

2026年5月26日 全8頁

# マクロ的視点の公共施設マネジメント

## 公共施設保有量と未償却残高のバランスに基づく地方公会計の活用

政策調査部 主任研究員 鈴木 文彦

### [要約]

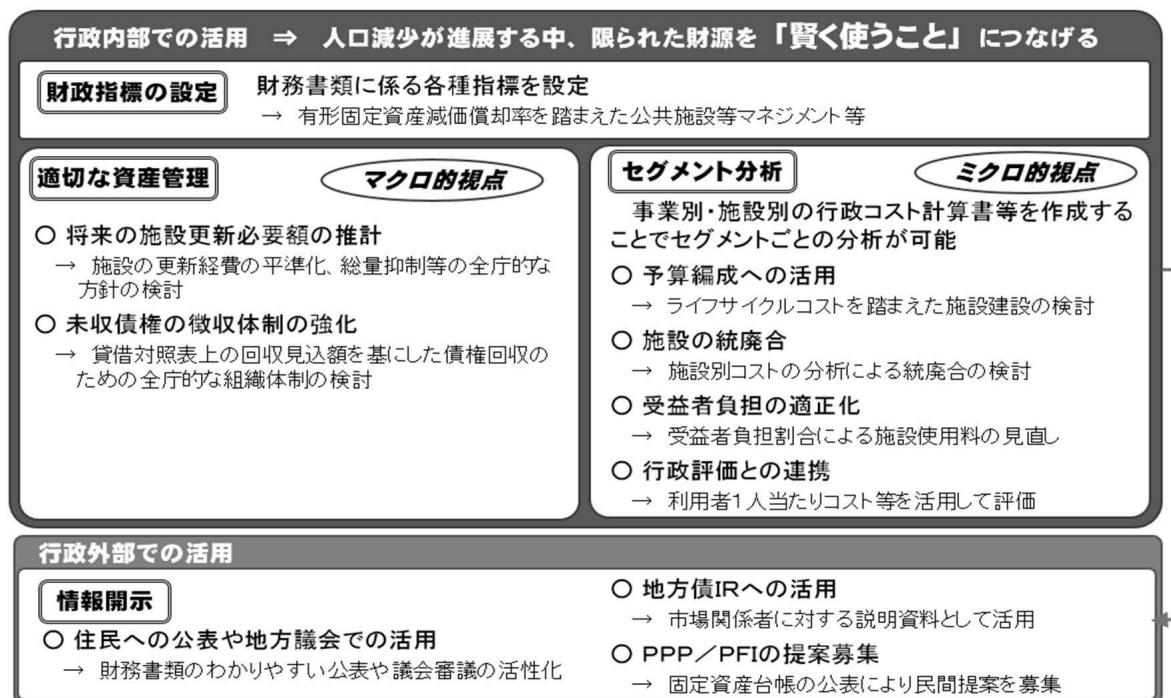
- 公共施設等の老朽化と人口減少の下、公共施設等の機能確保と財政の持続可能性の両立を図る公共施設マネジメントにおいて、地方公会計情報をいかに活用するかが問われている。本稿では、総務省マニュアルで整理されるマクロ的視点とミクロ的視点のうち、総量抑制や支出平準化を念頭に将来の施設更新必要額の推計を行うマクロ的視点に焦点を当てる。
- 本稿では、「公共施設当たり未償却残高」を施設性能の維持水準を財務的に把握する指標と位置づけ、これを「公共施設当たり住民数」（効率性）と「住民1人当たり未償却残高」（住民負担度）に分解する枠組みを提示する。全国市区町村データによる分析の結果、小規模自治体ほど人口密度の低さにより施設効率が低く、その結果として1人当たりの負担が大きくなる傾向が確認された。また、広域合併は効率性に負の影響を与え、ベッドタウンは正の影響をもたらすことが示された。
- 施設更新計画の検討にあたっては、時間の経過とともに減少する「公共施設当たり未償却残高」の水準を維持することを前提に更新必要額を把握することが重要である。他方で、利用人口に対応した施設規模の適正化を通じた総量抑制を「公共施設当たり住民数」により、担税人口に対応した負担可能水準を「住民1人当たり未償却残高」により把握することで、更新「可能額」の視点から計画を構築する必要がある。トータルコスト縮減の観点では長寿命化修繕や PPP/PFI（公民連携）の活用も有効な選択肢となる。

