

〈スタディ・グループ最終報告書〉

# 地域社会と会計の関係性 の批判的研究

2025 年 10 月

会計理論学会

**A Final Report of Study Group**  
**A Critical Study of The Relationship between Community and**  
**Accounting**

The Japan Society for Social Science of Accounting

〈スタディ・グループ最終報告書〉

# 地域社会と会計の関係性の批判的研究

会計理論学会

## はしがき

資本主義経済の限界・矛盾が露呈している現在、資本主義の軌道修正もやむなしという情況に逢着している。経済のグローバル化において、多国籍化した巨大企業は、国や地域の境界を越えて資金調達、購買、生産、販売等の活動を行い、世界中に重大な影響を及ぼしている。経済格差の拡大、富の偏在、さらには気候変動によって人間の生存が脅かされている。経済的ゆとりのあるはずの先進諸国では、急速な人口減少が進み地域社会の存続さえも危ぶまれているのである。経済のグローバル化が進む中で地方から若年層が流出する先は、大都市である。地域社会から若年層を労働力として吸い寄せて、過疎をもたらし、大都市で暮らす若者は非正規労働者として酷使されている。暮らしにゆとりがなくなった若年層は、出産・子育てができなくなっている。

私たちは地域社会の中で日々暮らしているのであり、シャッター商店街、とりわけ地方都市の衰退を見聞きするたびに心が痛まざるを得ない。またこのような地域社会の疲弊の淵源が現在の資本主義のあり方にあるのだとすれば、怒りを禁じえない。

新型コロナウイルス感染症の世界的な流行、ロシアのウクライナ侵攻、台湾海峡の緊張、中東ガザでの武力衝突等の地政学リスクが注目を集め、企業の経済活動や人々の働き方に大きな変化が起きている。サプライチェーン・リスク、リモートワーク、地方移住といった用語が巷間で取りざたされ、大都市一極集中が是正されるかのように思われたが、地域社会の衰退はますます深刻な問題となっている。この問題の解決には直接的ではないかもしれないが、解決に導くための何らかの役割を会計は期待されてしかるべきではないだろうか。

以上のような問題意識から、本スタディグループでは、現代資本主義の転換期において地域社会が抱える問題を取り上げて、会計との関係性について考察することを目的とする。ここでは、消滅可能性自治体、大企業と中小企業の格差、下請構造、中小企業の情報開示、地方創生 SDGs 金融、地域資源、地方社会の豊かさ指標、地方自治体の新公会計制度、地方公営企業会計制度、バイオマス発電、ふるさと納税等の諸問題を取り上げた。

斯学では、1960 年代の高度経済成長期に企業による環境破壊が進んだことから、公害会計、環境会計、社会責任会計といった新しい研究領域を生み出した経験がある。そのことを想起すれば、本スタディグループが掲げた研究主題はあながち無謀な試みとはいえないのではないだろうか。

本スタディグループの活動期間は 2 年間であり、まず地域社会が取り上げられる問題の背景について整理した。その上で、斯学の可能性をいっそう高めるための課題と方法について議論を積み上げてきた。この「最終報告書」は、その研究会での議論の一端を取り纏めたものである。もとより、この報告書はまだ十分なものとはなっていないかもしれない。しかし、スタディグループ委員 10 名は、自らの理論的な関心に基づいて、課題を整理し、考察を試みたつもりである。

本スタディグループ委員一同、このような研究の機会を賜った会計理論学会には心から感謝を申し上げるとともに、会計理論のいっそうの深化に寄与できるよう今後も努力を継続したいと考えている。会員諸氏の忌憚のないご批判とご意見をいただければ幸いである。

2025 年 10 月

会計理論学会スタディグループ

「地域社会と会計の関係性の批判的研究」

座長	内野 一樹（立教大学）
委員	長谷川美千留（青森公立大学）
委員	熊谷 重勝（立教大学）
委員	喬 雪氷（長岡大学）*
委員	村井 秀樹（日本大学）
委員	西森 亮太（新潟青陵大学）
委員	小栗 崇資（駒澤大学）
委員	相良 貴裕（税理士法人レクラン）
委員	徳前 元信（福井県立大学）
委員	土屋 文乃（明治大学大学院）
（ABC 順）	
*2024 年度委員	

## 目 次

<b>序章 研究の背景と目的</b>	<b>1</b>
はじめに	
1. 地域社会	
2. 人口問題	2
3. 地域社会とステークホルダー	6
むすびにかえて	8
<b>第1章 地方経済の疲弊と現代の資本構造、会計指標</b>	<b>11</b>
はじめに一問題の根源をさぐる	
1. 地方経済の疲弊と資本力格差	
2. グローバル競争を支える膨大な下請構造	13
3. 中小企業の低収益性と人件費格差	14
4. 生産性向上と売上の停滞	17
5. 株主資本と会計指標	18
おわりに	22
<b>第2章 中小企業の非財務情報の開示と活用に向けた考察</b>	<b>23</b>
ー統合報告書・ローカルベンチマーク制度を参考にしてー	
はじめに	
1. 問題の背景	
2. 我が国の統合報告書の現状	24
3. 中小企業の情報開示の現状	27
4. 中小企業における非財務情報の開示に向けた検討」	32
おわりに	35
<b>第3章 地域課題と地方創成ファイナンス</b>	<b>37</b>
はじめに	
1. 地方創生 SDGs 金融	
2. 青森県の現状と地域課題	40
3. 変化する地域金融機関の役割	42
むすびにかえて	53
<b>第4章 地域社会と地域資源</b>	<b>55</b>
はじめに	
1. 豊島区の試み	56
2. 地域(社会)づくり	59
3. 地域資源の可視化	62
むすびにかえて	64

<b>第5章 地方と企業の相互交流モデルを会計学から考える</b>	<b>65</b>
<b>－教育負担の偏在を解消する会計システムの模索－</b>	
はじめに	
1. 問題の背景	
2. 地域と会計学・経営学の関わり合い	68
3. 福井経営モデル：われわれの過去の取り組み	69
4. 会計技法の提案や経済効果を上げる提案	70
5. 相互交流式会計	71
6. 人材の相互交流システム	72
おわりに	73
<b>第6章 公会計制度とアカウンタビリティ</b>	<b>75</b>
はじめに－公会計制度の論点	
1. 公会計の歴史	
2. 日本の公会計制度の改革	77
3. 地方公会計制度の構造（全体に関わる論点）	78
4. 地方公会計制度の個別論点	82
むすびにかえて	88
<b>第7章 地方公営企業会計の変容と課題</b>	<b>89</b>
はじめに	
1. 「地方公営企業会計制度等研究会報告書」	
2. 「地方公営企業法の適用拡大等に関する調査研究会報告書	95
－公営企業会計の更なる適用拡大に向けて－	
むすびにかえて	97
<b>第8章 木質バイオマス熱電併給事業の公共性と経済性</b>	<b>99</b>
<b>－北海道・下川町のバイオマス発電の停止要因の会計学的分析－</b>	
はじめに	
1. 問題の背景	
2. 下川町での試算値の是非	101
3. 下川町の木質バイオマス発電の停止要因と事業再開プラン	107
4. 事業計画の失敗分析とインターナル・カーボンプライシングの導入	109
5. 全国の成功事例にみる成立条件と下川町への示唆	111
6. 結論と政策的・学術的示唆	113

第 10 章 ふるさと納税制度が地方財政に与える効果と問題点	115
―自治体間の財政状態の不均衡から考える有効な地方財政のあり方―	
はじめに	
1. ふるさと納税制度の成立背景と政策的意図	116
2. 制度の仕組みと運用実態の変遷	118
3. 自治体別の受益格差と都市部における税流出の実態	122
4. 制度がもたらす批判的論点と会計的評価	125
5. 制度改善と地方財政再構築に向けた提言	127
むすびにかえて	129
終章 最終報告書を上梓して	131

□□□□□□□□□□<中間報告書の目次>❖
□第 1 章□地方経済の疲弊と現代の資本構造、会計指標❖
□第 2 章□中小企業の非財務情報の開示と活用に向けた考察❖
□□□□―中小企業版・統合報告書の検討を中心として―❖
□第 3 章□地域課題と地方創成ファイナンス❖
□第 4 章□地方と企業の循環モデルを会計学から考える❖
□□□□―教育負担の偏在を解消する会計システムの模索―❖
□第 5 章□地域社会と地域資源❖
□第 6 章□公会計制度とアカウンタビリティ❖
□第 7 章□水道事業民営化・水資源会計から考える地域社会のあり方❖
□第 8 章□新潟県長岡市における公共施設再配置の現状と課題❖
□□□□―批判会計学の視点からみる公共施設等運営権制度―❖
□第 9 章□木質バイオマス熱電併給事業の公共性と経済性❖
□□□□―北海道下川町のバイオマス発電の停止要因の会計学的分析―❖
□第 10 章□ふるさと納税制度が地方財政に与える効果と問題点❖
□□□□―自治体間の財政状態の不均衡から考える有効な地方財政のあり方―❖



## 序章 研究の背景と目的

編集委員会

### はじめに

この数十年の間に経済のあり方は大きく変貌している。IT 技術が発展し、金融市場などの国家間の制度上の違いが縮小されて、経済のグローバル化・ボーダーレス化が進んだ。企業は、国境を乗り越え、国際的な分業体制を再編して、地球規模で事業活動を展開している。そのような企業の自由な活動を是とする思想が新自由主義である。新自由主義の下では、市場での絶えざる競争に駆り立てられ、競争の優劣は当事者の自己責任とされるため、一握りの富める者をさらに富ませるという結果をもたらし、世界中で貧困と格差を拡大させ、富の偏在を招くこととなった。また企業による環境破壊によって引き起こされた気候変動（地球温暖化による異常気象）は、人類の生存までも脅かしている。これを受けてこれまでの経済のあり方を見直し、株主偏重からステークホルダー志向に転向することが声高に叫ばれてきた。すなわち、企業は、株主だけでなく様々なステークホルダーと良好な関係を築くことの重要性が指摘されているのである。そこでは、企業が目配りすべきステークホルダーのひとつとして地域社会が挙げられている<sup>1</sup>。

### 1. 地域社会

地域社会<sup>2</sup>とは、特定の地理的な範囲であり、人々が日常生活を通して相互に結び付き、共有の価値観やルールを形成している場を意味している。単なる範囲ではなく、そこに人々の暮らし（共同生活）があるのが特徴である。地方自治体の範囲だけでなく、町内会、商店街、さらに学区といった狭い範囲も含まれている。

---

<sup>1</sup> 2019 年 8 月のビジネス・ラウンドテーブルの「宣言企業のパーパスに関する声明」や 2020 年 1 月のダボス会議でもマニフェスト 2020「第 4 次産業革命における普遍的な会社のパーパス」で、地域社会との関係について言及されている。小栗崇資・陣内良昭(2022)『会計のオルタナティブー資本主義の転換に向けて』中央経済社、81—85、103—104 ページ。

<sup>2</sup> そもそも「地域社会」とは、一定の土地や区域を意味する「地域」と明治時代に Society の翻訳語として普及した「社会」の複合語である。また、地域の類義語として地方が挙げられる。地域は、自然条件や地縁等の何らかの共通する属性で限定されるひとまとまりの範囲であるが、地方は、国内のひとまとまりの範囲であり、首都等の大きな都市以外を指している場合に用いられる。なお、地域に積極的な意味を見出して、地域は、地方とは異なり、中央への依存・従属を意味せず、多様性を前提とした自立性・自律性を有する概念とする見解もある。吉田敬一(2016)「グローバル循環支援の「地方創生」戦略と持続可能なローカル循環型地域経済」『地域経済研究』第 32 号、15 ページ。

企業のステークホルダーとして掲げられている地域社会は、企業の本社・支店や工場が所在することを地縁とした範囲を意味している。このような地域社会で暮らす人々（地域住民）は、企業の進出を歓迎し、労働力を供給し、公的サービスを提供するなど、様々な形で企業の経済活動に寄与している。このように、地域社会は、企業の存続・成長に少なからぬ影響を及ぼしており、主要なステークホルダーのひとつとして掲げられているのである。

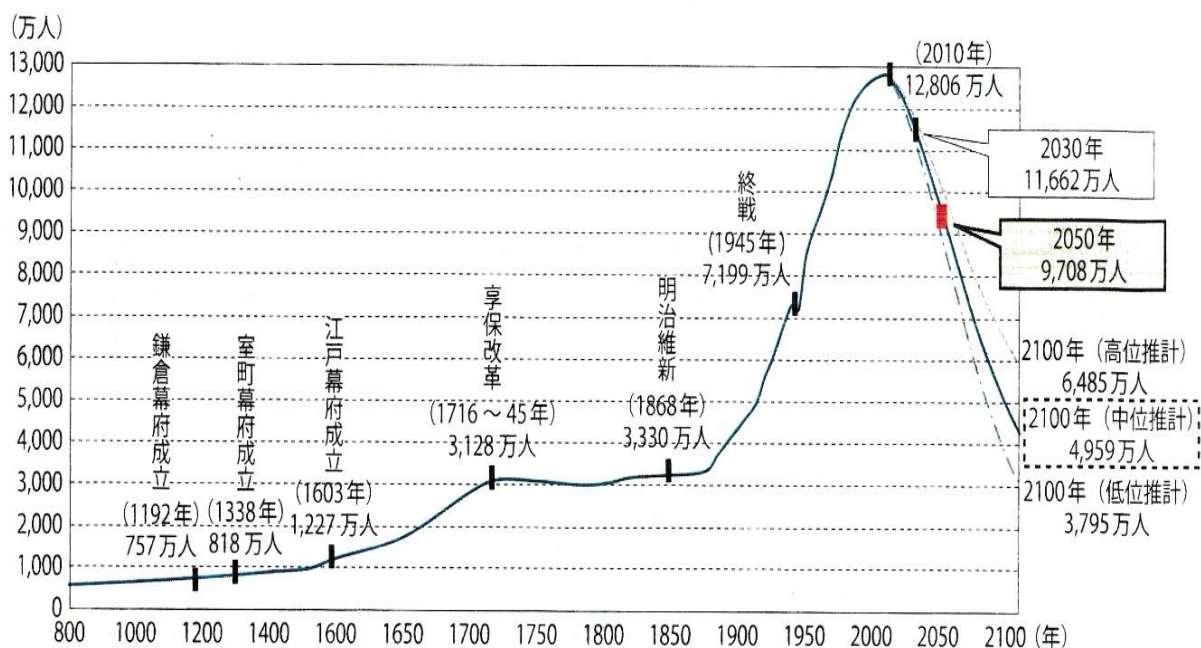
なお、企業の進出については、これまで地域社会は手放しで歓迎してきたわけではない。1960年代の高度経済成長期に経済活動を優先して、地域住民の生活環境を保全することを怠ったがために、大気汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下、悪臭などのいわゆる公害が多発して、地域社会において反対運動が繰り広げられた、という歴史は忘れてはならないだろう<sup>3</sup>。

## 2. 人口問題

### 2. 1 人口減少

それでは今、なぜ地域社会が取り上げられるのであろうか。それは、日本をはじめとして先進諸国で人口減少<sup>4</sup>が急激に進んでおり、地域社会の存続が危ぶまれるようになっているからである。図表1は、日本の近代以前からの人口推移である。

図表1 日本の人口推移



(出所) 国土交通省(2013)『国土交通白書 平成24年度年次報告』3ページ。

<sup>3</sup> 最近の事例としては、熊本県菊陽町のTSMC（台湾積体電路製造）の工場誘致が挙げられる。深田萌（2023）『光と影のTSMC誘致』かや書房。

<sup>4</sup> 人口動態は、出生、死亡、転入、転出の4つから構成される。人口減少は、出生<死亡の自然減か、転入<転出の社会減によって引き起こされ、その総計がマイナスの場合である。

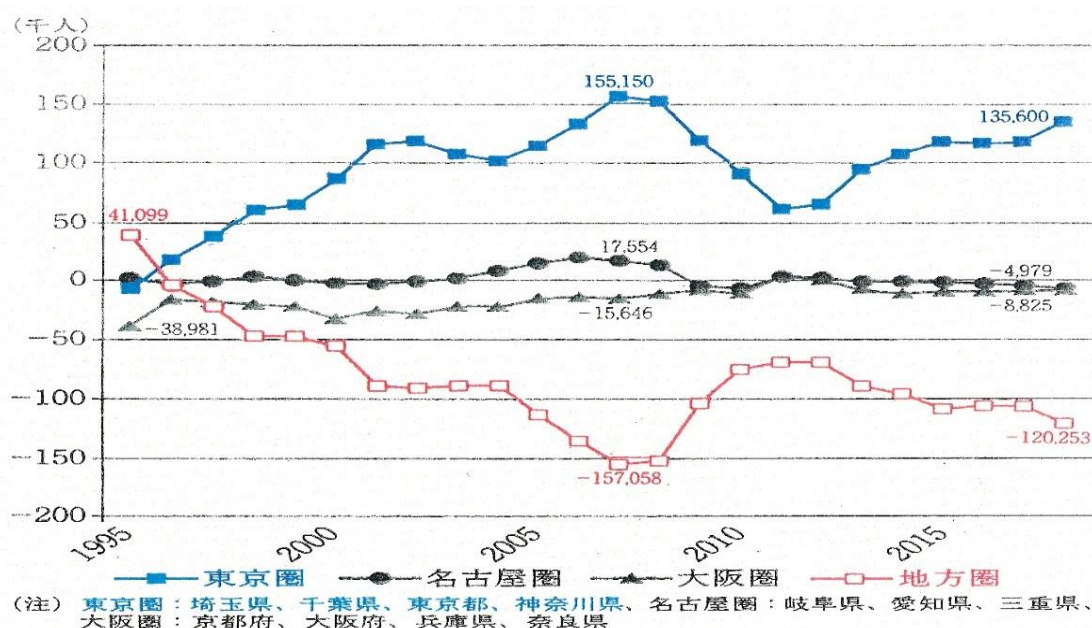
明治維新に 3300 万人だった人口は、終戦直後の 7199 万人を経て、1967 年には 1 億人を超えたが、2008 年の 1 億 2808 万人をピークにして減少し続けることが予想されている。

このような状況に対して、これまで統計数値が示されて警笛を鳴らし続けられてきたし、歴代の政権も決して手をこまねいてきたわけではない。少子化が初めて注目を集めたのは 1990 年である。合計特殊出生率<sup>5</sup>が 1.57 となり、それまで最低だった 66 年の丙午の 1.58 を下回って、1.57 ショックと騒がれた。これを受けて、94 年に初の子育て支援策「エンゼルプラン」が策定された<sup>6</sup>。しかしながら、少子化対策に対応する政策目標の達成状況についての総括が十分になされないままに、様々な政策が政権交代のたびに立案され、決め手を欠いたまま事態はより深刻さを増したというべきなのであろう。

## 2. 2 東京一極集中

さらに、日本では首都東京における人口集中が過度に進み、地域社会の衰退が指摘されている<sup>7</sup>。図表 2 は、1995 年を基準とした大都市圏（東京・名古屋・大阪）と地方圏における人口転出転入の推移である。名古屋圏や大阪圏は、ほとんどゼロ前後で推移しているのに対して、東京圏だけが転入超過が進んでいる。地方圏は大都市圏への転出が進み、東京圏とは上下線対称の推移になっているのである。

図表 2 大都市圏における人口集中



(出所) 岩見 (2020) 106 ページ。

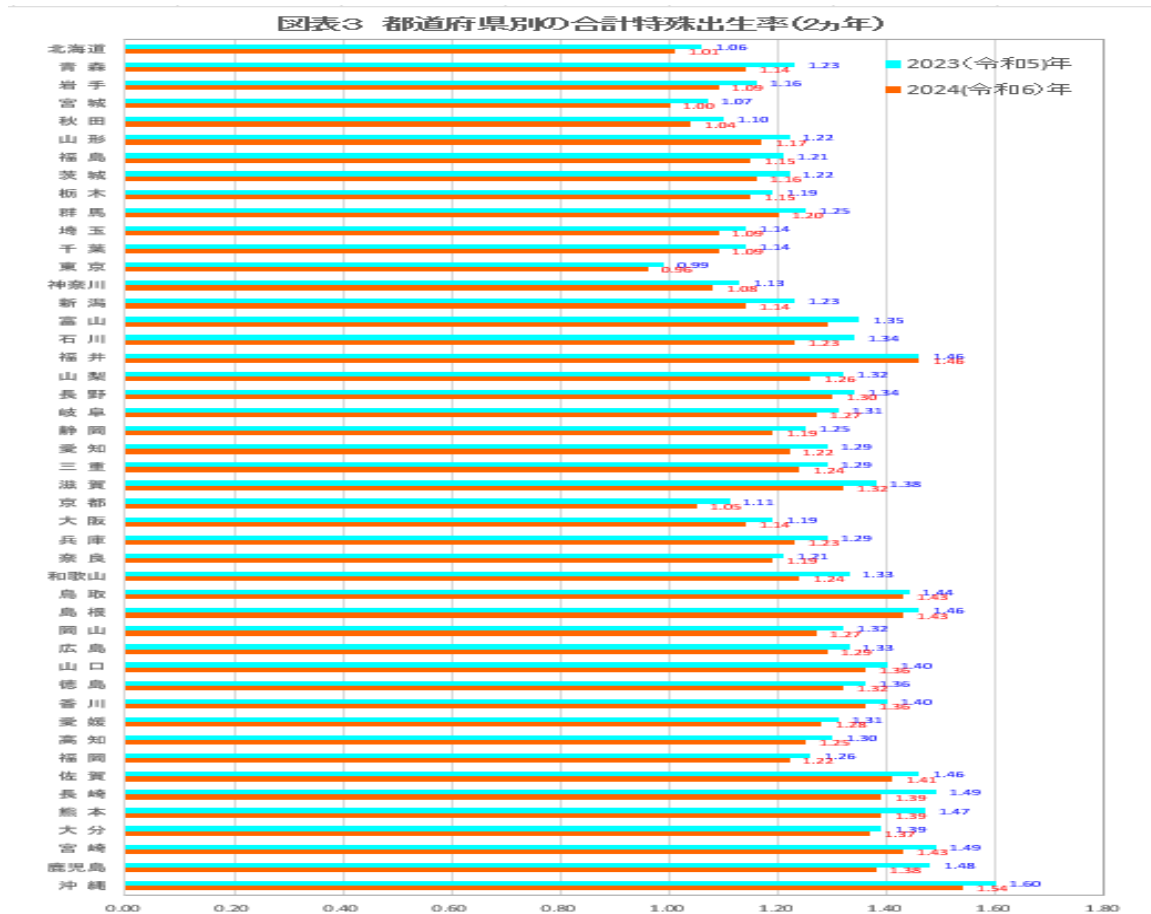
<sup>5</sup> 合計特殊出生率とは、1 人の女性が生涯に産む子どもの数を表わしたものであり、現在の人口を維持するためには、高齢者の死亡を勘案して、2.08 以上でなければならないとされている。2024 年の概数で 2.00 を超えている都道府県はひとつもない。

<sup>6</sup> 将来の労働力不足や社会保障負担増に備えて、厚生省が中心となり、1995 年から「子育てと仕事の両立支援」を重点とする少子化対策として実施された。

<sup>7</sup> 岩見良太郎 (2020) 「東京一極集中を加速した都市再生の 20 年」『経済』第 295 号、101-114 ページ。

## 2. 3 少子化と暮らしのゆとり

2014年5月8日に、日本創成会議<sup>8</sup>・人口減少問題検討分科会は『成長を続ける二一世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」』（以下、JPC 報告書と略記）を公表した<sup>9</sup>。この JPC 報告書の“消滅可能性都市”という指摘は、多くの関係者に衝撃をもって受け止められたが、人口推計を詳細に分析したものであり、東京一極集中に歯止めをかけるという主張は首肯できるものである。というのは、図表3は都道府県別の合計特殊出生率（2ヵ年）であるが、首都圏や大都市の所在地である都道府県が低い傾向にあり、東京都（2023年は0.99、2024年は0.96）が全国で最低であることがわかるからである<sup>10</sup>。



(出所) 厚生労働省(2025)『令和6年 人口動態統計月報年計(概数)の概況』7ページより作成。

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai24/dl/gaikyouR6.pdf>

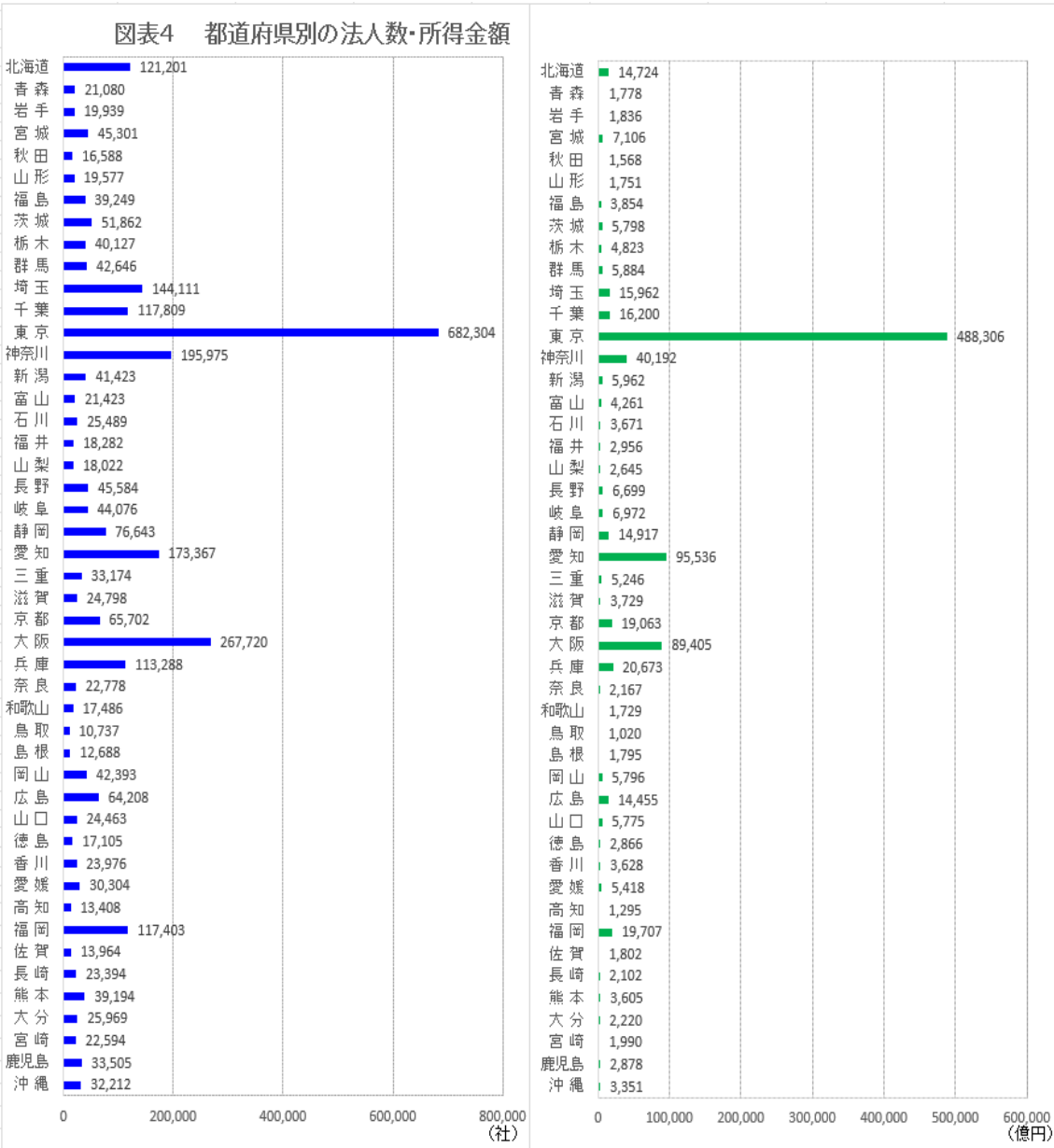
(2025年8月31日閲覧)

<sup>8</sup> 日本創成会議 (Japan Policy Council) は、東日本大震災からの復興を新しい国づくりの契機とし、日本全体のグランドデザインを提言するために2011年5月に発足した。事務局は、日本生産性本部 (Japan Productivity Center) に置かれている。

<sup>9</sup> この報告書はその後、雑誌『中央公論』に複数回に分けて公表され、さらに増田寛也編著(2014)『地方消滅:東京一極集中が招く人口急減』中公新書にまとめられている。

<sup>10</sup> 「出生率1割れ 東京ショック再び」『日本経済新聞』2025年6月5日。

しかし、同報告書で提案されている「ストップ少子化戦略」には、「若者・結婚子育て年収500万円」モデルを目指した雇用・生活安定、子育て支援、働き方改革が挿入されており、少子化の原因を子育て世代に経済的ゆとりがないと見ているのである。もし本当にそうなら、図表4は都道府県別の法人数と法人税課税所得金額であるが、法人数も所得も決して多いわけではないのに、なぜ特殊合計出生率が沖縄県（2023年は1.60、2024年は1.54）で最上位であるのかわからない。また福井県（2023年も2024年も1.46）で不変だったのかわからない。さらに国際的に見れば、いわゆる発展途上国で人口増大する理由を説明することができなくなる。



(出所) 国税庁 (2024) 『統計年報 令和5年度版』188—189ページより作成。 <https://www.nta.go.jp/publication/statistics/kokuzeicho/r05/R05.pdf> (2025年8月31日閲覧)

実は、出生率に地域差が生じる原因については、わかっていないことが多い。首都圏や政令指定都市等の大都市では、単身者が多く、晩婚化が要因として考えられている。他方で、出生率が北海道・東北地域では低く、九州・沖縄地域では高いことについても、その理由は明らかではない。親との同居や近居、出産・子育てに対する価値観等の影響が考えられている。出生率の多寡は、家族、夫婦、人生観など複合的な要因も影響するのであって、総じて暮らしのゆとりで決まるのではないだろうか。

暮らしのゆとりは、経済、時間（さらには空間、精神）に必要以上に余りがあり、窮屈でないことであって、これらがバランスよく構成されていることが重要である。このバランスを欠いたことが出生率の低下の原因ということである。すなわち、出産・子育てには、経済的ゆとりだけでなく、時間的ゆとりが必要なのではないだろうか。そして、もし時間的ゆとりが必要なのだとすれば、家庭から人員を労働力として動員して家族の時間を奪ったことが出生率を低下させた原因であるといえよう。それでは、この時間的ゆとりのなさはいったいどこから生じたのであろうか。

### 3. 地域社会とステークホルダー

地域社会が地理上の限られた範囲であるのは、そこに土地や空間が存在しているからである。故に地域社会を取り上げる際には、その土地や空間に誰が、どのように関与しているのかということについて考えなければならない。そこで、土地や空間に関与する主体とその関与の仕方というところから始めるのが適宜であろう。土地・空間に何らかの関与する主体には、どのようなものが挙げられるだろうか。

前述のように、地域社会は、企業が持続的に成長していくために重要なステークホルダーのひとつであると永年認識されてきた。3つの補図からなる図表5は、地域(社会)づくりに登場する様々な主体を素描したものである。そもそも地域社会をステークホルダーのひとつと捉える考え方は、補図(1)のように、企業を中心にステークホルダーが輻輳している状態を想定している。ここで、企業を取り巻くステークホルダーとしては、次の者を挙げることができる<sup>11</sup>。(各ステークホルダーに付している丸数字は、ビジネス・ラウンドテーブルの2019年声明の順を参考にしており、優先順位を表わしているわけではない。また作図の過程を比較しやすいように、敢えて丸数字はそのまま残している。)

- ①顧客（消費者、得意先）
- ②労働者（正規・非正規、その集団は労働組合）
- ③経営者
- ④サプライヤー（原材料・部品などの取引先、下請業者）
- ⑤地域社会（地域住民）

} 従業員

<sup>11</sup> 小栗・陣内 前掲、111—113 ページ。



⑥政府・自治体

⑦債権者（借入資本）

⑧株主

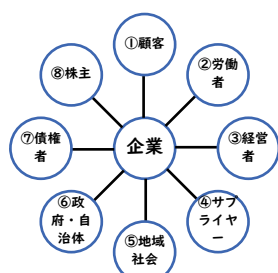
} 投資家

上記のステークホルダーのうち①顧客、②サプライヤー、③労働者、④経営者、⑦債権者、⑧株主は、企業の事業活動に直接的に関与する関係者なので、第1次ステークホルダーに分類され、⑤地域社会、⑥政府・自治体は、企業の事業活動によって間接的に影響を被る関係者なので、第2次ステークホルダーに分類される。

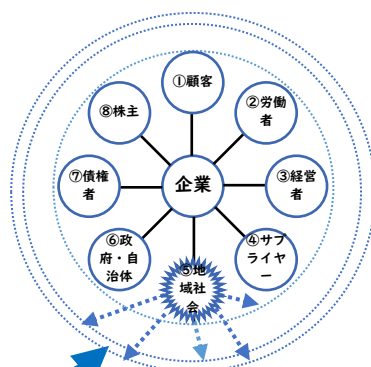
ここでは、地域社会と企業を私的な利益追求からではなく、地域（社会）づくりと企業という社会的な利益追求から捉え直すことによって、地域社会の中で企業とその他のステークホルダーがどのような役割を果たせるのかを考えることにしてみたい。

図表5 地域社会とステークホルダー

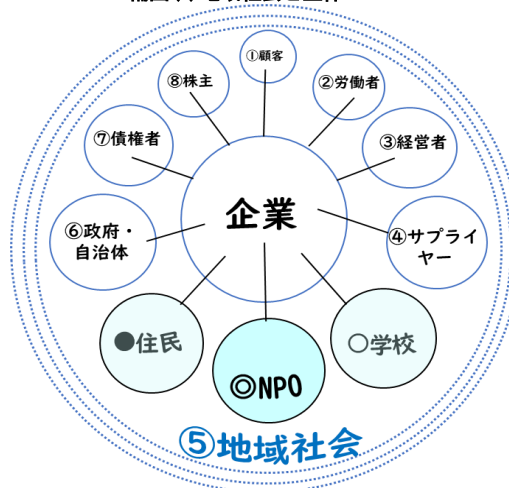
補図(1) 企業とステークホルダー



補図(2) 地域社会の多重性



補図(3) 地域社会と主体



⑤地域社会を中心に据えてステークホルダーが取り巻くように書き直すのではなく、補図(1)から始めることにする。というのは、経済のあり方を見直すのは並大抵のことではなく、

企業は依然として影響力の大きい存在であるからである。補図(1)では、企業を主体として、⑤地域社会などのステークホルダーは客体のような位置づけになっている。それを転回して、補図(2)では、全てのステークホルダーを⑤地域社会が包摂している。そこでは、⑤地域社会を拡大して、境界線を複数の点線にした。というのは、⑤地域社会は、文脈に合わせて範囲を自在に縮小・拡大するだけでなく、話し手も聞き手も自分の理解に合わせて都合よく範囲を縮小・拡大することができ、それでいて話し手も聞き手も何となく了解できて会話が成立するという多重性を有しているからである。さらに、補図(3)では、⑤地域社会の視点から全てのステークホルダーを眺め直したものになっている。そこでは主客逆転させて、地域(社会)づくりに積極的に関与する主体として、●住民、◎NPO（非営利団体）、○学校を加筆した。実際のステークホルダーの間を取り結ぶ関係は、単純な一本線ではなく、幾重にも絡まって、地域社会を仲立ちにして多面的に関与しているのであるが、ふりほどいて単純化している。

例えば、企業としては、地域社会に所在する大企業の事業所や工場、地元の中小企業、商工業者などが挙げられる。①顧客としては、地域社会で企業から製品・サービスを購買する住民が挙げられる。②労働者としては、地域社会で企業に勤務する住民が挙げられる。③経営者としては、地域社会で企業に勤務する住民が挙げられる。④サプライヤーとしては、地域社会で企業と取引関係のある、地元の中小企業が挙げられる。⑥政府・自治体としては、国、都道府県、市町村が挙げられる。また公営企業（自治体の経営する水道・軌道・自動車運送・地方鉄道・電気・ガス等の各事業）も挙げられる。⑦債権者としては、地域社会で企業に与信を提供するメガバンクの支店、地方金融機関（地方銀行、信用金庫など）が挙げられる。⑧株主としては、地域社会で個人投資する住民が挙げられる。

さらに、●住民としては、地域社会に居住する住民のほかに、地域社会内の企業や学校などに通勤・通学する周辺の住民も挙げられる。◎NPOとしては、地域社会で活動する民間の非営利団体などが挙げられる。○学校としては、地域社会に所在する大学、短期大学、高等専門学校、高校、中学校、小学校などが挙げられる。

以上のように、地域社会に立脚すると、企業は、地域社会というアリーナ（円形劇場）で行動するアクター（演者）のひとつとしてみることで、地域社会の形成に対して責任を負っているとみなすことができるのではないだろうか。すなわち、地域(社会)づくり（まちづくり）という課題に対して、企業は、他のステークホルダーと協働して、参加していくことが求められているとみることができるのである。

## むすびにかえて

1990年代から歴代政権は新自由主義という立場から経済成長の路線を推し進めてきた。新自由主義によって促進された経済のグローバル化によって、多数の大企業の本社がある首都圏・大都市には、海外から資金が投下され、海外での事業展開で稼いだ利益が還流して、大企業は未曾有の内部留保を蓄積することができた。



他方で、大企業の事業所・工場がある地方では、事業所・工場の統合や海外移転によって撤退や縮小が相次ぎ、下請けの中小企業は取引関係を失うことになり、地元商店街への需要も減って、地域社会は衰退する。その結果、職を求めて若年層は大都市へと流出し、地方では過疎化が進み、地域社会の公共サービス・施設は、老朽化も相まって維持する財政的余裕もなくなり、統廃合や縮小が進んで、ますます地域社会は衰退へと向かうという悪循環に陥っている。このような地域社会の衰退の背後にあるのは、非正規労働者の増大である。大都市では若年層は大企業に低賃金で非正規労働者として雇われ、時間的ゆとりさえも失って、出産・子育てができなくなっている。いくら非正規雇用や臨時就労を増やしても、将来に対する安心感はなく、出生率が伸びることはない。

このような人口減少の深刻化によって、前掲の JPC 報告書のように、地方自治体が消滅の危機に瀕しているとする“消滅可能性都市”という標語が生み出され、危機意識が煽られている。そこでは、東京一極集中の是正を謳いながら、大企業によって家庭から男女が労働力として総動員される危険性さえも孕んでいるとみるのは杞憂であろうか。

本スタディグループでは、以上のような問題意識から、地域社会と会計の関係性について批判的に検討する。ここで「関係性」とは、複数の事象や存在がどのような関わりを持っているのか、といったあいまいなつながりを意味している。また、「批判的」とは、企業をひとつの個別資本と見なして、社会の矛盾を、働く人々の立場から糾弾する、といった意味で使用する<sup>12</sup>。

この「最終報告書」には、次の9章の論考を収録した。

第1章 地方経済の疲弊と現代の資本構造、会計指標

第2章 中小企業の非財務情報の開示と活用に向けた考察

ー統合報告書・ローカルベンチマーク制度を参考にしてー

第3章 地域課題と地方創成ファイナンス

第4章 地域社会と地域資源

第5章 地方と企業の相互交流モデルを会計学から考える

ー教育負担の偏在を解消する会計システムの試論ー

第6章 公会計制度とアカウンタビリティ

第7章 地方公営企業会計の変容と課題

第8章 木質バイオマス熱電併給事業の公共性と経済性

ー北海道・下川町のバイオマス発電の停止要因の会計学的分析ー

第9章 ふるさと納税制度が地方財政に与える効果と問題点

ー自治体間の財政状態の不均衡から考える有効な地方財政のあり方ー

---

<sup>12</sup> 同様の趣旨で書かれたものとしては以下を参照されたい。熊谷重勝・内野一樹（2011）『社会化の会計ーすべての働く人のために』創成社。

詳細は各章の論述に委ねることとするが、地域社会として愛知県豊田市、栃木県宇都宮市、青森県青森市（東青地域）・八戸市（三八地域）・弘前市（中南地域）、東京都豊島区、福井県、石川県、富山県、京都市、東京都、神奈川県、浜松市、北海道下川町、富山県南砺市、石川県白山市白峰地区、岐阜県高山市、宮崎県都城市、東京 23 区などについて取り上げられている（ないし念頭に置いて考察している）。また、それら地域社会で取り上げた主体としては、大企業、中小企業、労働者、地方金融機関、地方自治体、学校、国、公営企業など（順不同）について考察している。

# 第1章 地方経済の疲弊と現代の資本構造、会計指標

熊谷 重勝

## はじめに―問題の根源をさぐる

さまざまな形であらわれている地方経済の疲弊問題について、ここでは現代の資本構造と会計指標の関係からさぐってみることにする。これまでも地方経済の疲弊問題は、都市の繁栄と対比してあつかわれることが少なくなかったが、その根底には、地方の中小零細企業と都市の大企業とのあいだの資本力、収益力の格差がみられ、そのことが中小零細企業に対して低賃金(低所得)、雇用抑制の構造を作り出し、地方経済が疲弊する主な原因になっていると考えられる。

### 1. 地方経済の疲弊と資本力格差

この数十年間にかかなりの人口が地方から都市に流出した。それについて増田寛也元総務大臣は、2014年5月の地方創成会議で「人口急減社会の出現」という警鐘をならした<sup>1</sup>。この報告書ではサブタイトルを「東京一極集中が招く人口減少」としたが、タイトル名からは「人口減少」が「東京一極集中」によるものととらえられかねない。しかし人口の急減が、いわれるような人口の「東京一極集中」によるものとみてよいだろうか。

地方の企業は、ほとんどが中小零細企業からなっている。さらに地方で働く労働者は、たいていが中小零細企業に従事している。しかし中小零細企業は、文字どおり資本規模が大きいために売上収益を拡大することも賃金を引き上げることも困難な状況におかれている。中小企業と大企業の人件費格差は、地方と都市の経済格差としてあらわれたとしても、その根底では、中小企業と大企業の資本力と収益力の格差が決定的であることを見きわめなければならない。つまり中小企業は、収益力が大きいために賃金を高めることもできず、かたや大企業は、大きな収益力のもとで労働者に相当の賃金を支払い、このことがやがて地方と都市の賃金格差すなわち所得格差につながっている。

2025年の最低賃金をみると、たしかに青森、岩手、秋田、山形、鳥取、高知、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄では、952円に引き上げられたが、東京の1,163円とくらべて時間あたり211円もの差が生じている。賃金の額によってのみ雇用の場が決まるものではないとしても大きな要因となるだろう。できるだけ高い賃金と雇用の場を求めて労働者、とくに青年層や女性は、東京をはじめ神奈川、大阪、名古屋、福岡、札幌などの大都市に流出してきた。自然減のほか、こうした社会減のもとで地方の人口が減少してきたのである。もちろん中小企業であろうと賃金、労働時間、職場環境などが充実していれば、わざわざ遠い都市に労働者が出ていくことは起こらないだろう。

---

<sup>1</sup> 増田寛也(2014)『地方消滅 - 東京一極集中が招く人口急減』中公新書。

地方経済の疲弊は、このような中小企業の低賃金問題にとどまらない。商店街のシャッター一街化、大型店や工場の撤退、公立病院の統廃合、地域公共交通の廃線、原子力発電所の再稼働、自治体財政の脆弱化ほか、さまざまな社会問題として顕現している。自治体のおもな税収である住民税、事業税（外形標準課税以外）の納税額をみても、中小企業の低い収益力、支払賃金のもとで自治体財政に格差が生じている。

## 2. グローバル競争を支える膨大な下請構造

### 2. 1 グローバル競争の激化と業界ランキング

中小企業であろうと、そのあり方は、社会全体のしくみと関わっていかざるをえない。中小企業を取り囲む現代の社会がどんなしくみにあるか、まずは世界市場を占有する巨大企業の状況からみていくとしよう。

トヨタ自動車、三菱商事、NTT、ソニー、日本郵便、ENEOS、日立製作所、日本製鉄、三菱重工業といった日本の巨大企業は、外国企業との競争で勝ち残りグローバルに活躍してきた。経済誌『フォーチュン』が掲載する「世界企業500社」の推移を国別にみると図表1となる。ここからは30数年間における中国企業の大躍進、それに対する日本企業、欧米企業の大幅な後退がみえてくる。なかでも1990年に1社だった中国企業はいまや128社にまで成長したが、日本企業は114社から38社に、また米国企業は164社から138社へと大きく後退した。こうした中国企業の大躍進を中心とするグローバル競争の激化は、最近のトランプ政権の保護関税政策の背景にもなっているのだろう。

図表1	フォーチュン世界企業500社								
	日本	米	英	独	仏	中国	韓国	露	その他
1990	111	164	43	30	30	1	11	0	111
2000	104	185	33	34	37	12	11	2	82
2010	71	139	26	37	40	46	10	6	125
2020	53	122	22	27	26	135	15	4	96
2024	38	138	20	30	24	130	20	6	94
(資料)	『Fortune』各年版より作表。								

つぎに世界企業の状況を産業別にみておこう。『日経業界地図』から「業界ランキング」をみると図表2のとおり、売上高や生産高が変動するなかで世界の業界ランキングが入れかわっている。紙数の都合上一部の業種にかぎるとするが、自動車産業ではトヨタ自動車が1位を死守し、鉄鋼(粗鋼)業では日本製鉄が4位にランクインしたが、パソコン業界、グローバル金融ではいずれも日本企業が5位以内に残らなかった。ちなみに鉄鋼業のJFEスチールは14位となったほか、パソコン業界ではNECと富士通がレノボ(中国企業)の傘下に入り、グローバル金融では三菱UFJフィナンシャル・グループ(以下、FG)が17位、三井住友FGが27位という順位となった。グローバル競争が激化するなかで自動車、鉄鋼以外は、日本

企業がかなり後退させられている。業界ランキングは、これからも産業構造の変化に対応し

図表2 世界の業界ランキング								
2024年	11年度	自動車(販売台数)	11年度	粗鋼(生産量)	11年度	パソコン(出荷台数)	11年度	グローバル金融(時価)
1	1	トヨタ自動車G(日)	3	宝武鋼鉄集団(中)	4	レノボG(中)	4	JPモルガン・チェース(米)
2	3	フォルクスワーゲンG(独)	1	アルセロール・ミタル(ルクセ)	1	HP(米)	8	バンクオブアメリカ(米)
3	4	現代自動車G(韓)	13	鞍鋼集団(中)	2	デル・テクノロジーズ(米)	2	中国工商银行(中)
4	2	ステランティス(欧)	5	日本製鉄(日)	7	アップル(米)	5	ウェルズ・ファーゴ(米)
5	2	ゼネラル・モーターズG(米)	2	河鋼集団(中)	3	エイスース(台)	6	中国農業銀行(中)
占有率		37.8%		18.1%		74.2%	(17位)	三菱UFJ・FG

(資料)『日経業界地図』2012年版、2026年版、日本経済新聞出版。

ながら新製品開発、品質向上、価格競争などで変わっていくだろう。

## 2. 2 重層的な下請生産と価値収奪

巨大企業であろうと、それだけで世界企業として君臨できるものではない。多くの関連企業、下請企業の協力のもとで大量生産をおこない膨大な売上をかせいできた。以下では日本の自動車産業の下請生産に焦点をあててみていく。

日本の自動車産業は、よく知られるとおり、多くの下請中小企業とそこに雇用される労働者に支えられてグローバルに活躍してきた。世界市場でトップを走るトヨタ自動車では「部品の2割は内製に！」というスローガンのもとに、部品の8割が外注、下請された。親会社が仕入れる部品は「半値8掛2割引」と呼ばれ、半年に1回の値下げ交渉が子会社に強要された。ここにいう「親会社」には、トヨタ自動車のほか連結子会社にあたる豊田自動織機、トヨタ車体、トヨタ紡織、アイシン、デンソー、ジェイテクト、豊田合成、愛知製鋼ほかがある。これらの大企業では、エンジン、トランスミッション、燃料バルブ、ベアリング、エアコン、パワーシート、車体などの生産を、さまざまの子会社、孫会社などの「協力会社」に下請してきた。

図表3は、豊田市における自動車関連製造業（従業員1000人未満）の平均年収をあらわしたものである。親会社から子会社、孫会社への重層的な下請生産構造のもとで自動車関連企業の平均賃金がかかなり不均等となっている。トヨタ自動車の平均年収を100として、たとえば従業員500人～999人の企業は81.2、50人～99人の企業は57.8、4人～9人の企業は47.1などとかかなり低い。ここにみられるのは地方企業と都市企業の地域間格差ではなく、豊田市内で自動車部品を生産する子会社・孫会社たちと親会社トヨタ自動車との賃金格差であり支配従属関係だった。

図表3		平均年収の格差（2023年）			（万円）
	工場数	平均年収	格差	指数	
トヨタ自動車	-	899.8	-	100	
豊田自動織機	-	814.6	-	-	
豊田通商	-	1,262.5	-	-	
500～999人	14	730.6	169.2	81.2	
300～499人	10	678.1	221.7	75.4	
200～299人	12	547.0	352.8	60.8	
100～199人	27	599.9	299.9	66.7	
50～99人	22	519.9	379.9	57.8	
30～49人	19	457.5	442.3	50.8	
20～29人	12	452.7	447.1	50.3	
10～19人	29	375.5	524.3	41.7	
4～9人	28	423.7	476.1	47.1	
(注) 平均年収は自動車関連製造業の常用労働者による。					
(資料)トヨタの平均年収は『有価証券報告書(令和6年3月期)』					
豊田市のデータは『豊田市統計書令和5年版』から作成。					

こうした親会社による下請生産は、子会社の不正検査の温床となった。マスコミ報道によると、トヨタの完全子会社であるダイハツは、エンジンの認証試験を30年以上もごまかしてきたという。トヨタから「期待」されて「ダイハツは短納期での開発が至上命題になり、追い込まれた現場が不正に手を染めていった。過度なコスト削減も不正を加速させた。売り上げに直結しない品質保証などの部署の人員を[20]11年から減らし、衝突試験を担う安全性能担当部署の22年の人員は、10年に比べて3分の1になった<sup>2)</sup>」とのことである。短納期の開発強要、安全性能担当部署の過度なコスト削減や人員削減に下請企業を追い込んだのは、ほかでもない親会社を頂点とした下請生産構造だった。

また日産自動車では、下請部品メーカー36社に対し約30億円の減額を要求しつづけて、契約書に提示する発注額からは「割戻額」を差し引き、さらに見積額から5割の減額を強要した。「買い叩き」という名の下請いじめにほかならないが、肝心の下請企業は「[親企業との]取引の打ち切りを恐れ、減額を拒否できなかった」という<sup>3)</sup>。公正取引委員会から勧告されたあとも日産は「この仕事が欲しいならこの原価以下でもう1回見積りを出し直しなさい」、「長い付き合いだからといっていつまでも仕事をもらえると甘く見るな」と恫喝し、数%から数十%もの「原低率」を提示してきた<sup>4)</sup>。

部品の納品額は、親会社（日産）にとって仕入高となるが下請企業からすれば売上高にあたる。その納品額がいくつもの段階で減額されたら下請企業としては、売上高を拡大することが容易でない。いいかえると下請企業の生産した部品が大きく減額強要され、その買い叩きが、親会社の収益力改善に貢献してきたといえる。ただし最近では、グローバル競争のなかで国内の5工場を集約して追浜工場（従業員約4000人）を閉鎖することにした。この工場閉鎖が、地方の雇用縮減さらに経済の疲弊をもたらすであろうことは否めない。

部品の納品額を安く買い叩かれた中小企業は、どうすれば親会社とのあいだで公正な協力関係、信頼関係を築き収益力を高めることができるのか。価格交渉力の弱い中小企業では、生産過程のもとで労働者から搾取した価値が、下請取引という流通過程をつうじてトヨタ自動車、日産自動車ほかの親会社に収奪されてきた。くりかえしになるが世界市場で優位を誇る日本の自動車独占体は、膨大な下請企業とその労働者に支えられてグローバルに活躍してきたのである。

### 3. 中小企業の低収益性と人件費格差

もちろんさまざまな地域や産業で活躍する中小零細企業を一般の形で示すことはできない。約290万社を越える中小零細企業は、おかれている地域、産業(業種)、規模のちがいによってさまざまな姿をしている。この点、さきに示した重層的下請企業の賃金格差は、自動車

