政策提言

自治体公共施設の有効活用
～ コスト情報から始めるハコモノのバリューアップ ～

平成21年5月
PHP総合研究所
「自治体公共施設の有効活用」研究会

目　　次

1．はじめに　1

2．提言の論理展開フローチャート　3

3．対象施設と有効活用の定義　4

4．今、なぜ、ハコモノの有効活用なのか　6

5．不必要なハコモノが建設され、有効活用が進まない理由　9

6．提言

戦略1　ハコモノの情報を分析・評価する

＜提言1＞　ハコモノのコスト・パフォーマンスを可視化する　16
＜提言2＞　可視化したコスト・パフォーマンスを比較する　18

戦略2　ハコモノ行政の発想を転換する

＜提言3＞　フルセット主義（フルスペック型行政）から決別する　28
＜提言4＞　「補助対象資産の財産処分の弾力化」後を見据えた有効活用を急ぐ　33

戦略3　ハコモノを有効活用する

＜提言5＞　優良な公共建築ストックは積極的に活かす　36
＜提言6＞　民間提案者に動機付けを与える　42
＜提言7＞　行政アウトソーシングでパフォーマンスを向上させる　45
＜提言8＞　専門家を養成し、全員経営を進める　48

戦略4　ハコモノのオペレーションを強化する

＜提言9＞　自治体CFOを設置する　54
＜提言10＞　自治体の歳出入管理を変革する　57
＜提言11＞　建設会社は、ビジネスモデルを転換せよ　60

１．はじめに

本提言は、今後の自治体経営の最重要課題と考えられる公共施設、いわゆるハコモノの有効活用策を提言するものである。

自治体経営では、直面する課題と課題解決に活用しうる資源を、いかに適切にマッチングさせるかが重要である。そのためには、課題が何かを直視し、それを共有するための「可視化」が欠かせない。本提言は、各自治体が運営管理している「ハコモノ」（建物＋土地）とそれに要する「コスト」に着目した。なぜなら、国と地方を合わせた予算の7割にあたる約 90 兆円が地方の行政コスト、つまり、地域住民に身近な行政サービスの提供のために使われており、さらに、そのコストのうち、かなりの部分が、自治体資産の約7～8割を占めると言われるハコモノに費消されていると推測されるからである。

ところが、ハコモノのトータルコスト（施設管理費＋運営管理費）が一体いくらかかっているのかを正確に把握している自治体は驚くほど少ない。むろん、そのバランスシートも、収支試算に基づいた維持管理計画もない。これでは、税収に見合った水準に行政コストを抑えるという財政規律が緩むのも当然である。

このような不健全な状況に自治体が陥った原因は、つまるところ、中央集権体制によるタテ割り行政にある。自治体が、教育、福祉、医療などの行政サービスはもとより、地域振興や雇用の確保を公共事業で丸抱えし、これを国が補助金、地方債、地方交付税の３点セットで支える、という構図が戦後続いてきた。地域は自ら政策を企画・立案することも、庁内所管部課、ましてや市区町村の枠組みを越えて行政政策を実行することもほとんどなく、コストを意識する必要がなかったのである。しかし、国の財政難で３点セットも縮小し、結局、自治体に残ったのは、「肥大化した行政組織」と「利用価値の低いハコモノ」と「膨大な借金」であった。

こうした資産・負債（ストック）について、自治体は今、地方財政健全化法の施行、公会計改革により、特別会計を含む自治体全体の財務情報の把握を国から求められている。その情報が公開されると、議員や住民は「自分たちが住むまちには、こんなに負債があったのか！」と、驚くことになるに違いない。と同時に、首長と自治体職員は、議員や住民などから「どう行政組織をスリム化するのか」「ハコモノをどう有効活用するのか」「膨大な負債をどう圧縮するのか」について、より具体的で、実効性ある対応策を求められるに違いない。

自治体がさらなる改革を進めるためには、まず、保有するストックを把握し、その上で、改革の方向性と具体的な施策を立案・実行する必要があるが、ストック改革に対する自治体側の関心は高いとは言えない。ハコモノ整備で地元へ利益誘導するのを「仕事にしている」議員にその意思はなく、住民もまた、身近な行政サービスが削減することに反対する。むろん、選挙結果を怖れる首長は、彼らの要求を制することができない。こうした構図を壊すことは容易ではない。

これを打ち破るには、何が必要なのか。それが「コスト情報」だと、われわれは考える。自治体の財政は今後さらに、義務的経費（人権費＋扶助費＋公債費）が増大し、逼迫していくことが予想されている。予算全体を眺めれば、さらなるコスト削減の余地は、人件費や行政運営管理費にしかないことは明らかである。もはや削減余地がないように見えるこれらのコストも、「ハコモノ」単位で行政コストを捉え直せば、ムダ＝改革の余地がシンプルに見えてくる。コスト情報があれば、ハコモノにかかる将来コストを予測し、歳入見通しとのギャップに基づいた施設の維持管理計画や、不足する財源の調達方法など、将来の自治体経営に向けた具体的な対策が立てられるからである。

しかし、コスト情報の把握は有効活用の前提条件でしかない。その情報をもとに「パフォーマンス」を評価し、それをバリューアップさせることが重要なのである。ハコモノの利用・運営の向上に目標を設定し、コストと比較考量すれば、廃止、用途転換、運営方法の変更、維持などの選択肢のうち、どれが最善の策なのかを判断できるようになる。住民にも受益と負担の関係が分かりやすくなり、地方分権改革の本旨にも適うものとなる。限られた自治体の財源で、市民の満足度がより高い自治体経営を実現するには不可欠なことである。

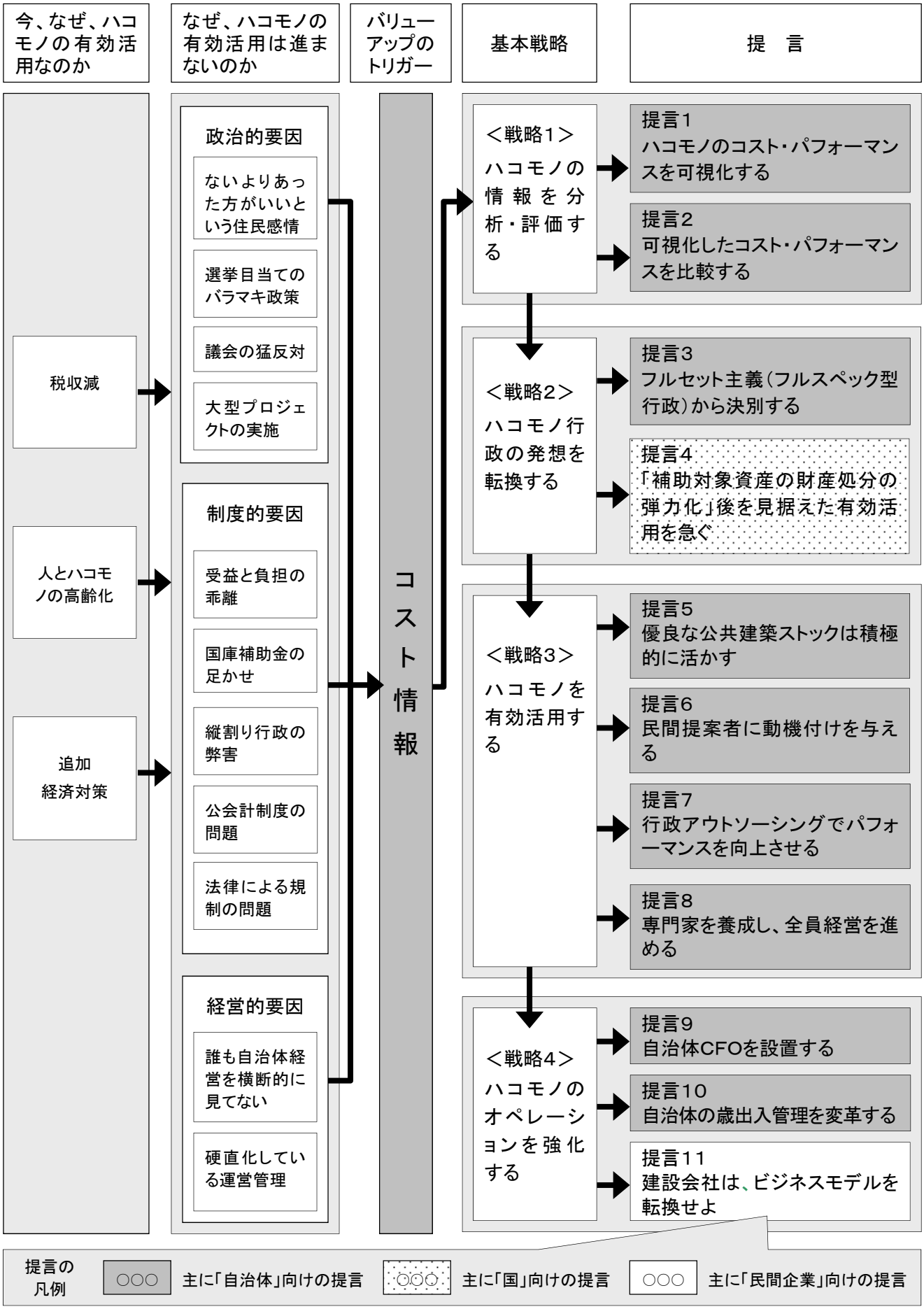
本提言は、コスト情報をトリガーとして、ハコモノの①「分析・評価」 ⇒ ②「発想転換」 ⇒ ③「有効活用」 ⇒ ④「オペレーション強化」の各戦略フェーズに対応した「提言」、および「施策」を提案している。また、本提言は可能な限り、実行可能な具体策の提案を目標とした。言いかえれば学術的というよりも、住民（受益者と納税者）の目線に立ったフィールド優先（現場優先）の発想をしている。住民に身近なテーマに対して、行政がコストを投じて事業を継続していく是非を見直さないと、どんな立派な行財政改革プランも実効性を持たない確信するからである。本提言が実際に自治体で活用され、経営改革に資することを切に願うものである。

2009年5月

PHP「自治体公共施設の有効活用」研究会

上野 淳　（首都大学東京大学院建築学域　教授）
辻 琢也　（一橋大学大学院法学研究科 教授）
根本 祐二　（東洋大学経済学部 教授）
穂坂 邦夫　（地方自立政策研究所理事長、前志木市長）
南 学　（横浜市立大学 エクステンションセンター長、PHP総合研究所 客員研究員）
望月 伸一　（株式会社ファインコラボレート研究所 代表取締役）
荒田 英知　（PHP総合研究所 主席研究員）
佐々木 陽一　（PHP総合研究所 主任研究員）
金坂 成通　（PHP総合研究所 研究員）
宮下 量久　（PHP総合研究所 研究員）

2. 提言の論理展開フローチャート



3. 対象施設と有効活用の定義

（1）本提言の対象施設

地方自治法は、自治体の財産について管理の対象となる範囲、および分類について定めている（図1）。

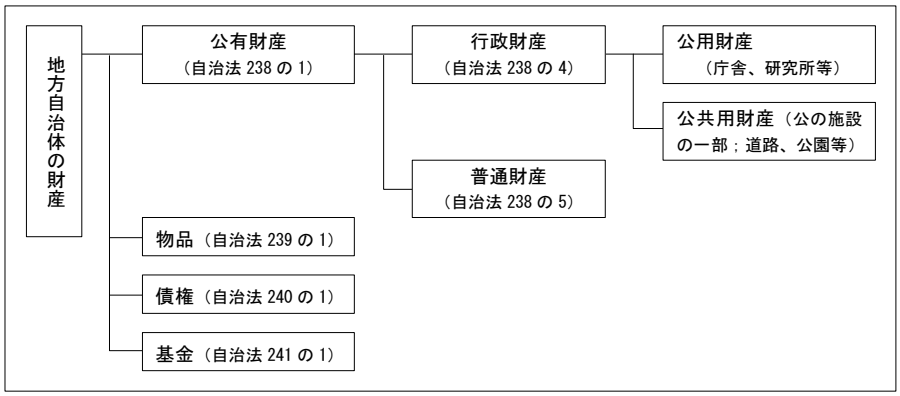


図１　地方自治体が管理する財産

出所：根本裕二『地域再生に金融を活かす』（学芸出版社,2006 年）

公有財産は「行政財産」と「普通財産」に区分される。行政財産は、地方自治体が行政目的で用いる財産のことで、原則として私法上の運用、すなわち、貸付、売却、譲与、出資目的の信託、ならびに、私権の設定が禁止されている。民間に何らかの事業を営んでもらうためには、行政財産としての目的を逸脱しない範囲で使用許可を得るか、普通財産への変更を考える必要がある。

公有財産は大きく、①建築物系、②インフラ系、③プラント系の3つに分類できる（表1）。②インフラ系、③プラント系は大規模で、設置者と運営管理者（国と都道府県と市区町村）が錯綜する施設も多い。

これに対し、①建築物系公共施設、いわゆる「ハコモノ」は、中小規模であり、自治体が単独で整備、運営管理しているものが多い（ただし、各所管課がバラバラに運営管理している場合が多い）ので、自治体の意思と戦略的な取り組み次第で、その有効活用は十分可能と考えられる。

以下、本提言が対象とする公共施設とは、「ハコモノ」を指す。

表1　本提言の対象施設

分類	種類	提言の対象施設
建築物系	学校施設	幼稚園、小学校、中学校、高等学校　など
	生涯学習施設	公民館、コミュニティセンター、図書館　など
	文化施設	博物館、スポーツ施設、会館ホール　など
	福祉施設	保育所、児童館、老人ホーム　など
	公営住宅施設	市町村営住宅、県営住宅 など
	行政施設	庁舎、支所・出張所 など
	病院施設	診療所、病院 など
インフラ系	道路、橋梁、港湾、公園、上下水道　など	
プラント系	ごみ処理施設、し尿処理施設　など	

注：本提言の対象は、白抜きの部分である

（2）本提言で言う有効活用の定義

本提言で言うハコモノの「有効活用」とは、「より少ないコストでパフォーマンスを高める」ことである。コストとパフォーマンスを比較考量する際は、下記の点に留意すべきである。

＜有効活用の目的＞
●同じコストでより良いサービスを行なう ●サービスの質を落とすことなく、コスト削減を行なう ●もう少しコストをかけて、より大きい便益を出す ●公平性の確保を、より効率的に達成する

＜有効活用の判断の視点＞	
施設状況	・施設が保有している能力を十分発揮しているか。 ・施設が適切に維持管理されているか。
利用状況	・行政目的のために儲けられた土地・建物が、目的通りに活用されているか。 （設置当初の利用見込みと乖離していないか） ・利用者などの満足を得て、機能しているか。 ・「空き」や「利用低下」に対して、タイムリーに再利用などの機能が働いているか。
運営状況	・当該施設で行政サービスを継続していく必要性はあるか。 ・当該サービスによる成果との見合いで、どれだけ物的・人的・金銭的資源が投入されたか。 ・サービスの提供方式（運営の体制・方式）は適正か。 ・公共が行なうべき内容のものか、民間が行なう方が妥当か。 ・サービス内容は妥当か。

４．今、なぜ、ハコモノの有効活用なのか

①自治体の経営危機がこれから訪れる

過去数年にわたる好景気で一時的に税収が増えたにも関わらず、自治体の財政は好転しなかった。この事実を自治体は重く受け止めなければならない。こうした最中に起こった世界的な景気後退は、自治体の経営危機を一気に深刻化させる。

まず、指摘せねばならないことは、2010 年度以降、深刻な税収減に陥る可能性が高いことである。09 年度予算で各自治体は、なけなしの財政調整基金を取り崩すなどして何とか予算を立てたが、来年度以降は恒常的に多額の財源不足に陥るだろう。

２つめは、「人とハコモノの高齢化」である。ハコモノの老朽化は、その量が膨大であるがゆえに、自治体に対して、①借金返済、②運営管理費、③将来の更新の負担増という打撃を自治体経営に与え続けていく。特に、高度経済成長期に整備されたハコモノが 2010 年以降、次々に建築耐用年数を迎えるため、その更新投資は莫大なものになる。

３つめは、平成 21 年度補正予算における 15 兆円の追加経済対策である。この中で公共事業支出は「学校や病院の耐震化」などを含めると、実質的な財政支出は４兆円を超える見通しである。さらに詳しく見ると、「地域活性化・公共投資臨時交付金」（1.4 兆円）が入っている。自治体が公共事業に依存した経営モデルやその高コスト構造の転換に取り組まず、再び補助金、交付金目当ての公共事業に飛びつけば、自治体は急速に財政悪化した「いつか来た道」に逆戻りしてしまう。その入口に今、自治体は直面しているのである。

②自治体経営資源としてのハコモノを再評価する

経営危機に瀕した民間企業ならば、そこから脱却するため、真っ先に資産リストラを行なう。自治体に求められる経営も企業同様、まずハコモノをリストラし、バランスシートをスリム化することである。手を付けやすい変動費だけを削減し続けても、構造的には従前の自治体経営と何ら変わらないのだから、勝算のない消耗戦が続くだけである。

ハコモノをリストラした後、自治体は、残すハコモノのバリューアップに努め、行政サービスを維持・向上させなくてはならないが、その方策を考える際に行なうべきことは、ハコモノの再評価である。

それを行った一例として、神奈川県藤沢市の例を見てみよう（詳しくは、提言２参照）。藤沢市が保有する財産は、総評価額で約 7961 億円に及ぶ。このうち、行政財産は約 7430 億円（93%）を占める。この中には、市債発行によって整備、購入したものが多数存在する。さらに、ハコモノ（約 78 万㎡）に着目すると、学校施設（約 48%）、教育文化施設（約 12%：公民館、図書館、市民会館など）、市営住宅（約 11%）などが多い。これらの中には、交通利便性が良いものや地域コミュニティの拠点になっているものも少なくない。こうした

ことを合わせ考えれば、ハコモノの潜在的な資産価値は高い、と言えそうである。

一方、資産の保有量にかかるコストはどうだろうか。ハコモノにかかるトータルコストは約 717 億円で、市歳出額 1200 億円の約 60%を占めている。その内訳は人件費(22%)、物件費(14%)、投資的経費(23%)となっている。ハコモノにかかるトータルコストの大半は、固定費である人件費と物件費(事業運営費)に費やされている。

藤沢市を例にすれば、ハコモノの有効活用の政策的意義とは、要するに、「歳出額の 60%=財産の93%もの比重を占める経営資源の活用を考える」ということである。この比率は程度の差こそあれ、多くの自治体でもほぼ同じである。この部分に切り込み、やりくりの仕方を根本的に変えれば、それは自治体の経営改革につながっていく。単純に言って、ハコモノを半減させれば、自治体の年間歳出額を 30%以上減らすこととなり、それを住民のニーズに合った政策、施策に回すことができるかもしれない。自治体はこうした認識をまず持つことが重要である。ハコモノの有効活用とは自治体経営改革そのものなのである。

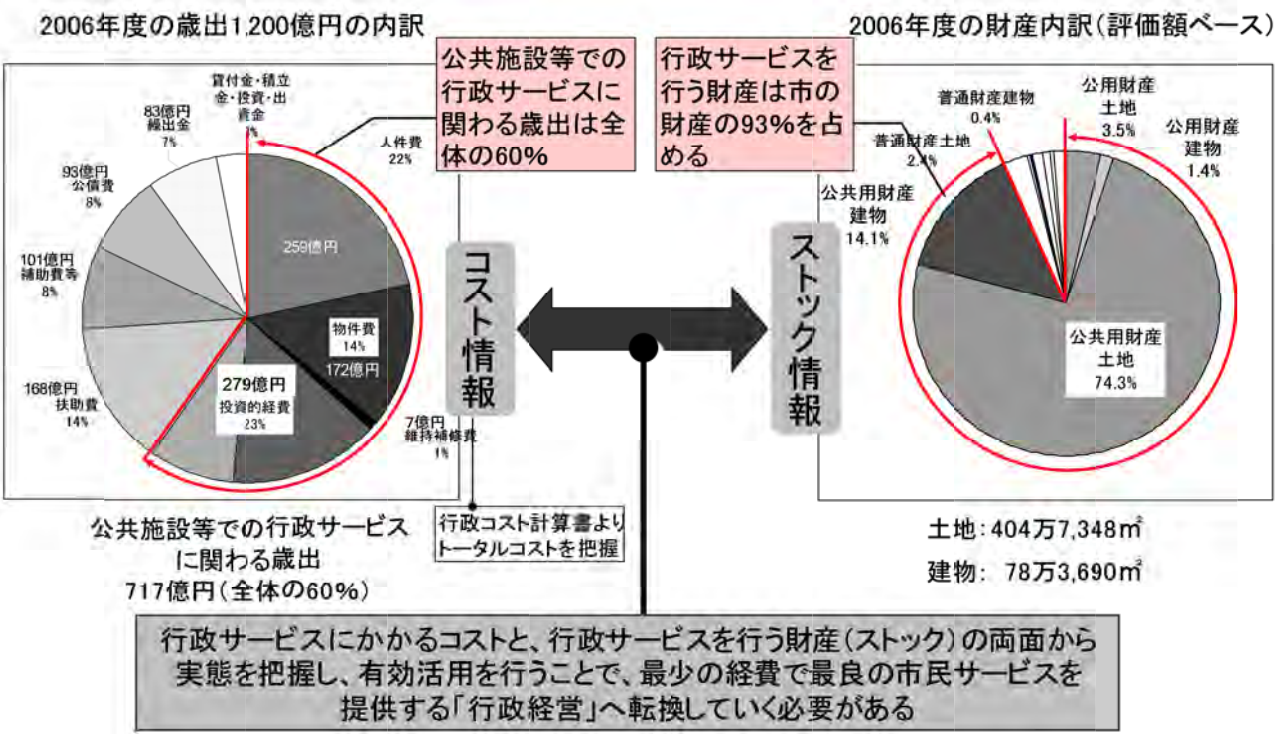


図2 自治体経営の中でハコモノが占める比重

③ハコモノ＝市民財産の有効活用で、自治体経営を突破せよ

世界金融危機以降、今後、大幅な税収減を見据えて、売却物件のリストアップや順位づけを行ったり、売却したり、あるいは、管理方法を見直す自治体が増えているようだ。こうしたハコモノは、市民の付託を受けるという形で自治体が管理してきたが、そもそも、全てのハコモノは何十年にわたり税金で整備されてきた「市民財産」である。にもかかわらず、その中には受益者が偏り、人員の張り付け方と税金の注ぎ込み方が肥大化しているものも多い。

このような実態を踏まえると、①で述べたような人件費、物件費の一律削減という手法は、一時的にコスト削減に成功したとしても、中長期的には行政サービスの低下を招き、自治体経営にとって必ずしもプラスとはならない恐れがある。これを避けるには、非効率なハコモノの運営管理の状態やその原因を可視化し、既存手法に拘泥されない、新しく大胆な改善策、あるいは、地域事情に合った形にハコモノの役割や機能を変えていくことが必要である。

