

釧路市公共施設等見直し指針について（釧路市）

1 釧路市の概要

- (1) 人口 182,263人（男：86,172人 女：96,091人）
- (2) 世帯数 93,636世帯
- (3) 面積 1,362.75km²
- (4) 予算額 916億円（平成24年度一般会計当初予算）
- (5) 議員定数 28人（現議員数 27人）

2 施策の概要

(1) 施策創設の経緯

行政ニーズの多様化・高度化、少子高齢化による人口減少、地域経済の低迷など、釧路市の財政状況は厳しさを増している。

このようなことから、経常的な歳入不足を解消するとともに、釧路市土地開発公社及び株式会社釧路振興公社の抱える多額の負債を整理し、将来、市に与える財政的な大きな不安を解消するため、平成22年12月に「釧路市財政健全化推進プラン」が策定され、多角的な視点から財政の健全化対策に取り組んでいる。

「釧路市財政健全化推進プラン」では推進方策の一つとして「公共施設の見直し」が位置付けられており、累積歳入不足解消のための財政健全化対策としてその取組みが重要な役割を担っている。

「公共施設の見直し」を具体的に推進するにあたり、釧路市の将来にわたる公共施設をはじめとする公有財産全体のあるべき姿の方向性を示す基本的な考え方として、「釧路市公共施設等見直し指針」が平成24年3月に定められた。

(2) 基本的な4つの視点

① 公共施設の効果的運用

公共施設の集約化と縮減、施設新設は複合化、民間活力導入の推進、民間主体の事業推進

② 公共施設等の利活用

既存の土地建物活用、用途転用、他施設との複合化、民間貸付、売却、広告事業、ネーミングライツ、貸付や処分など財産活用による収益確保

③ 管理運営経費の効率化

規模や形態を考慮、指定管理の一元化や業務委託の一括発注、適正な受益者負担、市民や地域団体等が管理運営に参画

④ 公共施設の長寿命化

補修、改修、改築等は計画的な実施により平準化

(3) 公共施設等見直しの推進方法

上記の4つの視点を基本とし、目的・性質・現況別などに区分するとともに、区分した財産の性格に応じた有効なマネジメント手法を確立する。(公有資産マネジメント)

このマネジメントを推進するため、地方自治法により「行政財産」「普通財産」に区分された財産管理から、資産経営的な観点により「行政サービス財産」「行政サービス財産以外の財産」に区分した財産管理をする。

(4) 公有資産マネジメントの手法と観点

① 行政サービス財産

ア 施設評価・PDCAサイクルによる見直し

市の全ての部署の施設データを一元化し、規模機能による「品質」面、サービス提供という「供給」面、収益と費用による「財務」面を、「ハード的評価項目」と「ソフト的評価項目」に分類評価する。

ハード的評価項目

- ・ 築年数 ・ 劣化状況
- ・ 危険箇所数 ・ 耐震状況
- ・ 余剰スペースの大きさ

ソフト的評価項目

- ・ 利用率または利用者数
- ・ 延べ床面積当たりのコスト

評価結果を「継続」「見直し」「廃止」へ客観的に評価し、管理運営の効率化に取り組む。

イ 管理運営方法の適正化の観点による見直し

ウ 民間活力の導入の観点による見直し

② 行政サービス財産以外の財産

「公共施設等の利活用」に掲げた観点を基本とし、財産の有効活用による収益確保に努める。

(5) 実績及び課題

- ① 「釧路市財政健全化推進プラン」における「公共施設の見直し」の効果額は約8億円としているが、見直しが進んでいく中で、効果額の増加が見込まれている。
- ② 施設見直し評価の客観的評価水準値の策定は、民間コンサルタントに委託している。市民との意見交換における方向性の検討段階では、市の主観を抑え、機械的な数値データとすることで、見直しの合理性の共有を図っている。
- ③ 遊休財産は22万平方メートルを保有しているが、ほとんどが湿原であり、地価に比して測量費がかなり高額にかかるため、売りに売れない状況である。

3 委員・会派の所感

- 釧路市の公有資産マネジメントにおいては、全ての施設のデータを一元的に管理した上で、劣化状況や耐震状況等のハード的評価項目及び利用率や利用者数等のソフト的評価項目のそれぞれについて評価値を算出、その評価値が平均値と比較してどのような位置付けにあるのかという結果の公表を行っている。客観性という確かな根拠に基づいて、施設の継続・見直し・廃止等の議論を進めている点は本区も大いに参考にすべき点である。

さらに特筆すべきは、客観的な施設の現状に基づいて庁内で総合的にまとめられたものを検討案の段階で市民に公表、それを基に市民との意見交換の場を積極的に設けていることである。最終的な政策的決定が実際の利用者である市民の生の声を取り入れたうえで成されており、その段階を市としても非常に重要視していると感じた。

