



アカデミー 「研修」の現場に行く!

愛知県
西尾市

積極的な官民連携手法（西尾市方式） を取り入れた公共施設再配置の取り組み

平成27年2月、アカデミーでは研修科目「公共施設の有効活用（大量更新への対応）②」で愛知県西尾市の事例を紹介した。今号では西尾市の事例をあらためて取材した。西尾市は平成23年4月1日、隣接する旧幡豆郡一色町、吉良町、幡豆町と合併した。それに合わせてファシリティ・マネジメント（FM）の専任組織を設置し、公共施設のあり方の見直しに着手している。西尾市のFM戦略は、公共FMの専任組織の設置をはじめ、職員手作りによる計画書、積極的な官民連携手法（西尾市方式）の導入、映像ツールも駆使した迅速な可視化、他の自治体や大学などとの連携（アライアンス）など、ユニークな取り組みが特徴である。

●●●●● 西尾市が公共施設再配置をしなければ ならない5つの理由

西尾市が推進している「公共施設再配置」については、平成23年度に策定された「西尾市公共施設再配置基本計画」において次のように定義されている。

「公共施設の現状と課題を調査、分析して、公共施設のより効率的・効果的な維持・管理・運営方法及び施設配置を実現すること」

西尾市総務部資産経営課経営企画担当主幹の鈴木貴之氏によると、合併前の旧西尾市では、公共施設の再配置も官民連携手法（PPP）も、庁内で政策検討されることは全くなかったという。ではなぜ、西尾市は公共施設を再配置する必要に迫られたのか。その理由は5つある。

〈理由1〉進む人口の少子化・超高齢化の影響

西尾市の将来人口推計では、人口は今後ゆるやかに人口減少へ向かう。14歳以下の年少人口の割合は平成22年の14.9%が、平成32年には11.7%、平成42年には10.8%へ縮小する。15～64歳の生産年齢人口の割合は、平成22年の64.2%が、平成32年には62.0%、平成42年には60.7%へ縮小する。

一方、65歳以上の老年人口の割合は平成22年の20.9%が、平成32年には26.3%、平成42年には28.5%へ拡大する。

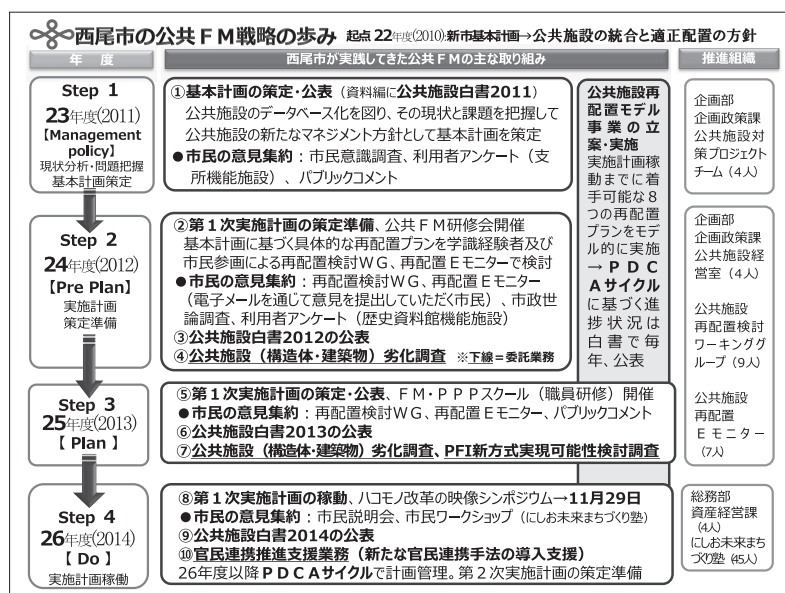
公共施設の数、かつての人口増加に伴って増加し、現在はピークを迎えている。人口と公共施設の相関性から、今後は利用対象者の変化によるニーズの変化、利用対象者の年代別人口構成の変化に対応して、再配置を推進する必要が出てきた。

