

## 最近のESRI研究成果より

# 「公民連携研究報告書」について

経済社会総合研究所行政実務研修員  
藤田 健・山本 圭一

地方自治体の社会資本を取り巻く状況は、財政制約、少子高齢化などの人口構造の変化、施設老朽化や巨大災害への対応など、喫緊の課題に直面しており、新たな発想と仕組みで取り組む必要が生じている。経済社会総合研究所では、平成23年度から地方の公共サービス改革の中で重要性が認識されている公共施設等の維持更新の問題と、新たな公民連携手法について議論を深めてきた。

この2年間の研究成果を、平成25年10月に研究会報告書等NO.65「公民連携研究報告書」<sup>1</sup>として公表した。本稿では、報告書の概要について紹介する。

## はじめに

多くの地方自治体は、高度成長期の人口増加と都市化の中で、学校、図書館、上下水道、道路などの都市基盤となる公共施設等（社会資本）を整備してきた。それから30年以上が経過し、施設の老朽化が進み、一斉に更新の時期を迎えている。一方で、将来の人口減少や高齢化を織り込むと、将来必要とされる施設は既存のものと同量、種類共に大きく変化することが予想される。

限られた財源の中で、必要な公共サービスを提供するために、既存施設の規模や内容を、新たな公民連携手法を取り入れつつ、効率的、効果的に将来望まれるものに転換していくことが求められている。そのためには、自治体が自身の所有する施設を把握し、将来必要とされる公共サービスの種類と需要に関して正確な推計を行うことが必要である。

これらの課題を踏まえ、本研究会では、平成23年度は主として公有資産の有効活用に関する研究を行い、24年度は公共サービスの効率的な提供に向けて施設整備をどのように進めていくことが望ましいかに関して、具体的な事例に基づいて研究を行った。

## 研究の視座・手法

本研究の視座として、(1) 施設の建替えや更新、有

効活用を図る上で、指定管理者制度、PFI等の有効性を明確にする、(2) 公共施設は地域の経済的資本であるとの認識に立ち、民間企業的な効率性の観点から診断を行う、(3) 公共施設は、公共サービスを提供するための施設であることから、サービスの可否、質、量などの視点から施設の役割を改めて分析する、(4) 所有を絶対視せず、リース手法も含めて民間の視点のみた施設の価値や利用方策等を探る、を設定した。

また、研究手法として、(1) 施設白書<sup>2</sup>を作成した自治体を事例研究<sup>3</sup>し、施設の数量、更新時期、費用等を把握し、運営、更新等の課題を明確にする、(2) 公有財産の活用事例を研究し、その有効性を明確にする、一方で民間施設を活用した公共施設以外でのサービス提供モデルを示唆する、(3) 社会教育・産業振興施設、水道事業を取り上げ、公共サービスの向上を図るための指定管理者制度、PFI手法の事例を研究し、施設運営手法を探る、こととした。

## 施設白書からみた公共施設の実態

自治体が保有する施設は多岐にわたり、市町村合併により類似施設を重複して保有する例も増加した。自治体によっては施設の実態を正確に把握しているとは言えず、担当部署レベルに留まっている場合も多い。そこで、全庁レベルにおいて縦割りでは無く横断的に、保有する全ての施設の状況を把握し、総合的に企画・管理・活用・処分を検討し、整理分析した上で将来持続可能な運営を行う必要がある。具体的な数値をもとにした分析を市民一人一人に分かりやすく示すことで、地域内の施設のあり方をトータルに議論でき、課題解決への合意形成を促す資料として「施設白書」作成に取り組むべき時期に来ている。

## 公有資産の活用による経済的な効果の提案

図書館や体育館などの施設について、住民の意識としては耐用年数が来た施設は当然、建替え等によって更新されるものと考えられている。しかし、低成長経済下で少子高齢化が進む現在、その更新費用を捻出する財源の余裕は自治体には無く、また、施設の建設当時に減価償却費を算出しておくという考えは無かったため、更新の際、一時に多くの財源を必要とする構造となっている。人口の変化と施設の建替費用の関係

1 <http://www.esri.go.jp/jp/prj/hou/hou065/hou065.html>

2 公共施設の統廃合や転用、維持管理のあり方、サービスの提供方法など、施設全体のあり方を検討するために、建物や利用の状況（建築年数や延床面積、利用者数等）、コストなど、保有する施設の実態をまとめたもの。

3 千葉県習志野市、神奈川県秦野市、埼玉県宮代町

について、研究会では習志野市の事例を基に人口推計に連動した公有資産のボリュームコントロールを考察するとともに<sup>4</sup>、PFI事業におけるVFM (Value For Money) に着目し、公有資産活用による経済効果の把握手法の現状と課題を検討した。