## 1. 公共施設マネジメントにおける公会計情報の活用

我が国の地方自治体において、高度経済成長期以降に整備された公共施設の老朽化対策が喫緊の課題である。近年、総務省が推進する「統一的な基準による地方公会計」の整備が進展し、自治体は貸借対照表を通じてストックとしての財産状態を可視化できるようになった。

本稿のテーマは、公共施設マネジメントにおける地方公会計の活用である。総務省「統一的な基準による地方公会計マニュアル（令和7年3月改訂）」ではマクロ的視点とミクロ的視点から公共施設マネジメントへの活用策を挙げている。ここで、マクロ的視点での活用とは、人口減少や公共施設等の経年劣化等の問題に対し、公共施設等の機能の確保と財政の持続可能性の両立の観点から、総量抑制や支出平準化を図るため、統廃合や長寿命化修繕等に関する意思決定に資する情報を提供することである。具体的には、固定資産台帳の情報を元に、人口動態を踏まえた財政負担能力や利用需要の変化を反映し、維持管理費の水準および将来の施設更新必要額を推計することである。

図表 1 財務書類・固定資産台帳の活用方法



(出所) 総務省「統一的な基準による地方公会計マニュアル（令和7年3月改訂）」、p. 341

将来の施設更新必要額の推計は、固定資産台帳に記載された個々の施設の取得年月日および耐用年数に基づき、耐用年数経過時点において当該施設の構造・用途や床面積等に応じた再調達原価を設定し、その結果得られた投資的支出を年度別に配分して策定するものである。耐用年数経過時に単純更新した場合の見込みは、公共施設等総合管理計画において基礎的な前提と

して整理されている<sup>1</sup>。これに対し、長寿命化対策を講じて耐用年数を「目標耐用年数」等に見直し、更新時期を後ろ倒しすることや、施設の統廃合等により更新対象を絞り込むことによって、将来の施設更新必要額を抑制することが可能になる。このような対策を反映した見込みについても、公共施設等総合管理計画において併せ示されることが求められている。単純更新した場合と、長寿命化対策を反映した場合のそれぞれの見込み額は公共施設等総合管理計画の必須記載事項であり、ほとんどの自治体で記載されている。

ただ、これらの手法は推計結果が集計量である点ではマクロ的な視点であるものの、実態としては固定資産台帳に記載された個々の資産情報（マイクロデータ）を足し合わせた、いわゆる「ミクロの積み上げ」である。経過年数と再調達原価で推計できるため、会計情報がなくとも推計可能であり、マクロ的視点における公会計活用としては限定的である。

また、公共施設等総合管理計画には、地方公会計の分析指標として「有形固定資産減価償却率」も掲載されている。これは有形固定資産の取得価額等に対する減価償却累計額の割合であり、耐用年数に対して資産の取得からの経過状況を全体として把握することができる。ただし、この指標は資産の老朽化の進行度合いを示すにとどまり、将来の更新需要や財政負担を直接的に示すものではない。

公共施設等総合管理計画には、「公共施設保有量（事業用資産建物保有量）」、「1人当たり公共施設保有量」の推移も記載されている<sup>2</sup>。ここでいう公共施設は庁舎や学校など、いわゆる「ハコモノ」としてイメージされる建築物である。他方、地方公会計の有形固定資産には、庁舎や学校などの「事業用資産」に加え、道路や橋梁等の「インフラ資産」も含まれる。このため、インフラ資産を含めた指標では自治体全体の老朽化の状況を把握できる一方、「ハコモノ」としての公共施設を前提とする意思決定との間に対象のズレが生じる。さらに、耐用年数や対応策も両者で大きく異なることから、意思決定の対象となる施設類型と、その根拠となる指標が必ずしも対応しないという問題が生じる。

