

公共施設の再編方法に関する研究

－再編の方向性と施設評価の方法についての考察－

日大生産工（院） ○久納 恵太 日大生産工（院） 安藤 淳一
 （株）UR リンテージ 大坊 岳央 日大生産工（院） 門馬 身悟
 日大生産工 広田 直行

1. はじめに

1-1 研究背景・目的

人口増加・経済成長に伴い、多くの公共施設が建設された。現在、自治体の保有する施設の多くは老朽化による更新時期を迎え、その費用の捻出は大きな財政負担の一因になっている。また少子高齢化による社会ニーズの変化や、地域格差などの社会問題も勘案し、公共施設を計画的に再編する必要性が高まっている。2014年には全国的に公共施設の見直しを図るため、公共施設等総合管理計画（以下、総合管理計画）の策定要請が通知された。しかし再編方法は具体的に示されておらず、自治体の対応も様々である。公共施設の再編は利用者である住民と協働して進めることが望ましく、公開資料は住民が理解しやすく、検討過程が明快な内容であることが求められる。

本研究の主目的は公共施設の再編方法を示すことにある。本稿では再編に着手する施設の優先順位付けの検討材料となる施設評価に着目し、再編の方向性を踏まえ、施設評価の役割について考察することを目的とする。

1-2. 研究方法

自治体が公開している総合管理計画を基に、公共施設再編における課題認識、目的、方針、縮減率を抽出し、再編の方向性を把握する。また、同計画書から施設評価の方法と評価項目、検討結果の提示方法を把握する。次に公共施設の再編方法に関する実態調査を行い、調査結果と分析結果の比較・分析を行い、施設評価の役割について考察する。

1-3. 研究対象

先行53自治体^{注1)}から、本稿では今年度に調査協力の得られた5自治体を対象とする。

表 1 公共施設再編の方向性

自治体名	課題認識				再編目的			再編方針	縮減率	
	老朽化	財政難 (更新費)	利用需要 の変化	自治体独自の 現状・課題	財政負担の 軽減・平準化	公共施設等の 最適配置	その他 目的		期間	目標値
上尾市	○	○	—	—	○	—	質と量の適正化を図り、安心・安全で持続可能な公共施設等の維持。	公共建築物（ハコモノ）における原則 「施設の複合化や多機能化および更新の際に必要とされる機能の峻別と補完により総量を縮減し、新規整備は抑制。」 →機能面を重視し、統合・多機能化を図ることで総量を縮減。施設類型ごとの現状と課題を把握し、地域特性や核施設間の連携や補完を念頭に置きながら、必要最小限の予算によるマネジメント。	40年	公共建築物の経費の35%削減。
晋志野市	○	○	○	—	—	—	持続可能なまちづくりのため、適切な資産改革、資産経営のもとで公共施設の再生。	公共施設等の管理に関する基本方針 基本理念「持続可能な文教住宅都市の実現」 基本方針 1 保有総量の圧縮 2 長寿命化の推進 3 財源の確保	10年	—
八千代市	○	○	—	—	—	—	（公共サービス・施設等の規模の適正化、効果的な施設管理及び有効活用による）公共施設等の全体最適化を図り、公共サービス提供の維持・確保。	公共施設等の全体最適化の3原則 原則1 行政が提供を行うべき公共サービスを見極めようとして、公共施設等の適正な規模を検証し、総量の削減を推進。 原則2 施設管理の重点化・効率化により、維持管理・修繕・更新に係るコストの削減を推進。 原則3 公共施設等の有効活用による歳入の確保・費用の抑制。	36年	17or27% (目安)
台東区	○	○	○	—	—	—	財源の有効活用と必要な公共サービスの提供。	公共施設整備に向けた方向性 ・施設の統合は人口動態を見据えて検討 ・経費負担を抑えるため、既存施設を維持 ・改築の際には他施設との複合化・多機能化を検討 公共施設整備の基本方針 1 予防保全型管理と計画的な施設更新 2 中長期的視点からの施設再編	10年	—
葛飾区	○	○	○	—	○	—	公共施設等を将来世代に良好かつ適正に引き継ぐ。	3つの視点 1 サービス（ソフト） 2 ストック（ハード） 3 コスト 基本的な考え方 1 点検・診断の実施 2 維持管理・修繕・長寿命化の実施 3 施設更新の検討 4 時代に合った施設の見直し 5 安全・耐震性の確保	30年	—

