

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組みを全国に急速に広める必要があるとして取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る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ることができること

- ・ 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）を發出し、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。