

第4章 新たな公共施設マネジメント

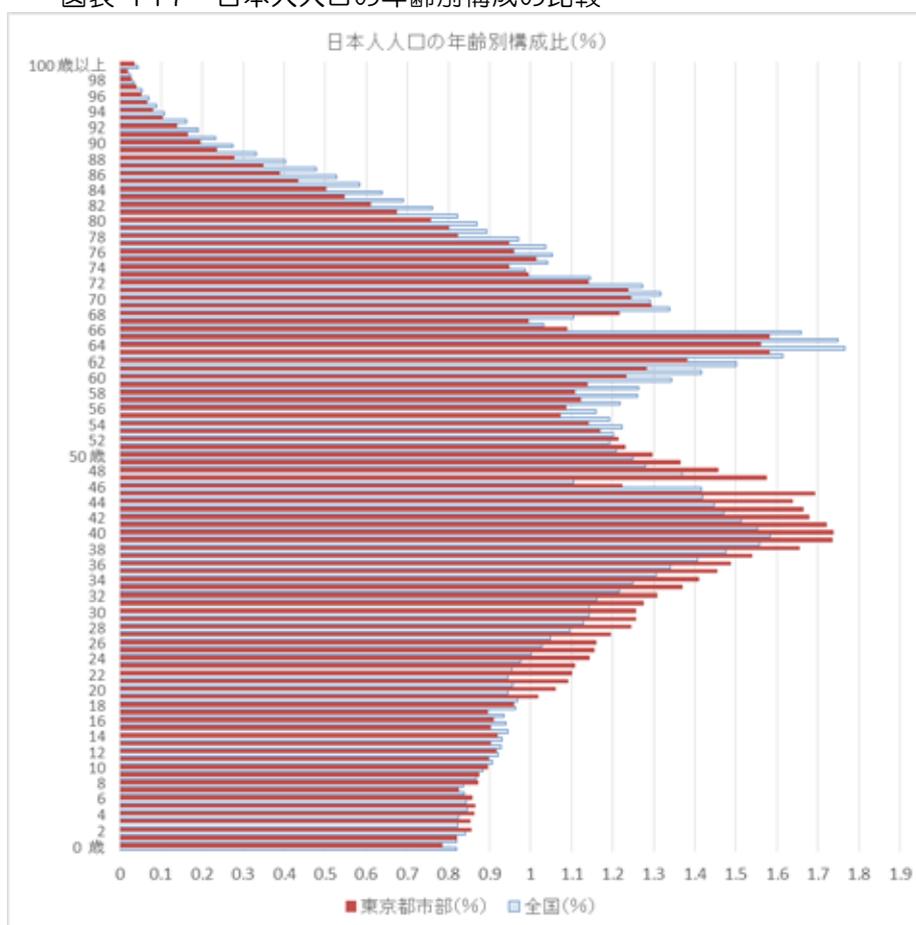
4.1. 新たな多摩地域の公共施設マネジメントに向けた特徴

公共施設マネジメントは短期的な取組には終わらず、今後も永続的に推進の必要がある。そこで、長期的な視点における多摩地域における公共施設マネジメント推進にあたって、その特徴を整理する。

(1) 人口構成比

日本人人口の年齢別構成をみると、多摩地域は全国に比べて50歳以上の割合が低く、20歳から50歳までの割合が高い傾向にある。すなわち、全国に比べて公共施設を利用する住民の世代的な多様性が高いことが想定されることから、多様な利用者を想定した情報提供や合意形成を充実させることが求められる地域であるといえよう。

図表 117 日本人人口の年齢別構成の比較



(出典) 東京都「住民基本台帳による東京都の世帯と人口(平成25年1月)」及び総務省統計局「人口推計(平成25年10月1日現在)」から作成

(2) 広域連携のはじまり

平成26年度、多摩地域の26市は「多摩地域公共施設マネジメントセミナー」を開催し、「各自治体がどのような取組をしているのか」等互いの情報交換を進めるとともに、他地域における先進事例から積極的に講師を招聘し、そのノウハウの共有に取り組むとともに、人的交流も活発に行っている。

今後はより具体的な公共施設マネジメント活動を連携して推進していくことが期待される。

(3) 比較的健全な財政状況

多摩地域における公共施設関係の財政状況は、住民一人当たり維持補修費や普通建設事業費が全国平均を下回るなど、全国の自治体と比べて比較的健全な状況を維持できている。人口減少が始まった自治体が、過去の公共施設投資に起因する負担抑制に苦慮する現状を鑑みると、多摩地域においては今後の人口減少を見据え先行して公共施設に係る投資の抑制や調整に努めることで、将来的な財政負担の軽減を図ることが期待できる。

(4) 密度の高い公共施設利用環境

多摩地域は、比較的狭い範囲に多くの人口と公共施設が集中している。さらに、鉄道を中心とした公共交通機関も発達していることから、住民にとって自治体の枠を超えた公共施設の相互利用がしやすい環境が整っていると考えられる。

