

社会資本の老朽化に伴う建て替え・改修には 検証と工夫が必要

～「公共施設白書」の必要性について～

はじめに

戦後の荒廃から65年、この間、非常に多くのビルや橋梁、道路などの社会資本が建設されるなど、日本は世界でも有数の豊かな国となった。しかし、65歳以上人口比率が20%を超える高齢化社会に加え、2007年～08年には総人口が減少に転じるなど、日本の将来の発展に不安な要素が数多く出てきている。

また、国や地方自治体の財政状況についても厳しい状況となっており、限られた予算で膨大な社会資本を維持、改修していくことは非常に困難と思われる。しかしながら、社会資本の建設時期やかかった費用、耐用年数などが明確でないものも多いといわれ、今後の整備方針も立てられない自治体も数多くみられる。

そこで、今後の社会資本の整備に対して、どのような問題があるのかを検証するとともに、問題解決のツールとなる「公共施設白書」について紹介する。

1. 社会資本の老朽化問題について

(1) 国の社会資本ストックの状況

一般に国や自治体で作られた、学校や病院、道路、橋梁などの私たちの生活や経済活動に必要な公共施設を「社会資本」といい、その整備量を「社会資本ストック」という。この社会資本を作るために、毎年どれくらいの金額が投じられているかを知る指標が、内閣府管轄の国民経済計算関連統計のなかの国内総生産を構成する「総固定資本形成」である(表-1)。この「総固定資本形成」は国内における固定資本に対する民間・公的投資の総額であり、このなかに“一般政府”の「総固定資本形成」が含まれている。この“一般政府”の「総固定資本形成」が、社会資本への年間投資額である。

また、「社会資本ストック」については同様の統計に、一般政府の期末貸借対照表があり、その「非金融資産のなかの生産資産の固定資産」でみることができる(表-2)。この2つの動きをみると(図1)、バブル崩壊後の景気対策は、ハコモノ政策が中心であったため、96年をピーク(32兆円弱)に社会資本が多く作られ、そのストック量は2008年現在355兆円に達している。これは日本の年間歳入総額(一般会計)の4倍程度という大きな額である。

表-1 国内総生産(名目)の概要 (単位:10億円)

項目	平成21 (2009) 年度
1. 民間最終消費支出	280,687.2
(1) 家計最終消費支出	274,301.5
(2) 対家計民間非営利団体最終消費支出	6,385.7
2. 政府最終消費支出	94,948.7
3. 総資本形成	94,376.2
(1) 総固定資本形成	97,853.9
a. 民間	76,590.2
(a) 住宅	12,905.7
(b) 企業設備	63,684.6
b. 公的	21,263.7
(a) 住宅	563.9
(b) 企業設備	4,307.6
(c) 一般政府	16,392.2
(2) 在庫品増加	-3,477.8
4. 財貨・サービスの純輸出	4,028.1
(1) 財貨・サービスの輸出	64,218.2
(2) (控除) 財貨・サービスの輸入	60,190.1
5. 国内総生産(支出側)(1+2+3+4)	474,040.2

←「社会資本」の年間投資額

表-2 一般政府 期末貸借対照表勘定の概要

(単位:10億円)

