

第18回 都市政策研究交流会(関西開催) 開催概要

日 時：平成26年10月29日(水) 13:30~16:30

開催場所：マッセOSAKA大ホール

出席者：都市自治体職員等100名

テーマ：「ファシリティマネジメントを支える自治体行政組織と職員」

講演者：[基調講演] 首都大学東京都市環境学部客員教授 山本 康友 氏
[事例報告] 盛岡市財政部資産管理活用事務局 上森 貞行 氏
[事例報告] 大津市総務部行政改革推進課公共施設マネジメント推進室 足立 寿通 氏

1 基調講演「今後の公共施設等をファシリティマネジメントで支える」

(首都大学東京都市環境学部客員教授 山本 康友 氏)

(1) 「公共施設等」とは

- ・「公共施設等」とは、「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」であり、具体的には、いわゆるハコモノのほか、道路・橋りょう等の土木構造物、公営企業の施設、プラント系施設等も含む包括的な概念である。
- ・日本ファシリティマネジメント協会では、ファシリティマネジメント(FM)を「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」と定義している。公共施設マネジメント、アセットマネジメント、FMと言葉は違うが、いずれも「公共の資産をいかに効率よく安全に、そして最小のコストで管理、活用するか」という考え方で共通している。
- ・公共と民間の大きな違いは、公共ではこれまで「保有」を中心に考えてきたが、民間では「保有」よりも「運用」することによる効率性を求めているという点である。公共においても、行政ニーズに対応することと、施設の保有とは必ずしも結びつかなくなっている。
- ・公共施設等の現状は深刻である。例えば、さいたま市では、現状の予算のままでは45%しか更新できないという状況であり、今後40年間で15%の総量削減を目標に据えている。また、秦野市でも、公共施設を50%しか更新しないとしても20年で財源が不足するという状況であり、今後40年間で31%を削減するとともに、大幅な管理運営費の削減を図っていくことをめざしている。
- ・アメリカのサンディ・スプリングス市では、警察・消防を除くすべての公共サービスを民間企業に全面委託し、同規模の市と比べて半分以下の予算で自治体を運営するという動きが見られる。

(2) 公共施設等に迫る課題

- ・1つめの課題が、総人口の減少と人口構成の変化である。人口が減れば、当然税収も減少するし、人口に応じて必要となる公共施設の数や床面積も変わってくる。また、人口構成の変化に伴い、公共施設に対するニーズも変わってくる。例えば、大都市圏では、人口は減らなくても、今後高齢者が急激に増加することが予測されており、介護需要の増加に対応していく必要がある。一方で、高齢者の増加はそれほど問題にならず、あらゆる年齢層、とりわけ生産年齢人口の減少による税収不足への対応が喫緊の課題となる自治体もある。このように、人口問題ひとつをとっても、地域によって対応策は大きく変わってくる。
- ・2つめの課題が、安全神話の崩壊と一斉老朽化である。例えば、日本では200基を超える橋が通行止めとなっており、1,000基を超える橋が荷重制限をしている。非構造部材の天井材の落下も問題になっている。さらには、設備系の問題もある。公共施設では、給排水管等の設備のメンテナンスをしないことが多いが、築30年を過ぎるとメンテナンスしなければ厳しい。財務省が減価償却資産の耐用年数を示しているが、あくまで減価償却での耐用年数であり、物理的な耐用年数

を考えていかなければならない。

- ・ 3 つめの課題が、国と地方の厳しい財政状況である。都道府県や市町村の中でもそれぞれ差があるが、とりわけ財政力指数の低い自治体や、経常収支比率、将来負担比率が高い自治体は、今後の対応策を考える必要がある。一方で、国も深刻な税収不足に陥っており、国から自治体への財政移転が増えることは考えづらい状況にある。
- ・ 4 つめの課題が、地球環境への配慮とエネルギー効率化である。一定の年数を経ると、維持管理費はもちろん光熱費も相当上がってしまうため、エネルギーに関する改修等が必要になってくる。さらには、CO₂の排出抑制という観点からも、エネルギー効率化が求められる。

