

資料 9

公民連携に係る資産の有効活用について

平成 23 年 1 月 27 日  
公共サービス改革担当事務局

1. 公民連携と資産

地方公共団体は様々な資産を保有しているが、とりわけ施設は、地域における公共サービスを提供する物理的な拠点であり、地域における公共サービスの在り方を検討する上で、極めて重要である。ここでは、公民連携の在り方を検討する観点から、地方公共団体が保有している資産のうち、施設を中心に検討を行うものとする。

(1) 市町村合併による重複施設

市町村の数は、平成の大合併を経て、平成10年度末の3,232(市670、町1,994、村568)から平成21年度末には1,727(市786、町757、村184)に減少している。市町村合併により、公共施設はそのまま新市町村に移管されるため、議場や首長室等といった施設が重複して存在することになる。

(2) 施設の老朽化

他方、公共施設の多くは、高度経済成長期を中心に整備されており、施設の老朽化が進んでいる。

消防庁が、平成21年8月に公表した「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査報告書」によれば、平成20年度末時点で、地方公共団体が所有又は管理している公共施設等は、都道府県が107,903棟、市町村が344,903棟、合計452,806棟となっている。そのうち、昭和56年5月31日以前の建築確認を得て建築された建築物棟数は、都道府県が57,792棟(53.6%)、市町村が186,039棟(53.9%)、合計243,831棟(53.8%)となっており、半数以上が30年程度を経過している。

(3) 少子高齢化等による当初の設置目的との需給の相違

少子高齢化等の社会環境の変化に伴い、高度経済成長期を中心に建設された公共施設については、当初の設置目的からすると、需要と供給の相違が生じている。

平成22年度版・高齢社会白書によれば、日本における高齢化率は昭和55年(1980年)の9.1%から、平成21年(2009年)には22.7%となっており、若年者向けから高齢者向けに施設ニーズが変化しているといえる。

(1)～(3)を踏まえて、地方公共団体において、公共施設についての見直しが始まってきている。

例えば、静岡県浜松市では、平成21年度に実施した施設評価において、保有している約2000施設のうち736か所を評価対象とし、このうち102か所を廃止するという結果が出されている（別紙1）。

## 2. 施設と機能の分離

(1) 施設の見直しを議論するとき、多くの場合は、施設を管理している地方公共団体（あるいはその所管分局）が説明責任を問われる形で進められることが多く、「施設」そのものの統廃合について議論が集中しがちであり、どうしてもハコモノである「施設」ありきの議論となりやすい。

(2) しかし、公共サービスの受益者である住民の目線に立つと、必要とする公共サービスをどの程度の手間で受けることができるのか、という点がより重要であり、施設そのものよりも、施設がもつ公共サービスの提供「機能」の方がより重要である。

(3) こうした観点から、まず「施設」と「機能」を分離し、公共サービスの提供拠点の在り方について検討されることが望ましい。その際、提供される公共サービスの性格、住民の居住地域、住民の年齢層、将来的な変化等を考慮に入れながら、既存の施設をサービス拠点の一つとして捉えつつ、その施設にいかなる機能を付加させるか、ゼロベースで検討することが望ましい。

(4) これに加えて、次のような観点についても、併せて考慮に入れられることが望ましい。

① 公共サービスに関する手続等の電子化が進んでいることから、公共サービスの提供手段が、対面だけでなくとも提供することが可能となっている。

② また、民間委託により、公共サービスの提供について民が参加することになれば、民が持つ提供基盤についてもあわせて考慮に入れることができる（例えば、セブン-イレブンでは、住民基本台帳カードを保有している場合には住民票と印鑑証明を受け取ることができる。）。

③ 施設に複数の機能をもたせることも検討すべき（例えば、公民館でも住民票と印鑑証明を受け取ることができる地方公共団体も存在している。）。

(5) 例えば、浜松市では、公共サービスの利用用途別分類と利用圏域との関係を整理しているところである。

◆利用用途別分類と利用圏域分類の関連について

	地区施設	地域施設	市域施設	広域施設
庁舎等施設		○	○	
職員宿舎等施設		○		
集会施設	○	○	○	○
文化施設		○	○	○
スポーツ施設	○	○	○	○
図書館施設		○	○	
児童福祉関連施設		○		
医療保健福祉施設		○		
産業振興施設		○	○	
保養観光施設		○	○	
公営住宅施設		○		
消防施設	○	○	○	
学校教育施設		○		
公園施設	○	○	○	○
その他施設	○	○	○	○
廃校・廃園施設				

