

自治体における「投資と回収」

政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～ 岸本 啓

要 旨

自治体は、産業構造の転換や超高齢社会への対応という課題に加え、東日本大震災で顕在化した、地震防災対策やエネルギー対策など喫緊かつ長期的課題に対応するための施策等を継続的に行う必要に迫られている。一方では、厳しい財政状況という現実も考慮せざるをえない。その解決のためには「効果的な施策展開と行財政改革を一体で行う新たな行財政運営」が求められているといえる。

そこで本論では、民間企業が経営資源を有効に活用し企業価値を高め、長期継続的な企業活動を行うための「行動原理」である「投資と回収」という観点に着目した。自治体においても「投資と回収」という「行動原理」を適用することが、「効果的な施策展開と行財政改革を一体で行う新たな行財政運営」に寄与すると考えたからである。そのために、自治体のすべての施策を「投資」、その効果を「回収」とらえ、「3つの局面」に整理する。この「3つの局面」から投資が回収できるかを評価し、自治体の投資の有効性や効率性を客観的に判断することが必要と考察した。

さらに、自治体の「投資と回収」の観点が有効に機能するために、公会計制度の導入や自治体職員の意識改革など「投資を行うための準備」の必要性や、自治体を取り巻く外部環境に対応した投資のあり方として「新たな投資を行う場合の留意点」、「ストックへの投資」、「負の投資と回収」を提示する。また、投資に対するリスクを軽減するために民間企業等と連携・協働することや、適切にリスク分担による「回収を最大化する効果的運用」を行うことを考察した。

目 次

- 1 はじめに
- 2 自治体における「投資と回収」の整理—回収における『3つの局面』
- 3 自治体における「投資と回収」が有効に機能するためのあり方
- 4 自治体における「投資と回収」の事例
- 5 まとめ - 本県が目指す「投資と回収」の施策展開
(補論) 本県緊急財政対策を「投資と回収」の観点から考察する

1 はじめに

1-1 本論の問題意識

本県では1954（昭和29）年度を初年度とする5カ年計画である「神奈川県総合開発計画（第一次）」を1955（昭和30）年3月に策定した。この計画は産業立地と災害の防除に重点を置いたもので、①総論のほか、②工業地帯整備、③交通施設、④農水産振興、⑤水政、⑥都市整備、⑦観光地帯整備の7つの計画からなっており、この計画に基づく着実な整備はその後の本県の成長発展の基盤となった¹。具体的

¹ 「神奈川県総合開発計画（第一次）」は、1950（昭和25）年12月に神奈川県総合開発審議会条例が制定公布されたことを受け、1951（昭和26）年3月31日に第1回総合開発審議会を開催後、議論を経て策定されたものである。

には、京浜臨海部の埋め立てや京浜臨海部への工水の供給、勤労者住宅の確保など、戦後の混乱期における財政逼迫の中でも、戦後復興から高度経済成長を支える施策等を実施してきた。

その後、公害問題や石油等化石資源の枯渇、地球温暖化などの環境制約が顕在化するなかで、環境に負荷をかけない新しい成長を模索し「頭脳センター構想²」などを具体化するなどの施策を行ってきた。

さらに、本県における生産年齢人口はピークを迎え、ゼロ成長を前提とした新しい社会の仕組みを模索して行政組織縮減、歳入に見合った支出など、身の丈にあった県政運営を目指した。また、世界のものづくりの分業体制の再構築が進むなか、成長センターであるアジアの中で確固たる役割を神奈川に位置づけることを展望して「インベスト神奈川³」などの施策も実施した。このように本県には、長期的な視野に立ち行財政運営を模索し実行に移してきたという歴史がある。

そして今日、これまでの産業構造の転換や確実に到来する超高齢社会への対応という課題に加え、東日本大震災で顕在化した、地震防災対策やエネルギー対策など喫緊かつ長期的な課題を着実に推進していく必要がある。一方で、これまでの国の景気対策に伴う支出や国の地方財政対策によって県債発行残高が県税収入の3.6倍に達するなど、本県財政の非常に厳しい状況により、実施する施策等の有効性や効率性を無視した財政支出は難しくなっている。つまり、今後の自治体は長期的な視野に立ち「効果的な施策展開と行財政改革を一体で行う新たな行財政運営」を行うことが、これまで以上に求められているのである。

折しも、2012（平成24）年1月24日の黒岩祐治知事定例記者会見では、「緊急財政対策本部設置」における質疑応答の中で以下のような発言があった。「財政対策では費用を削るという話が多いが、『もうける』という発想が県庁にはあまりないという気がする。今までは、補助金を出すという発想であったが、それを投資と考えれば『もうかる』ことにもつながるのではないか。公務員の仕事として当たり前だと思っていたものに対して、あえてメスを入れる。つまり、もっと前向きに『もうけられるものはもうけていく』という受け身の姿勢ではなく積極的に攻めの行政をしていきたいと考えている。⁴」（傍点筆者強調）

そこで本論では「投資と回収」という観点に着目した。「投資と回収」は本来、民間企業が自らの経営資源を有効活用し企業価値を高め、長期継続的な企業活動を行うための「行動原理」であるといえる。

そこで本論では、自治体においても「投資と回収」という「行動原理」をすべての施策等に適用し、自治体の施策等を「投資と回収」の観点で有効に機能させることが、長期的視野に立った「効果的な施策展開と行財政改革を一体で行う新たな行財政運営」に寄与すると考えて議論を展開する。

² 神奈川県（1982）『頭脳センター構想実現のために - 技術立国は神奈川から - 』 「頭脳センター構想」とは、長洲一二元神奈川県知事が提唱した構想で、「雇用や生産の構造の変化、神奈川の産業構造の変化を受け、首都圏にある神奈川県の優位性とわが国有数の工業県という先進性を生かして、高付加価値の製品を生産する都市型産業に移行し、新しい質を持った頭脳型の産業構造を形成していくため、県内の各地域に研究開発機能を集積してその活性化と拡大を図るとともに、県内に蓄積された研究者、技術者、大学、研究機関の相互及び企業との間に交流促進のネットワークを組織して、研究開発の風土づくりと活性化を図り、県内の企業の技術開発力を高めようとするもの」とされている。具体的には、神奈川科学技術アカデミー、かながわサイエンスパーク、湘南国際村、厚木森の里の整備などを行っている。

³ 「インベスト神奈川」については、本誌「長期的視野に立った事業の費用対効果に関する研究」を参照されたい。

⁴ 神奈川県HP <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/chiji/p415493.html> 「定例記者会見（2012（平成24）年1月24日）結果概要」から抜粋 2013（平成25）年3月1日アクセス

本論を展開するにあたり先行研究を探索したところ、自治体の施策等を「投資と回収」の観点で直接的に扱った既存の調査研究は抽出されなかった。このため、今後の議論を行うためには、自治体の施策等に「投資と回収」という「行動原理」が適用できるかどうか、適用できるとしたら自治体の「投資と回収」をどのように整理すべきか検討することが必要となる。

1-2 本論の構成

地方自治法第1条の2⁵による自治体が期待されている役割や財務・会計制度などの違いがあるなかで、民間企業の「投資と回収」が自治体「投資と回収」に適用できるかどうかを検討するために、自治体のすべての施策等を「投資」とし、効果である「回収」を「回収における『3つの局面』」で整理する（2章）。

次に、自治体が施策等を「投資と回収」の観点で行う場面を想定したうえで、自治体の対応として、投資を行うための準備、新たな投資を行うための留意点、投資リスクを軽減させ回収を最大化させるための効果的運用など、自治体の「投資と回収」が有効に機能するためのあり方を検討する（3章）。

さらに、本県の地方公営企業である神奈川県企業庁の取組みや県内外の自治体の事例等を紹介し、自治体における「投資と回収」の観点においてどの場面で有効な事例かを示すことで、自治体における「投資と回収」の観点の理解を深める（4章）。

そして最後に、自治体の「投資と回収」の観点を踏まえ、本県の財政状況や社会情勢や強みを鑑み、本県が今後「効果的な施策展開と行財政改革を一体で行う新しい行財政運営」を目指すためには、どのような分野にどのような手法で重点的に投資をすべきかを検討する（5章）。

2 自治体における「投資と回収」の整理—回収における『3つの局面』

「投資」とは辞書によると「利益を得る目的で、事業に資金を投下すること⁶」とされている。「投資は『回収』という何らかの利益（政策効果等）を得るために、事業（施策等）に人や金（予算）を投下する」という意味において、民間企業と自治体の投資は同様にとらえることができる⁷。自治体は施策等を実施する場合には必ず何らかの効果を求めて行うので、自治体のすべての施策等は「投資」と考えることとする。

本論では相違点を見出すために、民間企業と自治体の「回収」を「回収における『3つの局面』」で整理し、比較することで民間企業の行動原理である「投資と回収」が自治体にも適用が可能であるかを検討する。

2-1 民間企業の「投資と回収」

石野雄一（2007）は、民間企業の投資について「企業は投資なくして、企業価値を高めることはでき

⁵ 地方自治法第1条の2は、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」となっている。

⁶ 岩波書店広辞苑第五版

⁷ 中村保（2003）『設備投資行動の理論』東洋経済新報社、p. 1. 「企業の投資行動とは、現在のキャッシュフロー（現金収入）を犠牲にして将来のキャッシュフローを生む（と期待される）財を購入することである。典型的には、在庫投資と設備投資があるがそれに当たる。（中略）さらには、政府（地方自治体）のレベルでも投資活動は存在する。いわゆる公共投資である。これも将来の便益のフローを生み出すために現時点でストック（社会資本）を購入することと理解される。」として、企業と政府（地方自治体）の投資行動について並列に論じている。

ません。その意味では、現在の投資が企業の将来を左右すると言っても過言ではありません。⁸⁾ としており、「投資」が企業価値を高める重要な手段であることを説明している。青松秀男 (2008) は投資について「過去と現在を結びつける大変な営みであり⁹⁾」、「いろいろな投資はあっても、やはり会社が絡んでいることが非常に多い。¹⁰⁾」としており、民間企業は長期的な視野で継続的にさまざまな投資を実施することで企業活動を行っていることを説明している。(図表2-1)。

民間企業は自らの経営資源を有効に活用しながら「投資と回収」を通じて企業価値を高めることで持続的発展を目指している。「投資と回収」は民間企業にとっての基本的な「行動原理」であるといってい

図表2-1 様々な投資とその対象

様々な種類の「投資」があり、様々な種類の「投資家」が参加しているが…

	事業会社	機関投資家	政府公共セクター	外国人投資家	個人	…
・設備投資	◎					
・在庫投資	◎					
・不動産投資	○	◎		◎	○	
・M&A投資	◎			◎		
・株式投資	○	◎	○	◎	◎	
・債券投資	○	◎		◎	◎	
・金融(商品)投資	○	◎	◎	◎	○	
・商品投資	○	◎		◎	○	
・公共投資			◎			
・教育投資	○		◎		◎	
∴						

(出所) 青松英男 (2008) 『企業価値講義』日本経済新聞社、p. 76.

2-2 「投資と回収」の「回収における『3つの局面』」

(1) 民間企業の回収における「3つの局面」

民間企業が行う投資判断の決定プロセスについて、石野雄一 (2007) は、「①そのプロジェクトから生み出されるキャッシュフローを予測する。②予測したキャッシュフローの現在価値を計算する。③投資判断指標の計算を行う。④その計算結果と採択基準を比較、基準を満たしていれば投資を行い、基準を満たしていなければ投資を見送る。¹¹⁾」としている。このプロセスは「正味現在価値法¹²⁾」といわれる投資判断指標の計算方法であるが、ほかに「回収計算法¹³⁾」などの手法があり、各民間企業の方針により決定されている。投資判断指標はさまざまな手法があるが、民間企業は投資に対する回収の判断基準について基本的に「キャッシュフロー」により行っている。つまり、民間企業は投資に対する回収に関して、「金額に換算」して評価しているといえる。

⁸⁾ 石野雄一 (2007) 『ざっくりわかるファイナンス 経営のセンスを磨くための財務』光文社新書、p. 172.

⁹⁾ 青松英男 (2008) 『企業価値講義』日本経済新聞出版社、p. 73.

¹⁰⁾ 青松 (2008) 前掲書、p. 75.

¹¹⁾ 石野 (2007) 前掲書、p. 172.

¹²⁾ 小林啓孝、伊藤嘉博、清水孝、長谷川恵一 (2009) 『スタンダード管理会計』東洋経済新報社、p. 259. 「正味現在価値法」とは、「現時価値に直した年々のネット・キャッシュ・フローの合計額と現在価値の引き直した投資額との差額である正味現在価値 (現在価値で考えた投資の回収余剰額) を計算し、正味現在価値のより大きな投資案に優先順位をつける投資案の評価方法」とされている。

¹³⁾ 小林、伊藤、清水、長谷川 (2009) 前掲書、p. 257. 「回収計算法」とは、「投資した金額の将来キャッシュフローを回収できる期間を計算し、これが短い投資案に優先順位をつける投資案の評価方法」とされている。

民間企業は経営資源を有効に活用しながら「投資と回収」を通じて企業価値を高めることで、持続的発展を目指すとしたが、「回収」については、事業による直接回収（キャッシュフローによる回収）で判断するものである。

しかし近年、民間企業の価値の考え方には変化が生じている。株主だけでなく従業員や地域社会など民間企業をめぐるステークホルダー全体の利益に配慮した経営などが議論されることも多くなり¹⁴、「(A) 事業による直接回収（キャッシュフローによる回収）」へつながることを期待しつつも、「(B) 間接的に自社の企業活動への波及効果などとしての回収」や、「(C) CSRなどの社会貢献活動や顧客満足向上などキャッシュフローとの直接的な関連づけが難しいがステークホルダー全体での回収」を期待する投資も見られるようになってきている¹⁵。つまり、民間企業は(A)の回収につながることを基本としながらも、(B)や(C)の回収も視野に入れた投資を行っている状況であるといえる。

(2) 自治体の回収における「3つの局面」

自治体における回収は、民間企業との比較から以下のような「回収における『3つの局面』」で整理する。自治体が投資を検討する場合には、「回収」を以下の(A´)、(B´)、(C´)の局面で整理し、投資に対する回収を客観的に評価したうえで、投資の有効性や効率性を総合的に判断し投資の可否を決定する必要がある。

(A´) 料金など直接的効果により回収が可能な局面

自治体の施策等には、企業用地の土地造成、交通インフラ整備事業、住宅整備事業など、代金や料金で直接回収可能な局面がある。そのような局面では、例えば公営企業会計などが用意され制度的に「投資と回収」の観点から事業が行うことが可能である。(A´)の回収は個々の施策等によるプロジェクトの収支のレベルで判断されるものである¹⁶。

(B´) 税金など間接的効果により回収が可能な局面

例えば、企業誘致への補助に対する効果による回収は、投資先の企業からの税金、立地周辺地域の消費増、関連企業の集積によるさらなる税金増や雇用の拡大などとなる。自治体にとって将来の回収を目的とした投資といえる。この効果は、代金や料金など直接的な収入ではないが、投資の波及的効果としての税金増や自治体所有の観光施設周辺の消費増などが考えられる。そのような観点から考えると、(A´)で検討した企業用地の造成や住宅整備事業などについては、この効果についても評価したうえで、回収可能な枠組みが考えられるだろう。この回収は自治体が投資をすることで、投資からの直接的な効果ではないが、自治体に対する税金増などで効果が定量的に評価される。

(C´) 住民の福祉増進につながる効果により回収が可能な局面

自治体は「住民の福祉の増進を図ること」が本来の役割であるから、住民の福祉増進につながる投資

¹⁴ 宮坂純一（2005）『ステークホルダー行動主義と企業社会』晃洋書房、大平浩二編著（2009）『ステークホルダーの経営学』中央経済社を参照。

¹⁵ 小林喜光（2011）『地域と共存する経営 MOS改革宣言』日本経済新聞出版社 地球や人類の継続性が企業の継続性にもつながるとして、「金額には換算できない」指標を「MOS」として達成を目指す企業活動を行っている。

¹⁶ この直接的な回収が投資を上回るのであれば、積極的にその施策等を実施すべきであるとも考えられるが、そのような施策であれば民間企業が市場の中で実施が可能かどうかを考慮する必要がある。つまり、その施策等は本当に自治体が行うべきなのか、民間に委ねるべきなのかを検討する必要がある。

は自治体の中心となる。回収を考えると、地域住民全体の福祉の向上で判断するため、定量的評価が難しいという問題がある。この投資に対する回収は、自治体が行う「政策評価」、「施策評価」、「事務事業評価」など非財務的な指標で説明することになる¹⁷。投資に対する効果が直接的でなく、かつ定量的に評価することが難しいため、回収がより客観的に評価できるように、ベンチマーキング¹⁸などを活用し他自治体の施策等と比較することや、住民が利用する施設であれば利用者アンケートを実施することなどが考えられる。

自治体の回収を考えた場合、投資により自治体価値を高めようとする、自治体の役割は「住民の福祉の増進を図ることを基本」とされているので、自らの価値よりも地域住民の価値を高めることとなり、(C´)の回収を目的とする投資が中心となる。また、地方公営企業などの枠組みの適用が可能な施策等に対しては、最終的に(C´)につながることを視野に入れて(A´)や(B´)の回収を目的とする投資も実施している。しかし、本論の課題である「効果的な施策展開と行財政改革を一体で行う新しい行財政運営」のためには、(C´)を中心とすることの必要性は変わらないが、(C´)の回収を目的とした投資を実施する際には(A´)や(B´)の回収の可能性も同時に検討する必要がある¹⁹。

【小活】

民間企業と自治体の回収を「回収における『3つの局面』」で比較すると、民間企業の(A)、(B)、(C)の局面と、自治体の(A´)、(B´)、(C´)の局面は並列に置くことができる。

民間企業の回収は「ステークホルダー全体の利益に配慮した経営」の必要性が議論されるなかで、(A)の回収を中心におきながらも、(B)や(C)の回収も視野に入れることが求められている。一方、自治体の回収も「効果的な施策展開と行財政改革を一体で行う新しい行財政運営」の必要性から、(C´)の回収を中心におきながらも、(A´)や(B´)の回収も視野に入れることが求められている。つまり、民間企業も自治体もそれぞれの外部環境の要請から、中心となる局面に違いはあるが、「回収における『3つの局面』」を総合的に評価した「投資」を検討しなければならない状況であるといえる。このような状況からも、民間企業と自治体は「投資と回収」の観点において行動が近似してきており、自治体においても「投資と回収」の観点が適用できるといえる。

同様の考え方で実施されている取組みとして、福井県の観光営業部の「行政営業」の取組みがある²⁰。この取組みの基本的な考え方は、行政の公的な目的と民間企業の利益を得るという目的をビジネスという手法で融合を試みるものである。また近年、「ソーシャル・ビジネス」や「社会的起業」が盛んになってきている。公的な役割を担いながらも、ビジネスとして成立させることは、公的な役割と民間企業の利益を並列においた考え方といえるだろう。

¹⁷ 自治体の施策等の評価指標の考え方については、本誌「長期的視野に立った事業の費用対効果に関する研究」を参照されたい。

¹⁸ 財団法人東京市町村自治調査会(2006)『自治体ベンチマーキングに関する基礎調査報告書』、p.1 ベンチマーキングとは、「業種・業界を問わず、先進的で優れた取組みを行っている組織のノウハウ、マネジメント手法を自らの組織に適用させることで、業績の向上に向けた継続的な改革・改善活動を行うこと」とされており、特に自治体においては、「行政評価において、評価を行なう際に、政策や施策、事務事業の成果やコストがどのような現状にあるかを把握する場合にベンチマーク(指標)が必要になる。また、行政評価を進めていく中で、他自治体との比較を通じ、問題点を把握する必要がある場合にベンチマーキングを活用することがある。」とされている。

¹⁹ 詳しくは本論3章で論ずる。

²⁰ 具体的な取組み状況においては、本論4-1参照。

3 自治体における「投資と回収」が有効に機能するためのあり方

自治体は「投資と回収」の観点において、回収を「3つの局面」に整理することが必要である。次に、本論の課題である「効果的な施策展開と行財政改革を一体で行う新たな行財政運営」のためには、自治体が施策等を行う場面において、「投資と回収」の観点を有効に機能させる必要がある。