---

<sup>2)</sup> 『日本経済新聞』2023年12月21日。

<sup>3)</sup> 『日本経済新聞』2024年3月11日。

<sup>4)</sup> 「ワールド・ビジネス・サテライト」『テレビ東京』2024年5月10日。

産業のばあいであるとしても、中小企業の低収益性、賃金不均等のしくみを象徴するものといえよう。

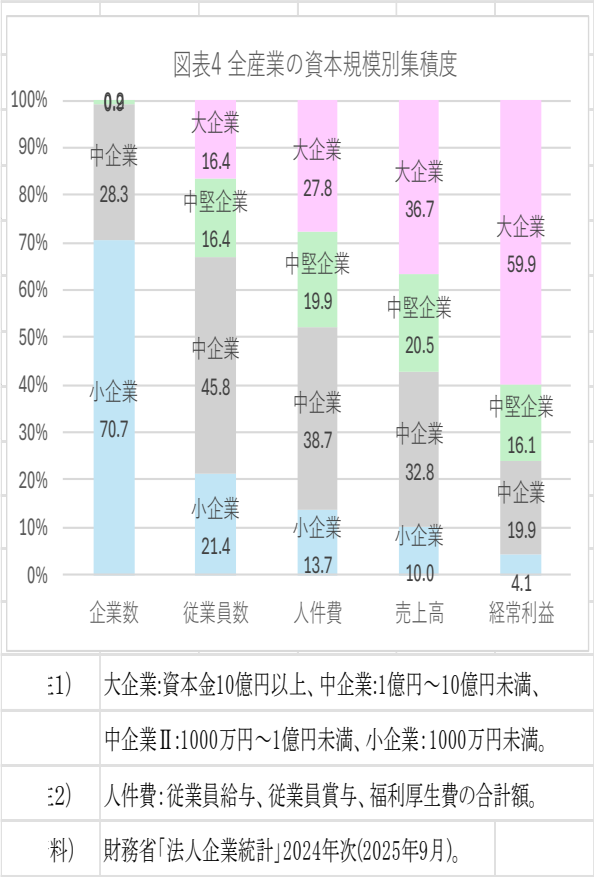
資本力の小さな中小企業は、みてきたとおり売上も人件費も拡大することが容易でない。この資本力のちがいは、企業の経営をどんなぐあいに成り立たせているだろうか。大企業（資本金10億円以上）と中小企業（資本金10億円未満）に分けてみておこう。

法人企業統計によると日本の企業は、産業全体で304万社あるが、そのなかで資本金10億円以上の大企業は4,622社と全体の0.2%にとどまり、資本金10億円未満の中小企業は303万社と全体の99.8%にのぼる。圧倒的多数の中小企業と、ごく一握りの大企業という企業構成となっている（図表4）。

この企業構成のもとで従業員は、どのように雇用されているだろうか。従業員数は産業全体で4,370万人、うち3,653万人（83.6%）が中小零細企業に雇用され、他方、大企業に雇用される労働者は717万人（16.4%）である。こうした雇用構造のもとで資本の集積度をみると、人件費の27.8%、売上高の36.7%、経常利益の59.9%が、大企業に集積して占有されている。現代の社会が、どれだけ大企業の影響下にあるか明白である。

もちろん中小企業であろうと賃金の引き上げ意欲があることはいうまでもない。実際、中小の経営者も賃上げ意欲をくりかえし表明してきた<sup>5</sup>。それなのに中小企業は、なぜ高い賃上げが実現できないのか。賃上げ要求を大きな声でくりかえし叫んでも、その条件がなければ達成は困難であり、条件があっても意思がなければ賃上げは実現しない。まずはその客観的分析が重要である<sup>6</sup>。

そもそも人件費は、どこから支払われるのか。売上高から材料費（減価償却費をふくむ）を引いた付加価値からである。生産の観点からすれば労働者が原材料を加工して新しく付け加えた価値である。付加価値が分配されるしくみを製造業の全企業で働く「労働者1人当り平均付加価値額」からみておこう。



<sup>5</sup> 黒瀬直宏(2022)「今こそ公正取引を社会的運動で」『社会主義』726号、44ページ。

<sup>6</sup> 国際労働者協会(1864年)「労働者たちの唯一の社会的力は、彼らの数である。だが数は、団結によって結び合わされ、知識によって導かれる場合に初めてものをいう」。



商品を売上げたのも付加価値を生産したのも労働者であることはいうまでもない。その付加価値が、つぎのように分配された。図表5によると、まずは賃金として労働者1人に458万円が支払われ人件費処理された。この人件費を引いた残りが利潤(剰余価値)と呼ばれ、さまざまな方面に支払われた。経営者報酬に67万円、銀行利子等22万円、賃貸料71万円、税金28万円、そして株主には営業純益172万円のなかから配当金92万円が分配された。付加価値の話に立ち入りすぎたかもしれないが、人件費にかかわる根本のしくみである。つまり付加価値の大きさを一定とすると、人件費と利潤は対立する関係にあり、人件費を小さくすれば利潤は大きくなるしくみである。

労働者1人当り売上高、付加価値額、人件費を資本規模別にみておこう。図表6が示すとおり、労働者1人当りの売上高は、大企業を100として中堅企業55.8、中企業32.1、小企業21.0、また付加価値額は、大企業100として中堅企業54.8、中企業36.5、小企業32.3、そして人件費は、大企業100として中堅企業71.6、中企業49.9、小企業37.7である。売上高、付加価値額、人件費のいずれも、資本の規模によって大きな格差が生まれ、しかも人件費の大きさは、売上高、付加価値額によって強く規定されている。

図表6	1人当り売上高・付加価値額・人件費・労働分配率(2024年度)						(万円、%)
	売上高	指数	付加価値額	指数	人件費	指数	労働分配率
大企業	8,651	100.0	1,666	100.0	775	100.0	46.5
中堅企業	4,825	55.8	913	54.8	555	71.6	60.7
中企業	2,777	32.1	609	36.5	387	49.9	63.6
小企業	1,814	21.0	538	32.3	292	37.7	54.4

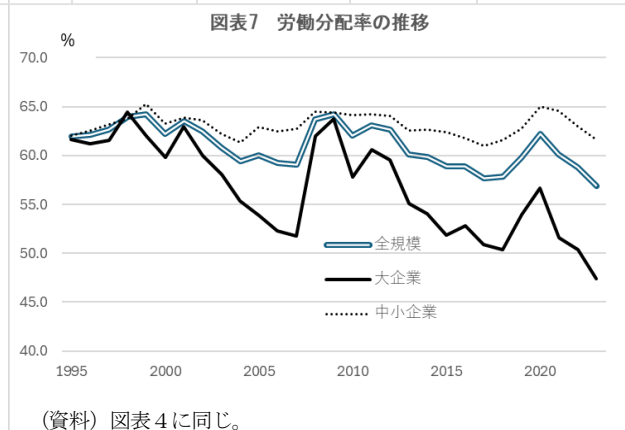
2) 図表4に同じ。

(資料) 図表4に同じ。

では人件費は、付加価値額からどれだけ支払われたらうか。労働分配率(人件費÷付加価値額)は、図表7にあるとおり、中小企業が高い水準で推移したのに大企業では変動しながら低下してきた。労働分配率は、中小企業のほうが大企業よりも高かったのである。大企業のばあい付加価値が増大したことによる影

図表5 全産業全企業における 労働者1人当たり付加価値額 (2024年度)		
	万円	%
売上高	3,872	100.0
原材料費	3,055	78.9
付加価値	817	21.1
うち人件費	458	56.0
経営者報酬	67	8.2
支払利息等	22	2.7
賃貸料	71	8.7
租税公課	28	3.4
営業純益	172	21.0
(参考) 配当金	92	11.2

(注) 原材料費: 減価償却費を含む  
付加価値額=営業純益(営業利益-支払利息等)  
+役員給与+役員賞与+従業員給与+従業員賞与+福利厚生費+支払利息等+動産・不動産賃貸料+租税公課  
(資料) 図表4に同じ。





響、一方で、中小企業は、かぎられた付加価値から人件費（賃金）の支払につとめ人材の確保に腐心しているようすがうかがわれよう。

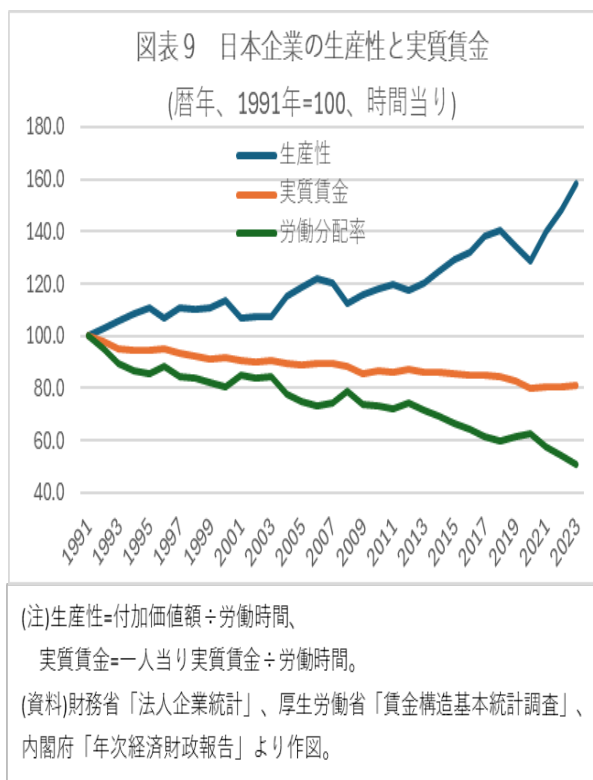
#### 4. 生産性向上と売上の停滞

「生産性の向上」というスローガンをかかげて労働生産性(付加価値額÷労働者数)の引き上げが求められた。労働生産性を高めるために、付加価値は大きく、労働者は削減することが求められた。だが、ここにいる「労働者数」は「労働者数×労働時間」に分解される。つまり後者の労働時間を短縮しても生産性は向上できるのに、なぜかしら現場では、労働者数の削減(省人化)が強要され、労働時間の短縮(省力化)はそれほど進展しなかった(図表8)<sup>7</sup>。しかも企業の現場では、図表9のようにあらわれたとおり、生産性はかなり上昇したのに実質賃金は下落していたのである。生産性の向上が、いわゆる賃金の上昇を保証するものではなかったということである。

さて付加価値の土台にあるのが、ほかならぬ売上収益だった。この売上収益が、産業全体で30年近くも伸び悩んできた(図表10)。消費財部門だけでなく生産財部門(鉄鋼業、非鉄金属製造業、化学工業、生産用機械器具製造業ほか)でも売上が低迷している。

なぜ産業全体で売上が伸び悩んだのか、根本原因が解明されなければならない。この社会には、商品がかならず売れる保証がない。売れることは商品にとって「命がけの飛躍<sup>8</sup>」なのである。

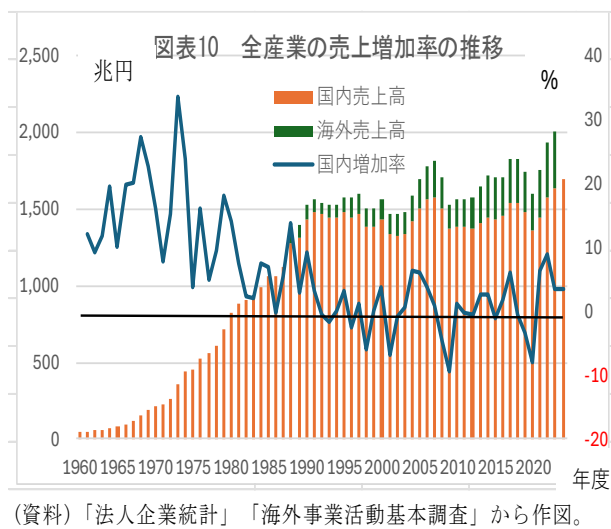
冒頭でみたとおり日本の巨大企業は世界企業に成長したが、そのことがグローバル競争をいっそう強めることになった。世界企業に成長したことのいわばジレンマ(板挟み)といえよう。



<sup>7</sup> 大野耐一(1976)、「私どものほうでは、『省力化』に対して『省人化』という言葉を使っていた」(『トヨタ生産方式』ダイヤモンド社、120ページ)。

<sup>8</sup> K. マルクス『資本論』第1巻、岩波文庫(1)、188ページ。

グローバル競争に勝ち残ろうと日本企業は、新製品開発、価格引き下げにつとめた。なかでも価格競争では、生産性向上、合理化投資、技術革新などの目標をかかげて人件費削減を大胆にすすめた。より具体的には、賃金の抑制、雇用の非正規化、人員の削減ほか、さまざまな手法が駆使されて雇用形態が多様化し、そのことが規模別・地域別・男女別の賃金格差をひろげ、労働運動の足並みが不揃いとなった。労働者の団結は分断され、それに対する企業のほうは人件費抑制がよりたやすくなった。



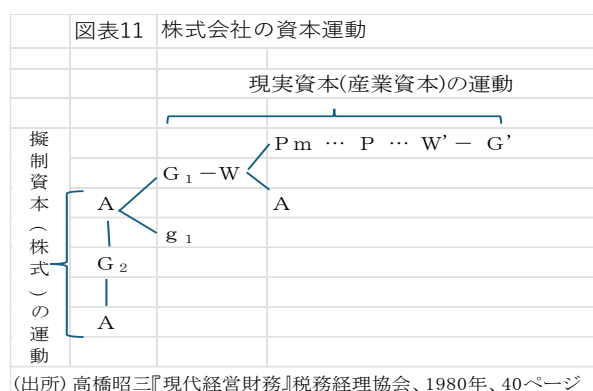
人件費の抑制は社会のありかたにも少なからぬ影響をあたえた。人件費が抑制されると勤労市民の購買力が減退し、消費の支出がひかえられ、みたとおりに売上が停滞した。いわゆる市場の「狭隘化<sup>9</sup>」である。売上が停滞すると、肝心の製造業は設備投資をひかえて、国内に積みあがった過剰資本が1990年あたりから海外の工場建設に向かった（前掲図表10）。グローバル競争に挑む資本活動がいつそう不安定となった。

将来の市場変動にそなえて経営者は、資本の蓄積を懸命にすすめた。が、企業内部に蓄積した過剰資本は、機械設備の投資よりも銀行借入金の返済に向けられた。借入金の返済がすすむと利率が低下して外国為替が円安にすすんだ。他方、ロシアのウクライナ侵略は、2022年以降、原油エネルギー資源や小麦などの輸入原価を高騰し、高い占有率をもつ石油産業、電力業、総合商社では、原価を価格に転嫁し売上収益をさらに拡大した。巨大企業中心の価格転嫁と物価高騰は、さまざまな生活用品の便乗値上げにまで発展した。この、とてつもなく大きい収益力と付加価値を有する巨大企業は、なぜさらなる賃金抑制に向かうのか。

## 5. 株主資本と会計指標

### 5. 1 株主資本の強蓄積と会計指標

現代の社会は、莫大な資本力をもつ巨大企業が多くの中企業を傘下にしたがえている。その巨大企業はほとんどが株式会社である。株式会社の自己資本(株主資本)は、株主の出資によって集められ、その増殖が最大の課題とされる(図表11)。



<sup>9</sup> 「生産力が発展すればするほど、ますますそれは、消費諸関係の立脚する狭隘な基礎と矛盾するようになる」(『資本論』第3巻、岩波文庫(6)、387ページ)。

株主資本の状況をとらえる会計指標として株主資本利益率（自己資本利益率：ROE。図表12）がよく利用された。ROEを高めるために、まず目標利益が定められ、それが達成できるように賃金額が決められる。

ところが大企業のROEは、1970年代から傾向的な低下に陥っていた。なぜ低下したのか。そこには、分子の純利益が伸びないことのほか、分母の株主資本、なかでも利益剰余金(内部留保)が増加して肥大化したことを見逃がすことができない(図表13)。

経済産業省は2014年、ROEの目標値を8%（以上）とする「伊藤（邦雄）レポート<sup>10</sup>」を発表した。目標値ROE 8%の設定は、そのごの財務戦略に少なからぬ影響をもたらした。

たとえば三菱UFJフィナンシャル・グループは、24年4月の取締役会で「過去3期連続で自己資本利益率（ROE）が8%を下回りかつPBRが1倍を下回る場合、時価総額や業界影響力の大きい企業に対しては…反対行使することもある<sup>11</sup>」という方針を決めた。

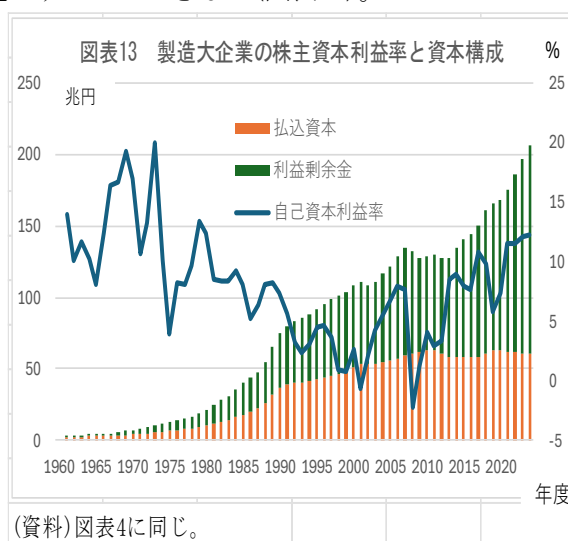
ここにいう「反対行使」とは取締役解任決議要件のことである。ROEが8%に達しないときは株主総会が取締役解任決議案を提出できるという。解任されないためにも目標ROEの達成が取締役の受託責任となる。

ところがROEの低下は、先にみたとおり株主資本の肥大化によるところが大きかった。そんななかで近年、肥大化した株主資本の縮小がすすめられている。手法の一つとして自社株買いが導入された。株主から自社株を買い戻すと「総還元性向」（「配当金+自社株買い」÷純利益）が高まり、株価(株式価格)の上昇につながる。いいかえると株価を高めるために自社株買いがすすめられている。くりかえすまでもなく経営者の推進した資本蓄積が、株主資本を肥大化してROEが停滞したことが大きい(上図表)。

利益剰余金(内部留保)が累積して24年3月期に産業全体で600兆円、大企業で303兆円と史上最高額まで積み上がった。けれども「資本が蓄積されるにしたがって、労働者の状態は、彼が受け取る支払いがどうあるにせよ、高いにせよ低いにせよ、悪化せざるを得ない<sup>12</sup>」のだ

図表12 ROE、PBRの計算式

株主資本利益率 (ROE)	=	純利益 株主資本
(株主資本≡払込資本+利益剰余金)		
株価純資産倍率 (PBR)	=	株価 純資産
(純資産≡株主資本+新株予約権)		



<sup>10</sup> 伊藤邦雄(2014)「持続的成長への競争力とインセンティブ - 企業と投資家の望ましい関係構築」経済産業省。

<sup>11</sup> 三菱UFJフィナンシャル・グループ「議決権行使の方針」2024年4月1日。

<sup>12</sup> 『資本論』第1巻、岩波文庫(3)、231ページ

ろう。かぎられた賃金で生活を維持していくには、積み上がった莫大な利益剰余金をなんとか「取り返す<sup>13)</sup>」欲求が生まれていく。

ところが利益剰余金は、賃金を抑制してふえた純利益を処分したあとの残高である。株主総会ですでに利益処分した会社の剰余金は、どうすれば労働側が取り返すことができるのか。付加価値から分配される人件費(賃金)は、利益処分する前の、資本家との闘争の場で勝ち取ることができるものである。資本家と闘わずに、巨額の剰余金残高に期待をかけるのは画餅となりかねない。もちろんどれだけ勝ち取ることができるかは、資本側と労働側の力関係にかかってこよう。

莫大な内部留保に対する社会批判をかわすために企業は、自社株買いで利益をさりげなく株主に分配しはじめた。トヨタの自己資本をみると、払込資本 8890 億円、利益剰余金 35 兆 8400 億円を中心に構成されているが、そこから自己株式が 4 兆 4150 億円も買い戻された(『有価証券報告書』2025 年 3 月期)。株主に資本を返したようにもみえるが、自己株式の金額は払込資本のそれよりもはるかに大きい。とすれば自己株式なるものの実質は、資本からの返却ではなく利益剰余金からの分配ととらえるのが自然であろう。

それにしてもなぜ自社株買いを許したのか。経営者の推進した資本蓄積がかならずしも株価上昇につながらなくなり、社内に積みあがった巨額の貨幣資本は自社株買いで株主に分配しようという話である。株価をなんとか高めようと株主資本を縮小するのは、株式会社として逆行的行為である。ともあれ自社株買いによる利益分配は、推進してきた資本蓄積の現代的パラドックスといえよう。

また鈴木俊一元財務大臣は23年正月早々、東京証券取引所の意向をうけて株価純資産倍率(PBR) 1 倍未満企業に対する危惧を表明した<sup>14)</sup>。ここでも純資産が増大したのに株価が伸び悩むことへの危惧である。

PBRを引き上げるために株価(擬制資本)を高める一方、純資産(現実資本)の増加抑制が求められる(前掲図表13)。資本蓄積が純資産(利益剰余金)を増大したのに、株価がそれほど高まらずPBRが停滞したからである。ともあれROEもPBRも、所有者(株主資本)の視点による会計指標だった。

現代の株式会社では、純資産(現実資本)を増殖(蓄積)するほか、経営の努力だけでは実現のむつかしい株価(擬制資本)に責任を負わざるをえなくなった。ROE、PBRを開示すればそれが改善するというものでもないが、こうした会計指標の制度的開示は、みたとおり株主資本の状況を社会に公表することで資本蓄積をさらに推しすすめるはたらき(反作用)をしている<sup>15)</sup>。

## 5. 2 下請生産と人件費の公開

<sup>13)</sup> 野中郁江「大企業・投資家連合から取り返す」『経済』2025 年 6 月。

<sup>14)</sup> 『日本経済新聞』2023 年 1 月 4 日。

<sup>15)</sup> 宮上一男(1959 年)『企業会計制度の構造』。

株主資本の情報開示が進展する一方、E S G（環境・社会・統治）の対応が社会的責任とされた。E S Gの期待に応えるためには、製品原価の情報開示もその一環として位置づけられよう。

製造原価明細書は、財務諸表の一つとして戦後長いあいだ利害関係者に利用されてきた。ところが連結財務諸表作成会社は、2014年から連結セグメント情報を注記すれば製造原価明細書は開示しなくてもよいことにされた。たとえば三菱重工業『有価証券報告書(平成23年度)』から売上原価明細書と連結セグメント情報をみると、図表14のとおり、情報の質が大きく異なっている。製造原価のなかで材料費、労務費(用役費)、経費がどれくらいかを表す製造原価明細書は、関心度の高い利害関係者にとって有益な財務諸表である。

図表14 三菱重工業の付属明細書							
売上原価明細書				事業別セグメント情報			
事業年度				(自 23年4月1日 至平成24年3月31日)			
(平成23年4月1日から 平成24年3月31日まで)				報告セグメント(一部)			
					原動機	航空・宇宙	その他 計
区分	金額(百万円)	構成比(%)	売上高				
1 直接材料費	816,225	42.2	外部顧客への売上高	938,263	494,681	1,387,988	2,820,932
2 直接経費	619,614	32.1	セグメント間の内部売上高	17,084	1,309	28,727	47,120
3 用役費	270,576	14.0	計	955,348	495,991	1,416,713	2,868,052
4 加工費	221,154	11.5	セグメント利益	85,675	△10,932	15,354	111,961
5 原価差額	4,637	0.2	セグメント資産	1,108,279	875,702	1,782,348	3,766,329
	1,932,208	100.0	(以下、省略)				
(注) 加工費のうち、直接労務費の割合は23.7%である。				(注) セグメント利益又は損しつつの合計額は、連結損益計算書の営業利益と一致している。			
(資料) 『有価証券報告書 三菱重工業株式会社』							

そこで(公)日本証券アナリスト協会企業会計研究会は、金融庁に対して「『財務諸表等の用語、様式及び作成方法に関する規則等の一部を改正する内閣府令(案)』等について」とする意見書を提出することになった。意見書にあるとおり「現行の[セグメント情報]は製造原価の開示を企図したものではなく、[製造原価明細書]の代替とはなりえない<sup>16)</sup>」から製造原価明細書の開示免除に反対したのだろう。まことに適確な意見表明だった。ところが金融庁は、上記「内閣府令(案)」のコメントの提出期限を2013年2月までとして翌3月から施行、さらに6月以降提出する有価証券報告書から「内閣府令(案)」を適用するという異様なスピードで強行した。

製造原価明細書の作成は、会計処理にとって困難な作業にあたらな。戦後半世紀以上掲載したことをみても、経営者の決断力、理解力のほかにそれをこばむ理由はみあたらない。現にスーパーゼネコンとよばれる鹿島建設、大林組、大成建設、清水建設、竹中工務店で、連結セグメントとともに「完成品原価明細書」をいまでも開示している。

<sup>16)</sup> (公)日本証券アナリスト協会企業会計研究会「『財務諸表等の用語、様式及び作成方法に関する規則等の一部を改正する内閣府令(案)』等について」。

さて製造原価明細書とあわせて下請企業の「外注作業費」を開示することもできよう。部品の多くが重層的に下請生産されるなか、豊田市が「規模別平均賃金表」（前掲図表3）を公表してきたことをみても、外注下請企業の地域別、年齢別、男女別の平均賃金表を開示することは、グローバル企業にとって社会的責務となりうる。

かつて『トヨタ自動車 有価証券報告書』（2012年）には「仕入先への部品供給の依存」の項でつぎの文言が記してあった。「トヨタは、部品や原材料などの調達部品を世界中の複数の競合する仕入先から調達する方針を取っています。…トヨタが直接の取引先である一次仕入先を分散していたとしても、一次仕入先が部品調達を二次以降の特定の仕入先に依存していた場合、同様に部品の供給を受けられないリスクもあります。…またトヨタが仕入先から調達部品を競争力のある価格で供給を受けられるか等が含まれます<sup>17)</sup>」（傍線、筆者）と。

海外の下請企業から部品を仕入れ、その下請企業は価格競争力のもとで仕入原価を節減して国際独占体の利益を増大させたようすがここから読み取ることができよう。下請生産による製造原価の状況、なかでも人件費に関する会計数値は、社会性(ESG)の意義を高くかかげるグローバル企業にとって必須の情報開示とならざるをえないのである。

## おわりに

地方経済が疲弊した背景には、中小企業と大企業のあいだの資本力・収益力格差があった。大企業による重層的な下請生産と納品取引のもとで中小企業の付加価値が収奪され、そこに働く労働者の賃金と所得がおさえられてきた。他方、グローバル企業へと成長した大企業は、外国の巨大資本との競争に勝つために、また株主の株価引上要請に応えるために人件費の抑制が強いられてきた。そんな人件費の抑制が、やがて勤労市民の消費力と購買力を減退して産業全体の売上収益を停滞させた。

一方、株主資本の増殖状況をとらえる会計指標ROE、PBRは、その公表をつうじて経営者に人件費の抑制を強要する会計指標となった。ROE、PBRという資本状況をとらえる会計指標(観念)が、その対象(客体)である現実資本(土台)の増殖をいっそう強要する手段に変化したのである。

中小企業と独占資本の資本力格差、支配構造を社会経済の土台にすえてみることで地方経済の疲弊する本質が明らかとなった。地方で働く労働者の賃金・所得の低水準が、市場を独占する巨大企業の価値収奪によるものだとすれば、地方経済を疲弊させた価値収奪構造そのものを変えるほかに、現代の資本主義社会を持続する担保を作り出すことはできないだろう。

---

<sup>17)</sup> 『有価証券報告書 トヨタ自動車 平成24年』18ページ。

## 第2章 中小企業の非財務情報の開示と活用に向けた考察

### ー統合報告書・ローカルベンチマーク制度を参考にしてー

相良 貴裕

#### はじめに

『2025年版中小企業白書』によれば、我が国の中小企業数は2021年時点で約336万社に達し、全企業数の99.7%を占めている。また、従業者数は約3,300万人にのぼり、これは日本の雇用全体の約70%に相当する。この統計からも明らかのように、中小企業の健全な発展は、日本経済の持続的成長にとって極めて重要な意味を持つ。

こうした状況下において、中小企業が地域社会と良好な関係を築き、相互の信頼を強化していくためには、企業側からの積極的な情報発信、すなわち「ディスクロージャー（情報開示）」がますます重要な役割を担うと考えられる。

近年では、SNSを利用した広報活動やブランディングを戦略的に展開する中小企業も増加している。しかし、依然として多くの企業においては、財務情報・非財務情報を含めた体系的な情報開示は十分に行われていないのが現状である。制度面から見ても、中小企業には財務情報を一般に公開する義務はなく、決算書は多くの場合、1：業績の把握、2：税務計算、3：金融機関からの融資獲得、という内部的あるいは限定的な目的のために作成されるに留まっている。

さらに、多くの中小企業の経営者は、自社の経営情報を広く社会に公開することの意義やメリットについて十分には理解できていない。また、我が国の情報開示に関する文化的基盤が未成熟であることも相まって、企業が本来有する潜在的な「企業価値」が地域社会や取引先といったステークホルダーに適切に伝わらないままになっている現状もある。少子高齢化が進み及び労働人口が減少していく局面において、中小企業が本来有する価値が社会から見落とされ、時の経過に応じて失われていくような事態は看過できない。

本稿では、このような我が国の現状、及び社会的要請と制度的潮流を踏まえ、中小企業にとって非財務情報を開示しやすい環境をいかに整備・構築すべきかを検討する。具体的には、上場企業による統合報告書の事例や、経済産業省が提示しているローカルベンチマーク制度を参照しつつ、開示手法・開示制度・開示内容の三つの側面から現状の課題と実現可能性を整理し、今後の方向性を提示する。

#### 1. 問題の背景

##### 1. 1 非財務情報開示の潮流

欧米においては2000年代以降、機関投資家が企業の社会的責任（CSR）や持続可能性を重視する姿勢を強めたことを契機に、企業が財務情報と非財務情報を統合的に公表する動きが拡大した。これにより「統合報告」という枠組みが普及し、投資家や社会からの評価基準

が「利益や資産規模」といった財務的成果だけでなく、「環境への配慮」「社会的貢献」「ガバナンス体制」といった非財務領域へと広がっていった。

日本においても同様に、金融庁と東京証券取引所が策定した「コーポレートガバナンス・コード<sup>1</sup>」により、上場企業は主体的に非財務情報を開示することが推奨されるようになった。その結果、統合報告書を発行する企業数は年々増加しており、非財務情報の重要性は上場企業において広く認識されつつある。

こうした流れは大企業に留まらず、中小企業に対しても徐々に波及しているものの、非財務情報を積極的に開示している中小企業はごく一部に限られ、その取り組み自体が「敷居の高い課題」と認識されており、現状では情報開示が全くなされていない企業があるのも事実である。

とはいえ、非財務情報の開示は中小企業にとって決して負担ばかりではない。むしろ、競争優位性の確保、金融機関との円滑な関係構築、資金調達の改善、さらには人材確保や地域社会との信頼関係の強化など、情報の活用次第では多面的なメリットをもたらす可能性がある。そのため、今後の情報開示の潮流は、従来の財務情報に限定された報告から、非財務情報を含めたより総合的な報告へと移行していくと予測される。

## 2. 我が国の統合報告書の現状

### 2. 1 統合報告書

2013年12月、国際統合報告評議会（IIRC）が国際統合報告フレームワーク<sup>2</sup>を公表した。企業の売上や資産など法的に開示が定められた財務情報に加え、企業統治やCSR、知的財産などの非財務情報をまとめた報告書として、我が国の大企業においても徐々に認知度が高まり、発行する企業は増加<sup>3</sup>している。

2021年度からは、日本経済新聞社がその普及を目的として「日経統合報告書アワード」を開催している。同アワードへの参加企業・団体数が2021年の289社から2024年には496社へと拡大しており、統合報告書に対する社会的関心と普及の進展を確認することができる。

### 2. 2 IIRフレームワーク<sup>4</sup>

図表1、2に示したものは、IIRCが公表している統合報告書の内容及び情報の開示方法に関する指針とされる、「7つの指導原則」と「8つの内容要素」についてまとめたもので

---

<sup>1</sup> 上場企業が行う企業統治（コーポレートガバナンス）においてガイドラインとして参照すべき原則・指針を示したもの

<sup>2</sup> 統合報告書は組織の外部環境を背景として、組織の戦略、ガバナンス、実績、及び見通しが、どのように短、中、長期の価値創造、保全又は毀損につながるのかについての簡潔なコミュニケーションツールであると定義されている。

<sup>3</sup> 株宝印刷 D&IR 研究所 ESG/統合報告研究室が行った「統合報告書発行状況調査」によれば、2022 年が 872 社、2023 年が 1,019 社、2024 年が 1,150 社となっており、年々増加傾向にある

<sup>4</sup> INTEGRATED REPORTING の略



ある。これは統合報告書の全般的な内容の基礎となる概念を説明しているものであり、IIRCによれば、その利用者は従業員、顧客、サプライヤー、事業パートナー、地域社会、立法者、規制当局、政策立案者を含む、組織の長期にわたる価値創造能力に関心をもつすべてのステークホルダーにとって有益なものとなる、と定義されている。

図表1 7つの指導原則

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>戦略的焦点と将来志向</b>：統合報告書は、組織の戦略、及びその戦略がどのように組織の短、中、長期の価値創造能力や資本の利用及び資本への影響に関連するかについての洞察を提供する。</li> <li>• <b>情報の結合性</b>：統合報告書は、組織の長期にわたる価値創造能力に影響を与える要因の組合せ、相互関連性、及び相互関係の全体像を示す。</li> <li>• <b>ステークホルダーとの関係性</b>：統合報告書は、組織と主要なステークホルダーとの関係性について、その性格及び質に関する洞察を提供すると同時に、組織がステークホルダーの正当なニーズと関心及び期待をどのように、どの程度理解し、考慮し、それに対応しているかについての洞察を提供する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>重要性 (Materiality)</b>：統合報告書は、組織の短、中、長期の価値創造能力に実質的な影響を与える事象に関する情報を開示する。</li> <li>• <b>簡潔性</b>：統合報告書は、簡潔なものとする。</li> <li>• <b>信頼性と完全性</b>：統合報告書は、重要性のある全ての事象を、正と負の両面につきバランスのとれた方法によって、かつ重要な誤りが無い形で含む。</li> <li>• <b>首尾一貫性と比較可能性</b>：統合報告書の情報は：(a) 期間を超えて首尾一貫し、(b) 組織の長期にわたる価値創造能力にとって重要性のある範囲において、他の組織との比較を可能にする方法によって、表示する。</li> </ul>
--	---

図表2 8つの内容要素

(出所) 国際統合報告評議会 IIRC (2021) 国際統合報告フレームワーク。

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>組織概要と外部環境</b>：組織が何を行うか、組織はどのような環境において事業を営むのか。</li> <li>• <b>ガバナンス</b>：組織のガバナンス構造は、どのように組織の短、中、長期の価値創造能力を支えるのか。</li> <li>• <b>ビジネスモデル</b>：組織のビジネスモデルは何か。</li> <li>• <b>リスクと機会</b>：組織の短、中、長期の価値創造能力に影響を及ぼす具体的なリスクと機会は何か、また、組織はそれらに対しどのような取組を行っているか。</li> <li>• <b>戦略と資源配分</b>：組織はどこを目指すのか、また、どのようにそこに辿り着くのか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>実績</b>：組織は当該期間における戦略目標をどの程度達成したか、また、資本への影響に関するアウトカムは何か。</li> <li>• <b>見通し</b>：組織がその戦略を遂行するに当たり、どのような課題及び不確実性に直面する可能性が高いか、そして、結果として生ずるビジネスモデル及び将来の実績への潜在的な影響はどのようなものか。</li> <li>• <b>作成と表示の基礎</b>：組織はどのように統合報告書に含む事象を決定するか、また、それらの事象はどのように定量化又は評価されるか。</li> </ul>
---	--

## 2. 3 価値協創ガイダンス<sup>5</sup> (2017年5月公表)

経済産業省が2017年5月に公表したフレームワークで、2019年には改訂版、2020年には「価値協創ガイダンス2.0」として更新されている。経済産業省によれば、「企業と投資家

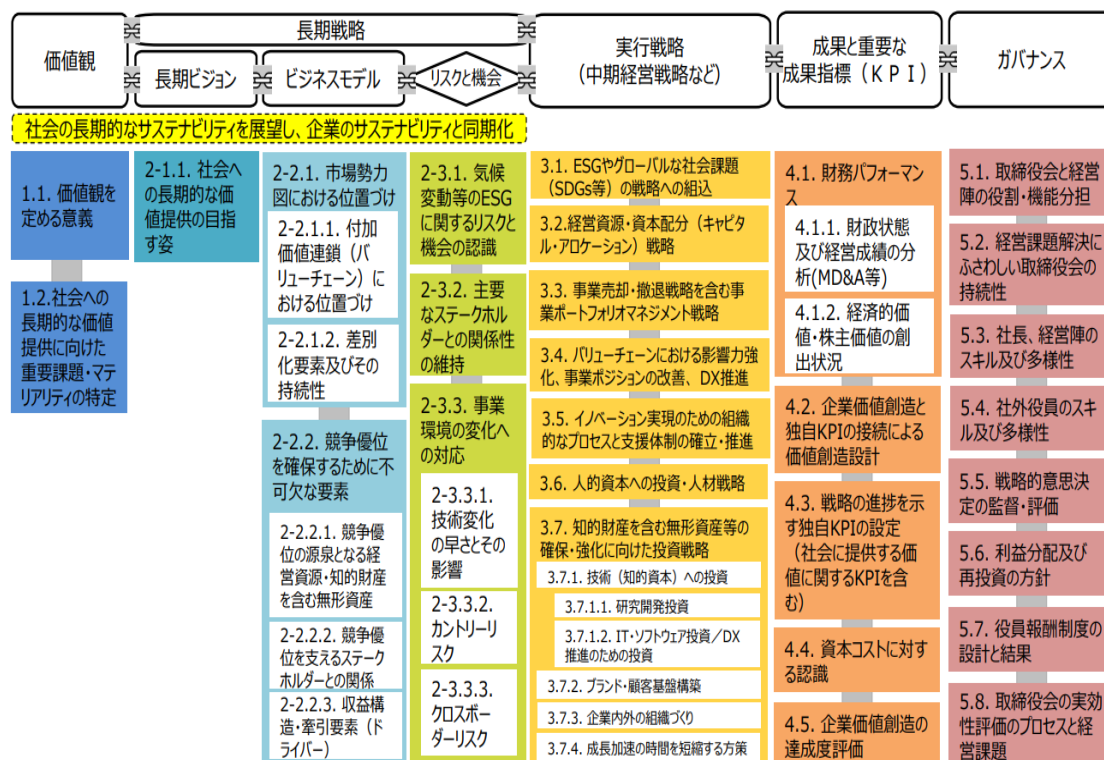
<sup>5</sup>「価値協創ガイダンス」とは、企業と投資家を繋ぐ「共通言語」であり、企業（企業経営者）にとっては、投資家に伝えるべき情報（経営理念やビジネスモデル、戦略、ガバナンス等）を体系的・統合的に整理し、情報開示や投資家との対話の質を高めるための手引

をつなぐ（共通言語）として、情報開示の在り方の拠り所となる枠組み」として紹介しており、企業の中長期的な価値創造ストーリーについて建設的な対話を行えるようにすることを目的としている。

IIRCが国際基準であるのに対し、これは我が国における投資家向けの開示資料を作成する際の理念や考え方のフレームワークであり、日本の制度環境や投資家・企業の実務に即した補完的なガイドラインとなるものである

図表3 価値協創ガイダンスフレームワーク

### 価値協創ガイダンス2.0の全体図



（出所）経済産業省ホームページ 企業と投資家の対話のための「価値協創ガイダンス 2.0」より抜粋。

## 2. 4 有価証券報告書との違い

統合報告書とは別に、上場企業が公開する書類として「有価証券報告書<sup>6</sup>」がある。これは金融商品取引法に基づいて提出する書類であり、主に投資家や株主に対して企業の財務状況や業績等を伝えることを目的としている。有価証券報告書には、財務諸表の他それまでの業

<sup>6</sup> 事業年度ごとに、企業が自ら企業の情報や経営状況について外部へ開示する資料。金融商品取引法の規定に基づき内閣総理大臣に提出され、金融庁の「EDINET(金融商品取引法に基づく有価証券報告書等の開示書類に関する電子開示システム)」等で開示される。上場会社などは、投資家や企業の利害関係者が十分な判断材料を得られるように、事業年度終了後3ヶ月以内にこの報告書を提出することが義務づけられている。JICPA ホームページより引用 (<https://jicpa.or.jp/cpainfo/introduction/keyword/post-62.html>)

績についての分析、リスクのある外部要因についての公開、経営者の報酬や経歴、主要取引先や関連会社の情報など、財務に関連する詳細な情報が含まれる。

一方、統合報告書は財務情報のみならず、非財務情報を含めて総合的な情報を含めて公開することを目的としている。これによりステークホルダーに対して、その企業のビジョン、戦略、ビジネスモデル、E S Gに関する情報を伝えることが可能となる。

### 3. 中小企業の情報開示の現状

#### 3. 1 中小企業の財務報告の現状

中小企業においては上場企業と異なり、特定のステークホルダー以外は財務諸表（税務申告で作成する決算書等）を見ることができない。そのため、地域社会に対して中小企業の会計情報が公開されることはほとんどない。

また中小企業の中でも、特に個人事業主のような零細事業者にとっては、税務申告書をはじめとする経営数値を公表するという行為は、いわば「家計の内情」を晒すこととほぼ同義である。そのため、必要以上の情報開示は、経営の透明性を高める一方で、競合他社や取引先に自社の弱点を知られるなど経営リスクと隣り合わせであり、決して容易に実行できるものではない。こうした事情から、零細事業者が積極的に財務・非財務情報を公開することには、心理的な抵抗感や現実的な制約が存在している。加えて、中小企業の多くは、株主と経営者が一体であることが一般的であり、企業からステークホルダーに向けて情報発信するという概念が存在せず、開示意識が生まれないという状況もある。

反対に、中小企業の決算書が外部へ公開される最も多いケースは融資審査のタイミングであるが、金融機関においても企業の信用力を財務指標だけで測るのではなく、持続可能性やガバナンス体制を含めた総合的な視点で評価する傾向が出始めている。そういった状況に対する制度的な補完としての活用を期待されているのが、2015年から金融庁が推進し始めた「事業性評価<sup>7</sup>」の考え方であり、その考えに基づいて非財務情報開示への取り組みが推し進められている。

しかしながら、まだ非財務情報が公開されているケースが数少ない現状においては、財務情報だけで企業評価を行う金融機関も依然として多く、理想と現実との乖離があると言わざるを得ない現状である。

#### 3. 2 「ローカルベンチマーク」（経済産業省）

中小企業が非財務情報を公開する手段の一つとして、経済産業省から2016年3月に公表された「ローカルベンチマーク<sup>8</sup>」がある。

<sup>7</sup> 金融機関が現時点での財務データや保証・担保にとらわれず、企業訪問や経営相談等を通じて情報を収集し、事業の内容や成長可能性などを適切に評価すること

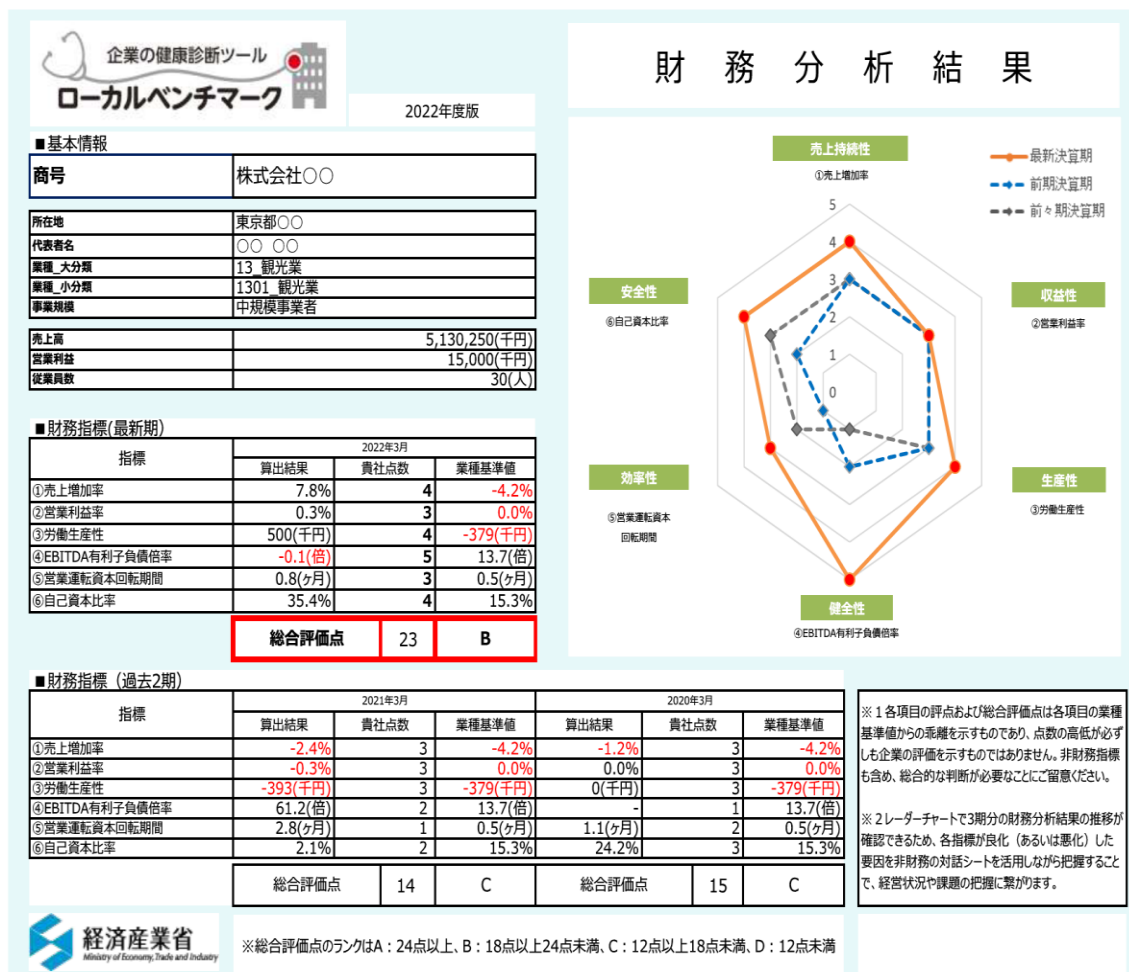
<sup>8</sup> 経済産業省の定義によれば、「企業の経営状態の把握、いわゆる「企業の健康診断」を行うツール。企業の経営者と金融機関・支援機関等がコミュニケーション（対話）を行いながら、ローカルベンチマーク・シートなどを使用し、企業経営の現状や課題を相互に理解することで、個別企業の経営改善や地域活性化を目指す。」とされている。

この制度の大きな特徴は、財務数値による定量的な評価(財務情報)だけでなく、その中小企業経営者の人物像や地域環境などの定性的な面(非財務情報)を重視している点にある。そうすることで、中小企業の本来有する企業価値を多面的に評価することができる。

更なるメリットとして、ローカルベンチマーク指標を中小企業の利害関係者が共有することで、対話を深めることができるという点が挙げられている。特に企業と金融機関の間でのローカルベンチマークの活用は有効と言われており、金融機関は財務数値以外の面で評価が可能となるため、将来の成長性等に目を向けて融資審査が実施できる点が非常に有用である。

活用方法の具体例としては、図表4、5で示すエクセル形式のローカルベンチマークツールに「財務情報」として6つの指標(①売上持続性、②収益性、③生産性、④健全性、⑤効率性、⑥安全性)と、図表6、7で示すように「非財務情報」として4つの視点(①経営者、②事業、③企業を取り巻く環境・関係者、④内部管理体制)、および業務フロー・商流に関する情報を、企業側と支援者側とが対話をしながら入力することにより、企業の経営状態を把握し今後の方向性について、互いにコミュニケーションを取りながら検討していくものである。

図表4 ローカルベンチマークシート 財務分析1 サンプル



図表5 ローカルベンチマークシート 財務分析2 サンプル

基本入力情報

※金額の単位は千円、従業員数の単位は人

項目	入力欄
商号	株式会社〇〇
所在地	東京都〇〇
代表者名	〇〇 〇〇
業種確認ボタン	このボタンを押すと「産業シート」が確認できます
ローカルベンチマーク業種 大分類	13 観光業
ローカルベンチマーク業種 小分類	1301 観光業
	最新決算期 前々期決算期 前々々期決算期
従業員数（正社員）※1	30 39 30
資本金 ※2	10,000

※ 業種確認ボタン(赤)を押すと「[1301]観光業」が開きます。こちらでローカルベンチマーク業種分類(黄色の列)を確認してください。確認の後、上記「ローカルベンチマーク業種 大分類/小分類」の入力欄(緑)のセルをクリックすると画面右に表示されるプルダウンメニューより、口

事業規模 ※3	中規模事業者
---------	--------

※上表の 欄が空白になると事業規模が判定できないため、必ず入力して下さい。

財務分析入力情報

※金額の単位は千円

項目	入力欄
決算年月	最新決算期 前々期決算期 前々々期決算期
決算年月	2022年3月 2021年3月 2020年3月
売上高	5,130,250 4,756,859 4,871,515
前期末売上	4,756,859 4,871,515 4,932,102
営業利益	15,000 -15,320 0
減価償却費 ※4	0 19,340 0
現金・預金	1,000 465,301 474,607
受取手形 ※5	270,760 259,930 228,738
売掛金	456,500 944,198 566,895
短期資産	439,285 621,714 371,108
負債合計	1,668,387 3,201,652 2,409,453
支払手形 ※6	463,324 444,791 391,416
買掛金	373,206 258,278 315,284
借入金 ※7	0 650,120 970,130
純資産合計	912,793 70,281 771,128

※1：従業員（正社員）には、パート及び派遣及び契約社員は含まれません。従業員数役員は含まれません（表1）

※2：個人事業主の場合は、資本金は0と入力して下さい。

※3：事業規模は、中小企業基本法の中小企業者の定義（表1）に基づき判定しております。

※4：製造業、一般管理販売費等に計上されている減価償却費の合計を入力して下さい。

※5：受取手形には、割引手形を含めた金額を入力して下さい。

※6：支払手形には、設備支払手形は含めません。

※7：借入金は、長期借入・短期借入・1年以内返済長期借入金・仕債の合計を入力して下さい。

役員借入金の科目を別途計上している場合にはその金額を借入金に含める必要はありません。

なお、基準額の計算上、役員借入金のうち、長期借入・短期借入・1年以内返済長期借入金に計上されていないものは含まれていません。

※8：本分析の労働生産性は簡易的に計算したものとしますので、経営力向上計画等に記載の際は、それぞれの定義に沿った数値を各自で計算して下さい。

※9：以下の優先順位に基づき、点数を付与します。

優先①：（借入金－現金・預金）が0以下の場合は、「5点」を付与

優先②：（営業利益＋減価償却費）が0以下の場合は、「1点」を付与

優先③：（借入金－現金・預金）が0超の時及び（営業利益＋減価償却費）が0超の時、本式にて算出された結果に基づき点数を付与

算出結果

指標	2022年3月	2021年3月	2020年3月
①売上増加率	7.8%	4	-2.4%
②営業利益率	0.3%	3	-0.3%
③労働生産性 ※8	500(千円)	4	-393(千円)
④EBITDA有利子負債倍率 ※9	-0.1(倍)	5	61.2(倍)
⑤営業運転資本回転期間	0.8(ヶ月)	3	2.8(ヶ月)
⑥自己資本比率	35.4%	4	2.1%

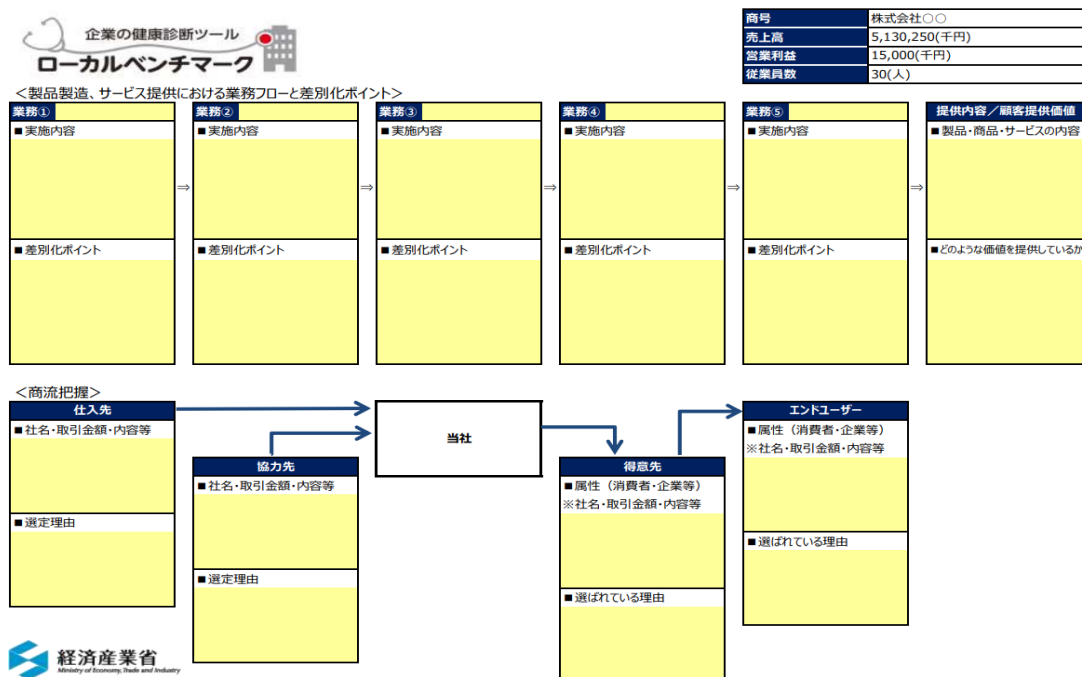
■中規模事業者 1301 観光業 企業のランク基準

指標	Ⅳ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅰ
①売上増加率	-22.0%	-13.4%	4.2%	17.7%
②営業利益率	-12.3%	-6.1%	1.2%	7.2%
③労働生産性	-1,896(千円)	-1,067(千円)	302(千円)	1,901(千円)
④EBITDA有利子負債倍率	68.3(倍)	19.5(倍)	8.9(倍)	2.5(倍)
⑤営業運転資本回転期間	1.3(ヶ月)	0.8(ヶ月)	0.3(ヶ月)	0.0(ヶ月)
⑥自己資本比率	-7.9%	6.7%	33.5%	64.0%