〈理由2〉公共施設に押し寄せる老朽化の波

西尾市では昭和40年代後半から50年代後半に人口が急増した。公共施設はそれに少し遅れて集中整備されたので、10年後には築30年以上の建物が約7割を占める。放置すると公共施設の「老朽化」の波が同じ時期に一気に押し寄せ、大規模改修や更新に莫大な費用が必要になり、財政負担が増大する。これが全国の自治体も同様に抱える公共施設の「一斉更新問題」である。

〈理由3〉1市3町の合併に伴う公共施設の重複

西尾市の再配置対象施設は357施設、887棟で、延床面積では学校教育施設（約44%）、福祉施設（約17%）、生涯学習施設（約16%）の順に多い。所有施設約5割となる152施設は旧3町から引き



また、安全性に問題のある施設は解体する。

耐震性が確保されていないコミュニティ公園体育館、吉良野外趣味活動施設体育館、吉良町公民館の機能を移転して、建物を解体する。その機能を集約した多目的新生涯学習施設を、誰もが気軽に使えるわくわく感いっぱいの市民交流の場「きら市民交流センター(仮称)」として整備する。

その他、吉良支所(旧・吉良町役場)の役場庁舎の建物は耐震性に問題があるので解体し、跡地を資産運用する。20年以上の耐用年数がある現・吉良支所の車庫・書庫の建物は、トイレなどを整備し用途変更して継続利用する。耐震性が不明な吉良防災倉庫は吉良支所の車庫・書庫に機能移転し、建物は解体する。耐震性が不明な旧・上横須賀郵便局(現・倉庫)と横須賀老人憩の家ホール棟は、建物を解体し、跡地を資産運用する。

再配置の効果試算：LCC=30年で約18億600万円

〈2〉一色地区の新公共空間創造事業

再配置の方針：公共施設の集積化による新たな公共空間の創造。支所跡地などでの市営住宅整備を中心に一色地区の定住促進を図る。

老朽化した一色老人福祉センターと一色支所(旧・一色町役場)と子育て支援センターいっしきは機能を移転し、建物を解体する。一色支所の佐久島振興課は船乗り場近くの旧・海の歴史館を用途変更して移転し、それ以外の3施設の機能は、一色町公民館、一色健康センター、一色学びの館

の3施設を用途変更する新公共空間「いっしき市民交流広場(仮称)」の施設群に集約し、官民連携による包括マネジメントで運営する。

老朽化した市営住宅の対米住宅、巨海住宅は機能を移転して建物を解体する。「一色地区定住促進マネジメント」として、防災機能を備えた多機能市営住宅(90戸)を、一色支所、一色老人福祉センターの跡地を活用して官民連携で整備し、定住化促進の基盤とする。対米住宅、巨海住宅の跡地も定住促進のために官民連携による資産運用を図る。

再配置の効果試算：LCC=30年で約47億3,500万円

第1次プロジェクトに旧3町の施設が多いのは老朽化が著しい施設や安全性に問題のある施設が旧3町に多かったからである。

それ以外の公共施設再配置プロジェクトとして、学校教育関係施設の長寿命化、資料館のリニューアル、弓道場の集約化、地区集会施設の地域譲渡、未利用・低利用施設の貸付、再配置戦略の継続的な推進のためのファシリティ・マネジメント(FM)施策導入などの事業が進められている。

●●● 公共施設を経営資源として管理運営する ●●● ファシリティ・マネジメントの導入

「ファシリティ」、「ヒト」、「モノ」、「カネ」、「情報」に続く5番目の経営資源とも言われる。企業、団体の業務用不動産とその環境(ファシリ

公共施設再配置を強力に推進するために必要な3条件

西尾市では、公共施設を管理している組織が分散しています。その組織を横断的に統轄して、公共施設再配置を強力に進めていくことができる推進体制を構築するためには、次のような条件が必要不可欠であると考えています。

- ①職員は再配置を継続性のある全庁的な取り組みであることを意識。
- ②施設担当職員は再配置基本方針を理解して施設の管理運営に従事。
- ③事務事業の前例主義、縦割主義を打破して、組織のタテとヨコの機能を組み合わせて統轄できる強力なリーダーシップ。

(基本計画本編 P12)



4 地区で開催された市民説明会には637名が参加 (H26.6)

