

『福山大学経済学論集』
第45巻
(2021年3月) 抜刷

わが国地方自治体における戦略的資産管理プロセスの導入
—成果指標の設定を中心に—

高橋 範行
関下 弘樹

わが国地方自治体における戦略的資産管理プロセスの導入

—成果指標の設定を中心に—

高橋 範行¹

関下 弘樹²

概要

わが国において、インフラ資産や公共施設の老朽化などを背景とした、効果的な資産管理プロセスへの転換は喫緊の課題となっている。しかし、地方自治体では、個々のインフラ資産などがそれぞれの担当部署ごとに別々に管理される縦割りの状況を脱することができていない。

本稿では、地方自治体が戦略的な資産管理を行うための手法の1つとして、英国における先進事例を基に、バランス・スコアカード（BSC）を活用して指標および数値目標を設定することの有用性を明らかにした。具体的には、①自治体の総合計画などからブレイクダウンする形での評価指標の設定、②技術的側面に限定されない、多様な視点からの評価指標の設定、③既存組織の縦割り構造にとらわれない、部局を越えた連携による取組みの推進の3点において有用であることを示した。

キーワード：地方自治体、資産管理、バランス・スコアカード（BSC）、公共施設等総合管理計画

1 わが国地方自治体における資産管理の現状と適切な資産管理の必要性

国や地方自治体は、インフラ資産や公共施設（以下、インフラ資産等という）を保有してさまざまな住民サービスを提供している。それらは過去から現在にわたってわが国の経済発展を支えるとともに、国民生活の質の向上に貢献してきた。しかしながら、1960～70年代の戦後高度経済成長期に大量に建設されたインフラ資産等が老朽化し、今後次第に更新時期を迎える一方で、近年の厳しい社会経済状況は国や地方の財政を圧迫し、それらの維持管理や更新をどのように行うのかという大きな課題に直面している。それは、今後必要となる維持管理費用や更新費用の財源を手当てできず、修繕や更新を先送りすることで、インフラ資産等の適切な維持管理ができなくなるおそれがあるということである。

1920年代のニューディール政策以降、歴史的に日本よりも社会資本整備が進んでいた米国

¹ 岩手県北上市役所勤務、関西学院大学価値共創研究センター客員研究員。連絡先：XG8N-TKHS@asahi-net.or.jp

² 福山大学経済学部専任講師。

では、1980年代にインフラ資産の老朽化の問題が顕在化した。橋梁の損傷事故や老朽化による道路の通行制限など、国家経済や市民生活に大きな影響を与えるまでになった。米国においてこのような事態が生じた一因として「1960年代後半から1970年代にかけてハイウェイ関係予算が削減されるなかで、十分な維持管理・更新がなされなかったこと³」が挙げられている。インフラ資産の維持補修を先送りにするとますます損傷や劣化が進行し、先送りの前よりも補修費用が増大する可能性が高い。そのようななかで、既存のインフラ資産を適切にメンテナンスし、継続的な維持管理・更新を図っていこうとする取組みが生まれた。これが「アセット・マネジメント」の考え方の始まりである。

わが国においてもインフラ資産等の維持管理が喫緊の課題となっているわけであるが、地方自治体の果たすべき役割は非常に大きい。なぜならば、わが国における社会インフラの大部分は、地方自治体が維持管理・更新の役割を担っているからである⁴。しかしながら、地方自治体におけるインフラ資産等の維持管理・更新に係る体制や技術者などは必ずしも十分ではないのが現状である。国土交通省の調査によれば、地方自治体の規模が小規模になればなるほど事態は深刻化している⁵。小規模な地方自治体を中心に、インフラ資産等の維持管理・更新のための財源も人材も不足しているのである。

そのような折、総務省は2014年4月に「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」（以下「指針」という）を全国の地方自治体に向けて示した。指針中「総合管理計画に記載すべき事項」の1つに「フォローアップの実施方針」とあり、「総合管理計画の進捗状況等について評価を実施し、必要に応じ計画を改訂する旨を記載すること」とある。また、総合管理計画策定にあたっての留意事項では、「計画の実効性を確保するため、計画期間における公共施設等の数・延床面積等に関する目標やトータルコストの縮減・平準化に関する目標などについて、できるかぎり数値目標を設定するなど、目標の定量化に努めること」とあり、数値目標の設定が求められていることがわかる。

