

# 人口動向等と ファシリティマネジメント

首都大学東京都市環境学部 客員教授  
山本 康友



## 公共施設等とは

公共施設とは、どのようなものを表すのか。都市計画法第4条第14項では、公共施設は、「道路、公園その他政令で定める公共の用に供する施設をいう」と定義されている。同法施行令第1条の2では、公共の用に供する施設は、「下水道、緑地、広場、河川、運河、水路及び消防の用に供する貯水施設とする」となっており、インフラ施設と定義されている。

地方自治法第244条では、「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする」とされている。公の施設における住民の利用に供する目的は、直接住民の福祉を増進するためであって、利用そのものが福祉の増進となるものでなければならぬとされている。つまり、住民に対して、直接の福祉目的でなくてはならないとされている。

また、総務省消防庁が毎年報告している防災拠点となる公共施設等の耐震化推進調査結果概要では、公共施設等とは、「防災拠点となる庁舎、消防署、避難所となる学校施設など」となっており、公用・公共用を問わず、防災拠点となる公共建物を対象としている。

昨年4月22日に、総務省から出された「公共施設等総合管理計画の策定」要請では、公共施設等とは、「公共施設、公用施設その他の当該地方公共団体が所有する建築物その他の工作物をいう」、そして、「具体的には、いわゆるハコモノの他、道路・橋りょう等の土木

構造物、公営企業の施設（上水道、下水道等）、プラント系施設（廃棄物処理場、斎場、浄水場、汚水処理場等）等も含む包括的な概念である」と記載されている。

このように、法の目的によって、インフラ施設だけなのか、公共建物を対象とするのか、さらには、インフラ施設に公共建物を含むものなのか、種々の公共施設の言葉の定義は異なっている。

各地方公共団体にとっては、これらの公共施設等について、今後、どう維持管理、そして改修、更新していくかが大きな課題となっている。

## マネジメントとは

マネジメント（Management）とは、一般的には、経営、管理、調整、運営、運用などとして用いられ、企業経営の中核として行われてきた。変化の激しい企業経営環境の中で、最大限の利益を得るためや、企業として発展するための目標達成についての活動ともいえる。

企業は、自らの投資効率と評価分析を行い、次の投資形態や方法を修正しながら、それを繰り返すことで最大限の利益、発展を目指す行為の体系化がマネジメントともいえる。

これまでの公共施設においては、単年度会計のこともあり、地方公共団体には、マネジメントの概念が欠如していた。

しかし、近年の公共施設の整備、維持管理や運営に対しては、大きな課題が山積している。このような、今後の公共施設を取り巻く厳しい環境を考えると、地方公共団体が目指

すべき行政目標の実現のため、公共施設をより戦略的な観点からマネジメントすることが必要かつ重要となってきた。

公共施設マネジメントでは、民間企業の経営手法として効果をあげているファシリティマネジメント（FM）やアセットマネジメント（AM）の理念や手法を行政経営に取り入れることからスタートしている。

FMは、日本FM協会の定義では、「企業・団体等が組織活動のために施設とその環境を総合的に企画、管理、活用する経営活動」と位置付けられ、土地、建物、設備等を、最適な状態（最小のコストで最大の効果）で保有、賃借、使用、運営、維持する経営活動といわれている。

そのため、先進的な地方公共団体ではFMの担当部署を設けて、保有する公共施設（ファシリティ）の一元的な管理・運営から資産管理・運用まで行われ始めている。

また、AMは、企業などが保有資産（アセット）を効率よく管理・運用する手法を指しており、証券や不動産の分野でよく使われている。株式などの金融資産や不動産などを対象に、安全性を確保しながら、投資利回りを最大化することといわれている。

地方公共団体でのAMの考え方は、特に、土木部門での活用が進められており、インフラ施設を安全に効率よく管理し、さらに、低コストで維持・補修・更新していくこととされている。

このため、公共施設等の整備や管理・運営に対する課題や今後の公共施設等を取り巻く厳しい環境を踏まえ、先進自治体では新たな視点に立った公共施設等の整備や管理・運営の手法が導入されている。こうした新しい取り組みは、「公共施設マネジメント」と称され、今後の自治体経営に必要不可欠な手法として考えられてきている。

