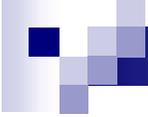


公共施設の余裕空間の利活用に向けた現状と課題
- 合併市町村の取組みを中心に -
(平成20年度「自治体マネジメント研究会」報告書より)

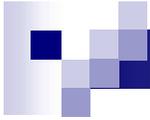
2010年2月10日

財団法人 地方自治研究機構
調査研究部 金城 雄一



内 容

- 1 調査研究の背景と目的
 - 2つの環境変化
 - 2つの潮流
- 2 自治体アンケート調査の概要
- 3 調査結果のポイント
 - (1) 公共施設における余裕空間の状況
 - 公共施設における余裕空間の実態
 - 公共施設の統廃合等の再編予定
 - (2) 公共施設における余裕空間を活用するための取組み
 - 情報管理体制
 - 推進体制
 - 余裕施設を有効活用しているか
 - 有効活用の成果や期待する効果
 - 余裕施設の有効活用する上での課題や障害
 - (3) 余裕空間の有効活用事例
 - 4つの観点からの索引で83の有効活用事例を紹介
 - 事例索引の活用方法
 - 「民間企業への有償貸付」事例
 - 「合併による重複施設の活用」事例
 - 「議場の活用」事例 等
 - (4) 公共施設の総合的な企画・管理・活用の必要性
 - ファシリティマネジメントの位置づけ(「計画」「体制」)
 - 公共施設の有効活用を進めるための重要事項
 - 自治体ファシリティマネジメント導入に向けての課題



1 調査研究の背景と目的

「平成の大合併」で合併した全568市町村
(71.1% : 404市町村が回答)の公共施設の
余裕空間の実態と83の有効活用事例を紹介

平成20年度 自治体マネジメント研究会

委員長	佐々木信夫	研究会委員	中央大学大学院教授
委員	武藤 博己		法政大学大学院教授
	土居 丈朗		慶應義塾大学経済学部准教授
	門名 孝叔		浜松市企画部資産経営課長
	宮澤 一弥		野田市企画財政部企画調整課係長

(平成21年3月時点)

報告

審議・
検討

事務局

財団法人地方自治研究機構
調査研究部

なぜ今、このテーマを取り上げたか。

その背景には... 「2つの環境変化」と、「2つの潮流」の存在。

■ 背景 【2つの環境変化】

「市町村合併」と「少子高齢化」により、
公共施設の余裕空間が増大

■市町村合併の進展（10年間で約半減（55%）！）

・3,232団体（1998年3月31日） 1,777団体（2009年3月31日）

重複施設の存在（例：首長室、議会場は1つ）

■少子高齢化の進行（先進国一の高齢化率！）

・出生数はピーク時の約4割（1949年269万6638人 2009年106万9000人）

・高齢化率は25年前の約2倍（1980年12.1% 2009年22.8%）

従来を設置目的による需要と供給の相違が顕在化

■ 背景 【2つの潮流】

「法改正」と「規制緩和」により、余裕施設・スペースの有効活用機会到来

■ 地方自治法の改正（平成19年4月施行）

- ・ 行政財産^(注)のままで公共施設の一部貸付^(注)が可能に
市町村合併で発生した庁舎・議場等の余裕スペースの部分貸しが可能に
借地借家法の適用により借り手の権利が保護され、民間事業者等の参入環境が整った

■ 地方分権改革推進要綱第1次案（平成20年6月）

- ・ 国の補助金で建てた公共施設は10年経過していれば当初の設置目的以外への転用を認める方針
地域の実情に応じた活用が容易に^(注)

〔参考〕 行政財産とはなにか

公有財産の分類

◎公有財産 地方公共団体の所有する 不動産、動産、及び各種権利	○行政財産 公用又は公共用に供する財産	<ul style="list-style-type: none">・ 公用財産 地方公共団体がその事務・事業を執行するために使用する財産 (庁舎、議事堂、試験場、研究所 等)
	○普通財産 行政財産以外の財産	<ul style="list-style-type: none">・ 公共用財産 (≒公の施設) 住民の一般的な共同利用を目的として供する財産 (道路、病院、福祉施設、学校、公園等)

1 調査研究の背景と目的

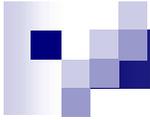
【参考】行政財産の「目的外使用許可」と「貸付」の違い

- 目的外使用許可は「**公法上の行政処分**」であるため、**行政側(貸し手)の立場が強く**、運用上、許可期間は短期に設定
- 貸付は「**私法上の契約**」であり、借り手保護を趣旨とする**借地借家法が適用**されるため、**貸し手と借り手が対等の立場**となり、**長期的・安定的な貸付が可能**となる

区 分	目的外使用許可	貸 付
法的根拠	地方自治法238条の4第7項	地方自治法第238条の4第2項第4号
法的性格	公法上の行政処分	私法上の契約
対象者	制限なし	地方公共団体が適正な方法による管理を行う上で適当と認める者 (地方自治法 § 238の4 - 4)
期間	制限なし(運用上短期間に設定)	制限なし
使用料の決定方法	条例 で規定 (地方自治法 § 225・ § 228)	契約 で設定
解除への不服申し立て	行政不服審査・行政訴訟による	民事訴訟による
解除に伴う損失補償	補償しないことを許可の条件とすることができる (昭38.12.19自治省行政課長通知)	補償あり (地方自治法 § 238の4 で準用する § 238の5)
借地借家法の適用	適用なし (地方自治法 § 238の4)	適用あり

【参考】補助金でつくった行政財産を転用するには…

財産の分類	活用手法等		根拠法
補助対象行政財産 (起債対象行政財産)	全額返還 (繰上償還)		補助金適正化法施行令第14条第1項 (地方財政法第5条)
	省庁承認	個別承認	補助金適正化法第22条
		基準による承認	補助金適正化法第22条、各省庁基準
	各省庁の長が定める期間を経過		補助金適正化法施行令第14条第2項、各省庁基準
	地域再生制度		地域再生法



2 自治体アンケート調査の概要

2 自治体アンケート調査の概要

■ 目的

合併市町村における庁舎及び各種公共施設の余裕(空き)施設・スペースの発生状況、余裕空間を有効活用するための取組みの実態、課題と展望、活用事例などの把握

■ 対象と方法

平成11年4月1日～平成20年9月末日までに合併した全ての市町村568団体へのアンケート調査票の郵送調査

■ 回収結果

404市町村(71.1%。調査時点:平成20年10月1日現在)から回答

区 分	自治体数		回収率
	調査対象	回答	
30万人以上	38	38	100.0 %
10万以上30万人未満	89	73	82.0 %
5万以上10万人未満(市)	135	96	71.1 %
5万人未満(市)	146	96	65.8 %
町村	160	101	63.1 %
計	568	404	71.1 %

【参考】本調査で使用した用語の定義

【公共施設】

行政財産のうちの建物(庁舎、学校、公民館等を示す)。

【余裕(空き)施設・スペース】

現在空いている施設やスペースだけでなく、過去空いていたが、現在は一時的に倉庫や会議室や休憩室など、本来の行政目的以外に使用しており、他の目的に転用可能な施設やスペースを含む。上記を総称し、「余裕空間」という。

