

公共施設経営の 現状と今後

望月 伸一 *Shinichi Mochizuki*

(株)ファインコラボレート研究所 代表取締役
(株)PHP総合研究所 コンサルティング・フェロー

Talking Points

1. 公共施設（土地を含む）は、自治体の資産の8割以上を占め、その上で展開される行政サービス（人件費・物件費・投資的経費等）は毎年の歳出の6割を占める。自治体経営を改善する鍵は、この公共施設と行政サービスにかかるコストを総合的に見直し、有効活用していく点にある。
2. 自治体は、財務諸表を整備しただけでは自治体経営の具体的な改善策を見出すことはできない。コストに加えストックの実態も把握し、行政サービスのパフォーマンスを明らかにすべきである。
3. それには、まず、資産（土地・建物）のコストパフォーマンスを正確に把握し、次に、これらの情報を『公共施設マネジメント白書』として住民に分かりやすく開示し、最後に、最適な施設活用の改善策を自治体経営全体の観点から導き出す必要がある。
4. 今後、公有財産の有効活用に向けて、阻害要因ともなっている施設整備等の補助金制度、事業別単体予算制度等を改革するとともに、日本版PPEA・PPP等を拡大・発展させ、民間資金とノウハウを公共サービスに積極的に導入していくことが求められる。

株式会社 PHP総合研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel. 03-3239-6222 Fax. 03-3239-6273

E-mail: think2@php.co.jp

1. 公共施設整備・運営等の状況

(1) 公共施設の保有状況

自治体が保有する公共施設（道路・橋梁・河川・上下水道等のインフラを除く）には、庁舎、市役所、学校、保育所、図書館、児童館、病院、ホール、公営住宅など、住民の生活に直結するさまざまな施設がある。首都圏を例にとると、自治体が保有する公共施設の延床面積は、人口規模5万人程度の自治体では約15万㎡、人口10万人程度では約20万㎡、人口30万人程度では約45万㎡、人口50万人程度では80～100万㎡程度となっている。ただし、文化施設・体育施設等については、外郭団体（第三セクター・財団法人等）が保有しているため、自治体の保有延床面積にはあらわれていない場合もある。

個々の自治体によって公共施設の保有面積には相当のバラつきがあるが、共通していえることは、各自治体が保有する延床面積の約半分程度は学校施設（小・中学校）が占めているという点である。学校施設を除く部分の構

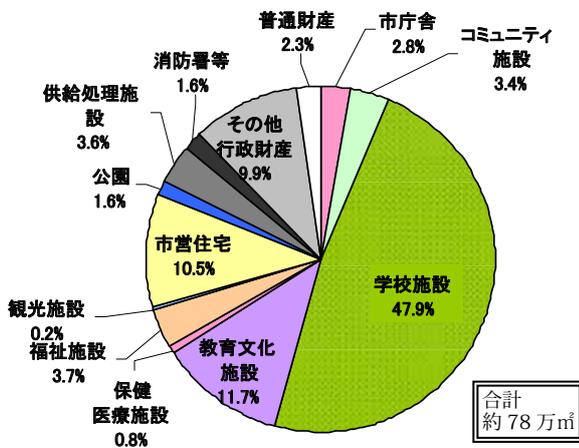
成については、個々の自治体毎に特色が見られる。

(2) 公共施設の老朽化と住民の高齢化

こうした自治体が保有する公共施設にあつては、老朽化の伸展が著しい。神奈川県藤沢市を例にとると、保有する公共施設は約78万㎡、そのうち旧耐震基準の建物が約44.7万㎡（全体の57%）、新耐震基準の建物が約33.7万㎡で、保有する公共施設の過半を旧耐震基準の建物が占めている。