### 公共施設等に迫る危機

人口減少時代が現実のものとなってきた。将来推計人口によると、平成60年（2048年）

には1億人を割って9,913万人となると推計されている。

このような総人口の減少は、これまで必要とされていた公共施設の余剰化や遊休化がさらに進展することが予測される。今後、人口規模の減少が予測される地方公共団体では、利用者の減少に伴い活用が十分に行われていない施設が増加し、特に、過疎地域などで、その傾向は顕著になると考えられる。

また、少子高齢化の進行に伴い、人口構成が短期間のうちに大きく変化してきている。平成22年の国勢調査結果によると、我が国の人口構造は、平成17年と比べると、年少人口が4.1%減、生産年齢人口が3.6%減であるのに対して、老年人口は13.9%増となっており、少子高齢化が着実に進行している。特に人口減少地域、過疎地域などでは、少子高齢化の進行が急激で、地域活力の低下や地域コミュニティの衰弱などが課題となっている。

こうした人口構造の変化は、公共施設のあり方に大きな影響を与え、首都圏では保育所不足が深刻であるが、全国的にみると保育所等の児童福祉施設、幼稚園・学校等の教育施設の余剰が発生するとともに、急速な高齢化により、高齢者福祉施設、介護施設などの不足をもたらしている。

また、高齢者の増加に伴い、公共施設のバリアフリー・ユニバーサルデザイン化も求められてきている。このため、人口規模に応じた公共施設の再編や統廃合などしたうえでの真に必要な公共施設が問われてきている。

次に、公共施設等の一斉老朽化があげられる。公共施設や道路、橋りょう、上下水道などのインフラ施設の多くが1970年代～1990年代の高度成長期を中心に数多く整備されているため、こうした公共施設が老朽化の時期を迎え、今後一斉に更新（大規模改修）が必要となってくる。

さらに、国や地方公共団体の厳しい財政状況があげられる。今までの長引く経済的低迷により、公共団体の歳入は大きく減少してお

## 特集1 自治体のファシリティマネジメント ～公共施設等総合管理計画の策定～

り、行財政運営は厳しさを増している。現在、少しずつ活発化している経済活動も未だ地方まで波及していない状況もあり、地方公共団体は厳しい財政状況を強いられている。

このような地域経済の状況等を背景に、簡素で効率的な行財政システムを構築するとともに自らの行財政運営について透明性を高め、公共サービスの質の維持向上に努めることが迫られている。今後の厳しい財政見通し等を勘案すると、これまでの取り組みに加え、より一層の改革の推進に迫られている。

また、深刻な環境問題への対応があげられる。地球温暖化が進むなかで、CO<sub>2</sub>（二酸化炭素）排出抑制などの地球環境に配慮したまちづくりが求められてきている。さらに東日本大震災による原子力発電所事故を契機に電力不足が懸念され、公共施設のエネルギー効率を高めることが必要になってきている。原子力発電所の稼働停止や円安による公共施設全体の光熱水費の上昇は、地方公共団体にも大きな影響を及ぼしている。環境問題に配慮した公共施設運営を進めていくことは、地球環境への配慮に留まらず、無駄なコストの削減、利用者の利便性の向上などさまざまな効果が期待できる。

最後に、公共施設整備に対する住民意見や意向の大きな変化があげられる。住民相互間や地域によっても多様な考えがあり、今後の公共施設等のあり方についても価値観の差異がみられる。

しかしながら公共施設やインフラのハードの整備には多額の負担を住民側が長期間にわたって求められることから、今後の公共施設等の整備にあたっては、住民の意見・ニーズを十分に反映する施策形成が重要といえる。このような公共施設等を取り巻く厳しい環境は、全国の地方公共団体の共通課題となっている。

そして、既存の公共施設等などについても設置の意義から検討していくことが必要である。そのことは、住民にとっての、ほんとう

に必要な公共施設とは何であるのかを問うことにも通じている。今後、行政と住民との共通理解の輪が広がり、公共施設整備へのステップとなることを望みたい。そのためにも公共施設マネジメントを導入していくことが必要ともいえる。

