

行政視察等報告書

令和2年2月3日

境港市議会
議長 柗 康弘 様

会派名 自民クラブ
代表者 荒井 秀 行



下記のとおり研修を行ったので、その結果を報告します。

記

1 視察期間	令和2年1月14日(火)～令和2年1月15日(木)
2 視察先 及び内容	<p>《研修》 ○<u>公共施設マネジメントと公会計改革</u></p> <p>1) 令和2年1月14日(火) 14:00～16:30 「公開会計改革と公共施設との緊密な関係」 講師：南 学</p> <p>2) 令和2年1月15日(水) 10:00～12:30 「財政危機に直面する公共施設」 講師：南 学</p> <p>研修場所：リファレンス駅東ビル 主催者：(社)地方議会研究会 セミナー事務局</p>
3 視察等議員	荒井秀行、永井 章、築谷敏雄
4 視察経費	合計(3名) 224,840円(一人当たり74,946円) ※一人当たり経費に端数が出る場合は円未満切り捨て
5 所見等	別紙のとおり

1) 令和2年1月14日(火)

14:00~16:30

報告者 : 荒井 秀行

研修内容 : 「公会計改革と公共施設との緊密な関係」

講師 : 南 学

【報告及び所見】

公共施設マネジメントの基本的課題は、住民生活、行政運営に必要な施設の維持管理を適切に行うことである。そのためには、老朽化した施設の安全を確保しつつ、施設の利用率や稼働率を最大限にあげて、投資も含めた経費を最小にすることが必要である。また、地方自治法第2条に規定されている「住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果をあげるようにしなければならない。」しかしながら、これまでの行政目的を果たすための施設は、国や自治体はその資産を所有し、「行政財産」と定義し、施設に関しては、目的、対象者、使用期間や時間、形態、使用料などを条例で規定されてきた。このように「自己所有」の発想が原則になっている。

このことにより自治体が大きな負債を抱える契機になった。「公有地拡大推進法」、これにより「土地開発公社」が設立された。バブル経済崩壊後に民間では「貸借対照表」上の資産を圧縮する「オフバランス」という対応が「常識」になった。施設は劣化するので、運営維持費用、管理費用、大規模修繕費や解体処分費用などを総合すると、建設費の数倍のコストが生じる。このように施設を所有するとコストがかかる。(ライフサイクルコスト:LCC)

企業経営に於いては、リスクを数値化する発生主義、複式簿記による会計によって、総合的に判断し、オンバランスからオフバランスに転換ができた。しかしながら、行政部門では、まだ、資産の拡充が目的とされている。その中での、公会計改革が義務付けられたにもかかわらず、予算編成過程では、まだまだ款項目節による歳出歳入予算管理が前提となり、予算要求や説明に使われる「事業別予算書」に、減価償却費や人件費が記入されていない状況に変化がない。そのため、まだしばらくは「所有」を絶対視する発想から脱却はできない状態である。

それでも、財政難が続くことにより、「カネがなくても資産がある」という発想も徐々にみられるようになってきた。平成15年「指定管理者制度」、平成18年の地方自治法の改正で、行政財産の「貸与」も可能になってきた。このことにより、施設を「所有する」から「活用する」という目的意識の変化も表れてきた。

「所有」から「活用」への重点の変化は、特に公会計改革によって固定資産台帳と貸借対照表が整備されてきたので、このデータを分析・活用して、企業同様にオフバランスを検討すべき段階にきている。

《語句の説明》

●コーポレート・ファイナンス

企業価値の最大化を図る上で、いかに資金を調達し、投資すればよいかを金銭的な面から検討・実行する行動。

企業が借入するとき、企業全体の信用力を基礎に借入が行われる。一般には物質的な担保を取り、加えて、ローンは遡及権(リコース)付きで組み込まれている。

●プロジェクト・ファイナンス

ある特定の事業から上がる予想利益を基礎に借入が行われる。担保になっているのは、その特定事業の資産全てであり、スポンサーからの追加の担保はとらない。ローンはスポンサーに対して遡及しないノンリコースローンになっている。

※公共施設等総合管理計画は何のためだったのか？

- ①公共建築物の総面積削減するとい目標設定でリードしてきたが、一律何パーセントという削減目標では各施設の具体的な削減ができない。(現実に出来ている自治体は少ない。)
- ②まず、終期設定が必要
- ③プロジェクト・ファイナンスの積み上げで説明責任を果たす。
- ④結果としてのコーポレート・ファイナンス(トータル管理)を行う。
- ⑤ライフサイクルコスト算出と管理会計によるコスト分析が必要となる。
- ⑥個別事業部局(担当者)の責任を明確にする。

※税金を使う事業への説明責任

- ①事務事業のフルコスト(人件費、減価償却費込み)で検討する
- ②事業の対象者と想定される成果指標を設定する
- ③延べ人員ではなく、実人数を分析する
- ④実利用者一人当たりのコストが明確になる
(対象者に対する実数と実数に対するフルコストとコストに見合う成果があったか?) 検証

【まとめ】

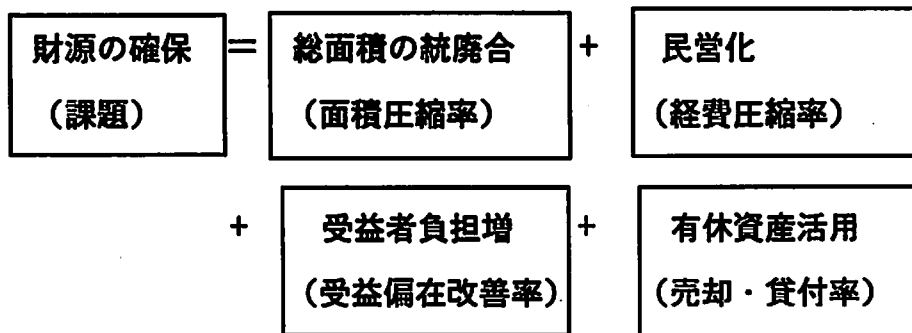
公共施設マネジメントの運用において、老朽化した施設の安全制の確保と適正管理は必須事項であるが、加えて固定資産台帳と貸借対照表のデータを分析して、施設のオフバランスを検討する時期に来ている。公共施設は所有重視から活用重視の視点が必要で、かつリース方式の検討も必要。

