

## 自治体資産の老朽化による財政への影響とその方策 ー公共施設を対象としたアセットマネジメントの必要性ー

株式会社 野村総合研究所 社会産業コンサルティング部

主任コンサルタント 小池 純司

### 1. はじめに ー債務改革とともに注目されるべき自治体の資産改革の必要性ー

地方自治体の資産には、道路や下水道などのインフラ、いわゆる公共施設と呼ばれる小中学校などの建物、そして所有する公有地があり、債務としては地方債や第三セクターに対する損失補償などがある。

現在、この自治体の資産と債務に対して、その透明化やスリム化を促す取り組みが急ピッチで始まっている。例えば債務面では、2007年に成立した財政健全化法により、自治体の債務を一般会計だけでなく、公営企業会計や第三セクターにまで拡大して捉えることが必要となった。また、2008年に発足が予定されている地域力再生機構により、第三セクターの事業再生が加速化される見込みである。

このように、自治体の債務については、夕張市の破綻などから、全国的に注目が集まり、関連する取り組みが矢継ぎ早に行われているところであるが、実際には自治体はその資産についても大きな問題を抱えている。それは、道路、橋梁、上下水道といったインフラや、小中学校、公営住宅、公民館といった公共施設が老朽化の問題を抱えているという点である。

例えば、下水道は1960年代以降、急速に整備が進展しており、今後、老朽化施設が急増する。老朽化を放置すれば、その排水・処理機能の停止や管路破損による道路陥没の発

生など、日常生活や社会経済活動へ影響を及ぼす恐れがある。

また、公共施設についても、高度成長に伴う人口増や行政需要の高まりにより、1960年代から1970年代初頭にかけて急速に整備された。そのため、50年弱程度を公共施設の耐用年数とすると、これらの施設は、今後、建て替えや大規模な修繕を必要とする時期、すなわち建て替え時期を一斉に迎えることとなる。

本稿では、上記の認識に立って、自治体の資産の老朽化に着目し、自治体の資産改革が急務であることを述べるものである。より具体的には、ここでは資産の中でも公共施設に焦点をあてて、その課題と方策について論じる。

### 2. 「一斉建て替え時代」を迎える公共施設

地方自治体の公共施設は、全国で約44万棟ある\*1。このうち、およそ56%の約25万棟が築造から現在まで25年以上が経過している\*2。これより、公共施設の寿命を40年程度とすると、自治体は施設の更新のタイミングをこの5年から10年の間に一斉に迎えることが予想される。すなわち、今後の自治体で公共施設の「一斉建て替え時代」が到来しようとしている。

いくつかの自治体では、公共施設の老朽化

\*1 消防庁調べ。2005年時点のデータ。

\*2 同じく消防庁調べ。

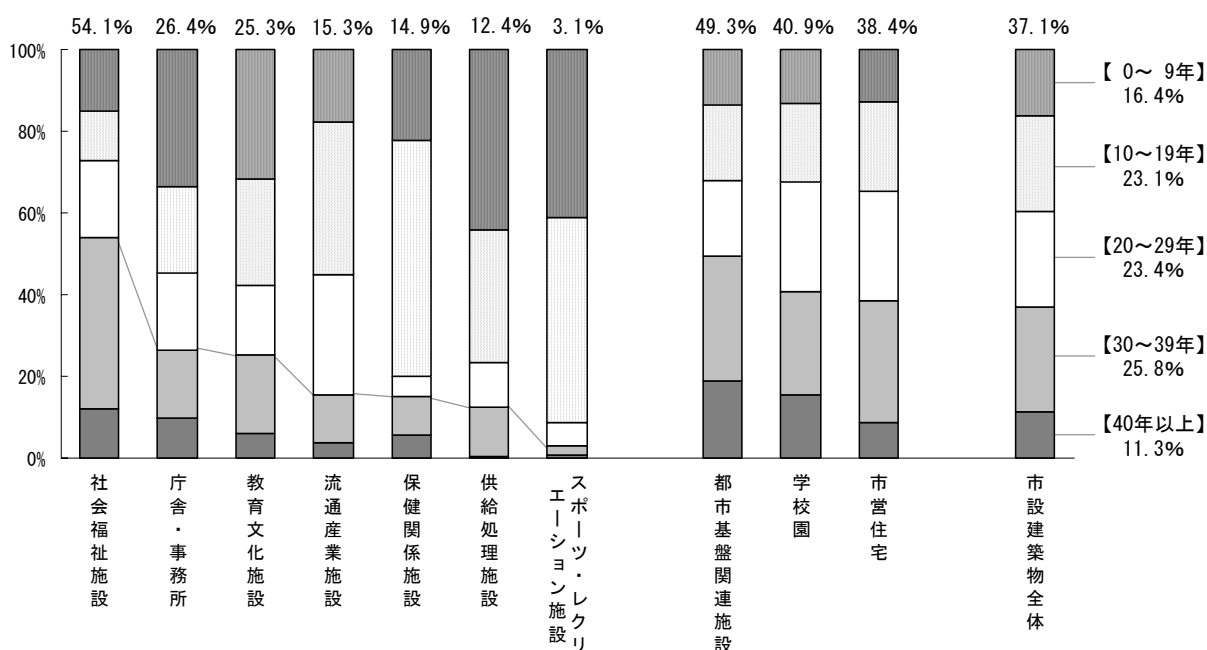
について、全国の自治体に先駆けていち早く対応を行おうとしている。こうした自治体をケースに施設の更新タイミングを確認してみよう。

