

自治体財政 改善のヒント 第30回

人口減少時代の公共施設マネジメント 予算制約を意識した重みづけを

大和総研 金融調査部 主任研究員 鈴木 文彦

公共施設の老朽化で整備事業は更新案件を中心に再び拡大基調が見込まれる。しかし高度成長期の建設ラッシュ時と異なり、今は人口減少時代である。当時と同じ発想で計画を立てると失敗する。老朽施設も新築のときは街の成長を見込んで若干の余裕をもって設計したことだろう。子ども服をあつらえるようなものだ。今後、人口減少に伴う働き手の減少で将来の税収が減り、施設整備にかかる予算制約が厳しくなる。地域住民の減少によって公共施設の所要量も減る。需要減少を見込んではじめから多目的施設にする、転用しやすい設計にするなどの工夫が必要だ。また、公共サービスといえば何でも自治体の仕事だった昔と違い、民間企業が提供する公共サービスの幅が広がった。それで自治体が整備すべき施設はさらに減る。

地域住民の年齢構成の変化も見逃せない。とりわけ市区町村は、団塊ジュニア世代が入学するころに整備した学校施設を多く保有している。総務省の公共施設状況調査によれば、2015年度末時点で市区町村が保有する公共施設の延床面積4億8528万㎡のうち、約36%が小中学校だった。少子化で余剰となった学校施設をどうするかが最大の課題だ。対して高齢者向けの施設ニーズが増える。「2025年問題」と言われるが、団塊の世代が75歳を超え後期高齢者になる25年に向け、介護関連施設の充実が求められる。

人口減少時代の公共施設マネジメントとは、人口減少や少子高齢化、民営サービスの拡大を見据え、公共施設の延床面積を再配分することだ。百貨店が客層とニーズの変化にあわせて売場面積を

再配分するのに通じる。

対策打たなければ資金ショート

14年4月の総務大臣通知により、すべての自治体に公共施設等総合管理計画の策定が要請された。17年9月末現在、都道府県及び政令指定都市が100%、その他の市区町村は99.6%で策定済み。計画期間は約3割の団体で10年、最長65年である。

計画の基本的な構成は共通している。まずは維持管理・修繕・更新等にかかる経費の現状と将来推計を置く。将来推計は既存施設を耐用年数の経過とともに単純更新した場合を想定、つまり自然体で計算した将来見込額である。他方、財源は人口減に伴って漸減する想定なので、何も対策を打たなければいずれ資金ショートを起こす。そこで、収支均衡を図るべく公共施設の総量抑制などを検討し目標を定めるという流れだ。

たとえば、筆者が行財政改革推進委員を務める西東京市（東京都）では、公共施設の延床面積を20年間で13年度末比10%削減する目標を定めた。10%の根拠は、税収への連動が見込まれる生産年齢人口が約10.7%減となることによる。また、保育園、小中学校、児童館と若年層（15歳未満）、高齢者福祉施設と老年層（65歳以上）という具合に施設種別と年齢層を紐づけ、各年齢層の将来推計から公共施設の所要面積を積算したところ、約9.0%の減となった。旧田無市と旧保谷市が合併して発足した西東京市だが、01年の合併以降で延床面積が約13%増えたという事情も加味している。なお、数値目標を設定し計画に記載する市区町村

表 公共施設等総合管理計画における公共施設の延床面積、トータルコスト縮減等に関する目標の記載状況

	団体数	記載率 (%)
数値目標の記載があるもの (目標の内容)	937	55.5
総面積削減	749	44.3
総面積維持	11	0.7
総面積の増加枠設定	1	0.1
コスト削減	126	7.5
その他・分類不能	50	3.0
数値目標の記載がないもの	752	44.5
17/9末の策定済み団体	1,689	100.0

出所：総務省HP「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等を取りまとめた一覧表（平成29年3月31日現在）」から大和総研作成

は、17年3月末時点で策定済みの1689団体（政令市除く）のうち55.5%、西東京市のように総面積削減を指標にしたケースは44.3%だった（表）。

学校の個別施設計画策定は4%どまり

老朽化対策の総論を示す公共施設等総合管理計画はほぼ出揃ったが、多くの自治体にとって、それを具体化した個別施設計画の策定が課題である。策定期限の20年度まで2年半あるが、必ずしも順調ではないようだ。17年12月の「インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議第5回幹事会資料」によれば、学校施設にかかる個別施設計画の策定率は4%程度だった。個別施設計画は更新、統廃合、長寿命化など具体的な対応方針とその時期を個別施設ごとに定めた計画である。総量抑制がサービス低下を連想させるからか、総合管理計画では半分弱の自治体が数値目標を記載していない。まして個別施設計画で縮小・廃止する施設を特定するのは容易でないだろう。

そこで、個別施設計画の策定にあたってポイントを3点挙げる。第1に、予算制約を意識し整備案件に重みづけすることだ。選択にあたって当の施設が必要か不要かという二者択一は避ける。公共サービスに不要なものはないことを前提に、個々の公共施設の必要度を相対評価する。比較にあたっては、維持管理費と整備事業費を個別施設別に名寄せして施設別コストを計算するとよい。整備事業費は使用年数で案分する。施設別コストが「A公民館に年間5000万円」「書籍貸出1冊当た

り500円」のレベルで明らかになれば、当の施設を残すべきか業態転換を図るべきか、自分事として考えることができよう。健康保険から送られる「医療費のお知らせ」を見て、日ごろ意識しない医療費を知り、抑制的な心持ちになるのと同じだ。

投資は「行政収支」の範囲内に

予算制約を設定するには、本連載で度々紹介してきた自治体版の損益計算書（行政キャッシュフロー計算書）が役に立つ。民間企業において設備投資の適正水準は「フリーキャッシュフロー」の範囲とされる。これは行政キャッシュフロー計算書の「行政収支」にあたる。現金ベースの当期利益を意味する行政収支の範囲内に施設整備費を収めれば、有利子負債は増えず基金も崩さずにすむ。

第2に、縮小・廃止してもサービス総量が変わらない方法を考えることだ。学校のプールと市民プールを統合し、出入口を分け、日中は学校用、夜間休日は市民プールとして「二毛作営業」する北九州市立思永中学校温水プールはその好例である。いくつかの施設をまとめて複合施設化するにしても図書館、公民館、市民ホールなど相互に脈絡がある組み合わせを工夫することだ。公民館を集約し、様々なサイズの部屋を揃えると使い勝手と稼働率が改善するのは、封切りから日が経つにつれスクリーンが移動するシネコンを考えれば明らかだ。面積削減を目的にトイレ、階段、事務室など共用スペースを集約するだけが能ではない。

第3は、面積を減らさずコスト削減する道もあることだ。体育館を転用した富山県氷見市新庁舎のように、あえて新築せず学校施設等を別用途に改修することで整備費節減を図ったケースがある。所得再分配に配慮しコスト高になりがちな公共発注を避け、民間流のコスト削減策が可能な包括発注の方法、つまりPPP/PFIを選択するのも一例だ。以前紹介した東京・三鷹市ジブリ美術館のように、料金徴収を含む運営権を民間企業に与え自由な経営を保証する代わりに施設整備を民間に負担させれば、公共施設の新たな整備あるいは大規模改修にあたって自治体の負担は無くてすむ。G