

## 第3章 公共施設マネジメントの方向性

### 3.1. 課題解決の方向性

以上のような公共施設マネジメントの課題を踏まえ、具体的な課題解決の方向性について整理する。

#### (1) 解決策の視点～入口戦略と出口戦略～

公共施設マネジメントにおける課題の解決策は、2つの視点から整理できる。

1つは、「組織の整備」「人材の育成」「データの整理」等、それ自体は公共施設そのものに働きかけるものではないが、「出口戦略」を推進する上で取り組んでおくべき条件整備である。これらは、いわば「出口戦略の前提条件」と位置づけられることから、公共施設マネジメントの「入口戦略」と言い換えられよう。

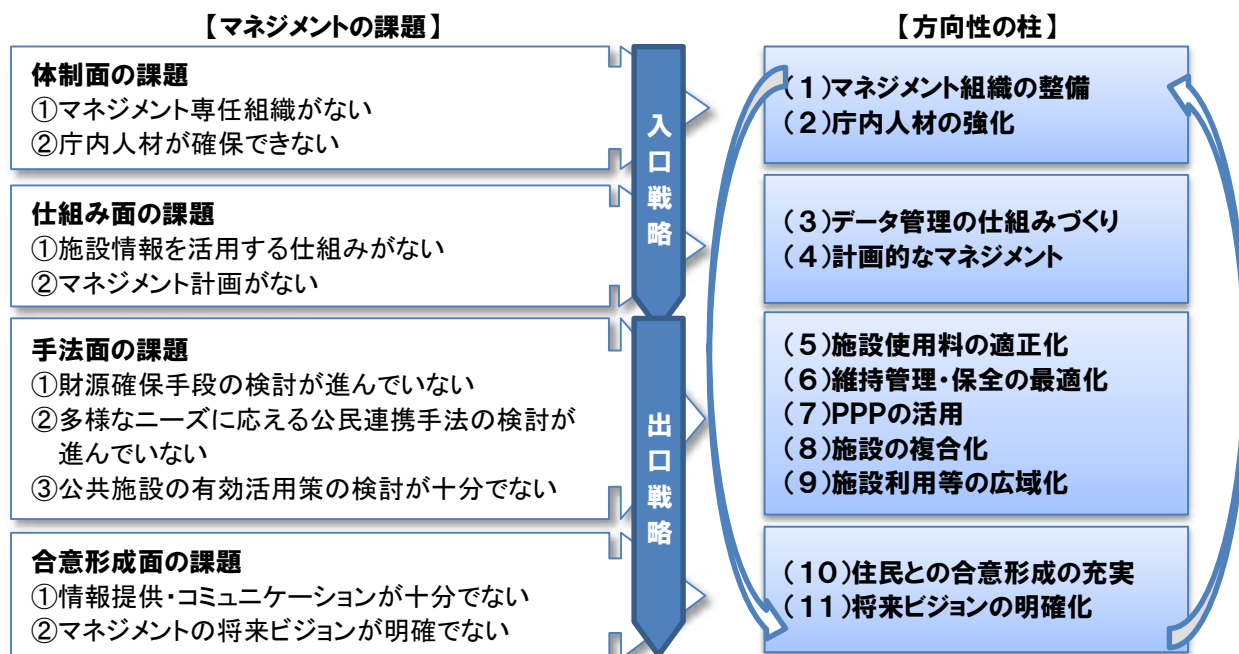
もう1つは、「維持管理」「広域利用」「複合化」等、公共施設そのものに働きかける具体のマネジメント手法に関わるものである。これらは、マネジメントの成果に直接結びつくものであることから、公共施設マネジメントの「出口戦略」と言い換えられよう。

「入口戦略」と「出口戦略」は相互に結びついており厳密な区分は難しいが、それぞれの取組が随時見直され、改善されていく関係にある。まずは各自治体が自らの現状を踏まえ、必要な取組（方向性）を見極めることが重要である。

#### (2) 課題解決の方向性

公共施設マネジメントにおける課題解決の方向性は以下のとおりである。

図表 64 公共施設マネジメントの課題と解決の方向性



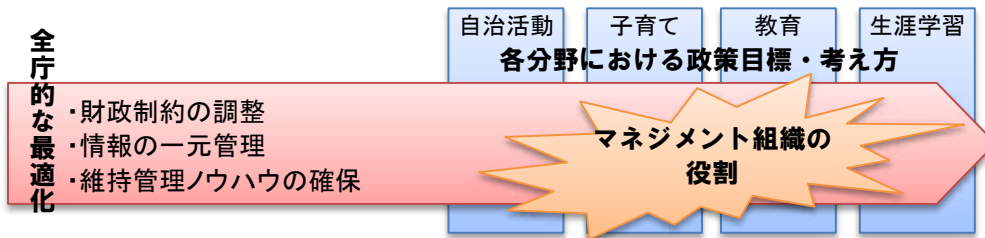
## 3.2. これからの公共施設マネジメントの方向性

### (1) マネジメント組織の整備（体制面の課題への対応）

#### 概要

公共施設マネジメントの入口戦略として、まず「マネジメント組織の整備」が挙げられる。公共施設マネジメントとは、経営資源としての公共施設の全体的な最適化と同時に、各公共施設が関わる政策目標の実現に貢献するものでなければならない。しかし、既存の“タテ割り組織”構造における施設管理では、こうした組織横断的な要請に十分に対応できない場合が多い。そこで、公共施設マネジメントを担う横断的な組織を設置することで、財政面、情報管理面、技術面における等の全庁的なマネジメントの最適化を図るとともに、各所管部門の政策方針と公共施設のあり方との総合調整を推進することが重要である。

図表 65 マネジメント組織の必要性



#### ポイント

##### ◆ ①権限と責任の明確化

マネジメント組織は全庁的な公共施設の最適化を担う組織であり、そのために必要な「権限」と「責任」が明確になっていることが必要である。

##### 具体的な権限・責任の例

- 組織の経営資源（モノ・カネ・ヒト）の観点から、公共施設のあり方（設置、大規模修繕、廃止等）の意思決定に関与できる権限
- 職員の意識啓発、データ一元化、維持管理・発注ノウハウの維持等、庁内横断的に取り組むべき施策を主導する責任

##### ◆ ②各部門との連携確保

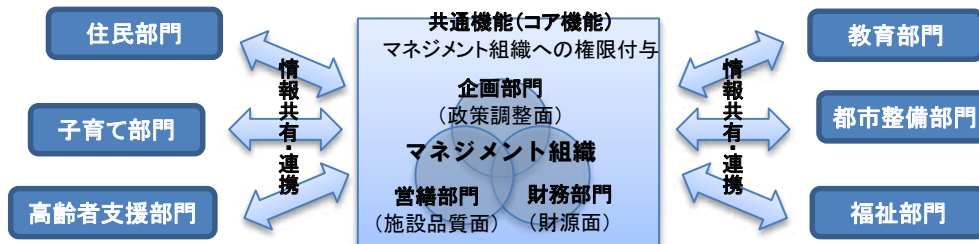
マネジメント組織は関係所管部門の情報連携と利害調整を担う組織であり、マネジメントに必要な情報を集約する仕組みや政策分野間の利害調整を図る仕組みを整備することが必要である。

##### 具体的な部門間連携の例

- マネジメント組織への共通機能（コア機能、政策調整・施設品質管理・財源管理）付与
- 施設所管部門（住民サービス部門、子育て部門、高齢者支援部門、教育部門、都市整備部門、福祉部門等）との情報共有

具体的な部門間連携のあり方としては、以下のようなものが考えられる。

図表 66 公共施設マネジメントに係る部門間連携のイメージ



### ◆ ③トップ（首長）を積極的に巻き込んだ、推進力

公共施設の再編には政治的判断が伴う場合が多い。公共施設マネジメントの推進力を確保するためには、専門組織に経営トップ（首長）を関与させ、専門組織による意思決定の実行力をさらに確保することが必要である。

#### 具体的なトップの巻き込み方

- トップマネジメント層も含めた定期的な検討会議の設置
- 公共施設の利用実態（利用率の低下、特定利用者への偏り）情報の提供
- 将来ビジョン（ただの「施設減らし」ではないこと）の提示

## 紹介事例

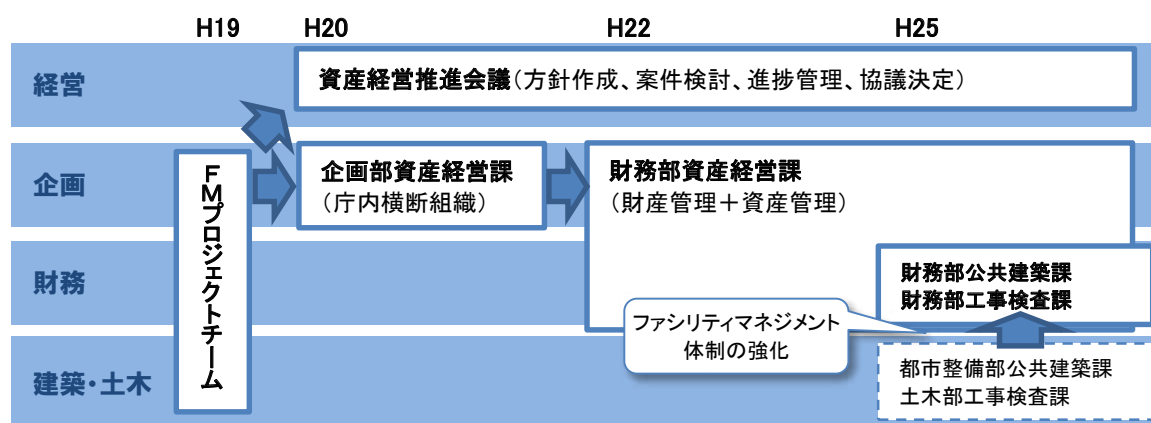
### ◆ 静岡県浜松市：「資産運営推進会議」等の設置

静岡県浜松市は、平成 19 年度に「FM プロジェクトチーム」を立ち上げる等、早い段階から全庁的な公共施設マネジメント推進に取り組んでいる。

平成 20 年度には、庁内横断的な組織として企画部内に「資産経営課」を設置するとともに、資産経営に関する方針の策定等を担う「資産経営推進会議」（企画部長、財務部長等から構成）を設置し、全庁的な意思決定の実効性を確保している。

現在、資産経営課は旧管財課と統合し、財務部資産経営課として設置されているが、その背景には、計画を着実に実行するための予算との連携等、財務部が所管する業務の強みを活かした公共施設マネジメントの推進体制の強化と、従来の「財産管理」から「資産経営」という経営的な視点を取り入れるという、財政的な切り口から着手されたという経緯がある。その後、平成 25 年度には公共建築課（都市整備部）及び工事検査課（土木部）を財務部に移管する等、財政面のみならず施設の維持管理等も含めた幅広いファシリティマネジメント推進組織として発展しているところが特徴である。

図表 67 浜松市における公共施設マネジメント組織の変遷



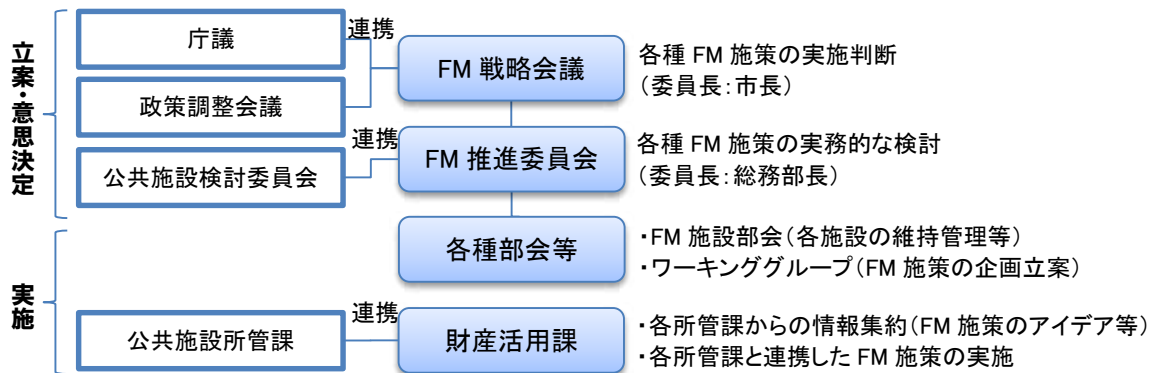
(出典) 浜松市提供資料から作成

### ◆ 千葉県流山市：「FM 戦略会議」の設置

千葉県流山市は、「ファシリティマネジメント（FM）」の観点から公共施設マネジメントを実施している。

流山市は、総務部長を委員長とする「FM 推進委員会」が各種 FM 施策の実務的な検討を行った上で、市長を委員長とする「FM 戦略会議」がその実施判断を担う推進体制とすることで、マネジメントの推進力を確保している。また、FM 推進委員会の下には、各施設の維持管理・運営、データ管理を担う「FM 施設部会」、FM 施策の企画立案等を担うワーキンググループ等がある。FM 施設部会の委員長である財産活用課は、庁内の FM 施策のアイデア集約だけでなく所管部門と連携して FM 施策の実施にも取り組んでおり、実施面における組織間連携の確保に貢献している。

図表 68 流山市の FM 推進体制



(出典) 流山市公表資料から作成

## (2) 庁内人材の強化（体制面の課題への対応）

### 概要

公共施設マネジメントの担当職員は、技術的・事務的両面のスキルを必要とする。特に維持・保全に関しては専門的スキルを有する職員（技術職）の参画が不可欠である。また、PPP 導入等民間ノウハウの活用も求められる。さらに、財政制約からの総量削減や各所管部署をまたがる公共施設の複合化や統廃合をリードする役割を担う必要がある。このような業務の担い手を確保するためには、過去の IT 化対応時も同様であったように、民間企業からの経験者採用（任期付採用も含めて）等も有効な手段である。

また、全庁的な取組とするためには全職員の意識啓発と認識共有の推進が必要であり、全職員を対象とした研修及びトップ・管理職・実務担当者等、各階層に適した研修が求められる。さらに、計画策定・改定やモデル事業の円滑な実施といった実務に役立つ人材強化策としての業務のマニュアル化やその電子化、庁内共同研究会の設置といった手法の採用も求められる。

### ポイント

#### ◆ ①研修

職員意識の共有化、意識啓発、また賛同者の創出のため、全職員を対象とした研修も有効と考えられる。また、実務面においては、階層別にトップ、管理職、担当職員に対して個別の研修を実施し、計画策定等における各階層、各所管部署での円滑な情報共有や課題共有化及び意思決定の下地作りが有効と考えられる。

#### ◆ ②実務への組込み

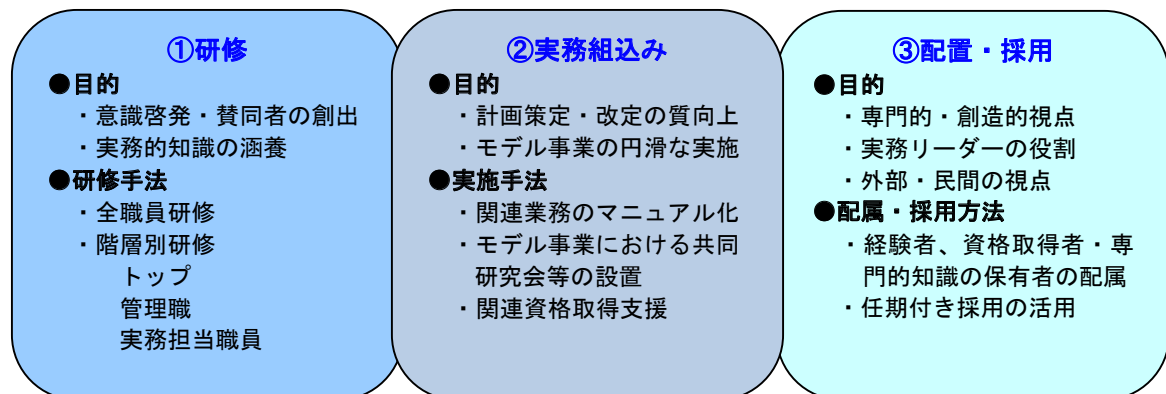
マネジメント・保全・再配置等の計画策定・改定さらにはモデル事業の円滑な実施といった実務面での人材強化策については、個別関連業務のマニュアル化やその電子化、有志職員による共同研究会の設置、ファシリティマネージャー等関連資格取得支援といった手法が有効と考えられる。職員意識の共有化、意識啓発、また賛同者の創出のため、全職員を対象とした研修も有効と考えられる。

#### ◆ ③配置・採用

専門的な能力さらには実務リーダーを担える人材について、民間企業経験者や資格取得者を公共施設マネジメントの担当部署に配置する等、職員の適時適正な配置をすることが有効な手法と考えられる。

その際、職員の適性配置のみならず、外部・民間の視点、役所の慣習にとらわれない創造的な視点を入れるという意味では、長期的な視点で外部からの採用を検討・実施することも有効と考えられる。

