

公共施設の台帳整備に関する調査研究

平成 25 年 3 月

埼 玉 県 秩 父 市
財団法人 地方自治研究機構

はじめに

急速な少子高齢化社会の進行をはじめとして社会経済情勢が大きく変化する今日において、地方公共団体を取り巻く環境は厳しさを増しています。そのような中で地方公共団体は地域産業の活性化、地域コミュニティの活性化、公共施設の維持管理、行財政改革等の複雑多様化する課題に対応していかなくてはなりません。また、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ主体的に取り組むとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことが重要となってきています。

このため、当機構では、地方公共団体が直面している諸課題を多角的・総合的に解決するため、地方公共団体と共同して課題を取り上げ、全国的な視点と個々の地方公共団体の地域の実情に即した視点の双方から問題を分析し、その解決方策の研究を実施しています。

本年度は7つのテーマを具体的に設定しており、本報告書は、このうちの一つの成果を取りまとめたものです。

近年、地方自治体が抱えている問題として、高度経済成長期に大量に建設された公共施設の老朽化が進行し、今後、多額の更新費用が発生することが見込まれています。その一方で、長引く経済の低迷や人口減少・少子高齢化をはじめとする社会環境の変化を背景に、地方自治体の財政状況は極めて厳しい状況にあり、公共施設の更新費用が財政上の大きな負担となっています。このような現状から、公共施設マネジメントの導入の必要性が、地方自治体において強く認識され、導入・推進に向けた取組が全国で活発化してきています。

調査対象地の秩父市は、老朽化した多種多様な公共施設を多数保有しており、今後は、長期的な見通しのもとで公共施設マネジメントを計画的に推進していくことを予定しています。今後の公共施設マネジメントの推進にあわせ、調査研究では公共施設台帳の整備のあり方と、安全性や改善費用等を簡易に診断・分析する手法について検討いたしました。

本研究の企画及び実施に当たっては、研究委員会の委員長及び委員をはじめ、関係者の方々から多くのご指導とご協力をいただきました。

また、本研究は、地域社会振興財団の交付金を受けて、秩父市と当機構が共同で行ったものです。ここに謝意を表する次第です。

本報告書が広く地方公共団体の施策展開の一助となれば幸いです。

最後に、先の東日本大震災において被災された地域の日も早い復興をお祈りいたします。

平成 25 年 3 月

財団法人 地方自治研究機構
理事長 佐野 徹治

「量の改革」を実現させるために

私たちは、2年前、東日本大震災という未曾有の大災害に見舞われました。被災地では多くの尊い命が失われ、深い悲しみを背負いながら、未だに避難生活を余儀なくされている方々も数多くいらっしゃいます。亡くなられた方々のご冥福と被災された方々の一日も早い復興を願いながら、「当市としてやるべきことは何か」を真摯に考え、日本の復興と当市の安定した行政経営の実現に向け、一層の努力をしなければいけないと、自治体の長として肝に銘じておる次第です。

また、当市もあの地震により「庁舎」と「市民会館」が使用不能となりました。幸い負傷者はおりましたが、老朽化した公共施設の危険性を再認識するとともに、特に「庁舎」という公共施設については、その必要性を痛いほど感じさせられました。さらに昨年12月の笹子トンネルでの痛ましい事故は、公共施設だけでなく、公共インフラの老朽化も喫緊の課題であると改めて気づかされ、自治体の長としてその重責を感じております。

秩父市は、平成17年4月に4つの団体に合併を行いました。この4つの団体は、それぞれ歴史も古く、過去には地場産業の発達も見られ、各団体がワンセットの公共施設を保有していたために、現在は同規模の団体と比較し4倍の公共施設を保有していると言っても過言ではありません。

そこで、公共施設については「ファシリティマネジメント」という手法を導入し、まずは「量の改革」により施設の数減らし、今後も所有すると決めた施設については「質の改革」でサービスを向上させる。その実現と施設を継続的に維持するための財源を生み出す「歳入の確保」を3つの柱とした、「秩父市ファシリティマネジメント方針」を策定いたしました。

その第一歩として考えましたことが、施設の老朽化に関する「簡易性能診断」であります。「量の改革」を実現するためには、個別施設の抱える特有な情報までを含めて議論の俎上に載せる必要があると考えました。この情報のひとつが、「この施設は今後も使えるのか」「安全に使用するには今後どのような改修が必要になるか」「そのための費用はいくらかかるか」という施設の状況を、お金に換算することだと思ひあたりました。そしてこれからは、具体的な情報までをきちんと開示し、施設の利用者だけでなく、様々な方々に議論へ参加していただくと考えています。

