

公民連携手法研究報告書

平成 27 年 7 月

内閣府経済社会総合研究所

本報告書は、平成 25 年度に内閣府経済社会総合研究所地域ユニットに設けられた「公民連携手法研究会」の内容をまとめたものである¹。

なお、個々の論文の内容に関しては、目次に記した著者が文責を有するものであり、内閣府経済社会総合研究所の公式見解ではないことに留意願いたい。

目 次

調査概要	1
はじめに 研究の趣旨・目的（館 逸志）	3
第 1 章 従来型公共図書館から公共図書館への脱皮可能性	4
1 公民連携手法による図書館運営	
1.1 武雄市の沿革	
1.2 図書館リニューアルの経緯	
1.3 連携による効果	
2 議論を巻き起こした武雄市図書館（南 学）	
2.1 図書館の「あり方」について議論を巻き起こすことの価値	
2.2 武雄市図書館のイノベーション	
2.3 「議論」から公共施設の目的を明確に	
3 公共図書館のミッションの再確認（南 学）	
3.1 画一的な日本の図書館像と表面的な数値目標	
3.2 公共図書館運営における議論の方向（韓国と米国の事例を踏まえて）	
3.3 公共図書館のサービスと設置形態の再検討も必要	
3.4 ICT 技術によって変わる図書館の管理運営	
3.5 小さな町の創意工夫（公共図書館よりも大きな学校図書室）	
4 指定管理者制度を活用した公共サービスの付加価値向上（南 学）	
4.1 指定管理者制度の出発点	
4.2 拡大してきた「民間」による管理運営の範囲	
4.3 現実的でなくなった「直営」による管理運営	
4.4 変化している図書館への需要とその対応	
4.5 指定管理者制度への理解がまだ足りない現状	
4.6 リスク分担の考え方から出発する	
4.7 「直営」対「委託・指定管理」ではなく「直営・委託」対「指定管理」	

¹ 執筆内容は第 5 章の一部を除き平成 26 年 3 月末現在による。

第2章 公的体育施設—新たな取組み-----	23
1 分析の視点 (二上 唯夫)	
2 我が国のスポーツ振興の理念と体育施設整備の現状 (二上 唯夫)	
3 複合型体育館による効率的利用の事例 (半田市総合型地域スポーツクラブ) (二上 唯夫)	
3.1 半田市スポーツ振興政策	
3.2 半田市の総合型地域スポーツクラブの展開	
3.3 複合型体育館の数値的な評価	
4 全国展開出来ない理由・課題 (力武 忠幸)	
5 これからの公的体育施設のあり方と課題 (提言) (力武 忠幸)	
第3章 生ゴミ処理事業による公民連携の事例研究—加賀市の資源循環事業について— (二上 唯夫) ---	37
1 資源循環事業の概要	
2 評価の方法	
3 評価結果	
第4章 千葉県習志野市における公共施設再生の取組～大久保地区の公共施設再編案～ (早川 誠貴) -----	42
1 習志野市の概要	
2 公共施設再生の取組の背景	
3 公共施設再生の取組経過	
4 大久保地区の公共施設再編案	
5 現在の取組及び今後の展望と評価	
第5章 地方自治体の公民連携の一層の推進に向けた課題と解決の方向性 (藤木 秀明) -----	47
1 官民の資源を最適化した公共サービスの追求の必要性	
2 社会資本の老朽化対応を契機とした地域における公民連携推進の必要性	
3 「全体最適」の視点の必要性	
3.1 政府及び地方公共団体における一元的な体制の構築	
3.2 民間資源活用の一層の推進	
3.3 取組みを支える制度設計	
おわりに 研究からの政策的インプリケーション (関 幸子) -----	53
1 武雄市図書館が可視化した民間企業マネジメントの可能性	
2 半田市の複合型スポーツクラブから見える課題	
3 自治体マネジメント白書の有効性	
4 まとめ	

調査概要

調査体制

本調査研究では、有識者等で構成される「公民連携手法研究会」を設置し、調査の進め方や課題の検討を行った。研究会の体制は以下の通りである。

【委員】※五十音順

- 姜 雪潔（明星大学助教）
- 早川 誠貴（内閣府 公共サービス改革推進室）
- 藤木 秀明（内閣府 官民競争入札等監理委員会事務局）
- 二上 唯夫（一般社団法人日本リサーチ総合研究所研究主幹）
- 南 学（東洋大学客員教授）
- 力武 忠幸（ヒューリック株式会社 PPP 室長）

【事務局】

- 舘 逸志（内閣府 経済社会総合研究所 総括政策研究官）
- 関 幸子（内閣府 経済社会総合研究所 客員研究員）
- 藤田 健（内閣府 経済社会総合研究所 行政実務研修員）
- 山本 圭一（内閣府 経済社会総合研究所 行政実務研修員）

研究会日程

研究会は、下記日程のとおり開催し、有識者・専門家の報告や委員との意見交換のほか、調査の進め方、調査結果の報告などが行われた。

第1回	平成25年	5月15日	14時～16時	中央合同庁舎第4号館	419会議室
第2回	平成25年	8月13日	13時～15時	中央合同庁舎第4号館	822会議室
第3回	平成25年	10月15日	15時30分～17時30分	中央合同庁舎第4号館	822会議室
第4回	平成25年	12月26日	15時30分～17時30分	中央合同庁舎第4号館	822会議室
第5回	平成26年	3月20日	10時～12時	中央合同庁舎第4号館	822会議室

実地調査日程

研究会では、民間の視点から見た公共施設の効率性・最適性に関する実態把握のため、下記日程のとおり実地調査を行った。

平成 25 年 7 月 4 日 13 時 30 分～15 時 30 分 愛知県半田市

平成 25 年 8 月 23 日 9 時～11 時 佐賀県武雄市

平成 26 年 1 月 23 日 9 時 30 分～11 時 30 分 「ゼクシス上尾」株式会社ゼクシス (埼玉県上尾市)

はじめに 研究の趣旨・目的

地方自治体における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、多くの課題に直面しており、今後の公共施設等の整備に当たっては、新たな発想と仕組みで取り組む必要が生じている。

このような状況下、内閣府経済社会総合研究所の公民連携研究会では、平成 23 年度に公共施設白書の取組や震災復興における施設整備のあり方を中心に、平成 24 年度に公共サービスの見直しと公共施設の関連を中心に、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。

2 か年の研究において、地方自治体の全庁レベルにおいて、これまでのような縦割りではなく横断的に、保有する全ての施設の状況を把握し、総合的に施設全体の持続可能な運営を行う必要性が明らかにされた。更に、こうした自治体行政の中での総合的な検討の上で、市民一人一人に具体的な数値をもとにした分析を分かりやすく示し、地域内の施設のあり方を、市民を巻き込んで議論することの重要性も確認できた。こうした行政・市民が一体となった合意形成を促す資料として「施設白書」作成に取り組む地方自治体が増えてきていることも明らかとなった。

平成 25 年度は、これまでの研究を具体的な施設事例に落とし込んで研究を深めることとし、事例として、佐賀県武雄市の図書館及び愛知県半田市の体育館の先進的な取組に関して調査を行ったところである。

図書館或いは体育館といった社会教育施設は、自治体の裁量性が大きく、制度的には公民連携の取組が進めやすい公共施設であると言える。これらに関しては、既に様々な取り組みが行われているが、武雄市の図書館はカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（CCC）が企画運営に全面的に関わる形で平成 25 年度に開館したところであり、各方面から大きな関心を持たれている事例である。一方、半田市の体育館の事例は、既に 10 年以上前から複合型体育館として公民連携による運営が行われてきており、一定期間の実績を踏まえた評価を行いうる事例である。

人口増加・経済成長の時代に、多くの自治体はそれぞれにおいてシビルミニマムの達成を求めて、多くの社会資本整備、公共サービスの拡大を行ってきた。現在、人口縮小・大合併の時代に、膨張した社会資本の将来の適正水準への縮減、効率的な公共サービスの提供が求められている。こうした中で、国では、平成 34 年までに 12 兆円規模に及ぶ公民連携事業を推進することとしており（「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」（平成 25 年 6 月 6 日））、経済財政諮問会議でも地方自治体レベルでの PPP/PFI の積極的な活用が求められている。社会資本の再整備、効率的な公共サービスの提供を考えるうえで公民連携の推進が今ほど求められている時代はないであろう。

本研究における図書館、体育館の運営における公民連携事例の研究が、こうした社会の要請に応えることとなれば幸いである。

なお、本報告書には、上記の研究に加えて、加賀市のリサイクル事業、習志野市の公共施設再配置といった公民連携の有用な参考事例も併せて収載した。

第1章 従来型公共図書館から公共図書館への脱皮可能性

1 公民連携手法による図書館運営

研究会では、公民連携手法による図書館運営が行われている先進事例として、佐賀県武雄市の武雄市図書館への視察・ヒアリングを行った。この章では、武雄市図書館におけるイノベーションの事例を中心に図書館のあり方を検討するとともに、海外の事例も含めて図書館の設置目的や設置形態等を確認し、また、公民連携手法の一つである指定管理者制度の活用策に向けた整理を行った。

1.1 武雄市の沿革

武雄市は、佐賀県の西部にある人口約 52,000 人の温泉都市で、平成 18 年 3 月 1 日に旧武雄市・山内町・北方町の 1 市 2 町が合併し誕生した。大部分が山地で山林面積は 50%を占め、武雄盆地内を武雄川・高橋川などの小流が六角川に注ぎ、雄大な山々と豊かな自然に囲まれている。また、1300 年の歴史を誇る温泉郷、400 年以上の歴史を誇る陶芸の里、巨木の里としても知られている。博多から JR で 1 時間、有明佐賀空港から車で約 40 分、長崎空港から車で約 40 分に位置し、西九州における交通の要所・宿泊拠点となっている²。

1.2 図書館リニューアルの経緯

平成 12 年 10 月に開館した武雄市図書館・歴史資料館は、平成 18 年度から金曜日の開館時間 1 時間延長や祝日開館の実施など、休館日を減らす取り組みを行ってきた。もともと、リニューアル前の図書館も市民から活用されていたが、市としては「もっと多くの市民に利用してもらいたい」との思いがあり、365 日の開館という具体的な目標について、「行政でできなければ民間の力で」解決するという考えがあった。このような中で、平成 23 年冬に開店した代官山蔦谷書店のイメージが、樋渡啓祐市長の考える「市民のための図書館のイメージ」と完全に一致したことから、代官山蔦谷書店を運営するカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（以下、CCC）と連携して武雄市図書館をリニューアルすることになった。

武雄市図書館は平成 25 年 4 月にリニューアルオープンし、6 か月間の利用状況は来館者数が 50 万人（前年度対比 355%）を超え、図書貸し出し数も 30 万冊（前年度対比 178%）を超えるなど³、「もっと多くの市民に利用してもらいたい」という当初の目的を果たした。

1.3 連携による効果

CCC との連携を行うことで、前述のとおり武雄市としては当初の目的であった利用者率の増加が達成された。また、管理運営が CCC になっても、これまで嘱託員として働いていた人は、引き続き地域内から雇用されており、地域住民への配慮がなされている。さらに、来館者が増えたことで、子供への読み

² 「武雄見聞録 平成 25 年度版」（武雄市営業部観光課）より抜粋。

³ 平成 25 年 10 月 1 日リリース CCC 記者発表資料より。

聞かせ会に参加する親子も増え、ボランティアのやる気にもつながっている。コスト面では、直営での図書館運営には約 1.2 億円の予算がかかっていたが、CCC への指定管理料は約 1.1 億円であり、運営費がほぼ変わらない中で開館日数や開館時間を拡大することができている。

一方、CCC が武雄市との連携を決めたのは、「図書館」という行政施設に対して民間事業者がテナントインできる仕組みが用意できたことが大きい。リニューアルオープン前の準備期間中に公と民がどのように連携を行うのか、法的な整備も含めて市側が努力したことが成功の一つに挙げられる。今回の CCC の選定にあたっては、「代官山蔦谷書店のイメージ」という明確な目標があったことから、「武雄市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例」の特例を活用し、公募によらない形で選定を行っていることも双方に優位に働いている。

実際の運営方針について、CCC としては民間としてのスペック的な面で管理運営を行うというよりも、「市民がいかに満足するか」「市民価値がつくれているのか」ということを追及して運営を行っている。また、本質的に今の図書館に必要なのは「コミュニティ」と「空間価値」であると捉え、「気軽に使えて居心地が良い」「そこに行くことで空間的な価値が感じられる」など、代官山蔦谷書店のコンセプトが実現されている。現在、武雄市図書館を巡り議論となっている部分はこの点にあり、次節では、このような図書館の「あり方」について考えてみたい。

2 議論を巻き起こした武雄市図書館

2.1 図書館の「あり方」について議論を巻き起こすことの価値

人口 5 万ほどの自治体で、平成 25 年 4 月に、リニューアル開館して以来、1 か月で 10 万人、半年で 50 万人が入館し（入館時にカウンターが自動的に積算するので実数）、市民アンケートで、8 割が満足という武雄市図書館の実績は、驚異的な数値と言っても過言ではない。

話題になっているのは、スターバックスコーヒーを併設したブックカフェを運営している蔦谷書店が、初めて指定管理者として公共図書館の運営に進出したことと、その独特の空間デザインが、多くの来訪者に「快適な空間」と感じる演出であり、これによって、従来の公共図書館というイメージを変えた要因が大きい。

この武雄市図書館については、従来型の図書館行政を進めてきた専門家、図書館職員、市民団体等からは次のような「批判」が寄せられている。

- ・これまでの武雄市図書館の良さを壊した（蘭学展示室をレンタルスペースに変えてしまった、子どもへの読み聞かせスペースを片隅に追いやった）
- ・落ち着いた読書スペースをなくした公設ブックカフェになってしまい、図書館ではなくなった。
- ・「T ポイントカード」の導入は、特定の企業への利益を生み出し、個人情報の扱いとしても問題がある。

しかしながら、一方で、

- ・これまで図書館をそれほど利用していなかった市民が多く訪れ、交流の場になっている。

- ・快適な「公共空間の演出」として、質の高いサービスを提供している。
- ・カフェの併設、図書や雑誌その他の販売など、無料の図書館サービスと有料のサービスとを併存させ、従来にない利便性を提供している。

というような「礼賛」も相次いでいる。まさに、賛否が真っ向からぶつかり合い、全国的な話題となって、リニューアルオープンして1年を経た現在でも、市内外から多くの来訪者を集め、土日などは駐車場も閲覧席も満杯になる現状が続いている。

さらに、市が説明等で対応する視察は、午前9時からとすることによって、市内での宿泊（前泊）件数が急増し、伝統はあるものの客足の落ちていた「武雄温泉」が復活し、タクシーがフル回転するなど、地元経済に「観光効果」をもたらすとともに、市外から武雄市内に転居するという住民も現れ始めるなど、「まちづくり」効果も大きいと評価されている。

そして、何よりも、武雄市図書館は、樋渡市長のリーダーシップによって、蔦屋を運営するCCCを指定管理者として、運営を委ねる報道がなされた当初から、賛否両論が激しく展開されてきたことに価値がある。つまり、賛否両論の激しい議論によって、半世紀にわたってほとんど変わらなかった我が国の公共図書館像に関して、そのあり方に関して大きな議論を巻き起こすことに至った効果が非常に高いとされている。

2.2 武雄市図書館のイノベーション

武雄市図書館のイノベーションは、従来型の「啓蒙的あるべき論」ではなく、利用しようとする、あるいはこれまで利用してこなかった市民の視点から「実現する9つの市民価値」を独自に打ち出したことにある。

【提携により武雄市図書館にて実現する9つの市民価値】

1. 20万冊の知に出会える場所
2. 雑誌販売の導入
3. 映画・音楽の充実
4. 文具販売の導入
5. 電子端末を活用した検索サービス
6. カフェ・ダイニングの導入
7. 「代官山 蔦屋書店」のノウハウを活用した品揃えやサービスの導入
8. Tカード、Tポイントの導入
9. 365日、朝9時～夜9時までの開館時間

（「武雄市とカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社の武雄市立図書館の企画・運営に関する提携基本合意」（平成24年5月4日）から）

この中で、最も注目を集めているのが、代官山の蔦屋書店で注目を集めた、天井まで本で埋まってい

る壁面の書棚や、テーマ毎に囲みになっている書架、統一されたデスクと椅子、ランプによる都会的なおしゃれな空間、スターバックスカフェと雑誌・書籍の販売である。館内であれば、コーヒーを飲みながら売り物の雑誌も購入義務を負うことなく見ることができる。

有料ではあるが、数万点に及ぶCD、DVDをレンタルできるし、遠方から来た入館者でも、借りた本を500円払えば宅急便で返却できるなど、徹底的に利用者視点に立ったサービスを展開している。バックグラウンドミュージックが流れる一方で、「静かな学習室」も用意して、落ち着いた環境も提供しているのである。

さらに、構想発表から1年以内での大規模改装、リニューアルオープンというスピードも「役所仕事」の常識を越えていた。短期間に、必要な法定手続き（条例改正や改築のための補正予算、指定管理者指定の議会議決）を済ませてしまったのである。市民目線による空間とサービスの提供、実現までのスピードは、樋渡市長のリーダーシップに依るところが大きい。議会もそれを承認・議決したのであり、市長の「独走」を批判する意見もあるが、二元代表制をとっている我が国の地方自治制度では、市民の支持があったから実現した判断するのが自然である。

市民の支持を端的に示す様子が、写真1である。

小学校高学年の少女が、図書館の検索装置を軽やかに操作し、いくつもの書誌の図書館内の所蔵場所情報を得ている写真である。武雄市図書館では、図書の分類に従来のNDCの10進分類ではなく、蔦谷書店が採用している、市民生活にそったテーマ毎に20分類で行っているために、配架場所をわかりやすく検索装置のプリンターで、おおよその所在場所を示すようになっている。

この少女は、「家族と一緒にディズニーランドに行くので、お母さんに頼まれて、関連の本をさがしている」とのことであった。このレシートによって、数点の書籍を見つけ出した後は、母親と妹と一緒にカフェで飲み物を飲み、少女の集めてきた文献・資料を見ながら、これから訪れるディズニーランドへの計画を楽しく話し合っていたのである。従来の図書館では、このような光景はなかなか見られなかった。親子の交流の場所としても、新しい機能をつけ加えたとも言えるであろう。

写真1 検索装置を操作する少女



2.3 「議論」から公共施設の目的を明確に

公共図書館に限らず、公共施設のマネジメントをすすめるにあたって最も重要なのは、一つ一つの公共施設（法的には「公の施設」）が、何を目的に整備され、その目的に照らして十分に機能しているのかどうか、さらに、その利活用の実態は、税金を投入することに対してしっかりと説明責任が果たしているのかという「存在理由」である。この議論が十分で無かったことから、「ハコモノ行政」という言葉が一般化してしまったともいえる。

