

### **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**



# 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

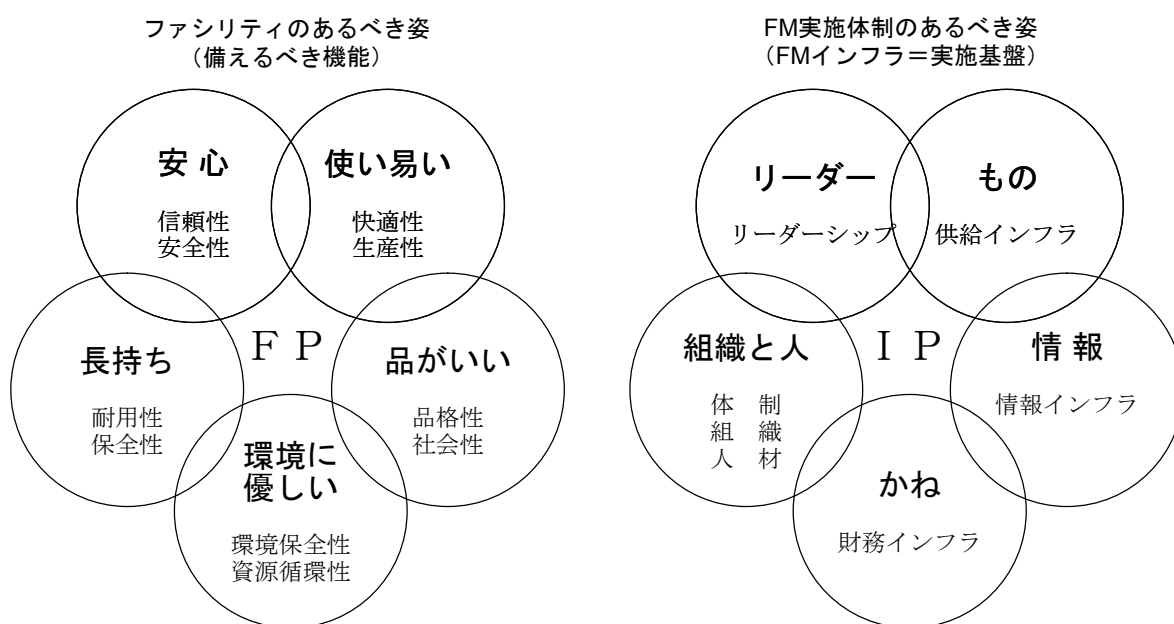
## 1 公共施設台帳整備の意義

### (1) 公共施設台帳整備の目的

第1章でみたとおり、地方自治体の公共施設を取り巻く厳しい環境のなかで、公共施設マネジメントは自治体の経営システムとして導入・推進を進めることが極めて重要である。したがって公共施設台帳の整備は、公共施設マネジメントの目的や達成すべき成果を踏まえ、施設データ項目の設計や収集データの品質が確保されるべきである。

保有する施設、設備等の資産を有効に活用するファシリティマネジメント（FM）の取組は、民間セクター（民間企業・団体等）における取組が先行している。公益社団法人 日本ファシリティマネジメント協会が民間企業・団体向けのFM診断マニュアルとして、平成23年にとりまとめた「FM診断手法 JFMES11」では、企業がFMを推進する基本的考え方として、①ファシリティのあるべき姿（備えるべき機能）、②FM実施体制のあるべき姿（FMインフラ＝実施基盤）の重要性が示され（図表3-1）、FMを診断する手法として、「ファシリティ評価」と「FM基盤評価」の2つの評価分野が設定されている。地方自治体における公共施設マネジメントの推進においても、①公共施設のあるべき姿（公共施設が果たすべき役割と備えるべき機能）、②公共施設マネジメント実施体制のあるべき姿（推進基盤、実施基盤の確保）を明確化する必要がある。

図表3-1 FMの考え方（あるべき姿）



資料：(公社)日本ファシリティマネジメント協会「FM診断手法 JFMES11」

## (2) 公共施設マネジメントの展開と公共施設台帳の整備

近年、民間企業等の経営手法を取り入れるNPM（ニューパブリックマネジメント）の導入を検討する地方自治体が増加している。しかし、地方自治体の経営理念・手法は、民間企業等とは基本的に異なっており、民間の経営手法等を公共経営に取り入れる場合は、独自の視点や取組へのアプローチが求められることが少なくない。