(3) 持続的なサービス水準の維持のために

- ・ 公共施設等に、なぜ FM が必要なのか。財政危機のなかで、公共投資を控えなくてはならない。また、インフラやプラントは住民がまちにいる限り投資の持続性が必要であるため、公共施設の総量を抑えて投資を振り向けたい。公共施設を安く、長く持たせる必要がある。自治体が不要なものを民間に高く購入してもらい、その資金を建設投資に使いたい。民間に住民サービス機能を代替してもらい、住民サービスを維持したい。これらの中には、実現が難しいものも多いが、各自治体でいろいろな工夫がなされている。
- ・ FM の初めの一步は、現状の把握である。何がどこにあるのか、台帳を整備するとともに、劣化状況等の現状やランニングコストを把握する必要がある。さらに、どのように使われているのか、利用状況と利用者 1 人当たり・延べ床面積当たりの費用を調査したうえで、今後どうしていくのか、将来計画を策定していく必要がある。
- ・ 現状把握の方法としては、できる限り公共施設等に関するデータを ICT 化して、劣化の状況については、物理的劣化なのか、法令的劣化（耐震基準等）なのか、機能的劣化（環境対策等）なのかを分析する必要がある。また、利用状況の把握についても、年間利用可能時間数と、施設の稼働率をできる限り時間単位で調べていくことが求められる。

(4) 今後の公共施設等のあり方

- ・ 従来、公共施設等は、「建物の性能」と「利用ニーズ」の 2 つを軸に、売却・建替え・転用等が検討されてきたが、財政的な裏付けが考慮されていなかった。今後は、「施設の規模」、「サービス水準」、「費用」の 3 つの軸を組み合わせて検討していく必要がある。
- ・ FM のポイントとして、①文書規程の明確化、②所有不動産等の把握（データベース化）、③最適保有量の算出、④町会・自治会等との地域連携、⑤施設再編、広域化、長寿命化、財源捻出、民間委託、民間移譲、受益者負担等の総合的な活用、⑥将来負担予測に基づくスケジュール管理、⑦仕組みをすぐ直せるシステムにすること、が挙げられる。
- ・ FM を支える組織体制のポイントは、まず兼務でも良いから人員を配置したうえで、技術系と事務系の職員が混在する体制を構築する必要がある。それ以外にも、横断的な検討組織を並行して設置するとともに、検討組織のトップは自治体のトップ層（市長、副市長等）が担うことで、自治体全体で意識を高めていくことが重要となる。また、情報共有については、当初は委託でも良いが、職員が自ら変更でき、常に新しい情報に更新できるシステムを構築することが求められる。
- ・ 具体的な取組みとしては、まず公共施設等の量の見直しについて、①総量の見直し（秦野市、浜松市等）、②適正配置・施設再編（青森県、奈良県等）、③町会・自治会への移管（浜松市等）、④周辺自治体との広域連携（焼津市、藤枝市等）、⑤民間施設での対応（流山市等）といった取組みが見られる。また、長寿命化についても、①施設の長寿命化（武蔵野市、名古屋市等）や②減築（佐倉市、神奈川県等）、③用途変更（奈良県等）などが進められている。このほか、ネーミング

ライツや広告等による財源の捻出や、ESCO（エスコ）事業¹をはじめとする公民連携（大阪府、佐倉市等）、PFI・PPP（京都市、北九州市等）など、各自治体において、様々な工夫がなされている。

- ・ 東日本大震災の復興住宅の建設においても、後々払い下げもできるよう戸建ての木造住宅を建設したり、RC造りの場合も病院の近くに建設し、高齢者施設に転換できるようにするといった取組みが行われている。将来を考え、住民を考え、まちを考える行政が、FMによって実現できるのではないかと。

