

都市計画・まちづくりを見据えた自治体PRE戦略の必要性

本稿では、合計3回にわたって、株式会社日本総合研究所が独自に実施した自治体へのアンケート調査結果を基に、財政運営と都市計画の両側面から、自治体におけるPRE (Public Real Estate・公的不動産) 戦略に関する最新動向と課題を明らかにする。

1. 自治体にPRE戦略が必要とされる背景

本格的な人口減少時代を迎え、自治体経営を取り巻く環境はますます厳しさを増している。長期的に、生産年齢人口の減少や地域経済の衰退に伴う税収の減少が予想される一方で、主に高度経済成長期に整備された公共施設やインフラの老朽化が進み、維持・更新経費の増大が自治体の財政を今後さらに圧迫していくことが懸念される。また、地方都市においては、中心市街地の空洞化が顕著であり、現状を放置すれば、経済活力の低下が進む地方都市の魅力をさらに減退させる要因ともなりかねない。

こうした厳しい状況下で、個々の公共施設や土地の所有・利用について、所管部署単位・単年度ベースで検討していたのでは、自治体を取り巻く環境の変化に対応できなくなる。今後は、「全体最適の視点」および「中長期的な視点」を基本的な考え方とした不動産有効活用戦略である「PRE戦略」を早期に策定・実行する必要がある(図表1)。

2. PRE戦略に関連する国の取り組み状況

国はこれまで、「PRE戦略を実践するための手引書」(国土交通省土地・建設産業局、2009年公表、10年6月、12年3月改訂)および「まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン」(国土交通省都市局、2014年4月公表)を作成するなど、PRE戦略の普及啓発に努めてきた。

また、直近では、公共施設・インフラの統廃合や低未利用地の有効活用を含めた効率的な管理の

小松啓吾

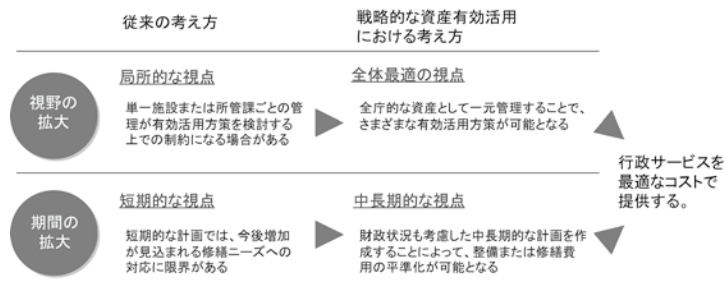
株式会社日本総合研究所
都市・地域経営戦略グループ
シニアマネジャー

こまつ・けいご 1999年東京工業大学大学院修士、株式会社日本総合研究所入社。PFI／PPP、PRE戦略、都市開発、地域振興等に関する調査・コンサルティング・アドバイザー業務を担当。不動産鑑定士。

在り方や、中心市街地における都市機能の配置の在り方について、自治体のさらなる取り組みを求めている。総務省から自治体への「公共施設等総合管理計画」(以下「総合管理計画」という)の策定要請、国土交通省による「立地適正化計画」の策定を含めたコンパクトシティ関連制度の創設などが、その代表例である。

中でも総務省は、2014年4月22日付で公表した「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」において、政府全体の「国土強靱化(ナショナル・レジリエンス)」「インフラ長寿命化基本計画」と総合管理計画の関連性に言及している。個別の公共施設・インフラだけでなく、それらを管理する自治体そのものに対しても、財政

図表1 従前の資産管理と戦略的な資産有効活用(PRE戦略)の対比



図表2 「自治体における公的不動産(PRE)戦略に関するアンケート調査」の実施概要

実施時期	2014年12月～15年1月
調査対象	全国の都道府県および市区町村（1,789団体）
調査方法	調査票形式（郵送又は電子メール等にて配布・回収）
回答数（回答率）	720団体（40.2%）

うになったのは、ここ最近の数年間にすぎず、自治体におけるPRE戦略の取り組みはいまだ端緒の段階にある。そこで本稿では、株式会社日本総合研究所が実施した「自治体における公的不動産(PRE)戦略に関するアンケート調査」（詳細は図表2参照）の結果を基に、自治体におけるPRE戦略の取り組みの現状と課題を以下の通りまとめた。

