

第5章 公共施設再配置の取組み



第1節 公共施設更新問題について

高度経済成長から続いた日本の経済成長は、都市化の急激な進展をもたらしました。特に人口の急増した都市部では、学校をはじめ、道路や橋、上下水道などの公共施設が一斉に整備されました。

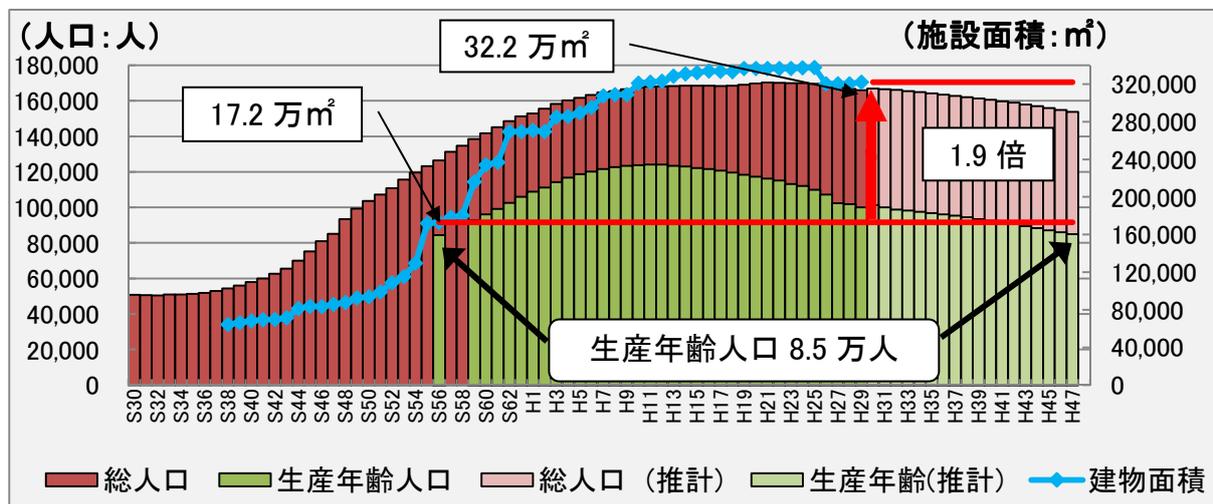
今、これらの公共施設の多くは、築30年以上を経過しましたが、今後一斉に老朽化し、またその後には更新する時期を迎えます。しかし、これと並行するように、住民の高齢化と人口減少が進み、国はもとより地方の財政状況も厳しいものになっていきます。

このような状態の中では、現在の公共施設のすべてに潤沢な予算を割くことは困難となり、今までどおりの管理運営を続けていると、結果として、公共施設の荒廃や事故を招くこととなります。また、それどころか、学校をはじめとする真に必要性の高い公共施設まで維持できなくなる恐れもあります。

これが「公共施設の更新問題(老朽化問題)」と呼ばれる問題ですが、秦野市を例にとって、なぜこの問題がおこるのかを説明してみることとします。

1 人口減少と高齢化社会の進展

下のグラフに表したとおり、秦野市の人口は、昭和40(1965)年代から50(1975)年代にかけて、東京や横浜のベッドタウンとして、また、工業団地への工場の進出により大きく増加しました。そして、これに合わせて学校を中心とした多くの公共施設の整備を行ってきましたが、現在、公共施設である建物(以下「ハコモノ」といいます。)の総面積は、約32.2万㎡に達しています。



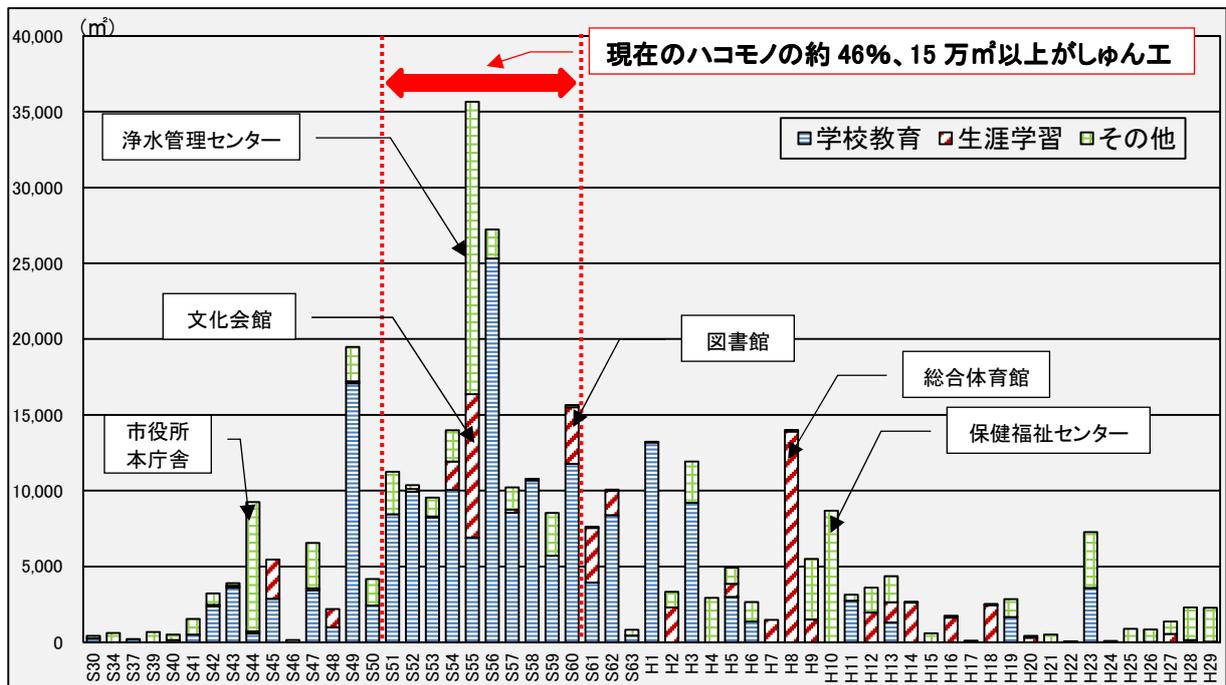
しかし、今後は、秦野市でも人口減少と高齢化が進むことは例外ではありません。今から17年後の平成47(2035)年には、総人口は1万人減少し、およそ15.4万人となります。中でも、主な納税者となる生産年齢人口(15歳以上65歳未満)は、現在のおよそ10万人から8.5万人へと1.5万人も減少します。

この生産年齢人口8.5万人というのは、過去にさかのぼってみると、昭和56(1981)年の数字とほぼ同じになります。また、このころ秦野市が持っていたハコモノの面積は、現在のおよそ2分の1の約17.2万㎡でした。

さらに、生産年齢人口と高齢者人口の比も比較してみることになります。昭和 56(1981)年は、生産年齢人口 11 人で 1 人の高齢者を支えていました。しかし、平成 47(2035)年には、生産年齢人口は同じでも、およそ 1.7 人で 1 人の高齢者を支えなければなりません。単純計算では、生産年齢人口一人当たりの負担は、6.5 倍になります。このような状況の中、昭和 56(1981)年のおよそ 2 倍に達しているハコモノを維持することは、秦野市の行財政運営にとって、大変な重荷となっていきます。

2 建築時期の集中

人口増加に合わせるようにハコモノを建設してきたことは、前述したとおりですが、各年度にどういったハコモノをどれくらい建ててきたかを下図に表しました。



昭和 50(1975)年代の 10 年間に、現在のハコモノの 5 割弱が出来上がっていることが分かります。中でもピークの昭和 55(1980)年には、現在持っているハコモノの 1 割強が出来上がっています。この建築時期の集中が、「公共施設の更新問題」をより深刻なものとするのです。

では、急激な人口増加がなかったところでは、このように建築時期の集中は見られないのでしょうか。答えは否です。このころは、高度経済成長から続く経済成長の波に乗り、日本全国で景気が拡大し、地方自治体の財政事情も良好でした。したがって、急激な人口増加はなくても、日本全国の自治体で秦野市と同じころに、またもっと早い時期に建築時期の集中があるのです。

このことから、「公共施設の更新問題」は、一部の都市部の自治体の問題ではなく、日本全国の問題であることがわかります。中には、バブル崩壊後の経済対策による集中的整備の山、平成の大合併後の合併特例債による整備の山が現れる自治体もあります。これらの自治体は、更新問題が 10 年から 20 年おきに数回起こる恐

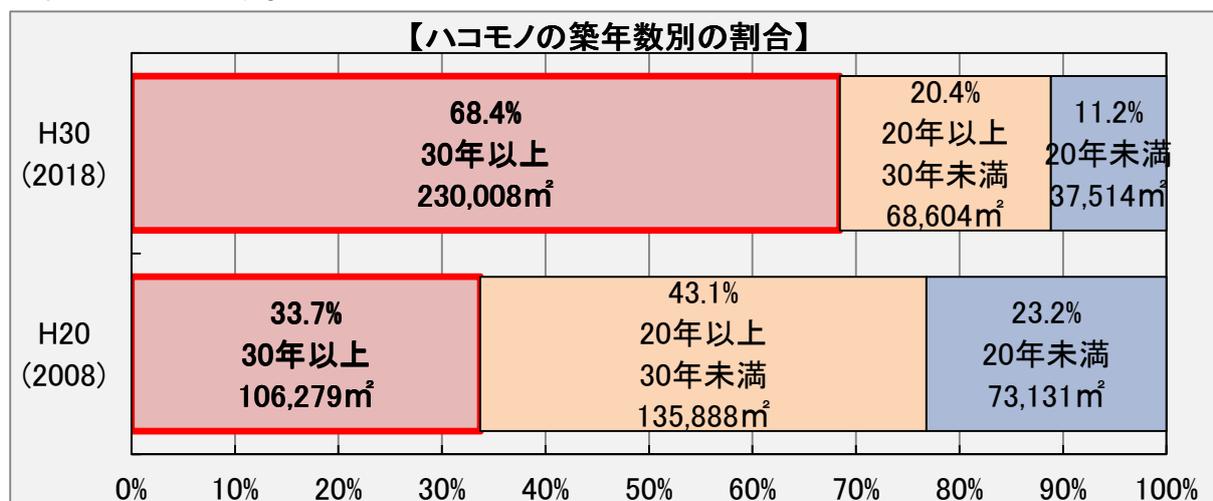
れもあります。

公共施設白書の作成などにより、できるだけ早く自分たちのまちの状況を知り、対策を練る必要があります。

3 老朽化の進展

一斉に作ったハコモノは、一斉に老朽化します。平成 20(2008)年度末現在では、秦野市のハコモノの中で、築 30 年以上を迎えているものはおよそ 3 分の 1 でした。