一方、わが国の地方自治体では1990年代以降、英国などでの経験を模範として行政評価制度を導入しようとする動きが見られ、評価を実施することによって行政活動を定量化し、「計画（Plan）→執行（Do）→評価（Check）→改善（Action）」のマネジメントサイクル（PDCAサイクル）を回そうとする取組みが続いている。インフラ資産等の更新や大規模補修の分野

³ 国土交通省（2014，32頁）。

⁴ 例えば、代表的なインフラ資産の管理主体別の割合を見ると、道路橋梁（約72万本）では9割以上が、道路トンネル（約1.1万本）は約7割が、都道府県・政令市・市区町村の管理となっている。国土交通省（2020，114頁）。

⁵ 人口規模別に老朽化の把握状況を見ると、小規模な地方公共団体ほど、状況を把握していない、または、簡易な把握方法に拠っているという傾向が見られる。国土交通省（2014，36頁）。

においても、都道府県を中心に、比較的規模が大きい地方自治体では、アセット・マネジメント、ファシリティ・マネジメントなどと名づけて、インフラ資産等の維持管理・更新を最適化する取組みを開始している自治体も存在する。たとえば、青森県では橋梁管理の分野において、2004年度より橋梁アセットマネジメントシステムを構築し、2006年3月には、橋長15m以上の橋梁を対象とした5箇年のアクションプラン(2006～2010年度)を策定したほか、公共建築物の分野でも2004年度から「ファシリティマネジメント推進事業」を開始し、2006年度に「青森県県有施設利活用方針」を策定、2007年度からは県有財産の管理を統括する財産管理課を新設し、資産管理の取組みを強化している。そして、橋梁アセットマネジメントにおいては、将来にわたるライフサイクルコスト(LCC)算定結果や橋梁の健全度を指標として用い、事業優先度評価に活用している。

しかし、わが国の地方自治体が今後インフラ資産等を計画的に管理していくにあたって、取り組まなければならない課題が2点挙げられる。1点目は、インフラ資産等を管理する部局と財務部局が従前の「予算を要求する側」と「予算を査定する側」という図式から脱却できず、結果としてインフラ資産等の維持・更新の必要性が組織内で共有できず、必要な予算が十分に確保できていないという点である。インフラ資産等が適切な管理水準を満たしつつ、同時にできるだけ効率的な支出がなされるためには、効果的な資産管理の仕組みによって得られた、維持更新に必要と見込まれる支出データが中長期の財政計画や毎年の予算に確実に反映される必要がある。2点目は、道路、公園、学校、公民館など、分野を横断しての維持更新事業の優先順位を付けることができず、自治体全体としての資産最適化が図られていないという点である。前述のように個別の分野においては資産管理の取組みが進んでいるケースも見られるが、個別の分野ごとに資産規模の最適化を図るよりも、できるだけ大きなくくりで最適化を図る方が、全体としてより効率的であると見込まれる。

今後のわが国地方自治体における資産管理のあり方を考えるうえで必要なことは、インフラ資産等の更新や大規模補修に関する技術的側面よりも、それに必要な財源をどう確保するかという問題に着目することである。インフラ資産、公共施設それぞれ個別の分野においてバラバラに更新や大規模補修の計画に取り組み、どれほど効率的で効果的な修繕計画ができあがったとしても、そのための財源を確保できなければ絵に描いた餅にすぎなくなってしまう。自治体各部局の縦割りによる個別最適化ではなく、自治体全体の財源をどう配分するかという視点を組み込んだ、戦略的な資産管理に取り組む必要がある。

2 全庁的視野に立った成果指標とバランス・スコアカード

前節で挙げた2点の課題を解決するための方法として、本稿ではバランス・スコアカード

(Balanced Scorecard : 以下BSCという) の活用を提案する。

わが国の地方自治体では1990年代以降の財政悪化に伴い、度重なる行財政改革を実施し、職員数の削減や実施事業の効率化など、歳出の削減に取り組んできた。しかしながら、歳入の増加が戦後の高度成長期のように期待できる状況ではもはやなく、経営資源の縮小は進む一方である。従来の「節減型」の改革では限界があり、事業の優先順位によって取り組むべき事業を精査し、優先度の低い事業はやめるといような「選択と集中」が必要な状況となっている。

自治体の一般財源はインフラ資産等の建設・更新や維持のためだけにあるのではもちろんない。増加傾向にある福祉関係の扶助費や介護保険・国民健康保険関係費用など、すべての事務事業にどのように財源を振り分ければ地域住民の満足度を高めることができるかという観点が求められる。しかしながら、行政で従来用いられてきた手法では適切に選択と集中を行うことは容易ではない。一度着手した事業や制定された補助金になかなか手を付けられないという状況が全国の自治体で見受けられる。このような状況を解決するために用いられるツールがBSCなのである。

