%に達し、同区では「行革なくして、明日の区政はない」との認識のもとで、区政に経営感覚を取り入れ、区政の改革を推進してきた。平成13年度からは、区財政の状況を区民に知らせるとともに、区財政を考えるための素材として、杉並区版財政白書を『ざいせい2001』として公表した。平成15年度からは、区の財政の健全化を目指す過程で、『ざいせい2003』の中に「事業別コスト計算書」と「ABC(活動基準原価計算)分析」を盛り込み、杉並区版ABCの公表が始まったといえる。

このようにスタートした杉並区のABCであるが、その導入のきっかけは、行財政改革の一環として、2001年に『財政白書』を作成し、『事業別コスト計算書』を作成する中で、当時の財政課長(現在の副区長)を中心に事業の改善や効率性を考える過程で、コンサルタント会社A社からの提案によりABCを検討するようになった。その当時、行政コスト計算書は監査法人B社に支援委託していたが、ABCについては実績のあるA社に支援委託した。A社は、IT全般コンサルティング事業の1つとして「自治体のABC(活動基準原価

⁸ 以下の事例は、杉並区でのヒアリングの調査結果に基づくものであり、ABCなどに関する資料はそれ際に入手したものである。

計算) 導入支援コンサルティング」を掲げており、50以上の自治体へABCパッケージを提供している実績がある。このような経緯で導入されたABCであるが、同区への報告書としては、『ABC及びABM評価支援委託報告書』という形で提出され、それに基づいて区民向けの杉並区版ABCを『事業別行政コスト計算書、ABC(活動基準原価計算)分析』(以下、『ABC分析』と略称する)として公表している。

〔杉並区版ABCの実施プロセス〕

杉並区のABCは2003年から2から3の事業を対象に毎年継続して実施している。実施期間は6月の中旬から11月の初めまでで、図表4のスケジュールで実施される。6月中に、A社の主導により区側のABC分析の担当部署である財政課との打ち合わせや主管課(ABC対象部署)とのヒアリングが行われる。全体の簡素化されたABCの説明から始まり、主管課へのヒアリングシートに基づきどのような業務区分(大分類)にするか、さらにそれをどのような活動(小分類)に細分化するかが主管課とA社側で相互に調整しながら決定されていく。主管課では、A社の主導のもとで1週間程度を要してアンケート・データ(ヒアリング・シート—図表5を参照)を作成し、調整を加えた後に8月上旬までに「ABC分析データ」が提出される。その間、主管課では、ABCのアンケート作成やデータの調整に2週間程度の作業を要している。A社が9月の初めに『ABC及びABM評価支援委託報告書』を財政課に提出し、11月初めに広報すぎなみに掲載し、ABCの一連の作業は終了する。

図表 4 ABC の作業スケジュール

H23.1.22

ABC分析作業スケジュール(H21年度の予定をそのまま)

月	日	所 要 日 数	内 容	担当区分		
				主管課	財政課	A社
6	17日	0.5	下打ち合せ		○	○
6月	23日	0.5	説明、打ち合せ、ヒアリング(個別実施・各課1時間～1.5時間) ・ABC分析の概要説明 ・活動内容の把握 ・担当課の作業内容(業務量アンケートなど)の確認 ・作業スケジュールの確認 23日(水) ①14時00～ 課税課 ②15時30～ 納税課 23日(火) ②10時00～ 中央図書館	○	○	○
7月	5日頃		A社:業務量アンケート等の配布	○ ←	○ ←	◎
	7～13日	5	各課:業務量アンケート・データ作成	◎	○	
	13日		各課: A社に業務量等のアンケート・データ提出	◎ →	○ →	○
	13～21日	6	A社:アンケート内容・データチェック			◎
	21～31日	9	各課:「ABC分析データ」の調整	◎ ←	調整	◎ →
8月	3日		各課: A社に「ABC分析データ(調整後)」を提出	◎ →	○ →	○
	3～25日	17	A社:「ABC・ABM分析レポート」完成 各課:「ABC・ABM分析レポート」チェック	◎ ←	○ ←	◎
9月	～3日		A社:「ABC・ABM分析レポート」納品		○ ←	◎ END
	上旬～中旬		財政課:報告書の原稿作成 ⇒ 各課調整し完成 印刷依頼……校正……納品	○ ←	◎	
	中旬		税務財政委員会に報告後、議員に配布		◎	
10	～1日		広報すぎなみ原稿作成・掲載依頼		◎	
11	1		広報すぎなみ掲載		○ END	

(出所: 杉並区からの提供資料)

このように、杉並区のABCはコンサルティング会社であるA社主導で行われており、主管課でのABCへの専従期間は2週間程度

であり、毎年のように対象部署が替わるため、それほど大きな作業負担とはならないような配慮が行なわれているといえよう。

図表 5 課税課業務のヒアリングシート9

活動量調査 ヒアリングシート 杉並区役所 課税課 税務管理係、調整担当係長

氏名		属性(該当するものに○) 常勤職員、再任用職員、再雇用職員(嘱託員・パートタイマー・ 非常勤者)	
NO.	活動	包含する業務	あなたの活動割合(%)
1	総務	議会対応・課の総務に関すること	
2		労務管理・福利厚生・療養に関すること	
3	庶務	郵送に関すること	
4		課内の他の係に属さないこと	
5	税に係る連絡調整、税制に係る調査及び 税務事務指導に関すること	税務関係諸官庁、特別区税務課長会及び都庁本部との 税に関する連絡及び納税課との事務連絡など 税制に関する調査及び象徴、規制などの改正	
6	税務事務に係わる電算処理についての 連絡調整に関すること	税務事務指導、税務業務研修及び税制に關わる研修ほか 税務事務の電算処理及び税情報の利用等に関する 関係課との連絡調整	
7		区の税制及び税務統計に関すること	
8		軽自動車税、揮発油税に関すること	
9	その他	杉並環境目的税に関すること諸税の証明に関すること	
10		特別区たばこ税、自動車臨時運行の許可などに関すること その他諸税の総務及び徴収、課税に係る滞納処分に関すること	
計			100%

(出所：杉並区からの提供資料)

〔杉並区のABCの目的と対象事業〕

杉並区では、最初にABCを導入した『ざいせい2003』では、「一般的に価格で表わすことができない行政サービスにも適用して『コスト』を算出して、誰にでもわかりやすくし、業務の改善を図るため」とABC導入の当初の目的を説明しており、「事業別のコストを分析して事業全体の改善やコスト意識の改革につなげていく」ことを区民にアピールしている⁹。このように、ABCの導入目的は、第一義的には事業の改善やコスト意識の改革にあったことがわかる。このような目的のもとで、これまで下記のような事業を対象にABC

⁹ ヒアリングシートは杉並区からの提供データによるものである。

¹⁰ 『ざいせい2003』、60-61頁。

を導入してきた。

図表 6 杉並区の ABC 導入事例

決算数値	ABC分析	決算数値	ABC分析
平成14年度	区民センター集会所 放置自転車対策事業 スポーツ振興財団事業	平成18年度	区民課本庁窓口業務 土木管理課窓口業務
平成15年度	徴税事務① 児童館運営① 敬老会館事業	平成19年度	職員研修 徴税事務② 衛生試験所維持管理
平成16年度	広報紙の発行 公営住宅事業 図書館の維持運営	平成20年度	給与・福利事務② 公営住宅事業
平成17年度	給与・福利事務 統計調査事業 児童館運営③	平成21年度	徴税事務③ 図書館運営②

(出所：杉並区からの提供資料をもとに作成)

そこで、これらの ABC の導入事例の中から、杉並区版 ABC の象徴的な事例を検討することで、杉並区の ABC の特徴を析出してみることにしよう。そのような分析によって、板橋区への適用可能性を考えるヒントが得られると考えるからである。

(2) 『図書館の維持運営』事業の ABC

自治体の ABC の適用可能性を検討するためには、各自治体での共通の事務事業を対象とするとともに、事業の効率性の観点から分かりやすい議論が展開できることが必要である。このような観点から、本稿では図書館事業（これまで2回実施してきたが、以下では平成21年度のABC分析を中心とする）を対象としたABCを検討することにしよう。

杉並区では、原価の算定に際して、「経費を『資源』とし、業務を『活動』として分類」しており、この資源を活動で割ったものが、下記の業務別コストとなる。

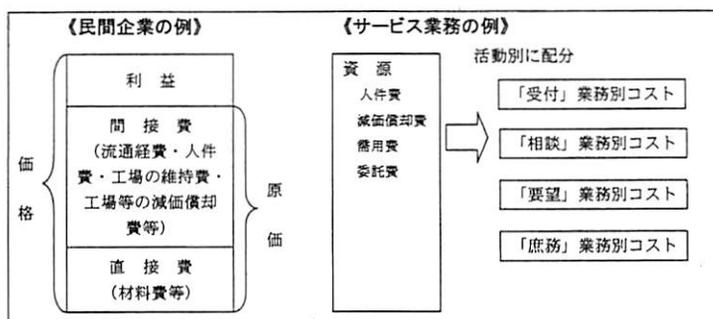
資源(人件費・減価償却費・需用費・委託費など)

活動(業務を細分化し、数値化した業務単位)

= 業務別コスト

民間企業の原価は、間接費と直接費から構成されるが、行政サービスの場合には、民間企業の原価にあたるものは資源(経費)であり、杉並区のABCでは次の図表7のように活動別に配分される。具体的には、以下で述べる図書館業務の事例(人件費)では、ヒアリングシートに基づき、28の活動に細分化していく。

図表7 民間企業とサービス業務のコスト



〔杉並区の図書館の概要〕

現在、杉並区の図書館は13館あり、その中心となる中央図書館と12の地域図書館がある。ここでABCの対象とするのは杉並区の図書館のうち、中央図書館と3つの地域図書館(西荻図書館、下井草図書館、阿佐谷図書館)である。これらの図書館の22年度3月末の蔵書や基本となるデータは以下のとおりである¹¹。

¹¹ 『杉並区立図書館の概況』よりデータを抽出し、加工修正して算出した。ここでのリクエストとは、貸出中の図書館の予約を受け付けたり、図書館に蔵書していない本への要望に応えることである。

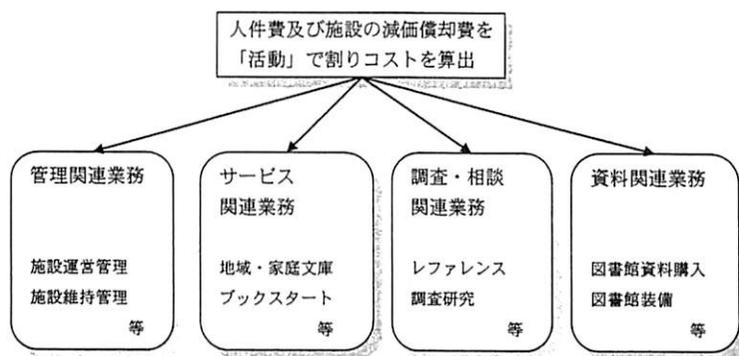
図表 8 各図書館の基本データ

	中央図書館 (一部業務委託)	西荻図書館 (直営)	下井草図書館 (委託)	阿佐ヶ谷図書館 (指定管理)
蔵書	751,501	144,172	134,466	143,655
7 貸し出し冊数	730,366	369,672	407,463	397,542
8 リクエスト	130,995	96,437	82,813	98,823

(出所：『杉並区立図書館の概況』より一部修正して作成)

中央図書館を対象に図書の貸出のほか、図書館の運営形態ごとに分け、地域図書館 3 館を比較した A B C の調査を実施した。各図書館の運営及び維持管理にかかる経費を下記のように活動別に配分し、コストを算出し、各図書館の維持運営にかかる職員人件費、各種サービス関連の経費などを資源額としている。

図表 9 図書館業務の ABC



また、図書館の貸出や返却、ブックスタート事業などのサービス関連事業やレファレンスなどの調査・相談業務などを中心に、大分類である 4 つの業務区分（管理関連業務、サービス関連業務、調査相談関連業務、資料関連業務）とそれをさらに 28 の活動に区分した。杉並区の ABC では、13 の図書館のうち、中心となる中央図書館の ABC と運営形態の違いによる 3 館の維持運営についての ABC 分析の結果を開示している。中央図書館の ABC の計算結果は、以

下のとおりである。

図表 10 中央図書館のABCの計算結果

業務区分	活動名	中央図書館		
		活動コスト(円)	構成比(%)	
1 管理関連業務	1 図書館内管理・運営に関する庶務業務	50,835,139	192,139,900	33.95
	2 施設の管理	10,368,343		
	3 管理運営に関する指導・連絡調整	40,988,375		
	4 図書館情報システム管理・運営・開発など	50,117,449		
	5 ホームページ管理	4,026,461		
	6 その他の管理に関すること	36,004,133		
2 サービス関連業務	7 貸出・返却に関する業務(カウンター業務)	27,837,162	195,386,851	34.52
	8 予約に関する業務(リクエスト処理・相互貸借に関する業務を含む)	22,565,535		
	9 図書館サービスに付帯した日常業務	22,688,612		
	10 各種催しの開催・周知	16,514,213		
	11 延滞本・延滞CDの返却督促	1,815,656		
	12 団体貸出業務	41,296,597		
	13 子供読書推進計画事業にかかる業務	22,517,272		
	14 その他の児童サービス	13,907,449		
	15 障害者向けサービス	11,596,026		
	16 ふれあい図書室の運営	5,024,945		
	17 16ミリ映写機講習会その他視聴覚事業	2,495,080		
	18 各種会議の運営	5,118,999		
	19 その他サービスに関する業務	2,029,305		
3 調査関連調査業務	20 レファレンス(参考資料室及びインターネットレファレンス業務)	59,257,274	72,430,884	12.80
	21 行政資料・地域資料の収集	10,904,923		
	22 その他調査・相談	2,268,687		
4 資料関連業務	23 選書・書籍の購入	42,710,964	105,978,435	18.73
	24 廃棄(除籍・リサイクル)本処理	15,358,314		
	25 雑誌・書籍・資料の装幀・入力	11,957,431		
	26 図書の巻題	10,233,450		
	27 図書・資料整理	24,593,993		
	28 その他資料に関すること	1,124,283		
合計			565,936,070	100

(出所：杉並区の『ABC分析—平成22年度』23頁)

上記の結果から、中央図書館の活動の中心は管理関連業務とサービス関連業務であり、その中でも図書館内管理・運営に関する庶務業務(活動区分1)、図書館情報システム管理・運営・開発など(活動区分4)、レファレンス(参考資料室及びインターネットレファレンス業務)の活動コスト(活動区分20)が大きいことが分かる。また、これを平成17年度と比較したものが図表11である。

図表 11 平成 17 年度と平成 22 年度との中央図書館の業務別比較¹²

業務区分	平成17年度			平成22年				活動コストの差額	構成比 (%)	
	活動コスト(円)	構成比	業務割合	活動コスト(円)	構成比	業務割合				
						職員	委託先			全体
1 管理関連業務	251,764,956	35.43%	22.97%	192,139,900	33.95%	38.96%	8.94%	26.74%	▲ 59,625,056	-8.39%
2 サービス関連業務	314,803,580	44.30%	52.68%	195,388,851	34.52%	24.90%	62.43%	40.18%	▲ 119,416,729	-16.80%
3 調査関連業務	37,493,977	5.28%	7.41%	72,430,884	12.80%	14.22%	5.55%	10.69%	34,936,907	4.92%
4 資料関連業務	106,578,331	15.00%	16.94%	105,978,435	18.73%	21.92%	23.08%	22.39%	▲ 599,896	-0.08%
合計	710,640,844	100.00%	100%	565,936,070	100%	100%	100%	100%	▲ 144,704,774	-20.36%

それによると、平成 22 年度は平成 17 年度に比し、総額として 1 億 4 千万円（20%）ほど削減されており、サービス関連業務が約 1 億 2 千万円（16.8%）減少したことが大きな要因である。それは、平成 18 年 4 月からカウンター業務の一部事業委託したことによるものであると推測することができる。このように、業務区分別や活動区分別にコストを集計することによって、図書館業務の中でどのような活動が大きなコストを構成しているかが把握でき、サービス業務の一部委託などを考えるための根拠となるコストデータを提供することが可能となる。杉並区版 ABC は、このような原価削減の効果を可視化するとともに、図書館を利用する地域住民にも情報を開示することで利用者にも納得させる効果をもたらすものといえよう。

さらに、杉並区版 ABC では、28 の諸活動のうち可能な活動に関してアクティビティベースのコスト計算が行われている。図書館のケースでは、以下の 5 つの活動に関してアクティビティベースのコスト計算が行われている。これを平成 17 年度と比較することによって、各活動の単位当たりコストの比較計算が可能となる。特に、貸出・返却に関する業務（活動区分 7）と予約に関する業務（活動区分 8）の単位原価が 1/6 に激減している。これらの活動はカウンター業務を中心とする定型的な業務であり、専任職員でも行える業務であることから業務委託することによってコスト削減を図ったことが図表 12 から読み取れる。

