

第1章 ハコモノを直す

[公共施設の再配置について]

- 1 「公共施設の再配置」とは P8
- 2 何を再配置するのか P10
- 3 なぜ再配置が必要なのか P12



1 「公共施設の再配置」とは

日本では、昭和40年代から50年代にかけて、経済成長の波に乗り、あらゆる公共施設が集中的に整備されてきました。近い将来、これらの公共施設が一斉に更新の時期を迎えようとしています。整備していた時期とは異なり、経済成長も止まり、高齢者は増え、人口も減少していきます。このような状況の中では、国はもとより地方自治体の財政状況も年々厳しさを増していき、すべての公共施設を良好な状態で維持していくことはできなくなります。

この問題は、「公共施設の更新（老朽化）問題」と呼ばれる社会問題となっていますが、本市は、いち早くこの問題に危機感を抱き、平成20(2008)年4月に企画総務部内（当時）に特命の組織である「公共施設再配置計画担当」を設置し、「公共施設の再配置」に取り組むこととしました。

「公共施設の再配置」とは、「公共施設のあり方について抜本的な見直しを行い、その適正な配置及び効率的な管理運営を実現する」とことと定義しましたが、市民とともに将来の公共施設のあるべき姿を考え、ともに再配置を進めていくためには、公共施設に関する情報を横断的に把握し、現状と課題を明らかにする必要があると考え、平成21(2009)年10月に「秦野市公共施設白書」を公表しました。

この白書では、今まで積極的に公開される機会の少なかった公共施設に関するコスト情報を明らかにしました。この理由の第一には、少子高齢化社会を迎え、厳しい財政状況が続くことが予測される中で、公共施設で提供するサービスのうち、必要性の高いサービスを将来にわたり持続可能なものとしていくためには、公共施設を利用し、また税や使用料の負担、管理運営への協力や参画などにより支えている多くの市民と行政が、ともに公共施設の将来のあるべき姿を議論していく必要があると考えたからです。この白書については、その後も平成24年度と平成26年度に改訂版を発行しましたが、今後も定期的に改訂を行い、情報を常に新しいものにするとともに、市民との危機感の共有を図っていきたいと考えています。

そして、平成21(2009)年12月に、第三者である学識経験者や有識者で構成する「秦野市公共施設再配置計画（仮称）検討委員会」を設置し、この白書を基礎資料としながら、本市の「公共施設の再配置」に関する議論を行ってきました。

その結果、平成22(2010)年6月30日に、「秦野市の公共施設再配置に関する方針（案）【委員会からの提言】“ハコに頼らない新しい行政サービスを！”」が委員会から提出されましたが、この提言内容を尊重しながら、平成22(2010)年10月「秦野市公共施設の再配置に関する方針“未来につなぐ市民力と職員力のたすき”」を定めました。

この方針では、本市の財政や人口の推計を基に維持できる施設量を試算し、平成

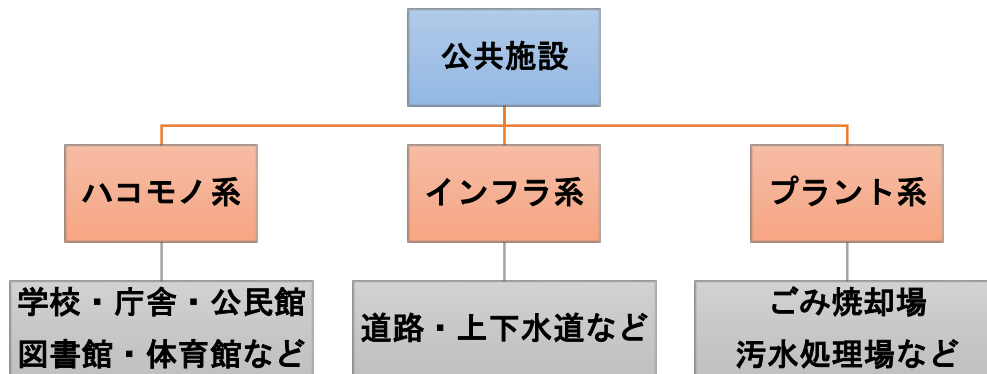
62(2050)年までの40年間を見据えて、施設更新の優先順位や目標値を定めました。必要性の高い公共施設サービスを将来にわたり持続可能なものとしていくため、削減目標の設定は必須となりますが、本市の方針はその先駆けであり、平成26(2014)年4月に総務省が全国の自治体に策定を要請した「公共施設総合管理計画」の中でも、削減目標値の設定は努力義務とされ、今では多くの自治体で定められることとなっています。

この方針に沿って、平成23(2011)年3月に平成32(2020)年度までの10年間における「秦野市公共施設再配置計画第1期基本計画」及び平成23(2011)年度から27(2015)年度における実行内容を定める「前期実行プラン」を策定し、「公共施設の再配置」を進めてきました。これに引き続き、本書では平成28(2016)年度から32(2020)年度における実行内容を「後期実行プラン」として定め、第1期基本計画を進めていくものです。

2 何を再配置するのか

「公共施設」と一口に言っても、様々なものがあります。市役所、学校、公民館などのいわゆる「ハコモノ」と呼ばれる施設や、道路、公園、水道、下水道などのいわゆる「インフラ」、ごみ焼却場等の「プラント」も「公共施設」に含まれます。

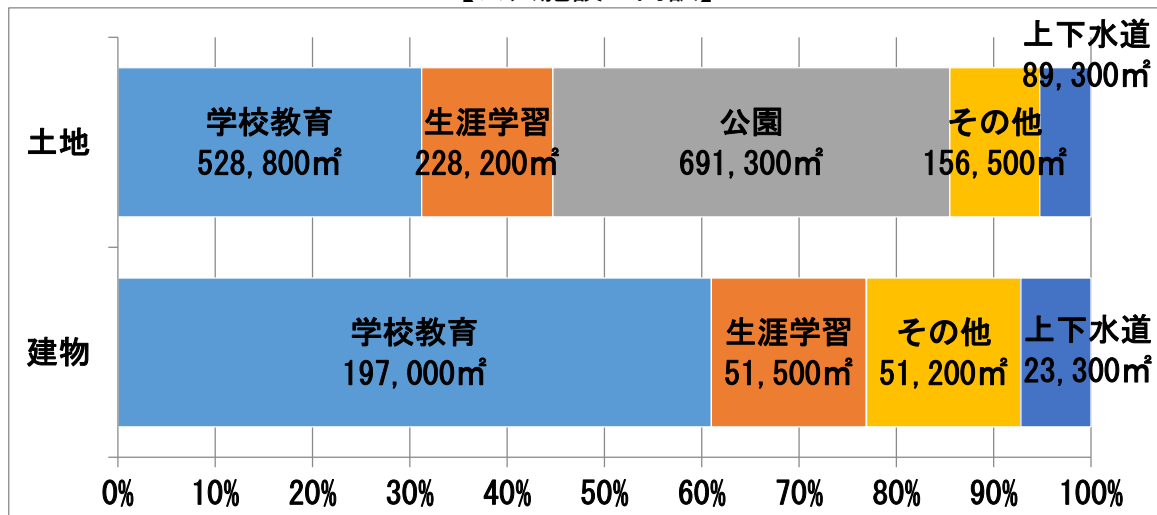
【公共施設の分類】



これらの中から、公共施設白書の作成に当たっては、道路、橋りょう、上下水道の管やポンプ場などのインフラ及びごみ収集所等の小規模な公共施設を除く次ページの施設について現状を調査し、課題を抽出しました。