５．不必要なハコモノが建設され、有効活用が進まない理由

＜状況説明＞

ハコモノは、全国に膨大なストックとして蓄積されている。自治体が管理運営するハコモノの中には、高度成長期の税収増や国の景気対策などに乗じて建設されたものが少なくない。この結果、建設後の運営管理コストがかさみ、自治体財政を圧迫している例が後を絶たない。

こうした事態に陥っている自治体に共通しているのは、首長、議員、住民を含む地域全体のコスト意識が希薄で、利用価値の低いハコモノを建設し、採算性のとれない事業に歯止めをかけることができないという現象である。なぜ、こうした非合理な政策判断が繰り返されるのか。それは大きく、政治的、制度的、経営的要因によると考えられる。

（1）政治的要因

①ないよりあった方がいい、という住民感情

自治体における行政サービスの大部分は、ハコモノで行われている。このため、ハコモノの数が多ければ多いほど、行政サービスの量が増えると住民の多くが考えてもおかしくはない。しかし、そうしたハコモノの多くは、収支計算を行って整備されているわけではなく、住民や議員の「ないよりあった方が良い」「隣の自治体にあるからうちも持つ」といった意識を反映した政策判断でつくられている。こうした判断の積み重ねがハコモノ本来のミッション（＝設置目的、使命）を歪ませた面がある。つまり、ハコモノを「つくる」ことが目的化したということである。これが本来不要だったはずのハコモノを増やす結果となった。

②選挙目当てのバラマキ政策

自治体経営の悪化は、それによる結果よりも、未然に悪化の進行を防げなかったことに大きな問題がある。行政や議会が不要なハコモノ建設を止めるに止められない最大の理由は、選挙である。首長は、選挙結果を怖れるばかり、財政の裏づけが曖昧なまま、有権者におもねるような税金のバラマキ政策を行なう。議員もまた、同様であり、バラマキ政策に反対するのは難しい。首長も議会も、支持者の反発を怖れるばかりに、財政の健全化に取り組むどころか先送りを続けている。こうした状況が日本各地で見受けられる。自治体の経営を行なう首長とこれをチェックする議会がそれぞれの職責を果たしていないことが、不必要なハコモノを建設させるとともに、その廃止や転用、売却などといった有効活用を妨げる大きな要因となっている。

③議会の猛反対

自治体がハコモノによる行政サービスを廃止しようとすると、その設置・運営条件などを定めた条例の議決が必要となる。しかし、多くの場合、ハコモノの廃止には、少数であってもこれらを活用する住民がいるため、首長が議会に提案しても与野党問わず反対があり、その実現は極めて困難である。

④大型プロジェクトの実施

財政を無視し、首長や議会が政治的判断をもとに「つくる」ことを目的化した大型プロジェクトの実施がある。その中には、起債で作られたものも多く、自治体の財政を悪化させた。

（2）制度的要因

①受益と負担の乖離

「中央集権」と特徴づけられるわが国の行財政制度のもとでは、国が法律、基準などを決め、自治体に対して事業実施を義務づけ、財政支援（補助金・地方債・地方交付税）を行っている。この傾向がバブル崩壊後、一層顕著になった。国の景気対策に乗じて、自治体自身が「負担」の痛みをあまり感じることなくハコモノをつくることができ、それによって地域経済が潤い、住民も喜ぶという「利益」を享受できたからである。

しかし、こうした構図も、国の財政難で交付税が削減され、施設の維持ができなくなり、地域に残ったのは、「利用価値の低いハコモノ」と「肥大化した行政組織」と「膨大な借金」である。受益と負担の曖昧な関係が行政の説明不足と重なって、住民に切実な問題として認識されない。

②国庫補助金の足かせ

自治体が保有するハコモノには、国庫補助金で整備された物が多い。こうした施設を転用する場合、各省庁への補助金返還が義務づけられていたため、これが足かせとなってハコモノ転用が進まなかった。

③縦割り行政の弊害

多くの自治体では現在、予算についても事業担当課と財政担当課が個別に折衝するなど、縦割り構造の中で物事が決められている。このため、限られた予算をどの政策に配分するかについて、自治体経営全体を捉えた政策論ができていない。しかも、（1）で述べたように、首長や議会が、「つくる」ことが目的化した

大型プロジェクトに着手する政治的判断を下すことさえある。つまり、行政の縦割り構造のもとで個別事業をどれほど厳しく査定しても、自治体全体で合理的な財政を行なうことは難しいということである。

④公会計制度の問題

現在の自治体の会計（公会計）は、企業の複式簿記とは異なり、「単式簿記方式」（支出の仕訳を行わない）で、現金主義（単年度の現金収支だけを記録する）を採っている。

この方式の問題は「ストック情報の欠如」にある。ストックとは、資産（ハコモノ）と負債（借入金）のことである。自治体が保有するストックは膨大であり、自治体経営に与える影響を無視することができないが、現在の公会計制度では、その肝心のストックの増減や残高に関する情報が基本的に蓄積されていない。つまり、自治体のストックはフロー（現金）と無関係に管理されているので、ハコモノの費用対効果を的確に測定できない。

さらに情報管理の面でも問題がある。まず、「資産」を管理するものに『公有財産管理台帳』があるが、これは数量管理が基本となっており、自治体の会計システムとは連動していない。また、ハコモノを有効活用するには、現在価値を評価することが必要だが、その前提となる「取得原価」の情報をもたない自治体も少なくない。仮に、もっていたとしても所管課がバラバラに管理していることが多い。このため、統一的な基準による資産の現在高を把握できない。負債についても、借入金は管理されているが、それらが将来的に返済義務のある債務か否かの情報さえ欠落していることが多い。退職引当金と退職引当債の理解不足がその一例である。

ハコモノのストック情報が欠落しているのは、地方自治法上、財産台帳に取得価格の記載を要求する制度・規定がなかったからである。今後は、自治体のストック増減の捕捉体制が必要であり、現在、進められている公会計改革は、ハコモノを有効活用するための前提条件を把握する点で重要な取り組みとなる。

⑤法律による規制の問題

ハコモノは、法律・条例等で定められた事業を執行する空間であるため、利用目的や運営を見直す場合には、法令の改変を要する。これが、ハコモノの経済的な利用を阻害し、民間活用促進の障害となってきた。平成 18 年の「国有財産法」の改正によって、それまで構造改革特別区域法やPFI法でしか認められていなかった行政財産の管理処分が緩和され、売却や私権設定（土地、および建物の賃借権）が可能となり、ハコモノの経済的・効率的利用の可能性が大きく拡がったが、こうした動きは自治体が管理する公有財産全体にも広げていくのが望ましい。

一方、地方分権一括法の施行（平成 12 年）で、自治体に特別の資格を持った職員、施設、附属機関の設置を義務づける「必置規制」が一部緩和されているが、近年の環境変化に対応していない規制が未だ多く残っている。例えば、子育て支援の強化が求められる中、保育所の認可に関して、国が定める施設の設置基準などが依然、残っている 。

（3）経営的要因

①誰も自治体経営を横断的に見ていない

（2）ですでに指摘したが、縦割り行政の中で、庁内の各所管課レベルで最適な意思決定ができたとしても、それは、自治体全体で最適な意思決定であることを意味しない。なぜなら、何を優先し何を後回しにするのか、という自治体経営全体の観点からの政策論が欠落しているからである。

本来ならば、首長、ならびに企画財政系の自治体職員が、自治体全体の経営政策を判断し、議員がこれをチェックすべき役割にあるが、残念ながら現状は、自治体経営全体を捉えるマクロの視点と、個別の事業経営を分析・評価するミクロの視点を併せ持った人材（首長、職員、議員）が不足したり、組織づくりができていない。

②硬直化している運営管理

ハコモノは規模の大小、利用者数の多寡に関係なく一律的に職員が配置され、同じように運営管理されているが、地域住民のニーズの変化に対応した運営管理方式を導入しなければ、自治体の限られた経営資源（カネとヒト）を浪費し、ひいては自治体経営全体のパフォーマンスを低下させることになる。少子化の影響で空き教室が増加している学校施設のように、当初の設置目的と現在の利用状況が大きく乖離したハコモノが増加している。

（4）コスト情報をバリューアップのトリガーにする

ハコモノが有効に活用されない理由について、政治的要因、制度的要因、経営的要因の3つに分類して議論をしてきた。ここでカバーし切れなかった要因もまだまだたくさんあるが、そうした要因が複雑に関連しあいながら、有効に使われないハコモノが建設され、あるいは、有効に使われていたハコモノであっても時を経て無用の長物となっている。

こうした状況から脱却するには、それぞれの要因に対応した改革が必要だが、統治体制の変革や法や条例の改正などが必要となるものが多く、一朝一夕にいくわけではない。また、そうした政治的な改革を待っていたのでは、状況はますます悪化し、手遅れになる。

この状況を打開するためには「コスト情報」をハコモノのバリューアップのトリガーとすることである。すでに述べたように、自治体における「コスト情報」、とりわけストックに関するコスト情報は極めて貧弱である。その理由は、これまで述べてきた政治的要因、制度的要因、経営的要因によって回避され、必要とされなかったからであり、右肩上がりの経済発展がその不在を許すことにもなった。

経済が停滞を続け、人口の減少によって低成長に変化している現在では、民間企業においても家計においても、「コスト情報」が今まで以上に重要な役割を担っている。「コスト情報」を正しく把握することが、企業経営や家計のあり方を大きく変えることにつながるからである。自治体においても同様で、「コスト情報」を正しく把握し、住民へ情報発信することが、これまでそれらを不要としてきたさまざまな要因に変革のインパクトを与え、自治体の財政改革を促すことができる。その具体的な方法については、「提言１」で示すとおりである。

【 コラム 】 なぜ、公務員はコスト意識が希薄なのか

ハコモノが無用の長物化する原因の1つに、自治体職員がコスト意識を持っていない点がある。民間の場合、固定費と変動費をきちんとコスト情報として把握する。これに対し、自治体の場合、自身の人件費が一体いくらで、それに付随する間接費がいくらで、しかも、自分のオフィススペースの減価償却費がどのくらいあるのかについて思慮している職員は、極めて少ない。そうすると、以下のようなことが起こりうる。

（例えば、年間給与 800 万円、間接費込みで 1200 万円の職員を想定する）

① 自治体が事業調査費として、300 万円を計上

↓

②この事業調査に担当者 1 人が1年間関わることになったとする

↓

③ この事業調査のトータルコストは 1500 万円（事業調査費 300 万円＋年間人件費 1200 万円）になる

この例が示すように、ア）事業費は表面上 300 万円だが、イ）人件費（1200 万円）が隠れているため、300 万円の事業は、実質 1500 万円の事業であることが顕在化しない、ウ）加えて、事業のトータルコストのうち、人件費 1200 万円分は、住民に行政サービスが行き届く前に消えてしまう、エ）したがって、公務員はコスト意識を持てない。

公会計制度上、人件費は全て、「総務費」へ振り入れられるため、各部局が予算要求する時には「事業費」＝「変動費」しか要求しないことになる。自治体の財政・事業担当者は、予算編成で相当苦労されているはずだが、実は、その苦労は表面上のコスト、つまり、「変動費」のみを対象にしているに過ぎない。

こうしたトータルコストへの意識を持てないのが公務員であり、公会計上の限界とも言える。固定費と変動費、それから減価償却を含めた人件費を把握することが、ハコモノの有効活用にとって重要である。

6. 提言

戦略1　ハコモノの情報を分析・評価する

＜状況説明＞

夕張市の財政破綻を機に、自治体の財政運営の適正化を目的とした「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（地方財政健全化法）が平成 19 年6月に公布された。これに伴ない、平成 21 年秋には、実質公債費比率など財政健全化にかかる4指標の作成、公表が自治体に義務づけられた。同法は、従来の現金収支の動きだけでなく、それ以外の資産・負債（ストック）も判断できる指標を設定しており、自治体の財政破綻の予知・予防にはプラスに働くと期待されている。

しかし、同法ができて財務諸表を作成すれば、直ちに自治体経営が改善に向かうと考えるのは早計である。カネを投入しなければ当然、借金（地方債）もなく、自治体全体の見かけ上（マクロの視点）の財政状況は「健全」となる。しかし、自治体経営の現場（ミクロの視点）、例えば、「ハコモノはボロボロで、行政サービスが低下」というような実態を、この財務諸表からでは説明できないのである。つまり、見えないところで、自治体経営が悪化していく可能性がある。

それでは、いかにしてハコモノを有効活用し、自治体経営を好転させられるのか。これには、ハコモノの経営に関する情報、なかんずく「ストック」と「コスト」両面の情報把握がカギになると考えられる（図3）。

ただし、これらの情報をただ断片的に作成・把握しても、十分ではない。実効性を伴なう改善案を企画・立案するためには、ハコモノの実態の情報把握 ⇒ 分析・評価 ⇒ 結果の開示・認識 ⇒ 改善案の策定・実行へと結びつけていかねばならない。ここでは、ハコモノのパフォーマンスを分析・評価するための「考え方」や「手順」を行政執行の段階別に提示する（図4）。

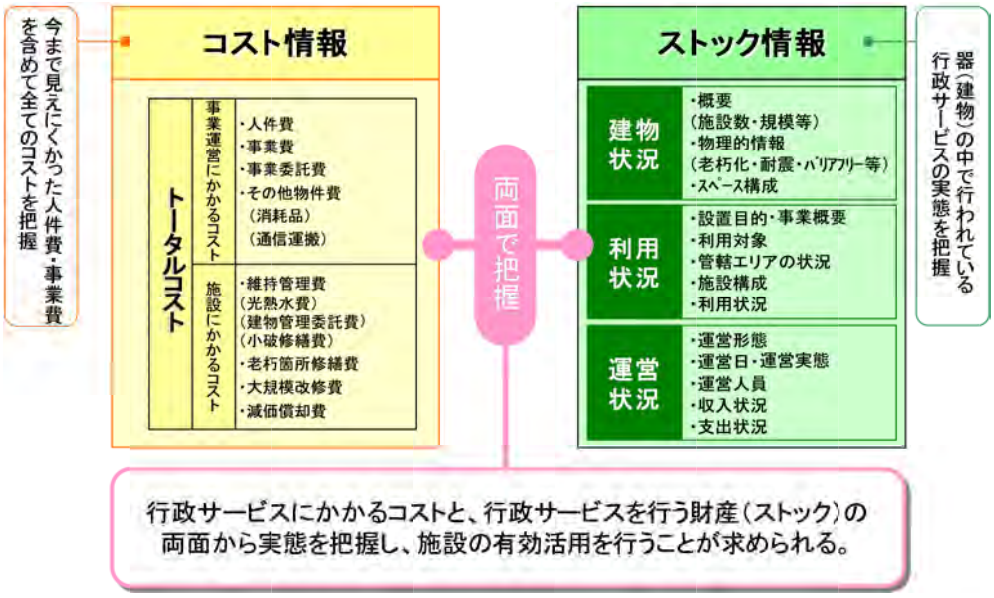


図3　ハコモノを分析するために必要なストック情報とコスト情報

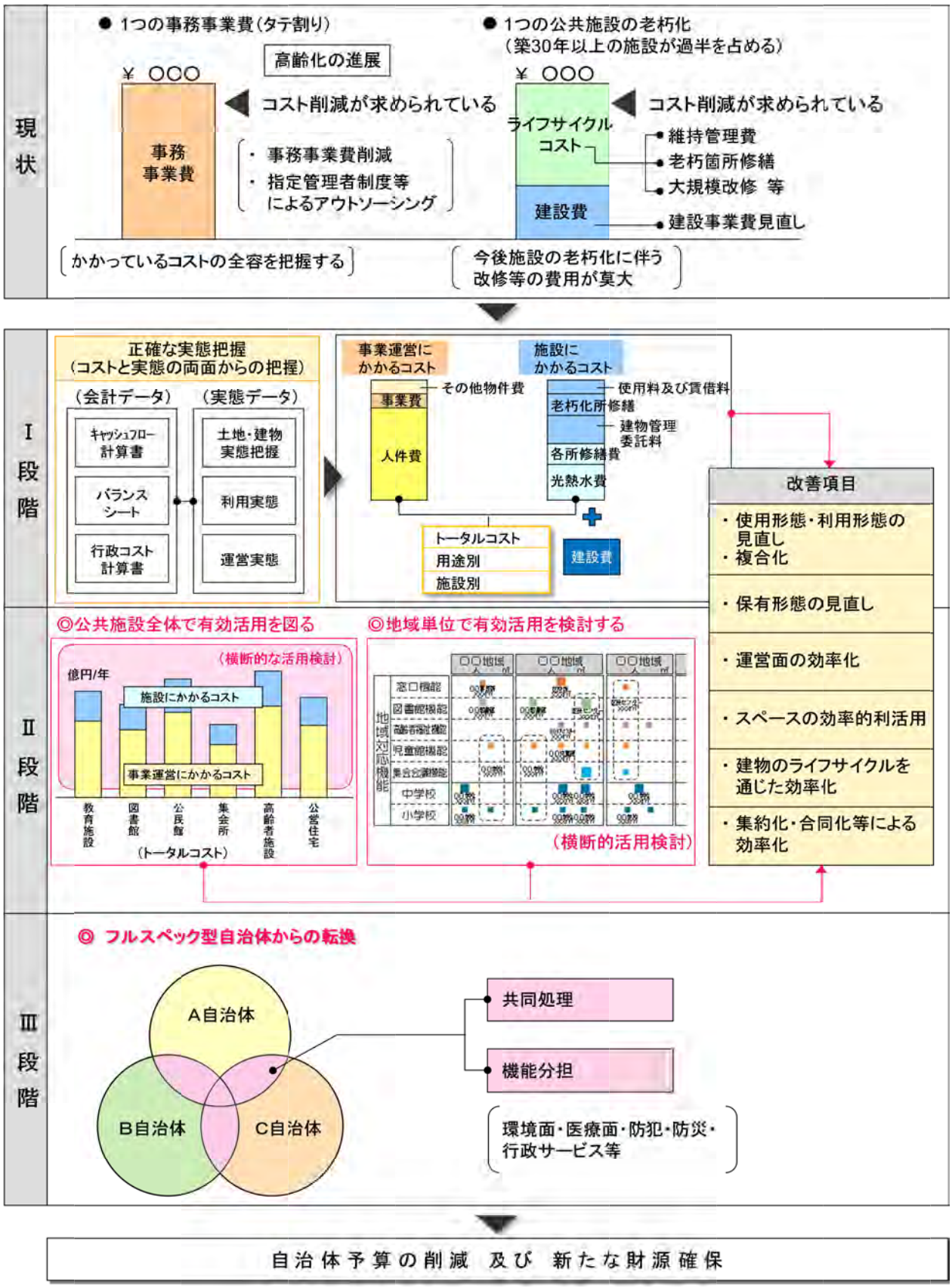


図4 コスト・パフォーマンスを分析・評価するための「考え方」と「手順」

（ Ⅰ段階 ）情報の把握

＜提言１＞ ハコモノのコスト・パフォーマンスを可視化する

①トータルコストと事業の実態を把握する

自治体会計の構造上の問題もあり、従来、自治体職員には、公有財産にかかる将来コストや固定費に対する概念や意識が欠落していた。この構造を変え、コスト削減へメスを入れるのが、現在、進められている公会計改革である。この改革で「コスト」と「事業の実態」を的確に把握すれば、それは自治体経営へ活かす重要なツールとなり、経営改善への大きな推進力となろう。

具体的には、「会計データ」としての財務4表（貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書）の作成と、現在、庁内の所管部署がバラバラに管理している人件費・事務事業費などのコスト情報とハコモノの実態情報の集約・整理を行い、それらを開示することである。

ハコモノの実態情報とは、「土地・建物の状況」「利用状況」「運営状況」の各状況を示すデータである。これらを総合すれば、ハコモノにかかる年間のトータルコストを弾き出せることになり、「施設にかかるコスト」（大規模修繕費、賃借料、減価償却費、維持管理費等）と「事業運営にかかるコスト」（人件費、業務委託費、物件費等）の両面から、それぞれのハコモノのコストの構造と問題点などを明確化できる。

ここから、①コストと比較してサービス（便益）が適正か過大か ⇒ ②期待された効果を生んでいるか ⇒ ③収支差額から当年度のサービスコストの全てが税収で賄えたか ⇒ ④事業を継続すべき否かなど、行政執行の具体的評価が始まる。

②ハコモノ別・事業別の行政コスト計算書をつくる

自治体経営には、政策・施策を遂行していくために、どのくらいの「収入」が必要かという情報とともに、その継続可能性や事業効果を評価するために「支出」の情報が必要である。従来、多くの自治体が事務事業評価に取りくんできたが、正確なコストの把握はできていない。しかし、評価とは、コストとベネフィットとの比較考量であるから、コストの把握や分析ができなければ、「評価した」とは言い難い。この状況を打開するためには、行政活動の経済性、効率性を表す行政コスト計算書を「ハコモノ別」「事業別」に作るべきである。

行政コストとは、企業会計で言う「損益計算書」の費用に相当するものである。この中には、減価償却費や退職給与引当金など、現金支出を伴わないコストも含まれている。行政コスト計算書の作成によって、現金のみならず、ハコモノの保有、売却、廃止などに伴なう現金以外のコストも計上でき、これにより、ハコモノにおける1年間の運営管理にかかるトータルコストが明らかになる。

これによって、ハコモノ別、事業別に、資産の利用コスト（減価償却費）や資金コスト（金利負担）、人件費などの非現金コストなど、事業に要するトータルコストを明らかにでき、同時に、費用対効果の判定がより的確に行える。

行政コスト計算書の収支差額がプラスならば、当年度のコストの全てが当年度の税収などで賄われたこ

とを意味し、マイナスであれば賄えなかったことを意味する。この収支差額こそが、各自治体が現在提供している行政サービス水準が、今後も維持可能か否かを判断する上で重要な情報となる。これにより、役所のコスト意識が変わることが期待できる。

③将来コストを予測する

「Ⅰ段階」で把握したハコモノの財務情報を活かして、自治体が現状の運営管理方法を継続していった場合、今後5～10 年程度の「将来のトータルコスト」（施設にかかるコスト＋事業運営にかかるコスト）も予測可能となる。この試算結果と今後の歳入・歳出の見通しを比較し、ハコモノの有効活用戦略を検討・策定すべきである。その戦略が将来の自治体経営全体にどのような影響を与えるかも検証するのが望ましい。

④トータルコスト、実態情報を開示する

ハコモノのコストや実態情報は、住民にとって分かりにくく、情報公開も不十分である。自治体の決算書などが公開されているとはいえ、住民にとっては難解なものになっている。

分かりにくくなっているのは、コストの費目が不分明だからである。自治体の現場感覚で言うコストとは「事業費」を言い、企業会計で言うそれとは全く違う。自治体の予算・決算書では、目的別（総務費など）の経費が所管別に並んだだけの、無味乾燥な形になっている。

情報公開が不十分なのは、従来、コストや実態情報が正確に把握されていないことに加え、その情報が行政内部に留め置かれることが多いからである。その結果、ハコモノのコストに対する議会、住民の監視の眼が十分に行き届かなかった。