### 公共施設にファシリティマネジメントを

夕張市は、2007年に約353億円の赤字を抱えて破綻した。破綻すると、今までは空気みたくにあることが当然であった公共サービスへの費用負担が増大している。

また、さいたま市では、公共施設の今後40年間の改修・更新費用が、現在の予算の2.2倍と推計されており、今のままでは、半分しか施設の改修や更新ができなくなることから、15%の総量削減の目標が定められた。秦野市も同様に、今後40年間で31%の総量削減が目標とされた。さらに、郵便局などの民間事業者の活用や完全無人図書館の実証実験も行われ始めている。

アメリカのジョージア州のサンディ・スプリングス市では、警察・消防を除く多くの公共サービスを民間委託で行うなどの新しい動きが起こっている。

このような日本の各都市やアメリカでの動きを考えると、もはや、地方公共団体にとっては、ファシリティマネジメントを取り入れることが、待ったなしの状況になってきている。

そのためには、まず公共施設全般についての点検とコストの徹底した検証を行い、ムリ・ムダを排除することが必要である。同種・同規模の建物の管理・運営でも、管理者が異なると管理手法が違ってしまい、経営効率にギャップを生じさせたりしている。これらの比較検証により、経営効率が高い施設の運営方法や体制から他の施設の経営効率の洗い出しを行う必要がある。

### 始めの第一歩は、現状把握と分析

公共施設の整備や管理・運営は、所管する行政各部署が担っているところが多く、一元的な管理を実現している地方公共団体は一部

に限られている。また、統一的に管理されている地方公共団体でも、すべての公共施設を行っているわけではなく、特に、公共施設は限定的な管理形態が一般的である。統一的かつ一元的管理は行っていないため、所有や運用している公共施設の全体像が把握できないことや、修繕や建替えも所管する行政各部署がいわゆる縦割り型で進めていることが多い。そのため、統一的、効率的な予算の執行を阻害していることなどが指摘されている。

特に、合併市町村では、市町村ごとの管理形態や様式類が合併以前の市町村で異なるため、所管管内での統一的な管理の実施どころではなく、台帳などの帳票類の不統一も見受けられるところが多い。

その点、先進的な地方公共団体は、所有や運用している公共施設の情報をも的確に収集・更新し、さらには施設情報の適正な分析・評価を行っている。こうした例にならったうえで、施設管理台帳、公有財産台帳、固定資産台帳の連携を積極的に行い、公共施設の統一的かつ一元的管理を進めることが重要である。

また、公共施設ごとの劣化状況についても、物理的なのか、法令的なのか、機能的なのかを把握する必要がある。さらに、利用状況も、利用可能時間数と年間利用時間数からの稼働率などの実態状況を踏まえ、受益者負担とのバランスがどうなっているのかの把握も重要である。そのうえで、ランニングコストなど

の人件費を含めたコスト把握と費用対効果などを分析する必要がある。

以上のようなデータを元に、下記のような施策を実施することが重要である。

### ①施設機能等の整理

まず重複・余剰施設や機能の整理があげられる。人口減少や人口構成の変化に伴い、公共施設の中には、余剰スペースが生じてきているものもある。

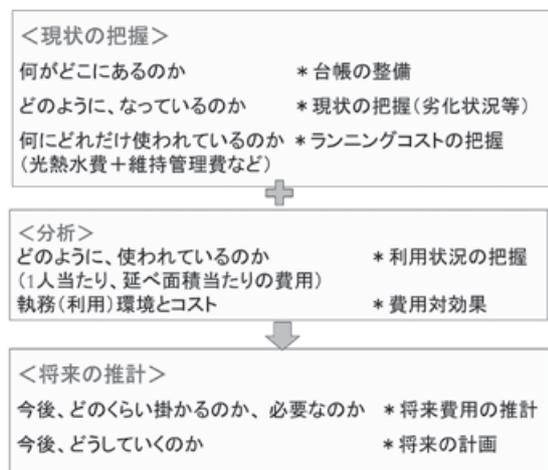
小中学校においても、児童・生徒数の減少に伴い、余裕教室や空きスペースが多数生じている。教育委員会では、子どもの教育環境の充実等を目的に余裕教室などを有効に活用する取り組みを続けているが、こうした問題は個別の学校ごとに考えていくことになりがちである。しかし、それには限界があり、全庁での視点に立ち、学校も含めた公共施設全体の再編や複合化も考えることが必要である。