¹² 図表 10 は杉並区の『ABC 分析—平成 22 年度』23 頁を参照し、一部修正し、再計算したものである。

図表 12 平成 17 年度と平成 22 年度との活動別コスト比較

活動名	中央図書館			平成17年度
	活動コスト(円)	単位数	単位単価	単位単価
7 貸出・返却に関する業務(カウンター業務)	27,837,162	貸出冊数	730,356	38 217
8 予約に関する業務(リクエスト処理・相互貸借に関する業務を含む)	22,585,535	リクエスト冊数	130,395	172 759
20 レファレンス(参考資料室及びインターネットレファレンス業務)	59,257,274	レファレンス件数	6,770	8,753 11,994
23 図書・書籍の購入・廃棄(除籍・リサイクル)本処理	58,069,278	購入・除籍冊数	123,830	469 2,380

(出所：杉並区の『ABC分析—平成22年度』24頁を参照し、一部修正を加えて作成)

また、ABCを導入することによって、各図書館別の単位原価の比較を行い、図書館別のコスト計算が可能となる。杉並区には、現在13館の図書館が開設されており、『ABC分析』の中では、維持運営の異なる3つのタイプ(直営、委託、指定管理¹³)について、コストの内訳と単位当たりのコストを運営形態の分析として計算している。ここで、運営形態の違いは以下のように区分されている¹⁴。

一部業務委託館：区が職員を配置し運営しているが、民間業者に窓口業務を委託している館

直 営 館：区が職員を配置し、直接運営している館

指定管理者館：民間業者である指定管理者が、窓口業務、施設の維持管理を行う館

業務委託館：民間業者に窓口業務を委託している館

図表 13 ABCによる3つの図書館の業務区分別コスト比較

業務区分	西荻図書館(直営)			下井草図書館(委託)			阿佐ヶ谷図書館(指定管理)		
	活動コスト(円)	構成比	業務割合	活動コスト(円)	構成比	業務割合	活動コスト(円)	構成比	業務割合
1 管理関連業務	8,905,595	6.0%	6.6%	6,483,601	7.8%	6.8%	4,201,297	4.8%	5.8%
2 サービス関連業務	133,339,725	89.9%	89.8%	71,833,796	86.5%	87.9%	72,537,973	82.9%	81.9%
3 調査関連業務	1,249,244	0.8%	0.2%	1,340,116	1.6%	0.4%	2,726,239	3.1%	2.0%
4 資料関連業務	4,812,094	3.2%	3.4%	3,424,153	4.1%	4.9%	8,011,790	9.2%	10.5%
合 計	148,306,658	100.0%	100%	83,081,666	100.0%	100.0%	87,477,299	100.0%	100.0%

上記の3つの図書館の蔵書数は、西荻図書館 144,172 冊、下井草

¹³指定管理者制度とは、「民間事業者が杉並区に代わって施設の運営と維持管理を一体的に行うことができる制度で、平成15年の地方自治法の改正によって創設」され、「図書館では、貸出・返却・督促などの一連の窓口業務のほか、施設の維持管理」を行うものである。

¹⁴『平成22年度杉並区立図書館経営評価報告書』平成23年1月、1頁より引用。

134,466 冊、阿佐谷 143,655 冊で¹⁵、図書館の規模はほぼ同じと考えられるが、その中で、西荻図書館は 6 千万円ほど他の 2 館よりも費用が過大となっている。また、阿佐谷図書館の調査関連業務や資料関連業務の業務割合やコストが大きくなっていることがわかる。

また、さらに、活動コストをアクティビティごとに比較した結果は以下のとおりである。

図表 14 ABCによる図書館別の単位原価と活動コスト

活動名	中央図書館 (一部業務委託)			西荻図書館 (直営)		
	活動コスト(円)	単位数	単位単価	活動コスト(円)	単位数	単位単価
7 貸出・返却に関する業務	27,837,162	貸出冊数 730,366	38	54,711,456	貸出冊数 369,672	146
8 予約に関する業務	22,565,535	リクエスト冊数 130,995	172	43,762,398	リクエスト冊数 96,437	454
活動名	下井草図書館 (委託)			阿佐谷図書館 (指定管理)		
	活動コスト(円)	単位数	単位単価	活動コスト(円)	単位数	単位単価
7 貸出・返却に関する業務	26,077,632	貸出冊数 407,463	64	29,815,650	貸出冊数 397,542	75
8 予約に関する業務	12,504,763	リクエスト冊数 82,813	151	20,555,184	リクエスト冊数 98,823	208

(出所：杉並区の『ABC分析—平成 22 年度』及び『杉並区立図書館の概要』(平成 22 年 3 月末を参照し、一部修正を加えて作成)

それによると、貸出・返却に関する業務(活動区分 7)と予約に関する業務(活動区分 8)について、直営である西荻窪図書館の単位当たりコストが中央図書館や他の 2 館の地域図書館の 2 倍以上のコストを要していることがわかる。また、西荻図書館の活動コスト総額もその他 3 館よりも多く、貸出・返却に関する業務(活動区分 7)では約 2 倍のコストがかかっていることがわかる。このように、ABC の導入により、図書館の運営形態の違いによりコスト(総額および活動ごと)に大きな差異が生ずることが数字の上で明確に確認することができる。

〔杉並区版 ABC の総括〕

図書館への ABC の最初の導入は、平成 17 年(2005 年)に実施されている。『ざいせい 2005』によれば、4 つの業務区分のうちサービス関連業務コストが約 7 億 3 千万円(45.8%)で最も大きな割

¹⁵ 『杉並区立図書館の概要』(平成 22 年 3 月末)のデータを参照。

合を占めていた。その中でも貸出・返却に関する業務と予約に関する業務の人件費の合計が1億7千万円(37.3%)を超えていた。そこで、財政改革の一環として、これらのコストをいかに削減できるかが重要な課題とされていた。

図表 15 平成17年度の業務区分別活動コストと人件費

業務区分	活動名	中央図書館				
		活動コスト(円)		人件費		
				人件費の割合		
1 管理関連業務 245,663,751円 33.80%	1 庶務業務	9,385,612	1.3%	7,840,059	1.7%	83.5%
	2 施設管理業務	19,438,255	2.7%	16,132,642	3.5%	83.0%
	3 図書館情報システム運営管理	138,694,957	19.1%	13,057,465	2.8%	9.4%
	4 ホームページ運営管理	4,093,052	0.6%	2,790,057	0.6%	68.2%
	5 その他の管理関連業務	74,051,875	10.2%	61,219,957	13.1%	82.7%
2 サービス関連業務 332,633,008円 45.77%	6 貸出・返却に関する業務	159,059,717	21.9%	124,857,782	26.8%	78.5%
	7 予約に関する業務	60,292,464	8.3%	48,934,575	10.5%	81.2%
	8 返却督促	8,546,366	1.2%	7,119,984	1.5%	83.3%
	9 子供読書推進計画事業	11,809,170	1.6%	7,421,551	1.6%	62.8%
	10 ブックスタート事業	9,417,912	1.3%	2,520,351	0.5%	26.8%
	11 地域家庭文庫の育成	2,310,311	0.3%	883,518	0.2%	38.2%
	12 その他の児童サービス	10,624,765	1.5%	7,561,054	1.6%	71.2%
	13 障害者等向けサービス	13,939,876	1.9%	9,726,123	2.1%	69.8%
	14 団体貸出業務	25,768,521	3.5%	17,825,879	3.8%	69.2%
	15 ふれあい図書室の運営	6,555,167	0.9%	4,947,701	1.1%	75.5%
	16 視聴覚事業	2,749,995	0.4%	2,297,147	0.5%	83.5%
	17 委託図書館の指導・連絡調整	6,101,205	0.8%	5,096,504	1.1%	83.5%
	18 各種会議の運営	11,523,260	1.6%	9,625,696	2.1%	83.5%
	19 その他サービス関連業務	3,934,279	0.5%	2,611,115	0.8%	66.4%
3 調査関連調査業務 41,935,293円 5.77%	20 レファレンス業務	27,586,071	3.8%	22,729,405	4.9%	82.4%
	21 行政資料・地域資料の収集	5,032,380	0.7%	4,203,685	0.9%	83.5%
	22 展示に関する業務	4,441,316	0.6%	3,605,287	0.8%	81.2%
	23 その他調査・相談関連業務	4,875,526	0.7%	3,967,995	0.9%	81.4%
4 資料関連業務 106,578,331円 14.66%	24 書籍の選定・購入・廃棄	37,052,571	5.1%	30,951,029	6.6%	83.5%
	25 書籍・資料の装備	31,570,764	4.3%	16,787,056	3.6%	53.2%
	26 図書の特典	7,481,769	1.0%	6,249,727	1.3%	83.5%
	27 資料整理	14,945,539	2.1%	12,041,440	2.6%	80.6%
	28 その他資料関連業務	15,527,688	2.1%	12,904,099	2.8%	83.1%
合計		726,810,383	100.0%	465,908,883	100.0%	64.1%

(出所:『ぎょうせい2005』、75頁より一部加工して作成)

その分析結果の中で、業務内容が比較的軽易であるカウンター業務(貸出・返却に関する業務及び予約に関する業務)は他の自治体のようにコストの縮減を図るために、アウトソーシングなどの検討を進め、サービスコストの効率化を図っていくように示唆しており、カウンター業務の委託化や指定管理者制度の導入など図書館を包括

委託化することで人件費の削減や職員の事務の効率化により、業務コストの低減化が期待できると帰結している¹⁶。実際に、平成 15 年度時点では、すべての図書館が直営であったが、その後、中央図書館については一部を業務委託し、阿佐谷図書館を指定管理者館とするなど、平成 22 年度現在、13 館のうち、7 館が直営で、指定管理図書館 2 館、委託図書館 4 館となっており、杉並区では ABC の結果を受けて、政策的に原価削減を図っている。

このように杉並区では図書館の事例でみる限り、ABC は行財政改革の一環としての効率的な行政運営を実行するためのツールとして利用しているといえよう。すなわち、どの業務区分のコストが過大かを判別し、さらに過大な業務区分の中でどの活動がコスト高となっているかを識別し、どうすればそれらのコストが低減されるかを政策的に提言している。そのための客観的なデータとして、誰にでも分かりやすいように可視化するためのツールとして ABC を利用しているといえよう。

このように、杉並区版 ABC は政策提言のためのツールあるいは地域住民への情報開示のためのツールとして利用されており、有効なツールとして一定の成果が得られていると考えられる。そこで、次に、このような杉並区の適用事例を踏まえて、板橋区の財政状況の現状と ABC の適用可能性について言及してみることにしよう。

5. 地方公共団体への ABC 導入の効果とその適用可能性—板橋区を中心として

(1) 板橋区財政公表の現状

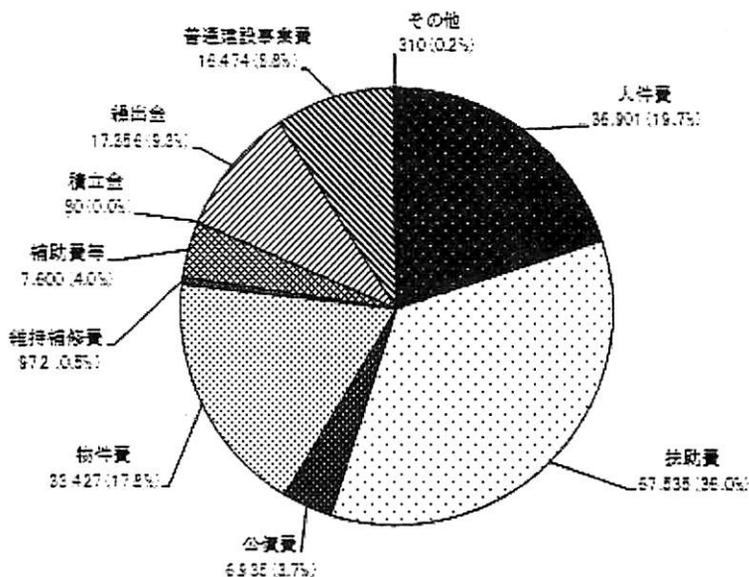
板橋区の財政状況の特徴は、「膨らみ続ける福祉費に圧迫されて弾力性が失われている状況」と言えるだろう。

最新の決算数値（21 年度）でみると、板橋区は歳出総額のうち 55.4% を義務的経費が占め、23 区中 1 番であった¹⁷。その要因としては、歳出に占める福祉費の割合が 50.9% で、これも 23 区中 1 番である。

¹⁶ 『ぎょうせい 2005』、76 頁を参照。

¹⁷ 東京都総務局行政部政課『平成 21 年度特別区決算状況』

図表 16 板橋区の歳出予算の構成費（平成 23 年度）一総額 187,590（百万円）



最新の平成23年度予算数値¹⁸で見ると、図表16のように更に厳しい状況が続いている。

① 性質別¹⁹

ア 歳出全体に占める義務的経費²⁰（人件費、扶助費、公債費）の割合は、59.4%で、前年度より1.7ポイント増加している。

特に、扶助費は、約675億円で、前年度と比べ約94億円の増となり、これは、生活保護費55億8千万円、子ども手当25億5千万円、私立保育所運営6億1千万円などの増と児童手当4億8千万円の減などによる。

¹⁸板橋区政策経営部財政課『板橋区の予算（区財政の現状）』

¹⁹経費を経済的機能、性質によって人件費、物件費、普通建設事業費のように区分するもの。経費構造の分析を行うことが可能

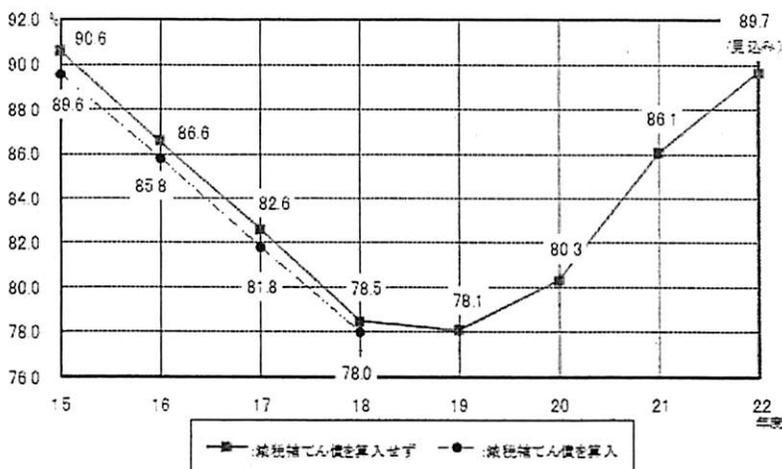
²⁰その支出が義務づけられ、任意に削減できない極めて硬直性が強い経費

イ 投資的経費²¹（普通建設事業費）は、前年度と比較して17億円、9.5%減少し、歳出全体に占める割合が8.8%となって、前年度より1.4ポイント減少している。

② 経常収支比率²²

地方公共団体が、世の中の動きに適切に対応した財政運営を行うためには、財政構造の弾力性が確保されていなければならない。この弾力性を判断する指標の一つとして、経常収支比率がある。

図表 17 板橋区の経常収支比率の推移



特別区税や特別区交付金などの経常一般財源が、人件費、扶助費、公債費のほか、施設の管理運営費などの経常的経費にどの程度使われているかによって、財政構造の弾力性を判断するものだ。経常収支比率は一般的には、70%から80%が適切であると言われている。

²¹支出の効果が資本形成に向けられ、道路や施設の建設など将来に残るものに支出される経費

²²板橋区政策経営部財政課『板橋区の予算（区財政の現状）』25頁を引用

板橋区では、平成14年度には90%を超えていたが、平成15年度以降の経営刷新計画などの行政改革により、目標であった85%以下を平成17年度に達成した。

しかし、平成20年度後半の急激な景気の後退により、平成21年度には経常収支比率は再び85%を超え、平成22年度は扶助費の大幅な増加などによって、89.7%となる見込みである。

このように、板橋区の財政状況は福祉費の増大や景気の後退による税収減等により、財政構造の弾力性が失われており、更なる行財政改革を押し進めなければならない状況に直面しているといえるだろう。

(2) 板橋区財政公表の現状

板橋区では、区の財政状況をより一層明らかにするため、企業会計的な手法を用いた新たな視点での財政分析を行えるよう、平成12年からバランスシートを作成している。その後についても下表に示すとおり、毎年公表内容を質的量的にも充実させながら、現在に至っている。また、平成23年度からは複式簿記・発生主義会計の考え方を取り入れたシステムを導入する予定となっている。

図表 18 板橋区の財務諸表等作成状況

決算数値	公表内容および改善点
平成10年度	初めてバランスシートを作成
平成11年度	バランスシートの作成
平成12年度	バランスシートとともに、行政コスト計算書、キャッシュ・フロー計算書を作成 23区すべての区がバランスシートを作成 板橋区財政白書を作成
平成13年度	普通会計とその他の会計を合わせた連結バランスシートの作成
平成14年度	保育園、体育館、熱帯環境植物館の施設別行政コスト計算書の作成
平成15年度	資産に重要備品を加えてバランスシートを作成 施設別行政コスト計算書の対象施設数の拡大
平成16年度	全ての公の施設を対象とした施設別行政コスト計算書の作成 板橋区財政白書を作成

