

## **第5章 合併効果を活かした公共施設の適正配置 及びマネジメントのあり方**



# 第5章 合併効果を活かした公共施設の適正配置及びマネジメントのあり方

## 1 古河市の公共施設の現状と課題

### (1) 公共施設の量

今回、調査対象とした古河市の公共施設は129施設、666棟となっています。第2章でみたとおり、これらの公共施設の量（面積）をみると、公共施設が立地する土地面積は198万9,356㎡、建物の総延床面積35万1,285㎡、市民1人当たりの建物延床面積は2.4㎡となっています。

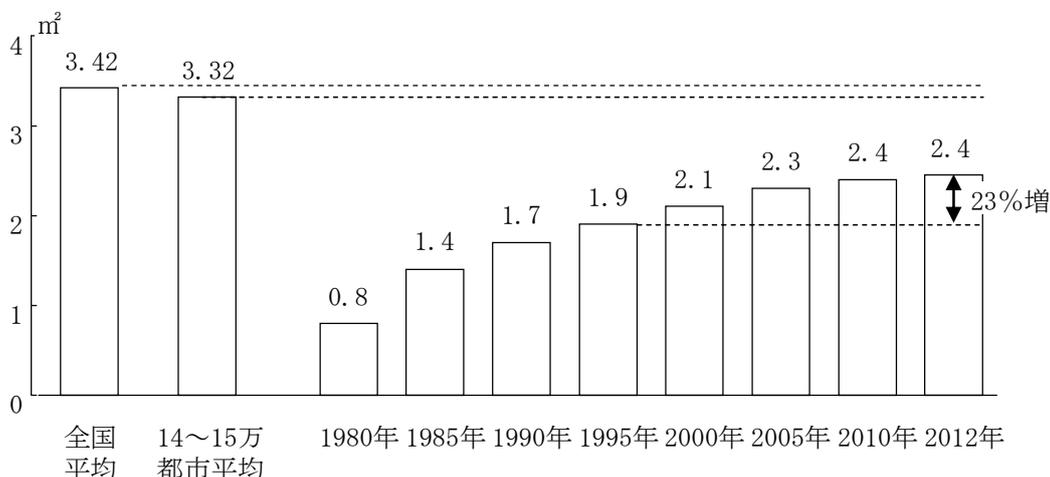
東洋大学PPP研究センターは、平成24年に全国の自治体のホームページの公表データを調査し、把握できた981市区町村の公共施設延床面積のデータを公表しています。これをみると、981市区町村の延床面積平均は3.42㎡となっています。この延床面積は自治体間で格差が大きく、最大は153.9㎡、最小は1.38㎡となっています。古河市と同じ人口規模の都市（人口14～15万）の平均値は3.32㎡となっています。

こうした全国調査と比較すると、本市の公共施設の量（延床面積）は比較的小さい水準にあります。また、合併を経験した市町村は、公共施設の量が多くなることが指摘されていますが、古河市では合併による著しい施設の余剰も比較的小さい現状にあります。

しかし、古河市の人口は1990年代をピークに減少傾向に転じているにもかかわらず、公共施設の数・総延床面積は増大を続けています。一般的には、行政に対する需要は人口規模によって左右され、人口規模が減少傾向にある場合は、公共施設の量も減少することが考えられますが、本市の公共施設数・量は一貫して増加傾向にあります。

- 全国平均値等からみると、市の公共施設ボリュームは比較的健全な状況
- 人口減少に転じた後も公共施設のボリュームは引き続き増大
- 人口規模（人口減少）、行政需要等に応じた公共施設ボリュームの適正化が必要

図表5-1 古河市の市民1人当たりの公共施設の延床面積の推移



## (2) 公共施設の質

本市の公共施設のタイプをみると、単独施設 51%、複数棟施設 40%、複合施設 9%となっています。公共施設の種類の内訳は延床面積ベースでみると、学校教育系施設 57%、スポーツ・レクリエーション施設 11%、行政系施設 8%、市民文化系施設 6%となっています。建築構造をみると、RC造 42%、S造 24%、W造 19%とさまざまなタイプが混在しています。このように、市内には多種多様な公共施設が混在しており、施設のタイプ、種別、構造等に応じた質の管理が求められます。

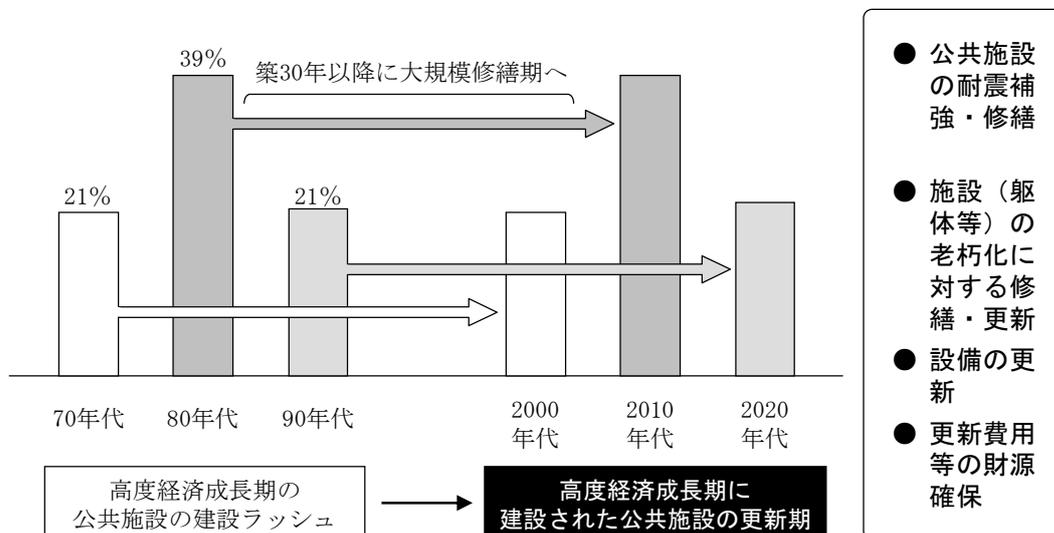
運営、維持管理面をみると、市の公共施設は、教育委員会が所管している施設の割合が高く、公共施設管理を効果的・効率的に推進していくためには、市長部局と教育委員会との連携の強化や調整機能の拡充等が重要となります。

建築年度をみると、1980年代がピークで全体の 39%を占め、次いで 90年代が 21%、70年代が 21%となっています。このため市内の公共施設の多くが、一定の築年数が経過した老朽化した施設となっています。大規模修繕が必要となる築 30年以上の公共施設が 241棟、延床面積でみると 12.9万㎡にのぼり、このボリュームは市内の公共施設の総延床面積の 36%に該当します。

緊急性が高い問題として、市内公共施設の耐震化の問題があります。国の耐震基準に対応できていない施設は 55棟、総延床面積は 5.1万㎡で、公共施設全体の 1割弱を占めています。こうした施設は、計画的に耐震化を進めていくことが求められます。

- 小・中学校（幼稚園は未設置）が占める割合が高く、学校教育施設の今後の整備動向（新設・統廃合等）が極めて重要
- 70～90年代に整備された公共施設の大規模修繕期（30年後を想定）が到来（2000～2020年代）
- 耐震補強・修繕等の緊急的対応が必要な公共施設が相当数存在

図表 5-2 建築年代別にみた公共施設数と今後の更新時期の状況



(3) 公共施設のコスト

市内の129施設（666棟）の年間の維持管理に係る収支をみると、収入が約11.5億円、支出が約92億円となっています。この支出額の92億円を1㎡当たりで見ると3万7,027円、市民1人当たり490円となります。

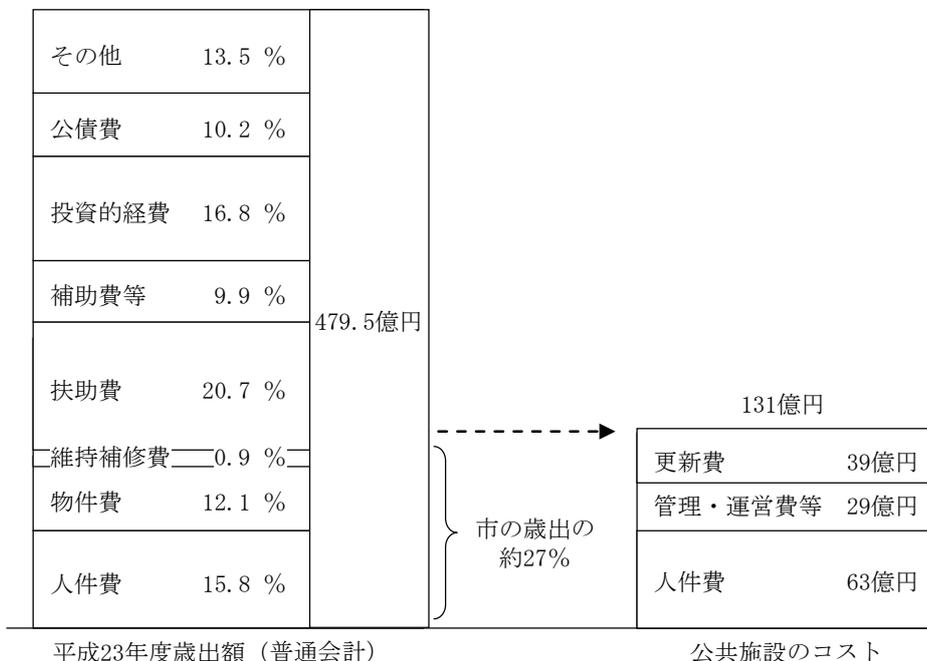
公共施設に係る年間コストは、庁舎等に従事する一般職員、臨時職員等の人件費も全て含めると、約131億円、市の歳出全体の約27%に相当します。

人件費を除いても、管理・運営費は約29億円、また、大規模修繕や建替えに必要な更新費は39億円が必要となります。

公共施設の管理・運営や更新には、多額の財源が必要であり、市の財政状況に対応したコストの見直しが必要な状況にあります。

- 年間の公共施設に係るコストは約131億円（人件費63億円、その他の管理・運営費29億円、更新費39億円）
- 市の歳出額（23年度普通会計歳出額479.5億円）の約27%に相当
- 今後の市の財政状況に対応した公共施設コストの見直しが必要

図表5-3 市の歳出額と公共施設に係るコストの状況



(注) 小数点2位以下を四捨五入しているため割合(%)の合計は100.0%にならない

#### (4) 公共施設の利用状況

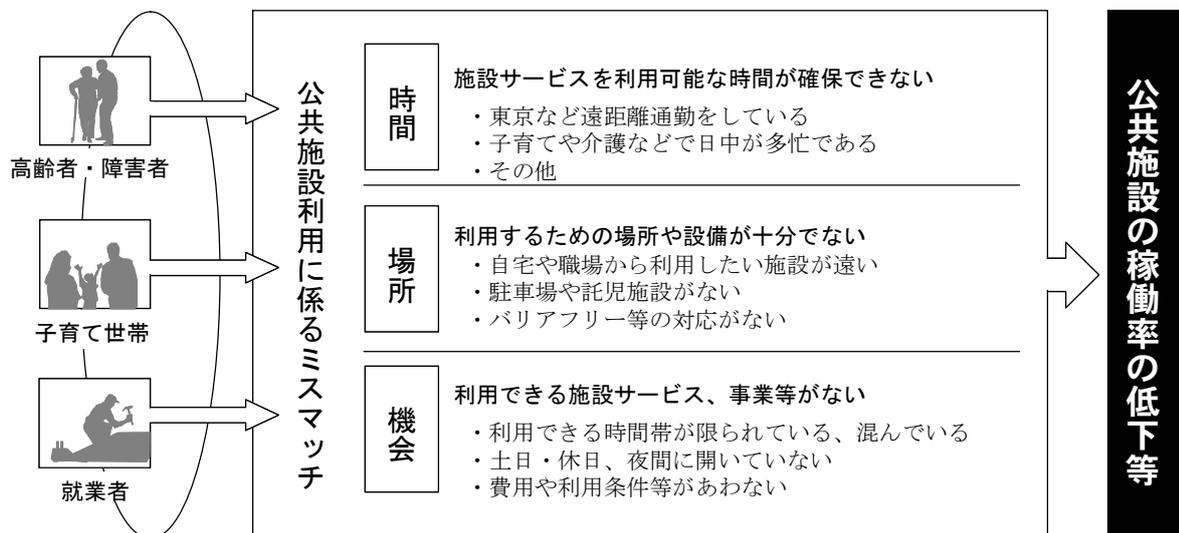
集会施設、文化施設、スポーツ施設等では、会議室、練習室、屋内運動場の市民利用諸室を整備しています。市内の公共施設のなかでこうした市民利用諸室を整備している施設は75施設、全体の58%に相当します（延床面積は15万0886㎡で、公共施設総延床面積の41%になります。）こうした施設では、市民向けに日中や夜間の時間帯に公共施設のスペースを有料または無料で貸し出しを行っています。

これらの市民利用諸室の年間の利用可能時間数は延97万3,971時間で、1施設当たり平均7,492時間となります。市民等が実際に年に利用した時間は、38万2,615時間、1施設平均2,943時間となっています。施設の稼働率（利用時間÷利用可能時間）は39%となります。

施設別にみると、小学校、図書館といった稼働率が高い施設がある一方、稼働率が50%未満の施設が38施設（市民利用諸室整備施設の51%）みられます。

- 公共施設利用に係るミスマッチが解消（TPO、設備・備品、アクセス条件、利用ニーズ等の検証）
- 市民の利用実態からみた公共施設の余剰スペース、機能の検証（公共施設の廃止・転用・施設間の相互補完等の検証）

