

さいたま市が取り組む公共施設マネジメント ～「計画策定後」を意識した戦略的な計画を目指して～



さいたま市都市戦略本部行財政改革推進部公共施設マネジメント推進担当
関口 洋輔

平成24年12月に発生した中央自動車道笹子トンネルの天井板落下事故を受けて、日本の社会インフラの安全性や老朽化に関する問題が着目されるようになりました。

政府は、平成25年11月に「インフラ長寿命化基本計画」を策定し、国や地方公共団体、その他民間企業等が管理するあらゆるインフラを対象に、その戦略的な維持、管理、更新等を推進することがうたわれました。また、平成26年4月には、総務大臣名の文書により全地方公共団体に対して「公共施設等総合管理計画」の策定要請がされたところです。

さいたま市では、これらの国の動きに先駆けるような形で、平成24年6月に「さいたま市公共施設マネジメント計画」を策定し、インフラを含めた市が保有する全ての公共施設に関して、安心・安全で持続的な施設サービスの充実に向けた戦略的な取組を進めようとしています。

また、計画策定後には、まんがを活用したパンフレットを策定し、市民参加型のワークショップを実施するなど、市民との問題意識の共有や合意形成についても取組を行っております。

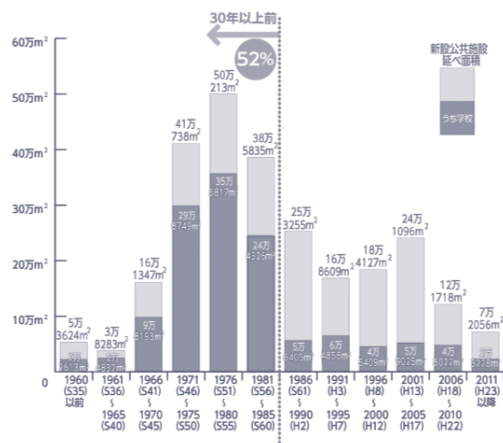
この稿では、このような「さいたま市公共施設マネジメント計画」の特徴と、さいたま市における「計画策定後の取組」を紹介します。

なお、この稿において意見にわたる部分については、執筆者の私見であることをあらかじめお断りいたします。

1 計画策定の経緯

さいたま市は、浦和、大宮、与野、岩槻の4市が

合併してできた人口約125万人の政令指定都市です。比較的人口構成が若い都市ですが、今後は政令指定都市トップスピードで少子高齢化が進展するほか、公共建築物の半数以上が築30年を越えており、近い将来において更新の大波が到来することが予想されます。



(出展:さいたま市公共施設マネジメント・パンフレット「どうなる?どうする?さいたま市の公共施設」より。以下本論文の図表において同じ)

さいたま市が「公共施設マネジメント計画」を策定することとなった契機は、平成21年の清水勇人市長の就任です。市長はかねてから「施設の老朽化問題」に問題意識を持っており、マニフェスト実現のための「しあわせ倍増プラン2009」において、行財政改革の一環として公共施設マネジメントに取り組むことが位置付けられました。

計画の策定に当たっては、まず平成22年6月に、東洋大学の根本祐二教授を委員長とし、有識者3名、公募市民3名からなる「公共施設マネジメント会議」を組織しました。この会議で議論を行いながら、平成22年度は主にハコモノの検討、平成23年度はイ

ンフラの検討と全体目標の設定を中心に作業を進め、平成24年6月に「さいたま市公共施設マネジメント計画（方針編）」を策定したところです。

白書や計画は、作って終わりということにはいきません。この公共施設マネジメント計画についても、全体目標を先に決めてから施設分野別の方針として落とし込むこと、財政との連動や市民との問題意識の共有を工夫することで計画の実効性を確保することなど、その策定当初から「計画策定後の活用」を意識して作業を進めました。