(C^〳)の回収のための投資は今後も自治体の中心となるが、同時に(A^〳)や(B^〳)の効果で回収ができる方法や施策等の組み合わせがないか検討をすることが考えられる。例えば、自治体の施策等を地方公営企業の枠組みで実施することが可能か検討することがあげられる。また、生活保護制度の目的は、「最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長すること」とされており、この目的が達成されれば(C^〳)による回収はできている。そうであっても、すでに多くの自治体で行われているが、職業訓練制度などの施策等を組み合わせることで、受給者の就労意欲やインセンティブが働くようにすることで「投資と回収」の観点で再検討できる可能性がある。

ここでは、「投資と回収」の観点を有効に機能させるための「自治体の準備」、「自治体の投資のあり方」、「回収を最大化する効果的運用」について検討する。

3-1 自治体の準備

(1) 発生主義・複式簿記による公会計制度の導入

石原俊彦、鈴木信義編(2010)は、民間企業と自治体の会計制度の整備について、「フローの面では民間企業に対する融資では「資金使途」と「返済原資」の二つが最も重要な要件である。ところが、地方自治体のファイナンスでは民間企業の設備投資案件のように、その融資に紐付けされる事業が明確になっていないため、この「使途」と「返済」を地方自治体の個別の事業に結びつけることが難しい。

(中略)ストック面については、民間企業では貸借対照表が創業以来の活動の集大成として最重要視されているのに対し、地方自治体は未だに整備の途上である。²¹⁾と指摘している。自治体はこれまで会計上明確に「投資と回収」の観点で施策等を進めてきたとはいえず、地方公営企業会計などを除くとそのための会計制度等も整備途上である。

発生主義・複式簿記による公会計制度(以下「新公会計制度」)の導入により、財務情報が明らかになるため、「回収における『3つの局面』」の(A^〳)の効果について有益な情報が得られる。新公会計制度は、「投資と回収」の観点で自治体が施策展開を行うためのツールとして導入の検討が必要である。

新公会計制度を使って、例えば自治体の所有施設を「投資と回収」の観点で考えると、取得価格(簿価)、減価償却額、人件費・維持管理費を含めたフルコストが容易に把握できるので、利用収入等と比較することで当該施設への投資をどの程度回収したかがわかる。それ以外にも、施設整備等を検討している際、新公会計制度による「事業別財務諸表」を活用することで、投資をした際の将来バランスシートを作成し、投資効果を測定することが可能となる。既存施設についても建物老朽化率や収支比率など客観的な指標を通じての評価が可能となり、更新投資の時期などの判断材料となる。

新公会計制度を導入していない自治体においては、収入・支出、資金調達、資金運用などについて会計上明確に分類することができない状況となっている。このような状況では日々のキャッシュフローも明確でなく、適切な投資判断も自治体全体のマネジメントも難しくなる。

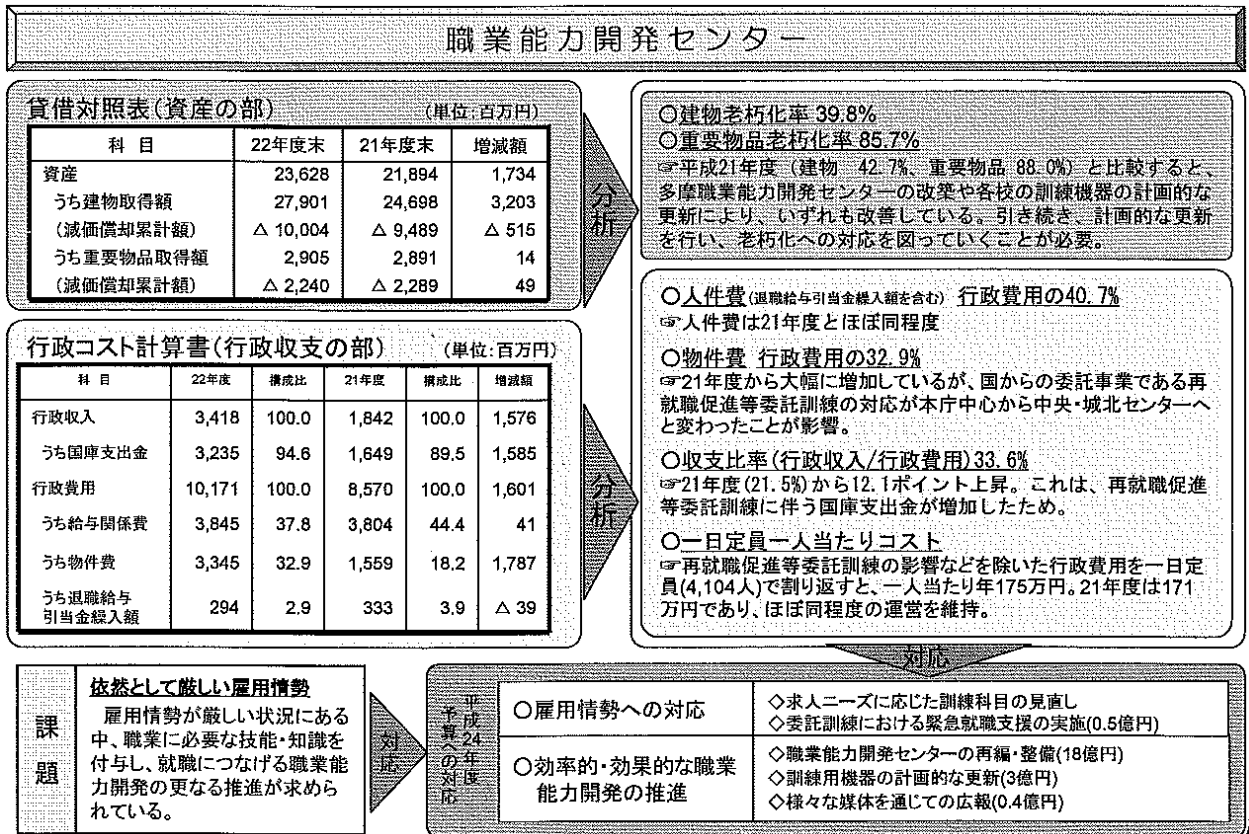
先行して新公会計制度を導入した自治体においては、「投資と回収」の観点で有効に活用する事例も

²¹⁾ 石原俊彦、鈴木信義編(2010)『地方自治体ファイナンス』関西学院大学出版会、pp. 50-51.

出てきている。新公会計制度は自治体全体の財務状況の把握やアカウンタビリティへの貢献だけでなく、個別の事業や施設において「投資と回収」の観点からの評価に活用ができる。

東京都では、新公会計制度による事業別財務諸表を活用した施設ごとの評価を行うことで更新投資や建替えの時期や金額等を把握している（図表3-1）。また、町田市では新公会計制度による事業別財務諸表から設備投資をした場合の効果を説明し、将来の投資選択の情報としている（図表3-2）。

図表3-1 新公会計制度による事業別財務諸表（東京都）



(出所) 新公会計制度普及促進連絡会議「セミナー経営ツールとしての新公会計制度～制度導入の実際と政策マネジメントへの活用～」発表資料、p. 131.

図表3—2 町田市新公会計制度による事業別財務諸表

○清掃工場の設備更新と管理業務のアウトソーシングによる効果の分析

【設備継続使用+直営】 (千円)				
年度	25	26	27	28
行政費用	82,500	84,200	85,000	85,800
人件費	72,000	72,000	72,000	72,000
物件費(燃料費)	5,000	5,000	5,000	5,000
物件費(委託料)				
維持補修費	5,500	7,200	8,000	8,800
減価償却費	償却済	償却済	償却済	償却済
金融費用	0	0	0	0
公債費(利子)	残債なし	残債なし	残債なし	残債なし
総費用A	82,500	84,200	85,000	85,800
【設備更新+アウトソーシング】 (千円)				
年度	25	26	27	28
行政費用	58,800	58,800	58,800	58,800
人件費	16,000	16,000	16,000	16,000
物件費(燃料費)	2,000	2,000	2,000	2,000
物件費(委託料)	35,000	35,000	35,000	35,000
維持補修費	800	800	800	800
減価償却費	5,000	5,000	5,000	5,000
金融費用	2,000	2,000	2,000	2,000
公債費(利子)	2,000	2,000	2,000	2,000
総費用B	60,800	60,800	60,800	60,800
コスト差額(B-A)	-21,700	-23,400	-24,200	-25,000

□官庁会計の決算では、アウトプット単位の人件費の情報がないため、アウトソーシングの効果が数値としては見えない。

□現金主義では、ストックをコストとして認識できないので、将来投資選択についての情報がない。

性質別コストで表示してあるため、アウトソーシングの効果が一目で分かる。

設備投資した場合の効果を簡単に説明できる。

維持補修費、燃料費は高機能化により減、投資は減価償却費として、投資時の借金の利子について金融費用として費用化し効果を比較

事業を実施するための真のコスト(フルコスト)を把握

(出所) 新公会計制度普及促進連絡会議「セミナー経営ツールとしての新公会計制度～制度導入の実際と政策マネジメントへの活用～」発表資料、p. 181.

(2) 投資対象の「見える化」(現状把握と情報公開)

自治体が投資をするためには、投資の原資となる経営資源の把握、つまり自治体所有資産の「見える化」が必要となる。どのような経営資源を持っているかを客観的に把握していないと、適切な投資判断はできない。また、投資を実施するにあたって民間企業等と連携・協働が必要となる場合も、民間企業が自治体の所有資産等のリスクを適切に判断するために情報の把握と公開が必要である。具体的にはバランスシートや所有資産台帳の整備、地方債の格付け、資産の時価評価などがあげられる。民間企業にとって投資を行う前提情報が不明確であることは、投資を行う際のリスクとなりうる。

(3) 「投資と回収」の観点を浸透させるルールづくり

本論では先に、新公会計制度導入の必要性に言及したが、新公会計制度はあくまで「投資と回収」の観点で検討するためのツールである。新公会計制度を導入しなくても「投資と回収」の観点で考えることは可能である。「投資と回収」は本来、個別の施策等にプロジェクト的に適用するものである。個々の施策等や所有施設等の情報を収集・分析すれば、減価償却費や人件費などフルコストを把握することはできる。それらを「回収の『3つの局面』」で評価することで、施策等における投資が回収できているか判断することは可能である。新公会計制度を導入していないから「投資と回収」の観点が持てないということにはならない。必要なことは、自治体のすべての施策等を「投資と回収」の観点で見直し、政策決定や予算査定の段階で「回収の『3つの局面』」から検討を行い、有効かつ効率的と客観的に示された施策等でなければ予算づけしないなど、明確なルールを確立することである。

そのためには、自治体職員が施策等を検討・実施する際、会計や財務的な点からも「投資と回収」の観点を浸透させることが必要となる。つまり、基本的な簿記の知識、バランスシートや損益計算の意識を持つことで、投資をすれば負債が伴い、収入増のためには費用が必要であること、その差額が利益になるなどの感覚を持つことが必要である。

(4) リスクと向き合う姿勢（職員の意識改革）

本県は長期的な視野に立ち行財政運営を模索し実行に移してきたという歴史があるが、その一方で、長く続く厳しい財政状況は、長期的視野で「投資」を考えることを難しくする可能性もある。本県を含め多くの自治体は、厳しい財政状況が長期間継続することで、歳出特に人件費の削減や公有資産の売却など「目先の対応」を迫られる場面しか経験していない職員も多くなり、長期的視野に立って投資を考えるマインドが失われつつある状況といえる。しかし、山積する課題を解決に導くためには長期的な視野で投資を進めることが不可欠であり、投資により地域経済を活性化させ、税収を増やしさらなる投資につなげるという好循環を生み出す努力をしなければならない。つまり、今後の成長のために産業構造を変えていく、地域の持つ特色を活かした前向きの投資は継続して行うべきなのである。

民間企業の投資は、起こりうるリスクをすべて想定し、リスクへの対応を検討し、回収が可能と判断をしたときに行うものである。それでも、近年、日本を代表する電機メーカーが、投資に対して想定どおりの利益をあげられず巨額の赤字を計上している状況がある。このように「投資と回収」の観点は必ずしも万能ではない。しかし、民間企業はリスクを負って投資をしないことには、企業価値を高めることはできず、持続的な発展はできない。自治体の「投資と回収」についても同様である。リスクは「危険」であり回避することが必要であるが、効果を得るための「機会」でもある²²。これからの自治体は積極的にリスクを取ることも必要となる。また、積極的にリスクを負って投資することをプラスに評価するような組織風土を醸成することも必要になる。

3-2 自治体の投資のあり方

(1) 新たな投資を行う場合の留意点

長期的な視野で行政ニーズや産業構造の変化に対応した新たな投資は、リスクを取りながらも進めていくべきである。その際、地方公営企業は発生主義・複式簿記による地方企業会計制度を持ち、「投資と回収」の観点で施策等を実施するために用意された枠組みであるといえる。地方公営企業は、自治体が公共の福祉を増進させるために直接経営する企業であり、企業の経済性を発揮することにより、一般行政部門が直接サービスを提供するよりも効率的・効果的に提供することを目的としている。「回収における『3つの局面』」について効果を検証することができる枠組みである。この枠組みにより本県の地方公営企業である神奈川県企業庁は、京浜臨海部における土地造成事業など「投資と回収」の観点から本県の県土形成や経済の発展に大きな成果をあげてきた²³。

一方で、今後確実に進む人口減少や少子高齢化は別の視点を投げかける。例えば、井熊均（2008）は人口減少が進む現在において、「自治体が新たな投資を行うべきか」ということ自体に疑問を投げかけている²⁴。特に、自治体のバランスシートを肥大化させ、将来世代に過大な負担を負わせるような、イン

²² 石野雄一（2005）『道具としてのファイナンス』日本実業出版社、p.72。「リスクとは危険（danger）と機会（opportunity）の双方を含む」としている。

²³ 地方公営企業については、本論4-2参照。

²⁴ 井熊均編著（2008）『自治体再生 - 資産リストラで財政破綻を回避せよ』学陽書房、p.168。「近年の自治体には新規投資をしなければ生き残っていけないとか、社会的な役割がなくなるといった理屈はほとんどないといっている。人口や企

フラなどハード整備に対する投資への疑問について強調している²⁵。自治体が新たに投資を行う場合、人口減少や少子高齢化に加え、経済状況の不確実性が高まっている現状においては、かつての「土地造成事業」のように、資金調達リスクをすべて自治体が引き受けるような投資は慎重に判断する必要がある。

2011（平成23年）12月には、総務副大臣から各都道府県知事・各指定都市長に向けて「観光施設事業及び宅地造成事業における財政負担リスクの限定について²⁶」とする通知があった。地方公営企業における事業の手法についても転換を求めている内容である。公営企業の事業において、観光施設事業及び宅地造成事業は必ずしも住民生活に必要な不可欠なサービスを提供するものではなく、社会経済情勢の変化等による事業リスクが相対的に高い事業としている。事業を実施する場合には、地方公共団体・地方公営企業が損失補償など財務負担や財務リスクを負わないこと、資金調達はプロジェクト・ファイナンスの考え方によることなどを条件としている。地方公営企業においては、「投資と回収」の観点で施策等を実施するために用意された優れた枠組みを現在の社会情勢や経済状況に合わせるためには、どのような事業手法が適当であるか検討が必要である。

今後、自治体が新たに投資をする場合は、本論における「回収における『3つの局面』」において効果を客観的に評価する必要がある。「投資と回収」の観点は、自治体の投資リスクなども踏まえて回収の判断をするので、自治体がリスクを過度に負うような投資は避けられる可能性が高い。

新たな投資としては、自治体など「公」の信用力により民間の投資や民間のビジネスが促進されるようなスキームの検討が有効であろう。東京都の官民連携インフラファンドは、東京都のリスクを限定しながらも、自らの出資を呼び水として民間投資を集めることを目指す仕組みとなっており参考となる。

自治体の新たな投資に対する手法としては、「地方公営企業の活用²⁷」の他に、「官民連携ファンド²⁸」、「プロジェクト・ファイナンスの活用²⁹」などが考えられる。

（2）ストックへの投資

自治体における新たな投資が、厳しい財政事情や社会情勢の変化により制約を受けざるを得ない状況において、投資先に対する視点を変える必要がある。自治体の投資は、新たに投資先を探して投資するだけではなく、これまでの投資により積みあがった所有財産、債権などストックを利活用することで、回収という効果を生み出すことが可能なのである。ストックは所有しているだけでも維持管理、更新等の費用が伴う。ストックの所有はコストがかかるという意識を自治体職員は持つことが必要である。自治体のストックを利活用することは、本論においては「投資と回収」に位置づけられる。

特に高度成長期以降に整備された社会資本インフラなどの既存のストックの維持更新費だけでも、膨

業立地が増加している時代ならともかく、今の自治体には新たに事業に投資しなくてはならないという理屈は極めて希薄だ。日本の自治体にとって、投資を伴うような事業を拡大していかなくてはならない時代は終わっている。（中略）投資をすれば地域が豊かになるという幻想に何時までも取り付かれていると思われる自治体はまだ多い。」

²⁵ 井熊編著（2008）前掲書、p. 43。「自治体財政は人口減少時代に資産過剰のバランスシート型の倒産の危機に晒される可能性がある。そうならないようにこれから資産に関わるコストを最小限にするための取り組みを行わなくてはならない。（中略）そもそも地方財政にはハード思考が制度として組み込まれている。まず、地方債の発行基準は資産形成に偏重している。国と地方の関係にもハード思考が染み付いている。歳入段階で6対4の国と地方の比率を歳出段階で逆転させるための補助金、交付金、地方交付税には自治体の資産形成を後押しするものが多い。整備する段階では国からの潤沢な補助金があるものの、その後の管理、更新のための負担はほとんど自治体持ちという構造こそバランスシート型破綻の現況である。」

²⁶ 総務省HP http://www.soumu.go.jp/main_content/000141223.pdf 総財公第146号、総財準第21号として2011（平成23）年12月28日に、地方自治法第245条の4（技術的な助言）に基づいて通知されている。2013（平成25）年3月1日アクセス

²⁷ 「地方公営企業」については、本論4-2参照。

²⁸ 「官民連携インフラファンド」については、本論4-3参照。

²⁹ 「プロジェクト・ファイナンス」については、本論4-5参照。

大な費用がかかることが指摘されており³⁰、既存施設等の維持更新に関しても最大限効果があがる「投資」が必要である³¹。安定的なキャッシュフローが生み出せる施設や債権などは、投資の手法の選択肢も広がるので、そのような所有施設や債権などの洗い出しも有効だろう。多くの自治体で導入事例があるが、本県においても、2007（平成19）年の地方自治法の改正により、行政財産の一部貸付が可能となったことを受け、庁舎内の自動販売機設置場所の貸付において、大幅な収入増を達成することができた。また、本県がはじめた「県有施設の屋根貸しによる太陽光発電事業³²」の取組みは、既存のストックを有効活用することで、賃借料という「3つの局面（A´）」の回収だけでなく、太陽光関連産業の活性化、さらには、地域の電力需給の緩和という「3つの局面（B´）、（C´）」の回収を目指しているといえる。この取組みは全国的に広がりつつあり、ストックを活用した「投資と回収」の一例といえる。

「ストックへの投資」に対する手法としては、「公有財産の利活用³³」の他に「広告事業・ネーミングライツ³⁴」などが考えられる。

（3）負の投資と回収

「投資と回収」の観点では、毎年赤字を出し続ける集客施設などの資産や事業からの撤退など、起こりうるさまざまなリスク回避の判断についても活用が可能である。

例えば、自治体が所有・運営しているが、毎年1億円の赤字を出して、かつ、資産劣化により売却しても帳簿上5億円の損失を出すような施設等においては、早期に売却することで当初5億円の損失は出るが、毎年1億円の赤字がなくなることで、5年で回収ができるという考え方である。この考え方が「負の投資と回収」である。赤字を出す施設や事業等を早期に損切りすることで将来コストを削減し、前向きの投資へ切り替えていくことができるのである。自治体においては、この「負の投資と回収」の考え方を制度化し、早期に不振施設や不振事業等から撤退するための客観的な基準を策定することが必要である。

茨城県による「レベニュー信託」や第三セクター等改革推進債の活用等による住宅供給公社の解散は、法的リスクがある損失補償などを続ける状況を断ち切ることを目的としている。この場合の回収は、金銭的な効果ではなく、「将来リスクの回避」という効果であるが、「負の効果」を回避するための「投資」という観点であることから「負の投資と回収」といえるだろう。