Study on Restructuring Method of Public Facilities

－Consideration of Restructuring Direction and Facility Evaluation Method－

Keita KUNO, Jyunichi ANDO, Takahiro DAIBOH,
 Misato Monma, Naoyuki HIROTA

2. 総合管理計画からみる再編の方向性

計画から抽出した課題認識、再編の目的、再編方針、縮減率を表1に示し、方向性の把握・分析を行う。2014年に総務省から通知された「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」で課題と考えられる3項目、再編の目的と考えられる2項目を分けて整理する。

2-1. 課題認識と再編の目的

表1をみると、全ての自治体で公共施設の老朽化と財政難（更新費用の増大）が再編の課題として認識されていることがわかる。利用需要の変化は3自治体が挙げられる。総合管理計画上では、その他の課題は特定できなかった。

目的は財政負担の軽減・平準化を挙げているのは2自治体ある。しかし、全ての自治体がその他の目的を掲げていることがわかる。施設の質・量や資産・財源、公共サービスなどに関する内容が挙げられている。

2-2. 再編の方針と縮減目標

再編方針については全ての自治体で異なる方針を定めている。施設総量の縮減を挙げているのは3自治体。既存施設の長寿命化は3自治体、多機能化・複合化は2自治体が挙げられる。新規整備の抑制や、施設管理の重点化・効率化による維持管理費の縮減などがみられる。

目標値を設定しているのは1自治体、目安として算出しているのは1自治体である。

2-3. 計画上の再編の方向性の分析

調査対象とした5自治体では、公共施設の老朽化や財政難、利用需要の変化が課題として認識されている。そのため、財政負担の軽減・平準化や資産、公共サービス、施設の質・量の最適化が主な目的と考えられる。目的の達成のため、施設総量の縮減、長寿命化や多機能化・複合化によりコストを抑制する方針ではあるが、必ずしも縮減目標を定めているわけではない。

3. 施設評価と検討結果の開示方法について

総合管理計画から施設評価と検討結果の開示方法について整理したものを表2に示す。

3-1. 施設評価の方法と項目

表2をみると、施設評価を明記しているのは1自治体である。この自治体では、ソフト・ハードの両面から点検・検証・改善が常に行われている状態にするマネジメントサイクルの過程の中で施設評価を行なっている。ハード面は安全性や機能性などから指標を定めて点検を行い、総合的に評価を行なっている。しかし、具体的な検討項目については記載されていない。ソフト面は数値で表せる指標だけではないとの記載があり、具体的な検討指標は示されていない。

3-2. 開示方法

総務省の指針によると、記載すべき事項に施設類型ごとの基本的な方針が含まれている。

表2をみると、全ての自治体で施設類型ごとに方針が示されている。記載項目をみると、方針については全ての自治体で確認できる。しかし自治体によって記載されている項目に違いがあることがわかる。

4. 実態調査を踏まえた再編の方向性の分析

ヒアリング調査の概要と結果を示した後、調査結果と4章で整理した内容と比較し、実態を踏まえた再編の方向性について分析を行う。

4-1. 調査概要・結果

調査対象の自治体に訪問し、総合管理計画の策定部署の職員に調査シートを基に実態調査を行う（調査項目を表3に示す）。調査結果を表4に示す。今回は施設評価に着目しているため、関連する項目のみ抜粋する。

