

## 人口減少時代の公共施設等の総合管理への財務的アプローチ

江夏 あかね

### ■ 要 約 ■

1. 日本の地方公共団体は、住民に身近な公共施設等を管轄しており、学校、公営住宅等の公共施設を中心に老朽化が進んでいる。日本の人口動態や地域社会の構図は、人口減少・少子高齢化が進む中で、公共施設等の整備が進められた頃と大きく変化しており、限られた財源の中で、本格化する更新需要に賢く対応していくことが望まれるところである。
2. 人口減少時代における公共施設等の在り方をめぐっては、人口動態の変化や市町村合併後の公共施設等の需要の変化を踏まえた公共施設等全体の最適化を図ることが大切である。最適化の主な方向性としては、コンパクト化、機能転換、横断管理、長寿命化が挙げられるが、既存の枠組みに捕らわれずに、将来の住民・地域社会のニーズを勘案しながら柔軟な対応を行うことが、住民の効用を高め、財政負担を抑制することにつながる。
3. 喫緊の課題である人口減少・少子高齢化及び公共施設等の老朽化をめぐり、庁内及び各ステークホルダーと問題意識を共有し、財務的アプローチを軸に民間セクターや住民等の力も活用しながら対応を進めることが、人口減少時代の地方公共団体の行財政運営の持続可能性を確保するカギになると考えられる。

## I 人口減少時代に到来する公共施設等の更新需要の本格化

日本の地方公共団体は住民に身近な道路・橋梁、上下水道、庁舎・学校、公営住宅等の公共施設等を管轄しており、1960～1970年代頃に整備された学校、公営住宅等の公共施設を中心に老朽化が進んでいる<sup>1</sup>（図表 1 参照）。日本の人口動態や地域社会の構図は、人口減少・少子高齢化が進む中で、公共施設等の整備が進められた頃と大きく変化している上、国・地方ともに厳しい財政状況を抱えており、今後本格化する更新需要に賢く対応していくことが望まれるところである。

本稿では、人口減少が進む中で公共施設等の更新需要にどのように対処していけば良いかとの観点からいくつかの選択肢を挙げ、事例等も踏まえながら検討する。

<sup>1</sup> 詳細は、江夏あかね「地方公共団体のインフラ更新需要の本格化に向けた課題」『野村資本市場クォーターリー』第17巻第2号（2013年秋号）、2013年、を参照されたい。

図表 1 公共施設等の老朽化の状況 (%)

	公共施設 (建設後 30 年以上)	橋梁 (整備後 50 年以上)	上水道管 (整備後 30 年以上)	下水道管 (整備後 40 年以上)
全国平均 (加重)	43.1	13.2	33.7	9.7

(注) 耐用年数まで 10 年未満及び耐用年数を超えた施設の割合。全国の市区町村のうち調査協力を行った 111 市区町村について、2009 年度までに建設・整備された公共施設及びインフラ資産の中で、各地方公共団体が自ら設置・管理しているものを対象とした。公共施設については、普通会計である建築物のうち延床面積 50 m<sup>2</sup>以上の施設を対象にした。

(出所) 総務省自治財政局財務調査課「公共施設及びインフラ資産の将来の更新費用の比較分析に関する調査結果」2012 年 3 月、2 頁 ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000153119.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000153119.pdf))

## Ⅱ 人口減少を前提とした公共施設等の総合管理

日本では、2012 年 12 月 2 日に発生した中央自動車道笹子トンネル天井板崩落事故を契機として、社会インフラや公共施設等の老朽化対策が政策の最重要課題として位置付けられた。政府が 2013 年 11 月 29 日に公表したインフラ長寿命化基本計画を受けて、多くの地方公共団体は現在、公共施設等の現況及び将来の見通しや総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針等を盛り込む「公共施設等総合管理計画」を策定している<sup>2</sup>。

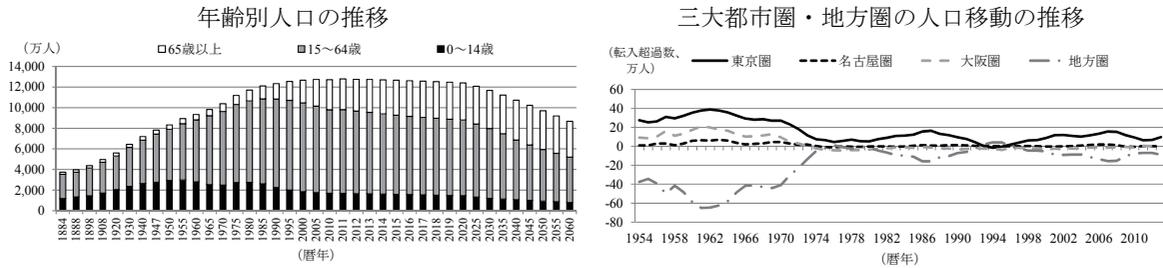
公共施設等総合管理計画を策定する場合、公共施設等の老朽化度合いや利用状況等に加えて、将来の地域社会・地方財政の姿を想定して検討するのが前提であるが、その中でも人口動態の変化は柱となる要素である。将来人口は基本的に、出生や死亡といった独立的な要素で決定し、景気変動等にもそれほど影響を受けないため、比較的高い精度での予測が可能である。そして、人口動態の変化によって、必要な公共施設等の規模や内容、維持・更新に係る住民一人当たりの財政負担が異なることになり、行財政運営の持続可能性に影響を及ぼすことがあるため、慎重に分析をすることが求められる。

日本の人口は、ピークである 2010 年の約 1 億 2,806 万人から、2040 年には 2 割弱に当たる約 2,078 万人が減少し、約 1 億 728 万人になることが見込まれている（図表 2 左参照）。そして、年齢層別では、老年人口（65 歳以上の人口）の伸び率が鈍化する一方で、生産年齢人口（15～64 歳）の人口は 3 割程度減少すると推計されている。

地域別に見ると、戦後の日本では、東京を中心とした大都市圏に人口が流入する一方、地方圏の人口が流出した結果、大都市と地方都市で将来の人口動態の変化が異なるシナリオを辿る見通しとなっている（図表 2 右、図表 3 参照）。大都市の場合、2015 年に人口のピークを迎えて、その後は 2040 年にかけて緩やかに減少（1 割程度）する中、高齢者数が 2010～2040 年にかけて 5 割程度増加することが見込まれている（図表 3 上参照）。一方、地方都市では、20 世紀に人口のピークを迎え、今後 30 年間で 2～3 割の人口減少が想定されている（図表 3 下参照）。年齢別では老年人口の伸び率は鈍化する中で、生産年齢人口は 3～4 割程度減少することが見込まれている。

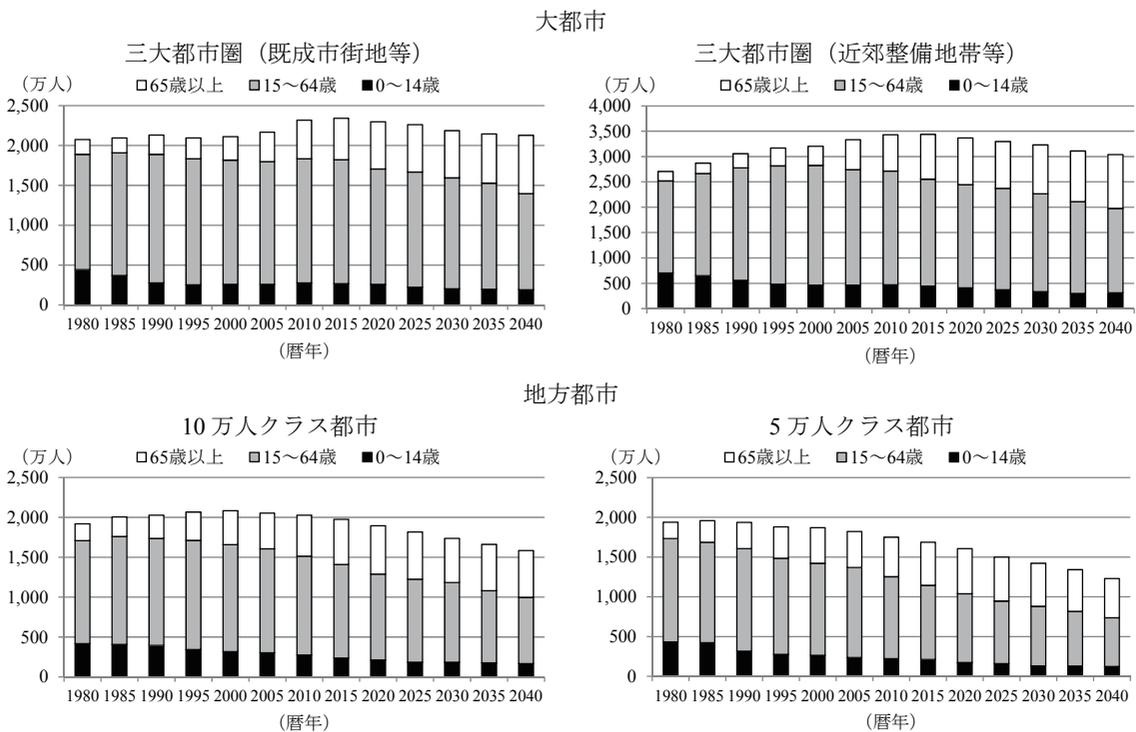
<sup>2</sup> 総務省の調査によると、2014 年 10 月 1 日現在で、2016 年度までに都道府県及び指定都市は全団体、市区町村においても 98.0%の団体において、公共施設等総合管理計画の策定が完了する予定となっている。（総務省自治財政局財務調査課「公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調査（結果の概要）」2014 年 10 月）