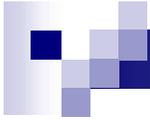
【有効活用】

旧施設の設置目的と異なる利用をすること。

単に運営主体が変わるだけのもの(指定管理者制度や運営の外部委託等)や、書庫・会議室・倉庫として利用しているものを除く。

【公共施設全体の総合的な企画・管理・活用(ファシリティマネジメントなど)】

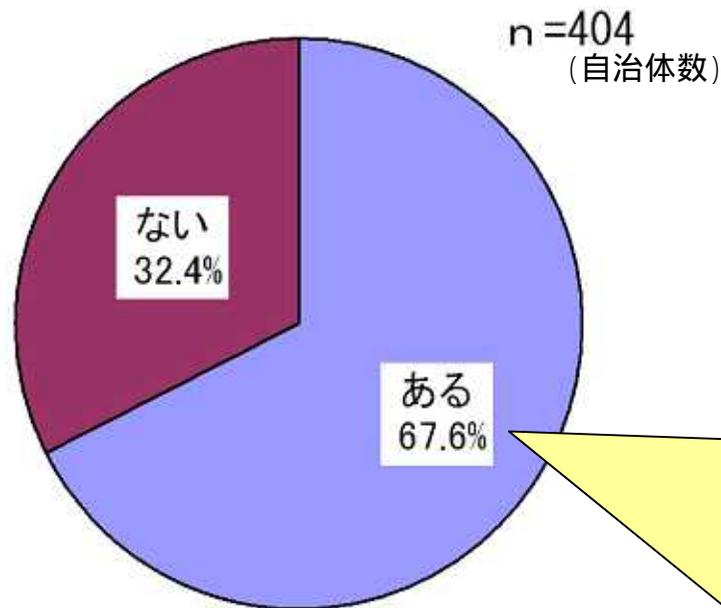
JFMA定義「企業・団体等が組織活動のために施設とその環境を総合的に企画、管理、活用する経営活動」を注釈で付記。上記を総称し、「ファシリティマネジメント」という。



3 調査結果のポイント

- 2/3の自治体が公共施設の余裕空間を持つ
 - 余裕空間施設の2～4割は活用を未検討
 - 合併前の市町村数が多いほど余裕空間の発生率が高い

公共施設における余裕(空き)空間の実態



n=273 (自治体数)
(%)

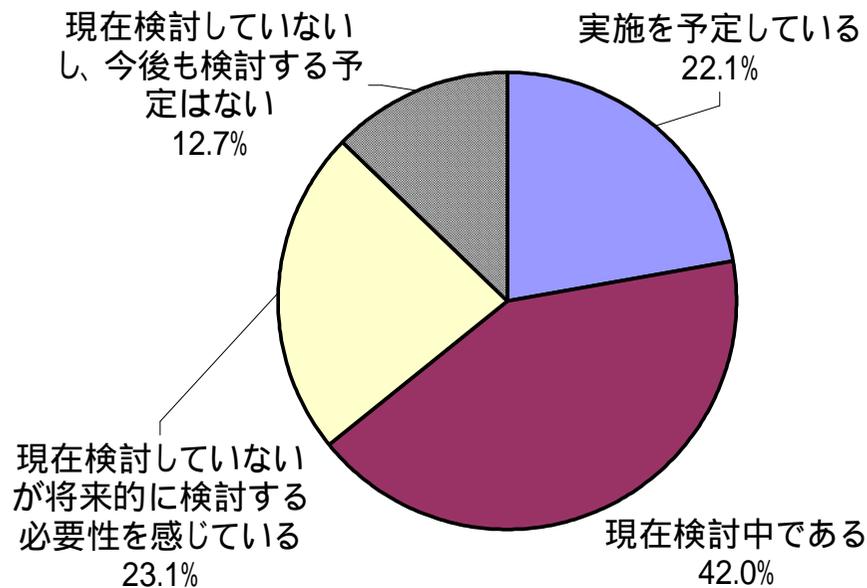
一部空きスペースがある施設	全部空いている施設
支所(71.4)	保育所(16.8)
小学校(13.2)	小学校(15.8)
保健所、保健福祉センター(8.4)	中学校(5.9)
本庁(7.7)	幼稚園(4.8)
中学校(7.3)	保健所、保健福祉センター(3.3)
保育所(6.6)	
公民館(4.4)	

■ 2/3の自治体が公共施設の統廃合等の再編を予定・検討している

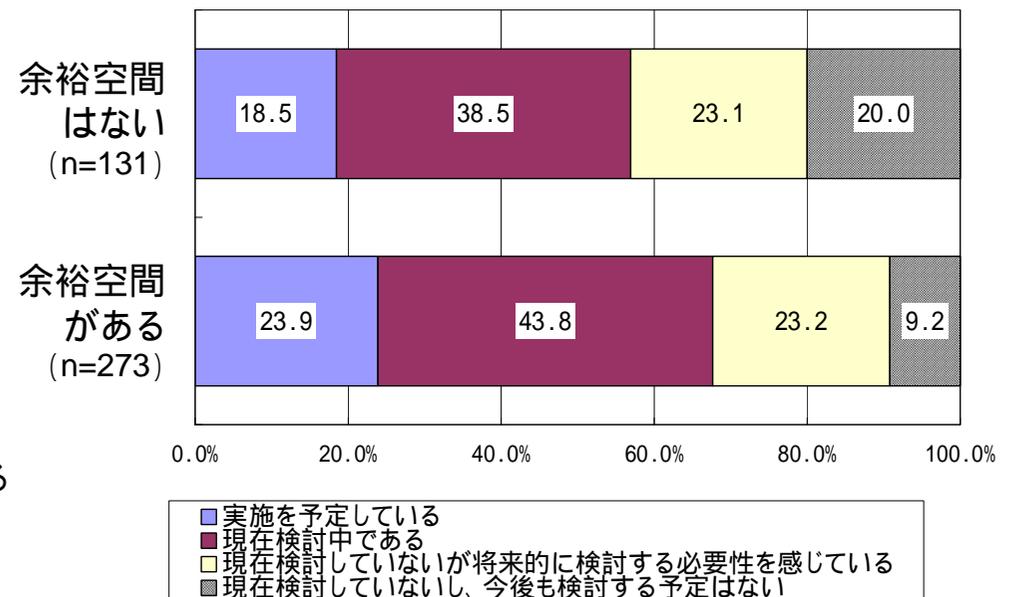
- 将来的に検討する必要性を感じているのは23.1%
- 余裕空間を持つ自治体の方が再編の取組みに積極的

公共施設の統廃合等の再編予定

n=404 (自治体数)