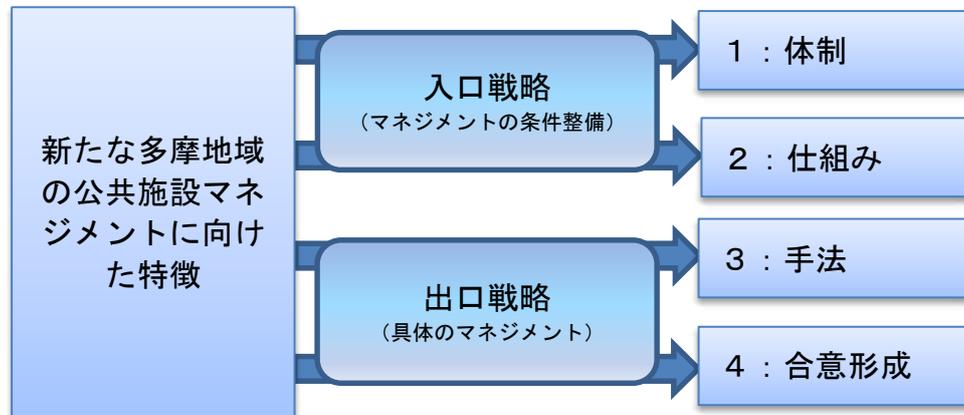
図表 118 多摩 26 市の図書館・体育館の設置状況

自治体名	体育館			図書館		
	建設年度	総延床面積(m ²)	年間延利用者数(人)	建設年度	総延床面積(m ²)	蔵書数(冊)
八王子市	S49	6,299	413,392	S60	5,581	917,000
立川市	S55	8,453	239,723	H6	4,951	473,000
武蔵野市	H1	13,010	474,464	H6	7,529	583,000
三鷹市	S43、S48	①1224.52②2721.7	①40607②101,249	S59	3,172	107,000
青梅市	S55	6,842	159,645	H20	3,440	273,000
府中市	S46	13,899	251,867	H19	6,076	890,000
昭島市	S49	8,377	285,438	S48	1,505	213,000
調布市	S60	6,013	182,043	H7	4,367	1,306,000
町田市	H3	24,767	441,756	H3	5,262	5,405,000
小金井市	S63	7,341	286,766	S50	1,956	269,000
小平市	S59	8,353	256,874	S60	4,771	467,000
日野市	S54	2,555	88,973	S48	2,220	78,900
東村山市	S57	11,808	559,581	S48	1,616	209,000
国分寺市	S60	4,227	138,586	S57	960	140,000
国立市	S57	6,124	202,478	S49	1,511	444,000
福生市	S48	4,462	121,050	S54	2,949	242,276
狛江市	S60	5,889	197,962	S52	1,623	298,000
東大和市	S63	4,908	54,386	S58	2,690	327,000
清瀬市	S52	1,730	45,974	S49	1,620	129,000
東久留米市	H11	8,125	417,944	S53	2,545	258,000
武蔵村山市	H14	5,537	37,951	S48	422	63,000
多摩市	S58	7,692	72,766	S57	5,480	355,000
稲城市	H3	8,287	197,186	H17	3,485	313,000
羽村市	S51	6,302	123,580	H13	3,279	378,000
あきるの市	S54	5,782	138,063	H18	3,423	250,950
西東京市	H5	4,965	216,161	S50	1,571	240,000

(出典) 自治体アンケート調査結果より作成

以上の特徴を踏まえ、次頁以降において「体制」「仕組み」「手法」「情報提供」の4つの視点から、長期的視点に立った新たな多摩地域におけるこれからの公共施設マネジメントのあり方について整理する。

図表 119 多摩地域における新たな公共施設マネジメントのあり方の整理



4.2. 新たな多摩地域の公共施設マネジメント

(1) 体制：「(仮称)多摩地域公共施設マネジメント連携会議」の設置

前述のように、多摩地域は平成 26 年度から公共施設マネジメント担当者の交流を実施している（P89）。次年度以降もこのような取組が継続される可能性があり、将来的には、このように得た知見・知識やネットワークを活かし、より具体的な公共施設マネジメント活動を連携して推進していくフェーズになると推測される。

そこで、将来の多摩地域における公共施設マネジメントの体制として、「多摩地域公共施設マネジメント連携会議」（以下、「連携会議」という。）の設置が考えられる。

「研究・連絡主体」の連携から、公共施設マネジメントの「実施主体」として発展させたものであり、以下のような機能を有する組織である。

連携会議に期待される主な機能

◆ 自治体間の人材交流・派遣の実施

多摩地域内の公共施設マネジメントの取組は、白書や基本方針等の策定に数年前から着手している自治体もある一方で、来年度以降に本格的な着手を予定している自治体もある等、自治体によって進捗に差があるのが現状である。

先進自治体には既に白書や基本方針等を策定するノウハウが蓄積されており、これを今後公共施設マネジメントに取り組む自治体に提供することで、多摩 26 市に加え、町村部も含めた多摩・島しょ地域全体の公共施設マネジメント水準の底上げが期待される。また、同時に多摩地域全体のより良い発展も期待できるところとなる。

