

自治体によるファシリティマネジメントの運用実態に関する研究

Study on operational situation of facility management by local governments

学籍番号 47-106772

氏名 吉森 健 (Yoshimori, Ken)

指導教員 清家 剛 准教授

1. 研究概要

1-1 研究の背景・目的

近年、地方自治体の持つ多量・多岐にわたる公共施設のストックに対して、ファシリティ・マネジメント（以下 FM）の概念で表される事業新設や組織再編、意識改革を伴った施設運用改革への取組が一部の自治体を先頭に広がりを見せつつあり、具体的に様々な手法や事例が示されている。しかし実際にそれらの手法や計画・事業が、従来の縦割り型の施設運用・意思決定構造や予算編成、議会や市民を含め多岐にわたる人および組織間での合意形成などの課題を経て実現・目的達成に至るまでの過程では、自治体毎、さらには関係者毎の個別的な判断事情や背景を考慮する必要がある。

そこで本研究では公共 FM の導入・達成を志向した各自治体の組織体制作り、意思決定プロセスの俯瞰的な実態把握に加え、FM を推進・運用する側と受け取る側の両側面から実態調査を行うことで、個別的な背景を整理分析し、公共 FM の実行と目的達成に向けた課題を明らかにすることを目的とする。

1-2 研究の対象と方法

始めに公共 FM の導入を明確に示している自治体から、都道府県 1、政令指定都市 2、市町村 2 の計 5 箇所の規模の異なる自治体を対象とし、FM 担当職員へのヒアリング調査結果及び資料の分析を行った。次にその中から自治体 A については、過去に実施された利用調整事例のうち公共施設の改修・移転を伴う 2 事例に着目し、調整に関わった担当者および空き施設を受け取った側の担当者に対してそれぞれヒアリング調査を実施し、調査結果及び資料を用いて分析、考察を行った。〔表 1〕

2. FM の運用体制に関するヒアリング調査

2-1 目的と概要

本章では、異なる自治体で FM を実際に運用している担当者へのヒアリング調査を通じて自治体内における関係者の意識、実態の把握分析を行うことにより、FM の導入から組織運営までの過程における課題と効果を整理することを目的とする。

2-2 調査結果及び分析

(1) 推進体制による比較

表 1 ヒアリング対象一覧（左：自治体、右：空き施設活用事例）

調査対象自治体	都道府県		政令指定都市		市町村		調査対象事例	庁内調整		庁外調整		
	A. 青森県	B. 大阪市	C. 浜松市	D. 佐倉市	E. 武蔵野市	事例 A-1.		事例 A-2.				
取組開始年度	2003年	2008年	2008年	2008年	2004年	実施年度	開始 完了	2008年 2011年	2008年 2011年			
ヒアリング調査先 (FM担当部署)	総務部/財産管理課 /FM・財産グループ	都市整備局 /公共建築部/FM課	財務部/資産管理経営課	資産管理経営室	財務部/施設課	ヒアリング調査先	調整側提供側	総務部/財産管理課/FM・財産グループ	県教育委員会/学校施設課/施設整備グループ			
							移転側	農林水産部/農林水産政策課	市教育委員会/教育総務課			
保有施設	棟数(棟)	4.143	3.167	2.136	545	158	調整施設	県有庁舎	↓	県立高校	↓	市立中学
	面積(m ² /人)	1.55	5.95	3.30	2.03	2.43		県有庁舎	↓	県有庁舎		
	築30年経過(%)	50	37	30	34	40						

表2 推進体制の分類

大分類	小分類	事例
【委員会事務局型】 : FM部門は財産管理と委員会組織の事務局担当	【トップ調整型】 : 各部署を束ねる主管課からなる委員会	・県A
	【専門・政策型】 : 財政、政策と建築・都市整備などの部署によるトップによる	・政令市B ・政令市C
【完結型】 : 営繕部門を包括した完結したFM組織	【単独組織型】 : 独立組織として、関係者・トップ等との協議・提案を行う。	・市D
	【ストックマネジメント型】 : 保全計画の査定、計画的保全の実施	・市E

