

みずほレポート

2017年3月29日

インフラ老朽化と今後のマネジメントの方向性

—成功のカギは自治体の取り組みに対する住民の理解

- ◆わが国のインフラの老朽化が進んでいる。今後は、財政制約等も踏まえ、残すべきインフラを厳しく選別するとともに、できるだけコストを抑えながら維持管理・更新を図ることが重要となる。
- ◆インフラの老朽化に対応するため、国はインフラ長寿命化基本計画を策定。自治体においても、2016年度末までに公共施設等総合管理計画を取りまとめ、2017年度からは計画の実行段階に移る。
- ◆学校や庁舎など「ハコモノ」のマネジメントにいち早く着手した自治体では、施設の複合化を積極的に進める、様々な工夫を通じ一般財源に頼らず新施設を作るといった取り組みがみられる。
- ◆先進事例に共通するのは、自治体の方針に対する住民の理解が得られている点だ。インフラマネジメントを今後本格化させる自治体でも、行政と住民が同じ方向を向いて進むことが望まれる。

調査本部政策調査部 研究員 川口亮
03-3591-1319 ryo.kawaguchi@mizuho-ri.co.jp

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。

目 次

I.	日本におけるインフラを取り巻く環境	1
	(1) これまでの公共事業政策	1
	(2) インフラ老朽化の現状	2
II.	老朽化するインフラに対する国と自治体の対応	5
	(1) 国の取り組み	5
	(2) 自治体の取り組み	6
III.	先進自治体にみるインフラマネジメントの事例	8
	(1) 小中学校の統廃合を行わない秦野市の取り組み	8
	(2) 図書館と公民館の施設が融合した志木小学校	10
	(3) 一般財源に依存することなく建設された豊島区の新庁舎	12
IV.	終わりに	15

I. 日本におけるインフラを取り巻く環境

日本のインフラに老朽化の波が押し寄せてきている。インフラの多くは建設されて長い年月が経過しており、老朽化や劣化に伴う事故などもしばしば発生するようになってきている。そのため、安心・安全な国民生活や円滑な産業活動を確保する観点などから、インフラの維持管理や更新を適切に進めることが喫緊の課題となっている。

そこで本稿では、インフラを取り巻く現状や、国及び自治体に今後求められるインフラ老朽化への対処について考察する。なお、「インフラ」には様々な定義があるが、本稿では、①庁舎や公民館、学校などの建築物（ハコモノ）、②道路や橋梁、上下水道などの土木構築物（土木インフラ）などを含む広い概念で「インフラ」という用語を用いることとする。本稿のⅡ章以降で出てくる「公共施設等」の概念も、この「広義のインフラ」とほぼ同じである。

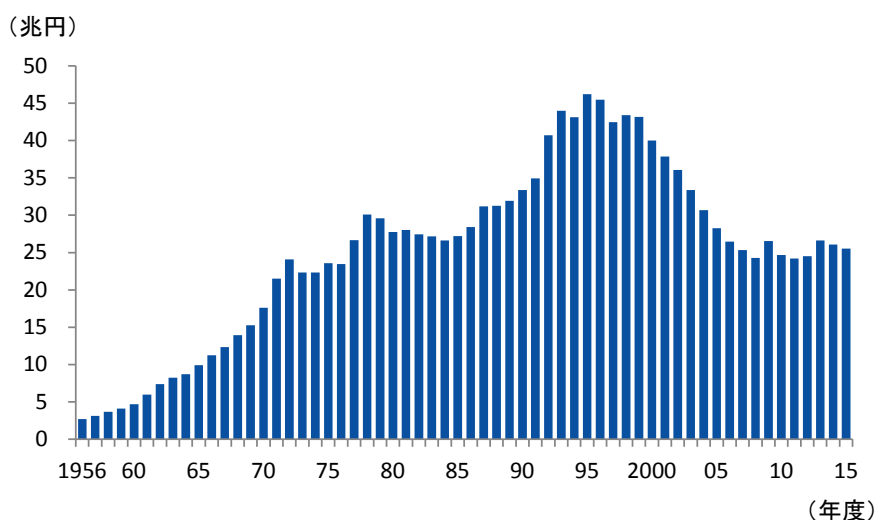
(1) これまでの公共事業政策

公的固定資本形成（公共投資）の推移から確認できるように、日本におけるインフラの整備は1960年代以降に加速して進められた（図表1）。道路や橋梁、トンネル、港湾、空港、上下水道など、産業活動や国民生活の基盤となる社会資本が次第に整えられ、1980年代頃には基本的なインフラの普及状況は欧米諸国と比べて遜色がない水準になったとされる。

その後も、インフラへの積極的な投資はしばらく続き、特に1990年代前半には公共事業費が大幅に伸長した。当時の公共事業については、「均衡ある国土の発展」を図るという意義があった一方で、バブル崩壊以降の景気対策としての意味合いも大きかったと考えられる。

1990年代後半になると、財政構造改革に取り組んだ橋本政権下で公共事業は抑制基調に転じることとなる。公共事業の削減路線は、聖域なき構造改革を掲げた小泉政権、2009年に誕生した民主党連立政権のもとで継承され、2010年代初頭には、公的固定資本形成が90年代半ばのピークと比べて半分程

