

社会資本老朽化問題を乗り越えるための地域における 官民の役割分担と連携による推進体制についての考察

藤木秀明（東洋大学）

1. はじめに

公共施設およびインフラといった社会資本の老朽化に伴う財源不足の問題が認識されており、平成 26 年 4 月には総務省が大臣名で地方公共団体に対して「公共施設総合管理計画」の策定を要請したことから、地方公共団体は計画策定を求められている。

総務省の要請に先立ち、2008 年ごろから、神奈川県藤沢市や、神奈川県秦野市、千葉県習志野市では「公共施設白書」を作成し、「公共施設白書」で明らかになった将来の更新投資需要に対する財源不足に対応するために公共施設の統廃合（再配置）計画を策定していた。

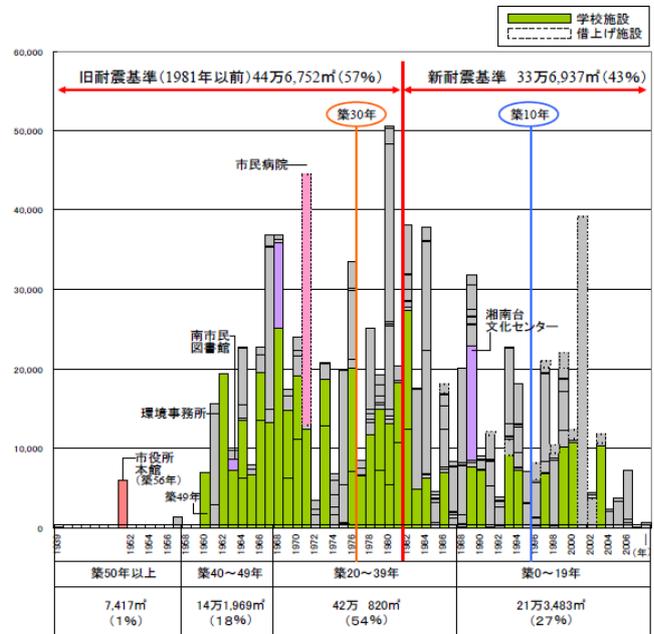
「公共施設白書」は、公共施設の全体像をそれまで算定し公表されることのなかった「コスト情報」を含めて明らかにし、公共施設を通じた行政サービスのあり方についての課題を明らかにしている点に特徴がある。先進事例の藤沢市事例（平成 20 年 11 月「公共施設マネジメント白書」）及び秦野市（平成 21 年 10 月「秦野市公共施設白書」）の事例を追う形で、全国で「公共施設白書」の作成、活用が広がった。「公共施設白書」の活用事例として、筆者が委員として関わった秦野市「公共施設再配置計画」を紹介するとともに、作成・活用の広がり、課題を整理する。

2. 「公共施設白書」とは

「公共施設白書」が持つ特徴は、①公共施設の老朽化の全体像を明示、②施設のコスト効果情報の把握、③地区ごとの施設分布の可視化、④将来負担の推計による明示、4 点にある。

2. 1 公共施設の老朽化の全体像を明示

藤沢市事例では、公共施設の全体像を明示するための工夫がなされており、中でも特徴的な図が、公共施設の建築年度を横軸に、床面積を縦軸に取った図表 1 である。この図には、公共施設が建てられた時点での耐震基準（新耐震基準／旧耐震基準）、建物に付随している設備や筐体の点検や大規模修繕を要する目処としての建築後の経過年数（10 年／30 年）を示す線が引かれており、公共施設全体の老朽化状況が直感的に理解できるよう工夫されている。



図表 1

2. 2 施設の費用対効果情報の把握

藤沢市事例では、施設の費用対効果情報を把握し、それらを市民に開示するために、施設別の行政コスト計算書を作成している。(図表2) この表を作成することにより、公民館・コミュニティセンターや図書館、市民ホールなど、公共サービスとして提供されているこれらの施設の維持には、利用者が負担している利用料金を大幅に超えたコストが生じており、利用料金で賄えない部分は、(利用していない市民も含めて、) 広く市民が負担している税金で支えられているということも明らかにすることができる。

