

第 2 稿

H30.08.27 版

習志野市公共施設等総合管理計画に基づく
「個別施設計画」の策定に関する提言書
(仮称)

平成 30（2018）年〇〇月〇〇日

習志野市公共施設等再生推進審議会

目 次

提言にあたり

提 言

「個別施設計画」策定に関する提言	1
提言 1 将来のまちづくりを見据えた計画策定について	3
提言 2 財政シミュレーションを踏まえた計画策定について	5
提言 3 公共施設の再生整備及び維持管理に関する基本的な方向性について	8
提言 4 トップマネジメントに基づく全庁的な取組体制の構築と意識改革について	12
提言 5 市民、団体及び事業者等の関係者とともに進める公共施設等の再生について	14
提言 6 個別施設計画の策定及び個別事業の着実な実施に向けた取組み	16
提言 7 計画の不断の見直しと充実について	18
巻末用語解説	20

最後に

参 考 資 料 編

「個別施設計画」策定に関する提言

習志野市は、全国に先駆けて公共施設の老朽化問題に着目し、全国でも早い時期の平成26年3月に、公共建築物の「個別施設計画」¹である「公共施設再生計画」を策定しました。本計画に基づき、すでに具体的な再生事業に着手するなど、この問題に対して先導的な役割を果たしてきました。

一方、国においては、平成25年11月に「インフラ長寿命化基本計画」が策定され、公共施設の老朽化問題に対する取組みは全国に広がっています。公共施設等総合管理計画の対象施設に関しては、各施設の所管官庁等から、施設の計画的かつ効率的管理及び長寿命化²によるライフサイクルコスト（LCC）³の削減を図るために「ストックマネジメント」⁴の考え方を導入することが重要である」として、「各種の指示書⁵（手引き、指針、ガイドライン）」が提示されています。

本市では、公共施設再生計画を策定してから、平成29年度末ですでに4年間の実践経験を積んでおり、PDCAサイクル⁶を機能させ、計画を改訂する時期に差し掛かっています。この機会に、国から提示された施設分野ごとの各種の指示書の内容を取込み、公共施設等総合管理計画における「個別施設計画」の策定を進めることが必要です。

本審議会では、こうした背景を踏まえて、公共施設再生計画を改訂し、公共施設等総合管理計画における「個別施設計画」を策定するに当たり、本市の現状を踏まえ課題解決に向けて取り組むべき基本的な方向性について審議を行いました。

将来の人口減少を織り込みつつ、財政状況が厳しい中での計画策定となることから、効率性や持続可能性、適正化の観点で、施設規模を縮減していく方向にならざるを得ないことは理解できます。しかし、その結果、習志野市の魅力が低下しては、まちづくりにとっては逆効果であり、市民にとって明るい未来にはなりません。新たな「個別施設計画」の策定にあたっては、財政面にのみ焦点を当てるのではなく、まちづくりの将来ビジョンを明確にし、政策、施策との関連性に配慮しつつ個別計画との関連性、整合性に十分配慮していくことが重要です。

ハード面だけの課題として取り組むだけではなく、将来のまちづくりを踏まえた政策、施策との関連性の中で、将来ビジョンを市民と共有し魅力あるまちづくりを見据えた計画策定を推進することが必要です。

ただし、公共施設等総合管理計画における「個別施設計画」では、公共建築物のみならず、道路、橋りょう、公園、上下水道、ごみ処理施設などのインフラ・プラント系施設についても、対象施設に含めることが必要となります。公共施設再生計画では、直近5年間の事業実績に比べて、将来の事業費を賄うことができるかという観点から事業費の確保可能性を検討していますが、インフラ・プラント系施設を含めて事業計画の実現可能性判断するには、過去の事業実績との比較だけでは不足します。このことから、本市の一般会計の歳入歳出について、20年間の財政シミュレーションを行うことで、「個別施設計画」を策定する上での財政的な制約を判断する材料としました。

なお、歳出項目についての財政シミュレーションは、主に性質別歳出における普通建設

事業費の内容を中心に審議を行いました。審議の過程において、現時点の財政シミュレーション結果が非常に厳しい状況であることが判明したことから、これまで以上に踏み込んだ取り組みが必要との認識に至っています。

今回の提言では、以上のような審議経過を踏まえ、以下の 7 項目について、提言を行うこととします。

なお、この提言の背景や審議過程のデータ等については、参考資料編として巻末に添付します。

提言項目

提言 1. 将来のまちづくりを見据えた計画策定について

提言 2. 財政シミュレーションを踏まえた計画策定について

提言 3. 公共施設の再生整備及び維持管理に関する基本的な方向性について

提言 4. トップマネジメントに基づく全庁的な取組体制の構築と意識改革について

提言 5. 市民、団体及び事業者等の関係者とともに進める公共施設等の再生について

提言 6. 「個別施設計画」の策定及び個別事業の着実な実施に向けた取組み

提言 7. 計画の不断の見直しと充実について

提言 1. 将来のまちづくりを見据えた計画策定について

(1) 「まちづくりの将来ビジョン」の明確化とビジョンの共有化

- ◆ 公共施設再生計画及び公共施設等総合管理計画では、公共施設の老朽化対策をハード面から捉え、厳しい財政状況から、事業費を抑制し適切な維持管理・運営をしていくためにはどうすれば良いかといった視点からの検討が中心となっています。
- ◆ しかし、「個別施設計画」は、都市経営の観点からの検討が重要であり、「個別施設計画」がまちづくりにどのような影響を及ぼしていくかなど、まちづくりとの関係に配慮した計画を、市民との合意形成を図りながら策定することが必要です。
- ◆ そのためには、最新の人口推計データをしっかりと把握したうえで、習志野市が目指すまちづくりの将来ビジョンを、市長のリーダーシップのもとで、現在検討中の「後期基本計画」で明確化するとともに、わかりやすく表現、周知することで、市民、職員、事業者など、まちづくりに係わるあらゆる関係者が、「まちづくりの将来ビジョン」の認識を共有しつつ議論を深めていくことが重要です。

