

調査レポート

公共施設マネジメントを考える ～内外環境の変化で問われる今後の公共施設マネジメント～

人口減少と少子・高齢化が進行するなか、地方自治体においては、社会保障関係への支出が負担となる一方、高度経済成長期に建設された公共施設等が更新の時期を迎えるなど財政余力の低下が懸念されています。多くの自治体ではこうした環境下において、いかに適切な公共施設マネジメントを行うことができるかが重要な論点となっています。

そこで、今回は自治体の公共施設マネジメントにスポットをあて、その背景、考え方、手法を整理したうえで、先進的な取組事例を概観し、今後の公共施設マネジメントの方向性について検討してみます。

1. なぜ、いま公共施設マネジメントなのか

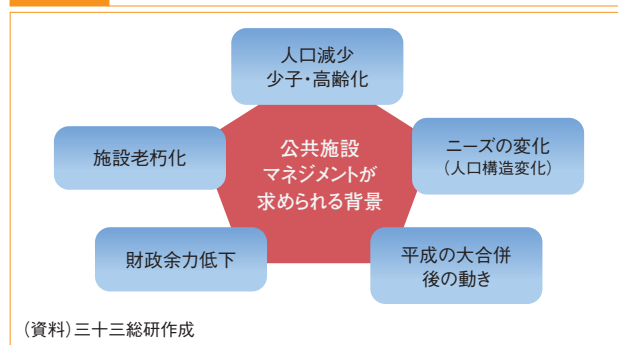
(1) 公共施設マネジメントとは

公共施設マネジメントとは、主に地方自治体が所有している公共施設を、財政面など自治体経営の視点から総合的かつ統括的に企画、管理、利活用することを言います。行政学、経営学、経済学、都市計画、土木工学、建築学など、多くの分野に跨っていることが特徴です。

(2) 公共施設マネジメントが求められる背景

公共施設マネジメントが叫ばれ始めてきた背景をみると、主に以下図表1の要因が複合的に絡み合い、自治体の財政運営や施設管理に影響をもたらしていることが挙げられます。

図表1 公共施設マネジメントが求められる背景

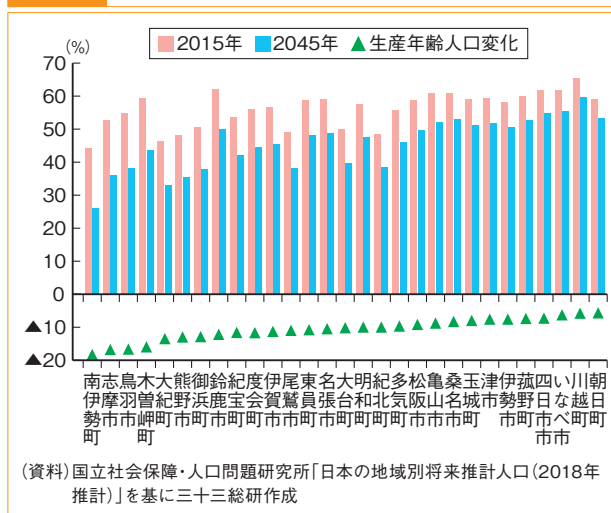


①人口減少、少子・高齢化

わが国では人口減少と少子・高齢化が同時に進行しており、特に生産年齢人口(15～64歳)の減少は将来の税収入の減少を招く恐れがあります。三重県内29市町の生産年齢人口を2015年と2045年

(推計)で比較すると、2割近く減少する市町もあります(図表2)。

図表2 生産年齢人口の変化(三重県内市町)



