

PREとPPPを考える連続公開講座  
第2回「PRE/PPPにどう取り組むか②」

# 自治体アンケート結果に見る PREの現状と課題

2011年11月14日

株式会社日本総合研究所  
総合研究部門 社会・産業デザイン事業部  
都市・地域経営戦略グループ マネジャー  
小松 啓吾

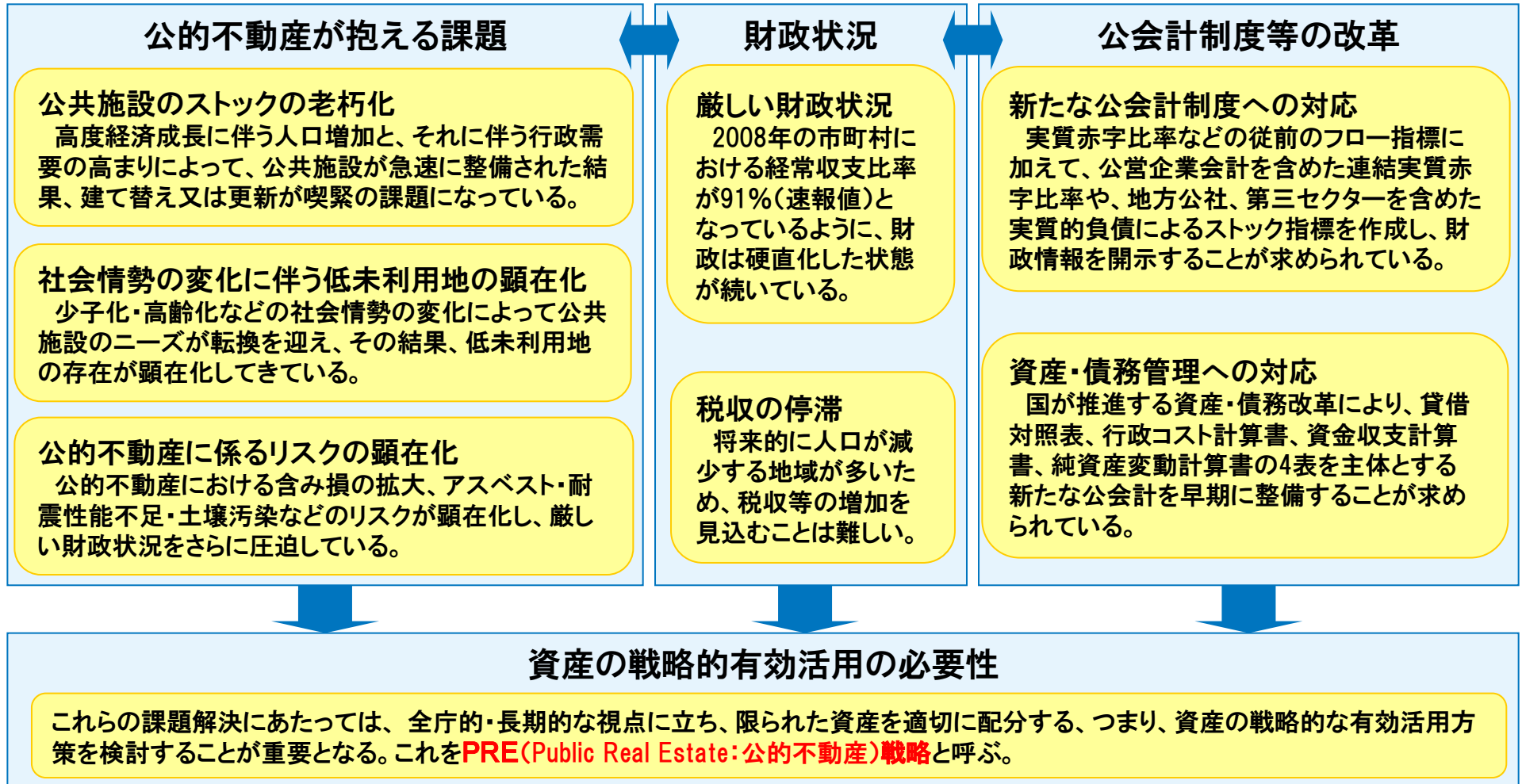
# 目次

<b>I. PRE戦略に関する基本認識</b>	<b>2</b>
1. PRE戦略が必要とされる背景	
2. PRE戦略の特徴	
3. PRE戦略のメリット	
4. PRE戦略の普及状況（問題意識）	
<b>II. 地方自治体におけるPRE戦略の導入に関するアンケート調査結果</b>	<b>7</b>
1. アンケート調査の概要	
2. 固定資産台帳の整備状況	
3. 公的不動産の総量に対する認識	
4. PRE戦略の各ステップへの取り組み	
5. PRE戦略関連項目の計画上の位置づけ	
6. 全庁的なデータ管理の状況	
7. 施設の統廃合・再配置に向けた取り組み	
8. 統廃合・再配置の対象となる施設	
9. 施設の統廃合や再配置を実施する上での課題	
10. 学校跡地の発生状況	
11. 学校跡地活用への民活手法の導入	
<b>III. PRE戦略の更なる普及に向けた提言</b>	<b>22</b>

# I . PRE戦略に関する基本認識

# 1. PRE戦略が必要とされる背景

- ・ 厳しい財政状況下で、地方自治体が公的不動産に関する課題を解決するには、PRE戦略が必要。



## 2. P R E 戦略の特徴

### ～従来の資産管理と P R E 戦略の対比～

- ・ 公的不動産の所有・利用のあり方について、所管部署単位・単年度ベースで検討していたのでは、地方自治体を取り巻く環境の変化に対応できなくなる。
- ・ 今後は「全体最適の視点」と「中長期的な視点」を基本的な考え方とした、戦略的な資産有効活用を検討する必要がある。

従来の考え方

戦略的な資産有効活用  
における考え方

視野の  
拡大

局所的な視点

単一施設または所管課ごとの管理  
が有効活用方策を検討するうえで  
の制約になる場合がある



全体最適の視点

全庁的な資産として一元管理することで、  
様々な有効活用方策が可能となる



期間の  
拡大

短期的な視点

短期的な計画では、今後増加が  
見込まれる修繕ニーズへの対応  
に限界がある



中長期的な視点

財政状況も考慮した中長期的な計画を作成  
することによって、整備または修繕費用の平  
準化が可能となる



行政サービスを  
最適なコストで  
提供する。

### 3. PRE戦略のメリット

- PRE戦略の導入により、施策目標に基づいた資産管理や意思決定の迅速化・透明化が可能となる。

#### 行政に対するメリット

##### 適切なタイミングによる保有資産の再投資と施策目標の実現

単年度の財政負担を軽減し適切なタイミングで予算措置を行うことが可能となるため、再投資を要する資産に経営資源を集中し、総合計画に定めた施策目標や将来像の実現性を高めることができる。