企業と違って儲ける必要がなく、自ら汗することなく手にしている税金というカネに対して、自治体自身がコストを意識づける何らかの努力やしくみをビルトインしなければ、こうした問題は解消できない。具体的には、「Ⅰ段階」で得たコスト・実態情報を公開すべきである。

【 コラム 】 施設不足の長期試算なし

国立社会保障・人口問題研究所の推計では、日本の 75 歳以上の人口は、05 年に 1163 万人だったものが 25 年に 2166 万人へと約1千万人増える。一都三県の東京、埼玉、千葉、神奈川に、大阪、愛知、福岡を加えた7都府県だけで、増加数は 500 万人を超える。

各都道府県は 07 年度、介護が必要なお年寄りなどの長期試算を盛り込んだ「地域ケア体制整備構想」をまとめた。愛知県の試算によると、在宅介護の体制が現状のままとすると、特別養護老人ホームなど、介護施設を必要とする人が4万人（05 年）から7万4千人に増える。施設整備の現在の中期目標を達成しても5万3千人分にしかならず、約2万人の施設難民が生じかねない。愛知以外の6都府県には、25 年時点で施設がどの程度不足するのか試算すらない。具体的な施設整備計画は市町村が3年ごとに立てるため、長期的な視点で施設整備が進まない。

一方、国（厚生労働省）は、在宅介護の支援体制を充実し、要介護認定者のうち施設入所者の割合を低下させ、施設の必要数を抑える方針を示しているが、現場である自治体側には、その抑制数の根拠となる試算すらないのだから、その方針の効力は分からない。これは介護施設に限った話ではないが、自治体は今後の公共施設需要とそのコスト負担を試算し、行政サービスの受益と負担のあり方を再検討することが必要である。

（ Ⅱ段階 ）情報分析・評価

＜提言２＞　可視化したコスト・パフォーマンスを比較する

「Ⅰ段階」で得られた分析・評価に必要な基礎情報をハコモノのパフォーマンスの評価に有効に活用するのが、「Ⅱ段階」の使命である。

具体的には、個別のハコモノの「会計データ」と「実態データ」（土地・建物、利用、運営の各情報）をそれぞれクロスすれば、任意にパフォーマンスの現状を評価し、その問題点などを浮き彫りにできる。個々のハコモノとその中で行われている行政サービスのパフォーマンスを横断的、多面的に評価することができよう。

一例を挙げると、公民館の利用状況から利用１件当たりの事業運営コストを容易に明らかにできる。また、人件費に着目すれば、①本来、廃止してもいいようなハコモノに職員が張り付いている（重複投資）、②公務員でなければいけない仕事（例えば、本庁の企画系部署）で人材が不足している、③逆に、現場の誰もができる仕事に正規の公務員が余剰に配置されている（人員配置のアンバランスさ）、など、コスト構造上の問題を明らかにできる。つまり、見かけ上のコストだけでなく、利用や運営状況などに基づく、行政サービスの本当のコストパフォーマンスが明らかにできる。

２つめの効用は、個々のハコモノのパフォーマンスの評価だけでなく、複数の自治体が有する同用途の施設、あるいは機能的に類似した施設同士を比較すれば、それぞれのコスト構造の「どこに問題があるのか」が、相対的かつ一目瞭然で分かることである（図５）。また、「ある施設のサービスレベルが低い」「コスト削減がサービスの劣化に繋がっている」などの、今まで気付かなかった問題点も明らかにでき、サービスの受益と負担の見直しを含めた、有効活用のための有為な判断材料を得られる。

いずれにせよ、パフォーマンスを評価することには、こうした多様な効用がある。この情報の分析・評価の結果は公開を通じて、役所の中だけのお手盛りではなく、住民の客観的評価に耐えうるものにすべきである。これらの手法は、さまざまな分析・評価が可能であり、かつ分析ツールとしても汎用性が高い。それぞれの地域の実情に応じて、任意に多角的な分析・評価を行える。これを自治体間での事業効果の比較に発展させれば、自治体経営全体のパフォーマンスの分析にも応用できるのは言うまでもない。

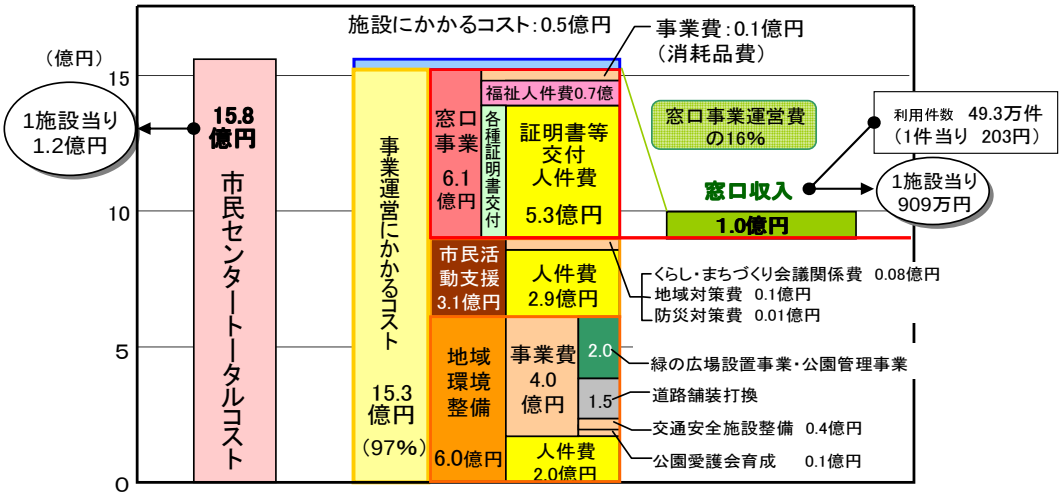


図５　ハコモノのトータルコスト分析結果の一例

①ケーススタディ

「提言１」で提案した分析手法を用いて、藤沢市が保有する「市民センター・公民館」「図書館」「小中学校」を分析した結果、および、有効活用策の基本的方向を紹介する。

＜ケーススタディ1＞　市民センター・公民館	
○施設数	16 箇所
○延床面積	3.1 万㎡（1施設平均 2070 ㎡）
○施設機能	①市民センター（窓口、市民活動支援、地域環境整備）／②公民館機能（主催事業、施設貸出）／③市民図書室機能
○日平均利用者数	598 人 （市民センター62 人、公民館 469 人、市民図書室 67 人）

パフォーマンス分析で判明したこと	有効活用策の基本的方向
①建物状況 ・耐震性に問題がある施設は1施設 ・老朽化し建て替え、大規模改修が必要な施設は3施設	○老朽化施設の計画的な建て替え、大規模改修の実施と合わせた施設機能の向上
②利用状況 （市民センター） ・窓口利用件数（年間）は 49.3 万件。うち「届出・証明書交付」が 31.5 万件（64%） ・施設利用件数は 2.7～6.2 万件とバラツキが大きい ・土日の1日あたり利用件数（平均 195 件）は、平日（平均 1,572 件）の約8分の1 （公民館） ・全公民館の年間利用件数は 13.4 万件。利用者数は 242.9 万人。稼動率は平均 44% ・うち、「主催事業」は僅か 1.5 万件（11%）。利用の大半は「スペース（主に会議室）の貸出」 ・施設別の利用件数の格差は約3倍（0.5～1.5 万件）	（市民センター） ○人員配置の見直し ・利用件数に応じた職員の任用形態（人員構成、配置構成）の見直し ・正規職員の適正配置化 ○各種証明書等交付の効率化 ・平日と土日利用の差から窓口サービスの休日の在り方検討 ○調達方式の見直し ・民間活力の導入 （公民館） ○主催事業の改編、見直し ・スキルアップや能力開発の講座等へのメニューの見直しが必要 ・貸出業務からの脱皮（公民館事業からコミュニティ事業へのシフト）
③運営状況 （市民センター） ・1施設あたり平均 15 人の運営人員が配置されている （公民館） ・1施設あたり平均 6 人（うち市の職員数は 2～3 人） ・主催事業（3.2 億円）の「講座内容」は、均一的（年度や施設による特徴はない）	○主催事業の運営方式の見直し ○利用料設定の見直しし ○運営の効率化 ・業務仕分けを行い、その結果に基づく業務の集約化（特定業務の数地区一括化） ・民間運営、NPO の活用
④コスト状況 （市民センター：図6） ・窓口事業にかかるコストは 6.1 億円。これに対し、窓口収入は1億円（16%程度）に留まる ・窓口事業、市民活動支援事業のトータルコストの 90%以上が人件費。地域環境整備は事業費が中心 （公民館：図7） ・公民館の事業運営費約 4.0 億円の内訳は、人件費が 3.7	○民間提案制度の導入 ○市民センター・公民館機能の見直し ・地域経営会議の拠点としての活用検討 ・地域の活動拠点の活用検討（行政と協働

パフォーマンス分析で判明したこと	有効活用策の基本的方向
億円（93%）。公民館の事業運営にかかるコストの大部分は「主催事業」に費消。利用件数が少ないことと矛盾 ・利用料収入（約3千万）は、施設維持費（水光熱費や建物管理委託費：約 2.3 億円）の約1割しか賄えない	する場） ・単純なスペース貸しから市民が目的を持って活動する、NPO が働く場へ（スペース貸しは他の空き施設を活用する）

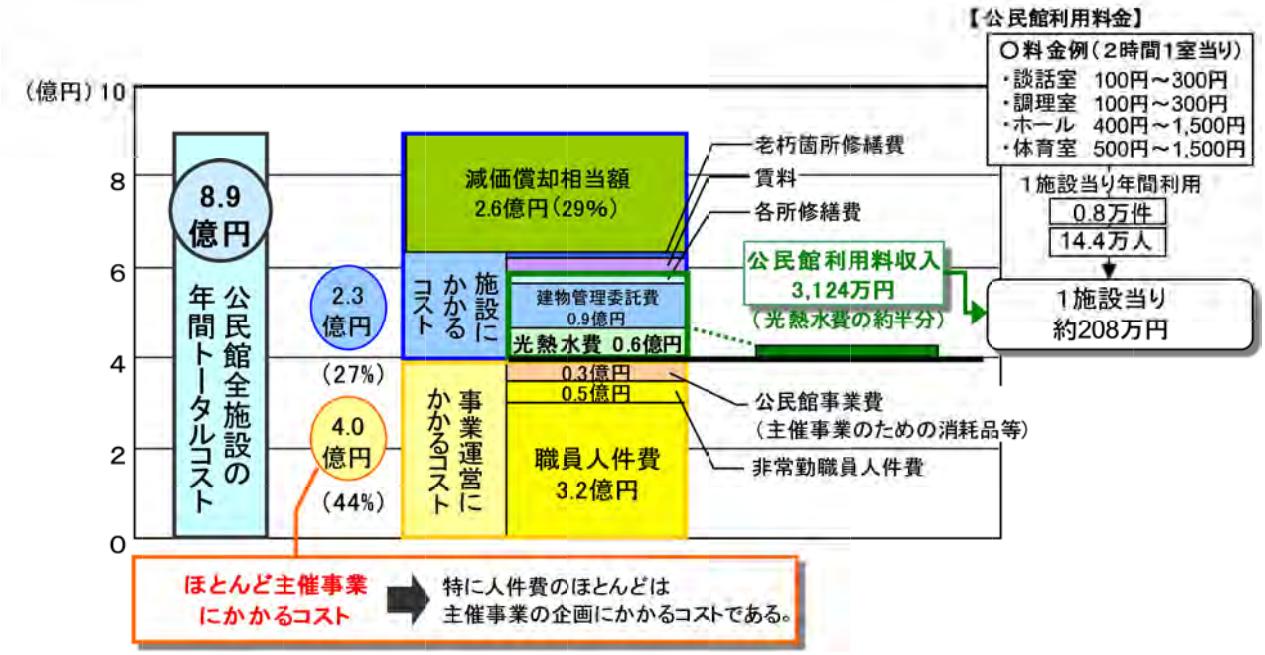


図6　市民センター　施設別のトータルコスト

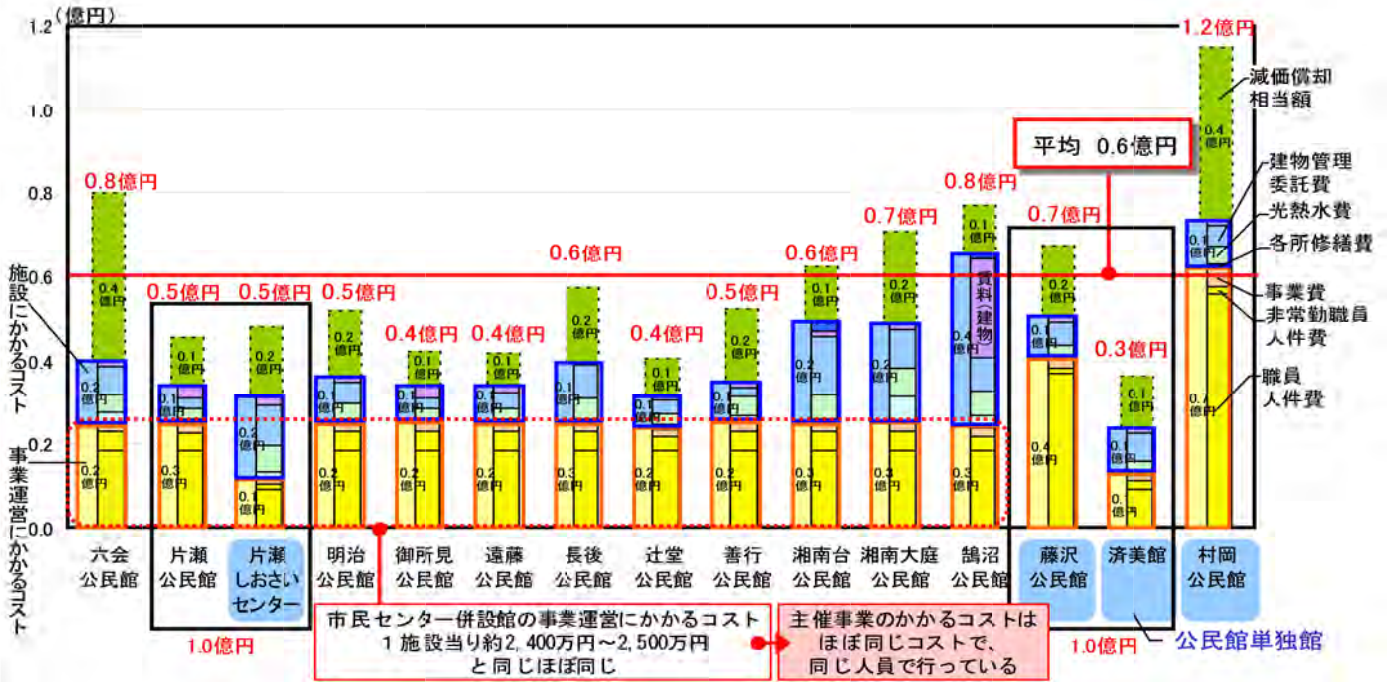


図7　公民館　施設別のトータルコスト

＜ケーススタディ2＞　図書館	
○施設数 ○延床面積 ○1施設日平均利用件数	中央図書館：1館、図書館：3館、図書室：11 室 中央図書館：4698 ㎡、図書館：1284～2022 ㎡、図書室：平均約 100 ㎡ 貸出件数：2685 人、貸出者数：1006 人

パフォーマンス分析で判明したこと	有効活用策の基本的方向
①建物状況 ・スペース構成は「書庫」中心で、「閲覧スペース」は全館平均で2～3%と僅か ・老朽化対応（建て替え、大規模改修）を要する施設が1館 ②利用状況 ・年間の貸出件数は 393.8 万件、貸出者数は 141.9 万人 ・土日の利用件数は 3,600 件（平日の約 1.6 倍） ・利用者の属性は、図書館については「会社員・主婦・無職」が多い。市民図書室の利用者の大半は「主婦」 ・来館者（約 1,510 人/日）の 30%（約 453 人/日）は、雑誌の閲覧・試験勉強等滞在目的で利用している ③運営状況 ・中央図書館は 50 人、地域図書館は各施設 9～16 人体制で運営 ④コスト状況（図8） ・全体のトータルコストは約 10.0 億円（年間）。うち、事業運営にかかるコストは、約 7.2 億円（72%） ・施設別では、中央図書館は約 4.2 億円。図書館が 1.3～1.9 億円。図書室は 11 施設合わせて約 1.0 億円	○利用機能の見直し ・利用者ニーズに対応した機能の見直し【貸出から滞在型へ】 ・利用目的の把握、利用実態データ（来館者数、利用者の明確化（住まい・年齢等）の把握 ○図書館のあり方の見直し ・図書館、図書室の再配置【新たな図書館像の検討】 ・従来の図書館機能に新たな機能を導入し、新しい地域機能として地域の拠点にしていく（生涯学習施設等との複合化） ・司書本来のあり方検討 ・研究テーマを設けて、専門調査の援助 ・起業、医療レファレンスなど特色をもつ ○運営の効率化 ・一部業務のアウトソーシングの推進 ・地域型包括予算配分の採用 ・近隣自治体との図書館連携

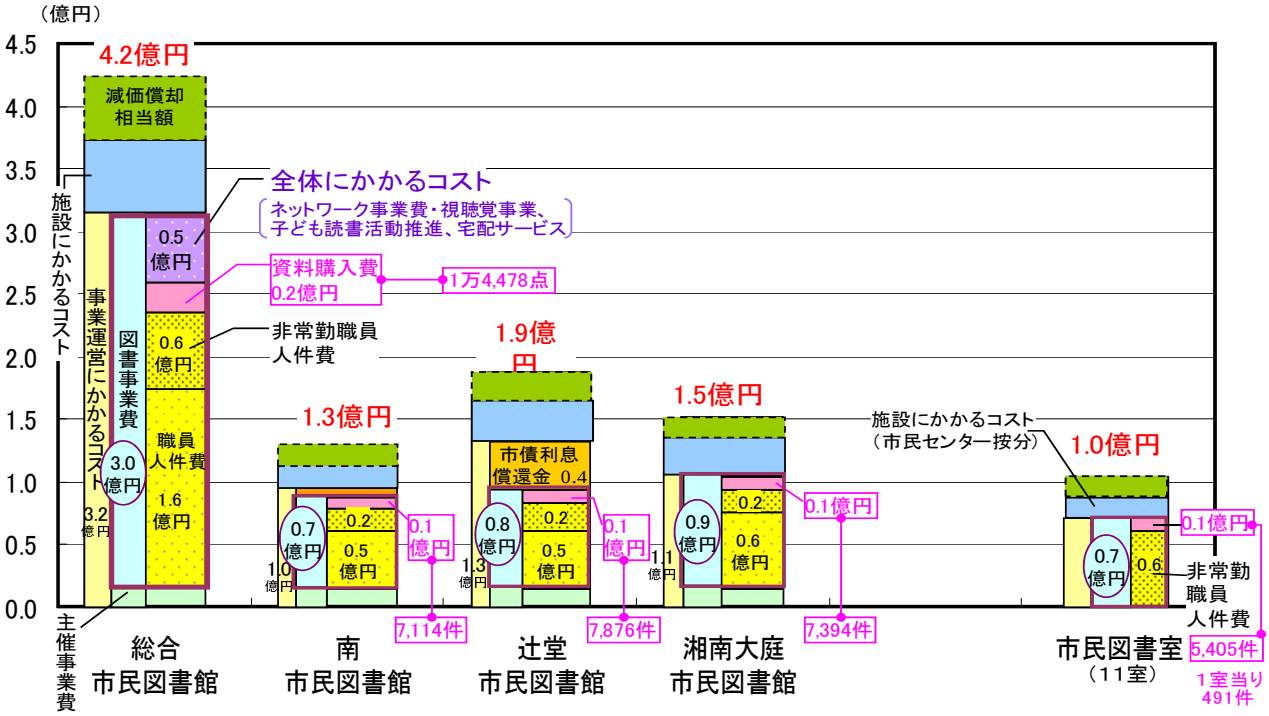


図8　図書館　施設別のトータルコスト

＜ケーススタディ3＞　小・中学校	
○施設数（延床面積） ○学校施設状況	小学校：35 校、中学校：19 校、特別支援学校1校 （以上、計 37.5 万㎡） 築 30 年以上の学校：28 校（49%）、旧耐震基準の学校：26.1 万㎡（70%）

パフォーマンス分析で判明したこと	有効活用策の基本的方向
①建物状況 ・耐震性に問題がある校舎が 25 校、体育館が 32 館ある ・改築、大規模改修実施予定校を除き、校舎は 08 年度中、体育館は 09 年度中に耐震安全性確保が完了予定 ・築 30 年以上の老朽校舎は 28 校、18.3 万㎡（全体の 49%） ・現在、建替え予定校（建替え中も含む）は4校ある	○耐震安全性確保以降の今後の方針確立 ・教育環境向上、生活環境向上（環境対策）等を含めた今後の新しい学校施設整備方針を立てる ○学校施設の有効活用 ・教室の多目的利用、複合利用化（高齢者施設、保育施設） ○地域の活動拠点施設としての利用 ・土曜スクール、放課後スクール ・学校施設の 24 時間利用化 ・学校施設の区分所有化（体育館、プール、特別教室を地域と共同活用） ○民間・地元企業との協力による新たな学校施設整備方式
②児童生徒数 ・児童生徒数は 3.2 万人（07 年）で、ピーク（83 年）の約 65% ・児童生徒数、学級数は、地域によりバラツキが大きい ・2002 年度以降、市立小学校から市立中学校へ児童が進学する際、毎年 400～500 人（全体の 12%）減少している	
③コスト状況（図9、10） ・教育費は 120.8 億円。市予算の9%を占有。うち、施設関連経費は 23.8 億円（1 校当たり 0.4 億円） ・施設関連経費の中味は、耐震安全対策費が中心	