公共施設マネジメントも、当初は民間企業等で先行的に取り組まれているFM（ファシリティマネジメント）、AM（アセットマネジメント）の導入として捉えられてきたが、公共施設マネジメントを導入した地方自治体では、公共施設がもつ公共性、公益性に配慮し、民間企業等とは異なる手法や運用が必要となっている。

例えば、地方自治体が保有する公共施設のほとんどは行政財産（公用財産、公共用財産）あるいは公の施設として、その活用や処分については法令等でさまざまな制度や手続が設けられ、民間企業の資産管理・活用と比較すると、その適用可能な範囲や手法等が制限されている。また、公共施設は教育、福祉、住民自治等、多様な住民生活と密接に結びついているため、採算性、経済性以上に公共性、公益性が重視され、住民のライフスタイルやサービスニーズに適切に配慮した整備や管理・運営が求められる。特に施設の統廃合を進める場合には、住民をはじめ施設の管理・運営に係る多様なステークホルダー（地域住民、施設利用者・団体、管理運営等の委託事業者等）に配慮した取組プロセスが重要となっている。

第1章でみたとおり、地方自治体が公共施設マネジメントの導入を進める主たる目的の一つが行財政改革と連動した公共施設改革にある。公共施設改革の背景には、多くの市町村において、①人口が減少に転じた後も依然として公共施設の新規整備が続き、施設総量が増大していること、②少子高齢化に伴う人口構造の変化、住民のライフスタイルやサービスニーズ等の多様化・高度化、などの社会経済状況に対応した公共施設の質の転換が図られていないこと、③高度経済成長期に整備された大量の公共施設の老朽化が進行し、一斉に修繕や建替等の更新時期を迎えること、などがあげられる。こうしたなかで公共施設の運営や維持管理に膨大なコストが発生し、今後も増大が続けることが予測されており、保有する公共施設を現状のまま運営や維持管理することが困難となってきた。

このため、公共施設の質的な転換を図りながら、公共施設の総量を大幅に削減し、限られた財源を有効に活かした公共施設の運営や維持管理を図ることが必要となってきた。

先進的な公共施設マネジメントを推進している地方自治体の展開プロセスを整理したものが、図表3-2である。大きくは①全体評価段階、②個別評価段階、③公共施設管理段階の3つの段階によって推進が図られている。