##### マネジメントサイクルの導入による意思決定の迅速化・透明化

意思決定を行うための組織体制を最適化し、目標と進捗を定期的に確認するマネジメントサイクルを導入することで、市場環境に応じた資産の処分・活用等が可能となる。

##### 施設コストの最適化

土地の高度利用や施設集約に伴う事務作業、保守管理委託等の一元化により、サービスレベルを低減させることなく、施設の運営・維持管理コストを削減することが可能となる。

##### 施設管理やPPPに関するノウハウの蓄積

専門部署の設置による人材育成や外部専門家の活用により、公的不動産マネジメントのノウハウを組織内に蓄積することが可能となるため、団塊世代の大量退職や職員の人事異動によるノウハウの流出・拡散による技術・人材不足を補完することが可能となる。

##### 地域住民や議会との対話・合意形成の円滑化

施策目標を実現する手段としての戦略を整備・公表し、意思決定のルールや判断基準を地域住民(議会)と共有することで、公共施設の再配置や資産の処分・廃止等に伴う地域住民(議会)との合意形成を円滑に行うことが可能となる。

#### 住民に対するメリット

##### 利便性の高い公共サービスの提供

土地の高度利用や施設集約によって、ワンストップサービスが実現されるなど、公共サービスの利便性向上が期待できる。

##### 住民ニーズに応じた施設運営

資産の有効活用にあたっては、利用者満足度など、サービス指標についても考慮するため、住民のニーズに応じた施設の運営が行われる。

## 4. PRE戦略の普及状況（問題意識）

### （1）今後さらに重要性を増すPRE戦略

- 公共施設のストックの老朽化、少子化・高齢化等の社会情勢の変化、財政状況の悪化は日を追うごとに進展し、行政経営におけるPRE戦略の重要性は高まる一方。
- 加えて、東日本大震災を教訓とした、耐震化・津波対策等の耐災害性の確保も喫緊の課題。

### （2）地方自治体の取り組みは道半ば

- 多くの地方自治体は、施設白書の作成、公共施設マネジメント方針の策定によりやく着手した段階。
- 現場レベルにおいては、従前の縦割り型の個別管理が未だ中心であり、財政・管財部門等による一元管理体制や、マネジメントサイクルの構築は不十分。
- 議会・住民からの強い反発が予想される公共施設の統廃合・再配置に至っては、取り組み状況に相当の温度差が存在するものと思料。

### （3）民間事業者への期待の高まり

- 他方、学校跡地などの低・未利用地の有効活用が直近の課題であり、民間事業者が有する資金・ノウハウへの期待が集まるところ。
- かかる状況をPPP/PFIの観点から捉え直すと、開発段階から民間に事業権を付与するような、広い意味でのコンセッション型の官民連携事業※が増えていく契機となりうる。

※ コンセッション：欧米で発生した、公共サービスを供給する権利を民間事業者に付与する方式。日本では、2011年のPFI法改正により「公共施設等運営権」と定義づけられ、公共施設等の所有権を公共が保持した状態で運営権のみを付与する方式とされた。

## Ⅱ．地方自治体におけるPRE戦略の導入に 関するアンケート調査結果



## 1. アンケート調査の概要

株式会社日本総合研究所にて、PRE戦略を推進するための政策提言を行うことを目的に、地方自治体225団体を対象として、財政基盤の強化に向けたPRE戦略の実施状況や課題、今後の予定等に関する調査を実施。

### 【調査対象】

- ①都道府県、②人口30万人以上の市、③大都市圏※に所在する人口10万人以上30万人未満の市、④東京都特別区 の計225の地方公共団体
- ⇒回収率:51.1%

※大都市圏:東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、愛知県、大阪府、京都府、兵庫県

対象となる地方自治体	アンケート送付数	アンケート回答数	回収率(%)
全体	225	115	51.1
－都道府県	47	26	55.3
－人口30万人以上の市	72	37	51.4
－人口10万人以上30万人未満の市	83	40	48.2
－東京都特別区	23	12	52.2

【調査期間】 2010年8月～9月

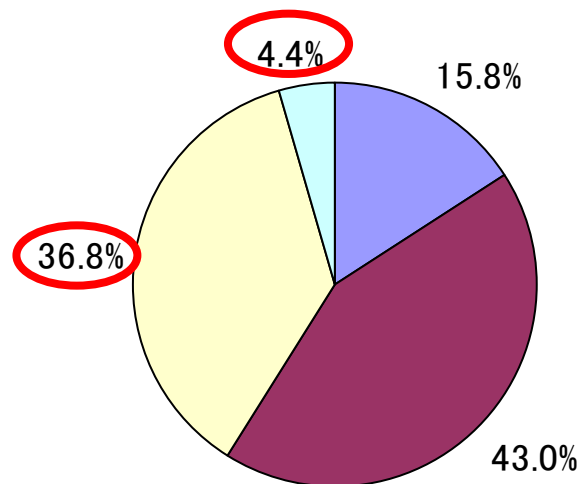
【調査方法】 質問及び回答用紙を郵送、ファクシミリもしくはE-mailにより回収

## 2. 固定資産台帳の整備状況（全体）

～B/Sと連動した固定資産台帳は4割が未整備～

「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針（総務省、平成18年8月）」において、財務4表及び必要な情報の開示が要請されているにもかかわらず、貸借対照表と連動した固定資産台帳の整備は遅れており、約4割が未整備の状況。