現在、経済成長期に整備された公共施設が一斉に老朽化し、大規模修繕か更新の時期を迎えているにも関わらず、その維持・更新費用が十分に手当てされずに地方財政を圧迫する要因となっているために、マネジメントの課題が広く意識されている。その結果、多くの自治体で、公共施設の総面積をおおよそ10～30%は削減しなければならないという認識が広がっている⁴。したがって、公共施設の設置目的を再定義し、その必要性を明確にするところから対応策が進むことになるので、「あり方」を議論することは、大きな意義がある。

反面、財源のつじつま合わせのために、公共施設の（圧縮）削減することを自己目的化してしまうと、十分な議論がされないままに、地域における政治バランスのなかで、単なる機能低下（行政サービス低下）に至るといった危険性が生じようとしている。公共施設のミッションを明確にしなければ、「公共施設マネジメント」の第一歩は始まらないという観点から、現在の武雄市図書館をめぐる論争は、大いに歓迎することだと考えられる。

武雄市図書館のあり方をめぐる「批判」と「礼賛」の両極端の評価は、全くかみ合っていない。それは、従来型の公共図書館運営を「是」とする考え方と、新しい「公共空間」としての図書館を目指す考え方の違いである。特に批判する側は、「あるべき図書館の姿」として「教育委員会の責任で設置し、直接、管理運営される図書館」、つまり、公務員による直接の管理運営を理想としていることで、民間のノウハウを活用することを容認している賛成側との間に、「埋められない溝」を創り出している。

本来、活発な議論は「溝を埋めるための作業」として有効であるが、武雄市図書館をめぐる議論は、溝、つまり公共図書館の目的を再確認し、それを認識することに価値があると考えられる。なぜならば、我が国における公共図書館の一般的イメージは、半世紀もの間、ほとんど変わらずに「あり方」に関しての幅広い議論がなされなかったために、議論の基盤が十分に整っていないからである。

3 公共図書館のミッションの再確認

3.1 画一的な日本の図書館像と表面的な数値目標

我が国の、公共図書館、3,234館（平成24年4月現在：日本図書館協会統計）の大部分は、蔵書数、入館者数、貸出数を主要な活動指標として、その「増加」数を予算査定の際に主張せざるを得ない実態がある。もちろん、一部では固定的な概念を打ち破り、地域特性を考慮した図書館は多くの利用者を集め、新しい地域文化創造の担い手となっている事例も多く存在している。しかし、多くの公共図書館は、さまざまなサービスを展開しているにもかかわらず、一人当たり貸出数、レファレンス件数、入館者数、

⁴ 例えば秦野市では40年後までに31.1%の公共施設面積削減を目標としている（秦野市公共施設白書【平成24年度改訂版】）。

子どもへの読み聞かせ件数等の表面的な数値の増減に神経をとがらせ、質的な内容や、達成目標に関する評価項目や評価基準の議論に踏み込めていないのが現状である。

公共図書館は、戦後民主主義のシンボリック的存在として、権力や社会的圧力による介入から自由と人権を守るという視点を基本に、「知る自由」を軸として民主主義の基盤をつくる存在として、「図書館の自由に関する宣言」（1954年：日本図書館協会）を基本的理念としてきた。

このような理念に変化はないものの、公共図書館の利用形態は、「貸出」が異常に重視されたことに、我が国の多くの公共図書館が固定的設置形態やサービスに留まっている要因があると考えられる。1960年代に、東京都日野市から展開された「市民の図書館」運動を契機に生まれた、固定的な図書館を持たない自動車による巡回図書貸し出しサービスによって、「貸出中心主義」が始まったと言われている。60年前には大きな価値を持ったこの運動の趣旨が続いている状況に対して、武雄市図書館をめぐる議論が大きなインパクトを与え、ようやく「図書館のあり方」を議論する機会が訪れたのである。

我が国の図書館においては、ハードウェアとしての「館」（建築、インテリアデザインとも）は、地域特性を考慮した個性的なものが整備されるようになってきたものの、多くの場合、ソフトウェアは、閲覧、貸出・返却、読み聞かせを中心に、それほど個性が発揮できていない現状にある。

3.2 公共図書館運営における議論の方向（韓国と米国の事例を踏まえて）

まず、公共図書館としての最低規模の想定を検証する必要がある。伝統的な図書を中心とする場合には、市民のさまざまな知的な関心に応えるためには、蔵書数で20万から30万冊は必要ではないかと言われている。床面積としては、1,500から2,000m²となる。それ以下では、中途半端な分野と閲覧・活用スペースで、結果的には「貸出機能」が中心となる可能性があり、それであれば、公民館や地区センターなどのコミュニティ施設で機能は果たせる可能性が大きい。つまり、一定規模の中心館を整備しつつ、貸出機能は他の施設に分散させるという整備手法である。もちろん、十分な財源があれば、充実した公共図書館を整備することも可能であるが、財政難という状況下では、「中途半端な」サービス提供にとどまる中小規模の公共図書館整備になってしまう場合がある。

さらに、専門分野を網羅するような蔵書構成を達成するためには、40万から50万冊の蔵書が必要という「経験値」もあると言われている。立地条件と床面積、そして、蔵書構成という客観的な設置形態によって、その図書館の性格は大きく違ってくる。これを、画一的に「公共図書館」としてくくることは、社会の成熟化によって、市民の要望も多様化している現在においては限界が生じてきたことは確実である。

目的に沿った公共図書館の形態については、隣国の韓国におけるさまざまな形態の公共図書館の整備・運営が参考になる。

韓国では、いわゆる書籍が一冊も配架されていないで、コンピュータ閲覧スペースのみの国立デジタル図書館が整備されている（写真2）。

写真2 国立デジタル図書館（韓国）



また、中核的図書館には数十台のコンピュータが配置されて、無料で誰もが使える状況にある。そして、その一方で、180平方メートル程度の放課後の児童をはじめ、近隣の市民が気楽に立ち寄れる「小さな図書館」がまちの津々浦々に整備されている。さらに、よちよち歩きの年齢から英語に慣れるために、英語の絵本を揃えて楽しみながら学習する「子ども英語図書館」も公設・有料で整備され人気を集めている。様々な形態と規模の図書館が整備され、我が国の図書館とは全く違う環境である。

韓国の地域や利用者の特性に対応した、様々な図書館サービスの展開が実現している背景には、韓国の図書館法がある。

日本の図書館法は、地方公共団体が設置する「公立図書館」とその他の「私立図書館」を定義している（一般に使用されている「公共図書館」は、法律的には存在していないことに注意）。しかし、韓国の図書館法は、公共図書館として、地方公共団体が設立した図書館、民間団体が設立した図書館の他に、小規模文庫、障がい者図書館、病院図書館、兵営図書館、刑務所図書館、子ども図書館を個別に定義するとともに、大学図書館、学校図書館、専門図書館というように、10以上のカテゴリーに分類しているのである。

また、条例で定めれば、使用料も徴収できるという規定もある。さらに、図書館政策への対応として、大統領府のもとに「図書館情報政策委員会」を設置し、「図書館発展総合計画」と「用途別施行計画」の作成も義務づけている。当然、国と地方公共団体には財源の確保を義務づけるが、日本の図書館法では、国や自治体の図書館政策（戦略）を明確に規定していない現状にあるし、国が「補助できる」という規定しかないのである。

アメリカの場合では、韓国以上に、さまざまな形態の公共図書館が存在しているが、出色なのは、ニューヨークのマンハッタンの中心部にある「ニューヨークパブリックライブラリー」である。100年以上を経たネオゴシックの建築の素晴らしさはもちろん、数百万点の閉庫書架にある資料が、20分程度で閲覧可能になる一方で、貸出は行わないという調査研究に特化した図書館となっている。このパブリック

ライブラリーでは、1980年代から、コンピュータを駆使したデータベースの利用は無料であった。そして、数十年前に身寄りの無い移民が、この図書館の経済・投資データを活用し、近くのウォールストリートで莫大な財産を築いた。この方が亡くなったときに、その全財産を図書館に寄付したおかげで、現在でも無料で誰もが利用できている、という逸話も残っているほどである（この図書館は、ニューヨーク州からの補助はあるものの、公立ではなく財団で運営される公共図書館である）。

また、10年程前からは、米国の主要大学における図書館のメインフロアからは「図書」が消えて、コンピュータとラウンジを配置した「ラーニング・コモンズ」に変わっていることにも、知的生産・交流手法の変化に図書館が迅速に対応している状況が反映している。

米韓の図書館に共通しているのは、時代の変化に対応し、さまざまな情報に対する要望に対して、従来の固定的な観念に縛られることなく、新しいサービス形態を産み出し続けていることにある。武雄市図書館の「実験」は、図書館行政に大きなインパクトを与えたことは確かであるが、公共施設全体にとっても、これまで欠けていた「ミッション」に関する議論が必要であることを示した点でも大きな意義がある。

3.3 公共図書館のサービスと設置形態の再検討も必要

前述したように、従来の図書館は、施設デザインは個性的でも、サービスは非常に似通って、共通しているのが実情である。しかし、図書館の利用形態を観察すると、市民は様々なサービスを求めていることがわかる。

まず、図書の貸し出しであるが、その大部分は文芸書と実用書である。そして、子どもへの読み聞かせ、レファレンス、新聞・雑誌の閲覧、調査研究、学習スペース、そして、限定的ではあるが、飲食のサービスも提供されている。

これらの機能は、一つの「図書館空間」において、フルセットで提供する必要があるだろうか。予約をインターネットで行い、受け取り・返却するには、札幌市の「大通りカウンター」のように、主要駅前のカウンターが大きな役割を果たすだろう。子どもへの読み聞かせは、公民館でも近くの「集会室」でも可能である。雑誌・新聞の閲覧ならば公民館でもよい。調査研究、レファレンスは、全般的な要望に応えるためには、50万冊以上の蔵書を持ち、大学院修士号を取得したような専門司書を配置した（県立図書館のような）大型図書館が必要であり、これは人口40万人程度（中核市）以上でなければ対応できない。学習スペースは、さまざまな身近な公共施設を活用できるし、民間の有料サービスも提供されている。

図書館のサービス機能には様々な形態があり、しかも、一人一人の利用者が全てのサービスを望んでいるわけではなく、大部分の市民は一つないし、二つ程度の機能を求めて来館するのであるから、必ずしも、一般にイメージされる図書館で全て実現する必要は無い。逆に考えれば、部分的な機能は、庁舎、学校、公民館、博物館等で実現できることにもなる。

武雄市図書館は、人口5万の地方都市において、「都会的な雰囲気を味わえる快適な公共空間」を「図書館」という概念で実現した成功例である。ただし、他の地方都市で、同じようなサービス提供が可能かどうかは、質の高い施設、マーケティングやマネジメント手法にすぐれた企業、リーダーシップを発

揮できる市長とそれを支える議会と職員の組合せなどの要素を十分に考える必要があり、簡単なことではないことがわかる。

埼玉県川口市中央図書館では、「年間2千円を払えば、インターネットが好きなだけ使える」と「誤解」している市民が多い。実は、JR川口駅前の公共施設の複合ビルの5、6階に、一部吹き抜けの明るく見晴らしの良い空間に中央図書館が立地している。そのビルの7階には情報メディアセンター（「メディアセブン」）が立地し、図書館の6階部分とは階段とエレベーターで接続されて一体利用が可能となっている。インターネットの有料サービスは、このメディアセンターの事業なのであるが、施設としては一体的に設計されているので、「誤解」をしている市民が多いということである。さらに、このセンターには、無線LAN（無料）とともに、数十台のコンピュータが有料（中高生は無料）で使える環境にあり、編集スタジオ、プレゼンテーションスタジオも用意され、各種のプログラムが業務受託をしているNPOによって提供されている。図書館との一体利用で、多くの利用者を集めている。

「公共図書館は無料でなければならない」という認識が一般的であるが、図書館法第17条は、「公共図書館は、入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない」と規定しているのみである。入館料以外の施設設備、図書館資料以外の外部情報（セミナーやインターネットを経由した情報・資料）は有料での提供はできると解釈するのが「素直な」法令解釈であり、現実には、研修室等の有料貸出は行われている事例がある。どうしても、無料でなければならないと考えるのであれば、インターネット（正確にはインターネットに接続できるPCの貸出）の利用に対する対価の徴収は、川口市のように、図書館と一体利用ができる別の「施設」である情報センターで行うという仕組みも可能である。

さらに、この仕組みをすすめると、これまで公共図書館であった空間の一部を、目的外使用として、さまざまなデジタル情報の有料での活用、研究会やセミナーの開催、一定期間占有できる「研究ブース」の設置、地域食材を使ったレストランやパブの経営も可能になる。公共図書館機能を十分に発揮しながら、メディアセンターなどの名称を使い（いくつかの大学では図書館を数十年前からメディアセンターと名称を変えている例もある）、自由な利用形態を実現する方法もある。無料にこだわる日本に対し、公共図書館での飲食スペースの提供や一定の書籍販売などは、日本以外の国では一般的に行われている。

3.4 ICT技術によって変わる図書館の管理運営

武雄市図書館は、そのユニークな「演出」によって多くの利用者を集めているが、図書館では、利用者が増加すればするほど管理運営費が増えることになる。書籍の貸し出しサービスを考えても、貸し出しと返却手続きは、誰もが必要な書籍を探せるように配架している作業が前提となる。貸出数が増えれば、手続きだけでなく、このバックヤードの作業も増加するし、それを担う職員の人件費負担が大きくなる。武雄市図書館が想定を超える利用者があっても、管理運営に支障が生じていない大きな理由はICT技術の活用にある。蔦谷書店が開発した、書籍の貸し出し、CD・DVDなどのレンタル、さらには雑誌や小物の販売もできるセルフカウンターによって、人件費を大幅に削減しているのである。CCCグループの担当者によれば、貸し出しやレンタル、販売の手続きの8割はセルフカウンターが活用されているので、想定外の利用者にも耐えることができていると言う。

武蔵野プレイス⁵では、貸し出しのセルフカウンターは当然のこととして、返却もセルフカウンターで行うことができ、その時に、返却専用棚の番号が画面で指示される。この指示された棚に返却すると、次にその書籍を借りたい人がコンピュータで検索すると、その書籍が返却された棚が表示されるので、自分でその返却棚から書籍を取り出して、セルフカウンターで貸し出し手続きを行うことができる。これによって、返却後、職員の手作業で元の書架に戻す作業を省略することができるので、人件費コストの削減はもちろん、人気のある書籍の回転が、従来の1、2日から「瞬時」に短縮される。

このICT技術は、書籍に組み込まれたICTタグを読み取るという部分に適用されている。1冊に数百円のタブ貼り付けとコンピュータ登録のための費用がかかるが、一旦、ICタグが装備されれば、貸し出しと返却に伴う人件費コストは大幅に短縮される。

台湾（台北市）では、新設の図書館は、交通利便性の高い場所に、コンビニエンスストア程度の広さを確保し、人気のある書籍を1万冊程度配架して、無人で貸し出しサービスを展開している（写真3）。利用者は、ICが組み込まれた図書カードを入り口でかざすと、自動扉が開いて入場できる。その中の書籍を、セルフカウンターでカードを使って貸し出し処理をすれば、盗難防止ガードのかかった出口を通過することができ、貸し出し手続きは完結する。返却は、この図書館の外側に返却口があるので、カードをかざして投入すれば瞬時に返却手続きが終わる。

無人の空間は、外から内部の様子がわかるように、ガラス張りで明るくデザインされて、10台以上のカメラで監視されている。このコンセプトによる無人図書館（智慧（インテリジェント）図書館と命名）が整備されて数年を経て、事故は一つもないという（写真4）。返却された書籍を、週に2、3回の巡回することによって元の書架に戻す作業のみで、運営できる

写真3、4 無人図書館（智慧（インテリジェント）図書館）（台湾）



このように、ICT技術を応用すれば、図書館サービスは大きく変わる。レファレンスサービスも、インターネットでの検索が普及することによって、質的には大きく変わってきているし、郷土史などの史料も画像と文字がデジタルで、インターネット経由で情報提供される場合が増えているので、どこでも

⁵ 武蔵野市。図書館機能をはじめとして「生涯学習支援」「市民活動支援」「青少年活動支援」等の機能を併せ持った複合機能施設。
(<http://www.musashino.or.jp/place.html>)

研究することができる環境が整備されつつある。「現物」に接する必要をどのような場合にするのかによって、図書館の立地や開館時間、デジタル化の費用負担など、従来の図書館運営とは違った観点で、その設置目的、サービスのレベル、無料提供する範囲などが問われるようになるであろう。特に、図書館と博物館との区別をどのように定義するのも問われることになるし、すでに、検討が始まっているのである。

3.5 小さな町の創意工夫（公共図書館よりも大きな学校図書室）

山形県西川町の学校図書室はユニークである。

児童数が300名に満たない小規模の小学校ではあるが、図書室は一部吹き抜けの2層構造となっており、5万冊の蔵書規模を持つ。町立図書館よりも規模も蔵書数も上回り、多くの町民が利用できるように、学校と連絡している通路とは別に、町民用の独自のエントランスをもっている。

平日の午前10時過ぎからは、町民がこの図書館（室）を訪れはじめ、休み時間に図書室に顔を出す小学生との交流も生まれる。児童も町民も同じOPAC（Online Public Access Catalogの略で、図書館のオンライン蔵書検索のシステム）端末を使い、図書を検索することもできる。こどもたちも、「大きい図書館にしかないコンピュータで、図書検索ができるし、新しい本、楽しい本がいっぱいあってうれしい」という感想を寄せている。1階には、町民向けの一般書が並んでいるが、「小学生でも高学年になれば十分に読むことができる」というのが、町役場の説明である。

2階部分には、児童用の図書が配架されるとともに、インターネットに接続したコンピュータが10数台並んでおり、先生の指導の下に、児童がわいわいと言葉を交わしながら、さまざまな情報へのアクセスを楽しんでいる。専任の司書も配置されて、休み時間のカウンターにはさまざまな図書を借りる児童が群がる姿が見られる。

小学校の規模に比して、大きな図書室となっている、というよりも、公共図書館を学校に併設（合築）したというイメージである。機能面でみても、町立図書館と言えるような閲覧スペースも確保され、一般書も数多く配架されている。単純に、学校施設に公共図書館を併設したのであれば、際だった特徴とはならないが、この西川町の事例は、後述のように、機能を統合する上での、さまざまな創意工夫と、縦割りの省庁の補助事業を有効に活用する「理屈」付けが行われているのである。

学校の中に公共図書館の機能を組み込んだような、このユニークな図書室は、今後、全国的に公共施設更新のモデルとなる事例でもある。

山形県西川町は、人口約6千500人であるが、町域の範囲は広く、月山の麓に広がる自然が豊かな地方である。しかし、過疎化の流れは止めることができず、西川町では、人口減少、特に少子化の影響で、かつて8つあった小学校を5つに統合し、さらに1校に集約することとなった。