図表1 公的固定資本形成の推移

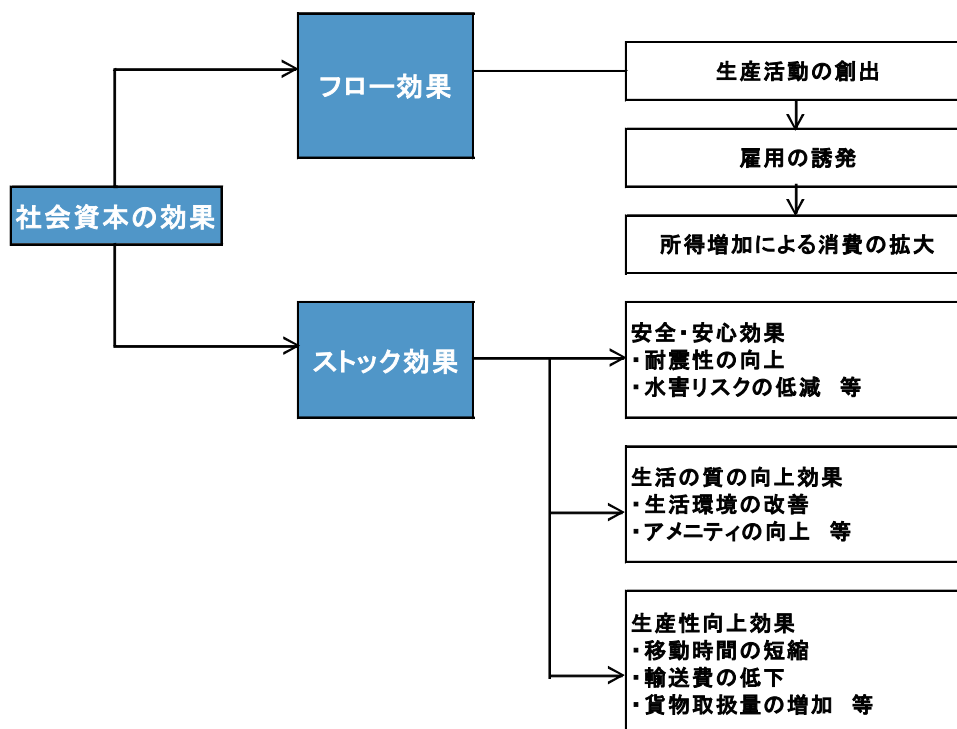


(資料) 内閣府「国民経済計算」より、みずほ総合研究所作成

度にまで減少した。

このように公共事業が縮小されたのは、公共事業の効果が一時的な需要創出（いわゆるフロー効果）にとどまり、中長期的な日本経済の生産性向上等（いわゆるストック効果）に十分につながっていないのではないかといった疑念や風潮が広まったことが一因と考えられる（図表2）。バブル崩壊以降、国は公共事業を景気対策の中心として実施してきたが、1990年代後半には日本経済がデフレに突入したこともあって、国民は社会資本のストック効果を十分に実感できず、公共事業に対するネガティブな印象につながっていったと考えられる。

図表2 社会資本のフロー効果とストック効果



（資料）国土交通省「国土交通白書2016」

しかし、2012年末に誕生した安倍政権下では、公共事業の役割が再評価されている。具体的には、政権発足直後に策定された2012年度補正予算と2013年度当初予算において、東日本大震災からの復旧・復興工事や防災・老朽化対策等で公共事業関係費が大幅に積み増された。2013年12月には、大規模自然災害からの人命の保護や被害の最小化を図るための国土強靱化基本法が制定され、それ以降は国土強靱化の名目で防災・減災のための公共事業により手厚い予算配分が行われるようになった。

（2）インフラ老朽化の現状

このように、公共事業費の減少の流れには歯止めがかかったものの、インフラを取り巻く環境は依然厳しく、特にインフラの老朽化が問題となっている。

1960年代前後の高度経済成長期に集中的に整備された道路、河川、下水、港湾等のいわゆる「土木インフラ」は更新の時期を迎えつつあり、今後の維持管理・更新費の増加が見込まれている。例えば、

建設から50年以上経過する道路橋（橋長2m以上）の割合は、2013年3月時点では全体の約18%であるが、2033年には全体の67%まで上昇すると試算されている(図表3)。

自治体が保有する文教施設や公営住宅、公民館、体育館、庁舎などの建物（いわゆる「ハコモノ」、図表4）の老朽化も深刻だ。主だったところでは、公営住宅の場合、築後30年以上経過した戸数が全体の約6割を占めており（2015年3月時点）、また文教施設の場合には、第2次ベビーブーム世代（1970年代前半生まれ）の受入れに対応するため1970年代から80年代前半にかけて整備されたものが多く、建築後25年以上を経過して改修を要する建物の保有面積が約7割を占めている。

このようにインフラの老朽化が進む状況にありながらも、従前は必ずしも万全な対応がとられてこなかった。先述したように1990年代後半以降は公共事業が縮減傾向となるなかで、インフラの維持管理・更新に十分な予算を振り向けることができなかつたのである。また、相当の築後年数が経ったインフラであっても直ちに損傷するものではないため、緊急性の高い課題として老朽化対策が認識されてこなかったという側面もある。

今後、長期的にみてインフラ老朽化に対応するための費用は増えていく。国土交通省が所管するインフラだけを見ても、単年にかかる維持管理・更新費は4.6～5.5兆円と現在より3～5割増えると予測されている。しかるに、わが国の財政状況の厳しさに鑑みると、かつてのように公共事業費を毎年大幅に増加させ続けることは見込みづらい。また、公共事業に対する国民の厳しい目線も依然残っている。それゆえ今後は、国民生活の安全・安心の確保や経済活動の効率化等の観点から、必ず残すべきインフラとそうでないインフラを厳しく選別し、残すインフラに関してもできるだけコストを抑えながら維持管理・更新を図ることが重要となる。

