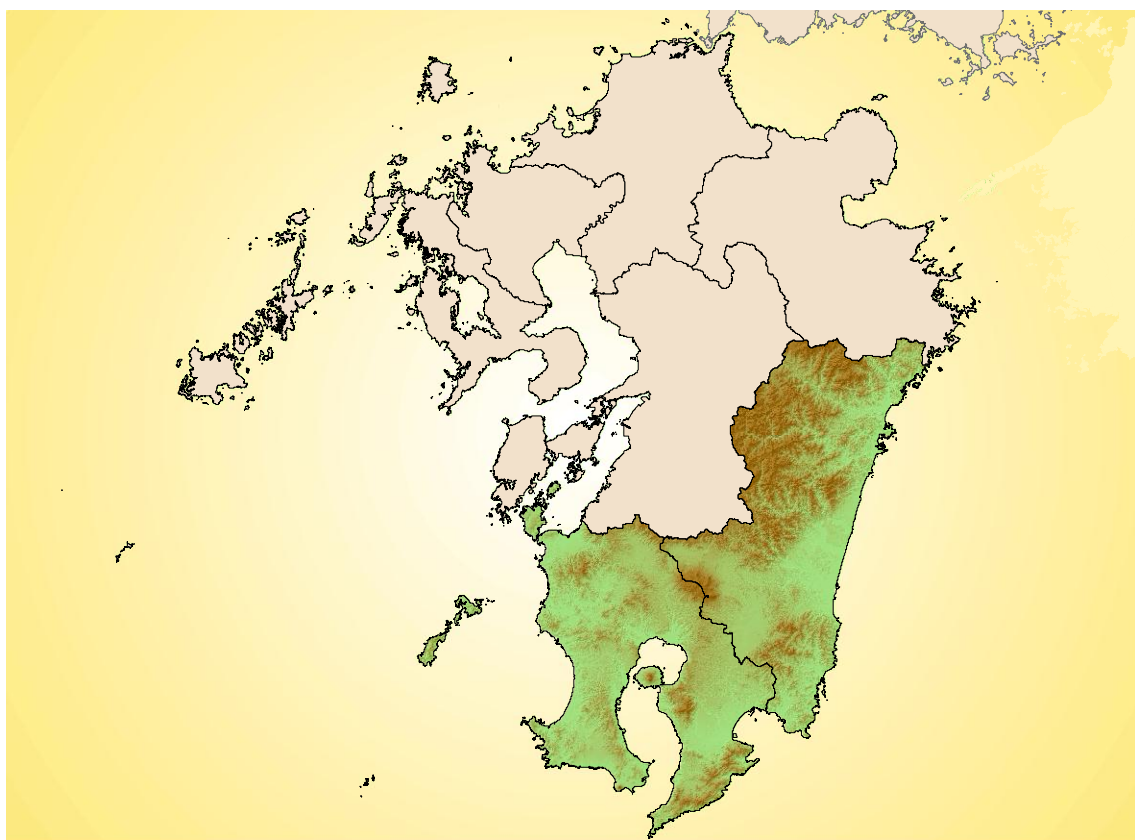


南九州地域における公共施設老朽化問題の現状と課題

－ 公共施設マネジメントの導入に向けて －



2013年3月

株式会社日本政策投資銀行南九州支店

株式会社鹿児島経済研究所

目 次

要 旨	1
1 章. 社会資本ストックを取り巻く環境と課題	3
(1) 急速に進む社会資本の老朽化	3
(2) 公共施設の老朽化状況	5
(3) 近時の建設関連投資の水準を大きく上回る更新費用	8
(4) 投資的経費を大きく増やすのは困難な財政状況	8
(5) 人口構成の変化により既存ストックと住民ニーズとのミスマッチが進展	10
(6) 1 章のまとめ	11
2 章. 南九州地域における公共施設を取り巻く環境と課題	12
(1) 南九州地域における公共施設を取り巻く環境	12
(2) 主な基礎自治体の状況	16
(3) 2 章のまとめ	24
3 章. 今後の取り組みの方向性と進め方への提言	25
(1) 公共施設マネジメントの取り組みの全体像	25
(2) 公共施設のあり方見直しを行う際の切り口や方策	28
(3) 取り組みの留意点	35
おわりに	38

要 旨

はじめに

現在、社会資本ストックの老朽化にどのように対応していくかが大きな社会問題になってきている。かかる状況下、公共施設老朽化の実態把握を行い、対応策を検討する自治体も増加してきている。

しかしながら、公共施設白書の作成状況をみる限り、南九州地域の自治体ではかかる問題への検討や対応があまり進んでいないと思われる。

そこで、本レポートでは南九州地域の基礎自治体における公共施設老朽化問題に焦点をあて、その現状と課題について整理するとともに、今後の対応方策について検討を行った。

1. 社会資本ストックを取り巻く環境と課題

社会資本ストックは、老朽化が急速に進んでおり、この先 10 年程度の間に更新時期を迎える施設が集中する。社会資本のうちインフラ施設は、廃止や統廃合の際には都市構造の見直しも必要となるため、当面、老朽化への対応策は予防保全等による長寿命化が基本となる。一方、ハコモノである公共施設は、地域の実情に合わせ創意工夫の余地が大きい。したがって、現時点では社会資本の老朽化問題のうち各自治体が独自の視点で対応策を検討する必要性が高いのは公共施設といえる。

公共施設の大半は自治体が保有しており、また既に半数以上の施設が一般的に老朽化とされる築 30 年以上を経過している。また、今ある全ての公共施設更新に必要な金額は、人口一人あたり保有量が全国平均を下回る都市でも、近時の公共施設関連投資的経費の水準を大きく上回る。一方、投資的経費を大きく増やす財政的な余力はない。加えて、少子高齢化の進展で既存ストックと住民ニーズとのミスマッチも生じており、既存の施設を単純に更新していくことは適切な行政サービス提供という面で問題がある。

これらのことを踏まえると、各自治体は公共施設老朽化問題について、早急に検討、取り組みを開始する必要がある状況といえる。

2. 南九州地域における公共施設を取り巻く環境と課題

南九州地域の状況をみると、老朽化した施設の割合は首都圏等に比べ若干低いが全国とは大差はない。自治体側も公共施設の老朽化が進んでいると認識している。また、人口一人あたり保有量は全国平均を上回る状況にある。このため現在抱える公共施設をそのまま更新することは財政面で困難との認識を持っている自治体が多い。さらに、合併特例措置の終了で予算規模の圧縮が求められるため、施設の維持運営費にも切り込むことが必要と指摘する自治体もある。加えて、総人口も全国より減少幅が大きい状況にある。

したがって、南九州地域の公共施設の老朽化問題は、全国や取り組みが進む首都圏自治体よりも深刻な問題である可能性が大きく、現状把握や更新のあり方の検討に早急に着手すべき状況にある。なお、保有ストックと住民ニーズとのミスマッチが生じている可能性は全国同様であり、かつ利用度の低い施設や施設の重複も指摘されていることから、見直しの余地も存在している。

一方、老朽化問題に対する取り組み状況をみると、所管部門による長寿命化計画策定のほか、予算シーリング、施設仕分けなどが試みられている。しかし、全庁的な視点から公共施設の全体像を見据えた検討や取り組みを行っている自治体はまだ限られている。

3. 今後の取り組みの方向性と進め方への提言

南九州地域の公共施設老朽化問題は、全国よりも深刻である可能性が大きい。したがって、所管部署による個別対応ではなく、全体像を把握した上で、全庁的な視点から持続可能な公共施設のあり方を検討する必要がある。そこで、保有する公共施設を経営的視点から総合的に企画・管理・処分するという公共施設マネジメントの仕組みを導入していくことを提案したい。

公共施設マネジメントの流れとしては、第一ステップが公共施設の実態把握、第二ステップが基本方針の策定、第三ステップが実施計画の策定と実行である。基本方針や実施計画策定の際に検討すべき主な方策は、①新規投資の抑制、②施設の統廃合等による総量圧縮、③計画的な維持保全による長寿命化、④施設運営の効率化とスペースの効率的な利活用、⑤適正な受益者負担の導入、⑥余剰施設の有効活用、⑦公民連携（PPP）の活用である。

公共施設マネジメントの取り組みを実際にスタートさせ、円滑に遂行していく上では、①実態の見える化、②庁内の取り組み体制整備と現状認識・危機意識の共有、③住民との問題意識の共有や理解の醸成、④策定する計画の実効性の確保、⑤インフラ更新部分の財政インパクトの把握などにも十分留意する必要がある。

公共施設を活用した行政サービスは、日々の住民の暮らしに密着した重要なものだ。それだけに、自治体経営戦略の中に公共施設マネジメントが位置づけられ、将来にわたり持続可能な状態で公共施設が維持・更新されていくことを期待したい。

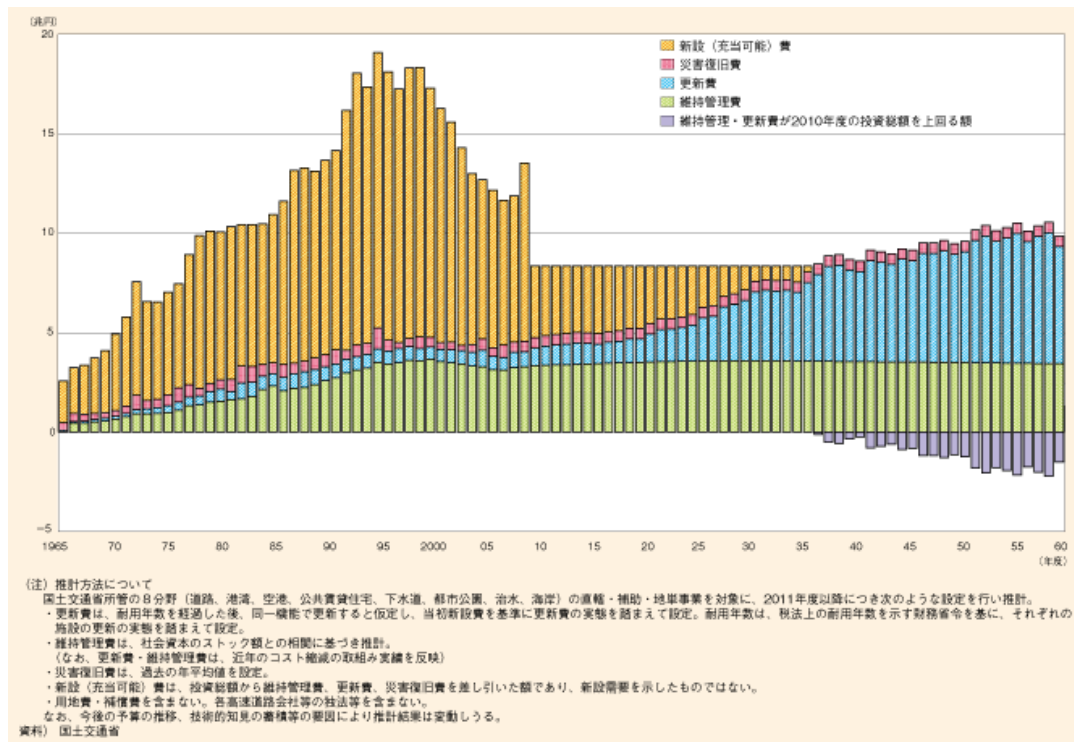
1 章. 社会資本ストックを取り巻く環境と課題

この章では、全国における社会資本ストック老朽化問題の現状を整理する。

(1) 急速に進む社会資本の老朽化

国土交通白書 2012 では、国土交通省所管の社会資本（道路、港湾、空港、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸）について老朽化の影響を試算している（図表 1）。それによると、従来通りの維持管理・更新を行った場合には、新設を一切ストップしたとしても、2010 年の投資額の水準では維持管理・更新費をまかなえない事態が発生するとしている。日本の社会資本は高度経済成長以降に急速に整備され、それらのストックは建設後既に 30～50 年の期間を経過しているためである。

図表 1 従来どおりの維持管理・更新をした場合の必要費用の推計



(資料) 国土交通白書 2012

自治体で創意工夫の余地のある公共施設の老朽化対策

上記の推計は国土交通省所管の社会資本についてのものだが、社会資本には多様なものが含まれる。種類別では道路や上下水道などのインフラ、ハコモノと呼ばれる公共施設とに大別され、所有者別では国、公団公社等、自治体（都道府県、基礎自治体である市区町村）のものに分類される。

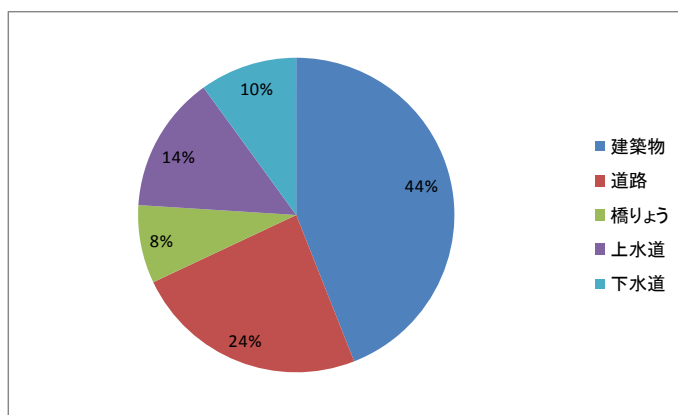
そこで、内閣府 PFI 推進委員会で示された社会資本ストックの種類別に年間必要更新投資額ウエイトをみると、最も多いのが 44%を占める建築物すなわち公共施設となっている（図表 2）。一方、インフラ部分は合計では 56%を占めるが、個別には道路 24%、上水道 14%、下水道 10%などとその割合は公共施設に比べ小さくなっている。