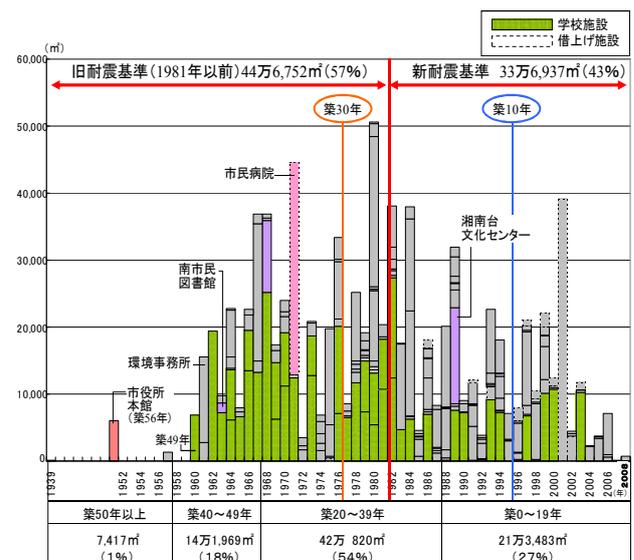
なかでも公共施設の約半分を占めている学校を見ると、延床面積約37.6万㎡のうち旧耐震基準の建物は24万㎡（学校全体の64%）と、他の公共施設より老朽化が一段と進行している。全国の学校（公立小・中学校）について見てみると、2008年度時点で築30年以上の建物が全体の45.4%、築20年以上の建物が全体の78.7%と、新耐震基準以前の建物が全体の約60%を占める状況となっている。日本全国の公共施設は、2010年以降、築後30年以上経過した施設が全体の50%以上に達するとの見通しもあり、今後、修繕・改修のコストがさらに増加する時期を迎えることは明らかである。

(図表1) 自治体が保有する公共施設の用途別建物延床面積（神奈川県藤沢市の例）



(出典：藤沢市公共マネジメント白書)

(図表2) 神奈川県藤沢市が保有する公共施設の築年別施設整備状況



(出典：藤沢市公共マネジメント白書)

また、自治体の人口動態を見ると、都市部においては、ここ20～30年間、人口総数にはあまり変化が見られないものの、年齢別構成は大きく変化している。具体的には、65歳以上が30%を超え、急速に高齢化が進む地域や、0～14歳および15～40歳までの人口減少が著しい地域などさまざまである。これらは、少子化、女性の社会参加の進展、住環境、生活スタイルの多様化など、さまざまな社会構造の変化によるものと考えられるが、問題は同じ自治体内でもその変化は一様ではなく、地域毎にまちまちなことである。

今後、住民、そして施設の高齢化は、自治体経営にとって圧迫要因となるため、早急な対応が求められる。

2. 厳しい財政状況

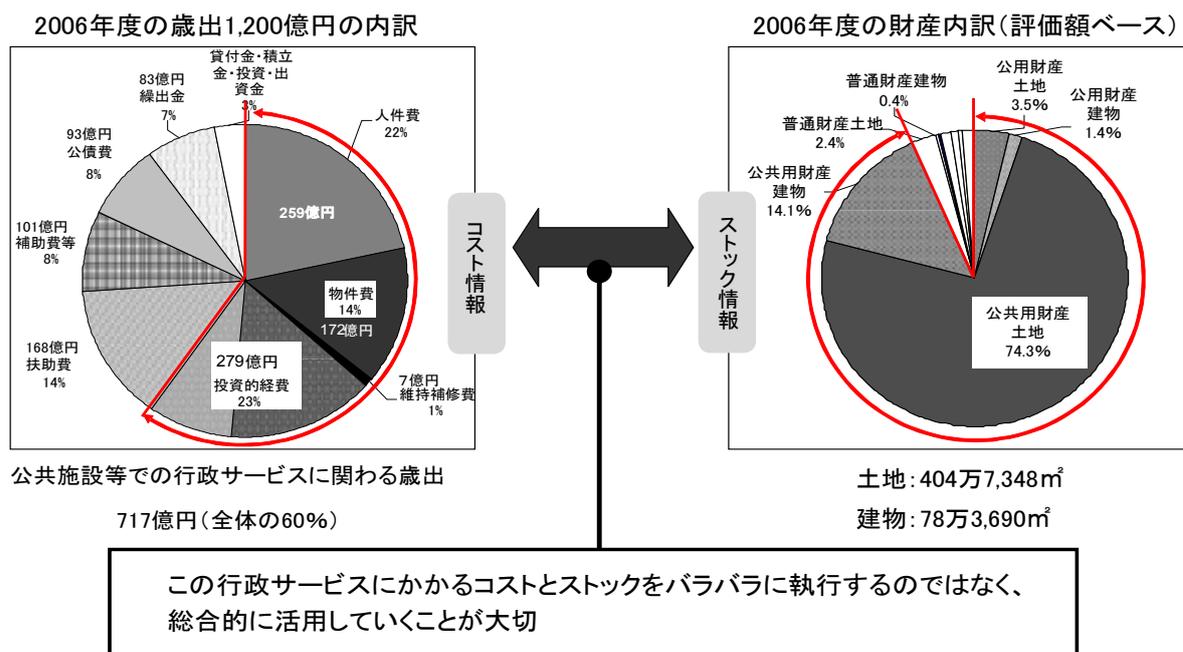
自治体財政に関連して、平成19年から、所得税から住民税への税源移譲が実施され、全体で約3兆円の自治体財源が新たに生まれることになった。しかしながら、住民税率のフラット化（住民税所得割税率を3段階の累進課税制から一律10%にしたこと）により、実質的には減収となった自治体も生じている。すでに実施