当然のことながら「自分たちの地域から学校がなくなる」という抵抗感から、当初は統合には大きな反対があったという。しかし、複式学級も多く、このまま複数の小学校に学区を分けていては、子どもが最大の犠牲者になるということで、統合計画に対して各地域の住民も合意し、統合・新設が決まったのである。

この統合の議論のなかで、特に、図書室の機能を積極的に検討した。まず、自分の地域から子どもの

姿が見えなくなり、声が聞こえなくなることに寂しさを感じることへの対応として、町民が気軽に図書室を訪ねれば、子ども達と同じ空間で過ごすことができる。このような発想から、単なる「図書室開放」のレベルではなく、公共図書館と同様に、開館時間は午前 9 時から午後 6 時（土日・休日は午後 5 時まで）に設定したのである。

また、統合すると、徒歩通学は不可能となり、通学にはバスを使わざるを得なくなったが、小学校へ各地域から通うのには 9 ルート、3 台のバスが必要で、通学の時間差は最大で 1 時間にも及ぶ。その時間調整を児童はどのように過ごすのかという課題を解決しなければならなかった。また、父兄が送り迎えする場合でも、待ち合わせの場所をどのように確保するのか。その待ち合わせ（時間調整）の場としても、図書室を機能させることとなった。このため、一般町民は放課後の時間帯に来館しても、子ども達の姿が見えることになり、声を掛けたり、図書を介した会話もはずむことになる。また、父母が迎えに来る場合には、親子で本を借りるなどの利用も促進されることになった。

図書室に地域住民専用の入り口を設置しているのも、気軽な利用を可能にする工夫であり、特に、平日夕方や土曜日は、学校部分を施錠することで、学校の玄関を通過しないで入室できることは学校施設管理上のメリットが大きい。さらに、住民用の入り口の横には、畳が敷かれた「和室」部分と、フローリングの床の「会議室」部分に分かれた「多目的室」が設置されている。学校の多目的室は、特に、夕方や土日・休日には、町の集会所機能を発揮することになる。また、地域住民の利用を前提とすることにより、常駐スタッフを学校司書として確保することになり、利便性と教育上の効果との一石二鳥の効果を産んでいる。

さらに、日常的に地域住民が出入りすることによって、「特定多数の目」の存在が学校のセキュリティを高めることになる。学校に他の公共施設を合築すると、さまざまな人が利用することになり、セキュリティ上の懸念が主張されることが多い。ところが、不特定多数の出入りは、学校の安全管理からは大きな問題になるが、この西川町の事例をみても、地域住民という特定多数の利用は、むしろセキュリティを高める効果があると言われている。特に、小学校は、全国平均をとれば、おおよそ人口 1 万に対して 1 校が整備されている状況なので、日常的に PTA や保護者会などで、「顔見知り」の範囲であることから、学校開放はむしろ学校の安全性を高めるとも言える。

4 指定管理者制度を活用した公共サービスの付加価値向上

ここまで、武雄市図書館を中心とした図書館のあり方に対する議論や、海外の事例も含めた様々な機能を持った図書館の事例を見てきたが、最後に武雄市図書館でも議論の中心となっている指定管理者制度について改めて整理し、その有効活用策を探ってみる。

4.1 指定管理者制度の出発点

公共施設を様々な目的に沿って、最大限に活用するには、指定管理者制度の有効性が指摘されている。この制度そのものは、平成 15 年の地方自治法改正によって創設されたが、その背景をみると 50 年間、つまり半世紀に及ぶ社会経済動向の変化がある。その流れで制度の創設を捉えないと、指定管理者制度本来の趣旨を理解することは難しい。

昭和 47 年に「ローマクラブ」が「成長の限界」というレポートを発表し、これまでの先進国の経済発展を支えてきた化石燃料がいずれは、枯渇することで、経済成長が永久に続くことはないことに警告を発した。その警告は、昭和 48 年のオイルショックによって現実のものとなり、その後の一時的なインフレの後には、「財政状況が厳しく」という表現が、国や自治体の予算編成方針に盛り込まれた時代であった。成長型経済の終焉である。

また、昭和 53 年、当時の長洲 一二神奈川県知事が主催した「地方の時代シンポジウム」は、「政治や行財政システムを委任型集権制から参加型分権制に切り替えるだけでなく、生活様式や価値観の変革をも含む新しい社会システムの探求である」（長洲氏）という主旨を宣言し、市民参加（のちに市民協働、公民連携として概念が発展している）によって、行政の一方的なサービス供給体制に対して、市民目線からの効率的、効果的サービスのあり方へ提起を含んでいた。住民の多様な生活スタイルが広がり、要望も多様化してきたからである。

このような時代の変化の中で、昭和 56 年に「第 2 次臨時行政調査会（土光臨調）の答申として、「民間の活力を生かすことが可能なものは、極力民間の自主的運用に委ねる」という方向を打ち出し、「行政改革」という用語が一般的になったのである。単なる「経費削減」の手法ではなく、国と自治体での分権議論、市民参加に代表される自治概念、行政サービスのあり方とコスト負担（受益者負担）という大きな時代的な流れを認識する必要がある。

4.2 拡大してきた「民間」による管理運営の範囲

公の施設に関する自治法改正の経緯によっても、経済の成熟化による税収の伸び悩みと市民要望の多様化という傾向の中で、公共団体と公務員による固定的な管理運営から、より効率的・効果的な管理運営のために、民間化がすすんできた流れがみえる。

具体的な改正経緯は、まず昭和 38 年の地方自治法改正（昭和 38 年法律第 99）によって、「公の施設」に関する制度の創設（営造物から「公の施設」への概念変更）から始まる。

これは、公共団体における公有財産として一括して営造物が規定されていたことが、一般住民に分かりにくいものであったことから、自治法の改正で、「第 9 章 財務」から切り離して、「第 10 章 公の施設」として、管理形態を明確にしたのである。その管理に関しては、「公共団体以外又は公共的団体」に委託ができるという規定となった。

昭和 38 年の地方自治法改正での第 43 回国会（昭和 38 年 5 月）では、政府委員（自治省行政局長：当時）の説明で、「公の施設に関する事項でございますが、現在、「財産、営造物」ということで、地方自治法では一括して規定をいたしているわけでございますが、営造物につきましては、財産的な観点よりも行政管理的な面から規定をすることが合理的でございますので、財産と分離をいたしまして、営造物に関する規定を整備することにいたしましたわけでございます。なお、営造物という従来の用語が、今日におきましては必ずしも適当ではございませんので、公の施設というわかりやすい表現に改めることにいたそうとするものでございます。」とされている。物的財産というよりも、施設運営（住民の利用、政策の実現）に重点をおいた概念形成であったことがわかる。

そして、平成 3 年の地方自治法改正（平成 3 年法律第 24 号）による「公の施設」の管理受託者の範

囲が拡大された。この内容は、「公の施設」の管理受託者として地方公共団体の一定の出資法人を追加（1/2 以上の出資法人、1/4 以上の出資法人のうち 1/2 以上の役員の派遣法人又は自治大臣の指定法人）したことと、「利用料金制」の導入である。

公の施設概念が誕生した昭和 38 年から約 30 年を経て、自治体の出資法人が管理受託者となることが可能になったが、公務員に準拠した雇用・勤務体系をもつ出資団体では、毎年、自動的に管理受託ができる「安心感」もあって、十分な効率的経営を実現することができないこともあった。毎年自動的に管理受託ができる環境では、十分な緊張感による経営責任が全うされる可能性は少なく、結果的に、民間事業者に「公務」を委ねる指定管理者制度が誕生したと解釈できる。

平成 15 年の地方自治法の改正で、指定管理者制度が誕生したが、第 244 条の 2 という条文に、「公務」を担保しながら、民間事業者への「インセンティブ」を確保するための工夫が組み込まれた。

民間事業者へのインセンティブとしては、行政処分行為の一部（使用許可、料金徴収）権限も付与し、利用料金も条例の範囲内であれば、自治体の承認を前提に、自由に決められることとなった。徴収した利用料金は指定管理者の収入となるので、さまざまな創意工夫を産む基盤ができることとなる。また、専門的な効率的管理を委ねる以上、経営の安定性と雇用の安定性を確保するために（複数年の）期間の設定が可能になった。

このような流れの中で、公務を民間事業者に委ねる工夫が組み込まれたのであるが、創設後 10 年を経ても、その趣旨が徹底されているとは言えるだろうか。この制度が地方自治法の 1 条項で規定されているのみであるということだけでなく、対象となる自治体の公の施設の大半は、この法律を所管している総務省とは別の文部科学省や厚生労働省の政策（補助制度など）に関連しているという実態が、正確な理解を阻害していると考えられる。もちろん、総務省も、適宜、自治体に対する通知によって、制度運営上の留意点を示している。しかしながら、その多くは、自治体の行政改革部署に届くことが多く、実際に施設を管理運営している現場の部署にはなかなか届かないのが現状であると言える。

4.3 現実的でなくなった「直営」による管理運営

直営と民間委託は、対立概念としてとらえられているが、現在では「直営」とは言っても、公共施設管理については公務員のみで管理運営を行っている事例は非常に少なく、非常勤嘱託職員を相当数雇用し、配置している実態がある。これがこの 10 年あまりの大きな変化である。

したがって、現状では、直営と言ってもさまざまな形態があり、委託と言っても一部の委託から大部分の管理を包括的に行う指定管理者制度（行政処分であり、委託ではない）まで、その形態は多様である。この多様性を、公共施設の使命（ミッション）とともに、十分に議論してこなかったことから、「直営か委託か」という不毛な対立図式でとらえられる傾向がある。そのために、「直営か民間委託か」というような表面的な議論が先行し、公共施設の機能を最大限に発揮するための管理運営形態の設計に関する検討が十分になされないのが実態となっている。

対立の代表格は、公共図書館の管理運営である。公共施設の中で、図書館はその適用事例が少ないのであるが、それには「利用料金が徴収できないので、民間事業者は人件費の削減（質の低下）によって利益を生み出そうとしている」という短絡的な発想が根底にある。

表 1-1 は図書館設置自治体における職員の配置状況である。

このデータから明らかなように、都道府県立図書館はともかく、圧倒的多数の市町村立図書館では、「専任職員数」と比較して、「非常勤、委託・派遣職員数」は2倍以上となる。そして、職員の中で、司書・司書補の資格者は半数程度である。直営でも、司書の配置割合が低く、その司書も大学の学部での単位取得と実習による資格であり、専門家として認定できるような修士号取得者はほとんどいないのが実態である。(図書館運営の先進国とされるアメリカや韓国では、司書は修士号取得者でなければ専門職として認められない) さらに、公務員である専任職員も人事ローテーションによって数年で入れ替わってしまう事例も多いのである。

表 1-1：図書館における職員配置状況

項目名		都道府県立	市区立	町村立	合計
設置自治体数 (設置率)		47 (100)	796 (98.4)	501 (53.4)	1,344
図書館数 (回答館数)		61 (61)	2,540 (2,540)	588 (582)	3,189
専任職員数	計	1,606	9,227	843	11,676
	司書・司書補	939	4,607	477	6,023
兼任職員数	計	13	752	531	1,296
	司書・司書補	7	105	44	156
非常勤・臨時	計	838.3	12,927.0	1,911.7	15,677
	司書・司書補	578.3	6,957.1	910.3	8445.7
委託・派遣	計	253.0	7,348.3	380.5	7981.8
	司書・司書補	177.2	4,130.2	185.7	4493.1

((社) 日本図書館協会のホームページから作成)

注※「日本の図書館 2011年版」の集計数値。

※館において回答のない項目がある。集計の際、四捨五入しているので計と内訳の合計は一致しない場合がある。

設置自治体数 (設置率)：平成 23 年 4 月 1 日現在

図書館数：平成 23 年 4 月 1 日現在の図書館数。

職員数：平成 23 年 4 月 1 日現在。非常勤、臨時、委託・派遣職員は、年間実働時間 1500 時間を 1 人と
して換算。

4.4 変化している図書館への需要とその対応

前述のように、日本の公共図書館では、1960 年代に日野市立図書館で始まった「移動図書館」による貸出サービスと児童サービスによって、飛躍的に公共図書館の利用者と貸出数を増やし、「市民の図書館」運動として注目された歴史がある。この結果によって、貸出数 (一人当たり貸出数も含む)、読み聞かせ

イベント数が、運営の達成目標数値として、蔵書数、入館者数とともに広範に認知された。この貸出サービスに重点をおく傾向は、レコード、CD、ビデオ、DVDなどのAV資料も加わり、「図書館なら無料で何冊でも、何枚でも好きな本やAVが借りられる」という利用形態を定着させてしまったともいえる。

この「市民の図書館」運動以前の公共図書館は、都道府県立図書館を中心に、図書資料を中心とした収集保管を主目的として、資料の閲覧も、開架されたものは少なく、閉架書庫から請求する、というように「敷居の高い」存在であった。また、書店も品揃えの多い大型書店も少なく、町中の書店が一般的な時代であったので、「貸出」を重視したサービスは、歴史的経緯の中では、積極的な意義を持っていたのも事実である。

しかし、半世紀を経た現在では、主要駅付近には大型書店が立地することは一般的になり、公共図書館にもリタイア層を中心に、調査研究、資料閲覧のための「滞在型」利用が増えている。このような時代の変化に対応したのがCCCグループなどである。書店と喫茶店とが同居して、店内の雑誌などを読みながらコーヒーを飲む、中古書店や古書店との同居、CD、DVDなどのAVや文具などの販売との組合せ、さらには、有料の会員制図書館の運営など、市民のニーズの多様化に合わせてさまざまなサービスが展開されてきている実態を直視しなければならないだろう。

じつは、武雄市図書館がオープンする前でも、東京都武蔵野市の「武蔵野プレイス」や千代田区の「日比谷図書文化館」では、図書館機能と生涯学習、博物館機能との融合、有料の閲覧席（1時間100円程度で、照明、コンセント、リクライニングシートなどが装備された個別席）の提供、おしゃれなカフェやレストラン（定食だけでなく、アラカルトメニューやビール・ワインなどの提供も含む）の併設などで、人気を集めている。

さらには、電子ブックの取り扱いも著作権の課題解決が図られれば、図書館での貸出はもちろん、資料提供の形態も変わってくる可能性がある。札幌市中央図書館では、市の中心部に「大通りカウンター」を設置して、予約した本の貸し出しや借りた本の返却、本の検索などの業務を展開している。このサービスが一般的になると、貸出や返却を目的とした図書館への来館は必要なくなることになる。この「大通りカウンター」がひっきりなしの利用者で賑わっている一方で、交通不便な立地の中央図書館のカウンターがひっそりとしているのは、要求されるサービスの内容と提供の方法の変化を物語っている。

快適な読書空間の提供、主要駅前などでの貸出・返却カウンターや「宅配」の利用、電子データのインターネットによる資料提供など、公共図書館にも変革の兆しは確実に見られるようになってきている。これらのサービスを提供する体制として、従来型の「直営」という、正規職員である公務員が、そのサービス主体としてもっとも効率的で効果的と判断することは、「少数派」へと向かっているのではないだろうか。

4.5 指定管理者制度への理解がまだ足りない現状

もっとも大きな課題は、直営と業務委託、そして、指定管理者制度の違いを正確に理解している自治体が少ないと考えられることである。

例えば、自治体によっては、指定管理者に施設全体の管理を委ねた場合に継続性が担保されないのではないか、「安かろう悪かろう」の傾向になりサービスの質が下がるのではないかと、または地域住民との

連携がとれないのではないかと、という懸念を問題視する場合が多い。

いずれの懸念にしても、施設全体の管理を複数年にわたって任せるのであるから、行政の手の届かないところで、サービス低下が生じる危険性があるのではないかと意識による。この意識には、そもそも、自治体が発注するに際して、要求水準書で最低限実施すべきサービスの水準を明確にして事業者を選定するとともに、協定書によって契約ではなく行政側の意思が優先する「行政処分」として指定する、という法定手続きについての理解が欠けていると考えられる。つまり、継続性やサービス水準、地域住民との連携などは、行政側が詳細を明示し、それを受け入れる事業者を選定するという責任に対する認識が欠けている場合が多い。施設運営の目的を十分に議論していないために、指定管理制度を業務委託と同列に考えて、費用の安さを競わせるようなものと認識されていると考えられる。

業務委託であれば、部分的な業務（清掃などの単純な労務提供や機器のメンテナンスなどの技術的作業）の仕様書を示し、入札等で事業者選定のうへ「契約」を行うので、契約履行が行われているかどうかを監視することができる。しかし、指定管理制度では、提供サービスの概略を示すだけで、全体の管理を任せてしまうという「丸投げ」の認識があるため、監視が及ばない部分も生じると考えられるのである。

そもそも公共施設が何を目的に設置されるのか、その目的を十分に達成するための必要な取り組み（業務）はどのように分類できるのか、その分類に基づいて、もっとも相応しい担当主体は何なのか、と分析をすれば、公務員が担うべき業務、民間事業者の方が効率よく展開できるサービス、市民が自分たちの施設としてかかわる活動を明確にすることができ、最も効果的な組合せを検討することができる。このような検討を行うことが、地域社会全体の奉仕者として、税金で給与が保障されている公務員の基本的な姿勢であることを再確認すべきである。

4.6 リスク分担の考え方から出発する

公共施設の管理運営は誰が担うべきか、という基本的な課題を検討するには、「リスク分担」を軸に考えると分かりやすい。ところが、このリスク分担を、事故や事件、災害が起こったときへの対応だと思いついて入っている自治体職員もいるので、「責任分担」と言い換えた方が正確だろう。

ハードウェアとしての施設管理は、空調設備やエレベーターなど、一定の専門技術的知識と経験を必要としている部分と、清掃、警備などの労務提供部分とがある。運営のソフト部分は、使用許可、利用料金徴収、サービス提供、応接、庶務事務、運営組織管理など、さまざまな職種と専門性との組合せになる。さらに、設置者（自治体）や議会との対応、利用者（地域住民）との連携などが業務として加わることになる。

このように、管理運営に関係する業務を全て列挙すると、ほとんどの指定管理者が単一法人として担当することは難しいことが分かる。自治体の出資法人や大手企業が指定管理者であっても、一部の業務は再委託しているのが実態である。（もちろん、この再委託は、自治体との協定で容認されている）では、「直営」、「業務委託」、「指定管理」の違いはどこにあるのか。

「直営」は、必ずしも正規職員のみで管理運営することではない。嘱託職員を雇用して業務時従事させていても、清掃業務や設備管理業務などを委託していても、直営という表現をとる。つまり、管理運

営責任主体である自治体が、直接に職員を雇用し、業務委託契約を結ぶ形態が「直営」なのである。

このように、「直営」を定義すると、「業務委託」という形態も、大部分を外部委託していても、自治体が直接に契約を締結しているために、法的には管理運営責任は自治体に全て帰属しており、「直営」と変わらない管理運営形態となる。