また、インフラ施設は、廃止や統廃合の際には都市構造の見直しも必要となるため、老朽化への対応策は予防保全等による長寿命化が基本となる。加えて、橋りょうや下水道などに関しては長寿命化修繕計画導入といった方向性が国土交通省から示されている（図表3）。よって、インフラ施設の老朽化については、当面、予防保全等による長寿命化を中心に対策を進めていくことが基本となろう。

一方、公共施設は地域の実情に合わせての統廃合など創意工夫の余地が大きい。

したがって、現時点では社会資本の老朽化問題のうち各自治体が独自の視点で対応策を検討する必要性が高いのは公共施設といえる。

図表2 種類別年間更新投資必要額ウェイト



（資料）日本経済新聞出版社「朽ちるインフラ」

図表3 社会資本整備重点計画における各施設の長寿命化・老朽化対策の進捗率

	初期値	実績値（年度末時点）				目標値
	平成19	平成20	平成21	平成22	平成24	
全国道路橋の長寿命化修繕計画策定率（注1）	28%	41%	54%	63%	100%	
下水道施設の長寿命化計画策定率（注2）	0%	約4%	約8%	約24%	100%	
水門等の河川管理施設の長寿命化率（注3）	0%	約15%	約31%	約47%	100%	
港湾施設長寿命化計画策定率（注4）	約2%	約13%	約58%	約70%	約97%	
老朽化対策が実施されている海岸保全施設の割合（注5）	約51%	約51%	約52%	—	約6割	

初期値（平成19）と目標値（平成24）を社会資本整備重点計画で設定

※全国道路橋の長寿命化修繕計画策定率について、岩手県、宮城県、福島県は、平成22年4月時点のデータを用いている。
 ※都市公園施設については、平成22年度時点で12団体が計画策定済み、150団体が計画策定中。
 （注）1 全国の15m以上の道路橋について「長寿命化修繕計画を策定している橋梁箇所数／橋梁箇所数」
 2 「長寿命化計画を策定した自治体数／耐用年数を経過した下水道管きょを管理している自治体数」
 3 「長寿命化が図られた施設数／2008～2012年度に耐用年数を迎える国の水門等の河川管理施設数」
 4 「長寿命化計画を策定した施設数／重要港湾以上の主な係留施設数」
 5 昭和42年以前に設置された施設について「所要の機能が確保されている海岸保全施設の延長／海岸保全施設の延長」
 資料）国土交通省

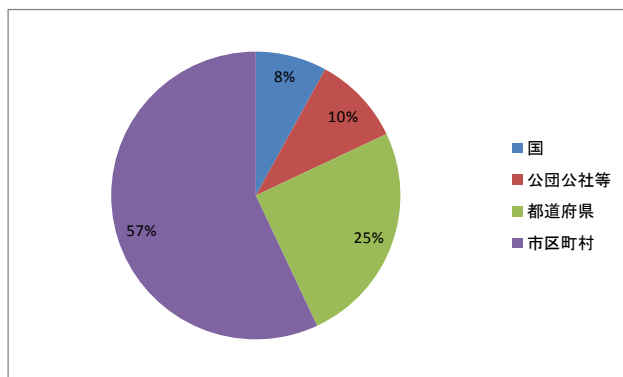
（資料）国土交通白書 2012

（注）平成21年3月31日閣議決定

公共施設の大半は自治体が管理・保有

そこで、公共施設の更新投資必要額のウェイトをみると、市区町村が57%、都道府県が25%と自治体が大半を占める結果となっている（図表4）。

図表 4 建築物の所有者別年間更新投資必要額ウェイト



(資料) 日本経済新聞出版社「朽ちるインフラ」

これらのことを踏まえると、公共施設の老朽化問題は、国まかせで何とかする性質の問題ではなく、各自治体が主体的に検討、取り組みを行うべきものといえよう。

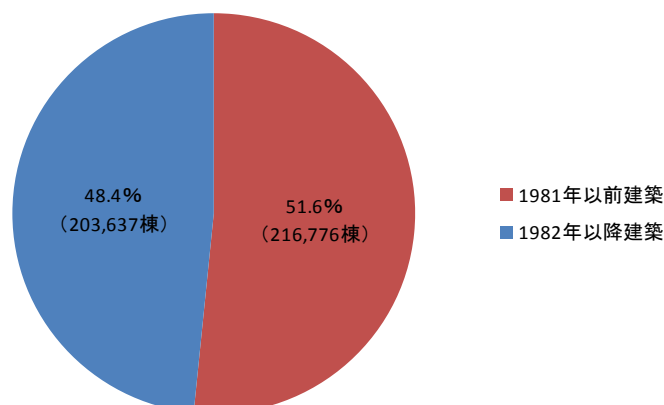
(2) 公共施設の老朽化状況

築 30 年以上を経過した旧耐震基準の公共施設が過半

消防庁によると、自治体が所有又は管理している公共施設は 440 千棟あるが、そのうち 51.6%が旧耐震基準である 1981 年以前に建設されたものである（図表 5）。つまり、半数以上が一般的に建物の老朽化とされる築 30 年以上を経過しているのである。

種類別にみると、棟数の割合が特に大きいのが、文教施設（校舎、体育館）、公営住宅等であり（図表 6）、さらにこれらの施設の老朽化の程度は他の施設より高くなっている（図表 7）。むろん、1 棟あたりの平均面積も踏まえて判断する必要があるが、施設種類別では文教施設、公営住宅等の老朽化対策の検討が重点的な課題といえそう。

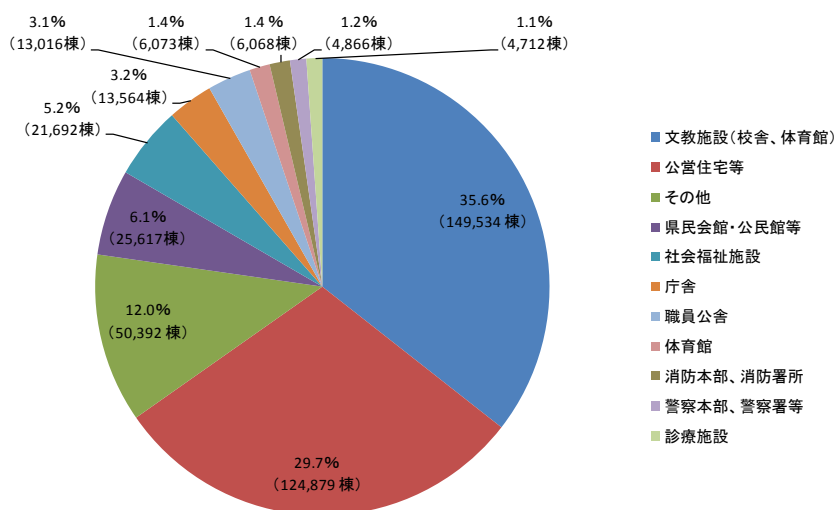
図表 5 自治体が所有又は管理している公共施設等の建築年次（2010 年度末）



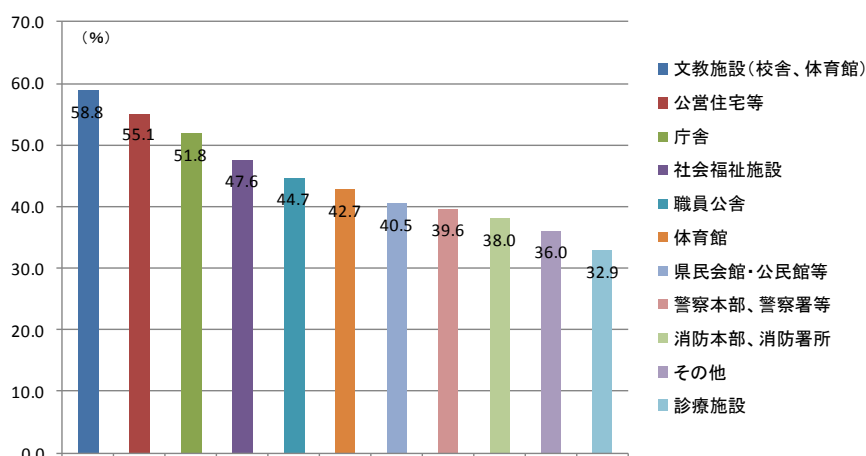
(資料) 消防庁「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査報告書」より作成（図表 5～7）

(注) 上記データは 2010 年度末のものであるが、東日本大震災の影響で岩手、宮城、福島 3 県の自治体分が除かれている。全都道府県の分が含まれた前年度の数値をみると、全体で 448 千棟、そのうち 52.4%が 1981 年以前建設分となっている。

図表 6 自治体が所有又は管理している公共施設等の種類別状況（2010 年度末）



図表 7 施設種類別にみた 1981 年以前に建設されたものの割合（2010 年度末）

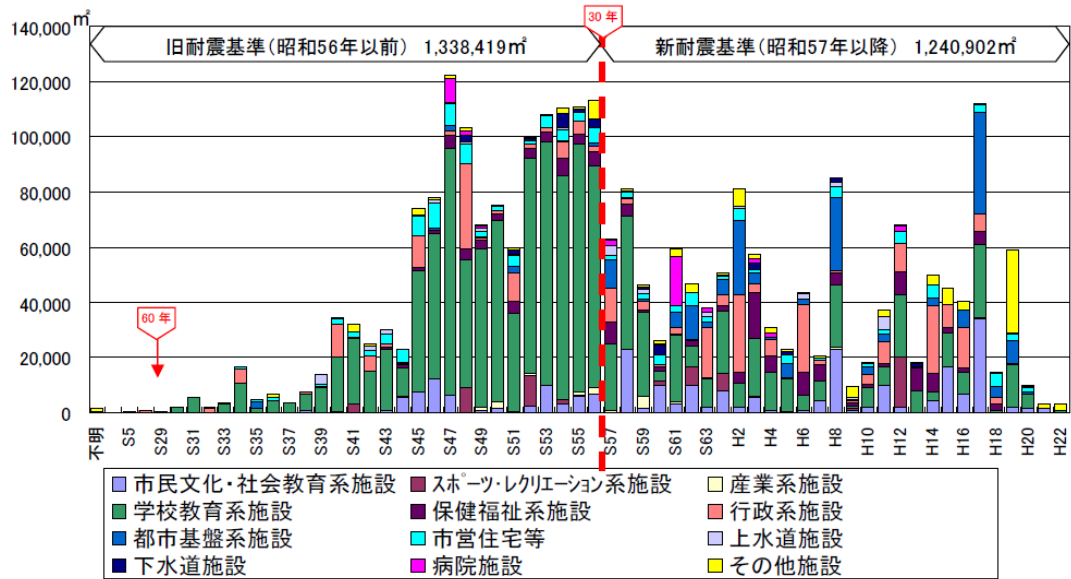


但し、消防庁の資料では建築時期が旧耐震基準である 1981 年以前か、それ以降かしか分からない。そこで、公共施設白書などで整備時期や整備面積を公表している自治体の事例をみることにする（図表 8、9）。それらによると、1960 年代から 80 年代にかけて文教施設（校舎、体育館）、公営住宅を中心に多くの施設が整備されてきたことが分かる。

公共施設の構造には木造から鉄骨鉄筋コンクリートまで様々な種類があるが、仮に耐用年数を 40 年（注）とすると、遅くともこの先 10 年程度の間に建替えや大規模改修を必要とする施設が集中することをこれらのデータは示している。

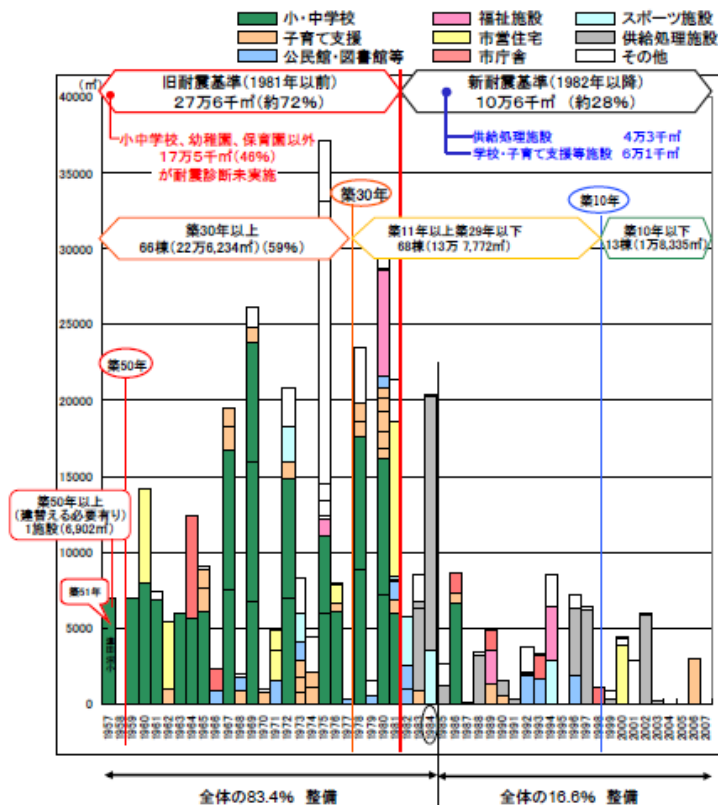
（注）自治体が保有する建築物のうち最もウェイトが大きいのが文教施設であるが、内閣府「日本の社会資本 2007」では、文教施設（学校施設・学術施設）の平均耐用年数を 39 年としている。

図表 8 さいたま市の築年別整備状況



(資料) さいたま市「公共施設マネジメント計画・方針編」

図表 9 習志野市の築年別整備状況



(資料) 習志野市「公共施設マネジメント白書」

(3) 近時の建設関連投資の水準を大きく上回る更新費用

では老朽化した施設の更新にはどの程度の費用がかかるのであろうか。この点について、公共施設白書等を作成しているいくつかの自治体の試算数値をもとに整理してみた（図表10）。