図表5-4 市民の公共施設の利用とミスマッチ



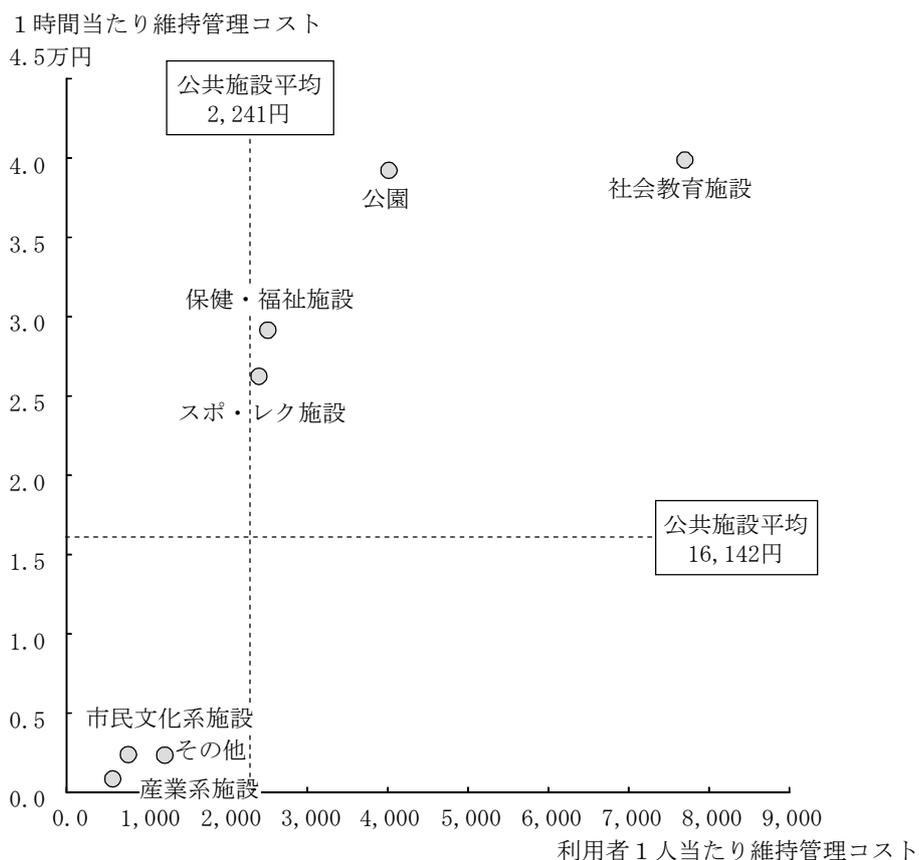
(5) 利用施設に係るコストの状況

集会施設、スポーツ施設等の市民に貸し出しを行っている施設は有料のものが増えていますが、第3章でみたとおり、利用料、入館料等の利用者の負担だけでは施設の運営コストは十分に確保できません。こうした運営コストは、公費（市の財源）で充てられており、言い換えると広く市民が負担していることになります。

市民利用型の施設のうち、庁舎的に利用されている施設（古河福祉の森会館、総和福祉センター（健康の駅））を除いた平均的な維持管理コストをみると、利用者1人当たり2,241円、利用時間（1時間）当たり1万6,142円のコストが必要となります。

- 市民利用施設の運営費に、一定の公費が充当されている
- 市民利用型の公共施設は、利用者当たり、利用時間当たりのコストの施設間格差が大きいものもみられる

図表5-5 公共施設の種別に応じた利用者1人当たりコスト及び利用時間（1時間）当たりコスト



## 2 古河市の公共施設を取り巻く環境

前項を踏まえ、古河市の公共施設を取り巻く環境は次のとおり整理できます。

### (1) 東日本大震災時の公共施設の被災等を教訓とした市内公共施設の点検

平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災では、東北地方を中心に全国の多くの公共施設が重大な被害を受けました。被害を受けた公共施設のなかには、建物の崩落等により死傷者が発生したケースや施設が使用不能になり行政機能・サービスがストップしたケースもみられました。公共施設が安心・安全に利用できる環境づくりは、施設管理者である行政の最も重要な役割の一つです。このため、東日本大震災を教訓に、市内の公共施設の耐震性や安全性を点検することが求められています。

### (2) 高度経済成長期に整備した公共施設・インフラの一斉老朽化への対応

古河市の公共施設の多くが 1970 年代から 90 年代に整備されており、こうした公共施設が今後段階的に更新の時期（大規模修繕や建替え）を迎えていきます。公共施設の建物・設備は、年々、老朽化していきませんが、築 30 年以上が経過した建物は大規模な修繕・補修が必要といわれています。1970 年代に整備された公共施設は既にこうした大規模修繕の時期を迎えており、今後は 80 年代に大量に整備された公共施設が一斉に更新の時期を迎えることとなります。高度経済成長期には、建築施設だけでなく、道路、橋りょう、上下水道などのインフラといわれる土木施設も数多く整備されています。こうした公共施設の一斉老朽化に適切な対応が社会的に求められています。

### (3) 市町村合併により生じた余剰・重複施設（機能）への対応

古河市は平成 17 年に合併しました。このため、旧 3 市町ごとに別々の方針で整備を進めてきた施設や施設機能のなかに、合併後、余剰となったり、重複したりするものも発生しています。代表的なものをみると、旧市役所や旧町役場として使用されていた庁舎施設、市議会・町議会の議会棟・議事堂等があげられます。こうした施設は、合併当初は市民の利便性に配慮した存続や有効活用が続けられてきましたが、今後は市民のニーズや意向等を踏まえ、利用率のデータなどをもとに、余剰や重複となっている施設や機能を点検することが求められます。

### (4) 厳しさを増す行財政運営・行政体制への対応

長引く経済的低迷により、国・地方自治体の歳入は大きく減少しており、行財政運営が厳しさを増しています。第 1 章でみたとおり、本市は市町村合併の特例措置によって、旧 3 市町時代と同じ地方交付税交付金額が保障されてきました。しかし、この特例措置は合併後 15 年間をもって終了するため、平成 32 年には、本市の財政規模が縮小することが予測されています。このため将来的な財政見通しにたった行財政運営は必須であり、行政改革等を通じた新たな行政体制の整備も求められます。公共施設についても、将来的な財政見通しに立脚した維持管理や施設配置の適正化を検討する必要があります。

### (5) 人口減少社会・少子高齢社会への対応

古河市では、1990年代後半から人口が減少に転じています。また、少子高齢化も進行しています。第4章でみたとおり、市内地区別にみると、人口が大きく減少している地区、少子高齢化が比較的早い速度で進行している地区もみられます。

人口減少、少子高齢化の進行は、行政需要（行政サービスの量や質等）を大きく変化させることにつながりますから、これと連動して公共施設の量と質の見直しを行うことが必要となります。公共施設の統廃合や余裕・遊休施設の活用・転用等を検討することが求められます。

### (6) 環境問題等への対応

近年、地球温暖化が進むなかでCO<sub>2</sub>（二酸化炭素）排出抑制等の地球環境に配慮したまちづくりが求められています。さらに東日本大震災の発生を契機に電気等のエネルギーを社会全体が効率的に利用していく必要性も高くなってきています。市内の公共施設では、毎日、電気・ガス・水などのエネルギーを利用しており、公共施設全体の光熱水費は年間3億円以上となります。エネルギーを効率的に利用するなど環境問題に配慮した公共施設運営を進めていくことは、地球環境への配慮に留まらず、無駄なコストの削減、利用者の利便性の向上などさまざまな効果が期待できます。また、公共施設を利用した再生エネルギーの活用方策（太陽光発電パネル・太陽熱利用パネル等の施設や敷地への設置）、施設緑化等を通じた環境緩和方策（公共施設の緑化、敷地等の緑地保全によるヒートアイランド現象の抑制等）といった先導的な取組を、市が率先して進めることも社会的に大きな意味を持ちます。

環境問題等への対応は、個別の公共施設の最適化（例えば照明設備のLED化などがあります）を図るだけでなく、市内の公共施設全体を視野に入れた最適化（太陽光などの再生エネルギーの利活用などがあります）を進めることも必要になります。こうした取組は、古河市だけで進めるのではなく、国・県、企業、学術研究機関等とも協働した取組も必要となってきます。

### (7) 施設整備や管理・運営に対する多様な市民意見・意向への対応

古河市は、旧3市町ごとに異なる地域性を有しており、市民意識についても多様性や地域による意識差等がみられます。このため、今後の公共施設のあり方についても市民の間で多様な意見がみられます。公共施設の利用者などの意見は比較的行政に届きやすくなっていますが、一般の市民意見・意向は潜在化しやすく、その把握には新たな調査や住民参加の手法を導入することなども必要となっています。

### 3 古河市における公共施設マネジメントの導入・推進の必要性

#### (1) 地方自治体における公共施設マネジメントの動向

公共施設を取り巻く厳しい環境は、古河市に限らず全国の地方自治体の共通の問題となっています。このため、公共施設の整備や管理・運営に対する課題や今後の公共施設を取り巻く厳しい環境を踏まえ、先進自治体では新たな視点にたった公共施設の整備や管理・運営の手法が導入されています。こうした新しい取組は、「公共施設マネジメント」と呼ばれ、今後の自治体経営に必要不可欠な手法として考えられてきています。

公共施設マネジメントは、民間企業の経営手法として効果をあげているファシリティマネジメント（FM）、アセットマネジメント（AM）の理念や手法を自治体経営に取り入れることからスタートしました。FMは、企業が保有するファシリティ（土地、建物、設備等をさします）の量・質・コストなどを最適な状態で保持するための総合的な管理・運営手法をいいます。先進自治体では、担当部署を設けて、保有するファシリティの一元的な管理・運営が行われています。AMは、一般的には個人や企業が保有する資産（アセット）を効率よく管理・運用する手法をさし、証券や不動産の分野でよく使われています。地方自治体におけるAMの考え方は、住民から徴収した税金などの財源を公有財産（土地、建物）に効率的・効果的に配分し、公共サービスの質や住民の満足度を高めていくこと、公有財産を資産として有効に活用して資産価値を高めていくこと、などをいいます。

公共施設マネジメントは、当初は民間企業等で先行的に取り組まれているFM、AMの導入として捉えられてきましたが、既に導入している地方自治体では、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を行っています。先進自治体で導入・推進されている公共施設マネジメントの概要をみると、次のような特色をもっています。

#### ア 公共施設の実態把握と一元的な施設管理

公共施設の整備や管理・運営は、所管する行政各部署が担っており、一元的な管理を実現している地方自治体は一部に限られています。古河市においても、一元的な管理は行っていません。このため、保有する公共施設の全体像が把握できないことや、修繕や建替えも所管する行政各部署がいわゆる縦割り型で進めていくため、効率的な予算の執行を阻害していることなどが指摘されています。

先進自治体では、保有する公共施設情報を収集・更新し、さらには施設情報の適正な分析・評価を行うため、公共施設台帳、資産台帳等の整備など、公共施設の一元的な管理を進めています。

#### イ 公共施設のコスト把握と効率的な投資計画・予算配分

第2章でみたとおり、公共施設に係る費用は、土地の取得や建築等に係るイニシャルコストの他に、毎年の施設の管理・運営に係るコスト、さらには老朽化や耐震化等に対応した更新に係るコストが発生します。公共施設が寿命を終えて取り壊すまでのコストをライフサイクルコストと呼びますが、イニシャルコストの2～3倍程度を見込む必要があるといわれています。古河市では、高度経済成長期に建築された大量の公共施設が一斉に更新する時期を迎え、今後、大規模修繕、建替え、取壊し等に係る多額の更新費用の発生が予測されます。

こうした公共施設の整備や管理・運営に必要な多額のコストを負担していくためには、中長期の見通しにたつて、必要となるコストを把握・分析し、財源の確保や効率的な配分・投資方法を検討する必要があります。

先進自治体では、公共施設の統廃合や再配置等も念頭においた効率的な投資計画を策定するとともに、中長期の視点にたった適切な予算措置を講じています。

#### ウ 社会環境や住民ニーズに対応した施設や機能の評価と見直し

地球環境・地域環境に配慮した環境共生型の公共施設、お年寄りから子どもまであらゆる年代の住民が快適に利用できる公共施設、などの社会経済環境の変化や住民ニーズに対応した公共施設の整備や管理・運営が求められています。しかし、こうした条件を満たしている公共施設は限られており、住民利用の視点やコスト分析に基づいた公共施設の評価を行い、規模や機能・サービスの見直し、あるいは社会的な役割の終わった施設の転用や廃止などを進めていくことが必要となってきました。

先進自治体では、行政評価等と連動した総合的な施設評価を行い、公共施設の改善や統廃合等を進めています。こうした施設評価を徹底させることで、公共施設の機能やサービスの陳腐化を防ぎ、住民、利用者にとって使いやすく、有益な施設づくりを可能としています。

#### エ 効率的・効果的なマネジメントを可能とする行政組織の整備

現在、多くの地方自治体では、公共施設の整備や維持管理は、施設を所管する行政各部署が担っています。古河市の場合でも、庁舎などの行政系施設、保健福祉施設、公営住宅等は市長部局が、学校系施設や社会教育系施設、スポーツ系施設等は教育委員会が所管しています。

こうした施設を所管する行政各部署が、一定の方針や相互の連携・調整を欠いたまま、公共施設の整備や運営、維持管理をバラバラに進めていくことは、財政的に非効率だけでなく、公共施設が抱える問題・課題への対応を遅らせる要因ともなっています。

先進自治体では、前述の公共施設情報の一元的管理や効率的な投資計画・予算配分等を実現する観点から、公共施設マネジメントを推進する行政組織の整備を進めています。公共施設マネジメントを所管する新たな部署の創設、庁内の連携を強化するためのプロジェクトチームの設置、施設評価を行うための附属機関、研究会等の設置（審議会、有識者委員会等）、などがみられます。

#### オ 住民に対する説明責任及び住民参加・協働の観点からの公共施設の検討

公共施設の見直しを進めていくと、公共施設の統廃合や利用料金の値上げ等も必要となり、住民、特に公共施設の利用者には大きな負担を求めることとなります。学校などの教育施設、高齢者や障がい者などの保健・福祉施設、保育所等の子育て支援施設、住民自治活動を進めるコミュニティ施設などは住民生活に密接に関わっており、今後の公共施設のあり方については、行政内部だけで意思決定するのではなく、広く住民や地域社会の意思・意向を反映することが必要となります。

このためには公共施設の現状や課題を住民や地域社会に対して周知・理解してもらえる説明責任の徹底、公共施設についての住民意見を収集したり、今後の公共施設のあり方を検討する機会・場の整

備などが必要となっています。

先進自治体の取組をみると、公共施設の実態を住民に分かりやすく情報提供する「公共施設白書」の作成と公表、公共施設マネジメントの理念・方向性を住民と共有するための「基本方針」、「推進計画」等の策定、住民アンケート、住民説明会、シンポジウム等を通じた住民意見の集約や合意形成等の推進などがみられます。

## (2) 古河市における公共施設マネジメントの導入の必要性

前述の古河市の公共施設の現状と課題、取り巻く環境をみると、古河市においても公共施設マネジメントの円滑な導入と計画的な推進が必要な状況にあります。公共施設マネジメントの導入や推進の手法は、地方自治体の現状や将来像、さらには公共施設に係る課題や改善の考え方によって異なります。古河市における「公共施設マネジメント」の導入も、こうした点に配慮して導入を検討することが必要です。

平成17年に3市町合併により誕生した古河市は、合併後8年が経過しました。この間に合併効果を活かした新市建設を進めてきましたが、より一層の発展を目指す観点から、行財政改革を通じた行政経営の効率化を進めるとともに、社会経済の変化や高度化・多様化する市民ニーズに適切に対応できるまちづくりを進め、「古河市基本構想」に掲げる将来都市像である「風格と希望に満ちた“いきいき古河”」の実現を進めてきました。

今後の新市のまちづくり、行財政運営のなかで、公共施設のあり方を総合的に見直すことが極めて重要となりますが、3市町合併を経験した古河市では、次のような“合併効果を活かした公共施設マネジメントの導入”を図る必要があります。

