自治体PRE戦略で都市を救う②

PRE戦略の実現に向けた公共施設整備の在り方

西田　恵
株式会社日本総合研究所　総合研究部門
社会・産業デザイン事業部
マネージャー

にしだ・めぐみ　2008年3月筑波大大学院システム情報工学研究科社会システム工学専攻（都市計画）修了、同年4月日本総合研究所入社。研究・専門分野は、PPP・PFI、都市開発・地域振興、PREの活用戦略。主にPPP・PFIアドバイザリー業務、都市開発・地域振興に関するコンサルティング業務（特に都市のMICE戦略に関する調査・検討）を手掛ける。

1．PRE戦略推進の契機となる「公共施設等総合管理計画」の策定

本稿では、前稿で確認した自治体におけるPRE（公的不動産）戦略の取り組み状況および課題を踏まえ、今後の公共施設整備の在り方について考えていきたい。

前稿でも述べた通り、各自治体においては、厳しい財政状況の中、自らの判断で経営資源の適切な選択と集中を行うことが求められており、総合計画や予算編成との有機的な連動を図りながらPRE戦略の推進に向けた取り組みが進められている。

今般、総務省から公共施設等総合管理計画の策定要請が出され、「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」が示された。公共施設等総合管理計画とは、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための計画であり、そこでは、各自治体が自らの公共施設等の全体の状況を把握した上で長期的な視点を持って、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことで財政負担を軽減するとともに、施設の最適配置を実現することが求められている。弊社実施のアンケート調査結果によると、全国の自治体のうち、既に計画策定を終えている団体が1％強、策定中の団体が約2割、策定準備中の団体が7割強となっており、今まさに策定の取り組み「真っただ中」であると言える（図表1）。

公共施設等総合管理計画の策定要請により、各自治体においては、これまで難航していた全庁的な取り組みを「やらざるを得ない状況」に置かれたと言える。これにより、従来、PRE戦略推進が進まない大きな理由となっていた、取り組み初期の全庁的なデータ集約、現況整理といった壁が突破され、戦略推進に向けた取り組みが一気に進んでいくことが期待される。

2．PRE戦略推進につながる計画作りを

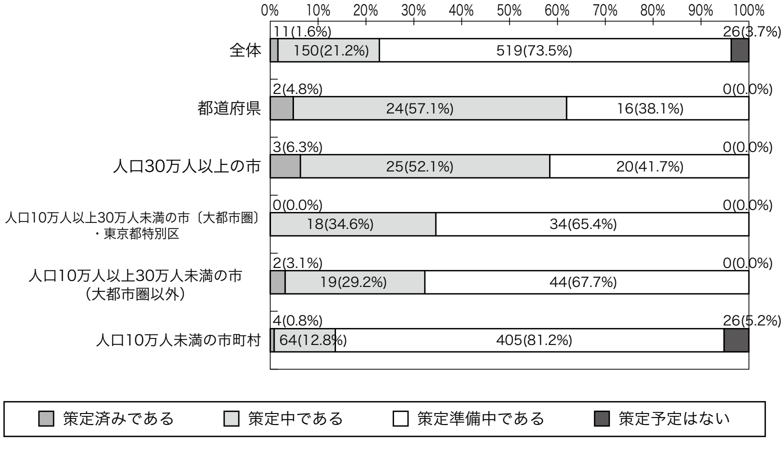
全国的に本格的になりつつある公共施設等総合管理計画策定の取り組みであるが、それをPRE戦略推進につながる計画とすることが何より重要である。今回の計画作りにおいては、各自治体で相当な労力を要するものと考えられ、計画策定自体がゴールとなってしまうことが危惧される。総務省の計画策定指針をなぞっていけば「それなりの計画」が完成するかもしれないが、それが真に実行性がありPRE戦略推進に寄与するものでなければ取り組みの意味はない。実行性がありPRE戦略推進に寄与する計画とするためには、以下の4点がポイントとなる。

（1）具体的な目標値の設定

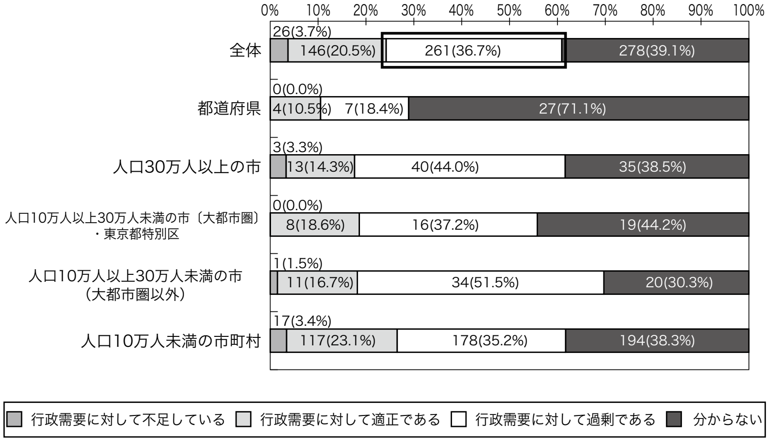
ほとんどの団体において、持続的な行財政運営の実現のためには、公共施設の総量削減が必須となっている。弊社実施のアンケート調査によると、公共施設の総量が「行政需要に対して適正」と認識している団体は全体の約2割であった。そして、4割弱の団体が「行政需要に対して過剰」と認識しており、そのうち「総量削減を検討中」と回答した団体は約6割（総量削減を実施中または予定があると回答した団体を含めると9割強）に及んだ（図表2）（図表3）。