【余裕空間の有無別】

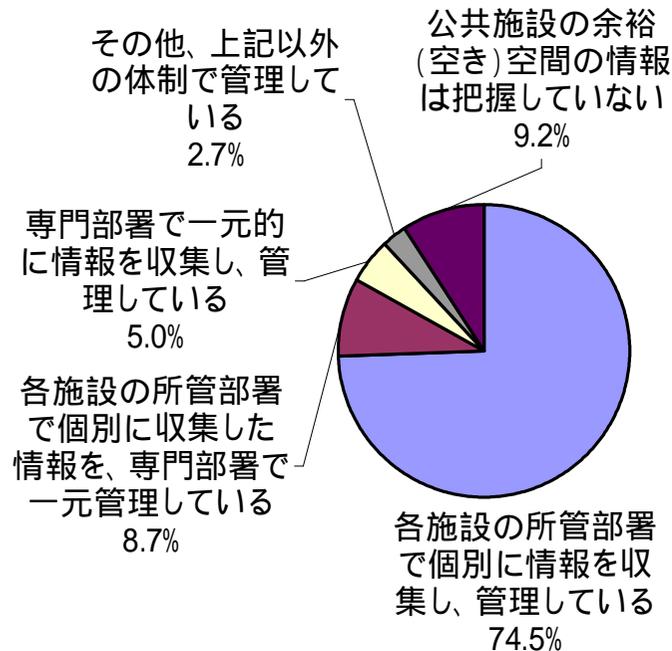


3(2) 余裕空間を活用するための取組み

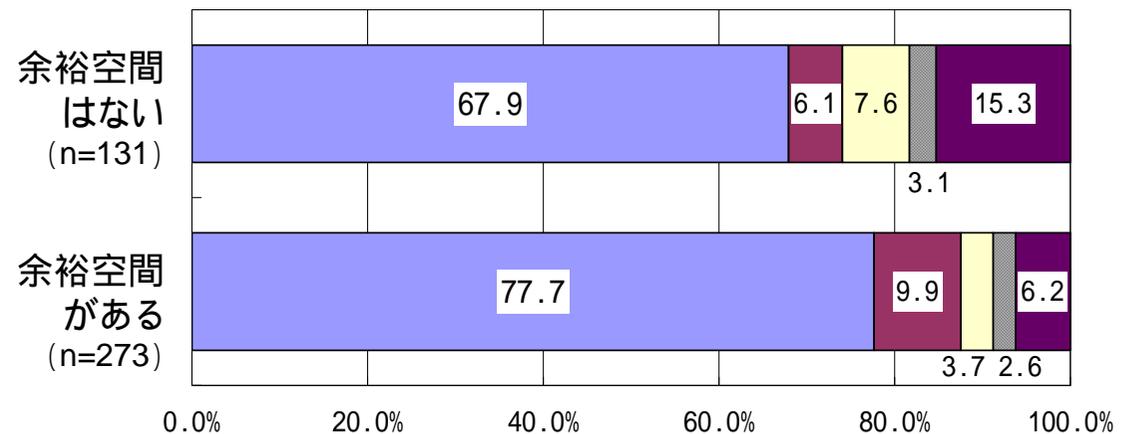
- 3/4は各施設の所属部署で個別に管理
 - 専門部署で一元的に管理しているのは13.7%
 - 余裕空間を把握していない自治体は9.2%

余裕空間の情報管理体制

n=404(自治体数)



【余裕空間の有無別】

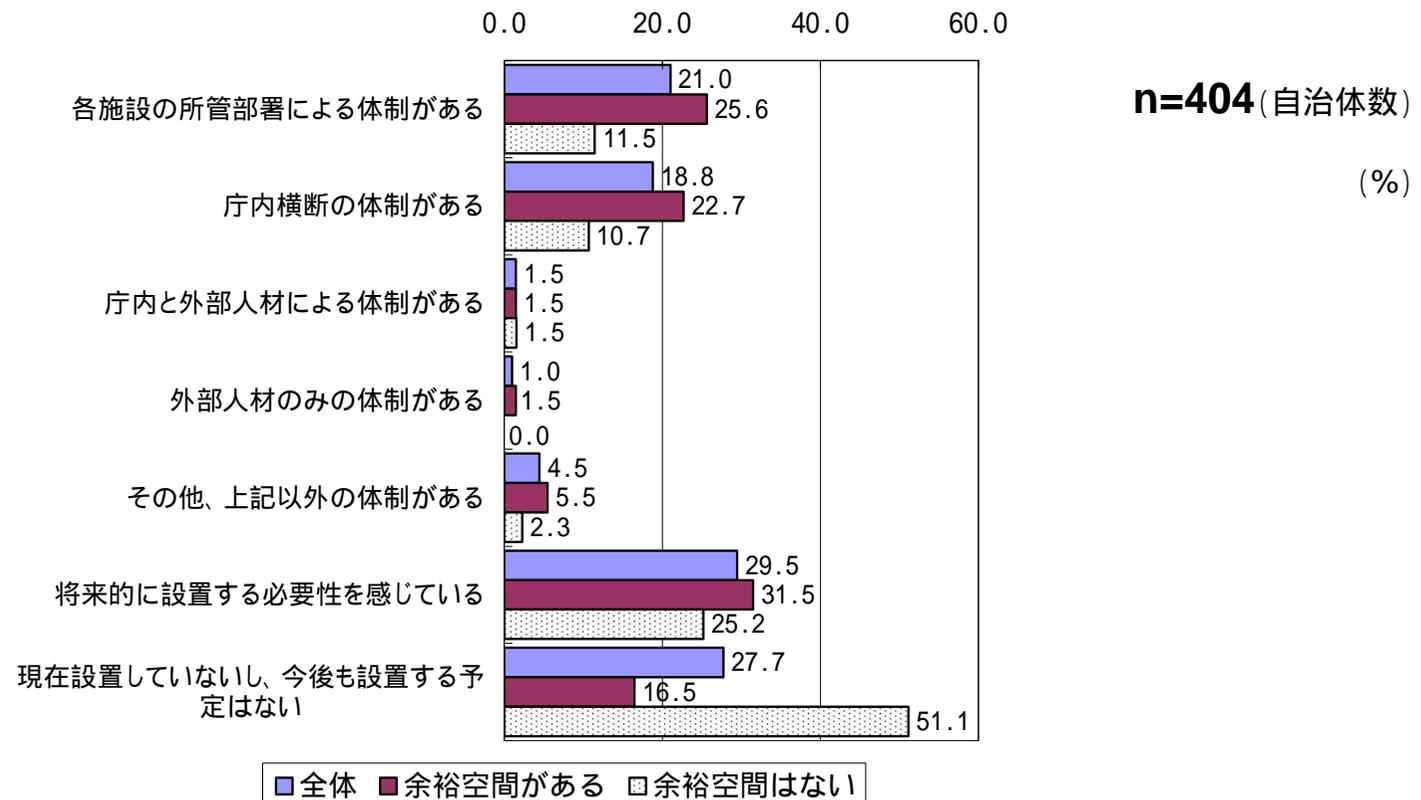


- 各施設の所管部署で個別に情報を収集し、管理している
- 各施設の所管部署で個別に収集した情報を、専門部署で一元管理している
- 専門部署で一元的に情報を収集し、管理している
- その他、上記以外の体制で管理している
- 公共施設の余裕(空き)空間の情報は把握していない

