

政策課題分析シリーズ9
公共施設等の集約・複合化による
経済・財政効果について
－集約・複合化の実例を用いた試算－

平成28年8月
内閣府政策統括官（経済財政分析担当）

要旨

公共施設等の集約・複合化による経済・財政効果について

－集約・複合化の実例を用いた試算－

1 分析の目的

- 公共施設等の集約・複合化による経済・財政効果について、実際の取組事例を用いて定量的に明らかにする。

2 主な分析の方法

- 施設の集約・複合化の取組実績のある自治体からデータの提供を受け、実績をベースに将来費用を計算した。
- 図表1、2に示す費目について、それぞれ単価を設定し、取組後30年間の累積費用を計算した。集約・複合化を行った場合と行わなかった場合の30年間の累積費用の差分を取組効果とした。
- あわせて、経済効果をみるため、図表3に示す指標を調査した。

図表1 初期費用の設定

費目	単価設定のための根拠		
改築・新築費	・既に実施した改築費は実績額を用い、将来想定されるものは、総務省公共施設等更新費用試算ソフト（2016年版）において参考値として示されている下表の数値を改築費として採用	社会文化系、社会教育系、行政系等施設	40万円／㎡
		スポーツ・レクリエーション系等施設	36万円／㎡
		学生教育系、子育て支援施設等	33万円／㎡
		公営住宅	28万円／㎡
		用地取得・売却費	・公示地価の実績値を使用
企画・設計費	・工事費の5%と設定		
解体費	・実績額を引用		

図表 2 運用費の設定

費目	単価設定のための根拠								
改修費	・既に実施した改修費は実績額を用い、将来想定されるものは、総務省公共施設等更新費用試算ソフト（2016年版）において参考値として示されている下表の数値を改修費として採用								
	<table border="1"> <tr> <td>社会文化系、社会教育系、行政系等施設</td> <td>25万円／㎡</td> </tr> <tr> <td>スポーツ・レクリエーション系等施設</td> <td>20万円／㎡</td> </tr> <tr> <td>学生教育系、子育て支援施設等</td> <td>17万円／㎡</td> </tr> <tr> <td>公営住宅</td> <td>17万円／㎡</td> </tr> </table>	社会文化系、社会教育系、行政系等施設	25万円／㎡	スポーツ・レクリエーション系等施設	20万円／㎡	学生教育系、子育て支援施設等	17万円／㎡	公営住宅	17万円／㎡
	社会文化系、社会教育系、行政系等施設	25万円／㎡							
	スポーツ・レクリエーション系等施設	20万円／㎡							
	学生教育系、子育て支援施設等	17万円／㎡							
公営住宅	17万円／㎡								
光熱水費	・実績値をもとに1㎡あたりの単価を設定								
施設管理委託費	・実績値をもとに1㎡あたりの単価を設定								
人件費	・職員一人あたり給与を700万円として、職員数を乗じて算出								

図表 3 経済指標の設定

指標	根拠・収集目的
平均利用率	<ul style="list-style-type: none"> 施設の平均利用率や利用人数の実績値 他の指標とあわせて実績値の変動を考察
地域人口	・利用状況の変化と地域人口（当該施設の圏域人口）の関係性を分析
就業者数	<ul style="list-style-type: none"> 当該地域における就業者数 公共施設の再編が事業所等の立地に影響を及ぼしているか否かを考察
最近傍路線価 小売売上高	・再編前後の地価や小売売上高の変動を把握することで地域に寄与した経済効果を考察

3 主な分析の結果

- 図表 4 に示す通り、集約・複合化によって財政改善効果が期待できることが明らかになった。特に、大幅な改築作業を伴わず既存施設を有効活用することにより、機能集約に成功した事業例では、大きな成果が見込まれた。
- 経済効果を示す指標については、改善を示すものもみられたが、集約・複合化との明確な因果関係についての解明までは至らなかった。

図表 4 試算結果

事業名	自治体	取組概要	取組による効果（注）
舞阪文化センター移転事業	静岡県浜松市	老朽化した文化センターを廃止し、文化施設機能と貸館機能を既存施設に移転	約31億円の費用 <u>削減</u>
流山市立小山小学校複合化事業	千葉県流山市	小学校の改築にあわせ、地域集会施設を廃止し小学校内に機能移転	改築の際に面積が増加したため約20億円の費用 <u>増加</u> (児童数の減少にあわせて小学校の面積を縮小した場合は約8.6億円の費用 <u>削減</u>)
佐久間協働センター複合化事業	静岡県浜松市	郷土遺産保存館と就業改善センターを廃止・民営化し、既存施設に機能移転	約10億円費用 <u>削減</u>
小学校リニューアル事業	Y市	小学校の空き教室を保育園として活用	約1.5億円費用 <u>削減</u>

注：取組を実施した場合としない場合の30年累積費用の差額

目 次
政策課題分析シリーズ 9

公共施設等の集約・複合化による経済・財政効果について
－集約・複合化の実例を用いた試算－

はじめに.....	1
1. 分析の趣旨と目的.....	2
2. 集約・複合化による経済・財政効果の試算.....	2
2.1. 公共施設等の集約・複合化による経済・財政効果.....	2
2.2. 経済・財政効果の試算方法.....	4
2.3. 試算の結果.....	11
2.4. 試算結果と今後の検討課題について.....	26
3. 自治体ヒアリングについて.....	27
3.1. 自治体ヒアリングの概要について.....	27
3.2. ヒアリング結果.....	27
3.3. 自治体意見を踏まえた研究会における意見について.....	31
4. まとめ.....	32

公共施設等の集約・複合化による経済・財政効果について

－集約・複合化の実例を用いた試算－

はじめに

経済・財政一体改革の実現は政府全体の主要課題であるが、改革実現のためには、個別分野に設定されたK P Iに照らした歳出改革による経済・財政効果を推計する手法を構築することが必要である。

本稿では、2015年6月にとりまとめられた、「経済・財政再生計画」に重点分野として位置づけられている社会資本分野について、改革による経済・財政効果を分析する。

社会資本分野では、高度経済成長期に集中的に整備された公共施設の老朽化の進展が進んでおり、放置すれば将来維持更新費の急増により財政が立ち行かなくなる状況にあることが課題となっている。とりわけ学校や公民館など多くの施設を保有する基礎的自治体において施設の集約・複合化等によるストック量の適正化が喫緊の課題となっている。

他方、公共施設の集約・複合化によってどのような効果があるのかについては、データの制約等から研究の蓄積が進んでいないのが現状である。実効的な再配置計画を策定するためには、施設再編による経済効果や財政効果についての客観的なエビデンスが必要となる。

そこで本調査では、施設再編の定量的効果を分析するため、想定される経済・財政効果について整理し、実際に地方自治体における公共施設の集約や複合化などについての先進的な取組事例を調査し、将来にわたる維持・更新費用の抑制効果や財政への影響など定量的効果について試算を行う。

なお、本分析にあたっては、専門的な識見を有する有識者によって構成される研究会を開催し、貴重な御意見を頂いた。下記の有識者各位の御協力に感謝する。

(有識者研究会委員)¹

委員	内藤 伸浩	東京大学公共政策大学院客員教授
委員	中川 雅之	日本大学経済学部教授
座長	根本 祐二	東洋大学経済学部教授
委員	羽藤 英二	東京大学大学院工学系研究科教授
委員	藤村 龍至	株式会社藤村龍至建築設計事務所(現RFA)代表取締役
委員	南 学	東洋大学経済学研究科公民連携専攻客員教授

(五十音順、敬称略)

¹ 研究会の開催、分析にあたっては、株式会社三菱総合研究所に御協力をいただいた。また、北海道滝川市、千葉県流山市、静岡県浜松市、富山県富山市他の自治体関係者の方にはデータ提供やヒアリングへの御対応等について御協力をいただいた。記して感謝したい。

1. 分析の趣旨と目的

我が国においては、1950年代半ばから60年代の高度経済成長期に集中的に整備された公共施設やインフラの老朽化の進展が進んでいる。これらを放置すれば、将来の維持更新費が急増し、財政全体が立ち行かなくなる恐れがある。

こうした中、2015年6月に策定された「経済・財政再生計画」²においては、社会資本整備について「人口減少等の社会構造の変化を踏まえ、選択と集中の下、ストック効果が最大限発揮されるよう」に取り組み、また、公共施設について「人口減少・高齢化を反映して、生産性・効率性の高いまちづくりを目指し、生活密着型施設の統廃合やネットワーク化を進める等、必要な機能を維持しつつストック量を適正化」するとの方針が示されている。

とりわけ学校や公民館など、多くの施設を保有する基礎的自治体においては、施設の集約・複合化等によるストック量の適正化が喫緊の課題となっている。

他方、公共施設の集約・複合化の効果については、残念ながら、データの制約等から研究の蓄積が進んでいないのが現状である。しかし、実効的な再配置計画を策定するため、施設再編による経済効果や財政効果についての客観的なエビデンスが必要となる。

このため、本稿においては以下のとおり調査分析を行う。

第一に、自治体における取組が比較的進んでいる建築物の集約・複合化の経済・財政効果について、自治体ヒアリング等を通じてデータを収集し、基礎的自治体における施設レベル・事業レベルの施策の効果을丁寧に分析する。

第二に、集約・複合化の取組は対象となる施設の種類や手法等、個々のケースによって実態は様々であることから、先行事例が多い学校施設の再編を軸とした公的サービスの集約化を重点的に分析する。