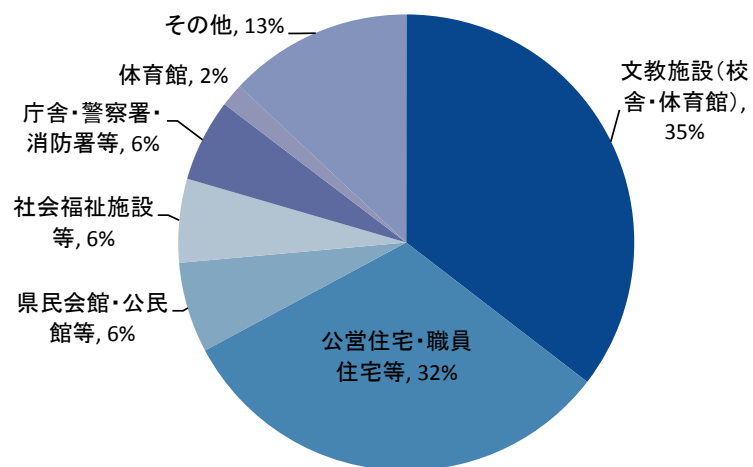
図表3 建設後50年以上経過する社会資本の割合と将来の維持管理・更新費
(国土交通省試算)

	2013年3月	2023年3月	2033年3月	年度	推計結果
道路橋	約18%	約43%	約67%	2013年度	約3.6兆円
トンネル	約20%	約34%	約50%	2023年度	約4.3～5.1兆円
河川管理施設(水門等)	約25%	約43%	約64%	2033年度	約4.6～5.5兆円
下水道管きよ	約2%	約9%	約24%		
港湾岸壁	約8%	約32%	約58%		

- (注) 1. 下水道管きよとは、家庭や工場などから集めた汚水を処理場まで運ぶための下水道管とマンホールのこと。
2. 維持管理・更新費は、国土交通省所管の社会資本10分野（道路、治水、下水道、港湾、公営住宅、公園、海岸、空港、航路標識、官庁施設）の国、自治体、地方道路公社などが管理者のものを対象に、建設年度毎の施設数を調査し、過去の維持管理、更新実績等を踏まえて推計。

(資料) 国土交通省資料

図表4 公共用・公用の建物（「ハコモノ」）の施設別棟数の割合（2015年度末）



(注) 公共用・公用の建物とは、非木造のうち、2階以上又は延床面積200㎡超の建築物を指す。

(資料) 総務省「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査報告書」(2016年12月)より、みずほ総合研究所作成

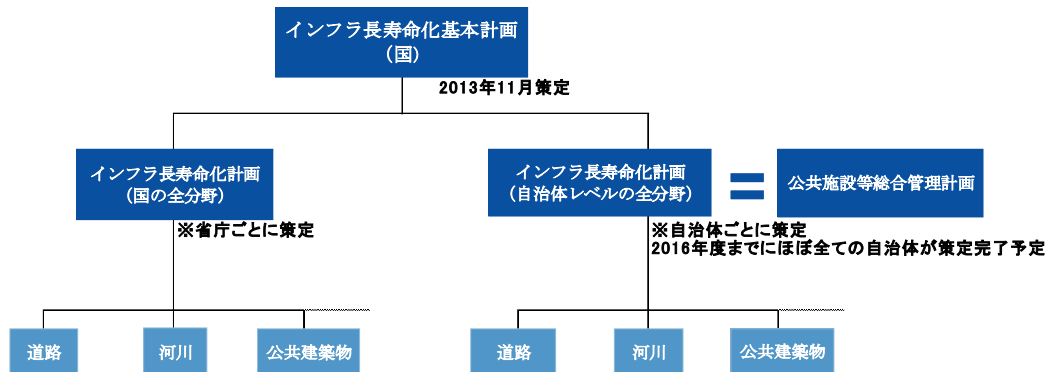
II. 老朽化するインフラに対する国と自治体の対応

(1) 国の取り組み

ここまで述べてきたようにインフラの老朽化が進むなか、国は2013年11月に「インフラ長寿命化基本計画」（以下「基本計画」）を策定した（図表5）。

基本計画はまず、戦略的な維持管理・更新等が行われた将来の「目指すべき姿」として、①安全で強靱なインフラシステムの構築、②総合的かつ一体的なインフラマネジメントの実現、③メンテナンス産業によるインフラビジネスの競争力強化、の3点を掲げる（図表6）。続いて、今後のインフラの

図表5 インフラ長寿命化に向けた計画の体系（イメージ）



（資料）国土交通省資料より、みずほ総合研究所作成

図表6 インフラ長寿命化基本計画のポイント

インフラの抱える問題点

- 高度成長期以降に集中的に整備されたインフラが今後一斉に高齢化
- インフラの中には、建設年度や構造形式等の施設諸元や、劣化や損傷等の老朽化の進行状況など、維持管理に必要な情報が不明な施設も多く存在
- 維持管理に係る基準やマニュアル等は管理者間でばらつきが存在
- 地方公共団体の中には維持管理を担当する技術職員が不在、もしくは不足している団体が存在

