

実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

第18回 「個別施設計画」への対応

東洋大学客員教授 南 学

■「個別施設計画」策定に対しての戸惑い

毎月のように、公共施設マネジメントに関する研修やセミナーに出講し、どのように実践をすすめていくかという観点から話をしているが、このところ、自治体の担当者から、「個別施設計画」にどのように対応したら良いかという質問や相談を受けることが多い。

この「個別施設計画」とは、総務省が公共施設の集約化・複合化、老朽化対策を進めるために、「個別施設計画」に位置付けられた事業及び立地適正化計画に基づく事業を前提に、6つのメニューからなる「公共施設等適正管理推進事業債」(以下、「推進事業債」)を創設し、その期間を2021年度まで(市町村役場機能緊急保全事業は2020年度まで)としているものである。

つまり、この事業債を適用するためには、2021年度予算に計上しなければならないので、2020年度までに「計画」をまとめなければならないというスケジュールになり、現時点であと1年少々で計画をまとめなければならないという事情となっている(資料1)。そのために、多くの自治体で「個別施設計画」の策定をしなければならない、という一種の「焦り」が生じている。

■方針さえ決まれば、「個別施設計画」は、総務省の記載事項ですぐにできる

この地方債措置は、2015年からの3年間に、「公共施設最適化事業債(集約化・複合化事業)」として、全体の施設の延べ床面積が減少する事業に限定して措置されたものを、2017年からより広く「推進事業債」としてメニュー化したものである。そのため、「個別施設計画」を作成するための時間は確保されていたはずである。

総務省は、「個別施設計画」の記載事項を「公共施設等総合管理計画の更なる推進に向けて」(平成30年4月)のなかで、以下のように示している。

①対象施設

行動計画において、個別施設計画を策定することとした施設を対象とする。計画の策定に当たっては、各施設の維持管理・更新等に係る取組状況や利用状況等に鑑み、個別施設のメンテナンスサイクルを計画的に実行する上で最も効率的・効果的と考えられる計画策定の単位(例えば、事業毎の分類(道路、下水道等)や、構造物毎の分類(橋梁、トンネル、管路等)を設定の上、その単位毎に計画を策定する。

②計画期間

インフラの状態は、経年劣化や疲労等によって時々刻々と変化することから、定期点検サイクル等を考慮の上計画期間を設定し、点検結果等を踏まえ、適宜、計画を更新するものとする。

本基本計画で示す取組を通じ、知見やノウハウの蓄積を進め、計画期間の長期化を図ることで、中長期的な維持管理・更新等に係るコストの見通しの制度向上を図る。

③対策の優先順位の考え方

個別施設の状態(劣化・損傷の状況や要因等)の他、当該施設が果たしている役割、機能、利用状況、重要性等、対策を実施する際に考慮すべき事項を設定の上、それらに基づく優先順位の考え方を明確化する。

④個別施設の状態等

点検・診断によって得られた個別施設の状態について、施設毎に整理する。なお、点検・診断が未実施の施設については、点検実施時期を明記する。また、「対策の優先順位の考え方」で明らかにした事項のうち、個別施設の状態以外の事項について、必要な情報を整理する。

⑤対策内容と実施時期

「対策の優先順位の考え方」及び「個別施設の状態仙寺」を踏まえ、次回の点検・診断や修繕・更新、さらには、更新の機会を捉えた機能転換・用途変更、複合化・集約化、廃止・撤去、耐震化等の必要な対策について、講ずる措置の内容や実施時期を施設毎に整理する。

⑥対策費用

計画期間内に要する対策技用の概算を整理する。

この記載事項(一部編集)は、一見すると、作成にそれほどの困難が生じる内容は含まれていないのであるが、自治体の担当者が戸惑うのは、2013年に策定された、国の「インフラ長寿命化基本計画」を基にした「個別施設計画」であり、その中でインフラを主として、ハコモノとしての公共施設を含めて、どの施設を優先して「個別施設計画」としてまとめるのかという判断が難しいからである。