された交付税改革や国庫補助金削減等の影響を考慮すれば、国から地方への税源移譲はいまだ不十分な状況であることに変わりはない。さらに、自治体の歳入は、長引く不況等の影響を受け、確実に減少傾向をたどってきている。財政状況が比較的良好な都市部においても、平成9年度頃から市税（住民税等）を中心とした自主財源が減少してきている。

一方、歳出に目を向けると、行政サービスを実施するための「義務的経費」が増加しているが、歳出構成のなかでは人件費や公債費など固定的性格をもつものが多く、その削減には難しいものがある。加えて、高齢化の進展をはじめ社会構造の変化に伴う社会保障関係費の一層の増大など歳出増加要因もあるため、歳出総額の削減は非常に困難な状況にあるといえる。

各自治体には、決算データとともに総務省方式によるキャッシュフロー計算書、バランスシート（貸借対照表）、行政コスト計算書の財務3表に正味財産変動計算書を加えた財務4表の作成・開示が、平成21年秋（人口3万人未満の自治体等は平成23年）から義務づけられた。また、今年度より財政健全化法に基づき実質赤字

（図表3）コスト情報とストック情報の把握



（出典：藤沢市公共マネジメント白書）

比率、実質公債費比率等 4 指標の公表も、各自治体に義務づけられている。これらにより、従来の現金収支の動きだけでなく、資産・負債（ストック）の状況も判断できる指標が整備されることから、自治体の財政破綻の予知・予防への効果が期待されている。

しかし、これらの財務諸表を作成すれば、自治体経営が改善に向かうと考えるのは早計である。例えば、お金を投入しなければ（何もしなければ）、当然、借金もなく、見かけ上の財政状況は「健全」となる。つまり、財務諸表だけでは自治体経営の実態を的確に把握したとはいえず、また、そこには具体的な改善策を見出すこともできない。公共施設にかかるコストだけでなく、ストック（資産・負債）の実態（土地・建物実態、利用実態、運営実態）の面からも現状を正確に把握し、行政評価とコストパフォーマンス評価を徹底することで、はじめて自治体経営の実態が明らかとなる（これを筆者は「自治体パフォーマンス分析」と呼ぶ）。

3. 自治体経営改善へのステップ

財政をはじめ自治体を取り巻く経営環境は、予断を許さない状況にある。現在の行財政制度のなかで、自治体自らが汗をかき、自治体経営の実態を改善していくためには、自治体の資産の約 90%を占める土地・建物、および毎年の歳出の約 60%を占める行政サービス関連コストを総合的・横断的に見直し、行政サービスを効率化することによって、コスト削減、そして行財政改革につながる必要がある。

(1) 正確な実態把握の必要性

それには、まず実態を正確に把握することから始めなければならない。最初に、「会計データ」としての財務 4 表（貸借対照表・行政コスト計算書・キャッシュフロー計算書・正味財産変動計算書）を作成し、併せて庁内の所管部署でバラバラに管理している人件費・事務事業費などのコスト情報と施設の実態情報とを集約・整理する。次に、個別施設毎・個別事業毎にトータルコスト（施設にかかるコスト・事業運営にかかるコスト）と実態情報

（土地・建物の状況、利用状況、運営状況等）を把握するのである。

これらの利点は、外部の者には難解な単年度の予算書や決算書が、住民にも分かり易いものとなることである。なぜなら、大半の行政サービスは公共施設のなかで行われており、その施設の状況や運営状況・利用状況がどうなっているかは、住民にも具体的にイメージしやすく、問題点が明確化することで論点整理も容易になるからである。