近年は、いわゆる事務の委託（地方自治法第 252 条の 14）に加え、機関等の共同設置（地方自治法第 252 条の 7）や事務の代替執行（地方自治法第 252 条の 16 の 2）等、自治体間が相互に連携し、助け合うための法制度の整備も進んでいる。こうした制度を活用して当事者間での支援助と負担の調整を行うほか、市町村全体の利益になる事項に関しては、都からの支援を積極的に求めていくことも必要と考えられる。

図表 120 主な連携制度（新たな法人格の創設を伴わないもの）

制度名	根拠	概要	主な事例
事務の委託	自治法第 252 の 14	事務の管理・執行を他自治体に委託する（管理執行権限が受託側に移る）	ごみ処理の委託等
事務の代替執行	自治法第 252 条の 16 の 2	他の自治体に、自らの名の下で管理・執行させる	平成 26 年度改正で創設
機関等の共同設置	自治法第 252 条の 7	長の内部組織を含む行政機関等を共同して設置する	介護認定審査会等
協議会	自治法第 252 の 2	各構成団体の長等の名において事務を管理執行	教科書採択事務等
職員相互併任による任意組織設立	(なし)	各自治体が任意組織を設立し、併任出向	地方税滞納整理機構等

こうした取組を行うことにより、以下のような付随的なメリットが期待される。

- マネジメント人材・ノウハウの共有・確保
- 首長・議会の意識啓発と関与の促進
- スケールメリットを活かしたマネジメントの具体的な検討

(2) 仕組み：公共施設マネジメントシステムの開発

現在、公共施設マネジメントの取組は各自治体ごとに推進されているところである。

自治体アンケートからは、マネジメントに当たり公共施設の現状把握に相当の手間を要している実態が明らかになった。公共施設マネジメントにおいては、各公共施設に係るマイクロ要素（施設スペック、稼働状況、利用者動向、収支等）と、行政運営のマクロ視点（子育てや介護といった個別分野ごとの施策の方向性）との整合性を考えなければならない。また、全国と比べ多摩地域は公共施設を削減する余地は比較的少なく、削減を含め様々な手法を効果的に組み合わせるマネジメントをしていくことが求められる。

公共施設マネジメントにおいては情報収集、政策判断、合意形成など様々な手順が求められることから、その一連の手順を「マネジメントシステム」として体系化しておくことが有効と考えられる。

マネジメントシステムを作ることによる効果として、以下のようなものが考えられる。

想定される具体的なマネジメントシステムづくりの例

◆ 公共施設関係データの標準化

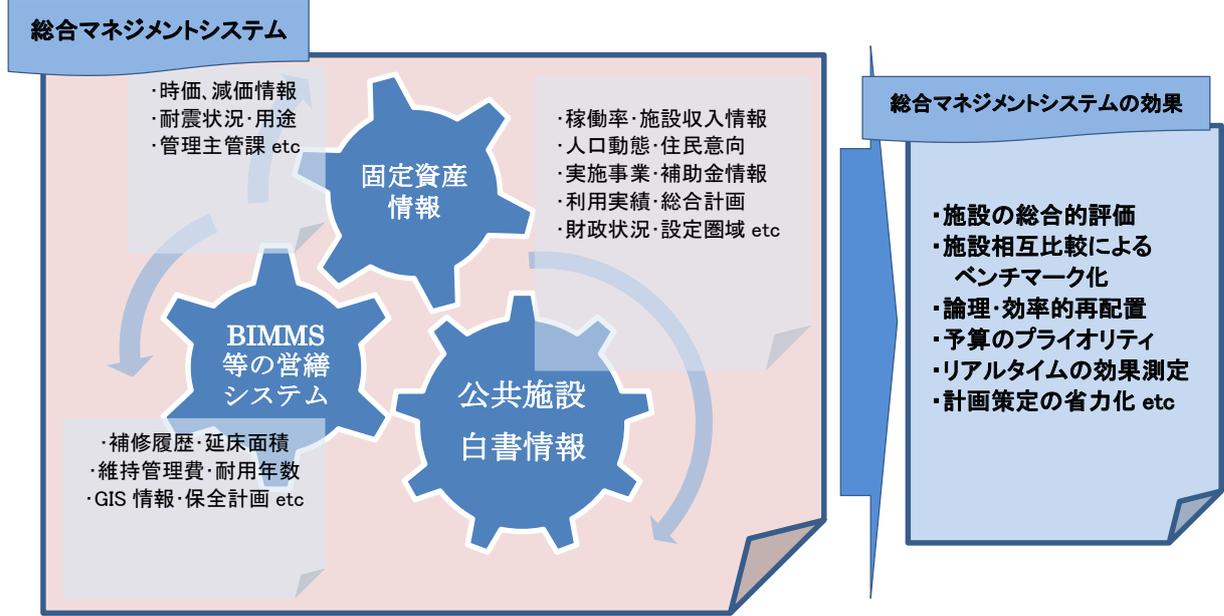
まず着手することが効果的と考えられるマネジメントシステムづくりの取組として、自治体内で各施設所管部署が連携した公共施設関係データの標準化が挙げられよう。