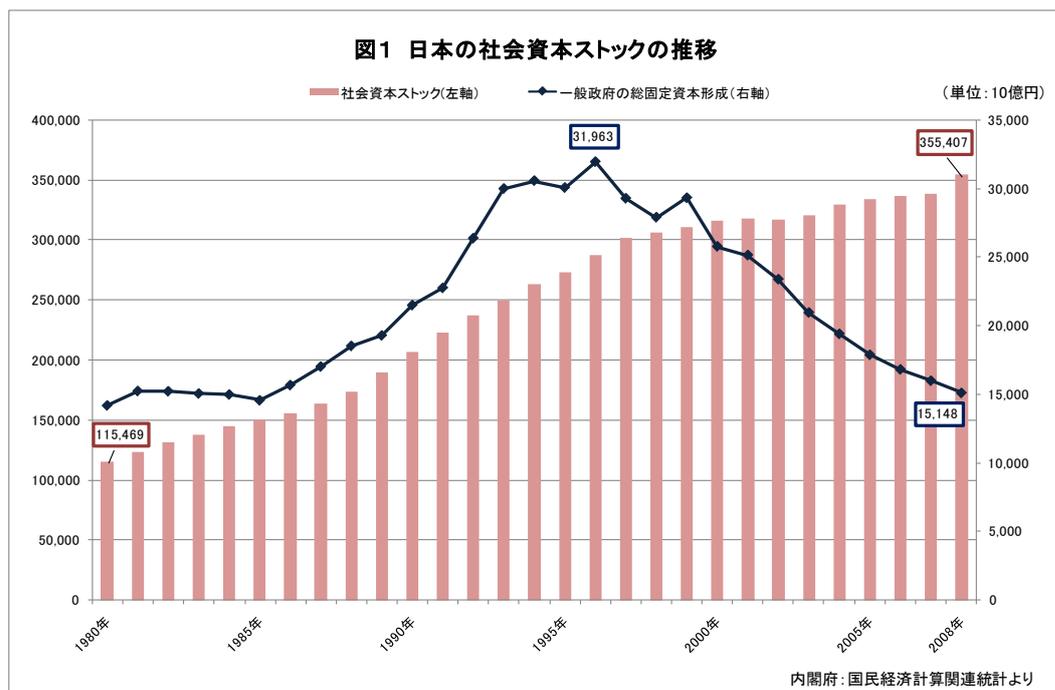
項目	平成20暦年末 2008
1. 非金融資産	491,152.4
(1) 生産資産	358,775.5
a. 在庫	3,368.4
b. 固定資産	355,407.1 ←「社会資本ストック」
(2) 土地	132,376.8
2. 金融資産	504,214.2
(1) 現金・預金	84,472.6
(2) 貸出	54,442.3
(3) 株式以外の証券	137,656.7
(4) 株式・出資金	99,924.0
うち株式	31,775.5
(5) 金融派生商品	0.0
(6) その他の金融資産	127,718.6
期末資産	995,366.6
3. 負債	983,563.5
(1) 借入	178,544.9
(2) 株式以外の証券	756,041.9
(3) 出資金	27,063.0
(4) 金融派生商品	0.0
(5) その他の負債	21,913.7
4. 正味資産	11,803.1
期末負債・正味資産	995,366.6
(参考) 歴史的記念物	480.8
無形非生産資産	2.9