第三に、取組を進めるために必要な制度改革等は自治体担当者から聞き取りを行う。

2. 集約・複合化による経済・財政効果の試算

2.1. 公共施設等の集約・複合化による経済・財政効果

実効的な公共施設等の集約・複合化を進めるに当たっては、公共施設等の多くを保有する基礎的自治体の地域単位・施設単位の取組が重要である。このため、施設レベル・事業レベルでの施策の経済・財政効果を分析することが有益であり、こうした効果計測は、マクロレベルの効果分析や取組を進めるための制度改革の基礎作りにも資する。

² 「経済財政運営と改革の基本方針2015」（2015年6月30日閣議決定）。

2.1.1. 経済・財政効果の発生イメージ

公共施設等の集約・複合化の経済・財政効果について、老朽化した小学校と公民館を複合化する事例によって整理する（図表 2-1）。

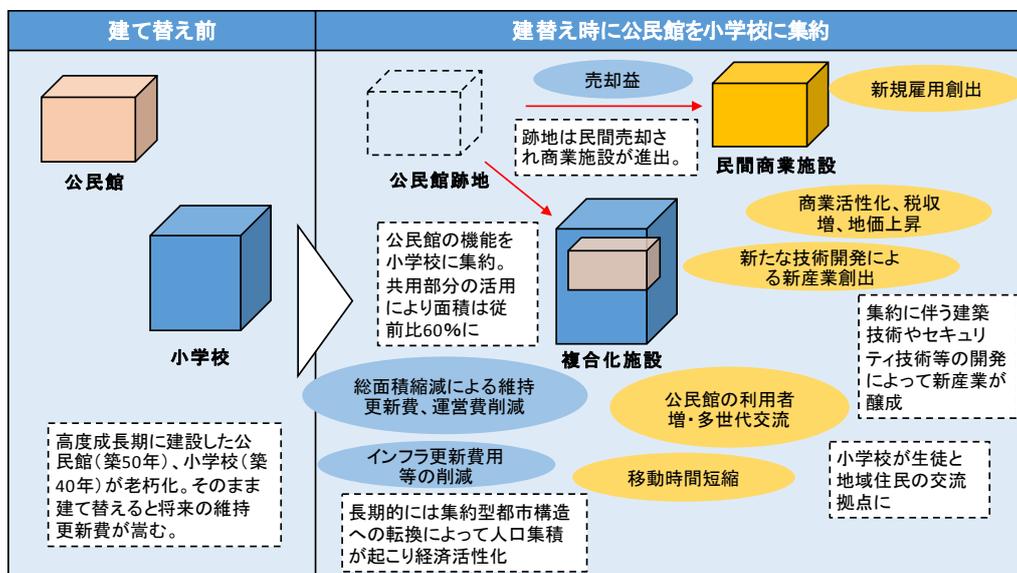
まず、公民館を小学校内に集約することで、公共施設の総面積が縮減し、将来の維持更新費用や運営費が抑制できる。また、廃止した公民館の跡地を民間に売却出来れば、売却益に加え固定資産税収入が期待でき「財政効果」が発生する。売却した跡地に商業施設等を立地すれば、新たな雇用も生まれ、成長や税収増につながると期待できる。さらに、小学校内に移転した公民館相当のスペースは、生徒や様々な世代の住民が交流する拠点として、多世代交流イベントの開催などを通じ、一層有効活用されることも期待される。

視点を変えると、小学校と公民館の集約施設の整備・運営に際し、新たな建築技術やセキュリティ技術等も必要になることから、民間事業者の新技术・新サービスの開発を促進する。こうした技術は旺盛なインフラ需要が存在する海外も含め潜在的な需要の掘り起こしにつながる事が期待される。

公共施設の集約・複合化は、人口減少や高齢化に対応して集約型都市構造へ転換していくコンパクトシティ政策の一環として位置づけられるものであり、中心部への人口集積やそれによる経済活性化、住民の移動効率化や、道路・橋梁等生活インフラのストック量の縮減による財政効果も期待される。

施設の集約・複合化により発生する多面的な効果について、総合的に把握し客観的な指標で計測する手法を確立することが必要である。

図表 2-1 集約・複合化による経済・財政効果の発生イメージ



出所) 内閣府作成

2.2. 経済・財政効果の試算方法

本節では、実際の施設集約・複合化事例を用いて、経済・財政効果を試算する方法について説明する。

2.2.1. 試算の概要

試算に当たっては、施設の集約・複合化の取組実績のある自治体から実績のデータの提供を受け、実績をベースに将来費用を計算した。実績値が入手できない費目は総務省試算ソフトにおける参考値等を引用している。

取組の効果は、集約・複合化を行った場合と行わなかった場合の30年間（大規模改修が2回行われる期間）の累積費用の差分と定義する。なお、効果の現在価値化にあたっては、社会的割引率（2.6%）を適用した。

あわせて、取組の前後における当該施設の利用率や地域の人口等の変化についても調査を行う。

留意点としては、本試算が主に費用面から公共施設の集約・複合化による経済・財政効果を計測し、住民便益の変化は計測の対象としていないため、厚生変化を事業評価の尺度から除いている点で、いわゆる公共事業を評価する際に通常用いられる費用便益分析とは異なっているところである。例えば、公共施設の集約・複合化によって、施設の立地が変化すれば、住民の施設までの移動距離は変化する。また、施設を複合化すれば、利便性の向上などが生じると予想される。しかしながら、こうした効果を分析するためには、個々の利用者の居住地や選好について、詳細な推計が必要となるものの、その手法等は必ずしも確立されているとは言えない。こうしたことから、本調査ではミクロ指標の代替としてマクロ的な経済指標の変化による計測を試みている。例えば、公共施設再編による地域住民の効用の変化や地域経済に及ぼす影響は、地域の住民人口変動や地価の変化、企業の立地や雇用の増減等の経済指標の変化に含まれていると考えられる。

なお、新規施設整備や大規模改修、リニューアルを伴う場合、一定の初期投資が必要となる。このため、中長期的な視点の下で、現状のまま公共施設を維持するよりも、集約・複合化によりコスト削減が図られるかを検証することが必要となる。総量縮減を図ることにより、20～30年といった中長期の維持更新コストが削減されることが、集約・複合化を実施する上での大前提となる。

公共施設の再編を実施するに当たっては、現状のまま維持する場合と、再編を実施する場合のコスト比較を上記の視点で行うことが必要である。

2.2.2. 試算の対象とする費目

試算の対象は、公共施設の新・改築費用等の初期費用、改修費、光熱費等の運用費用、その他経済効果等である。

建設等費用

建設等費用として想定されるのは、改築や新築にかかる費用、およびそれらに付随して発生する用地取得費、解体費と企画費や設計費である。改築・新築や用地取得、売却、解体に係る費用については実績を入手できた場合それを用いる。将来想定される改築については、総務省の提供する公共施設等更新費用試算ソフトにおいて参考値として示されているものを利用した。企画・設計費は、経験的に設定するケースが多い「工事費用の5%」としている。

図表 2-2 初期費用の設定

費目	単価設定のための根拠								
改築・新築費	<ul style="list-style-type: none"> 自治体の実績・設定単価を引用。 建築着工統計より都道府県・市町村が発注する工事予定額、工事予定延床面積から1㎡あたりの単価を算出する（構造別に算出することも可能）。 今回の試算においては、既に実施した改築費は実績額を用い、将来想定されるものは、総務省公共施設等更新費用試算ソフト（2016年版）において参考値として示されている下表の数値を改築費として採用した。 <table border="1" data-bbox="531 1115 1350 1312"> <tbody> <tr> <td>社会文化系、社会教育系、行政系等施設</td> <td>40万円/㎡</td> </tr> <tr> <td>スポーツ・レクリエーション系等施設</td> <td>36万円/㎡</td> </tr> <tr> <td>学生教育系、子育て支援施設等</td> <td>33万円/㎡</td> </tr> <tr> <td>公営住宅</td> <td>28万円/㎡</td> </tr> </tbody> </table>	社会文化系、社会教育系、行政系等施設	40万円/㎡	スポーツ・レクリエーション系等施設	36万円/㎡	学生教育系、子育て支援施設等	33万円/㎡	公営住宅	28万円/㎡
社会文化系、社会教育系、行政系等施設	40万円/㎡								
スポーツ・レクリエーション系等施設	36万円/㎡								
学生教育系、子育て支援施設等	33万円/㎡								
公営住宅	28万円/㎡								
用地取得・売却費	<ul style="list-style-type: none"> 実績額を引用。 路線価、公示地価から当該敷地の価格を設定する。 集約・複合化に際し新規整備を新たな敷地で行う場合には用地取得費が発生する。 集約・複合化により未利用となる敷地については売却費が発生する。 今回の試算においては、公示地価の実績値を使用した。 								
企画・設計費	<ul style="list-style-type: none"> 工事費の5%とする。 								
解体費	<ul style="list-style-type: none"> 実績額を引用する。 								

運用費

運用費とは、施設を管理・運営していく上で発生する費用である。運用費は実績値を収集し、実績値に合わせて費用を積み上げていく必要がある。ただし、職員の人件費については、実績値の公表が難しいため、今回の試算においては職員数×平均給与を採用した。平均給与は700万円とした。また、この平均給与は福利厚生費・社会保険の自治体分負担等のいわゆるFRINGE BENEFITの価額は含まれていない。

