

# 公共施設等総合管理計画 その後・これから

一般財団法人建築保全センター 理事長 奥田 修一

## ① はじめに

公共建築の整備に関し、とりわけ地方公共団体にとっては2014年から2015年に策定に取り組んだ公共施設等総合管理計画（以下、「総合管理計画」という）の与えた影響は極めて大きいものがある。

本稿では、まず総合管理計画が策定されるに至った背景、策定された総合管理計画の内容、計画策定後の個別施設計画の策定や総合管理計画自体の見直しの動きなどを国の動きを中心に概観する。

次に、総合管理計画の中でも公共建築に的を絞り、実際に総合管理計画に取り組んだ地方公共団体の立場からの実態や取組みを、（一財）建築保全センターにおいて実施している「公共建築のマネジメントに関するアンケート調査」や、地方公共団体のファシリティマネジメント関係者による「自治体等FM連絡会議」の内容などを基に見てみる。

最後に、公共建築を取り巻く今後の環境の変化を想定して、これから公共建築がどのような方向に向かっていくのかについての私見を述べたい。

## ② 総合管理計画策定の経緯

戦後の高度成長期から安定成長期を通じて整備されてきた我が国の社会資本等ストックは膨大な量に達し、バブル崩壊以降の低成長経済における財政状況では必要な維持管理や更新を行うことができず、1980年代にアメリカで

インフラの不具合や事故が頻発した「荒廃するアメリカ」と同様の状況が日本でも起こり得るとの危機感が関係者間で共有されてきていた。国土交通省が2009年に行った試算でも、公共投資が今後同水準で推移した場合は、必要な社会資本の更新ができなくなる状態が早晚訪れることが示され、早期の対策が望まれていた（図1）。

こうした中2012年12月に笹子トンネルで、コンクリート製の天井板が138mにわたり崩壊して走行中の車が下敷きになり、9名の犠牲者を出す大事故が起きた。既に問題意識を持っていた政府の対応は早く、翌年（2013年）11月には国としてのインフラ長寿命化計画が策定され、引き続いて各省庁の行動計画が策定されている。また、地方公共団体に関しては同趣旨の公共施設等総合管理計画を策定するよう2014年4月に総務省から文書が発出されている（図2）。

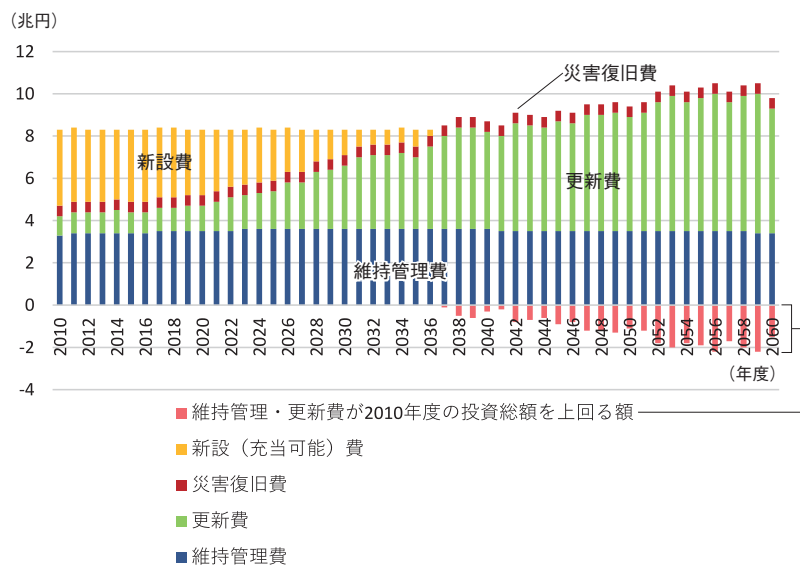


図1 社会資本投資額推移予想 (国土交通白書2009)