このような漠然とした提案にもかかわらず、財団法人 地方自治研究機構様には研究対象としていただき、さらには素晴らしい成果を挙げていただきましたことに、心から感謝申し上げます。

また研究委員会の委員長及び委員をはじめ、関係者の方々にはご協力、ご指導を賜りまして大変ありがとうございました。

これからは、この研究成果である「簡易性能診断」を活用して、公共施設の「量の改革」に一層努力しなければいけないと思っております。

最後に、東日本大震災からの一日も早い復興をお祈りするとともに、私たち地方自治体もその役割を果たしてまいりたい所存です。

平成25年3月

秩父市長 久喜 邦康

目 次

序章 調査の概要.....	3
1 調査研究の背景.....	3
2 調査研究の目的と方法.....	5
3 調査研究の項目.....	7
4 調査研究の体制.....	8
第1章 地方自治体における公共施設マネジメントの意義と課題.....	11
1 地方自治体における公共施設の現状.....	11
2 公共施設マネジメントの動向.....	15
第2章 秩父市の公共施設マネジメントの取組と課題.....	21
1 秩父市の概況.....	21
2 秩父市の公共施設マネジメントの状況.....	23
3 秩父市の公共施設マネジメントの展開に向けた問題点・課題.....	26
第3章 公共施設マネジメントの確立に向けた公共施設台帳整備のあり方.....	29
1 公共施設台帳整備の意義.....	29
2 公共施設マネジメントの展開に対応した公共施設台帳整備の考え方.....	32
3 秩父市における公共施設マネジメントの方向性と公共施設台帳の整備・活用....	36
第4章 公共施設台帳の整備・活用の手法.....	41
1 施設台帳項目の整備.....	41
2 施設診断項目の整備.....	63
3 施設の調査方法.....	71
4 施設の診断方法.....	83
5 施設のコスト推計手法.....	85
第5章 公共施設台帳を活用した公共施設の診断調査.....	89
1 診断調査の概要.....	89
2 診断調査の結果.....	91
3 診断調査の総括.....	149
第6章 「秩父市公共施設台帳フォーマットモデル」と利用マニュアル.....	177
1 利用マニュアル.....	177
2 診断シート.....	191
委員会・事務局名簿.....	239

序章 調査研究の概要

序章 調査の概要

1 調査研究の背景

(1) 公共施設の老朽化への対応

近年、地方自治体の保有する公共施設の老朽化への対応が大きな課題となってきた。長期にわたる経済的低迷と財政状況の悪化を背景に、国・地方自治体では積極的な行財政改革を推進しているが、少子高齢化の進行や人口減少社会の到来など社会構造の長期的な変化・変容が続いており、厳しい経済環境と財政状況は今後も長期化することが懸念されている。こうしたなかで、地方自治体は行財政改革の一層の推進と長期的な見通しにたった歳出の抑制や削減に努めている。地方自治体の歳出のなかで、公共施設の整備や維持管理に係るコストは大きな比重を占めており、今後は公共施設の新規整備の抑制にとどまらず、保有する既存公共施設の統廃合なども必要となってきた。

平成 21 年度版国土交通白書では、国土交通省所管の社会資本を対象（道路、港湾、空港、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸の 8 分野の直轄・補助・地方単独事業）に、過去の投資実績等を基に今後の維持管理・更新費を試算しているが、2011 年度から 2060 年度までの 50 年間に要する更新費は約 190 兆円、そのうち更新できないストック量が約 30 兆円と見込んでいる。

公共施設に対して適切なマネジメントが実施されないまま、老朽化した施設の割合が増大すると、重大な事故や施設機能の重大な損傷等が発生する危険性が高まることが指摘されている。このため、地方自治体においては、今後は公共施設マネジメントを積極的に推進し、公共施設の量と質の両面から改革を推進することが求められている。

(2) 導入が進まない公共施設マネジメント

公共施設マネジメントの導入は、自主性・自立性を確保した自治体経営の確保、中長期的視点にたった行財政改革等の推進において、必要不可欠な条件の一つとなってきたが、地方自治体の導入に向けた取組は十分に進展していない状況にある。

