

公共施設再編の取り組みにみる課題と要因

日大生産工（院） ○安藤淳一 久納恵太 大崎幹史
株式会社 UR リンテージ 大坊岳央 日大生産工 広田直行

1. 研究の背景

日本は、戦後の荒廃から経済面における努力の結果、1960年代から70年代にかけ高度経済成長を遂げる。しかし、高度経済成長の終焉とともに財政基盤の伸び悩みと、地方都市への財源投入が鈍化するなかで、多くの公共施設が建設されている。この時期に建設された公共施設は、現在建築後40年から50年という時間を経て老朽化が進み、改修・補修など何らかの手を施さなければならない状況を迎えている。そのためには膨大な費用を必要とする。しかし全国の自治体の多くは、急速な人口減少、少子高齢社会の出現による都市の状況や社会状況の変化を迎えている。そのなかで、公共施設の維持管理に関わる負担は、税収減少も進んでいる自治体の財政に大きく押し掛かってきている。そのため、現有施設の質的・量的な見直しによる施設の適正配置の変更、公共施設保有面積の圧縮化、持続可能とする長寿化対策、公的不動産の有効活用、施設管理運営において指定管理者制度の導入による公民連携など、多くの問題解決に向けた対策の検討と実施が急務となっている。

2. 研究の目的

2014年に全国の自治体に総務省から「公共施設等総合管理計画」（以下、総合管理計画とする）の策定が要請された。本稿では、その策定要請に対し先駆けて取り組む自治体を対象に、どのようなプロセスを経て総合管理計画を策定したのか、どのような施設再編をおこなおうとしているのか、策定された総合管理計画の内容とプロセスをもとに、そこにどのような課題と要因があるのかを明らかにすることを目的とする。

3. 研究の方法

再編の進め方（プロセス）と課題を明らかにするために、自治体職員及び再編実施施設事例を対象にヒアリング調査をおこなう。調査対象自治体は、一昨年実施したアンケート調査結果より全国の自治体に先駆け再編を進めている

自治体とし、そのなかから、ヒアリング調査に協力の許諾のとれた自治体として以下の26自治体とする。

①ヒアリング調査

平成29年12月～平成30年8月実施

②調査対象自治体 26自治体

北海道(旭川市、釧路市、芦別市、根室市、恵庭市、石狩市) ・ 関東(日立市、さいたま市、茂原市、鎌倉市、藤沢市、茅ヶ崎市) ・ 中部東海北陸(七尾市、小矢部市、関市、牧之原市、岡崎市) ・ 関西(八尾市、明石市、伊丹市、桜井市) 中国(長門市)九州(北九州市、玉名市、日田市、霧島市)

4. 公共施設等総合管理計画策定までのプロセスと課題と要因

自治体が総合管理計画及び個別計画を策定するまでのプロセスと担当部局、計画内容进行分析する。そのために、総合管理計画が策定されるまでの前後、個別計画策定までの前後に策定された計画や市民への説明会等の取り組みなどを自治体のホームページに掲載されている計画策定の情報を図1に示すプロセスに則ってプロットし、ヒアリング調査時に職員への質問などをもとに、再編計画を策定するプロセスにおける問題と課題を抽出する。

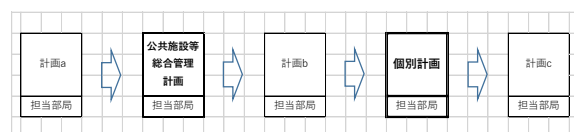


図1 総合管理計画策定までのプロセス

26自治体中、プロセスに問題がないと判断したのは8市（日立市、鎌倉市、小矢部市、明石市、伊丹市、長門市、日田市、さいたま市）である。その理由としては、「担当部署一貫し、公共施設再編方針の基本計画から、公共施設等総合管理計画の策定、策定後の有識者会議、市民アンケートを実施し、施設カルテによる施

The Research of the problem and the factor of Reorganization Method
for Public Facilities

Junichi ANDO, Keita KUNOU, Mikishi OHSAKI, Takehiro DAIBOU
and Naoyuki HIROTA

設個々の状況を把握し個別計画へとつなげている。」（明石市）というものである（図2）。

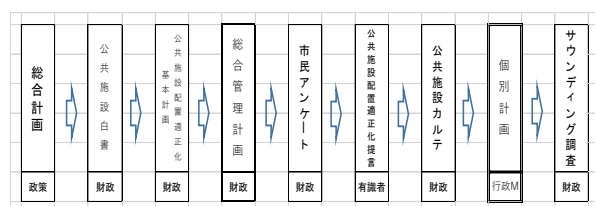


図2 策定プロセス（明石市）

策定プロセスに問題があると判断したものは、残りの18自治体である。その一つの自治体の例として「白書がなく公共施設等総合管理計画と個別計画が同時期に策定。施設のデータの一元化を実施するものの、再編関係計画は部署ごとに策定されている」（岡崎市）である。

