

## 2020年東京オリンピックに向けた東京都の資金調達への道

江夏 あかね

### ■ 要 約 ■

1. 東京都が2020年夏季のオリンピック・パラリンピック競技大会（2020年東京オリンピック）の開催都市に決定した。
2. 東京都の財政運営及びオリンピックに向けたこれまでの取組みを考察した結果、オリンピック招致成否に関わらない長期の都市戦略の策定やオリンピックに向けた基金の積立といった行財政運営に下支えされ、1964年東京大会と比較しても財政負担の規模は小さいとみられる上、想定される経費は十分に賄える状況となっている。一方で、モントリオール大会やアテネ大会といった諸外国の事例や想定される外部要因等に鑑みると、東京都は引き続き資金調達の効率性確保を含めた手綱を引き締めた財政運営が不可欠であろう。
3. 今後、東京都が2020年東京オリンピックに向けた資金調達を行っていく中では、（1）住民参加型市場公募地方債（東京オリンピック債〔仮称〕）、（2）PFI・コンセッション活用による資金調達、（3）宝くじ、といった手段が有効になる可能性がある。特に、東京オリンピック債（仮称）では、住民の都政への参加やオリンピックに対する意識高揚のみならず、個人投資家層の拡大、都債全体の安定消化といった意味でも有効な選択肢になる可能性が期待される。
4. 東京都が今後、資金調達の工夫を含めた財政運営の手腕を発揮することが、2020年東京オリンピックの成功に向けたカギの1つとなると予想される。

### I 2020年夏季のオリンピック開催都市として東京都が決定

2013年9月7日に開催された国際オリンピック委員会（IOC）にて、東京都が2020年夏季のオリンピック・パラリンピック競技大会（2020年東京オリンピック）の開催都市に決定した<sup>1</sup>。

1964年以来、56年ぶりの開催予定である東京でのオリンピックは、日本国民にとって大きな関心事であるとともに、金融市場からも注目を集めている。オリンピックは、都市開発・再開発等を通じ経済成長のポテンシャルを高める一方、想定以上の経費負担の発生により国や地方公共団体の財政悪化につながるリスクもある。そのため、2020年東京オ

<sup>1</sup> International Olympic Committee, *IOC selects Tokyo as host of 2020 Summer Olympic Games*, 7 September 2013.

オリンピックを通じて、日本及び東京都の財政にどのような影響が及ぶかが注目されるところである。

本稿では、東京都の財政運営及び資金調達に焦点を当てる。まず、2020年東京オリンピックに関する計画を概観した上で、東京都の財政状況及び1964年東京大会を含めた過去の事例等を基に、東京都の財政上の準備は十分なのかという点を分析する。その上で、住民参加型市場公募地方債（東京オリンピック債〔仮称〕）をはじめとした東京都にとって選択肢となりうる3つの資金調達方法を検討する。

## Ⅱ 2020年東京オリンピックに関する計画

2020年東京オリンピックに関する計画は、2013年1月に東京2020オリンピック・パラリンピック招致委員会（東京招致委員会）がIOCに提出した立候補ファイルにその詳細が示されている<sup>2</sup>。全体的なコンセプトは、（1）都市の中心で開催するコンパクトな大会、（2）東京の将来ビジョン（後述の「2020年の東京」）と完全に合致した大会コンセプト、とされた。一方、立候補ファイルに計上された主な経費としては、オリンピック競技大会組織委員会（OCOG）予算（合計3,013億円）、会場の建設工事費（合計4,554億円）、及び輸送インフラ関連費用（合計6,392億円）が見積もられている。以下にて、各経費の内訳を概観する。

### 1. オリンピック競技大会組織委員会（OCOG）予算及び経費

開催都市決定から5ヵ月以内に設置される予定となっているOCOGは、人件費や警備費等を負担することになる。OCOG予算（合計3,013億円）は、ローカルスポンサーシップ、テレビ放映権、チケット売上等の収入により費用を賄うため、国・地方公共団体の財政負担（補助金等）は基本的にはない<sup>3</sup>。また、2013～2015年にかけては、OCOGは収入がほとんど見込めないことから、想定で40億円の銀行の融資限度枠が設定され、万が一キャッシュフローが滞った際に活用されると示された。

なお、仮に、OCOGが資金不足に陥った場合は、大会組織委員会予算について、東京都が補填することが保証されている上、東京都が補填しきれなかった場合には、最終的に日本国政府が補填する旨が示された。一方、大会後に余剰金が生じた場合、OCOGは割り当てられた余剰金を日本国内のスポーツ振興に役立てるとされた。

### 2. オリンピック会場の工事費

OCOG以外が担う部分のうち、中心的なものが設備投資、すなわちオリンピック会場

<sup>2</sup> 東京2020オリンピック・パラリンピック招致委員会『立候補ファイル（日本語版）』2013年1月7日。

<sup>3</sup> 以下、2012年時点（立候補準備の時点）の数値。東京2020オリンピック・パラリンピック招致委員会『立候補ファイル（日本語版）』2013年1月7日、54頁。

の工事費である<sup>4</sup>。会場については、新規・既存の施設を建設・更新することになっているが、建設工事費（4,554 億円）について、仮設／会場使用料（723 億円）については OCOG が担う一方、恒久工事分（3,831 億円）は、東京都をはじめとして複数の主体（独立行政法人日本スポーツ振興センター、財団法人日本武道館及び民間）が費用を担うこととされている（図表 5 参照）。このうち、東京都が担う費用は、1,538 億円に上る。

### 3. 輸送インフラ関連経費

2020 年東京オリンピック開催のための新設の輸送インフラは該当なしとされた。すなわち、立候補ファイルに計上された輸送インフラに係る経費は、2020 年東京オリンピックに関する直接的な経費ではなく、仮に招致が成功しなかったとしても建設・整備が予定されていたものとしての位置付けである。首都高速中央環状品川線をはじめとした多くの輸送インフラは 2020 年オリンピックよりかなり前のタイミングで整備完了が予定されている。建設・整備に関する責任組織は、国土交通省、東京都及び首都高速道路株式会社（首都高速道路）となっており、建設・整備費用（合計 6,392 億円）のうち、東京都分は、2,252 億円～4,352 億円となっている<sup>5</sup>（図表 6 参照）。