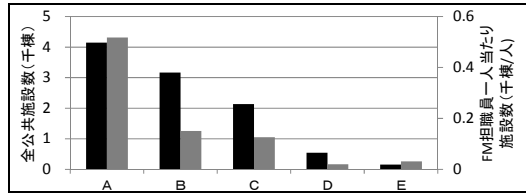


図1 施設総数およびFM担当者一人当たり施設数

【分類】: 調査の結果、5事例それぞれにおいて専門部署あるいは推進会議等の設置によるFM推進体制の構築が行われていた。これらの体制を構造・目的の違いによって分類定義した。〔表2〕その結果、県および政令市は委員会事務局型、市町村は完結型に分類され、自治体の規模の違いによって推進体制の構築方法に一定の傾向が見られた。

【人員体制】: 〔図1〕各自治体の保有施設数に大きな開きが見られると同時に、総施設数をFM担当者人数で除した結果を比較すると、「トップ調整型」「専門・政策型」「完結型」で3つのグループに分かれた。このことから自治体が抱える施設総量の課題、および業務遂行の実態に違いが見られることが分かった。

【意思決定に係る課題点】: ヒアリング調査の結果より、FMの導入後に感じられた課題として委員会事務局型では「事務処理工程の増加に対する施設所管側の抵抗」が、単独組織型では「FM業務の迅速性が増したことによる周囲・行政とのスピード感の差」がそれぞれ指摘された。

【総量縮減の位置付け】: 完結型の事例では総量縮減をそもそも目標としていないか、現

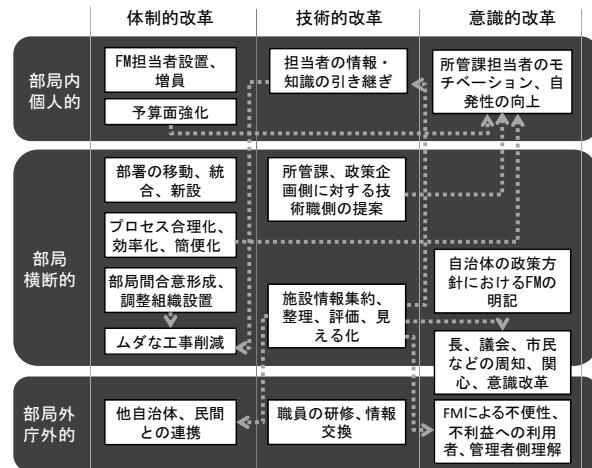


図2 FM導入によって期待される変化と各要素間の関連性

状は進められていなかった。委員会事務局型はいずれも総量の縮減を目標に掲げており、自治体A、Bでは政策・業務の優先を前提とした位置付けであるのに対し、総量縮減を大きな目標に掲げている自治体Cでは、利便性が犠牲になる代わりに、より質の高い施設への統合を行うなどのインセンティブを与える工夫を行うことで、サービスを維持しながら保有する膨大な数の施設に対してさらなる縮減を目指している。

(2) FM導入による変化

ヒアリング調査の結果を基に、担当者の視点から見たFMの導入によって起こる変化、及びその変化同士の関連性について、組織の範囲及び性質の違いで分類しまとめた。〔図2〕この結果から、部局横断的、技術的な変化によって、個人及び周辺の意識的改革、体制的改革の変化が期待されることが明らかとなった。

2-3 小結

本調査を通じて、FMに取り組む自治体の規模・体制の違いによる特徴を比較整理した上で、FMの導入がもたらす変化と課題を明らかにした。

3. 公共施設の横断的運用事例に関するヒアリング調査および分析

3-1 目的と事例概要

本章では、前章で把握した FM を行う組織運営側の実態に加え実際に運用される側の事情を明らかにする。前章の自治体 A で実施された廃止施設を活用した改修・移転事業 2 事例について、空施設を運用した側と施設を受け取った側の両担当者へヒアリング調査を実施した。〔表 3〕調査結果をもとに、運用側と受け取る側の両担当者の事業成立に至るまで

表 3 事業概要および関係者の定義

	事例 A1	事例 A2
期間	2008～2011年	2008～2011年
事業内容	旧県有施設への県有家畜保健衛生所の移転(庁内調整)	県から市へ譲渡された旧高校校舎への中学校の移転(市町村譲渡)
運用側	県 FM 担当	県 FM 担当及び県教育委員会
受け取る側	施設の所管課	市教育委員会
調査項目	移転成立に至るまでの組織間、組織内部の職員意識、判断事情、調整事項、合意形成等。	

の各段階での認識と背景を〔表 4〕に示す。

3-2 調査結果および分析

(1) 事例 A1 (庁舎建築の利用調整事例)

