

公共施設再編計画の取組みについて

※質問部分に下線

公共施設マネジメントの推進体制

【保坂】 初めに、公共施設再編です。公共施設の維持管理が将来的に大幅な財源不足の要因になると予想されることから、2015 年 3 月に 40 年間を計画の期間とする公共施設再編計画が策定されました。40 年間の施設更新コストの半減と保有施設面積の削減を目標に掲げています。別の角度から言えば、コスト負担への危機感の共有化により、市民に再編の必要性を納得してもらうという意図が根底にある計画でもあります。

40 年間という長期で見ればまだ緒に就いたばかりとも言えますが、2019 年度までの短期計画の進捗状況は、モデル事業として先行させた鎌倉芸術館の PFI 手法導入の断念をはじめとして厳しい展開になっています。

まず、公共施設のマネジメントの推進体制について伺っていきます。

公共施設再編計画では、新たな資産管理の担当部署を設けるとされています。これにはかなりの規模の機構改革を伴うことから、現段階では建築住宅課にファシリティ・マネジメント担当を置くにとどまっています。建築住宅課に置いたこの担当の業務内容・守備範囲は、具体的には何でしょうか。

<都市整備部長> 現在、主に 3 つの業務を行っております。一つ目として、公共建築物の点検として、定期点検対象建築物の法定定期点検の実施。二つ目として、公共建築物の工事履歴を含む建築物のデータの管理。三つ目として、耐震化されていない建物について耐震化するための耐震改修事業です。

【保坂】 ファシリティ・マネジメントは、一般に「土地、建物、構築物、設備等の業務用不動産のすべてを経営にとって最適な状態、つまりコスト最小、効果最大で保有、運営し、維持するための総合的な管理手法」と定義されています。現在の担当の業務内容とは、大きな隔たりがあります。

公共施設の再編を掲げたからには、担当者 1 人の設置では本当に過渡的な措置に過ぎず、資産管理の担当部署の設置という次の段階に進むために最大限の努力をするべきです。次の段階に進めないでいるのは、何かクリアしなければならない要件があるのですか。

<経営企画部長> 資産管理担当部署は、公共施設マネジメントの実現に向けた総合的かつ計画的な維持管理を総括し、資産管理の担当部署を設置することで施設管理とサービス提供を完全に分離しようとするものです。公共施設再編によって複数部署での建物の共有や余剰不動産の売却・賃貸、民間施設の賃貸によるサービス提供など、今までにない施設管理の形態が生じてくることとなります。

このため、資産管理の担当部署の新設に当たっては、公共施設およびそれらの利用環境を経営戦略的視点から総合的、包括的に企画管理活用するためのノウハウの蓄積や職員的能力向上が求められるところです。また、全庁的な連携体制の構築など、さらなる環境整備を進めた組織を設置していく、こういうことが求められていると思います。

【保坂】 小手先の機構改革ではダメなので、職員の能力のアップも求められ、拙速をよし

とはしません、今の厳しい状況に対応するためには急がなくてはならないと考えます。

鎌倉市は公共施設再編を計画を作るという点では他自治体に先駆けて進めてきましたが、実動のファシリティ・マネジメントでは後れを取っていませんか？他自治体の資産管理の担当部署設置の事例では、どのようなものがあるのか、把握していたら教えてください。

<経営企画部長> 公共施設マネジメント、ファシリティ・マネジメント、PRE（公的不動産）の活用という観点から、資産管理の担当部署を設定している自治体としましては、さいたま市、武蔵野市、流山市、横浜市などがございます。組織体制は自治体の規模等により様々ですが、武蔵野市を例に挙げると、関連部署として当市の企画部の財政を所管している部分、総務の管財を所管している部分、建築部の建築を担当している部分、こういったものが一緒になって組織されているとのことです。

対話型市場調査や民間提案制度などの新しい動き

【保坂】 ここで「官民連携」ということに触れたいと思います。鎌倉市では2013年度に国の先導的官民連携支援事業の補助金を受け、鎌倉市「地域経営型 PPP」の検討調査に取り組みました。PPP、パブリック・プライベート・パートナーシップ、公民連携/官民連携と言われます。この検討調査は、「市民・事業者・観光客等が公共施設の整備等に対して、地域課題の発掘から実行に至るまで参画・協働することによって、その知恵や技術、資金を活用する官民連携の仕組み」を探るというものでした。検討してその後どうなったのかはウヤマヤで、広い層の鎌倉ファンからの資金調達策は昨今はもっぱらふるさと寄付金にシフトしています。苦言を述べざるを得ない事例ですが、官民連携を模索した取り組みとして松尾市長に思い出していただきたいと思い、質問の流れからはそれですが、寄り道を致しました。

