

# 学 位 論 文 要 旨 (和文)

総合政策研究科博士後期課程

学籍番号 2462015001氏 名 上 森 貞 行指導教員名 齋 藤 俊 明

## 1 題目

地方自治体の公共施設マネジメント  
ー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ー

## 2 要旨

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

学籍番号	2462015001	氏名	上森貞行
<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>「再編」については、約9割の自治体が施設分類別（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。</p> <p>「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。</p> <p>「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</p>			

学籍番号	2462015001	氏名	上森貞行
<p>進・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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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公共政策全体を踏まえた政策判断が求められる。</p>			

# 学 位 論 文 要 旨 (英文)

総合政策研究科博士後期課程

学籍番号 2462015001

氏 名 上 森 貞 行

指導教員名 齋 藤 俊 明

## 1 題目

Public Facilities Management in Municipalities

- Study on formulation method of individual facility plan on public buildings -

## 2 要旨

In Japan, in April 2014, the Ministry of Internal Affairs and Communications requested municipalities to formulate a "Comprehensive Management Plan of Public Facilities and Infrastructures (hereinafter referred to as "comprehensive management plan")", and almost all the municipalities respond to this request and are working on public facility management.

However, the situation of each municipality differs according to the population size, financial strength, area size, etc. and since the way of management is greatly different, the person in charge of each municipality is worried about how to manage.

In the past research on public facility management, there are many such as conservation method, life cycle cost, facility quantity, numerical targets, facility evaluation, citizen participation, individual facilities. Studies on the efforts of model municipalities, research that analyzes one method, or research showing management procedures can be seen. However, in response to the request for the formulation of a comprehensive management plan, I cannot see the research systematically investigated how municipalities have been working on public facility management through supply, quality and finance.

Therefore, in this research, contents of the plan, numerical targets, facility evaluation, citizen participation, and individual facility planning are investigated for local governments who formulated the comprehensive management plan at the time one year passed since the request of the Ministry of Internal Affairs and Communications. Then, I propose the direction of public facility management according to the characteristics of municipalities.

This study consisted of the following 7 chapters.

In Chapter 1, I outline the overall research such as research background and objectives, confirmed the definition of public facility management, discussed past studies related to public facility management, and described the significance and composition of this research.

In chapter 2, for municipalities that have formulated a comprehensive management plan one year after the request from the Ministry of Internal Affairs and Communications, the plan period, numerical targets, policies for facility use, facilities white papers, facility evaluation, citizen participation, fiscal planning, fiscal measures I investigated various activities such as utilization. As a result, in prefectures, maintenance efforts such as leveling of renewal costs were carried out, and in municipalities it was found that optimization of public facilities such as restructuring of facilities was carried out. And it revealed that there is a difference in the level of action among municipalities.

In Chapter 3, I clarified the setting situation of the numerical targets, and examined the