図表2

		片瀬地区										藤沢地区					(千円)
I. 現金収支を伴うもの 【コストの部】		六会 公民館	片瀬 公民館	片瀬 しおさい センター	明治 公民館	御所見 公民館	遠藤 公民館	長後 公民館	辻堂 公民館	善行 公民館	湘南台 公民館	湘南大庭 公民館	鵜沼 公民館	藤沢 公民館	済美館	村岡 公民館	合計
施設にかか るコスト	各所修繕費	2,466	1,119	1,549	1,512	647	1,173	1,018	918	1,823	1,159	6,298	3,046	632	547	732	24,639
	老朽箇所修繕費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,218	0	1,584	0	0	0	3,801
	光熱水費	4,443	2,454	6,517	3,563	2,568	2,711	5,097	2,814	4,643	5,791	6,746	5,774	2,645	2,981	4,269	63,018
	建物管理委託費	6,520	2,624	9,651	5,142	2,634	3,762	7,817	3,338	2,217	13,839	9,369	7,737	5,522	6,790	4,810	91,772
	賃借料	1,488	3,384	2,203	1,154	3,143	1,934	872	924	1,335	1,005	1,568	23,465	1,499	946	1,302	46,224
	車両・備品等購入費	322	0	0	114	0	0	82	0	239	265	0	0	0	0	0	1,021
施設にかかるコスト計(公民館分)		15,238	9,581	19,921	11,486	8,992	9,581	14,887	7,994	10,256	24,276	23,982	41,606	10,299	11,264	11,113	230,476
事業運 営にか かる コスト	公民館費	18,554	18,554	9,277	18,554	18,554	18,554	18,554	18,554	18,554	18,554	18,554	37,108	9,277	55,661	315,415	
	職員人件費	4,324	4,057	1,277	4,324	4,362	4,371	4,353	3,094	4,380	4,343	4,324	3,094	972	2,249	1,944	51,470
	非常勤職員人件費	2,188	2,108	739	1,750	2,072	1,762	2,046	1,902	2,011	2,032	1,947	2,250	1,835	463	2,828	27,931
	公民館事業費	52	84	446	56	188	101	50	103	143	63	209	67	482	515	1,889	4,447
事業運営にかかるコスト計		25,118	24,803	11,739	24,684	25,176	24,788	25,003	23,654	25,088	24,991	25,033	23,964	40,396	12,503	62,322	399,263
現金収支を伴うコスト計		42,844	34,456	32,107	36,219	34,334	38,454	39,921	31,716	35,468	49,328	49,211	65,625	51,138	24,282	75,108	629,739
【収益の部】																	
公民館使用料		2,789	843	1,625	2,858	1,104	1,784	3,106	1,004	1,834	3,026	2,796	2,804	1,738	1,578	2,353	31,244
現金収支を伴う収益計		2,789	843	1,625	2,858	1,104	1,784	3,106	1,004	1,834	3,026	2,796	2,804	1,738	1,578	2,353	31,244
II. 現金収支を伴わないもの 【コストの部】																	
減価償却相当額(公民館分)		39,770	11,349	16,791	15,929	8,060	7,642	17,439	9,033	17,110	13,076	21,741	11,604	17,061	12,654	41,325	260,585
III. 総括																	
コストの部合計(トータルコスト)		82,815	45,805	48,898	52,148	42,394	46,096	57,361	40,750	52,577	62,404	70,952	77,229	68,199	36,936	116,434	890,324
収支差額(ネットコスト)		79,826	44,962	47,273	49,290	41,290	44,312	54,255	39,746	50,743	59,379	68,156	74,424	66,461	35,358	114,081	859,081