客観的な根拠あるデータを明示して市民に理解を求める一方で、検討案の段階で施設利用者たる市民の声を取り入れてゆく政策決定のあり方は

大変参考になった。

- 江戸川区においては平成11年度の経常収支比率が86.8%、区債残高847億円と危機的状況にあったが、平成13年に「健全財政推進本部」を設置し行財政に取り組んできた結果、5年間での財政効果は380億円の削減を実現し、経常収支比率は80.3%と改善してきた。今後も弛まざる施策の見直し、民間活力の活用等が求められるが、区民の高齢化と区有施設やインフラ等の老朽化が新しい課題となっている。

今回の鉏路市の取り組みも参考になると思う。鉏路市では公共施設をハード(建物性能)・ソフト(利用状況)両面からの評価により「継続」「改善」「見直し」「廃止」の振り分けを行い庁内会議を経た「検討案」を公表すると共に市民との意見交換を設定している。これにより厳しい現状を市民と共有する効果はあると思われる。また、鉏路市の場合は人口が少ないうえに面的には広く施設の統合も難しい面がある。

本区では「公共施設のあり方懇話会」も始まり「橋梁の長寿命化対策」など取り組みが始まっている。景気低迷が続く中、発注にあつては区内業者の参入を誘導することも考慮する必要がある。

- 老朽化が進む公共施設への対応は、本区に限らず全国の自治体で急務となっている。鉏路市も例外ではなく、この問題に取り組んでいる。江戸川区での取り組みは、後期10年基本計画の中で8つの重点施策の一つに取り上げ、今期からは公共施設のあり方検討会も発足させ、関係者の意見を幅広く取り入れることから始めた。

一方鉏路市では、もう一步踏み込み財政健全化推進プランの中に公共施設の見直しを取り上げている。この基本姿勢の違いは、公共施設のあり方を検討するうえで、本区の場合は人口構造の変化や地域の施設に対するニーズに対応するため「どこに何が必要か」という切り口で臨んでいるのに対し、鉏路市は迫りくる「財政難を基本的な背景」にした上での公共施設の見直しを進めている点である。

この基本姿勢の違いは、結果に大きな影響をもたらすものと考えられる。単に施設を時代に応じて適材適所に配置するだけでは財政への負担減にはなりにくい。本区の場合も、この問題に取り組んでいる理由の1つに財政へ不安というものはあるだろう。これをもっと前面に出し、区内に106

校ある小中学校と他の施設は別にして考えるという現在の手法ではなく、財政不安を憂慮し、区が保有する資産の有効活用という観点を取り入れるべきだと感じた。

- 今、老朽化による公共施設の更新期の到来、少子高齢化と人口減少、逼迫する地方財政を理由に全国的に公共施設のあり方の見直しが進められている。

釧路市においては、1 公共施設の効果的運用、2 公共施設等の利活用、3 管理運営経費の効率化、4 公共施設の長寿命化、の四つの視点を柱に公共施設の見直しが推進されており、市が保有する多数の公共施設等を、目的、性質、現況の違いによって区分するとともに、区分した財産の性格に応じたマネジメント手法の確立を目指している。

また、施設の方向性に関して「ハード的評価項目」と「ソフト的評価項目」に分けて今後市民に対して公表し、客観的に評価を行っていく。公共施設の情報管理の一元化や施設評価の実施は、今後江戸川区で進めていく公共施設のあり方検討においても非常に参考となった。

- 人口約18万2千人という釧路市の財政規模は、一般会計・特別会計(国保・介護・後期高齢者医療保険など)、そして江戸川区にはない病院・水道・港湾事業など企業会計で、総額約1,670億円。

そのうち一般会計は916億円、市の借金返済の公債費は約136億円(14.9%)、基金は減債基金が中心で約10億円程度ということで、かなりの切迫感がありました。

どの地方にも共通していると思いますが、国の医療制度などの影響で、病院経営や公営企業会計などが厳しく、連結赤字の解消が課題とのことでした。

市の経常的な歳入不足の解消と土地開発公社・(株)釧路振興公社の解散・精算のための第3セクター債の償還財源の確保を目的に、償還期間に当たる16年間に及ぶ「財政健全化プラン」がたてられていました。

視察項目の「公共施設見直し指針」は、この「プラン」に基づくもので、これらの推進に深く関わる「コンサルタント」は三菱総研とのことでした。当然のことかもしれませんが、地方財政のすみずみまで、財界の意向や手法が貫かれていました。

15種類に分類される施設の年間ランニングコストは約60億円。そのうち「見直し指針」による財政効果は、年5,000万円の圧縮で、16年間で8億円とのことでした。下限目標で拡大していかないと財源が不足するとの説明でした。

