

第2回 新潟市財産経営推進計画に関する有識者会議 議事要旨

1. 日時：令和2年9月7日(月)午後1時30分～3時

2. 会場：新潟市役所 本館3階 対策室

3. 出席委員(敬称略・順不同)

山本 康友(座長) 東京都立大都市環境学部客員教授

足立 文 株式会社日本経済研究所本部長(執行役員)

鷺見 英司 新潟大学経済学部准教授

堤 洋樹 前橋工科大学工学部准教授

藤田 美幸 新潟国際情報大学経営情報学部准教授

※山本座長、足立委員、鷺見委員、堤委員は新潟市役所会議室、藤田委員はウェブ出席した。

4. 議事

1) 前回ご意見について

座長：人口減少、人口構成が変化する中、この状況に応じた施設構成、公共施設の縮小を考えていかないといけない。ただ、単純に減らすだけでなく、サービスの維持やより良いものをどうやって考えるか、ということが今回の目的になる。

今回は、どのような判断基準で公共施設の再編を考えるか、定量的な評価はどうしたらよいか、について意見をいただきたい。

前回の有識者会議で要望のあったデータが事務局から事前送付されている。内容について聴くことがあればご質問いただきたい。

委員：「参考資料5 公共施設の配置状況」の人口メッシュ将来推計人口増減割合の凡例「0%以上 50%未満減少」「50%以上-100%未満減少」「増加」は表現がわかりにくい。500mメッシュなので、絶対値でみてはどうか。

委員：「参考資料5 公共施設の配置状況」は将来推計人口か。50%減とは何年後の話か。

事務局：平成27年国勢調査ベースで、2045年時点である。

委員：「資料6 施設種類別の年間維持管理コスト」の見方について、コスト状況に「市の収入」が入っている。収支は収入と支出の差だと思うが、どのように作っているのかわからない。

財産経営推進担当部長：市の収支は、市の直接支出と指定管理料を足したものから、市の収入を差し引いたものになる。直接支出には人件費も含む。学校教育施設の場合は教員の人件費も含む。

座長：市の収支がマイナスになっていないのでわかりにくいのではないかと。書き方について工夫してほしい。

委員：支出は、施設にかかっている経費ということだが、減価償却費は含むか。

人件費は実際に支払った額ということか。

事務局：現金ベースでみている。

人件費は平均値を計算し、一人あたりいくらかをもとに処理している。

座長：わかりやすい形で再整理をお願いしたい。

委員：これも時点がわからないのと、減価償却について、大規模改修をしたかどうかは含まれるか。

事務局：一点目、時点については、平成 30 年度、現時点での最新データである。大規模改修などについては除いており、管理運営コストを記載している。

座長：データの年度、大規模改修が入っていないことについては注書きをしてほしい。

2) 再編案作成の判断指標等について

事務局から資料の説明。

委員：「資料 2-1 施設再編の考え方（フロー図）」について、2 点お伺いしたい。

ソフト面（サービス機能）の「事業評価」で、重複ありの場合は利用度評価をしないのか。どのような意図で利用度評価を行わないことにしたのか、考え方を教えてほしい。

ソフト面（サービス機能）の「コスト評価」で、「事業評価」により事業方針（一次）で廃止となったもののうち、コスト評価の結果、存続となる矢印があるが、存続と廃止はどのような基準で考えているか教えてほしい。

事務局：1 点目、重複ありのときに利用度評価をしないことについては、圏域の中で組み合わせが発生すると、個々の施設のデータでは評価できないものがでてくると考えているので、利用度評価をしないことにしている。

2 点目、必ずしもコストだけで廃止か存続を決めるものではなく、運営改善が必要かどうかを見ることとしている。コスト評価で存続、廃止を振り分けるのではなく、重複ありの場合は組み合わせが発生するので、存続と廃止の矢印が 2 つに出ているということである。

座長：重複ありで、地域特性評価の該当なしの場合、存続、廃止などいろいろあり得るので、さらにコスト評価をする、ということか。

事務局：例えば、重複ありが 3 施設あって、地域特性に該当する施設が 1 施設であればその施設は残り、その他は廃止となる。全ての施設で地域特性に該当しない場合は、コスト評価を踏まえて組み合わせを考えていくことになる。

座長：例えば、重複ありで、地域特性に該当する施設が2つある場合、どちらかは存続、廃止にしないとイケないということ。

委員：「資料 2-1 施設再編の考え方（フロー図）」は、「資料 1 圏域Ⅰ～Ⅲ施設再編の考え方」の圏域Ⅰ～Ⅲの流れと、その評価軸までまとめてフローに入れているという理解でよいか。

