

平成28年9月23日

桑名市議会議長 南 澤 幸 美 様

総務安全委員会
委員長 小川 満美

総務安全委員会調査研究報告書

本委員会の所管事務調査について、下記のとおり調査研究結果を報告します。

記

I 調査研究事項（事業評価対象事業）

1. 公共施設マネジメント推進事業について
2. 図書館等複合公共施設（PFI事業）について

II 委員会の開催状況及び内容

月 日	協議内容等
4月13日	○ 調査研究事項（事業評価対象事業）の検討、決定
4月28日	○ 現状及び課題等の確認 ○ 行政視察先の決定等
8月 2日 3日	○ 行政視察 【滋賀県近江八幡市】 PFI事業について（市立総合医療センター） 【兵庫県尼崎市】 公共施設マネジメントについて
8月18日	○ 行政視察の総括と具体的な事業評価内容の検討
8月26日	○ 委員会調査研究報告書の調整
9月23日	○ 委員会調査研究報告書の最終調整

Ⅲ 先進地への視察

1. 兵庫県尼崎市

「公共施設マネジメントについて」

尼崎市では、高度経済成長期からバブル経済期にかけて、人口の急増や市民ニーズ等に対応するため、多くの公共施設を整備してきた。現在、これらの施設が老朽化する一方、市の人口は昭和46年の55万4千人をピークに減少を続け、平成22年に45万4千人、平成52年の予測では34万1千人まで減少するとされている。

このような状況を踏まえ、持続可能な市民サービスの維持・向上を図っていくために、身の丈にあった施設保有量・施設規模となるよう公共施設マネジメントに着手し、平成26年6月に「尼崎市公共施設マネジメント基本方針」を策定した。

この方針に基づき公共施設等総合管理計画及び公共施設マネジメント計画を策定するにあたり、施設情報を一元化し、その情報をもとに施設評価を行うこととした。

施設評価の手法としては、

- ・耐震基準の新・旧、築年数等による「品質状況(ハード)」、利用状況、収支状況による「供給・財務(ソフト)」の二軸から、施設用途ごとに設定した評価指標に基づく偏差値を算出し、4つのグループに分類する「一次評価」
- ・一次評価を踏まえ、施設の配置状況、利用実態、将来的なニーズ等を利用者アンケート等により調査した上で行う「二次評価」

の二段階で行い、二次評価時に削減対象となる施設を抽出するとしている。

また、市民の意見を聴取するため、一次、二次それぞれの施設評価の段階で公募により定員10人以内、原則公開の「尼崎市公共施設マネジメント市民会議」(第1期)(第2期)を設置し、検討を行っている。

なお、委員の公募にあたっては、関係団体等から委員を選出するのではなく、市ホームページによる募集のほか、住民基本台帳から無作為抽出した市民に募集要項を送付し、これに対して応募のあった市民から選出するという方式を採用している。

<参考>

公共施設マネジメント基本方針の策定から公共施設マネジメント計画の策定までの大まかなスケジュールは、下記のとおりとなっている。

- ・平成26年6月 公共施設マネジメント基本方針の策定
- ・ 10月 市民会議(第1期)を設置(平成27年1月まで計11回開催)
- ・ 11月 公共施設一次評価の公表、市民会議による市民の意見聴取
- ・平成27年4月 公共施設二次評価に係る作業を開始(利用者アンケート等)
- ・ 11月 「尼崎市公共施設等総合管理計画」を策定
- ・平成28年3月 市民会議(第2期)を設置

—————以下、平成28年度中に実施予定—————

- ・公共施設二次評価の公表
- ・公共施設マネジメント計画概要素案の公表
- ・市民会議(第2期)による二次評価に対する市民の意見聴取
- ・パブリックコメント等による市民の意見聴取
- ・公共施設マネジメント計画の策定

