

# 『財産白書』を生かした 公共施設マネジメント

「運営」から「経営」への発想転換

東洋大学客員教授  
南 学

# 地方財政の「時限爆弾」

- インフラ、公共施設という「時限爆弾」
- 業務上過失致死傷罪の可能性は大きい
- しかし、更新費用の財源が大幅に不足
- 交付税制度では、財源確保ができない
- 「除却債」は、将来世代への「つけ回し」か？
- 財務諸表から何を読み取るのか
- 固定資産台帳の整備からはじまる
- 公共施設・インフラマネジメントは行政改革

# 公共施設管理上の業務上過失

- 平成17年8月10日に市立上尾保育所で、保育中に4歳の児童が死亡するという事故が発生し、当時の所長及び保育士2人が業務上過失致死罪で罰金刑に処せられた。上尾市においても国家賠償法に基づく損害賠償責任が確定した。
- 平成18年7月31日に、ふじみ野市大井プールで小学2年生の児童が給水口に吸い込まれ死亡するという事故が発生した。このプールの管理は民間事業者へ業務委託していたが、市の担当職員の業務上過失致死傷罪が確定しました。
- 施設所有者は、業務上、観客等の安全を確保できる施設を提供する責務を負っているとされる。
- 刑法上の業務上の一つに、直接自分が危険行為を行わなくても他人の生命・身体を危険から守る立場の者の行為も含むという説もある。
- 財政上の理由で十分なメンテナンスができていない状態で事故が発生した場合でも、こと安全に関する限り、『財政上の理由』はほとんど免責の理由にならないとされる。
- 業務上過失致死傷罪(刑法 211 条)が典型的なものです。また、消防法その他の取締法令やその他の業法違反などの可能性もある。

# 「白書」以後の一般的課題

- 「白書」を作成しても、改革はすすまない
- 「総論賛成、各論反対」
- 行政改革の根幹的な課題という認識不足
- 首長のリーダーシップが重要

実態把握、更新手法、統廃合、経費削減、効果的投資手法、資金調達等の総合的対応手法は  
試行錯誤の段階(総務省も含めて)

# 「公共施設等の解体撤去事業に関する調査」

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01zaisei05\\_02000056.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei05_02000056.html)

## 公共施設等の解体撤去事業に関する調査について（概要）

### 1. 調査の概要

- 平成25年9月1日現在で、解体撤去の意向のある公共施設等について調査（回答団体数：1,786団体）  
（※現地建替等、他の建設事業と一体的に解体撤去を予定している施設は対象外）

### 2. 調査結果の概要

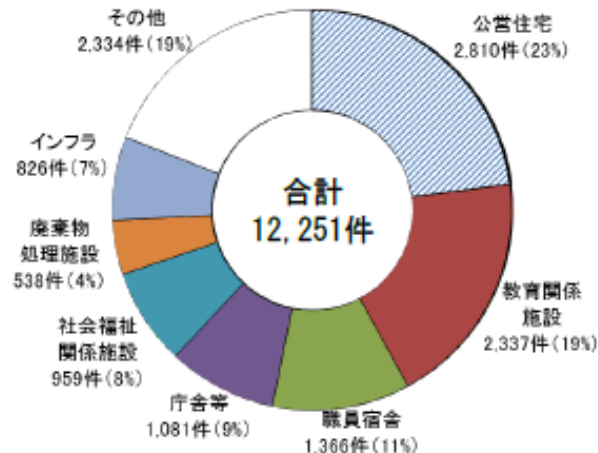
- 全国で12,251件の回答。このうち、1～2年以内に解体撤去の意向がある施設は、3,969件（32.4%）。  
時期未定のものも5,007件（40.9%）あり、今後、中長期にわたり解体撤去の需要があると考えられる。
- 施設種類別の件数では、公営住宅が2,810施設（22.9%）で最も多く、次いで教育関係施設が2,337施設（19.1%）となっている。
- 施設の築年数については、全国平均で41年となっている。

### 【調査結果の概要（全国計）】

	合計	解体撤去の時期		
		緊急（1～2年以内）	数年程度後	未定
1 回答施設数（件）	12,251	3,969   32.4%	3,273   26.7%	5,007   40.9%
2 平均築年数（年）	41	42	41	42
3 解体撤去費用（百万円）	403,944	115,411   28.6%	127,567   31.6%	160,965   39.8%

※各欄の値は当該項目の有効回答を集計したものであり、各項目の計は合計に一致しない場合がある。  
※解体撤去費用（概算値）は、各団体からの有効回答を集計したものである。

### 【施設種類別の件数（全国計）】



# 公共施設等総合管理計画

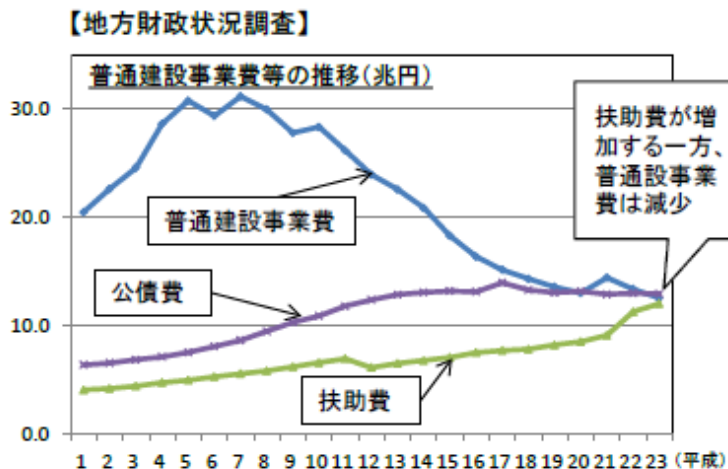
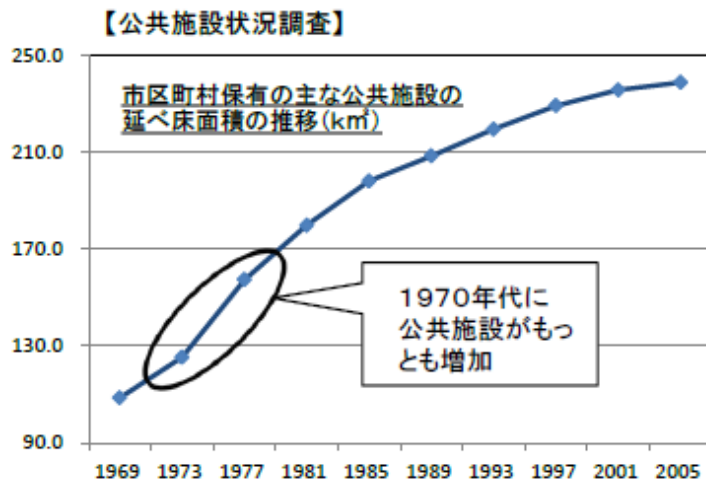
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000271742.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000271742.pdf)

