

公共発注政策プロジェクト報告書

地方自治体における社会資本 老朽化対策と公共事業発注政策 その現状と課題

NPO 法人 建設政策研究所

2013 年 12 月

第1章 社会資本老朽化対策の現状と課題

1) 社会資本老朽化問題に関するこれまでの特徴的な流れ	1
(1) 「建設から維持管理の時代」と言われて30年、問題の進行と対策の遅れ	1
(2) 「道路橋の予防保全に向けた提言」(国交省道路橋有識者会議2008年)で 地方自治体の橋梁点検推進の補助金を交付	2
(3) トンネル事故犠牲者を出してようやく『メンテナンス政策元年』へ	3
2) 政府による社会資本老朽化対策の基本的な問題の把握と対策とは	4
(1) 浮かびあがった地方自治体の深刻な事態	4
(2) 国交省の「社会資本の維持管理・更新に関し当面講ずべき措置」とは	5
(3) 強まる施設管理への包括管理委託、PFI/PPP事業推進政策	8
(4) 「方策2011」地域維持事業としての契約方式の評価	10
3) 長寿命化計画による更新の考え方と取組み事例	11

第2章 地方自治体の社会資本老朽化対策の事例とその特徴、問題点

1) 地方自治体の「公共施設マネジメント白書」の内容とその特徴、問題点	16
(1) 所沢市公共施設マネジメント方針について	16
(2) 新居浜市アセットマネジメント推進基本方針について	20
(3) 府中市公共施設マネジメント基本方針について	23
(4) 千葉県佐倉市の「公共施設白書」(H22年度版)と ファシリティマネジメント(FM)の取組み	28
2) 地方自治体の社会資本老朽化対策の特徴と問題点	33
(1) 地方自治体の公共施設老朽化対策の取組みについて	34
(2) 地方自治体の公共施設老朽化対策の問題点について	37

第3章 老朽化対策における「民間活用」をどう考えるか

1) 公共施設老朽化対策にFM(ファシリティ・マネジメント)を活用する問題点	39
(1) ファシリティ・マネジメント(「施設管理」、以下FMという)とは何か	39
(2) FMを公共施設の老朽化対策に活用することは可能か	40
(3) FMは市民自治にもとづく自治体行政を破壊し、 行政運営を効率化優先の民間経営手法に変質させるもの	41
(4) 各自治体の公共施設マネジメント白書は老朽化対策より、 FMが主体となっている	41
2) 公共施設等老朽化対策におけるPPP/PFI活用の問題点	42
(1) PPP(public-private partnership)/PFI(private financial initiative)とは何か	42

(2) PPP活用に関する論点および問題点の整理	50
3) 住民の合意形成について	51
(1) 住民合意の重要性と困難性	51
(2) 時間を掛けて住民合意の形成を	52

第4章 地方自治体インフラ老朽化対策の問題点と解決に向けて

提言1 不要不急の新規大規模事業を中止・休止し、地域住民の 生活要求に基づく事業に転換する	53
提言2 財政と行政施策、教育・研究内容を既存施設の老朽化対策へ 思い切ったシフトを	53
提言3 自治体行政における組織の体制は、老朽化対策を中心とした 維持管理・保守点検・更新補修事業部門を重視し強化を図る	54
提言4 各種施設、社会資本の維持管理事業を地元根を張っている 地域建設業者に発注する	55

第1章 社会資本の老朽化対策の現状と課題

1) 社会資本老朽化問題に関するこれまでの特徴的な流れ

(1) 「建設から維持管理の時代」と言われて30年、問題の進行と対策の遅れ

アメリカでは社会資本老朽化が70～80年代に大きな社会問題として顕在化した。1967年12月5日には、米国ウェストバージニア州とオハイオ州を結ぶSilver Bridge（シルバ一橋）が突然崩壊するなど橋梁、ハイウェイの倒壊、橋梁ケーブル破断、水道管破裂等が相次いだ。1981年には『荒廃するアメリカ』（パット・チョート、スーザン・ウォルター共著）が出版され、問題の深刻さと対策の遅れが日本においても広く知られるようになった。

その後の1983年にはコネチカット州にあるマイアナス橋が、鋼桁の疲労ひび割れが原因で崩壊するなど、財政的な措置や補修工事が進まず、現オバマ政権にとっても重要な政治課題¹となっている。

日本ではアメリカの30年代のインフラ整備最盛期から約30年遅れの60年代以降の高度成長期に「全国総合開発計画」（第1次～第4次）に基づく公共事業によりインフラ、公共施設整備が急速に進められた。（図1）技術関係者の間で「建設から維持管理の時代」と言われ出してからほぼ30年発つが、社会資本全体を視野に入れた本格的な対策は進められなかった。

日本のインフラの老朽化に関する主な研究と問題の顕在化、政府および一部自治体の対応をみる。1985年9月に経済企画庁「日本の社会資本 21世紀へのストック」をまとめている。社会資本ストックの更新をも見据えて、今後の社会資本整備計画策定の基礎となる公的なストック推計・資料を集大成したものだ。自治体では1998年7月に東京都「東京都が管理する社会資本の維持更新需要の将来推計」を公表し、将来の財政負担について警鐘した。1999年6月、10月に相次いで山陽新幹線福岡トンネルと北九州トンネルで、内壁コンクリートが剥落し、走行中の列車を直撃する事故が起きた。この時期、小林一輔東大名誉教授は著書「コンクリートが危ない」（1999年5月）で山陽新幹線やマンションのコンクリートの劣化について警鐘していたことが社会的に注目を集めた。2002年10月に国土交通政策研究所「今後の社会資本整備についての基礎的研究～社会資本の維持更新費の将来推計へ向けて～」を公表、2003年4月国土交通省は道路構造物の今後の管理・更新等のあり方に関する検討委員会を立ち上げ、『道路構造物の今後の管理・更新等のあり方 提言』をまとめた。この中で「これまでの道路管理が対症療法的に修繕するのが一般的であったことを反省し、すでに大規模な『更新時代』の入り口に立たされている。よって、わが国は『荒廃するアメリカ』を教訓として、『荒廃する日本』としないための政策と技術開発の方向性を明確に打出すシステムが必要である。」としたうえで、『アセットマネジメント導入による総合的なマネジメントシステムの構築』『ライフサイクルコストを考慮する設計・

¹二期目の2013年2月の一般教書でインフラ老朽化対策として「緊急インフラ補修計画（“Fix-It-First” program）」を提案し、500億ドルの予算と別枠の財政支出を打ち出した。さらに「米国再建パートナーシップ」と題する2013年3月の演説では、官民の資金を集積する100億ドルの「全米インフラ銀行（National Infrastructure Bank）」設立を呼び掛けた。

施工法の確立情報提供』等と同時に『情報提供と住民参加』の必要性についても述べている。

（２）「道路橋の予防保全に向けた提言」（国交省道路橋有識者会議 2008 年）で地方自治体の橋梁点検推進の補助金を交付

2007 年 1 月には、北海道の北見市で、ガスパ이프の老朽化による都市ガス漏えい事故で 3 人死亡し、地下の埋設物の老朽化の深刻な問題も明らかとなった。その年の 6 月、国道 23 号の木曽川大橋（三重県）、国道 7 号の本荘大橋（秋田県）など、相次いで鋼トラス橋の斜材の腐食による破断が発見され、事故を未然に防ぐことができたが、国道管理も大きな問題があることが判明した。直後の 7 月に、米国ミネソタ州ミシシッピ川の鋼トラス橋が突然崩壊し、13 人が死亡する惨事がおきた。国交省や土木学会などが独自に技術調査団を派遣し、事故原因を明らかにするために調査を実施した。

その後 10 月に国交省は、「道路橋有識者会議」を立ち上げ、翌年 5 月に「道路橋の予防保全に向けた提言」公表、同時に地方の点検の実態を明らかにし、点検が遅れている地方公共団体に対し点検費用に対する補助実施することを決めた。2009 年 3 月 31 日「社会資本整備重点計画」が閣議決定され、①施設の状態を定期的に点検・診断し、ライフサイクルコストの削減を図る「予防保全」の考えに立った戦略的な維持管理・更新を実施していくこと、②管理コストの増大等の課題に対応しつつ、質の高い公共サービスを提供するため、民間の能力・資金の活用により効率的かつ効果的に実施できる適切な事業分野において、PFI を一層推進することを打ち出した。

2010 年 2 月、総務省は全国的自治体の実態調査結果に基づき「社会資本の維持管理及び更新に関する行政評価・監視 一道路橋の保全等を中心として一」との遅れている状況の改善の勧告を行った。2012 年 2 月 総務省「社会資本の維持管理及び更新に関する行政評価・監視結果報告書」7 月の「2009 年度国土交通白書」で道路や下水道などの老朽化が急速に進み、今後、50 年間に必要なインフラ更新費は推計で約 190 兆円に上ると試算、国や自治体のインフラ投資総額を約 8.3 兆円で推移するとした場合、更新費は約 30 兆円不足するとした。

自公政権から政権交代した民主党政権は、2010 年 6 月 18 日に「新成長戦略」を閣議決定し、①戦略的な維持管理を進め、国民の安全・安心の確保の観点からリスク管理を徹底することが必要②厳しい財政事情の中で維持管理のみならず新設も効果的・効率的に進めるため PFI、PPP の積極的な活用を図ることを打ち出した。

2012 年 8 月 31 日には「社会資本整備重点計画」が閣議決定されたが、ここで安全・安心な生活、地域等の維持のために「社会資本の維持管理・更新を計画的に推進するストック型社会へ転換する」視点から「社会資本の適確な維持管理・更新」が 4 つの重点目標の一つに位置付けられ、①我が国の社会資本の実態把握と維持管理・更新費の推計②施設の長寿命化によるトータルコストの低減等について記述された。

（３）トンネル事故犠牲者を出してようやく『メンテナンス政策元年』へ

中央高速自動車道上り線の笹子トンネル（山梨県）で 2012 年 12 月 2 日、換気用のコンクリート製天井板や中壁（幅約 5m、奥行約 1.2m、1 枚の重量約 1 トン）約 330 枚が崩落し、通行中の車が巻き込まれ 9 名が死亡するという痛ましい事故が発生した。

この事故の原因の第 1 にはトンネル本体及び天井板取り付け金物等が建設後 35 年を経過し、劣化・腐食等の老朽化が進行しているにもかかわらず、その補修・改修を先延ばししてきたこと、第 2 には劣化や腐食、破損・破壊等が単に年月だけでなく、自然の力や人為的要因により危険性が増すにもかかわらず、日常的点検がきわめて杜撰であったことが挙げられる。

この事故の直後 12 月 17 日に自公政権が復活し、太田昭宏国土交通相は 27 日未明の記者会見で、中央自動車道笹子トンネルの天井板崩落事故で問題となったインフラの老朽化対策や、南海トラフ巨大地震、首都直下地震といった大規模地震に備えた施設の耐震化に積極的に取り組む考えを示し、2012 年度補正予算では社会資本整備総合交付金から分離して防災・安全交付金が創設された。

翌 2013 年 1 月 21 日には国交大臣を議長とする「社会資本の老朽化対策会議」設置され国交省の全局長ら、幹部が参加し全局をあげて①緊急点検の実施②長寿命化計画策定の工程表などを 2 月初めまでにつくる③国直轄施設のほか高速道路や市町村管理の施設も対象にする。また、1 月 30 日の「社会資本整備審議会・社会資本メンテナンス戦略小委員会」が緊急提言として「①インフラの健全性診断のための総点検等の緊急実施②インフラの健全性等に関するカルテの整備③インフラの健全性等の国民への公表④長期的視点に立った維持管理・更新計画の策定⑤地方公共団体への支援⑥維持管理・更新をシステムティックに行うための実施プロセスの再構築⑦維持管理・更新に係る情報の収集・蓄積⑧維持管理更新に係る予算の確保⑨組織制度の変革と人材育成⑩効率的・効果的な維持管理・更新のための技術開発委の推進」を掲げた。

1 月 15 日には首都高速調査研究委員会も老朽化対応提言を公表し、大規模更新区間=5 路線 10 区間で 5500 億円、大規模改修区間 6 路線 8 区間で 950 億円など、概算費用として 7900 億円～9100 億円との見積もりを明らかにした。

3 月 19 日、社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会技術部会社会資本メンテナンス戦略小委員会が「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について 中間とりまとめ」本格的なメンテナンス時代に向けたインフラ政策の総合的な充実～キックオフ『メンテナンス政策元年』～」とする提言を公表し、国民からの意見募集を行った。直後の 3 月 21 日、国交省は「社会資本の維持管理・更新に関し当面講ずべき措置」公表し、やはり『社会資本メンテナンス元年』として位置づけ、措置の実施工程表を提示した。

5 月 20 日、自公政権は前政権時より議員立法として準備されてきた「国土強靱化基本法案」を「防災・減災などに資する国土強靱化基本法案」に衣替えし、「国土強靱化」とは「事前防災及び減災その他迅速な復旧復興並びに国際競争力の向上に資する大規模災害等に備

えた国土の全域にわたる強靱な国づくり」と定義した法案を提出した。「前防災及び減災などに資する」としながら「国際競争力の向上に資する」ものまで取り込んだもので、対象が限定的ではなく、極めて不明確なものとなっており、あらゆる公共事業がこれに含まれると解釈され、地方公共団体の「計画」自体が国の強いコントロールの下に作成されるおそれなど仕組みや手続の民主性と透明性の規定の欠如など多くの問題を含んでいる。

2) 政府による社会資本老朽化対策の基本的な問題の把握と対策とは

(1) 浮かびあがった地方自治体の深刻な事態

社会資本ストックの急速な増大にもかかわらず、政府としての総合的な計画がなく、各施設の適正な点検、維持管理（メンテナンス）、改修、更新が実施されてこなかった。しかし、一部の地方自治体では、比較的早期に独自に所有・管理している社会資本の長寿命化計画を策定（橋梁のアセットマネジメントなど）し、計画的維持補修、更新に取り組んできた事例もある。（東京都、静岡県、青森県、など）しかし、財政危機の進行と公共事業費縮減のもとで、政府や多くの地方自治体では「選択と集中」政策により、新規構造物の建設工事に重点が置かれ維持管理・更新の順位は低い状況が続いてきた。

総務省が 2010 年度に行った地方自治体調査（対象 1750、回答 1473）では、今後、社会資本の維持管理・更新需要の増大が懸念される施設について 5 施設以内を順位付けして挙げた 1,402 団体（都道府県：36 団体、市区町村：1,366 団体）では、「道路」と回答したものが最も多く 72.9%、次いで、「公立学校施設」が 64.9%、「下水道」が 56.8%となっている。これを都道府県及び市区町村別にみると、都道府県では、「道路」が最も多く 91.7%、次いで、「公立学校施設」が 63.9%、「治水施設」が 58.3%となっており、市区町村では、「道路」が最も多く 72.4%、次いで、「公立学校施設」が 64.9%、「下水道」が 57.6%となっている。懸念される内容では「財政負担や住民負担の増大」が最も多く 88.3%、次いで、「既存の社会資本の更新や改良の断念や遅れ」が 81.6%、「既存の社会資本の維持管理水準の低下」が 43.4%となっている。これを都道府県及び市区町村別にみると、都道府県では「財政負担や住民負担の増大」が最も多く 97.5%、次いで、「既存の社会資本の更新や改良の断念や遅れ」が 87.5%、「新規の社会資本の整備の断念や遅れ」及び「既存の社会資本の維持管理水準の低下」が 82.5%となっており、市区町村では「財政負担や住民負担の増大」が最も多く 88.1%、次いで、「既存の社会資本の更新や改良の断念や遅れ」が 81.5%、「既存の社会資本の維持管理水準の低下」が 42.3%となっている。

懸念される内容への対応方策として関心があるものについては、「社会資本の維持管理・更新費用に係る財源の確保」と回答したものが最も多く 89.9%、次いで、「社会資本の維持管理・更新を効率的・計画的に実施していくための、長寿命化対策等の実施」が 70.7%、「既存社会資本の見直し（廃止、縮小、統合等）」が 59.1%となっている。

これを都道府県及び市区町村別にみると、都道府県では「社会資本の維持管理・更新を効率的・計画的に実施していくための、長寿命化対策等の実施」が最も多く 97.5%、次い

で、「社会資本の維持管理・更新費用に係る財源の確保」が 92.5%、「社会資本の維持管理・更新を効率的・効果的に実施するための、民間活力の活用」が 67.5%となっており、市区町村では「社会資本の維持管理・更新費用に係る財源の確保」が最も多く 89.9%、次いで、「社会資本の維持管理・更新を効率的・計画的に実施していくための、長寿命化対策等の実施」が 69.9%、「既存社会資本の見直し（廃止、縮小、統合等）」が 59.3%となっている。

2012 年 12 月の笹子トンネル事故を契機に（自公政権への交代も加わり）、ようやく「総合的な対策」が政府レベルの課題として動き出した。（本年を『社会資本メンテナンス元年』と位置付けている）

（２）国交省の「社会資本の維持管理・更新に関し当面講ずべき措置」とは

以下、国交省の「社会資本の維持管理・更新に関し当面講ずべき措置」（2013 年 3 月 21 日に示された、現状の問題点、課題と当面の政府の取組みの概要は以下のとおりである。

「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について（課題と方向性）」

「国民の命を守るため」、「現場管理上の対策」と「現場を支える制度的な対策」の 2 つの面からそれぞれの課題を掲げ、現状の把握に基づく方向性を打出し「戦略的な維持管理・更新を推進を長寿命化計画を核とした発展・継続」させるとしている。

「1 現場管理上の対策」では「点検・診断・対策実施」「維持管理に係る情報の整備」「維持管理・更新の新技术導入」を課題として挙げて、それぞれの現状に見る問題点を下記のように整理している。地方自治体での点検の未実施による劣化、損傷の把握がされていない深刻な実態が改めて指摘されている。

	現状	方向性
点検・診断・対策実施	日常点検、定期点検では把握されていない要対策箇所の発見（トンネル内の天井板、付属物等について緊急点検を実施（調査継続中）、その結果、日常点検、定期点検では把握できなかった要対策箇所が一部で存在。地方公共団体管理の施設の中には、点検未実施で劣化や損傷の状況が不明な施設も存在。）	○非構造物材、地盤も含め社会資本の安全性の総点検の実施 ・各施設の特長に応じ、築年数、社会的影響度等の観点から必要性の高い施設について安全性の総点検を実施（利用者や第三者の被害の回避を最優先に、劣化・損傷が著しく進行している施設等について、点検及び修繕を実施） ○点検結果を踏まえた老朽化対策の実施（人命に関わるもの等を優先し、改善した手法等で、原則として出水期前又は平成25年度内に点検完了） ○基準・マニュアル等の改善、見直し ・施設の特長に応じた適切な管理水準の設定・点検対象、手法、頻度等の見直し（総点検の結果や新技术を反映、平成26年度からは、新たに策定・見直しされた基準・マニュアル等を活用し、改善された定期点検等へ移行）

