

【テーマ】 尼崎市における公共施設マネジメントの取組について

【日時】 2020年10月30日（金）18時30分から21時30分

【場所】 梅田キャンパス（zoomを活用したリモート授業と併用）

【講師】 尼崎市 資産統括局財務部ファシリティマネジメント推進担当課長 松田登氏

## 1 尼崎市の概要

### ○市勢概要

尼崎市は面積50.72km<sup>2</sup>で、市域の約1/3が海拔0m以下の地域で大阪と隣接している。交通は東西に3つの鉄道（阪急・JR・阪神）が運行されており、便利である。バスは既に民営化（阪神バス株式会社へ事業譲渡）されている。市の財政規模は一般会計2097億円、特別会計1010億円である。

## 2 公共施設の現状

### ○施設の保有状況

尼崎市では、施設の老朽化対策について急がれてはいるが、これまでは個別対応が中心となっていた。そこで「尼崎市公共施設マネジメント基本方針（2014年6月）」を定め、公共施設全体について、施設の改修や更新時期は中長期的な視点で

計画的・戦略的に保有・処分・維持・活用を身の丈にあわせてマネジメントしていくとして公共施設の量・質・運営コスト等の最適化を目指している。施設保有状況の市民一人あたり保有面積は4.11 m<sup>2</sup>/人（市営住宅・学校・その他公共用財産・公用財産・普通財産）である。参考までに、他市との比較では、姫路市3.71、西宮市3.27、東大阪市2.19となっている。市街化区域面積あたりの比較では、尼崎市40,495 m<sup>2</sup>/km<sup>2</sup>と非常に大きくなっている。参考までに他都市と比較すると、西宮市29,576、東大阪市21,350、姫路市17,908となっている。

しかも、市民一人あたりの施設保有面積が広いだけでなく、建築後30年経過したものが全体の6割で老朽化が進んでおり、防災上の観点からも課題となっている。

### ○人口動態

戦後に人口が20年で倍増しており、施設の整備もこれに合わせた動きをしている。昭和50年くらいから現在まで（約40年）は10%程度の減少となっており、増加あのペースよりは比較的なだらかとなっている。

### ○公共施設の維持に必要な経費

公共施設の建替えや修繕にかかる費用をシミュレーションすると、今後45年で1兆円以上という莫大な費用が必要となる。事実上、シミュレーション通りにやることは不可能。そこで、公共施設マネジメント（保有・処分・維持・活用等）に取り組み、市の財政の身の丈に合わせることを目指している。

## 3 公共施設マネジメントに関する基本的な考え方・方針

### ○3つの取り組み方針

方針1は、圧縮と再編「量の最適化」である。1つ目は、廃止・集約・複合化等による圧縮と再編の推進。2つ目は、施設の効率的利用による量の抑制と定めている。例えば、小学校が学校と

してだけではなく、集会室として使ったり、調理室を調理のみではなく、いろんなことに使ったりという多機能化も今後は検討していきたい。

方針2は、予防保全による長寿命化「質の最適化」である。1つ目は、適正な保全の推進、2つ目は、計画的な保全による長寿命化、3つ目は、施設機能の維持・向上。予防保全とは、例えば、天井から雨漏りする前に防水シートの工事を定期的に行うように、故障が起きる前に対策をすることを言う。

方針3は、効率的・効果的な運営「運営コスト等の最適化」として、「仕様の標準化とサービスの担い手や事業手法の検討」である。この代表選手がPPPであり、指定管理者制度等で民間活用等の検討をすべきであるとしている。尼崎市の基本方針のうち、方針1の目標設定は、「尼崎市の公共施設の保有量を今後35年間で30%以上削減することを目標」としている。

#### 4 公共施設マネジメントが必要となる背景

##### ○「少子高齢化」という人口構成の変化

公共マネジメントを進める中で市民の声を聴取すると「なぜこの取組が必要なのか？」と理由を迫られることがある。少子高齢化が何をもたらすか。過去に建設した施設を使う人が変化し、ニーズに合わない施設が生じる。また、働き手が減り、税収が減少することで、これまで通りの施設の維持管理が困難になる。こういうことを伝えて、必要性を訴えていくことが大切である。