わが国においても、民間企業ではBSCを用いた経営が多く展開されているが、公共部門、特に地方自治体においてはその活用はあまり進んでいないのが実情である。その一方で、海外に目を向けると、公共部門においても経営改革などにBSCを活用している自治体などが多く見受けられる。英国の地方自治体では、このインフラ資産等の維持更新に関する分野においても、BSCを活用して戦略や目標を定めている自治体が多く存在する。

そこで、1970年代後半からのサッチャー元首相による一連の改革により大きな変革を遂げ、地方自治体の資本会計制度においても先進的な動きのあった英国における取組みを参照することとする。

3 英国地方自治体におけるアセット・マネジメントの取組みとBSC

英国地方自治体における資本会計制度のなかに、アセット・マネジメントへの取組みが組み込まれたのは2002年の単一資本資金制度 (Single Capital Pot) 導入時であり、すでに15年以上の実績がある。これ以前、英国では地方自治体の資本支出やそれに伴う財源について中央政府が統制を行っていた。この施策には地方自治体の債務残高を減少させる効果があったが、反面財源統制を通じた資本支出額の減少によって公共施設への投資・再投資の水準を低下させたため、インフラ整備や公共施設の更新は打撃を受けた。この問題に対処するための改革が単一資本資金制度の導入である。

単一資本資金制度では、中央政府から地方自治体へ起債許可する金額を決定し配分する際、

一部に大臣の裁量による配分を導入し、その評価基準として資本投資戦略(Capital Strategy)やアセット・マネジメント・プランが用いられることとなった。この施策によって、自治体内の部局横断的な課題に対応するために横の連携を図り、資本投資を体系的・戦略的に進めていこうとしたものである。単一資本資金制度自体は2004年に廃止となり、評価基準としてアセット・マネジメント・プランを地方自治体が中央政府に提出することはなくなった。しかし、2004年度から導入された自主決定方式(The Prudential Limit)においてもこれらの手法は活用されることとなった。つまり、当初は中央政府が地方自治体の資産管理施策を統制するための手法としてアセット・マネジメント・プランなどが用いられたが、ほどなくして地方自治体が自主的に資産管理の施策を意思決定するようになり、アセット・マネジメント・プランなどは自治体自身の意思決定ツールとして用いられるようになったということである。

2008年にはコミュニティ・地方自治省(Department for Communities and Local Government : DCLG)が地方自治体向けにアセット・マネジメントのフレームワークを示した。これは、2007年の包括的歳出見直し(Comprehensive Spending Review)を受けて、再度アセット・マネジメントの重要性を説いたものである。英国地方自治体においてアセット・マネジメントの取組みを進めるためのガイドラインは、英国王立勅許資産調査士協会(The Royal Institution of Chartered Surveyors : RICS)が作成し、DCLGもこのガイドラインに基づくよう示唆している⁶。

RICSは、そのガイドラインのなかで、アセット・マネジメントの業績管理においてBSCを活用できることを述べている⁷。BSCは、財務の視点、顧客の視点、業務プロセスの視点、学習と成長の視点の4つの視点から見た、バランスのとれた戦略の策定とその評価を可能にするツールである。

これらの4つの視点それぞれにおいて、目標の達成に導く重要な評価指標(performance indicators : PIs)を選定することによって、BSCはインフラ資産等の管理にかかる業績を向上させるための焦点に用いることができるのである。RICSのガイドラインでは、この評価指標は全体で15から20個を上回ることはないとしている。これらを図示すると表1のとおりとなる。

⁶ Department for Communities and Local Government (2008, p.7).

⁷ Jones and White (2008, p.35).

表1 アセット・マネジメントに焦点を当てたBSC

目的	測定領域	測定方法
戦略		
・組織目標の達成または援助	・資産の品質改善 ・利用スペースの減少	・スペースの減少や利用価値の向上に関連した基準 ・設備に対する満足度
顧客および利害関係者の視点		
・顧客を満足させること、利害関係者に貢献してもらうこと	・資産の利用体験についてすべてのレベルの顧客や従業員の意見を聞くこと	・顧客調査、利害関係者への調査やインタビュー
業務プロセスの視点		
・効率的かつ効果的な運用	・仕事をしやすい職場スペース ・顧客や利害関係者にわかりやすいサービス窓口の共同配置 ・柔軟な業務 ・スペース利用の効率性	・設備に対する満足度 ・サービス提供の位置付けや品質 ・労働の程度 ・柔軟な仕事のやり方の適用可能性
財務の視点		
・お金に見合う価値 ・予算厳守	・財務指標	・経常経費 ・資本的予算の厳守
学習と成長の視点		
・ベストプラクティスの把握と継続的に試される新たなアイデア	・他の組織と比較したパフォーマンス ・業務の新たなやり方やサービスの提供方法についての調査	・業績比較およびグループでの学習 ・研究調査による業績測定

(出所) Jones and White (2012, p. 45).