こうした自治体パフォーマンス分析は、具体的には以下の流れに沿って進める。

- ①コストと実態を的確に把握する。
- ②トータルコスト（施設毎・事業毎に年間いくらかかっているか）を把握する。
- ③このまま行政サービス（施策展開）を続けると、今後いくらかかるか（将来コスト）を把握する。
- ④コストと実態状況の両面から評価・分析を行う（利用 1 件当たりいくらかかっているかなど）。
- ⑤課題をまとめる。
- ⑥さまざまな観点から改善案の選択肢を複数策定する（使用形態・利用形態の見直し、保有形態の見直し、運営面の効率化、スペースの効率的活用、集約化・合同化・統廃合等）。
- ⑦複数の選択肢のなかからビジョン・方針に基づいて改善案を選択・実行し、効果を計測する。
- ⑧効果の計測結果を適時開示する。

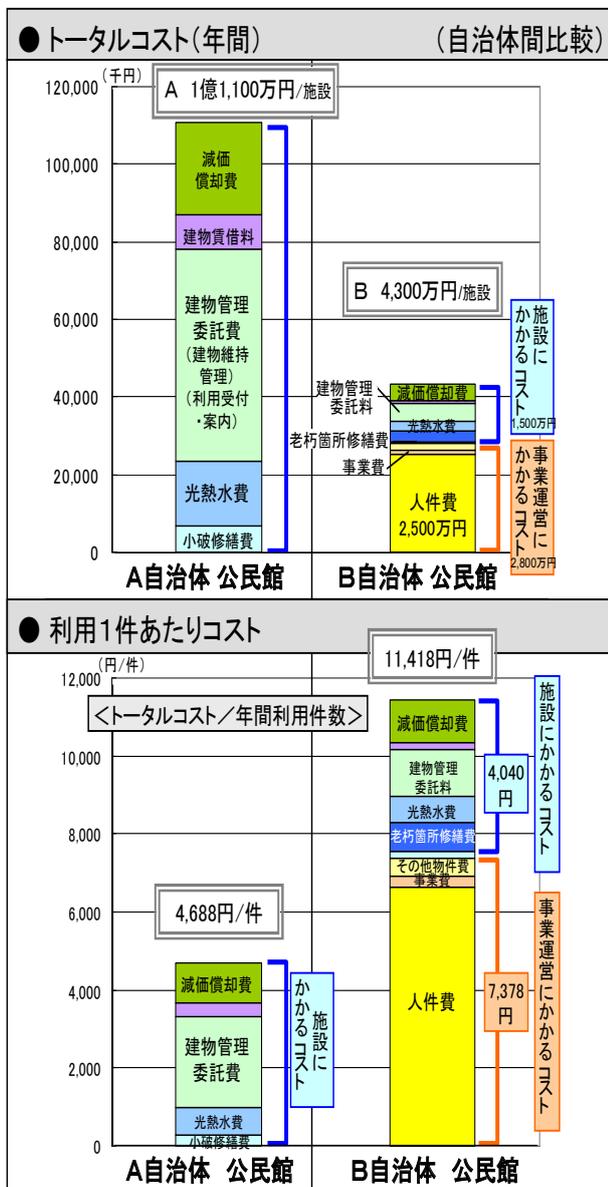
(2) “見える化” —公共施設マネジメント白書—

自治体が保有する資産（土地・建物）をさまざまな観点から見直し、有効活用していくことは、財政面のみならず、行政サービスの受け手である住民サイドからも求められている。そこで、前述の情報をもとに「公共施設マネジメント白書」を作成し、公共施設を介して行政サービスの現状とその分析結果を含めて情報公開し、首長自らが改善の方向性について地域住民と話し合い、限りある予算を有効活用しようとする自治体も出てきている（例えば、藤沢市：<http://www.city.fujisawa>）。

kanagawa.jp/kikaku/page100157.shtm、習志野市：
http://www.city.narashino.chiba.jp/joho/gyoseikaikaku/1/2/2009sisetuhakusyo/index.html など）。

その際、公共施設関連の情報を“見える化”するにあたっては、まず住民にとって身近な施設を対象とし、実態を分かりやすく開示して、いろいろな問題・課題を自ら発見しながら改善策等を議論していくことが重要である。