今般、策定要請のあった公共施設等総合管理計画には、公共施設の削減目標数値の明示までが必ずしも求められているわけではなく、計画策定に当たり「実際に数値設定は行わない」としている団体もある。しかしながら、明確な目標なくして計画実現は難しい。最適保有量に近づけるべく、

図表1　アンケート調査結果①：公共施設等総合管理計画の策定状況（単一回答）

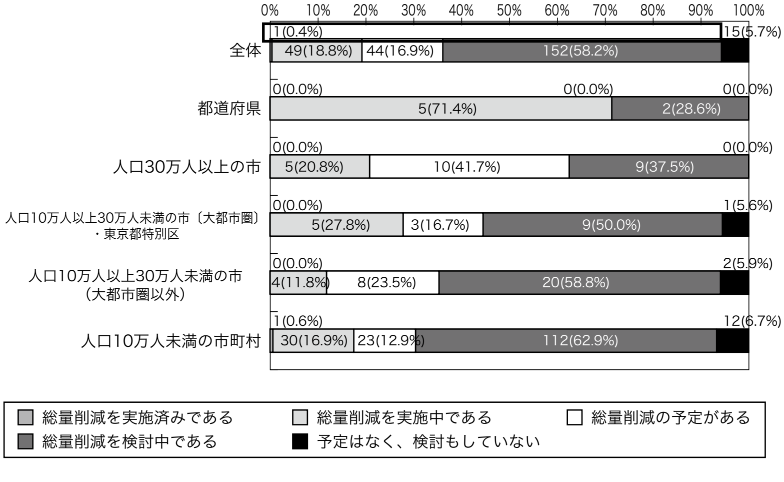


図表2　アンケート調査結果②：公的不動産総量に対する認識（単一回答）



図表3　アンケート調査結果③：公的不動産の総量削減計画（単一回答）

（上記②のアンケートで「行政需要に対して過剰である」と回答した団体に対して確認）



具体的な数値設定が求められる。

(2)まちづくり計画との連動

公共施設等総合管理計画は、全庁的なまちづくりのビジョンに応じた内容とする必要がある。例えば、施設の集約に当たっては、優先的に人口誘導を図る地区というものが先に位置付けられているべきである。

また、将来的なまちづくりのために重点的に取り組んでいく分野の政策実現のために、どの種類の施設がどの程度必要なのか、優先度をどう付けていくか、ということも整理した上で、計画の内容を検討する必要がある。

(3)明確な取り組み優先度の設定

各団体において、施設保有量を最適量まで削減するに当たっては、検討すべき事項、取り組むべき課題が極めて多いものと想定される。そこでは、施設の老朽化度合いのほか、施設数や延べ床総量、稼働率、民間への代替可能性等の多様な視点から、取り組みの優先度を明確化しておくことが、事業推進に当たり不可欠となる。

また、財源確保という観点からは、後述の国の支援措置を受けることができる取り組みを優先的に進めていくことが望まれる。

(4)計画実現に向けての具体的なスケジュールの設定

（3）の優先度の設定後は、優先順位に応じてそれらを「いつまでにやるか」を明確にしなくてはならない。計画の策定予定時点からすぐに実行に移していくことができるようなスケジュールを設定しておくことが望まれる。また、国の支援措置をはじめとする各種制度を活用するために必要な手続きや、他の関連計画との連動も踏まえたものとすることが重要である。

3．PRE戦略の実現に向けた今後の公共施設整備の推進に当たって

上記の四つのポイントを押さえた計画の策定を前提に、各自治体におけるＰＲＥ戦略の実現に向けた今後の公共施設整備の推進に向けて、下記３点を提言したい。

(1)多機能化を原則とした施設再編を

各自治体においては、限られた予算の中で、全体総量を削減の方向にコントロールしながら、効率的に改修・整備を進めていく必要があるが、そこでは「多機能化」という視点が必須となる。既存の個々の施設について、建物情報のほか利用者層や管理状況等について多角的に把握し、保有施設全体を俯瞰（ふかん）した上での検討をしなければならない。

多機能化の必要性については、すでに広く認識されているところであるが、既存の情報整理を行う段階で時間を要してしまい、具体的に取り組みを進めるには至っていないのが現状である。これまで各現場においては、データ収集に疲れてしまうという状況がよく見受けられた。

今回のタイミングは、公共施設の多機能化について本格的に検討すべき良い機会と言える。逆に、この機会を逸してしまうと、公共施設等総合管理計画と個別の事業計画がかみ合わない状況になりかねない。各現場においては、「今検討せずにいつ検討するのか」よくよく考える必要があるだろう。