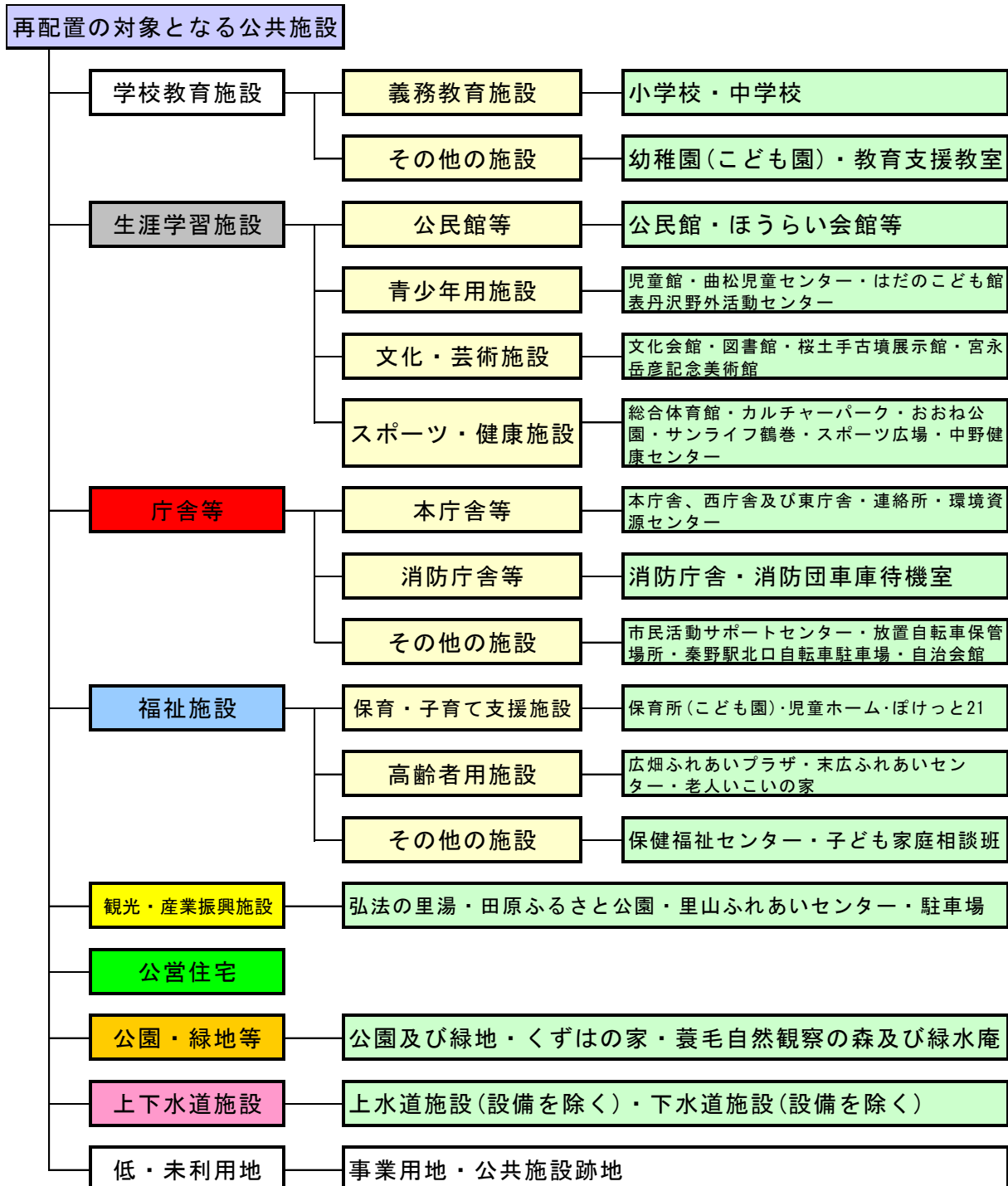
これらの施設の総数は 474 施設、土地の総面積は約 169 万 4 千平方メートル、建物の総面積は約 32 万 3 千平方メートルとなりましたが(平成 26(2014)年 3 月 31 日現在)、次図に表したとおり、このうち、土地、建物ともに学校教育施設が占める割合が最も多く、土地にあっては、全体の約 31 パーセントに当たる約 52 万 9 千平方メートルを、建物にあっては、約 61 パーセントに当たる約 19 万 7 千平方メートルを占めています。

【公共施設の内訳】



「公共施設の再配置」は、これらの施設を対象に進めていくものとしませんが、今後ハコモノと同様に更新時期を迎え、大きな財政負担を伴うことになる道路、橋りょう、下水道などのインフラ、ごみ焼却施設の整備に伴う地域還元施設にも十分注視するとともに、現在策定を進めている「公共施設等総合管理計画」との整合も図っていくものとなります。