維持管理に係る情報の整備	○施設状況等のデータ整備 ・建設年度等の維持管理情報の蓄積(建設年度等の一部施設諸元が不明な施設が多数存在。) ○維持管理・更新費の推計 ・過去の予算額等から一定の仮定をおいて維持管理・更新費を簡便な方法で推計	○インフラの施設状況等の「見える化」等→維持管理情報の把握(点検・修繕履歴など)→○情報の充実、蓄積→○情報の共有化や利活用(平成25年度中に各施設の現況等の情報をデータベース化し、当該情報のプラットフォームを構築。平成26年度に運用を開始し、平成27年度以降、機能強化を図りつつ、本格運用へ移行) ○維持管理・更新費の推計 ・各施設の状況等の的確な把握とそれに基づく推計精度の向上
維持管理・更新の新技术導入	○維持管理・更新の新技术導入 ・技術開発の推進とその成果(コスト削減、省力化、精度向上等が進展)の共有	○点検技術の見直し(既存技術の活用改善)→○新技术の開発(安全向上やトータルコスト削減等に資する技術)→○新技术の導入、普及と共有化(非破壊検査等による点検・診断技術等について、研究開発の促進に加え、新技术情報提供システム(NET I S)等を活用し、既存技術も含め、現場への試行的な導入を促進。その際、分野横断的な情報共有を徹底し、技術の適用性、効果等を確認し、評価結果の公表、認証する制度の充実を図るなど、更なる普及を推進) ○ITの活用等、インフラ維持管理のイノベーションの推進

「2 現場を支える制度的な対策」では、「予算、制度等」を挙げ、予算の措置のほか維持管理の官民の担い手支援、法令の改正整備を挙げている。とりわけ、体制の整備に重点を置き、地方自治体に対する技術的支援や人材の確保・育成・建設産業における担い手確保のための対策に力点を置いている。こうした状況が生まれている背景について別項の「補足説明」で「維持管理、改修に対する自治体内部での位置づけが弱かった。したがって財政的に必要な措置がされてこなかった。(削減の対象とされてきた) 組織体制上も軽視されてきた。(職員配置が手薄、業務の外部化、資料の管理、データ化やその更新)」「我が国の建設産業は…ピーク時と比較して事業者数で20%、就業者数で28%減少している。また、地方公共団体の土木職員数も、建設投資の減少に加え昨今の公務員の定員削減の影響もあると思われるが、ピーク時と比較して26%減少している」と記しているが、政府や国交省自身がこれまでの姿勢と責任について厳しく反省すべきである。

民間の力の活用の一環として「民間活力(PFI/PPP等)の活用(維持管理PFI/PPPのモデル案件形成の重点支援や事例集・ガイドラインの策定、官民連携インフラファンドの創設・活用等地域の実情を踏まえつつ、空港運営の民間委託を可能とする制度の創設、公共施設の多機能化等に向けたPRE(公的不動産)活用の推進)」が、老朽化対策にもぐりこまされていることは前述の地方自治体の体制、技術力を高める施策とは矛盾していると言わざるをえない。

	現状	方向性
	○予算 ・毎年経常的に要する費用は過去の実績に基づき計上。その他の費用はその都度、必要額を予算要求。 長寿命化計画が策定されている場合は、計画的に実施することにより一定程度費用を平準化。 ○体制 ・職員、民間委託等により維持管理。維持管理を担当する職員の人員、技術力の不足。また、現場作業に従事する建設業界においても人員、技術力、機械の不足。社会資本の老朽化が見込まれる中、民間活力の活用も含めて維持管理の担い手確保が課題。（受注者・発注者双方の人員、技術力等の不足等。） ○法令等（補足3） ・維持管理に関する基準等の位置づけの明確化等*	（1）地方公共団体への支援（新たに創設した防災・安全交付金等の活用や地方整備局等による技術的支援等を積極的に推進する。）（2）維持管理等の担い手支援 ○予算の確保 ・将来の費用の見通しを踏まえた戦略的な維持管理の推進に係る安定的な予算の確保・平成24年度補正予算で防災・安全交付金を創設。平成25年度は支援メニューを充実し、取組を推進。今後、必要な予算の確保についてさらに検討 ○体制の充実 ・自治体等からの個別の技術相談に関し、地方整備局等の窓口機能等を強化・拡充維持管理に係る基準・マニュアルの提供技術講習の実施や研修制度の充実等地方道の一定の構造物を対象とした国による修繕等の代行制度を創設・人材の確保・育成・建設産業における担い手確保のための対策（技能労働者、専門工事業者等の適正な評価・育成のための具体策を産学の有識者会議において検討し、実施維持管理・更新分野に取り組む建設企業に対し、専門家による技術アドバイス等を含めた必要な支援を検討・実施）・入札契約制度のあり方（複数業務（点検、維持、修繕等）の包括発注、複数年契約、地域維持型契約の更なる活用等の対策を検討・実施） ・地域の多様な人材（ボランティア等）河川協力団体（仮称）制度や民間資格制度の創設、アダプト事業等の活用）、民間活力（PFI/PPP等）の活用（維持管理PFI/PPPのモデル案件形成の重点支援や事例集・ガイドラインの策定、官民連携インフラファンドの創設・活用等）地域の実情を踏まえつつ、空港運営の民間委託を可能とする制度の創設、公共施設の多機能化等に向けたPRE（公的不動産）活用の推進
予算・制度等		○国の一元的なマネジメント体制や法令等の整備・見直し ・体制整備（本省に社会資本老朽化対策推進室を設置し、一元的なマネジメント体制の強化を推進するとともに、直轄の管理体制を強化・拡充）・維持管理等に係る法令等の改正（施設等の維持・修繕に関する基準の位置づけの明確化等）（道路法の改正：点検の規定の整備、修繕等の代行制度の創設、車両重量制限違反の監督強化等）河川法の改正：維持・修繕・点検の規定の整備や河川協力団体（仮称）制度の創設等港湾法の改正：点検の規定の整備、管理者による民有施設への報告徴収、立入検査等）地域の実情に応じ空港運営の民間委託を可能とする法律の整備：国管理空港へのPFI法の公共施設等運営権制度の活用等

「3 長寿命化の推進」では「長寿命化計画等の策定推進」として交付金を活用して自治体での計画策定の支援を打ち出している。その中で「補足」の解説が3項目にわたり記されている。この中で笹子トンネル事故後、一般道路を含めた全てのトンネルの緊急点検実施結果で点検履歴や補修履歴についても半数以上の市町村で残されていないなどの実態と背景にある「財政状況が厳しいことに加え、技術者が少なく大規模修繕の実施が困難な状況にあることからほとんど進んでいない。」、国の「道路技術基準①基本事項（道路維持修繕の目的、実施方針等）」の維持作業の基準を紹介しながら、自治体においては「組織体制上も軽視されてきた。（職員配置が手薄、業務の外部化、資料の管理、データ化やその更新）ことを指摘している。また、道路法第42条で法律の規定をしていながら、具体的基準（政令）は未制定であることや河川法や下水道法の管理の規定が不備あることを認めている。長期間にわたる不備の放置が問題の背景にあることを間接的ながら記述されたことの意義は大きい。現場からはこうした事実は以前から指摘（国交労組など）されており、自治体の体制の強化、予算の確保、法整備による裏付けは重要な運動課題でもある。

	現状	方向性
「長寿命化計画等の策定推進」	○長寿命化計画等の策定 ・施設や管理者間に存在する長寿命化計画の策定状況等のばらつきの改善	（○長寿命化計画等の策定推進等 ・点検に基づき、施設の健全度を把握した上で、対策の内容や時期等を施設の特長に応じて長寿命化計画として策定。（平成25年度中に、各施設の維持管理・更新のあり方について長寿命化計画に記載すべき事項等の見直しを実施。併せて、策定率向上に向けた取組を推進）（防災・安全交付金の活用により、自治体における長寿命化計画の策定を支援。また、計画策定推進のため、長寿命化計画に基づく事業に対して重点的な支援を行う等の措置を検討）・計画に基づき優先順位を定めて対策を実施することで施設の長寿命化を図りトータルコストを削減。）

（3）強まる施設管理への包括管理委託、PFI /PPP 事業推進政策

1999年7月に日本におけるPFI法＝「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」が制定されてから14年を経て400件、約4.2兆円の事業規模に達している。その実績は不十分であるとして、前民主党政権政権の「新成長戦略」や現自公政権の「再興戦略」においても「民間の力を最大限引き出す」ために「公共部門の民間開放」による市場創出、公共事業への民間資本導入が今後の経済成長にとっての重要課題とされている。すなわち、「民間の資金、知恵を活用して社会資本を整備・運営・更新する（PPP/PFI）」課題は目標として「今後10年間でPPP/PFIの事業規模を12兆円（現状4.1兆円）に拡大する」ことが課せられている。事例として（i）首都高速道路築地川区間等をモデルケースとして検討する「収益施設・公的不動産の活用や、民間都市開発と一体で進めること

により、民間資金等を最大限に活かして社会資本の更新等の投資を可能とするような手法を積極的に推進する。特に、上部空間の利用等により首都高速道路の老朽化対策を民間都市開発と一体的に行うなど、都市と高速道路の一体的な再生に PPP 事業を活用する。」や（ii）関連法案を成立させ、官民共同で(株)民間資金等活用事業推進機構（官民インフラファンド）を設立（2013.10.7 設立）し、民間事業者が利用料金で資金回収を行い社会資本を整備する PFI 事業にリスクマネーを供給する。これと呼び水とし、これまでは、民間事業者が需要変動リスクを負うため実績が極めて少なかった利用料金徴収を伴う独立採算型 PFI 事業等を大きく伸ばす。」（iii）国管理空港等の公共施設に運営権を設定することで、当該運営権を抵当に資金調達の円滑化を図るとともに、民間事業者が創意工夫を発揮できるコンセッション方式の対象に新たに国管理空港等を追加する。これにより、コンセッション方式による PFI 事業を抜本的に拡大する。」を挙げている。

内閣府のアクションプランにおいて、改めて「今後 10 年間で PPP/PFI の事業規模を 12 兆円（現状 4.1 兆円）に拡大する」が掲げられ、国交省は新たな PPP/PFI 事業に係る具体的な案件の形成等を推進するため、7.94 億円を予算計上して三分野で案件の募集を実施している。国交省は、これまでも PFI 事業を推進してきたが、実質的な独立採算による民間資金導入事業が進まず（全体の 4%）、延払方式やサービス購入方式が 4 分の 3 を占めていた。この状況を転換する手段として先導事例の「下水汚泥・再生水の有効活用事業調査」や「被災地における地域特性を踏まえた災害公営住宅の整備」に係る検討調査や PFI 法改定による公共施設等運営権制度（コンセッション）の導入で、事業の計画から維持管理までを民間企業に任せる方式や官民連携インフラファンドの設立（H25.10.7 設立）による新事業を提示している。被災地における復興道路建設（三陸自動車道など）では PPP 方式として計画から工事完了後の道路維持管理まで民間企業に任せる方式を採用した。

2012 年 7 月、「土木学会建設マネジメント委員会インフラ PFI 研究小委員会包括的道路修繕・維持管理 PFI 部会」（委員の構成は大手ゼネコン、民間研究所、コンサルタント）は、PFI 法改定（2011 年 5 月、2012 年 6 月）に合わせて国内、国外事例の研究調査と提案を行っている。単年度で発注されている道路維持管理業務について、維持管理業務を包括的に委託する事の可能性を、公物管理補助業務からスタートし、その業務範囲を徐々に拡大した包括民間委託、民間事業者が自ら大規模修繕計画を立案し実施する大規模修繕付き包括民間委託へと確実に段階を一つひとつ確認しながらステップアップし、将来的には、施設整備業務や資金調達業務をも含んだ PFI 事業の本格的な導入が望ましいとしている。

ここで、モデルとして検討されているのは国交省の「建設産業の再生と発展のための方策 2011」「同方策 2012」において疲弊が目立つ地方部の建設業の安定経営を目的に提起された契約方式（必要に応じて、複数企業による共同組織との間で、複数の地域維持事業を一括した契約や、複数年契約を結ぶ等の工夫）である。この方式を PFI 事業として運用し、道路法の制約をクリアしながら大規模な道路ネットワークに展開することの可能性が今後の研究課題とされている。

下水道事業における包括管理委託の事例では、千葉県下水道公社の管理している花見川第二終末処理場がある。終末処理場の維持管理を効率的に実施すること等を目的として、2007年度からにおいて、維持管理の包括的民間委託を導入した第1期の包括的民間委託が2009年度に終了したことから、3年間を通して明らかになった新たな課題に対して事後評価委員会において審議結果の「包括委託の実施に関する提言」を提出した。ここでは県と下水道公社による的確な履行確認・監視を求めた上で、「民間事業者の技術力や創意工夫を活用して、維持管理のコスト縮減と環境への負荷の低減及び施設設備の機能保全を図っていく」とし、引き続き3年間包括的民間委託の導入を続けることになった。しかし、下水道公社の業務は履行確認などに移行しているが、技術力や専門知識がないと、これらの業務にも支障をきたすこと、適切な維持管理の継続等の下水道管理者としての責務は県に残ることから、県においても技術力の向上を図っていくこと、下水道公社に対しては、各処理場における維持管理方式の特性を踏まえ、流域下水道全体の維持管理がより適切に実施されるよう、専門性を高め技術のレベルアップに努めるよう指導していく。そのために包括的民間委託の導入を進めるとともに、一部で自ら維持管理を実施することで、包括的民間委託における課題を検証し、長期的視点に立って流域下水道の効率的な維持管理に取り組んでいくこととしている。

ここでの指摘は、公共の役割をほとんど民間に丸投げすることを推進しながら、一方でその危険性に触れざるを得ないという矛盾した内容であり、少なくとも専門性に関わる部分は委託内容から外す必要がある。

（４）「方策 2011」地域維持事業としての契約方式の評価

「方策 2011」では「社会資本等の維持管理や除雪、災害応急対策などの地域維持事業を担ってきた地域の建設業者の減少・小規模化が進んでおり、このままでは、事業の円滑かつ的確な実施に必要な体制の確保が困難」と述べ、その対策として「地域維持型の契約方式の導入」を行うとしている。その内容は「複数の種類や工区をまとめた契約単位」「複数年の契約単位」経常的に結成される「地域維持型 JV」等となっている。

導入を前向きに検討する自治体がある一方、業者等から次のような問題点も指摘されている。「全体で業者数が少ないエリアで JV を組めば、大半の業者が JV の構成員となり競争性が確保できない」「発注件数が少なくなり受注機会が減少する」「複数年契約の場合、受注した JV 構成員以外は数年間受注できなくなる」「労働災害や顎底の責任所在が曖昧になる」等である。また、「地域維持型 JV」の導入は、自治体が発注する地域維持工事の JV 構成員以外の業者の受注が難しくなり、結果として JV の構成が、業者の選別につながる可能性があり、発注ロットを大きくすることは、業者の受注機会が減少することでもある。

「地域維持型契約方式」が、地域の特に零細業者の淘汰につながらないように、単体発注の一定割合の確保等の対策が必要となる。導入に際しては、当該地域の建設業者、団体からの意見聴取を丁寧に行うことが必要である。

3) 長寿命化計画による更新の考え方と取組み事例

『道路構造物の今後の管理・更新等のあり方 提言』は道路構造物の高齢化、道路の管理・更新に対する社会的関心の高まりの中で、2002 年 6 月、国土交通省に設置された「道路構造物の今後の管理・更新等のあり方に関する検討委員会」における道路構造物の今後の管理・更新等についての議論を経て、2003 年 4 月にまとめられた提言であり、①アセットマネジメント導入による総合的なマネジメントシステムの構築、②ライフサイクルコストを考慮する設計・施工法の確立等を内容としている。

「アセットマネジメントとは…道路構造物の維持管理は、これまで、構造物の劣化がある程度激しくなってから、大規模な補修や更新を行う『対症療法』的あるいは『事後保全』的な方法で行われるのが普通であった。しかし、そうした従来型の維持管理手法では、高度経済成長期に大量に蓄積されたストックが、近い将来集中的に更新時期を迎える際に、一時期に巨額の費用が必要となり、対応が極めて困難となる。また、一般に、個々の構造物は、小規模でも適切な補修をこまめに行うことにより、その性能を長期に維持させるとともに、ライフサイクルコストの縮減を図ることが可能である。そこで、最近では、構造物の劣化が比較的小さな時点で、小規模な補修を繰り返し行う『予防保全』的な維持管理を実施して、構造物を延命化させ、ライフサイクルコストの縮減を図り、あわせて毎年度の維持更新費用の平準化を目指そうとする動きが、国や一部の地方公共団体に現れてきた。このような動きは、社会資本の『アセットマネジメント』と呼ばれる。」(立法と調査 2013.5 No.340)

静岡県「土木施設長寿命化行動方針」について

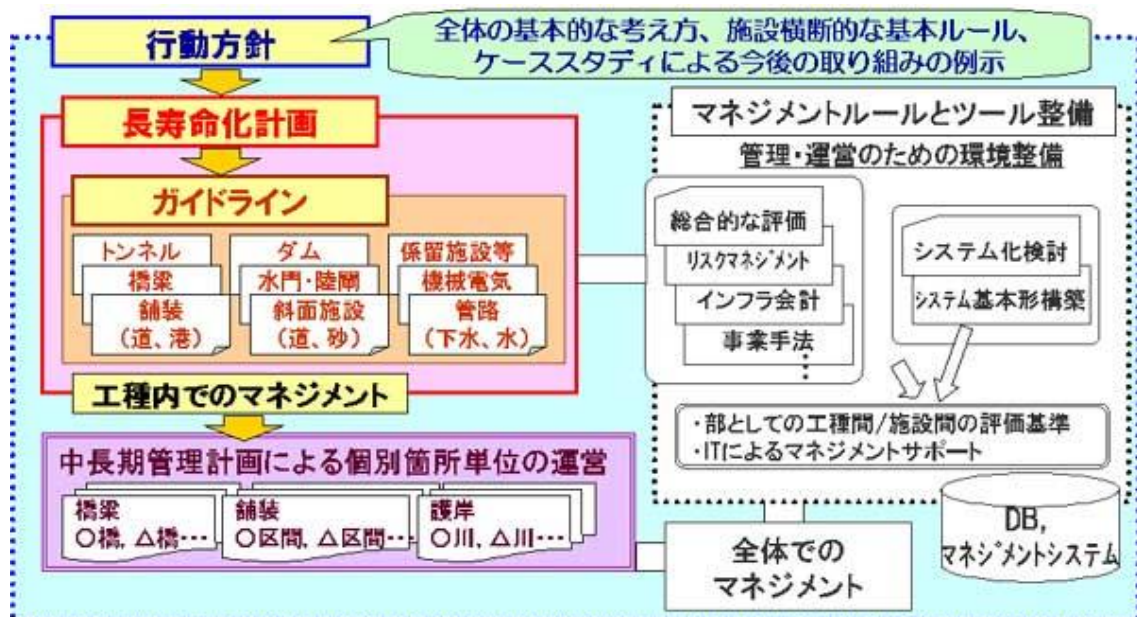
自治体では取組みの早く、網羅的である静岡県の事例を紹介する。

静岡県は公共土木施設の維持管理・運営の考え方(基本ルール)を示すものとして、2003 年度に「土木施設長寿命化行動方針」を策定した。多くの自治体の場合、橋梁に特化された長寿命化計画策定の事例が多いが、静岡県は早い段階から管理している土木施設全般にわたった検討を行った。「行動方針」は、アセットマネジメントを導入した維持管理、運営の考え方や計画・実施・評価・改善といった各プロセスで共通に検討・設定すべき基本ルールを定めるとともに、公共土木施設の工種単位のマネジメント方法、さらには将来目指していく施設間でのマネジメントの方向性を示している。