浜松市のデータ管理の仕組みづくり事例（P54）でも指摘されたように、他部署で公共施設マネジメントに関わるデータを管理しているため、その考え方は部署ごとに異なっており、相互比較が可能な状況となっていない場合が多い。これを標準化することで自治体内での公共施設実態の相互比較が可能になり、ベンチマークに基づく公共施設マネジメントのさらなる促進が期待される。

◆ 総合的なマネジメントシステムの導入

公共施設マネジメントは今後の長期にわたる取組が必要になり、ある一時のみに力を結集して行う一過性の取組では、その課題を解決することは難しい。また、公共施設マネジメントという施策のみに継続して行政資源を投入していくことも他の行政課題が山積している中では不可能であろう。長期にわたるこの施策を継続して効果のあるものにするためにも、施設や経費の情報ははじめ、そこで行われる施策・事業を少ない労力で網羅的・有機的につなげる必要がある。そのために既存のシステムを連携させた総合的なマネジメントシステムの導入が有効的と考える。例えば、参考になるものとしては、仙台市下水道事業が認証を取得している ISO55001 シリーズ（P53）のほか、一般財団法人建築保全センターが提供している保全マネジメントシステム（BIMMS）等のシステムがある。これらは営繕面中心のシステムであるが、これに加えて所有する公共施設の時価情報等の固定資産台帳に記載されるような情報を加えることでハード面におけるマネジメントの有用性が高まる。国においても統一的基準による公会計の整備のため、固定資産台帳の整備等を要請しており、その経費を交付税措置している（総務大臣通知 平成 26 年 5 月 23 日付け）。その上で、稼働率や人口動態、補助金、住民意向などの公共施設白書に掲載されるようなソフト面の情報等を充実させ、システムにより各情報が網羅的・有機的につながることで、より効果的・客観的かつ地域の実態に即したマネジメントシステムとすることが期待できよう。

図表 121 公共施設マネジメントシステムのイメージ



(3) 手法：広域連携

多摩地域には多くの人口と公共施設が集中し、公共交通機関も発達していることに加え、担当者間で顔が見える状態になりつつあるなど、広域連携に向けた素地が比較的整っているといえよう。また、すでに相互利用などを通じて住民が複数の自治体の公共施設を利用できる環境もあり、将来において、住民サービスの向上や行政ニーズへの対応はもとより、公共施設に係るコストを低減する手法の一つとして有効な可能性がある。ここでは改めてそのイメージを深めてみたい。

◆ 施設の相互利用拡大

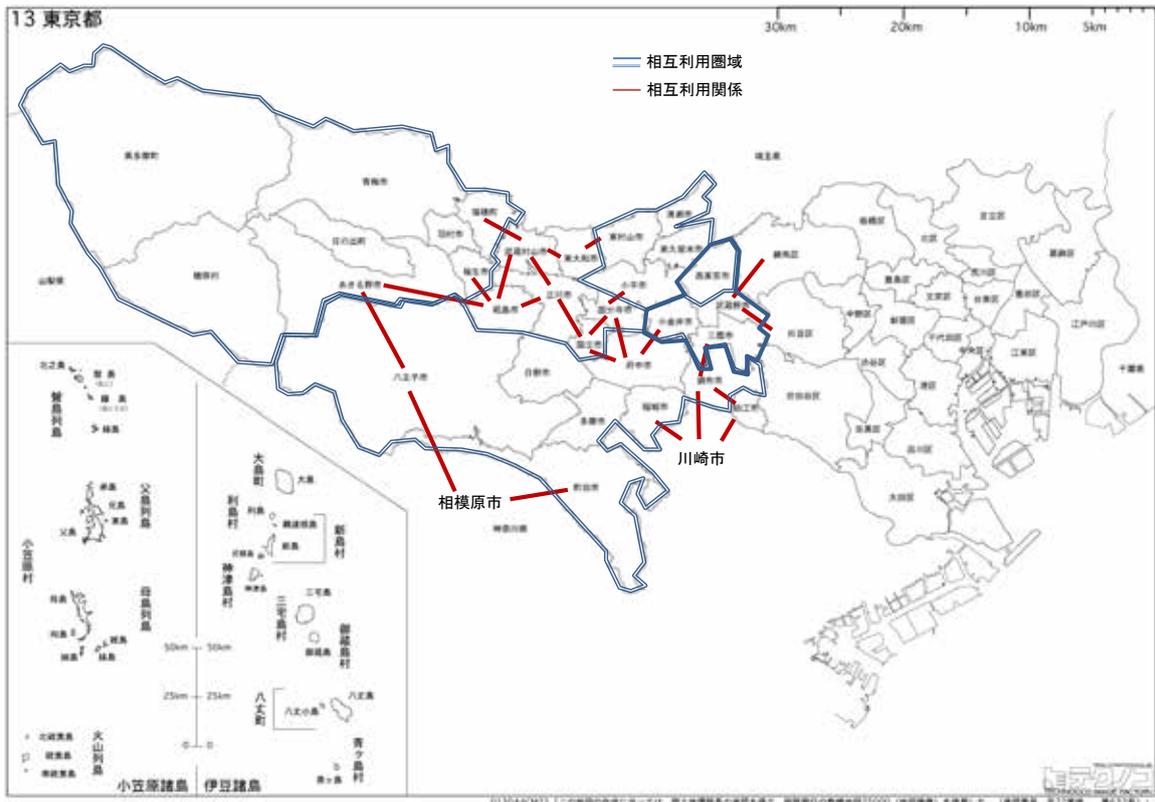
現在、多摩地域でも図書館や体育館を中心に施設の相互利用が実施されている。まずはこうした相互利用を拡大していく取組が考えられる。