【アプローチ】: FM 担当から全庁を対象とした空き施設と施設需要の照会が行われる。受け取る側は部内調整を検討することなく移転要望を提出しており、FM 担当による照会・調整システムの認知度および所管部門職員の期待の高さが現れている。

【調整案の作成】: 調整案は集めた施設情報を総合し FM 担当によって先行して作成されるため、判断に視点が必要である。本事例では「①用途の近似性」「②立地と空き施設の売却価値」「③事業全体のコスト上の実現性」等の最適化の視点から運用側としての調整案が作成されている。

【受け取る側との調整】: 作成された調整案に対して、受け取る側は「立地・スペース等

表 4 廃止施設活用事例の各段階における運用側と受け取る側の認識と背景

(○:一致 ▲:相違 分:役割分担)

事例 A1 (庁内調整)		運用側(県 FM 担当)		受け取る側(施設所管課)		①と②の相関		
		認識・やりとり	理由	認識・やりとり	理由	結果	理由	
		基本認識	FM 導入以前	施設運用は各時の事情を鑑みて各所管課が調整決定。	建築部門は各所管課の決定事項に従って依頼受領	老朽化。耐震補強困難、新築・建替えも困難。移転には適当な施設なし	過去に実施された耐震診断の結果から	▲
事前調整	打診・照会	毎年度の始めに全庁的な施設状況を把握する。	県有施設利活用方針に位置付けられた施設有効活用を達成するため	部内検討の必要なく、調整会議における全庁的調整に期待。とりあえず提出	過去の経験上、調整会議を活用すべき。部内調整は選択肢が限られる。	○	○	
	調整条件	なるべく用途の近い方が望ましい。調整時はコスト面で全般的に指導	大規模な用途変更はコスト大となり、予算査定上実現性低い。	同市内であれば施設は何でも良い	立地・規模を業務への影響の観点から検討	○	▲	
	立案根拠	家畜保健衛生所を移動するならば当該物件しかない	空き施設の売却困難。山手という立地上も当該物件の他に候補はない	家畜保健衛生所を移動するならばこの当該物件※しかない	業務上問題がない限りは、移転可能性を優先したい	○	▲	
計画具体化	具体的計画	別の類似組織も同時に集約移転	両者同時に移転のニーズあり。用途上改修コストも有利	単体での移転が必要	他の組織との集約は業務上(危機管理体制、スペース上)不可	▲	▲	
	移転・改修費用	移転側の要望を聞きながら改修費用を概算し、財政課と事前協議をする	調整会議での立案に先立って費用の把握が必要	費用面は運用側に任せている	-	分	○	
	旧施設の扱い	移転計画時その場で方針決定。基本は売却	利活用方針での総量縮減の位置付け	基本的売却で問題ない。売却は財産管理課に任せている。	移転後旧施設は部局で不要。	○	○	
移転後	維持管理費用	移転後維持費用は移転側に任せる。総量縮減により全体費用は減少	設備の業務委託費などによるため、計画時の見積困難。	本件では廃止、移転施設共に同じ部局内。移転前の施設分は全体の費用減	-	分	○	
	反応	本件に関しては問題の報告、調整要望はなかった。案件次第	-	移転したことによって業務自体が増えることはない	同じ市内の移転、建物が新しくなり業務も円滑。通勤距離が増える場合あり	○	○	
事例 A2 (庁外譲渡)	基本認識	運用側(県教育委員会、県 FM 担当)		受け取る側(市教育委員会)		①と②の相関		
		認識・やりとり	理由	認識・やりとり	理由	結果	理由	
	譲渡以前	学校施設は部局間調整よりも市町村での使用を検討	他部局への転用はコスト大。教育施設としての活用を期待	新築の代わりに、中学校の老朽化対策としては大規模改修を検討	耐用年数上新築が支持されるが財政上大規模改修を選択	-	-	
	事前調整	打診・照会	並行して庁内利用調整案もあるが、市町村を優先して意向を打診	以前譲渡された土地を一時的に処分できない。県内に同様の前例もない意向を伝える。	改修計画は撤廃し、廃校舎の譲受をしない意向を伝える。	費用面での優位性	○	○
		条件	打診時に無償譲渡を保証	補助金返還免除制度の関係過去の経緯を加味	譲受の合意から約 1 年取組開始猶予の依頼。	並行する小学校統合計画との間で市民の合意形成の混乱を避けるため。	-	○
		自治体内での調整	調整会議で既定路線として確認・手続	庁内、庁外を問わず手続き上、会議で確認。	①通学路整備②通学用交通③防犯対策について各関係部署と調整	移転に対する市民の了承を得るため	分	-
	計画具体化	具体的計画	市側の予算確定をもって正式譲渡	-	改修計画・費用積算のため学校長らと現場視察、一部校舎の不使用を決定	広すぎるのは生徒の監督上難あり	分	-
		事務調整	依頼を受け、移転時期を共通目標登記の移管手続き完了の延長	法務局・財務局等との協議等に時間を必要	年度初めまでに移転完了したい	移転する生徒職員の都合がよい。	▲	○
		旧施設の扱い	関与しない	移転成立後の施設は県の所有でないため	当初から解体の方向で庁内合意。解体に巨額の費用。年次計画を立てる	環境美化、災害時の危険性	分	-
	移転後の反応	-	-	反応は良好	良好な施設環境	分	-	