3(2) 余裕空間を活用するための取組み

- 42.8%の自治体は何らかの推進体制を持つ
 - 庁内横断組織を持っているのは18.8%
 - 29.5%は推進組織の必要性を感じており、余裕空間がない自治体の51.1%は今後も予定はない

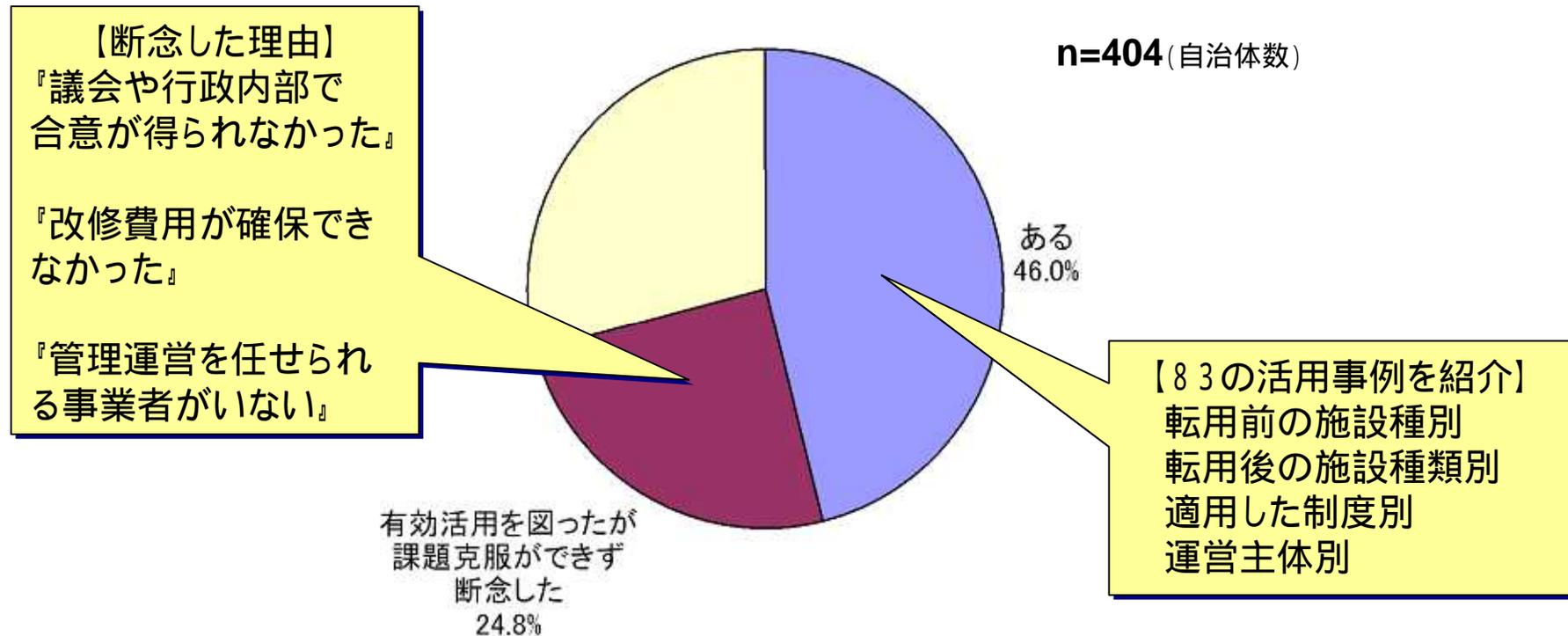
余裕空間の活用を推進する組織・体制



3(2) 余裕空間を活用するための取組み

- **46%の自治体が余裕施設を有効活用しており、1/4が課題の克服ができず活用を断念**

余裕空間を有効活用^(注)しているか



(注) 有効活用の定義: 旧施設の設置目的と異なる利用をしている施設
(「単に運営主体が変わるだけのもの」「書庫・会議室・倉庫として使用」を除く)

3(2) 余裕空間を活用するための取組み

- 半数の施設が**経済的なメリット**を掲げる
 - その他、「**合併によるデメリットの解消**」「**住民の利便性の向上**」「**地域課題の解決に資する活用**」など

有効活用の成果や期待する効果

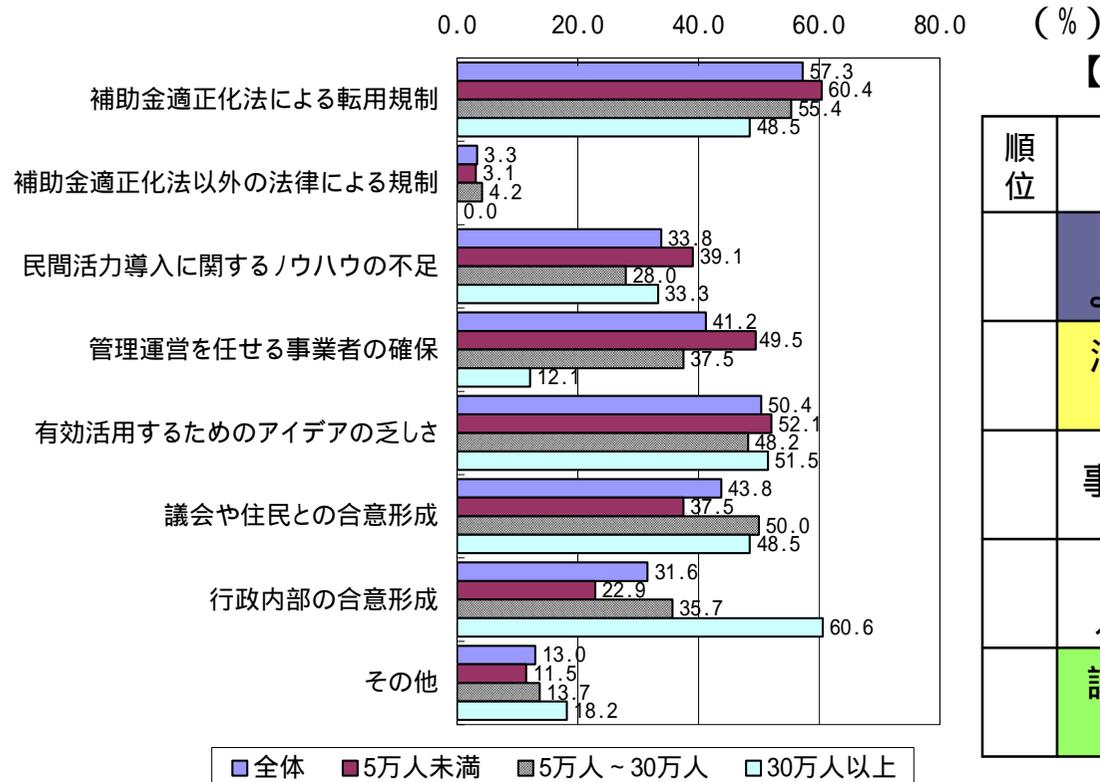


3(2) 余裕空間を活用するための取組み

- 「転用規制」「活用するためのアイデア不足」「行政内部、議会・住民との合意形成」が主な課題

余裕施設の有効活用する上での課題や障害

n = 393 (自治体数)