図表 122 体育館の相互利用状況



(出典) テクノコ白地図イラスト: <http://technocco.jp/> 及び自治体アンケート結果から作成

図表 123 図書館の相互利用状況

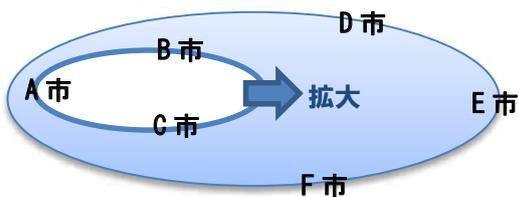


(出典) テクノコ白地図イラスト: <http://technocco.jp/> 及び自治体アンケート結果から作成。

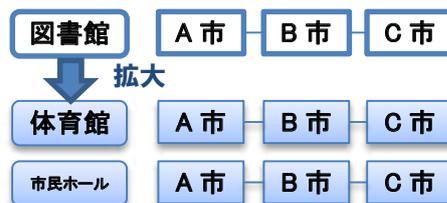
具体的には、①既存の相互利用施設（図書館、体育館）の相互利用範囲を拡大すること、②新たな公共施設分野における相互利用を開始すること（例：市民ホール等）の2つの方向性が考えられる。

図表 124 施設の相互利用拡大の方向性

①既存相互利用範囲の拡大



②分野の公共施設相互利用の開始



サービスの広域化は、他の広域化と比べてコスト削減等の効果は限定的だが実施が容易であり、具体的な広域化の第一歩として取り組みやすい内容といえよう。

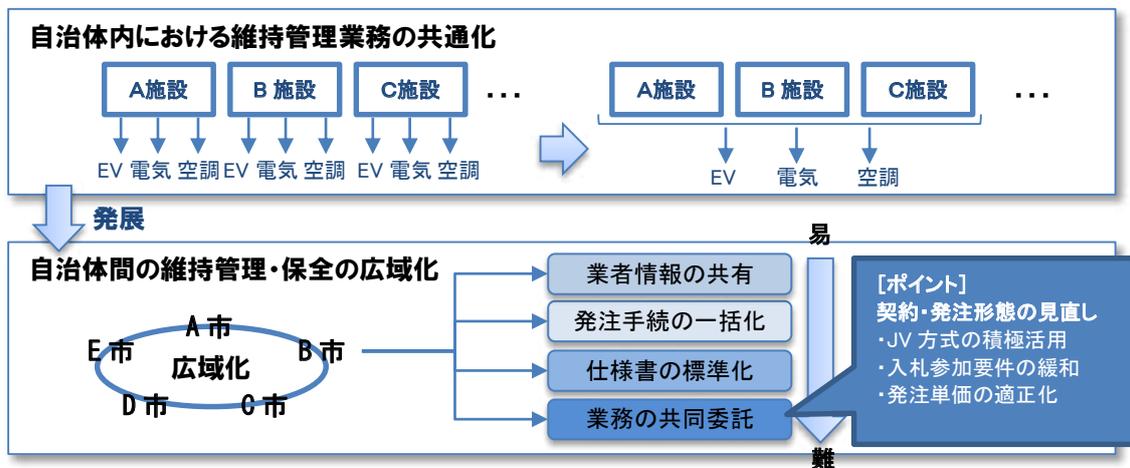
◆ 維持管理・保全の広域化

流山市が実施している維持管理業務の包括委託（P63）は一つの自治体内における維持管理業務の包括委託であるが、最上川圏域の事例（P78）を参考に、これをさらに複数自治体間で広域化する方向性も考えられる。まずは「維持管理業務の共同委託」が想定されるが、それ以外にも「発注一括化」「仕様書の標準化」「業者情報の共有」等、よりゆるやかな広域化手法も現実的な選択肢として念頭に置くことができると考えられる。

維持管理業務の広域化を検討する際の留意点として、まずは各自治体内で維持管理業務の共通化を進めておくことが前提になると考えられる。

また、特に「維持管理業務の共同委託」を行う場合には、発注案件数の減少に伴う地域経済への影響が懸念されるが、JV方式の活用、入札参加要件の緩和、発注単価の適正化等の契約・発注形態の見直しとあわせて検討することで、地域経済の維持・活性化と維持管理業務委託の高度化を両立させるスキームを検討することが必要であろう。