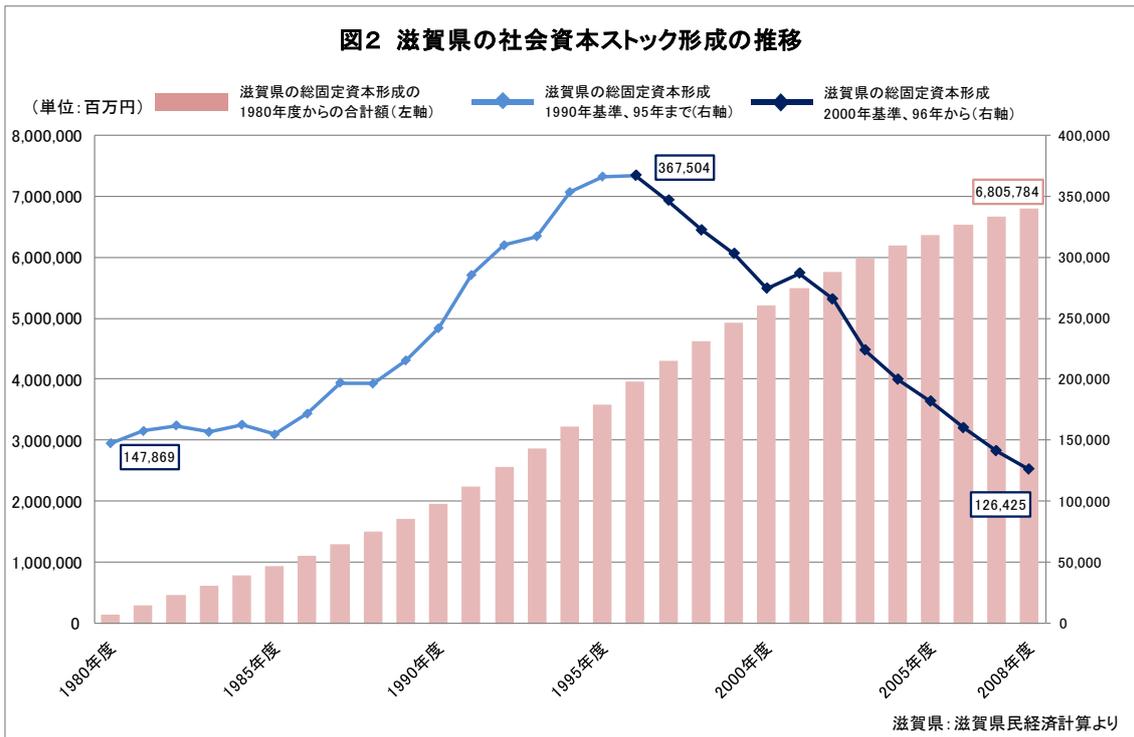
(2) 滋賀県の社会資本ストックの状況

同様に“滋賀県”の「総固定資本形成」をみると、96年度に最大で3,675億円の投資がされている。また、“滋賀県”の社会資本ストックについて調査したところ、国のような期末貸借対照表が作成されておらず、実態は不明である。その代替りとして、データのある80年度以降に投資された総額を図2の棒グラフで示している。それをみると、80年度から2008年度の29年間で約6.8兆円の投資がされており、滋賀県の年間歳入額を上回っている。

(注) データの基準について、データの集計状況が異なるため、国では暦年、滋賀県では年度で表している。

図2：総固定資本形成の額において、データの基準年変更により80年度から95年度までと96年度から2008年度までの基準は異なるため、色を変えている。よって、合計額やグラフは参考値。





(3) 老朽化する社会資本での問題点

以上のように、社会資本設備に非常に大きな投資がされており、1年間で、国では10兆円、滋賀県では1,000億円以上に上る。しかしながら、これほど大きな金額が投じられているにもかかわらず、県や市町村などの自治体では、その量を正確に把握できていない。そしてさらに問題となるのは、この社会資本の耐用年数である。学校や病院、市役所や町役場などの建築物や橋梁の耐用年数は長くとも50年といわれ、道路については15年と短い。つまり戦後65年経過した現在、これまで建設してきた社会資本の建て替えや改修、改築時期がすでに来ているのである。

そして、日本の40~50年前を振り返ると、東京オリンピックが47年前の1964年、大阪万博が41年前の1970年に開催されている。つまり、高度成長期の真っ只中でかつ国際的な大イベントがあった時期であり、今の中国をみれば、どれほどの社会資本が作られたのか想像できるであろう。

この問題は日本で社会資本の事故がほとんどみられなかったため、クローズアップされてこなかったが、2007年8月にアメリカでは、ミネアポリス高速道路のミシシッピ川に架かる橋梁（建設から約40年）が崩落し、少なくとも60台の車が巻き込まれた。この事故により、社会資本の耐用年数について重要視されるようになり、日本でも橋梁の点検が行われ、建設から50年前後の橋梁を中心に亀裂などがみついている。

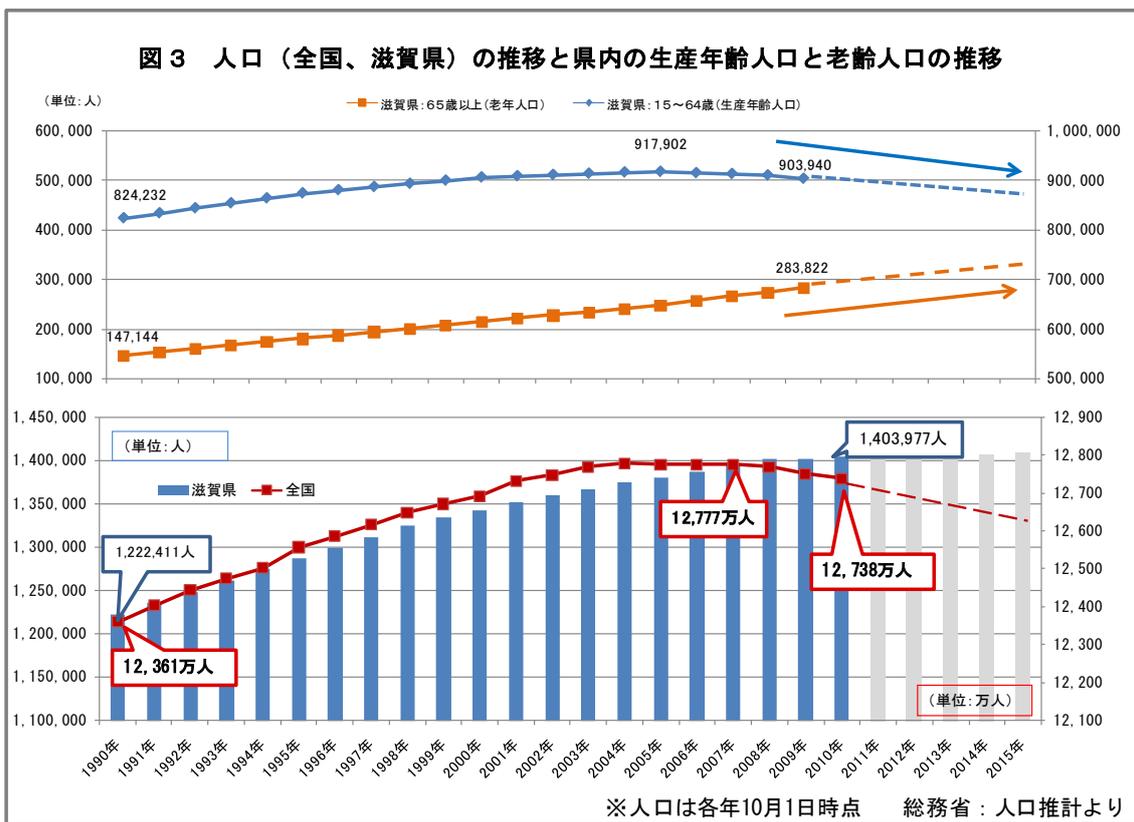
以上のように、橋梁をはじめとして社会資本の老朽化が進んでおり、生活に密接にかかわるものであることから、社会資本の維持・改修は今後の国民生活に非常に重要なものである。