「負の投資と回収」に対する手法としては、「レベニュー債（レベニュー信託）の活用³⁵」、「第三セ

³⁰ 国土交通省HP 『国土交通白書2012』 <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h23/hakusho/h24/index.html> 2013（平成25）年3月1日アクセス

³¹ 2013（平成25）年1月24日付日本経済新聞 「東京都は企業と連携して道路や橋などのインフラ（都市基盤）を整備する新たな仕組みを検討する。公共部分と企業の営利施設を一体的に建設し、民間の資金やノウハウを導入しやすくする。高度成長期に造られたインフラが相次ぎ耐用年数を迎えるなか、都の財政支出を抑えながらインフラ設備を更新していくことを目指す。」

³² 神奈川県HP <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f430230/> 「本県では、「創エネ」「省エネ」「蓄エネ」に総合的に取り組む「かながわスマートエネルギー構想」を推進しており、そのうち「創エネ」については、「かながわソーラープロジェクト」として、太陽光発電設備の住宅や公共・民間施設への設置促進、メガソーラーの誘致等に取り組んでいます。こうした取組みの一環として、2012（平成24）年7月からスタートした「固定価格買取制度」を積極的に活用し、公共施設への設置を促進するため、県有施設の「屋根貸し」による太陽光発電事業に取り組んでいます。この取組みは、公共施設等の屋根を借りて行う太陽光発電事業を、「新たなビジネスモデル」として神奈川から全国に発信するとともに、併せて地元の実業者等の参加による地域経済の活性化と県有施設の有効利用を目的としています。」 2013（平成25）年3月1日アクセス

³³ 「公有資産の利活用」については、本論4－6参照。

³⁴ 「広告事業・ネーミングライツ」については、本論4－7参照。

³⁵ 「レベニュー信託」については、本論4－4参照。

クター等改革推進債の活用」などが考えられる。

3-3 回収を最大化する効果的運用

自治体は住民福祉の増進のためには、定量的な評価が難しい回収を目的とした投資をしていかなければならない。また、自治体の厳しい財政状況を考慮すると、投資に対する回収を最大限生み出せるような効果的な運用を図る必要がある。また、投資には社会情勢の変化などにより損失が生じるリスクがある。リスクを放置することなくコントロールすること、つまり、投資に対するリスクを軽減し、回収を最大化する効果的な運用が必要である。

(1) 連携・協働の視点

「回収を最大化する効果的運用」として、民間企業との連携・協働がある。「投資と回収」はもともと民間企業の「行動原理」であるので、民間企業と連携・協働することで、自治体の投資に対して民間企業のビジネスノウハウを活用することは、投資リスクの軽減や回収を最大化させるためにも有効である。

民間企業は基本的に市場性にに基づき活動しているので、民間企業にとっても何らかのインセンティブがないと連携・協働を継続していくことは難しい。つまり、民間企業が市場性に基づいて「乗ってくる」ような枠組みを用意することが必要であり、公民がウィン・ウィンの関係を築くための「投資」のあり方を検討する必要がある³⁶。千葉県我孫子市の「提案型サービス民営化制度³⁷」は、応募し採用された団体は、原則として3年間提案事業について競争入札をせずに受託できることが定められている。随意契約³⁸の活用により民間企業へのインセンティブを付与した手法である。

連携・協働の相手は、民間企業だけではなく自治体も考えられる。自治体は、住民サービスをできる限り維持したうえで広域的な観点から整備すべき施設を選定するためには、市町村間の広域連携、都道府県と政令指定都市の連携などを考えるべきである。その手法について、根本祐二（2011）は「一部事務組合、広域連合は、医療、福祉、教育など特定の事務に関する連携手法として広く普及している。消防、斎場（火葬場）、廃棄物処理、大学など投資をともなう場合にも活用されている。一部事務組合が行う更新投資は、当然、分担金を通じて構成自治体の財政負担につながるが、単独で行う場合に比べるとはるかに小さい負担で済むという利点がある。（中略）県と市町村が共同して公文書館（という公共施設）を建設・所有する、隣接しない都道府県立美術館が互いのコレクションを活用できるようにする、湧水対策で市境の水道管を連結して相互融通できるようにするなどさまざまなアイデアがあることがわかる。³⁹」と説明している。

さらに、根本（2011）は、「シェアードサービス」という手法を提案している。シェアードサービスとは、「民間企業の複数の部門で共通して実施されている業務を個々の組織から切り離して集中・統合して別組織・別会社として独立させる手法だ。それぞれの部門はそこからサービスの提供を受けること

³⁶ 福井県観光営業部が行っている「行政営業」の考え方は参考となる（本論4-1参照）。

³⁷ 千葉県我孫子市では2006（平成18）年より「提案型サービス民営化制度」を実施している。この制度の目的は、「これまで行政が担ってきた仕事を民間の知恵とアイデアでより良いものにした上で、民間に移していくための制度です。市が行っている全ての事業を対象に、民間から委託・民営化の提案を募り、市民にとってプラスと判断をすれば、民間への委託・民営化を進めます。行政が民間に任せたい仕事を決めるのではなく、民間がやりたい仕事を提案するこの制度をとおり、公共の分野をさらに豊かにし、その結果として行政をもっとスリムで効率的にしていきたいと考えています。」とされている。

³⁸ 総務省HP 総務省『自治体CIO育成研修』資料

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/top/local_support/cio_text.html 都道府県が随意契約を行う場合には、WTOルールに留意する必要がある。2013（平成25）年2月28日アクセス

³⁹ 根本祐二（2011）『朽ちるインフラ』日本経済新聞社、p.214。

で、経営の効率化を目指す。出退勤管理、旅費計算などはもとより、いわゆる総務部、経理部、人事部の多くはシェアードサービス化できると考えられている。（中略）シェアードサービスは、市町村合併という形態を取らなくても、合併同様の効率化効果をもたらす。さらに、合併すると埋没しかねないそれぞれの地域の歴史や文化の独自性を保持することもできるのである。⁴⁰」と説明している。地域のアイデンティティの希薄化などの市町村合併のデメリットを回避しつつ、「効率化」という市町村合併のメリットを享受できる制度として注目に値する手法である。大阪府総務サービスセンターなどでの導入事例がある。

（２）適切なリスク分担

「回収を最大化する効果的運用」として、自治体の投資に民間企業等が連携・協働する場合には、投資に見合ったリターン設計、それに伴うリスク分担を適切に設定することも必要である。また、利用者負担を前提とした公営企業会計の仕組みや集客施設等への投資では、適切な受益者負担の設定なども考えられる。自治体が投資をする際に、単独で資金調達のリスクを負う仕組みを避けるためにも適切なリスク分担は必要となる。

かつての第三セクターによる観光施設事業等は、公民連携の枠組みを持っていたが、経営不振の際のリスクを自治体が多く負担する事例も多かった。また、PFI方式（サービス購入型）、指定管理者、アウトソーシングについては行政改革的な観点からは効果があった可能性があるが、施設の維持・更新などの運営責任を自治体に残したまま民間企業の経営を活用しているケースも多く、経営不振等のリスクを自治体負担する場合が多い。今後は、公民が「投資と回収」という共通の「行動原理」に立ち、価値観を合わせることで、適切なリスクとリターンの分担を行い、双方が、持続的に発展できるウィン・ウィンの関係を模索していくべきである。

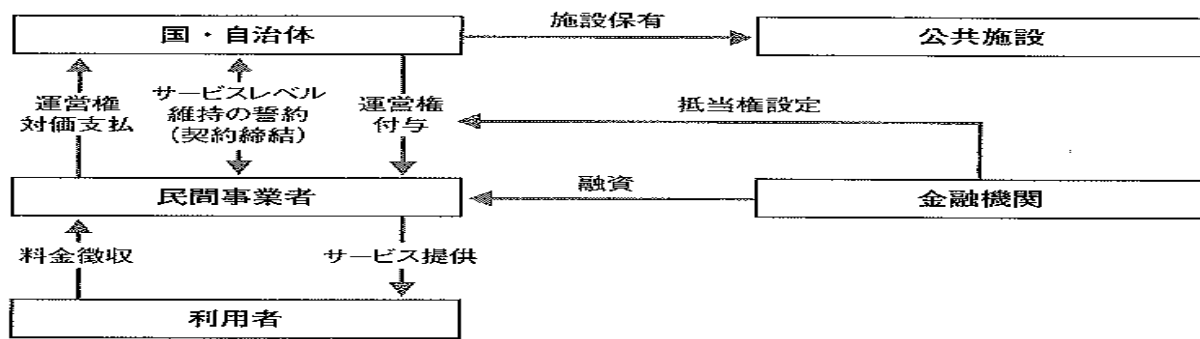
公民の適正なリスクの分担の手法としては、「プロジェクト・ファイナンス」の活用や、2011（平成23）年に改正されたPFI法により新たに創設された、利用料金の徴収を行う公共施設等について、施設の所有権を発注者に残したまま、公営施設等の経営を民間企業が行うスキームを持つコンセッション方式の活用がある⁴¹。関連法令が整備されたうえで活用の検討が必要である⁴²（図表3-3）。

⁴⁰ 根本（2011）前掲書、pp. 215-216.

⁴¹ 福田隆之、赤羽貴、黒石匡昭、日本政策投資銀行PFIチーム（2011）『改正PFI法解説 法改正でこう変わる』、p. 39. コンセッション方式を導入した際の公民の適切リスク分担とその効果について、「民間企業は、安定した強固な権利である公共施設等運営権をもとに、自らの創意工夫をもって利用料収入を伴う公共施設の経営という新たなビジネスを展開できることとなり、当該運営権等を担保としてレンダーからの資金調達を行うこともできる。一方、発注者としては、施設を所有し、公共施設等運営権実施契約を締結することで自らの関与を確保しつつ、民間のノウハウの導入による効果的・効率的な公共施設経営や民間へのマーケットリスク移転が可能となるほか、公共施設等運営権設定の見返りに民間から獲得する対価をもって既存債務の圧縮につなげることができる。」と説明している。

⁴² 福田、赤羽、黒石、日本政策投資銀行PFIチーム（2011）前掲書、p. 23. 改正PFI法は、コンセッション方式のほか、民間による事業提案制度を明確化するなど、「回収を最大化する効果的運用」に適した仕組みが整備されている。

図表3—3 コンセッション方式の概要



(出所) 福田隆之、赤羽貴、黒石匡昭、日本政策投資銀行PFIチーム(2011)『改正PFI法解説 法改正でこう変わる』、p.24.

【小括】

本論の課題である「効果的な施策展開と行財政改革を一体で行う新たな行財政運営」のためには、自治体が施策等を行う場面において、「投資と回収」の観点を有効に機能させる必要がある。そのために自治体は(C´)の回収が目的であっても、同時に(A´)や(B´)の効果で回収ができる方法や施策等の組み合わせがないか検討することが求められる。さらに、新公会計制度の導入や投資対象の「見える化」など制度面の準備に加えて、職員の意識改革などの準備が必要となる。そのうえで、実際に投資を検討する際には、「新たな投資に対する留意点」、「ストックへの投資」、不振事業等から早期の撤退を促すための「負の投資と回収」などを考慮する必要がある。そして、自治体が「投資と回収」の観点で施策等を実施する際には、投資に対するリスクを軽減し回収を最大化するための効果的な運用として、民間企業等との連携・協働や適正なリスク分担を行うことが有効である。

4 自治体における「投資と回収」の事例

本章では、自治体の施策等の具体的事例を取り上げる。自治体が「投資と回収」の観点で施策等を進めていく中で、どの場面で有効な事例であるかを示すことで、自治体の「投資と回収」について理解を深めることを目的とする。事例においては、概要や評価を確認し、必要に応じて本県の取組み状況を示したうえで、「投資と回収」の観点からの考察を行った。事例調査にあたっては、福井県、東京都、茨城県、本県担当課に対してヒアリングを実施した。

- 4-1 福井県観光営業部の「行政営業」：「投資と回収」の行動原理で施策等を行っている事例、回収を最大化する効果的運用の事例
- 4-2 地方公営企業：「投資と回収」の観点が適用できる自治体を持つ枠組みの事例
- 4-3 インフラファンド：新たな投資の事例、回収を最大化する効果的運用の事例
- 4-4 茨城県レベニュー信託による資金調達：回収を最大化する効果的運用の事例、ストックへの投資の事例、負の投資と回収の事例

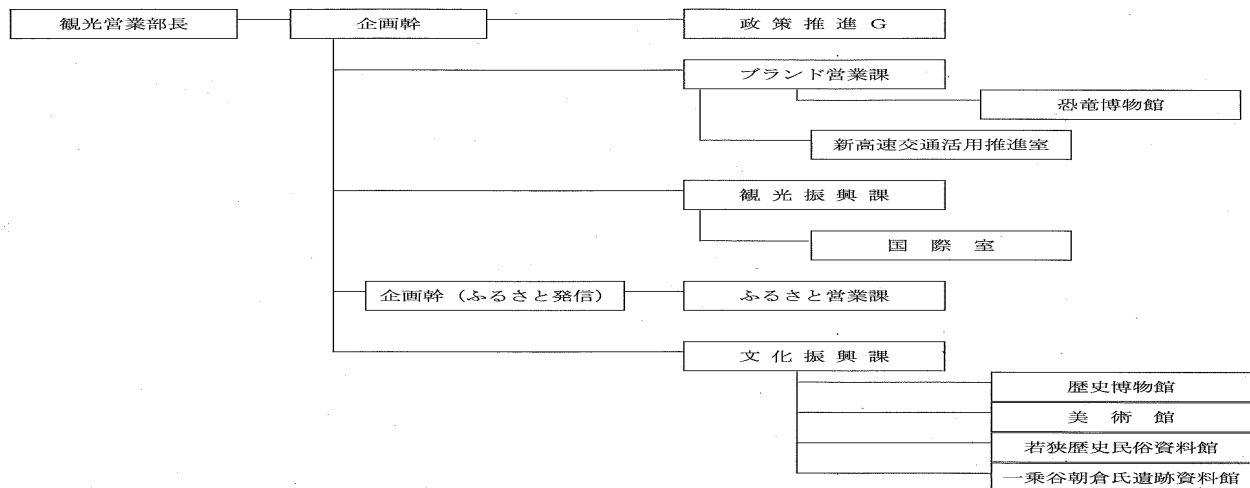
- 4-5 プロジェクト・ファイナンス：新たな投資の事例、回収を最大化する効果的運用の事例
- 4-6 公有資産の利活用：ストックへの投資の事例
- 4-7 広告事業・ネーミングライツ：ストックへの投資の事例

4-1 福井県観光営業部の「行政営業」

(1) 福井県観光営業部の取組み（福井県が行う「行政営業」）

福井県観光営業部の目的は、福井を「知ってもらう」、福井のものを「買ってもらう」、福井に「来ってもらう」、福井に「住んでもらう」ことである。世界最大級の博物館施設、研究員による研究の蓄積、また実際の発掘現場を持つという世界でも屈指の恐竜専門博物館をはじめとして、福井県の特徴のある食、技術、歴史、教育などを材料に「営業活動」を行っている。福井県では観光営業部を中心に「営業マインド」を旗印にすべての部局で「営業」という観点で何ができるかを考えることや、目標管理表を営業の観点から設定するなど全庁をあげた取組みを行っている（図表4-1）。

図表4-1 福井県観光営業部の組織（平成24年4月1日現在）



(出所) 福井県観光営業部ブランド営業課

行政営業のツールとなるコンテンツは、ストーリー付けを行うことで、民間企業の市場性に乗るような枠組みを工夫している。例えば、福井県が全国消費量第1位の「油揚げ」を、福井県民の健康長寿に結び付けて営業を行うことでテレビ番組に取り上げられたなどの例がある。

具体的な営業手法としては、主に「ノンペイドパブリシティ」、「企業コラボレーション」がある。「ノンペイドパブリシティ」とは、「メディアに対して情報提供をして無償で記事を書いてもらう、テレビ番組で取り上げてもらうこと」で広告費に換算するものである。この効果として、稲継、山田（2011）では、「従来は行政も対価を払って「広告」を打つというのが定番であった。（中略）第三者が無償で紹介、評価するがゆえに情報の価値が高いということだ。公費を使わないでやるということも重要⁴³」であるとしている。

「企業コラボレーション」については、稲継、山田（2011）は以下のように説明している。

⁴³ 稲継、山田（2011）前掲書、pp.91-92.

「企業に対しては、通常のビジネスの中で福井の素材を活用したり、必要な経営資源を調達したりするように働きかけることになる。企業活動は幅広く、商品開発や販売は当然のこととして、広告・宣伝・番組スポンサー、社員の福利厚生、リクルートなど、さまざまである。CSRとして位置づけられることも広い意味では企業のビジネス上のメリットとなりうる。そうしたビジネス上の利益をどのように提案できるのが営業のポイントとなる。行政の例としては、企業の経営資源、媒体、社員、顧客などのネットワークを活用させてもらうことになる、一方で、企業と一緒に商品開発や販売、宣伝活動を行うこともある。地元の中企業支援である。一緒にバイヤーなどのところに向いて商品の売込みをする「共同営業」は、行政営業のひとつの柱となっている。⁴⁴⁾

具体的には、ユニクロ、ユニバーサルスタジオジャパン、ヤマト運輸などとのコラボレーションが実現している。

(2) 「投資と回収」の観点

福井県観光営業部の「行政営業」の考え方については、行政の公的な目的と民間企業の利益を得るという目的をビジネスという手法で融合を試みるものであり、自治体に「投資と回収」の観点を適用した取組みといえるだろう。稲継、山田(2011)は以下のように説明している。

「官から民へという市場至上主義がある。しかし、市場が万能でないことは明らかだ。行政の無駄をなくすというのは当然のことだが、市場に委ねればすべてうまくいくというのは幻想だ。この考え方も官民の二元論に捉われている。より重要なことは、官(行政)が持っているさまざまな知恵、人材、ノウハウなどを引き出し、それを民間企業の手法や経営資源と組み合わせ、新しい官民コラボレーションのビジネスモデルを創り出すことだ。そして、ビジネスを継続のエンジンとすることだ。(中略)民間企業にとっては、新しい公共空間でビジネスチャンスが広がる。(中略)民間企業が行政とコラボレーションするということは、原則として通常のビジネスベースで行うものだ。もちろん社会貢献的要素を排除するものではないが、ビジネス活動として、少なくとも最終的には収益につながるものが活動のエネルギーになる。⁴⁵⁾

恐竜博物館全国巡回展などに出席する恐竜標本については、「定額の骨格貸出料と入場収入に応じた企画料が恐竜博物館の収入として入る仕組みになっている。主催者にとっても恐竜博物館にとっても、ビジネスとしてこうした仕組みを確立し、恐竜展の展示品質を高め、新たな化石標本の購入等の再投資につなげ、次の恐竜展の質を上げていけばお互いに有益なことだ。⁴⁶⁾」としている。

また、福井県恐竜博物館では、高額な骨格の購入について県民の理解を得るため、投資をどのように回収するかを示すための「ミュージアムアップバリュー制度」を導入している(図表4-2)。いずれも「投資と回収」の観点で考えられた仕組みである。

⁴⁴⁾ 稲継、山田(2011)前掲書、pp.94-96.

⁴⁵⁾ 稲継、山田(2011)前掲書、pp.10-11.

⁴⁶⁾ 稲継、山田(2011)前掲書、pp.38-39.