②施設老朽化

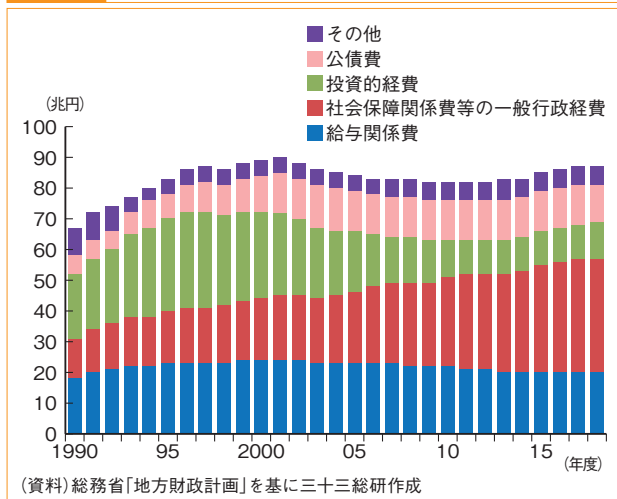
戦後の高度経済成長期に建てられた公共施設が次々に更新期を迎えています。また、今後はバブル崩壊後の経済対策や平成の大合併時に建てられた様々な公共施設が更新期を迎えます。その維持・補修・修繕には膨大な財政負担がかかり、放置した場合には公共施設の老朽化が進むことが懸念されます。

③財政余力の低下

①でみたように生産年齢人口の減少は自治体税収にとってマイナス要因となることに加え、高齢化による社会保障等の負担が増加し、自治体財政を圧迫しています。地方財政計画によると、建設事業などの投資的経費が減少する一方で、扶助費な

どの社会保障関係費が増加しており、今後もこうした状況はさらに進むとみられます(図表3)。

図表3 地方財政計画の推移



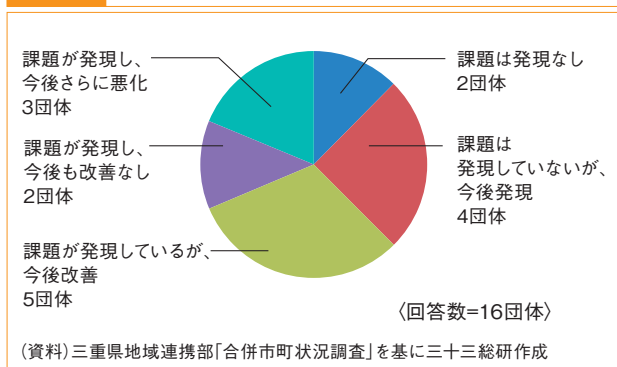
④ニーズ変化

年少人口(15歳未満)の減少、高齢者人口(65歳以上)の増加など、地域の人口構成は大きく変化しています。年少人口向けの施設ニーズが減少する一方で高齢者向けのニーズは増加するとみられ、こうしたニーズ変化に合わせた公共施設のあり方が求められます。

⑤平成の大合併後の動き

2000年代前半に集中した平成の大合併後も合併自治体における重複施設の統廃合は進んでいません。また、事業費の95%まで起債でき、国が返済の70%を負担する合併特例債を活用した自治体の中には、逆に施設の数が大きく増えたところもあります。三重県が合併市町の重複施設の有効利用状況を調査したところ、施設重複による課題は今後発現したり、ますます悪化すると回答した自治体が多くなっています(図表4)。

