

平成20年12月2日

三重県議会

議長 萩野 虔一様

財政問題調査会

座長 小林 麻理

委員 大住 莊四郎

委員 森田 祐司

財政問題調査会第二次答申

当調査会は、別紙のとおり答申します。

前 文

平成 20 年 10 月 24 日、財政問題調査会を開催し、新県立博物館整備及び予算編成プロセス等について、総務部及び生活・文化部からのヒアリングを実施しました。ヒアリングでは、新県立博物館基本構想や基本計画案及び県の財政運営方針や予算調整プロセスなどについて調査を行いました。

その後、新県立博物館整備を中心に各委員で答申の検討を行い、必要な追加調査を行うとともに、同年 11 月 17 日、20 日及び 26 日には委員協議を行うなど、委員間で真摯に審議を重ねてまいりました。

当調査会としては、新県立博物館整備計画はこれまで執行部や議会で慎重かつ十分な議論がなされてきたところであると認識しています。しかし、当該計画の審議は将来の税財源を拘束する意思決定であり、その審議の際に有用と考える情報を提供することを意図して、以下のとおり答申します。

目 次

総合見解	1
新県立博物館計画の財政的インパクト	1
1. 将来財政へのインパクトについて.....	1
2. バランスシートについて	2
3. 新県立博物館計画のフルコストについて.....	3
新県立博物館の財政的インパクトに関する追加検討事項	4
1. 一般財源について	4
2. 第二期工事について	5
3. 収蔵品の外部保管コストについて.....	5
4. 維持補修費について	5
5. 現県立博物館に関する考慮事項について.....	6
6. 管理運営費の算定について	6
7. 収入計画について	6
8. 「新県立博物館整備にかかる基本的考え方」への対応について.....	7
9. 財政規律に基づく説明責任について.....	7
新県立博物館で実現する活動指標・成果指標の目標値設定	7
発生主義会計に基づく施設マネジメントの推進	99
1. 現博物館の施設マネジメントから学ぶべきこと.....	9
2. 発生主義情報を活用した全庁的取組の観点.....	9
大規模プロジェクトにかかる県議会のガバナンス・ルールの確立	10

総合見解

新県立博物館整備に係る地方債、今後の財政負担並びに今後発生する行政コストは、現状の三重県財政の規模を前提とすれば、それぞれ県全体の地方債残高、歳出総額、総行政コストに対して、大きなウエイトを占めるとは必ずしもいえません。

しかし、県財政が今後一層厳しさを増すことにかんがみ、事業実施の意思決定に当たって、さらに慎重な検討が必要な点や今後の課題が見受けられました。

新県立博物館計画の財政的インパクト

1. 将来財政へのインパクトについて

新県立博物館計画の財政的インパクトについては、表1に示すとおり、新県立博物館計画に係る公債費がピークとなる平成29年度でさえ、地方税及び地方交付税に対する割合は0.26%、地方税に対する割合は0.35%^[作成者1]となっており、

将来の県財政において大きなウエイトを占めるとは必ずしもいえません。

表1（新県立博物館計画に係る公債費等の将来財政へのインパクト）

（単位：百万円）

項 目	平成 22 年度	平成 29 年度 (公債費のピーク時)
公債費(注1)	3	632
事業費(注2)	450	450
合 計	453	1,082
地方税及び地方交付税 に対する割合(注3)	0.11%	0.26%
地方税に対する割合 (注4)	0.15%	0.35%

注1：公債費は平成20年10月16日付新県立博物館プロジェクトより提出いただいた「起債償還表」に基づいています。公債費の発生期間：平成22～45年度。段

階的に起債されること、返済までの据置期間が設定されていること、元金均等返済（住宅ローンのように元利均等ではなく、元金返済を均等にする返済方法。こちらのほうが、償還負担が前倒しされ、結果として総額の金利支払いが軽減される）のため、毎期の元利返済（公債費）が変動する。