図表4-2 ミュージアムアップバリュー制度の概要

ミュージアムアップバリュー制度の考え方(例示)

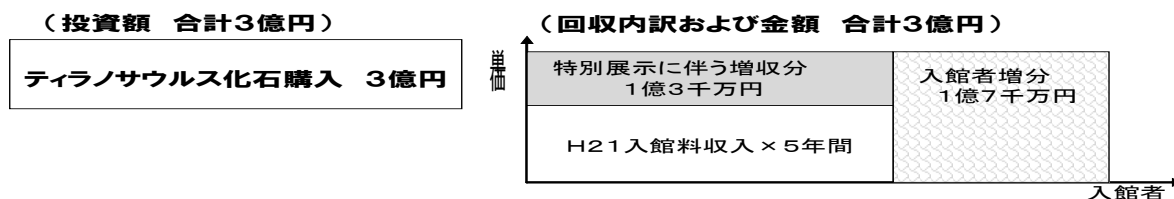
想定シミュレーション: 大型恐竜の実物骨格化石を購入し、恐竜博物館において展示

○投資経費の回収

- ・展示料金 : 従来の常設展、企画展に加え、「大型恐竜特別展示」を設定
- ・回収方法 : 特別展示に伴う増収分と入館者増に伴う増収分で回収
- ・回収期間 : 5年間(H22.4~H27.3)

○回収予測

- ・入館者総数 250万人(年間50万人【H21比8万人増】×5年間)
※H21入館者数:42万人
- ・回収金額 3億円(特別展示増収分:1億3千万円、入館者増分1億7千万円)



(出所) 福井県観光営業部ブランド営業課

観光営業部の取組みにかかる職員の人件費や恐竜博物館などを「営業」するためのコンテンツに関する支出を投資と考えると、回収の考え方として、稲継、山田(2011)は、「まず、博物館の研究の成果や県民への学習機会が十分に提供できているかどうかの評価される必要があるだろう。これに観光施設の側面を付け加えるならば、県内外からどれくらいの観光客が訪れ、観光消費を行い、GDPの拡大につながったか評価されるべきである。こうしたことを踏まえて、入場料収入でどれだけ賄っているかを評価する必要がある。そして、持ち出し分にふさわしいだけの成果をあげているか判断すべきである。⁴⁷⁾」と説明している。「回収における『3つの局面』」で考えると「県民の学習機会」が(C´)の回収、「GDPの拡大」が(B´)の回収、「入場料収入」が(A´)の回収といえ、本論の「回収における『3つの局面』」により評価をしている。

また、観光営業部では福井県が持つ資源に対して、民間企業が興味を持つような「ストーリーづけ」を行ったうえで、相手方にメリットがある提案を行っている。自治体や地域が持っているさまざまな知恵、人材、ノウハウなどを引き出し、それを民間企業のビジネスの手法や経営資源と組み合わせて、公と民でウィン・ウィンの関係を目指す手法は、民間企業と自治体が「投資と回収」という「行動原理」に合わせることで、回収を最大化する効果的運用としても評価ができる。

4-2 地方公営企業

(1) 地方公営企業について

地方公営企業は、自治体が公共の福祉を増進するために直接経営する企業であり、企業の経済性を発揮することにより、一般行政部門が直接サービスを提供するよりも効率的・効果的に提供することを目

⁴⁷⁾ 稲継、山田(2011)前掲書、p.210.

的としている。地方公営企業の経営の基本原則は地方公営企業法第3条により「常に経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。」と定められている。このことは、地方公営企業に公共の福祉の増進という公共性と企業としての経済性を同時に追求することを求めるものといえる。

地方公営企業の会計は「特別会計の設置を義務付けるとともに、経理方法、予算・決算などについて、一般行政と異なる企業経営にふさわしい仕組みを用意⁴⁸」するとされており、基本となるのは「独立採算制」である。地方公営企業の独立採算制を支える仕組みとして、地方公営企業法第17条では事業ごとに特別会計の設置を義務付けている。さらに地方公営企業法第20条では、明確には書かれていないが、発生主義・複式簿記を採用した「企業会計方式」の導入を意図している⁴⁹。地方公営企業は、「投資と回収」の観点で施策等を実施するために用意された枠組みであるといえる⁵⁰。

近年、地方公営企業は新たな役割の模索を迫られている。神奈川県自治総合研究センター（2000）は、「地方公営企業法」が1952（昭和27）年に制定されて以来、地方公営企業は社会的経済環境の変化や都市化に伴い、その事業数及び投資対象を拡大させてきた。今や地方公営企業は、公共部門において大きな比重を占めるに至っている。その対象分野（主要事業）をみると、主として、日々の住民生活に欠かせないライフラインの確保（基幹施設整備）をその使命・役割とする分野であり、公共性の観点から非採算地域も含めた安定的なサービス供給を果たしてきた。主要既存事業としては「上水道事業・下水道事業」などの生活基盤整備があげられるが、これらの事業を普及率（下水道事業は都市部において）からみれば、「地方公営企業の所期の目的」すなわち「地域社会の社会資本整備」というものは、ほとんど達成されつつあり、既存の主要事業は「建設から維持管理の時代」に入ったといえる。（中略）住民ニーズへの対応という面からみると、既存の地方公営企業の附帯事業の拡大だけでは対応に限界が生じている。このような状況を背景として、現在、全国的に地方公営企業の「新規事業分野（新たな役割）の模索が始まっている。そこでは、地方公営企業として、新たな行政ニーズに対する「地方公営企業の新たな役割や活用方法」の検討が求められているのである。⁵¹」と説明している。

（2）神奈川県企業庁の取組み

本県の地方公営企業である神奈川県企業庁（以下「企業庁」）は、1952（昭和27）年に施行された地方公営企業関係の法規を受けて、1952（昭和27）年10月1日に発足した。企業庁では水道事業や電気事業などを行っているが、ここでは「投資と回収」の観点から、「埋立・土地造成事業」と「公営企業資金等運用事業」を中心に概観する。

京浜臨海部の造成については、大正時代から民間企業による埋立が行われていたが、1952（昭和27）年企業庁発足後に京浜工業地帯造成事業を本県の土木部から引き継ぐこととなり、1957（昭和32）年3

⁴⁸ 細谷芳郎（2004）『図解 地方公営企業法』第一法規、p. 59.

⁴⁹ 細谷（2004）前掲書、p. 60. 「独立採算制が機能しているといえるためには、（中略）適正な原価計算に基づく料金徴収が行なわれた上で収支が均衡することが必要なのです。このような原価計算を行なうためには一般会計で採用されている現金主義に基づく官庁会計ではなく発生主義に基づく企業会計を採用する必要があります。」

⁵⁰ 佐藤裕哉（2012）『新地方公営企業会計制度はやわかりガイド』ぎょうせい、p. 2. 「地方公営企業会計は、昭和41年以来大きな改正がなされていませんでした。このため相互の比較分析や民間企業会計との整合性などの点から対応が必要とされてきました。こうした社会的な要請を受けて、①資本制度の見直し（平成24年4月1日施行）②地方公営企業会計基準の見直し（平成26年度予算・決算から本格適用）③財務規定等の適用範囲の拡大等（今後対応）④その他の検討事項（今後対応）の4本柱で進められることになりました。」

⁵¹ 神奈川県自治総合研究センター（2000）『地方公営企業』、p. 135.

月に川崎臨海工業地帯造成事業⁵²の工事に着手した。また本県が計画立案・施行をしていた扇島埋立事業⁵³についても着手し、1955（昭和30）年代半ばには、内陸工業地帯土地造成事業として2か所の工業団地を造成した⁵⁴。平成に入ると立地自治体の依頼を受け2か所の土地造成事業を実施した⁵⁵。

神奈川県企業庁編（2002）は公営企業資金等運用事業について、「昭和33年にそれまで電気事業、川崎臨海工業地帯造成事業などで生じた公営企業の剰余金を一般会計等で行う建設事業に資金を運用して建設事業を円滑に推進すると同時に、余裕資金を確実に有利に運用を行うため、公営企業資金等運用事業を開始することとなりました。（中略）昭和53年度からは、多様化する住民ニーズに応えるための調査研究を進めるとともに地域振興のための施設整備を本事業会計で実施しています。⁵⁶」と説明している。

公営企業資金等運用事業の意義について、神奈川県企業庁史編集委員会（1963）は「昭和33年は、前年の繊維相場の崩壊に端を発した景気後退期の真只中であって、デフレ政策が強化されていた。このために事業の実施に必要な資金の獲得には、非常な困難があった。これに対して、当庁では従来から行っていた電気事業、川崎臨海工業地帯造成事業及び扇島埋立事業などの余裕金を有していたので、これらの余裕金を集めて、緊急に資金を必要とする相模川総合開発事業に運用することとした。（中略）資金難の時期にこれらの各事業を推進した意義はきわめて重要である⁵⁷」と説明している。

企業庁は本県の持つすぐれた立地条件を踏まえて、水道需要への対応、電力不足への対応、戦後工業生産復興に対応した京浜工業地帯造成事業など、社会的な要請に応えながらも川崎臨海工業地帯造成事業等の余裕金を、緊急に資金を必要とする相模川総合開発事業に運用するなど、「地方公営企業第3条」に規定する、公共の福祉の増進という公共性と経済性を同時に追求する、経営原則の理念を達成していたといえる。その後の京浜臨海部の発展が本県の経済に与えた影響の大きさを鑑みると、当時の企業庁の投資判断は優れたものであったといえるだろう。

「投資と回収」の観点からは、「回収における『3つの局面』」（A¹）による回収を行っただけでなく、本県経済の発展に寄与するという（B¹）による回収を同時に行っていたといえる。さらに回収した資金を、「公営企業資金等運用事業」により必要な事業に再投資するなど、好循環の「投資と回収」が達成されていた。しかし、特にバブル経済の崩壊以降は地価の下落傾向が続き、土地造成事業等は高リス

⁵² 神奈川県企業庁編（2002）『神奈川県企業庁50年のあゆみ』、p. 84. 国において昭和2年京浜運河及び京浜港湾整備計画に基づき、埋立事業が企画立案された。昭和20年、第二次世界大戦のため中止されたが、戦後急速な経済復興に伴い、臨海工業用地の需要増から、本県は、既計画のうち未着手地域について、昭和31年度から7か年計画で川崎臨海工業地帯造成事業を新たに計画した。この間、昭和27年10月1日に本県企業庁が発足し、（中略）、昭和32年3月企業庁が川崎臨海工業地帯造成事業の工事に着手した。その後、工場設置希望者の希望面積が計画面積を上回るなどから、全埋立面積は445万6,600㎡に及ぶ一大臨海工業地帯の造成計画に変更した。こうして京浜工業地帯をさらに飛躍的に発展させる基礎となった川崎臨海工業地帯造成事業は、昭和38年に全埋立工事を完了した。

⁵³ 神奈川県企業庁編（2002）前掲書、p. 88. 横浜・川崎方面の各工場から排出する残さい処理とあわせて京浜航路の浚渫土砂等により、横浜市鶴見区扇島地先から川崎市川崎区扇島地先に至る鶴見防波堤前面の海面を埋立て、昭和19年度から昭和28年度までの第1期と昭和37年度から昭和48年度の第2期工事として産業用地を造成した。

⁵⁴ 神奈川県企業庁編（2002）前掲書、p. 92. 首都圏の近郊において工場立地の諸条件に最も恵まれた本県の内陸工業地帯の開発を促進するため、工場用地を造成し、都市の秩序ある発展と産業の振興を図り、さらに県民の福祉の増進に寄与することを目的として2か所の工業団地を造成しました。厚木市と愛川町にまたがる中津工業団地造成事業を昭和36年度から昭和40年度の5か年計画で、また昭和43年度から昭和46年度の4か年計画で伊勢原工業団地を造成した。

⁵⁵ 神奈川県企業庁編（2002）前掲書、p. 94. 土地造成事業は、平成に入ってから平成3年度から平成7年度の5か年継続事業として南足柄地区土地造成事業を実施し、さらに平成5年度から平成9年度の5か年継続事業として平塚地区土地造成事業を実施し、それぞれの地域の発展を目指した。

⁵⁶ 神奈川県企業庁編（2002）前掲書、p. 64.

⁵⁷ 神奈川県企業庁史企画編集委員会（1963）『神奈川県企業庁史』、p. 19.

クの投資となった。企業庁は、南足柄地区土地造成事業において損失を出して以降は土地造成事業を実施していない。現在は水道事業等の既存事業の維持管理、効率化を主眼においた運営となっている。

（3）地方公営企業の「投資と回収」の観点からの可能性

地方公営企業は「投資と回収」の観点で施策等を実施するための枠組みを持ち、自治体の発展に寄与してきた歴史がある。しかし、かつての「土地造成事業」のようにリスクをすべて引き受ける事業を実施することが難しくなり、社会情勢や経済状況の変化に合わせて、地方公営企業という枠組みを活用するための方向性を模索している状況であるといえるだろう。

神奈川県自治総合研究センター（2000）では、地方公営企業の新たな役割として新エネルギー事業の検討などを行っている。当時、新エネルギーは黎明期であり地方公営企業が投資することにより、民間投資のためのパイロット的役割を期待したものである⁵⁸。発生主義・複式簿記による企業会計制度を持つ地方公営企業は、「投資と回収」の観点で評価が可能な企業体である。また、公共性と経済性が同時に追求できる、つまり「3つの局面」（A¹）の回収と（B¹）や（C¹）の回収が同時に追求できる企業体である地方公営企業の役割は今後とも重要になる。

4-3 インフラファンド

（1）東京都の官民連携インフラファンド

東京都はインフラファンド設立の背景として、「国と地方の債務残高は、GDPの2倍に当たる約1,100兆円にも上り、借金に頼った行政運営は限界となっています。中でも、国内の社会資本は更新時期にきている施設が膨大にあり、この更新を官だけで支えるのは不可能であるため、民間資金の活用が欠かせません。一方、海外では広く内外のマーケットから資金を集めるインフラファンドが活用されており、海外の主要なファンドの過去5年間での投資額は、公表されているものだけでも12兆円に上っています。このため、東京都が先導役となり、社会資本投資における長期的かつ安定的な資金循環システムとして、日本初の官民連携インフラファンドを創設します。⁵⁹」と説明している⁶⁰（図表4-3）。

⁵⁸ 神奈川県自治総合研究センター（2000）前掲書、pp. 143-185.

⁵⁹ 東京都HP <http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/fund/> 2013（平成25）年3月1日アクセス

⁶⁰ 東京都のファンドに対する事務的な関わりについては、以下の3つがあげられる。

①評価委員会…東京都の内部委員会である「評価委員会」は外部の専門家により構成され、ファンドの運営事業者公募の審査、ファンド個別投資案件の確認、ファンド運用実績を確認する。

②東京都専門委員…東京都知事の専門委員である「東京都専門委員」は、事業スキーム構築や運用監視などのサポート業務を実施する。公認会計士を委嘱している（平成24年2月～6月 3名、平成24年7月～ 1名）。

③ファンドの運営…選定されたファンド運営事業者は、無限責任組合員（GP）として、東京都以外の有限責任組合員の募集、個別案件の投融資実行および回収の判断、投資先企業に対するコンサルティング、投融資先企業の資金調達のアレンジ、組合員に対する分配金支払など、ファンド運営の中核を担う。東京都は、ファンド運営事業者の投資委員会にオブザーバー参加する権限が与えられるが、ファンドの意思決定に直接係わることはなく、基本的には有限責任組合員（LP）として、出資分のみのリスクを負う。

図表4-3 東京都の官民連携インフラファンドの概要

東京都 官民連携インフラファンドの概要

【実施の意義】

- 社会資本投資における長期的かつ安定的な資金循環システム構築に東京都が先導的役割 → 日本初の官民連携インフラファンド
- 電力の安定供給と新電力の育成に貢献

【規模等】

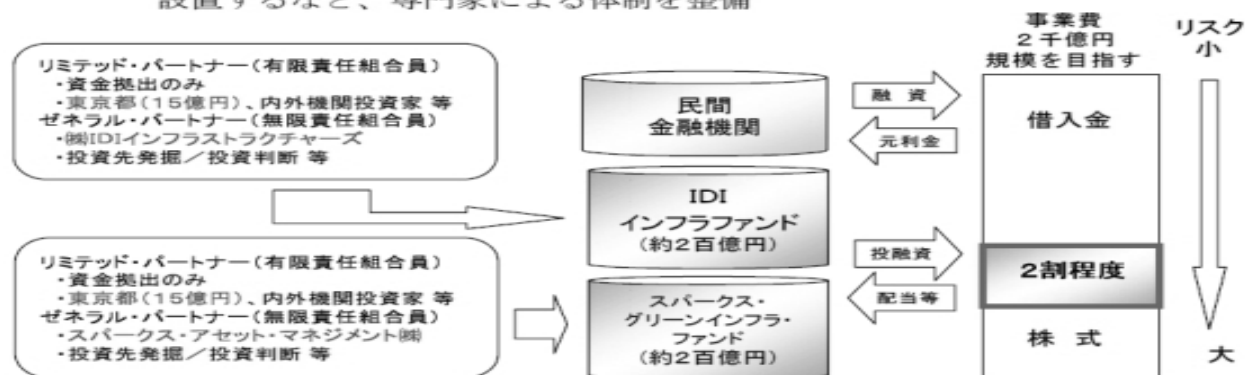
- 都の出資額は計30億円（出資額のみ有限責任 15億円×2ファンド）
都の出資が民間資金の呼び水 → ファンド総額約400億円
（200億円×2ファンド）
- ファンド運営事業者（ゼネラル・パートナー）は民間公募

【主な投資先】

- 首都圏を中心に10～30万kW級の発電事業に集中投資
- 再生可能エネルギー事業や、首都圏以外の事業も対象

【枠組み】

- ファンド運営事業者の選定、運用監視等のための評価委員会を設置するなど、専門家による体制を整備



【スケジュール】

	2012年度	2013年度から3年間程度	2017年度～2021年度
○ IDI	設立 →	投融資 →	運用 →
○ スパークス	設立 →	投融資 →	運用 →

（出所）東京都HP (<http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/fund/tokyo.html> 2013年3月アクセス)

具体的な役割は、社会資本投資における長期的かつ安定的な資金循環システム構築のため、東京都が先導的な役割を果たし、日本初の官民インフラファンドを創設し、喫緊の課題である電力の安定供給に貢献することである。主な投資先は首都圏を中心とした発電事業（10～30万kW級）への投資を想定しているが、再生可能エネルギー事業や首都圏以外の事業も対象としている。2012（平成24）年4月13日に官民連携インフラファンド運営事業者の募集を開始⁶¹し、6月28日に官民連携インフラファンド運営事

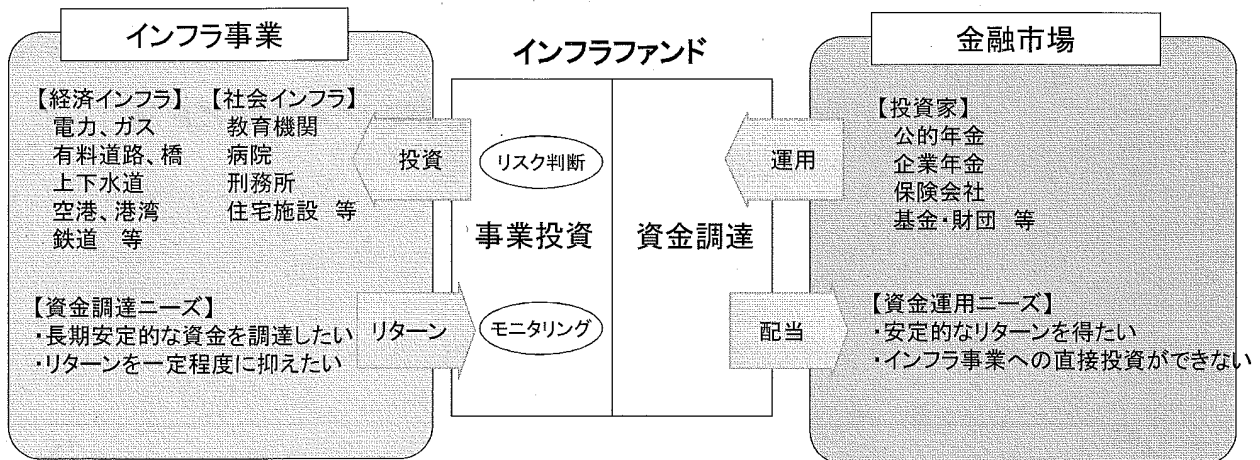
⁶¹ 東京都HP <http://www.metro.tokyo.jp/INET/BOSHU/2012/04/22m4d100.htm>
「2012（平成24）年4月13日報道発表資料」 2013（平成25）年3月1日アクセス

業者を決定⁶²している。その後、10月19日に官民連携インフラファンド第1号投融資案件の決定⁶³が発表された。その後も投融資案件についての発表がされている⁶⁴。

(2) インフラファンドについて

インフラファンドとは、道路、空港、電気、ガス、水道などのインフラを対象とした投資ファンドの総称である。概ね1990年代に英国とオーストラリアで本格的に組成されるようになった。その後、韓国や大陸欧州、北米に広がり世界的に大規模なインフラファンドが組成され始めたのが2000年以降であり、比較的新しいファンドといえることができる。ファンドは、インフラ事業の投資において、年金や保険会社といった機関投資家などに代わってリスク判断とモニタリングを行い、投資家の資金運用ニーズにあったリターンを提供することを目的としている（図表4-4）。