図表 2 日本の人口動態の推移



(注) 1. 年齢別人口の推移は、各年 10 月 1 日現在。1947～1970 年は沖縄県を含まない。2011～2013 年は、総務省統計局による統計。2014 年以降は、国立社会保障・人口問題研究所による推計。  
 2. 三大都市圏・地方圏の人口移動の推移は、1954～1972 年までは沖縄県の移動者数を含んでいない。東京圏は、東京都、神奈川県、埼玉県及び千葉県。名古屋圏は、愛知県、岐阜県及び三重県。大阪圏は、大阪府、兵庫県、京都府及び奈良県。地方圏は、三大都市圏以外の地域。  
 (出所) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集 2015 年版」、総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」、より野村資本市場研究所作成  
 (http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2015.asp?chap=0、http://www.stat.go.jp/data/idou/index.htm)

図表 3 大都市と地方都市の人口動態の推移



(注) 1. 国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所（2013 年 3 月推計）に基づく推計。  
 2. 三大都市圏（既成市街地）は、首都圏・近畿圏・中部圏の既成市街地、都市整備区域。三大都市圏（近郊整備地域等）は、首都圏・近畿圏の近郊整備地域等。人口 10 万人クラス都市は、三大都市圏、県庁所在都市を除く、人口 5 万人～15 万人の市町村。三大都市圏・地方圏の人口移動の推移は、1954～1972 年までは沖縄県の移動者数を含んでいない。人口 5 万人クラス都市は、三大都市圏、県庁所在都市を除く、人口 5 万人未満の市町村。  
 (出所) 国土交通省都市局都市計画課「改正都市再生特別措置法等について」2014 年 11 月 20 日、4-5 頁  
 (http://www.mlit.go.jp/common/001053382.pdf)

これらを踏まえると、大都市と地方都市の公共施設等の総合管理では異なる課題があることが浮き彫りになる。大都市の場合、高齢者数の急増により、増大する医療・介護需要への対応が課題になろう。一方、地方都市では生産年齢人口の減少、地域産業の停滞等の影響を受け、都市全体の活力が失われていく中で、住宅や店舗等の郊外立地の結果、拡散してしまった市街地をある程度集約化しない限り、行政サービスの効率性を図れないのみならず、将来的にサービス提供が困難になりかねないことも想定される。

さらに、各都市でも地区毎に将来の人口動態の構図が異なることも留意が必要である。例えば、日本の代表的な大都市の1つである川崎市の場合、人口増加が当面続く見込みの上、大都市の中でも生産年齢人口が占める割合が最も高いなど、人口動態面で比較的恵まれた地域である<sup>3</sup>（図表4参照）。しかし、行政区別の人口推計（2010～2040年）を見ると、武蔵小杉を中心に再開発が進んだ中原区では、長らく人口流入が続いてきたが、2020年代から人口減少とともに居住者の高齢化が進むことが見込まれており、増大する高齢者向けの行政需要への対応が課題になると想定される。一方、高津区に関しては、開発可能区域があることなどにより、総人口の増加率は他地域に比べて高いことが見込まれているが、若年人口や生産年齢人口の減少率は相対的に低く、高齢者人口の増加率は相対的に高いことから、各年齢層への効果的かつ効率的な行政サービスの提供が引き続き課題になると想定される。

川崎市は一例であるが、将来の行政需要が地域毎で異なる方向に変化するため、各々で異なる対応が必要となる可能性を浮き彫りにしている。これらを踏まえると、大都市・地

図表4 川崎市の行政区別将来推計人口（人）

		川崎市	川崎区	幸区	中原区	高津区	多摩区	宮前区	麻生区
総人口	2010年	1,425,512	217,328	154,212	233,925	217,360	213,894	218,867	169,926
	2040年	1,475,587	217,232	163,854	226,328	241,494	216,703	227,240	182,736
	増加率	3.5%	0.0%	6.3%	-3.2%	11.1%	1.3%	3.8%	7.5%
0～14歳	2010年	186,137	25,490	19,436	29,886	29,551	25,667	32,739	23,368
	2040年	150,481	22,166	18,603	21,250	25,177	19,792	24,583	18,910
	増加率	-19.2%	-13.0%	-4.3%	-28.9%	-14.8%	-22.9%	-24.9%	-19.1%
15～64歳	2010年	999,112	148,155	104,872	171,541	155,156	154,131	150,953	114,304
	2040年	870,695	134,779	100,017	139,124	141,288	127,237	126,967	101,283
	増加率	-12.9%	-9.0%	-4.6%	-18.9%	-8.9%	-17.4%	-15.9%	-11.4%
65歳以上	2010年	240,264	43,683	29,904	32,498	32,654	34,095	35,176	32,254
	2040年	454,411	60,287	45,234	65,954	75,029	69,674	75,690	62,543
	増加率	89.1%	38.0%	51.3%	102.9%	129.8%	104.4%	115.2%	93.9%
75歳以上	2010年	106,102	19,517	13,449	15,139	14,277	15,145	13,960	14,613
	2040年	232,392	30,186	22,426	30,257	37,698	37,608	40,106	34,111
	増加率	119.0%	54.7%	66.7%	99.9%	164.0%	148.3%	187.3%	133.4%

（出所）国立社会保障・人口問題研究所「男女・年齢（5歳）階級別データ『日本の地域別将来推計人口』（平成25年3月推計）」より、野村資本市場研究所作成  
<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/3kekka/Municipalities.asp>

<sup>3</sup> 2010年国勢調査に基づく。大都市とは、政令指定都市20都市及び東京都区部。（川崎市「『最幸のまちかわさき』をめざして—川崎市の行財政運営—」2015年3月24日、2頁）

方都市ともに、個々の公共施設等という見地のみならず、各地区や都市全体の構図を踏まえた上での総合管理がこれまで以上に求められることは明らかと言えよう。

### Ⅲ 人口減少時代の公共施設等の更新に向けた選択肢

人口減少時代における公共施設等の在り方を考慮する場合に大切なのは、人口減少・少子高齢化の進展による人口動態の変化や市町村合併後の公共施設等の需要の変化を踏まえた公共施設等全体の最適化を図ることである。特に、公共施設のライフサイクルコスト（LCC）の中で、建設費は一部分で維持管理・更新費が大部分を占めるといった特徴を踏まえると、日本全体で人口減少・少子高齢化が進む中、地方公共団体が公共施設等の見直し等のプロセスも経ずに現状のままの状態を維持し続けることは、必ずしも住民のニーズを満たさないまま、大きな財政負担を抱えることにつながりかねないことを意味する。

公共施設等の最適化の主な方向性としては、（1）公共施設等を人口動態の変化に併せて減量（コンパクト化）、（2）高齢化や需要の変化に対して公共施設等の基盤部分を残しつつ、提供するサービスを転換（機能転換）、（3）公共施設等を効率的に管理・更新していくための仕組みを確立（横断管理）、（4）公共施設等の耐用年数を延ばす技術的な工夫（長寿命化）、が挙げられる。

#### 1. コンパクト化

人口減少・少子高齢化の進捗は、公共施設等の便益を受ける人と負担をする人のミスマッチが顕在化する可能性を意味する。住民の効用の最大化を図るためには、今後の人口や世帯規模に鑑みた公共施設や街のコンパクト化が重要となる。代表的な選択肢としては、（1）公共施設の統廃合、（2）減築、（3）コンパクトシティ化、といったものが挙げられる。