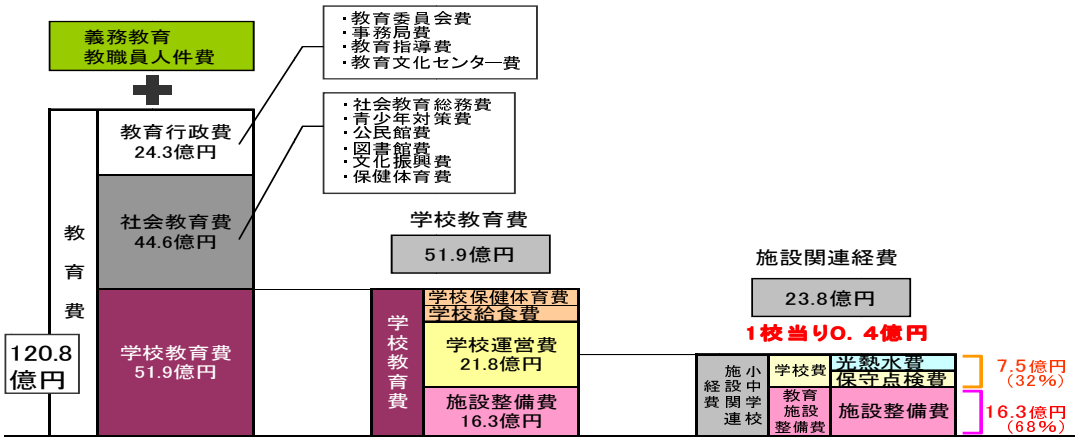


図9　教育費の内訳

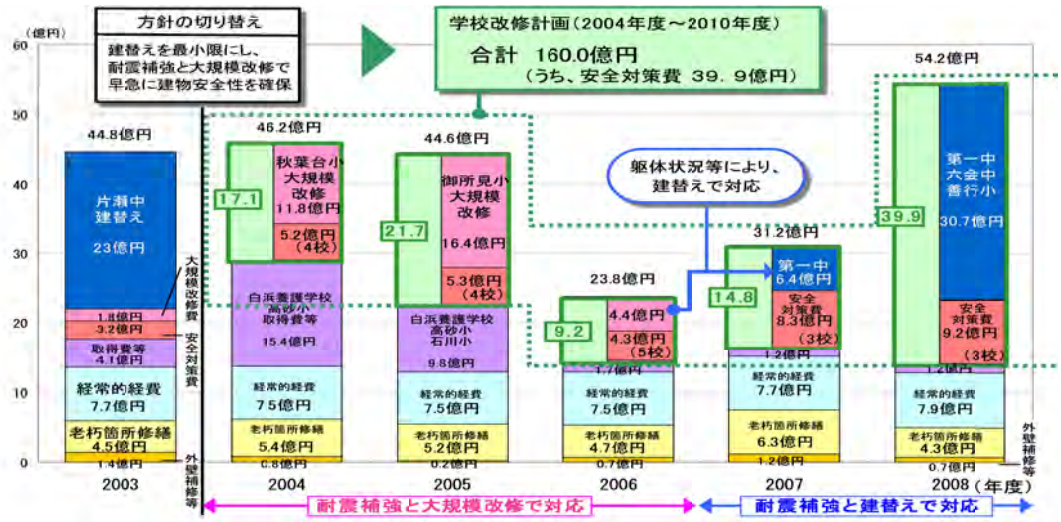


図10　学校施設のトータルコストの推移

（ Ⅲ段階 ）情報の活用

現在多くの自治体が進める「事務事業評価」では、指定管理者の導入、PFIの導入、大規模改修など、大枠の改善案しか出てこない。しかし、「Ⅱ段階」までのハコモノの分析・評価、また、将来コスト試算の各結果を得れば、具体的な改善案に直結する企画・立案ができるようになる。

具体案の企画・立案の際には、①使用・利用形態、②保有形態、③運営形態、④スペースの効率利用、⑤ライフサイクルコストの効率化、⑥集約・統合、⑦ITの活用、⑧満足度などの各観点から具体的な改善策を検討すべきである（表2）。その際、選択した改善策の効果計測の結果も検討材料に加え、自治体が掲げる地域経営ビジョンとの整合性をとりながら優先順位づけし、最終案を決定しなくてはならない。これにより、個々のハコモノでなく自治体全体の観点で最適な活用を図るべきである。

表2　有効活用の検討の視点

有効活用に関する調整項目	改善策の例
使用形態・利用形態の見直し等による効率的利用	・各部門横断的利用　・利用機能の見直し ・他用途への転用　・遊休施設の外部利用
保有形態の見直し等による効率化	・自ら保有　・賃借　など
運営面の効率化（業務改善）	・直営　・一部アウトソーシング ・運営の外部化（指定管理者制度など）
スペースの効率利用	・スペースの有効活用　・共用化　・集約化
建物のライフサイクルコストを通じた効率化	・整備方針の見直し　・維持管理コストの削減 ・優先度判定　（建替・改修の判断）（事業方針等の判断）
集約化・合同化等による効率化	・施設の集約化・合同化　・統廃合　・廃止
ITの活用 （情報化等による効率化）	・IT化による業務の効率化　・IT化による施設変化
予算（決算）への反映	・重点投入すべき政策分野の明確化 ・評価結果の予算（決算）への反映

①地域間の横断的活用を考える

従来、ハコモノは、個々に計画・整備されており、地域ニーズを無視した設備・機能を備えていたり、非効率な運営が行われている可能性がある。こうしたことがハコモノのパフォーマンスを低下させるばかりでなく、自治体全体の経営パフォーマンスを低下させている可能性がある。

そこで、ハコモノのパフォーマンスをある程度まとまった範囲（例えば、複数の小中学校区程度の広さが良い）の視点から分析し、横断的な利用を検討すべきである。複数の小中学校区同士で、「ハコモノの機能に特徴を持たせる」、あるいは「行政サービスを地域や施設間で役割分担（相互補完）させる」ことで、より広域的なハコモノの活用を促進していくのである（図11）。

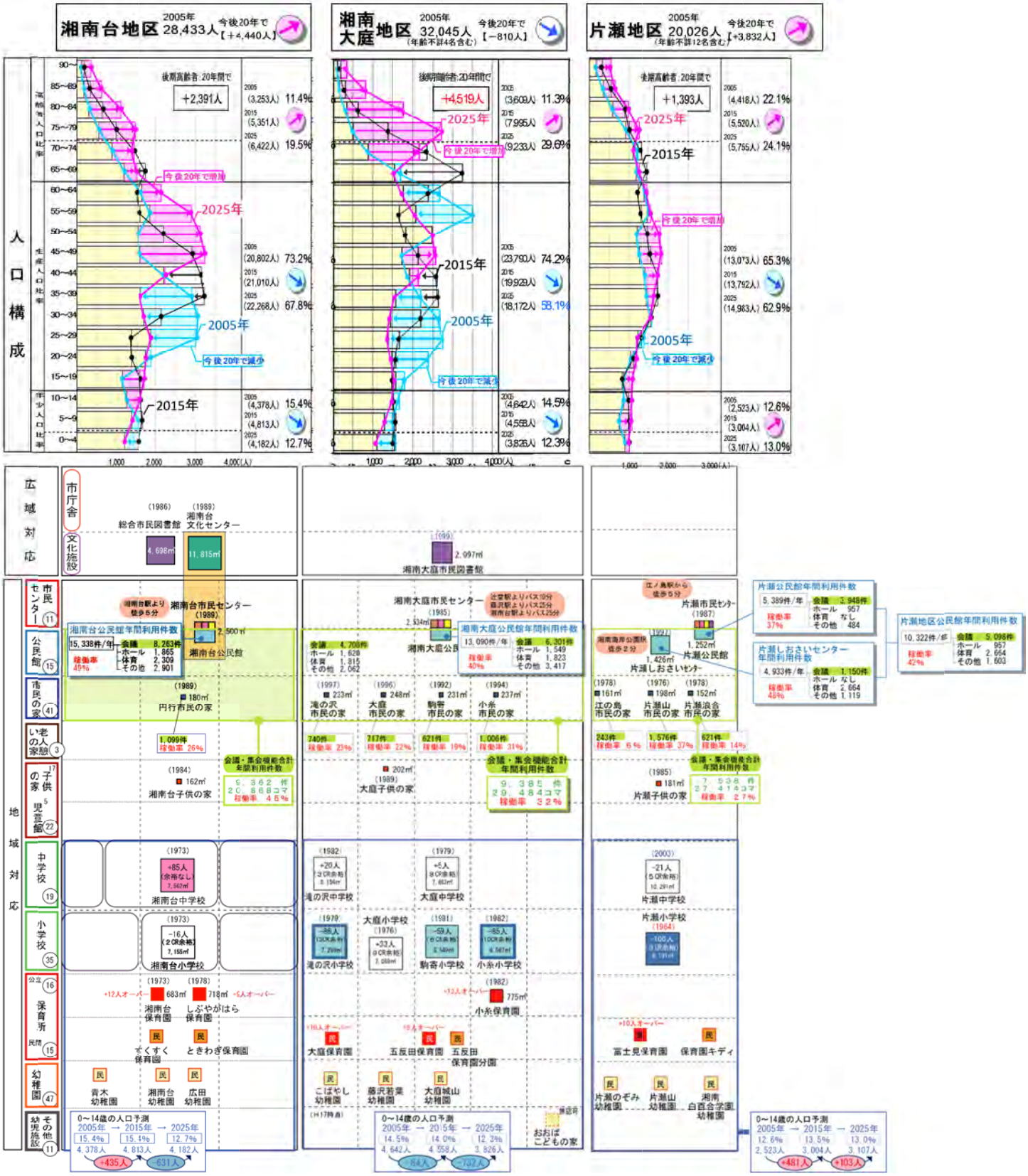

湘南台地区
2005年 28,433人
今後20年で【+4,440人】
湘南大庭地区
2005年 32,045人
今後20年で【−810人】
片瀬地区
2005年 20,026人
今後20年で【+3,832人】
人口構成
広域対応
地域対応
2025年
2015年
2005年
今後20年で増加
今後20年で減少

図11　地域間比較の例

②自治体間の横断的活用を考える

これまでの自治体間比較では、施設数や面積、規模など物量的な比較が主であった。しかし、今後はハコモノの中味、すなわち、提供されている行政サービス内容とそれにかかるコスト、建物状況、利用状況、運営状況などを総合的に把握することが必要である。

そして、ハコモノの用途、機能を自治体間で分析することで、自治体によって行政サービスの実態に違いがあるのが見えてくる。比較の際は、「施設数」「人件費」などをベンチマークとし、自地域のハコモノの財務状況を把握すべきである。また、こうした結果を近隣自治体などと比較検討すれば、自地域のハコモノの財務状況の良し悪しを客観的に把握でき、具体的な有効活用策への手がかりを得られる。

実際に「公民館」を例に自治体間比較した結果を見てみよう（図12）。まず、公民館のスペース構成を見ると、A市・B区は集会機能に加え、ホール・体育機能を保有しているのに対し、C市は集会機能のみである。また、C市は、施設機能のレベルがA市、B区に比べ低く、老朽化が進行している。

人口と施設数、および規模の関係を見ると、A市は人口約 40 万人で 1,300 ㎡の施設を 15 施設、B区は人口約 52 万人で 3,500 ㎡の施設を7施設、C市は人口約 16 万人で 1,000 ㎡の施設を9施設保有している。C市は人口規模が小さいにも関わらず、施設数はほぼ同程度保有していることが分かる。

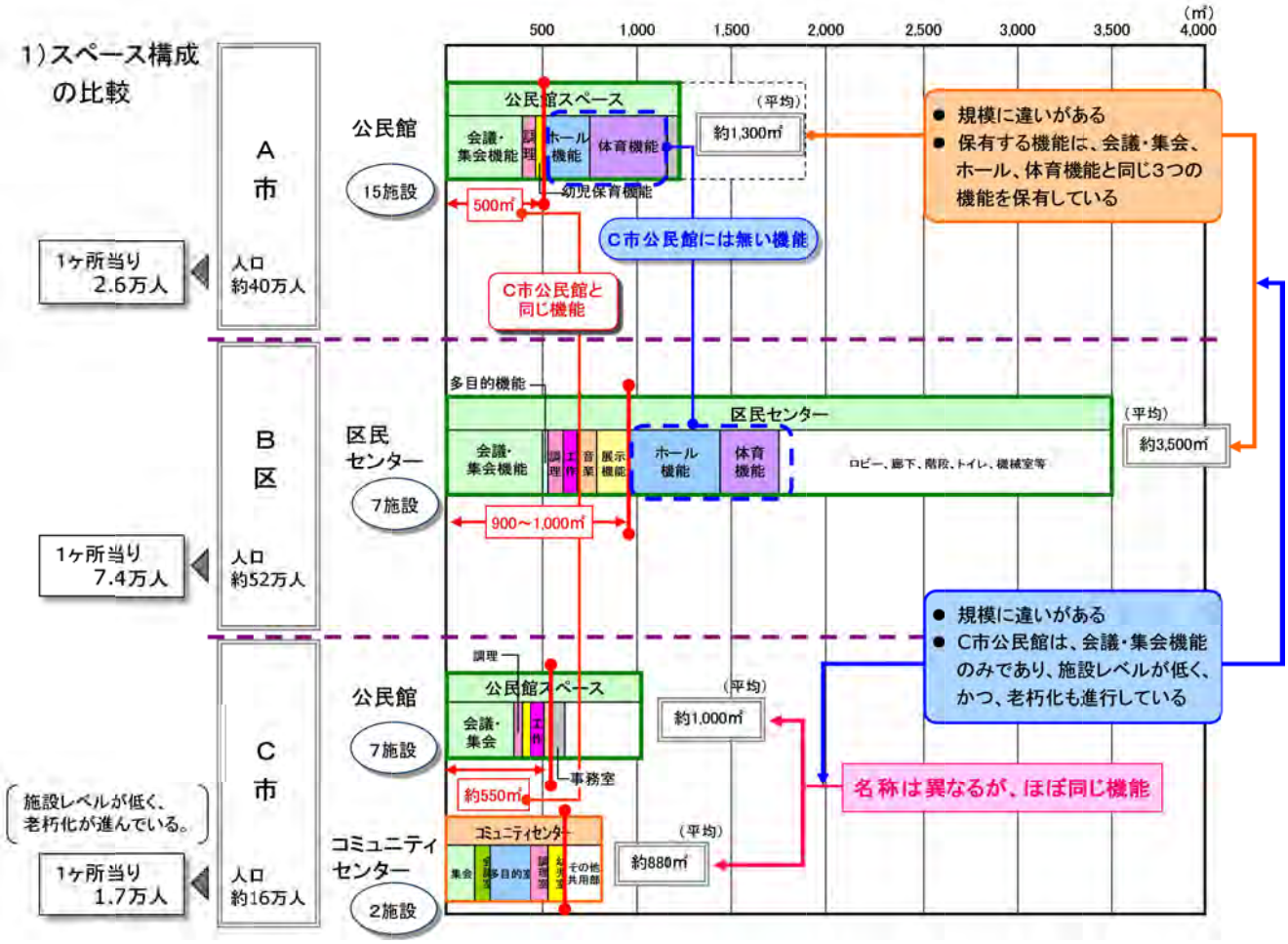


図12　自治体間比較の例 【公民館のスペース構成】

次に、公民館の「利用状況」について見る。C市の保有機能を基準に、会議・集会、調理・工作などの利用状況（1施設当たり）を比較する（図13）。B区は、利用件数 14,000 件で稼動率 70%と利用頻度も高い。一方、A市は、利用件数 6,413 件であるが、稼働率は 26%と低くなっている。つまり、利用状況に対して、ハコモノがオーバースペックになっているということである。また、C市では、利用件数 4,500 件に対して、1施設当たり 8.1 人（うち市の職員 2.7 人）と多くの運営人員が配置されており、利用状況に対して適正配置なのかどうかの再検討が必要である。

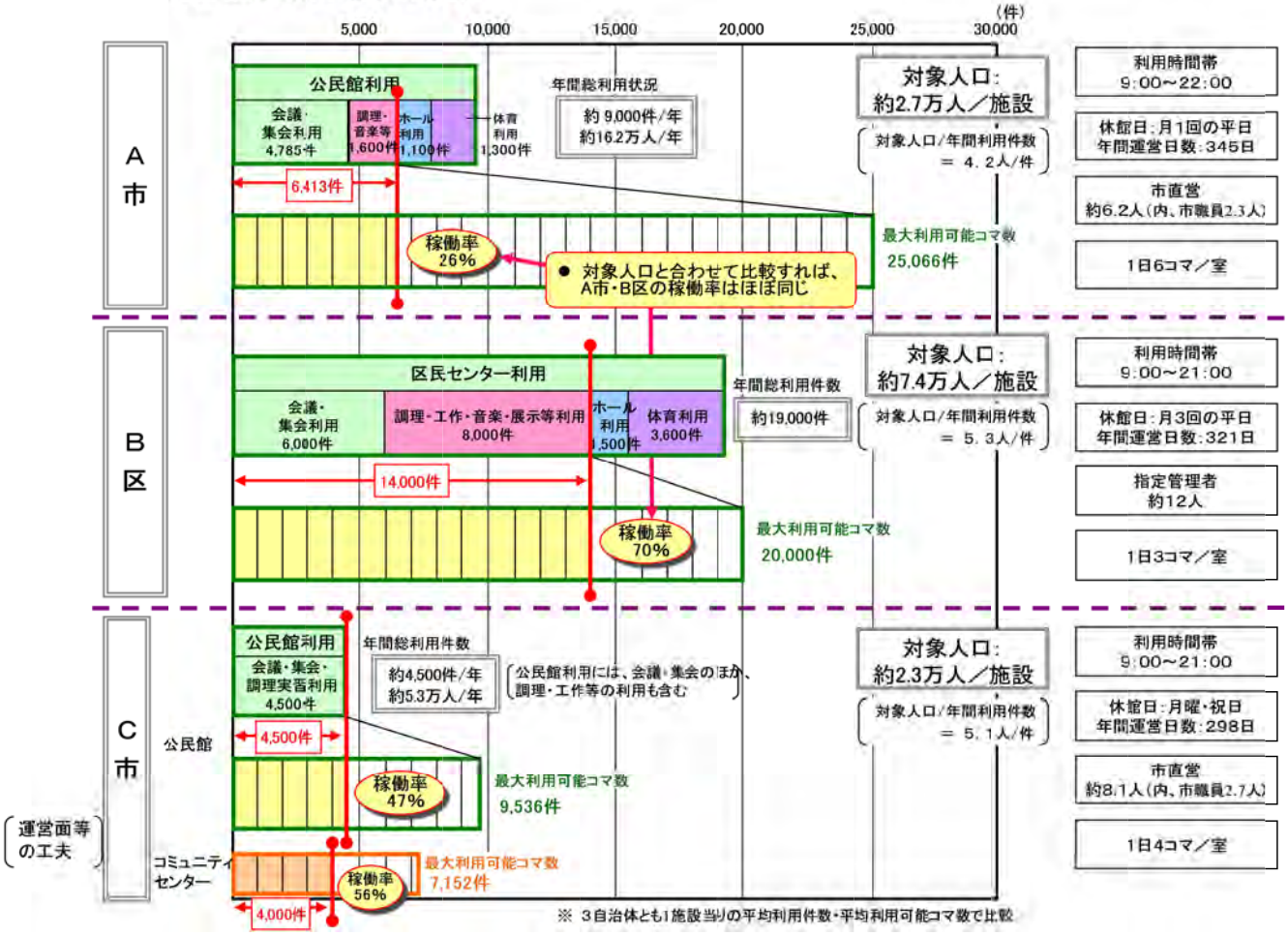


図13　自治体間比較の例 【公民館の利用状況、及び運営状況（1施設当たり）】

最後に、公民館（C市はコミュニティセンターを含む）の「トータルコスト」について比較する。「1施設当たりの年間トータルコスト」を見ると（図14）、A市は、市直営で 5,936 万円。同様に、B区は指定管理者制度により1億 1,100 万円、C市の公民館は市直営で 4,300 万円、コミュニティセンターは指定管理者制度で 2,100 万円であり、C市は、公民館の運営にコストをかけていないことが分かる。

さらに、「利用1件当たりのコスト」を比較すると（図15）、A市 6,644 円／件、B区 4,688 円／件であるのに対して、C市の公民館（直営）は 11,418 円／件となり、「1施設当たりの年間トータルコスト」の結果から逆転し、C市が最も割高になっている。

図15　自治体間比較の例
【公民館のトータルコスト（利用1件当たり）】

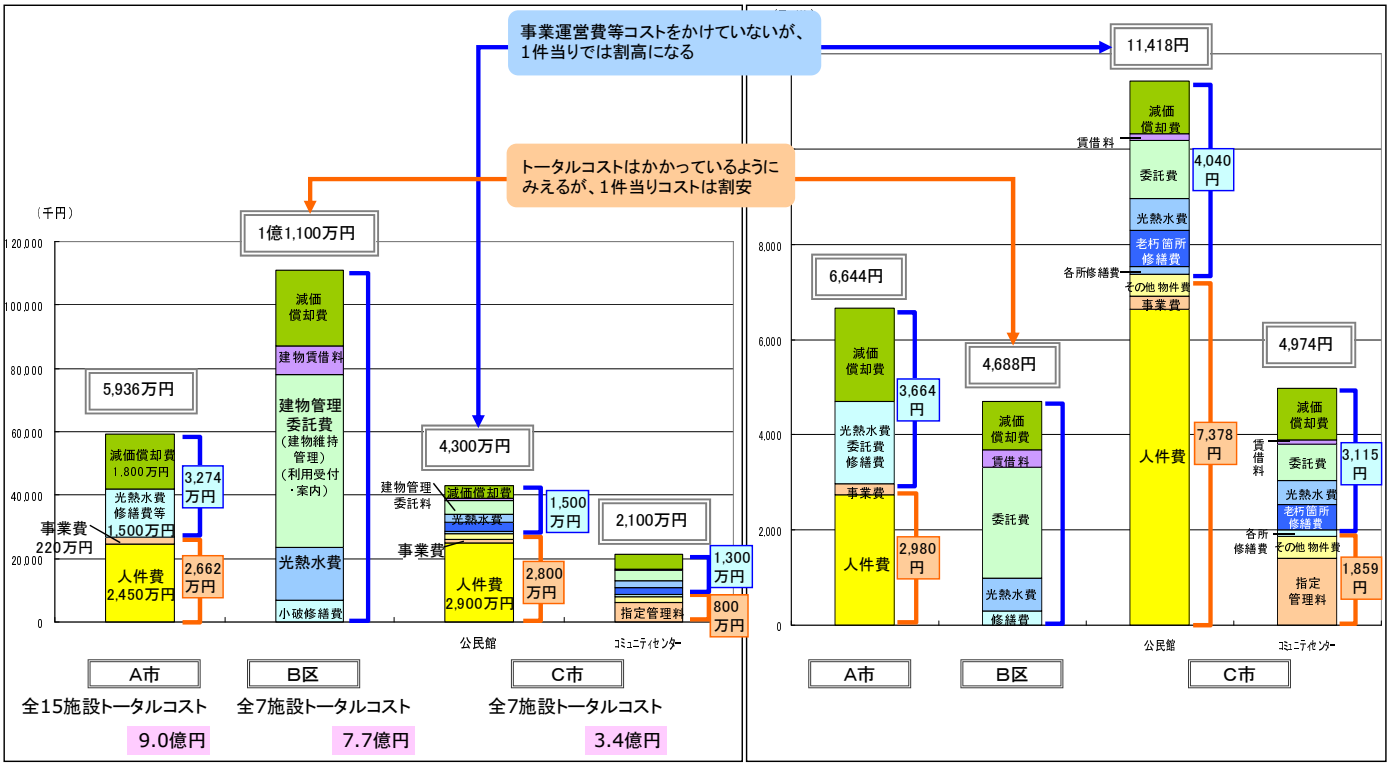


図14　自治体間比較の例
【公民館のトータルコスト（1施設当たり）】

③ハコモノの有効活用で自治体経営の「縮小連鎖」を断ち切る

公民館の運営管理コストについて、A市、B区、C市の「利用1件当たりのコスト」と「1施設当たりの年間トータルコスト」の順位に、なぜ、逆転現象が起こるのか。

これは、自治体が行財政改革の主たる方法として、事業費と施設の維持管理費の一律削減を採り続けてきたことと密接な関係があると考えられる。つまり、自治体が取り組んだ一律コスト削減は、行政サービスを低下させ、さらに利用者数の減少という縮小連鎖を引きこした可能性が高い。このような悪循環に陥っている自治体はすでに、全国に相当数存在する可能性が高い。そうしたなかでも、ハコモノの老朽化は確実に進行しており、年々低下する施設機能の大規模更新の必要性も高まっている。この状態を放置すれば、コスト削減のマイナス面ばかりが顕在化し、無用のハコモノが増え続けていく。自治体経営全体でも慢性的な赤字に陥りバランスシートを毀損する状態に陥る。