### ア 合併特例措置を活かした新市建設と公共施設の改善

合併市町村に特例として認められている交付税の合併算定替や合併特例債の有効活用により、公共施設の効果的な改善が推進可能となります。このうち合併特例債の活用については、当初は合併年度を含む10カ年度の発行が条件となっていました。東日本大震災後の地震対策等の見直しを求める自治体の要望を受け、5年間の期限延長が可能になりました。こうした合併特例措置を活かして、古河市では新市建設計画、総合計画等に基づくまちづくりを進めています。

今後の新市建設のなかではこうした合併特例措置を有効に活用していくことが求められており、こうした取組のなかで、公共施設の整備や改善等を有効に進めていくことが重要となります。

### イ 多種多様な公共施設及び施設機能の有効利活用

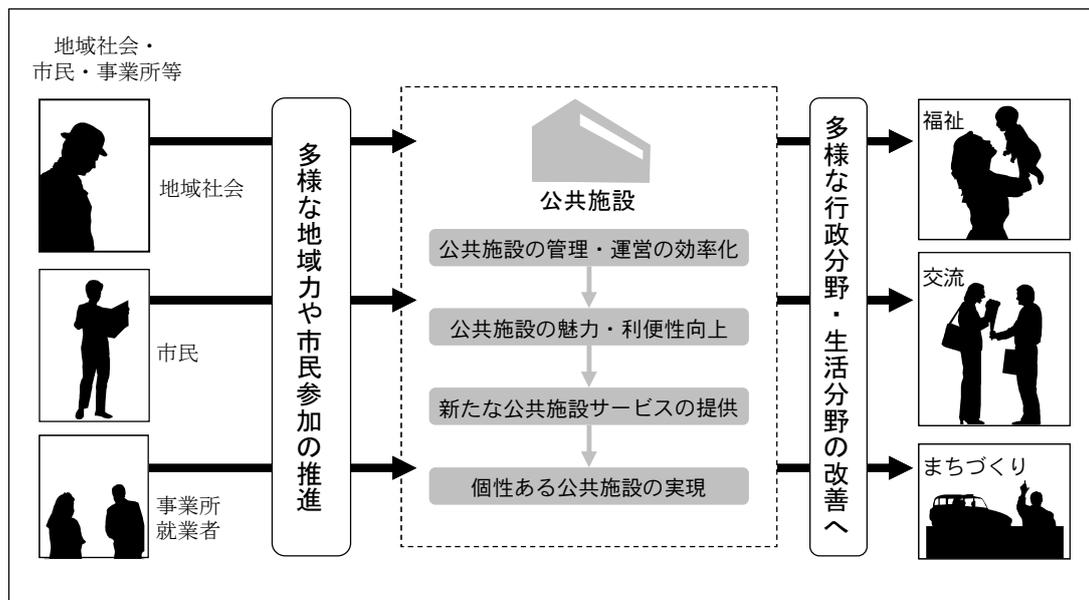
合併を契機に、3市町がそれぞれ有していた公共施設が新古河市のもとで一本化され、市民にとっては利用できる公共施設の選択肢が広がり、ライフスタイルや目的にあわせて、特色のある多様な種類の公共施設を利活用する環境が整備されてきました。

こうした多様性を有する公共施設とその機能を有効に活用することで、行政サービスの向上や豊かな市民生活の実現、活力ある地域社会の形成等を実現することが可能になります。

ウ 20 地区が有する独自の地域力の活用や多様な市民参加を通じた個性ある公共施設の創出

古河市のなかで、古河地区、総和地区、三和地区はそれぞれが独自の歴史や特性を有しており、さらに、現在では地域コミュニティとして再編された 20 の行政自治会が独自の地域活動を展開しています。こうした古河市内の各地区が有する地域力の活用や多様な市民の参加を通じて、公共施設の改善を通じて個性や独自性のある公共施設を創出することが可能になります。

図表 5-6 個性ある公共施設の創出の考え方



## 4 古河市における公共施設マネジメントの基本的考え方と目的

### (1) 公共施設マネジメントの基本的考え方

古河市の公共施設の現状を踏まえると、今後の公共施設マネジメントは、施設の管理・運営にとどまらない、古河市の健全性、持続性、発展性を確保できる総合的な公共施設の見直しを進めていくことが必要です。このため、本市の公共施設マネジメントの基本的考え方は、行財政改革等と連動した改革の視点を重視することが求められます。

“改革”の視점에立脚し、合併効果を活かした公共施設の総合的見直し  
(公共施設の管理・運営から、将来を見通した公共施設改革の推進へ)

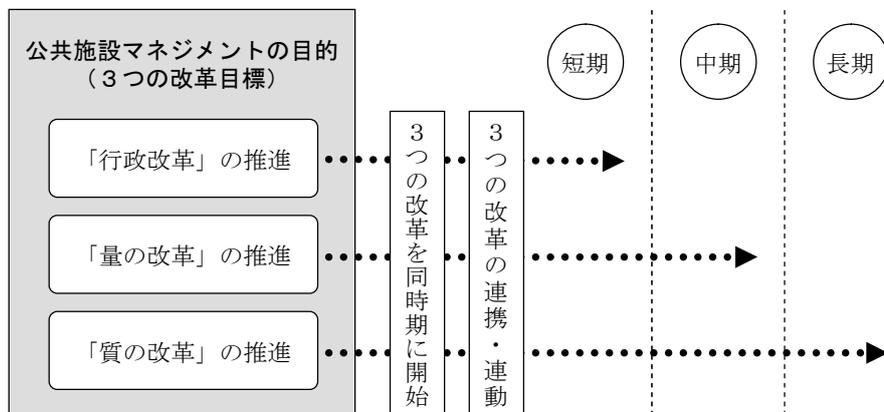
### (2) 公共施設マネジメントの目的（3つの改革目標）

古河市において、「公共施設マネジメント」を導入・推進する目的は、次のとおり整理できます。

- ① 公共施設が抱える問題・課題に迅速に対応できる「行財政改革」の推進（短期目標）
- ② 古河市の現状に合わせた公共施設の「量の改革」の実現（中期目標）
- ③ 豊かな市民生活を創造するための公共施設の「質の改革」の実現（長期目標）

各目的（目標）は、その達成を図るための期間として、短期、中期、長期の3つの改革期間を考える必要があります。3つの改革は連携・連動して展開される必要があります。下図のとおり、全ての改革を同時期にスタートさせて、公共施設改革を効率的・効果的に進めていくことが重要です。

図表5-7 3つの改革の展開の考え方



① 公共施設が抱える問題・課題に迅速に対応できる「行財政改革」の推進（短期目標）

公共施設の現状をみると、ムダなコストが発生していたり、必要な財源が公共施設の改善に振り向けられていない、さらには行政の組織上の問題から柔軟で効率的な管理・運営が図られていないなどの問題や課題がみられました。こうした問題・課題の多くは、行政内部の努力により早期に解決を図ることが可能な状況にあります。

抜本的な公共施設改革は中長期の取組が必要となり、市民の側に一定の負担や痛みを求める改革も必要となってきます。しかし、市民に対して負担や痛みを求める前に、行政自らができる「行財政改革」を率先して進めていく必要があります。

「行財政改革」は、3つの側面から検討し、現在、市内の公共施設が抱える問題・課題を早期に解決する必要があります。

第1は、市民が安心・安全に公共施設を利用できる環境の整備です。

古河市では、老朽化施設、未耐震の施設が存在しています。このため、老朽化施設の一斉点検、耐震化等を通じた安心・安全な施設環境の確保等が何よりも急務の課題となっています。築30年以上が経過した施設、耐震化に対応していない施設に対する一斉点検を早期に実施し、市民が安心・安全に公共施設を使用できる環境を整備する必要があります。このためには、公共施設の点検や補修に必要なコストを確保するとともに、補修・建替え・廃止等の決定と執行を一定の期間内で進めていくための行政体制の整備等も必要となります。

第2は、ムダな施設コストを削減して、効率的な公共施設の管理・運営を図る必要があります。

公共施設の管理・運営には大きなコストが発生しますが、これらの点検・見直しを行い、集約化や一元化を図ることで施設コストの削減や効率化を図ることが可能になります。省エネ機器の拡充による光熱水費の削減、外部委託業務の見直しや一元化によるコストの集約化、指定管理者制度等の民間活力の活用による管理・運営の効率化等が考えられます。

第3は、公共施設を資産の観点からとらえ、公共施設を有効に活用することから、新たな財源等を確保することが可能です。公共施設の遊休スペースの利活用や公有財産（建物・土地）の有効活用などが考えられます。

## ② 古河市の現状に合わせた公共施設の「量の改革」の実現（中期目標）

古河市の公共施設は増加を続けています。また、今後は市人口の減少も予想されることから、仮に公共施設の新規整備を抑制した場合でも、人口の減少が続けば施設やスペースに余剰が生じてきます。また、厳しい財政状況をみると、今後は施設の統廃合を通じて、公共施設の量を縮減することも必要となってきます。このように、古河市では公共施設の数、スペース（延床面積等）の見直しを行い、ムダな施設やスペースの廃止、人口や財政の規模に見合った最適な施設ボリュームへの調整といった、公共施設の「量の改革」が重要となります。

「量の改革」は、3つの側面から検討し、改革を進めていく必要があります。

第1は、現在既に余剰となっている施設やスペースの改革です。使われていない施設、利用率が低い施設の現状や課題を分析し、真に必要な施設を精査する必要があります。また、国・県の公共施設と重複している施設や民間企業と競合している施設についても、市（行政）が保有を続ける施設かどうかを検証する必要があります。

第2は、将来的な需要に基づく量の改革です。人口動向や少子高齢化の進展によって、公共施設の量や種類を将来的に変更していくことが必要となります。こうした変化に適切に対応できない場合、ムダな施設が残される一方で、必要な施設が不足するといったミスマッチが大きくなります。公共施設の転用や廃止には、長い時間と一定のコストが必要となります。将来に備えた早期の検討や計画性のある財源の確保や再配置を進めていく視点が重要となります。

第3は、中長期の財政見通しにたった公共施設の量の改革です。第1章でみたとおり、古河市の平成24年度の財政規模は普通会計ベースで約496億円となっていますが、公共施設の整備や管理・運営に充てることのできる財源は限られています。古河市の財政規模は、縮小傾向にあり、中長期の財政見通しをみても、こうした傾向が続くことが考えられています。市（行政）では、持続性のある健全な財政を維持するために、事務事業の見直し、人件費の削減等の行財政改革を進めています。行財政改革の対象は公共施設も含まれており、今後の財政状況に見合った公共施設の量へと圧縮していく必要があります。

### ③ 豊かな市民生活を創造するための公共施設の「質の改革」の実現（長期目標）

施設や設備の老朽化は、公共施設の質を低下させる主要な要因の一つとなるため、公共施設マネジメントの推進は、「公共施設の質」を保全する上で大きな効果をもたらします。また、公共施設が適切に機能し、市民から一定の評価を得るためには、ハードウェアだけではなく、公共施設の機能、サービス、人材といったソフトウェア、ヒューマンウェアといった面の「公共施設の質」の拡充も必要となります。時代の要請や住民ニーズを踏まえ「公共施設の質」を向上させていく取組も重要です。

「質の改革」は、3つの側面から検討し、改革を進めていく必要があります。

第1は、質の保全を目的としたマネジメント面での改革を推進し、公共施設や設備の定期的な検査と更新（修繕や修理・交換等）を計画的に進め、公共施設の質を保全し、施設の長寿命化を図る必要があります。現在、本市の公共施設の管理・運営については、一部の施設営繕（建築物の営繕と修繕）を建設部（営繕住宅課）が担っていますが、公共施設の管理・運営の多くは、基本的には施設を所管する事業部門が担当しており、大別すると市長部局と市教育委員会とが分かれて管理・運営を行っています。今後は、公共施設マネジメントの導入・推進にあわせて、効果的・効率的な公共施設の管理・運営を実現するための行政体制の見直しや施設管理システム等の検討が求められます。

第2は、市民のライフスタイル、生活課題、サービスニーズに対応できる公共施設の改革を推進する必要があります。こうした取組については、施設の現状と課題を客観的に評価し、市民の視点にたった質の改革やレベルアップを進めていく必要があります。市民の意向・ニーズを反映するためには、公共施設の管理・運営や評価に市民参加の拡充を図る必要があります。

第3は、社会経済の変化や時代の要請に応じた公共施設の機能を確保することが求められます。少子高齢化の進展に伴う施設のバリアフリー化、地球環境や地域環境に配慮した環境共生型の施設づくりなどが必要となってきています。こうした分野における公共施設のレベルアップは、行政だけで進めていくのではなく、市民、民間企業、大学、研究機関等との連携や協働の取組も重要となります。

## 5 公共施設マネジメントを通じた公共施設改革の手法

古河市では、公共施設マネジメントの導入・推進を通じて、「公共施設改革」を進める必要があります。事例調査等をもとに、3つの目標別に公共施設改革の手法を整理すると次のとおりとなります。

### (1) 公共施設が抱える問題・課題に迅速に対応できる「行財政改革」の推進（短期目標）

① 市民が安心・安全に公共施設を使用できる環境の整備

② 施設コストの点検とムリ・ムダの徹底的排除

③ 資産としての土地・建物の活用

#### ① 市民が安心・安全に公共施設を使用できる環境の整備

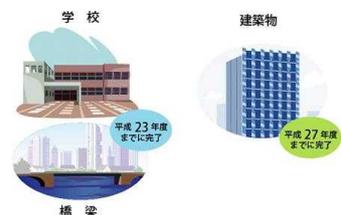
平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災では、東北地方を中心に多くの公共施設が甚大な被害を受け、死傷事故の発生や使用停止になる施設が相次ぎました。また、地震以外にも、老朽化やメンテナンスの不足などから、公共施設や橋りょう、トンネルなどが自然崩壊する事故も発生しています。大地震や老朽化などがきっかけとなって、公共施設の破壊事故が発生する危険性は、東日本大震災の発生以前から、専門家等によって指摘されてきました。

古河市では、公共施設の耐震診断や耐震化、定期的な改修等を実施していますが、今後も市民が安全・安心に公共施設を利用できる環境を確保する観点から、ハード面を中心とした緊急点検に取り組む必要があります。公共施設の耐震化等を進めていくためには、必要な財源の確保や緊急性の高い施設を優先して計画的に進める必要があります。先進自治体の取組をみると、耐震対策計画を定め、対象施設や目標年度を明確にして耐震化を推進しているケースがあります。また、耐震化に必要なコストを検証して、市民サービスを低下させない最小のコストで耐震化に取り組む事例もみられます。

図表 5-8 先進自治体での取組（1）

#### 事例 ① 耐震対策計画を策定（福岡県 福岡市）

福岡市では、兵庫県南部地震（平成 7 年）と福岡県西方沖地震（平成 17 年）を踏まえて、平成 17 年度に「福岡市公共施設の耐震対策計画」を策定。計画に基づき耐震診断・耐震改修を推進し、平成 23 年度までに学校と橋りょうを、平成 27 年度までに建築物の耐震化を実現することとしている。関係法令の改正と連動して、平成 20 年度に計画の見直しも実施。