2. 自治体の財政問題と社会資本の建て替え、改修について

まず、現状の生活レベルを落とさないため、社会資本を維持・改修していくことを単純に考える。先に述べたとおり、現在の総固定資本形成が 355 兆円であり、その建て替えや改修には単純に 355 兆円程度必要と考えられる(物価などは考慮しない)。またその期間は、道路を除く社会資本の耐用年数が 50 年といわれていることから、年間に直すと 7.1 兆円以上(道路の耐用年数は 15 年のため)必要となる。この費用負担がいかにかに重いものなのかを、日本の現状をもとにみてみたい。

(1) 人口減少、高齢化などの問題

はじめに、日本の現状をみてみたい。日本の総人口は 2007 年の 1 億 2,777 万人をピークに減少が始まっている。また、人口減少に対して高齢化が進み、生産年齢人口の比率についても 1990 年前半をピークに減少している。滋賀県は、全国でも数少ない人口増加県といわれているが、実際に人口増加しているのは 6 市 2 町だけで、7 市 4 町では減少している(平成 22 年 10 月 1 日現在、前年比)。また、生産年齢人口も 2005 年をピークに減少がはじまっており、県内も人口減少、高齢化、生産年齢人口の減少という流れにおいては例外ではない。



(2) 自治体財政と社会資本の維持・改修にかかる問題点

こうなると、心配になるのが自治体の財政である。あたり前の話であるが、高齢者が増加すれば、年金や社会保険などの費用が増加する。それに対して、生産年齢人口が減少すれば、税収減少になる。つまり、予算はかなり厳しいものとなってくる。これを滋賀県の市町の財政状況で確認すると(図4)、県内全市町の歳入・歳出規模は2002年度で5,000億円前後であったものが減少の一途をたどっている。また、夕張市の財政破たんや国の債務が問題視されはじめたことから、自治体の努力により地方債残高は、2006年をピークに増加傾向はストップしているものの、歳入額をはるかに上回る5,600億円超も残る。

同様に、合併などの影響がなく、県内の人口増加の象徴である草津市をみても歳入は減少傾向である(図5)。そして、高齢化で必要になるのが老人福祉費や社会福祉費であり、2002年度から08年度の7年間だけでも約17億円(3,336百万円→5,090百万円)増加している。また、対照的に土木費が約26億円減少しているのは、このしわ寄せを受けた結果といえるようだ。土木費には社会資本の建築・維持・改修費用が入っており、社会資本に対する予算を取りづらいつつ状況にあることから、今後の費用捻出が大きな課題となってくることは間違いないと思われる。

このため、社会資本について認識を改め、効率的で効果的な維持・改修をしていくことが必要となる。そこで、「公共施設白書」は、社会資本の現状を認識するツールでかつ、今後の維持・改修に必要なデータベースとなると考えられる。