【再配置の対象となる公共施設】



3 なぜ再配置が必要なのか

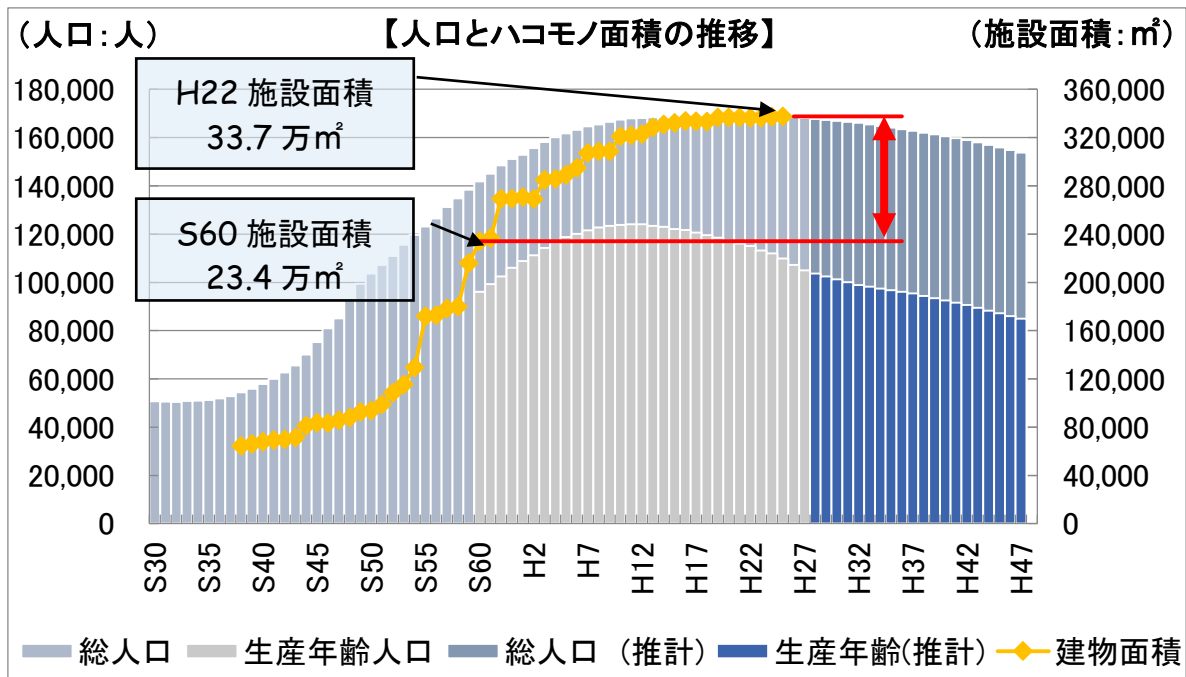
一つ目の理由は…

人口減少と高齢化が進行しています

公共施設の再配置を進めなければならない理由として、第一に挙げられるのは、人口構造の変化とそれに伴う財政構造の変化への対応にあるといえます。

下の図は、本市の人口の推移とこの先の推計を表したものです。

本市は、昭和40年代から50年代にかけて、東京、横浜のベッドタウンとして、また、工場誘致の結果、急激に人口が増えてきました。また、この人口の増加に合わせてハコモノを整備してきましたが、現在、本市のハコモノは、約33万7千㎡に達しています。



	S60 (1985)	H22 (2010)	H36 (2024)
人口	141,803人	170,145人	163,476人
生産年齢人口	96,063人	113,277人	96,060人
老年人口	9,207人	34,575人	49,205人
建物面積	234,192㎡	336,605㎡	?

しかし、一時は17万人に達した人口も、平成22年を境に減少に転じ、将来にわたり減少を続ける見込みです。また、主な納税者となる生産年齢人口に目を向けてみると、秦野市人口ビジョンでは、平成36(2024)年に約9万6千人となる見込みですが、

この数は、昭和60(1985)年の数値とほぼ同じです。この時、本市が所有していたハコモノは、約23万4千㎡です。現在1.4倍以上に達しているハコモノを同じ納税者の数で支えることができるでしょうか。

また、生産年齢人口と高齢者人口の比に着目すると、昭和60(1985)年には、10人の生産年齢人口で一人の高齢者を支えていたものが、平成36(2024)年には、ほぼ二人で一人の高齢者を支えなければいけなくなり、生産年齢人口一人当たりの負担は5倍となる計算です。

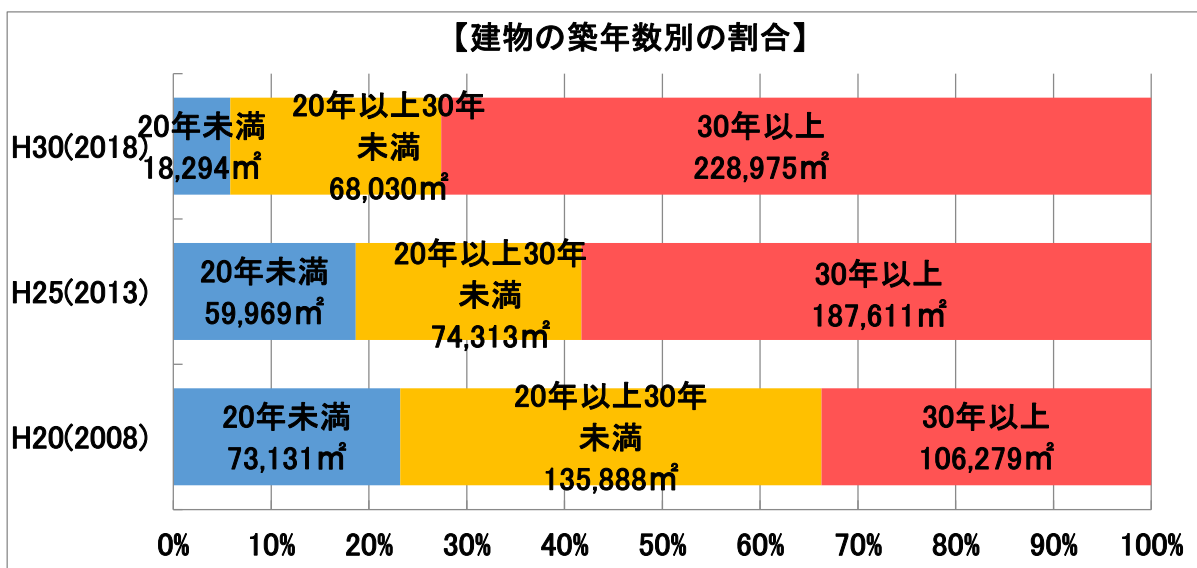
こうしたことを考え合わせると、現在所有しているハコモノのすべてを維持していくことは、現実的には不可能と考えられます。なお、前期実行プラン策定時に行っている人口推計では、生産年齢人口が9万6千人となるのは、平成46(2034)年の見込みでした。秦野市人口ビジョンでは、10年早まっていることから、ハコモノを取り巻く状況もより一層厳しいものとなっていくことも覚悟しなければなりません。