各自治体の試算前提には更新・改修サイクルや建設単価など異なる部分があるため横並び比較には適さないが、いずれにしろ保有するすべての公共施設を更新しようとした場合には、近時の公共施設関連投資的経費の水準を大きく上回る金額が必要との結果となっている。

実はこれらの都市の人口一人あたり延床面積は全国平均（3.42 m²/人）を下回っている。これ以上の保有量を有する自治体では、老朽化した公共施設の更新はさらに大きな財政負担となることが見込まれる。

図表10 公共施設の維持に必要な更新費用の水準

金額単位：億円

	1年あたりの更新費用 試算額（A）	公共施設にかかる投資 的経費（B）	A/B	人口一人あたり延床面積（m ² /人）
さいたま市（人口124万人）	697	250	2.8倍	2.07
川口市（同58万人）	128	50	2.6倍	2.55
立川市（同18万人）	25.2	16.2	1.6倍	2.52
秦野市（同17万人）	18.9	6.8	2.8倍	2.08
習志野市（同16万人）	40.5	21	1.9倍	2.42

（資料）各自治体の公表資料より作成。

（注）（B）及びA/Bの倍率は、平仄を合わせるため発表自治体が計算上使用している数値とは異なる数値を計上し計算している場合がある。

(4) 投資的経費を大きく増やすのは困難な財政状況

一方で大幅に増加する更新費用をまかなう財政的余力を自治体は有していない。

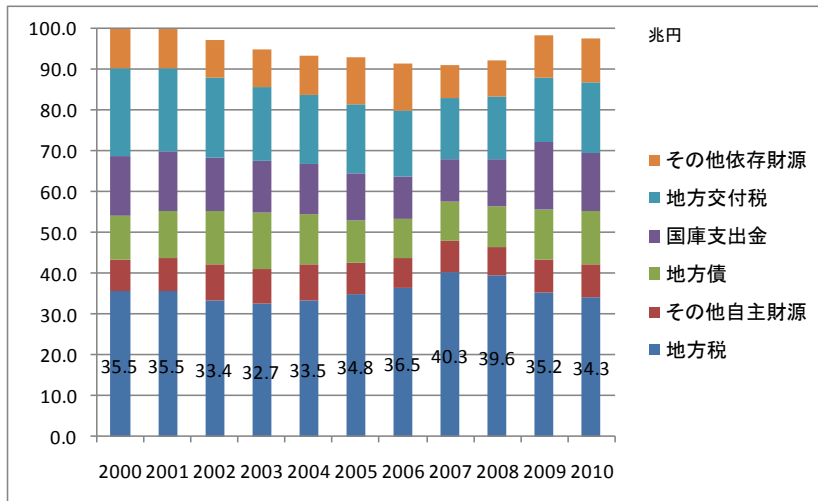
まず、歳入面の推移をみると、歳入総額は10年前と概ね同水準にある（図表11）。内訳をみると、地方税などの自主財源の比率は43.4%にとどまっており、地方債、国庫支出金、地方交付税など依存財源の比率が過半を占めている（図表12）。このように、自治体の財政は国が支えてきた構図にあるが、国の財政状態は厳しいことを踏まえると、歳入の大幅な伸びは今後とも期待できない。

次に、歳出面をみると、歳入額が概ね横ばいで推移していることから歳出総額も10年前と概ね同水準にある。そのなかで、住民福祉の増進を図るため法令等に基づき支出される扶助費が増加しており、社会資本整備に使われる投資的経費や人件費を抑制して対応している状況にある（図表13）。

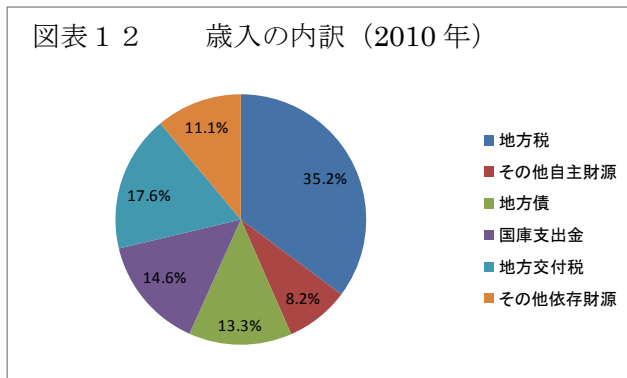
これらの状況などを反映し、財政構造の弾力性を示す経常収支比率を平成24年版地方財政白書でみると90.5%と、財政の硬直化が懸念される80%以上となっている。

今後も団塊の世代の高齢化などで扶助費の増加が予想されることも踏まえると、公共施設更新のための支出を大きく増やせる財政的な余力を自治体は有していないと考えるのが妥当だろう。

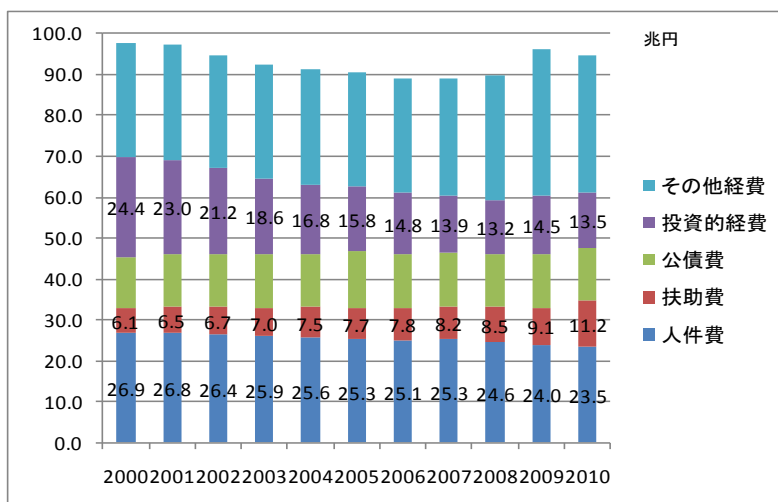
図表 1 1 自治体の歳入額の推移



図表 1 2 歳入の内訳 (2010 年)



図表 1 3 自治体の性質別歳出額の推移



(資料) いずれも総務省「地方財政統計年報」より作成

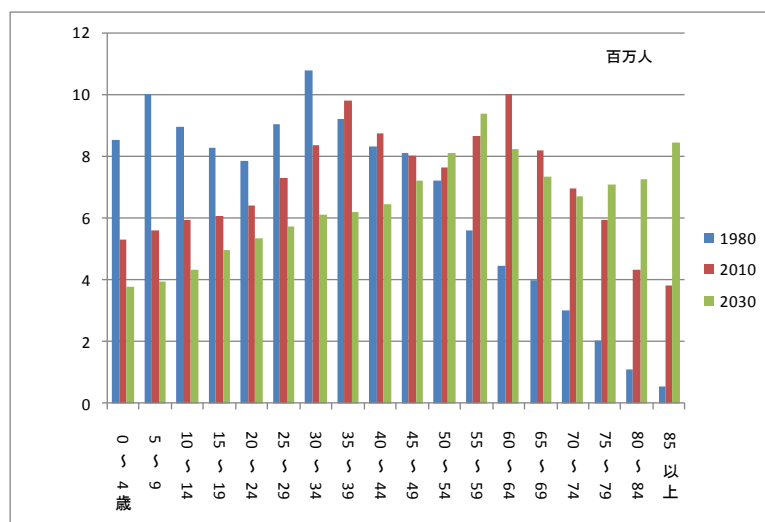
（５）人口構成の変化により既存ストックと住民ニーズとのミスマッチが進展

５歳階級別人口の推移をみると、多くの公共施設が整備された時期に比べ現在は少子高齢化が進展しており、今後もその傾向は一層進むと予想されている（図表１４）。

人口の年齢構成の変化により公共施設に対するニーズも変化する。たとえば、自治体が保有する公共施設では学校教育施設のウエイトが高いが、１９８０年に比べ２０１２年は４２.８％減と小学校の生徒数が大幅に減少し、廃校や余剰教室が発生している（図表１５）。一方、高齢者人口の増加により高齢者福祉施設は不足傾向にあるとされる。

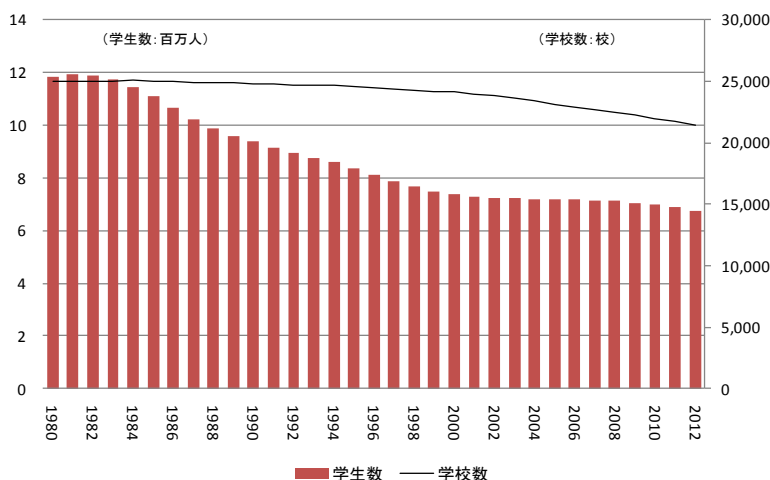
このように既存の施設状況は住民ニーズとミスマッチが生じている可能性が大きい。このため、既存の施設を単純に更新していくことは適切な行政サービス提供という面で問題があると思われる。

図表１４ ５歳階級別人口の推移



（資料）総務省「国勢調査報告」、国立社会保障・人口問題研究所「将来推計人口」より作成

図表１５ 小学生数と学校数の推移



（資料）文部科学省「学校基本調査」より作成

(6) 1章のまとめ

社会資本ストックは、老朽化が急速に進んでおり、この先 10 年程度の間に更新時期を迎える施設が集中する。社会資本のうちインフラ施設は、廃止や統廃合の際には都市構造の見直しも必要となるため、当面、老朽化への対応策は予防保全等による長寿命化が基本となる。一方、ハコモノである公共施設は、地域の実情に合わせ創意工夫の余地が大きい。したがって、現時点では社会資本の老朽化問題のうち各自治体が独自の視点で対応策を検討する必要性が高いのは公共施設といえる。

公共施設の大半は自治体が保有しており、また既に半数以上の施設が一般的に老朽化とされる築 30 年以上を経過している。また、今ある全ての公共施設更新に必要な金額は、人口一人あたり保有量が全国平均を下回る都市でも、近時の公共施設関連投資的経費の水準を大きく上回る。一方、投資的経費を大きく増やす財政的な余力はない。加えて、少子高齢化の進展で既存ストックと住民ニーズとのミスマッチも生じており、既存の施設を単純に更新していくことは適切な行政サービス提供という面で問題がある。

これらのことを踏まえると、各自治体は公共施設老朽化問題について、早急に検討、取り組みを開始する必要がある状況といえる。

2 章. 南九州地域における公共施設を取り巻く環境と課題

この章では、統計面からの情報整理や主要な基礎自治体へのヒアリングを通じて、南九州地域における公共施設老朽化問題の現状を整理する。

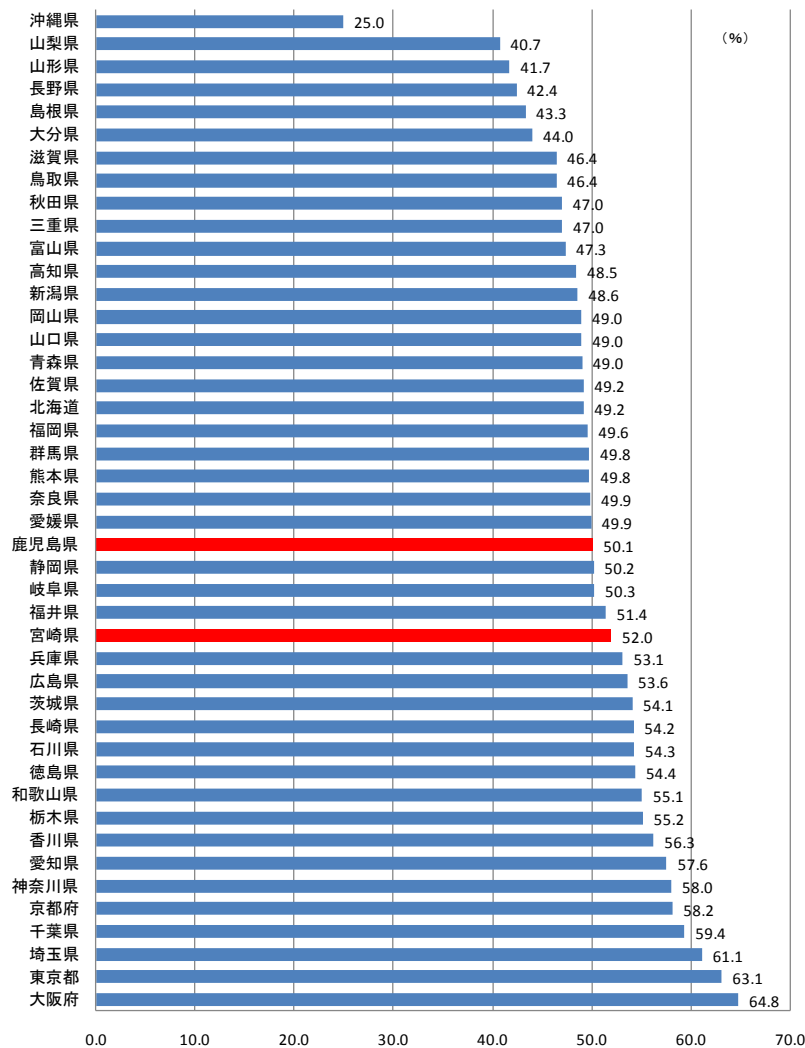
(1) 南九州地域における公共施設を取り巻く環境

①南九州自治体の建築物の老朽化状況

旧耐震基準である 1981 年以前に建設された防災拠点となる公共施設の割合をみると、首都圏等に比べれば若干低いが、鹿児島県、宮崎県とも 50%を上回っており、前章でみた全国平均（51.6%）と大差はない（図表 1 6）。