(図表 4) 公民館にかかる年間トータルコストと利用1件あたりコストの自治体間比較



「資料：ファインコラボレート研究所作成」

る。この議論の過程で、相反するさまざまな課題や考え方の違いを超えて、行政サービスのあり方、行政コストと税負担などに一定の合意を導き出す真の住民自治に向けた土壌が形成されていく。つまり、「政策決定過程への住民参加」により、行政サービスの選択と集中が、円滑かつ効果的になされていくことが期待できるのである。そして、住民に身近な施設の次には、土地やインフラ（道路・公園・河川等）等へ対象を広げていく必要がある。

(3) さまざまな観点からの改善案検討

限られた予算のなかで、将来にわたって行政サービスを維持し、その質を高めていくためには、これまでのような個別事業毎、施設毎の「部分適正」ではなく、従来の“縦割りの壁”を超えた観点から予算や対応策を検討し、自治体資産全体を有効活用する「全体適正」をめざすことが肝心である。具体的には、施設単体毎ではなく、学校・市民センター・公民館等の施設用途毎、さらに地域単位毎に検討を行う必要がある。その際、①使用・利用形態、②保有形態、③運営形態、④スペースの有効利用、⑤ライフサイクルコストの効率化、⑥集約・統廃合、⑦ITの活用、⑧満足度などの観点から、具体的な改善案を検討していくことが重要である。また、選択した改善案の効果予測結果も検討材料に加え、自治体が掲げる経営ビジョンとの整合性を図りながら優先順位を検討し、最終案を決定しなければならない。これにより、最適な施設活用を、個々の施設単位ではなく、自治体全体の観点から実現していくことが可能となる。そうした改善案は、トータルコストと、施設実態、利用状況、運営状況とを重ね合わせて評価・分析することによって、はじめて導き出すことができるのである。

一例として、人口 52 万人の A 自治体と人口 16 万人の B 自治体の公民館について見てみよう。年間のトータルコストは、A 自治体では約 1.1 億円、B 自治体では 4,300 万円となっている。ここでいうトータルコストは、大きく施設にかかるコストと事業運営にかかるコストの 2 つに分けることができる。B 自治体のトータルコスト

をみると、全体の約65%が事業運営にかかるコストであり、そのうち、約89%（全体の約60%）は人件費が占めている。なお、A自治体の人件費は、建物管理委託費のなかに含まれている。

次に、利用状況について、1年間の利用件数、および利用可能コマ数から稼働状況をみると、A自治体では年間14,000件、稼働率70%、B自治体では年間4,500件、稼働率47%であった。A自治体では、会議・集会以外の利用（体育機能等）が年間5,000件ほどある。1施設あたりの対象人口は、A自治体では7.4万人、B自治体では2.3万人である。対象人口1人あたりの年間利用件数をみると、A自治体では0.19件、B自治体では0.20件とほとんど変わらず、利用状況には差のないことが分かる。運営面では、A自治体は指定管理者、B自治体は直営であり、年間の運営日数にも差が生じている（A自治体：321日、B自治体：298日）。

トータルコストと利用件数から利用1件あたりのコストを算出すると、トータルコストの大きいA自治体は4,688円/件であるのに対し、B自治体では11,418円/件と逆転しており、B自治体の方が割高であることが分かる。このようにさまざまな観点から比較すると、どこに問題があるかが明らかになり、コストだけでなくパフォーマンス（成果）をチェックする必要があることも分かってくる。

(4) 地域単位での改善検討

これまで自治体の公共施設は、地域の人口特性や住民ニーズの変化とは関係なく、公共性・公平性を第一義として各地域とも一律に整備されてきている。多くの自治体では、「公民館」、「コミュニティセンター」など名称は違っても、会議・集会機能などほぼ同一の機能・用途の施設が複数存在し、全般的に稼働率も低く、非効率な施設配置となっている。

また、学校施設は偏在性が小さく、地域毎に小学校、中学校が数校ずつ均等に整備され、緑空間、あるいは災害時の避難広場の機能を果たすなど、当該地域にとって欠くことのできない公共施設となっている。しかし、今