しかし、前述のように集中して整備を行った結果、平成 30(2018)年度末には、新たに 3 割以上の建物が築 30 年以上となり、合わせておよそ 7 割の建物が築 30 年以上となります。



ハコモノの多くは、25 年から 30 年程度を経過すると、いわゆるリフォームのような規模の大きな内部改修工事が必要になります。そうしなければ、耐用年数である 50 年から 60 年の間、良好な状態で使い続けることが難しくなるのです。

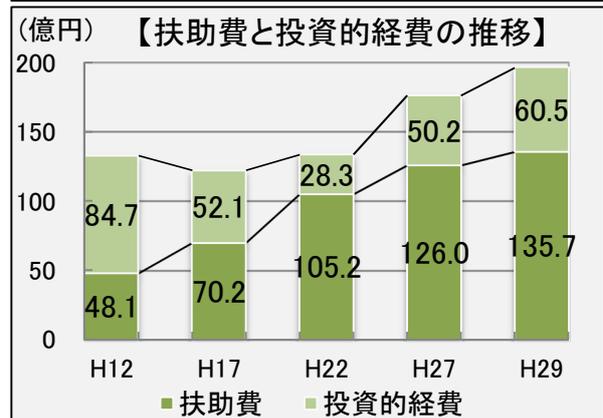
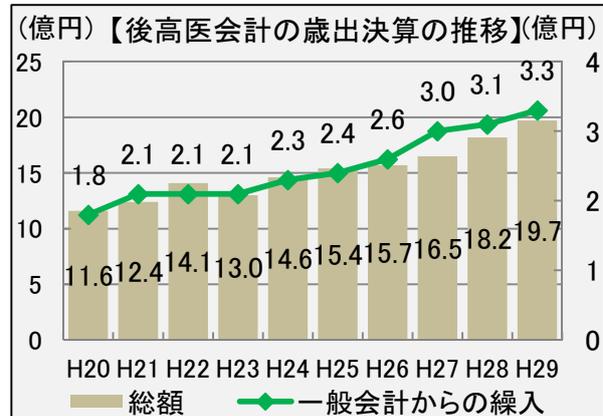
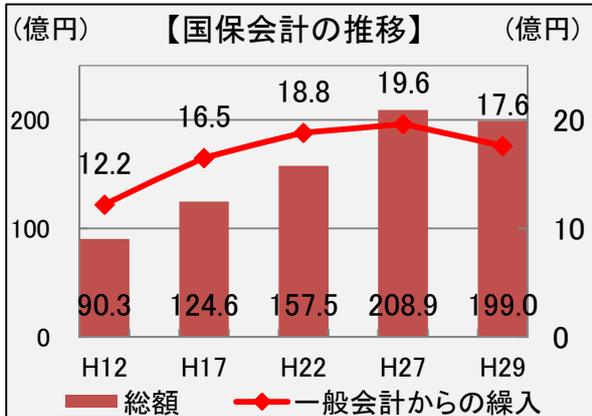
したがって、一斉に建て替えの時期を迎える前に、まず、改修工事に多くの予算が必要となる時期を迎えることとなります。全国には、すでに多くの建物が築 30 年以上となっている自治体があります。特にオリンピックや万博で急激に都市化した東京都や大阪府の自治体に多く見られますが、リーマンショック後の財政状況の悪化により、建物に手をかけるべき時期に手をかけられず、小・中学校まで良好な状態で保てなくなっている自治体もあると聞きます。

人口急増期に秦野市に転入した方の多くは、団塊の世代以上の方です。今後一斉に高齢化していき、医療や介護をはじめ、いろいろなことに予算をかける必要があります。そして、同時に増えたハコモノも、同じように歳をとり、多くの予算が必要となるのです。

4 既に始まっている高齢化社会

ここまで、これから先に起こることを説明してきました。しかし、高齢化社会はすでに始まっています。医療と介護の面から見てみます。

下のグラフは、秦野市の国民健康保険会計、後期高齢者医療会計と介護保険会計の推移を表したものです。いずれも事業規模が急激に増大しているのが分かります。本来、保険料収入で賄う会計ですが、秦野市に限らず、日本全国どこの自治体でも赤字になります。そして、その赤字を補てんするために、税金を使うのです。これを「一般会計からの繰入金」といいますが、事業費が増えるとともに、この繰入金もどんどん増えていきます。



また、福祉関係全体にかかる経費(これを「扶助費」といいます。)を見てみます。平成 12(2000)年を基準とすると、平成 22(2010)年には 2.2 倍、平成 29(2017)年には 2.8 倍となり、今後もさらに増える傾向は続くと考えられます。

支出が増えても、収入は増えないので、投資的経費の圧縮を続け、平成 12(2000)年を基準とすると平成 22(2010)年には 3 分の 1 となりました。大型事業が重なった平成 27(2015)年以降は、基金の取り崩しなどによりやや拡大していますが、それでも平成 29(2017)年は 7 割程度と、平成 12(2000)年度の水準には及びません。投資的経費は、公共施設の維持補修や更新を行うための経費です。この状態では、この先の一斉改修や一斉更新に必要なすべての費用が賄えるはずはありません。

今後、高齢者はますます増えていきます。残念ながら、こうした負担が軽くなっていくことは、望めません。したがって、ハコモノにかかる予算を今以上に増やせるということは、非現実的なものであるといえます。

5 財政負担の試算

公共施設は、市民生活にとって大切な役割を果たしています。そうであるから

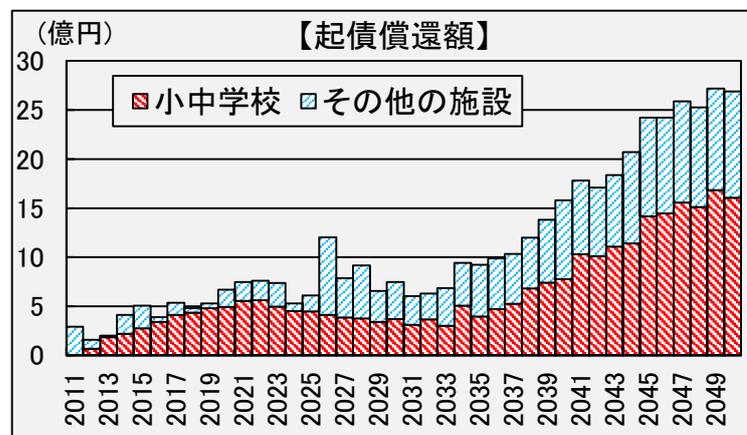
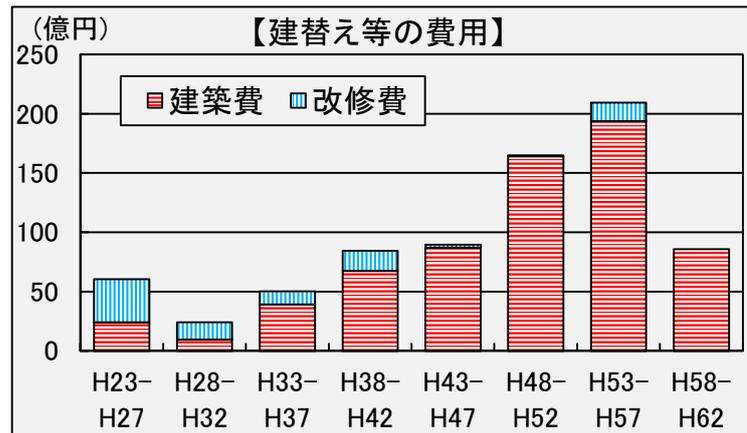
こそ、税金を使って造ってきたのです。できれば、減らしたくはありません。

では、今秦野市にあるハコモノを、すべて建て替えようとする、財政にどのような影響を与えるのかを試算してみます。

小・中学校は、建設当時よりも子供の数が減ったので、縮小します。そしてそれ以外の施設をすべて今と同じように建て替えると、どれくらいの事業費が必要になるかを表したものが次のグラフです。5年ごとにおよそ30億円から200億円以上の事業費が必要になり、総額は、758億円に達します。中でも、ピークになる平成48(2036)年からの10年間は、年平均40億円の事業費が必要になります。これは、現在の秦野市の一般会計予算のおよそ1割に当たり、そうした予算編成を10年にわたり続けていくことは、まず不可能です。

しかし、前述したように、「過去にも集中して整備できたのではないか。借金をすれば大丈夫ではないか。」という意見もあります。確かに、小・中学校には一部国の負担があります。残る市の負担とそれ以外の施設の建て替え費用について、今までと同じように大半を借金で賄うことにして計算してみることにします。