ティ)を、組織活動にとって最適な状態(最少のコストにして最大の効果)で保有、運営、維持、活用するための総合的な管理手法(マネジメント)をいう。自治体など公的機関で取り組むFMは「公共FM」と呼ばれている。

西尾市のFM戦略は、次の8つの特徴を持っている。

- ①技術系と事務系のスタッフを揃えた公共FM専任組織が設置されていること
- ②公共FMに関する計画書を、市民の視点を踏まえた上で、職員が議論を重ねて自ら執筆・編集していること
- ③今後の公共サービスにおける「官」の役割の限界を感じ、地方都市にふさわしい、積極的な官民連携手法(西尾市方式)を導入していること
- ④公共FM戦略の実践を、新たなまちづくりの出発点につなげていこうとしていること
- ⑤公共施設の現状・課題から実施計画策定プロセスまでのFMの動きについて、迅速な可視化(全公開)の徹底を図っていること
- ⑥行政からの情報を市民に伝える手段として、ヒトの視聴覚に訴える映像というツールを駆使したスタイルに挑戦していること
- ⑦全国の自治体との公共FM、PPPのネットワークをはじめ、産・官・学などさまざまなチャンネルによるアライアンス(連携)を活用していること
- ⑧施設白書、FM方針からFM戦略へ「出口戦略」

を見通した体系的な公共FMを着実に遂行していること

鈴木氏によれば、③の「積極的な官民連携手法」で、官だけでなく市民や企業の力も借りながら行政課題を解決していく点に、西尾市のFMの最大の特徴があるという。外部に「丸投げ」せず、①のFM専任組織の資産経営課(経営企画担当)が、②のように計画のほとんどの部分を自ら手がけ、自ら情報を発信する点も、他の自治体と比べて独自色が強い点だという。

現在課長級以下5名で構成される資産経営課はこれまで習志野市や秦野市、佐倉市、浜松市などFMの先進自治体への視察を行い、民間専門資格の「ファシリティ・マネージャー」の取得を奨励するなど、ノウハウの蓄積と人材育成を進めている。そして施設の経営的評価と技術的評価ができる人材を集め、権限を大胆に委譲することが、公共施設再配置を成功させるための重要なポイントになるだろうと、鈴木氏は言う。

●●●●● ●●●●●西尾市方式のPFI(官民連携) ●●●●●「サービスプロバイダ方式」

PFIは官民連携(PPP)の考え方に基づいた民間資金主導型の公共事業の建設・運営手法で、民間が持つ資金、経営能力、技術力、ノウハウを活用して、公共施設の設計、建設、改修、更新、運営、維持管理を行う。「アベノミクスの成長戦略」の1つにも取り上げられている。



名古屋大学との官学連携による市民ワークショップ（H26.8）



吉良中学校の公民授業を利用した中学生版ワークショップ（H26.10）

西尾市は平成23年度に策定した「西尾市公共施設再配置基本計画」に官民連携手法の1つとしてPFIを盛り込み、平成25年度に「サービスプロバイダ方式のPFI実現可能性検討調査」を行った。平成25年度に策定した「西尾市公共施設再配置実施計画2014→2018」の中では、PFI導入の必要性は高いと示されている。

西尾市方式のPFIは、次の9つの特徴を持っている。

特別目的会社（SPC）は

- ①地域の運営企業（サービスプロバイダ）を中心に構成→SPCに建設業務のリスクを負わせない
- ②エリアマネジメントによる一括・性能発注方式
→民間の創意工夫を活用する。
- ③市民ワークショップなどの「市民協働」
→市民ニーズを把握し、業務要求水準書に市民ニーズ欄を設ける。
- ④定性的評価を重視する
→定量的評価と定性的評価の比率は1対9。
「民間委託だからと言ってコストダウンだけを追求すると、民間ならではの創意工夫がなくなくなり、市が直接運営するのと変わらなくなります」（鈴木氏）
- ⑤企業との競争的個別対話の導入
→競争的個別対話とは、発注者と民間事業者の意思疎通を図り、提案の幅や業務要求水準書の記載の解釈のあいまいさを小さくすることで、民間事業者が発注者のニーズにそった実現性の