学校でも、文化施設でも、福祉施設でも、施設担当部局は、どこも老朽化し機能低下している施設の更新に向けて、調査や設計などの事業費を毎年のように予算要求をしている。それにもかかわらず、予算を査定する財政担当も、部局ごとに査定するので、圧倒的に不足している予算の下で、配分についての優先度を全庁的に判断することに戸惑いを持たざるを得ないのが現状である。

財源が不足しているなかでは、地方債の枠が確保できるのは、財政担当としては歓迎できるが、後年度負担を考えれば、「個別施設計画」に基づく地方債の枠をむやみに確保して、事業化を進めるわけにはいかないという判断もしなければならない。

また、公共施設の集約化や複合化は、これまでにない、縦割り組織と予算を超えた事業となるので、具体的な計画に結びつけるために、意思決定(庁内各部署間の調整、住民や議会への説明など)をすすめるには時間がかかるという事情もある。

つまり、これまでの現場で積み上げた作業の集大成としての事業化決定、予算編成という流れ(手順)は、集約化や複合化を前提とした(そうでなければ総面積の縮減はできない)公共施設の再編成(再配置)の事業化には適用が不可能であるということになる。

しかも、施設の稼働率、利用率を上げて、一定の収益を確保しようとするれば、民間のテナントを組み込むことを検討し、指定管理者制度の導入、さらには、事業資金を民間から募ることも考えなければならない。こうした部局の壁を越えた総合的な検討作業と合意形成は、自治体の担当者にとっては「未体験」の部分が多いので、戸惑いは大きいのが現状となっている。

また、本誌昨年（2018年）2月号で指摘したように、総務省は「総合管理計画に記載すべき事項」として「全庁的な取組体制の構築」を示しているが、ほとんどの自治体において、公共施設マネジメント担当部局は2、3名の専任体制がやっとなであり、その権限も、財政担当の予算編成、総務人事担当の人員や組織に関する権限に比較すれば、ほとんどないに等しい。そのなかでは、老朽化した施設を管理運営する部局との連携で、1つないし2つ程度の施設の集約化や複合化(多機能化)を事業として実施することが、事務的にも限度ではないかと考えられる。

■「総合管理計画」から「個別施設計画」という手順を見直し、まず対象プロジェクトをきめる

上記の現状から、これまでの公共施設マネジメントに関する自治体の取組を見ると、「包括委託」あるいは「保全計画策定」を実践した自治体はまだまだ少ないが、この施設を全庁的にとらえる実践によって「個別計画」策定に結びつく、リアルな公共施設マネジメントの方向が見えてきたところがある。

それは、施設設備の安全管理を優先することによって、部局別ではなく、全庁的な観点から大規模修繕や更新の優先順位を検討することができ、それによって財源の配分から調達までを、経費削減や収益を生み出す管理運営手法の検討まで含めて、トータルな公共施設マネジメントを実現する「手順」である。この手順は、以下のような検討段階を経ることになる。

①

学校施設(必須の施設)や公営住宅(生活の場としての施設)をはじめ、一定規模以上(例えば1000㎡以上)の主要施設において、専門家による施設設備の点検を行い、安全管理上、直ちに対応すべき緊急案件を含む優先順位を検討する。その対象施設数は、公共施設マネジメント担当部局のマンパワーで俯瞰できる20から30程度に絞り込む。この絞り込みの作業には、既存の「施設カルテ」等を活用(ない場合は、簡易な施設一覧を作成する)し、面積、築後年数、劣化状況、維持管理費、利用状況など主要なデータのみを用いる。

一定規模以上の施設を対象とするのは、その施設の利用者が多いことで、地域生活にとって、一定の影響があることと、その施設の安全管理や機能強化による管理運営の変化によって、公共施設マネジメントに関する関心を集めるためである。小規模な集会施設などは、施設設備の保全コストが小さいことと、特定の利用が多いために、全体のマネジメントには大きな影響を与える可能性が低いので、日常的な管理運営で対応が可能と判断される。