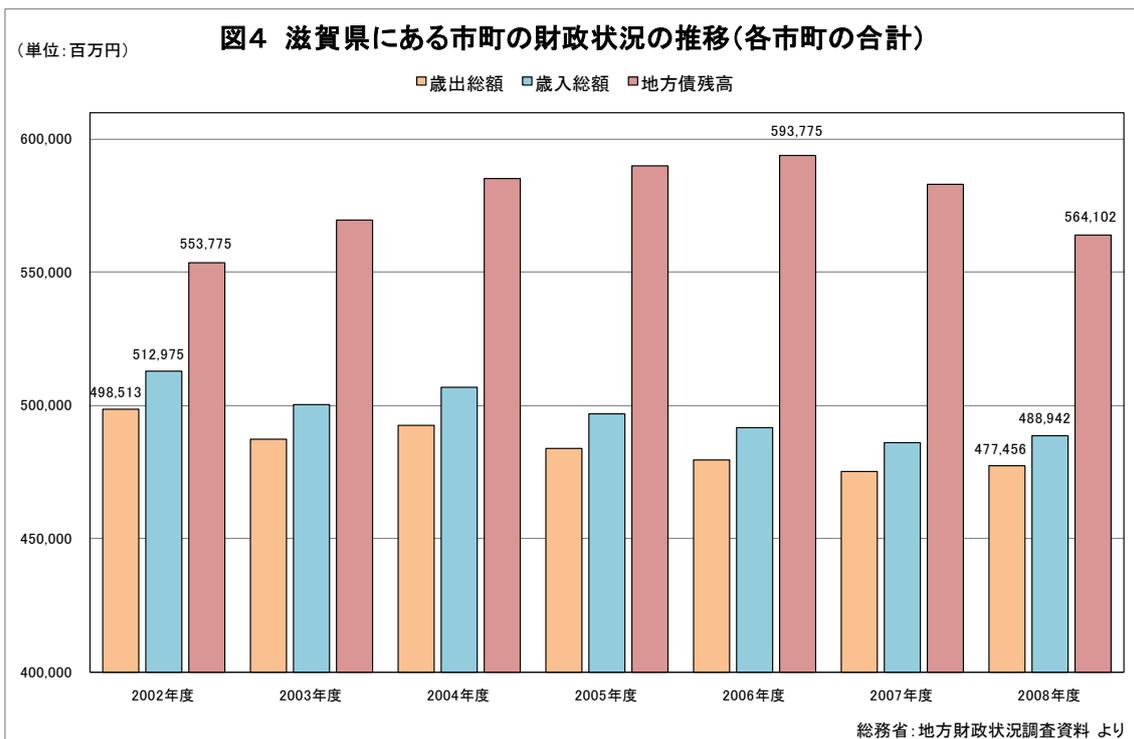
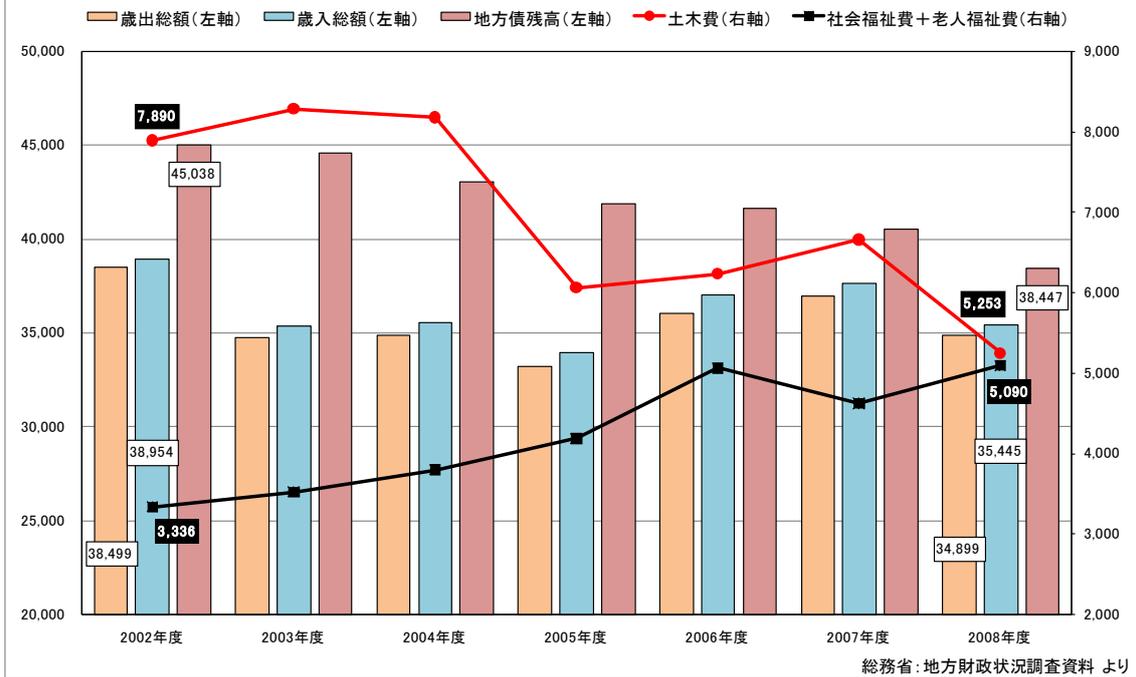