図表 2-3 運用費の設定

費目	単価設定のための根拠		
改修費	<ul style="list-style-type: none"> 今回の試算においては、既の実施した改修費は実績額を用い、将来想定されるものは、総務省公共施設等更新費用試算ソフト（2016年版）において参考値として示されている下表の数値を改修費として採用した。 		
		社会文化系、社会教育系、行政系等施設	25万円/㎡
		スポーツ・レクリエーション系等施設	20万円/㎡
		学生教育系、子育て支援施設等	17万円/㎡
		公営住宅	17万円/㎡
光熱水費	<ul style="list-style-type: none"> 実績値をもとに1㎡あたりの単価を設定した。 		
施設管理委託費	<ul style="list-style-type: none"> 実績値をもとに1㎡あたりの単価を設定した。 		
人件費	<ul style="list-style-type: none"> 職員一人あたりの平均給与（700万円と設定）に、職員数を乗じて算出した。 		

2.2.3. 経済効果の計測

公共施設再編を実施することによりどの程度人口や地価等の経済指標に影響を及ぼすか（寄与するか）を予測するためには、様々な要因による影響をコントロールした上で当該事業による純粋な効果を推計する必要がある。頑健な推計値を得るには実績値による実証研究の蓄積が必要であるため、現時点では困難である。社会資本の生産力効果については、Aschauer（1989）を嚆矢とする研究が現代でも活発に行われており、我が国でも宮川他（2013）などによって分析がされているが、これらは社会資本をマクロ的な側面からとらえたものであり、局地的な効果を分析することは難しい。また、Carruthers and Ulfarsson（2007）や沓澤（2015）のコンパクトシティの効果分析は財政面に着目したものである。本試算においては、取組の前後における実績を比較することで、効果の考察を試みる。なお、こうした取組前後の経済指標の比較は、取組以外の要因の効果を排除しきれない点に留意が必要である。

図表 2-4 経済指標の設定

指標	根拠・収集目的
平均利用率	<ul style="list-style-type: none"> ・ 施設の平均利用率や利用人数の実績値。 ・ 他の指標とあわせて実績値の変動を考察する。
地域人口	<ul style="list-style-type: none"> ・ 利用状況の変化と地域人口（当該施設の圏域人口）の関係性を分析する。
就業者数	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当該地域における就業者数。 ・ 公共施設の再編が事業所等の立地に影響を及ぼしているか否かを考察する。
最近傍路線価	<ul style="list-style-type: none"> ・ 再編前後の地価や小売売上高の変動を把握することで地域に寄与した経済効果を考察する。
小売売上高	

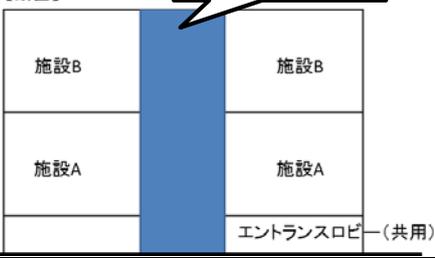
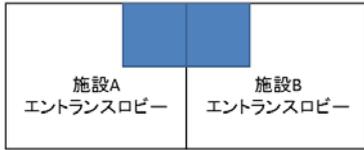
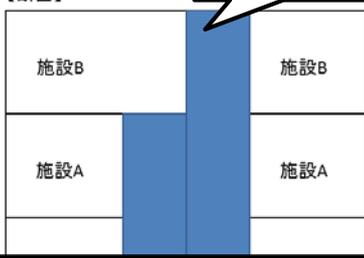
2.2.4. 集約・複合化による面積増減について

集約・複合化により、従前より対象施設の合計面積が縮減される場合としては、複数の異なる目的をもった施設の共有スペースの創出による面積縮減、計画の見直しによる面積縮減の2通りが考えられる。

共有スペースの創出については、出入口や廊下、エレベータ、階段、トイレ等の共用部分を共有することで実現する³。ただし、学校施設と利用者を限定しない公民館や図書館等の施設を複合化する場合などにおいて、児童・生徒の安全確保の観点等から出入口の分離が必要とされることもあり、共有スペースが創出できない場合もある。

³ 前述の八千代市の小学校の例では、音楽室やプール等の共有化による総量縮減が図られている。

図表 2-5 共用スペースの共有化

【共有スペースの創出】	【共用部分の分離が必要な場合】
<p>【1階平面】</p>  <p>出入口 ▶ エントランスロビー(共用)</p> <p>【断面】</p>  <p>EV・階段室等</p> <p>出入口 ▶ エントランスロビー(共用)</p>	<p>【1階平面】</p>  <p>出入口 ▶ 施設A エントランスロビー 施設B エントランスロビー ◀ 出入口</p> <p>【断面】</p>  <p>EV・階段室等</p> <p>出入口 ▶ ◀ 出入口</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・ エントランスロビーは各施設用途で共有するため、建物のエントランスは1カ所となり、公道からのアクセスなどの制約が少ない。 ・ 廊下やエレベータ、階段などの共用部分を複数施設で共有することが出来ることから、複合化による面積縮減のメリット（施設の大規模化によるスケールメリット）が大きい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各施設用途に独立したエントランスを設ける必要があり、接道条件によっては、上下階（2階または地階）でエントランスを分けることなどが必要。 ・ 各施設がエレベータや階段などを独立して設けることが必要となる場合があり、面積縮減のメリットは限定的。

これらの縮減の具体的な量については、建築の条件等でそれぞれ大きく異なるため、一様な設定は困難であるが、オフィスビルやマンション等の共用部分の割合は一般的には20%前後とされる。したがって、2つの施設を集約・複合化する場合、共用部分の機能を維持したままそれぞれの面積を10%程度縮小することが可能であると考えられる。

加えて、建物の利用者数が減少している場合であれば、利用対象となる諸室の数や面積（学校であれば教室、集会施設であれば集会室）を減少させることが可能である。例えば、学校の施設面積は、児童生徒数のピーク時に合わせて面積が決定されたのであれば、児童生徒数の減少分だけ縮小することができる。ただし、児童生徒数がピークであった時期と比べ、現在は少人数教育や多様な教育ニーズへの対応を行っている場合もある。そうした場合には、児童生徒数変化から導かれる縮減量に対し、一定の補正を加えることが適当な場合もある。

2.2.5. 費用発生時期の設定

上記で設定した費用がどの時期に発生するかを設定する。集約・複合化を実施する時期は外生的に設定する。

施設を保有していく上で継続的に発生する費用および定期的に発生する費用は下記の条件を設定する。

図表 2-6 費用発生時期の設定

費目		費用発生時期
建設等費用	改築・新築費	<ul style="list-style-type: none"> ・実施時期を外生的に設定する。 ・建設後50年の時点でそのまま利用が継続される場合、改築が発生する。 ・複数年度にまたがった事業期間となることが想定される改築費、企画・設計費は2年ないし3年に分割する。
	用地取得・売却費	
	企画・設計費	
	解体費	
運用費	改修費	<ul style="list-style-type: none"> ・建築（改築）年次から20年ないし30年経過した時点で実施を想定する（保全計画等で耐用年数を設定している場合は整合させる）。
	光熱水費	
	施設管理委託費	<ul style="list-style-type: none"> ・毎期発生。
	事業運営費	
	人件費	

2.2.6. 費用の現在価値化について

異時点間の経済的価値の変化を単一の尺度で分析するには、現在価値換算を行う必要がある。この割引率としては、社会的割引率を用いる。

公共事業の費用便益分析においては、「公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針(共通編)」(国土交通省(2009))に従って、割引率を4%としている。同指針においては、「社会的割引率の設定については、理論的には、①資本機会費用により設定する方法と②社会的時間選好により設定する方法が考えられるが、実務的には、②の考え方にに基づき社会的割引率を設定することは困難」とした上で、「課題はあるものの、①の考え方にに基づき、市場利子率を参考に社会的割引率が設定されている。具体的には、国債等の実質利回りを参考値として、社会的割引率を4%と設定」するとしている一方、PPP/PFIの導入に関する自治体向けマニュアルである「PPP/PFI手法導入優先的検討規程策定の手引き」(内閣府民間資金等活用事業推進室(2016))では、適切なPPP/PFI手法を選択するために行う事業評価における割引率の設定を2.6%と

することが一例として示されている。これは、2013～14年において実際に実施方針が示されたPFI事業のうち、VFM評価⁴が公表されているものの割引率の平均である。

本試算の割引率については、公共事業の費用便益分析における標準的な数値である4%を用いることも考えられるが、国債金利のすう勢的な低下も考慮し、実際の実質金利水準により近いと考えられる2.6%を用いることとする。

2.2.7. 取組の効果の推計方法

集約・複合化を伴う再編は、初期投資が発生するものの、総量縮減により中長期では費用が逆転することが期待されるため、評価に10～30年間程度を見込み、累積費用を比較することが望ましい。

中長期的に発生する費用が現状のままの配置とする場合よりも低くなることが想定される事業は、積極的に推進すべきものであると判断される。

本試算では、10年、20年、30年の累積費用の割引現在価値を比較することで、取組の効果を推計することとする。

⁴ Value For Money: 支払い (Money) に対して最も価値の高いサービス (Value) を供給するという考え方にに基づき、PFI導入による総事業費の削減効果を評価するもの。

2.3. 試算の結果

前節で示した手法に基づき、実際の公共施設の集約・複合化事例について効果試算を行った。試算結果の概要は以下のとおりである。ほとんどの事業において取組効果が上がっている。