## 公共施設等の総合的な管理による老朽化対策等の推進①

### 背景

- 過去に建設された公共施設等がこれから大量に更新時期を迎える一方で、地方公共団体の財政は依然として厳しい状況にある。
- 人口減少等により今後の公共施設等の利用需要が変化していく。
- 市町村合併後の施設全体の最適化を図る必要がある。

公共施設等の全体を把握し、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現することが必要。



# 公共施設等総合管理計画

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000271742.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000271742.pdf)

## 公共施設等の総合的な管理による老朽化対策等の推進②

公共施設等の全体を把握し、長期的な視点をもって更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設の最適な配置を実現するため、以下の取組を実施

### ①「公共施設等総合管理計画」の策定要請

地方公共団体が所有する全ての公共施設等を対象に、地域の実情に応じて、総合的かつ計画的に管理する計画の策定を地方公共団体に要請

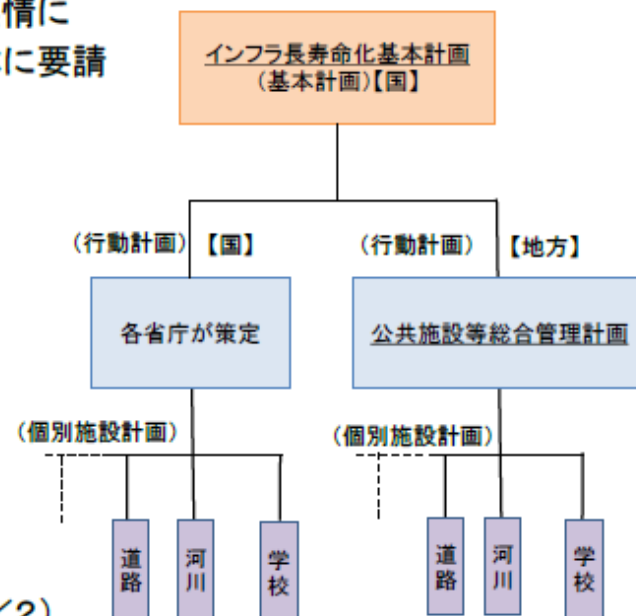
＜公共施設等総合管理計画の内容＞

- ・公共施設等の現況及び将来の見通し  
【例】公共施設の状況(数、延床面積等)、財政状況、人口動態など
- ・公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針  
【例】統合・更新・長寿命化等に関する基本的な考え方、総量に関する数値目標など

### ②計画策定に対する支援

- ・人口動向や財政・施設の状況等の実情を踏まえ、かつ、全施設類型にわたる横串の計画となるよう、留意事項等を助言
- ・計画策定に要する経費について、特別交付税措置(措置率 1/2)
- ・計画に基づく公共施設等の除却について、地方債の特例措置を創設(地方財政法改正)  
〔 特例期間 平成26年度以降当分の間、地方債の充当率 75%(資金手当)  
地方債計画計上額 300億円(一般単独事業(一般)の内数) 〕

【イメージ】



# 公共施設等総合管理計画

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000271742.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000271742.pdf)

## 公共施設等の総合的な管理による老朽化対策等の推進③

### 事務連絡の概要

#### 第一 公共施設等総合管理計画に記載すべき事項

##### 一 保有施設等の現状

全ての公共施設等を対象に、以下の項目などについて、現状や課題を客観的に把握・分析。

- (1)老朽化の状況や利用状況をはじめとした公共施設等の状況
- (2)総人口や年代別人口についての今後の見通し
- (3)財政収支の見込み(中長期的な維持管理・更新等の費用の見込みを含む)

##### 二 施設全体の管理に関する基本的な方針

###### (1)計画期間

10年以上とすることが望ましい

###### (2)全庁的な取組体制の構築及び情報共有方策

全公共施設等の情報を管理・集約する部署を定めるなどして取り組むことが望ましい

###### (3)現状や課題に関する基本認識

財政収支の見通しを踏まえ、施設等の新設・更新・維持管理等が可能な状況にあるか等現状や課題に対する認識を記載

###### (4)適正管理に関する考え方

今後、統廃合や長寿命化、安全性の確保など、どのように保有する公共施設等を管理していくかについて、基本的な考え方(現状を踏まえた適正管理に関する基本方針)を以下の①～⑥に触れつつ記載。

- ①点検・診断等の実施方針、②維持管理・補修・大規模改修・更新等の方針、③危険除去の推進方針
- ④長寿命化の推進方針、⑤統廃合等の推進方針、⑥適正管理を実現するための人員体制の構築方針

###### (5)フォローアップの方針

計画の進捗状況等についての評価の実施について記載。評価結果等の議会への報告や公表方法についても記載することが望ましい。

##### 三 施設類型ごとの基本方針

上記(2)～(5)の各項目のうち必要な事項について、施設類型の特性を踏まえて定める。



# 公共施設等総合管理計画

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000271742.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000271742.pdf)