貸借対照表と連動した固定資産台帳の整備状況（全体：N=114）

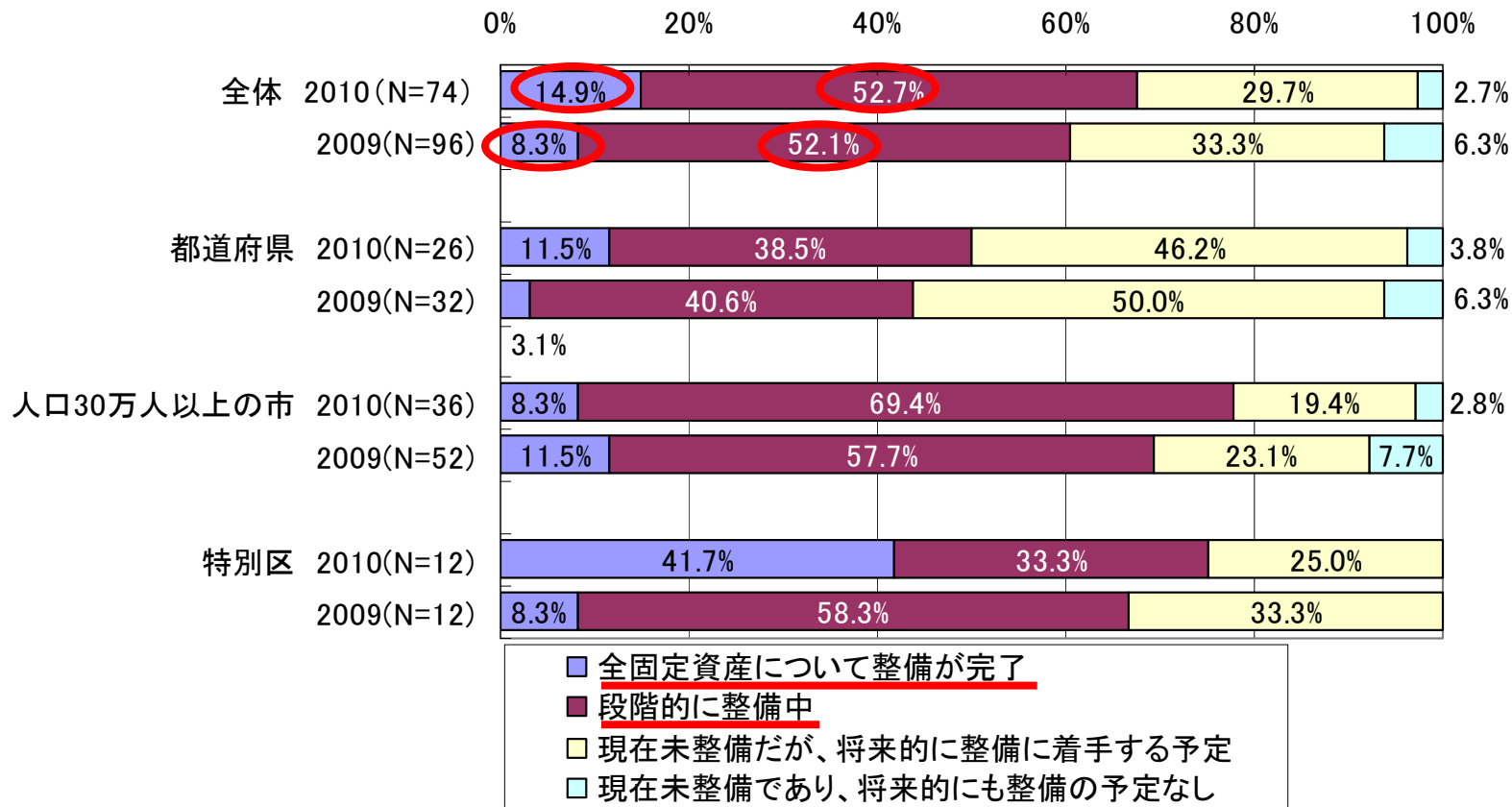


- 全固定資産について整備が完了している
- 段階的に整備中である
- 現在未整備だが、将来的に整備する予定
- 現在未整備であり、将来的にも整備の予定はない

## 2. 固定資産台帳の整備状況（分類別、2009年との比較） ～都道府県・市・特別区とも整備状況に進展あり～

2009年に実施した同種調査の結果と比較すると※、整備状況に若干ずつの進展が見られる。

貸借対照表と連動した固定資産台帳の整備状況（分類別、2009年との比較）

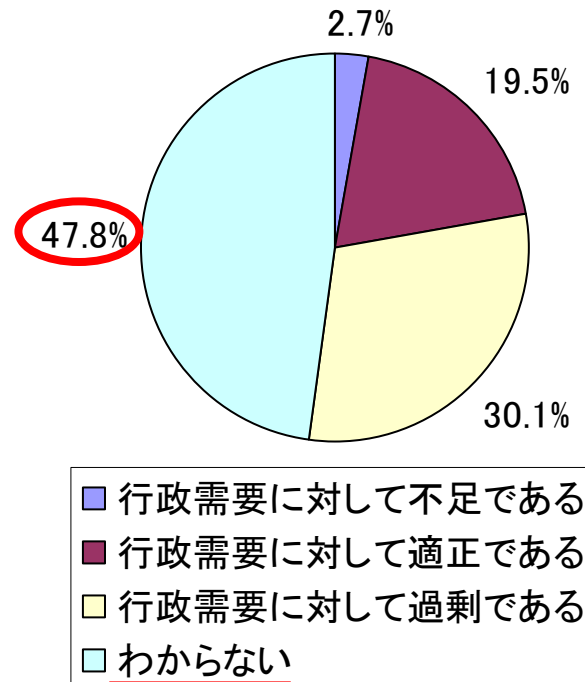


※比較のために人口10万人以上30万人未満の市を除いて集計しており、前頁の集計結果とは一致しない。以下同様。

### 3. 公的不動産の総量に対する認識（全体） ～約半数が資産の過不足を判断できていない～

今後及び将来の行政需要に対して、資産が余っているのか不足しているのか判断できない  
 地方自治体が約半数を占める。

保有する土地・建物等の公的不動産の総量について（全体：N=113）