■算出指標


指標	分類	単位	算出式
①売上増加率	売上持続性	%	{(最新期売上高/前期売上高) - 1} × 100
②営業利益率	収益性	%	{(営業利益/最新期売上高) × 100}
③労働生産性 ※8	生産性	千円	{(営業利益/従業員数)}
④EBITDA有利子負債倍率 ※9	健全性	倍	{(借入金 - 現金・預金) / (営業利益 + 減価償却費)} ※9
⑤営業運転資本回転期間	効率性	ヶ月	{(売上債権(売掛金 + 受取手形) + 棚卸資産 - 買入債務(買掛金 + 支払手形)) / (売上高 / 12)}
⑥自己資本比率	安全性	%	{(純資産 / 負債・純資産合計) × 100}

図表6 ローカルベンチマークシート 非財務分析1 サンプル





図表7 ローカルベンチマークシート 非財務分析2 サンプル



企業の健康診断ツール  
ローカルベンチマーク

商号	株式会社〇〇
売上高	5,130,250(千円)
営業利益	15,000(千円)
従業員数	30(人)


  

① 経営者	経営理念・ビジョン 経営哲学・考え・方針等		③ 企業を取り巻く環境・関係者	市場動向・規模・シェアの把握 競合他社との比較	
	経営意欲 ※成長志向・現状維持など			顧客比率率・新規開拓率 主な取引先企業の推移 顧客からのフィードバックの有無	
	後継者の有無 後継者の育成状況 承継のタイミング・関係			従業員定着率 勤続年数・平均給与	
	企業及び事業沿革 ※ターニングポイントの把握			取引金融機関数・推移 メインバンクとの関係	
② 事業	強み 技術力・販売力等		④ 内部管理体制	組織体制 品質管理・情報管理体制	
	弱み 技術力・販売力等			事業計画・経営計画の有無 従業員との共有状況 社内会議の実施状況	
	ITに関する投資、活用の状況 1時間当たり付加価値（生産性） 向上に向けた取り組み			研究開発・商品開発の体制 知的財産権の保有・活用状況	
				人材育成の取り組み状況 人材育成の仕組み	

対話内容の総括

現状認識		将来目標	
------	--	------	--

現状と目標のギャップ



課題		対応策	
----	--	-----	--

(出所) 経済産業省ホームページより抜粋。 [https://www.meti.go.jp/policy/economy/keiei\\_innovation/sangyokinyu/locaben/sheet.html](https://www.meti.go.jp/policy/economy/keiei_innovation/sangyokinyu/locaben/sheet.html)

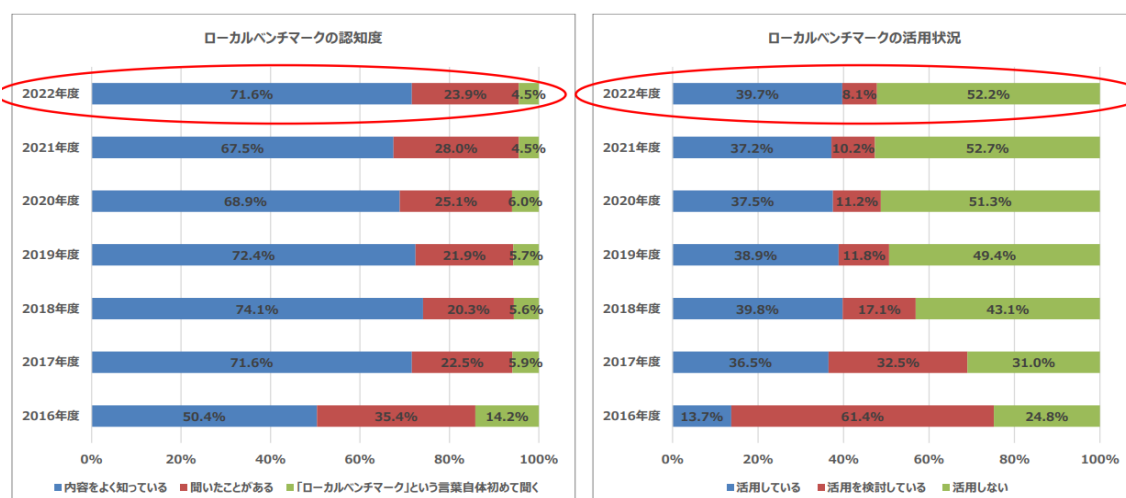
### 3. 3 ローカルベンチマークの利用率・実態

ローカルベンチマークの活用が開始されてから8年が経過し、制度自体の評価見直しを行う時期に差し掛かっている中で、経済産業省の「ローカルベンチマーク活用戦略会議<sup>9</sup>」において金融機関向けの実態調査が行われている。

図表8の調査結果によれば、2022年度においては71.6%が内容をよく知っていると回答しており、制度の認知度としては高い水準にあると言える。しかしながら、実際の活用状況としては39.7%に留まっており半数以上が活用していないという状況である。

<sup>9</sup> 金融機関、支援機関、中小企業関連等の各種団体、有識者、士業関係が中心となった普及活動やそれら関係者に加え、オブザーバーである関係省庁とともに、ローカルベンチマークの普及拡大に向けた取り組みや改善に向けた議論をする取り組み

図表8 ローカルベンチマークの認知度及び活用状況

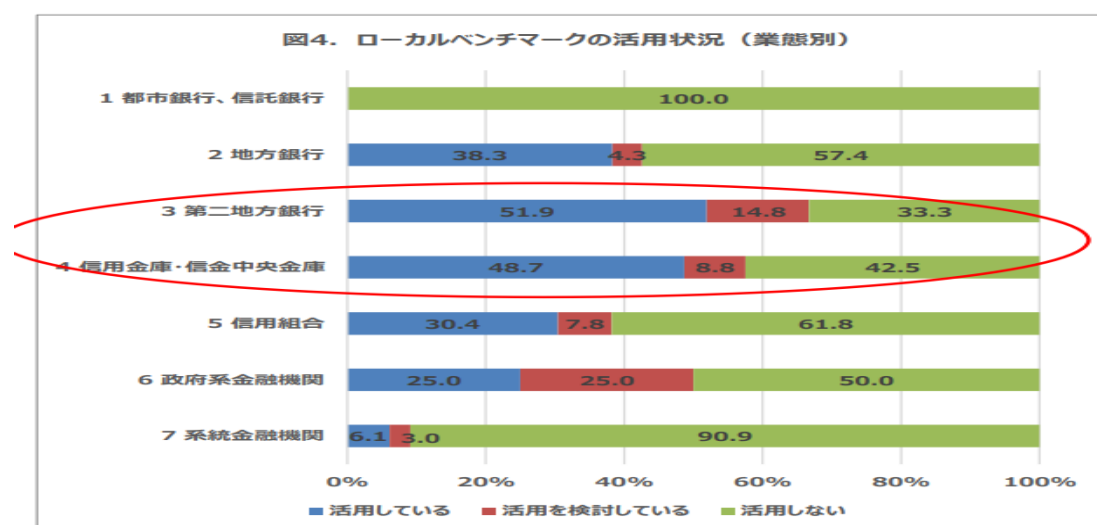


（出所）経済産業省経済産業政策局産業資金課（2023）「第13回ローカルベンチマーク活用戦略会議事務局説明資料」より抜粋。

また、図表9の調査結果によれば、活用していると回答した金融機関の業態別では、第二地方銀行・信用金庫等で活用度合いが高いことが示された。この結果から推察するに、中小企業支援の多い金融機関で活用される機会が多くなっていると考えられる。つまりは中小企業の融資審査においてはローカルベンチマークの活用が進んでおり、これら金融機関からは、当制度を活用した形で中小企業の非財務情報が取得されていると推察できる。

一方で都市銀行においては、自社の仕組みで評価が完結することを理由に、全く使われていないことも特徴として示された。

図表9 ローカルベンチマークの活用状況（業種別）



（出所）経済産業省経済産業政策局産業資金課（2023）「第13回ローカルベンチマーク活用戦略会議事務局説明資料」より抜粋。

以上の結果から、資金面や人的資本を割くことが難しい中小企業にとっては、非財務情報を公開するための手段として、融資審査の場面において当制度は一定程度の有用性があると言える。

### 3. 4 ローカルベンチマーク導入から現在までの課題

ローカルベンチマークは、その制度目的を「企業の経営状況を把握するための基礎的項目を整理し、中小企業の経営者、金融機関、税理士などの支援者が内容を共有し、同じ目線で対話を行うための基本的枠組み」と位置づけている。つまり、本来は経営者と支援者との間で共通認識を形成し、事業性評価を充実させるためのツールとして設計されたものである。特に金融機関においては、融資審査や経営改善計画の策定において有効に機能することが期待されてきた。

しかしながら、要記載項目を見てみると、その多くは金融機関にとって有用性の高い情報である一方、地域社会や従業員、顧客といったその他のステークホルダーにとって必ずしも必要性の高い内容が網羅されているとは言い難い。そのため、地域住民や取引先に向けた情報発信のツールとしては限定的な役割にとどまっているのが現状である。

結果として、ローカルベンチマーク制度の活用は、一部の融資支援や経営者と金融機関との対話に偏重しており、制度の持つ潜在的な可能性、すなわち地域社会や多様なステークホルダーに対する説明責任や信頼関係の構築に十分活かされているとは言い難い。今後は、金融支援の枠を超えて幅広い関係者への情報開示や対話促進の基盤としてどのように展開していくかが、大きな課題として残されている。

## 4. 中小企業における非財務情報の開示に向けた検討

### 4. 1 開示手法からの検討

中小企業における非財務情報の開示手法を考えた場合、統合報告書は国際的にも評価されているものであり、現時点における非財務情報開示の最も体系的かつ標準的な手法として位置づけることができる。しかし、報告体系そのものが大企業を前提に構築されているため、すべての要素を網羅的に開示しようとするれば、中小企業にとっては多大なコストと労力を伴い、現実的には負担が大きすぎるという課題が残る。

こうした背景から、我が国では簡便的な代替手段としてローカルベンチマークの活用が検討され、実際に金融機関との融資審査や経営改善支援という文脈では一定の効果を発揮してきた。しかしながら、その内容や設計思想は「事業性評価」に重きが置かれていることもあり、情報の受け手は主として金融機関に限定されやすい。結果として、地域社会や顧客、さらには従業員など、より広範なステークホルダーに対しては情報が十分に届かないという側面が残されているものと推察できた。この点は、非財務情報の開示が本来有する「社会的説明責任の履行」や「共感と信頼の獲得」といった効果を十分に発揮できていないことを意味する。



このような現状を踏まえると、中小企業においては、事業規模や保有リソースの多寡に応じて「開示難易度」を柔軟に選択できるような「多層的な開示手法」が求められる。すなわち、一律に統合報告書の形式を目指すのではなく、企業ごとの特性や開示するための事務余力や開示に関する習熟度を考慮し、段階的にステップアップできるアプローチを設計することが望ましい。その点から筆者が考える段階的開示アプローチの概案は以下の通りである。

**初級段階：**既存の企業ホームページや広報媒体を活用し、ローカルベンチマークの内容を基礎とした簡易なデータを作成し、必要最低限の非財務情報開示を行う。

**中級段階：**非財務情報を中心とした簡易版統合報告書（数ページ程度）やパンフレット形式のデータを作成し、顧客や取引先、地域住民にも見える形で開示する。

**上級段階：**すべての主要ステークホルダーを対象に、統合報告書的な体裁を備えたレポートを作成・発行し、財務情報と非財務情報を統合的に開示する。

このように、段階的にステップアップする多層的な開示手法モデルを採用することで、中小企業は無理なく非財務情報開示を実践でき、同時にステークホルダーとの関係性を着実に深めていくことが出来るのではないかと考える。

また、デジタル技術の活用により、文章や表に加えて動画やインタビュー映像をウェブサイト上で公開し、誰もが容易にアクセス可能な形で提供することも、情報開示の透明性および信頼性を高める有効な手段となりうる。したがって、こうした手法を含めた開示手段の多様化は、今後の検討課題の一つとして位置づけられるべきである。

#### 4. 2 開示内容からの検討

開示内容の側面から検討すると、財務諸表からは把握できない中小企業の多面的な活動をいかに可視化できるかが重要な課題となる。例えば、地元地域の祭礼に協賛し地域の活性化に貢献している事実、地域社会に対する慈善活動の実績、あるいは環境問題への配慮や SDGs への具体的な取り組みといった事項は、決算書のみでは把握困難である。こうした情報を「自社の企業価値広報の一環」と位置づけ、外部に提示できる内容としていくことが、経営者にとって開示意欲を高める契機となりうる。

また、経営者層への動機付けの観点からも、非財務情報を「義務的に提出すべき資料」から「自発的に発信したくなる媒体」へと、意識改革を促すに十分な開示内容の設計であることが求められる。したがって、単に記載内容を整備するだけでは不十分であり、インセンティブなども含めた開示制度の設計<sup>10</sup>と合わせた経営者層への意識改革アプローチが不可欠である。その意識変革の結果として、地域社会や多様なステークホルダーにとって有用性の高い開示内容が形成されていく可能性が高い。

---

<sup>10</sup> 坂本孝司（2024）「中小企業における統合報告の意義と必要性」『中小企業会計研究』第10号、35ページ。

もっとも、坂本（2024）で指摘があるように、中小企業に包括的な非財務情報開示を求めることは現実的には困難<sup>11</sup>である。したがって、人的資本（従業員数や離職率）、環境配慮（SDGsへの取組事例等）、地域貢献（地元への寄付や地元企業との取引数や事例等）といった限定的でかつ企業特性に適合する領域に焦点を当て、自社のアピールポイントになる部分を選択的に開示可能とする方が、より実用性は高いと考える。

具体的には、前項で示した段階的開示アプローチにおいて、必須開示項目と任意開示項目を明確に区別し、情報の細分化を図ることが合理的であると考え。特に、任意項目については業種特性に応じて選択可能とし、例えば製造業であれば環境負荷低減策について、サービス業であれば顧客満足度やサービス品質評価といった項目を盛り込むことで柔軟性を高めることができる。

このように、必須項目と任意項目の明確化、業種特性への適合、そして企業オリジナルな要素の導入を組み合わせることで、中小企業の非財務情報開示は「規制としての義務」ではなく「企業の魅力を伝える手段」として位置づけるべきである。その結果、非財務情報の開示は経営者の主体的な行動となり、最終的には地域社会や取引先、従業員など多様なステークホルダーに対して、企業の価値や存在意義を訴求する強力なツールとして認識されていくものになりうる。

しかしながら、非財務情報の開示内容を検討するにあたっては、現状、多くの課題が未解決のまま残されているのも事実である。その中でも特に重要かつ根本的な課題の一つとして、非財務情報に関する定義やガイドラインが統一されていない点を指摘できる。

現状では、経済産業省が設置した「非財務情報の開示指針研究会<sup>12</sup>」や、内閣官房が策定した「人的資本可視化指針<sup>13</sup>」など、複数の指針やフレームワークが並立して存在している。このように機関ごとに独自の定義や開示項目を提示しているため、利用者である中小企業にとっては「どの指針に準拠すべきか」が不明確となり、実務上の混乱が生じる恐れがある。

加えて、統一的な定義が欠如していることは、単に開示作業の煩雑さを増すだけではない。簡便的な様式であっても共通の基準がなければ、企業ごとに開示項目や表現方法がばらつき、結果として記載内容の比較可能性や信頼性が低下する恐れがある。さらに、情報を受け取る側にとっても、基準の不統一は内容理解に齟齬を生じさせ、非財務情報の社会的普及や定着を妨げる要因となりうる。したがって、非財務情報開示を中小企業に広く浸透させるためには、まず共通性と一貫性を備えた定義の確立が不可欠であり、その上で中小企業が容易に理解し実践できる指針の整備が求められる。

#### 4. 3 開示制度からの検討

上場企業における統合報告書の変遷を振り返れば明らかなように、非財務情報開示の普及には相応の時間を要すると想定される。中小企業にこの仕組みを広く浸透させるには、なお

---

<sup>11</sup> 同上 31 ページ。

<sup>12</sup> 経済産業省（2021-2023）「非財務情報の開示指針研究会 中間報告、第1－12 回報告書」。

<sup>13</sup> 内閣官房（2022）「人的資本可視化指針」。

一層の工夫と制度的後押しが不可欠であることは言うまでもない。しかし一方で、既存のガイドラインや枠組みを適切に応用することで、効率的に普及を促進する道筋を描くことは十分に可能である。

具体的には、統合報告書の国際的なガイドラインやローカルベンチマーク制度などを中小企業向けに調整・統一・再設計し、段階的に適合させていくことが有効であろう。その際に重要となるのは、制度設計の在り方である。すなわち、中小企業の経営者に「財務諸表へ自社広報的要素を付加する」という感覚を根付かせるような開示内容と制度設計が求められる。換言すれば、非財務情報開示を「別枠の負担」ではなく、「既存の財務情報に付す簡素な広報的補足」と捉えさせることができれば、心理的・実務的なハードルは大きく低減するだろう。

この課題を解消するためには、例えば、財務書類の個別注記表に簡易な形で非財務情報を追記できる仕組みを整える、などが考えられる。あるいは「中小企業会計要領」のように、「該当する／しない」の形式で簡便に回答できる枠組みを導入することも有効である。こうした制度設計により、毎年の決算業務の一部追加項目として織り込むことが出来れば、中小企業にとっての開示行為は「財務計算書類の延長線上」に位置づけられ、自然と定着が進むと期待される。

加えて、インセンティブ設計の導入も欠かせない。例えば、非財務情報を開示した企業に対しては金融機関による優遇金利や補助金審査時の加点、といった経済的インセンティブを設けることで、制度利用を促進することができる。制度的な工夫とインセンティブ付与を組み合わせることで、普及の実効性は格段に高まるだろう。

さらに、初級段階の開示に取り組む企業については、記載能力や知見の不足が予想される。その場合には、会計士や税理士などの専門家、あるいは商工会議所や中小企業診断士が「外部保証」の役割を果たすことが望ましい。ただし、大企業の財務監査のような厳格な保証水準を求めるのではなく、「妥当性確認」といった比較的簡易な検証方式を制度化することで、信頼性を担保しつつ中小企業への負担を抑えることが可能となる。

要するに、中小企業における非財務情報開示制度の構築には、1：既存制度の柔軟な適用と再設計、2：簡素な制度設計、3：経済的インセンティブの付与、4：外部保証による信頼性の補完、という四つの要素が相互に機能することが不可欠である。これらを組み合わせることで、非財務情報開示は「負担を強いる制度」から「自発的に活用される制度」へと転換することができると考える。

## おわりに

2024年の統合報告書の公開状況をみても明らかなように、我が国においては上場企業ですら作成率が約25%に留まっており、非財務情報の開示への取り組みは依然として発展途上にある。制度的に見ても、法的強制力が欠如しているために企業毎の書類の完成度にばらつきが生じ、さらに複数のガイドラインが並立することによる不統一や不整合といった課題が顕

在化している。こうした状況を踏まえれば、人材や資金に制約の大きい中小企業に非財務情報の包括的な開示を直ちに求めるのは、現実的に困難であり時期尚早との見方も理解できる。

しかしながら、非財務情報は中小企業にとっても、地域社会や取引先、従業員といった多様なステークホルダーとの信頼関係を構築し、持続的成長を実現するために不可欠な要素となりつつある。そのため、現時点から取り組むべき方向性として、第一に、事業規模やリソースに応じて段階的に開示手法を選択できる制度設計を行うこと。第二に、人的資本・環境配慮・地域貢献といった非財務情報の中心領域を必須項目としつつ、業種特性に応じた任意開示を組み合わせるなど、開示内容に柔軟性を持たせること。第三に、国や金融機関、専門家団体が連携して、インセンティブ設計や外部保証を含む包括的な支援体制を整備すること。この三点を柱とした制度的枠組みを整えることが重要であると考えられる。

総じて言えば、中小企業における非財務情報開示は、単なる規制遵守ではなく「自社の存在意義や企業価値を社会に伝える行為」として再定義されるべきである。中小企業が非財務情報を積極的に開示することは、自社が有する潜在的な企業価値を明確化・顕在化させる契機となりうる。その結果、例えば高齢化や後継者不足により、廃業や閉店の危機に直面している企業であっても、外部からの評価や支援の可能性が広がり、存続の道が開かれるケースも想定される。さらに視野を広げれば、優れた技術や人的資本を有する中小企業が適切に評価され、次世代へと事業を継承できることにも繋がり、日本経済全体の生産基盤の維持に寄与する。ひいては、少子高齢化による労働人口減少が進む中でも、GDPの安定的な確保や国力の維持に資する可能性がある。

以上の考察から、中小企業による非財務情報の開示は、地方創生の推進や地域経済の持続性を支える要素としても重要な意義を有している。さらにその効果は、個別企業や地域の枠を超え、国家経済の安定性や持続的成長にも波及し得る可能性を秘めている。したがって、非財務情報開示の普及とそれを支える制度的枠組みの整備は、日本経済全体の成長戦略の中核的課題として位置づけられるべきである。

本稿の議論が、こうした認識の共有を促し、非財務情報開示のさらなる普及と活用促進に向けた一助となることを期待したい。

## 第3章 地域課題と地方創生ファイナンス

長谷川 美千留

### はじめに

地方都市の多くは、学校や病院など公共施設の統合・閉鎖、鉄道やバス路線の廃止、商業施設の撤退など共通する課題を抱えている。今や地方のみならず、首都圏においても類似する状況が生じているが、これらの課題の根底には、常に人口減少（とりわけ若年層や女性の流出）と経済問題の二つが横たわっており、この二つは密接な関係を持っている。地域の特徴を生かした賑わいを復活させるには、民間と行政の連携が不可欠である。

このような我が国の現状と課題を踏まえ、地域が各々の強みや特質、地域資源を生かし「自律的」かつ「持続的」な社会を創生することが急務である。2019年、地方創生ファイナンス、具体的には地方創生SDGs金融に関する一定の方向性が示された。そこでは、人口減少による地域経済の縮小、地域経済の縮小による人口減少という「悪循環の連鎖」という現状<sup>1</sup>を認識し、この現状を打破するために地域の事業者・地方公共団体・そして地域金融機関が、連携していくことが提案される。地域金融機関には、資金提供のみならずコンサルティングなどを通じ、地域経済・社会・環境に大きなインパクトを与え、様々な取り組みを「統合的に推進するための中核的役割」<sup>2</sup>が期待される。地方は地域課題の解決を目的とし、地域における収益獲得と再投資からなる「自律的好循環」の形成<sup>3</sup>を目指すこととなった。この動きは、県行政運営に関する基本方針にも色濃く反映されている。

このような動向を受け、はじめに地方創生SDGs金融について、その概要を述べる。続いて、地域課題の一例として青森県の現状と課題を把握する。最後に、地域課題解決に大きな役割を担う、地域金融機関の現状、青森県内地域金融機関の代表であるプロクレアホールディングス（以下プロクレアHDとする）の現状と取り組みについて述べる。

### 1. 地方創生SDGs金融

アフター・コロナの現状も踏まえ、地方創生SDGs金融の在り方をさらに整理したものが地方創生SDGs・ESG金融調査・研究会（2024）「地方創生SDGs金融推進に向けた基本的考え方」である。そこでは「自律的好循環」の形成を目的とし、その目的達成のための手段として地方創生SDGs金融が重視されている。国連の掲げるSDGsと我が国における地方の現状や

---

<sup>1</sup> 地方創生SDGs・ESG金融調査・研究会（2019）『地方創生に向けたSDGs金融の推進のための基本的な考え方』3ページ。 [https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/kaigi/dai20/sdgs\\_hyoka20\\_sanko10.pdf](https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/kaigi/dai20/sdgs_hyoka20_sanko10.pdf)（2024年8月2日閲覧）

<sup>2</sup> 同上、5ページ。

<sup>3</sup> 同上、6～7ページ。

地域課題の解決に向けた施策を結び付けたものが、わが国独自の地方創生 SDGs である。本節においては、この地方創生 SDGs 金融を中心に概観する。

SDGs は本来、地球規模で持続可能な社会を目指すものであろう。我が国においては、この SDGs を地域課題の解決装置として社会に組み込んだ。地域課題の多くは、突き詰めれば、人口減少（または地域からの若年層や女性の人口流出や過疎）と経済問題に収束する。確かに、地域の多様性から生じる様々な課題も、掲げられた SDGs のいずれかに当てはまるであろう。しかしながら、地球規模で展開される本来の SDGs と、地域課題の解決は結びつかない。なぜなら前者は地球規模での課題の共通化とボーダーレスな方向付け、後者は地域経済の自立と収斂による循環を方向付けるからである。地域課題の解決とその収益化、地域への還流と再投資による自律的好循環は、地域経済の独立的循環を目指す。国境を越え、地球規模で理想の持続可能な社会を目指す本来の SDGs の世界観と、経済課題の解決に際し、地域と民間に大きな役割を求める地方創生 SDGs は、異質である。むしろ、新しい資本主義に掲げられた社会的課題と経済的課題の同時解決と果たすべき民間企業の役割の拡大になぞらえた仕組みと関連している。

このような我が国における地方創生と SDGs の関係性について、「当初は地方創生の取り組みと SDGs 推進の取り組みは別のものでスタートしたが、現在我が国政府は、SDGs を地方創生の原動力と位置付けている」との見解<sup>4</sup>もある。地方創生 SDGs は、2014 年設置された「まち・ひと・しごと創生本部」による人口減少社会における各地域の自立的かつ持続的な創生という考えと密接に関係している。SDGs という看板を掲げることで、我が国の国家の課題である人口問題と経済問題を地域課題として再定義化し、刷新することには大きな意義がある。教育や金融や様々な分野から、これらを取り組みやすく、アプローチしやすくすることができるからである。地方創生と SDGs の結合は、世界的なコンセンサスである SDGs を地域共通のゴールとして機能させることで、地方公共団体や地域金融機関、地域事業者等の異なるステークホルダーの連携を促進することを目指している<sup>5</sup>。ESG 投資の拡大など国際的な動向を踏まえ、地域金融機関の役割は多様化し、地域企業への資金供給のみならず情報面での後方支援においても重要な役割を果たさなければならない。地域企業への本来の業務である金融のみならず、ソフトの面からも地域企業の包括的な経営支援を行うことが、いま地域金融機関に求められている。

地方創生 SDGs 金融を通じた自律的好循環の実現のためには、ステークホルダー（地方公共団体・企業・地域金融機関・機関投資家等・市民等・政府）がそれぞれの役割を果たす事が

---

<sup>4</sup> 谷地宣亮（2021）「地方創生 SDGs 金融と地域金融機関の課題」『日本福祉大学経済論集』日本福祉大学経済学会、第 62 号 2021 年 3 月、21 ページ。

<sup>5</sup> 地方創生 SDGs 金融調査・研究会（2024a）『地方創生 SDGs 金融の推進に向けた基本的な考え方』8 ページ。[https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/pdf/sdgs\\_kinyu/fundamental2023.pdf](https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/pdf/sdgs_kinyu/fundamental2023.pdf)（2024 年 8 月 2 日閲覧）

重要である。地方創生 SDGs 金融における各ステークホルダーの役割として、以下の 4 つ<sup>6</sup>が提示されている。

- ① 地域事業者が主体となり、地方創生 SDGs インパクトを生み出す事業や取組を行う。
- ② 地域金融機関が地域事業者の取組を支援する。
- ③ 自治体は地域事業者と地域金融機関をつなぎ自律的好循環のきっかけをつくる。
- ④ 国は自治体・産業界・金融界の協力の下にこの事業の実施にあたる。

なかでも極めて重要なステークホルダーは、地方公共団体・地域金融機関・地域事業の三者であり、地域金融機関と地域事業者の資金と情報による結合を中核とし、その外輪を地方公共団体が支える構造が提示されている。地方創生 SDGs 金融を実現するために、地方創生 SDGs 金融フレームワークが提示され、そこでは取り組みの実現のため 3 フェーズ<sup>7</sup>が設定されている。

フェーズ 1 地域事業者の SDGs 達成に向けた取り組みの見える化

フェーズ 2 SDGs を通じた地域金融機関と事業者の連携推進

フェーズ 3 SDGs を通じた地域金融機関等と機関投資家・大手銀行・証券会社等の連携推進

地方公共団体には、社会課題に取り組むため規制緩和や財政による支援の他、拡張された様々なステークホルダーを結ぶ中心的役割が求められる。社会的課題は地方公共団体が一律に担うのではなく、課題を経済化、収益化し、民間企業に落とし込む。地方公共団体は拡張された様々なステークホルダーを取りまとめ、連携させ、オーガナイザーとして機能する。次に地域金融機関の役割は、この自律的好循環を具体化していくプロセスの中で、SDGs を考慮した金融支援である。資金提供のみならず、むしろコンサルティング業務など、非金融サービスに重点が置かれている。また、地域金融機関においては、SDGs に積極的に取り組む企業に対し、従来とは異なる評価能力が求められることになる。対象企業のプロジェクトがいかなる価値を地域にもたらすか、中長期的なビジョンの中で、その成長性を評価していく。このことは非財務情報ならびに社会的インパクトをも考慮した新たな金融への飛躍という大きな課題が、地域金融機関にも課されたことを意味する。

「自律的好循環の形成」を目的とした手段が「地方創生 SDGs 金融」であり、さらに具体的な施策として、「地方創生 SDGs 金融表彰」や「地方創生 SDGs 宣言・登録・認証制度」がこれを下支えしている。「地方創生 SDGs 宣言・登録・認証制度」の導入によるステークホルダーが得る効果として、特に地域金融機関については、以下の 2 つが挙げられ<sup>8</sup>ている。

---

<sup>6</sup> 地方創生 SDGs 金融調査・研究会（2019）『地方創生 SDGs 金融の自律的好循環形成に向けて』12 ページ。 [https://www.chisou.go.jp/tiiki/kaigi/sdgs\\_kinyu2\\_shiryo4.pdf](https://www.chisou.go.jp/tiiki/kaigi/sdgs_kinyu2_shiryo4.pdf). (2024 年 10 月 10 日閲覧)

<sup>7</sup> 地方創生 SDGs・ESG 金融調査・研究会（2019）20 ページ。

<sup>8</sup> 地方創生 SDGs 金融調査・研究会（2024b）『地方創生 SDGs 宣言・登録・認証制度ガイドライン（暫定版）2024 年度【第二版】』10 ページ。 [https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/pdf/sdgs\\_kinyu/guideline2024.pdf](https://www.chisou.go.jp/tiiki/kankyo/pdf/sdgs_kinyu/guideline2024.pdf). (2025 年 6 月 2 日閲覧)



- ① 地方創生 SDGs に資する地域事業者が「見える化」されることで、投融資や非金融サービス等が拡大する。
- ② 地域事業者への投融資や非金融サービス等を通じ、地域経済の活性化のみならず、金融機関自身の地方創生や SDGs への取り組み推進が可能となる。

2021 年から「地方創生 SDGs 金融表彰」が始まった。表彰制度を用いて、ある種の望ましいモデルケースを「見える化」し、共有するという手法は、統合報告書の表彰制度などにも用いられる、現時点での一般的な解決策である。これらの制度の役割は、目的の明確化のみならず、地方創生 SDGs 金融の対象とすべき企業とその取り組みを具体的に可視化することである。

次の段階として、対象企業の評価に際し、ロジックモデルやインパクト評価を活用することが想定されている。地域事業者ならびに地域金融機関はその活動を従来の財務情報のみならず、新たな評価概念である「インパクト」により評価されることになる。インパクト評価とインパクト評価に基づいた投融資というパッケージは、インパクト投資を意味し、これが地方創生 SDGs 金融のフレームワークの中に組み込まれている。金融庁（2024）<sup>9</sup>は「インパクト投資は、投資として一定の『投資収益』確保を図りつつ、『社会・環境的効果』の実現を企図する投資」と位置付けている。このような試みを推進する意図は、サステイナブル・ファイナンスの拡充と投資を通じた社会・環境課題の解決である。インパクト評価については、国もしくは国が指定・委託した第三者評価機関による評価が考えられる。新たな試みとして評価される一方、インパクトそのものの定義も抽象的であり、社会的環境的影響をどのように測定し、開示するべきか、また、新たな評価に対する社会的なコンセンサスを得られるかという課題が残る。

## 2. 青森県の現状と地域課題

青森県の課題は大きく分けて、人口問題と経済問題の二つである。人口減少・県外流出は地方都市に共通する課題であるが、全国的に低い水準にある県民所得という経済的な課題は、若年層の人口流出とも密接に関係し、また県民の健康問題とも無関係ではない。2024 年には、新たな青森県基本計画「『青森新時代』への架け橋」（2024-2028）が公表された。本節では、青森県基本計画を中心に、青森県の現状と課題について概観する。

### 2.1 人口問題

人口動態は、出生数と死亡数から導かれる「自然動態」と転入数と転出数から導かれる「社会動態」から成るが、本県では、そのいずれを見ても人口減少は大きな課題である。高齢人口の比率が相対的に高まり、若年層の県外流出、さらに県民の健康問題が同時進行すれば問題は深刻化する。青森県基本計画によれば<sup>10</sup>、2005 年 1,436,657 人（このうち 65 歳以上

<sup>9</sup> インパクト評価とファイナンスを結び付ける動きは活発である。金融庁（2024）『インパクト投資（インパクトファイナンス）に関する基本的指針』1 ページ。 <https://www.fsa.go.jp/singi/impact/siryou/20240329/01-pdf>。（2025 年 6 月 3 日閲覧）

<sup>10</sup> 青森県（2024）『青森県基本計画 あおもり新時代へのかけはし』11 ページ。 <https://>



は 326,626 人) であった人口は、2040 年までに本県の人口が 100 万人を下回り、約 90 万人まで減少するとし、この時点では高齢者人口すら減少することが予想され、2040 年、県の人口構造は重要な局面を迎えるという。

コロナ禍は、この人口動態にどのような影響を及ぼしたのだろうか。社会に多くの負のインパクトを与えた一方、人の動きが一時的に停止し、若年層の県外流出を食い止めるきっかけにもなった。青森県におけるコロナ禍の社会減は、この時期、確かに減少している。本県における社会減の状況は、2012 年（平成 24 年）から 2019 年（令和 2 年）のコロナ禍以降は、4000 人台まで減少<sup>11</sup>し、そこには若者の意識変化、都会志向から地元志向への転換が大きく影響している。県外に移動しなくとも、都市部と同じことができるという意識は若年層に多く見られ、この意識はデジタル・ツールへの親和性とも深い関係がある。高校卒業者の県内就職率は上昇傾向、大学卒業後県内就職を希望する学生も増加傾向にある。初等・中等教育の段階から、デジタル・ツールを活用することにより、県内にいながら多くの体験が可能であるということを体感すれば、将来的に人口流出を食い止める一助になる。

持続可能な地域づくりのためには、より具体的かつ直接的な人口減少対策を実施しなければならない。例えば、ロールモデルを紹介するという方法も一般的であろう。女性であれ、若者であれ、県内就職の魅力を高校生や大学生に伝える手法である。しかし、労働環境を取り巻く課題について、当事者を中心に解決することは難しい。なぜなら、労働環境は（その県外流出が課題となっている）若者や女性のみが形成するものではなく、労働環境の改善は、そこで働く人すべての課題であるからだ。労働を取り巻く環境が構成員すべてにとって、より良いものであるような施策が望まれる。女性や若者が、県外に出たい（または出ざるを得ない）と考えた根本的な原因の探究が最も重要である。成功例を紹介するだけでは、多くの問題は解決しない。県内就職を避けた女性や若者の本音にこそ、解決の糸口がある。なぜ県内に留まったかではなく、なぜ県外に出ていかざるを得なかったのか、という原因を分析することが解決のための近道である。

「青森県民の意識に関する調査等調査結果の概要」（2023 年公表）は、県基本計画の礎となる重要な調査である。本調査の結果は、県外就職予定・希望の若者と県内就職予定・希望の若者の間の意識の違いを明らかにしている<sup>12</sup>。就職予定・希望している勤務地を選んだ理由として、県外就職予定・希望者の集団は、「十分な収入がえられること」（61.4%複数選択）、「しごとの選択肢が多いこと」（47.2%複数選択）を挙げている。一方、県内就職予定・希望者は「娯楽の充実」（36.7%複数選択）を挙げている。「娯楽」の意味する内容を精査する必

---

[www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/seisaku/seisaku/master-plan2024-2028.html](http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/seisaku/seisaku/master-plan2024-2028.html) （2025 年 6 月 3 日閲覧）

<sup>11</sup> 同上、12 ページ。

<sup>12</sup> 青森県（2023）『青森県民の意識に関する調査等 調査結果の概要令和 5 年 2 月 28 日』17－19 ページ。 <https://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/seisaku/seisaku/files/aomorikenminisikichosa.pdf> （2024 年 6 月 12 日閲覧）

要がある。県外就職予定希望・県内就職予定希望を問わず、全体として「帰ってきたくなる県になるためには」という質問に対しては、「十分な収入が得られること」(57.3%)を挙げる若者が最も多い。若者の県内定着のためには、十分な収入という経済的な問題の解決が急務であり、人口減少も若者の県外流出も経済問題が大きな要因となっていることが明らかである。二つの課題は密接につながり、悪循環を繰り返している。

## 2.2 経済問題

青森県の代表的な都市は、青森市・八戸市・弘前市の3つである。県庁所在地である青森市は東青地域、八戸市は三八地域、弘前市は中南地域にそれぞれ属する。この他、五所川原市を中心とする西北地域と十和田市や三沢市、六ヶ所町のある上北地域、むつ市を中心とする下北地域に分かれ、それぞれの地域が多様な文化や地域性を維持しながら共存している。

青森県基本計画によれば域内総生産を地域別にみると、東青地域の域内総生産は1兆683億円となっており、県全体の23.6%を占める<sup>13</sup>。東青地域の域内総生産のうち、青森市が占める割合は約95%である。県全体、域内いずれからみても、青森市への過度な集中が生じていることが分かる。青森市では、農業や水産業への就業割合は極めて低く、都市型の経済が営まれている。同じく東青地域に属するほかの市町村では、4市町村合わせても域内総生産が県全体に占める割合は1.2%であり、農業や水産業ならびに公務・教育への就業率が高い。このことは、役所・学校または家業の農業・水産業に就業している状態を表し、職業に関する選択肢は少ない。先述の意識調査にある、しごとの選択肢の多さという若年層の志向を考えると、県内に若年層が留まったとしても、県内地域間・市町村間の極端な偏りという新たな課題が生じうる。

八戸市を中心とする三八地域を見てみる。三八地域の域内総生産は1兆1,252億円である。県全体の24.8%を占め<sup>14</sup>、青森市の属する東青地域を上回る。八戸市と他の三八地域に属する市町村との域内総生産の比較データがないが、人口世帯数からみても、八戸市の人口が三八地域の約80%を占めており、この地域においても過度の集中が生じていることが分かる。三八地域の域内総生産のうち、水産業の占める割合は高い。特に八戸市は、水産業と工業がバランスしながら栄えた地域である。しかし、水揚げ量および水揚げ金額の著しい減少は近年の大きな課題であり、漁業の衰退は、三八地域の中心である八戸市に経済的な問題を生じさせるのみならず、漁業従事者の就業にも大きな影響を与える。

## 3. 変化する地域金融機関の役割

自律的好循環（資金の循環と再投資）の形成を目的とし、その目的達成の手段として地方創生SDGs金融が設定された。目的達成には、地域金融機関・地方公共団体・地域事業者の三

---

<sup>13</sup> 青森県（2024）113 ページ。

<sup>14</sup> 青森県（2024）125 ページ。

者の連携が重要である。地域金融機関は、伝統的な投融资のみならず、地域の企業との長期的関係から得た非財務情報を活かした新たな金融を求められている。

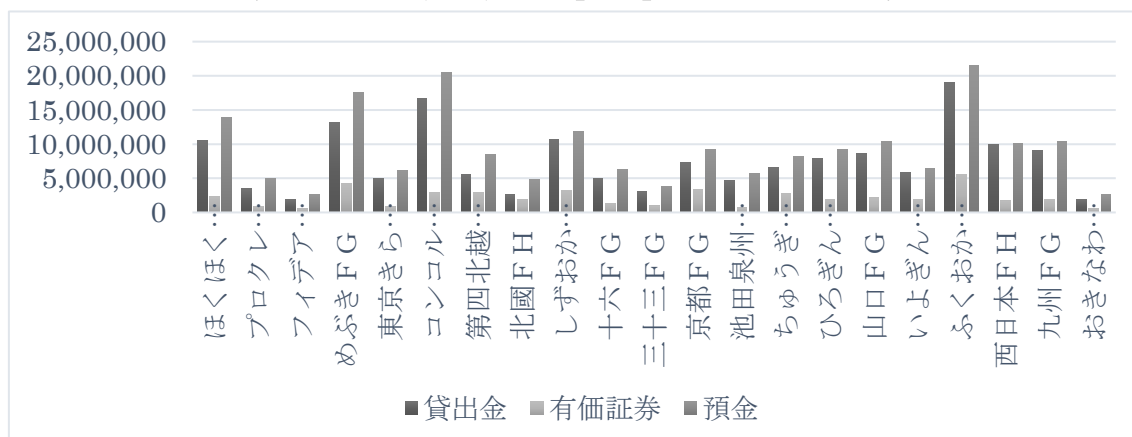
地域金融機関の代表である地域銀行とは、主に特定地域における金融経済活動の中心的役割を担う地方銀行および第二地方銀行を意味している。ここでは主に地域銀行のうち、地方銀行(ファイナンシャル・グループ・ホールディングスも含む)について、その現状を概観する。

### 3. 1 地方銀行の現状―地域格差

図表1は地方ファイナンシャル・グループ(以下FGとする)およびホールディングス(以下HDとする)の2024年度の資産・負債に関する状況である。資産・負債のうち、銀行固有の業務において重要な要素である「貸出金」、資金運用の手段である「有価証券」、銀行の資金調達が多くを占める「預金」を示している。「貸出金」「有価証券」と「預金」額が目立つのは、ふくおかFG(福岡銀行・十八親和銀行・熊本銀行・福岡中央銀行・みんなの銀行)およびコンコルディアFG(横浜銀行・東日本銀行・神奈川銀行)の2グループである。一言で地方金融機関といっても、地方のFGおよびHDの間には、かなりの地域格差が生じていることがわかる。地方都市の規模がそのまま格差として、反映されている。青森銀行とみちのく銀行は経営統合し青森みちのく銀行となり、現在プロクレアHDが持株会社となっている。図表2から、このプロクレアHDとふくおかFGの間には、貸出金(ふくおかFGを100%とした場合、プロクレアHDは18.5%)、有価証券(ふくおかFGを100%とした場合、プロクレアHDは16.7%)や預金額(同様にふくおかFGを100%とした場合、プロクレアHDは23.3%)に5倍程の隔たりがあることが分かる。図表3ならびに図表4、図表5は、個別行に視点を移し、貸出金上位2行(横浜銀行・千葉銀行)と北東北に拠点を置く3行(秋田銀行・岩手銀行・青森みちのく銀行)の貸出金ならびに預金額、経常利益・当期純利益を比較したものである。ここでも同様に、著しい地域格差がみられる。地方銀行の宿命である「地域に根差した経営」は、各行の努力だけでは埋めようのない、地域の経済規模、人口規模の格差をそのまま背負うことになる。人口問題と地方金融機関の経営問題は密接な関係を持つ。

図表1 地方FGの貸出金・有価証券・預金額【連結】

(単位: 百万円)

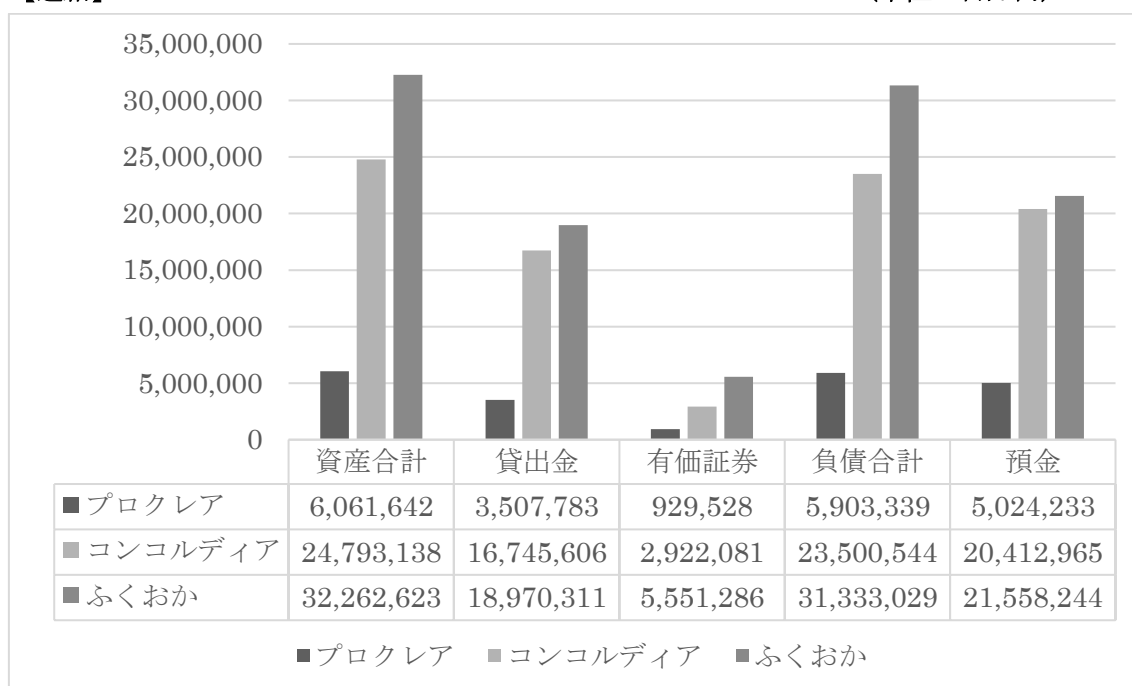


(出所) 全国地方銀行協会 (2025a) 『地方銀行 2024 年度決算 (各行別データ)』より作成。

図表2 プロクレアHD・コンコルディアFG・ふくおかFGの貸出金・有価証券・預金

【連結】

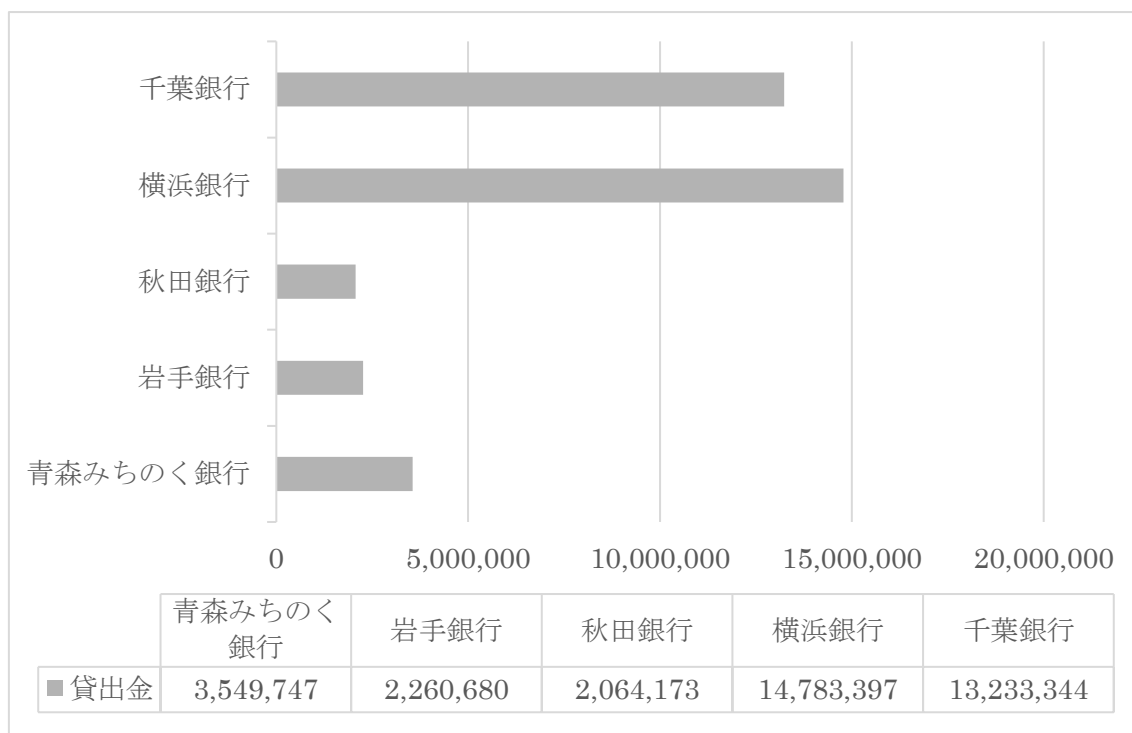
(単位：百万円)



(出所) 全国地方銀行協会 (2025a) 『地方銀行 2024 年度決算 (各行別データ)』より作成。

図表3 上位2行と北東北地銀3行の貸出金【単体】

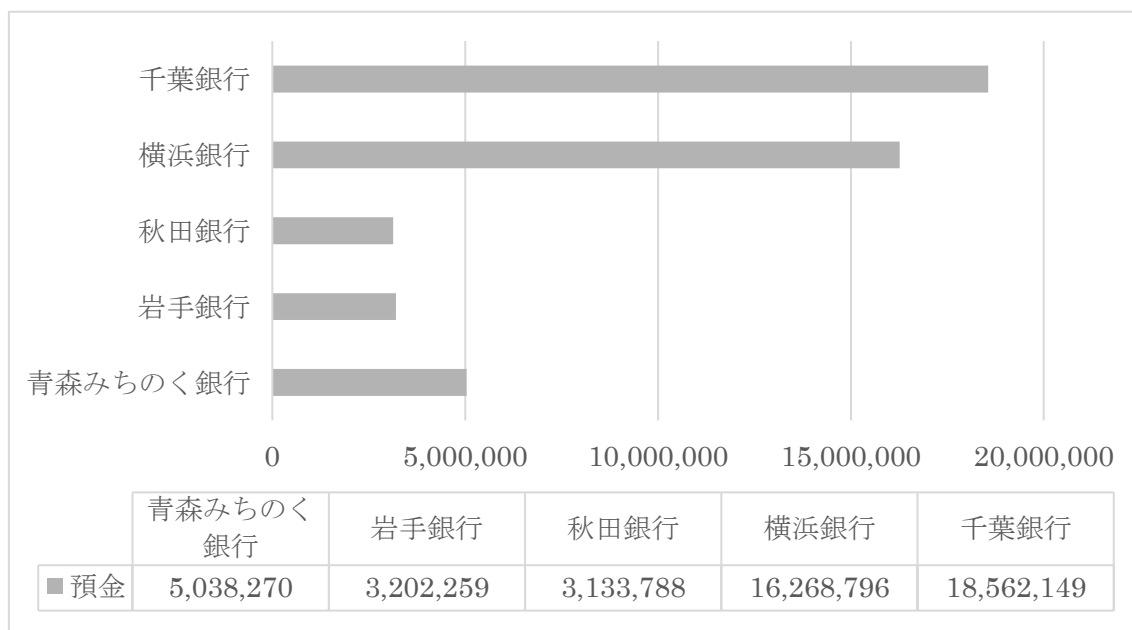
(単位：百万円)