## 2. 公共施設保有量当たり未償却残高の分解式

こうした課題を受け、本稿で考察するのは、集計量間の均衡に着目したアプローチである。

<sup>1</sup> 総務省「公共施設等総合管理計画の策定等に関する指針」（2023年10月10日改訂）、p.2

なお、マクロ的視点に対するミクロ的視点とは、個々の施設にかかる対策の緊急性や予算配分の優先順位を判断するために必要な公会計情報の活用法をいう。行政コスト計算書や貸借対照表における施設別のセグメント化のあり方が論点となる。固定資産台帳の場合、そのデータを用いて個別施設ごとの減価償却率等を算定し老朽化の進捗を把握することで、統廃合をはじめとする対策の緊急度を評価するために活用される。公会計活用のミクロ的視点の課題については、拙稿「[公共施設マネジメントと公会計～機能する行政評価～](#)」（『大和総研調査季報』2025年秋季号（Vol.60）、pp.64-85）で詳しく論じているので参照されたい。

<sup>2</sup> 「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」（2025年3月31日現在）の記載事項のうち「公共施設保有量（事業用資産建物保有量）」については、札幌市をはじめ約200団体において「公共施設状況調」の「公有財産」と一致している。一方で多くの団体は数パーセント程度の乖離がみられる。公有財産の範囲は本庁舎、消防施設、学校施設、公営住宅、公園、その他の公共用施設および普通財産が含まれる。「固定資産台帳」とは別に「公有財産台帳」があり、両者は必ずしも一致しない。人口は住民基本台帳人口であるため、札幌市をはじめ約200団体において1人当たり公共施設保有量は住民基本台帳人口当たりの公有財産（建物）の延床面積として算定される。

すなわち、公共施設保有量（延床面積）当たりの未償却残高を、公共施設の機能を維持する観点からの「持続可能な均衡水準」と捉え、これを与件として、総人口や年代別人口の変化に応じた利用人口および担税人口の動向に基づき、公共施設の適正な数量規模および負担可能なトータルコストを推計するものである。

図表 2 は、公共施設等総合管理計画に記載されている計数を「公共施設当たり未償却残高」の分解式の形式で再構成したものである。分析対象は、事業用資産のうち建物に限定した。これにより、有形固定資産減価償却率も「事業用資産（建物）減価償却率」として整理されるが、本稿で着目するのは減価償却後の未償却残高である。未償却残高は取得価額から減価償却累計額を控除した額であり、期末時点における資産の財務的な正味残高そのものを示す。

また、分析にあたっては、地方公会計における事業用資産（建物）と公共施設状況調の公有財産（建物）の延床面積が一致するものとみなし、分解式を構成した<sup>3</sup>。

図表 2 公共施設当たり未償却残高の分解式

<p>公共施設当たり 未償却残高</p> <hr/> <p>未償却残高</p> <hr/> <p>公共施設保有量</p>	=	<p>公共施設当たり 住民数(利用人口)</p> <hr/> <p>人口</p> <hr/> <p>公共施設保有量</p>	×	<p>住民(担税人口)1人当たり 未償却残高</p> <hr/> <p>未償却残高</p> <hr/> <p>人口</p>
施設性能の維持水準		公共施設の効率性		住民負担度
性能維持のため継続的な投資が必要		公共施設に対する人口密度が低い		住民の「割り前」が高い

(出所) 大和総研作成

左辺の「公共施設当たり未償却残高」は公共施設保有量（「公共施設状況調」所載の公有財産（建物）の延床面積）に対する未償却残高であり、施設性能の維持水準を財務的に把握するための代理指標となる。追加投資をしないかぎり時間の経過とともに減少し、すなわち経年劣化が進むことになる。公共施設の機能を維持するためには固定資産の価値向上を伴う継続的な投資、例えば更新投資や大規模修繕が必要だ。

「公共施設当たり未償却残高」は、人口を媒介変数として、施設効率と住民負担に対応する 2 つの要素に構造的に分解することができる。右辺第 1 項の「公共施設当たり住民数」は公共施設の効率性を示す。端的には公共施設の延床面積に対する人口密度である。公共施設等総合管理計画に記載されている 1 人当たり公共施設保有量とは逆数の関係にある。

<sup>3</sup> 事業用資産の内訳には建物の他に土地、立木竹、工作物、船舶、浮標等、航空機、その他事業用資産および建設仮勘定がある。土地、立木竹、建設仮勘定を除いたものが減価償却対象となる。

右辺第 2 項の「住民 1 人当たり未償却残高」は未償却残高を住民数で割った指標であり、住民負担度を反映する。ここで住民負担度とはアフォーダビリティ (Affordability) を意味する。人口減少によって住民 1 人当たりの負担は重くなるということだ。