4 業績評価指標と測定

RICSのガイドラインでは、業績評価指標 (Key performance indicators: KPI) について「手段、対象、ベンチマーク、期間で構成される測定可能な目標の主要な部分」であると表現している。KPIは組織によって必然的に異なるものであるが、指標設定の際に欠かせない「ルール」として次の5点が挙げられている⁸。

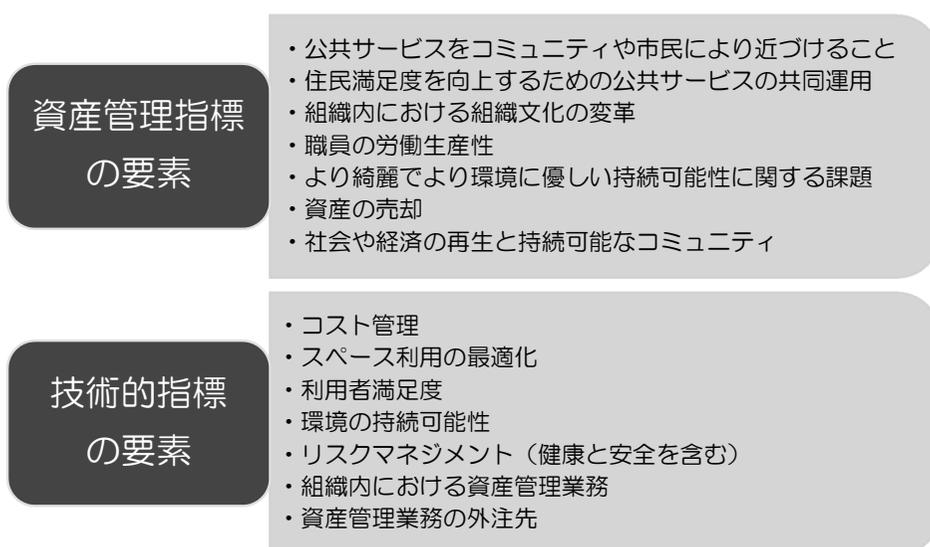
- ① 重要性：主要な業績とその要因に焦点を当てる。
- ② 扱いやすさ：「最善は善の敵」である。過度な測定をせず、現実的であること。
- ③ 正確さと利用しやすさ：強固で正当であり、信頼でき、首尾一貫していつでも利用できる（ベンチマーキングにとって必要不可欠）。
- ④ 関連性：指標はすべてのステークホルダーにとって明白かつ関連していなければならない。組織内における多様な見方を考慮しなければならない。
- ⑤ 伝わりやすさ：明確な役割と責務を明示し、結果を公表し、はっきりと説明し、確実にフィードバックとフォローアップを行う。

⁸ *Ibid.*, pp. 36-37.

また、資産管理における業績の分析には、財務管理における分析の場合と同様に比率を用いることができる。比率を用いる際には、あまり多くの種類の比率を使いすぎないこと、単に資産管理のみで使われる指標ではなく、組織全体または戦略的な事業単位で使われるような指標を設定すること、比率が組織経営を反映しているかどうか確認すること、の3点について考慮するよう求めている⁹。

地方自治体においてBSCによるアプローチを用いることは、自治体のインフラ資産等が自治体全体の組織経営に対してどれだけ貢献するかについて測定する業績評価指標の開発を可能にする。組織目標の徹底的な理解と「バランスのとれた」資産管理に関する評価指標を定めたのち、次のステップとしてこれらを補完するための技術的指標を開発する。これらの例を図示すると、図1のとおりとなる。

図1 資産管理に関する指標および技術的指標の要素の例



(出所) Jones and White (2008, p. 37)における記述を基に筆者作成

このように、資産そのものの管理に関することだけにとどまらず、自治体が所有する公共施設などを軸としてどのように住民サービスを提供し、自治体全体の目的を果たしていくのかという観点から指標が開発されていることが分かる。

5 CIPFAによる評価指標の具体例

⁹ *Ibid.*, p. 37.