注2：事業費の金額は新県立博物館基本計画（最終案）別冊資料3別-17頁「管理運営費合計」

注3：（ $\div 4,169$ 億円）で計算。4,169 億円は「みえ経営改善プラン（改定計画）平成19年7月による中期財政見通し」による。

注4：（ $\div 3,095$ 億円）で計算。3,095 億円は「みえ経営改善プラン（改定計画）平成19年7月による中期財政見通し」による。

なお、注3、注4で用いた数値は「みえ経営改善プラン（改定計画）」策定以降の経済環境を勘案する必要がある。

2. バランスシートについて

新県立博物館計画の想定バランスシートは表2に示すとおりであり、負債のインパクトについては、平成20年度末地方債残高（10,171 億円）の0.8%¹、また、同年度地方交付税措置のない地方債残高（4,068 億円：4割と推定）に対しては2.0%²と、県財政において大きなウエイトを占めるとは必ずしもいえません。

また、投資意思決定という観点では、「土地」のうち土地開発公社分は連結ベースでは既に保有している未利用地であり、連結ベースでの取得財源である借入金も既に土地開発公社に計上されています。そのため、連結ベースでは「建物等」に記載の約96億円の投資案件であるともいえます。

¹（負債 82.6 億円 \div 10,171 億円）で計算

²（負債 82.6 億円 \div 4,068 億円）で計算

表2 (新県立博物館第1期工事竣工時点の想定概算バランスシート)

(単位：千円)

資産①	土地	3,586,134	【内訳】 土地開発公社より購入 造成費 県有土地	2,200,000 (a) 220,000 (b) 1,166,134
	建物等	9,580,000	総事業費(120億)より上記土地を除いた概算 (12,000,000-a-b)	
資産合計		13,166,134		
負債②	地方債	8,260,000	最終案別冊資料 資料3の別-28頁中の上表の 「起債償還」欄の合計金額	
純資産③ (①-②)		4,906,134		
負債・純資産合計		13,166,134		

(注) 概算のため、竣工予定の平成26年度までの公債費については考慮していません。

3. 新県立博物館計画のフルコストについて

(1) 新県立博物館整備計画の想定フルコスト³

新県立博物館整備計画における管理運営に係る想定フルコストは、表3に示すとおりであり、年間ベースで7億3千万円余から約9億円となります。

年間の想定フルコストを約8億円とすると、行政コストへのインパクトについては、普通会計の三重県の総行政コスト5,756億円⁴の0.14%であり、県民一人当たり⁵では427円、一世帯当たり⁶では1,125円となります。

³ 事業費と公債費の合計から地方債の元金償還額を除き、減価償却費を加えて算出している。なお、本来のフルコストでは本庁所属職員の人件費やその他の間接費を含め適切な配賦基準で配分すべきであるが、ここでは含めていない。

⁴ 平成20年3月「三重県のバランスシート等財務諸表」による平成18年度の額。

⁵ 平成20年10月1日現在の三重県の人口 1,869,669人 187万人として計算。

⁶ 平成20年10月1日現在の三重県の世帯数 709,737世帯 71万世帯として計算。

さらに、推定入館者一人当たり⁷では5,333円、推定利用者一人当たり⁸では1,937円となります。

表3（新県立博物館計画における管理運営に係る想定フルコスト）

（単位：千円）

管理経費	450,000	最終案別冊資料 資料3別紙 別-17頁の「管理運営費合計」
減価償却費	191,600	貸借対照表の建物等に耐用年数50年・定額法で概算（上記「新県立博物館の想定バランスシート」の「資産」「建物等」の9,580,000千円÷50年）
地方債金利	160,417 ~0	平成27年度の利子を最高に、返済に従い逡減する。
資本コスト	98,123	貸借対照表の純資産に利率2%で概算。 （上記「新県立博物館の想定バランスシート」の「純資産」4,906,134千円×2%） 利率2%については執行部作成による起債償還表の利率を適用。
フルコスト計	900,140 ~739,723	約8億円として分析。