【自治体人口規模別の課題（上位5位）】

順位	5万人未満	5～30万人	30万人以上
1	適正化法による転用規制	適正化法による転用規制	行政内部の合意形成
2	活用アイデアの乏しさ	議会や住民との合意形成	活用アイデアの乏しさ
3	事業者の確保	活用アイデアの乏しさ	議会や住民との合意形成
4	民間導入のノウハウ不足	事業者の確保	適正化法による転用規制
5	議会や住民との合意形成	行政内部の合意形成	民間導入のノウハウ不足

3(3) 余裕空間の有効活用事例

4つの観点からの索引で83の有効活用事例を紹介

余裕空間が多い施設	<ul style="list-style-type: none">-1 庁舎の活用-2 校舎の活用-3 保健所・保健センターの活用-4 保育所の活用-5 議場の活用
活用目的	<ul style="list-style-type: none">-1 市民活動拠点施設への活用（ボランティア・NPOの事務所など）-2 地域活動拠点施設への活用（コミュニティセンター、公民館など）-3 文化教育施設への活用（図書館、博物館、資料館など）-4 関係機関の事務所への活用（社会福祉協議会など）-5 集客施設への活用（民間の店舗、事業所など）-6 産業振興施設への活用（地場製品の販売所、企業の工場など）-7 保健福祉施設等への活用（保育所、介護施設など）
適用した 法制度	<ul style="list-style-type: none">-1 補助金対象行政財産・起債対象行政財産の有効活用に関する事例 補助金の全額返還、債務の繰上げ償還 補助対象行政財産の各省庁の承認等に関する基準の適用 地域再生制度による補助対象行政財産の転用規制の緩和-2 補助金対象行政財産・起債対象行政財産以外の行政財産の有効活用に関する事例 地方自治法による行政財産の一部貸付 地方自治法による目的外使用許可 用途廃止、普通財産化による財産処分 複数の制度を利用した事例
民間活力等の 運営主体	<ul style="list-style-type: none">-1 民間企業による運営-2 NPO法人による運営-3 関係団体による運営-4 地域団体による運営-5 その他の団体による運営

3(3) 余裕空間の有効活用事例

事例索引の

校舎の活用事例
を知りたい...

事例索引
(項目)

多い施設

事例索引
(概要)

事例情報

-1 庁舎の活用

-2 校舎の活用

事例情報NO	自治体名	旧施設名	新施設名	活動内容
2	弘前市 (青森県)	第一大成 小学校	弘前市土 手町庁舎	小学校の統廃合で余裕空間となった中心市街地にある第一大成小学校に市民生活センターを移動する事により市役所本庁舎にはスペースを生み、市民にとってはより活用しやすくなった。また、区画整理課は他のビルに事務所を借りていたが、家賃の歳出削減につながった。
10	男鹿市	男鹿市立	船川北	小学校を地域の公民館として転用し、広くコミュニティ活動を実践する場とした。施設で

京都市(京都府)

参照

48頁、62頁

京都国際マンガミュージアム

設置時期

H18年11月25日

運営主体

京都精華大学

使用形態

無償貸与

旧施設名

京都市立龍池小学校

空いた理由

市内中心部の児童数の減少により、小学校が統合されたため。

活用内容

京都のさらなる発展のための新たな都市施設として、京都市と京都精華大学との共同事業により、マンガ資料を収集・保存し、それらをもとにした研究成果をベースとして、「生涯学習の促進」、「文化の研究・創造」、「新観光拠点の創設」、「新産業の育成・振興」、「地域活性化」を図ることのできる我が国初のマンガ文化の総合的拠点「京都国際マンガミュージアム」を開設し、運営している。

活用した
法制度

用途廃止、普通財産化による財産処分

活用での
障害・課題

議会や住民との合意形成：理解を得るため、シンポジウムの開催や会議の実施を行った。

住民ニーズ
の把握

住民が参加する検討委員会を設置した。

成果や期待
される効果

周辺地域の活性化にとどまらず、マンガ文化の創造・発信拠点、新しい観光拠点として国内外から注目を浴びている。

学校

【民間企業へ有償貸付事例】(南魚沼市 ヤマト運輸(株)) 旧議場の活用により「**自主財源の確保**」「**地元雇用を創出**」

【成功のポイント】

自治法の改正により民間参入に追風
塩沢地域には光ケーブルが敷設済み
セキュリティ確保がしやすい庁舎の構造
行政の支援制度の充実
大規模改修が不要

【効果】

年間賃料1200万円の収入増
100人規模の地元雇用を創出
塩沢庁舎周辺の活性化に寄与

施設外観：塩沢庁舎北棟



【負担・投資 概算】

市	・施設補助金430万 ・セキュリティ対策100万 合計 約530万円
ヤマト運輸	・設備関係2000万 ・情報機器関係2000万 合計 約4000万円



旧議場をコールセンターとして活用
(ヤマト運輸(株)東京支社管内の1/4の受電に対応)

3 (3) 余裕空間の有効活用事例

【民間企業へ有償貸付事例】

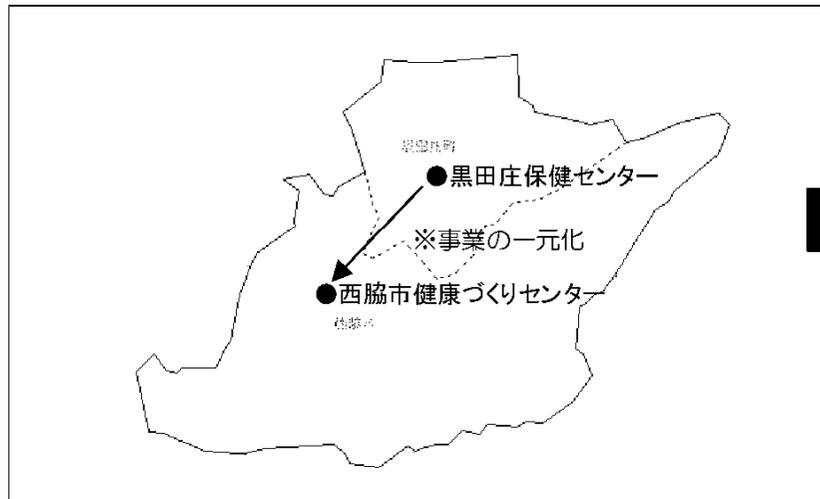
自治体名	旧施設名	新施設名	活用内容等
		運営主体	
石巻市 (宮城県)	百貨店 石巻市役所庁舎 予定(2009年度) 建物1階部分	スーパーマーケット	<ul style="list-style-type: none"> ■百貨店の閉店に伴い、無償譲渡により取得した市役所新庁舎予定建物の1階部分を商業スペースへと転用し、スーパーマーケットへ有償貸与。 ■他の部分は改装後に庁舎として利用予定であり、中心市街地活性化につなげようとするもの。 ■民間への有償貸与により、年額1,200万円の歳入増とともに、石巻駅周辺の活性化に寄与。
		地元企業	
まんのう町 (香川県)	旧琴南町出納室	まんのう町琴南支所 執務室 郵便局会社四国支社	<ul style="list-style-type: none"> ■合併により余裕スペースとなった旧町庁舎一部を郵便局に有償貸与。 ■現金自動預払機(ATM)ブースや事務スペースなど計約50㎡を郵便局専用として有償貸与し、ロビーなどは支所との共有とした。 ■既存の郵便局より駐車場が広くなり、町民は一ヶ所で役場用務と郵便用務が行えるなど利便性が向上した。 ■行政内部の合意形成が課題であり、合併後すぐに企画立案したが、契約締結までに約2年を必要とするなど内部の意思決定速度に時間が費やされた。
		郵便局会社四国支社	

