

# 〔特論Ⅱ〕 公共施設等マネジメントの 取組みと 2018年度予算

兼村 高文

明治大学大学院ガバナンス研究科教授

## はじめに

わが国の高齢化は、人ばかりではない。インフラ等公共施設も高齢化が進んでいる。戦後復興とともに一斉に整備されてきた公共施設は、1970年代にかけてその多くが建設された。それから50年が経過し、耐用年数が到来している。これらの更新は待たないであるがその財源は、膨らむ社会保障関係費に押されて削減されてきた。人の命を守ることは公共事業費も重要であるが、かつて公共事業は“ムダ”と印象付けられ、増額に国民の理解は難しい。しかし事故が起こってからでは遅い。政府は国土強靱化(ナショナル・レジリエンス)に向けて公共施設の老朽化対策も進めている。現状の取組状況と2018年度予算に関連してまとめてみたい。

## 老朽化と統廃合が必要となってきた インフラ等公共施設

わが国のインフラを含めた公共施設は、その多くは高度経済成長期から整備が進められてきたため、今まさに更新時期を迎えつつある。図1 公共施設状況調査に示されているように、1970年代から80年代にかけて公共施設の延べ床面積が急増している。高度経済成長期に交通インフラから生活インフラまで多くが整備された。政府はインフラ等公共施設の更新の考え方として、60年で建替え、30年で大規模改修としており、建設省の試算では

2030年までに道路橋の53%、河川施設の60%、港湾の53%が建設後50年を経過すると予測している。

公共施設の問題は老朽化ばかりではない。これまでの市町村合併と人口減少に伴って、地方の公共施設は余剰施設の統廃合も大きな問題となっている。1999年から始められた平成の大合併により、市町村は半分近くになった。それに伴い公共施設の統廃合が進められてきたが、新設については合併特例債等で整備が進んだものの、人口減少等による余剰施設や危険施設の廃棄には十分は財政的な措置がなく放置された状況である。

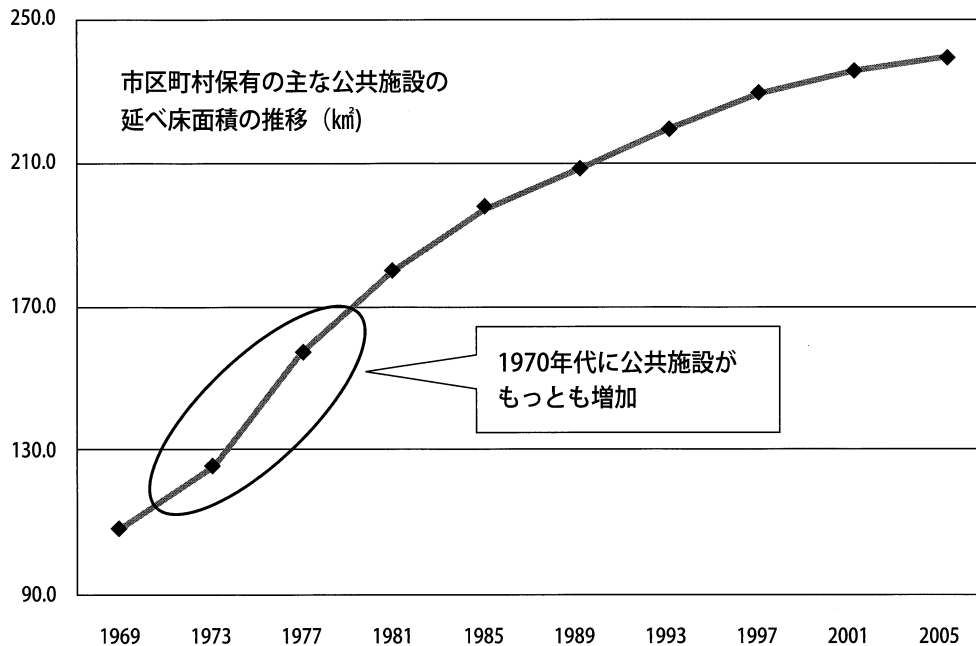
公共事業が削減されてきたのは財政的な制約も大きい。図2のように、普通建設事業費は1990年代においても景気浮揚のために支出を続けていたが、高齢化による社会保障関係費が膨れてきた90年代後半になると、削減せざるをえない状況になった。わが国は政府の固定資本形成が対GDP比で6%を超えて先進国で高い比率であったが、2000年代になると3%台となり名実ともに福祉国家となった。まさに、コンクリートとから人への投資へと変わった。