さて、官民連携では、これまで多数の自治体で PFI、指定管理者制度、市場化テスト、包括的民間委託などの手法が取られてきました。その多くは、自治体が、提供するサービスや実施する業務内容、官民連携の手法等を決め、それを受けて民間等が実施するものでした。事業の枠を決めるのは行政側であったわけです。

それが近年は、「民間発案型の官民連携」として、民間提案制度や民間提案型市場化テストなどの手法が広がりつつあるようです。

後ほど例を挙げて伺いますが、鎌倉市でも「事業に参入して収益があがるか、市場性があるかどうか」について民間の意向を確認するサウンディング調査を取り入れる事例が増えてきています。新しい民間発案型の官民連携という方向に鎌倉市も向かっているのかどうか？このことに関心をもって以降の質問を続けます。

公共施設再編計画の推進体制の中では「民間事業者との協働」が謳われています。指定管理者制度や PFI 事業に止まらず民間事業者等から提案を受けて事業を進める、「民間提案制度」の導入を検討すると書かれています。鎌倉市では具体的にはどういうものを想定しているのでしょうか。

<経営企画部長> 公共施設再編計画に位置付けました民間提案制度の導入は、公共建築物の整備・維持・管理におけるコスト削減の方法や公有資産の有効活用など、広く民間事業者から提案を受けるために体制や仕組み作りを想定したもので、只今御紹介のあったもの

も含むものです。公共施設管理業務委託における管理業務の効率化に係る民間からの提案も、この導入事例のひとつであるということです。

【保坂】民間の自由な発想、経営感覚に裏打ちされた発想を取り入れることは有意義ですが、丸投げにならないようにしなくてはなりません。出された提案を適切に判断する市の力量も問われていると認識していただきたいと思います。

流山市のファシリティ・マネジメント推進室は、「PPPを積極的に活用してシンプルに」実践するということを掲げています。鎌倉市で公共施設のファシリティ・マネジメントの分野で民間提案制度の導入を行う場合、主体となってこれを行うのは、これから作られるという資産管理の担当部署ですか、それとも別のところになりますか。

<経営企画部長> 公共施設再編計画におけます第二段階として位置付けております 資産管理担当部署では、公共施設再編の進行管理と共に公共施設マネジメントを実施していきます。このため公共施設マネジメントの民間提案制度の導入や様々な事業手法の検討については、資産管理の担当部署で行うことを考えています。

【保坂】新しい部署の守備範囲は広く、レベルの高い業務が必要とされているということです。

では、先ほど触れたサウンディングについて改めて伺います。公共施設再編計画の対象施設ではありませんが、鎌倉市に寄付された鎌倉山一丁目の扇湖山荘の保全・活用に向けて2014年秋に、また西御門二丁目の旧村上邸の保全活用に向けては現在、サウンディング、対話型市場調査が行われています。また、「公共施設包括管理業務委託」の実施に向けても2015年10月と12月にサウンディング市場調査が行われました。午前中の一般質問でも、8月に実施された深沢地域整備事業の導入施設・機能についてのサウンディングの結果報告がありました。今後もこの手法が多用されると予想されます。

伺います、このサウンディング市場調査を行う意義、メリットは何でしょうか。

<経営企画部長> 市場調査、マーケットサウンディングですが、事業発注する際に市が一方的に仕様を決定するのではなく、民間のノウハウや資金等を最も発揮しやすいスキームを組み立てるために行うものです。また市場調査を行うことで市場性の把握も可能となります。市場調査の実施により事業効果を高め、効率的な事業実施が可能となると考えます。

【保坂】「公共施設包括管理業務委託」に話を戻しますと、これは、市役所、行政センター、小中学校等合わせて43施設の保守管理等を一括業務委託するものです。

このほど行われた公募型プロポーザルの前にサウンディングを行った効果についてはどうお考えですか。

<経営企画部長> 公共施設包括管理業務委託の導入に向けまして実施したサウンディングについては、市場性の確認、受託可能な契約期間や事業者選定から事業開始までの準備期間の必要性など、事業スキームを組み立てる上で非常に有益であったと感じております。