## 公共施設等の総合的な管理による老朽化対策等の推進④

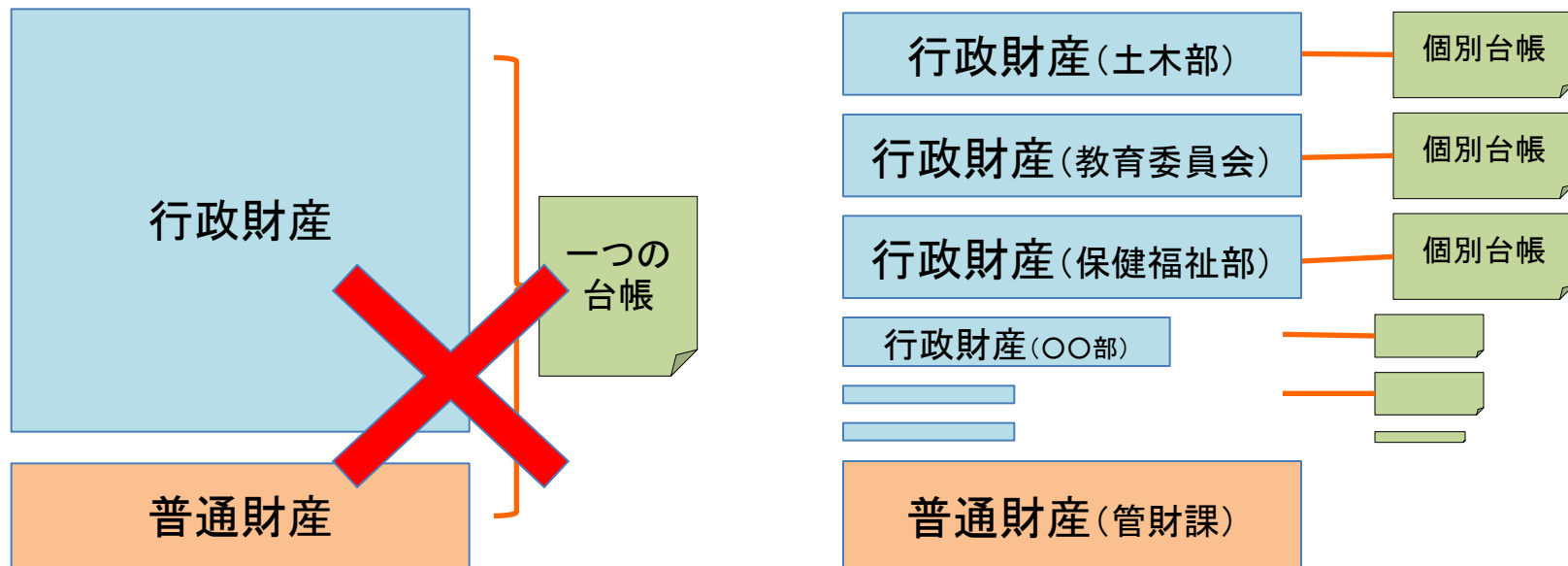
### 事務連絡の概要

#### 第二 計画策定にあたっての留意事項

- 一 公共施設等の実態把握及び計画の策定・見直し  
現段階において把握可能な施設等の状態や現状における取組状況を整理し計画を策定
- 二 議会や住民との情報共有等  
公共施設等の最適な配置を検討するにあたっては、議会や住民への十分な情報提供を行っていくことが適当。
- 三 数値目標の設定  
計画の策定にあたっては、財政負担の軽減・平準化に向けてできる限り数値目標を設定するなどに努める。
- 四 当該公共施設等において現在提供しているサービスそのものの必要性の検討  
公共施設等におけるサービスの必要性を再検討し、施設等とサービスの関係について十分に留意することが必要。
- 五 PPP/PFIの活用について  
計画の検討にあたっては、PPP/PFIの積極的な活用を検討が重要。また、施設情報の積極的な公開に努めることが必要。
- 六 市区町村域を超えた広域的な検討等について  
定住自立圏形成協定をはじめ隣接する市区町村を含む広域的視野をもって計画を検討することが望ましい。都道府県にあっては、圏域の市区町村の所有公共施設等も念頭に広域的視野をもって計画を検討していくことが望ましい。
- 七 合併団体等の取組について  
合併団体や過疎地域等においては、公共施設等を建設した当時と比較して環境が大きく変化している場合も多いことから、特に早急に計画を検討していくことが望ましい。

# 「行政財産」の縦割り構造

- 行政財産 ⇒ 行政目的 ⇒ 部局の管理 ⇒ 縦割り
- 行政目的 ⇒ 条例で使用・料金規定 ⇒ 固定化
- 目的外使用不可 ⇒ 変化への対応ができない



# 施設から機能への発想転換

## 〇〇センターの施設内容

- ❖ 受け付け・相談窓口
- ❖ 情報・資料コーナー
- ❖ 研修・会議室
- ❖ 交流コーナー
- ❖ 中・小ホール
- ❖ 事務室
- ❖ ラウンジ            等々

# 稼働時間は非常に少ない

## 学校施設の稼働率試算

■ 月	10か月	80%
■ 週	5日間	70%
■ 日	7時間	30%

$$1.0 \times 0.8 \times 0.7 \times 0.3 = 0.168 (16.8 \%)$$

# 評価で設置目的が問われる

## 図書館の利用形態の観察から

- 中心サービスは貸し出しと子どもへの読み聞かせ
- ラウンジ機能、子どもコーナーに利用者が集中
- 書架には人がまばら
- 40万冊以下では、専門分野をカバーできない
- 駅前でも利用者は少ないが、子育て交流型は満席
- 図書収集方針で問われる司書の専門性
- インターネットは有料でも人気
- 地域特性と図書館、図書室（学校の活用も）

# 図書館とTSUTAYA提携のインパクト

- 人口5万のまちに年間100万人
- Community centerとしての図書館
- リタイヤ層が増え「快適空間」への要望
- 多様な書籍・情報へのアプローチ
- 入館料と資料提供以外は「対価徴収」も可能
- 貸出中心だと、図書館は必要なくなるか
- まちづくり(観光・人口増など)の機能も
- 50年ぶりの「モデル転換」の可能性