施設の総量削減に当たっての多機能化の考え方としては、改修・整備が急務となっているものをコア機能とし、その他のサブ機能を極力吸収していくことで、全体的な更新需要に応じていくというものが妥当であると考えられる。

コア機能として具体的に想定されるのは、学校と庁舎である。これらは、弊社実施のアンケート調査結果から、改修・整備が急務となっている施設として確認されたところである。継続的な事業展開が期待される団体においては、需要の大きいそれらの機能をコアとしたモデルケースをつくることも以降の展開に有効である（図表４）。

(2)国の支援策の積極的な活用を

総務省は、本年1月14日に施設の集約・複合化に対する財政支援策を公表した。２０１５年度の地方財政計画に「公共施設等最適化事業費（仮

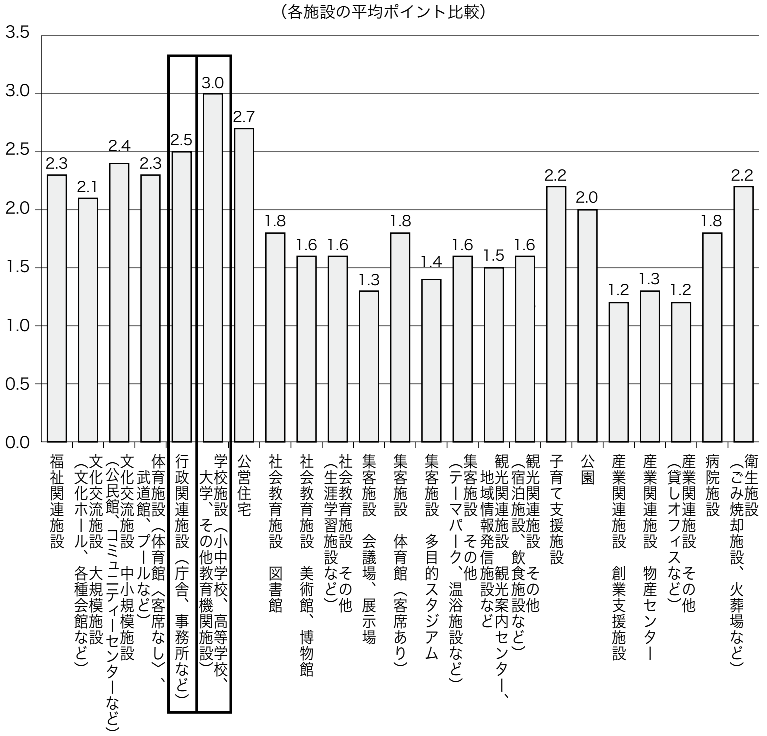
称）」を創設し、1000億円（集約・複合化で450億円、転用事業で100億円、除却事業で450億円）を計上するものである。

公共施設等総合管理計画に基づいて実施される既存公共施設の集約化・複合化事業であり、全体として床面積が減少するもの（庁舎や公営住宅、公営企業関連施設は対象外）について、地方負担分の90％を地方債（公共施設最適化事業債〈仮称〉）を発行して調達できるようにするものであり、結果として、地方負担分の45％を交付税で賄えることになる。

各地方公共団体においては、本支援措置を積極的に活用していくことで、計画実現に向けた取り組みをスタートさせていくことが望まれる。なお、本措置は17年度までの時限措置であるため、計画策定も早期に完了させることが得策である。

また、文部科学省では、14年度、学校施設への公共施設の集約化について検討を進めており、間もなくその方針が公表される予定である。学校施設を含めた施設集約に当たり、その内容も注目されるところである。

図表4　アンケート調査結果④：施設種類別改修ニーズ（1.0～4.0のポイント回答）



（3）PPPスキームの導入を

多機能型施設の整備・運営に当たっては、複数機能の管理方針・計画等をマネジメントするノウハウが必要となる。事業化に当たっては、民間事業者を含めた幅広い主体からその活力やノウハウを最大限に反映させるべく、PPP（Public―Private Partnership＝官民パートーシップ）手法を採用することが望ましい。中でも、PFI（Private Finance Initiative＝民間資金活用による社会資本整備）の手法が有効である。

施設の「多機能化」という視点では、単独機能施設と比較して、効率的な運用を考えた施設の設計、整備が必須である。各分野のノウハウを有する複数の企業から成るグループである事業者が、公共施設の設計、整備から維持管理、運営までを一体的に行う手法であるPFIはまさにその手法として最適と言える。

PPPという広い観点では、民間主導の事業の中で公的に必要な機能の導入を図っていくということも重要であり、そうした取り組みも積極的に進めていくことが望まれる。

各自治体において、公共施設等総合管理計画の策定を機に、施設総量の削減、統廃合等が進められていく中、公的な機能を有する施設のうち、「公共施設」としてあえて位置付けられる施設については、明確な意義の下、行政施策の実現に資するものとして存在すべきものであることを忘れてはならない。それらは、民間の力を積極的に活用しつつも、「行政主導」の事業として進めていくべきである。