この「直営」という責任は、平成 18 年 7 月に埼玉県ふじみ野市で起きたプールでの小学生の死亡事故における過失傷害致死罪が、プールの管理と監視を業務委託していたにもかかわらず、監督者であるふじみ野市の担当課長と係長に適用された事例（執行猶予付き禁固刑で確定判決）をみれば行政側が免責されずに、加害者としての責任が問われる危険性もあることを示している。業務受託企業は、当初は起訴猶予とされ、その後、検察審査会で起訴が妥当とされ、検察庁は略式起訴で罰金刑として刑事罰が確定している。

直接に管理・監視業務を担当した民間企業は罰金刑でありながら、管理監視業務を委託したふじみ野市の課長と係長が禁固刑となった事例は、業務委託を行っても、行政側に責任が問われる可能性が高く、つまり、施設の設置責任とそれに伴う管理運営責任において、直営と業務委託との区別は意味がないことがわかる。

しかし、指定管理と直営（業務委託を含む）はどのように区別されるのであろうか。

4.7 「直営」対「委託・指定管理」ではなく「直営・委託」対「指定管理」

「民間委託」という概念には、指定管理も含まれるような認識がある。しかし、上記のように直営の概念の定義づけを試みながら、現状を客観的に分析すれば、直営と業務委託（民間委託）は同じカテゴリーであることが分かる。

これに対して、リスク分担の観点からとらえると、直営と指定管理は全く違った公民連携による管理運営形態であることがわかる。

直営・委託は、公共施設の管理運営において、全ての責任を自治体（行政）側が持つが、指定管理者制度においては、自治体と指定管理者が協定によって、リスク（責任）を分担することになる点で、大きく違う。しかしながら、このリスク（責任）分担に関しては、未だに十分な検討がなされていないのが現状である。

このリスク分担に関する項目の説明では、施設の補修・修繕の分担で、例えば、金額が 50 万円程度の範囲であれば、指定管理者の負担で補修修繕を行う、それを上回る金額の場合は、施設の躯体部分の問題として自治体側が補修修繕を行うという事例が紹介されることが多い。これは、躯体部分の責任は財産所有者である自治体にあり、その施設を運営している民間には、通常生じる「維持・補修」の範囲を負担するという考え方が基本にある。もちろん、協定書にはこの他の管理運営業務についてリスク分担表が添付されるが、日常的に意識されていないのが現状である。それだからこそ、補修修繕の金額が分かりやすいリスク分担の事例とされるのであろう。

しかし、事故や災害が起きた時点では、「誰が過失致死傷罪の対象となるのか」が大きな論点となる。直営・委託の場合は、ふじみ野市の事例のように自治体職員が刑事罰の対象となるが、指定管理者制度の適用施設の場合には、リスク分担表にしたがって、刑事罰の対象が自治体か指定管理者かが判断され

る。

事故や災害は、起こってはならないものであるが、この「非常事態」における責任分担を想定するところから、直営と指定管理者の大きな違いとなることは、もっと認識されるべきである。

責任分担の議論が広範に行われれば、単純な「直営対民間」という図式は意味がなくなり、管理運営上のさまざまな活動に対して、誰が責任を持つのが明確になり、その結果として、指定管理者制度を適用した公共施設の一部の業務を直営部門として公務員が担い、市民の自発的な活動を行う場所や時間を設定するような、柔軟で効果的、効率的な管理運営が実現する可能性が大きくなる。

第2章 公的体育施設—新たな取組み

1. 分析の視点

本報告は先行研究報告「内閣府公民連携研究報告書」⁶（以下「報告書」と言う。）に続く、公共施設の有効活用に係る分析を行うものであるが、平成25年度の研究視点として「民間からみた公共施設の有効利用」の観点も勘案して考察する。

そもそも、経済活動は、生産要素として「資本」、「労働」および「土地」を投入して新たな付加価値を創出することである。スポーツ施設提供も同様である。民間企業が行っているアスレチッククラブ等の経営は、資源を効率よく投入して、利益（余剰）を得ることを目的とした活動である。利益を得るに足る価格水準での需要が存在しないかぎり、このような施設提供サービスの市場は成立しない。

翻って、公的な体育施設（以下「公的体育施設」と言う。）でのサービス提供は、必ずしも最適な供給がなされるとは限らない。一般的に公的なサービスの提供の量（質）は市場価格を媒介とした需給の均衡が自動的に決定される「市場」取引ではないからである。往々にして、過剰な供給となったり、需要（利用者ニーズ）とはマッチしない供給を行っているケースが見受けられる。そもそも公的主体（自治体）が潜在的な需要にあった供給量（および質）を計画しても、利用者の潜在的ニーズを正しく把握できないこと等（「情報の非対称性」と言う）から最適な供給を実施することは困難であると言われている（「政府の失敗」と言われる）。

しかしながら公的施設の効率的な提供は我が国経済全体の活性化にとっても緊要な課題であり、様々な取組みがなされている。公的体育施設での最適なサービス提供のあり方についてもその効率性が問われるところである。特に公的施設は建設した後の資産価値（不動産価値）の有効利用という観点は薄く、経済合理性のある施設提供のあり方は必ずしも意識されてこなかった。近年、公的体育施設の建設や運営について、より効率的な利用を図るため、PFIによる施設建設（例えば、墨田区総合体育館）や指定管理者制度による施設運営が実施されている。しかしながら、そうした施設提供が効果的に実施されているか否かの評価はなかなか難しい（一意に均衡分析や余剰分析には馴染まない）。指定管理者制度の評価については、千代田区体育施設の運営について報告書にまとめたところである。そこでは、施設運営事業は指定管理者となって数年後に漸く収支がプラスに転じることが示されている。但し、費用に対して利用者の厚生水準（サービスの量と質）が向上したか否を数値的に示すことはなかなか難しいものと言える。

平成25年度の事例研究は、愛知県半田市⁷の複合型体育館による効率的利用の事例を取り上げて考察する。本事例は指定管理者が単に施設運営を効率的に実施しているだけでなく、半田市における総合型地域スポーツクラブを展開することでより施設の有効利用が図られているものである。特に、学校教育（体育の授業等）との共同利用は他に例を見ないケースとなっている。本章は、公的体育施設の有効利用の一つの形態として、学校教育における体育施設（体育館）と地域スポーツ振興の為の公的体育施設

⁶ 内閣府経済社会総合研究所 HP : <http://www.esri.go.jp/jp/prj/hou/hou065/hou065.html>

⁷ 平成25年7月に現地視察及びNPO法人ソシオ成岩スポーツクラブ・半田市・半田市立成岩中学校長からのヒアリングを行った。

を融合して運営している本事例について紹介する。また、如何に「効率的」な施設利用がなされているか或はしないかを、ヒアリングの際に提供いただいたデータなどをもとに数値評価してみる。

併せて、大都市に隣接した半田市と同規模と見られる上尾市で営業している民間のスポーツ施設とも比較して、純粋な市場活動との差異をみる。

なお、平成 25 年度の研究視点が、「民間からみた公共施設の有効利用」の観点から分析することを鑑み、特に施設（資産）の有効活用がなされているかをみる。言い換えると、施設建設に要した費用に見合ったサービス提供がなされているか、そして、便益を生み出しているのか否かである（資本の生産性をみる）。もっとも本事例研究では、潜在的な土地の投入コストを帰属的に推計してその効率性を推測することは行わない。何故なら半田市の場合には、学校敷地内での施設建設および運営を行っているものであり、土地コストは顕在的には計測できない。ここでは建設費用（資産形成費用）をもって資産価値として測定する。但し、民間スポーツ施設の収支分析には土地コストも入るものとなる。

2. 我が国のスポーツ振興の理念と体育施設整備の現状

ースポーツ基本計画と総合型地域スポーツクラブの育成ー

「スポーツ基本計画」は「スポーツ基本法（平成 23 年 8 月施行）9 条」に基づき文部科学省が平成 24 年 3 月に策定したものである。本計画は今後 10 年間を見通したスポーツ推進の基本方針を示したものである。その大きな課題として「住民が主体的に参画する地域スポーツ環境の整備」が上げられている。その政策目標として各地域の実情に応じたきめ細やかな総合型クラブの育成促進が謳われている。また、学校体育施設の地域との共同利用化についても言及されている。

我が国のスポーツ施設整備の状況を文部科学省スポーツ・青少年局スポーツ推進課「我が国の体育・スポーツ施設」からみると、平成 8 年以降その総数は減少傾向にある（平成 8 年の 258,026 箇所から平成 20 年には 222,533 箇所と 14%弱減少）。少子化に伴う学校の統廃合による学校体育施設の減少（平成 8 年の 156,548 箇所から平成 20 年には 136,276 箇所と 13%減少、なお、学校数の減少は 8.7%減）のみならず、地方自治体の厳しい財政状況から、公共スポーツ施設も大幅に減少している（平成 8 年の 65,528 箇所から平成 20 年には 53,732 箇所と 18%減少）。これからの施設整備の方向として両施設の連携と効率的運営が示唆されるものとも言える。そもそも、学校教育法（第 137 条）と社会教育法（第 3 条）は相互に連携及び協力するものとされていることから施設整備においても両施設の連携が図られて然るべきものと思量される。

3. 複合型体育館による効率的利用の事例（半田市総合型地域スポーツクラブ）

以下、総合型地域スポーツクラブの取り組みと施設整備の状況を半田市の事例で紹介したい。

3.1 半田市スポーツ振興政策

半田市では、平成 14 年 3 月に「半田市スポーツ振興計画」を策定している。その、理念は、「市民が、だれでも、いつでも、いつまでも気軽にスポーツに親しむことができる社会、すなわち「生涯スポーツ社会」の実現をめざす」というものであり、その方策として、「地域住民が自主的、自立的に運営する多

種目、多世代、多様なレベルに対応する総合型地域スポーツクラブを基盤としたスポーツ環境の整備に努める」とある。この計画に沿って、以下のように地域スポーツクラブの発展をみたものである。平成22年度には「第2次半田市スポーツ振興計画エンジョイ!!SPORTS はんだプラン」を策定したところである。

この計画の基本理念も第1次計画を踏襲し、「生涯スポーツ社会」の実現を図るものであるが、平成23年度から10年間を見通した数値目標を掲げている。その中で、総合型地域スポーツクラブの振興については、その会員数を現状の9,744人から12,000人を目標とする等が示されている。また、「総合型地域スポーツクラブ活動の充実」にかかる実施計画については、

- ・市独自のスポーツアシスタント認定制度を継続し、人材を養成・確保し、「**中学校体育館の改修時期に合わせ、クラブハウスの機能向上などの活動拠点の充実**」を図る。
- ・幼児・子どものスポーツ教室など、ニーズに合った内容として継続的に開催するなど活動プログラムの充実を図る。
- ・世代間の交流を促進させる観点から、老人クラブ連合会、各種健康づくり団体などとの交流や融合を促進する。
- ・**「中学校部活動との連携については、今後も学校と地域の指導者が積極的に関われる環境整備を図る**」など、双方の連携を深めることを目指す。
- ・新規事業の展開による「**クラブ経営の安定化や公益性を高める**」ためNPOなど法人化に向けて支援する。

となっており、本計画は、「学校体育館との効率的利用」や「経営の安定化」を推進することを明確に示しているものと言える。なお、学校体育館側についても「総合型スポーツクラブの活動を支援する為」として、「半田市教育委員会は学校体育施設開放に関する規則」を設け、その連携を図っている。

3.2 半田市の総合型地域スポーツクラブの展開

半田市成岩地区では、平成6年度から自主的な取り組みとしてスポーツクラブづくりが始まった。平成7年度に成岩地区少年をまもる会が推進母体となって文部省指定の「総合型地域スポーツクラブ育成モデル事業」を推進、翌平成8年度には成岩スポーツクラブが設立された。本クラブが平成14年に「NPO法人ソシオ成岩スポーツクラブ」（以下「ソシオ成岩スポーツクラブ」と言う。）としてNPO法人として認定、登記され今日の地域スポーツ振興の中心主体として活動しているものである。なお、平成15年には半田市内の5つの中学校区全てにスポーツクラブが設置された。

一方、地域スポーツ振興の拠点となるハード面の整備については、平成15年に成岩地区総合型地域スポーツクラブハウスの竣工をみた。但し、この成岩地区のクラブハウスのみが社会体育施設として建設され、他のスポーツクラブは学校体育館を利用している。

ーソシオ成岩スポーツクラブの事業概要ー

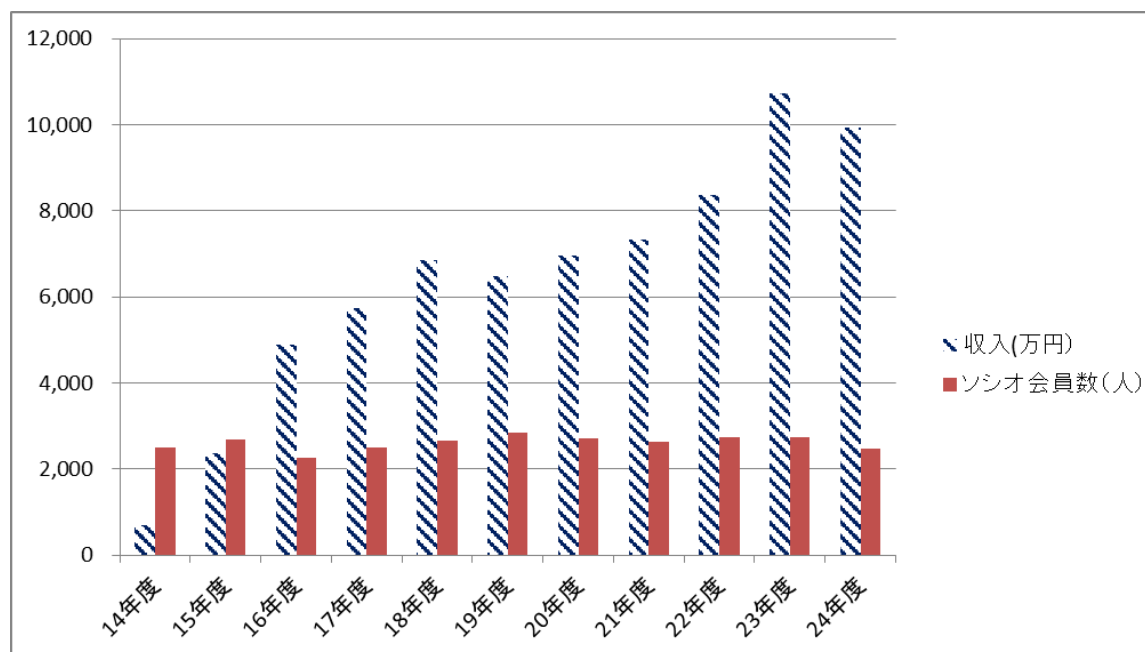
ソシオ成岩スポーツクラブは平成24年7月30日現在の会員数2,434人、平成24年度決算では会費等の収入17百万円強（但し会員数は経年的には横ばい状態）、事業収入40百万円を超え、地域が限られ

た中で「地域スポーツクラブ」としてはかなり大規模な事業となっている。その運営においても黒字経営を成し遂げており、上記「第2次半田市スポーツ振興計画」に言うクラブ経営の安定化が達成できているものと評価出来る。但し、後述するように、クラブハウスの運営事業の赤字を他の自主事業の展開によって補完しているものである。総合的評価としては公的施設の上に民間の経営手法によって事業を展開して黒字経営が図れたものと言える。財務状況の経緯を見ても一貫してその収入を増加させている。

表 2-1 クラブハウス利用者数と事業参加者の推移

	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度
収入(万円)	690	2,381	4,880	5,728	6,850	6,471	6,969	7,342	8,353	10,717	9,931
ソシオ会員数(人)	2,505.0	2,682.0	2,263.0	2,492.0	2,651.0	2,836.0	2,704.0	2,630.0	2,729.0	2,730.0	2,469.0
クラブハウス利用者数			133,585	140,864	150,539	143,403	152,329	150,914	158,182	151,875	153,538
事業参加者数	31,499	43,900	201,685	183,335	244,789	251,453	257,453	243,214	267,292	243,882	331,725

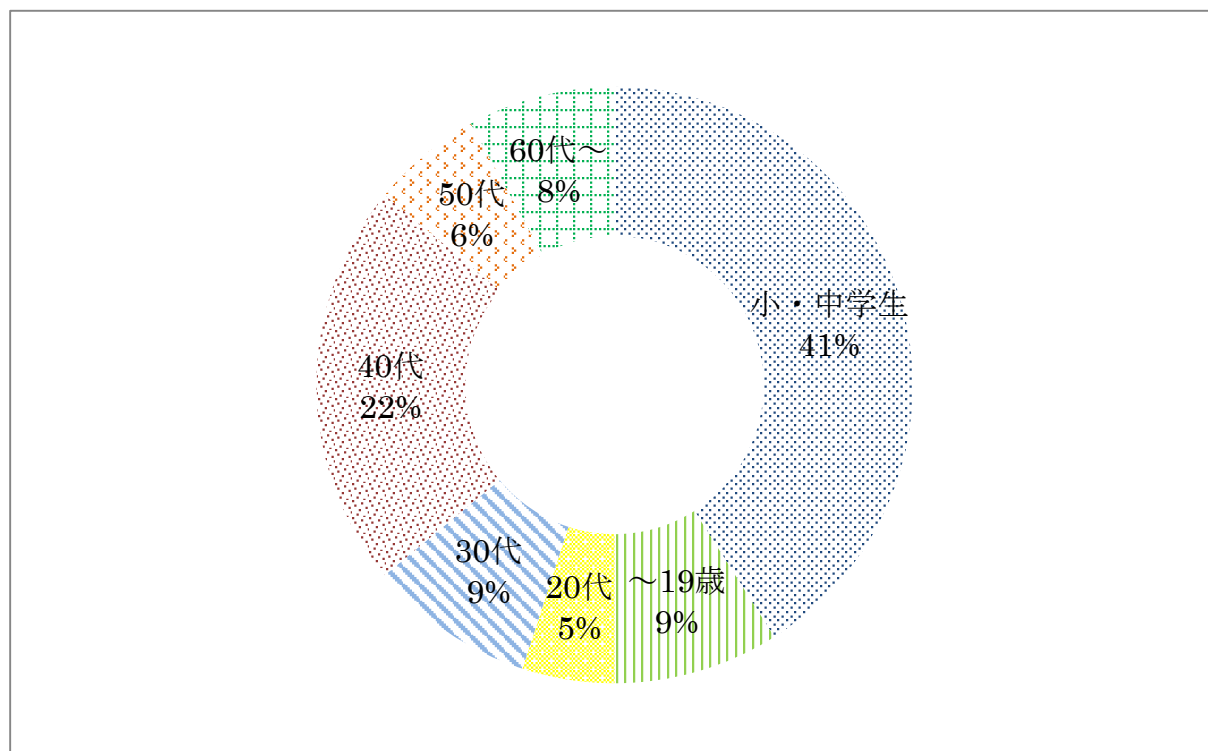
図 2-1 年度収入と会員数の推移



なお、クラブではその対象者等に即した事業形態でそれぞれの事業を展開している。「WING プロジェクト運営事業」、「ソーシャルプログラム運営事業」、「総合型地域スポーツクラブ研究開発事業」、「スタディサポートセンター事業」および「その他の委託事業」であるが、特に「スタディサポートセンター事業」は小・中学生を対象に、クラブハウスにて学習支援を行い、子どもたちの勉強に取り組む姿勢の構築、異世代交流の機会を提供するものであり、学校教育との連携も図れるものとなっている。他にも、学校部活動とも連携を図ることで、従来には実現が難しかったホッケーやチアリーディングなどの体験や地域・異世代交流などが可能となり、中学生にとって貴重な経験の機会となっている。ソシオ会