基本的な考え方は「これまでの管理とこれからの管理」として以下に示されている。

「これまでの施設管理は、錆び、ひび割れ、変形など、何らかの変状や異常が現れてからの対症療法的な管理であったため、初期の段階では工事費がほとんど必要とされませんでした。年数が経過するにしたがって大規模な修繕工事が必要となり、多額の工事費を費やしていました。それに対し、これからは、長い期間で考えたときに、維持管理費の累計を安く収め、施設を長持ちさせるため、予防保全(初期のうちから予測により計画的にメンテナンスを行うこと)をめざす必要があります。」

図 土木施設長寿命化行動方針の概要



GL:ガイドライン DB:施設データベース												
工 種	管理方法	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23		
舗 装	予防保全型 事後保全型	土木施設長寿命化行動方針（案）策定	GL策定 DB構築 中長期管理計画策定		点検				試験施工			
									経過観察			
				計画に基づく事業実施								
橋 梁	予防保全型 事後保全型 維持型		GL策定		初回点検、DB構築							
								中長期管理計画策定・公表（H21.8）				
			計画に基づく事業実施、定期点検									
トンネル	事後保全型		GL策定		点検、DB構築中						中長期管理計画 策定に着手	
水門・陸開	予防保全型 事後保全型		GL策定			点検、DB構築中						
係留施設	予防保全型 事後保全型	GL策定			点検、DB構築中							
ダ ム	予防保全型 事後保全型				点検、DB構築中、中長期管理計画に着手							
斜面施設	事後保全型 維持型				点検、DB構築中、中長期管理計画に着手							
管 路	事後保全型				GL策定			調査、DB構築中、管理計画策定に着手				

こうした考え方のもとに、アセットマネジメントを導入した維持管理、運営の考え方や計画・実施・評価・改善といった各プロセスで共通に検討・設定すべき基本ルールを定め、公共土木施設の工種単位のマネジメント方法、さらには将来目指していく施設間でのマネジメントの方向性としての基本を「行動方針」を策定している。さらにこれに基づき、公共土木施設の工種単位での効果的、効率的な維持管理・運営を行うための具体的なマネジメント方法が、「行動方針」を定めたルールに基づき工種ごと個別で、アセットマネジメントでの維持管理・運營業務の具体を定めた「ガイドライン」を策定し、このガイドラインを受け、個別箇所、事業～工種までの各レベルにおける「中長期管理計画」を立案した上で、中長期管理計画に基づいた工種内の戦略的な維持管理・運営を順次展開していくことを示している。この計画総体が「長寿命化計画」である。

「行動方針」の対象施設は全ての公共土木施設であり、現実には施設・工種が広範囲にわたり数多く存在していることから、計画の早期の効率発現を目指し、優先度が高い工種として以下のものを選定し、工種別ガイドラインの作成、運用を行っている。静岡県では、2004 年度から舗装、橋梁に着手し、2008 年度までに 8 工種全てのガイドラインを作成した。(図 参照)

基本となる「社会資本長寿命化行動方針」は 2013 年 3 月に改定され、「マネジメントの全体骨格」「施設・工種・事業単位のマネジメント」「全体のマネジメント」などから構成され、その対象を道路、河川海岸、砂防、港湾、漁港、空港、公園、農業水利施設、下水道、治山施設等、交通基盤部所管の社会資本の全分野全施設としている。多くの自治体ではこうした、所管の土木施設全体を対象とした計画策定の段階には至っていない。

ここでの行動方針は構造物の新規建設段階と維持管理・運営段階は密接に結びついており、維持管理時の考え方やそのために有用な各種技術を新規建設段階に反映させていくことで、中長期的により効率的な維持管理・運営が実現できるとして構造物のライフサイクル（新規建設～更新）のうち、維持管理・運営段階を基本に扱うものと位置付けている。

特徴的あり、かつ重要なことは一般的には各施設の管理者が異なる場合、全体の中での位置づけや取り組みが体系的に把握されない場合が多いが、ここでは「マネジメントは社会資本全体と、施設・工種・事業単位の 2 つの段階で構成する」として、「各施設に共通した全体の目標を設定個別単位の中長期管理計画を統合し、全体を把握して総合的な評価を実施する。この結果をフィードバックすることで、更に戦略的なマネジメントを推進し、より費用対効果の高い行政運営を目指す。」としていることである。

全体のマネジメントの基礎となるのは、施設単位(例：道路)、工種単位（例：橋梁）、事業単位（例：床版補修事業）とレベルごとの中長期管理計画であり、その中身は施設毎の「A. 維持管理目標 B. 状態の把握・評価・データ管理 C. 中長期管理計画 D. 事業実施・モニタリング・事後評価・フィードバック」である。「施設・工種・事業単位のマネジメント」を遂行するうえでの業務プロセスは、施設単位(例えば道路)、工種単位(例えば橋梁)、事業単位(例えば〇〇橋の床版補修事業)に階層化され、各単位でマネジメントが実施されるとともに相互に連動したものとなる。

個別の業務プロセスは上記 A、B、C、D 毎にさらに詳細に内容が定められ、各個別施設種類ごとのマニュアルやガイドラインへとつながっていく。

中期管理計画で重視されている考え方は「施設の供用中（使用中）の不具合や故障の発生を未然に防止するために、規定の間隔又は基準に従って目標管理水準を下回る前に補修や更新を行い、施設の性能要求機能の延命化や故障の確率を低減するために行う」予防保全の考え方である。しかし、一方ですべてを予防保全の対象とするのではなく計画的延命工事の対象外とする「事後保全」とする施設もあるとしている。

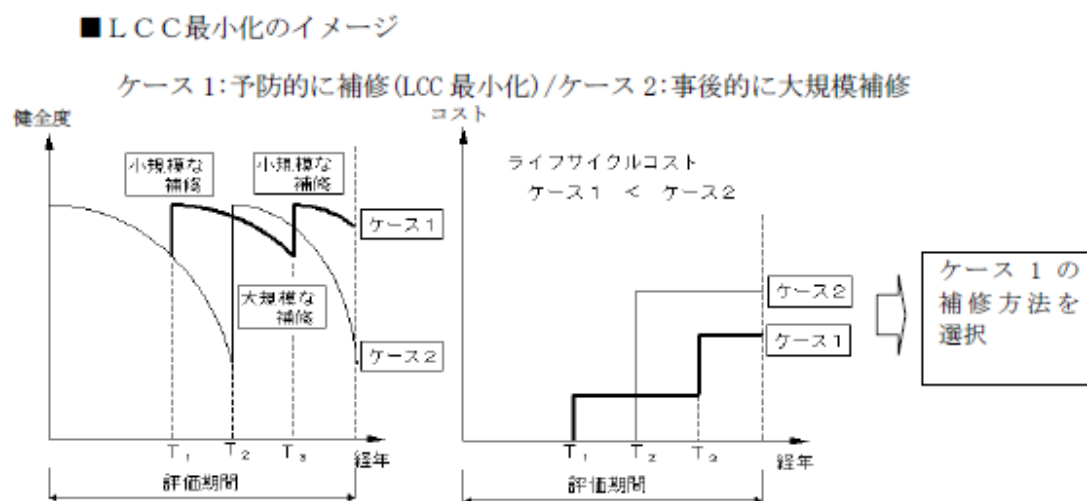
施設の劣化による事故を未然に防ぎ、施設の長寿命化等適切な維持管理に不可欠な基礎的作業として点検業務がある。点検は、劣化損傷の有無と程度の把握を目的とし、特に詳

細点検では、状態や劣化状況の詳細な把握(目標とする性能に対する評価に必要なデータの取得)、劣化予測に必要なデータの取得なども目的としている。

「行動方針」では巡回等目視による日常点検、これを補う定期点検、日常・定期点検で必要と判断された場合の詳細点検や同工種内の代表的な構造物を選定してモニタリングも行うとしている。こうした点検は現状把握と同時に今後の劣化予測の基礎資料として活用される。

こうした基礎データに基づき中長期管理計画が立案されるが、立案に当たっては工種や部材、個別箇所単位での現状および将来予測した状態と性能の評価結果から、今後補修や更新に必要な対策と費用について検討する。検討に当たっては、LCC(ライフサイクルコスト)最小化の観点から行う LCC 分析により、補修や更新技術や手法を検討、選択としている。その結果、橋梁の場合は長寿命化のための適切な維持修繕を実施した橋梁の耐用年数は、120 年という長期を設定した。

LCC(ライフサイクルコスト)は(企画設計コスト) + (建設コスト) + (維持管理コスト) + (更新コスト) + (廃棄処分コスト) + (外部コスト) の合計である。具体的な個別施設の計算方法は、施設の評価期間や耐用年数(物理的および機能的)の設定、将来の価値の設定など難しい要素を加味しなければならず、正確性、信頼性の面では必ずしも明快ではない。たとえば橋梁では社団法人 日本橋梁建設協会、下水道設備関係では(社)東京設備協会というふうに関係専門業の団体が委員会を立ち上げ編纂した LCC 検討書が利用され、ほとんどの場合はコンサルタントによって計算されるものである。



改訂版では、最終の項に「多様な事業手法」として「職員数の減少、厳しい財政状況による予算規模の縮小」のもとでは「真に必要な社会資本の新規投資および維持管理を着実に進めていくためには、既存の枠にとらわれない PPP (官民連携) による多様な事業手

法の導入について、積極的に検討する必要がある。」としている。

その理由として 2011 年の PFI 法の改正により、事業の適用範囲の拡大、民間事業者による提案制度の導入及び、コンセッション方式の導入などにより、社会資本の整備・更新においても民間の資金や創意工夫をより活用できることとなったことを挙げている。特に維持管理分野での活用が期待される制度として、コンセッション方式の導入を挙げている。

県民との協働についてもふれており、「本県では、新たな公共サービスの担い手として地域住民や利用者、企業等が自発的に参加する「アダプト・ロード・プログラム」や「リバーフレンドシップ」、「一社一村しずおか運動」など、協働による社会資本の維持管理を積極的に推進し、日常的な維持管理の協力を得ている。協働による維持管理では、維持管理コストの低減のほか、公共事業に対する県民の理解の推進にも効果が期待されており、現在本県では、約 800 箇所維持管理に係る協働が行われている。」と評価している。

第2章 地方自治体の社会資本老朽化対策の事例とその特徴、問題点

1) 地方自治体の「公共施設マネジメント白書」の内容とその特徴、問題点

(1) 所沢市公共施設マネジメント方針について

所沢市は2011年度に、保有する公共施設の現状を把握する目的で「所沢市公共施設マネジメント白書」（以下「白書」）を作成した。白書では、それぞれの施設に関する人件費や事業費などのコスト情報、建物の概要や利用・運営状況などのストック情報を把握し、地域別の実態についても調査するとともに、全体像としての公共施設マネジメントのあり方についても整理した。

「白書」をベースに、市は2013年に「市を取り巻く厳しい環境を踏まえ、市民の財産である公共施設に関する市の考え方を明らかにするため」「所沢市公共施設マネジメントの方針（案）」（以下「方針」）を発表した。

市の「方針」の概要は以下の通りである。

なお公共施設の対象は市庁舎、公民館、図書館、学校、スポーツ施設、文化施設、福祉施設、医療施設、公営住宅などであり、インフラは含まない。

①所沢市公共施設マネジメントの方針（案）

I 公共施設マネジメントの背景

i 市の財政状況

- ・所沢市は比較的財政状況の良好な自治体とされてきた。
- ・しかし、市の歳入を支えてきた市税が、近年減少傾向にある。これは景気の低迷に加え、人口構成の高齢化に伴う税負担力の縮小によるものである。
- ・歳出面を見ると、厳しい経済状況や高齢化の進展に伴い、福祉などの経費に要する扶助費の占める割合が年々上昇している。
- ・2013年度以降も税収の大幅な伸びは期待できない一方、扶助費は引き続き増加を続けると見込まれる。
- ・公共施設に関しては、老朽化に伴う修繕やメンテナンスなどの必要な予算の確保が難しい状況となっている。

ii 人口の推移

- ・市の人口は1950年以降一貫して増加を続けてきた。しかし将来人口推定によれば2013年の34.5万人をピークに減少に転じると予測されている。児童生徒数は1984年の4.3万人をピークに、現在はピークの60%である。
- ・15歳から64歳の生産年齢人口は2000年の24.3万人をピークに減少に転じている。一方65歳以上の高齢人口は1979年の1.1万人から増加傾向が続き、2010年には6.9万人となり、更に2021年には9.2万人になると推計されている。

iii 私有施設の老朽化と維持管理に係る経費の増大

- ・市が保有する公共施設の延床面積は約62.8万㎡である。主な内訳は学校施設が36.1

万㎡で全体の約 60%、市営住宅が 5.1 万㎡、市庁舎が 4.8 万㎡などである。

- ・築年別にみると、大規模改修が必要とされる築 30 年以上の施設は約 31.8 万㎡ (50.7% で、内学校が過半数を占めている。
- ・建物の耐用年数を 60 年と考え、築年別整備状況に合わせて、今後 40 年間に必要なコストを試算すると、平均 84.7 億円/年となり、これまでに公共施設に要していた投資的経費の約 40 億円を大きく上回る額が必要となることがわかった。
- ・現在の財政状況では、この額を捻出することは、非常に難しいと考える。しかし、施設の更新や大規模修繕を行わずに、小規模な修繕による先送りを続ければ、老朽化により、将来的には更に悪い状況になると見込まれる。

Ⅱ 公共施設マネジメントを進める基本的な考え方

現在市が保有している公共施設の全てを現状のままで持ち続けることはできないと考えなければいけない。老朽化への対応の費用が、遠くない将来に大幅に増加することは避けられず、事前に十分な対策を立てておく必要がある。

施設の崩壊や財政の破綻を未然に防ぐためには、計画的に予算を確保していくことが求められるとともに、公共施設に係る財政負担を減らしていくための、具体的な検討に着手しなければならない。

こうした状況を踏まえたうえで、長期的な展望や市のあるべき方向性を見据えて進めていくこととし、基本的な考え方を以下のとおり掲げる。

i 人口減少や財政状況などの状況を踏まえ、公共施設の総量を抑制する

公共施設の総量については、今後減らしていく方向とする。対象施設の延べ床面積の 60% を占める学校施設を重点にしていく必要がある。具体的には

- ・総量の抑制に向け、施設の廃止や統合、複合化に向けた具体的な検討を進める。
- ・施設の耐用年数や耐震への対応などを考慮し、計画的に施設の廃止や統合に向けた準備を進める。
- ・施設の廃止や統合などに向け、利用率・利用者・コストなど、施設の性質に合わせた基準を設定する。
- ・施設の新規整備は原則として抑制する。

ii 経営的視点にたった公共施設マネジメントを進める

公共施設マネジメントは長い時間をかけて、着実に進めていく必要がある。また施設を有効に活用していくために、施設の適切な維持に係る経費を具体的に積算し、予算を計画的に確保していく必要がある。さらにインフラ対策との連携も必要である。具体的には

- ・財政負担の平準化や経費の積立など、中長期的展望で計画的なマネジメントを行う。
- ・市民ニーズを踏まえ、施設の総量や水準を見極め、廃止や統合、用途変更などの対応

をとり、負担の先送りをしない。

- ・施設廃止後の取り扱いは民間の活用による譲渡や売却なども検討する。
- ・施設維持に係る経費を縮減するとともに、使用料の見直しにより適正な負担を求めるなど、財源確保を図る。
- ・施設の整備や運営に、P F I の仕組みの導入を検討するほか、民間事業者との連携を進める。

iii 新たな考え方による公共施設配置を進める

面積や人口、開発状況に地域ごとに大きな差異があることに加え、今後人口構成などの違いがさらに拡大していくことが見込まれているなか、地域別の配置については見直しが必要とされている。

さらに、民間施設との連携や、建設時の用途を変えての運用などについても検討する必要があるとともに、災害時の拠点施設となることも、公共施設の役割として重要性を増している。

こうした状況を踏まえ、新たな考え方による公共施設配置を行っていく。具体的には

- ・地域別配置の考え方から、人口構成の変化などを勘案し、サービス内容を基準とした考え方に移行する。
- ・市域を超えた施設の相互活用について進めるとともに、国立施設や県立施設との連携や相互活用についても検討する。
- ・施設を個別に捉えず、施設間や組織間のネットワークの強化をはかる。
- ・人口構成や市民ニーズの変化に合わせ、施設の転用を図る。
- ・民間との連携や役割分担を図り、市民サービスの充実につなげる。

Ⅲ 公共施設マネジメントの用途別方針について

まちづくりセンター、学校施設、子育て関連施設、福祉施設、集会施設、文化スポーツ施設、その他施設別にそれぞれの特性に合わせた検討を進める。(内訳は略)

Ⅳ 方針の位置づけ

この方針は、今後の公共施設のあり方を示す基礎的な指針として、総合計画や財政計画等と連携し、公共施設のマネジメントに適用する。

本方針については、市を取り巻く環境の変化など、必要に応じて改訂する。

おわりに

公共施設のあり方を検討する際には、利用者の意見について、十分配慮する必要がある。一方、公共施設マネジメントは市全体の課題であり、利用者以外の市民の理解や協力も不可欠である。

本市は、必要な情報を提供することにより、施設の現状と課題の共有を図り、施設利用者だけでなく幅広い市民の意見を踏まえ、公共施設マネジメントの推進につなげていく。

②所沢市公共施設マネジメントの方針（案）の特徴と問題点

地方自治体の公共施設老朽化対策においては、まず正確な現状把握と将来予測が必要である。所沢市では「所沢市公共施設マネジメント白書」において、保有する公共施設の用途別、築年別、地域別の量的把握、利用状況等の詳細な現状把握を行い、階層別の人口、世帯数、児童生徒数等の推移と将来予測および財政状況の推移が詳細に把握されている。

「白書」をベースに作成された「所沢市公共施設マネジメントの方針（案）」では、今後市の公共施設の「中長期的かつ包括的な視点からの将来計画」策定に向けての基本的な考え方を３点にまとめて示している。以下その３点の基本的な考え方について考察する。

Ⅰ「人口減少や財政状況などの状況を踏まえ、公共施設の総量を抑制する」について

ここでは将来は公共施設の総量を減らしていく考えが述べられている。人口が減り、歳入が減っていく将来においては、総量が減ることはやむを得ないとする。しかしここで述べられていることは、施設の廃止、統合、複合化とその基準作りなど、減らすための方法論であり量的な面のみから語られている。

総量抑制では、対象述べ床面積の 60%を占める学校施設を重点にしていくと述べられているが、もし市の将来展望として教育の充実を掲げれば、減らすのみではなく少人数学級の実現を展望した学校施設の将来計画もあり得るわけである。

「Ⅱ公共施設マネジメントを進める基本的な考え方」の前文では「～長期的な展望や市のあるべき方向性を見据えて進めていく～」と謳われている。総量抑制に当たっては、量的な側面と同時に質的な側面としての「市のあるべき方向性」を明らかにし、「何を減らし」「何を残し」「何を充実」させるかを示すことが必要である。