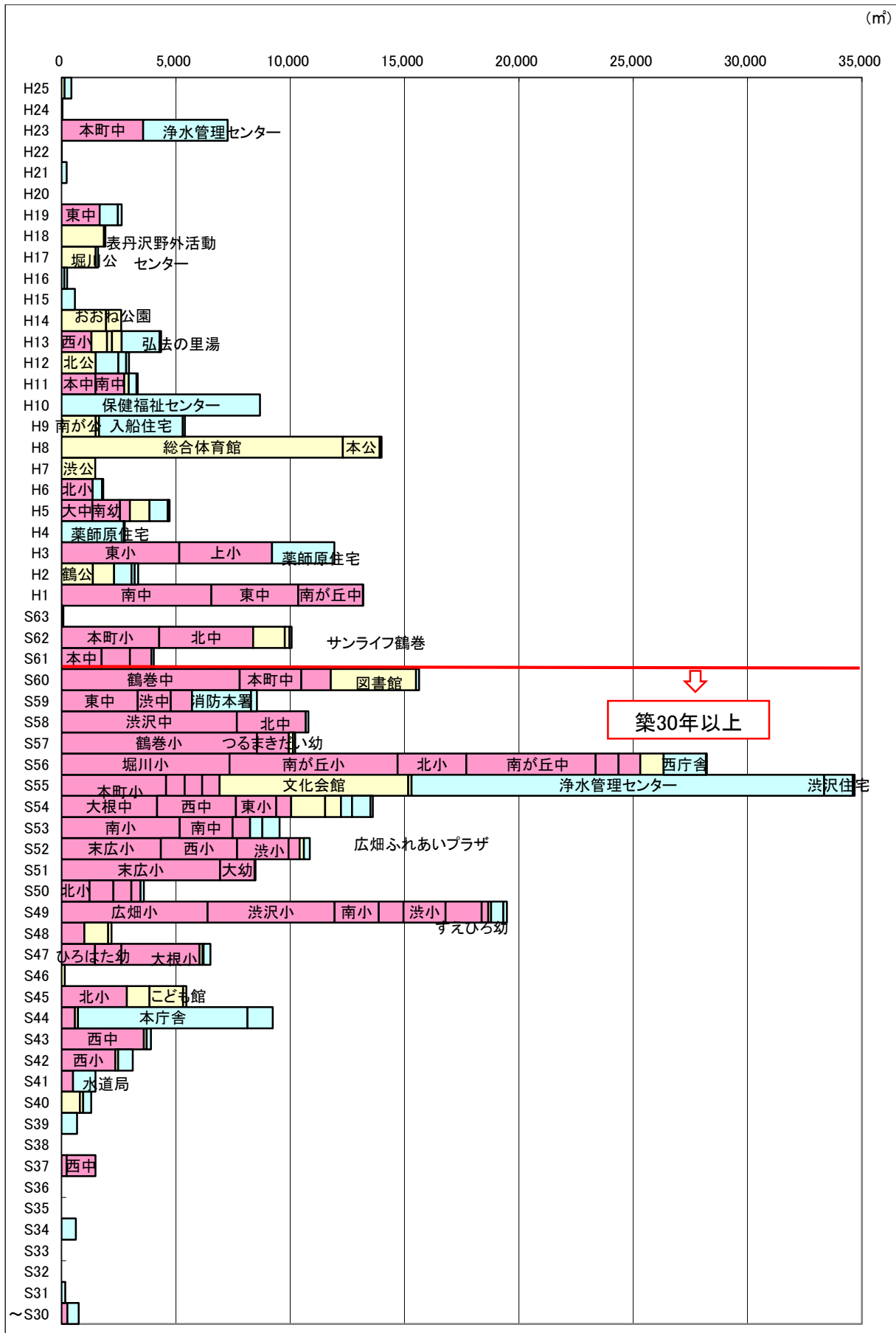
二つ目の理由は…

一斉に建てたものは一斉に老朽化します

次ページのグラフに表すとおり、本市の公共施設は、特に昭和50年代に集中して整備されました。この10年間にしゅん工した建物が5割弱を占めています。

一斉に建設された建物は、当然、一斉に老朽化していきます。平成20(2008)年には、築30年以上の建物は、約3分の1でしたが、その割合は、現在すでに5割を超え、平成30(2018)年には7割を超えていくこととなります。本計画内で鉄筋コンクリート造の耐用年数として採用している築60年まで良好な状態で使い続けるためには、築30年前後でしっかりと大規模改修工事に経費をかけておく必要があります。まず、一斉の建替えに経費がかかる時期が到来する前に、計画的な予防保全を行うべき時期が到来していますが、そのためには、財源の確保も必要となります。





(平成26年3月31日現在)

三つ目の理由は… 少子高齢社会が財政構造を変化させています

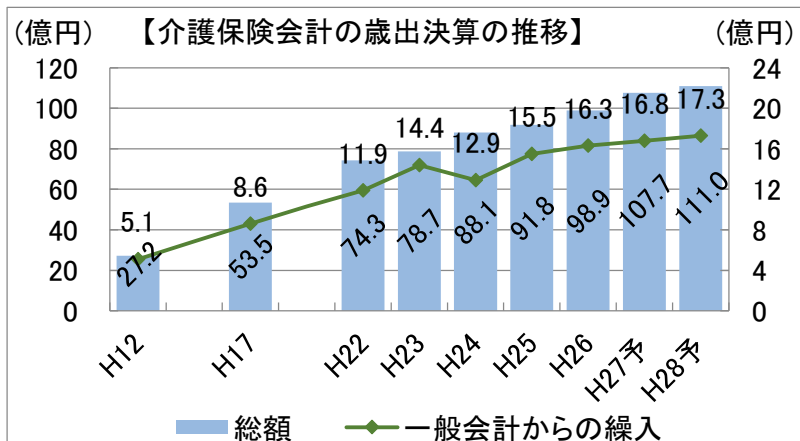
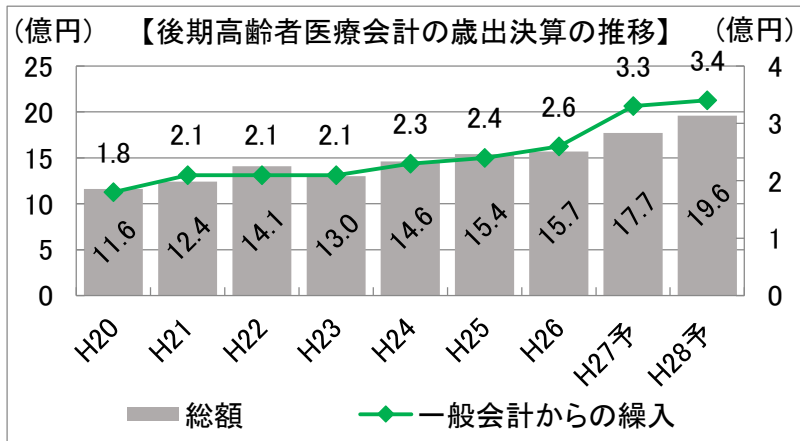
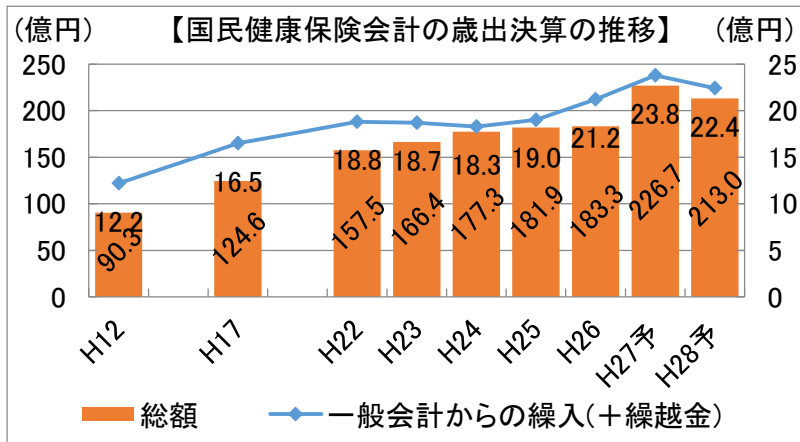
右の三つのグラフは、本市の国民健康保険会計、後期高齢者医療会計、介護保険会計の事業費と一般会計からの繰入金の推移を表したものです。三会計ともに、高齢者の増加を主な理由として事業費が増え続けていますが、これらの会計は、本来保険料収入で賄う会計なので、それができていれば問題はありません。