図表 69 段階的な庁内人材の育成・強化策の組み合わせのイメージ





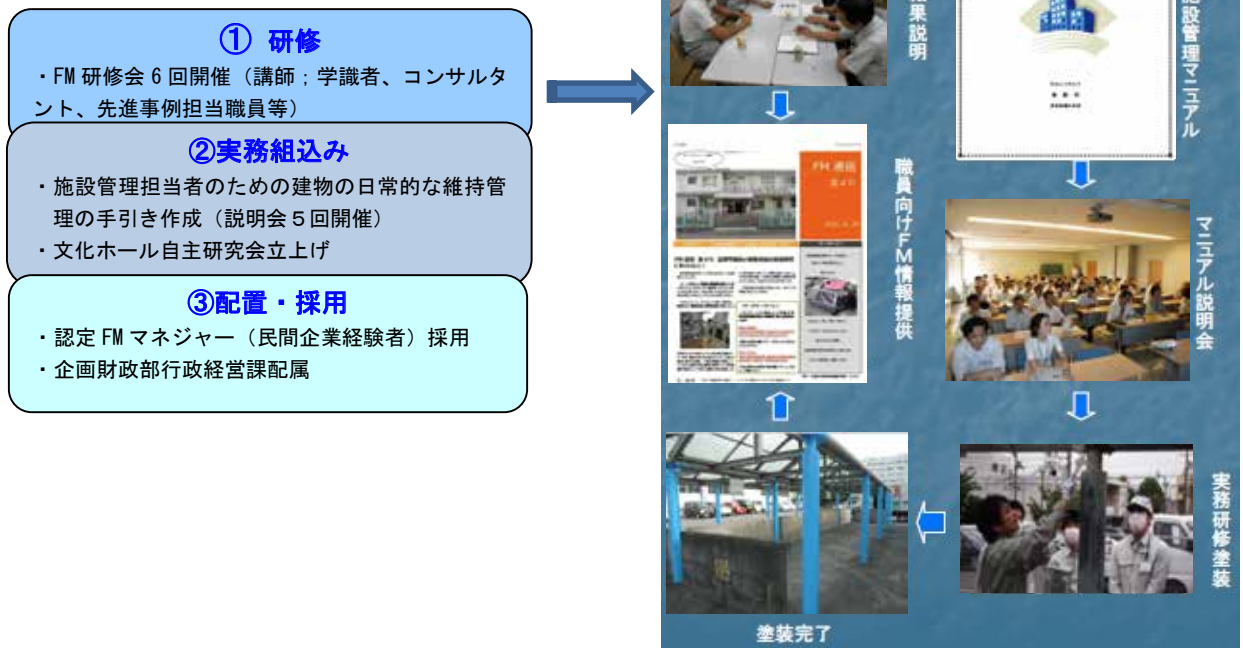
## 紹介事例

### ◆ 岡山県倉敷市：FM推進に当たっての人材強化策

倉敷市では、FM導入に当たって、平成19年度に民間企業経験者の認定ファシリティマネージャーを採用し、関連担当部署に配属している。

その後、担当部署の設置やFM研修会の開催等知識を獲得しながら、白書作成や修繕予算の調整、建物管理の手引き作成等、できるところからの実践を重視したFM推進に取り組んでいる。

図表 70 倉敷市における人材強化策の概要

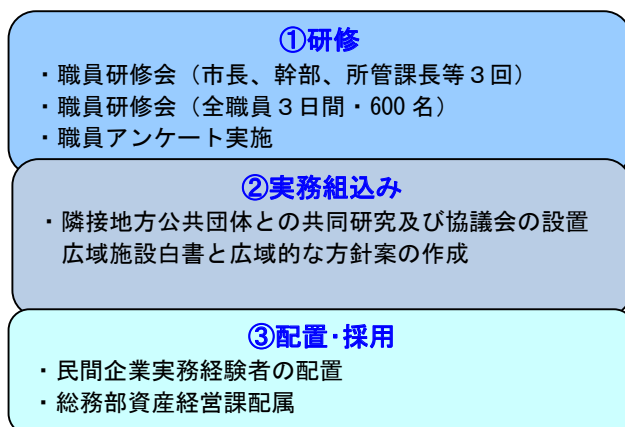


（出典）倉敷市提供資料から作成

### ◆ 静岡県焼津市：公共施設マネジメント推進に当たっての人材強化策

焼津市においても、①研修、②実務組込み、③配置・採用という手法を用いて人材強化を図っている。なかでも焼津市においては、トップ・幹部との認識共有化を図り、実施におけるリーダーシップを確保しているとともに、庁内研修会意識改革のため、全職員3日間・延べ600名の研修を毎年実施している。

図表 71 焼津市における人材強化策の概要



（出典）焼津市公表資料から作成

### (3) データ管理の仕組みづくり（仕組み面の課題への対応）

#### 概要

公共施設マネジメントの「入口戦略」として、次に「データ管理の仕組みづくり」が挙げられる。具体的なマネジメントを考える際には、施設の現状を正確に把握できるようにしておくことが重要である。特に、公共施設は所管部門が複数に分散していることから、公共施設全体の総合的なマネジメントを行う際には、このデータを一元的に管理できるようにしておくことが不可欠である。

マネジメントにおけるデータ管理のポイントは、「管理するデータは何か（データ項目の定義）」「データをどのように集めるか（データ収集のプロセス構築）」である。

#### ポイント

##### ◆ ①データ項目の共通化とベンチマーク

公共施設の量が「多い／少ない」といった判断は個々人の主観（価値判断）に依存する部分が多く、関係者の議論が平行線になる場合も少なくない。この点については、他との比較（ベンチマーク）を可能とするような客観的な指標・数値の共通化を進ることが必要である。

公共施設マネジメントにおいてベンチマークを活用するためには、以下のような取組が必要である。

#### ベンチマーク活用のポイント

- 比較するための指標・数値の基準設定（利用率の計算方法、コスト内訳の定義等）
- 比較対象の明確化（庁内他部門、隣接自治体、同規模自治体等）
- 施設データ活用の仕組みづくり（データ管理の一元化等）

##### ◆ ②データ収集のプロセス構築

劣化度や利用状況等の公共施設データは時間の経過とともに変化するため、適切なマネジメントを行うためには、最新のデータをできるだけ早く把握できるようにすることが重要である。公共施設白書の策定を通じて、この施設データを効率的に収集する「仕組み（プロセス、手順）」を構築しておくことが効果的である。公共施設白書の策定を外部委託するケースも多いが、このデータ収集のプロセスを作っておかないと、数年後に再び多くの手間やコストをかけてデータを集めなければならなくなってしまう。

プロセス構築に当たっては、「マネジメントシステム」等のフレームワークを参照しながら、組織に応じたルールを定めていくことが効果的である。

##### ◆ ③情報システムの活用

②のプロセス構築に当たっては、公共施設に係るデータを情報システム化することで、さらに効率的に公共施設に係る情報を網羅的に把握することができる。すなわち、公共施設の概要や利用者等に係る情報のみならず、公会計や固定資産台帳等に記載されているデータを流用することができる。それによって、施設の維持管理費や建設費等のデータを捕捉することができるとともに、施設ごとの耐用年数や減価償却費等のデータも把握でき、施設の資産価値や適切な使用料を算定することができる。

## 紹介事例

### ◆ 静岡県焼津市：静岡県内自治体で連携した公共施設データの標準化推進

静岡県焼津市は、近隣自治体と設置した FM（ファシリティマネジメント）連絡会議で自治体間での公共施設データ（例：築年別の整備状況、利用や維持管理費の状況、施設用途別の保有状況等）の標準化に取り組んでいる。これまでは公共施設白書の構成・内容が自治体ごとに異なるために、各種データの相互比較が行えず、特に施設の利用状況の比較ができない点が広域化に当たっての課題と捉えていた。

施設概要等の相互比較を行うために統一フォーマットの作成が必要となり、焼津市、藤枝市、島田市の3市でフォーマットを統一して公共施設白書を作成した。それによって、公民館施設・体育施設の利用状況や維持管理費等が一覧で比較できるようになった。なお、静岡県と焼津市が中心に県内自治体向けの公共施設マネジメント研究会も開催しており、そのような勉強会もデータ標準化に向けてのきっかけになるものと考えられる。

図表 72 焼津市におけるデータ標準化の取組イメージ

記載事項	内訳	「データ項目の詳細に違い」		統一	「データ項目を標準化(島田市も参加)」		
		焼津市	藤枝市		焼津市	藤枝市	島田市
施設の利用状況	市内	□	◇	→		■	
	市外	□	□			■	
施設の維持管理費	電気	□	◇			■	
	水道	□	□			■	
	ガス	□	◇			■	

(出典) 焼津市ヒアリング結果から作成

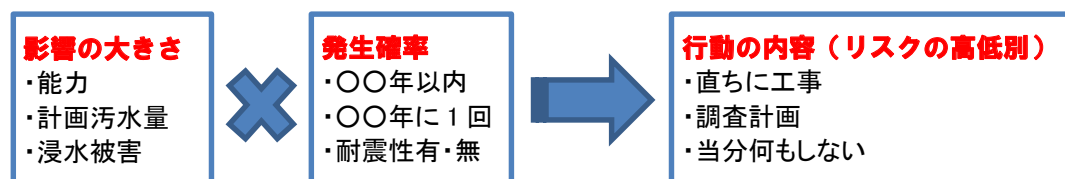
### ◆ 宮城県仙台市：アセットマネジメントシステムの構築

宮城県仙台市は、下水道事業において8年前からアセットマネジメントのシステム（仕組み）づくりに取り組んでおり、平成25年度には全国で始めて ISO55001（アセットマネジメントシステムに関する国際規格）の認証を取得した。アセットマネジメントの導入に当たっては、マクロの視点から大雑把な予測を立てるのではなく、現場重視の費用積み上げにより予測を行うことや、施設の劣化状況など現場レベルの情報を可能な限り、リアルタイムで吸い上げることが重視している。導入に当たっては、職員の話し合いを重視し、多いときには年間100人程度の職員が参加して8年間で延べ600回を超える打ち合わせを行った。

さらに、リスクマネジメントによる定量化によって工事や調査の対象とする事業を選定している点も特徴として挙げられる。具体的には、故障や浸水などが起こった際の「影響の大きさ」と「発生確率」について、管路・設備・地震・浸水それぞれのリスク基準を整備し評価を実施している。リスクの可視化に当たって IT システムを活用しており、GIS 上にて表示できるようになっている。さらに、リスクの点数化を実施することで、事業の優先順位付けが可能となっている。

本事例ではインフラである下水道施設を対象としているが、ISO55001 が要求するマネジメントシステム（資産管理の仕組み・手順の考え方）は公共施設にも応用可能なものとなっている。今後、その他の公共施設分野においてもこうしたマネジメントシステムの活用が進むことが期待される。

図表 73 アセットマネジメントにおけるリスクマネジメント



(出典) 仙台市「仙台市下水道事業におけるアセットマネジメントの取組みについて」から作成

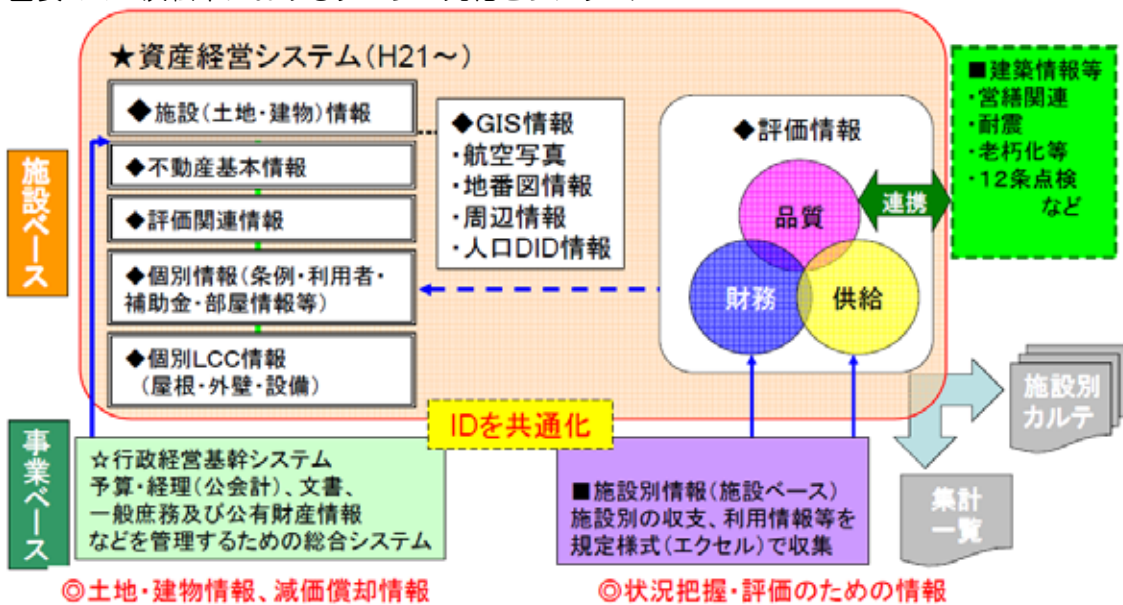


### ◆ 静岡県浜松市：「資産経営システム」の導入

浜松市は、公共施設マネジメントを効率的に推進するために「資産経営システム」を導入しており、その中で公共施設を利用用途別分類または利用圏域別に分類し、具体的な評価手法の確立を目指している。資産経営システムの特徴としては、用途を基準にしてデータを更新している点と公会計と資産経営との情報共有を行っている点が挙げられる。データには、施設情報、不動産基本情報、評価関連情報、GIS 情報等が用いられている。

また、施設ベースでの情報のみならず、事業ベースの情報についてもシステム上で共有されており、多面的な角度から評価が可能となっている。データについては、毎年度、更新しており、施設の現状についてリアルタイムで把握することができ、あわせて、施設評価やカルテについても自動更新が可能であることから、リアルタイムに公共施設マネジメントを実施する環境整備がなされている。参考までに、当市では、このデータベースを活用し、毎年度、「浜松市の財産のすがた」として資産経営の取組状況を含めた、財産白書を公表している。

図表 74 浜松市におけるデータ一元化とシステム



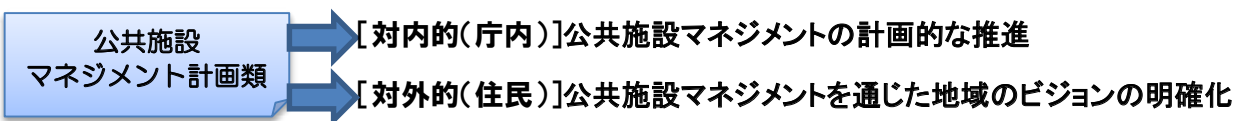
(出典) 浜松市「ファシリティマネジメントによる浜松市における資産経営への取り組み」から引用

#### (4) 計画的な公共施設マネジメント（仕組み面の課題への対応）

公共施設マネジメントは公共施設という「ハード」の再編を伴うものであるが、将来のまちづくりを見据えた上で長期的な視点から取り組んでいくことが必要でもある。こうした取組を継続的かつ有効に推進していくためには、マネジメントの拠り所となる計画が欠かせない。総務省が公共施設等総合管理計画の策定を要請したのも、各自治体が本計画を通じて公共施設マネジメントを計画的に進めていくことを求めているためと考えられる。

また、公共施設等管理計画のようなマネジメント計画類の策定には、公共施設マネジメントの計画的な進捗管理という対内的な役割に加え、住民等に対し、「公共施設マネジメントを通じて実現していく地域の姿やビジョンを明らかにする」という対外的な役割もある。昨今の行政経営環境を鑑みれば、多くの自治体にとって公共施設総量の抑制が主要な方向性にならざるを得ないとしても、公共施設の見直しにより実現したい地域のビジョンを伴わない総量抑制・削減では、住民等の合意や理解は得にくいと考えられる。

図表 75 公共施設マネジメントにおける「計画」の重要性



#### ポイント

##### ◆ ①段階に応じたマネジメント計画類の整備

先進事例等からみてきたように、公共施設マネジメント計画類には、マネジメントの段階に応じて複数のものが存在する。計画整備に当たっては、各自治体において求められる取組内容を踏まえ、求められる計画類を作成することが必要である。

マネジメント計画類の具体的な例と策定時のポイントは以下のとおりである。

図表 76 マネジメント計画類の具体例

区分	計画類の具体例	策定のポイント
現状把握	公共施設白書	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共施設に関する情報が一元的に整理されていること</li> <li>必要な施設情報を随時把握できる仕組み(プロセス)やシステムを作っておき、常に効果測定が行える状況にすること</li> </ul>
将来像の明確化	マネジメント基本方針	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共施設マネジメントを通じて実現したいまちの将来像を明確にしておくこと</li> <li>総合計画等との連携を図り、公共施設マネジメントの将来ビジョンの位置づけを明確にしておくこと</li> <li>圏域別や公共施設分類別のマネジメントの方向性を整理しておくこと</li> <li>基本方針に係る住民への情報提供、可能であれば合意形成手続がとられていること</li> </ul>
具体的なマネジメント	実施計画 再配置計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>個別施設の今後の方向性(現状維持、用途変更、廃止等)が明確なこと</li> <li>効果(コスト削減効果、充実するサービス等)が明確なこと</li> <li>廃止・縮小の場合には代替策等が検討されていること(単なるサービスの切捨てにならないこと)</li> <li>公共施設の利用者と住民との負担の公平性が考慮されていること</li> <li>個別施設に係る住民との合意形成手続がとられていること</li> </ul>