新県立博物館の財政的インパクトに関する追加検討事項

では、調査会として入手できた財務情報に基づき財政的インパクトを説明しましたが、下記の点についても財政上の影響を明確にしておくべきであると考えます。

1. 一般財源について

純資産のうち37億円は一般財源から支出予定となっておりますが、「みえ経営改善プラン（改定計画）平成19年7月」の中期財政見通しでは、財源不足の

⁷ 新県立博物館基本計画（最終案）別冊資料の別 46頁の「開館5年目」の「入館者数目標」の「150,000人」

⁸ 新県立博物館基本計画（最終案）別冊資料の別 49頁の「WEB利用者数を含めた総利用者数の推計」の「415,000人」

状況が想定されています。従いまして、新規事業である新博物館整備については、特段の財政措置や歳出削減を行わない限り、実質的に全額将来世代負担（地方債等）となるという前提で、県財政に与える影響を検討する必要があると考えます。

2．第二期工事について

主に財政的な理由から新県立博物館整備計画は、当初の工事に加えて「二期工事」計画が存在します。二期工事では主に収蔵スペースの拡充を予定していますが、当面（5年間）は収蔵スペースの不足は予定されていないとのことです。

新県立博物館は将来にわたって県民の財産になる投資であり、少なくとも当面5年程度先に課題となる第二期工事を含めた全体計画をもとに検討すべきであると考えます。

その際には、二期工事を含めた全体の総事業費を明らかにした上で、資産・債務管理について検討すべきであるとともに、将来的にどのような条件が整えば第二期工事に着手するかなどの判断基準も予め明らかにしておくことが有効であると考えます。

3．収蔵品の外部保管コストについて

新県立博物館完成までの5年間は、現博物館にそのまま収蔵することが可能であるのか、またそのために現博物館の維持修繕が必要か、あるいは外部保管しなければならない場合には外部倉庫等での保管コストが発生することを計画上考慮する必要があります。

4．維持補修費について

新県立博物館では、P F I等の代替的整備手段を検討するため、ライフサイクルコスト⁹の推計を行っています。しかし、このライフサイクルコストは、整備手段間の優劣比較を行うためという理由で、両者（P F Iと公設型）で共通に発生する定期的な大規模修繕を考慮しないで算定されています。

施設管理手法に民間ノウハウを活用し適時に補修することにより大規模修

⁹ 製品や構造物などの費用を、調達・製造～使用～廃棄の段階をトータルして考えたもの。

繕の時期を延期し、その投資金額を減額させることも想定されますので、ライフサイクルコストについては、可能な範囲で網羅的に検討すべきであるといえます。

5．現県立博物館に関する考慮事項について

新県立博物館を整備したのち、現博物館を史跡等として保存するとすれば、そのための整備費と維持コストが発生すると想定されます。また、何らかの形で処分等が想定できるのであれば、その処分収入が期待できます。

いずれにしても、新県立博物館整備計画に伴う計画であり、財源調達の観点からは、新県立博物館整備計画に合わせて検討すべきであると考えます。

6．管理運営費の算定について

現在の計画上の管理運営費は、類似博物館の過去情報をもとに類推し、人件費を2億円（一人当たり800万円×25人）で推計するなど、概算額で算定されているに過ぎないと言わざるを得ません。しかし本来は、博物館が果たすべき役割、そのために行う活動内容、業務プロセスを明らかにし、その活動計画をもとに必要とされる運営費を算定する必要があります。その際には、三重県の状況に適合した新県立博物館の管理運営という点を十分に考慮することが重要です。

なお、新県立博物館整備に伴い現行の博物館関連事業費と比較してどの程度の管理運営費が増加するかは、新県立博物館整備の検討上重要な要素ですが、最近の現博物館関連の活動状況が特殊な状況（閉館中、緊急修繕など）にあることから、比較対象となり得るかを合わせて考慮する必要があります。また、上記5．のとおり、現博物館管理費用のうち、新県立博物館竣工後も引き続き必要なケースも想定されることについても注意が必要です。