図表 125 維持管理等の広域化の方向性



◆ 施設の複合化の推進

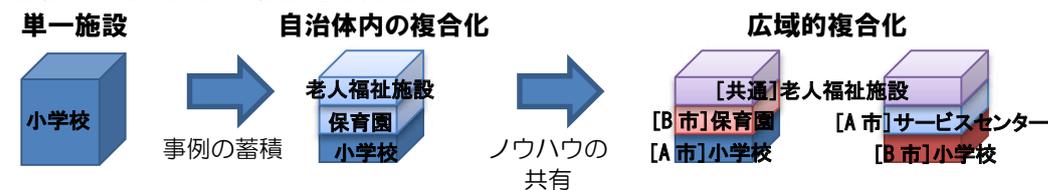
多摩地域は、今後、全国同様に少子化が進むことが予測されているとともに、全国を上回る速度で高齢化が進むとされている。この点を鑑みれば、小中学校の再編・縮小と高齢者福祉施設の拡充をあわせて考えることが必要になると考えられる。

京都市や市川市の学校複合化の事例（P73）は、地域拠点としての学校施設の特徴を活かし、ニーズが減少する学校施設と増大する高齢者福祉施設というギャップの補完を目指す少子高齢化社会の到来にいち早く対応した取組であるといえよう。

多摩地域においても、まずは学校施設を中心とした複合化が有効と考えられる。学校施設の複合化には補助金適正化法の制約や児童・生徒のセキュリティ確保等の制約があるが、多摩地域で実績を蓄積し、制約要因への対処ノウハウを共有することが期待される。

施設の複合化が普及していけば、将来的には自治体圏域を超えた複数自治体による複合施設の設置等、広域連携との相乗効果も期待されよう。

図表 126 施設の複合化の推進

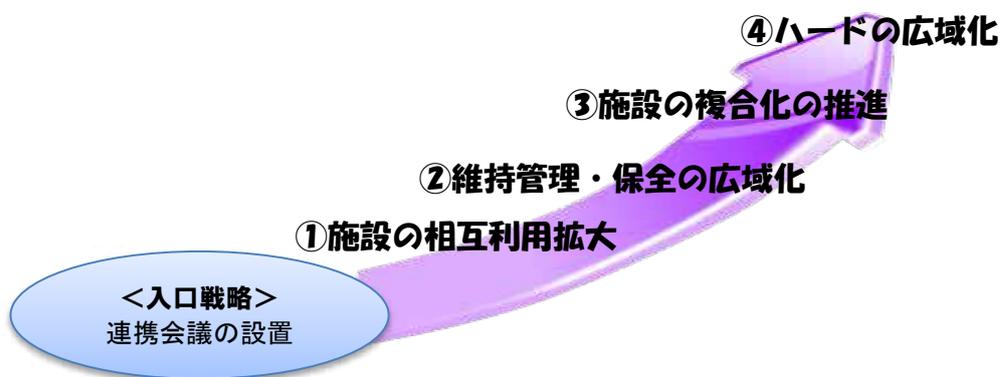


◆ 施設保有の共同化（ハードの広域化）

これまでの調査で、公共施設そのものを共同保有する「ハードの広域化」は、他の広域化手法と比べて難易度が高い可能性があることがわかった。特に既存施設の広域化は、各自治体の施設に対する様々な事情も関わることから、実現にはかなりの困難が伴うことが予想される。

高知市の事例（P79）を参考に考えれば、ハードの広域化は、「新規施設の共同設置」という形で進めることにより比較的实现可能性があるものと考えられる。高知市では県知事と市長のトップ会談で検討が開始したが、これをボトムアップで進めていくためには、それぞれの自治体が、いつ、どのような公共施設の設置を検討しているかという情報を相互に共有しておくことが重要である。その点においては、「入口戦略」としての推進会議の設置を基点として、相互利用や維持管理の広域化、複合化の推進等の取組の延長上に、新規施設の共同設置というハードの広域化が位置づけられることになる。

図表 127 ハードの広域化に向けたステップ



(4) 合意形成：多様なニーズを踏まえた合意形成

既に触れたように、多摩地域は全国に比べて50歳以上人口の割合が低く、20歳～50歳人口の割合が高いという特徴があり、多様な世代からのニーズに応える公共施設サービス提供が求められる。また、住民・利用者アンケート結果によれば、公共施設の利用者は特定の住民に集中している傾向が強いことや、統廃合も含めた再編の可能性を考えるに当たり、そもそも十分な公共施設情報が提供されていない可能性が高いことが明らかになった。公共施設マネジメントにおいて施設利用者の意見は重要な要素であるが、一方で施設にかかるコストを負担するのは住民全体であることを考えると、施設利用者のみならずサイレントマジョリティである住民全体の意見にも積極的に耳を傾ける必要がある。