○目指すべき姿
・安全で強靱なインフラシステムの構築
・総合的・一体的なインフラマネジメントの実現
・メンテナンス産業によるインフラビジネスの競争力強化
○基本的な考え方
・メンテナンスサイクルの構築
・予防保全型維持管理の導入
・維持管理の容易な構造の選択
・メンテナンス産業の育成
・防災・減災対策等との連携
○インフラ長寿命化計画(行動計画)の策定
・国の省庁や自治体は本基本計画に基づき、インフラの維持管理・更新等を着実に推進するための中期的な取り組みの方向性を明らかにする「インフラ長寿命化計画(行動計画)」を策定
・行動計画に基づき、個別施設毎の長寿命化計画(個別施設計画)を策定

（資料）内閣官房「インフラ長寿命化基本計画」（2013年11月）より、みずほ総合研究所作成

維持管理・更新等に関する「基本的な考え方」を示している。具体的には、施設の状態や対策履歴等の情報を記載し、次期点検・診断等に活用する「メンテナンスサイクル」を構築すること、トータルコストを縮減し、予算を平準化していくために損傷が軽微である早期段階に予防的な修繕等を実施することで機能の保持・回復を図る「予防保全型維持管理」の導入を推進すること、メンテナンス産業の育成に取り組むこと等が記されている。そして、各種インフラの管理・所管者である国の省庁や自治体に対して、本基本計画に基づいた中長期的な取り組みの方向性を明らかにする「インフラ長寿命化計画」（以下「行動計画」）を策定することを求めている。

この基本計画を受けて、各種のインフラを所管する省庁では既に行動計画が策定された。多くの種類のインフラを所管する国土交通省の行動計画を例にとると、「国土交通行政全体として、戦略的な維持管理・更新等に向けた取り組みを強力に推進する」という基本姿勢のもとで、地域の実情に応じた基準類の整備、自治体の維持管理・更新等に関する情報の一元化、トータルコストの縮減と平準化、技術者の確保・育成、法令等の整備などに取り組むことを示している。また、道路、河川・ダム、空港、公園といった施設種類ごとの具体的な取り組み方針も記されている。

（２）自治体の取り組み

基本計画において自治体レベルでの行動計画の策定が求められていることを受けて、2014年4月に総務省は、これに相当する「公共施設等総合管理計画」（以下「管理計画」）の策定を自治体に要請した（図表7）。なお、ここでいう「公共施設等」は、本稿で用いている「インフラ」とおおむね同じ概念であり、いわゆるハコモノと土木インフラが両方含まれる¹。

図表7 公共施設等総合管理計画に記載すべき主な事項

公共施設等の現況及び将来の見通し	公共施設等の総合かつ計画的な管理に関する基本的な方針
<ul style="list-style-type: none"> ・老朽化の状況や利用状況をはじめとした公共施設等の状況 ・総人口や年代別人口についての今後の見通し ・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やこれらの経費に充当可能な財源の見込み等 	<ul style="list-style-type: none"> ・計画期間（少なくとも10年以上） ・全庁的な取り組み体制の構築及び情報管理・共有方策 ・現状や課題に関する基本認識 ・公共施設等の管理に関する基本的な考え方（点検・診断、維持管理・修繕・耐震化等の実施方針） ・フォローアップの実施方針

（資料）総務省「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」（2014年4月）より、みずほ総合研究所作成

この管理計画は、2017年3月までにはほぼ全ての自治体（都道府県、特別区、市区町村）で策定が完了する予定となっており、2016年10月末時点では約3割の自治体で策定が済んでいる。総務省のホームページには、そのうち13の自治体の管理計画が事例として紹介されている。それらを見ると、もちろん内容はそれぞれ異なっているものの、大まかには2つの類型に分けられる。

¹ 正確には、総務省が示す「公共施設等」の定義は以下の通りである。「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。具体的には、いわゆるハコモノの他、道路・橋りょうなどの土木構造物、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。

一つは、インフラ全体として「施設の長寿命化」「資産保有の最適化・総量縮小」「財産の有効活用/民間活力の導入」を図るといった、どちらかというところオーソドックスな方針を掲げる自治体である。事例として紹介されているなかでは、山形県、川崎市、静岡市、新居浜市（愛媛県）、松川村（長野県）などが該当する（図表8）。もう一つは、インフラを「ハコモノ」と「土木インフラ」とに分類したうえで、ハコモノについて「新規整備は原則として行わない」「施設を更新（建て替え）する場合は複合施設を検討する」といった踏み込んだ方針を掲げる自治体である。この類型には、さいたま市や大津町（熊本県）、豊後大野市（大分県）、伊方町（愛媛県）が当てはまる。

いずれにしても、この3月末までには管理計画の策定が大半の自治体で完了し、今後は管理計画に則ったインフラマネジメントの本格的な実施段階を迎えることとなる。

図表8 公共施設等総合管理計画の2つのパターン

【オーソドックスな計画例（山形県）】	【踏み込んだ計画例（さいたま市）】
<ul style="list-style-type: none"> ○ 県有財産の長寿命化と維持管理コストの縮減 <ul style="list-style-type: none"> ・長寿命化対策の推進 ・維持管理・保全業務の適正化 ・施設情報の一元化 ・環境等への配慮 ○ 県有財産の有効活用 <ul style="list-style-type: none"> ・余裕スペース等の有効活用 ・企業広告の導入拡大 ○ 県有財産の総量縮小 <ul style="list-style-type: none"> ・未利用県有地の売却推進 ・施設の集約化・転用等の推進 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ハコモノ三原則 <ul style="list-style-type: none"> ・新規整備は原則として行わない (総量規制の範囲内で行う) ・施設の更新(建て替え)は複合施設とする ・施設総量(総床面積)を縮減する (60年間で15%程度の縮減が必要) ○ インフラ三原則(注) <ul style="list-style-type: none"> ・現状の投資額(一般財源)を維持する ・ライフサイクルコストを縮減する ・効率的に新たなニーズに対応する