平成 17 年度	区の出資している外郭団体である板橋区土地開発公社、(財)板橋区中小企業振興公社を対象範囲とした連結会計バランスシートの作成
平成 18 年度	平成 17 年度の 2 団体に加えて、(財)板橋区文化・国際交流財団、(財)植村記念財団を対象範囲とした連結会計バランスシートを作成
平成 19 年度	普通会計と公営事業会計等を連結した区会計全体の連結行政コスト計算書及び連結キャッシュ・フロー計算書を作成普通会計とその他
平成 20 年度	特別区人事・厚生事務組合、東京二十三区清掃一部事務組合、特別区競馬組合、東京都後期高齢者医療広域連合を連結した、連結会計バランスシートを作成
平成 21 年度	全国の 8 割以上の自治体が採用している「総務省方式改訂モデル」を採用 板橋区財政白書を作成

(3) 板橋区財政公表の課題

前項のように板橋区では、数値（データ）については十分な量の公表を行っており評価に値する。しかしながら、より踏み込んだ分析や解説を加えながら一般の区民にわかりやすい公表をしているとは必ずしも言えないのではなからうか。特に、財政白書については、平成 12 年度、16 年度、21 年度と不定期な発行となっており、今後についても隔年での発行予定としており、非常に消極的な印象を受けざるを得ない。内容についても、杉並区は「ABC 分析」を用いてコストのかかる原因を詳しく分析し改善の方向性を示すなどわかりやすい。また、ある区では、「もしも、〇〇区が・・・だったら」、「世界的大不況！ これからの区財政へ及ぼす影響は？」など、興味を引く構成にしている。

このような諸点を勘案すると、今後、板橋区（財政当局）は、公表するデータをもとに、“現状をどのように捉えて（考えて）いるのか”“今後どう展開していくのか”などさまざまな分析と解説を加えていくことが必要ではないかと思われる。

また、新たな視点での分析を行うことで地域住民へのより詳細な情報の開示やコストの改善を図ることも可能であるといえよう。その意味では、杉並区の ABC は今後大いに参考となる事例であるといえよう。

6. 結

本章では、ABC の自治体への適用可能性を杉並区の事例を中心として取り上げてきた。しかし、自治体への ABC 導入にあたっては、ABC そのものの問題と自治体への導入の際の問題という 2 つの側面から問題を指摘することができる。

一般的に、民間で利用されている ABC にはいくつかの問題があるといわれている。すなわち、「ABC に関するインタビューと調査には多くの時間と費用がかかる」あるいは「ABC モデルのためのデータを保存し、処理し、そして報告することには多額の経費がかかる」といった ABC を遂行するための事務作業に係る問題が取り上げられることが多い²³。しかし、本章で取り上げた杉並区版 ABC は、ABC に係る事務作業の簡便化を図っており、ABC の自治体への導入は財政状態に問題のある自治体には有効なツールであるといえよう。このように、ABC を組織に導入する際には、汎用的なモデルをそのまま導入するのではなく、適用する組織に応じて適宜なモデルを工夫し、それぞれの組織の特徴に応じた適用モデルを導入することが必要である。そうすることによって、ABC はどのような組織においても有効性のあるコスト削減のツールとなるといえよう。

また、自治体は住民サービスの提供を主眼としているため、民間のようにコスト削減にのみ重点を置くことはできない。それゆえ、NPM の観点からある事業のコスト低減に直接結びつくからといって、即座に当該事業を地域住民の同意なしに縮減することはできない。杉並区の ABC の対象となった図書館でも同様である。一般には、自治体の図書館業務のような独立的な予算単位のケースでは、直営→一部業務委託→指定管理者の順でコストが削減されると考えられる。事実、杉並区の事例でもそのことは実証されている。しかし、自治体の運営における問題は、民間のようにコストを削減することが全ての問題の解決にはならないという点にある。すなわち、住民へのサービスが低下する結果に陥っていないかを注視することが重要である。このような視点について杉並区では、『杉並区立図書

²³ キャプラン/アンダーソン（前田貞芳等監訳）『戦略的収益費用マネジメント』マグロウヒル・エデュケーション、2008年、9頁。

館経営評価報告書』を作成して、自己評価とともに「利用者満足度調査」を行ってコスト削減が住民サービスへの低下に結びついていないかを常にチェックする体制を整えている。

このように、杉並区版 ABC は簡易型の ABC であり、汎用性があり、一般の自治体にも適用可能であるといえよう。ただし、そのための条件としては、情報開示の基盤が整備されているかどうか、地域住民からの評価制度が確立されているかどうか、今後の課題とっていいであろう。

本章では、NPM という民間企業で活用しているマネジメント手法を地方公共団体にも適用することによって、財政状況が悪化している地方公共団体にも何らかの改善がみられるのではないかということから、多くの地方公共団体に適用されている ABC を取り上げてきた。導入された当初の ABC にはいくつかの課題があったものの、本章で検討した杉並区版 ABC には、いくつかの条件が課せられてはいるものの、ABC の適用可能性が示されるとともに、昨今の財政状況に逼迫しつつある多くの地方公表団体への歩むべき 1 つの方向性が示唆されたものといえよう。今後は、これらの ABC の可能性をさらに拡げるために多くの適用ケースに取り組むとともに、それぞれの自治体に適したツールのあり方を検討し、その体系化を試みる必要があるといえよう。いずれにせよ、これらツールの導入は自治体に委ねられており、財政の逼迫に直面している多くの地方公共団体では、これらのツールの導入を含む積極的な取り組みに期待したいと考える。また、導入の際には、杉並区版 ABC のようにそれぞれの地域に適合した運用が必要であるといえよう。

(参考文献)

- (1) 大住荘四郎「NPM の視点からみた三鷹市のマネジメント改革」『三鷹市の自治体経営分析』2-12 頁。
- (2) 上山信一『自治体改革の突破口ー生き残るための処方箋』日経 BP 社、2009 年。
- (3) R.S.キャブラン/S.R.アンダーソン（前田貞芳等監訳）『戦略的収益費用マネジメント』マグロウヒル・エデュケーション、2008 年。

- (4) 櫻井通晴編著『ABCの基礎とケーススタディー-ABCからバランスト・スコアカードへの展開』東洋経済新報社、2000年。
- (5) 櫻井通晴編著『ABCの基礎とケーススタディー-ABCからバランスト・スコアカードへの展開(改訂版)』東洋経済新報社、2004年。
- (6) 「MRI研修生・自主研究:ABC(Activity-Based Costing)と行政経営 第5回 事例の検証と提言」『自治体チャンネル』、112号(2008年8月1日)。
(http://www.mri.co.jp/NEWS/magazine/local/2008/_icsFiles/afieldfile/2008/10/21/20080801_cpd04.pdf)
- (7) 杉並区財政関係資料
(<http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/library.asp?genre=203010>)
- (8) 南学編著『実践!「自治体ABC」によるコスト削減』ぎょうせい、2006年。

※なお、杉並区政策経営部財政課の土田昌志氏にはヒアリング時にお世話になった。ここに改めて御礼申し上げます。

第2章 新しい法定外税として『事業承継者支援税』の創設提言

1. 序

地方団体には、法定税として地方税法に規定されている事業税、住民税及び固定資産税等を課税することが認められており、加えて、地方団体の課税自主権にもとづき許可申請による総務大臣の許可を要件とする、産業廃棄物税、核燃料税及び別荘所有税等の「法定外普通税」の課税も容認されている。

しかしながら、法定税と法定外税は、支配関係にもとづく課税システムではなく、対等関係にもとづく課税システムとして認識されている。例えば、法定税が法律に拠って課税要件等が詳細に規定されている“全国共通税”であるのに対して、法定外税は各自治体の判断にもとづく“地域限定税”であるため、前者が総務大臣の同意を不要とするのに対し、後者は総務大臣の同意を必要とする²⁴。

平成 11（1999）年に地方分権一括法が成立し、平成 12（2000）年に地方分権一括法による地方税法改正が施行されて以来、独自課税制度の要件が緩和され地方団体の課税自主権を重視する機運が高まり、地方団体において従来の「法定外普通税」に加え「法定外目的税」の導入が認められた。この地方分権一括法による地方税法改正にもとづく「法定外目的税」の導入については、住民の受益と負担の関係を明確にし、課税の選択の範囲を広げる働きを有すると説明される²⁵。なお、法定外税の課税主体となる地方団体は、地方税法第 1 条 1 項 1 号に拠れば道府県又は市町村のことであると定義されるが、地方税法上、都及び特別区を地方団体に準じて扱うため、都及び特別区は地方団体の範疇に含まれる²⁶。

すなわち、法定外税は、住民税等と異なり、地方団体が独自に条

²⁴ 三木義一稿、「法定外税としての神奈川県臨時特例企業税の適法性」自治総研通巻 384 号（2010 年）52 ページ。

²⁵ 成宮哲也稿、「地方税における法定外税の導入とその課題」近畿大学九州工学部研究報告（2003 年）107 ページ。

²⁶ 地方団体と類似した概念として、「地方公共団体」および「地方自治体」という呼称が存在するが、両者は、憲法および地方自治法上の概念であり、地方税法上の概念である「地方団体」とは異なる。

例で定めることが容認されている税金のことであり、使途が制限されている「法定外普通税」と使途が制限されていない「法定外目的税」とに大別される。そして、地方団体に導入されている法定外税は、(イ)環境に負荷を及ぼす財及びサービスを課税対象として環境政策の実現を図る税、(ロ)地方団体の地域外からの流入者を課税対象として行政サービスの対価を得ることを目的とする税、(ハ)地方団体の一般財源化を目的とする税に三区区分される²⁷。

地方団体の財政健全化のためには、歳入の増加、歳出の削減及び行政システムの効率化が求められている²⁸。しかしながら、現行の法定外税は、(イ)に分類される税が多く、「法定外税は、地方団体の財政状況を好転させるために導入されているというよりも、特定の政策目的を達成するための手段として導入されている側面が強いと考えることができる」²⁹のである。

つまり、法定外税の導入については、地方団体の税収確保において一定の役割を果たしたと評価できるが、一方で、地方団体の税収増加に貢献している法定外税は、産業廃棄物税及び核燃料税の二者にしかすぎないという批判的見解も存在するのである³⁰。実際、特別区においては、「狭小住戸集合住宅(ワンルームマンション)税」(豊島区)と、数年の実験結果を経て当面の導入を先送りされた「すぎなみ環境目的(通称レジ袋)税」(杉並区)等の法定外税が存在するが、両者とも地方団体の税収増加を目的とするよりも政策目的を実現す

²⁷古川俊一稿、「課税自主権の理論的考察枠組—政策評価と租税原則—」地方税 2002年5月号、2-9ページ。

²⁸ David R.Morgan and William J.Pammer, "Responding to Urban Fiscal Stress:The Case of Arkansas and Oklahoma"Policy,vol.2.PartB, JAI Press,1986,pp75-88.

²⁹ 河村和徳・羽部陽介稿、「法定外税導入課程に関する一考察—導入事例の検討と環境政策的意義の考察—」『金沢法学』第46巻2号(2004年)、186ページ。

³⁰ 2003年度から2006年度における法定外税の推移は、法定外普通税が20団体357億円→22団体461億円→21団体466億円→22団体469億円、法定外目的税が13団体34億円→17団体55億円→28団体75億円→33団体92億円と、着実に増加傾向を示している。(出所)藤原真史稿、「地方自治体の歳入確保の現状と課題—法定外税とふるさと納税制度を手がかりに—」山梨大学教育人間科学部紀要(2008年)314ページに詳しい。

るための税であるといえる。さらに、法定外税には、①「二重課税」、②「租税輸出」及び「租税競争」、③「法人への加重課税」等の課税上の問題点が指摘されている。この他、総務省及び総務大臣が「拒否権プレイヤー」に該当し、地方団体の意思決定を左右しているのではないかという批判的な見解も存在する。既述のように、法定外税においては、課税上の問題点が多々指摘されているが、地方団体が政策実現をはかるために「法定外税」の採用を検討すべきである。

現行の事業承継においては、法定相続人である事業承継者の相続税額の負担軽減を目的として、「事業承継税制」が設けられている³¹。本研究では、事業承継者を法定相続人と非法定相続人に大別し、非法定相続人である事業承継者を対象とする『事業承継者支援税』を創設し、地域経済に密着し事業意欲の高い起業家（＝子及び親族近親者以外の非法定相続人）に対する事業支援金の支給を提案したい。従来、子及び親族近親者という民法上の法定相続人を事業承継者とする「事業承継税制」に対する批判的な見解が多かった。たしかに、事業承継者を子及び親族近親者に特定し、円滑な相続・事業承継を目的とする「事業承継税制」は、事業意欲の高い起業家の新規事業への参入を阻害する可能性がある。

よって、本研究においては、まず第一に、地方団体における法定外税制度の問題点と可能性について考察し、次いで、地域に密着した事業承継者に対する資金的な援助と、それに付随する雇用の増大を目的とする『事業承継者支援税』の創設を提案したい。

2. 法定外税制度の導入方法

(1) 法定外税導入の審査方法

地方団体の有する課税自主権の産物である「法定外税」は、地方税法第 259 条・第 261 条・第 669 条・第 731 条・第 732 条に規定されている。

地方税法第 259 条は、「道府県は、道府県法定外普通税の新設又は変更（道府県法定外普通税の税率の引き下げ、廃止その他の政令で定める変更を除く。）をしようとする場合においては、あらかじめ、

³¹ 高沢修一著、『事業承継の会計と税務』（森山書店、2008 年）に詳しい。

総務大臣に協議し、その同意を得なければならない」と規定し、地方税法第 669 条においても、「市町村は、市町村法定外普通税の新設又は変更(市町村法定外普通税の税率の引き下げ、廃止その他の政令で定める変更を除く)をしようとする場合においては、あらかじめ、総務大臣に協議し、その同意を得なければならない」と規定する。

そして、地方税法第 731 条は、「道府県又は市町村は、条例で定める特定の費用に充てるため、法定外目的税を課することができる」と規定する。つまり、法定外税は、地方税法第 259 条・第 669 条・第 731 条をその拠りどころとして、事前に総務大臣と協議しその同意を得ることにより成立している。

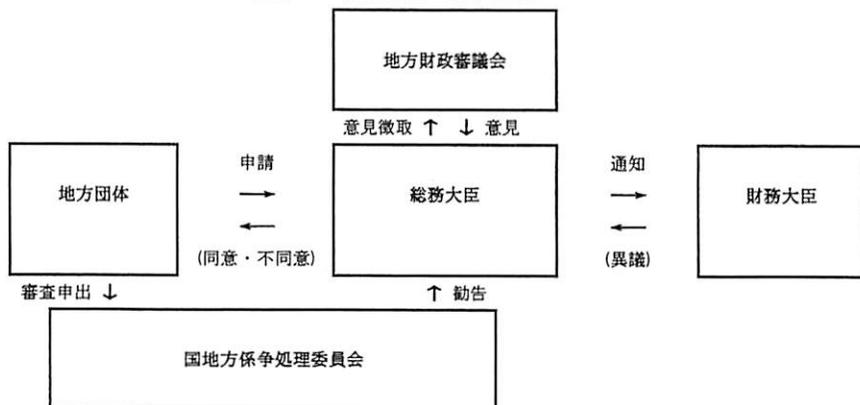
また、総務大臣は、地方税法第 261 条 1 項にもとづき、道府県(地方団体)から法定外普通税の新設又は変更の申請を受付したときは、事案を審査し、(イ)当該道府県(地方団体)にその法定外普通税を設けるに足る十分な税源があること、(ロ)法定外普通税を設けて財源を調達しなければならない財政需要があることの二要件が充たされたならば、法定外税の新設又は変更に同意しなければならない。ただし、総務大臣には、一定要件を充たさない場合には、「法定外税」創設の必要性が認められる場合であっても、それに同意せず否認ことが認められている。

つまり、総務大臣は、(イ)法定外税の制定が中央政府の経済政策に反しており適当であると認められない場合、(ロ)法定外税の制定が国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が過重となる場合、(ハ)法定外税の制定が地方団体間の物流に障害を与えることが顕著である場合には、法定外税制の制定に同意することなく否認することができるのである。

そして、地方税法第 732 条 1 項は、「総務大臣は、前条第 2 項の規定による協議の申出を受けた場合においては、その旨を財務大臣に通知しなければならない」と規定し、そして同条 2 項において「財務大臣は、前項の通知を受けた場合において、その協議の申出に係る法定外目的税の新設又は変更について異議があるときは、総務大臣に対してその旨を申し出ることができる」と規定する。つまり、法定外税の創設においては、図表 19 に掲げるように、地方団体か