したがって、前節でみた自治体の例と同様に、南九州地域でもこの先 10 年程度の間に建て替えや大規模改修を必要とする施設が急増する可能性が大きいと考えられる。

図表 1 6 1981 年以前に建設された防災拠点となる公共施設等の割合



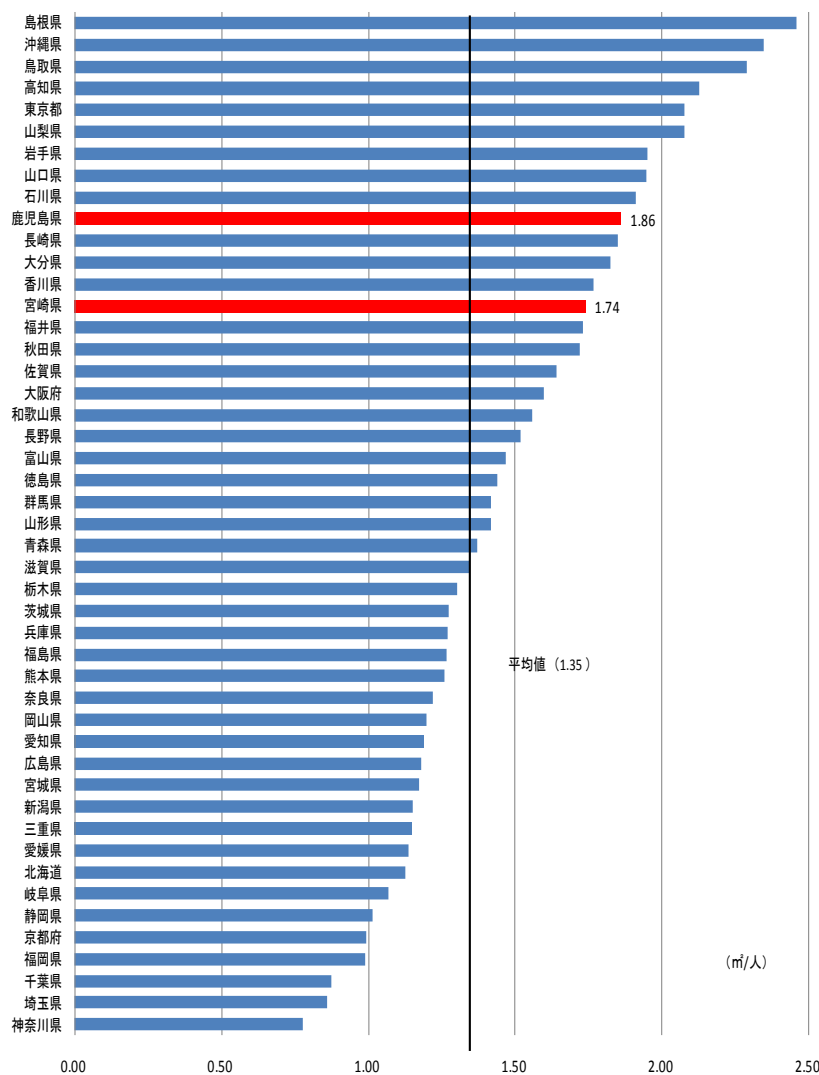
(資料) 総務省「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況」より作成

②全国平均を上回る人口一人あたりの保有量

人口一人あたりの保有量をみると、地域の人口密度が低く効率的な施設配置が困難という面なども影響していると考えられるが、全国平均を上回っている。

まず、県が保有する施設量を人口一人あたりの延床面積でみると、鹿児島県が 1.86 $\text{m}^2/\text{人}$ 、宮崎県が 1.74 $\text{m}^2/\text{人}$ と都道府県平均 1.35 $\text{m}^2/\text{人}$ を上回り、かつ、それぞれ 10 位、14 位となっている（図表 17）。

図表 17 人口一人あたりの延床面積（都道府県）



（資料）東洋大学 PPP 研究センター「全国自治体公共施設延床面積データ」より作成

次に、基礎自治体の状況をみると、人口 40 万人以上の都市平均では 2.92 $\text{m}^2/\text{人}$ に対し鹿児島市が 3.56 $\text{m}^2/\text{人}$ 、宮崎市が 3.10 $\text{m}^2/\text{人}$ 、同 13～14 万人平均では 3.46 $\text{m}^2/\text{人}$ に対し延岡市が 5.52 $\text{m}^2/\text{人}$ 、同 12～13 万人平均では 3.55 $\text{m}^2/\text{人}$ に対し霧島市 7.00 $\text{m}^2/\text{人}$ などと人口規模別の平均値を上回る自治体が殆どである（図表 18）。

図表 18 人口規模別にみた人口一人あたりの延床面積

自治体人口規模	平均値	最大値	最小値	南九州地域の自治体の状況
都道府県	1.35	2.46	0.86	
市区町村合計	3.42	153.95	1.38	
政令市	3.39	4.95	2.07	
人口400千人～	2.92	4.17	1.78	鹿児島市3.56、宮崎市3.10
300～400千人	3.02	4.11	1.74	
250～300千人	3.43	5.50	2.41	
200～250千人	2.83	5.48	1.63	
175～200千人	3.02	5.87	1.64	
150～175千人	3.05	5.65	1.46	都城市5.01(注)
140～150千人	3.32	6.27	2.35	
130～140千人	3.46	6.33	1.55	延岡市5.52
120～130千人	3.55	7.00	1.84	霧島市7.00
110～120千人	2.99	5.35	1.38	
100～110千人	3.38	6.44	1.57	薩摩川内市6.44、鹿屋市4.95
90～100千人	4.08	6.60	2.04	
80～90千人	3.40	6.16	1.71	
70～80千人	3.43	6.25	1.70	姶良市3.95
65～70千人	3.39	5.97	1.64	
60～65千人	4.27	8.33	1.78	日向市4.62
55～60千人	4.18	8.46	2.10	日南市5.80、出水市5.69
52.5～55千人	4.73	7.62	1.91	
50～52.5千人	5.05	10.67	2.17	日置市6.44
47.5～50千人	4.10	7.82	2.31	小林市4.12
45～47.5千人	4.47	9.74	2.29	奄美市8.56、指宿市4.90
42.5～45千人	5.04	9.09	2.52	
40～42.5千人	4.88	8.98	2.59	南九州市5.97
37.5～40千人	4.97	8.56	2.40	南さつま市6.87
35～37.5千人	4.88	8.54	2.41	
32.5～35千人	3.95	8.26	1.93	志布志市5.95、西都市5.67
30～32.5千人	5.36	9.48	1.69	伊佐市6.59、いちき串木野市5.18
27.5～30千人	5.44	10.14	2.85	
25～27.5千人	5.55	12.31	2.44	
22.5～25千人	5.38	13.58	2.55	阿久根市5.06
20～22.5千人	5.86	11.88	2.67	串間市6.51、国富町4.15
17.5～20千人	5.94	10.47	2.39	新富町5.39
15～17.5千人	6.10	14.89	2.31	西之表市7.81、大崎町5.72
12.5～15千人	6.84	21.08	2.63	屋久島町11.71
10～12.5千人	8.54	24.36	2.97	瀬戸内町11.06
9～10千人	6.02	20.07	3.34	
8～9千人	7.87	17.30	3.45	中種子町8.51
7～8千人	9.64	18.53	4.01	和泊町11.29、綾町11.02、東串良町7.41
6～7千人	8.81	16.57	4.85	南種子町9.52
5～6千人	10.81	20.41	4.75	
4～5千人	16.09	30.29	8.38	
3～4千人	16.71	27.03	10.53	
2～3千人	19.02	39.19	10.85	
1～2千人	36.89	153.95	17.72	

(資料) 東洋大学PPP研究センター「全国自治体公共施設延床面積データ」より作成

(注) 都城市は今回のヒアリングにて把握。延床面積は公有資産台帳ベース。

すでにみたように、老朽化した施設の更新費用を試算している事例でみた自治体は、さいたま市(2.07㎡/人)、川口市(2.55㎡/人)、立川市(2.52㎡/人)、秦野市(2.08㎡/人)、習志野市(2.42㎡/人)とむしろ人口規模別平均値に比べ施設保有量は少なめである。

施設の保有量が少なめである自治体ですら財源が大幅に不足することを踏まえると、公共施設の老朽化問題が財政面に与える影響は南九州地域の基礎自治体ではより深刻である可能性が大きいと考えられる。

③厳しい財政状況

南九州地域の市町村に関して平成 22 年度決算をみると、鹿児島県内では 43 団体中 40 団体が、宮崎県内では 26 団体中 19 団体が財政構造の硬直化が懸念される経常収支比率 80%以上となっており、財政状況の厳しさは全国と同様と考えられる。

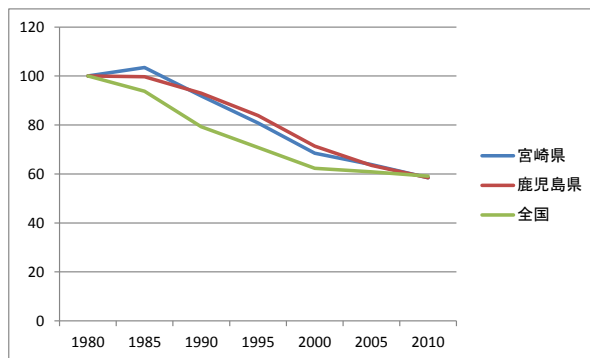
④既存の保有ストックと住民ニーズとのミスマッチ

まず、小学校の生徒数の推移をみると、全国同様に 4 割以上減少しており、余剰教室の存在がうかがわれる状況となっている（図表 19）。

また、総人口の推移について 1980 年を 100 とした指数でみると、首都圏は 122、全国でも 108 と増加しているのに対し、宮崎県が 99、鹿児島が 95 と既に 1980 年の水準を割り込んでいる状況にある（図表 20）。

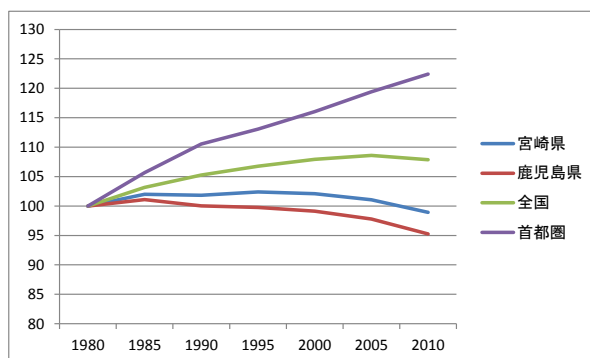
このように現在保有するストックの状況は住民のニーズとミスマッチが生じている可能性は全国同様であり、かつ施設の余剰や過剰が顕在化している可能性はより高い状況にある。したがって、既存の施設を単純に更新していくことは適切な行政サービスの提供という側面で問題があると思われる。

図表 19 小学校の生徒数の推移（1980 年を 100 とした指数）



（資料）文部科学省「学校基本調査」より作成

図表 20 総人口の推移（1980 年を 100 とした指数）



（資料）「住民基本台帳人口要覧」より作成

（２）主な基礎自治体の状況

南九州地域の基礎自治体が公共施設の老朽化をどう捉えどのような取り組みを行っているのか、そこで抱えている課題は何か等を把握するため、人口 10 万人以上の自治体や離島地域の自治体（鹿児島市、霧島市、鹿屋市、薩摩川内市、奄美市、宮崎市、都城市、延岡市）に対してヒアリングを行った。

そのポイントとヒアリングで得られた具体的なコメントは以下の通りである。

①公共施設の総量・老朽化状況及び財政面に関する認識について

第一に、全国同様に公共施設の老朽化が進んでいるとの認識は共通している。

- ✓ 建設後 30 年超の公共施設が 34%を占める状況にある（A市）。
- ✓ 調査途中だが、たぶん公共施設の老朽化のピークがくるのは、国全体と同じようなタイミングであろう。また、予算や決算の科目がいろいろと分かれているため具体的な数字は把握できていないが、保有する公共施設の修繕・保全・改築等にかかる費用はかなり大きくなってきており、今後もさらに増えていくと考えている（B市）。
- ✓ 建設後 30 年以上経過した建物の割合が約 4 割を占めるなど当市においても公共施設の老朽化は相応に進んでいる。とりわけ合併した自治体の施設はかなり老朽化していた。このため、維持更新の取り組みは地域間の不公平感を減らすという方向で重点的に取り組んでいる（C市）。
- ✓ 当市の場合、旧耐震基準が面積ベースで約 4 割を占めている。合併都市であるためデータの正確性や管理状況に差があったが、財産管理台帳等と建物の保険のデータをつき合わせてデータを確認・補足することで、老朽化の状況や更新に必要な金額の試算を行うことができた（D市）。
- ✓ 公有資産台帳ベースで整理したところ耐用年数（注）を経過した建物は 34%ある（E市）。