## 公共施設等マネジメントの取組み

### 公共施設とは

公共施設(総務省指針は公共施設等)の用語について明確な定義はないが、一般的には、政府が所有する道路、下水道、学校、公園など公共事業に

図1 公共施設状況調査



(出所) 総務省資料。

よって提供される施設と説明されている。そのうち、俗にいうハコモノは、校舎、庁舎等の構築物とその他の工作物などであり、インフラは道路、橋梁、上下水道等の土木構築物などである。

また地方自治法(第238条)で規定している公有財産とは、自治体が所有する不動産、動産及び各種権利等であり、そのうち行政財産は公用(直接使用)または公共用に供することを決定した財産であって、議会の議決がなければ処分等できないものである。一方、普通財産は、公共財産以外の一切の財産であり、行政の判断で処分等が可能であるものとして区分されている。

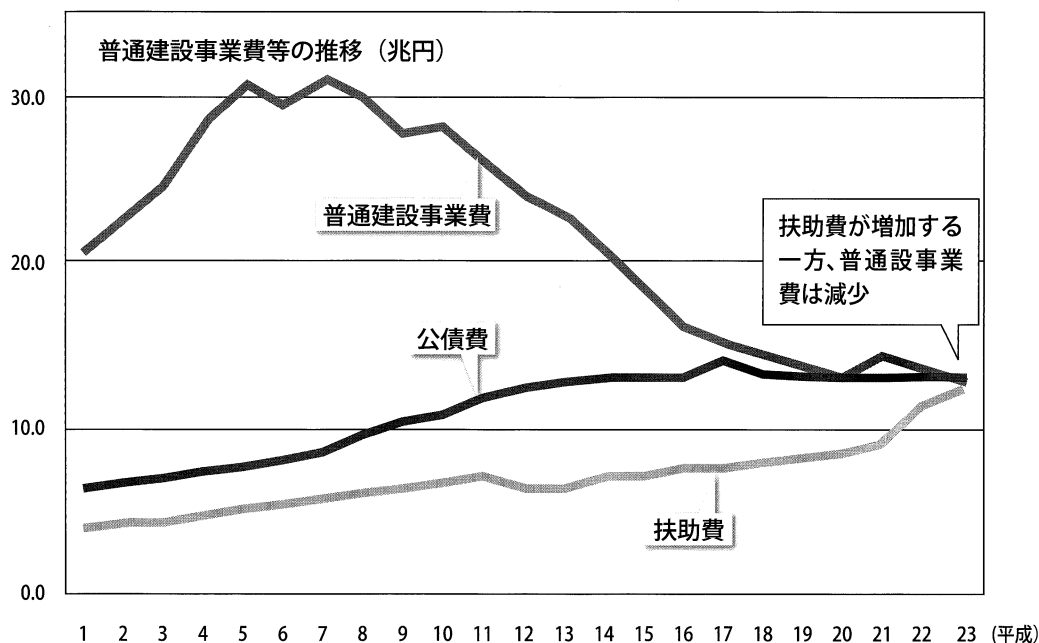
### 公共施設等マネジメントとは

インフラ等の整備を進める国土交通省は2013年に「インフラ長寿命基本計画」を策定し、耐用年数の到来した施設等の長寿命化を促してきた。また総務省も2014年に「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」を公表して、自治体にインフラ等の更新に際しての指針を示し、「公共施設等総合管理計画」の策定を求めてきた。ここでは、公共施設等の老朽化対策が重要な課題であることを指摘し、地方財政は厳しい財政状況が続く

中で、今後、人口減少等により公共施設等の利用需要が変化していくことを踏まえながら、早急に公共施設等の全体の状況を把握し長期的な視点から更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行い、公共施設等の最適な配置を実現することが重要であることを指摘した。

公共施設等マネジメントとは、一般的には、公共施設を公共経営(パブリック・マネジメント)の考え方により、計画的に効率的・効果的に管理運営することである。すなわち、経営的視点から公共施設を永続的に効率的・効果的に持続管理する取り組みである。公共のマネジメントは、計画(Plan)→執行(Do)→決算・評価(Check)→反映(Action)→計画…と続くサイクルで説明されるが、公共施設の整備についても、公共施設の整備による成果(アウトカム)を評価して、評価結果に基づいて効率的で効果的な管理運営を目指すものである。

こうしたマネジメント・サイクルの資産管理への活用は、アセット・マネジメントとして名古屋市や静岡市、福岡市等で行われており、またファシリティ・マネジメントの名称で施設及び資産について総合的・総括的に企画、管理、活用する取り組みが三重県や東京都、三鷹市、浜松市等ですでに実施