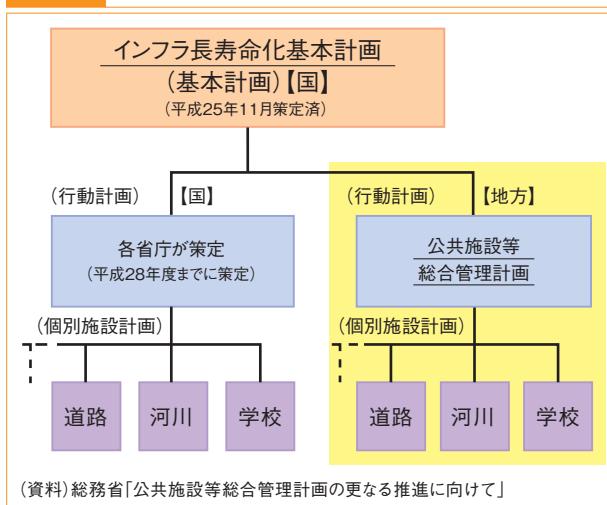
図表4 三重県内合併市町の重複公共施設の有効利用について課題の状況



2. 公共施設マネジメントのこれまでの動き

2012年12月に発生した中央自動車道笹子トンネル天井崩落事故を契機に、わが国では社会インフラの老朽化対策が強く意識されるようになりました。国が2013年11月に「インフラ長寿命化基本計画」を策定する一方、地方でも2012年頃から自治体が保有する公共施設の実態把握を行い、公共施設(マネジメント)白書等の形で公表するところが出始めました。こうしたなか、総務省は全国の自治体に対して、公共施設等総合管理計画の策定を求めています(図表5)。この計画は、各自治体が所有する公共施設について、①老朽化や施設利用状況などの「施設の現況」、②総人口や年代別人口などの将来人口の見通し、③中長期的な維持管理・更新費用等の見込みを含んだ財政収支の見通し、など老朽化対策の基本的な考え方や数値目標等を盛り込んだもので、今後、老朽化が予想される公共施設への対策を包括的に示すものとなっています。2018年10月末時点で、都道府県、政令都市は全て、市区町村においては99.7%の策定率となっています。政府は計画が概ね全ての自治体で策定されたことを受けて、2020年度中を目途にさらに具体的な取組計画を示す個別施設計画の策定を要請しています。

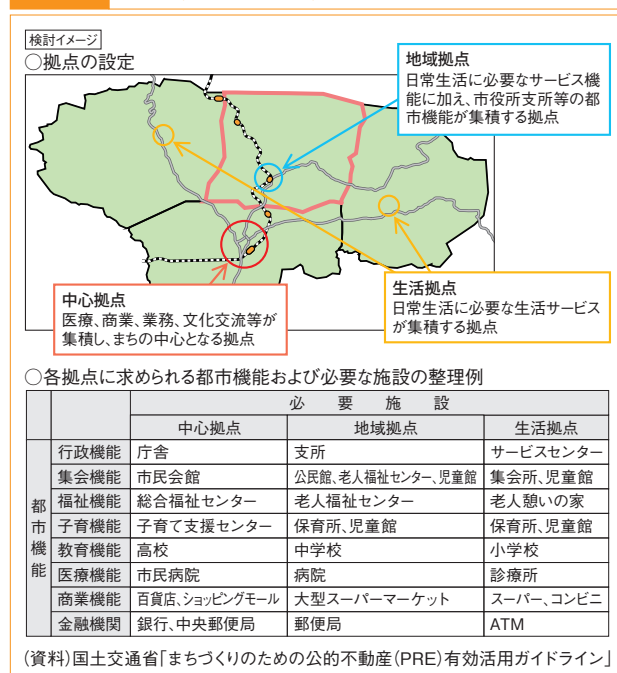
図表5 公共施設マネジメントの計画体系



一方、都市計画の面からも公共施設マネジメントに関する動きがみられました。2015年に都市再生特別措置法が改正され、新たに立地適正化計画が盛り込まれました。これは、都市計画マスタープランに上乗せして定められる計画であり、コン

パクトシティ+ネットワークの考え方が重視されています。この中では、まちづくりへの公的不動産の活用がうたわれており、将来のまちのあり方を見据えた公共施設の再配置や公的不動産(PRE:Public Real Estate)の活用を進めることとしています(図表6)。

図表6 PRE(公的不動産)の検討イメージ



公共施設マネジメントを効果的に進めるには、こうした総合管理計画と立地適正化計画を連動させ、計画実行後に適正な都市空間を創造していくことが求められます。

3. 公共施設マネジメントの考え方と手法

(1) 考え方

公共施設マネジメントは、個々の施設のみを捉えるのではなく、自治体が所有する施設全体で検討する必要があります。効果的なサービスの提供方法や各施設の立地、サービス利用者の人口動向などマクロ的側面に加え、その施設が有している機能、施設の利用状況、管理・運営コスト、施設の立地場所等のミクロ的側面を総合的に勘案し、その施設毎に適切な手法の検討が求められます。