「資料 1 圏域Ⅰ～Ⅲ施設再編の考え方」において、美術館は「存続の方針」と記載しているが、その他については「事業方針」という言葉になっているので、言葉をそろえた方がよい。また、「①事業方針」が全体ではなくて、「コスト評価」に入っているのも、さらにわかりにくい。資料 1 と資料 2-1 が整合するように、言葉を含めて整理した方がよい。

「事業評価」に3つの指標があり、評価の結果、「事業方針（一次）」が出てきているが、「コスト評価」は「①事業方針」のみ記載されている。「事業評価」をして「コスト評価」をした結果、方向性が出てくるのではないかと思う。最終的に存続か、廃止になっている、という書き方がよいだろう。

存続の場合は運営改善をする、という矢印があるが、「再編手法」にも同じ言葉があるので、運営改善については「再編手法」を検討するときに、こういうことを考える、ということによりだろう。

また、「再編方針」と「再編手法」は縦横に整理するとすっきりすると思う。

座長：「事業評価」と「コスト評価」で廃止からなぜ存続と廃止に行くのか、説明を追加しないとわからないと思う。また、配置方針で存続としたものでも、いろいろと検討すべきことはあると思う。A3 で全体の流れが分かるように整理した方がわかりやすいのではないかな。後段の内容についても1枚でまとめられないでしょうか。

委員：例えば利用度評価、見る施設だけでなく、見ないというフローも入れて、流れを分けて記載したほうがよい。

委員：廃止とは何を意味するのか。直営をやめるということか。

事務局：廃止という言葉はソフト評価で使っており、建物で実施している機能を廃止することである。例えば、市の方針として、公設デイサービスは廃止することにしており昨年度で19施設から9施設に減らしたが、将来的には公設デイサービスとしては全て廃止となる。建物自体が更新時期に該当するかどうかについては別途検討することになっている。

座長：事業としてなくなることが廃止で、建物は別途検討という解釈でよいと思える。

委員：建物としての廃止はハード面の評価ということで理解した。公設デイサービスは廃止ということだが、9施設に集約して、その後は民間に任せるのか。

事務局：指定管理者が事業を続けたいということであれば、売却や貸付という選択肢もある

し、需要がないようであれば、指定管理が終了した後、建物についても用途変更や売却、解体して売却など考えている。

委員：一般的には用途廃止を指すのだと思うが、専門用語であり誤解を生む。市民には伝わらないだろう。

委員：スポーツ施設は民間でもやっているのだから、利用度評価をしたときに、民間の需要を考えつつ、公的にどういう役割を果たすか、ということを考えるのか。重複、利用度評価もそうだと思うが、民間で代替できるものは民間に委ねるという考え方もあるだろう。民間施設も含めて比較評価するのか。

事務局：スポーツ施設で最も多いのは圏域Ⅱになる。国、県の施設も含めて評価をしていくこととしている。

委員：需給バランスはどのような値であれば重複なのか、公共としては不要か、需給バランスの指標がどういった値になったら重複ありと判断するか。需要が1を超えたら公共が関わる理屈になってくると理解していたが、その辺、どのように整理するのか。

事務局：今後、再編コンセプトにおいて施設種類ごと、別々に閾値を決めていくことが重要だと考えている。「新潟市公共施設の施設ごとの配置方針」においては、できるだけ集約や複合化を進めて圏域内に1施設を原則することまでは決めているが、例えばスポーツ施設は、圏域Ⅰ、Ⅱ、Ⅲの分類と、実際の使われ方に差があるということも考えられる。具体は次のステップでとさせていただきたい。

座長：委員ご指摘のとおりだが、重複の判断は非常に難しい。スポーツ施設のうちプールなどは、民間の場合、車で利用になるので、公共の場合と比べてより広域に居住する人が利用するため、公共と民間では圏域が若干違うと考える。

委員：民間施設についてのご指摘はそのとおりだが、評価は公共施設だけでやるのではないのか。というか、民間施設のデータは揃うのか。

利用率は、有料か無料かということで評価が大きく変わる。これを踏まえると、便益の評価になるが、簡単にはできない。閾値でほぼ決まるので、専門家の意見を踏まえて閾値を決めるとよいだろう。

座長：無料だから使うという人もいる。どこで判断するかは難しいが、なんらか閾値を決めないと定量的に評価できないので、各委員に意見を聞きながら決めてほしい。

委員：「再編条件」について、検討項目にはアクセス、防災、地域の活力、政策との整合、コミュニティの各項目があり、アクセスと防災については「事業評価」の中の「地域特性評価」に出てきているが、地域の活力、コミュニティ、政策との整合はどの評価から条件として出てきたのか。

事務局：「再編条件」は、必ずしも評価の軸と整合するものではないと考えている。アクセスと防災は地域特性の中で見えており、被っている部分もある。施設の再編をしていくときに見るべき項目は、利用度、地域特性、コストだけでは判断できない部分があると考えている。たとえば中学校区の中のコミュニティがどういう単位で活動しているかなど、新潟ならではの地域ならではの部分も見えていかないといけないと思う。