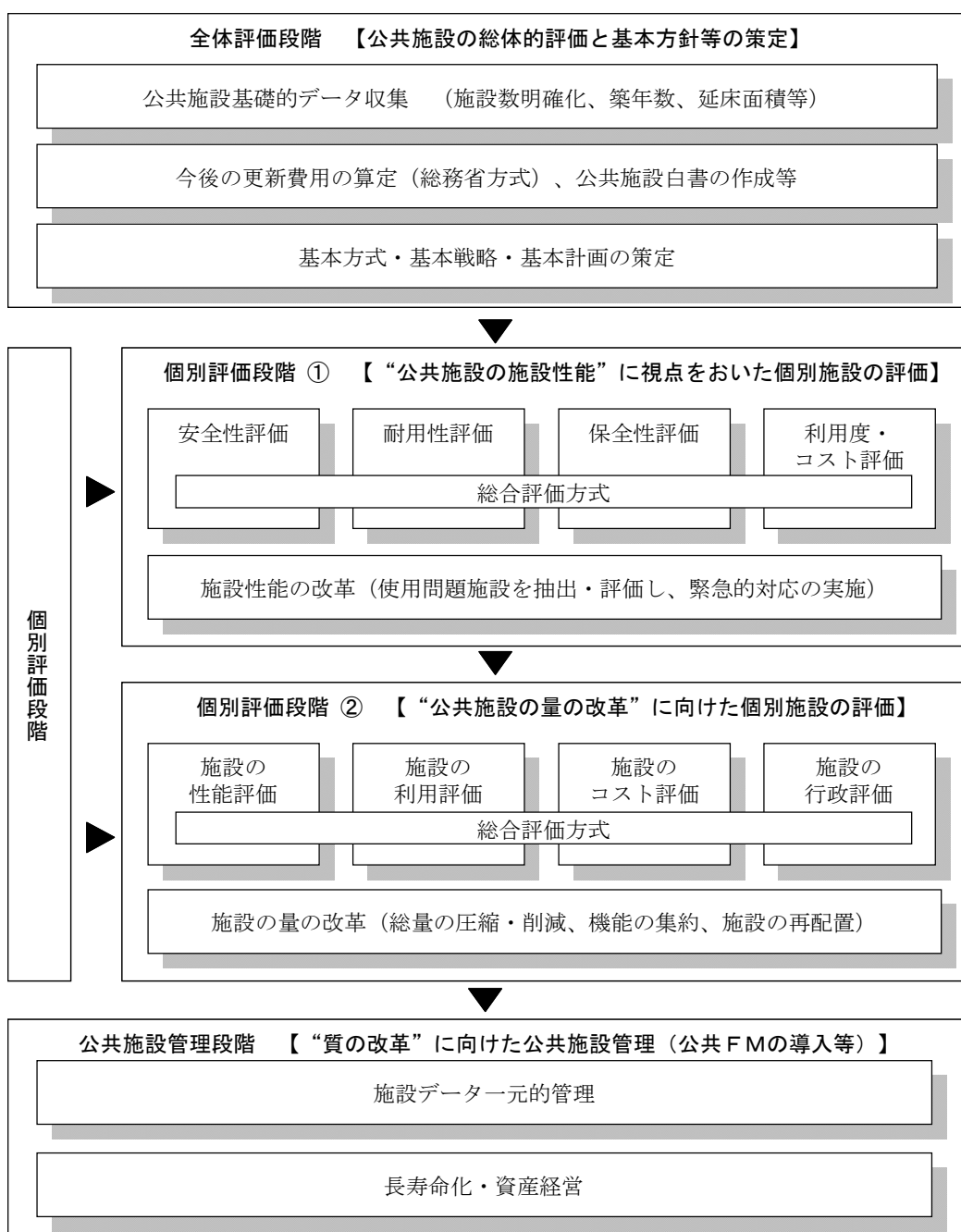
①全体評価段階では、住民、行政、施設のステークホルダー等が公共施設の実態や課題についての情報を共有し、今後の公共施設改革の基本的な方針や戦略、方向性について合意形成を図ることに目的に、公共施設全体のマクロの現状と課題についての総合的な評価が行われる。その際には、保有する公共施設の総量、総コスト、老朽化の進展状況等の概況を把握するため、公共施設の数、土地面積、建物面積といった基礎的な情報収集を行うための公共施設台帳項目の整備が必要となる。

②個別評価段階では、施設性能の見直しや量の改革といった具体的な公共施設改革と連動した取組となるため、個別の公共施設のハードやソフト、コスト等の状況について把握・診断することが求められる段階となる。ここでは個別施設の情報収集・診断を行うための台帳項目の整備が必要となる。

③公共施設管理段階は、①、②の段階を経て、一定の公共施設改革を進展させた後、今後も保有することが決まった公共施設の質を高めていく視点から、効率的・効果的にマネジメントの確立を図る段階である。

