

コラム「施設に関するデータの収集と活用、評価について」(第3回)

松村 俊英(クロスポイント・コンサルティング取締役)

施設評価の試み(学校の目的外利用を例として)

公共施設マネジメントにおける学校施設の活用に関して、便益とコストとの比較(B/C)を理論的に評価する際に、以下のような論点がある。

■学校の便益をどのように捉えるか

小中学校等の学校施設は義務教育サービスを提供するための施設であるため、学校施設の機能は義務的消費財であり、需要に利用者の選考による効用の差を評価するのは難しい。例えば、学区による地価の相違は、学校の学力なのか、地域の構成世帯の質を大きく反映しているのか因果の特定が難しい。

他方で、学校施設は地域において義務的消費以外の機能を有する。例えば、文部科学省によれば、学校施設は「地域住民にとって最も身近な公共施設として、まちづくりの核、生涯学習の場としての活用を一層積極的に推進するためにも、施設のバリアフリー対策を図りつつ、必要に応じ他の文教施設や老人福祉施設等との連携や地域の避難所又は緊急避難場所としての役割を果たし、また、景観や町並みの形成に貢献することのできる施設として整備することが重要である。」「また、学校や地域の特性に応じた防犯対策を実施し安全性を確保した上で、必要に応じ、地域住民の積極的な利用の促進を図ることができるよう、地域住民との共同利用のできる施設として計画することも重要である。」としている。

すなわち、学校施設は目的外利用も期待されており、選挙やスポーツ施設利用、空き教室の利用等の多くは地域住民等が学校施設を選択的に利用すること、あるいは、オプション的な利用が想定されている。そのため、学校施設の評価については、学校教育面での本源的需要を切り離して、目的外利用に限定して便益の測定を行うことが望ましいと考えられる。

■学校施設利用に際しての選択行動

学校施設の目的外使用に関する選択行動を考える。地域住民にとって学校施設の利用は居住する学区のみならず、同じ自治体の他学区の施設も利用可能である。よって、施設の利用行動は、1) 学校を利用するか、利用しないか、あるいは、2) 最寄りの学校と近隣の学校のどちらかを選択する、という二項選択問題か、3) 幾つかある近隣の学校のいずれかを選択する、という多項選択問題としてとらえることができる。

また、選択においては各選択肢の特性が要因となる。学校施設の目的外使用については、利用目的にあった施設が利用可能であることが選択の要因であることから、利用目的ごとに関連する施設の種類や規模等を特性変数として設定する。例えば、ある学校を目的外使用するか否かの選択は、利用目的が地域のスポーツチームの練習であれば、施設が解放されていることを前提として、運動場や体育館の広さ、学校へのアクセスのしやすさ

(旅行費用)、料金の有無といった選択対象の特性変数と、家族構成、性別、居住年数等の地域住民に関する属性によって決定されると考えられる。

■学校施設の地域開放の評価方法

学校施設の目的外使用に焦点をあてて、その経済的価値の計測を行うために、非市場価値の評価手法について整理する。非市場価値とは、環境外部性のように市場取引されないうが人々の選好や選択に影響を与える資源配分上の変化の評価方法であり、公共財の性質により需要が観察できない公共施設やサービスの評価にも用いられる。非市場価値の評価手法は2つに分類される。顕示選好法と表明選好法である。前者は評価対象の財に関連する市場に顕示される選択や需要の情報を用いるのに対し、後者は仮想的な市場や状況を提示した場合に表明される選択の情報を用いる。目的外使用における学校施設の利用は、レクリエーション、交流、健康など様々な目的が想定される。それぞれの需要を個別に評価して足し合わせる方法は、二重計算や計測漏れの恐れがあることから（[12]）、それぞれの効果を学校施設の需要として総合的に計測する手法が適している。

表明選好法は、仮想的な選択の状況をより実際の状況に近づけるために、評価対象財サービスの選択について、詳細なシナリオを設定することが求められる。その点で、多様な目的を持つ学校施設の目的外使用のシナリオの設定は困難であると考えられる。一方、顕示選好法については、利用の目的が何であれ、学校施設への移動を代理市場とする旅行費用法や、学校施設へのアクセスが反映される不動産価格を用いるヘドニック価格法は、多目的な利用の総合的な評価方法に適する。しかしながら、いずれも学校施設への距離やアクセス性が評価対象となることから、いくつかの問題が生じる。

■地方自治法における位置づけと効率性

公共施設を自治体が供給する際の根拠は、地方自治法第十章における「公の施設」にある。第十章では、公の施設の意義および住民の利用権を明らかにしている。地方自治法第244条第1項では、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」と定義されており、条文から次の要件を満たすものとされる。すなわち、①施設であること、②住民利用に供するためのものであること、③当該普通地方公共団体の住民利用に供するためのものであること、④住民の福祉を増進する目的をもって設けるもの、⑤普通地方公共団体が設けるものであること、である。さらに、普通地方公共団体は住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならないことが規定されている。

これらの要件から成る公共施設の性質を経済学的にとらえるとどうなるであろうか。住民の「福祉の増進」は住民の効用（満足）最大化に寄与することに該当するであろう。また、「（当該普通地方公共団体の）住民利用に供するための施設」であることは、地域公共財（クラブ財＝一般道などのインフラに比べて排除性が高い財）であることを示す。さらに、「普通地方公共団体が設けるもの」であることから、地方自治法第2条14項（最少の経費で最大の効果）に照らせば、施設の整備・維持管理・更新に際しては効率性を考慮する必要があると考えられる。

■施設評価の試み

施設利用の便益評価においては、施設の利用料金および施設までの移動の一般化費用を一次的評価と考えることが出来よう。これは便益の一部を保守的に表すことになるが、評価に必要な情報収集コストが低く、施設間の比較が容易となり、全国の公共団体が簡便に便益評価を行える利点がある。また、施設ごとの詳細な再編計画等においては、供給量効果や利用者数効果を含めた詳細な便益評価に展開する基礎ともなる。

便益評価の手法としては、移動の情報を用いてサイトの価値を評価する手法である旅行費用法および離散的選択手法を用いることが出来る。一部の施設属性と利用者の所得情報が公共施設の利用に明示的な影響を与えることが確認されており、公共施設の便益計測において一定の手法となり得る。

(本コラムの無断転載等を禁じます。お問合せは問合せページよりお願いいたします。)