大阪市は、公共施設を合計 3,167 保有しており、その延床面積の合計は約 1,590 万㎡にのぼる。このうち、延床面積で見ると、2007 年時点ですでに 30 年以上経過したものが全体の 37.1%を占めている\*3。すなわち、現状

の施設をそのまま保有することを前提とすると、10 年後には 4 割近い施設を一斉に建て替える必要が生じることがわかる。

また、練馬区の公表資料によれば、練馬区の公共施設のうち、30 年以上経過した施設の面積は、全体の 46.1% (51 万 9,822 ㎡) を占めている\*4。こうしたことから、練馬区は、大阪市よりも公共施設の一斉更新のインパクトがさらに大きくなることが予想される。

図表 1 大阪市における延床面積で見た施設の用途別経過年数の割合



出所) 大阪市資料

### 3. 建物の老朽化への対応に伴う財政インパクト

#### 1) 全国の自治体で約 42 兆円の建て替え費用が発生すると見込まれる

こうした建物の高齢化に、自治体はどの程度対応できるのだろうか。NRIでは、自治体の公共施設の更新費が、日本全体でどの程度発生するかを試算した\*5。2005 年から 2020 年の間に、自治体が保有する公共施設すべて

が耐用年数\*6を迎えた時点で建て替えをすると仮定した場合、建て替え費用の試算結果は、約 42 兆円となった。すなわち、今後、自治体全体で施設の建て替えをするだけでも、こうした財政負担が発生すると考えられる。

#### 2) 建て替え等の費用が政策的経費の総額を超える場合もある

発生する建て替え等の費用を、より詳細に見てみよう。東京都豊島区、足立区、練馬区、

\*3 大阪市調べ。

\*4 練馬区「施設白書」2004 年による。

\*5 地方自治体の種別ごとの公共施設数および建設年次のデータと、施設ごとの面積当たり更新費用データ等を活用して算出した。

\*6 ここでは法定耐用年数をもとに 47 年に設定した。

そして福岡市、青森県は、公共施設の再配置の必要性について、全国でもいち早く検討を進めている。こうした自治体の建て替え費用等の試算を確認する。

足立区によれば、2010年から2039年の30年間に、小中学校等について合計およそ1,613億円、年平均約54億円（区民税収入の

およそ15%）の改築経費が必要と試算している\*7。福岡市では、保有する2,000の施設をすべて保有し続けると仮定した場合、2004年から30年間で1兆6,575億円、年間平均552億円の更新や修繕の投資が必要となると推計している\*8。

図表2 公共施設の更新に伴う財政負担

更新費用の算出対象	改修経費のみ	建て替え費用のみ	改修経費+建て替え経費		
自治体	豊島区	足立区	練馬区	福岡市	青森県
期間	2001年から20年間	2010年から30年間	2005年から20年間	2004年から30年間	2005年から30年間
毎年見込まれる公共施設の更新による財政負担(年平均)	45億円	54億円	152億円	552億円	192億円

注) 図表の「更新費用の算出対象」にあるように、自治体によって財政負担算出の対象施設や手法が若干異なる出所) 各自治体資料より作成

では、こうした巨額の更新費を自治体財政は賄うことができるのだろうか。練馬区の試算結果を例に考察したい。

練馬区が推計する今後20年間の施設の改築・改修経費は毎年平均で152億円であるが、過去に公共施設の建設が集中した年がいくつかあったことから、2010年には約250億円、2015年には約320億円のコストが発生することを試算している\*9。

一方で、一般的に自治体の歳入において、公共施設の更新にあてられる財源はかなり限定されている。練馬区の歳入規模は2,028億円であるが、当然、このすべてを公共施設の建て替えにあてることはできない。