(注) さいたま市の用いている「インフラ」の概念は、本稿における土木インフラとはほぼ同じである。

(資料) 山形県「山形県県有財産総合管理（ファシリティマネジメント）基本方針」（2014年12月）、さいたま市「さいたま市公共施設マネジメント計画・第1次アクションプラン」（2014年3月）より、みずほ総合研究所作成

Ⅲ. 先進自治体にみるインフラマネジメントの事例

ここまでみてきたように、インフラの老朽化への対応は2017年度より管理計画の実施段階へと軸足が移ることとなるが、その際、管理計画は策定したものの、具体的に何から手をつければよいかわからない自治体が出てくる可能性があるだろう。また、自治体がインフラマネジメントの一環として、ハコモノの統廃合を実施しようとした場合、利用していた住民の反対等により、ハコモノの統廃合ではなく長寿命化ばかりが選択され、インフラの維持管理費が思うように削減できないという状況に陥る可能性もある。

そこで、この章では先進自治体がどのようにしてインフラマネジメントを実施してきたのかについて考察する。なお、既にインフラマネジメントに取り組んでいる自治体の事例を見ると、ハコモノのマネジメントの方が土木インフラより具体的な取り組みが行われているため、ここではハコモノのマネジメント方法を中心にみていくこととする。

(1) 小中学校の統廃合を行わない秦野市の取り組み

自治体は多くのハコモノを有しており、その中でも小中学校など文教施設の割合が高い。そのため、ハコモノのマネジメントに取り掛かる際、一般的な自治体では小中学校の統廃合を検討するのが最初の課題となるだろう。ただ、小中学校の統廃合については、通学が遠くなるなど住民から強い反対意見がでる可能性が示されるなどして、実際にはなかなか進まないという事態が想定される。

このように小中学校の統廃合が難しい中、神奈川県のア野市においては、小中学校の統廃合は原則行わず、小中学校に他のハコモノの行政サービスを集約し、学校を地域コミュニティの拠点として整備する計画を立案し、それに着手している。

神奈川県の西部に位置する人口約17万人（2017年3月1日現在）のア野市は、首都圏、大阪圏、名古屋圏の多くの自治体と同じく、1960年から70年代にかけてベッドタウンとして人口が急増した。その際、人口増加に合わせて小中学校を中心とした多くのハコモノが建設されたため、1975年からの10年間に建設されたハコモノが全体の半分弱を占めており、現在それらの建物が一斉に老朽化し、更新の時期を迎えつつある。

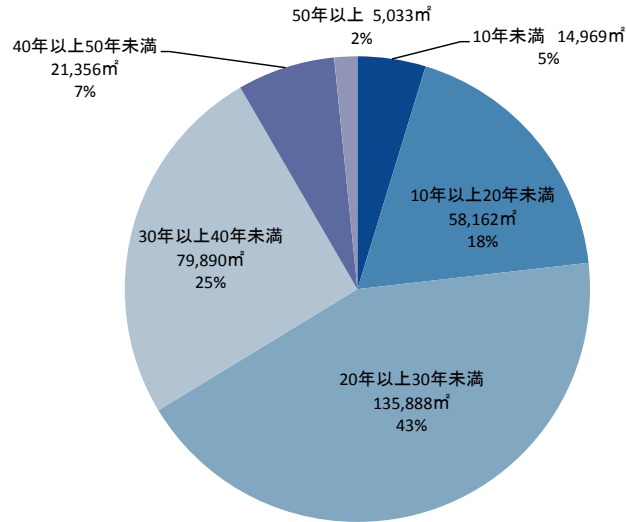
そうした中、2007年当時の同市企画総務部長が、高齢化と人口減少が進む中で今のままでは行政システムを持続できなくなるという危機感を抱き、横断的な取り組みを必要とするハコモノのあり方について抜本的な見直しを行う必要があると市長に進言したところ、市長が了承したことからア野市の取り組みは始まった。

ア野市は、2008年4月に「公共施設²再配置計画担当」を置き、ハコモノのあり方について見直すことに着手した。2009年10月には「ア野市公共施設白書」を作成・公表したが、そこでは公共施設の管理運営状況やサービスの効果、将来的な施設のニーズを整理し、今まで積極的に公開される機会が少なかった公共施設の置かれている現状と課題を客観的なデータに基づき可視化した（図表9、10）。

続いて、白書公表から2カ月後の2009年12月に「公共施設再配置計画検討委員会」が設置され、適

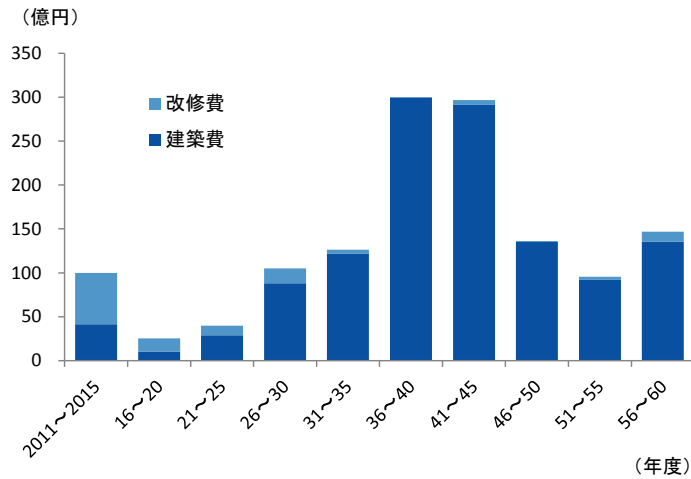
² ア野市の事例で使われる「公共施設」は、庁舎や公民館、学校などの建築物（ハコモノ）とほぼ同じ概念である。