図5 草津市の財政状況の推移 (単位:百万円)



3. 「公共施設白書」の必要性について

(1) 公共施設白書とは

公共施設白書とは、すべての公共施設の現状をとらえ、課題などを所管の枠を越えて比較検討するためのツールである。各自治体にある、すべての公共施設が対象であることがポイントである。ただし、道路と上下水道については、目的がはっきりしており、所在もはっきりしているため対象外とすることもある。

○ 公共施設白書作成にあたって調査する内容

- ・ 施設名称
 - ・ 所管する部署
 - ・ 所在
 - ・ 設置年度
 - ・ 土地の面積、建物の面積や構造
 - ・ 設置の根拠
 - ・ 利用状況
 - ・ 管理、運営に関する情報（運営形態、職員数、経費）
 - ・ 改修実績の情報
- など

○ 「公共施設白書」の特徴と役割

公共施設白書は、自治体が保有する公共施設を一括で把握できるツールとなる。これまでの自治体運営では、企業のようなバランスシートの作成は必要ないなど一括で把握する必要がなく、それぞれの管理についても各部署に分かれていたため、このようなツールは存在していなかった。そのため、一括で把握できる公共施設白書を作成することで、施設の重要性を把握し、維持・改修計画を限られた予算内で横断的に検討することが可能となる。また、横断的に検討する事で、複合施設（学校と保育所、公民館の併設など）などの可能性を探ることも可能となる。同時に各施設の問題点や建設時期、修繕記録を把握することから、老朽化による事故を事前に防ぐことも可能になると考えられる。

また、白書を公開することで自治体住民に対して、情報を提供することができ、自治体と住民が情報を共有し、認識を合わせた上での政策を検討できる。

(2) 公共施設白書策定について

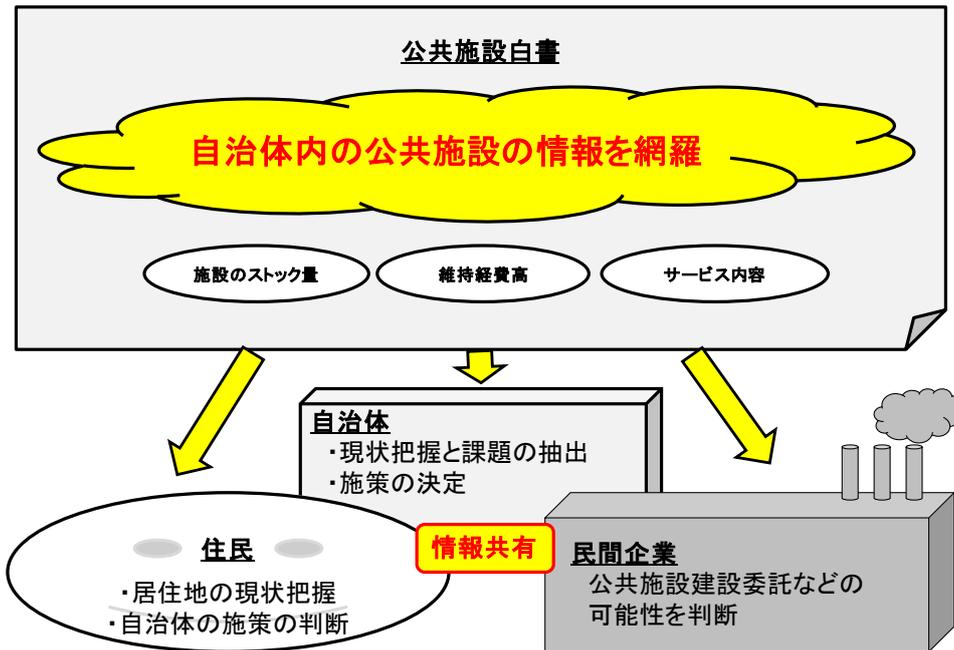
以上のように公共施設白書策定をおこなうことで、以下のようなことが可能となる。

- ・ 自治体内の公共施設の一括把握
- ・ 現存する施設の有益性を検証できる
- ・ 管理する部署を越えて横断的な政策検討が可能になり効率的な計画が可能
- ・ 複合施設の検討も可能となる
- ・ 数値化することで、現状を判断しやすい
- ・ 住民への情報提供、現状認識のツールとなる
- ・ 老朽化による事故の未然防止