②

①でリストアップした主要施設に対して優先度を設定した際に、安全管理上、当面の

対応ができない場合には施設の全面的、あるいは部分的な「休止」(例えば、空調やエレベーターなどの利用停止)を検討する。

安全管理上の問題が明らかになった施設を開放(開場)し続けた場合は、事故が起きた場合に、利用者が傷つき、命を失う可能性があるとともに、その施設の管理責任者である公務員が、業務上過失致死傷罪で刑事立任を迫られ、場合によっては懲戒処分を受けるといった重大事態を引き起こす可能性がある(埼玉県ふじみ野市のプール事故による、公務員に対する有罪判決があった)。そのために、安全対策が不可能な場合には、「休止」を判断せざるを得ない。昨年、今年のように猛暑が続けば、空調設備が不備である施設は、熱中症患者を出す可能性も高い。その可能性を認識しつつ、施設を開場すれば、設置・管理運営責任は大きく問われることになることから「休止」も選択肢の一つとなる。

③

①でリストアップした主要施設の対応の優先度に沿って、10年間程度の必要な予算額の概要を財源も含めて想定し、計算する。特に、学校施設、公営住宅は、文部科学省、国土交通省のガイドラインに沿って、設備更新も含めた「個別施設計画」としてまとめる。この「個別施設計画」作成は、総務省の示す最低限の項目とデータによるものにとどめるべきものである。仮に、PFIなど公民連携の手法で再整備を図る場合には、「個別施設計画」の作成は必要ないことになる(「個別施設計画」は、地方債の枠を確保するための手段である)。

現時点で、公営住宅など明確な「個別施設計画」の概要が省庁によって示されている施設については、補助金や地方債枠も具体的に提示されるので、10年程度の事業計画は策定できる(その計画だけでも、公共施設の更新に投じる財源の枠を越えてしまうこともある)。その他の主要施設は、個別に計画を策定する必要があるが、特に事業費については、詳細に詰めるよりも、概略で規模を掴むということが重要である。また、当初の建設費だけでなく、空調、エレベーターなどの主要設備は10年から30年で更新をしなければならないので、その更新設用も想定しなければならない。

④

過去10年程度に投資した主要施設における事業費において、地方債で対応した部分をリストアップし、10年から20年程度の地方債償還額を個別施設ごとに計算する。この作業によって、施設担当部局では、これまで十分に把握してこなかった施設ごとの後年度負担分(地方債償還分)をコストとして認識できることになる。

補助金や交付金、一般財源は、当該年度の支出となるが、地方債は、借り換えも含めれば50年から60年にわたって後年度負担の負担となり、財政運営に影響を与える。したがって、地方債の将来の償還額の把握は重要であり、過去10年程度に整備した施設も含めて、今後20年程度の負担も明確にする必要がある。

⑤

④で計算した過去の投資によって生じた地方債償還額(義務的経費)に、③で計算した将来的な想定事業費に関して財源を明示した上で、必要投資額の概略を計算する。

この作業によって、今後10年程度の必要な財政措置の金額が概略で掴めることになる。おそらく、将来的な歳入の見積額を大きく超えることが想定されるので、部局別に

策定された「個別施設計画」が実施可能かどうかの判断材料が提供され、最小限の投資により最大の効果を生む施設のあり方や民間資金の活用、施設での収益事業の展開も含めた議論が深められる可能性が高い。

⑥

財源の中期的見通しのなかで、投資可能金額の概要を計算し、⑤の必要投資額を勘案して、主要施設の大規模修繕や更新の優先順位、あるいは、不足する金額に応じて、「休止」や「統廃合」のプランを検討する。

この一連の検討作業のなかで、学校施設を含めて、市民の利用状況を把握し、市民の要望に沿った施設のあり方を検討し、「統廃合」のプランに反映させる。また、管理運営手法を見直し、徹底した経費削減を図るとともに、一定の収益を生み出す運営手法も検討することになる。