##### 1) 公共施設の統廃合

地方公共団体が抱える公共施設等は、人口減少のみならず、市町村合併等も経て必ずしも設立当時と同じ需要が見込めないケースもある。特に、平成の大合併を通じて、1999年3月末に3,232あった市町村が2014年4月には1,718にまで減少し、合併した市町村では庁舎や議会棟、文化ホール等の余剰・重複・類似施設を抱える状況となっている。

仮に、人口減少が進む中で全ての施設を現状のまま維持した場合、将来的に人口一人当たりの負担感が大きくなることを意味する。そして、財政面の厳しさが増す中で、住民が真に必要な行政サービスを一定の質を維持しながら提供できなくなることも視野に入る。このようなシナリオを回避し、持続可能性のある行財政運営を行うためには、公共施設の統廃合が有効な選択肢となり得る場合がある。公共施設の統

廃合の検討に当たっては、行政分野を越えた計画、跡地利用、売却・貸付など幅広い選択肢を検討することが抜本的かつ効果的な見直しにつながる可能性が高い。

公共施設等の統廃合を抜本的に進めている事例としては、北海道夕張市が知られている。夕張市は、全国の中でも人口減少が大幅に進んでいくことが見込まれている上、2007年3月に財政再建団体（当時、現・財政再生団体）に指定され、財政健全化に注力しているが、公共施設等の統廃合についても、（1）地域毎に点在していた学校を統合（中学校：3→1校、小学校：6→1校）し、廃校となった学校施設を民間等に貸付け、（2）図書館を廃止し、保健福祉センター内への機能移転、（3）出先機関や公営住宅の集約、といった公共施設等の抜本的な統廃合に向けた取組みを行っている<sup>4</sup>。これらは、行政サービスに係る経費削減、重点化を通じたサービスの質の向上といったメリットを通じて、中長期的な行財政運営の安定性の確保に寄与すると期待される。

一方、複数の地方公共団体が協力して公共施設等の統廃合を行う事例も出現している。例えば、静岡県袋井市と掛川市では、市立病院の統合が実現した。このケースでは、人口当たりの医師数が全国や静岡県平均を大きく下回る中東遠地域において、ほぼ同時期に老朽化した市立病院の建替えが浮上したことが、全国で最初に市立病院同士の統合を決定するきっかけとなった<sup>5</sup>。両市ではそれぞれ、病院のあり方に関する検討委員会を2006年に立ち上げ、1つの市に1つの公立病院があるといった非効率な状況を打破し、統合して質の高い病院を目指すといった提言を行った。統合のメリットとしては、（1）効率化を通じて一般会計からの繰入金が増減し、財政負担が軽減されること<sup>6</sup>、（2）病院の規模が大きくなり、広域における拠点機能を有することになるため、脳外科、循環器科、小児科、産婦人科等を始めとして体制が大きく充実すること、といったものが挙げられる。

公立病院の統合は、特に同規模の場合、どちらの市域に立地するかといったことが政治問題に発展しやすく、実現に至らないケースも多い。袋井市と掛川市の病院統合の場合は、新病院（中東遠総合医療センター）が掛川市に立地することとなったが、両市内の主な地域・施設からの自主運行バス等を通じて、交通アクセスの確保が検討されたほか、市民理解の促進に向けて市民説明会の実施など丁寧な取組みが行われた<sup>7</sup>。

<sup>4</sup> 夕張市「超高齢化・人口減少下における持続可能な都市の形成に向けた夕張市の取組み」財務省財政制度等審議会財政制度分科会資料、2014年10月15日、茨城県かすみがうら市・一般財団法人地方自治研究機構「公共施設の効果的活用と適正な維持管理計画（ファシリティマネジメントの推進）に関する調査研究」2014年3月、185頁。

<sup>5</sup> 伊藤由希子・豊田奈穂「まちなか集積医療—事例調査から学ぶ—」NIRAモノグラフシリーズ第32号、総合研究開発機構、2011年7月、23-26頁、公益財団法人堺都市政策研究所「人口減少社会に対応する都市経営課題に関する調査研究（その3）—公共施設の再配置に関する研究（個別施設の再配置事例について）—報告書」2013年3月、34-37頁。

<sup>6</sup> 両病院の繰入金は合計18.7億円（掛川市から9億円、袋井市から9.7億円）だったが、新病院では15億円程度と、3億円以上削減される見込みとなった。（公益財団法人堺都市政策研究所「人口減少社会に対応する都市経営課題に関する調査研究（その3）—公共施設の再配置に関する研究（個別施設の再配置事例について）—報告書」2013年3月、35頁）

<sup>7</sup> 新病院建設協議会のすべての会議を完全公開、市民説明会やシンポジウムの開催、地区集会への出席・説明、市民アンケートの実施、広報紙「掛川市・袋井市新病院建設だより」の発行及び全戸配布（年4回程度）、ウェブページによる情報公開、といった取組みが行われた。

統合が円滑に進んだのは、(1) 建物の老朽化、医師不足による経営の悪化といった課題を両市が共有していたこと、(2) 住民に丁寧な説明が行われたこと、(3) 医師の派遣大学がほぼ同じだったこと、などが背景と言える。

## 2) 減築

公共施設等のコンパクト化の一環としては、建物全体から一部分を削って面積を減らす減築も注目を集めている。公共施設等の減築による一般的な効果としては、(1) 施設規模の適性化を通じた維持修繕費用等の抑制、(2) 建物の軽量化を通じた耐震性能の向上、(3) 不要部分の減築を通じた空間部分の価値向上、といったものが挙げられる。

国内事例としては、滋賀県大津市の市立膳所小学校の減築のケースなどが知られている<sup>8</sup>。市立膳所小学校は、児童数がピーク時の半分以下に減少し、空き教室が目立っていた上、児童数の今後の大幅な増加も見込めない見通しであったため、2階部分の撤去による減築を実施した。この事例では、(1) 建物の軽量化を通じた耐震性能の向上及び補強箇所の減少、(2) 建物の維持管理費及び将来の解体費の抑制、といった効果が発現した。

一方、海外事例として、人口減少への対応及び街の再生を主眼として公団住宅の減築を実施したドイツのブレーメン市のケースを紹介する。製造業、造船業等の工場が多く立地するブレーメン市では、低所得者層や東欧等からの移民向けの公団住宅が Osterholz-Tenever (OTe) 地区に 1970 年代初頭に整備されたが、1970 年代後半から造船業の不振等により人口減少が急激に進んだ結果、2004 年時点で公団住宅の空室率が約 7 割に上った<sup>9</sup>。

旧西ドイツ地域では当時、このような高い空室率の公団住宅は多くなかったこと等も背景に、1999 年には OTe 地区が連邦・州政府のプログラム（「特別開発の必要性がある社会都市」）及び州のプログラム（「近隣生活—将来のための開発、WiN」）に含まれた。そして、連邦政府によるドイツ西部の都市再開発計画関連の住宅・都市実験プロジェクト（ExWoSt、2002～2007 年）も通じて、ブレーメン市は、5 年間（2004～2009 年）をかけて減築に取組み、全体戸数を 928 戸（全体の約 35%）減少させた上で、壁面の改装や出入口の改修を通じた外観の改善、公園、テニスコート、集会場、ケーブルテレビ（CATV）網等の付帯設備等の強化を行った。これを通じて、公団住宅の環境は改善し、空室率は 3%に低下した。

減築の事業主体は、ブレーメンに本社を置く官民出資の株式会社である GEWOBA であった<sup>10</sup>。一方、このプロジェクトの資金源としては、連邦政府のドイツ西部の都市再開発計画関連の住宅・都市実験プロジェクト（294.2 万ユーロ）やドイツ西部の

<sup>8</sup> 文部科学省「学校施設の長寿化改修の手引—学校のリニューアルで子供と地域を元気に!—」2014 年 1 月、85 頁。

<sup>9</sup> 野村総合研究所『社会インフラ 次なる転換』東洋経済新報社、2011 年、82-86 頁。

<sup>10</sup> GEWOBA の最大株主である HAWOBEG（全体の 74.24%出資）は、ブレーメン市が 80%出資している。

都市再生計画（Stadtumbau West、224 万ユーロ、連邦、州及び地方政府が 3 分の 1 ずつ資金を拠出）などで賄われた<sup>11</sup>。

ブレーメン市における官民連携の取組みは、住宅戸数を減らすことを通じて公団住宅全体の空間的価値の向上や資産の有効活用に結びついた結果、都市再生につながった事例と言える。

