

八王子市における公共施設マネジメントに関する基礎的研究

～「地域社会サービス」の充実という視点から～

八王子市都市政策研究所	専門研究員	島山	雄豪
	主任研究員	今井	明
	専任研究員	池田	瑠美
	専任研究員	澤田	貴子
	所長	羽貝	正美
	都市政策アドバイザー	前田	成東

はじめに：求められる発想の転換と変化への対応

都市政策研究所 所長 羽貝 正美

わが国においてじわじわと進む少子高齢化と、今や現実のものとなった人口減少社会の到来は、住民の暮らしを直接支えるソフト面の政策課題のみならず、基礎自治体そのものの存続やそのあり方にかかわってさまざまな課題を浮き彫りにし始めている。そのひとつが、中長期的視点にたった人口構造の変化や財源を考慮した今後の「公共施設」の整備・維持・管理・更新のあり方である。

改めて指摘するまでもなく、日々の住民の生活は、保健・福祉、医療、子育て、教育、公園、文化・スポーツ、上下水道、ゴミ処理、道路、公共交通、防災など、多岐にわたる自治体の「市民サービス」に支えられている。安全・安心で、豊かさを実感できる安定した市民生活は、こうした種々のサービスが適切に維持・管理されてこそ、といってよい。

振り返れば、こうした市民サービスは、政策形成の実質的な責任主体たる行政が、社会経済環境の変化と市民ニーズの多様化に応えながら漸次整備し、質・量両面における充実を図ってきたものである。重要な点は、道路や橋梁、上下水道といったインフラを別に考えるとしても、こうしたサービスの提供に、多くの場合、一定の施設、いわゆるハコモノが不可欠であるということである。一例をあげれば、保育と保育所、教育と学校施設、福祉と福祉関連施設、文化活動の促進や文化環境の充実と市民ホール、スポーツ振興とスポーツ施設、地域自治と市民センターなど、いずれも市民に身近なものばかりである。証明書類の発行や各種の相談、そして様々の申請手続きと庁舎・事務所との関係も忘れてはならない。

補足すれば、提供されるサービスそれ自体の質が、提供場所や空間の質（ハード）によって左右されることも多くの市民・職員が経験するところかもしれない。であればこそ、過去数十年の間、経済発展と税収の伸びとともに、より高い水準のハードが追求されてきたのであろう。

しかし、インフラを含めて、形をなすあらゆるものは時間の経過とともに老朽化し、必要な処置が施されなければ劣化する。劣化を遅らせることは可能でも耐用年数には限度があり、いずれ寿命がくる。しかも、冒頭に触れたとおり、そうした施設の整備を可能にした社会経済環境も時間の経過とともに変化する。ではこうした、ある意味では極めて単純な原理は、これまで等閑に付されてきたのだろうか。おそらくそうではないであろう。種々の公共施設の整備・充実が要請されてきた社会の変化が大きかったことは事実である。しかしその一方で、そうした施設を抱え込んだ社会のその後の変化もまたあまりにも早かったのではないだろうか。

いずれにせよ、すでに問題を棚上げしたり、先送りにできる状況ではなくなった。限りある

財源のなかで、中長期的にみて、市民サービスをいかなる施設を前提に提供していくことが必要なのか。どのような創意工夫が必要なのか。問題はひとり行政にのみ関わるものではない。市民もまた現状を理解し、積極的に議論に関わることが求められる。

本報告書は、こうした問題意識を基礎にして、八王子市都市政策研究所が 2014 年度に実施した調査研究の成果であり、「公共施設マネジメント」という視点から今後の公共施設のあり方を考察したものである。メガトレンドの中で浮上した大きな課題を、これまで以上に充実した市民サービスの実現という視点にたって打開することができるかどうか、これからの豊かなまちづくりにつなげていけるかどうか。「自治の器」としての自治体の真価が問われている。

第1章 背景と目的

1-1 研究の背景

人口減少社会の到来とともに、少子高齢化の一層の進行が懸念されている。総務省が住民基本台帳をもとに毎年発表している「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」によると、2014（平成 26）年 1 月末現在、65 歳以上の老年人口比率が 24.7%と増加する一方、0～14 歳の年少人口比率は 12.98%と減少を続けている。また、総人口も 2010（平成 22）年から 5 年連続で減少しているのが現状である。

また、2014（平成 26）年、日本創成会議・人口減少問題検討分科会の推計によると、若年女性（20～39 歳）の人口が 2010 年から 30 年間で 5 割以下となる市区町村数が、全国で 896 自治体（2013（平成 25）年 3 月時点）にのぼり、「消滅する可能性」があると公表され、多数の自治体に衝撃を与えた。今後、こうした人口動向に対応した自治体運営が必要であることは指摘するまでもない。

本市も例外ではなく、2013（平成 25）年 3 月に策定した基本構想・基本計画『八王子ビジョン 2022』においても、2014（平成 26）年 3 月に発行した八王子市都市政策研究所の報告書『人口構造の変化を見据えた八王子のまちづくり』においても、総人口は 2020（平成 32）年に 59 万 8500 人でピークを迎え、その後は緩やかに減少していくことが推計されている（図表 1-1）。年齢別にみると、年少人口と生産年齢人口が減少する一方で、老年人口の増加がみられる。老年人口比率に着目すれば、2035（平成 47）年には 30%を超える状況となり、本市も全国の傾向と同様に少子高齢化の人口構造に向かっていくことが予想されている。