らの申請を受けて、総務大臣の審査後にその事案が財務大臣に通知されて、財務大臣の判断を仰ぐことになる。さらに、地方団体は、地方税法第 733 条の 2 に拠れば、(イ) 当該地方団体の区域外に所在する土地、家屋、物件及びこれらから生ずる収入、(ロ) 当該地方団体の区域外に所在する事務所及び事業所において行われる事業並びにこれらから生ずる収入、(ハ) 公務上又は業務上の事由による負傷又は疾病に基因して受ける給付で政令で定めるものに対しては「法定目的税」を課税することができないのである。

図表 19 法定外税の審査の流れ



(出所) 総務省ホームページ。

(2) 特別区の法定外税の事例

特別区においては、図表 20 に掲げるように、豊島区の「狭小住戸集合住宅税」を除き、法定外税を用いた“新税構想”の導入見合わせや導入見送りのケースが顕著である。

新税の導入が見送られた法定外税のなかには、杉並区の「すぎなみ環境目的税(レジ袋税)」のように、政策目的が実現したため導入を見送ったケースや豊島区の「放置自転車等対策推進税」のように、特別区側と事業者側との協議のうえで新しい方向性を模索できたため導入を見送ったケースもあり、法定外税は“政策税制”の様相を

強く帯びた税であると評することができる。同様に、豊島区の「狭小住戸集合住宅税」も、ファミリー世帯が少なく単身者が多いという居住者割合の是正を目的として、人口構成バランスのとれた健全な地域コミュニティーの形成を目指した“政策税制”であるといえる。

図表 20 特別区の新税構想

団体名	税目	区分	実施・検討状況
千代田区	昼間区民税		H14.7 政策会議発足
港区	たばこ自動販売機設置税		H13.2 政策会議で導入見送りを決定
新宿区	通勤者税		H13.6 研究会報告書(導入見送り)
文京区	勝馬投票券発売税等		H13.2 新税検討プロジェクトチーム検討結果報告
台東区	昼間区民税など		H13.12 研究報告書(直ちに創設すべき税ではない)
墨田区	勝馬投票券発売税、レジ袋税、ペットボトル税等		H13.3 法定外新税研究会報告書
品川区	大井競馬場入場税、通勤税、原付自転車登録税		H14.2 研究会報告書(導入見送り)
世田谷区	原動機付自転車ナンバープレート発行税等		H13.1 研究会報告書(導入見合わせ)
中野区	自動販売機設置税等		H13.3 研究会報告書(導入見送り)
杉並区	すぎなみ環境目的税(レジ袋税)	法定外目的税	H14.3 条例制定、H19.3 実験結果から当面導入見送り
豊島区	狭小住戸集合住宅税	法定外目的税	H15.12 条例制定、H16.6 施行
	放置自転車等対策推進税	法定外目的税	H15.12 条例制定、H17.4 施行。H18 年度課税開始予定であったが、課税見送り。H18.7 議会廃止議決。
北区	空調設備室外機税等		H13.3 税源拡充検討会報告書(現状では導入困難)
荒川区	放置自転車防止マナーシール税	法定外目的税	H12.12 区長導入見送りを表明

(出所) 財団法人東京税務協会資料(2007年10月)。

3. 法定外税制度の問題点

法定外税には、①二重課税、②租税輸出及び租税競争、③法人への加重課税等の課税上の問題点が指摘されている。第一に、二重課税とは、法定税目と法定外税目が重複した場合に、同一の課税対象を課税客体として共有することで生じる課税上の問題点のことである。第二に、租税輸出とは、一地域における地方税負担の一部が非居住者に帰着することにより生じる課税上の問題点のことである。また、租税輸出は、同一階層の地方団体間における税制を通じた「外部性」をもって説明でき、一地方団体が、当該地方団体に居住する非居住者を対象とした課税を行う場合には、他の地方団体の税収の減少をもたらすことを考慮しなければならない³²。そして、この外部性は、水平的租税外部性と垂直的租税外部性に大別されるが、このうち地方団体において問題となるのは、水平的租税外部性についてである³³。すなわち、一地方団体の税収増加は、他の地方団体の税収減少をもたらすことになり、地方団体間における「租税競争」を喚起させる可能性を有しているのである。第三に、法人への加重課税とは、経営基盤の脆弱な法人に対して過剰な課税を実施したことによって生じる課税上の問題点のことである。この他、法定外税には、総務省及び総務大臣が“拒否権プレイヤー”に該当し、地方団体の意思決定が“拒否権プレイヤー”の存在により影響を受ける可能性が高いという点が問題視されている。

(1) 二重課税を巡る問題点

通常、法定外税は、“政策税制”と評されるが、政策税制の典型例としては、A.C.Pigou の「ピグー税」を源流とする「環境税」が挙

³² 佐藤主光稿、「地方税の諸問題と分権的財政制度のありかた」財務省財務総合政策研究所、ファイナンシャル・レビュー65号(2002年)、堀場勇夫著、『地方分権の経済分析』(東洋経済新報社、1999年)に詳しい。

³³ 垂直的租税外部性とは、中央政府と地方政府との間で課税対象を共有している場合に、中央政府の税収の変化が地方政府の税収の変化に影響を与えることになるという考え方である。(出所)林 正義稿、「租税外部性と租税負担」日本地方財政学会編、『財政危機と地方債制度』日本地方財政学会研究叢書第8号(2002年)206-225ページ。

げられる³⁴。

しかし、環境税は、『環境保全のための租税政策手段としての税』と『環境対策費用を原因(受益)者からその寄与(受益)に応じて負担させる財源調達手段としての税』という両側面を併せもち、環境保全と財源調達という二重性をもった税である³⁵と指摘されている。同様に、法定外税においても、課税上の二重性が問われている。例えば、福岡県の「産業廃棄物税」(道府県法定外目的税)と福岡県北九州市の「環境未来税」(市町村法定外目的税)の間では、図表 21 に掲げるように、課税客体及び課税標準において重複部分がみられる。

つまり、産業廃棄物税の課税客体が、「焼却施設及び最終処分場への産業廃棄物の搬入」であるのに対して、環境未来税の課税客体は、「最終処分場において行われる産業廃棄物の埋立処分」であり課税客体において重複している。同様に、産業廃棄物税の課税標準が、「焼却施設及び最終処分場へ搬入される産業廃棄物の重量」であるのに対し、環境未来税の課税標準が、「最終処分場において埋立処分される産業廃棄物の重量」であるというように課税標準においても重複部分が窺える。

北九州市は、この重複について、原則的には基礎地方団体である「市」が優先されるべきであるという考え方を示している³⁶。

地方団体における二重課税を巡る問題点については、各地方団体の政策が深く関与しており一概に論ずべきではなく、そして、重複する地方団体間で調整されるべき性格のものであるが、他に先駆け

³⁴ ビグー税とは、私的限界費用曲線と社会的限界費用曲線との差額に対して等しく課税することにより、外部不経済の内部化を意図することにより真の限界費用を求めるという政策税制のことである。しかし、ビグー税は、社会的限界費用曲線を把握することが難しく、最適税率を求めることが容易ではないと評された。なお、ビグー理論については、Pigou, A.C., *The Economics of Welfare*, Macmillan, 1st edn., 1920, 2nd edn., 1924, 3rd edn., 1929, 4th edn., 1932. 気賀建三・千種義人・鈴木諒一他訳『厚生経済学(第4版)』(東洋経済新報社、1953)に詳しい。

³⁵ 外山伸一著、『地方分権と法定外税』地方自治ジャーナルブックレット No. 31 (公人の友社、2002年) 16 ページ。

³⁶ 北九州市編、「税のあり方に関する最終報告書」(2003年3月) 41 ページ。

て課税主体の地位を占めた地方団体の課税権が他の地方団体の課税権よりも優先されるべきである。

図表 21 法定外目的税の比較

団体名	税目	課税客体	課税標準	納税義務者	徴集方法	税率	施行年月日
福岡県	産業廃棄物税	焼却施設及び最終処分場への産業廃棄物の搬入	焼却施設及び最終処分場へ搬入される産業廃棄物の重量	焼却施設及び最終処分場へ搬入される産業廃棄物の排出事業者及び中間処理業者	特別徴集 ※自社処分は申告納付	焼却施設：800円/トン 最終処分場：1,000円/トン	平成17年 4月1日施行
北九州市	環境未来税	最終処分場において行われる産業廃棄物の埋立処分	最終処分場において埋立処分される産業廃棄物の重量	最終処分場において埋立処分される産業廃棄物の最終処分業者及び自家処分業	申告納付	1,000円/トン ※条例施行後3年間は500円/トン	平成15年 10月1日

(出所) 総務省ホームページ。

(2) 租税輸出及び租税競争を巡る問題点

公共財の外部性という視点で考察した場合には、地方団体の課税自主権を検討していく過程で、特定の地域(地方団体)がその公共財の負担(租税負担)を他の地域(地方団体)の住民に肩代わりさせる、又は公共財の負担を転嫁させることが地方団体間における「租税輸出」という問題点を派生させるのである³⁷。

また、租税輸出は、「水平的租税外部性」を生み出すと説明されるが、一地方団体が当該地方団体内に居住する非居住者を対象として課税を行うことは、他の地方団体の税収の減少をもたらすことになる。例えば、東京都の法定外目的税である「宿泊税」は、図表 22 に掲げるように、東京都以外の地方団体に居住地を有する住民の宿泊料金に対して課税されるため、結果として、他の地方団体の住民

³⁷ 知原信良稿、「地方団体における法定外目的税について」財務省財務総合政策研究所研究部、PRI Discussion Paper Series (2002年) 17 ページ。

に税負担を転嫁することに結びついている。そのため、東京都の法定外目的税である宿泊税は「租税輸出」の典型例として批判されるのである。

図表 22 東京都法定外目的税（宿泊税）の概要

団体名	税目	課税客体	課税標準	納税義務者	徴集方法	税率	施行年月日
東京都	宿泊税	ホテル又は旅館への宿泊	ホテル又は旅館への宿泊数	ホテル又は旅館の宿泊者	特別徴集	1人1泊について宿泊料金が10千円以上 15千円未満：100円 15千円以上：200円	平成14年10月1日施行

(出所) 総務省ホームページ。

たしかに、他の地方団体の住民負担となるような税目設定を前提とする「租税輸出」については、受益と負担の関係が明確であることが求められるべきであるが、東京都の「宿泊税」については、宿泊者は宿泊地の治安維持、消防、都市計画、交通及び観光施設などのサービスを利用することができるため、応益課税的な根拠を有すると考えられる³⁸。

地方税の課税根拠を示す租税原則としては、「応益負担原則」（応益課税原則）の存在が挙げられるが、この課税根拠に対して「応益負担課税の原則は、課税する側がその課税の一つの説明の手段として用いることが可能であっても、納税者の税負担配分の原理にはならない。納税者の税負担配分としては応能負担原則しか存在しないのである。応益課税の原則を根拠づける憲法条項は全く存在しない、応益課税の原則から主張される地方税における『負担分任』も応能負担にもとづく負担分任でなければならないことになる」³⁹という批判的な見解もある。

また、租税競争とは、課税対象となる財が地方団体間で移動できるならば、その財に対して重課した場合には、財の移動をもたらす

³⁸ 池上岳彦稿、「独自課税の論理と施策」（地方自治職員研修、2003年）25ページに詳しい。

³⁹ 北野弘久著、『税法学原論〔第六版〕』（青林書院、2007年）147ページ。

可能性があるため、必然的に軽減せざるをえず、結果的にその地域住民が提供する公共財の総量が本来の総量よりも減少することになるという考え方である⁴⁰。すなわち、一地方団体における税収増加が、他の地方団体における税収減少に帰結した場合には、地方団体間における「租税競争」を喚起させることになるのである。

しかしながら、法定外税においては、水平的外部性に起因する「租税競争」が起こりうる可能性は低いと考えられる。なぜならば、租税競争とは、地方団体が課す税率の多寡、より具体的には、税率の下降が地方団体間において財の移動を生み出すことになるという考え方であるが、法定外税の多くは税率を上昇させることはあっても下降させることは稀だからである。

例えば、法定外税の代表的な事例である「核燃料税」等は、他の財のように移動が容易ではないという側面があることは否定できないが、それでも税率が上昇することはあっても下降するという事態を想定することは難しく、現実的に「核燃料税」(道府県法定外普通税)において税率が下降された歴史的事実がない。

逆に、福島県においては、「核燃料税」(道府県法定外普通税)の税率が、平成 14 (2002) 年 7 月に 7% から 10% に引き上げられ、同様に、新潟県においても、「核燃料税」(道府県法定外普通税)の税率が、平成 16 (2004) 年 11 月に 10% から 12% へと引き上げられている。

また、核燃料税においては、図表 23 に掲げるように、地方団体間で税率を横並びさせる傾向が顕著に窺え、多くの地方団体が 12% 前後の税率を採用しており、非居住者である法人が税負担を行うという点を鑑みれば、「租税輸出」の典型事例といえる。

そして、産業廃棄物に関連する法定外税を導入している地方団体の多くは、重量 1 トンにつき 1,000 円を採用しているが、地域外からの搬入阻止を目的とする税率の引き上げ競争は、産業廃棄物の不法投棄を助長する恐れも生み出しているのである。

⁴⁰ 知原 前掲稿、18 ページに詳しい。

図表 23 道府県法定外普通税（核燃料税）の概要

団体名	税目	課税客体	課税標準	納税義務者	徴集方法	税率	施行年月日
福井県	使用済核燃料税	発電用原子炉への核燃料の挿入	発電用原子炉に挿入した核燃料の価額（福島県については価額及び重量）	発電用原子炉の設置者	申告納付	100分の12	S.51.11.10 施行 (H.18.11.10)
福島県						従価割 : 100分の10 重量割 : 8,000円/kg	S52.11.10 施行 (H.19.12.31)
愛媛県						100分の13	S54.1.16 施行 (H.21.1.16)
佐賀県						100分の13	S54.4.1 施行 (H.21.4.1)
島根県						100分の10 (平成17年度及び平成18年度は100分の12)	S55.4.1 施行 (H.17.4.1)
静岡県						100分の10	S55.4.1 施行 (H.17.4.1)
鹿児島県						100分の12	S58.6.1 施行 (H.20.6.1)
宮城県						100分の12	S58.6.21 施行 (H.20.6.1)
新潟県						100分の12	S59.11.15 施行 (H.16.11.15)
北海道						100分の12	S63.9.1 施行 (H.20.9.1)
石川県						100分の12	H4.10.8 施行 (H.19.10.8)

(出所) 総務省ホームページ。

(3) 法人の加重課税を巡る問題点

地方団体の課税権は、地方税法第2条にもとづき付与されたものであり、憲法をその拠りどころとしないという見解も存在するが、この考え方は地方自治の保障の趣旨にはそぐわないものである⁴¹。例えば、地方税法第2条は、地方団体の課税権について「地方団体は、この法律の定めるところによって、地方税を賦課徴収することができる」と規定する。

従来、日本国憲法の下で、地方税が租税条例にもとづいて定められるのは、租税法律主義の例外のひとつとして認識されてきたためである。すなわち、憲法は、租税法律主義の例外規定のひとつとして、地方税について租税条例にもとづき定めることを容認していると解される。

しかしながら、本来的租税条例主義に拠れば、「自治体の課税権(財政権)は各自治体の議会が専管する。各地方住民はそれぞれの議会の制定した租税条例によって法的に納税義務を負うのである。地方税の納税義務の法的基礎は各自治体の租税条例である。それゆえ、地方税に関するいさいのことがらが当該自治体の租税条例自体において自足的に完結的に規定されなければならない」⁴²と考えられる。

東京都は、資金量が5兆円以上の大銀行を納税義務者として、平成12(2000)年4月1日以後に開始の事業年度分から5年間に限って、その「業務粗利益」を課税標準として3%の税率で課税する「銀行税条例」を定めた。この東京都が試みた「銀行税条例」は、地方団体の課税権に対して新しい一石を投じたものとして評価される。

東京都の「銀行税条例」は、平成12(2000)年4月1日に公布・施行され、その後、平成14(2002)年3月26日の第1審判決(東京地裁)、平成15(2003)年1月30日の控訴審判決(東京高裁)を経て、東京都と納税義務者に指名された銀行間の和解にもとづき、税率が平成15(2003)年10月8日に3%から0.9%に引き下げられている。

もちろん、「銀行税条例」が突発的に提案され、短期間に成立に至

⁴¹ 金子 宏著、『租税法〔第14版〕』(青林書院、2009年)84ページ。

⁴² 北村 亘稿、「地方税導入の政治課程」『甲南法学』第42巻3・4号(2002年)357ページ。

った経緯に対して納税者の税制への参加と選択という点において問題があるという批判的な見解も存在する⁴³。

しかし、地方団体が実施した新税としては画期的な試みであり、その後の「新税構想」に対して影響を与えたという点では高く評価されるべき税制である。

また、平成 13 (2001) 年 8 月、神奈川県は、資本金額又は出資金額が 5 億円以上の法人で当期利益が発生しているものを納税義務者として「臨時特別企業税」(道府県法定外普通税)を課している。この臨時特別企業税は、法人の事業活動を課税客体として、所得の計算上、繰越欠損金と相殺される当期利益金額に対して課税される税金であるが、法人を納税義務者とする現行の「法人事業税」との整合性が求められるばかりではなく、経営基盤の脆弱な法人に対する加重課税となる恐れがあると批判される。