2 事例報告①「盛岡市における公共施設マネジメント」

（盛岡市財政部資産管理活用事務局 上森 貞行 氏）

- ・ 盛岡市では、平成20年度の包括外部監査において、学校施設と下水道施設のマネジメントの必要性が指摘されたことをきっかけとして、取組みを進めている。21年度には、自治体経営の指針のなかで「公共施設のアセットマネジメント」を掲げ、22年度から2か年に渡って、岩手県立大学盛岡市まちづくり研究所において具体的な手法を研究した。その後、24年度から財政部に資産管理活用事務局を設置し、基本情報の収集と公共施設の保全状況調査を進めるとともに、25年度には基本方針の策定と長寿命化関連修繕の実施、さらには市民討議会を実施した。26年度からは、施設評価の方法の検討と長期計画の策定を進めている。
- ・ 22年度～23年度のまちづくり研究所からの提言では、これまでの予算規模では4割程度しか公共施設等の更新ができなくなるため、「長寿命化」と「総量縮小」の組み合わせが必要であることが示された。また、今後の具体的な手順として、まず①基本情報の収集（一元化）と公開を行ったうえで、②建物性能と利用実態を指標化して「施設評価」を行い、継続や廃止等の類型化を行っていくこと、さらにこの類型化にあたっては、③多目的利用・複合化についても検討するとともに、④継続使用するものについては、大規模改修等の更新計画を策定し長寿命化を図っていくことが提言された。
- ・ 24年度に実施した資産管理基本情報収集事業では、建物性能、利用実態、管理運営コストに関する情報を施設所管課から収集するとともに、調査員15人を雇用し、施設の写真や図面などを収集したうえで、収集した情報を「施設カルテ」に集約・一元化した。また、併せて公共施設の保全状況の調査を行い、修繕の優先順位付けや、施設評価の材料に資する情報や基本方針の策定に要する情報の整備を図った。
- ・ 25年度に策定した基本方針は、施設保有の最適化と長寿命化の2つの取組みで構成されている。施設保有の最適化については、新規施設の設置・取得を行わないことを原則として新規整備の抑制を図るとともに、「機能（提供している住民サービス）」に着目して既存施設の見直しを進めることを定めている。そのほか、新たなニーズに対しては既存施設の転用・多目的利用・複合化によって対応することで、サービスの最適化を図るとともに、納税者視点に立って、効率的な施設運営に取り組むことで、コストの最適化を図ることを方針としている。また、長寿命化については、大規模改修などによって80年程度の使用をめざすことを方針として掲げている。
- ・ また、25年度には、一般の市民の方々に議論していただき、長期計画の策定にあたっての市民意見を集めることを目的として、無作為抽出による市民討議会を2日間にわたって開催した。市民討議会では、複合化・多目的利用を行う、市民の問題意識の向上が必要、統廃合が必要といった、

¹ ESCO (Energy Service Company) 事業とは、省エネルギー改修にかかる経費を光熱水費の削減分で賄う事業であり、事業者は、省エネルギー診断、設計・施工、運転・維持管理、資金調達などの包括的なサービスを提供する。また、省エネルギー効果の保証を含んだ契約を行うという特徴がある。自治体における活用事例については、大阪府 HP (http://www.pref.osaka.lg.jp/koken_setsubi/esco/) 及び佐倉市 HP (<http://www.city.sakura.lg.jp/0000002905.html>) を参照されたい。

まさに今後取り組もうとしている内容が意見として多くあがったほか、児童・老人・地区活動センターを統合することによって世代間交流ができるのではないかと、既存の公民館や学校の図書室をネットワークで結び、図書館を減らしてもいいのではないかと、といった具体的な提案も出された。これらの市民意見は、報告書にまとめて市長に提出され、現在は長期計画の検討に進んでいる。

- 26年度は、個別の施設評価に進んでいる。一次評価では、建物性能（築年数、劣化状況、耐震状況）と利用運営状況（利用者数、稼働率、コスト当り利用量、面積当り利用量）を指標にして、継続・改善・見直し・廃止の4つに類型化している。二次評価では、各施設の築年数を地図上にプロットするとともに、地理的特性や利用実態、サービスの重要性といった詳細な情報を確認しながら、見直し案や代替手法の有無を庁内で検討している。
- また、施設評価と並行して、20年間の長期計画の策定に向けた議論を進めている。ここでは、維持更新費用を17.1%削減することを掲げ、20年間で総量縮小を図っていくことを議論しているほか、市民協働の推進や長期的な財政負担の解消といった施設共通の方向性や、各施設の用途別の集約化・拠点化の方向性を検討している。
- FMの理論や考え方がわかっても、急にかじを切るのは難しい。しかしながら、新規整備の抑制や長期的な施設の見直しの方向性を議論し、方針や計画を策定していくなかで、各課の意識が変わりつつあると実感している。今後、各論の難しい領域の検討に入っていくことになるが、着実に取組みを形にしていきたい。

