

(書式5) 研究会・研修会等参加報告書

議長



平成29年12月25日

(会派名) 市民と共に

(会派代表者) 植原 泰 殿

(会派名) 市民と共に

(氏名) 植原 泰

研究会・研修会等参加報告書

下記のとおり実施したので報告します。

1. 会議の名称 公共施設マネジメントのトップランナーが語る 2日で分かる公共施設の問題点

主催：地方議員研究会

2. 会議の日時 ・平成29年11月8日(水)

10時00分～12時30分 配分重視の予算から成果重視の決算へ

講師：南 学(東洋大学客員教授)

14時00分～16時30分 行政改革の新段階

講師：南 学(東洋大学客員教授)

・平成29年11月 9日(木)

10時00分～12時30分 公共施設マネジメント 1

財源問題としての取り組み

講師：南 学（東洋大学客員教授）

10時10分～12:30分 公共施設マネジメント 2

「拡充」から「縮充」へ機能ベースの施設再編成

講師：南 学（東洋大学客員教授）

3. 会議の場所 TKP東京駅八重洲カンファレンスセンター

4. 出張の期間 平成29年11月8日（水）、9日（木）

5. 参加議員名 「市民と共に」植原 泰

6. 会議の概要

#### 1. 配分重視の予算から成果重視の決算へ

投資家から見ると企業は決算において利益(成果)を出しているかどうか的大事。それに対して行政は、納税者から見ると予算の配分が大事になる。税は、年貢や労役などを納めさせて権力の維持と領民の保護に充てられていたが、民主主義が進み税は、国防やインフラ整備といった公共の為の経費に使われるようになる。さらに経済の成熟化でサービスが価値を生むようになり、課税、徴税も財産や所得を把握してそれに直接行う直接税から間接税を導入して財源を確保するようになった。現在財政は、資源配分や所得の再配分、財政の調整の機能に充てられているが、日本の在り方そのものが未だに配る事ばかりしている。

なのに政府の国債発行残高が1100兆円、その内純粋な借金である赤字国債が450兆円、これに100兆円の地方の借金が上乗せされる。発行残高だけで見るとトータルで国債や証券発行残高が1400兆円ほどの借金になる。外国では、このような状況は見られない。各省庁からの請求予算を積み上げていることとそれに充てる財源を何とか集めて配分しようとしていることが大きい。国の縦割り行政に問題があるのだが、今でも各省庁は、外郭団体を作って天下り先確保とそこへの予算投入に力が入っている。この仕組みを崩すには道州制がいいのだが、総務省の天下りポストがなくなるので本気になっていないし、そこに職業国会議員がついている。韓国のように財政破綻して再建するしかないのかもしれない状況を感じる。

市町村行政は縦割りはあるが、現場に密着した総合性を持っていてあまりとらわれていない。住民に密着している分様々な創意工夫が生まれ、それが国の政策に影響を与えたりしている。リース方式やPFIなど民間資金を組む込むやり方もその1つだが、議会のチェック機能を受けない大型事業も増えてきているので、注意が必要である。来年度から公会計改革で固定資産台帳や減価償却などフルコストでの事業検査ができるようになるので、注意していく必要がある。

## 「講習会を受講して」

行政の決算は、人件費の考えがなかったので私としては分かりにくかった。発生式複式簿記の導入は民間委託やリース事業が本当にコスト削減になるかどうかを判断しやすくなると期待しています。公共施設の管理計画を考えるうえでも判断の指標となっていくと思っています。限られた財源を有効に使うためにも収益を求める行政サービスも民間とのコラボで進めていくことが、地方行政としても大事になってくるのではないのでしょうか。勿論市民生活を守るために進めるには、法整備も進める必要があることは言うまでもないと思います。