### 3) コンパクトシティ

コンパクト化の中でも、公共施設の総合的管理をより広い視野でまちづくりのランドデザインと一体で捉えるといった観点のコンパクトシティが近年、注目を集めている。コンパクトシティとは、都市計画や街づくりの概念で、郊外の開発を抑制し、より集中した居住形態にすることで、周辺部の環境保全や都心の商業などの再活性化を図るとともに、道路などのハードな公共施設の整備費用や各種のソフトな地方公共団体の行政サービス費用の節約を目的としているものである<sup>12</sup>。

コンパクトシティは、1970 年代に米国で唱えられ、1990 年代に欧州諸国で持続可能な都市造りのモデルとして推進された。日本でも戦後に公共交通や道路網の整備に沿って市街地が拡大する一方で、中心市街地が衰退していくといった問題に直面する地方公共団体が各地で出現し、1990 年代以降に法整備や財政措置が行われている<sup>13</sup>。

このような背景の下、日本の地方公共団体においても近年、コンパクトシティ政策に対する関心が高まっており、コンパクト化を位置付けている若しくは位置付ける予定の市区町村は 2014 年 4 月現在、全体の 6 割強に当たる 761 都市に上る<sup>14</sup>。コンパクトシティの代表事例としては、(1) 青森市（市民図書館・生鮮市場・ファッション系店舗等が入居する複合型商業施設の中心部への整備を通じた中心市街地の活性化、ブナの植林など郊外の保全に向けた取組み）、(2) 富山市（市街地再開発を通じた中心市街地の住環境向上やライトレールの敷設等を通じた公共交通の利便性向上に向けた取組み）、(3) 熊本市（多核連携都市づくりを目的とした公共交通の利便性が高い地域への居住機能誘導、中心市街地や地域拠点への都市機能集積及び公共交通ネットワークの充実に向けた取組み）、(4) 夕張市（地区ごとの市営住宅の再編・集約化に向けた当面の取組み及び既存ストックが集積している南北軸への市街地集約

<sup>11</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, *Bremen Osterholz-Tenever*.

<sup>12</sup> 黒田達朗・田淵隆俊・中村良平『都市と地域の経済学〔新版〕』有斐閣、2008 年、313-314 頁。

<sup>13</sup> 中心市街地のにぎわい回復等に着眼したまちづくりを目的としたまちづくり三法が 1998 年に制定された。その後、実効性のある活性化事業、市街地への都市機能集約、立地規制の厳格化を念頭に置いたまちづくり三法の改正が 2006 年に行われている。加えて、都市機能の集約化を誘導する観点から 2002 年の都市再生特別措置法の制定等を通じて緩和型の容積率特例制度の充実が行われたほか、持続可能で活力のある都市・地域づくりの観点から 2012 年の都市の低炭素化の促進に関する法律（エコまち法）の制定を通じて低炭素建築物の普及促進、といった法的措置も講じられている。

<sup>14</sup> 国土交通省都市局都市計画課「改正都市再生特別措置法等について」2014 年 11 月 20 日、17 頁。

に向けた長期的な取組み)、などが知られている<sup>15</sup>。

コンパクトシティの効果としては、経済面では集積による労働生産性の向上が挙げられる。都市に人口が集積すれば、様々な産業が成立しやすくなり、多様な財・サービスの供給につながるほか、規模や範囲のメリットが働くことを通じて労働者の生産性の向上が期待できる。そして、財政面では、供給すべき社会インフラ・公共施設・行政サービスの地理的範囲の集合化を通じた規模のメリットの享受、中心市街地の活性化を通じた固定資産税等の回復といった効果が視野に入る。そのほか、環境面でも都市内の移動距離の短縮や自動車依存の低減等も見込まれる。

ただし、街のコンパクト化を行っても、必ずしもポジティブな効果が発現しない場合もある。例えば、中心市街地の再開発事業を行う場合でも、中心市街地の付加価値を高めるような形で進めない場合、需要が見通しを大きく下回り、かえって不動産価値を低下させ、民間投資を呼び込むことが難しくなるといった負の連鎖を招きかねない。さらに、コンパクト化を成功させた場合でも、さらに長期のタイムスパンで見た場合、人口動態のみならず、エネルギー事情及び環境に対する影響、交通システムの技術革新といった要素が大きく変化する可能性もあるため、街のデザインの最適化を再度検討しなければならない場合もある。その意味では、コンパクトシティを目指すにしても、住民や民間セクター等の知見も活用しながら、その地域の特性を十分に踏まえた上で慎重に検討を重ねる必要があると言える。

## 2. 機能転換

人口減少・少子高齢化の進捗の中で、公共施設等のニーズが変化していくことが見込まれる中、将来の社会・経済情勢、財政制約を踏まえた上で、既存の公共施設等の機能転換を図ることも更新費の削減、効率的な行政サービス提供等に寄与する可能性がある。代表的な方向性としては、(1) 複合化、(2) 転用、といったものが挙げられる。なお、2015年度地方財政計画及び地方債計画では、(1) 既存の公共施設の集約化・複合化等を後押しするために公共施設最適化事業債（仮称）を創設、(2) 既存の公共施設等の転用に係る事業について地域活性化事業債の対象に追加、といった財政面での支援措置が示されている<sup>16</sup>。

### 1) 複合化

複合化は、行政サービスのニーズの範囲が変化する中で、機能を維持しつつ、共用

<sup>15</sup> 青森市「コンパクトシティのまちづくり」、富山市「富山市 環境未来都市計画 コンパクトシティ戦略による富山型都市経営の構築—ソーシャルキャピタルあふれる持続可能な付加価値創造都市を目指して—」2012年5月（計画策定、2013年7月 計画更新）、熊本市「第2次熊本市都市マスタープラン」2009年3月、夕張市「夕張市まちづくりマスタープラン—夕張市都市計画マスタープラン（都市計画の基本的な方針）—」2012年3月。

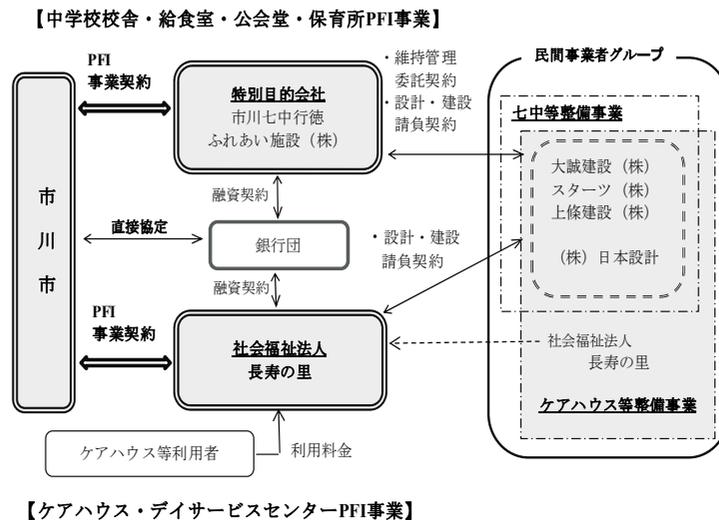
<sup>16</sup> 詳細は、江夏あかね「2015年度地方債計画と『アベノミクス』3年目の地方創生の本格始動」『野村資本市場クォーターリー』第18巻第4号（2015年春号）、2015年、を参照されたい。

部分の圧縮や柔軟な用途変更等を通じて、公共施設関連のコスト（維持補修費、人件費等）をできる限り軽減させるために活用されている。典型的には学校や公民館等の複数機能の建物を合築したり、民間セクターの施設と合築するといったパターンがある。

前者の例としては、千葉県市川市立第七中学校の余剰容積を活用した6つの機能からなる複合施設が挙げられる<sup>17</sup>（図表5参照）。行徳地区の市川市立第七中学校は、1963年に校舎が建設され、老朽化が進んだ結果、1999年3月に国に危険物として認定されたこともあり、改築の検討が進められた。そして、校舎及び給食室の建替えとともに、新校舎の余裕容積を活用し、（1）行徳地域に不足しており同地域の市民から要望が高い公会堂を1棟の建物に合築で整備すること、（2）待機児童が多い地域であるため、保育所も併せて整備すること、（3）地価が高く民間の自主参入が期待しづらく、公共用地を活用した整備が望まれていたケアハウス、デイサービスセンターも併せて整備すること、を決定した。