表2 施設評価の方法と検討結果の開示方法

自治体名	施設評価方法	検討結果の開示方法	
		開示方法	開示項目
上尾市	—	施設類型別マネジメント基本方針	9つの施設類型に分類・類型別施設概要 個別施設（機能名称、所在名称）、設置根拠等 ・施設の現状・課題・個別基本方針 施設の現状、施設の課題、個別基本方針
晋志野市	—	施設類型ごとの基本方針	・課題 ・基本方針
八千代市	—	施設類型ごとのマネジメントに関する基本的な方針	・対象施設 施設名称、延床面積、施設区分（単独or複合）、建築年度、耐震診断、耐震化、土地所有、所管課 ・マネジメント方針（公共サービス・施設等の規模の適正化の推進方針） 現状・課題、方針
台東区	—	施設類型ごとの方針	方針のみ記載
葛飾区	マネジメントサイクル <サービス（ソフト）のマネジメント> ・サービス・事業のあり方チェック ・施設の利用状況チェックと施設利用者・区民ニーズの把握 ・施設の具体的な活用を検討 <ストック（ハード）のマネジメント> ・日常の維持管理 ・専門的な施設点検 ・施設情報及び修繕計画の策定・実施 これら2つのマネジメントを踏まえ、施設活用の総合調整。 ソフト面の指標はなし。 ハード面は安全性、機能性などの観点から指標を定めて点検を行い、その結果を踏まえ総合的な評価を行う。	施設類型ごとの活用の基本的な方針	用途等により施設を5つに分類したもの、さらに詳細に区分。 ・現状・課題 ・効果的・効率的な活用に向けて

表3 ヒアリング項目

No	ヒアリング項目
1	公共施設再編計画における公共施設縮減率の目標値と計画期間を教えてください。
2	公共施設の再編を行う上で自治体独自の課題があれば教えてください。
3	公共施設等総合管理計画を策定する以前は、どのように公共施設の再編をおこなっていましたか。
4	公共施設の再編計画においての基本的な考え方・方針について教えてください。
5	公共施設再編計画において自治体内に横断部局または委員会の設置があれば教えてください。
6	公共施設再編に関連する計画を策定する際にシンクタンク、コンサルティング会社の登用があれば、会社名とその役割について教えてください。
7	公共施設の再編を行う上で建物の施設評価の方法と優先順位の考え方について教えてください。
8	公共施設再編計画の策定から施設の工事に至るまでのプロセスを簡単に教えてください。
9	合意形成を進める中で施設評価を用いていれば、その活用方法について教えてください。
10	公共施設再編に適用した方法を左の表に○をつけてください。また、再編計画に基づいて工事を行なった施設名と施設に用いた再編方法に当てはまる記号を記入してください。（複数回答可）

4-2. 調査結果と方向性の比較

表1と表4を比較すると、1自治体だけ縮減の目標値が総合管理計画に記載されていない。この計画で確認できなかった自治体は、以前に策定していた計画書に記載を確認した。

再編の課題については、計画には記載されていなかった内容が多くみられ、特に住民からの理解を得るのが難しいといった回答が3自治体で見られる。他には歴史的背景が要因となっている施設の老朽化対策や、市域面積が狭いなどの自治体固有の課題や、施設利用者以外のニーズがつかみにくいことなどの課題がある。

再編の方針は計画とおおよそ一致する。

4-3. 実態を踏まえた再編の方向性の分析

ここでは公共施設の再編における、「課題認識」、「再編の目的」、「再編の方針」、「縮減率」の4つに分類し、4章との比較の結果から再編の方向性について分析を行う。

【課題認識】計画上の認識に加え、住民との合意形成や自治体固有の課題がある。公共施設再編で課題として主に認識されているのは、「施設の老朽化」、「財政難（更新費用の増大）」、「利用需要の変化」、「合意形成」、「自治体固有の課題」の5つであると考えられる。

【再編の目的】4章では、再編の目的は自治体ごとに様々であることを示した。視点を整理すると、財政的な面での「資産」、「公共サービス」、「施設の質・量」の3点の中で適正化・最適化を図ることが目的であると考えられる。

【再編の方針】方針は計画と実態調査において、ほぼ一致している。4章で示した通り、自治体ごとに異なる方針を定めているが、「施設総量

の縮減」、「既存施設の長寿命化」、「多機能化・複合化」による方針が多い傾向にある。長寿命化は経費負担の抑制、多機能化・複合化は総量を縮減する狙いがあると考えられる。

【縮減率】総務省の指針では目標の定量化に努める旨の記載がある。目標値を設定している3自治体では、公共施設に関わる経費の縮減や目安として算出している。設定していない自治体の理由としては、人口が増加する見通しであること、公共施設の効果的・効率的な利用する方針といった内容が挙げられる。