その他に、貸付財産・遊休財産について、市民との意見交換について、各施設に働く職員・労働者の雇用確保などについて質問しました。

市民との意見交換は、利用者に、生の客観的な数値などの実態を示し、検討案の段階で、直接意見交換の場を開くとのことでした。雇用については、「影響はケースバイケース」「『見直し指針』にはその観点はない」とのことでした。

「見直し」の現場で雇用がどうなっていくか、「健全化プラン」による職員削減など、地元産業への影響の質問もありましたが、疲弊する地方経済への影響も心配されます。

* 報告書の作成にあたっては、釧路市提供の資料を参考にしました。

新行政評価システムに基づく事業レビュー（外部評価）について（根室市）

1 根室市の概要

- (1) 人口 28,923人（男：13,898人 女：15,025人）
- (2) 世帯数 12,913世帯
- (3) 面積 512.71㎢
- (4) 予算額 164億7,500万円（平成24年度一般会計当初予算）
- (5) 議員定数 20人（現議員数 19人）

2 施策の概要

平成24年1月、根室再興を考える市民会議委員を「外部評価委員」として、新行政評価システムに基づく「事業レビュー（外部評価）」を試行実施した。

「事業レビュー（外部評価）」は新行政評価システムの中でも中枢的な機能を担い、市民視点に立った市事務事業の見直しなどを目的に、根室市総合計画後期実施計画事業の中から対象となる事業を抽出のうえ、「不要（廃止）・民間（民営化）・委託・要改善・現行」の5つの判定項目から評価する。

(1) 施策創設の経緯

① 平成11年度～平成15年度

事務事業評価を導入。総合計画事業の取捨選択が目的。「評価過程等が不明確」「公表できない」「高補助率・起債事業が高得点」「原課・評価組織の採点なし」などが課題。

② 平成16年度～平成18年度

新しい行政評価（事務事業評価）を導入。「事業種類により点数にバラツキ」「原課により評価判断にズレ」「外部評価や公表がない」などが課題。

③ 平成19年度

評価項目を見直したが課題は解消されず。

④ 平成23年度～

新行政評価システム導入。

(2) 新行政評価システムの概要

① 内部評価

ア 対象事業は総合計画事業

イ 施策体系の確認（総合計画施策体系との関連）

ウ 事務事業の確認（対象・活動内容・意図）

エ 事務事業の現状（成果指標の設定・事業費・財源内訳・人件費・単位コスト計算等）

オ 事務事業の見直し状況等（前年度に掲げた課題の当該年度の取り組み・今後の動向・市民ニーズ等）

カ 事務事業の評価

a 意図する成果に有効にむすびついているか

b 市以外が事業主体になれる代替性の有無

c 事業内容見直しの余地

d 事業費節減案

e 他事業との統合の可能性

f 受益者負担の可能性

キ 事務事業の方向性

a 現状のまま

b 見直しのうえ継続（拡充・手段見直し・効率化・簡素化・統合振替）

c 終期設定あり

d 休止

e 廃止

f 完了

② 事業レビュー（外部評価）

ア 目的

a 外部の視点による意見等の把握

b 事務事業の見直しに活用

c 市民への説明責任（透明性の確保）

d 事業選択を市民目線で行うための職員の意識付け

イ 対象事業

市の裁量で行われる事務事業のうち、外部の視点から内容を議論することが有意義と考えられるもの（10事業程度抽出）

ウ 外部評価委員

選任7人・公募3人の計10人

エ 外部評価委員の構成

コーディネーター1人・判定員9人（コーディネーターは判定も行う）

オ 進行

a 事務事業説明

市職員が事務事業の趣旨・目的・内容（目標・期限等を含む）・進捗（評価方法含む）・課題など補足説明を行う。1件5分。

b 質疑・議論

判定員から説明員に対して、趣旨目的の是非・達成手段としての妥当性・事業の効果効率性・実施主体の適否など、評価の判断材料としての質問を行う。1件15分。

c 評価

判定員が各自、判定項目「不要（廃止）」「民間（民営化）」「委託」「要改善」「現行」を選択し、理由（複数可）やコメントを評価シート」に記入する。

d 結果・解説

評価の結果について挙手による多数決。特に意見のある場合は各自発表。市が理由やコメントを後日発表。

(3) 実績と課題

- ① 原則公開であるが、平成23年度は試行実施のため、5事業の抽出、非公開の中行われた。所管部局において評価対応を検討し、最終方針は市長が決定する。
- ② 1事業30分間での判断は厳しいことや事前配布資料が理解しづらかったことなどから、事前勉強会の開催、2部制など日程の改善、記入しやすい評価シートへの改良、市民会議が対象事業を選択及び対象事業のランク付けなどが課題である。