図表4-4 インフラファンドの概要



(出所) 第4回首都圏のエネルギー問題に関する検討会資料

ファンドとは日本では「集団投資スキーム」と呼ばれ、他者からお金を集め何らかの事業を行いその収益を分配する仕組みであり、インフラファンドとはインフラ投資を専門とするファンドの俗称である。世界的には、非上場のファンドが主流だが、オーストラリアには上場して、個人投資家からも資金を集めているインフラファンドも存在する。

東京都の官民連携インフラファンドは、東日本大震災以降の電力需給の逼迫を受けて「電力等エネル

⁶² 東京都HP <http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2012/06/20m6s700.htm>
「2012（平成24）年6月28日報道発表資料」 2013（平成25）年3月1日アクセス

⁶³ 東京都HP <http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2012/10/20maj500.htm>
「2012（平成24）年10月19日報道発表資料」 2013（平成25）年3月1日アクセス

⁶⁴ 官民ファンドに関しては、国などによる創設の動きが報道されている。公的機関である産業革新機構と金融機関、製薬会社、ベンチャーキャピタルなど民間から出資を募る「創薬ファンド」などが創設・計画されている（2012（平成24）年10月22日、日本経済新聞）。農林水産省が創設する「農林漁業成長産業化ファンド」は、国と企業が折半出資し、独自のノウハウを持つ農業関連企業に投資するとしている（2012（平成24）年11月21日、読売新聞）。経済産業省が創設を検討する、「クール・ジャパンファンド（仮称）」は日本のアニメや食などを海外に売り込むため、総額800億円規模の基金を創設する方針としている（2012（平成24）年4月24日、日本経済新聞）。

ギー分野」への投資を目的としている。インフラについては特に高度成長期以降のインフラが次々と更新期を迎え、老朽化による事故が懸念されるように、膨大な維持更新費用が必要であることが指摘されている。国・地方の財政難により起債に頼ったインフラ整備は難しくなり、維持更新費用の支出さえ難しくなる可能性が高い。官民連携インフラファンドにより、民間資金を積極的に活用し、民間主体に対して適切にリスク移転をすることで、自治体の財政負担の軽減、インフラ整備・維持のための資金調達手段の多様化やインフラ整備等における民間の担い手の育成が期待できる。

一方、特に高齢者世帯の現預金として滞留しているといわれる1,500兆円もの個人金融資産をどのように活用するか、資金が回る仕組みをどのように作るかが課題となっている。世界的にはインフラファンドは拡大しており、海外の年金資金などはインフラファンドを投資先としている⁶⁵。低金利下の現状において、魅力ある枠組みが提供できれば日本においても普及する可能性がある。

行政側の利点は、「過剰債務に陥った多くの政府からは、政府保証をつけられなくなったインフラ事業に政府に代わる形でリスクマネーを供給し、長期間にわたって所有してもらって存在として、インフラファンドが重宝されている。⁶⁶」とされている。問題は「どのインフラがファンドに適するか」という目利きである。安定的にキャッシュフローを生まない案件にはファンド形式を適用することは難しく、また、専門知識を持った人材の確保、ファンド選定のための審査、運営後のモニタリングなど自治体の財政的・事務的負担は大きくなるという課題もある。

東京都は官民連携インフラファンドの第1号投融資案件として、東京湾岸に新設されるガス火力発電所への建設資金等として約4億円を出資した。民間の投資資金や金融機関の融資を呼び込み、総額100億円超を集めて発電所の建設費などに充てるとしている⁶⁷。東京都は自ら資金を出資することでインフラ投資に関する信用力が高まり、投資の呼び水になることを期待している。官民が連携して新電力（PPS、特定規模電気事業者）を育成する発電ビジネスが始まるが、この取組みが民間資金を集め、軌道に乗るかは日本に官民連携インフラファンドが根付くのかどうかを判断する意味でも注目に値する。

（3）「投資と回収」の観点

自治体のメリットは、財政的にはLP（有限責任組合員）として出資分のみにリスクが限定されることがある。インフラ資産の所有というバランスシートを増大させるリスクもファンドへ移転できる。また、金融に関する知識が必要なファンドの運営もファンド運営事業者に委ねることができる。自治体の投資リスクの軽減に寄与しており、新たな投資における手法のひとつとして適用が可能である。

自治体が出資はファンド自体の信用力を補完し、呼び水になることで出資者の募集に有利に働くことも期待できる。東京都は官民連携インフラファンドのスキームにより、30億円の投資を呼び水として、200億円規模のファンドを組成することを目的としている。回収については、発電事業等への投融資に対する配当金や元利金弁済及び株式転売益等に基づく分配金収入を想定（「3つの局面」の（A'））しているが、このファンドのスキームは電力の安定供給と新電力の育成に貢献（「3つの局面」の（B'））の効果も期待しているといえる。

⁶⁵ 野村総合研究所、福田孝之、谷山智彦、竹端克利（2010）『入門インフラファンド』東洋経済新報社、「はじめに」iii 頁 インフラファンドに年金資金が投資する理由として、「インフラ事業は、一般に独占性が高く収益に大きな変動がない点や、料金や対価に物価スライド条項が組み込まれていてインフレへの連動性が高い点などが、長期的に安定した利回りを志向する投資家から評価されている。」と指摘している。

⁶⁶ 野村総合研究所、福田、谷山、竹端（2010）前掲書、「はじめに」iii 頁

⁶⁷ 2012（平成24）年10月20日、日本経済新聞

4-4 茨城県レベニュー信託による資金調達

(1) レベニュー信託による資金調達の概要

茨城県がレベニュー信託を導入した背景は、「かわさき港コンテナターミナル事件（横浜地裁：平成18年11月15日）」や「安曇野菜園事件（東京高裁：平成22年8月30日）」など地裁・高裁レベルにおいて、自治体が行う損失補償契約を無効とする判例が相次いだことにある。「安曇野菜園事件」については最高裁判決（平成23年10月27日）で、「損失補償契約について違法、無効とはいえない」と判断されたものの、今後、最高裁においても損失補償契約が違法、無効という判断が出る可能性もあり、損失補償に頼った資金調達は大きなリスクである。

茨城県では、茨城県住宅供給公社をはじめ地方三公社及び公益法人の銀行等からの借入金について、ほぼ全額の債務保証・損失補償を行っていた。茨城県住宅供給公社は、2005（平成17）年に減損会計を導入したことなどにより損失が拡大することとなった。その後も年平均4%の地価下落が続く状況で損失拡大のリスクを断ち切るため、2010（平成22）年10月第三セクター等改革推進債⁶⁸を活用するスキームにより破産法を適用し解散した。

青森県において有料道路の通行料収入を投資家の元利払いに充てる債券発行を検討するという「レベニュー債」による資金調達の計画が報道され⁶⁹、茨城県においてもその手法について検討を進めることとなった。「レベニュー信託」を導入する施設である「エコフロンティアかさま⁷⁰」は、当初資金計画は総事業費24,657百万円のうち18,200百万円を長期借入金として政府系と民間金融機関等から借入（県の全額損失補償あり）し、売上から10年で返済する償還計画を立てていたが、当初計画より売上が低迷し、緊急避難的に茨城県からの単年度貸付けを行った（茨城県の単年度貸付けは平成27年度には113億円を超える見込み）。茨城県は、全面的な損失補償に頼らない資金調達を模索してきた。「エコフロンティアかさま」の廃棄物処理事業は、長期的には安定的な経営が期待できる状況であったため、取得する委託料支払請求権等（売上）を信託し、そのうちの優先受益権の譲渡により資金調達を行った⁷¹（図表4-5）。

⁶⁸ 2009（平成21）年3月の地方財政法の一部改正により「第三セクター等改革推進債」創設された。

⁶⁹ 2010（平成22）年6月9日、日本経済新聞

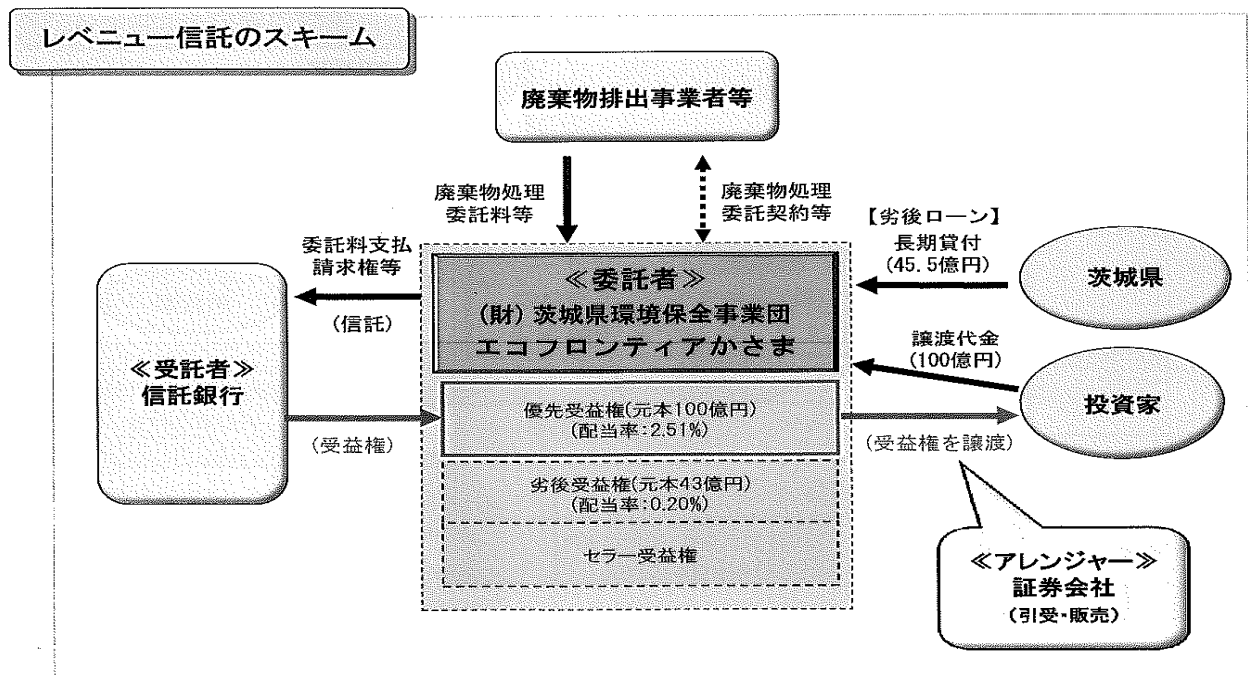
⁷⁰ 2005（平成17）年8月1日開業した（財）茨城県環境保全事業団が設置する廃棄物処理施設である。管理型埋立処分場（埋立面積：97.7千㎡、埋立容量2,400千㎡）、熔融処理施設（処理能力：145トン/日）を持っている。

⁷¹ 優先受益権…信託対象債権（売上）の回収金から、元本償還および収益配当について、劣後受益権に優先して受けることができる権利。

劣後受益権…信託対象債権（売上）の回収金から、原本償還および収益配当の支払を受けることのできる権利が、優先受益権に劣後するもの。（事業団が保有）

セラー受益権…優先受益権、劣後受益権に割り当てられた債権以外のすべての債権に係る回収金を受け取ることができる権利。（事業団が保有）

図表4-5 レベニュー信託のスキーム



・優先受益権の格付：A1※（ムーディーズ・ジャパン株式会社）

・調達額：100億円

・信託期間：平成23年7月1日～平成57年6月30日

・償還期間24年（予定）

○コントロールト^ド・アモチゼーション

優先受益権元本総額（100億円）／予定優先元本償還額（4.16億円）＝24年間 毎年売上22億円であるが、追加償還事由が生じた場合の繰上げ返済が可能であり、また原則償還事由が生じた場合は最大34年間の償還期間の延長が可能となる。

・予定配当率（調達金利）：2.51%（固定）

・受託者：新生信託銀行株式会社

・アレンジャー：ゴールドマン・サックス証券株式会社

※ 2011（平成23年）8月25日見直し（日本国債の格付け見直しに伴うもの）

（出所）茨城県総務部財政課

「レベニュー信託」は（財）茨城県環境保全事業団が行った資金調達手法である。茨城県が発行体でないため、県債（地方債）には該当しない。米国で普及している「レベニュー債」に類似した枠組みで信託方式を採用したため、「レベニュー信託」と名づけられたものである。

レベニュー債は、地方公共団体金融機構経営企画部地方支援課（2012）によると、「米国などの地方債市場において普及している地方債の一類型であり、日本語では「事業目的別歳入債」と訳される。主に、空港、港湾、道路、上下水道等のインフラ整備を行う際に、当該事業で必要となる資金を民間から調達する手段として発行されている。^{72）}と説明している。米国では100年以上の歴史があり、地方債の

^{72）} 地方公共団体金融機構経営企画部地方支援課（2012）「特集 資金の調達・運用を考えよう！より理解を深めるために」『地方財務』ぎょうせい、p. 71.

約6割がレベニュー債となっている。住宅や病院の関連ではデフォルト事例も存在し、回収率は一般財源保証債の方が高くなる傾向がある⁷³（図表4-6）。

図表4-6 レベニュー債の一般的な特徴

優れた点	劣る点
<ul style="list-style-type: none"> ・住民投票（有権者の承認）が必要でないため迅速な行動が可能 ・起債額の制約を受けないことが多い ・地方債元利償還費用はサービス受益者が負担 ・地方債元利償還費用は耐用年数以内に支払わなければならない 	<ul style="list-style-type: none"> ・一般財源保証債に比べ、通常より高い利率となる ・有権者の承認が通常必要ない ・借入準備が比較的手間 ・協議方式により地方債販売がなされることが多く、利息コストが増加

（出所）自治体国際化協会HP、『米国地方債の概要とその活用事例』「CLAIR REPORT NUMBER、287」、2013年3月アクセス http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/287.pdf

（2）レベニュー信託における評価

茨城県では、保有土地における地価下落・金利上昇のリスクや損失補償による厳しい判例を受けた危機感から住宅供給公社の解散などの対応を行ってきた。レベニュー信託の導入もその流れの中での取り組みである。レベニュー信託導入のメリットは、茨城県の損失補償がはずれ、財政的・法的リスクを回避できたこと、また、「エコフロンティアかさま」を運営する（財）茨城県環境保全事業団が、市場の評価を受けることで財政規律が生まれ、自立が促されることなどがあげられる。

デメリットとしては、低金利下の現状においては、金融機関からの借入に比べ調達金利のコストが高くなったこと⁷⁴、格付け取得などの事務手数料・事務負担の増大、茨城県の長期貸付の劣後化などがあげられる（図表4-7）。さらに、江夏あかね（2011）は、「レベニュー信託」の事業リスクとして「厳密にはデフォルトがないとは言い切れない⁷⁵」という指摘もしている。また、自治体の資金調達に関して江夏（2011）は「レベニュー債はすべての自治体の出資団体にとって効果のある資金調達になるとは限らない。事業の経営状況や金額規模、資金調達の手法によっては、必ずしも低利で安定した調達や財政構造の安定化に結びつかない場合もある⁷⁶」と指摘している。「レベニュー信託（レベニュー債）」の手法で資金調達を検討する場合には留意すべきである。

今回の「レベニュー信託」が可能となったのは、「エコフロンティアかさま」に安定的な事業収入があったことが大きな要因である。この制度を導入するかどうかは、安定的な収入という条件はもちろんだが、「投資してくれる人がいる」仕組みを構築することが必要となる。金利コスト、事務負担増大な

⁷³ レベニュー債に関連した動きでは、2012（平成24）年の税制改正で、非居住者債券所得非課税制度が拡充され、海外投資家が受ける一定のレベニュー債の利子を非課税とする税制措置が導入された。国家戦略室「成長ファイナンス推進会議のとりまとめ」においてはインフラ投資向けの基盤整備として、レベニュー債の利用促進策の検討を行うとされている。

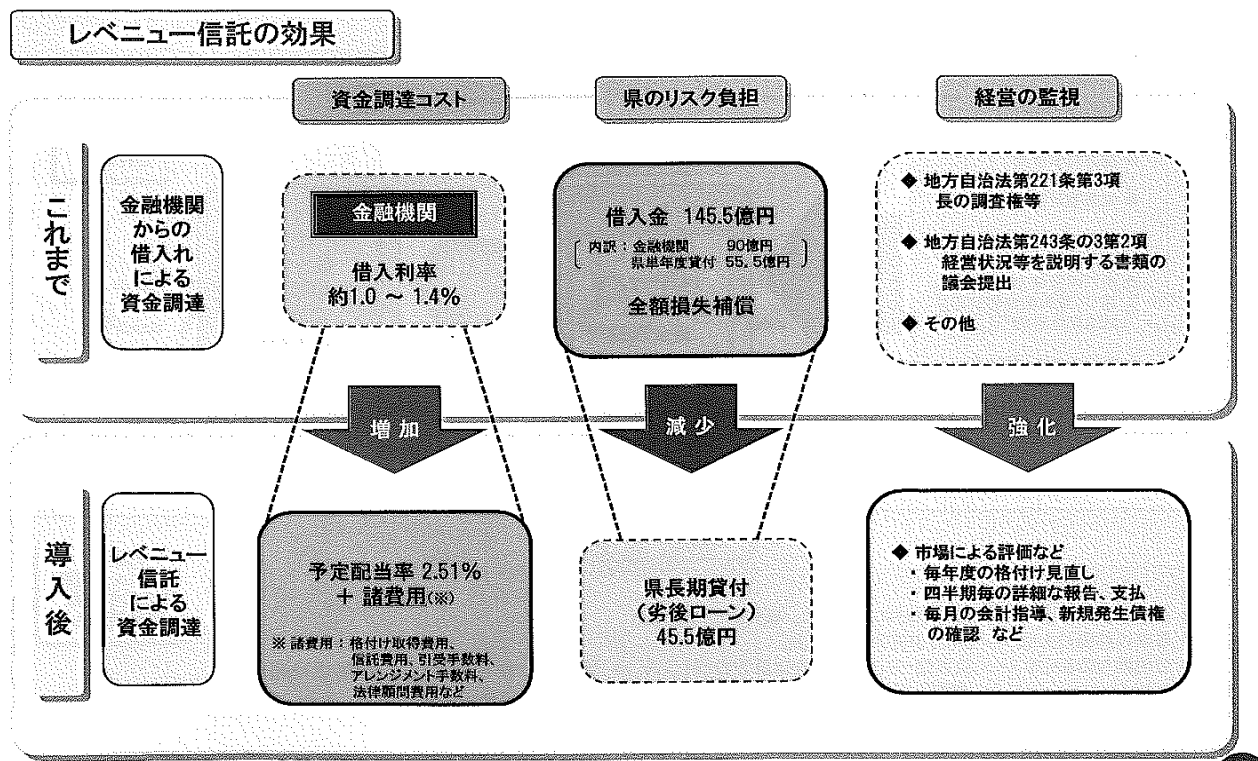
⁷⁴ 金利の上乗せ分は、茨城県の損失補償などのリスクが回避されていること、償還期間が24年以内と長期になったこと、コントロールド・アモチゼーションにより償還期間の柔軟な設定が可能となったためのプレミアムと考えられる。

⁷⁵ 江夏あかね（2011）「レベニュー債への過大な期待は禁物自治体財政を救う魔法の杖はない」『エコノミスト』毎日新聞社、p. 32。

⁷⁶ 江夏（2011）前掲書、p. 32。

どのデメリットも勘案しつつ慎重な判断が要求されるだろう。

図表 4—7 レベニュー信託の効果



(出所) 茨城県総務部財政課

(3) 「投資と回収」の観点から

「レベニュー信託」は投資における回収を利用料金からの収益で償還を行う仕組みであり、プロジェクト・ファイナンスによる資金調達のひとつである。「投資と回収」の観点から考えると、新たな投資の手法としても検討に値するものである。

また、茨城県は「エコフロンティアかさま」に対して単年度貸付⁷⁷を行ってきたが、2015（平成27）年度には113億円を超える見込みとなった。そこで、「レベニュー信託」の仕組みを構築することで、借入金145.5億円の100億円分を配当率2.51%の優先受益権と45.5億円の茨城県の長期貸付（劣後ローン）に分割した。この「レベニュー信託」の仕組みでは茨城県は45.5億円の長期貸付を行い、事業団は受益権により、県債より高いコストの金利（2.51%）を負担している。これを投資と考えると、単年度貸付によって今後増加が見込まれる貸付額や後年度の損失補償の伴う財政的・法的リスクを回避することで回収を行っていると考えられる。つまり、投資を行うことで、後年度の負の影響を回避している、「負の投資と回収」を行っているとも考えられる。