※職員人件費は職員数×平均給与(平成18年度)で算出

※施設にかかるコスト、減価償却相当額は市民センター、市民図書室との面積で按分して算出

2. 3 地区ごとの施設分布の可視化

藤沢市事例では、市役所や公民館・コミュニティセンター、学校(多くは小中学校の義務教育施設であり、最低限の維持が必須のもの)など、多様な機能を持つ公共施設が設置されており、全体像を理解することは「公共施設白書」を一度読んだ程度で難しいというのが実情である。

しかし、今後の公共施設のあり方を市民と議論し、持続可能な公共サービスを実現するためには、「公共施設白書」を完全に読みこなせない市民も含めたコンセンサスを得ることが必要であり、そうした議論をするための工夫が、地区ごとの施設分布を可視化した図である。

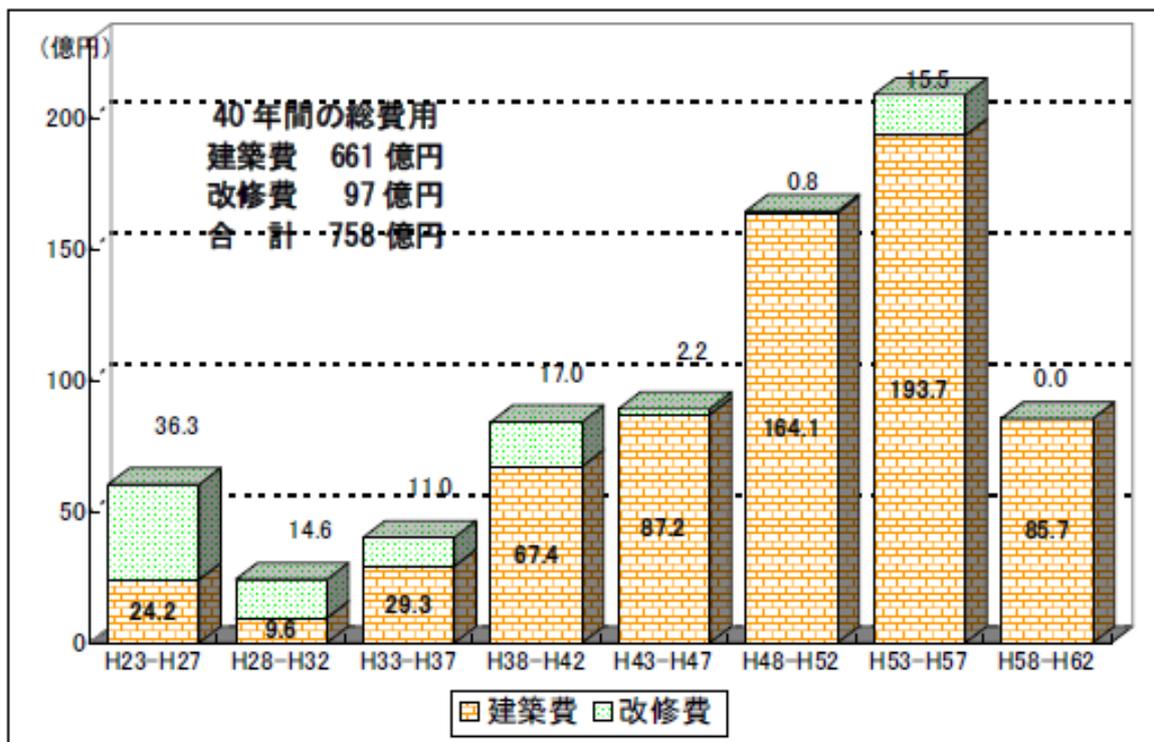
2. 4 将来負担の推計による明示

秦野市事例では、「公共施設再配置計画」(詳細3.)を策定する基礎資料として「公共施設白書」を作成しており、現在の公共施設を一定の仮定(面積当たりの更新単価を設定)のもとに更新した場合の将来の財政負担を明らかにした。(図表3)

現在、老朽化した公共施設の問題が深刻な問題として認識されている理由に、更新財源不足があり、現在

の評価（前述2. 1から2. 3）のみならず将来リスクを市民に明らかにした秦野市事例は、公共施設再配置計画の実行に速やかに移り、全国的な注目を集めることとなった。

