

地方自治体における公共施設再編の進捗状況について

一 公共施設再編計画に関する研究 その2－

日大生産工（院） ○久納 恵太 日大生産工（研） 中尾 友紀
 日大生産工（院） 安藤 淳一 日大生産工（院） 大坊 岳央
 日大生産工 山岸 輝樹 日大生産工 広田 直行

1. はじめに

1-1. 背景

高度経済成長期の人口増加を背景に多くの公共施設が建設され、現在それらの建物は更新の時期を迎えている。地方自治体は厳しい財政状況が続く、また人口減少等により公共施設の需要の変化が予想される。しかし公共施設再編の手法は自治体によって様々であり、その方法について明確な方向性は示されていない。さらには平成26年に公共施設等総合管理計画、立地適正化計画の策定要請があり、自治体は混乱している状況下にある。

1-2. 研究目的・方法

本研究は全国の地方自治体で行われている公共施設再編の先進事例から再編に向けての方法について有効な知見を示すことを目的としている。本稿では先進事例を特定するため、公共施設再編の計画的知見を有する可能性の高い自治体、すなわち再編計画を先行して行う自治体を特定することを目的としている。加えて特定した自治体の再編計画の現況をまとめ、今後の研究の基礎資料とする。

公共施設再編の先行した取り組みを行う自治体を特定するために再編計画の進捗状況を全国規模で把握する必要がある。そのため再編計画の進捗状況についてのアンケートを作成し、814市区を対象に調査を実施する。協力を得られた自治体の施策の策定状況や計画に基づいた工事の有無等の回答を集計し、再編計画の進捗状況を把握する。次に再編計画を先行して行っている自治体を特定するため、公共施設再編の現況について考察を行う。これより特定できた自治体の現況について、アンケート結果をもとにまとめる。

2. アンケート調査結果からみる公共施設再編状況について

ここではまず、アンケートの調査概要を示す。アンケートの回答から得られた情報の集計結果から、全国の地方自治体が行う再編計画の進捗状況を把握する。

2-1. アンケート調査概要

アンケートは郵送調査にて実施し、平成29年6月23日に投函、平成29年7月14日を返信希望日とする。設問項目は大きく分けて3つの項目とし、多項目選択方式とした（表1）。設問1では公共施設再編に関わる4つの施策の策定状況から計画の進行度を、設問2ではその計画に基づいた工事の有無から再編計画を実行しているかを確認し、工事方法からどのような手法で再編を行っているかを読み取る。設問3は民間と連携した取り組みを行っているかを確認するための項目で、工事が行われた際の発注方式を判断材料とした。

調査の対象である814市区のうち、728自治体から協力を得られた。（回収率89.4%）

表1 アンケートの設問項目

設問1. 御市における、以下の計画の進捗状況をお答えください。

a. 都市計画マスタープラン見直し

① 予定なし ② 予定あり ③ 実施済

b. 公共施設等総合管理計画

① 予定なし ② 策定予定 ③ 策定済

c. 公共施設等総合管理計画 アクションプラン

① 予定なし ② 策定予定 ③ 策定済

d. 立地適正化計画

① 予定なし ② 策定予定 ③ 策定済

設問2. 「設問1」のa～dのすべてもしくはいずれかで「策定済」とお答えになったかたは、以下の設問についてお答えください。

a. 計画にもとづき公共施設の工事をおこなった。

① 新築工事（単独施設 複合施設）

② 増築工事（単独施設 複合施設）

③ リノベーション工事（単独施設 複合施設）

b. 計画にもとづき施設の工事を予定している。

① 新築工事 ② 増築工事 ③ リノベーション工事

c. 工事を行っていない

設問3. 「設問2」で「a. 計画にもとづき公共施設の工事をおこなった」とお答えになったかたに質問です。その工事の発注方式にお答えください。

a. 一般競争入札

b. プロポーザル方式

c. PFI方式

d. その他（ ）

Progress of Public Facility Reorganization in Local Government
 — Study of Reorganization Plan of Public facilities Part 2 —

Keita KUNO, Tomonori NAKAO, Junichi ANDO, Takahiro DAIBOH,
 Teruki YAMAGISHI, Naoyuki HIROTA

