

第1章 はじめに

(1) 目的と背景

i. 調査研究の目的

高度経済成長期からバブル期にかけて建設された公共施設の多くは、その施設の老朽化や更新への対応が求められており自治体にとって大きな課題となっている。国においても、公共施設の長寿命化計画の策定を自治体に求めたり、老朽施設の除却に対して起債適用を可能にする制度創設など、従来にはなかった公共施設の維持管理に対する対策を進めている。多摩・島しょ地域の自治体でも同様な課題を抱えており、現在いくつかの自治体では「公共施設白書」を作成している。しかし、各自治体では、少子高齢化やそれに伴う生産年齢人口の減少が見込まれ、今後厳しい財政運営が想定される状況にあって、いわゆる“フルセット”で施設を保有している。その多くが更新時期を迎えており、維持管理と合わせて公共施設の運営に苦慮している。多摩・島しょ地域の各自治体での公共施設の維持管理や運営に対する取組状況は必ずしも足並みが揃っておらず、「施設再編計画」の策定が終わっている所もあれば、現状認識のための「公共施設白書」策定の段階にある所もある。

このような状況を踏まえ、まず、多摩・島しょ地域の自治体を取り巻く状況を捉えたうえで、公共施設のあり方を見直す際の参考となるような事例を検証し、計画の策定や運営を効率・効果的に進めるための手法を検討することで、これからの時代における、市町村の「公共施設マネジメント」を明確にすることを目的とする。

ii. 調査研究の背景

人口減少と高齢化の進展

今後、我が国は急速に少子高齢化が進んでいくことが予測されているが、首都圏に位置する多摩・島しょ地域においても、今後、人口は減少していく見通しである。

特に多摩・島しょ地域の場合、全国平均を上回る水準で高齢者の増加が進むことが予想されている。人口構成が大きく変わる事に伴い、行政ニーズも変化する事が予測され、公共施設のあり方も含めた行政サービスのあり方を大きく見直していくことが求められている。

厳しい財政状況

全国的にも、市町村の財政状況は厳しい状況にある。

多摩・島しょ地域においても、公共施設に係る費用である「普通建設事業費」及び「維持補修費」等は、ほぼ横ばいの水準を維持している状況である。市町村財政全体に目を向けると、税収が伸び悩む一方で、福祉政策に係る「扶助費」が年々増加している傾向にある。扶助費は、高齢化社会の進展とともにその水準が上昇していくことが予想され、必要な公共施設の建設・維持管理費用の確保に影響を与える可能性がある。

図表 1 多摩・島しょ地域の人口見通し



図表 2 多摩・島しょ地域の財政状況



(出典：左) 国立社会保障・人口問題研究所公表(平成26年1月)資料から作成
(出典：右) 東京都総務局「東京都区市町村の財政情報について(平成24年度)」から作成

iii. 「公共施設マネジメント」の定義

本調査研究では、公共施設マネジメントを、「自治体が保有している公共施設等を、行政経営の観点から、最適な水準で配置や維持管理及び活用するための一連のプロセス」と定義する。

この「公共施設マネジメント」の概念には、以下のような個別的な取組が含まれる。

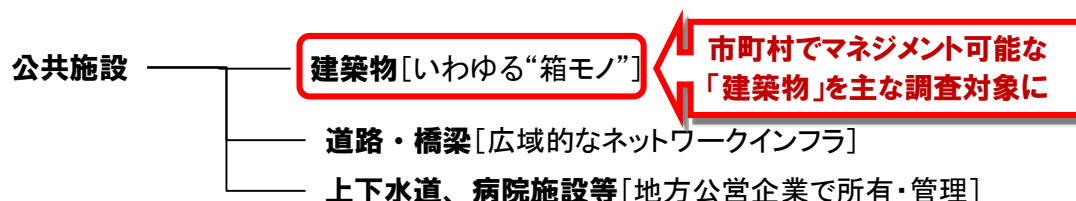
- 公共施設総量の最適化：再配置計画、統廃合計画
- 公共施設の有効活用：ファシリティマネジメント¹
- 公共施設の効率的な維持管理：アセットマネジメント²、保全計画

iv. 調査研究対象

調査研究対象とする「公共施設」の範囲

本調査研究では、統廃合や再配置等、多岐にわたる市町村によるマネジメントの余地が大きい「建築物」を主な調査研究対象とする。道路や橋梁のように市町村の枠組みを超えたマネジメントが必要なネットワーク型インフラや、水道事業、下水道事業及び病院事業のように経営が独立している建築物は、原則として調査研究対象には含まない。