3 委員・会派の所感

- 根室市では市民の視点による意見等の把握を目的に、新たな行政評価の手法として外部評価を平成 23 年度より実施している。本区においても学識経験者や区民によって構成される外部評価委員会を設置しており、有効性・相当性・公平性・協働性・効率性の観点から事業の外部評価を実施しているところである。外部からの視点を取り入れることにより、職員の意識改革が図れるとともに事業の成果を意識した政策立案が期待されることである。

行政評価については、各自治体において様々な手法がとられており、各取り組みを参考に評価判断の基準等の改良を加えていくことは、より効率的で質の高い行政運営に寄与するものである。

一方当然のことながら、住民代表である議会が二元代表制に基づく権能を十分に活かし、執行機関に対する監視機能を高めることにより、行政評価の質的向上を図っていくことも忘れてはならない。

- 根室市では市民の視点に立った成果重視の行政運営を行うため平成 23 年度から「新行政評価システム」を導入した。「事業レビュー(外部評価)」は、新行政評価システムの中でも中枢的機能を担い、市民視点に立った市事務事業の見直しなどを目的に、外部評価委員により、根室市総合計画後期実施計画事業の中から対象となる事業を抽出し、「不要(廃止)・民間(民営化)・委託・要改善・現行」の 5 つの判定項目から評価をしてもらうもの。評価結果は、対象となる事業を担当する市役所各課において再検討が図られるほか、市理事者の最終方針決定の判断材料の一つとして活用される。

江戸川区では平成 17 年から外部評価委員による事業の「行政評価」を行っている。それぞれの事業に対して、1 有効性、2 相当性、3 公平性、4 協働性、5 効率性、の観点から改善の必要性を評価し、質疑を含め意見を聴取している。報告書も HP において公開されている。

根室市の判定項目は具体的で強制力を感じる。江戸川区が外部委員による行政評価を行っていることをより区民に周知することも、区民による「共育」「協働」を推進する上で有効と思う。

- この事業の大きなポイントは、外部評価によって事務事業を客観的に見直す事ができるという点である。このように市民視点に立った評価を

受け、さらに次年度以降の事業に結びつけることができれば、事業に対する市民のニーズにあったサービスの提供につなげることもできる。

この評価システムに基づく平成 23 年度のレビューの結果からは、「見直し」や「民営化」など行政にはない民間の価値観を落とし込んだり、本来市民が行政に望んでいるポイントなどが浮き彫りになるなどの結果が見られていることなどから本事業には大きな評価ができる。

しかし、一方で制度として市議会との関係も明確に整理しなくてはならない。市議会には行政の監視という役割があり、これを構成する議員は市民から選ばれた代表者である。これに対して根室市民会議のメンバーは、選任と公募によるメンバーが主体となっているが、選挙で選ばれた議会と、選任や公募で集められたメンバーではどちらが市民の意見をより強く反映しているのかという問題が残る。

- 外部の視点による意見等の把握、事務事業の見直しに活用、市民への説明責任（透明化の確保）、事業選択を市民目線で行うための職員の意識付を目的に昨年、試行的に 5 つの事業に関して外部評価を行った。

多くの委員の方が比較的若い方が多かったことや試行実施であったため、活発な意見の交換を目的とし非公開での実施であったが、外部委員の中からは、自分たちの判断に責任を持つためにも公開にすべきとの意見があったことが印象的であった。

また、事務事業のあり方を検討する判断材料の一つとしてこのような外部評価の実施は有効であると考ええる。

- 人口 2 万 9 千人弱、一般会計 1 6 5 億円弱という根室市は、日本最東端の都市で、北方領土(千島問題)に向き合う都市です。

ここでの視察項目は、事業レビュー(外部評価)についてでした。根室市は、それまでの内部評価に加えて、昨年度から外部評価を試行させました。

外部評価委員は、「根室再興を考える市民会議委員」として、中小企業同友会や小中教頭会など 7 人の選定委員と公募委員 3 人の計 1 0 人。

対象事務事業は、1 0 事業程度を抽出するとしていますが、昨年度は試行のため 5 事業でした。外部評価は、事業仕分けと違い、事務事業のあり方の検討の一つと位置付けられています。

5 事業の中でも、外部評価の結論と実際の市の見直しで違ったものもあ

りました。中小企業支援事業は外部評価では民営化と結論付けたものの、市は中小企業振興条例制定と連動して検討するとしました。

1 事業30分で評価するとのことで、事前準備が相当求められることなど委員の感想も紹介されていました。市民への公開は、試行の昨年こそ非公開だったものの、「見せなければ意味がない」と、今年度からは、報道機関への公開や傍聴などを含め、ガラス張りにすることを検討しているとのことでした。

江戸川区では6人の委員で、インターネットでの公開が行われていますが、さらに公募委員を増やすことや、傍聴など公開の方法を拡大することなどが求められるのではないのでしょうか。

* 報告書の作成にあたっては、根室市提供の資料を参考にしました。