歳入には国や都から使い道を定められた補助金が含まれている（これを特定財源といい、練馬区の場合は581億円である）。また、扶助費（社会福祉関連の支出）や公債費（地方債の返済金）といった急激に減少させることができない支出についての財源を確保する必要がある（これを経常経費充当一般財源といい、1,139億円となる）。こうした補助金や

経常経費向けの財源を差し引いた数字が、区が実際に自由に用途を決めることができる財源となるが、練馬区では2005年度時点でおおよそ308億円となる。

一方、先に確認したように、練馬区の施設の建て替えのピーク時は、2015年で317億円となることが算定されているため、ピーク時には市が自由に使える財源をすべて使っても建て替え費用をカバーできない計算となる。また、ピーク時以外にも毎年平均152億円の更新費用がかかるが、これは区が自由に使うことが可能な財源のおおよそ半分である。

ここでは事例として練馬区を挙げたが、自由に用途が決められる財源が限定的である状況は、ほとんどの自治体にとっても同じである。自治体財政は、過去に実施した公共事業に伴う地方債の債務返済や、高齢化による社会福祉関連支出の増加により、全般的に将来にわたって厳しい状況に置かれているため、公共施設の更新に使用可能な財源は限定されている。

\*7 足立区「施設白書」2006年による。

\*8 福岡市「アセットマネジメント推進に関する研究報告書」2005年による。

\*9 練馬区「施設白書」2004年による。

#### 4. 公共施設の老朽化に対して求められる方策

これまで、自治体の公共施設が一斉建て替えの時期を迎えていること、また、その際に発生する建て替え費用は莫大なものになることを述べた。では、こうした厳しい未来が待っている中、どのような対応が求められているのだろうか。

ここでは、公共施設の老朽化に対して求められる方策として、公共施設アセットマネジメントの導入、公共施設再配置計画の策定、そして施設の一括建て替え、複合化、複数施設への包括アウトソーシングの実施などの事業スキームの適用を提案する。

##### 1) 公共施設アセットマネジメントの導入

公共施設のアセットマネジメント、すなわち保有する公共施設を、経営的視点から総合的に企画・管理・活用・処分する取り組みを進めることが必要である。

そのためには、公共施設全体の現状を把握すること、具体的には全施設を一元的に管理する施設台帳を整備することが最初に求められる。

作成する施設台帳は、竣工年、延床面積、修繕履歴といった建物のハード面の情報だけでなく、利用度合い、周辺に類似する施設の有無、売却した場合の価値など、ソフト面に関する情報もあわせて記録することが望ましい。これにより、施設運営の改善や、この後に述べる公共施設再配置計画の策定に活用することができる。

また、ハード面の情報は可能な限りシンプルにすることが望ましいと考えられる。担当課からの様々な要請に応じて、ともすると建物に付随する電気や水関係の設備の一つひとつや、屋根や壁面といった建物の部位ごとの

詳細な劣化度合いや修繕履歴をとろうとしがちであるが、こうした情報の把握は手間やコストがかかることに留意するべきである。

2点目は、整備された施設台帳は、担当部門に加えて、自治体の経営企画部門が管理することが望まれることである。公共施設のあり方は、まちづくり、財政、行政改革といった経営企画部門が担当する分野と密接に関わる。例えば、公共施設の一斉建て替えの時期に、その自治体の財政がどの程度の影響を受けるのかを把握することは大変重要である。また、公共施設再編計画の策定にあたっては、まちづくり等の観点は欠かせない。

3点目は、施設台帳の情報から、各施設の利用度合い、老朽度合い、また今後必要となる建て替えの時期やその時に発生するコストを施設横断的に把握し、そうしたデータに基づいた施設運営の改善を行うことである。例えば、施設横断的な比較・検討をすることで、他と比べて無駄が多いと考えられる施設の管理運営内容を見直すとともに、過剰な支出を縮減することが期待される。また、施設横断的に利用状況を比較して、利用度合いが低い施設の洗い出しや運営の改善を促すことも可能となるだろう。

なお、NRIでは、以上の施設台帳の要件を備えた、公共施設の管理データベース兼シミュレーションシステムを提供している。こうしたツールをうまく利用しながら、公共施設の再編に取り組むことも効果的だと考えられる\*10。

##### 2) 公共施設再配置計画の策定

公共施設のアセットマネジメントの体制が整い、ハード面・ソフト面の両方の施設情報を整理した台帳が整備された後は、台帳等の情報をもとに公共施設再配置計画の策定を検

\*10 公共施設のアセットマネジメントシステムは、小池純司「人口減少時代における公共施設のアセットマネジメント ―パブリックアセットマネジメントの提案―」知的資産創造 2006年12月号に詳しく紹介している。