こうした背景としては、①公共施設マネジメントに必要な財源の確保や行政体制の整備が十分に進められていないこと、②推進において求められる専門性や具体的手法等が社会的に確保されていないこと、③公共施設マネジメントに対する首長や議会等の認識・理解の不足していること等があげられるが、最大の課題は、④保有する公共施設のデータ管理が十分に行われていないことがあげられる。公共施設マネジメントを効率的・効果的に推進するためには、施設データ管理は最も重要な必要条件の一つである。公共施設に係るデータ項目は多岐にわたるが、施設データ管理においては、多岐にわたるデータ項目を一定の様式・規格を定めて整理し、それらのデータ項目を公共施設台帳として一元的に管理し、データベースとして活用することが必要となる。

しかし、多くの地方自治体では、耐用性や安全性、市民の利用状況や満足度、年間の維持管理コストや今後の更新費用の見込み等、公共施設マネジメントにおいて最も重要となる基礎的情報についても、データの収集や管理、さらにはマネジメントに向けた分析等が十分に行われていない現状にある。

施設情報管理が進展しない背景としては、①現行の施設管理が所管セクション毎に個別多行的に行われ、施設情報の収集や管理体制が集約化なされていないこと、②古い時代に整備された公共施設は、関係図書・記録等が散逸・紛失してしまっているものが少なくないこと、③竣工後に行われた施設・設備の変更（増改築・改修等）履歴が保存されておらず、施設現況と施設データとに著しい乖離が生じてしまっていること、また、合併市町村では④旧団体で行なっていた公共施設管理に係るシステム・データ等が合併後に統合されていないことなどがあげられる。

(3) 公共施設マネジメントの必要条件である“公共施設台帳”の整備

公共施設に係るデータが十分に管理（収集・保存・更新）されていない地方自治体では、今後の公共施設マネジメントの実施に向けて、保有する公共施設の実態把握のための調査が必要となる。しかし、調査の実施においては、担当セクションや職員の配置、具体的な調査に必要な専門性や手法・ノウハウの確立、施設所管各セクションとの調整や連携、さらには調査に係る財源の確保等のさまざまな課題が発生することが予想される。

こうした課題に対応していくためには、公共施設マネジメントの意義・目的・方針を明確にするとともに、公共施設マネジメントに資する効率的・効果的な施設調査を行うための具体的な調査項目の設定や調査手法を確立する必要がある。

一口に公共施設といっても種類や規模、利用目的が多様であり、かつ個々の公共施設の構造や設備がすべて異なっている。また、建築基準法をはじめ関連法令は社会経済環境の変化に対応して、適宜改正されたり新たな法令が整備されたりなどしているが、建築年度が古い公共施設の場合は、現行の法令上に対応できていないいわゆる既存不適格施設も存在している（代表的なものでは、昭和56年（1981年）に制度化された新耐震基準があり、制度化前に建設された公共施設では既存不適格なものが少なくない）。

このように公共施設は、種類・規模・目的・建築年等によって性格・条件・設備等がすべて異なっており、一定の目的や基準・項目を用意しないで、公共施設調査を行うと膨大なコストが必要となる。特に庁舎や文化ホール等といった大規模施設、専門施設については、調査コストが大きくなることが考えられる。このため、今後のマネジメントに必要なデータ項目を精査し、それらの調査の項目や手法、評価手法を確立したうえで、それらの結果を公共施設台帳として整備することが重要となる。

(4) 秩父市における公共施設マネジメントの推進

平成17年4月1日に旧秩父市、吉田町、大滝村、荒川村の4市町村が合併し、新「秩父市」として市制を施行した。合併後の新秩父市では、「新市まちづくり計画」のなかで、将来都市として「まち輝き むら際だち 森と村のちからほとばしる 助けあい 温もりのまち ちちぶ」を掲げ、基本理念と7つの基本方針による新たなまちづくりを進めてきた。新市のまちづくりのなかでは、本市を取り巻く社会経済環境の変化に適切に対応するため、地方分権時代に対応した行財政システムの整備、少子高齢化に対応した住民福祉サービスの拡充、厳しさを増す市財政の健全化に向けた行財政改革の

推進等、総合的な行財政改革も合わせて進めてきている。

本市が進めてきた主要な改革の取組の一つとして、公共施設マネジメントの推進があげられる。本市の公共施設に係る課題は大きく2つある。

第1の課題は、大量の公共施設を保有していることである。東洋大学PPP研究センターの調査では、市町村が保有する人口一人当たりの公共施設の平均延床面積は3.42㎡。これに対して本市では人口一人当たり4.2㎡と全国平均を大きく上回る公共施設の量をストックしている。その差は人口一人当たり0.78㎡であり、市全体では5万3,000㎡、公共施設全体量の20%に相当する。