しかし、これは本市に限ったことではありませんが、保険料収入では賄いきれない、すなわち赤字になるので、一般会計からの繰入金により、その赤字を補てんしています。つまり、税金により赤字を補てんしなければ、三会計は維持できないどころか、その金額は年々増え続けています。今後も高齢者は増えていきます。保険料の大幅な値上げは難しく、この税による赤字の補てんは、今後も増えることが予想されます。

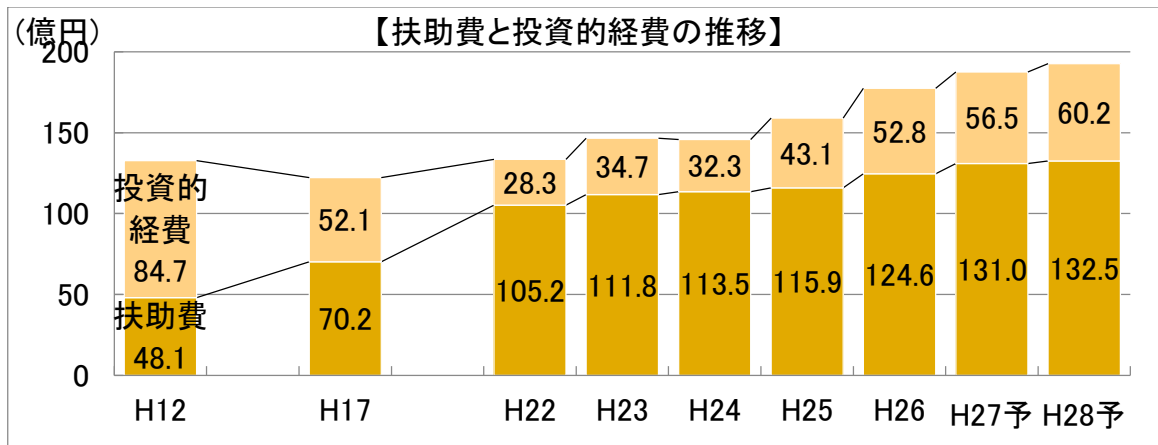
また、少子化が続くこと

により、子育て支援策の充実が求められています。このことは、生産年齢人口が減る中で、女性の労働力が大事な役割を担っていくことから重要な意味を持ちます。

子育て支援を含む福祉全体に要する経費を扶助費といいます。この扶助費と投資的経費の関係の推移を表したものが次のグラフです。こちらにも本市に限った問題ではありませんが、扶助費は、平成12年度からの10年間で2.2倍に、15年間で2.7倍に増えました。扶助費が増え続けても、これに充てる財源も同時に増えていけば、



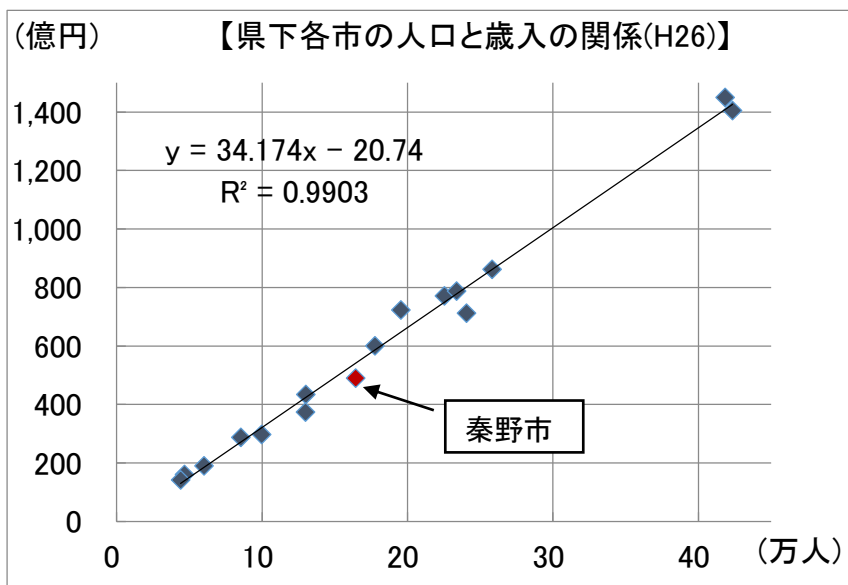
問題ではありません。しかし、財源は増えないので、何かの歳出を削って充てる必要があります。そのターゲットとなったのは、行政改革の取組みにより生み出した人件費等に加え、投資的経費です。



投資的経費を構成するのは、主には建設事業費、すなわち、公共施設の維持や更新に充てる経費です。近年では、国庫補助金の活用や起債の増額により、事業費を増やしていますが、公共施設再配置計画がスタートする前年の平成 22(2010)年には、平成 27 年度予算の半分の額しか充てることはできませんでした。

もちろん、不要不急の工事を行う必要はありません。ハコモノをこれ以上増やしていく必要もありません。また、起債の増額は、人口、特に生産年齢人口が減少していく中では、続けていくことはできません。しかし、このままでは、道路や橋も含めた公共施設の一斉の老朽化、更新に対応することはできなくなります。

また、これらに加え、右のグラフに示すとおり、本市は神奈川県内でも財政力の弱い自治体です。市民一人当たりの歳入の額は、政令市を除いた 16 市の平均の 90%程度しかなく、これは、下から 3 番目の額となります。