(出所) 全国地方銀行協会 (2025a) 『地方銀行 2024 年度決算 (各行別データ)』より作成。

図表4 上位2行と北東北地銀3行の預金【単体】

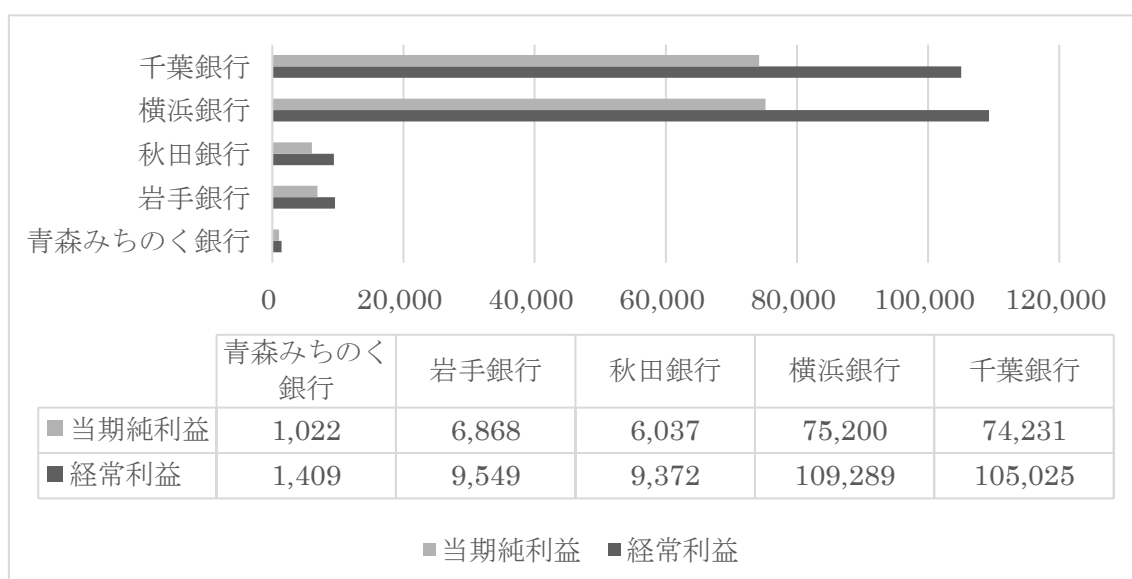
(単位：百万円)



(出所) 全国地方銀行協会 (2025a) 『地方銀行 2024 年度決算 (各行別データ)』より作成。

図表5 上位2行と北東北地銀3行の経常利益・当期純利益【単体】

(単位：百万円)

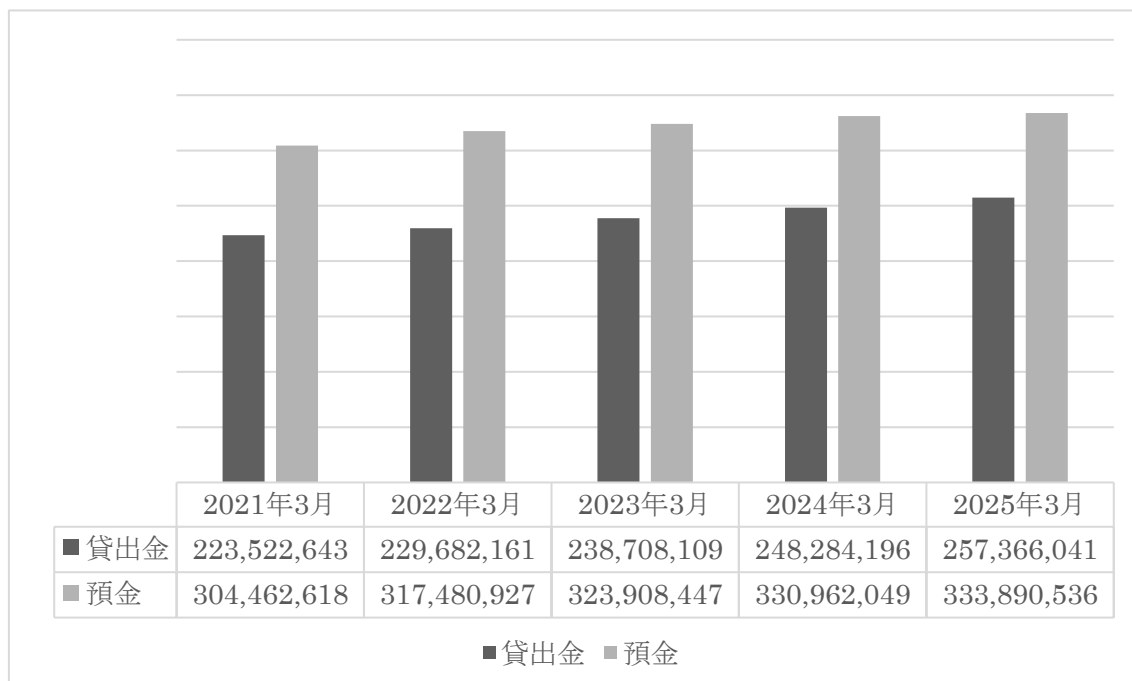


(出所) 全国地方銀行協会 (2025a) 『地方銀行 2024 年度決算 (各行別データ)』より作成。

次に、地方銀行全体として、その業績について概観する。図表6は直近6年の地方銀行の貸出金および預金の推移であり、これらはコンスタントに増加している。図表7は経常利益・当期純利益を示したものである。2019年度および2020年度に若干の落ち込みがあるが、コロナ禍を耐え順調に推移し、2023年度から2024年度にかけて、経常利益、当期純利益いずれも3割以上の著しい伸びを示している。2019年度を基準とした場合、2024年度の経常利益は1.8倍、当期純利益は1.9倍に達する。地方銀行を総体で見た場合、緩やかに成長を継続

している一方で、先述のように地域経済の規模や人口といった、銀行単体では直接的にコントロールできない課題が、そのまま銀行間の著しい格差となっている。

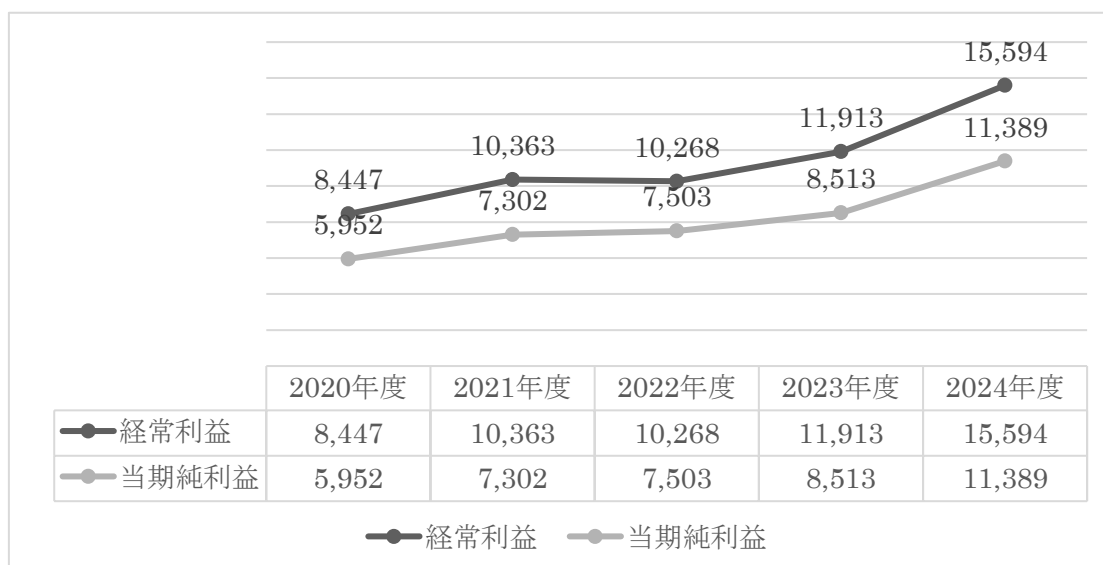
図表6 地方銀行の貸出金・預金の推移 (単位：百万円)



(出所) 全国地方銀行協会 HP『地方銀行 Data Box 地方銀行の預金貸出金等』より作成。

[https://chiginkyo.or.jp/data/deposit\\_loan/](https://chiginkyo.or.jp/data/deposit_loan/) (2025年9月4日閲覧) 2024年度単体ベース61行合計その他年度は単体ベース62行合計。

図表7 地方銀行決算 経常利益と当期純利益の推移 (単位：億円)



(出所) 全国地方銀行協会 HP『地方銀行 Data Box 地方銀行決算 損益の推移』より作成。

<https://chiginkyo.or.jp/data/result/> (2025年9月9日閲覧) 単体ベース61行計

図表 8 地方銀行決算 損益の推移

(単位：億円)

年度	2020	2021	2022		2023	2024
業務純益	9,633	10,784	8,599		9,915	13,008
コア業務純益	10,877	12,711	14,164		13,670	16,640
コア業務粗利益	33,301	35,208	35,929		35,942	39,454
資金利益	28,362	29,705	30,036		30,668	33,923
役務取引等利益	4,456	4,987	5,276		5,583	5,756
その他業務利益	482	515	616		▲ 308	▲ 226
経費	22,424	22,496	21,764		22,271	22,813
OHR	67.34%	63.89%	60.58%		61.96%	57.82%

(出所) 全国地方銀行協会 HP『地方銀行 Data Box 地方銀行決算 損益の推移』より作成。

<https://chiginkyo.or.jp/data/result/> (2025年9月9日閲覧)。2024年度単体ベース61行合計その他年度は単体ベース62行合計。

地方銀行2024年度の業績<sup>15</sup>を概要すると、経常利益15,594億円は前年度比で30.9%増加している。業務純益13,008億円（前年度比31.2%増）、コア業務純益16,640億円（前年度比で21.73%増）、コア業務粗利益は2024年度39,454億円、（前年度比9.8%増）である。一方、2024年度経費は22,813億円（人件費10,985億円・物件費10,218億円・税金1,608億円）、（前年度比2.4%増）と、わずかに増加している。コア業務粗利益39,454億円（内訳：資金利益33,923億円・役務取引等利益5,756億円・その他業務利益▲226億円）のうち、資金利益は前年度から3,255億円増（前年度比10.6%増）であり、この資金利益の伸びが経常利益の増加要因ともなっている。このような資金利益の伸びは、望ましいように見える。しかし、我が国の銀行の低収益性の理由として、資金利益に依存した収益構造が挙げられる。むしろ、業務粗利益に占める非資金利益の低さ、とりわけ規模の小さな金融機関における非資金利益比率の低さ<sup>16</sup>が問題とされる。

近年、地方経済を取り巻く状況が厳しさを増すのと同様、地方銀行を取り巻く経営環境は大変厳しい。しかしながら、多くの地方銀行はその生き残りをかけ、経営改善とサービスの向上に注力している。表1は業務粗利益の内訳と経費、OHR（Over Head Ratio：ここではコア業務粗利益経費率）を示したものである。緩やかに低下するOHR推移から、一見すると経費削減による経営の効率化が進んでいるように見える。しかし業務粗利益の内訳から、実態は資金利益の伸びによるコア業務粗利益の増加がOHRに影響していることが分かる。図表8からもわかるように、コア業務粗利益に占める資金利益の割合は極めて大きい。今後は、非資金利益をいかに伸ばせる<sup>17</sup>かが重要となる。銀行経営の効率化を検討する場合、OHRが

<sup>15</sup> 全国地方銀行協会（2025b）『地方銀行2024年度決算の概要』2ページ。

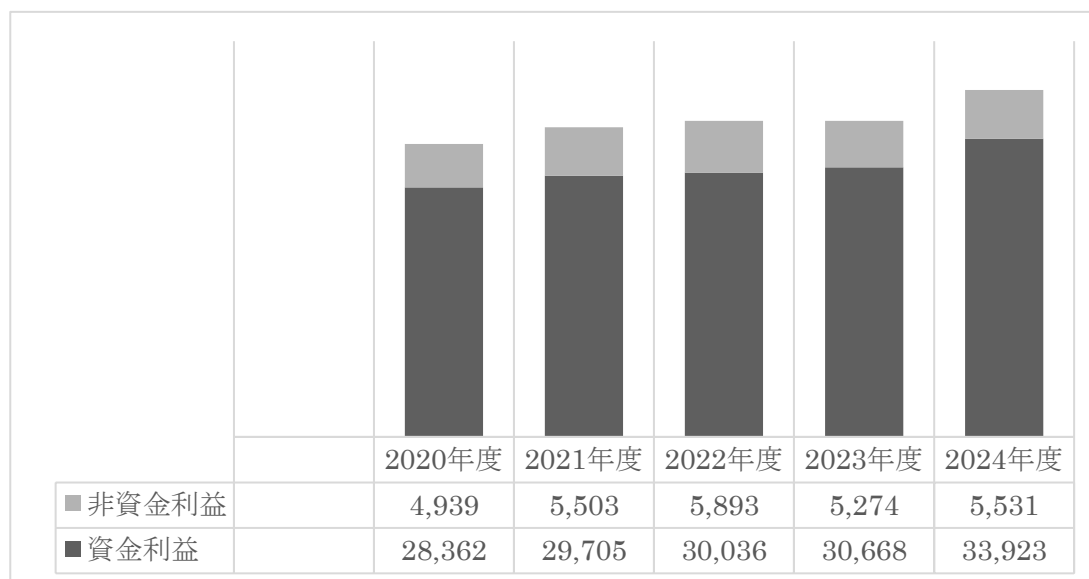
<sup>16</sup> 金融庁（2024）『我が国銀行を取り巻く環境変化と収益源の多様化』15ページ。

<sup>17</sup> 非資金利益による収益拡大については、宮本佐知子（2020）「地域金融機関による非資金

独り歩きしがちである。しかし、むしろ重要なのは、収益構造全体の転換である。経費削減は急務であるが、単なる店舗閉鎖や人件費削減に過度に依存した経営効率化には限界がある。さらに地方銀行は、地域における人材育成の場としても機能している。自律的好循環を目的とした地域密着型の経営を行うためには、その拠点となる店舗づくりの工夫と地域企業に寄り添う人材の育成は、極めて重要である。

図表 9 コア業務粗利益の内訳 資金利益・非資金利益

(単位：億円)



(出所) 全国地方銀行協会 HP『地方銀行 Data Box 地方銀行決算 損益の推移』より作成。

<https://chiginkyo.or.jp/data/result/> (2025 年 9 月 9 日閲覧)。2024 年度単体ベース 61 行合計その他年度は単体ベース 62 行合計。

### 3. 2 地域金融機関の取り組みープロクレア HDー

人口減少社会における地域経済の発展は、いまや県のみならず、地域金融機関に課された課題でもある。青森県を代表する地域金融機関である青森銀行とみちのく銀行両行の経営統合やプロクレア HD の誕生というここ数年の動向は、地域経済に大きなインパクトを与えた。青森銀行ならびにみちのく銀行の歴史<sup>18</sup>は古く、青森銀行の前身は、1879 年創業の第五十九国立銀行を母体とし、1943 年に第五十九銀行・津軽銀行・板柳銀行・八戸銀行・青森銀行の 5 行が合併し、青森銀行となった。みちのく銀行は同じく明治期、1894 年設立の青森商業銀行と 1921 年設立の青森貯蓄銀行を前身とする。1949 年青森貯蓄銀行から青和銀行へ名称変更を経て、1958 年青和銀行と青森商業銀行が合併、青和銀行と弘前相互銀行の合併によりみちのく銀行となる。2022 年 4 月共同株式移転方式によりプロクレア HD の設立、2025 年 1 月には 1

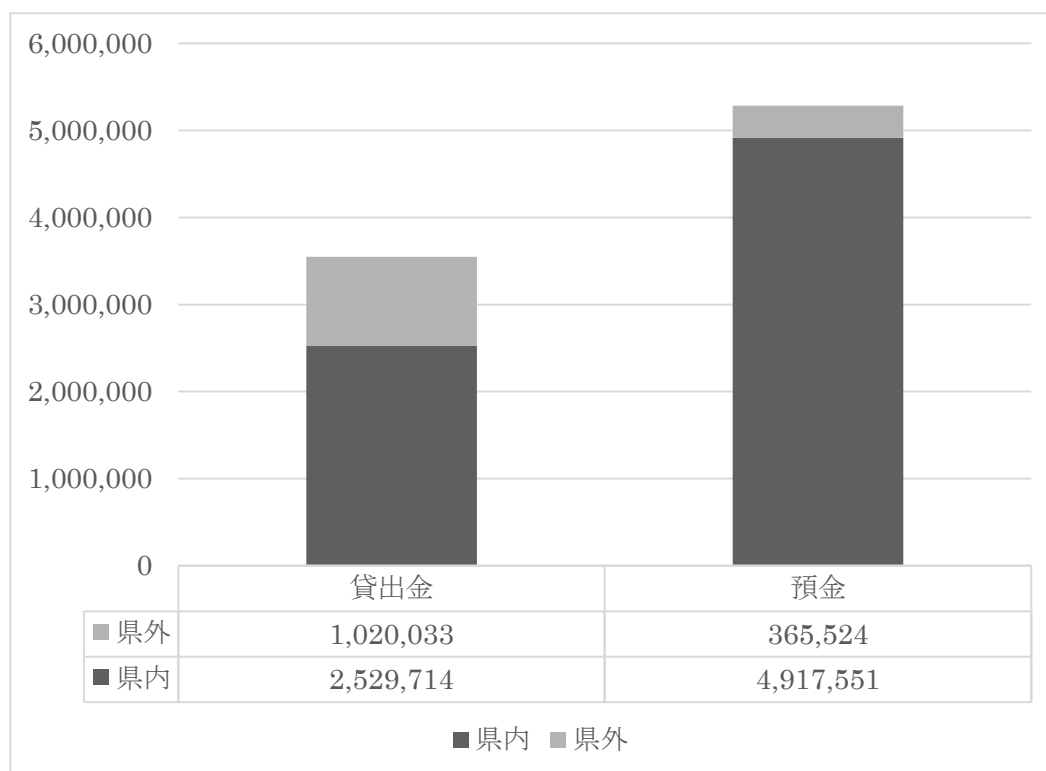
利益拡大へ向けた動き」『野村資本市場クォータリー』Vol. 24 -1、2020 年夏号 野村資本市場研究所 144-162 ページ参照。

<sup>18</sup> プロクレア HD (2024a)『統合報告書 2024』4 ページ。プロクレア HD (2025a)『統合報告書 2025』5 ページ。



行体制、両行の合併（青森みちのく銀行）を実施した。この経営統合は、独占禁止法特例法の第一号適用事例となった。「本件は、特例法によってはじめて金融庁の認可がなされた地域銀行の経営統合事例であり、（中略）特例法の初期の運用動向を示すものとして重要な意義を有す」<sup>19</sup>という。図表１０は、青森みちのく銀行 2025 年 3 月末、総預金合計・貸出金に見る県内・県外割合である。貸出金期末残高のうち 71.26%が県内、28.74%が県外に貸し出され、総預金合計の 93.12%が県内、6.88%が県外からの預金となる。青森県の資金循環の中核にあることが改めて確認できる。

図表１０ 青森みちのく銀行 貸出金・預金（県内・県外割合）【単体】（単位：百万円）

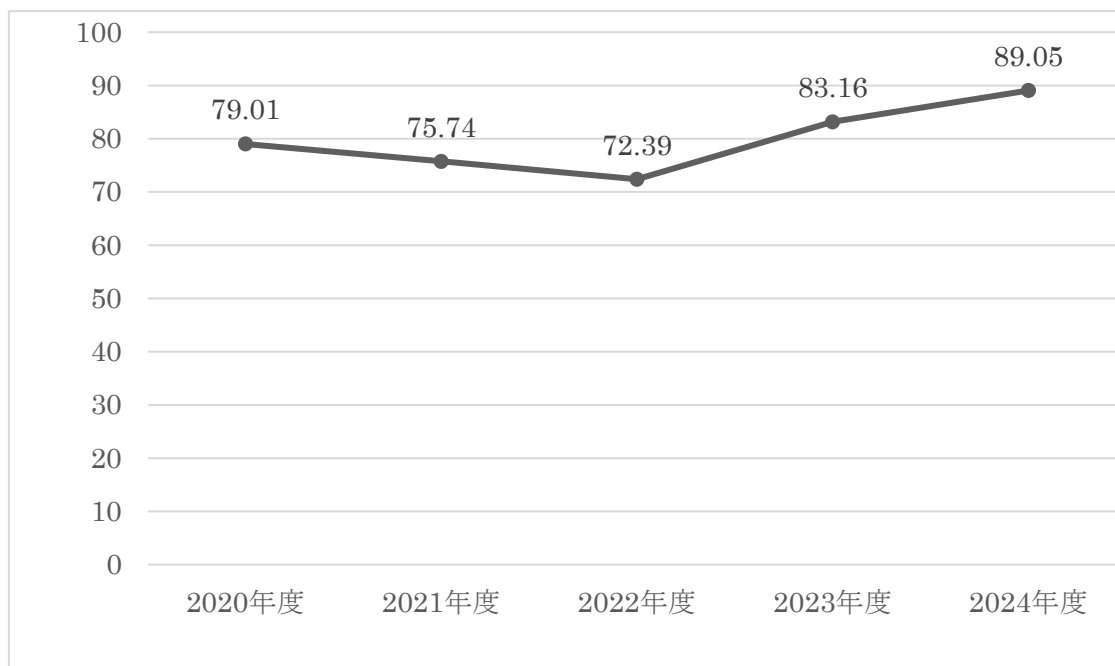


（出所）プロクレア HD（2025b）『株式会社プロクレア HD 会社説明会資料－資料編』「預金の推移（末残ベース）」9 ページ・「貸出金の推移」11 ページより作成。

図表１１は、プロクレア HD を構成する青森銀行・みちのく銀行（青森みちのく銀行）の OHR 推移である。OHR は 70% から 90% を推移している。単純な比較はできないが、例えば地方銀行グループの上位に位置する FG の OHR（連結）はおおむね 60% 程度であり OHR50% が一つの目標であろう。一方、青森みちのく銀行の OHR は経営統合の影響もあり、上昇している。

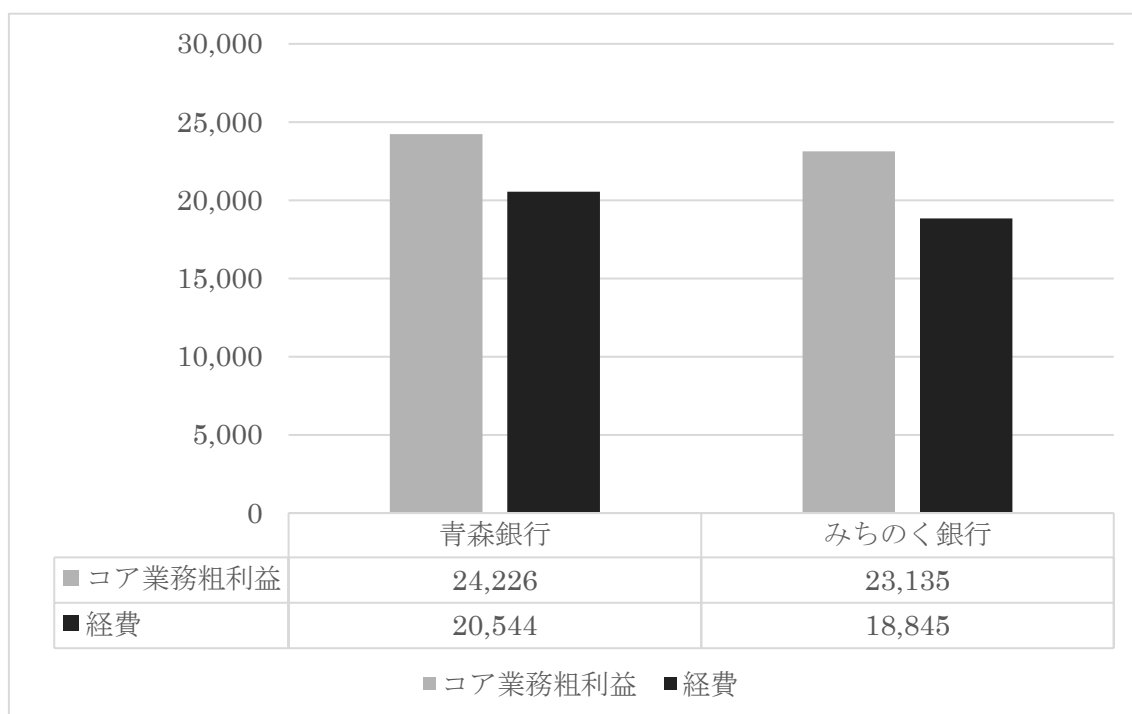
<sup>19</sup> 柳武史「独占禁止法の特例法（令和 2 年法律第 32 号）の位置づけについて―地域銀行の経営統合を中心として―」『一橋法学』第 21 巻第 3 号、2022 年 11 月、314 ページ。

図表１１ 青森銀行・みちのく銀行（青森みちのく銀行）の OHR 推移 （単位：％）



（出所）プロクレア HD（2025b）『株式会社プロクレア HD 会社説明会資料－資料編』15 ページより作成。2023 年度までは 2 行合算・2024 年度から青森みちのく銀行単体。

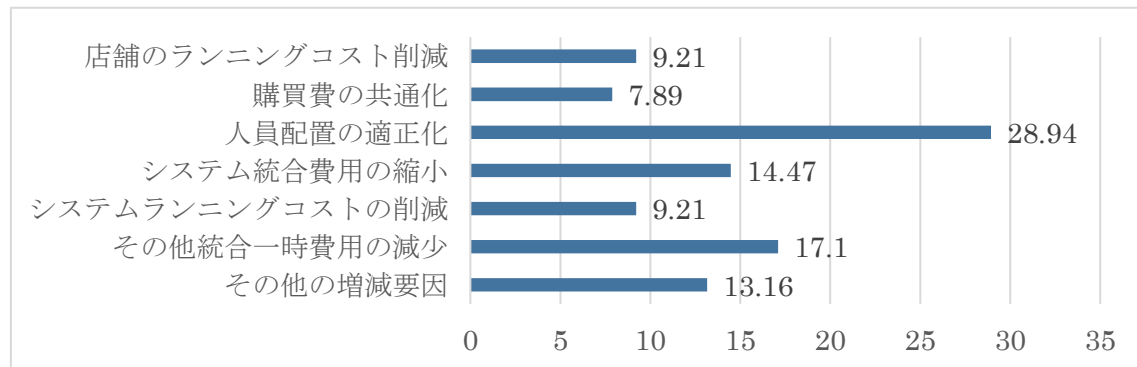
図表１２ 青森銀行とみちのく銀行 コア業務粗利益と経費【単体】 （単位：百万円）



（出所）プロクレア HD（2024b）『2024 年 3 月期決算短信』10－11 ページより作成。

図表 1 3 プロクレア HD 経費削減見通しに関する内訳

(単位：％)

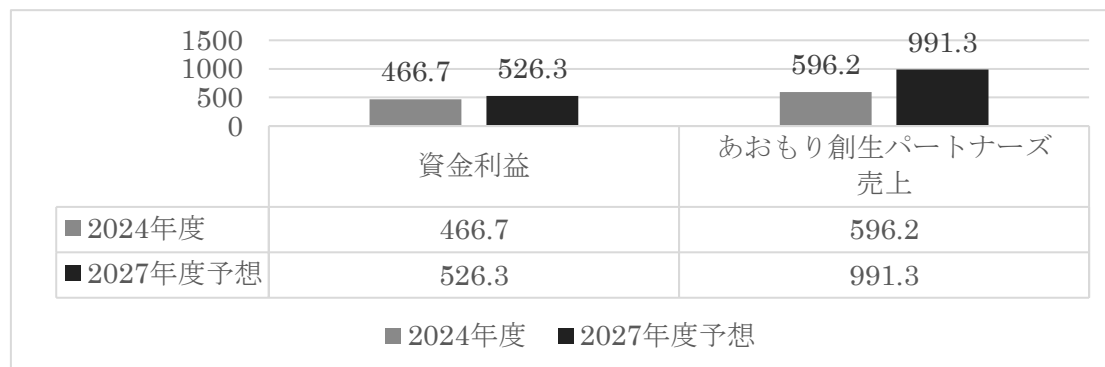


(出所) プロクレア HD (2025b)『株式会社プロクレア HD 会社説明会資料－資料編』29 ページより作成。

図表 1 2 は青森みちのく銀行への統合前、青森銀行ならびにみちのく銀行、各行の OHR の要素である経費ならびにコア業務粗利益を示したものである。ここから導かれる青森銀行の OHR は 84.80%、みちのく銀行の OHR は 81.46%と、いずれもかなり高かったことがわかる。図表 1 3 はプロクレア HD の 2030 年度に向けた経費削減見通し（2024 年度 427 億円の経費を目標金額 351 億円まで、76 億円削減）に関する内訳とその比率（％）である。銀行合併後のコストシナジーの発揮のため、人員配置の適正化を戦略の中心に据えていることが分かる。経営統合を終え、次年度以降、2030 年度に向け、両行のシナジーにより経営効率も一層改善されていくことが期待される。この見通しが実現すれば、両行の課題となってきた OHR は 60%代に下がり、効率化が進むことが見込まれる。今後はプロクレア HD においては、銀行業務を行う青森みちのく銀行、コンサルティング業務を行うあおもり創生パートナーズが両翼を担う。図表 1 4 に示したように、2027 年度に向けた予想では、本来の銀行業における資金利益をコンサルティング業務における売上が大きく上回ることが想定されている。

図表 1 4 青森みちのく銀行の資金利益とあおもり創生パートナーズ売上（2024 年実績と 2027 年予想）

(単位：億円)



(出所) プロクレア HD (2025b)『株式会社プロクレア HD 会社説明会資料－資料編』35 ページより作成。

次にプロクレア HD の統合報告書から、地域金融機関としての取り組みを概観する。プロクレア HD の統合報告書における価値創造プロセス<sup>20</sup>は、3つの経営理念（地域の未来を創る・お客様と歩み続ける・一人一人の思いを実現する）を掲げ、統合報告書のフレームワークに沿ったオクトパスモデルにおけるインプットとなる資本（連結 2024 年 3 月末）を以下のように開示している。

**図表 1 5 プロクレア HD 統合報告書（2024）の 5 つの資本**

財務資本	連結自己資本比率 8.2%・預金残高 5 兆 3,842 億円・外部格付 A <sup>-</sup>
人的資本	従業員数 2,407 名・豊富な金融資格保有者 ふるさとあおもりへの愛着と使命感
社会関係資本	青森県内から道南地域にかける強固な営業基盤 134 拠点 預金・貸出金の県内金融機関シェア 1 位
知的資本	地域に根差したネットワークを通じた情報の質と量 グループ会社数 11 社
自然資本	農林水産業・再生可能エネルギー・観光産業のポテンシャル 三方を海に囲まれ、世界遺産白神山地を始め、四季彩り豊かな十和田湖や八甲田山などの優れた自然

（出所）プロクレア HD（2024a）『統合報告書』15 ページより作成。

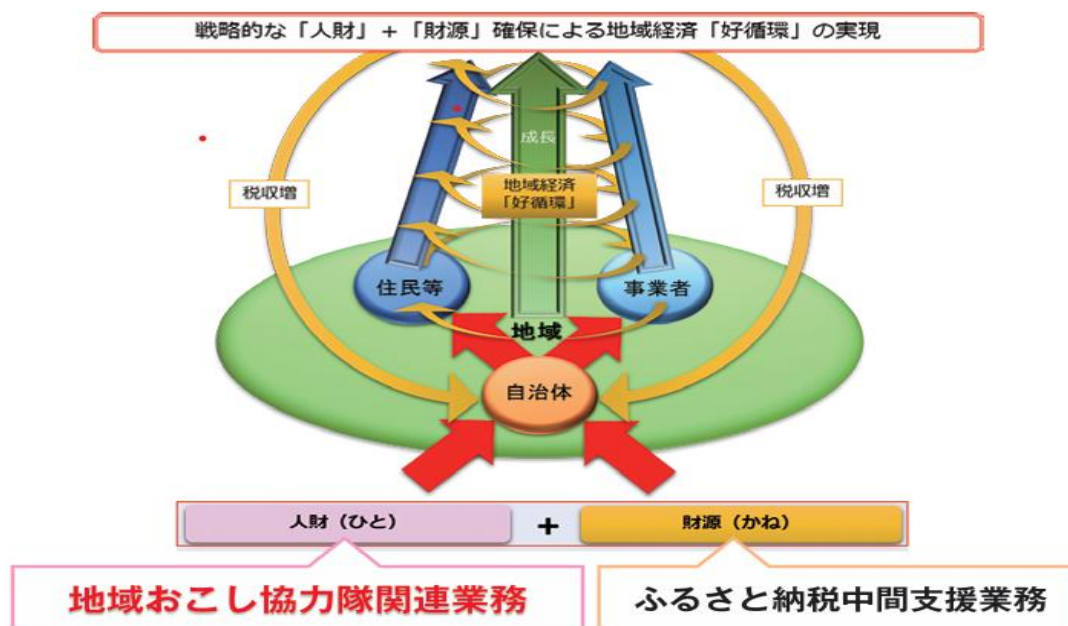
同じくプロクレア HD の価値創造プロセスを示したオクトパスモデルにおいて、その中核を形成するビジネスモデルは、第一次中期経営計画を軸とした 4 つの基本戦略（金融仲介機能の強化、事業領域の拡大、経営の合理化・効率化、グループ基盤の強化）である。また、地域持続的な成長を実現するための重要課題（以下、マテリアリティ）（地域経済活性化の支援、地域資源の付加価値向上、気候変動・脱炭素への対応、自然環境保全への貢献、自立人材の育成・活躍の促進、ダイバーシティ&インクルージョンの推進）を掲げている。図表 1 5 に示した五つの資本をインプットとし、そのアウトカムとして、地域活性化、人口増加と生産性向上、産業の強化・創出の 3 つが提示される。

地域活性化の具体的な取り組みとして、浅虫温泉地区活性化を目的とした「MOSPA 浅虫共創プラットフォーム」の設立が挙げられる。「MOSPA 浅虫共創プラットフォーム（DMC）」は地域金融機関（青森銀行・みちのく銀行）、地域の企業、浅虫温泉の代表的な老舗旅館等が観光地経営会社を設立し運営する。「共創」の言葉が示すように、単に地域の旅館に地方銀行が資金を融資するのではなく、地域金融機関・地元企業・旅館事業者がそれぞれプラットフォームへ出資し、連携しながら運営する画期的取り組みである。浅虫温泉では教育機関の公開講座開催、学生による地域活性化の活動など地域社会というステークホルダーによる活動も盛んに実施されている。地域観光地の再生・活性化は、地域経済に直結する現代的課題である。いまひとつの具体的取組例は、「プロクレア地域共創ファンド」の設立である。青森銀行・み

<sup>20</sup> プロクレア HD（2024a）15－16 ページ。

ちのく銀行ならびにスパークル株式会社が、プロクレアホールディングス地域共創投資事業有限責任組合に出資し、そこから地域特化型投資として、リブランディングや社会課題解決のための案件へ投資を実行する。単なる資金供給のみならず、銀行と企業に蓄積された情報を提供し、コンサルティングを提供する取り組みであり、「持続可能な地域経済構築に向けた取り組み<sup>21</sup>」を推進している。

図表16 戦略的な「人財」＋「財源」確保による地域経済「好循環」の実現



（出所）プロクレア HD（2025a）『統合報告書』40 ページ。

プロクレア HD は、最新の統合報告書<sup>22</sup>の中で、図表16の地域経済『好循環』の実現に向けた取り組みを掲げる。『人（人財）』と『資金（財源）』の2つを、その重要な要素と位置付けた。人財に関する具体的取組として、「地域おこし協力隊関連業務」の推進、財源に関する具体的取組として「ふるさと納税関連業務」に取り組む。さらに、地域分析戦略室を設置し、地域における『知』の戦略拠点としても機能することとなる。

## むすびにかえて

大都市の地方銀行と小規模な都市の地方銀行には、規模の面で大きな隔たりが存在する。経営効率を示す経費率を下げるには、経営統合、店舗閉鎖や人件費削減による経営効率の向上が必須であり、経営統合が一つの選択肢である。しかし、経費削減にも限界があり、従来の経営のままでは、確実に行き詰まる。経費削減一辺倒の OHR 改善ではなく、収益構造の変革、資金利益依存から非資金利益の拡大が求められる。しかしこのことは、従来の経営そのものの変革をも意味している。

<sup>21</sup> プロクレア HD（2024a）29 ページ。

<sup>22</sup> プロクレア HD（2025a）40－42 ページ。

自律的好循環を目的とした地域密着型経営を行うためには、地域事業者や地域社会に寄り添いつつ、若年層の人材育成の場としても、地方銀行が機能することが極めて重要である。地方銀行に代表される地域金融機関は、その地域の唯一の経済拠点としての特殊性をもつ。今後、当該地域の命運を握る新たなビジネス創造を促進する役割が期待される。

社会的課題を解決しこれを経済的利益に転換するというアイディアは、日本のあらゆる施策の中に活用されている。本来、相容れないものを両立させる建付けは、「民の社会化」と「官の民間化」、結果として「民と官の曖昧化」を生む。資源の乏しい地域社会、さらに体力のない中小企業まで、この動きに巻き込まれる。従来の融資のみならず、マッチングビジネス、コンサルティングなど、地方銀行は地域の心臓部として機能する、地域の命運を左右するという崇高な使命を負い、その背負うものは、これから一層重くなっていく。

自律的好循環は、地域経済の自律、地域の自立を促す施策であり、地球規模の持続可能性や地球規模の課題解決、ボーダーレス化を志向する SDGs の方向性とは真逆のものであり、SDGs という言葉を用いたラベルの張替え、刷新感の演出に過ぎない。いま、それぞれの地域に求められる自律的好循環、そして社会的課題解決と経済的利益の両立という「理想」は、疲弊する地域経済に新たな挑戦を促すと同時に、大きな難題を背負わせていることを忘れてはならない。

## 第4章 地域社会と地域資源

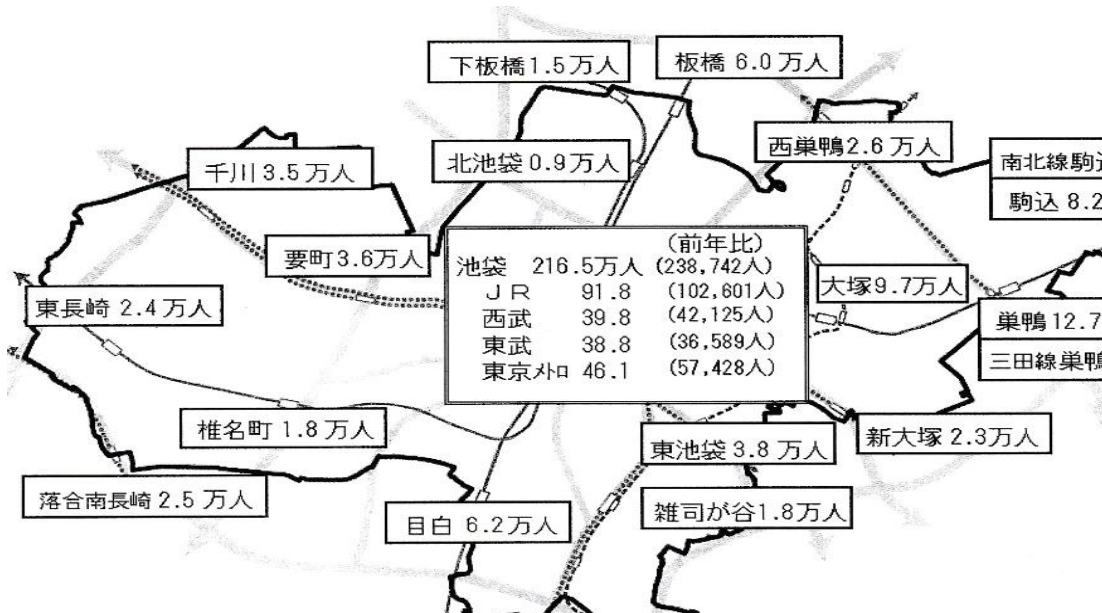
内野 一樹

### はじめに

東京都豊島区は、2014年5月に日本創成会議の報告書『成長を続ける二一世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」』（以下、JPC報告書と略記）の中で“消滅可能性都市”に分類された。“消滅可能性都市”とは、2040年に若年女性人口が50%以上減少すると予測される市町村である。豊島区は、首都東京の23特別区のひとつでありながら、将来財政破綻する危険性があることを指摘されたわけである<sup>1</sup>。

豊島区は、梟が翼を広げたような形の地域であり<sup>2</sup>、中心部が商業圏であり、住宅地は周辺部にある。中心部にある池袋駅は、JR東日本、西武鉄道、東武鉄道、東京メトロの4社9路線が乗り入れる交通の要衝であり、一日の乗降客数は約217万人を誇り、全国第3位である（図表1を参照）。地価の高騰や生活環境の悪化（治安の悪化）で定住人口が減少し、特にファミリー世帯の減少が著しかった<sup>3</sup>。なお豊島区の人口は、1964年の353,853人をピークにして、1997年まで減少傾向が続いていたが、その後は増加に転じて2025年で296,120人である。人口密度は1ヘクタール当たり231.8人であり、全国第1位である。

図表1 豊島区各駅の一日常乗降客数（2023年度）



（出所）豊島区政策経営部企画課（2024）『豊島区未来戦略推進プラン2024 将来像編』11ページ。

<sup>1</sup> 増田寛也編著（2014）『地方消滅：東京一極集中が招く人口急減』中公新書。

<sup>2</sup> ちなみに豊島区のマスコットは梟であり、区内の各所に梟の石像が置かれている。

<sup>3</sup> 2020年の国勢調査によれば、豊島区の世帯類型別構成比は、ファミリー世帯は21%、夫婦のみ13%、単独世帯64%、その他1%である。

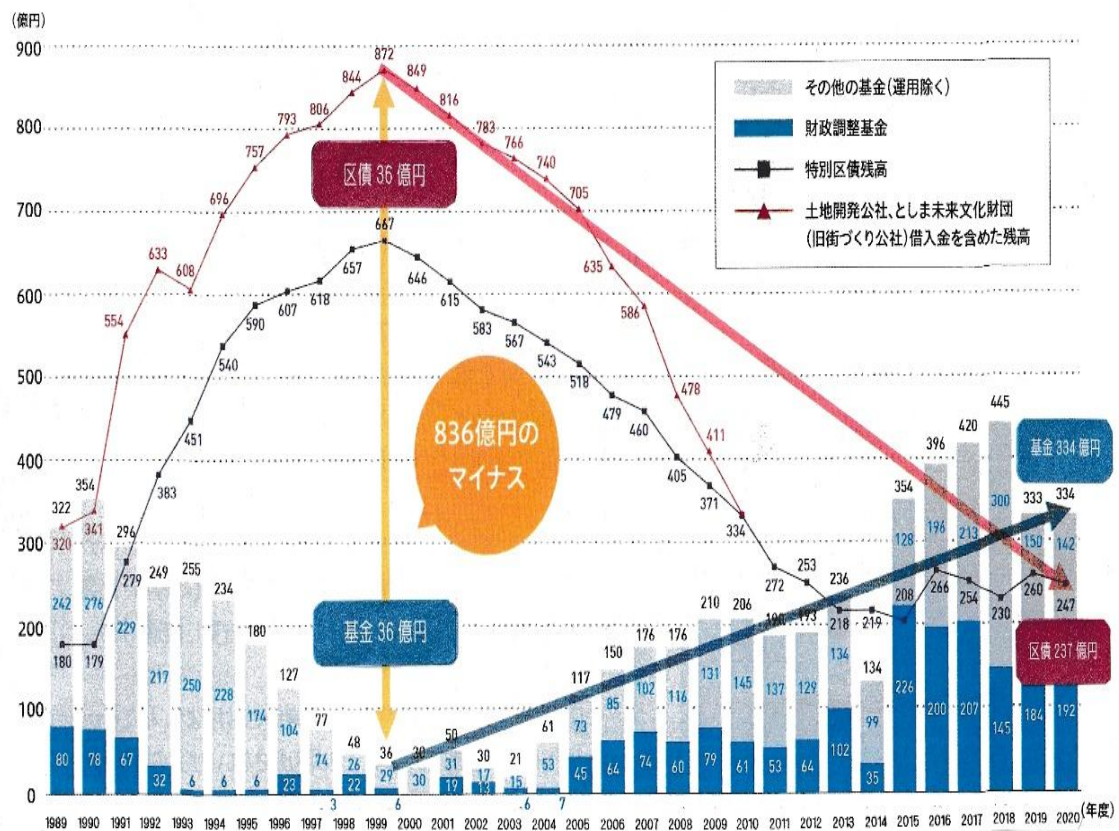


## 1. 豊島区の試み

### 1. 1 財政破綻の危機

実は豊島区は、JPC 報告書が公表された時期に財政の健全化に取り組んでいた。図表 2 は、豊島区の財政状態（基金残高と特別区債残高の推移）である。豊島区では、年度間の財源を調整するための財政調整基金、特別区債の返済に充てるための減債基金、新庁舎等の建設に充てるための新庁舎等建設基金など、複数の基金を設けている。これら基金は、税収が好調な時に積み立てておき、財源不足が発生すれば、それを補うために取り崩したり、運用したりしている。また、公園の整備、学校の改築、特別養護老人ホーム等の福祉施設の建設などの財源の一部として特別区債を発行してきた<sup>4</sup>。

図表2 豊島区の財政状態



(出所) 豊島区政策経営部企画課 (2022)『豊島区基本計画 2022－2025[令和 4～7 年度]』

21 ページを一部加筆修正。

1999 年度末には、基金の残高が 36 億円で、区債の残高は 872 億円になり、負債超過▲836 億円の危機的な状況にあった。そのため、人件費を削減し（正規職員数の 1,082 人削減＝

<sup>4</sup> 豊島区政策経営部財政課 (2014)『区財政の推移と現状』29－34 ページ。



1993 年ピーク時の 3,098 人ー2023 年の 2016 人)、公共施設を統廃合し、事業の見直しに取り組み、新たな起債発行を抑制した結果、区債残高は毎年減少を続けて、2013 年度末には、1990 年以来 23 年ぶりに負債超過の状況から脱したのである。その直後に、JPC 報告書で“消滅可能性都市”と名指し公表されるという憂き目に会ったわけである。

## 1. 2 人口減対策

豊島区では、すぐに「国際アート・カルチャー都市」構想(まち全体が舞台 誰もが主役になれる 劇場都市)が策定され、(1)子どもと女性にやさしいまちづくり(待機児童ゼロ、子ども若者総合相談室の設置)、(2)地方との共生(姉妹都市 秩父市との「生涯活躍のまちづくり」政策、カーボン・オフセット事業)、(3)高齢化への対応(社会的孤立ゼロ、100 歳健康、一人暮らしでも安心、の 3 つのプロジェクト)、(4)日本の推進力(公民連携によるまちづくり、東アジア文化都市 2919 豊島の開催)という 4 つの柱で「持続発展する都市」を目指すことにしたのである<sup>5</sup>。ここで「持続発展」と標榜されているが、国連の SDGs が採用されている<sup>6</sup>。この標語は、1987 年に国連環境と開発に関する世界委員会(ブルントラント委員会)で提唱され、92 年 6 月の地球サミット(国連環境開発会議)で「アジェンダ 21」に盛り込まれたものである。「持続可能な発展」とは、環境や資源を保全して、将来の世代へと続くという意味であって、発展が続くという意味ではない。「持続可能な発展」が、発展が続くことを意味するような「持続的発展」という用語にすり替えられている場合には注意しなければならない<sup>7</sup>。

また、豊島区役所に「女性にやさしいまちづくり担当課」を新設するなど子育て環境を改善し、保育所整備に力を入れ、区立中学校では給食を無償化した。子育てにやさしいまちという魅力向上に努めてきた。その結果、若年女性人口減少率が 50.8%から 2.8%と大幅に改善することができた。

しかし、2024 年 4 月に、またしても豊島区は、人口戦略会議の報告書「令和 6 年・地方自治体『持続可能性』分析レポートー新たな地域別将来推計人口から分かる自治体の実情と課題」の中で“ブラックホール型自治体”と位置付けられてしまったのである<sup>8</sup>。“ブラックホール型自治体”とは、出生率が低く(豊島区の合計特殊出生率は 0.89)、他地域からの転入人口(移住者数)に依存する市町村である。

JPC 報告書では、東京一極集中の是正を謳っていたのであるから、周辺地域からの転入者数を増やした豊島区は、“消滅可能性都市”という標語に引きずられて、定住人口(居住者数)を増やすという誤った方向に誘導されてしまったようである。というのは、これは自治体間

<sup>5</sup> 豊島区政策経営部企画課(2020)『消滅可能性都市の指摘からのまちづくりの発展の姿』

<sup>6</sup> 豊島区は 2020 年に、SDGs 未来都市、自治体 SDGs モデル事業の 2 つに選定されており、としま SDGs 都市宣言を行っている、

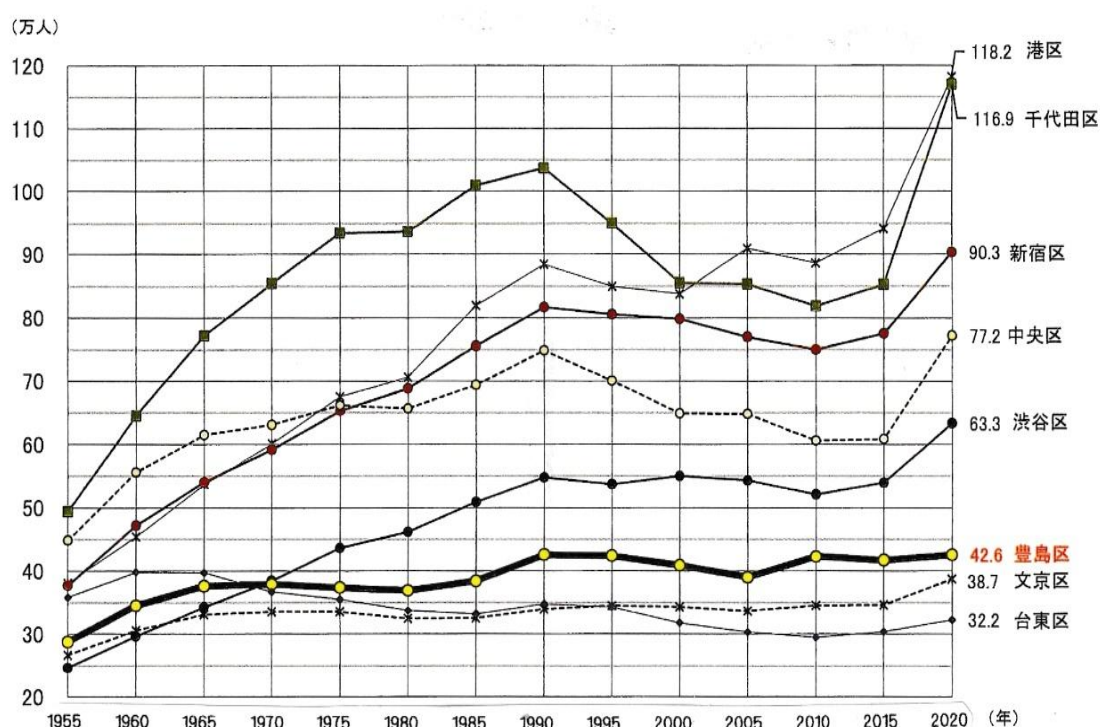
<sup>7</sup> SDGs の考え方と国連の軌跡については以下を参照されたい。小栗崇資(2023)『社会・企業の変革と SDGsーマルクスの視点から考える』学習の友社、13ー35、51ー57 ページ。

<sup>8</sup> 東京 23 区のうちブラックホール型と指摘されたのは、新宿、文京、台東、墨田、品川、目黒、大田、世田谷、渋谷、中野、杉並、北、荒川、板橋、練馬および豊島の 16 区であり、千代田、中央、港、江東、足立、葛飾、江戸川の 7 区は自然減対策が必要と指摘されている。

の人口の取り合いであって、根本的な解決には程遠いからである<sup>9</sup>。豊島区は、人口密度が全国第1位の過密地域なのだから、定住人口の増加・維持にこだわらず、流入者数（来訪者数）を増やして富を獲得し、残った住民の幸せな暮らしを守ることを構想した方が良かったのではないだろうか<sup>10</sup>。

図表3は、令和2年の国勢調査を補正して作成された昼間人口（就業や就学のための地域間移動後の人口）である。豊島区の昼間人口425,640人のうち、流入者数は255,347人で、残留者数は170,299人である。他区に比べても来訪者数を増やす余地は残されている。また、図表1のように池袋駅の日乗降客数が多いから、来訪者数を増やせる可能性がある。

図表3 豊島区の昼間人口



（出所）豊島区政策経営部企画課（2023）『としま政策データブック 2023—次の世代に引き継ぐ安全・安心な文化都市を目指して』17ページを一部加筆修正。

### 1. 3 交流人口

<sup>9</sup> 居住者数の奪い合いについては、自治体間の“共食い競争”という辛辣な批判もある。山下祐介、金井利之（2015）『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか』ちくま新書、25ページ。

<sup>10</sup> 豊島区の住みやすさは、335自治体中で105位である。以下では①安心・安全、②快適な暮らし、③生活の利便性、④生活インフラ、⑤医療・介護、⑥子育て、⑦自治体の運営、⑧街の活力、の8分野で評価して順位付けをしている。日経BP総合研究所「シティブランド・ランキング—住みよい街2025—」 <https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/071500080/071600001/> （2025年8月31日閲覧）