#### 事例 ② 耐震化対策として民間施設を活用（香川県 坂出市）

香川県坂出市は、東日本大震災を契機に、市民が安心・安全に利用できる環境づくりとして、昭和 32 年に建築された中央公民館を JR 坂出駅前の大型スーパーの空きフロアに移転した。耐震化に係るコストを検証し、スーパーの空きフロアの賃借に係る経費が安価になると総合的に判断した（賃借料及びフロア改修費約 4,200 万円）。

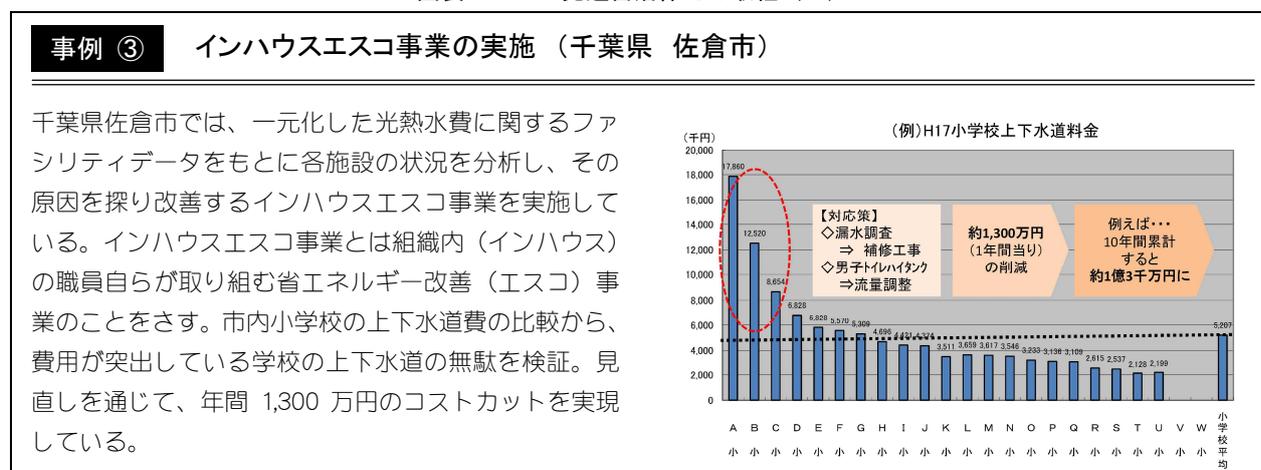


② 施設コストの点検とムリ・ムダの徹底的排除

公共施設マネジメントを通じて、公共施設に係るコストの徹底した検証を行い、ムリ・ムダを排除することが可能になります。例えば、市内の同種類・同規模の施設でも管理・運営の方法が異なるため、施設ごとに経営効率が異なります。これらを比較検証することにより、経営効率が高い施設の方法や体制を他の施設に拡大したり、反対に経営効率が低い施設の洗い出しを行って、その原因を詳細に検討し、問題点・課題を解決することが可能になります。

先進自治体の取組をみると、公共施設の実態調査等を通じて、組織体制、光熱水費、維持管理費、人件費等の検証を行い、公共施設のムリ・ムダの解消を進めています。

図表5-9 先進自治体での取組(2)



### ③ 資産としての土地・建物の活用

第1章、第2章でみたとおり、古河市が保有する土地・建物のほとんどが行政財政であり、有効活用を図る場合でも制度的な制約や手続等が必要となります。

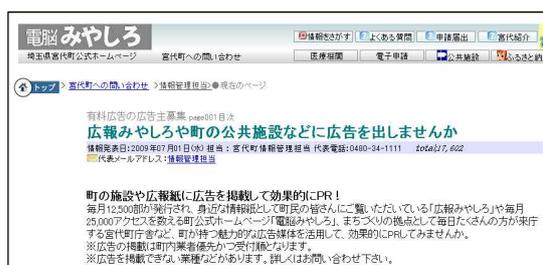
しかし、先進自治体においては、保有する土地・建物を資産として捉え、公共・公益的な目的を踏まえたうえで、全庁的な視点にたって有効活用を図る取組がみられます。資産活用の代表的な取組として、市が保有する土地・建物の売却や貸付などがありますが、それ以外にも公共施設のネーミングライツ（命名権）の売却、施設の壁面等を提供した企業広告等の募集、施設の空きスペース等を利用した自動販売機等の設置場所貸し付けなど、多様な手法が導入されています。

こうした資産活用の取組は、古河市の地域特性や公共施設等の現状にあわせ、市民理解や一定の効果が得られるものについては、その導入等について検討を進める必要があります。

図表5-10 先進自治体での取組（3）

#### 事例④ 公共施設の広告掲載（埼玉県 宮代町）

埼玉県宮代町では、市内の公共施設を広告媒体として有効活用し、各種事業者の広告掲載によって得られた広告料収入を市の新たな財源とした。広告を掲載する施設は、役場庁舎のほか、保健センター、町立図書館、いきがい活動センター、ふれ愛センターの5施設の壁面。広告はA1サイズ（縦594ミリ×横841ミリ）で、広告料は年額3万円となっている。広告制作費は事業者の自己負担となっている。



#### 事例⑤ スタジアム命名権料をスポーツ振興財源に（佐賀県 鳥栖市）

佐賀県鳥栖市では、Jリーグ・サガン鳥栖のホームスタジアムである「鳥栖スタジアム」のネーミングライツ（施設命名権）制度を導入した。ネーミングライツの売却によって得られた収入を活用して、質の高いスポーツ観戦機会やスポーツ活動の提供等、住民サービスの向上を図ることを目指している。現在、地元食品関係会社と委託契約を締結し、「ベストアメニティスタジアム」と命名した。当初の契約金額は年額3,150万円、サガン鳥栖がJ1昇格後は年間5,250万円の命名権料となっている。



(2) 古河市の現状に合わせた公共施設の「量の改革」の実現（中期目標）

- ① ミスマッチの解消を通じた利用率の改善
- ② 重複・余剰施設・機能の整理合理化
- ③ 公共施設ボリュームの総量圧縮

① ミスマッチの解消を通じた利用率の改善

市民利用型の施設については、市内には十分に活用されていない利用率の低い施設もみられます。利用率の低い施設のなかには、社会的ニーズが十分に確保されていないものや、社会的役割が終了したものなどもあり、こうした施設は廃止や統合を検討する必要がありますが、なかには一定の市民ニーズがあり、社会的に必要とされているにも関わらず、利用率が低い施設もみられます。これは管理・運営面等の問題から、利用者（市民）と施設との間にミスマッチが生じて、利用率が低下していることなどが考えられます。また、施設利用に関する情報等が十分に利用者（市民）に提供されていないことも考えられます。利用率の低い施設については、廃止や統合といった量の改革に着手する前に、利用者（市民）の視点・立場にたった利用環境の改革・改善を進める必要があります。

例えば、市のホームページでは施設情報を提供したり、施設の空き状況の確認や抽選の申込みなどできるようになっています。しかし、必要な情報が十分に提供されていない施設もみられ、これらの改善等も必要です。また、施設の利用上の課題等について、市民、利用者からの意見・ニーズを反映できる仕組みの構築も今後整備していく必要があります。

先進自治体では、市民、利用者の意見・ニーズを反映できる仕組みの構築を進めており、こうしたなかから、市民、利用者の視点に立った公共施設の評価、見直し等を実施しています。

図表5-11 先進自治体での取組（4）

**事例 ⑥ 公共施設の外部評価を実施（山梨県）**

山梨県では、公共施設の管理・運営状況等について定期的に評価し、目標管理型の管理・運営へと転換を図るため、公共施設の外部評価制度を導入している。外部評価制度を通じて、時代の変化や県民ニーズに的確に対応したサービスの提供を目指すとともに、客観性・透明性を高めた公共施設の利用状況を把握し、県民が利用しやすい公共施設の整備を目指す。平成22年度は全ての公共施設を対象に行政評価アドバイザーによる外部評価を試行的に実施し、平成23年度から本格的な外部評価を導入している。

調査番号	施設名	担当課	1次評価		アドバイザー評価		2次評価		
			見直し 必要性	説 明	評 価 者	評 価 区分	説 明	見直し 必要性	説 明
33	介護実 習普及セ ンター	長寿社 会課	有	活動量、成果ともに目標を達成している。 引き続き介護需要の増加やニーズの変化に対応するため、要介護や利用者へのニーズ等を反映させたカリキュラムや展示、相談、助言方法の見直しを行っていく必要がある。	A	要改善	指定管理者制度に移行して以降、利用者増の成果が認められるところである。これは指定管理者の努力の賜物であると理解している。同時に、この施設は、多くの方に利用していただくサービス施設であるとともに、政策上の課題を遂行するための現場組織でもある。この点に格段の留意が必要である。指定管理者は、そのミッションの一つとして利用者の増大を追求しなければならぬ。そのために創意工夫を凝らす必要がある。	有	介護需要の増加やニーズの変化に対応するため、カリキュラムや展示、相談、助言方法の見直しを行っていく。 また、今後指定管理の更新に際しては、認知症など喫緊の課題に対応するため市町村や民間では行えないような事業を検討していく。

## ② 重複・余剰施設・機能の整理合理化

人口減少や人口構造の変化に伴い、公共施設のなかに余剰スペースが生じています。代表的なものをあげると児童・生徒数の減少に伴い、余裕教室や空きスペースが生じている学校が生じています。市教育委員会では、子どもの教育環境の充実等を目的に余裕教室等を有効に活用する取組を続けていますが、こうした問題を個別の学校ごとに考えていくことには限界があり、全市的な視点に立ち、学校を中心とした公共施設全体の再編を考える時代となっています。

また、社会的な役割を終えた施設、市民ニーズが低下した施設、国・県や民間企業等が整備（または整備可能な施設）して競合化している施設については、その必要性についての十分な検証と評価を行い、施設の存続等について検討を行うことが必要です。

さらに合併を経験した古河市では、旧3市町時代に整備された公共施設の種類や機能に重複が数多くみられます。重複施設・機能の有効活用は、合併時に旧3市町で検討が行われ、新市建設計画等においてもその活用の条件や方策が示されていますが、新古河市が誕生してから既に8年が経過しており、市民生活を取り巻く環境や行財政の状況にも変化がみられます。このため、現在の施設の利用状況をみると、合併時とは変化してきている施設もみられます。こうした施設の現状を踏まえ、合併後の公共施設の種類や機能の重複状況をいま一度検証し、不要な施設・機能の解消を図る必要があります。

先進自治体の取組をみると、重複施設を民間企業に貸し出したり、市民の利用状況に即した再配置を進めています。

図表5-12 先進自治体での取組（5）

### 事例⑦ 旧議事堂を活用して企業コールセンターを誘致（新潟県 南魚沼市）

新潟県南魚沼市は、平成16年に六日町と大和町の2町が合併して誕生。後に塩沢町も編入。平成24年現在、人口約6万。市町村合併で不要となった旧塩沢町の旧議事堂の有効活用を目的に、平成19年に大手宅配会社のコールセンター（東京都内顧客からの問い合わせ等）を誘致。誘致にあたっては県と市による助成制度を用意。センターのスタッフ規模は約200人程度で、オペレーション業務を行う人材の募集により市の雇用促進効果も実現。

### 事例⑧ 合併後の公共施設機能を利用視点により再編（青森県 十和田市）

平成17年、十和田市と十和田湖町が新設合併して誕生。人口6.5万。新市の本庁周辺に銀行や国・県の事務所が集中しているが、合併前は旧十和田湖町の住民や企業は銀行・国・県の各種手続きに不足があれば、旧町役場へ戻り不足書類の交付を受け、再び旧市内の銀行等に戻り手続きを終えていたため、時間的にも労力的にも効率が悪く不便であった。合併により、各種証明書は本庁・支所のいずれでも交付が受けられ、住民の利便性や経済活動の効率性が向上。また、体育施設や公民館等の利用率が高く、利用できない場合も多かったが、両市町の施設を有効に活用できることで、住民の利便性の向上と利用施設の選択の多様化を推進。

### ③ 公共施設ボリュームの総量圧縮

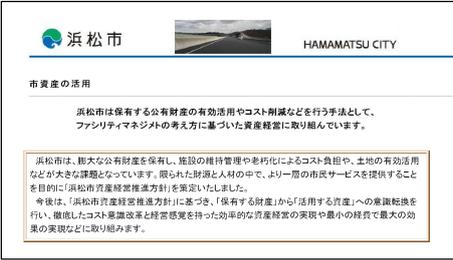
本市では、1990年代から人口減少に転じています。今後の社会経済動向によって本市の人口が増加に転じる可能性もありますが、全国レベルでの人口減少が今後も進行していく現状をみると、本市の人口減少傾向も長期に推移していくことを念頭に置く必要があります。また、厳しい財政状況のなかで、高度経済成長期に整備された公共施設の一斉更新問題（大規模修繕や建替え）も今後深刻化していくことが考えられます。

第2章でみたとおり、人口が減少に転じた後も、本市の公共施設の数量は増加の一途をたどっています。また、合併特例措置の終了に伴い平成32年以降は財政規模が縮小することが見込まれていますが、現状では、更新費用等の公共施設の維持管理に必要な費用が増大していくことが予測されています。

こうした本市の厳しい現状にあわせて、公共施設全体のボリュームを検証し、適正な施設総量に調整していくことが必要となってきます。人口減少や財政状況を勘案すると、施設総量を増大することは考えづらく、施設数や延床面積を削減する総量圧縮が必要となります。

先進自治体では、利用状況や財政状況から、具体的な削減目標を掲げる取組や、不要と判断した公有財産を売却する取組などがみられます。

図表5-13 先進自治体での取組（6）

<p><b>事例 ⑨</b></p>	<p><b>保有する公共施設の20%を削減（静岡県 浜松市）</b></p>
<p>静岡県浜松市では、平成20年度に資産経営課（企画部内）及び資産経営推進会議を設置するとともに、「資産経営推進方針（基本方針・実施方針）」を策定。また、平成21年度に「資産経営システム」（施設情報、不動産基本情報、評価関連情報、画像情報）を構築し、市内の1,550施設を対象に「施設評価」を実施するとともに、「公共施設再配置計画」を策定。これに基づき、平成26年度までに公共施設の20%削減（施設数ベース）を目指す。</p>	 <p>The screenshot shows the Hamamatsu City website with the title 'HAMAMATSU CITY 市資産の活用'. The main text states: '浜松市は保有する公有財産の有効活用やコスト削減などを行う手法として、ファシリテイマゼジメントの考え方に基づいた資産経営に取り組んでいます。' Below this, there is a highlighted box with text: '浜松市は、膨大な公有財産を保有し、施設の維持管理や老朽化によるコスト負担や、土地の有効活用などが大きな課題となっています。限られた財源と人材の中で、より一層の市民サービスを提供することを目的に「浜松市資産経営推進方針」を策定いたしました。' and '今後は、「浜松市資産経営推進方針」に基づき、「保有する財産」から「活用する資産」への意識転換を行い、徹底したコスト削減改革と経営感覚を持った効率的な資産経営の実現や最小の経費で最大の効果の実現などに取り組めます。'</p>