で業務の執行に問題はないか」という視点での判断が求められる。本事例では立地に関して両者とも認識は一致していたが、当初の提案であった「近似用途の他施設との集約案」は「業務上、非常発生時に施設の隔離が必要」との受け取る側の指摘により撤回修正された。個別事情を把握する受け取る側と全体を把握する運用側との判断基準の役割分担による効率性向上に加え、その差異を調整していく行程の両立が重要であると考えられる。

(2) 事例 A2 (学校施設の譲渡転用事例)

事例 A1 等の一般施設と異なり、学校施設は全庁的な利用調整の検討と同時、もしくは

検討前に「市町村」への譲渡の打診が行われている点に着目する。〔図 3〕〔図 4〕

【アプローチ】: 無償譲受による空き施設利用は「新築・大改修に対する大幅な費用低減」「県有校舎は質がよい」という受け取る側の認識のもと、運用側である県からの最初の意向確認の時点で譲受の旨を伝えていた。一方で同時に受け取る側は①立地の問題に関わる利用者との合意形成、②学校職員のニーズを反映した改修計画とコストの積算、③旧校舎の解体費用の予算化、④県側との事務進捗状況の連絡と移転施設内の業務とのタイミング調整、などの課題を自ら解決する必要があるが、同類の事例は多くないため譲受に際して発生するこれらの課題を始めから全て想定することは難しいと考えられる。

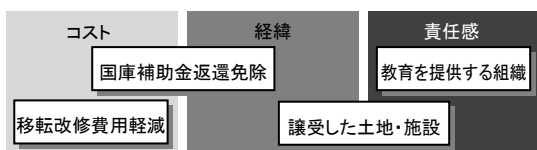


図 4 学校施設の市町村譲渡における県側の意識

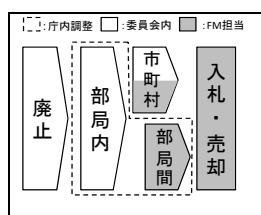


図 3 廃校舎活用優先度

【平行する計画との調整】: 本事例で受け取る側は、平行する小学校統合計画との間での市民の合意形成の混乱を防ぐため、統合計画完了まで一年間の事業猶予を打診している。都心部を除く一般の市町村は、本事例と同様小中学校の統廃合計画が近年進められていると考えられることから、同時進行する近接学区の学校再編計画との間における調整が課題となる可能性は高いと考えられる。

(3) 学校施設の部局間調整について

庁内調整事例 (A1) の受け取る側のヒアリングから、FM 担当による部局間調整を利用する動機として「部局内調整の選択肢の少なさ」「過去の調整実績」が挙げられた。このことから、事例 A2 の用に市町村も含め膨大な学校ストックがあり内部調整の余地が大きいこと、また現在までに自治体 A では学校施設から教育庁以外への調整実績が不足していることなどが、学校施設の FM 的発想による部局横断的利活用へのインセンティブが働きにくい要因になっていると考えられる。

3-3 小結

本章では、主体の異なる空き施設活用 2 事例における施設の運用側と受け取る側のやりとりを具体的に調査し、事業の成立に至る過程の実態及び留意すべき課題を明らかにした。

4. まとめと今後の課題

本研究では、FM を運用する立場の視点、並びに実際の利用調整が行われる現場での経緯、認識について調査を行い、自治体によるファシリティマネジメントの導入から運用される現場までの実態と課題を明らかにした。なお本論で扱った調整事例は、受け取る側の需要が存在している場合の事業を扱っており、今後はさらに説得合意の上で行われる調整事例の実態を調べる必要がある。