(2) 主な手法

公共施設マネジメントの主な手法としては主に以下のものがあります(次頁図表7)。

①廃止

公共施設の使用状況や設置場所、管理・運営コストなどを検討したうえで、今後、必要性が低いと判断された施設については施設の処分や廃止を検討します。

②改善

施設に存続の必要性があり、サービス維持が必要な場合には、施設の改善を行うこととなります。この場合、サービス提供のコストが高い場合には、FM(ファシリティ・マネジメント)やPFI(プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)など運営効率化等の手段を検討することとなります。

また、施設の耐久性に問題がある場合には、改修等による長寿命化が検討されます。施設の長期活用が可能となるため、新築を抑制することによる整備コスト削減が期待されます。

③利活用

既存の建物や土地を活かしながら、他の施設への変更等を行うものに利活用があります。

施設自体は有効に活用できるものの、提供サービスの内容が住民ニーズや時代環境に適合しなくなった場合には、他のサービスを提供する施設への転用・機能変更が検討されます。余剰施設を活用するため、建設コストの削減が期待できます。

また、施設が他のサービスに適合しない場合には、建物を処分したうえで土地を活用する跡地活用が行われます。跡地化した用地の有効活用により新規整備コストの削減や民間への売却・貸付により収益を得ることも可能です。もっとも、用途変更や跡地活用については、建物の改修や当初目的と異なる使用となるため、法令への適合等の課題をクリアする必要がある点に注意が必要です。

④再編

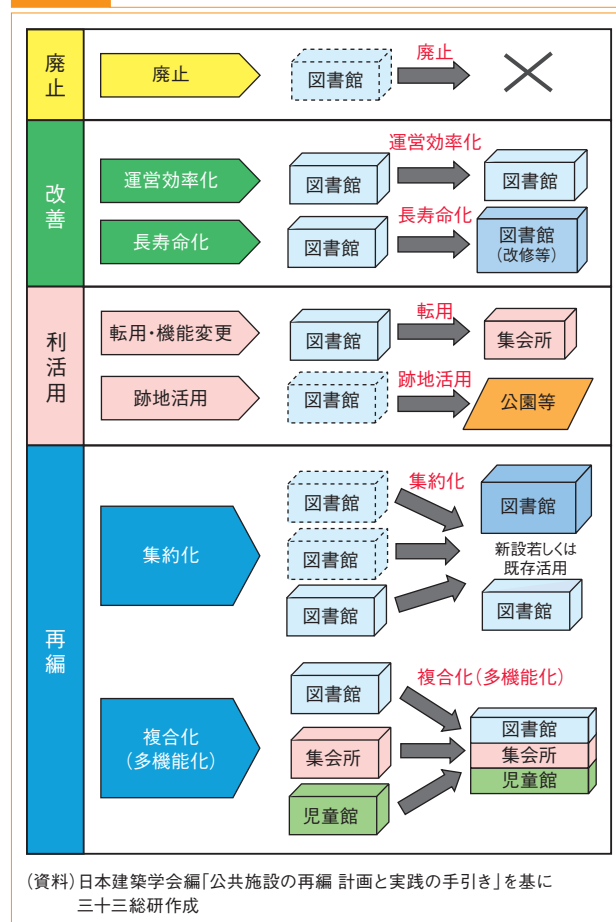
単体の施設ではなく、複数の施設を一体的にマネジメントする際に用いられる手法が再編です。再編には大きく集約化と複合化(多機能化)の2つの種類があります。

まず、同一の機能を持つ複数の施設をまとめる手法が集約化です。地域に複数の施設が重複する場合には、重複した機能をまとめることで施設の総量削減につながります。地域全体としての効率化や運営費の削減効果が期待されます。

