

地方自治体の公共施設マネジメント

－公共建築物に関する個別施設計画の策定方法に関する研究－

行政・経営政策領域 上森 貞行

我が国では 2014年4月に総務省から公共施設等総合管理計画（以下、総合管理計画という。）の策定要請が行われ、ほぼ全ての自治体がこの要請に対応し公共施設マネジメントに取り組んでいる。しかし、各自治体が置かれている状況は人口規模、財政力、面積等に応じて千差万別であり、その特徴に応じてマネジメント手法は大きく異なることから、各自治体の担当者はどのように当該自治体のマネジメントを行うべきかを思案している状況にある。

公共施設マネジメントに関する既往研究では、保全方法、ライフサイクルコスト、施設保有量、数値目標、施設評価、市民参加、個別施設に関するものなど多数有り、モデル自治体の取組や一手法を分析した研究、あるいはマネジメントの手順を示す研究などが見受けられる。しかし、自治体の特徴に応じてマネジメントがどのように行われているか、特にも総合管理計画の策定要請を機に、全国の自治体が公共施設マネジメントを、供給、品質、財務の全般にわたって、具体的にどのように取り組んでいるかを、体系的に調査した研究は管見では見受けられない。

そこで、本研究では、総務省の策定要請から約1年を経過する時点で総合管理計画を策定済とした先進自治体を対象として、総合管理計画の策定内容から、数値目標の設定方法、施設評価方法、市民参加方法など個別施設計画の策定に関連する各種取組並びに個別施設計画の策定内容までの公共施設マネジメントの方法について調査し考察を行い、自治体の特徴に応じた公共施設マネジメントの方向性を明らかにする。

本研究は、以下の7章により構成した。

第1章では、研究の背景や目的などの研究全体に関する概要を述べるとともに、本研究における公共施設マネジメントの定義を確認し、公共施設マネジメントに関連する既往研究について考察した上で、本研究の意義及び構成について述べる。

第2章では、総務省の要請から約1年を経過した時点で総合管理計画を策定した自治体を対象に、総合管理計画の計画期間、数値目標の設定状況、施設類型別の取組方針などの計画内容のほか、施設白書の作成状況、施設評価の実施状況、市民参加の実施状況、財政計画の作成状況や財政措置活用状況などの各種取組の状況についての調査結果を踏まえ、都道府県では維持管理を中心とした更新費用の節減や平準化に重きを置いた取組が行われている一方、市町村では施設の再編を含めた公共施設等の最適化に重きを置いた取組が行われていること、また、自治体間で取組レベルに開きがあることを明らかにした。

第3章では、数値目標の設定状況を明らかにし、特に多くの自治体で設定されている延床面積縮減目標について、目標値やその設定方法及び目標設定自治体の特徴について考察を行った。総合管理計画において数値目標を設定した自治体は全体の54.6%に留まり、特に都道府県では設定する自治体が23.4%と少ない。保有量（延床面積）に関する数値目標が最も多く、市区町村及び指定都市のうち保有量（延床面積）の縮減目標を定めている自治体は42.0%に上る。町村では、総合管理計画において延床面積縮減目標を設定していない自治体が多く、ある程度の人口規模や財政力のある自

治体の方が延床面積縮減目標を設定している傾向にあることが分かった。目標値の設定方法は、「住民一人当たり延床面積の全国平均値と比較」、「人口減少率に応じた延床面積の縮減」、「更新費用と確保可能財源の比較」の3つが見受けられ、第二、第三の方法を活用し、施設保有量(供給)と財源(財務)の双方から目標値を計算し、それらを整合させていく手順が有効であることを明らかにした。

第4章では、施設評価の実施状況を明らかにし、具体的な施設評価手法について考察を行った。分析対象の56自治体では、その半数以上が施設評価を実施することとしており、総合管理計画策定後1、2年で実施する自治体が多い状況が明らかとなった。施設評価手法としては、ある程度の人口規模がある自治体では、定量的評価を1次評価に、定性的評価を2次評価に位置付け、個別施設の方向性を定める自治体が多く見受けられた。定量的評価は、建物性能、利用状況、コストの3つの視点から構成され、利用状況とコストを1つにまとめ利用状況等(ソフト面)とし、建物性能(ハード面)との2軸を用いて評価する手法が主流であった。当該手法における各軸の評価指標の取り方、その指標の集計の仕方、評価結果の類型化方法、定性的評価の観点等の施設評価の枠組みを明らかにした。ただし、人口規模の小さい自治体では、1次評価・2次評価等の詳細な評価の枠組みを設けずに、定量的指標や定性的な観点を検証して個別施設の方向性を定めている自治体が見受けられた。

第5章では、個別施設計画を策定する際の住民合意形成の取組である市民参加手法を調査し、その実施状況を明らかにし、各手法の特徴を考察した。市民参加手法は大きく3つに分類することができ、第一に、住民アンケート、シンポジウム・フォーラム、地域別懇談会・意見交換会などの「問題意識の周知とともに、総論としての取組の方向性について住民の意向を確認するもの」があり、公共施設マネジメントの初期における住民合意形成に用いられている。第二に、パブリック・コメント、審議会、住民説明会などの「行政が主導し