後の児童・生徒数の推移については、各校一様ではなく、減少予測校や増加予測校など、近接地域にあってもさまざまである。

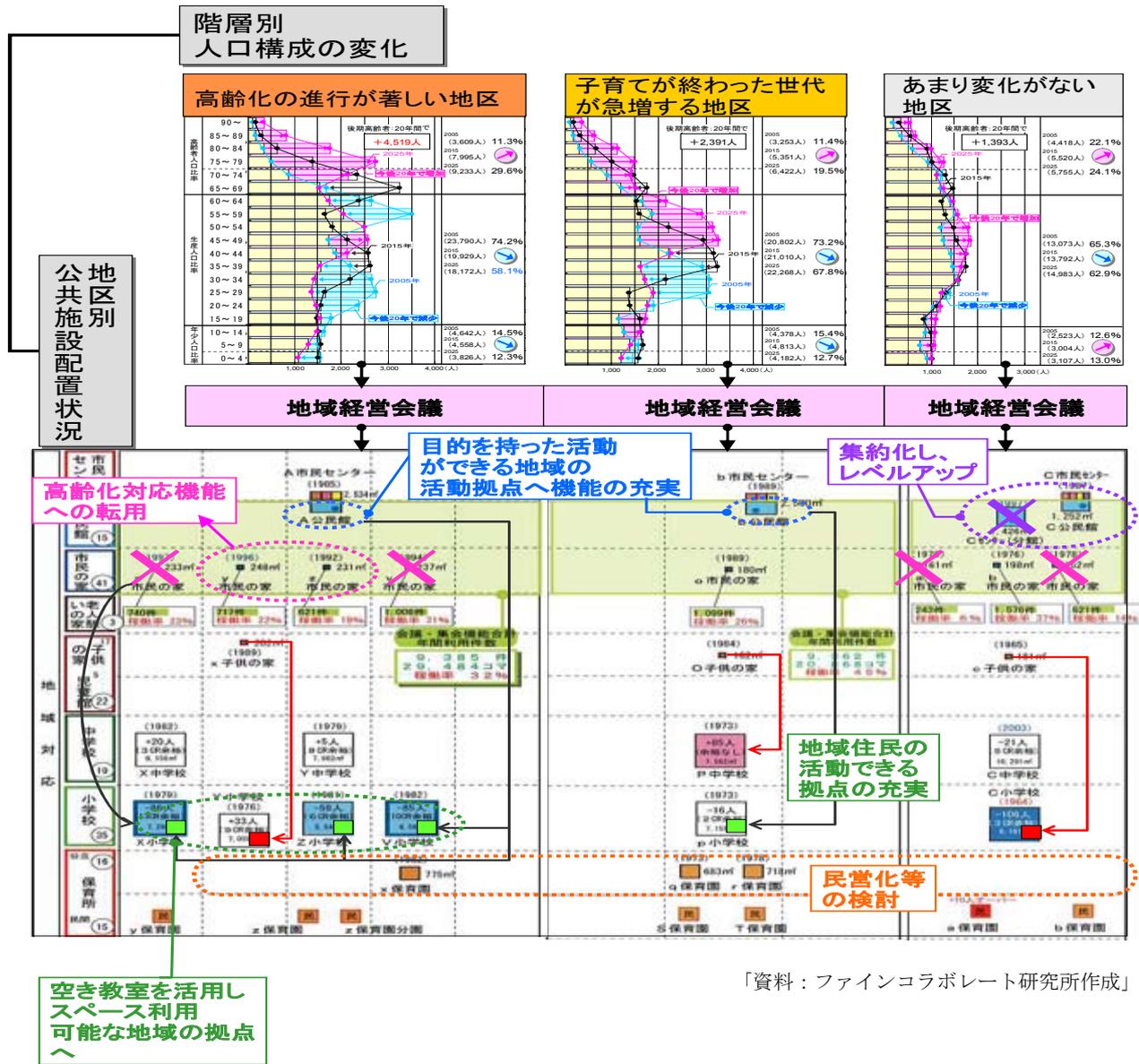
今後は、適正な教育サービスを担保する一方、限られた予算を有効活用していく必要があることから、重複している同一機能の施設について見直しを図るとともに、新たな施設整備に替えて、学校の空き教室や既存施設の転用なども検討していかなければならない。現在、多くの自治体では学校の統廃合が進められ、さまざまに転用が図られつつある。その結果、児童の通学圏域が拡大し、本来、地域にとって身近で重要な施設であった学校が、地域密着性を希薄化させている。このかけがえのない学校を、行財政制度の枠を超えて、教育の場としての機能を維持しつつ地域活動の拠点として、地域住民により身近な存在としていく必要がある。児童・生徒の「学び舎」としての機能と安全性を確保しながら、多目的に活用していくことは、現行の行財政制度にあっても不可能なことではない。