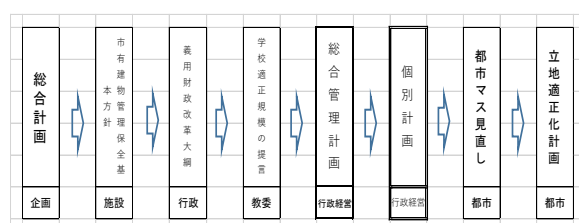


図3 策定プロセス（岡崎市）

この自治体のプロセスの課題の要因となるのは、自治体が管理運営する公共施設の基本データは把握できるものの、その施設の状況に対する評価が行われていないこと（施設白書の作成、施設評価）、その結果に伴う総合管理計画、個別計画が客観性をもった計画として策定されていないこと。そして、総合管理計画の策定担当部局と、そのほかの公共施設に関連する計画の策定部局がどのような部局であるのかという点から、一貫性のある組織での取り組みではないこと（組織）などがあげられる。

そのほかに、自治体の公共施設に占める割合の高い学校への再編対策が求められるなか「公共施設の実態が公共施設等総合管理計画、個別計画に反映されているか不明」（桜井市）がある。その要因として、施設評価（カルテ）がなく、学校が多くを占める中で教育委員会との連携もなく財政課主導で進められており、総合管理計画策定後に学校の適正規模計画が教育委員会により進められているという状況が策定プロセスに示されている。

これらの結果から、再編プロセスの課題となる重要な項目として、以下の4項目を抽出することができる。

①計画策定の組織・担当部署再編計画策定のた

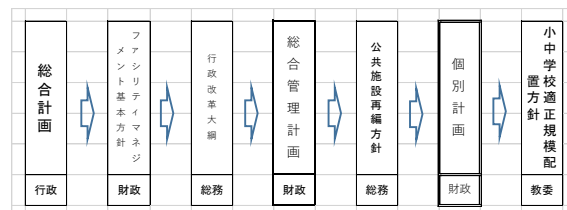


図4 策定プロセス（桜井市）

めの組織化(担当部局、組織のトップ、統括者、リーダーを示すもの)がおこなわれているか。

②施設評価

再編対象施設の客観的再編計画の判断指標としての施設評価を実施しているか。

③教育委員会との連携

学校施設が多くを占める公共施設の再編に対して教育委員会との連携が取れているか

④他の計画との関連

総合管理計画策定前に実施している公共施設再編関連計画との継続、連携がおこなわれているか。

5. 公共施設等総合管理計画の評価

26自治体が策定した総合管理計画の内容を見ていく。そこから、公共施設再編計画にとり重要であると判断した項目、計画策定に欠かせない内容である項目、公共施設が市民の利用に供する施設であることから不可欠な項目、各自治体の策定内容に共通する項目という視点で抽出したものである。

〔共通項目〕

- ①基本方針の根拠
- ②施設状況の把握(カルテ、施設評価)
- ③策定までの手順（段階的に進めているか）
- ④再編対象施設（すべての公共施設なのか学校・公住などを除くものなのか）
- ⑤再編計画策定組織（教委の参画有無）
- ⑥縮減率（規模、財政）の根拠
- ⑦再編期間(年数、見直しの年数・回数)
- ⑧市民の合意形成(アンケート、シンポ、WS、施設利用状況（施設評価含場合も）)
- ⑨他の計画との関連（総合管理計画の位置づけ）

総合管理計画は、2014年に総務省が全国の自治体へ計画策定を要請したものである。その際、策定にあたり作成する内容が指針として示されている。上記9項目とその指針とを比較してみる（表1）。これにより、要請内容と自治体が作成した計画との関係が明らかになる。

「指針1. 総合管理計画に記載すべき事項」に①②④⑤⑦の5項目が、「指針2. 策定にあたっての留意事項」に③⑥⑧が該当するが、⑨「他

の計画との関係」に該当する項目はない。9項目中8項目は指針に該当している。該当しない「⑨他の計画との関連（総合管理計画の位置づけ）」は、自治体それぞれが取り組んできた、あるいは今後取り組む予定の自治体独自の計画との位置づけを示すものであるため、指針に示されないものと判断する。