（注）同基準は、非木造の建物では耐用年数が 40～50 年であり、旧耐震化基準でみると割合は少なく出る。

- ✓ 行財政改革の推進と市民サービス向上の観点から新公会計制度導入に備えた財産台帳の整理や、財源確保を目的とした遊休財産の処分などに取り組んできた。そのときに調べた結果では、旧耐震化時代の施設が約 3 割である（F市）。
- ✓ 当市でも公共施設の老朽化は相応に進んでいる。特に学校関係と市営住宅の老朽化が目立っている状況にある（G市）。

第二に、保有量が多く、また老朽化が特に進んでいるのは、学校や公営住宅である。

- ✓ 施設種類別で保有量をみると、学校はもちろん多いが、住宅が多い（A市）。
- ✓ 現在実態の把握に取り組んでいるところだが、学校と公営住宅が大きなウェイトを占めるイメージとなるだろう（B市）。
- ✓ 本市の平均所得は低いため低所得対策という観点もあり他の自治体に比べ市が保有する公営住宅の量は多いと思う（C市）。
- ✓ 施設種類別でみると、新旧耐震基準をあわせたベースでは公営住宅が 34%、学校が 27%を占める（D市）。
- ✓ 保有量が多い施設としては、学校等の教育施設や公営住宅があげられる。ほかには、福祉施設などもあり、全体的に老朽化が進んでいると認識している（E市）。
- ✓ 旧耐震基準前の老朽化した施設として保有量の多いものとしては、学校や公営住宅があげられる（F市）。
- ✓ 施設の保有ストックについてみると、学校関係と市営住宅の老朽化が目立つ状況にある。但し、学校については最優先で取り組む予定で、国から平成 27 年度までに耐震化を終了させるとの指示のもと、計画的に取り組を進めている。公営住宅の老朽化は、悩ましい問題。全戸中、旧耐震のものが 6 割を超えている（G市）。

（参考）公営住宅や学校の更新・統廃合等についての考え方

- ✓ 住宅に関しては、地域に人を定着させるという側面との兼ね合いから過度には調整できないと考えている。短期間では考え方が整理できない問題と考えており、更新のタイミングでどうするかを検討する予定である（A市）。
- ✓ 学校については、廃校となっているが、住民の避難場所等としての用途から処分が難しくなっているものも少なくない。なお、民間から使いたいとの問い合わせもあるが、事業者の信用や住民理解の問題もあり、民間等での活用は進んでいないのが実態である（A市）。
- ✓ 今後、公営住宅の数を増やすという方向にはないが、老朽化したものを廃止して民間のものを借り上げるという方向での検討は行っていない。例えば、高齢者向け住宅で応募が 200 倍であったなど公営住宅のニーズは強い（C市）。
- ✓ 公営住宅は、中心部は人気で入居待ちも結構ある状況に対し、周辺部は空部屋も多くいつでも入居できる状態である。地域活性化等の観点はあるものの、周辺部は現に空いているので、その分は減らしたいと考えている（D市）。
- ✓ 学校については再編の検討を行っており、現在、一カ所統廃合を行った。なお、保育園や児童福祉施設は、すでに民営化しており、市としては保有していない（F市）。

- ✓ 厳しい財政状況下において、市が管理する市営住宅の約3割が更新時期を迎えている。これらの老朽化した公営住宅が大量に存在する一方で、公営住宅等のニーズは依然高いことから、これらの住宅に対して、「建替」や「改善」、「計画的修繕」などを「市営住宅長寿命化計画」に基づいて実施していく（F市）。
- ✓ 現在、修繕しなければならないため空きが54戸あるが、入居待ちが526名いる状況。公営住宅の入居者は、低所得者・高齢者が主体である。かなり安い家賃のところもあるが、更新した場合には家賃をあげざるを得ない。なお、民間のアパートやマンションなども結構建設されており、若い人を中心に人気がある。公営住宅の更新を考える際に、民間アパートに家賃補助との意見もあるが、結論は出ていない。基本的には、担当課の方で需要をみながら今後検討するという方向である（G市）。

第三に、財政面から現在抱える公共施設をそのまま更新することは困難な状況にある。加えて、合併特例措置の終了により今後予算規模の圧縮が求められるため施設の維持運営費予算にも切り込むことが必要と指摘する自治体もある。

- ✓ 2016年以降合併の特例がなくなり交付税が減少していくため、現在の投資的経費及び維持補修費の約3割を減らす必要がある（A市）。
- ✓ 合併に伴う交付税が今後減少していくことや扶助費拡大などを踏まえると、施設の統廃合は必要だと考えているが、いきなり統廃合という話はいかない。そこで、まずは将来の経費等の見通しなど根拠を集めている段階である（B市）。
- ✓ 更新費用の推計を行ったが、必要となる費用を年平均額でみると23年度決算の維持更新費用の2.2倍との結果となった。今後、合併の特例措置終了により普通交付税は約3割減少する等財政はさらに厳しくなる。考えられるのは投資的経費の削減だが、極端に減額するわけにはいかない。そこで、公共施設マネジメントを導入し、各種の関連費用を削減していくしかないとの考えである（D市）。
- ✓ 合併特例期間終了後は、5カ年で30億円程度の普通交付税の減額が見込まれているため、施設保有量の削減等を検討しなければならないと考えている（E市）。
- ✓ 依然として遊休財産を数多く所有しており、その維持管理経費が財政運営に影響を及ぼすことも予想されている。差し迫った問題として平成28年以降、合併に伴う財政的な恩恵がなくなっていく。施設管理については、職員数が減少する中で、指定管理者制度などを導入はしているが、それだけでは、予算の圧縮が限界にきているという認識を持っている（F市）。

第四に、少子高齢化の進展により、小中学校では実体上はかなりの余剰教室が存在しているなど、既存の保有ストックと住民ニーズとのミスマッチが存在している。

- ✓ 学校について全国ではかなり統廃合が進めているが、当市ではしていない。また余剰教室については 30 人学級にする、習熟度別のクラスにするなどであり、あまりないというのが教育委員会の答えとなっている。市の中心部では 1 学年 1 クラスといった状況を考えると個人的には統合を考えるべきと思うこともあるが、歴史や住民の理解などで難しいところがある（C 市）。
- ✓ ある地区は生徒数増加に対応し学校を新設しているが、多くの空き教室を持つ学校の方が多い。一方、高齢化対応施設の関係では養護老人ホームは民間譲渡を予定している。また、今後も施設型ではなく在宅支援を考えているため、大規模なものは必要ないと考えている（D 市）。
- ✓ 生徒数の減少により空き教室は存在しているが、最近廃校としたものは小中学校の各一校である。但し、地域によっては不足しているところもある（E 市）。
- ✓ 学校については、周辺に住民数が増加している一つの小学校を除いて、例えばある小学校ではピーク時には 1 学年 12 クラスが現在では 3 クラスとなるなど軒並み生徒数が減少している。一方で、学校の統廃合は最近全く行っていない。背景は、物理的・距離的には十分可能なものもあるが、住民の理解や親の理解がなかなか得られないためである（G 市）。

第五に、施設の重複や利用度の低い施設の存在を指摘する自治体も少なくない。

- ✓ 当市は合併都市ということもあり、正直、施設の重複感が多い。たとえば、庁舎、体育館など。ただし、あれば住民が使うという面もあり、利用率は相応の水準となっているものもある（A 市）。
- ✓ 市町村合併に伴い、類似施設や機能の重複は存在している。但し、地域ごとのバランスも考える必要があり統廃合のハードルは低くない（B 市）。
- ✓ 生徒数減少によりかなり空き教室は存在していると見込まれる。一方、市町村合併による施設の重複感についてはあまり感じていない。たとえば、今まで体育施設が足りなかったが、合併により増えた施設も指定管理者が一括管理したことで使い回しが可能となり住民の利便性がアップした（C 市）。
- ✓ 重複に関しては、例えば、一般に大きな体育館は自治体で一つあればいいものだが、合併市のためそれぞれが持っている状況にある（D 市）。
- ✓ 類似施設の重複が多い。別省庁の補助金で作られた施設には同じような機能（研修、会議など）を持つものも少なくなく、あまり使われていないものもある。それを統合していくという方向が必要である（F 市）。
- ✓ 合併に伴い施設の重複感はある。例えば、体育館的なものなどである（G 市）。

②公共施設の維持・管理の状況と取り組み体制について

第一に、各施設の所管部署が施設データも管理しているため、全体像が十分に把握されていない状況にある。

- ✓ 公有資産台帳で基礎情報は把握できている。但し、コストや利用度等の情報は各所管部署で保有しているため、市全体としての姿はつかめていない（E市）。
- ✓ 施設データは各部署が持っているため市全体としての姿が見えてこないことが課題である（F市）。
- ✓ 普通財産については財産管理係の方で把握しているが、行政財産は各課が把握している状況で、一元的な把握は困難な状況にある（G市）。

第二に、施設の寿命にも影響する修繕は対症療法的な事後保全が主体となっている。

- ✓ 施設の維持管理や修繕の予算は、前年度実績等をベースに査定しており、個別に修繕等が必要になれば事後保全で対応している。但し、ゴミ処理などのプラント関係は計画的に修繕するようにしている（A市）。
- ✓ 例えば、合併した地区の社会福祉施設の中には、屋根に雨漏りがあるのに修理されていなかったり、空調が壊れたままというものもあった。この原因はお金がなく修繕が先延ばしされたためである（D市）。
- ✓ 維持補修は、対症療法が中心である。老朽化に伴い維持補修費は増加してきており、平成23年度には平成18年度の約3倍となった。それでもすべて認めているわけではなく、様子見や先延ばししているものもある（E市）。
- ✓ 修繕は基本的に対症療法である。但し、学校や運動公園などでは一部予防保全的な取り組みも行っている（G市）。

③現在の取り組み内容や今後の方針について

第一に、今後のあり方や施設処分の検討などのため、施設データの収集・整理に着手する自治体は増えている。

- ✓ 現在、施設毎に経常的な維持管理費用、今後数年間に見込まれる改修費用などを把握するための資料発注を各所管に行っている。その情報を活用し、支出時期の平準化、施設の統廃合を視野に入れた検討を行いたいと考えている。なお、利用データなどの収集は、次の段階と考えている（B市）。
- ✓ 現在、取り組みに着手した公共施設マネジメントの取り組みの中で、利用実態や運営コストなども含めた公共施設のストック情報やコスト情報の収集、一元化に取り組む予定である（D市）。
- ✓ 現在、財産台帳の整理に取り組んでいるが、合併都市であることから落とし込まなければならないデータ量が膨大である。また、もとデータとの照合・確認が必要である。さらに、全体像を把握していくためには、新たな情報を付加していく必要もある（F市）。
- ✓ 普通財産については、財産管理係の方で把握しているが、行政財産は各課が把握している状況。このため、現在、一元的に把握できるようにするため公有財産のシステムを構築中である。利用していない公有財産を地図情報とリンクして管理・処分を進めるため、できれば地図情報とのリンクも図りたいと考えている（G市）。

第二に、施設によっては長寿命化計画が作成されている。ただし、それは一部の施設を対象とした所管部署による取り組みであり、また財政的な裏付けは必ずしもとられていない状況にある。

- ✓ 橋、市営住宅など国の指針がある施設は各所管が長寿命化計画を策定しているが、それ以外の施設ではそのような計画はない。また、それらの長寿命化計画ではこの施設はどの時期に大規模改修を行う等の記載はあるが、市全体の財政計画とはリンクされておらず、支出予定年度に全体予算の中で調整していくという状況となっている（B市）。
- ✓ 長寿命化は、行政改革大綱の実施計画の中に位置づけられており、それぞれの施設を所管する部署が取り組んでいる状況にある。この際、このような施設は何年まで長寿命化するというような全庁的な方針は特に持っていない（C市）。
- ✓ 公営住宅、公園、下水道、橋梁につきそれぞれの部署で長寿命化計画策定に取り組んでいる。但し、これは国交省補助のための計画策定という面もあり、財政計画との連動は図られていない（D市、E市）。
- ✓ 行政財産については、現在、各課ベースで長寿命化や耐震化の計画づくりをすすめている。具体的には、コンサルを活用して道路、橋、住宅などについての長寿命化計画を策定した（F市）。

第三に、厳しい予算制約の中で、施設の統廃合の検討に先行あるいは並行して公共施設関連費用の財政コントロールに取り組む自治体もでてきている。

- ✓ 厳しい財政状況に対応するため、大きく2本柱の対策を立てている。一つめは、人件費削減、施設の統廃合、普通建設事業費と維持補修費の規模見直し（建設事業費と維持補修費との総額へのキャップ等）、事業見直しを柱とした財政運営プログラムの策定である。二つめは、ファシリティマネジメントの考え方に基づく財産仕分け・利活用方針の策定である。現在は、職員のベクトル合わせのため、庁内の説明、説得を実施している段階である。建設事業費と維持補修費との総額にキャップをかける必要があるためまず財産仕分けを行う。施設数をできれば2割くらい減らしたいと考えているが、現状は13%の削減計画をたてている。これでも経費が年4億円程度減少することから大きい。なお、この財産仕分けは各所管部署が一次案を作成し、その内容が適切か等を委員会でチェック・再検討を行う仕組みとしている（A市）。
- ✓ 将来にわたって「自律的で持続的な財政運営」を実現するために、市税や地方交付税などの見込まれる歳入から、人件費、扶助費、公債費の義務的経費や法令等により義務、制度化されている経費を見込み、それを控除した残りの一般財源を各局に配分する「枠配分による予算編成」の考え方を取り入れている。その中で、総量規制、年度間の凹凸の事業費調整のために「維持補修費枠」を取り入れており、必要な維持補修費用等を先に確保した予算編成を行っている（E市）。
- ✓ 学校、公営住宅の更新にしろ、特別、一般枠の両方を含む一定の起債枠を堅持するという枠組みで考えている。投資的経費については、「総合計画」に基づき「事業の実施計画」をつくる仕組みとしているが、その中で平準化や優先順位づけを行い、予算要求に反映させる仕組みとしてコントロールしている。具体的には、各部の中で事業に優先順位づけを行い、それを企画調整でヒアリング、ランクづけを行い（A：必要性あり、B：必要性あるが財政状況によっては見送りも、C：必要性なし）、それを部長級の集まりでオーソライズする。そのランクづけに基づき、年度ごとの予算要求・財政計画に反映させるかたちである。これを毎年ローリングするかたちで、精査をかけている（G市）。