【合併による重複施設等の活用事例】

類似施設の**統合による効率化**（兵庫県西脇市）

類似施設である「健康づくりセンター」と「保健センター」の事業を一元化し、余裕施設となった保健センターを整備が求められていた「精神障害者地域活動センター」に転用

活用前



活用後

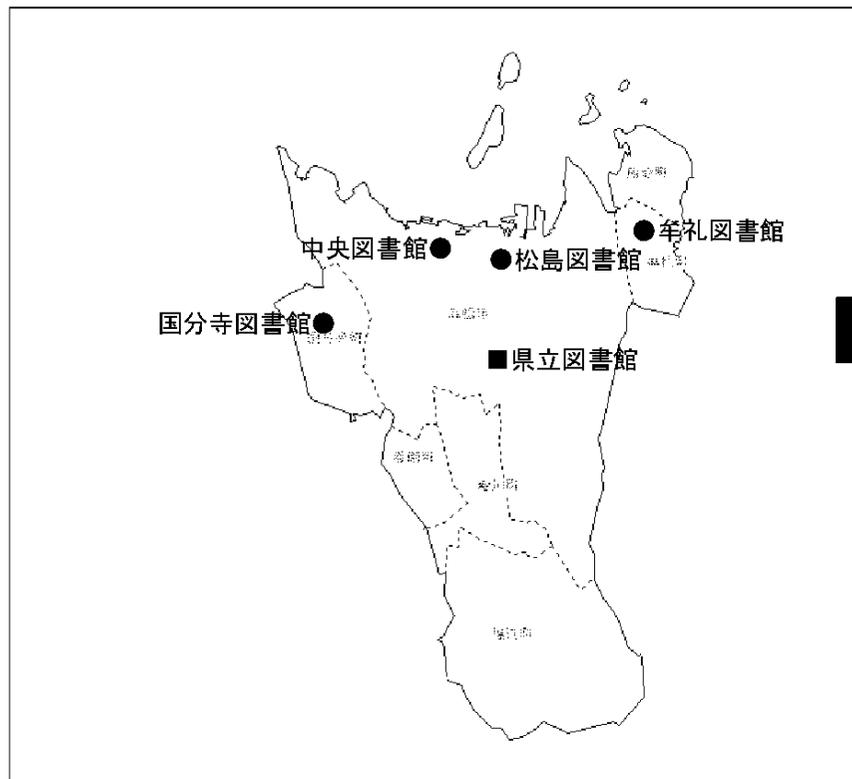


【合併による重複施設等の活用事例】

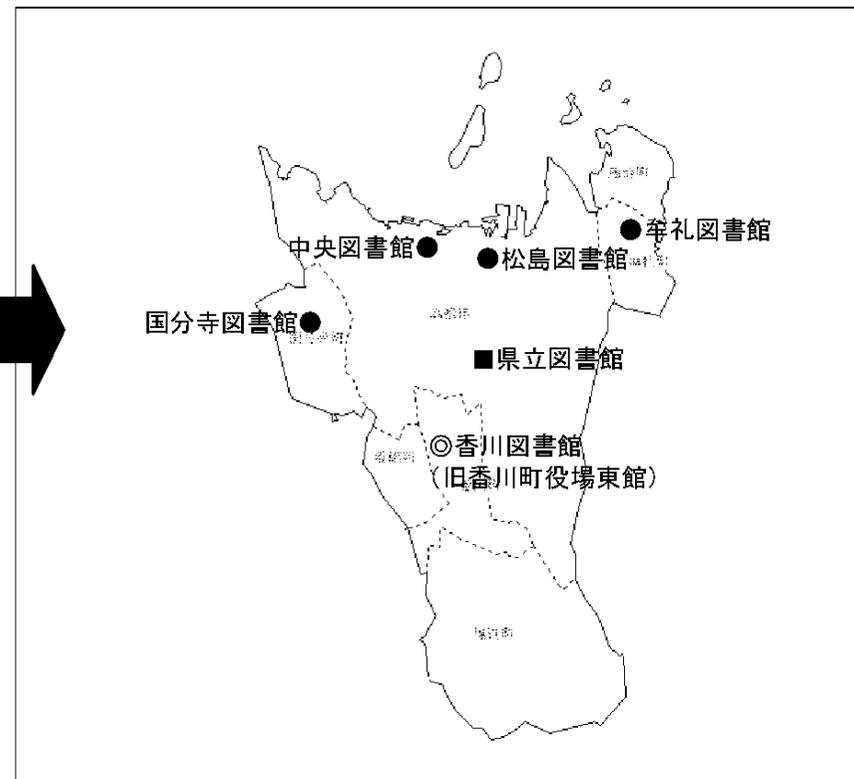
旧庁舎を活用し、**地域のサービス格差を是正**（香川県高松市）

合併による本庁機能の集約化により、余裕空間となった旧庁舎の一部に図書館を整備し、図書館がなかった市南部の拠点として位置づけ、全市的な貸し出し、返却サービスに対応

活用前



活用後



3(3) 余裕空間の有効活用事例

【議場の活用事例】

自治体名	旧施設名	新施設名	活用内容
高崎市 (群馬県)	旧新町役場議場	高崎市新町支所 執務室	合併で不要となった議場を改修し、執務室として活用している。
秩父市 (埼玉県)	旧吉田町・旧大滝村・旧荒川村役場議場	秩父市吉田・大滝・荒川支所の一部 市民ギャラリー	議場をギャラリーとして活用し、絵画・郷土品の展示を行い、椅子や机を設置して、簡易的な 休憩スペース としている。 また、住民からの要望があれば、 ミニコンサート や 演劇会の会場 として貸し出しを行なっている。
京丹後市 (京都府)	旧丹後町役場3階議場	星空体験学習室 童夢(ドーム)	合併で余裕空間となった旧丹後町庁舎の議場について、旧丹後町域の活性化を図ることを目的に 地元出身者より映像システム(プラネタリウム)等の寄贈 があったため地域の文化教育施設の充実のため施設整備を図った。
福山市 (広島県)	旧新市町役場3階議場等	福山市新市支所の一部 福山市しんいち 市民交流センター	合併に伴い余裕空間となった旧町庁舎の議場等を市民交流センターとして整備し、 市民のコミュニティ活動の支援、生涯学習の推進 および 市民交流の促進 を図る。
鬼北町 (愛媛県)	旧日吉村役場議場	鬼北町役場日吉支所集会室	議場を シアターにもなる集会室 に変え、住民に開放した。