一方、別々の機能を持つ複数の施設をまとめる手法が複合化(多機能化)です。複合化には、建物

内に共有部分を持つ場合と、個別にエントランスを設けるなど完全に独立した場合があります。共有部分を持つ場合には、エントランス、管理や機械器具スペースなどを一つにまとめたり、共有の会議室やホールなどを持つなど重複部分を効率化することが可能となります。また、機能の異なる施設が同居することによる利用者層の広がりや多様な人が集まることによる賑わい創出なども期待されます。

図表7 公共施設マネジメントの様々な手法



同市では早くから行政改革に取り組んでおり、2012年6月に「公共施設マネジメント計画」を策定しました。独自の取組として、「ハコモノ三原則」と「インフラ三原則」を掲げ、①新規整備は原則行わない、②施設の更新は原則複合施設とする、③施設総量(総床面積)を縮減する、などを打ち出しています。これらの方向性を具体的に落とし込んだ「公共施設マネジメント計画・第1次アクションプラン」を2014年3月に策定し、この計画を公共施設等総合管理計画として位置付けています。公共施設の改修・更新にかかる費用は2040年までの年間平均で従来の2.2倍かかる見通しですが、この計画に基づいてマネジメントを進めることにより1.1倍の規模まで縮減できるとしています。

また、さいたま市ではこれらの計画を実行に移すうえで、市民との合意形成を重視しており、住民に分かり易いようパンフレットに漫画を取り入れたり、市民と共同で具体的な検討を進める方式としてワークショップを設置しています。

(2) 秦野市(神奈川県)

秦野市は神奈川県の中西部に位置する人口17万人の都市であり、1960年から70年にかけて首都圏のベッドタウンとして発展してきました。他のベッドタウン同様に高度経済成長期に建てられた施設の老朽化が始まっており、今後の人口減少や人口構成の変化を踏まえると、先行きの財政状況が厳しくなると予想されることから、公共施設マネジメントへの取組が進められました。取組のスタートは早く、2009年10月に「秦野市公共施設白書」を公表し、2010年10月には「公共施設の再配置に関する方針」を策定しています。秦野市では公共施設に関する4つの基本方針として、①原則として新規の公共施設建設は行わない、②公共施設の更新は優先順位を付けたうえで大幅に圧縮する、③優先度の低い施設は全て統廃合の対象とし、跡地は賃貸、売却などによって優先する設備のために充てる、④公共施設は一元的なマネジメントを行う、ことを掲げています。

取組の特徴は大きく2つあり、1つは基本方針③のように再配置を進めながら、それによって捻出される財源を更新費用に充てること、も

4. 公共施設マネジメントの先進事例

以下では、既に公共施設マネジメントに積極的に取り組んできた自治体の事例をみてみます。

(1) さいたま市(埼玉県)

さいたま市は2005年に旧大宮市、旧浦和市などの合併によってできた市です。人口125万人の政令指定都市であり、10の行政区から構成されています。

う1つは、基本方針②のように優先順位を付ける中で、義務教育施設の優先順位を高く設定しており、基本的に小中学校は統廃合せずに、地域コミュニティの拠点として存続させることです。

5. 公共施設マネジメントの課題と今後の方向性

(1) 課題

①総論賛成・各論反対

公共施設等総合管理計画の策定や公表の段階では、賛成の立場をとる住民でも、実際に個別の施設が特定される段階になると反対意見を唱える、いわゆる総論賛成・各論反対の動きが多く見られます。このため、公共施設マネジメントの実行段階においては、地域住民の合意形成が重要なポイントとなります。

②施設の選定

施設の再編には多くの組み合わせがあり、また、それぞれの施設の利用状況や地域バランス等を踏まえると、実行する施設の選定は難しい作業となります。既存の施設がなくなる地域では、集約される場所へのアクセス方法の確保やアクセスコストの問題も発生してきます。