## III 東京都の財政運営とオリンピックに向けたこれまでの取組み

### 1. 東京都の財政構造と財政再建

日本の政治、行政、経済の中心である東京都は、都内総生産が約 91.1 兆円（2010 年度名目ベース）と、日本経済全体の約 18%を占め、オーストラリアや韓国といった国とほぼ同水準の経済規模を有している<sup>6</sup>。加えて、東京都は、日本の地方公共団体の中で最も大きい財政規模を有しており、2013 年度の当初予算規模は 12 兆 838 億円（うち一般会計予算は 6 兆 2,640 億円）と、スウェーデンの国家予算に匹敵する規模となっている<sup>7</sup>。

東京都は、人口及び産業の集積度が高く、非常に強固な税収基盤を有する。都税が歳入の約 7 割を占めるなど盤石な歳入構造に下支えされ、1954 年の地方交付税制度発足以来、地方交付税の不交付団体となっているなど、財政運営における高い自主性・柔軟性を享受

<sup>4</sup> 非 OCOG 予算（合計 4,327 億円）には、運営関連の予算（セキュリティ、医療等、合計 472 億円）も計上されており、このうち一部を東京都が担う可能性がある。

<sup>5</sup> 首都高速中央環状品川線（2,100 億円）に関する東京都と首都高速道路株式会社の折半割合が示されていないため、東京都負担ゼロから全額負担まで幅を持たせて表記している。（東京 2020 オリンピック・パラリンピック招致委員会『立候補ファイル（日本語版）』2013 年 1 月 7 日、231-232 頁）

<sup>6</sup> 2010 年の名目 GDP は、オーストラリアが約 1.2 兆ドル、韓国が約 1.0 兆ドル。東京都の 2010 年度の名目 GDP を 2011 年 3 月 31 日時点の為替レート（1 ドル＝83.13 円）で換算すると、約 1.1 兆ドルとなる（内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部「平成 22 年度県民経済計算について」2013 年 5 月 29 日、2 頁、International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, April 2013）

<sup>7</sup> スウェーデンの国家予算規模（2012 年）は 11 兆 2,955 億円（2013 年 1 月 15 日付為替レートに基づく）。（東京都財務局「東京都の財政」2013 年 4 月、3 頁）

している。一方で、都税収入に占める法人二税（法人事業税・法人住民税）の割合が3分の1程度（2013年度当初予算）と大きいことが起因し、都税収入は景気変動の影響を受けやすい構造となっている（図表1参照）。加えて、東京都はかつて、大都市行政に関わる事務コスト（警察、消防等）が嵩み、給与関係費の負担が比較的重い傾向にあった。

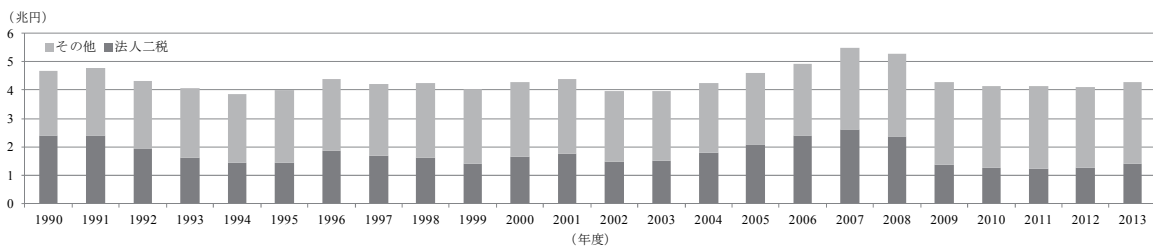
東京都は、バブル経済崩壊後の1990年代後半に企業収益の悪化等を受けて税収が低迷する中、財政構造の硬直化が進み、1998年度決算において過去最大となる1,068億円の実質収支の赤字を計上した。このような状況下、1998年9月には財政危機宣言を行っている。その後、1999年7月に「財政再建推進プラン」（2000～2003年度）、2003年10月には「第二次財政再建推進プラン」（2004～2006年度）を掲げ、給与関係費削減、施策の見直し等を通じた投資的経費の抑制、都税の徴収率の向上等といった財政再建に取り組んだ結果、2005年度決算には実質収支の黒字化を再び達成した。

## 2. 財政再建終了後の新たな財政運営とオリンピックに向けた対応

### 1) 2016年夏季オリンピック・パラリンピックの招致

東京都議会は2006年3月、「東京オリンピックから約半世紀を経た現在、再び大都市東京でオリンピックを開催することは、世界平和を希求する強い意思を世界にアピールするとともに、環境にやさしく豊かで安全な成熟した都市東京を実現する契機となる」等の考えの下、2016年夏季オリンピック・パラリンピックの招致を決議した<sup>8</sup>。これを受けて、東京都は、東京オリンピック・パラリンピック開催準備基金（オリンピック基金）を2006年度に創設し、「オリンピック・パラリンピック開催に関連する社会資本等の整備に要する資金」<sup>9</sup>に充当することを目的に積立を開始した。

図表1 東京都の税収の推移



(注) 2011年度までは決算、2012年度は最終補正後予算、2013年度は当初予算に基づく。

(出所) 東京都「東京都統計年鑑」各年度、東京都主税局「都税統計情報」、東京都「『2013年度 東京都予算案の概要』について」2013年2月13日、より野村資本市場研究所作成

(<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/tnenkan/tn-index.htm#h4>、

<http://www.tax.metro.tokyo.jp/tokei/index.html>、

<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2013/02/70n2d100.htm>)

<sup>8</sup> 東京都議会「第31回オリンピック競技大会の東京招致に関する決議」2006年3月8日、東京都議会「充実した東京パラリンピックの開催を求める決議」2006年3月30日。

<sup>9</sup> 東京オリンピック・パラリンピック開催準備基金条例第1条。

さらに、東京都は財政再建に1つの区切りがついたことを受け、新たな財政運営の方向を示すものとして、社会保障費の増加及びオリンピック招致なども見据えた将来に向けた社会資本の整備等の都財政の課題への対応を念頭に置いた「今後の財政運営の指針」を2006年7月に公表した<sup>10</sup>。その後、東京都は2016年夏季オリンピック・パラリンピックの国内立候補都市に選定されたことを受けて、2006年12月には「10年後の東京」と題した都市戦略を公表し、オリンピックを見据えた都市発展に向けた取組みを本格化させていった<sup>11</sup>。

## 2) 2020年夏季オリンピック・パラリンピックの招致

2009年10月に2016年夏季オリンピック・パラリンピックの開催地がリオデジャネイロに決定したが、東京都は2011年9月、2016年招致の開催計画をさらにブラッシュアップして最高の開催計画を策定するとして、2020年夏季オリンピック・パラリンピックに再び立候補申請した<sup>12</sup>。

