

「財政制約下の社会資本老朽化に対応する 公共施設アセットマネジメント導入実施に関する調査」

本調査報告書は、中国地方の全ての自治体などにお送りし、公共施設アセットマネジメント(※)の導入実施に向けて参考にしていただくよう働きかけることとしております。

【調査の目的】

地方自治体財政が厳しさを増す中、高度成長期に大量に整備された公共施設の多くは老朽化に伴う更新期を迎えており、今後発生する巨額の更新・改修コストをいかに負担していくかは大きな課題となっています。一方で地方自治体においては、人口減少や少子化・高齢化などによって公共サービスに対する社会的ニーズが変化してきているにも関わらず、保有している公共施設の現状を十分に把握出来ていない状況が多く見受けられ、直面している課題への解決策を見いだせずにいる地方自治体も少なくありません。

こうした中で、この課題解決のためにデータを可視化して情報を地域住民に広く公開することを目的として公共施設白書を策定し、把握した実態を踏まえて経営的視点から総合方針や用途別計画を検討する先進的な取り組みが一部の地方自治体で行われつつあり、公共施設アセットマネジメント導入の必要性が認識され始めていると言えます。

本調査では、特に中国地方の公共施設の保有状況や高齢人口率の将来傾向と歳出に占める投資的経費の推移、合併地方自治体における公共施設の余剰発生状況などを整理・把握したうえで、当地域の全自治体(5県107市町村)に対して、直近の状況等に関するアンケート調査を実施しました。その結果から導かれる課題とニーズを分析・整理することで、最終的に公共施設アセットマネジメントの導入実施および民間活用に向けた方策提案をとりまとめました。

【主な調査内容】

- ①本調査では、まず公共施設アセットマネジメントの導入に関して調査・検討するに当たり、全国、地方別そして中国地方の各県に着目して公共施設の総保有量、用途別及び整備主体別の保有量比較、人口一人当たり延床面積の比較などを通じて社会資本の整備状況を把握・分析し、その特徴を整理しました。
- ②次に、全国及び中国地方の公共施設の老朽化状況と更新コストの推計を行っている自治体の状況整理、さらには人口動態の変化や、逼迫する地方財政など地方自治体を取り巻く社会情勢の変化への対応について考察を行いました。
- ③これらを踏まえ、中国地方の自治体が公共施設の維持・更新に関してどのように取り組んでいるかなどについてアンケートやヒアリングを実施し、取り組み実態やアセットマネジメント推進上の課題をとりまとめました。アンケート結果からは、教育施設など保有施設の過剰感、不十分な実態把握・情報共有、担当する人材・ノウハウの不足、財源不足の懸念といった諸課題が浮き彫りになりました。また、民間事業者に対してもヒアリングを実施し、民間活用の際に魅力的な事業とするための行政への要望事項を整理しました。
- ④以上をもとに、公共施設アセットマネジメントの導入に関する今後の課題を整理するとともに、公共施設アセットマネジメントの円滑な推進に向け、【方策1.】公共施設実態把握・情報共有の必要性、【方策2.】庁内の体制整備による円滑な推進、【方策3.】中長期的視点からの財政運営と連動した公共施設アセットマネジメントの実現、【方策4.】住民の合意形成と地域経営、【方策5.】民間活用の積極的な導入によるビジネスチャンスの創出、【方策6.】ノウハウ構築、人材育成の重要性の6点を提案しました。

(本調査報告書の構成)