図表 3 調査研究対象とする「公共施設」の範囲



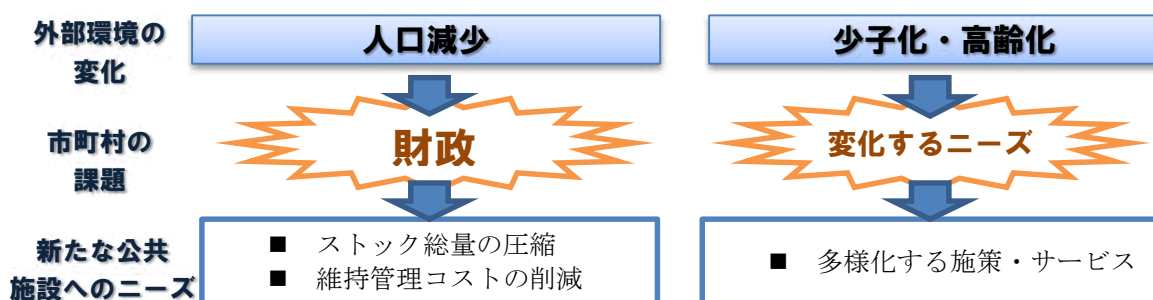
（２）調査研究の進め方

調査研究の視点

「人口減少と高齢化」及び「厳しい財政状況」という今後の社会環境を鑑みれば、これからの多摩・島しょ地域自治体の公共施設は、生産年齢人口などの減少を前提とした施設規模の「圧縮・削減」と、少子化・高齢化社会において、きめ細かな行政サービスを提供していくための「多様・地域密着型のサービス拠点の維持」という、二つのニーズに応じていくことが求められよう。

本調査研究は、財政状況を踏まえた公共施設規模の見直し・最適化とともに、多様なニーズに応える公共施設活用のあり方の２つの視点から調査を進めていく。

図表 4 多摩・島しょ地域の公共施設を取り巻く課題



二つの視点から調査研究を実施

¹ 「企業・団体等が保有又は使用する全施設資産及びそれらの利用環境を経営戦略的視点から総合的かつ統括的に企画、管理、活用する経営活動。」（公益社団法人日本ファシリティマネジメント協会）

² ハコモノ・インフラを問わず、保有する資産を効率よく管理し、低コストで維持・改修する活動

i. 文献調査

多摩・島しょ地域の現状整理

多摩・島しょ地域における公共施設マネジメントの取組の現状を整理するため、多摩・島しょ地域における白書等を調査し、①共通して調査・記載されている事項、②特徴的な取組、等について整理する。

国の動向整理

平成 25 年度には、国土交通省が「インフラ長寿命化基本計画」、総務省が「公共施設等総合管理計画」等の公共施設マネジメントに係る方針を公表している。

図表 5 公共施設マネジメントに係る国の方針等

官公庁名	取組	概要
総務省	公共施設等総合管理計画	①地方自治体に対し、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するため、計画策定を要請 ②所有施設等の現状、施設全体の管理に関する基本的な方針、地方財政措置が計画内容となる。
国土交通省	インフラ長寿命化基本計画	①今後のインフラの維持管理・更新の計画的な実施、維持管理・更新コストの縮減・平準化等を目的に策定 ②地方自治体においても、同様の措置を講ずることが期待されている。