こうした縮小連鎖を断たなければ、民間企業ならば「倒産」は必至である。しかし、自治体では予算縮小傾向にあるとはいえ毎年一定の予算が付くため、縮小連鎖現象がいつまでたっても顕在化しない。ゆえに、自治体経営改革の危機感も芽生えない。自治体の資産・負債の中で比重の大きなハコモノにメスを入れることは、こうした悪循環を断ち切るためにも必要である。

戦略2　ハコモノ行政の発想を転換する

＜状況説明＞

ハコモノのコスト・パフォーマンスの評価方法が確立し（提言1）、その結果を議員、住民へ公表すれば（提言2）、首長は、彼らの「施設はないよりあった方がいい」「行政サービスをカネの損得だけで考えて良いのか」という精神論を論破できるようになる。そうなれば、議員は、客観的なデータを見て答弁を行えるようになるし、住民は、ハコモノに対する認識、用途・地域ごとの違いなどを理解できるようになる。これまで理想論に留まっていた売却、賃貸などのハコモノの有効活用策は、一気に実現性を帯びてくる。

その一方で、老朽化が進むハコモノの更新投資の必要性が高まる中、全国市長会など一部には、今後のハコモノの維持・補修費用のための財源措置を地方交付税の増額に求める動きもある 。しかし、こうした主張は、ハコモノとこれに付随する人員、事務事業など、現在の運営体制を維持することを前提としている点で、根本的な過誤を残したままである。このような安易な発想では早晩、自治体財政が行き詰まるのは明らかである。今後の求められるべき改革には、根本的に発想を変えて、ハコモノの処分に大ナタをふるうことが必要である。議員と住民にハコモノの有効活用策を説得していくのが自治体の経営トップとしての首長の使命である。

＜提言3＞　フルセット主義（フルスペック型行政）から決別する

①フルスペック主義から決別する2つの好機を活かす

すでに述べたとおり、現実に、自治体がこれまでハコモノの有効活用ができなかった要因を考えると、廃止は、なかなか難しい選択肢である。なかでも、政治的要因で保有され続けているハコモノは、これを整備した首長が在職中ならばなお一層のこと、廃止は困難であろう。また、廃止するにしても、ハコモノの設置、運営方法を定めた条例の改廃も必要となるため、首長が議会をどのように動かせるかもカギとなる。

自治体がハコモノのあり方を大胆に見直すには、次の2つのチャンスを逃してはならない。

第1のチャンスは、首長が替わった時である。これは廃止の最大のチャンスであり、新たな首長は、ハコモノのコスト・パフォーマンスを分かりやすく住民に公開し、新たな行政サービスと引換えにハコモノ行政から決別し、そのあり方を大胆に見直すべきである。そのためには、選挙の際、首長を志す者は自治体経営のビジョンの中に、ハコモノの有効活用策についてどんな方針を持つのか、いかに行政サービスの維持向上を図るのか、それらの具体的な数値目標、実施期限、実現方法、財源などの検証可能な項目を明記した、ローカルマニフェストを市民に提示すべきである。これらが予め提示され、住民の選択によって選ばれた首長は、就任後、速やかにハコモノの有効活用策の具体的検討に入ることができる。

第2のチャンスは、首長、自治体が「施設白書」（提言8）を整備・公表した時である。施設白書をもとに、

ハコモノにかかるコスト情報を市民にとって分かりやすく公表すれば、「廃止」（後述⑤）を原則とするハコモノの有効活用策は、住民理解を得やすくなるはずである。また、施設白書の整備・公表は、「このハコモノは費用対効果が良くない」「ここは廃止しても、住民への影響が限定的であり、廃止の効果によって住民が求める新たな行政サービスを提供できる」などと、首長が議員を説得できる環境が整った時とも言える。見方を変えると、議会が本来の機能を発揮し、「ハコモノのムダを指摘する」存在に立ち返る絶好のチャンスとも言える。

議会は、これまで「ハコモノを造れ」と言い、首長が「ハコモノを止めたい」と言えば、常に反対してきた。ハコモノの有効活用の一番の阻害要因は議会だった、と言っても過言ではない。しかし、施設白書が整備・公表されると、政治的な圧力によってハコモノを廃止できないという現象は消えていくことになるだろう。なぜなら、全てのハコモノについて、そのトータルコストを用途別に「１施設当たり」や「利用者１人当たり」で比較できるようになると、廃止反対派が非合理的な理由でハコモノの存続を主張するのが極めて困難になるからである。明確で分かりやすい存続妥当性を非合理的理由でねじ曲げれば、議会は、住民からその存在自体を厳しく問われることになる。

②資産価値のあるハコモノは「売却」と「賃貸」を考える

パフォーマンス分析の結果（提言１）、資産価値（限界収入＞限界費用）があるハコモノについては、「売却」「賃貸」を大胆に検討すべきである。

売却については、一般に多く採られる選択肢だが、自治体の財政再建が優先されるばかりに、検討らしい検討が行われないまま決定されているケースも少なくない。仮に、売却できても、その売買代金は、財政調整基金や財政赤字分へ補填するにとどまり、売却施設が果たした行政サービスを他の施設に転用することや売却収入を活用した現存施設の機能アップを図るなど、総合的な検討が置き去りにされている。

これらは再三指摘しているように、縦割り行政の基本的な欠陥と言える。これからは自治体が保有を継続するのが妥当（今後行政需要が見込まれる）と判断したハコモノの耐震補強や統廃合、更新（建替え、大規模改修）などの投資費用へ充当していくなど、発想の転換が重要である。

さらに廃止、売却が困難な施設の場合は、民間に対する「賃貸」を検討する必要がある。当該施設の資産価値が限りなくゼロに近いものだったとしても、塩漬けのまま保有し続けるべきではない。民間企業では当然のことである「10 年で元をとる」といった発想を自治体はそもそも持っていない。しかし、社会経済環境の激変を考えると、自治体といえども、企業的な視点が求められる。

これからは、セール＆リースバック方式などにより、民間に貸して少しでもお金を稼ぐ方法を考えることが必要である。たとえ小額であっても、20～40 年の長期間における収支の差を考えれば、有効活用策の幅はさらに広がるだろう。自治体や議会、議員に売却に対する根強い心理的抵抗があるとしても、長期間の賃貸によって売却益相当以上の収益が見込める（限界費用をまかなえるだけの賃料が得られる）ならば、賃貸は、自治体にとって魅力的な有効活用策となる。

③「フルスペック型」から「機能連携」の自治体経営へ転換する

現在、全国どこへ行っても、自治体は一定のハコモノを有している。これらをわれわれは「フルスペック型行政」と呼んでいるが、特に、「ふるさと市町村圏構想」によって、国が市町村に対していろいろな補助金、交付金、地方債をだぶらせた結果、フルスペック型行政が一層顕著になった。

しかし、ハコモノの運営・管理方法を固定化させたまま、行政需要の変化に対応しなければ、行政コストのムダづかいを招くことになる。自治体の財政余力は低下を続ける環境にある。これからは各自治体がひと通りのハコモノを自前でつくり、一律的な行政サービスを行なう「フルスペック型行政」の維持は、もはや困難である。行政需要に合わせた資産配分（アセットアロケーション）を変えていかなければならない。

そのためには、何よりもまず、「新しい施設をつくる」よりも「作らない公共事業」への発想転換が必要である。具体的には、各自治体が従来の自前主義（フルスペック主義）と決別し、近隣自治体と連携してハコモノで提供される行政サービスの「共同化」「機能分担化」を進める発想へ転換する。これによって、自治体は、人口、財政力などが小規模であっても、財政負荷を小さくして、サービス水準を維持・向上させる自治体経営が可能となる。

これからは、①限られたカネ・モノ・人を地域のもつ特色や強みに集中的に配分し地域全体として活性化を果たす、②1つの自治体で最適だったサービスの提供範囲を、近隣自治体を含めて広範化するという、言わば、部分最適から全体最適への戦略的転換を果たさなければならない。

【 事例 】 世界で初めて市政を丸ごと民間委託した自治体

～ サンデイ・スプリングス市（アメリカ、人口約 10 万人） ～

サンデイ・スプリングス市は、全米有数の建設会社「CH2M HILL OMI 社」と①6年契約、②固定額制（年間 23 億円）の契約を結び、警察、消防、緊急通報を除く市のほぼ全ての業務をアウトソースしている。同社への委託は、価格ではなく、いかに迅速に住民サービスに対応できるかが決定要因だったという。

CH2M HILL OMI 社への包括業務委託によって、従来のように市が直営した場合と比べて、コストが年総額で 2,000 万ドル削減できたという（ジョージア大学調べ）。市の行政コストが劇的に抑えられ、かつ市民に対しそれ以前よりも高いレベルの公共サービスを提供できている。

基本的に施設を保有しない米国と異なるが、日本では、包括的な業務のアウトソーシングとハコモノの有効活用を一体的に検討して、行政サービスの質向上とコスト削減を両立できる可能性がある。

④シェアードサービス化を進める

加えて、自治体での導入を検討することが望ましい政策が、シェアードサービスである。例えば、サンディスプリングス市の近隣に位置する4市（ジョーンズ・クリーク市、ミルトン市、チャタフーチー・ヒル・カントリー市）は、1つの会社に自治体の特殊技術業務（「GIS・ITセンター」「現場・コールセンター）」を包括委託している。

特殊技術の中には、公共サービスの遂行上必要不可欠ではあるものの、毎日発生するわけではないものも多い。このような場合には、4市で1人だけ特殊技術者がいればよい。このように、公共サービスを供給するために必要となる資源を共有することで、それぞれの負担を節減させるしくみを「シェアードサービス」と言う。

この例では、特殊技術者たちは、4市からそれぞれほど近い、アトランタのバックオフィス（民間企業のオフィス）に配置され、そこから彼らは、4市へ向けて1週間に1回通勤して、各地で特殊技術に相当する仕事をすることになる。従来、1 週間に 1 回必要な仕事のために高いスキルを持った人材を雇用し、残りの日はそのペイに見合わない通常の仕事をさせていたことと比較すると、費用対効果の大きな改善である。

シェアードサービスのさらに優れた点は、事実上、市町村合併をしているのと同じ効率性と合理性を持ちながら、各地域のアイデンティティは残せるところにある。合併への反対論の多くが、地域らしさが喪失されることを懸念しているとすれば、シェアードサービスの導入は大きな意味があろう。

【 コラム 】横浜市「アーバンデザインチーム」をシェアードサービスしたら・・・

シェアードサービスのモデルは、我が国へどのような形で応用できるだろうか。そもそも、公務員でなくてもできる日常業務やそのメンテナンスについて、ハイレベルなスキルはほとんど必要ない。しかし、現在の自治体組織のなかを眺めて見ると、さまざまな技術を持った人材がいる。自治体の人口規模が大きくなればなるほど、高度な専門技術を持った人材がいる。こうした人的資源の活用方法を都市計画に当てはめて考えてみよう。

例えば、横浜市（人口約 360 万人）では、数名の高度な専門職員（都市デザイン専門職）から成る「横浜市アーバンデザインチーム」が存在し、1970 年代から都市空間の魅力を高めるために、さまざまな建築物や構造物に対してデザインコントロールを行ってきた。その技量と実績は都市計画的にも高く評価されている。だが、行政コストの負担からすると、政令指定都市クラスでもない限り、こうした民間も顔負けのスキルを持つ専門職員を有するのは難しい。

これに対して、横浜市がある神奈川県内には、近隣都市が集まれば政令指定都市クラスの人口規模になる地域がある。例えば、藤沢市、茅ヶ崎市、平塚市がまとまれば、ちょうど 100 万人くらいになるはずだ。そこで、湘南という広域圏のなかで、一体的に都市デザインをコントロールしようと思えば、3市で「アーバンデザイナー」を数名雇えるのではないか。共同方式で都市計画行政を行うのである。これも緩い形の市町村合併と言えるかもしれない。あるいは、横浜市都市デザイン専門職が、神奈川県内のみならず日本中を回って都市デザインをコントロールを支援したり、そのノウハウを他自治体へ伝播させていっても良いのではないだろうか。

⑤ハコモノは原則「廃止」する

提言１で述べたように、さまざまなハコモノのコスト情報と多様なパフォーマンスを徹底的に調査・分析するのは、自治体にとって大変な作業である。だが、自治体がコスト情報をあまり出さなくともハコモノを管理でき、自治体経営は悪化させない方法が１つだけある。それは「廃止[1]」である。

ハコモノが存在する限り、それらをマネージしなければならない。ハコモノの有効活用の最善策は、「ムダなハコモノはなくす」ことではないだろうか。従来の有効活用のアイデアで決定的に欠けていたコスト情報に基づく「廃止」は、今後の自治体経営にとって重要な選択肢となる。

廃止を有効活用策とすることに異論はあろうが、ケーススタディで実証した通り、ハコモノには規模が小さなものであっても、多額の運営管理コストがかかる。しかも、保有し続けていても、住民にあまり役に立っていないものも多い。ハコモノを基本的に「なくす」と、ハコモノにかかる運営管理コストは一切掛からなくなる。仮に、その部分を民間施設で代替すれば固定資産税も入るのだから、トータルな地域便益はプラスになる。サービス切捨てという批判を受けやすいが、コスト情報に基づく廃止は自治体経営上、合理的な選択肢と言える。

今まで後生大事に持ってきたハコモノをさまざまな角度から分析し、明らかにコストに合わないハコモノは原則、廃止すべきである。これを基本原則にしないと、不要、あるいはニーズの低いハコモノを増やし続けることになり、コストは肥大化し続けることになる。これまで歳出削減がタブー視されてきた庁舎・支所、図書館、公営住宅はもとより、市民利用度の高いハコモノ（公民館、集会施設など）についても、例外なく検証すべきである。これを原則とした上で、やむを得ず残す施設については、上述①～④の方策などにより、充分に活用していくことを有効活用の基本方針とすべきである。

[1] 廃止とは、除却と同義である。

＜提言４＞ 「補助対象資産の財産処分の弾力化」後を見据えた有効活用を急ぐ

①国は、行政財産と普通財産の区別を撤廃せよ

公有財産は行政財産と普通財産に区分される。このうち、行政財産は、「行政目的のために利用されるべきもの」で原則、貸付や私権の設定ができなかったが、平成13年の地方自治法改正によって、一定の範囲内ならば、それが可能になった。これにより、行政財産のままで有効活用できる途が拓けた。

自治体のこうした財産区分制度は、国に倣ったものである。国では、行政財産は各省庁が管理し、普通財産は財務省が管理している。一方の自治体では、首長が行政財産と普通財産の双方を管理しているが、国を模倣して行政財産と普通財産を区分している限り、ハコモノをより積極的に有効活用することができない。

そこで、国は、公有財産の財産区分の淵源となっている法制度の改革、すなわち、行政財産と普通財産の区別を撤廃すべきである。これは、国の資産・債務改革に掛ける本気度を示す象徴的な取り組みになる。省庁縦割りのハコモノ行政の弊害はもちろんのこと、自治体は、ハコモノを積極的に有効活用する動きを活発化させるだろう。さらに、民間企業のさらなるパブリックビジネス市場への参入を促すことも期待できる。

財産区分制度の変革は、補助金にも影響が及ぶと考えられる。なぜなら、自治体が管理する行政財産には、国からの補助金が付いて整備されたもの（補助対象資産）が多いからである。自治体がハコモノ行政に走った原因の１つは、補助金制度にあった。かつてハコモノ整備（ハード）に偏重していた補助金制度は現在、ソフト事業と統合され、その姿・形を巧妙に変えながら存続している。国は、ハコモノ行政を縮減するポーズを示しながら、片方で引き続きハコモノに結びつくような補助金を存続させているのである。これが現下の追加経済対策とあいまって再び、自治体のハコモノ投資に結びつかないか懸念される。

財産区分制度を撤廃し、行政目的の財産という足かせを取り払えば、自治体は、よりコスト・パフォーマンスを重視したハコモノの運営管理方法を追及せざるを得なくなる。

②自治体は、ハコモノの行政財産から普通財産への転換を進める

①が達成されなくとも、自治体は、法改正趣旨の活用や迅速な行政財産の普通財産化を図るべきである。そして、売却、譲渡などの資産の流動性を高め、民間事業者の参入を促進するべきである。この区分替えは、首長の権限でできることであり（地方公共団体の内部事項で、議会の関与はない）、区分替えにはさほど、時間も手続きも要しない。

行政財産の制約が取り払われると、指定管理者制度やPFIなどを通じた有効活用のアイデア競争が始まり、そのハコモノをとことん使うにはどの方法が最も良いかが、一層吟味されるようになる。また、それに付随する指定管理制度なども再編され、そこに新たな有効活用の可能性が生まれてくるはずだ。

③国は、国庫補助対象財産のさらなる規制緩和を進めよ

財産区分の規制緩和が進むとすると、残る課題は、「補助金施設の転用・譲渡等の規制緩和」である。例えば、自治体は従来、「ハコモノを有効活用したい」という願望を阻まれてきた。それは補助金等適正化法が障害となっていたからである。同法には、自治体が当初決められた用途以外に施設を使用する際は、ア）施設の耐用年数が過ぎるか、イ）各省の大臣承認を得るか、ウ）補助金を全額返還しなければならない、という規制があった。

この規制緩和については、長年、自治体が国へ要望してきた成果がようやく実り[2]、この4月から本格的に運用が始まった。その要点は、（a）施設の完成後 10 年経てば、国に報告するだけで、自治体はハコモノを自由に転用や処分でき、補助金の返還も不要になる。（b）完成後 10 年未満でも、市町村合併や地域再生の施策に伴なう場合には、10 年経ったのと同じ扱いになる、というものである。

これによって、自治体は、例えば、「市町村合併で余った小中学校を放課後児童クラブにする」「公民館を特産品の加工・販売施設に活用する」「学校用給食センターで高齢者向けの給食調理を行なう」など、ハコモノの廃止、転用、民間譲渡をしやすくなった。とはいえ、これは、自治体がハコモノを有効活用していくための最低限の要件が整ったに過ぎない。国は、次の問題点を解消すべきである。

1つめは、補助金で定められている「規格・条件」が緩和されていないことである。例えば、「社会福祉施設等施設費補助金」による保育所への調理室必置規制、定員 60 人以上規制（待機児童の多い地域でも 20 人以上）、「園児1人あたりのほふく最低面積」などである。自治体が既存のハコモノをコンバージョン・リフォームする場合には、これらの規格・条件規制に留意しなければならない。国は今後、補助金対象施設の転用の際に障害となる規格・条件の緩和も合わせて緩和していくべきである。

2つめは、補助金適正化法の規制緩和が肝心の自治体に十分周知されていないことである。規制緩和の指示は、財務省→各省→内部部局→都道府県→市町村という縦割り経路で行われ、内部部局が具体的な承認基準を決めるため、その基準はバラバラで、申請書の様式が各省どころか各局で異なる事態となっている。したがって、情報の最も川下に位置する自治体で、規制緩和の情報が周知されておらず、情報も極めて断片的なものとなっている。国は、規制緩和に関する情報の広報を強化するのはもちろんのこと、申請書式の統一や市町村向けガイドブックを作成するなどして、自治体が規制緩和の運用メリットを享受しやすくすべきである。

3つめは、自治体以外、例えば、第3セクター、公社、外郭団体などの保有するハコモノが補助金適正化法の対象外になっていることである。例えば、農林水産省は、第3セクターが保有する建設後 10 年経った補助対象財産を転用する際、農林水産省所管外の施設に転用する場合は、農水大臣の承認を要するなどの制約を残した。これでは、第3セクターの再生にも悪影響を及ぼしかねない。自治体以外の機関が保有する補助対象財産についても、国は規制緩和の対象を広げるべきである。

[2] 地方分権改革推進委員会『1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～』（08 年 5 月）の政府勧告などにより 09 年度から国庫補助対象財産の処分の弾力化が実現した。現在、各省から自治体に対して運用規則が出されている。

④自治体は、ハコモノの「有効活用計画」を速やかに策定せよ

上述したとおり、補助金適正化法の規制緩和は、自治体が新たな財政支出することなく、既存のハコモノを有効活用できる道を拓いた。と同時に、自治体が自律的にハコモノを有効活用していく責務を重くした。ハコモノは、そもそも市民財産なのだから、住民に身近な自治体の責務が重くなるのは、むしろ望ましいことである。

ハコモノが住民に身近な財産になればなるほど、納税者である住民の監視機能は強まり、ハコモノのパフォーマンスがより吟味されることになろう。例えば、「なぜ、こんなものを持っているのか」という過去のハコモノ行政への評価、あるいは、「なぜ、ハコモノにこんなに人が張り付いているのか」などのソフトバジェット（予算の肥大化）問題にも、住民の目が向くことになるだろう。

そうなると、ハコモノの有効活用策は、よりその中味が問われる。つまり、今後の自治体側の中心的課題は、上記①～③の実現を見据えて、ハコモノの有効活用計画を立て、住民に明らかにすることに移っていくはずだ。このなかでは、今後の財源不足を見込んだハコモノのリストラ案、財産処分規制緩和後の新たな運営管理方法、そして、それら具体策の優先順位などを盛り込み、これに則って自治体は着実に対策を実行していくべきである。

また、この「有効活用計画」では、コスト情報（提言１）に基づき、住民や議会が適切に有効活用策を選択できるよう、多様な手段が提示されることが望ましい。例えば、機能が類似したハコモノを多数抱える自治体では、廃止、売却、賃貸、統廃合などの資産リストラ策を盛り込んだ計画を速やかに策定すべきである。各地の自治体では、2010 年以降、建築耐用年数を超えるハコモノが多量に発生することが確実だ。ハコモノの老朽化が顕在化してからでは、その財政負担の重みに耐えかねて、自治体経営が破綻する可能性もある。自治体は、この２～３年のうちに有効活用計画を策定し、着手できる対策から速やかに実施することが肝要である。

戦略3　ハコモノを有効活用する

＜状況説明＞

ハコモノの有効活用とはいえ、単に「変える」「廃止する」などの改善策を首長が主張しても、議会も住民も納得しない。それは、「あれは止めて、これは充実させる」「コストを削減しても、サービスは維持する」などの各論を提示していないからである。受益と負担の選択を求めてこそ、議員、住民の理解と協力も得られる。つまり、わがまちには「どんな行政サービスが必要なのか」。また、「ハコモノを有効利用することで、必要な行政サービスをいかに確保、向上できるか」。首長は、その命題と有効活用策の組み合わせを明示することが大事である。