① PRE戦略の策定に関する全般的な状況

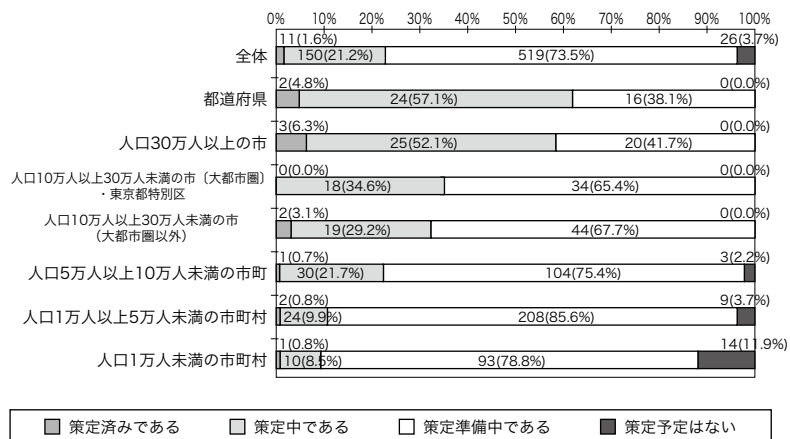
総務省の指針に基づく総合管理計画の策定状況や、計画策定の前提となる公共施設・インフラに関するデータの収集・公表の状況について、主に以下の傾向が見られた。

① ほぼ全ての自治体で総合管理計画の策定が進行中

有効回答706団体のうち680団体（96・3%）の自治体が、総合管理計画を「策定済み」「策定中」「策定準備中」であり、人口10万人以上に限定すると100%であった。都道府県や人口30万人以上の市など、自治体の規模が大きいほど進捗率が高かった。

逆に小規模な自治体ほど、公共施設・インフラの保有量が少ないため、総合管理計画の策定に対する認識が十分に浸透していないものと思われる。

図表3 アンケート調査結果①：総合管理計画の策定状況(単一回答)



（図表3）。

② 計画策定の現場は人員不足・ノウハウ不足等の課題や障害に直面

一方で、計画策定の過程では、人員の不足、専門知識・ノウハウの不足、情報収集の難しさとい

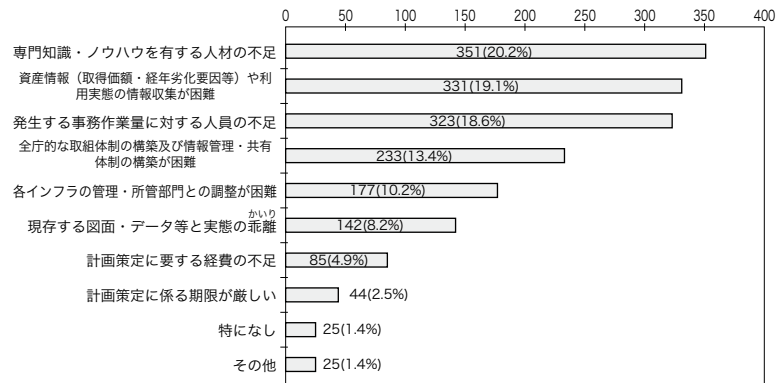
3. PRE戦略の策定・実行に関連する自治体の取り組み状況

上記のようにPRE戦略の重要性が叫ばれるよ

力と地域活力の両面における強靱化・長寿命化を要請していると言えるだろう。

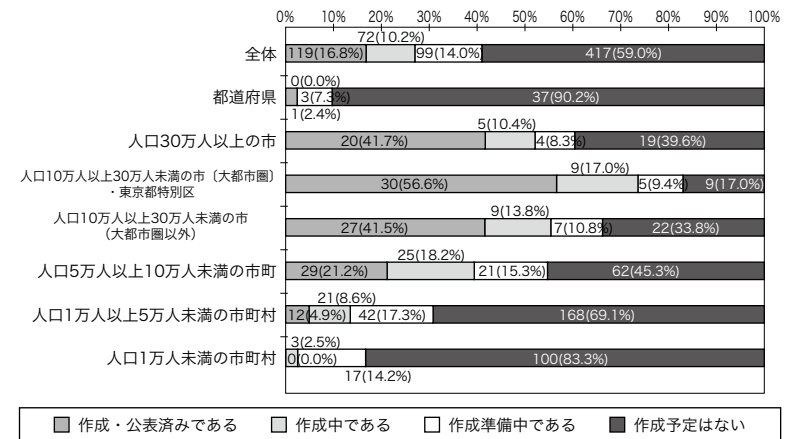
った課題や障害に直面している様子がうかがえた。資産情報の棚卸しは、行政職員の日常業務においてなじみが薄い上、作業量も膨大となりがちである。専門家の派遣やガイドライン・マニュアルの整備等、国としてのさらなる支援方策が求められる（図表４）。