(2) バックキャスティング⁷型の課題解決に向けた検討の実施

- ◆ 人口増加を前提としてきた制度や考え方は、人口減少社会を迎える将来のまちづくりには、その効果を発揮できません。
- ◆ 人口減少、少子高齢化、厳しさを増す財政状況などのまちの課題を踏まえ、将来ビジョンを検討する必要があります。
- ◆ ただし、現状の厳しさをもとにその延長線で将来ビジョンを描くと、縮減を前提として魅力の乏しい将来ビジョンになりかねません。先にありたい姿、目指したい将来像を市民とともに描いたうえで、それを実現するために必要な施策を逆にたどって検討するバックキャスティング型でシナリオを作り実行していくことが必要です。

(3) 市民との対話と協働による検討の実施

- ◆ 将来のまちづくりを見据えたうえで、公共施設等総合管理計画やそれに基づく「個別施設計画」の検討を行うことは、将来の習志野市をどのようなまちにしていけるかという、市民にとって非常に重要な課題を検討していくことになります。
- ◆ 従って、「個別施設計画」の検討においては、市の長期計画や総合戦略、都市マスタープランなどの上位計画との関連性を踏まえつつ、市民との対話、協働による検討が不可欠です。

(4) コミュニティや地域の特性を考慮した「個別施設計画」の策定

- ◆ 「個別施設計画」の策定にあたっては、これまで培ってきた地域の文化・伝統等の地域特性を考慮し、地域コミュニティへの影響を検証・検討したうえで、まちづくりの視点に基づいた計画策定が必要です。
- ◆ 特に、公共建築物に関する「個別施設計画」である公共施設再生計画の見直しにあ

たっては、コミュニティの在り方、高齢化が進む中での高齢者福祉政策の重要課題である「地域包括ケアシステム⁸」との関連性、時代とともに変化している社会教育施設の役割と在り方など、市の政策、施策の現状や今後の方向性などとの整合性に留意して検討することが重要です。

(5) 最新のＩＣＴやＡＩ技術を考慮した「個別施設計画」の策定

- ◆ 最新のＩＣＴやＡＩ技術の利活用は、施設のハード面及びソフト面に大きな影響を与えるとともに、まちづくりの有効な手段であると考えられるので、「個別施設計画」を策定する際においても、その利活用を十分に考慮する必要があります。

提言 2. 財政シミュレーションを踏まえた計画策定について

「個別施設計画」を検討するうえでは、政策・施策の実現や持続可能性の観点から、市の財政状況の将来予測を踏まえた計画策定が必要です。

審議会での審議対象は、公共施設等総合管理計画の対象施設に関する事業費であることから、財政シミュレーションを踏まえつつ、主に性質別歳出における普通建設事業費について審議を行いました。審議の過程において、現状の習志野市の財政シミュレーション結果が非常に厳しい見通しであることが判明したことから、全般的な事項についても提言することとしました。

【普通建設事業費について】

（１）「個別施設計画」に基づく事業費の積算における単価設定

- ◆ 「個別施設計画」に基づく事業費を算出するためには、前提条件となる単価を適正に見積もることが重要です。
- ◆ 現状の事業費試算における単価の設定は、習志野市の実績との乖離や工事種別ごとの単価設定が十分に検討されていないなど問題があると言わざるを得ません。「個別施設計画」の策定においては、早急に習志野市における工事実績等を分析し、実態に即した単価設定を行うことが必要です。
- ◆ 単価については、社会経済情勢により急激な変動を伴うことから、過去の実績や最新の情報を把握しその実績を蓄積・分析することにより、速やかに事業費の見直しに反映できるようなシステム化や体制整備に努めることが重要です。

（２）普通建設事業費の縮減と平準化

- ◆ 現時点における普通建設事業の試算では年度による事業費のバラツキが大きく、また、財政シミュレーション結果からは事業費の更なる縮減が必要な状況です。従って、「個別施設計画」の策定にあたっては、以下に示す項目の検討が必要です。
 - ① 年度ごとの事業費を平準化させるため、施設区分ごとの事業実施スケジュールを積極的に調整する。
 - ② 各施設の長寿命化について調査・検討し、長寿命化による対応が可能な場合は、適切な目標耐用年数⁹を設定するとともに、事業実施スケジュールを調整し、年度ごとの事業費を平準化させる。
 - ③ 建築物における単価を縮減するために、各施設の建設仕様を標準化するなどの見直しを行う。
 - ④ インフラは、基本的にはストックとして積みあがっていくものであり、削減することは困難な性質であることから、例えば、新規に整備する部分と既存施設の維持管理する部分を合わせた事業費について、現状の投資額を上限としてキャップをかけるなど、事業費が拡大しないような仕組みを導入する。
 - ⑤ 公共建築物に関する多機能化・複合化による床面積の縮減について、さらなる

精査・分析により、その効果を実現する。

⑥ 単価積算にあたっては、除却費、仮設費などの関連経費を適切に計上する。

⑦ PPP／PFI手法の導入を検討するにあたっては、財政負担の平準化効果と有効性を検証する。

(3) 普通建設事業（個別事業）の実施にあたっての財源確保

- ◆ 審議会は、公有資産の売却には慎重な立場ですが、「個別施設計画」に基づく事業を着実に実施していくために必要な財源確保策としての公有資産の有効活用については、将来のまちづくりへの影響など、その課題等を整理・精査し、市民との合意形成に努力したうえで実施することが必要です。
- ◆ 社会資本総合整備計画¹⁰や立地適正化計画¹¹などのまちづくりの上位計画を策定することにより、個別事業の実施にあたっての国からの交付金等を確保できる枠組みや、地方財政計画に計上されている公共施設等適正管理推進事業債¹²の活用など、個別事業を着実に実施するための財源確保に努めることが必要です。