東京都は2020年大会招致に向けた準備を着々と進めてきたが、2016年大会に向けた準備を基本的には継承した形での財政運営が行われている。オリンピック開催を念頭に置いて2006年度に創設したオリンピック基金は、2006年度より4年間で4,000億円積み立てられ、利子収入等を含めて、2013年度末残高見込で4,116億円に達している<sup>13</sup>。

一方、東京都は中長期的な都市戦略も、2020年大会を見据えて更新している。2011年12月に策定された「2020年の東京」（2011～2020年度）は、「10年後の東京」の内容を充実・強化させたものであり、21世紀にふさわしい都市へと進化させることが根底に置かれている<sup>14</sup>。「2020年の東京」においては、スポーツを楽しむことができる活気ある環境づくりや三環状道路をはじめとした東京の道路網の強化等の達成に向けたプロセスが示されている。

オリンピック基金の積立や「2020年の東京」（及び「10年後の東京」）関連の事業費の捻出といった財政面での対応は、財政余裕度や予算におけるゼロシーリングの維持といった方針を踏まえてなされてきた。身の丈に合ったオリンピック招致活動を行ってきたこともあり、東京都の財政の健全性は総じて維持されている（図表7参照）。

<sup>10</sup> 東京都「今後の財政運営の指針—新たなステージに移る都財政—」2006年7月。

<sup>11</sup> 東京都「10年後の東京～東京が変わる～」2006年12月。

<sup>12</sup> 東京オリンピック・パラリンピック招致本部・特定非営利活動法人東京オリンピック・パラリンピック招致委員会「2016年のオリンピック・パラリンピックの開催都市にブラジルのリオデジャネイロが決定」2009年10月3日、東京都スポーツ振興局「2020年オリンピック・パラリンピック競技大会 IOCによる立候補申請都市の発表に関する石原知事コメント」2011年9月2日。

<sup>13</sup> 東京都財務局「東京都の財政状況と都債」2013年10月、18頁。

<sup>14</sup> 東京都「2020年の東京～大震災を乗り越え、日本の再生を牽引する～」2011年12月。

## IV 東京都のオリンピックに向けた経費負担の準備は十分なのか

### 1. 1964年と2020年の東京オリンピックの東京都財政に関する比較

1964年に開催された東京大会では、(1)直接的経費(駒沢オリンピック施設等の競技施設整備、OCOG助成等、約295億円)、(2)間接的経費(道路整備、上下水道の経費、東海道新幹線の整備等、約9,579億円)、を要し、事業全体の26%を東京都が施行したため、東京都の負担経費は2,564億円に上った<sup>15</sup>。東京都の負担経費の財源の内訳は明らかになっていないが、その規模は、1964年度の東京都の予算(一般会計、3,866億円)の約66%に該当するほか、同年度の地方債発行残高(普通会計決算、536億円)の約4.8倍に達することに鑑みても、当時の東京都の財政運営において相当な負担であった可能性がある。

一方、前述のとおり、2020年東京オリンピックに関する東京都の経費負担をめぐっては、4,116億円に上るオリンピック基金が既に確保されているほか、社会資本等の整備に充当するための基金である社会資本等整備基金の残高も2,619億円に上っている<sup>16</sup>。2つの基金の合計残高(6,735億円)の規模は、オリンピック会場の工事費及び輸送インフラ関連経費の東京都負担分を単純合算した額(3,790億円～5,890億円)を上回っており、オリンピック関連経費は十分に賄えると想定される。仮に、保守的なアプローチをとって、オリンピック会場の工事費及び輸送インフラ関連経費を単純合算した額を東京都の予算規模(2013年度一般会計当初、6兆2,640億円)及び地方債発行残高(2011年度普通会計決算、5兆7,826億円)と比べても、各々約6～9%、約7～10%程度に留まっている。

このように、1964年東京大会の関連経費と2020年東京オリンピック関連経費の規模が東京都の財政規模に比して大きく異なるのは、1964年東京大会の関連経費においては、高度経済成長期で都市開発が急ピッチで進められる中、土地価格の高騰も相まって用地取得費が大半であったのに対して、2020年大会においては、前述の全体的なコンセプトでも示されたとおり、新たな用地取得はなく、競技施設も既存のもの活用の活用を基本とするなどストックの有効活用が謳われていること等が主因とみられる。

### 2. 東京都が引き続き手綱を引き締めた財政運営が求められる背景

上記のように、東京都は2020年東京オリンピック開催に際して、財政的余裕を十分に確保しているほか、基本的には現行と大きく財政運営の方向性を変更する必要性はあまり高くはないともみられる。しかしながら、東京都は今後も引き続き手綱を引き締めた財政運営を行う必要があると考えられる。背景としては、予想以上の経費負担の発生や外部環境の変化(景気変動、地方財政制度の変更等)が挙げられる。

<sup>15</sup> 椎名礼子「オリンピック開催都市の役割」『地方債月報』第327号、地方債協会、2006年10月、44頁。

<sup>16</sup> 2013年度末残高見込。(東京都財務局「東京都の財政状況と都債」2013年10月、18頁)

1 点目の予想以上のコスト負担に関して、前述のとおり、OCOG が負担する運営関連経費をめぐって、仮に、OCOG が資金不足に陥った場合は、大会組織委員会予算について、東京都が補填することが保証されている上、東京都が補填しきれなかった場合には、最終的に日本国政府が補填することとされている。仮に、OCOG の支出が予定された予算（3,013 億円）を大幅に超過するなどして資金不足が発生した場合、その割合によっては、東京都にとって大きな財政負担になる可能性もゼロではないと言える。

参考までに、Flyvbjerg and Stewart によると、1960～2012 年に実施されたオリンピックの OCOG 関連費用及び非 OCOG 関連費用のうち直接的経費を対象に、立候補時の想定経費と最終的に要した経費の比較を行った結果、コスト超過率が平均で 179%となった旨が明らかにされている<sup>17</sup>。この分析で最もコスト超過の割合が多かった 1976 年夏季に開催されたモントリオール大会（コスト超過率 796%）では、経費が大幅な赤字になり、当時は民間スポンサーの仕組みがなかったこともあり、ケベック州及びモントリオール市が財政負担を負わざるを得なくなり、増税を余儀なくされたほか、オリンピック関連債務を返済するまでに 30 年を要することとなった。一方、2004 年夏季に開催されたアテネ大会では、コスト超過率は 60%に留まったものの、空港建設等のオリンピック関連の公共投資が活発に行われたこと等もあり、ギリシャの国家財政悪化が進んだ結果、昨今のソブリンの財政危機につながった。