(浜松市資産経営推進方針 (平成21年4月))

### 3. 施設の有効活用

一部の先進地方公共団体では、全ての施設を把握し、その施設を見直し、必要な施設の有効活用策を講じたり、不要な施設の処分が行われている。ここでは、そのような取組の共通的な事項について言及する。

なお、国土交通省では、地方公共団体における公共不動産を念頭に、平成19年度に「公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会 (PRE研究会)」を設置し、平成20年度に「PRE戦略を実践するための手引書」を公表し、平成22年度に改訂している。また、国有財産については、財務省が平成22年にPRE戦略研究会を設置し、「国有財産行政におけるPRE戦略について」を公表している。

#### (1) 施設の把握

施設の管理は、通常、地方公共団体の各所管課が行っており、施設の運営状況や

改廃の検討に係る基礎的な情報について、地方公共団体内で一元的に把握されていない場合がある。

この情報としては、①すべての施設を適切な形で分類しつつ（利用用途や利用人口分布等）、②施設の維持・更新等のあらゆるコスト（ライフサイクルコスト）について、将来にわたっていつ資金ニーズが具体化されるのか、定量的に把握し、③施設の利用度、行政コスト、耐用年数について把握しておくことが望ましい。

地方公共団体の中では、これらをインターネット等の一覧性のある形（「施設白書」など）で公表している事例もある（東京都多摩市施設白書、神奈川県秦野市公共施設白書、神奈川県藤沢市公共施設マネジメント白書等）。

## (2) 施設の「選択と集中」に係る方針の策定

次に、(1)の情報を基礎として、①継続（そのまま保有）、②改善（転用・統廃合・複合化）、③廃止等を定めるための選択と集中に関する方針を策定することが必要になる。

具体的には、①利用ニーズが高く建物性能が高いものは、継続し、②利用ニーズが高いが建物性能が低いものは、増改築により対応し、③利用ニーズが低いが建物性能が高ければ、転用・複合化を図り、④利用ニーズが低く建物性能が低ければ、統廃合や廃止とすることが考えられる。

なお、中山間地域においては、身近な交通手段の不足や高い高齢化率など、さまざまな特殊要因があることから、効率性だけでは判断できない状況もありえる。

## (3) 住民の理解

また、地域住民の参加や理解を得られるようにするため、地域住民が参加する会議体が活用されることもある。

例えば、長野県岡谷市では、平成19年度に「公共施設のあり方検討市民会議」を開催し、市民の目から見た施設の必要度や貢献度などを客観的に判断する基準（ものさし）づくりを中心に、廃止や縮小だけでなく、施設の管理運営の効率化などについても検討されている。

## (4) 資産の利活用

保有資産の利活用については、①既存目的での改善（利用率の向上）、②他の行政目的での活用（国・他の都道府県・市町村の利用等）、③商工会・自治会等の公益性・公共的組織での活用、④NPO等の公民連携を進める観点からの利用や地域の交流の場の活用、⑤商業目的での活用等が行われている。

#### 利活用の事例

- ・ 学校給食と福祉給食の複合施設（北海道白糠町）
- ・ 未利用議場を民間企業コールセンターとして活用（新潟県南魚沼市）
- ・ 廃校用地から福祉施設や高齢施設への転用「学びのプラットフォーム」（岩手県遠野市）
- ・ 旧庁舎を多様な世代が利用できる複合施設としてリニューアル（千葉県野田市）