複合施設の整備に当たっては、民間事業者の資金やノウハウの活用、施設整備費の低減及び管理運営効率化、サービス水準の向上を期待し、プライベート・ファイナンス・イニシアティブ（PFI）を導入することが決定した。2003年3月に事業契約が締結され、翌月に実施設計及び建設が始まり、2004年9月に施設の供用が開始された。この事業の成果としては、（1）人口密集地における公共用地の有効活用という観点で市民の要望と市の政策目標に合致した施設が実現、（2）PFI事業の採用を通じた

図表5 市川市立第七中学校の余剰容積を活用した複合施設 PFI 事業のスキーム



【ケアハウス・デイサービスセンターPFI事業】

(出所) 内閣府民間資金等活用事業推進室「事例13 市川市立第七中学校校舎・給食室・公会堂整備等並びに保育所整備 PFI 事業（千葉県市川市 人口 451,940 人 [H16]）」  
[http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/jirei/jirei13\\_01.html](http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/jirei/jirei13_01.html)

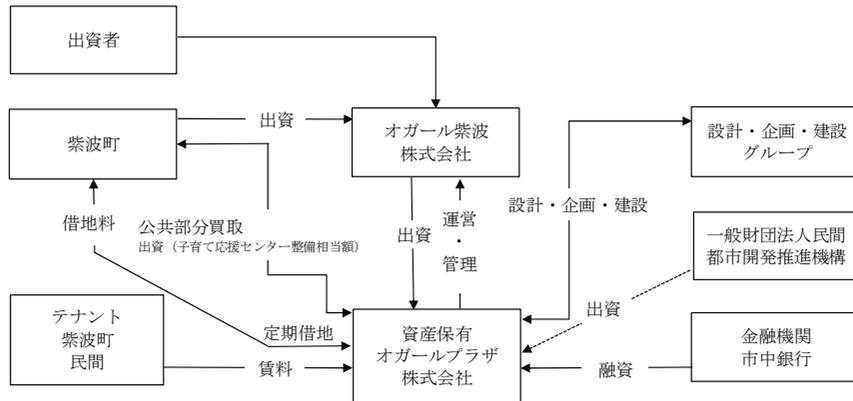
<sup>17</sup> 市川市「市川市提出資料」内閣府民間資金等活用事業推進委員会第2回総合部会資料、2004年1月27日、内閣府民間資金等活用事業推進室「事例13 市川市立第七中学校校舎・給食室・公会堂整備等並びに保育所整備 PFI 事業（千葉県市川市 人口 451,940 人 [H16]）」。

市の財政支出の削減<sup>18</sup>、(3) PFI 事業の採用を通じた民間事業者の創意工夫やノウハウの反映、といったものが挙げられる。

後者の例としては、岩手県紫波町の紫波中央駅前都市整備事業（オガールプロジェクト）で建設された官民複合施設のオガールプラザが挙げられる（図表 6 参照）。岩手県紫波町では、庁舎の老朽化、町民からの図書館新設の要望、紫波中央駅前の未利用町有地の活用、といった課題を抱えており、財政負担を最小限に抑えながら公共施設整備と民間施設等立地による複合開発を図る公民連携基本計画を 2009 年 3 月に策定した。2009 年度に始まったオガールプロジェクトは、オガールプラザのほか、町役場の庁舎、サッカー場、住宅などを紫波町と地元事業者が出資する第三セクター（オガール紫波株式会社）が中心となって整備する事業であり、事業の中核となるオガールプラザは 2012 年 6 月にオープンし、紫波町新庁舎は PFI 方式で整備が進められており、2015 年 5 月に開庁予定となっている。

オガールプラザは、図書館と地域交流センターの 2 つの公共施設が半分強を占め、残りは飲食店、医療機関及び産直施設「紫波マルシェ」等の民間施設となっているが、特定目的会社のオガールプラザ株式会社が 32 年間の定期借地権を用いて建設・所有する仕組みが採られた。建設資金は、社会資本整備交付金（旧まちづくり交付金、約 2.8 億円）及び民間都市開発推進機構の出資（6,000 万円）が活用された<sup>19</sup>。また、建設資金の半分程度を占める銀行借入についても、無担保のプロジェクト・ファイナンスで、比較的 low 利に抑えられた<sup>20</sup>。

図表 6 オガールプラザ整備事業のスキーム



(出所) 国土交通省総合政策局「公的不動産の有効活用等による官民連携事業 事例集」2014 年 7 月、73 頁 (<http://www.mlit.go.jp/common/001049273.pdf>)

<sup>18</sup> PFI 手法の導入によって、従来方式における市の財政支出に比べ、約 15.5 億円（26%、現在価値換算後）の VFM（コスト削減効果）が発揮された。（内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI アニュアルレポート（平成 18 年度）—事例 5 市川市ケアハウス整備等 PFI 事業 市川市立第七中学校校舎・給食室・公会堂整備等並びに保育所整備 PFI 事業」2008 年 3 月 4 日、78 頁）

<sup>19</sup> 国土交通省総合政策局「公的不動産の有効活用等による官民連携事業 事例集」2014 年 7 月、75-76 頁。

<sup>20</sup> 浅田和幸「浮揚するか自治体 PPP—改正 PFI 法活用で仙台空港が突破口に—」『日経グローバル』第 194 号、日本経済新聞社産業消費研究所、2012 年 4 月 16 日、17 頁。

この事業の成果としては、(1) 地元企業が開発し、施設で地元の住民が働くことで、雇用が創出されたこと、(2) オガールプラザを含め駅前地域を一体開発することで不動産価値が上昇したこと、(3) 民間事業として産直施設などを導入し、地元農業の活性化に寄与したこと、が挙げられている。

2つの事例は、公共施設の管理・更新に加えて、人口動態、行政や地域経済のニーズの変化を適切に捉え、民間活力を導入した上で整備したという点で他の地方公共団体にとっても参考になる事例と言える。

## 2) 転用

転用に関しては、地域社会や人口動態の変化等により当初の目的とは異なった目的に公共施設等を転用するもので、地方公共団体の資産の有効活用という観点から近年、活用が進んできた。かつては、国の補助金を活用して整備した公共施設（補助対象資産）を当初の目的と異なる用途に転用、譲渡、貸出等を行う場合は、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（補助金適正化法）に基づき、基本的には定められた耐用年数が過ぎるか、各省の大臣承認を得るか、若しくは受領した補助金を全額国に返還しなければならなかった。しかし、(1) 施設完成後 10 年経過すれば、国への報告に基づき、地方公共団体は施設を自由に転用や処分することが可能となり、補助金の返還が不要になる、(2) 施設完成後 10 年未満でも、市町村合併や地域再生の施策を伴う場合は、10 年経過したのと同じ扱いとする、といった規制緩和が 2008 年 4 月に行われている。

代表事例として、新潟県南魚沼市において合併に伴い不要となった被合併地方公共団体の議場を民間企業のコールセンターへ転用したケースが挙げられる<sup>21</sup>。南魚沼市は、旧六日町、旧大和町及び旧塩沢町が合併して 2000 年代半ばに誕生した地方公共団体であるが、議会機能が本庁舎に移り、旧塩沢町の議場の有効活用を模索していた。日本の議場は、一般的に階段があり窓が少なく天井が高いなど転用が難しい構造となっているが、地方公共団体が財源に余裕が無い中で大規模改修に踏み切ることが困難な場合も多く、被合併地方公共団体の議会議場の大半はそのまま残されている状況であった。

しかし、南魚沼市は、議場の特殊構造も許容できるコールセンターの誘致に成功した。ヤマト運輸は 2007 年 9 月、南魚沼コールセンターを同年 11 月に開設することを発表した<sup>22</sup>。南魚沼市をコールセンターの立地として選定した理由としては、新潟県

<sup>21</sup> 南魚沼市「旧議場の有償貸付による有効活用」JIAM 事例フォーラム研修資料、全国市町村国際文化研究所、2012 年 4 月 26 日、根本祐二「自治体における資産の有効活用」『クリエイティブ房総』第 85 号、千葉県市町村総合事務組合・千葉県自治研究センター、2013 年 3 月、14 頁、小島卓弥『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、2012 年、104-112 頁。

<sup>22</sup> ヤマト運輸株式会社「南魚沼コールセンター設立について」2007 年 9 月 7 日。

及び南魚沼市の助成制度<sup>23</sup>に加え、既存施設を最大限活用するために従来に比して低コストでの開設・運営が可能であることや優秀な人材の安定的確保が可能であることといったものが挙げられている。南魚沼市の議場のコールセンターへの転用は、公共施設を民間企業に転用することを通じて、賃貸料といった収入が上がる公共資産となったほか、地元で約100人（開設当初）の雇用が創出されるといったメリットの大きい事例となった。