2-2.アンケートの集計結果による現況把握

設問項目ごとにアンケートの集計結果を示し、公共施設再編の現況を把握する。

2-2-1.計画の進捗状況についての集計結果

設問1の集計結果を図1に示す。ほぼすべての自治体は公共施設等総合管理計画（以下、管理計画）を策定しており、策定を予定していない自治体はみられない。一方、管理計画に基づくアクションプラン（実施計画）や立地適正化計画（以下、適正化計画）については一部の自治体でしか策定されておらず、策定段階にあることがわかる。両計画とも策定を予定していない自治体が一部みられる。

2-2-2.計画にもとづいた工事の集計結果

設問2では再編計画が進んでいない3自治体を除いた725自治体が回答し、その集計結果を表2に示す。新築工事の件数は工事済み・予定ともに最も多く、次いでリノベーションが多いことが分かる。増築はあまり行われていない。その他には未記入を含め、公共施設に関連しない工事の回答を振り分けた。以上から、再編計画にもとづいた工事では新築工事とリノベーション工事が積極的に行われていることが分かる。工事を行っていない自治体数は508あり、多くの自治体が工事に着手しておらず、計画が動いている自治体は一部であることが分かる。

2-2-3.行われた工事の発注方式の集計結果

設問3の工事を行った102自治体の回答を集計し、表3に示す。工事を行った自治体の発注方式は主に一般競争入札で行われており、次いでプロポーザルコンペ方式が多いことが分かる。少数ではあるが指名競争入札や民間と連携したPFI方式、DBO方式等の発注方式で行う自治体が見られる。

3. アンケートの集計結果の考察

集計結果を踏まえ、設問ごとに考察を行い先行して計画を行っている自治体を特定する。

3-1. 各施策の概要

平成26年度には総務省から管理計画、国土交通省から立地適正化計画の策定の要請があった。施策の策定にあたって担当部署は分かれている場合が多く、主に管理計画は財政課、立地適正化計画は都市計画課で行う自治体が見られる。両計画は公共施設を扱う項目をもつ計画であり、各担当部署の連携が取られていない場合に差異が生じる可能性があると考えられる。管理計画のアクションプラン（以下、AP）は総合計画の下位に位置づけられていて、管理計画を軸とした公共施設再編の具体的な実施計画

を指すが、本稿ではアンケートで公共施設再編計画が別に策定してあると回答した自治体についても管理計画APがあるものとする。

3-2-1. 施策の策定状況の考察

管理計画は財政の負担軽減のため公共施設等の更新・統廃合・長寿命化を計画的に行うための計画である。ほとんどの自治体は管理計画の策定が終わっている一方、適正化計画を策定している自治体は100に満たない。また管理計画APも同程度である。以上から、財政に重きを置いて計画を進めている自治体が大半であることが分かる。

適正化計画は都市マスタープラン（以下、都市マス）でフォローできていない公共施設と民間施設の誘導を行う施策として位置づけられているが、都市マスにおいても公共施設を扱っている。そのため立地適正化計画を策定した場合には都市マスとの整合性を保つため見直しを行う必要があると考えられる。そこで適正化計画を策定した自治体の都市マスの見直しの内訳を示す（図2）。見直しを実施済みと回答した自治体が半数を占めている。しかし適正化計画策定後に見直しを行った自治体はみられず、都市マスと適正化計画を同時期に策定している自治体は全体の1割ほどみられる。都市マスの見直しを予定している

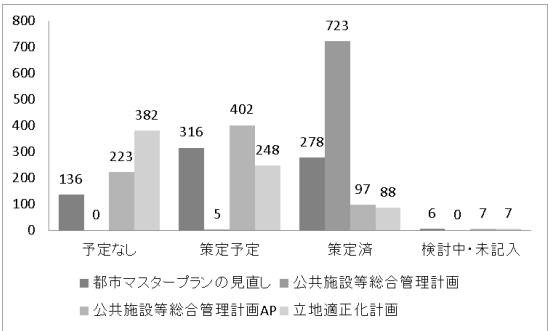


図1 各施策の策定状況

表2 工事の状況

工事の有無	新築工事	増築工事	リノベーション工事
工事を行った	65	12	54
工事を予定	95	14	48
行っていない	508		
その他	25		

表3 工事の発注方式

一般競争入札	95	DBO方式	1
プロポーザルコンペ方式	21	希望指名競争入札	1
PFI方式	5	DB方式(技術提案型)	1
指名競争入札	9	総合評価落札方式)	
随意契約	3	空欄・未定	2
総合評価落札方式	2		

自治体は 3 割ほどあるが、適正化計画と同時期に策定した自治体を含め半数にも満たないことが分かる。半数以上の自治体は適正化計画策定後も都市マスの見直しを行っていないと考えられる。