高い事業計画を提案できる手法である。

- ⑥外部モニタリング（性能評価）の導入
- ⑦プロジェクト・ファイナンスの推奨
→地元企業の参画促進
- ⑧要求水準に対する代替案（ヴァリアンビッド）制度の採用
- ⑨適切なリスク分担を優先交渉権者との協議によって決定

「サービスプロバイダ方式」のPFIでは、サービスを提供する事業者が主体となる特別目的会社（SPC）＝サービスプロバイダが西尾市と一括・長期（30年間で約327億円）の事業契約を結び、民間企業と協力し、金融機関の融資を受けながら、5つのプロジェクトについて包括的に、公共施設の運営、維持管理、資産運用、買取（新設・改修・解体等）などを進めていく。

「5、6年ではなく30年の長期だからこそ、民間も本気になるのです。従来の縦割り行政から生まれた『一機能・一施設』の壁を打破するだけでも視野は大きく広がりますが、民間からは、行政には思いもつかないようなアイデアも出てきます。官民連携での成功事例を1つつくるだけで、役所内の空気も議会や市民からの見方も変わってくるはず。また、住民や地元企業を巻き込んだ官民連携手法である西尾市方式が、公共施設の問題に直面する全国の市町村に対しても何か一つでも貢献できることがあれば先行してきた苦勞が報われますね」（鈴木氏）



西尾市の公共施設に関する映像シンポジウム（H26.11）



西尾市総務部資産経営課主幹 鈴木貴之さん

●●●●● 市民の理解が公共施設再配置を 推進する原動力（市民協働）

平成26年3月に策定され、40以上の施設の統廃合計画を盛り込んだ「西尾市公共施設再配置実施計画2014→2018」には、「新たなまちづくりの出発点」「建物の安全性の確保」「官民連携手法の活用」という3つのテーマがある。その中の「新たなまちづくりの出発点」は、「市民協働」を唱える榊原康正市長が常に強調するキーワードで、公共施設再配置を考えることは、ハコモノの統廃合だけでなく、合併後の市民生活と行政との新たな関係を考えることだと位置づけている。そのため西尾市は、実施計画を説明し、「市民協働」の前提になる市民の理解を得るための活動に力を入れて取り組んでいる。

平成26年6月、実施計画策定までの歩みを紹介した映像と、パワーポイント資料を活用した市職員による実施計画の説明、質疑応答で構成する「市民説明会」を市内4地区で開催したところ、計637名が参加し、アンケート回答者の8割が「わかりやすかった」と答えた。

平成26年7月からは8回にわたって、再配置プロジェクトを新たなまちづくりの出発点とするための市民ワークショップ「にしお未来まちづくり塾」を開講した。塾生45名は一般公募の市民で構成されたが、全て公開で事前申込不要の傍聴可とした。名古屋大学との官学連携や高校生や子育て世代や障がい者等を特別ゲストとして迎えての

ワークショップも実現した。

また、次世代のための公共施設再配置を中学生が考える場として、「にしお未来まちづくり塾」を平成26年10月に吉良中学校の3年生の公民の授業を活用して実施した。未来の吉良中の姿について、若い世代ならではの要望が出ている。

平成26年11月には、西尾市の公共施設に関する映像シンポジウム「ハコモノ改革からワクワクする西尾の未来をみんなで考えよう！ 新たなまちづくりの出発点のための公共施設再配置とは」を一色地域交流センターホールで開催し、一般市民等261名、議員19名、職員106名の計386名が参加した。

それ以外にも先進自治体の事例を紹介、研究する「にしおFM・PPPスクール」に一般市民が参加したり、職員が市民と情報交換する場「市民協働ガイド」で再配置をPRしたりしている。ワークショップ等では市民から、南海トラフ巨大地震の揺れや津波に対する防災機能を求めるニーズが出たという。そうした市民ニーズとはPFI事業の発注書にあたる要求水準書に反映した。

「例えば、市営住宅なら過疎化を防ぐ定住促進というように、公共施設再配置を地域のまちづくりの課題と結びつけて考える。国も奨励していますが、そんな形を目指しています」（鈴木氏）

平成27年2月には東京で開催された日本ファシリティマネジメント大会（JFMA FORUM 2015）で、西尾市の取り組みは、第9回日本ファシリティマネジメント大賞（JFMA賞）奨励賞を受賞した。