# 台湾の「無人図書館」事業の活用

- \* 2005年からスーパーの中に100㎡(32坪)ほどで、「智慧図書館(Intelligent Library)」として開設(10時から22時の開館、年中無休。1万人以上、7万冊以上の貸出)
- \* 地下鉄構内では、6時から24時の開館で、約200㎡(60坪)
- \* 松山空港駅にも開設。旅行書を中心に。
- \* 公園内には、200坪で太陽エネルギー学習館と併設
- \* さらに、ATMタイプの「Fast book 24小時借書站(24時間貸出ポイント)」も設置(中央図書館前にも)



繁華街の地下鉄駅構内の智慧図書館



空港の地下鉄駅構内の利用状況



市立図書館玄関前の自動貸出機

# 評価で設置目的が問われる

## 公民館の利用形態

- 特定団体の利用が多い（「既得権」の扱いが焦点）
- 人気の多目的スペース（実は、スポーツ施設）
- 2週間前なら、民間企業の展示即売にも
- 使われない調理室、工作室
- 飲食の解禁で調理室の利用度アップ
- 学校の余裕教室は、公民館面積を上回る
- 公民館の市長部局への管理委任で多目的に

# 「直営vs民間」の不毛な対立

- 純粹な直営はほとんどない
- 民間は利益優先で「安かろう悪かろう」か
- 委託しても、指定しても、行政責任が基本
- なぜ、駐車違反の取締が民間委託に？
- 業務分析で最適な組合せを検討する
- 経費削減の最適解は「直営」(？)
- 機能優先で、施設の100%稼働を目指す

項目名		都道府県立	市区立	町村立	合計
設置自治体数 (設置率)		47(100)	796(98.4)	501(53.4)	1,344
図書館数(回答館数)		61( 61)	2,540(2,540)	588(582)	3,189
専任職員数	計	1,606	9,227	843	11,676
	司書・司書補	939	4,607	477	6,023
兼任職員数	計	13	752	531	1,296
	司書・司書補	7	105	44	156
非常勤・臨時	計	838.3	12,927.0	1,911.7	15,677
	司書・司書補	578.3	6,957.1	910.3	8445.7
委託・派遣	計	253.0	7,348.3	380.5	7981.8
	司書・司書補	177.2	4,130.2	185.7	4493.1

## 『日本の図書館』2011年版の集計数値

図書館数 :2011年4月1日現在の図書館数。

職員数 :2011年4月1日現在。非常勤、臨時、委託・派遣職員は、年間実働時間1500時間を1人として換算。

# 図書館のコスト試算の結果

- 入館，閲覧（開館準備） 277円/人
- 貸し出し（返本後の整理） 176円/冊
- 予約受付 566円/冊
- 返本督促 1844円/件
- レファレンス（簡易） 913円/件
- レファレンス（複雑） 5319円/件
- 企画（お話し会等） 14912円/人



# 「行政改革」の本丸、制度改革

※介護保険制度（「措置行政」から「契約制」）

※指定管理者制度（目的・期間設定・評価）

「公共サービス＝行政サービス」  
概念の終焉

# 指定管理者制度を理解しているが<sup>22</sup>

- 業務委託との区別
- 複数年契約(雇用の確保、運営の安定)
- 処分行為(利用許可、料金徴収)の権限
- 責任(リスク)分担の問題
- コスト削減を目的にする間違い
- 公務員(直営)の限界から始まった制度
- 問題点の大半は、ミッション議論の不足と契約知識の不足
- 議会の議決と情報公開(公共性の担保)