なお、転用をめぐっては、民間施設を公共施設に転用するといったパターンもある。事例としては、（1）青森県むつ市、山梨県甲州市及び大分県杵築市等（大型ショッピングセンターやスーパーマーケットを庁舎に転用）、（2）山梨県山梨市（工場を庁舎に転用）、などが知られている<sup>24</sup>。これらは、既存施設の有効利用によるコスト負担の軽減や環境への配慮に加えて、空き店舗、空地の放置を回避することを通じて市街地の活性化を図ることを目指して実施された事例となっている。

### 3. 横断管理

人口減少時代に公共施設等を効率的に管理・更新していく上では、多様な主体との連携等を通じて横断管理することも手段として効果的と考えられる。横断管理は、維持管理等のコストの低減といったメリットが期待されるとともに、職員の削減や高齢化により技術の伝承といった問題を抱える団体にとっても有効な選択肢になる可能性がある。代表的な方向性としては、（1）行政間の広域連携、（2）複数分野の兼営、といったものが挙げられる。

#### 1) 行政間の広域連携

地方公共団体が抱える資産のうち、病院、図書館、体育館、文化ホールといった規模が比較的大きい公共施設等については、財政規模が小さい地方公共団体にとっては維持・管理負担が重くなり、財政硬直化を招くケースがある。特に、全国的に人口減少が進む中、地方公共団体同士が共同で施設保有をすることがコスト負担の軽減や行政サービスの質の維持に寄与することもあると言える。手段としては、（1）廃棄物処理、消防、医療、福祉等の分野で活用されている一部事務組合や広域連合といった特別地方公共団体の設置、（2）特定の地方公共団体間で連携して機能を分担し、合併に因らない広域連携の効果が期待される仕組みである定住自立圏の活用、（3）地方公

<sup>23</sup> 南魚沼市の支援は、「南魚沼市企業立地促進条例」に基づき、施設整備補助金として430万円を支出、アルミ製パイプゲート、通用ドアの設置、職員研修の場として、職業訓練校のスペースを斡旋、といった措置が講じられた。新潟県の支援は、「新潟県コールセンター等企業立地促進補助金」に基づき、事業所の賃借料及び通信使用料の各々半分の助成（1年間）、新規常用雇用者数×30万円の助成といった措置が講じられた。

（南魚沼市「旧議場の有償貸付による有効活用」JIAM事例フォーラム研修資料、全国市町村国際文化研究所、2012年4月26日、11頁）

<sup>24</sup> 浅田和幸「市役所建て替えラッシュー全国市区調査、2割近くが新築など計画」『日経グローバル』第187号、日本経済新聞社産業消費研究所、2012年1月9日、17-20頁。

共同体間の柔軟な連携を可能とする連携協約制度の活用、といったものが挙げられる。

これらのパターン以外にも、例えば奈良県では、水道事業に係る施設等の維持更新を広域連携で行う取組みを進めている<sup>25</sup>。多くの地方公共団体の水道事業は現在、老朽化・維持管理体制の脆弱化・耐震化の問題を抱えている<sup>26</sup>。奈良県の場合も同様の問題を抱える中、市町村の水道事業の年間給水量の約5割を供給する県営水道と市町村が行う水道事業とを一体のものとし、広域的な観点に立った水道資産の活用を目的として、県域水道ビジョンを策定し、県域水道ファシリティマネジメントを推進している。この仕組みでは、県内市町村が抱える自己水による浄水場の多くが更新時期を迎える中、県営水道からの受水への転換も含めて水道資産の有効活用を進めることで、施設更新費や維持管理費を抑制し、持続可能な水道事業の運営を目指している。

さらに、広域連携を発展させた仕組みとしては、米国ジョージア州サンディ・スプリングス市などで活用されているシェアードサービスが挙げられる<sup>27</sup>。シェアードサービスは、複数市の運営を1つの民間企業が包括的に運営受託する仕組みであり、複数市の間で共通する業務について各市のために人を配置する必要がないため、人件費等のコストが削減される上、地方公共団体における意思決定と業務遂行の分離が徹底されたガバナンス構造により、意思決定の早さ及び対応の質の向上といった効果が期待できる。

## 2) 複数分野の兼営

地方公共団体は多様な行政ニーズに応じるべく、複数の公営企業を運営しているが、業務の効率化を図るべく1つの組織で運営することも意義があると言える。例えば、石川県の金沢市企業局では、上水道、下水道、ガスといった3つの分野を管轄している<sup>28</sup>。この組織構造は、(1)上水道とガス管を同一地域で工事することにより建設コストを削減、(2)技術職の有効活用を図り、円滑な技術伝承を実現、(3)徴収や管理部門など間接部門の効率化及び対顧客サービス向上、といった効果が期待されている。

## 4. 長寿命化

長寿命化とは、公共施設等の耐用年数を延ばす技術的な工夫である。経年により老朽化した施設の物理的な不具合を直すのみならず、将来に渡って長く使い続けるため、建物の機能や性能を向上させ、現在及び将来に渡って建物に求められる機能を拡充することが大

<sup>25</sup> 財団法人地域総合整備財団「平成25年度 公民連携調査研究会 報告書—公共施設マネジメントを進めるために—都道府県による支援と民間活用—」2014年3月、44頁。

<sup>26</sup> 詳細は、江夏あかね「日本の公営水道事業の現状と民間セクター活用への道」『野村資本市場クォーターリー』第18巻第2号(2014年秋号)、2014年、を参照されたい。

<sup>27</sup> 根本祐二『朽ちるインフラ』日本経済新聞出版社、2011年、215-216頁、サム田渕「米国サンディスプリング市に見る自治体民営化の可能性」『公民連携白書 2008～2009—地域を経営する時代』東洋大学大学院経済学研究科、時事通信出版局、2008年、114-120頁、Oliver W. Porter, *Public/Private Partnerships for Local Governments*, Authorhouse, 2008; John McDonough, *The Sandy Springs PPP Model*, November 30 2009.

<sup>28</sup> 野村総合研究所『社会インフラ 次なる転換』東洋経済新報社、2011年、208-211頁。

切である。長寿命化を通じて、中長期的な維持管理・更新等に係るトータルコスト縮減や予算の平準化、解体や改築に伴う廃棄物等の発生をなくすことを通じた環境負荷の軽減、といった効果が期待される。

長寿命化を検討するに当たっては、建設費、維持管理費、更新費といった公共施設等のLCCが最小化するか否かを見極める必要がある。例えば、大分県大分市に立地する県営敷戸団地では、1960年代半ば～1970年代後半頃にかけて建設された住宅が更新時期を迎える中、居住性向上、内外装・設備の長寿命化、共用部のバリアフリー化を目的として、既存建築物の構造躯体を残して全面的に改善工事が行われた<sup>29</sup>。この事業では、改善工事の事業費を同規模の公営住宅を建替えた場合の7割程度に抑え、LCCの縮減が図られた。

しかし、大分県営敷戸団地のように、長寿命化を通じてLCCの縮減が必ず図られるわけではない。例えば、劣化が激しく、ほとんどの鉄筋が腐食してコンクリートにひび割れや剥落が生じている場合、大規模な補修が必要となり多くの費用を要するため、長寿命化には適さないとされている<sup>30</sup>。一方、回収して長期間使う技術が進んでいる欧州とは異なり、日本の場合、現状では長寿命化のための工事費が割高なため、LCCの軽減にはそれほど寄与しないと指摘もある<sup>31</sup>。その意味でも、長寿命化は、超長期的な人口動態や行政ニーズに加え、LCCを慎重に推計した上で、選択することが大切であると言える。

## IV 人口減少時代の公共施設等の更新需要への対応を成功させるために

公共施設等の最適化を成功させるためには、(1) 財務的アプローチを軸にした全庁的な取組体制の構築、(2) 民間セクターの活用も視野に入れること、(3) 住民、議会、地方債投資家等の地方公共団体のステークホルダーへの説明責任を果たすこと、がカギになると考えられる。

### 1. 財務的アプローチを軸にした全庁的な取組体制の構築

公共施設等をめぐっては、施設所管部署により個別管理されるのが通常であり、地方公共団体が抱える全ての施設等について総合的に整理し、各々の更新需要に優先順位を付けて対応することは容易ではない。その意味で、総務省が2014年4月に地方公共団体に対して通知した「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」にも示されているように全庁的な取組体制の構築は、公共施設等の抜本的及び効果的な見直しを進めるに当たって大切なポイントとなる。