また、「なぜ高齢者施設なのか？」と優先順位の考え方を問われることも多い。基本方針の3つの取り組み方針とあわせてこうしたことを直接説明するよう努めている。

##### ○ゲームチェンジとなった経営再建プログラム

・尼崎市経営再建プログラム（平成15年2月）の基本編（再建の目標と基本方針・執行方針）では、日本全体の「少子高齢化」等の人口構成の変化が急速に進んで、財政状況が厳しくなる一方で、他の市以上に老朽化が進んでいる

「公共施設の建て替えや修理等」の必要性の緊急性が急激に高まっていると示している。

公共施設は建てたら、40年以上維持することとなり、それを維持するため、コストは高止まりしたままとなる。市の予算は収支トントンで編成するが、当時の試算では、5年間で毎年11%程度のコストカットができなければ、収支均衡は保てない状況となった。これができなかったら、財政再建団体の指定を総務省からうけることになり、そうなると、市民にとっての保険料や税があがったり、施設利用料もあがったりするなど、市の行政運営に大きな影響が及ぶこととなる。そこで、経営再建の目標として、「財政再建団体への転落阻止」「収支均衡と構造改革」「協働の仕組みづくり」を掲げて取組を進めた。

また、このプログラムでは、厳しい財政状況の中、これまでの市と市民との役割を見直すという、大きな転換を提案している。従来の行政サービスの見直しをするにあたり、市民に新たな負担を強いることになった。

また、「基本方針」として、「ゼロベースからの選択と集中」「既定計画・方針の経営再建の目標に照らした再評価」「協働のまちづくりと小さな市役所づくり」の形成に努めるとした。また、経営再建の「執行方針」は「人件費の抑制を図る」「外郭団体の経営改善、統廃合を進める」「公共施設の再配置と統廃合を進め市有財産の有効活用を図る」などと定めている。再配置や統廃合は耳の痛い話だが、「民間も手を組んで乗り切っていこう」というPPPにも繋がる取組でもある。

○15年間にわたる行政改革の取り組みの結果

メリットとして、職員の市の経営再建を目標とする「コスト意識」が高まった。反面、デメリットは、職員の「コスト以外の価値基準が育ちにくかった」、「近視眼的なもので判断しがち」という面もあった。やはり、10年、20年のスパンで経営再建の他、まちづくりという観点での評価の仕組みづくりも必要ではないかと個人的には思うところがある。

○やりつくした行革の中で、唯一やり残した「公共施設マネジメント」

公共施設という市民にとってのシンボリックなものがなくなることが、直接「市民サービスの低下につながる」ともいえる。そこで市民の反対運動にもつながりやすい要素がある。

こうした中、公共施設マネジメントという、全体としての考え方がまだない中で、住民理解を得ることが非常に難しく、結果として取り組みが進んでこなかったという背景がある。

## 5 公共施設マネジメントの具体的な取り組み内容

○まずは10年で10%の削減をめざす

・第1次尼崎市公共施設マネジメント計画（圧縮と再編の取組）（2017年5月）では、公共施設の老朽化が著しく、現在の厳しい財政状況の中、それらの統廃合を早期に計画的に進めていかなければならないとしている。ただし、統廃合によることで、市民サービスを低下させないよう、可能な限りサービス水準の低下をきたさないよう慎重に進めていく必要があるとした。目標は35年で床面積の30%以上削減だが、まずはこの10年で何をやるのかを定め、概ね10%程度の削減を目指すという計画を策定した。

公共施設マネジメントに取り組むというのは、市民にとってネガティブなイメージが強い。目標は、経費削減だけでなく、例えば、ハード面では「防災対策、耐震性の確保、省エネルギー、バリアフリー等」も目指していく。ソフト面では、多世代交流等を図れる仕組み作りに取り組んでおり、例えば老人福祉センターと体育館を複合化する事例では、高齢者が体育館での体操などの活動を見て「少し運動してみよう」という意識づけになるのではないかと期待している。

