

第1章 地方自治体における 公共施設マネジメントの意義と課題

第1章 地方自治体における公共施設マネジメントの意義と課題

1 地方自治体における公共施設の現状

(1) 公共施設の整備動向

全国の市町村では、住民の生活や福祉の向上を図り、個性豊かで魅力ある地域づくりを推進するため、庁舎、学校、福祉施設、文化施設等の多種多様な公共施設を整備している。

市町村の公共施設は、戦後の人口増加や高度経済成長に伴う行政需要の増大等に対応するため、昭和30年代以降、小中学校、公営住宅等を中心に急速な整備が進展した。市町村の公共施設の整備は、バブル経済期、バブル崩壊後の景気対策期のなかでも続けられ、市町村の保有する公共施設数は、戦後ほぼ一貫して増加する傾向を示している。

東洋大学PPP研究センターでは、自治体ホームページ等から得られるデータから、市町村の公共施設の現状を把握している。調査結果の概要をみると、主な地方自治体の公共施設の特徴として次のことが指摘されている。

- ① 調査した981市区町村は人口一人当たりの公共施設の平均延床面積は3.42㎡
- ② 同じ人口規模の自治体同士でも、一人当たり延床面積には数倍の開きがみられる
- ③ 人口規模によらず平成の大合併を経た自治体の方が一人当たり延床面積が大きい

(2) 公共施設数

総務省消防庁では、毎年度「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査」を実施している。平成22年度調査結果をみると、地方自治体が所有又は管理している公共施設（公共用及び公用の建物：非木造の2階建以上又は延床面積200㎡超の建築物）の数は、平成22年度末現在で、都道府県が約10.0万棟、市町村が約34.1万棟、合計約42.0万棟となっている。このうち市町村の公共施設の内訳をみると、最も多いのは学校等の文教施設で12.2万棟（38.0%）、次いで公営住宅の9.0万棟（28.2%）となっている。

(3) 公共施設を取り巻く環境の変化

近年、地方自治体の公共施設を取り巻く社会経済環境は大きく変化している。現在の公共施設をとりまく環境を整理すると次のとおりとなる。

ア 人口減少時代の到来

国立社会保障・人口問題研究所では、平成22年（2010年）国勢調査結果等の最新実績値に基づいた新たな我が国の将来人口推計を行い、その結果を平成23年（2011年）1月に公表した。推計結果をみると、平成22年の日本の総人口は1億2,806万人となっているが、今後は長期の人口減少過程

が続き、平成 42(2030)年には 1 億 1,662 万人、平成 60(2048)年には 1 億人を割って 9,913 万人となることが推計されている。

平成 22 年の国勢調査結果をみると、既に多くの都道府県、市町村で人口減少が続いている。都道府県では、北海道、青森県、福島県等の 38 道府県で人口減少となっており、人口増加は東京都、神奈川県、千葉県等の 9 都府県に限られている。市町村については、全国 1,728 市町村のうち、人口が増加したのは 407 市町村（全体の 23.6%）のみで、全体の 76.4%にあたる 1,321 市町村で人口減少となっている。

埼玉県についてみると、平成 17 年（2005 年）の 705 万 4,382 人から、平成 22 年には 719 万 4,556 と 14 万 174 人、1.99%増となっている。しかし、人口増となっているのは市部を中心とした 33 市町村で、町村部を中心とした 31 市町村では人口減となっている。

人口減少に伴い、これまで必要とされていた公共施設の余剰化や遊休化がさらに進展することが予測されている。過疎地域などの人口減少が進む市町村では、利用者の減少に伴い、活用が十分に行われていない施設の増加が顕著となり、施設の統廃合が進められている。このため、今後、人口規模の変化が予想される地方自治体では、人口規模に応じた公共施設の再編や統廃合等が必要となってきている。