周知のように、人口は、定住人口と交流人口に大別される。まず定住人口とは、特定の地域に住居を構えて常住する人たちであり、地域住民の増加につながるので、短絡的には少子高齢化や人口減少の解決策になりうる。次に交流人口とは、特定の地域に通勤、通学、観光、レジャーなどで一時的に流入する人たちであり、持続性に乏しいので、如何に長期的な地域経済の活性化につなげるのか、という課題は残される。

さらに最近注目を集めているものとして関係人口が挙げられる<sup>11</sup>。関係人口とは、日常生活や通勤・通学や帰省以外で、特定の地域に継続的かつ多様な関心を持ち、地域課題に関わる人たちであり、その地域を訪れるかどうかによって、訪問系と非訪問系に分類される。訪問系関係人口は、地域社会との結びつきの深さによって、①直接関与型（地域産業の創出、地域づくりの企画・運営・協力、地元市場への出店など）、②就労型（地元産業、地元企業への就業など）、③参加・交流型（地域イベントへの参加など）、④就労型（訪問地域以外でのテレワークなど）、⑤趣味・消費型（地域での趣味活動や消費活動など）に細分される。非訪問系関係人口は、特定の地域を訪問しないで、ふるさと納税、クラウドファンディング、地場産品の購入、情報発信、オンライン交流などを行う人たちである。

人口減少という状況の下で、定住人口を増やすことは、自治体間の人口の奪い合いに過ぎず、また当事者にとって移住することは経済的にも心理的にも負担は大きい。また、多様な関係人口を増やすためには何に取り組みればよいのかわかっていない。まずは、交流人口を増やすことから始めて、そこから訪問系関係人口へと誘導することを考えるのがよいのではないだろうか。

それでは、どうして交流人口に着目するのであろうか。それは、人が来訪することによって賑わいや活気が生まれれば、地域社会の存続につながると思われるからである。人は、魅力を感じたり、興味がわいたり、物珍しければ、行ってみようと思うものである。その場所に出かけて行ってみたい、自分の目で確かめてみたい、といった気持ちが生まれるような人の流れを創り出せれば、地域社会に賑わいや活気生まれるだけでなく、知名度を高め、地域社会を維持しようとする住民の誇りを醸成できるのではないだろうか。

## 2. 地域(社会)づくり

### 2. 1 企業の参画

豊島区は、図表4のように、地域(社会)づくりのために基本計画を策定している<sup>12</sup>。2015年3月に2016～25年の10年間の区政運営の最高指針として「豊島区基本構想」を策定し、「未

<sup>11</sup> 国土交通省の推計(2023年)では、全国18歳以上のうち2割強(約2,263万人)が関係人口であると公表されている。 <https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001897739.pdf> (2025年8月31日閲覧)

<sup>12</sup> 豊島区政策経営部企画課(2022)『豊島区基本計画2022-2025[令和4～7年度]』40—188ページ。同(2024)『未来戦略推進プラン2024 将来像編』13—36ページ。

- (1) あらゆる主体が参画しながら、まちづくりを実現していくまち
- (2) 安心して住み続けられる、心のかよいあうみどりのまち
- (3) 魅力と活力にあふれる、にぎわいのまち
- (4) 伝統・文化と新たな息吹が融合する文化の風薫るまち

年度	2014 H26	2015 H27	2016 H28	2017 H29	2018 H30	2019 R1	2020 R2	2021 R3	2022 R4	2023 R5	2024 R6	2025 R7
	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 5px; writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">基本構想（改定）</div> <div style="margin-left: 10px;"> <p>※構想期間：21 世紀の第 1 四半世紀</p> </div> </div>											
基本計画 10 かん	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="background-color: #ffff00; padding: 10px; flex-grow: 1;">豊島区基本計画</div> <div style="background-color: #ffff00; padding: 10px; flex-grow: 1;">豊島区基本計画（後期）</div> </div>											
プラン 実施計画 3 かん	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="margin-right: 10px; writing-mode: vertical-rl;">基本計画の 実施と 位置づけ</div> <div> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">未来戦略推進プラン 2016</div> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 5px; margin-bottom: 5px; margin-left: 20px;">未来戦略推進プラン 2017</div> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 5px; margin-bottom: 5px; margin-left: 40px;">未来戦略推進プラン 2018</div> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 5px; margin-bottom: 5px; margin-left: 60px;">未来戦略推進プラン 2019</div> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 5px; margin-bottom: 5px; margin-left: 80px;">未来戦略推進プラン 2020</div> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 5px; margin-bottom: 5px; margin-left: 100px;">未来戦略推進プラン 2021</div> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 5px; margin-bottom: 5px; margin-left: 120px;">未来戦略推進プラン 2022</div> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 5px; margin-bottom: 5px; margin-left: 140px;">未来戦略推進プラン 2023</div> <div style="background-color: #800080; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 5px; margin-left: 160px;">未来戦略推進プラン 2024</div> </div> </div>											
	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 10px; margin-right: 10px;">           実施計画として、 毎年度ローリング         </div> <div style="margin-left: 10px;"> <p>検討</p> <p>策定</p> <p>前倒し</p> </div> </div>											
	<div style="border: 1px solid #0070c0; padding: 5px; margin-top: 10px;">           未来戦略推進プラン 2024            （計画期間は 1 かん、事業内容等は 2026 年度までの 3 かん分を掲載）         </div>											

これら「めざすべき方向」を具現化するために、さらに次の8つの方向を設定している。

- ①あらゆる主体が参画しながら、まちづくりを実現
- ②多様性を尊重し合えるまち
- ③すべての人が地域で共に生きていけるまち
- ④子どもを共に育むまち
- ⑤みどりのネットワークを形成する環境のまち
- ⑥人間優先の基盤が整備された、安全・安心のまち

⑦魅力と活力にあふれる、にぎわいのまち

⑧伝統・文化と新たな息吹きが融合する魅力を世界に向けて発信するまち

これら8つの「地域(社会)づくりの方向」を実現するために必要な政策と細かな施策が体系化され、参考指標と数値目標を示して、基本計画としてまとめられている。さらに基本計画の実施計画として複数の計画事業からなる「未来戦略推進プラン」を3年ごとに策定し、参考指標に照らして数値目標の進捗状況を確認し、見直しを毎年度行っている<sup>13</sup>。このように、PDCAサイクルの実施によって区政が運営されている。

このような豊島区の地域(社会)づくりに対して、企業は主体的に寄与することができるのではないだろうか。というのは、8つの「地域(社会)づくりの方向」のうち、「①あらゆる主体が参画しながら、まちづくりを実現していくまち」には、当然のことながら参画する主体として企業が含まれるはずだからである。これまでの地域(社会)づくりは、主に地方自治体によって行われてきたが、財政的な理由から企業の協力なしに継続していくことがむづかしくなっている。豊島区でも民間マンション一体型の新庁舎(1～9階が区役所、11～49階が住居)を財政負担ゼロで建設したが、旧庁舎跡地の定期借地料を新庁舎整備費として充当している。旧庁舎跡地には、東京建物 Brillia Hall(豊島区立芸術劇場)、harevutai(ポニーキャニオンの劇場)、ハレスタ(ダウンゴのスタジオ)、Hareza タワー(TOHO シネマズの映画館)を建設し、企業と連携して運営している。また地元企業とパートナーシップ協定を結んで、区内に新しく4つの公園を整備した。そして、これら劇場や公園を回遊する電気バス IKEBUS をサポーター企業21社と連携して、観光ルートの開発に着手している。

## 2. 2 会計の可能性

豊島区の地域(社会)づくりに対して、会計によって、地域資源を巡る一連の流れ(地域資源を発見し、それを利用した事業を起こし、その達成度を測定し、評価する)を可視化(見える化)することはできないであろうか。というのは、8つの「地域づくりの方向」のうち、「⑧伝統・文化と新たな息吹きが融合する魅力を世界に向けて発信するまち」には情報提供・発信が、「⑦魅力と活力にあふれる、にぎわいのまち」には事業の評価が、役立つように思われるからである。

近年“モノからコトへ”と謳われるように、人々は日常とは異なる新たな体験、出来事などを求めるようになっている。会計によって地域社会の強みとなる資源を発見し、その強みを活用して、事業を展開する。地域(社会)づくりのあらゆる活動において、何らかの経済的な負担が発生するはずであるから、その達成度を測定し、評価する必要がある。

---

<sup>13</sup> 例えば、2014年度「未来戦略推進プラン」では、次の8計画事業が紐づけられている。

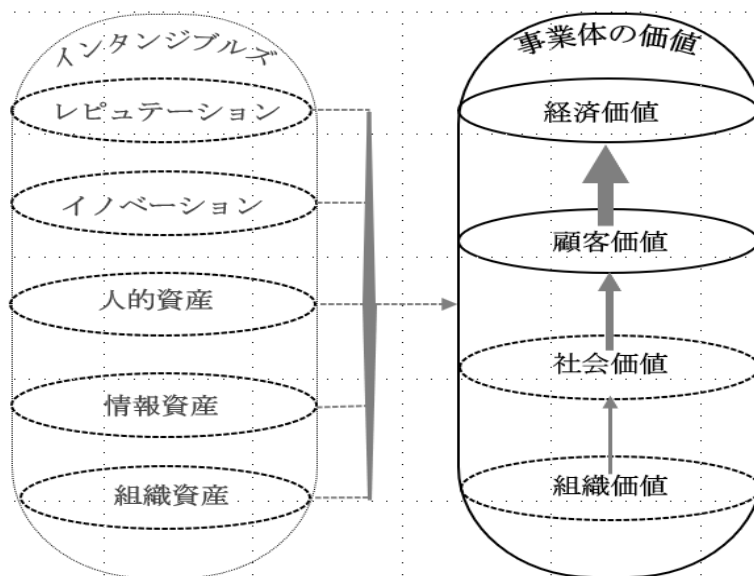
- ①誰もが安全・安心に暮らせるまち、②切れ目のない支援で子育てしやすいまち、③笑顔で元気な“としまっ子”が育つまち、④“アート・カルチャー”が日常にあふれるまち、⑤シニアライフが輝くまち、⑥商店街を元気に！起業・創業を応援するまち、⑦地球にも人にもやさしい持続可能なまち、⑧人が主役の“ウォーカブル”なまち。

### 3. 地域資源の可視化

地域資源とは、その地域に特有の自然景観、歴史的構造物、名所旧跡、文化施設（劇場、映画館、博物館、美術館など）、イベント、伝統行事（お祭りなど）、特産品などを指している。地域資源を活用して事業を行い、交流人口を増やすことができれば、飲食店、土産物店、宿泊施設などでの消費が喚起されて、地域経済を潤すことを期待できる。そのためにも何が地域資源なのか発見しなければならない。

なお伝統的な会計では、特許権、実用新案権、商標権、営業権など物理的な形態を持たない資産は、無形資産と認識されてきた。現代では、ブランド、レピュテーション（声果、評判）、労働者のスキルやモチベーション、ソフトウェアなど、伝統的な会計では無形資産とはみなされないものの存在が無視しえなくなっている。これらは、管理会計ではインタンジブルズ（無形の資産）と総称され、競争優位を導くものとして脚光をあびている<sup>14</sup>。上述の地域資源もインタンジブルズであるとみなすことができる。地域資源を発見するためには、やみくもに探索するのではなく、何らかの枠組みが必要ではないかと思われる。図表5は、インタンジブルズを媒介とした事業体の価値の形成を描いたものである。

図表5 インタンジブルズ(無形の資産)好循環モデル



（出所）櫻井通晴（2015）『管理会計<第6版>』同文館出版 41-43 ページ、伊藤和憲、関谷浩行（2016）『会計学研究』第42号（専修大学会計研究所）、23-26 ページより作成

事業体の価値は、経済価値、顧客価値、社会価値、組織価値の混合したものであるとみなしている。下位から順に説明すれば、組織価値は、事業体内部のステークホルダーである経営者と労働者が自己実現できる組織として価値であり、経営者・労働者の仕事への熱意、達成

<sup>14</sup> 櫻井通晴(2012)『インタンジブルズの管理会計(メルコ学術財団研究叢書 4)』中央経済社、1-13、49-65 ページ。



感、倫理観、コンプライアンスなどによって高められる。社会価値は、ステークホルダーが与えてくれる価値であり、社会秩序を守り、社会貢献、寄付、環境の保護などによって高められる。顧客価値は、顧客が好感を抱いた結果として生じる価値である。経済価値は、利益、付加価値などの財務業績で表わされる価値である。

事業体の価値を想像するインタンジブルズは、レピュテーション、イノベーション、人的資産、情報資産、組織資産の循環である。上位から順に説明すれば、レピュテーションは、声果・事業体の評判である。イノベーションは、事業プロセスの革新であり、研究調査、無形資産への投資によって生み出される。人的資産は、労働者のスキル・才能・知識などである。情報資産は、データベース、情報ネットワーク、IT インフラなどである。組織資産は、組織文化、経営者のリーダーシップ、労働者のチームワークなどである。このようなモデルを通して地域資源を発見し、それを活用した事業を起こし、企業の参画を促す。

地域資源を利用した事業を推進すれば、その達成度を測定し、評価することを考えなければならない。というのは、こうした事業活動は何らかの経済的な負担をもたらすものであり、継続的な改善をしていくことが重要だからである。

例えば、豊島区では、方向⑦の政策「⑦-1 産業振興による都市活力創出」の施策「⑦-1-2 地域産業の活力創出」には、参考指標「商店街イベント事業の来場者数（万人）」と活動指標「商店街イベント事業件数（件）」が挙げられている。また政策「⑦-2 観光によるにぎわいの創出」の施策「⑦-2-1 観光資源の発掘と活用」には、参考指標「「豊島区を魅力ある観光地として他人に紹介できる」と思う区民の割合（％）」と活動指標「トキワ荘マンガミュージアム及び関連施設年間来館者数（人）」が、施策「⑦-2-2 魅力的な観光情報の発信強化」には、参考指標「「区の観光情報を提供するための素材を簡単に手に入れられる」と思う区民の割合（％）」と活動指標「区 HP 月平均アクセス件数（件）」が、施策「⑦-2-3 交流都市との共生の推進」には、参考指標「「区内で地方の特産品や観光情報などを入手する機会がある」と思う区民の割合（％）」と活動指標「ファーマーズマーケット出店自治体数（件）」が、施策「⑦-2-4 多様な来街者の受入環境の整備」には、参考指標「「区内を訪れた国内外の人々に満足いただける受け入れ環境が整っている」と思う区民の割合（％）」と活動指標「外国語観光ボランティアガイド年間活動延べ人数（人）」が、挙げられている。さらに、方向⑧の政策⑧-1「アート・カルチャーによるまちづくりの推進」の施策⑧-1-1「文化芸術の鑑賞・参加機会の創出」には、参考指標「「文化芸術に触れる機会が多くなった」と思う区民の割合（％）」と活動指標「区立劇場、ホール、野外劇場の年間来場者数（万人）」が、策⑧-1-2「地域文化・伝統文化の継承と発展」には、参考指標「「歴史的財産である文化財や文化資源が大切に保存・活用されている」と思う区民の割合（％）」と活動指標「郷土資料館・雑司ヶ谷旧宣教師館・鈴木信太郎記念館の入館者数及びワークショップ・イベント参加者数（人）」が、提示されている。

これらの指標は、数量情報であって、貨幣価値情報ではない。しかしながら、豊島区の基本計画はPDCAサイクルを実施しているので、方針の策定→方策の実行→実行状況の点検→改善措置という方針管理の枠組みに乗せることができるのではないだろうか。

また、2023年3月期から女性管理職比率、男性の育児休業取得率、男女間賃金格差といった貨幣価値情報ではないものを有価証券報告書の中で開示している。地域資源を活用した事業の達成度を何らかの方法で情報開示するような会計を構想することができるのではないだろうか。

### むすびにかえて

本稿では、豊島区の試みを題材にして地域(社会)づくりと会計について検討してきた。地域社会が抱える人口減少の問題は、究極的には出生の増加と死亡の減少によるのが正当な解決策である。しかし、すぐに解決することがむづかしい問題である以上、当面は別の方法を模索せざるを得ない。豊島区には、交通の要衝である池袋駅があり、また昼間人口が多いことに着目して、交流人口を増やすために地域資源を活かして、企業が参画した事業を始めている。地域資源を活用した地域(社会)づくりを行うためにも、インタンジブルズ好循環モデルを念頭にして地域資源を発見し、事業を起こし、方針管理の枠組みを援用して、事業の達成度を評価する、といった会計がありうるのではないだろうか。他方で、交流人口の増加を如何に消費の喚起に結びつけるか、オーバーツーリズムのような地域社会への過剰負担を起こさないようにするのはどうしたらよいのか、という課題は残されている<sup>15</sup>。きわめてラフなスケッチではあるが、そのような地域(社会)づくりと会計の可能性についてさらに追究していきたい。

---

<sup>15</sup> 永谷亜矢子(2025)『観光“未”立国—日本の現状』扶桑社新書。



## 第5章 地方と企業の相互交流モデルを会計学から考える —教育負担の偏在を解消する会計システムの試論—

徳前 元信

### はじめに

われわれが生活する日本では、地域の課題が顕著化している。

一般名詞的としての「地域」にも課題が多く指摘されるが、東京一極集中、ヒトと資源の偏在、消滅可能自治体の問題など、具体的な（われわれが現実に住んでいる）地域は緊急的な課題に直面していると思われる。特に、人生の多くの時間を、地方都市で生活した著者にとっては強く実感される。一般名詞の地域ではなく、大都市圏の地域と地方の地域と対比させると課題が浮き彫りにされる。例えば、福井県と大都市圏という対比の構図もあるが、同時に、その地域の中で福井市とそれ以外に自治体という二重構造の対立の構図も描かなければならないであろう。逆に大都市の中でも、その地域の課題の影響に関して濃淡が生じるであろう。人と資源の偏在によって問題が生じている。

その地域の緊急的課題を会計学的思考・技法という会計学的に考えてみる。一般的な経済モデル・経営学モデルにおいては地域の論点は捨象される傾向がある。特殊な事例から一般的な事例に普遍化される際に捨象されている。

この課題に関して会計学から考え、それを「新たな勘定の創設」、「新たな開示項目の創設」といったレベルまで突き詰めて考える課題を SG 座長から与えられた。大都市圏の地域と地方の地域に関しては多くの格差があり、（具体的に人々が生活している）地方の地域を存続させていくために、会計学・経営学的に行われる取り組みを検証し、人材に関する会計の相互交流モデルを提唱し、地方の地域の意思、ひいては日本の活性化を模索する試論とした。

なお、今回はラフデザイン的な性質を持つため、「地域社会と会計の関係性の批判的研究」の「批判的」はあえて挑戦的と捉える。

### 1. 問題の背景

日本は経済活力の停滞とともに、人口減少問題に直面している。2070 年には総人口が 9000 万人を割り込むと予想されている<sup>1</sup>。それを受けて人口戦略会議は、全国の市町村のうち 4 割長にあたる 744 自治体が「消滅する可能性がある」との報告書を発表した<sup>2</sup>。該当する自治体

<sup>1</sup> 厚生労働省「我が国の人口について：人口の推移、人口構造の変化」  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_21481.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21481.html)（2025 年 9 月 13 日閲覧）。

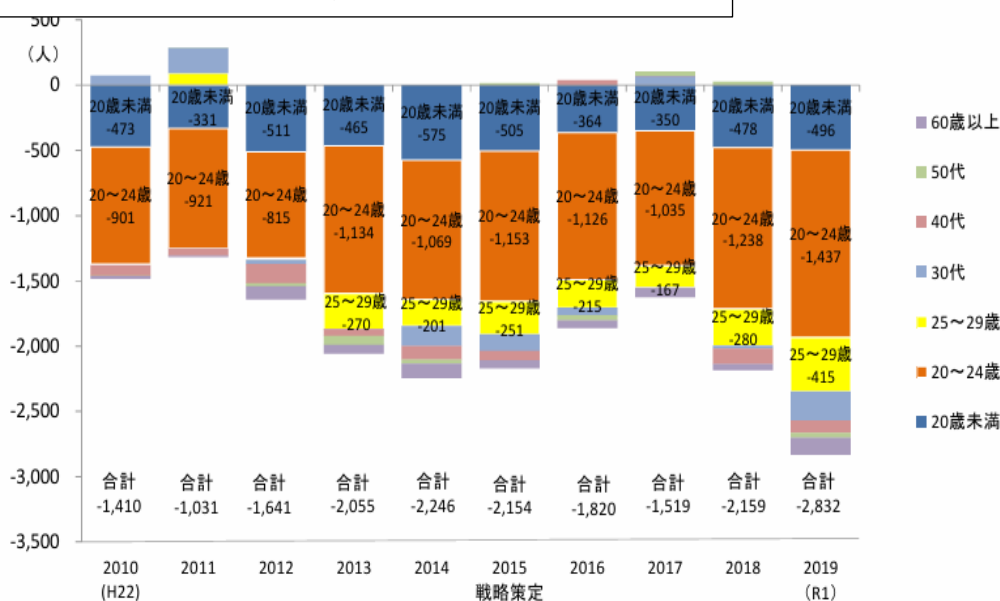
<sup>2</sup> 『日本経済新聞』「自治体 4 割「消滅可能性」、30 年で女性半減 人口戦略会議」2024 年 4 月 24 日。  
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ0UA230SG0T20C24A4000000/?msoclid=269b43615a4669482c2852a35b946852>（2025 年 9 月 13 日閲覧）。

の割合は東北や北海道で高い。人口動態に関しては、自然減に関するものと、社会減に関するものがある。前者に関しては、出生率の向上、婚活支援、子育て支援などが行われている。後者に関しては、減っていく人口を自治体間で奪い合うような状況も指摘されている。

筆者の居住する、福井県を例に挙げて説明しよう<sup>3</sup>。2021年の国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、現在80万人を超えている福井県の人口は2024年には63.3万人まで減少する。自然現象は2004年以降継続している。社会減に関しては、様々な取組が行われた折には多少改善するが、転出超過が続いている。福井県は、その原因を次のように説明する。

「大学進学・就職時の15～29歳の県外への転出が多く、社会減全体のおよそ8割を占める」

図表1 年齢階級別の人口純増数の推移



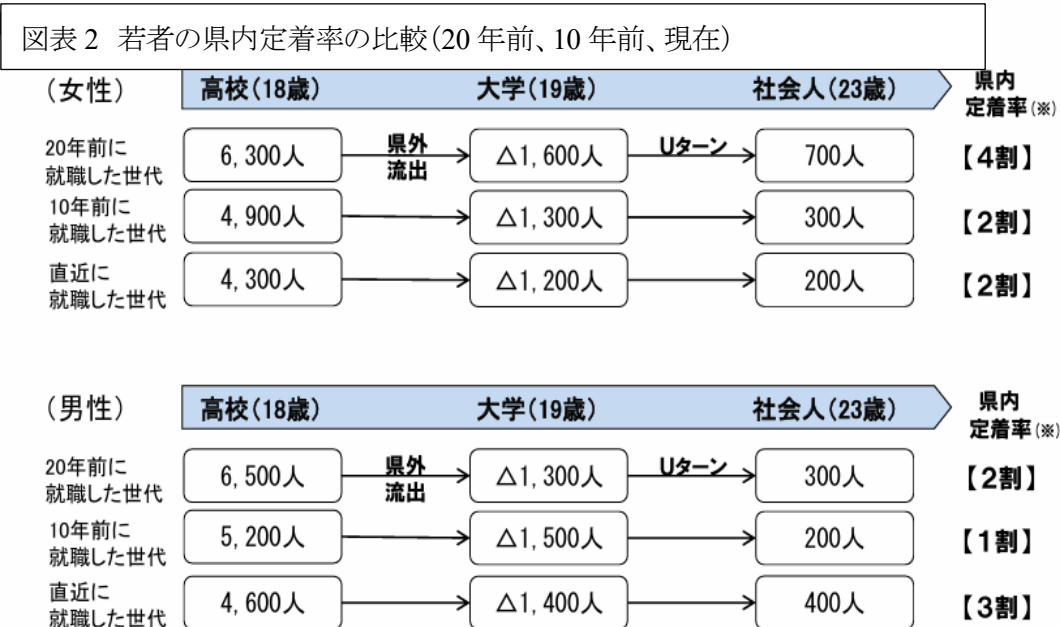
出典：総務省統計局「住民基本台帳移動報告」

地域ブロック別に見ると、東京圏、名古屋圏、大阪圏の三大都市圏と北陸への転出が全体の大部分を占める<sup>4</sup>。若者が進学・就職し大都市へ転出し、Uターン就職率は高い年でも30%である。図表2からわかるように、20年前は高校卒業時に県外転出した女性のうち約4割がUターンしていたが、10年前から2割に低下している。なお、男性は10年前にUターン率が1割まで低下していたが、現在は取組もあり3割程度に回復したという。表2から考察すると、まず18歳の人口が12,800人から8,900人に3割も減少していることがうかがえる。さらに重要なことに、直近でいけば18歳人口8,900人のうち、進学などで2,600人が県外流出

<sup>3</sup> 福井県「福井県の人口の動向と将来見通し（令和2年改訂版）：第2期ふくい創生・人口減少対策戦略策定に向けた基礎データ」 [https://www.pref.fukui.lg.jp/doc/seiki/fukui-sousei-senryaku\\_d/fil/12.pdf](https://www.pref.fukui.lg.jp/doc/seiki/fukui-sousei-senryaku_d/fil/12.pdf)（2025年9月13日閲覧）。

<sup>4</sup> 近隣地域の人口の奪い合いに関しては、昨今の「最低賃金」問題があろう。人材獲得の身近なライバルを意識して、最低賃金の綱引きが行われている。『北國新聞』『日曜特番：最低賃金1000円超え 北陸三県上げ幅にらみ合い』2025年8月24日版。

する（これは学びのために必要であると考える。）が、23歳でUターンで県内に戻ってくるのは、わずか600人である。必然的に、2,000人の若者が福井ジェンから大都市圏に毎年、転出していることが明らかになる<sup>5</sup>。



出典：国勢調査を基に福井県が推計

たまたま、勤務校の仕事（福井県立大学経済学部「フィールドワーク：行政のリアル」2025年8月29日）で坂井市役所に「移住・定住」をテーマにお話をお伺いした折に、人口の社会減の話になったが、同じような状況であることが確認できた。

福井県は教育県だという<sup>6</sup>。例えば、文部科学省の全国学力全国学力・学習状況調査（全国学力テスト）2025年度では、福井県は全教科で平均を上回る<sup>7</sup>。全国トップクラスの学力を維持していると言われている。しかし、その努力の結果、若者の教育で成果を上げれば、大都市に人材供給するという現実があるのかもしれない。

地域に関連して、会計学から批判的・挑戦的に検討を加える場合、この人口動態の社会減に対して一定の貢献が行えないかを考える<sup>8</sup>。

<sup>5</sup> 同様に指標は次のものでも明らかになる。福井県「一目でわかる福井のすがた」  
<https://www.pref.fukui.lg.jp/doc/toukei-jouhou/hitome/hitome.html> （2025年9月13日閲覧）。  
<sup>6</sup> 藤吉雅春（2015）『福井モデル 未来は地方から始まる』文藝春秋。「最終章 すべての答えは、学校の授業の中にあった」  
<sup>7</sup> 『福井新聞』「全国学力テスト、福井県は全教科で平均上回る」2025年8月1日  
[https://www.fukuishimbun.co.jp/articles/-/2373141#goog\\_rewarded](https://www.fukuishimbun.co.jp/articles/-/2373141#goog_rewarded) （2025年9月13日閲覧）。  
<sup>8</sup> 人口の社会減を緩和するためには、後に述べるように産業育成、企業誘致、雇用拡大などが必要である。例えば、大学・大学院で学び専門性を身につけたのに、それを生かせる職場・企業が福井県などの地域には少ないという課題がある。特に女性にとっては深刻な問題であると指摘されている。なお、さきほどの坂井市での調査によれば、雇用に関しては「人手不足」の状況により、企業側にアピールする余裕はないという。

## 2. 地域と会計学・経営学の関わり合い

地域の中でも、大都市圏と地方では多くの格差が指摘されている。人口減少社会の中で、（人間的な地縁やつながりを捨象し）住みやすい地域だけ住むようになるだろう。自分の住みたい地域に住む、自分の生まれ育った地域に住むというのは、個人のわがままなのか、難しいことである。住むにしても、雇用・仕事が必要不可欠で、そこに経営学や会計学に関わらせる余地があるかもしれない。

企業は自らの活動に有利な場所に拠点を置き、環境変化し応じてその姿を変化させ、優位性を作り出していく。それは経済や政治の中心に近い方が情報獲得や営業・配送活動に有利なように変化するだろう。それは、経済合理性の観点から適切である。

しかし、現実世界で地域とのつながりから考えると、例えば福井で創業し成功を収めると、ヤドカリのように名古屋・大阪・東京と本社や拠点を移していくことで、企業規模は大きくなる。これは資金調達（そして会計規制の面でも）名古屋や大阪の証券取引所から、東京証券取引所、そして米国ニューヨークや英国ロンドンの証券取引所へと言うように、拠点を移すことによって、より優位性を確保していく。

地方から全国の都市を見渡すと、こうして企業が流出・転出した地域は活力がそがれ、企業がとどまる地域は活力があるように思われる。例えば世界最大規模のメーカーであり、世界ベースで年間 1000 万台を生産するトヨタ自動車の本社は（東京本社も存在するとはいえ）愛知県豊田市トヨタ町 1 番地であり、その近辺に多くの本社施設・生産施設を配置し、多くの雇用を生み、税金を納めていることになる。この規模のグローバル企業であれば、純粹理論的に考えれば東京ではなく、ニューヨークやデトロイトに本社を移すべきかもしれない。著者の身近な例では、小松製作所がある。コマツは世界シェアが 2 位で本社は東京に移したが、面白い事例を聞いた。当時、取締役会長の野路國夫氏に客員教授として特別講義していただいた際に、世界中の幹部候補生を、石川県小松市に集めて合宿研究を行っている。それは彼らに小松を創業の地として認識させ、愛着を持たせるという心理的な面は言うに及ばず、小松市に集い飲食などを行い、一定金額のおカネを落とし、経済効果をもたらす意図もあるという。それもコマツが地域のために果たす役割だと述べている。

近年、東京から本社機能の一部を移転する例もあるが数は少ない。また 2024 年。全国知事会議は企業や大学の地方への移転を訴えたが、その事例は多くはない。

さらに地域性を捨象した会計計算で地域のインフラと言うべく地域の公共交通機関が数多く廃止されたこともあろう。

このように、地域の概念は捨象されがちなのである<sup>9</sup>。  
会計学や経営学で「地域」をどのように扱うべきなのか。

---

<sup>9</sup> さらに言えば住民の足であるローカル線を採算が赤字だと言って廃止する、等会計を取り入れることで悪影響のイメージもある。

### 3. 福井経営モデル：われわれの過去の取り組み

経営学の教科書で取り上げられる事例は多国籍企業や大企業が主である。地元の経済や企業の活動や行為を見ていると、なぜと考えさせられることが多い。ひょっとして、大企業の経営技法とは異なり、地域の企業には別のふさわしい経営手法があるのではないかと考えられる<sup>10</sup>。

そうして地域に根付く、系描く・会計学があるのではないかと現地調査で考えた<sup>11</sup>。そうしたなかで、地方で不利な状況をとするのではなく、逆転の発想で地域の強みが出せないか。その事例を調査してきた。

一例を挙げれば、ある企業は地方のハンデを意識しながら SNS で情報を発信する<sup>12</sup>。目指すのは企業のセカンドオピニオンであるという。販売セールスは大都市の企業にかなわないが、SNS で技術の高さをアピールし、セカンドオピニオンの受注先としての地位を得ようとする。実際に受注した際にも、大都市の企業の向上には多くの客が出入りし、新技術の開発は人目を引くが、地方の企業であれば機密保持のレベルが高いという。その社長が言うには新設品の開発にはうってつけだとのことだ。地理的なハンデを逆手にとった、面白い考え方と言える。他にも人材や地域性を訴えたものもある<sup>13</sup>。若い女性の眼による品質管理を重要視した企業の「女性支援」、地域の特産品である打刃物を支える企業は実は売上の7割が海外だったなど地域の特性を活かした企業努力があった。

もう一つだけあげておくと、ある企業の社長は興味深い発言をされた。大都市圏ならば、うちのような企業規模の会社はたくさんあり、その中に埋没するであろう。しかし、福井という地域に立脚するおかげで、プレゼンスを示せる。会いたいと思えば、県知事や自治体の

---

<sup>10</sup> 例えば、京都にもユニークな企業が多く、それを取り上げたモノに次のモノがある。徳賀芳弘（2016）『京都企業 歴史と空間の産物』中央経済社。徳賀芳弘（2011）『京都企業の分析』中央経済社。

<sup>11</sup> 木野・徳前・重本・山西（2016）「モノづくりの伝統・革新とヒトづくり・・・「福井」と「京都」の比較検討」『京都産業学研究』第14号。北島啓嗣（2024）『地方を豊かにする経営理論 福井県の企業に学ぶ』中央経済社。龍谷大学京都産業学センター（2011）『京都産業学を創る』晃洋書房。「福井経営モデルと地域活性化を考える：福井に根ざした「モノづくりヒトづくりから」シンポジウム記録」。「福井に根ざす経営モデル：株式会社ボストンクラブ 小松社長インタビュー記録」。「福井経営モデル研究プロジェクト：フクビ化学工業株式会社ヒアリング調査記録」。「福井経営モデル研究プロジェクト：小林化工株式会社ヒアリング調査記録」。「福井経営モデル研究プロジェクト：武生特殊鋼材株式会社ヒアリング調査記録」など。

<sup>12</sup> 上記「福井経営モデルと地域活性化を考える：福井に根ざした「モノづくりヒトづくりから」シンポジウム記録」を参照。

<sup>13</sup> 挽文子「組織文化と管理会計の相互作用：村田製作所の事例研究」廣本敏郎（委員長）『企業組織と管理会計の研究』日本会計研究学会特別委員会報告2007年。挽は、組織文化・組織風土と管理会計の双方向的影響を村田製作所社内の幹部にインタビューしたなかで、雪の降る地域に工場が多いこと、福井と、富山そして出雲の地域性、基幹工場としての福井工場などに言及し、地方の人材の気質にも言及している。

首長に会える（社長は福井県経済同友会の会長でもあった）。しかし、東京ではそうはいかない。この絶妙の距離感だから、中小企業は行政ともうまく連携し、大学ともうまくやっている。

しかし、これも企業の宣伝に陥らないように考える必要があると付け加えておこう<sup>14</sup>。企業賛美ではなく、地域の活性化のために使える部分と使えない部分がある<sup>15</sup>。

#### 4. 会計技法の提案や経済効果を上げる提案

地方と都市のアンバランスの是正に対して会計技法を用いられないのかの検討を行う<sup>16</sup>。

それは、本来、政府の役割かも知れない。大きな政府では、少なくともそうであった。現在でも税制で是正すべきではないかという議論に際し、反対意見が大きい。「大都市が損をする」という意見である。

何か問題点が見えづらいので、ふるさと納税の議論を参考に掘り下げよう。

元福井県知事の西川一誠は、ふるさと納税の提唱者として知られている<sup>17</sup>。しかし、現在の制度は、「ふるさと納税研究会」（総務省）の議論とは遠いところにある。ここで取り上げたい、見えない問題点は、東京は税金で損をしているところという言説である<sup>18</sup>。

地方は都市に人材を供給している。しかし、地方で育つ学生は地方の自治体の税金・予算で教育される。その人材が、大都市の大学を卒業して、有名企業に就職し、バリバリ働いて高い給料をもらって、税金は大都市で納める。つまり、教育へのインプットと、教育からのアウトプットが異なってしまう。先ほど挙げた福井県の事例で数を上げれば、8900人の若者が福井県の財源で教育され、成長するが、23歳時点で2000人が県外流失し、流出した2000人は大都市圏で税金を納めることになるだろう。

---

<sup>14</sup> 地元のジェネリックの企業が企業規模を拡大し、どのような経営を行っているのか、最新の工場の見学と経営者へのインタビュー調査を行った。研究開発や品質管理、地元志向などその後しばらくして製造過程に不具合があり、売却して再建しようとしています。

<sup>15</sup> 例えば次の文献も、地域の特性を実地調査している。井手英策（2018）『富山は日本のスウェーデン』集英社。藤吉雅春（2015）『福井モデル 未来は地方から始まる』文藝春秋。

<sup>16</sup> 例えば、次の文献は地域格差を取り上げ、格差社会は本当に不幸なのかを逆説的に問うている。清水草一（2008）『港区ではベンツがカローラの6倍売れている…データで語る格差社会…』扶桑社。

<sup>17</sup> 福井知事 「故郷寄付金控除」を提唱。税財源を是正。「努力して人を集めていない大都市の税収が突出し、人材を輩出している地方がさびれるという税源偏在がある。生涯を通じてバランスの取れた税制にして、受益と負担の不公平を解消する必要がある。『日本経済新聞』2007年5月12日地方版。

<sup>18</sup> 「若者は地方での投資を背負って東京に行っている」

東京23区へは地方から約6万人の流入超過がある（2017年）。福井県の試算によると、東京側の年間の受益額は約1兆6000億円に上るといふ。内訳は、負担しなかった教育費（6万人×1800万円＝1兆円強）と、将来の住民税総額（6万人×1000万円＝6000億円）で、合わせて約1兆6000億円。西川一誠（2009）『「ふるさと」の発想：地方の力を活かす』岩波新書。など参照。

教育に熱心な教育県であるほど、教育への税負担が大きく、そこで育成された人材は、大都市圏で活躍し、税金を納めることになる。つまり、偏在に関して大きな影響を受ける。そういった地域で育った人材を獲得し、活躍させることで利益を上げる会社は人材の相互交流状況を統合報告書に記載する、できれば利益留保の一部を出身の地域に還元することができないか。

こうした中で、会計に関する人材相互交流モデルを使うことでこの偏在が解消されないか考えてみる。こうした資源、財などの偏在を最適化することが会計学や経営学・経済学の課題ではなかろうか。こうすることで、地域（地方）と大都市のバランスを改善させる方向付けをする。当然、それは大都市の側にもメリットが大きい。

これを単純な方法で実行するためには、少なくとも、政治の中心をほかに移すことが望ましい。

教育財源の負担の問題は、西川一誠元知事のふるさと納税の原案にも述べられているが、現在のふるさと納税の制度には見る影もないと思われる。

ほかの形の相互交流モデルとして、野中先生が森林会計の中で中山間地と都会の不公平感に関して、中山間地で水資源を保全して、その恩恵で都会が住みやすくなる（中山間地での水の保全がなければ、都会はもっと住みにくくなる）と提案をされたと記憶する。

## 5. 相互交流式会計 (rotating accounts)

人口の社会減の問題を顕著化し、その緩和を期待するために、人的資源の相互交流モデルを検討する。それをより深く考えるために、英国批判的会計学の研究者である Puxty の唱える相互交流式会計を参考に見よう。

英国の批判会計学派は着想豊かに、本質的な批判を展開している。しかし、代替的会計を開発する必要性は力説されても、それを実現する試みは少ないのが欠点であった<sup>19</sup>。

Puxty は資本主義的安定に貢献する「所有者会計」に対抗し、揺さぶりをかけるための「情報システム」を提案する。

Puxty によれば、所有者会計においては、企業の所有者以外への支払はすべて、所有者に帰属する「利益」が示される前に負担されなければならない「費用」として処理される（高寺 77 ページ）。彼は、これを所有者会計に「内蔵されている偏向」として問題点を指摘し、それを

---

<sup>19</sup> 高寺貞男(1988)『可能性の会計学』三嶺書房、71 ページ。代替的な会計を実現する、少ない例には、取り上げた Puxty のほか、D.Cooper & T.Hopper (1988), Debating Coal Closures; Economic calculation in the coal dispute 1984-5, Cambridge University Press. があげられる。高寺貞男(1992)『会計と組織と社会』三嶺書房も参照。

解決するために、「多くの利益計算表がそれぞれ一連の組織参加者の観点から作成される」べきだとする<sup>20</sup>。

具体的には、所有者、経営者、労働者というカテゴリーにそれぞれ帰属する階級別利益を別個に算定し、それを並列表示することによって、それらの共通集合として所有者、経営者、労働者とともに帰属する共通利益を導き出そうとする（あるいは階級別にどれだけ利益が移転しているのかを示すことが彼の意図かもしれない）。これは付加価値計算書に類似した効果を有すると期待される。

この相互交流式会計では、組織参加者が並列となり、資本所有者がもはや上位を占めてはいないから、所有者会計に「内蔵されている偏向」を修正しようと試みる<sup>21</sup>。

会計そのものが、若者の人口移動を止めることは難しいであろう。しかし、Puxty が提唱するように階級別の利益の移動に直接的に制限をかけるのではなく、その移動を開示することで「社会の眼」を意識させ、行動に一定の制限をかけることができないだろうか。大企業に多様な地域からの若者が流入し、その若者たちの活動により利益を上げていることを「その企業と各地域との関連を示す開示項目を加える」という、「情報開示の改善」により、地域との関連を意識させることで、地域と大都市圏の共生の意識が生まれることを期待したい。言うまでもなく、大企業にせよ中小企業にせよ、組織は均質的な人材だけを集めるよりも、様々な個性を持った人材を集めた方が企業・組織の活動が活性化され、より成果を上げやすくなるだろう。

## 6. 人材の相互交流システム

国による再配分に頼らず、教育負担の偏在を正すことはできないかを、相互交流システムを元に考えてみる。

Puxty が所有者に対して、経営者や従業員等を対立軸に据えたように、報告システムに大都市と地方を軸に据える。その企業で働いた従業員にタグ付けしておいて、その人材の出身の自治体にポイント付けすることは可能であろうか。

それが可能であれば、そのポイントを用いて教育財源の加算減算などの調整を行う。その企業に地方から得られた人材が多く活躍するのであれば、その企業は地方に多くを依拠している。当然、このシステムにより地方の人材を企業が抑制することはあってはならない。また、地方から大都市に人材を多く拠出した方が高い評価を得られることも避けたい。さらに、いわゆる大企業に就職することだけが良いような指標になっても困る。

---

<sup>20</sup> 角頼保雄（1995）『現代会計基準論』大月書店、23 ページ。

<sup>21</sup> Anthony G. Puxty, Richard C. Laughlin (1983), "A RATIONAL RECONSTRUCTION OF THE DECISION-USEFULNESS CRITERION", Journal of Business Finance & Accounting, Vol.10 Issue 4, pp.543-559. Puxty, Anthony(1984), Decision-Usefulness in Accountancy: A contribution to a critical theory of the professions, The University of Sheffield.



あくまでも教育に関する税源の偏在を正すためだけに用いる。

こうした課題に配慮しながら、想定されるのが、FIFA が設けたサッカー選手の移籍に関する連帯貢献金」である<sup>22</sup>。

FIFA の連帯メカニズムとは、あるプロ選手がその労働契約期間中に国際移籍をする際に、同選手の移籍先クラブが、同選手が 12 歳から 23 歳のシーズンまでプレーしたすべてのクラブに対して、いわゆる「連帯貢献金」(solidarity contribution, Solidaritätsbeitrag) を支払わなければならないとする制度をいう。

例えば 2012 年マンチェスター・ユナイテッドに香川真司選手は移籍したが、ドルトムントに支払われる移籍金は約 15 億である。選手の若かりし時代を支えたクラブにも連帯貢献金が支払われ、実際、今回の移籍で香川選手のユース時代の所属クラブに 7500 万円が支払われた<sup>23</sup>。また横浜 F C から 2020 年 11 月にベルギー 2 部のロンメルへ移籍した斉藤光毅は、移籍金として約 2 億 2000 万円を横浜 F C にもたらした。育成の「報酬」としての連帯貢献金も 800 万円近く支給され、それを元手に育成世代用に人工芝のピッチが整備された<sup>24</sup>。

小さなクラブで育った選手が、大手のクラブで活躍する。そして大手クラブ同士での移籍には多額の移籍金が動き、育成した小さなクラブは蚊帳の外に置かれるのではない。きちんとその一部を受け取り、育成設備の充実など次の世代を育てるためにその資金は用いられる。成長した選手が海外で活躍すれば育成したクラブに収入が入り、次に続く世代の育成に役立てられる。こうして人材に関する相互交流システムが機能することが期待される。地域で育った人材が大都市に流出したとしても、次の世代を育てるための財源を確保できる。地域の小さなクラブの生き残りの選択の幅が広がるのだ。

上記の課題の他に、技術的な課題もある。サッカー選手の人数よりも、日本の労働者ははるかに多い。技術的補完として、自治体が非代替性トークン (NFT) を用いて教育育成の証明書を作成し、それを相互交流システムで用いることもできる。

## おわりに

地域においても、大都市圏と地方の地域では格差があることを確認し、多くの地方の地域はヒトや産業の不足で存亡の危機にある。その地方の地域の課題を会計学・経営学の立場から挑戦的に考えてみた。

その格差の人口移動を起因とするモノであるが、そうしたヒト (人材) は地方から大都市圏に移動している。そこでは、地方に生まれ地方の税金予算で教育を受け成長するが、職場

---

<sup>22</sup> 杉原周治 (2023) 「FIFA の「連帯貢献金」制度とその法的諸問題 (1)・・・連帯貢献金の支払いをめぐるスポーツ仲裁裁判所 (CAS) の仲裁判断と FIFA の紛争解決機関 (DRC) の裁定の分析を中心として・・・」『紀要. 地域研究・国際学編』(愛知県立大学外国語学部) 63 ページ。

<sup>23</sup> 八塩圭子「FIFA 壮大な報奨制度」日経 MJ 2012 年 7 月 16 日。

<sup>24</sup> 『日本経済新聞』夕刊 2023 年 11 月 8 日。

などの関係上、大都市で働き給与を受け、大都市で税金を納めるという、教育財源の負担の偏在の問題が指摘されていた。

そうした、ヒトと税金の偏在を解消するために、相互交流システムがうまく機能するかを考えた。アイデアの源泉は、Puxty の階級に関する相互交流モデルと、サッカー選手の移籍に関する連帯貢献金である<sup>25</sup>。

会計学的思考・技法を用いて、地域の衰退・消滅にあらがうことができないか。地方から大都市への人材の移動を対象に NFT 技術を用いて跡づけて、地方から大都市への人材の移動、ひいては教育財源の偏在を表示、その調整を行う。あくまでも、ラフなデザインの試論の段階にすぎず、人材にタグ付けされるプライバシーの問題など、もっと深く考えなければならない。同時にそれを公表することで引き起こされるデメリット・副作用も考えられ、それらにも配慮しなければならない。

---

<sup>25</sup> 若者を地域に「環流」させる取組として、興味深い事例がある。立教大学コミュニティ福祉学部と福井県鯖江市及び福井県立鯖江高等学校は、地域協働の新しいモデルとして地域人材の育成・還流を目指した先駆的な取り組みを進めるための連携協定を締結した。まちづくりの「即戦力」確保に繋げるため、同学部コミュニティ政策学科が地域活動に熱心な高校生を指定校推薦で受け入れ、鯖江市が大学卒業後の U ターン就職を条件に在学中の生活費を援助するといった取り組みの検討を進めるという。地域の若者を「環流」させる取組がうまくいくように期待したい。立教大学「コミュニティ福祉学部と福井県鯖江市及び福井県立鯖江高等学校が相互連携協定を締結」 <https://www.rikkyo.ac.jp/news/2025/01/mknpps00000330u0.html> (2025 年 9 月 13 日閲覧)。

## 第6章 公会計制度とアカウンタビリティ

小栗 崇資

### はじめに—公会計制度の論点

「地域社会と会計の関係性」というスタディグループのテーマの中で、地方自治体の会計に関する検討は重要な柱の1つであり、それ自体でスタディグループを構成しうるほどの大きな研究テーマである。特に地方公会計制度について見れば、2000年代からの様々な改革の試みを経て、2010年代から今日にかけて「統一的な基準」が総務省によって提起されてきている。それは「新公会計制度」とも呼ばれ、伝統的な単式簿記による会計から複式簿記やストック計算を採り入れた新たな計算構造を有する会計への転換が図られてきている。そこには企業会計の要素も導入されており、市民へのディスクロージャーとしての機能の発揮も期待されている。

大きな変化の過程にある公会計制度であるが、その改革の意義がどのようなものであり、制度化がどのような段階にあって今後どのように活用が図られるべきかについてはなお検討が必要であると考えられる。また理論的には、地域社会（共同社会）において市民と行政がどのような関係の中で資源が管理・運用されるか、会計がどのような機能と仕組みをもちうるかという問題が検討されねばならない。現代的な観点から見れば、地域社会における民主主義、地方自治を進める上で会計の位置づけと役割は何かという問題でもある。

そうした問題は、地域社会と行政におけるアカウンタビリティとして政治学や行政学でも論議されてきている<sup>1</sup>。企業経営におけるアカウンタビリティと関連しつつ、国家や地方自治体においては「パブリック・アカウンタビリティ」という概念が使われてきている。パブリック・アカウンタビリティは、地域・コミュニティにおける民主主義のあり方そのものの問題でもある。

これまで会計学では企業における会計が主たるテーマとなってきたおり、企業以外の組織における会計は傍流の課題とする傾向があったが、古代から現代に至る人間社会の歴史においては、特に地域（共同体や国家）の維持・運営に関して会計は欠くことのできない問題であった。その意味では会計は歴史貫通的には、企業経営というよりも地域社会の統治・運営から生まれた管理技術といえるかもしれない。

本稿は、そうした地域社会と会計の関係性の中で公会計（制度）をめぐる問題を検討するうえで、どのような論点があるかを洗い出すことを主眼としている。まず公会計制度の変遷を明らかにし、その上で公会計制度の諸論点を先行研究にもとづき明らかにしたい。

### 1. 公会計の歴史

---

<sup>1</sup> 高橋百合子編(2015)『アカウンタビリティ改革の政治学』有斐閣、6ページ。

公会計が地域社会の維持・運営に関わるものとするれば、その歴史は古くまで溯り、古代国家であるバビロニア、エジプト、ギリシア、ローマにまでたどることができる<sup>2</sup>。さらに市民と行政との委託・受託関係に着目するアカウンタビリティの観点に立てば古代アテネの直接民主制に公会計の起源を求めることも可能である<sup>3</sup>。

人間社会において行政的権力的な単位（国家、荘園、教会等）が形成されそこでの財の形成・管理が行われるようになると、おのずとそうした支配・管理の主体による会計、すなわち公会計が形作られていったと考えられる。ある意味で人間社会の維持・管理に会計は不可欠な存在であったということがいえるであろう<sup>4</sup>。

人間社会の何らかの行政的権力的な単位において、財貨を扱う支配関係が生まれるところに会計は必然的な手段として形成されたといえる。生成の順序からすれば、会計はそうした行政における公会計として生成したといわねばならない。そして荘園会計や教会会計が生まれ商人の活動から企業会計が発展していくことになる。このように見ると、人間社会においては国家や行政、組織があるところに必ず会計があるといっても過言ではない。

日本に限定し近代に焦点を据えた場合、江戸から明治にかけて公会計（制度）は大きく変化し発展していった。

明治2年に大蔵省が設置、明治9年の同省出納条例では「ブックキーピング」の用語が使用され、明治11年の同省計算簿記条例では「複式簿記」が導入されている。近代国家形成を急ぐ中での先端的技法の直輸入ともいうべき「複式簿記」の制度化であった。明治14年には太政官の下で会計法が制定されたが、そこにはフランス会計法の影響があったとされる。しかしその後、明治政府はドイツをモデルとした国家形成を目指すようになり「プロイセン憲法」に範をとった「明治憲法」を明治22年に制定した。そして同年には「明治会計法」も制定され、ドイツ流のカメラル簿記（官房簿記）の要素を入れた単式簿記的な公会計への転換が図られた。この「明治会計法」は戦後の公会計制度にも影響を及ぼすものとなった。亀井は「わが国の公会計制度は、大正から昭和、さらに平成へと時代が移った現在でも、本質的には明治時代から大きく変化していない」と述べている<sup>5</sup>。

<sup>2</sup> 亀井考文(2017)『よくわかる公会計制度』イマジン出版、2ページ。

<sup>3</sup> 越水一雄・羽鳥剛志・小林潔司(2006)「アカウンタビリティの構造と機能：研究展望」『土木学会論文集』Vol. 62、No. 3、305ページ。

<sup>4</sup> 紀元前3500年頃に世界最古の文字がシュメール人によって発明されたが、文字の誕生は物の管理のための記録であり、「会計簿」で使われたともされている。文字の誕生は数の誕生でもあった。「文字は、メソポタミアでもエラムでも、“ひとえに実利的理由から発明”された」ものであり、「文字は」会計係の発明“になるものである”という。すなわち会計計算を記録する必要から文字が生まれたといえる。そこでの会計は公会計であった。イフラー・ジョルジュ（邦訳：弥永みち代・丸山正義・後平隆）(1988)『数字の歴史—人類は数をどのように数えてきたか』平凡社、123ページを参照されたい。

<sup>5</sup> 亀井、前掲書、86ページ。

その特徴は、単式簿記的な現金収支計算にもとづく予算・決算会計という点にある。公会計および予算制度を規定するのは財政法（昭和 22 年、1947 年）であるが、財政法第 2 条第 1 項は「収入とは、国の各般の需要を充たすための支払の財源となるべき現金の収納をいい、支出とは、国の各般の需要を充たすための現金の支払をいう」と定義している。地方公会計制度について定める地方自治法（昭和 22 年、1947 年）でも同様の定義をしている。