# 指定管理と直営との組合せも

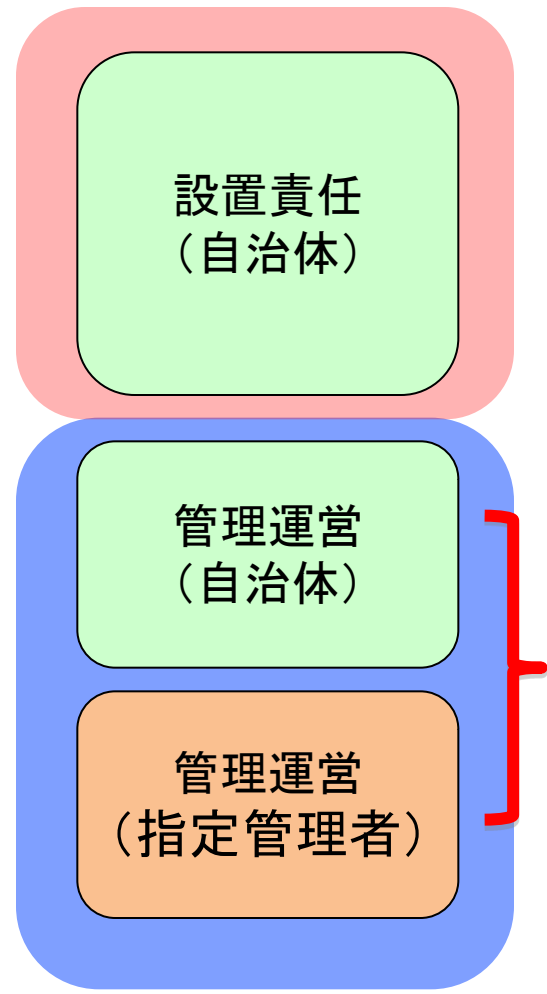
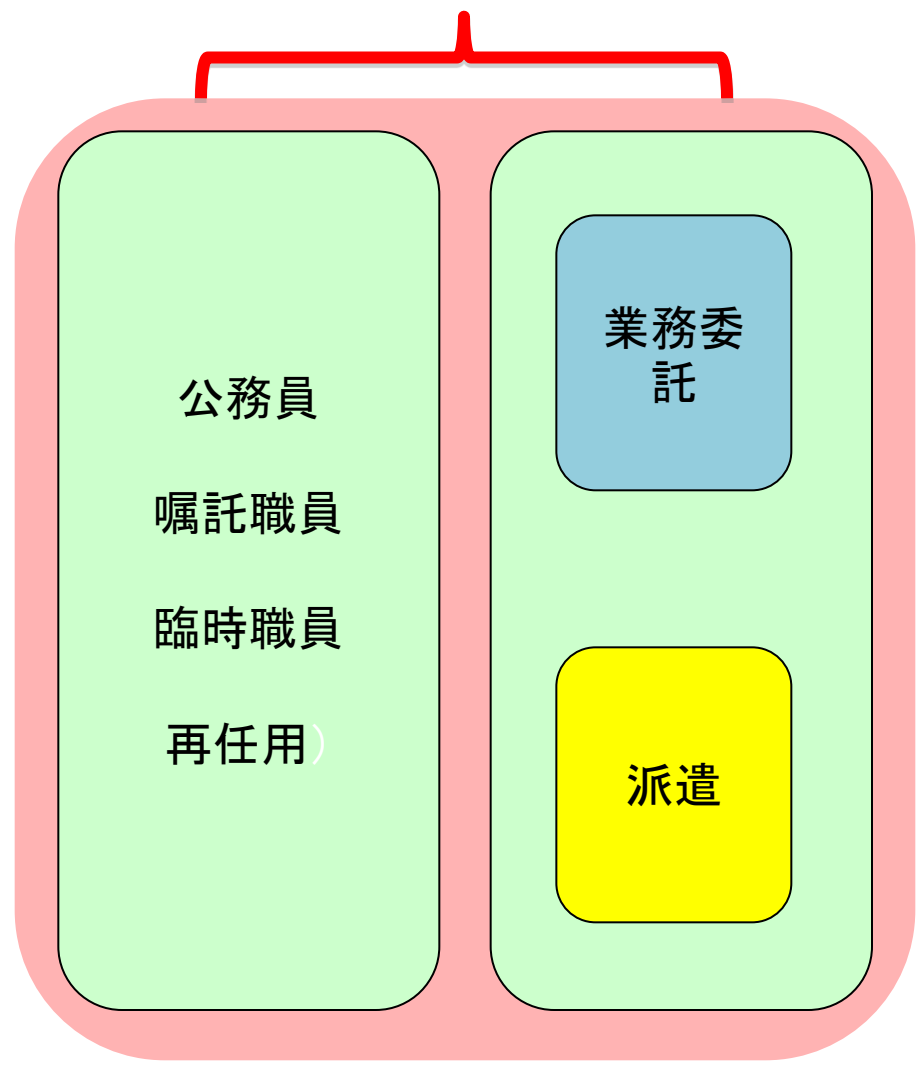
- 公共「施設」の管理運営に関する指定（委任）
- 直営と、業務委託は自治体に責任
- 図書館「司書部」、博物館「学芸部」は直営も
- 他自治体、公共団体を指定管理者に？
- 学校施設課職員にスポーツ課職員を兼務
- 法令で禁止されていなければ……
- 法以前にPFI、指定管理だった横浜スタジアム



# 直営（設置・管理・運営）

# 指定管理者制度

自治体の責任



責任分担（リスク分担）

# 指定管理者制度が理解できない背景

- 「地方自治法」244条の2のみで規定
- 公共施設数は約45万（消防庁調査2005）
- 自治法を所管する総務省関連施設は少数
- 文科省、厚労省所管施設が圧倒的

教育系施設	小中学校、高等学校、図書館、公民館、博物館、スポーツ施設
福祉系施設	保育所、児童館、デイケア施設、敬老会館
病院系施設	病院、診療所
住宅系施設	公営住宅
行政系施設	庁舎、行政センター
インフラ系施設	道路・橋梁、公園、廃棄物処理・リサイクル施設、上下水道

# 先進例に学ぶ統合・稼働率UP

- 武雄市立図書館で観光、まちづくり
- 山形県西川町立小学校に町立(?)図書館
- 愛知県半田市立中学にNPO運営の体育館
- 台北市の無人図書館、自動貸出機
- 年間140万人を集める武蔵野プレイス
- 65施設の保守点検を一本化 (まんのう町)

# 発想転換の資産管理

- ◇「行政財産」から「市民財産」への概念転換
- ◇国債・地方債の概念整理
- ◇地方財政法改正による「除却債」の成立
- ◇常に不動産の資産価値を考える
- ◇民間事業を広げる「キャピタルコストゼロ」
- ◇「マイナス指定管理料」という工夫も

データ把握

財政の中期計画(見通し)  
財務データで資産状況の把握

全会計連結による資産把握に重点

固定資産台帳整備

基礎データの把握(必須)

公共施設・インフラの状況把握  
「白書」の作成

庁内・議会・住民との議論の基礎資料



実施体制

公共施設・インフラ対策本部  
(本部長:首長)

縦割りを越えた意思決定と実施体制

公共施設・インフラ対策課  
(専任部署で企画調整)

首長直結の組織として対策本部の事務局



対応メニュー

効率的管理運営  
(指定管理者制度等)

小中学校施設等への統合

インフラへの広域的対応調整

適正な料金(受益者負担)

廃止資産の活用・売却



PDCAサイクル

評価手法の開発でPDCA

第三者評価システム導入も視野に

データ把握

財政の中期計画(見通し)  
財務データで資産状況の把握

全会計連結による資産把握に重点

固定資産台帳整備

基礎データの把握(必須)

公共施設・インフラの状況把握  
「白書」の作成

庁内・議会・住民との議論の基礎資料



実施体制

公共施設・インフラ対策本部  
(本部長:首長)

縦割りを越えた意思決定と実施体制

公共施設・インフラ対策課  
(専任部署で企画調整)

首長直結の組織として対策本部の事務局



対応メニュー

効率的管理運営  
(指定管理者制度等)

小中学校施設等への統合

インフラへの広域的対応調整

適正な料金(受益者負担)