これからの施設は機能を重視し、圧縮や再編をするにしても多機能化を目指す。また、社会情勢の変化をふまえ、施設の設置目的にとらわれることなく、他の用途への転用や再生を図る。

現在、尼崎市全体で施設は186万8千㎡（甲子園約50個分）。そのうち、先行して取組をしている公共施設は52万1千㎡（全体の約1/3）である。あとの130万㎡も例外なく対象として、公共施設の今後の方向性を定めるため、全部の施設を評価し、8種類に分けた。「既定の方針の有無」

「安全性」等の視点で、「現状維持」「複合化や機能移転検討」等に振り分ける評価を行った。具体的には、旧耐震基準などの古いものについては見直しの優先度をあげ、将来ニーズや利用実態の偏り等で8種類に分けた。評価の対象は約300施設とし、最終的には約80施設を見直し対象として抽出した。この結果、全体の3割弱を10年で見直しすることになった。評価の手法として、「利用率」を最初は指標にしていたが、ある施設で平均値に集中しているものがあり、偏差値が少し変わると、それだけで評価の内容が大きく変わるため、対外的に説明しにくく、実際の評価には使わなかった。

○取り組みを促進するための住民理解の取り組み

実際に計画を作る前に、尼崎市公共施設マネジメント市民会議を開催した。市民の中から無作為抽出で2000名～2500名に委員への就任案内し、了解を得られた8人を任命した。実績としては、第1期全11回、第2期全10回実施した。ここでは、公共施設マネジメントの取組の

必要性についても議論をしていただき、一定の理解を得ることができた。

市民向け説明会は、18回実施し、参加者200名超で意見数140件超であった。タウンミーティングは13回実施し、参加者300名超で意見数600件超。市民会議の就任市民委員には2019年4月に開催したシンポジウムにもパネリストとして参加してもらった。

これだけ行えば、少しは市の計画の内容の市民の理解が少しは進んだかと思っている。公共施設マネジメントに取り組むことへの自信もついた。ただ、開催にあたってはルールを決める必要もあった。市民の声なき声をどう拾い上げるかが大きな課題である。そこでタウンミーティングでは、説明会30分+質問時間2時間と設定し、職員が聞き取りを行う形式で実施した。従来の方法であると、参加しても発言されない方もいるが、このタウンミーティングでは、1人当たり2つ程度の意見が出て、想定以上のたくさんの意見をもらえた。一方で、反省点もあり、「行政には専門用語がたくさんあって、それをわかりやすくどういう言葉に代えて伝えていくか」という課題があることも分かった。納得してもらえるためには、平易な言葉で伝え、そうすることで数多く意見を得られるということが分かった。

## 6 PPPの取り組み

### ○市営住宅

尼崎市の「老朽化した市営住宅」の耐震性に課題のあるものは、「5階以上中高層」のものをBT方式（ビルト・トランスファー方式）、つまり、設計と工事を一つのグループが行い、あとは所有権を市に移転する方式を導入して、建て替えをしている。今までは、「初年度に設計の予算を計上し、翌年に工事予算を計上する」ことがスタンダードで、別々に発注していたので、工期期間も伸び、コスト増にもなっていた。さらに、「設計」と「工事」が別の業者になると、他の不都合も起きていたと思われる。なお、市営住宅のオペレーション（運營業務）については、市営住宅管理業務が100か所以上ある（例：家賃徴収、維持管理、家賃滞納対策）ので、「指定管理業務」として、一括で民間に委ねている。

### ○PPP・PFI手法導入優先的検討規程

内閣府の要請によりPPP規程を定めている。内閣府の要請内容は、例えば、建物でいうと工事額が10億円以上のもの、運営費が1億円超えるものについて、およそPPP/PFI導入を検討するようにとのことであり、それを踏まえて本市でも規程を制定し取り組みを進めている。その中で、鳥取市の取り組みは独自のもので、金額要件ではなく、「他の都市で事例があれば検討することとし、PPP導入の可能性があれば検討する。」という意思決定フロー（PPP規程）を作っている。