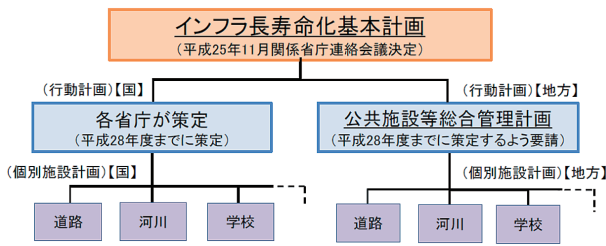


図2 インフラ長寿命化計画の体系

総合管理計画の策定にあたっての指針を総務省で作成しており、今後の人口見通しや公共施設等に充当可能な財源の見込みなどの客観的な前提を踏まえることや、全庁的な取組体制の構築とフィードバック体制の整備など計画の実効性を高める仕組みについても記載を求められている。また、総務省も公共施設等適正管理推進事業債を創設し集約化・複合化事業、長寿命化事業などに対する財政的な支援をスタートさせるなど、正に国全体としての取組みとなっている。

総務省の要請に対して、各地方公共団体とも対応は早く、ほぼ3年間でほとんどの地方公共団体で総合管理計画が策定されている。

策定された当初の計画は、指針に則っているため共通の内容となっており、人口、施設量、財源などは地方公共団体の規模などにより異なるが、今後の人口減少や厳しい財源見込みの中でいかに施設を維持管理・更新していくのかという課題も共通している。特に今後施設の維持管理・更新にかかる経費見込みと、充当可能な財源見込みとの乖離は大きく最大の課題となっている。

その差を埋めるための削減方策に取り組むことになっているが、そのメニューもパターン化されており、事後保全から予防保全にすることによる経費縮減、耐用年数の延伸、施設総量の削減、民間活用などを基に削減率が想定されており、机上の辻褃合わせの感が否めない。

総合管理計画策定後、個別の分野（道路、河川、上下水道、学校、公営住宅等）毎の個別施設計画が策定されている。

2021年1月には、当初の総合管理計画策定から数年が経過し、個別施設計画の策定も進んでいる

ことから、2021年度中に総合管理計画の見直しを行うことについて総務省から文書が発出されている。見直しにあたっては策定された個別施設計画の内容を反映させること、維持管理・更新等に係る経費について精緻化を図るべきことが示されている。これを受けて各地方公共団体では計画の改訂が進んでおり、その主たる記載内容については表1に示すとおりであり、総務省のホームページ (<https://www.soumu.go.jp/iken/koushinhiyou>.)

表1 公表されている計画の記載内容

地方公共団体名		
策定年度		
改訂年度		
計画期間		
人口	現状	
	総人口や年代別人口の見通し	
施設保有量		
現状や課題に関する基本認識		
維持管理・更新にかかる経費	現在要している経費	
	自然体の将来見込み	
経費	対策を反映した将来見込み	
	対策等の効果額	
総合管理計画の推進体制		
PFI/PPPの活用についての方針		
公共施設等の管理に関する基本的な考え方	点検・診断の実施方針	
	維持管理・更新の実施方針	
	安全確保の実施方針	
	耐震化の実施方針	
	長寿命化の実施方針	
	ユニバーサルデザイン化の推進方針	
	脱炭素化の推進方針	
	統合や廃止の推進方針	
	数値目標	公共施設の数
		延床面積等に関する目標
		トータルコスト縮減
	目標	平準化に関する目標
		地方公会計（固定資産台帳）の活用
	未利用資産等の活用や処分に関する基本方針	
	広域連携	
各種計画、国管理施設との連携の考え方		
総合的、計画的な計画を実現する体制の構築方針		
PDCAサイクルの推進方針		
施設類型ごとの管理に関する基本方針		
過去に行った公共施設マネジメントの状況		
各年度の数値指標の推移	住民基本台帳人口（人）	
	公共施設保有量（㎡）	
	一人当たり公共施設保有量（㎡/人）	
	有形固定資産減価償却率（％）	

html) で一覧表として公表されており、比較参照が可能となっている。

### ③ 地方公共団体の計画づくりへの対応

次に、実際に計画を策定する立場の地方公共団体においてはどのような動きであったのかについて、公共建築を対象に見てみたい。

(一財) 建築保全センターでは、2008年から公共建築ストックの現状把握を目的として地方公共団体に対しアンケート調査を実施してきている (<https://www.bmmc.or.jp/system3/>)。