公共施設当たり住民数の分子や、住民 1 人当たり未償却残高の分母となる「人口」は、分解式の都合上どちらも住民基本台帳人口を使っているが、それぞれ背景となる文脈は異なる。公共施設当たり住民数における文脈は「利用人口」であり、「公共施設等総合管理計画の策定等に関する指針」(以下「策定指針」)の「総人口や年代別人口についての今後の見通しを踏まえた利用需要を考えた場合、公共施設等の数量等が適正規模にあるか」という課題意識と重なっている<sup>4</sup>。また、住民 1 人当たり未償却残高の人口は「担税人口」であり、同じく策定指針の「充実可能な財源の見込み等を踏まえ、公共施設等の維持管理・更新等がどの程度可能な状況にあるか」を代表している。

### 3. 小規模自治体における施設効率の問題と負担能力への懸念

図表 2 の分解式は、公共施設の機能の確保を、公共施設の効率性と住民負担度に分解したものである。実際はどのような傾向がみられるのか、2023 年度における全国 1,692 市区町村の公会計データから事業用資産(建物)を抽出し、自治体の規模および地域特性(広域合併の有無、ベッドタウンか否か)に基づくクロス集計を試みた(図表 3)。

#### 公共施設当たり未償却残高

「公共施設当たり未償却残高」(千円/㎡)だが、考え方としては事業用資産(建物)の取得価額に(1-減価償却率)を乗じたものとなる。また、事業用資産(建物)の取得価額は事業用資産を構成する個々の公共施設の建築単価の加重平均となる。図表 3 では、公共施設当たり未償却残高の関連指標として、「公共施設当たり取得価額」と事業用資産(建物)減価償却率を置いた。

計数をみると、公共施設当たり取得価額は特別区の 319 千円を除けば概ね似通った水準である。総延床面積に含まれる公共施設の種類や建築単価に顕著な差異は認められない。老朽化の進行度を示す事業用資産(建物)減価償却率も特別区の 52.5%を除き四捨五入して 60%である。個々の自治体をみれば深刻なケースもあるが、人口規模特有の事情はうかがえない<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> 総務省「公共施設等総合管理計画の策定等に関する指針」(2023 年 10 月 10 日改訂) 第一 総合管理計画に記載すべき事項 二 公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針 (3)現状や課題に関する基本認識

<sup>5</sup> 一覧形式で入手可能な地方公会計データは市区町村で 2014 年度から 2023 年度までである。母数は 2015 年度の 199 団体から 2016 年度に 1501 団体となり、2023 年度は 1693 団体となっている。毎年度母数が異なるため慎重な比較が必要だが、事業用資産(建物)減価償却率は 2014 年度が 57.9%、以降 57.2→58.7→59.0→59.6→60.1→60.6→54.0→61.8 と推移し 2023 年度が 62.6%となっている。一般的に老朽化進んでいるには違いない。過去データで未検証な部分もあるため、公会計データを用いた公共施設老朽化にかかる時系列分析、個別自治体の分析については筆をあらためて別稿で展開したい。

図表 3 人口規模および各種属性別にみた公共施設分析指標（2023 年度）

	政令指定都市	特別区	中都市(人口 10 万人以上)			小都市(人口 10 万人未満)				町村		
			ベッドタウン	広域合併	一般型	ベッドタウン	広域合併	ベッドタウン 広域合併	一般型	ベッドタウン	一般型	
団体数	20	23	48	51	139	84	93	11	327	253	643	
公共施設当たり未償却残高	千円/㎡	90	152	101	92	95	94	85	104	89	87	94
同・取得価額	千円/㎡	254	319	269	232	249	257	231	246	235	249	248
事業用資産(建物)減価償却率	%	64.7	52.5	62.5	60.3	61.8	63.2	63.1	58.9	62.2	64.6	62.5
公共施設当たり住民数	人/100 ㎡	32	50	51	22	33	36	14	22	21	19	11
1 人当たり公共施設保有量	㎡/人	3.4	2.2	2.1	4.7	3.3	3.7	8.0	4.9	6.1	8.1	16.1
住民 1 人当たり未償却残高	千円/人	289	356	205	430	306	327	654	476	511	658	1,513
同・負債額	千円/人	861	131	288	541	394	418	788	548	633	744	1,288
同・行政コスト	千円/人	464	437	336	452	388	400	632	469	539	640	1,099