第四に、公共施設の統廃合の必要性を認識している自治体も増えている。ただし、全庁的な視点から公共施設の全体像を見据えた検討や取り組みを行っている自治体はまだ限られている。

- ✓ 各所管部署は住民サービスを多く提供したいと考えており、施設統合について検討する視点は希薄である。また全庁的にも、公共施設を統廃合していくというような方針や方向性は現状持っていない（C市）。
- ✓ 財政的には、合併の特例措置の終了によりさらに厳しくなる。落とせるところで考えられるのは投資的経費だが、極端に減額するわけにはいかない。そこで、各種の費用を削減していくため公共施設マネジメントに着手した。なお、運営コスト削減等の観点から施設仕分けを先行するという考え方もあるが、仕分けは客観的なデータに基づいて行う必要があるため、先行させるのではなく、公共施設マネジメントの取り組みの中でやっていくつもりである（D市）。
- ✓ 現状把握からはじめ、財政計画なども踏まえて総量を調整する必要がある。さらに施設の利用率、地域配置などを分析して取り組む必要があるだろう（E市）。
- ✓ 依然として遊休財産を数多く所有しており、その維持管理経費が財政運営に影響を及ぼすことから、特に普通財産の貸付や処分に重点を置いた整理方針を定め、取り組んでいる。一方、老朽化対策としては各課ベースで長寿命化や耐震化の計画づくりを行っている。新会計システムの導入なども視野に入れ、全庁的に検討を行うべき課題と認識している（F市）。
- ✓ 類似施設の統廃合は、利用率などの状況を踏まえて、各担当課で検討してもらっている。この際、残すという案を提出する場合には、必要性をきちんと数字等で説明できるような資料作成を義務づけている（G市）。

(3) 2章のまとめ

南九州地域の状況をみると、老朽化した施設の割合は首都圏等に比べ若干低いですが全国とは大差はない。自治体側も公共施設の老朽化が進んでいると認識している。また、人口一人あたり保有量は全国平均を上回る状況にある。このため現在抱える公共施設をそのまま更新することは財政面で困難との認識を持っている自治体が多い。さらに、合併特例措置の終了で予算規模の圧縮が求められるため、施設の維持運営費にも切り込むことが必要と指摘する自治体もある。加えて、総人口も全国より減少幅が大きい状況にある。

したがって、南九州地域の公共施設の老朽化問題は、全国や取り組みが進む首都圏自治体よりも深刻な問題である可能性が大きく、現状把握や更新のあり方の検討に早急に着手すべき状況にある。なお、保有ストックと住民ニーズとのミスマッチが生じている可能性は全国同様であり、かつ利用度の低い施設や施設の重複も指摘されていることから、見直しの余地も存在している。

一方、老朽化問題に対する取り組み状況をみると、所管部門による長寿命化計画策定のほか、予算シーリング、施設仕分けなどが試みられている。しかし、全庁的な視点から公共施設の全体像を見据えた検討や取り組みを行っている自治体はまだ限られている。

3章. 今後の取り組みの方向性と進め方への提言

前章でみたように、南九州地域の公共施設老朽化問題は全国よりも深刻である可能性が大きい。したがって、所管部署による個別対応ではなく、全体像を把握した上で、全庁的な視点から持続可能な公共施設のあり方を検討する必要がある。

そこで、先行自治体で取り組んでいるように保有する公共施設を経営的視点から総合的に企画・管理・処分するという公共施設マネジメントの仕組みを導入していくことを提案したい。

(1) 公共施設マネジメントの取り組みの全体像

公共施設マネジメントの取り組みの全体像は以下の通りである。

第一ステップ：公共施設の実態把握

実態把握は公共施設老朽化問題への対応を進めていく上での出発点である。実態を正しく認識することで、総合的な判断に基づく戦略構築が可能となるからだ。

◇公共施設データの収集・一元化

そのためには、部門横断的な協力体制を構築し、全ての公共施設のデータを収集、一元化を図ることが必要である。多くの自治体では、例えば学校は教育委員会、公営住宅は土木部などと公共施設の種類によって所管部署が異なり、施設データも各所管部署で所有しているからだ。今回のヒアリングでも全体像を把握できる情報の欠如という課題があげられている。

収集・一元化が望まれるデータとしては、ストック情報とコスト情報があげられる。ストック情報とは、各公共施設の建設時期、延床面積、老朽化状況などの施設の物理的実態、利用実態、運営実態に関する情報である。一方、コスト情報とは当該公共施設の維持管理費や修繕費など施設にかかるコスト情報と、そこで行われている人件費、事業費など行政サービスにかかるコスト情報である。こうした情報は全体像把握に利用されるとともに、実施計画の段階で見直しの対象となる施設の選定やその説明材料などとしても利用される。

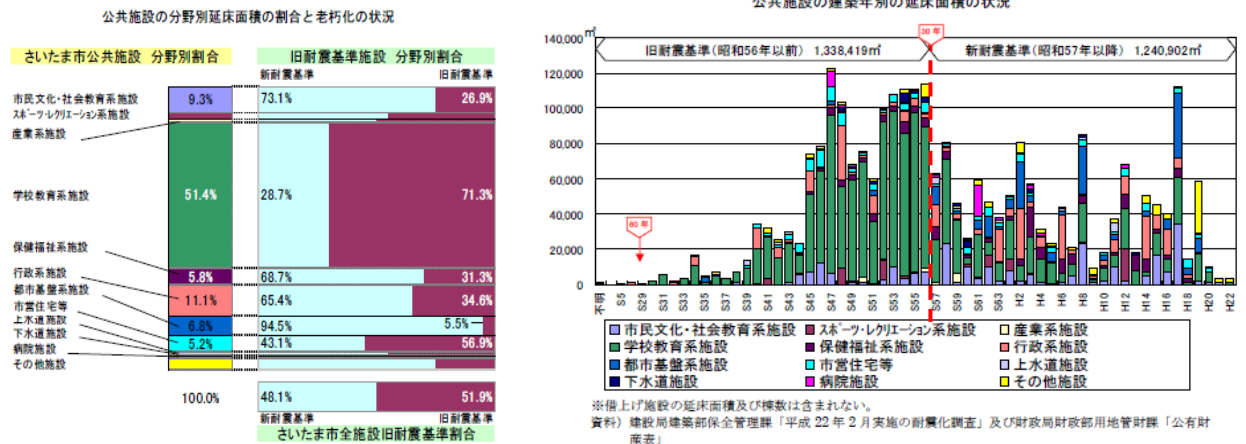
なお、データを収集するにあたっては、危機意識を共有するため、まず施設の物理的状況を先行的に収集、分析することで自分の自治体が抱えている課題をマクロ面から浮きぼりにして取り組みのスタートとすることも考えられる。

◇データを活用した分析

こうして収集・一元化したデータに加え、人口動態、財政状況などのデータも活用して分析を行うことで実態を把握し、抱えている課題を浮きぼりとする。例えば、種類別公共施設の保有量と老朽化状況、将来的な更新コスト負担の推計、管理運営経費の上位施設、施設の利用状況に基づく費用対効果の分析などである。

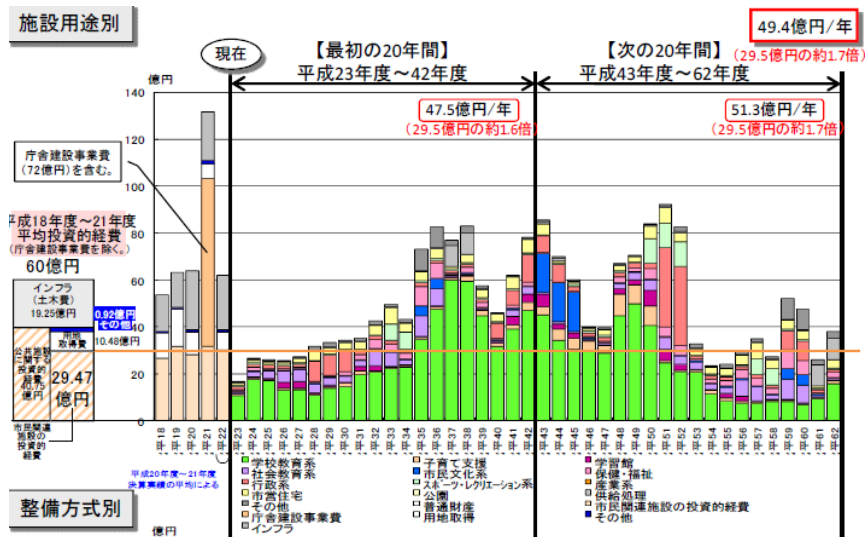
こうした分析により、身の丈にあった施設保有量はどのくらいか、優先的に取り組むべき分野や施設はどこか、あるいは利用状況やコスト面で課題が大きい施設はどこか、地域での配置バランスはどうか等を把握し、その後に行う方向性や計画策定に活かしていくのである。

図表 2 1 総量・老朽化状況



(資料)「さいたま市公共施設マネジメント計画(平成 24 年 6 月)」

図表 2 2 将来的な更新コスト負担額



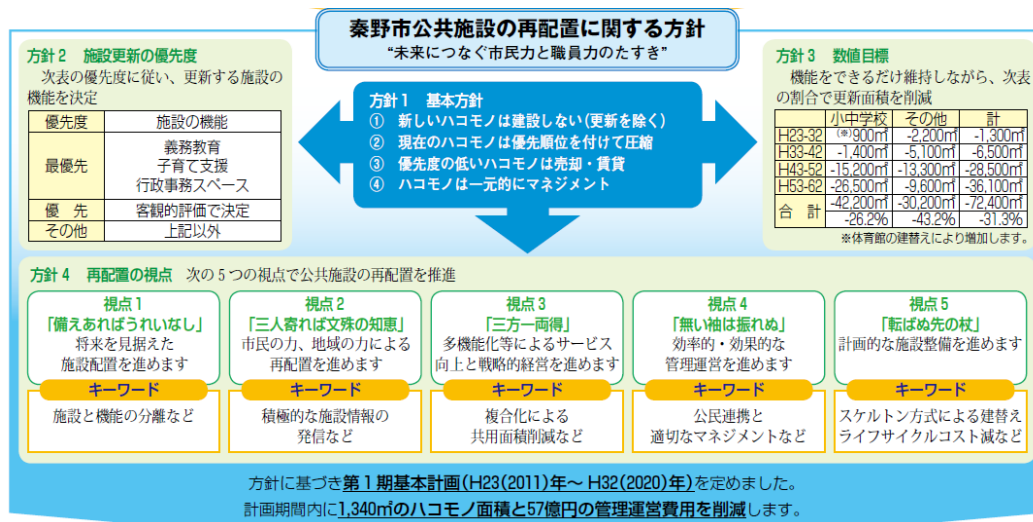
(資料)「立川市公共施設白書(平成 23 年)」

第二ステップ：基本方針の策定

把握した公共施設の実態を踏まえ、公共施設のあり方を検討し、公共施設の老朽化問題にどのような考え方や方向性で取り組むのかといった方針を策定する。

なお、外部の学識経験者等を含めた第三者委員会を設置し、その提言を受けて庁内で検討を行い策定しているケースが多い。

図表 2 3 基本方針の例（「秦野市公共施設の再配置に関する方針」2010 年 10 月決定）



（資料）秦野市「広報はだの特集号」

第三ステップ：実施計画の策定と実行

最後のステップが、「実施計画の策定と実行」である。定めた基本方針に基づいて、個別施設の統廃合、再配置、修繕・更新計画などを含む実施計画を策定する。

そして計画の実行段階に入るが、計画を一度策定したらそれで終わりではない。中長期的なスパンでの取り組みが求められるからだ。したがって、計画策定後の環境変化などを踏まえ、継続的に計画を見直ししながら取り組んでいく必要がある。

（２）公共施設のあり方見直しを行う際の切り口や方策

基本方針や実施計画を策定する際に検討すべき主な方策は、先行自治体の方針や計画をみると、①新規投資の抑制、②施設の統廃合等による総量圧縮、③計画的な維持保全による長寿命化、④施設運営の効率化とスペースの効率的な利活用、⑤適正な受益者負担の導入、⑥余剰施設の有効活用、⑦公民連携（PPP）の活用である。

①新規投資の抑制

新規投資よりも更新投資を優先することを明確にすることが必要である。例えば、さいたま市では、ハコモノ３原則の一つとして、新規整備は原則として行わないことを打ち出している。具体的には、「長寿命化、アセットマネジメントなど適正な管理を行い、既存施設の有効活用を図り、新規整備は原則として行わない。新設が必要な場合は、中長期的な総量規制の範囲内で、費用対効果を考慮して行う。」としている。

②施設の統廃合等による総量圧縮

明らかに余剰や不要となっている施設の統廃合は問題が少ないが、身の丈に合った保有水準とするために機械的に施設の統廃合を行えば、行政サービスの大幅な低下を招くおそれがある。見直しが住民への行政サービスの低下にできるだけ直結しないように工夫する必要がある。その際に必要な視点が、施設と機能の分離である。各施設で提供される公共サービスという機能面を重視し、他施設への統合によりサービス提供機能はできるだけ維持しつつ施設の保有量は削減していくという考え方である。むろん残す機能も重要度に応じた優先順位付けを行うことが必要である。