## 7 公共施設マネジメントやPPP活用の効果と今後の課題

### ○学校跡地活用の取組

#### ○PPPの狙い ノウハウの活用 財政負担の軽減

#### ○PPPの課題

PPP導入の効果は、民間ノウハウの活用と市財政の負担の軽減化とよく言われる。本市の実施した市立尼崎東高校統廃合後の跡地活用は、その土地のほとんどについて、住宅開発を条件に民間業者に売却し、あわせて公園の整備を行い、運動スペースでは市が土地を有償で貸付し、NPO法人が整備士運営している。今後、特養老人ホーム（土地を貸付）や生涯学習プラザ（建設を直営、運営は民間）の整備も行っていく予定。これだけの広大な土地（3万4千㎡）の活用を考えていくことは、「尼崎市のまちづくり」に大きな影響があるだろうということで、市民を巻き込んで

意見を集めるため、市民検討会を立ち上げた（計4回開催）。粗い段階の「土地活用方針たたき台」から市民検討会と同時進行で、説明会、パブリックコメントも実施し、ブラッシュアップした。その後に素案をつくり、また説明会とパブリックコメントと丁寧に進めていった。民間活力を引き出すには、ある程度の概要の段階でも情報を出して条件のすり合わせをしないと、Win-win 関係もなかなか成立しにくい。

現在の金融機関の投資環境としては導入しやすい環境で、追い風にあると思う。また、公共施設は、いろんな方や、グループ、団体が使うことで、意見に差が出ることもある。こういうことも含めて考え、ますます民間へ寄り添う形に仕上げていくことも重要と思われる。

## 【質疑応答】

### <質問1>

公共施設だけでなく道路、橋梁等のインフラも大量に耐用年数を超え同じ状況になると思う。どの自治体も悩んでいることではあると思うが、この点の尼崎市の考え方を教えて欲しい。

### <回答1>

インフラ関係も重要な要素。公共施設マネジメント計画の上に公共施設等総合管理計画がある（総務省の要請で全国の自治体のほぼ100%で策定）が、その中に道路、橋梁、公園、上下水道も含まれている。市の所有する資産を全体でどう管理するかという大きな計画は、公共施設等総合管理計画にある。その中で経費はどうなるのかを検討している。総務省からは「もっと取組を促進しなさい」という意向が強い。「全国でほぼ100%策定している」とは言ったが、その中には、「目標率」が設定されていなかったり、具体的でないもの多かったりと聞いている。今後は事故を未然に予防するための施策にも取り組んでいるところ。インフラ系の施設管理も同様の取組を進めていく。

<補足>インフラ系の耐用年数もハコモノと更新が必要なのは一緒なので、計画を作って、マネジメントしていくことは同義。どう更新していくのか。PPPを導入して、民間に一体的にやってもらうとか、管理と一緒にするかも含めての検討も進んできている。例えば、一部の小さい自治体では、道路の管理を「指定管理者制度」を使って、民間（建設業者等）に一括してやってもらうという例もある。

### <質問2>

市営住宅のPFIのBT方式について。大手ゼネコンクラスしか受注できないというようなことも聞いたことがある。尼崎市が地場の大きな工務店もあると思うが、市外の大阪や東京の本社に入札で決定されると、市のメリットが確保できないのではないかと。地元業者の育成も大切であり、その点の工夫はいかがか。

### <回答2>

地元業者の育成は行政の大事な視点だが、市営住宅発注の受け手がなかなかいないということも事実である。近年の建物は高層化が進んでいるので、求められる技術も高くなる傾向にある。他の都市の事例で、公共施設の管理を「包括管理委託」として、維持管理業務などについて複数の施設を束ねて発注することもあるようだ。そういう点を做って、市内事業者の活用で応用できる場所もあるかもしれない。そういう意味での「包括管理委託」で市内の事業者を育成することを念頭に、市内業者と連携して事業を通してのスキルアップを考えていきたい。

#### <補足>

BTとは、BTOやBOT等とは違い「0」がない、すなわち管理運営は民間に委ねず、設計と建設だけを委ね、できた施設の所有権を行政に移すもの。ある自治体では、PFIでBTを採用した公営住宅の整備を計画しているが、地域内の事業者に絞った公募が行われている。このように、賛否はあるが「地元しぼり」をつけて事業者を公募することで、地元の事業者の育成に取り組むことを重視している例もある。