#### (5) 資産の廃止処分

将来的に利用が見込めない資産については、売却等を含めた処分を推進することにより、保有資産の縮減と財源確保に努めることが必要である。

資産の廃止となる場合、売却、貸付に加え、財産の交換も視野に入れた資産運用に取り組むことが考えられる。

### 4. 新たな資産の整備の考え方

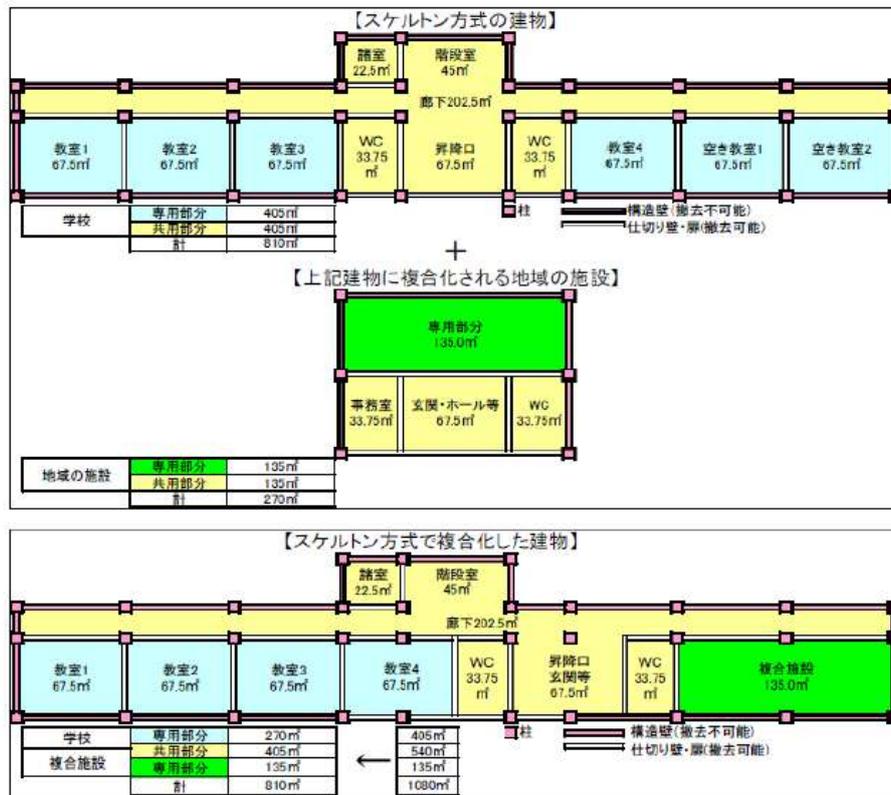
#### (1) 「単独」・「合築」から「スケルトン・インフィル方式」を基本に

これまで地方公共団体での施設は、主として、それぞれの行政目的に応じて、別々の場所に単独で建設されることが一般的であった。

近年、コスト削減を目的に、複数の建物を一棟の建物として建設し、区分して所有するという「合築」を行う例も増えており、合築を想定した地方自治法の規定も存在する（この例として、地方自治法第238条の4第2項第2号がある）。

スケルトン・インフィル方式とは、将来的に施設を転用や複合化することを前提として、「構造体」と「内装」に分離して設計する考え方のことである。すなわち、将来的な利用内容の変更を想定しつつ、「構造体」はそれらの目的に適う形で設計し、「内装」は施設の目的が変更される都度変更する。この場合、区画を標準化しておく（ユニット化）、機能の変更を容易に行うことができる。合築に比べて、様々な用途への転用が可能となりうる。

例えば、学校を「内装」として整備した後、児童生徒の減少により余剰空間が生じた場合、撤去可能な仕切り壁・扉を改修し、地域の施設（図書館、公民館、生涯学習施設等）として「内装」を入れ替えることなどが考えられる。



【秦野市公共施設再配置計画報告書】

※一つのユニットが67.5㎡となっている。

(第2回公共サービス改革分科会・根本委員提出資料p.5-11)

## (2) 民間資金の導入

施設整備に係る地方公共団体の支出を抑える必要があれば、民間資金を導入し、施設の一部利用を民間に委ね、資金回収の途を開くことについても、検討が行われることが望ましい。