具体的な改善策としては、公民館は住民の地域活動の拠点として機能の充実を図る、あるいはその機能の一部を学校へ移設する。施設数の多い市民の家（集会施設）は利用状況等に応じて施設を再編し、高齢化対応施設等に転用することなどが考えられる。こうした改善策を検討していくにあたって、それぞれの地域毎に予算と権限をもつ住民自治の意思決定機関として「地域経営会議」を設け、ここで地域の将来像や住民ニーズに応じた具体的な改善案を検討している自治体も出てきている。今後の公共施設の再編・再整備は、住民ニーズに応じて自治体の独自性をより反映したものとなっていくことが予想される。

4. 今後の公共施設経営

多くの自治体では、バブル崩壊後10有余年にわたる行財政改革の取組みのなかで、毎年、事業運営費、施設維持管理費、建設費等を一律カットしてきた。その結果、サービスの質が低下し、施設の老朽化も進み、さらに運

(図表5) 「地域経営会議」による地域特性をふまえた改善案の検討



営面での工夫もなされなかったために、利用者のさらなる減少・固定化を招いている施設も多い。民間であれば、このような事業は、当然、つぶれてしまう。しかし、公共部門では、事業廃止に至ることは希であり、予算も減額はされても継続的に措置されるため、縮小連鎖（負のスパイラル）に陥っていることに気付かない場合が多い。そうした行政サービスが、いろいろな面で顕在化し始めている。例えば、窓口業務、公民館・コミュニティセンター、図書館、小・中学校、幼稚園・保育所、公営住宅

等である。

事務事業費の削減、維持管理・修繕費の削減、建設等投資的経費の削減など、パフォーマンスを評価しない一律カットの手法は、すでに限界に達している。今後は、単純な一律カットの「ダイエット」ではなく、必要なところには筋力をつける（投資する）「シェイプアップ」に切り替えていく必要がある。そのためには、まず実態を正確に把握し、その状況を白書にまとめて開示していく。暮らし方、考え方、そして生き方までもが多様化す

る時代にあつて、もはや住民ニーズをすべて満足させることは難しい。そうしたなかで、住民の理解を得ていくためにも、情報開示は重要である。同じ現状認識の上に立って、地域住民と話し合いながら、それぞれの地域に相応しいかたちに改善していく。もともと公共施設等は補助金で作られ、住民ニーズとは必ずしもマッチしていない場合も多い。それを住民ニーズに即したかたちに変えていく必要がある。すべての地域で同様のサービスを提供していく金太郎飴的な行政をやめ、横断的・総合的に見直しを行いながら、地域に適合した形態に変えていかなければならない。

さらに、行政サービスの内容によっては、近隣の自治体と一緒にいった方が効率的なもの、あるいは一緒に行わないと効果が上がりにくいものもある（例えば、環境、医療、防犯、防災等）。できるところから共同処理・機能分担を進め、予算には限りがあつてもパフォーマンスを高めていく実践的取組みが、今後の公共施設経営においては重要性を増している。

公共施設を介した公共サービス展開の場面では、今後、民間にもさまざまなビジネスチャンスが生まれてくる。PPP等で、民間がコストパフォーマンスの高い管理・運営手法を提案し、公共サービスに参入していくことも可能となるだろう。また、環境対策に斬新なアイデアを提起し、新たな更新需要とともにCO₂削減効果を創出する公共性と事業性を加味した社会的事業スキームを構想・具体化していくことなどにも大きな要請がある。そのためにも、まずは正確な実態把握（公共施設マネジメント白書の作成・公表等）を行い、日本版PPEA（Public Private Educational Facilities Infrastructure Act：米国バージニア州法として制定され、ほぼすべてのインフラ整備を対象に、民間が自由に対象事業、規模、整備方法などのアイデアを提案。調査で実現可能性が証明されれば公募手続きに入る）など、さまざまな民間提案方式を取り入れ、民間の資金とノウハウを公共サービスに積極的に導入していく必要がある。

自治体を取り巻く経営環境がますます厳しさを増しつ

つある今日、眠っている公共資産を最大限に活用し、民間のノウハウと資金を効果的に取り込んで、効率的・効果的な公共施設経営を実現していくことは、新たな自治体経営の流れといえよう。