具体的な方策としては、東洋大学 PPP 研究センターが国立市公共施設等のあり方に関する研究報告書で指摘している広域化、多機能化・複合化、ソフト化という考え方を参考に方策を整理した。

こうした方策によって施設の統廃合や保有面積の縮小を図ることができれば、将来的な維持更新の費用負担の低下だけでなく、今回のヒアリングで削減する必要があると指摘された施設保有に伴う維持管理や運営コストの低減という面でも効果が期待できる。

◇広域化・組織の枠を超えた施設利用

一つ目の方策が広域化・組織の枠を超えた施設利用である。これまで公共施設は、一つの自治体ですべての種類の施設を保有するというワンセット主義の考えに基づき整備されてきた傾向がある。このような考え方を改めて周辺自治体間での共同利用促進を図ることが必要である。また、県、国、民間などに類似機能を果たしうる施設がある場合には、それらの施設を有効に利用することも検討すべきだ。

全住民の利用を想定している博物館、文化ホール、大型体育館、中央図書館、庁舎などが対象となる。

南九州地域では、市町村合併を行った自治体が多く、かつ、今回行ったヒアリングでも合併等に伴う施設の重複感を指摘する声も多かったことから、広域化・組織の枠を超えた施設利用は有効な手段となると思われる。

図表 2 4 広域化・組織の枠を超えた施設利用の参考事例

①県立高校跡地に市の庁舎等の施設を集約（奈良県）	小規模・老朽化施設を耐震性のある中規模以上の施設に集約化するという考えに基づき、旧片桐高校に奈良市、大和郡山市、天理市の庁舎等の施設を集約するものである。
②庁舎を百貨店跡地へ移転（石巻市）	旧市庁舎は老朽化が著しくかつ分散化していたが、石巻駅前に立地する閉鎖した百貨店の無償譲渡を受け、新庁舎として再生した。

（資料）①は国土交通省「PRE戦略を実践するための手引書」より作成

②は、自治体ホームページ及び各種公表資料より作成

◇多機能化・複合化

二つ目の方策が多機能化・複合化である。通常、建物の中で目的の機能に使える面積は6～7割程度といわれ、残りが玄関、廊下、事務室、内部用会議室など共用施設の面積である。このため、一つの公共施設に複数の機能を統合することで、共用施設部分が不要となり、また施設の維持管理コストの節減も期待できる。複合化する施設の内容によっては、異世代間のふれあい・交流の促進、利便性の向上といった効果が期待できる場合もある。

小・中学校、保育所・幼稚園、老人福祉施設、地区図書館などが対象となる。

公共施設のなかで小中学校は大きなウエイトを占めるが、南九州地域では少子化によりかなりの余裕教室が存在している状態にある。東日本大震災で地域のコミュニティの重要性が再認識されていることも踏まえれば、再編等の検討とともに、学校の余剰スペースを利用した多機能化・複合化を図ることも検討すべきと考えられる。

図表 2 5 多機能化・複合化の参考事例

中学校と老人福祉施設等の複合化（市川市）	市川市立第七中学校の校舎のうちA棟並びに給食室を建替え、余裕容積を有効活用して公会堂、保育所、ケアハウス、デイサービスセンターを新設した複合施設を合築で整備したPFI事業である。
保育園と高齢者福祉施設の複合化（高浜市）	老朽化した保育園の改修時期に合わせて保育園の運営を市から社会福祉協議会に委託すると同時に、高齢者のデイサービスセンター（運営主体は社会福祉協議会）を併設している事例である。
小学校と幼稚園の複合化（薩摩川内市）	長浜小学校には、かのこ幼稚園が併設されている。小学校の空き教室を利用して幼稚園を整備した事例である。

（資料）自治体ホームページ及び各種公表資料より作成

◇ソフト化

三つ目の方策がソフト化である。自治体は施設を持たず、民間が持っている施設を借りることで代替するのである。公営住宅や集会所などが対象となる。

公共施設に占める公営住宅のウエイトは地域により大きな差があるが、南九州地域ではそのウエイトは高い。たしかに、地区・コミュニティの人口に与える影響も考慮する必要はあるかもしれない。しかし、利便性の低い地域等で空室が存在していることや入居者の高齢化も進んでいることを踏まえれば、物理的に更新が必要となった全ての住宅を建替える必要はない。空室となっている民間のアパート・マンションで代替し、必要に応じて家賃補助を行うことも検討すべき選択肢となると思われる。

図表 2 6 ソフト化の参考事例

①職員宿舍用地の証券化（新潟県）	所有する東京地区職員宿舍用地を証券化し民間に開発事業を実施させることで、27 億円の収入を得るとともに施設の一部を職員住宅として借り受けることを可能とした事例である。
②公民館をスーパー内へ移転（坂出市）	旧公民館は老朽化が進み耐震診断や補強工事に膨大な費用を要することから、民間大手スーパーの空きスペースを 10 年間賃借し、公民館機能を移転した事例である。

（資料）①は国土交通省「PRE戦略を实践するための手引書」より作成

②は自治体ホームページ及び各種公表資料より作成

こうした施設の統廃合等を考えるにあたっては、合併前の行政区域や校区などに基づき地域に等しく施設を配置するというこれまでの考え方を切り替え、地域の人口動態、施設の機能・性質、施設間の距離や交通利便性などを踏まえて検討することが重要である。

③計画的な維持保全による長寿命化

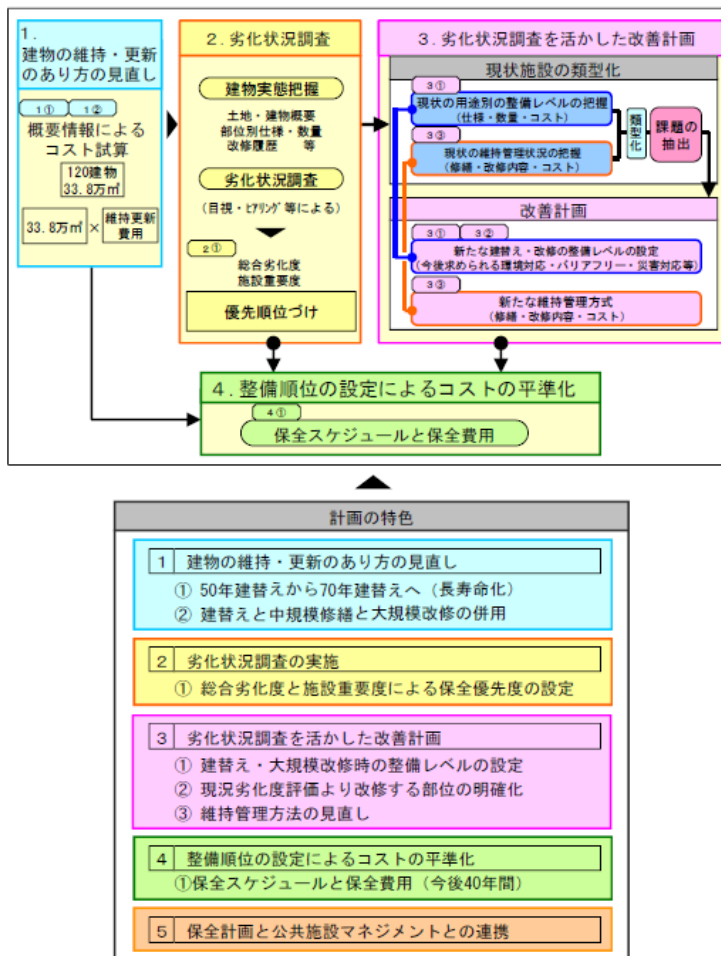
施設の長寿命化は、将来の更新投資負担を軽減させる効果がある程度期待できるとともに、更新投資時期の先送り、財政負担の平準化を図ることができるという点から非常に重要な方策である。

長寿命化の取り組みという点で参考となるのが、立川市の施設保全計画である。同市では、上記のような目的を達成するために保有する大半の公共施設を対象に各種の工夫を盛り込んだ保全計画を策定している。

第一は、50 年から 70 年建替えへ長寿命化を図る方針のもと、建替えと中規模修繕や大規模修繕を併用したことである。第二は、劣化状況調査を踏まえた改修部位の明確化と改修時の整備レベル設定を行ったことである。具体的には、残せるものは残し劣化部分に集中的に取り組むことでコスト効率を上げるとともに、建替えであれば当然備えるべき省エネ、バリアフリーなどを盛り込めないか検討している。なお、整備レベルを検討する際には、イニシャルだけでなくランニングコストも含めて現状レベル

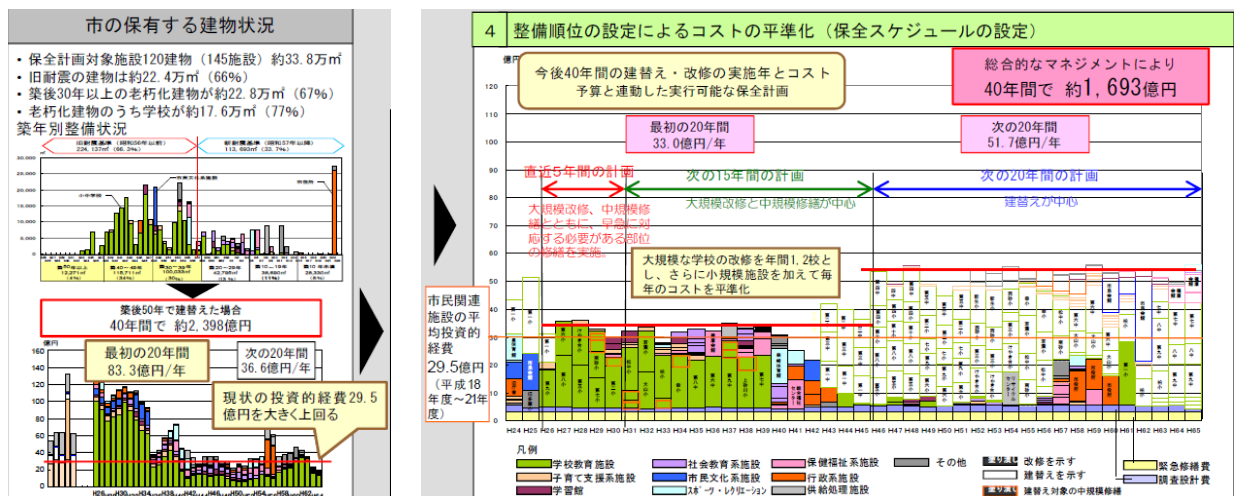
とニーズを盛り込んだ場合の改修費とを比較検討している。第三は、予防保全の導入である。劣化状況に応じていつどのような修繕を行うのが最適かを考慮して計画的に修繕を行うとしている。第四は、施設の劣化度と重要度を反映した優先順位づけによる改修・更新時期の平準化である。第五は、保全計画と施設の統廃合等を進める公共施設マネジメントとの連携である。こうした対策を組み合わせることで、計画期間 40 年のトータル費用を 2,398 億円から 1,693 億円に抑制するとともに、投資負担の平準化を図る計画となっている。

図表 2 7 計画的な維持保全等による長寿命化の参考事例



(資料)「立川市公共施設保全計画」

図表 2 8 計画的な維持保全の効果



（資料）「立川市公共施設保全計画」

④施設運営の効率化とスペースの効率的な利活用

提供するサービスの質を落とすことなく費用削減が行えないか検討することも必要である。例えば、施設の維持運営コストの過年度対比や同目的施設のコストを横並び比較することで改善可能性のある施設を抽出し、コスト削減等を図っていくのである。

また、施設やスペースの効率的な利活用を検討することも必要だ。本来の設置目的から乖離した利用がされている施設や利用度が低いスペースは、もし重要性が高くかつ現在不足しているものがあればそちらに転用することで住民サービスの向上につながるからだ。

図表 2 9 施設運営の効率化とスペースの効率的な利活用の参考事例

①小学校廃校舎の活用（鮫川村）	老朽化した幼稚園と保育園の建替えと子育て支援センターの整備を廃校となった西野小学校校舎の改修で一体的に行った事例である。
②廃校となった小学校を芸術センターに転用（京都市）	地域住民から校舎をそのままの形で残して欲しいという要望を踏まえつつ、市民ニーズの高い芸術文化施設として活用した事例である。
③旧庁舎を外国人学習支援施設に転用（浜松市）	市町村合併により廃止された旧雄踏町役場を改修し、外国人市民の学習支援のための拠点施設「浜松市外国人学習支援センター」を整備した事例である。
④学校プールの市民への有料開放（北九州市）	PFI 事業の一環として思永中学校のプールを屋内プールに改修し、学校が授業で使用する以外の時間帯は市民に有料開放した事例である。

（資料）①、②は国土交通省「PRE戦略を実践するための手引書」より作成

③、④は自治体ホームページ及び各種公表資料より作成

⑤適正な受益者負担の導入

施設利用頻度の高い人と低い人との公平性を保つ観点から、サービス提供に伴う経費と利用者負担とを比較検討し、適正な受益者負担となるよう施設使用料や手数料等を見直すことも必要である。

図表 3 0 適正な受益者負担の導入の参考事例

施設使用料の有料化及び住民による施設運営（夕張市）	補助金により使用料無料で運営してきた夕張市老人福祉会館は財政難を受け補助金が打ち切りとなったため施設廃止が検討された。しかし、予防医療のためにも高齢者が家を出て運動することが大切との考えから、住民自ら施設運営を実施し、入館料を有料（300 円）とすることで存続が決定した事例である。
公民館使用料の見直し（広島市）	趣味・教養的活動等の利用が大半を占め、また有料である区民文化センター、区スポーツセンターとのバランスを欠くことから、使用料を見直し受益者負担を図った事例である。