図表４ アンケート調査結果②：総合管理計画の策定を進める上で課題となったことや、現在障害となっていること（複数回答〈三つまで〉）



③ 公共施設の現状に関する住民への情報開示の動きは半数に満たない
PRE戦略の最初のステップとしては、公共施設の数量・規模やランニングコストに関する情報を取りまとめ、公共施設白書等の形式で作成・公

図表５ アンケート調査結果③：公共施設白書に関する状況（単一回答）



表することが重要である。これにより、公共施設の統廃合・再配置の必要性について、行政と住民の間で共通認識を高めていくという地道な取り組みが、PRE戦略の策定・実行を円滑に進めていく上で不可欠となる。

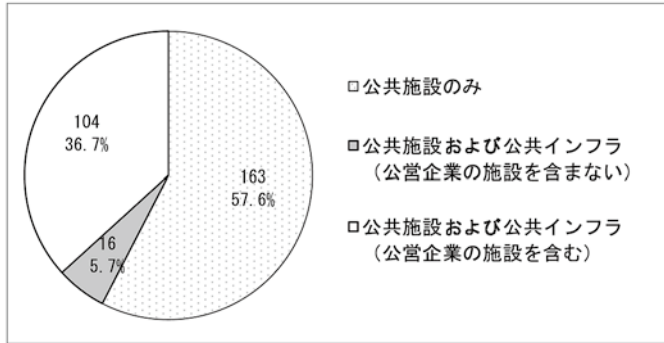
しかし現実には、有効回答707団体のうち417団体（59・0％）が「公共施設白書の作成予定はない」と回答している。①の総合管理計画の策定状況とは異なり、必ずしも自治体の規模に比例した傾向とはなっていない。総務省の指針においても、「議会や住民との情報共有等」が留意事項として挙げられているところであるが、現場との認識の隔たりが大きいことがうかがえる（図表５）。

④ 公共施設にインフラを含めた総合的なデータ収集・公表は道半ば
公共施設白書を「作成・公表済み」「作成中」「作成準備中」である283団体のうち163団体（57・6％）は、白書の対象を「公共施設のみ」としており、道路・橋梁・上下水道施設等のインフラは対象外となっていた。

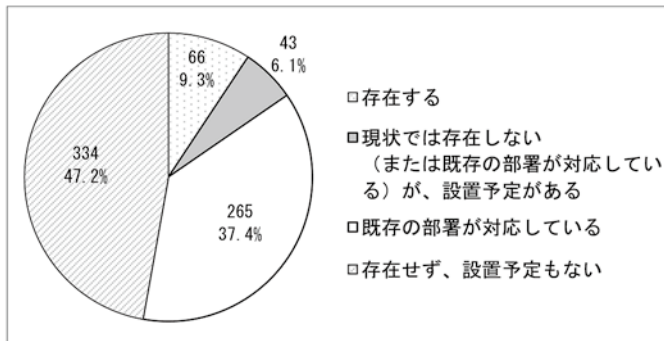
総務省の指針においては、インフラも含めた総合的な管理が要請されているところであり、公共施設白書の作成・公表へ既に取り組んでいる自治体においても、追加的なデータの整理に着手する必要がある。

さらに、総務省が別途進めている新地方公会計

図表6 アンケート調査結果④：公共施設白書の作成に当たりデータの収集を実施した対象(単一回答)



図表7 アンケート調査結果⑤：PREを専門に扱う部署の有無(単一回答)



には、首長によるリーダーシップの下で中長期的な戦略立案・実行を担う、PREの専門部署の設置がキーポイントとなる。しかし現状、有効回答708団体のうち334団体(47・2%)は「存在せず、設置予定もない」ほか、265団体(37・4%)は「既存の部署が対応」している。

る(図表7)。

②PRE専門部署の設置は庁内の合意形成や情報収集に効果あり

一方で、PREを専門に扱う部署が「存在する」と回答した64団体からは、設置後の変化として、「庁内の合意形成が迅速になった」「予算編成に必要な情報が得やすくなった」「長期的な不動産の所有計画が立てやすくなった」との声が上がっている。また、PREの専門部署で把握・収集したデータは、「処分・活用対象とする資産の検討」や「統廃合の判断」の材料として多く活用されている。