2 点目の外部要因については、景気変動の影響を受けやすい税收構造を抱える東京都の場合、東京招致委員会等の試算（東京都への経済波及効果は 1 兆 6,753 億円）が示すような 2020 年東京オリンピック開催に伴う経済効果を通じた財政へのポジティブな影響も期待される場所である<sup>18</sup>。しかし、逆に、財政調整基金等で対応できない規模のネガティブな景気変動が 2020 年東京オリンピックまでに生じた場合、オリンピック関連の財政負担が東京都の財政悪化を招く可能性はゼロではない。さらに、地方税財政制度の大幅な変更が東京都の財政構造の変化につながる可能性も無視できない。例えば、2008 年度税制改正においては、地域間の財政力格差の縮小の観点から、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間の暫定措置として、法人事業税の一部が国税化され、地方法人特別税及び地方法人特別譲与税が創設された。これに伴い、本来東京都の収入となるはずの法人事業税の約 4 割が国税化され、東京都は 2013 年度までに 7,806 億円の減収を余儀なくされる見込みである<sup>19</sup>。この減収見込累計額は、東京都の 2013 年度一般会計当初予算の約 12%に相当する規模である。以上を踏まえると、東京都は 2020 年東京オリンピックに向けて、引き続き慎重かつ効率的な財政運営を行う必要があると言える。

<sup>17</sup> 現地通貨及び実質ベース。2012 年夏季のロンドン大会の数値を含んでいない。（Bent Flyvbjerg and Allison Stewart, “Olympic Proportions: Cost and Cost Overrun at the Olympics 1960-2012”, *Saïd Business School Working Papers*, University of Oxford, June 2012, P.10）

<sup>18</sup> 特定非営利活動法人東京 2020 オリンピック・パラリンピック招致委員会・東京都スポーツ振興局「2020 年オリンピック・パラリンピック開催に伴う経済波及効果は、約 3 兆円 雇用誘発数は約 15 万人」2012 年 6 月 7 日。

<sup>19</sup> 2008～2012 年度までは決算、2013 年度は当初予算に基づく。（東京都財務局「東京都の財政状況と都債」2013 年 10 月、14 頁）

## V 2020年東京オリンピックに向けた資金調達への道

東京都が2020年東京オリンピックに向けた財政運営を行う中で、資金調達も適切かつ効率的に行う必要があることは言うまでもない。一般的に、地方公共団体にとって、オリンピック関連の資金調達手段としては、増税、国庫補助金・交付金等（社会資本整備総合交付金等）、資金調達（地方債、PFI等）、宝くじ、などの手段があると考えられる。

東京都にとって、2020年東京オリンピックを見据えた財源確保としては、（1）住民参加型市場公募地方債（東京オリンピック債〔仮称〕）、（2）PFI・コンセッション活用による資金調達、（3）宝くじ、といった手段が有効になる可能性がある。

### 1. 住民参加型市場公募地方債（東京オリンピック債〔仮称〕）

東京都は、財政規模の大きさや資金調達の約9割が民間等資金であること等を背景に、個別の発行体としては日本の地方債市場で最も発行残高の大きい団体となっており、都債の合計残高は地方債市場全体の約9%を占めるなど、高いプレゼンスを有している<sup>20</sup>。また、東京都は、市場公募地方債の中でも個人投資家を対象とした住民参加型市場公募地方債（東京都再生都債〔個人向け3年債〕）を2002年度から各年度総額200～500億円の規模で発行している<sup>21</sup>。東京都の2013年度の都債発行計画においては、合計8,500億円程度のうち、200億円程度（年間1回）を東京再生都債により調達する予定が示されている<sup>22</sup>。

日本において、住民参加型市場公募地方債は、2002年春の発行開始から2000年代半ば頃までは発行団体及び発行額ともに徐々に増加していったものの、近年は、商品性の目新しさが薄れたほか、昨今の金利水準の低下に伴い絶対金利を重視する個人投資家の購入意欲が減退したことや投資事業そのものが減少していることから、全体的な発行額は低迷傾向にある。

しかし、東京都の場合、知名度が高く、財政状況が日本の地方公共団体の中で相対的にも健全であるため、満期保有目的が前提で安全運用を意識する傾向のある個人にとっても相対的に魅力の高い投資先として映っていると想定される。加えて、2016年1月1日に施行される金融所得課税の一体化を通じて、上場株式等の損益通算の対象が、地方債等の特定公社債等の利子・譲渡所得まで拡大することとなり、個人にとっても税負担に左右されずに金融商品を選択しやすくなる<sup>23</sup>。そのため、従来に比して、個人にとっても住民参加型市場公募地方債が投資の選択肢として視野に入りやすい環境になると予想される。

東京都再生都債は、「2020年の東京」（以前は「10年後の東京」等）に沿った事業に充

<sup>20</sup> 2013年5月末現在。市場公募（住民公募を含む）、銀行等引受に関する都道府県・政令指定都市に関する統計に基づく。東京都債の合計残高は約8兆5,082億円、地方債市場全体の合計残高は約95兆2,377億円。（地方債協会『地方債』第395号、地方債協会、2013年8月、統計19-20頁）

<sup>21</sup> 東京都財務局「東京再生都債発行予定／実績」。

<sup>22</sup> 東京都財務局「発行計画」。

<sup>23</sup> 金融庁「平成25年度税制改正について一税制改正大綱における金融庁関係の主要項目一」2013年1月、3頁。



当するとされている。「2020年の東京」と2020年東京オリンピックのコンセプトは合致しているものの、現行の東京都再生都債に加えて、東京都の新たな住民参加型市場公募地方債のブランドとして、オリンピック会場整備に充当すべく、「東京オリンピック債（仮称）」の発行を検討することは、住民の都政への参加やオリンピックに対する意識高揚のみならず、個人投資家層の拡大といった意味でも有効な選択肢になる可能性が期待できる。

特に、住民参加型市場公募地方債は現在、投資家層の中核を高齢者が占めていることもあり、5年債や3年債といった中短期の償還年限のものが主流となっている<sup>24</sup>。しかし、東京都が東京オリンピック債（仮称）の発行を通じて、高齢者以外の住民等に対しても幅広く投資を喚起することができるならば、2020年東京オリンピック開催のタイミングに償還するような6~7年債も個人に歓迎される可能性は十分にあると言える。