Ⅱ「経営的視点にたった公共施設マネジメントを進める」について

ここで言う「経営的視点」の経営とは民間企業の経営のことと思われる。言い換えるとそれは「費用対効果」「効率」を重視した視点ということができる。一般的に言えば「費用対効果」「効率」を重視したマネジメントは公共、民間とも必要なことである。しかし公共と民間が基本的に異なるのは、目指す「効果」の違いである。それは公共においては「住民へのサービス」であり、民間においては「営利」である。

地方自治体が自ら維持管理、運営する公共施設において「費用対効果」「効率」を重視することは必要である。しかしここで言われている「施設の整備や運営に、PFIの仕組みの導入を検討するほか、民間事業者との連携を進める」ことについては、公共と民間の違いを明らかにして、民間の営利追及のために公共（住民）が蒙るリスクを回避する方策（例えば第三者委員会による監視など）をあわせて検討することが必要である。

Ⅲ「新たな考え方による公共施設配置を進める」について

ここで言う「新たな考え方」とは、従来の「地域別配置の考え方」（例えば公民館を地域に均等に配置する）ではなく、「人口構成の変化などを勘案し、サービス内容を基準とした考え方」のことである。これは、施設の総量抑制によって地域間に量的な面で差がでるが、サービス内容には差が出ないように公共施設の再配置を行うということであろう。「サービス内容」による「基準」の具体的内容が明らかでないため断定は出来ないが、サービス内容に差はつかない施設の再配置が可能かは疑問である。しかし地域に均等に再配置することが困難であることは事実である。住民の意見を反映させた「サービス内容の基準」にするために、十分時間を掛けた「基準」づくりが必要である。

（２）新居浜市アセットマネジメント推進基本方針について

新居浜市では、2012年1月「新居浜市アセットマネジメント推進基本方針」を定めている。新居浜市では高度成長期に急速に整備された公共施設の多くが今後一斉に更新時期を迎えることになる。そのため、維持、補修、改修等の費用が大幅に増大することが見込まれている。そこで、将来の老朽化度合いや維持管理費用を予測して、計画的に修繕、改修、統廃合などを行うための方策としてアセットマネジメントを取り入れている。

また、市の「第五次長期総合計画」や「行政改革大綱 2011」では、「効率的な自治体運営の推進」が主要施策として示されており、アセットマネジメントの推進もその一環として位置づけられている。「アセットマネジメント推進基本方針」は、こうした背景のもとで作成され、基本的な考え方や方向性、実施方策、推進体制などの基本的な方針が定められている。

①新居浜市アセットマネジメント基本方針制定の背景

Ⅰ「第五次長期総合計画」

長期総合計画は、新居浜市の長期方針の最上位計画であり、「第五次長期総合計画」（以下「計画」）は2011年3月に策定された。「計画」は、今後10年間のまちづくりの基本方向を示す基本方針と、それに基づいて設定されている45項目の施策、167項目の基本計画、さらに、基本計画に基づく具体的な事務事業についての実施計画からなっている。施策体系は、「一あかがねのまち、笑顔輝く一産業・環境共生都市」という将来都市像のもと、4つの理念、6つの分野別計画で構成されている。

計画を推進するために、「相互理解を深め市民主体の姿勢を推進」、「効果・効率的な自治体経営」など4つの基本計画が策定されており、アセットマネジメントは「効果・効率的な自治体経営」の推進に位置づけられている。

現況と課題に、「道路・橋梁、市営住宅等の公共施設の多くは、高度経済成長期に急速に整備が行われたため、老朽化が進んでおり、近い将来一斉に更新時期を迎えることとなり、維持、補修、改築等の費用が大幅に増大することが見込まれることから、財政負担を軽減

するための取組が必要で」あることが示されている。アセットマネジメントは重点施策とされており、「安全で安心な公共施設の整備に努めるとともに、効率的な管理を実施し、施設の有効活用と更新費用の平準化による財政負担の軽減を図」という取組方針が設定されている。

Ⅱ「行政改革大綱 2011」

新居浜市では、2011 年 4 月「行政改革大綱 2011」（以下、「大綱」）が策定されている。「大綱」は権限（行政運営改革）、財源（行政経営改革）、人間（人づくり改革）の 3 つの視点から構成されており、アセットマネジメントは「財源の視点」、行政経営改革に位置づけられている。その実施計画を概観すると以下の通りである。

・公平・公正な受益者負担

応益負担の原則。現行の料金が適正であるかどうか、コスト計算書による検証を行う。（平成 21 年度に使用料・手数料の見直しについて、検討した結果、学校教育施設（小中学校体育館）使用料について平成 22 年度からの徴収を行うこととした。）

・適正な公共施設の管理（アセットマネジメントシステムの推進）

公共施設の効率的な管理・運用、長寿命化を図るため、市内の全施設の調査を行い、施設毎の状況を把握・分析し、定期的な点検、修繕等、予防保全管理につながる中長期的な計画を策定して管理を行う。また、建て替える施設については、PFI 及び PPP の活用についても検討を行う。

・民間委託・民間移管等の推進

民間委託等の活用には、その対象が「施設の建設・管理」と「業務」の 2 種類に大別される。各課所において、行政評価を活用し事業の必要性の有無、民間移管等を検討するとともに、事業が必要であると判断した事業においては、市が直接実施することの妥当性や民間委託等によるサービス向上やコスト削減などについて検討する。

②「新居浜市アセットマネジメント基本方針」

まず、新居浜市アセットマネジメント基本方針の概要を確認したい。

I 市有施設の現状

市有施設の現状は表 1 の通りである。これらの施設のほとんどが昭和 40 年代後半から 50 年代の高度成長期に需要が拡大した時期を中心として大量に整備されており、今後、更新時期が集中して到来する。そのため、大きな財政負担が予想されている。

表 1 新居浜市市有施設の現状

建築物		インフラ施設	
施設分類	棟数	施設分類	内訳
一般施設	403 棟	道路・橋梁	市道 (L=480.6 k m) / 橋梁 344 橋
市営住宅	503 棟	下水道施設	雨水ポンプ場 32 箇所 / 雨水管 L=79 k m / 污水管 L=393 k m
教育文化施設	361 棟	公園	都市公園 26 箇所 A=135.73ha 遊具 130 基

既存施設を耐用年数まで使用し、全ての施設を同規模で更新すると仮定した場合、10 年度には昭和 40 年代に整備した施設が更新時期を迎え、20 年後には昭和 50 年代に集中的に整備された大量の施設が更新時期を一斉に迎えることになる。ピークは 2030 年で単年度で 140 億円の更新費用が必要になると見込まれている。また、今後 30 年間の合計では 1,287 億円の更新費用が必要であるとされている。

Ⅱ 新居浜市の財政状況

今後、一般財源の増加は期待できない状況にあり、今後、少子高齢化の進行に伴い、義務的経費が増加していくことが考えられる。そのため、公共施設の整備に支出できる予算はさらに厳しい状況が予想され、計画的・効率的な施設の維持管理に努めるとともに、既存施設の更新及び新規施設整備の優先順位付けを行う必要があるとされている。

Ⅲ アセットマネジメントの導入効果

新居浜市では、市が保有する公共建築物について、(1)「50 年で建て替えを行う場合」と(2)「アセットマネジメントを導入し、建物の長寿命化を図り、65 年で建て替えを行う場合」の今後 30 年間の更新費用を比較している。

(1) の場合、約 834 億円の更新費用が見込まれるのに対して、(2) の場合、約 350 億円と今後 30 年間で約 484 億円の更新費用が削減できるとしている。予防保全によって施設の長寿命化を図ることで、将来の財政負担を軽減し、更新費用を平準化できるとして、アセットマネジメントの導入効果を評価している。

Ⅳ アセットマネジメント推進の実施方策

新居浜市では、施設の維持管理について、これまでの対処療法的な維持管理（事後保全）から計画的な維持管理（予防保全）に転換し、施設の長寿命化を図り、ライフサイクルコストを削減するという考え方のもと、次のような基本方針、実施方策を定めている。

- ・ 建築物の目標使用年数を 65 年とする。
- ・ 既存施設については、用途の見直しや統廃合も含め、多様な手法によりその有効活用を促進し、財政負担の軽減及び効果的な市民サービスの提供を図る。
- ・ 可能な限り新規施設整備の抑制を図る。
- ・ 公共施設ごとに長寿命化計画を策定し、計画に基づく維持管理の実施。

- ・施設管理情報を一元化・共有化するための保全情報システムを導入。
- ・維持保全業務マニュアルを作成し、修繕工事や管理委託等の維持保全業務の適正化・効率化を図る。
- ・公共施設白書の作成

「既存施設の有効活用や統廃合について検討するための基礎資料として、公共施設の維持管理に係るコストや建物の老朽化状況、利用状況などについて、用途ごとや地域ごとに整理・分析し、可視化した『公共施設白書』を作成する。」

③新居浜市「アセットマネジメント基本方針」の特徴と問題点

新居浜市「アセットマネジメント基本方針」は、高度成長期に集中的に整備された公共施設が、今後一斉に更新時期を迎えることによって予想される財政負担を、予防保全の考え方に基づいてライフサイクルコストを延長し、維持費を平準化することを目的として作成されている。高度成長期に集中的に整備された公共施設の更新費用は、多くの自治体が抱える共通の問題であり、施設の長寿命化を図り財政負担を平準化することは必要な対策である。

しかし、その具体的な実施計画策定には、施設ごとの詳細な状態や利用状況、さらにはその地域に住んでいる市民の年齢構成や家族構成など詳細な調査が必要である。新居浜市では、公共施設白書を作成するとされているが、施設に関するきめ細かな調査と利用者などの把握などしっかりとした調査が望まれる。

また、アセットマネジメントの推進は、行政の経営改革の視点から取り組まれている。公共施設の更新には財政負担が必要であることから、財源の視点からの改革が進められている。しかし、公共施設は、市民の誰でもが無料、または安い料金で利用できることにその特徴を持っている。特に、施設の統廃合を検討するに当たっては、財政負担が増大するという理由ではなく、幅広く市民の意見を集め可能な限りその声を活かす工夫が求められる。同時に、PFIやPPPの手法を導入することも検討するとされているが、公共施設の民間開放（民間による運営や民間施設の併設など）についても、市民の意見を反映し、市民への無料、低廉なサービスを確保することが重要である。

（３）府中市公共施設マネジメント基本方針について

府中市では、2012年5月、「府中市公共施設マネジメント基本方針」（以下、「基本方針」）を策定した。府中市の公共施設マネジメントの取組は府中市「行財政改革推進プラン」の中に「計画的な行財政の運営」として位置づけられている。2011年3月、公共施設の現状を把握するために調査を実施し、「府中市公共施設マネジメント白書」がまとめられており、それを踏まえて今後、公共施設を運営していくための「基本方針」が示されている。

以下、「行財政改革推進プラン」と「白書」の概要を確認し、その後、「基本方針」についてみてみたい。

①府中市「行財政改革推進プラン【平成 23 年度～平成 25 年度】」

府中市の「行財政改革推進プラン」は、少子高齢化や雇用情勢の悪化等によって、今後とも財政状況が悪化することが予測されることから、財源不足を解消し、多様化する市民ニーズに対応できるような行財政運営を確立することを基本的な考え方として策定されている。

計画の推進にあたっては、「市民との協働によるまちづくり」、「行政改革への取組」、「財政運営の効率化」の 3 つの基本方針が示されており、公共施設のマネジメントは「行政改革への取組」の中の「計画的な行財政の運用」、「効果的・効率的な行政運営の推進」に位置づけられている。具体的なプラン名と取組内容は以下の通りである。

プラン名	取組内容
公共施設の計画的な維持管理	・公共施設マネジメントの基本方針とそれに基づいた公共施設の利活用計画を策定し、公共施設の再編や転用なども含めた検討を行います。 ・老朽化の進む公共施設については、大規模な修繕を避けるための予防保全等の、ライフサイクルコスト低減のための取組を検討します。
公共施設の維持管理経費の見直し	・公共施設の管理運営について、現行サービスの水準を維持しながら、管理方法の変更や光熱水費・契約内容の見直し等を行い、維持管理経費のより一層の削減に努めます。
民間活力の積極的な活用	(指定管理者制度) ・指定管理者制度を導入することにより、市民サービスの向上及び効果的・効果的な施設運営が見込まれる可能性がある場合には、施設規模の大小を問わず、積極的な導入を促進します。また、公募原則を徹底できる仕組みづくりを検討します。 (外部委託等) ・より効果的・効率的な事務事業の推進に資するよう、「府中市の事務・事業の民間委託に関する基本指針」の見直しを含め、考え方を整理し、積極的に外部委託を実施します。また、民営化・民間譲渡についても、先進自治体の取組を研究し、ガイドラインを策定し、実施を検討します。 (P F I) ・P F I については、施設の性質等によっては、市民サービスの向上や財政負担の平準化など、その効果も大きくなる可能性を秘めていることから、先行事例等の研究を重ねます。

公共施設関連する取組は、施設の再編や転用、ライフサイクルコストの提言、維持管理費の削減などの他に、民間活力の積極的な活用が謳われている。府中市では既に民間活力を活用しており、その状況は下記の通りである。

業務名や施設名等	取組内容
府中の森市民聖苑	葬祭場における経費の削減と市民サービスの向上を目指し、他自治体の例も参考にしつつ、 <u>指定管理者制度の導入の検討を進めます。</u>
文化センター（地区図書館を除く）	白糸台文化センター及び西府文化センターの東西出張所を除く 9 箇所の文化センターについては、個人情報の保護や自動交付機の機能拡充を含め、 <u>施設全体の指定管理者制度の導入の有効性や可能性を検討します。</u>
地区図書館	図書館における市全域での図書サービスのあり方等の諸問題を研究し、地区図書館の <u>指定管理者制度の導入を検討します。</u>
生涯学習センター	「学び返し」や生涯学習ボランティアのあり方等、生涯学習センターの役割について、生涯学習審議会など市民の意見を踏まえ、平成 24 年度に <u>指定管理者制度を導入の方向で検討を進めます。</u>
府中市美術館	<u>直営と部分導入</u> (収集・展示の学芸部門は直営、管理・広報部門は指定管理)、 <u>全面導入</u> の場合のメリット・デメリット等の分析や自己評価結果等を参考に、平成

	23 年度に方向性を決定し、見直しを進めます。
郷土の森総合体育館	体育施設整備構想の今後の具体的な整備計画を踏まえ、多種多様化するスポーツに対する市民ニーズへの対応及び民間スポーツ振興ノウハウを活用するため、平成 24 年度までに <u>指定管理者制度</u> を導入します。
学童クラブ	学童クラブ 7 ブロック制での安定的かつ効率的な運営を引き続き行うとともに、「放課後子ども教室事業」との連携した運営を行い、放課後児童の健全育成に対する質的拡充に努めます。また、量的拡大の必要性が生じた場合は、 <u>民間活力</u> を積極的に活用します。
市立保育所	施設の老朽化や保育需要等の動向を踏まえ、今後の保育所のあり方を検討するとともに、より効果的かつ効率的な管理運営を目指し、 <u>外部委託等の導入等</u> に向けた検討を行い、平成 25 年度までに方向性を決定します。
給食センター	施設の老朽化に伴う改修計画を策定するとともに、より安全で効率的な運営を目指し、 <u>P F I の導入や給食センター調理業務の外部委託等</u> について検討を行い、平成 25 年度までに検討結果に基づいた見直しを進めます。
特別養護老人ホームよつや苑・あさひ苑（高齢者在宅サービスセンターを含む）	<u>指定管理者制度における利用料金制度の導入を検討しながら、民間譲渡の効果や必要性を検討</u> します。
自転車駐車場	市営自転車駐車場の <u>指定管理者制度</u> の導入について検討を行い、検討結果に基づいた見直しを進めます。
粗大ごみ収集運搬業務	粗大ごみの収集運搬業務の <u>外部委託の実施</u> について検討を進めます。
道路・下水道等の管理業務	道路、下水道、公園等の管理業務について、 <u>組織の整理・統合や外部委託</u> を行い、効率的な組織運営を行います。
総合窓口業務	総合窓口課で実施している窓口業務について、一部業務の <u>外部委託</u> を実施します。
人間ドック業務	保健センターで実施している人間ドック事業について、 <u>民間の人間ドック実施医療機関を活用</u> するなど、実施方法を見直します。

②「府中市公共施設マネジメント白書」

「白書」は「第 1 章 府中市の概況の把握」、「第 2 章 府中市の保有する施設の状況および有効活用の必要性」、「第 3 章 用途別実態把握」、「第 4 章 地域ごとの公共施設を通じた公共サービスの実態」、「第 5 章 今後の公共施設のあり方」という 5 つの章で構成されている。以下、その概要について確認する。

I 府中市の概況（人口、財政状況）

- ・総人口は一貫して増加。人口構成比は比較的若い。今後 20 年間で 27.8 万人に増加（13.3% 増）すると予想される。ただし、地域によって人口動向には違いがある。
- ・2009 年度歳入は約 887 億円、歳出は 856 億円。
- ・歳入は 2004 年度から増収傾向に転じており良好な状態にあるが、歳出も 04 年度以降増加して推移している。

II 府中市の保有する施設の状況および有効活用の必要性

- ・府中市の保有する建物は 57.1 万㎡であり、老朽化が進み大規模改修等の対応が必要となる築 30 年以上の建物は 25.2 万㎡（44%）である。
- ・市の公共施設（建物）の半分は学校施設である。
- ・大半が昭和 40～50 年代前半に建設されており、今後建物の安全性確保、大規模改修、建

て替え等に莫大なコストがかかると予測される。

- ・今後 40 年間にかかるコストは年間平均 66.1 億円。

Ⅲ 用途別実態把握

- ・公共施設マネジメントの方向性を検討するには、的確な公共施設の現状把握が必要
- ・施設のストック情報だけでなく、コスト情報との両面から実態を整理・分析する必要がある
- ・行政サービスにかかるコストと行政サービスを展開する財産（ストック）の両面から実態を把握し、効果的・効率的な施設の活用を図る。
- ・文化センター、図書館、学校、体育館、福祉施設、市庁舎など 20 種類の施設について、施設の状況、利用状況、コスト、今後の方向性などが示されている。

Ⅳ 地域ごとの公共施設を通じた公共サービスの実態

- ・府中市では、市内を 8 つの地域に分けて、それぞれの地域の人口特性、施設の状況、利用・運営状況、今後の方向性について細かく分析している。

Ⅴ 今後の公共施設のあり方

- ・市の公共施設は築 30 年を経過した施設が多く、今後は建て替えや大規模改修が必要
- ・今後は厳しい行財政運営が迫られる。施設管理に要するコストの増加が見込まれることから、計画的に財源を確保して建て替えや改修等を進める必要がある。
- ・管理運営もこれまでの枠組みにとらわれず、民間活力の活用はもとより、施設の利用ニーズへの対応や人口動態・人口構成を踏まえた施設の機能・配置のあり方を検討する必要がある。
- ・公共施設の今後のあり方の検討にあたっての重要な視点
中長期的なマネジメント／財政への影響を踏まえたマネジメント／施設の実態・公共サービスのニーズに応じたマネジメント／実施体制を想定したマネジメント／市民や民間事業者との協働によるマネジメント
- ・総合的に検証し、公共施設の有効活用を図っていくために必要な 8 つの事項
使用携帯・利用形態の見直しによる効率的利用／保有携帯の見直し等による効率化／運営面の効率化（業務改善）／スペースの効率的活用／建物のライフサイクルを通じた効率化等／集約化・合同化等による効率化／情報化等による効率化／予算面