(4) 官民連携手法の検討と導入

- ◆ 個別事業の事業費を縮減するために、PPP／PFI¹³手法の導入を検討することは重要ですが、最近では財政効果（VFM）による事業費の縮減を期待することは難しく、今後は財政負担の平準化と市民サービスの向上に重点を置いて、PPP／PFI手法導入の効果や有効性を確実に検証し、確実に導入効果が見込める場合に導入など、慎重に検討することが必要です。

(5) LCC（ライフサイクルコスト）を考慮した事業費の検討

- ◆ 公共施設再生計画では、個別施設に関する更新、改修に関する事業費の積算に留まっていますが、今後の検討においては、LCC（ライフサイクルコスト）の観点から、イニシャルコストの5倍程度は必要になる日常的な維持管理・修繕の費用、いわゆるランニングコストを考慮した事業費の検討が重要です。
- ◆ 施設の更新、改修時には、常にランニングコストの視点を忘れずに、補助金の対象となることや、追加コストが少ないからという理由で、大きめの施設を整備することは厳に慎むことが必要です。
- ◆ 一方、効率的な維持管理が可能となることや環境性能を高めることなどにより、イニシャルコストが高めになったとしても、その後のランニングコストが低減できることが検証できる場合には、前向きに検討し積極的に取り組むことも重要です。

【全般的事項について】

(6) 財政シミュレーションの結果を踏まえた「個別施設計画」の検討

- ◆ 現時点における財政シミュレーションの結果は、普通建設事業費を除く経常分ですえも収支不足が発生し、仮に最適化した「個別施設計画」を策定できたとしても、個別事業を実施するための財源を確保できないという非常に厳しい結果となっています。

- ◆ 今回提示された財政シミュレーションは、比較的厳しめのシミュレーションであると認識していますが、今後は、将来のまちの姿との関連性を含め、前提条件を複数設定し、より状況が厳しくなるシナリオ、現状より改善したシナリオ、現実的なシナリオなど、複数パターンのシナリオに基づくシミュレーションが必要です。
- ◆ 市は、財政シミュレーションの精度をあげることに努力するとともに、その結果が現状と変わらず厳しいものであるならば、「財政非常事態」を宣言するなど、危機感を共有して厳しい現状に対応する必要があります。

(7) 財政シミュレーションの結果の共有化

- ◆ 「個別施設計画」の策定は将来のまちづくりを踏まとものとならなくてはなりません。しかしながら、財政制約があることも事実であり、財政シミュレーション結果が厳しい状況においては「個別施設計画」も厳しいものとならざるを得ないと考えます。
- ◆ この結果を真摯に受け止め、市長をトップとして全庁を挙げて行財政改革に取り組むとともに、市民との情報共有により、市民から広くアイデア・工夫、協力を得ることによって、厳しさの中にも将来のまちづくりが明るいものとなるような検討を進める必要があります。

(8) 公営事業会計に属する公共施設に関する財政シミュレーションの必要性

- ◆ 特別会計や公営企業会計は一般会計とは別の会計ですが、赤字が発生するときなどには一般会計からの繰出で賄われる場合があります。したがって、財政シミュレーションは一般会計だけでなく、特別会計（公共下水道）、公営企業会計（上水道・ガス）についても実施することが必要です。
- ◆ その際、特別会計及び公営企業会計の公共施設等に関する経費のうち、一般会計からの繰出で賄われる分を推計するとともに、公営企業会計においては減価償却費¹⁴の内部留保¹⁵の活用を考慮する必要があるものと考えます。

提言 3. 公共施設の再生整備及び維持管理に関する基本的な方向性について

この項では、国から示されている各種の指示書（手引き、指針、ガイドライン）を踏まえつつ、習志野市が課題解決に向けて取り組むべき基本的な方向性について、【全般的事項】と【個別事項】に分けて提言します。

【全般的事項】

（１）習志野市のまちづくりの政策・施策との整合性に配慮した計画策定

- ◆ 習志野市では、公共施設再生計画の策定にあたって、資産管理課がとりまとめ担当課となり、各施設の所管との連携のもとで全体的なマネジメントを行いながら計画策定を実施したことで、完全ではないものの事業費や事業実施時期などに関する全体最適化を図ることができた実績があります。
- ◆ 一方、これから策定するインフラ・プラント系の「個別施設計画」では、国からの指針等に基づき、各施設所管課が「個別施設計画」を策定したものをまとめることで全体の計画とすることが想定されますが、この方法では全体の事業費が市の財政状況と大きく乖離してしまう恐れがあります。
- ◆ 従って、インフラ・プラント系施設の「個別施設計画」を検討する際にも、庁内の検討体制等を整えたうえで全体最適を目指し、合成の誤謬¹⁶に陥らないようにマネジメントしていくことが重要です。

（２）施設の長寿命化の検討

- ◆ これまでの計画（公共施設再生計画及び公共施設等総合管理計画）では、施設の長寿命化について十分な検討が行われていないため、今後の検討に際しては、長寿命化に対する考え方を整理し、明確にしたうえで、各施設の長寿命化について十分に検討し、施設管理の方向性を明確化することが必要です。

（３）施設の長寿命化による目標耐用年数の決定

- ◆ 施設の長寿命化による耐用年数の延伸が、財政負担の軽減及び平準化にどの程度寄与するのか、耐用年数別にＬＣＣを比較し目標耐用年数を決定する必要があります。

（４）用語の定義の明確化

- ◆ 「個別施設計画」の策定においては、「長寿命化」と「予防保全」、「修繕」と「改修」など、様々な専門用語による説明が行われますが、具体的な取組内容に認識のズレが生じることが多々あります。
- ◆ 従って、用語の定義を確実に行うことにより、行政内部での共通認識を図ることはもとより、市民がその内容を理解できるようにする必要があります。