第1章…公共施設・インフラの整備状況

第2章…公共施設アセットマネジメントの必要性

第3章…公共施設アセットマネジメントの取組み状況

第4章…公共施設アセットマネジメントの導入と推進へ向けた課題と方策

〈添付資料〉

・「財政制約下の社会資本老朽化に対応する

公共施設アセットマネジメント導入実施に関する調査」報告書概要

※「公共施設アセットマネジメント」とは

地方自治地体等が保有，又は借上げしている全公共施設を，自治体経営の視点から総合的かつ統括的に企画，管理及び利活用する仕組みを指す。

*本調査は、中国経済連合会様と共同で行ったものです。

調査の目的

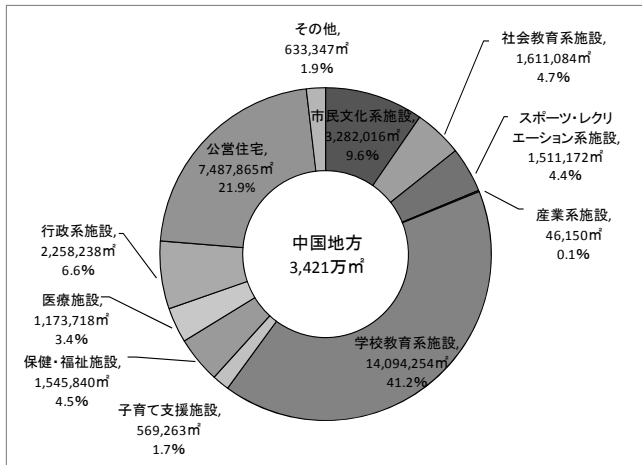
- 地方自治体の財政状況が少子高齢化等の人口構造の変化による税収の減少や社会保障費の増加等により更に厳しくなる中、高度成長期に大量に整備された公共施設の多くは老朽化を迎えており、今後発生する更新・改修に係るコストを如何に負担していくかは大きな課題となっている。
- この課題解決のために、公共施設アセットマネジメントを導入することの必要性が認識され始めてきている。
- 本調査では、中国地方における地方自治体の状況、特に公共施設の状況と公共施設に関する取組みの状況を整理・把握し、公共施設の老朽化等の問題に対して実施していくべき地方自治体の取組みについて検討する。また、公共施設アセットマネジメントにおける民間事業者にとっての新たなビジネスチャンスの可能性についても探るものとする。

公共施設・インフラの保有状況

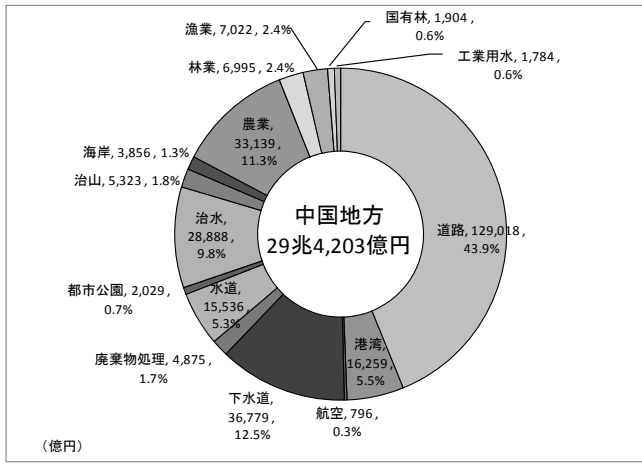
- 中国地方の公共施設の保有量は約3,421万㎡であり、その内訳を見ると学校教育系施設が最も多く41.2%、次いで公営住宅が多く21.9%。全国との比較では当該二用途施設のウェイトはやや低いものの、保有量の多くを占めているこれら二用途の施設を対象としたアセットマネジメントに効果を期待することができる。
- 中国地方の2009年時点のインフラストック総額は、約29兆4,203億円であり、道路が最も多く43.9%（12.9兆円）、次いで下水道が多く12.5%（3.7兆円）。全国の総ストック額（373.9兆円）の内訳と比較して、下水道が2.4ポイント低くなっているが、比率に著しい差異はない。
- 県と比較して市町村の方が整備している施設用途が多様で保有量も多い状況であり、市町村における公共施設アセットマネジメントの導入が、より効果的と言える。

出所：平成17年度公共施設状況調等より作成

中国地方の公共施設保有量



中国地方のインフラストック額



公共施設アセットマネジメントの必要性

■公共施設の老朽化と更新費用

- 「公共施設及びインフラ資産の将来の更新費用の比較分析に関する調査結果（総務省・平成24年3月）」によると、老朽化していると判断されるものは、下表のとおりであり、公共施設（建築物）においては43.1%。

公共施設の老朽化状況

	公共施設 (建築物)	橋梁	上水道管	下水道管
老朽化の状況 (%)	43.1	13.2	33.7	9.7

- また、国土交通白書によると、投資総額に占めるインフラの維持管理・更新費用の割合は、2010年では約50%であるが、2037年時点で投資可能額を上回り、それ以降は不足金額が増加することが予測されている。2011年から2060年までの50年間に必要とされる更新費用は約190兆円と推計されているが、約30兆円分は更新することができない見込みとなっている。
- 中国地方において公共施設白書を公表している自治体の公共施設の老朽化状況を見ると、4～6割がすでに老朽化を迎えており、全てを維持していくためには、今後、多額の維持・更新費用が必要となる。