しかしながら、詳細を示すことで以下のような問題点が明らかになる懸念もある。

- ・ 地域ごとの行政サービスの比較がされ、偏りに不満が出る
- ・ これまでの設備投資に対する結果が明らかになり、問題点も明確になる
- ・ 新たな施策に対し、官庁内の認識相違や利害関係などによる調整が難しい

図6 公共施設白書のイメージ



(3) 具体的な事例について

公共施設白書の取り組みについては、特に関東地方で動きが活発であり、東京都や神奈川県を中心に 18 自治体が公表している。また、自治体の施策として 10 自治体前後が作成のための取り組みを行っている。県内においても、複数の自治体が取り組みを検討している模様であるが、市民へ公表するものかは明確でない。

このようななか、神奈川県秦野市の取り組み事例を紹介する。秦野市は、2008 年 4 月に専任組織を設置ののち、1 年半をかけて公共施設白書を作成している。秦野市の概要、公共施設の現状と課題、施設別の現状と課題、公共施設を取り巻く状況と再配置の必要性、公共施設再配置の視点にまで全 202 ページにわたり作成し、その付属資料となる施設別解説編として全 294 ページの白書が作成されている（秦野市のホームページより）。

この白書では、道路と上下水道を除く 457 すべての公共施設について調査が行われ、一つひとつの問題点について調べられている。地区ごとや施設ごとなど様々な視点からの分析も行われており、現状の課題の洗い出しがなされている。この公共施設白書作成の先には、その後の方策も考えられ、それは、今後厳しくなる財政の課題と、既存施設の問題点を明確にすることで可能となる効率的な再配置計画である。