そのためには、首長、ならびに自治体職員は、まず、「提言１」で示したパフォーマンス分析に基づく改善策を立案する。そして、改善策の実施にあたっては、行政がハコモノと行政サービスを独占的に提供するのではなく、官（地方自治体）・民（市民、NPO、民間企業など）と連携、協働しながら、ハコモノのパフォーマンスをより効果的に発揮させるように誘導しなくてはならない。

このような官民連携の取り組みは、PPP（Public Private Partnership）と言われる。これは、行政主導で自治体を経営するのではなく、経営戦略の決定、ハコモノの整備や事業運営、資金調達など、何らかの役割を行政・民間が分担し、社会的な費用対効果を最大化する試みである。必要なサービスを民間でできることを民間に任せること（行政アウトソーシング）で、行政機関による直接的サービスを縮小させ、同時に、サービスの質的な維持・向上を図っていくということである。

PPPの原点は、官・民の適切な対話と意思疎通である。この積み重ねによって、自治体側は、民間の提案意欲を喚起し、企画がより発想豊かなものになるようコーディネートしなくてはならない。そのためには、実施・運用面での工夫されたしくみが必要である。

＜提言５＞　優良な公共建築ストックは積極的に活かす

①優良な建築ストックを新しいコミュニティづくりに活かせ

一般に公共建築物は、台風・地震などの自然災害に対して安全係数を高く見込んだ優良なストックであることが多い。しかし、これを使用せずに放置することは、老朽化の進行を早め、公共資産の寿命を縮めることになる。このため、（a）既存建築をコンバージョン・リフォーム（用途変更改修）によって他用途への転換を図る、（b）一棟丸ごと売却・処分する（有効活用に当たらないストック）について早期に決断しすべきである。現在の建築技術を駆使して、積極的に他用途への転換を図っていくべきである。

現在、自治体が保有するハコモノの中には、絶対的に余剰化しているものがある。例えば、児童・生徒数の減少に伴なう余剰スペースの増加、あるいは、スペースの放置が問題となっている学校施設などであ

る。学校施設は、地理的、社会的にも地域の中心に存在したり、各種の行政計画の拠点施設に位置づけられている。今後、活用次第では、自治体経営にとっても大きな効果をもたらす可能性がある。これらにコンバージョンの技術、フルモデルチェンジ技術で、新しい生命を吹き込み、地域にコミュニティを取り戻すということを、行政はもっと真剣に考えるべきである。

ただし、全てが有効活用するに足る施設というわけではない。その判別基準の1つに、「新耐震基準」（昭和 56 年）がある。これを境として建築物としては、かなり明確な質的な差がある。新耐震基準を満たす施設は、頑丈で躯体としては状態が良い（ただし、学校以外の施設はそういう施設が少数に留まる場合が多い）ため、大雑把に言って、新耐震基準以後のハコモノは、「有効活用に足る」と考えられる。つまり、手の加え方次第で、ハコモノの再生は十分可能である。また、昭和 40 年代以降から新耐震基準制定までのハコモノについても、「優良」とは言えないまでも、一定の更新を行えば、今後 30 年前後は継続的に使用することが可能と考えられる。

②標準設計（ベースビルディング）のデメリットをメリットに変えて活かせ

ハコモノの物理構造面（躯体、階高、間取り）の特徴の1つは、これらが画一的、均一的な基準に則って整備されていることである。いわゆる「標準設計（ベースビルディング）」である。これは、政府による補助金行政の弊害に拠るものだが、これを逆手に利用すれば、新たなハコモノの利用価値の向上を一挙に図ることができるかもしれない。

つまり、新たな建築設計モデルの提案である。標準設計型のハコモノは、モデルによって用途転換などの有効活用を一挙に進められる可能性を有する、ということである。物理的な使用に耐える標準設計型のハコモノであれば、割といろいろな用途に変えやすい特性をもっており、これを最大限活かす方向で有効活用策を検討すべきである。

高齢障害（機能の老朽化、性能劣化など）を払底できる建築物であれば、今日の建築技術を活用することで、他用途への施設に転換することなどは造作のないことである。そこで、自治体は、高齢者向けの住宅や福祉施設、あるいは、地域コミュニティ施設（公民館など）など、今後、施設需要の高まりが想定されるハコモノへ、積極的な用途転換を図るべきである。

③大規模改修、環境、地域産業活性化の一石三鳥型のハコモノ有効活用を進めよ

これまでわが国では、建築物を「作っては壊す」ことが繰り返されてきた。しかし、環境に優しい社会づくりのためには、国は民間より先んじて、地球環境との共生、サステイナブルな社会形成に取り組まねばならない。そこで、こうした目的に適合した施設整備と転用可能性について、下記の点をふまえつつ、計画段階から十分に考慮しておくことが必要である。

第1に、ハコモノは建設後の統廃合、廃止、用途転換などで非常な労力とコストを要する。このため、今後、本当に必要なハコモノを新たに整備する場合には、計画の段階から予め行政ニーズの変化を考慮し、

転用可能性を十分に考慮して整備することが必要である。具体的には、スケルトンインフィル型の施設整備に努める。また、転用可能性を考慮するならば、ハコモノは一般財源で整備すべきで、それができないならば、ハコモノ整備を諦めるか、広域的な機能連携で行政需要に応えていくべきである。

第2に、一定の問題がある建築物であっても、その長寿命化を極力図り、資産を最大限活用する道（「捨てる」から「活かす」へ）を模索すべきである。具体的には、環境配慮型の建築素材をふんだんに用いたり、国産木材を積極的に活用する。これは、地球環境の保全や環境負荷の軽減が求められている社会のニーズにも適合するものである。また、林業や建設業など地域産業の活性化にも寄与する。

④施設別の有効活用策（学校、庁舎・支所、図書館）

（a） 学校施設

学校建築は、公共建築ストック全体の約8割（5.5 万校、2.5 億㎡）を占める膨大なものとなっており、その有効活用は重要な課題である。学校建築ストックは今、少子化の影響による統廃合が進んでおり、廃校舎や校舎内の余裕教室が発生している。

たしかに、学校建築ストックは、老朽化、機能劣化、耐震性能の不足など、一定の課題を内包していることは事実だが、耐震補強、大規模改修、バリアフリー化などの技術的対策によって、機能を改善させて施設を再生することは十分に可能である。また、学校建築ストックには、生涯学習活動の高揚、高齢者居住・支援施設ニーズの増大などにより、地域社会の中核的なコミュニティー施設として活用する期待が集まっている。次のような特性からも、自治体は積極的に学校建築ストックを有効活用していくべきである。

ア） 学校建築ストックのベースビルディング（標準設計）としての特性

・相対的に健全な構造を有し、一定の耐震補強によって、有用な資産となりうる。
・構造スパンが8m角程度と大きく、規則的な繰り返しが多いことから、他用途への転用が容易である。
（学校教室は8×8mで 64 ㎡。これを住宅に換算すると3DKに相当する。これを半分に割ると、ケアハウスのプランが上手くいく）
・階高が高く（4m程度）、コンバージョン・ポテンシャルが高い（断面計画）。
（床を 30～40 ㎝上げると給排水管が回せる）
・コミュニティの中核施設としての存在（地理的特性）であり、一般に立地条件において優れている。
・一般に広いグランド（屋外空間）を有している。

イ） 施設需要の高まりに対応しうる学校建築ストックの活用例

・既存学校施設の現代的な機能を備えた「学校」としてのフルコンバージョン。
・コミュニティ施設（生涯学習施設）としてのフルコンバージョン。

・高齢者支援施設、特別養護老人ホーム、ケアハウスなどへの住居系へのフルコンバージョン。

【一定の収益性が見込める】

・SOHO、インキュベーションセンターなどへの民間商業施設系へのフルコンバージョン。

【一定の収益性が見込める】

【学校活用の事例】 小・中学校の廃校を福祉や企業などの拠点に利用　～東京都区内～

【概　要】

東京都の『学校基本調査報告』(速報)によると、07 年度の都内公立小は 1,323 校と、01 年に比べ 50 校減少。公立中は 636 校で 21 校減っている。転入者が多い湾岸地区を除いて、少子化により学校の統廃合が進んでいる。廃校をどう活用するかは、各区の課題になっている。

こうしたなか、各区では、小・中学校の廃校を福祉や起業などの拠点に再利用する動きが活発になってきている。都区内の主だった動きとして、次のようなものがある。

【中野区】

中野区は、08 年3月で閉校となる仲町小学校を、09 年度に「すこやか福祉センター」(仮称)へ衣替えする。学校の広い敷地を使って、区民の子育てからスポーツ活動、中高年の健康管理、障害者・高齢者福祉までをまとめて支援する。また、避難所機能は残し、防災備蓄倉庫を新たに整備する。

中野区は将来、区の北部と南部、鷺宮地区でも廃校や学校跡地に同じような施設を設け、4ヵ所ある健康福祉センターと順次置きかえていく計画である。

【台東区】

台東区は、旧蓬莱中学校跡地で、10 年度をメドに特別養護老人ホームと知的障害者更生施設、子育て支援などの複合施設を整備する計画で 07 年6月に運営事業者を決定した。

【千代田区】

千代田区は、都営地下鉄岩本町駅に近い旧千桜小学校跡地に 100 戸程度の区営住宅を建設することを決めた。10 年度の完成を目指している。

【足立区】

足立区は、06 年から 07 年にかけて、旧千寿小学校跡地に東京藝術大学キャンパスを、旧第二中学校跡地に東京未来大学を誘致した。現在は、旧元宿小学校跡地で3校目を公募中。土地は売却するが、校舎は継続して使いたいという希望があれば、無償譲渡する考えを持っているようだ。

【渋谷区、大田区、台東区、世田谷区、荒川区】

渋谷区は、10 年度をメドに、旧大和田小学校跡地に文化施設を建設し、若手ファッションデザイナーの拠点とする。地場中小企業が多い大田区、台東区、世田谷区、荒川区なども、空き校舎を起業家や若手デザイナー向けのオフィスや工房、研究室として提供している。

（b） 庁舎・支所

【庁舎・支所活用の事例】 市庁舎（議場）のコンバージョン（用途転換）と企業誘致
～新潟県南魚沼市（旧塩沢町議会議場）～

運送会社のコールセンター、映画上映、美術館…。「平成の大合併」に伴ない“空き家”となった市町村議会の議場を再利用する動きが広がっている。

3町が合併して発足した新潟県南魚沼市。旧塩沢町議会の議場は07年11月、宅配便大手ヤマト運輸（東京）のコールセンターに姿を変えた。繁忙期は約 50 人のオペレーターが議席や執行部席に座り、東京都内の客からの宅配便申し込みや問い合わせに電話で対応。総括担当者が元の議長席から全体を見渡している。

ヤマト運輸が使われなくなった旧議場に開設したコールセンター（新潟県南魚沼市）

議場の再利用にとどまらず、最終的に 200 人の雇用創出、賃貸料や固定資産税などの収入増にもつながり、市側は喜んでいる。

東京のコールセンターが飽和状態で、進出先を探していたヤマト運輸は、県から賃料（1カ月約 100 万円）の半額助成があり、ほとんど改築・改修を行わずに低コストで開設・運営可能だったことが、進出の決定要因だったという。

平成の大合併で 3200 余りあった市町村は約 1800 に減少。消滅した市町村の議会議場の大半は、そのまま残された。総務省によると、会議室や書庫としての再利用が目立つが、放置状態の議場も多いという。南魚沼市の庁舎の活用事例は、財政難で大規模改修は難しいが、高い天井や広い空間は店舗などには不向きなハコモノでも、発想を変えれば意外な使い道があることを示したと言える。

【庁舎・支所活用の事例】 市庁舎のコンバージョン（用途転換） ～鳥取市、北杜市（山梨県）、 ほか～

＜鳥取市＞

窓がなくて遮光性にすぐれ、映画館さながらの音響効果を活かす･･･。旧鹿野町の議場で市民を集めた映画上映会が開催された。主催者は、地元大学生。学生の発案で、議長席後方のスクリーンにプロジェクターの映像を映し出し、議員控室はカフェスペースとした。2日間で延べ約 140 人の市民が映画を楽しみ、議場の雰囲気も好評だったという。地方では、郊外型のシネマコンプレックス（複合映画館）が増えた一方、車を持たない人は映画を見る機会が減っている。こうした人たちのニーズに応えた映画上映会の試みは、他の地域にも広がっていくかもしれない。

＜北杜市（山梨県）＞

浮世絵や江戸時代の囲碁にまつわる教本など 1200 点の歴史資料の寄贈を受けたことをきっかけに、市は、460 万円をかけて旧長坂町の議場を「囲碁美術館」にリフォームした。

＜静岡市＞

旧清水市庁舎内にあった議場の議席を撤去し、約 240 席の市民ホールに改装した。

＜武雄市（佐賀県）＞

旧北方町の議場を子ども向けの学習室に開放している。防音効果が高く住民からも好評だという。

（c） 図書館

【図書館活用の事例】 図書館が就農支援　　～栃木県小山市～

図書館の重要な機能の1つにレファレンス（相談業務）があるが、1人当たりの貸出冊数をいかに増やすかばかりに力が入れられた結果、これまであまり重視されてこなかった。こうした反省に立ち、新たなサービスを始める図書館がある。小山市（栃木県）の中央図書館は、全国の図書館で唯一、農業支援に特化したサービス「農業なんでも相談室」を行なっている。これは、ビジネス支援サービス（就業サポート、ビジネス講座）のいわば農業版。地元のJAや農業振興事務所の専門家と協力しながら、家庭菜園のレベルから新規就業を目指すプロの農家まで、さまざまな相談に応じている。

起業家の情報収集という観点に立ち、個人負担が大きい商用資料や行政・地域資料などを気軽に利用できるようにすれば、図書館はビジネス拠点となる可能性を秘めている。住民が必要とする情報をどのように集めて紹介するか。図書館の有効活用の重要な視点と言えそうである。

【図書館活用の事例】 セルフ型の図書館　　～東京都三鷹市～

カウンターの職員を介さずに本の予約・貸出～返却を利用者が自動でできるシステムが三鷹市（東京都）でH21 年1月から始まった。 このシステムは三鷹市の全図書館で導入され、本や CD 計 75 万点に取り付けたICタグを貸出・返却装置が認識する。全ての手続きが全館で自動になるのは全国初だという。利用者が貸出機にカードを入れ借りたい本を置くと、機械がICタグから借りた本の情報を読み取り、自動的にコンピュータに入力、同時にカードにも記入する。手続きせずに本を持ち出せば、音声で警告される。

返却も自動化された。ポスト型の返却機に本が入れられると、すぐにICタグが感知し「返却済み」と認識する。借り出し中でも、ネット予約しておけば目当ての本が返却されると、借り手のもとに電子メールが届く。来館してリライトカードを読み取り機に挿入すれば、本のある棚の位置がカードに書き込まれ、どこにあるか分かる。自動化によって、貸出手続きが簡略化されれば貸出増加につながるかもしれない。また、職員が話題の本の入荷や整理、利用者が本を探す際の相談業務に力を注げば、図書館全体のサービスの充実・向上にもつながることが期待できる。

【 コラム】 図書館の有効活用　～ニューヨークのパブリックライブラリー～

ニューヨークのパブリック・ライブラリーはマンハッタンの中心にある。立派な図書だが、ここでは一切図書を貸し出さない。その代わり、400 万件ぐらいの文献が約 15 分間で検索できるし、快適な閲覧室も使用できる。もし、図書を借りたければ、周辺部の図書館のインターライブラリーローンで借りられる。要するに、ニューヨークのパブリック・ライブラリーは「貸出サービス」を止めて、「リサーチライブラリー」に特化したのである。このように、地域の特性や利用ニーズに合わせて、図書館の機能を抜本的に変えることを、日本でもそろそろ考えるべきではないか。

図書館に求められるのは貸本機能だけではない。もし、貸出を重視するならば、図書館よりも利便性の高い「コンビニ」や「郵便局」で図書・雑誌の貸出を行う方法も考えられる。そして代わりに、既存の図書館は調べ物、仕事、あるいは、一部価値の高い本の閲覧など滞在型のサービスの充実提供に特化する。そして、必要ならば、そのための「専用ブース」を整備するのも1つの有効活用法である。もし、日常的にブース利用者が多ければ、利用料金をとるようにしても良い。図書館の本来機能は何かを考えることから、さまざまな有効活用策が生まれてくるのではないだろうか。

＜提言６＞　民間提案者に動機付けを与える

①全事務事業を対象に民営化提案制度を導入する

自治体では、数千とも言われる膨大な事務事業を行われているが、その多くが実は、「民に委ねた方が、費用が安い上に質も向上するかもしれない」にも関わらず、直営によって行政サービスを提供した結果、事後的に低効率を指摘される例が多い。これは、行政がハコモノのコスト・パフォーマンスを十分検討せず、事業開始を決めるためである。そうした条件下で仮に、民間が担う行政サービス分野を限定すれば、サービス自体が中途半端となり、住民にとっても行政にとっても益とならない。

この弊害を除去する試み例として、我孫子市の提案型行政サービス民営化制度がある。我孫子市では全事務事業を対象として、民間から行政サービスの委託や民営化の提案を自由に提案できることを定めた。また、東京都ほかの自治体版市場化テストにおいても、分野を予め限定することなく、幅広く提案を受ける方式が普及しつつある。全国の自治体もこの方式を積極的に導入すべきである。

【 事例 】千葉県我孫子市「提案型公共サービス民営化制度」

市の全事務事業 1131 を対象に民間から委託･民営化の提案を受ける制度。これまで2回の募集で 85 件の提案があり、そのうち 37 件が採用となり、事業者選定については3件が随意契約、34 件が競争入札となった。知的所有権が認められる場合には随意契約を認めることで、民間提案者のインセンティブを確保している点もユニークで優れた手法である。

②民間提案者に「提案者加点制度」を導入する

現在のPPP事業者の公募･選定方式では、良い企画を提案しても事業者に選定されない場合が多い。これは、提案が採用されても従来型の方式、例えば、競争入札で事業者を選定すると、提案者と事業者が異なることが往々にして起こるからである。これは、提案者側からすれば、競合する事業者にアイデアだけをかすめとられたに等しい。こうした状態を放置しておけば、民間側は提案意欲を失い良い企画が出なくなるし、創意工夫そのものがやせ細っていくことになりかねない。（上記我孫子方式では、随意契約を認めることで解決を図っている）

こうした事態を回避する方策の１つは、提案者のインセンティブやアドバンテージを確保するために、事業者を公募する際、提案者に対して、総合評価のうち予め開示した上で一定の加点を行なうのが良い。総合評価値を価格で割り算する、いわゆる除算方式の場合、加点の多寡は、そのまま価格競争力に反映する。これにより、優秀な提案をした事業者が受注しやすくなるだけでなく、結果的に良質な行政サービスの提供と住民満足度向上の両立につながる。

③自治体は、民間による自由提案制度の導入を検討せよ

民間企業の知恵を導入し、ハコモノのパフォーマンスを向上させるしくみとしては、PFIや指定管理者制度のPPP手法があるが、民間に委ねる自由度が低く、民間の知恵を期待する趣旨が十分に発揮されているとは言い難い。この原因は、自治体が、民間がどのような知恵を持っているかを把握し切れていない状態で、ハコモノの規模、整備手法、事業内容を決定することにあると考えられる。

こうした壁を突き破り、PPPによるハコモノのパフォーマンスをさらに向上させるには、民間提案を進めることが必要である。PFI法にも民間による発案は定められているが、(a)提案が検討される保証がない、(b)提案内容が秘匿される保証がない、(c)提案しても最終的には公募となるため提案費用を回収できる可能性が不明確である、などの理由から機能していない。

提案者に動機付けを与える上で参考になるのは、アメリカの「PPEA(Public Private Educational Facilities Infrastructure Act)」[3]と言われる法的枠組みである。

PPEAには、(ア)完全自由に提案できる、(イ)提案を受け付けた後の体制が予め定められており、一定期間内に検討結果を開示することが求められる、(ウ)提案者の権利は保護される、(エ)選定方式として提案後の改善が可能な競争的交渉方式[4] を採用することができる、(オ)募集要項の枠組みも提案できるので最初の提案者が有利となる、などの特徴がある。

このように、PPEAに見られる新しい発想を取り入れることによって、PFIや指定管理者制度が、事実上自治体の発案によって開始され、官の発想の限界を超えられないという問題を解決できる可能性がある。自由提案であっても、公益的な観点から望ましくないものは受け入れる必要はなく、修正も可能であるし、また、提案内容を実施するにあたってのモニタリングは必要であるので、民への丸投げの弊害を発生させないようにすることも十分に可能である。

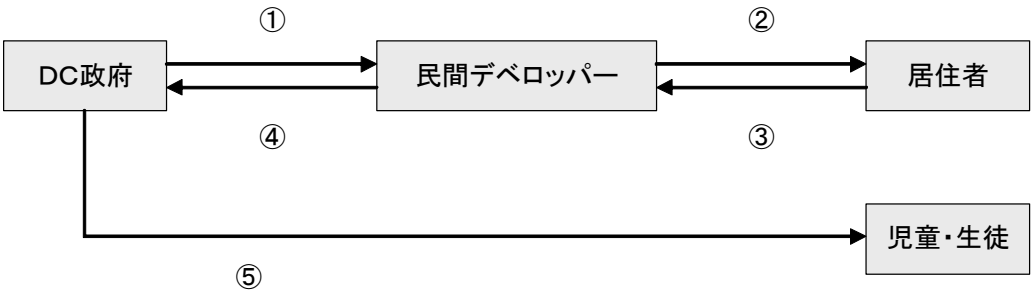
---

[3] PPEA(Public Private Educational Facilities Infrastructure Act)は、アメリカ・バージニアの州法として 2002 年に作られた法律である。同法は、総合評価一般競争入札を規定しており、これまでに 100 件以上の民間提案事業が実施されている。法律名には「教育」が入っているが、学校のほか、病院、庁舎、刑務所、駐車場、情報通信施設、レクリエーション施設など、全ての社会インフラ施設を対象としうる。

[4] 事業者の創意工夫を最大限引き出し、良質な施設サービスの提供につなげるために、複数の事業者に提案を行なわせ、発注者が個別に交渉を行って事業者を選定する方式。競争的交渉方式とは「随意契約」と「入札」の中間、すなわち「優先交渉権」のようなものである。競争性を保ちつつ、提案後にお互いに交渉することで、当初の提案よりもお互いにとって利益になるように改善することができるところが特徴である。公募プロポーザルに極めて近い形だが随意契約ではなく、アメリカやEUでは制度として位置づけられている。WTOルールにも抵触しない。ただし、我が国の場合、予算決算法令の改正が必要であり、国がまず制度環境の整備を行うべき分野である。

【 事例 】 PPEAの事業スキーム

PPEAのきっかけとなったワシントンDCの公立小学校（オイスター・スクール）の建て替えプロジェクトを例にすると、事業スキームは次の通りである。（実際には、計画段階で③の利益が見込めると評価されたため、民間デベロッパーは資金調達して④の校舎建て替えを行うことが可能であった）