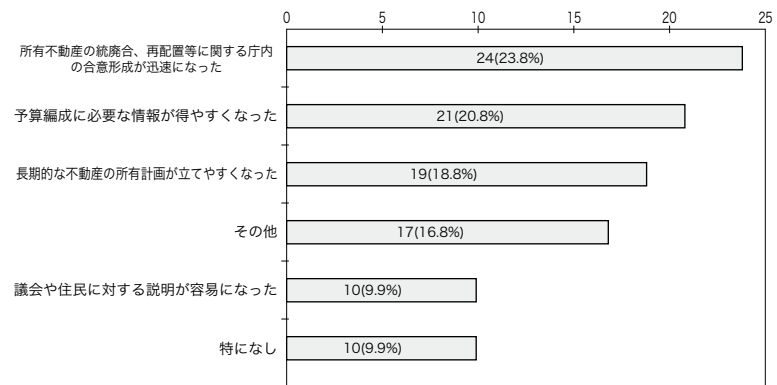
行財政改革の観点から職員の定数削減の要請が厳しい状況で、新たな部署を設置することのハードルが高いことは確かだが、司令塔不在のままでは総合管理計画を取りまとめることは、庁内の合意形成などさまざまな点で困難を極めると思われる。総合管理計画の策定を契機として、首長をはじめ行政トップの十分な認識の下、組織機構の見直しや人材配置に取り組む必要がある(図表8)(図表9)。

制度(複式簿記の導入など)に基づく固定資産台帳の整備も今後必要となることから、土地・建物・インフラを含めたPRE全体の資産価値を客観的に把握するための取り組みも求められる(図表6)。

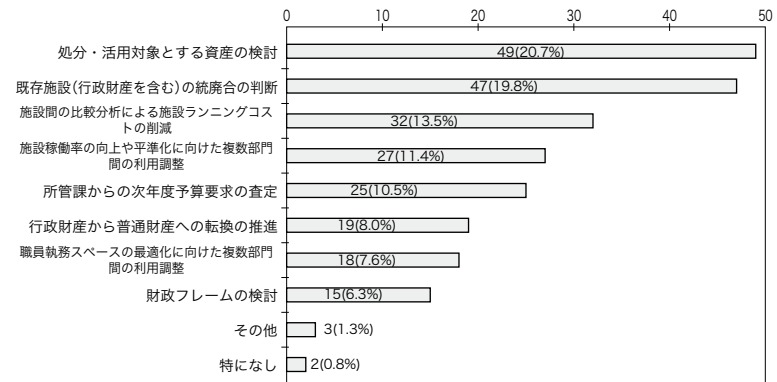
(2) PRE戦略に関する計画策定および進捗管理の体制整備

公共施設白書の作成、総合管理計画の策定、さ

図表8 アンケート調査結果⑥：PRE専門部署の設置後の変化(複数回答)



図表9 アンケート調査結果⑦：PRE専門部署が把握・収集したデータの活用方法(複数回答)



4.まとめ・提言

(1)公共施設・インフラの現状と将来に関する住民の積極的な情報開示と対話を

前述の通り、公共施設・インフラの現状を把握

した上で将来的な維持・更新コストを試算し情報開示を進めていくことは、ともすれば総論賛成・各論反対となりがちな統廃合や再配置の必要性を訴えていく上で、避けて通れない過程と考える。この点、例えばさいたま市では、「さいたま市公共施設マネジメント計画・第1次アクションプ

ラン」(2014年3月)において、現状の規模で公共施設の改修・更新を行った場合に、今後40年間で年平均15.5億円程度(現状の約2.2倍)の財源不足が生じる見込みであることを明らかにしている。その上で、複合施設化を基本とする施設総量削減に関する具体的な数値目標(60年間で15%程度の縮減)を掲げて、市内各地域における公共施設配置の在り方について、住民との対話を進めている(図表10)(図表11)。

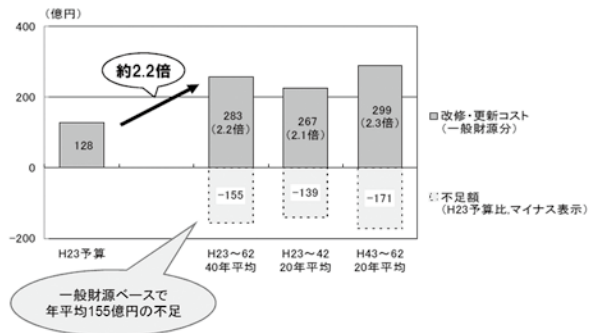
総務省の指針における「総合管理計画策定にあたっての留意事項」のうち、「議会や住民との情報共有等」「数値目標の設定」とは、まさにこうした取り組みを意図したものと考えられる。総合管理計画の策定後も、長期的な数値目標を短期的な行動計画に置き換えた上で、その達成状況について定期的な点検を行い、問題点を発見して改善策につなげていくというPDCA(Plan(計画)→Do(実行)→Check(評価)→Act(改善))サイクルの構築が求められる。