3 事例報告②「大津市の公共施設マネジメントについて」

（大津市総務部行政改革推進課公共施設マネジメント推進室 足立 寿通 氏）

- 大津市では、平成22年度からFMに着手した。22年度から23年度に、2か年をかけて「公共施設白書」を作成し、24年度には外部委員会として「公共施設マネジメント推進委員会」を設置、25年度には「公共施設マネジメント推進室」を設置し「公共施設マネジメント基本方針」を策定した。
- 公共施設に関する横断的なデータがあるかという点、以前は管財課の資産台帳しかなく、市全体の現状はどうなっているのかを十分に説明できない状況であった。職員の意識はどうかという点、危機感はあるけれども、全体として認識を共有できていない。真剣に公共施設のあり方を検討しようとするならば、地域を巻き込んだ大きな議論になる。こうした状況を踏まえると、まず施設の状況の可視化が必要であると考え、白書の作成を進めた。
- 白書の第2章では、保有している公共施設の現状を、様々な観点から横串をさして整理した。ここでは、例えば白書で調査した1,092棟のうち、大規模な施設上位30棟が全体の延床面積の25%を占めており、大規模施設のコストをいかに下げるかが重要であることや、分類別では学校教育施設と市営住宅が全体の延床面積の6割を占めていることなどがわかった。また、第4章では、今後のコストシミュレーションを行ったが、大津市では、今後10年間はほとんどの施設で更新期を迎えず、概ね15年後から更新費用が急増していくことがわかり、危機意識を共有すべきところが、10年間は大丈夫と安心させてしまう逆の効果も出てしまった。
- 白書の策定後、学識者3名、市民3名による公共施設マネジメント推進委員会を設置するとともに、専門部署として公共施設マネジメント推進室を設置した。推進室は、25年度は事務職2名であったが、今年度は保全グループの技術職を加えて総勢12名となり、点検と総量等あり方検討の両者を融合させながらFMを推進する体制が整備された。
- 推進室が中心となって、25年度には基本方針を策定した。そのねらいは、将来負担の問題、市民ニーズへの対応、公共施設のライフサイクルコスト縮減の3つを課題解消のポイントとして、公

共施設マネジメントを推進していくという目的を明確に示すとともに、将来のめざすべき目標と、目標を達成するための方針を設定することである。この方針については、10年ごとに見直す「マネジメント方針」と、5年ごとに見直す「取り組み方針」の二層構造にすることで、方向性が短期間で大きく変わることのないように配慮している。

- 基本方針では、現状の投資水準では将来コストの70%程度しかカバーできないことを明記した。そのうえで庁内では賛否両論があったが、30年後に天津市の施設の半数が耐用年数を迎えることから、それまでに将来コストを30%削減することを目標に掲げ、半分の15%を総量削減（延床面積の15%削減）、残りの15%をコスト削減（事業手法の見直しや新たな財源の確保等）によって実現することを示している。さらに、総量については、25年度から34年度までの10年間で3%、35年度から44年度までに5%、45年度から54年度までに7%を削減することを目標にしている。
- 自治体経営においてPDCAサイクルの重要性が指摘されているが、FMではそれだけでは足りないと感じている。この点について、クレイグ・カックス氏の提唱する「MeGAKA」（Measure（計測）→Goal（目標）→Alignment（方向性を合わせる）→Kaizen Plan（改善計画）→Action（改善））のFM手法が参考になる。測定できないものは管理できないため、まず現状がどうなっているかをMeasure（計測）する必要がある。その上で、明確なGoal（目標）を設定する必要がある（目標の無いFMはFMでない）。次に、Alignment、つまり庁内や住民が同じ方向性を向かなければ、FMを進めていくことはできない。それを踏まえて、改善計画をつくり、実際に改善を行っていく必要がある。
- 公共施設における解決のツボはどこかを考えると、自治体によって方向性や糸口が違うため、正しいFMというもの存在しないのではないかと。白書や基本方針が必要かどうかなど、さまざまな意見があるが、FMには決まったステップというものはない。課題解消に向けたアプローチを見ながら、どこに向かっていくのかを常に意識する必要がある。また、従来の公共の考え方だけでFMを進めることは難しいため、民間の考えや工夫を積極的に取り入れていくこと、さまざまな考え方を知り、一度使ってみることが重要である。このように、今後、各自治体において、公共施設等総合管理計画を策定することになるが、担当者が自分の力を信じ、必ずできるという意識（クリエイティブ・コンフィデンス）がなければ難しいのではないかと。

