

## 自治体財政 改善のヒント 第95回

# 活性化目的の公共施設ならターゲットは域外 目的で異なる「住民サービス」の位置づけ

大和総研政策調査部 主任研究員 鈴木 文彦

地域活性化の推進力になるのは域外に対する売り上げ、つまり移出である。同じように公共施設で「稼ぐ」といった場合、それが積極的に収益拡大を目指す意味ならば、その誘致圏は行政区域外であることが必要だ。域外住民をターゲットに、広域集客を見込むものでなければならない。地域経済に対する波及効果を念頭に公共施設が集客することを「稼ぐ」と称したものだ。

他方、当の公共施設が地元住民への福利厚生を目的とする場合、収益拡大の重要性も可能性も高くない。この手の公共施設で「稼ぐ」といった場合、それは公共施設のコスト削減、ひいては公共施設に対する自治体の補てんを減らすことの比喩である。ニーズの変化に合わせて低稼働を改善することでもある。

### 福利厚生タイプの検討方向性

公共施設の整備や有効活用を検討するにあたっては、その目的が福利厚生か経済振興かを明確にすることが前提となる。はじめに福利厚生を目的とする公共施設について考える。公民館が代表例で、都市公園なら街区公園がこれにあてはまる。通常、こうした施設の誘致圏は学区など狭い範囲に限られる。財政改善を切り口に、公共施設マネジメントの文脈で再編統合を検討した場合、その着地点はコスト削減である。将来人口に比べて過剰な床面積を縮小、または機能面で重複する施設の一方を廃止することで、維持管理コストや老朽施設の更新コストを節約するのが目標だ。

コスト削減には他の方法もある。持続可能性の

面で問題なしとは言えないが、非正規雇用を活用した民間委託が人件費を低減する手段として既に幅広く採用されている。広告を募集したり、施設内の空きスペースを賃貸したりする方法もある。こうして得た副業収入を公共施設の維持費に充て、その結果として収支赤字ひいては自治体の補てんを減らすことが期待される。地下の変電所や地下鉄からの占有料、園内のカフェから得られる使用料で芝生養生など公園の維持管理費を自給自足する豊島区の南池袋公園は有名な好事例だ。

また、再編統合には、近隣住民の高齢化や民間サービスの多様化を踏まえ、公共施設の役割を再定義する意味もある。少子化で学校施設が余り、高齢化によって都市公園は緑と癒しの場となる。ニーズの変化に合わせて改装し稼働率を上げる取り組みも広く言えば「稼ぐ」の一環となる。

### 経済振興タイプの検討方向性

経済振興を目的とした場合、財政改善の文脈で求められるのは公共施設を活用した税収増である。公共施設が域外から人を引き寄せ、周辺の事業者のビジネスが繁盛し、税収に還流する一連の流れがある。講じられるのは福利厚生よりむしろ経済振興策としての公共施設マネジメントだ。その成否を評価する着眼点は、公共施設が地域経済にもたらす波及効果である。

集客が目的なので公民連携と相性がよい。集客が収益拡大と同義である民間事業者の行動原理が地域活性化に威力を発揮する。留意すべきは経済活動として収益拡大を目指すには広域集客が必要

なことだ。地元住民も顧客だが、より重要なターゲットは海外を含めた域外住民である。

地域活性化の比重が高い公共施設と言えばコンサートホールやスタジアムが想起される。都市公園なら動物園、遊園地や美術館が併設される総合公園があてはまる。特に観光振興を掲げる公共施設が地域活性化目的であることに異論はないだろう。伝統芸能を演じる劇場や地元チームが興業するスタジアム、海辺の水族館など地域資源を活かした公共施設を整備することで観光入込客数の増加が期待される。域外から多数の観光客が宿泊し、工芸品や農産品の消費が増えることで地域経済が活性化するシナリオだ。地元事業者の収益が上がればその一部が税収となって自治体に還元される。公共施設に対する自治体の補てんが残ったとしても、活性化効果による税収増で回収できる見込みがあれば、補てんは損失ではなく投資と言える。

### 目的で異なる「地元住民」の意味

公共施設は地元住民のためのものに違いない。ただし公共施設の目的によって「地元住民」の意味が消費者と事業者に分かれる。福利厚生を目的とする公共施設において地元住民は消費者、その字の通り「地元に住む人」である。有効活用の検討にあたっては当の公共施設に何が求められているかが最優先される。対して、経済振興を主な目的とする公共施設において地元住民は「地元で働く人」、すなわち事業者である。公共施設は地元事業者の営業活動を集客でアシストする使命を帯びる。とりわけ移出活動を促進しひいては地域所得を増やすことが検討課題となる。

紛らわしいのは地域活性化を題目に「ハコモノ」、昨今なら「官製開発」と呼ばれる事例があることだ。多目的ホールを核とする複合施設でよく聞く話だが、完成後に活用が低迷し自治体の補てんばかり増える「負動産」に陥るケースが目立つ。失敗事例となるのを避けるには、集客から所

表 公共施設のコンセプトによって異なる整備・有効活用の検討方向性

	福利厚生タイプ	経済振興タイプ
誘致圏	主に域内集客	主に広域集客
財政改善の意味	自治体の公的負担の節約	税収による自治体財政への還元
検討の着眼点	コスト節約とニーズ最適化	収益拡大と経済波及効果
取り組みの方向	再編統合・委託・副業	ソフト充実を伴う集客拡大策
想定する住民像	消費者としての地元住民	事業者としての地元住民

出所：大和総研作成

得向上、税収増までの脈絡を具体的かつ定量的に詰めることが重要だ。同じ経済振興でも建設・土木業のための公共需要や雇用対策とは異なる。地域活性化のコンセプトに整合するのは移出促進である。

### 利害調整のためにも住民像の区別が必要

地域活性化を掲げ公共施設の整備または有効活用の計画を立てた結果、地元で摩擦が生じることがある。背景の1つが公共施設の2面性でもある福利厚生と経済振興の混同だ。例えば、都市公園にカフェやホテルを誘致する計画に対し近隣住民から異論が寄せられるケースがあった。域外のビジターが増えることで路上駐車が増え、高級住宅街の閑静さも失われるといった意見だ。ホテルについては、地元住民のための施設でないことは明らかで公共施設にふさわしくないといった趣旨である。インバウンド集客による観光振興が目的ならなおのことだ。この異論の文脈の根底にある地元住民は当地に住まう、消費者としての住民である。公共施設すなわち福利厚生の認識に立つ。

他方、地元で商売を営む住民も地元住民である。経済振興を主な目的に公共施設の整備や有効活用を検討する場合の住民像は事業者である。当の公共施設が地域経済の集客装置として、百貨店に例えればシャワー効果を導く催事場の役目を果たすということだ。公共施設のシャワー効果で地元事業者が潤い、地域所得が向上すれば地元に住む住民にも自治体財政を通じて還元される。こうした脈絡を説明し理解を得るためにも、地域活性化を念頭に置く公共施設の目線は域外にあること、福利厚生または経済振興のタイプ別に住民サービスの文脈が異なることを押さえておきたい。 **G**