3(4) 公共施設の総合的な企画・管理・活用の必要性

■ 7～8割の自治体がファシリティマネジメントにより課題解決を図ろうとしている

- 41.8%が「FMの行政計画への位置づけ」、
45.7%が「FM推進組織の設置」の必要性を認識

FMを位置づけている計画・指針

FMを推進する体制・組織

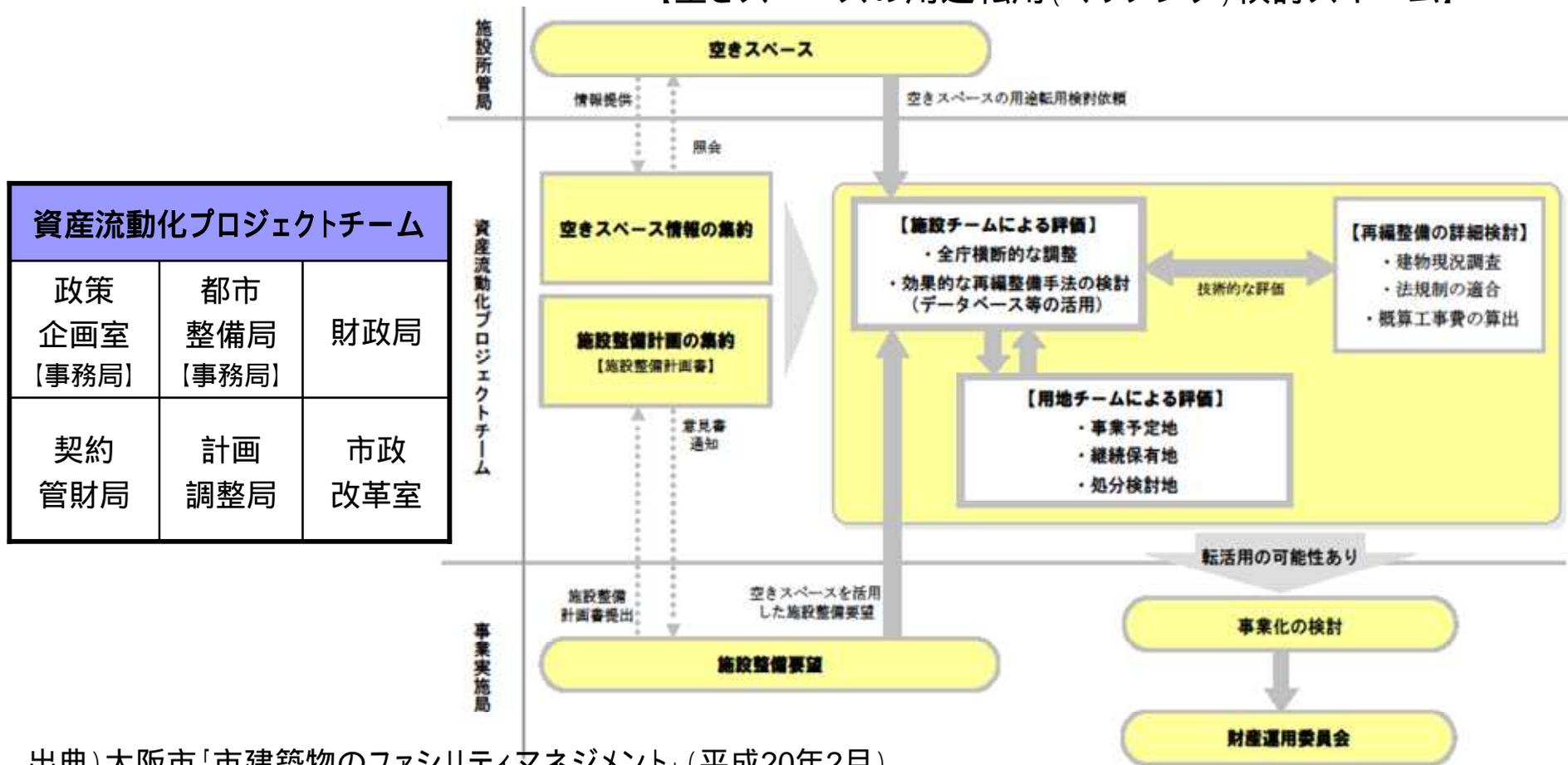
	策定(設置)済 の自治体	今後、策定(設置) の必要性を 感じている自治体	合計
ファシリティマネジメントを 位置づけている計画・指針	36.6 %	41.8 %	78.4 %
余裕空間の活用を 位置づけている計画・指針	32.5 %	31.8 %	64.3 %
ファシリティマネジメントを 推進する体制・組織	26.0 %	45.7 %	71.7 %
余裕空間の活用を 推進する体制・組織	42.8 %	29.5 %	71.3 %

3(4) 公共施設の総合的な企画・管理・活用の必要性

【ファシリティマネジメントの推進体制事例】

全庁横断的な推進体制により、余裕空間情報、施設整備要望を集約、全庁的な調整を図り、余裕空間の利活用を検討(大阪市)