また、こうした民間資金を円滑に導入するためには、①計画の大枠が決定される前に、提案者が自由な意見を提案できること、②提案に係る手続が事前に透明化・明確化されていること（検討体制・期間・回答方式・不服に係る手続）、③提案者へのインセンティブ（段階毎に選別される等）が導入されることが望ましい。

## 奈良県養徳学舎

東京都文京区小日向。県民子弟の学生寮(予想図の手前)。建て替えに際して、余剰地を自由に開発させる公募を実施。デベロッパーのヒューリック㈱が当選。賃貸マンション(予想図の奥)の賃貸収入を地代権利金で相殺。県は無償で新しい寮を入手した。現行法の範囲内で実現した。



(第2回公共サービス改革分科会・根本委員提出資料p. 5-14)

## 5. 有効活用に関する制度の改正

資産の有効活用のため、様々な弾力化のための施策が講じられてきている。

### (1) 行政財産の一部貸付

地方自治法の平成18年改正により、行政財産については、余剰スペースの一部貸付が可能になった。これにより、例えば、市町村合併で発生した庁舎・議場等の余裕スペースの部分貸しが可能になった。また、借地借家法の適用により借り手の権利が保護され、民間事業者等の参入環境が整った(別紙2)。

### (2) 国の補助金で建てた施設の転用弾力化

地域再生法では、地方公共団体は、地域再生計画の認定を受ければ、第21条に基づいて、資産の処分が可能となった(別紙3)。

さらに、地方分権改革推進要綱(第1次)(平成20年6月20日)により、原則報告だけで、公共施設は10年経過していれば当初の設置目的以外への転用が、10年未満であっても市町村合併や地域再生等の場合には転用が認められるようになった。これにより、補助金の国庫納付(返還不要)となった(別紙4)。

### (3) 地方債の起債の目的の変更

なお、施設の転用は、地方債を発行した当該施設に係る起債の目的が変更となる場合も考えられるが、「平成20年度地方債同意等基準運用要綱等について」(平成20年4月30日付け総財地第89号)において、国庫支出金の返還が不要である場合には、変更協議等も不要である旨が新たに明記され、これ以降も明文化されている(平成22年度について別紙5)。



(別紙 1)

## 静岡県浜松市の施設評価について

浜松市では、平成21年4月に「浜松市資産経営方針」を策定し、同年に施設評価に取り組み始めた。

背景には、市町村合併を経て公共施設について不要なものがでたこと、公共施設の老朽化が進む一方、少子高齢化に伴い、歳出に占める社会福祉費等が増加の一途をたどるものと考えられ、今後も、税収の大幅な増加は見込めない状況下では、公共施設の管理・運営・更新のための歳出比率は下げざるを得ない状況がある。

平成21年度には、約700件の施設評価を実施し、その評価結果を踏まえて、平成22年9月には、「公共施設再配置計画基本方針」を策定している。

なお、平成22年度には残りの約1,400件について施設評価を実施中である。

### 1. 施設評価結果

- ・ 736 施設を対象に施設評価を実施
- ・ 評価結果を参考に、現地調査や利用者へのヒアリング等を実施
- ・ 地域の状況も配慮しながら、施設の継続性や課題等に関して整理した結果、「継続」と判断されたものは610件、「廃止」と判断されたものは102件

施設評価分類	中区	東区	西区	南区	北区	浜北区	天竜区	計
継続	106	35	70	39	87	33	240	610
1 継続	53	18	20	19	25	15	86	236
2 改善	48	17	38	15	41	13	61	233
3 見直し	5	0	9	3	3	3	20	43
4 管理主体変更	0	0	3	2	18	2	73	98
廃止	12	1	5	1	6	5	72	102
(機能)	12	1	5	1	6	5	72	102
5 移転	3	0	1	0	3	2	5	14
6 廃止	9	1	4	1	3	3	67	88
(施設)	12	1	5	1	6	5	72	102
7 転用	4	0	2	0	0	1	8	15
8 廃止	8	1	3	1	6	4	64	87
※個別計画施設	8	0	2	0	3	2	9	24
計	126	36	77	40	96	40	321	736