【著者プロフィール】

望月伸一（もちづき・しんいち）

(株)フィンコロボレート研究所代表取締役、一級建築士
(株)PHP総合研究所 コンサルティング・フェロー

1953年、東京都生まれ。丹下健三・都市建築設計研究所に勤務し、東京都庁舎、香川県警察本部、香川県庁舎等の設計を担当。1999年10月、株式会社フィンコロボレート研究所を設立し、代表取締役に就任。国有・公有財産（土地・建物）の有効活用コンサルティング、建物の維持管理・保全、建築・部位別情報提供（建築コストプランニング・コストマネジメント）、環境基準達成のためのコストプランニングツール開発（Cost-Planning for Environmental Standards）等を展開している。著書に、『公立学校の施設マネジメント戦略』、『NPMによる公共建築の経営戦略—新たな自治体経営をめざして』、論文に、「NPMによる公共建築の経営戦略—新たな自治体経営をめざして」（月刊「地方財務」平成17年4月～6月、平成18年11月）など。

*本稿に関するお問合せは、(株)PHP総合研究所公共経営支援センター（E-mail:ccpm@php.co.jp）までご連絡ください。

Date/No.	分野	タイトル・著者
2009.1.9(Vol.3-No.12)	外交・安全保障	2025年の世界とパブリック・ディプロマシー 主任研究員 金子将史
2008.12.10(Vol.2-No.11)	外交・安全保障	防衛大綱をどう見直すか 主任研究員 金子将史
2008.10.8(Vol.2-No.10)	地域政策	公共施設の有効活用による自治体経営改革 －廃止をタブー視するな－ 主任研究員 佐々木陽一
2008.7.22(Vol.2-No.9)	地域政策	国土形成計画を道州制の練習問題とせよ！ 主席研究員 荒田英知
2008.5.9(Vol.2-No.8)	教育	多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換 就学義務の見直しに関する具体的提案 主任研究員 亀田 徹
2008.3.31(Vol.2-No.7)	地域政策	自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果 客員研究員 南 学
2008.2.29(Vol.2-No.6)	外交・安全保障	官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント 主任研究員 金子将史
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 － P H P 「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応－ 研究員 前田宏子
2007.12.13(Vol.1-No.4)	地域政策	地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む 主任研究員 佐々木陽一
2007.11.28(Vol.1-No.3)	地域政策	政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～ 主席研究員 荒田英知
2007.10.24(Vol.1-No.2)	外交・安全保障	日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導く P H P 総合研究所の政策提言 主任研究員 金子将史
2007.9.14(Vol.1-No.1)	地域政策	「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる 代表取締役社長 江口克彦

『PHP Policy Review』

Web誌『PHP Policy Review』は、弊社研究員や国内外の研究者の方々の研究成果を、各号ごとに完結した政策研究論文のかたちで、ホームページ上で発表する媒体です (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。

グローバリズムの急展開、BRICS諸国の台頭、エネルギー資源の高騰、金融市場の混乱、絶え間なく続くテロや地域紛争など、21世紀の世界は混迷を極めています。国内に目を転じれば、少子高齢化社会、増え続ける公的債務、東京一極集中、地域の衰退、教育の荒廃など、将来に向けて解決すべき課題が山積です。

これらの問題の多くは、従来からの発想だけでは解決できないものです。官民の枠を超え、様々な智恵が求められています。『PHP Policy Review』では、「いま重要な課題は何か。問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。

『PHP Policy Review』 (Vol. 4-No. 30)

2010年5月発行

発行責任者 永久寿夫

制作・編集 株式会社PHP総合研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273

E-mail : think2@php.co.jp

株式会社 PHP 総合研究所とは

1946年に設立された独立の民間シンクタンク。創設者の松下幸之助の願いであるPHP（Peace and Happiness through Prosperity：繁栄によって平和と幸福を）の実現に向けた研究活動に取り組んでいる。

これまで「学校教育活性化のための七つの提言」、「2010年 日本への提言－総合的で重層的な安全保障－」、「地域主権型道州制」、「日本の対中総合戦略」やマニフェスト検証など、多くの研究・提言を発表してきた。



メールマガジン登録のご案内

(株) PHP 総合研究所の最新情報をお届けします。

メールマガジンの配信をご希望の方は、
下記サイトへアクセス後、ご登録ください。



<http://research.php.co.jp/newsletter/>