方針では施設総量の縮減を挙げる自治体もみられたが、施設ではなく経費を縮減目標したり、目標値を必ず定めているわけではない。

5. 実態調査からみる施設評価の実態

実態調査の結果から施設評価に関する項目と活用方法を抜粋して表5に示し、評価の方法と利用の実態を明らかにする。

5-1. 施設評価の方法

建物の評価では、すべての自治体で劣化度評価を行なっている。2つの自治体では、文科省が公表している学校施設の長寿命化に関する手引書を参照し、劣化度調査を行なっている。劣化度の他に、利用状況とコストも含めて総合評価を行う自治体や、ハード面について5つの指標を用いて工事優先度を点数化する自治体が見られる。

着手する施設の優先順位づけは、建物評価を踏まえて判断がされている。他の要素としては、市民意識調査や地域のあり方を検討して優先順位を決めているが、自治体によって検討材料が様々であることがわかる。

表 4 再編の方向性についてのヒアリング結果

ヒアリング 調査項目	No.1 縮減率		No.2 再編を行う上での課題	No.4 再編計画の方針
	目標値	理由		
上尾市	公共建築物は経費の35%	公共施設等の更新費用の見通しを踏まえて設定したため。	総論賛成各論反対になりやすく、個別施設の再編の際に市民の合意形成に時間を要する。	施設の複合化や多機能化及び更新の際に必要とされる機能の峻別と補充により総量を縮減し、新規整備は抑制する。
習志野市	事業費ベースで30%	持続可能な財政運営のもとでまちづくりを進める観点から、事業費ベースで削減目標を定めた。	市民（特に施設利用者）の理解を得ること。	保有総量の圧縮、長寿命化、財源確保を3本柱とし、複合化・多機能化の推進、予防保全の実施による長寿命化、財源確保への取組の推進、官民連携の推進等を基本的な方針とする。
八千代市	17%or27% (目安で算出)	公共サービスを維持していくための目安であり、削減の目標ではない。	昭和50年代の人口増加がトップクラスで、この時期に多くの施設が建てられた。施設の面積が多いのではなく、足りないという認識。施設の老朽化対策。	公共サービスの維持に主眼を置き、財政だけの視点では動いていない。総合管理計画は企画部門で作成、現在は財政部門に。そのためサービスから財政メインの考え方になりつつある。
台東区	設定していない	人口が増加する見通しであるため、縮減目標は定めていない。	地域での活動が盛んに行われており、公共施設は身近な施設であるため、減らすのは難しい。面積が狭い区であるため、上に伸ばすしかない。	施設の統廃合は人口動態を見据えて検討。経費負担を抑えるため、既存施設の維持（1,000㎡未満→60年、1,000㎡以上→80年）。改築等の際には他施設との複合・多機能化を検討。
葛飾区	定めていない	公共施設を効果的・効率的に利用していく方針であるため。	公共施設を利用しているのは少数であるため、有効に利用してもらいたいと考えている。利用者のニーズは捉えやすい一方で、施設を利用していない区民のニーズがつかみにくい。	建築物系公共施設について5つの基本的な考え方とソフトとハードのマネジメントサイクルによって、公共施設を効果的・効率的な利用を促すとともに、財政負担の平準化を図る。

5-2. 施設評価の利用方法

施設評価は内部の検討資料などの基礎情報としての利用されている。合意形成を行う際に老朽化の進行具合を示す際にも活用される場合もあるが、合意形成に用いる自治体は少ない。

6. 公共施設再編における施設評価の役割

6-1. 再編の方向性と評価方法の分析

再編の方向性については6章で分析を行ったが、再編の目的と方針は自治体によって様々である。

施設の評価方法をみると、すべての自治体で劣化度調査を踏まえ、優先順位づけを行なっている。しかし劣化度以降の評価項目は自治体によって異なっており、建物の維持保全や市民ニーズ、まちづくりの観点、5つの視点を設けて検討する自治体が見られるが、具体的な評価指標は示されていないことが多い。建物性能は定量的に表すことができるが、ニーズやサービス等のソフト面の評価は詳しく明記されていない。