(注)延床面積は庁舎や学校施設をはじめとする公有財産のもの。取得価額・未償却残高は有形固定資産のうち事業用資産(建物)に関するもの。公有財産延床面積、有形固定資産データは 2023 年度末。住民数は 2024 年 1 月 1 日の住民基本台帳人口。2020 年 10 月時点の夜間人口に対する昼間人口の比率が 90%未満の市町村を「ベッドタウン」、5 団体以上の合併で成立した市を「広域合併」とした。データは福島県双葉町を除く。

(出所)総務省「令和 5 年度 統一的な基準による財務書類に関する情報」、総務省「公共施設状況調経年比較表」から大和総研作成

### 人口規模と施設効率性の関係

「公共施設当たり未償却残高」の差が小さい分、人口規模による違いは「公共施設当たり住民数」、「住民 1 人当たり未償却残高」で顕著である。はじめに、中都市・小都市・町村についてはベッドタウンでも広域合併でもない自治体（以下「一般型」）の計数を用い、人口規模間の比較を行う。

「公共施設当たり住民数」をみると、特別区が 50 人と最も多く、中都市（人口 10 万人以上の市）が 33 人、小都市（人口 10 万人未満の市）が 21 人となり、町村は 11 人と最も少ない。対して住民 1 人当たり未償却残高をみると、政令指定都市が 289 千円、中都市が 306 千円である。小都市の 511 千円に対し、町村は 1,513 千円と約 3 倍となる。

参考情報として、住民 1 人当たり負債額、同・行政コストを掲載した。負債額も町村が最も高水準だが、小都市に比べると約 2 倍であり、未償却残高に比べれば過剰の度合いが小さい。この傾向は行政コスト（人件費、経費に減価償却費を加えた、いわゆるランニングコスト）も同様である<sup>6</sup>。

こうしたことから、小規模自治体ほどストック面、フロー面の両方で行政サービス効率に困難を抱えていることがわかる。背景のひとつに、利用人口が少なくとも、公共施設がその機能を果たすために必要な床面積の最低水準の存在がある。また、町村に関しては未償却残高が負債を上回ることも特徴であり、住民 1 人当たりの財政負担の重さが、相対的に手厚い補助財源

<sup>6</sup> 小都市と町村の差異については、資産水準そのものの違いというよりも、分母である人口規模の違いにより、指標上の負担が実態以上に大きく表れている側面があるので留意のこと。

によって緩和されていることが見受けられる。

### ベッドタウン要因と広域合併要因

人口規模を切り口に比較する場合、ベッドタウンであること、広域合併によって成立した市であることの2つの属性には留意が必要だ。

図表3で「ベッドタウン」とは、昼間人口比率が90%未満の市町村をいい、「広域合併」とは平成大合併で5以上の自治体が合併して発足した市であることをいう<sup>7</sup>。まず、ベッドタウン特性は行政サービスの効率性を上押しする。中都市、小都市、町村のベッドタウンは、それぞれの一般型に比べ、公共施設当たり住民数は1.6~1.7倍である。中都市のベッドタウンでは特別区の平均と同水準となる。住民1人当たり未償却残高をみると中都市、小都市でベッドタウンは一般型の約3分の2、町村では約4割となる。これは、商業・産業インフラは近隣の中核都市に集中しており、自らは生活密着型施設に特化できることがうかがえる。また、行政区域の人口規模にかかわらず都市圏人口が比較的大きいことも指摘できる。

これとは対照的に、広域合併の特性は効率性を下押しする要因となっている。公共施設当たり住民数をみると中都市、小都市ともに広域合併を経験した団体は各々一般型に比べ7割弱の水準となっている。住民1人当たり未償却残高は1.3~1.4倍である。2006年3月に1市3町が合併して発足した新・北見市だが、「北見市財政健全化計画」について2024年12月に開催された説明会の資料によれば、4つの旧構成市町に公共施設が分散したため、住民1人当たり公共施設の延床面積が7.65㎡と道内都市（人口10万人以上）で最も高水準だった。それ以外にも、市道、水道管、公共下水道のそれぞれの長さ、図書館、体育館、市立保育園、児童館の数でも道内都市（同前）で第1位と、公共施設・インフラの非効率性が問題に挙げられていた<sup>8</sup>。すべての合併団体において公共施設の非効率性が温存されているわけではないが、合併に伴う一種の激変緩和措置であった普通交付税の優遇期間において、公共施設の統廃合など効率化の取り組みが遅れるケースがあったことは否定できない。