図表 2-7 試算結果の概要

事業名	自治体	取組概要	取組による効果（注）
舞阪文化センター移転事業	静岡県浜松市	老朽化した文化センターを廃止し、文化施設機能と貸館機能を既存施設に移転	約31億円の費用 <u>削減</u>
流山市立小山小学校複合化事業	千葉県流山市	小学校の改築にあわせ、地域集会施設を廃止し小学校内に機能移転	改築の際に面積が増加したため約20億円の費用 <u>増加</u> (児童数の減少にあわせて小学校の面積を縮小した場合は約8.6億円の費用 <u>削減</u>)
佐久間協働センター複合化事業	静岡県浜松市	郷土遺産保存館と就業改善センターを廃止・民営化し、既存施設に機能移転	約10億円費用 <u>削減</u>
小学校リニューアル事業	Y市	小学校の空き教室を保育園として活用	約1.5億円費用 <u>削減</u>

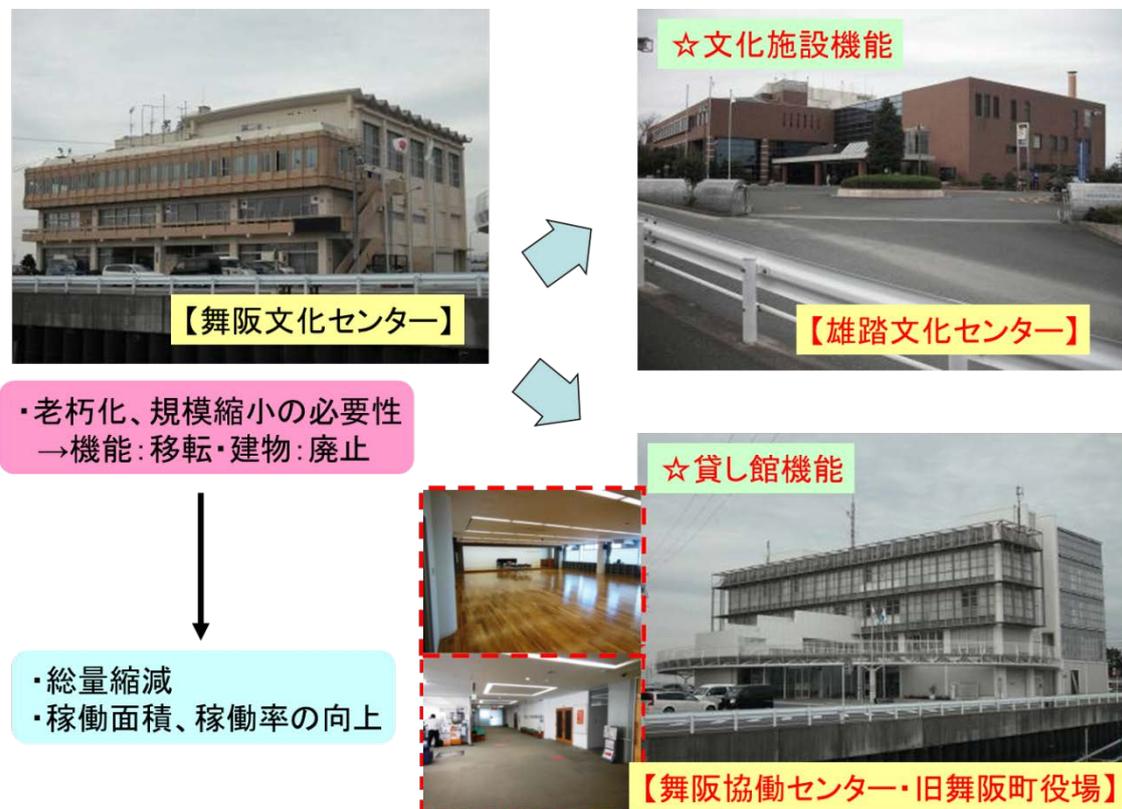
注：取組を実施した場合としない場合の30年累積費用の差額。

2.3.1. 試算①：舞阪文化センター移転事業（静岡県浜松市）

浜松市西区に所在する舞阪文化センターを廃止し、他の2施設の余剰スペースに機能を移転した例である。浜松市は資産経営推進方針に基づき、公共施設の今後の活用方針を定める施設評価を行い、舞阪文化センターの施設廃止および機能移転を決定、2014年度に当該事業を実施した。

舞阪文化センターは、築40年近くが経過し老朽化が著しく、今後の維持管理・改修に相当の経費が予想される上、他施設と比較して規模が大きいため使用率は低く、利用者数も減少傾向にあったことから廃止が検討された。舞阪文化センターの主要な役割である生涯学習施設機能を引き続き提供するため、隣接する旧舞阪町役場（現舞阪協働センター）に当該機能を移転した。また、舞阪文化センターが保有していた文化施設機能は雄踏文化センターの余剰スペースに移転した。これにより、舞阪文化センターが有していた機能を引き続き提供しつつ、施設の総量縮減を図った。

図表 2-8 事業の概要



試算結果は、図表 2-9 のとおりである。本事業では、3,500㎡規模の施設を廃止することで、改修・改築にかかるコストや、光熱水費、施設管理委託費、人件費が不要となった。一方で、移転先の施設の費用は大幅には増えないため、大きな財政効果が発生したとみられる。

このように、保有面積を大幅に削減することが可能となる場合、財政効果は大きい。自治体担当者へのヒアリングでは、複数の集会施設が集約されたことにより使用率が高まったこと、利用者からはワンストップサービスにより利便性が高まったことによる評価が高いこと等が、本事業における効果として挙げられた。

図表 2-9 舞阪文化センター移転事業：試算結果

舞阪文化センター移転		取り組みを実施しない場合			取り組みを実施した場合		
		舞阪文化センター	雄踏文化センター	旧舞阪町役場	舞阪文化センター	雄踏文化センター	舞阪協働センター (旧舞阪町役場)
					解体・駐車場利用	維持継続	維持継続
建物概要	延べ床面積(m ²)	3,559	7,093	4,501	—	7,093	4,501
	竣工年	1974	1988	1998	—	1988	1998
	管理者	市	市	市	市	市	市
初期費用	改築費(千円)	1,423,600	2,837,200	—	—	2,837,200	—
	用地取得費・売却費(千円)	—	—	—	—	—	—
	企画・設計費(千円)	71,180	141,860	—	—	141,860	—
	解体費(千円)	—	—	—	129,800	—	—
運用費(事業前:H18~20年平均,事業後:H24~26年平均)	改修費(千円、15年おきに実施)	889,750	1,773,250	1,125,250	—	1,773,250	1,125,250
	光熱水費/年/m ² (千円)	6,791	7,299	2,070	—	7,299	2,070
	施設管理委託費/年(千円)	833	8,724	4,006	—	8,724	4,006
	賃借・借地料/年(千円)	—	—	—	-2,654	—	—
	人件費/年(千円)	17,500	10,500	7,000	—	10,500	7,000
累計コスト	事業後10年間(百万円)			4,257			3,424
	事業後20年間(百万円)			6,797			4,451
	事業後30年間(百万円)			10,581			7,445
その他効果をあらず指標	一日あたり利用者数(人)または平均利用率(%) 利用率は利用可能コマ数/年間利用可能コマ数	32人/日	23%	不明	—	36%	48.00%
	地域人口(住基ベース)(人)			2,304			2,450
	事業所数(区の数値を中学校区で面積按分)			35			68
	就業者数(区の数値を中学校区で面積按分)			965			965
	最近傍路線価(円)			82,400			84,600
	小売売上高(百万円)(区の数値を中学校区で面積按分)			2,654			2,984
課題・効果	<ul style="list-style-type: none"> 各施設が老朽化し、改修に必要な費用がかさんでいた。 稼働率が低く、有効活用されているとは言い難い状況であった。 周辺地域の人口が減少していた。 			<ul style="list-style-type: none"> 土地売却益の発生。 改修による老朽化の解消。 ワンストップサービス提供による行政手続き機能利用者の増大。 集会機能利用者の増大。 			

2.3.2. 試算②：小山小学校複合化事業（千葉県流山市）

流山市立小山小学校の改築にあわせ、地域集会施設を移転集約した例である。つくばエクスプレス沿線整備事業により想定される人口増に対応すべく、流山市立小山小学校の建替えを行うと同時に、十太夫福祉会館の提供する福祉会館機能を新校舎に集約した。新校舎は2009年4月から利用が開始された。本計画は同市初となるPFI方式（BTO方式）を導入し、複合施設建設の専門知識を有するアドバイザーとアドバイザー契約を締結し行われた。校内には、福祉会館機能として集会室や会議室を提供する地域ふれあいセンターと児童センターそして学童クラブが併設されている。

試算結果は、図表 2-12 に示している。このケースでは、従前より面積が大幅に増加しているため、財政効果は発生していない。しかし、このケースでは人口増や機能強化のため小学校を新增築する必要があった。本来であれば、単純に小学校を新增築した場合と複合化を行った場合を比較する必要があるが、本試算では実績値が入手できない等の理由により行っていない。新增築した場合と比較すれば、本事業によって一定の財政効果があったものと考えられる。

本計画では、校内に地域ふれあいセンターとして児童センターと児童クラブが併設された。地域ふれあいセンターでは、100人収容の集会室、20人収容の会議室、24畳の和室が利用できる。児童クラブは特定非営利活動特定法人の運営で定員は40人となっている。