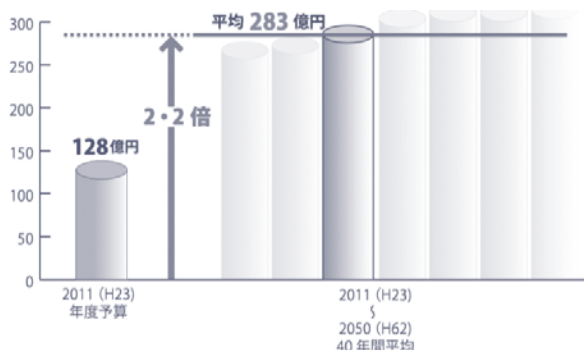
2 さいたま市の計画の特徴 ～策定から活用へ～

① 全体目標からのマネジメント

さいたま市の公共施設マネジメント計画は、行財政改革の一環として取り組んでいることもあり、「改修・更新コストの大幅な増加による破綻回避」を主な目標としています。

このため、最初にコスト推計を行って「全体目標」を設定し、これを施設分野別の方針である「アクションプラン」に落とし込み、これらを元に個別施設の更新問題を検討する、という手法をとりました。

まず、（一財）自治総合センターの試算方法を参考に、一般財源ベースでの改修・更新コストの推計を行ったところ、平成23年度の予算額と比較して、40年平均で2.2倍という結果になりました。



続いて、この推計結果を根拠に、全体目標の「ハコモノ三原則・インフラ三原則」を掲げました。

ハコモノ三原則は、

1. 新規整備は原則として行わない（総量規制の範囲内で行う）
2. 施設の更新（建替）は複合施設とする
3. 施設総量（総床面積）を縮減する（60年間で15%程度の縮減が必要）

という内容です。

特に、更新時における施設の複合化は、施設総量を縮減するための有力な手段として考えています。

② インフラを含めたマネジメント

インフラ三原則は、

1. 現状の投資額（一般財源）を維持する
2. ライフサイクルコストを縮減する
3. 効率的に新たなニーズに対応する

といった、アセットマネジメントを意識した内容としました。

他都市では、インフラは分野ごとに状況が異なることなどを理由として、対象施設をハコモノに限定することが多く、インフラを含めてマネジメントを行っている事例は少ないと思います。

さいたま市は、政令指定都市の中では比較的インフラの整備が遅れており、道路や下水道に対する新設ニーズが高く、これらの分野に積極的な投資を行っている状況にあります。加えて、コスト試算では、将来のインフラ更新コストはハコモノと同規模を要するとの結果となりました。

これらの影響の大きさを考え、さいたま市においては、インフラを含めた一体的なマネジメントを行う必要があるとの結論に達したところです。

総務省の「公共施設等総合管理計画」においても、インフラを含めた計画とすることが要請されていますので、注意が必要です。

③ アクションプラン

上記のような全体目標を受けて、平成26年3月に、「さいたま市公共施設マネジメント計画・第1次アクションプラン」を策定しました。

「第1次アクションプラン」では、施設分野ごとに、何施設を上限とするのか、更新に当たって何㎡程度とするのが適切な規模であるのか、など施設の整備水準を決めるとともに、第1次アクションプラン期間中にどの施設について更新や大規模改修を行うのか、そのスケジュールも決めました。



プラザ・コミュニティセンター

ひとつの区に2施設以内の配置を原則とします。1施設あたりの規模は、プラザは5,000㎡、コミュニティセンターは2,500㎡を上限として検討します。



公民館

地区自治会連合会のエリアごとに1施設の配置を原則とします。1施設あたりの規模は、拠点公民館は900㎡、地区公民館は750㎡を前提にして検討します。



図書館

人口集中地区と市街化区域の半径2 Km以内に1施設の配置を原則とします。1施設あたりの規模は、拠点図書館は2,400㎡、地区図書館は600㎡、分館は300㎡を上限として検討します。