公共施設関連データの整理

多摩・島しょ地域市町村における公共施設の実態を把握するほか、公共施設マネジメントにおいて有効な定量的指標を明確にするため、公共施設関連のデータを整理する。

データ整理の視点

- 住民 1 人当たり分類別公共施設面積
- 住民 1 人当たり分類別公共施設関連費用
- 住民 1 人当たり地方債残高
- 多摩・島しょ地域市町村別、全国平均との比較 等

対象統計データ

- 総務省 公共施設状況調
- 総務省 決算状況調 等

ii. 多摩・島しょ地域実態調査ヒアリング

多摩・島しょ地域における公共施設マネジメントの取組の実態を把握するため、多摩・島しょ地域の自治体に対してヒアリング調査を行う。

- 小平市：多摩地域公共施設マネジメント研究会 幹事兼会長市
- 立川市：白書策定済（「立川市公共施設白書」）（平成 23 年度）
- 多摩市：計画策定済（「多摩市公共施設の見直し方針と行動プログラム」）（平成 25 年度）
- 昭島市：公共施設マネジメントの推進を検討中（白書等は未作成）

iii. 多摩・島しょ地域自治体アンケート調査（以下、自治体アンケート）

アンケートの目的

文献調査及びヒアリング調査に基づいて、多摩・島しょ地域における公共施設マネジメントの課題の仮説を立て、その検証のためにアンケート調査を実施した。

アンケート調査対象

多摩・島しょ地域 39 市町村の、公共施設マネジメント主管部門（回収率 100%）

調査方法

郵送による配布・回収

主なアンケート項目

「現状把握」「将来像設定」及び「合意形成」の視点ごとに、多摩・島しょ地域の実態把握及び仮説検証のための質問を設定する。

調査実施期間

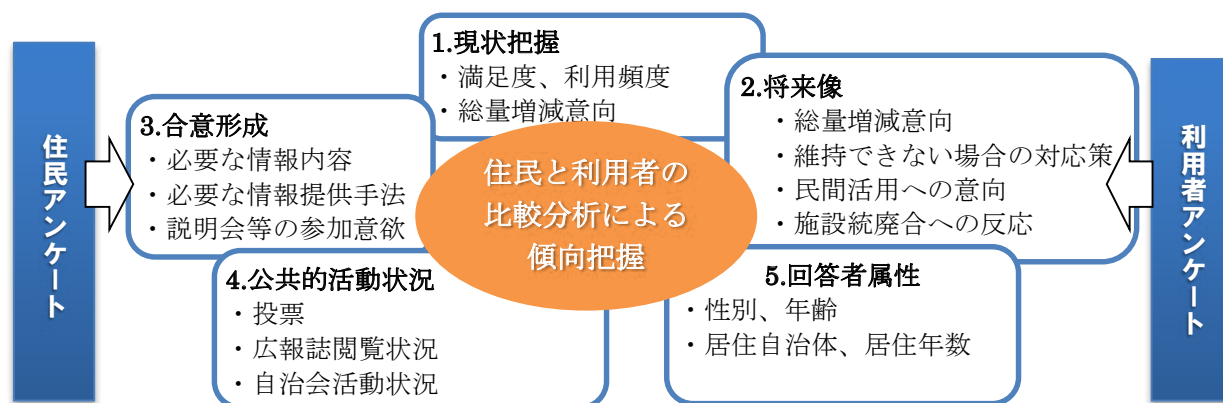
平成 26 年 8 月 26 日（火）～同年 9 月 12 日（金）

iv. 住民・利用者アンケート

コンセプト

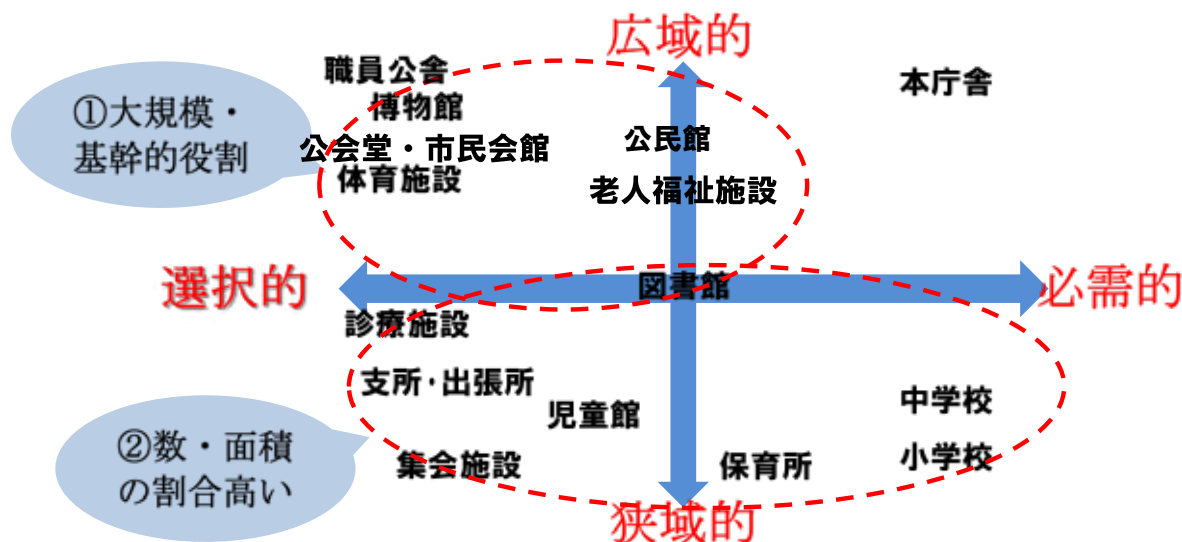
多摩地域の住民（府中市・小金井市・国分寺市・国立市）及び公共施設の利用者（府中市・国立市）に対して、公共施設に関する現状や将来像、必要な情報等への意向を把握することにより、住民と利用者の意向の相違点を探るとともに、総量増減意向や個別施設の統廃合への意向把握により、仮説としての住民意識である「総論賛成・各論反対」の実態を探ることを主な目的としている。