こうした状況の中で、今後も医療や介護に充てる税金の額や扶助費

は、増加していくことが確実視されています。現状のままの公共施設のあり方では、今後の一斉改修や一斉更新に対応していくことはできません。

四つ目の理由は…

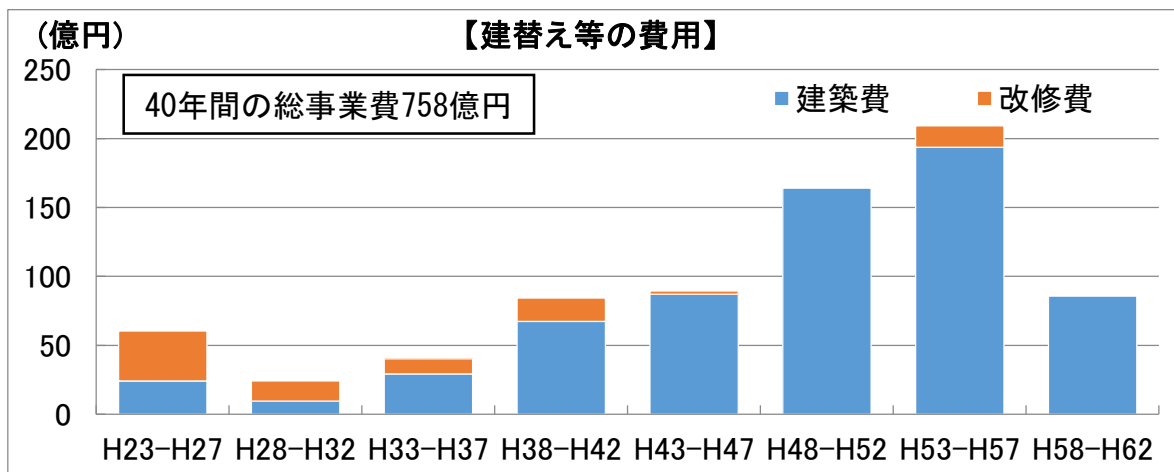
更新の負担が財政に深刻な影響を与えます

全てのハコモノには、大切な役割があり、今までどおり維持していくことが理想です。そこで、そのことが可能かどうかを検証してみます。

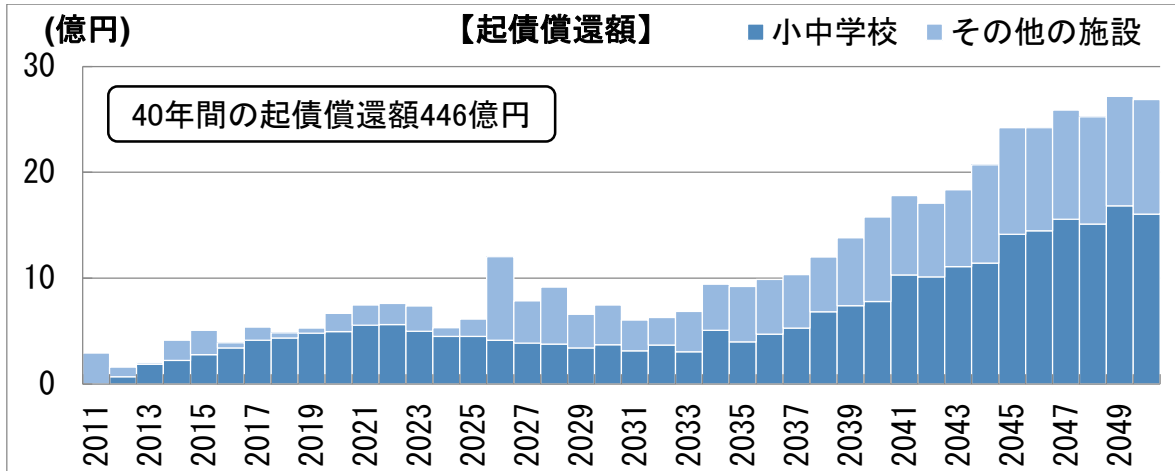
試算の仮定条件は、以下のとおりです。

- すべてのハコモノは、耐用年数(木造 30 年・鉄骨造 45 年・鉄筋コンクリート造 60 年)が到来した時点で建て替える。
- 小中学校は、児童生徒の減少に合わせて縮小して建て替える。
- 小中学校以外のハコモノは、現在と同じ大きさを建て替える。
- 建て替え後の建物は、鉄筋コンクリート造とし、建て替え費用は 35 万円/㎡とする。
- 鉄骨造、鉄筋コンクリート造のハコモノは、築 30 年で大規模改修工事を行い、その費用は、5 万円/㎡とする。

試算の結果は、下のグラフのとおりです。40 年間の総事業費は 758 億円に達し、ピークとなる平成 48(2036)年からの 10 年間は、年平均 40 億円程度の事業費が必要となります。本市の一般会計予算の 1 割近くをハコモノの建替えに充てる予算を 10 年間組み続けることは、事実上不可能です。



また、義務教育施設には、一部国庫負担があるものの、事業費の大半は、起債に頼ることになります。そこで、財源に充てる起債の償還のシミュレーションを行ったものが次のグラフです。40 年間ににおける起債償還の総額は、446 億円に達し、現在の市債を減らすことができなければ、市債の残高は最高で現在の 2.0 倍、単年度の償還額は 1.6 倍に達します。また、現在の財政状況から、新たに起債の償還に充てることができる費用は、年 2.5 億円、40 年間で 100 億円と試算し、不足額は差し引き 346 億円として、再配置に関する方針の削減目標値を計算しました。

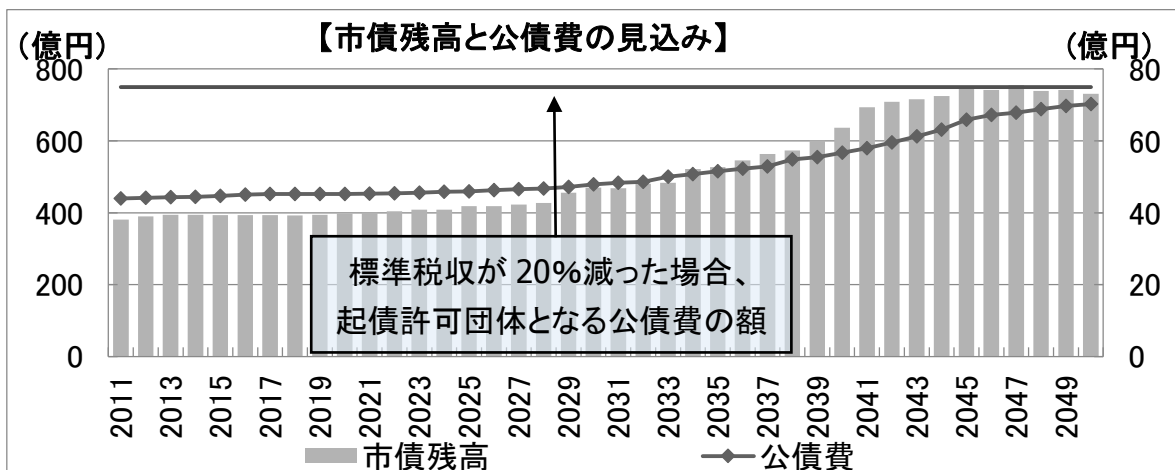


しかし、前述のとおり、昭和50年代には現在所有しているハコモノの半分近くを建ててきました。財源の大半を起債に頼ったことも同じです。過去に本市の財政が破たんの危機に陥ったこともありません。昭和50年代とは何が違うのでしょうか。