④ 実効性を意識したマネジメント

計画を作って終わりにしたくない、というのは前述のとおりですので、計画の実効性を担保するため、「入口」と「出口」での2つのコントロールという進行管理方法を導入しました。

～「出口」でのコントロール～

他都市の事例を見ると、白書は、計画を策定するための前段としてその都市の公共施設を取り巻く現状を把握し、市民と問題意識を共有する目的で取りまとめる例が多いようです。このため、結果として一度きりの白書となるものと思われます。

さいたま市では、この目的に加えて、全体目標やアクションプランの進行状況を監視し、必要なアラームを発信するなど、白書をマネジメントツールとして活用します。このため、白書を毎年度更新することとしました。

白書の更新は、できるだけ作業負担を少なくし、1年間のサイクルのなかで更新し続けることのできる構成や作業スケジュールとしています。

更なる作業の効率化に向けて、さいたま市では、平成26年度に「公共施設マネジメントシステム」を構築中です。これは、建築物の劣化度や部位などの「ハード面」の情報と、公共施設の利用状況やコストなどの「ソフト面」の情報とを保持し、かつ、それらと固定資産台帳の情報とを結び付けようとするものです。総務省では、今後の新地方公会計の推進に関する検討がされており、この動きを見据えながらシステムの構築作業を進めております。

なお、白書は施設の更新や運営の結果が「後から」反映されるものであることから、これを「出口」と表現したところです。

～「入口」でのコントロール～

これに対して、施設を更新する「前の」、計画や予算編成などの段階で進行管理しようとするのが「入口」でのコントロールです。

これは、まず「アクションプラン」を策定して、いつ・どの施設を・どれくらいの規模で更新するのか、中長期的な視点で工程を示した後で、「公共施設整備事前協議制度」によってその実施をチェックするという二段構えのしくみとしました。

「公共施設整備事前協議制度」とは、アクション

プランで定めた施設更新等のスケジュールが到来したときに、その内容について所管部局と行財政改革推進部とで協議を行うものです。

協議はチェックシートを作成することで行われ、公共施設マネジメントの考え方に基づいて設定された設問に回答することで、所管部局が公共施設マネジメント計画やアクションプランとの整合性を自ら確認できるようになっており、事前協議を進めながら施設規模等の最適化を図ります。

さらに、重要施策の決定機関である「都市経営戦略会議」に諮られる場合は、事前協議の成果であるチェックシートが会議資料となって議論に反映されますし、予算編成に当たっては、チェックシートが予算査定判断材料となります。

3 「問題意識の共有」と「合意形成」

公共施設マネジメントの推進に当たっては、市民の理解と協力が不可欠であり、いかに市民と問題意識を共有し、合意形成を図っていくかは、計画を作って終わりにしないために非常に重要な観点です。

さいたま市に先行して同様の取組を進めている事例では、この点に苦慮しているところであり、これらをどのように実現していくかについては、公共施設マネジメントの取組を進めている各都市において共通の課題であると認識しています。

① 市民との問題意識の共有

施設の再編の議論を進めていく上では、目の前の施設が廃止や移転するといった具体的な内容となると、利用者にとっては不便になるため、反対が起こることが予想されます。

このような、いわゆる「総論賛成各論反対」については、今ある全ての施設を維持することが不可能であるという「総論の理解」が徹底されて、初めて「ではどうやって解決していけばよいか」という各論の議論に進めるようになって考えています。

さいたま市が取り組もうとしている「市民との問

題意識の共有」は、まさに、具体的な施設再編の検討の前の段階から、できるだけ「総論の理解」を図っておこうという取組です。

～まんが版パンフレットの作成～

まず、とかく「難しい」公共施設マネジメントの取組を少しでも分かりやすく説明するため「まんが」を活用したパンフレットを作成しました。パンフレットは、すでに第2弾まで作成がされており、第1弾は埼玉大学のまんがサークルの学生と、第2弾はさいたま市立大宮北高校の生徒との協働により作成しました。