## ◆ ②数値目標の活用

総務省による公共施設等総合管理計画の策定要請にもあるように、公共施設マネジメントの計画的な推進においては、「数値目標」を効果的に活用していくことが有効である。数値目標は、マネジメントの段階に応じて適当なものを選択することが効果的である。例えば「基本方針」レベルでは、トップダウンの視点として、全体として施設量を減らすのか・維持するのか等が把握できるようなわかりやすい指標（例：総延床面積等）が効果的と考えられる一方、個別施設の再配置を考える再配置計画の場合には、個々の施設に着目したボトムアップな視点から、利用者数やコスト等の具体的な数値を用いること等が考えられる。

図表 77 数値目標の活用

視点	段階	数値目標例
トップダウン視点 (全体の方向性)	マネジメント基本方針 マネジメントの考え方	総延床面積、総維持管理費用等
ボトムアップ視点 (個別施設のあり方)	マネジメント実施計画 再配置計画	個別施設の維持管理費用、利用者数、利用者満足度等

## ◆ ③施設利用者特性に応じた圏域の活用

既に策定されている公共施設白書では、公共施設の利用者特性に応じて複数の圏域を設定し、圏域単位で施設の再編成方針を策定している事例がみられる。具体的には、以下のような施設利用者特性の傾向を参考にして、マネジメント圏域を活用することが有効である。

図表 78 施設利用者特性に応じた圏域の考え方

圏域	圏域概要	具体的な施設例
広域施設	利用者が行政区域を超える施設	文化ホール、総合体育館等
市町村域施設	利用者が市町村住民中心であり行政区域内に1箇所あれば足りる施設	市町村庁舎等
地域施設	地域特性等から区分される地域(例:いわゆる昭和の合併の前の市区町村地域等)で利用される施設	地域図書館等
地区施設	小学校区域程度で利用される施設	小学校、集会所、公民館等

## ◆ ④計画運用の仕組みづくり

マネジメント計画類は、PDCA サイクルを通じて施策を計画的に進めていくことが重要である。従って、マネジメント計画類の策定と同時に、計画を運用するための仕組みを作ることが必要である。具体的なしくみとしては、以下のようなものが挙げられる。

### マネジメント計画類運用の仕組み例

- 計画の進捗を評価・見直しする仕組み（マネジメント推進会議等の組織の設置）
- 公共施設に係るデータを一元的に管理する仕組み（情報システム等の活用）
- 計画運用に係る責任と権限の明確化（専門組織・専任職員の配置等）

## 紹介事例

### ◆ 東京都多摩市「多摩市公共施設の見直し方針と行動プログラム」

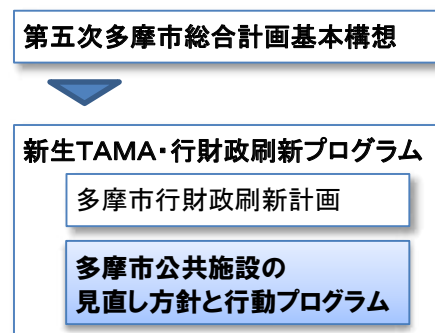
多摩市は、昭和40年代に急速に質・量ともに高い水準の公共施設の整備を進めてきたことから、将来的な施設の維持・更新に係る負担のあり方が喫緊の課題となっていた。そこで、平成25年度に公共施設の縮減等の見直し推進を目的とした「公共施設の見直し方針と行動プログラム」を策定し、公共施設マネジメントを推進している。多摩市の本プログラムの特徴は、以下のとおりである。

#### 多摩市公共施設の見直し方針と行動プログラムの特徴

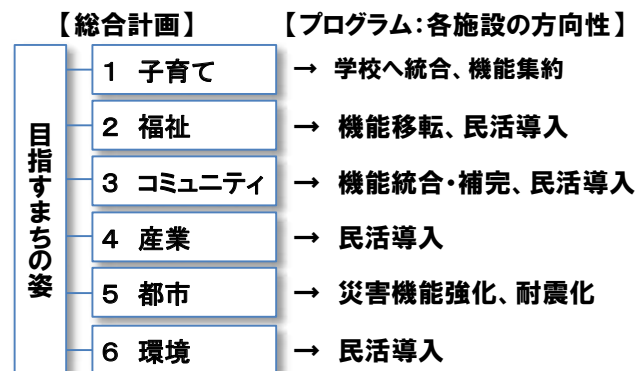
- 「第五次多摩市総合計画」を上位計画とし、「多摩市行財政刷新計画」とともに「第7次行財政改革」の軸として総合的に推進するためのプログラムと位置づけられている。
- 今後の公共施設に係る改修費、維持管理費、運営費の不足見込額の90億円を、計画期間中の目標額として設定している。
- 総合計画の「目指すまちの姿」を基に、施設分類ごとの今後の方向性を提示している。

多摩市の公共施設マネジメントは、短期間に急速に整備を進めてきた公共施設の維持管理負担の適正化が最大の目的であり、総合計画において行財政改革の一部として体系的に位置づけられているのが特徴である。また、見直し後の施設のあり方を総合計画と結びつけて示すことで、将来ビジョンを明確にしている。

図表 79 多摩市プログラムの位置づけ



図表 80 総合計画と連携した施設のあり方



(出典) 「多摩市公共施設の見直し方針と行動プログラム」2頁(左)、16頁から作成

### ◆ 千葉県習志野市「公共施設再生計画」

習志野市は公共施設マネジメントの推進に当たり、平成24年度に「公共施設再生計画基本方針」、平成25年度に「公共施設再生計画」を策定している。

公共施設再生計画は、総合計画との連携が図られている。第1期公共施設再生計画は前期基本計画に即して実施されるが、第2期は後期基本計画等の内容を踏まえて見直される可能性もある。

また、習志野市の特徴は、公共施設マネジメントに関して「公共施設再生基本条例」を制定している点である。条例化のねらいは、長期間にわたる公共施設再生の取組理念が推進途中で見えにくくなるのを避けることと、条例の議決を通じて、議会にも積極的に関与してもらうことにある。このように習志野市の公共施設マネジメントは、計画・条例面で総合的な施策推進が強く打ち出されているのが特徴である。今後取組を継続していく過程で、本推進体制の強みが発揮されていくものと推測される。

図表 81 公共施設再生計画の計画期間



(出典) 「習志野市公共施設再生計画」ダイジェスト版から引用



## (5) 施設使用料の適正化（手法面の課題への対応）

### 概要

施設使用料改定は、管理運営にかかるコスト回収の可能性を高めることもさることながら、利用者・住民にコスト感覚を再認識させる効果が期待される。また、例えば、体育施設や貸館的な選択的施設等は、利用者は住民の一部に限られており、受益と負担の公平性確保にも有効である。ただし、使用料改定に先立って「なぜ公費負担があるのか」「どこまでのコストを受益者が負担すべきか」といった基本方針を整理する必要がある。

例えば、スポーツ施設のように民間市場で供給される財・サービスであったとしても、健康維持による医療費抑制等何らかの公益的な性質は備えているため、その使用料としてフルコストの受益者負担は困難と考えられる。また、図書館法における利用料や学校給食法等による給食費等、フルコストでは使用料徴収が不可能であったり、定められた範囲のコストまでしか負担させることができない場合もある。

さらに、公共施設マネジメントの一環としての使用料適正化については、まちづくりの方針や公共施設のマネジメント方針・再配置計画等の全体像があった上での実施である必要がある。それなくしての改定は、住民・利用者には、使用料改定で問題が解決するような誤認識をさせてしまう可能性がある点に注意が必要である。

### ポイント

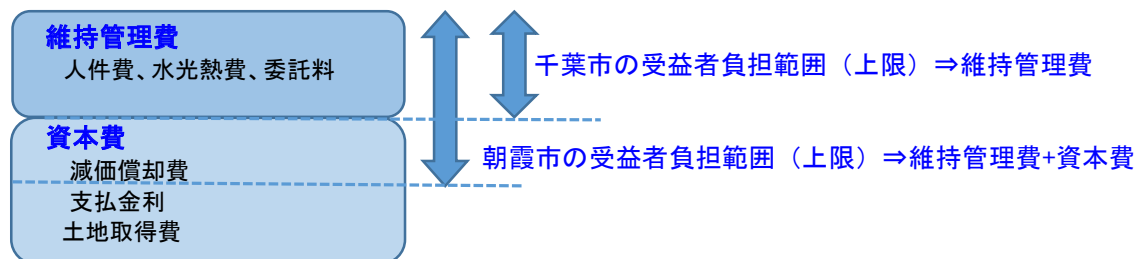
#### ◆ ①フルコストの定義とその中での受益者負担範囲の方針

施設使用料の適正化の検討は、2段階での考え方で整理する方法がある。1段階目は、公共施設の管理運営にかかるフルコストの定義とその中での受益者負担範囲の方針である。これは維持管理費までを受益者負担上限とするか、これにとどまらず、資本費までを含めて受益者負担上限とするかの選択である。

維持管理費を受益者負担上限とする理由は、主に資本費は利用機会の提供に必要な物であり、住民・利用者とも公平に税負担するのが望ましいという考え方に基づくものである。一方、資本費を含めて受益者負担上限とする理由は、主に将来必要になる施設の建替費用の負担も利用者にも課すことが望ましいという考え方に基づくものである。

この選択については、現実的には、制度上の制約がない場合には、個別施設の施設設置経緯や近隣自治体の使用料とその設定方法との比較、財政状況等多面的な要因で行われる面があるため、全ての施設を一律にすることが適切なわけではない。

図表 82 公共施設の管理運営に係るフルコストの定義と受益者負担範囲（上限）の事例



（出典）千葉市「千葉市公共施設使用料等設定基準」及び朝霞市「朝霞市公共施設使用料見直しに関する基本方針（案）」から作成



## ◆ ②施設種別の受益者負担割合の方針

2段階目は、施設種別（もしくは提供されるサービス内容）による受益者負担割合の方針である。これは「対価にふさわしい」「民間企業で同様の財・サービスが提供されているか」等の要素の強弱から設定される。

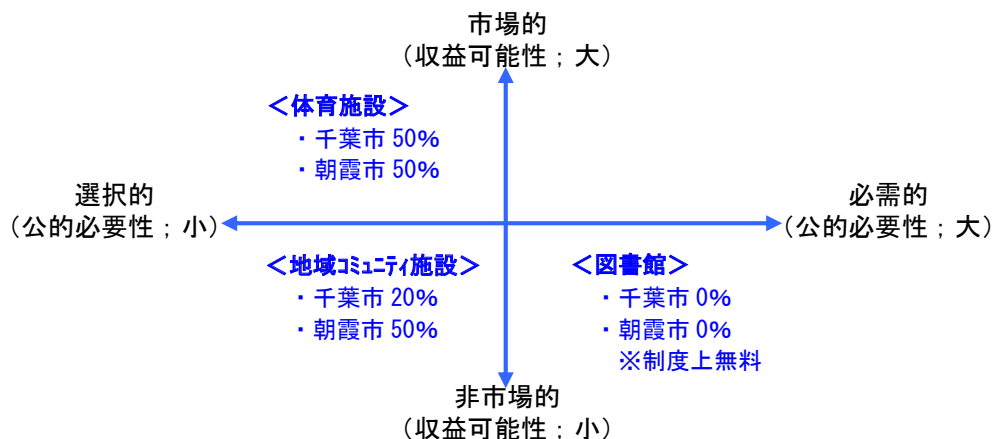
図書館のように必需的（公的必要性の大きい施設）かつ非市場的な性質（収益を得られる可能性が小さい施設）は、民間企業からの供給の可能性がほとんど無いことから、制度上も使用料を徴収しないこととなっている。

一方、体育館のような選択的な性質（公的必要性の小さい施設）かつ市場的（収益を得られる可能性が大きい施設）の施設については、民間企業でも類似する財・サービスが提供されていることから、受益者負担の割合が高く設定される傾向にある。

地域コミュニティ施設等、地域内において利用者が個々の利用意思に基づいて貸館的に利用する選択的（公的必要性の小さい施設）な要素をもっているが、地域内においては非市場的な性質（収益を得られる可能性が小さい施設）の施設については、下図にあるように自治体によって受益者負担割合の設定には差が生じている。このあたりは、当該自治体として、当該施設をどのような性質の施設としてみるかという方針が問われることとなる。また、このような性質の施設については、受益者負担割合のみならず、供給量自体についても統廃合を含めて方針が問われることとなる。

この基本方針によって自治体ごとに受益者負担は大きな差が出るため、改定される使用料も大幅な上昇を伴う場合がある。そのような場合には、激変緩和措置としての段階的改定や現行使用料からの最大倍率の設定等の検討も必要となる。

図表 83 公共施設の種別の受益者負担割合の事例



(出典) 千葉市「千葉市公共施設使用料等設定基準」及び朝霞市「朝霞市公共施設使用料見直しに関する基本方針(案)」から作成

## 紹介事例

### ◆ 千葉県千葉市「千葉市公共施設使用料等設定基準」

千葉市では使用料の算出方法や改定周期について全市的な統一基準として平成22年に「千葉市公共施設使用料等設定基準」を策定した。受益者負担については、施設の「公的必要性」（福祉・教育施設等は公的必要性が大/民間企業と同等のサービスを提供する施設は小）と「収益可能性」（管理運営費を賄える相応の収益性があれば収益可能性が“大”・管理運営上、民間によるサービス提供が困難ならば“小”）の2軸で分類しており、具体的な施設種別では、福祉的施設は受益者負担は0%、地域型便益提供施設は20%、スポーツ施設や広域型便益提供施設は50%としている。千葉市の場合、前述の通り受益者負担の範囲は維持管理費までとなっており、収入増加の面での効果は小さいと考えられるが、住民・利用者に対して施設種別ごとに比較できる受益者負担方針を示すことの効果は大きいと考えられる。

図表 84 受益者負担区分及び施設種別の受益者負担割合

区分	施設の内容	公的必要性	区分	施設の内容	収益可能性
①	市民が社会生活を営む上で必要な水準を提供する施設や社会的弱者等を擁護するための施設、教育を補完する施設等公共性の高い施設等（福祉的施設等）	大 ↑ ↓ 小	A	収益性が全く無いか極めて低く、民間企業によるサービスの提供が困難な施設	小 ↑ ↓ 大
②	一定の公共性のもと、特定の受益者の利便を図る施設等（スポーツ施設、広域型・地域型便益提供施設等）		B	収益性が低く施設の収益だけでは管理運営費をまかなうことが困難な施設	
③	民間企業と同等のサービスを提供する施設等（収益型・準収益型施設等）		C	相当の収益性があり、施設の収益をもって相応の管理運営費をまかなえる施設	

大 収益 可能 性 小	C	受益者負担30%	受益者負担70%	収益型施設 受益者負担100%
	B	受益者負担20%	スポーツ施設 広域型便益提供施設 受益者負担50%	準収益型施設 受益者負担70%
	A	福祉型施設 受益者負担0%	地域型便益提供施設 受益者負担20%	受益者負担30%
		①	②	③
		大	公的必要性	小

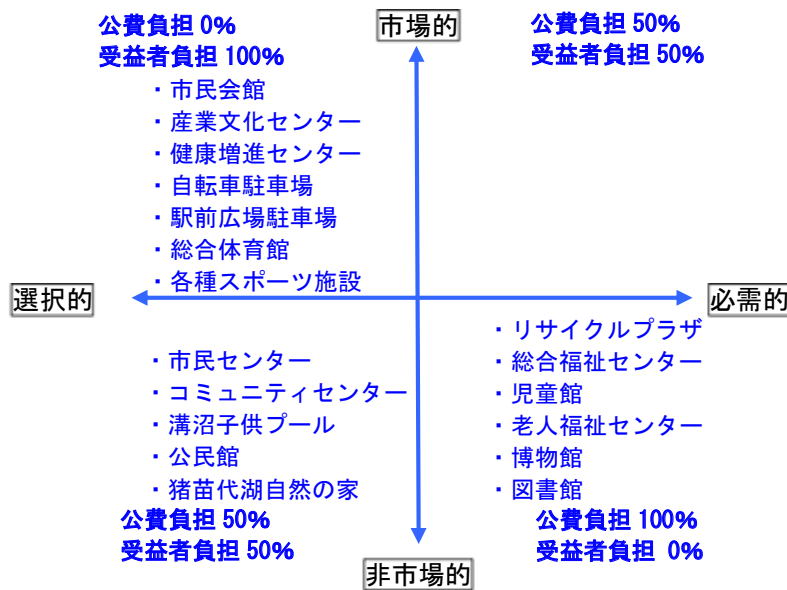
（出典）千葉市「千葉市公共施設使用料等設定基準」から作成

◆ 埼玉県朝霞市「朝霞市公共施設使用料見直しに関する基本方針（案）」

朝霞市では平成 22 年に「朝霞市公共施設使用料見直しに関する基本方針（案）」をパブリックコメントにかけている。

受益者負担割合については、「市場的・非市場的」（市場で同等のサービスが提供されているか）と「選択的・必需的」（全住民にとって必需か、利用者は限定されるか）の 2 軸で分類しており、具体的な施設種別では、廃棄物処理・福祉・教育的施設は受益者負担は 0%、コミュニティ施設は 50%、文化・スポーツ・交通施設は 100%としている。朝霞市の場合、前述の通り受益者負担の範囲は資本費を含んでおり、収入増加の面での効果は大きいと考えられるが、選択的かつ市場的な施設は受益者負担 100%とした理由については、当該施設の公益性という面について、住民・利用者に対して十分な説明が必要になる。