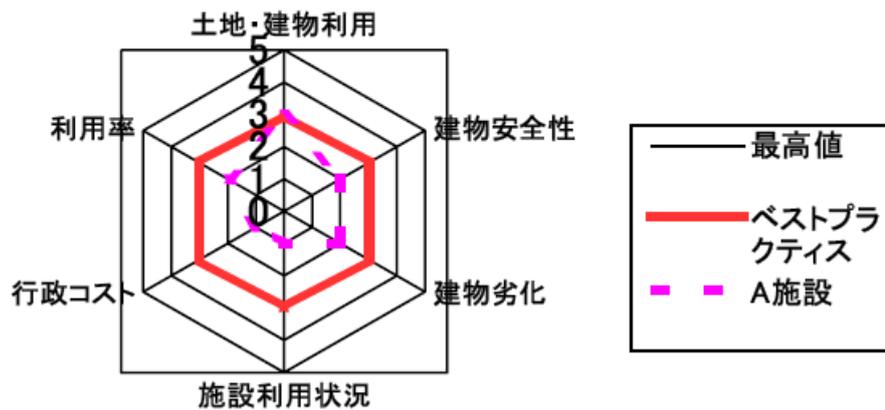
※個別計画施設の内訳(博物館11施設 駐車場6施設 斎場7施設)

(出所：浜松市公共施設再配置計画基本方針)

## 2. 評価の流れ

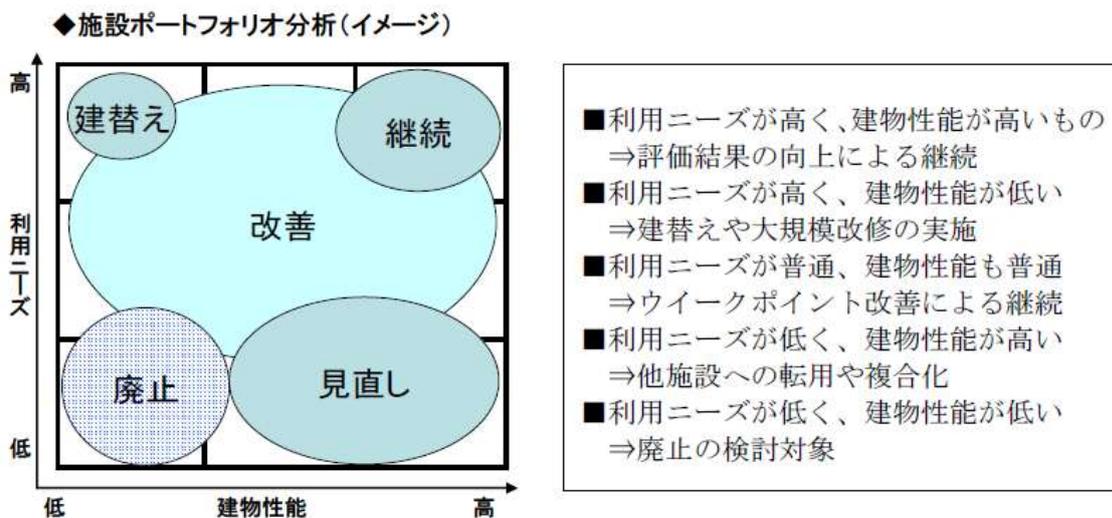
### (1) 一次評価（個別施設の評価による現状把握）

評価は、品質（施設が目的を満たすための性能を発揮できているか。）、供給（施設が行政サービスを適切に無駄なく提供しているか。）、財務（適切な収益・コストで運用が行われているか。）の3つの側面から行う。