（資料）自治体ホームページ及び各種公表資料より作成

⑥余剰施設の有効活用

上記の対策などにより発生した余剰施設は、有効活用の可能性を検討することも必要である。上記のように重要性が高くかつ現在不足している施設サービスがあればそちらに転用することで住民サービスの向上につながるし、また売却、賃貸等を行えば財源の確保や雇用の確保などにもつながるからだ。

図表 3 1 余剰施設の有効活用の参考事例

①庁舎の移転・集約（北海道）	網走支庁遠軽総合庁舎の機能を紋別保健所遠軽支所に移転・集約した。その結果、土地売却で約 1,400 万円の収入を確保、年間 400 万円の維持管理費を削減。理科教育センターを空きスペースのある教育研究所へ移転・集約した際には、土地売却収入から改修費等を控除してトータルで 1 億 5 千万円の財源を確保した事例である。
②旧議場をコールセンターとして賃貸（南魚沼市）	市町村合併に伴い空き家となった議会の議場を民間のコールセンターとして活用した事例で、約 100 人の雇用が創出されている。
③県と市町村との連携による施設の有効利用（青森県）	青森県では県有施設の利活用推進を掲げており、平成 22 年度には空室のあった県職員宿舎を田子町に有償譲渡した。若者定住を狙う町がそれを定住促進住宅として活用した事例である。

（資料）①、②は国土交通省「PRE戦略を実践するための手引書」より作成

③は自治体ホームページ及び各種公表資料より作成

⑦公民連携（PPP）の活用

民間事業者のノウハウや資金の活用可能性を検討することも重要である。民間ノウハウを活用することでコスト削減やサービス向上等が図ることができる施設については、公的関与の必要性や活用の効果と課題などを検討し、民間譲渡や指定管理者制度の導入などPPPの活用を検討すべきだ。また、施設の建替えや改修を行う際にもPPPの活用を検討すべきである。地方の場合、規模等の面で魅力が小さいことも考えられるが、複数の事業をまとめるなど工夫することで民間の意欲を引き出すことが可能となるからだ。

図表 3 2 公民連携（PPP）の活用の参考事例

①職員宿舍用地の証券化（新潟県）	所有する東京地区職員宿舍用地を証券化し、民間事業者に開発事業を実施させることで、27 億円の収入を得るとともに施設の一部を職員住宅として借り受けることを可能とした事例である。
②中学校改築・図書館整備等の複合事業（まんのう町）	中学校、体育館、図書館の整備・管理と、全ての町内公共施設の保守点検業務等を一括してPFI事業として実施した事例である。
③市立学校耐震化PFI事業（京都市）	5つの学校施設について、耐震補強業務と定期調査等業務をPFI事業で行った事例である。
④公営住宅建替整備事業（秋田市）	老朽化した5団地の公営住宅を1団地に集約化し建替えるとともに独立採算型の付帯事業として、①同敷地内への社会福祉施設等の建設・運営、②4団地の余剰用地の利活用（戸建て分譲）をPFI事業で行った事例である。
⑤保健福祉施設整備・運営事業（中野区）	介護老人保健施設、老人福祉施設、障害者入所施設、ケアハウスなど保健福祉施設など保健福祉施設の整備・運営事業を独立採算型PFI事業で行った事例である。

（資料）①は国土交通省「PRE戦略を実践するための手引書」より作成

②～⑤は、自治体ホームページ及び各種公表資料より作成

なお、南九州地域の自治体では、現在、施設仕分け等を通じた施設統廃合に着手しているところがある。そのような場合には、仕分けで残す予定となった施設における将来更新負担を把握することが望まれる。その結果、さらに保有量の圧縮やコスト削減を図る必要がある場合には、これまで説明してきたような方策を追加した取り組みを行うことを検討すべきであろう。

（３）取り組みの留意点

公共施設マネジメントの取り組みを実際にスタートさせ、円滑に遂行していく上では、①実態の見える化、②庁内の取り組み体制整備と現状認識・危機意識の共有、③住民との問題意識の共有や理解の醸成、④策定する計画の実効性の確保、⑤インフラ更新部分の財政インパクトの把握などにも十分留意する必要がある。

①実態の見える化

公共施設のあり方を見直すには各公共施設の所管部署など庁内関係者の理解、協力が不可欠である。また、その見直しは住民生活にも様々な影響を及ぼす。したがって、公共施設の現状や課題をわかりやすく整理した上で公表し、現状認識や問題意識を共有しながら取り組んでいくことが重要である。

その代表的な方法が公共施設白書である。例えば、秦野市では人口減少の中で、次第に公共施設維持の負担が重くなっていくことに危機感を覚え、まず、2009年10月に公共施設についての現状、その建設維持のためのコストの状況を明らかにする「秦野市公共施設白書」を公表している。

なお、白書づくりを施設所管部署と連携し行うことは、問題意識の高まりや協力体制の構築にもつながるといふ副次的な効果も期待できるとのことである（立川市）。

②庁内の取り組み体制整備と現状認識・危機意識の共有

◇取り組み体制整備

公共施設の所管部署ごとに整備、修繕、更新の計画を立案し、事業を実施していく現状の縦割り体制のままで公共施設マネジメントを行っていくことは難しい。

そこで、各自治体の実情に合った取り組み体制を整備することが必要である。具体的には、統括的な部門が方針等を立案し施設を所管する関連部署と調整する体制、統括的な部門が事務局となり関連部署によるプロジェクトチームを設置する体制、専任部門の設置などである。

計画を主導していく統括部門については、企画・行革部門、財務部門、管財部門などが考えられる。ただし、庁内のパワーバランスを考えると力を持っている部門が主導した方が取り組みを推進しやすい面がある。例えば、さいたま市では、平成21年11月に市長直轄組織として設置した行財政改革推進本部の主導により、全庁を挙げてこの取り組みを推進していく体制を整備しており、約2年半の短期間で、データの収集、白書の作成、計画の策定に至っている。

なお、取り組みの継続性の確保という観点からは、ある程度計画が軌道にのるまでは計画を主導する事務局等の課長や担当者を固定することが望ましいだろう。

◇現状認識・危機意識の共有

公共施設マネジメントの取り組みを円滑に推進していく上では、庁内関係者が公共施設を取り巻く現状を正しく認識し、危機意識を共有することがカギとなる。施設を所管する部署は、基本的に住民サービス低下につながる恐れのある施設統廃合には前向きでないからだ。

このため、全庁方針を決定する会議で公共施設マネジメントの取り組みを開始することをオーソライズするとともに、例えばさいたま市が実施しているように、職員向け説明会や研修などをこまめに実施することも重要である。

◇首長の理解

首長のトップダウンで取り組みを開始する場合を別とすれば、首長の理解を獲得しておくことが重要なことは言うまでもない。最終的にこれらの取り組みが実現できるかは首長判断によるところが大きいからだ。

③住民との問題意識の共有や理解の醸成

公共施設の現状や問題意識などを共有する手段の一つとして見える化をあげたが、むろん白書などの情報を単にホームページなどで公表しただけでは不十分である。あわせて市民に対し出前講座、ワークショップやシンポジウムを開催することで、現状認識や問題認識などの共有化に努めることが重要である。

例えば、さいたま市では、漫画もまじえた分かり易い公共施設マネジメント計画に関するパンフレットを作成するとともに、参加者自らが複合施設のあり方を考えるケーススタディなどを組み入れたワークショップの開催などを積極的に行っている。また、秦野市では、実施計画の第一弾として4つのシンボル事業を実施することで、公共施設の再配置は一概にサービス低下を示すものではないことを示し、市の取り組みに対する住民の理解を深めようとしている。

④策定する計画の実効性確保

◇財政と連動した計画策定とマネジメント

いくら優れた計画も、実効性が伴わなければ意味がない。とりわけ財政と連動した計画の策定とそのマネジメントが重要である。また、長寿命化計画も主要な施設はすべて対象とし全庁的な検討体制で策定することが必要である。

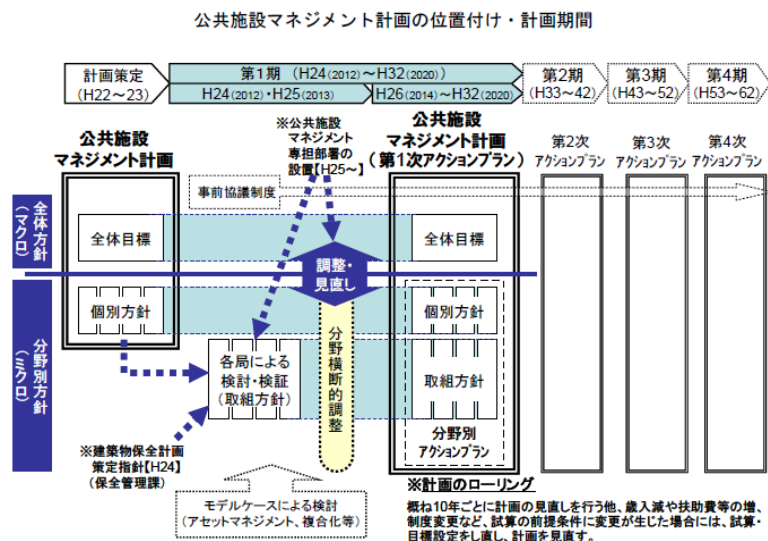
例えば、さいたま市では、年度単位で計画の進捗管理を行うとともに、施設更新・整備段階で行財政改革推進本部と事前協議をルール化し計画のフレームに適合しているかの確認をすること等を計画している。また、立川市の保全計画では、ほとんどの施設を対象としており、かつ、計画を策定する際には企画政策課と施設課が事務局となり財務を含めた関係課長がメンバーとなった体制で全庁的観点から検討し、財政的な裏付けなどを持った実効的な計画としている。

◇計画の定期的な見直し

計画に影響を与える社会環境の変化などに対応するため、前述のように計画の定期的な見直しも必要である。

例えば、さいたま市では、今後策定するアクションプランについて概ね10年ごとに計画の見直しを行うこととしている。また、既に計画を策定している秦野市でも、第1ステージとして2011年度から2050年度までの40年間を見据えた方針の下、10年ごとの基本計画と前後5年に期間を区切った実行プランの3層構造としており、方針は時代の情勢に合わせて10年ごとに見直すとしている。

図表 3 3 計画の定期的な見直しの参考事例



(資料)「さいたま市公共施設マネジメント計画 (方針編)」

◇実施計画と施設保全計画との一体的マネジメント

施設の統廃合等を進める実施計画と長寿命化を図るための施設保全計画は一体的にマネジメントしていく必要がある。施設の統廃合等は中長期的な取り組みであり、その間にも施設の老朽化が進行するため施設の保全を図りながら再配置を実施していく必要があるからだ。

この点、さいたま市では、現在、保全管理課と連携を図りながら、保全計画を策定している段階であるが、その内容はアクションプランに取り込む予定としている。アクションプランに一体として盛り込むのは、行財政改革推進本部が全体をマネジメントすることで財政フレームとの連動性を確保することを狙いとしている。また、施設保全計画を先行させ今後施設再配置計画を策定する立川市でも、保全計画を5年間毎に検討・見直すこととしており、今後策定する再配置計画によってはその内容を見直す可能性があるとしている。

⑤インフラ更新部分の財政インパクトの把握

抜本的にあり方を見直すことができるのは公共施設であるが、自治体財政に与えるインパクトという面ではインフラ部分の更新投資の影響は無視できない。計画を策定する際にインフラ投資は現状並みと仮定をおくケースが多いが、可能であればその影響の把握が望ましいだろう。

例えば、さいたま市ではインフラ部分も公共施設マネジメント計画の対象とし、地域の実態を踏まえ一定の新規整備を継続するとともに、新規投資と改修・更新をあわせた投資額をコントロールする方向性を打ち出している。現在、将来的にいつどのくらいお金がかかるかといった全体像を把握するため、すべてのインフラ施設を対象とした長寿命化等の計画づくりを各所管に依頼しているとのことである。

おわりに

南九州地域の公共施設の老朽化問題は、全国よりも深刻である可能性が大きい。このため、所管部署による個別対応ではなく、全体像を把握した上で、全庁的な視点から持続可能な公共施設のあり方を早急に検討していく必要がある。そこで、保有する公共施設を経営的視点から総合的に企画・管理・処分するという公共施設マネジメントの導入を提言した。

公共施設マネジメントに取り組むのは、スキル・ノウハウや工数確保などの面でハードルが高いと感じるかもしれない。

しかし、必ずしも庁内職員だけで取り組みを完結させる必要はない。先行自治体のやり方を取り入れたり、外部専門家の力を借りたりすることも可能である。当初の計画策定の段階では外部の力を借りたとしても同時に庁内の体制整備やノウハウの蓄積を進め、その後継続的に公共施設マネジメントに取り組めるようにすることが重要である。公共施設老朽化問題は一回限りの計画策定で片づくものではなく、その解決には息の長い取り組みが必要だからだ。

公共施設を活用した行政サービスは、日々の住民の暮らしに密着した重要なものだ。それだけに、今後、自治体経営戦略の中に公共施設マネジメントが位置づけられ、将来にわたり持続可能な状態で公共施設が維持・更新されていくことを期待したい。

- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：日本政策投資銀行・鹿児島経済研究所と明記して下さい。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、下記お問い合わせ先までご連絡下さい。
- 本資料の分析内容・意見に関わる箇所は、筆者個人に帰するものであり、(株)日本政策投資銀行及び(株)鹿児島経済研究所の公式見解ではありません。

お問い合わせ先：

(株)日本政策投資銀行南九州支店 きの 紀 芳憲 電話番号 099-226-2666

(株)鹿児島経済研究所 藤田 聖二 電話番号 099-225-7491

- 表紙の地図は (C) Esri Japan を利用して作成。