図表3



※1 主要な建物について、木造築 30 年、鉄骨造築 45 年、鉄筋コンクリート造 60 年で建替え、鉄筋コンクリート造の建物のみ築 30 年で大規模改修を実施と仮定
 ※2 すでに建替え時期を迎えている建物は、すべてを H23 (2011) - H27 (2015) の数値に算入
 ※3 建替えは、解体費込みで 35 万円/m²、大規模改修は、5 万円/m²で実施と仮定

3. 「公共施設白書」の活用：公共施設再配置計画の作成

秦野市は、「公共施設白書」の策定後直ちに、「公共施設再配置計画（仮称）」を検討した。検討プロセスの特徴は、①新総合計画・新行政改革プランと一体となった検討体制、②長期間の展望を見据えた検討、③公共施設削減目標の提示、④更新手法への提言、の 4 点にあると考えられる。

3. 1 新総合計画・新行政改革プランと一体となった検討体制

「公共施設再配置計画」の位置づけは、平成 23 年度から開始する予定の「新総合計画」、「次期行政改革プラン」とともに、上位計画として位置づけられており、委員の一部が総合計画及び次期行政改革プランの委員を兼務（副委員長が総合計画の委員を兼務、委員 1 名が次期行政改革プランの検討委員を兼務）することで、相互の計画が矛盾する内容とならないよう調整を図る体制としている。

3. 2 長期（向こう 40 年間）を見据えた検討

「秦野市公共施設白書」では、長期での人口構造の変化から、公共施設再配置の必要性を導き出していることから、「公共施設再配置計画（仮称）検討委員会」の議論においても、同様に長期（向こう 40 年間）を

見据えた検討を行うこととしており、これが特徴の一つである。

今後40年間を見据えた長期的な検討が必要と判断した理由は、長期的な人口構造の変化（人口減少、生産年齢人口が減少し老年人口が増加）の中で、膨大な更新投資費用を捻出しなければならない上、後年度になるほど負担が大きくなる見通しである（起債等を利用した場合の公共施設建替え等費用の負担は、最後の10年間は最初の10年間の4倍以上の負担となる見通しとなっている）ためである。（前掲図表3）

3. 3 公共施設削減目標の明示

秦野市公共施設再配置計画（仮称）検討委員会では、公共施設の削減目標を掲げることが必要という認識を示し、公共施設の更新量と財源不足額の見通しを整理した。最近5年（平成16年度～20年度）平均の公共施設更新費用相当分2.5億円（道路・橋りょう等を除く）を今後も公共施設の更新に充てられると仮定し、公共施設の更新量を50パーセントから100パーセントまでの10パーセント刻みとした場合、今後10年平均、20年平均、30年平均、40年平均では、それぞれの更新等経費がどれだけ不足するかを試算した。

あくまでも公共施設の更新費用は現在の管理運営費（48億円）で賄うという仮定の下、小中学校の校舎を耐用年数どおりに、その時期の児童生徒数に応じて建替えることを優先し、いつまでにどれくらいの公共施設を削減すれば、削減していた施設にかかっていた管理運営費用で他の公共施設の更新費用を賄えるのかをシミュレーションした。その結果、公共施設の更新量の目安は、2020（平成32）年度までが現在の95.7%（4.3%減）、2050（平成62）年度には70.8%（29.2%減）となった。本試算は委員会提言として提出した数値であり、方針では、数字を精査して削減目標を上積みし、2050（平成62）年度までに31.3%削減することとしている。

3. 4 更新手法への提言

前項の公共施設削減シミュレーションの結果で示されたように、公共施設の大幅な削減が不可避である中で、義務教育施設（小中学校）及び庁舎機能を最優先で維持していくことを考えた場合に、義務教育施設の建物を「学校」のみならず、現在の公民館や高齢者福祉施設が担っている機能も担うような仕組みとすることが望ましく、地域の総合的な中核施設として複合化していく方針としている。