公共施設の老朽化と更新費用推計（公共施設白書）

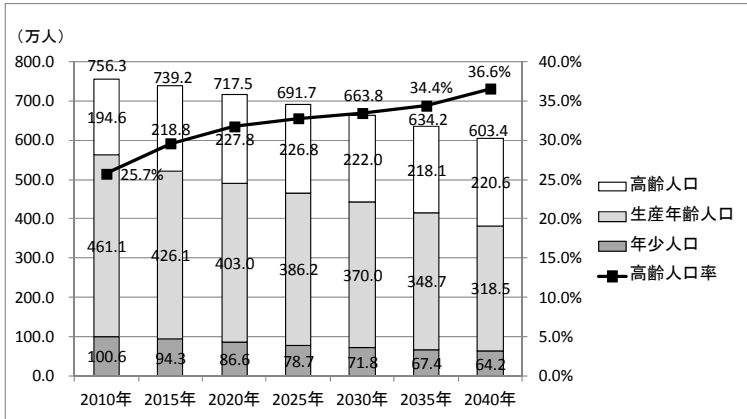
県	市	公共施設の老朽化割合 (築30年以上経過)	更新費用推計
島根県	松江市	約37%(約34万㎡)	・推計期間：2012～2051年・40年間 ・総額：約3,270億円 ・年平均：約82億円
岡山県	笠岡市	約46%(約26万㎡)	・推計期間：2011～2055年・45年間 ・総額：約400億円 ・年平均：約9億円
	玉野市	約63%(約17万㎡)	・推計期間：2012～2043年・30年間 ・総額：約497億円 ・年平均：約16億円
	倉敷市	約62%(約97万㎡)	・推計期間：2012～2050年・39年間 ・総額：約10,185億円 ・年平均：約261億円
広島県	福山市	約57%(約89万㎡)	・推計期間：2012～2061年・50年間 ・総額：約4,181億円 ・年平均：約84億円
	広島市	約56%(約237万㎡)	・推計期間：2015～2054年・40年間 ・総額：約1兆8,982億円 ・年平均：約475億円
山口県	宇部市	約52%(約35万㎡)	・推計期間：2013～2063年・51年間 ・総額：約2,498億円 ・年平均：約49億円

■人口の動向(中国地方)

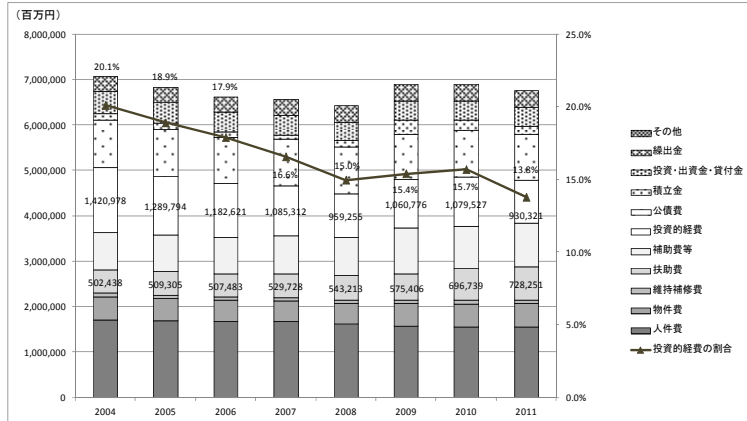
- 総人口は、1995年以降は減少傾向にあり、2040年には2010年と比較して約152.9万人▲20.2%)の人口減少が見込まれている。
- 高齢人口率は上昇傾向にあり、2010年の25.7%から、2040年には36.6%まで増加することが見込まれる。
- 中国地方は全国と比較して、高齢化率がやや高くなることが予測されており、厳しい財政下において、高齢者福祉に関連したサービスの充実を図ることが求められる。