（５）標準仕様や管理水準の設定

- ◆ 「個別施設計画」の検討においては、効果的、効率的な事業計画の検討やコスト削減が見込まれることから、標準仕様や管理水準の設定が必要です。

(6) 再編再配置等に伴う公有資産の有効活用の検討

- ◆ 財源確保の一つの方法として未利用地の売却という考え方があることは認識していますが、公有資産の有効活用にあたっては、財源確保の観点だけでなく、将来のまちづくりの観点も含めて、その影響をよく検討したうえで、想定できる課題等を整理・精査し、市民との合意形成に努力したうえで実施することが必要です。

(7) 広域連携の検討

- ◆ 広域連携については、公共施設等総合管理計画に記載があるものの具体的な取り組みが進んでいないのが現状であり、「個別施設計画」の検討に際しては、近隣自治体とのリスク管理に関する課題を認識しつつ、将来の人口減少への対応や総量圧縮によるコスト削減を図りながら公共施設の有効利用を図るため、他市との広域連携の有効性を検討し、施設の相互利用などによる効率的・効果的な管理運営のあり方を検討することが必要です。
- ◆ また、施設面ばかりでなく、ノウハウの共有や人事交流などの広域的な体制整備も検討課題です。

(8) 地域区分の境界線の統一

- ◆ 習志野市においては、小学校と中学校の学区や、コミュニティ、連合町会の境界が町丁目の境界と微妙にズレており、今後のまちづくりを検討するうえで障害となることが想定されます。「個別施設計画」の検討を効果的に進めるためにも、まちづくりの検討の中でこれらの境界を一致させていくことが望まれます。

【個別事項】

《公共建築物》

(1) 機能としての行政サービスの内容、水準及び提供方法などの精査

- ◆ 習志野市では、公共施設再生計画を策定するにあたって「機能と施設の分離」を一つの考え方として施設の再編再配置を計画したが、現状では、この考え方が整理できていないのが現状です。
- ◆ 公共施設再生計画の見直しの際には、施設の役割と市民のかかわりを整理し、機能としての行政サービスの内容や水準、提供方法などを精査したうえで、その機能を効果的・効率的に実行するためには、公共施設をどのように再編再配置していけばよいのかという点を重点的に検討すべきです。

(2) 劣化状況等の確認・判定の実施

- ◆ 公共施設再生計画の見直しにあたっては、習志野市の公共施設が他市に比べて老朽化が進んでいる実態を踏まえ、施設の長寿命化の観点から劣化状況等を確認・判定し、客観的データに基づき事業費の算出、実施時期の判断などを行う必要があります。

(3) 維持管理、修繕及び運営費等のコストの把握

- ◆ これまでは改修・更新事業費の算出に留まっていたが、財政シミュレーションとの関係では、維持管理、修繕費、運営費などのコストを把握することも必要です。

(4) 適切な単価設定の検討

- ◆ 単価の設定においては、事例に基づき分析するとともに、事業費を縮減するために標準仕様書の作成など、コスト圧縮に努力することが必要です。

(5) 第1期計画期間における事業実績を踏まえた検討

- ◆ 平成26年度以降に実施した公共施設再生計画における様々な課題を踏まえ、第2期以降の計画期間においては、「個別施設計画」に基づく事業が着実に実行できるように検討を進めることが必要です。
- ◆ 特に、第1期計画期間の事業で積み残された事業については、その原因や対応状況を整理し、その結果を踏まえ次期計画に反映させることが重要です。

(7) 学校施設再生計画との連携

- ◆ 公共建築物の約50%を占める小中学校については、児童生徒の教育環境としての役割がある一方、地域の拠点機能をもつ公共施設にしていくという基本方針があることから、学校施設再生計画の第2期計画の検討においては、これまで積み残されてきた検討課題について結論を出したうえで、事業計画を立案することが必要です。
- ◆ 学校施設は、公共施設再生計画において、地域の拠点施設として多機能化、複合化の対象施設であり、その在り方が将来のまちづくりに大きく影響していくことから、学校施設再生計画との連携を図ることが必要です。

(8) 将来のまちづくりへの影響の評価

- ◆ 公共施設再生計画の実施によるコミュニティへの影響、経済効果など、将来のまちづくりに対する影響を分析することが必要です。

(9) 実績評価の改善

- ◆ 現在行われている実績調書に基づく事業実績、効果の検証では、PDCAサイクルが機能しているというところまでは到達できていないことから、アウトプットとともに、アウトカム¹⁷の評価も実施できるように改善する必要があります。
- ◆ 第1期計画での積み残しを第2期以降の計画にどのように反映させるのか、PDCAのCheckからActionの部分を実際に示し実行する必要があります。

《道路》

- ◆ 道路については、現在の道路を改修・更新していく前提で今後の事業費が試算されていますが、将来のまちづくりの方向性により道路の新設や都市計画道路がどうなっていくのかについても検討して将来の更新等に関する事業費を試算することが必要です。
- ◆ 道路に関する今回の試算においては、(一財)地域総合整備財団の試算ソフトを

活用し、舗装の更新費用を 4,700 円／㎡で積算していますが、この単価は習志野市の実勢単価と比較してかなり低い額です。単価については習志野市の実態に合わせた単価を使うべきであり、その他の公共施設においても単価の積算においては精査する必要があります。

- ◆ 道路の管理水準を決めることが必要です。

《橋りょう》

- ◆ 習志野市ではすでに「橋梁長寿命化修繕計画（H29.6 改訂）」を策定し、それに基づき事業を実施していますが、この計画の長寿命化の効果の根拠が不明確であることから、今後、さらなる精査が必要です。

《公園》

- ◆ 公園の実態調査を早急に行い、「個別施設計画」の策定に際しては、その調査結果に基づいて事業費の単価等の精査を行い、事業費を算出することが必要です。
- ◆ 公園の整備に関し、市民一人あたり 10 ㎡の整備目標がありますが、現状では、市民一人あたり 6.7 ㎡であり、目標を達成するためには 56ha の用地が必要になります。難しい問題ではあると認識していますが、この目標についてしっかりと庁内で議論する必要があります。