結果は、右のグラフに表したとおりです。この先40年間における借金の償還額は、446億円に達します。この金額が、今持っている市の借金の償還に加えてあらたに必要なと仮定すると、市債の残高は最高で2倍、年間の償還額は最高で1.6倍に達します。この借金のレベルは、「起債許可団体」になる恐れがあります。「起債許可団体」になると、自立した財政運営ができなくなります。このことは、すべてのハコモノを維持しようとするれば、秦野市も財政破綻に近付いて行くということを意味しています。それと同時に、必要な予算が確保できなくなり、老朽化が放置され、重大な事故が起きやすくなるということも意味しています。



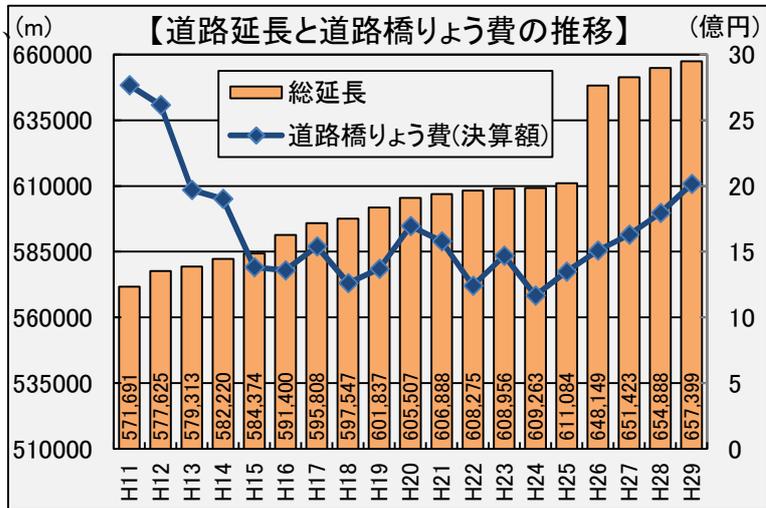
6 もう一つの根深い問題

公共施設は、何もハコモノだけではありません。道路や橋、上下水道施設、ごみ焼却場など、これらもすべて公共施設であり、ハコモノと同様に高度経済成長や都市化の進展、人口の増加などにより、一斉に整備されています。しかがって、こ

これらの公共施設にも更新問題が起きるのです。

秦野市の道路を例に取ってみましょう。秦野市の道路延長は、人口が 10 万人を超えた翌年の昭和 52(1977)年には、およそ 39 万mでしたが、下のグラフにも表したとおり、現在はその 1.5 倍以上の 65 万mに達しています。

では、増えれば増るだけ維持するために必要な費用も増やすことができているのでしょうか。グラフを見ても分かりますとおり、道路や橋の維持のためにかけられる費用は、近年の財政状況の悪化を受け、逆に減少しています。増え続ける資産を減り続ける投資で賄おうとしているのです。

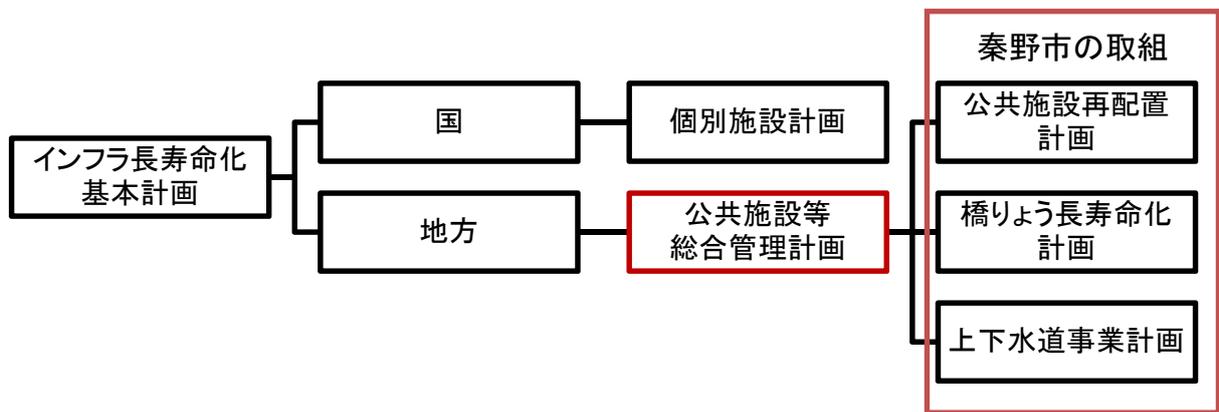


このような状態では、将来にわたって、道路や橋を良好な状態で維持していくことは不可能といってもよいでしょう。現在、秦野市の財政状況から認められたのは、8年間をかけて30%の道路の舗装替えを行う計画です。しかし、これでは全部の道路の舗装を替えるのに25年から30年かかってしまいます。アスファルト舗装は、耐用年数が長いわけではありません。ましてや、交通量の多いところは、もっと早く舗装を替えなければ、安全な通行ができなくなります。そうなれば、他の道路は、30年たっても舗装替えができないところが出てくるということになります。

決して道路の管理をおろそかにしているのではありません。前述したとおり、福祉関係にかける扶助費をはじめ、他に優先して充てなければならない費用がたくさんあるためです。しかし、道路や橋、上下水道施設などの公共施設も、今後、ハコモノと同様に維持や更新に費用がかかる時代に突入します。秦野市が管理する道路は、有料道路ではありません。ハコモノと同様に一般会計の中で対応していかなければなりません。

平成 26(2014)年 4 月、総務省からすべての地方公共団体に対して、道路や橋、上・下水道といった「インフラ」を含むすべての公共施設等について、全体の状況把握と長期の見通しの分析を行ったうえで、総合的かつ計画的な管理の推進のための基本的な考え方を定める「公共施設等総合管理計画」を、平成 28(2016)年度末までに策定することが要請されました。

総務省では、次の図に示すとおり、この計画が各地方公共団体における個別計画の取りまとめ役となることをイメージしており、総合的な「方針」の位置づけとなっています。秦野市を含め、各地方公共団体においては、個別の計画等を作り、またそれを実行していくことの取組みが、今後重要なものとなります。



また、この公共施設等総合管理計画では、公共施設等の更新に係る費用を算出し、現在の投資額との比較を行っています。その結果は、次表にも示したとおり、公共施設再配置計画で更新費用の不足分を補うハコモノと、使用料で賄う上下水道を除いても、年平均で約 12 億円の一般財源が不足することとなりました。まずは、台帳の整備により現状の把握を行うとともに、財源の調達や維持管理の方法など、前例に頼らない抜本的な見直しも検討していくことが必要となります。

充当可能 一般財源相当額	<	将来費用				
40年間 (168.0億円)		40年間 645.4億円	内訳		年平均	
2011(H23)実績 4.2億円		年平均 16.1億円	イン フラ	道路	475.6億円	11.9億円
				橋りょう	81.3億円	2.0億円
				雨水管	88.5億円	2.2億円

7 現実になりつつある更新問題

下の表は、近年起きた公共施設の老朽化が一因といえる事故です。

年月日	事故の内容	備 考
2011.3.11	東京九段会館天井崩落	築 77 年・震度 5 強・死者 2 名
2011.3.11	茨城県鹿行大橋落橋	橋齢 43 年・震度 6・死者 1 名
2012.12.3	中央道笹子トンネル天井崩落	築 35 年・地震の影響ではない・死者 9 名

上の二つの事故は、地震が発生を早めたと言えるかもしれませんが、老朽化がそのまま放置されていれば、いずれは起きた事故と考えられます。しかし、トンネル事故は、地震の影響を受けてはいません。老朽化を見逃したことによる事故であると考えられます。ついに更新(老朽化)問題が現実のものとなりつつあるのです。

ハコモノも道路も、大切な公共施設です。しかし、万が一の場合、より市民の生命に直結する事故となる可能性が高いのはどちらでしょうか。道路の中には、橋やトンネルも含まれますが、秦野市にも、173 か所(3,022m)の橋と 4 か所(324m)のトンネルがあります。橋りょう長寿命化修繕計画を作成し、老朽化対策を行っていくところですが、万が一、これらが老朽化により崩落し、そこを通行している人がいたらどうなるのでしょうか。

また、ハコモノは、統廃合や複合化など、工夫を重ねることにより、総量を減らしても機能を維持できる余地があります。これに比べて、道路はどうでしょうか。

道路を廃止すれば、そこに接していた土地は利用できなくなります。二つの橋を一つにする、二つのトンネルを一つにするというのは、近い場所ならできるかもしれませんが、現実的には、非常に難しいことです。これらのことは、道路に関しては、今後も量は減らない、すなわち更新費用縮減の余地が大きいということを意味します。

したがって、今以上に道路や橋の更新費用に予算を割くこととなれば、義務教育などの真に必要な性の高いハコモノ以外に予算を割く余裕は、なくなっていくかもしれません。

8 まとめ

以上、公共施設の更新問題について、秦野市を例にして解説しましたが、これらのことをまとめると、次の3つのことがいえるのではないのでしょうか。

① 現在のハコモノをすべて維持することは不可能です。

② 秦野市が放漫経営をしてきたなど、特殊事情にあるからではありません。日本全国で同じことが起こります。公共施設の更新問題は、日本の構造的問題・社会問題です。

③ 現在の市民の便利さや豊かさばかり求めることは、子や孫の世代に大きな負担を負わせることとなります。

9 秦野市の公共施設更新問題への対応

秦野市は、前述してきた公共施設の更新問題に対応するため、平成 20(2008)年 4 月に特命の専任組織である「公共施設再配置計画担当」(当時。現・公共施設マネジメント課)を設置し、「公共施設の再配置」に着手することとしました。