討することを提案したい。

公共施設再配置計画とは、既存の公共施設の劣化度合いや活用度合いを一元的に把握した上で、将来にわたって維持可能な規模の施設数を定め、施設を通じた行政サービス向上のための最適な施設の配置や建て替え等のあり方を計画化するものである。

公共施設再配置計画の必要性は、今後の更なる人口減少によって現在の公共施設数が過剰になることや、少子高齢化の進展によって小中学校が余りつつある一方で、高齢者福祉施設の需要が高まるのが背景にある。加えて、市町村合併を経た自治体については、類似する施設を複数抱える状況に直面していることも背景要因に挙げられる。

すなわち、公共施設再配置計画を通じて、将来の人口、人口構成、また自治体の財政規模に適した施設の数や内容を検討し、公共施設の統合や廃止を計画するのである。そして最終的には、こうした将来の財政負担と将来の人口および人口構成の予測を考慮しつつ、建て替えの優先順位が高い施設、逆に将来的には売却や廃止が求められる施設などを洗い出すのである。

公共施設再配置計画につながる取り組みとして、足立区の事例を挙げたい。足立区では、今後の施設配置の方針として「新たな施設配置基準」を設け、地域ごとに学校、図書館、コミュニティーセンターを“平等”に整備するのではなく、人口の集中度や交通網の状況に応じて施設の配置を検討することを提示している。より具体的には、施設配置を、エリア配置型から利用圏配型に変えることとして、日常生活圏には地縁的利用を行う施設を、拡大生活圏には、地縁と目的の融合利用を、そして駅勢圏には目的利用を行う施設としている。

### 3) 統廃合に伴う住民サービスの低下を避けるための事業スキームの適用

施設の統廃合が住民サービスの低下に直結しないように、多くの住民が利用しやすい地域の公共施設については、思い切って投資をして施設の魅力を高めたり、包括的なアウトソーシングを活用することで民間の施設運営ノウハウを十分に引き出してサービス向上を図ることを提案したい。

ここでは、統廃合による住民サービスの低下を避けるための事業スキームとして、複数施設の一括建て替え、施設の複合化、そして複数施設を対象とする包括アウトソーシングの実施を提示して、本稿を終える。

#### ①複数の施設を一括で建て替えることで広範囲の住民に迅速に新しい施設を提供する

アセットマネジメントを実施することで、利用度合いが将来にわたって高いことが予測される一方、老朽化が進んでいる施設、すなわち建て替え等を行うべき施設を「施設群」として浮き彫りにすることができる。建て替えが必要な施設群が判明することで、複数の施設を一括で建て替えたり、リノベーションをすることが可能となる。

施設の一括建て替えのメリットは大きい。複数の施設を一括で建て替えることで、広範囲の住民に迅速に新しい施設を提供することができる。また、施設単体の事業規模が小さくとも、複数施設を対象とすることで、規模的にPFIや証券化のスキームを提案しやすくなる。PFIや証券化の実施により、一斉建て替え時代を乗り切る上で重要な、費用負担の平準化が実現することに加えて、民間からの創意工夫のある提案を得られることが期待されるだろう。

例えば、四日市市では、PFIにより4つの小中学校の建て替え等を一括で実施したことによって、耐震性やアスベストなどの

安全対策問題への迅速な対応、複数施設の一括管理による維持管理コストの縮減、24時間体制での用務員の設置など、民間提案による施設サービスの向上が実現している

\*11。

## ②施設の複合化を進めることで、施設総量の抑制とサービス向上の両面を図る

施設の建て替えの際、建て替え対象の施設を複合施設とすることで、施設総量の抑制と、サービスの向上の両面を図ることができる。

人口減少や財政制約により、施設の統廃合が避けられない状況となっても、実際に施設が近隣からなくなる際、住民にとっては行政サービスの低下として認識されやすい。住民の理解を得るためには、施設の統廃合を施設の複合化によって実現するとともに、建て替え等によってハード面・ソフト面ともに、これまでよりも質の高い施設を住民に提供し、かつこれらを一か所に集めることによって住民の利便性を高めることが、一つの有益なアプローチとして考えられる。

市川市の市川第七中学校や志木市の志木小学校は、複合施設としての建て替えを実施した例である。これらの施設では、施設の構造面、サービス面ともに大胆なアイデアで施設のサービス水準を向上させ、かつそれを近隣の住民に開放することで、住民の理解を得ることに成功していると考えられる。