2. 滋賀県近江八幡市

「P F I 事業について（市立総合医療センター）」

近江八幡市立総合医療センターは、東近江保健医療圏（近江八幡市、東近江市、日野町、竜王町）における約 23 万人を支える中核病院として重要な役割を担っている。

近江八幡市では、従来の市民病院の施設老朽化・狭隘化が進み、移転新築が求められるなか、P F I 手法を導入することにより財政負担の軽減と平準化、民間的発想や専門的知識を用いた効率的な経営を行うことができると判断され、平成 18 年 10 月に近江八幡市立総合医療センターを開院した。

しかしながら、従来は健全な経営状況にあった病院が、総合医療センター開院による経営体制移行後から一転して大幅な赤字経営に転落したほか、一部診療科において医師が不足する事態が発生するなど、平成 20 年度決算から財政健全化法により市と病院経営の見直しを論議せざるを得ないほどの危機的な状況に陥ることとなった。

この事態を受けて市が平成 19 年 12 月に設置した「近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会」（以下、委員会）では、赤字経営に転落した原因の分析と市及び総合医療センターが講じるべき改善策の提言を行い、市に P F I 事業の見直しを含めた検討を求めた。

委員会の提言をもとに市は再度事業について検証するとともに S P C (特定目的会社) と交渉を行った結果、平成 21 年 3 月をもって P F I 事業契約を解除することとなった。

近江八幡市立総合医療センターにおける P F I 事業の問題点は委員会のとりまとめた「近江八幡市立総合医療センターのあり方に関する提言」（平成 20 年 1 月）や、当時の院長であり委員会の委員でもあった榎 系氏による寄稿「近江八幡市立総合医療センターにおける P F I 事業の検証」（全国自治体病院協議会雑誌 平成 20 年 5 月号）に詳しくまとめられているが、主なものとして、

- ・ 契約期間中の支払総額を明示し、毎年の支払額を固定化したことにより契約に硬直性が発生した点
 - ・ P F I の導入検討時に十分な経営計画の検証が行われなかった結果、収入が見込みを下回ることとなった点
 - ・ 契約期間中に想定される変化を十分に想定できず、また変化を生じた場合にどのような対処、調整をすべきか具体的に検討できていなかった点
 - ・ 市は民間の経営ノウハウを期待したが S P C の中心企業がゼネコンであり、病院経営に対する意識がなかった点
- 等が挙げられている。

総合医療センターにおける P F I 事業の失敗から近江八幡市が考える P F I 手法の長所としては、行政が専門的でない大規模的な建築、維持管理、各種業務を民間ノウハウで実施できる点であり、短所としては、固定的な費用になりやすく、どのようなインセンティブを設けるかという点、及び、複雑な業務がある場合、グレーゾーンとなる部分をどうするかという点であるとのことだった。

また、P F I 手法を検討するのに向く事業としては、博物館、図書館、資料館などおおよその収入額が主体的に変えられるもの、業務が複雑でなく急激な変化が予測されないようなものと考えたとのことだった。