### (2) 二次評価（施設のあり方の明確化）

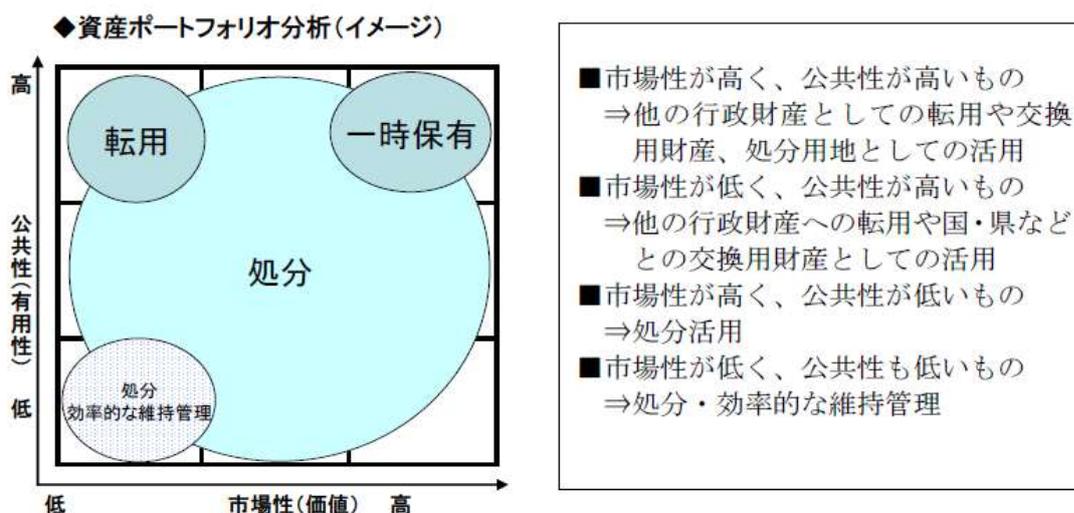
施設運営に大きく関係する施設の利用ニーズ（ソフト面の評価）、建物性能（ハード面の評価）の2つの軸で、各施設がどのような位置づけであるか相対的な評価を行う。



### (3) 三次評価（課題施設の詳細調査の実施）

二次評価の結果、「見直し（転用・統廃合）」、「廃止」に振り分けられた施設については、品質・供給・財務について、所管部局、施設へのヒアリングや詳細調査の実施により情報収集を行う。

今後、市の財産として保有していくべきか、不動産活用の視点から現状分析し、財産としての位置付けを明確にする。



(出所：浜松市資産経営方針)



(別紙2)

## 行政財産の一部貸付

### 1. 改正の概要

第28次地方制度調査会の答申(平成17年12月9日)を踏まえ、地方公共団体の自主性・自律性の拡大等のため所要の措置を講ずるために、地方自治法238条の4が改正(行政財産である建物の一部貸付等を可能)された。(地方自治法の一部を改正する法律(平成18年法律第53号))

### 2. 改正のポイント

改正による行政財産の貸付は「私法上の契約」であり、借り手保護を趣旨とする借地借家法が適用されるため、貸し手と借り手が対等の立場となり、長期的・安定的な貸付が可能となる。従来の行政財産の目的外使用許可は「公法上の行政処分」であるため、行政側(貸し手)の立場が強く、運用上、許可期間は短期に設定されていた。

#### 地方自治法

(抄)

(昭和二十二年四月十七日法律第六十七号)

(行政財産の管理及び処分)

第238条の4 行政財産は、次項から第四項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。

2 行政財産は、次に掲げる場合には、その用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、又は私権を設定することができる。

- 一 当該普通地方公共団体以外の者が行政財産である土地の上に政令で定める堅固な建物その他の土地に定着する工作物であって当該行政財産である土地の供用の目的を効果的に達成することに

資すると認められるものを所有し、又は所有しようとする場合（当該普通地方公共団体と一棟の建物を区分して所有する場合を除く。）において、その者（当該行政財産を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該土地を貸し付けるとき。

- 二 普通地方公共団体が国、他の地方公共団体又は政令で定める法人と行政財産である土地の上に一棟の建物を区分して所有するためその者に当該土地を貸し付ける場合
- 三 普通地方公共団体が行政財産である土地及びその隣接地の上に当該普通地方公共団体以外の者と一棟の建物を区分して所有するためその者（当該建物のうち行政財産である部分を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該土地を貸し付ける場合
- 四 行政財産のうち庁舎その他の建物及びその附帯施設並びにこれらの敷地（以下この号において「庁舎等」という。）についてその床面積又は敷地に余裕がある場合として政令で定める場合において、当該普通地方公共団体以外の者（当該庁舎等を管理する普通地方公共団体が当該庁舎等の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該余裕がある部分を貸し付けるとき（前三号に掲げる場合に該当する場合を除く。）。
- 五 行政財産である土地を国、他の地方公共団体又は政令で定める法人の経営する鉄道、道路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のために当該土地に地上権を設定するとき。
- 六 行政財産である土地を国、他の地方公共団体又は政令で定める法人の使用する電線路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のために当該土地に地役権を設定するとき。