員の年齢構成をみても小中学生が大宗を占め、より学校教育との潜在的な連携可能性を持っていると思われる。

図 2-2 会員の世代構成（平成 24 年度）



3.3 複合型体育館の数値的な評価

(1) 評価方法と手順

半田市が「総合型地域スポーツクラブハウス」を建設し、NPO 法人であるソシオ成岩スポーツクラブが指定管理者として運営することによる包括的な経済的便益について数値的な評価を試みる。評価の手順としては、各事業主体、ここでは、「ソシオ成岩スポーツクラブ」、「半田市当局」さらには教育の場所として「本施設を使用している学校（半田市の財政の下ではあるが別主体とした）」、それぞれの主体について潜在的な費用・便益を推定した後、各主体の収支を統合して評価してみる。事業とはどのようなものであれ、オンゴーイングに展開継続するものであり、当初赤字経営と思われても、将来損益分岐点を超え黒字化することを前提に実施するものである。また、一定の事業期間全体に渡って費用・便益がプラスになればその事業は成功したものと評価される。

しかし、本件においては将来に渡っての収支予測等のデータが得られないことから、そうした費用・便益分析はできない。ここでは平成 24 年度のみでの収支をもってある程度程度の評価を試みる。その際、経常的な収支とは別に、施設建設費を資本コストとして経常的費用に換算して費用に加算する。またその際の価格評価の基準は平成 24 年度の価格水準を基準値とした。

(2) ソシオ成岩スポーツクラブの経常的収支等

まず、ソシオ成岩スポーツクラブの「平成 24 年度特定非営利活動に係る事業会計収支計算書」から見てみる。収入計は 79,398 千円、支出計は 79,056 千円となって収支は、342 千円の黒字となっている。指定管理者としてのクラブハウス運営事業にかかる収支は 2,256 千円の赤字を出している。この赤字は自主事業を展開することで当該赤字分を補い、事業全体として黒字経営をなしとげている。報告書の事業例(千代田区スポーツセンターの例等)でも見たように指定管理料のみで収益を上げることは難しく、当初数年は赤字のまま施設の運営管理業務を行うのが通常と思われる。指定管理者は、施設を運営することから生まれる外延的な事業展開や事業者の本業へのプラス効果等を狙っている事業を行っているものと思量される。

ここで、指定管理料とクラブハウス運営に係る費用との差額はどのようなものか考えてみよう。仮に、半田市が直営で運営管理してもやはり同額の費用がかかるものと理解すれば、その収支差の赤字は半田市からみたら潜在的な費用節約分と解釈できるのではないだろうか。

(3) クラブハウスの建設費用

次に、クラブハウスの建設費用について見てみよう。評価方法で述べたように、資本コストとして経常的費用に転換し、各年の費用に加算した値のうち、平成 24 年度分を抽出して「ソシオ成岩スポーツクラブ」の収支と合算してみた。

建設費の費用負担は総額 1,000,888 千円のうち、特定財源として、国庫補助金 146,434 千円、県補助金 45,508 千円および起債 626,900 千円となっている。残りは半田市の自主財源による 182,046 千円と考えられる。起債も含め半田市の負担は 808,946 千円となる。資本コストの推計は財務省の法定償却率等によって計算した(経済理論上適正な評価を実施するには、当該資本の価値の減少額を市場取引データから得るのが望ましいが、統計データとして利用可能な計数が得られないため「法定償却率」によって代替した)⁸。但し、価格評価は平成 24 年度価格を基準とした実質値によった。平成 24 年度の資本コストは半田市分が 29,178 千円、国及び県からの補助金に対応する資本コストは 6,923 千円と推計した。また、成岩中学校は授業等で本クラブハウスを使用することから、既存の体育館の建替費用に対応する資本コストは節約可能と考え、当該施設にかかる潜在的な資本コスト節約分として平成 24 年度値として 31,986 千円と推計した。

(4) 全体の数値的評価

目に見える経常的な収支だけを見ると、本事業に関連する全体の平成 24 年度収支バランスは、ソシオ成岩スポーツクラブの黒字(342 千円)と指定管理制度を導入したことによる半田市の費用削減分(2,256

⁸資本コストの推計における仮定

財務省の「償却資産の償却率表」に拠り、耐用年数を 47 年とした定率償却とし(減耗率 $\delta = 0.056$)、恒久棚卸法(Perpetual Inventory Method)によって計算した。価格評価は平成 24 年度を基準とした。起債分については半田市自主財源と併せて計算した。各年の金利負担は資本コストに対応するものとして明示的には計算していない。中学校の体育館については簿価の残存価値のデータが提供されているが、当該データは簿価ベースであるので昭和 51 年の建設費用を平成 24 年度価格に置き換えて耐用年数を 47 年として、時価・実質ベースの資本コストを計算した。

千円)の合計2,598千円の黒字となって、対費用比で3%強のプラスとなったものと言える。

しかし、資本コストを加えてみると、まだクラブハウスが建設されて日も浅いことから実際の資本コスト(36,101千円)は大きなものとなっている。

ここでの評価計算では、成岩中学校の学校体育館の建替えコスト(31,986千円)が全くなくなったものと仮定すると、平成24年の統合した収支(経常的収支に資本コスト分を減算)は5,405千円の黒字となり、大きな成果を上げていると評価できる。

現時点では施設建設費用が事業収益と比較して相対的に過大である可能性は否めない。収支面だけからの視点であるが、事業を成岩地区外に拡大することや他の中学校(小学校)の体育館代替施設として利用も検討課題になるものと思量される。

表2-2 ソシオ成岩スポーツクラブ事業会計収支計算書(平成24年度)

(千円)	
1. 会費等	17,974,000
2. 事業収入	
指定管理料(クラブハウス運営)	20,933,600
自主事業等	19,893,461
その他委託事業	18,966,232
3. 保険料預り金等その他	1,630,826
収入計	79,398,119
1. 事業費	
クラブハウス運営	23,189,186
自主事業等	20,225,186
その他委託事業	17,265,569
2. 管理費	
諸謝金	271,450
事務局人件費	4,403,415
福利厚生費	762,538
その他費用	3,834,935
3. 保険料預り金	1,103,950
4. 特定引当預金(施設設備)	8,000,000
支出計	79,056,229
収支	341,890
参考	
クラブハウス運営に係る収支	-2,255,586
新たな付加価値創出分	
NPOソシオ成岩の人件費等(半田市からの代替分は捨象)	5,437,403
新規経済活動の創出	
対家計非営利団の新規活動	58,122,629

補足 ソシオ成岩スポーツクラブの人件費は新たな付加価値として国内総生産(生産側)の水準をその分高めることとなる。また、ソシオ成岩スポーツクラブの活動そのものは対家計非営利活動として新たな経済活動と認識される(費用総額をもって活動規模とする、但し指定管理料に係る事業は政府活動(半田市当局)から振り返られたものと考え、指定管理料は除く)。この経済活動は全額を自ら消費したもの(「対家計民間非営利団体最終消費支出」として国内総生産(支出側)の水準をその分高めることとなる。

表 2-3 他の主体の潜在的な費用および便益

(1) 他の主体別の費用（経常的費用と資本コスト）

(千円)

半田市当局	国・県	成岩中学校
経常的費用の節約分 2,256		
資本コストの潜在的な負担分 29,178	資本コストの潜在的な負担分 6,923	建替えをしない場合の資本コストの節約分 31,986

(2) 総合（連結）した全体の費用と便益（ソシオ成岩スポーツクラブ+補助金分+成岩中学校）

(千円)

補助金含み	補助金除き
総合した経済活動の収支 -1,518	総合した経済活動の収支 5,405
総合した経済活動の経常的収支 2,597	総合した経済活動の経常的収支 2,597
資本コストの収支 -4,115	資本コストの収支 2,808

補足 成岩中学校体育館の潜在的資本コストの推計は、昭和 49 年建設時の費用を平成 24 年価格に換算した上で（デフレーターは国民経済計算付表 15「住宅以外の建物及び構築物」による）、恒久棚卸法によって計算した時系列数値のうち、平成 24 年分を当てた値である。なお、減耗率は定率（ $\delta=0.056$ ）とする（財務省「償却資産の償却率表」に拠る、残存価値あり、耐用年数を 47 年と前提としたものである）。

上記の評価の他に、(1) 中学校部活動の運営に要しているコスト評価（部活動が 24 年から再開され非効率となっている）、(2) 医療費縮の効果、(3) 中学生と地域の人との交流（ソーシャルキャピタル）、(4) 成岩の事業が地域社会に与えている損益（外部経済）等についても数値的測定が考えられるが、前提となる（仮定する）数値が得られないことから今次分析では行っていないが今後の課題となる。

また、一般に体育館等施設は緊急時の防災拠点としての機能についても評価しなくてはならない（本クラブハウスには学校体育館にはない浴室・更衣室・個室などの機能がある）。耐震基準を充たすにはその分施設建設費用の増は必然である。昭和 56 年の建築基準法改正（新耐震基準）より前に建設された施設との収支比較においてはこの部分を勘案しなくてはならない。しかし、本事例では耐震補強費用を明示的に計測することは行っていない。

なお、ソシオ成岩スポーツクラブの事業展開全般に係る課題や立地上の課題については、何故、この事例が全国展開できていないかの視点から、民間スポーツクラブとの比較において定性的な分析を以下で試みる。ここでは、建設費用を含め計測可能な範囲で収支分析を行ったものである。

4. 全国展開出来ない理由・課題

ソシオ成岩スポーツクラブは、地域住民が主体となり、学校と連携し小中学生のスポーツ活動を総合的に支える事業体であり、公共で整備した社会体育施設をクラブハウスとして活動の拠点としている。さらに、クラブがクラブハウスの指定管理者として施設運営を行うことにより、学校と一般利用者に対

してサービス提供を実施している。公設の社会教育施設を民間で運営することにより、民間企業が収益を上げることにより、自治体の管理運営コストを削減するという、公民連携のひとつの理想的な姿であると思われる。

理想的な形であれば、同様な仕組みが全国に展開するはずであるが、現状では同様なクラブは見受けられない。今回は、民間スポーツクラブからのヒアリング、先行研究分析等により民間スポーツクラブの経営与件を想定し、どのような点に問題があり、全国展開を阻んでいるのかについての仮説をたてていきたい。

(1) 民間スポーツクラブの実態把握 I

平成 26 年 1 月 23 日に、株式会社ゼクシスが運営する「ゼクシス上尾」の視察及びヒアリングを実施した。「ゼクシス上尾」は JR 高崎線上尾駅西口より徒歩 1 分という利便性の高い場所に立地し、建物の 2 階と 3 階の約 1,800 坪を専用利用している。施設は約 1 年前にオープンし、3 つのスタジオ・プール (25m×12 コース)・ジム・温泉(大浴場)・ロッカースペースから構成されており、大浴場は天然温泉を利用している。

視察当日はオープン前から行列ができており、10 時のオープンから 5 分間で約 200 名が入店し、その後も続々と入店客が続いている状態であった。現在では会員数 15,000 人・一日平均利用者 4,000 人を超えており、通常のスポーツクラブの平均会員数 3,000 人を大きく上回る集客を誇り、活況を呈している。この集客を可能にしている要素について、ヒアリングより以下のように導き出した。

A. アクセスの良さ

スポーツクラブ運営において、利用者の駐車場確保は重要な要素である。「ゼクシス上尾」の利用者は、専用駐車場 170 台と隣接するイトーヨーカドーの駐車場 600 台を 3 時間無料で利用でき、車での来訪者の利便性を確保している。また上尾駅徒歩 1 分の立地は、近隣に住む方だけではなく、学校や仕事帰りの方、郊外の工場に勤務する方等、多方面の利用者の利便性を確保している。その他駐輪場も確保しており、自転車による来訪者も一定数存在する。このように、車・電車・自転車等あらゆる交通手段に対するアクセスの良さは当施設の大きな魅力である。

B. いつでも誰でも何度でも利用できる

「ゼクシス上尾」の営業時間は、平日 10 時～23 時 (金曜日休館)・土曜日 10 時～21 時・日祝 10 時～20 時で、利用者は 5,000 円の月会費を負担する事により、一部の有料プログラムを除けば、営業時間内でいつでも何度でも利用できる。月に 50 回程度利用しているユーザーもいるとの事である。利用者の利用時間についても、16 時～18 時の間が若干少ない以外はほぼ同様に、男女比ほぼ 50%、どの年齢層にもまんべんなく利用されているとの事である。

市内には、市民プール等の公共による運動施設もあるが、その多くは利用するたびに料金を徴収する仕組みとなっている。都度利用では継続的な利用には結びつきにくく、集客という点で、公的体育施設に比べて優位性を確保している。

C. 多彩なメニューを提供

「ゼクシス上尾」では、3つのスタジオ・プールを利用して、多彩なメニューを利用者に対して提供している。エアロビ・ホットヨガ・太極拳・空手・アクアダンス・ボクササイズ・新日本舞踊・フラダンス等メニューは多岐にわたる。利用者は、自分の好きなメニューを選択し自由に参加することが可能である。1月の曜日による提供メニュー数を調べてみたが、有料メニューを含めて、月曜日 33・火曜日 39・水曜 36・木曜 36・土曜 29・日曜 25 となっている。クラブ運営者は、人気のあるプログラムの分析を行い、定期的にメニューの入れ替えを実施し、利用者の参加を促す工夫を常に行っている。

D. 温泉によるきっかけづくり

施設の中では、温泉の利用率が最も高い。温泉をきっかけとして入会し、その後スポーツクラブの施設を利用開始する会員も多数いるそうである。特に高齢者にこのパターンが多いようであるが、高齢者は若年層に比べ施設を継続利用する確立が高いため、クラブ経営にいいインパクトを与えている。またスタジオ・プール・ジム目的の利用者も、ほとんどが温泉を利用しているように、当クラブの集客の目玉になっていると言える。

E. 商圏人口について

株式会社ゼクシスは、上尾市・千葉市・浜松市の3店舗が営業中で、近々広島県で1店舗がオープン予定である。出店にあたって条件は、半径5km以内に40万人が住んでいることである。最低でもこの商圏人口がないと運営は難しいとの事である。

以上A～Eが、視察及びヒアリングから導き出した「ゼクシス上尾」の集客力を支える要素である。これらの点が評価され多くの人が集まることにより、地域コミュニティ機能がはぐくまれていると感じた。

(2) 民間スポーツクラブの実態把握Ⅱ

ここでは、先行研究により民間スポーツクラブ利用者の実態を把握したい。「商業スポーツクラブの利用者に関する研究」(2003年・堺賢治・藤原誠・久保玄次・浅井英典)に、愛媛県松山市のあるスポーツクラブの平成12年9月～10月のアンケート分析がなされている。このアンケート分析をもとに、スポーツクラブ利用者像を概観したい。

まず利用者の属性についてである。表2-4から読み取れるのは、このスポーツクラブの利用者は、40歳代～60歳代で60%を占めており、特に女性のその年代層の比率は高くなっていることが表れている。

表 2-4

項目	男性	女性	全体
20歳未満	11.5%	1.4%	5.5%
20歳代	13.2%	16.7%	15.3%
30歳代	13.7%	9.4%	11.1%
40歳代	28.6%	14.5%	20.1%
50歳代	17.6%	21.4%	19.9%
60歳代	9.9%	27.5%	20.5%
70歳以上	5.5%	9.1%	7.6%

次に利用者の時間帯による利用者の利用状況である。表 2-5 のように全体の 75.6%の人が「利用時間帯が決まっている」と回答しており、多くの人が自分のライフスタイルの中にスポーツクラブを取り込んで活動していることがわかる。また、男性は「17時～22時」の利用が多数を占めており、就業後の利用が多いのに比べ、女性は各時間帯とも分散して利用していることが伺える。

表 2-5

項目	男性	女性	全体
8時～12時	8.2%	22.1%	16.6%
12時～17時	14.3%	25.7%	21.2%
17時～22時	50.5%	29.3%	37.8%
決まっていない	27.0%	22.9%	24.4%

表 2-6 は、利用者の利用頻度をあらわしたものである。全体では、「週 3 回以上」の利用者が 64.6%を占めており、ヘビーユーザーが多数を占めているのが理解できる。また「週 3 回以上」の利用者は、男性 56.1%であるのに対し、女性は 70.2%であり、女性の方が利用頻度は高い。

表 2-6

項目	男性	女性	全体
週 5 回以上	14.3%	18.8%	17.0%
週 3～4 回以上	41.8%	51.4%	47.6%
週 2 回	29.1%	15.9%	21.2%
週 1 回	9.3%	8.0%	8.5%
月 1～2 回	4.9%	4.3%	4.6%
その他	0.6%	1.6%	1.1%

最後に、表 2-7 は利用者の自宅や職場からスポーツクラブに来るまでの所要時間について示したものである。全体では「10分未満」が60.7%で、「20分未満」まで含むと80.7%の人が該当し、時間的距離の近いところから来場者が集まっていることが明らかである。

表 2-7

項目	男性	女性	全体
5分未満	25.3%	23.7%	24.3%
5分～10分未満	40.2%	34.0%	36.4%
10分～20分未満	20.3%	28.1%	25.0%
20分～40分未満	12.6%	12.9%	12.5%
40分～60分未満	1.6%	1.8%	1.8%

上記より、「商業スポーツクラブの利用者に関する研究」(堺賢治・藤原誠・久保玄次・浅井英典・2003)のアンケート対象となった愛媛県松山市のスポーツクラブの利用者には、1)自宅や職場までの所要時間が20分以内である、2)40歳代～60歳代の比率が高い、3)男性は17時～22時までの利用者が多いが、女性は各時間帯ともほぼ同比率で利用している、4)週3回以上の利用者が多い、という特徴が見て取れる。あくまでも一例であるが、スポーツクラブにおいては、1)アクセスの良さ、2)中高齢者からの支持、3)いつでも利用できるという利便性、4)リピーターの存在、が経営を支える要素であるのではないだろうか。