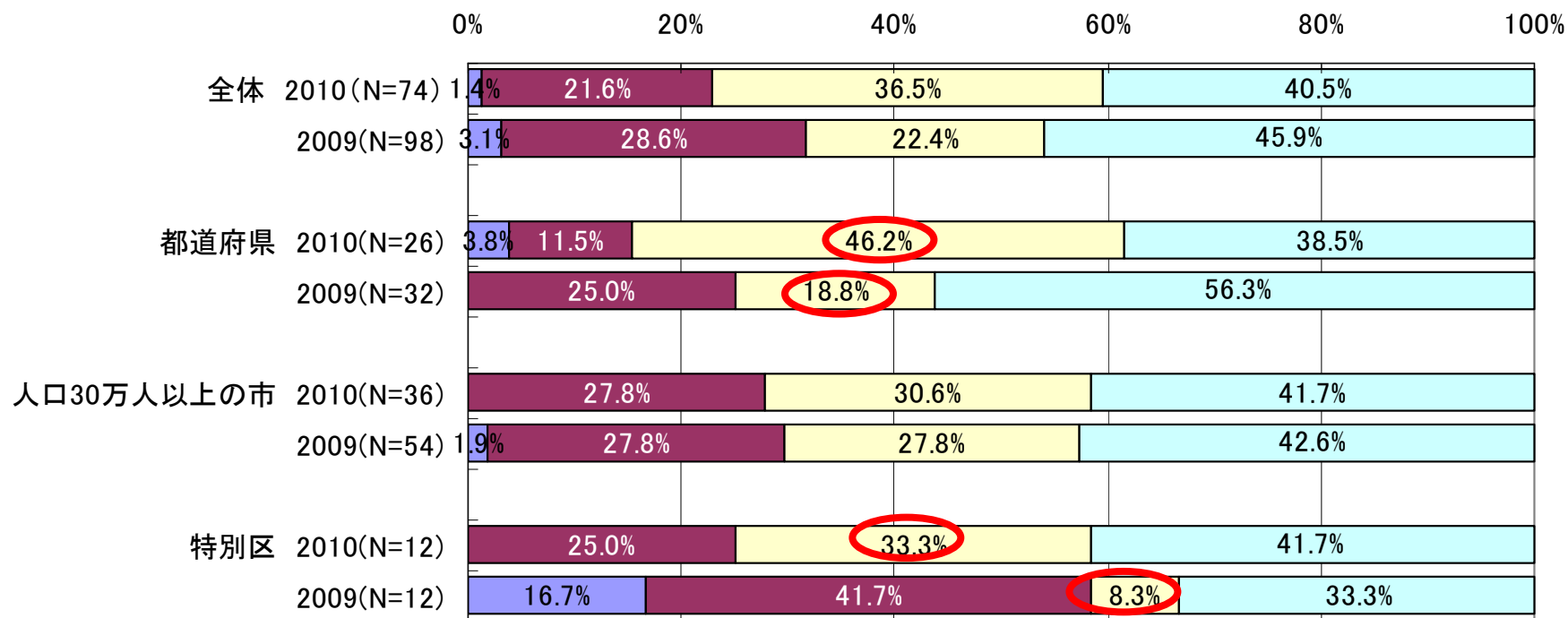


### 3. 公的不動産の総量に対する認識（分類別、2009年との比較）

～都道府県と特別区を中心に、PREの過剰感が強まる～

都道府県と特別区では、「過剰である」が大幅に増加し、「適正である」を上回っている。

保有する土地・建物等の公的不動産の総量について（分類別、2009年との比較）

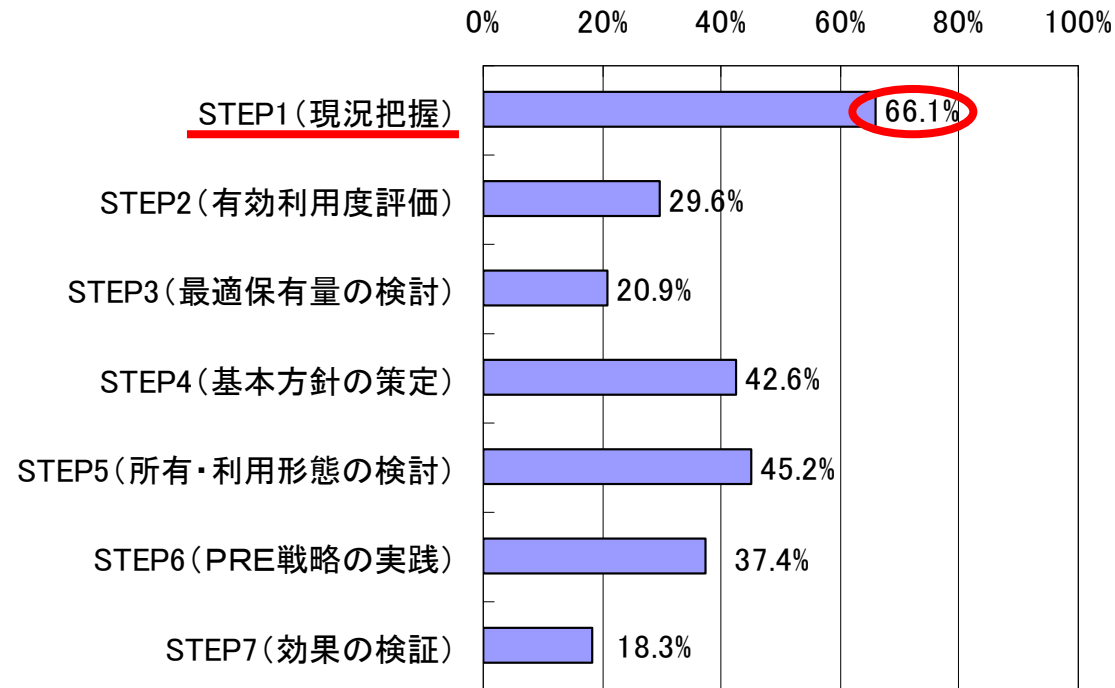


■ 行政需要に対して不足である
 ■ 行政需要に対して適正である
 ■ 行政需要に対して過剰である
 ■ わからない

## 4. PRE戦略の各ステップへの取り組み ～所有不動産の現況把握に6割超が着手～

国土交通省「PRE戦略を実践するための手引書」等に記載されている、PREマネジメントサイクルの各ステップのうち、「STEP1(現況把握)」を実施しているのが6割超。

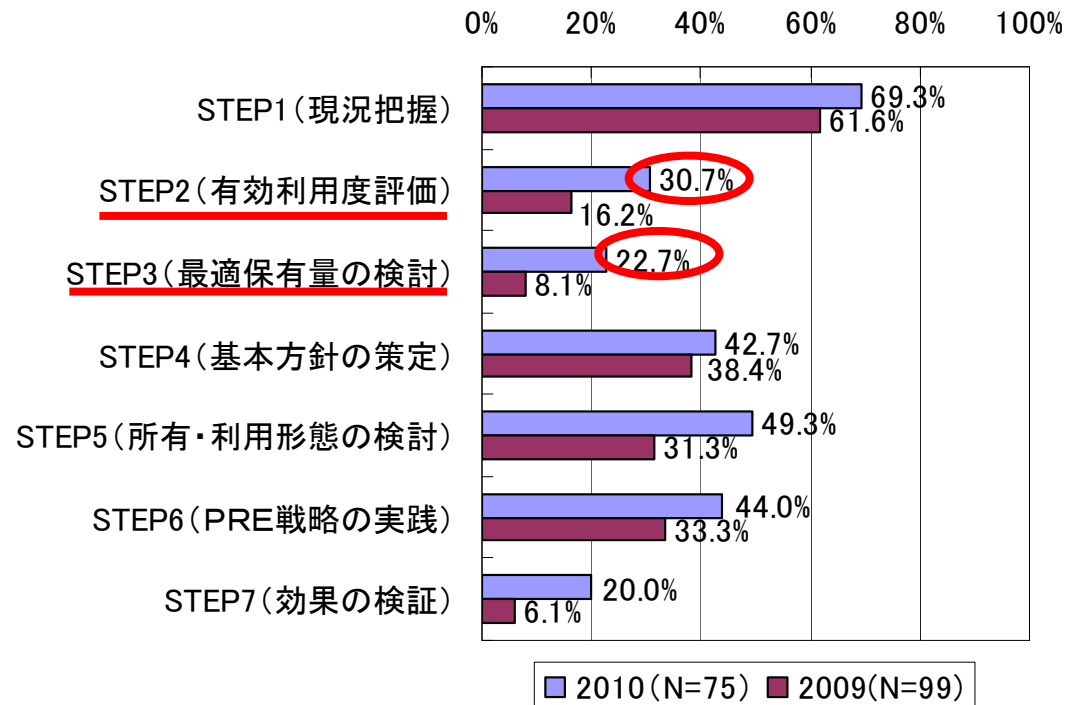
PREに関して既に実施された取組み、または今後実施される取組みの概要 (全体:N=115)