組織の設置以来、現在までの主な取り組みは、次表のとおりです。なお、方針と計画の内容については、次節で述べることにします。

【公共施設の再配置に関する取り組みの経過】

年度	月	主な取り組み
H20 (2008)	4月	企画総務部公共施設再配置計画担当(特命組織)を設置 公共施設状況調査に着手
H21 (2009)	10月	「公共施設白書(本編及び施設別解説編)」を作成し、公表
	12月	「公共施設再配置計画(仮称)検討委員会」を設置
H22 (2010)	6月	委員会が「秦野市の公共施設再配置に関する方針案に対する提言”ハコに頼らない新しい公共サービスを!”」提出
	10月	「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”」を決定
	3月	「公共施設再配置計画」策定

年度	月	主な取組み
H23 (2011)	4月	政策部公共施設再配置推進課を設置
	6月	「公共施設再配置計画推進会議」を庁内に設置
H24 (2012)	4月	シンボル事業④の一つ「公民連携によるサービス充実」(知的障害者用福祉施設の民営化)完了
	10月	シンボル事業②「公共的機関のネットワーク活用」(保健福祉センターへの郵便局誘致と証明書交付業務の開始)完了
	3月	シンボル事業①「義務教育施設と地域施設の複合化」(西中学校等複合施設整備運営事業)に係る民間活力導入可能性調査完了 生涯学習施設「なでしこ会館」廃止
H25 (2013)	5月	「公共施設白書(平成24年度改訂版)」を作成し、公表
	9月	ひばりが丘児童館廃止
	2月	シンボル事業①に係る公民連携課題解決型対話を実施
H26 (2014)	10月	シンボル事業①に係る基本方針を公表
	11月	「公共施設の利用者負担の適正化に関する方針」を策定
	1月	シンボル事業①に係る公募プロポーザルの募集要項を公表
	2月	シンボル事業①に係る公募プロポーザルへの参加表明受け付け スマートライブラリー(図書無人貸出サービス)実証実験を開始
	3月	生涯学習施設「曾屋ふれあい会館」廃止
H27 (2015)	5月	「公共施設白書(平成26年度改訂版)」を作成し、公表 シンボル事業①「義務教育施設と地域施設の複合化」事業提案受け付け 【中止】
	7月	子どもの共用利用無料化実証実験
	2月	小規模地域施設の無償譲渡等に関する要綱制定
	3月	後期実行プラン策定完了
H28 (2016)		後期実行プランスタート
	4月	「公共施設マネジメント課」に組織変更し、公共施設等総合管理計画を所管 シンボル事業③老人いこいの家すずはり荘を自治会へ無償譲渡
H29 (2017)	7月	「公共施設白書(平成28年度改訂版)」を作成し、公表
	9月	シンボル事業③沼代児童館を自治会へ無償譲渡
	10月	公共施設使用料の改定 平成28(2016)年4月から試行していた「公共施設の夜間の定期的企業使用」を制度化 「はだのっ子応援券」開始
	12月	はだのこども館学習室にスマートライブラリー実証実験で使用した図書無人貸出機器を移設
	4月	課内に「公共施設保全計画」担当を新設
H30 (2018)	7月	開放型自治会館建設のため、千村児童館を廃止し、土地を自治会へ返却 (児童館機能は開放型自治会館で継続予定)
	3月	「公共施設白書(平成30(2018)年度改訂版)」を作成し、公表
H31 (2019)	4月	組織変更により「行政経営課」に統合、「公共施設保全計画担当」は新設の「公共建築課」に移管

第2節 公共施設の再配置に関する方針と計画の概要

1 「公共施設の更新問題」の共有化

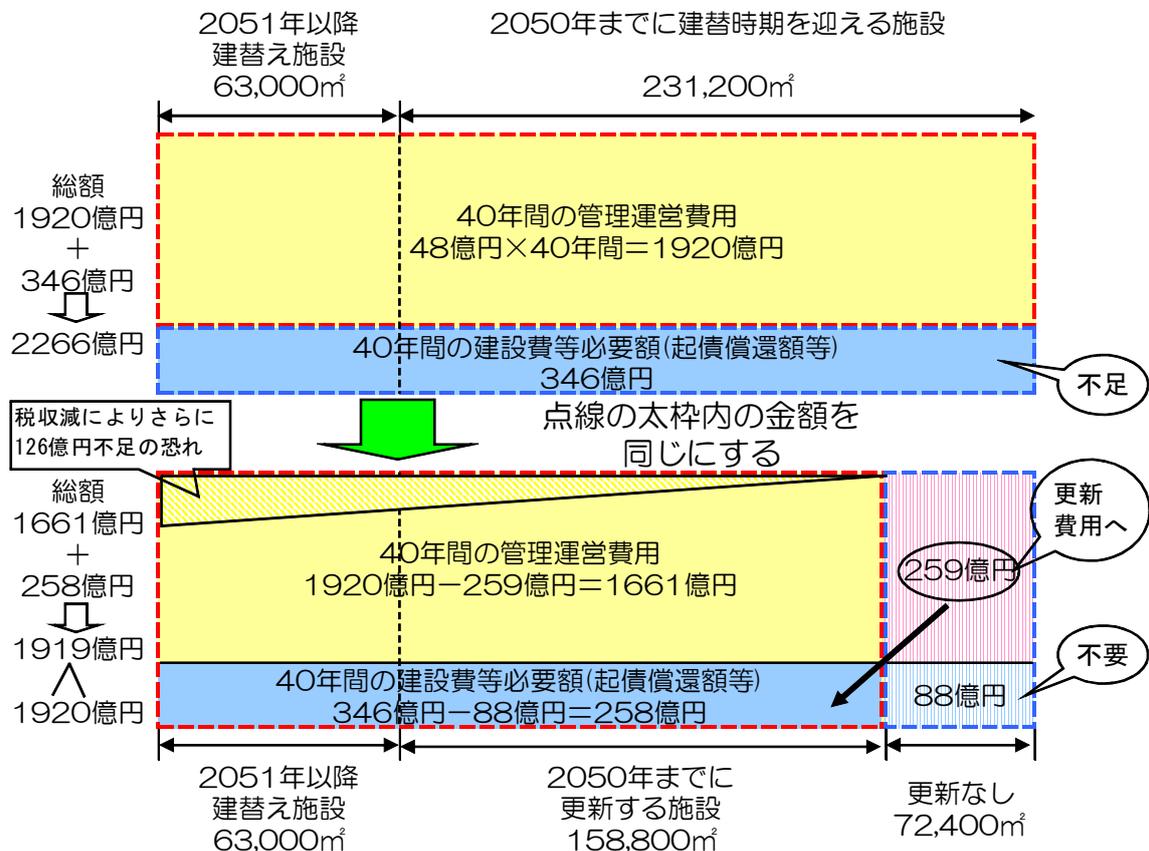
秦野市が定めた「公共施設の再配置に関する方針」では、秦野市の人口が急増した昭和40(1965)年代から50(1975)年代に建設されたハコモノの多くが今後一斉に老朽化し、一斉に更新の時期を迎えること、そして、その更新のピークとなる平成48(2036)年以降は、生産年齢人口の減少により、財源不足が生じることを問題提起しました。

これは、前述のとおり「公共施設の更新問題」といわれていますが、これまで市民にあまり知られることがなかったコストに関する情報を含めた公共施設の現状を白書などによって公表し、この問題への取組みにつなげようとする動きは、近年急速に広がりを見せてきました。また、平成26(2014)年4月に総務省からの公共施設等総合管理計画の策定要請があったこと等により、その動きはさらに加速されました。

本市の調べでは、平成30(2018)年10月末現在、366の自治体が公共施設白書(これに類するものを含む。)を作成・公表済みであり、3の自治体が作成中となっています。

2 公共施設の再配置に関する方針

「公共施設の再配置に関する方針」では、将来にわたり必要性の高い施設サービスを持続可能なものとするために、4つの方針を定めましたが、方針を定めるにあたっての基本的考えは、次のとおりです。



前図に示すとおり、まず、現在、ハコモノの管理運営に充てている一般財源48億円/年が今後も使い続けられると仮定します。すべてのハコモノを建て替えると、346億円の起債償還財源が不足すると見込んでいるので、ハコモノの面積を減らすことによって不要になる管理運営費をその不足に充てることにします。すなわち、減らしたハコモノにかかっていた管理運営費用と不足する更新費用が同額となるまで、面積を減らすことにするのです。

したがって、再配置の方針では、計画を進めながら、大切なハコモノを更新していくための費用を生み出していきます。これは、今後、扶助費やインフラの維持・更新の費用の増大していくことを考えれば、ハコモノに充てる費用を今以上に増やすことは難しくなり、それどころか、本当に大切なハコモノであっても、そこに充てる費用が減り、結果として維持できなくなることを防ぐためです。

この考え方に基づき定めた方針では、まず、一番目として、次の図のとおり4つの基本方針を掲げています。

- ① 原則として、新規の公共施設（ハコモノ）は建設しない。建設する場合は、更新予定施設の更新を同面積（コスト）だけ取りやめる。
- ② 現在ある公共施設（ハコモノ）の更新は、できる限り機能を維持する方策を講じながら、優先順位を付けたうえで大幅に圧縮する。
- ③ 優先度の低い公共施設（ハコモノ）は、すべて統廃合の対象とし、跡地は賃貸、売却によって、優先する施設整備のために充てる。
- ④ 公共施設（ハコモノ）は、一元的なマネジメントを行う。