4 質疑応答・意見交換

【主な質問・意見】

- 長寿命化をした場合、実際にコストの削減効果はあるのか。
 - [山本氏] 長寿命化を行おうとすれば、継続的に一定の費用が必要となるため、年度で見ると若干コストが高く見える。しかし、長寿命化によって躯体を取り壊さなくて済む時間が長くなるため、長期的なライフサイクルコストでいえば相対的にコストが低くなる。現状では30年から40年程度で解体する例が多く、大規模改修の場合は、仮設建物の建設等が必要となればそれだけで費用がかかってしまうこともある。

RC造であれば、耐震補強やコンクリートの中性化対策を行えば、物理的には80年程度はもつ。あとは、公共施設の機能として、ずっと同じ用途で使うのか、別の用途にコンバージョンしていくのかによって、建替えの場合と比べてコストが安くなるのかどうかを判断することになる。
 - [上森氏] 一概に言うことは難しい。以前、各設備等の耐用年数のタイミングで設備等を更新していった場合と、40年程度で建てかえる場合のコストの比較を行ったことがあるが、建て替えを行った方がライフサイクルコストが下がる施設も一部にあった。長寿命化には創意工夫が必要になる。例えば、内装であれば磨きや塗装のみで対応したり、配線をそのまま使いながら設備を良質なものに更新するといったやりくりを行うことで初めて、長寿命化のコスト削減効果が出てく

ることになる。

また、盛岡市では、今後一斉に更新時期を迎えるすべて施設について建替えの財源を用意することは困難であるため、長寿命化を行いながら、10年～20年をかけて建替え等の更新を行う施設を絞り込んでいく、その議論のための期間をつくるという意味もあって、長寿命化を選択した。

- ・ [足立氏] 長寿命化はあくまでひとつの手法であって、他にも PFI・PPP、ソーシャル・インパクト・ボンドなど様々な手法も考えられるため、どの手法がいいかということについては細かい判断が必要になる。大津市では、現状の投資では維持できない30%の施設をどうしていくかという目標がまずあって、総量縮減を含め、様々な手法を並列に並べて検討していくということに落ち着いた。

○ 必ず公共施設白書を作成する必要があるか。

- ・ [山本氏] 必ず必要というものではない。白書を作成する目的は、住民の方々にそれを示して、実態を理解してもらう「見える化」であって、施設カルテなどで実態がわかるのであれば、白書という形にこだわる必要はない。ただし、基本方針をつくる過程では、庁内や住民から大きな反応が返ってくることが予想されるため、合意を得るためには全体の統計や分析を行い、公表していくことが必要になってくる。
- ・ [上森氏] 盛岡市では、施設カルテによって数値的な情報を整理しており、白書は作成していない。単に数値を集めるだけであれば白書は必要ないが、各所管課の持つ問題意識、例えば施設が狭隘であるとか、今後ニーズが高まっていくといった、各施設の現状と課題を整理するという目的であれば、白書はひとつの方法ではないか。この作業は、業務委託だけではできない。盛岡市では、現状と課題の整理を長期計画の策定の際に行ったが、最終的に住民に今後の方向性を説明し、対応していくことを考えると、いずれかのタイミングで現状と課題を整理することが重要になってくる。
- ・ [足立氏] 重要なのは、公共施設の問題を再定義し現状を可視化することであって、白書という形式にこだわる必要はない。大津市では、2年間をかけて白書を作成した。非常に苦労したが、ひとつひとつの施設の現状を積み上げて整理したため、大体の施設の現状を把握することができ、議会や住民に対する説明において大いに役に立った。その意味では、コンサルタント業者に丸投げして作成し、説明に望むことが最も怖い。また、基本方針では、今後5年ごとに基本方針の数値目標の見直しを行うこととしているが、進捗状況を把握する機能を白書に持たせる予定である。