(出所) 総務省資料。

されている。

公共施設等マネジメントの取組みは、次のような手順で行われる。第1に、公共施設の実態把握である。資産台帳、財務情報(新公会計基準により作成される財務書類)等データの整理、状況把握、課題整理等を行う。第2に、基本方針・計画の策定である。すでに進行している実施計画等や関連委員会等の意見を見ながら、施設等の統廃合、複合化、長寿命化等方針決定や目標設定を行う。この段階は最も重要な段階であり、総合的に計画を策定するためには、他の計画等との整合性を図ることが重要となる。第3は、計画の実施である。実施計画を策定して進めていくなら適切な進捗管理と適宜の見直し(フィードバック)が必要となる。そして第4は、効果の検証・評価である。マネジメント・サイクルは、通常は成果を検証し、計画段階で設定した目標値への達成度の評価が行われ、その結果が次の計画へ反映されることになる。

### 公共施設等マネジメントの取組み事例

自治体ではこれまで、公共施設を総合的に管理運営する経験がそれほどなかったため、具体的な取組みに着手できないところもあった。そのため総

務省はすでに先取的に取組みを始めていた自治体の事例をいくつか紹介している。いくつか以下にみよう。

1つ目は、政令市のさいたま市である。これは「さいたま方式」と名付けられ、全ての施設を対象に数値目標をトップマネジメントで推進してきた。また「ハコモノ3原則」を掲げ、①新規整備は行わない、②更新は複合施設とする、③総量を縮減する、とし、また「インフラ3原則」として、①現状の投資額の維持、②ライフサイクルコストの縮減、③効率化、を公表し、このもとで取組んでいる。また同じ政令市の浜松市では、資産老朽化比率、1人当たり資産額・負債額、歳入額対資産比率などを求めて、整備の指針として進めている。

2つ目は、住民参加とともに進めてきた、最近注目を集めている小中一貫教育へ向けた校舎の統廃合である。福岡県飯塚市では、学校施設の老朽化が進行するなかで人口(児童・生徒)が減少することを踏まえ、2つの小学校と1つの中学校を施設一体型の小中一貫校として集約する事業を行っている(小学校に併設されている児童館も同時に移転・統合)。統廃合を機に、新たな教育環境の創出ということで注目される。

3つ目は、最適化事業債を活用した事例である。学校や図書館、公民館等の公共施設の集約化を計画に基づいて進める場合には、特例の地方債を活用できる制度である。埼玉県川口市、石川県七尾市、山口県下関市等では、高等学校や図書館、保育所の一部除却、集約化、複合化を計画に基づいて進めた(総務省:公共施設等総合管理計画参照)。

なお公共施設等の適正管理には、2018年度地方財政対策において公共施設等適正管理推進事業債が2017年度の3,500億円が増額されて4,800億円計上されている。ここでは除却事業も対象となり充当率90%で活用できる。

## 2018年度予算にみる大都市中心の公共事業と地方に強いる老朽化施設の適正管理

2012年12月に発足した第2次安倍政権から現在(2018年1月)まで、日本経済はプラスの成長率を維持し、いざなぎ景気の57カ月を超えている。しかし大方が感じているように、この間の成長率は1%台で成長の実感が乏しい。少子高齢化とともに人口減少社会という状況をみれば、だれも、かつてのように先行きに楽観的にはなれない。とくに過疎地域、あるいは‘消滅都市’として名指しされた地域ではなおさらである。こうした状況では、とくに地方に配慮した公共事業予算も組むべきである。この点から地方に強いている老朽化施設等の適正

管理の取組みを検討してみたい。

2018年度予算のうち公共事業関係をみると、各論Ⅲの公共事業予算でも指摘されているように、財投含めて三大都市圏環状道路等の大規模公共事業が高い伸びを示している。生産性や投資効率の面からは支持されようが、地域経済が衰退する中では、地方への予算配慮があつてしかるべきである。地方では老朽化施設の長寿命化や統廃合による効率化を公共施設等総合管理計画で進めているが、破棄や長寿命化といった後ろ向きの計画は積極的には推進しにくい。新たな取組みで公共施設の管理運用を考えていく必要がある。

地域の資源は高齢者を含めて人財の資源があり、こうした資源を公共事業の管理運営を含めて活用する余地はある。例えば、海外で活用され始めているコープロダクション(行政と住民・地域・民間等が協働でケア等の行政サービスや施設整備管理運営を行う取組み)の導入やより使いやすいPFI、PPPの取組みなど、新たな知恵や潜在的な資源を活用することは重要である。このような取組みは新たな整備ではないので予算は少額で済む。公共施設は予算手当で整備するという考え方から転換して、地域の資源(人財、コミュニティ、NPO等)を活用して整備・管理運用することも検討すべきであろう。

(かねむら たかふみ)