こうした背景として、合併以前の旧4市町村が独自に公共施設を整備してきたため、庁舎、文化施設、スポーツ施設等の重複した施設を多数保有していることや、埼玉県の15%を占める広大な市域のなかで公共サービスを平準化して提供するためには、地区ごとに拠点となる公共施設の整備が必要であったなどが背景としてあげられる。

第2の課題は、老朽化した公共施設の割合が高いことがあげられる。本市の公共施設は昭和30年代以降の高度経済成長期に建設された公共施設の割合が高く、これらの公共施設の多くが大規模修繕や建替といった更新時期を迎えている。旧耐震基準時代に建設された施設が多いことから、耐震性・安全性の確保といった課題も抱えている。こうした問題が現実化したのが、平成23年3月11日に発生した東日本大震災による市内公共施設の被災である。この震災により、老朽化が著しかった市役所本庁舎と市民会館が被災し、使用が停止されている（平成24年度に解体作業が行われた）。

こうした課題に対応するため、本市では公共施設を量と質の両面から改革していくことを目的とした「秩父市公共施設ファシリティマネジメント方針及び基本計画」を平成24年1月に策定した。

本方針及び基本計画のなかでは、今後は、各施設の個別評価を円滑に推進するうえで、個別施設台帳を整備したうえで、その情報を収集・分析を通じて、市内公共施設の量と質の両面からの改革を進めることとしている。

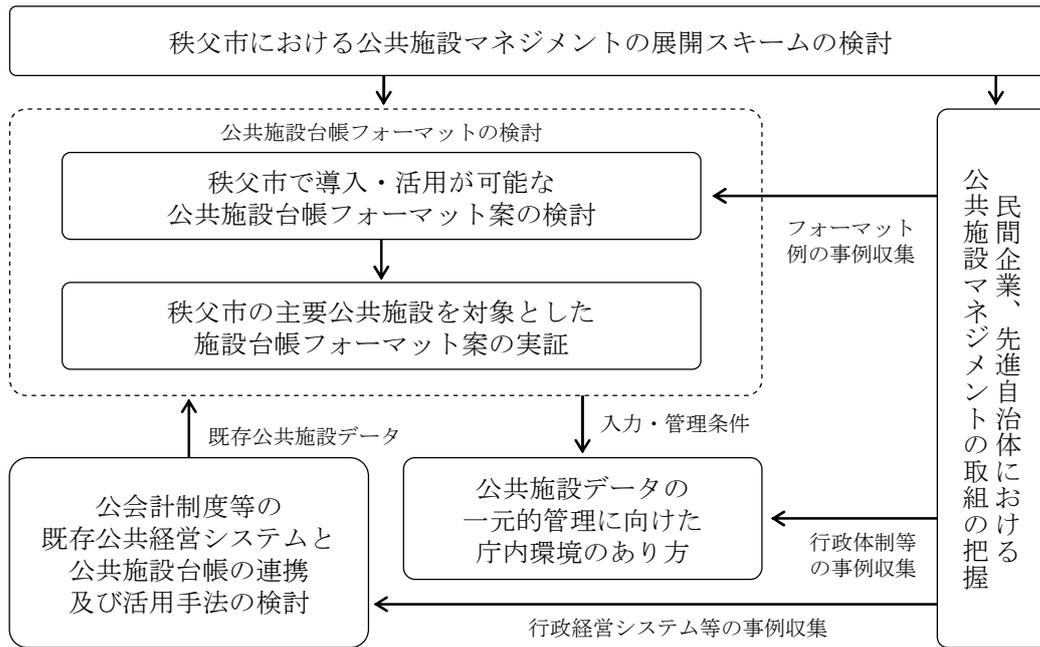
2 調査研究の目的と方法

(1) 調査研究の目的

調査研究では、下記の6項目を明らかにすることを目的とした。

- | | |
|-----|---------------------------------------------|
| 目的1 | 秩父市における公共施設マネジメントの展開スキームの検討 |
| 目的2 | 秩父市で導入・活用が可能な公共施設台帳フォーマット案の検討（ベース情報、個別施設情報） |
| 目的3 | 秩父市の主要公共施設を対象とした施設台帳フォーマット案の実証 |
| 目的4 | 公会計制度等の既存公共経営システムと公共施設台帳の連携及び活用手法の検討 |
| 目的5 | 公共施設データの一元的管理に向けた庁内環境のあり方 |
| 目的6 | 民間企業、先進自治体における公共施設マネジメントの取組の把握 |