③ 「府中市公共施設マネジメント基本方針」

「白書」では、コスト削減や環境対策、安全性の確保、今後の施設改修が短期間に集中すること、更新費用が大きな財政負担となることなどが府中市公共施設の抱える課題が明らかになったとして、府中市は「施設の更新費用が財政に与える影響を抑えるとともに、

公共施設を経営資源として捉え、総合的かつ長期的視点による費用とサービスの最適化に係る取組を進めていくため」、「府中市公共施設マネジメント基本方針」を策定している。

以下、「基本方針」の概要を確認し、その特徴と問題点について述べる。

I 「府中市公共施設マネジメント基本方針」の概要

○公共施設マネジメント導入の背景

- ・府中市の保有する公共施設は 57.1 万㎡。
- ・老朽化対策が求められる築 30 年以上の建物は 26.2 万㎡（45.9%）。学校施設が約半分。
- ・人口は一貫して増加。将来は高齢者人口が増加する見込み。
- ・過去 10 年間の投資的経費は 62～163 億円と年度により変動があり、平均では 101 億円となっている。
- ・投資的経費のうち、市民関連施設に関する投資的経費についても 16～67 億円と年度により変動があり、平均では 37 億円。
- ・今後 40 年間の施設の維持更新に係るコストは、年平均 61.5 億円。近年の年平均の投資的経費 37 億円の 1.7 倍。
- ・現在の財政状況を維持するため、扶助費等の形状経費の増加に対して投資的経費の削減で対応した場合、今後の投資的経費を約 43%まで抑制する必要がある、すべての施設の建て替え・改修が困難となることが予想される。
- ・長期的な財政状況を見据え、早期に公共施設のマネジメントに着手する必要がある。

○府中市公共施設マネジメント基本方針～3つの視点～

i 公共施設を資産と捉えた維持管理及び活用における効率性の追求

- ・市民ニーズを踏まえ、必要な公共サービスを効率的に提供。
- ・最も適切な公共施設の所有のあり方、管理運営のあり方（直営、指定管理者、民営化等）を検討。
- ・利用率の低い施設を他の用途へ転用、使用料の適正化や稼働率の向上による歳入の増加など、施設を資産と捉え有効活用

ii 長期的に健全財政を維持するための仕組みの整備

- ・施設の建て替え時期を見据え、長期的に健全財政を維持できる仕組みを整備。
- ・将来の市民に負担を先送りせず、財政運営と連動しながら、維持可能な範囲まで施設の数や延床面積の総量を抑制。

iii 市民・地域の状況の変化への対応

- ・地域の特性や人口動態の特徴を踏まえ、それらの変化に対応した施設・昨日の配置や公共サービスの提供方法を検討。

- ・市民ニーズに対応した公共サービスを、施設を増やすことなく提供するための方策を検討。

○府中市公共施設マネジメントを推進するための方策

- ・施設の総量抑制・圧縮（新施設整備の場合、同程度の施設数、床面積の削減）
- ・施設のハード・ソフト両面での、財政バランスの維持に向けた手法の検討（総量抑制・圧縮によるコスト削減、長寿命化による財政負担の平準化、民間活力の導入）
- ・機能に着目した施設の有効活用（施設の共用化、複合化など）
- ・全庁を挙げた体制の整備（情報を一元的に管理できる体制の整備など）
- ・課題を市民と共有し、市民等との共通認識に基づく協働（受益者負担の考え方整備）

Ⅱ「府中市公共施設マネジメント基本方針」の特徴と問題点

府中市では、「基本方針」を策定するにあたり、詳細な調査と分析を行って「白書」を作成している。「白書」は人口動態や財政状況などに加えて、市の保有する公共施設について、現状や利用状況、地域別の状況など詳細な分析を行っている。公共施設のマネジメントにはこうした分析が不可欠であり、府中市の公共施設に関する調査は評価されて良い。

府中市では、公共施設マネジメントが行財政改革の一環として、計画的な行財政の運営に位置づけられている。そのため、基本的には保有する公共施設を現在、将来の財政状況でどのようにマネジメントしていくか、という視点から基本方針が作成されている。

公共施設マネジメント基本方針には3つの視点が掲げられているが、その1つは「公共施設を資産と捉えた維持管理及び活用における効率性の追求」となっている。まず、公共施設を市の保有する資産と捉えているが、それはあくまでも市民が利用するための資産であるという視点が重要である。市の保有する資産として収入を増やして維持更新費用とすることは、本来の公共施設のあり方と合致しない。

また、管理運営のあり方として、民間化等が検討されることになっているが、民営化されることになれば、公共サービスが収益事業化することになる。同様に、府中市公共施設マネジメントを推進するための方策には、市民との共通認識に基づく協働として、受益者負担の考え方を整備することが述べられている。受益者負担とは結局施設の利用者の利用料金設定、その引き上げということを意味しているが、公共施設は本来、幅広い市民が無料、低廉または低廉な価格で利用できるという特徴を持っている。市民の声を丁寧に拾いながら、こうした趣旨を踏まえて検討すべきである。

（４）千葉県佐倉市の「公共施設白書」（H22 年度版）とファシリティマネジメント（FM）の取組み

①佐倉市における FM 導入の流れと「佐倉市施設白書」

佐倉市での FM 導入は、耐震改修促進法改正（2006 年）による地方公共団体の耐震改修

促進計画作成に際して、2007 年誕生した市新市長がトップダウン的に FM 担当を設置したことから始まる。新市長は縦割り行政の変革の必要性を示しデータに基づく見える化を図り、中長期的な視点からのコスト感覚を持って市全体を考えようとする、つまり FM によって庁内を横串にするという戦略は、市長の目指すところと合致し、こうしてトップマネジメントの体制を取る事となった。先進地視察として青森県財産管理課を訪れた後、庁内 FM 研修の実施、佐倉市 FM 導入検討委員会（関係課長 10 名）の設置を行った。

2008 年には同委員会による佐倉市 FM 導入基本方針が策定され、これに基づき、FM 推進の提言（FM 体制づくり、情報の一元・共有化）が打ち出された。さらに 2 月には JFMA FORUM 2008「CRE/PRE に関するパネルディスカッション」へ参加し、3 月には佐倉市耐震改修促進計画の策定（FM を位置付け）、保全情報システムの全庁運用開始、佐倉市ファシリティマネジメント推進基本方針策定と進展した。

2009 年には「佐倉市施設白書 2009 年度版」を策定し、2010 年には佐倉市施設白書 2010 年度版」が作成したが、FM についてはまえがきで「将来を見据えた公共施設のあり方について、様々な検討が必要」で「施設に要する全体経費の節減を図り、効率的な施設運営を行うファシリティマネジメント（FM）を推進しています。」とごく簡潔に触れているのみである。

②「施設白書」の概要

「第 1 章 人口、財政の状況」

第 1 節 人口・世帯数

1954 年 35,196 人（6,838 世帯）→2011 年 3 月 176,169 人（71,010 世帯）

0 歳～14 歳、15 歳～64 歳がともに減少、65 歳以上の人口は増加

第 2 節 財政状況（普通会計）

1. 歳入は 1999 年度を境に減少傾向、1997 年度の最大 273 億円から 2010 年度には 241 億円に減少、「生産年齢人口の減少や高齢化の進展などの社会情勢を考慮すると、長期的には市税を中心とした一般財源は減少傾向になる」としている。

2. 歳出は性質別の内訳は人件費や公債費、維持補修費は減少、または横ばいで推移、扶助費は増加、少子高齢化が進むことに伴い、さらに増える、投資的経費も近年は最小規模にまで切り詰めた状態だが、公共施設の老朽化が進んでおり、小・中学校の耐震補強工事、老朽化に伴う改修などの費用が必要になってくる」と見込んでいる。

「第 2 章 施設の保有状況」

「第 1 節 施設用途別の保有状況」：「佐倉市が保有している施設（建物）には、市役所や出張所…や、小・中学校や保育園、公民館、図書館など広く市民に利用されている施設、市民音楽ホールのように、音楽ホールと出張所、公民館などいくつかの施設が一つの建物にある複合施設もあります。平成 23 年 3 月末現在、全施設の延べ床面積は約 36 万㎡、そのうちの 60%以上が学校施設」との説明に施設一覧表と用途別床面積と施設種類の割合のグ

ラフのみを掲載

「第2節 施設建築の推移」：「佐倉市が保有する施設は、昭和40年代後半から60年代にかけて建築された建物が多くを占めています。建物の経過年数別に見ると、平均築年数は約25年で、建築後30年以上経過した建物が全体の約37%（約13万㎡）」として施設建築面積の年次推移グラフと経過年数別床面積グラフを掲載。

「第3節 建て替え及び改修費用の推計」

「今後は、年数の経過とともに建物の老朽化が進み、現在の施設を維持するためには、これらの建物の大規模な改修や建て替えが、これまで以上に必要となります。これまでの建築の推移から、平成33年ごろより築50年を迎える建物が増えてきます。建て替えの年数を建築後50年と想定し、それまでの改修及び建て替えの費用を推計すると、平成24年から平成33年までの10年間では、1年あたりの平均で約26.5億円、平成34年以降は、約40～45億円が必要となります。これに対し、平成22年度の公共施設に関わる改修・改築等の投資的な経費は約8.4億円であり、これまでと同じような改築・改修の方法では、現状を大きく上回る費用が必要であることがわかります。」として建て替え及び改修費用想定（各期間における1年間あたり想定費用）のグラフを掲載。建て替え及び改修の費用推計の想定条件

□建て替え費用

- ・ 同規模、同程度の建て替えを行うものとします。
- ・ 建築後50～60年で建て替えを行うものとします。
- ・ 建て替え費用は、1㎡あたり30万円と想定します。

□改修費用

- ・ 防水、外壁の塗装及び補修、主要な設備等の改修を行うものとします。
- ・ 建築後10～20年の間及び30～40年の間にそれぞれ改修を行うものとします。
- ・ 改修費用は、1㎡あたり10万円と想定します。

第3章 各施設の状況

第1節 主な施設の状況 第2節 その他の施設について

各施設別に「建築年」「面積（㎡）」「施設の利用状況」「経費：支出＝施設維持管理費＋施設運営費＋人件費、収入、単位当たり経費」および「施設に関する、2005年度以降の主要工事」に関するの表とグラフを記載

2. FM導入の背景に見るJFMA＝（社）日本ファシリティマネジメント推進協会

（社）日本ファシリティマネジメント推進協会は1987年の設立され、1996年社団法人化、2012年に公益社団法人化）している団体である。

同協会の資料によると『ファシリティマネジメント（FM）とは、アメリカで生まれた新しい経営管理方式です。公益社団法人 日本ファシリティマネジメント協会（JFMA）においては、FMを「企業・団体等が保有又は使用する全施設資産及びそれらの利用環境を経営戦略的視点から総合的かつ統括的に企画、管理、活用する経営活動」と定義しており、単

に手法という範疇から、より広く FM を経営的視点に立った総合的な活動として捉えています。これは現時点での日本を代表する FM の定義といえます。』とし、『定款に規定した、J FMAが行う事業は、次のとおりです。

1. ファシリティマネジメントに関する資格認定事業 FM専門家を育成するため、認定ファシリティマネジャー資格試験、資格登録、資格更新を制度化して実施します。平成 9 年度から約 10,000 名の合格者を輩出し、認定した資格登録者総数は約 6,300 名です。
2. ファシリティマネジメントに関する教育研修事業 会員及び会員以外を対象として、ファシリティマネジメントに関する基礎から応用に関わる知識・技術・経験等を広く学習する機会を提供するため、各種の教育研修を行います。
3. ファシリティマネジメントに関する表彰事業 ファシリティマネジメントに関する優れた業績及び功績のあった組織と個人を年 1 回表彰する、日本ファシリティマネジメント大賞（J FMA賞）に関する事業です。平成 18 年に創設以来、平成 22 年度までに 5 回実施し、すでに約 70 件を表彰しています。
4. ファシリティマネジメントに関する調査研究事業 ファシリティマネジメントに関する専門分野毎に設置する「研究部会」活動、ファシリティマネジメントに関する海外事例や情報を調査する「海外調査団」活動及びファシリティマネジメントに関する診断評価手法の開発調査活動を行います。
5. ファシリティマネジメントに関する広報事業 ファシリティマネジメントに関する広報を目的として、ホームページの開設運用、メールマガジンの定期的な発行、機関誌の定期的な発行、新聞雑誌等マスコミへの広告、J FMA FORUMを活用した情報発信と展示会及び地方自治体等公共機関への訪問広報等を行います。
6. ファシリティマネジメントに関する交流事業 ファシリティマネジメントに関するフォーマル・インフォーマルなコミュニケーションを促進し、ファシリティマネジメントに関心を持つ人と組織が相互に知り合い、有用な情報コンテンツを共有する機会と場を提供することを目的とし、各種交流の機会を設定する事業です。
7. その他、本協会の目的を達成するために必要な事業 FMに関する書籍の出版と頒布、地方自治体等公共機関からの要請に基づくファシリティマネジメントに関する相談への対応とコンサルティング等を行います。

以上のとおり、すべての事業は公益目的事業であり、特に J FMAの中核的事业である資格認定については「公益法人」が主管するのが相応しいと結論したものです。』と解説している。

3. 個別事例

（1）市立保育園の改築（土地交換）

1947 年建築の市立保育園が、耐震性及び老朽化の問題から改築されることとなり、担当課は同じ土地に改築し、改築中は別の場所に仮設園舎を建設するという提案をあげてきたが、FM担当は、市有財産を有効活用するという観点からさまざまなケースをシミュレー

ションし、概算費用とメリット・デメリットを精査し、3つの案を示した。市有財産をトータルに捉え、福祉部管轄の行政財産と都市部あるいは教育委員会所管の行政財産を交換することで、複数の選択肢を提供することができ、結果的には公園と保育園の土地を交換するケース1に決定し、仮設園舎建築費用2,500万円を抑制した。

(2) 耐震補強工事の集中化

小学校の耐震補強工事の際、所有する5棟のうち450㎡が基準面積の余裕分であったため、補強の必要な3棟のうち1棟の機能を他棟に移動させ、その棟は解体、2棟のみ耐震補強を行った。この提案により、6000万円の縮減がされ、そのことによって耐震補強を必要とするほかの学校の工事に支出をすることができた。

(3) 地区全体としての利用調整

老朽化した保育園の改築にあたり、隣接する公民館用地に保育園を新築し、もともと保育園のあった土地を新たに公民館の駐車場として整備するという財産の交換の案があがった。ところが、駐車場を有効に整備するためには、文化課が所管する文化財センターの土地も必要と考えられたため、文化課さらに印旛郡市7市2町が関わる文化財センターとの調整が行われた。文化財センターは民間の建物をリースし移設、保育園はリース方式で新築、さらに、土木関係課と道路線形の変更（改良）に関する協議をしている。

(4) ファシリティデータの「見える化」等によるコスト縮減

・保全情報システム保全情報システム（B I MMS）の導入（施設基本情報の収集整理・入力）＝「見える化」、小学校の空き教室活用試算・中学校体育館設計時の提案・ESCO事業（省エネルギー設計による光熱水費削減）の導入・インターネットオークション・公用車利用方法の改善、保全情報システム導入効果は「施設台帳の整備」「施設性能の分析」「施設の改善・提案」とされている。

4. 組織体制再編と保全サイクル、FMサイクルの形成

2010年6月に管財課と指定管理者制度による施設管理を管轄する企画政策部企画政策課の一部を合わせて、部相当の資産管理経営室に再編・統合した。これにより「100万円以上の工事についてはすべて資産管理経営室への事前協議を必要とする全庁的なルールが設けられ、それぞれの施設管理者が日々施設の状況を確認し迅速にトラブルを発見できるよう「施設管理者点検マニュアル」を作成、コールセンター機能としての「FM110番」も設置した。トラブルがあった場合は、「資産管理経営室の担当者が現況の確認にすぐ入る体制を取っている。」と記載されている。職員による講演会資料では建築保全は電子化された台帳の基礎データの分析や日常の管理の「戦略施策」等が記載されているが、データ上の処理が主作業と見受けられる。ここからは現場での施設管理者の点検や維持修繕の姿は見えてこない。また「短期的修繕サイクルの事務フロー」と「長期的改修サイクルの事務フロー」が組織間の業務のフローが予算化まで整理された図として記載されている。

この事務フローが有効に働くためには保全情報システム（B I MMS）によるデータの活用（データの更新と共有化）と組織間の調整会議がカギとなっている。

5. 施設の「老朽化対策」とは異なる FM 手法

佐倉市の資産管理経営室は「佐倉市の FM は、“いま目の前にある FM から始めよう”というのがキャッチフレーズです。いま目の前にあるやらなければならない事例に対して、最大限に FM の考え方を活用して対応して」それまでの事業課が主導し、営繕担当は請負業務的役割に回ってきた業務形態が「事業課および企画や財政などの部署とも連携し企画提案を作成していく…ことにより、多くの関係者が計画から受け渡しまでの一連の作業を把握し、結果としてさまざまな段階でムダが省かれ、政策決定がスピード化し、変動にはフレキシブルに対応でき事業そのものの質が向上します。さらに、職員間の日常的な情報交換が活発化した」との「政策決定過程が変容してきた」大きな効果について述べている。こうした考え方や上記個別事例から言えることは、FM 手法は公共施設の利用者への日常的に安全で良好な施設利用サービスを提供するための維持補修の手法を確立しようというものではなく、あくまでも施設の改築に伴う経費節減と行政資産の活用を行うための「多くの職員の知識、技術を結集することによって、最小のコストで最大の効果が生み出す」職員の意識改革も行おうとする「経営手法」とであると言える。

背景にあるあからさまな公共財産の民間経営手法（PRE マネジメント）導入の側面を見なければならぬ。（資料「公共施設資産を次世代に継承するファシリティマネジメントの提言 2008」）土木インフラとは区別した「用途転換や統廃合などの更新による総量の調整、設備などの更新による長寿命化や民間との共同利用など様々な工夫の余地が残されている」とした「民間＋公共不動産」の活用という方向が強く打ち出され、道州制の導入をも前提としている。

市の資料ではあまり強調されていないが、「施設管理者点検マニュアル」の作成やコールセンター機能としての「FM110 番」も設置がどのように活用されているかを注目したい。また市の様々な FM に関する資料からは、住民の参加や住民との協議などの状況は全く見えてこない。本来は市民の財産である各種施設の管理運営、維持管理、更新などは市民への情報提供や要望の集約が必要である。市民や議会の積極的な関与が重要な課題である。

2) 地方自治体の社会資本老朽化対策の特徴と問題点

いま、地方自治体の社会資本老朽化対策の検討が全国的に行われている。前節で府中市、佐倉市、所沢市の取組みを紹介したが、当プロジェクトではその他に横浜市、新居浜市、流山市、藤沢市、三鷹市、青森県についても取組みの概要を討議した。

地方自治体の取組みには共通した傾向が見られる。まず取組みはほぼ次の 3 つのステップに分けて進められている。①公共施設の維持・管理に係る事項の現状把握と将来予測、②公共施設の将来計画をたてるための基本的考え方、③公共施設の改善、再配備を含む将来計画、である。