## 2. 日本の公会計制度の改革

明治以来、連綿と続けられてきた公会計制度も 1990 年代になると改革の必要性が叫ばれるようになり 2000 年代には様々な提起や提案がなされて今日に至っている。

主要なものを列挙し、こうした提案の要点を見てみよう。

2001 年 総務省「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究報告書」

2005 年 東京都「東京都会計基準」（東京都モデル）

2006 年 総務省「新地方公会計制度研究会報告書」（2 つのモデル）

2014 年 総務省「今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書」

2015 年 総務大臣通知「統一的な基準による地方公会計の整備促進について」

2015 年 総務省「統一的な基準による地方公会計マニュアル」（2019 年改訂）公表

2001 年の総務省報告書で以前から検討が続いていたバランスシートと行政コスト計算書が提起される一方、2005 年には東京都会計基準が独自のモデル（東京都モデル）として提案された。それは貸借対照表、行政コスト計算書、キャッシュ・フロー計算書 3 表の作成を行い連結ベースでの開示を行うという提案であった。それに先行して 2002 年には複式簿記の適用、発生主義にもとづく財務書類の作成も決定しており、大規模な行政単位での実際的な取り組みとして東京都モデルは大きなインパクトを与えた。

翌年の 2006 年には総務省から東京都モデルとは異なる 2 つのモデル（「基準モデル」および「総務省方式改訂モデル」）が呈示されたが、両者（総務省、東京都）は対立・反目しあう関係が続くという状態となった。そうした複数のモデルが併存する状況を打開するために、2010 年から「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」が東京都も参加する形で開催され、基準の統一が模索された。その結果、2014 年の研究会報告書で「統一的な基準」（以下、統一基準）が提起されるに至った。翌 2015 年、総務大臣の通知が公表されその後、地方公会計のための基準の統一化が図られることとなった。同年には「地方公会計マニュアル」という実務指針も出され 19 年には改訂され今日に至っている。

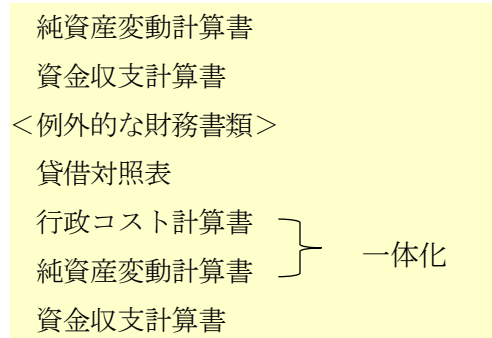
統一基準にもとづく地方公会計は、以降、「新公会計制度」の呼称で全国の自治体へ普及し、今日では 9 割の地方公共団体が作成しているとされている。

新公会計制度（統一基準）は次のような財務書類の作成を求めている。

<原則的な財務書類>

貸借対照表

行政コスト計算書



こうした財務書類の作成には複式簿記の導入と発生主義的な処理が必要となるが、新公会計制度は従来からの単式簿記的で現金主義的な計算方法から複式簿記的で発生主義的な計算方法への移行を求めている。その点で明治以来の伝統的な公会計からの抜本的な転換が図られようとしているのである。

しかしその現状についてはなお課題があることが、2023年の総務省「今後の地方公会計のあり方に関する研究会・中間とりまとめ」の中で表明されている。要約すれば、統一基準による財務諸表の作成は進んだが、活用は進んでいないという点が指摘され、4点にわたる課題が呈示されている。

- ①地方公会計の活用認識の不十分さ
- ②議会説明や住民理解への有効な活用の欠如
- ③個別施設におけるライフサイクルを含めた中長期の分析の欠如
- ④外部専門人材の活用の不足

鳴り物入りで総務省から地方自治体に統一基準にもとづく公会計の導入が指示され、(一定の圧力のもとに)普及が進んだと考えられるが、現在の段階は「仏作って魂入れず」というような状況にあると推察される。

### 3. 地方公会計制度の構造（全体に関わる論点）

本稿は、こうした変化の過程にある地方公会計制度をめぐる論点を明らかにしようというものであるが、筆者の問題意識としてはまず地方公会計制度の全体的な構造を俯瞰してみたい。その中で全体に関わる論点を検討することとしたい。

#### 3. 1 予算決算と新公会計との制度的な関係

公会計制度の1つの特質は、従来からの予算決算制度に加えてストックや行政コストの情報を含む新公会計制度が導入され併存していることにある。予算決算と新公会計はどのような関係にあるのであろうか。

現金主義的な予算決算だけでは、自治体の債務や資産の状況が把握できず財政破綻やインフラの劣化を防げないとして新公会計の導入が図られたのであるが、予算決算制度は自治体の運営にとって基本であることを確認しなければならない<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> 小西砂千夫(2012)『公会計改革の財政学』日本評論社、7ページ。

地方自治体の活動は予算にもとづいて行われるという点で、予算は自治体の活動と表裏一体である。しかもその予算は議会の承認・議決によって成立するもので、今日の地方自治における民主主義的コントロールの要の位置にある。予算は政府・自治体の課税権にもとづく収入と、政府・自治体の国民・住民に対する責任にもとづく行政サービスに伴う支出からなっている。どのような予算として編成するかはどのような行政・政策を具体化するという問題であり、議会を通じて市民が民主主義的コントロールを行うべき重要なポイントとなる。しかし、現状は予算編成についての専門性のハードルは高く、議会からのそして市民からのコントロールは非常に困難である。日本では予算は議会の承認は前提となるが、欧米の国々と違って法として成立させる方式はとられていない。議会のコントロールのレベルが相対的に低いといわざるをえない<sup>7</sup>。

予算については次のような課題（論点）が存在している。

- ・現金主義的で単年度主義的な予算ではなく、発生主義的で目標によっては数年度にまたがる機能的な予算の作成。
- ・ゼロベース予算やシーリング設定による硬直的な実績主義でない柔軟な予算の編成。
- ・予算編成に欧米のような市民参加のシステムを導入した市民参加型の予算編成。

他方、決算にも大きな問題がある。予算執行の結果は、決算として会計管理者が行い自治体の長に提出することとされている。その後、監査委員の審査に委ねられ監査委員の意見を付して議会の認定を得ることとなる。予算に比して決算についての関心は低く、監査委員の力量（態勢）不足から来るチェックの不十分さも指摘されている。また議会の「認定」も曖昧な概念であることから、全体として決算は軽視されているといわねばならない。決算をめぐる課題（論点）としては監査と財務書類との連携の問題があると思われる。

予算決算と新公会計における財務書類との関係も大きな課題（論点）となる。現状では現金主義的な予算決算と発生主義的な財務書類とは連携しておらず、別物の無関係な様相を呈している。

この2つの別々の会計を連携させることが大きな課題（論点）となる<sup>8</sup>。そのためには、すでに指摘したように予算にも発生主義的な要素を組み込むことが必要であり、それを財務書類が補完する形で実質的な連携の構築を図ることが求められる。予算執行の結果が決算を経由して財務書類に反映され、財務書類におけるストックや行政コストの情報が次年度以降の予算に生かされる関係が形成されなければならない。この連携においても監査の問題が大きく関係してくるがその点は後述したい。

### 3. 2 地方自治における民主主義・アカウンタビリティとの関係

---

<sup>7</sup> 亀井、前掲書、103 ページ。

<sup>8</sup> 柴健次「地方公会計の諸論点」財政の健全化と公会計改革研究班『地方財政と地方公会計』（2021）関西大学政治・経済研究所、21 ページ。

予算決算会計と公会計の2つが連携して効力を発揮するには、その根底にアカウンタビリティ、特にパブリック・アカウンタビリティが確立していなければならない。2つの会計はパブリック・アカウンタビリティの重要な要素として機能することが求められる。

パブリック・アカウンタビリティは当然のことながら会計学における財務的アカウンタビリティよりも広い概念となる。

蓮生は、パブリック・アカウンタビリティは管理型アカウンタビリティと政治的アカウンタビリティの2つの概念からなるとしている<sup>9</sup>。

管理型アカウンタビリティは、「権限を委譲された者に、合意された業績規準に従い、合意された業務を遂行することに関し回答させること」と定義される。そして管理型アカウンタビリティは技術的かつ中立的な概念であり、中心的なサブ概念は財務的アカウンタビリティであるとする。

政治的アカウンタビリティは、「権限を委譲された者が、社会において直接的にあるいは間接的に、国民に対し自らの行動に関し回答すること」と定義される。政治的アカウンタビリティの定義には、その根底に原初的な直接民主主義または現代的な代議制民主主義の理念があるとされ、管理型アカウンタビリティのように一定の規準の範囲内での応答責任にとどまらず、社会全体にわたる受託者の行動に関して広い範囲で応答責任が求められる。また応答責任だけでなく、説明が不承認となった場合には負担（負荷）を負う広い範囲の負担責任もあるとされる（管理型アカウンタビリティにもあるが負担責任の範囲は限定的である）。

パブリック・アカウンタビリティは、政府・自治体における国民・住民の民主主義的な委託・受託の責任構造に及ぶ大きな概念であり、管理型アカウンタビリティと政治的アカウンタビリティの結合したものであるといえることができる。

政府・自治体における2つの会計はこのような2つの概念をもつパブリック・アカウンタビリティの中に位置づけられねばならない。2つのアカウンタビリティの応答責任・負担責任に対応しうるような会計が行われる必要がある。それは、前節で論じたように、予算決算と公会計が連携することによって果たされると考えられる。

それがどのようなものであるかについての具体的検討が必要となるが、それは以下において検討することとしたい。

### 3. 3 監査制度との関係

予算決算と公会計が上記のようなパブリック・アカウンタビリティの要素として機能を果たすうえで、監査の役割が非常に重要となる。蓮生は「監査なくしてアカウンタビリティはなく、アカウンタビリティなくしてコントロールはない」とし、監査は古代から重要視されていたとする。アリストテレスも『政治学』の中で独立した監査の重要性を先駆的に明らかにしたとしている<sup>10</sup>。

---

<sup>9</sup> 蓮生郁代(2012)『国連行政とアカウンタビリティの概念—国連再生への道標』東信堂、19ページ。

<sup>10</sup> 蓮生、前掲書、139ページ。



日本の地方自治体では2つの種類の監査人が規定されている。監査委員と外部監査人の2つであるが、監査委員による監査が基本となっている。

地方自治法は地方公共団体（都道府県や市町村）に監査委員を置くことを定めている。監査委員は、主に、地方公共団体の財務事務の執行や経営に関わる事業の管理について監査を行わなければならないとされているほか、行政事務一般についても監査を行うことができるとされている。都道府県及び人口25万人以上の市では4人以上、市町村では2人以上の監査委員を置き、委員として議員と識者が選任されなければならない。また監査委員事務局も置かれることになる。監査内容は、定例監査、財務監査、決算審査、財政援助団体等監査、行政監査など多岐にわたっている。監査結果は地方自治体の長への提出を経て議会に報告され、住民にも公表される。監査結果については住民監査請求も行われ、また自治体の行政をめぐって住民訴訟も起きている。

しかし、このよう監査委員監査に対しては従来から多くの批判がなされてきた。議員や識者に監査の専門能力が不足している場合も多く、委員には自治体の常勤職員OB（1人）も入ることが認められていることから監査は形式的なものになりがちであった。そうした点への批判もあって独立した外部の専門家による監査が求められるようになり、外部監査人の制度が1998年から導入された。現在では、都道府県、政令指定都市、中核都市では外部監査人は義務化されるに至っているが、それ以外の市町村は任意となっている。

問題となるのは監査内容であるが、外部監査の範囲は限定されており、監査委員の監査が経常的であるのに対し、外部監査人の監査は随時的にしか行われず、長や住民による請求によって個別的な監査が行われるにすぎない。総務省の文書によれば「外部監査人と監査委員とは、相互の監査の実施に支障を来さないよう配慮しつつ、互いの監査を円滑に実施」するとしているが、外部監査制度の効力は限定的で監査委員と外部監査人との関係は不明確であるといわなければならない。

監査委員監査には独立性や専門性に問題があるにもかかわらず、監査の範囲は拡張傾向にある。地方自治法の改正により2020年から監査委員は内部統制も担うこととなった。内部統制のようなより専門的な監査技法の導入は自治体の運営管理上、必要となってきたのであるが、それを担う力量や態勢が監査委員監査に備わっているとは思われない。結局は、実務を担う監査委員事務局（自治体職員）のイニシアチブに委ねられることが想定される。自治体行政の内部者の関与も容認されるような監査は監査の名に値するものではないといわざるをえない。

そうした点で、日本の地方自治におけるパブリック・アカウンタビリティには監査の面で大きな欠陥があるといわざるをえない。それは、そうした監査に対応する会計（予算決算と公会計）にも悪影響を及ぼすと思われる。予算決算への民主主義的コントロールが弱まり、財務書類の質の低下やディスクロージャーによる市民のチェック機能も鈍ることになる。形式的な進展は図られてきたが、上からの長や官僚の主導が依然として続いているといわな

ればならない。会計面でもアカウンタビリティのレベルは低く、市民による民主主義の発揮は覚束ないといえる。

地方自治体における監査制度の改善をどう図るかは、公会計にとって大きな課題（論点）であるといえることができる。

#### 4. 地方公会計制度の個別論点

全体像把握をふまえて、以下では地方公会計制度の個別論点を洗い出していきたい。

##### 4. 1 公会計制度改革をもたらした要因について

予算決算会計にとどまらず、財務書類を作成し公表する公会計が構築されてきた直接的な要因は、巨額の財政赤字・債務超過や地方自治体における財政破綻であった。またそれらの間接的要因ともなった行政におけるコスト意識の欠如であった。さらに行政が造営し運営すべきインフラの管理上の過誤やインフラ劣化の放置など、資産管理に関わる行政の無責任性の露呈であった。こうした予算決算には現れない隠れた情報を明らかにするために、資産・負債に関するストック情報や行政コスト情報が必要であるとの認識が広がり公会計制度の拡充が求められたのである。

こうした点は、2015年に公表された国の財政制度等審議会における財政制度分科会/法制・公会計部会による「財務書類等の一層の活用に向けて（報告書）」で端的に次のように指摘されている。

- 1 財務書類を用いた情報開示による活用
  - ①国民にわかりやすい説明
  - ②財務情報と非財務情報の統合等
  - ③地方公共団体の作成する財務書類との合算（連結）
- 2 財務情報を財政の健全化に役立てることによる活用
  - ①「超過費用」とプライマリーバランスとの比較
  - ②財政状態に及ぼす影響やその要因に関する説明の充実
  - ③資産・負債差額の評価
- 3 行政活用の効率化・最適化のための活用
  - ①インフラ資産台帳の整備
  - ②「政策別コスト情報」の改善
  - ③その他の企業会計的手法の活用

概ね首肯しうる問題の列挙であるが、主に活用に力点が置かれていて、先に指摘したパブリック・アカウンタビリティや民主主義的コントロールというような視点からの構造的（理論的）な問題提起とはなっていない。

とはいえこうした問題の提起は行政の側からの危機意識の反映でもあり、上意下達の要素も色濃いが、改革の方向性を示しているという点で評価すべきであろう。

##### 4. 2 財務書類4表の仕組みについて

統一基準による財務書類としては上述したように原則的には次の4表が求められる。

- ①貸借対照表
- ②行政コスト計算書
- ③純資産変動計算書
- ④資金収支計算書

企業会計と対比すれば、貸借対照表はほぼ同じであるが、行政コスト計算書はイメージとしては損益計算書の費用部分を表示したものに近く、純資産変動計算書は株主資本等変動計算書、資金収支計算書はキャッシュ・フロー計算書に相似するということになる。

計算書の形式は企業会計と類似したものとなるが、資本概念の有無や営利組織と非営利組織との相違の違いなど相違点も多い。そうした点を検討すると次のようになる。

## ① 貸借対照表

公会計における貸借対照表を図示すると次のようになる（図表1）。左側は資産の部である。資産では有形固定資産が多くを占めるので固定性配列法がとられ固定資産が上、流動資

図表1 貸借対照表

【資産の部】	【負債の部】
固定資産	固定負債
有形固定資産	地方債
事業用資産	退職手当引当金
（行政サービスに提供される施設等）	流動負債
インフラ資産	【純資産の部】
（道路や建造物等）	固定資産等形成分
無形固定資産	余剰分（不足分）
投資その他の資産	
流動資産	
現金預金	

産が下となる。有形固定資産は事業用資産とインフラ資産に分けて表示される。事業用資産とは、行政サービスに提供される施設等（例えば、庁舎、学校、福祉施設等）であり、インフラ資産とは、道路や建造物等（例えば、道路、河川、港湾、上下水道設備等）である。無形固定資産は特許権や借地権、ソフトウェア等であり、投資その他の資産は、公営企業や独立行政法人等への出資金や有価証券等である。

右側は負債の部と純資産の部である。負債も固定負債が中心となることから固定性配列法がとられる。固定負債は地方債や退職給付引当金がその大部分を占める。

純資産は税収や国庫補助金等が資金の源泉であるが、その資金は固定資産の形成の資源となるので、純資産の内訳は「固定資産等形成分」「余剰分（不足分）」によって示される。公会計における純資産は、企業会計における資本の概念とは異なっている。企業の場合、出資者や株主の拠出資本を資源として企業は設備投資とそれによる経営を行うのであるが、地方自治体の場合は、税金や補助金によって行政のための資産や設備が整えられ自治体行政が行われる。住民の税金は資産の形成と行政サービスの供給に投下されるが、資産の形成分が純資産とみなされることになる。

問題となるのは純資産の位置づけであり、誰の持分かが問題となる。通説では「税収持分説」と「税収収益説」がある。純資産の元は住民の納税による資金であるので「税収」が持分のベースとなるという考え方である。「税収持分説」は納税者が行政の資産等に対して持分を有し、「税収収益説」は行政サービスの提供による対価を税収と見てその集積を持分とする考え方に立っている。しかし「税収持分」とは「納税者」の持分ではなく「税金」という無主物が持分の主体であるとしており、主体を曖昧にした概念といわなければならない。それに対して「市民持分説」が提起されている。筆者は「市民持分説」が妥当な概念であると考え、持分をどうとらえるかは貸借対照表を理解するうえで重要な論点となる。

## ② 行政コスト計算書

行政コスト計算書は損益計算書に近いものを書いたが、実際はかなり異なった点が多いので

図表2 □行政コスト計算書□ (百万円)

□□□□□□□□□□□□□□□□	36,000
□□□□□□□□□□□□□□□□	17,000
□□□□□□□□□□□□□□□□	6,000
□□□□□□□□□□□□□□□□	11,000
□□□□□□□□□□□□□□□□	
□□□□□□□□□□□□□□□□	19,000
□□□□□□□□□□□□□□□□	8,000
□□□□□□□□□□□□□□□□	11,000
□□□□□□□□□□□□□□□□	2,000
□□□□□□□□□□□□□□□□	2,000
□□□□□□□□□□□□□□□□	34,000
□□□□□□□□□□□□□□□□	2,000
□□□□□□□□□□□□□□□□	1,000
□□□□□□□□□□□□□□□□	35,000

図表2で詳しく見てみたい。正確にいえば、行政コスト計算書は資産形成に結びつかない経常費用と経常収益を対比して示したものである(理解を図るために金額を入れてある)。

費用と収益の対比とはいっても、経常収益は施設やサービスの使用料・手数料等を計上するのみで、図表2では2,000百万円に過ぎない。一方、経常費用は人件費や物件費等などの事業費用と補助金、社会保障給付等の移転費用からなり計36,000百万円となる(物件費等には減価償却費も含まれる)。これに臨時損失・臨時利益を差し引きすると最終的な純行政コストは35,000百万円となる。

このように収益は使用料等の対価性のあ

る収入に限られているので、結果的に収益を上回る多額の行政コストが計上されることになる。この行政コストは税収や国庫補助金等により負担されるのであるが、税収は行政コスト計算書には計上されず、純資産変動計算書で示されることになる。したがって行政コスト計算書は、損益計算書のように収益から費用を引いて利益を計算するタイプの計算書とはならない。この純行政コストは住民の拠出する税金や補助金等によって担われるのであり、その行政コストの負担の状況は、純資産変動計算書において示されるのである。

これは現在の統一基準の財務書類が基本的には「税収持分説」に立っていることを示唆している。税収は収益ではなく納税者による持分の拠出と捉えられるからである。したがって税収や補助金等は純資産変動計算書に計上され、それによって行政コストが負担される形となる。そこで余剰が出れば純資産が増加したとみなされるのである。

### ③ 純資産変動計算書

純資産変動計算書は、図表3に示すように、貸借対照表の純資産の部に計上されている各項目が、1年間でどのように変動したかを表す計算書である。上で述べたように、税収や補助

図表3 □純資産変動計算書（百万円）

前年度純資産残高	□□□70,000
□純行政コスト	□□□△35,000
□財源	
□□税収等	□□25,000
□□国・県補助金	□□13,000
□本年度差額	□□3,000
本年度純資産残高	□□□73,000

金の収入は、行政コストの計算には含まれず、純資産を直接変動させる要素として純資産変動計算書に表示される。

純資産変動計算書は、まず前年度「純資産合計」の残高を示したうえで、当期の「純行政コスト」、それを賄う税収等の「財源」（税収等、国・県補助金）およびその「本年度差額」を示し、最後の行で結果としての本年度の「純資産合計」残高を示すという形の計算

書である。（「資産評価差額」、「無償所管換等」も計上されるが省略）、

1年間の純行政コストと税収等および等補助金を比較する純資産変動計算書によって、行政サービスのコストがどのような財源によって賄われているのかを把握することが可能となる。例えば、本年度差額がプラスの場合は、現世代の負担によって将来世代も利用可能な資源を貯蓄したことを意味する一方、マイナスの場合は、将来世代が利用可能な資源を現世代が消費して便益を享受するということを意味するのである。

### ④ 資金収支計算書

資金計算書は図表4のような企業会計のキャッシュ・フロー計算書に近いものである。

図表4 □資金収支計算書

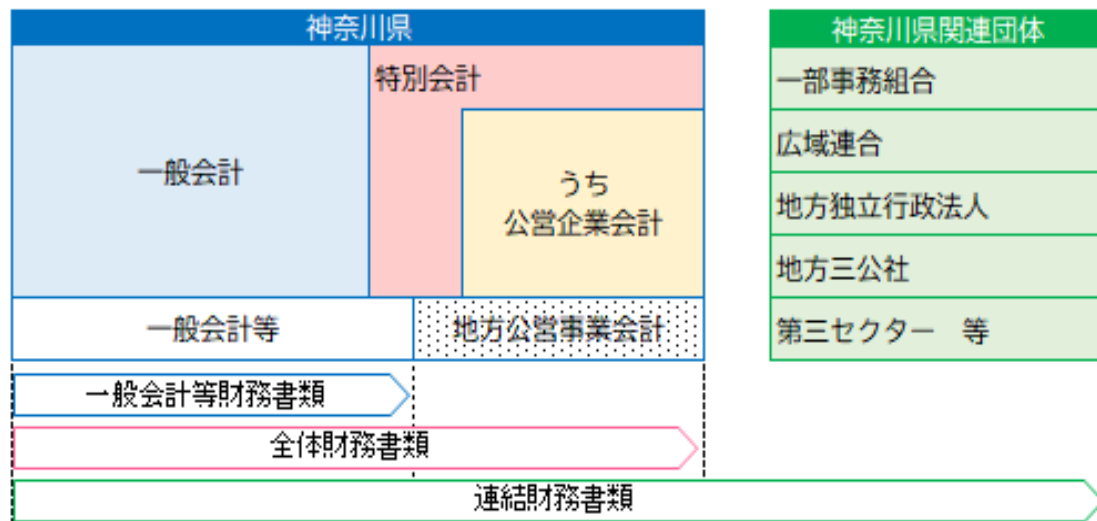
【業務活動収支】	
□業務支出	□□□
人件費、物件費、社会保障給付等	
□業務収入	□□□
税収、補助金、使用料収入等	
【投資活動収支】	
□投資活動支出	
□□公共施設等整備費、貸付金等	
□投資活動収入	
□□補助金、資産売却収入等	
【財務活動収支】	
□財務活動支出	
□□地方債償還等	
□財務活動収入	
□□地方債発行等	
本年度資金収支額	
前年度末資金残高	
本年度末資金残高	

業務活動収支は主として行政サービスに関する資金収支、投資活動収支は施設の建設や整備と補助金に関する資金収支、財務活動収支は地方債の発行・償還に関する資金収支を示している。最後の行の本年度末資金残高は貸借対照表の「現金預金」と同じ額となる。つまり資金収支計算書は現金預金の期中の変動を示す役割を果たす計算書といえることができる。

#### 4. 3 公会計における連結会計について

財務書類4表と並ぶ新公会計制度のもう1つの特徴は、行政本体の会計（一般会計・特別会計）の枠を越えて、自治体が出資や貸し付けをしている外部の関連団体（独立行政法人や第三セクターなど）まで含めた連結財務書類の作成まで求めている点である。次の図3は神奈川県会計の全体像であるが、財務書類は一般会計等の財務書類だけでなく、全体財務書類、連結財務書類と3つの種類の財務書類が作成されることを示している。

図表5 神奈川県の財務書類の全体像



特に連結財務書類については企業会計における連結会計とは異なって一部には比例連結が行われるという点で独特の計算が行われるものと考えられる。こうした点は理論的にも実務的にも未解明である。連結会計の導入によって、自治体本体の会計には現れない、地方公営企業や公社、第3セクター等の関連団体の財政状態や運営業績が一体的に把握されることになった。その点で自治体本体の会計の陰に隠れた赤字や会計上の問題を市民に開示することが可能となったといえることができる。しかし図表5にあるように一般会計等の財務書類、全体財務書類、連結財務書類の3層にわたる財務書類を見て理解することは一般市民にとっては困難であると思われる。連結会計を導入してみたものの、活用の面では不十分で消化不良の状態にある。本稿では紙幅の関係でこれ以上の検討はできないが、地方公会計における連結会計については別途、分析を試みることにしたい。

#### 4. 4 固定資産の管理について

財務書類4表の検討からも推察されるように、地方公会計にとって自治体が保有する固定資産の維持・管理は行政サービスの維持・向上とならんで重要な問題である。ストック情報の欠如した単式簿記的な以前の会計においては、固定資産の管理に関して様々な問題があった。固定資産台帳が不備であり、取得に関する日時や金額等が不明であったり、耐用年数の曖昧さから減価償却の情報の欠如も多く見られた。その結果、事業用資産やインフラ資産の老朽化に対応できないまま事故にまでつながる事態も生じている。すなわち多くの市町村においては固定資産の管理はきわめて不十分な状況にあるといわなければならない。

そのために地方公会計制度の改革においては「固定資産台帳」の整備とそれにもとづく適切な管理が重要な課題となっている。図表6は神奈川県における固定資産台帳のもとづく固定資産の概要である。例えばインフラ資産の「土地」には、森や川、公園、港湾などが入っている、このように自治体の固定資産には森林や河川、水源、公園などの自然資産もあり、また貴重な文化財や歴史的な遺跡等も入っている。今日使われる概念でいえば市民が共有する「コモン」が固定資産の多くの部分を占めているのである。また他方ではばらまき型の補助金による公共工事や「ハコもの」施設の建設で、維持費のかさむ固定資産も含まれている。自治体の固定資産にはこれまでの自治体の歴史や問題点が詰まっているといってもよい。

図表6 神奈川県の固定資産の概要

令和6年3月31日現在  
(単位：百万円)

区分	取得価額	減価償却累計額	現在簿価
有形固定資産	8,143,286	4,998,203	3,145,083
事業用資産	2,734,437	1,032,645	1,701,792
土地	1,234,317	-	1,234,317
立木竹	0	-	0
建物	1,377,118	934,163	442,954
工作物	118,436	95,533	22,903
船舶	3,328	1,937	1,390
浮標等	886	660	227
航空機	351	351	0
その他	-	-	-
インフラ資産	5,349,515	3,929,376	1,420,139
土地	352,452	-	352,452
建物	44,528	27,125	17,403
工作物	4,952,536	3,902,251	1,050,284
その他	-	-	-
物品	59,334	36,181	23,152
無形固定資産	12,457	7,604	4,852
ソフトウェア	11,171	7,600	3,571
その他	1,285	5	1,281
投資及び出資金	264,722	-	262,319
有価証券	20,584	-	18,191
出資金	172,238	-	172,230
その他	71,899	-	71,899
合計	8,420,464	5,005,807	3,412,254

(出所) 神奈川県「固定資産台帳の概要」令和6年3月31日

会計面では補助簿に当たる「固定資産台帳」をどのように運用していくかが問題となる。恐らく監査も固定資産の状態のチェックにまでは及んでいないと推察される。貸借対照表の



箇所「市民持分説」に立つことが必要だと述べたが、まさに市民の立場から市民の共有財産＝コモンを大切に管理し、市民の生活を支えるだけでなく自然環境を保全していくことが求められている。会計はそうした課題を担うための武器とならなければならないのである。

### むすびにかえて

色々論じてきたが、地方公会計についてはまだ多くの課題・論点がある。それらについてはなお検討が必要であり、本稿はその部分的な解明にすぎない。冒頭に書いたようにこの小論では解明しきれない問題が山積しているといわざるをえない。

筆者の問題意識は、実務的・技術的な検討というよりも日本の地方自治にどうパブリック・アカウンタビリティを根付かせ、市民による民主主義的なコントロールをより強化することができるかという点にある。他方では近年 SDGs を目指す自治体が増加しており、自然環境への対応や貧困・格差・ジェンダーへの対応に力を注ぐ状況が見られる<sup>11</sup>。その点では公会計においても財務情報だけでなく非財務情報をより積極的に取り込んで、自治体のパフォーマンスをより広く開示していくことも求められる<sup>12</sup>。地方公会計制度の改革は途上にあるが、そうした将来への展望も明らかにしていくことが必要であると思われる。そうした課題をまずは提示することで最終報告としたい。

---

<sup>11</sup> 小栗崇資（2023）『社会・企業の変革と SDGs—マルクスの視点から考える』学習の友社、38 ページ。

<sup>12</sup> 小栗崇資・陣内良昭編著（2022）『会計のオルタナティブ—資本主義の転換をめざして』中央経済社、29 ページ。

## 第7章 地方公営企業会計の変容と課題

西森 亮太

### はじめに

地方公営企業とは、水道事業、下水道事業、交通事業、病院事業等々の事業を運営し、住民生活に必要なサービスを安定的に提供していく役割を担っている。このような公益性、公共性を有している点は地方自治体と共通性があるが、一方で地方公営企業は、原則料金等で経費を賄わねばならず、民間企業同様の企業性も特徴として挙げられる。

ところで、人口減少社会においては、当然地方公営企業のサービス需要は減少し、経営環境は厳しくなる。また、2025年1月の埼玉県八潮市での道路陥没事故をはじめとしたインフラの老朽化は日本全国において深刻な問題であり、設備更新が焦眉の急である。

このような外部環境において、地方公営企業は経営・財務の安定を図ることが求められているといえる。そのためには地方公営企業会計制度自体に関して、まずは考察する必要があるのではなかろうか。現在の地方公営企業会計は、企業会計さらには国際会計基準（IFRS）の影響を受けている。しかし住民、市民の視点から地方公営企業を捉えるならば、企業性よりも公益性に重きを置いて考えるべきではないだろうか。

本稿では、新たな地方公営企業会計基準を提示した2009年の「地方公営企業会計制度等研究会報告書」の内容について再考する。そして、地方公営企業において、地方公営企業会計がどの程度採用されているのか、適用法人を拡大するための具体的な取組内容について、2019年に出された「地方公営企業法の適用拡大等に関する調査研究会報告書～公営企業会計の更なる適用拡大に向けて～」を中心にみていく。

### 1. 「地方公営企業会計制度等研究会報告書」

2009年12月に出された「地方公営企業会計制度等研究会報告書」（以下、2009年報告書）は、会計グローバリズムによる企業会計の国際会計基準（IFRS）との統合・収斂の動きに呼応して、1965年以来大きな改正が行われていない地方公営企業会計制度を抜本的に変えることを目的とした。すなわち「地方公営企業会計の企業会計化」がねらいといえる。それによって「地域主権」を名目とした自己責任・市場原理主義に基づく新自由主義政策が、地方自治体のみならず地方公営企業も対象とされるようになったのである。具体的には「地方公営企業についても、ストック情報を含む財務状況の開示の拡大や経営の自由度の向上を図」<sup>1</sup>ることが求められた。

また、地方独立行政法人会計基準と地方公営企業会計基準との整合性を図る目的もあった。地方独立行政法人会計基準は、2004年に企業会計原則に準拠した会計制度として制定さ

---

<sup>1</sup> 総務省（2009）2ページ。

れていた。そして、地方公営企業の中には地方独立行政法人を選択する組織もあり、財務上の法人間比較等において会計制度の整合化が必要となったのである。

以上をふまえたうえでの、地方公営企業会計基準の具体的検討事項は下記の通りである。

### 1. 1 借入資本金制度の見直し

借入資本金とは、2009 年報告書によれば「①建設又は改良等の目的のため発行した企業債、②建設又は改良等の目的のため他会計から借り入れた長期借入金に相当する額をいう」<sup>2</sup>と定義されている。そして「この借入資本金は、民間の企業会計においては、昭和 27 年の地方公営企業法制定時から、自己資本金と並んで資本金として整理」<sup>3</sup>されている。つまり借入資本金は、企業債や長期借入金としての負債としての性格を有しながら、資本として扱われてきたのである。地方公営企業は民間営利法人とは異なり、株式発行による資金調達が行われないため、固定資産取得を目的とした企業債や長期借入金で民間企業の株主資本に相当すると解釈して、資本として整理してきたのである。

しかしながら、1969 年研究会報告書や 2001 年報告書において、借入資本金は資本ではなく負債として整理すべきとされてきた。理由としては、企業債や他会計からの長期借入金は利息の支払や返済義務が生じることより、株主資本とは性格が異なる。よって、資本ではなく負債として整理することが適当であるということであった。そして、あらためて 2009 年報告書にて借入資本金制度の見直しが検討され、借入資本金は負債に計上と変更された。ワンイヤールールにより、1 年以内に返済期限が到来する債務は、流動負債に分離されることになった。ただし負債の計上において、建設又は改良等に充当された企業債や長期借入金に関しては、他の企業債や借入金とは区分される。また借入資本金のうち一般会計等負担分については、地方公営企業が実質的に負担する債務ではないため、注記を行うことが適当とされた。注記によって地方公営企業の財務状況を明確に示すことができ、住民に対するアカウンタビリティ（説明責任）に資するとのことである。

たしかに、注記によって地方公営企業の実質的な負債を明示することは、地域社会、地域住民との関係において重要である。しかしながら、借入資本金制度の見直しによって資本が減少し負債が大幅に増加することになったため<sup>4</sup>、当然自己資本等構成比率等の財務指標数値は低下することになる。会計制度の変更によって、多額の負債を抱えた財務状態の悪い地方公営企業が続出することは、終局的には地方公営企業の民営化へと繋がる新自由主義思考に基づくといえよう。

---

<sup>2</sup> 総務省（2009）4 ページ。

<sup>3</sup> 総務省（2009）4 ページ。

<sup>4</sup> 稲田圭祐は、「地方公営企業年鑑」に基づく分析において「資本負債比率は 2013 年度の 9:1 から 2014 年度は 3:7 へと大きく変化して」いることを明らかにしている。稲田圭祐（2017）「地方公営企業会計制度の見直しとその影響」『和光経済』第 49 巻第 2 号、7 ページ。

## 1. 2 みなし償却制度の廃止

みなし償却制度とは、地方公営企業の固定資産の中で、資金的支出に充てるために交付された補助金等をもって取得したものに関して、取得価額から補助金等に相当する金額を控除した金額を帳簿価額として、減価償却費を算出する制度である。

みなし償却制度については、すでに 2005 年報告書において、補助金等相当額が減価償却対象外となり、固定資産の帳簿価額が適切に表示されないこと、補助金等を含めた全額を減価償却の対象とすることによって、民間企業との比較可能性が担保されることなどといった理由から問題点が指摘されていた。

補助金等部分に関しては、損益計算書に計上されることなく直接資本剰余金に計上されることになっていたが、企業会計における処理等を参考にして、新たな会計処理として 3 つの案が検討された。

第 1 案は、地方独立行政法人会計の処理と同じく、補助金等を含む全額を減価償却する方法である。補助金取得時の会計処理は、損益計算書に計上しない点はみなし償却制度と変わらないが、貸借対照表において、資本剰余金ではなく長期前受金として計上する。償却時は、資産の償却に対応する金額について、長期前受金を収益計上（長期前受金戻入）するのである。

第 2 案は企業会計圧縮記帳の積立金方式である。補助金取得時は、損益計算書において補助金等を収益計上し、貸借対照表において圧縮記帳積立金として処理する。償却時には、資産の償却額に対応して、圧縮記帳積立金の利益処分を行う。

第 3 案は、企業会計圧縮記帳の直接減額方式である。補助金取得時は、損益計算書において補助金等を収益計上し、同額の固定資産圧縮損を計上する。貸借対照表の計上はない。償却時には、圧縮後の資産を対象として減価償却する。

以上 3 つの新たな会計処理案について、企業会計に即した地方公営企業会計改定という視点からすれば、第 2 案もしくは第 3 案が適当なように思われそうである。しかし地方公営企業は民間企業と異なり、資産取得に際しての補助金等の割合が大きいことは否定しえない。したがって、新たな会計処理方式としては、第 1 案が適当であるとされた。

なお、交付された補助金等を資本計上せずに、長期前受金として負債計上することに関して 2009 年報告書は「取得資産の耐用年数の間、事業を継続しつつ、当該補助金等を期間対応により収益化し、最終的には資産の除却とともに零とするものであることを考え合わせるならば、保持されていくことが前提とされる資本に分類することは適当とはいえず、前もって収受した（長期の）前受金としてとらえて、負債計上の方がよりなじむものと考えられる。よって、当該補助金等については、負債計上を行うことが適当であると考えられる」<sup>5</sup>とする。

---

<sup>5</sup> 総務省（2009）10 ページ。

ちなみに地方公営企業の「2014 年度決算では都市部のほとんどの自治体において経常収益が増加している」<sup>6</sup>。これは、みなし償却制度の廃止に伴う長期前受金の収益増が要因であると考えられる。

### 1. 3 退職給付引当金計上の義務化

地方公営企業においては、退職給与引当金と修繕引当金の計上が任意で認められていた。なお、これ以外の引当金は原則として認められていないが、例外として電気事業の湯水準備引当金が認められている。

2009 年報告書では、企業会計や地方独立行政法人会計に倣って、退職給付引当金の引当計上を義務化することが適当とされた。引当金の算定方法については、地方公営企業は人事異動が頻繁にあることから、原則法による将来の退職給付引当金額の見積もりは困難であることから、簡便法（期末要支給額）によることとされた。実際、任意引当の退職給与引当金においても、対象となる地方公営企業の大半は簡便法を採用していた。また 2009 年報告書は、任意の引当である修繕引当金に加え賞与引当金についても、引当金の要件を満たすことから地方公営企業においても認められるべきとした。

### 1. 4 繰延資産の計上について

2009 年報告書は、企業会計との整合性に鑑みて、即して新たな繰延資産の計上は認めないこととした。すでに計上されている繰延勘定項目については、その償却を終了するまでは繰延資産への計上を可能とした。

なお、鉄道事業における災害損失のように、繰延資産への計上が認められているものに関しては、引き続き繰延資産への計上を認めることとした。

### 1. 5 たな卸資産の価額について

たな卸資産の価額については、帳簿価額が下落している場合は時価とする低価法の採用を義務付けられた。元々時価評価は強制ではなく、任意規定であったが、この点についても企業会計や地方独立行政法人会計に合わせるべく、地方公営企業会計においても時価評価（低価法）を義務付けることとなった。

また短期間に消費されることが予定されている貯蔵品等については、当該金額の重要性が乏しい場合には、時価評価を行わないことが可能となった。

### 1. 6 減損会計の導入

企業会計、地方独立行政法人会計と同様に、地方公営企業会計についても減損会計を導入することになった。地方公営企業においても多額の固定資産を有することが導入の一因では

---

<sup>6</sup> 稲田（2017）7 ページ。

あるが、地方公営企業は営利を目的としていないため、公営企業型地方独立行政法人会計基準と同様の減損会計導入が試みられた。これは企業会計基準の修正を行ったものであるが、2009 年報告書によれば「・民間企業が委託等を受けて事業を行う場合と同様に、財政支援（運営費負担金等）を営業キャッシュ・フロー（収入）に導入・長期にわたり資産を活用する事業形態となっていることから、将来キャッシュ・フローの見積期間については主要な償却資産の耐用年数を使用」といった内容の減損会計の導入が検討された。

2009 年報告書では、減損会計の導入によって地方公営企業の経営成績を早期に明らかにすることができるメリットがあるとしているが、別の言い方をすれば固定資産の運営上の採算性を重視せざるを得なくなるといえよう。

### 1. 7 リース会計の導入

民間企業においては 2008 年 4 月 1 日以降に開始する事業年度から適用されていたリース会計を、地方公営企業においても導入することが提起された。地方公営企業にリース会計を導入する一定の意義について、2009 年報告書ではファイナンス・リース取引、オペレーティング・リース取引それぞれについて触れている<sup>7</sup>。

リース会計導入により、地方公営企業会計においても、資産、負債それぞれの金額が増加したといえる。

### 1. 8 セグメント情報の開示の導入

すでに 2001 年報告書や 2005 年報告書において、地方公営企業のセグメント情報を開示する方向で議論がなされていた。そして 2009 年報告書においても、住民・議会に対する説明責任を果たすことを目的として、地方公営企業はその業務が多岐にわたる場合に、区分及び開示内容について適切なセグメントにかかる財務情報を開示することが求められるとした。セグメントの区分については、各々の地方公営企業において判断することとし、企業管理規程で区分方法を定めるものとされた。開示すべきセグメント情報は、セグメントの概要、事業収益、事業損益、資産、負債、その他の項目とした。

前記のとおりセグメント情報の開示の導入は、住民や議会に対する情報開示により説明責任を果たすという意義がある。一方で、事業ごと、セグメントごとに採算性や効率性が求められるようになることも不可避である。

### 1. 9 キャッシュ・フロー計算書の作成の義務付け

企業会計、地方独立行政法人会計との比較可能性の担保という意味もあり、2009 年報告書はキャッシュ・フロー計算書の作成を義務付けることが適当であるとした。また、キャッシュ・フロー計算書の作成の義務付けに対応して、予算審議のための資料として、予定キャッ

---

<sup>7</sup> 総務省（2009）25 ページ参照。

シュ・フロー計算書を予算に関する説明書に位置付けることが適当とされた。さらに決算時のキャッシュ・フロー計算書は、新たに決算時の附属資料として扱われることとした。

なお、キャッシュ・フロー計算書の「資金」とは、貸借対照表との繋がりを明確にするため、貸借対照表における「現金・預金」と同義とされた。

#### 1. 10 勘定科目等の見直し

これまで見てきた点等もふまえて、地方公営会計基準の改定に伴い、新たな勘定科目等の導入と従前の勘定科目の廃止、変更等が必要となった。例えば、貸借対照表は「借入資本金・繰延収益・引当金・繰延資産・控除対象外消費税・減損損失累計額・リース取引」が見直しの対象となり、損益計算書は「長期前受金戻入・たな卸資産・減損損失・リース取引」が見直しの対象となった。

また剰余金計算書から純資産変動計算書への名称変更が提起され、「資本金」の欄が追加された。

さらに、地方公営企業の経営状況の適切な開示に資するために、重要な会計方針にかかる事項等を記載した注記表の作成が求められるようになった。

#### 1. 11 資本制度の変更

従前の制度では、毎事業年度利益を生じた場合において、前事業年度から繰り越した欠損金があるときは、生じた利益をもって欠損金を補てんし、残額があるときは、その残額の20分の1以上の金額を減債積立金または利益積立金に積み立てなければならないとされていた。また減債積立金は企業債の償還に充てる場合にしか使用できず、利益積立金は欠損金の補てん以外使用できなかった。

そこで、2009年報告書では、減債積立金、利益積立金という法定積立金の積み立て義務を廃止することになった。地方公営企業は民間企業と同様に、固定資産の取得等に使用された積立金は未処分利益剰余金として経理することになった<sup>8</sup>のである。ただし経営判断により、資本剰余金と利益剰余金を資本金に組み入れることは認められるが、従前からの資金組み入れ制度は廃止となった。

また民間企業同様、「資本」ではなく「純資産」と表記することが適当とされた。さらに経営判断により、資本金の額を減少させることができるとした。従前は積立金や資本剰余金は取り崩しに関する規定があったが、資本金については規定がなく、減資ができなかった。この点について地方公営企業会計における資本金（借入資本金）は、それに相当する建設又は改良等の対象となった固定資産は、永久に維持していく必要があると考えられたことから、減資は認められないとされていたのである。安定的な行政サービスを担っている地方公営企業の役割に鑑みれば、減資には抑制的にならねばならないと考える。

---

<sup>8</sup> 稲田（2017）4 ページ。



### 1. 1 2 財務適用範囲の拡大等

地方公営企業は、地方公営企業法に会計規定があるが、地方公営企業法の地方公営企業会計が適用される地方公営企業を「法適用企業」、法適用以外の地方公営企業会計は任意適用とされる企業を「法非適用企業」もしくは「任意適用企業」と呼称する。

財務適用範囲の拡大とは「法非適用企業」にも地方公営企業法を適用し、地方公営企業会計を導入するのが望ましいということである。

また 2009 年報告書は、地方公共団体は、財務規定等の任意適用について、積極的に検討すべきである。また財務適用にとどまらず、地方公営企業法の全部適用についても併せて検討すべきである<sup>9</sup>とする。

さらに、地方公営企業法を適用しない事業であっても、公共事業をはじめ、投資規模の大きいもの、債権・債務を適切に管理していく必要のあるもの、長期にわたり収支を考慮する必要にあるもの等については、積極的に新たな地方公営企業会計基準の活用を検討し、費用対効果等を適切に検証していくべきと考える<sup>10</sup>。

以上みてきた 2009 年報告書は、新しい地方公営企業会計基準の導入という重要な内容であった。それでは、地方公営企業会計はどのようにして適用拡大を図ってきたのだろうか。続いて 2019 年報告書の検討を通して考えてみたい。

## 2. 「地方公営企業法の適用拡大等に関する調査研究会報告書～公営企業会計の更なる適用拡大に向けて～」

以下では、一般財団法人自治研究センターによって 2019 年 3 月に出された「地方公営企業法の適用拡大等に関する調査研究会報告書～公営企業会計の更なる適用拡大に向けて～」(以下、2019 年報告書)の内容に基づいて、地方公営企業会計の導入、適用拡大についてみてみる。

### 2. 1 2015 年ロードマップに基づくこれまでの取り組み

2015 年に、総務省から各地方公共団体に対し、公営企業会計の適用拡大に向けたロードマップが示されて、2015 年度から 2019 年度までの「集中取組期間」において、公営企業会計への移行が集中的に推進された。

対象事業については、下水道事業及び簡易下水道事業について、資産規模が大きく、企業債等の債務残高も巨額であり、資産管理の必要性が高まっていること、施設の老朽化が進み、更新等の必要性が高まりつつあること、住民生活に不可欠なサービスであり、人口減少

---

<sup>9</sup> 総務省 (2009) 43 ページ。

<sup>10</sup> 総務省 (2009) 43 ページ。

下にあっても事業を継続していく必要があることから「重点事業」と位置付けられ、地方公営企業会計への移行が重点的に要請された。ただし、人口 3 万人未満の市区町村についてはマンパワーの問題もあり、後回しとすることとした。

下水道事業及び簡易下水道事業以外の事業についても、個々の地方公営企業が任意に地方公営企業会計を適用することが望ましいとしたが、事業の種類や事業・団体の規模によって、事業の経過年数やノウハウの蓄積状況、任意適用の進捗状況等、地方公営企業会計への移行を行うための意向に違いがあり、また小規模団体では移行に要する負担も大きくなると想定されることから、集中取組期間内に各地方公共団体の実情に応じて移行することが望ましいこととされた。

以上の 2015 年ロードマップに基づく地方公営企業会計適用の取組状況調査の結果は次の通りである。

人口 3 万人以上の地方公共団体のうち、地方公営企業会計について「適用済」及び「適用に取組中」の団体の割合が、下水道事業（公共下水道事業及び流域下水道事業）で 99.4%、簡易水道事業で 95.8%となっている。調査を開始した 2015 年 10 月時点では、それぞれ 79.0%、80.3%であったことから、取組に大幅な進捗が見られる。一方、人口 3 万人未満の市区町村のうち、「適用済」及び「適用に取組中」の団体の割合が、下水道事業で 27.6%、簡易水道事業で 42.9%となっており、団体によって取組の進捗に差異が見られることから、一層の取組が求められる状況にあると締め括っている。

## 2. 2 新ロードマップの概要

2015 年ロードマップでは、地方公営企業会計の適用拡大に一定の成果が見られる一方、人口 3 万人未満の市区町村を中心として一層の取組が課題となった。

総務省は、各地方公共団体に対し、地方公営企業会計の適用拡大に向けた新ロードマップを示したうえで、通知を発出した。内容については以下の通りである。

取組期間は、2015 年ロードマップと同じく 5 年間とした。具体的には、2019 年度から 2023 年度までを「拡大集中取組期間」とした。

対象事業は、2015 年ロードマップと同様に、下水道事業及び簡易下水道事業を「重点事業」とした。ただし新ロードマップにおいては、人口規模いかんに関わらず、地方公営企業会計へ移行することとした。なお重点事業以外の地方公営事業については、継続的に経営を行っていく以上、原則として全ての地方公営事業について地方公営企業会計への移行が求められるとした。とりわけ資産規模が大きく、多額の更新費用を要する事業については、積極的な移行を促進するとした。

取組における具体的な促進策として、①地方公営企業会計の適用に関するマニュアルの充実、②人的支援制度の拡大・小規模団体を対象としたモデル事業の創設、③都道府県による市区町村の取組への包括的な支援、④地方財政措置の拡充が示された。④地方財政措置の拡

充とは、一般会計からの繰出しや地方交付税措置等による、地方公営企業会計の適用に要する経費の補てんが主な内容となる。

法制化に向けた今後の検討課題として「今回は、現時点における適用状況や小規模団体における対応力等を踏まえ、段階的に取組を推進する観点から、ロードマップによる要請という形をとっているが、総務省においては、公営企業会計の適用拡大の進捗状況を踏まえ、法において財務規定等の適用を義務付ける対象範囲について、法改正の検討を行う必要がある」<sup>11</sup>と提言している。

それでは、新ロードマップの取組状況についてである。総務省の資料「公益企業会計適用の取組状況（令和6年4月1日時点）」から、新ロードマップに基づき2023年度までに地方公営企業会計の適用を要請してきた事業の状況をみってみる。

人口3万人未満の団体における簡易水道事業については、地方公営企業会計を「適用済」が388事業（全体の95.1%）で前年度比59.0ポイント増、「適用に取組中」が13事業（全体の3.2%）で前年度比58.6ポイント減となった。「適用済」又は「適用に取組中」の合計は401事業（全体の98.3%）で前年度比0.4ポイント増となった。

人口3万人未満の団体における下水道事業については、地方公営企業会計を「適用済」が1,582事業（全体の98.3%）で前年度比51.5ポイント増、「適用に取組中」が17事業（全体の1.1%）で前年度比51.2ポイント減となった。「適用済」又は「適用に取組中」の合計は1,599事業（全体の99.4%）で前年度比0.3ポイント増となった。

人口3万人以上の団体におけるその他下水道事業については、地方公営企業会計を「適用済」が709事業（全体の97.4%）で前年度比18.5ポイント増、「適用に取組中」が9事業（全体の1.2%）で前年度比16.8ポイント減となった。「適用済」又は「適用に取組中」の合計は718事業（全体の98.6%）で前年度比1.7ポイント増となった。

なお、新ロードマップ終了後の今後の進捗についてであるが、人口3万人以上の下水道事業及び簡易下水道事業については、期間を定めず適用推進し、人口3万人未満の下水道事業及び簡易下水道事業に関しては、適用が完了していない地方公営企業に対して早急な適用を要請して移行を促進する。その他の地方公営事業については、できる限り移行を促すとした。

## むすびにかえて

本稿では、総務省関係の2つの研究会報告書の内容の検討を通して、地方公営企業会計について考察した。2009年の新会計基準について、例えばセグメント情報の開示の導入は、住民や議会に対する説明責任を意識した情報開示であり、前進面であると評価できる。しかし繰り返しになるが、企業会計と平仄を合わせるように地方公営企業会計を変えることは疑問である。