次に方針の2番目は、次の図に示す施設の機能維持の優先度です。最優先とするのは、自治体運営上最重要な機能だけとしました。なお、この優先順位は、ハコモノの維持を優先するという意味ではありません。優先的に機能維持を考えるという意味です。

最優先	・ 義務教育・子育て支援・行政事務スペース
優先	・ 財源の裏付けを得て、アンケート結果などの客観的評価により決定
その他	・ 上記以外

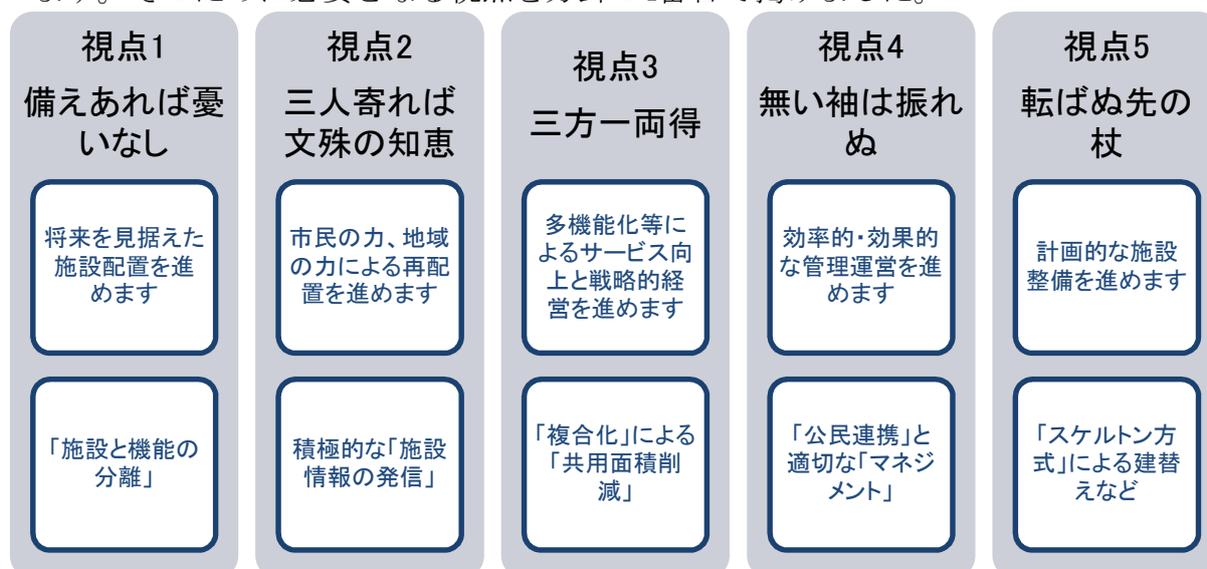
そして、方針の3番目は、次ページの表に示す数値目標です。

前述の基本的考え方に基づき計算した結果、最終的には、40年後までに31.3%のハコモノを減らす必要があるとの結果を得ましたので、次表のとおり、それを数値目標として掲げました。40年後には、41年目以降に更新するハコモノを加えると、ハコモノ面積は、現在のおよそ4分の3に縮小されていることとなります。

また、最初の10年で削減する面積は、40年間で更新時期を迎える施設のわずか0.6%となります。これだけの余裕を持てるのは、秦野市は、事態が深刻化する前に更新問題に取り組むがゆえに可能になることです。

		2011-20	2021-30	2031-40	2041-50	合計
学 校	面積	△900㎡	1,400㎡	15,200㎡	26,500㎡	42,200㎡
	割合	△0.5%	0.9%	9.4%	16.5%	26.2%
その他	面積	2,200㎡	5,100㎡	13,300㎡	9,600㎡	30,200㎡
	割合	3.2%	7.3%	19.0%	13.7%	43.2%
合 計	面積	1,300㎡	6,500㎡	28,500㎡	36,100㎡	72,400㎡
	割合	0.6%	2.8%	12.3%	15.6%	31.3%

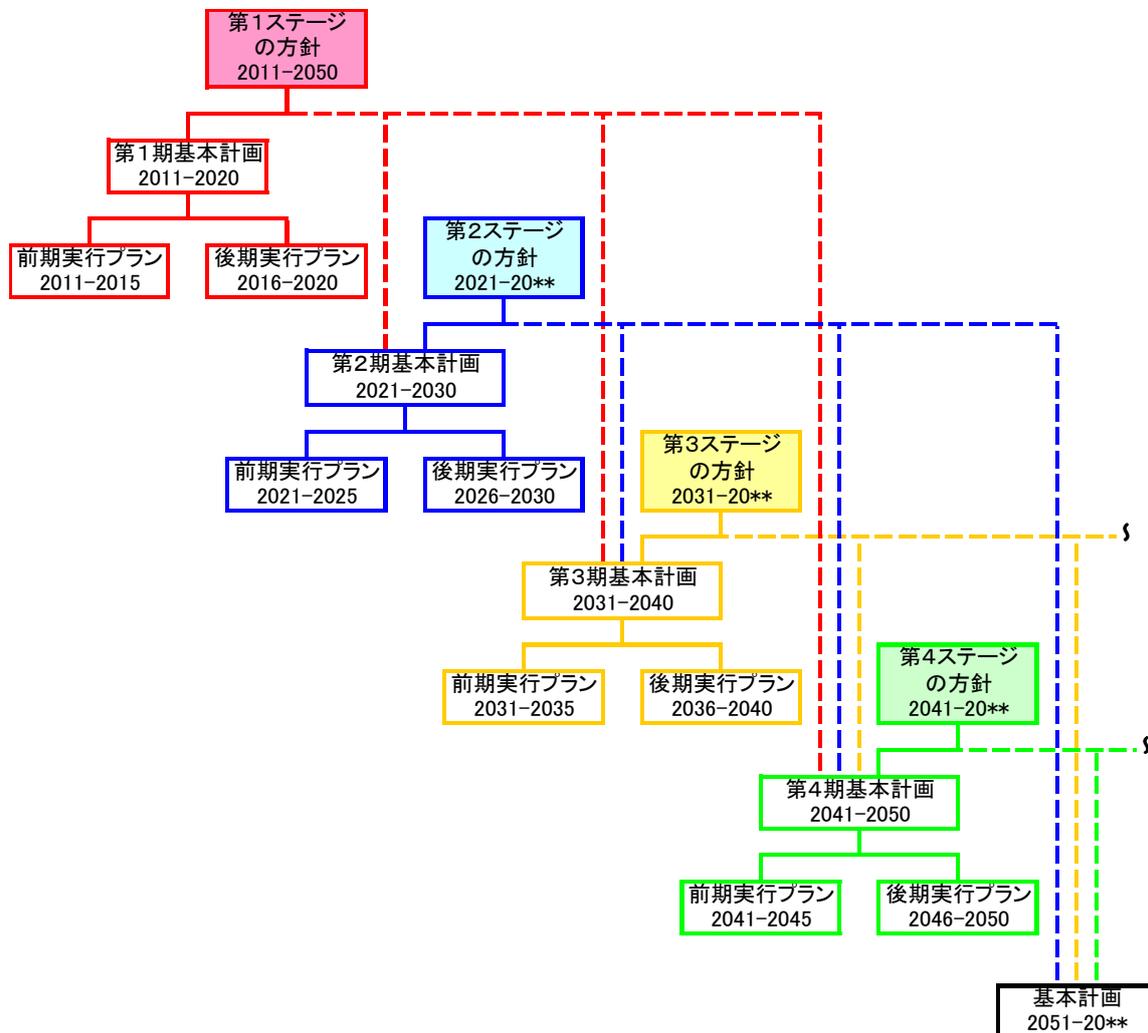
ただし、数値目標の達成によって不足額が解消できるのは、更新費用の分だけです。今後は、生産年齢人口も減っていきます。前述した基本的考えに掲げた、現在のハコモノにかけている一般財源が使い続けられる保証はありません。したがって、機能を維持するハコモノであっても、管理運営内容の見直しを行う必要があります。そのために必要となる視点を方針の4番目で掲げました。



3 公共施設再配置計画と実施状況

「秦野市公共施設再配置計画」は、第1ステージとして平成23(2011)年度から平成62(2050)年度までの40年間を見据えた方針のもと、10年ごとの基本計画と前後5年に期間を区切った実行プランの3層構造となっています。また、平成23(2011)年度を初年度とする秦野市の最上位計画である「秦野市総合計画HADANO2020プラン」及び公共施設の再配置と密接な関係にある「第3次はだの行革推進プラン実行計画」の中に本計画を位置付けました。

このうち、平成23(2011)年度からの第1期基本計画前期実行プランでは、計画の進捗が市民にとって分かりやすいものとなるよう4つの「シンボル事業」を掲げ、計画を推進しました。また、そのうち3つのシンボル事業については、後期実行プランにおいても継続的に取り組むこととしました。



(1) シンボル事業の取組状況

ア シンボル事業①「義務教育施設と地域施設の複合化」

耐用年数を迎える西中学校体育館等と、隣接し耐震性が不足する西公民館を複合化し、民間の力を借りたこれまでにない新たな運営形態の施設を目標とし

て、将来にわたる地域コミュニティの拠点を形成させるものです。

平成 24(2012)年度には、「民間活力導入可能性調査」を実施し、この事業においては、「PFI 方式¹」では、目立った効果は得られませんが、「先進的 PPP 手法²」を導入することができれば、30 年間で 8 億円程度の効果を見込むことができるという結果を得ました。続く平成 25(2013)年度には、事業に対し関心をもつ民間事業者との「公民連携課題解決型対話」により、事業スキームを「DBO 方式³」とすることが適切であると整理しました。