現時点では③の将来計画についてはまだほとんど作成されていない（作成途上と考えられる）ため、ここでは①と②について自治体に共通する特徴と問題点を述べる。なお老朽

化対策が必要な社会資本には「インフラ」と箱物といわれる「公共施設」とがあるが、質的に異なる面があるため、両者を分けて取り組む自治体が多い。当プロジェクトで検討した自治体の事例の多くは「公共施設」に関するものであった。従って以下の記述は「公共施設」に関する取組みである。

（１）地方自治体の公共施設老朽化対策の取組みについて

①公共施設の維持・管理に係る事項の現状把握と将来予測について

前節で紹介した３自治体で作成されている「公共施設マネジメント白書」あるいは「施設白書」がこの①に該当する。現状把握と将来予測についても各自治体の検討項目とその将来に対する認識は共通するところが多い。共通する検討項目としては「財政状況と将来予測」「人口の推移と将来予測」「保有施設の量と老朽化度の把握及び維持・更新費予測」の三つしぼることができる。

「財政状況と将来予測」についての３自治体の認識はほぼ共通している。

- ・府中市：「高齢化等により扶助費が増加することが見込まれており、基本的には歳出増による財源不足が見込まれる」
- ・佐倉市：「歳出面では、扶助費は増加しており、今後も少子高齢化が進むことに伴い、さらに増えていくことが見込まれます」「生産年齢人口の減少や高齢化の進展などの社会情勢を考慮すると、長期的には市税を中心とした一般財源は減少傾向になると考えられます」
- ・所沢市：「市税が近年減少傾向にある。これは景気の低迷に加え、人口構成の高齢化に伴う税負担力の縮小による」「厳しい経済状況や高齢化の進展に伴い、福祉などの経費に要する扶助費の占める割合が年々上昇している」「2013 年度以降も税収の大幅な伸びは期待できない一方、扶助費は引き続き増加を続けると見込まれる」

「人口の推移と将来予測」については、総人口の将来予測には差があるが、少子高齢化については共通する。

- ・府中市：「各年齢階層が増加する地域、総人口は増加するものの年少人口が減少する地域、総人口が横ばい若しくは減少する地域、と地域により人口推移の差が生じることも予想される。全体としては 2030 年まで人口が増加、特に高齢者人口が増加すると見込まれる」
- ・佐倉市：「今後は緩やかに減少していくものと推計されます。年齢区分別の人口構成をみますと、0 歳～14 歳、15 歳～64 歳がともに減少しているのに対し、65 歳以上の人口は増加しており、少子高齢化が進行している」
- ・所沢市：「将来人口推定によれば 2013 年の 34.5 万人をピークに減少に転じると予測されている。児童生徒数は 1984 年の 4.3 万人をピークに、現在はピークの 60%である」「15 歳から 64 歳の生産年齢人口は 2000 年の 24.3 万人をピークに減少に転じている。一方 65 歳以上の高齢人口は 1979 年の 1.1 万人から増加傾向が続き、2010 年には 6.9

万人となり、更に 2021 年には 9.2 万人になると推計されている」

「保有施設の量と老朽化度の把握及び維持・更新費予測」については将来の大幅な費用不足が共通している。

- ・府中市：「建築後 30 年以上経過した施設が多く、劣化が著しくなる時期を迎えつつあり、今後施設の改築工事や大規模な改修工事が短期間に集中し、これら更新費用が厳しい財政状況の中で大きな財政負担となることが明らかとなりました」
- ・佐倉市：「平成 24 年から平成 33 年までの 10 年間では、1 年あたりの平均で約 26.5 億円、平成 34 年以降は、約 40～45 億円が必要となります。これに対し、平成 22 年度の公共施設に関わる改修・改築等の投資的な経費は約 8.4 億円であり、これまでと同じような改築・改修の方法では、現状を大きく上回る費用が必要であることが分かります」
- ・所沢市：「建物の耐用年数を 60 年と考え、築年別整備状況に合わせて、今後 40 年間に必要なコストを試算すると、平均 84.7 億円/年となり、これまでに公共施設に要していた投資的経費の約 40 億円を大きく上回る額が必要となることが分かった」

以上のような状況を把握した上で、地方自治体はどのような考え方で公共施設の将来計画を立てようとしているのかを次にみる。

②公共施設の将来計画をたてるための基本的考え方について

地方自治体が公共施設についての将来計画をたてるための基本的考え方についても、いくつかの点で共通性が認められる。

事後保全から予防保全へ

新居浜市は「これまでの対処療法的な維持管理（事後保全）から、計画的な維持管理（予防保全）へ転換し、施設の劣化が進行する前に、計画的な維持管理（予防保全）を実施していくことで、施設の長寿命化を図り、施設のライフサイクルコストを削減する」と謳っている。「事後保全から予防保全」の考え方は、インフラの維持・更新に対して用いられる場合が多く、「公共施設」に関してはあまり文言として表現されていないが、共通する考え方として指摘できる。

公共施設の総量の抑制

府中市では「財政運営と連動しながら、維持可能な範囲まで施設の数や延床面積の総量を抑制します」、所沢市では「人口減少や財政状況などの状況を踏まえ、公共施設の総量を抑制する」と謳っている。また「時代変化や社会のニーズ、地域特性に応じ、規模の縮小や機能の複合化、施設の廃止などの観点を踏まえ、公共施設の再生・再配置を進めていきます」（三鷹市）、「計画的に施設の修繕、改修、処分、統廃合を行う」（新居浜市）、「用地転換や統廃合などの更新による総量の調整、設備などの更新による長寿命化や民間との共

同利用など様々な工夫の余地が残されている」(佐倉市)なども、総量抑制を表すものである。施設の廃止や統合、複合化などの手段による「公共施設の総量抑制」は地方自治体の将来計画に共通する。

「公共施設の総量抑制」は「新規施設の抑制」につながる。「可能な限り、新規施設整備の抑制を図る」(新居浜市)、「施設の新規整備は原則として抑制する」(所沢市)などが謳われている。

ファシリティマネジメントの導入

当プロジェクトで調査・検討した地方自治体のほぼ全てで共通する今後の社会資本整備についての考え方は、「経営的な視点で、公共施設をマネジメントする」ことである。

「公共施設を資産と捉えた維持管理及び活用における効率性の追求」(府中市)、「施設を経営資源と捉えるファシリティマネジメントの観点が必要不可欠となります」(佐倉市)、「経営的視点にたった公共施設マネジメントを進める」(所沢市)、「公共施設を単に運営するのではなく、経営していくことが重要」(藤沢市)などと表現されている。

ただし、その捉え方は一律ではない。佐倉市はファシリティマネジメント(以下「FM」)の定義を「土地・建物・設備といったファシリティを対象として、経営的な視点から設備投資や管理運営を行うことにより、施設に係る経費の最小化や施設効用の最大化を図ろうとする活動」としている。佐倉市の進めるFMは「日本ファシリティマネジメント協会(JFMA)」の活動に沿うものである。FMとは、アメリカで生まれた新しい経営管理方式のことで、JFMAはFMを「企業・団体等が保有又は使用する全施設資産及びそれらの利用環境を経営戦略的視点から総合的かつ統括的に企画、管理、活用する経営活動」と定義している。佐倉市はFMの観点が必要不可欠と位置づけているが、府中市と所沢市は佐倉市ほど明確な位置づけとはなっていない。

横浜市は佐倉市よりも更に具体的なFMの方向を打ち出している。

「横浜市資産運用基本方針」では「1、保有する不動産(土地・建物)を資産としてとらえ、公共・公益的な目的を踏まえつつ、資産経営の視点に立って、その有効活用を全庁的・戦略的に推進していく」「2. 用途廃止施設等に関する基本原則 ①(略) ②民間企業・団体等と連携した資産の有効活用」「3. 公民連携による土地活用」(1)民間事業者が参画・提案しやすい環境づくりの必要性(2)公民連携のための新たな取組み」などが謳われている。

「横浜市『公共施設・インフラの改修、維持保全へのPPP導入に向けた共同研究報告書』(2011年4月 横浜市・みづほ証券株式会社)」では「1. PPP導入の必要性」「2. 民間企業の資金調達」「3. 借入金等による資金調達額を減少させる方策」「4. 改修・維持保全へのPPP導入、民間資金活用のメリット」「5. PPP導入に向けた課題」が研究されている。

「経営的な視点でのマネジメント」の要素には「民間活用」の取組みが含まれている。「民

間活力の導入や管理運営方法の見直し推進」(府中市)。「施設の整備や運営に、PFIの仕組みの導入を検討するほか、民間事業者との連携を進める」(所沢市)、「PFIや指定管理者制度など民間活力を導入する」(三鷹市)などが謳われているが、今後民間活用がどの程度進められるのかは不明である。しかし前述した横浜市のように、民間活用を強力に推進する姿勢の自治体もある。

(2) 地方自治体の公共施設老朽化対策の問題点について

東洋大学の根本祐二教授は「今後は人口減少が本格化し、20年代には公共施設が一斉に更新時期を迎える。実態把握と統廃合も含めた計画づくりが急務だ」(2013.9.22 朝日新聞)と述べている。同じ記事で都道府県と市区のうち公共施設白書を公表したところは115自治体(2013年9月時点)、全体の13%と紹介している。

当プロジェクトで調査した自治体は、ほとんどで公共施設白書を公表している。その内容は詳細な保有施設の量及び老朽化度の把握、人口と財政の将来予測、保有施設の現状維持に係る維持更新費の将来予測などである。根本教授の指摘するところの、まず必要とされる実態把握は実施されており、老朽化対策においては先行する自治体と考えられる。

ほぼ全ての自治体で施設の統廃合、複合化などによる施設の総量抑制の方針が打ち出されている。人口の減少や財政の状況から、総量の抑制はやむを得ないと考えられる。しかし将来予測における施設の維持・更新の厳しさから、総量抑制ありきの感がある。少子高齢化がすすむなかで、コミュニティとしての将来のあるべき姿を語り、そこから「何を減らし、何を残し、何を充実させるのか」を選択する取り組みが必要である。

「経営的視点での公共施設マネジメント」の導入も各自治体に共通する。「施設管理から施設経営へ」とも言われている。従来、公共では使用されていなかった「経営」という言葉を用いたということは、民間企業における経営的手法を想定したものと考えられる。とすればそれは「費用対効果」「効率化」を重視した視点とすることができる。藤沢市では「保有形態の見直し等による効率化」「運営面の効率化」「集約化・合理化等による効率化」など7項目の効率化が謳われている。公共施設のマネジメントにおいて効率化を否定するものではないが、効率化によって求める効果は公共と民間企業では違う。公共においては「住民へのサービス」であり民間企業においては「営利」である。公共においては効率だけで評価できない「住民サービス」がある。行き過ぎた効率化の追求は避けなければならない。

「経営的視点での公共施設マネジメント」の強力な推進策が「ファシリティマネジメント」の導入であり、その先進的事例が横浜市である。横浜市は「公民連携による保有資産の有効活用」という方針を打ち出し、公共施設・インフラの改修、維持保全に官民連携(PPP事業)を積極的に導入する研究が行われている。

民間の企業活動の前提は営利の追求であり公共性の論理とは対立的である。したがって官民連携事業は、そこで公共性がいかに担保されるかが最も重要な課題である。鈴木浩福島大学名誉教授は「地域再生」(日本評論社2013年)の中で次のように述べている。

震災復興に関する官民連携事業の検討に携わった経験では「官民連携をまちづくりから捉えた場合の主要な課題である、実現目標やそのプロセスにおける合意形成、とりわけ最も重要なステークホルダーである地域住民の参画の場面をどう構築していくのか、PFI事業の進行管理や事業評価における第三者の関わりなどが明示的に示されていない。」「まちづくりにおける基本理念は、何といてもそこで展開される人々の生活における安心・安全の実現である。そのことを支える産業経済の発展とどのように調和的な関係を保てるかが社会的合意の究極的な課題である。」「競争原理・市場原理に基づく経済活動に対して一定の社会的・公共的なルールを当てはめることに合意が得られるかどうかが大きな論点になっているというべきであろう。そのことが、官民連携の基本的命題に据えられるべきである。」

官民連携における公共性を確保するための合意の重要性が述べられている。官民連携は慎重に進めなければならない。

鈴木浩氏は次のようにも述べている。「行政において策定されるさまざまな『計画』はなぜ必要とされているのだろうか。それは単に行政内部の運営指針に留まらない。複雑化する社会・経済の動向を総合的・科学的に把握し見通しながら、将来像とそれに向けた道筋を住民や企業などと共有するためである。計画策定過程において住民をはじめさまざまな主体の参画を求めているのはそのためである。」

地方自治体において公共施設の老朽化対策のための様々な調査や計画が作成され、又は作成されつつある。これらの計画が住民参画のもとで作成されることの重要性、および作成された計画は行政の運用指針であると同時に、住民にとっての将来像とその道筋をしめすものである、と述べられている。計画は住民自身のものであり、行政からの押し付けになってはならない。

第3章 老朽化対策における「民間活用」をどう考えるか

1) 公共施設老朽化対策にFM（ファシリティ・マネジメント）を活用する問題点

(1) ファシリティ・マネジメント（「施設管理」、以下FMという）とは何か

（JFMAのHP「FMとはどのようなものか」より要約）

ファシリティマネジメント（FM）とは、アメリカで生まれた新しい経営管理方式である。公益社団法人 日本ファシリティマネジメント協会（JFMA）では、FMを「企業・団体等が保有又は使用する全施設資産及びそれらの利用環境を経営戦略的視点から総合的かつ統括的に企画、管理、活用する経営活動」と定義しており、単に手法という範疇から、より広くFMを経営的視点に立った総合的な活動として捉えている。

具体的には、業務用不動産（土地、建物、構築物、設備等）すべてを経営にとって最適な状態（コスト最小、効果最大）で保有し、賃借し、使用し、運営し、維持するための総合的な経営管理活動である。

これを、伝統的な施設管理（管財、営繕）との関係でみると、以下のような相違点がある。

- i. 維持、保全のみでなく「より良いあり方」を追求する。「より良いあり方」には、既存のものだけではなく、新しく利用し活用するファシリティも対象となる。
- ii. FMの活動の方法として、情報技術をはじめFM固有および支援の技術・手法を活用する。
- iii. FMは、下記の3つの面から現実的に対応できる総合的な経営管理活動である。
 - ①経営にとって全ファシリティの全体的な最適のあり方を追求する経営戦略的な面
 - ②各個の設備の最適な状態への改善など管理的な面
 - ③日常の清掃、保全、修繕等への計画的・科学的な方法の採用など日常業務的な面

FMは、前項の事業体における現状の実務にあわせた活動とともに、「FM標準業務サイクル」を設定し、FMの体系的な導入と推進を統一的に図る活動を進めている。

すなわち、経営戦略に基づいたFMの戦略、中長期実行計画、プロジェクト管理、運営維持、評価という業務のサイクルをまわしてFMを展開することと、このサイクルを展開させるための仕掛けおよび仕組みづくりとしての統括マネジメントの業務を推進することである。

- i. FMは、オフィスはもとより工場、店舗、物流施設その他あらゆる業務用施設とその環境を対象としている。
- ii. FMの活用分野は、企業はもとより病院、学校、官公庁その他すべての事業体にある。
- iii. FMの活用によって期待される効果は、大きく分けて次のようなものがある。
 - ① 不要な施設、不足な施設、不適當な施設の使われ方の施設が明らかになり、経営にとって最適なファシリティのあり方が示される。
 - ② ファシリティの改革によって、経営の効率が最高度に向かう。
 - ③ 同時に、施設関連費用（施設投資・施設資産・ファシリティコスト）を最小に抑えることができる。
 - ④ 顧客、従業員その他のファシリティ利用者にとって快適・魅力的な施設を実現する。

- ⑤ 省エネルギーを実現し、コスト低減とともに環境問題にとって効果的な解決手段となる。

企業をはじめ日本の組織体の大部分は経営の革新、改革を迫られており、その方法として人事リストラを強力に進めている。それは人件費が経営費用の中で最も大きく、しかも景気に関係なく生じる固定費であることによる。ところが、

- i. 人件費に次いで大きく、しかも大部分固定費であり、最も高額といわれる施設関係費については一般に殆ど関心がなく、したがってその対策も著しく遅れている
- ii. バブル時代に急増した施設には多額のコストが掛かりながら活用が低調、不適切なものが著しく多く存在している。
- iii. 企業はもとより、病院・学校・その他の公共・公益事業は施設依存の経営が多いにもかかわらず、施設が不合理、不経済、不適切なものが多く、経営を著しく圧迫し、経営効率を著しく低下させている。
- iv. 省エネルギー、環境問題等の面からも改善すべき施設が極めて多く存在している。

以上のように、FMの目的は、企業・団体などの組織体が使用する固定資産（土地、建物、構築物、備品など）の全体としての有り方を最適な状態にすることであり、「それぞれの組織が、それぞれ持つファシリティをいかに有効に活かすか」と、「それに関わる費用をいかに抑えるか」の、二律背反的な要求を両立させて最適化を求めることにある。

一般的には企業などの経営者が期待する目的・効果は次の4点に要約される。

- ① コストミニマム（設備投資、施設運営費の最小化）
- ② エフェクトマキシマム（効用の最大化）
- ③ フレキシビリティ（将来の発展、変化への柔軟な対応）
- ④ 社会、環境対応

（２）FMを公共施設の老朽化対策に活用することは可能か

上記に述べたように、FMとは「企業・団体等が保有又は使用する全施設資産及びそれらの利用環境を経営戦略的視点から総合的かつ統括的に企画、管理、活用する経営活動」と定義されているように、企業等が保有・使用する施設資産の戦略的な管理・活用の経営活動である。またその目的は資産の有効活用とコストの最小化にある。

このように、FMの基本は民間企業・経営体の保有・使用する施設資産の活用に関する総合的マネジメントであり、企業等の経営活動の重要な一環として機能するものである。

一方、公共施設等社会資本は、「都市そのものや自然と同じように、日々の人間の営為と一体の関係にある。それは今現在そうであるというだけでなく、長い年月をかけて積み重ねてきた歴史そのものである。さらにそれは人間生活が営まれる共同体思想と深い関連を持つものである」（以下括弧内の文章は森裕之著「建設政策」2012・11月号特集より引用）。このような視点から公共施設等の老朽化対策を考えた場合、単に利用の程度や運営の仕方、経年変化や財政負担などをデータとして明らかにし対策を講じるだけでは問題が

解決しない。

例えば、「小学校は地域にとって最も身近で大切な社会資本である。コミュニティの多くは小学校を基礎にしたつながりを持ち、世代をまたがって培われる歴史性がそこに内包されている」「校舎という建造物は学校でのさまざまな記憶と不可分のものであり、その破壊や解体は自分たちの生の営みの大切な記憶を奪い去ってしまう感覚を呼び起こす」「社会資本はコミュニティという点で重要なカギを握るものである」「社会資本の統廃合や更新事業においても、コミュニティにとっての強い意味づけを意識した取組みが重要であることは言うまでもない。そのためには、住民参加に基づく行政と地域との粘り強い対話と合意形成が不可欠である」

FM は、公共施設等の管理や老朽化対策における住民の思いや住民の意見尊重という思考がほとんど欠けた民間経営の営利追求の思想を最大限発揮させる手法である。そのため、コミュニティを意識し、住民参加を重視すべき公共施設等の老朽化対策には不都合であると言わねばならない。