《ごみ処理施設（芝園清掃工場・リサイクルプラザ）》

- ◆ 清掃工場（ごみ処理施設）の建替えには多額の財政負担が伴うとともに、最新技術の調査・研究及び処理能力の予測などの課題があります。そのため、現在の清掃工場の更新時期である 2031 年度に向けて、早い段階から課題の整理と対策の検討を進める必要があります。

《公営事業（下水道・上水道・ガス）》

- ◆ 平成 31 年度から公営企業化する下水道事業については、一般会計からの繰出金¹⁸があり市の財政への影響が大きいことから、引き続き、インフラ長寿命化基本計画に基づき適正に管理することで、ルール分については過度な負担が発生しないように事業計画を策定するとともに、ルール分を除く分については、一般会計への負担の発生を抑制する必要があります。
- ◆ 上水道・ガス事業についても、公営企業会計として独立採算で経理されているが、将来的な需要予測や施設の劣化状況の把握などについて、インフラ長寿命化基本計画に基づき適正に実施することで、適正な事業実施を行うことが必要です。

提言 4. トップマネジメントに基づく全庁的な取組体制の構築と意識改革について

「個別施設計画」の策定においては、まちづくりと連動して個別事業を実施していくという視点が重要であり、都市経営の観点から、まちづくりの上位計画である長期計画や総合戦略に位置づけられた将来ビジョンとの関連性を常に念頭に置きつつ、「個別施設計画」がまちづくりにどのような影響を及ぼしていくかなどに配慮しながら検討を進めることが重要です。このためには、各所管部局を調整し市の政策・施策の方向性を統一的に動かしていくためのトップマネジメントが不可欠です。

現在の庁内検討体制では、最上位の組織である「公共施設等総合管理計画推進及びPFI検討会議」の委員長は政策経営部長となっています。公共施設マネジメントに関する取り組みの最終決定は庁議で行うことから、トップマネジメント体制は構築されているとの説明ではあるものの、公共施設等総合管理計画及び「個別施設計画」に基づく取り組みが、非常に厳しい環境のもとで実行していかななくてはならない状況であることを鑑みれば、庁内検討体制のトップは市長が務めることが必要です。

この観点から提言を行うこととします。

(1) 市長のトップマネジメントによる「個別施設計画」の策定

- ◆ 提言 1 及び提言 2 の通り、公共施設等総合管理計画及び「個別施設計画」の策定と推進においては、人口推計や財政シミュレーション等に基づく将来予測もとで、まちづくりの将来ビジョンを、市民と共有し全庁を挙げて進めていくことが必要不可欠です。
- ◆ その際、市が地域の戦略本部となることで、制度や組織、地域の垣根を超えて、資源（施設や人材）を賢く戦略的に活用する必要があり、個々が部分最適を追求することにより合成の誤謬に陥らないようにしなければなりません。
- ◆ この戦略本部の司令塔となることができるのは市長のみであり、縦割り組織の弊害を乗り越え、組織機能を十分に発揮しつつ全庁一丸となった課題解決の推進に向け、現状の取組体制をさらに強化した市長及び幹部職員によるトップマネジメントが必要です。

(2) 職員の意識改革に向けた仕組みづくりの推進

- ◆ 「個別施設計画」の策定及び実施においては、これまでの人口増加を前提とした考え方から、人口減少を前提とした考え方に抜本的に変えることで、人口減少時代に合った新しい社会モデルを検討する一環として検討を行う必要があります。
- ◆ 市長をトップにした幹部職員によるトップマネジメントをより円滑かつ効果的に実施するには、職員は市の行財政の現況を的確に把握し計画を実行することが必要となります。そのためには職員の「当事者意識」をより高めることも必要です。
- ◆ 我が国における人口減少が未曾有の事態であることに鑑み、過去からの延長線では対応策を議論するのではなく、将来のあるべき姿を想定したうえで、そこに向かって必要な事業を組み立てて計画的に実行するという新たな発想が重要になること

から、職員の意識改革が必要です。さらには、そのような発想で計画行政を推進した部局・個人を評価する仕組みづくりを進めることが求められます。

提言 5. 市民、団体及び事業者等の関係者とともに進める公共施設等の再生について

習志野市がこれまで進めてきた公共施設建築物に関する「個別施設計画」である公共施設再生計画においては、検討段階から、関係者との意見交換や出前講座、まちづくり会議での説明などのほか、シンポジウムの開催、アンケートの実施、広報紙への掲載など、多様な方法で市民との合意形成に努めてきたことは評価できます。

しかし、公共施設再生計画は、すでに実施段階に移行しており計画策定段階と異なった対応が必要になっている現状が認められます。

特に、今後、単純な改修・更新ではなく、複合化、統廃合などの事業の実施が増加してることが想定される中では、今まで以上の対話や連携が必要であり、更なる工夫と努力が必要です。

(1) パブリック・インボルブメント¹⁹（以下、「P I」という。）手法の研究と導入

- ◆ 「個別施設計画」の策定においては、市民、団体等の関係者の理解と協力が必要です。そこで、P I手法を取り入れた市民等との協働による計画策定のあり方を研究し、その結果を踏まえつつP I手法を積極的に導入することを求めます。

(2) ステークホルダー²⁰に関する分析と対策の実施

- ◆ 「個別施設計画」の策定においては、総論の段階から各論の議論へと検討作業が進んでいきます。この際、対象事業に関して利害・関心を持っていると思われるステークホルダーを抽出し、事前にアンケートやヒアリングを行うことは、その後の議論を進めるにあたって有効です。
- ◆ 「個別施設計画」は、中長期にわたる見通しのもとで策定されることから、ステークホルダーの分析にあたっては、顕在化している対象者だけではなく、潜在化している将来世代や、将来の転入者などこれから関りを持つてくる関係者などについても考慮することが重要です。