(2)PRE戦略の司令塔を設置して組織横断的な取り組みの推進を

浜松市では、2008年度から財務部に「資産経営課」を設置し、関連部署との役割分担・連携の下で、保有資産の総量削減や有効活用を柱とする総合的な保有資産改革に取り組んでいる。併せて、庁内組織として、企画部長・財務部長をはじめとする部長級職員から成る「資産経営推進会

図表10 さいたま市における公共施設の改修・更新に掛かる経費の見込み

(一般財源分、現状と今後40年(および前半20年・後半20年)の平均との比較)



出典：さいたま市公共施設マネジメント計画・第1次アクションプラン（平成26年3月）

図表11 「さいたま市公共施設マネジメント計画・第1次アクションプラン」の全体目標

ハコモノ三原則	・新規整備は原則として行わない(総量規制の範囲内で行う) ・施設の更新(建替)は複合施設とする ・施設総量(総床面積)を縮減する(60年間で15%程度の縮減が必要)
インフラ三原則	・現状の投資額(一般財源)を維持する ・ライフサイクルコストを縮減する ・効率的に新たなニーズに対応する

出典：さいたま市公共施設マネジメント計画・第1次アクションプラン（平成26年3月）

政区域の枠組みを超えた広域的な連携を図ることで、効率的・効果的なPRE戦略の実践が望まれる。

例えば、東京都三鷹市、武蔵野市、小金井市、西東京市の4市では、各市におけるPRE・ファシリティマネジメント(財産の総合的な管理)の取り組みと併せて、公共施設の共同利用を進めている。その一環として、4市で構成する四市行政連絡協議会において、4市の市民が利用可能

「議」を設置し、資産経営に関する方針作成や進捗管理を行っている(図表12)。

PRE戦略の策定・実行に際しては、公共施設の種類に応じた従前の所管部署単位の管理に対して、トップダウンによる方針決定と横断的な庁内連携が不可欠である。

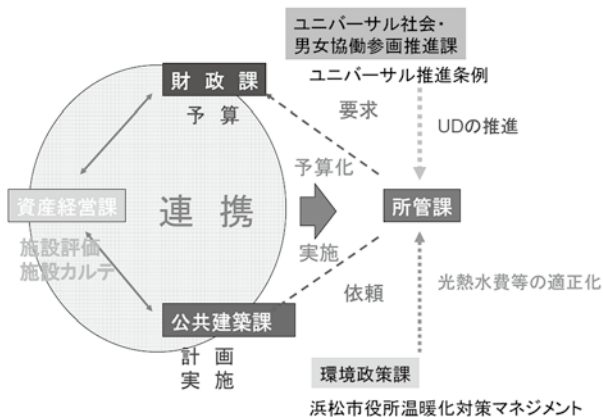
専門部署の設置形態については、浜松市のように財政部門に設置する場合もあれば、自治体の新たな政策課題という位置付けから企画部門に設置する場合、都市計画・まちづくりとの連動を重視

して都市整備部門に設置する場合など、複数の選択肢が考えられる。自治体の個別事情や創意工夫に応じた多様な取り組みに期待したい。

(3) 市区町村区域を超えた広域的な連携を

上記で取り上げた政令指定都市の先進的な取り組みについては、人口規模や行政組織が比較的小さい自治体においては、住民生活圏の広域化への対応や人員確保などの面で適用困難な場合も想定される。そうした地域においては、各自治体の行

図表12 浜松市における公共施設に関する各課との連携(再配置計画・施設評価)



出典：浜松市資料

な公共施設を掲載した「4市公共施設利用ガイドマップ」を作成するなど、各市民への広報普及と活動に取り組んでいる。

今後はさらに、隣接する複数自治体が公共施設の現状把握や資産情報のデータベース構築に共同で取り組む、各自治体におけるPRE戦略実践上のノウハウや課題への対応方策を共有する、関連部署間での職員の相互派遣や共同機関の設置を行うなど、既存の行政区域の枠組みにとらわれない取り組みに期待したい。