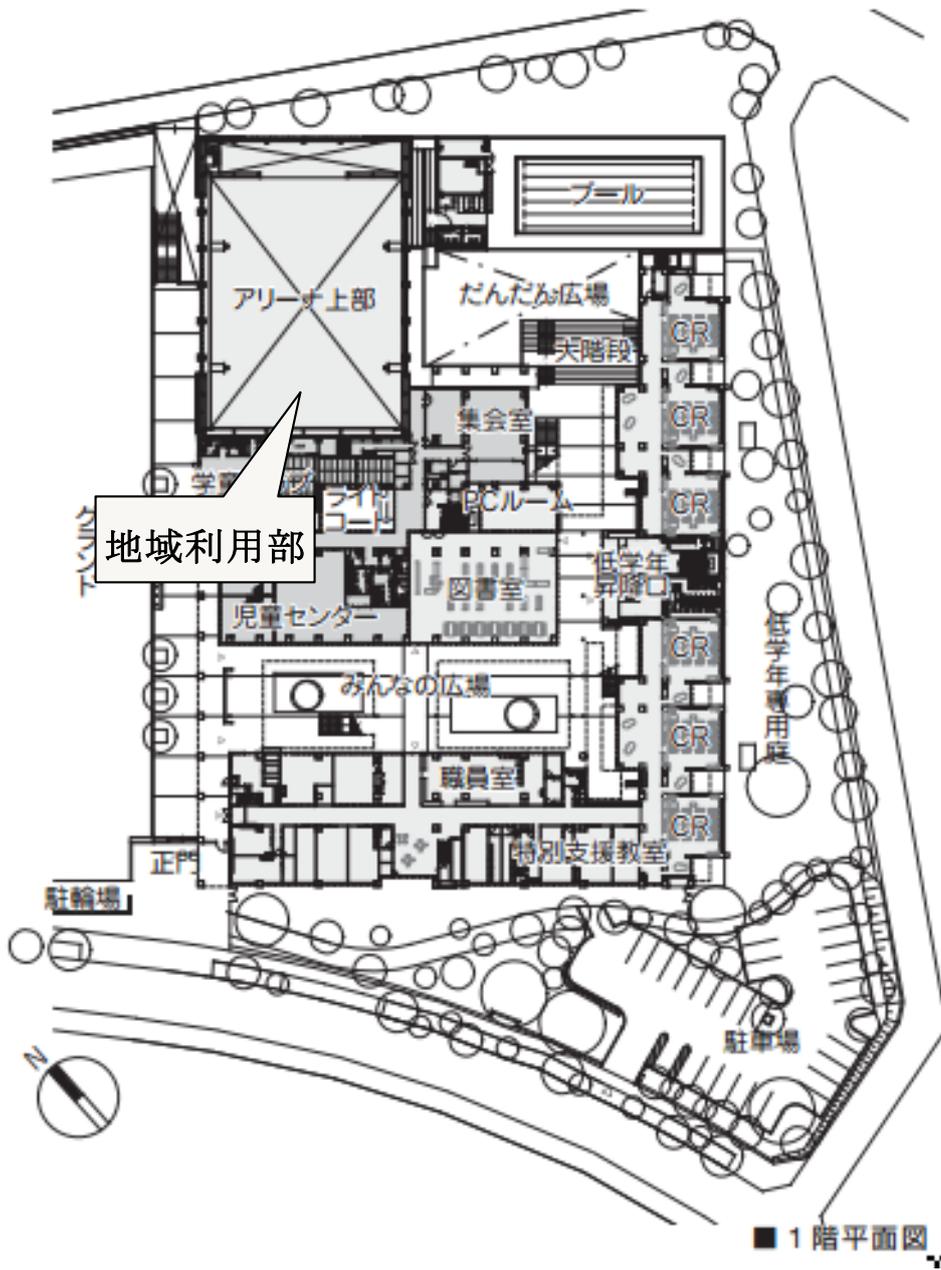
自治体担当者からは本事業による成果として、高齢者を中心とした地域住民と児童の交流が生まれたほか、集会施設の稼働率が上がったことが挙げられた。

図表 2-10 小山小学校新校舎（校舎内に十太夫福祉会館を併設）



出所）流山市資料

図表 2-11 小山小学校新校舎図面



出所) 流山市資料

図表 2-12 試算結果：小山小学校複合化事業

小山小学校		取り組みを実施しない場合		取り組みを実施した場合	
		小山小学校	十太夫福祉会館	小山小学校	十太夫福祉会館 (小山小学校内に移転)
				新校舎に改築	解体・借地解消
建物概要	延べ床面積(㎡)	4,076	853	8,300	
	竣工年	1972	1967	2009	
	管理者	市	市	市	民間
初期費用	改築費(千円)	1,345,080	341,200	2,739,000	—
	用地取得費・売却費(千円)	—	—	なし	-277,300
	企画・設計費(千円)	67,254	17,060	136,950	—
	解体費(千円)	—	—	—	14,270
運用費(事業前:H18~20年平均,事業後:H24~26年平均)	改修費(千円、15年おき)	692,920	213,250	1,411,000	—
	光熱水費/年(千円)	3,342	302	6,806	—
	施設管理委託費/年(千円)	12,146	399	24,734	—
	賃借・借地料/年(千円)	—	—	—	不明
	人件費/年(千円)	14,000	7,000	21,000	—
累計コスト	事業後10年間(百万円)		718		3,134
	事業後20年間(百万円)		2,237		4,718
	事業後30年間(百万円)		3,020		5,054
その他効果をあらわす指標	児童数(人)・平均利用率(%) 利用率は利用可能コマ数/年間利用可能コマ数	児童数300人	42%	児童数373人	63%
	地域人口(住基ベース)(人)		29,658		30,254
	事業所数(区の数値を中学校区で面積按分)		165		236
	就業者数(区の数値を中学校区で面積按分)		6,698		6,598
	最近傍路線価(円)		780,300		762,000
課題・効果	<ul style="list-style-type: none"> 各施設が老朽化し、改修に必要な費用がかさんでいた。 稼働率が低く、有効活用されているとは言い難い状況であった。 児童生徒数が減少していた。 		<ul style="list-style-type: none"> 土地売却益の発生。 改築による老朽化の解消。 児童と地域住民の交流による教育効果。 集会機能利用者の増大。 民間事業実施による税収増。 		

2.3.3. 試算②-2 小山小学校複合化事業（面積縮減を仮定したケース）

本事業は、ゆとりのある教育環境の創出、福社会館の大幅な機能向上を図ったため、従前より2倍程度に面積が増加していたが、事業の前後において、面積上の機能向上を行わず、かつ小学校部分は面積を40%縮小させて計画すると仮定した場合の累積コストの比較を行った。従前の小学校の面積が高度経済成長期の児童数がピーク時の想定で計画されており、事業時の面積は児童数が40%程度減少していることから、一人あたり面積が同一であってもよいという仮定のもと、40%の縮小とした。