この9項目と26自治体が策定した総合管

	総務省の指針	自治体策定の総合管理計画からみた評価指標
1・総合管理計画に記載すべき事項	1.公共施設等の現況及び将来の見通し	
	(1)老朽化の状況や利用状況	②施設状況の把握(白書、カルテ、施設評価) 施設利用状況(施設評価含場合も)
	(2)総人口や年代別人口についての今後の見通し	
	(3)公共施設等の維持管理・修繕・更新等経費・財源の見込	
	2.公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針	
	(1)計画期間	⑦再編期間(年数、見直しの年数・回数)
	(2)全庁的な取組体制	⑤再編計画策定組織(教委の参画有無)
	(3)現状や課題	
	(4)公共施設等の管理	
	①点検・診断等の実施方針	①基本方針とその根拠 ④再編対象施設(すべての公共施設なのか学校・公住などを除くものなのか)
	②維持管理・修繕・更新等の実施方針	
	③安全確保の実施方針	
	④耐震化の実施方針	
	⑤長寿命化の実施方針	
	⑥統合や廃止の推進方針	
	⑦管理を実現するための体制の構築方針	
	(5)フォローアップの実施方針	
	3.施設類型ごとの管理に関する基本的な方針	
2・策定にあたっての留意事項	1.行政サービス水準等の検討	
	2.公共施設等の実態把握及び総合管理計画の策定・見直し	③策定までの手順(段階的な進め方)
	3.議会や住民との情報共有等	⑧合意形成(アンケート、シンポ、WS等)
	4.数値目標の設定	⑥縮減率(規模、財政)の根拠
	5.PPP/PFIの活用について	
	6.市区町村域を超えた広域的な検討等について	
	7.合併団体等の取組について	
3・その他	1.「インフラ長寿命化基本計画」について	
	2.公営企業分野に係る施設について	
	3.公共施設マネジメントの取組状況調査の実施等について	
	4.更新費用試算ソフトの活用について	
	5.総合管理計画の策定に係る財政措置等について	
	6.会計(固定資産台帳)との関係	
		⑨他計画との関連

計画における記載状況を示した(表2)。このなかから、再編プロセスの分析から課題として抽出した「②施設状況の把握(カルテ、施設評価)」、「⑤再編計画策定組織(教委との連携)」について分析し評価を行う。

-1. ②施設状況の把握

施設評価の有無が明確に表れている。総合管理計画において施設評価を実施した後、個別計画につなげている自治体は施設評価という根拠に基づいて計画の策定を行っているとは判断できる。それに対し、施設評価は行っていないため、総合管理計画で大まかな方向性を示し、個別計画にて施設個々の再編内容を計画しているものの、詳細な計画内容が伴っていないという自治体がみられる。個別計画の段階では、市民の利用に関わる施設の再編にも取り組まなければならない、再編の根拠となる客観的な施設評価の存在は、市民への説明資料としても重要性が高くなると考える。