この他、豊島区の「放置自転車等対策推進税制」は、最終的に新税導入に至らなかった法定外税であるが、仮に導入された場合には駅利用者一人当たり 0.75 円を課税するという内容である。例えば、豊島区内には、JR 東日本以外にも、西武鉄道、東武鉄道、都交通局及び営団地下鉄 5 社の事業者が存在しているが、JR 東日本を納税義務者として課税されることになったため、同一の経済的成果を得られる者が複数存在するにもかかわらず、納税義務者が JR 東日本という特定の一企業に限定され課税される点が「法人への加重課税」に当たるとして問題視されたのである。

(4) その他の問題点

三重県の「産業廃棄物税」とは、産業廃棄物の発生抑制及び減量等を目的として、県の内外を問うことなく産業廃棄物排出事業者を納税義務者とする法定外税のことであり、そして、横浜市の「勝馬投票券発売税」とは、日本中央競馬会を納税義務者とする法定外税のことである。

しかしながら、三重県が、法定外税として「産業廃棄物税」の導入を実現させたのに対して、横浜市は、法定外税として「勝馬投票

⁴³ 木村 収著、『地方分権改革と地方税』(ぎょうせい、2001年)120ページ。

券発売税」の導入を実現することができなかった。

この三重県及び横浜市における法定外税の事例は、地方団体内の意思決定が総務省及び総務大臣という“拒否権プレーヤー”の意向に沿うということを示している⁴⁴。

すなわち、地方団体が政策上の意思決定を行う際に、“拒否権プレーヤー”が存在すること自体が問題であると指摘できるのである。

なお、総務大臣が、「勝馬投票券発売税」の導入に同意しなかった理由としては、「勝馬投票券発売税」の課税により、国庫納付金への配分や中央競馬により公益目的のために財政資金を確保する基本的な仕組みを損なうことになるため、特別な負担を求めるべき合理的な課税の理由がない限り『国の経済施策に照らして適当でない』ことがあげられる⁴⁵と説明される。

4. 事業承継者支援税の概要

(1) 宮崎市の地域コミュニティ税の挫折

従来、法定外税は、地方団体の増収を目的としたものでなく、地方団体の独自の政策実現を目的として創設されてきた。しかし、地方自治の観点から住民の活動費のための財源確保を目的とした法定外税の存在が皆無であったというわけではない。例えば、宮崎市では、少子高齢化及び核家族化が進展し地域問題の多様性が増す市民社会に対応して、地域住民主体のまちづくりを指標とする「地域コミュニティ税に関する検討委員会」を、平成 19（2007）年に合計 6 回開催して「地域コミュニティ税」の創設について検討を加えた。

宮崎市の「地域コミュニティ税」は、従来の地方団体の政策実現に重きを置いた法定外税とは一線を画しており、図表 24 に掲げるように、(イ) 税額、(ロ) 納税対象者、(ハ) 課税方式、(ニ) 納付方法、(ホ) 税の使途、(ヘ) 交付団体の 6 項目により構成され、税収確保を目的とした“新しい法定外税”であるという点で高く評価され

⁴⁴ 北村 前掲書、156 ページ。

拒否権プレーヤーとは、その者の同意なくしてゲームを進行させることができず、他者が覆すことのできない決定によってゲームを終了させることができる者のことである。

⁴⁵ 成宮 前掲稿、108 ページ。

る。

しかしながら、宮崎市の「地域コミュニティ税」に対しては、地域住民からの批判が強い。実際、平成 22（2010）年 1 月 24 日、任期満了に伴う宮崎市長選においては、「地域コミュニティ税」の実施に対して反対の姿勢を示した戸敷 正氏が新市長に当選した。そのため、宮崎市政において「地域コミュニティ税」に対する見直し作業が行われることが予測される。宮崎市の「地域コミュニティ税」の挫折からも、法定外税を用いた税収増加は難しいと判断できる。

図表 24 地域コミュニティ税の仕組み

区分	内容
(イ) 税額	年額 一人当たり 500 円（税収規模 約 8,000 万円）
(ロ) 納税対象者	個人で市民税均等割が課税されている者（約 37 万市民のうち約 16 万人）
(ハ) 課税方式	市民税均等割超過課税方式（法定普通税）
(ニ) 納付方法	市による普通徴収・給与所得者は事業主による特別徴収
(ホ) 税の使途	地域自治区・合併特例区で取り組む地域の問題解決のための活動 （地域の防犯防災・地域福祉・環境・地域再生等の活動）
(ヘ) 交付団体	地域まちづくり推進委員会（地域協議会等の実践組織で、原則的に各地域自治区等に 1 団体）

（出所）宮崎市ホームページ

（2）事業承継者支援税の試案

法人事業税は、営業税の性格を有する都道府県を課税主体とする地方税であり、法人税の計算において「損金」に算入される。この法人事業税が損金に算入される理由としては、「国税と地方税との重複課税を回避することのほか、事業税が費用として価格算入され消費者に転嫁されることを前提としているためである」⁴⁶と説明できる。例えば、法人事業税を計算構造の視点から鑑みた場合には、「特定の地方公共団体が新たな税を導入することは、その税が損金あるいは必要経費に算入されれば、他の者にその税が転嫁され、国あるいは他の地方公共団体の税収を侵食する結果となり、一方、損金あるいは必要経費に算入されない場合、つまり、負担する者が消

⁴⁶ 佐藤 進著、『付加価値税論』（税務経理協会、2001 年）235 ページ。

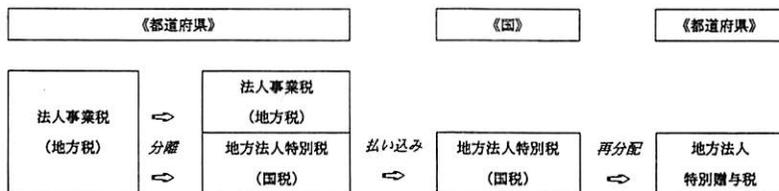
費者である場合は、単に税を負担する者が増えることを意味する」⁴⁷のである。

すなわち、地方団体によって創設される「法定外税」と「法人事業税」の間には、計算構造の面において同質性が窺え、法定外税が「損金」として計上された場合には、法人税及び住民税を減少させることになり、納税者である消費者に負担が求められることになるのである。

また、平成 20（2008）年度税制改正において「地方法人特別税」が創設され、法人事業税の申告納付義務を有する法人を対象として、平成 20（2008）年 10 月 1 日以後に開始する事業年度の申告及び平成 20（2008）年 10 月 1 日以後に解散した法人の申告に適用された。

つまり、地方法人特別税とは、図表 25 に掲げるように、法人事業税の一部を地方団体の地域間における税源偏在の是正を目的として分離し、まず都道府県が徴収し国へ払込み、次いで国が都道府県に再分配する課税システムのことである。なお、地方法人特別税の創設に伴い、法人事業税の税率（所得割・収入割）が引き下げられた。

図表 25 地方法人特別税の概要



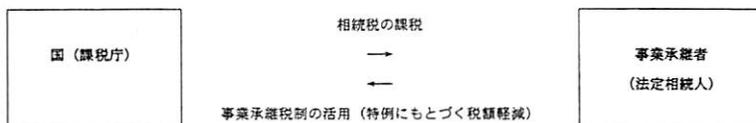
(出所) 東京都主税局ホームページ

平成 20（2008）年度税制改正では、従来の法人事業税（地方税）を（イ）法人事業税（地方税）と、（ロ）地方法人特別税（国税）に大別して地方団体である都道府県に再分配しているが、「相続税」（国税）においても課税システムの再編を行い、新しい法定外税の創設

⁴⁷ 成宮 前掲稿、113 ページ。

を検討したい。現行の事業承継においては、事業承継者の相続税額の負担軽減を目的として、図表 26 に掲げるように、非上場株式及び小規模宅地等の相続税の課税の特例を中核とする「事業承継税制」が設けられている⁴⁸。

図表 26 事業承継税制の概要



しかしながら、本研究で提案するのは、「事業承継税制」ではなく『事業承継者支援税』である。つまり、本研究では、事業承継者に対して、『事業承継者支援税』という法定外税を課税し、地方団体の新しい税収とすることを提案したい。なぜならば、「事業承継税制」に対しては、批判的な見解も多く、例えば、『「息子」への事業の承継つまり『事業者』の承継に税制優遇する社会的意義は少ない。一方では、親の財産を一切あてにできないが事業意欲のある若者が大勢存在しており、彼らの新規事業への参入という観点からは、このような相続税の優遇措置は、阻害要因となっている』⁴⁹と批判されているからである。

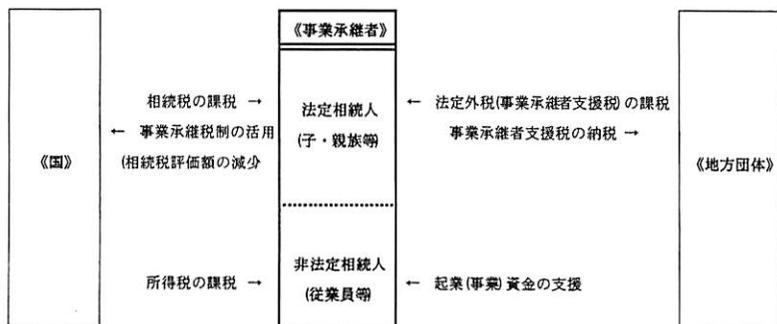
つまり、現行の「事業承継税制」は、事業承継者を子及び親族近親者という民法上の“法定相続人”に限定しているが、事業承継は、子及び近親者以外の“非法定相続人”においても生起しうるものである。そのため、【事業承継者支援税の試案】では、図表 27 に掲げるように、事業承継者を“法定相続人”と“非法定相続人”に区分し、(イ) 地方団体が、「事業承継税制」の恩恵を被る法定相続人に対して法定外税として『事業承継者支援税』を課税し、(ロ) 地方団体が、その『事業承継者支援税』の納税額を基金として起業意欲の強

⁴⁸ 高沢 前掲書、第 2 章～第 3 章に詳しい。

⁴⁹ 森信茂樹著、『日本の税制 グローバル時代の「公平」と「活力」』（PHP 新書、2001 年）149 ページ。

い非法定相続人である事業承継者に対して支援を行うことによって、地域経済における雇用の増大をはかりたい。

図表 27 事業承継税制と事業承継者支援税の関係



この『事業承継者支援税』の導入に際して、「二重課税」が問題点として指摘される可能性がある。この指摘に対しては、「事業承継税制」の恩恵を受けている“法定相続人”のみを課税対象者とし、時価にもとづく売買価額と相続税納税額との差額に対する課税であるため「二重課税」には該当しないと説明できる。

もちろん、わが国は、中小の非上場会社の占める割合が高く、“被相続人である経営者の財産”と“企業の保有財産”を明確に分離することが難しいという指摘もある。しかしながら、『事業承継者支援税』は、その課税対象を上場会社と非上場会社に区分することなく、一定の事業用資産の事業承継を前提としているため、必ずしも中小零細の非上場会社の事業承継の妨げになるとはいえないのである。

5. 結

法定外税に対しては、地方団体の“財政補完的側面”よりも“政策税制的側面”が期待されている。実際に、特別区等の地方団体では、地域住民に対する政策的な配慮にもとづき制定された「法定外税」であっても、その政策的目的が達成された時点で導入が見送られている。

すなわち、法定外税は、納税義務者に対する“一種の警告”のような存在として位置づけられており、新しい税として法定外税を導入する前に、その政策目的が達成されたならば、法定外税の必要性が喪失するのである。例えば、豊島区の「放置自転車等対策推進税」は、平成 15(2003)年 12 月に条例制定され、平成 17(2005)年 4 月に施行予定であったが、豊島区と鉄道事業者との間で鉄道事業者が駐輪場用地を提供することで合意したため、法定外税の課税導入は見送られ、平成 18(2006)年 7 月議会において廃止決議がなされている。同様に、「すぎなみ環境目的税(通称レジ袋税)」は、税込確保を目的として制定された法定外税ではなく、住民が買い物をする際にマイバック(買物袋)を持参することを目的とした“政策税制”であり、区議会での議決後、総務省が審議する前に数年間に及ぶ実験の結果、レジ袋使用削減の効果が見込めたことを事由としてその導入が見送られているのである。

また、法定外税の導入が見送られるケースが多いのは、その新税制定までの手続きの煩雑さに起因すると推測できる。法定外税は、地方議会で審議し議決するだけでは足りず、事前に地方団体が総務大臣と協議のうえ申請を行い総務大臣の同意を受け、総務大臣の判断により経過措置を講じるケースもみられる。

そして、この法定外税においては、①二重課税、②租税輸出及び、租税競争、③法人への加重課税等の課税上の問題点が指摘されており、これらの問題点が法定外税を導入するうえでの妨げとなっていると考えられる。例えば、福岡県の「産業廃棄物税」(道府県法定外目的税)と福岡県北九州市の「環境未来税」(市町村法定外目的税)の関係のように、ある地方団体において制定された法定外税と同一の法定外税が、他の地方団体において制定された場合には、「二重課税」という問題点が指摘され、両団体の間で煩雑な調整処理が求められることになる。また、公共財の外部性という視点で考察した場合には、「租税輸出及び租税競争」という問題点が浮上してくる。例えば、東京都は、「宿泊税」を導入しているが、これは他の地方団体の住民に対して税負担を転嫁するため、「租税輸出」という課税上の問題点を発生させることになり、一地方団体における税込増加が他

の地方団体における税収減収に帰結した場合には、地方団体間における「租税競争」を喚起させるのである。この他、導入が見送られた豊島区の「放置自転車等対策推進税」のように、法定外税の施行が「特定の法人に対する加重課税」の問題点を生じさせるケースもある。

つまり、法定外税の制定においては、既述のように種々の課税上の問題点が指摘されているため、特別区では条例にもとづく法定外税等の新税の創設を見送る傾向が窺えるのである。たしかに、法定外税は地方団体の税収に占める割合から鑑みた場合には僅少であり、主体的な財源とはいえないが、“政策税制”として地方団体の政策実現のために果たすべき役割は大きい。そのため、本研究においては、起業意欲の高い事業承継者（従業員等の非法定相続人）を対象とする『事業承継者支援税』の創設を提案したのである。

すなわち、現行の「事業承継税制」においては、“相続人”と“事業承継者”の区分が曖昧であるため、「事業承継税制」の恩恵を被った者と被ることができなかった者との間で課税の公平性が保たれていないという問題点を指摘することができる⁵⁰。これは、現行の「事業承継税制」が、事業承継者を子及び親族近親者という民法上の“法定相続人”に限定していることに起因する。

よって、本研究においては、まず第一に、法定外税が有している税法上の問題点について考察を試み、次いで、起業意欲の高い事業承継者（従業員等の非法定相続人）に対する事業資金の交付（支給）と、地域経済の雇用創出を目的として『事業承継者支援税』という新しい法定外税の創設を提言したのである。

⁵⁰ 平成 22 (2010) 年 3 月 31 日以前に相続の開始があった被相続人に係る相続税について、小規模宅地等の相続税の課税の特例は、相続税に算入すべき価額の計算上、資料 1 および資料 2 のような一定割合で減額する。

〔資料1〕特例の適用を受ける宅地等

相続開始の直前における宅地等の利用区分		要件	限度面積	減額される割合
被相続人等の事業の用に供されていた宅地等	不動産貸付業等以外の事業用の宅地等	① 特定事業用宅地等に該当する宅地等	400㎡	80%
		② 上記以外の宅地等（特定特例対象宅地等）	200㎡	50%
被相続人等の居住の用に供されていた宅地等	不動産貸付業等の事業用の宅地等	③ 特定同族会社事業用宅地等に該当する宅地等	400㎡	80%
		④ 上記以外の宅地等（特定特例対象宅地等）	200㎡	50%
被相続人等の居住の用に供されていた宅地等		⑤ 特定居住用宅地等に該当する宅地等	240㎡	80%
		⑥ 上記以外の宅地等（特定特例対象宅地等）	200㎡	50%

(出所) 国税庁ホームページ。

〔資料2〕特定事業用宅地等の要件

区分	特例の適用要件	
被相続人の事業の用に供されていた宅地等	事業承継要件	その宅地等の上で営まれていた被相続人の事業を相続税の申告期限までに承継し、かつ、その申告期限までその事業を営んでいること
	保有継続要件	その宅地等を相続税の申告期限まで有していること
被相続人と生計を一にしていた被相続人の親族の事業の用に供されていた宅地等	事業継続要件	相続開始の直前から相続税の申告期限まで、その宅地等の上で事業を営んでいること
	保有継続要件	その宅地等を相続税の申告期限まで有していること

(出所) 国税庁ホームページ。

第3章 PFI 事業を通じた支援の基礎的考察

1. 序

(1) 問題とその背景

地方自治体の政策的経費に用いる資金が増加すれば、その地方自治体における政策上の自由度(選択肢)の増加がもたらされる。したがって、その資金増は地方自治体による「住民の参加と協働の仕組みづくり」へ多様性をもたらすことを可能にするであろう。一方、その財源を確保するための有力な手段の一つとして、税収入(住民税)の増加があげられる。単純には、住民数の増加は税収入増加へ作用すると考えられる。