## 4. PRE戦略の各ステップへの取り組み（2009年との比較） ～現況把握以降のステップへの取り組みも増加～

「STEP2(有効利用度評価)」「STEP3(最適保有量の検討)」など、現況把握以降のステップへの取り組みも全体的に増加している。

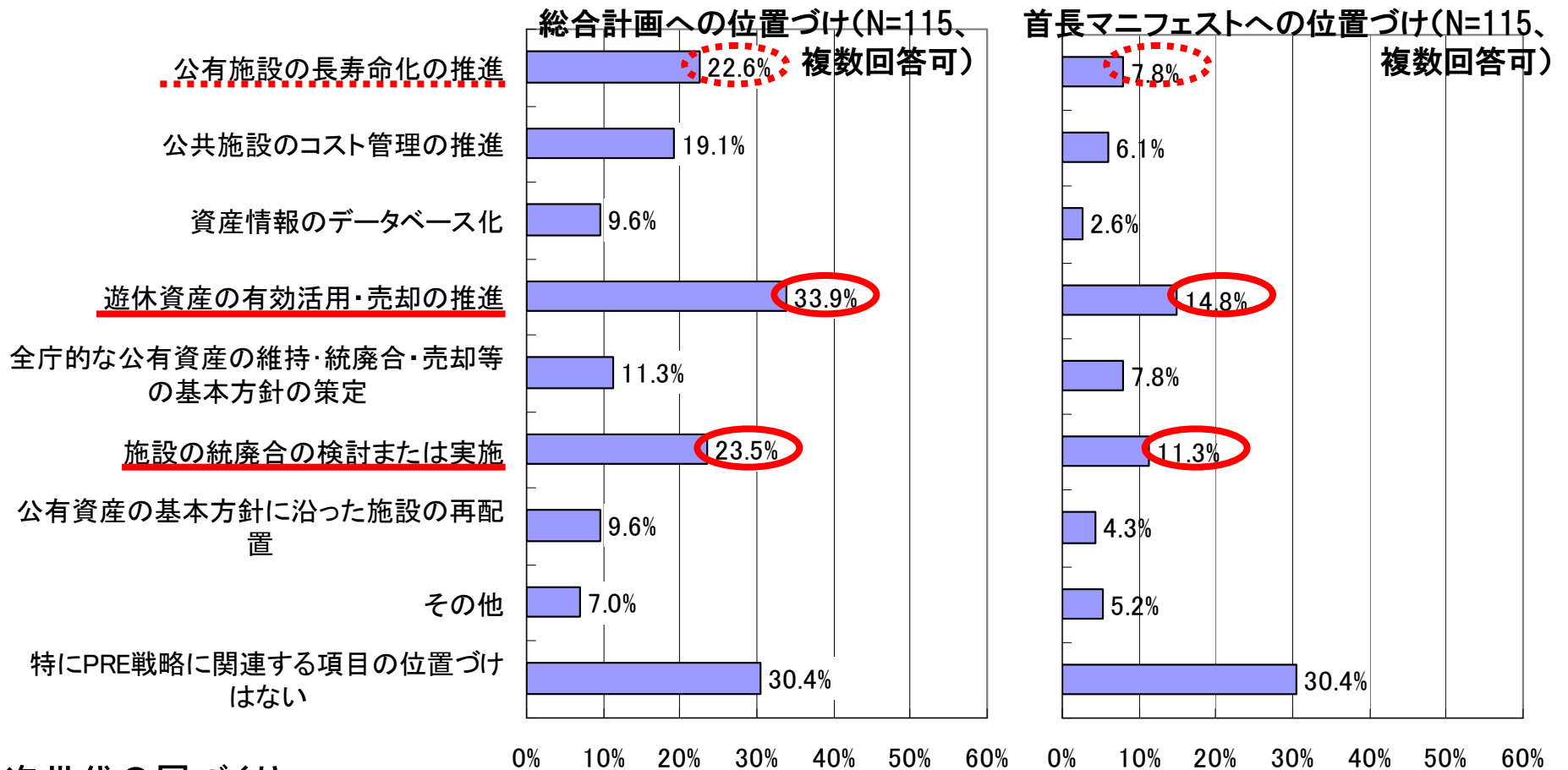
PREに関して既に関実施された取組み、または今後実施される取組みの概要（全体、2009年との比較）