---

<sup>11</sup> 自治総合センター（2019）21ページ。

そもそも地方公営企業は、民間企業のように株式発行等により自己資本を形成したりしない。地方公営企業の起債の償還に対して最終的な責任は地方自治体の一般会計に帰するのであり、この点においては企業性よりも公営性が優先するといえる。また、借入資本金制度の見直しでも触れたように、地方公営企業は利益を上げ、株主への配当を目的として資本造成するのではなく、将来の建設や改良等に備えることが主たる目的である。

以上のような地方公営企業の特徴より、会計制度においても住民、市民本位で考えるのが望ましい。公共サービスの受領者としての市民<sup>12</sup>を主体とした発想が、地方公営企業会計においてもこれからの持続可能な社会において重要ではないか。

なお、下水道事業について具体的な事例を取り上げて論じることができなかった。他日を期したい。

---

<sup>12</sup> 依田俊伸（2016）「第3章 市民からみた公共経営と会計学の機能」柴健次編著『公共経営の変容と会計学の機能』同文館出版、36 ページ。

## 第8章 木質バイオマス熱電併給事業の公共性と経済性 ー北海道・下川町のバイオマス発電の停止要因の会計学的分析ー

村井 秀樹

### はじめに

本研究は、会計学および環境会計の視点から、木質バイオマス熱電併給事業の公共性と経済性を分析し、地域循環型エネルギーの持続可能な発展に向けた課題を明らかにすることを目的とする。とりわけ、北海道下川町における木質バイオマス発電事業は、地域創生の先進例として期待されていたが、現在、操業停止に至っている。本章では、バイオマス利用拡大の政策的経緯と、その中で顕在化した問題を概観するとともに、会計学的視点と社会的受容性という分析枠組みを提示する。

### 1. 問題の背景

#### 1. 1 政策的背景とバイオマス利用の拡大

2003年に策定された「バイオマス・ニッポン総合戦略」は、農林水産業の未利用資源を活用した循環型社会の構築を目指し、国産木質バイオマス利用の推進を掲げた<sup>1</sup>。2012年には再生可能エネルギー固定価格買取制度（FIT）が始まり、バイオマス発電も優遇価格で電力会社が買い取る制度が整った<sup>2</sup>。これにより、2017年前後には木質バイオマス発電の認定容量が急増し、とくに2017年3月末時点で一般木材等バイオマスの認定量は1,147万kWに達した<sup>3</sup>。当初、国が想定した木質バイオマスは、地域の間伐材や製材残材を活用する「地産地消型」だった。しかし実態は大きく乖離した。公的統計・業界調査によれば、エネルギー利用に回る木質系燃料のうちPKS（アブラヤシ殻）や輸入木質ペレットが相当割合を占めることが示されている。例えば、2023年実績でPKS約19%、輸入ペレット約13%にも達している<sup>4</sup>。また、パーム油を燃料とする液体バイオマス発電は2017年に認定量が急増したが、その後、燃料調達などの制約等から失効・縮小も生じている<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> 環境省（2002）『バイオマス・ニッポン総合戦略骨子の策定について』1-4ページ。

<https://www.env.go.jp/press/3510.html>

<sup>2</sup> 資源エネルギー庁（2017a）『エネルギー白書2017 第3部第3章第1節（固定価格買取制度）』該当節 2-5ページ。<https://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2017html/3-3-1.html>

<sup>3</sup> 資源エネルギー庁（2017b）「一般木材等バイオマス発電について」調達価格等算定委員会資料 2ページ。[https://www.meti.go.jp/shingikai/santeii/pdf/032\\_01\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/shingikai/santeii/pdf/032_01_00.pdf)

<sup>4</sup> 資源エネルギー庁（2024a）「輸入木質バイオマスの持続可能性について」ワーキング資料 3-4ページ。[https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/shoene\\_shinene/shin\\_energy/biomass\\_sus\\_wg/pdf/031\\_02\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/shoene_shinene/shin_energy/biomass_sus_wg/pdf/031_02_00.pdf)

<sup>5</sup> 資源エネルギー庁（2020）「バイオマス液体燃料発電（パーム油）の現状と方向性」1-3ページ。[https://www.meti.go.jp/shingikai/santeii/pdf/062\\_06\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/shingikai/santeii/pdf/062_06_00.pdf) 並びに WWF ジャパン（2020）「資源エネルギー庁に対しFIT法とバイオマス発電の要望書の提言」2-4ページ。<https://www.wwf.or.jp/activities/activity/4362.html>

## 1. 2 木質バイオマス熱電併給の意義と課題

木質バイオマスを用いた熱電併給(CHP)は、単なる発電よりも熱利用を重視する点で高いエネルギー効率を実現し、地域内経済循環への寄与が期待される。間伐材等の未利用資源を燃料とすることで、森林整備や林業振興、地域雇用創出につながる。さらに、化石燃料の代替によるCO<sub>2</sub>削減効果も見込まれる。これらの特性は地方創生の理念に合致する。

しかし、実際の事業化には燃料調達距離と経済性の両立という大きな課題がある。すなわち、国内の発電事業者の「集荷距離 100km 以下」が多数派(9 割弱～9 割程度)である一方、100km 超の案件が近年増加している<sup>6</sup>。調達距離が伸びれば輸送コストと輸送起因の GHG が増え、採算性・環境性の双方を悪化させる。FIT/FIP のガイドラインや LCA 既定値の文書でも、燃料ごとのライフサイクル GHG と輸送距離の管理が重視されている<sup>7</sup>。

下川町は、森林面積が町域の 9 割を占め、木質バイオマス利用の先進地として注目されてきた。2000 年代前半から公共施設への熱供給を拡大し、現在では複数の公共施設を木質ボイラーで賄う体制を整えてきた<sup>8</sup>。しかし、2017 年に計画された三井物産主導の新たな木質バイオマス発電事業は、現在、頓挫している。燃料調達や価格変動リスクへの過小評価が、その根本的な原因である。

## 1. 3 本研究の問題意識

下川町の事例は、地方創生の理念と FIT 制度による事業化促進との間に潜む矛盾を浮き彫りにした。すなわち、(1)本来「地産地消」を旨とすべき木質バイオマス発電が輸入燃料に依存する傾向、(2)燃料調達距離の限界を考慮しない事業計画、(3)住民や議会との合意形成不足、である。これらは下川町に限らず、全国の木質バイオマス発電に共通する課題である。

そこで、会計学的視点から見ると、これらはキャッシュ・フロー計算や投資採算評価(NPV や IRR)の前提条件の設定不備として現れる。燃料価格の変動や輸送コスト、稼働率の変化に対する感度分析が欠如すれば、長期的な財務安定性を確保することは難しい。また、環境外部性を費用として内部化するインターナル・カーボンプライシング(ICP)を導入していれば、より実態に即した採算判断が可能であつたはずだと考える。

---

<sup>6</sup> 資源エネルギー庁(2022)「木質バイオマスの安定調達に係る」4 ページ。 [https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving\\_and\\_new/saiene/community/dl/06\\_09.pdf](https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/community/dl/06_09.pdf) 並びに資源エネルギー庁(2024b)「木質バイオマスエネルギーの利用推進について」6 ページ。 [https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving\\_and\\_new/saiene/community/dl/08\\_07.pdf](https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/community/dl/08_07.pdf)

<sup>7</sup> 資源エネルギー庁(2017c)「FIT/FIP 制度におけるバイオマス燃料のライフサイクル GHG 既定値」5-8 ページ。 [https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving\\_and\\_new/saiene/kaitori/dl/fit\\_2017/legal/lifecycleGHG\\_bio.pdf](https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/kaitori/dl/fit_2017/legal/lifecycleGHG_bio.pdf)

<sup>8</sup> 北海道庁(2021)『地域森林資源を活用した小規模分散型エネルギー利用(下川町)』1-3 ページ。 [https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/1/0/0/8/4/1/6/3/\\_/01%E4%B8%8B%E5%B7%9D%E7%94%BA.pdf](https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/1/0/0/8/4/1/6/3/_/01%E4%B8%8B%E5%B7%9D%E7%94%BA.pdf) 並びに下川町(2020)『地球温暖化対策実行計画(区域施策編)』8-12 ページ。 <https://www.town.shimokawa.hokkaido.jp/section/.assets/%E4%B8%8B%E5%B7%9D%E7%94%BA%E5%9C%B0%E7%90%83%E6%B8%A9%E6%9A%96%E5%8C%96%E5%AF%BE%E7%AD%96%E5%AE%9F%E8%A1%8C%E8%A8%88%E7%94%BB%EF%BC%88%E5%8C%BA%E5%9F%9F%E6%96%BD%E7%AD%96%E7%B7%A8%EF%BC%89%E5%85%A8%E4%BD%93%E7%89%88.pdf>

### 1. 3 本研究の分析視角

本研究は、下川町の事例を対象に、議会議事録や町民説明会資料など一次資料を詳細に分析し、事業計画の前提条件やその妥当性を検証する。分析の柱は次の三点である。第一に公共性、すなわち制度的・地域的・技術的な社会的受容性である。第二に経済性、すなわち燃料価格・稼働率・割引率などの感度分析を通じた財務的持続可能性である。第三に地域内経済循環、すなわち域内雇用や税収への波及効果である。

これらの分析を通じて、地産地消の理念に立脚した木質バイオマス熱電併給事業の成立条件を明らかにし、全国各地で進む同種事業への教訓を導き出す。特に、燃料調達距離の物理的・経済的制約を無視した事業が持続可能たり得ないこと、輸入燃料への依存がカーボンニュートラルの理念と矛盾することを具体的に示す。

## 2. 下川町での試算値の是非

北海道下川町は、森林資源の約9割を町域内に有し、早くから木質バイオマス利用を進めてきた地域である。2001年には公共施設への木質ボイラー導入を開始し、地域熱供給システムを構築した<sup>9</sup>。その後、2017年に、三井物産が提案した森林バイオマス熱電併給事業は、地産地消型エネルギー利用であり、期待された。しかし議会は、当初予算案を否決し、その後再可決に至るまで大きく揺れ動いた。本節では、三井物産側の財務試算と議員側の独自検証を比較し、その前提条件と住民合意形成の課題を分析する。なお、分析では、「地域経済へ残る現金フロー」と「域外への資金流出」、さらに熱利用の実効需要（年間を通じた負荷形状）を重視する。

### 2. 1 三井物産（HBE）側が提出した財務資料

三井物産は、下川町に2,000kW規模の木質バイオマス発電設備を建設し、発電と地域熱供給を両立させる計画を示した。提出された財務資料には、のものが含まれていた<sup>10</sup>。以下に、議会、住民説明会で配布された資料（新たな事業展開構想、既存バイオマスボイラーとの費用比較試算表、下川町の負担と効果（試算）、20年間のキャッシュフロー収支表）を開示する。

これらの資料では、初期投資額約30億円に対して、売電収入と熱供給収入により20年間で黒字化できると想定していた。しかし、燃料単価や調達距離、割引率など、長期的なコスト変動リスクを十分に織り込んでいなかった。特に木質チップの調達距離については、半径100km以内を超える可能性や、輸送費高騰の影響が具体的に試算されていなかったことが後に明らかとなった<sup>11</sup>。また、熱の販売単価・販売量の根拠（需要側の接続意向、ピーク負荷・夏季減衰の扱い）、O&M費（灰処理、チップ含水率悪化時の追加費）、停止・定検時の代替熱手当など、CHP特有の前提が十分に開示されていなかった点も指摘できる。さらに、資本調達の前

---

<sup>9</sup> 下川町(2020)前掲。

<sup>10</sup> 下川町議会(2017a)『全員協議会 資料』(配布資料・ウェブ未公開、ページ番号なし)。

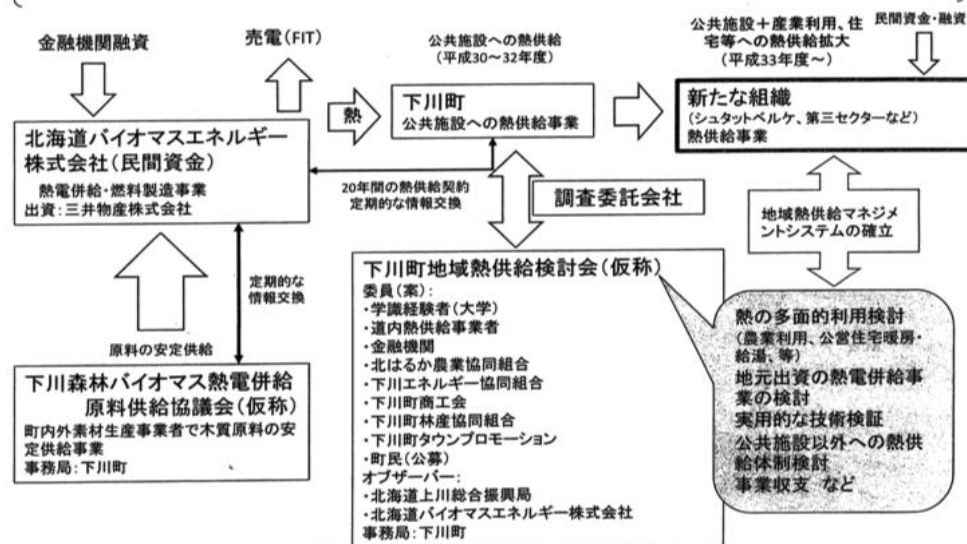
<sup>11</sup> 下川町議会(2017b)『第3回臨時町議会 説明資料』(配布資料・ウェブ未公開、ページ番号なし)。

提（自己資本比率や借入条件）やFIT 単価の将来見通し、インフレや為替といったマクロ要因の感応度も限定的で、公共性（地域厚生）よりプロジェクト収益を先行させた構図が読み取れる<sup>12</sup>。

## 資料1

### 下川森林バイオマス熱電併給事業の下川地域熱供給体制図 参考資料4-1

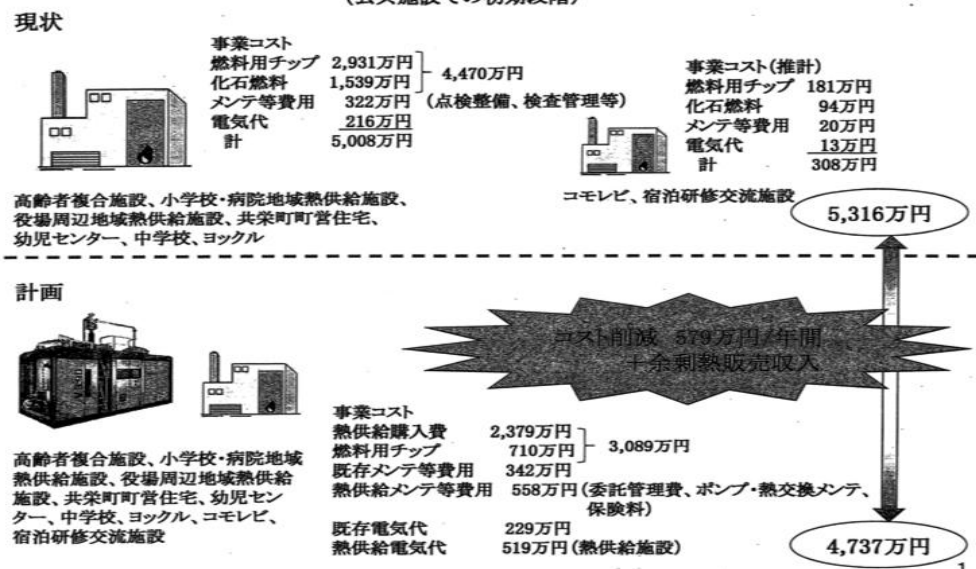
初期段階としては下川町が中心となり、下川森林バイオマス熱電併給原料供給協議会（仮称）、北海道バイオマスエネルギー株式会社と情報共有を図り、公共施設への効率的な熱供給事業により事業性収支を確保し、熱利用の拡大と更なる熱利用の効率性を高めるため、下川町地域熱供給検討会（仮称）を組織し、地域熱供給マネジメントシステムを確立するとともに事業を実施・継続できる体制（新会社設立）の構築を目指す。



（出所）「下川町議会 第3回臨時町議会 説明資料 2017年7月3日」

## 資料2 三井物産側からの提案資料

### 既存バイオマスボイラと森林バイオマス地域熱供給事業の費用比較試算（年間） 資料3 （公共施設での初期段階）



（出所）「第6回森林バイオマス熱電併給事業推進町民説明会・意見交換会 2017年5月22日 配布資料」

<sup>12</sup> 同上 並びに 下川町議会(2017a)前掲。



## 下川町の負担と効果（試算）

平成29年2月28日  
全員協議会資料

## 下川町の負担

## ○熱電併給事業分

土地時価額（購入費＋整備費）－時価額×4%/年×20年間＝20%負担

※行政財産使用料条例第2条の規定に基づく

## ○地域熱供給整備（建物8,750万円、補助率1/2、熱供給設備7億3,710万円、補助率2/3、補助残高疎債とした場合）

8億2,460万円－（8億2,460万円×補助金）＝2億8,940万円＋利息670万円

償還金合計2億9,610万円×（100%－地方交付税補填率70%）＝8,880万円

## 定量的効果

## ○雇用者数

・直接雇用者数 7名

・誘発雇用者数 5名（産業連関分析による）

## ○税収

・固定資産税 1,110万円/年

・町民法人税 340万円/年

・個人町民税 90万円/年

・合 計 1,540万円/年

20年間で約3億円

## ○生産誘発額 町内効果

・運営による経済効果 4,400万円/年

20年間で6億5,400万円（産業連関分析による）

## ○地球温暖化対策

・二酸化炭素削減 7,950 t-Co2/年

## その他の効果

- ・エネルギー自給率の向上
- ・化石燃料価格や為替に影響されにくい安定した燃料
- ・建物の内で火を利用しないことから安全な暖房
- ・木質ペレット関連事業創造
- ・原木の安定供給
- ・林業所得の向上
- ・「林業、林産業の町」としてのPRと視察

6

(出所)「下川町議会 全員協議会資料 2017年2月28日 配布資料」

## 森林バイオマス地域熱供給事業収支試算（熱需要拡大に伴う）

参考資料3

単位：万円

年度	H31	H32	H33	H34	H35	H36	H37	H38	H39	H40	H41	H42	H43	H44	H45	H46	H47	H48	H49	H50	合計
収入	1年目	2年目	3年目	4年目	5年目	6年目	7年目	8年目	9年目	10年目	11年目	12年目	13年目	14年目	15年目	16年目	17年目	18年目	19年目	20年目	
公共施設収入	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	5,087	101,740
熱需要拡大収入					355	711	1,066	1,422	1,777	2,133	2,488	2,844	3,199	3,555	3,555	3,555	3,555	3,555	3,555	3,555	40,880
収入計	5,087	5,087	5,087	5,087	5,442	5,798	6,153	6,509	6,864	7,220	7,575	7,931	8,286	8,642	8,642	8,642	8,642	8,642	8,642	8,642	142,620

※H44年度を目録年度として、H35年度より10%/年づつ熱需要拡大すると想定して

単位：万円

支出	1年目	2年目	3年目	4年目	5年目	6年目	7年目	8年目	9年目	10年目	11年目	12年目	13年目	14年目	15年目	16年目	17年目	18年目	19年目	20年目	合計
熱供給購入費	1,501	2,262	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	2,379	46,585
燃料用チップ	1,582	822	710	710	710	710	710	710	710	710	710	710	710	710	710	710	710	710	710	710	15,184
熱需要拡大燃料用チップ					187	383	579	766	957	1,149	1,340	1,532	1,723	1,915	1,915	1,915	1,915	1,915	1,915	1,915	22,020
化石燃料	831	172	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,003
熱需要拡大化石燃料					5	11	21	32	43	54	65	76	87	98	98	98	98	98	98	98	646
既存メンテ等費用	342	342	342	342	342	342	342	342	342	342	342	342	342	342	342	342	342	342	342	342	6,840
委託費	389	389	389	389	389	389	389	389	389	389	389	389	389	389	389	389	389	389	389	389	7,780
メンテ	121	141	151	151	151	151	151	151	151	151	151	151	151	151	151	151	151	151	151	151	2,980
保険料	12	16	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	352
熱供給電気代	468	515	519	519	519	519	519	519	519	519	519	519	519	519	519	519	519	519	519	519	10,325
熱需要拡大経費					93	186	279	372	465	557	650	743	836	929	929	929	929	929	929	929	10,684
支出計	5,246	4,659	4,508	4,508	4,797	5,088	5,381	5,669	5,959	6,248	6,538	6,829	7,119	7,410	7,410	7,410	7,410	7,410	7,410	7,410	124,399
差引	△ 159	428	579	579	645	710	792	840	906	972	1,037	1,102	1,167	1,232	1,232	1,232	1,232	1,232	1,232	1,232	18,222
累計	△ 159	269	848	1,427	2,072	2,782	3,575	4,415	5,321	6,292	7,329	8,431	9,598	10,830	12,062	13,294	14,526	15,758	16,990	18,222	

(出所)「下川町議会 第3回臨時町議会 説明資料 2017年7月3日」

## 2. 2 町議会議員らによる独自検証

一方、下川町議会の一部議員は独自に「事業計画不備の検証報告」をまとめ、既存設備の維持・改修を前提とした試算を公表した<sup>13</sup>。その主張は次の通りである。

<sup>13</sup> 奈須憲一郎（元下川町議）（2017）。

・既存のボイラー設備を活用して域内循環を拡大すれば、新規投資を行わずともエネルギー供給の安定と地域雇用は維持できる。

・新規事業により外部資本が収益を吸収すれば、町外への資金流出が大きくなり、域内経済への波及効果はむしろ減少する。

この検証では、地域経済に残る金額を重視する「地域乗数効果」の観点から、投資回収よりも域内資金循環の拡大を優先すべきだとした。産業連関表に基づく従来型の直接効果計算ではなく、域内乗数に着目する独自の経済分析である。加えて、熱需要の季節変動（冷涼期偏重）や、配管延伸・熱交換器更新など配熱側の投資、契約の長期化に伴う需要側のロックイン（施設更新や温度要件）といった、需要側コストとリスクを重視する姿勢が見られる<sup>14</sup>。これにより、単位 kWh 当たりの社会的費用を比較するフレームが明確化され、単純な売電収益主導の採算見通しでは不十分であることが指摘された。

### 2. 3 前提条件の相違とその影響

三井物産側と議員側の試算の最大の違いは、燃料チップ価格と輸送距離に対する見積りである。三井物産側は、燃料チップ価格をトン当たり 1 万円前後で安定的に入手できると仮定し、輸送距離も平均 50km 程度とした<sup>15</sup>。これに対し議員側は、調達エリアの拡大によって 100km 超の長距離輸送が不可避とし、輸送費・調達費の上昇リスクを見積もった<sup>16</sup>。

さらに割引率や稼働率の想定も異なる。三井物産側は割引率 4%、稼働率 90%を前提としたが、議員側は燃料価格上昇と稼働率低下を見込んで割引率 6%、稼働率 80%を想定し、長期収益性をより厳しく評価した<sup>17</sup>。これらの差異は、投資の正味現在価値（NPV）や内部収益率（IRR）に大きく影響する。加えて、含水率の扱い（乾燥設備導入の有無・乾燥燃料の単価上振れ）、灰処分費やスラグ処理費、バイオマス由来 CO<sub>2</sub>のライフサイクル排出（輸送・前処理）、熱販売における基本料金と従量料金の設計、未接続施設の獲得コストなど、細目の差も両者で前提が異なっていた可能性が高い。これらは一見小さな差に見えるが、20 年間で NPV に大きな影響を及ぼす。たとえば、稼働率が数ポイント低下し、燃料単価が一段上振れるだけで、デットサービスカバレッジレシオ（DSCR）<sup>18</sup>が閾値を割り込み、債務返済余力が急速に細るといった事態が起こり得る。

---

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 日本木質バイオマスエネルギー協会（JWBA）（2022）『木質バイオマス燃料の需給動向調査報告書』第 3 章・図表 3-2。 [https://jwba.or.jp/investigation\\_jisshi\\_jigyuu.html](https://jwba.or.jp/investigation_jisshi_jigyuu.html)

<sup>16</sup> 奈須 前掲。

<sup>17</sup> 同上 並びに、日本木質バイオマスエネルギー協会（JWBA）（2022）前掲。

<sup>18</sup> デット・サービス・カバレッジ・レシオ（DSCR, Debt Service Coverage Ratio）は、プロジェクト・ファイナンスや不動産ファイナンスで用いられる「元利返済能力」を示す代表的な財務指標である。DSCR＝営業キャッシュ・フロー（税引後利益＋減価償却などの非資金費用）÷ 元利返済額

図表 1 下川町バイオマス発電計画：HBE 側試算と町議会側独自検証の主要パラメータ比較

カテゴリー	パラメータ	HBE 側 (提示/ スライド)	HBE 出所	議員側 (独自検証/主張)	議員出所	備考
プロジェクト規模	発電出力 (kW)	1,815 (165kW×11 基)	下川町：事業概要ス ライド (2017/7/3)			ガスエンジン発電
プロジェクト規模	燃料量 (木質ペレット t/年)	10,000	町民説明会資料 (2017/5/22)			乾燥用など熱利用併 用
プロジェクト体制	資本金・出資比率	4.99 億円 (商社 80%/電力 20%)	事業概要スライド (2017/7/3)			HBE 設立時
雇用	常勤・運転員 (人)	約 6 (社員 1+運 転 5 程度)	町民説明会資料 (2017/5/22)			
町側負担・効果	町の 20 年総負担 (概 算)	約 8.88 億円	全員協議会資料 (2017/2/28)			地熱供給施設整備 等・補助 70%想定
町側負担・効果	税收効果 (年)	約 1,540 万円/年	全員協議会資料 (2017/2/28)			
町側負担・効果	生産波及効果 (年)	約 4,400 万円/年	全員協議会資料 (2017/2/28)			産業連関分析による
環境効果	CO2 削減量 (年)	約 7,950 t-CO2/ 年	全員協議会資料 (2017/2/28)			
費用比較 (年)	現状コスト (公共施設初 期段階)	約 5,316 万円/年	町民説明会資料 (2017/5/22)			既存ボイラ等の合計
費用比較 (年)	計画コスト (公共施設初 期段階)	約 4,737 万円/年	町民説明会資料 (2017/5/22)			熱供給導入後の合計
費用比較 (年)	差額 (削減見込み)	▲579 万円/年	町民説明会資料 (2017/5/22)			
20 年収支 (概略)	事業収入 (初年度)	約 5.1 億円	臨時議会資料 (2017/7/3)			公共施設向け売熱収 入等
20 年収支 (概略)	燃料購入費 (初年度)	約 1.58 億円	臨時議会資料 (2017/7/3)			

20 年収支 (概略)	燃料購入費 (後年例)	約 2.38 億円	臨時議会資料 (2017/7/3)			
20 年収支 (概略)	年間差引 (初年度)	約 1,600 万円	臨時議会資料 (2017/7/3)			
重要前提 (未公開)	燃料単価 (円/トン)	(未公開)	－	保守の単価：例) 15,000 ～25,000 円/トン	議員独自検証 (想 定)	行政文書公開請求で 確認要
重要前提 (未公開)	割引率 (WACC)	(未公開)	－	例) 5%・7%・9%で 検証	議員独自検証 (想 定)	感度分析で 提示
重要前提 (未公開)	O&M (年)	(未公開)	－	設備老朽・停止率を 上振れで計上	議員独自検証 (想 定)	
重要前提 (未公開)	稼働率	(未公開)	－	ダウンタイム考慮：例) 80-90%	議員独自検証 (想 定)	

(出所) 全員協議会資料、町民説明会資料、奈須憲一郎 (元下川町議) HP, 春日隆司 (元下川町議) からの資料、ヒアリング等をもとに筆者作成。

## 2. 4 住民合意形成の課題

町民説明会や意見交換会の記録によれば、計画初期には「地域雇用の創出」「安定的なエネルギー供給」に対する期待が高かった一方、燃料調達リスクや事業採算性に関する情報不足を指摘する声も多かった<sup>19</sup>。最終的に 2017 年 7 月 3 日の臨時町議会で予算案が否決された背景には、住民・議会双方で十分な合意形成ができていなかったことがある。その後、三井物産が単独事業として再提案し、地域経済活性化への期待を前面に再可決されたが、燃料価格高騰への対応は依然として曖昧であった<sup>20</sup>。

また、情報の非対称性 (事業者のみが持つ詳細データの非開示)、ガバナンスの設計 (第三者評価・監査の有無、KPI の公開)、リスク分担 (燃料価格条項・稼働率保証の所在)、熱需要家との契約期間・解約条項といった、制度設計の具体的な項目が住民側から見えにくかった点も、合意形成を難しくした。結果として、「地域の公共性を担う CHP」として重要な、需給の相互依存関係 (発電・熱供給・林業サプライヤーと需要家と町財政) の構築がうまく図ることができなかったといえよう。

## 2. 5 本節のまとめ

本節で明らかになったことは、三井物産側と議員側の試算値の相違は、事業観とガバナンス設計の違いを反映しているという点である。三井物産側は、売電収入と制度メリットを重

<sup>19</sup> 下川町 (2017)『第 6 回 森林バイオマス熱電併給事業推進 町民説明会・意見交換会配布資料』(配布資料・ウェブ未公開、ページ番号なし)。

<sup>20</sup> 下川町議会 (2017a) 前掲。

視し、域外資本の収益確保を優先した。一方、議員側は域内経済循環を重視し、燃料調達距離や輸送コスト、需要側投資、情報公開の重要性を強調した。このように、住民合意形成の不十分さが、事業失敗の重要な要因である。

会計学的観点からは、燃料価格変動や輸送距離の影響を織り込んだ感度分析、すなわち主要な入力変数（例：燃料価格、稼働率、金利など）を一定範囲で変化させ、損益、投資利回り（IRR）、正味現在価値（NPV）などの出力がどう変わるかを測定する分析やインターナル・カーボンプライシング（ICP）の適用が不可欠であったといえる。これらが欠落した結果、三井物産による計画は現実の燃料価格高騰に耐えられず、最終的な発電停止と巨額の債務超過<sup>21</sup>になった。今後は、熱需要家の実需（年間負荷プロファイル：年間の各時間・日・月ごとの需要量である kW や GJ などを時系列で示したもの）を前提に、配熱側の投資・契約・料金設計まで含めてモデリングし、域外流出額を最小化する形での公共性・経済性の同時最適を図ることが求められるのである。

### 3. 下川町の木質バイオマス発電の停止要因と事業再開プラン

2019 年 5 月、三井物産と北海道電力が共同出資する「北海道バイオマスエネルギー株式会社」（以下、HBE）は、下川町で最大出力 1,815kW の木質バイオマス発電所を稼働させた。しかし、稼働からわずか 4 年後の 2023 年度末に操業を停止し、同社は 2023 年 3 月期で 34 億 8,600 万円の債務超過に陥った<sup>22</sup>。本節では、停止要因と再開に向けた取り組みを整理し、会計学的視点からその課題を考察する。

#### 3. 1 事業計画の概要と当初の期待

HBE の事業計画は、年間約 2 万トンの未利用間伐材を燃料とし、発電した電力を全量北海道電力に売電することを前提にしていた。固定価格買取制度（FIT）を利用することで、20 年間にわたり一定の売電収入が確保され、初期投資の回収と安定した利益が見込まれていた<sup>23</sup>。また、木質ペレット製造工場を併設し、地元林業の活性化や雇用創出、地域熱供給の拡大など、地域経済への波及効果も期待されていた。町民説明会や議会審議では、これらの効果に加え、カーボンニュートラル（CN）への貢献が強調された。しかし、実際には燃料調達リスクや価格変動への備えは不十分であった。

#### 3. 2 操業停止に至った主要要因

##### ①燃料原木の価格高騰

操業停止の最大の要因は、燃料となる原木の価格高騰である。原木は当初、下川町内や道北一帯の森林、さらに道内の三井物産所有林から調達する計画だったが、木材需要の増加と

<sup>21</sup> 『北海道新聞』「下川町の木質バイオマス発電が発電停止」2024 年 4 月 2 日（紙面／電子版は会員制、URL 省略）。

<sup>22</sup> 同上。

<sup>23</sup> 下川町議会（2017a）前掲。

物流コストの上昇により調達価格は想定を大きく上回った<sup>24</sup>。林野庁の統計によれば、国内丸太価格は 2021 年から 2023 年にかけて約 30% 上昇しており、HBE の価格想定は現実的でなかった<sup>25</sup>。

## ②輸送距離の拡大

燃料不足を補うため調達範囲を広げざるを得ず、輸送距離が当初想定 of 50km から 100km を超えるケースも増加した<sup>26</sup>。これにより輸送コストと CO<sub>2</sub> 排出が増加し、環境価値の低下を招いた。資源エネルギー庁の分析でも、木質チップは半径 100km 以内で調達することが経済的・環境的に望ましいとされる<sup>27</sup>。

## ③感度分析と内部炭素価格の欠落

HBE が提出した事業計画では、燃料価格変動や輸送距離拡大を想定した感度分析がほとんど行われていなかった。また、温室効果ガス排出の社会的コストを内部化するインターナル・カーボンプライシング (ICP) も考慮されていなかった<sup>28</sup>。仮に CO<sub>2</sub> 1 トン当たり 5,000 円の内部価格を設定していれば、採算ラインは早期に警戒水準を下回った可能性がある。

## ④FIT 制度の変化

FIT 制度の買取価格は、再生可能エネルギー普及に伴い段階的に引き下げられてきた。HBE が想定した認定時の価格 (一般木材等バイオマス 32 円/kWh) に比べ、後年の新規認定では低下しており、将来的な収益は下方修正を迫られたのである<sup>29</sup>。

### 3. 3 事業再開に向けた動き

操業停止後、2024 年 6 月 27 日付で三洋貿易株式会社と大日本ダイヤコンサルタント株式会社は、下川運輸株式会社が設立した「北の森グリーンエナジー株式会社」への出資を完了した。翌 28 日には、北の森グリーンエナジーが HBE から事業譲受契約を締結し、2024 年 10 月以降の再稼働を目指している<sup>30</sup>。再稼働計画では、燃料調達の多様化、輸送距離の短縮、カーボンプライシングの試行導入などが検討されている。ただし、燃料供給源の確保や住民との合意形成、FIT に代わる新たな収益モデルの構築など、解決すべき課題は多い。

### 3. 4 会計学的示唆と全国的教訓

HBE の事例は、長期投資におけるリスク認識の欠如がいかに関与した結果をもたらすかを示している。燃料価格や輸送距離に関する不確実性を十分に織り込んだキャッシュ・フロー分析、

<sup>24</sup> 下川町議会 (2017b) 前掲。

<sup>25</sup> 林野庁 (2023) 『木材需給報告書 2023』第 2 部「国産材需給動向」15-18 ページ。  
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/mokuzai/>

<sup>26</sup> 日本木質バイオマスエネルギー協会 (JWBA) (2022) 前掲。

<sup>27</sup> 資源エネルギー庁 (2022) 前掲。

<sup>28</sup> 環境省 (2021) 『インターナルカーボンプライシング活用ガイド』10-15 ページ (投資評価への ICP の組み込み) <https://www.env.go.jp/content/900490368.pdf>

<sup>29</sup> 資源エネルギー庁 (2020) 前掲。

<sup>30</sup> BIGLOBE ニュース (2024 年 7 月 1 日) 「北の森グリーンエナジー、北海道バイオマスエネルギーの事業譲受」 (配信記事、ページ番号なし) [https://news.biglobe.ne.jp/economy/0701/prt\\_240701\\_2743456191.html](https://news.biglobe.ne.jp/economy/0701/prt_240701_2743456191.html)

ICPを含む環境コストの内部化が不可欠である。これらを怠れば、再稼働後も同じリスクを繰り返すおそれがある。

さらに、全国の木質バイオマス事業に共通する課題として、①燃料調達距離の物理的制約、②価格変動に対応するエスカレーター条項、③長期的な熱需要の確保、④地域社会との持続的な合意形成を早期に制度設計へ反映させる必要がある。

#### 4. 事業計画の失敗分析とインターナル・カーボンプライシングの導入

前節の箇所で示した通り、下川町の木質バイオマス発電事業は、燃料価格高騰と輸送距離拡大によって大きな赤字を抱え、わずか4年で停止に至った。本章では、事業計画そのものの不備に焦点を当て、その原因を会計学的に分析する。とりわけ、(A)感度分析の欠落と(B)インターナル・カーボンプライシング(ICP)を用いたリスク管理の不足、さらに(C)プロジェクト・ファイナンス上のコベナント(Covenant: 契約に付される条件条項)設計の弱さという実務的論点を整理したい。

##### 4. 1 燃料価格変動リスクの過小評価

下川町の三井物産の事業計画では、燃料チップの単価を1トン当たり1万円前後で安定調達できると想定していた<sup>31</sup>。しかし、全国的な木材需要の増加、円安、輸送費高騰が重なり、現実には計画比2〜3割増という急激な価格上昇に直面した。林野庁の統計でも、国内木材価格は2021年〜2023年で約30%上昇が確認できる<sup>32</sup>。

本来は、基準・高位・低位といった複数の価格シナリオ(例: ±20%、±40%)を置き、その都度NPV(将来キャッシュフローの現在価値)やIRR(投資が生む利回り)の変化を評価する必要がある。加えて、燃料価格エスカレーター条項(売電・熱料金の改定を燃料価格に連動)や、燃料価格キャップ(上限)といった契約条項が、プロジェクトの耐性(レジリエンス)を左右するのである<sup>33</sup>。本事案では、こうした価格連動・上限設定が弱く、価格高騰分が直接損益に効いたのである。

##### 4. 2 輸送距離拡大の影響

燃料不足を補うために調達範囲を広げざるを得ず、輸送距離は当初の50kmから100km超へと延びた<sup>34</sup>。資源エネルギー庁は、木質チップは半径100km以内の調達が望ましいと整理しており<sup>35</sup>、これを超えると輸送コストとCO<sub>2</sub>排出が急増する。

距離の伸長は、含水率上昇(乾きにくい)・品質劣化を招き、ボイラー効率が低下 → 必要燃料が増える → 燃料費・メンテ費(灰・スラグ)増 → ダウンタイム増という悪循環に陥

---

<sup>31</sup> 下川町議会(2017)5ページ。

<sup>32</sup> 林野庁(2023)12ページ。

<sup>33</sup> 日本公認会計士協会(2021)『再生可能エネルギー事業の会計処理と開示の実務』中央経済社、122-127ページ。

<sup>34</sup> 下川町議会(2017)『全員協議会資料』8ページ。

<sup>35</sup> 資源エネルギー庁(2022)4ページ。



る。計画段階で、冬季の道路条件、トラック積載効率、帰便の有無まで含めた総合輸送原価を考え、最適調達半径を明示しておけば、100km 超の時点で閾値超えがわかっていたはずである<sup>36</sup>。

#### 4. 3 内部炭素価格（ICP）の欠落とその意味づけ

企業が投資判断に内部炭素価格（Internal Carbon Pricing: ICP）を組み込む例が増えている。日本でも環境省のガイドが、CO<sub>2</sub>排出 1 トン当たりの内部価格を設定して投資評価に反映することを推奨する<sup>37</sup>。本件の事業計画では、輸送・前処理・補機電力などの間接排出まで含めた ICP の適用が見られなかった。

試みに 5,000 円/t-CO<sub>2</sub> の ICP を想定し、100km 超輸送に伴う追加排出を年次コストに換算すると、数千万円規模で NPV を押し下げ得る<sup>38</sup>。ここで重要なのは、ICP が単なる費用の上乗せではないことである。ここでは、ICP を「ガバナンス装置」＝警報として位置付け、①近距離・高品質燃料の優先調達、②熱需要の通年化（夏季の有効需要開拓）、③設備規模や操業方針の見直しといった構造的な是正を促す管理会計ツールとみなす。つまり、“ICP をかけると赤字になる”のではなく、赤字になる設計を早期に可視化して計画を変えるための内部ルールとして機能させるべきであった。

#### 4. 4 感度分析と「壊れない資本構成」

長期インフラ投資では、感度分析（1 変数を振る）とシナリオ分析（複数要因を同時に振る）で、最悪でも壊れない資本構成を設計する。ここでいう「壊れない」とは、DSCR（元利返済カバー率）が契約下限（例：1.2～1.3）を割り込まないこと、かつ DSRA（元利支払リザーブ口座）が 6～12 か月分を常時確保し、短期ショックに耐えられることを意味する<sup>39</sup>。

たとえば燃料価格+20%、稼働率-10 ポイントの保守的シナリオを置くと、NPV は当初計画比で大きく毀損し得る。ここに ICP を反映すれば、IRR（投資利回り）が WACC（資本コストの加重平均）を下回る可能性がさらに高まる。こうした場合にとるべき設計は、①フェーズド投資（段階的に建設・接続）、②可変費の固定費化を避ける取引設計（例：外部委託・出来高連動契約で不況時のコストを自動減速）、③DSCR 下限・追加資本注入条項・配当制限などの財務コベナナツで、計画が悪化しても破断しない構造を先に作っておくべきである。

#### 4. 5 制度・需要の外部環境（FIT/FIP・系統制約・熱需要）

下川町の三井物産の事業が直面した問題は、企業努力だけではどうにもならない外部環境も含んでいる。FIT の買取価格は逡減しており、将来の FIP（市場連動）移行や出力抑制・系統制約の可能性は、売電収入の下振れリスクを意味する<sup>40</sup>。したがって、投資判断時点で下限

<sup>36</sup> 日本木質バイオマスエネルギー協会（JWBA）（2020）『木質バイオマス燃料品質評価報告書』15 ページ。

<sup>37</sup> 環境省（2021）10-12 ページ。

<sup>38</sup> 環境省（2022）3 ページ。

<sup>39</sup> 日本公認会計士協会（2021）前掲。

<sup>40</sup> 資源エネルギー庁（2023）「調達価格等算定委員会資料（FIT/FIP における燃料要件の検討）」7 ページ。 [https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/denryoku\\_gas/saisei\\_kano/](https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/denryoku_gas/saisei_kano/)



シナリオ（低価格・抑制前提）を置く。そして熱需要家の負荷プロファイル（冬偏重・夏場の需要谷）まで織り込んだ通年稼働率の底上げ策——たとえば吸収式冷凍機による地域冷房、農業・木材乾燥等のプロセス熱——を検討する必要があった。

さらに、情報公開と合意形成の観点では、KPI（燃料単価、集荷半径、稼働率、熱販売量、CO<sub>2</sub>原単位）の四半期公開や第三者レビューの制度化が、住民の信頼と金融機関の安心感を高める有効策となる<sup>41</sup>。

#### 4. 6 小括

本節は、停止要因を価格（燃料）・距離（輸送）・会計（ICP・感度分析）・金融（コベナンツ）の四層で再整理した。結論として、

- ・価格・稼働率・輸送距離を織り込んだ詳細な感度／シナリオ分析、
- ・CO<sub>2</sub>排出の内部化（ICP）を意思決定ルールとして機能させる管理会計設計、
- ・DSCR 下限・DSRA を含む財務コベナンツで壊れない資本構成を先に作る、
- ・制度・系統・需要の不確実性に対し、価格運動契約・フェーズド投資・通年需要化で構造的な耐性を持たせる、
- ・KPI 公開と第三者レビューで社会的受容性（公共性）を維持することが、同種の地域分散型エネルギー事業にとっての実務上の必須条件である。

### 5. 全国の成功事例にみる成立条件と下川町への示唆

本節では、国内の木質バイオマス熱電併給（CHP）や地域熱供給の比較的成功している事例を取り上げ、成立条件を整理した上で、下川町が直面した課題への示唆を導く。分析視点は燃料調達に近い距離化、熱需要の通年化、地域合意とガバナンス、および財務・会計設計（感度分析、内部炭素価格、財務コベナンツ）である。

#### 5. 1 燃料調達と品質管理の条件

成功例に共通する第1の要件は、燃料集荷半径（距離）を短く保つことである。富山県南砺市は、市内製造の木質チップやペレットを市域内の公共施設へ供給し、輸送距離を市域内に限定している<sup>42</sup>。石川県白山市白峰地区「一里野高原ホテル ろあん」では、20km 圏内の薪を活用し、輸送コストと含水率上昇を防いでいる<sup>43</sup>。

一方、輸送距離が 100km を超える場合、輸送コストや輸送起因 CO<sub>2</sub>排出が急増し、燃料の含水率上昇による燃焼効率低下、灰処理費用増など複合的なコスト高が生じる<sup>44</sup>。これらは下川町で実際に顕在化した問題であり、燃料調達の地産地消化がいかに重要かを示している。成

<sup>41</sup> 下川町(2017)4 ページ。

<sup>42</sup> 林野庁（2022）『木質バイオマス熱利用・熱電併給 事例集』18-21 ページ（富山県南砺市）。  
<https://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/biomass/attach/pdf/index-70.pdf>

<sup>43</sup> 同上 22-23 ページ（石川県白山市白峰）。

<sup>44</sup> 資源エネルギー庁(2022)4 ページ。

功事例では、燃料の品質規格（粒度・含水率）や集荷半径の KPI を定期的に公表し、逸脱時には自動的に警告が出る仕組みを整えている。

## 5. 2 熱需要の通年化と負荷平準化

木質バイオマス CHP は、年間を通じて安定した熱需要を確保してこそ投資回収が可能となる。南砺市では病院・温浴施設・温水プールなどベースロード需要を束ね、冬期ピークと夏期ベースを組み合わせて稼働率を高めている<sup>45</sup>。岐阜県高山市「しぶきの湯」では、小型ガス化 CHP により FIT 売電と温浴施設への熱販売を組み合わせた複合収益モデルを実現した<sup>46</sup>。

観光温泉型施設では冬期偏重の需要構造が典型的だが、成功事例は農産物乾燥や吸収式冷凍機による地域冷房などを導入して夏季需要谷（デマンド・バレー）を埋め、稼働率を平準化している<sup>47</sup>。川町も再稼働を目指す際には、農業用温室や公共温浴施設の熱需要を束ねるなど、年間を通じた需要確保策が不可欠であろう。

## 5. 3 地域協働とガバナンス

成功事例の第3の要件は、地域主体の協働体制と情報公開である。南砺市では、市・燃料供給協同組合・公共施設管理者が参加する「エコビレッジ構想」を掲げ、燃料製造から利用までの見える化を徹底している<sup>48</sup>。長野県木曽町・中川村の「木の駅」プロジェクトでは、伐採・集積・加工・利用までを地域連携で統合し、地域通貨を活用して域内資金循環を高めている<sup>49</sup>。

これらの事例は、燃料単価や集荷半径、稼働率、熱販売量、CO<sub>2</sub>原単位などの主要 KPI を定期的に公表し、第三者レビューを義務化することで、住民合意を継続的に確保している。下川町でも、再稼働計画にあたり常設協議会の設置と四半期ごとの KPI 公表を組み込み、地域住民が計画を常時モニタリングできる仕組みが望まれる。

## 5. 4 財務・会計設計と下川町への示唆

最後に、財務・会計面の条件を整理する。林野庁の調査は、小規模分散型熱利用事業では感度分析（燃料±20～40%、稼働率±10 ポイント）を前提とした投資評価が不可欠であると

<sup>45</sup> 環境省 中部地方環境事務所（年不詳）『地域資源を活かした再生可能エネルギー導入事例集—南砺市木質バイオマス導入資料』6-7 ページ相当（南砺市市民協働部エコビレッジ推進課）。  
<https://chubu.env.go.jp/content/900229615.pdf>

<sup>46</sup> 岐阜県高山市／飛騨高山グリーンヒート合同会社（2020）「飛騨高山 しぶきの湯バイオマス発電所 竣工のお知らせ」全2 ページ（ウェブ、ページ番号なし）。  
<https://www.symenergy.co.jp/information/2020/02/07/638/>

<sup>47</sup> 一般社団法人ふくしま再生可能エネルギー振興機構（年不詳）『飛騨高山のバイオマス利用による地域活性化』13-14 ページ（木質ガス化コジェネの取組）。  
[https://fukushima-rei.jp/uploads/hida\\_re.pdf](https://fukushima-rei.jp/uploads/hida_re.pdf)

<sup>48</sup> 環境省（年不詳）『自然のめぐみによる地域活性化 取組事例集』pp.1-4 ページ（南砺市エコビレッジ構想の概要）。  
<https://www.env.go.jp/content/900546518.pdf>

<sup>49</sup> 木曽町・中川村（参考）長野県（2014）『薪によるエネルギーの地消地産推進事業』3-5 ページ、21-24 ページ（「信州ながわ木の駅プロジェクト」記載）。  
[https://www.pref.nagano.lg.jp/rinmu/press/documents/06\\_sangyou\\_energysummit\\_h26.pdf](https://www.pref.nagano.lg.jp/rinmu/press/documents/06_sangyou_energysummit_h26.pdf)

指摘する<sup>50</sup>。成功事例では、段階的投資（フェーズド投資）や補助熱源とのハイブリッド化を通じて、需要変動や価格変動への耐性を確保している。

さらに、CO<sub>2</sub>排出を費用として内部化するインターナル・カーボンプライシング（ICP）を導入し、輸送距離が延びた場合などに早期に不採算シグナルが出る管理会計を構築している<sup>51</sup>。債務返済余力を測る DSCR（Debt Service Coverage Ratio）や返済資金を積み立てるリザーブ口座（DSRA）など、財務コベナントによるリスク管理も特徴的である<sup>52</sup>。

下川町の今後の再稼働計画においては、これらの手法を参考に、燃料価格の変動や FIT/FIP 制度の変更といった外部環境の不確実性に備えた「壊れない資本構成」を構築することが求められる。

## 6. 結論と政策的・学術的示唆

本研究は、北海道下川町における木質バイオマス熱電併給事業を対象に、公共性と経済性を会計学・環境会計の視点から分析してきた。本節では、これまでの知見を総括し、政策形成・学術研究・地域実践への示唆を提示する。

### 6. 1 総括

本章では、以下の三点を主要成果として示した。第一に、木質バイオマス事業の持続可能性を左右する核心要因として、燃料調達距離と品質があることを明らかにした。林野庁や資源エネルギー庁の統計からも、100km を超える輸送はコスト・温室効果ガス排出の双方で急激に不利になることが裏づけられた<sup>53</sup>。下川町が直面した価格高騰と品質劣化は、地産地消の原則を外れた結果である。

第二に、感度分析と内部炭素価格（ICP）の欠落が、財務的持続可能性を損なった要因である。燃料価格や稼働率に対して±20%～40%のシナリオを織り込まず、CO<sub>2</sub>排出コストを内部化しなかったため、計画初期から潜在的な赤字リスクを正しく把握できなかった<sup>54</sup>。

第三に、地域社会との合意形成とガバナンスの不足が、外部環境変動への対応力を弱めた。第2節「2. 下川町での試算値の是非」で確認したように、住民説明会は開かれたが、その後の計画修正や KPI の定期公表は限定的であった<sup>55</sup>。

### 6. 2 政策形成への示唆

本研究の知見は、再生可能エネルギー政策、とりわけ FIT/FIP 制度の今後の設計に次のような示唆を与える。一つは、認定段階で燃料調達距離と品質規格を必須要件とし、逸脱時には売電価格や補助金を調整する条件付き認定の仕組みを導入することである<sup>56</sup>。これにより、

---

<sup>50</sup> 林野庁（2023）48 ページ前後。

<sup>51</sup> 環境省（2021）10-12 ページ。

<sup>52</sup> 日本公認会計士協会（2021）55-60 ページ。

<sup>53</sup> 資源エネルギー庁（2022）4 ページ。

<sup>54</sup> 環境省（2021）10-12 ページ。

<sup>55</sup> 下川町（2017）前掲。

<sup>56</sup> 資源エネルギー庁（2023）前掲。

輸入燃料や長距離輸送への過度な依存を防ぎ、地産地消型エネルギーへの転換を促す。もう一つは、内部炭素価格（ICP）の義務的組み込みである。欧州では、CO<sub>2</sub> 1 トン当たり 30～100 ユーロの内部価格を設定して投資評価に反映する事例が一般化している<sup>57</sup>。日本でも環境省がガイドを示しており、FIT/FIP 認定時に CO<sub>2</sub> 排出コストを織り込んだ事業計画を提出させることが、今後の政策課題となろう。

### 6. 3 学術的意義と研究課題

本研究は、地域再生可能エネルギー事業を会計・ファイナンスの視点から検証した。特に、ICP を財務分析に組み込み、燃料調達距離や稼働率と連動させた分析は、地域エネルギー研究に新しい可能性があると考ええる。

今後の研究課題としては、以下が挙げられる。

- (1) 産業連関表に基づく地域経済効果と地域乗数モデルの統合。
- (2) ICP を組み込んだリアルオプション型投資評価の確立。
- (3) 全国のバイオマス事業データを用いた大規模パネル分析による成功・失敗要因の統計的検証。