昭和50年度の本市の市債残高は、約26億7千万円ですが、これは、当時の一般会計歳出決算額の31%に相当する額です。これに対し、平成26年度における市債残高は、およそ330億2千万円、一般会計歳出決算額の71%に相当する額にまで増えています。昭和50年以降も税金は増え続けました。経済も成長し、貨幣価値も変わりました。これに対し、今後、税金が大きく増えることは望み薄です。貨幣価値が大きく変わるようなことも期待しにくい社会情勢です。昭和50年代とは、まったく状況が異なるのです。

それでも、無理に起債を重ねれば、生産年齢人口の減少に合わせ、標準税率が20%減少すると仮定すると、本市の財政は破たんする恐れがあるとみなされ、起債が制限される起債許可団体となり、自由な財政運営ができなくなる可能性があります。

その状態を示すのが、次のグラフですが、過去に起債許可団体となった自治体を見ると、公共施設の建替えはもちろん、大規模改修すらできなくなりました。ハコモノを無理に維持し続けようとするれば、逆に公共施設サービスが低下することはもちろんのこと、他の市民サービスにまで、大きな影響を与えることになりかねないのです。

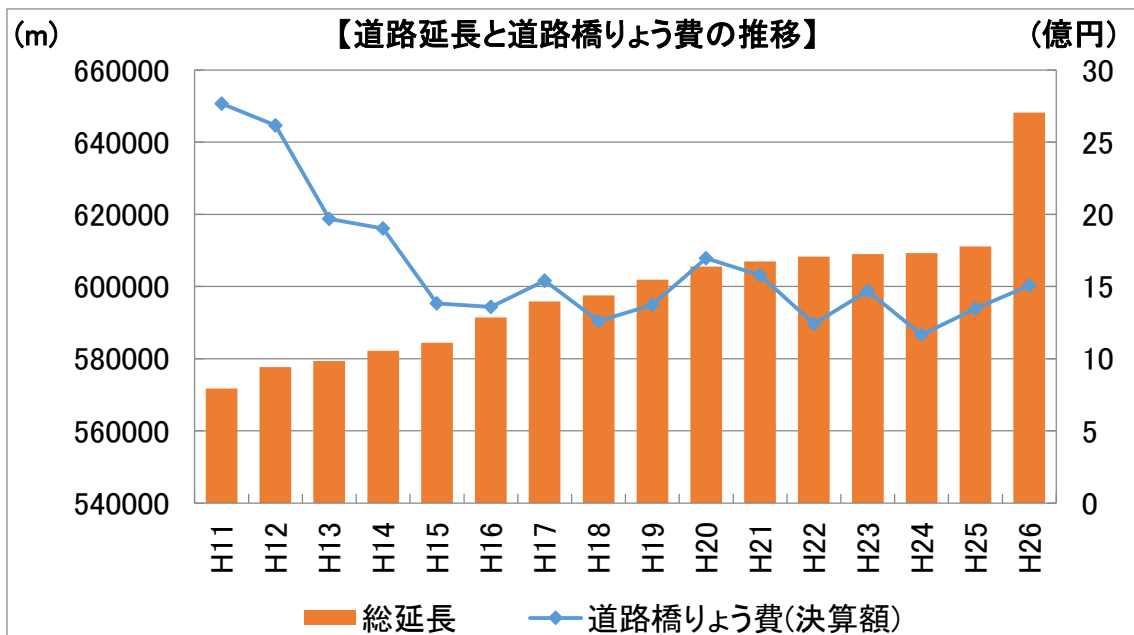


五つ目の理由は…

公共施設はハコモノだけではありません

公共施設には、インフラ系の施設（道路、上下水道など）やプラント系の施設（ごみ焼却場、污水处理場など）もあることは、前述したとおりです。経済成長や人口増加、都市化の進展により一斉に整備されてきたことは、これらのハコモノ以外の公共施設も同様です。それぞれ耐用年数は異なるものの、更新時期の集中期がやってくることも同様です。人口減少と高齢化に伴い財政が厳しさを増す中では、ハコモノと同様にその更新経費の負担は重いものになっていきます。

次のグラフは、本市の道路延長と道路の維持・更新に充てる道路橋りょう費の決算額の推移を示したものです。道路延長は、毎年増え続けています。これに対して、道路橋りょう費は減少が続き、近年では横ばい傾向ではありますが、現在の財政状況を見ると、大きく増やせる要素はありません。すなわち、増え続ける道路を減り続ける予算で維持しようとしてきたことがわかりますが、このような状態では、道路や橋を将来にわたって良好な状態で維持していくことは、現在の考え方と同じ維持管理の手法では事実上不可能なことになります。