図表 6 住民・利用者アンケート設計のコンセプト



アンケートの対象施設の選定は、下図の通り公共施設を広域的・狭域的と選択的・必需的の2軸4象限に分けて捉えた。そのうえで①広域化・統廃合の合意形成の検討施設として体育館、②施設数が多く自治体内での統廃合の合意形成の必要性が高い施設として集会施設等の“地域コミュニティ施設”、③必需的な施設として図書館を選定した。

図表 7 本調査研究における「公共施設」の分類と住民・利用者アンケート対象施設の選定



- ①広域化・統廃合等の合意形成や施設評価の必要性が高いと考えられる施設
②統廃合やサービスのあり方に合意形成や施設評価の必要性が高いと考えられる施設

実施要領

◆ 住民アンケート

- 実施方法：調査会社のモニターによるインターネットによるアンケート
- 標本抽出：対象4自治体（多摩地域全体のサンプルとして府中市・小金井市・国分寺市・国立市）の性・年齢別人口比に極力合致するように、調査会社のモニターを抽出して実施（※無作為抽出ではない）
- 調査期間：平成 26 年 9 月 24 日～9 月 26 日

図表 8 サンプルについて

	n	%
全体	600	100.0
男性	320	53.3
女性	280	46.7

	n	%
全体	600	100.0%
19 歳以下	0	0.0
20～39 歳	217	36.2
40～59 歳	245	40.8
60 歳以上	138	23.0

	n	%
全体	600	100.0
国立市	76	12.7
府中市	267	44.5
国分寺市	129	21.5
小金井市	128	21.3
その他	0	0.0

◆ 利用者アンケート

- 実施方法：対象施設への留置・回収方式。一部は調査員による当該施設利用者に対する配布・回収方式
- 対象者：多摩地域における、広域・選択的施設（体育館、集会施設等）、狭域・選択的施設（公民館、集会施設等）、必需的施設（図書館）の利用者。具体的な対象施設と回収数は下表の通り
- 対象施設：下表の通り（多摩地域全体のサンプルとして仮定）
- 調査期間；平成 26 年 8 月 6 日～9 月 5 日（期間内にて各施設によって期間は若干異なる）