これらを進めることで、地域主導型再生可能エネルギーの理論的基盤を強化できる。

### 6. 4 下川町への実践的示唆

最後に、下川町自身が再稼働計画を進めるうえでの具体的指針を整理したい。第一に、近距離・高品質燃料の優先調達である。町域内および近隣 50km 圏内の間伐材を中心に、調達契約時に上限価格や品質保証条項を設けることが不可欠である<sup>58</sup>。第二に、熱需要の通年化である。農業用温室、公共温浴施設、産業用プロセス熱など、夏季の需要谷を埋める利用先を体系的に開拓する必要がある<sup>59</sup>。第三に、会計・財務設計の強化である。燃料価格・稼働率の変動を織り込んだ感度分析を義務化し、DSCR やリザーブ口座といった財務コベナントを契約に組み込むことで、外部ショックに耐えうる資本構成を実現する<sup>60</sup>。第四に、地域協働と情報公開である。KPI の四半期公表と第三者レビューを制度化し、住民が持続的に事業を監視・評価できる仕組みを整えることが、合意形成と事業継続の両面で決定的に重要である。

### 《参考文献》

- ・北海道庁（2021）『地域森林資源を活用した小規模分散型エネルギー利用（下川町）』1-3 ページ。  
[https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/1/0/0/8/4/1/6/3/\\_/01%E4%B8%8B%E5%B7%9D%E7%94%BA.pdf](https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/1/0/0/8/4/1/6/3/_/01%E4%B8%8B%E5%B7%9D%E7%94%BA.pdf)

<sup>57</sup> World Bank (2023) “State and Trends of Carbon Pricing 2023,” pp. 35-40 (EU 域内企業の内部炭素価格設定事例)．<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/5a7c6a46-cfa7-5c15-9fa6-8780e062ca49>

<sup>58</sup> 林野庁(2022) 18-23 ページ。

<sup>59</sup> 一般社団法人ふくしま再生可能エネルギー振興機構(年不詳)前掲。

<sup>60</sup> 日本公認会計士協会(2021) 55-60 ページ。

## 第9章 ふるさと納税制度が地方財政に与える効果と問題点 —自治体間の財政状態の不均衡から考える有効な地方財政のあり方—

土屋 文乃

### はじめに

日本における人口動態の変容は、高度経済成長期を契機とする産業構造の転換と都市化の進行によって、不可逆的かつ構造的な形で進展してきた。とりわけ地方部では、出生率の持続的低下と若年人口の都市部への流出という二重の要因が、人口の自然減および社会減を同時に引き起こしており、その結果として急速な高齢化と人口密度の希薄化が進行している。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計によれば、2045年には地方自治体の過半数において65歳以上人口が総人口の40%を超えるとされ<sup>1</sup>、この現象は医療・介護インフラ、雇用機会、教育資源の分布に深刻な歪みをもたらしている。

このような人口構成の変化は、地域経済の供給サイドと需要サイドの双方に打撃を与えるものであり、特に地域産業の中核を担ってきた農林水産業や中小製造業の担い手不足が顕著となっている。さらに、住民減少に伴う自治体財政の縮減は、行政サービスの提供水準を低下させ、公共施設の維持管理や地域交通の存続にも影響を及ぼしている。こうした多層的な影響が複合的に絡み合い、地方自治体の持続可能性に対する深刻な脅威となっている現状においては、単なる移住促進政策や経済振興施策では不十分であり、財政・制度・社会の統合的な再設計が求められる段階に入っている。

政府が提唱する「地方創生」政策は、地方自治体における人口流出や経済縮小、税収減少といった負の連鎖に対処すべく、総合的かつ横断的な政策パッケージを講じるものであり、その一環として導入されたふるさと納税制度は、地域間財政の再配分を促す新たな試みとして制度設計されたものである<sup>2</sup>。

この制度は、都市部に住む納税者が任意の地方自治体に対して寄附を行い、実質的な税額控除を受けることができるものであり、従来の国・地方間財源配分スキームとは異なる、住民自らの選好を反映した「選択的財源配分メカニズム」として注目を集めてきた。制度創設以降、寄附者に対する返礼品制度の導入やポータルサイトの充実といった利便性の向上により、寄附総額は急速に増加し、2023年度には1兆1175億円という過去最高額に達している<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> 内閣府（2022）『令和4年版高齢社会白書』11-12ページ。

<sup>2</sup> 総務省ホームページ「ふるさと納税 ポータルサイト」 [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/mechanism/about.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/mechanism/about.html)（2024年8月3日閲覧）。

<sup>3</sup> 総務省自治税務局市町村税課『ふるさと納税に関する現況調査結果（令和6年度実施）』2ページ。

しかしながら、制度の急速な拡大の一方で、制度本来の理念と現実との乖離を生む結果ともなっている。すなわち、返礼品競争の激化による自治体間の過度な市場化、マーケティング偏重の寄附誘導、さらには税収基盤の都市部から地方への構造的移転といった新たな不均衡が顕在化している。とりわけ、東京 23 区など都市部自治体では、住民税の大幅な控除額増加が財政運営に実質的な制約をもたらしており、基礎自治体における財政安定性の毀損が深刻化している。

本稿では、ふるさと納税制度の制度的背景と仕組みの変遷をふまえつつ、その地方財政への実際の影響と課題を明らかにする。また、自治体間の財政不均衡の実態を事例に基づいて分析し、制度が抱える構造的な問題を批判的に検証する。最終的には、地方自治体が持続可能なカタチで自立的に発展できるよう、ふるさと納税制度の改善と制度設計のあり方について提言を行うものである。

## 1. ふるさと納税制度の成立背景と政策的意図

### 1. 1 制度創設の経緯と立法趣旨

ふるさと納税制度は、2008 年の税制改正大綱において初めて明記され、同年の地方税法改正により制度化されたものである。その誕生は、単なる税制上の措置としてではなく、深刻な人口動態の偏在と地方自治体における財政的自律性の崩壊を背景とした包括的な地域再生戦略の一環として位置づけられていた。制度創設以前より、都市部への一極集中が進行する中で、地方の過疎化、若年層の流出、地域経済の空洞化といった問題が累積し、自治体間の財政力格差が構造的に拡大していた。こうした中、既存の地方交付税制度や補助金制度だけでは解決し得ない自律的財政運営の必要性が高まり、納税者の能動的関与を促す新たな財政調整手法としてふるさと納税が構想された。

この制度は、納税者に自らの意思で寄附先自治体を選択する権利を付与することにより、単なる租税義務を超えて税に対する主体的関与を促す点で、従来の租税制度とは異なる価値観に基づいて設計されている。すなわち、制度の根底には「選択的納税」による納税者のエンパワメントがあり、それは同時に地方自治体側にも政策的競争力を強化する圧力として作用することが意図されていた。

制度創設にあたり設置された「ふるさと納税研究会」（2007 年）は、制度の理念を三点に整理している。第一に、納税者が寄附先を選択することを通じて、税の使途に対する透明性と説明責任を求める市民意識の醸成を促し、税負担の主体としての意識改革を図ることがある。第二に、納税者が自己の出生地や縁故地、あるいは理念的共鳴を覚える地域社会へ貢献する手段を提供することにより、個人と地域との間に新たな関係性を創出し、地域資源の保全や人的ネットワークの再構築を図ることということもある。第三に、自治体間に健全かつ



建設的な政策競争を誘発し、自治体が持続可能な発展戦略を自律的に設計・発信する動機づけとすることである<sup>4</sup>。

加えて、制度設計段階においては、財政分権の文脈とも強く結びついており、国主導の一律的財政再配分から脱却し、多様な地域社会のニーズや特性に応じた「個別最適化された公共財供給モデル」の実現が念頭に置かれていた。したがって、本制度は単なる「寄附促進」制度に留まらず、税制改革・地域政策・市民参加という三位一体の文脈で捉えるべき制度的革新であったと言える。

## 1. 2 制度の理念と三つの目的（税意識・恩返し・自治体競争）

ふるさと納税制度に内在する理念は、一見すれば「税意識の醸成」「ふるさとへの恩返し」「自治体間競争の促進」という三つの柱に簡潔にまとめられるが、実際にはこれらの理念は相互に交差し、公共財供給の再構築、地域アイデンティティの再編成、そして制度的インセンティブ設計という三つの政策的論点へと接続されている。

第一に、「税意識の醸成」とは、単なる納税行為を超えて、納税者自身が公共サービスの受益者であると同時に担い手でもあるという市民的主体性の確立を志向するものである。ふるさと納税という制度は、この点において「財源の使途に対する選択権」という要素を付与しており、これは従来の租税制度には見られなかった画期的な側面である。このような仕組みは、公共経済学における「ボイス」理論に照らしても、税と政治参加の関係性を深化させる機能を果たしている。

次に、「ふるさとへの恩返し」の理念は、個人と地域社会との間に存在する感情的・文化的結びつきを制度的に顕在化させるものである。この理念は、近代化と都市化により断絶された地域ネットワークを再接続する手段としても理解される。ふるさと納税を通じて、納税者は単なる「納税者」ではなく「支援者」あるいは「共創者」として位置づけられ、受益地との新たな倫理的関係性を構築し得る。この点は、コミュニタリアニズム的視座における「共有された価値に基づく社会参加」とも親和性を持つ。

第三に、「自治体間競争の促進」は、制度の中でもっとも制度設計論的含意を伴う理念であり、ふるさと納税制度の政治経済学的側面を象徴している。各自治体は、自らの特色を訴求するために返礼品や寄附金の使途に関する情報を積極的に発信する必要に迫られ、いわば「地域ブランド構築競争」の渦中に置かれている。この現象は、行政マーケティングという新たな政策領域を開拓すると同時に、政策の可視性と説明責任の向上という二次的効果をもたらしている。ただし、この競争が過熱すると、税制本来の再分配機能や公平性といった価値が損なわれるおそれも孕んでおり、制度理念が持つ双義性がここに露呈する。

以上より、ふるさと納税制度における理念は、表面的なスローガンではなく、納税者の自己関与、地域との感情的接続、そして制度的競争環境の構築という三重構造を内包しており、そのいずれもが制度の持続可能性と正当性を支える根幹を成している。

---

<sup>4</sup> 総務省『ふるさと納税研究会報告書（平成19年10月）』1-3ページ。

### 1. 3 ふるさと納税と地方創生の関係

ふるさと納税制度は、単なる税制上の措置にとどまらず、日本における「地方創生」政策を財政的に支える中核的メカニズムの一つとして位置づけられている。その基本構造は、寄附という市民の自発的行為を通じて、特定自治体に対する直接的な財源移転を可能とするものであり、地方自治体が国の交付金や補助金に依存する構造からの脱却を模索する中で導入された、いわば「財政的自立」の象徴とも言える制度である。とりわけ、近年の地方政策においては、地域ごとの出生率低下、空洞化した地場産業、過疎化による公共サービス提供の困難など、複合的課題への対応が求められており、ふるさと納税によって得られる寄附金は、これら課題の解決に向けた自治体独自の施策実行に不可欠な柔軟財源として機能している。

具体的には、ふるさと納税を財源として実施されてきた事業は多岐にわたる。保育料の一部または全額無償化、老朽化したインフラや公共施設の再整備、特産品開発を軸とした地場産業の再生、さらにはUIJターンを促進する移住定住支援策など、制度の成果は個別自治体の行政計画の中核に組み込まれている事例も少なくない。これらの施策は、単なる財政補填ではなく、地域社会の持続可能性を高め、長期的な都市と地方の構造的是正にもつながるものである。

一方で、ふるさと納税制度の拡張に伴い、その運用においては制度理念との乖離が問題視されるようになってきている。特に、自治体間における返礼品競争の過熱は、制度本来の目的である地域支援から乖離し、一部の自治体においては納税額を拡大させるための商業的戦略が先行するようになった。これにより、制度は本質的に「寄附」としての性格よりも「擬似的消費行動」としての側面が強調され、税制の中立性や公平性に対する懸念も浮上することとなった。

このような背景から、2019年の地方税法改正においては、返礼品の調達基準（地場産品であること）およびその金額（寄附額の3割以下）に関する規制が法制化され、制度の透明性と公正性を確保するための見直しが実施された。この法改正は、制度の持続可能性を担保するための規範的修正であると同時に、自治体に対して制度趣旨への回帰を促すメッセージでもあった。

したがって、ふるさと納税制度は地方創生の推進に大きく貢献してきた一方で、制度運用の実態が理念と一致しているか否かという点においては、常に検証と再設計が求められる対象であり続けている。今後、制度が真に持続可能な公共財供給モデルとして確立するためには、制度理念の再確認と、それに基づく統治構造の再調整が不可欠である。

## 2. 制度の仕組みと運用実態の変遷

### 2. 1 税控除と仕組みの概要

ふるさと納税制度は、従来の寄附金控除制度を発展的に応用した税制メカニズムとして設計されており、納税者が任意の地方自治体に対して寄附を行い、その証明書類（受領証明書



等)を添付して確定申告を行うことで、寄附金額のうち2,000円を超える部分について、一定の上限のもと所得税および翌年度の個人住民税から控除を受けることが可能となる制度である<sup>5</sup>。この仕組みは、租税の基本原則である「応能負担」と「課税の公平性」の枠組みに、個人の嗜好や地域との結びつきを考慮した「選択的課税」の要素を加味したものであり、租税政策における画期的な制度設計と評価できる。

加えて、本制度における「ふるさと」の定義は、行政的・地理的な限定を超えて納税者個人の主観的嗜好に基づいて自由に寄附先を選定できるという点に特徴がある。これにより、出生地、居住歴、旅行先、あるいは返礼品に対する関心など、さまざまな要因によって納税者の寄附行動が形成されることとなり、従来の租税制度とは異なる「関係性重視」の財政行動が制度的に許容されている。

寄附金に対する控除の限度額は、所得税においては総所得金額等の40%、個人住民税の基本分においては30%と法定されており、控除額の計算は以下の三要素（および一部の算出基準③'）によって構成される<sup>6</sup>。

- ① 所得税の所得控除額＝（寄附金額－2,000円）×所得税率
- ② 個人住民税の税額控除額（基本分）＝（寄附金額－2,000円）×10%
- ③ 個人住民税の税額控除額（特例分）＝（寄附金額－2,000円）×（100%－10%－所得税率）
- ③' 個人住民税の税額控除額（特例分）＝（住民税所得割額）×20%

これらの算定構造は、ふるさと納税制度の利用における税額メリットを定量的に明示するものであり、納税者にとっては実質的な「税負担の調整」手段として機能している。とりわけ、控除対象上限額の段階的な引き上げやワンストップ特例制度などの導入により、制度開始以降その利用者数と寄附金総額は着実に増加しており、税制誘導策としての実効性が確認されている。

さらに、多くの自治体が返礼品を提供することで、納税者に対するインセンティブを強化しており、制度は「公共性」と「私的利得」のバランスをとりながら成立している。これは、単なる税金の移転にとどまらず、消費行動、価値観、地域政策と密接に関連する制度へと進化しており、現代の地方税財政制度における重要な転換点と位置づけることができる。こうした背景をふまえ、次節では制度の実施状況とその動態的変遷について、統計的分析を交えて検討する。

---

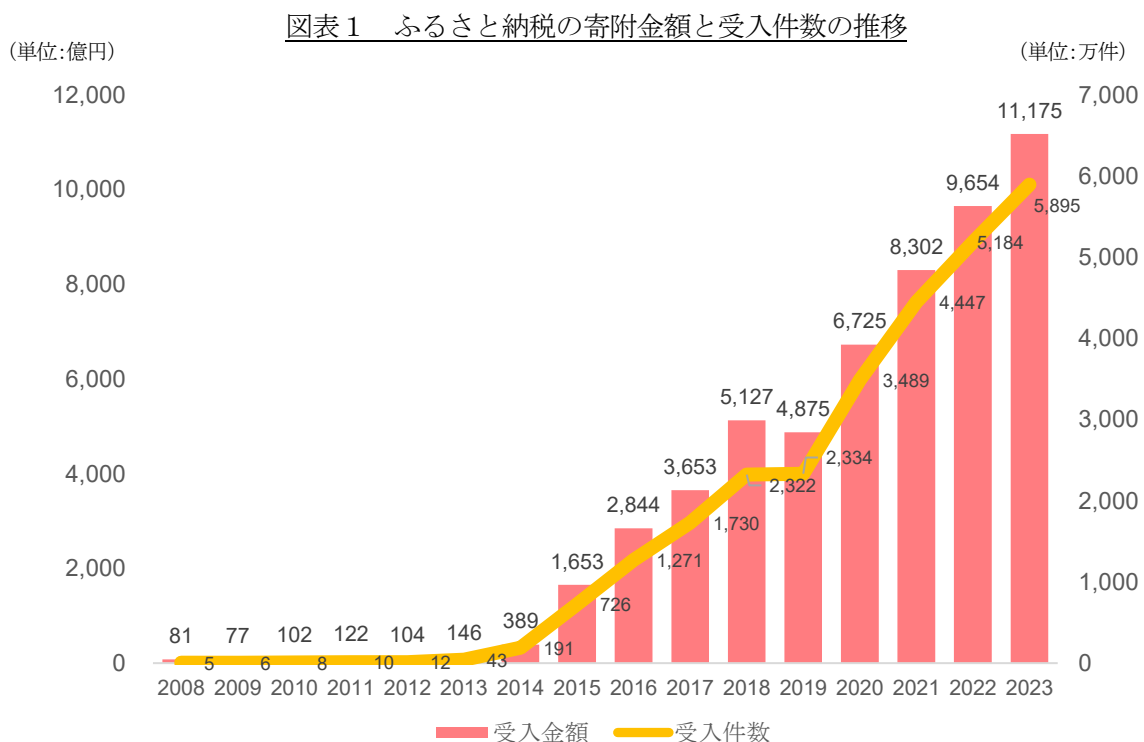
<sup>5</sup> 平成27年4月1日以後に行われるふるさと納税の場合、確定申告の不要な給与所得者等がふるさと納税を行う場合、確定申告を行わなくてもふるさと納税の寄附金控除を受けられる仕組み「ふるさと納税ワンストップ特例制度」が創設されている。

<sup>6</sup> 総務省ホームページ「ふるさと納税 ポータルサイト」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/mechanism/deduction.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/mechanism/deduction.html)（2024年8月3日閲覧）。

## 2. 2 ふるさと納税の制度改正と拡張要因

ふるさと納税制度が2008年に導入された当初、寄附金総額は81億円にとどまり、制度そのものの認知度や利用率は限定的であった。しかしながら、制度設計の見直しや税制上の優遇措置の拡充を受けて、2015年には寄附金総額が1,653億円にまで急増し、制度普及における転換点となった。この急激な増加の背景には、同年に実施された税額控除上限の倍増措置および「ワンストップ特例制度」の導入が大きく寄与している。これらの制度的改善は、確定申告の手間を減じつつ、控除メリットを最大化させることで、納税者の参加ハードルを大幅に引き下げた。

さらに、ふるさと納税制度の爆発的な拡大を牽引した要因の一つとして、返礼品制度の存在が挙げられる。とりわけ、高級和牛や海産物、電化製品といった高付加価値の返礼品は、納税者にとって実質的な購買行動として魅力的に映り、制度本来の趣旨である「地域貢献」から逸脱する形で、一種の消費的選好によって寄附行動が形成されるようになった。結果として、自治体間における返礼品競争は過熱し、財政規模や産業資源に乏しい自治体にとっては不利な競争環境が形成された。



(出所) 総務省ホームページ「ふるさと納税 ポータルサイト」

[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/mechanism/about.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/mechanism/about.html) (2024年8月3日閲覧) より作成。

こうした制度運用の過熱状態に歯止めをかけるべく、2019年6月の法改正により、返礼品の調達条件として「寄附額の3割以下」「地場産品に限る」という規制が導入された。この規制は、制度本来の公共性を回復する意図を含んでいたものの、短期的には寄附総額の伸びにブレーキをかける結果となった。しかしながら、制度自体の根強い人気や、返礼品における価格対価以上の地域的価値、さらにはコロナ禍に伴う「巣ごもり需要」や電子商取引の感覚による利便性の高さが相まって、寄附額は再び拡大傾向を示すようになる。そして、2023年にはついに1兆円の台を突破し、1兆1,175億円に到達するに至ったのである。

このように、ふるさと納税制度の寄附金推移は、税制設計の巧拙、納税者の行動経済学的動機、そして社会的背景との相互作用によって大きく変動してきたことが明らかである。今後の制度運営においては、単なる金額の推移に着目するのみならず、制度の本質的機能と公共性をどのように確保しうるのかが問われ続けると考えられる。

### 2. 3 返礼品競争・ポータルサイト問題と制度の歪み

ふるさと納税制度の急速な普及とともに、自治体間で返礼品を巡る競争が過熱し、制度の理念と実態の乖離が深刻な問題として顕在化している。本来、ふるさと納税は地域への共感や支援の意思に基づいた寄附行為を促進する制度であったが、返礼品の豪華さや市場価値を競い合う現象が拡大した結果、納税者の動機が「返礼品の獲得」に偏重し、自治体にとっては「寄附額の獲得競争」という性格を強めることとなった。

このような動向は、自治体による返礼品調達に係るコストの増大を招くとともに、地場産品以外の返礼品提供や高額商品、換金性の高い金券類の提供など、制度の趣旨を逸脱した事例を誘発した。2019年の制度改正以前には、返礼品に対して明確な基準が存在せず、特定自治体による「過剰競争」が制度全体の信頼性を損なう事態を生んでいた。このため、同年6月以降、総務省は「寄附額の3割以内」「地場産品に限定」とする法的制限を導入し、一定の抑制を図ったが、制度の運用における抜け道や解釈の余地が依然として残されている。

さらに、ふるさと納税の普及に伴って出現したポータルサイトの役割もまた、制度の健全性に影響を及ぼしている。これらのサイトは寄附の利便性を高めた一方で、ポイント還元やランキング制度を通じて消費者行動を促進し、寄附行動が電子商取引の一形態として市場化される傾向を助長した。2025年10月から予定されている「ポイント付与型ポータルサイトの規制強化」は、制度の再公共化をめざす試みとして評価される一方で、制度の利便性を損なうとの反発も根強い。自治体にとっては、ポータルサイト運営企業への委託費が膨張し、寄附金の純増効果が限定的となるなど、構造的な財政効率の低下も指摘されている。

このように、返礼品およびポータルサイトをめぐる諸課題は、ふるさと納税制度の理念的純粋性と実務的有効性との間のジレンマを浮き彫りにしており、今後の制度運営においては、単なる規制強化ではなく、寄附行動に内在する公共性の涵養と地域経済との実質的連動性の再構築が不可欠である。

### 3. 自治体別の受益格差と都市部における税流出の実態

#### 3. 1 宮崎県都城市を事例とした歳入構造の分析

次に、図表2に示す2023年の寄附金額上位20自治体のデータから、制度の実効性および地域間格差の構造が具体的に可視化される。特筆すべきは、上位10自治体すべてが100億円を超える寄附金を集めており、その中でも宮崎県都城市は約194億円という圧倒的な金額を受け入れている点である。これは、制度創設当初に想定された「応援したい自治体に寄附する」という理念を超えたスケールで資金が集中することを意味し、地方財政の構造的変容を如実に示している。

図表2 2023年寄附金額の状況（上位20自治体）

（単位：千円、件）

#	自治体名	受入額	受入件数	#	自治体名	受入額	受入件数
1	宮崎県都城市	19,384,044	1,012,796	11	茨城県境町	9,938,119	659,070
2	北海道紋別市	19,213,001	1,243,201	12	宮城県気仙沼市	9,489,063	670,375
3	大阪府泉佐野市	17,514,090	1,174,877	13	岩手県花巻市	9,060,330	610,680
4	北海道白糠町	16,778,420	1,074,349	14	山梨県富士吉田市	8,809,270	389,913
5	北海道別海町	13,902,661	923,046	15	宮崎県宮崎市	8,192,009	432,387
6	北海道根室市	12,554,070	532,138	16	福井県敦賀市	7,985,534	455,106
7	愛知県名古屋市	11,709,947	206,175	17	佐賀県上峰町	7,543,130	594,929
8	静岡県焼津市	10,686,983	698,210	18	北海道弟子屈町	7,045,014	363,152
9	福岡県飯塚市	10,512,728	872,784	19	茨城県守谷市	6,904,678	328,590
10	京都府京都市	10,005,975	217,224	20	鹿児島県志布志市	6,765,194	313,224

（出所）総務省ホームページ「ふるさと納税 ポータルサイト」

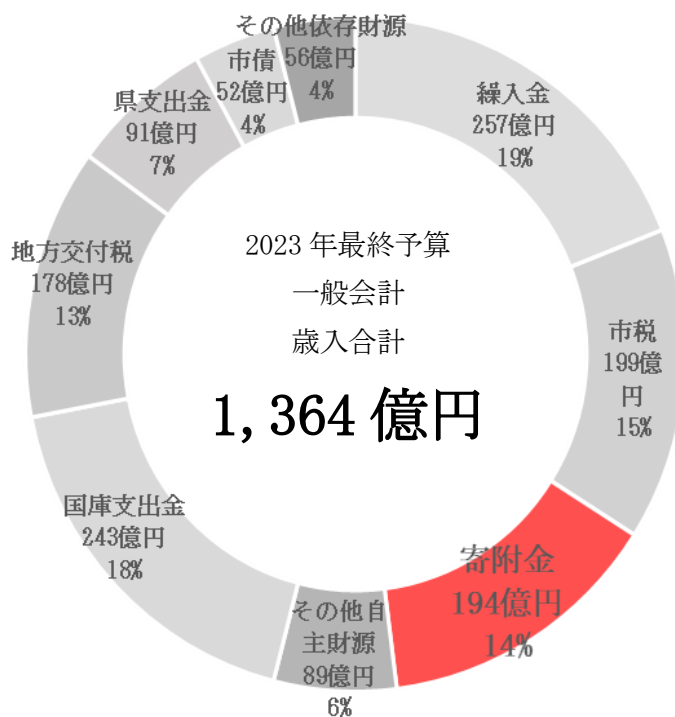
[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/mechanism/about.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/mechanism/about.html)（2024年8月3日閲覧）より作成。

この実態をより詳細に把握するために、都城市の2023年度（令和5年度）財政状況を図表3に基づき検討する。注目すべきは、都城市の一般会計歳入において、ふるさと納税による寄附金が全体の約14%を占めているという点である。これは、単なる補完的財源ではなく、地方公共団体にとって制度が中核的な歳入源のひとつとして機能していることを意味する。

さらに、都城市の公式ウェブサイトによれば、寄附金の活用先は公共施設整備、保育料の無償化、さらには移住・定住推進事業など多岐にわたる。特に、引っ越し代や家賃補助といった定住支援策は、人口流入施策と直結しており、ふるさと納税が単なる歳入増加のみならず、戦略的な地域政策ツールとして機能していることを示唆する。

このように、都城市の事例は、ふるさと納税制度が地方自治体の財政構造および政策実行能力に及ぼす影響の大きさを端的に物語っており、とりわけ人口減少や税収減に悩む地方自治体にとって、制度の存在意義と実用性が年々増していることを裏付けている。

図表 3 2023 年宮崎県都城市の財政状況（歳入）



（出所）都城市公式ホームページ

<https://www.city.miyakonojo.miyazaki.jp/soshiki/19/3848.html>

（2024 年 8 月 4 日閲覧）より作成。

### 3. 2 都市部（東京 23 区等）の控除額と行政サービスへの影響

他方で、ふるさと納税制度は、実質的に都市部から地方への税財源の移転を促進する機能を有しており、その結果として、特に大都市圏の自治体においては深刻な財源流出が生じている。図表 4 に示されるように、市町村民税における控除額が大きい自治体は、いずれも東京 23 区や政令指定都市などの都市圏に集中している。これらの自治体では、住民がふるさと納税を通じて他地域に寄附を行った場合、所得に応じた税額控除が適用されるが、税収減に対する国の補填措置が講じられない「不交付団体」であるため、その影響は直接的かつ深刻である。

制度上、交付税措置が適用される自治体においては、ふるさと納税による流出分の 75% が地方交付税として補填され、残る 25% のみを実質的な減収となる。これに対し、東京 23 区などの不交付団体では、全額が税収減として自治体財政に反映される構造となっている。この不均衡な仕組みにより、都市部の自治体は毎年多額の税収を失っており、例えば 2023 年度に

は、東京都において約 675 億円、神奈川県川崎市では 135 億円もの減収である<sup>7</sup>。このような規模の財源喪失は、公共サービスの縮小やインフラ整備の遅滞、社会保障費の圧迫等を招き、持続的な行政運営に深刻な影響を及ぼしている<sup>8</sup>。

図表 4 2023 年控除額の状況（上位 20 自治体）

（単位：千円、人）

#	自治体名	市町村民 税控除額	控除適用 者数	#	自治体名	市町村民 税控除額	控除適用 者数
1	神奈川県横浜市	30,467,082	439,267	11	東京都港区	8,185,822	55,717
2	愛知県名古屋市	17,653,956	255,163	12	千葉県千葉市	6,653,283	93,789
3	大阪府大阪市	16,655,014	279,922	13	広島県広島市	5,750,436	98,944
4	神奈川県川崎市	13,578,076	207,616	14	東京都大田区	5,630,574	105,718
5	東京都世田谷区	11,028,316	146,812	15	東京都江東区	5,401,591	89,474
6	埼玉県さいたま市	10,068,778	155,694	16	東京都杉並区	5,329,452	87,616
7	福岡県福岡市	9,650,917	157,450	17	東京都品川区	5,094,790	76,830
8	兵庫県神戸市	9,263,676	149,692	18	東京都練馬区	4,987,048	98,669
9	北海道札幌市	8,973,536	164,329	19	宮城県仙台市	4,922,808	86,071
10	京都府京都市	8,243,301	129,062	20	東京都渋谷区	4,921,301	43,061

（出所）総務省ホームページ「ふるさと納税 ポータルサイト」 [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/mechanism/about.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/mechanism/about.html) （2024 年 8 月 3 日閲覧）より作成。

こうした事態を受けて、都市部自治体の間では制度見直しへの要請が強まっており、2020 年には東京 23 区で構成される特別区長会が緊急共同声明を発出し、2023 年には制度の抜本的改正を求める共同要請を政府に対して行っている。このように、ふるさと納税制度が地域間の税財源配分に構造的な歪みをもたらしている現状に鑑み、都市部自治体では、単なる制度運用の改善のみならず、国の責任において公平な財政調整機能の強化を図るべきとの認識が急速に高まっているのである。

### 3. 3 地方交付税制度との関係と限界

地方交付税制度は、地方自治体間に存在する財政力格差を調整し、全国一律の基礎的行政サービスの提供を確保するための財政調整制度として機能している。基準財政需要額と基準

<sup>7</sup> 特別区長会ホームページ 要望活動

<https://www.tokyo23citykuchokai.jp/katsudo/r05youbou.html> （2024 年 8 月 3 日閲覧）。

<sup>8</sup> 川崎市によると、ふるさと納税による川崎市の市税収入等の減収額は、川崎市全世帯の約 90%分のごみの収集・処理経費に相当すると記載されている。

<https://www.city.kawasaki.jp/230/page/0000109019.html> （2024 年 8 月 11 日閲覧）。

財政収入額との差額を国が交付税として支給することで、自治体間の財政的偏差を平準化することが制度の根幹である。

しかし、ふるさと納税制度の拡大に伴い、この交付税制度に内在する限界が顕在化している。具体的には、ふるさと納税による寄附の受入額が多い自治体は、その寄附金を「歳入」として計上するが、一方でこの増収分は基準財政収入額に反映されないため、結果として交付税の算定における「財政力指数」が低く抑えられ、交付税の過剰受給が可能となるケースがある。これは「二重取り」とも指摘され、交付税制度とふるさと納税制度の整合性に疑義が生じている。

また、都市部の不交付団体は、ふるさと納税に伴う税収減について補填措置を受けることができず、結果として制度の恩恵を享受する地方圏と、損失のみを被る都市圏という構図が固定化しつつある。地方交付税制度が構造的に都市部に不利な作用を及ぼすこの現状は、税財政の公平性という観点から重大な問題である。

さらに、交付税の原資自体が限られているなかで、ふるさと納税制度による地域間競争の激化が交付税の補填機能を相対的に低下させ、制度本来の「全国的な均衡発展」という理念の形骸化を招く危険性がある。このように、交付税制度とふるさと納税制度の相互作用には複雑な制度的摩擦が存在しており、今後の制度設計においては、両者の整合性を制度論的・財政論的に再考し、より実効性の高い財政調整メカニズムの確立が求められる。

#### 4. 制度がもたらす批判的論点と会計的評価

##### 4. 1 税の公平性・原則との乖離

ふるさと納税制度は、納税者が税金の用途や納付先を自由に選択できるという点で、従来の租税制度には見られなかった画期的な制度設計を有している。これは、自己の関心や地縁的つながりに基づいた財政的支援を可能にするという積極的な意義を有する一方で、租税の基本原則、すなわち租税法律主義、課税の公平性、そして課税中立性といった制度的原則との間に深刻なねじれを生み出している。特に、租税の「強制性」と「非対価性」を基礎とする租税法理に照らせば、ふるさと納税制度の構造は例外的・特異的な存在であり、その制度的正当性について慎重な再検討を要するものである。

とりわけ注目すべきは、返礼品の提供という仕組みによって、実質的な金銭的便益が納税者に還元されるという点である<sup>9</sup>。これは、制度が「寄附」としての形を取りながらも、実質的には一定の市場的交換行為として機能することを意味する。返礼品の経済的価値が寄附額に比例して増大する構造のもとでは、ふるさと納税は納税者にとって消費選好を反映した「擬似購買行為」に近似し、その結果、税の本来持つ公共性や非課税性の意義が著しく損なわれる。また、各自治体が競って魅力的な返礼品を設定することによって、納税者の実質的

---

<sup>9</sup> 橋本恭之、鈴木善充(2021)「ふるさと納税制度の見直しの影響について」『關西大學經濟論集』70巻4号、557-571ページ。



な税負担感が地域によって異なり、同一の所得水準を有する者が異なる実質的負担を強いられるという不公平が生じている。

このような現象は、租税理論における「水平的公平性（同等の支払能力を持つ者は同等の税を負担すべき）」および「垂直的公平性（支払能力の差に応じた税負担の配分）」という基本原則に対して、深刻な矛盾と制度的乖離をもたらす。さらに言えば、ふるさと納税制度の持つ寄附誘導構造が、結果として租税制度全体の正統性と信頼性を毀損するリスクを孕んでおり、制度の透明性と整合性を再検討する必要があるのである。

#### 4. 2 制度運営上のコストと自治体間競争の過熱

ふるさと納税制度は、当初、自治体にとって硬直化した地方財政構造の中で柔軟な自主財源を確保する手段として高く評価された。しかし、制度が広範に普及し定着するにつれて、その制度的運営に係る直接的・間接的な経費が年々増大し、各自治体の財政的・人的資源に対する圧迫要因となっている<sup>10</sup>。

具体的には、返礼品の調達、在庫管理、発送といった一連の業務において、自治体職員の負担が急増しており、これを補完する形で外部業者への委託が拡大している。その際、返礼品業者との契約交渉や品質管理、さらにはクレーム対応等の実務が煩雑化しており、自治体の事務能力と制度適応力の限界が露呈している<sup>11</sup>。また、ふるさと納税ポータルサイトを活用することで、利便性の向上が図られている一方、掲載料や手数料といった外部支出が増加し、寄附収入の純収益を減少させる構造的問題が生じている。特に大手ポータル運営企業においては、広告やSEO対策を含む競争の出費が過熱しており、結果として自治体が公的財源を用いて「企業間広告戦争」に巻き込まれる状況すら出現している。

さらに、自治体間における返礼品競争が過熱し、返礼率や内容の豪華さを競い合う動きが強まり、制度本来の「寄附精神」や地域への共感という理念が後景に退いている。こうした競争は、資源の乏しい自治体にとっては参加障壁が高く、結果的に財政力やブランド力に優れた自治体が有利となる「制度的格差」の構造を助長している。実際、人的リソースや広報予算に乏しい自治体が、制度的競争の圏外に取り残される事例も見受けられ、ふるさと納税制度が目指した「地域間の活性化と均衡」は逆説的に歪められている。

以上より、ふるさと納税制度は自治体の裁量と創意を促す制度であると同時に、制度運営の実務的、構造的コストを複雑化、増大化させており、制度の持続可能性に対する抜本的な検証と是正措置が必要とされる段階に至っている<sup>12</sup>。

#### 4. 3 地方自治の財政的自立性と倫理的課題

ふるさと納税制度は、一見すると地方自治体に財政的選択の自由と自立性を付与し、国からの交付税や補助金に依存しない自主財源の確保を可能にする革新的仕組みのように映る。

<sup>10</sup> 細川潔(2025)「ふるさと納税の影響と問題点」『経済研究所所報』5号、90-111ページ。

<sup>11</sup> 三木僚佑、幾谷茉桜、久保貞也(2025)「ふるさと納税事業におけるデータ分析とコスト分析に関する指標化」『経営情報研究』32号、19-38ページ。

<sup>12</sup> 林宏昭(2025)「ふるさと納税の現状とその功罪」『経済学論究』78巻4号、27-46ページ。



しかし、その実態は競争的な制度環境下での「依存的自立」であり、地方自治の本質的理念との乖離が顕著になりつつある。すなわち、寄附額の増減が制度外部の市場要因-寄附者の嗜好や消費行動-に強く依存する構造が形成され、自治体の財政運営が不安定化しているのである。

本来的に地方自治は、地域住民の意思と地域固有の実情に即した公共政策の形成・実施を通じて達成されるべきである。ところが、ふるさと納税への過度な依存は、政策決定が外部寄附者の関心や返礼品志向に迎合する方向へと傾斜させる。結果として、自治体の政策形成が「外部市場の論理」に浸食され、政治的責任の所在が曖昧化するとともに、長期的には公共財の供給質が低下し、地域政策が画一化するおそれがある。この傾向は、小規模自治体ほど財政基盤の脆弱さゆえに顕著であり、短期的収入を確保するための返礼品競争に過度に依存する危険を孕む。

さらに、公的資源を用いた便益の直接的提供が、納税者の金銭的利益と直結する構造は、倫理的観点からの問題も内包する。本来、寄附は非対価的で公益性を有する行為であるべきだが、返礼品が経済的価値を伴う市場取引の様相を呈すると、その公益性は希薄化する。結果として、納税者間で実質的な負担格差が生じ、租税の公平性が損なわれるだけでなく、行政への信頼感低下を招く危険がある。

この点を象徴的に示す事例として、令和6年2月の横浜地裁判決がある<sup>13</sup>。同判決は、返礼品の経済的価値を正確に把握し申告する義務は納税者にあるとし、たとえ多大な労力を要しても「当然の負担」と結論付けた。また、いわゆる「3割ルール」については、税務当局が納税者に公式見解を示していないと判断し、納税者の主張を退けた。この判例は、返礼品価額評価の厳格化と経済的利益課税の強化傾向を明確にし、制度の運用において納税者側の自己責任原則を強く求めるものであった。これは、制度の倫理性・透明性の確保という観点では一歩前進である一方、納税者・自治体双方の事務負担増大や制度参加意欲の減退といった副作用も考えられる。

以上を踏まえると、地方自治体の財政的「自立」は、単なる歳入確保にとどまらず、公共哲学や倫理に基づいた中長期的ビジョンのもとで確立されるべきである。寄附者の消費志向や短期的財源に依存する運営は、制度本来の理念を歪め、「自立性の喪失」という逆説を招く。今後は、制度依存度を抑制しつつ、地域資源の価値を持続的に高める政策設計、返礼品提供の適正化、寄附用途の透明化を通じて、真に自律的で倫理的な地方財政の基盤を構築することが不可欠である。

## 5. 制度改善と地方財政再構築に向けた提言

### 5. 1 「競争」から「連携」へ：地域間協調の可能性

<sup>13</sup> 朝日新聞デジタル「ふるさと納税返礼品、時価より高く計算 納税者敗訴 横浜地裁」<https://www.asahi.com/articles/AST6D32YXT6DUTIL009M.html> (2025年8月11日閲覧)

ふるさと納税制度が創出した自治体間の競争構造は、地域の特色を前面に出した活性化策を促進する一方で、地域格差の固定化および拡大といった負の側面を露呈させた<sup>14</sup>。このような競争型政策には限界があり、制度の持続可能性や公平性を確保するためには、今後の制度設計において「競争」から「連携」への抜本的な転換、すなわちパラダイムシフトが不可欠である。

たとえば、複数の自治体が広域的な連携モデルを構築し、農産物や工芸品、観光資源などの地域資源を相互に補完し合う形で共有、活用することで、地域ブロック単位でのブランド力を高める方策が考えられる。こうした連携は、分散的かつ断片的な競争構造を超えて、協調的かつ持続可能な共創体制へと移行する契機となる。実際、県単位でふるさと納税のポータルサイトを一本化し、県全体としての魅力を戦略的に訴求する事例では、過剰な返礼品競争の抑制と広域的経済効果の創出という両立を図る取り組みが展開されている。

さらに、広域自治体や道州制の枠組みを活用した行政間のネットワーク形成、あるいは地域金融機関や観光連盟といった民間主体との官民連携を強化することにより、制度の「外部経済」を内生化する可能性も指摘できる。このような取り組みは、単なる収益競争からの脱却を意味するのみならず、地域社会全体としての社会的資本の涵養にも資するものである。

今後、自治体は短期的な経済合理性に終始するのではなく、域内外の資源・人材・情報を統合的に運用し、「地域ブランディング」の高度化を志向すべきである。そのためには、地域間の補完関係を戦略的に構築し、相互扶助型のネットワークを基盤とした制度設計へと進化させることが、ふるさと納税制度の次なる段階として強く要請されている。

## 5. 2 寄附の本質に立ち返る制度設計とは

ふるさと納税制度は、その名のとおおり「寄附」として設計された制度であり、本来的には自己の出身地や関心のある地域に対して非対価的に貢献するという公益的精神を前提としている。寄附者の意思によって地域社会を支えるという理念は、地方分権の深化や市民参加型の公共政策にも資するものである。しかしながら、現行制度は返礼品やポイント還元といった経済的誘因が前面に出ることで、制度の趣旨が形骸化し、寄附行動が消費行動へと転化している現状が否めない<sup>15</sup>。

今後は、制度本来の理念に立ち返るかたちで、返礼品のあり方を根本的に再構成する必要がある。具体的には、地域の福祉、教育、医療といった公共性の高い分野への寄附用途を明示的に提示し、納税者が「社会投資」の観点から納得して寄附できる仕組みを整えることが求められる。こうした制度設計は、単なる見返り目的の寄附を排し、地域課題の解決に資する寄附の意義を再確認させる効果がある。

<sup>14</sup> 鈴木善充(2023)「企業版ふるさと納税の現状と課題：2020 年度改正の影響」『近畿大学短大論集』56 巻 1 号、1-13 ページ。

<sup>15</sup> 柳下正和(2021)「ふるさと納税に関する一考察」『The Josai Journal of Business Administration』17 巻 1 号、55-63 ページ。

さらに、ガバナンスの観点からは、寄附金の使途に関する情報公開や成果報告の制度化を図るとともに、第三者による監査体制や評価指標の整備を通じて、納税者による「応援」の実効性と透明性を高めることが不可欠である。こうした取り組みを通じて、ふるさと納税制度を単なる税金の移転にとどまらず、市民と行政との信頼関係に基づいた持続可能な政策手段へと昇華させることが求められる。

### 5. 3 国の責任と新たな財政調整メカニズムのあり方

ふるさと納税制度が地方自治体間の自主的努力を促す制度的装置として機能していることは否定し難いが、同時にそれが中央政府の地方財政における調整責任を免ずる根拠とは決してなり得ない。制度の運用が進む中で、寄附額の地域的偏在が顕在化し、特定自治体への税収集中と他の自治体の財政基盤の脆弱化が進行している現状においては、国が制度全体の整合性・中立性・公平性を再構築するための包括的な関与が一層求められる局面にある<sup>16</sup>。

たとえば、過度な税流出によって基礎的な行政サービスの提供に支障を来す自治体に対しては、単なる地方交付税による補填では対応しきれない実情を踏まえ、目的特化型の新たな財政支援メカニズムの創設が検討されるべきである。あわせて、都市部における税流出が継続した場合に想定される行政機能の低下を未然に回避する観点から、都市圏の基礎的財政保障制度の再設計も急務である。

さらに、今後の課題として、個人の寄附によって地域を支援するというミクロなアプローチと制度全体としての地域間財政の均衡性をどのように調和させるかというマクロ的課題とのジレンマを克服するために、国、自治体、市民らが協働し、制度の透明性と合意形成のプロセスを重視した新しい財政調整メカニズムの構築が必要となる<sup>17</sup>。その際には、単なる財政的補填という目的だけではなく、制度の理念的整合性と社会的正統性を確保するための民主的な制度運営が求められると考えられる。

### むすびにかえて

ふるさと納税制度が導入されてから16年が経過した現在、その実績と課題がより明瞭に浮き彫りとなっている。本稿を通じて明らかになった最大の論点は、寄附制度としての理念と現実における財政的インセンティブ構造との乖離である。特定自治体への寄附の集中、都市部からの税流出、そして返礼品競争の過熱といった制度運用上の歪みは、地方財政の健全性に深刻な影響を及ぼしている。また、制度が本来持つべき「地域間連携」や「税による再分配」という理念が、制度設計の中で十分に活かされていないという批判も根強い。

---

<sup>16</sup> 田口方美(2024)「ふるさと納税の現状と課題—所得階級別・地域別考察—」『会計検査研究』70号、15-32ページ。

<sup>17</sup> 金目哲郎(2023)「地域間の財政格差と『ふるさと納税』の純収支に関する検討」『人文社会科学論叢』14号、139-148ページ。

ふるさと納税制度の可能性は、単に資金を呼び込む手段にとどまらず、自治体が地域資源の価値を再定義し、公共財としての魅力を創造的に表現する契機となり得る点にある<sup>18</sup>。観光資源、特産品、文化芸術、教育・福祉サービスといった地域資源を、返礼品という手段に限定せず、広義の「魅力」として発信することが、今後の地域経営における鍵となる。さらに、納税者が「共感」と「信頼」に基づき寄附先を選ぶことができるよう、情報公開と成果報告の制度化を進め、可視化された社会的インパクトを通じて、地域のブランド価値を財源に転換する仕組みが求められる。

今後の制度設計においては、自治体間の税収獲得競争から脱却し、共助的な連携モデルを前提とする新たな制度への転換が急務である。また、国が果たすべき財政調整機能の再定義と地方自治体の裁量と責任のバランスを再構築する必要がある。さらに、寄附者の動機づけを返礼品中心から社会的投資型へと誘導するためのインセンティブ設計や、制度の公平性・透明性を担保する第三者評価制度の導入なども検討すべきであると考ええる。

---

<sup>18</sup> 柳下(2021)前掲。

## 終章 最終報告書を上梓して

編集委員会

これまで述べてきたように、地域社会には様々な問題が山積している。本スタディグループは、地域社会と会計とのあいまいな関わり合いについて手探りながら考察してきた。というのは、地域社会の抱える問題に対して、政府、自治体、さらに企業や住民などの様々な主体が対策を講ずるのを待たなければならず、会計は直接的には解決することはかなわないと思われるからである。たとえそうであったとしても、会計の意義を問い直し、地域社会の抱える問題を解明するための説明原理として、また解決に導くために何らかの情報提供に資するものとして、その可能性を追求してきた。

最初に取りかかったのは、スタディグループ委員の各自の関心に惹きつけて地域社会が抱える問題について例示することである。いうまでもなくスタディグループ委員全員は地域社会に暮らしているのであり、日常的に地域社会の抱える問題の当事者でもあるからである。これは問題状況を確認するための重要な作業と位置づけられる。寄稿それ自体は各スタディグループ委員の個人作業ではあるが、研究会に提示された問題についてみんなで考えるというグループ作業を継続してきた。それら研究会での議論の中から、この「最終報告書」で取り上げられた研究課題は、以下の通りである。

第1章「地方経済の疲弊と現代の資本構造、会計指標」では、都市の繁栄との対比で扱われている、地方経済の疲弊問題は、その根源を、地方の中小企業と都市の大企業との収益力格差がみられ、その資本構造が中小企業の賃金・所得を低くしていることに求められることを追究した。そこでは、大企業は資本蓄積で肥大化した株主資本が会計指標(ROE、PBR)を停滞表示し、その公表が賃金抑制をさらに強要する資本構造となっている関係を明らかにしている。

第2章「中小企業の非財務情報の開示と活用に向けた考察」では、日本経済における中小企業の重要性、地域社会との関わりが必ずしも理解されていないという問題から、中小企業からのディスクロージャーについて考察した。そこでは「統合報告書」や「ローカルベンチマーク制度」を参考に、中小企業の非財務情報の開示及び活用に関して検討している。

第3章「地域課題と地方創生ファイナンス」では、地方経済の縮小と人口減少という悪循環の連鎖を打破するために、地方金融機関が地域活性化を統合的に推進するための役割について考察した。地域における収益獲得と再投資からなる「自律的好循環」の形成という動きは、地方行政運営に関する基本方針にも反映されており、青森県の現状と課題ならびに地域金融機関の取り組みについて検討している。

第4章では、大都市内の地域(社会)づくりの一環として、地域資源を巡る一連の流れ(地域資源の発見、それを活用した事業の遂行、その達成度の評価、事業の改善)を可視化することができないか、という会計の可能性について考察した。具体的には地方創生会議の“消

減可能性都市”の名指し公表を受けてミスリードされた東京都豊島区の試みを取り上げて、インタンジブルズ好循環モデルを手掛かりにして地域資源を発掘し、それを活用した事業を起こし、方針管理の枠組みによって達成度を評価し、事業の持続につなげるということについて検討した。

第5章「地方と企業の相互交流モデルを会計学から考える」では、地方と大都市のアンバランスな関係を解消するために、会計学にはどのような手立てがあるのかを模索した。とりわけ教育負担の偏在（地方の財源で育った人材の大都市への流出）に着目し、それを是正するために、相互交流モデル・循環モデルについて試論している。

第6章「公会計制度とアカウンタビリティ」では、総務省によって統一的な基準として提起された“新公会計制度”をめぐる問題を取り上げて、諸論点を検討した。地方公会計制度は様々な改革の試みを経てそこでは、伝統的な単式簿記による会計から複式簿記やストック計算を採り入れた新たな計算構造を有する会計への転換が図られているのである。特に地方自治におけるパブリック・アカウンタビリティと市民による民主主義的なコントロールの強化という視角から、公会計制度の位置づけと役割について考察している。

第7章「地方公営企業会計の変容と課題」では、地方公営企業改革の一環である地方公営企業会計の改革の方向性について、「地方公営企業会計制度等研究会報告書」をはじめとした総務省等における議論を通して検討した。そこでは、具体的事例として下水道事業の民間委託についても言及しながら、住民本位の地方公営企業経営のあり方について考察している。

第8章「木質バイオマス熱電併給事業の公共性と経済性」では、木質バイオマス熱電併給事業の今後の課題並びに地域公共性との共存のあり方を提言した。

木質バイオマス熱電併給事業は、地域のカーボン・ニュートラル戦略、地域内経済循環、ライフサイクルアセスメントの観点から優れていると見なされているが、燃料として間伐材を地産地消で使用する場合は採算がとれないという問題を抱えている。第1回SDGs 本部長賞を受賞した北海道下川町でのバイオマス熱電併給事業について、町議会資料に基づいて分析している。

第9章「ふるさと納税制度が地方財政に与える効果と問題点」では、少子高齢化と地方の人口減少が進む中、ふるさと納税制度が地方自治体間の財政状態に歪みや弊害をもたらしているという問題を検討し、競争から連携への転換と、持続可能で公平な財政制度への再構築を提言している。2008年に創設された同制度は、納税者が応援したい自治体に寄附し、税控除や返礼品を受けながら地域活性化に貢献できる仕組みであるが、税収の都市部から地方への移転や自治体間の財政格差、返礼品競争の過熱など課題も浮上しているからである。

上掲のように、この「最終報告書」は、この2年間のスタディグループでの議論を明らかにするものであって、いうまでもなく全ての議論を掲載できたわけではない。昨秋にはひとまず「中間報告書」を上梓してはいるが、同書で取り上げられた研究課題は、加除修正され、あるいは分解して取捨選択されて、それぞれ本書の相応しい箇所に組み込まれている。

「中間報告書」は、スタディグループの研究の途中経過を表わすものではあるが、その意味では本書と「中間報告書」は別物であるということをご理解頂きたい。また本研究の過程で、諸先学の研究成果を発展的に継承していくことを目指してきたが、それぞれのスタディグループ委員の立ち位置には若干の違いが見られる。

たとえ「中間報告書」と合わせたとしても、この「最終報告書」が地域社会と会計の関係性についての議論を全て網羅できているという考えはない。もとより「中間報告書」より歩みを進めたつもりではあるが、思わぬ見落としや不備が含まれているのではないかと危惧するばかりである。与えられた短い期間の中で、重要な論点を掘り尽くせなかったのではないかとはいえる。

本スタディグループは、今回の報告をもっていったん解散することになるが、この2年間に議論した研究課題は引き続き検討していくつもりである。これ以降の進展については、スタディグループ委員の仕事にご注目下されば幸いである。

スタディ・グループ最終報告書「地域社会と会計の関係性の批判的研究」

2025 年 10 月 4 日発行

非売品

発行所 会計理論学会

(スタディ・グループ事務局:〒171-8501 東京都豊島区西池袋 3-34-1 立教大学経済学部 B515 号室 内)