出所：国立社会保障・人口問題研究所（平成25年3月）

中国地方の人口（三分区）と高齢人口率の推移



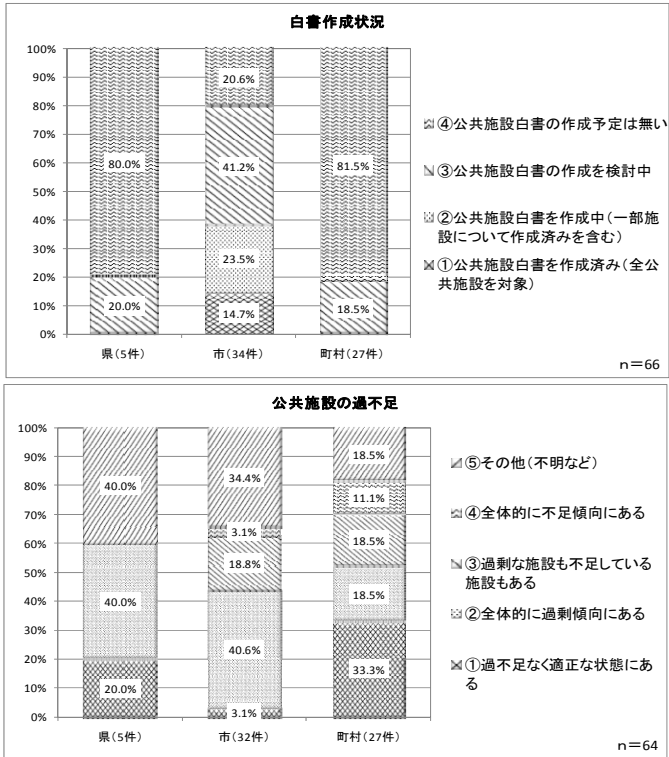
中国地方の地方財政（歳出）の推移



出所：地方財政統計年報（総務省）より作成

アンケート調査の概要

- 対象：中国地方112自治体（5県107市町村）
[回答自治体66、回答率58.9%]
- ・公共施設白書の作成は、県・市・町村別では市の取り組みが進んでおり、約8割の市において白書作成に関して何らかの取り組みが見られる。
 - ・公共施設の過不足の状況を県・市・町村別で見ると、市においては59.4%が過剰傾向または過不足ありと回答しており、統廃合の検討対象となり得る施設が多い状況がうかがえる。
 - ・公共施設の更新等に関する計画等の策定状況については、ほぼ全ての市において何かしらの動きがある状況がうかがえる。町村においては、予定は無いという回答が半数近くを占めている。
 - ・アセットマネジメント推進上の課題については、県・市・町村別に見ても、人材やノウハウの不足が各地方自治体共通の課題となっている。
 - ・また、推進上の課題として、市では「住民の理解・調整」（76.5%）が最も多くなっている。



ヒアリングの概要

- 自治体ヒアリング：広島県廿日市市、岡山県倉敷市、広島県江田島市（先進的に取組んでいる中国地方の自治体から選定）
 - ・中山間地の学校は早急に統廃合等の検討が必要な施設もある一方で、学校の統廃合は多くの反対も予想され後回しになる。
 - ・総量削減は総論では賛成でも、具体的な施設名をあげての再配置計画となると、反発が大きいことを懸念している。
 - ・住民の合意形成は時間はかかるが、市民の意識・理解を高めることにより市民・議会・市役所が連携して、公共施設アセットマネジメントを進めていくことは必要であると考えている。
 - ・一般的にPFIが進んでいないと言われているが、事務手続きの手間の簡素化と、議会の意識改革が必要である。
 - ・地元企業の育成も必要であり、地元企業だけで対応困難な物件については、維持管理を地元業者が担当し、地元業者では難しい建設を大手企業に任せる等、大手企業と地元企業の組み合わせが現実的ではないか。
 - ・民間資金を活用したいが、単独では民間に関心を持たれる規模の事業がないため、隣接する複数の地方自治体で一緒に発注できれば、それなりの規模になり、民間活用の可能性も出てくるのではないかと。
- 民間事業者ヒアリング：建設会社A社、株式会社合人社計画研究所（PFI等の実績がある中国地方の企業から選定）
 - ・受注の可能性が無い案件には手を出さない。地元企業育成という視点からは「挑戦してみようと思う（受注が期待できる）応募条件設定」が必要である。
 - ・民間事業者は営利目的の法人であるので、利益の確保、期待される収益と費用のバランスが求められる。営利事業としてビジネスが継続できるかという視点からも、発注者には事業内容をしっかりと検討してもらいたい。
 - ・民間事業者が関心を示すPFI事業の規模としては、10億円以上が応札するかどうかを判断する一つの目安となる。また、不確定要素の多い10年以上も先の大規模修繕については、対象から外す事が望ましい。