【保坂】手法としては有益であったということですが、公共施設包括管理業務委託を進め

て行けば、市の組織の中に施設の保守管理の知識や技術を身につけた人材が手薄になることが懸念されます。現場がわかる人がいなくなるにより業者の言いなりになりかねません。市民の財産を守るために、責任をもって今後も人材を確保し育てていく必要があると考えていることを言い添えます。

さて、ここからが問題提起の部分です。サウンディングや民間提案制度の活用を経て事業化が決定し、改めて事業者の選定を行うために公募型プロポーザルや総合評価一般競争入札を行う場合について、総務省は、「事業化決定に向けて提案を行った事業者の貢献度に対して加点を付与する対応が考えられる」ということを言っています。

そういうインセンティブ策を行うなら尚のことですが、妙なしがらみを作らないよう、サウンディングや民間提案制度の活用については、ガイドラインを作成するなどして加点理由の説明責任を果たし、事業者選定の透明性の確保に一層努める必要があると考えます。ご見解を伺います。

<経営企画部長> サウンディングや民間提案制度をより効果的に活用するには、民間事業者が個々に持っている独自の技術、知見、ノウハウなどを提供してもらうことが必要であると考えます。これには、ご指摘のとおり貢献度に対する加点制度がやはり必要であると認識しています。今後サウンディングや民間提案制度を本格的に運用するにあたりましては、ガイドラインの作成などにより、公平・公正かつ民間ノウハウを最大限引き出せるような制度設計を行うことが必要だと認識しております

【保坂】 公共施設の包括管理業務委託は、受託業者が大幅な利益を追求するのが難しいので応募が1社にとどまったと伺っています。それでも手を挙げた事業者があったのは、市としては助かったわけですが、例えばその事業者が、包括管理業務の対象施設が指定管理に移行する場合に、そのまま指定管理者になってしまったら、不透明な決定だとの批判は避けられません。

2013年12月議会の一般質問では、民間から持ち込まれた企画に対し、持ち込んだ事業者と随意契約を結んだ事例を取り上げて、その癒着とも言える構図を厳しく指摘致しました。随契に限りません。疑念や批判を招かないためには、様々な局面において透明性の確保をはかることが必要です。

個々の施設の整備の相互関係と進捗の管理

【保坂】 公共施設再編についての質問を続けます。

集約化、複合化の方向で施設の更新を進める上で、整備計画の進捗が他の施設に影響を及ぼす場合があります。そのうちの一つ、中央図書館の建物の更新に関する現状はどのようになっているのか伺います。

<教育部長> 中央図書館ですが、昭和49年の建築でございます。現在外壁、屋根のシート防水とに老朽化が見られるところですが、平成26年度に耐震診断を行ったところ、IS値が0.55でございました。27年度にIS値を改善するための耐震設計を行ったところですが、教育委員会としては、今後耐震工事を行っていきたいと考えています。尚、大規模改修、建替え等々については市内で十分調整をはかって参りたいと考えています

【保坂】本庁舎の整備方針によっては、連動して中央図書館の移転という事態もありえます。個々の施設の整備に留まらない大きな公共施設再編の立案を担う体制は整っているのでしょうか。

<経営企画部長> 現在、本庁舎の整備の方針について検討を行っておりまして、28年度中にその方針を決定することになっております。また、拠点校の選定にも取り組んでおりまして、今年度中には本市の公共施設の再編をより具体化して提示することができると考えています。全市的な視点で本市の公共施設再編の検証を行うことが必要で、経営企画部を中心に全庁的に議論を行い進めていくこととしています。

【保坂】9月1日の総務常任委員会協議会で、認可保育所、ファミリーサポートセンター、市民活動センター等3つの機能6つの施設を導入する方針の岡本二丁目用地施設の概算事業費が増加となり、建設工期も長期化することが明らかになりました。開設の時期が大きくずれ込むばかりでなく、建設計画自体が立ち行かなくなる懸念も出てきました。

また、深沢地域整備事業に関連する村岡新駅の事業費についても従来の1.5倍のコストが明らかになったことで、整備事業の枠組みについて見直しを求める声が大きくなることも予想されます。スキームの構築は、全体のバランスを見ながら、という答弁も今日午前中にありました。