管理計画 AP は公共施設を扱う具体的な実施計画を指す。そのため管理計画 AP を策定している自治体は再編計画が進行していると考えられる。現在、93 自治体が策定済みであり、策定予定の自治体は 404 ある。そのため AP 策定済みの 93 自治体が計画を先行して策定した自治体であると考えられる。

3-2-2. 工事状況の考察

計画に基づいた工事状況については表 2 に示した通りだが、複数回答した自治体があるため自治体数を図 3 に示す。工事済みの自治体数は 102、工事予定は 132、どちらにも当てはまる自治体は 42 である。

工事の有無は再編計画の進捗状況を判断するにあたり、再編計画が現実に進んでいることを表しているため重要な項目であると考えられる。そのため、工事予定がない自治体を除いた 192 自治体は先行して再編計画を進めていると考えられる。

再編の手法として 3 つの工事の方法で分類している。行われた工事では新築とリノベーションが多く選択されている。しかし工事予定をみると新築が 2 倍近く増えており、リノベーションは若干減少した。今後も従来通り、新築で公共施設を建設しながらも、リノベーションを活用した公共施設再編が行われていくと考えられる。工事方法で計画の進行度を判断することはできないが、今後の研究資料として用いる。

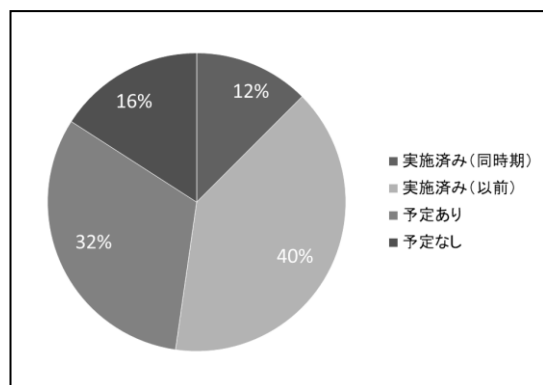


図 2 適正化計画と都市マスの見直しを行う自治体の内訳

3-2-3. 発注方式の考察

総合管理計画では PPP など民間との連携による再編方法を推奨しているが、アンケート結果（表 3）では一般競争入札が最も多く、民間活用型の発注方式はわずかであり、一般にはあまり普及していないと考えられる。

一概に発注方式の違いで先行事例とは判断できないが、今後のヒアリングによって発注方式と公共施設再編との関連性、また有効性について検証する必要がある。

4. 公共施設再編の先行自治体の特定と考察

前章のアンケートから読み取れた施策の策定状況と工事状況についての考察を通して、より詳細に再編計画が先行している自治体の特定を行う。これにより特定できた先行した取り組みを行う自治体についてアンケートの回答をもとに考察を行い、現況をまとめる。

4-1. 先行自治体の特定

着目したのは総合管理計画の AP の有無と工事状況の 2 点である。それらを図化したものを図 4 に示す。ただし設問 2 で計画にもと

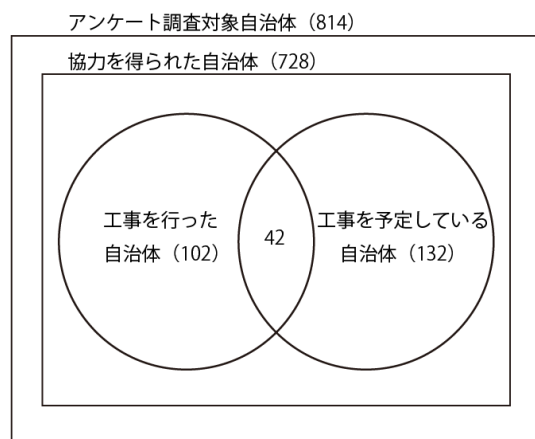


図 3 工事状況の自治体数

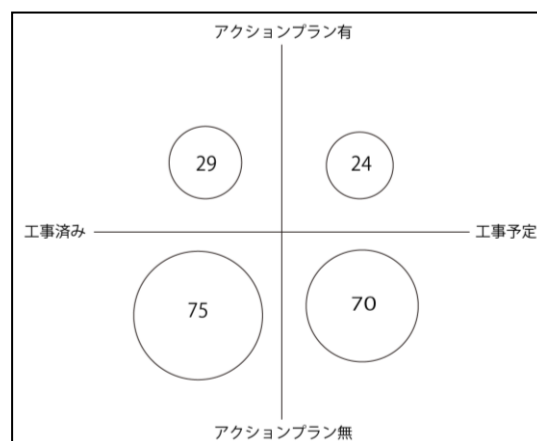


図 4 アクションプランと工事の状況

づいた工事を行っていないと選択した自治体は再編計画が進行していないと考えられるため、AP が策定済みであっても先行自治体の対象外とした。

まず AP を策定している自治体をみると、工事済み、工事予定の自治体を合わせると 53 あることがわかる。これらの自治体は AP に沿った再編計画が行われていると考えられ、特に工事を行った 29 自治体は再編計画が進んでいると考えられる。工事を予定している自治体であっても再編計画を進めていることは確かである。