（３）FM は市民自治にもとづく自治体行政を破壊し、行政運営を効率化優先の民間経営手法に変質させるもの

自治体行政は主権者である市民の信託に基づき市民のために行われるものである。行政は住民の基本的人権を尊重し、協働とコミュニティに根ざした市民自治を確かなものとし、日本国憲法に定める地方自治の本旨が貫かれねばならない。

公共施設等老朽化対策においても、行政が官僚的立場から市民との協働やコミュニティに根ざした市民自治を疎かにする上からの手法になってはならないことは言うまでもない。

同時に、官主導を防止するという理由から、民間の経営手法としてのFMの導入は市民自治に基づく自治体行政そのものを変質させることとなる。

公益社団法人 日本ファシリティマネジメント協会（JFMA）では、「FMの活用分野は、企業はもとより病院、学校、官公庁その他すべての事業体にある。」と公共施設の運営・管理においても民間経営手法を取り入れるべきと述べている。このことは自治体行政そのものが効率化やコスト削減を価値の中心に据えられ、市民自治が置き去りにされることになる。そして市民参加に代わって民間企業参入に道を開くことになる。

（４）各自治体の公共施設マネジメント白書は老朽化対策より、FMが主体となっている

最近、多く自治体が公共施設マネジメント白書を作成し、運用を始めている。これらの自治体では白書作成に当たって、東洋大学 PPP 研究センター長の根本祐二氏に指導を仰ぎ、または同研究センターに委託しているところが多い。根本祐二氏著書「朽ちるインフラ」（日本経済新聞出版社）の「各自治体の老朽化対策の実践例」から藤沢市の取組みをみてみよう。

○ 神奈川県藤沢市は 2009 年に公共施設マネジメント白書発表

白書の冒頭に市長のあいさつ文が掲載されている。そこには、「この白書は NPM（新公共経営）の観点から、市の保有施設を重要な資産の一つとしてとらえ、その現状（施設の状況や運営状況、利用実態やトータルコスト等）を様々な角度から整理・分析した上で、施設を通した行政サービスの現状と課題を明確にする」ものと述べられている。

また、公民館の無駄についての調査についての事例をみると、

- ① 年間利用可能コマ数と 1 年間の利用件数より求めた公民館施設の稼働率は、平均 44%であること
- ② 利用目的別利用状況では、主催事業が約 1.5 万件（11%）、サークル利用が約 10 万件（74%）、地域利用（自治会等）が約 0.6 万件（4%）、官庁利用が約 1.1 万件（8%）であり、公民館がサークル利用の場として使われている
- ③ 公民館利用料収入は全コストのわずか 4%に過ぎない。つまり、全体の 74%が特定の人たちのサークル活動のために使われている施設の費用の 96%は税金で賄われている。
- ④ 地域利用が本来の目的に沿った利用といえるが、わずか 4%しかない。頻度が少ないなら施設の数も少なくて済む。年に数回の会議であれば民間スペースへの補助金でよい。
- ⑤ 公民館が必要かどうかを厳しくチェックする中で、機能をさほど落とさずに費用を大きく下げるアイデアも考えられるようになった。同じことは図書館でもスポーツ施設でも、市民センターでも可能である。

藤沢市では、このような調査結果を踏まえ、この成果を生かすには行政だけでは対応が不十分と「藤沢市公民連携（PPP）あり方検討会」を設置した。

藤沢市の白書づくりにおけるこのような調査は、老朽化対策というよりも、ファシリティ・マネジメントの立場から、公共施設の利用度から効率性とコスト削減を図る民間経営手法による公共施設の効率性やコストの見直しに過ぎない。ここには、市民のコミュニティの問題や市民参加を伴う市民自治の発想が見当たらない。

2) 公共施設等老朽化対策における PPP/PFI 活用の問題点

(1) PPP (public-private partnership) /PFI(private financial initiative) とは何か

① PPP/PFI 一般的な概念

日本 PFI/PPP 協会が定義づけている内容を紹介すると以下のようである。

i. PPP とは

公民が連携して公共サービスの提供を行うスキームを PPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ：公民連携）と呼ぶ。PFI は、PPP の代表的な手法の一つ。PPP の中には、PFI、指定管理者制度、市場化テスト、公設民営（DBO）方式、さらに包括的民間委託、自治体業務のアウトソーシング等も含まれる。

ii. PFI とは

PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）とは、公共施工等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るという考え方である。

サッチャー政権以降の英国で「小さな政府」への取り組みの中から、公共サービスの提供に民間の資金やノウハウを活用しようとする考え方として、PFI は 1992 年に導入された。PFI の考え方は英国で生まれた構想だが、これに類似した公共事業分野への民間参画の取組は世界各国においても行われており、PFI は「小さな政府」や「民営化」等行政財政改革の流れの一つとして捉えられている。VFM（ヴァリュー・フォー・マネー）は PFI の基本原則である。

PFI は過去に日本国内では、ほとんど例のなかった本格的なプロジェクトファイナンス導入へもつながるものと期待されている。ただし、PFI 事業は幅広い分野で検討されるべきものであり、PFI の手法の適用しやすい分野から導入を進めて行くのがのぞましい。

②公共施設等の老朽化対策や公共施設マネジメント白書での PPP/PFI の捉え方

公共施設の老朽化対策等における PPP/PFI は、これを一体的に位置づけ「公民連携」（PPP）の手法として考えられているようである。以下にいくつかの著書や調査・報告書の中から公共施設等のマネジメントや老朽化対策への PPP/PFI の位置づけ、及び活用の内容についてみてみることにする。

I 根本祐二著「朽ちるインフラ」から公民連携（PPP）の定義と活用の位置づけ

- i. 社会資本老朽化問題は、行政単独ではなく、行政、民間、市民の連携によってのみ解決しうる課題である。三者の連携関係を PPP と呼ばれている。

広域連携は自治体が企業のように行動することである。企業ならどう考えるか、民間経営者の意見が参考になる。更新後の運営・維持管理には積極的な市民参加が必要である。自分たちのための社会資本を自分たちで守るのは当然のことである。（例：道守ボランティア）

- ii. PPP は、市民が必要な公共サービスをどのように入手していくのか、そのために税金をいかに集め、いかに使うかというテーマを問い直そうという考え方である。

公共施設マネジメントは、民間の知恵を公有財産に応用したものであり、民間の知恵なしでベストの方針を決めることは不可能だ。公共施設マネジメント白書は、行政の力だけで更新の危機を乗り切ることは不可能であることを教えてくれた。

- iii. PPP は、官（地方自治体、国、公共機関等）と民（民間企業、NPO, 市民等）が目的決定、施設建設・所有、事業運営、資金調達などの役割を分担して行うことで、その際、①リスクとリターンの設計、②契約によるガバナンス、の原則が用いられる。社会資本老朽化の認識には、数値という客観的根拠とそれを国民の目に広く知らしめる透明

なプロセスが必要である。PFI は客観主義、透明性を求めるものである。

II 「藤沢市公共施設マネジメント白書」(2008 年 11 月) では、公共施設を民間経営手法で管理。FM と公民連携 (PPP) の同時導入

- i. 市の保有施設を重要な資産の 1 つと捉え、その現状 (施設の状況や運営状況、利用実態やトータルコスト等) を様々な角度から整理・分析した上で、施設を投資した行政サービスの現状と課題を明確にした。
- ii. 公共施設を含めた市の資産、資源を生かした都市経営、市民目線の市民経営への展開を図り、より効率的、効果的な市政運営を進める。
- iii. 公共施設を単に運営するのではなく、経営していくことが重要。有効活用の具体策としては、①施設機能の見直し・複合化、②既存施設の有効活用、③公共資産の有効性を総括的にチェックする仕組みづくり、④公設公営からの発想転換などを基本とし、そこから具体化する。

①使用形態・利用形態の見直し等による効率的利用、②保有形態の見直し等による効率化、③運営面の効率化 (業務改善)、④スペースの効率的利活用、⑤建物のライフサイクルを通じた効率化等、⑥集約化・合理化等による効率化、⑦情報化等による効率化、⑧予算面

III 横浜市「公共施設・インフラの改修、維持保全への PPP 導入に向けた共同研究報告書」から PPP の活用の内容 (2011 年 4 月、横浜市・みずほ証券株式会社)

i. PPP 導入の必要性

厳しい財政状況の中、行政の財政負担の縮減や債務増加の回避等のために、より効率的・効果的な改修や維持保全を可能にする手法として、PPP を本分野に活用することが必要となっている。

改修・維持保全に PPP を導入するにあたり想定される主な効果

- ・ 効率的実施 (ライフサイクルコストの縮減、民へのリスク移転等)
- ・ 効果的实施 (サービス品質の向上、事業の安定性向上等)
- ・ 財政運営への寄与 (歳入確保、支出の平準化、債務の縮減等)
- ・ 市内経済の活性化への寄与

ii. 民間企業の資金調達方法

(1) 負債性資金の調達

長期の PPP 事業期間中、事業に携わる個別企業が、PPP 事業以外の不振が原因で、PPP 事業のサービス低下や事業中断に陥るような事態を避けるため、倒産隔離を前提とする資金調達手法であるノンリコースファイナンス (非遡及型融資: この貸付方法による場合、借り手は債務全額の返済責任を負わない。責任財産からのキャッシュフローのみを返済原資とすること、その範囲を超えての返済義務を負わないことから、原則と

して保証人を必要としない) が国内、海外の P P P 事業の主流な調達方法である。

ノンリコースファイナンスには、倒産隔離が可能な S P C (Special Purpose Company : 特別目的会社) を用いてノンリコース (プロジェクト) ローンや債券を発行するプロジェクトボンドの手法がある。

具体的に民間企業が借入金を調達するにあたっては、(債権者から見て) 元利金返済の優先する債務と劣後する債務に調達構造を分けることも可能である。金利は低いものの返済順位の高い区分 (優先) と、返済順位は低くなるが金利が高い区分 (劣後) を作り出すことで、投資家の様々なリスク・リターンニーズへ対応させ、全体の調達金利は安価に抑えることを目指しながら、多額の資金を調達することになる。

(2) 資本性資金の調達

P P P 事業における資本性資金の調達如何は、プロジェクトの成否を決める最も重要な要素の一つであることは述べるまでもない。しかし、我が国において、P P P 事業やファイナンスのための資本性資金を調達する市場に、欧米諸国のような活発な取引は見られない。その原因については、様々な環境要因や情勢が複雑に絡み合うことから本報告書において論じることにはできないが、少なくとも資本性資金の出し手が負担するリスクの明確化、それに対する合理的なリターンの提供、並びにそれらを支援する法制度やドキュメンテーション (契約書) のノウハウ蓄積が今後は一層必要になるものと考えられる。経済産業省の産業構造審議会と国土交通省の成長戦略会議では新たな資金の出し手としてインフラファンドに関する一定の記述がなされている。

iii. 借入金等による資金調達額を減少させる方策

改修資金の借入額等を、事業自体の収益 (料金収入等) のみで返済できる公共事業は、多くないと思われる。公共性・公益性の観点から必要なものは、P P P 等による効率化を図った上で、行政の財政負担で賄う必要があるが、改修事業を余剰床の貸付やネーミングライツの導入等公有資産の利活用とセットで実施することにより、利活用によるキャッシュフローを創出し、改修費の市財政負担等を抑制・削減することが可能と考えられる。特に、事業自体に収益 (料金収入等) のない事業 (すべての費用が行政の財政負担を前提とした事業) については、この取り組みが強く求められる。

代表的な公有資産利活用手法

- ① 余剰地の民間利用、民間施設との合築・・・改修施設の余剰値や建物の余剰面積等を民間事業者へ貸し付けること等により、収入を確保
- ② 周辺一帯施設も含め民間へ委ねる・・・「特例容積率適用地区制度」を適用し、建築敷地の指定容積率の一部を売却
- ③ 信託・・・委託者が信託行為によって受託者に対して、金銭や土地等の財産を移転し、受託者は委託者が設定した信託目的に従って受益者のためにその財産 (信託財産) の管理・処分等をする手法
- ④ 証券化・・・公有資産を特別目的事業体 (SPV) に売却するに当たり、SPVが証券を発

行して多数の投資家から資金を調達する手法

- ⑤事業権（コンセッション）の売却・・・公共施設・インフラの事業権を売却。売却収入の確保
- ⑥ネーミングライツ（命名権）の導入・・・公有資産のネーミングライツを民間事業者へ付与し、収入を確保
- ⑦寄付金収入の獲得・・・改修や維持保全に対する非用に対し寄付金を獲得
- ⑧再生エネルギーの活用・・・地熱エネルギーや太陽光発電パネルを活用し、既存電力等を削減し、光熱水日を削減
- ⑨エリアマネジメント・・・地域の良い環境等の維持・向上のため、財産管理等を行政と地域住民が連携して実施する取り組み

iv. 改修・維持保全へのPPP導入、民間資金活用のメリット

(1) 市民・行政

① 改修の早期実施

限られた歳出予算の中では、改修・維持保全は優先順位を付けて実施せざるを得ない。そのような中で、民間資金を活用して改修量を増加させることにより、改修実施の迅速化に寄与できる。

また、民間ノウハウの活用の観点から、工期短縮の工夫も提案される可能性がある。

② 市民サービスの品質確保、市民の利便性向上

改修を早期に実施することにより、市民の安全・安心を確保し、その後の管理運営にあたっては、民間のノウハウや技術を幅広く活用することにより、良好な市民サービスの提供が可能になる。また、その結果、市民の利便性の向上にも寄与することとなる。

③ 改修後の管理運営費の軽減

改修後の管理運営は、改修前に比べ、より効率化される可能性があり、早期の改修は、管理運営費削減の効果をより早期に得られることになる。

④ 市内経済の活性化への寄与

公共施設等の改修やその後の管理運営は、地元企業や地元の産品等を活用することが期待されることから、市内経済の活性化に寄与することが想定される。

⑤ 財政運営への寄与

改修・管理運営・資金調達を一括して民間に委ねること等により、民間のノウハウや技術を活用して、効率的に事業を実施し、財政負担の削減に寄与することができる。また、コンセッション方式による事業権の売却等による歳入確保、民間による資金調達手法を活用することによる行政の支払い負担の平準化が可能なこと等の側面もある。

⑥ 将来追加負担リスクの切り離し

長期間、民間へ公共施設・インフラの改修、維持保全を委ねることにより、行政

としては将来追加負担リスクを切り離すことができることはメリットである。

なお、リスクの切り離し以上に、債務自体の切り離しも目的とする場合には、当該PPP事業に関して、健全化判断比率への連結要素（実質的には当該地方公共団体の意思決定に従って業務運営が行われている場合）を回避することが必要になる。

⑦ 公共事業へ金融市場の規律付けを導入

民間事業者によるノンリコースローンや、主に米国で発行されているレベニュー債等による資金調達を活用する場合、金融機関や投資家等によって事業の収益性や安定性等の観点から、リスク分担、事業スキーム等が評価される。事業実施前に、十分に投資家等のPPP事業の評価が行われることにより、公共事業に対して、投資家のデューデリジェンスやモニタリングを通じた金融市場の規律が導入され、所要資金縮減等の効果が期待できる可能性がある。

(2) 金融機関

PPP導入に係る金融機関等のメリットは、PPP案件の発掘、地方自治体等関係当事者との認識の共有化からはじまり、案件の組成検討から実行までの期間、様々なサポート機会があることに加え、PPP案件に係るファイナンスへの投資が、金融機関自身の投資領域の拡大につながる事が考えられる。

○ 金融機関等の行政への関与機会拡大

① PPP案件の発掘・具現化

金融機関等は地方自治体の人口や税収動向、個別財政状況、各事業等の現状分析を通じ、当該自治体における問題点・課題を整理。個別の意見交換を通じ課題を共有するとともに、PPPに関する海外事例や国内他都市動向等参照事例の整理・適用可否検討を行うことで、問題点・課題の解決に向けたPPP案件の具現化を行う。

② PPP導入可能性調査

自治体等はPPP導入に際し、その可能性調査を行うこととなるが、金融機関等は、事業やスキームの具体的検討、税制や法務面でのアドバイス、株価算定や事業価値算定（バリュエーション）の実施の面で案件関与が可能である。

③ PPP案件組成

さらにPPP導入が決まり、具体的な案件組成に向かう局面では、さらに踏み込んだ事業性の検証や事業権の評価、リファイナンスや今後のファイナンスプランの策定、種々のリスク対応策検証において、その役割を発揮することとなる。

④ プロダクツ組成による案件実行

金融機関の機能として最も期待される機能はファイナンス面となろう。ファイナンスアレンジやローンの実行、起債等の引受・販売に加え、IPO（新規株式公開）を睨んだ支援等金融機関としての役割は大きい。これらPPP案件の発掘からプロダクツ組成において、金融機関として求められることは、知見の蓄積や案件関与による実績の積み上げに留まらず、行政に対して、ワンストップでシームレスなサービス

を提供することである。

そのためには、グループ内のシンクタンクや各機関が持つプロダクツ機能をいかに結集し、課題共有化から案件実行までの継ぎ目のないサービス提供を行っていかれるかが鍵となる。

金融機関による行政サイドに立った分析に加え、業態や業界に係る知見を加味したサービスを提供することで、行政と民間事業者をより理想的な形でマッチングさせることが可能になる。

官民のパートナーシップが鍵であるPPP案件にとっては、官民双方の立場を理解できる金融機関の果たす役割は非常に重要である。

(3) 民間企業

① ビジネスチャンスの拡大

建築・土木の建設会社、プラント会社、不動産会社や、施設管理を主とする会社等多くの企業は、それぞれノウハウ・技術を生かすことで、市民サービスを提供しつつ、新たな収益源を確保することができる。海外では、発展途上国の成長に伴って、インフラ整備の需要が多数あり、今後、多くのPPP事業の実施が見込まれており、国内のPPP事業で経験・実績を積むことで、海外PPP事業への参入という更なるビジネスチャンスの拡大にもつながると考えられる。

② 関係者間の適切なリスク分担による事業参入へのリスク負担軽減

PPP事業は、1つの企業で事業参入し、事業リスクを全て抱えるようなことはせず、「リスクを最もよく理解・管理できる者が当該リスクを負担する」ことが重要である。よって、リスクが適切に分散され、民間企業が負担すべきリスクが明確化された上で、分析できるような環境が整えられれば、各企業は事業参入にあたって、今まで以上にリスクとリターンの関係が比較的想定しやすい環境となる。

③ 提供サービスの質の向上

行政及び各々専門性を有する複数の企業でリスクや役割を分担し、事業を進めることにより、各企業は得意分野への経営資源の投下が可能になり、全般的なサービスの質の向上が実現できる。

④ CSR（企業の社会的責任）活動への貢献

公共施設・インフラの改修、維持保全を通じて、地域活性化へ寄与し、市民に安心・安全を提供することは、企業の社会的責任の貢献にもつながると思われる。従来、CSR活動はソフト面が中心として考えられているが、今後、PPP事業への参入を通じて、ハード面の活動として、CSR活動の幅を広げる可能性がある。

v. PPP導入に向けた課題

① 行政のリスク移転度合いの事前整理

民間へのリスク移転を進める反面、民間事業者による負担が困難なリスクもあり、官民間の適切なリスク分担が大変重要である。リスク移転度合いを決定するにあたり、

当該事業の民間マーケット形成の状況、各種法制度の制約、資金調達の確度、財政運営への寄与等を踏まえ決定していく必要がある。また、行政としては、PPPや民間資金の活用は、将来の事業のリスクを回避することなのか、負債自体を切り離すことなのか、事前に財政上の目的を整理することが重要である。