図表9 秦野市の公共施設の築年数（2009年時点）



(資料) 秦野市「秦野市公共施設白書」(2009年10月)

図表10 秦野市の公共施設の建て替え費用の推移



(注) 1. 建て替えは、木造30年、鉄骨造45年、鉄筋コンクリート造60年、改修は、30年と仮定。
 2. すでに建て替え時期を迎えている建物は、すべてを2011~2015年の数値に参入。
 3. 建て替えは、解体費込みで1㎡当たり40万円、改修は、1㎡当たり5万円と仮定。
 (資料) 秦野市「秦野市公共施設白書」(2009年10月)

正な施設配置と効率的な管理運営の実現に向けた具体的な計画を策定するための検討が行われた。そして、同委員会での議論を踏まえて、2010年10月に「秦野市公共施設の再配置に関する方針」が策定された。この中には、公共施設の再配置に関して4つの方針が掲げられている。具体的には、①基本

方針（原則として新規の公共施設（ハコモノ）は建設しないなど）、②施設更新の優先度（義務教育、子育て支援、行政事務スペースを最優先で更新する）、③数値目標（2050年度までに施設の総床面積を約31%（72,400㎡）削減する）、④再配置の視点（将来を見据えた施設配置を進めるなど）の4点である。

そして、この方針に基づき、2011年3月に今後のハコモノのあり方を示す「秦野市公共施設再配置計画」が策定された。同計画の下で、児童館などのハコモノは耐用年数の到来とともに廃止され、施設で行われていた行政サービスは、公民館などの近隣の中規模施設にまずは集約される。その上で、中規模施設で行われていた行政サービスは最終的に小中学校に集約される計画となっている。

秦野市のハコモノ再配置の取り組みはまだ始まったばかりであるが、2011～2015年度の間、会館の廃止などにより施設の床面積は2,200㎡削減され、これらにより節約された管理運営費の削減額は10.6億円となっている。

秦野市は、他の自治体と同様に少子化の影響を受けており、一部の小中学校には現在使われていない教室が存在するものの、現時点で小中学校の統廃合は考えていない。昔から住む住民にとって小中学校は通い慣れた親しみのある施設だ。小中学校区を住民にとって身近で大切なコミュニティの単位であるとする秦野市では、校舎などを地域コミュニティの中心としていつまでも活用していく方針である。

一方で、小中学校を統廃合しない場合、市の管理運営費を削減するには生涯学習施設など他の施設の統廃合を進める必要がある。2015年に秦野市が行った同市の将来人口推計によれば、前回（2011年）推計した時と比べて、年少人口は増加する一方、税金を納める生産年齢人口は減少すると見込まれており、税収の減少等から今以上に管理運営費を捻出することが難しくなると予想される。それでも、小中学校の維持を図るという方針を秦野市が力強く打ち出せるのは、2014年に総務省が自治体に管理計画の策定を要請するずっと前からハコモノの更新問題への対応に着手し、かつ市民との間では課題やデータを共有することで、市の取り組みに対する市民の理解を得ていったからである。

こうした姿勢は、職員の間にも変化をもたらしている。秦野市では、小中学校への機能集約以外に「定住促進住宅（若夫婦限定の公営住宅）」、「温浴施設（ごみ焼却施設の建設に伴う地域還元施設）」、「障害者の交流及び就労支援施設」という3つのハコモノの整備計画が進められてきたが、同市政策部公共施設マネジメント課の担当者によると、これらのプロジェクトの所管課は一般財源負担のない整備方法を自発的に選択したという。

公共施設の現状と課題を包み隠さず市民と情報共有し、その中で職員と市民が一体となって目指すべき将来の公共施設のあり方について議論していくという秦野市の取り組みは、他の自治体にも参考となる。

（2）図書館と公民館の施設が融合した志木小学校

インフラの老朽化への対応として、学校施設と他のハコモノとの複合化を行う自治体も増えてきている。その中でも、埼玉県志木市にある市立志木小学校は、老朽化した旧小学校と図書館と公民館を建て替えた際に、複合施設として建設され、2003年から15年近く運営されている。そこで、二つ目の

事例として志木小学校を取り上げ、学校施設の複合化のメリットや課題について考察する。

志木小学校は、図書館（いろは遊学図書館）と公民館（いろは遊学館）が一体となった複合施設である(図表11)。同小学校は、児童が図書館の利用や公民館における市民との交流を通じ、社会と多くの接点を持つことができるという特徴をもつ。

図表 11 志木小学校



(資料) 筆者撮影 (写真右側の校舎の一部に図書館と公民館が併設されている)

一般的なハコモノの集約・複合化によるメリットとしては、施設の一部を共有にできるため、複数の施設を別々に建設するより総面積を小規模にすることで、建設費用や将来の維持更新費用、運営費を抑制できることが挙げられる。志木小学校においても、各施設間の相互利用や共同利用が可能である。学校は夜と土曜・日曜日が使われていないことが多く、図書館と公民館は月曜日が休館日となる。そのため、月曜日には、児童が図書館や公民館の集会室を制約なく利用できる一方、放課後や土曜・日曜日には、市民が小学校の特別教室（音楽室、調理実習室など）を利用することが可能で、互いの施設を効率よく補完的に役立てることができる。