①余剰地開発権供与

・DC政府は、公立小学校の余剰地を用いて、民間デベロッパーに賃貸アパートメントを建設・運営を認めるともに、該当部分の地代は無償、建物の固定資産税は免税措置を講じる。

②賃貸アパート

・民間事業者は、賃貸アパートを建設し新住民へ賃貸する。

③賃貸収入（長期）

・民間事業者は、賃貸収入を得る。

④校舎建て替え

・民間事業者は、賃貸アパートで得た賃貸収入を財源として、校舎を建て替えて政府に譲渡。

⑤公立学校サービス提供

・政府は、公立学校サービスを児童生徒に提供。

＜提言7＞　行政アウトソーシングでパフォーマンスを向上させる

①指定管理者制度をなお一層活用する

行政アウトソーシングの手法は事例も形態もさまざまであり、すでに、「PFI制度」「構造改革特区」「指定管理者制度」などとして実施されている。

このうち、指定管理者制度は現時点で、ハコモノの運営管理の制度的枠組みが最も整備され、適用範囲が拡大しているアウトソーシングである。指定管理者の選定では、原則として公募提案方式が採用され、事業内容や事業費を総合的に判定している。しかし、指定管理者制度は、「公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的」（総務省通知）にもかかわらず、主目的である民間の創意工夫を活用することよりも、その他多くの民間委託と同様に「経費削減」、とりわけ、人件費削減の主要手段として捉えられている。そして、経費削減効果を急ぎすぎた結果、指定管理者の業務返上や倒産なども起きているのが実態である。

そうした例がある一方で、まだ少数に留まるが、千代田区図書館のように、民間らしい創意工夫で、利用者の評判が著しく向上した事例も登場している。つまり、指定管理者との協定（契約）の条件設定と、これを活用する行政側の運用態勢の組み合わせ次第で、ハコモノで提供される行政サービスの品質向上とコスト削減の両立に効果が発揮されると考えられる。

まず、条件設定については、自治体と指定管理者となった団体とが締結する協定書が重要である。基本的な管理運営方針を規定すると同時に、その方針に沿った履行を義務づけるからである。にもかかわらず、協定書を従来型の管理運営財団のような外郭団体への委託契約をベースにしたり、他のハコモノのものを使い回したため、そのハコモノを最大限に活用するためにはそぐわない、あるいは、該当しない項目が記載されるケースが非常に多い。自治体は労を厭わず、それぞれのハコモノ固有の目的と課題に対応した協定書を作成すべきである。

このためには、提言6にあるような提案制度を活用することも必要である。ただし、提案制度の活用にあたっては、行政の縦割り組織によって分かりにくくなっている事業構造による情報ギャップ、首長と現場担当者の意識のギャップに留意しながら、民間からの提案を積極的に加工し受け入れる制度設計を行わなければ、形式的な制度になる危険性もある。

新たに協定書に盛り込むべき内容として重要な項目は、ハコモノの修繕費などの支出について、指定管理者との負担区分、自主事業と委託事業との区分、撤退（協定解除）する場合の通告期間、原状復帰費用、備品購入費の帰属、インセンティブを含む費用の精算などである。

②行政アウトソーシングのモニタリングを充実せよ

協定履行の一方の義務を負う自治体には、指定管理者が契約（協定）通りに適切に業務履行しているかどうかをモニタリング（履行確認と実施評価）する態勢を整備する必要がある。

平成 15 年の地方自治法改正以降、指定管理者制度を導入したハコモノは全国で6万余ある。その多くでは、指定管理期間が1巡目（3～5年）を終え、2巡目を迎える。2巡目を迎えるということは、指定管理者制度の主旨に照らせば、1巡目の成果を含めたモニタリングの評価内容が公表され、その結果によって、次期の指定管理者の選定が行われるということである。

1巡目ではコスト情報を活用にした指定管理者制度の運用がうまくいかなかった施設にとっても、契約更新は施設の利用目的を明確化し、最大限活用していく好機となる。指定管理者の選定、指定管理料（委託料）の設定が適正かどうか、ハコモノをどのような目的で、どの程度のサービス水準で運営管理するのかなどについて、これらの履行確認と評価が適切にモニタリングされる必要がある。指定管理者との協定（契約）は行政処分として議会の議決を要するために、2巡目の協定（契約）に関しては、これまでの管理運営に対するモニタリングの内容の情報公開を十分に行なうことに留意すべきである。したがって、モニタリングや評価に外部からの視点を含めた第三者評価を導入することも検討すべきであろう。

【 事例 】 横浜市の第三者評価制度

横浜市は、指定管理者制度のモニタリングに第三者評価制度（学識経験者、専門家、市民など）を導入している。この制度の特徴は「民間評価機関」による第三者評価を制度化した点にある。その主な狙いは、ハコモノの利便性やサービス水準とコストの関係について、行政内部の評価だけでなく、住民や専門家の評価も加えることで、より客観的で合理的な説明を行うところにある。

横浜市のモニタリングでは、①利用者アンケート、利用者会議などによって利用者の声を反映させる、②利用者の不満などの声を直接、施設の所管部署に伝える専用電話「ご意見ダイヤル」（市のコールセンターを活用）を設置する、などの工夫を凝らしている。第三者評価機関は、横浜市が評価機関に所属する評価員の研修を行い、一定水準に達した評価員を登録。そして、評価員を2名以上確保できた機関を横浜市が認定している。認定機関数は H19 年度で 23 となっており、地区センター、地域ケアプラザ、老人福祉センターなどの区民利用度の高い 300 施設（全市の約3分の1）を対象に第三者評価を実施している。

この手法は、評価の客観性を上げること、住民が日常的に利用するハコモノに適用しやすいことと、指定管理者制度に限定されることなく自治体業務のアウトソーシングに関するモニタリングに応用可能であること、などの理由で、全国の他の自治体にも普及する可能性がある。また、評価機関の活動を特定の自治体に限定する必要はない。例えば、横浜市が認定した評価機関を、別の自治体が民間評価機関として認定すれば、その自治体の指定管理者のモニタリングも可能である。

このように、横浜市が実施した民間評価機関の認定・活用制度は、全国の自治体にも参考になるとともに、自治体の枠を越えた事務事業の広域連携にも展望を拓くという点で興味深い試みと言える。

③ハコモノのミッションを明確にする

「契約」と「モニタリング」は、指定管理者に対するコントロール手段として重要である。これらのコントロールによって、ハコモノの運営管理に関する実態が明らかになる。それに伴ない自治体は、これまで必ずしも明確でなかったハコモノのミッション（設置目的や運営方針）を明らかにする必要に迫られる。それが明示されなければ、指定管理者との契約締結内容に対するモニタリングや評価はできないからである。本来は、施設整備の際に明確にする必要がある「ミッション」だが、我が国では「他の自治体でも整備された施設だから」ということで、ミッションに関する十分な議論がないままに整備されることも多かった。指定管理者制度の適用によって、契約とモニタリングの内容を協定（契約）更新の際に明確にする必要が出てきたので、契約とモニタリング内容からミッションを再検討するという作業が始まるという「逆転現象」が生じることになる。その意味でも、指定管理者制度は重要な役割を果たす。

そこで自治体は、設置目的や利用者ニーズに応えるために、「ミッションステートメント」を住民に提示すべきである（表3）。ミッションステートメントには、設置目的や運営方針のほかに施設白書（提言8）で示すように、「利用率」などコスト・パフォーマンス情報と連動した検証可能な到達目標（ミッションゴール）を明記し、その進捗状況や第三者評価を加えるなどの工夫があると良い。

行政アウトソーシングの普及とその評価制度の充実がともに進めば、ハコモノのミッションをより明確に住民に説明する必要性が高くなる。その結果、ハコモノに対する住民の関心が高まり、コストとの関係がより吟味されるようになる。

表3　ミッションステートメントの設定事項

- ✓ どのような住民ニーズに応えるのか。
- ✓ 現在のサービスは、ハコモノの設置当初の目的に沿っているか。また、住民ニーズに応えているか。
- ✓ 住民ニーズに応える最高のサービス水準とは何か、また、現在とのギャップはどのくらいか。
- ✓ 予算や規則という制約があれば、その範囲でどのようなサービスを行なうか。
- ✓ 規則は改正可能か。
- ✓ 足りない経費はどんな方法で調達できるか。利用料金を徴収できる場合、金額をどの程度にするか。
- ✓ 料金徴収分とサービスとの関係を説明できるか。

【 事例 】千代田区立図書館の「ミッションステートメント」

千代田区立中央図書館（指定管理者により運営）の画期的な点は、斬新な施設設計やコンシェルジュデスクを設置した利用者サービスの拡充だけではない。同館のホームページに、ミッションステートメント『千代田区立図書館宣言』が明記されていることである。

『千代田区立図書館宣言』

「千代田区立図書館は、教育・文化・社会生活の発展に向けて、基本的人権としての知る自由を保障するため、千代田区民及び昼間区民への基本的な行政サービスとして、図書館サービスを提供することを任務とします。そのため、区内の大学、書店、古書店、文化施設等関連機関とも連携し、図書館サービスの充実に不断に努めます。その基盤となる理念として、「図書館の自由に関する宣言」（日本図書館協会 1979 年総会議決）に定める、資料の収集と提供の自由、個人情報の保護等を尊重し、実践します。

＜提言８＞　専門家を養成し、全員経営を進める

①施設白書を作成する

自治体経営者である首長は、厳しい経営状況に対してどのように対応するべきなのかという「経営ビジョン」を持ち、その実現に向けてハコモノも、自治体の経営資源として戦略的に活用していかねばならない。しかしながら、現在のところ、そうした考え方が自治体に浸透しているわけではない。

この状況を打開するには、まず、ハコモノ＝経営資源であることを首長、議員、市民が認識しうる素材が必要である。その前提として、幅広いステークホルダーにとって分かりやすい情報が必要である。

そこで、ハコモノのコスト・パフォーマンスと自治体全体の財政状況（現在、今後 10 年ほどの変化の見通し）を記した『施設白書』を作成し、アニュアルレポート（年次報告書）として公表すべきである。

また、その中味については、提言１で把握した内容をもとに、「行政サービスの利用１件当たりのコスト」など、住民に分かりやすく表現することに留意すべきである。これによってハコモノのコスト・パフォーマンスに関する住民の理解は深まり、そして、自治体全体の経営改革への理解、さらに協力も得やすくなるはずである。首長、議員、市民は、情報＝施設白書を手に携えながら、行政が一方的に行なう経営（行政経営）から、自治体経営の株主に位置する市民も判断に参加する経営（市民経営）へ変えていくことが必要である。

なお、現在までにいくつかの自治体で「公共施設マネジメント白書」として、施設を通した行政サービスの現状と分析が行われている。先行事例として大いに参考とすべきである[5]。

---

[5] 『藤沢市公共施設マネジメント白書』→ http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/kikaku/page100157.shtml
『杉並区施設白書』→ http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/library.asp?genre=709109

【 事例 】 ハコモノを通した行政サービスの現状と課題

～「公共施設マネジメント白書」（神奈川県藤沢市）～

藤沢市（人口 40 万人）は 1960 年代、人口急増に応えるため多量のハコモノを整備した。現在、延床面積で約 78 万㎡ものストックを有する。しかし、その多くは今、老朽化、設備機能の劣化が進み、利用率も低下が著しい。

そこで、市は、ハコモノの実態を整理し、今後のハコモノのあり方を幅広く議論するための基礎資料として、『公共施設マネジメント白書』を作成し公表した（下表）。

白書では、ハコモノの施設、運営、利用、そしてトータルコストの各状況が把握、分析されている。こうした多角的で精緻な白書は全国初である。市は、これを元に議員、市民とともに、ハコモノの有効活用策を考えていく予定だという。

『公共施設マネジメント白書』の構成

【 第１章 】
市の概要及び資産の有効活用の必要性
1. 市の概況
2. 市の歴史
3. 市民の１日の流出入別状況
4. 鉄道乗降客数及び地区別人口密度
5. 市の人口
6. 市の財政状況
7. 市の職員数
8. 市が保有する財産の状況
9. 市が保有する土地・建物の内訳
10. 市が保有する施設の築年別整備状況
11. 行政運営から行政経営へ
12. 資産の有効活用の必要性

【 第２章 】
施設コストの現状
1. 施設維持費の推移
2. 主な施設の施設維持費・施設管理経費

【 第３章 】
地区別に見た地域対応施設の実態
1. 分析の流れ
2. 地区別実態把握
（1）辻堂地区・鵠沼地区・片瀬地区
（2）藤沢地区・村岡地区
（3）明治地区・湘南大庭地区・善行地区
（4）六会地区・湘南台地区・長後地区
（5）御所見地区・遠藤地区

【 第４章 】
今後の公共資産のあり方
1. 改善の方向性
2. 今後の進め方

②首長は特徴的な自治体経営ビジョンを示せ

人々が自由に居住地（自治体）を選択することができるとするならば、どんな変数（行政サービス）がその選択に影響を与えるであろうか？子育て中の世帯であれば教育サービスに力を入れている自治体を選ぶかもしれない。また、趣味に興じたい人は、生涯学習講座が充実している自治体を選択するかもしれない。こうしたニーズに応えられなければ、自治体から住民が転出してしまうかもしれない。住民は、複数の自治体間で行政サービスの違いを認識して選択することができ、そして、自らの選好を最も満たしてくれる自治体に居住する。

こうした変数（行政サービス）は、言わば「地域商品」のようなもので、これらが寄せ集まった状況が今の自治体経営状況である。もちろん、ハコモノは地域商品の中の１つである。逆に言うと、対外的に「こういう地域だ」「こんなまちにしたい」などの明確な「自治体経営ビジョン」にもとづいて、ハコモノ（機能、運営管理）に優先順位を付けていく必要がある。したがって、どのような政策に重点を置くのかが、自治体経営にはま

ず重要である。その上で、この政策を実現していくため、首長はハコモノを自治体経営資源に位置づけ、これを戦略的に活用していく必要がある。

こうした検討を疎かにすると、総花的な行政になってしまう。その結果、どこの自治体にもあるようなハコモノが乱立する、フルスペック型行政になってしまう。実際、こうした結果、過去のハコモノへの過大投資が自治体財政の重荷となり、今後、さらに資金繰りが厳しくなることを察知した自治体の中には、ハコモノの有効活用の検討を始めたところもある。

③ハコモノの経営効率指標「ハコモノROA」の提案

自治体に対して、ハコモノ投資戦略の必要性を指摘すると、「民間には"R(return)" があるが、行政には"R" がない。だから、ROA(return on assets)自体を計測できない」という反論が返ってくる。だが、ROAが計測できないからハコモノの投資効率は考える必要はない、ということにはならない。できる限り、ハコモノの投資効率を評価できるような発想をすべきであろう。

そこで、「提言1」で提唱した、ハコモノのコスト・パフォーマンスを可視化する方法に加えて、「ハコモノROA」を提案する(表4)。これは、企業の評価指標である「ROA(純資産利益率)[6]」の考え方を応用したものである。ROAとは、企業において投資効率を示す指標で、ROA＝当期純利益／総資産で求められる。

これはさらに、当期純利益／売上高(＝売上高当期純利益率)×売上高／総資産(＝総資産回転率)から構成される。そして、第1項は「収益性」、第2項は「効率性」を示していることが知られている。

これを公共のハコモノのパフォーマンスに置き換えると、ハコモノROA＝効果額(便益－費用)／総資産となる。効果額とは、民間の R に相当するネットの便益(総便益－費用)である。企業の場合と同様に、効果額(便益－費用)と総資産はさらに、【便益／利用量－費用／利用量】×【利用量／提供能力(キャパシティ)】×【提供能力(キャパシティ)／総資産】に分解できる[7]。

表4　ハコモノROA

収益性	・総便益／利用量とは、100%稼働したらいくらになるかを示す	＜定量化困難＞
	・費用／利用量【①】は、ハコモノの「利用1件当たりの費用」を示す	＜定量化可能＞
効率性	・利用量件数／能力【②】は、「利用率(稼働率)」を示す	＜定量化可能＞
	・提供能力／総資産【③】は、「投資効率」を示す	＜定量化可能＞

このうち、総便益／利用量の分子には便益という概念が含まれているため、定量化は困難であるが、

[6] ROA(return on assets)とは、企業評価の総合指標の 1 つで「総資産利益率」を言う。事業活動全体の投資利回りを示す。企業の税引き後利益を総資産で割った数値であり、経営資源である総資産をどの程度効率的に活用して利益に結びつけているのかを示す。

[7] 原耕造「PRE(公的不動産)における客観的指標」(東洋大学 PPP 研究センター開設記念シンポジウム)などを参考。

「総便益と利用量は正比例する」、例えば、図書館を延べ1万人の人が利用することと延べ2万人の人が利用することを比べると、2人の方が2倍の便益を生んでいると仮定することは、さほど不合理ではない。この仮定をおくと、総便益／利用量は定数となり、考慮の対象から除外しても構わないこととなる。

一方、①の「利用1件当たり費用」については、既に「提言1」で提唱したコスト・パフォーマンス分析の計算式に収斂する。②の「利用率」も本来その施設によってもたらしたい効果の議論が十分に行われていれば、十分に算出できるはずである。③の「投資効率」も同様である。

以上から、ハコモノROAを高めるためには、

① 利用1件当たり費用を引き下げる
② 利用率を引き上げる
③ 投資効率を高める

の3つの選択肢があることになる。例えば、図書館であれば、指定管理者の導入などによって、貸出者数当たりの費用を引き下げる、費用を増加させないで貸出者数を引き上げる、最初から贅沢、もしくは、不稼動部分の多い仕様の施設としない、などである。③の影響は、投資後の問題であり、容易に解決はできないが、もし、この影響が本当に致命的で、ハコモノの維持管理が危ういとすれば、これを廃止したり、民間に市場価格で売却する（損切り）が必要となる。

このように、どの部分の指標が良いか悪いかによって、複数の処方箋のうちのどれを選ぶかを決める材料となるのである。

④地域経営会議を設立し、地域全体で自治体経営を考える

ハコモノに関する財務情報のない状況では、住民はコストを考慮することなく、自らにとっての便益のみを以って必要性を主張するしかない。この結果、便益があると考える住民（および、その意向を受けた議員）が、自分が支持するハコモノの必要性を主張し、税金によって負担する全住民の意思は無視、もしくは軽視される。現有施設の統廃合に関しても、施設の周辺の住民の意見を聞いたら「存続して欲しい」という要望が強かったということがしばしば言われるが、それはある意味当然のことである。

ハコモノに優先順位を付して自治体経営の効率性を向上させるには、①で述べた施設白書を素材として、住民・議員・首長が自地域の経営状況をチェックし、問題点を共有し、その改善策を話し合える場を設け、首長は、施設白書を携え、自地域の経営状態を住民へ説明するのが良い。ハコモノにかかるコスト情報を元に、住民と議員は負担と受益を比較考量し、「あれもこれも」ではなく「あれかこれか」という行政サービスの選択ができるようになる。

具体的には、地域住民らによる地域自治に関する市長の諮問機関となる「地域経営会議」を設立することが考えられる。地域経営会議のメンバーは、原則公募により構成されるべきである。その際、企業財務に詳しい市民、地元の企業経営者などを想定した市民公募枠を設けて、参加を募るのも良い方法である。また、「市民版の自治体財政白書」を作成している各地の市民団体に参画してもらうのも良い。

会議の検討プロセスについては、情報の把握 ⇒ 分析・評価 ⇒ 利用する過程で、住民参加を積極的に取り入れ、行政と住民が施設の改善・活用案を協働して企画・立案するべきである。これによって、自分たちのまちが行っている費用やリスクを評価し、そこに限られた財源をつぎ込むのが良いのかどうかを評価するプロセスを取り込める。

さらに、この会議には、地域の特性に応じた施策が展開されるよう「権限」「予算」の地域移譲を図り、「地域主権型、地域完結型」の地域主体のまちづくりを進めるべきである。このしくみを制度的に担保するため、現在、市町村役場の本課が地域にかかわる予算を要求する方式をやめ、小学校区や公民館ごとに予算を配分するなどの工夫があって良い（提言１０）。このしくみのなかで、ハコモノについては廃止も視野に入れて、そのあり方を抜本的に見直すべきである。この会議の中から、自律的で多様なハコモノの有効活用策が生まれることが期待できる。

地域経営会議により、「図書館・福祉施設はコスト度外視で運営するのが当たり前」など、利用者住民の思い込みを変えることが期待できる。ハコモノの利用ニーズ（施設需要）の変化を直接住民から把握できると同時に、企画・立案のプロセスを共有することで、住民の受益と負担に対する意識が深まる。この意識は、ハコモノに限らず地域のあり方全般を変革するきっかけとなるだろう。

⑤「ハコモノアナリスト」を養成する

自治体経営改革を進めるためには、地域経営会議に参加する住民が自治体経営に関する情報を的確に理解することが必要である。そのためには、情報が分かりやすいものでなければならない。情報は、行政と住民で共有されてこそ価値を生む。

そこで、自治体経営に関する情報を住民が的確に理解するには、投資家に役立つ企業の財務情報を提供するアナリストに相当する役割を果たす人材がいることが望ましい。首長は、この人材を使いながら、自治体の財務情報を市民に対して分かりやすく説明していくべきである。同時に、自治体は、こうした役割を担う人材、すなわち、「ハコモノアナリスト」を独自に養成・確保することにも取り組むべきである。

具体的には、自治体が独自にハコモノアナリストの認証制度を設けたり、公民館の有効活用と連動させて、「ハコモノアナリスト養成講座」を開講する方法も考えられる。これらを通じて、住民がハコモノのコスト・パフォーマンスに関する理解を深めれば、「こういう改善策がありうるのではないか」ということを、住民自らがどんどん発言したり、提案するようになるだろう。

【 コラム】「住民版財政白書」発刊の動き広がる

住民が自治体の財政状況を分析し、住民版「財政白書」として発行する動きが広がっている。NPO「多摩住民自治研究所」によると、住民版財政白書は 2005 年に初登場し、発刊済みは全国で 17 市町、準備中は 12 県市町に上る。いずれも自治体が公表する「決算カード」を使って分析し、その結果は、グラフ化、自治体比較を行うなどして、住民に読んでもらうための工夫を凝らしている。

こうした財政白書によって、住民は自分のまちの財政状況への関心を高め、監視するようになるだろう。一方、行政側には、分かりやすく財政状況を広報したり、予算編成に住民意見を反映させるなどの創意工夫が現われることが期待できる。

表5　住民版財政白書が発行された自治体

2005年	町田市、日野市、多摩市、日の出町（以上、東京都）、上田市（長野県）
2006年	町田市、日野市、国立市、狛江市、四国中央市（愛媛県）
2007年	大月市（山梨県）、安芸市（高知県）
2008年	札幌市、鎌ヶ谷市（千葉県）、昭島市、日野市、東村山市、国立市、西東京市（以上、東京都）、加賀市（石川県）、松本市（長野県）
2009年	春日部市、久喜市、富士見市、蓮田市、三芳町（以上、埼玉県）、柏市（千葉県）、小平市、東大和市（以上、東京都）、伊勢原市（神奈川県）、静岡市、沼津市（以上、静岡県）、宮崎県