平成 26(2014)年 10 月には、「秦野市立西中学校等複合施設整備運営事業に係る基本方針」を策定し、平成 27(2015)年 1 月には、整備運営事業者の募集を開始しました。しかし、建設費の高騰等を理由に応募事業者が提案を辞退したため、DBO 方式による事業スキームの修正を余儀なくされました。現在は、西中学校の武道場と西公民館の機能に加えて、地域防災機能を備えた多機能型体育館として、将来的な小中一体化を見据えた規模で、2020 年秋の完成予定で整備しています。



イ シンボル事業②「公共的機関のネットワーク活用」

保健福祉センターの余剰スペースを郵便局に賃貸し、施設の維持保全のための賃料収入を得るとともに、戸籍や住民票等の証明書の交付事務を行うことで連絡所機能を補完する取組みを、平成 24(2012)年 10 月から開始しています。

このことにより、駐車場使用料を含め、年間約 200 万円の賃貸料収入を得ることができるようになり、施設の計画的な維持補修の財源として、公共施設整備基金への積立てを行っています。また、住民票等の交付業務については、一件当たり 173 円の委託方式により実施していることから、一般的な連絡所における交付業務よりも低コストで住民サービスの向上を図ることができています。



¹ Private Finance Initiative：公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法

² 民間が建物を建設し、義務教育活動等に必要となる時間だけ借り上げるという本市独自の手法

³ Design Build Operate：公共が資金調達を負担し、設計・建設、運営を民間に委託する方式

ウ シンボル事業③「小規模地域施設の移譲と開放」

児童館、老人いこいの家といった小規模地域施設を、自治会等に譲渡し、自主運営によって貸館等の業務を行えるようにするものです。地域の自主性が不可欠であるため、意欲のある自治会等から移譲していくこととしています。

老人いこいの家については、施設の修繕箇所や自治会の法人化手続きなど、自治会の要望を聞きながら施設所管課における丁寧な説明を重ねた結果、平成28(2016)年4月には、老人いこいの家すずはり荘の地元自治会への譲渡が完了しました。また、いくつかの児童館においても、地元自治会が自主的な運営を目指す動きが見られます。中でも、沼代児童館については、地元の沼代自治会連合会が早い時期から移譲を受けることを希望しており、平成29(2017)年9月に移譲が実現しました。

さらには、自治会員以外の市民活動を行う団体にも広く開放され、使用することができる貸室的機能を果たす自治会館を「開放型自治会館」と定義し、平成28(2016)年度から建設等に対する補助金を上乗せして、公共施設の機能を補完する役割を持つ開放型自治会館の建設を誘導しています。平成29(2017)年度中には、土地の取得に対する補助金1件、会館の建替えに対する補助金2件を交付しています。建替えのうち1件は、平成27年(2015)年3月末で閉館した「曾屋ふれあい会館」の跡地における自治会館の建設となっています。



エ シンボル事業④「公民連携によるサービス充実」

本町保育園とすえひろ幼稚園を統合して、すえひろこども園を設置したことにより、未利用地となっていた保育園跡地を活用して、公設公営(事業委託)で実施していた障害者地域活動支援センターひまわりの事業を平成24(2012)年4月に社会福祉法人に移譲しました。このことにより、公設のハコモノが230㎡減少するとともに、敷地と建物の大きさがともに2倍に拡大し、利用者へのサービス充実を図ることが可能となりました。

また、教育委員会では、「公立幼稚園運営・配置実施計画」を定めました。この計画に基づき、平成31(2019)年4月には、市立みなみがおか幼稚園が「公私連携・幼保連携型認定こども園」として民営化する予定です。



(2) シンボル事業以外の事業の取組状況

ア スマートライブラリー実証実験

「公共施設の再配置に関する方針」に掲げる「効率的な施設サービスの提供」を検討するため、平成 27(2015)年 2 月から、図書無人貸出サービス（スマートライブラリー）実証実験を開始しました。

図書館サービスは、次章の「公共施設に関するアンケート調査」において、「将来にわたり、優先的に維持すべきと考える施設」では第 1 位となっており、市民の図書館サービスに対する期待の高さがうかがえます。本市の図書館は 1 館ですが、公民館 11 館すべてに図書室を有しており、図書館及び公民館図書室の蔵書は、どの施設においても貸出・返却ができます。しかし、公共施設の再配置を進める中で、限られた予算で図書館サービスを将来にわたって維持していくためには、機能分化を進めて単純な貸し出しは機械化するなど、土地柄や立地環境に合わせた形態を考えることも必要になってきます。そこで、公益財団法人図書館振興財団の「平成 26 年度振興助成事業」を活用し、利用者が自ら貸出・返却の手続をすることで、公共施設サービスのあり方について広く考えていただく機会となることを期待して、本町公民館図書室に入退室ゲートと自動貸出・返却機を設置しました。

実証実験は平成 29(2017)年 3 月に終了していますが、使用した機器は本市の所有となりました。実証実験の結果から、無人によるサービスが高校生に好まれた傾向が認められたため、平成 29(2017)年 12 月から、はだのこども館学習室に移設し、受験用の参考書・問題集などの貸出し・返却が無人で行えるようになっていきます。移設等の費用約 478 万円は、ふるさと納税の制度を活用したクラウド・ファンディングにより、家庭環境に左右されない学習環境を提供するという趣旨に賛同する全国の方々からの寄付を募り、参考書・問題集は市内企業からの寄付金を活用することで、市の一般財源を投入せずに整備することができました。

イ 夜間の定期利用の試行的実施

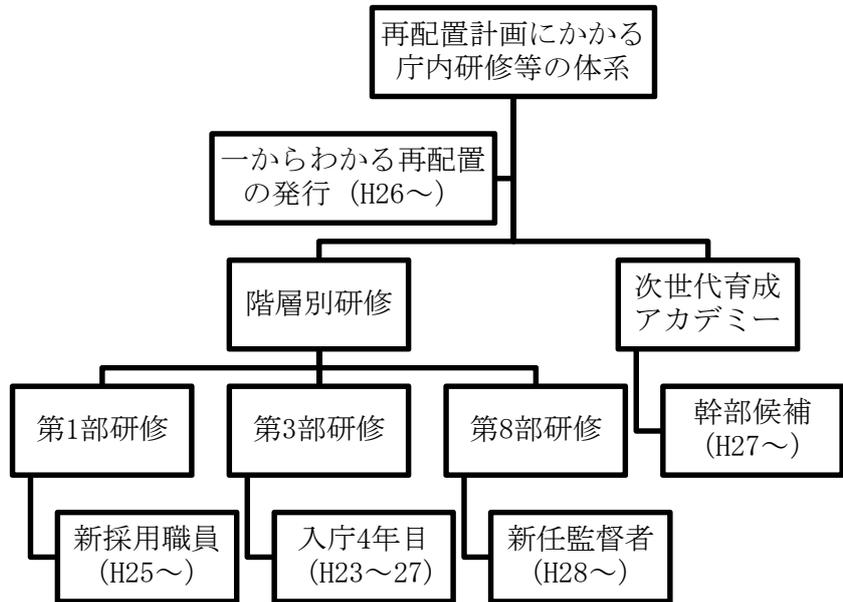
平成 28(2016)年 4 月から、保健福祉センターと曲松児童センターにおいて、「低利用時間帯の有効活用」事業を試行しました。夜間の時間帯を市民向けの教室や講座を行う個人や団体に定期的に利用していただき、減価償却費を加えた部屋の管理運営費（フルコスト）相当額を施設使用料とすることで、市民福祉の向上とともに施設の管理運営に充てる財源を得ています。平成 29(2017)年 10 月の使用料見直しに合わせて、保健福祉センター、曲松児童センター、広畑ふれあいプラザの 3 施設において、営利目的での利用を可能とする「定期的企業使用」として制度化しています。

(3) 職員の意識改革

公共施設更新問題への取組を進める自治体にとって、共通の悩みがあります。それは、職員の意識改革です。職員の能力が足りないということではありません。

公共施設更新問題へ対応するためには、今までの行政論に基づくハコモノのあり方を抜本的に見直していかなければならないからです。

そこで、本市では、再配置計画がスタートした平成23(2011)年度から、右図に示すとおり、庁内研修のプログラムに取り入れ、順次対象となる職員を広げながら、なぜ再配置を進める必要があるのかなどの講義を行っています。また、平成26(2014)年度からは、庁内LANの掲示板に



「一からわかる再配置」という文書を掲示し、全職員への啓発を行っています。

こうした地道な取組みを繰り返してきた今、各施設の所管部署が自主的にライフサイクルコストに着目して、一般財源負担を極力減らしていくという視点からのハコモノの整備や検討が行われています。

具体例として、次の3つの例を掲げますが、「新しいハコモノは作らない」という基本方針があったとしても、今後も、社会経済情勢や制度の変更等に伴い、作らなければならないことがあると思います。しかし、こうした場合であっても、次世代にできるだけ負担を残さないように整備するという共通認識は、今後も組織の中に定着していくものと考えています。さらに、今後は、インフラの整備にあたっては、こうした発想を広げていく必要があります。

<p align="center">定住化促進住宅 「ミライエ秦野」</p>	<p align="center">温浴施設 「名水はだの富士見の湯」</p>	<p align="center">障害者交流等施設 「地域生活支援センター」</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・社宅を買い取り、子育て支援のための公営住宅にリノベーション ・入居率8割でライフサイクルコストを回収できる家賃設定 	<ul style="list-style-type: none"> ・ごみ焼却施設を建設した地域への利便施設 ・公設民営によりライフサイクルコストの回収を目指す。 	<ul style="list-style-type: none"> ・三障害を持つ方の交流と就労支援施設 ・公設民営(福祉団体の要望)から土地の無償貸付による民設民営へ転換