いろは遊学館の館長は、他にも多くのメリットを挙げる。例えば、児童が図書に触れる機会が多いため本を好きになる子が多いことや、公民館での市民とふれあうイベントを通じて児童の社会性が育まれていることを指摘する。また、小学校の教師が行う市との事務的やりとりを公民館にいる市の職員が補助するため、教師は本来の仕事である教育により多くの時間を割くことができているという。

複合化施設にはこうしたメリットがある一方、児童の学習の場に大人が入っていくこととなり、防犯面で不安がある。館長は、施設内への防犯カメラ設置や警備員の配置など、取るべき防犯体制を整えていることに加え、地域特有の事情も防犯に役立っていると説明する。地域特有の事情とは、この地域が古いベッドタウンで、住民の転出入も比較的少なく、施設を使う市民が顔なじみであるということである。館長が、共有利用されている空間を「安全な路地裏」と表現するように、住民が児童を見守る空気がある地域であるからこそ安全を確保できているのであろう。それゆえ、志木小学校は複

合施設の先進事例としてよく取り上げられ、自治体からの視察も多いが、館長は、小中学校の複合化にあたっては、人口の流出入の多い自治体での小中学校、特に小学校の複合化はあまりお勧めしないと視察者に助言しているようだ。

学校施設の複合化については、機能の補完的な有効活用というメリットがある一方、子どもの安全という一番優先すべき事項への手当ても講じる必要がある。小学校の複合化は、地域の住民が児童を守り育てていくという協力的な姿勢があつてこそ成立するといえるだろう。

(3) 一般財源に依存することなく建設された豊島区の新庁舎

自治体がハコモノの再配置や複合化を検討する理由の一つとして、ハコモノの老朽化への対応が挙げられる。自治体の基本計画では、ハコモノの長寿命化を推進する、建て替えるハコモノは複合施設にするなどの対策が記載される例が多いなか、東京都豊島区の新庁舎整備事業・旧庁舎跡地活用事業は、一般財源に依存せずに新庁舎の建設費を賄ったという点で注目を浴びている。

1961年に建設された豊島区の旧庁舎は、建物自体はもちろん、給排水・空調及び電気等の設備も老朽化し、また本庁舎のスペースが狭く本庁機能が分庁舎に分散化されるなど機能性と利便性を欠いていたため、庁舎の建て替えが急務となっていた。ただ、豊島区の財政状況はバブル崩壊以降急激に悪化し、一般財源の不足を庁舎建設のために積み立てていた基金の取り崩し等で賄ったことにより新庁舎の整備費の捻出にめどが立たなくなって、庁舎の建て替えが進まない状況にあった。

厳しい財政状況に対処するため、区は職員数の削減（約3,000人から現在の2,000人弱へ）、職員給与の減額、インフラの維持修繕・更新の凍結、支所の統合（12支所から2支所）や小中学校の統廃合等の行財政改革を実施した。一方で、新庁舎の整備については自力での建て替えは困難と考え、区有地の資産活用による建設資金の調達などが検討されることとなった。そして、複数の新庁舎整備プランを比較検証するなかで、区内の閉校した小学校や児童館などの跡地に新庁舎を建設し、旧庁舎跡地を財源捻出のために活用するプランが採用された³。

新庁舎を整備する方法としては、庁舎建設のために一定額の基金を積み立てておき、足りない金額は地方債を活用して建設するのが一般的だが、豊島区では異なった。豊島区は、新庁舎建設を含む市街地再開発⁴事業を計画し、その財源捻出のために大きく二つの工夫を講じた。第一に、新庁舎予定地にあった日出小学校跡地等の区有地を活用し周辺の民間地権者と再開発事業を行い、国等からの補助金約106億円や新庁舎（3～9階）の上（11～49階）の分譲マンションの地権者住戸を除いた部分の売却収入約181億円等により再開発事業を成功させた。このことにより結果的に区有地の資産価値もアップし庁舎部分の約4割を権利変換により無償で取得した。第二に、残りの6割の庁舎床を136億円で取得するため旧庁舎跡地を定期借地権方式で民間事業者⁵に貸し付け、地代を一括で受け取る方法を取った。旧庁舎跡地は恵まれた立地条件であったこともあり、民間事業者⁶に地代約191億円で貸し付け

³ 詳細は、豊島区「新庁舎整備推進計画」（2010年）等を参照。

⁴ 「都市再開発法」に基づき、①既成市街地において、悪化した住環境や低下した都市機能を再生するため、②関係権利者が組合を設立し、権利交換（再開発事業を実施するにあたり、関係権利者の財産（土地・建物）を評価して、その評価した財産を再開発事業によってできる建物の床に移し換えること）方式などによって、建築物、オープンスペース、道路などを一体的に整備する事業。

られ（定期借地権設定期間は76年6カ月）⁵その一部が庁舎床の取得費に充てられた。このように再開
発事業と旧庁舎跡地への定期借地権収入で全ての経費が賄われ、結果として一般財源に依存すること
なく豊島区は新庁舎を整備できたのである（2015年5月開設。図表12、13）。

このような工夫を施した新庁舎整備や、種々の行財政改革の結果、現在の豊島区の財政状況は改善
している。今後は、今まで先延ばしにしてきた小中学校の耐震化や既存のインフラの維持修繕、更新
等を行っていく予定だ。