本節では、公共部門における資産管理の評価指標の具体例として、英国勅許公共財務会計協会（The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy : CIPFA）が示している資産に関する評価指標について取り上げる。

「資産に関する評価指標（Property Performance Indicators）」は、2005年にCIPFAが中心となって開発され、多くの英国地方自治体において採用されている。その内容を表2に示す。

表2 CIPFAによる資産に関する評価指標

指標1：資産の状態と必要なメンテナンスに関する指標
・ 1-A：資産状態分類ごとの総床面積の割合
・ 1-B1：優先度ごとのメンテナンスに要する費用の額
・ 1-B2：優先度ごとのメンテナンスに要する費用の割合
・ 1-B3：メンテナンスに要すると見込まれる費用の総額 総床面積1㎡あたりのメンテナンス見込費用
・ 1-C：メンテナンスに要すると見込まれる費用の前年比率
・ 1-D1：年間メンテナンス費用額
・ 1-D2：総床面積1㎡あたりの年間メンテナンス費用
・ 1-D3：年間メンテナンス費用における計画的メンテナンスと対症的メンテナンスの割合
指標2：エネルギー・水の消費とCO2の排出に関する指標
・ 2-A1：延床面積1㎡あたりの消費エネルギーに係る年間費用
・ 2-A2：延床面積1㎡あたりの年間エネルギー消費量
・ 2-B1：延床面積1㎡あたりの水の消費に係る年間費用
・ 2-B2：延床面積1㎡あたりの年間水消費量
・ 2-C：延床面積1㎡あたりの年間CO2排出量
指標3：建物の目的適合性に関する指標
・ 3-A：直近5年以内に適合性検査を受けている資産の面積割合
・ 3-B：直近5年以内に適合性検査を受けている資産の数
・ 3-C：検査を受けて「良」または「適」と認定された資産の割合
・ 3-D：検査を受けて「良」または「適」と認定された資産の数
指標4：建物のアクセシビリティに関する指標
・ 4-A：アクセシビリティに関する検査をすでに受けている建物の延床面積比
・ 4-B：アクセシビリティに関する検査をすでに受けている建物数
・ 4-C：アクセシビリティ計画のある建物の総床面積に対する割合
・ 4-D：アクセシビリティ計画のある建物数
指標5：事務スペースの広さおよび利用に関する指標
・ 5-A1a：延床面積に対する事務スペースの広さの比率
・ 5-A1b：人口1人あたりの事務スペースの広さ
・ 5-A2：庁舎内の総床面積に対する業務スペースの広さの比率
・ 5-A3：他の公的機関と事務所または建物を共有している比率
・ 5-B1：常勤職員1人あたり平均延床面積
・ 5-B2：業務スペース1つあたり平均延床面積
・ 5-B3：業務スペース1つあたり年間資産維持コスト
指標6：資産の維持に要する費用
・ 6-A：予算の総収入に対する資産管理費用の割合

・6-B：延床面積1㎡あたりの資産管理コスト
指標7：建設プロジェクト時間とコスト予測性
・7-A：実際の契約期間が元の契約期間よりも5%未満の延長で収まったプロジェクトの割合
・7-B：最終的なコストが元の契約金額に比べて5%の増減未満で収まったプロジェクトの割合

(出所) Brighton & Hove City Council (2013) 記載の評価指標を元に筆者作成

大きく7つに分けられた項目を見て分かるとおり、この指標はインフラ資産等全体に関する指標というよりは、ある程度建築物に特化した指標といえる。

指標1は資産管理の現状や、公共施設などの維持補修にかかる情報について示す指標であり、AからDの4つの中分類に分けられている。この項目では、現在使用されている資産の状態や、メンテナンスに必要な年間費用などについて評価を行う。1-Aでは耐用年数の経過状況や施設などの劣化状況など、管理状態の善し悪しに応じて4分類し、それらの割合を示している。1-Bでは施設などの維持補修にかかる優先度に応じて4分類し、優先度ごとの維持補修費用総額やその割合を示している。1-Cでは、1-Bで示された維持補修費用総額についての経年変化を示している。1-Dでは年間の維持補修費用（総額および1㎡あたり費用）を示すとともに、その費用が計画に基づくものであったか、または対症療法的なものであったかについて示している。