第3節 取組みにおける課題

1 施設の長寿命化・予防保全

秦野市立図書館においては、平成 20(2008)年度に建物調査を実施し、給排水や空調といった今後の設備機器の更新について、長寿命化修繕計画として取りまとめています。施設の定期的な維持管理や設備の更新順序を明確にし、耐用年数を延ばしながら使用し続ける取組みが行われているのは、現在、市内の公共施設(ハコモノ)では他にありません。

しかし、特にハコモノの場合は、施設の長寿命化にばかり頼ることは、建替(更新時期)を先送りし、財源を後の世代に負担させることにほかならず、「公共施設の更新問題」の本質的な解決には至りません。「長寿命化」と同時に、将来の施設の更新に備えた財源の確保はもとより、施設の統廃合や複合化といった、公共施設のあり方自体を見直していく必要があります。

秦野市の方針と計画が長寿命化を前面に掲げていない理由は、以下に述べます。右の表は、秦野市の予算要求基準です。

一般財源を必要とする事業については、財政状況の悪化を受けて、平成 29(2017)年度を除いて、毎年のように 5 から 10%のマイナスシーリング(前年度より低い額を要求限度とすること)が続いていました。その結果、平成 20(2008)年度との比較では、平成 30(2017)年度における予算要求は、原則としておよそ 57%しか認められないことになります。

もちろん、緊急度や優先度の高いものには、別枠で予算が振り分けられますが、このような財政状態の中では、日常の維持補修ですら後送りになりがちです。ましてや多額の費用を要する長寿命化工事や、予防保全のための工事に予算を計画的に振り向け、それを確実に実行することは、非現実的であると考えました。このことは、

秦野市に先駆けて「長寿命化計画」や「長期修繕計画」を策定していた自治体が、財政上の理由により計画がストップしたことから、秦野市に視察に訪れて、総量削減の手法を研究していくことが証明してくれています。

しかしながら、秦野市は、長寿命化や予防保全には全く目を向けないということではありません。大切なハコモノを耐用年数までしっかりと使い続け、あるいは、これ以上の床面積削減に陥らないための方策にも、しっかりと目を向ける必要があると考えています。そのためにも、まずハコモノの抑制・削減を進め、厳しい財政状況の中でもしっかりと財源を確保していく必要があります。

年度	マイナスシーリング	H20 を 100とした場合
H20(2008)	—	100.0
H21(2009)	△ 5%	95.0
H22(2010)	△ 10%	85.5
H23(2011)	△ 5%	81.2
H24(2012)	△ 5%	77.2
H25(2013)	△ 5%	73.3
H26(2014)	△ 2%	71.8
H27(2015)	△ 5%	68.2
H28(2016)	△ 7%	63.4
H29(2017)	設定なし	63.4
H30(2018)	△ 10%	57.1

2 一元的な管理運営と施設保全

公共施設再配置計画の着実な推進を図るため、秦野市では、平成 23(2011)年度に公共施設の一元的マネジメントを行う組織体制を整備し、また、平成 28(2016)年度からは公共施設等総合管理計画も所管する組織へと変更しました。

施設の一元的マネジメントの方法については、対象とすべき施設の規模や種類などによって、さまざまですが、将来の施設の老朽化や耐用年数の到来に伴い、増加し続ける施設の維持補修費をいかに効率的に管理・運用していくかが課題となっています。このため、平成 30(2018)年度には、公共施設の予防保全型の計画的維持管理を実現するため、公共施設マネジメント課内に「公共施設保全計画担当」を設置し、中長期的な維持管理費用の把握、建物の劣化度の調査と調査結果に基づく維持管理経費の算出などを行い、安心安全な施設の運営と、将来的な維持管理費用の平準化のために、(仮称)公共施設保全計画の策定作業を進めています。

現在、「公共施設白書」の作成に用いた「公共施設概要調査」などによって、各施設の管理運営費を把握していますが、将来は、公有財産管理台帳と連携した「施設管理システム」を導入するなどして、最小の費用で最大の効果が得られるよう、一元管理を行っていく必要があります。

また、公共施設再配置計画の推進による効果額のうち、一部の歳入は、既存の「公共施設整備基金」へ積立てていますが、原資が一定額に達した後は、「(仮称)公共施設再配置基金」を設置し、財源の過不足を調整することによって、施設の更新及び改修を計画的に実施するものとしています。

3 受益と負担について

今後も住民の高齢化と人口減少は進み、超高齢化社会へと向かう日本では、大きな経済成長や税収増を見込むことは難しくなる一方で、高齢者や乳幼児に対する負担が増え続け、税の使われ方に関しては、大きな変革が求められることとなります。特に受益と負担のバランスについては、真に公平な制度への転換が迫られることになると考えられます。

限られた財源の中で、義務教育などの必要性の高い公共施設サービスを維持していくためには、管理運営内容を見直し、歳出の削減を図ることはもちろんのことですが、利用者負担制度についても、公共施設を使う市民と使わない市民との間の公平性の確保のために、より一層の適正化が求められます。

そこで、将来にわたり健全財政を維持し、必要性の高い公共施設サービスを将来の市民にも良好で引き継いでいくため、平成 26(2014)年 11 月に「秦野市公共施設の利用者負担に関する方針」を策定し、全庁的な見直しに取り組むこととしました。

この方針では、次の三つの視点から、使用料の内容について見直すこととしていますが、内容の詳細については、方針をご覧ください。

適正化における三つの視点

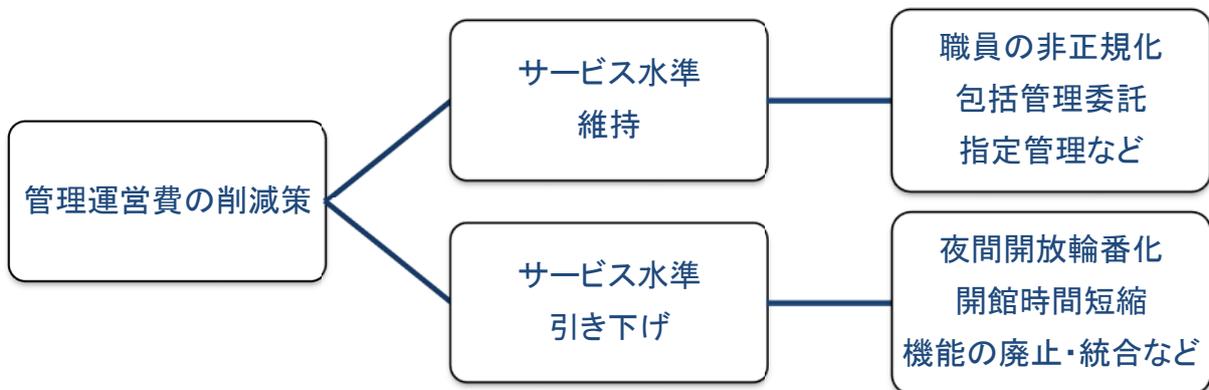
税負担の 公平性確保	世代間負担の 公平性確保	公共施設更新 (老朽化)問題への 対応
---------------	-----------------	---------------------------

この方針に基づき、全庁的に統一步調で見直しを進め、平成 29(2017)年 10 月から新料金体系に移行しました。使用料見直しについての詳細は、第 3 章 4 公共施設使用料の適正化、に記載していますのでご覧ください。

利用者負担率の向上を考えた場合、まず使用料の値上げに目が向きがちですが、当然のことながら、支出を減らすことも利用者負担率の引き上げにつながることであります。この点に関しては、秦野市は、かねてより行政改革の取組みを進め、歳出削減に努めてきたところでもあります。その取組みは、サービス水準を維持することを前提とした歳出カットのための取組みが主なものでした。

しかしながら、今後は「乾いた雑巾をさらに絞る」がごとく取組みが求められることから、歳出削減によって効果を生み出す余地は小さいものと考えられます。

したがって、今後は、負担の適正化を視野に入れながらも、拡大を続けてきたサービス水準の引き下げを行い、歳出を削減することにも目を向ける必要があると考えられます。(次図参照)



なお、稼働率を向上させ、使用料収入を増やすことも利用者負担率の向上につながる場合もあります。施設の本来の設置目的から言えば、このことを真っ先に検討すべきではありますが、例えば、駐車場のよう利用者が増えても維持管理費はあまり増えない場合と、現在の使用料水準が光熱水費にも満たない場合とでは、利用者増の影響は異なります。

前者のような施設は、積極的に利用者増加策を講じるべきであり、後者のような施設については、まず利用者負担割合を見直したうえで、さらに利用者増加策を講じるべきであると考えます。

また、サービスをカットすることにより、公共施設が担ってきた機能が失われるような場合もあります。社会経済情勢や財政状況だけを理由に、今まで維持されてきたサービスが維持できないとすることは、そこには何らの創意も工夫もありま

せん。少なくとも「公」の限界であるならば、「民」の知恵と力によるサービスの維持を検討すべきと考えますが、このことについては、次項で述べることにします。

4 公民連携について

人口増加と経済成長を背景に、税収は増加を続け、行政サービスも拡大を続けてきました。バブル崩壊後、財政状況は悪化しますが、拡大したサービスを維持するために改革が行われました。いわゆる「行革」と呼ばれるこの改革は、業務委託や職員削減、入札制度の見直しなどによる「コストカット」と、利用者負担制度の導入や見直しによる「収入増」を主な柱としてきました。この点において、「従来型行革」として整理します。