図7 秦野市公共施設白書の表紙

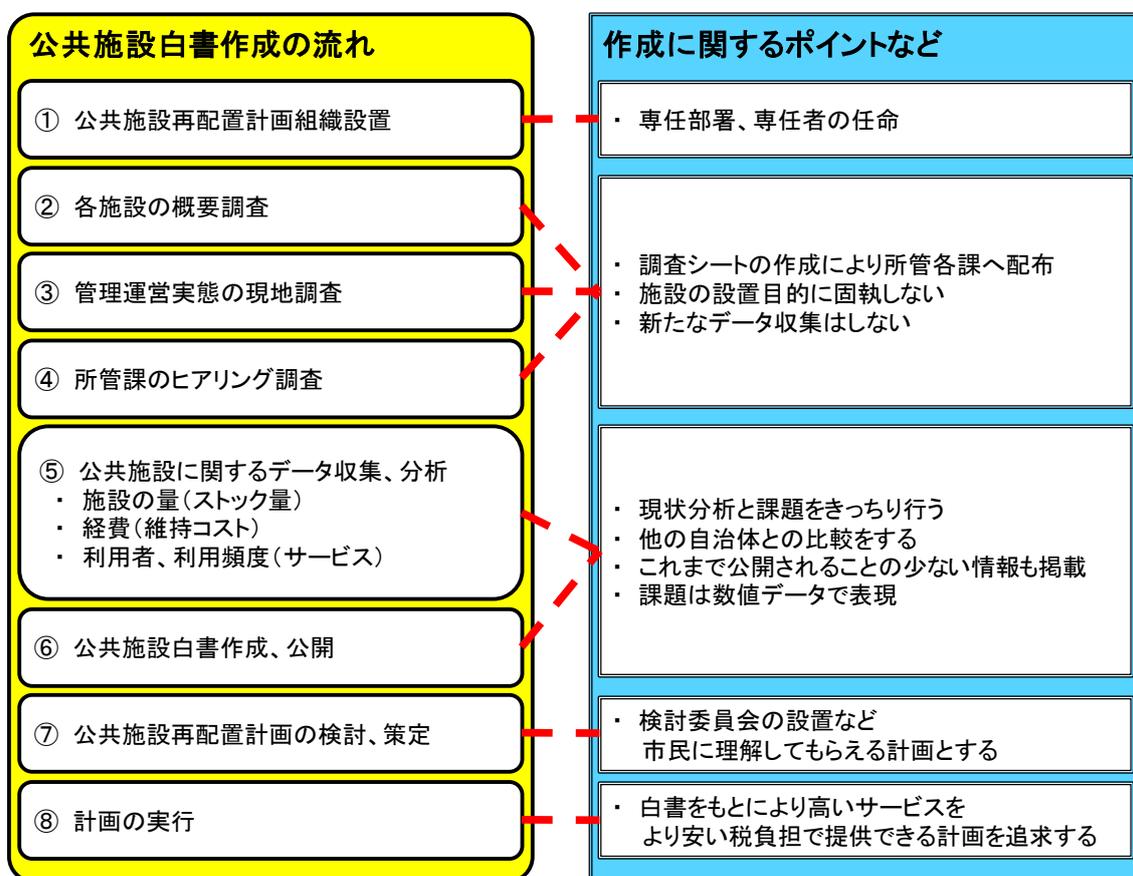


秦野市ホームページより

秦野市がこの公共施設白書を作成した目的は、市の全体像を知り、市民の理解を得られる計画を作成するためであった。秦野市が公共施設白書を作成の流れと、その後の計画は図8の通りである。公共施設白書作成のポイントで最も大切なことは、秦野市の担当者の講演と聞き込みから、計画を行う自治体の関係者が実態を把握すること。そして、市民にその現状と計画を行う理由を理解してもらうことである。そのために、公共施設白書は、課題を数値データで分かりやすく表現することがポイントとなる。

秦野市の公共施設白書は09年10月に公表されたが、その後この白書を利用した公共施設再配置計画検討委員会を設立し、市民とともに再配置計画を作成しているところで、再配置計画の実行は今年、11年4月を予定している。また、その再配置計画のなかで公民連携事業を模索していくこととなるようである。

図8 「公共施設白書」作成の流れとポイント



4. 「公共施設白書」の作成とその活用方法について

公共施設白書はあくまで現状認識のためのツールであり、この認識をもとに課題を抽出し解決する方策が必要となる。その方策として第一に考えられるのは、秦野市のような再配置計画である。再配置計画は、自治体にあるすべての公共施設に対して、税收等を加味しながら、今後の維持・管理、改修方針を決定していくものである。自治体と市民生活の将来を考えれば、最も重要な計画であると考えられる。

しかし、再配置計画を行う上で、予算に収まりきらない施設の改築などが発生する可能性がある。特に大型の施設（本庁舎や学校、病院など）については、建設費用が大きいいため、課題も大きい。第2章でも述べたとおり、公共施設の維持、改修には日本全体で年間7.1兆円以上の費用が必要である。この費用を税金もしくは公債で賄うには限界が近付いている。そのため、公共施設を民間の資金、経営能力、技術的能力を活用した仕組みである、「PPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）手法」を積極的に取り入れる必要があると、2010年国土交通白書にも紹介されている。PPP手法は新しい成長モデルに向けた創意工夫の代表として紹介され、「民間の知恵と資金の積極的な導入により効果的な公共投資を行うことが大切である」と述べられている。

そこで、PPP手法に代表される民間の活力を利用するには、民間企業に投資メリットを明確にする必要がある。民間企業に公共施設を建設するメリットを与える方法にはいくつか考えられ、一つはPFI事業のように、整備する施設そのものの建設やサービスを担い、売上と収益を確保するものがある。その他に考えられるものでは、施設の建設の見返りに、公共施設の一部を民間企業に利用させるものである。これまで、施設全体を把握できず、サービスの状況についても把握できていなかったため、民間企業と交渉するとしても、民間企業からはメリットを判断しづらい状況であった。しかし、公共施設白書が整備されれば、公共施設の必要性や余剰、不要の判断も可能となるため、余剰施設や土地について民間に利用権を譲渡することなども考えられるようになる。

現在日本で行われているPPP事業（主にPFI事業）は、年間1,000億円程度といわれている。将来、公共施設白書が整備され、PPP事業が拡大することにより、自治体財政の悪化を解消し、公共施設の安定した維持、改修が行われていくことに期待するとともに、日に日に進む施設の老朽化と財政の悪化にブレーキがかかり、安心・安全・快適な社会を生かすツールとなることを期待したい。

2011年3月
（株）しがぎん経済文化センター
森下 剛志