これに関して、Tiebout[12]にはじまる「足による投票」の枠組みにおいて、住民数を増加させる要因を考えてみる。この枠組みでは、行政サービスを市場で取引される財とみなす。この市場において、各地方自治体は供給者であり、住民は税金・手数料などの対価を支払い行政サービスを購入する需要者である。この市場における競争により、住民負担に比較して行政サービスの水準が高い自治体へ人々は移動する。すなわち、魅力的な行政サービスや社会資本整備を効率的に行う地方自治体が選ばれることになる。もちろん、「足による投票」には諸仮定があり、現実においてそれら全てが満たされているとは考えられない。しかし、この議論は地方自治体の意思決定における指針や基準になり得る。さらに、現在の住民およびその自治体へ移転可能性のある住民にとって魅力的な行政サービスのポートフォリオの明確化、および、その行政サービスポートフォリオの効率的実施方法の探究へつながる。

本章では、Private Finance Initiative(以下では、PFI と略記する)による公共事業・サービスを「参加と協働の仕組みづくり」の資金的基盤形成手段の一つの可能性と位置づけて、その基礎を検討していく。

(2) 従来型公共事業における諸課題

日本全体の社会資本整備において、従来型公共事業がこれまでに果たしてきた役割の大きさを否定することは難しい。さらに、日本経済下支えの一手段としても、すなわち、大規模景気対策としても従来型公共事業には功績がある。大都市以外の地域においてその貢献は特に大きいといえる。

ここで、社会資本投資および大型投資(新工場建設、既存生産設備増強、大型船造船など)は不確実性の影響を強く受けることを述べておく。これらの投資では、投資案件の企画段階から実際の稼働までに長期を要する。したがって、それら施設・設備の建設中および建設後に、経済状態・社会状況が大きく変動する場合もある。すなわち、これらの投資においては、経済システム全体へ影響をもたらすようなリスク(不確実性)に対するマネジメントを要求されるであろう。しかし、現在までに、このような経済の根幹的リスクに対するマネジメント手法が確立されているとは言い難い。

従来型公共事業にはこのようなリスクが伴うことを念頭におきつつ、それが非難を受けるに至った背景を簡単に再考してみる。事業の評価には

事業のパフォーマンス/事業のコスト (1.1)

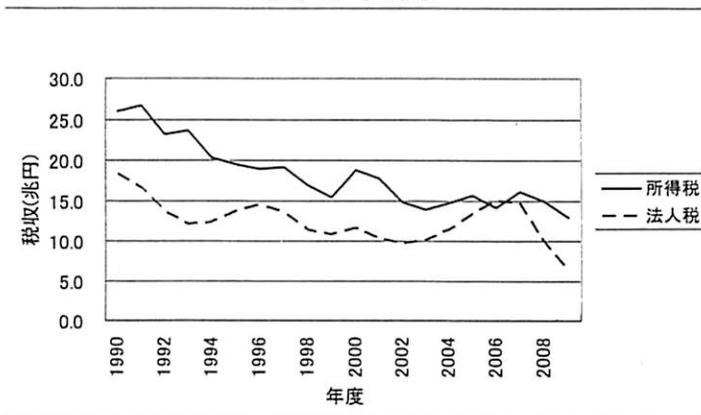
が用いられることが多い。そして、比率(1.1)が下がる要因は「事業のコスト増加(分母の増加)」あるいは「事業のパフォーマンス低下(分子の減少)」である。さらに、次の2点を考慮に入れる。

- ・実施までに長期間を要する公共事業では、何らかの予測に基づいてその計画が策定される。
- ・諸施設の建設にはその資金を調達する必要がある。

それでは、事業コスト増加について検討してみる。実際に諸施設の維持費用が増加しているケースもある。その一方で、相対的な事業コストの増加というケースもある。これを説明する。国や地方自治体が諸施設の建設資金に足る内部資金を持たないのであれば、外部資金を調達することになる。国や地方自治体が外部資金を調達する場合には、その返済原資は主に税収である。ここで、税収の経済状態へ依存する程度を考慮すると、従来型公共事業の評価に対して

過去約 20 年間の日本の景気は負の影響を与えている。具体的には、1990 年代初頭のバブル崩壊以降、いざなぎ景気や平成景気(バブル景気) ほどの経済効果を伴う景気回復が日本経済で生じていないという認識もされている。

図表 28 税収推移



財務省ホームページに掲載されていたデータを基に著者が作成した。なお、同様の図は財務省ホームページにも掲載されている。

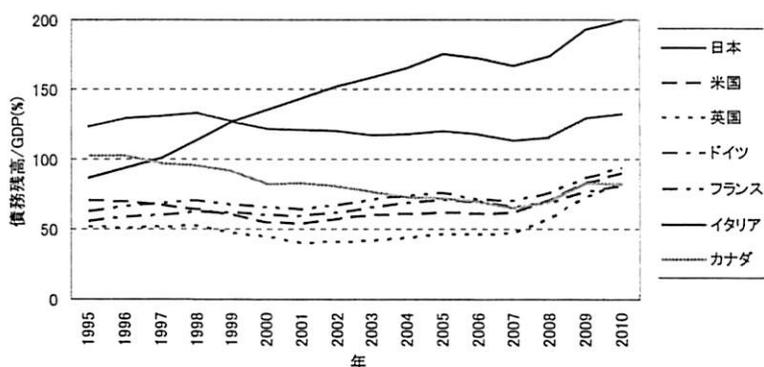
ここで、図表 28 において、所得税と法人税について、1990 年以降の税収の推移をグラフ化している。1990 年代初頭から現在まで所得税は減少傾向にあると解釈できる。法人税についても、2003 年度から 2007 年度にかけて回復傾向にあるものの、2008 年度には前年比 4.7 兆円下落し、2009 年度もさらに減少している。これに対して、調達資金や長期固定契約が経済規模の縮小に応じて減少することはない。このため、事業コストが税収との比較において増加するという現象も生じている。すなわち、相対的な事業コストの増加である。

次に、事業のパフォーマンス低下について検討する。証券投資とは異なり、公共事業のパフォーマンスを直接的に金額で測定することが困難な場合は多い。一方、これらはその行政サービスを受ける国民・住民の価値観に依存するところは大きい。したがって、実施までに長期間を要する公共事業では、価値観の変化に伴うパフォー

マンズの低下というリスクにもさらされている。やはり、過去約 20 年間に生じた様々な技術革新・制度改革等の社会的変化は、国民・地域住民の価値観へ影響し、過去に計画または建設された諸施設およびその諸施設を利用した行政サービスに対する評価基準に変更をもたらしたことであろう。そして、計画当時の基準を用いれば十分なパフォーマンスを達成している施設・サービスであっても、新たな基準を用いたパフォーマンス測定では、その値が低下することも考えられる。

比率(1.1)の低下、および、図表 29 から分かるように日本全体における財政悪化の進行が従来型公共事業への非難へ作用していることもあながち否定はできないであろう。

図表 29 債務残高/GDP の推移



財務省ホームページに掲載されていたデータを基に著者が作成した。同ホームページ上にはデータの出典は OECD "Economic Outlook 87" (2010年6月)と記載されている。なお、同様の図は財務省ホームページ上にも掲載されている。

ただし、野田[17]の41頁に次の指摘もある。

従来型事業では、設計・建設・維持管理の各プロセスを個別に発注していますので、民間事業者が請け負うのは事業全体の中の一部にすぎません。したがって、コスト削減努力は特定の業務の範囲に限られ、事業のライフサイクルを通じた

一貫通貫でのプロセスの改善による効率性向上のインセンティブが働きにくい構造となっています。

すなわち、事業の範囲と期間全体を考慮した最適化実行における課題が指摘されている。この課題が PFI の目的となろう。

(3) PFI の目的

ここでは、PFI 導入の目的について概観したい。PFI による公共事業においては、なんらかの形で民間企業の資金が投入される。その投入された資金の回収方法に注目した PFI の分類には、独立採算型、サービス提供(購入)型、ジョイントベンチャー型があげられる。一方、事業期間中の施設の所有に注目した PFI の分類もある。この分類には、BOT (Build- Operate -Transfer) , BTO(Build-Transfer-Operate), BOO(Build-Own-Operate), BLO (Build-Lease-Operate), BLT(Build-Lease-Transfer), DBO(Design-Build-Operate) をあげられる。それぞれの分類の詳細については、柏木[13]、野田[17]、PFI ビジネス研究会[16] を参照されたい。

このように、PFI を利用した公共事業・公共サービスの提供には様々な事業形態がある。したがって、それらの中から各事業・サービス提供に最も適した形態が選択されることになる。すなわち、官民の役割分担を通じた最適化と事業期間全体にわたる事業運営の最適化が計られる。この点に関しては、従来型公共事業においてはその実行が困難とされていた。PFI による公共事業・公共サービスの提供において、2つの最適化へ向かわせる要因には次の3点が挙げられる。

(a) Value For Money(以下では、VFM と略記する) 導入による評価基準の明確化。

(b) 競争原理の導入。

(c) 協調(リスク・役割分担) の導入。

これら3点を順に説明する。

まず、内閣府民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室) により作成されたガイドライン[22] において、

「VFM」(Value For Money)とは、一般に、「支払いに対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方である。と定められている。そして、より具体的には、次の2つの量を基礎にVFMの評価が行われると同ガイドラインでは定められている。

- ある事業を公共自らが実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値(Public Sector Comparator, 以下PSCと略記する)
- その事業をPFIにより実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値(Life Cycle Cost, 以下LCCと略記する)

PSC > LCC ならばPFIによる事業にVFMがあり、そうでない場合には、VFMがないとされている。なお、このガイドラインでは、その事業に関わるリスクの計量化を要請している。通常、公共事業・公共サービスは長期間(15~30年程度)にわたり行われる。したがって、その事業・サービスを遂行するだけでなく、その質を維持することに対しても、リスクの洗い出し・リスク計測・リスクへの対処法(リスクヘッジ)は大きく貢献する。リスクの計量化を伴うVFM評価を通じて、リスクとリターンの管理が計画段階から適切になされることになろう。

それでは、競争原理の導入について述べる。PFIによる公共事業には様々な経済主体が関わる。具体的には、政府・地方自治体、利用者、民間企業(事業者)、金融機関、保険会社、アドバイザー(法務、金融、技術)などである。これらの中で、主に民間企業と金融機関による事業運営への関わり方が直接的である。そして、ここに競争原理が導入されている。内閣府民間資金等活用事業推進室(PFI推進室)により作成された基本方針[20]において、民間企業間の競争により事業およびサービスの質とその価格の両方を考慮して事業者を選定するという方針が明示されている。また、資金提供する金融機関の間においても競争原理が働くことが予想される。日本では、PFIによる公共事業の資金は主にプロジェクトファイナンスにより調達されているようである。ここで、資金提供者(投資家)の視点では、その事業のリターンとリスクの構造が重要になる。すなわち、

その事業への投資から得られる「自らのポートフォリオのリターンとリスク構造の改善の程度」がその事業への投資額(資金提供額)を決定する。プロジェクトという視点では、PFI による公共事業が持つ最大の特徴は長期間にわたる安定した収入が保証されていることである。したがって、事業ライフサイクルにわたり適切な計画が策定されていて、かつその事業またはサービスの質が高いのであれば、それへの投資は金融機関(投資家)のポートフォリオの改善に貢献するであろう。このことは、金融機関(投資家)の間の競争を促進し、調達コスト低下へ寄与するであろう。

最後に、協調(リスク・役割分担)の導入について述べる。(5)で述べるように、公共事業・サービスの実行には様々なリスクを伴う。PFI を通じて、これらのリスクを政府・地方自治体と民間企業(事業者)へ適切に配分することにより、VFM の増加および事業資金の調達コスト低減がもたらされる。

(4) PFI の歴史

サッチャー政権下に推し進められた行財政改革では、官民の役割が大幅に見直された。その延長として、1992年にメージャー政権において、ラモント大蔵大臣がPFIを提案した。これがPFIの誕生といわれている。そして、1997年のブレア政権時代にPFIは実際に機能し始めた。

日本では、1997年11月に政府は経済対策の一環にPFI導入を組み込んだ。1999年7月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(PFI推進法とよばれる)が成立した。その後、2000年3月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」が出された。さらに、2001年には、この基本方針を補完するためのより実務的な指針である「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」、「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」、「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」がPFI推進委員会により策定された⁵¹。続いて、2003年6月には「契約に関するガイドライン—PFI事

⁵¹ 本稿作成時において、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」は

業契約における留意事項について」と「モニタリングに関するガイドライン」をPFI推進委員会が公表した。この間、1999年1月から日本初の「金町浄水場常用発電PFIモデル事業」がスタートした⁵²。

(5) PFI のリスク

PFIによる公共事業・サービスには、大別して2種類のリスクがある。一つは公共事業そのものに関わるリスクであり、もう一つは民間企業(事業者)へ事業を任せることにより生ずるリスクである。ガイドライン[21]に挙げられている調査設計に関わるリスク、用地確保に関わるリスク、建設に関わるリスク、維持管理運営に関わるリスクは前者に属する。一方、ガイドライン[21]に挙げられている事業終了段階でのリスクは後者に属する。民間企業(事業者)へ事業を任せることにより生ずるリスクはこの他にもある。事業主体が民間企業であり、公共事業・サービスの期間が長期であることから、事業継続の観点からはその企業の財務状態は一つのリスクファクターである。ここで、金利変動、為替変動、コモディティ価格変動などの市場リスクも企業の財務状態へ影響するであろう。事業者を経由してではあるが、公共事業・サービスが市場リスクにさらされるようになったことを意味する。したがって、上述したように事業期間を通じて官民間における適切なリスク分担が重要となり、その分担方法がVFMにより評価されるのであろう。

(6) PFI における諸課題

PFIにおいては、最適な事業実施を目的として、「民間企業間の競争」と「官民間の協調」がVFMを通して結びつけられている。しかし、この枠組みによる公共事業・サービスにおいても課題は残る。ここでは、簡単にそこに言及する。PFIでは、PFI事業への出

2007年6月29日改訂版が最新であり、「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」は2008年7月15日改訂版が最新である。

⁵² この事業の詳細については、東京都水道局[19] およびPFIビジネス研究会[16]を参照されたい。

資者にその事業が不調になった場合の保障についての契約を事前に結ばせる場合がある。ここで、その事業資金がプロジェクトファイナンスにより調達されているとしよう。通常、プロジェクトファイナンスではそのリスクは出資額に限定される。しかし、上述の保障契約を結んでいるならば、出資者はダウンサイドリスクを抱えることになる。そして、出資者および事業者が合理的ならば、このリスクは公共事業・サービスの対価を増加させる要因となる。

また、これまでも既にPFIを用いた公共事業・サービスにおいて継続不可能になった事例もある。高知県医療センター、近江八幡市立総合医療センター、タラソ福岡等である。すなわち、PFIによる公共事業・サービスにも事業継続不可能リスクは依然として存在することをこれら諸事例は示している。したがって、今後、公共事業・サービスの実施においては、これら諸事例を分析し、原因の明確化とそれへの対策を講ずる必要があるだろう。

2. PFIの事例紹介

(1) 板橋区の事例

PFI的手法を取り入れた施設整備

①新産業育成プラザ（仮称）の整備について

1) 新産業幾例プラザ（仮称）の機能

プラザは、主に二つ機能を有するもので、一つは、全国の先進的・優良企業等に東京都の拠点となる賃貸スペースを提供するものである。区は、この施設を創造的都市型産業集積の拠点と位置付け、自治体間連携、大学・研究機関等と関係を活用して、区への誘致活動を行うことを予定している。

二つ目は、地方独立行政法人東京都立産業技術研究センター移転後、その機能の一部を引き継ぐ計測検査機器の開放利用や技術相談等に応じる施設を提供するものを予定している。

2) 施設の概要：

誘致機能用賃貸スペース（試作・研究開発・営業等）

技術支援機能用スペース（計測検査機器・技術相談等）

会議室・打合せスペース など

述べ床面積 2,200 m²程度

区賃借部分：技術支援機能（350 m²程度）・産学公連携室（50 m²程度）

事業用地：

用途地域 工業地域

建蔽率 60%

容積率 200%

防火指定 準防火地域

日影規制 なし

高度規制 なし

区画計画 舟渡三丁目地区計画

②事業手法

区は、事業用地に一般定期借地権を設定し、事業者に賃貸し、事業者は事業用地において、施設の建設整備を行なう。事業者は施設の維持管理及び事業者の誘致機能を運営し、区は、施設の一部を事業者から賃借して技術支援施設の運営を行なう。