試算結果を図表 2-13 に示す。面積減が奏功し、本ケースでは30年間の累計費用は取り組みを実施した場合の方がしない場合よりも小さくなっている。

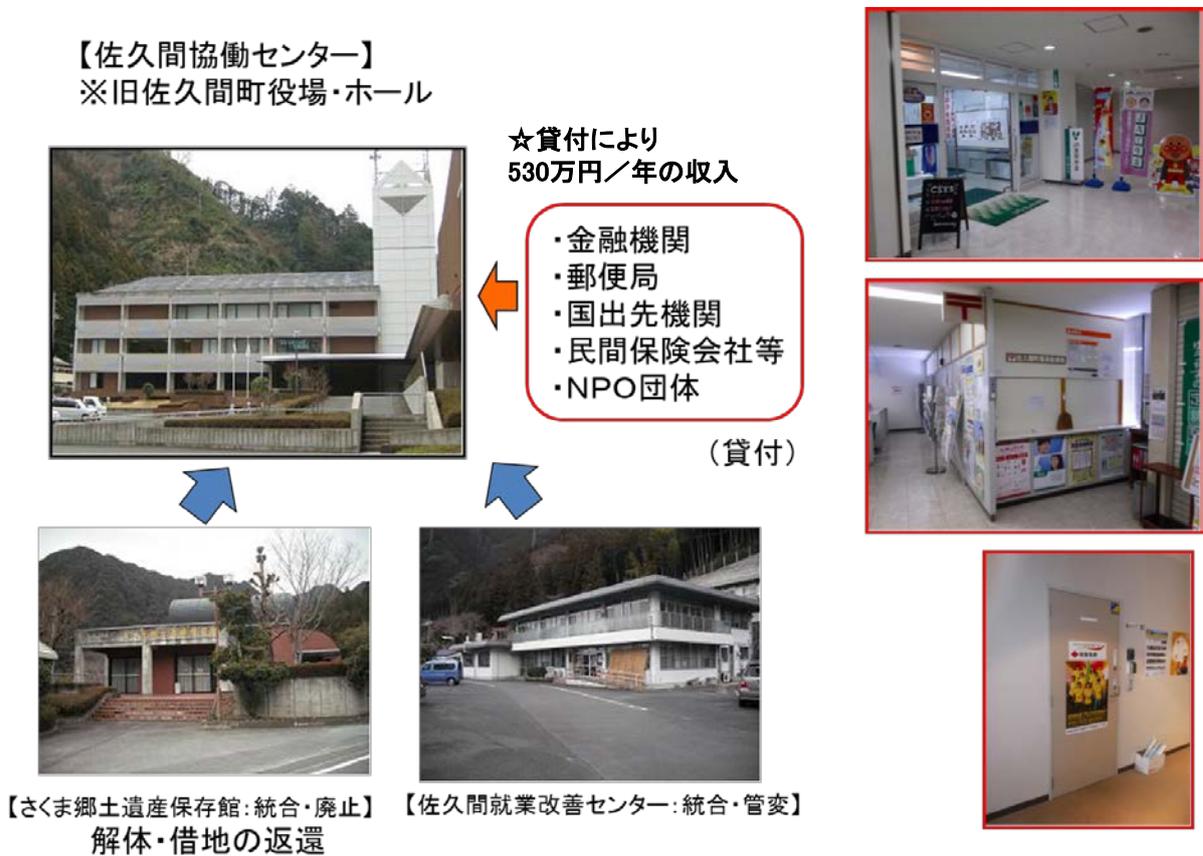
図表 2-13 試算結果：小山小学校（40%面積縮減を仮定したケース）

小山小学校複合化事業		取り組みを実施しない場合		取り組みを実施した場合	
		小山小学校	十太夫福祉会館	小山小学校	十太夫福祉会館 (小山小学校内に移転)
				新校舎に改築(面積▲40%)	解体・借地解消
建物概要	延べ床面積(m ²)	4,076	853	3,299	
	竣工年	1972	1967	2009	
	管理者	市	市	市	民間
初期費用	改築費(千円)	1,345,080	341,200	1,088,538	0
	用地取得費・売却費(千円)	—	—	なし	-277,300
	企画・設計費(千円)	67,254	17,060	54,427	—
	解体費(千円)	—	—	—	14,270
運用費(事業前:H18~20年平均,事業後:H24~26年平均)	改修費(千円、15年おき)	692,920	213,250	560,762	—
	光熱水費/年(千円)	3,342	302	2,705	—
	施設管理委託費/年(千円)	12,146	399	9,830	—
	賃借・借地料/年(千円)	—	—	—	不明
	人件費/年(千円)	14,000	7,000	21,000	—
累計コスト	事業後10年間(百万円)		718		1,213
	事業後20年間(百万円)		2,237		1,947
	事業後30年間(百万円)		3,020		2,161

2.3.4. 試算③：佐久間協働センター複合化事業（浜松市）

浜松市天竜区に所在するさくま郷土遺産保存館および佐久間就業改善センターを廃止し、旧佐久間町役場を活用して統合・集約化を図った事例である。さくま郷土遺産保存館は老朽化が顕著であり利用率が低迷していたことから、既存のまま建替えを行うのではなく、機能を佐久間協働センター⁵（旧佐久間町役場議場）へと移転し、建物は解体し借地を返還する予定である（2015年度末現在）。佐久間就業改善センターは佐久間地区の生涯学習活動等に利用されてきたが、利用者の減少および老朽化の進行による修繕費増加の負担から移転が検討され、2013年度末に佐久間協働センター内に機能を移転、建物は佐久間自治会に管理主体を変更して貸付を行った。佐久間協働センターに複数の機能を集約することで施設総量の縮減を図ることができた。

図表 2-14 事業の概要



⁵ 旧佐久間町の佐久間町役場議場は、2005年の浜松市への編入を機に協働センターとして転用されている。

試算結果は図表 2-15 に示す。廃止・民営化の対象となった施設規模が1,000㎡未満と小規模であるため、試算①の例と比較すると費用削減効果は小さいものの、30年間で10億円程度の財政効果が発生している。自治体担当者ヒアリングにより、事業前に比べて、佐久間協働センターの利用者は着実に増加したこと、貸し付け収入や借地の返還により年間の負担額も確実に減じていることが確認された。

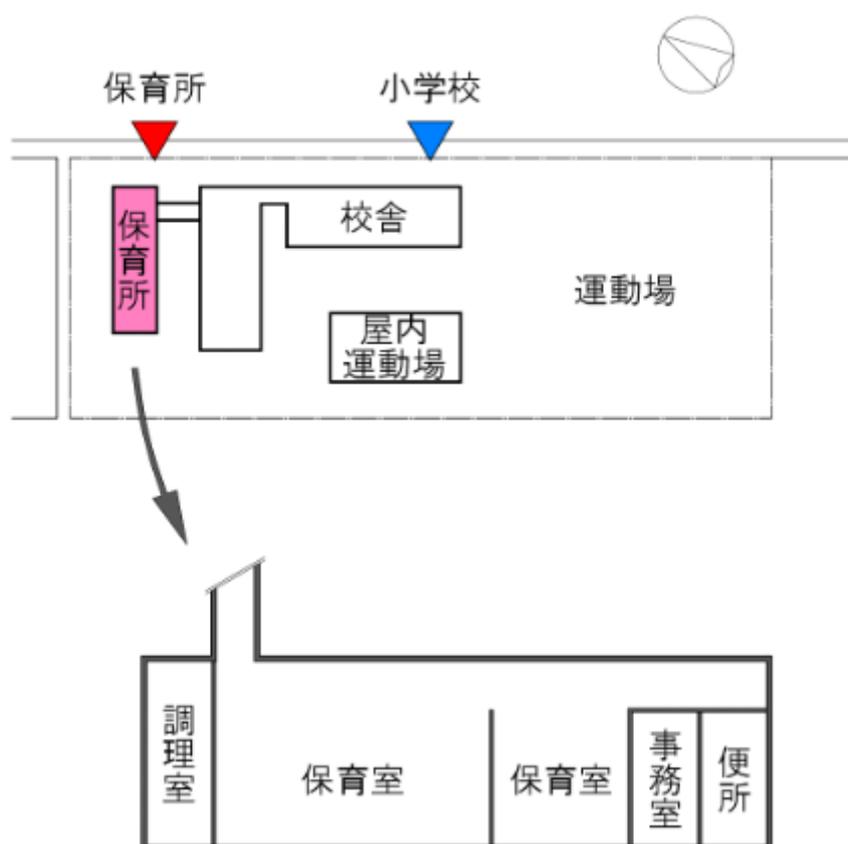
図表 2-15 試算結果：佐久間協働センター複合化事業

佐久間協働センター複合化事業		取り組みを実施しない場合			取り組みを実施した場合		
		旧佐久間町役場	さくま郷土遺産 保存館	佐久間就業改善 センター	佐久間協働センター	さくま郷土遺産 保存館	佐久間就業改善 センター
					新規事業開始	解体・借地解消	民営化
建物概要	延べ床面積(m ²)	8,798	383	673	8,798	—	673
	竣工年	1996	1981	1976	2009	—	1976
	管理者	市	市	市	市	—	民間
初期費用	改築費(千円)	—	—	269,200	62,000	—	—
	用地取得費・売却費(千円)	—	—	—	なし	—	—
	企画・設計費(千円)	—	—	13,460	4,500	—	—
	解体費(千円)	—	—	—	—	54,270	—
運用費(事業前:H18~20年平均,事業後:H24~26年平均)	改修費(千円、15年おきに実施)	2,199,500	95,750	168,250	2,199,500	—	—
	光熱水費/年(千円)	11,965	328	658	11,965	—	—
	施設管理委託費/年(千円)	31,110	103	114	31,110	—	—
	賃借・借地料/年(千円)	—	—	—	-5,300(賃料収入)	0(借地解消分は無。従前無償で借受)	—
	人件費/年(千円)	17,500	10,500	7,000	17,500 (実施前5人→2.5人)	—	—
累計コスト	事業後10年間(百万円)				3,082	2,748	
	事業後20年間(百万円)				5,658	4,907	
	事業後30年間(百万円)				6,270	5,261	
その他効果をあらわす指標	一日あたり利用者数(人)または平均利用率(%) 利用率は利用可能コマ数/年間利用可能コマ数	3.6人/日	0.3人/日	12.60%	6.4人/日 (うち佐久間郷土遺産保存館2.6人/日)	—	不明
	地域人口(住基ベース)(人)				3,456	3,212	
	事業所数(区の数値を中学校区で面積按分)				65	58	
	就業者数(区の数値を中学校区で面積按分)				2,549	2,365	
	最近傍路線価(円)				120,000	126,000	
	小売売上高(百万円)(区の数値を中学校区で面積按分)				654	584	
課題・効果	<ul style="list-style-type: none"> 各施設が老朽化し、改修に必要な費用がかさんでいた。 稼働率が低く、有効活用されているとは言い難い状況であった。 周辺地域の人口が減少していた。 			<ul style="list-style-type: none"> 改修による老朽化の解消。 ワンストップサービス提供による行政手続き機能利用者の増大。 集会機能利用者の増大。 民間事業実施による税収増。 			

2.3.5. 試算④：N小学校リニューアル事業（Y市）

Y市N小学校では、児童数の減少による余裕教室が発生していたことから、利用を校舎内で集約し、一部の棟を保育園として活用する改修を行った。保育園として活用する棟は引き続き市有であるが、社会福祉法人等に貸与の上、認可保育園事業を実施することとしている。余裕スペースの有効活用と、地域の保育ニーズへの対応を実現している事例である。

図表 2-16 事業の概念図



試算結果は図表 2-17に示す。学校にかかる維持管理費は取り組みの有無にかかわらず同一である。取り組みを実施する場合は9,400万円の改築費を要している。リニューアル・複合化に際し、一定の投資が必要となるが、民間事業者から年間約900万円の賃借料を受領することでこの投資分を回収することとなる。将来20年間の累積費用では、リニューアルを実施する場合の方が実施しない場合よりも低くなっており、この間に、投資分を回収できると想定される。

なお、取り組みを実施しない場合には、保育所施設を別途整備するなどの追加費用の発生が想定され、この費用のうち公共の負担分が不要になる点も財政上の効果と考えられる。本試算ではその効果は試算に組み入れていないが、組み入れた場合は効果はさらに大きな値になる。