第2章でみたとおり、秩父市の公共施設のマネジメントの展開は、①全体評価段階を終え、今後は②個別評価段階へと移行した取組を進めることとなっている。

図表3-2 公共施設マネジメントの展開のフロー



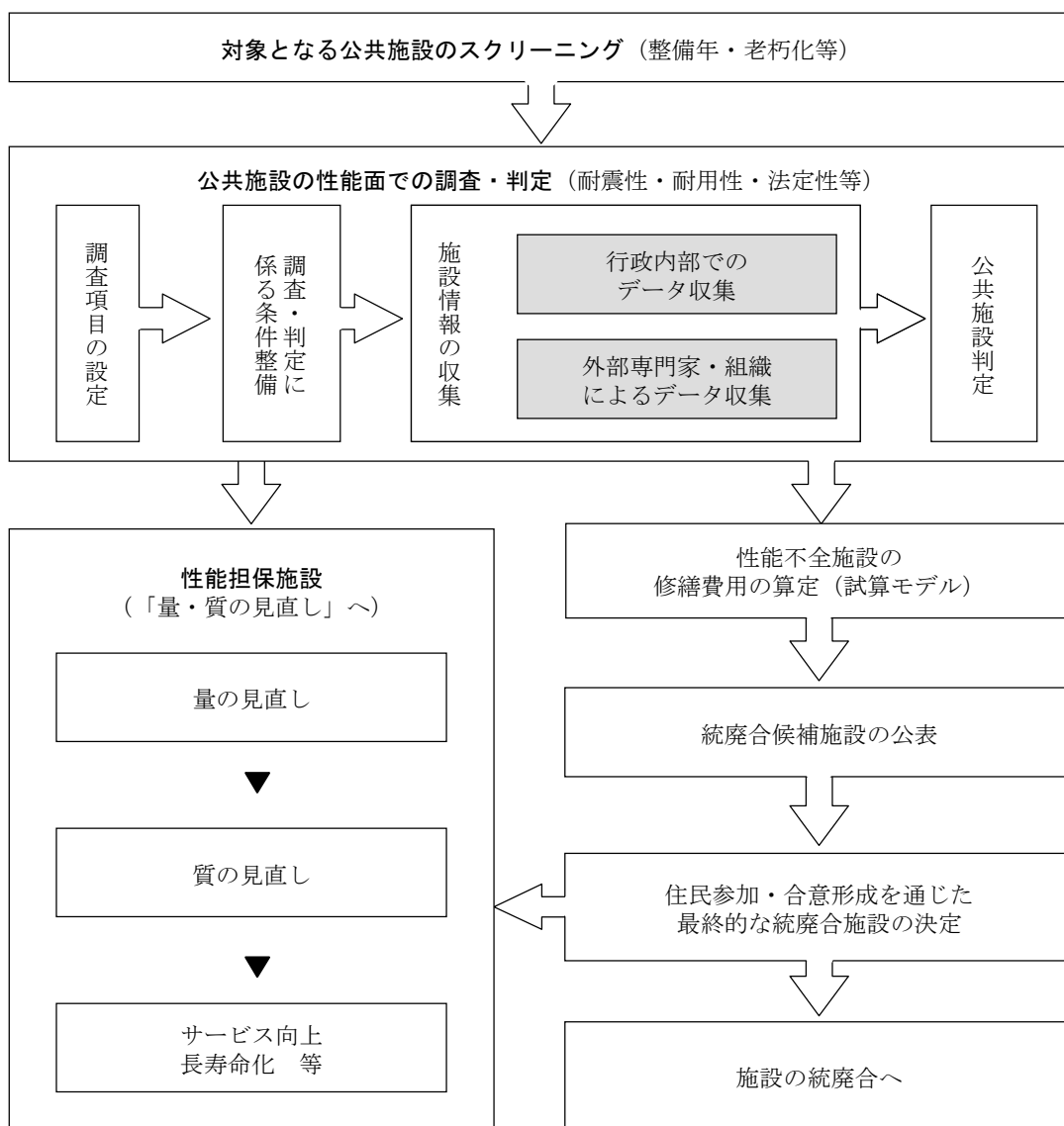
## 2 公共施設マネジメントの展開に対応した公共施設台帳整備の考え方

### (1) 施設性能の視点においた公共施設台帳の整備

公共施設の「施設性能」に視点をおいた個別評価は、公共施設の量・質の見直しの前段階の評価として実施する。東日本大震災を契機に、公共施設の耐震性の重要性が改めて認識されている。公共施設のあるべき姿のうち、最も重要な要件が「安心（信頼性・安全性）」であり、住民等の施設利用者が安心・安全に公共施設を利用できる環境を確保することが重要である。このため、必要十分な“施設性能”が適切に担保されるかどうかの視点から、図表 3-3 のような個別の公共施設の調査を行い、施設性能の要件が担保されていない施設については、改修等を通じた施設性能の回復が可能かどうかについてをコスト面も含めて診断を行う。

したがってこの段階での公共施設台帳として整備していく調査・診断項目は、施設性能に重点をおいた公共施設の法定性、耐震性、耐用性、耐久性、安全性等に関連したものが中心となる。