IV 調査研究結果（事業評価）

会計名称	一般会計		
事業名	公共施設マネジメント推進事業		
1. 現状の評価		2. 今後の方向性	
	「きわめて良好」		「拡充」
	「適正」		「現状のまま継続」
	「おおむね適正」	○	「改善・効率化し継続」
○	「一部不適正」		「見直しのうえ縮小」
	「不適正」		「休止・廃止」
3. 判定理由等			
<p>市では、合併後、行政サービスや財政面の効率化を進めてきたが、公共施設等について、機能の重複するものや規模が過剰なものがそのまま残されてきた。このため、平成22年度から第3次行政改革大綱に基づき公共施設マネジメントに取り組んできた。</p> <p>また、平成26年4月には、総務省から地方公共団体に対し、公共建築物(ハコモノ)のみならず、インフラ施設等の全てを対象に、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための計画を策定するよう要請があった。</p> <p>これを受けて市では「桑名市公共施設等総合管理計画(平成26年度版)」を策定し、平成27年度から始動した桑名市総合計画における将来像を実現するために、公共建築物の総量(延床面積)を50年間で33%削減する目標を掲げている。</p> <p>今後は、目標達成のため、総合管理計画を毎年度更新しながら、より具体的な実施計画を10年単位のアクションプランとして策定し、さらにワークショップ等により市民の意見を取り入れながら各施設の統廃合を実施していくとしている。</p> <p>人口減少等、今後の社会情勢を考慮すると公共施設の統廃合は避けて通れないものであるため、本事業により早期に総合管理計画を策定し、統廃合を含めた公共施設の適正管理への取り組みを進めている点については評価をするものである。</p> <p>しかしながら、各施設について評価するためのデータがわかりやすくまとめられていない点や、総合管理計画が主に財政的な観点から策定されているため、計画の策定過程で市民の意見が反映されるような仕組みになっていない点等において、情報開示や市民参加が十分であるとは言えない。</p> <p>また、今後10年間のアクションプランの原案を作成し、ワークショップ等において市民の意見を聞いたうえで今年度中に完成するとしているが、市民との合意形成が不十分なまま計画を推進すると、混乱を招くことが懸念されるため、市民の声を十分に反映させるためには、全体のスケジュールに支障が出ない範囲でのアクションプラン完成の延期もやむを得ないと考える。</p> <p>以上を踏まえ、現状の評価については「一部不適正」とし、今後の方向性としては「改善・効率化し継続」すべきものと評価した。なお、今後の事業推進に当たっては、次の事項に留意し、さらなる事業の推進に努められたい。</p> <p>①公募による市民会議の設置など、市民の意見をさらに取り入れるための手法及</p>			

び時期を考慮されたい。

②市民が各施設の現状を把握できるよう、客観的なデータによって各施設を評価し、市民に示すよう検討されたい。

③全体としての目標達成に向けて取り組む中で、個別の施設や分野、地域といった各論からの公共施設の統廃合を検討する等、多面的な視野で効率的に事業を推進されたい。

会計名称	一般会計		
事業名	図書館等複合公共施設（PFI事業）		
1. 現状の評価		2. 今後の方向性	
	「きわめて良好」		「拡充」
	「適正」		「現状のまま継続」
○	「おおむね適正」	○	「改善・効率化し継続」
	「一部不適正」		「見直しのうえ縮小」
	「不適正」		「休止・廃止」
3. 判定理由等			
<p>平成11年7月、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）が制定された。</p> <p>市は、PFI手法を行財政改革の一環として位置づけ、検討及び導入可能性調査を行った結果、図書館を含む複合公共施設の整備事業についてPFI手法を導入することとした。事業手法としてはBOT方式を採用し、民間事業者の選定を経て、平成16年10月、桑名市立中央図書館を含む複合公共施設「くわなメディアライヴ」が開館した。</p> <p>PFI手法の導入にあたり、新図書館の運営方針として開館日数の増加や開館時間の延長等を掲げ、年間300日以上の開館日数と午前9時から午後9時までの開館が可能となった。また、入札時の試算によれば、直営方式と比べ、市の財政負担軽減額は21億円余りとされた。</p> <p>開館から10年余りが経過した現在、図書館のサービスに対する市民の満足度は高く、運営面についてはおおむね問題がないと評価できる。</p> <p>しかしながら、この10年間で社会情勢の変化に鑑みると、残る20年間でさらなる社会情勢の変化は必定であり、30年間という長期にわたる契約が公契約として適切なものなのか、また、PFI手法導入の要因となった市の負担軽減は現在においても有効か、検証が必要であると考えます。</p> <p>さらには、今後、他の事業においてPFI手法の導入を検討する際の指標とするため、PFIという手法自体を総括することも必要と考える。</p> <p>以上を踏まえ、現状の評価については「おおむね適正」とし、今後の方向性としては「改善・効率化し継続」すべきものと評価した。なお、今後の事業推進に当たっては、次の事項に留意し、さらなる事業の推進に努められたい。</p> <p>①事業のさらなる効率化のため、本事業の契約内容が現在の情勢にあったものか検証し、契約の見直しも含め検討されたい。</p> <p>②PFI手法にも数種類の事業方式があることを踏まえ、本事業におけるPFI手法の長所や短所、コストメリットなどをまとめ、今後、他の事業においてPFI手法の導入を検討する際の指標とされたい。</p>			