AP を策定していない自治体は工事済み、工事予定合わせて 145 ある。これらの自治体は平成 26 年度に創設された 2 計画を策定する以前の計画を継続して行っている可能性が高いと考えられるが、先行した取り組みを行う自治体がある可能性がある。

以上から AP を策定し、なおかつ工事済み、予定している 53 自治体が先行して再編計画を進めている自治体だと考えられる。また管理計画 AP を策定していない場合であっても、各自治体の計画を読み込んだ上で慎重に検討する必要がある。

4-2. 先行自治体の現況

これまでは全体の再編計画の現況について考察を進めてきたが、ここでは先行して再編計画を行っていると考えられる 53 自治体の現状把握をアンケートの回答から行うとともに考察を行う。

4-2-1. 先行自治体の都市マスと適正化計画

本稿で先行した取り組みを行う自治体として扱っているのは管理計画 AP を策定済みの自治体であるため、都市マスと適正化計画に絞って考察を行う。適正化計画を策定している 14 自治体の都市マスの見直し状況を図 5 に示す。先に両計画の問題点について触れたが、適正化計画を策定している自治体で見直しを予定していない 1 自治体を除いては、多くの自治体が見直し済み、もしくは予定がある。しかし適正化計画が策定する以前に見直しを行った自治体があるため、実際には両計画の整合性を保つため見直しを行うと考えられるのは半数ほどである。

4-2-2. 先行自治体の工事状況

先行自治体で行われている再編計画にもとづく工事の状況を捉えるため、工事の方法を表 5 に示した。工事済みについてはさらに

詳細に単独、複合施設と区別した。

総合的にみると新築での工事が最も多く、次いでリノベーション、増築と続いている。先行自治体では増築はほとんど行われていない。工事を行った自治体の単独、複合施設の割合をみると、ほぼ同等の結果であるが、単独施設では新築工事が、複合施設ではリノベーションが採用されている。

4-2-3. 先行自治体の発注方式

29 自治体が工事を行っており、その発注方式を表 6 に示した。再編計画が特に進んでいる自治体でも一般競争入札が最も行われていることが分かった。

5. まとめ

公共施設再編の先進事例を求めるため、アンケート調査結果を考察し、わかったことを以下にまとめる。

- ・先行して公共施設再編を行っていると考えられる 53 自治体を特定することができたが、検討の余地が残る。
- ・施策の策定状況から、全国的に財政の面から公共施設再編が行われることが多く、適正化計画と都市マスの整合性をはかっていると考えられるのは半数程度であった。
- ・工事方法と発注方式については公共施設再編との関連性、有効性を検証する必要がある。

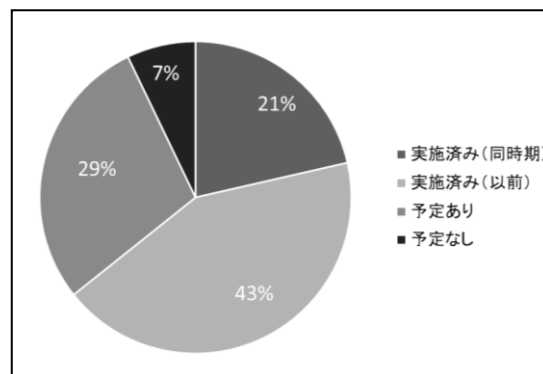


図5 特定自治体のアクションプランと工事の状況図

表5 特定自治体の工事方法

工事方法		工事済み	工事予定
新築	単独	14	30
	複合	11	
増築	単独	0	4
	複合	2	
リノベーション	単独	7	11
	複合	9	

表6 特定自治体の発注方式

一般競争入札	27	総合評価方式	2
プロポーザル方式	7	DB方式（技術提案型総合評価落札方式）	1
PFI方式	1		
指名競争入札	2	未定	1