(3) ソシオ成岩スポーツクラブの現状

上記(1)・(2)より、民間スポーツクラブの経営を支える要件として下記の下記の5点について、ソシオ成岩スポーツクラブの現状を見てみたい。設立の経緯等を考えれば、このような分析が適していないのは承知しているが、あくまでもスポーツクラブとしての経営を考えた視点で論じたい。

A. アクセスについて

ソシオ成岩スポーツクラブは、名鉄河和線成岩駅より徒歩3分で国道247号沿いに立地する。鉄道利用・車利用ともにアクセスは良好と言える。しかし地域の特性上、移動手段は車の比率が圧倒的多数を占めると思われることを考慮すると、現地に用意されている駐車場スペースの狭さは集客上マイナスである。

B. いつでも利用できる利便性

ソシオ成岩スポーツクラブの施設利用状況を見てみると、半田市成岩中学校は、授業日にはソシオ成岩スポーツクラブのメインアリーナと屋上を占有利用し体育館機能を担保している。また授業外では、平成23年までは週末の部活動を行わず、希望生徒がソシオ会員になってスポーツクラブ主催のスポーツ教室で活動していたが、平成24年度からは週末の部活動を開始し、生徒は部活動かクラブ主催のスポ

ーツ教室かを選択できるようになっている。この部活動でも優先的に占有利用を行っており、延べ人数ベースで年間利用者数の約 65%は学校が利用している。スタジオについては、学校の占有利用はないようであるが、いつでも好きなときに使いたいという一般利用者のニーズを満たすのは、不可能であると断定せざるをえない。

C. 多彩なメニューの提供

ソシオ成岩スポーツクラブの運営は、NPO 法人を中心として多数のボランティア指導者や地域の人たちに支えられて成立している。また、学校による利用が多いという特性があるためか、バレーボールやバスケットボール・テニス等の純粋なスポーツ系メニューが数多く見受けられる。一方、体を動かすというリハビリ系メニューが少なく、またプールが指定管理外のため、プールを使ったメニューも少なく、民間スポーツクラブの主要ユーザーである中高年層の望むメニューが不足していると思われる。

D. 集客のための特殊施設

特殊な例かもしれないが、「ゼクシス上尾」の温泉のように、純粋なスポーツ以外の機能がスポーツクラブ利用層を広げていると見られる。ソシオ成岩スポーツクラブを学校体育館として見た場合は、通常以上の機能を有していると捉えることができるが、民間スポーツクラブとして見た場合は、一般的なスポーツクラブの水準としてしか捉えることができず、特に集客に資するような要素は見受けられない。

E. 商圏について

一般的に民間スポーツクラブが成立するためには、半径 5km 圏内から 3,000 人の会員を集めることが必要であると言われている。また株式会社ゼクシスのように、半径 5km 圏内の人口が 40 万人必要であるという見方もある。半径 5km 圏内に位置する、半田市・阿久比町・武豊町の 3 市町村の総人口が約 18 万人(厳密に 5km 圏内に限定すると 7 割程度になる)であるため、商圏人口としては不足していると捉えることができる。しかしながら、ソシオ成岩スポーツクラブは 2,469 名の会員(平成 24 年度現在)を集めている。学生会員が多いためか会員数の水準はなかなかの水準であるが、クラブの特性上一般の月額会費は 1,500 円に抑えられており、民間のスポーツクラブの水準には程遠い水準である。民間スポーツクラブを成立させるための、適正な商圏人口が明らかに存在していない。

(4) 課題

(3)においてソシオ成岩スポーツクラブの集客上の問題点を指摘した。ソシオ成岩スポーツクラブは、「スポーツを通して子供たちを育む豊かな街づくり」をミッションとして、法人化した組織であり、そもそも民間スポーツクラブとは性質が異なるため、上記のような問題点を抱えているのは当然のことであろう。

クラブの平成 24 年度事業報告書によると、総収入は約 7,900 万円で、その内訳は会費収入約 1,800 万円、プログラム・プロジェクト運営事業費約 1,500 万円、クラブハウス運営事業収入(半田市よりの指定管理費用)約 2,100 万円、文部科学省からの委託事業費約 1,900 万円、その他収入約 600 万円となって

いる。収入内訳に見られるように、半田市ならびに文部科学省からの収入が半分を占めている。私は、上記で指摘した集客上の問題点が、そのままこの収入内訳に反映されていると考えている。

ソシオ成岩スポーツクラブは、地域住民が利用者としての立場だけではなく運営者としても、かなりのボランティア力を発揮して運営している施設である。しかしながら、建設費をはじめイニシャルコストは全て公共が負担しており、ランニングにおける収入の半分は公共が負担している。この現実が、費用対効果を考慮した際に、同様なモデルの全国展開を妨げているのではないかと考えている。少なくとも、一般利用者の集客力を高めて、ランニングにおける公共の負担比率を下げることが、全国に同様な施設を増やすための条件になるのではないだろうか。

5. これからの公的体育施設のあり方と課題（提言）

ソシオ成岩スポーツクラブの事業は「総合型地域スポーツクラブ」として一定程度の成功を収めていると評価できる。また、学校体育館との共同利用等効率化を図っており、学校体育館建替えコストを削減できたと仮定（評価計算）すると平成24年の統合した収支（経常的収支に資本コスト分を減算）は黒字となり、大きな成果を上げていると評価できる。しかし、建設費用に公的資金を投入することは、住民に施設提供すること主目的とする「準公共財」であることからして当然のことと考えられるが、現時点では施設建設費用が事業収益と比較して相対的に過大である可能性は否めない。また、上記、「全国展開出来ない理由・課題」にあるように、こうした「総合型地域スポーツクラブ」がどの程度「公共財」的性質のものか（誰でも何時でも安価に利用できるが、その費用負担は公的負担となる）、或はどの程度「市場財」として提供すべきなのかは、その立地（地価等）や地域の市場性（商圈等）、住民の意識（特に受益者負担）によって異なるものと思われる。

「ソシオ成岩スポーツクラブ」自体の課題としては、他の学校区への展開、広域化等が考えられる。ただし、本例では部活動の一部復活等、学校教育と社会体育施設提供の効率的運用には難しいところもみられたが（事業目的や民との協働に関し教員などの理解が薄い）、先駆的にその有機的連携を試みた本事例は評価すべきものと思われる。個々の状況に応じた費用対効果もみる必要があるが、他の自治体でもこうした取り組みを試みられることを期待するものである。

逆に、複合体育館の施設規模を見直す上でも、学校施設を拠点とした「コミュニティー・スクールクラブ」の可能性も探る必要もある。

双方のアプローチによって有機的、効率的施設提供を可能とすることで、市全体での「生涯スポーツ社会」の実現に近づくものと思量される。

第3章 生ゴミ処理事業による公民連携の事例研究—加賀市の資源循環事業について—

(本事例の背景)

地方公共団体の責任において行われる「ゴミの収集・処理活動」はその活動によって対価を得られるような経済活動ではない。全ての費用は税金等公的財源で行われる活動である。もっともゴミの排出量抑制の為にゴミ袋の有料化等の住民負担を課している自治体が多くなっているが、本質的にゴミ排出量はある単位当たり料金のもとで一意に決められるものではない。排出されたゴミは費用の多寡に関わらず公的サービスとして全量を処分しなければならない。しかし、地方財政の厳しさが増す中、ゴミ処理費用についても効率化が迫られている。

石川県加賀市ではこのゴミを民間の事業者によって資源化することで地域経済の活性化を図る試みがなされている。併せて、ゴミ処理費用の削減にも資することを期待している。こうした資源循環事業について、平成25年4月、石川県は金沢大学に「地域政策創造検討会」を設置して事業の評価や今後の方向性を討議するよう要請した。本検討会は、石川県、加賀市、大学および資源化事業の事業者が参画し、公民連携して資源循環事業の今後の方向性等を検討しているところである。今般、本検討会において当該事業の一定の評価がなされたことから、公民連携事業の一例として紹介するものである。

1. 資源循環事業の概要

加賀市ではゴミの減量化、効率的回収を図るため、以前から「家庭系廃食用油の回収」や「学校給食残渣および家庭系生ごみの堆肥化運動」を推進してきたところである。こうした流れの中で、平成19年に「加賀市バイオマスタウン構想」としてゴミ処理行政にかかる基本方針をたてている。この構想は主に「生ゴミの再資源化」を目的としたものであるが、更に、平成21年には「加賀市地域新エネルギービジョン」を示している。ここでは「ゴミから再生エネルギーへの変換」を目指している。

こうした構想のもと、「生ゴミの資源循環事業」として、平成13年から加賀市バイオセンター（民営事業）を設立し、ゴミの再資源化を事業として開始している。

本事業は、加賀市内で排出される生ゴミおよび廃菓子から肥料および飼料を生成して、その生成品を農業および畜産事業の生産に役立てようとするものである。その流れは、「生ゴミの排出から肥料等への転換処理、さらに農業への投入、その結果として安価で安全な野菜の生産販売等々」と将来に焼却するしかなかった生ゴミを資源として循環させる事業であると言える。

「地域政策創造検討会」は、こうした事業をどのように推進すべきかその方向性を検討する場となっている。大学等で開発した技術についての検証、事業化が可能かどうかの検討、事業を始めるにあたっての体制の構築方法（自治体等各事業主体の役割分担や事業執行予算の確保等）を検討している。なお、本事業にかかる転換技術として、エタノール発酵および亜臨界処理による液肥および飼料化技術は既に確立しており、専用の装置設備も開発して稼働させている。本検討会では、他に、間伐材の水蒸気爆砕によるチップ化や下水道汚泥の再資源化やエネルギーへの転換の方法等々、諸々の不要排出物の再資源化・エネルギー転換についての技術検証も行っており、こうした技術についても事業化の方策を検

討しているところである。

加賀市の「資源循環事業」は平成13年度から稼働し、既に10年ほど経過したところ、事業評価を本検討会で行った。まだまだ本事業の規模はゴミ排出量全体に比べてその規模は未だ極めて小さいが、今後の事業展開のあり方等を検討する為にも行ったものである。評価対象として、事業主体の経営および事業の全体の数値評価を行ったところであるが、本来なら事業の効果測定には外部経済効果等、事業自体だけでなく外延的に地域経済への影響を測ることが望まれる。しかし、ここでの評価はそこまでは至らず、直接本事業に係るそれぞれの事業関係者および事業関係者全体の評価に留まっている。以下、その評価結果について公民連携効果の観点から紹介する。

生ゴミ等全ての一般廃棄物の処分は各自治体が責任をもって行い、ビン・缶等の資源ゴミや非可燃のゴミ以外は、その殆どは焼却処分される。実際の回収作業や焼却業務は自治体から委託を受けた民間事業者関係が実施しているが、本作業はあくまで公的責任によってなされているものである。本「資源循環事業」は、その可燃ゴミの一部を「バイオセンター」に搬出して再資源化するものである。当バイオセンターの経営は廃棄物事業者が共同組合を組織して経営を行っており、民間事業者として採算のある経営が求められているところである。バイオセンターが生産した（再資源化）肥料および飼料は農業および畜産事業者に販売する。なお、肥料の引受け会社として、農業事業者の法人「なっば会（株）」が設立されている。

他方、既存のゴミ焼却施設についても評価測定をおこない、併せて、関連する事業者全体としての評価を行いたい。

整理すると、主な関係主体は、「加賀市当局」、「バイオセンター」および「なっば会」の三つの事業主体となる。

2. 評価の方法

各事業主体の費用と便益を将来に渡って経年的に推計し（10年後の平成34年度まで推計）、収支が均衡する時点を推定し、また、各事業者（バイオセンターとなっば会）の収支を統合（連結）し、事業全体としての評価も行う。

平成25年度の研究視点が「民間からみた公共施設の有効利用」の観点から分析することに鑑み、ゴミ焼却施設等の建設費用の価値についても「資本コスト」として経常的費用に換算してその収支を測っている（設備投資についても同様に経常的費用に換算した）。

また、費用及び収益の価格評価については経年比較を可能とする為に、不変価格評価（2005年基準）として物価変動の影響を排除した。資本コストも同様に不変価格による評価とした。評価変換に用いるデフレーターはマクロ経済統計データ（内閣府）からそれぞれ対応する価格指数（暦年値を年度値として利用）を採用した（売上げ、賃金、物件費等）。こうした手法はマクロ経済分析に沿ったものである。⁹

⁹ 資本コストの推計における仮定。

環境省の「長寿命化計画作成の手引き」を参考に、耐用年数を20年とした定率償却とし（減耗率 $\delta=0.109$ ）、恒久棚卸法（Perpetual Inventory Method）によって計算した。価格評価については平成17年を基準とする実質値となる。価格基準を揃えるにあたっては、各費用項目や事業者の性格に応じて、マクロ経済統計（内閣府）で対応すると考えられる各デフレーターを利用した。よって取得時の価格

なお、一般に事業の評価方法としては、費用と収益を金額ベースでそのバランスを見るのが基本と考えるが、「ゴミ焼却事業」はそもそも公的事业であり、収益を目的としたものではない。よって、ここではゴミ排出量単当たりコストによって時系列変化を評価した。

主に評価の対象としたのは、ゴミの肥料化に係る数値であるが、飼料化についてもある仮定のもとでの数値的な評価を試みている。

3. 評価結果

(1) 資源循環事業（バイオセンター事業等）の評価

バイオセンター事業について平成13年度から平成34年度までの各年の収支動向を推計した。補助金は除いて収支を計算した。また、平成24年度までは実績値ベース、平成25年度以降は予測値である。

バイオセンター事業の収支バランスは平成34年度までマイナス値となっているものの経年的には改善方向となっている。これは、資本コストの対収益バランスが平成28年度からプラスになることが寄与している。設備投資コストの回収が順調になされるものと予測される。

翻って、経常収支は依然としてマイナスのままとなっている（但し、デフレーター将来予測がマイナス値を過剰に推計している可能性も否定できない）。

次に、「なっば会」の活動も包含した民間事業全体としての評価では、その収支バランスでは、平成22年度からプラスに転じている。しかも年を追う毎にそのプラス幅は拡大することが予測される。平成34年度には、193百万円の黒字が予測される。

また、経常的収支では、既に平成15年度からプラスとなっており、同様に将来にわたってその値は拡大することが予測される。平成34年度には、199百万円の黒字が予測される。

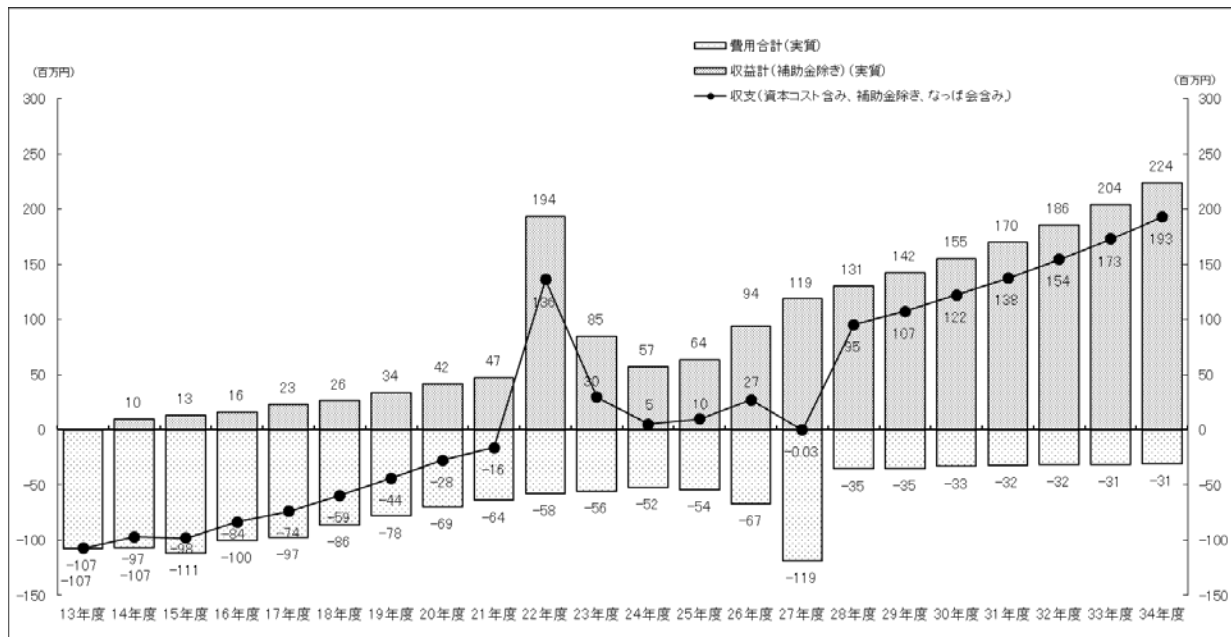
平成24年度末、現時点で評価すると一見事業そのものは「赤字事業」のようにも見えるが、「なっば会」を含めた評価、また将来予測といった視点からは、十分に成功している事業展開であるものと評価できる（図3-1）。

更に、これまでの焼却処分可燃ゴミと資源循環事業の受入れゴミの関係を将来に渡っても継続するものと仮定すると、仮に、可燃ゴミを全量本事業で処理した場合の平成23年度の黒字幅は15億円強を予測できる。

なお、ゴミの飼料化については、開発技術の完成をみている（乳房炎抑制技術も含め）。

評価による簿価ベースとは異なることに留意する必要がある。また、自治体所有の資産については、減価償却費を明示的には計上しないので、本事例では新たに推計して経常的費用に加算したものである。デフレーター将来予測は最少自乗法による推定値によった。

図 3-1 再資源化事業の収支予測



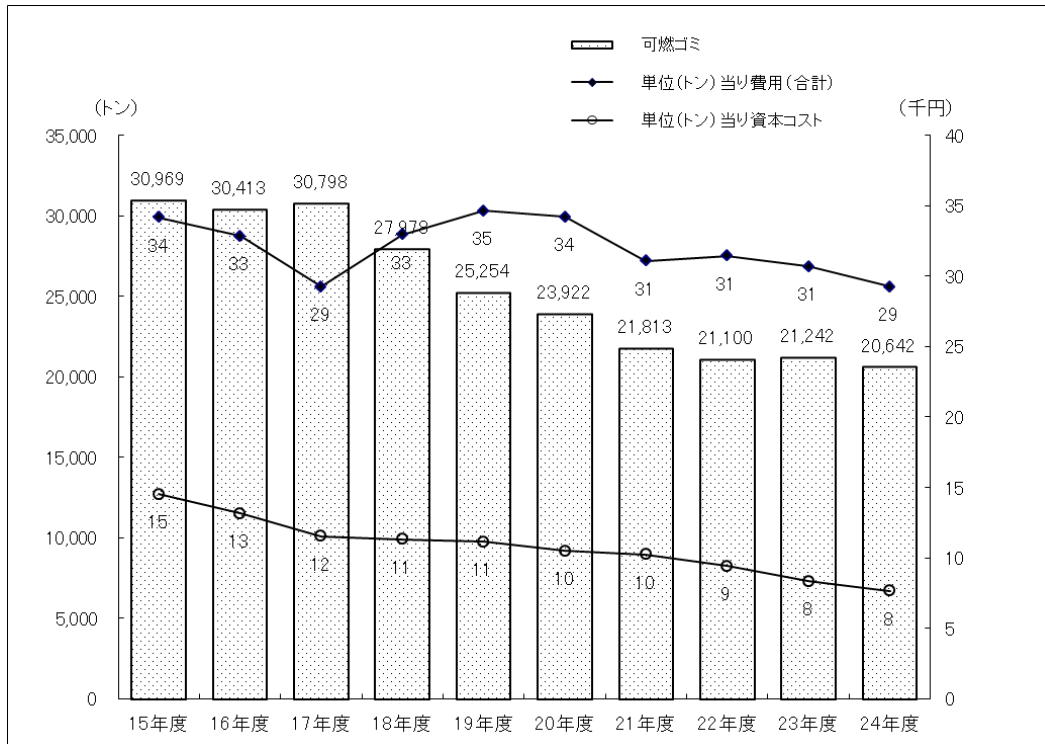
(2) 市当局の焼却施設事業の評価

本事業は公的事業として行う事業であり、収支バランスを顕示的に計測することはできない。よって、そのパフォーマンスを単位当りのゴミ処理費用の推移（平成 15 年度から平成 24 年度）によってみることにした。