図表 85 朝霞市の施設種別の受益者負担割合



（出典）朝霞市「朝霞市公共施設使用料見直しに関する基本方針（案）」から作成

## (6) 維持管理・保全の最適化（手法面の課題への対応）

### 概要

人口減少社会の到来を踏まえると公共施設の「取捨選択（統合・再配置等）」が喫緊の課題であるが、財政制約に目を向けるならば、残された施設を「長く使う」ための施策についても同様に検討が必要である。

公共施設の維持管理・保全業務が十分に行われない要因としては、保守点検業務のような共通かつ専門的な業務が各所管部門に分散しており、各所管部門に必要なノウハウを有する職員を確保できないこと等が挙げられる。全庁的な公共施設維持管理・保全の最適化に当たっては、マネジメント組織に共通業務を集約して専門職員にノウハウを蓄積し、各所管部門を支援しながら問題を解決していくことが必要である。また、小規模自治体等単独ではそうした取組が困難な自治体においては、外部からの支援を活用する方法も考えられる。

### ポイント

#### ◆ ①共通業務の集約化

現在は多くの自治体において、各施設所管部門が個別に維持管理業務を実施ないし外部委託している場合が多い。主にマネジメント組織が中心となっており、一括発注することによって、事務量の削減やスケールメリットの発揮といった効果が期待できる。

#### 集約化効果が期待できる業務

- 施設維持管理・保全の外部委託（発注）手続
- 施設点検手順や診断基準等のマニュアル化
- 研修等による各部門担当者の人材育成・教育

#### ◆ ②専門職員の確保

施設の維持管理・保全に当たっては、建築物に係る専門的な知見が必要になる。しかし、職員数が限られる現状では、各所管課でこれらの知見を有する職員を確保することは難しい。そこで、マネジメント組織が中心となっており、建築士資格保有者を確保し、施設所管課の維持管理・保全業務の支援を行うことが考えられる。

#### ◆ ③外部支援の活用

マネジメント組織の設置や建築士等の専門職員の確保そのものが難しいケースも想定される。そのような場合には、必要なノウハウや人材を有する都道府県や他自治体からの支援を受ける方法が考えられる。

平成26年度の地方自治法改正では、「事務の代替執行」制度が創設される等、自治体間の広域連携を支援する制度も拡充されている。これらの制度を活用することで、公共施設マネジメントにおける各自治体の政策遂行権限を維持しながら、不足している維持管理ノウハウを補っていく方法が考えられる。現在、財政や人材の制約等により公共施設マネジメントの進捗状況には自治体ごとに差があるとともに、総務省の公共施設等総合管理計画の策定要請に代表されるように、どの自治体も自らの公共施設マネジメントにまい進している状況であるが、将来において上記のような広域連携の制度を活用して先進自治体が未着手自治体を支援することで、公共施設マネジメントの広域的なレベルアップにつながる可能性がある。

#### 外部支援の例

- 都道府県による支援
- ノウハウや人材を有する周辺・近隣自治体からの支援
- 外郭団体や民間企業等の専門知識を有する組織からの支援

#### ◆ ④予防保全の考え方

公共施設の維持管理には一定のコストが必要になるが、このコストをどの段階で負担するかにより、負担の大きさは異なる。一般的には、事故が起こった後の復旧（事後保全）よりも、事故が発生する前の「予防保全」や「定期保全」のほうが保全にかかるトータルコストは低くなるといわれている。適切な施設の維持管理・保全はこうした「予防保全」の考え方に基づくものであり、トータルコストの削減に貢献するものと理解する必要がある。

図表 86 建築物保全の考え方

区分	内容	コスト	時間
予防保全	点検等による予防対策	小	短期(点検作業)
定期保全	部品交換等による維持	中	短期(メンテナンス作業)
事後保全	事故等発生後の復旧	大	長期(該当箇所及び周辺の復旧)

#### 紹介事例

##### ◆ 流山市「デザインビルド型包括施設管理業務委託」

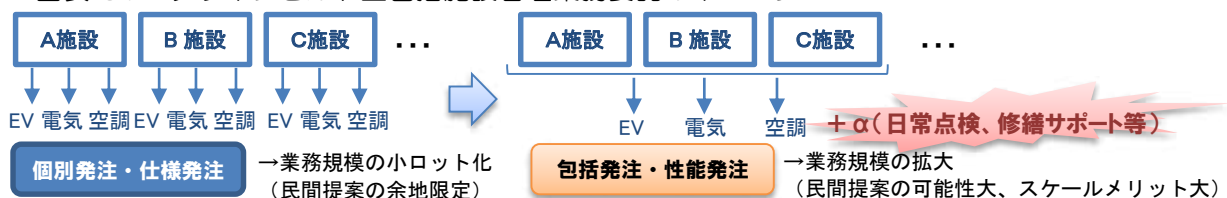
千葉県流山市では、これまで各施設の設備ごとに単独発注していた市役所の他 33 施設の設備等の保守管理、点検、法定検査、維持管理等の業務を包括委託している。

複数の発注業務を一括化することでスケールメリットによるコストダウンを図るだけでなく、案件規模を確保することで民間企業の積極的な提案余地を生み出し、プロポーザルを通じて新たな提案（毎月 1 回の対象施設巡回点検等）を受けている点が特徴である。

#### <主な効果>

- 発注事務量の削減（34 施設 51 業務が 1 業務に）
- 委託費の削減（▲9,774 千円/年）
- +αのサービス創造（受託業者による日常点検、修繕サポート等）

図表 87 デザインビルド型包括施設管理業務委託のイメージ

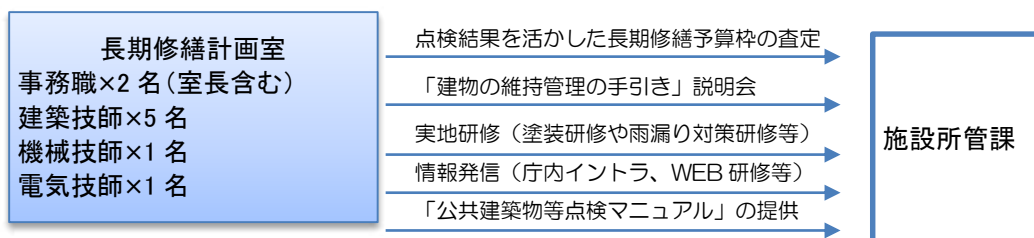


（出典）流山市公表資料から作成。

##### ◆ 岡山県倉敷市「長期修繕計画室」の設置

岡山県倉敷市では、公共施設の維持管理・保全業務のレベル向上のため、専門人材を積極的に活用している。平成 19 年に認定 FM マネージャー（民間企業経験者）を採用したのを端緒として、平成 23 年度には企画財政部財産活用課内に長期修繕計画室（事務・建築・電気・機械の 4 名体制）を設置し、各所管部門への説明会、研修、修繕予算の配分査定等を行うことで、市が保有する公共施設の長期修繕のレベル向上に結び付けている。

図表 88 長期修繕計画室の役割



（出典）「多摩公共施設マネジメント研究会」における倉敷市資料から作成

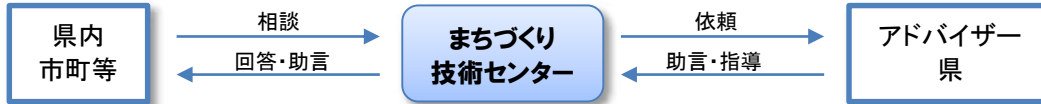


### ◆（公財）兵庫県まちづくり技術センター「ワンストップ相談窓口」の設置

県内市町の建設担当者の技術支援のため、（公財）兵庫県まちづくり技術センターが老朽化した社会インフラの修繕等に関する「ワンストップ相談窓口」を設置している。相談対応は原則として無料であり、センターだけでなく県や有識者（アドバイザー）等からも回答を得て、助言を行っている。

センターは、窓口業務だけでなく具体的な橋梁等の老朽化対策について、点検・評価のアドバイス、修繕計画の策定や修繕・更新工事の積算・工事監理受託等も実施している。

図表 89 ワンストップ相談窓口の体制



（出典）（公財）兵庫県まちづくり技術センターホームページ、第12回社会資本メンテナンス戦略小委員会（第2期）第3回配布資料から作成

### ◆ 岩手県遠野市「複数施設の管理包括委託による地域経済活性化」

岩手県遠野市は、市内の9つの地域センターの維持管理業務を株式会社遠野施設管理サービスに包括委託している。

#### 事業の概要

- 事業内容：26施設（全107施設）の維持管理・メンテナンス業務を包括委託
- 選定事業者：（株）遠野施設管理サービス（構成団体：（有）はちや、（株）TFC、（株）SHOW ON）
- スキーム：指定管理者制度（事業期間は平成22年度から平成26年度までの5年間）
- 選定方法：公募によるプロポーザル

維持管理業務を委託したことの効果として、以下のようなものが挙げられる。

#### 地域民間企業への包括委託のメリット

- 民間ノウハウを活用したコスト削減
- 地域密着型企业による、キメ細かくスピーディーな維持管理の実施
- 維持管理ノウハウの継続的な蓄積と向上

そのほか、遠野施設管理サービスは地域企業から結成された株式会社であり、公共施設の維持管理業務における民間ノウハウの活用と同時に、地域の雇用創出と経済活性化にも貢献している。都市部以外の自治体においては、そもそも民の維持管理業務の担い手が存在しない場合も想定される。遠野市の事例は、PPPの観点からみて地域における維持管理業務の新しい担い手を創造する取組であるところが特徴である。

---

## (7) PPPの活用(手法面の課題への対応)

### 公共施設マネジメントにおけるPPP

#### 概要

---

自治体の財政難、今後の公共施設の更新投資の財源確保、施設への住民ニーズの多様化等、今後公共施設を整備・運営していく上で自治体の抱える課題は山積している。それらの課題に対応していくにあたっては、民間活力を活用することで効果を発揮することが考えられる。本節では、民間活力の活用の方向性として、事業者提案制度、PFI、不動産証券化の3つを取り上げる。

#### ポイント

---

##### ◆ ①官民対話の場の設定

PPPを実施するに当たっては、自治体側が望むニーズと民間事業者側が有する技術・知見・ノウハウ等のシーズが合致することが望ましい。そのため、官民が集って意見交換を行い、相互理解を深める場を自治体が主体となって設定することが望ましい。具体的には、PPPの導入に係る仕様書策定に当たっては、可能な限り事業者の意見を汲み取るために、自治体が主体となって事業者向けにサウンディングを行うことがポイントとなる。

##### ◆ ②公による情報提供と適切な事業領域の設定

自治体側が進めてきた施策や今後進めようと考えている施策情報が民間事業者に伝わっていないケースも多いものと想定される。民間事業者にとっても、行政施策に係る情報が十分に提供されていなければ、官民連携事業への参入を躊躇するものと想定される。自治体側が民間活力を導入する目的を明確にすることによって、事業者は安心してPPP事業に応募することができる。また、新たな事業自体の提案を促すのか、既存の事業への部分的な参入を促すのか明確化することも重要である。今後自治体における施策や事業を効果的に進めるために、民間事業者に委ねるべき事業領域の適切な設定も重要である。

##### ◆ ③民間にとって魅力のある事業

そもそも民間事業者にとって魅力のある事業でなければ、その参入を促すことは難しい。民間事業者の創意工夫の余地がある事業であっても、一定の市場規模、収益性、継続性等が担保されなければ、民間事業者からの参入を募ることは困難であると想定される。逆にいえば、一定の市場規模が見込まれ、収益を安定的に上げられる事業であれば、複数の民間事業者からの参入を促すことも可能と考えられる。また、民間事業者にとって魅力のある事業とするためには、民間事業者に大幅に裁量を与えることも考えられる。具体的には、民間事業者に事業の運営権を付与する等の取組が方向性として考えられる。

### ◆ 事業者提案制度

事業者提案制度とは、自治体が民間事業者からの提案やアイデアを基に各種の施策について検討する制度を示す。これまでは官民連携事業を行う場合には、自治体側が策定した仕様書に沿って民間事業者に委託するケースがみられ、民間事業者の創意工夫を発揮する余地が限られていた状況がみられた。しかし、事業者提案制度を導入することにより、民間事業者の特性を生かした、より柔軟できめ細かなサービス提供が可能となり、住民満足度を向上させることが可能となる。さらに、官民の役割分担を明確化することで、自治体が本来担うべき役割である政策立案や調整機能に特化することができるメリットもある。

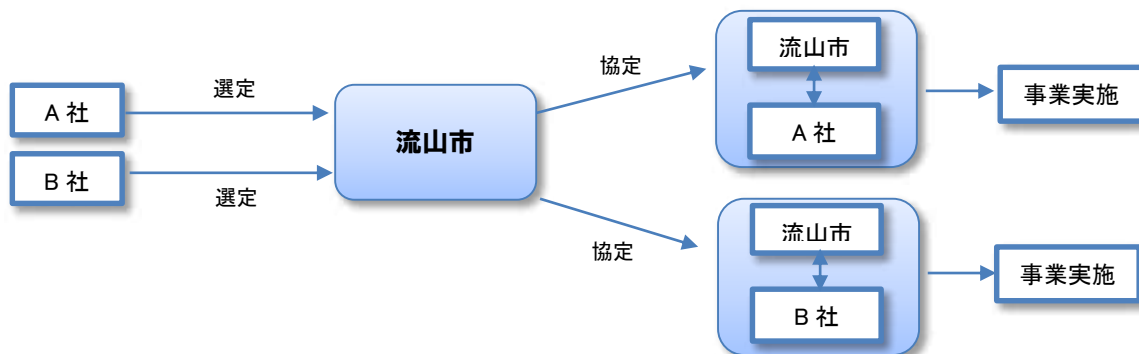
## 紹介事例

### ◆ 流山市「事業者提案制度」の創設

流山市では、民間提案を基に複数の FM（ファシリティマネジメント）施策を実施している。「ファシリティを活用した事業」かつ「市に新たな財政負担が生じないこと」を提案条件に設定して民間事業者から案を募り、複数提案を同時採用している。

事業者提案制度の導入による市のメリットとしては、広範・効率的ファシリティマネジメントの推進、積極的な民間活用、事務コストの低減が挙げられる。一方、事業者のメリットとしては、自社ノウハウの活用、自由度の高い提案、自社提案による報酬が挙げられる。流山市は、新たな財政負担が生じることなく、民間事業者から質の高い提案を複数採用する効果を楽しんでいるものと推察される。

図表 90 事業者提案制度のスキーム

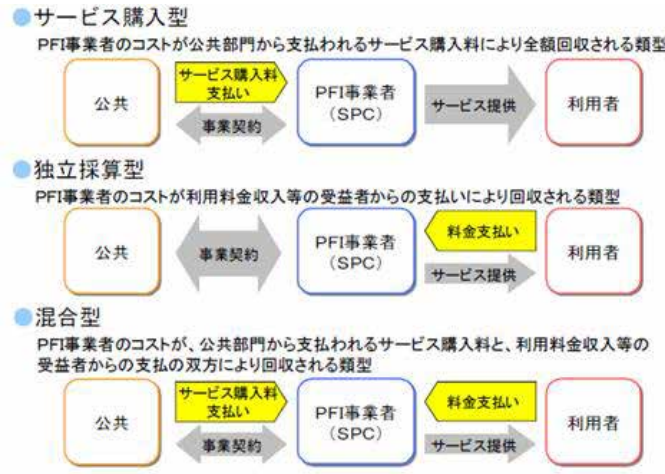


（出典）流山市公表資料から作成

## ◆ PFI

PFIはPrivate Finance Initiativeの略称であり、公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することから、同一水準のサービスをより安く、または、同一価格でより上質のサービスを提供する手法を指す。民間事業者の収入の源泉別に事業の類型をみると、①サービス購入型 ②独立採算型 ③混合型の3つに大別される。

図表 91 収入の源泉別にみた事業類型



(出典) 内閣府ホームページから引用

各々の特徴を挙げると、「サービス購入型」では需要リスクを公共側が負うことになる点、「独立採算型」では需要リスクを民間事業者側が負うことになる点、「混合型」では需要リスクの一部を公共側が負うことになる点が挙げられる。

所有権の移転のタイミングによってPFIの事業方式を分類すると、①BTO (Build Transfer Operate)、②BOT (Build Operate Transfer) に主に分類される。

図表 92 事業方式の分類 (代表例)



(出典) 内閣府「「新しい公共」と「財政に頼らない成長」」から引用

施設建設後に公共が所有権を取得するため、建物の保有に係る課税が生じない等のメリットがあるゆえ、BTO方式が採用されることが多い。

建築物の整備・運営には多大な費用がかかることを勘案すると、民間の資金調達能力・技術・ノウハウを活用して費用低減を図ることが望まれる。また、今後公共施設を活用して新たな事業を実施しようとする自治体にとっては、民間事業者の知恵・アイデアを活用することで住民サービスの向上に寄与する事業の実現が可能となるものと考えられる。