指標2は環境への負荷に係る指標である。この項目では、電気や水など、公共施設におけるエネルギーの消費量やその費用など、また二酸化炭素（CO2）排出量を測定して示すことで、資産の効率的な使用とエネルギー効率の改善を促している。2-Aが光熱費（電気・ガス・燃料など）に関する指標、2-Bが水の消費に関する指標、2-CがCO2排出量に関する指標となっている。

指標3は公共施設などの目的適合性に関する指標である。所有する資産がどのように住民サービス提供の最前線において効果を上げているかを確認するために、目的適合性検査の実施を促している。3-Aおよび3-Bは直近5年以内に適合性検査を受けた施設などの割合や数に関する指標、3-Cおよび3-Dはその検査の結果「良」または「適」と認定された施設などの割合や数に関する指標である。

指標4は建築物のバリアフリー化（アクセシビリティ）に関する指標である。体の不自由な人々が公共施設を使いやすくする取組みの進捗について評価を行う。4-Aおよび4-Bは、すでにアクセス監査（Access Audit）を受けている施設などの割合や数に関する指標、4-Cおよび4-Dは、アクセシビリティ計画のある施設などの割合や数に関する指標である。

指標5は業務スペースの広さおよび利用に関する指標である。この評価指標においては、公共機関が提供するサービスは必要最小限の業務スペースで提供するという考え方が前提にあ

る。5-Aは公共サービスを提供するために使用している業務スペースの効率性に関する指標、5-Bは職員1人あたり、または業務の拠点1箇所あたりの業務スペースの広さや維持管理費用に関する指標である。

指標6は予算支出に関する指標である。この項目では、建築物のさまざまな要素に関する自治体個別の指標に裏づけられた、すべての資産管理コストとその変化を測定する。6-Aでは自治体の総収入予算に対する資産管理費用の割合、6-Bでは延床面積1㎡あたりの資産管理費用を表している。

指標7は、新規投資プロジェクトにおけるコストや工事期間の予測可能性に関する指標である。契約の前後における工事期間や費用を測定したり、事業の設計や実施段階を通じた柔軟性を確認したりする。7-Aはプロジェクト実施前に計画された工事期間と実際の工事期間を比較する指標、7-Bはプロジェクトに係る当初の予算と最終的にかかったコストを比較する指標である。

さらにCIPFAでは、同意を得られた各地方自治体からそれぞれの指標に関する測定データを収集し、ベンチマークとして地方自治体へ情報提供している。地方自治体ではこの情報を利用することにより、評価における比較基準として自らの数値の経年比較に加えて、他自治体のベンチマークとの比較が可能になっている。一例として、ブライトン・ホープ市のアセット・マネジメント・プランに掲載された評価結果の中から一項目を表3に示す。

表3 資産の業績指標および評価（抜粋）

1-D3：年間メンテナンス費用における計画的メンテナンスと対症療法的メンテナンスの割合								
当市の実績				CIPFAベンチマーク			当市目標	
2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	最高	平均	最低		
計画的： 74%	計画的： 80%	計画的： 79%	計画的： 79%	計画的： 94%	計画的： 61%	計画的： 17%	現在のレベルを維持する	当市の目標およびCIPFAベンチマークの平均を上回っている
対症療法的： 26%	対症療法的： 20%	対症療法的： 21%	対症療法的： 21%	対症療法的： 6%	対症療法的： 39%	対症療法的： 83%		

（出所）Brighton & Hove City Council (2013), Appendix A, P. 15.

このように、ブライトン・ホープ市ではそれぞれの評価指標に対して自分の自治体における過去の実績値との比較に加えて、CIPFAが提供しているベンチマークとの比較を実施していることが分かる。

これらの取組みを行うことによって、地方自治体が所有するインフラ資産等の現状や維持管理に関する情報を自治体自らが的確に把握するのはもちろんのこと、資産そのものの維持管理・更新に関する情報のみにとどまらず、環境への負荷やバリアフリーへの対応など多様な観点からの評価によって多角的な情報を得ることができる。このことによって、自治体が提供しようとする住民サービスのなかでインフラ資産等をどのように位置づけ、財源を割り振っていくかを判断する材料とすることができると思う。また、インフラ資産等の維持管理が上記の観点で効率化できれば、福祉や医療など自治体が抱える他の課題にも限られた財源をより多く割り振ることができることになる。