総務省の調査によると、公共施設の管理については2014年1月現在、全地方公共団体

<sup>29</sup> 国土交通省「公共建築物の老朽化対策に係る事例集」第35回全国営繕主管課長会議資料、2014年6月、223-235頁。

<sup>30</sup> 文部科学省「学校施設の長寿命化改修の手引—学校のリニューアルで子供と地域を元気に!—」2014年1月、17頁。

<sup>31</sup> 根本祐二『朽ちるインフラ』日本経済新聞出版社、2011年、211-212頁。

の約4割に当たる707団体が財産管理担当課、企画制作担当課等の主管課が担当している（図表7参照）。しかし、企画、財政、財産管理、建築・技術等といった側面から各部署が有機的に連携することで、現実的かつ効果的な計画策定、機動的な計画実行につながると考えられる。そして、公共施設等の管理は総合的な取り組みが求められることから、首長等をトップとした全庁横断的な内部組織体制をとることや条例を制定することも有効な場合がある（図表8参照）。

全庁的な取組体制を推進するに当たって大切なのは、財務的アプローチを軸にすることである。これは、公共施設等総合管理計画の策定において、公共施設等の維持管理・修繕・更新等に係る中長期的な経費の見込み及び経費に充当可能な財源見込み等やトータルコストの縮減・平準化に関する数値目標といった財務情報を盛り込むこととされているからのみならず、後述の民間セクター活用や地方公共団体のステークホルダーへの説明責任を果たすことにも寄与すると考えられるからである。そして、財務的アプローチを軸にすることを通じて、人口減少・少子高齢化、公共施設等の総合管理といった難しい課題を同

図表7 公共施設マネジメント取組状況調査結果（2014年1月）

区分	都道府県	指定都市	指定都市以外の市区町村	合計	
公共施設マネジメントの主管課が決定	22 (46.8%)	17 (85.0%)	668 (38.8%)	707 (39.5%)	
主管課	財産管理担当課	14 (29.8%)	7 (35.0%)	279 (16.2%)	300 (16.8%)
	財政担当課	0 (0.0%)	1 (5.0%)	93 (5.4%)	94 (5.3%)
	行革担当課	2 (4.3%)	2 (10.0%)	89 (5.2%)	93 (5.2%)
	企画制作担当課	0 (0.0%)	2 (10.0%)	141 (8.2%)	143 (8.0%)
	その他	6 (12.8%)	5 (25.0%)	66 (3.8%)	77 (4.3%)
合計	47 (100.0%)	20 (100.0%)	1,721 (100.0%)	1,788 (100.0%)	

（出所）総務省自治財政局「公共施設等の総合的かつ計画的な管理による老朽化対策の推進」2014年5月22日、29頁。

図表8 全庁的な取組体制の主な事例

地方公共団体	取組み
神奈川県	<ul style="list-style-type: none"> <li>2010年2月に新設された財産経営課が中心となり、関係部局と連携しファシリティマネジメントを推進</li> <li>各取組みを効率的かつ効果的に推進するため、既存の庁内会議（県有施設建築計画検討会議等）を活かしつつ、財産管理統括課、技術支援担当課、各部局（県営住宅、教育施設、警察本部、企業庁）の施設管理統括課等が連携した推進体制づくりを実施</li> </ul>
横浜市	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共施設の長寿命化に関する取組みで、各局に設置した保全更新計画の策定や進行管理などの役割を担う部門別管理者（ストックマネージャー）と全庁的な調整機関の推進体制として、2001年度にストックマネージャー制度を導入</li> </ul>
広島市	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共施設の抱える課題に対して有効な対策を効率的かつ迅速に検討するために、庁内横断的な体制として、市長を議長とした「公共施設老朽化対策検討会議」を2013年6月設置</li> </ul>
新潟市	<ul style="list-style-type: none"> <li>持続可能なまちづくりを進めるにあたり、新潟市が保有する資産の適正管理と公共施設の適正配置、有効活用を推進するため、本部長を市長とする「財産経営推進本部」を2014年3月に設置</li> </ul>
習志野市	<ul style="list-style-type: none"> <li>全国初となる「公共施設再生基本条例」を2014年6月に制定</li> <li>第7条で公共施設の再生に関する情報の調査、結果の公表、計画の策定及び事業効果の検証等について、市長が権限を行使し、責任を果たす旨が明記</li> </ul>

（出所）総務省自治財政局財務調査課「公共施設等の総合的かつ計画的な管理による老朽化対策の推進」2014年9月10日、21頁、横浜市「公共建築物の長寿命化対策事業」、広島市「公共施設の老朽化対策」、新潟市「財政経営推進本部」、習志野市公共施設再生基本条例、より野村資本市場研究所作成

時に抱える地方公共団体にとって、財政面での自立・自律や財政悪化への早期対応といった効果につながる可能性が期待される。

## 2. 民間セクターの活用

国・地方公共団体ともに厳しい財政事情を抱えている上、経済成熟化、人口減少が進む中で税収の大幅な伸びは期待できず、公共施設等の更新需要に対応する財源や職員を拡充していくことは困難と思われる。さらに、人口構造の変化や価値観の多様化により、行政ニーズが変化しており、公的セクターのみでの対応には限界があるとみられる。その意味で、公共施設等の更新需要への対応で、民間セクターの技術・ノウハウ、資金を適切に活用していくことが重要なポイントになると言える。

公共施設等の運営管理で、民間委託、指定管理者制度、PFI等の民間的経営手法を活用することは、(1)コスト縮減、(2)民間のノウハウ、技術、経営手法の活用を通じた行政サービス水準の向上、(3)官民の役割分担の明確化と行政サイドの事業リスクの低減、(4)民間セクターに対する事業機会の創出、といったメリットが期待される。ただし、複雑な事業実施プロセスが必要となり、機動性に欠ける場合もある上、必ずしも成功事例だけではないため、事業に適合する経営手法を慎重に検討する必要がある。

また、民間事業者の参加を促進する上では、事業実施段階でなく、できる限り早い段階、すなわち構想段階で民間提案を取り入れることを通じて、公的・民間双方にとって技術・ノウハウが発揮できるメリットの多い事業スキームを構築することも重要である。その意味では、(1)民間提案制度の導入(神奈川県横浜市、千葉県我孫子市、福岡県宗像市等)、(2)民間提案制度につなげる上での施設及びサービスの見直しを実施(神奈川県等)、といった事例が参考になる可能性がある<sup>32</sup>。そして、民間提案を促す上では、地方公共団体が進めている統一的な基準による地方公会計の整備の柱の1つである固定資産台帳が重要な役割を担うことが予想される。固定資産台帳を通じて、地方公共団体が保有する公共施設等の場所、取得時期や価格、老朽化度合い等の情報が明らかになることから、様々な民間提案の突破口になることが期待される。

一方、資金面では、一般財源や国からの財政移転(地方交付税、補助金・交付金等)で必要な財源が確保できれば財政負担も少ないが、公的セクターが厳しい財政事情を抱え、政治的にも増税を行うのは容易でないとみられることを踏まえると、民間セクターの資金を適切に活用することが求められる。民間セクターの資金を活用することを通じて、財政負担の軽減や平準化につながることを期待される。

資金調達手段としては、典型的には地方債が挙げられるが、PFIの普及とともに、プロジェクト・ファイナンスも浸透している。さらに、近年では、諸外国で活用が進むクラウド・ファンディングやソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)も公共施設等の更新

<sup>32</sup> 財団法人地域総合整備財団「平成 25 年度 公民連携調査研究会 報告書—公共施設マネジメントを進めるために～都道府県による支援と民間活用～」2014年3月、50頁。

需要を賄う民間資金として期待が高まっている<sup>33</sup>（図表 9 参照）。

過去数年続いている低金利環境を踏まえると、当面は、地方債で低利かつ安定的な資金調達が可能と考えられる。しかし、中長期的な将来には、人口減少・少子高齢化が進む中で家計貯蓄率がさらに低下し、経常収支・財政収支ともに赤字の状況に陥り、国が海外から相当な金利水準で資金調達を行わなければならないといったシナリオが顕在化する可能性もある。その場合、地方債の調達金利も国債金利に沿って上昇することが想定されるため、商品性の多様化、投資家層の拡大を踏まえた資金調達手法の検討を進める必要がある。特に、日本の地方債に関しては、国内金融機関が約 4 分の 3 を保有し、家計や海外が保有している部分は限定的であることを踏まえると、本稿で挙げた 3 つの手段は、住民等を含