2014年からは、総務省から総合管理計画策定の文書が発出されたのを受けてアンケートの内容も計画策定への対応状況を中心に変更している。アンケート送付数は850程度で回答率は年度により異なり40%～60%程度であるが、傾向をつかむには十分な数と考えられる。

総合管理計画自体は建築のほかにインフラ(道路、河川、上下水道等)も含んだものであるが、建築はインフラとは異なる特徴がある。

インフラは分野別に目的が明確で独立性が高いので、他分野との関係や調整の必要性が少ない。

一方、建築は「ハコモノ」と一括りに言われることがあるように、建築そのものというよりそこで行われる行政サービス自体が目的になるものである。したがって、一つの建築で複数の行政サービスが行われる複合化や、他の行政サービスへの転用が容易であるとの性格を持つ。また、民間の施設やサービスとの垣根も低いため、行政サービスそのものを民間委託、施設は公共でサービスは民間に委託、民間の施設を借りて行政がサービスなど多くのバリエーションが考えられる。

更には公共の施設やサービスは都市の中での重要な機能であるため、街づくりとの関連が強く影響を与えるポテンシャルも高い。インフラが一次方程式だとすれば建築は連立方程式で、その解も無数にあるため、計画づくりでの目の付け所や範囲の設定により結果が大きく異なってくる。

まず、総合管理計画策定により地方公共団体において大きく変わった点は、全庁的な体制で取り

組むことになったことではないだろうか。2008年調査で財産管理部署についての質問で「総括的に管理する部署がある」と答えたのは13%にすぎなかったが、2020年調査では「個別施設計画の策定の進捗を管理し、総合管理計画の進捗状況の評価を集約する部署がある」との回答は89%に及んでいる。

総合管理計画や個別施設計画の策定、実施を通じての現場での課題は共通的なものが多く2020年調査における個別施設計画策定の課題の上位は図3のようなもので占めており、新たな取組みを進めることの難しさを示している。

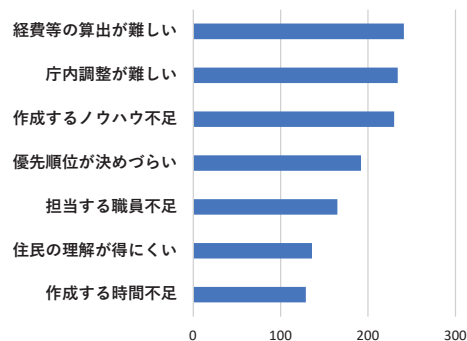


図3 個別施設計画策定の課題 (n : 435)

総合管理計画において最大の問題とも言える過去充当した費用と今後見込まれる費用(標準的な改修・更新の期間と単価による)との差については、2017年～2020年調査結果では一地方公共団体当たりの公共建築の過去の年平均費用約43億円に対し、今後見込まれる費用は約84億円と2倍近くに達している。

そこで費用の削減を図る必要があるが、総量、経費、耐用年数について調査結果を見てみると、総量の削減目標については、計画期間に10年～40年と幅があるものの、6割以上の地方公共団体で目標を定めており、削減率は10%未満から40%以上までばらつきがある(図4)。

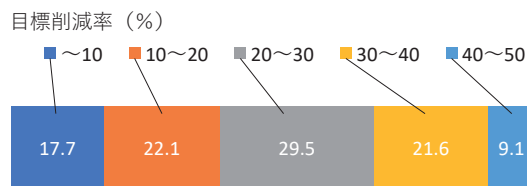


図4 総量削減率目標区分毎の割合 (%)



一方、経費（維持・更新）の削減目標については目標を定めた地方公共団体の7割程度は10%未満の削減目標となっており、総量に比して低い値である。また、鉄筋コンクリート造の目標耐用年数はほとんどの地方公共団体が60年以上80年未満（約55%）と80年以上100年未満（約45%）に集中しており、80年が一つの目安となっている。

以上のような削減方策を講じても今後見込まれる費用と過去の実績の差は埋められておらず、これから具体的な施設の維持管理・更新のあらゆるフェーズで継続的な努力が求められることになる。