このパンフレットは、今後開催する説明会やワークショップの最初の説明で使うことで、「総論の徹底」に活用したいと考えています。

第1弾 学生との協働



第2弾 高校生との協働



～シンポジウムの開催～

また、平成24年度及び平成25年度にはシンポジウムを開催し、東洋大学・根本教授による基調講演や、公共施設マネジメント会議委員と清水市長によるパネルディスカッションなどを行いました。

来場者のアンケートでも「施設の縮小は、住民の反対が必ず起こる。これに対して、市民に問題意識を持ってもらう機会であるこのシンポジウムは、大変よい試みだと感じた。」といったご意見をいただくなど、好評のうちにシンポジウムを終えることができました。

～出前説明会の実施～

さいたま市では、出前説明会についても積極的に実施しております。これは、他団体の事例でもよくあるような、申し込みがあってから説明会を実施するような「受け身」のものではなく、すでにある会合などに積極的に出向いて、公共施設マネジメントの取組を説明する取組です。これまでに、公民館利用者懇談会等において25回、シニアユニバーシティ

講座において12回、その他市民利用施設での会合において5回の説明会を実施しています。

今後とも、こういった取組を継続的に実施して積極的な広報活動を展開することで、「市民との問題意識の共有」を推進したいと考えています。

これら広報の取組は、総論の段階においては一見地道な取組に見えるかもしれませんが、実際の各論の議論において、じわじわ効果が現われてくるものと信じています。

② 合意形成

このような「市民との問題意識の共有」を進めつつ、各論として実際の個別施設の再編計画等について取り組んでいくこととなります。

前述のとおり、さいたま市の公共施設マネジメント計画では、ハコモノ三原則の一つとして「更新時の施設複合化の原則」を掲げています。これは、施設総量の縮減にとって有力な手段となりますが、一方で、利害関係者を含めて、どのように「合意形成」を図るかが課題となります。

～ワークショップの開催～

さいたま市では、「どうなる？ どうする？ さいたま市の公共施設を考えるワークショップ」と題して、施設の複合化のメリット・デメリットを検討するワークショップを試験的にを行っています。

このワークショップは、平成24年度及び平成25年度においてそれぞれ実施され、市内外の複合施設を視察した後で、すでに他の公共施設と複合化されている市内の小学校をモデルケースとして、複合施設の効率的な管理運営や多様な交流を促進する方法を検討するものです。

ワークショップには、公民館利用者やPTAなどの地域住民と、市全域からの公募市民に参加をいただいております。このワークショップにおいて公共施設マネジメントに係る合意形成ノウハウを蓄積す

ることも意識をしています。

～合意形成の範囲の拡大～

このような市民参加型ワークショップ等を通じて、合意形成の推進に向けた取組を進め始めたところですが、今後の課題として、施設の利用者だけでなく、地域住民を含め、より広い範囲の市民で議論し、その内容を共有できるかが課題です。

「私は聞いていなかった」「どうせ始めから決まっていたことだろう」といった意見が出ないように、議論の当初からできるだけ多くの市民が参加しやすいようにするとともに、議論の内容について徹底した広報活動を行うことが必要となってくると思われます。

ワークショップでは、毎回の開催結果を「公共施設マネジメント通信」として配信しますが、これも

合意形成に向けた広報活動を意識し、試行的に実施することとしたものです。

また、ワークショップ手法は参加者が一部の人に限定される面がありますので、オープンハウスやワールドカフェなど、より多くの人が参加できる手法を組み合わせることも、今後検討する必要があると感じています。

以上、さいたま市公共施設マネジメント計画の特徴について、どうやって策定後に計画を活用するか、いかに実効性を高めるかを中心にご紹介いたしました。

さいたま市の事例をご紹介することで、各都市における同様の取組に少しでも資することができましたら、執筆者としてこのうえなく幸いです。