## 紹介事例

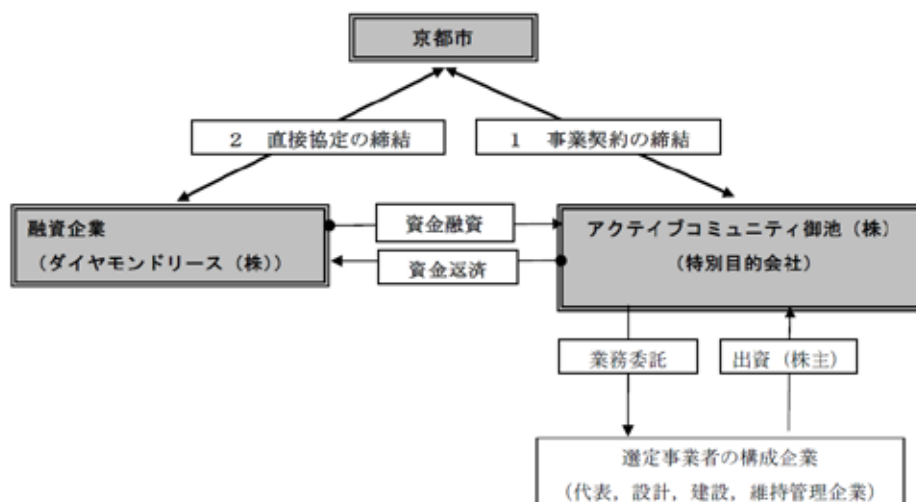
### ◆ 京都府立御池中学校「PFIを活用した学校の複合施設化」

御池中学校を核とした複合施設整備事業の事業期間は16年10ヶ月であり、うち維持管理運営期間は15年である。事業の役割分担としては、施設の設計、建設、維持管理業務と賑わい施設の運営業務をPFI事業者、中学校運営とオフィススペースの運営業務を市、老人デイサービスセンター・在宅介護支援センター・保育所の運営業務を社会福祉法人が担うこととなる。PFIのスキームは、以下の図表のとおりである。

特徴としては、BT0方式を採用して不動産取得税の減免措置等の国による支援を受けていることが挙げられる。従来方式における市の財政支出が90.1億円であるのに対して、PFI方式における市の財政支出は63.2億円にとどまり、26.9億円の支出の削減効果がある点も特徴として挙げられる。

また、代表企業が融資企業であるダイヤモンドリース株式会社となっていることより、SPC（特別目的会社）と融資企業との調整に係る労力が大きく軽減できている点がスキーム組成上のメリットと考えられる。

図表 93 御池中学校に係るPFIスキーム



（出典）京都府公表資料から引用

### ◆ 市川市立市川第七中学校「PFIを活用した学校の複合施設化」

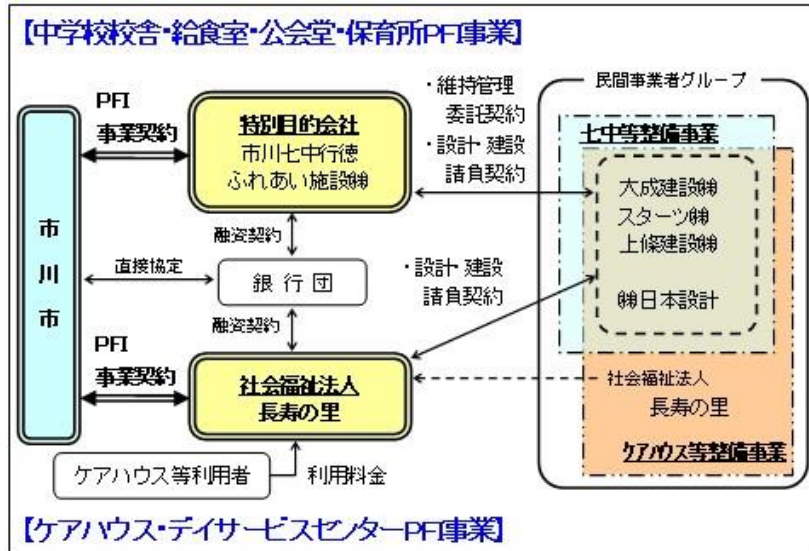
市川第七中学校を核とした複合施設整備事業の事業期間は17年であり、うち維持管理運営期間は15年である。事業の役割分担としては、施設の設計、建設、維持管理業務をPFI事業者、中学校運営を市、保育所の運営を社会福祉法人が担うこととなる。また、ケアハウスやデイサービスセンターは、ケアハウスPFI事業者である社会福祉法人が運営を行う。PFIのスキームは、次の図表のとおりである。

御池中学校のケースと同じく、BT0方式を採用して不動産取得税の減免措置等の国による支援を受けている。また、従来方式における市の財政支出が49.2億円であるのに対して、PFI方式における市の財政支出は34.3億円にとどまり、14.9億円の支出の削減効果がある点も特徴として挙げられる。

スキーム組成上の特徴としては、市川市が2つのPFI事業者（「中学校校舎・給食室・公会堂・保育所PFI事業」、「ケアハウス・デイサービスセンターPFI事業」）と事業契約を締結している点が挙げられる。ケアハウスやデイサービスセンターは、ケアハウスPFI事業者である社会福祉法人が運営を行うこととされているために2つに区分されている。これにより、各々のPFI事業者が得意領域に特化して事業運営を行うことが可能となっている。



図表 94 市川第七中学校に係る PFI スキーム



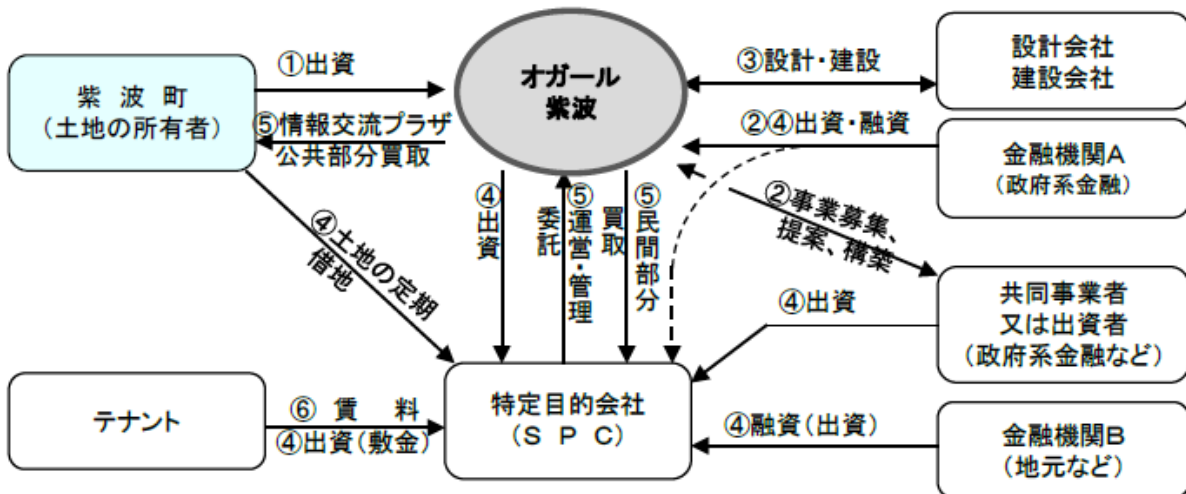
(出典) 内閣府ホームページから引用

#### ◆ 岩手県紫波町「オガール紫波」の設置

オガール紫波の整備事業の事業期間は 17 年 6 ヶ月であり、うち維持管理運営期間は 15 年である。PFI 事業者の事業領域としては、施設設計、工事監理、建設、維持管理業務が挙げられる。また、BTO 方式を採用して不動産取得税の減免措置等の国による支援を受けている。

オガール紫波に係る PFI のスキームは以下の図表のとおりであり、自治体と民間企業との共同事業である点、民間企業（オガール紫波）が主に SPC（オガールプラザ）との調整を行っている点等が特徴として挙げられる。

図表 95 オガール紫波の整備・運営に係る PFI スキーム



(出典) オガールプロジェクト中間発表資料から引用

## ◆ 不動産証券化

国土交通省によると、不動産証券化は「実物不動産が生み出す収益を受け取る権利を、証券や出資持分等の金融商品へと加工し、投資家が不動産に対して投資をしやすくするしくみ」と定義されている。不動産証券化手法を用いることによって、不動産所有者の自治体は、キャッシュフローを生み出す特定の不動産を自身のバランスシートから切り離し、資産を圧縮することでバランスシートを健全化することができる。また、不動産証券化のスキームを組成することによって、幅広い投資家からの出資を募ることができるメリットがある。しかし、不動産証券化スキームを組成するためには、対象不動産や事業が投資家にとって魅力的でなければ出資を募ることは難しい。対象不動産や事業が収益性を有するものであって始めて投資家からの出資を募り、金融機関からの融資を引き出すことが可能となる。

そのため、不動産証券化の実績は東京を中心とした大都市圏に多く、事業内容も駅前再開発等の大規模事業が多い。その一方で、地方部ほど事業への参入意向を示す投資家の確保が難しくなってくる。ただし、多摩地域であれば首都圏に位置している地理的な特性もあり、十分にポテンシャルはあるものと考えられる。

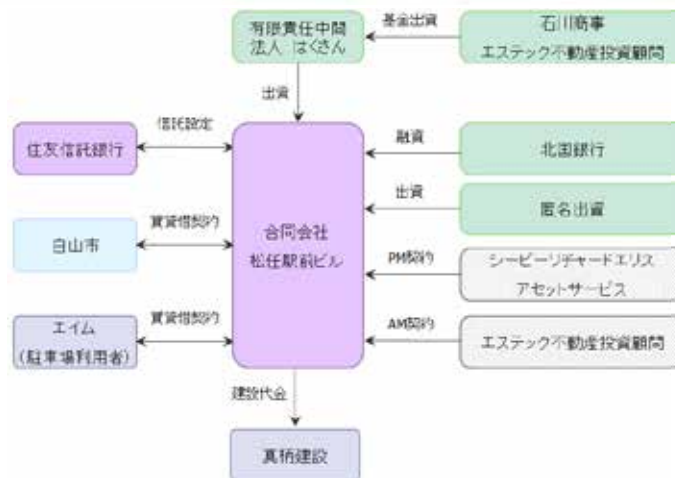
## 紹介事例

### ◆ 石川県白山市「松任駅南複合型立体駐車場」プロジェクト (証券化手法を活用した駅前駐車場の活用事例)

石川県初の「GK-TK方式」の開発型証券化スキームを採用しており、白山市がGKと賃貸借契約を締結するスキームとなっている。「GK-TK方式」とは、運用資産を不動産信託受益権（不動産を信託してその不動産から得られる利益（賃料収入や売却益等））とし、SPCに「合同会社（GK）（会社法施行に伴って新設された会社形態であり、株式会社をより簡易にした会社形態）」を用い、「ノンリコース・ローン（資金の貸手が特定の不動産にしか返済原資となる資産を求めることができない融資）」と商法上の「匿名組合（TK）出資」を組み合わせることで資金を調達する手法である。

事業実施に当たっては、白山市市有地を事業者に賃貸し、事業者が賃借した土地にて民間施設を建設する手法が用いられている。運用資産を実物不動産ではなく不動産信託受益権を受けることができる権利とすることが特徴であり、それによって不動産取得税が不要となるとともに、受託者である信託銀行の資産管理をはじめとする様々な機能を活用できるメリットを有する。

図表 96 証券化スキーム



(出典) みずほ総合研究所「公的不動産の活用事例・証券化事例及び課題の整理」から引用

---

## (8) 施設の複合化（手法面の課題への対応）

### 概要

今後の自治体の財政状況によって、多摩地域の自治体の中には現在の公共施設を全て維持していくことが難しく、削減という選択肢のみで、問題を解決する事が困難な場合もあるだろう。そこで、複数の公共施設を1つに統合し、そこに各々の機能を持たせることで施設の維持管理費を削減できる可能性がある。その一方で、サービス水準を向上して住民にとって利便性の高い施設とすることも重要となってくる（コスト低減とサービス水準向上のどちらも実現するためには、民間事業者の技術・ノウハウを活用する視点も必要となるものと考えられる）。

また、施設の複合化を考えるに当たっては、延床面積が大きく、かつ地域コミュニティの拠点としての機能を有する学校施設のあり方を検討することが必要と考えられる。現に文部科学省では、「学校施設と他の公共施設等との複合化検討部会」が開催される等、国でも学校施設の複合化を後押しする動きがみられる。今後の少子高齢化の流れを考慮すると、学校施設を児童・生徒への教育拠点としてのみならず、生涯学習や社会福祉等の拠点としても位置付けることは重要と考えられる。その他にも地域コミュニティの拠点として位置づけられる図書館・スポーツ施設や施設数の多い集会施設等についても、今後複合化についての検討の余地があるものと考えられる。

### ポイント

#### ◆ ①施設のカテゴリーについての検討

施設の複合化を検討するに当たっては、複合化する施設のカテゴリーについて検討する必要がある。例えば、体育館や図書館、貸会議室等の機能を残す場合には、生涯学習施設を設置することで互いに相乗効果が発生するものと推察される。また、今後の少子高齢化の流れを勘案すると、児童・生徒数が減少する一方、高齢者数が増加していくことが見込まれる。そのため、利用者などの量的面において、学校施設の必要性が相対的に低くなるのに対して、福祉施設の必要性が相対的に高まることが想定される。そのため、学校施設と福祉施設の複合化によって、それぞれの施設の利用者数の増減を相殺することができるものと考えられる。

#### ◆ ②複合化によって目指す効果についての検討

施設の複合化のカテゴリーが決定した後には、複合化によってどのような効果を実現させるか検討する必要がある。例えば、2つの施設を1つの施設に統合することで、階段やトイレ等の共用部分を削減し、結果としてそれらの維持管理費を削減することが可能となる。また、幅広い年齢層の利用者から成る複合施設を設置することによって、児童から高齢者までの交流の機会を創出することができる。児童・生徒は高齢者と触れ合うことで高齢者への思いやりの念が芽生え、高齢者にとっては生きがいが醸成される等の効果が期待できる。

#### ◆ ③複合化によって生じるリスク・課題等についての検討

幅広い年齢層の利用者から成る複合施設を設置することによって、多世代間での交流が生まれる効果が期待される反面、防犯上の危険も生じる。過去に、不審者が学校に侵入して児童を殺傷する等の事件も起きている。そのため、複合施設の機能ごとに動線を区分することが望まれる。ただし、そのことで多世代間の交流が阻害されてしまうおそれもあるため、動線の区分に配慮しつつも世代間交流を促す仕組みづくりが望まれる。また、図書館と音楽練習室などの機能を合築しないなど複合化によって予想される利用者の年齢、施設のカテゴリーや利用実態（利用時間）などの検討が必要となる。

図表 97 複合化のカテゴリと視点

複合化カテゴリ	期待される相乗効果	想定されるリスク・課題
小学校 × 保育園・幼稚園	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 子育て・教育の一貫化の場づくり</li> <li>• 幼児・児童の交流促進</li> <li>• 高い耐震水準を要する施設の効率的整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 整備財源負担</li> <li>• 利用者のセキュリティ確保</li> </ul>
小・中学校 × 高齢者福祉施設	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 児童・生徒と高齢者との交流促進</li> <li>• 高い耐震水準を要する施設の効率的整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 整備財源の負担</li> <li>• 入居者のプライバシー確保</li> <li>• 利用者のセキュリティ確保</li> </ul>
小・中学校 × 図書館	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 生徒・児童の図書館利便性向上</li> <li>• 地域拠点の効率的整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 利用者のセキュリティ確保</li> </ul>
地域コミュニティ施設 × 民間テナント施設	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 利用者と民間のビジネスのマッチング・相乗効果</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 整備財源の公民負担</li> <li>• 利用者のセキュリティ確保</li> </ul>

#### <学校施設の複合化について>

学校施設の複合化に当たっては、各施設に係る補助金の出先（所管官庁、所管部署等）が異なるため、複合化の際に会計検査院から補助金返還が要求された問題が生じたケースも全国ではみられる。ただし、現状においても、文部科学省では、施設の転用等に係る国庫補助・地方債・交付税の取扱の通知を改正し、国庫補助事業完了後 10 年以上経過した学校施設については、国庫納付を不要とする等、財産処分手続きの大幅な簡素化・弾力化が図られている。



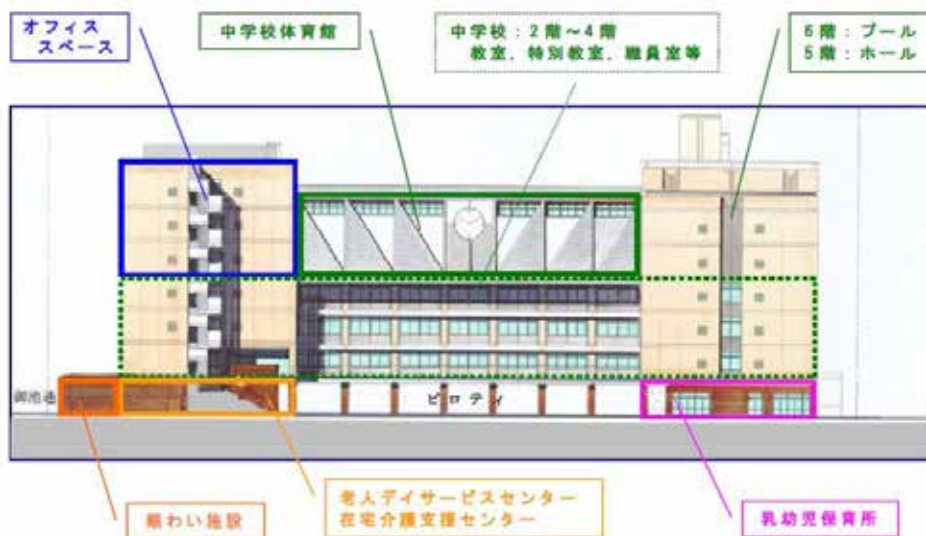
## 紹介事例

### ◆ 京都市立御池中学校「PFI を活用した学校の複合施設化」

御池中学校では、PFI 事業による中学校を核とした複合施設整備事業を実施している。施設内容は、中学校、保育所、老人デイサービスセンター、在宅介護支援センター、オフィススペース、拠点備蓄倉庫、賑わい施設及びこれに付帯する関連施設となっている。