公共施設アセットマネジメントの導入と推進へ向けた課題

統計結果から見た課題

1. 社会資本老朽化への対応	公共施設の老朽化が進んでおり、速やかな対応が必要である。厳しい財政下において、更新等の優先順位を明確化し、維持更新の財源の確保が必要である。
2. 厳しい財政状況下での公共施設の維持	今後、より厳しくなる財政状況の中で、如何に公共施設、公共サービスの水準を適正化し、提供し続けるかを検討する必要がある。
3. 人口構造の変化に伴うニーズへの対応	人口構造の変化に伴い変わる公共施設へのニーズの対応や、それによって生じる施設の過不足への対策が必要となる。
4. 膨大な公共施設の保有	保有量の大半を占める学校教育系施設及び市営住宅、多くの公共施設を整備している市町村において、公共施設アセットマネジメントの効果が期待される。
5. 多くの施設を抱える合併地方自治体	合併以前からの施設を保有し続けている合併自治体においては、公共施設アセットマネジメントの導入を進めていくことが、より必要である。

地方自治体・民間事業者から見た課題（アンケート・ヒアリング）

1. 施設の過剰感	公共施設の保有状況に過剰感を感じている自治体が多く、統廃合の検討対象となり得る施設が多い状況がうかがえた。
2. 実態把握・情報共有が不十分	未だ公共施設白書を作成している地方自治体が少なく、今後の方針を検討する基礎資料となる実態把握が求められる。
3. 人材・ノウハウ不足	地元企業でのPFI／PPPを展開していくために、官民連携によるノウハウの蓄積や、ノウハウを高める機会が求められている。
4. 財源不足	地方自治体においては、将来的な更新に財源が不足することは必至とされており、民間資金を活用するPFI等への関心は高いが、発注手続きが複雑であること等を理由に活用が進んでいない。
5. 事業の魅力不足	現状のPFI／PPPは民間事業者にとって、収益性が高いとは言えず、手間も多いことから、地方自治体には事業規模や収益の確保、受注の可能性等への配慮が求められている。

公共施設アセットマネジメントの推進へ向けた方策

方策1・公共施設の実態把握と情報共有

公共施設アセットマネジメントの導入においては、まず、地方自治体を取巻く状況や、公共施設の実態を把握することが重要。そして、それを住民と共有し、住民の理解を得ながら進めていく必要がある。

方策2・庁内の体制整備による円滑な推進

地方自治体における公共施設アセットマネジメントの推進では、縦割りで資産を管理しているため、円滑に進まない状況がある。専担部署を設置し施設の情報等を一元管理し、庁内横断的な検討体制で合意を図りながら進行管理していく必要がある。

方策3・中長期的視点からの財政運営と連動した公共施設アセットマネジメントの実現

厳しい財政制約の中で、持続可能な自治体経営を考えるためには、自治体の状況、公共施設の実態に関して多角的な整理・分析を行い、中長期的な視点からマネジメントの方向性を検討することが必要である。

方策4・住民の合意形成と地域経営

住民に対しては、公共施設の現状等について理解を得るとともに、住民参加による施設のあり方の検討や、管理運営への参画が求められる場合もある。公共施設白書の他、住民アンケートやパンフレット、シンポジウムやワークショップ等により、適切に情報を提供するとともに、マネジメントの取り組みに対する理解醸成を図ることが望ましい。また、住民の理解が進むことにより、公共施設アセットマネジメントや地域経営に住民自身が参加することにより、コミュニティが活性化していくことも望ましい。

方策5・民間活用の積極的な導入によるビジネスチャンスの創出

今後、大量に発生する施設の大規模改修・更新を行政だけで対応していくことは困難が予想され、民間事業者の資金及びノウハウの活用が期待される。現行のPPP／PFIでは、長期間の契約により従来手法と比較して事業が固定化されること、対応手続きの多さ等が事業化する上での課題としても挙げられている。今後は、民間活力を導入するジャンルの拡大や、民間事業者へのインセンティブを明確化する等、民間事業者が参画可能な事業を創出し、民間事業者のビジネスチャンスを更に広げていく必要がある。官民連携を進めていく新しい公共施設の管理や再配置のあり方の構築する他、公共施設の適正配置や統廃合によって生じた余剰施設等には、民間活力を導入し、収益性を持たせることによって、新規財源の確保を図ることも重要である。

方策6・ノウハウ構築、人材育成の重要性

地方自治体からは、人材・ノウハウ、財源不足が課題として挙げられている。公共施設アセットマネジメントの推進へ向けて、今後は、民間事業者等の協力も得ながら、地方自治体が自らノウハウを構築する機会を設定し、人材育成を進めていく必要がある。