③縦割り構造

公共施設は施設の機能毎に所管部署が分かれており、いわゆる縦割りの管理になりがちです。まず、行政内部において、マネジメントを行う部局が中心となり調整を行う必要があります。

④総量抑制の視点のみに陥りやすい構図

公共施設総合管理計画において、数値目標が定められているため、マネジメントの主眼が公共施設の総量削減となりがちなことにも注意が必要です。全体としての施設総床面積の削減目標が、各部局に割り当てられ、各部局においてその目標達成に向けて動くことで、全体的なマネジメントの視点が欠けやすくなることも指摘されています。

(2) 今後の方向性

上記の課題を踏まえ、今後、公共施設マネジメントを考える際には、主に以下の4点がポイントとなります。

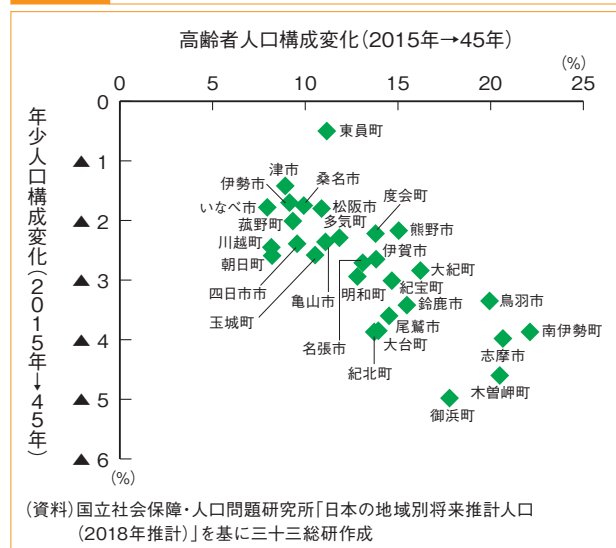
①「見える化」による具体的イメージの提示

第1は、マネジメントの対象となる施設につ

いての具体的な情報を開示する、いわゆる「見える化」の取組です。見える化については、その自治体の財務情報などマクロの視点だけでなく、施設の利用状況、収入構造、管理・運営コストなどミクロの視点を踏まえて徹底的に洗い出すとともに、住民に分かり易い形で開示していくことが有効です。例えば、仙台市では、公共施設の全体像の見える化を推進するために、施設の利用状況やコスト状況などの情報を整理・集約した、公共施設の「見える化」資料を2016年度から毎年度作成しており、その作成範囲も地域施設(市民センター、コミュニティセンター等)から市民利用施設(スポーツ施設、文化センター等)、そして特定利用者層の施設(児童館、老人福祉センター等)などへ広がっています。

また、もう一つの見える化として、地区毎の将来像のイメージを具体化することも重要です。特に地域内の人口増減や人口構成の変化は施設の将来計画に大きな影響を与えます(図表8)。さらには、地区毎や学区毎に精緻な人口推計を行い、より詳細な地域毎の将来の年齢別人口把握を行うことで、将来の地域イメージの具体化が図れます。

図表8 年少人口と高齢者人口変化(三重県内市町)