イ 少子高齢化に伴う人口構造の変化

我が国では少子高齢化の進行に伴い人口構造が短期間に大きく変容してきている。

平成 22 年（2010 年）の国勢調査結果から、我が国の人口構造をみると、総人口 1 億 2,806 万人のうち、年少人口（15 歳未満人口）は 1,680 万人（総人口の 13.2%）、生産年齢人口（15～64 歳人口）は 8,103 万人（63.8%）、老年人口（65 歳以上人口）は 2,925 万人（23.0%）となっている。平成 17 年（2005 年）と比べると、年少人口が 4.1%減、生産年齢人口が 3.6%減であるのに対して、老年人口は 13.9%増となっており、少子高齢化が着実に進行している。特に人口減少地域、過疎地域等では、少子高齢化の進行が急激で、地域活力の低下や地域コミュニティの衰弱等が課題となっている。

こうした人口構造の変化は、地方自治体における公共施設のあり方に大きな影響を与えている。少子化に伴い保育所等の児童福祉施設、幼稚園・学校等の教育施設の余剰が発生するとともに、急速な高齢化に伴い高齢者福祉施設、介護施設等の不足をもたらしている。また、高齢者の増加に伴い、公共施設のバリアフリー化、ユニバーサルデザイン化などの住民誰もが安心・安全に公共施設を利用するためのハードウェア面のリニューアルも求められている。

ウ 市町村合併の推進

明治の大合併、昭和の大合併に続く、平成の大合併では、平成 15 年から平成 17 年にかけて市町村合併がピークを迎え、平成 11 年 3 月末に 3,232 あった市町村の数は、平成 25 年 1 月末の時点で 1,719 にまで減少した。

合併を経験した市町村では、庁舎や議会棟（議事堂）、文化ホール等、多くの余剰施設、重複施設、

類似施設を抱えて、施設の再配置や機能の再編等が必要となってきた。市町村が合併を推進した目的の一つが健全で効率的な行財政運営の推進であり、合併の効果をあげていくためには、行革の視点にたった公共施設の再編が大きな課題となっている。

エ 厳しい地方自治体の財政状況

地方自治体では、厳しい地方財政や地域経済の状況等を背景に、簡素で効率的な行財政システムを構築するとともに、自らの行財政運営について透明性を高め、公共サービスの質の維持向上に努めることが迫られている。このため地方自治体では、給与の適正化、適正な定員管理の推進など行財政改革に積極的に取り組んできている。

しかし、今後の厳しい財政見通し等を勘案すると、これまでの取組に加え、より一層の改革の推進に迫られている。こうした取組として、現在、地方自治体では、事務事業の評価や統廃合、新たな公会計制度の導入、地方公営企業の健全化等の様々な行財政改革の取組が進展している。

こうした取組と連動して、地方自治体が保有する公共施設をはじめ、土地やインフラ等の公共資産を有効に活用することが求められている。

また、市町村合併を経験した市町村では、合併特例終了後の普通交付税交付金の縮減にも対応することが迫られている。合併市町村では、合併年度を含めた10年間は、合併前の旧市町村ごとに計算した普通交付税交付金の合算額が交付額となる合併算定替が特例として認められている。しかし、合併後10年を経過すると交付金の額は5年間をかけて調整され、15年後には特例措置が終了して、新団体の財政需要に応じた交付額に適正化されることとなっている。このため合併市町村では、合併特例終了後を見据えた歳出の適正化を図る必要があり、公共施設に係る歳出の見直しが必要不可欠となっている。

オ 住民意識の変化

近年、住民の行政に対する意識が変化してきている。地方自治体を取りまく厳しい行財政の環境は、住民に深刻に受け止められており、今後の持続的な行財政のあり方に対する関心が高くなるとともに、適正な行財政運営の実現に向けた改革・改善に対する期待・要望が強くなってきている。こうしたなかで、公共事業のあり方にも大きな見直しが必要となっており、特に公共施設等のハードウェアの整備は、多額の負担を住民側が長期間にわたって求められることから、新規の整備に対しては真に必要な公共施設だけを整備することが強く要請されてきている。また、近年、公共施設の老朽化が大きな社会問題となってきたことから、公共施設に対する投資についても、既存施設の維持・管理に重点を置いた配分を行うべきだとする意見も強く出されてきている。