#### <追加補足>

尼崎の市営住宅でそのような事例が3つある。公募条件で、「契約金額の30%以上は市内事業者に発注すること」として、市内事業者の受注機会の拡大や育成を確保しているところもある。

#### <質問3>

自治体のもつ公共施設マネジメント等に関する色々な情報をもっと発信するべきではないか。今日の講義では、「タウンミーティング等でのたくさん成功事例ある」と伺ったが、公共施設マネジメントのことを知らない市民も多い。良いこともそうでないことも、市民に対し積極的にプレスリリースなどをもっと活用して情報発信するべきだと思う。その点はいかがか。

#### <回答3>

尼崎市も情報発信の手法は常に課題である。市民へのアンケートで「公共施設マネジメントを知っているか？」と聞いたところ、「知っている」が12%しかなかった。議会より「認知度が低いのではないか」という厳しい意見が出た。情報発信方法の代表的なものは、市長の定例記者会見や、月一回の市政の取組みの情報誌等となっている。従来型の市民説明会や、定期的なものも含めて、積極的に行革などの取組みを伝えていきたい。従来なら声をきけていなかったことも、これまでの経験を意識しながら、取組みを進めて行けば、多くの意見を得られることもわかってきている。もちろん、他にも依頼があれば、飛んでいき、意見を聴きたい。施策についての情報発信はこれからも継続して求められると思っている。特に、広報誌では、媒体での伝え方や見せ方、情報発信方法の工夫を進めている。(当日、現物「一緒に考えようわたしたちの公共施設」の配布)

#### <質問4>

市民の理解を深めて進めることはいいことだが、「市民の意見」を最重視するばかりで、自治体としての理念が蔑ろになっていないか。市民がなんといおうが行政施策は50年先を見据えてこうやるんだという率先力も大事だと思う。今日は、AI導入のことや、近未来的な技術を使った投資の話があまりなかった。市民の反対があっても進めていくという強気な政策があってもいいと思う。市民の意見に従ってばかりの施策では、あっと驚くような面白味のないものばかりの市になってしまうと思う。その点はいかがか。

#### <回答4>

公共施設マネジメントの取組みは、ハコモノに偏ってしまい、本来の「まちづくり」というものは後回しになっているかもしれない。今後は、総合計画として、若者世代・ファミリー世代等の増加を目指し、今の逆ピラミッドのようないびつな年齢構成を改善できることを目指していることも伝えていきたい。AI導入もしかり。市民の意見徴収をリアルタイムで集約できる方法として、SNS活用等で根本的に変える仕組みも大事だと思う。正直、アナログでは、コストも時間もかけ過ぎているところもあると思う。

<補足>

全国の自治体のほとんどは、行革の一環として公共施設マネジメントを進めている。財政が厳しい中、耐用年数を超える大量の施設（のうち必要な施設）の更新、人口減少や人口構成の変化を踏まえた見直し等を行わなければならない、どうしても行革的な色合いが強くなる。こうした背景のもと、「施設を維持するのではなく機能を維持する」ことを打ち出し、公共施設の統廃合（集約化・複合化等）を進める形となっている。

一方、例えば札幌市では、「共生のまちを支え、未来へつなぐ『札幌型公共施設の創造』」を基本理念とし、「市民が創る公共施設」「コミュニティを深化させる公共施設」「柔軟でスマートな公共施設」を創出しようと、まちづくりオリエンテッドの計画を策定している。その中で「施設維持から機能維持へ」を打ち出し、これからの「まち」にとってどのような機能が必要なのかについて、公共施設の役割も含めて検討することとしている。このように、同じ「施設維持から機能維持へ」といっても、行革視点ではなくまちづくり視点で捉えることにより、市民の受け止め方が随分と変わってくる。AI 導入などもこうした流れの中でこそ出てくるのではないかと。今後の公共施設マネジメントの推進にあたっては、このようなまちづくりオリエンテッドのアプローチの重要性がますます高まってくるのではないかと思う。

以 上