## 2. 行政改革の新段階

ニューパブリックマネジメント (NPM) の発想。1960年代は安い石油の下で経済は成長していたが、1970年代に入りオイルショックで世界経済は減速してしまう。医療・福祉・教育の無償化を行っていたイギリスでも原資がなくなり、NPMが行政実務の現場主導で行われだした。行政は行政のままではいけないという考えで、民間委託や民間の資金を使った公共事業が出てきた。配分の行政と投資をして利益を得る民間は違うと言われてきたが、行政も少しはこうした手法が必要と謳われ、20数年前日本でもNPMがもてはやされた。ここが日本の行政改革の原点で、今は、公民連携、PP、PFI、規制緩和といったことで、投資を呼び込もうとしている。この行政改革の流れは、1981年第二次臨時行政調査会が設置され、この答申を受けて、1984年3公社5現業の民営化が行われた。これによって国鉄はJRとなり、毎年のように値上げされていた運賃は、値上げされなくなり、電電公社がNTTになって料金は下がっている。2001年橋本内閣の時に省庁再編が行われ1府22省庁から1府12省庁にされたが、縦割りの仕組みは変わらなかった。目を引いたのは、12省庁の予算を決める際に諮問会議が設置され、財務省による概算要求基準を諮問会議に移したことである。そのあとの小泉内閣で郵政民営化が行われたが、経済財政諮問会議が機能し、骨太の方針や、規制改革、PFIの活用等を決めていった。だが、今は機能していない。この手法は、地方自治体ではいい方法で、首長をトップにして主要政策の優先順位を決めてもらい、後の細かい人員配置や予算については、それぞれ財政部局と人事部局に任せるといったものです。25年前横浜市で高齢化社会対策室を作って優先順位に従ってきちんと査定して、いい意味での政策連携が部局を越えてできた。民主党の事業仕分けは、積立金をやめさせて1兆5千億円を削減したが、個々の事業予算は削れなかったのが現実である。これまでの行政改革の流れを見ると、決してお金を減らすことではなく構造を変えることだとわかると思います。

地方自治体の改革は国よりは進んでいる。1977年地方の時代という言葉が出てきて、現業部門については民営化の方が行政サービスの向上につながるとして、1980年代にほぼ全ての現業部門が民営化された。また、1970年代後半にこれまで各部局からの予算要求の積み上げでできていた予算を政策の優先度によって限られた予算の中で振り分けを行うサマーレビュー方式が、神奈川県から始まった。うまくいかなかったものは、サンセット方式で決まった年数やってやめてしま

うものですが、既得権者が出来てきて続けるとなってしまうためである。一時期うまくいったものでは、定数管理方式で人員要求だけがあって受付で査定しそこに人員をつけるやり方。1970年代で終わった。ほとんど役に立たなかったのが、2008年に三重県で始まった事務事業評価で、最初は緊張感でうまくいったが、それを真似た他の自治地では、形式だけが真似され効果はあまりなく、人件費等が膨大にかかってしまった。

行政改革大綱は、総務省のひな型で作られたためこの自治体も同じになっている。1つ1つを見ていくと何も進んでないただ、職員数が削減になったと答えるだけになっている。公共施設等総合管理計画も2016年総務省が全自治体に計画作成を要請し、98.3%の自治体で今年3月までに作り終えた。ところが一向に進んでいない。これを作成させたのは、除却債を発行できるようにするための理由付けで、除却債には償還財源が担保されていない危険を含むので、この起債には、将来へ負担を回さないように慎重に進めなくてはいけない。総務省はさらに平成32年までに個別管理計画を作りなさいと言ってきていて、そうしないと統廃合で潰す施設に関しては起債できないよと言ってきている。ただ、この個別管理計画は慌てて作らない方がいいでしょう。これを行うことで利用者が増え、満足度も増え、収益も出るそういう個別管理計画ならいいですが、そんな所はほとんどないでしょう。地方自治体での問題点は、既得権益、前例踏襲を打ち破りにくい。改革を実現しても評価されない。失敗すれば集中砲火を浴びる。なので地方の行財政改革は、構造改革ではなく一律削減になってしまったことといえる。