社会的な役割を終えた公共施設や、国や他の地方公共団体、民間企業などが整備して競合化している施設については、その必要性についての十分な評価を行い、施設の存続等について検討を行うことが必要である。

さらに合併をした自治体では、合併前に整備された公共施設の種類や機能に重複が数多くみられることが多い。重複施設・機能の有効活用は、合併時においても、当然、検討が行われていたはずであるが、実際には合併以降の活用条件や活用方策が示されていないことが多い。

時代の変化とともに、住民生活を取り巻く環境や行財政の状況にも変化がみられることがあり、利用状況も合併以前と以降と、さらには現時点では大きく変化してきている施設もみられる。こうした施設の現状を踏まえ、合併後の公共施設の種類や機能の重複状況をいま一度検証し、不要な施設・機能の解消を図ることが重要である。

そして、今後の公共施設は、住民や行政のニーズに的確に対応することが必要であり、さらに財政的なコストの制約もあり、それに

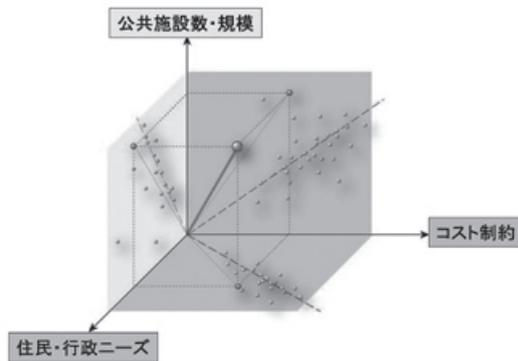


## 特集1 自治体のファシリティマネジメント ～公共施設等総合管理計画の策定～

伴って維持更新でき得る施設総数・規模にも限界がある。

このような課題に対して、すべてを満足できる解決策を、行政は検討する必要がある、また住民、議会との連携も不可欠といえる。

### 今後の公共施設の方向性 (3次元)



#### ②公共施設等の長寿命化

施設機能の再編が行われ、中でも、公共施設として保持することとなったら、それらの施設については長寿命化を推進し、今まで以上に、長く公共施設を利用することが重要である。

従来は、公共施設の状態が悪くなってから改修、更新などを行ってきた。しかし、悪くなった後での対応では、手の付けられない状態になってしまっていることが多いため、その後の補修などの対応が手遅れになることが多く、補修では済まず、更新を選択せざるを得ないものもある。

そのため、今後は、すべての公共施設等を事後保全（状態が悪くなってから対応すること）から予防保全（あらかじめ決められた時期などに改修などを実施すること）を行うことで、的確な状態にすべきと言われていたが、これには莫大な金額が掛かる恐れがある。

このため、コストと状態の見合いで、予防保全についても、時間基準保全（時間の経過に合わせて、定期的な更新等を行うこと）と状態基準保全（機器等の状態に応じて修繕等を行うこと）を行いながら、さらに事後保全を組み合わせていることによって、いかに適切な時

期に最小のコストで行えるかが重要といえる。

#### ③公共施設等のトリアージ

これは公共施設等整備における優先度の考え方である。すべての公共施設等を整備し、運営するだけの財政的な基盤がない今の地方公共団体では、「公共施設等のトリアージ」が考えられる。トリアージ (triage フランス語が語源) には、選別の意味がある。災害や事故で、多くの負傷者が同時に発生した場合、負傷者への治療に優先順位をつけることであり、限られた医師、看護師の医療体制や医療設備に応じて、負傷者の重症度、緊急度に応じて医療行為の判断を行うことである。

つまり、助かる見込みのない患者あるいは軽傷の患者よりも処置を施すことで命を救える患者に対する処置を優先するという考え方で、阪神・淡路大震災以降に知られるようになってきている。一般の緊急病院の治療の優先度も同じ考え方で運用されている。

この考えは、公共施設等にも当てはまると考える。重症度の高い、つまり建築後年数が長い公共施設等を優先的に更新していると費用がかさむことや、建築年数の古いものから順番に改修していく方法では、築年数が若い公共施設も年を重ね、結局、費用が高くなり、いつまでたっても、改修、更新の追いかけていってしまうからである。