図表0-1 調査研究の目的と調査のフロー



(2) 調査研究の方法

調査研究では、下記の4つの調査を行い、情報の収集・分析を行った。

- 調査1 公共FMに係る先行研究・ソフトウェア調査（JFMA「FM診断手法」、建築保全センター「BIMMS」等の検証とフォーマット項目の抽出）
- 調査2 秩父市の公共施設管理実態調査（秩父市公会計「固定資産台帳」の検証、所管課の施設管理の現状把握）
- 調査3 公共施設台帳（フォーマット）案の実証調査（市内主要施設・施設群をモデルにFM診断の可否を検証）
- 調査4 先行・先進的FM事例調査（民間企業、地方自治体のFM事例の収集及び視察調査）

3 調査研究の項目

調査の目的を踏まえ、調査項目として次の6項目を掲げた。報告書の各章は本項目にしたがい、取りまとめている。

- 1 地方自治体における公共施設マネジメントの意義と課題
- 2 秩父市の公共施設マネジメントの取組と課題
- 3 公共施設マネジメントの確立に向けた公共施設台帳整備のあり方
- 4 公共施設台帳の整備・活用の手法
- 5 公共施設台帳を活用した公共施設の診断調査
- 6 「秩父市公共施設台帳フォーマットモデル」と利用マニュアル

報告書は、上記の調査項目別にとりまとめた。各項目（章）の概要は次のとおりとなっている。

(1) 地方自治体における公共施設マネジメントの意義と課題（第1章）

近年、高度経済成長期に整備された公共施設の一斉更新等の課題を抱える地方自治体では、公共施設マネジメントの導入に対する関心が高まってきている。本章では、国や先進自治体等の取組動向から、地方自治体の公共施設マネジメントの基本的な考え方や今後の取組の方向性についてとりまとめた。

(2) 秩父市の公共施設マネジメントの取組と課題（第2章）

平成17年に4市町村の合併で誕生した秩父市では、合併後の新市建設を進めていくなかで、旧4市町村時代に整備した公共施設の再編が喫緊の課題となっており、公共施設マネジメントの導入を進めている。本章では、秩父市における公共施設マネジメントの取組の現状と課題についてとりまとめた。

(3) 公共施設マネジメントの確立に向けた公共施設台帳整備のあり方（第3章）

公共施設マネジメントの確立に向けた展開の取組を整理するとともに、公共施設台帳整備の意義と動向についてとりまとめた。

(4) 公共施設台帳の整備・活用の手法（第4章）

公共施設マネジメントに係る既存の施設台帳フォーマット、先行研究、ソフトウェア（JFMA「FM診断手法」、建築保全センター「BIMMS」等）から、公共施設台帳の整備項目について検討を行った。また、公共施設の施設性能等を把握・診断するための項目として、①安全性、②不具合性、③保全性、④施設充足性、⑤コストの5つ視点に基づく簡易診断項目と分析手法について検討を行った。

(5) 公共施設台帳を活用した公共施設の診断調査（第5章）

(4)（第4章）で検討した施設台帳項目及び施設診断項目の有効性・有用性を検証するため、市内公共施設（1,424施設）のなかから、10施設をモデル施設としてとりあげ、公共施設台帳フォーマットを使った施設性能の診断調査（実証実験）を行い、その結果をとりまとめた。

(6) 「秩父市公共施設台帳フォーマットモデル」と利用マニュアル（第6章）

(4)、(5)（第4章、第5章）で検討・検証を行った施設台帳項目、施設診断項目を「秩父市公共施設調査台帳フォーマットモデル」として提示した。さらにそれらを利用するためのマニュアルについてもとりまとめた。

4 調査研究の体制

学識者、有識者、行政関係者等で組織する「公共施設の台帳整備に関する調査研究委員会」（委員長 小松幸夫 早稲田大学創造理工学部教授）を設置し、調査結果の分析及び調査研究結果の取りまとめを行った。委員会は3回開催（8月、11月、2月）した。

また、調査研究委員会の指導・指示を受け、調査研究の具体的な作業を行うため、秩父市（市長室改革推進課）及び地方自治研究機構（調査研究部）で構成する事務局を設置するとともに、調査等の一部を基礎調査機関・有限会社鎌田建築研究所、株式会社丸岡設計に委託して実施した。

委員会、幹事会、事務局の構成については報告書巻末に掲載してある。

図表0-2 調査研究の体制