スケルトン方式（建物の柱や骨組みで構造を支え、仕切り壁などは簡易なものにすることにより、必要に応じて、部屋の大きさや形を変更できる方式）を採用することにより、少子化の進行により生まれる学校などの核となる施設のスペースを、地域の実情や要望に合わせて、生涯学習、高齢者福祉や子育て支援の機能に変更していくことが低予算で可能になる。

3. 5 策定された基本方針・公共施設再配置計画

3.1から3.4の特徴により策定された基本方針（平成22年10月）は、「①原則として、新規の公共施設（ハコモノ）は建設しない。建設する場合は、更新予定施設の更新を同面積（コスト）だけ取りやめる。②現在ある公共施設（ハコモノ）の更新は、できる限り機能を維持する方策を講じながら、優先順位をつけたうえで大幅に圧縮する。③優先度の低い公共施設（ハコモノ）は、すべて統廃合の対象とし、跡地は賃貸、売却によって、優先する施設整備のために充てる。④公共施設（ハコモノ）は、一元的なマネジメントを行う。」とする明確かつ具体的に、財政の持続可能性に留意した方針となった。

この基本方針に従い、今後40年間で延床面積を3割削減する統廃合計画として、「公共施設再配置計画」（平成23年3月）に策定した。

4. 「公共施設白書」を活用した公紀要施設老朽化の取組みの方向性

「公共施設白書」を活用した事例から、公共施設老朽化への取り組みの方向性を考察することを試みる。一般的な問題解決の検討方法と同様に、公共施設老朽化問題への取り組みについて、「現状把握段階」、「対策検討段階」、「実施段階」の3段階に分けて整理することを試みると、藤沢市・秦野市・習志野市の3事例は、図表5の通り整理できる。3事例とも、「施設白書」を作成することによる現状把握から、対策検討段階では、地域経営会議による検討（藤沢市事例）、公共施設再配置計画（仮称）の検討（秦野市事例）、公共施設再生計画の検討（習志野市事例）などの、「施設白書」を通じて明らかになった公共施設の課題の解決方法の検討へ進んでいる。実施段階としては、民間に問題解決のための提案を求める公民連携事業化提案制度（藤沢市事例）の実績がある。また、秦野市においても平成23年度より再配置計画を実施に移し、「秦野市公共施設再配置に関する方針」において定められた一元的マネジメント体制の構築といった、実施段階の対応策が具体化された。

図表5 1 藤沢市・秦野市・習志野市における「施設白書」活用の進展

	現状把握段階	対策検討段階	実施段階
藤沢市	公共施設マネジメント白書作成（2008.11）	地域経営会議による検討	公民連携事業化提案制度（2010.7～9）
秦野市	公共施設白書作成（2009.10）	公共施設再配置計画（仮称）検討（2009.12～2011.3）	再配置計画の実施、再配置計画担当の機能強化（2011.4～）
習志野市	公共施設マネジメント白書作成（2009.6）	公共施設再生計画検討（2009.8～2014.3）	

（出所：筆者作成）

現状把握の段階では、「施設白書」を作成し、既存の公共施設のコストや老朽化・利用状況の情報の整理・開示を行うことが望ましいと考えられる。その際、老朽化進行の可視化、地域別の整理（藤沢市・習志野市事例）、公共施設削減シミュレーションによる削減目標設定（秦野市事例）が行われることが望ましいと考えられる。