これらの傾向を鑑みれば、これからの公共施設マネジメントにおいては、以下のような取組が求められるといえよう。

- ・ 情報提供：広域的な情報提供基盤の構築
- ・ 情報収集：住民全体からの情報収集の充実
- ・ 意思決定：行政の立案・実行責任の確保及び徹底具体的な取組例

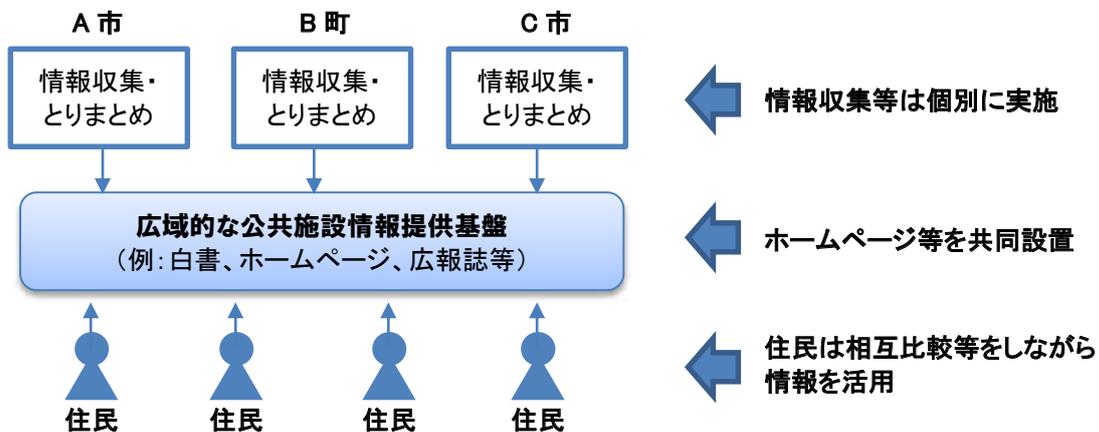
具体的な取組例

◆ 情報提供：広域的な情報提供基盤の構築

現在、公共施設に関する情報は各自治体が個別に白書を策定する等して対応しているところである。

この情報提供のベースとなる基盤を多摩地域で連携して構築することで、スケールメリットを活かした事務コストの削減、住民・利用者間での施設選択性・利便性の向上、施設間の比較可能性の向上等の効果が期待できる。情報提供基盤のイメージとしては、共同ホームページの設置、白書の共同作成、広報誌の共同発行、等が想定されよう。前述の「マネジメントシステム」づくりの中で施設情報の標準化を行っておけば、情報提供部分のみを共同化することはそれほど難しくはないと推測される。

図表 128 広域的な情報提供基盤づくりのイメージ



◆ 情報収集：住民全体からの情報収集の充実

上記のような情報提供の充実に当たっては、そもそも住民や施設利用者が、どのような情報を知りたいと考えているのか、ということ把握することが重要であろう。情報提供はともすれば「行政目線」になりがちであり、あくまで住民全体にとって必要な情報の提供を考える必要がある。その際に、前提条件が異なるパターンでのアンケートは、ワークショップ等での論点や提示するシミュレーションの設定に役立つであろう。

その上で、行政は、施設利用者及び住民に対する「結論の押し付け」にならないように配慮するとともに、施設利用者と住民は、お互いの立場はもとより、地域全体の置かれている状況を理解した上で、限られた資源でどのような施策が地域にとって本当に必要か、子ども

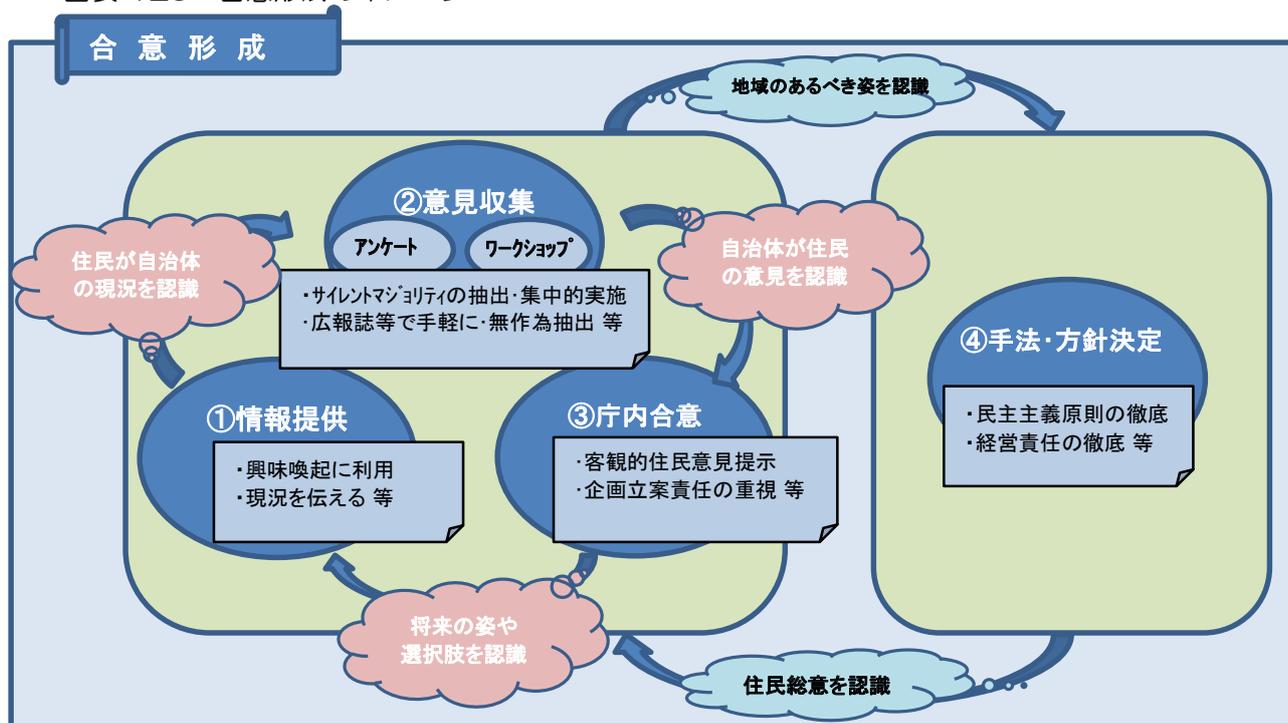
たちの世代を見据えて公共施設に係るコストをどのように負担していくかについて考え、議論することが求められよう。そのような議論の場は、事業や、その方向性を決定するためではなく、意見を収集するためにあるので、無理に意見の取れんや合意を図る必要はない。行政は住民全体の議論やその結果を住民全体の縮図と捉え、今後の行政運営のために、公平、積極的に意見や情報収集を行うことが最も肝要である。