座長：再編方針がまとまったあと、それ以降に「再編条件」から「再編手法」を組み合わせる、という考え方でよいか。

委員：見ていくという言葉があったが、どう見ていくのか。

事務局ある程度パターン化することを想定している。まちなかと、周辺部ではコミュニティの単位や密度やあり方が異なる。具体的には検討中だが、プロセスを可視化して、明記したものをパターンとして示しながら条件整理をしたいと考えている。

委員：可視化するのは大事だと思う。どうやって可視化するか、引き続き検討をお願いしたい。

座長：本日の有識者会議で再編方針の決定の手順を決めて、「再編手法」と「再編条件」の区分けについては、個別に委員の皆様と意見交換していけるとよい。

座長：「資料1 圏域Ⅰ～Ⅲ施設再編の考え方」については問題ないか。例えば、美術館は存続の方針が明確なので、「事業評価」と「コスト評価」を省き、「更新時期評価」の流れになるが問題ないか。「資料2-1 施設の再編の考え方（フロー図）」と「資料2-2 施設の再編の考え方」はつながっているのですが、こうした方がわかりやすいというご指摘があればお願いしたい。先ほどの有料、無料というのは考えなければならないと思うが、他にはどうか。

委員：「コスト評価」で4つの指標があるが、どの指標の優先順位が高いか考える必要がある。もう少しシンプルにしてもよいと思うし、現時点で優先順位があれば知りたい。一方で均等に評価することもあると思う。判定基準について考えた方がよい。

指標の「d. 運営の効率性」は維持管理運営費と減価償却累計額の合計値を利用者数等で割ることになっているが、減価償却費の方が投資額なので合うと思う。

事務局：4つの指標に優劣があるというよりは、同種の施設で平均以下の指標が2つ以上あれば条件付き存続にするということを考えている。ただ、相互に被っていて代替できる項目があるかもしれないので教えてほしい。

減価償却費については検討する。

委員：計算して評価を行ってみたいとわからない部分があるが、4つの指標で2つ平均を下回るといっても、該当する施設は全部該当するとなって差がつかないことも考えられる。何

を重視した方がよいか考えた方がよい。個人的には、指標「b. 収支状況（支出－収入）」をフルコストで見ればよい気がする。指標「c. 公共施設の有効活用（減価償却累計額÷利用者数等）」も、投資規模に対してどれくらい利用率があるかというので面白いと思う。

財産経営推進担当部長：「参考資料6 施設種類別の年間維持管理コスト」をみると、施設種類によってあきらかにコストに差がある。横串で評価するのはなかなか難しいので、種類ごとに指標を選択してくことになると思う。

座長：作業は大変だが、計算してみて、方向が見えてくると思うので、それから判断してもよいのではないかな。

委員：計算結果を見て微修正していくこともあるだろう。まずは、評価の計算をお願いしたい。収支を見ておくことは、受益者負担でこれだけ支払ってもらえば利用効率が上がる、というメッセージにつながっていくと思うので、指標「b. 収支状況（支出－収入）」はしっかり見た方がよいと思う。

委員：例えば延床や利用者数で割るなど、単位を揃えてほしい。そうしないと、大きい施設と小さい施設を同じように評価してよいのかということになりかねない。指標は単位が重要。

「コスト評価」を、平均を用いて相対評価をするということだが、母数が少なくて平均をとってもよくわからない、ということはよくある。用途変更や相互利用などを考えると、用途だけで評価して良いのか。公民館とコミュニティ施設を一緒にするなど、ある程度同じ使い方という認識で用途を整理し、ざっくりと分けて評価するとよい。

事務局：17種類の施設ごとの分類から、例えば、公民館とコミュニティセンターは貸館というくくりで考えている。また、ホールを持つ施設があれば同じ分類として、類型化しながら進めていく認識である。

座長：コスト評価は市民も注目しているところだと思うので、いろいろな角度から評価をしていくと良いと思う。

委員：重複している類似施設の評価においては、国や県の施設は公共施設なので同じ観点で評価することができると思うが、民間施設、例えばスポーツ施設は事業目的が異なるので、サービス内容が重なっているものは同じように評価できるとしても、そうでないものは比べるのが難しいだろう。スポーツ施設にPFIを導入する際、民業圧迫なのではないかという意見がよく出るが、公共のスポーツ施設は裾野を広げるための施設、という位置づけとし、基本的には初心者向けに限定して、中級以上は民間施設を利用してもらおう、というコンセプトとした事例もある。そもそもの事業目的を見ながら指標に落とさないといけないだろう。利用者数だけでカウントしてよいものではなく、難しいけれども定性的な評価と組み合わせる必要がある。