て取りまとめた個別施設計画案を住民等に問うもの」があり、計画策定時に用いられる従来手法であり、公共施設を抜本的に見直す計画案を取りまとめ易い一方、総論賛成各論反対に陥りやすい。第三に、ワークショップ、市民会議、パブリック・インボルブメント、市民討議会、討論型世論調査などの「住民同士の議論により個別施設の方向性を導くもの」があり、住民が主体的に総論と各論を結びつける手法であり、合意形成手法として有効な取組であると期待されるが、住民による議論によりどこまで財政制約、地域間の公平性、各種施策との整合などを踏まえた結論が得られるかに課題があり議論の進め方に難しさが残るほか、個別に廃止施設を特定するまでの議論とはなっておらず、どのような考え方で施設を見直すべきかについて市民感覚や市民意見を抽出するものとなっているため、当該市民参加手法のみならず有識者会議などの他の取組と合わせて合意形成を図る必要があることを指摘した。

第6章では、先進自治体の個別施設計画の内容について、「再編」、「長寿命化」、「財源確保」の3つの視点から取組を可視化し、その特徴について考察を行った。

「再編」については、約9割の自治体が施設分類(用途別)の取組方針を定めており、自治体間で共通した用途毎の取組方針があることが明らかとなった。マネジメントの進め方は3つあり、耐用年数到来時に建替える際に施設の複合化を検討する「建替時に複合化を検討する方法」、施設評価等により個別施設の存廃等を定めその時期を決定していく「廃止施設を当初に定める方法」、あり方検討を行う時期を中長期に定め個別施設の存廃等の検討を施設所管課等により行っていく「施設用途別にあり方検討を行う方法」が見受けられた。

「長寿命化」については、マネジメントの進め方は3つあり、「目標使用年数を定め大規模改修等の時期を設定する方法」、施設ごとに部位設備等の保全の実施内容、予定年度や概算額を中長期的に設定する「中長期保全計画を策定する方法」、

点検等により施設の劣化情報を把握し対応が必要な施設を選出し、適宜保全の計画を策定していく「劣化状況に応じて適宜保全計画を策定する方法」が見受けられた。また、これらの方法を施設規模等により使い分けて対応する自治体も見受けられた。

「財源確保」に関する取組は5つあり、受益者負担の適正化の観点から無料施設の有料化や減免基準・算定基準の見直しなどを行う「施設使用料の見直し」、未利用財産の売却や貸付、ネーミングライツ等の広告事業などを行う「資産の有効活用」、指定管理者制度又は業務委託などの導入や複数施設の管理業務の包括業務委託などにより効率化を図る「維持管理業務の見直し」、民間の創意工夫等を活用して効率的・効果的に施設整備や管理運営等を行う「PPP/PFIの活用」、将来的な施設の更新・大規模改修に備えて基金に積み立てを行い安定的な財源の確保を図る「基金の活用」などが見受けられた。

以上の考察を踏まえ、「再編」、「長寿命化」、「財源確保」の3つの視点に、第5章までの特徴的な取組である「数値目標」、「施設評価」、「市民参加」を加え、各自治体が各取組をどのように進めているかをレーダーチャート分析した結果、自治体の人口規模、財政力、面積等の特徴に応じて公共施設マネジメントの仕方が異なっており、その特徴は、次の4つのマネジメント手法に類型化することができる。

第一は、「財源確保重視のマネジメント」であり、財源確保に関連する基本方針等を定め、資産の有効活用や受益者負担の適正化などにより数十億円規模の財源確保を進めている。資産価値の高い未利用資産を数多く有する都市部で効果的な手法である。

第二は、「建替時に施設を集約するマネジメント」であり、建替時の規模要件を定めておき総量の縮小や複合化を促したり、複合化を伴う建替え等により施設を集約したりしている。基本的に建替えを前提とすることから、財政力のある自治体でないと構想することが難しい。

第三は、「再編と長寿命化の組合せによるマネジメント」であり、廃止する施設を定めた上で、継続する施設に重点的に大規模改修等の長寿命化工事を行うこととし、再編と長寿命化を組み合わせで同時に推進している。

第四は、「再編重視のマネジメント」であり、人口規模の小さい自治体に数多く見受けられ、施設評価等により個別施設の存廃等を定め、統廃合や地域等への譲渡を中心としたマネジメントが行われている。

本研究の結論である第7章では、第5章までの各章に示した数値目標、施設評価、市民参加手法などの一連の取組に関する考察に、第6章で明らかにした各自治体の公共施設マネジメントの特徴を加え、自治体を人口規模、財政力、面積等を基に地域性に着目して「大都市又はその近郊」、「地方の中都市」、「地方の小都市」の3つに分類し、各々の特徴に応じた公共施設マネジメントの方向性を明らかにした。

今後の公共施設マネジメントは、人口減少の影響や起債発行量の適否、他施策とのバランス等を慎重に見定めながら、各自治体が財源確保を主体的に検討するとともに、持続可能な住民サービスとなるよう施設保有の考え方を抜本的に見直し、行政サービスそのものの提供方法を転換しながら対応していくことが必要であり、こうした状況を念頭において慎重に議論を重ねる公共政策全体を踏まえた政策判断が求められる。