さらに、東京都再生都債の購入対象者は、「東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県に在住または在勤・在学の方、同エリア内に主たる事業所等を有する法人、団体」<sup>25</sup>とされているが、2020年東京オリンピックが全国的イベントであることに鑑みると、(1)購入者層を全国に拡大すること<sup>26</sup>、(2)東京都と都内市区町村が共同して発行すること<sup>27</sup>、も検討に値すると考えられる。

一方、商品設計の魅力を高めるために、オリンピックにちなんだ特典（大会入場券等）を付与することも有効と考えられる。例えば、2012年12月に発行された東京都再生都債第17回債（200億円）では、購入者を対象に抽選で船上見学会の参加といった特典が付与されていた<sup>28</sup>。他の地方公共団体でも、同様の取組みとして、購入者に対象事業となる公共施設の事前見学や各種イベントのチケット無料配布等が行われるなどといったケースもあり、ネーミング等を通じた施策のPRといった意味合いに加えて、住民等の購入意欲の喚起に寄与しているようだ<sup>29</sup>（図表2参照）。

東京都は、日本の地方債市場で中核的な位置付けを誇り、年限の多様化、外債の発行、融合方式<sup>30</sup>の導入等、地方債の安定消化・投資家層拡大に向けた複数の取組みを続けてきたが、今後、「東京オリンピック債（仮称）」を通じた住民参加型市場公募地方債の商品性拡充に向けた取組みを検討することは、東京都債の安定消化、ブランド・イメージのさらなる向上に寄与すると期待される。

<sup>24</sup> 青木世一「住民参加型市場公募地方債の発行について」『地方債』第382号、地方債協会、2011年6月、54頁、青木世一「住民参加型市場公募地方債の発行について」『地方債』第383号、地方債協会、2011年8月、32頁。

<sup>25</sup> 東京都財務局「東京再生都債の概要（第17回）」。

<sup>26</sup> 例：宮崎市「みやざきアイビー債」。

<sup>27</sup> 例：宮城県等「みやぎ市町村県共同ケヤキ債」、茨城県等「大好きいばらぎ県民債」、兵庫県等「兵庫のじぎく債」。

<sup>28</sup> 応募資格は、第17回東京再生都債の購入者だが、参加希望者多数の場合は参加者が抽選で選定される（総参加者数は100組、200名）。船上見学会は、東京都の財政状況や都債の特色、東京都の災害対策関連事業等について、参加者の理解を深めるために実施された。（東京都財務局「東京再生都債船上見学会について」2012年12月21日）

<sup>29</sup> 2012年度は、81銘柄（2,028.3億円）中、12銘柄（581.5億円）で特典が付与された（全銘柄中約15%、金額ベース約29%）。（総務省自治財政局地方債課「住民参加型市場公募地方債について～商品性、市場動向、今後の課題～」2013年8月、8頁）

<sup>30</sup> 融合方式：従来のシンジケート団（シ団）引受方式に主幹事方式的なマーケティングを組み込んだ地方債の発行方式。

図表2 住民参加型市場公募地方債で注目される特典付与の事例

団体名	特典付与の内容
山形県	抽選で50名にコメを進呈
鶴岡市（山形県）	購入者全員に新水族館オープン前内覧会へ招待（2人を同伴可能）。購入者のうち抽選で50人に加茂水族館クラゲドリームバッグを進呈
東京都	購入者を対象に抽選で船上見学会に招待（総参加者数は100組、200名）
川崎市（神奈川県）	抽選でシンフォニーホール招待券を進呈
静岡市（長野県）	日本平動物園の入園料（大人2人1回無料）
塩尻市（長野県）	購入者全員に塩尻産ヌーボーワイン1本を贈呈。市民には、市民交流センターのイベント等案内。市外の方は、ヌーボーワインのほかワイナリーフェスタの参加券（2人1組）を送付
兵庫県	抽選で60名に特典（県内ホテル宿泊券等）を進呈
南部町（鳥取県）	人間ドック無料受診券の付与
福山市（広島県）	LED電球（1人〔1法人〕1個）進呈 ※LED電球は省電力かつ長寿命であり、家庭で身近にできる地球温暖化防止への取り組み
徳島県	県立施設等の招待券を進呈
福岡市（福岡県）	福岡アジア美術館企画展招待券（購入者1名につき1枚）。スポーツクラブ「タラソ福岡」の入会金及び初月度月会費無料
宮崎市（宮崎県）	フェニックス自然動物園の無料入場券を進呈

（出所）青木世一「住民参加型市場公募地方債の発行について」『地方債』第383号、地方債協会、2011年8月、34頁、総務省自治財政局地方債課「住民参加型市場公募地方債について～商品性、市場動向、今後の課題～」2013年8月、8頁、鶴岡市「加茂水族館 クラゲドリーム債」『広報つるおか』第179号、2013年3月1日、6頁、東京都財務局「東京再生都債船上見学会について」2012年12月21日、より野村資本市場研究所作成（[http://www.chihousai.or.jp/05/pdf/05\\_03\\_01\\_01.pdf](http://www.chihousai.or.jp/05/pdf/05_03_01_01.pdf)、<http://www.city.tsuruoka.lg.jp/koho-pdf/pdf130301/130301-all.pdf>、[http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/bond/tosai\\_news\\_topics/news\\_topics/saiseitotsai230111.pdf](http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/bond/tosai_news_topics/news_topics/saiseitotsai230111.pdf)）

## 2. PFI・コンセッション活用による資金調達

2020年東京オリンピックに向けた資金調達手段としては、PFI・コンセッションの活用も検討に値すると考えられる。例えば、2000年夏季シドニーオリンピックの会場の1つとなった「スタジアム・オーストラリア」の建設では、PFI（Private Finance Initiative）の1事業として、コンセッション方式が用いられた。

PFIとは、PPP（公民連携、Public Private Partnership）の一部であり、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法である。海外では、1990年代から英国、オーストラリア、韓国等でPFIの活用が進んでいる一方、日本におけるPFIは、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）が施行された1999年度から2013年3月末までに累計で418件、4兆2,477億円の実績がある<sup>31</sup>。また、東京都も1999年10月に契約を締結した金町浄水場常用発電PFIモデル事業をはじめとして、教育、下水道、病院等複数の分野でPFIを活用している<sup>32</sup>。

PFIのBTO（Build-Transfer-Operate）方式の実施方法の1つであるコンセッションは、利用料金の徴収を行う公共施設等について、施設の所有権を発注者に残したまま、公共施設等の経営を民間事業者が行うというスキームである。日本でも2011年6月に公布され