※各対象施設における回収標本については、施設内容（体育館、図書館、地域コミュニティ施設）に分類して集計することとした。

図表 9 利用者アンケートの概要

			回収数	施設内容	施設分類
府中市	総合体育館		80	体育館	広域・選択的施設
	生涯学習センター	体育館	50	体育館	広域・選択的施設
		図書館	50	図書館	必需的施設
		学習施設	43	地域コミュニティ施設	広域・選択的施設
国立市	東地域防災センター		47	地域コミュニティ施設	狭域・選択的施設
	富士見台二丁目集会所		80	地域コミュニティ施設	狭域・選択的施設
	西福祉館		90	地域コミュニティ施設	狭域・選択的施設
	北市民プラザ	市民サービスコーナー	21	※1	狭域・選択的施設
		ホール・会議室・音楽練習室等	26	地域コミュニティ施設	狭域・選択的施設
		図書館	29	図書館	必需的施設
		上記の複数施設利用者	7	※2	※2

※1 施設内容の分類では集計対象外としている。

※2 該当施設について複数の施設内容・分類を利用している回答者

v. 先進事例調査

先進的な取組を行っている先進事例について文献調査を行うとともに、より詳細な実態把握が必要な事例については、ヒアリングによる聞き取り調査を行った。

図表 10 事例調査先

事例	調査の視点
岩手県紫波町	・ PFI を活用した複合施設の設置
宮城県仙台市	・ ISO55000 を活用したアセットマネジメント
山形県西川町	・ 町立図書館と学校図書館の複合化
最上圏域下水道共同管理協議会	・ 終末処理場業務の一括発注
東京都世田谷区	・ 区立小学校のワークスペース転用
東京都多摩市	・ マネジメント計画の策定
東京都立川市	・ マネジメント計画における圏域設定の考え方
東京都国分寺市	・ 公共施設の共同設置の検討
埼玉県さいたま市	・ 不動産証券化手法を活用した市街地再開発事業
埼玉県朝霞市	・ 公共施設使用料の見直し
埼玉県宮代町	・ 住民ワークショップを通じた合意形成
千葉県千葉市	・ 公共施設使用料の見直し
千葉縣市川市	・ 市立市川第七小学校の複合施設化及び PFI 手法の活用
千葉県習志野市	・ 条例による公共施設マネジメントの推進 ・ マネジメント計画の策定
千葉県流山市	・ マネジメント組織の整備 ・ 維持管理・保全の一括委託 ・ PPP における事業者提案制度の活用
神奈川県鎌倉市	・ 住民ワークショップを通じた市民意識確認 ・ 総合計画と連携したマネジメント計画の策定
静岡県浜松市	・ マネジメント組織の整備 ・ 資産経営システムの活用 ・ 遠州広域連携推進会議を活用した広域化の検討
静岡県焼津市	・ マネジメント人材の育成・活用 ・ 公共施設データの標準化と他都市ベンチマーク ・ 静岡県藤枝市との公共施設共同利用
長野県須坂市	・ 公共施設ごとの維持管理コスト公表
石川県白山市	・ 不動産証券化手法を用いた駐車場整備事業
京都府京都市	・ 市立御池小学校の複合施設化及び PFI 手法の活用
(公財)兵庫県まちづくり技術センター	・ 市町村向け相談窓口の設置
岡山県倉敷市	・ マネジメント人材の育成・活用 ・ 専門組織による維持管理業務支援
高知県高知市	・ 県立図書館と市立図書館の共同設置

vi. 有識者ヒアリング

公共施設マネジメントに係る関与実績が豊富な有識者に対して、これからの公共施設マネジメントのあり方について、ヒアリングを実施した。

図表 11 有識者ヒアリング

有識者候補	選定理由
小島卓弥氏 (総務省行政評価局)	・ 専門分野は行政経営 ・ 自治体における公共施設の有効活用の事例に係る知見を豊富に有する。 ・ 著書に「公共施設が劇的に変わるファシリティマネジメント」(学陽書房)