#### 「講習会を受講して」

国が進まない縦割り行政は、各課の連携が必要な地方自治体の方が進めやすいのは理解できるが、国や税金からの限られた予算の流れを考えると事業の優先順位は必要であり、常日頃より言われている縦割りの弊害をなくしていく構造改革は、地方自治体から進めないと始まらないと思います。また、国からの要請を受けて行動する際、自治体自身の問題や長所をしっかりと捕らえて行動しないと右往左往するだけで何も前に進まなくなってしまうかねないと感じます。そして、民間委託が必ず経費の削減になるとは限らないし、役所内部での人材育成も疎かになりかねないことを考えると、民間の複式簿記を使った経営感覚を持って行政事務を進めるべきだと思います。

### 3. 公共施設マネジメント 1

平成20年度に藤沢市や習志野市が公共施設マネジメント白書を作って、多くの公共施設が老朽化と稼働率の低さによって、耐震対策を含めた施設更新と施設運営に膨大なコストがかかることを指摘し、早急な対応を行う必要性が明確であることを公表することで注目を集めることになった。当時の藤沢市では、老朽化した市庁舎の建て替えが必要であったが、市民からの批判も多く立替え事業をできない状態だった。しかし、東日本大震災で市の庁舎が被災するとその後の復旧に支障が出るのが分かり、防災機能を併せ持つ事で庁舎の建て替えが行えることになった。このような建て替えは全国的に進んでいる。藤沢市では、市有地に民間のビルを建ててもらい、

そこに市役所が入る形にし、市内の公共施設で各種証明書を発行できるようにして、市民の利便性の向上と来庁者を削減させることで市役所の面積の削減を可能にした。さらに稼働率の低い施設の統廃合を経営という観点から検討を始めたが、各施設が縦割り行政によって管理されているため、全体として捉えられる者も一元的な管理台帳もなかった為に、老朽化の認識はあってもどのくらいの施設で更新が必要なのか把握できなかった。そこで、各部局に施設の詳細と築年数、稼働率や運営コストなど経営的観点からの取りまとめを進めて白書を作成した。それによって得られたデータは、膨大な財源を要する衝撃的な数字であった。維持する為の財源は確保困難であり、放置することは市民の安全を害することになる事から、施設の圧縮でしか解決できないと判断し、白書を公開して市民の理解を求めながら市内をいくつかの地区に分けて各地区が自立した地域経営を進めるような取り組みを行った。それによって30年間で30%縮小させる特に合併した所では40%削減を目指している。

その後、秦野市でも1人の職員がコンサルタント会社に任せずに奮闘して、計画から実施まで考えて、市役所の駐車場にコンビニを誘致したり、福祉施設に特定郵便局を誘致したりして財源確保と利用率向上と施設の縮充を行った。要は公共施設マネジメントを進めるには1つの方法ではなく面積圧縮・経費圧縮・受益者負担・遊休資産の活用などを組合わせて財源の確保をしてゆく事で単純な面積圧縮では進まない。そうすることで、限られた財源を今後お金がかかってくる福祉医療・教育・生活インフラ・防災防犯へまわしていき市民が重要視するものを選べるように行政は取り組む必要がある。

#### 「講習会を受講して」

如何にして既存の施設を有効に利用するかを考えると各課ごとの仕事に捉われていては、少ない財源で市民の要求に応え、その施設の利用率を上げることはできないと思う。行政が民間的手法を取り入れる中で、民間資本との連携を模索してゆく事が大切になると思えます。コンパクトシティを進めていく中で新たな箱物の建設に傾いてゆくのではなく、施設の複合化が今後の流れとなってゆくように感じました。6月の議会で質問させていただいたように、旧市立病院跡地の利用方法やその財源確保が今後の市の取り組みや方向性を市民に示すことになると思いますので、議会としてもしっかりと対応してゆかなければいけないと考えます。そのためにも公共施設の管理計画は、融通性を持って進めることが大切ではないかと感じました。