民間のノウハウや資本等を活用すると共に、区と事業者が連携・協働することにより効果的な施設整備・事業運営の実現を目指した。

1) 定期借地等に関する契約内容等

契約形態 借地借家法第 22 条に定める定期借地権の設定を目的とする土地賃貸借契約を締結

貸付期間 建設工事期間および解体期間（更地返還）を含めた 50 年間

貸付料 貸付予定価格（「定期借地権の設定等による公有財産貸付料に関する取り扱い基準」（区基準）により 50%減額した金額）を最低貸付価格とした賃借料を事業者の提案事項とする。

支払い方法 毎月払い

貸付料の改定 原則として 3 年に 1 回、消費者物価指数に基づき算定し、改定

保証金 月額賃料の 30 ヶ月分

2) 事業者の行なう事業内容

(a)施設の整備

公募提案内容、区との協定・契約内容に基づき、施設の企画・設計・建設

(b)施設の維持管理等

(c)自主事業

(d)居者の誘致および入居者との調整・賃貸借関連事業

事業者は、入居者の募集及び賃貸借にかかる関連事業を行なうとともに、区と連携・協議し、入居者の誘致を行なう

(e)区との運営協議機会の設置

運営方針、入居者の誘致・募集、技術支援機能との連携、土地の貸付料改定、入居者の賃借料改定、自主事業の内容協議 等区との協議を想定している

(f)事業用地の返還

(g)その他の契約等

③整備施設の内容等

事業者は、区との協定・契約等に基づき、区内工業集積の発展、都市型の企業誘致を実現するために事業用賃貸借施設を設計・建設し、本事業の目的のために供することとする。

図表 30 新産業育成プラザ（仮称）の整備及び運営事業プロポーザル募集要領

機能・用途	賃貸主体	有効面積・規模
技術支援機能 (計測検査室・事務室・相談室・ 諸規模会議室・倉庫・ロッカー室)	区賃貸部分	350㎡程度
産学公連携室 (誘致部分と同様の使用)	区賃貸部分	50㎡程度
誘致機能 (製品の試作、研究開発、営業所・オフィス などの用途の対応)	企業等 賃貸部分	事業者提案

駐車場・駐輪場等	企業等 賃借部分	事業者提案（付 置義務台数以上）
エントランスホール	事業者 所有部分	事業者提案
貸会議室	事業者 所有部分	事業者提案
自主事業機能（事業者による）	事業者 所有部分	事業者提案

データソース：新産業育成プラザ（仮称）の整備及び運営事業プロポーザル募集要領 p.7

④技術支援機能の費用負担

1) 技術支援機能スペースの賃貸借契約について

(a)賃借料

事業者提案書に示す賃借料を基本とし、技術支援機能スペースの施工内容が確定次第、事業者と協議のうえ決定する。

(b)保証金及び現状回復費用

区は事業者に対して技術支援機能スペース賃貸借にかかる保証金等の預入は行なわない。区が賃借するスペースに設置する機器等の撤去・現状回復等の費用は区が負担する

2) その他の費用

(a)技術支援機能における備品調達費用

区の負担とし、事業者の負担はしない。

(b)技術支援機能における水道光熱費

建物賃貸借契約以降の技術支援機能における水道光熱費は、使用料に応じた額を事業者定める方式によって事業者に支払う。

(2) 南青山一丁目団地建替プロジェクト

都営南青山一丁目団地の建替えにあたり、東京都として始めて民間の活力を導入するPFIの手法をとり入れたもの、敷地を有効活用して、民間事業者が都営住宅のほか、複合施設を一体的に整備、活発な都市活動の維持増進に寄与するために必要な施設を整備するこ

とを目的として、東京都住宅局が事業提案募集を行い、整備を行なった。

①事業概要

都は敷地に定期借地権を設定して、事業者へ貸付、民間事業者は都営住宅を含む複合施設の設定及び設計及び建設を行なった。建物の完成後、都は都営住宅を、港区は区施設部分を、グループホーム運営主体はグループホーム部分を買取り、各々が管理運営する。

民間賃貸住宅部分については、提案事業者が南青山アパートメント株式会社を設立、賃貸事業用として運営し、建物共有分の維持管理・修繕計画については、東京都、港区、高齢者グループホーム及び南青山アパートメント株式会社の4者が管理組織を設立し実施する。

②施設概要

公共施設 都営住宅（150戸）・区立保育園・区立図書館

民間施設 賃貸住宅、商業・業務施設、都市活動支援施設、グループホーム

規模 延床面積 約 67,600 m²

複合施設には、港区立保育園、港区立図書館、グループホーム、民間賃貸住宅（390戸）、国際医療福祉大学大学院が入居

（3）神宮前一丁目民活再生プロジェクト

①事業概要

治安対策の推進及び東京の再生と地域の活性化を実現していくために、渋谷区神宮前一丁目の都有地において、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律に基づく事業として実施した。

事業用地に、老朽・狭隘化した原宿警察署及び单身待機宿舎を移転・改築し、治安対策推進の礎とするとともに、余剰地に商業・居住等の機能を有する民間施設を整備する等、空間の創造に民間の活力を求め、都心に残された数少ない広大な都有地を有効活用し、東

京の再生と地域の活性化をはかるものである。

②事業方式

1) 警察施設（民間資金等活用事業 PFI 事業）

PFI 法に基づく、民間事業者が警察施設を設計・建設した後、都に所有権を移転し、事業期間中の維持管理・運営を遂行する BTO 様式により実施する。

2) 民間施設（PFI 事業の付帯事業）

事業用地内で利用可能な用地を活用し、PFI 事業の付帯事業として自らの収益に資する施設を自らの責において整備運営する。

③事業期間

警察施設に関する事業期間：事業契約締結の日から、平成 36 年 3 月までの期間（15 年間）

供用開始予定日：平成 21 年 4 月 1 日

維持管理・運営期間：平成 21 年 4 月～平成 36 年 3 月（15 年間）

民間施設に関する事業期間：事業計画に定める定期借地権設定契約締結の日から、民間施設の除却工事完了までの期間

定期借地権の設定：民間施設の建設工事着手日以前の日

供用開始予定日：遅くとも警察施設の供用開始と概ね同じ時期

定期借地権の存続期間：50 年に民間施設の建設期間及び民間施設の徐却期間を加算した期間

④事業範囲

1) 警察施設の設計建設事業

2) 警察施設の維持管理・運営事業

設備等点検、保守業務、清掃等業務、給食業務、日用品提供業務、職員食堂運営業務、これらを実施する上で必要な業務

3) 一団地認定に関する業務

4) 民間収益事業に関する事業

民間施設の整備業務、民間施設の方譲・賃貸業務、民間施設用地の返還業務、その他これらを実施する上で必要な業務

⑤事業者の収入

1) 都が支払うサービス購入料

事業者が「警察施設の設計・建設」及び「警察施設の維持管理・運営」の業務を行なう対価として、サービス購入料を支払う。

2) 警察施設の独立採算業務にかかる収入

給食業務、日用品提供業務および職員食堂運營業務は、事業者の独立採算による事業として、当該業務にかかる収入直接事業者の収入とする。

3) 民間収益事業にかかる収入

民間収益事業の実施

事業者は、民間施設用地において、自らの提案により商業機能、居住機能など多様な機能を導入した複合的施設の整備・運營業業を行う。

⑥事業用地について

建設計画地 東京都渋谷区神宮前一丁目4番4

敷地面積 2,417,414 m² (実測面積)

1) 警察施設用地について

警察施設整備のため、事業用地のうち民間施設用地をのぞいた部分を施設整備期間中、無償で使用することが出来る。

2) 民間施設にかかる用地の貸付

東京都は、民間施設用地に、事業者のために定期借地権を設定する。

貸付期間：民間施設にかかる事業運営期間を50年とし、これに建設工事期間及び徐却期間を加えた期間とする。事業者は、定期借地契約の終了日まで民間施設を徐却し、更地の状態で返還する。

⑦事業者提案による施設の概要

- 1) 警察施設 敷地面積 3,231.53 m²、地上 15 階、地下 2 階
- 2) 民間施設 (商業施設等)
事業主 株式会社原宿の杜守
敷地面積 2,543.35 m² 地上 10 階、地下 1 階
延床面積 10,560.31 m²
- 3) 住宅施設
定期転借地権付分譲マンション (借地期間 50 年)
分譲住宅事業主 三井不動産レジデンシャル株式会社、東電不動産株式会社
敷地面積 13,452.16 m²、地上 16 階、地下 3 階
延床面積 47,632.22 m²
総住戸数 385 戸

(4) 千葉市消費生活センター・計量検査所複合施設整備事業

①事業概要

千葉県千葉市は、消費者からの苦情相談や消費者講座などの啓発活動をはじめ、消費生活情報の収集・提供、商品テスト室機能などの充実及び強化を図るため、消費者サービス機関の拠点として「消費生活センター」を整備することとした。

また、市民の消費生活における計量の適正化を図り、事業者への指導及び消費者への計量思想の普及啓発の拠点としての「計量検査所」を併せて整備することとし、両機能を併せ持つ複合施設を、平成 11 年 9 月に施行された「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(PFI 法)を活用し、「千葉市版 PFI モデル事業」と位置付けて、民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用を図るべく、整備することとした。

千葉市は、公共用地の有効活用の点から、民間事業者が、自らの提案により、千葉市消費生活センター・計量検査所複合施設(以下「複合施設」)の土地における利用可能容積を、地域の活性化や利便性の向上など、市民サービスの向上に寄与するために活用することができることとし、併せて、周囲の環境と調和し、かつ市街地環境

の整備改善に資するもので千葉市総合設計許可基準に適合する計画とした場合は、容積の割り増しを受けることができるとしている。

②事業期間

複合施設の実業期間は、契約締結日の翌日より 30 年を経過した日までの期間とした。

なお、市は自ら所有する用地に、複合施設運営のため、30 年間の建物譲渡特約付借地権を設定し、PFI 事業者の有償で貸与することとした。

契約期間（事業期間）契約締結日から平成 43 年 9 月 30 日まで
事業期間終了後の施設の譲渡 平成 43 年 10 月 1 日
計量法に基づく特定計量器定期検査業務の実施

平成 15 年 4 月 1 日から平成 43 年 3 月 31 日まで（28 年）

事業期間終了時、複合施設に関して、PFI 事業者は施設の所有に基づく本事業継続、または施設の市への有償譲渡による本事業終了のいずれかを選択できるものとした。

③事業範囲と施設の機能

本事業は、複合施設の設計・建設、複合施設の所有・維持管理と運営業務、特定計量器定期検査業務等、複合施設の市に対する譲渡、民間事業並びにこれらに付随し関連する一切の事業によって構成される。

1) 消費生活センターの機能

消費生活センターは、市民の消費生活の安全を確保するため、次の機能を備える。

- (a)消費者相談機能（相談の解決，相談情報の処理）
- (b)消費者への情報提供機能（資料・展示等情報提供）
- (c)消費者の自主活動支援機能（情報交換，調査発表）
- (d)教育研修機能（研修・講義，実験実習）
- (e)商品検査機能（苦情商品等のテスト）

2) 計量検査所の機能

計量検査所は、市民の消費生活における適正な計量の実施を確保するため、次の機能を備える。

- (a)取引又は証明に使用する計量器の検査機能
- (b)商品量目の検査機能
- (c)適正計量管理事業所等への支援機能
- (d)消費者、事業者に対する適正計量の普及・啓発機能
- (e)計量に関する情報発信機能

④事業者の収入

PFI 事業者の収入は、複合施設の設計・建設、運營業務の対価を、市が事業期間にわたって支払う賃借料とし、この支払いは、複合施設の設計・建設に係る初期投資に相当する部分と、開業後の運営に係る部分からなる。

また、特定計量器定期検査業務に係る PFI 事業者の収入は、市から支払われる委託料とした。

⑤リスク分担

設計・建設・運営上の責任は、原則として PFI 事業者が負う。

適正にリスクを分担することにより、より低廉で質の高いサービスの提供を目指すことを基本的な考え方としている。また、市が責任を負うべき合理的な理由がある事項については、PFI 事業者と協議の上、市が責任を負うこととしている。

図表 31 予想されたリスクと責任分担

段階	リスクの種類	リスクの内容	負担者	
			市	事業者
共	募集要項の誤り	募集要項の誤りによるもの	○	
	法令等の変更	本事業に直接関係する法令等の変更	○	
		その他		○
	第三者賠償	調査・工事による騒音・振動・地盤沈下等による場合		○
	住民問題	本事業を行政サービスとして実施することに関する住民反対運動、訴訟	○	

通		調査・工事に関わる住民反対運動、訴訟		○
	事故の発生	設計・建設・運営する上での事故の発生		○
	環境の保全	設計・建設・運営する上での環境の破壊		○
	測量・地質調査の誤り	市が実施した測量・地質調査部分（想定部分を除く）	○	
		事業者が実施した測量・地質調査部分		○
	事業の中止・延期	市の指示、議会の不承認によるもの	○	
		施設の建設に必要な許認可などの遅延によるもの		○
		事業者の事業放棄、破綻によるもの		○
	物価	開業前のインフレ・デフレ		○
		開業後のインフレ・デフレ	○	△*1
金利	金利変動		○	
不可抗力	天災・暴動等による設計変更・中止・延期	△*2	○	
計画設計	設計変更	市の提示条件・指示の不備、変更によるもの	○	
		事業者の指示・判断の不備によるもの		○
	応募コスト	落選時の応募コストの負担		○
	資金調達	必要な資金の確保に関すること		○
建設段階	用地の確保	建設に要する資材置き場の確保に関すること		○
	設計変更	市の提示条件・指示の不備、変更によるもの	○	
		事業者の指示・判断の不備によるもの		○
	工事遅延・未完工	工事遅延・未完工による開業の遅延		○
	工事費増大	市の指示による工事費の増大	○	
		上記以外の工事費の増大		○
	性能	要求仕様不適合（施工不良を含む）		○
一般的損害	工事目的物・材料・他関連工事に関して生じた損害		○	
瑕疵担保	隠れた瑕疵の担保責任		○	
運営	計画変更	用途の変更等、市の責による事業内容の変更	○	
	運営費の上昇	物価、計画変更以外の要因による運営費用の増大		○
	施設損傷	事故・災害による施設の損傷		○
	性能	要求仕様不適合（施工不良を含む）		○
仕様不適合による施設・設備への損傷、公共複合施設運営への障害			○	
特	計画変更	検査業務の内容変更等、市の責による事業内容の変更	○	

定計量器 検査業務	検査業務費の上昇	物価、計画変更以外の要因による検査業務費の増大	○
	需要	対象計量器数の増減	○
	指定検査機関の指定	指定の不許可	○
		指定の非更新	○
	特定計量器の損傷	検査に関して生じた特定計量器の損傷	○

※1 市からPFI事業者への支払いのうち、公共複合施設の設計、建設に係る初期投資に相当する部分は、予め定められた額による。

※2 不可抗力の場合、市はPFI事業者に損害賠償を請求しないため、リスクの一部を負う。

⑥事業用地について

建設計画地 千葉市中央区弁天町 332 番地（市有地）

敷地面積 3,293.38 m²（実測面積）

土地の賃貸借期間は、市がPFI事業者に対して引き渡した日から50年間。

ただし、事業契約期間が終了した場合には、賃貸借も終了する。

⑦PFI事業者の選定

PFI事業者の募集は公募型プロポーザル方式により行い、2段階の審査によって事業予定者（優先交渉権者）の選定を行った。

審査については、学識経験者等で構成される「千葉市PFI事業審査委員会」によって行われた。

1) 一次審査の審査事項

一次提案書の下記の内容について審査を行い、一次審査通過者を決定した。

- (a)事業の基本的な考え方
- (b)施設の設計・建設に対する考え方
- (c)施設の維持管理に対する考え方
- (d)特定計量器定期検査業務に対する考え方
- (e)民間事業施設に対する考え方
- (f)資金調達及びリスク分担の考え方

2) 二次審査の審査事項

二次提案書を対象に下記の内容について総合的に評価し、事業予定者（優先交渉権者）の選定を行った。

(a)市の財政負担の総額

(b)技術的要件の適合性

(c)応募者が提案することができる民間事業施設の適合性

⑧経過

- 平成 12 年 2 月 2 日 第一回審査委員会（実施方針及び一次募集要項の審議）
- 3 月 24 日 実施方針の公表
- 7 月 13 日 第二回審査委員会（一次提案書の審査、二次募集要項の審議）
- 7 月 21 日 一次審査通過者の決定・公表
- 10 月 10 日 第三回審査委員会（応募者からのヒアリング等）
- 10 月 27 日 第四回審査委員会（最優秀案の選定）
- 11 月 9 日 事業予定者の決定
- 11 月 10 日 事業予定者の公表

⑨施設の概要

敷地面積 3,293.38 m²

鉄筋コンクリート造 3 階建

延床面積 約 3,900 m²

⑩その他

千葉市消費生活センター・計量検査所複合施設整備事業は、PFI法で定められた目的・理念と「低廉で高品質な公共サービス」を実現する上で、著しく貢献のあった事例を表彰する「第一回日本 PFI 大賞」（日本 PFI 協会創設）に選ばれている。また、「PFI 維持管理・運営賞」「PFI モニタリング賞」の部門賞も同時受賞している。