### 新たな公民連携手法の有効性

公民連携といっても様々な手法があり、また、一様ではない。ここでは、公民連携手法の有効性について多くの示唆を得られる公有資産活用PPPモデル、効率的公共サービス提供の視点による公共施設運営事例に関し、その概要と効果について触れる。

#### (1) 公有資産活用PPPモデル

①千代田区、②石巻市、③遠野市の事例を検証している。

①は、ちよだプラットフォームスクウェアの事例である。産業構造変化による利用の減少が続いていた公共施設「千代田区中小企業センタービル」を、行政財産から利用範囲が広い普通財産に変更し、自由度を確保し、民間事業者への定期賃貸借契約を可能にしたことが大きな特徴である。民間事業者にとっては、行政財産の目的外使用許可という不安定な利用権限ではなく、定期賃貸借契約の締結という安定した事業スキームが可能となり、老朽化し、利用の落ちた施設に対して管理運営費を削減できただけでなく、毎年一定の賃貸収入を得ることなどに成功した。

②は、老朽化した本庁舎を建て替えず、民間施設に本庁舎の機能を移転した事例である。石巻駅前には古くから商店や専門店が集積していたが、三陸自動車道の石巻可南IC付近に、郊外型ショッピングセンターなどが出店してからは、空き店舗が目立つようになり、百貨店まで閉店となった。こうした中、百貨店と交渉し、ビルの無償譲渡を受け移転した。財政負担の軽減、賃貸料の収入を生み、人の流れを取り戻し、空き店舗が目立っていた中心市街地の活性化に成功した。

③は、2011年3月11日の東日本大震災で本庁舎が全壊後、PPP (公民連携) によって駅前の「ショッピングセンターとびあ」に本庁舎のほとんどの機能を移転した事例である。財政負担の軽減、市民満足度の向上

など、様々なメリットを生んでいる。

#### (2) 効率的公共サービス提供の視点による公共施設運営

①千代田区、②稲城市、③板橋区、④墨田区、⑤東京都、⑥北九州市、⑦神戸市などの事例を検証している。

①から⑦は、社会教育施設である図書館 (①、②)、スポーツ施設 (①、③) において、経費削減、公共サービスの向上を目的として、公共施設運営を指定管理者制度及びPFI制度の手法にて実践した事例、合わせて、産業振興施設 (④)、インフラ輸出の水道施設運営についての事例 (⑤、⑥、⑦) である。これらの事例から、施設を維持管理する視点やコスト削減という視点だけでなく、マネジメントノウハウによる地域経済の活性化という視点が重要であることや公共サービスのノウハウがビジネスになりうることが示された。

### おわりに

これらのことから、まず、多様化する住民ニーズなどに合った公共サービスへと政策転換し、そのサービス提供の場である公共施設について、機能転換や統合などの対策に早くから取り組むことが重要であることが示された。次に、こうした取組の上では、公民連携を推進していく必要があることが示された。最後に、公民連携は財政負担削減、公共サービスの向上だけに止まらず、公共施設など社会資本を利活用することで、利益を上げる可能性を示唆している。

以上は、平成24年度までの研究成果であるが、平成25年度は「地方自治体の公共施設における民間型不動産価値から見た公民連携手法に関する研究」として、武雄市の図書館、半田市の社会体育施設 (学校体育館としての機能も有する) の事例をもとに、公共施設について、指定管理者制度などで実際に施設管理運営を担う民間事業者にとって、どのようにインセンティブを持たせていくかなどについて研究している。26年3月には、これまでの一連の研究の成果を広く周知し、地方自治体を始め全国の関係者の理解を増進する目的で、フォーラムを開催する予定である。

藤田 健 (ふじた けん)

山本 圭一 (やまもと けいいち)

4 人口減少や人口構成の変化と建替費用の関係を、習志野市が設置した習志野市公共施設再生計画検討専門協議会の提言書 (公共施設再生計画の策定に対する提言書) の基礎データ等を基に考察した。総人口の減少、少子高齢化といった年齢構成の変化に対応して行政サービスの内容やボリュームも変化し、サービスを提供する拠点としての施設整備の量と内容も変化すると仮定して試算した結果、提言書の必要額からさらに費用の削減が可能であることが示された。主に若年世代が利用する施設を更新し続けることは、少子高齢社会では課題となることが考えられる。今回の推計は、高齢者施設の需要増については考慮していないため過小推計であることも否定できないが、公有資産の試算としていかにボリュームコントロールをすべきかの一つの指標としてみる事ができる。