7．収入計画について

収入に対する計画、分析がなされていません。博物館は、歴史、芸術、民俗など多様な資料を収集・保管し、展示して教育的配慮の下に県民の利用に供するものですが、博物館法第23条において、博物館の維持運営のためやむを得ない事情のある場合は、入館料を徴収することが可能となっています。入館者

数については想定を行っていますが、同時に入館料をはじめとする収入にかかる計画を策定し、計画的かつ効率的な事業運営を図っていくことが必要です。

8. 「新県立博物館整備にかかる基本的考え方」への対応について

上記の他、昨年 10 月、県議会は「新県立博物館整備にかかる基本的考え方」をとりまとめ、知事に提言を行っています。

ここに盛り込まれた提言の中には、自然エネルギーの積極的な利用を目指した施設とする（「新県立博物館基本構想」14 頁）等、基本計画等に取り入れられている項目もありますが、それ以外への対応は基本計画最終案で明らかにされていません。

「基本的考え方」に記載のとおり、新県立博物館は整備後も多額の施設運営費が必要であることから、ネーミングライツの採用、博物館活動におけるサポーター、ボランティアなどのマンパワーの活用などの提言項目については、早急に議会として説明を求めるべきであると考えます。

また、新県立博物館の整備を検討するに当たっては、多額の資金を要することから、県民の理解が得られるよう、「基本的考え方」に示されているとおり、徹底した事業の見直しや行政経営の改善により事業費確保に努めることはもちろんのこと、文化振興等にかかる国や団体等の補助制度の活用や、新県立博物館整備のためのファンドの創設、民間からの寄付金など、多様な資金調達方法について、執行部に説明を求めるべきであると考えます。

9. 財政規律に基づく説明責任について

平成 16 年度には財政上の理由で新県立博物館整備計画が見送られました。その後、政策意思決定が変わることはあり得ると考えますが、専ら財政的側面からの判断基準として、三重県としての財政運営上の規律（財政指標等の達成目標）のもと、新県立博物館整備計画の財政負担が受容可能なものを明らかにすることが重要です。

新県立博物館で実現する活動指標・成果指標の目標値設定

新県立博物館の整備可否の意思決定、あるいはどのような博物館を整備するの

か意思決定においては、博物館の成果・効果面（達成すべきアウトカム）を可能な限り定量的に明らかにする必要があると考えます。換言すれば、基本計画策定後直ちにアウトカムを達成するための詳細計画、戦略計画を策定する必要があります。その中で定める定量的な活動指標・成果指標の目標値は、意思決定者が計画している博物館の姿をより具体的に把握することに貢献するだけでなく、今後具体的な設計・建設・運営に入るときの判断基準ともなり、完成後の運営に参考すべき業績評価の基礎となります。

そして、運営を開始した時点からそれに基づく業績報告を実施し、新県立博物館の目的を達成できたかどうか、改革改善すべき点はどこかなど、県民にアカウントビリティを果たすスキーム¹⁰を明確化する必要があります。さらには、第二期工事や大規模修繕等の投資時の意思決定における判断材料としても不可欠なものになると考えます。

また、新県立博物館は県民による交流が特徴の一つとなっており、県民の参画が欠かせません。そこで、新県立博物館整備計画は、既に議会や有識者、県民とのさまざまな協議のもとで進めておられますが、活動指標・成果指標の目標値設定に当たっては、特に協働の対象になるステイクホルダー（利用者、ボランティアなど利害関係者）の十分な巻き込み・参画が今後、重要です。

このため、基本計画最終案にある「県民・利用者との協創」「ともに考え、活動し、成長する」「多様な主体との連携」の視点からの活動とその成果についての活動指標・成果指標の目標値共有をステイクホルダーと十分に行い、その実現可能性を担保した上で、それらを根拠として適正な設計を行うべきであります。具体的には、執行部が協働するステイクホルダーと交流、セミナー、ワークショップ等のアウトカムを創出するための具体的な活動計画を策定し、それによって達成されるべき活動指標・成果指標の定量的な目標値を設定すべきことを執行部に提言すべきであると考えます。