3. 既存研究

経済学に関連する分野において、PFI を対象とする研究は多々ある。PFI による公共事業・サービスを何らかのモデルを用いて表現し、そこから何らかの知見を得るというスタイルの研究の代表例は Engel et al.[4], Hart[8], Maskin and Tirole[10] などである。一方、現実に実行された PFI による公共事業・サービスの諸事例を分析する研究には、Chong et al.[3], Estache[5], Guasch et al.[6], Guasch and Straub[7] などがある。

Engel et al.[4]では、PFI による高速道路事業実施にはあるオークション方式(least-present-value-of-revenue) が適していることを示している。

Hart[8]における議論の対象は、あるサービスの提供を目的として建物および設備を建設するというタイプの公共事業・サービスである。例えば、病院、刑務所、小学校などである。このタイプの公共事業・サービスについて、それを従来方式で実行することと PFI により実行することとをある不完備契約の議論の枠組みの中で比較している。このモデルでは、建物および設備を建設する企業とサービスを提供する企業を想定している。そして、それぞれが各自の利益を最大にするように行動すると仮定されている。その結果、政府や地方自治体はそのサービス提供のための建物および設備を事前に詳細に指定でき、かつ、サービスの質を詳細に指定できないような場合には、従来方式が適しているとしている。一方、政府や地方自治体はそのサービス提供のための建物および設備を事前に詳細に指定することはできないものの、サービスの質を詳細に指定できるような場合には、PFI が適しているとしている。

Maskin and Tirole[10] は、PFI による公共事業・サービスの計画を複数持つ政府や地方自治体を最適な意思決定(最適な PFI 事業ポートフォリオの選択) に導く方法についての研究である。この研究では、様々な利益団体が政府や地方自治体の意思決定に影響する状況を想定している。そして、それらの影響により PFI による公共事業・サービスに関する選択が歪められることを抑制するための最

適な会計ルールについて議論している。さらに、公共サービスに供する建物や設備を建設する企業とそのサービスを提供する企業が異なる場合についても分析している。

Chong et al.[3] では、フランスの水道事業を対象として、PFI による公共事業・サービスで生ずる取引コストが検証された。従来方式による水道事業と諸方式の PFI による水道事業を料金の観点から比較し、後者の方が平均的には価格が高いことが確認された。ここから、取引コストにより PFI 事業に非効率性がもたらされることが示唆されている。

Estache[5] では、発展途上国で行われた PFI による諸公共事業を対象に、その歴史的展開をまとめている。それを基に、今後 PFI 事業における失敗を防ぐことを目的とし、PFI による公共事業への行政の関与の仕方、官と民のリスクの分担、事業の透明化などについての提言がなされている。

Guasch et al.[6] は Laffont and Tirole[9] に基づき契約の再交渉モデルを構築している。そして、そのモデルを用いて、カリブ海・ラテンアメリカ諸国の社会資本整備事業のデータが分析されている。この分析において、規制機関の存在、価格規制、投資と資金調達、制度的状況、政治的背景などが考察された。その考察から政策的含意が導かれている。

Guasch and Straub[7] においてもラテンアメリカ諸国における社会資本整備事業への民間企業の参画を分析対象としている。特に、免許企業体モデルにおいて再交渉が生ずる比率の大きさに注目している。そして、該当諸国のデータを分析することにより、再交渉の頻度の高さには汚職・買収(corruption) が寄与していることを示している。さらに、そのような汚職・買収が政府よりもむしろ企業主導で行われるとしている。この結果を説明するために、汚職・買収と規制機関、選挙、入札方式および企業選定方法などの相互作用に注目している。

PFI による公共事業・サービスの実施において、これらの他にも参考になる諸研究はある。例えば、施設を作る企業とその施設を用いてサービスを行う企業が異なる場合には、両企業からより高いバ

フォーマンスを引き出す方法が課題の一つになる。この場合に、Noldeke and Schmidt[11] は参考となろう。

次に、Guasch and Straub[7] が指摘するように入札方式および企業選定方法は公共事業・サービスの継続という点においてきわめて重要な役割を担っている。Bajari et al.[1] はその入札方式に関する示唆に富んでいる。

先に述べたように、PFI による公共事業・サービスでは、様々な経済主体間でリスク分担がなされる。そこで、諸経済主体間の提携が公共事業・サービスの VFM 向上へ寄与するであろう。この観点において、Baker et al.[2] は有用である。

4. 結

本章では、PFI により「参加と協働の仕組みづくり」を資金面から支援するための基礎を検討してきた。従来型公共事業・サービスとの比較により、官民の役割分担を通じた最適化と事業期間全体にわたる事業運営の最適化という2つの最適化が PFI による公共事業・サービスでは計られていることおよびそれを実行するための諸要因が明確になった。一方、PFI による公共事業・サービスにおいても、事業継続が不可能になった例も現実には存在する。第2節で紹介した事例および第3節で紹介した既存の諸研究においても明らかにされているように、PFI を利用しても解決されていない課題も存在する。また、公共事業・サービスごとに適切な(あるいは最適な)官民の役割分担、官民間の契約、事業者間の契約などが考えられる。しかし、これらについては未解決の課題のようであり、今後の研究成果に期待したい。

時間的制約等の理由から、これまでにいった基礎についての検討が十分であると評価することは難しい。ただし、行政サービスポートフォリオの資金的基盤において PFI を利用するという大胆な方策の第一歩としての功績はあると考えている。

(参考文献)

- [1] Bajari, P., McMillan, R. and Tadelis, S., "Auction Versus Negotiation in Procurement: An Empirical Analysis", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.25, pp.372-399, 2009.
- [2] Baker, G. P., Gibbons, R. and Murphy, K. J., "Strategic Alliance: Bridges Between Islands of Conscious Power", *Journal of Japanese and International Economies*, Vol.22, pp.146-163, 2008.
- [3] Chong, E., Huet, F. Saussier, F. and Steiner, F., "Public Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France", *Review of Industrial Organization*, Vol.29, pp.149-169, 2006.
- [4] Engel, E., Fisher, R. and Galetovic, A., "Highway Franchising: Pitfalls and Opportunities", *American Economic Review*, Vol.87, pp.68-72, 1997.
- [5] Estache, A., "PPI Partnership vs. PPI divorces in LDCs", *Review of Industrial Organization*, Vol.29, pp.3-26, 2006.
- [6] Guasch, J. L., Laffont, J. L. and Straub, S., "Renegotiation of Concession Contracts in Latin America", *International Journal of Industrial Organization*, Vol.26, pp.421-442, 2008.
- [7] Guasch, J. L., and Straub, S., "Corruption and Concession Renegotiations: Evidence from the Water and Transport sectors in Latin America", *Utility Policy*, Vol.19, pp.185-190, 2009.
- [8] Hart, O. D., "Incomplete Contract and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-Private Partnerships", *Economic Journal*, Vol.113, pp.69-76, 2003.
- [9] Laffont, J., and Tirole, J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, 1993.
- [10] Maskin, E., and Tirole, J., "Public-private partnerships and government spending limits," *International Journal of Industrial Organization*, Vol.26, pp.412-420, 2008.
- [11] Noldeke, G., and Schmidt, K., M., "Sequential Investments and Options to Own," *RAND Journal of Economics*, Vol.29, pp.633-653, 1998.
- [12] Tiebout, C., "A Pure Theory of Public Expenditures," *Journal of Political Economy*, Vol.64, pp.416-424, 1956.

- [13] 柏木晃監修, 美原融・赤羽貴・日本政策投資銀行 PFI チーム編著『PFI 実務のエッセンス』, 有斐閣, 2004.
- [14] 西村清彦・山下明男編『社会投資ファンド』, 有斐閣, 2004.
- [15] 野田由美子『PFI の知識』, 日本経済新聞社, 2003.
- [16] PFI ビジネス研究会, 『最新図解でわかる PFI ビジネス』, 日本能率協会マネジメントセンター, 2002.
- [17] 町田裕彦『PPP の知識』, 日本経済新聞社, 2009.
- [18] 財務省ホームページ, <http://www.mof.go.jp/index.htm>.
- [19] 東京都水道局ホームページ,
<http://www.waterworks.metro.tokyo.jp/index.html>.
- [20] 内閣府民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室)「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」, 2000.
<http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>
- [21] 内閣府民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室)「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」, 2001.
<http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>
- [22] 内閣府民間資金等活用事業推進室(PFI 推進室)「VFM(Value For Money)に関するガイドライン(平成 20 年 7 月 15 日改訂)」, 2008.
<http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>
- (その他参考資料)
- 板橋区 新産業育成プラザ(仮称)の整備及び運営事業プロポーザル
募集要領
千葉市ホームページ, <http://www.city.chiba.jp/index3.html>.
東京都 神宮前一丁目民活再生プロジェクト入札説明書
東京都ホームページ <http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/>
(協力)
千葉市消費生活センター

むすびにかえて

本地域デザインフォーラム第5期の当初の全体テーマは、「参加と協働の仕組みづくり（住民によるまちづくり）」であり、第1分科会のサブテーマは「地域リーダー（コーディネーター）の育成」と「シニア世代の社会参加」であった。しかしながら、第1分科会を構成する大学側の主たるメンバーのほとんどが大東文化大学の経営学部にも所属する研究者であることから、当初のサブテーマではそれぞれの専門分野の知識ないしは経験を生かすことは難しいであろうという懸念から、本分科会のサブテーマを検討しなおすことが、提案された。

その結果、各研究員がそれぞれの立場で「参加と協働の仕組みづくり」という全体のテーマに沿ったサブテーマもしくはアプローチ方法を考えることとなり、いくつかのテーマないしはアプローチが提示された。これから、「板橋区の政策的経費に用いる資金を増やす”こと”によって、「参加と協働の仕組みづくり」を支える基盤となるものを作り上げる、あるいは逆に“住民の参加と協働によって政策的経費に利用可能な資金を生み出すこと”を目的として議論を進めることとなり、今回の本研究部会のテーマもしくはアプローチが採用されることとなったのである。

このような経緯から、本研究部会のブックレットのテーマが「地方公共団体の財政改革への新たな提言に向けて」となり、第1章が「財政改善のためのNPMの導入—ABCの適用可能性を中心として」、第2章は「新しい法定外税としての『事業承継者支援税』の創設提言」、そして第3章が「PFI事業を通じた支援の基礎的考察」となったわけである。

実を言うと、研究部会の研究員がそれぞれのテーマごとに分かれ、研究を進めていく初期段階では、本ブックレットのテーマないしは構成とは幾分異なったアプローチが含まれていた。それは、先に示した本分科会の第2番目のアプローチ方法である“住民の参加と協働によって政策的経費に利用可能な資金を生み出すこと”を目的とした、板橋区の独自の資金獲得計画を策定し、実行することに関す

るものであった。それには次のような4つのビジネスプランがあった。

(1) 「ニュー・ベンチャー・シンクタンク&ベンチャー・ビジネス塾」

① ミッション・ステートメントと事業コンセプト

板橋区はトプコン、凸版印刷、アステラス製薬、タニタなどの優良企業が多く在籍するビジネス先進区である。これらの企業と市民ネットワークをジョイントさせたニュー・ベンチャー・シンクタンクもしくはニュー・ベンチャーのための市民と企業のプレーン・ストーミング塾なるものを板橋区が主導して、ニュー・ベンチャーないしは新製品開発ラボのようなものを立ち上げ、定期的にアイデアを生み出す仕組みづくりをする。

② 事業の定義

テクノロジー&スキル

- 優良諸企業の保有・利用し得るテクノロジーおよびスキルと人材
- 板橋区の人材ネットワークを通じた専門家もしくは専門職（大学を含めた）の人材

対象顧客セグメント

- 本プロジェクトへの参加企業（社内ベンチャー）
- 発案されたアイデアの売り込み先と目される企業
- 本プロジェクトから生まれるニュー・ベンチャー企業

顧客に提供するベネフィット

- これまでにない市場ないしは製品アイデアおよびコンセプト
- 板橋区の参加企業への新規アイデアの提供
- 板橋区の参加企業の遊休テクノロジーあるいはスキル、施設の有効活用

(2) 「板橋コミュニティ・オリンピック」

① ミッション・ステートメントと事業コンセプト

板橋区の所有しているスポーツ施設（ex: 小豆沢公園・体育

館その他)を利用した市民オリンピックや Xゲームのようなものを開催する(区民大会とは別に、もしくは区民大会を拡大して)。板橋区はスポーツ・イベント以外にもさまざまな地区で“市民祭り”のようなものを開催しているので、そのノウハウを十分持っており、それらを活かせる可能性が高い。各スポーツの参加については参加チームを幅広く募り(都内住民および都内に勤めている人々、都内企業など)、参加料もしくは協賛金を取って、J-com やさまざまな媒体を通じて大々的にプロモーションをする(もちろん、その際には、広告料収入も期待できるだろう)。

② 事業の定義

テクノロジー&スキル

- 板橋区の持っている区民大会や各種スポーツ大会に関するノウハウ
- 板橋区の所有する都内有数のスポーツ施設
- 板橋区の人材バンクを通じたスポーツ有名人
- 大東文化大学のスポーツ健康科学部の人材および関係人脈
- 板橋 TV などのマスメディア

対象顧客セグメント

- スポーツを身近に楽しみたい市民および近隣住民
- 日ごろからスポーツをやっているが、組織的に参加したい個人やチーム
- スケート・ボードやマウンテン・バイクなどを楽しんでいるが、気軽に参加できる大会が欲しいと考えている X ジェネレーション、もしくはそれらスポーツの愛好家

顧客に提供するベネフィット

- さまざまなスポーツを通じた人的コミュニケーション
- 大会を通じたスポーツ振興
- 趣味や娯楽でスポーツを楽しむ人のための成果の発表場所

(3) 「シルバー保育園」

① ミッション・ステートメントと事業コンセプト

シルバー人材を活用した区が主催する、もしくは第 3 セクターによる保育園。これには制度的・法的問題などクリアしなければならない問題は数多くあるが、元気なお年寄り、そして子育てのベテランとしてのお年寄りを中心に現代問題となっている待機児童を解消するべく、板橋区の遊休施設（統廃合された小学校など）を利用した保育園を運営する。これにより、運営コストは低く保つことができ、安心して子供を預けられる環境づくりをする。

② 事業の定義

テクノロジー&スキル

- 板橋シルバー人材センターの人材データとスキル
- 元気なお年寄りの多い板橋区
- 板橋区の利用可能な遊休施設
- 子育てのしやすい環境

対象顧客セグメント

- 待機児童を抱えた家庭
- 現在板橋区に増えつつある共働き家庭
- 働きたいお年寄り

顧客に提供するベネフィット

- 安心してあずけられる身近な保育施設
- 子育てのベテランであるシルバー人材による躰
- お年寄りの経験・ノウハウの蓄積からの知的教育

(4) 「区の行政と企業とのコラボレーションによるデベロッパー事業」

① ミッション・ステートメントと事業コンセプト

区および大学の専門家、そして企業から選ばれたメンバーによる「板橋デベロッピング会議」なるものを招集・形成して、これからの板橋区の中核となる Ward Park & 商業集積を考案・計画する。

② 事業の定義

テクノロジー&スキル

- 大東文化大学等板橋区の大学などの専門研究者の知識
- 板橋区が保有している地域に関する情報
- 板橋区の将来構想ビジョン

対象顧客セグメント

- 板橋区に近年流入している若い世代
- ファッショナブルな生活を志向するニュー・ファミリー層
- 安心して買い物や散歩などを楽しみたいと考えているシルバー層

顧客ベネフィット

- 先進的なファッションや流行を取り入れた店舗の提供
- 生活者の視点に立った公園型商業集積
- 地域の人々の精神的オアシスとしての空間

しかしながら、このアプローチを提案した研究員の諸事情により、今回はこのアプローチは実現はもとより、研究としての形式を成すまでには至らなかった。これについては、次期デザインフォーラムでの検討課題として引き継がれることを期待したい。

執筆者一覧

地域デザインフォーラム・ブックレットの刊行にあたって
中村年春（大東文化大学経済学部教授）

第1章

松尾敏充（大東文化大学経営学部教授）

飯岡潤一（板橋区産業経済部産業活性化推進室産業活性化推進担当係長）

第2章

高沢修一（大東文化大学経営学部准教授）

原 智士（板橋区区民文化部地域振興課中台地域センター副所長）

第3章

石井昌宏（上智大学経済学部准教授）

石橋千広（板橋区健康生きがい部介護保険課長）

水野博史（板橋区総務部課税課税担当係長）

むすびにかえて

首藤禎史（大東文化大学経営学部教授）

※所属・役職等は2011年3月現在

地域デザインフォーラム・ブックレット No.24

地方公共団体の財政改革への新たな提言に向けて

編集 大東文化大学・板橋区 地域デザインフォーラム第一分科会

発行者 大東文化大学 地域連携センター

〒175-8571 東京都板橋区高島平 1-9-1

電話 03-5399-7350 FAX 03-5399-7850

URL: <http://www.daito.ac.jp/designforum/index.html>

発行 2011年10月31日