以上から、再編の方向性に限らず、劣化度調査による建物性能の評価は行いが、その後の評価方法は確立されていないと考えられる。

6-2. 施設評価の役割についての考察

施設評価は内部の検討資料や、老朽化の進行具合等を合意形成に活用されているが、建物性能を除いたソフト面の評価項目と指標については定まっていないことが考えられる。

検討結果は施設類型ごとの方針として総合管理計画に明記されているが、自治体によって記載されている情報が異なる。また、施設評価の方法が確立されていないために、計画上において評価過程が不明瞭で、住民の理解を妨げる一因となっている可能性が考えられる。

そのため、施設評価には評価項目とその指標の確立と、住民理解の一助となるための検討結果の提示方法が求められると考える。

今後の課題

本稿では先行自治体の一部について施設評価の役割について考察するに留まったが、評価項目とその指標、提示方法について引き続き調査・分析を進めるとともに、施設評価の課題や有効な評価方法について検証する必要がある。

注

注1) 2017年度に全国の市区、814自治体を対象にアンケート調査を行い、全国の中でも公共施設の再編が先行して進んでいると考えられる先行53自治体の特定を行なった。

【参考文献】

- 1) 公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の策定について、2014.4, http://www.soumu.go.jp/main_content/000287574.pdf
- 2) 上尾市公共施設等総合管理計画、2015.3, <https://www.city.ageo.lg.jp/uploaded/attachment/32363.pdf>
- 3) 習志野市公共施設等総合管理計画、2016.3, https://www.city.narashino.lg.jp/joho/matidukurisanka/koukyou_saisei/koukyoushisetu_kannrikeikaku.files/2803koukyousisetusougoukanrikeikaku.pdf
- 4) 八千代市公共施設等総合管理計画、2015.7, <http://www.city.yachiyo.chiba.jp/content/000062706.pdf>
- 5) 台東区公共施設保全計画、2016.3, https://www.city.taito.lg.jp/index/kurashi/kenchiku/seibi/hozen-keikaku2.files/hozen-keikaku_zentai.pdf
- 6) 葛飾区公共施設等経営基本方針～マネジメントサイクルの確立を目指して～、2017.3, http://www.city.katsushika.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/014/353/00.pdf
- 7) 安藤淳一・大坊岳央・久納恵太・中尾友紀・山岸輝樹・広田直行「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——」第36回地域計画シンポジウム概要集、日本建築学会地域施設計画小委員会、pp113-118, 2018年
- 8) 大坊岳央・大崎幹史・久納恵太・安藤淳一・山岸輝樹・広田直行「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——」第37回地域計画シンポジウム概要集、日本建築学会地域施設計画小委員会、pp113-118, 2018年

表 5 施設評価の方法とその活用方法のヒアリング結果

ヒアリング調査項目	No.7 施設評価の方法		No.9 施設評価の活用方法
	建物評価	優先順位	
上尾市	点検や診断、運営状態を把握し、施設カルテ（公表していない）及び保全管理システムにより一元化された情報を基に、個別施設の状態を評価している（老朽化、利用状況等）。維持保全の側面が強い。	収集したデータに基づき、実施すべき維持保全の対象と内容を洗い出し、優先順位を付与している。	目標耐用年数や老朽化の進行具合を示し、合意形成に役立てている。
習志野市	劣化状況（文科省の小中学校の長寿命化改修の手引き参照）、利用状況（施設ごとに基準が異なる）、コスト等による総合評価。	市民意識調査等のデータを活用（施設評価だけで判断しない）。	施設評価は用いておらず、まちのビジョンを示して話を進める。
八千代市	劣化度調査（文科省の学校施設の長寿命化計画策定に係る解説書を参考）。	地域のあり方を検討しながら、耐震性・老朽化の著しいものを優先的に。	施設評価の見せ方についてはこれから検討する。情報を整理してワークショップ等の活用も検討。
台東区	法定点検により劣化度調査。	優先度＝劣化度＋重要度（重要度は状況を見極めた上での判断）	合意形成には活用していない。
葛飾区	ハード面については施設の重要度、リスク優先度（安全性、機能性、経済性、社会性）、保全緊急度（劣化度調査結果、時間的な評価（経過年と耐用年数）の5つの指標から工事優先度を点数化）。	工事優先度を踏まえ、安全性、機能性、経済性、社会性の視点から優先的に検討。ソフト面については定型的な考え方を持っていない。	内部の検討資料や方向性を決めるときの基礎情報として活用。