図表 3-3 “施設性能”視点からみた公共施設の調査と診断のフロー



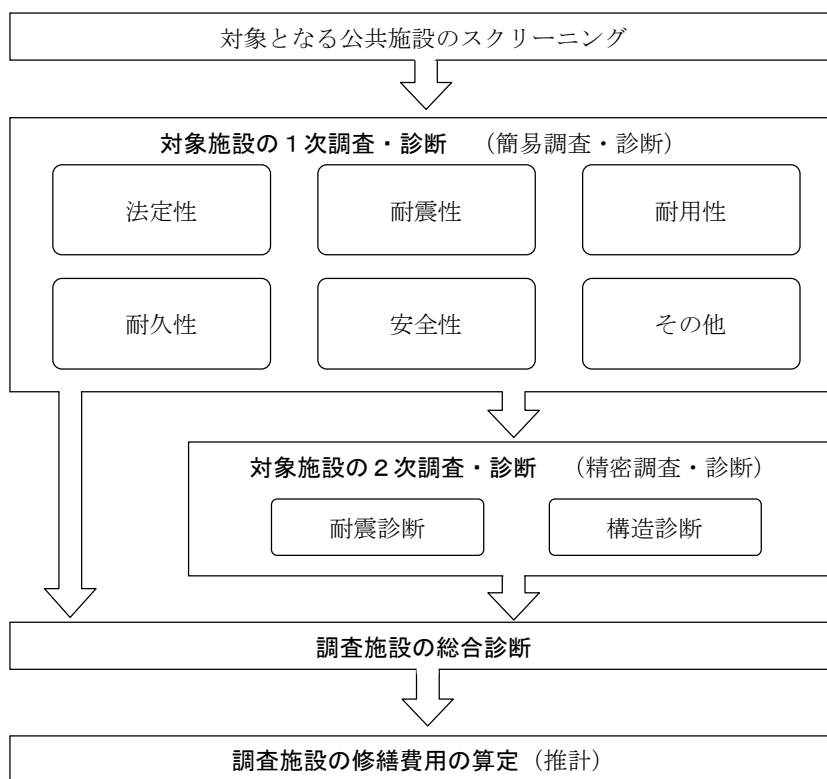
従来の公共施設管理では、深刻な不具合等が発生した時点、老朽化が著しく進展した時点で、一定のコストをかけて精密な調査・診断を行うケースが多かったが、こうした手法では調査・診断コストが大きくなるとともに、計画保全・予防保全を推進していくうえでの支障となってきた。そこで、施設性能の調査・診断プロセスは、図表 3-4 に示したとおり 1 次調査・診断と 2 次調査・診断の 2 段階のプロセスを設定することが重要となる。

1 次調査・診断は基本的には保有する全ての公共施設を対象とする。保有する公共施設が多い場合は、建築年度、不具合等の報告から、対象となる公共施設をスクリーニングし、調査・診断の優先度が高い施設から調査・診断を行う必要がある。1 次調査・診断は、全ての施設を対象に網羅性を重視した調査・診断となるため、調査に係る時間的・人的・経済的コストを最小化した簡易な調査診断とすることが求められる。

1 次調査・診断結果から、耐震性等の使用上の不具合が把握できた施設については、2 次調査・診断を実施する。2 次調査・診断では、耐震診断、構造診断等を把握するため、有資格者、専門事業者等に委託した精密調査・診断となる。

こうした 2 段階の調査・診断を経ることにより、保有する公共施設全体の施設性能の現状や課題が把握できるとともに、使用上の問題がある施設を早期に発見し、適切な対応を図ることが可能となる。