（注）本来、基本計画はアウトカムを達成するための詳細計画、戦略計画となっている必要があり、活動指標・成果指標が織り込まれたものであるべきであるが、今後の現実的な対応を考慮した提言としている。

¹⁰体系立てられた枠組みとしての計画。

発生主義会計に基づく施設マネジメントの推進

1．現博物館の施設マネジメントから学ぶべきこと

現博物館は建設後 55 年を経過していますが、適切な維持管理や修繕等を行っていれば、現在のように閉鎖に追い込まれるほどの状況にはならなかったのではないかと考えます。これは 10 年以上前から新県立博物館整備計画が何度も断続的に検討されており、現博物館への維持修繕投資が減額・見送りされたことが大きな要因になっていると推察されます。結果的に、これまで正式な意思決定が得られない状態での新県立博物館整備計画が、現博物館の寿命を短くし、なし崩し的に新県立博物館整備決定を促しているともいえます。また、現博物館の歴史的価値や土地利用の制約からして、新県立博物館整備後も現博物館を歴史的資産として維持管理する必要がある場合には、現博物館の維持修繕計画における反省すべき点は、今後の他の施設運営に生かされるべきであると考えます。

すなわち、博物館など長期にわたって保有し、維持管理を行うべき資産については、ライフサイクルにわたる施設マネジメントが重要であり、資本マネジメント¹¹の考え方を導入することを検討する必要があります。施設マネジメントの重要性について現博物館の維持管理から多くを学ぶべきであるといえます。

2．発生主義情報を活用した全庁的取組の観点

新県立博物館整備計画は生活・文化部が主担当部として検討されてきていますが、財政的な検討や現博物館の保存計画などを統合的に行う必要があり、本来は、生活・文化部を中心に教育委員会や総務部等を含めた部局横断的な組織や緊密な連携体制をつくり、将来を見通して資産管理をはじめ債務管理についても行っていくべきであることを執行部に提言すべきと考えます。

その際には、これまでの現金主義の予算決算をベースとする管理ではなく、地方公共団体が作成を求められている財務書類 4 表（貸借対照表、行政コスト計

¹¹ 公共施設等の建設投資や維持管理経費をどのように管理するのかということ。

¹² 9 主要な資産取得及び資本プロジェクトの需要に関する中長期的な予測のことをいう。

算書、純資産変動計算書及び資金収支計算書)を施設別にも作成し活用する視点が必要です。

また、今後ストックに関する中長期の管理の観点からは、新県立博物館に関する状態評価、減価償却の状況、修繕補修の状況に関する情報を集約し、活用することをあわせて提言すべきと考えます。

大規模プロジェクトにかかる県議会のガバナンス・ルールの確立

今回の新県立博物館整備については、前述のとおり、県議会において、政策討論会議を設置し、執行部に設置された三重県文化審議会での審議と並行して新県立博物館の在り方について検討に取り組んだ経緯があり、基本構想の以前から議会が適時適切なガバナンスを効かせて、基本構想が出来上がってきたといえます。

しかし、その後は、活動指標や成果指標の設定が十分でない基本計画が議会へ提出されたり、基本計画が承認されていない段階で予算議案が提出されるなど、県議会のガバナンスが有効に機能するようなプロセスやルールにはなっていないように認識します。

また、新県立博物館の整備が承認された場合には、三重県の文化振興の核となることが計画上位置づけられていることから、施設の供用が始まった後の評価については、執行部の評価システムに基づいて議会がチェックするのではなく、外部評価の仕組みを入れる必要があり、この仕組みの構築に当たっては二元代表制の下、県議会が主体的な役割を担うことが期待されます。

そこで将来の財政負担に大きな影響を及ぼす大規模プロジェクトについては、今後、構想、計画、実施、事後評価それぞれの段階で、県議会のガバナンスが有効に機能するようなプロセスやルールを確立することを提言します。