このように考えれば、「個別施設計画」の作成は、事業化に向けて主たる財源を地方債に求めるためであり、公民連携手法を導入し、民間のノウハウと資金を導入する手法を適用すれば、事業化のための「個別施設計画」は不要ということになる。つまり、どのような公共施設の集約化や複合化(多機能化)をすすめるのかという観点が最も重要であり、計画策定はその手段に過ぎないことをしっかりと認識すべきなのである。

すでに学校や住宅で、緊急に再整備に着手しなければならない案件があれば、「個別施設計画」をマニュアルに従って作成すれば良い。複合化や多機能化を図るために、検討時間が必要であれば、「個別施設計画」による地方債枠確保にこだわることはなく、民間資金を導入する手法を検討すべきである。現在の低金利の状況を考えれば、地方的と民間資金の金利差はほとんど無く、自由な施設活用形態が考えられるのだから。

【資料 1】

資料 1 公共施設等総合管理計画の更なる推進に向けて（総務省、平成30年4月）より

公共施設等の適正管理に係る地方債措置の拡充

平成29年度に創設した「公共施設等適正管理推進事業債」について、長寿命化事業の対象を拡充するとともに、ユニバーサルデザイン化に要する経費を追加するなど内容を充実。あわせて、長寿命化、転用、立地適正化、ユニバーサルデザイン化事業について、財政力が弱い団体であっても必要な取組を着実に実施できるよう、財政力に応じて交付税措置率を引き上げ。【地方債計画額H29：3,150億円 → H30：4,320億円】

公共施設等適正管理推進事業債（期間：平成29年度から平成33年度まで（⑥は平成32年度まで）
※下線部分をH30年度より追加

※①～⑦全て公共施設等総合管理計画に基づき行われる事業で、⑦を除き、個別施設計画等に位置付けられた事業が対象。ただし、インフラ長寿命化基本計画において個別施設計画に記載することとされている事項（対象施設、計画期間、対策の優先順位の考え方、個別施設の状態等、対策内容と実施時期、対策費用）が「施設整備計画」や「統廃合計画」等に全て記載されている場合は、個別施設計画を策定しない場合でも、集約化・複合化事業等の対象となる。また、当該同種・類似の計画が一部の施設のみを対象としている場合でも対象となる。

①集約化・複合化事業

〈対象事業〉延床面積の減少を伴う集約化・複合化事業
〈充当率等〉充当率：90%、交付税措置率：50%

②長寿命化事業

〈対象事業〉

【公共用の建築物】施設（義務教育施設を含む）の使用年数を法定耐用年数を超えて延伸させる事業

【社会基盤施設（道路・農業水利施設・河川管理施設・砂防関係施設・海岸保全施設・治山施設・港湾施設・漁港施設・農道）】

所管省庁が示す管理方針に基づき実施される事業

〈充当率等〉充当率：90%、交付税措置率：30%（財政力に応じて30～50%^(注)）

③転用事業

〈対象事業〉他用途への転用事業

〈充当率等〉充当率：90%、交付税措置率：30%（財政力に応じて30～50%）

④立地適正化事業

〈対象事業〉コンパクトシティの形成に向けた長期的なまちづくりの視点に基づく事業

〈充当率等〉充当率：90%、交付税措置率：30%（財政力に応じて30～50%）

⑤ユニバーサルデザイン化事業【新規】

〈対象事業〉公共施設等のユニバーサルデザイン化のための改修事業

〈充当率等〉充当率：90%、交付税措置率：30%（財政力に応じて30～50%^(注)）

⑥市町村役場機能緊急保全事業

〈対象事業〉昭和56年の新耐震基準導入前に建設され、耐震化が未実施の市町村の本庁舎の建替え事業等

〈充当率等〉充当率：90%（交付税措置対象分75%）、交付税措置率：30%

※地方債の充当残については、基金の活用が基本

⑦除却事業

充当率：90%

(注) 義務教育施設の大規模改造事業に係る事業については、地方負担額に対する交付税措置率が、学校教育施設等整備事業債における義務教育施設の大規模改造事業（地方単独事業）に係る当該値を下回らないよう設定