図表 2-17 試算結果（リニューアル小学校）

Y市N小学校リニューアル事業		取り組みを実施しない場合		取り組みを実施した場合	
		N小学校	保育園	N小学校	保育園
				維持継続	新規事業開始
建物概要	延べ床面積(m ²)	8,914	—	8,444	470
	竣工年	1972	—	1972	2008
	管理者	市	—	市	民間(社会福祉法人)
初期費用	一部改築費(保育所部分)(千円)	—	—	94,000	—
	改築費(千円)	2,941,620	—	2,941,620	—
	用地取得費・売却費(千円)	—	—	—	なし
	企画・設計費(千円)	—	—	4,700	—
	解体費(千円)	—	—	—	—
運用費(事業前:H18~20年平均,事業後:H24~26年平均)	改修費(千円、15年おき)	1,515,380	—	1,435,480	—
	光熱水費/年/m ² (千円)	7,309	—	6,924	—
	施設管理委託費/年(千円)	26,564	—	25,163	—
	賃借・借地料/年(千円)	—	—	—	-9,120
	人件費/年(千円)	14,000	—	14,000	0
累計コスト	事業後10年間(百万円)		1,952		1,963
	事業後20年間(百万円)		2,348		2,269
	事業後30年間(百万円)		4,605		4,456
その他効果をあらわす指標	児童数(人)・平均利用率(%) 利用率は利用可能コマ数/年間利用可能コマ数	児童数742人	—	児童数798人	100%
	地域人口(住基ベース)(人)		29,658		30,254
	事業所数(区の数値を中学校区で面積按分)		298		236
	就業者数(区の数値を中学校区で面積按分)		8,789		8,890
	最近傍路線価(円)		698,090		712,000
課題・効果	・稼働率が低く、有効活用されているとは言い難い状況であった。		・地域の保育ニーズへの対応。 ・民間事業実施による税収増。 ・学校の余裕部分の有効活用。		

2.4. 試算結果と今後の検討課題について

試算例をまとめると、集約・複合化によって財政改善効果が期待できることが明らかになった。特に、大幅な改築作業を伴わず既存施設を有効活用することにより、機能集約に成功した舞阪文化センター移転事業や佐久間協働センター複合化事業例では、大きな成果が上がっている。

また、自治体ヒアリングを通じてその効果の発現が確認された。自治体にとっては歳出削減が最優先課題であり、直接的なコスト削減に関心が高く、コスト削減分は他の施策(福祉施策など)に振り分けることにより効果が発揮されると一般に考えられている。

集約・複合化の財政効果をより発揮させるためには、

- ①老朽化による大規模工事(改築・改修)を、既存施設を活用した集約・複合化により回避すると、その費用解消分の効果が大きい。
- ②集約・複合化により総面積が縮小すれば、光熱水費や委託料等の減少が期待できる。ただし、改築や大規模改修等に係る工事費に比べてインパクトは小さい。
- ③集約・複合化に伴って人員削減が行われた場合、運用費の削減効果は大きい。
- ④集約・複合化の際、従来の延べ床面積を縮小させるほど効果が高い。従来より延床面積が増えると効果がでないケースもある。

といった点に注意する必要がある。

ヒアリングにより、集約・複合化による利便性の向上、利用率の向上、地域の活性化等の確認ができた。他方、それらを定量的に示す指標として、地価、人口、雇用者数等を調査したが、集約・複合化との明確な因果関係についての解明までは至らなかった。こうした効果は長期的に発現することが見込まれ、また、複合化以外の他の要因の影響を受けることもあるため、単に複合化前後のデータを比べるだけでは十分な効果測定にはならないことに留意が必要である。

なお、公共施設の集約・複合化の効果の推計手法については、研究会委員から様々な指摘をいただき改善に努めたが、以下の点については今後の検討課題としたい。

本試算に使用した改築・改修費等のデータは、自治体から提供された実績値や総務省公共施設等更新費用試算ソフトの参考値を利用しているが、固定資産台帳を整備している自治体についてはその数字を利用することで、精度が高い試算が可能となる。例えば、改修費については固定資産台帳における減価償却費を利用することで、改修に伴う設備変更の影響を受けない改修費を計上することができる。また、人件費については一律に一人あたり職員給与を700万円と仮定しているが、社会保障費や退職金積立等についても考慮する必要がある。また、本試算で考慮しきれなかった住民利便性への変化や地域経済への影響についても推計手法を検討していく必要がある。前述した定量的な指標による効果測定を行うためには、他の影響要因となる指標を含めた多変量解析などを行う方法が考えられる。

3. 自治体ヒアリングについて

3.1. 自治体ヒアリングの概要について

経済・財政効果の試算についての意見、自治体における取り組みにおける課題の把握、試算に必要なデータ収集のため、次のとおり、先進的取り組みを行う自治体にヒアリングを行った。

<ヒアリング先>

- 2016年2月22日 富山県富山市行政管理課
- 2016年2月24日 千葉県流山市財産活用課公共施設マネジメント推進室
- 2016年2月29日 静岡県浜松市財政部アセットマネジメント推進室
- 2016年3月11日 北海道滝川市公共施設マネジメント課

<主なヒアリング内容>

- 経済・財政効果の体系・試算方法についての意見
- 自治体における効果試算について
- 経済・財政効果の提示方法の望ましいあり方、広報のあり方
- 取組を進めるにあたっての課題、都道府県や国等への要望（規制改革や制度改革）について
- その他

3.2. ヒアリング結果

3.2.1. 経済・財政効果の体系・試算方法について

経済・財政効果の試算方法については概ね異論はなかった。ただし、複合化しても「焼け太り」になり、かえってコスト増を招く可能性がある。事例によっては費用対効果が小さいものも出てくるのではという意見や、経済・財政効果の試算方法が確立すれば、庁内での検討や住民説得にも有効という意見もあった。

図表 3-1 経済・財政効果の体系・試算方法についての具体的な意見

- ・経済・財政効果の体系・試算方法について提示された方法は妥当（浜松、流山、富山）。
- ・複合化・多機能化により、財政効果は発現することが多いはず。ただし、複合化多機能化をする場合、以前より延床面積が増大するなど「焼け太り」がよくあり、その場合はコストがかえって割高になることもある。複合化・多機能化は住民の理解を得て円滑に進めるために事業規模を大きくしてしまう傾向がある。事例によっては集約前に比べて総面積が増大し費用対効果が小さいものも出てくるのではないかと（富山）。
- ・効果の説明で説得力があるのは、利用者満足度、利用者増。継続的にそれを計る仕組みは行政内にはほとんどない。多くの自治体で市民アンケートをとって総論賛成を得た、等で終わらせているが、継続的に施設の利用者像をモニタリングする仕組みが必要なのではないかと（浜松、富山）。
- ・複合化・多機能化においては複数の案を比較して、庁内検討、住民合意を図ることが増えてきている。比較する際に、人口増、雇用増、商業への影響などが標準的な指標として示されていると、事業を推進するうえで有用である。住民からは雇用、地域経済の活性化についてはよく指摘される。複合化・多機能化を進める部局と、産業振興や定住促進の担当部局が異なるため、説明に窮することが多い（富山）。
- ・財政負担の軽減だけに関心があるのではない。学校を中心とした郊外へのまちの広がりをコンパクトにできていないことが課題である（滝川）。

3.2.2. 自治体における効果試算について

自治体において効果試算を行っているかどうかについては、光熱費等の費用対効果について積極的に公表している、経済効果の例として歩行者数や転入数等を確認しているといった意見があった。また、移住による人口増も効果として考えられるのではないかとといった意見や、定式化がされていないこともあり経済波及効果についてはほとんど測定されていないが、国としてガイドライン的に示すことの意義は大きいとする指摘もあった。

図表 3-2 自治体における効果試算についての具体的な意見

- ・取組の効果試算は、費用対効果をできるだけ出すようにしている。光熱水費がいくら下がったか、費用がかからなかった等を算出して庁内外に公開している。庁内への公表は、事業推進に反対する声を抑えたり、首長の取り組み意欲を喚起するうえで一定の効果がある。対外的な発表はウェブページや市報などで行っているが、市民からの反応はほとんどない（流山）。

- ・現在駅周辺を中心に市街地の活性化事業が進んでいるところであるが、歩行者数の推移、一定エリアの転入者数、空き店舗数、地価で継続的に測定を行い効果を確認している（富山）。
- ・小学校を自治会のコミュニティセンターとして活用したところ、子育てしやすいということで、3世帯ほどが引っ越しの際に、この小学校区を選んでいる。人口増として効果を捉えられるかもしれない（滝川）。
- ・費用対効果の算出において、効果の定量化が難しい。施策を検討するとき行政内部で必ず問題にされるが、定式化されたものがなく苦勞する（浜松）。
- ・地域への経済波及効果は、ほとんど測定されていない。定性的にはそれらの効果は存在するし、事業として狙っていかなければならない。定量的にそれを計る方法があれば説得力が増すので、国がそれをガイドライン的に示してくれることは大変ありがたい（浜松、流山、富山）。
- ・コンパクト化による財政効果は試算していない。公共交通を軸として、市内に集積拠点を作っていくコンセプトであるが、公共施設をその先行事業にするかは明確にはされていない（富山）。

3.2.3. 経済・財政効果の提示方法の望ましいあり方、広報のあり方

経済・財政効果の提示方法の望ましいあり方や広報のあり方については、説得力のある提示方法に関する国や学識研究者の研究に期待するという声や、市報等で効果を示しても住民側からの反応はほとんどないため、国からも発信できないかという要望があった。また、PPPについて民間事業者の意欲がないため、国からアピールするとよいという指摘があった。