(3) 積極的な情報公開による問題意識の共有化

- ◆ 「個別施設計画」の策定においては、個別事業に関係する市民、団体等による議論に収れんされていく傾向がありますが、これまでの提言のとおり、この問題は将来のまちづくりそのものの議論であり、広い意味では、現在および将来の全市民がステークホルダーとなるものです。
- ◆ 従って、公共施設等の現状や実態、維持管理コストなどを含めた関連する情報や、「個別施設計画」などを積極的に情報公開し、多くの市民や関係団体と問題意識を共有することが重要であり、そのための具体的な取組みを進めることを求めます。

(4) 官民連携手法のあり方と進め方

- ◆ P F I手法を含む官民連携手法の導入にあたっては、財政効果の厳格な評価はもとより、将来にわたって市民サービスの低下が起こらないように、行政内部の検討体制を充実させることが重要です。

- ◆ 現状では、官民連携手法であっても財政効果を期待することは難しくなっており、仮にＰＦＩ手法を含む官民連携手法の導入を進める場合には、民間事業者の運営ノウハウの効率的・効果的な活用による市民サービスの向上を事業者選定の重点評価項目として厳格に審査することが必要です。
- ◆ 一方、サービス購入費等の支払いにおいて、費用の延払いにより財政負担の平準化といった効果があることから、この観点からの検討も重要です。
- ◆ ＰＦＩ事業を地域経済の活性化に生かしていく工夫も重要であり、そのためには、ＰＦＩ事業を地元企業が受注できるようにするための取り組みが必要です。

提言 6. 「個別施設計画」の策定及び個別事業の着実な実施に向けた取組み

習志野市においては、公共建築物に関してはすでに「個別施設計画」である公共施設再生計画が策定済みであり個別事業の実行段階にあります。この実行段階においては、計画策定段階以降の様々な状況変化や計画策定段階には想定できなかった施設の実態などにより、止むを得ず事業計画の延伸や事業の見直しが必要となるケースも想定されます。このような事態に適切に対応していくためには、常に現状を把握し状況変化に応じた対策を速やかに実行できる仕組みや体制が必要です。

一方、インフラ・プラント系施設については、一部、「個別施設計画」である長寿命化計画が策定済みの施設があるものの、これまでは各施設所管課が独自に検討・策定・実施しており、行財政運営全体への影響等の検討が不十分であり、実行段階で課題が顕在化する事例も現れています。

本項においては、このような観点から、「個別施設計画」の策定及び個別事業の着実な実施に向けた取組みについて提言を行うこととします。

(1) 個別事業の実行段階における手順書の作成

- ◆ 実行段階にある公共施設再生計画に基づく個別事業においては、検討手順がルール化されておらず、各施設の所管課が独自に個別事業の検討を進めています。
- ◆ 検討が進む中で、事業範囲、事業規模、事業内容、事業手法や事業費などにおける課題等が顕在化する事例が発生し、このような課題等が顕在化した段階では、すでに対応が難しい状況となり、事業計画・内容の見直し、事業の先送り、追加予算の発生などが起こるケースが見受けられました。
- ◆ この原因は、個別事業の検討手順等が明確化されていないことから、事業化にあたって必要となる関係各課での情報共有や事前相談等が遅れてしまうことに主な原因があると考えられます。
- ◆ この対策としては、事業着手（構想・設計段階）の１年～３年程度前段階から、事業範囲、事業規模、事業内容、事業手法や事業費の大枠の検討、あるいは事業実施にあたっての事前調査等について、関係各課が情報共有を行いつつ検討を進め、事業実施段階のリスクを低減させ、予算編成や実施計画上の総合調整が早い段階から可能となるように、事業の各実施段階の手順書を策定し、事業が効率的・効果的に進められる仕組みの導入が必要です。

(2) 「個別施設計画」の内容や個別事業の実績・効果等のわかりやすい資料による情報公開

- ◆ 「個別施設計画」を着実に実施していくためには、市民、関係団体などの理解が不可欠です。そのためには、「個別施設計画」の内容や個別事業の実績や効果等をわかりやすく説明、周知することが必要であることから、さまざまなアイデアと工夫により、わかりやすい資料の作成と積極的な情報公開が必要です。
- ◆ また、事業実績、事業効果、事業実施段階での課題等がわかりやすく整理・検証できるような帳票類を検討、作成し、PDCAサイクルが機能できるように改善して

いく必要があります。

(4) 専門性の高い分野における外部有識者や大学・専門機関等との連携

- ◆ 「個別施設計画」の検討、実施、評価、見直しの各過程においては、高度な専門性が求められることから、市内・隣接の理工系大学と連携し、対応することが今後ますます重要です。

提言 7. 計画の不断の見直しと充実について

公共施設再生計画における、現在の習志野市の体制やPDCAサイクルは、一定の成果をあげているものの、不十分な点も多々あることから、今後、さらなる事業の拡大が見込まれる中では、より効果的な事業実施に向け更なる改善が必要です。

特に、PDCAサイクルにおける事業評価（Check）の検証が不十分であるため、計画の見直し（Action）による計画の精度向上につながっていない現状があります。

提言の最後に、PDCAサイクルを確立させ機能するようにするためには、どのような点に留意すべきかについて提言することとします。

（１）事業成果（アウトカム）と評価指標（KPI²¹）の設定および明確化

- ◆ これまでの行政計画における進捗管理においては、PDCAサイクルにおける評価・見直し作業が不十分であり、計画見直しによる計画精度の向上につながっていません。この最大の要因は、計画時の評価指標が事業量（アウトプット）に偏り、事業成果（アウトカム）による評価が行われていないことによるものです。
- ◆ 今後は、計画策定時に事業成果（アウトカム）のできるだけ定量化した指標（KPI）を明確化し、以下の手順で評価・見直しをすることが必要です。
 - ① 定期的に行う計画の評価は、事業成果（アウトカム）に重点を置いて達成状況を把握する。
 - ② 目標との乖離を評価し、その評価結果に基づく問題点を明確にし、問題点の解決策を全庁レベルで検討し、その解決策をベースに計画の見直しを行い、計画の精度向上を図る。