廃止資産の活用・売却



PDCAサイクル

評価手法の開発でPDCA

第三者評価システム導入も視野に

# データ把握

財政の中期計画(見通し)  
財務データで資産状況の把握

全会計連結による  
資産把握に重点

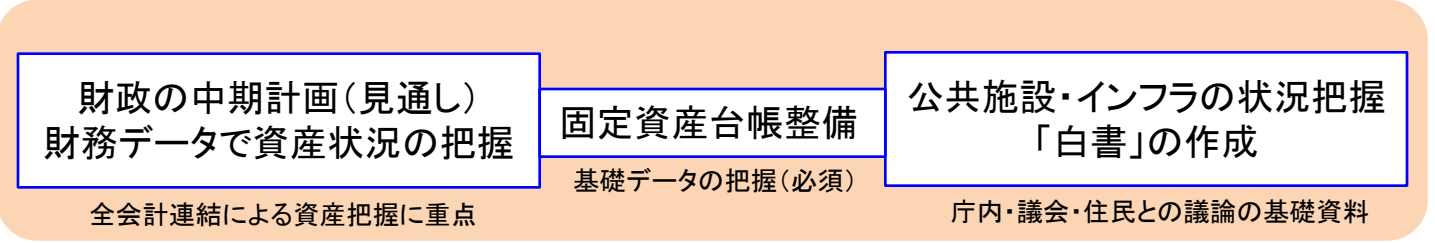
固定資産台帳整備

基礎データの把握(必須)

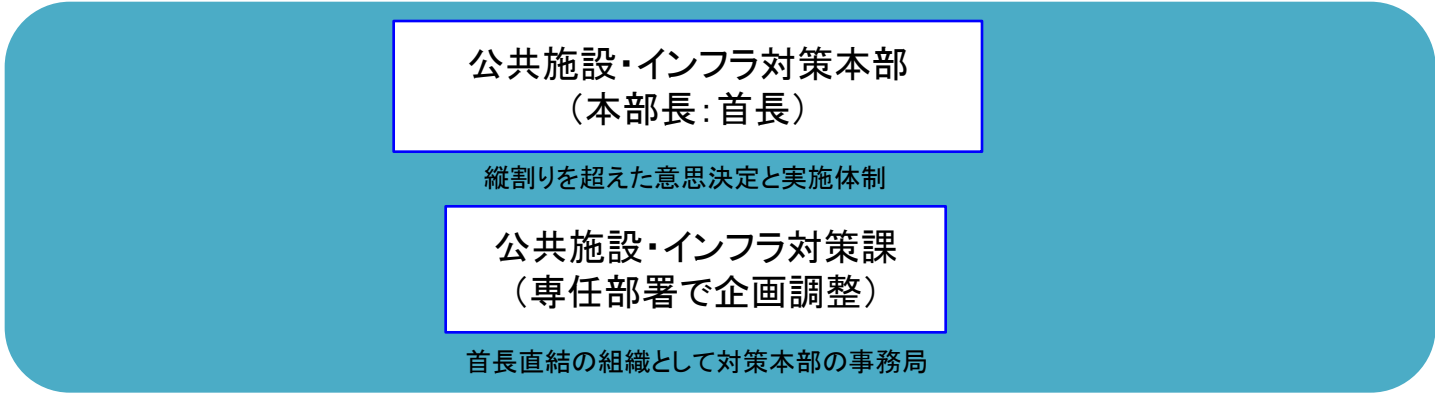
公共施設・インフラの状況把握  
「白書」の作成

庁内・議会・住民との  
議論の基礎資料

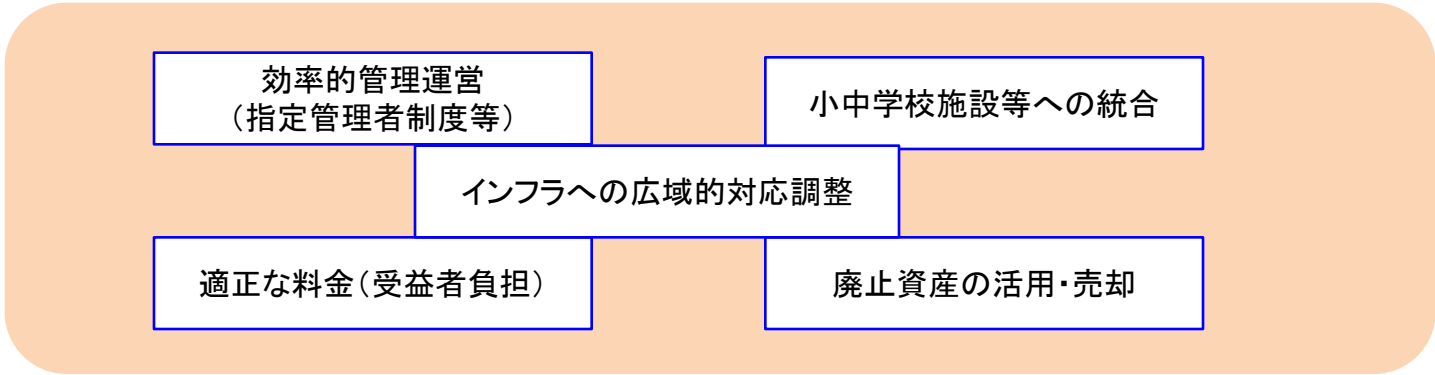
データ把握



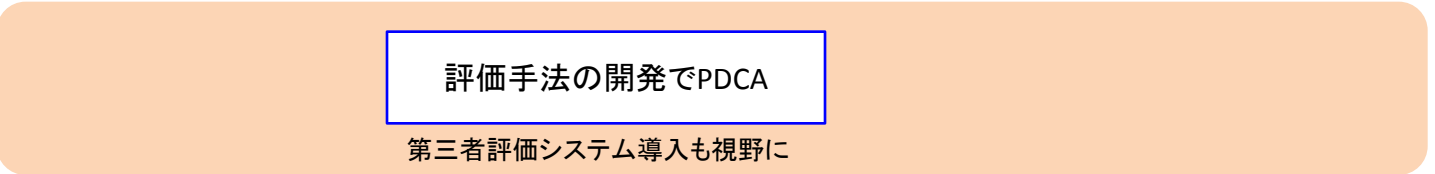
実施体制



対応メニュー



PDCAサイクル





## 実施体制

公共施設・インフラ対策本部  
(本部長:首長)