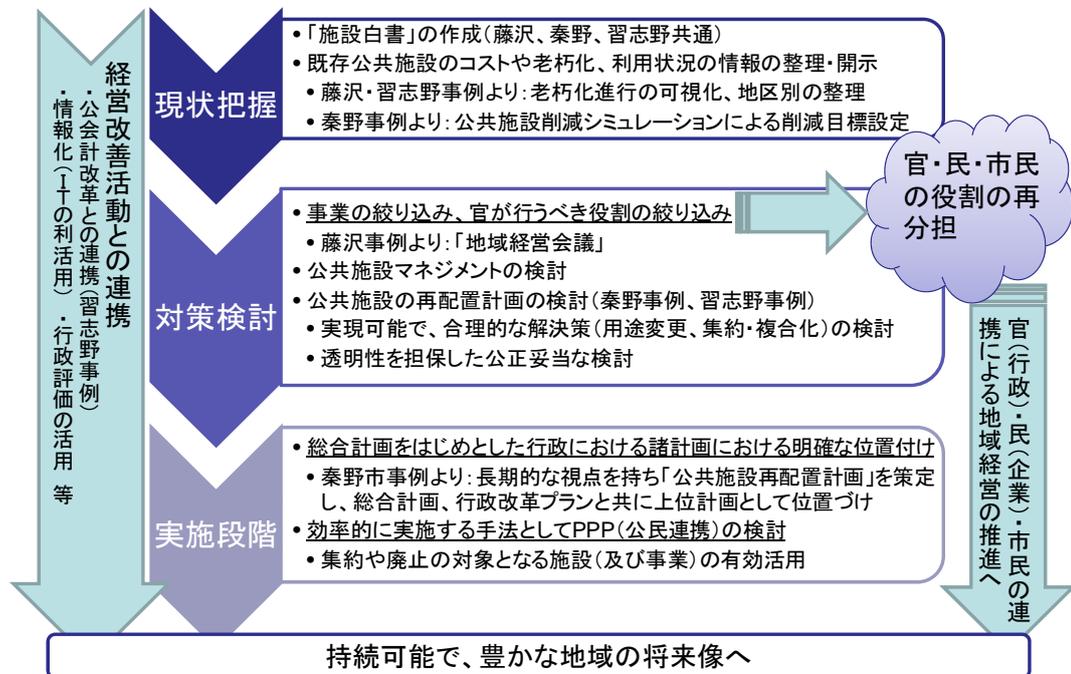
検討段階では、市が行う事業の絞込み、官が行うべき役割の絞込みを、地域経営会議（藤沢市事例）を参考にしながら、官・民・市民の役割の再分担について考えることが望ましいと考えられる。役割分担を改めて行った上で、それらが連携した地域経営の推進のあり方を模索していくことが望ましいと考えられる。公共施設の今後のあり方については、公共施設マネジメントの検討、公共施設の再配置計画の検討（秦野市・習志野市事例）に着手することが望ましいと考えられる。その際には、実現可能で、合理的な解決策を検討するとともに、透明性を確保した公正妥当な検討が行われることが望まれる。

実施段階では、総合計画をはじめとした行政における諸計画における明確な位置づけをすることが望ましいと考えられる。総合計画、行政改革プランとともに「公共施設再配置計画（仮称）」を位置づけた秦野市事例のように、実効性を確保できるよう工夫することが望ましいと考えられる。また、効果的に実施する方法として公民連携（PPP）を活用し、集約や廃止の対象となる施設（及び事業）の有効活用を図ることも望まれる。

これらの現状把握段階、対策検討段階、実施段階の全体の取り組みと平行して、他の経営改善活動と連携していくことが望ましいと考えられる。公会計改革との連携（習志野市事例）や、情報化（ITの活用）、行政評価の活用などが考えられる。

このような取り組みを図示したものが、図表6である。これらの取り組みを通じて財政的に持続可能で豊かな地域の将来像につながることを目指して、具体的な取り組みを進めることが今後は求められると考えられる。

図表6 公共施設老朽化への取り組みの方向性



(出所：筆者作成)

このような官民の役割分担と PPP を活用した取組みを通じて、公共施設老朽化の取組みを進める上での課題が、公共施設の種類・役割を考慮した統廃合である。筆者の属する東洋大学 PPP 研究センター(センター長：根本祐二東洋大学経済学部教授)では、各自治体が持つ公共施設を3階層に分け、広域化、多機能化、ソフト化させることにより、機能を落とさずに費用を半分程度にすることを提唱している。(図表7) 実務的には、延べ床面積の凡そ半分を占める「学校」を多機能に活用できるかが鍵である。

図表7 東洋大学の提唱する「3階層マネジメント」