学籍番号	2462015001	氏 名	上 森 貞 行
<p>target value of the target floor area reduction goal to be used in many municipalities, the setting method thereof and the characteristics of the target setting municipality in particular. Municipalities that set numerical targets in the comprehensive management plan remain at 54.6% of the total. Especially in prefectures as low as 23.4%. Numerical targets related to the total floor area are most used, and 42.0% of the municipalities have set goals for reducing the total floor area. In towns and villages, many municipalities that did not set extension floor area reduction targets in the comprehensive management plan were seen. It was found that municipalities with some population size and financial strength tended to set targets to reduce floor area. There are three ways to set the target value: "Compare with the national average of the floor area per inhabitant", "Reduce the total floor area according to the population decrease rate", "Compare the renewal cost and the available resources available". It is effective to utilize the second and third methods to calculate target values from both supply and finance and to align them.</p> <p>In Chapter 4, I clarified the implementation status of the facility evaluation and examined concrete facility evaluation method. In the 56 municipalities to be analyzed, more than half of them are planning to conduct facility evaluation, and many municipalities implement in one or two years after comprehensive management plan formulation. As for the facility evaluation method, in municipalities with a certain degree of population size, many municipalities determined the direction of individual facilities by positioning the quantitative evaluation as the primary evaluation and the qualitative evaluation as the secondary evaluation. Quantitative evaluation consists of three perspectives of "building performance", "usage situation", and "cost", and the usage situation and cost are set as a single usage state (soft side), the building performance (hardware Side) to evaluate using the two axes were mainstream. I clarified the framework of facility evaluation such as how to measure the evaluation index of each axis in the method, how to summarize the indices, how to classify the evaluation results, and qualitative evaluation. Municipalities with small population sizes do not establish a framework for evaluation of primary evaluation and secondary evaluation, but verify quantitative indicators and qualitative perspectives to determine the direction of individual facilities.</p> <p>In Chapter 5, I investigated citizen participation methods when formulating individual facility plan, clarified the implementation situation, and examined the features of each method. Citizen participation methods could be classified into the following three categories. The first is "to publicize the problem awareness and to confirm the intention of the residents about the direction of the initiative", and there are resident questionnaires, symposiums and forums, regional roundtables and opinion exchange meetings, etc. These are used to form residents' consensus early in public facility management. The second is "to ask inhabitants about the individual facility plan proposed by the administrative agency", and there are public comments, councils, residents briefing sessions, etc. It is a method used conventionally at the time of planning and it is easy to formulate a plan for reviewing public facilities. Although it is understood as a general theory, there is the possibility of opposing each other individually. Third is "to guide the direction of individual facilities by discussion among residents", and there are workshops, citizen meeting, public involvement, public discussions, deliberative polling, etc. It is a method for residents to think independently about solutions and it is expected to be an effective approach as a consensus building method. However, there is a problem in agreement with fiscal constraints, fairness, policies, and it is difficult to proceed with discussion. Also, it is not an argument to decide the abolished facility, and it extracts citizen sense and citizen opinion about what kind of thinking should be reviewed the facility. I pointed out that it is necessary to form consensus not only with citizen participation method but also with other efforts.</p> <p>In Chapter 6, I visualized efforts from the three perspectives of "reorganization", "long life extension", and "financial resource reservation" about the contents of the individual facilities plan of the advanced municipality, and examined its features.</p>			

学籍番号	2462015001	氏 名	上 森 貞 行
<p>Regarding the reorganization, about 90% of the municipalities have set an action policy for each use of the facility, and it turned out that there is a policy for each use common among municipalities. There are three ways to proceed with management: "Method for considering compounding at the time of reconstruction", "Method for initially specifying discontinued facilities", "Method for examining the presence of facilities by purpose of use" were seen.</p> <p>Regarding the extension of the facility life, there are three ways to proceed with management: "a method of setting the timing of large-scale renovation", "a method of formulating a medium- to long-term maintenance plan", "a method of formulating a maintenance plan from time to time according to deterioration situation "were seen. In addition, there were municipalities that combined these methods according to facility scale and so on.</p> <p>There are five efforts concerning securing of financial resources, "Review of facility usage fee", "Use of assets effectively to sell or lend", "Review of maintenance work", "Utilization of PPP / PFI utilizing private creativity" , "Utilization of the Fund" to accumulate funds was seen.</p> <p>Based on the above considerations, I added "Numerical Target", "Facility Evaluation", "Citizen Participation" up to Chapter 5 to the three perspectives of "Reorganization", "long life extension", and "financial resource reservation" As a result of analyzing municipalities' efforts by the radar chart, it was possible to categorize into the following four management.</p> <p>The first is "management that emphasizes financing resources", establishing basic policies related to securing financial resources, securing billions of yen resources by effectively utilizing assets and optimizing the burden on beneficiaries. It is an effective method in urban areas with high asset value. The second is "management that consolidates facilities at the time of rebuilding", and establishes scale requirements of the time of rebuilding and consolidates facilities by rebuilding with complexation. It is suitable for municipalities with financial power because it assumes rebuilding. Third is "management through a combination of realignment and long life extension ". I will decide the facility to be abolished, carry out construction to extend the life of the facility to be continued, promote reorganization and prolongation of life at the same time. Fourth is "management focused on restructuring". Many are seen in municipalities with small population size, establishing the existence and disappearance of individual facilities by facility evaluation, management focusing on consolidation and transfer to the area is carried out. As mentioned above, it was revealed that the way of public facility management differs depending on the population size, financial strength and area size,etc.</p> <p>Chapter 7 is the conclusion of this research. Based on the characteristics of the public facility management of each municipality clarified in Chapter 6 and the consideration up to chapter 5, the municipality is divided into three categories, "big city or its suburbs", "local middle cities", "local small towns" And proposed the direction of public facility management according to each feature.</p>			