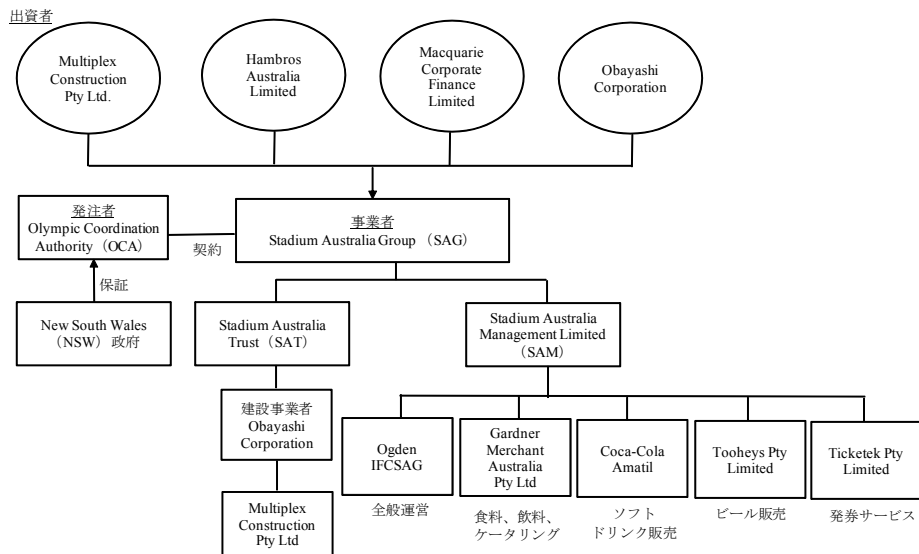
<sup>31</sup> 事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握している事業の数であり、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。事業費は、実施方針を公表した事業のうち、事業者選定により公共負担額が決定した事業の当初契約金額であり、内閣府調査において把握しているものの合計額。（内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」2013年9月、4頁）

<sup>32</sup> 東京都財務局「東京都のPFI事業」。

た改正 PFI 法によって、公共施設等運営権制度（コンセッション）が導入された。

スタジアム・オーストラリアのコンセッションは、ニューサウスウェールズ州（NSW）の政府機関であるオリンピック調整局（Olympic Coordination Authority、OCA）が発注者となり、事業者である Stadium Australia Group（SAG）が設計・建設・資金調達・維持管理・運営を行うスキームになっている（図表 3 参照）。発注者は施設の所有者であるが、事業者はオリンピック期間中には、オリンピックに独占的にスタジアムを使用させ、オリンピック終了後、スタジアムの収容規模を縮小して運営する。当該事業は、1996 年に契約が締結され、1999 年に運営が開始されたが、コンセッション期間は約 32 年となっている。また、スタジアムの建設費は約 4.65 億豪ドル（オリンピック終了後別途約 0.7 億豪ドル）であった。事業者の資金調達額は約 6.15 億豪ドルで、事業費の半分近くは会員権の販売、残りは株主資本、銀行借入及び政府負担で賄い、資金調達に占める債務の割合は全体の 26%に留まった（図表 4 参照）。スタジアム・オーストラリアの整備は観光を基幹産業に据えるシドニーの官民がオリンピックの成功という共通の目標に向かい、相互に無理のない事業手法によって推進されたと言える<sup>33</sup>。そして、オリンピック終了直後は、スタジアムの利用が進まなかったこと等を背景に事業者の債務が膨らんだものの、事業者が ANZ Banking Group の傘下に入ったこと等もあり、その後の経営状況は安定している<sup>34</sup>。

図表 3 スタジアム・オーストラリアのコンセッションの事業スキーム



(注) オリンピック開催時の関係者を表記。出資者は 2010 年 12 月時点で、Stadium Investment Pty Ltd (SIPL、Diversified Infrastructure Trust [DIT、ANZ Infrastructure Services Limited と ANZ Specialist Asset Management Limited により経営) の 100%子会社) となっている。

(出所) プライスウォーターハウスクーパーズ株式会社「諸外国における PFI・PPP 手法（コンセッション方式）に関する調査 報告書」2011 年 1 月 31 日、210-212 頁、より野村資本市場研究所作成 (<http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/concession22.pdf>)

<sup>33</sup> 「海外報告 シドニー・オリンピックパーク（オーストラリア）—将来の観光名所狙い PFI で資金調達—」『日経アーキテクチャ』第 672 号、日経 BP 社、2000 年 8 月 7 日、119 頁。

<sup>34</sup> プライスウォーターハウスクーパーズ株式会社「諸外国における PFI・PPP 手法（コンセッション方式）に関する調査 報告書」2011 年 1 月 31 日、222-223 頁。

図表4 スタジアム・オーストラリアのコンセッションにおける資金調達内訳

団体名	調達額		特典付与の内容
	億豪ドル	内訳	
会員権の販売	2.944	48%	会員権の販売総額（3.644億豪ドル）のうち、オリンピック権の対価として0.65億豪ドルが Sydney Organising Committee of the Olympic Games (SOCOG) に支払われた
銀行借入	1.61	26%	主な金融機関は ANZ Banking Group と ABN AMRO。1999年3月に1段階目の施設整備が終了した後、1.25億豪ドル（15年）に圧縮された。これらの銀行借入は、Stadium Australia Trust (SAT) のスタジアムのリースへの担保により保証された
政府資金	1.15	19%	ニューサウスウェールズ州 (NSW) 政府による
株主資本	0.4	7%	SAG の出資者の一部 (Multiplex Constructions, Macquarie Corporate Finance 及び Obayashi Corporation) に加え、Ronwin Pty Ltd、Gardner Merchant、Sodexo Alliance 及び Coca-Cola Amatil 等も資金拠出

(出所) プライスウォーターハウスクーパーズ株式会社「諸外国における PFI・PPP 手法（コンセッション方式）に関する調査 報告書」2011年1月31日、219-221頁、Sydney Olympic Park Authority, Summary of Stadium Australia Contracts, June 2002, p.1、より野村資本市場研究所作成  
<http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/concession22.pdf>、  
[http://www.treasury.nsw.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0007/19285/Stadium\\_Australia\\_updated\\_contracts\\_summary\\_June\\_2002.pdf](http://www.treasury.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0007/19285/Stadium_Australia_updated_contracts_summary_June_2002.pdf)