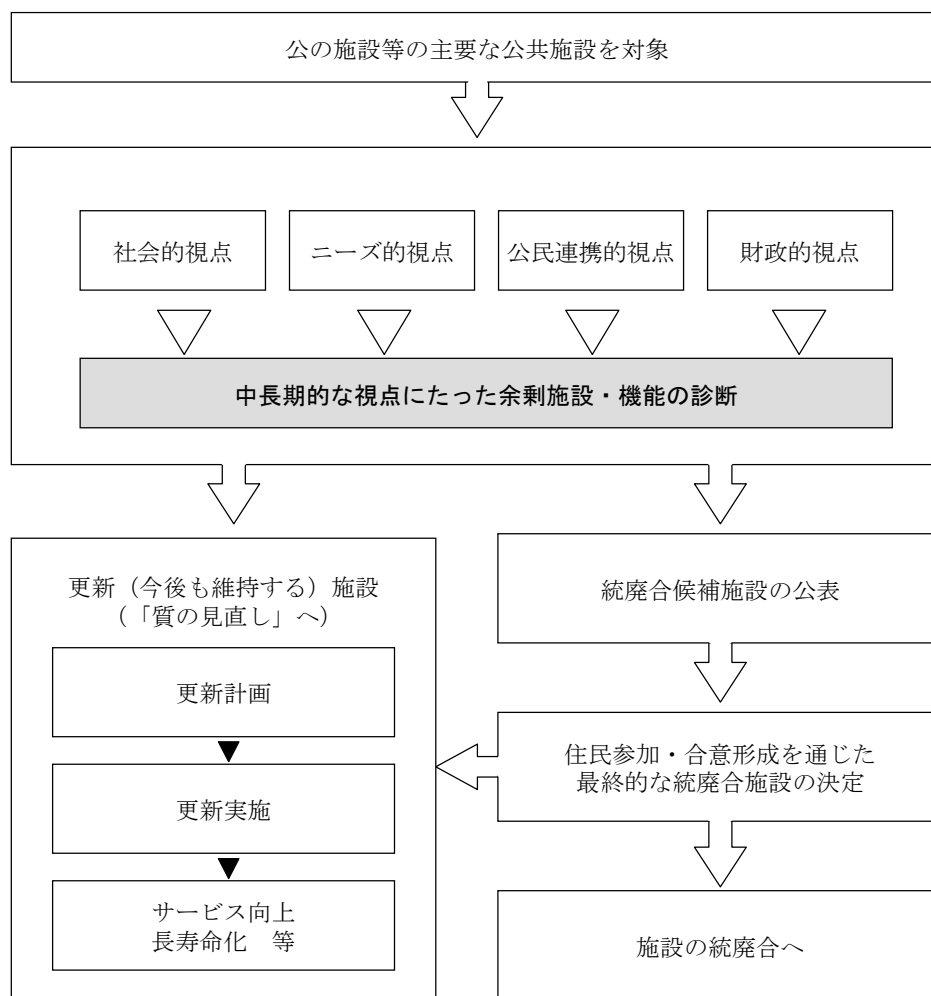
図表 3-4 施設性能調査・診断の展開フロー



## (2) 「量の改革」に視点をおいた公共施設マネジメント

個別評価の次の段階は「量の改革」を志向して実施するもので、余剰施設（または余剰機能）を把握できる施設項目・診断項目を設定する。余剰施設（機能）の診断には、施設が果たす社会的な視点、住民及び利用者ニーズの視点、公民連携の視点、財政的視点等をもとに、中長期的な視野にたつて施設（機能）の過不足を判断できる情報の収集並びに診断が重要となる。現状において既に遊休・余剰となっている施設の見極めだけではなく、将来的な人口動向や行政需要等を予測・想定した将来的余剰の診断も重要となる。また、地方自治体の厳しい財政状況に鑑み、財政運営やコストの観点からみた余剰施設（機能）の診断も求められる。