<p><b>事例 ⑩</b></p>	<p><b>市長公舎と民間の土地を交換（福岡県 北九州市）</b></p>
<p>福岡県北九州市は、市長の公舎廃止方針に基づき、活用されていない八幡東区の市長公舎の敷地・建物を地元製鉄関連会社が北九州市内に保有する土地と等価交換した。解体費用を差し引いた1億7,285万円等で等価交換を実施している。地元住民の合意を得るため、等価交換に際しては、地元世帯アンケートを実施し、80%の賛成に基づき決定。市長公舎跡地は一区画が120坪で四分割され、販売された。</p>	

(3) 豊かな市民生活を創造するための公共施設の「質の改革」の実現（長期目標）

- ① 効果的・効率的な公共施設の管理・運営の実現と施設の長寿命化
- ② 受益者負担・利用者負担の適正化
- ③ 公民連携・協働を通じた公共施設の質の改革

① 効果的・効率的な公共施設の管理・運営の実現と施設の長寿命化

公共施設は建物の躯体以外にも、空調設備や上下水道設備、エレベーター等の多種多様な設備・備品で構成されています。それらの耐久性、耐用年数は全て異なるため、施設・設備の情報を一元的に管理して、現状把握や将来的な更新計画を立案し、施設・設備の総合的なマネジメントを実施する必要があります。こうしたマネジメントが不足している場合は、施設・設備の老朽化が放置され、公共施設全体の寿命を早めるだけではなく、更新費用等のコストの増大も招きます。総合的なマネジメントの実現で、公共施設の質が保全され、施設の長寿命化やライフサイクルコストの最小化に貢献することが期待されます。

先進自治体では、施設の長寿命化に向けた指針や保全計画の策定、検査体制の整備等を進めています。

図表5-14 先進自治体での取組（7）

**事例 ①** 定期検査の徹底により施設の長寿命化を推進（神奈川県 茅ヶ崎市）

神奈川県茅ヶ崎市では、平成18年2月に策定した「公共施設の長寿命化指針」を踏まえて、平成22年7月に「茅ヶ崎市公共建築物中長期保全計画」を策定した。本計画に基づき、建築基準法第12条に基づく定期点検を実施し、点検を実施した施設には「定期点検実施済みカード」を掲示している。法定点検の周期（3年ごと）にあわせ、施設を3グループに分け、3年に1回の定期的な点検を実施している。定期点検を徹底して実施することで、公共建築物の長寿命化と安全性と防災機能を確保している。



## ② 受益者負担・利用者負担の適正化

現在の公共施設のコストの状況を見ると、市民利用型の有料の諸室を有している公共施設の場合でも、利用料等の収入だけで運営できる施設は少なく、管理・運営に係るコストを市の公費、いいかえると広く市民が負担している施設が多くなっています。こうした施設の利用実態を見ると、特定の地域住民や団体等だけが利用する施設も存在し、利用条件の格差が生じたり、受益と負担の関係が不均衡になっているケースがみられます。また、施設の利用料金の体系が、施設の種類によって異なり、類似した機能を有する施設でも利用料が異なるケースがみられます。

今後は公共施設マネジメントを通じて、公共施設のコスト面での検証を行い、施設の利用条件やコストに係る地域間、世代間、利用者と非利用者間の負担格差等を軽減し、市民誰もが同一の条件で施設を利用できる環境の整備が求められます。

図表5-15 先進自治体での取組(8)

事例⑫	使用料設定にあたっての基本方針を策定(東京都 多摩市)
<p>東京都多摩市は、「多摩市行財政再構築プラン」に基づき、平成20年に「公共施設の使用料設定にあたっての基本方針」を決定。検討にあたっては、平成16年10月に受けた多摩市使用料等審議会からの答申「公共施設の使用料設定にあたっての統一的な指標について」を尊重しながら、「公共施設の使用料設定にあたっての基本方針(案)」を作成すると共に、基本方針(案)に対するパブリックコメントを実施している。</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="background-color: #e0f0e0; margin: 0; padding: 2px;">パブリックコメントの件数(人)</p> <p>直接提出 0人 郵送 3人 ファクシミリ 6人 Eメール 3人 合計 12人</p> <p style="background-color: #e0f0e0; margin: 0; padding: 2px;">お寄せ頂いたご意見と市の考え方</p> <p>1. (意見等の概要) おおむね納得できるが、以下の点が腑に落ちない。 1 協定が結ばれている市町村を除き、多摩市民とそれ以外の人で差をつける事は出来ないのか？ 2 稼働率はどの施設にしても100%ではないのだから、稼働率を上げる事を具体的数値目標として設定した上でなければ、適正な設定は出来ないのではないのか？ 3 分類別に、総コストに占める使用者負担率の目標を立てないのか？ 例えば、基本方針(案)の参考資料を見ると、テニスコートは現時点で40%超を使用者が負担している。そういった施設は増え置き、他の施設は値上げするなど柔軟な対応はできないか？</p> <p>(市の考え方) 1 市外の人の利用については、原則として市外料金を設定していく考えです。(趣旨は基本方針に盛り込まれています)</p> </div>
事例⑬	市・区役所駐車場を有料化(神奈川県 横浜市)
<p>横浜市は、①公共交通機関利用者との公平性、受益者負担の適正化、②駐車場の適正利用と有効活用の促進、③車利用の見直しによる交通・環境対策等を目的に、市・区役所の駐車場を2010年から有料化。有料化施設は、市庁舎、区役所及び併設の図書館、スポーツジムなどの駐車場。料金は30分300円で、指定管理者(駐車場運営会社)に駐車場の管理・運営を委託。年間の維持管理費1億9,000万円のうち、約6,000万円が軽減された。</p>	

### ③ 公民連携・協働を通じた公共施設の質の改革

今後の公共施設改革を実現するためには、行政の取組だけでは限界があります。住民や民間企業が有する視点やノウハウ、人材、資金等を最大限に活用した公共施設改革を推進することで、より実効性の高い改革の成果が実現できます。このためには、公共施設の管理・運営面や改革の推進において、十分な住民参加、企業等の民間参入を実現できる環境の整備が必要となってきます。

例えば、市民が公共施設の利用を通じて感じる施設の問題点や課題は、施設を管理・運営している市（行政）側で把握できていないものも多くみられます。子どもや若者の視点、子育て世帯の視点、高齢者の視点等、多様な市民の視点から公共施設の問題点や課題を明らかにして、公共施設改革を進めることは極めて重要な取組となります。さらに施設サービスの提供や施設の管理・運営に市民参加を推進することも、柔軟なサービス提供やユニークな施設の運営を進めるうえで重要です。また、企業や大学等の研究機関が有する資金やノウハウ等を活用することも、今後の公共施設の建設や改修、運営において極めて重要となってきます。

先進自治体の取組をみると、市民提案を公共施設管理に反映したり、民間資金を活用して施設改修等を効果的に推進する取組がみられます。

図表 5-16 先進自治体での取組（9）

#### 事例 ⑭ 市民提案型公共サービス民営化制度（千葉県 我孫子市）

千葉県我孫子市は、市の全ての事業を公表し、民間から委託・民営化の提案を募る制度として、市民提案型公共サービス民営化制度を創設。制度をとおり、公共における民間と行政の役割分担を根本的に見直し、民間の創意工夫を活かすことで、充実した質の高いサービスの展開を実現。平成 24 年度は、我孫子市が管理する 37 施設の包括管理・ファシリティマネジメントが提案され、採択。（社会福祉課他市所有の 37 施設の包括管理、中短期修繕計画・修繕必要度ランク化、経費削減等）

#### 事例 ⑮ PFI を活用した全学校施設の冷房化（神奈川県 川崎市）

川崎市は、「川崎市立小学校及び聾学校冷房化等事業」として、市立小学校 89 校と聾学校 1 校（1,926 教室）について、PFI 方式により平成 21 年度に一括整備を実施。PFI 方式を採用した理由は、短期集中整備が可能であり、整備コストの平準化等のメリットのため。事業者は、空調設備の設計、施工、工事監督及び管理業務に加え、環境教育支援業務を併せて実施。維持管理期間は、21 年 8 月から 34 年 3 月までの約 13 年。

## 6 公共施設マネジメントの導入・推進に向けたロードマップ

公共施設マネジメントの導入・推進は、総合的・計画的な視点にたって全庁的に推進する必要があります。今後の取組としては、大きく3つの方向性が必要となります。

### ① 公共施設の現状・課題・今後の方向性に対する社会的合意の形成

第1は、本市の公共施設の現状や課題についての情報を市民、施設利用者、関係機関等と行政とが共有し、今後の公共施設の総合的な見直しの方向性について社会的な合意を形成することが必要となります。このためには公共施設白書の公表等、市民に対する情報提供を拡充する取組（公共施設情報の共有化・見える化）が重要となります。また、多様な市民の意見・意向の把握を十分に行うことが必要であり、施設利用者だけではなく、いわゆるサイレントマジョリティといわれる潜在化している市民層の意見・意向の把握も重要となります。

### ② 公共施設改革に向けた基本方針・戦略・計画の確保

第2は、公共施設改革を総合的・計画的に進めていくために、改革の理念や方向性について、市民と行政とが、あるいは行政内部の各部署が、十分な合意形成を図りながら、改革に取り組む必要があります。そのためには、公共施設マネジメントの基本方針・戦略・計画等を早期に策定することが重要となります。

### ③ 3つの目標の実現に向けた公共施設改革の推進

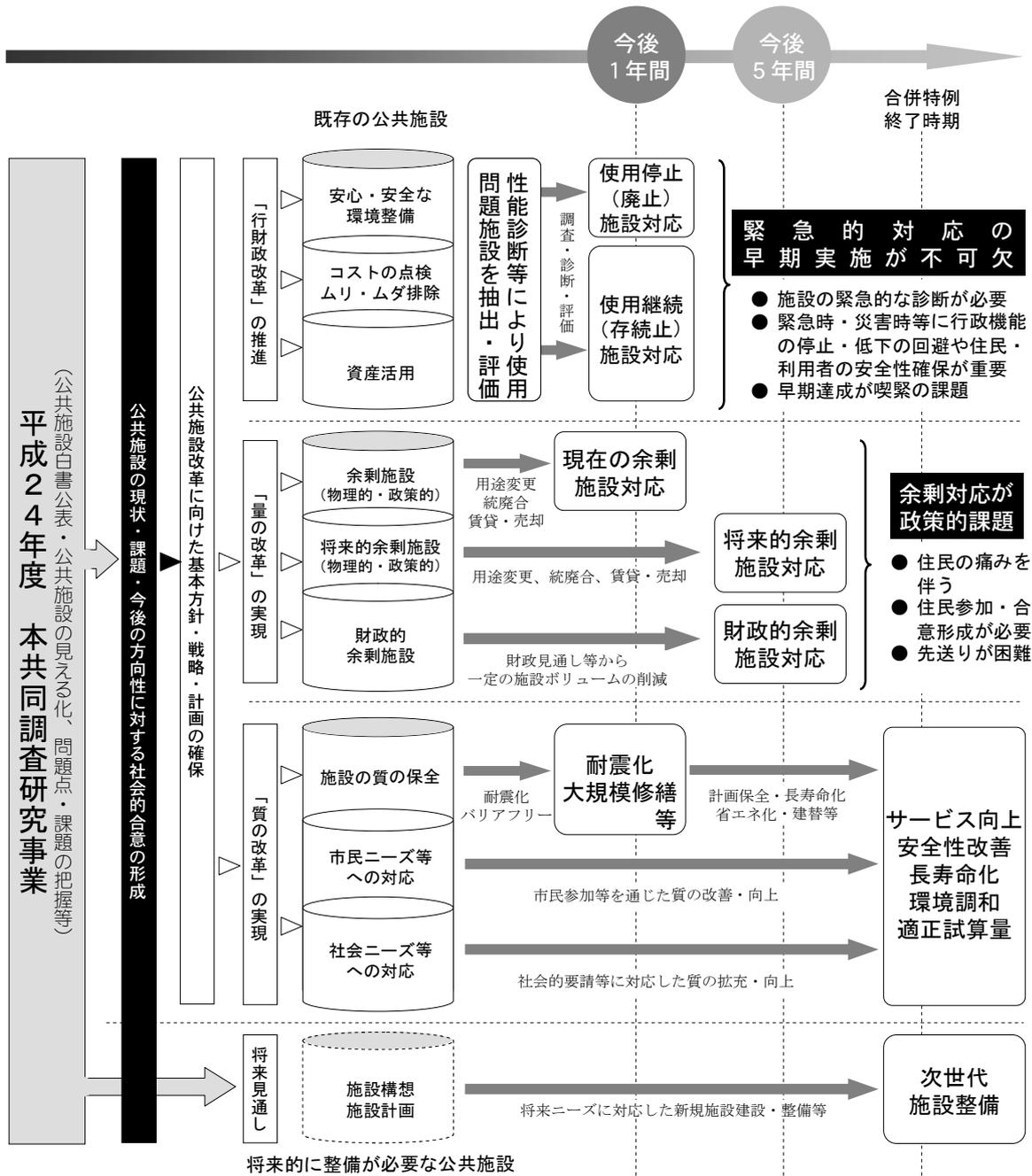
第3は、戦略的な視点に立って公共施設改革を推進するため、公共施設マネジメントの目標を掲げ、その実現に向けた具体的な取組を展開する必要があります。本市に求められる公共施設改革は、前項でみたとおり、①行財政改革、②量の改革、③質の改革の3つが重要となります。

3つの改革は連携・連動して展開される必要があり、一つの改革が終了して次の改革へと移行するのではなく、3つの改革を同時期にスタートさせ、並行して進めていくことが必要です。

「①行財政改革」については、今後の改革を進める上での試金石となることから、迅速な対応が求められます。市がおかれている厳しい財政状況等をみると、公共施設改革に与えられた時間は限られており、公共施設に係る行財政改革は1年程度の期間で解決の見通しを図ることが必要となります。