このため、公共施設の整備にあたっては、住民の意見・ニーズ等を十分に反映し、真に必要な公共施設を整備する住民参加・協働型の公共施設整備手法を導入したり、新規の公共施設の整備を抑制したり、既存の公共施設の建替え等をストップしている地方自治体も増加してきている。

カ 震災被害への対応

平成7年に発生した阪神・淡路大震災では、兵庫県を中心に大きな人的・物的被害をもたらした。このなかで公共施設をはじめ多くの建物が深刻な被害を受けるとともに、建物の崩壊等により貴重な人命や財産が多数失われた。さらに平成23年3月11日に発生した東日本大震災においても、地震・津波の被害等により、多くの人命・財産が失われるとともに、被災地を中心に多くの公共施設が被害を受け、災害復旧や住民生活に大きな混乱や支障をもたらした。秩父市においても、市役所本庁舎、市民会館が被災して、使用停止となっている。

その一方で、災害復旧の司令本部として、また、被災者や帰宅困難者等の避難場所として、多くの公共施設が利用され、その有用性・必要性が再認識されている。

震災時に被害を受けた公共施設をみると、耐震化等の対策が十分に行われていない施設が多くなっているが、なかには十分な耐震化が行われている公共施設においても、想定外の被害が発生している。耐震化済みの施設のうち深刻な被害を受けた施設については、老朽化に対応したメンテナンス等が十分に実施されていなかったことなどがその原因として指摘されている。このため、今後想定される地震等の発生時においても機能する公共施設の維持・管理が必要となってきた。

(4) 公共施設に係る課題

ア 公共施設の老朽化への対応

総務省消防庁の調べによると、地方自治体が保有する公共施設の約6割が昭和56年（1981年）以前に建築された施設となっている。前節でみたとおり、地方自治体の公共施設は、戦後の人口増加に伴う行政需要に対応するため、昭和30年代の高度経済成長期以降に整備された施設が多くなっている。公共施設の耐用年数（施設寿命）は、一般的には50～70年程度と考えられており、こうした高度経済成長期に建設された施設の老朽化が進行し、今後一斉に大規模修繕や建替え等の更新時期を迎える。このため、新たな公共施設を建設しない場合でも、既存の公共施設を維持していくため、地方自治体では、多額の更新費用を負担することが求められることが予測されている。

イ 住民生活・ニーズに対応した公共施設の確保

公共施設の多くが住民生活に直接・密接に関係しており、安心・安全で快適な住民生活を確保する観点から、今後も適切な公共施設の確保が求められている。公共施設の耐用年数（施設寿命）は約50～70年と長期間に及ぶが、その間に地域社会の人口の増減や人口構造の変化、さらには住民生活を取りまく社会経済環境は大きく変化している。こうした変化に対応して、新たな公共施設の整備を進めたり、既存の公共施設の改修や再編を進めることが重要となっている。また、住民の利便性やニーズに対応した機能の複合化や柔軟な運営体制の構築なども求められている。

ウ 効率的・効果的な公共施設の管理

厳しさを増す地方自治体の行財政環境のなかで、効率的・効果的な行財政の運営が求められている。

現在の公共施設の管理・運営は、行政の所管部門別に整備計画や維持・管理、施設の再配置・機能再編等が進められている。こうした縦割り型の公共施設の管理・運営は、施設の専門性を高めたり、個別の住民ニーズにきめ細かに対応する点では大きな効果や意味を持つが、総合的な観点から公共施設を有効かつ効率的に活用していく上での大きな支障となってきた。

限られた財源を有効に活用することや総合的な行財政運営を進めていく観点から、緊急性の高い公共施設の整備や更新を優先的に進めたり、大規模修繕や建替えなどの計画的な更新を図ることで、公共施設の整備に係る費用を最小最適化することが可能と言われている。また、施設の再編や機能の複合化、民間活力等の活用による効率的な管理・運営など、公共施設のランニングコストについても、最小の投資で最大の効果（住民の満足度等）が得られる体制へと移行することも重要となってきた。