#### 4 具体的な施設での対応

次に、具体的な施設や事業でどのような取組みが進められているのだろうか。

（一財）建築保全センターでは地方公共団体のファシリティマネジメント（FM）関係者が一堂に集い先進的な取組み等に関する情報交換、交流をする場である「自治体等FM連絡会議」を支援している（<https://www.bmmc.or.jp/system4/>）。

同会議は2010年に地方公共団体でのFMへの関心の高まりを受けて設置され、いわゆる先進地方公共団体の取組みについて担当者の生の声を聴き、対面・双方向で情報を共有する貴重な場となっている。2014年に総合管理計画策定に着手してからは、計画づくりや実践のノウハウや知識を共有する場として更に重要性が増しており、これらを通じてFM関係者の中でのネットワークができてきている。

会議で紹介された事例を見ると、新たな取組みの傾向や可能性についての実際が把握できる。

事例で目を引くのは街づくりと一体的に公共建築の再編を行っているもので、例えば閉店した大型スーパーをリノベーションして図書館、子育て支援施設、町中交流センターを含む複合施設としてオープンした例、同じく商業ビルを市庁舎としてコンバージョンし、市民が集う複合施設として包括管理委託業務を導入した例など、複合化、用途変更（コンバージョン）、公民連携が大きなト

レンドになっている。

地方公共団体の建築でその面積が圧倒的に大きいのが小中学校である。少子化による児童数の減少で面積的に余裕ができており、統廃合も進められている。学校は校区の中心にあるという位置的なアドバンテージがあり、複合化や用途変更による活用のポテンシャルが高い。教育委員会所管ということで一般施設との壁もあったが、文部科学省も余裕教室や廃校の有効利用、学校の複合化に積極的なことから活用事例が増えている。連絡会議でも学校の統廃合を機に中心市街地の公共施設の再編成を図った事例や、廃校の有効活用のアイデア（植物工場、英語村など）が紹介されている。

今後公共建築の活用を進める上で重要となるのが公民連携手法である。既にかんりの実績を積んでいる指定管理者制度、包括的民間委託、PFI／PPP、ESCO、新電力などに加え、計画の早い段階から民間事業者の意見やアイデアを聞くサウンディング型市場調査、地域づくりに向けての公民対話の場である地域プラットフォーム、地方公共団体の行政に対する民間提案制度（テーマ型、フリー型）の活用も増加し、適用事例が紹介されている。

公民連携手法のメニューと案件が増え、実績が積み重なるにつれ、それをビジネスとするコンサルタントや案件紹介サイトも増えており、更に裾野が広がることが期待される。

連絡会議では事例紹介のほか、担当者としてのスタンスや大切にしていることなども聞かれて興味深い。例えば「コストをカットするのではなくコスト以上の利益やサービスを」「細やかな対応や他者を想う想像力は庁内、対住民共に重要」「公共施設マネジメントの原理原則は住民の生活基盤の安全・安心」「時間軸を柔軟に使って変化していく施設を」「先にありたい姿を描き、逆算でやるべきことを設定するバックキャストが有効」など実践から得た考え方は説得力がある。

以上のように総合管理計画策定を契機に地方公共団体内でも着実に新たな取組みや実践例が積み上がってきており、計画が動き始めた感がある。

5 おわりに

これからの公共建築のあり方について、個人的な見解であることをお断りした上で述べたい。

今後の公共建築を考える上で最も大きな影響を与えるもので、しかも予測が大きく外れることのないのが人口推計である。図5に我が国の人口推移と予測（国立社会保障・人口問題研究所）を示している。2007年に人口のピークを打ってから減少を始めているがこれまではまだ高原状態にあった。現在は図上の矢印の位置にあり、正に高原の崖っぶちで今後加速度的な人口減少が見込まれ、40年後には9,000万人を切る事が予想されている。

今後の人口を考える上では移民の影響をどう考えるかということが一つのポイントとなる。移民は経済力の低いところから高いところへ流れるのが自然であるが、図6に示すとおり日本の経済力が世界の中で低下する中で送り出し側のアジア諸国は成長しており、所得水準の比は狭まっている。