縦割りを超えた  
意思決定と実施  
体制

FMの優先順位を決める(予算査定は行わない)

公共施設・インフラ対策課  
(専任部署で企画調整)

首長直結の組織  
対策本部の事務局

データ把握

財政の中期計画(見通し)  
財務データで資産状況の把握  
全会計連結による資産把握に重点

固定資産台帳整備  
基礎データの把握(必須)

公共施設・インフラの状況把握  
「白書」の作成  
庁内・議会・住民との議論の基礎資料



実施体制

公共施設・インフラ対策本部  
(本部長: 首長)  
縦割りを越えた意思決定と実施体制

公共施設・インフラ対策課  
(専任部署で企画調整)  
首長直結の組織として対策本部の事務局



対応メニュー

効率的管理運営  
(指定管理者制度等)

小中学校施設等への統合

インフラへの広域的対応調整

適正な料金(受益者負担)

廃止資産の活用・売却



PDCAサイクル

評価手法の開発でPDCA  
第三者評価システム導入も視野に

## 対応メニュー

効率的な管理運営  
(指定管理者制度等)

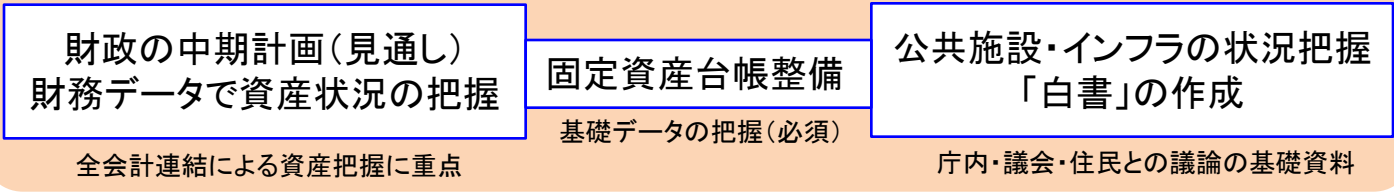
小中学校施設等への  
統合

インフラへの広域的対応調整

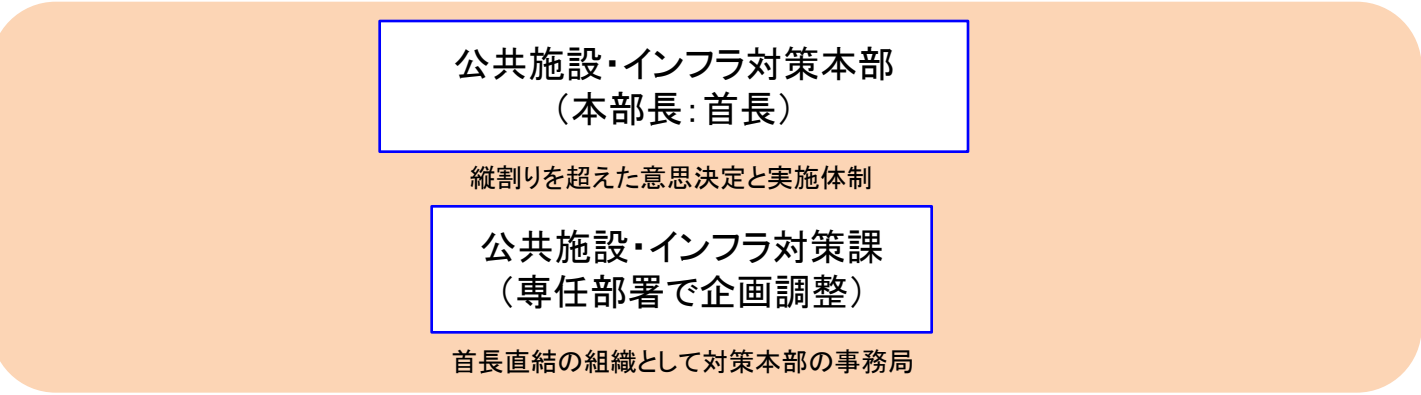
適正な料金(受益者負担)