図表 9 公共施設・インフラ老朽化対応に向けたファイナンスの手段

選択肢	詳細	事例等
地方債	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体が資金調達のために負担する債務であって、その返済が一般会計年度を超えて行われるもので、課税権が実質的な担保となっている（日本の地方債の場合）。</li> <li>住民が身近に感じるような公共施設等の更新需要がある場合には、住民参加型市場公募地方債が有効な選択肢になる場合もある。さらに、公共施設等の更新需要を抱える複数の地方公共団体による共同形式で住民参加型市場公募地方債の発行を検討することも意義がある。</li> <li>米国では、レベニュー債（元利償還の原資を特定の収入源に限定して発行される地方債）が公共施設等の老朽化対策に大いに活用されている。</li> </ul>	山形県鶴岡市が 2013 年 4 月に発行した市立加茂水族館を改築するための「加茂水族館クラゲドリーム債」（3 億円）
プロジェクト・ファイナンス	<ul style="list-style-type: none"> <li>特定事業の資金調達において、返済原資を原則として当該事業から創出されるキャッシュフローに限定して行う金融手法である。</li> <li>PFI では、基本的に当該 PFI 事業のみを行う特別目的会社（SPC）が設立され、収入は当該事業により創出されるキャッシュフローに限定されるため、プロジェクト・ファイナンスに馴染みやすい。</li> <li>レベニュー債的資金調達手法もプロジェクト・ファイナンスの概念がベースとなっている。</li> </ul>	財団法人茨城県環境保全事業団（茨城県全額出資の財団法人）による茨城県エコフロンティアレベニュー信託（100 億円、2011 年 6 月に資金調達）
クラウド・ファンディング	<ul style="list-style-type: none"> <li>新規・成長産業等と資金提供者をインターネット経由で結びつけ、多数の資金提供者から少額ずつ資金を集める仕組みである。</li> <li>欧米では 1990 年代後半からインターネットを活用した資金調達事例が散見されていたが、日本の地方公共団体も近年、活用しはじめている。</li> </ul>	大阪市が大阪城本丸地下に位置する豊臣期石垣を公開するための資金として、読売新聞大阪本社と共同実施している「太閤なにわの夢募金」（目標額 5 億円）
ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）	<ul style="list-style-type: none"> <li>社会的課題（貧困、失業等）の克服のための資金調達の仕組みである。社会的課題の克服を目的とした非営利団体等のプログラムに関して、公的セクター（地方公共団体・中央政府）ではなく、投資家がアップフロントで費用を拠出（投資）し、その課題の克服度合いに応じて、公的セクターが投資家に費用を支払う（投資リターン）。</li> <li>社会的課題が存続・具現化することに伴う財政や住民の負担を低下させると同時に、社会的課題の克服プログラムにかかる公的セクターのコスト低下とリスク・ヘッジを実現することを企図するものである。</li> <li>英国で世界初の SIB が 2010 年に設定されて以降、英米等で活用が始まっている。</li> </ul>	英国のピーターバラ刑務所（2010 年 9 月、男性短期受刑者の再犯率低下が目的）

（出所）野村資本市場研究所

<sup>33</sup> クラウド・ファンディングに関する詳細は、江夏あかね「人口減少から財政破綻に至ったデトロイト市に関する一考察」『野村資本市場クォーターリー』第 18 巻第 2 号（2014 年秋号）、2014 年、を参照されたい。ソーシャル・インパクト・ボンドに関する詳細は、神山哲也「地域の課題克服に活用されるソーシャル・インパクト・ボンド」『野村資本市場クォーターリー』第 18 巻第 2 号（2014 年秋号）、2014 年、を参照されたい。

めた個人投資家、インフラ・ファンドや社会投資ファンド等を含めた海外投資家の新たな発掘に寄与する可能性がある<sup>34</sup>。

### 3. 地方公共団体のステークホルダーへの説明責任

地方公共団体が公共施設等の総合管理を推進していくためには、地方公共団体は、住民、議会、地方債の投資家、民間事業者等のステークホルダーにきめ細かい対応を行うことが不可欠である。説明責任を果たすという意味では、公共施設等総合管理計画の策定に当たり、(1) 公共施設等の対象の網羅性、(2) 計画の長期性、(3) 定量・定性分析を通じた計画の客観性、(4) 手段の総合性、(5) 背景の明確性、といった要素を満たす必要がある<sup>35</sup>。

これに加えて、例えば、(1) 構想段階からステークホルダーが参画する仕組みの構築、(2) 公共施設等の現状や問題点の理解を促すための情報提供、などが説明責任を果たす一助になると考えられる。1点目のステークホルダーが参画する仕組みに関しては、前述の民間事業者等を対象とした民間提案制度の導入に加え、住民や学識経験者等による第三者検討委員会の設置（埼玉県さいたま市の公共施設マネジメント会議、千葉県千葉市の資産経営推進委員会等）といった手段もあろう<sup>36</sup>。

2点目に関して、施設の統廃合などの再配置に向けては住民との合意形成が重要な要素となる。典型的には、公共施設白書を通じた情報開示、住民説明会、住民アンケート、広報やウェブページを通じた情報発信などの手段が挙げられる。例えば、公共施設等の老朽化対策に関する先進的な取り組みを行っているさいたま市については、公共施設マネジメント計画の策定に加え、同計画のマンガ版パンフレットの作成、公共施設マネジメント会議の出席者である市民も登壇する市民向けシンポジウムの開催、市民メンバーが参加し、公共施設のあり方を一緒に考えるワークショップの実施、などの方法を通じて、住民への理解を促し、説明責任を果たしている<sup>37</sup>。

さらに、日本の地方債はそもそも開示免除とされているが、地方債の投資家向けにもきめ細かな説明が求められるところである<sup>38</sup>。財政見通しを策定するに当たり、人口動態や公共施設等の老朽化といった投資家にとっても関心の高い要素も盛り込むことは重要である。さらに、多くの地方公共団体は、首長の任期である4年間を対象とした財政見通しを策定しているが、近年においては超長期債の発行が増加していることに鑑みると、例えば大阪府の財政状況に関する中長期試算や横浜市の中期的及び長期的な財政見通しのよう

<sup>34</sup> 2014年12月末現在の地方債の保有者構成（速報ベース）は、金融機関（75.8%）、一般政府（10.8%）、対家計民間非営利団体（8.8%）、非金融法人企業（3.0%）、家計（1.3%）、海外（0.3%）となっている（日本銀行「資金循環統計」に基づき、野村資本市場研究所算出）。

<sup>35</sup> 根本祐二「インフラ老朽化問題への望ましい対処のあり方—『公共施設等総合管理計画』策定にあたって注意すべき点—」『東洋大学PPP研究センター紀要』第4号、2014年、7-15頁。

<sup>36</sup> さいたま市「さいたま市公共施設マネジメント会議」、千葉市「千葉市資産経営推進委員会」。

<sup>37</sup> さいたま市「公共施設マネジメント」。

<sup>38</sup> 金融商品取引法第2条第1項第2号、同法第3条第1項。

20年間を対象とするのも、投資家への説明責任を果たし、中長期に渡って安定的な資金調達を確保する一助となろう<sup>39</sup>。地方公共団体がステークホルダーへの説明責任を果たすことを通じて、行財政運営における透明性が高まり、規律を維持することにつながると期待される。

## V 結びに代えて

日本の場合、多くの先進国と同様に人口減少時代を迎えているが、世界の中でも少子高齢化のペースが早いことが見込まれている上、東京一極集中といった問題も抱えており、限られた財源の中で、本格化する公共施設等の更新需要に丁寧かつ効果的に対応することが求められていることは言うまでもない。

地方公共団体によって、人口動態や地域社会の構造や財政事情を抱えている上、所有する公共施設等の内容や老朽化度合いも異なり、目指すべき公共施設等の総合管理の方向性の最適解は1つではない。しかしながら、人口減少・少子高齢化及び公共施設等の老朽化は、全国の地方公共団体共通の喫緊の課題であることは明らかである。その意味で、庁内及び各ステークホルダーと問題意識を共有し、財務的アプローチを軸に民間セクターや住民等の力も活用しながら、その地方公共団体にとっての最適解を模索し、迅速かつ適切に対応を進めることが、人口減少時代の地方公共団体の行財政運営の持続可能性を確保するカギになると考えられる。

---

<sup>39</sup> 大阪府「財政状況に関する中長期試算〔粗い試算〕」、横浜市「平成25年度予算案について～中期4ヵ年 総仕上げの年」2013年1月、105-108頁。