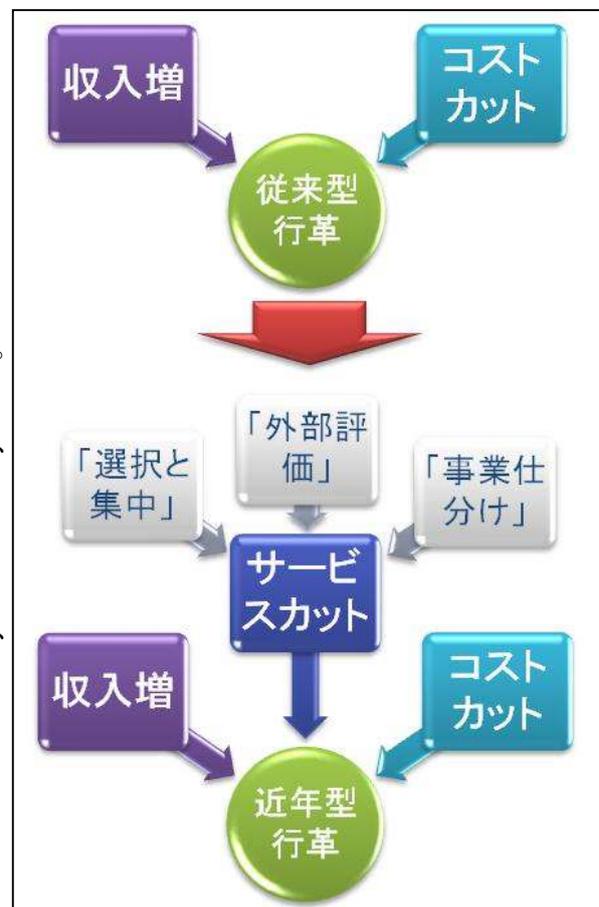
しかし、失われた 20 年を経てもなお景気は回復せず、職員と予算は減り続けてきました。さらには、「官製ワーキングプア」を生み出した反省から生まれた公契約の概念が自治体に浸透する中では、現状のサービス水準を維持したままで、これ以上の「コストカット」を行おうとしても、その効果は十分に得られません。

また、市が徴収する使用料の中でも、例えば上下水道の使用料は、人口と使用水量の減少が見込まれるなか、老朽化や更新に対応し、市民の安全で安心な暮らしを守っていくためには、計画的に見直しをせざるを得ず、ハコモノ使用料の見直しより優先されるものであると考えられます。さらには、税や社会保障の負担も年々増え続ける中で、ハコモノの使用に対する負担を増やし、「収入増」を図ることは、必要以上に市民の負担感を増すことにもつながりかねないことから、おのずと限界があります。つまり、「従来型行革」の限界が見えてきたのです。

こうしたことから、近年多くの自治体で行われてきた「行革」は、「集中と選択」、「事業仕分け」、「外部評価」などを拠り所とし、「従来型行革」では前面に出ていなかったサービスカットの性格が強い「近年型行革」になったと考えられます。

その一例として、平成 24(2012)年度末をもって閉館した「なでしこ会館」も、公共施設再配置計画の中で閉館することを掲げていましたが、もとは、外部評価により閉館を求められていたものです。

今までは、市民の誰もが身近な場所で、できるだけ希望する時間どおりに公共施設が利用できること、このことが市民サービスとして求められてきました。しかし、その結果、定期的に利用する市民にとっては重宝な存在であっても、利用者以外の人から見れば、非効率と言わざる



を得ないような施設も生まれ、それでも維持されてきました。

このことは、行政論を重視するあまりに、「税の果たす役割」であるとされてきました。しかし、高齢化と人口減少が進行し、税の使われ方の見直しが必要となった今、行政論だけでは、サービスを維持することが難しくなります。また、こうした施設を今後も同じように維持することは、道路や橋までを含めた公共施設を維持していくことに悪影響を及ぼすことになります。

したがって、真に必要な公共施設サービスを将来にわたり維持するためには、公設公営にこだわることなくサービスを維持することが重要な要素の一つとなります。この場合に有効となるのが、「公民連携(Public Private Partnership)⁴」の概念です。

「公民連携(略称:PPP)」を特に難しく考える必要はありません。従来からも、特に福祉の分野では、保育所や老人ホームなど、早くから「公」に代わって社会福祉法人がその機能を担ってきました。また、秦野市役所の敷地には、コンビニエンスストアが独立して建っています。この店では、住民票の受け渡しや図書館の図書返却受付などの公的サービスが、24時間年中無休で提供されています。また、土地を貸していることにより得られる賃料は、庁舎の計画的な維持補修のための財源となっていますが、これも「公民連携による公共施設のマネジメント」といえるのではないのでしょうか。

非効率であろうと、不採算であろうと、税金がすべてを支えてしまっている状態では、「民」が力を発揮する必要はありません。税金ですべてを支えることがなくなってきた時、そこにはマーケットが生まれ、「民」の知恵と力が最大限に活かされる場となります。その結果、もう一段のコストカットと収入増加につなげることができるとすれば、今後、公民連携を進められる分野は大きく広がっていきます。このことは、高齢化と人口減少を続ける中での市民サービスの維持・向上に大きな役割を果たしていくものと考えられます。また、その実現のためには、まず市役所自体が既成概念にと



公民連携(PPP)



⁴ 「公(Public)」と「民(Private)」が役割を分担しながら、社会資本の整備や公共サービスの充実・向上を図ることを実現する概念・手法の総称

らわれず柔軟な発想を行える組織へと生まれ変わらなければなりません。

なお、平成27(2015)年12月、内閣府及び総務省から全自治体に対し「多様なPPP/PFI⁵手法導入を優先的に検討するための内部規程を定めること」が要請されました。その内容は、費用が10億円以上となる公共施設整備、費用が年額1億円以上となる公共施設の管理運営について、PPP/PFI手法を優先的に検討することを規程（その自治体のルール）として定めることを求めるものです。人口20万人以上の自治体では平成28(2016)年度末までの策定を求められ、それ以外の自治体については、必要に応じて同様の取組みを行うこととされています。

しかし、本市の人口は、20万人に満たないとはいえ、組織として持たなければならない能力は、人口20万人以上の自治体と何ら差のないところでもあります。神奈川県内には、政令市を除き20万人以上の自治体が6市あり、これらの自治体が半ば義務付けられる形で積極的にPPP/PFI手法を導入していくこととなれば、その事業費の下限から見ても、その自治体内の企業がPPP/PFI手法への対応能力を高めていくことも容易に想像できます。

職員の能力向上と市内経済に好循環をもたらすためにも、PPP/PFI手法の優先検討の規程を設け、今まで以上により積極的にPPP/PFI手法の導入を進めていくことを検討する必要があります。

5 広域連携の取組

「ハコモノフルセット主義」という言葉があります。それぞれの自治体が、それぞれの区域の中に、一通りのハコモノを設置してきたことを意味します。このことは、住民サービス向上の観点から多くの自治体では当然のこととされ、特に人口規模が大きくなればなるほど、美術館、博物館、スポーツ施設など、より多くの種類のハコモノを整備することが当然視されていました。

しかし、「公共施設の更新問題」が社会問題化し、その対応に迫られている現在、この「ハコモノフルセット主義」からの脱却と同時に、サービス低下の抑制が求められています。そのためには、各自治体における自助努力はもちろんのことですが、有効策の一つとなりえる取組として「広域連携」が挙げられます。

近接する地域の自治体同士が協力し合えば、特にスポーツ施設のように、競技の種類に応じて個別の施設を用意しなければならない場合など、維持や更新に係る負担を減らしながら、機能を維持していくことが可能となります。

例えば、本市では、隣接する自治体と協定を結び、市内在住者とそうでない者との間に差があったスポーツ施設の使用料を、お互いに市内在住者と同じにするという取組を行っています。また、平成28(2016)年度からは、図のエリアにおいて広域連携による観光振興及び都市間交流を図るため、平成19(2007)年5月に設置され

⁵ 「PFI」とは、公共施設建設・維持管理などの公共サービスに、民間の資金・経営能力・技術力を活用する手法です。国や地方公共団体が直接実施するよりも民の力を活用するほうが効率的かつ効果的な事業について実施します。我が国では1999年に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI法)」が制定されましたが、公民連携の中核的事業手法となっています。

た「秦野市、中井町、二宮町及び大磯町広域行政推進協議会」に「公共施設マネジメント専門部会」を設置し、広域連携による相互利用促進や、包括的委託などの研究をスタートさせました。

さらに、全国に目を向ければ、岡山県下における「高梁川流域自治体連携推進協議会（岡山県倉敷市、新見市、高梁市、総社市、井原市、浅口市、笠岡市、早島町、矢掛町、里庄町）」や、静岡県下における「志太2市広域公共施設マネジメント協議会（静岡県焼津市、藤枝市）」などの先進的な取り組みがあります。



行政界という枠を超えて、さまざまなスケールメリットを活かせるこうした広域連携の取組は、「公共施設の更新問題」へ対応するための大きな可能性を秘めています。今後も積極的に研究を進めていく必要があります。

6 一人称から二人称、三人称へ

現在、計画を実行し、施設の廃止などを進めるなかで、少なからず利用者を中心に反対の声が届きます。そうした声に対しては、改めて公共施設再配置の必要性や、あるいは廃止後の施設の機能を補うための方法を説明すれば、理解を示してくださる方が大勢です。

しかし、それでも反対する方たちもいます。こうした方たちの主な主張は、「私は」、「私たちは」困るというように一人称です。公共施設再配置を進める本旨は、「あなたの子や孫に」大きな負担を背負わせないという三人称なのです。今後も、あらゆる機会をとらえて、少なくとも「私の子や孫」のためにと二人称になっていただけるよう説明に努め、理解を深めていただく必要があります。