廃止資産の活用・売却

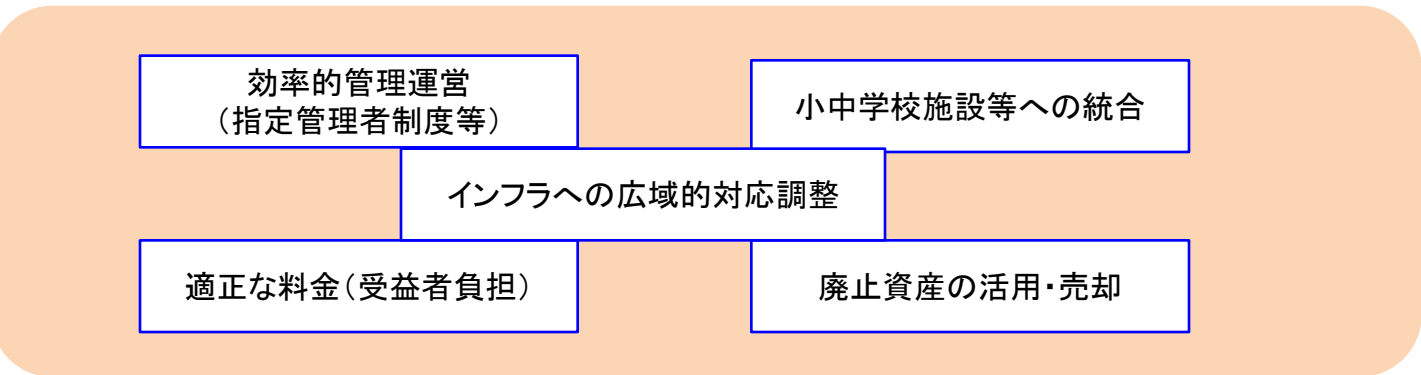
データ把握



実施体制



対応メニュー



PDCAサイクル

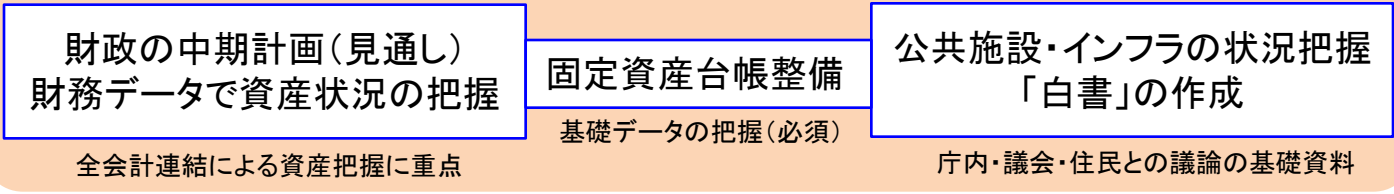


## PDCAサイクル

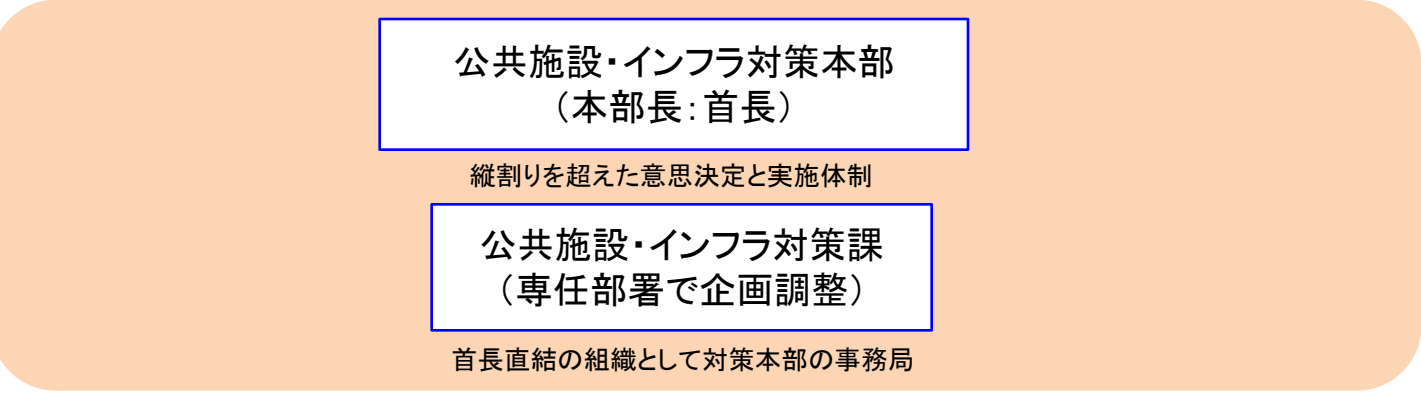
評価手法の開発でPDCA

第三者評価システム導入も視野に

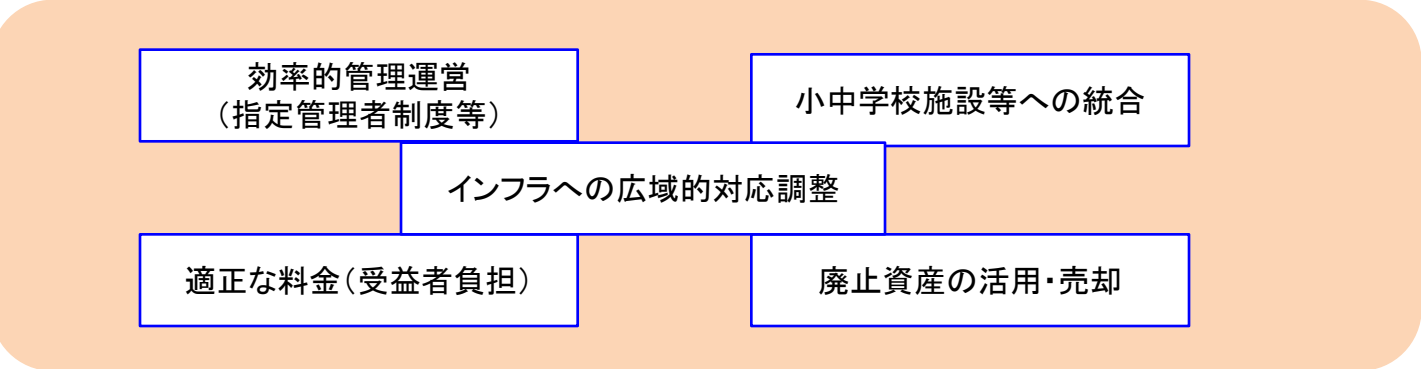
データ把握



実施体制



対応メニュー



PDCAサイクル



## 参考：

- 自治体アウトソーシングにおける事業者評価 南学著  
－指定管理者（制度）のモニタリングと第三者評価（学陽書房：H20. 11）
- 実践！「自治体ABC」によるコスト削減 南学編著  
－ 成果を出す行政経営（ぎょうせい：H18. 9）
- 行政経営革命 南学編著  
－「自治体ABC」によるコスト把握（ぎょうせい：H15. 5）
- 横浜市改革エンジンフル稼働 南学／上山信一編著  
－ 中田市政の戦略と発想（東洋経済新報社：H16.1）
- 地方自治体の2007年問題 南学／小島卓弥編著  
－大量退職時代のアウトソーシング・市場化テスト（官公庁通信社：H17.8）
- 現在、月刊「地方財務」（ぎょうせい刊）に「公共施設マネジメント（老朽化と財政難への「経営」が試される）」と題して、連載中です。