4—5 プロジェクト・ファイナンス

(1) プロジェクト・ファイナンスによる資金調達について

⁷⁷ 収支不足分を年度当初（4月1日）に貸し付け、年度末（3月31日）に償還。3月31日から4月1日の1日間のみ民間金融機関から借り入れる。

「資金調達手法は、元本や利息の支払いの拠り所（償還財源）の違いで、①コーポレート・ファイナンス（企業金融）、②プロジェクト・ファイナンス（事業金融）に大きく分けることができる。「コーポレート・ファイナンス」とは、借り手の営む事業全てから得られる収益（キャッシュフロー）や所有する財産を償還財源とする資金調達方法である。調達した資金の使い道（資金使途）が特定の事業であり、その事業がうまくいかない（償還財源がその事業では確保できない）場合でも、借り手は、他の事業から得られる収益や財産をもって元利金を償還しなければならない義務を負う。自治体が借り入れる地方債（普通会計債、公営企業債）及び一時借入金は、借り入れた資金の使い道（資金使途）は「〇〇事業債」などと特定されているが、償還財源は当該自治体全体の収入（歳入）であることから、コーポレート・ファイナンスに該当する。一方、「プロジェクト・ファイナンス」とは、特定の事業から得られる収益（キャッシュフロー）や、当該事業に供される資産を償還財源として、当該事業に必要な資金調達する資金調達手法のことをいう。⁷⁸⁾⁷⁹⁾

神奈川県自治総合研究センター（2004）は、プロジェクト・ファイナンスのメリットとして①資産が持っているリスク発生を回避できること⁸⁰⁾、②比較的 low コストで資金を調達できること⁸¹⁾、③財務諸表の改善（バランスシートのスリム化）ができること⁸²⁾、④資金調達方法が多様化できること⁸³⁾の4点をあげている⁸⁴⁾。

以上のようなメリットはあるが、プロジェクト・ファイナンスを活用するには注意すべき点もある。木村功（2008）は、プロジェクト・ファイナンスにおける自治体の調達コストと自治体の信用力について、「自治体のクレジットを上回る有利な資金調達が可能となることは稀です。（中略）問題は、リスクなりコストを正確に認識して、きちんとコントロールしているかという点にあります。⁸⁵⁾」と指摘している。地方公共団体金融機構経営企画部地方支援課（2012）においても「プロジェクト・ファイナンスは決して「打出の小槌」ではない⁸⁶⁾」と指摘するように、自治体の信用力を超える有利な資金調達はないと考えるべきである。結局のところ有利な資金調達のためには、財政の健全化を進めることが必要となる。さらに、地方債格付けの取得など財政状況を客観的に判断できる「見える化」を進めること、財政情報の情報発信と金融機関との情報交換を定期的に行うなど市場との対話を継続的に進めることも必要となる。

また、デメリットとして地方公共団体金融機構経営企画部地方支援課（2012）は、①事務負担の増大⁸⁷⁾

⁷⁸⁾ 地方公共団体金融機構経営企画部地方支援課（2012）前掲書、pp. 67-68.

⁷⁹⁾ 神奈川県自治総合研究センター（1994）『プロジェクト・ファイナンス』、p. 35. 「プロジェクト・ファイナンス」を「返済財源を、特定のプロジェクトにかかわる収益、資産に限定した金融」としている。

⁸⁰⁾ 資産を自ら保有し管理することはリスク（危険）を伴う。例えば、貸付債権であれば貸付先の倒産、経営状況の悪化による資金回収の遅れ、さらには貸付債権の金利と金利状況の変化による資産価値の減少（金利リスク）、不動産であれば地価の下落などによる手持ちの資産価値の減少が考えられる。流動化は、こうしたリスクを他者（投資家）に移転することを可能にする。

⁸¹⁾ 資産所有者の信用力が低い場合であっても流動化しようとする資産の信用力が高い場合には、その資産の信用力により低コストで資金を調達できるという効果がある。

⁸²⁾ 企業会計方式を採る民間企業では、流動化する資産をバランスシートの資産の部から切り離すことから、流動化することによって得た資金により負債を減額した場合には、自己資本比率（＝自己資本／総資本）の改善や総資産収益率（＝利益／総資産）の改善という効果（オフバランス効果）がもたらされる。

⁸³⁾ 資産を市場や投資家のニーズに合わせて流動化の商品として開発し、提供できることから、投資家層が一層、拡大され、従来からの資金調達方法（銀行からの借入や、社債発行等）に加え、新たに手段の幅を広げるという効果がある。

⁸⁴⁾ 神奈川県自治総合研究センター（2004）『神奈川県における資産の流動化について』、pp. 17-18.

⁸⁵⁾ 木村功（2008）「大きく変化する自治体の資金調達と求められる対応」『地方財務』ぎょうせい、pp. 14-15.

⁸⁶⁾ 地方公共団体金融機構経営企画部地方支援課（2012）前掲書、p. 70.

⁸⁷⁾ プロジェクト・ファイナンスの償還財源は、特定の事業から得られる収益（キャッシュフロー）や、特定の事業に供さ

②金利コスト⁸⁸の2点をあげている⁸⁹。プロジェクト・ファイナンスによる資金の調達、通常の起債による資金調達より金利が高くなるとされているが、井熊編（2008）によると、この金利差はリスク回避のため負担すべきコストであるとしている⁹⁰。

（2）本県で実施したプロジェクト・ファイナンスによる資金調達（資産の流動化）

神奈川県自治総合研究センター（2004）によると資産の流動化とは、「流動性の乏しい資産に流動性を付与する。」「流動性の乏しい資産を流動性の高い資産に変換する。⁹¹」こととしている⁹²。具体的には、企業等が保有する資産（例えば売掛金、リース料債権、利用予定のない不動産）のキャッシュフローと信用力に着目し資金調達を行うことで、次のように行われるのが原則である。「①資産を資金調達者から切り離して評価する。②資産から発生する収益（キャッシュフロー）のみに依存して、資産を評価する。⁹³」としており、プロジェクト・ファイナンスのひとつといえる。

2000（平成12年）代前半の本県は「巨額の財源不足に対応するため全庁を挙げた財政健全化の取組みが求められ、従来の方策とは異なる新たな財源確保策を検討する必要が生じてきた。こうした中、民間における多様な資産の流動化の流れを踏まえ、新たな資金調達の方法としてローン・パーティシペーションやリースバック⁹⁴といった、これまで他の地方公共団体では実施されていなかった手法に取り組んできた。⁹⁵」ローン・パーティシペーション⁹⁶とは、金融機関等から貸出債権に係る権利義務関係は移転させずに、貸出債権に係る経済的利益とリスクを原債権者から参加者（投資家）に移転させる契約である⁹⁷。その特徴として、原債務者の支払いを条件として、原債権者から参加者に対して、元利金の支払いを行う点及び参加者は原債務者の債務不履行等が発生した場合においても、原債務者に対する直接の権利行

れる資産に限定される。このため、借入前から借入以降の各時点で発生し得る、当該事業の収支を悪化させ元利金の支払いを困難とする様々なリスクの洗い出しや、それらのリスクの回避方法、回避できないリスクを借り手・貸し手のどちらが負担するかについて借り手・貸し手の双方で詳細に検討する必要がある。よって、借り手自身がこれらのプロセスをきちんと行えるだけの高度な専門的能力と膨大な作業労力が必要となる。

⁸⁸ 暗黙の政府保証がある中では、自治体の信用力を背景にした一般の地方債の金利が低くなる傾向があり、積極的には、プロジェクト・ファイナンスを活用するというインセンティブが働いていない状況である。

⁸⁹ 地方公共団体金融機構経営企画部地方支援課（2012）前掲書、pp. 68-69。

⁹⁰ 井熊編（2008）前掲書、pp. 195-196。「リスク回避にはコストがかかる。PFIのプロジェクト・ファイナンスを例にとると、10年物の公債の利率が1%後半であるのに対して、比較的风险の高い事業に対するプロジェクト・ファイナンスの金利は3%の中盤に達する。10年、20年のスプレッドシートを作成してみると2%の金利差によるコスト差は歴然である。しかし、このことをもって、民間金融機関の資金調達が割に合わないという指摘は当たらない。3%台後半のプロジェクト・ファイナンスが完全なノンリコースファイナンスだったとしたら、2%分は事業リスク回避のコストとして支払われているからだ。（中略）調達コストの低い公債を活用すること自体は間違っていない。実際に、資金調達のポートフォリオがなされていない自治体において、あるいは公債発行の絞込みのための政策が施行されていない、現行政策の下での事業では、資金調達コストの安い公債の利用を進めるのが普通だ。金利のコストは個々の事業の問題であり、リスクに対するコストは自治体全体あるいは財政政策の問題だからだ。」

⁹¹ 神奈川県自治総合研究センター（2004）前掲書、p. 17。

⁹² 石原、鈴木（2010）前掲書、p. 87. においては、「資産や債権を流動性のあるキャッシュと交換すること」としている。

⁹³ 神奈川県自治総合研究センター（2004）前掲書、p. 17。

⁹⁴ 本県が行ったリースバックについては、神奈川県自治総合研究センター（2004）前掲書、p. 27. 参照。

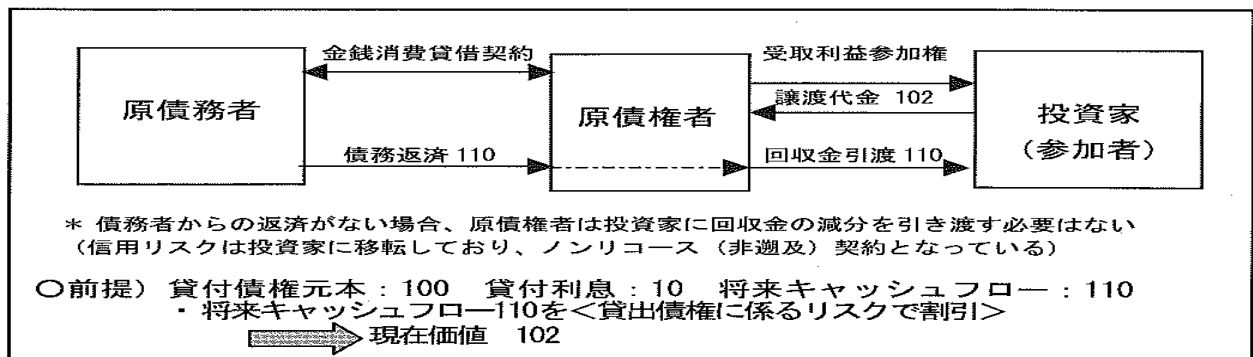
⁹⁵ 神奈川県自治総合研究センター（2004）前掲書、p. 26。

⁹⁶ 対象とした債権は、一般会計歳入不足額見込約320億円（元金ベース）、償還期間が21年未満、未償還元金が5千万円以上、利率3.4%未満（3.4%以上は借換事業対象＝繰上償還となるため）であった。

⁹⁷ 神奈川県自治総合研究センター（2004）前掲書、p. 36. ローン・パーティシペーションを採用した理由は、「債権者と参加者の相対取引であるため、債務者への通知等の手続が不要であるが、投資家は原債権者が倒産するリスク等を負うため、原債権者の評価が対象資産に影響する。またリスクを投資家に転嫁するため、投資家への各債務者の情報提供が前提となり、資産の査定に当たっては、原債務者の財務諸表の提供が求められる。この手法は、比較規模が大きい債権で、原債務者が倒産するリスクやキャッシュフロー変動リスクが小さいと評価される債権を流動化する場合に適している。」としている。

使ができない点がある⁹⁸（図表4-8）。

図表4-8 ローン・パーティシペーションの手法



（出所）神奈川県自治総合研究センター（2004）『神奈川県における資産の流動化について』、p. 19.

本県がこの制度を導入した経緯は、財政健全化の一環で「一時的な収入の確保」が目的であったが、結果として、本県は返済に対する信用リスクを負っておらず、リスクを投資家に移転するプロジェクト・ファイナンスの仕組みを実現したことは、先見的であったといえる。なお、2011（平成23）年度に新潟県が市町村向け貸付金（新潟県地域づくり資金）においてローン・パーティシペーションを実施した例がある⁹⁹。

（3）「投資と回収」の観点でプロジェクト・ファイナンスを活用する意義

プロジェクト・ファイナンスの活用について「投資と回収」の観点から考えると、新たな投資の手法として活用するだけでなく、投資負担の軽減や投資効果の最大化など「回収を最大化する効果的運用」のための手法であるともいえる。また、プロジェクト・ファイナンスを活用することは、損失補償の法的リスク、金利上昇や破綻による財務リスクを回避できる。つまり、プロジェクト・ファイナンスにより「負の投資と回収」ができるという効果も得られる。

キャッシュフローが安定的に生み出せる案件は活用を検討できるが、通常の起債による資金調達より金利が高いことが問題となる。しかしそれは、通常の起債との金利差をリスク回避のためのコストとして説明ができ、負担できる範囲であれば活用が可能である。また、今後の金利上昇に備え、プロジェクト・ファイナンスのノウハウの蓄積、人材を育成するという意味で検討することも必要である。

4-6 公有資産の利活用

（1）公有資産の利活用について

自治体が公有資産の利活用に取り組む背景は、①人口減少、少子高齢化による公共施設等の需給バランスの変化¹⁰⁰、②資産リスクや高機能ニーズの高まり¹⁰¹、③既存施設における維持更新投資の集中化¹⁰²、

⁹⁸ 神奈川県自治総合研究センター（2004）前掲書、p. 18. 「原債権者と原債務者の契約はそのまま維持されることから、債権譲渡とは異なり、原債務者への通知（原債務者への承諾）は行われぬ（対抗要件は具備せず。）。」

⁹⁹ 角孝治、米山紀之（2012）「新潟県における市町村向け貸付債権の流動化」『地方財務』ぎょうせい、pp. 60-66.

¹⁰⁰ 佐野修久編（2009）『自治体経営改革シリーズ第4巻公有資産改革』ぎょうせい、pp. 3-5.

¹⁰¹ 佐野編（2009）前掲書、pp. 5-8. 財団法人東京市町村自治調査会（2010）『資産の有効活用についての調査研究報告書』

④財政状況の逼迫化¹⁰³、⑤公会計制度への対応の必要性¹⁰⁴、⑥国の方針等¹⁰⁵、⑦新たな担い手の成長¹⁰⁶などが考えられる。

公有資産については、1963（昭和38）年の地方自治法の財務に関する規定などの大幅改正により、行政財産¹⁰⁷と普通財産¹⁰⁸のどちらかに分類され、その管理及び処分の取扱いなどが異なる旨が規定された。行政財産については、本来用途又は目的に供されることが求められるが、目的外使用が可能な場合もある¹⁰⁹。さらに、2006（平成18）年の地方自治法改正により行政財産の貸付範囲が拡大された¹¹⁰。また、2008（平成20）年には補助金適正化法の規制緩和による運用の改善が図られ、所有資産の売却・貸付・有効活用が進展することが期待されている¹¹¹。

（２）本県で実施している公有資産の利活用

本県では、これまで再編整備等で生じた跡地の処分による県有施設のスリム化や、民間活力を活用した施設整備手法としてリース・PFI事業を推進してきた。また、予防保全や老朽化した施設の再生を図るため「神奈川県県有施設長寿命化指針」を策定（平成14年12月）し、県有施設の長寿命化の推進に取り組んできた。さらに、「神奈川県県有地・県有施設の総合的な利活用を推進する取組指針」を策定（平成22年3月）し、県有財産のより一層の利活用に取り組んでいるところである。

本県における、跡地となった県有地・県有施設に対する具体的な対応は、①本県での利活用の有無を庁内に照会、②不動産が所在する市町村への利用希望照会、③一般競争入札で売却という順序となる。

資産管理フォーマットの整備とその活用』、p. 7 に指摘がある。

¹⁰² 佐野編（2009）前掲書、p. 8. 財団法人東京市町村自治調査会（2010）前掲書、p. 7. に指摘がある。

¹⁰³ 佐野編（2009）前掲書、p. 9. 財団法人東京市町村自治調査会（2010）前掲書、p. 8. に指摘がある。

¹⁰⁴ 財団法人東京市町村自治調査会（2010）前掲書、p. 9. 根本祐二（2008）「公共施設を有効活用するための戦略とマネジメント—PPPの観点から」『月刊ガバナンス』ぎょうせい、p. 18. に指摘がある。

¹⁰⁵ 藤原（2007）前掲書、pp. 35-37. また、地方における改革の手順として、「経済財政諮問会議の資産債務改革の実行に関する専門調査会第4回の総務省ペーパー「地方の資産・債務改革について」（平成19年2月26日）は、地方の課題として、①財産の金銭評価を伴った公有財産台帳の整備、②売却可能財産の把握と公表、③未利用地の計画的な売却をあげている。総務省は資産改革の手順を、①公会計整備による資産・債務の実態把握と情報公開、②資産・債務改革の方針の策定、③具体的な施策の展開（民営化、PFI、資産売却、ネーミングライツ等）としている。

¹⁰⁶ 財団法人東京市町村自治調査会（2010）前掲書、p. 11.

¹⁰⁷ 大橋豊彦（2007）「公有財産行政の作法」『地方財務』ぎょうせい、p. 10. 行政財産は、「その目的、用途に添って使用されることを前提としているから、地方自治法は、特別の場合を除き、行政財産について、貸し付け、交換、売り払い、譲与、出資の目的とする、信託する、又は私権を設定することを禁止する（地方自治法第238条の4第1項）。この禁止に反する行為は無効とし、行政財産がその本来用途又は目的に供されることを強く保障している（地方自治法第238条4第6項）。」とされている。

¹⁰⁸ 江原勲（2007）「公有財産をめぐる法的諸問題とその対応策」『地方財務』ぎょうせい、p. 10. 普通財産は「行政財産以外は一切の公有財産であり、その本質は公有の私物というべきものである。したがってその取得、管理、処分については、原則として民法その他の一般私法の規定が適用される。しかし、普通財産と言ってもそれは公有のものであることから、公益性を優先しなければならない性質を持っている。」とされている。

¹⁰⁹ 江原（2007）前掲書、pp. 22-23. 「行政財産によっては、その本来の用途又は目的以外の使用を認めても本来の目的の用途を妨げないばかりか、場合によっては、その用途又は目的に沿った行政財産の効用を高めることもあり、このような場合、実情に応じて、用途又は目的の障害にならない限り、目的以外の利用をさせることも許される。地方自治法も行政財産がその用途又は目的を妨げない限度において貸し付け、又は使用を許可することができる（地方自治法第238条の4第2項、7項）」とされている。

¹¹⁰ 江原（2007）、前掲書、pp. 22-23. 「2006（平成18）年の地方自治法の一部改正は、行政財産の貸付範囲を拡大し、行政財産の性質を踏まえつつ、行政財産の有効活用を図ることとした。（中略）すなわち地方自治法第238条の4第2項、3項、4項、及び5項が改正され、貸付の対象、範囲が大幅に拡大した。これらの貸付範囲の拡大の意味は、従来の行政財産の目的外使用と異なって、可能な限り長期安定的な貸付を意図されたものである。」

¹¹¹ 府省庁において国庫補助事業完了後10年経過した地方公共団体所有の補助対象財産については、原則、報告等で用途・譲渡先を問わず、国庫納付も求めないようにする国の承認があったものとみなす承認基準の弾力化措置が進められ、2008（平成20）年度に府省庁の承認基準が整備されることになった。

例外として、近隣住居の接道の問題などがある場合は随意契約による売却や、不整形地などで売却に適さない土地については、コインパーキング運営会社などに貸付を行うこともある。所有によるコスト（草刈などの維持管理費、土砂流出、訴訟のリスクなど）がかかるため、できる限り早期の売却を目指すとしている。ただし、境界の未確定、越境、また廃校となった学校などでは、グラウンドや体育館の地元住民利用の要望など制約条件があるため、売却が困難となる場合も多い。

県財政が危機的な状況にある中、県有財産を効率的に運営し、県有施設を総合的に企画、管理、活用する「ファシリティマネジメント¹¹²」を重視した取組みが不可欠となっている。そこで推進にあたっての基本理念や具体的な目標・取組みを整理した「県有地・県有施設の財産経営戦略（神奈川県ファシリティマネジメント推進方針¹¹³）」を定めた。今後、本方針に基づき、持続可能な財産経営の実現に向け、県有地・県有施設の利活用と効率的な維持管理を総合的、戦略的に推進するとしている¹¹⁴。

また、2012（平成24）年9月17日に緊急財政対策本部調査会¹¹⁵において「神奈川県における緊急財政対策に対する最終意見¹¹⁶」がまとめられた。その中で、「県有施設について「原則全廃」の視点による見直しの断行」が提言されている¹¹⁷。

（3）公有資産の利活用における「投資と回収」

公有資産の利活用は、これまでの投資により積みあがったストックを活用することにより、「回収における『3つの局面』」（A¹）の効果を生み出すという点で、「投資と回収」の観点でとらえることが可能である。

公有資産の売却のメリットとして佐野（2009）は、「土地の売却収入が確保できること、民間活力により土地のポテンシャルを活かした開発が可能となること¹¹⁸」などを挙げている。また、井熊編（2008）は、将来のリスク負担の回避や会計制度からのメリットをあげている¹¹⁹。「投資と回収」の観点からは、売却収入という「回収における『3つの局面』」（A¹）の効果により回収できるというメリットがある。

一方で、売却後に投資の対象として必要性が生じた場合に活用が不可能となるデメリットもある。売却をせずに利活用する方法として、「定期借地方式¹²⁰」やPFI法改正により創設された「公営施設等運営

¹¹² 公益社団法人日本ファシリティマネジメント協会HP <http://www.jfma.or.jp/whatsFM/index.html> 2013（平成25）年3月1日アクセス ファシリティマネジメントは、「企業・団体等が保有又は使用する全施設資産及びそれらの利用環境を経営戦略的視点から総合的かつ統括的に企画、管理、活用する経営活動」と定義されている。さらに詳しくは、小島卓弥（2012）『公共施設が劇的に変わるファシリティマネジメント』学陽書房、pp. 16-40. を参照されたい。

¹¹³ 神奈川県HP <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f100234/p106675.html> 2013（平成25）年3月1日アクセス

¹¹⁴ 神奈川県総務局（2011）『県有地・県有資産の財産経営戦略（神奈川県ファシリティマネジメント推進方針）』

¹¹⁵ 神奈川県HP <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f417452/p449648.html> 2013（平成25）年3月1日アクセス

¹¹⁶ 神奈川県HP <http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/460728.pdf> 2013（平成25）年3月1日アクセス

¹¹⁷ 「県有施設について「原則全廃」の視点による見直しの断行」については、（補論）において、「投資と回収」の観点で進める必要性を説明している。

¹¹⁸ 佐野編（2009）前掲書、p. 128.