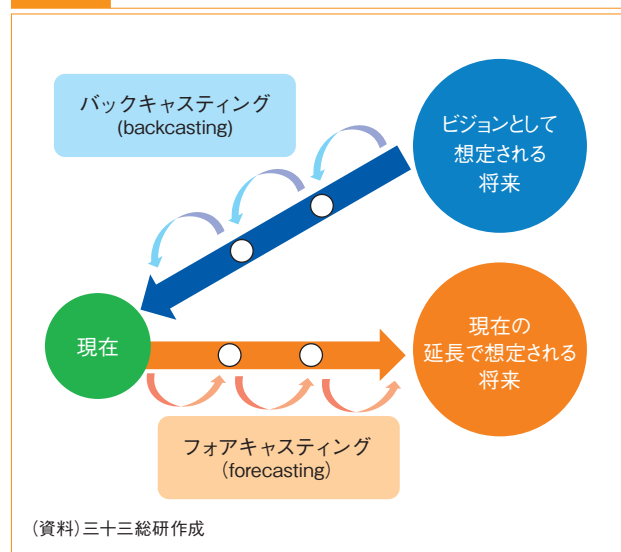
②効果的な合意形成手法の確立

第2は住民の合意形成の手法です。既にみたように、公共施設マネジメントは一般的に総論賛成・各論反対になりがちです。実行段階においては、地域住民や施設利用者への周知や地域住民が

参加した検討会、ワークショップの開催も必要となります。この合意形成にあたっては住民や利用者に対し、いかに効果的な情報を提供できるかがポイントとなるため、前項の「見える化」を先行して進めていくことが重要となります。

住民の合意形成に向けては、まちの将来像を描き、共有することが有効です。将来予測には過去の実績やデータを積み重ね、段階的に将来像を描いていくフォアキャスティングという手法が一般的ですが、最初に将来のまちの姿を描いたうえで、逆算的にこれからなすべきことを検討するバックキャスティングという手法が効果的です(図表9)。北海道上士幌町は人口約5千人の町ですが、まち全体の空間デザインを描いたうえで、これからどのような公共施設の再配置が必要かという視点でまちづくり構想が策定されています。

図表9 フォアキャスティングとバックキャスティング



③連携の視点からの検討

第3は連携の視点です。今後、人口減少が加速する中で、全ての公共施設を各自治体が自前で所有する、いわゆるフルセット主義を維持していくことは難しくなります。特に人口規模の小さな自治体でこの傾向は顕著となるため、視点を変えてフルセット型の施設を想定した場合に利用可能な人口範囲内で自治体間の連携を進めていくという視点も必要です。人口減少、人口構成の変化や施設ニーズの変化に合わせて公共施設の再構築を広域的視点から行うものです。

なお、自治体間の連携には、近隣市町村との間で機能や役割の分担を行う水平補完の枠組みと都道府県と市町村の間で連携する垂直補完の枠組みがあります(図表10)。水平補完による公共施設マネジメントの事例としては、静岡県志太地域(焼津市、藤枝市)、知多半島5市5町などで先行した取り組みが進められています。また、大阪府泉北地域では、同じ鉄道沿線にある自治体間で公共施設のあり方を検討する例もあります。国が進める広域連携の枠組みである定住自立圏の中では、長岡地域定住自立圏において圏域内の自治体における施設の相互利用等の取組を進めています。一方、垂直補完の例としては、奈良県における県と市町村の連携は奈良モデルとも呼ばれ、全国でも先進的な取組として知られています。

図表10 自治体間連携のイメージ

	垂直連携	水平連携
概要	都道府県と市町村の間での連携。	市町村間での連携。市町村間の規模や関係性により多様な形態あり。
イメージ		
主な事例	・奈良県と県内市町村による連携(通称:奈良モデル) ・高知県と高知市図書館による連携	・知多半島5市5町 ・志太広域事務組合 ・長岡地域定住自立圏 ・多摩六都科学館 ・埼玉県東南部

(資料)日本経済研究所「日経研月報2018.7」『公共施設マネジメントにおける広域連携とは?』を基に三十三総研作成

④公共施設と公共サービス

第4は施設とサービスというハードとソフトの関係から捉え直すことです。近年、経済活動では、シェアリングエコノミーという言葉に代表される、モノの所有から利用という考え方が定着しつつあります。公共サービスにおいても、当該施設=当該サービスという1対1の関係を見直し、ハードを様々なサービス提供において共用するという考え方も可能です。複数の種類の公共サービスに対して、時間毎に施設の用途を切り替えるタイムシェアリングという形でのサービス提供事例も存在しています。

三十三総研 調査部長 別府 孝文