#### 4. 公共施設マネジメント 2

公共施設にはその機能から基幹専用施設と交流汎用施設に分けられる。基幹専用施設は無いと困るが使う人が限られる施設で、コンパクト化と使用者の一部転用を検討すべき行政事務、学校などの教育、入居型の特養・デイケア・保育所、道路・上下水道などのインフラ施設が当たり、交流汎用施設はもう一度考え直して集約化してゆく図書館や公民館、文化・スポーツ施設が当たる。特に庁舎や学校施設においては利用者の実態と機能を考えたサービス形態の転換を検討する必要があるのではないか。行政事務を行う庁舎にしても一人の市民がどのくらい利用しに来るのかを

考えるとほとんどの市民は、証明書の発行や介護福祉、都市計画課への相談に限られてくる。そう考えるとたして今のように執務スペースがあって、カウンターがあって、廊下があるこうした面積が必要になってくるのか。証明書の基になるデータはパソコンに集められているので、20坪前後の面積があれば十分でカウンターもいらぬ。相談にやってこられた方だってカウンター越しにするより、むしろ相談室を設けたほうが秘密保持の面からもいい。逆に執務スペースが市民に近いと防犯上危険になる事もありうるわけで、例えば役所の1階をフリースペースにしてその一部に証明書の発行エリアや相談室を持っていき、あとの行政事務は2階以上に上げておけば、夜や休みの日にも市民が使えるスペースが確保できることになる。新潟市のデータでは、公共施設を月に数回利用する市民の割合は、最高の図書館でも15%ほどで、ほとんどが10%以下である。その一方でそうした施設を利用していない市民は、55%から97%に及んでいる。これは他の自治体でも大差はないであろう。学校施設を考えても、年間16.8%くらいしか利用されていない。屋外プールに至ってはもっと低く年間で1%程度にしかならない。そもそも屋外プールは日本だけの施設で、これを小中学校のプールを統合して屋内温水プールにすれば、水泳教室も年間計画で捉えられるし、水泳指導者も専門家に委託できるし、巡回バスがあれば市民の通院・買い物バスとしても利用される。次に交流汎用施設で利用率が高いほうの図書館でさえ貸出登録されている市民は20%程度で実際頻繁に利用されているのはその半分程度そう考えるなら、貸出冊数よりも入館者数で評価すべきであろう。ならば0歳から2歳児の手のかかる世代の親は行き場がなくて困っているのだからそうした方々に開放してママ友の場に充ててあげれば、さらに大和市の文化創造拠点シリウスのようにちびっこ広場や保育室、交流ラウンジを開設してあげれば少子化の歯止めにもなるのではないだろうか。このように施設機能を複合的にとらえ、委託や指定管理者制度を上手く組み合わせれば、公共施設の有効な利用ができるようになるだろう。それを進めるにはトップのリーダーシップは絶対要件といえる。

#### 「講習会を受講して」

これまで作り続けてきた箱物の建設が、少子化や経済の減速で行政の財政を苦しめることになってきていることは、十分考えられたはずなのにその当時の考慮が足らなかったのではないかと思えますが、ここにきては今後しっかり考慮して、進める必要性を再認識することは勿論ですが、既存の施設をいかに維持統合するかを考えなければならなくなってきた中で、行政の最も大切なことは市民の安全安心と満足を如何に提供するかにあると考えれば、類似施設の統合や廃止は出てくることになると思えますし、いかにそれを地域の市民に理解していただくかが行政側の義務にもなるのではないのでしょうか。その際、施設の収益性と市民利益のバランスを数字でしっかりと抑えてゆかないと単なる公共性から収益は度外視されることでは、全てではないにしても成り立たない状況に追い込まれてきていることは確かで、考え直すべきだと感じました。