豊島区の取り組みには、立地場所の利便性など都会ならではの有利な面もあることは事実だが、同
区施設管理部庁舎運営課の担当者は、「地方の自治体でも、建設コストをゼロにはできなくても減ら
すための努力は可能だ」と述べる。また、新庁舎建設の際、区の広報誌を通じて事業内容の周知を図
ったり、200回以上も説明会を行ったりするなど、区が真摯な対応を粘り強く続けたことも区民の理
解につながったといえる。

財政状況が厳しいなかで、基金や地方債に頼らずに新庁舎を建設した豊島区の手法は、他の自治体
におけるインフラのマネジメントにおいても参考になる事例といえよう。

⁵ 民間事業者に貸し付けた旧庁舎跡地については、オフィスやシネマコンプレックス等の民間施設とともに区が運営す
るホールを整備し、新たな文化発信拠点として整備される予定（2020年のオープンを見込み、ホール部分については
豊島区が約77億円で買取り予定）。

図表 12 豊島区新庁舎



(資料) 豊島区提供 (1・2階が店舗・事務所、3階から9階までが庁舎スペース、11階から49階までが分譲マンション)

図表 13 新庁舎と旧庁舎の位置図



(資料) 豊島区公表資料

IV. 終わりに

来たる2017年度から、各自治体は管理計画に基づき公共施設のマネジメントを実行していくことになる。このようなインフラ整備の転機を捉え、本稿では先進的な取り組みとして、①地域コミュニティの拠点と位置付ける小中学校に行政サービス機能を集約させようとする秦野市の政策プラン、②新しく建設した小学校を複合施設として15年近く運用している志木市の事例、③豊島区の新庁舎整備事業・旧庁舎跡地活用事業での財源の捻出方法をみてきた。

これらの事例を通じた一つの共通項として、自治体の取り組みに住民が理解を示し賛同していることが挙げられる。秦野市では、公共施設の再配置を進めるにあたり、市の財政やインフラの状況を明示した上で、基本的な方針、施設更新の優先度、施設の総床面積の削減目標などを市民に明確に伝え、市民からの理解を得た。豊島区においては、財政状況が厳しい中で、区民や地権者と協議を重ね、一般財源に依存せず新庁舎を建設した。この2つの自治体においては、インフラの再配置を公約に掲げる市区長が選挙でも勝利を収めており、住民にも自治体の取り組み姿勢に対する理解が広まっていると受け止められる。また、2000年代前半には馴染みが薄かった複合施設としての小学校を志木市がいち早く建設できたのも、自治体の考え方に対する市民の理解があったからこそである。

今回、三つの自治体に対してヒアリングを行った中で、「行政と住民の関係性」という観点からみて特に印象的だったのは、ある自治体の担当者が述べた「安易にインフラの長寿命化を図ろうとする自治体が多い」とのコメントである。この担当者は、何もインフラの長寿命化そのものを否定しているわけではない。インフラを実際に利用する住民の意向やニーズを丹念にすくい上げることをおろそかにしたまま、とにかく長寿命化さえ図ればよしとする姿勢に疑問を投げかけているのである。

「安易な長寿命化は問題を将来世代に先送りするものにすぎず、バブル崩壊後に整備した施設や市町村合併に伴い整備した施設の更新問題が生じる将来において、問題解決をさらに難しくさせていく」(同担当者)という警句を真摯に受け止めるのであれば、自治体としては、地域に存在する個々のインフラや、それらが果たしている機能を中長期的にどの程度、そしてどのように維持していくのかについて、住民の考えを把握するよう努めることがまずもって重要であろう。その上で、財政上の制約や先行きの地域人口の見通しといった諸要素も勘案しながら、自治体と住民が同じ方向を向いてインフラマネジメントに取り組んでいくことが望ましい道筋となるのではないだろうか。

[参考文献]

- 学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議（2015）「学習環境の向上に資する学校施設の複合化の在り方について—学びの場を拠点とした地域の振興と再生を目指して—」
- 藏田幸三（2013）「秦野市の事例」（内閣府経済社会総合研究所『公民連携研究報告書』p. 27-34）
- 国土交通省総合政策局（2016）「民間収益施設の併設・活用に係る官民連携事業 事例集」
- 志村高史（2012）「都市の老朽化にどう備えるか？：人口減少、少子高齢化時代のインフラ・公共施設の更新・維持管理—公共施設更新問題に対する秦野市の取組み—」（公益社団法人日本不動産学会『日本不動産学会誌』第25巻第4号、p. 57-65）
- 内藤啓介、野田彰彦、上村未緒（2013）「財政悪化と施設老朽化が進む中でのインフラ整備—公共投資の「選択と集中」、PPP/PFIの拡大がカギ—」（みずほ総合研究所『みずほレポート』）
- 西尾真治（2014）「地方自治体における公共施設マネジメント推進のあり方と実務のポイント—「公共施設等総合管理計画」の策定に向けて実効性の鍵を握る「合意形成型」公共施設マネジメント—」（三菱UFJリサーチ&コンサルティング『季刊 政策・経営研究 2014』vol. 3、p. 75-123）
- 根本祐二（2011）「朽ちるインフラ—忍び寄るもうひとつの危機—」日本経済新聞出版社
- みずほ情報総研（2014）「自治体におけるインフラ最適化—公共施設のファシリティマネジメント—」
- 南学（2016）「先進事例から学ぶ成功する公共施設マネジメント」学陽書房