② 改修、維持保全に適応するVFMの構築

現状のVFMの考え方（主にPFI事業で活用）は、PFI事業に投入する金額（利用料金および税金）が従来型より少ないことを表す指標として活用されている。しかし、改修及びその後の維持保全のPPP手法を検討する際は、事業単体でのコスト削減だけでなく、例えば地域経済への波及効果や、公有資産の利活用に伴う収入等の便益、将来リスクが顕在化した際に横浜市が負担するならば、VFMは低下することになり、特に改修、維持保全のようなリスクのある事業はリスクコスト等を今まで以上に厳密に見込んだ上で、VFMを算出することが必要である。

いずれにしても、VFM算出方法の構築について、今後官民の活発な議論を期待したい。

③ 民間事業者の競争環境の整備

施設関連情報の格差是正改修時に、当該施設を整備した事業者と他の事業者が同等な情報量となるよう、図面等参考になる資料の情報公開の徹底や、十分な現場見学の機会の確保等の対応が必要になる。従って、行政は今後の改修業務に向け、施設の図面等の基礎資料を事前に整備し、公開できる状態にする必要がある。このことは、民間による公有資産の有効活用を促すにあたっても重要になる。

④ より精緻な官民リスク分担

改修後、更なる改修が必要となる事態が生じた場合、改修工事に起因するものか否かを判別することが困難になる場合も想定される。このような事態を想定し、行政は、改修事業実施前の段階で、事業毎に官民対話等を通じて、より精緻なリスク分担を検討することが重要である。

⑤ PPP人材の育成

行政がPPP、民間資金を活用していく前提として、公共施設・インフラの知見を有する民間サイドの資金拠出者を育成していくが必要になる。政府は、民間資金を円滑に引き出すため、政府等の資金を呼び水として、機関投資家等によるインフラ投資を促進していくことを検討している。大規模改修業務への資金拠出者増加に向けた今後の方向性を考慮すると、かかる政府の動きを注視していくことが重要である。

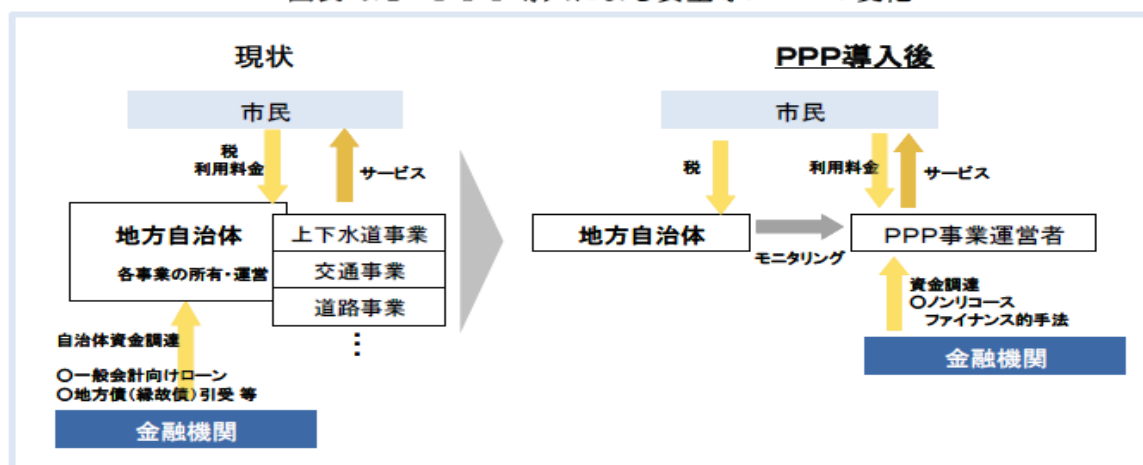
⑥ 行政内部のPPPノウハウの共有

行政において、職員は2～3年で人事異動があり、PFI等PPPの発注ノウハウが組織の中で共有されにくい。良好な官民パートナーシップを維持し、最適なPPP事業を継続させるためには、ノウハウを庁内に共有させていくことが重要であり、人材育成等具体的な仕組みを検討していくべきである。

⑦ 地域活性化の推進

改修及びその後のメンテナンス業務を考慮すると、技術力があり、地域に密着した、機動力のある市内企業が主要な実施主体となることが想定される。ただし、いわゆる地域要件が設定できないWTO政府調達協定との関係は留意が必要である。また、公共施設は地域にとって交流の場を提供する等、重要な役割を担っている。改修にあたり、既存機能を維持させていくだけでなく、改修を機に、地域活性化により寄与する取り組みを民間事業者のノウハウにより実現できる可能性があり、民間事業者のリスク許容範囲の中で、地域への幅広い貢献策を求めることも考えられる。

図表 3.2 PPP導入による資金等フローの変化



（２）PPP活用に関する論点および問題点の整理

①PPPの概念をどのように整理するのか

- i. 公民連携という広い立場を概念的に位置づけたものなのか。日本版PFIを柱としたものなのか

根本祐二氏（朽ちるインフラ）や東洋大学での研究（公民連携白書等）では広い概念と日本版PFIが混在しているようだ。一方、横浜市の共同研究会の報告書はPFIのスキームが基本となっている。

- ii. 「民」といった場合、民間企業と市民を同列に扱っているのか

根本祐二氏（朽ちるインフラ）は市民参加を重視しているが、その内容は自助やボランティアという位置づけである。藤沢市や横浜市では、市の施設運営を施設経営と捉えることを重視し、市の行政に民間経営の論理を取り入れている。

②社会資本の老朽化対策には民間経営の発想、民間企業の参画が必然なのか

- i. 公共施設やインフラの「マネジメント」と老朽化対策との関係をどう位置付けるか

根本祐二氏（朽ちるインフラ）は、「多機能化、システム化、インフラ・マネ

ジメント、長寿命化は、民間のスケルトン・インフィル工法など建築、土木、エンジニアリングなど様々な技術がなければ実現不可能だ」「さまざまなソフトの開発でデータの把握は行政だけでも可能になりつつあるが、迅速な集計、整理やデータをマネジメント情報として使えるように変換するには民間の知恵が有効だ」と述べている。藤沢市のマネジメント白書は老朽化対策ではなく、市の資産の効率的、効果的な活用を基本としている。

ii. 老朽化対策の中に資産（土地等）の有効活用をどのように位置づけるか

横浜市の共同研究会では、市の財政の厳しさを前提にしたPPP導入の必然性を述べている。資産の有効活用の中に市民の要望がどのように含まれているのか。経営的発想で市民の声を反映できるのか。資産の有効活用を老朽化対策の基本に据えてよいのか。安全性や点検・補修、長寿命化をどのように位置づけるのか

③ PPP(日本型PFI)手法による老朽化対策のどこに問題があるのか

i. 民間企業が資金調達することのどこに問題があるのか

市民の公共施設等利用料金の有料化、民間企業が利用料金の設定を行うことになるのではないのか

ii. 市民や利用者の意見・要望が反映される仕組みにならないのではないのか

iii. 市民本位の行政がゆがめられるのではないのか

① 金融機関、民間企業のビジネスのための老朽化対策となる

② 行政内部が金融機関・民間企業のPPPノウハウで運営される

3) 住民の合意形成について

(1) 住民合意の重要性と困難性

2013年9月22日の朝日新聞は「ハコモノ大後悔時代ー高度成長期に林立 かさむ維持費」の見出しで次の事例を紹介している。

・「情報公開や住民への説明を尽くす前に文化会館の休館を発表した神奈川県南足柄市では、市民の猛反発で方針の撤回に追い込まれた」

・千葉県習志野市の大久保地区は公民館、図書館、児童館、勤労会館などの8施設を複合施設に集める統廃合計画を立てた。大久保地区の説明会后、市が実施したアンケートでは、統廃合に賛成が74%、反対が3%だった。だが、自由記述では個々の施設の存続を求める意見が相次いだ。市は『各論に入れば反発はある。情報公開に努め、新しい地域拠点を住民とつくることで理解を得るしかない』と話す

この記事では、住民意思の軽視に対する失敗、あるいは総論賛成各論反対という住民意思の合意の難しさが紹介されている。

地方自治体では住民の合意を得ることの重要性を認識し、そのために努力している。以下の紹介は防災まちづくりの事例であるが、計画を実行する上での住民合意を得ることの

重要性を語っている。

・住宅の不燃化計画が比較的進んでいる東京都墨田区の担当者は「住民目線で丁寧に説明する姿勢があつてこそ、住民に負担を強いる施策もできる」と言う。不燃化計画があまり進行していない大阪市の担当者は「近所づきあいも深く、住み替えを望まない人も多い。行政が資金的な補助策を用意するだけでは防災は進まない。地域に入り込み、住民と一緒に長い目で考えていくしかない」と言う。(朝日新聞 2013. 8. 31)

公共施設の老朽化対策における住民合意は重要である、と同時に合意を得ることは難しい。神奈川県相模原市の担当者は「個別施設の統廃合、再編、再配置等の方針決定については非常に辛いと思います。十分な住民との合意形成を行いながら進めることが非常に大切で、もっとも難しい点です」(建設政策 2012. 11) と語っている。

(2) 時間を掛けて住民合意の形成を

地方自治体では、住民の意見を反映させるために行政による様々な取組みが行われている。情報公開、アンケート、ワークショップ、審議会(行政・専門家・市民で構成)、討論会、モニター制度、パブリックコメント、住民投票など住民参加の取組みも含め、様々な方策で住民の合意形成に努めている。

住民の合意形成は困難な課題である。しかし困難を解消する方策は特に見当たらない。立命館大学の森裕之教授は「社会資本の統廃合や更新事業においても、コミュニティにとっての強い意味づけを意識した取組みが重要であることは言うまでもない。そのためには住民参加に基づく行政と地域との粘り強い対話と合意形成が不可欠である」(建設政策 2012. 11) と述べている。ここに述べられているのは、住民の合意形成には「合意形成の重要性の認識」と「行政と地域との粘り強い対話」が必要ということである。

前述した新聞記事の紹介や森教授の話で共通に語られていることは「住民合意には時間がかかる」ということである。

住民の意思は様々である。場合によっては利害が反したり、不公平になることもある。住民合意を得る上で弱者、少数者が切り捨てられないために、鈴木浩福島大学名誉教授の次の指摘が重要である。

「民主主義における合意形成は、少数派の意見を全体の決定の中にどう位置づけるかである。(略) まちづくりの新たな座視として、まずこの『民主主義』を、一人ひとりの存在をどう認め合うのか、合意形成過程にどう主体的に関われるようにするのか、(略) 意図的に取り組んでいく必要があろう。(略) いろいろな立場の人々が加わることが、時間が多少かかったとしても方向付けを豊かにするという認識に立つ必要があるのではないか」(「地域再生—人口減少時代の地域まちづくり」日本評論社)

第4章 地方自治体インフラ、公共施設老朽化対策の問題点と解決に向けて

先に紹介した2010年度の総務省実施の地方自治体へのアンケート結果で、「国が講ずべき方策・支援」について現状への満足度と今後のあり方について回答を求めた結果が出ている。これによると「事後保全型管理の徹底」「予防保全型管理の導入」「長寿命化計画に基づく維持管理の実施」「施設横断的な総合的なマネジメントの推進」のいずれの対策に関しても現状の「国の方策・支援」の満足度は低く（満足していない約7割～8割）、行うべき「国の方策・支援」の第1位が「財政的支援の充実」（9割台）、第2位が「技術的支援・情報提供の充実」（4割～8割）、次いで「ルールや基準などの策定」（約8割）となっている。また国土交通省の2012年の全国調査では、橋梁の「長寿命化修繕計画」が作成していない自治体の理由（複数回答）の1位は財政力不足67%、職員不足46%、専門的知見不足41%であった。このような状況をふまえ、今後の地方自治体におけるインフラ、公共施設老朽化対策の改善のために以下の提言を行う。

提言1 不要不急の新規大規模事業を中止・休止し、地域住民の生活要求に基づく事業に転換する

内閣府の「国民生活に関する世論調査」（2012年6月）では政府が力を入れるべきことは「景気対策」66.5%、「医療・年金等の社会保障の整備」66.1%で、以下「高齢社会対策」（51.2%）、「雇用・労働問題への対応」（47.3%）などとなっている。また横浜市の市民意識調査（2011年度）での社会資本整備に関する市民の要望項目は、「地震など災害対策」、「病院や救急医療など地域医療（施設）」、「高齢者福祉（施設）」、「高齢者や障害者が移動しやすいまちづくり」、「通勤・通学・買い物道路や歩道の整備」などの防災や安全・安心、生活密着型事業が高位を占めている。ところが、当初の公約を捨てた前民主党政権や政権復帰した現自公政権は、八ツ場ダム工事の再開、全国高速道路網事業化、都市部環状道路整備推進、整備新幹線事業化、リニア新幹線事業化、スーパー堤防の工事再開など大規模公共事業を「国土強靱化」の名目で推し進めている。今必要なのはこうした大規模事業を中止・休止し、東日本の震災復興や社会資本の老朽化対策、防災対策事業など日常の国民生活面での安全と安心のための事業である。

- ①国民の意識や要望と相容れない不要不急の大規模公共事業は、中止・休止すべきである。
- ②政府、地方自治体発注の公共事業の内容を国民生活の安全や安心、雇用や福祉の充実に資する事業への転換をはかる。

提言2 財政と行政施策、教育・研究内容を既存施設の老朽化対策へ思い切ったシフトを

貴重な人命が失われた笹子トンネル事故に象徴されるように、戦後復興期から高度成長期に整備されてきた道路、橋梁、トンネルやダム、港湾、下水道、そして市民会館や体育館、公共住宅など膨大な社会資本はいっせいに40年、50年を経過し、その維持管理・更新に必要な予算や体制の確立が急務である。国土交通省は同省所管の社会資本（道路、港湾、

空港、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸）を対象に今後の維持管理・更新費を推計した結果では、2037年度には維持管理・更新費が投資総額を上回り2011年度から2060年度までの50年間に必要な更新費（約190兆円）のうち、約30兆円（全体必要額の約16%）の更新ができないと試算している（図表B-1）。

また、ハコモノと言われる公共施設（建築物）も同様の状況で、市区町村の公共施設の4割近くを占める学校の場合、老朽化が進行している経年25年以上の要改修建物は9,934万㎡で全体の7割弱（65.4%）、30年以上も4割強を占めている。しかし、文科省は修繕費が減少傾向であること、公共施設の将来更新費用は現在の2.4倍となるなど約65%の地方公共団体が学校施設の更新需要増大を懸念している。近年、市区町村の一部では「公共施設白書」をつくり、管理しているハコモノの実態と、財政見通しと中期的維持管理、更新経費を試算のうえ、施設の廃止、統合を推進することや全面的に民間に委ねる動きも出てきている。

①公共事業政策を大転換し、国民の安全のために新規大型公共事業重視から既存の社会資本（インフラ、ハコモノ）の維持補修、改修更新に財源や組織・人員を振り向ける。

②維持補修や保守点検に関する技術的基準の作成にあたっては、行政や研究機関及び維持補修現場に精通した人材を各界から公正に選出し、第三者機関を設置、現場のノウハウや実状に裏付けられた基準を確立する。

③建築・土木に関する工学教育や研究、技能訓練はこれまで新設の計画・設計・施工を基本としていた。今後は点検や維持補修改修・改良、資源のリサイクル等（ライフサイクル）に関する教育・研究、技能訓練を重視する体制を確立する。

④行政・発注機関は公共インフラの設計、施工、維持管理等に行き渡っている「コスト重視」「効率優先」「マニュアル主義」のものづくり思想から脱却し、品質確保・安全重視、経験・熟練技能の伝承等への転換を図る。

提言3 自治体行政における組織の体制は、老朽化対策を中心とした維持管理・保守点検・更新補修事業部門を重視し強化を図る

特に基礎自治体が管理する道路、橋梁、上下水道、学校等の建築物の老朽化が進行しているにもかかわらず、財政や職員体制の不十分さから対策が遅れている。自治体では、政府への財政的、技術的支援を要望する一方で、「民間活力の活用」を要望している。（アンケート結果では約4割の自治体）すでに多くのハコモノの日常管理は指定管理者制度の導入で民間管理に移行している。業務委託化されている清掃や保守管理に関わる労働者の賃金は官製ワーキングプア問題として改善が望まれ、公契約条例制定の根拠ともなっている。自治体行政の公的役割を踏まえ住民生活の安全に直接責任を持てる体制確立が重要である。

①自治体の管理している社会資本に関する点検、調査、長寿命化計画の策定に関する財政的、技術的支援を実態に即して行う制度を充実させる。

②政府は自治体にPFIや包括管理委託など民営化への誘導や押しつけを行わず、自治体直営で責任ある管理運営を行えるよう、財政措置や点検・維持管理の職員体制、技術指導・援

助などきめ細かな仕組みをつくる。

③政府は公共インフラづくりから運営・維持管理における国の責任を放棄する民間会社化および公共プロジェクトにおける設計から運営・維持管理までを民間会社に一任するCM方式やPFI/PPP方式の見直しを図る。

提言4 各種施設、社会資本の維持管理事業を地元根を張っている地域建設業者に発注する

行政から発注されて現場の点検・調査や維持・修繕業務を受託するのはコンサルタントなどの民間調査会社である。こうした部門でも業者間の価格競争や淘汰政策が中小業者の生き残りを厳しくしている。最低制限価格の設定やプロポーザルに伴う適正な対価の支払い、大手に有利な条件設定をしない公正な入札による機会均等をはかり育成することが求められる。

維持工事は一般的には規模が小さく、発注金額も小さいものが多いが新設工事よりも手間のかかることや難条件のもとでの作業を強いられるケースが多い。その結果、橋梁の場合でも維持修繕工事は利益率が低いとして専門工事業者が辞退する傾向があるとされている。一方で、発注側は橋梁関係ということで、橋梁専門業者を入札条件とする場合が多い。発注側は現場条件を反映（一定の現場経験など知見が必要となる）した積算をすることが求められる。また発注内容の工夫や努力によって、専門業者でなくても施工可能な維持・修繕工事をある程度の規模にまとめて発注することで地域の中小建設業者の受注機会を増やすことも可能となる。橋梁の維持修繕に限らず、公共施設の維持修繕工事を増やすことが地域建設業を育て、維持修繕の担い手として行くことに繋がる。

地域における行政と設計調査会社、専門工事会社、中小建設業者のそれぞれの役割を活かした社会資本の老朽化対策が求められる。また、維持管理や保守、改修、更新を現場で担う地域の建設業者、技能者の育成が重要で、業務の中長期にわたる安定的な発注が、地域建設業の経営を安定させ技能者の雇用の維持と技術力の確保、向上につながる。そのことと地域循環型経済を実現することにも通じて行く。

【プロジェクトメンバー】執筆担当

高木 直良	建設政策研究所理事	第1章、第2章1) - (4)、第4章
辻村 定次	建設政策研究所副理事長	第3章1)、第3章2)
庭野 峰雄	建設政策研究所研究員	第2章1) - (1)、第2章-2)、第3章-3)
村松 加代子	建設政策研究所専務理事	
越智 今日子	建設政策研究所理事	
市村 昌利	建設政策研究所理事	第2章1) - (1)、第2章1) - (2)