## 5. P R E 戦略関連項目の計画上の位置づけ

～遊休資産の有効活用・売却、統廃合、長寿命化が上位～

総合計画・首長マニフェストとも、「遊休資産の有効活用・売却の推進」「施設の統廃合の検討または実施」「公有施設の長寿命化の推進」が上位を占める。



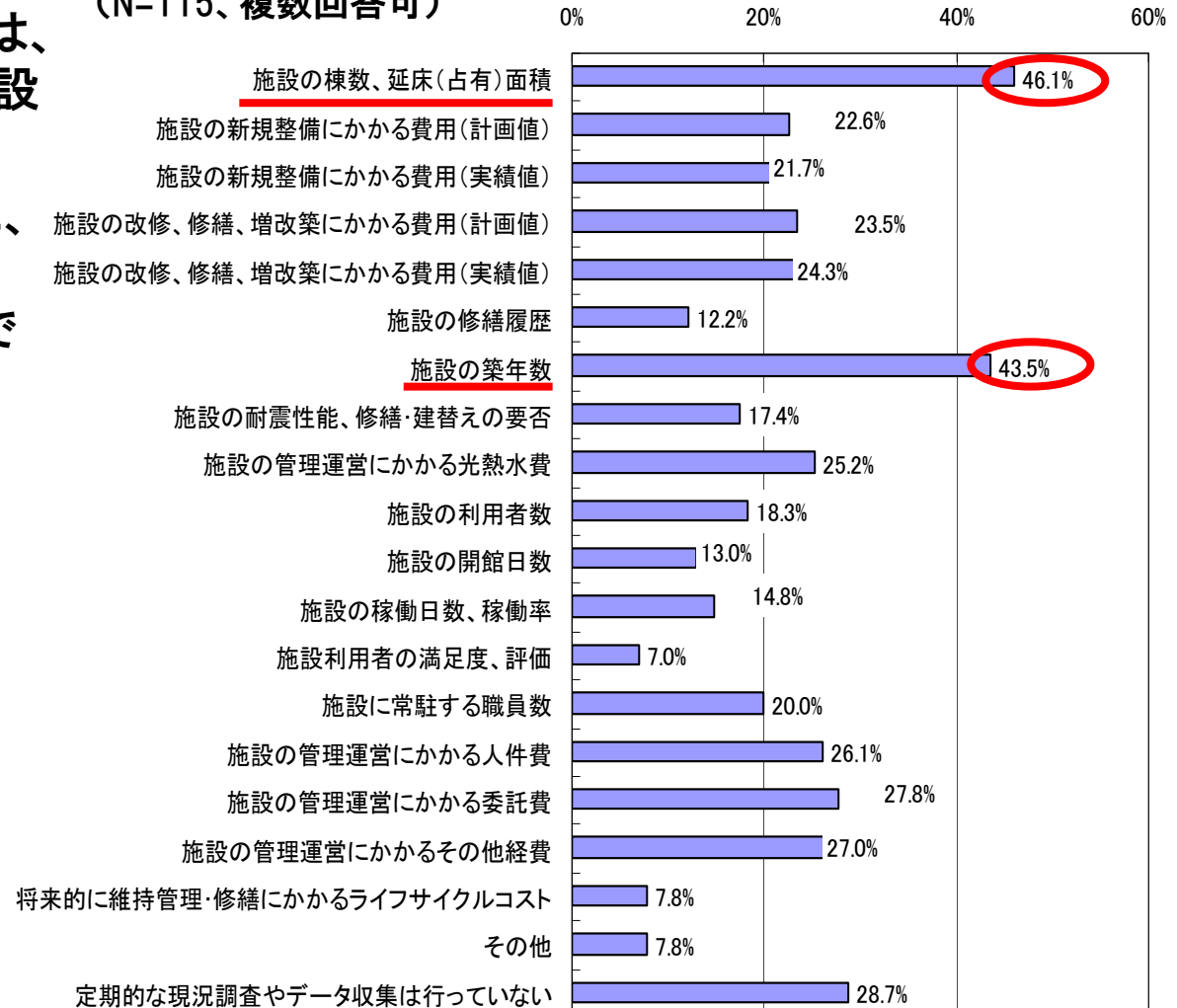


## 6. 全庁的なデータ管理の状況 ～PREのパフォーマンスは見ていない～

一元管理の対象となっているデータは、「施設の棟数、延床(占有)面積」「施設の築年数」が上位を占める。

ランニングコストや利用実績のように、PREのパフォーマンスを評価できるデータの収集・分析を、経営的視点で実施している自治体は少ない。

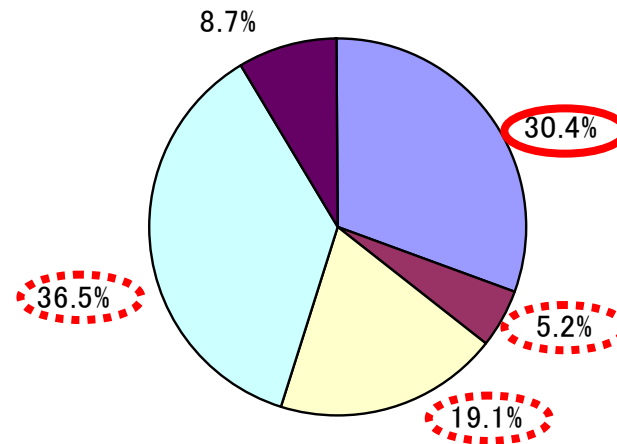
財政部門または行革部門が常時把握またはデータ収集している項目 (N=115、複数回答可)



## 7. 施設の統廃合・再配置に向けた取り組み ～ 9割超で公共施設の再編が課題に～

少子化・高齢化の進展とストックの老朽化に伴い、公共施設の再編は不可避となっており、9割超が課題と認識。このうち約3割が方針(計画)を策定し、具体的に動き出している。

全庁的な施設統廃合や老朽施設の建替えを伴う再配置に向けた取り組み状況 (全体:N=105)



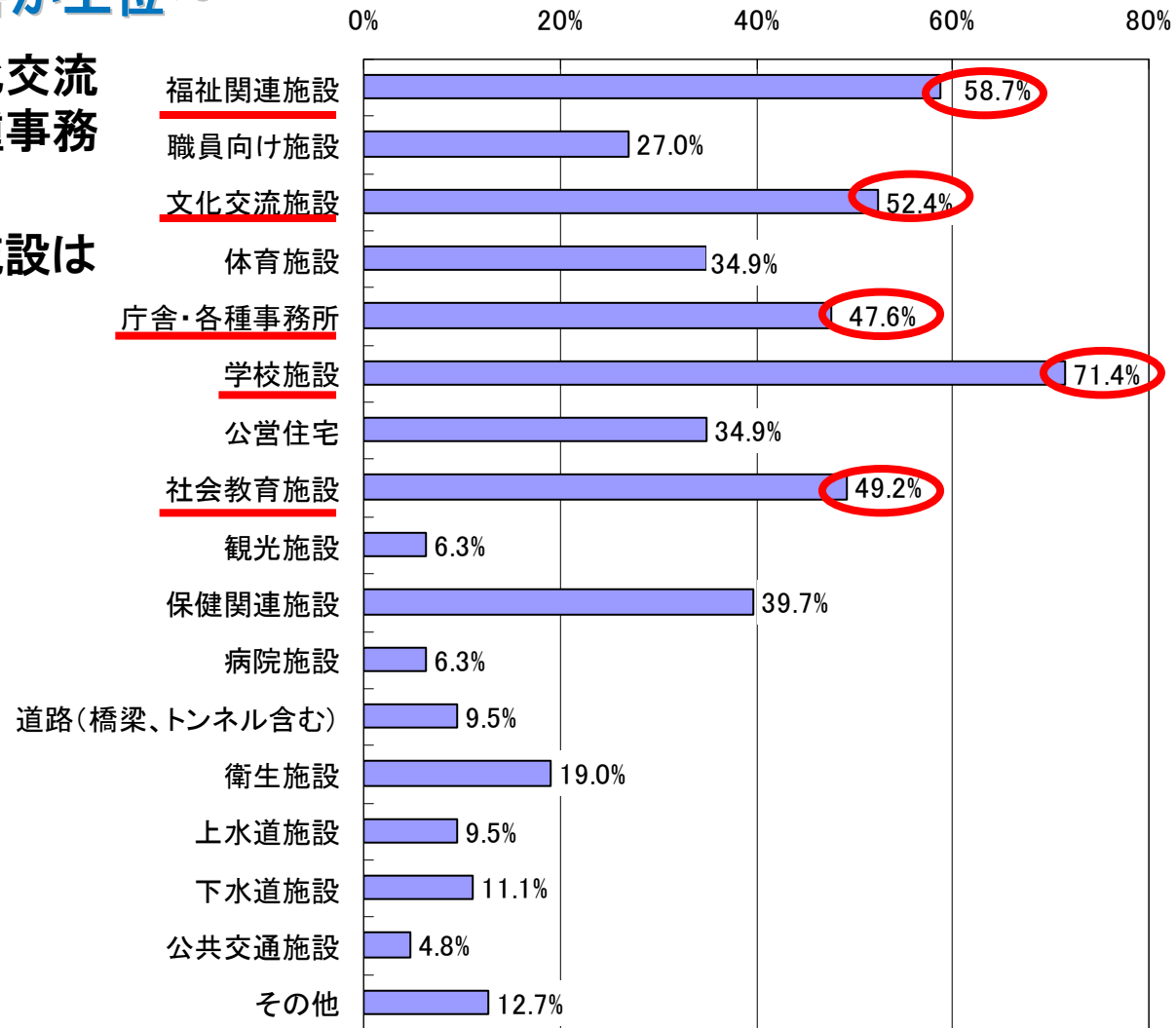
- 方針(計画)を策定し、既に統廃合や再配置を実施中である
- 今のところ実施していないが、方針(計画)は策定済みである
- 方針(計画)の策定を予定している
- 統廃合や再配置は課題としては認識しているが、現時点で取組み予定はない
- 統廃合や再配置は特に全庁的な課題とはなっていない