委員：公共のスポーツ施設は、参加者の裾野を広げるという役割もあると思うが、国体みたいな使い方もある。このスポーツには力を入れるということを市の特色として決めるやり方もあって、先にそれを決めないと定性的な話にしかない。プロとアマチュアが共有できる施設は公共、個人やチームで占有する施設は民間、という分け方もできると思う。

委員：「社会的価値評価」がフローの最後に来ているのが気になっている。地域特性に含める、といった検討もできると思う。社会的価値は恣意的になってしまうということがあると思うので、「地域特性評価」の中で定量的に評価できないか。「地域特性評価」には、アクセス、防災があるが、例えば、スポーツ施設においてトップチームとボトムの方々がスポーツを通じてコミュニティを形成することができて、それが地域特性にもなっている、といったようなことがあれば、定量的に評価ができるので「地域特性評価」に含めることができると思う。こういった部分の評価しながら、「社会的価値評価」と「地域特性評価」を統合できるのかどうなのか、議論できるとよい。

財産経営推進担当部長：社会的価値を客観的に評価できるのであれば、地域特性に含めてもよいと思うが、現時点では、客観的データだけで評価できないと考えている。

委員：価値は定量的に評価できないのか、というと、そうでもないと思う。快適かどうかというのは、利用者の年代別の傾向や、将来的な利用者予測をもとに、どの尺度をもって評価するか、切り口を設定することで定量化できるだろう。サービスはどうか、というのいろいろな尺度があるので、そういったものを活用できると思う。価値をサービスの定量的な尺度として活用できるか検討できるとよい。

座長：社会的価値評価のうち定量的な評価ができる部分は、地域特性評価に入れることも検討すること。各先生に相談してもらって、地域特性評価に入れられるものがあるか検討してほしい。

委員：フローの最後に社会的価値を持ってくると、政治的な判断のためではないかと思われる。定性的であっても、明確な評価ができるなら地域特性評価に持っていきなりして、社会的価値はフローから外して別物として扱ったほうがよいのではないか。最終的には、総合的な判断をする、という文を入れておくのでよいのではないか。

座長：定量的評価に分類できるものであれば、地域特性評価に入れるとよいが、どうしても定性的な評価をしなければならない部分は残ると思う。

委員：フローの最後に入れると、社会的価値評価の決定を誰がするのか説明が難しいと思うが、座長の言うとおりにそれはそれでありだとも思う。社会的価値を定量的に評価することは可能で、例えば、アンケートで5段階評価をしてもらう方法がある。ただし、この5段階評価はあくまでも個人の評価として扱い、集計しないようにしている。なぜかという、費用

と便益のバランスが取れていないため。公共施設はあればいいと誰もが答えるが、お金を払ってまで維持したいというかは別問題。そして、費用・便益分析による定量評価はできるが、それには多大なコストがかかる。コストとのバランスはとるべきである。

座長：全くその通りで、費用と便益のこともあるし、社会的価値を誰がどう評価するのか、ということもある。

ただ、「市域を超えた役割への貢献」は、新潟市と近隣市町村の関係を考えると残さざるを得ないと思うので、定性評価も残るだろう。だからといって社会的価値評価でガラッと変わるのではなく、大部分を定量評価として、ある限定的なものだけ社会的価値評価で決まる、ということになるようにした方がよいだろう。定量化できない部分は何か、事務局で示してもらえるとよい。社会的価値評価の判断基準、誰が評価するのかについては議論があると思う。

そろそろまとめの時間だが、その他の全体の流れはどうか。

委員：「新潟市公共施設の種類ごとの配置方針」で存続、廃止がすでに決まっているものについて、どういうふうになったのか丁寧に説明した方がよい。検討の土俵に上がる前に、ここはやりません、という線引きをされている印象を持たれるとよくない。これによって、全体の金額にどれくらいの影響を与えるのかについても教えてほしい。

事務局：「資料1 圏域Ⅰ～Ⅲ施設再編の考え方」で、例えば美術館については、「事業評価」「コスト評価」はしないが、「更新時期評価」は実施するので、記載するようにする。

座長：社会的価値評価のうち定量評価できる部分は地域特性評価に含めるとしても、定性評価の判断となる部分が残ると思うので、どのような定性評価が想定されるかについては引き続き検討するというので、それ以外に関してはご承諾いただいたものとして、事務局へお返しする。

財産経営推進担当部長：フロー図に関しては、わかりやすい説明を加えて工夫をしたいと思う。社会的価値評価のあり方については、前回に引き続き今回も議論となったが、今後知恵を出しながら、また、各委員の意見を伺いながら考えていきたい。

次回の開催は、年が明けて3月17日を予定している。今回と同じように対面方式での開催を考えている。

5. 閉会

以上