図表 3-5 “量の改革”に向けた公共施設の調査・診断のフロー



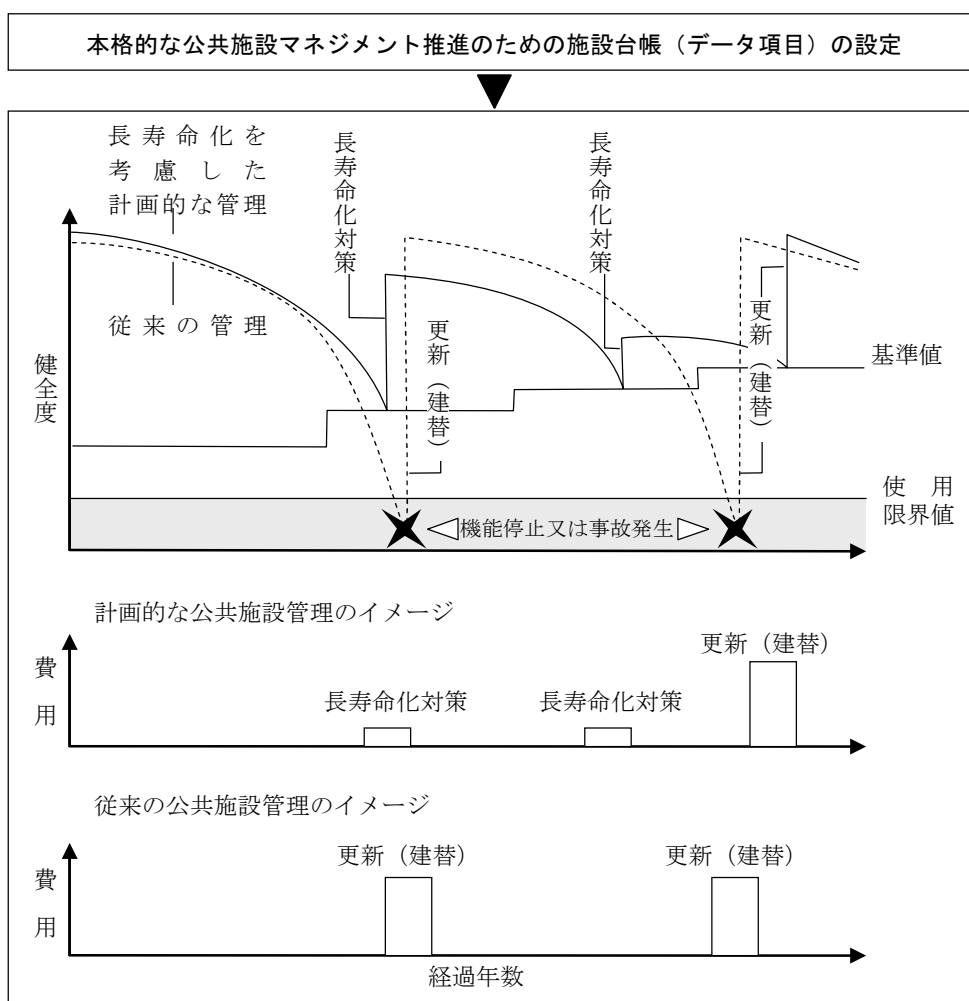


(3) 「質の改革」に視点をおいた公共施設マネジメント

個別評価を通じて、公共施設の施設性能の診断、量の改革が行なわれ、施設の改修や統廃合等を通じて、今後、地方自治体で維持管理することが決定した公共施設については、施設性能や施設サービスの向上、施設の長寿命化等を実現できる公共施設の質の改革の取組が重要となる。

この段階では、個別評価段階を経て今後も継続して保有する公共施設及びその機能が確定することから、それら施設情報・診断情報を一元的に管理し、公共施設マネジメントを効率的・効果的に推進するための行政体制の整備や情報管理体制の構築等が必要となる。