コンセッション方式は、(1) 民間事業者は、安定した強固な権利である公共施設等運営権をもとに、自らの創意工夫をもって利用料収入を伴う新たなビジネスを展開できることとなり、当該運営権等を担保として融資を受けることが可能になること、(2) 発注者は、施設を所有し、経営への関与を確保しつつ、民間のノウハウの導入による効率的・効果的運営やマーケット・リスクの民間への移転、民間から獲得する対価をもって既存債務の圧縮につなげることが可能になること、といったメリットがある。

2020年東京オリンピック会場のうち、オリンピックスタジアムは独立行政法人日本スポーツ振興センターが主体となって工事が進められる予定となっているが、有明アリーナを含めて東京都が主体になって工事を進める予定のオリンピック会場もある（図表5参照）。会場によっては、施設整備及びその後の活用に PFI/コンセッションスキームを検討することも有意義になる可能性がある。

### 3. 宝くじ

日本において、宝くじは都道府県及び政令指定都市が地方財政法及び当せん金付証券法の定めにより発売することが可能であり、2010年度の販売実績額は9,189億円、収益金額は3,590億円に達している<sup>35</sup>。宝くじには、全国自治宝くじや東京都宝くじなど6つの発売元<sup>36</sup>があるほか、3つの種類がある。

日本でこれまでに開催された各オリンピック大会（1964年東京大会、1972年札幌冬季大会及び1998年長野冬季大会）においても、オリンピック協賛くじが発行され、その収

<sup>35</sup> 全国自治宝くじ事務協議会「宝くじは今」。

<sup>36</sup> 宝くじの発売元に基づく種類は、(1) 全国自治宝くじ（ジャンボ宝くじ・通常宝くじ・数字選択式宝くじ）、(2) 東京都宝くじ、(3) 関東・中部・東北自治宝くじ、(4) 近畿宝くじ、(5) 西日本宝くじ、(6) 地域医療等振興自治宝くじ。

益金はオリンピック開催の財源となった<sup>37</sup>。

2020年東京オリンピックに向けても、2017～2020年までの4年間にわたりオリンピックくじの発行が予定され、計100億円の収入が見込まれている。これは、全国どこでも購入可能な全国自治宝くじという形で発行が予定されている。また、宝くじの収益金は、基本的に公共事業に充当することと規定されていることから、オリンピック関連では大会関係施設の建設・整備費用等に充当されることになる。

東京都は2013年9月末現在、2020年東京オリンピックに特定した目的の宝くじの発行を予定していない。しかしながら、オリンピック招致活動を行っていた2013年7月に発行した「東京2020年招致エンブレム」をモチーフとした「第2222回東京都宝くじ」のような通常目的の宝くじでも、東京オリンピックを活用した適切なマーケティング戦略の下で魅力的な商品設計を行えば、スポーツ振興や東京都民等のオリンピックに対する意識の高揚といった効果のみならず、宝くじの購買層の拡大等に寄与する可能性がある。さらに、近年売上額が低迷している宝くじ全体の普及宣伝・イメージアップに寄与するような制度設計を検討することで、東京都ひいては地方公共団体の安定財源としての位置付けを強化することになると期待される。

## VI 結びに代えて

2020年東京オリンピックは、半世紀ぶりの東京開催ということもあり、経済・金融・財政といった幅広い観点で、国内外から注目が集まっている。

本稿では、東京都の財政運営及びオリンピックに向けたこれまでの取組みを考察した結果、オリンピック招致成否に関わらない長期の都市戦略の策定やオリンピックに向けた基金の積立といった行財政運営に下支えされ、1964年東京大会と比較しても財政負担の規模は小さいとみられる上、想定される経費は十分に賄える状況となっていることが明らかになった。一方で、モンテリオール大会やアテネ大会といった諸外国の事例や想定される外部要因等に鑑みると、東京都は引き続き資金調達効率性の確保を含めた手綱を引き締めた財政運営が不可欠であることも浮き彫りとなった。

今後、東京都が2020年東京オリンピックに向けた資金調達を行っていく中では、(1) 住民参加型市場公募地方債（東京オリンピック債〔仮称〕）、(2) PFI・コンセッション活用による資金調達、(3) 宝くじ、といった手段が有効になる可能性がある。特に、東京オリンピック債（仮称）では、住民の都政への参加やオリンピックに対する意識高揚のみならず、個人投資家層の拡大、都債全体の安定消化といった意味でも有効な選択肢になる可能性が期待される。いずれにせよ、東京都が今後、資金調達の工夫を含めた財政運営の手腕を発揮することが、2020年東京オリンピックの成功に向けたカギの1つとなると予想される。

<sup>37</sup> 協賛くじは、ある行事に必要な資金に充当するため、発売団体の地域外で発売する市場提供や発売額の持寄額の配分などにより、他の地方公共団体が力をあわせて支援して発売される宝くじである。（椎名礼子「オリンピック開催都市の役割」『地方債月報』第327号、地方債協会、2006年10月、46-47頁）

## VII 参考資料

図表5 オリンピック会場の工事費（億円）

会場	建設状況	恒久工事				仮設・ 会場使用料 大会組織 委員会	合計
		日本スポーツ 振興センター	日本武道館	東京都	民間		
オリンピックスタジアム	計画	1,300	-	-	-	38	1,338
東京体育館	既存	-	-	-	-	2	2
国立代々木競技場	既存	-	-	-	-	15	15
日本武道館	既存（恒久 工事あり）	-	39	-	-	4	43
皇居外苑	仮設	-	-	-	-	6	6
東京国際フォーラム	既存	-	-	-	-	1	1
国技館	既存	-	-	-	-	4	4
有明アリーナ	新規	-	-	176	-	1	177
有明 BMX コース	仮設	-	-	-	-	65	65
有明ベロドローム	仮設	-	-	-	-	89	89
有明体操競技場	仮設	-	-	-	-	89	89
有明テニスの森	既存（恒久 工事あり）	-	-	59	-	5	64
お台場海浜公園	仮設	-	-	-	-	15	15
潮風公園	仮設	-	-	-	-	12	12
東京ビックサイト・ホール A	既存	-	-	-	-	26	26
東京ビックサイト・ホール B	既存	-	-	-	-	26	26
大井ホッケー競技場	新規	-	-	25	-	21	46
海の森クロスカントリーコース	仮設	-	-	-	-	20	20
海の森水上競技場	新規	-	-	69	-	20	89
海の森マウンテンバイクコース	仮設	-	-	-	-	13	13
若洲オリンピックマリーナ	新規	-	-	92	-	8	100
葛西臨海公園	新規	-	-	24	-	8	32
夢の島ユース・プラザ・アリーナ A	新規	-	-	364	-	5	369
夢の島ユース・プラザ・アリーナ B	新規	-	-	364	-	5	369
夢の島公園	新規	-	-	14	-	14	28
夢の島競技場	既存	-	-	-	-	35	35
オリンピックアクアティクスセンター	新規	-	-	321	-	76	397
ウォーターポロアリーナ	仮設	-	-	-	-	76	397
武蔵野の森総合スポーツ施設	計画	-	-	250	-	6	256
東京スタジアム	既存	-	-	-	-	6	256
武蔵野の森公園	仮設	-	-	-	-	13	13
陸上自衛隊朝霞訓練場	仮設	-	-	-	-	44	44
霞ヶ関カンツリー倶楽部	既存	-	-	-	-	9	9
札幌ドーム	既存	-	-	-	-	3	3
宮城スタジアム	既存	-	-	-	-	3	3
埼玉スタジアム 2002	既存	-	-	-	-	3	3
横浜国際総合競技場	既存	-	-	-	-	3	3
選手村	新規	-	-	-	954	103	1,057
IBC/MPC	既存（恒久 工事あり）	-	-	144	0	33	177
合計		1,300	39	1,538	954	723	4,554