## 8. 統廃合・再配置の対象となる施設 ～文教施設、福祉施設、庁舎が上位～

統廃合や再配置の対象となる施設 (N=63、複数回答可)

「学校施設」「福祉関連施設」「文化交流施設」「社会教育施設」「庁舎・各種事務所」が主な対象。

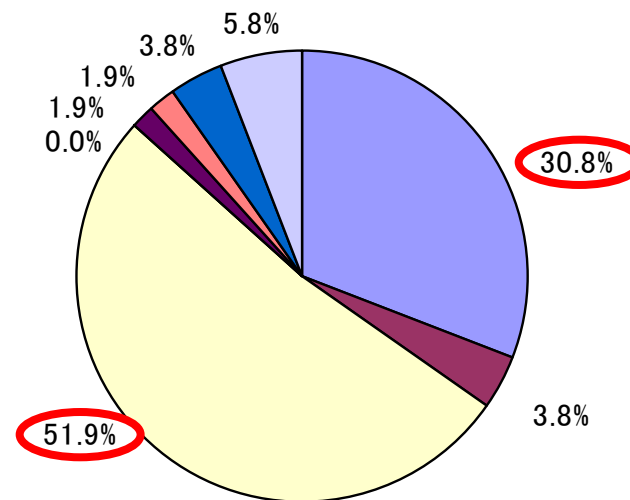
道路や上下水道などのインフラ系施設は統廃合・再配置の対象となりにくい。



## 9. 施設の統廃合や再配置を実施する上での課題 ～住民との合意形成、財源確保が上位～

「住民の理解を得るのが困難」が過半を占めており、次いで「財源確保が困難」が多い。

施設の統廃合や再配置を実施する上で最も課題となっていること（全体：N=52）

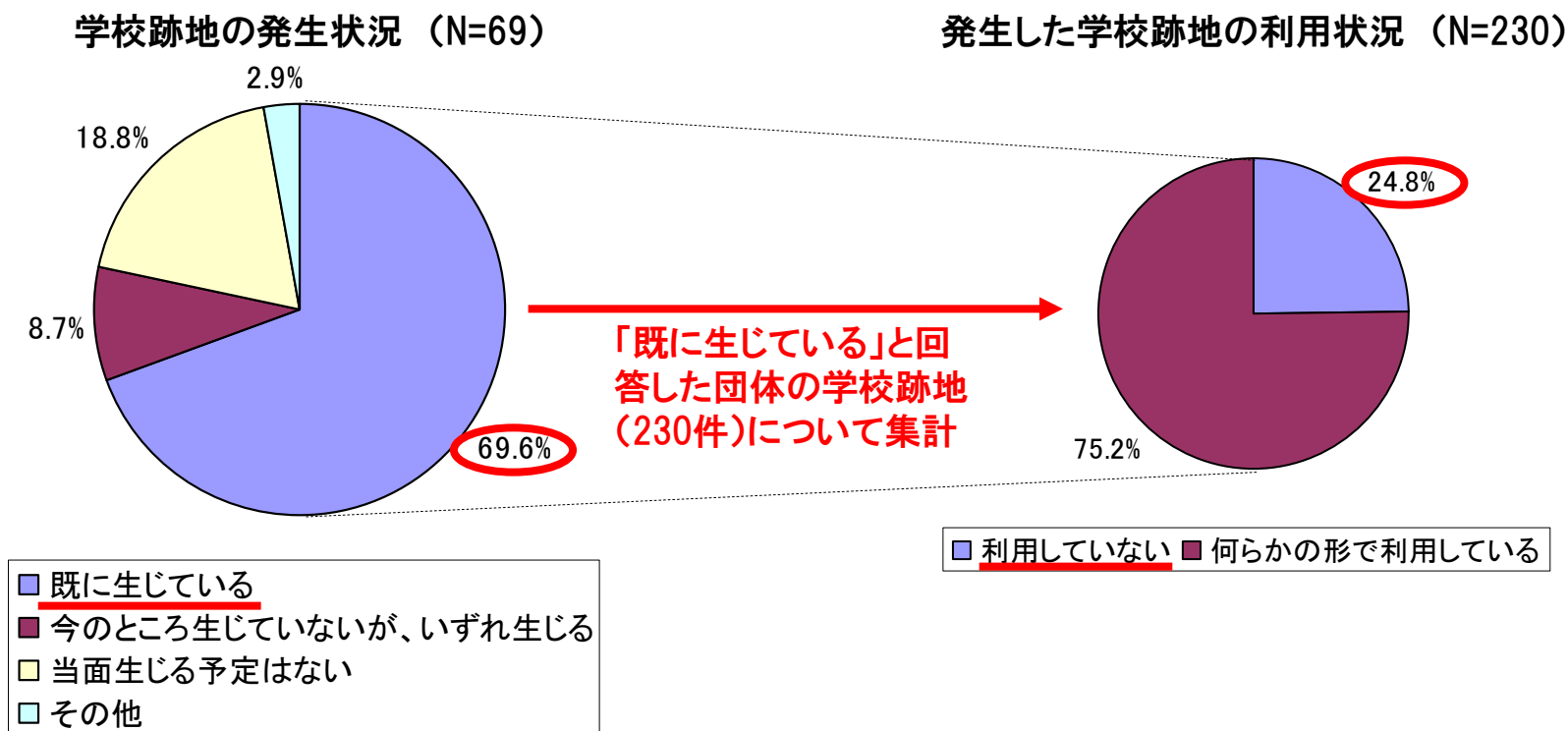


- 施設の建て替えを行うための財源確保が困難である
- 施設の建て替えを行うための用地が不足している
- 既存施設やサービスの廃止に際して住民の理解を得るのが困難である
- 施設の統廃合に伴い職員数の削減が必要となる
- 建替えの優先順位を決めるのが困難である
- 活用や処分の困難な余剰不動産が発生する
- その他
- 特になし