¹¹⁹ 井熊編（2008）前掲書、pp. 206-207. 「自治体の資産を譲渡する際には、購入額や簿価以下で売却せざるを得ないケースが殆どだろう。民間企業でも積極的な選択と集中を進めるために黒字の事業資産を売却する場合や含みのある資産を売却する場合を除けば置かれた状況に変わりはない。それでも民間企業が事業資産を売却する一つの理由は将来リスクを回避するためである。自治体が資産を売却する場合も、目先の売却価格だけではなく、資産を保有し続けることによる将来リスクを明確にした上でリスク回避の効果があることを説明していけばいい。」

¹²⁰ 神奈川県自治総合研究センター（1994）前掲書、p. 41. 定期借地制度は、2002（平成4）年に施行された借地借家法によった実現した制度であり、これにより、従来生命保険会社等に限られていた土地の返還を約束した土地活用に新たな事業展開が考えられるようになった。

権¹²¹」という仕組みがある。売却してしまえば「3つの局面」(A')による効果だけになる可能性があるが、利活用することで「回収における『3つの局面』」(B')、(C')の効果で回収できる可能性がある。自治体は、公有資産の財務・非財務情報等を整理したうえで、「投資と回収」の観点で、どうすればより多くの回収が見込めるかを評価し、売却か活用か判断することが必要となる。

公有資産の利活用については、2006(平成18)年8月の総務省「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針¹²²」など多くの調査・研究が進められており¹²³、基本的な考え方は既に整理されつつある。具体的には以下の5つに整理したが、「投資と回収」の観点が機能するための要件としても同様に適用が可能と思われる。

- ① 行政財産貸付の拡大など既存制度のさらなる有効利用
- ② 所有財産の「見える化」(時価評価、更新・改修時期・改修コストの把握・公開)
- ③ 公会計制度との連動(減価償却費、所有財産が生み出すキャッシュフローなど)
- ④ ファシリティマネジメントの活用
- ⑤ PFIなど公民連携による手法の活用

4-7 広告事業・ネーミングライツ

(1) 事業の概要

広告事業とは「神奈川県広告掲載要綱」によると、「県資産を広告媒体として活用し、広告収入による新たな財源確保を図る」とされている。また横浜市では、「所有する有形・無形の様々な資産を、民間企業への広告枠の販売、広告付物品の受入、タイアップ、ネーミングライツ等の手法を用いて、広告媒体として活用し、新たな財源の確保及び事業経費の縮減を図る事業¹²⁴」としている。広告事業は主に「財源確保」に主眼が置かれた取組みであるといえるだろう。また横浜市では、「広告事業を単に財源確保・経費縮減のための事業として位置づけるのではなく、より広く、財源確保に加えて「市民サービスの向上」や「地域の活性化」をも目的に加えた一手法¹²⁵」としている。

財団法人地方自治研究機構が2009(平成21)年に行った調査¹²⁶では、回答した1,062団体中72.9%の自治体が広告事業を実施しており、特に人口5万人以上の自治体では90%を超えている。広告事業が実施・検討される理由として「是否は別として、そもそも原価概念のない自治体にとって、広告事業はゼロからの出発である。プラスにはなってもマイナスにはならない。広告事業によって自治体は市民に何ら負担をかけることなく財源を得ることができる。¹²⁷」と指摘している。現状の問題は広告事業の「是

¹²¹ 「公営施設等運営事業権」については、福田、赤羽、黒石、日本政策投資銀行PFIチーム(2011)前掲書、pp.73-80.参照。

¹²² 総務省HP http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/060831_1_bt.pdf 2013(平成25)年3月1日アクセス

¹²³ 財団法人東京市町村自治調査会(2010)前掲書、p.1.によると、「国土交通省主催の「公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会」からは、2009(平成21)年5月に「PRE戦略を実践するための手引書」が示されている。また、日本不動産研究所も「公的不動産に関する調査研究会」を設置し検討を行っている。

¹²⁴ 河村昌美、山中研、林香澄(2011)「特集 公民連携先進都市への挑戦《3》様々な公民連携の形④広告事業の今」『調査季報横浜の政策168号』横浜市都市経営局政策課、p.25.

¹²⁵ 河村、山中、林(2011)前掲書、p.25. さらに横浜市では、広告事業は「本市の資産を広告媒体として捕らえて、企業と行政の連携(直接的には二者のメリット、市民のメリットは市税負担の軽減による間接的なもの)により財源確保を積極的に行うという当初の段階から本市の資産を活用して、市民・企業・行政が共にメリットを得られるような取組(三方良しの関係を構築する)を行なうことにより、民間のビジネス活動を通じて市民サービスの向上や地域の活性化を図る、という段階に進化してきていると言って良いだろう」としている。

¹²⁶ 財団法人地方自治研究機構(2010)『自治体の収入増加に関する調査研究』、pp.143-145.

¹²⁷ 横浜市広告事業推進担当(2006)前掲書、p.3.

否」にある。広告事業は景気動向に左右されやすい性質もあり、多くの自治体で導入したものの、思ったような成果が出ていないのが本県を含めた多くの自治体の課題であるといえる。

ネーミングライツは「命名権」と訳されることが多い。東洋大学PPPセンター編（2011）は「主に施設などにおいてスポンサーを冠する権利。施設の建設・運営資金調達のための長期的に安定した収入を確保し、公共施設の自立的経営に寄与すること¹²⁸」としている¹²⁹。

ネーミングライツの現状について市川裕子（2009）は「不景気による税収減により、収入増の対策を迫られる中で、「施設に名前をつける権利を売却するという、今まで思いも至らなかった価値が施設にある」ことを知った地方自治体は、こぞってネーミングライツ導入を検討し、まさに総資産のネーミングライツ導入化ともいえる状況となっている。しかし、不景気はスポンサーとなるべき企業等の本業業績も悪化させ、「ネーミングライツどころではない」という構図になっている。¹³⁰」と指摘している。また、東洋大学PPPセンター編（2011）は、「ネーミングライツの普及により、「目新しさ」が薄れ交渉が難航したり、ネーミングライツの取得企業が不祥事を起こし逆にマイナスイメージを生むなどの課題も発生している。近年では、ネーミングライツの対象自体の提案を求める事例もある。¹³¹」と指摘している。ネーミングライツの現状は停滞感があり、新たな手法を模索している状況といえる¹³²。

（２）本県の実施状況

本県では「神奈川県広告掲載要綱¹³³」において、資産を広告媒体として活用するための要綱を定めている。本県では主な広告事業として「県のたより」による広告掲載、ホームページによるバナー広告の掲載などを行っている。広告収入は景気動向に左右されやすい傾向がある。本県においても、2009（平成21）年度から2010（平成22）年度の収入の落ち込みがあったが、リーマンショック後の経済不況が影響している可能性が高い。

「県のたより」による広告掲載は「県のたより」による広告掲載基準において、規制業種又は事業者、掲載基準などを定めており、ホームページによるバナー広告については「神奈川県ホームページ広告掲載要領」、「神奈川県広告掲載要綱」において、資格要件、広告の範囲を規定している。その他「広告事業に関する提案募集」を実施し、本県の資産を活用した広告事業についてアイデアを募集している¹³⁴。

本県では厳しい財政状況のもと、より一層の施設利用者へのサービス向上を図るため、2009（平成21）年度から「ネーミングライツパートナー制度」を導入している。本制度は、本県の施設等に「愛

¹²⁸ 東洋大学PPPセンター編（2011）『公民連携白書2011～2012』時事通信社、pp. 172-173.

¹²⁹ 市川裕子（2009）『ネーミングライツの実務』商事法務、p. 3. ネーミングライツについて「施設、設備等対象物に対し名称を付与することに一定の経済価値を見出し、この名称を付与する権利」としている。

¹³⁰ 市川（2009）前掲書、p. 118.

¹³¹ 東洋大学PPPセンター編（2011）前掲書、p. 173.

¹³² 市川（2009）前掲書、p. 118. ネーミングライツの今後は「①著名施設—契約金が高額となり大企業をスポンサーとして、契約更新を続けて名称を定着させる（広告価値重視型）、②地方施設—契約料金を一定程度定額化したうえで、長期の契約期間を提示して施設の維持管理費の捻出に努める（地元貢献・CSR重視型）に二分化していく」としている。

¹³³ 神奈川県HP <http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/421066.pdf> 第1条では目的として、「県有資産を広告媒体として活用し、広告収入による新たな財源確保を図ることにより、新たな行政ニーズに対応する施策・事業の展開を図るとともに、県と協働する企業等の活動と県の施策と事業の相乗効果的な推進を図ることを目的とする。」としている。2013（平成25）年3月1日アクセス

¹³⁴ 横浜市広告事業推進担当（2009）前掲書、pp. 38-39. 印刷物の広告やバナー広告など、自治体で定めた仕様に関わらず、民間の知恵やノウハウを活かした広告媒体の利用方法や広告料の金額を盛り込んだ企画書を提出してもらう「企画公募」という方法もある。

称」として団体名・商品名等を付与し、その対価が支払われるものである。制度の特徴としてネーミングライツパートナー料の一定割合、5割を目安として施設の整備等、県民サービスの向上のための取組みに充て、ネーミングライツパートナーが、よりよい施設づくりに参加・貢献していることを明確にする制度としている。具体的には、本県が対象施設等を設定したうえで募集する「対象特定型」と、愛称を付与する対象施設等を含めて提案を募集する「提案型」を設けている¹³⁵。2009（平成21）年度は対象特定型の募集を行い、5件のネーミングライツパートナーが決定した。2010（平成22）年度は、提案型、対象特定型とも2件、合計4件のネーミングライツパートナーが決定した。現在、「神奈川県立県民ホール」ほか3件を募集しているが1年以上応募がない¹³⁶。

（3）「投資と回収」の観点

広告事業やネーミングライツは、これまでの投資によるストックを活用することにより、「回収における『3つの局面』」（A¹）の効果を生み出すという点で、本論においては「投資と回収」の観点でとらえることが可能である。

横浜市広告事業推進担当（2006）は広告事業について、「地方自治体の各種資産を「ビジネス」として民間企業に利用してもらうことで初めて成り立つ事業である。そのためできるだけ多くの民間企業や民間団体との協力体制をとること¹³⁷」が成功につながるとしている。つまり、広告主である民間企業が広告を出したくなる魅力ある媒体の開発・発見・「ストーリー付け」を行うことや、安定的な広告主を開拓する確かな“営業活動”が必要となる。具体的には、自治体の施設の入口付近に周辺飲食店のクーポン券を置くことや、テレビ放送される駅伝大会等で写る道路施設（ガードレール）などを広告媒体として使用するなど、視野を広げて広告媒体を発見する努力も必要となる。

そのためには、所有資産が広告媒体として活用可能かを把握し、客観的に評価をすることが必要となる。公有資産台帳の整備や利用者数や利用者属性なども把握しなければならない。その評価を公開することで広告を出すことを検討している民間企業にも必要な情報が提供できる。

一方で、「投資と回収」の観点は別の視点も提示する。「広告事業」、「ネーミングライツ」は多くの自治体で導入されているが、本県を含め、期待通りの収入が得られていない状況である。民間企業がビジネスとしてメリットを感じるような広告媒体等の発掘も必要であるが、そのための人件費など、広告事業等全体にかかるフルコストが広告収入等を大きく上回るような状況が続くならば、「投資と回収」の観点からは、事業の撤退を含めた事業自体の方向性を検討する必要も出てくるだろう。

【小活】

福井県の取組みは、行政の目的と民間のビジネスの融合を目指しており、本論の自治体における「投資と回収」の観点到近い事例である。地方公営企業は、自治体が公的な役割を持ちつつ「投資と回収」の観点で施策等を展開できる枠組みとなっており、一般行政部門と連携しながら活用することが必要となる。茨城県のレベニュー信託の取組みは、投資の新たな手法としてだけでなく、投資により負の影響を回避するという「負の投資と回収」の事例である。東京都の官民連携インフラファンドの取組みは、新たな投資の手法としてだけでなく、官民連携により自治体の公的な信用力で民間のビジネスが促進さ

¹³⁵ 応募の状況については、神奈川県HP <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f6434/> 2013（平成25）年3月1日アクセス

¹³⁶ 2012（平成24）年5月4日読売新聞朝刊では、応募がない理由のひとつとして、命名権の事務処理上、当該施設に導入している指定管理者の管理期間に合わせており、命名権を今買っても行使できるのは最短で2年程度にとどまり、企業側が長期的な経営戦略に生かすににくい面があることも指摘している。

¹³⁷ 横浜市広告事業推進担当（2006）前掲書、p.10。

れる枠組みとなっており、「投資と回収」の観点が有効に機能するための事例である。「プロジェクト・ファイナンス」は、そのものが「投資と回収」の観点における枠組みであるので、幅広い活用が必要となる。「公有資産の利活用」、「広告事業・ネーミングライツ」は、直接的に「投資と回収」の観点で行った取組みとはいえないが、「投資と回収」の観点が有効に機能するための事例として紹介したものである。

5 まとめ - 本県が目指す「投資と回収」の施策展開

5-1 議論のまとめとして

本論は、「投資と回収」という民間企業の「行動原理」に着目し、自治体におけるすべての施策等を「投資」、その効果を「回収」とし、自治体にも「投資と回収」の「行動原理」が適用できることを示した。自治体の「回収」を「3つの局面」に整理し、投資の有効性や効率性を判断すること、また、自治体の「投資と回収」の観点を有効に機能させる運用を行うことが「効果的な施策展開と行財政改革を一体で行う新たな行財政運営」に寄与するのである。

5-2 本県が目指す「投資と回収」の観点からの施策展開（5つの視点の提示）

本県においても、すべての施策等を「投資と回収」の観点からとらえ、「効果的な施策展開と行財政改革を一体で行う新たな行財政運営」を目指していかなければならない。本論のまとめとして、本県の現状を踏まえた、本県が目指す「投資と回収」の施策展開を5つの視点で提示する。

（1）職員の意識改革と人材への投資

近年の厳しい財政状況は本県の投資マインドを冷え込ませており、また、新たな投資に関しても慎重な判断が要求されるのは間違いない。しかし、本県の長期的な発展に向けて積極的に「投資と回収」の効果求めていく姿勢を失うことはあってはならない。すでに所有をしている資産や債権などストックの利活用による「投資と回収」については、有効な投資対象の洗い出しが必要である。さらに、産業構造を転換し地域の持つ特色を活かした前向きな投資をするためにも、本県職員が「前向きに」投資をする姿勢を維持することが求められる。

具体的には、ベンチャー企業への投資のようなハイリスク・ハイリターンへの投資は難しいが、ミドルリスク・ミドルリターンへの投資は検討が必要である。また「投資と回収」を統括する「旗振り役」の組織を構築することも検討に値する。投資は、民間企業における例も示したが失敗のリスクを内包している。自治体が投資を行う際に、適切なリスク分担など「回収を最大化するための効果的運用」を行うことは重要であるが、リスクもあればリターンもある投資を推奨するような組織マインドを醸成することも必要となる。

また、積極的に投資したが失敗の可能性が出てきた場合の対応として、「負の投資と回収」の考え方を全ての施策等に適用できる制度を導入することが必要である。そのことで赤字を出す不振事業や施設等からの撤退を先送りせず、前向きな投資に切り替えていくことが可能となる。

また、「投資と回収」の観点を支えるための人材への投資も不可欠である。職員は本県の最も大きな強みであり財産である。人材の良し悪しは財務諸表等会計情報にはあらわれず、人材育成費用は短期的には費用となり成果を実感できない可能性がある。しかし、自治体組織の持続的発展のためには、人材に対する長期の投資は「投資と回収」の観点からも重要である。例えば、職員の大学院派遣を支援する

制度などは「投資と回収」の観点を支えるための人材の投資と考えられる。グローバルに企業活動を展開する民間企業では継続的に行われている海外の大学院への進学を支援するなど、グローバルな都市間競争に勝ち抜ける人材を育成することは急務となる。

（２）世界標準を取り入れた「神奈川県の見える化」（民間企業が安心して投資できる環境整備）

発生主義・複式簿記による新公会計制度の導入、ファシリティマネジメントや地方債の格付けの導入などを活用して、本県の財務情報、非財務情報などを客観的に「見える化」することが重要となる。会計情報等の世界標準を導入することで、本県の状況が公開されれば、投資を検討している民間企業にとっても投資リスクの判断が容易になり、本県と連携した投資を日本だけでなく世界から呼び込める可能性が高まる。

「投資と回収」の観点から、「広告事業」や「ネーミングライツ」による民間企業との連携・協働を超えた、民間企業のビジネスと一体化したウィン・ウィンの関係を目指した、「民間企業が活動をしやすい」、「協働・連携がしやすい」ビジネス環境を構築することが必要となる。民間企業との連携にあたっては、特定企業優遇という狭い範囲の議論でなく、本県の地域経済を発展させる活動であるかという視点が求められる。例えば、先進知識や技術を持っている民間企業とのコラボレーションを容易にするために随意契約の基準を緩和するなど、入札制度の改革なども課題となる。

（３）本県の強みを踏まえた投資

アジアを中心としたグローバルな都市間競争が激化する中、本県が生き残るためには、国内はもとより世界を見据えた競争を勝ち抜いていかなければならない。経済の流動化・グローバル化による産業構造の変化をとらえ、本県の強みを見極めたうえで、長期的視野で投資すべき案件を探る必要がある。

例えば、本県では長洲一二元知事の「頭脳センター構想」から松沢成文前知事のインベスト神奈川の「試験研究機関」の誘致による「知」の集積の活用は本県の強みであるといえる。「知」を基軸とした「人材育成のための投資」など、ハードだけでなくソフト的な面からの投資も必要である。

京浜臨海部ライフイノベーション国際戦略総合特区には、iPS細胞に関する研究で注目を集める大学院、バイオ研究を支援する施設、医薬品開発等に欠かせない実験動物を研究する施設、アミノ酸を軸としてライフサイエンス分野の展開を進める企業など¹³⁸が集積し、世界市場を見据えて精力的に活動している。このような機関等の取組みを後押しするような投資も本県の強みを活かした投資といえる。投資の効果が最大化するような、「これから伸びる」分野への投資が必要となる。

電気料金の固定買取制度について、太陽光発電による買取料金が1キロワットあたり42円と高めに設定されたこともあり、各地でメガソーラーの建設が進んでおり、北海道においては、建設が進みすぎて送電網が足りなくなる可能性も指摘されている。本県では「県有施設の屋根貸しによる太陽光発電事業」や、本県企業庁による「ソーラーパネル輝く光が丘エコタウン創造事業¹³⁹」なども実施しているが、900万人を超える人口、理工系大学・大学院や最先端研究機関が集積するなど本県の立地を活かした、太陽光発電事業に付加価値をつけた投資なども考えられる。

（４）地方公営企業（神奈川県企業庁）の枠組みの活用

公営企業会計を持ち、公共性を持ちながらも経済性を同時に追求して「投資と回収」の観点で施策等

¹³⁸ 神奈川県政策研究・大学連携センター（2012）『かながわ政策研究・大学連携ジャーナルNo. 3』、pp. 78-93.