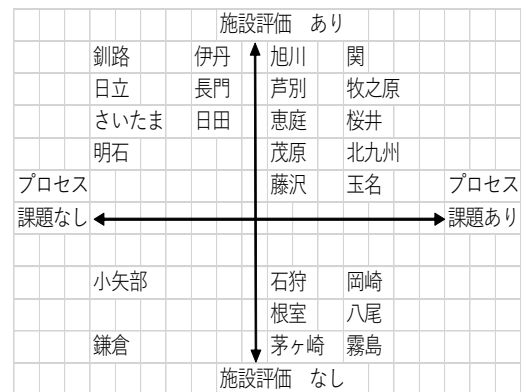


図5 施設評価と策定プロセスとの関係

表2 公共施設等総合管理計画の記載項目										
	自治体名	① 基本方針とその根拠	② 施設状況の把握(カルテ、施設評価)	③ 策定までの手順(段階的)	④ 再編対象施設	⑤ 再編計画策定組織	⑥ 縮減率(規模、財政)	⑦ 再編期間(年数、見直しの年数・回数)	⑧ 合意形成(アンケート、シンポ等)	⑨ 他計画との関連
1	旭川市	○	○施設評価 総量削減	○	○施設リスト	○データ一元化	○	○24年	○市民アンケート	○
2	釧路市	○	○カルテ データ一元化	○	○施設別方針	○経営推進本部	○	○38年	○情報公開	○
3	芦別市	○	○	○	○	○	×	○	○市民アンケート	○
4	根室市	○	×	○	○	○	○	○	○	○
5	恵庭市	○	○老朽化の指標	○	○施設リスト利用率	○	○11% 削減率4指標	○30年	○	○
6	石狩市	○	○	○	○	○推進本部	○	○40年	○	○
7	日立市	○	×持続的な施設更新	○施設マネジメント	○	×	○	○	○アンケート	○
8	さいたま市	○	○チェックシート 優先順	○	○リスト	○	○	○40年	○情報公開、シンポ	○
9	茂原市	○	○施設カルテ	×管理計画と個別計画並行	○施設類型で整理	○	○財政、規模	○	○市民アンケート	○
10	鎌倉市	○建物3原則5つの取り組み	×	○段階的組織化	○	○資産管理部局新設	○更新コスト試算	○40年見直し3年ごと	○	○
11	藤沢市	○	○個別計画に施設の現状再	○施設マネジメント	×	○教委含む	×	○個別計画 長期短期	○	○
12	茅ヶ崎市	○再編計画のシミュレーション	×	○施設マネジメント	○基礎データのリスト	○施設再編整備課が頭	×	○40年	○	○
13	七尾市	○	×施設評価なし	○施設把握	○	×具体的には示されず	○コストと適正規模から	○	○	○
14	小矢部市	○	×施設評価なし	○	○	○一元的に管理する部署	○	○	○	○
15	関市	○	○再編の優先順位付け	○策定経過	○方針と課題	○データ一元化	○	○50年	○市民アンケート	○
16	牧之原市	○理念の独自視点	○白書	○計画の位置づけ	○施設別方向性	○横断的・階層的	○	○	○	○
17	岡崎市	○	○施設データ	○計画の位置づけ	○施設類型別	○マネジメント推進会議	○	○40年 6年ごと見直し	○	○
18	八尾市	○	×	○位置づけ	○	○マネジメント推進会議	×	×	×	○
19	明石市	○	○	○	○	○施設配置適正化検討会議	○	○40年	○	○
20	伊丹市	○	○白書	○	○	○施設マネジメント課	○	○17年	○市民説明会、出前講座他	○
21	桜井市	○	○	○	○施設類型別リスト	○	○	○40年	○情報公開	○
22	長門市	○	○カルテ 施設評価	○	○	○3部会合同会議	○	○20年	○市民アンケート、利用状	○
23	北九州市	○	○施設白書 管理者ヒア	×位置づけは示されず	○	○	○	○40年	○	○
24	玉名市	○	○施設リスト	○	○基礎データ	○	○	○40年	○白書 データ公開	○
25	日田市	○	○施設用途小分類設定	○	○	○マネジメント担当課他	○	○40年	○白書 データ公開	○
26	霧島市	○	○	○	○	○推進本部	○	○40年	○市民意向調査	○

育委員会との連携、④他の計画との関連の4項目の課題と要因を明らかにできた。

また、公共施設等総合管理計画内容の分析から、①基本方針の根拠、②施設状況の把握(カルテ、施設評価)、③策定までの手順(段階的に進めているか)、④再編対象施設、⑤再編計画策定組織(教委の連携有無)、⑥縮減率(規模、財政)の根拠、⑦再編期間(年数、見直し年数・回数)、⑧市民の合意形成(アンケート、シンポ、WS、施設利用状況(施設評価含場合も))⑨他の計画との関連(総合管理計画の位置づけ)の9項目の評価軸を抽出することができた。

このことから、公共施設再編に先行して取り組む26自治体の再編計画より、その課題と要因を明らかにすることができた。

26自治体のうち、再編計画策定プロセスの課題がなく、①施設評価、②教育委員会との連携、③合意形成の3評価軸での分析において第一象限にすべて適合している自治体は、釧路市、日立市、長門市、日田市の4市であり、3評価軸以外もほぼ適合していることがわかる。

[参考文献]

- 1) 「公共施設再編における施設評価の実施状況と評価軸 -公共施設再編の方法論に関する研究-」大坊岳央 他 2019年 第37回地域施設計画シンポジウム pp1-6
- 2) 「公共施設再編の関連計画にみる自治体の再編状況とその方法 -地方自治体における公共施設の再編方法に関する研究-」安藤淳一 他 2018年 第36回地域施設計画シンポジウム pp113-118
- 3) 「北海道における公共施設再編を先行する自治体の再編状況 -公共施設再編の方法論に関する研究 その1-」安藤淳一 他 2018年 日本建築学会大会学術講演pp975-976
- 4) 「関西地方における公共施設再編を先行する自治体の再編状況 -公共施設再編の方法論に関する研究 その2-」大坊岳央 他 2018年 日本建築学会大会学術講演pp977-978

日本建築学会大会学術講演pp977-978

6. まとめ

— 426 —