また、前述の足立区では、施設の複合化の方針も合わせて示している。区によれば、小学校は、地縁関係を重視した地域の協働とコミュニティの拠点として学童保育室や児童館との機能集約、さらには住区センターとの連携・統合も視野に入れて建て替え

を進めるとともに、中学校には、原則として2校に1校程度の割合で、地域図書館を複合化し、学校図書館と共用とすることが構想されている。

## ③複数施設への包括アウトソーシングの実施

アセットマネジメントを活用して、複数の施設を1事業者に対して委託する、複数施設を対象とした「包括アウトソーシング」の実施を提案する。

指定管理者制度の導入により、現在、公共施設の多くは民間企業や各種団体により管理されている。その管理形態は、1施設につき1管理主体といったアウトソーシングの枠組みで実施されている例がほとんどである。

こうした形での公共施設のアウトソーシングでは、各施設が各担当部門の独自基準で委託されがちであるため、委託先の管理運営基準がまちまちであることが多い。また、施設と同じ数だけの契約が発生するため、契約手続きやサービスに対するモニタリングだけでも行政側に相当の負荷がかかっている。加えて、1施設ごとに詳細な管理基準を置くため、管理者が業務改革やサービス向上に創意工夫を発揮する余地が少ないといった点も懸念される。

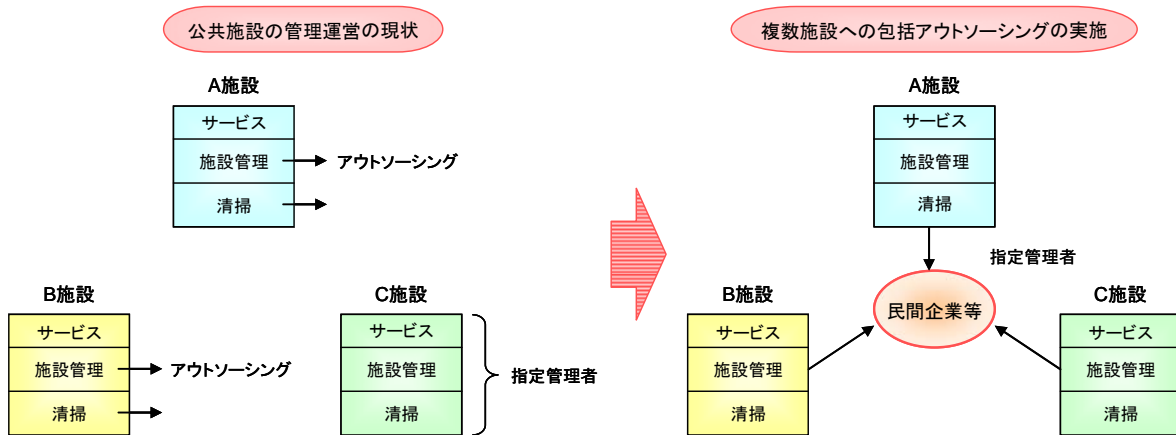
こうした単体の施設ごとのアウトソーシングに伴う課題は、複数の施設を一括して1事業者にアウトソーシングすることで解決される部分が多い。まず、事業者にとっては、複数の施設を対象にすることで、施設横断的なサービス面やコスト面での創意工夫をしやすくなる。また、行政側にとっても、契約先が一元化することで、契約やモニタリングに関する事務手続きが大幅に簡素化し、業務の効率化につながる。そして業務効率が図られた分だけ、効果的な

\*11 2007年11月に実施した四日市市へのインタビューに基づく。

アウトソーシングを実現するため欠かせない、施設運営の改善を促すことをねらった

仕様の設計や効果的なモニタリングの実施に力を入れることができる。

図表3 公共施設の管理運営の現状と複数施設への包括アウトソーシングの実施のイメージ



### 5. おわりに —公共施設の—齊建て替え時期を乗り切るには合意形成が重要—

複数の施設を一度にPFI等で建て替えることや、施設数を減らして複合化施設として建て替えること、また1事業者に自治体の施設の多くをまとめてアウトソーシングすることには、住民等から不安視する声が寄せられるかもしれない。しかし、こうした包括的なアウトソーシングは、厳しい財政制約の中、行政サービスの向上を図る上では一つの対応手段であることを正しく伝え、行政内部でその自治体にあった効果的なアウトソーシングの枠組みを検討するとともに、住民等の幅広い主体との粘り強い合意形成が求められると考えられる。

**筆者**

小池 純司 (こいけ じゅんじ)  
 株式会社 野村総合研究所  
 社会産業コンサルティング部  
 主任コンサルタント  
 専門は、公的セクターのマネジメント改革、  
 地方行財政制度、公的金融 など  
 E-mail: j-koike@nri.co.jp