事業の実施によって、中学校施設の中に保育所、老人デイサービスセンターが組み込まれた結果、世代間の交流機会が創出されており、学校教育と生涯教育の双方の意味合いで意義深い取組といえる。また、商業施設を御池通りに面して配置することで御池通りの活性化をもたらす等、地域活性化にも寄与している。

図表 98 複合施設の立面図



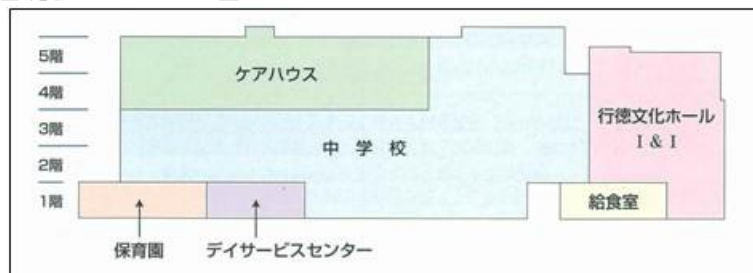
(出典) 京都市教育委員会資料から引用

### ◆ 市川市立市川第七中学校「PFI を活用した学校の複合施設化」

市川第七中学校には、PFI 事業による中学校を核とした複合施設整備事業を実施している。施設内容は、中学校、給食室、公会堂、ケアハウス、デイサービスセンター、保育所となっている。施設設計上の工夫として設備階の設置や共用部分のスリム化が行われており、それによるランニングコストの削減が見込まれている。

施設内には各施設の運営責任者から成る「市川市行徳ふれあい施設連絡会議」が設置されており、中学生と高齢者、幼児らの「ふれあい・交流」を深めるための企画・催し等の検討が行われている。具体的には、中学校で行う合唱コンクールにケアハウス入居者を招待したり、ケアハウス入居者が保育園の夏祭りに参加したりする等の世代間交流が図られており、高齢者の生きがいがづくりや学校教育への相乗効果が発揮されている。

図表 99 複合施設のイメージ図



(出典) 内閣府ホームページから引用

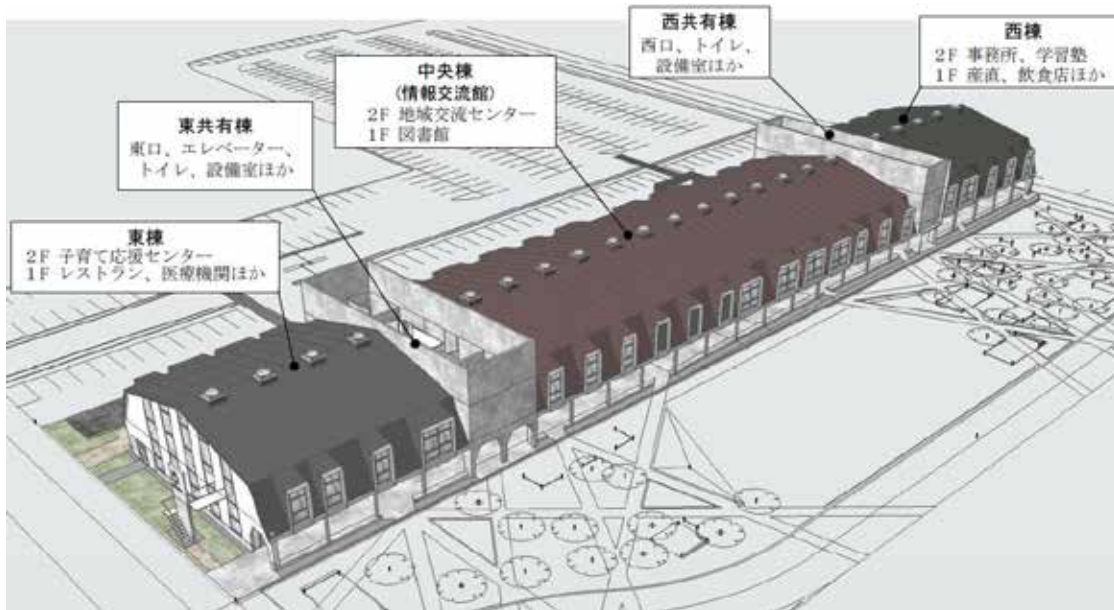


#### ◆ 岩手県紫波町「オガール紫波」の設置

オガールプラザ（SPC）は、10の民間テナント（飲食・物販・医療・教育系）と紫波町が運営する情報交流館（図書館・地域交流センター）で構成される複合施設であり、平成24年6月に事業が開始された。

同事業は、紫波町と東洋大学でPPPに係る包括協定が結ばれたことがきっかけとなっている。東洋大学による「紫波町PPP導入可能性調査」が行われて市場性が評価されたため「オガールプロジェクト」が実現し、それによって周辺地域への民間投資誘発、若者の交流人口増加、雇用増加等の効果がもたらされている。

図表 100 オガールプラザの施設概要



(出典) 紫波町「紫波町におけるPPPの取り組み」から引用

#### ◆ 世田谷区立池尻小学校「ワークスペース（世田谷ものづくり学校）に転用」

世田谷区では、廃校を活用して民間事業者による事業活動が行われている。“ものづくり”をキーワードに学校運営が行われており、学校とテナント入居者は建物賃貸借契約を結んでいる。世田谷区が廃校の利用に関して悩んでいた際に、民間企業にもヒアリングを行い、同社からものづくり学校の開校が提案されたことがきっかけとなっている。

世田谷ものづくり学校は、事業主体が世田谷区から5年間の定期借家契約で施設を借り受け、テナント（デザイン・建築・映像等様々な分野のクリエイター）にサブリースを行っている。テナント入居者は独立採算で事業を営んでおり、学校から特別な補助を行っていることはない。今後は、入居者が連携することによって、ものづくり学校全体で独自性のある商品・サービスの開発商品を目指しており、サービス創出のプラットフォーム化に向けて取り組んでいる。

#### ◆ 山形県西川町「町立図書館と学校図書館との複合化」

山形県西川町は、町内の8つの小学校を統合後、「子どもたちがいなくならないように」という住民の要望に応えるために、地域コミュニティの拠点化を目指して学校図書館の複合化に取り組んだ。複合化の検討に当たっては、学校図書館を地域コミュニティづくりの空間にすることを目的としたため、一般住民も利用できる図書館に転用することが決定された。利用時間は平日の9時から18時と公共図書館と同じ運営形態であり、平日の午前10時過ぎからは、町民が読書のために訪れ始め、休み時間に図書室に顔を出す小学生との交流も行われているとのことである。学校図書館を児童教育のみならず、生涯教育の拠点としても活用している先進的取り組みである。

◆ 東京都千代田区「九段第3合同庁舎・千代田区役所本庁舎整備等事業」

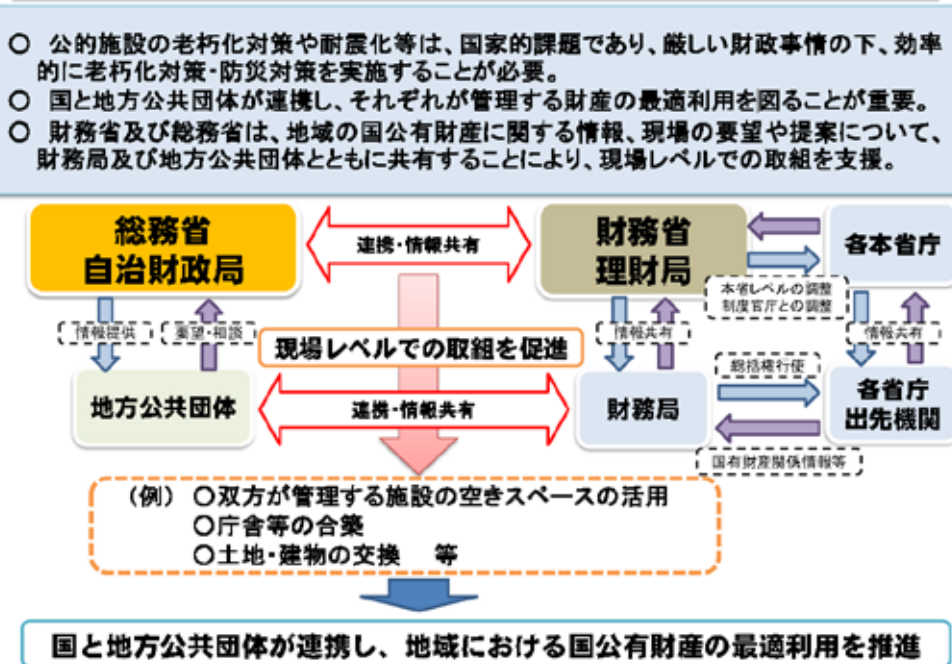
東京都千代田区では、九段第3合同庁舎と千代田区役所本庁舎を一体的に整備する取組が実施された。これは、国の施設と区の施設を共同して整備する垂直連携の事業である。

庁舎の建替えを検討していた千代田区は、九段第3合同庁舎の整備計画の発表を受け、国に対して千代田区本庁舎と九段第3合同庁舎との共同整備についての提案を行った。国は、国有地の高度活用や地域の行政施設の集約化を図る観点から、千代田区の提案を受け入れた。隣接する既存庁舎敷地の未利用地を活用することで、延面積の合計が約55,000㎡の施設を整備することが可能となった。維持管理・運営面では、共同整備のメリットを生かした施設の共用と各入居施設の目的や性格に合わせた施設利用が実現されている。

＜国と地方公共団体が連携した地域の国公有財産の最適利用について＞

総務省自治財政局より、「国と地方公共団体が連携した地域の国公有財産の最適利用について」が通知されている（平成26年8月29日）。また、「経済財政運営と改革の基本方針2014」（平成26年6月24日）において、「地域における公的施設について、国と地方公共団体が連携し国公有財産の最適利用を図る。」と明記されるとともに財務省及び国土交通省から関係省庁に対して、国有財産の最適な管理に関する取組を要請している。国と地方公共団体とが連携して、地域の国公有財産全体の最適利用を進められつつある。

地域における公的財産の最適化イメージ



(出典) 総務省HP「国と地方公共団体が連携した地域の国公有財産の最適利用」より作成

## (9) 施設利用等の広域化（手法面の課題への対応）

### 概要

東京都には他府県と比較すると多くの自治体が存在しており、また、全国の市町村と比較しても区域も比較的小さい。また、公共交通機関も発達していることから、公共施設の利用等を広域化することで、住民の利便性向上や、運営コスト等の削減が期待しやすい地域といえる。

ここでいう「広域化」には、公共施設の共同保有・共同設置のような「施設の広域化」のほか、相互利用等による「サービスの広域化」、サービス提供体制を共同設置する「サービスの一体化」、施設の維持管理を共同で行う「維持管理の広域化」など、状況に応じたいくつかの広域連携のパターンが想定される点が重要である。公共施設利用等の広域化を検討する際には、こうしたより具体的な「広域化パターン」を念頭におく必要がある。

以下に、それぞれのパターンの特徴を整理する。

図表 101 公共施設利用の広域化のパターン

パターン	サービスの広域化	サービスの一体化	維持管理の広域化	施設の広域化
イメージ				
概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設の相互利用等によって、サービス部分を広域化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事務の委託等によって、サービス実施体制を一体化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事務の委託等によって、清掃等の施設維持管理を共通化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>他自治体への施設統合や共同保有等によって、施設を共通化。</li> </ul>
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>組織や施設の見直しを伴わないので取り組みやすい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設の見直しを伴わないので取り組みやすい。</li> <li>組織・業務の見直しに伴うコスト削減効果が期待できる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>維持管理業務品質の標準化、業務量の削減、コスト削減が期待できる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設そのものを見直すので、高いコスト削減効果が期待できる。</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>組織や施設の見直しを伴わないのでコスト削減効果は期待しにくい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設の見直しを伴わないのでコスト削減効果は限定的。</li> <li>自治体間の負担調整が必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>まず市内維持管理業務の一元化が必要。</li> <li>施設の見直しを伴わないのでコスト削減効果は限定的。</li> <li>自治体間の負担調整が必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体間の負担調整が必要。</li> </ul>

## ポイント

### ◆ ①トップ（首長）を積極的に関与させること

公共施設利用等の広域化には政治的な判断が伴う場合が多いため、首長等の経営トップを積極的に関与させることが重要である。

#### 具体的なトップの巻き込み方

- トップマネジメント層も含めた定期的な検討会議の設置
- 近隣自治体との情報共有とニーズの報告
- 公共施設の利用実態（利用率の低下、特定利用者への偏り）情報の提供
- 広域化による費用対効果・メリットの明確化

### ◆ ②既存の広域連携スキームを活用すること

公共施設の広域化は、トップ間の意思決定や既存の広域連携スキーム（協議会や事務組合等）の延長のような定性的要因によって検討・実現される場合が多い。つまり広域化は、利用者数や距離等の定量的要因も加味しつつ、既存の広域連携スキームをどのように活用できるか、という視点から検討することが効果的である。

### ◆ ③まずは「できるところ」から始めること

公共施設マネジメントでは、全国様々な地域で研究会等が立ち上げられている。まずはこうした共同研究から連携を始め、状況に応じて共同利用、共同維持管理、共同保有といった形で段階的に広域化を進めることが効果的である。

#### 段階的な取組例

- ① 合同研究会等を通じた知識の共有
- ② 公共施設データの標準化・共通化の検討
- ③ 共同での公共施設白書等の策定
- ④ 相互の人材交流・派遣
- ⑤ 施設の相互利用拡大
- ⑥ 維持管理・保全業務の共同実施（共同発注等）
- ⑦ 施設の共同保有

## 紹介事例

### ◆ 静岡県浜松市「遠州広域連携推進会議を通じた公共施設の広域化検討」

浜松市は、周辺自治体と連携した公共施設マネジメントにも積極的に取り組んでいる。

浜松市の属する静岡県西部には、従来から8市1町の首長で構成される「遠州広域連携推進会議」が設置されていた。平成25年度の検討テーマに「広域連携による公共施設の適正配置等」が取り上げられたことから、全7回の研究会を通じて、公共施設の①現状把握、②課題抽出、③広域化の可能性検討、が行われた。研究会の具体的な成果は以下のとおりである。

#### 研究会の成果

- 公共施設等総合管理計画を、連携して作成
- 公共施設の現状把握（データ整理）のフォーマットを共通化し、相互比較性を向上

研究会の成果を踏まえ、浜松市では引き続き具体的な広域連携の可能性について検討を進めているところである。

さらに、広域連携の取組を県西部から県全域へと波及させるために、平成26年度には静岡県、静岡市及び浜松市が連携して県内自治体を対象とした研究会が設置される等公共施設マネジメントの広域的な推進に貢献しているのが特徴である。



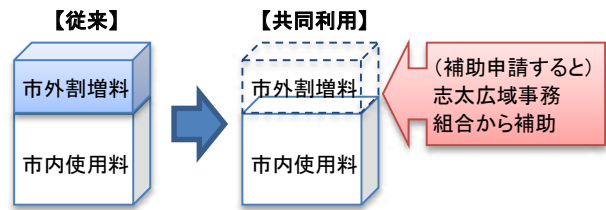
### ◆ 静岡県焼津市「藤枝市との公共施設の共同利用」

焼津市は、平成 23 年度から隣接する藤枝市との間で、文化・スポーツ施設の相互利用推進事業を開始している。焼津市と藤枝市の住民は、市外割増料のない市内料金だけでお互いの施設を利用できるようになっている。負担の公平の観点から、市外割増料分は「志太広域事務組合」からの補助で賄われる形となっている。

その後、焼津市と藤枝市は平成 25 年度に「志太 2 市広域公共施設マネジメント協議会」を設置し、施設データ収集・分析の共通化に着手した。年度末には共同で「広域施設白書」及び「広域的な施設に関する方向性（方針案）」を策定するといった成果に結びついている。

さらに、平成 26 年度には協議会に島田市が加わり、広域的な検討は広がりつつある。

図表 102 共同施設利用料のイメージ



(出典) 焼津市提供資料から作成

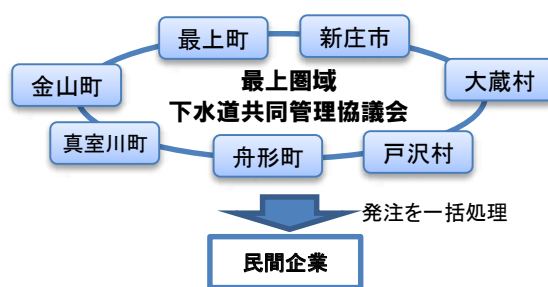
### ◆ 最上圏域下水道共同管理協議会「終末処理場業務の一括発注」

最上圏域下水道共同管理協議会は、山形県新庄市、最上町、戸沢村、金山町、真室川町、舟形町、大蔵村の 7 市町村で構成される協議会である。協議会は、複数の終末処理場に関する委託業務（水質試験・運転監視・保守点検等）の発注を一括して行うことで、経費節減と効率的な運転管理を目指している。