市民の生活を支える公共施設に注目すれば、これまで、特に都市部の自治体では、1960～70 年代に急増する都市人口とその行政需要に応えるべく、右肩上がりの経済成長を背景に公共施設の整備を進めてきた。しかし半世紀を経て、ピーク期に建設された公共施設の老朽化が著しい。施設の中には旧耐震基準（1981（昭和 56）年以前に建設された建物の耐震基準）による建物もあり、施設としての安全性にも課題を抱えている。

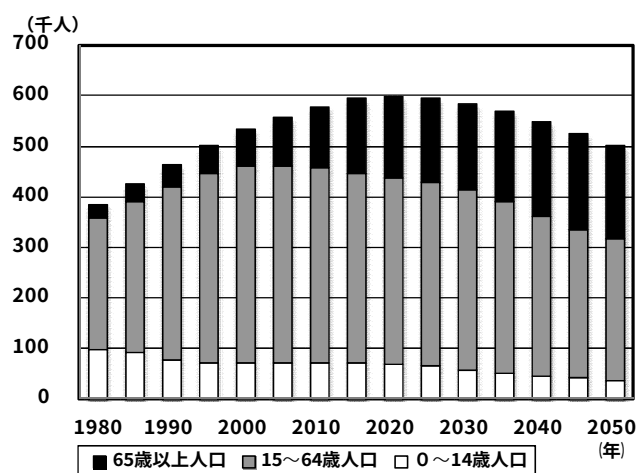
消防庁は、毎年度「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査」を実施しているが、2012（平成 24）年度調査結果をみると、地方自治体が防災拠点として所有または管理する公共施設等（災害応急対策の実施拠点となる庁舎や消防署、避難所となる学校施設や公民館、災害時の医療救護施設となる病院や診療所、災害時に配慮が必要となる者のための社会福祉施設など）の耐震率は 82.6%となっている（耐震率第 1 位：東京都 95.8%）。また自治体が所有又は管理している公共施設（公共用及び公用の建物：非木造の 2 階建以上または延床面積 200 m²超の建築物）の数は、2012（平成 24）年度末現在で、都道府県が約 10 万 2000 棟、市町村が約 33 万 6000 棟、合計約 43 万 8000 棟である。このうち市町村の公共施設の内訳をみると、最も多いのは文

教施設の12万7000棟、次いで公営住宅の9万2000棟となっている。

こうした社会経済状況の変化の中で、公共施設の改修や建替えにはコスト面からも十分な精査が必要となっており、公共施設の適正な管理のあり方それ自体について、具体策を講ずることが喫緊の課題になっている。公共施設白書の作成をはじめ、アクションプラン(行動計画)の策定など、すでに具体的な取り組みに着手している自治体も多い。また、「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」(2014(平成26)年4月)と題し、自治体に向けて発信された総務大臣名の通知にもうかがわれるように、国もまたこの問題に大きな関心を寄せている。インフラ(社会基盤)とハコモノ(施設)両方の現状と管理の現況を把握し総合管理計画を策定することが、各自治体に求められている。

本市は、これまでに、市の資産を把握し課題解決を図るために、他市に先駆けて、2002(平成14)年3月に『施設白書～施設の現状を知り、あり方を考えるために～』を、2006(平成18)年7月には『新たな施設展開～有効利用と効率的運用をめざして～』をとりまとめ、施設整備のあり方について一定の方針を示してきた。しかしながら、白書のとりまとめからすでに8年が経過しており、2014(平成26)年3月策定の『第8次行財政改革大綱』においても、施設マネジメントは今後の全庁的な重要取り組み事項のひとつとなっている。こうした経緯を踏まえば、多様な公共施設を、自治体経営という視点からどのように総合的に管理し利活用するかという施設マネジメントという発想と手法が、今や欠くことができないものとなっている。

図表 1-1 八王子市における人口の推移および推計(年齢3区分)



(出所:平成25年度八王子市都市政策研究所報告書『人口構造を見据えた八王子のまちづくり』P.19)

1-2 研究の目的と意義

本研究では、八王子市の公共施設を対象に施設マネジメントという視点から調査・研究を進め、本市の公共施設マネジメントにおける課題の所在と論点を明確にし、総合的・計画的な管理や利活用のあり方について多面的に検討することを目的とする。

具体的には、本市・他市における公共施設マネジメントの取り組み状況について、総合計画や施設白書等、文献調査を通して俯瞰すると同時に、市が所有する施設の状況を定量的に把握し、今後の管理のあり方を検討する。研究の構成と流れは図表1-2に示すとおりである。

なお、近年の公共施設マネジメントにおける「公共施設」とは一般に施設(ハコモノ)だけでなく、社会基盤(インフラ)を含めたものを指すが、本研究では、基礎的調査という観点から、インフラを除く施設(ハコモノ)に限定して扱うこととした。

図表 1-2 八王子市における公共施設マネジメントに関する基礎的研究のフロー