また、アジア諸国の出生率も低下しており（図7）、人口増の中で自国での働き場がないという移民圧力も減少することが見込まれるため、今後移民が我が国の人口構成に影響を与えるほどに増加することは考えにくい。

政府は最近少子化対策に本格的に取り組む方針を示しているが、そのための施策が人口構成の変化として社会的な影響を及ぼすまでには一般的に数十年の期間を要するため、今後数十年は人口減少を前提にした検討が必要である。

年齢別人口構成については図5で見ても一目瞭然で高齢者の比率が増大しており、図8に示すように65歳以上の高齢化率は世界の主要国でトップを独走しているため、後に続く各国から高齢社会のモデルとして注目されて

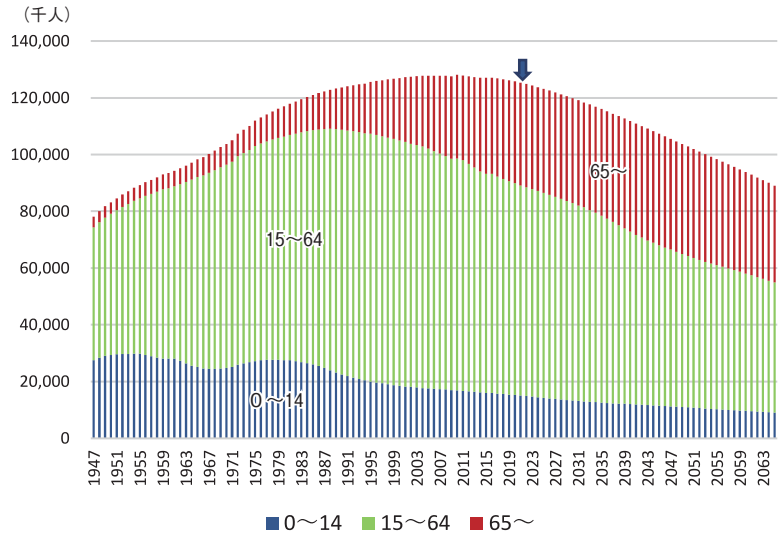


図5 日本の人口推移と予測（中位推計）

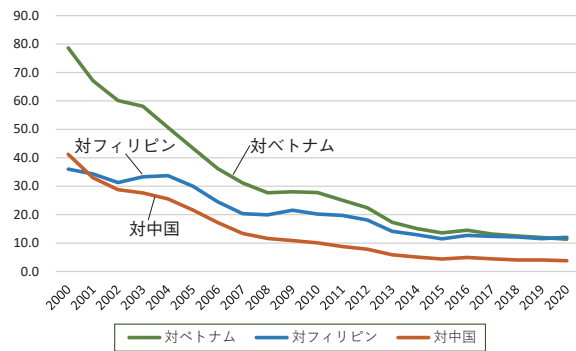


図6 1人当たりの名目GDP(ドル)の日本との比(日本が各国の何倍か)