○ 施設の「見える化」のなかで、仮設建築物をどのように位置づけているか。

- ・ [山本氏] 実態として、恒常的に使用されている仮設建築物は少なくないが、「見える化」においては除外している自治体が多い。
- ・ [上森氏] 盛岡市では、仮設建築物は計画から外している。ただし、プレハブの性能が向上していることもあって、将来的に民営化が予定されている保育園の建設など、一時的な需要の増加に対して、仮設建築物の活用を行うものもある。
- ・ [足立氏] 大津市では、まず公共施設の現状を全体像として示すことを主眼にしていたため、仮設建築物は入っていない。ただし、「人が滞留する施設」を調査対象としており、軽量鉄骨などは含まれている。来年度以降にシステムを構築していく予定であるので、その際にもう一度整理したいと考えている。

○ どういった点に期待して、「見える化」に取り組んだのか。

- ・ [山本氏] 「見える化」の目的は、具体的な数値を示して住民の理解を得ることにある。既に FM

に取り組んでいる自治体では、無作為抽出の住民アンケートを行っている例も多い。住民に丁寧に説明しながら、本当に必要な公共施設はどういったものかを検討することが重要になる。

- ・ [上森氏] FMを進めていくためには、住民や議会との問題意識の共有が不可欠である。いきなり具体的な統廃合の案を出しても、各論反対になってしまう。なぜFMの取組みが必要なのかを繰り返し説明し、問題意識を共有していかなければ、最終的な見直しにつなげることは難しい。その上で、各論に入ったときにも、裏づけとなる数値が唯一の根拠となっていくため、行政として「見える化」に力を入れている。
- ・ [足立氏] 一口に老朽化といっても、各施設の老朽化の進行度合いや、大量更新の時期が10年後なのか20年後なのかといったイメージは、ひとりひとり異なっている。そのようななかで、「見える化」を図り、具体的な数値を示すことで、共通認識を持っていくことが必要になる。

○ 庁内の意識共有や総合管理計画の策定を推進する組織体制をどのように構築するべきか。

- ・ [山本氏] 庁内での意識を共有するためには、全庁的な委員会を設置し、何度も検討を重ねていかなければ、庁内での意識共有は難しい。また、市長や副市長など、トップ層がどの程度認識を持っているかも、FMの推進において重要になってくる。また、まずは兼務でもどのような形でもいいから、専門部署の設置を要求した方がいい。専門部署をつくることによって、FMに向けた具体的な業務が発生していくことになる。
- ・ [上森氏] 盛岡市では、基本方針を策定する際に、まず庁内の課長級による検討会議を立ち上げて議論を始めた。当初は、基本方針が市政の現状にマッチしないのではないかという反発も多かったが、基本方針、施設カルテ、長期計画と諮っていくなかで、次第に意識が変わっていき、建設的な議論が生まれるようになった。ただし、一部の課長の意見が変わっても、全庁的な考えまではなかなか変わらなかったため、今年度から管理職研修の取組みを進めている。

また、専門組織のトップの動きも非常に重要になってくる。計画や方針の策定過程では、各課の意見聴取を繰り返していくことになるが、担当同士のやり取りだけではなかなか進まないため、間を取り持っていく組織のトップの存在が必須になってくる。

- ・ [足立氏] 庁内に委員会を設置したとしても、係長級、課長級、次長級、部長級でそれぞれ意見が分かれるし、委員会を開催するための業務にかかりきりになってしまうこともあり、白書策定時には、現状の提示ということで割り切って、情報の確認にとどめた。基本方針の策定時は、外部委員会である公共施設マネジメント推進委員会と、市議会に特別委員会が設置されたため、それぞれで議論いただきながら、最終案を部長会で確認した。

それぞれの課に直接的にかかわってくると、必然的に職員の問題意識も高まってくる。現在は、問題意識の高い職員と低い職員の差が激しいため、来年度以降に個別の議論に入る段階で、危機意識を共有し理解を得ていくための仕組みを検討している。

(文責 事務局)