2 公共施設マネジメントの動向

(1) 公共施設マネジメントの考え方

これまでの公共施設の整備や管理・運営に対する課題への対応や今後の公共施設を取り巻く厳しい環境を踏まえ、地方自治体では新たな公共施設マネジメントへ取り組むことが重要とされている。

地方自治体が行う公共施設マネジメントでは、公共施設を地方自治体の貴重な資産としてとらえ、住民生活や住民福祉の向上に貢献できるよう、効率的・効果的な管理の方法や体制を構築することが重要となる。特に、厳しい行財政環境の下では、“改革の視点”に立脚したマネジメントが重要となっており、民間企業等が行うFM（ファシリティ・マネジメント）とは異なる視点・手法も必要となっている。

したがって、公共施設マネジメントの推進には次のような条件整備が求められる。

ア 保有する公共施設情報の把握と一元的管理

公共施設の整備や管理・運営は、行政の所管部門が担っており、一元的な情報の管理を実現している地方自治体は一部に限られている。また、建築年度が古い公共施設については、公共施設の構造等のハードウェアに関する情報も不足しているケースも少なくない。また、公共施設に運営や活用に対する評価も、統一的な基準や評価が十分に整備されていないため、住民ニーズへの対応が遅れたり、効果的な運営の妨げになっていることなどが指摘されている。

このため、地方自治体が保有する公共施設の情報を適切に把握すること、さらにはこうした公共施設の情報を適正に評価するため、公共施設台帳、資産台帳等の整備など、公共施設の一元的管理を図ることが必要となっている。

イ 公共施設の維持・管理に係る費用の把握と効率的な投資計画・予算配分

公共施設に係る費用は、土地の取得や建築等に係るイニシャルコストの他に、毎年の施設維持・運営に係るコスト、さらには老朽化や耐震化等に対応した更新に係るコストが発生する。このため公共

施設が施設の寿命を終えて取り壊すまでのライフサイクルコストは、建築に係るコストの2～3倍程度を見込む必要があるといわれている。今後は、高度経済成長期に建築された大量の公共施設が一斉に更新する時期を迎えるため、多額の更新費用の発生が予測されている。

こうした多額の更新費用に対応するためには、公共施設の再配置等も念頭においた効率的な投資計画を策定するとともに、適切な予算配分が必要となってきている。特に耐用年数を越えた公共施設の更新を放置して使い続けることは、地震などの発生時に公共施設の深刻な損壊等を招き、人身事故をはじめ住民生活に深刻な被害を招くことから、先送り型の対応ではなく、時宜に応じた適切な対応が求められる。このためには、地方自治体が保有する公共施設の維持・管理に係る費用の把握や将来的な更新費用の発生予測を厳密に行い、計画的な投資や予算配分が行えるロードマップや計画づくりが必要になる。

ウ 将来的な地域環境の変化、住民ニーズに対応した施設や機能の計画的な整備や再配置

地球環境・地域環境に配慮した環境共生型の施設整備・運営、少子高齢化等に対応した人にやさしいハード・ソフトの整備など、社会経済環境の変化に対応した公共施設の整備や管理運営が求められている。また、住民ニーズの高度化・多様化、行財政改革に対する強い要請等に対応した公共施設の柔軟で効率的な運営等も求められている。

こうした動向は、将来的にも持続していくことが予測されていることから、地域環境の変化や住民ニーズ等に対応した公共施設のあり方を検討することが重要となってきている。限られた財源や組織体制のなかで、こうした課題に対応していくためには、ハードウェアの老朽化に対応するだけでなく、公共施設のソフトウェアの面にも配慮し、公共施設が短期間で陳腐化しない、総合的な長寿命化の視点による施設づくりが求められている。