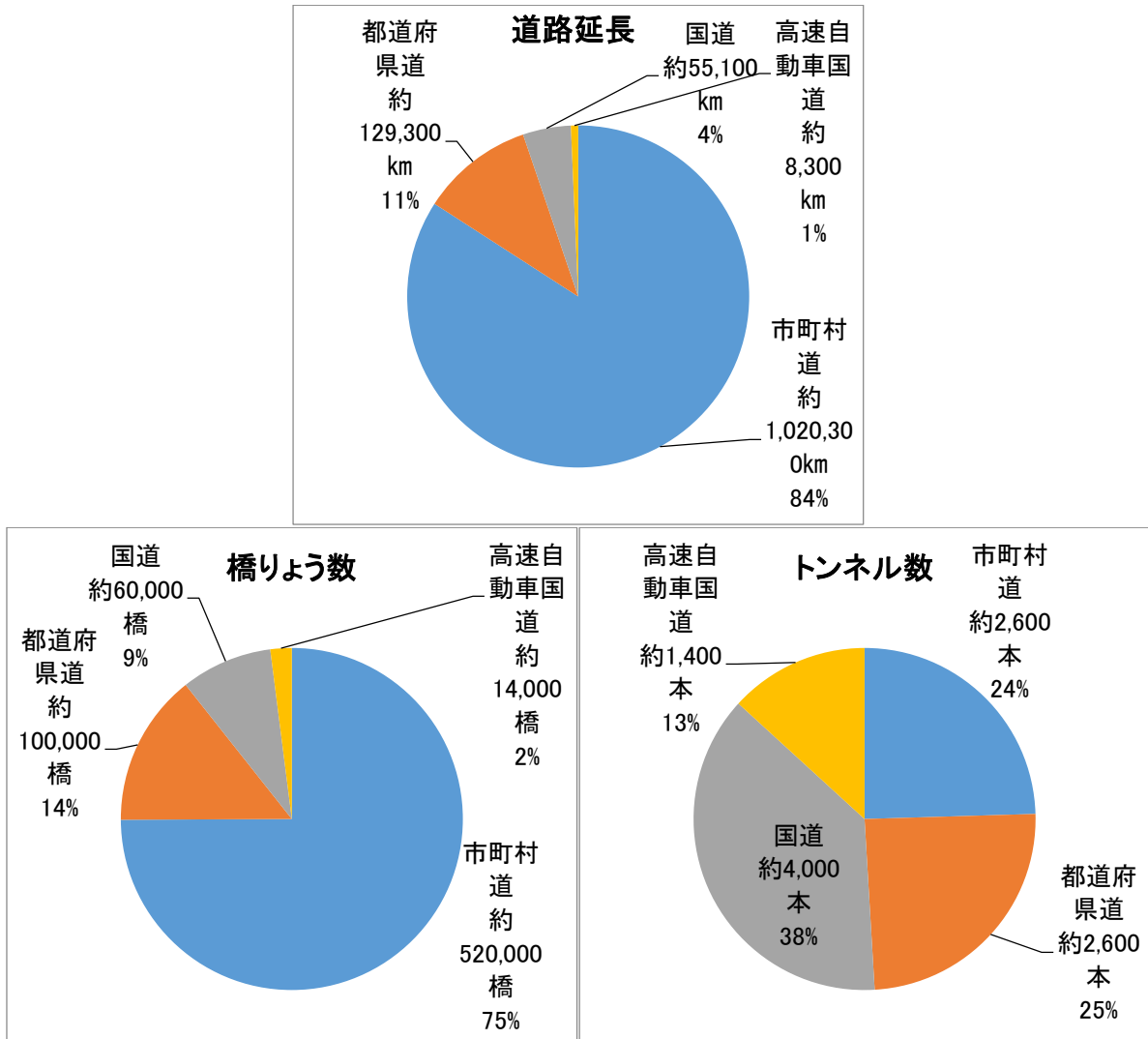
本市の上水道は、企業会計であり、使用料で維持・更新を行っていくこととなります。また、下水道も平成28年度から同様となります。はだのクリーンセンター（ごみ焼却施設）は、平成25年に更新したので、次の更新までに30年近い時間があります。これらに対して、道路の更新は、喫緊の課題ではありますが、現状では、その財源の目途は立てられない状態です。

しかし、中央自動車道笹子トンネルの天井崩落事故の記憶も新しいところですが、道路や橋の老朽化による事故は、ハコモノよりも市民の生命や財産に直結しやすいの

も事実です。このトンネル事故以来、国や地方自治体では、今まで以上に公共施設の老朽化に目が向けられるようになり、従来にも増して点検が行われるようになりました。しかし、異常を察知しても、それに対応する予算が組めなければ通行を止めざるを得なくなります。通行を止めることで最悪の事態は免れるとしても、市民生活に大きな影響を与えることとなります。こうした状態は、他人事のようにとらえられがちですが、国土交通省の調べでは、平成25年4月時点で、全国で2,104か所の橋が通行止めとなり、又は通行規制を受けています。すでに「公共施設の更新問題」がインフラ系の公共施設にまで及んでいることは、現実のものになっています。

ハコモノは、少し不便になるかもしれませんが、複合化、多機能化、共用化など、床面積を減らしながら役割を維持していくための方法を考えることができます。しかし、道路や橋は、こうした方法により機能を維持していくことはできません。また、次のグラフに示すように、地方自治体が管理する道路が日本の道路の大半を占める中では、更新費用の負担に関しては、ハコモノ以上に根深い問題となる可能性が高いといえます。

【道路種別ごとの割合（H25.4 国土交通省道路局調べ）】



ここまできをまとめると…

公共施設の再配置が必要です

秦野市が特殊なわけではありません。全国の市町村で同じ問題が起こります。

現在の公共施設(ハコモノ)の総量を維持し続けることは不可能です。

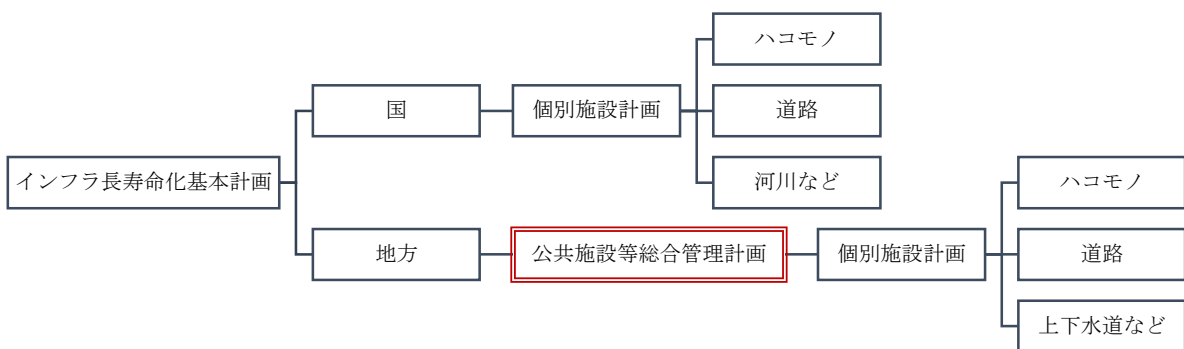
自分たちの便利さ、豊かさを求めて結論を先送りすることは、次世代に大きな負担を残すこととなります。

「公共施設の再配置」を進めなければ、必要性の高い公共施設サービスを、良好な状態で、将来の市民に引き継ぐことができなくなります。



☆ 参考情報

平成 26 年 4 月に総務省から全国の自治体に対し、「公共施設等総合管理計画」の策定が要請され、本市を含む全自治体が平成 28 年度末までに策定を予定しています。この計画は、下図に示すとおり各自治体における公共施設の全体像を把握し、長期的視点をもって更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現するためのものです。この計画の指針の策定に当たっては、先行して策定されていた本市の公共施設再配置の方針及び再配置計画の内容が参考とされています。



本市においても、平成 28 年度中の策定に向けて作業を進めているところですが、策定後は、公共施設再配置計画及び各公共施設の個別の計画に加え、公共施設等総合管理計画に基づいた総合的な庁内調整を図りながら、公共施設の維持・更新のための取組みを進めていく予定です。