一概にゴミ処理と言っても、ゴミの種類によってその処理工程（費用構造）は異なるものと思われる。可燃ゴミ、不燃ゴミ等、埋立ゴミ等および資源回収に分けて分析した。ここでは主に可燃ゴミについてその結果を提示したい（図 3-2）。なお、可燃ゴミ処理については経常的費用の他、施設建設費用の資本コストも発生するものとしている。

可燃ゴミ処理に係るトン当り処理費用は少しずつ改善されてきたが、その寄与は殆ど資本コストの低減によるものであり、経常的な費用、とくに委託費は将来に渡って硬直的な支出がなされている。この委託費の支出については、不燃ゴミ処理や資源回収に係る委託費についても同様に硬直的な支出となっている。埋立てゴミ等はゴミの排出量の減に比例してその処理コストも減ってきており、適正な対応がなされてきたものと言える。

図 3-2 焼却ゴミ量と費用の推移



(3) 間接的な効果について

現時点では、資源循環事業で処理するゴミの量がまだまだ少なく、資源循環事業の展開が既存の焼却施設関連事業のあり方を左右するまでには至っていない。

しかし、間接的な効果とはいえ、「資源循環」への住民の意識が、「水切り」等によって排出するゴミの軽量化につながっている。焼却施設での可燃ゴミの排出量はこの10年間で激減している。これは、こうしたソーシャルキャピタルとも言える潜在的な外部効果として評価する対象をどうするかは更に検討を要するところである。

第4章 千葉県習志野市における公共施設再生の取組～大久保地区の公共施設再編案～

本章では、平成25年10月に刊行した公民連携研究報告書において、施設白書の作成に先進的な自治体として紹介した習志野市について、具体的に動き始めた公共施設再編プロジェクトを報告する。

1 習志野市の概要

習志野市は、千葉県北西部に位置し、東京からほぼ30km圏内にある。東は千葉市、西は船橋市、北は八千代市に接しており、南は東京湾に面している。古くは、騎兵連隊・鉄道連隊が置かれるなど軍隊の街として発展し、現在は文教住宅都市に生まれ変わっている、人口約16万人、面積20.99km²の市である。

昭和29年8月1日に市制施行し、平成26年度に60周年を迎える。

2 公共施設再生の取組の背景

習志野市では、昭和40年代、50年代の高度経済成長期に、都市化の進展とともに人口が急増したことに伴い、一時期に集中的に公共施設を整備してきた。

これらの施設が耐用年数を迎え、一斉に建物を更新する時期がやってきており、早急に老朽化対策、耐震化が求められていた。



3 公共施設再生の取組経過

平成20年度 習志野市公共施設マネジメント白書の作成

- ・公共施設再生に向けた取組に着手、自らの資産状況の正確かつ詳細な把握
- ・公共施設の約7割が築30年以上（対象施設 120施設）。
- ・最近の財政状況では、すべての施設の更新は不可能。建替可能な割合は約40%。
- ・時代のニーズへの対応ができていない。

平成22年度 習志野市公共施設再生計画検討専門協議会の設置、提言の受理

- ・有識者により、様々な角度からの検討
- ・将来世代により良い公共施設（資産）を引き継ぐための考え方や方法を市に提言

平成24年度 習志野市公共施設再生基本方針の策定

- ・公共施設再生の考え方のとりまとめ

平成25年度 習志野市公共施設再生計画の策定

- ・基本方針に基づき、具体的な公共施設の再生と再編、再配置を計画

平成 26 年度 習志野市公共施設再生基本条例の制定

- ・公共施設再生に関する基本理念や市、市民、事業者の責務等を規定

4 大久保地区の公共施設再編案

(1) 手法

京成大久保駅を中心とする半径 1km 圏に位置する老朽化の進む 8 つの公共施設を中央公園に集約し、建て替える。計画では、ゆうゆう館、あづまこども会館、屋敷公民館、藤崎図書館を廃止する。

施設名	建設年度(経過年数)	延べ床面積	中央公園からの距離
大久保公民館	昭和 41 年 (47 年)	1,132m ²	—
市民会館	昭和 41 年 (47 年)	875m ²	—
ゆうゆう館(生涯学習地区センター)	昭和 43 年 (45 年)	909m ²	徒歩 10 分
勤労会館	昭和 49 年 (39 年)	2,344m ²	—
あづまこども会館(児童館)	昭和 50 年 (40 年)	241m ²	徒歩 14 分
屋敷公民館	昭和 52 年 (42 年)	339m ²	徒歩 14 分
大久保図書館	昭和 55 年 (45 年)	828m ²	—
藤崎図書館	平成 4 年 (21 年)	878m ²	徒歩 13 分

(2) 位置図



勤労会館(手前は中央公園)

出典: 習志野市HP

(3) 目的

- 耐用年数近くまで老朽化した施設を再編・再生し、安全安心の確保
- 効率的な財政運営により生み出される財源を活用して、サービスの充実
- 時代に適応した必要なニーズに確実にこたえ、快適な施設の提供
- 地域の活性化を図り、エリアの価値の向上

(4) 再編の考え方

- 1) 機能最優先（「機能」と「施設（建物）」の分離）
 - ・施設重視から **機能優先** へ考え方を転換
 - ・単一目的での施設整備を止め、**多機能化・複合化** を推進
- 2) 保有総量の圧縮
 - ・更新が可能な量まで、施設の **更新事業費を圧縮**
 - ・機能をできるかぎり維持し、**建物を削減**
 - ・人口増減、市民ニーズを勘案して、施設更新の優先順位を設定
 - ・優先順位は建物に付けるのではなく、機能に順位付け
 - ・未利用地の売却・貸付けによる有効活用を実施
 - ・施設再編により発生した **未利用地については原則財源化**
- 3) 施設の質の向上
 - ・計画的な維持保全による、**建物の長寿命化**
 - ・予防保全により良いコンディションの維持、維持費用（ライフサイクルコスト）の削減
 - ・環境負荷低減、効率的な運用等機能面での向上
 - ・**避難所機能の強化**

(5) 住民説明会

1) 開催状況

(全体説明会)

回数	日時	場所	参加者	備考
第1回	平成25年7月13日(土) 10:00~12:00	市民会館	230名	
第2回	平成26年1月28日(火) 10:00~12:00	ゆうゆう館	47名	同内容
第3回	平成26年1月30日(木) 18:30~20:30	大久保公民館	22名	第3回はユースト ルームで生中継 し、視聴者18名

これまで3回の説明会を実施。市では住民との対話を重ねながら本再編案を進めている。

(地域説明会)

回数	日時	場所	参加者	備考
第1回 第2回	平成26年10月15日(水) 14:00~16:00 19:00~21:00	藤崎ふれあい センター	計50名	
第3回	平成26年11月5日(水) 18:00~20:00	屋敷公民館	10名	
第4回	平成26年11月29日(土) 18:00~20:00	藤崎ふれあい センター	68名	

再編対象施設の地元には地域説明会を実施。

2) アンケート結果

第1回の説明会参加者(230名)にアンケートを実施したところ、162名から回答を得た。(回収率70.4%)。本再編計画の地域に居住する方からの回答は約70%、また60歳以上の回答が約75%となっており、日頃から該当施設を利用する市民からの回答が多く寄せられたと考えられる。

施設の統廃合については、約70%が賛成している。どちらともいえない方が約20%いるが、集約する新たな施設に対する要望が多くなっている(図4-1)。また、民間活力の導入については、約70%が賛成となっている(図4-2)。

図4-1 施設の統廃合について

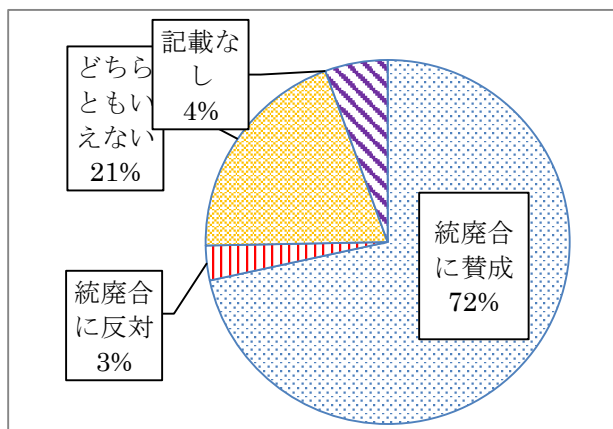
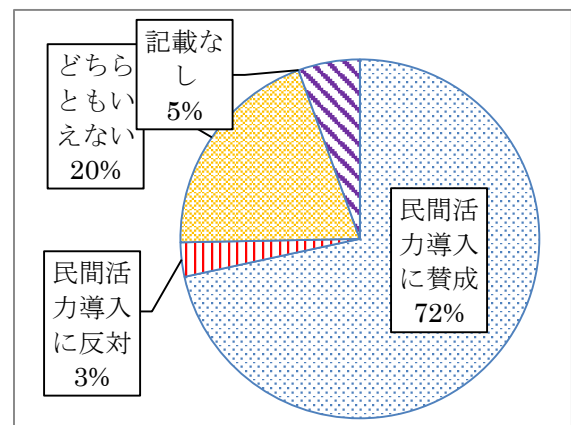


図4-2 民間活力の導入について



(6) 課題

- 新たな施設までの移動距離が長くなること。
- サークルなど現在の活動を継続できる施設規模の確保。
- 複合化した各機能の適切な運営。

5 現在の取組及び今後の展望と評価

習志野市では、平成 25 年度中に本計画のたたき台となる基本構想（素案）を策定し、平成 26 年度は、この素案について、市民等によるワークショップを開催するなど、合意形成を図りつつ基本構想を策定する。その後、平成 27 年度に基本計画、平成 28 年度から 29 年度にかけて設計、平成 30 年度に着工し、31 年度末の供用開始を予定している。

これまで公共施設は機能毎に別々の建物となっていたため、機能の目的を達成することでその役割は果たされていた。本再編案では、更に進んで、従前どおりの機能は維持しつつ、その目的を達成しながらも、建物がひとつになることで様々な人が集い、そこから人と人との交流や、文化やスポーツ等新しい分野との出会いといった相乗効果が生まれ、地域の活性化につながることを期待されているところである。これは、まちづくりの新たな展開とも言える。

建て替え予定地の中央公園は、京成大久保駅から徒歩 1 分以内に位置しており、大きなポテンシャルを秘めている。事務所や階段等を集約し、共有することにより効率的な運営が図られることはもとより、公民連携の事業手法等を検討することで、これまで以上の市民サービスの実施や資産価値の更なる向上が見込まれる。

また、施設が再編され使用されなくなったことで発生する未利用地については、最大限の活用を図ることにより、まちの価値観を一段と高めることが可能と考えられる。これこそが施設再編に当たっての大きなポイントのひとつになってくる。

一方、掲げられた課題については、施設の再編に当たって不可避のものであり、市民との丁寧な対話を通じ、理解を一層深めるとともに、適切な対応策を適宜実施していくことが必要であろう。

本計画を進めるにあって、既存施設の延長ではなく、新たな価値の創造を目指すためにも、再編のコンセプトや将来ビジョンを明確に示すことが求められる。また、費用対効果を算出することにより、財政的な見地からの説明責任を果たす必要も出てくるであろう。

大久保地区における公共施設再編の取組は、やはり施設白書がその緒にあると考えられる。白書により、自らの資産状況の正確かつ詳細な把握だけでなく、将来の更新費用及びその財源までを見通すことができるからである。このことが市民の間で共有が図られつつあることが、まちづくりを進める上でも習志野市の大きな力になってくる。

本再編案は、全国に先駆けて公共施設再生に取り組んできた習志野市にとって、将来に向けて更に大きな一歩を踏み出すものと期待される。

第5章 地方自治体の公民連携の一層の推進に向けた課題と解決の方向性

1 官民の資源を最適化した公共サービスの追求の必要性

内閣府経済社会総合研究所では、地域における公民連携の研究¹⁰を平成23年度、平成24年度、平成25年度の3か年に亘り実施してきた。その中で、公共施設白書の作成事例、PFIや指定管理者制度といった公民連携手法の活用事例、地方公共団体の裁量で整備できる社会教育施設等における公共施設における事例を研究してきた。それらを通じて、公共施設の整備・運営に公民連携が有効であることを確認できたものの、公民連携の活用を地域経営全体に広げることが、課題となっている。

そのためには、従来の公共サービスの考え方から脱却して、新たな公共サービスの在り方を追求することが必要である。「経営の三要素」として必要とされる「ヒト」、「モノ」、「カネ」を念頭に従来の公共サービスの考え方を整理すると、公務員が、税金を使って、公設公営の公共施設を活用して提供することが当然とされてきたと考えられる。財政状況が悪化しており、それは人口減少や高齢化の進行、扶助費の増加により、一層厳しくなることが見込まれる状況においては、「ヒト」、「モノ」、「カネ」それぞれに官民の資源を最適化した公共サービスを追求していくことが必要である。

具体的には、「ヒト」について、担い手の多様化を図り公務員や民間企業、NPO等の役割分担と連携を進めることが考えられる。「モノ」については、公設公営にこだわらず必要な時に必要な資源を柔軟かつ経済的に活用する資産経営の考え方を導入することが考えられる。「カネ」については、税金のみならず民間事業収益や寄付等「志ある資金」の活用も含め多様化していくことが必要である。例えば、民間事業収益により公共サービスの経費をカバーするPPP事業の推進、公共的なニーズを企業活動により応えるソーシャル・ビジネスやコミュニティ・ビジネスの活用、地域の「志ある資金」や寄付をコミュニティ・ファンドに集めて担い手への支援や投融資を行っていくことが考えられる。

上記のような取組みの必要性は、内閣府の各部局、総務省や国土交通省をはじめとした各省の政策においても指摘され、各省の立場でそれぞれ実行されてきたところであるが、PPP（公民連携）の考え方を導入することで、より効果的に推進することが求められている。

2 社会資本の老朽化対応を契機とした地域における公民連携推進の必要性

PPP（公民連携）の推進は、社会資本の老朽化対策を契機にして、より一層推進する必要性が生じてきている。

社会資本の老朽化への対応については、今後の大幅な財源不足が発生する恐れがあるという認識が政府全体として共有され、昨年（平成25年）11月29日に内閣官房「インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議」において「インフラ長寿命化基本計画」が決定され、政府全体として社会資本の老朽化対策への取組みを推進することが固まったところである。

また、総務省は平成26年1月26日付事務連絡「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針

¹⁰ 「公民連携推進研究会(平成23年度)」、「公共サービスとファシリティマネジメント研究会(平成24年度)」「公民連携手法研究会(平成25年度)」

(案)の概要について」(総務省自治財政局財務調査課)において、地方公共団体に「公共施設等総合管理計画」を策定することを要請し、続く平成26年4月22日には総務大臣名の通知文「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」(総財務第74号)、及び、総務省自治財政局財務調査課長名の通知文「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の策定について」(総財務第75号)を発出したことから、全ての地方公共団体が、全ての公共施設等(いわゆる「箱もの」のみならずインフラや特別会計で管理している上下水道会計の施設等も含める)の老朽化対策に取り組むことが求められるようになった。内閣府経済社会総合研究所の公民連携研究では、公共施設の現状と課題を明らかにした「公共施設白書」を作成し、公共施設マネジメントに取り組んでいる秦野市(神奈川県)及び習志野市(千葉県)の取り組み事例を検討しているが、これらはいずれも「箱もの」を対象としていることから、公共施設等総合管理計画は両事例よりも広い範囲での取り組みを求めていると言える。なお、「公共施設白書」を作成している地方公共団体は、特定非営利活動法人日本PFI・PPP協会の調べによると136件(平成26年4月現在)にとどまっており、全国の1,718市町村(平成26年4月現在)の1割にも満たない状況であるが、総務省はこうした取り組みを全国に急速に広める必要があるとして取り組みを進めていると理解できよう。

つまり、総務省は、長期的な人口や財政の動向を踏まえ、公共施設やインフラが持続可能となるように包括的なマネジメントを推進することが必要であることを地方公共団体に示したと言え、習志野市が検討している大久保地区の公共施設の再編・再生の取り組みがより一層全国的に求められることとなる。また、総務省通知に先立ち平成25年11月20日に開催した平成25年第23回経済財政諮問会議においては、高橋進議員(株式会社日本総合研究所理事長)により、社会資本マネジメント推進の必要性及び推進例として秦野市の「秦野市公共施設再配置計画」、が紹介されたところであり、こうした取り組みを政府全体として推進することが示されたところである。併せて、全国的な課題として社会資本マネジメントの例として学校整備が採り上げられており、学校の児童生徒数の減少等を踏まえて、地域ごとの将来を見通しながら、学校施設の耐用年数の延長・大胆な統廃合、通学手段の確保、地域コミュニティ拠点化等を検討し、教職員数・学校施設数について少子化・過疎化の時代に合った教育システムを構築すべきであることが提案された¹¹。

このような状況においては、習志野市や秦野市が進めている取り組みがより一層進むような環境整備を行うこと、効果的に推進する手段として公民連携を活用することが必要であることは明らかである。特に実行段階においては、公設公営にこだわらず必要な時に必要な資源を柔軟かつ経済的に活用する資産経営の考え方を導入し、一つの機能に一つの施設(建物)を配置していた従来の公共施設の在り方から、「機能」と「施設(建物)」を分離し複合化する考え方に転換することが必要となる。その際に、従来の公共施設の枠を超えて柔軟に「用途転換(コンバージョン)」、「大規模改修(リノベーション)」、「資産の売却・賃貸による財源確保」を行うこととなるが、一つの機能に一つの施設(建物)を配置していた従来の公共施設の在り方を前提とした地方公共団体及び中央省庁の補助金の制度がその障害となってい