エ 効率的・効果的なマネジメントを可能とする組織体制の整備

現在、多くの地方自治体では、公共施設の整備や維持・管理は、施設を所管する行政各部局が担っている。庁舎や福祉施設、公営住宅等は首長部局（知事部局、市町村長部局）が担当しているが、地方自治体の公共施設のなかで、最も大きなウェイトを占める学校や文化施設などは、教育委員会が所管している。

こうした施設を所管する行政各部局が、一定の方針や相互の連携が不足したまま、公共施設の整備や維持・管理を進めることは、財政的に非効率なだけでなく、住民ニーズへの対応や優先的に解決が求められる公共施設に係る問題・課題に有効に対応することが困難となってきている。

公共施設情報の一元的管理や効率的な投資計画・予算配分等を実現する観点からも、公共施設マネジメントを推進する組織体制の整備は不可欠とされている。先進自治体等の取組をみると、公共施設マネジメントを所管する部局を新たに設置したり、庁内の連携を強化するためのプロジェクトチームの設置などが取り組まれている。

オ 住民に対する説明責任及び住民参加・協働の観点からの公共施設の検討

公共施設マネジメントの目的は、公共施設が抱える非効率性を排除して、必要な施設を有効に整備・活用していくことがあげられる。しかし、こうした取組には、公共施設の統廃合や利用料金の見直し等も必要となり、住民、特に公共施設の利用者には大きな負担を求めることになる。学校などの教育施設、高齢者や障害者などの福祉施設、保育所等の子育て支援施設、住民自治活動を進めるコミュニティ施設などは、住民生活へ密接に関わっており、今後の公共施設のあり方については、行政内部だけで意思決定するのではなく、広く住民や地域社会の意思・意向を反映することが必要となる。

このためには公共施設の現状や課題を住民や地域社会に対して周知・理解してもらえる説明責任の徹底、住民アンケート、住民説明会、シンポジウム等の公共施設についての意見を集取したり、今後の公共施設のあり方を検討する機会・場の整備などが必要となってくる。

(2) 公共施設マネジメントの手法

先進自治体等で進められている公共施設マネジメントの手法としては、次の取組がみられる。

ア 公共施設管理台帳の作成

保有する公共施設を一元的に管理するため、公共施設管理台帳が作成されている。公共施設に係るハードウェア、ソフトウェア、利用状況等の情報を調査収集し、毎年度改訂を進める方法が一般的となっている。この場合、ICTを活用した効率的な管理や公会計制度等の財政システムと連動した財務諸表として台帳を整備するなどの取組がみられる。こうした公共施設の状況を公共施設管理台帳としてデータベース化することにより、分析結果を市民に公表したり、今後の行財政運営や財政措置等を進める場合の首長、議会の経営資料、評価資料として活用することが期待されている。

イ 公共施設白書等による情報公開

公共施設マネジメントの主要な方法として、公共施設白書を作成して市民に公表する地方自治体が増加している。地方自治体では多種多様な公共施設を保有しており、このなかには、住民が比較的利用する身近な施設だけではなく、住民にとって馴染みの薄い施設も含まれている。また、施設の管理・運営や更新に係るコストは、専門的な分析や解説が必要となっている。

先進自治体では、将来的な公共施設の整備方針、再編計画等を作成する段階の以前に、保有する公共施設の全体像やコストを分かりやすく解説した白書を公表し、住民と行政、議会が同じ情報や認識に基づいて、公共施設のあり方について議論する環境の整備を進めている。

ウ 公共施設マネジメントに係る基本方針の策定及び計画的取組の推進

公共施設マネジメントにおいては、将来的な動向等を踏まえ、持続性を確保した効率的・効果的な公共施設の整備、管理・運営を進めていくことが求められている。こうした取組の透明性を確保し、住民参加・協働のなかで進展させていくためには、公共施設のあり方についての基本方針を定め、将

来的な公共施設の整備や活用についてビジョンやコンセンサスを確立する必要がある。さらに財政的な見通しに立脚して、真に必要な公共施設・公共サービスの量的・質的な確保等を図るために、公共施設再配置計画等の策定を行い、計画的な執行を進めていく必要がある。