(注) 今後、計画策定の進捗に応じて、内容調整の可能性がある。

(出所) 東京 2020 オリンピック・パラリンピック招致委員会『立候補ファイル（日本語版）』2013年1月7日、109-112頁、より野村資本市場研究所作成

([http://tokyo2020.jp/jp/plan/candidature/dl/tokyo2020\\_candidate\\_entire\\_2\\_jp.pdf](http://tokyo2020.jp/jp/plan/candidature/dl/tokyo2020_candidate_entire_2_jp.pdf))

図表 6 輸送インフラの建設・整備費用

団体名	責任組織と費用 (億円)			竣工 (年度)	整備完了 (年度)	
	国土交通省	東京都	首都高速道路			
既存の輸送インフラ (改修工事あり)						
主要幹線道路	国道 14 号	240	-	-	1972	2020 (一部供用)
主要幹線道路	国道 357 号	40	-	-	1996	2013
主要幹線道路	環状第 5 の 1 号線	-	390	-	2005	2016
主要幹線道路	環状第 6 号線	-	100	-	2000	2016
地下鉄	都営地下鉄大江戸線勝どき駅	-	100	-	2000	2015
計画されている輸送インフラ						
高速道路	首都高速中央環状品川線	-	2,100	-	2005	2013
高速道路	首都高速晴海線	-	-	250	2001	2015
主要幹線道路	国道 357 号	1,510	-	-	2010	2015 (2 車線共用)
主要幹線道路	環状第 2 号線	-	1,260	-	2003	2016
主要幹線道路	補助第 314 号線	-	24	-	2012	2014
主要幹線道路	補助第 315 号線	-	200	-	1997	2016
主要幹線道路	環状第 3 号線	-	110	-	1995	2016
主要幹線道路	放射第 5 号線	-	60	-	2005	2016
主要幹線道路	三鷹都市計画道路 3・2・2 号	-	8	-	2000	2016
新設 (大会開催のための) 輸送インフラ						
該当なし						
合計		6,392				

(出所) 東京 2020 オリンピック・パラリンピック招致委員会『立候補ファイル (日本語版)』2013 年 1 月 7 日、231-232 頁、より野村資本市場研究所作成  
([http://tokyo2020.jp/jp/plan/candidature/dl/tokyo2020\\_candidate\\_entire\\_3\\_jp.pdf](http://tokyo2020.jp/jp/plan/candidature/dl/tokyo2020_candidate_entire_3_jp.pdf))

図表7 東京都の主要財政指標等（億円）

（年度）	2007	2008	2009	2010	2011
<b>経済指標</b>					
都内総生産	992,701	965,509	915,341	911,393	-
一人当たり GDP（万円）	773	745	700	693	-
人口（万人）	1,284	1,297	1,308	1,316	1,319
<b>歳入</b>					
歳入	71,436	70,774	66,583	61,707	62,474
地方税	54,973	52,933	42,561	41,901	41,498
地方交付税	-	-	-	-	35
国庫支出金	3,486	4,044	5,840	4,528	4,400
地方債	1,573	3,039	4,753	3,523	4,572
<b>歳出</b>					
義務的経費	24,612	25,013	23,176	21,920	21,416
うち人件費	16,059	15,755	15,296	15,136	14,879
うち公債費	7,528	8,206	6,750	5,574	5,270
投資的経費	7,043	7,418	7,917	7,415	7,761
<b>地方債残高、債務負担行為及び積立基金現在高</b>					
地方債残高（普通会計）	62,926	58,956	58,344	57,427	57,826
地方債残高（全会計）	115,999	111,303	108,660	106,370	106,029
債務負担行為（翌年度以降支出予定額）	9,570	9,787	9,553	9,350	8,304
積立基金現在高	13,496	17,733	16,633	15,572	13,674
<b>主要財政指標</b>					
実質収支	956	8	6	5	4
標準財政規模	40,534	42,743	34,599	28,859	28,135
財政力指数	1.319	1.406	1.341	1.162	0.961
自主財源比率	91.9%	88.9%	81.8%	83.7%	81.9%
経常収支比率	80.2%	84.1%	96.0%	94.5%	95.2%
実質赤字比率	-	-	-	-	-
連結実質赤字比率	-	-	-	-	-
実質公債費比率	8.7%	5.5%	3.1%	2.2%	1.5%
将来負担比率	82.9%	63.8%	77.0%	93.6%	92.7%

（注） 数値は、表記があるもの以外は、普通会計決算ベース。人口は、各年10月1日現在。

（出所） 内閣府経済社会総合研究所「統計表（県民経済計算）」、東京都人口統計課人口動態統計係「東京都の人口」、東京都「財政指標」、市場公募地方債発行団体・地方債協会「市場公募地方債発行52団体の財政状況—第11回市場公募地方債発行団体合同IR説明会—」2012年10月26日、より野村資本市場研究所作成（[http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data\\_list/kenmin/files/contents/main\\_h22.html](http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/contents/main_h22.html)）、<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/jsuikai/js-index.htm>、[http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/bond/tosai\\_zaimu/tosai\\_zaimu\\_shihyo.html](http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/bond/tosai_zaimu/tosai_zaimu_shihyo.html)、[http://www.chihousai.or.jp/08/h24\\_ir\\_pdf/52dantai.pdf](http://www.chihousai.or.jp/08/h24_ir_pdf/52dantai.pdf)）