【空きスペースの用途転用(マッチング)検討スキーム】



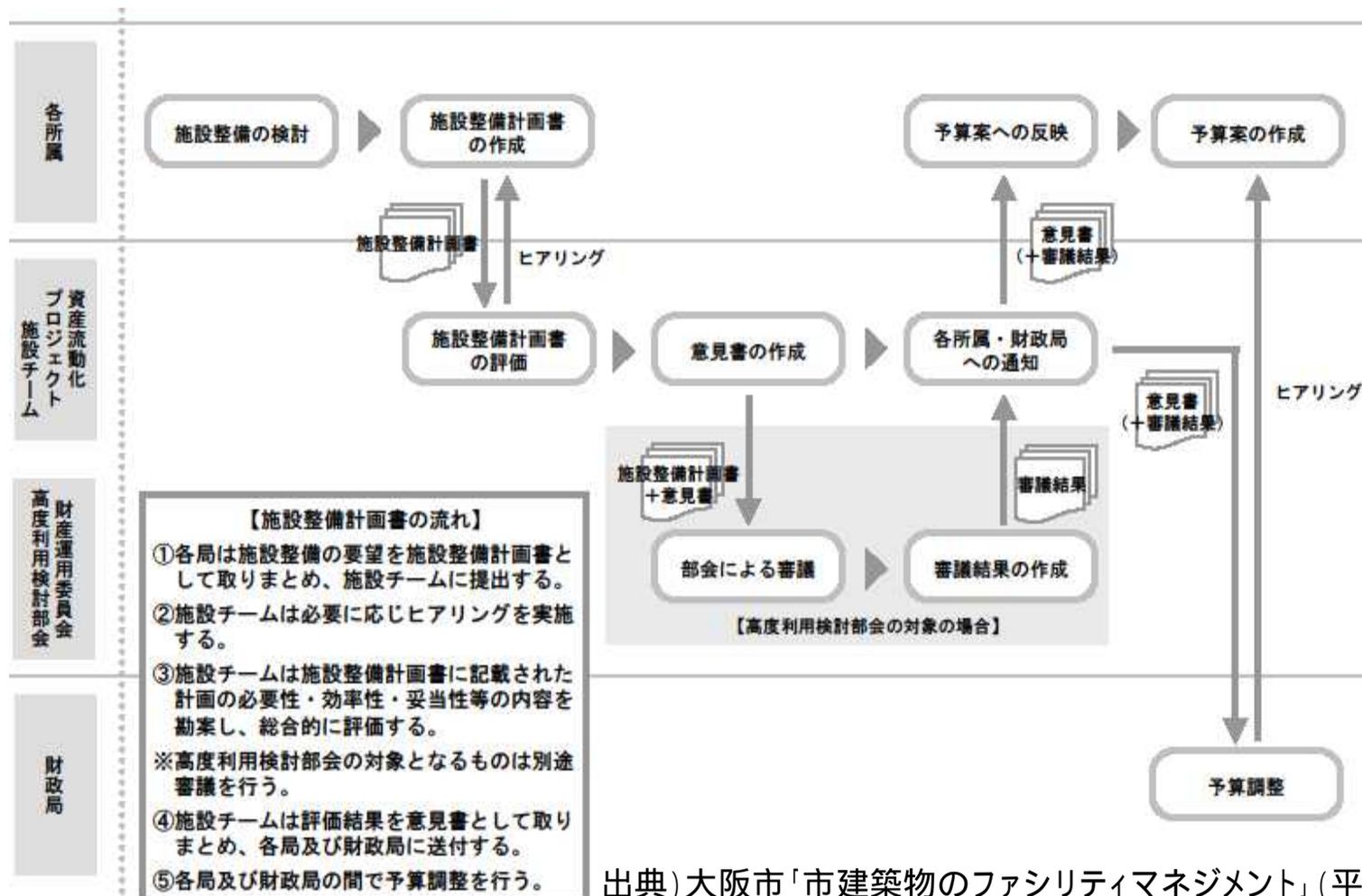
出典) 大阪市「市建築物のファシリティマネジメント」(平成20年2月)

3(4) 公共施設の総合的な企画・管理・活用の必要性

【ファシリティマネジメントの推進体制事例】

全庁横断組織への権限の付与により、実効性の高いIFMを実現（大阪市）

【施設整備計画書の流れ】

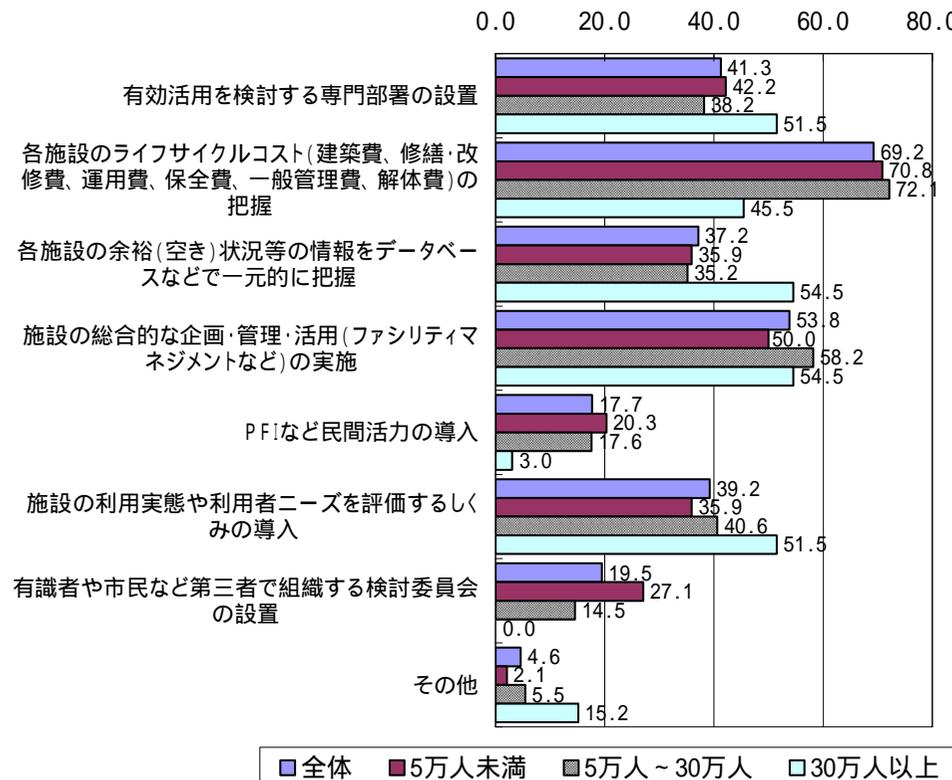


3(4) 公共施設の総合的な企画・管理・活用の必要性

- 「ライフサイクルコストの把握(69.2%)」、
「ファシリティマネジメント等の推進(53.8%)」、
「専門部署の設置(41.3%)」が上位3位

公共施設を有効活用するための重要事項(MA3)

n=309 (自治体数)
(%) MA



【自治体人口規模別の重要事項(上位5位)】

順位	5万人未満	5~30万人	30万人以上
1	ライフサイクルコストの把握	ライフサイクルコストの把握	ファシリティマネジメント等の実施
2	ファシリティマネジメント等の実施	ファシリティマネジメント等の実施	空き情報をデータベースで一元管理
3	専門部署の設置	施設の利用実態やニーズの把握	専門部署の設置
4	施設の利用実態やニーズの把握	専門部署の設置	施設の利用実態やニーズの把握
5	空き情報をデータベースで一元管理	空き情報をデータベースで一元管理	ライフサイクルコストの把握

ライフサイクルコスト：企画設計費、建設費、維持管理費、
(LCC) 解体・廃棄処分費 等

3(4) 公共施設の総合的な企画・管理・活用の必要性

自治体FMの導入に向けての課題

- **合併市町村の2/3が余裕空間を持ち、施設の再編を予定・検討する中で、7~8割の自治体がFMによる課題解決を模索**
自治体FM理念や手法の普及、導入手順や留意事項の明確化
- **全庁的な体制整備** (FM推進組織: 26.0%)
行政内部の合意形成(大規模団体ほど困難)
他の部局に潜在している施設ニーズへの対応
取り組みの中心となる組織への権限の付与
- **公共施設データベースの構築による情報の一元化**
(専門部署で一元的に管理: 13.7%)
余裕空間の把握、建築年、構造、延床面積などは
転用、維持管理、売却、廃棄・譲渡等の判断に不可欠
- **民間活力の導入環境の整備**
企業誘致など他の政策との連携による支援制度の充実
余裕空間情報の提供

ご清聴ありがとうございました。

**財団法人 地方自治研究機構
調査研究部 金城 雄一**

〒102-0082 東京都千代田区一番町25番地
全国町村議員会館3階

TEL 03-3237-1414 FAX 03-3237-1418

E-Mail y_kanashiro@rilg.or.jp

URL <http://www.rilg.or.jp/>