6 わが国地方自治体における資産管理に関する指標の設定状況および英国との比較

わが国地方自治体におけるインフラ資産等の管理の現状を、先に述べた英国における資産管理の事例と比較するため、総務省が公表している「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等を取りまとめた一覧表（令和2年3月31日現在）¹⁰」を基に、わが国政令指定都市の公共施設等総合管理計画における数値目標の有無及び管理計画に掲げられた施策を実施した場合のインフラ資産等の維持管理・更新等にかかる経費の見込みの有無について集計した。その集計結果が表4である。

表4 政令指定都市の公共施設等総合管理計画における数値目標等の設定状況の有無

	数値目標の有無 ①	数値目標				施策を反映した経費の見込み ②	グループ
		公共施設の数	延床面積等	トータルコストの縮減	コストの平準化等		
札幌市	○	×	○	○	○	○	A
仙台市	×	×	×	×	×	×	C
さいたま市	○	×	○	×	×	○	A
千葉市	○	○	○	○	○	○	A
横浜市	×	×	×	×	×	×	C
川崎市	×	×	×	×	×	○	B
相模原市	○	×	○	○	×	○	A

¹⁰ 総務省「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等を取りまとめた一覧表（令和2年3月31日現在）・政令指定都市」、https://www.soumu.go.jp/main_content/000589257.xlsx 2020年11月23日閲覧。

新潟市	×	×	×	×	×	○	B
静岡市	○	×	○	×	×	○	A
浜松市	×	×	×	×	×	○	B
名古屋市	○	×	○	○	×	○	A
京都市	○	×	○	×	×	○	A
大阪市	×	×	×	×	×	×	C
堺市	○	×	○	○	×	○	A
神戸市	○	×	○	×	×	○	A
岡山市	○	×	○	×	×	○	A
広島市	×	×	×	×	×	○	B
北九州市	○	×	○	○	×	○	A
福岡市	×	×	×	×	×	○	B
熊本市	○	×	○	×	×	○	A
「○」の計	12	1	12	6	2	17	

（出所）公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等を取りまとめた一覧表（令和2年3月31日現在）を基に筆者集計。

※ 「○」は目標設定または経費見込み等の記載があること、「×」はないことを表している。

まず、各政令指定都市の公共施設等総合管理計画において、何らかの数値目標を設定している自治体（表4中①）は20自治体中12自治体（60%）となっている。設定されている数値目標の中で最も用いられているのは建築物の保有量（延床面積）等に関する指標で、数値目標を設定している自治体のすべてが当該目標を設定している。そのほか、資産にかかるトータルコストの縮減に関する目標を設定しているのが6自治体、コストの平準化等に関する目標を設定しているのが2自治体、公共施設の数に関する目標を設定しているのが1自治体となっている。

次に、インフラ資産等の維持管理・更新等にかかる経費について、耐用年数経過時に単純更新した場合の（自然体の）見込み以外に、管理計画に掲げられた施策を実施した場合の経費見込みまたはその効果額を示している自治体（表4中②）は、20自治体中17自治体（85%）となっている。

さらに、①数値目標の有無および②経費見込み等にかかる記載の有無の組合せにより、AからCまでのグループ分けを試みた。Aグループは、①および②双方とも○となっているグループであり、20自治体中12自治体（60%）となっている。すなわち、数値目標の設定を行って

いる自治体はすべて管理計画に掲げられた施策を実施した場合の経費見込みまたはその効果額を示しているということになる。逆にCグループは、①および②双方とも×となっているグループであり、3自治体ある。また、Bグループは、①が×、②が○となっているグループであり、5自治体ある。①が○で②が×という自治体はなかった。

総務省が示している指針はもとより、戦略的な資産管理においては、戦略目標を達成するための成果指標を設定し、その指標の目標値を定めることが重要である¹¹。したがって、Aグループの自治体については少なくともその条件を満たしていると言える。他方、Bグループの自治体については、資産管理における明確な数値目標の設定がないまま将来の維持管理・更新等経費の見込みを示していることとなっており、客観的にみてその達成可能性には疑問がある。

ただし、Aグループの自治体であっても、英国における事例と比較すると、現状では十分とは言えない。わが国の指針において例示している数値目標を設定すべきとしている指標が4種類であるのに対し、英国においてCIPFAが中心となって開発した指標は、7つの分野にわたって30種類以上存在する。多ければ良いというものではないが、地方自治体における資産管理は単一の指標のみでは測りきれないさまざまな視点がある。英国における指標の事例は、資産の状態や管理コストに関係するもののみならず、住民ニーズへの適合度合いや環境対応、バリアフリーに関することなどに対応しており、わが国においても参考とすべきものであると考える。