また、公共施設改革のなかで特に重要となる取組が「②量の改革」です。量の改革は、行政改革と連動した取組を展開し、概ね5年間を目処に改革を実現する必要があります。

図表 5-17 公共施設マネジメントの導入・推進に向けたロードマップ



## 7 公共施設マネジメントの導入・推進に向けた条件整備

公共施設改革の推進にあたっては、公共施設マネジメントが円滑かつ有効に働くよう、導入・推進に向けた条件整備が重要となります。

### (1) 公共施設マネジメント、公共施設改革を推進するための行政体制等の整備

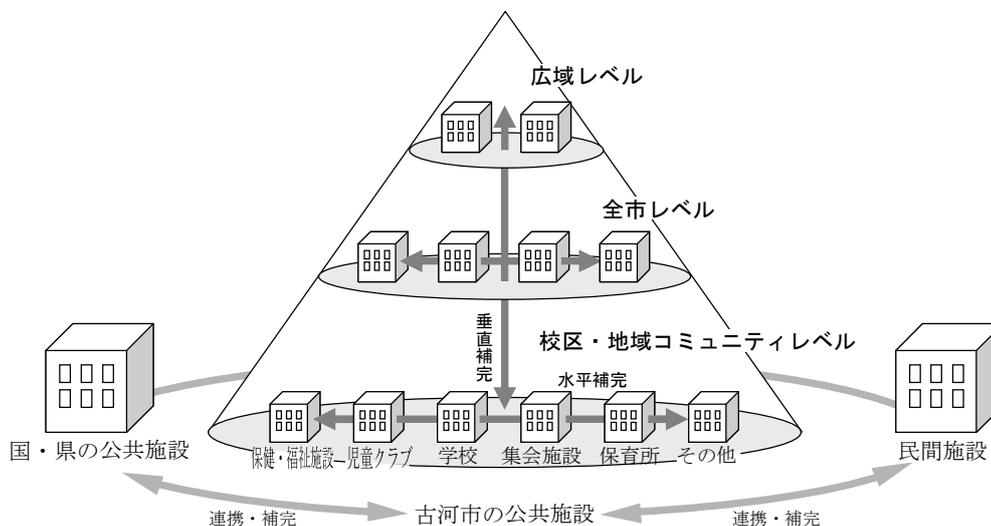
公共施設改革を推進するうえで、先進自治体等で指摘される課題は、いわゆる「総論賛成、各論反対」型の意思決定です。施設利用者をはじめ、施設が立地する地域住民、施設を所管する行政部署は、自らが関係する公共施設の必要性・重要性については強い認識を有しているため、個別施設の見直しや改革に対して否定的・消極的である場合が少なくありません。このため公共施設改革の基本理念や方向性についての合意形成が進んでも、個別施設の改革や改善が十分に進まないといった事態が生じます。

このため、公共施設マネジメントや公共施設改革を、迅速に推進するためには、そのエンジンとして機能を果たす全庁横断的な推進体制・組織等を整備する必要があります。また、個別施設の改革を推進するためには、各施設の個別性能や利用状況、コストの状況等を把握し、客観的なデータ、評価等を基に、施設や機能の改革を進める必要があります。このためには個別施設の評価を行うための仕組みも必要となります。

### (2) 公共施設機能を最大化する垂直補完・水平補完の仕組みづくり

公共施設の利便性や有効性を高めるためには、個別の公共施設が有する機能やサービス、人材等をネットワークでつなぎ、公共施設の機能や役割を相互に補完にできる仕組みづくりが必要となります。全市レベルで整備されている高次施設が、市内各地区に整備されている地域型施設の機能を補完する垂直補完の仕組み、同じ種類・タイプの施設同士が社会的機能や役割を分担して担う水平補完の仕組みなどが考えられます。

図表5-18 公共施設の垂直補完・水平補完の考え方



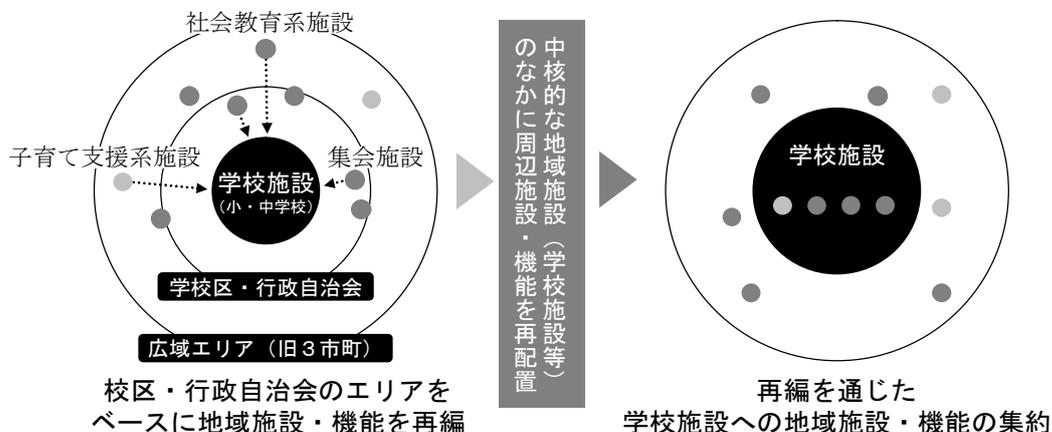
### (3) 一定のコミュニティをベースにした公共施設の再編とエリアマネジメントの導入

公共施設の統廃合等を進めるためには、一定のコミュニティをベースに、エリア内の公共施設の配置や機能の再編を検討することが必要になります。本市では、第4章でみた行政自治会の20区域を再編検討エリアとしてとらえ、域内の適正配置を進めることが求められます。特に全ての区域に学校が設置されていることから、学校施設を中核的な施設・機能としてエリア内の地域的再編を推進することが可能です。

エリア内の公共施設の配置や機能の再編を考える際には、行政レベルだけで再編を進めるのではなく、地域住民やステークホルダー（施設利用者、関係者等）も参加したなかで、地域内の公共施設のあり方や有効利活用の方策等を検討し、再編の具体的な取組を進めていくことが重要となります。こうしたエリアをベースとした住民参加の手法として、「エリアマネジメント」があります。エリアマネジメントは、市街地開発、街並・景観の形成、地域イベントの実施等に使われる手法で、エリア内の住民・企業・地権者等が参画して、計画・開発段階から維持管理段階、運営段階までを協働して担うものです。

公共施設の適正配置においても、こうしたエリアマネジメントの手法を活用して、地域社会の合意形成や公共施設の課題解決を進め、良好なコミュニティづくりと一体化した公共施設の地域的再編に取り組む必要があります。

図表5-19 中核的な地域施設への周辺施設・機能の再配置のイメージ

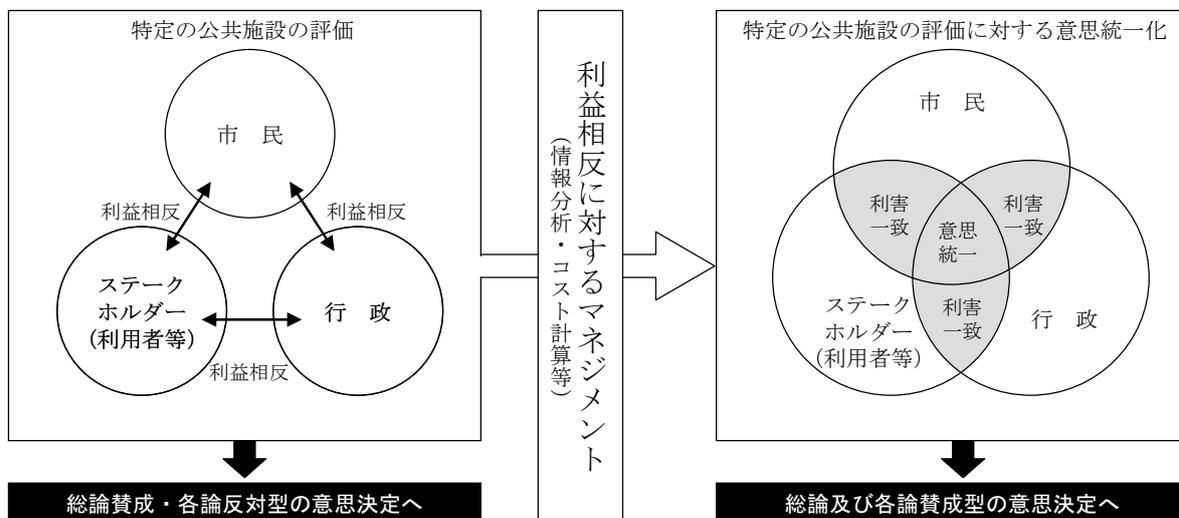


(4) 利益相反の解消を通じた公共施設の適正評価

公共施設の適正配置を推進するうえで、市民、施設ステークホルダー（利用者等）、行政の三者の利益相反は避けて通れない課題であり、総論賛成・各論反対型の意思決定を招く温床となっています。利益相反については、適切なマネジメントを通じて、利益相反を最小化して利害が一致する領域を確保し、市民、施設ステークホルダー、行政の個別の公共施設に対する評価の意思統一化を図ることが重要です。

利益相反に対するマネジメントとしては、公共施設の情報分析や維持管理や更新等のコスト計算の明確化等を通じて、公共施設の客観的現状等を明らかにすることが必要です。

図表5-20 公共施設に係る利益相反に対するマネジメント



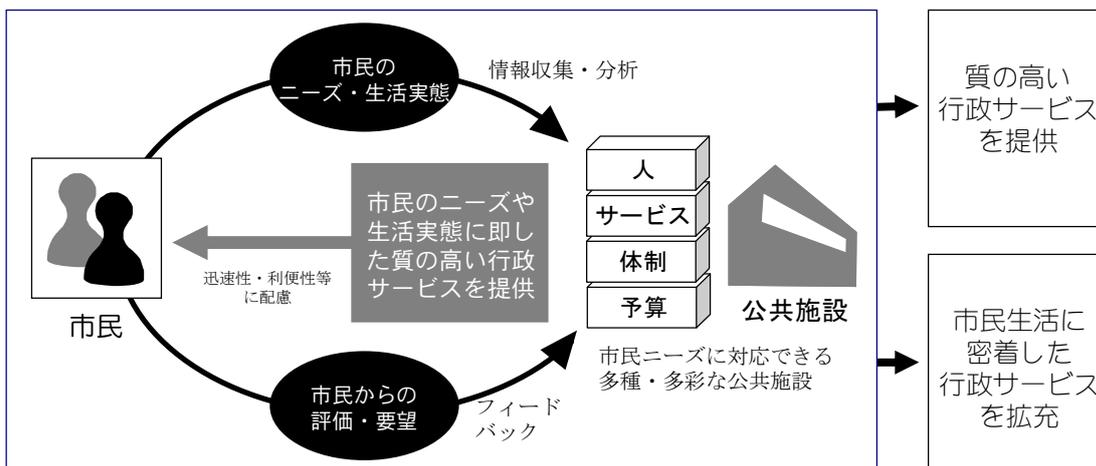
(5) 公民協働・連携に立った最適化の推進

近年、PPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）の重要性が指摘されています。PPPは、行政と民間がパートナーを組んで事業を行う、新しい「公民協働・連携」の形態をいいます。この場合の民間とは、市民だけではなく、企業や大学等の学術研究機関も含まれます。今後の公共施設の適正配置を効果的・計画的・総合的に進めていくためには、市（行政）だけで進めていくことに限界があります。公共施設のマネジメントにおいても公民協働・連携を強化できる手法の構築が重要になります。

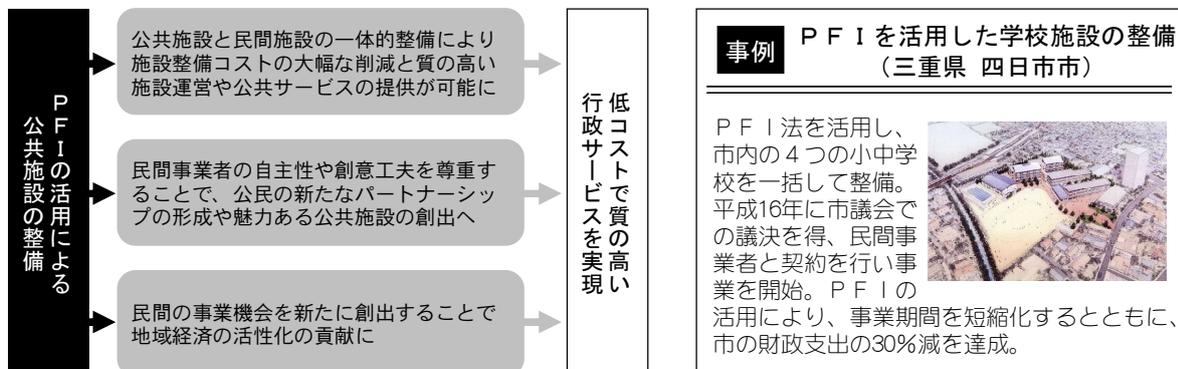
特に市民の参加や協働を通じて、公共施設の機能を向上させ、質の高い行政サービスの提供や市民生活に密着した行政サービスの拡充が可能となります。

また、PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）等の、公共施設等の整備、管理・運営等を民間の資金、経営ノウハウ、技術能力等を活用して行う新たな手法を活用することにより、コストの大幅な削減を進めながら、より質の高い公共サービスを提供することも可能となります。

図表5-21 市民参加による公共施設の機能向上の考え方



図表5-22 PFIによる公共施設の整備の考え方と事例



## 資料編 事例調査結果



# 資料編 事例調査結果

## 1 事例調査の概要

### (1) 調査の目的

公共施設マネジメントを導入している先進自治体を調査対象とした。平成 25 年度以降の古河市の公共施設マネジメントの展開に資する事例調査とする観点から、公共施設白書等の作成、基本方針の策定、などが終わり、具体的な公共施設の量の改革、質の改革等の公共施設改革に着手している団体を選定した。

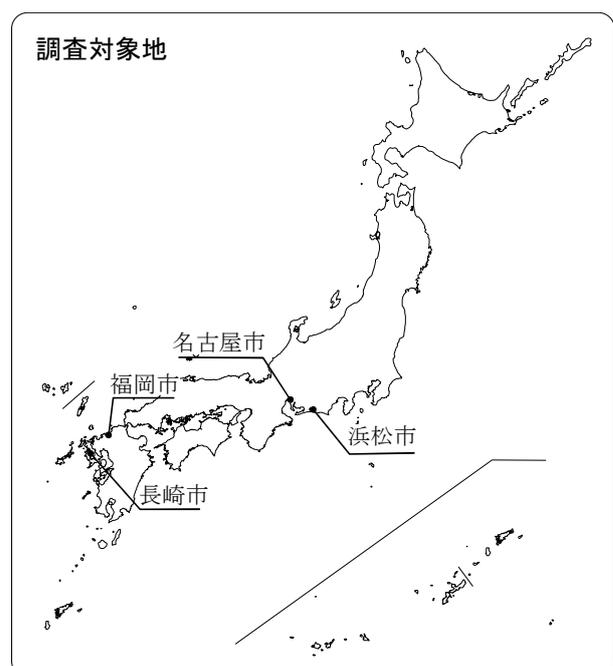
### (2) 調査対象団体（所管課）及び調査日程

下記団体を選定し、公共施設マネジメントの担当者へのヒアリング調査、意見交換等を実施した。

調査対象団体	所管課	調査日
(1) 浜松市（静岡県）	財務部 資産経営課	平成 24 年 8 月 29 日
(2) 名古屋市（愛知県）	行政改革推進部 行政改革推進室 財政部 財政課 財政部 アセットマネジメント推進室	平成 24 年 8 月 30 日
(3) 福岡市（福岡県）	アセットマネジメント推進部 アセットマネジメント推進課	平成 25 年 3 月 1 日
(4) 長崎市（長崎県）	理財部 財産活用課	平成 25 年 2 月 28 日