¹¹ 文部科学省は、平成26年8月に学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議の「学校施設と他の公共施設等との複合化検討部会」を立ち上げ、学校が社会全体で子供たちの学びを支援する場となり、地域の振興・再生にも貢献するコミュニティの拠点としての役割を果たすことができるよう、学校施設と他の公共施設等との複合化について検討を開始した。

る。内閣府としては、地域活性化推進室「地域再生計画認定マニュアル（各論）」にて、後掲の通り「社会経済情勢の変化への対応や既存ストックの効率的活用による地域活性化の観点から、概ね 10 年を経過した補助対象財産については、補助目的を達成したものとみなす」として地域再生計画の枠組みのもと規制を緩和することが措置されているが、「公共施設等総合管理計画」の実行に伴い用途転換への需要が増大することに対応した規制の見直しを行うことは、内閣府をはじめとした中央政府に課せられた課題であると言えよう。

3 「全体最適」の視点の必要性

以上の背景を纏めると、今後の地方自治体の公民連携の推進には、「全体最適」の視点が極めて重要になるものと考えられる。内閣府経済社会総合研究所で地方自治体の公民連携の研究を平成 23 年度、平成 24 年度、平成 25 年度の 3 か年に亘り行ってきた経験から、「これまでの省庁・自治体とも「ライン縦割り」の改革」、及び、「民間資源活用の一層の推進を通じた VFM(Value For Money)の追求」、「取組みを支える制度設計」が必要であることを指摘したい。

3.1 政府及び地方公共団体における一元的な体制の構築

これまで、地方自治体の公共施設整備は、施設所管部署、及び、施設整備に用いられる国庫補助金や統計資料の提出・受領の関係から結びつく中央省庁との「縦割り」で推進されてきたのが実態である。その結果、同じような用途でありながら、国庫補助金の支給根拠となる事業やその省庁の政策目的によって異なる名称がつけられることや、利用者の資格が限定されることが少なくなかったと推察される。

また、このような実態の中で、地方自治体の担当者は、中央省庁への陳情活動、それと併せ、各府省の予算や事業、補助金に精通し「中央省庁からいかに財源を引き出すか」の力量を持つことが地域のために必要とされたことも実態である。

「全体最適」を実現するための考え方としては、施設に応じて利用者の集客するエリア（地域）の範囲が異なることに留意し、地方自治体全域を対象とするもの（例、本庁舎、総合体育館、等）、おおむね小中学校区単位で存在するもの（例、小中学校、公民館、保育所、児童館、地区図書館、等）、利用者の範囲が小さく地区単位で存在するもの（例、公営住宅、集会所、等）のように分類し、施設の性質にあった対応策（広域利用、複合化、民間資産の借用によるソフト化）を検討することが、機能を維持しながらも管理する施設（建物）の量を減らしていくモデルが考え得る。¹²

しかし、「全体最適」を実現するためには、地方自治体の財産を一元的に管理し、長期的な人口や財政の見通しを踏まえた管理体制とすることが必要である。習志野市事例で検討したように、従来の公共施設を複合化し再編していくことの検討・実施にあたっては、施設（建物）の管理責任が施設所管部署に分散している従来の管理体制では相当に困難である。

中央政府においても、従来から措置されている地域再生法の枠組みにおいて、補助対象財産の転用手続きの一元化・迅速化が措置されているところである。例えば、内閣府地域活性化推進室「地域再生計

¹² 平成 24 年 2 月 15 日開催「公民連携推進研究会セミナー」議事録における東洋大学教授根本祐二氏の基調講演など。

画認定申請マニュアル（各論）」（平成 25 年 12 月）において、「I 地域再生法の認定制度等に基づく特別の措置の 3 補助対象財産の転用手続の一元化・迅速化」という措置が掲げられており、前掲の通り補助金等適正化法の緩和措置の措置名、考え方が明記されている。

今後、総務省の公共施設等総合管理計画に対応して、このような補助対象財産の転用に対する地方自治体のニーズは急増することが予想されることから、ニーズに対応した補助対象財産の転用についてのルール整備を府省横断的に検討していく必要があるものと考えられる。

（参考：「地域再生計画認定申請マニュアル（各論）」（平成 25 年 12 月）12 ページ）

I 地域再生法の認定制度等に基づく特別の措置

（1）一般的措置

3 補助対象財産の転用手続の一元化・迅速化

（考え方）

補助対象施設を有効に活用した地域再生を支援するため、社会経済情勢の変化等に伴い需要の著しく減少している補助対象施設の転用を弾力的に認めるとともに、手続を簡素合理化することとし、関係省庁の同意を得て内閣総理大臣の認定を受けた場合、当該計画に係る補助対象施設について補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「補助金等適正化法」という。）第 22 条の各省庁の長の承認があったものとして取り扱い、転用を認めることとします。その際、用途や譲渡先等について差別的な取扱いをしないこと及び国庫納付を求めないこととします。

なお、補助目的の達成や補助対象財産の適正な使用を確保する観点から、有償の譲渡・貸付の場合に国庫納付を求めること、当該補助対象財産に係る行政需要への対応状況の提出を求めることなど、必要最小限の条件を付すことができるものとします。

地方公共団体の補助対象財産の転用等に係る各省庁の承認については、「補助金等適正化法第 22 条の規定に基づく各省各庁の長の承認について（平成 20 年 4 月 10 日 補助金等適正化中央連絡会議決定事項）」において申合せがされた以下の方針に沿って、各省庁において承認基準が見直されていますのでご注意ください（地方公共団体以外の者の補助対象施設についても、下記の趣旨を踏まえて適切に対処することとされています。）。

- ・ 社会経済情勢の変化への対応や既存ストックの効率的活用による地域活性化の観点から、概ね 10 年を経過した補助対象財産については、補助目的を達成したものとみなす
- ・ 当該財産処分の承認については、原則、報告をもって国の承認があったものとみなす（包括承認制）
とともに、承認の際、用途や譲渡先等について差別的な取扱いをしないこと及び国庫納付を求めないこと
- ・ 有償の譲渡・貸付の場合に国庫納付を求めること、当該補助対象施設に係る行政需要への対応状況の提出を求めることなど、必要最小限の条件を付すことができること

- ・ 概ね 10 年経過前であっても、災害による損壊等、市町村合併や地域再生等の施策に伴う財産処分については、上記と同様とする

3.2 民間資源活用の一層の推進

全体最適を追求するためには、地方自治体が自ら持ちうる資源（資産、財源、人材、知恵）によってのみ公共サービスを提供する考え方から脱却し、地域の民間主体が持つ資源（資産、財源、人材、知恵）を活用し、あらゆる公共サービスの質の向上、あるいは（かつ）、コストの抑制を図っていく考え方が必要である。

本報告書では第 2 章において体育館について検討を行ったが、同じ体育施設である「プール」については、都市部において民間施設が相応に存在することから、それらを活用する事例が表れつつあるところである。例えば、老朽化した学校教育用プールは更新（再整備）せず、民間施設（スイミングスクール、民営スポーツクラブ等）を賃借して授業を行う事例も存在するところである¹³。このように、設置主体が民間の施設も含めて、社会的な便益と負担の在り方を検討していくことが既に求められている。

観点としては、手法の多様化と担い手の多様化が考えられる。

手法の多様化については、PFI、指定管理者制度、公共サービス改革法、近年にはコンセッション方式（公共施設運営権）の導入など多様な手法が整備されており、それらを柔軟に活用していくノウハウ、実施体制について有効な仕組みを検討する進める必要がある。多様な公民連携（PPP）手法による事業性の評価手法として、PFI で用いられている VFM（Value For Money）の考え方を公共サービス全体に拡大することも有益である。

担い手の多様化については、民間企業、NPO、ボランティア、市民団体、地縁組織等様々な主体による連携がなされており、それらを有機的に繋げていく公民連携（PPP）を活用した地域経営を実現する仕組みについても検討課題である。地方自治体、特に、その約 7 割を占める人口 5 万人以下の小規模自治体にとって、連携を図る民間の受け皿をどのように作り、育成していくかは大きな課題となっている。

更に、これら民間からの提案を踏まえて公共サービス（民間委託）のあり方、内容を定めようとする取組も進んでいるところであり、PFI 法改正により措置された民間提案制度と併せて、活用していくことが望まれる。

3.3 取組みを支える制度設計

現状、これまで述べた「全体最適」の発想と、それを支える公民連携（PPP）の活用に係る制度について、整合が確保されていないものもある。例えば、公有資産の有効活用に関する公民連携（PPP）については、地方財政制度、地方公会計、地方公営企業についての制度所管は総務省、手法としての PRE（公的不動産）戦略の検討は国土交通省が行ってきた経緯があり、それぞれに関連しているものの制度面や運用上のシステムインフラの結節性が担保されていないことから、意欲的な地方公共団体は重複した取組みを余儀なくされている事例もある。

¹³ 千葉県佐倉市など。

前述の通り、地方自治体に公共施設等総合管理計画の策定を要請した状況であるが、総務省は平成26年5月23日に総務大臣名で「今後の地方公会計の整備促進について」（総財務第102号）を发出し、地方公共団体に対して本格的な複式簿記を導入するにあたり統一的な基準による財務書類作成の前提となる固定資産台帳整備の準備（資産の棚卸等）等を進めるよう依頼した。公共施設等総合管理計画の策定要請は、長期的な公共施設や社会資本のマネジメントの計画策定を求めるものであったが、本通知が求める統一的な基準による固定資産台帳の準備（資産の棚卸等）は、その前提となるものであることから、両通知は地方公共団体の資産マネジメントに関して一体的なものであると理解することが妥当である。

公共施設等総合管理計画の策定要請と今後の地方公会計の整備促進により、地方公共団体においては、民間と同様に、行政のフロー（行政コスト計算書）、ストック（貸借対象表）を捉えることが可能となるものと推察される。そうなれば、従来、決算統計とは別に活動基準原価計算（ABC）の考え方で集計する必要があった、公共サービスの民間化や公民連携（PPP）の検討の基礎となる政府のコストを把握して民間の見積額と比較するPSC（Public Sector Comparator）の算出が現状と比べて容易となり、「ヒト」、「モノ」、「カネ」の官民の組合せを柔軟に組み合わせた公民連携（PPP）の事業検討を行いやすくなる。また、業務のフローやコストを分析する管理会計の手法の活用により、地方公共団体の経営改善が一層進むものと考えられる。

他にも、入札や調達の手続きなど、「全体最適」を実現するために改善が望まれる論点について、制度間の結節性に留意した制度設計となるよう、見直しを行っていくことが望まれる。

おわりに 研究からの政策的インプリケーション

本研究会では、平成 25 年度も昨年「内閣府公民連携研究」に引き続き、公共サービスの効率的かつ適正な実施の視点から公共施設の運営手法について研究してきた。平成 25 年度は、全国の公民連携の先進的な取り組みを行っている事例として、図書館では佐賀県武雄市の図書館、スポーツ施設では愛知県半田市の複合型体育館について研究を行った。合わせて、石川県加賀市における、大学との連携によるゴミ処理事業、公共施設マネジメント白書を作成してきた千葉県習志野市での公共施設の再生事業の研究も並行して実施した。

本研究の視点は、以下の 3 つである。

1 つは、社会構造の変化に伴い多様化する市民需要に的確に対応できる公共サービスの提供のあり方と公共施設との関係性を探る。特に民間からみた公共施設の有効利用を見極めるものである。

2 つには、自治体の経済基盤が脆弱化する中で、PFI、PPP、指定管理者制度が導入され、行政だけでなく民間企業や NPO、社団法人も公共サービスの担い手となった。その中で、行政の効率化の視点だけでなく、良質な公共サービスが市民に対して実施されているか。言い換えるならば、公共サービスの質の向上のために、公民連携が図れているか。

3 つには、民間と連携する上で、民間の柔軟なノウハウや専門性を引き出せる契約や条件となっているのか。合わせて、公共サービスの実施者が民間企業であっても、公共サービスの最終的責任は行政にあることから、その責務が明確であるか。

これらを勘案して、事例研究から、公共サービスの視点と施設との関連性を探り、公共施設という社会資本ストックを有効に活用し、公共サービスの質の向上を図るための手法を本章で提案するものである。

1 武雄市図書館が可視化した民間企業マネジメントの可能性

武雄市図書館がオープンして 1 年を迎えた。指定管理者として CCC が運営者に当たることで、T カードによる貸出、T ポイントの付与、本、雑誌、文具、地域商材の販売、カフェの導入が実現した。地域の住民が欲しい機能と空間を可視化したことによって、利用者、貸出冊数ともに急増し、市民の満足度も 8 割という高打率となった。

CCC が実施した数々の改革の基本にあったものは、マーケティング手法によって地域ニーズを把握し、図書館の本来の目的は何かを再度地域に「問いた」ことにある。図書館が本を借りる場所から、「図書館で調べる、見つけ出す能力を高めること」いわゆるレファレンス能力を養う場所であり、人と出会い、ゆっくり楽しめる「地域のコミュニティの場所」へと方向転換した。

合わせて、CCC は東京代官山で既に実現したカラーの統一やデザイン性を高め、施設としての空間の質を高めることによって、居心地の良さ、長く留まりたいという市民満足感を満たしたと言える。財政的に見ると指定管理者制度導入前の図書館運営費と比較した場合には、1.2 億円が 1.1 億円となり、経費はほぼ同じでも開館日数、開館時間が増加したことで、経済的効率性は高まったと言える。

今後図書館の改革は、武雄市図書館のように、既にノウハウを保有する民間企業へ委ねる方向へと、

行政職員が自ら発想を変えて内側から改革するという方向に分かれてくるだろう。民に委ねる場合には、民間が保有する専門性と機能性、即応性を引き出す契約条件が必要である。行政自体でも多くの改革が可能であるが、その場合には、職員の意識改革と改革可能な組織体制も不可欠となる。

第1章で示したように、官か民かという単純な選択ではなく、その地域の市民にとっての図書館はどのようにあるべきか、まさに公共サービスの本質を再度見極めることが重要となる。その上で、どのような手法でそれを実現するのか。そこにこそ、地域需要と供給体制、そして公共施設の有効活用につながるような効率的な運営が望まれる。

2 半田市の複合型スポーツクラブから見える課題

半田市の事例は、スポーツ基本計画を元に「生涯スポーツ社会」の実現を目指し、ソフトとしては、中学校区毎に「自主的に自立的に運営するスポーツクラブ」を設立し、ハード面では、中学校の体育館を学生以外も利用できる開放型体育館として運営していることが特徴である。成岩地区のみ、中学校に隣接して複合型スポーツクラブハウスを整備し、「NPO ソシオ成岩スポーツクラブ」にその運営を指定管理者制度で委ねている。

この事例は、中学校の体育館を開放し、地域住民と中学生が同じ体育館を使うことで、施設利用の効率化を図った事例と言える。合わせて運営も行政による公営から、地域組織であるNPOに委ねることで、多種類のスポーツに親しめる環境を作り出すという挑戦的な取り組みである。

しかし経済的な視点からみると、いくつかの課題が浮き彫りになっている。一つが、スポーツクラブが成立するといわれる商圏人口40万人に満たないこともあり、利用人数が伸びないこと。加えて、施設建設費を利用料に反映させていないこともあり、利用料が抑えられていること。それによって、指定管理部門は赤字になっている。昨年研究した墨田区や千代田区の都市の体育館はどれも運営が順調であることから以下の結論に至る。

半田市の事例に見られるように、学校教育施設である体育館を開放し、市民スポーツ向け体育館を建設しないことは、公共施設の二重投資を回避する上で大きな効果がある。

一方で、運営については、商圏規模から見て採算を取れる条件がないことから、運営は公営とする、もしくは民間に委ねる場合には、十分な費用をもって契約することが重要となる。

民間にサービスを任せる場合には、次の視点での検証が重要である。

- (1) 民間によって、同種のサービスが提供されていて、行政が競合して実施する必要性が薄れているもの
- (2) 民間活力の活用により、効率性とサービスの向上が期待できるもの

半田市の場合には、多様な種類のスポーツメニューの提供と専門家の指導は、民間が行うべきであるが、利用料の設定、利用人数という営業視点から見ると、民間の努力だけでは採算が取れない。したがって、地方の自治体では、経費の低減を目的に体育施設の運営を民間に委ねるよりは、市民ニーズの多様化や専門性の発揮を主眼に置くことが大切となる。

3 自治体マネジメント白書の有効性

習志野市では、全国に先駆けて公共施設マネジメント計画を作成し、自治体が保有する施設数、規模、築年数、更新時期、維持管理及び更新に必要な予算を明確化した。白書作成の最大の効果は、自らの公共施設の資産状況を正確に把握し、早期に対策に着手できることにある。

習志野市は、白書を作成するうえで、各所管課に分散している施設のデータを一元的に収集、管理、分析し、施設・設備の物件財産を経営資源として捉え、総合的、長期的視点から便益の最適化を図り、活用していく手法に取り組んでいる。

今回の大久保地区の公共施設の建て替えにあたっては、1km 範囲に位置する公共施設を中央公園に移転集約して総合化、統合化するという大胆な手法を導入する。

この具体的な取り組みで、施設規模の総量圧縮、建設費、維持コスト、メンテナンス費用などを圧縮することが可能となる。

公共施設マネジメント白書の作成により、行政内部だけでなく住民に対して地域課題が可視化され、行財政改革へと舵を切りやすくなっていく。習志野市だけでなく今後全国の自治体でも白書づくりを一層進める必要がある。

4 まとめ

公共サービスと公共施設のあり方は、大きな転換期を迎えている。その背景にあるのは、行政の財政力の低下とともに、社会構造変化の中で住民ニーズが変化するとともに多様化していることにある。限られた財源のなかで、このままのサービス水準を維持・継続することは極めて困難な財政状況であり、今後も発展し続けるためには、提供している公共サービスの必要性や実施主体について継続的に見直す姿勢が求められている。今までのサービスの量や質だけでなく、その経済的な効率化、施設の有効活用が模索されていると言える。

平成 25 年度の図書館及び体育館の研究を通じて、新たな図書館像、市民スポーツのしくみを民間企業や NPO が示したことで、公共サービスの本質がどこにあるのか問われている。加えて、管理運営を民に委ねることが、施設が持つ潜在能力を十分に引き出すための空間デザインの重要性、空間がサービスの質を向上させることに繋がることを示した。

今後は、下記の視点から運営主体を選択することが重要となろう。

- (1) 公共サービスの目的をもう一度検証すること
- (2) 専門的な技術・知識や柔軟なノウハウなどを有する民間等に外部委託することにより、現行の水準以上のサービス提供が期待できる。
- (3) 民間等の競争原理が働くことにより、行政が直接サービスを提供するよりも安いコストでのサービス提供が期待できる。
- (4) 公共施設を最も有効活用できる手法は何か
- (5) 住民団体や NPO などに任せることにより、地域の活性化やコミュニティの醸成が期待できる。