そこで、損傷度の低い（一定の時期を経過した）公共施設等から改修、修繕をすることは、トータル費用が安価になるなどのメリットがあり、さらには、真に必要な施設への投資が行われていくと考える。

#### ④公共施設等の評価

使用上のミスマッチを解消し、効果的・効率的な管理運営をすることによって使用頻度が高く、そしてコストも安い、また、住民にとっても必要不可欠な施設の実現が理想である。そのためには受益者負担の適正化も必要である。施設の利用実態をみると、特定の地域住民や団体だけが利用する施設も存在し、利用条件の格差が生じ、施設の利用料金の体

系が異なるなどの受益と負担の関係が不均衡になっているケースがみられる。

また、公共施設等のコスト検証を行うことで、施設の利用条件やコストに係る地域間、世代間、利用者と非利用者間の負担格差などを軽減し、市民の誰もが同一の条件で施設を利用できる環境の整備を行うことが必要といえる。

住民側からの視点やコスト分析に基づいた評価を行うことで、規模や機能・サービスの見直し、あるいは社会的な役割の終わった施設の転用や廃止などを進めていくことができるようになる。つまり、住民のライフスタイルや目的にあわせて、特色のある多様な種類の公共施設を利活用する環境が整備されることになる。

また、重複した公共施設があれば、コスト、利用度、物理的劣化度評価などの総合的な施設評価を行い、多くの公共施設の改善や統合等を進めていくことも可能になる。こうした施設評価を徹底させることは、公共施設の機能やサービスの陳腐化を防ぎ、住民にとって使い易く、有意有益な施設づくりを可能にしていくものと考えられる。

### ⑤公共施設等を民間活用することで稼ぐ

公共事業を行うために、公共施設を使うという考えから脱却し、公共施設を活用しなくても事業を行うことが可能であることを地方公共団体が考え始めている。

つまり、公的不動産を単純に行政目的の場のための空間として捉えることから、資産としての活用を考える地方公共団体が増え始めてきている。民間の競合する施設などは、民間が行った方が利便性や効率性があるものまで、公共が行う必要があるのかが問われている。建物そのものや一部を賃借や売却することで、稼ぐことへの転換が行われ始めている。

一つは、土地売却や定期借地による歳入確保である。土地売却は即時的な効果はあるが一過性になってしまうことから土地の定期借地による活用が進んできている。

定期借地では、必要な公共施設と民間収益施設を整備し、地方公共団体は公共施設を借り上げることはなるが、民間企業が定期借地料を支払うことで、公共団体が稼げる制度である。

その場合は、多少力がなくても、地元企業や地元NPO法人の採用を行い、地域振興と併せて実施することもある。

次は、公共施設の貸出しである。

公共施設の活用で、公共施策の推進と同時に利益創出が行われている。例えば、重度認知症の高齢者の学ぶ場を民間事業者が提供することで、認知症の進行を止めて介護対象からの転換を図り費用負担を減少させることや、知的障がい者に働く場を提供し、今までは、福祉対応であった人たちを税負担者へと転換していく仕組みのことであり、数少ないが事例として出始めている。

さらに、民間事業者を育成して稼ぐ仕組みをつくっている地方公共団体もある。公共施設を活用してSOHO支援を行うことで、小さな企業の起業を促進して、工場移転による雇用喪失や税負担者の減少を補てんしている公共団体もある。

公共施設が住民にとってほんとうに必要なかを取捨選択し、住民や民間との連携をさらに一歩一歩進めながら、公共施設の新しい活用方法を考え、そのことを通して新しいまちづくりが行えるものと期待している。

#### 著者略歴

山本 康友 (やまもと・やすとも)

東京都財務局コスト管理室長、港区用地活用担当部長、高輪総合支所長、東京都財務局技術管理担当部長などを経て、2010～2014年3月首都大学東京都市環境学部特任教授、2014年4月から首都大学東京都市環境学部客員教授、2015年7月から上智大学アジア人材養成研究センター客員教授。博士（工学）、一級建築士。国土交通省等の委員、各地方公共団体の政策アドバイザー等を務める。

主な著書に、『公共施設の再編—計画と実践の手引き』、『公共施設マネジメントハンドブック』、『都市自治体におけるファシリティマネジメントの展望』、『ブリーフによる建築意図の伝達』など。