⑥「空き施設データバンク」を整備せよ

国有財産では、空き部屋などのデータベースが整備されているが、地方自治体レベルでこうしたデータバンクを整備している事例はほとんど見られない。「情報がないから有効活用できない」のでは、いつまでたっても施設ニーズを顕在化させることはできない。

そこで、自治体は、公会計改革と軌を一にして、段階的に財産としてのハコモノの状況を的確に把握できるデータベースを整備すべきである。その際、地理情報と連動した空き施設、未利用地の検索機能を付加するなど買い手や借り手が付きやすい環境整備を進めるのが望ましい。こうしたデータベースの構築については、国有財産が先行しており大いに参考になる。

『国有財産情報公開システム』 → http://www.kokuyuzaisan.go.jp/kokuyu/pc/start.html

戦略4　ハコモノのオペレーションを強化する

＜状況説明＞

限りある予算の中で、行政のパフォーマンスを最大限に高めることが自治体経営の目的である。したがって、「カネがないからハコモノを有効活用する」のではなく、「カネがあってもハコモノを有効活用する」のは当然である。こうした中、自治体の財務管理体制について留意すべき変化がある。

それは「収入役」を廃止する動きである。収入役が名誉職化し、ほとんど機能停止していたことは反省すべきだが、自治体全体の財務運営、コスト管理、そして有効利用に関して、きちんと把握でき、かつ計画を立てられる人材・部署がなくなったことは危惧される。企業同様、自治体には財務情報を自治体経営戦略に取り込み、これを経営マネジメントに活かすことのできる人材を養成・確保するしくみを再構築することが必要である。

＜提言9＞　自治体CFOを設置する

①自治体CFOを設置する

ハコモノのパフォーマンスを向上させるためには、自治体側に経営マインドとそれに基づく財務能力を持った人材が存在しなければならない。この人材とは、自治体全体の財務管理ではなく、アウトソーシングからトータルコスト管理、維持更新に関わる、ハコモノのライフサイクルコストに関する専門官のことである。

ところが、現在自治体の財政担当者の主業務は予算管理であるし、その人材は、総務部門と財務部門に分割配置されている。このように、組織運営・人事管理・予算管理がバラバラに行われている状況下では、全市的な財務戦略に精通した人材確保は期待できないし、ハコモノの活用策が立案され、実現するとも考えにくい。

公会計改革で自治体の財務情報が把握・開示される中、今後、CFO（最高財務責任者）の能力を活かす行政の内部環境は基本的に整う。これを機に、自治体経営の課題を企業財務の観点から洗い出し、それに連動してハコモノとそこで提供される行政サービスの選択と集中戦略を立案・実行する機能を強化すべきである。

自治体CFOは、単なる出納担当でもなければ財務面での責任者でもない。自治体CFOには、ライフサイクルコスト（維持補修費、除却費、減価償却費など）の観点から、ハコモノの継続保有、売却、賃借などの各選択肢をとった場合の「IRR」（内部収益率）、「ROA」（純資産利益率）、「将来コスト」の計算、そして、「予想バランスシート」を作成、比較考量し、どの選択肢が最も得かを判断できる能力が必要である。また、今後のハコモノの需要変化を分析して、「ハコモノを廃止すべきなのか、売却すべきなのか」、あるいは、ハコモノを残すなら、それをいかに「維持できるか」「貸せるか」などのアイデアを出したり、アセットアロケーシ

ョン（資産配分）を立案する能力も必要である。

しかし、こうした能力を持った人材養成は一朝一夕にできるものではない。そこで、専門職制（幹部職）を設け、公募により人材を確保する方法を採ることも首長は検討すべきである。この人材確保策は、現行の地方自治法の中で首長の決断1つで置ける組織、人的対応であるため、速やかな実現が可能である。

CFOがハコモノの活用戦略を練り、これを実行していくには、各自治体の経営戦略に即してその任にふさわしい責任、権限や報酬を付与すべきである。ただし、一人のCFOによる属人的な判断で、自治体の経営方針が簡単にブレることのないよう、ハコモノの管理、財務運営、組織管理に精通する複数人から成る専門家チーム制（担当者制）とするのが良い。

【 事例 】定住自立圏とクリティカルマス

総務省が平成 20 年に発表した『定住自立圏構想』は、小さな市町村だけで行政サービスを完結するのはもはや限界であり、バラマキ政策に代わる「選択と集中」を基本とした定住自立圏域構築の考え方を提示している。圏域とは、一定の人口規模（人口5万人が目安）を有し、周辺地域に都市機能が及ぶ自治体（昼夜間人口比率1以上）を中心市とする。

次に、通勤通学 10%圏など、中心市と密接な関係にある周辺市町村を基本に、住民の生活実態や地域の将来像などを勘案して協定を結ぶ。これに基づく機能の強化策としては、以下のことが書かれている。

①圏域内の中心市が周辺地域の民間活力を最大限に活用し、圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備、さらに周辺地域と連携・交流していく（「集約とネットワーク」の形成）。

②生活に必要な都市機能が既に集積し、自地域の住民のみならず周辺地域の住民も、その機能を活用している（都市機能のスピルオーバー）都市が中心市となる。そこが周辺地域も含めた圏域全体のマネジメントを担う。

③圏域では、住民の生活機能の確保が重要である。そのための新しいライフスタイルや地方定住の意味や価値を提案し、積極的な人口流入を促す「攻め」の機能、地域を支える産業や生産年齢層の雇用の確保する。

④圏域形成により、小さな市町村だけでは確保困難な、全ての国民に必要な機能(Needs)を確保することが可能となる。一方、圏域の魅力を高める機能(Wants)は、地域の特性に応じた整備を図る。

これらは、ハコモノのクリティカルマス（ある商品やサービスの市場での普及率が一気に跳ね上がる分岐点のこと）と有効活用にも通じる重要な考え方と言える。定住自立圏構想研究会では、「必要な都市機能の人口当たりの現況」が下記のように整理されている。

分野	都市機能	施設等の数	1施設当たり人口概数 ※
医療・福祉	救命救急センター	205	623,000
	一般病院	7,870	16,000
	救急告示病院	4,104	31,000
	老人ホーム	9,226	14,000
	保育所	29,211	4,000
教育	大学	756	169,000
	各種専門学校	4,965	26,000
	幼稚園	13,467	9,000
	高校	5,313	24,000
	学習塾	51,625	2,000
	英会話学校	8,262	15,000
消費・金融	百貨店	336	380,000
	ショッピングセンター	496	258,000
	遊興飲食店	308,848	400

分野	都市機能	施設等の数	1施設当たり人口概数 ※
消費・金融	銀行	14,554	9,000
	ホームセンター	2,329	55,000
	大型スーパー	8,644	15,000
	美術館・博物館	4,968	26,000
	図書館	3,352	38,000
	映画館	699	183,000
	都市公園	93,227	1,000
	フィットネスクラブ	2,020	63,000
	カルチャー教室	91,893	1,000
	旅館・ホテル	50,417	3,000
交通・生活基盤	新幹線駅	40	3,194,000
	高速道路IC	1,447	88,000

②ハコモノの有効活用のための横断組織を設置し、情報を一元化する

ハコモノの管理は、民間の不動産管理などと比べるとはるかに遅れている。その最大の原因は、ハコモノのコストと実態に関する情報を一元的に把握している人材と組織がないからである。一般に、このような発想が全職員にないのはやむを得ないとしても、自治体の企画系部署にないのは自治体経営上、大きな問題である。

自治体の規模にもよるが、自治体が管理するハコモノは数も多く、そこで行われるサービスも多岐にわたるので、一元的な管理が困難だったというのが、過去の管理者不在の理由である。しかし、今後、ハコモノの有効活用に早急に取り組まない自治体は、コスト面で大きな遅れをとることになり、維持管理費の手当が追いつかず、自治体の経営を悪化させて、最悪の場合、財政破綻に追い込まれかねない。ハコモノをより有効に活用していくには、権限と責任の所在を明確化する必要がある。

とはいえ、現在の自治体の縦割り組織構造のもとでは、自ら限界がある。そこで、既存のハコモノ施設を含めて、その処分や活用などにかかる一切の政策の立案～実施までを執り行なう横断的な組織を設け、ハコモノの有効活用を推進することを提案する。

杉並区は、すでにハコモノの有効活用に必要な情報を一元化した先進自治体である。ここでは、かつて庁内にバラバラに存在していた公的財産の管轄部署（企画、計画、建設、保守）を総務部系の施設統括部署（政策経営部営繕課）に集約。新たに「政策経営部」を新設し、ハコモノに関するトータルコントロールを可能とした。また、政策経営部に、ハコモノの建設～運営管理にかかる予算枠を配分して、その中で自由に事業費を組み替える権限を与えるとともに、決算ベースで厳しく事業評価を行っている。これにより、①営繕課への独自予算の配分、②より安く、早い施設マネジメント、③職員意識の向上、などの効果が現れているとされている。

こうした方法を取り入れる際に重要になるのは、「提言１」「同２」「同８」で示したように徹底した情報公開を行い、住民の監視に耐えうる予算の使い方をする、という意識づけを自治体側に行なうことである。なぜ、その事業を行なうのか、進捗状況はどうか、どのような運営管理費の内訳になっているのか、そして最後に事業の効果などを、住民へ開示する。これらによって、限られた予算をその範囲内で効率的に使おうとするインセンティブが自治体側に働くようになるはずである。

＜提言10＞　自治体の歳出入管理を変革する

①ハコモノにかかる予算を「部局」「地域」ごとに配分する

首長、職員、議員は従来、新たなハコモノ整備には大きな関心を寄せる一方で、いったん造ってしまうと、そのハコモノが今はどうなっているか、どう使われているかについて、ほとんど注意を払ってこなかった。繰り返しになるが、これは公会計制度上、ハコモノの最大経費である「人件費」と「減価償却」の概念に近い自治体の起債の元利償還金とが、通常のコストとして意識されないという[8]問題と密接に関係している。したがって、ハコモノの運営管理にかかるコストが役所の予算書上に現れず、また、予算執行の結果、資産・負債がどのように変化したか（バランスシート）を示す義務もなかったために、首長、職員、議員は、コストを意識したハコモノの活用状況に「鈍感」だったのである。また、役所組織がタテ縦割り体質であるため、ハコモノのあり方を横断的かつ全市的な観点から議論されなかったことも悪影響している。

こうした構造を変えるトリガーが「コスト情報」（提言１）であり、これは、役所の縦割り体質を壊すパワーを持つ。縦割り行政の弊害とは、「ある部局のA施設と別の部局のB施設が隣接している。Aは満杯で予約できないのに、Bはいつもガラガラ。しかし、施設を管理している部局が違うので双方で融通できない」といった問題である。こうした非効率なハコモノの活用方法について、コスト情報をもとに、役所は組織横断、あるいは、地域横断の視点から捉え直し、予算配分を行なうべきである。

そこで、新たな予算配分方式の１つとして、人件費と事業費の丸ごとを部局に預けてしまう方式を提案する。この方式は、ア）自治体決算書の「性質別歳出」でいう「物件費」と「人件費」、イ）歳入と歳出を一体的に管理するという2点がポイントである。従来のように、財政課による一件ごとの予算査定ではなく、予算の査定・執行などの権限全てを役所内の各部長を中心とした各部の責任と判断に委ねる方式である。

この方式と同時に、予算執行に関する権限委譲により、実質収支がプラスになった部分については、全額、翌年度以降の予算枠に加算、もしくは、それ以降の出費に備え、自治体の基金に積み立てることができる制度も組み入れるべきである。これは、各部に対するインセンティブであり、これによって庁内各部は、より自律的に機能することが期待できる。

2つめの予算配分方式として、ハコモノにかかるコストを地域単位で予算化する方式を提案したい。地域単位は、小中学校区が妥当と考えられる。ここでは、限られた予算内でどのようにハコモノを運営管理するかを行政と住民が話し合って決定する。例えば、年収 800 万円の正規職員が3人いる地域図書館（中央図書館の分室）があったとする。そこで、住民たちが館長職をボランティアで担い、浮いた 800 万円分を図書購入費に回す、あるいは、貸出・返却業務を住民が担うことで、浮いた 1600 万円分を図書購入費に上積みすることを地域で意思決定できるようにする。

ただし、この地域別予算配分については、現時点で「地域（小中学校区）の予算はいくら」という制度は存在しない。この方式を実現するには、全個別事業から実質収支の黒字部分をかき集めて、その地域に配分するしくみが必要である。この一連の集約・分配作業は煩雑なものに思われるが、ICT技術を活用して、

[8] 公会計では、「人件費」は常勤職員の給料のみが計上されている。臨時職員の人件費は「物件費」、派遣職員は「委託料」に計上される構造となっているので、「総人件費」は把握が難しい。

「款項目節」別予算を事業別に編成 ⇒ さらに、これを「項目別」に編成 ⇒ 最後に、「地域別」へ編成できるように各予算データを相互に紐付けさえすれば、比較的簡便に集約・分配できるはずである。

以上の「部局別」と「地域別」の2つの予算配分方式は、すでに一部の自治体では実施されているが、その中味を見ると、ハコモノにかかるトータルコストのうち、変動費だけを部局の裁量制にする例が多く、ハコモノの有効活用に効果を発揮することは期待できない。なぜなら、トータルコストのうち最大経費である人件費を全て外しているからである。財政と人事の権限の調整が難しい面があるが、この困難こそ、首長のリーダーシップで克服されるべきものである。そうでないと、群馬県や三重県のように、旧来の財政担当部署による査定方式に戻してしまう恐れがある。

この提案の肝は、人件費を含めた予算を部局、あるいは地域へ渡すことにより、ハコモノにかかるコストを効率的に活用できる点にある。つまり、自治体が、顧客である住民に近いところでより早く、より効率的に行政サービスを提供することにある。この取組みの積み重ねによって、指定管理制度も活用し、自らの使用料収入でそれぞれのハコモノの運営管理費を賄うという意識が部局、住民に芽生えるだろう。そうすると、「条例で変な料金を設定するのはおかしい」とか「行政財産や普通財産といった区分が有効活用に邪魔だ」などの意見が出てくるだろう。これらが自律的な自治体経営の原動力になる。

【 コラム 】足立区の「包括予算制度」

足立区は、庁内各組織の責任の所在を明確にするため、各部長を中心とした予算の査定・執行・配分決定方式を導入し、これを「包括予算制度」と呼んでいる。その主な特徴は、次のようなものである。

- 人件費を含む経常的経費が各部に配分されている（投資的経費は財政課が1件ごとに査定）。
- 予算枠の配分は財源ベースとし、職員定数や行政評価と連動している。
- 予算の査定、執行、配分決定の権限は、全て部長が自己責任で決定する。
- 年度末に余らせた予算の1／2を、翌年度に回せるインセンティブを付与している。
- 新しい事業を立案する場合は、財源も捻出する原則をとる。

このように、各部長を中心とした自己責任システムを整え、それを担保する予算配分制度を導入したことで、政策の意図が明確となり、同時に、現場主義・顧客主義的な行政サービスの提供を加速させた。さらに、権限と責任の分担によって職員のやる気を引き出した。事業廃止をもはや財政課のせいにできず、各部長が議会で矢面に立って理解を求めなければならないからだ。したがって、各部では歳入確保、債務の適正管理はもちろんのこと、今まで以上に、資産を積極的に活用することが重要となる。

ハコモノではないが、すでに足立区では、区民部において封筒に広告を載せ、その収入で待合人数を来庁者に知らせる機器を購入した。衛生部は、外部委託により約5千万円の経費節減に成功し、その黒字部分を風疹の予防接種に充てた。環境衛生部は、3．4億円の経費節減分の一部をDPF（微粒子除去装置）取付費用の融資事業に充てた、などの実績が上がっている。

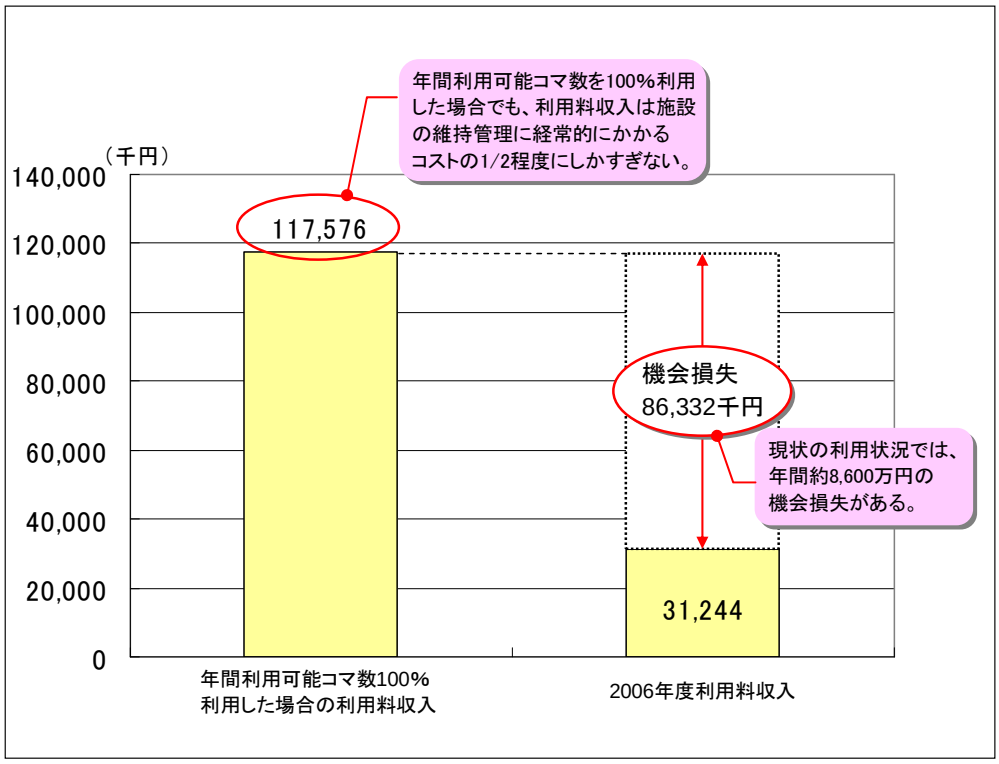
足立区の包括予算制度は、顧客である住民に近い「部」が、事業の実施効果を検証し、スクラップした財源をムダなく活用しながら、行政サービスの維持向上に役立てている点で興味深い取り組みである。「収入に合わせて事業（支出）を組み立てる」。考えてみれば当たり前のことだが、それが出来ている役所はまだまだ少数派ではないだろうか。

＜コラム＞　機会損失（仮想賃料）　～公民館は約 8,600 万円もロス？！～

ケーススタディで取り上げた藤沢市の公民館を例に、年間利用可能コマ数を 100%利用した場合の利用料収入と H18 年（2006）の利用料収入の差額を見てみよう。

年間利用可能コマ数を 100%利用した場合の利用料収入は、約 1.2 億円が見込まれる。ところが、2006 年度の実際の利用料収入は、わずか約 3,100 万円。その差額は約 8,600 万円に上る。この差額は「機会損失」（利用率 100%なら得られたであろう利益）とも捉えられる。

さらに問題なのは、利用料収入約 1.2 億円は、公民館を経常的に維持管理するために必要なコスト約 2.3 億円の約半分に過ぎないことである。提言８で述べたように、ハコモノが自治体経営ビジョンと不整合だったり、曖昧な理由で自治体がハコモノを保有し続けていくと、この差額分は死に金として浪費され続けることになる。これがハコモノを持つことによる将来リスクの１つである。この差額分をどのようにすれば活きたカネにできるのか。これを基本に考えることが、今後の有効活用策（利用料金や施設運営のあり方）を考える上でのモノサシになるのではないだろうか。



＜提言１１＞　建設会社は、ビジネスモデルを転換せよ

①ビジネスモデルの変革が求められる地場の建設業

大量のハコモノが整備された背景に、ハコモノを整備することで成立し得たビジネスが存在する。建設業である。建設業のビジネスモデルは、「ハコモノを作って利益を上げる」という基本原理であり、今なお変わっていない。自治体がハコモノ行政を脱しようとしても、地場建設業の仕事がなくなり地域経済が疲弊してしまうという話に問題が矮小化されることはなかっただろうか。ハコモノを改革するには、建設業に対してビジネスモデルの変革を求めなければならない。

これについては、「提言３」で述べたアメリカ・サンデイスプリングス市の例が参考になろう。自治体のほぼ全ての業務を受託したのは、建設会社「CH2M HILL OMI 社」であった。この会社のビジネスモデルの転換には2つの示唆がある。1つに、既存ストックのコンバージョンなどのハード技術面が、本業からの派生技術として開発されたことである。2つに、運営管理のノウハウなどのソフト技術面については、自社には蓄積がないにしても、世界的に活躍する総合建設会社として、必要な資源を比較的容易に調達できるというネットワーク力があったことである。日本でも建設会社の技術力、ネットワーク力は潜在的には大きな資源である。

②地域金融の再生により自律的な資金調達を進めよ

従来、ハコモノ整備には、各種の国の補助金が用いられてきた。しかし、これが景気対策や政治的理由で使われ、ハコモノ乱造を引き起こしたことは否めない。したがって、今後、地域は、必要なハコモノ整備やその維持更新には、地域内で自律的に資金調達できるかどうかという発想を導入することがより重要となる。

現在、預貸率は6割程度に過ぎない。つまり、預金の4割は債券の購入や域外の貸出にあてられている状況になっている。要するに、資金はある状態にあるにもかかわらず、投資先がない状況にある。そこで、資金と融資先を繋ぐしくみが必要となる。そうした地域金融に必要な具体的なしくみとして、すでに萌芽的な動きのある市民ファンドなどが大きな役割を担うであろう。地域のいろいろな主体が地域のお金を融通してハコモノを整備するという仕組みである。信用補完の一部を自治体が担うことは必要であるが、基本的には、地域自らがハコモノの必要性を判断するという発想が必要である。

PHP・自治体公共施設の有効活用研究会
（五十音順）

上野 淳	（首都大学東京大学院建築学域 教授）
辻 琢也	（一橋大学大学院法学研究科 教授）
根本 祐二	（東洋大学経済学部 教授）
穂坂 邦夫	（地方自立政策研究所理事長、前志木市長）
南 学	（横浜市立大学 エクステンションセンター長、PHP総合研究所 客員研究員）
望月 伸一	（株式会社ファインコラボレート研究所 代表取締役）
荒田 英知	（PHP総合研究所 主席研究員）
佐々木 陽一	（PHP総合研究所 主任研究員）
金坂 成通	（PHP総合研究所 研究員）
宮下 量久	（PHP総合研究所 研究員）

＜事務局＞
茂原 純　（PHP総合研究所 研究コーディネーター）

自治体公共施設の有効活用
2009年5月
PHP総合研究所

当提言、コンサルティングに関するお問い合わせは、PHP 総合研究所
佐々木 まで
E-mail : yo-sasaki@php.co.jp