7 戦略的資産管理におけるBSC活用の意義と課題

本稿では、インフラ資産等の老朽化の進行を踏まえ、それらの更新や大規模補修を行う際のアセット・マネジメントについて、わが国の現状では問題があることを示し、その解決方法としてBSCの適用可能性について論じてきた。

BSCは、組織や組織を構成する部局のミッション(使命)と、それを実現するための戦略を、首尾一貫した評価指標に導くための有力な手法である。このBSCを活用することにより、次の点において有用であると考ええる。

- ① 自治体の総合計画などからブレークダウンする形での評価指標の設定
- ② 技術的側面に限定されない、多様な視点からの評価指標の設定
- ③ 既存組織の縦割り構造にとらわれない、部局を越えた連携による取組みの推進

わが国におけるアセット・マネジメントは、現場における問題解決に主眼を置いたボトムアップ型として発展してきたといえる。それゆえに資産の更新や大規模補修に関する技術の

¹¹ Jones and White, *op. cit.*, p. 12.

側面ばかりがクローズアップされ、日本の公共部門特有とも言える縦割型の組織風土と相まって、部分的に最適化されたシステムにとどまっている。

地方自治体という組織が一体となって戦略的な資産管理に取り組んでいくためには、ボトムアップ型の視点に加えて、自治体の財源配分の視点を主眼としたトップダウン型の視点を取り入れていくことが重要である。このトップダウン型の視点を資産管理に提供するのがBSCである。BSCの中心に据えられる自治体のミッションが適切に設定され、財務・顧客・業務プロセス・学習と成長の4つの視点からミッションの具体化を図るプロセスを経ることで、より有用なマネジメントシステムを構築することが可能となるのである。

一方、本稿においては、戦略的資産管理に必要な要素として、BSCを活用した成果指標の設定を中心に考察を行ったが、実際に地方自治体において資産管理を戦略的に行うに当たっては、検討すべき課題が残っている。わが国においては予てより、地方自治体会計に発生主義および複式簿記の考え方を取り入れようとする地方公会計改革が行われてきており、資産・負債情報（ストック情報）の総合的な把握、現金支出を伴わないコストを含めたより正確な行政コストの把握、そして固定資産台帳の整備等による公共施設マネジメント等への活用が企図されている。より正確で実効性のある資産管理には地方公会計による情報が不可欠であり、その情報を活用する具体的な手法の検討が必要である。また、本稿において検討した成果指標の設定は資産管理プロセスの一部であり、全体像を示すにはさらなる要素の検討が必要である。上記の課題を含め、どのように地方自治体における資産管理の実効性を担保していくのかについては、稿を改めて検討することとしたい。

(参考文献)

Brighton & Hove City Council (2008), *Brighton & Hove City Council Asset Management Plan Update Property Performance Indicator Returns & Core Data 2011 - 2012*.

Department for Communities and Local Government (2008), *Building on strong foundations: A Framework for Local Authority Asset Management*.

Jones, K. and White, A. D. (2008), *RICS Public Sector Asset Management Guidelines: A guide to best practice*, Royal Institution of Chartered Surveyors.

Jones, K. and White, A. D. (2012), *RICS Public Sector Asset Management Guidelines: A guide to best practice (2nd edition)*, Royal Institution of Chartered Surveyors.

石原俊彦編著 (2004), 『自治体バランス・スコアカード』東洋経済新報社.

稲沢克祐 (2006), 『英国地方政府会計改革論』ぎょうせい.

国土交通省（2014），『国土交通白書2014』．

国土交通省（2020），『国土交通白書2020』．

総務省（2014），『公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針』．

The introduction of strategic asset management processes in Japanese local
governments: Focusing on setting outcome measures

Noriyuki Takahashi

Hiroki Sekishita

Abstract

The transition to an effective asset management process is an urgent issue due to the aging of infrastructure assets and public facilities in Japan. However, Japanese local governments have not been able to break away from the stove-piped situation in which each infrastructure asset is managed separately by each department in charge.

This paper shows the usefulness of using the Balanced Scorecard (BSC) to set indicators and numerical targets as one of the methods for strategic asset management in Japanese local governments, based on an advanced case study in the United Kingdom. Specifically, it is useful in the following three points: 1) setting evaluation indicators that break down from local government comprehensive plans, 2) setting evaluation indicators from various perspectives that are not limited to technical aspects, and 3) promoting cross-departmental collaboration that is not limited to the vertical structure of the existing organization.