2) 令和2年1月15日(水) 10:00~12:30

報告者 : 荒井 秀行
研修内容 : 「財政危機に直面する公共施設」
講師 : 南 学

【報告及び所見】

公共施設マネジメントの「方程式」



単純な面積圧縮でない(縮充で)

公共施設マネジメントを考えると、その施設の50%近くが学校施設であり、この学校施設の多機能化や複合化を図らない限り、「公共施設の総面積の圧縮」という目標を達成することはできないだろう。又、学校施設の地域開放も重要な要素。

公共施設等総合管理計画は、平成31年までに全国自治体の内10自治体を除く1700自治体が作成した。このことで、ほぼ全自治体が、課題を認識できた効果があった。しかし大半が「面積削減」という「ミスリード」であったが、基本的課題は、財源不足という認識が広がってきた。

学校施設を検討する時、生徒数の減少や空き教室が目立つ学校、その施設の統廃合に単体で臨むと、大半は失敗する例が多い。いくら空き教室があっても、教育担当者の見解は「空き教室はありません。」ただし、「余裕教室はあります。」のよう返事が返ってくる。よって担当課では削減は出来ない。

しかし、公共施設の総面積の削減を根本的に行うには、学校施設に手を付けなければならないが、小学校の廃校は非常に難しい。一方中学校になると小学校ほど難しくない。(ノスタルジーが少ない。)

学校の削減が難しいので、「学校の地域開放」が益々必要になってくる。一部、体育館や校庭を解放した例もあるが、大半は限定された地域団体のみが利用しているのが実態である。学校サイドからの見方は、児童生徒の教育環境最優先で、セキュリティの問題等もあり開放には後ろ向きであるが、地域住民に開放する仕組み作りが重要である。このように消極的な自治体担当者に、50年後の学校施設と機能について聞いてみる。

学校施設は重要な基幹施設であるので、耐震性への対応はほとんどの自治体に於いて優先的に実施されているが、財源不足から、建替えよりも長寿命化への対応が優先されている。しかし、いくら長寿命化の対策をとっても、施設・設備全体としての老朽化・劣化は進んでいき、いずれ10年から20年後には建替えが必要になると見込まれる。

学校の施設を建替えると躯体部分は50年以上存続する。10年、20年経過したとき、学校教育の内容や手法が変化し、現在のような教室(7m×9m)を基本にしたままで、対応できるであろうか。鉄筋コンクリートの学校施設について、このままで良いかを考える時期に来ている。一つの例として、予備校の教室の運営方式や形体は将来の学校の姿を示すものであるのかもしれない。

先にも述べてように、小学校の統廃合は非常に難しいので、「小学校の統廃合は当面行わない」という方針を打ち出し、地域の不安を解消するとともに、一方で、学校施設の稼働状況を上げる方策を考える。災害時の防災・避難拠点として活用することも一つの方策である。

学校の統廃合の方向を決定するのは、政治的な判断になるが、極めて難しい選択になる。まずは、「余裕教室の利用」の検討が重要であるので、「特殊教室」で可能な場所から始めることも必要である。

次に、公共施設等の適正管理に係る地方債処置の拡充について平成29年度に創設した「公共施設等適正管理推進事業債」について対象の範囲をひろげ、財政力に応じて交付税措置率を上げて、国は適正管理を推進している。
※公共施設の適正管理事業に、地方債や国債を発行してはいけない。(借金を増やす)
ただし、使うとすれば、①使用料均等で回収できる施設、②長い間使う施設ではよい。「除却債」は、当面使ってもよいが、借金であるので使わない自治体もある。

※公共施設を自治体の所有である必要であるのか検討すべき時代になってきている。
市庁舎や学校のコア部分は、従来型の補助金や交付金、地方債による建設とし、転用等は規制されるものの長期的な部分として整備する。時代の変化によって、転用可能な部分は、リース方式等により、転用可能な民間資金を使って整備する・・・従来方式とリース等の組み合わせにより、公共施設の建設や運営を検討すべき時代になって来た。

【まとめ】

「公共施設総合管理計画」で見えてきたものは、課題として「自治体の財源不足」が認識できた。「個別施設計画」は地方債枠で、特定目的のため、施設転用には制約がある。この個別施設計画を導入すると柔軟性がなくなるので、十分検討して採用する。PFI、リースなら地方債は不要である。公共施設を自治体の所有である必要であるのか検討すべき時代になってきている。

多くの自治体に於いて、「公共施設マネジメント」の担当を設置してきている。全庁的な組織予算体制の中で、「権原」がデザインされていない場合が多い。この担当で全体の施設に取り組むことは難しいので、シンボルの事業に的を絞って取り組みことが合理的でしょう。

又、公共施設の管理面で、安全の確保も施設所有者の責任になり、施設管理の不備による事故は業務上過失になり、公務員に管理責任が問われる。最近、公共施設の包括保守点検委託を行う自治体も出てきた。

そもそも「公共施設」に対する明確な定義が存在しないので、市民目線からその機能を設定すべきでないかと考える。