図表 3-3 経済・財政効果の提示方法の望ましいあり方、広報のあり方についての具体的意見

- ・市内と住民双方に効果を提示していきたい（流山、浜松、富山）。
- ・効果の提示方法は市内と住民では異なる。住民にはわかりやすく、市内は説得力を持って行いたい。わかりやすくするのは自治体の責任であるが、ノウハウが不足しているため、説得力ある提示方法は国や学識経験者の研究に期待したいところ（流山）。
- ・市報やホームページ、パブコメ等で住民へ効果を示しても、自分が利用する施設に関係しない限りは反応がほとんどない。事業を推進するための説明責任として効果を説明する義務はあるものの、住民の間で公共施設の総量を減らすことへのコンセンサスが広がることも期待したい。国からも発信してもらえないか（浜松）。
- ・人と地域のつながりが重要であることをアピールしようとしている。そういったことを国がPRしてくれるとよい（滝川）。

・PPPに向けて民間事業者の意欲がないのが実情。公共が民間に期待していることも国にアピールしてもらえるとよい（滝川）。

3.2.4. 取組を進めるにあたっての課題、都道府県や国等への要望について

取り組みに当たっての課題や要望としては、国の支援制度や補助金適正化法等への意見があった。具体的には、学校を中心とした複合化・多機能化に当たり、学校の老朽化・耐震化対策事業の補助率を上げるなど、補助制度の充実に期待するという声があった。

また、使われなくなった公共施設等の民間活用を進めるため、処分制限期間中でも民間貸付は認めるなど補助金適正化法等の柔軟な運用が必要との指摘や、集約・複合化や転用を進めるための公共施設最適化事業債等の措置期間が3年と短く、長期化・恒久化が必要との指摘、事業を発意してから計画策定、合意形成を経ると建設まで5年程度かかることが多く、3年だと事業に着手しづらいことが想定されるという指摘があった。

さらに、公共施設等総合管理計画について、事前に各省庁で所管の施設について総量を削減するような計画を策定してほしいという意見や、公共施設マネジメントについて、ノウハウの共有のため、人材派遣制度や地方での講座開講ができないか、広域連携を活発化させる仕組みができないかといった意見もあった。

図表 3-4 取組を進めるにあたっての課題、都道府県や国等への要望についての具体的な意見

- ・補助金について、学校の補助金をさらに手厚くしてほしい。複合化・多機能化にあたっては学校の活用が今後は主になり、受け入れ元となる学校建物が老朽化していたり耐震性能に不安があるとそもそも事業が成立しない。老朽化・耐震化対策への補助充実に期待したい（浜松）。
- ・補助金が財産処分の足かせとなるケースがある。特に多いのが民間に事業を行わせるために部屋の貸付を行う場合。補助金の処分制限期間中、売却や譲渡が出来ないのはよくわかるが行政財産としての貸付は出来てもいいのではないかと（流山）。
- ・過疎地域に産業振興関連の補助金で建設された資料館や多目的ホールなど、ほとんど利用されなくなっても補助金のために残されているような施設も少なくない（浜松、富山）。
- ・公共施設の集約・複合化及び転用に係る地方債は、建替えのタイミングで施設規模の縮減を誘導するものであるが、現行の起債可能期間（3年間）では、今後発生する建替え事業に使えない。制度の恒久化または長期間化をお願いしたい。また交付税措置のためプロジェクトごとの正確な金額の把握が難しく、庁内や住民への説明に苦慮することも想定される（流山）。
- ・公共施設等総合管理計画を自治体に策定させる前に、各省庁で所管の施設について総量を削減するような計画を策定してほしい。総合管理計画の趣旨のひとつである総量

を減らすということに対して、例えば公営住宅やインフラ等の国の既存計画は、必ずしもその趣旨に合っていない（流山）。

- ・「公民連携アドバイザー派遣事業」というPPPに熟練した自治体職員を派遣してくれる制度がある。公共施設マネジメントでも同じような制度が出来ないか（流山、滝川）。
- ・国土交通省都市局が、PRE（公的不動産）の事例集を出している。これまでは事例集も有用であったが、各自治体で事業が進み、今後はより具体的な取り組みのポイントなどを知りたいニーズが増える。国でそれらのナレッジを紹介・普及出来るようにできないか（流山）。
- ・国土交通大学校や市町村アカデミーでの公共施設マネジメント講座が自治体職員の間で人気が高い。こうした取組をさらに普及出来ないか。会場が東京であることが多く地方在住者には参加しにくいこともあるので、国の地方局などでも講座を行って欲しい（富山）。
- ・国土交通省の先導的官民連携支援事業は施設の対象が「国交省所管の」とあり、縦割りが残っている（滝川）。
- ・自治体間の広域連携を模索する動きがある（西部静岡8市など）。首長が会して話し合いをしているが、施設の共同利用までは話が進むが、文化施設の共同建設などに話が及ぶと自治体間の壁が出てくる（浜松）。
- ・国の定住自立圏構想など地方、国レベルでこれらの取組を活発化させる仕組みが作れないか。具体的には首長同士が交流出来る場の創出、施設を共同で建設する場合の各種制度の見直しなど。（浜松）。

3.3. 自治体意見を踏まえた研究会における意見について

（広域連携のあり方）

- ・今後、厳しい財政状況の中で住民サービスを維持していくため、広域連携の役割はますます大きくなっていくと考えられ、一部事務組合等従来の広域連携の仕組みにおける課題を踏まえて近年創設された「連携協約」等を活用し、効率的な行政サービスを提供していくことが望まれる。また、構成団体間の費用分担のあり方について、成功事例の積み重ねにより一定のルールを整備していくことが期待される。

（公共施設サービスのあり方について）

- ・「図書館の設置及び運営上の望ましい基準（2012年12月19日 文部科学省告示572号）」において、都道府県立図書館の役割として、研修を含めた域内の図書館への支援や図書館サービスを行うための調査研究等が位置づけられている。利用者の満足度の向上や運営効率化などの観点から、図書館サービスのレベル向上が望まれる。
- ・施設整備とサービス提供が一体となった従来型の行政サービスでは、人口動態の変化

等による行政需要の変化に対して、補助金適化法等の規定により施設の転用・廃止等が十分に進まず、稼働率が低い施設が存続するなど非効率な運営を招いている。公共サービスの提供と施設保有を分離し柔軟な対応が可能となるようにしていくことが重要。

(現行の各種制度について)

- ・現行の補助制度では、行政財産制度を前提に、予め補助対象の施設の用途を長期にわたって限定することが求められる。行政需要に合わせて用途を変更できる「一般的行政財産制度」のようなアイデアもについて検討することも考えられる。
- ・補助事業による施設の転用規制を緩和するだけでなく、手続きの簡素化もあわせて実施すべき。

(公会計への発生主義・複式簿記の導入に基づく費用の抑制)

- ・現金主義の考え方では、借入金を単年度に債務残高が増加したものと捉えるが、発生主義・複式簿記では毎年度分割して減価償却と利払いを行っていくこととなる。いたずらに起債を回避し、老朽化施設を回避するのではなく、予防的に対策をすることで結果的に長期的に見たコストを縮減出来る可能性がある。

4. まとめ

本稿では、公共施設の老朽化や将来的な維持更新費の急増が課題となっていることを踏まえ、施設量を削減するための有力な方策である施設の集約・複合化による経済・財政効果について、実際の取組事例を基に試算を行った。本稿で取り上げた4事業の分析を通じて、施設の集約・複合化によって有意に財政効果が上がることを確認できた。特に、大幅な改築を伴わずに既存施設を活用することによって機能集約をすることに成功した事例では、大きな財政改善効果を見込めることが分かった。一方、経済効果については自治体ヒアリングを通じて集約・複合化による利便性の向上や利用率の改善、地域活性化といった効果が確認できたが、定量的な分析には至らなかった。また、集約・複合化の推計に当たっては、現在自治体が整備を進めている固定資産台帳の数値や、実際の人件費を用いることにより精度の高い試算が可能となる。こうした点については今後の課題としたい。

また、自治体担当者からの聞き取りにおいては、集約・複合化の取組を進めるため、補助制度の充実や、補助事業による施設に係る制限の緩和、自治体間のノウハウの共有や広域連携を活発化させる仕組みづくり等が重要であるとの指摘があった。

なお、本試算は、本文に記したように様々な仮定を置いた上でのシミュレーション結果であり、実際の経済・財政効果を示したものではないことには留意が必要である。

参考文献

- [1]国土交通省 (2009)「公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針 (共通編)」2009年6月
- [2]一般財団法人地域総合整備財団「公共施設等更新費用試算ソフト」2016年
- [3]内閣府民間資金等活用事業推進室 (2016)「P P P / P F I 手法導入優先的検討規定策定の手引き」2016年3月
- [4]内閣府 (2015)「経済財政運営と改革の基本方針 2015」2015年6月
- [5]沓澤隆司 (2015)『コンパクトシティが都市財政に与える影響』「住宅土地経済」2015年98号
- [6]宮川努、川崎一泰、枝村一磨 (2013)『社会資本の生産力効果の再検討』経済産業研究所ディスカッション・ペーパー13-J-71
- [7]Ashauer, David A. (1989) “Is Public Expenditure Productive?” , Journal of Monetary Economics 23, pp.177-200
- [8]Carruthers J. I. and G. F. Ulfarsson (2008) “Does Smart Growth Matters to Public Finance,” Urban Studies, Vol. 45, pp.1791-1823