### (3) 調査項目

- ・ 保有する公共施設の現状と課題
- ・ 公共施設マネジメントの導入の経緯
- ・ 公共施設マネジメントに係る基本方針
- ・ 公共施設改革の具体的な取組手法 等



## 2 調査結果

### ■□ 事例1 資産経営の観点からの公共施設の縮減へ

浜松市（静岡県）

#### ア 市の概況

- 人口 79.5 万、行政区 7
- 市域 1,558.04km<sup>2</sup>、うち森林面積が約 7 割
- 平成 17 年市町村合併、平成 19 年政令指定都市移行
- 公共施設 1,694（行政財産 1,552、普通財産 142）  
※建物保有状況 2,069
- 公共施設運営経費 470 億/年、今後 50 年更新費用  
1 兆 2,800 億



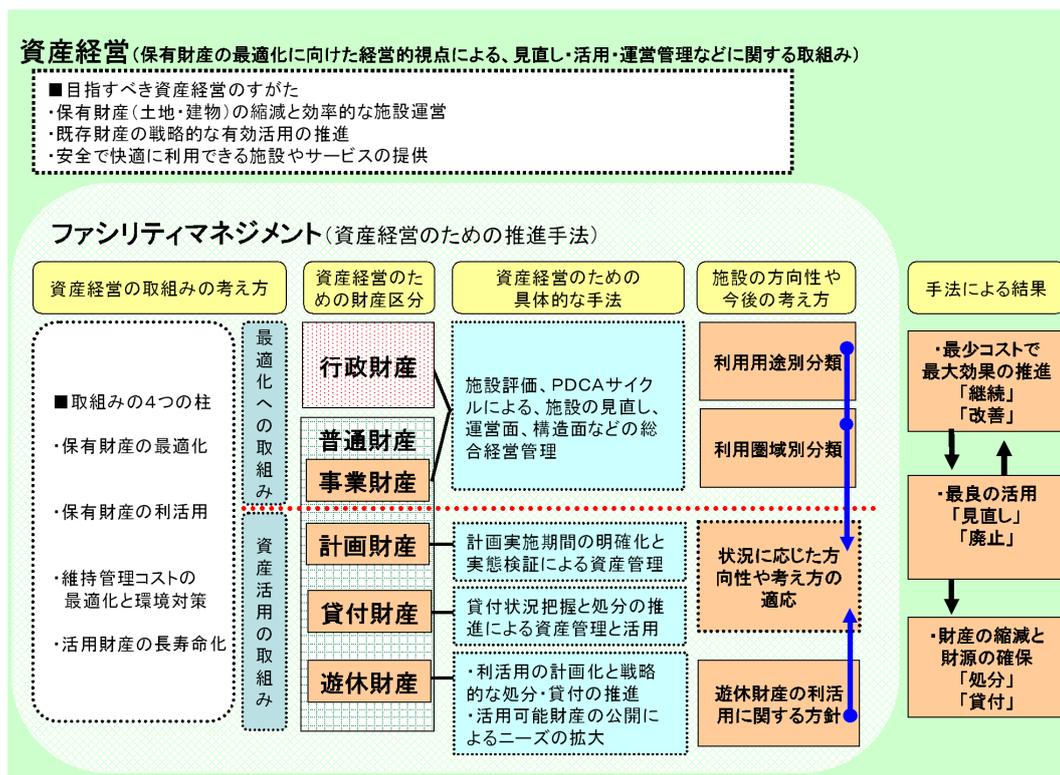
#### イ 公共施設マネジメントの取組経緯

- 平成 19 年度
  - ・ 企画課、管財課、公共建築課による FM プロジェクトチームの結成
- 平成 20 年度
  - ・ 資産経営課（企画部内）、資産経営推進会議設置
  - ・ 「資産経営推進方針（基本方針・実施方針）」の策定
  - ・ FM データの一元化
  - ・ 職員研修の実施
- 平成 21 年度
  - ・ 資産経営システムの構築（施設情報、不動産基本情報、評価関連情報、画像情報）と事業 DB との連携
  - ・ 第 1 期施設評価の実施
- 平成 22 年度
  - ・ 財務部資産経営課の再編（管財課と資産経営課の統合）
  - ・ 公共施設再配置計画個別計画（平成 22 年度～平成 23 年度）（第 1 期施設評価で継続としたものを中心に）
  - ・ 第 2 期施設評価の実施（平成 23 年度まで）
- 平成 23 年度～平成 26 年度
  - ・ 最適化（適正化）評価（P D C A 評価）の実施

#### ウ 公共施設マネジメントの成果

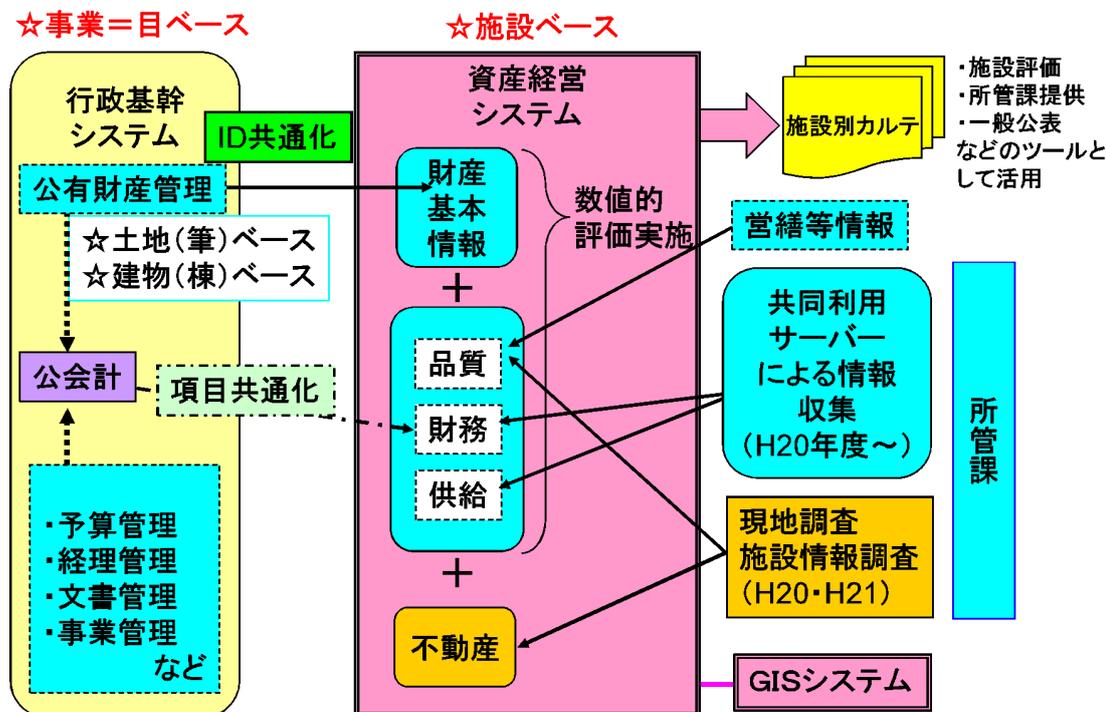
- 評価対象施設は簡易的な倉庫、観測施設等を除く 1,550 施設
- 「施設評価」、「再配置計画」等に基づき、平成 26 年度までに公共施設の 20% を削減（施設数ベース）

参考資料① 浜松市資産経営の考え方と対象施設



資料：浜松市

参考資料② 浜松市資産経営システムの概要



資料：浜松市

## ■□ 事例2 公の施設を対象とした行政評価を実施

名古屋市（愛知県）

### ア 市の概況

- 人口 226.8 万、行政区 16
- 横浜市・大阪市に次ぐ全国第 3 位の人口規模
- 三大都市圏の一つである中京圏（名古屋圏）の中  
枢都市
- 市域 326.43km<sup>2</sup>、うち市有地面積が 26%
- 県内の市では、豊田市、新城市、岡崎市に次いで  
4 番目に広い面積規模
- 公共施設 9,989 千 m<sup>2</sup>（行政財産 9,865 千 m<sup>2</sup>、普通  
財産 124 千 m<sup>2</sup>）



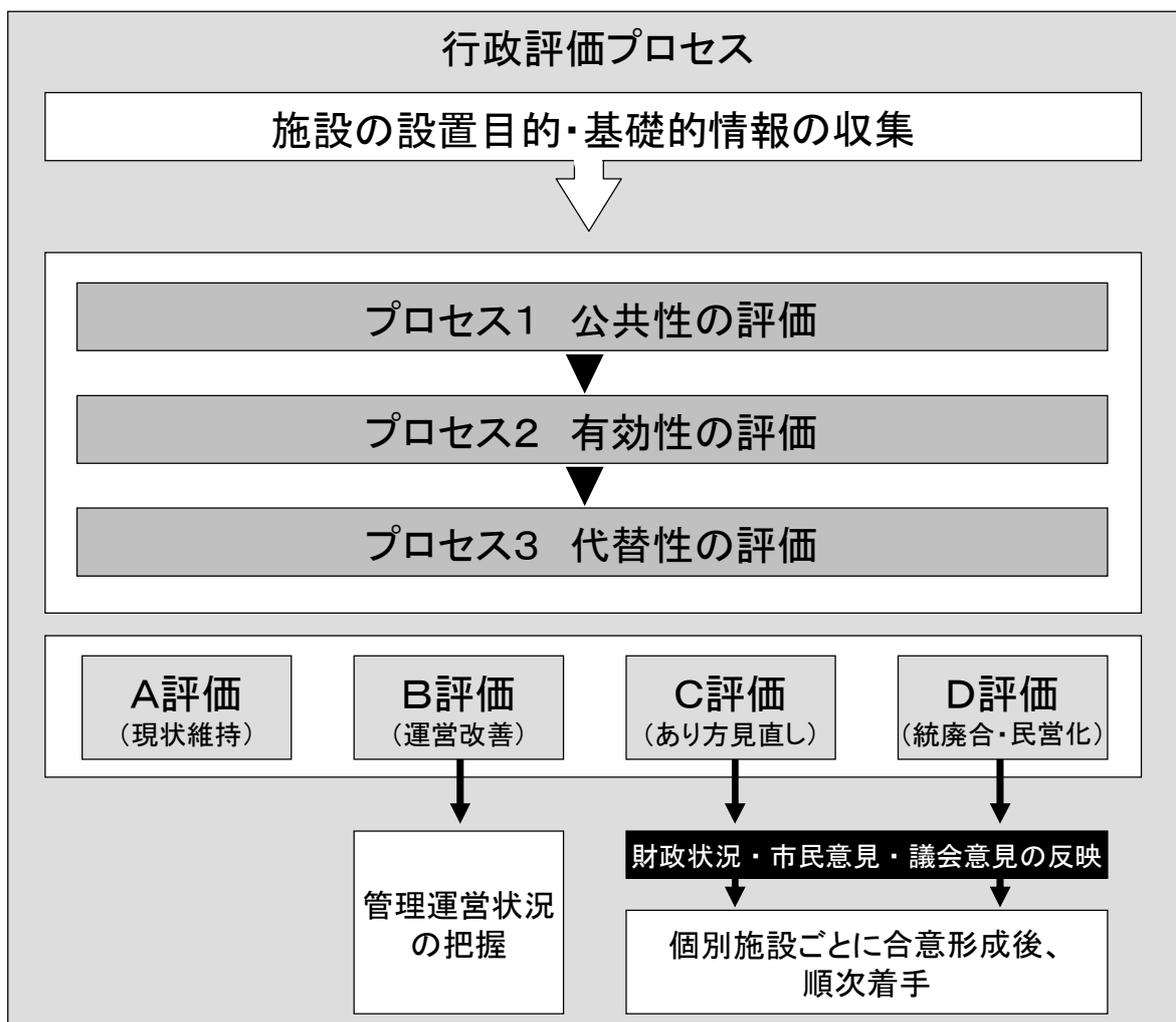
### イ 行政評価の取組経緯

- 名古屋市では、「行財政集中改革計画」（平成 18 年 3 月策定）に基づき、「公の施設のあり方研究会」の意見等を踏まえた施設の見直しを展開
- 取組経緯については下記の通り
  - ・ 平成 18 年度、学識経験者等 5 名からなる「公の施設のあり方研究会」において、公の施設のあり方を見直していくうえで必要となる『点検プロセス』を検討（平成 19 年 3 月、同研究会から「公の施設のあり方に関する報告書」提出）
  - ・ 平成 19 年度、上記、『点検プロセス』を踏まえ、公の施設を含む「施設の管理運営」等を対象に事務事業評価（市評価及び外部評価）を行い、施設ごとに総合評価を実施（事務事業評価の実施結果を平成 19 年 9 月公表）
  - ・ 平成 20 年度、施設所管局を中心に継続した検討を進め、全市的横断的な視点で調整を図ったうえで、個々の施設運営のあり方や運営改善等について、市の考え方としてとりまとめ（事務事業評価の実施結果を平成 20 年 9 月公表）

### ウ 行政評価の結果

- 行政評価対象として公の施設 115 件の事務事業評価を実施し、4 ランク（A 評価：現状維持、B 評価：運営改善、C 評価：あり方見直し、D 評価：統廃合・民営化の検討）に区分
- 評価結果による D 評価（統廃合・民営化の検討施設）は 13 件

## 参考資料 名古屋市の行政評価における施設評価フロー



平成 23 年度以降は、以上の取組を踏まえ、公開市民参加の手法などを取り入れた新たな行政評価の対象として点検し、必要な見直しを実施

## ■□ 事例3 計画的かつ効率的な維持管理

福岡市（福岡県）

### ア 市の概況

- 人口 149.5 万人（推計人口、平成 25 年 1 月現在）、行政区 7
- 九州圏域において最大の人口規模
- 面積 341.7 k m<sup>2</sup>
- 公共施設（建物）：約 2,000 施設（総面積 610 万 m<sup>2</sup>）
- 道路：総延長約 3,817 km
- 橋梁：約 2,000 橋
- 港湾施設：岸壁等延長 約 53 km
- 公園施設：面積 約 963 ㍓、1,616 カ所
- 水道施設：浄水場 5 施設、排水管総延長 約 3,897 km
- 下水道施設：管渠長 約 6,860 km、ポンプ場 66 施設、水処理センター 5 施設
- 地下鉄施設：営業延長 29.8 km、車両数 212 両、駅数 35 駅