図表 3-6 “質の改革”に向けた公共施設管理の考え方

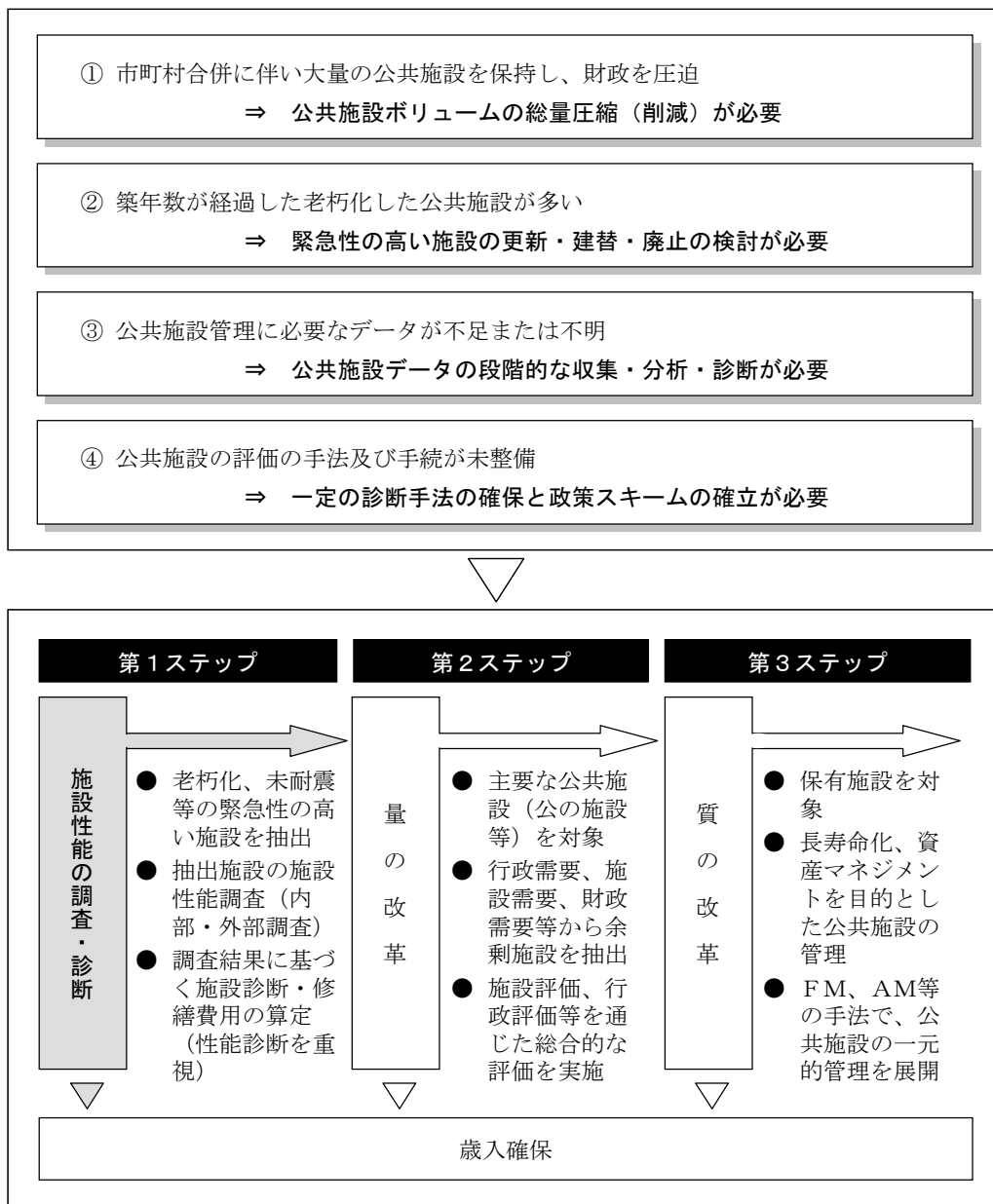


### 3 秩父市における公共施設マネジメントの推進と公共施設台帳の整備のあり方

秩父市の公共施設マネジメントに係る課題を整理すると、①市町村合併に伴い大量の公共施設を保持し、財政を圧迫していること（公共施設ボリュームの総量圧縮（削減）が必要）、②築年数が経過した老朽化した公共施設が多いこと（緊急性の高い施設の更新・建替・廃止の検討が必要）、③公共施設管理に必要なデータが不足または不明な項目が少なくないこと（公共施設データの段階的な収集・分析・診断が必要）、④公共施設の評価の手法及び手続が未整備であること（一定の診断手法の確保と政策スキームの確立が必要）、などがあげられる。

秩父市では、今後の公共施設マネジメントの方向性（目標）として、第2章でみたとおり、①公共施設数及び規模の適正化（量の改革）、② 利用者の安全性や快適性等のサービスの向上（質の改革）、③ 市財政を圧迫しない計画的管理運営の実現（歳入確保）の3つを掲げている。

図表3-7 秩父市における公共施設マネジメントに係る課題と今後の方向性



秩父市の公共施設台帳は、この3つの方向性（目標）を推進・実現する観点にたって整備していく必要がある。秩父市の公共施設マネジメントは、段階的なステップアップによって進展させていくこととなっており、その第1ステップとして、平成24年度以降は、施設性能の調査・診断を行い、その成果を量の改革へと進展させることが想定されている。

しかし、秩父市では、1,424の公共施設を保有しており、その全ての施設に対して、従来型の精密な調査・診断を実施すると膨大なコストが発生することが予想される。こうしたマネジメントに係る財源の確保が課題となって、公共施設の実態把握や公共施設マネジメントの円滑な推進を図ることができないことは、秩父市に限らず、多くの地方自治体の共通の課題となっている。

また、調査・診断の実施主体については、これまでは在京大手の建設会社、コンサルタントに委託して実施するケースもみられたが、市内の建築関連事業所、有資格者（建築士等）は、秩父市の公共施設の設計・建設・管理と密接に関係しており、豊富な情報・実績・ネットワーク等を有している。今後の公共施設マネジメントの推進においても、こうした市内建設関連事業所の参画により、効率的・効果的な調査・診断の成果を得ることが期待される。

上記を踏まえ、本調査研究では、第4章～第5章において、この第1ステップにおける“施設性能の調査・診断”を実施するための公共施設台帳項目の検討を行うこととする。

その検討条件としては、以下の4点に整理した。

- ① 保有する全ての公共施設の調査・診断が可能な項目の検討
- ② 市の財政状況等を踏まえ、1施設当たりの調査・診断コストが最小化できる手法の検討
- ③ 市内の建設関連事業所、有資格者（建築士等）が受託・実施可能な調査スキームの検討
- ④ 調査結果が公共施設の改革（量の改革）へとつながる分析手法の検討