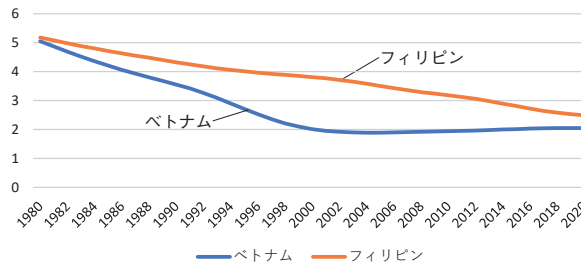


図7 合計特殊出生率の推移

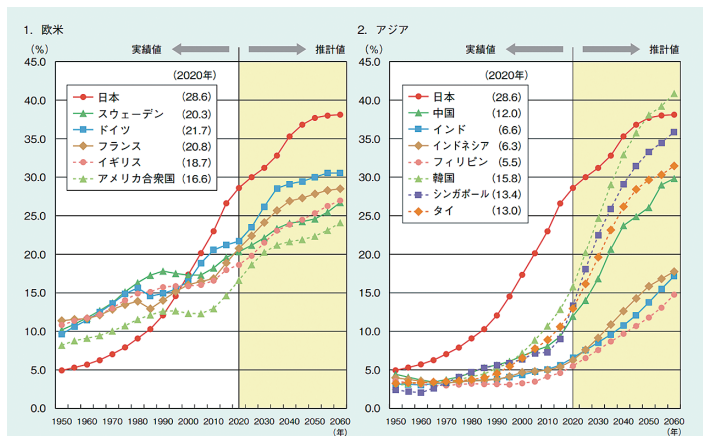


図8 世界の高齢化率の推移（高齢者白書2022）

いる。

人口減少、超高齢化社会の到来により、これまでの拡大期に最適化されてきた我が国の社会システムは180度の転換を迫られることになる。特に建築に関しては寿命が長いので、人口減少のスピードと建築自体の変化（新陳代謝）のスピードのミスマッチによる問題が大きくなっており、相続する人のいない空き家の増加やシャッター通り商店街などで既に問題が顕在化している。

今回のテーマである公共建築のマネジメントについてこの問題に対応するためには、現状を前提に従来の手法で手順を踏んでいては時間がかかりすぎて目標を達成できない。逆にありたい姿（コンパクトシティなど）を先に描き、公民問わずすべての今ある建築資源と更新機会を利用して目標に近づけていくぐらいのスピード感が必要である。

幸い物理的な建築自体に公民の違いはないので、そのアドバンテージを活かして公民が連携・協力して、現在の所有関係にとらわれずに一つの街づくりに邁進する体制が望まれる。更には人口が減少することにより、社会全体として必要な建築の面積も少なくなるので、公民問わず良質な建築を選別して使用することも可能である。

先に紹介したように公民連携の手法やツールも充実してきており、地域プラットフォームのような公民の街づくりのメインプレイヤーが対話をする場も設定されてきているので、あとは従来の慣習や公民の壁にとらわれずに目線を合わせて合意形成をして前に進めるかどうかが大事となる。

これからの公共建築を考えるときに、コロナ禍で在宅勤務が増えたことに象徴されるように、ITにより建築が代替されるということについても考える必要がある。この3年の経験で分かったことは遠隔での会議や、行政手続きなど一定の部分はITで代替可能であり優位性もあるが、職場や学校など人が集まる建築の必要性がなくなることはないことが再認識されたことではないかと思う。

次にこれからの公共建築に主に求められる機能

はどのようなものだろうか。キーワードとしては包摂（インクルーシブ）社会である。社会の分断や孤独の問題が指摘される中で、今後の人口減少・超高齢化の厳しい社会環境においては、健康で文化的な生活を保障するセーフティネットとしての公共の役割が重要性を増す。建築的に言えば多機能で快適な居場所空間の提供というところだろうか。幅広い年代の人たちが様々な活動を行い、お互いにその様子が見られて交流ができる場所、酷暑の日には涼みに来られ、災害時やその他の非常時にはシェルターとしての役割を果たすことも重要だ。団塊ジュニア（1971～1974年生まれで就職氷河期と重なる）が高齢期を迎える2040年代には、包摂社会を下支えする公共建築の重要性が増すと思われる。

最後に、これからの公共建築を担当する者に必要な資質とはどのようなものか考えてみたい。

これまでFM連絡会議などで先進事例を説明している担当者として共通して感じるのは、常に前向きであるということとコミュニケーション能力が高いということである。拡大期の施設整備は縦割りと前例主義という、いわゆるお役所体質が最も効率的なシステムであった。これからの縮小期にはそれが真逆、即ち横割りと新手法づくりということになる。

横割りとは庁内の各部局調整だけでなく、首長、議会、住民、民間パートナーと目標に向けて合意形成のための調整のイニシアチブをとることである。新手法づくりとは、従来の手法では対応しきれない案件が増えると思われることから、当該事案に最もふさわしい手法をオーダーメイドで考えるということである。

困難だがやりがいのある業務で、経験により蓄積されたノウハウは社会的にも貴重な財産であるが、本人にとっても大切なスキルとなるはずである。これから公共建築FMのパイオニアたちの輪がどんどん広がって、新たな公共建築の世界が開けていくことを期待したい。