それぞれの所管において計画変更への対応を行っていくようですが、公共施設再編の進行管理をする経営企画部は、どのように受け止めているのでしょうか。各担当にお任せして、3年毎の計画の見直しだけを行えばよいとは思えません。資産管理の担当部署ができていない今日、全体のマネジメントはどのように行うのですか？

<経営企画部長> 公共施設再編を計画的に推進するために、短期（平成31年度まで）・中期（37年度まで）・長期（65年度まで）でロードマップを策定しています。しかし、あくまでもロードマップでありまして、個々の事業は総合計画の実施計画により実施計画の詳細を定めています。今後の人口動向や社会情勢の変化に柔軟に対応、基本計画の策定段階に合わせて改定するなど、計画の硬直化を招かないように取り組んでいくとしています。基本計画策定時に必要ならば改定を行っていくと考えています。

【保坂】40年という長いスパンで見たら2、3年の遅れはよいでしょう、というのではなく、個々の事業の進捗は影響を及ぼしあうものです。更新費用の増大化ということもあります。個々の所管のところではなく、全体としてマネジメントしていくところ、新しい担当部署ができていない現在において、どうやっていくんだということをうかがっている訳で、当然のような答えでしかなかったな、と思います

公的不動産の把握

【保坂】6月の総務常任委員会で本庁舎の整備や深沢地域整備事業の経費について取り上げられた際、「市の保有する余剰資産の売却も含め、財源は多面的に求めていく」との答弁がされました。公的不動産（PRE）の活用は、公共施設再編計画の中に織り込み済みなののでしょうか。現在未利用・低利用の市有不動産の売却・賃貸だけでなく、公共施設再編計画に基づく機能集約で売却・賃貸しが可能となる不動産のリストアップは行われているのですか。

<経営企画部長> 公共施設再編計画では40年間で990億円のコスト削減を目標とし、施設の複合化や機能集約に伴う削減に取り組むこととしています。本計画では、施設の集約化や複合化などによりまして活用可能な用地が創出された場合、有休余剰資産として売却・賃貸などを行うことによる収入も想定して算定していますが、現時点で具体的な売却・賃貸などのリスト化を行っている訳ではありません。

計画推進におきましては民間事業者との協働等、今後、様々な手法の可能性を探っていくことになり、これにより最良の方法を見出していきたいと考えております。

【保坂】シミュレーションとして今の段階で全く行っていないのですか。

<経営企画部長> 具体的にこの施設を売却・賃貸するリストというのは持っていません。

【保坂】これから新たに作られる資産管理の部署は、大変大きな仕事を担うのだということに改めて感じました。

集約化で減らすだけでなく複合化で地域の拠点確保を

【保坂】公共施設再編に関する最後の質問です。

神奈川ネットは、空き家・空き店舗の福祉の視点での地域貢献型活用ということをずっと言っていますが、空き家・空き店舗に限りません。施設再編の大きな方向性として、地域拠点校を核にした公共施設の集約化・複合化がありますが、地域拠点校以外で複合化する施設の一部や、公共施設再編で空きができた施設などを地域の福祉拠点として活かすこと、例えば藤沢市の「地域の縁側」のような地域の居場所・相談スペースや見守り活動のステーションに提供するような視点が必要ではないでしょうか。公共施設再編の立場からの見解を伺います。

<経営企画部長> 公共施設再編計画における複合化にあたりましては、多世代が多目的に利用できる多機能な施設にすることで施設の付加価値を高めていきたいと考えています。全庁の横断的な議論とともに、地域住民の方々の意見も聞きながら、御提案の、多世代交流や地域の居場所づくりなど、市民の方々にとって魅力が感じられるような再編事業になるよう努めて参りたいと考えます。

【保坂】以上、公共施設再編に関する質問では、ファシリティ・マネジメントと官民連携の手法について、新たな動きを確認する必要があると考えて詳しく聞きましたが、施設の更新・維持管理コストの削減のためには、何が何でも官民連携の手法を採用するべきだとは考えません。

押さえておきたいのは、官民連携を手法として採用する場合は透明性の確保に努める、ということです。また、民間への業務委託を様々な形で進めても、市職員の人材育成と適切な人員の確保は必要です。

そして、新たに設ける資産管理の担当部署の機能強化に危機感を持って取り組むべきことを再度申し上げて次の質問、「市民協働」に移ります。