※ 施設数は平成 24 年 3 月末現在



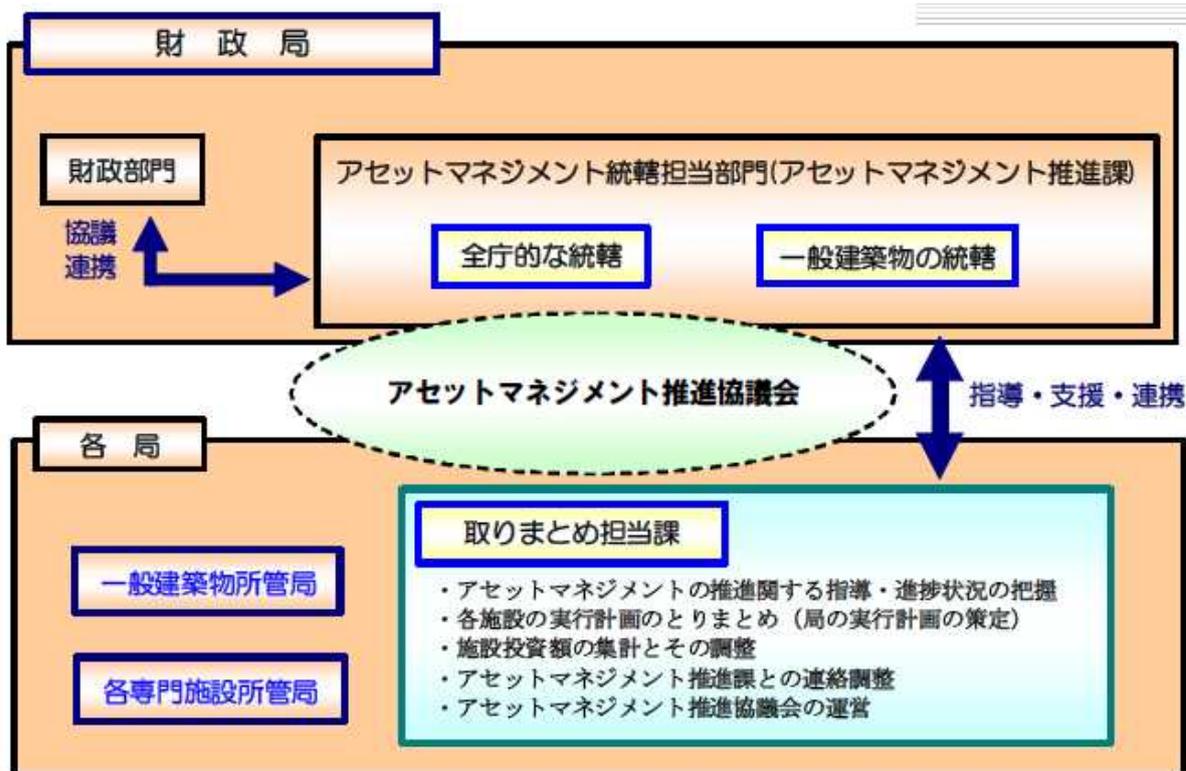
### イ 公共施設マネジメントの取組経緯

- 平成 16～20 年度（財政健全化プラン）
  - ・ アセットマネジメント導入の検討（アセットマネジメント基本方針検討委員会）
- 平成 20～23 年度（財政リニューアルプラン）
  - ・ 「福岡市アセットマネジメント基本方針」策定（平成 20 年 9 月）
  - ・ 「福岡市アセットマネジメント実行計画」策定（平成 22 年 9 月）
- 平成 25～28 年度（行財政改革プラン、平成 25 年 6 月策定予定）
  - ・ 「第 2 次福岡市アセットマネジメント実行計画」（平成 25 年度改定予定）

### ウ 公共施設マネジメントの成果

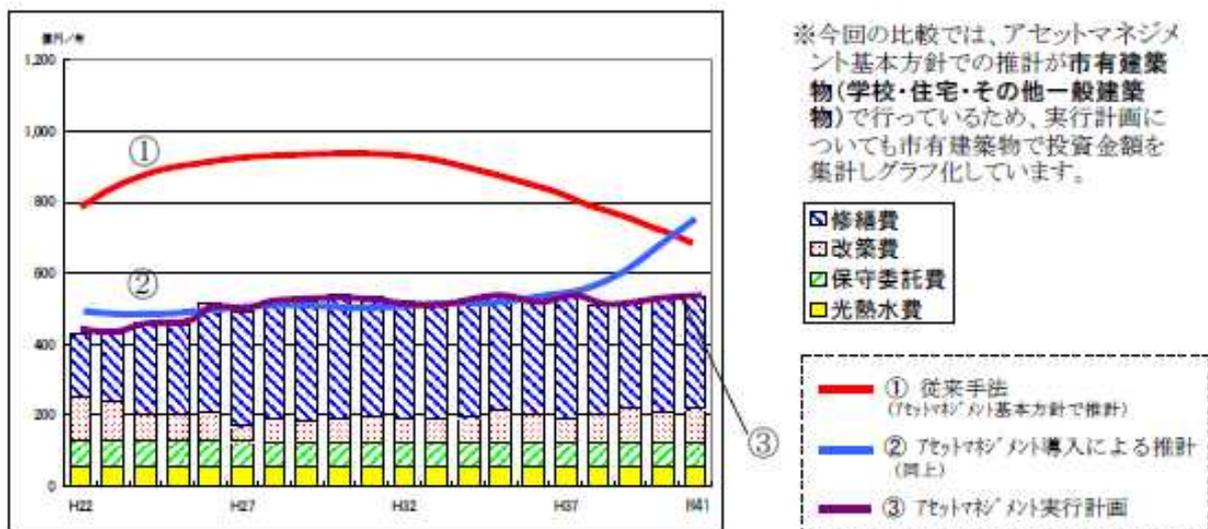
- 短期的取り組みとして、施設点検やデータ整備による施設情報の把握、長期保全計画の策定等を実施
- 中・長期的取り組みとして、やがて迎える更新時期に備え、施設の統合や複合的利用、用途廃止が可能なものの検討を行うなど、投資の平準化に向けた取組を実施

参考資料① アセットマネジメント実行計画の推進体制と導入による効果



資料：福岡市「福岡市アセットマネジメント実行計画」（平成22年9月）

参考資料② アセットマネジメント導入による効果



		基本方針推計① 従来手法(参考)	基本方針推計② アセット導入	実行計画③	効果②—③
20年間の推計	総投資額	1兆6,179億円	1兆738億円	1兆97億円	641億円
	年平均額	809億円	537億円	504億円	33億円

資料：福岡市「福岡市アセットマネジメント実行計画」（平成22年9月）

## ■□ 事例4 公共施設を大切な資産としてとらえ、1㎡も無駄にしない 長崎市（長崎県）

### ア 市の概況

- 人口 43.9 万人、中核市（平成 9 年移行）
- 面積 406.46km<sup>2</sup>、うち、市街地面積が 13%、急峻で平地が少ない地形
- 市街地に人口の約 8 割が居住し、市街地の人口密度は 7,900 人/km<sup>2</sup>
- 平成 17、18 年に 7 町（香焼町、伊王島町、高島町、野母崎町、三和町、外海町、琴海町）と合併（編入合併）
- 公共施設 2,552（行政財産 1,749、普通財産 803）
- 公共施設の延床面積 約 194 万 6,000 m<sup>2</sup>
- 市民 1 人当たり 4.38 m<sup>2</sup>



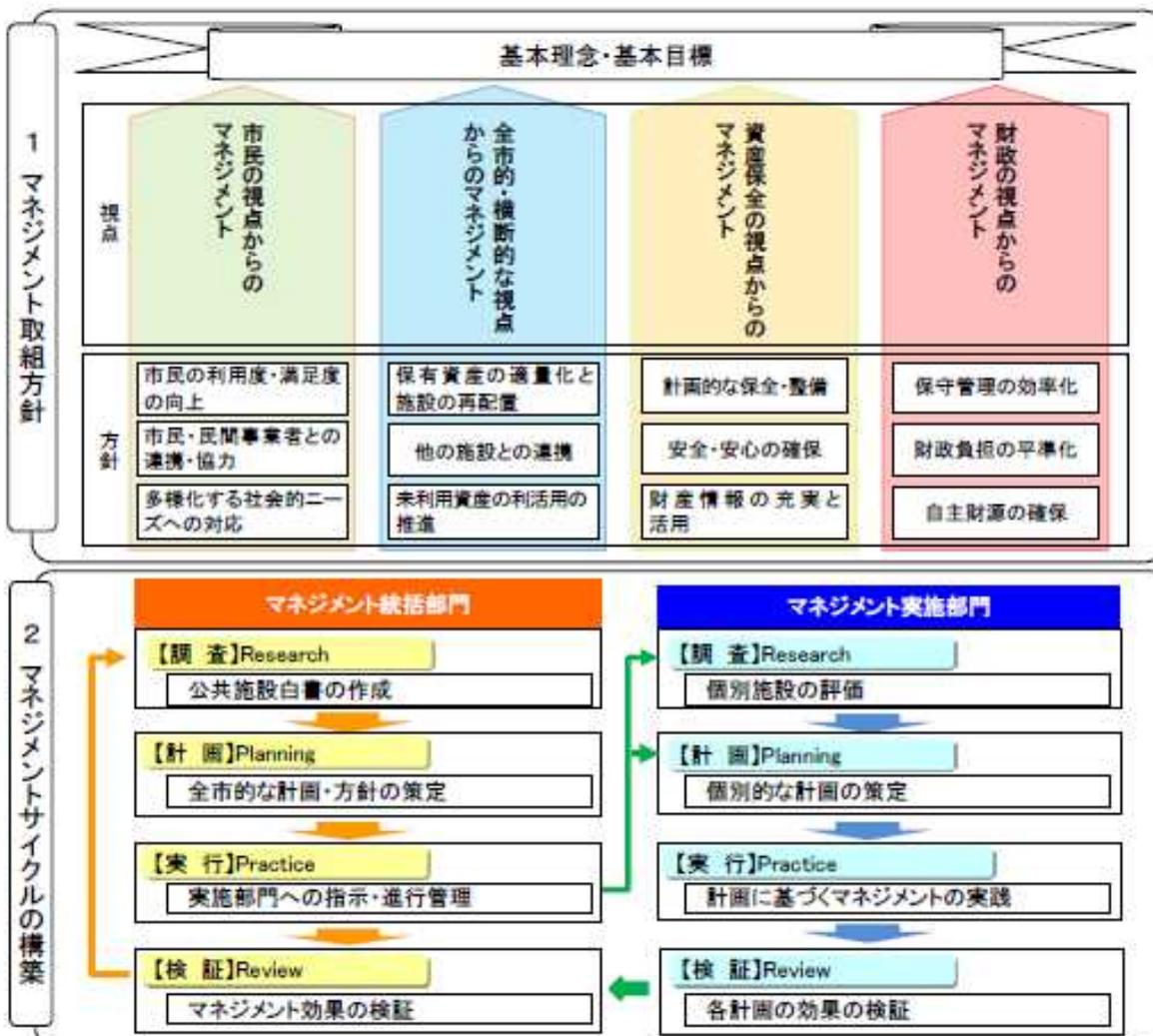
### イ 公共施設マネジメントの取組経緯

- 平成 20 年度
  - ・ 公共施設の適正配置に係る検討を開始
- 平成 21 年度
  - ・ 市民アンケート及び市民意見交換会の実施
- 平成 23 年度
  - ・ 「公共施設調査票」による全施設の調査を実施
  - 「公共施設白書」の策定
  - 「公共施設マネジメント基本計画」の策定
- 平成 24 年度
  - ・ 「施設の現状分析」、「当初コストシミュレーション」の実施

### ウ 公共施設マネジメントの成果

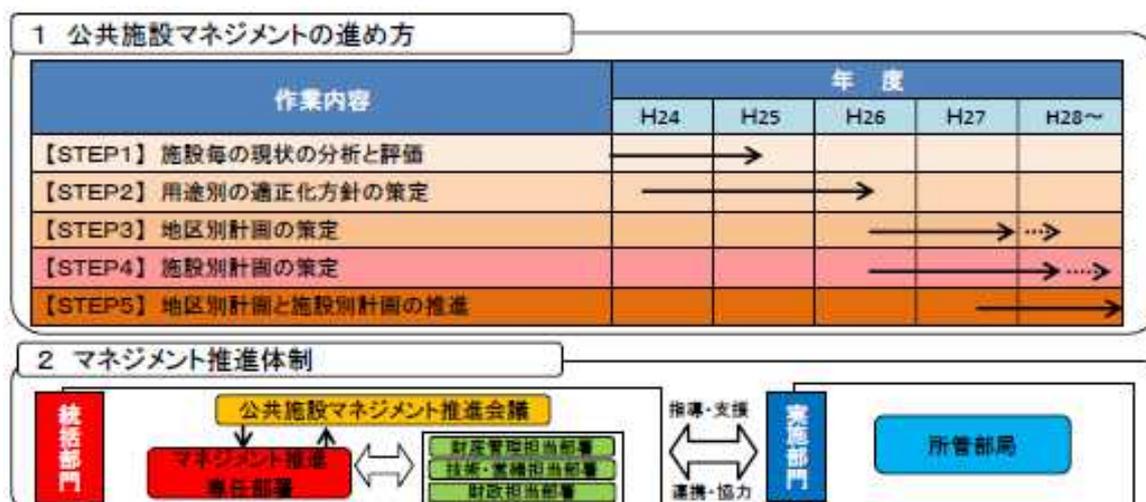
- 今後の公共施設マネジメントの方向性として、3つの基本目標を設定
- 3つの基本目標は、①市民がより多く利用している公共施設へ、②適正は配置と規模で設置している公共施設へ、③効率的・効果的に管理・運営している公共施設へ
- 推進体制（統括部門）として、公共施設マネジメント推進会議を設置

参考資料① マネジメント取り組み方針とサイクルの構築



資料：長崎市

参考資料② 公共施設マネジメントの進め方



資料：長崎市



## 委員・事務局名簿



## 委員会・事務局名簿

委員長	山本 康友	首都大学東京 都市環境学部・戦略研究センター特任教授
委員	佐々木 誠	日本工業大学 建築学科准教授
	齋藤 香里	千葉商科大学 商経学部商学科専任講師
	川上 幸男	古河市 企画調整部長
	高橋 操	古河市 財政部長
	鈴木 一雄	古河市 総務部長
	小倉 佐智子	古河市 社会教育部長
	伊藤 勝之	古河市 学校教育部長
	藤田 萬豊	財団法人地方自治研究機構 事務局長
事務局	綾部 敏明	古河市 企画調整部企画課参事兼課長
	栄田 良武	古河市 企画調整部企画課課長補佐兼係長
	立岡 輝士	古河市 企画調整部企画課主事
	桑野 斉	財団法人地方自治研究機構 調査研究部主任研究員
	寿福 英昭	財団法人地方自治研究機構 調査研究部研究員

(順不同)



合併効果を活かした公共施設の適正配置  
及びマネジメントに関する調査研究

－平成 25 年 3 月発行－

古河市 企画調整部 企画課

〒306-0291

茨城県古河市下大野 2248

電話：0280（92）3111（代表）

財団法人 地方自治研究機構

〒104-0061

東京都中央区銀座 7-14-16 太陽銀座ビル 2 階

電話：03（5148）0661（代表）

印刷 日本印刷株式会社