終末処理場は各市町村が引き続き保有しており、協議会は下水道法上の管理者権限を持つものではないが、権限の移動を伴わない分、導入しやすいスキームになっている。

各自治体に施設の管理権限を残したまま、発注に係る事務手続部分を共同で実施し、共同発注によるコスト低減とサービス向上を図るこの手法は、対象物がインフラかどうかに関わらず応用可能な手法と考えられる。

図表 103 最上協議会のイメージ



(出典) 第 12 回社会資本メンテナンス戦略小委員会（第 2 期）第 3 回配布資料から作成



### ◆ 高知県高知市「高知県との図書館共同設置」

高知市立図書館は昭和 42 年、高知県立図書館は昭和 48 年に建設されており、いずれも老朽化に伴うサービス維持・向上の限界が指摘されていた。県・市それぞれが図書館の建替えを検討していたところ、平成 19 年に高知県知事から高知市長に対して新図書館の共同設置が提案され、共同設置に向けた具体的な検討が始まった。

公共施設の共同設置は一般的に難易度が高いと考えられている中、具体的な検討が比較的早く進んだ背景には、以下のような点が挙げられる。

#### 共同設置の成功要因

- 高知市長から建替え地として、市街地にある小学校跡地の再利用が提案され、早い段階で場所の問題が解決したこと。
- まずは基本協定で大枠を合意した上で、個別論点を随時調整していくトップダウン方式で進めたこと。
- 一部住民からも様々な意見が出されたが、徹底した情報公開と住民説明・議論をもって対応したこと。

検討過程では様々な論点が提示されたが、これまでに調整されてきた論点、引き続き調整が必要な論点として、以下のようなものがある。

図表 104 共同設置の主な論点

調整済みの論点	今後調整すべき論点
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 役割分担：(市)窓口業務等の住民サービス部分、(県)市町村業務の後方支援</li> <li>● 権利関係：所有権は床面積を基準とし、共有部分は蔵書数ベースで按分</li> <li>● 民間委託：コア業務は直営(市は司書を正規雇用)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 図書館の運営体制：現在は館長 2 名体制を想定</li> <li>● 民間委託の可能性：コア業務以外の維持管理業務等は委託を検討する</li> </ul>

新図書館は平成 29 年中に開館予定である。新図書館は、図書館サービスの向上を図るとともに、コンパクトシティや中心市街地の活性化等に貢献することが期待されている。

図表 105 完成予想図



(出典) 「新図書館等複合施設の概要」から引用。

## (10) 住民との合意形成の充実（合意形成面の課題への対応）

### 概要

公共施設の現状と今後に関する具体的な情報提供・コミュニケーションの充実が必要である。なお、公共施設の今後に関する情報提供については長期にわたる計画のため、社会経済情勢等の変化等により、必要に応じて、提供情報を更新することもあるといった柔軟性をもつ必要がある。

行政と住民・利用者で情報を共有して、行政と住民・利用者の情報格差を減少させることにより、総論賛成・各論反対から脱して各自自治体で方針を持って合意形成を図る必要がある。なお、公共施設は公共財であり、市場で供給される私的財とは異なり、経済合理性以外の公益的な必要性から設置される要素がある。また、住民・利用者アンケート結果からもわかるように、全員合意を得ることや個別の反対論をすべて排除することは困難という認識を持つことも必要である。

その上で、方針や計画は責任主体たる行政による十分な説明が必要不可欠であるとともに、行政組織や議会における既存制度に則った手続きを踏まえて策定されねばならない。また、住民に対しては複数の選択肢（例：①現行施策を維持する②廃止する③統合複合化）とその前提条件（例：選択肢①～③の場合の10年後のサービス内容と財政状況と税負担のシミュレーション）を住民が意思表示可能な段階で提示することにより住民同士の具体的な議論や住民全体で議論した場合の意見の縮図の把握が実現できる可能性がある。

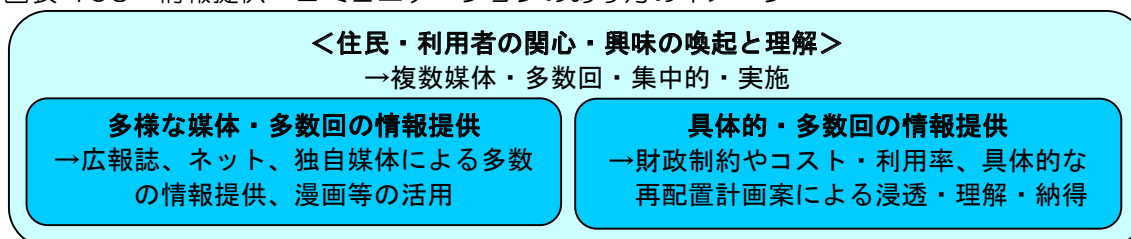
### ポイント

#### ◆ ①情報提供の充実

公共施設マネジメントは、総合計画やまちづくり、行財政改革といった地方自治体の全体的な方向性のみならず、個別施策や事業の実施水準や内容に影響するテーマである。住民・利用者の関心・興味の喚起や理解度向上のため、方針・計画の策定時には短期間に集中的に情報発信の機会の提供が有効と思われる。

その際、住民・利用者は、広報誌やHPなどの比較的ベーシックなスタイルでの行政からの情報提供に対するニーズが最も高いと思われる。複数媒体・多数回・集中的にマネジメントの必要性や白書などの現状の情報を提供することで、住民の関心・興味の喚起や理解度向上につながり、施設再配置計画などへの賛同が得やすくなるであろう。先進事例では全体・地域合わせて20回程度の説明会を実施している。また、利用者の認識向上のための情報提供手法は、様々な場所でシンプルで目に付きやすい情報発信方法の工夫もなされている。

図表 106 情報提供・コミュニケーションのあり方のイメージ



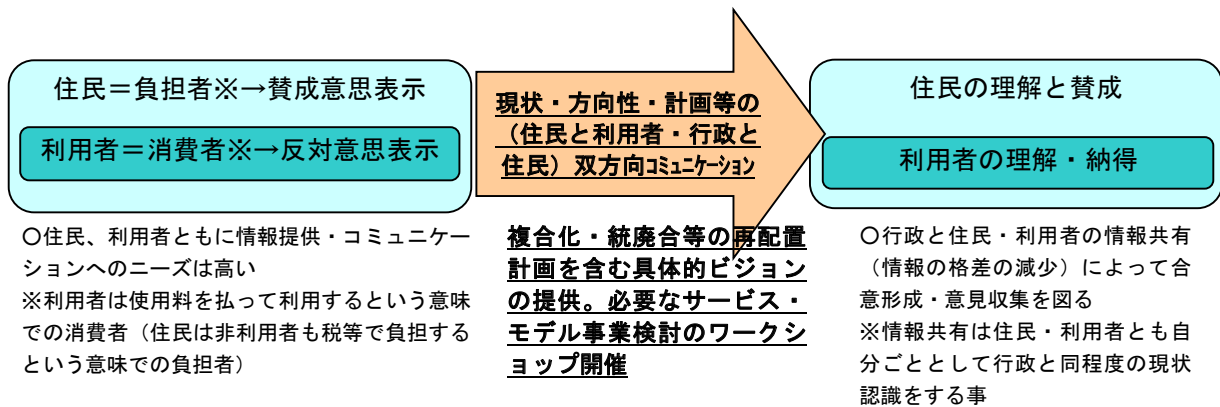
## ◆ ②コミュニケーションの機会づくり

住民・利用者は、財政制約や利用率といった現状や今後の全体的な方針までの情報提供では、自分にとっての問題として捉えずらい面があることは否定できない。合意形成を図るためには、いわば“自分ごと”として捉えられるような、身近な地域の施設や利用する施設に関する現状を全体の問題と共に伝え、今後の複合化・統廃合等の再配置計画を含む具体的な情報提供が必要である。

また、身近で直接的な問題のため、広報等での情報提供のみならず、行政による説明会や住民・利用者との意見交換といった双方向コミュニケーションも必要である。複合化・統廃合等の再配置計画を含む具体的なビジョンの提供のみならず、モデル事業等の検討をワークショップで検討することも有効である。

なお、ワークショップ形式については、先進事例でも様々な形式で実施されている。実施事例からは、①ワークショップの位置づけと活用方法の明確化②学識者等客観的・専門的な第三者のコーディネータを介在させる③無作為抽出による参加者公募（住民全体で議論した場合の縮図を把握する事）④対象施設に関する十分な情報提供（利用状況、管理運営費用、老朽化状況、課題や制約、複合化などの各選択肢における将来の財政状況やサービスのシュミレーション等）⑤存続・廃止といった施設ありきの議論ではなく必要な機能やサービスの議論の積み上げを実施（利用者を含む住民全体で議論した場合の縮図を把握する事）がポイントと考えられる。

図表 107 住民合意形成に向けた情報提供のあり方のイメージ

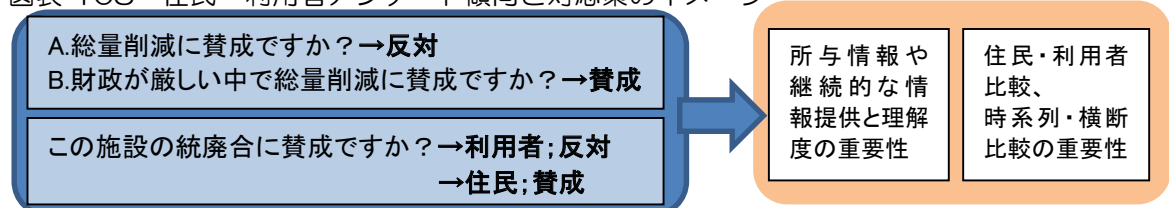


## ◆ ③アンケート活用による情報収集と理解度向上

住民・利用者からの情報収集手法としてアンケートが実施されることが多い。このことにより主張の明示されやすい利用者の意見だけでなく、サイレントマジョリティを含む住民総意の意見収取が可能になる。しかし、公共施設の種別によって、住民と利用者で公共施設に対する認識は大きく異なる。例えば不特定多数が利用できるが実態としては住民の一部の利用者に限定されている施設などが該当する。また、住民・利用者ともに公共施設量の増減意向については、設問等において財政制約等の情報を加えるか否かによって、回答傾向が大きく異なる。

アンケート設計においては、住民と利用者それぞれに対し、どのような情報を加えた上で（またはあえて情報を与えないで）、どのような意向を把握したいのか目的を明確化する必要がある。また、例えば総量削減の賛意を把握したいのであれば、住民と利用者の比較のみならず、情報を加えた場合とそうでない場合で比較する、一定期間において同じアンケートを実施して比較する、隣接自治体と同じ設計で実施して比較するといった方法が有効である。

図表 108 住民・利用者アンケート傾向と対応策のイメージ



## 紹介事例

### ◆ 長野県須坂市「公共施設再編計画基本方針」策定時の情報提供

須坂市では、今後の公共施設のあり方を検討するに当たり、利用者に施設管理の現状を知ってもらうため、福祉施設、公民館、小・中学校、体育館、図書館、博物館、公園、動物園、児童クラブ、消防本部等約 90 施設の玄関等の利用者の目につきやすい場所に、「公共施設コスト表示」掲示している。

情報内容は建設からの経過年数と維持管理費の 2 項目とシンプルであり、維持管理費は利用者一人当たり・市民一人当たりを掲示する等、「目に付きやすく」「直感的に分かりやすい」ものとなっている。

図表 109 須坂市における「公共施設コスト表示」（保健センターにおける例）

No 1

# 公共施設コスト表示

いつもこの施設を大切にご利用いただきまして、ありがとうございます。  
この施設について、お知らせします。

**この施設は「保健センター」**です。

**「昭和 56 年 3 月」に建設**しました。平成 26 年で **「33」年経過**しています。

**施設の維持管理**に、光熱水費や修繕費などの**費用**（人件費除く）**「4,142,000」円**と、**職員「0.28」人分の仕事量、「1,066,000」円の人件費**がかかっています。

年間利用者数 10,860 人、須坂市人口は 52,396 人でした。

施設の維持管理には、**利用者一人あたり「480」円**かかっています。  
**市民一人あたり「99」円**かかっています。

引き続きこの施設を大切にご利用願います。

※平成 24 年度に支払ったお金や利用者数、須坂市人口を使って計算した結果です。

この表示に関するお問い合わせ先：[総務課行政改革推進係【電話：248-9000\(課専用\)】](tel:248-9000)

（出典）須坂市ホームページ（<http://www.city.suzaka.nagano.jp/gyousei/seisaku/cost/>）から引用



## ◆ 神奈川県鎌倉市「公共施設再編計画基本方針」策定時の情報提供とコミュニケーション

鎌倉市では40年間の施設再編ロードマップや具体的な再編パターンの例示を含む「公共施設再編計画基本方針」の策定に当たって、広報紙や独自広報、アンケート実施、シンポジウム開催等、多様な手段で情報提供・収集を実施した。また、外部組織としての「公共施設再編計画策定委員会」設置（傍聴可能）によって、客観性・専門性を確保している。

なお、基本方針策定委員会は、基本方針策定後も再編計画の策定に向け審議を継続するとともに、鎌倉市においても「再編計画ニュース」の発行継続、鎌倉女子大学の協力を得た「マンガでわかる公共施設再編の取組」の作成、地域別の再編シミュレーションに関するワークショップ開催、年1回のシンポジウム開催等継続的に情報提供、コミュニケーションを実施している。

図表 110 「公共施設再編計画基本方針」における情報提供と方針の住民の役割や意見の位置づけ

「公共施設再編計画基本方針」策定に当たっての 住民への情報提供・コミュニケーションの実施状況	
①	広報紙；「広報かまくら」掲載6回（全戸配布）
○	主な掲載内容
・	白書作成、施設更新問題の提起、策定委員会傍聴者募集、再編の取組み、シンポジウム開催等
②	独自媒体；「再編計画ニュース」発信3回
○	主な掲載内容
・	策定委員会開催、基本方針素案概要、シンポジウム開催等
③	「公共施設再編計画策定委員会」；開催4回（傍聴可）
○	主な議事内容
・	ロードマップ、基本方針素案、市民アンケート、パブリックコメント等
④	市民アンケート実施
○	主な設問
・	公共施設のあり方の今後の方策（現状施設の維持、集約化・複合化、広域連携、民間施設活用等）
・	優先的に維持すべき施設（小中学校、図書館、保育園、福祉センター、スポーツ施設等）
・	削減しても良いと考える施設（老朽化施設、利用度が低い施設、経費が高い施設等）
・	受益者負担（全ての経費、光熱費相当分、民間施設と同程度等）
⑤	シンポジウム開催
・	目的；公共施設の現状や取り組み状況の情報共有及び今後の公共施設のあり方を考える機会提供
・	主な構成（基調講演、取り組み状況説明、パネルディスカッション、質疑応答）
⑥	パブリックコメント実施
○	意見提出数51通
○	主な意見
・	外部委託の必要性の疑問
・	意見募集期間（約1ヶ月間）が短い（一方で検討のスピードアップ要請もあり）
・	広報の充実の要請
・	削減目標の根拠の説明要請
・	学校複合化への反対意見

（出典）鎌倉市「公共施設再編計画基本方針」等から作成



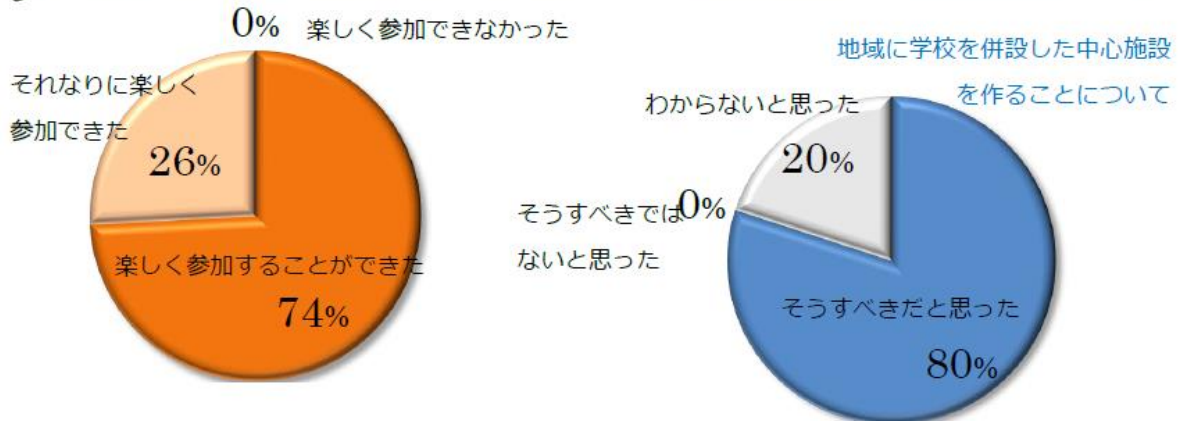
◆ 埼玉県宮代町「あったらいいなこんな場所」(公共施設再編ワークショップ)