（２）適切な評価項目の検討

- ◆ 評価項目や評価指標の設定にあたっては、これまでの既成概念にとらわれず、社会環境の変化や市民ニーズの変化を踏まえた新たな評価項目を検討することも重要です。

（３）市民参加による実績評価

- ◆ 実績評価は、行政内部の手続きとして実務的に着実に実施することが重要ですが、公共施設等の老朽化問題を対象とした実績評価においては、市民が積極的に関わることで、より現状を理解しステークホルダーとしての認識が高まり、次のステップへスムーズに移行できる効果があると考えます。
- ◆ さらに、市民参加による実績評価を実施することで、各施設を所管する職員の当事者意識が高まり、庁内における課題解決に向けた動きを促進させる効果があると考えられることから、市民参加による実績評価の導入が重要です。

（４）実績評価と評価結果に基づく計画の見直しと充実

- ◆ 習志野市は、全国に先駆けて公共建築物に関する「個別施設計画」である「公共施設再生計画」に基づく個別事業を実施中であり、その経験を生かしモデルとなるよ

うなPDCAサイクルを構築できる可能性を秘めていますが、現状の事績調書やその結果に基づく事業一覧表に基づく現在のサイクルでは十分とは言えません。

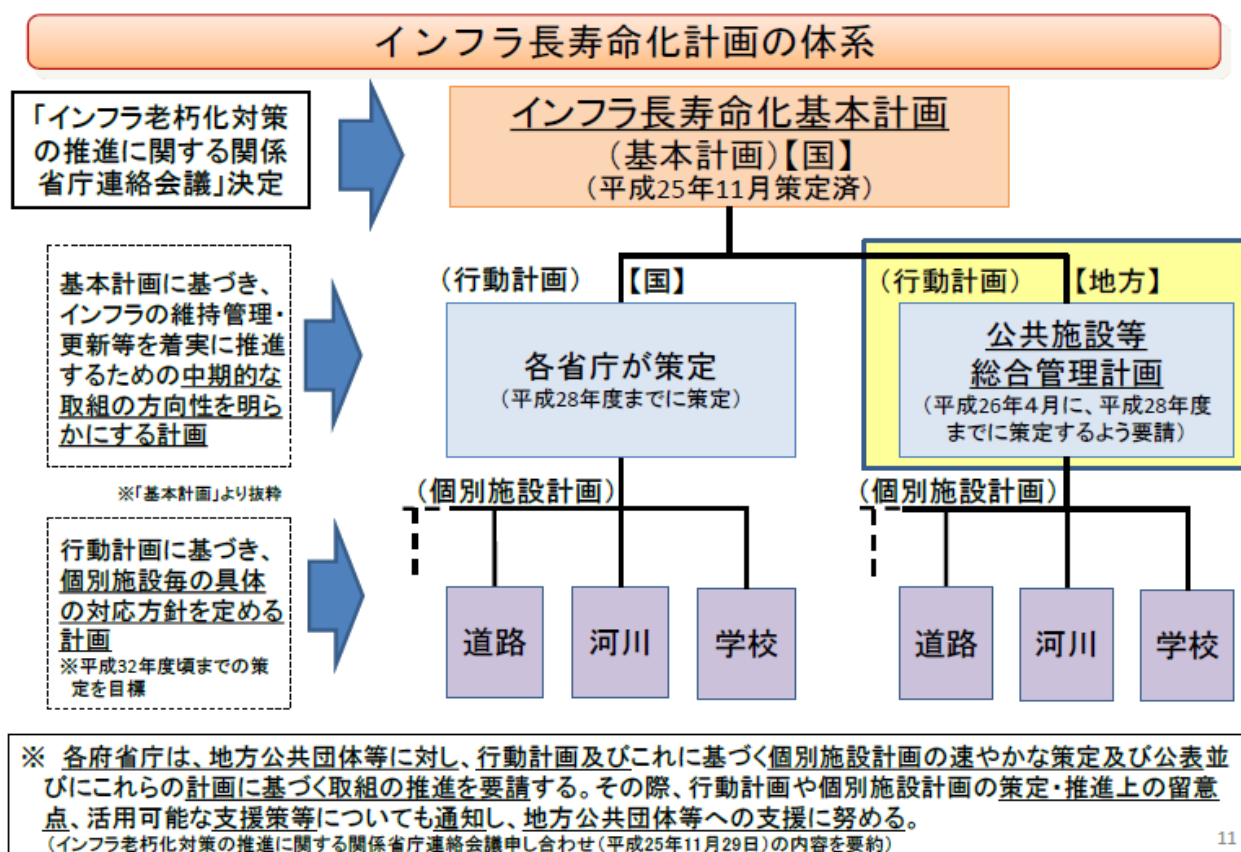
- ◆ これまでの提言を生かしつつ、さらなる検討を進め、成果のあがるPDCAサイクルを構築し、計画がより充実したものとなるような計画全体のマネジメント方針を示していくことが重要です。

(5) 地域経済への波及効果の検証

- ◆ 個別事業計画の策定時や個別事業の実施段階において、その影響が地域経済へどのように波及していくのかについて検証することが必要です。

【用語解説】

- ¹ 「個別施設計画」：インフラ長寿命化基本計画（H25.11 インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議）で規定され、各インフラ管理者がインフラ長寿命化計画（行動計画）に基づいて策定することとされている「個別施設ごとの長寿命化計画」を示す。基本的な記載事項として次の6項目を記載することとされており、①対象施設、②計画期間、③対策の優先順位の考え方、④「個別施設計画」の状態等、⑤対策内容と実施時期、⑥対策費用となっている。なお、インフラ長寿命化基本計画に基づく取組の体系は下図のとおり。