(別紙3)

## 地域再生法

(抄)

(平成十七年四月一日法律第二十四号)

(地域再生計画の認定)

第五条 地方公共団体（都道府県、市町村（特別区を含む。）又は地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百八十四条第一項の一部事務組合若しくは広域連合をいい、港湾法（昭和二十五年法律第二百十八号）第四条第一項の規定による港務局を含む。以下同じ。）は、地域再生基本方針に基づき、内閣府令で定めるところにより、地域再生を図るための計画（以下「地域再生計画」という。）を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができる。

3 前項第三号に掲げる事項には、次に掲げる事項を記載することができる。

五 地域における福祉、文化その他の地域再生に資する事業活動の基盤を充実するため、補助金等交付財産（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和三十年法律第七十九号）第二十二条に規定する財産をいう。）を当該補助金等交付財産に充てられた補助金等（同法第二条第一項に規定する補助金等をいう。）の交付の目的以外の目的に使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供することにより行う事業に関する事項

第二十一条 認定地方公共団体が認定地域再生計画に基づき第五条第三項第五号に規定する事業を行う場合においては、当該認定地方公共団体がその認定を受けたことをもって、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第二十二条に規定する各省各庁の長の承認を受けたものとみなす。

(参考)

## 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律

(抄)

(昭和三十年八月二十七日法律第七十九号)

(財産の処分の制限)

第二十二条 補助事業者等は、補助事業等により取得し、又は効用の増加した政令で定める財産を、各省各庁の長の承認を受けないで、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならない。ただし、政令で定める場合は、この限りでない。



(別紙4)

## 地方分権改革推進要綱（第1次）

平成20年6月20日  
地方分権改革推進本部決定

### 2 基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大

#### (2) 補助対象財産の財産処分の弾力化

社会経済情勢の変化や地域活性化の観点等を踏まえた地域の創意工夫に対応するため、また既存ストックの効率的な活用のため、財産処分（例：学校の統廃合に伴う転用、市町村合併に伴う廃棄物処理施設の取壊し等）に対する制限は、補助目的の達成や補助対象財産の適正な使用を確保する上で必要最小限にとどめるように改め、また、手続の簡素化を図る。

○関係府省は、以下を前提とした財産処分の承認基準をできるだけ具体的で分かりやすい形で定め、地方公共団体及び国の出先機関に対する周知・情報提供を確実に実施する。

- ・ おおむね10年経過後の財産処分については、原則、届出・報告等をもって国の承認があったものとみなすとともに、承認の際、用途や譲渡先等について差別的な取扱いをしないこと及び国庫納付を求めないこととする。

なお、補助目的の達成や補助対象財産の適正な使用を確保する観点から、有償の譲渡・貸付の場合には国庫納付を求めるなど、必要最小限の条件を付すことができる。

- ・ おおむね10年経過前であっても、災害による財産の損壊等、補助事業者等の責に帰することのできない事由による財産処分や、市町村合併、地域再生等の施策に伴う財産処分については、経過後の財産処分と同様とする。

なお、関係府省は、計画の策定を待つことなく、この本部決定に基づき速やかに上記の措置を実施する。



(別紙5)

## 平成22年度地方債同意等基準運用要綱等について

### 第四 その他の留意事項

#### 三 公共施設の転用

地方公共団体が公共施設を転用する場合において、転用後の事業が適債経費である限り、地財法上、繰上償還を行うべき事由には該当するものではないが、その場合でも、当該施設に係る地方債について起債の目的（協議に当たっての事業区分。以下同じ。）が変更となる場合は協議等が必要であること。但し、当該施設に係る国庫支出金の返還が不要な場合は、当初の起債の目的に変更はなく、協議等が不要であること。