宮代町では約10年後から建替えがはじまる小中学校や公共施設の新しい姿について意見やアイデアを得て今後のプランにつなげていくため、無作為抽出した町民1,000人から参加表明した32名でワークショップを開催した。プラン策定の前段階の必要な施設機能を論議するワークショップを展開した。その結果、負担者と消費者の垣根を越え様々な希望が出されると推察される。また、学校を併設した中心施設建設について8割から賛成を得ている。

図表 111 宮代町における公共施設再編のためのワークショップ参加者アンケート(抜粋)



市民ワークショップに参加した率直な感想をお聞かせください。

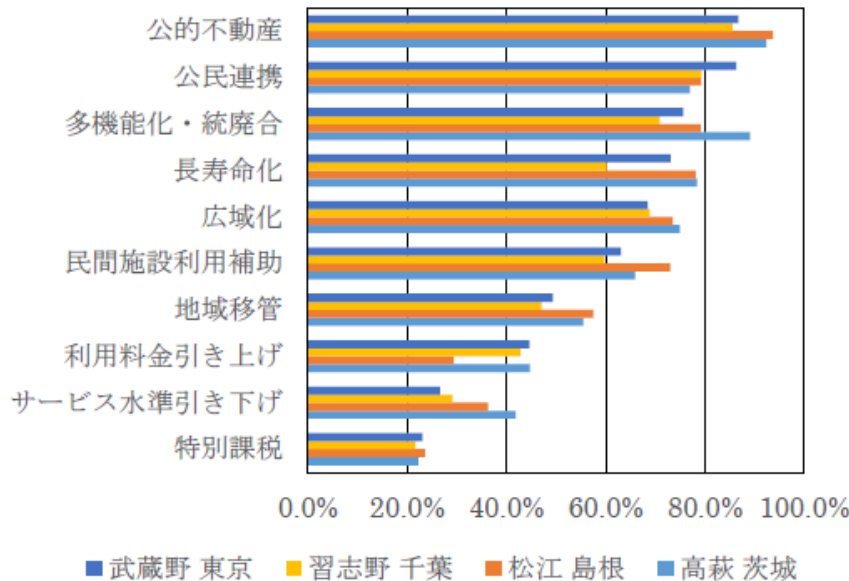


(出典) 宮代町ホームページ (<http://www.town.miyashiro.saitama.jp/>) から引用

◆ 東洋大学公共施設再編に関するアンケート

東洋大学では「反対するのは利用者であるが、利用者は合理的な考え方をする」という仮設に基づき、付属資料で財政制約や老朽化の状況を説明したうえで、共通的なアンケートを実施している。実績によれば、具体的な対応手法については、「料金引上げ等の負担増の手法」よりも「統廃合や広域化等公共施設の量を削減する手法」の賛成比率の方が高くなることで傾向は類似している。

図表 112 公共施設のあり方に関する住民アンケート(対応手法の賛成割合の結果抜粋)



(出典) 根本祐二「インフラ老朽化問題への望ましい対処のあり方」東洋大学 PPP 研究センター紀陽 NO.4 2014 から引用

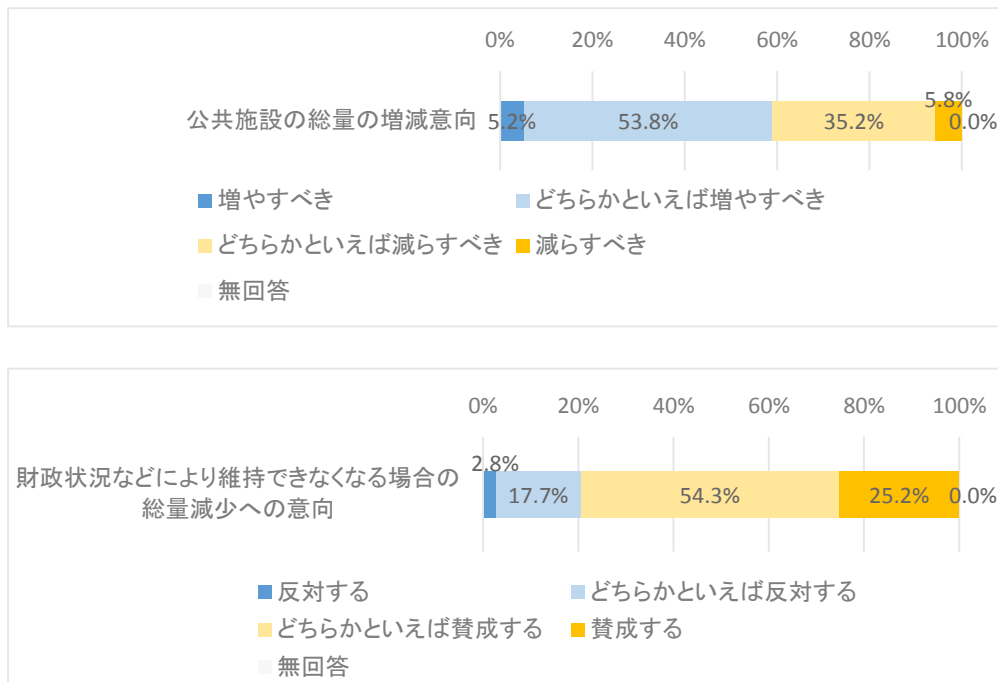
### ◆ 本調査の住民アンケートにおける施設総量の意向

本調査の住民アンケートでは、「公共施設の総量の増減意向」とともに「財政状況等により維持できなくなる場合の総量減少への意向」に関する設問を設定している。前者の設問は約6割が「増やすべき」と回答しているが、後者の設問に対しては約8割が総量減少に賛成と回答している。

情報提供とその理解度によって、総量意向も正反対になる可能性があることを端的に示唆しており、公共施設のあり方の住民合意形成においては情報提供と住民理解度向上が重要であると考えられる。

図表 113 本調査の住民アンケート

(総量増減意向(上)及び維持できなくなる場合の総量減少への意向(下) 結果抜粋)



## (11) 将来ビジョンの明確化（合意形成面の課題への対応）

### 概要

公共施設マネジメントは、総務省の「公共施設等総合管理計画」における望ましい将来見通しが30年程度とされているように超長期にわたるものである。これは総合計画における基本構想と同程度の期間である。

また、長期にわたる公共施設マネジメントは、公共施設の設置と管理運営主体である行政内のほぼ全ての部署の事務事業の実施に影響を与えるものであるのみならず、住民生活上も、負担面でも影響を与えるものである。それゆえ、個別分野ごとの計画や事務事業の実施に比べて、当事者（職員・議員・住民等）の範囲は幅広く、最低限認識しておくべき理念・ビジョンのレベルの内容の明確化と当事者による共有が必要である。

その上で、方針・計画は責任主体たる行政による十分な説明が必要不可欠である。また、住民からの意見収集はした上で、基本的な方針や計画は施策の立案責任者である行政が立案し、議会制民主主義という原則のもと決定されるべきである。

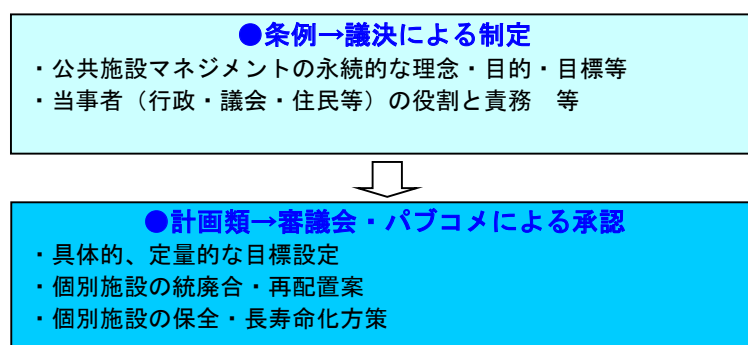
### ポイント

#### ◆ ①条例化によるビジョンの明確化と行政・議会・住民等の役割の明示

個別の施策や事業を検討するにおいては、審議会での審議・答申やパブリックコメントを経て、3～10年間程度の計画が策定され、庁内、市民に情報提供・共有がなされて実施局面に移行することが多い。

超長期にわたる公共施設マネジメントの理念や目的について条例化（議会で議決）することにより、公共施設マネジメントというテーマが個別の計画や事務事業とは一線を画すものであることが明確化される。また、条例において、各当事者（行政・議会・住民等）の役割を明示することにより、当該自治体における公共施設マネジメントの推進の制度的な拠り所とすることもできる。

図表 114 公共施設マネジメントに関する条例の位置づけイメージ



#### ◆ ②基本方針による目標を達成するための再配置計画策定

住民・利用者との情報共有という面において同様に、段階に応じて、公共施設マネジメントにかかるコスト削減目標等定量的な目標値、具体的な統廃合対象施設等の要点等について、分かりやすく明確な情報提供・共有のための活動が求められる。

## 紹介事例

### ◆ 千葉県習志野市「公共施設再生基本条例」と「公共施設再生計画」

習志野市では、長い再生計画の期間中においては、当事者（首長・職員・議員・住民等）が変わっていく過程で、当初の理念が変わってしまうことが想定されたため、理念レベルの統一を図るため「公共施設再生基本条例」を制定した。条例では市民責務条項（次世代の負担を軽減、財政負担に関する理解）を設けている。

また、条例設置に先立って地区別の複合化・建替案を含む「公共施設再生計画」を策定した。その際、素案について市民説明会・意見交換会を実施（100名程度出席）するとともに、住民や利用者の要請に応じて出前講座（約20回）を開催している。

図表 115 習志野市の公共施設再生基本条例と公共施設再生計画

「公共施設再生基本条例」（平成26年7月制定）	
(目的)	
第1条	この条例は、公共施設の建替え、統廃合、長寿命化及び老朽化対策改修の計画的な取組について、その基本理念及び基本的事項を定め、持続可能な行財政運営の下で、時代の変化に対応した公共サービスを継続的に提供することにより、誰もが住みたくするような魅力あるまちづくりを推進することを目的とする。
(基本理念)	
第3条	公共施設の再生は、次に掲げる事項を基本理念として行うものとする。 (2) 限られた資源の有効的な活用及び効率的かつ効果的な事業手法を導入し、 <u>次世代に過度の負担を課さず、世代間の公平性が確保されるよう取り組むこと。</u> (3) <u>公共施設の再生の実施に当たっては、人口減少社会の到来、経済の成熟化等社会経済情勢の変化を踏まえつつ、市、市民、関係団体及び事業者が連携及び協働して取り組むこと。</u>
(市の責務)	
第4条	市は、公共施設再生事業について総合的かつ計画的な取組に努めるものとする。 3 市は、公共施設再生事業に関する財源を確保することに努めるものとする。 4 市は、公共施設再生事業を推進するに当たっては、 <u>市民の理解と協力を求めるとともに、公共施設に関する情報をわかりやすく周知するものとする。</u> 5 市は、公共施設再生事業を推進するに当たっては、公共施設の再生に関する理解を深めることを通じて公共の福祉の増進に寄与し、 <u>効率的な再生事業に積極的に参画及び協力するよう、関係団体及び事業者に対して求めるものとする。</u>
(住民の責務)	
第5条	市民は、 <u>次世代の負担を軽減するため、公共施設の再生並びに管理運営及び維持保全に必要な現在及び将来の財政負担に関する理解を深め、より良い資産を次世代に引き継ぐよう努めるものとする</u>



「公共施設再生計画」の目標・目標等	
●目的	
1.	時代の変化に対応した公共サービスを継続的に提供すること
2.	人口減少社会の中で持続可能な都市経営を実現すること
3.	将来世代に負担を先送りしないこと
●目標	
1.	公共施設が適性に維持されること
2.	公共施設の延べ床面積を削減し、再生整備に必要な事業費を30%圧縮する
3.	ファシリティマネジメントを導入し、公共施設について事後保全から予防保全に転換し、長寿命化を図りライフサイクルコストを低減する
●目標を実現するための3つの前提	
1.	「機能」と「施設（建物）」の分離
2.	保有総量の圧縮
3.	施設の質的向上
●目標を実現するための7つの基本方針	
1.	施設重視から機能重視、多機能化・複合化の推進
2.	更新事業費圧縮、機能を維持し建物を削減
3.	人口増減と市民ニーズを勘案して更新の優先順位を決定、優先順位は建物でなく機能
4.	未利用地の原則売却・貸付、利用者負担適正化による財源確保
5.	計画的な維持保全による長寿命化。予防保全によるライフサイクルコスト削減
6.	バリアフリー、環境負荷低減等機能面での質的向上を図る
7.	災害時避難場所としての役割強化

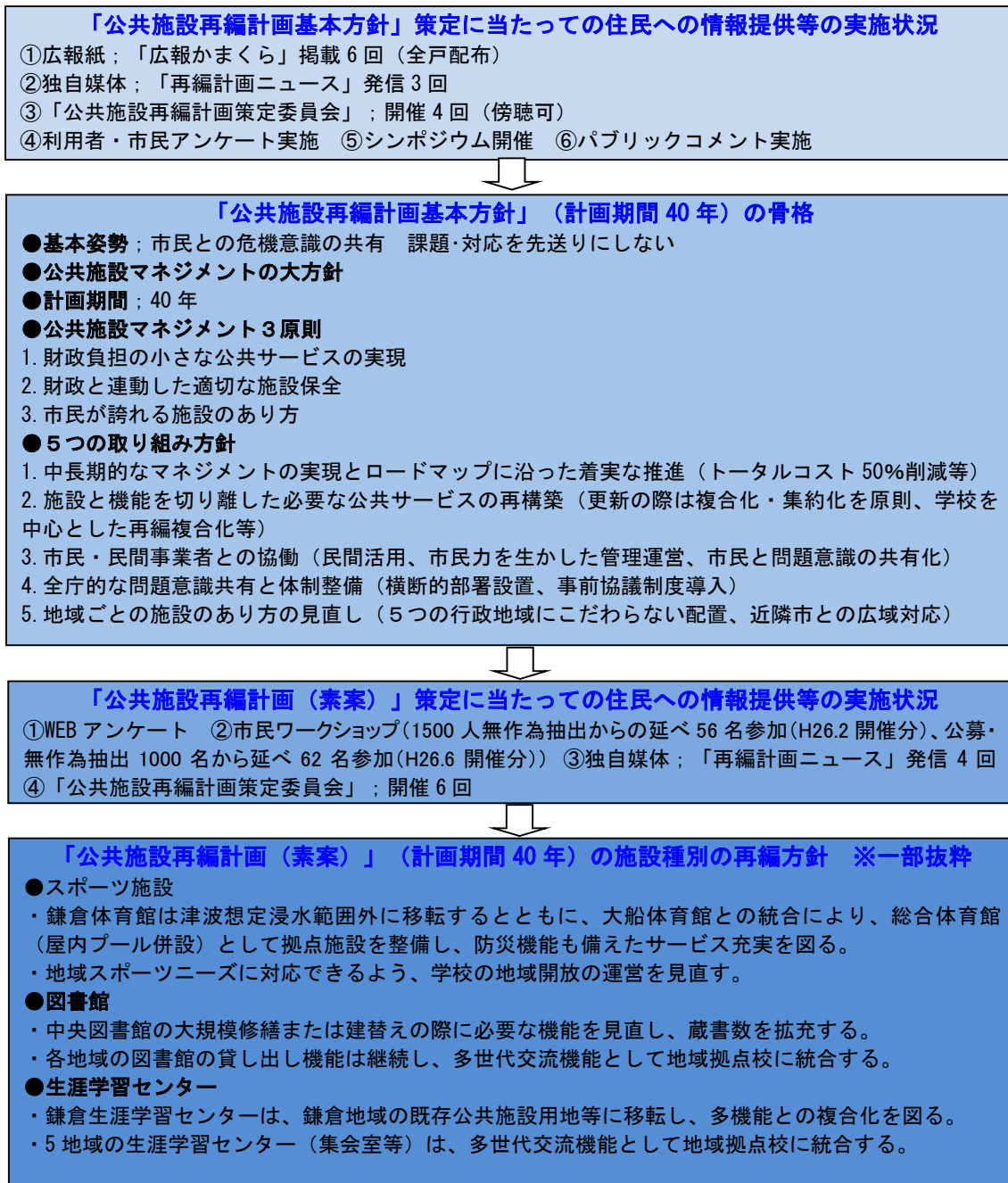
（出典）習志野市「公共施設再生基本条例」「公共施設再生計画」を基に一部抜粋、下線は筆者作成

## ◆ 神奈川県鎌倉市「公共施設再編計画基本方針」「再編（公共施設再編）計画（素案）」の策定と情報提供

鎌倉市では公共施設再編計画の策定に先がけ、今後 40 年間の施設再編ロードマップや具体的な再編パターンの例示を含む「公共施設再編計画基本方針」の策定した。再編計画の理念となる基本方針の基本姿勢のひとつを「市民との危機意識の共有」とし、施設再編に向けた取組として、「分野別・地域別の再編計画策定にあたり地域住民代表を交えたワークショップの開催」や「モデル事業実施における地域住民・NPO 等による運営、能力・ノウハウや資金面での民間活力等により、財政負担の平準化やライフサイクルコストの縮減を目指す」ことを位置づけている。

翌年度にはワークショップ等を開催して意見を収集しながら、「公共施設再編計画（素案）」を作成している。

図表 116 「公共施設再編計画基本方針」における情報提供と方針における住民の位置づけ



（出典）鎌倉市「公共施設再編計画基本方針」「公共施設再編計画（素案）」から作成