- ² 長寿命化：老朽化した建物やインフラについて、物理的な不具合を直し耐久性を高めるとともに、その機能や性能を現在求められる水準まで引き上げる改修を実施することで、一般的な施設の耐用年数よりも長く使い続けるようにすること。なお、長寿命化の詳細については、参考資料に記載する。
- ³ ライフサイクルコスト：建物やインフラを企画・設計・建築し、それらの施設を維持管理して、最後に解体・廃棄するまでの、施設の全生涯に要する費用の総額のこと。
- ⁴ スtockマネジメント：対象となる公共施設等について、目標とする明確なサービス水準を定め、対象施設全体の状態を点検・調査等によって客観的に把握、評価し、長期的な施設の状態を予測しながら、点検・調査、修繕・改築等を一体的に捉えて、対象施設を計画的かつ効率的に管理すること。
- ⁵ 主な指示書（手引き、指針、ガイドライン）については、参考資料に記載する。

⁶ P D C A サイクル：事業活動における生産管理や品質管理などの管理業務を円滑に進める手法。Plan（計画）→ Do（実行）→ Check（評価）→ Act（改善）の4段階を繰り返すことによって、業務を継続的に改善すること。

⁷ バックカスティング：未来のある時点に目標を設定し、その時の状態を想定したうえで、そこを起点として現在を振り返り、今何をすべきかを考える方法。地球温暖化対策や持続可能な社会の実現など、これまでの方法では答えが見つからない問題を議論したり、解決策を見つけるために用いられる。この対をなす言葉にフォアカスティングがあり、現状分析や過去の統計、実績、経験などから未来を予測する方法。

⁸ 地域包括ケアシステム：高齢者が住み慣れた地域でその人らしく暮らしていくことができるよう、住まいや生活の保障、介護予防、介護サービス、地域医療サービス等を地域の中でネットワーク化していこうとする取組み。

⁹ 目標耐用年数：公共施設等の部位部材の物理的、経済的、社会的な耐用年数と異なり、計画的な保全を実施するための目標として設定する耐用年数であり、建物の劣化状況、老朽化状況を踏まえ設定するもの。主な耐用年数の考え方には、下表のようなものがある。

物理的耐用年数	建物躯体や部位・部材が物理的、化学的要因により劣化し、要求される限界性能を下回る年数。
経済的耐用年数	継続使用するための補修・修繕費やその他の費用が、改築または更新する費用を上回る年数。
機能的耐用年数	使用目的が当初計画から変更、または、建築技術の進展や社会的な要求の向上・変化に対して陳腐化する年数。
法定耐用年数	建物などの建物などの固定資産の税法上の減価償却費を行うにあたって減価償却費の計算の基礎となる年数で、一般的に耐用年数という場合はこのことを指す。財務省例で定められている。

¹⁰ 社会資本総合整備計画：平成22年度に、国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金を一つの交付金に一括し、自由度が高く、創意工夫を生かせる総合的な交付金として、社会資本整備総合交付金が創設され、この交付金を活用した事業を行うためには、計画期間内における事業等の実施により実現しようとする計画の目標を設定した「社会資本総合整備計画」を定めることが必要。

¹¹ 立地適正化計画：立地適正化計画は、持続可能な都市構造への再構築を目指し、人口減少社会に対応したコンパクトシティを実現するためのマスタープランであり、市町村が必要に応じて策定する計画のこと。この計画を策定することで、計画に位置付けた都市機能の整備に国の補助金や公共施設等適正管理推進事業債の活用ができる。

¹² 公共施設等適正管理推進事業債：地方公共団体における公共施設等の適正管理を推進するにあたり、公共施設等総合管理計画のもとで「個別施設計画」に位置付けられた事業を実施する際に、一定の条件の下で財源とし発行できる地方債のこと。その元利償還金の一部が交付税措置される。

¹³ P P P / P F I：P P Pは、Public Private Partnershipの略であり、公共サービスの提供や地域経済の再生など何らかの政策目的を持つ事業が実施されるにあたって、官と民が目的決定、施設建設・所有、事業運営、資金調達などの役割を分担して実施すること。また、P F Iは、Private Finance Initiativeの略であり、民間資金等を活用した社会資本整備のことで、民間企業が主導し、その資金調達、経営管理等のノウハウを活用する社会

資本整備手法のこと。P F I は P P P における一手法である。

- ¹⁴ 減価償却費：使用や時の経過に伴う事業用資産の価値の減少額。
- ¹⁵ 内部留保：
- ¹⁶ 合成の誤謬：ミクロの視点では正しいことでも、それが合成されたマクロの世界では、必ずしも意図しない結果が生じることを指す経済用語。何かの問題可決にあたり、1人ひとりが正しいとされる行動をとったとしても、全員が同じ行動を実したことで想定と逆に思わぬ悪い結果を招いてしまう事例などを指す。
- ¹⁷ アウトカム：事業を実施することで直接発生した成果物、事業量がアウトプットであるのに対して、アウトカムについては、施策や事業の実施により発生する成果や効果のことを指す。
- ¹⁸ 繰出金（ルール分）：公営企業会計は、原則として企業性（経済性）の発揮と公共の福祉の増進を経営の基本原則とするものであり、その経営に要する経費は経営に伴う収入（料金）をもって充てる独立採算制が原則である。しかし、その性質上、企業の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経などについては、一般会計が負担するものとされており、この経費負担区分のルールについては毎年「繰出基準」として総務省から通知されている。
- ¹⁹ パブリック・インボルブメント：情報公開、住民の意見聴取といった従来の住民参加にとどまらず、多様な住民意見を反映し、住民の視点を生かした政策を行うために、地域政策の計画立案、意思決定において、行政と住民との意見交換、合意形成を行うこと。
- ²⁰ ステークホルダー：組織が行う活動によって影響を受けるすべての利害関係者のこと。
- ²¹ K P I : Key Performance Indicator の略で重点業績評価指標という。目標の達成度合いを測るために継続的に計測・監視する定量的な指標のこと。