## 10. 学校跡地の発生状況

～約7割で学校跡地が発生し、うち4分の1は遊休資産化～

学校跡地について、約7割が「既に生じている」と回答。このうち4分の1が「利用していない」。

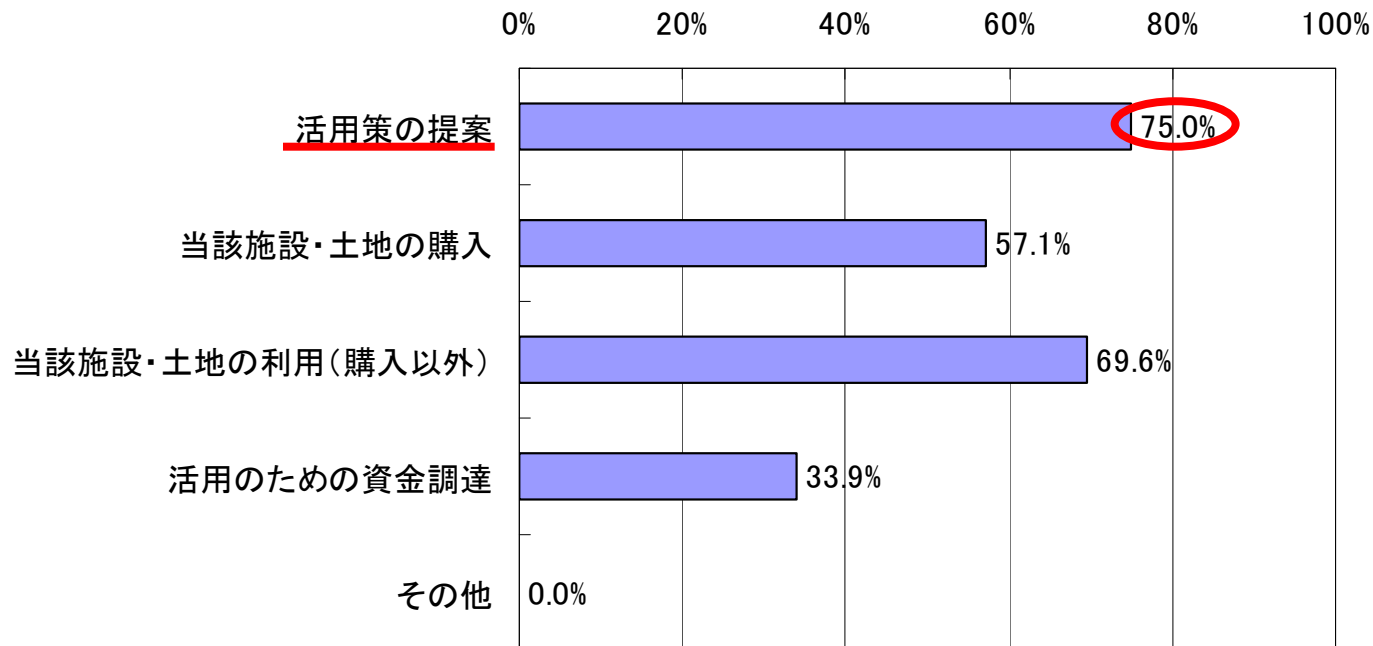


## 11. 学校跡地活用への民活手法の導入

～購入・利用のみならず、アイデア提供への期待が高まる～

学校跡地活用に民活手法を導入することへの期待は高い。単なる土地の買い手というより、有効活用のアイデアを提供してくれる「事業パートナー」を求めている。

学校跡地の活用にあたり民間事業者を求める役割（全体：N=56、複数回答可）



# Ⅲ. PRE戦略の更なる普及に向けた提言

## 1. 地方自治体は次世代を見据えた行政サービス需要の長期予測と戦略的な資産圧縮の取り組みを

■PREの棚卸しが前進した結果として「PRE総量が過剰」との認識が高まり、資産処分・活用の取り組みについても一定程度の進展が見られた。一方で、現状のPRE総量が適正であるかどうかの判断ができていない地方自治体も多数存在。

■現在の行政需要に対してPRE総量が適正であったとしても、中長期的に見れば人口減少、少子高齢化といった社会情勢の変化による行政需要の変化は避けられず、資産過剰や用途のミスマッチが顕在化する可能性は高い。

■各自治体において確保できる投資的経費額も縮小傾向にあることから、現在のPRE総量が財政的に維持困難となるケースも多く発生すると予想される。



■現在の行政需要やサービス提供方法のみを前提とするのではなく、将来の人口や行政需要、最新の技術動向を踏まえたサービス提供方法等の変化について長期予測を行い、**総合振興計画や財政フレームと連動したPRE総量の圧縮、用途変更、再配置等に関する戦略を早期に立案することが求められる。**

■これは、個々の地方自治体における税金の効果的な活用に直結すると同時に、良好な公共施設を次世代に引き継いでいくという社会資本ストック形成の面からも重要。



## 2. 首長と行政はPREパフォーマンス情報の分析・評価と積極的な開示を

■PREの有効活用や部門間での利用調整、行政財産の普通財産化等の意思決定に必要なデータを財政・行革部門が分析・評価する仕組みは、現状ではほとんど確立されていない。

■今後、地方自治体がPREの抜本的な統廃合や再配置を進める上では、「ある施設を利用するための市民一人当たりのコスト負担」「同機能施設における地区ごとのサービス水準／コスト格差」など、PREの利用状況やコストに関する客観的な情報が重要。

■これらの情報は、行政内部での調整や意思決定に必要であるだけでなく、受益と負担の関係を明確にして地域住民との円滑な合意形成を図るうえでも重要なツールとなりうる。

■ただし、情報の分析・評価の仕組みを確立するためには膨大な労力を伴うため、行政内部のボトムアップによる取り組みだけでは限界。



■市民への積極的な情報開示と対話の推進という観点から、地方自治体の首長には、このような取り組みの施策上の位置づけと実施体制を明確化することにおいて、これまで以上のリーダーシップの発揮が求められる。

### 3. 学校跡地は新たなPPP手法で地域交流拠点としての再生を

- 施設統廃合により生じる学校跡地の活用は、多くの地方自治体にとって優先的に取り組むべき課題。(文部科学省では、校舎活用事例の公開や活用希望者のマッチングを推進。)
- しかし、学校法人や病院といった受け皿を探すだけでは、民間事業者の参画のハードルが高く、有効活用の可能性が広がらないおそれがある。一方で、マンション開発等の単なる民間収益事業の目的で活用することは、地域住民との合意形成の面で実現が困難。



- 一定のまとまった規模を有する学校跡地は、例えば公共の社会教育施設や集会施設を核として、民間の飲食・物販、子育て支援、医療といった機能を併設するなど、公共・民間の両機能を複合的に備えた地域の交流拠点として、再生の可能性を検討することが有益。
- 事業化に際しては、地方自治体が一方的に条件を固めてから事業者を募集するという従来の手法に固執せず、敷地の利用条件、導入機能、事業規模、資金調達方法、スケジュール、コンソーシアム構成と官民の役割分担などについて、事業の企画・発案の段階から公共と民間が双方の意見を出し合い、事業計画を具体化していく、新たな官民パートナーシップ(PPP)手法の確立が望まれる。