## 4. 公共施設当たり未償却残高に着眼した更新必要額（可能額）の推計

公共施設等の機能の確保と財政の持続可能性の両立の観点から、総量抑制や支出平準化を進めるにあたって、人口動態を踏まえた財政負担能力や利用需要の変化を捉え、これを反映した将来の施設更新必要額をどのように推計するかが課題となる。

施設の性能水準を維持するためには、減価償却の進行により帳簿上の価値が目減りしていくなかで、更新や大規模修繕などの投資を継続的に行う必要がある。このとき、追加的な投資の

<sup>7</sup> 平成の大合併とは、1999年度（平成11年度）から2010年度（平成21年度）にかけて推進された大規模な市町村合併をいう。1998年度末に3,232あった市町村数は2010年度末に1,730となった。合併のピークは2014年度と2015年度で、この2年度間で1,851市町村が減少した。

<sup>8</sup> 北見市「『北見市財政健全化計画』説明会資料」（2024年12月21日~23日）

目安となるのが、「公共施設当たり未償却残高」であり、その水準を将来にわたって維持することが機能確保の要件となる。経年劣化による事故などを生じさせないために守るべき、公共施設保有量（延床面積）と未償却残高の「持続可能な均衡水準」といえる。

次に、利用人口に対応した適正な施設規模を「公共施設当たり住民数」（効率性）により把握する必要がある。これは策定指針における「総人口や年代別人口についての今後の見通しを踏まえた利用需要を考えた場合、公共施設等の数量等が適正規模にあるか」という論点に対応するものであり、人口減少に応じて公共施設の延床面積の適正規模も縮小することを意味する。

また、担税人口に対応した負担可能水準を「住民1人当たり未償却残高」（住民負担度）により把握することも重要である。住民1人当たり未償却残高には上限があり、策定指針における「充当可能な財源の見込み等を踏まえ、公共施設等の維持管理・更新等がどの程度可能な状況にあるか」の観点から、将来の担税人口に見合った負担可能水準を見出す必要がある。この点で、この指標が示すのは更新必要額ではなく、むしろ更新「可能額」である。あまつさえ、労働力不足や資材価格の高騰を背景として再調達原価は上昇しており、固定資産台帳の取得価額を上回る水準にあると考えられる。したがって、過去に整備された施設群については、「単純更新」を前提とした場合であっても、将来の財政に大きな負担をもたらす可能性がある。

このような状況を踏まえると、マクロ的視点に立った公会計の活用とは、将来の人口減少に伴う利用縮小と担税力の低下を前提に、総量抑制と予算制約を一体として捉えたうえで、トータルコストの抑制を図る意思決定の枠組みを構築することといえる。

トータルコスト削減の観点では、長寿命化修繕や PPP/PFI（公民連携）<sup>9</sup>の活用が有効な選択肢となる。この観点から長寿命化対応を捉え直すと、それは将来的な統廃合を前提とした調整措置として位置づけられる。すなわち、長寿命化は更新時期を後ろ倒しすることにより、短期的な更新投資の増大を回避する手段である。更新が10年単位にわたる支出の固定化を伴うのに対し、長寿命化修繕はこれを期間に応じた支出へと転換するものといえる。

また、PPP/PFI 事業は発注業務を切り出して民間に委ねることにより、所得再分配機能や景気調整機能に由来する公共発注の制約から自由となり、同一の機能要件のもとで調達コストの圧縮を可能とするものである。いずれもトータルコストの抑制を図るための具体的な手段として位置づけられる。

以上

---

<sup>9</sup> 公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行う手法を総称して PPP(Public Private Partnership)といい、指定管理者制度、包括的民間委託、PFI など様々な方式がある。このうち、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律に基づく手法を PFI(Private Finance Initiative)という。