¹³⁹ 神奈川県HP <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f417538/> 2013（平成25）年3月1日アクセス

が可能な地方公営企業の特徴を活かし、民間企業ではできない投資を検討することも必要である。そのためには、一般行政部門からも地方公営企業の枠組みを活用した投資案件を積極的に提案するなど、地方公営企業と一般行政部門の連携を強化していくことが重要である。例えば、超高齢社会に対応した施策として、防災機能や公園機能を備え、周辺住民環境に配慮した多機能型墓地開発¹⁴⁰への投資などは検討に値するだろう。

(5) プロジェクト・ファイナンスの活用

プロジェクト・ファイナンスは特定の事業から得られる収益（キャッシュフロー）や、当該事業に供される資産を償還財源として、当該事業に必要な資金調達を行う手法であり、自治体のリスクを限定したうえで、自治体など「公」の信用力により民間企業の投資やビジネスが促進されるようなスキームの検討が可能である。プロジェクト・ファイナンスを有効活用するためには、安定的なキャッシュフローを生み出している事業を洗い出すことが必要となる。

例えば、本県の住宅供給公社による家賃収入、道路公社による有料道路料金収入などにレベニュー債を活用することで流動化し、損失補償などによるリスクを切り離すことが考えられる。収入は細分化せずに、一括してまとめることでリスクを低減化させることができる。例えば、住宅供給公社の家賃を団地ごとに細分化するのではなく、住宅供給公社全体としてのキャッシュフローはどのくらいあるのかという視点も考えられる。地方公営企業のレベニュー債の発行解禁という報道¹⁴¹もあったが、起債や損失補償に頼らず、自立した資金調達が可能となる仕組みも活用の一つの方法である。

また、有利な立地の施設などについても積極的な投資を行うことが望まれる。例えば、横浜駅から徒歩圏の「かながわ県民センター」は、今後、建替えを検討する際には、これまでの「かながわ県民センター」の機能は維持しつつ、建物を法令上可能な限り高層化することで、住居やオフィス、飲食店を併設し、建物が生み出す賃料などのキャッシュフローで建設資金を賄う仕組みを構築し、起債に頼らない資金調達も考えられる。そのことで、本県が資金調達のリスクを負うことなく建替えができる可能性もある。改正PFI法によるコンセッション方式など、制度は整えられつつあり、注視が必要である。

5-3 おわりに

自治体においては、産業構造の転換や超高齢社会への対応という課題に加え、東日本大震災で顕在化した、地震防災対策やエネルギー対策など喫緊かつ長期的課題に対応するための施策等を長期的視野に立って継続的に行うことが求められているが、財政状況の厳しさを考慮すると、「効果的な施策展開と行財政改革を一体で行う新たな行財政運営」を行うことが必要である。本論ではそのために「投資と回収」という民間企業の「行動原理」を自治体に適用し、「回収における『3つの局面』」に整理し、「投資と回収」の観点が有効に機能するための自治体の役割等を整理した。

自治体は「投資と回収」の観点で回収が可能と判断した施策等については、積極的な投資が必要である。その際は、「新たな投資への留意点」を考慮し、「ストックへの投資」や、回収が難しくなった事業の撤退の判断材料となる「負の投資と回収」など、「投資と回収」の観点を有効に活用すること、また、公会計制度の整備や自治体職員の意識改革など「投資を行うための準備」をすることが求められる。また、自治体は「回収における『3つの局面』」（C）のような、地域住民全体の福祉で回収するような定量的評価が難しい投資を継続的に行わなければならない。また、回収ができると判断した投資であっ

¹⁴⁰ 神奈川県政策研究・大学連携センター（2012）『墓地に関する政策研究』、p.100.

¹⁴¹ 2012（平成24年）5月21日、日本経済新聞夕刊

でも、社会状況や経済状況の変化などのリスクがあり、確実な回収は保証されていない。そのようなリスクをコントロールするために、民間企業等との連携を模索することや、適切なリスク分担を行う「回収を最大化する効果的運用」などを行うことも必要となる。このように自治体が「投資と回収」という「行動原理」で施策等を展開することが、今後の自治体をめぐる多くの課題を解決に導くための「効果的な施策展開と行財政改革を一体で行う新たな行財政運営」に寄与すると考える。

本論では自治体における「投資と回収」の概念を整理した。また、いくつかの事例を取り上げて「投資と回収」の観点から概観したが、事例を深く探索し具体的な数字や効果を示したうえで「投資と回収」の観点からの検証を行うことはできなかった。

また、本県が目指す「投資と回収」の施策展開を示したが、本県の持つ「知の集積」などの外部的な強みや、本県の人的資源やノウハウの蓄積などの内部的な強みを活かした「具体的な事業手法」の提示を行うところまでは至らなかった。つまり、自治体における「投資と回収」の観点について、具体的な施策等の展開までの議論ができずに、概念や方向性の提示に留まっているところが本論の課題となっており、今後の検討課題であると認識している。

本論は、石田晴美先生（文教大学情報学部准教授）、江夏あかね先生（株式会社野村資本市場研究所研究部主任研究員）、稲継裕昭先生（早稲田大学政治経済学術院教授）、根本祐二先生（東洋大学経済学部教授）より、多大なるご示唆をいただきました。また事例調査につきましては、我孫子市総務部総務課、茨城県総務部財政課、東京都知事本局投資政策部管理課、福井県観光営業部ブランド営業課の皆様にご協力いただきました。記して感謝申し上げます。

[研究体制：政策研究・大学連携センター・岸本啓（原稿執筆）、神奈川県企業庁（研究協力）]

（補論）本県緊急財政対策を「投資と回収」の観点から考察する

本県では、法令や制度など行政のあり方そのものに踏み込んだ「抜本的な見直し」を行い、中長期的な展望の下に今後の政策課題に着実に対応できる行財政基盤の確立を目的に、2012（平成24）年1月24日に知事を本部長とする「緊急財政対策本部」を設置した。また、本部には、外部有識者からなる「調査会」が設置され、3月29日以降、「県有施設」、「補助金負担金」、「人件費」をはじめとする6つの課題について議論を行い、7月17日には「中間意見」、9月21日には「最終意見」が本県に提出された。

緊急財政対策本部では、調査会からの、「県有施設の原則全廃」「県単独補助金は一時凍結のうえ抜本的見直し」といった厳しい意見を真摯に受け止め、その他の歳出削減対策及び財源確保策とあわせて、本県の具体的な対応として「神奈川県緊急財政対策¹⁴²」を取りまとめた。

その中で「県有施設の原則全廃」の関する議論については、本論における自治体の「投資と回収」の観点から考察することで効果が検証しやすい事案であるといえる。ここでは「県有施設」について、自治体の「投資と回収」の観点から考察することの意義を考える。

県有施設について本論で提示した「投資と回収」の「回収における『3つの局面』」から評価を行う。

¹⁴² 神奈川県HP <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f417452/> 2013（平成25）年3月1日アクセス

「(A´) 料金など直接的効果により回収が可能な局面」については、施設利用者の収入等がある場合は収入額を把握する。さらに、取得価格(簿価)、減価償却額、人件費・維持管理費を含めたフルコストを計算することで、当該施設への投資が利用収入などの直接収入によりどの程度、回収できているかが把握できる。また、維持・更新投資の時期、その金額などについても把握する。施設等の状況把握を容易にするためには、発生主義・複式簿記による公会計制度により作成ができる「事業別財務諸表」などの活用が有効である。

「(B´) 税金など間接的効果により回収が可能な局面」については、例えば観光施設であれば、県内外からの観光客数、周辺地域への波及効果としての観光消費、それに伴う税金増など、定量的に評価できる数値について把握する。

「(C´) 住民の福祉増進につながる効果により回収が可能な局面」については、例えば博物館など教育・研究施設であれば、「教育や研究の成果や住民への学習機会が十分に提供できているか」など本来施設が持つ行政としての役割になる。定量的に評価することが難しいが、この回収については、事務事業評価や利用者アンケート結果などを参考に把握する。

このように把握した「3つの局面」を総合的に評価して、当該施設への投資が回収できているかを明らかにすることで、存続、譲渡、廃止などの判断が可能となる。把握した情報を公開することで、当該施設が立地する市町村などに譲渡に関する判断を委ねることが必要である。また、客観的情報が示されれば、当該施設に投資を検討する民間企業にも適切な情報が提供でき、適正な価格で譲渡が可能となるなど選択肢が広がる可能性もある。

県有施設について「原則全廃」の視点による見直しについては、「投資と回収」の観点からの情報把握と公開を行うことで客観的に判断する必要がある。

【主要参考文献】

論文・図書

- 青松英男 (2008) 『企業価値講義』 日本経済新聞出版社
- 淡路富男 (2009) 『自治体マーケティング戦略』 学陽書房
- 井熊均編 (2000) 『自治体契約における実践！総合評価方式～運用からPFIの対応まで』 ぎょうせい
- 井熊均編 (2005) 『図解 よくわかる公共マーケット・ビジネス』 日刊工業新聞社
- 井熊均編 (2008) 『自治体再生－資産リストラで財政破綻を回避せよ』 学陽書房
- 石井晴夫、金井昭典、石田直美 (2008) 『公民連携の経営学』 中央経済社
- 石田晴美 (2006) 『地方自治体会計改革論』 森山書店
- 石野雄一 (2005) 『道具としてのファイナンス』 日本実業出版社
- 石野雄一 (2007) 『ざっくりわかるファイナンス経営センスの磨くための財務』 光文社新書
- 石原俊彦、鈴木信義編、(株)三井住友銀行公共金融法人部著 (2010) 『地方自治体ファイナンス』 関西学院大学出版会
- 市川裕子 (2009) 『ネーミングライツの実務』 商事法務
- 伊藤修一郎 (2011) 『政策リサーチ入門 仮説検証による問題解決の技法』 東京大学出版会
- 稲沢克祐 (2010) 『自治体歳入確保の実践方法』 学陽書房
- 稲継裕昭 (2011) 『現場直言！プロ公務員の変革力－成功をもたらす7つの力－』 学陽書房

- 稲継裕昭、山田賢一（2011）『行政ビジネス』東洋経済新報社
- 井端和男（2010）『リスク重視の企業評価法－突然襲ってくる存亡の危機にどこまで耐えられるか』税務経理協会
- 江夏あかね（2011）「レベニュー債への過大な期待は禁物自治体財政を救う魔法の杖はない」『エコノミスト』毎日新聞社
- 江原勲（2007）「公有財産をめぐる法的諸問題とその対応策」『地方財務』ぎょうせい
- 大田肇（2011）『公務員革命－彼らのくやる気>が地域社会を変える』筑摩書房
- 大橋豊彦（2007）「公有財産行政の作法」『地方財務』ぎょうせい
- 大平浩二（2009）『ステークホルダーの経営学 開かれた社会への到来』中央経済社
- 大室悦賀、特定非営利活動法人大阪NPOセンター編著（2011）『ソーシャル・ビジネス 地域の課題をビジネスで解決する』中央経済社
- 岡崎ひろし政策研究会編（2003）『行くに徑に由らず 知事二期八年の軌跡』神奈川新聞社
- オリバー・W・ポーター（2009）『自治体を民間が運営する都市－米国サンディ・スプリングの衝撃－』時事通信社
- 加藤正明（2010）『成功する「地域ブランド」戦略 九条ねぎが高くても売れる理由』PHP研究所
- 神奈川県（1982）『頭脳センター構想実現のために－技術立国は神奈川から－』
- 神奈川県企業庁（2002）『神奈川県企業庁50年のあゆみ』
- 神奈川県企業庁史企画編集委員会（1963）『神奈川県企業庁史』
- 神奈川県企業庁史企画編集委員会（1980）『神奈川県企業庁史続編』
- 神奈川県自治総合研究センター（1994）『プロジェクト・ファイナンス』
- 神奈川県自治総合研究センター（2000）『地方公営企業』
- 神奈川県自治総合研究センター（2004）『神奈川県における資産の流動化について』
- 神奈川県政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～（2012）『墓地に関する政策研究』
- 神奈川県総務局（2011）『県有地・県有資産の財産経営戦略（神奈川県ファシリティマネジメント推進方針）』
- 神奈川県統計センター（2012）『ランキング神奈川～統計指標でみる神奈川』
- 金子郁容、國領二郎、巖網林編（2010）『社会イノベーターへの招待』慶應義塾大学出版会
- 金本良嗣、蓮池勝人、藤原徹（2006）『政策評価マイクロモデル』東洋経済新報社
- 河村昌美、山中研、林香澄（2011）「特集 公民連携先進都市への挑戦《3》様々な公民連携の形④広告事業の今」『調査季報 横浜の政策力168号』横浜市都市経営局政策課
- 木村功（2008）「大きく変化する自治体の資金調達と求められる対応」『地方財務』ぎょうせい
- 小島卓弥編（2012）『公共施設が劇的に変わるファシリティマネジメント』学陽書房
- 小林啓孝、伊藤嘉博、清水孝、長谷川恵一（2009）『スタンダード管理会計』東洋経済新報社
- 小林喜光（2011）『地球と共存する経営』日本経済新聞出版社
- 財団法人地方自治研究機構（2010）『自治体の収入増加に関する調査研究』
- 財団法人地方自治研究機構（2011）『財政健全化計画等における収入増加・支出抑制等の取組』
- 財団法人東京市町村自治調査会（2006）『自治体ベンチマーキングに関する基礎調査報告書』
- 財団法人東京市町村自治調査会（2010）『資産の有効活用についての調査研究報告書 資産管理フォーマットの整備とその活用』
- 財団法人東京市町村自治調査会（2012）『新財源創出策ハンドブック 新たな財源の創出に関する事例』

調査』

- 斉藤淳（2008）「地域経済開発におけるインフラの役割」『開発金融研究報第37号』
- 佐々木利廣、加藤高明、東俊之、澤田好宏（2009）『組織間コラボレーション 協働が社会的価値を生み出す』ナカニシヤ出版
- 佐藤裕哉（2012）『地方公営企業会計制度はやわかりガイド』ぎょうせい
- 社団法人日本ファシリティマネジメント推進協会編（2010）『公共ファシリティマネジメント戦略一施設資産の量と質を見直す』ぎょうせい
- 角孝治、米山紀之（2012）「新潟県における市町村向け貸付債権の流動化」『地方財務』ぎょうせい
- 地方公共団体金融機構経営企画部地方支援課（2012）「特集 資金の調達・運用を考えよう！より理解を深めるために」『地方財務9月』ぎょうせい
- 東洋大学PPP研究センター編著（2008）『公民連携白書2008～2009』時事通信出版局
- 東洋大学PPP研究センター編著（2009）『公民連携白書2009～2010』時事通信出版局
- 東洋大学PPP研究センター編著（2010）『公民連携白書2010～2011』時事通信出版局
- 東洋大学PPP研究センター編著（2011）『公民連携白書2011～2012』時事通信出版局
- 東洋大学PPP研究センター編著（2012）『公民連携白書2012～2013』時事通信出版局
- 永井孝尚（2011）『100円のコーラを1000円で売る方法』中経出版
- 中村保（2003）『設備投資行動の理論』東洋経済新報社
- 長洲一二（1980）『地方の時代と自治体革新』日本評論社
- 株日本総合研究所地域経営戦略グループ編著（2009）『自治体不動産の有効活用－PRE戦略の基本と実践』学陽書房
- 根本祐二（2006）『地域再生に金融を活かす』学芸出版社
- 根本祐二（2008）「公共施設を有効活用するための戦略とマネジメント－PPPの観点から」『月刊ガバナンス』
- 根本祐二（2011）『朽ちるインフラ』日本経済新聞出版社
- 野村総合研究所（2010）『入門インフラファンド』東洋経済新報社
- FM推進連絡協議会（2003）『総解説 ファシリティマネジメント』日本経済新聞社
- フィリップ・コトラー、ナンシー・リー（2007）『社会が変わるマーケティング』英治出版
- 福田隆之、赤羽貴、黒石匡昭、日本政策銀行PFIチーム（2011）『改正PFI法解説』東洋経済新報社
- 細谷芳郎（2004）『図解 地方公営企業法』第一法規
- 松沢成文（2006）『インベスト神奈川』日刊工業新聞社
- 三戸浩、池内秀己、勝部伸夫（2011）『企業論（第3版）』有斐閣
- 宮坂純一（2005）『ステークホルダー行動主義と企業社会』晃洋書房
- 宮脇淳編集代表、姥子准史編著（2009）『自治体経営改革シリーズ2 外郭団体・公営企業の改革』ぎょうせい
- 宮脇淳編集代表、佐野修久編著（2009）『自治体経営改革シリーズ3 公共サービス改革』ぎょうせい
- 宮脇淳編集代表、佐野修久編著（2009）『自治体経営改革シリーズ4 公有資産改革』ぎょうせい
- ムハマド・ユヌス（2010）『ソーシャル・ビジネス革命 世界の課題を解決するための経済システム』早川書房
- 望月洋（2011）「レベニュー信託による新しい資金調達の試み」『地方自治職員研修』公職研
- 森脇俊雅（2010）『BASIC公共政策学第5巻 政策過程』ミネルヴァ書房

矢吹雄平 (2010) 『地域マーケティング論—地域経営の新地平』 有斐閣
横浜市広告事業推進担当編著 (2006) 『財源は自ら稼ぐ! ~横浜市広告事業のチャレンジ』 ぎょうせい
米田雅子 (2008) 「補助金適正化法の規制緩和—公共施設の有効活用が地域再生のカギ」 『月刊ガバナンス』
渡辺康夫 (2006) 『図解 企業価値入門 第2版』 東洋経済新報社

雑誌

『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』 2012年9月、No. 3
『月刊ガバナンス』 2008年8月、No. 83
『月刊ガバナンス』 2008年10月、No. 90
『月刊ガバナンス』 2009年8月、No. 96
『地方財務』 2007年12月、No. 642
『地方財務』 2008年11月、No. 653
『地方財務』 2012年9月、No. 699
『地方自治職員研修』 2011年10月
『調査季報 横浜の政策力』 2011年3月、vol. 168
『調査季報 横浜の政策力』 2012年3月、vol. 170
『日経グローカル』 2009年10月19日、No. 134
『日経グローカル』 2012年4月16日、No. 194

ホームページ

我孫子市ホームページ : <http://www.city.abiko.chiba.jp/>
茨城県ホームページ : <http://www.pref.ibaraki.jp/>
神奈川県ホームページ : <http://www.pref.kanagawa.jp/>
公益社団法人日本ファシリティマネジメント協会ホームページ : <http://www.jfma.or.jp/>
国土交通省ホームページ : <http://www.mlit.go.jp/>
総務省ホームページ : <http://www.soumu.go.jp/>
東京都ホームページ : <http://www.metro.tokyo.jp/>
福井県ホームページ : <http://www.pref.fukui.jp/>

セミナー・フォーラム等

『セミナー 経営ツールとしての新公会計制度~制度導入の実際と政策マネジメントへの活用~』 2012年11月13日、主催：東京都、大阪府、愛知県、新潟県、東京都町田市
『第15回フォーラム 第三セクター等改革と資金調達方法の模索—改革推進債とレベニュー信託』 2012年11月27日、主催：東京大学大学院経済学研究科