◆ **意思決定：行政の立案・実行責任の確保及び徹底**

重要なのは、住民の声はあくまで一つの「情報」に過ぎず、その様な住民全体の意見やその他の様々な情報を基に、庁内での調整や合意を図る必要があるという事である。つまりは、客観的な情報に基づいて公共施設マネジメントの方向性を企画するのは立案責任者である行政にあるのは抗えない事実であるし、それ以外にも、現状認識等を住民や議会に情報発信・報告する責務も負っているともいえる。

そのようにして、企画立案されたマネジメントの方針や計画を決定するのは経営責任者たる首長であり、間接民主主義における議会の役割もまた重要である。言い換えれば、情報収集の機会拡大等、住民参加のさらなる充実が求められることは前提にあるにしても、それは行政における公共施設マネジメント推進の役割や責任を軽減したり曖昧にしたりするものではないという事である。これらを、らせん状に繰り返す事で、地域のあるべき姿に合わせた公共施設マネジメントにブラッシュアップした合意形成を図ることが可能になる。

図表 129 合意形成のイメージ



4.3. おわりに：これからの公共施設マネジメントはどうあるべきか

(1) 財政問題の解決に向けたマネジメント

本報告書の冒頭でも述べたが、公共施設マネジメントにおける課題の原点は将来に控えた財政問題に起因している。すなわち、公共施設マネジメントの方向性の一つとしてまず、現在保有する公共施設からくる財政負担を減らすことが挙げられよう。

そのためには、公共施設が財政に与えている影響を随時検証し、持続可能な水準を考え、「より効率的で」「より効果的な」公共施設のあり方を検討していく必要がある。そうしなければ、活力ある地域の運営はおろか、1事業者としての自治体経営が不可能になり、子どもや孫たちの世代に負の遺産としての施設を残すことになってしまう。

(2) 地域のニーズを反映したマネジメント

公共施設に対するニーズは社会環境の変化に応じて変わっていく行政ニーズに即して変化していくため、公共施設マネジメントも、こうした変化に迅速かつ柔軟に対応していけるものでなければならない。すなわち公共施設の姿とは、地域における行政サービスへのニーズを映す鏡の一つと言い換えることもできよう。

公共施設がその時々々の行政ニーズを適切に反映させたものであり続けるためには、住民の代表である議会はもとより、住民の声に常に耳を傾けておく必要がある。公共施設マネジメントにおける「住民との合意形成」とは、財政制約によるサービス低下の一方的な「押し付け」にならない事と同時に、最適規模と全体最適の視点を忘れてはならない。マネジメントに当たっては、マクロな視点から地域全体の問題を認識し、ミクロな視点から個別住民に対するサービスのあり方を探っていくことが重要である。

(3) 将来ビジョンに基づくマネジメント

「地方分権」や「地方創生」が謳われているように、これからの地方行政は、自治体単位のみならず同じ行政区内の各地域によって、様々な特色あるまちづくりが求められていくことになる。公共施設マネジメントの始まりは財政上の制約であり、住民に対しても後ろめたくとらえられがちであるが、本来の公共施設マネジメントは「新たなまちづくりの機会」であり、時代の欲求に即した「新たな価値の創造」であるべきであろう。この点において、公共施設マネジメントにおける「将来ビジョン」が明確になっていることが極めて重要であるといえよう。

公共施設マネジメントの本質とは、限られた財源、人員、時間の中で、それぞれの自治体にとって最適な公共施設の「量 (Volume)」と「質・性能 (Quality)」を追求し、施設がもたらす「価値 (value)」を最大化する一連の取組であるといえよう。

これからの公共施設マネジメントは、こうした3つの視点を前提として、自らの自治体が今後どのような「まちの姿」を目指すべきかを明確にし、これまで整理してきた方向性を実践していくことが求められる。

図表 130 これからの公共施設マネジメントの方向性

