

## 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。

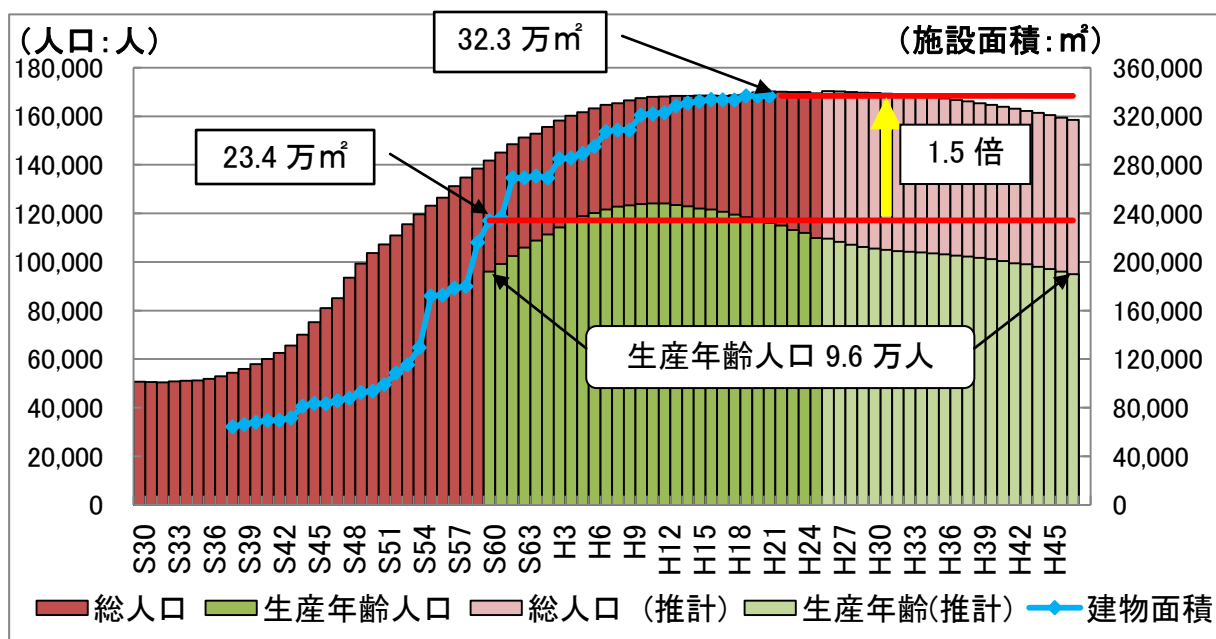
今、これらの公共施設の多くは、築30年以上を経過しましたが、今後一斉に老朽化し、またその後には更新する時期を迎えます。しかし、これと並行するように、住民の高齢化と人口減少が進み、国はもとより地方の財政状況も厳しいものになっていきます。

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になります。また、それどころか、学校をはじめとする真に必要な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、これに合わせるように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32.3万㎡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。今からおよそ20年後の平成46(2034)年には、総人口は1万人減少し、およそ

16 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 11.6 万人から 9.6 万人へと 2 万人も減少します。

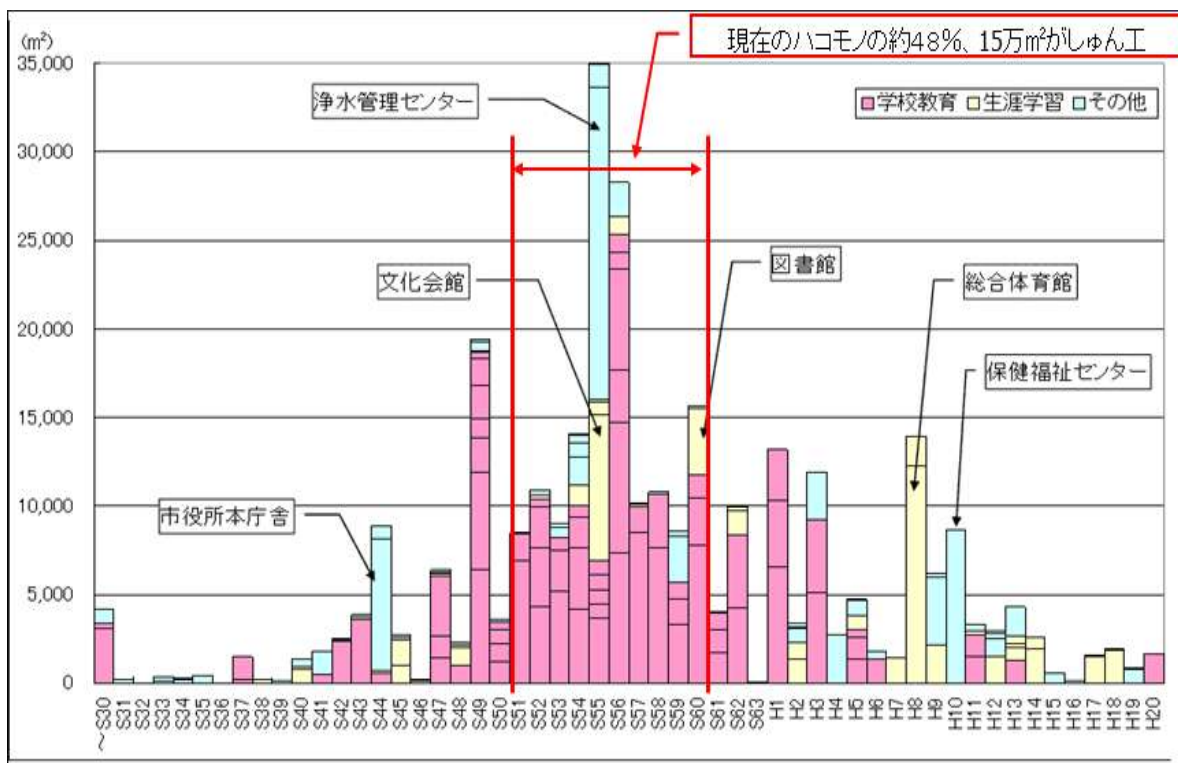
この生産年齢人口 9.6 万人というのは、過去にさかのぼってみると、ちょうど昭和 60(1985)年の数字と同じになります。また、このころ秦野市が持っていたハコモノの面積は、現在のおよそ 3 分の 2 の約 23.4 万㎡でした。

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します。昭和 60(1985)年は、生産年齢人口 10 人で 1 人の高齢者を支えていました。しかし、平成 46(2034)年には、生産年齢人口は同じでも、2 人で 1 人の高齢者を支えなければいけなくなります。単純計算では、生産年齢人口一人当たりの負担は、5 倍になります。

このような状態を迎える中、昭和 60(1985)年の 1.5 倍に達しているハコモノを維持していくことは、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

人口増加に合わせて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どんどん良くなりました。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。

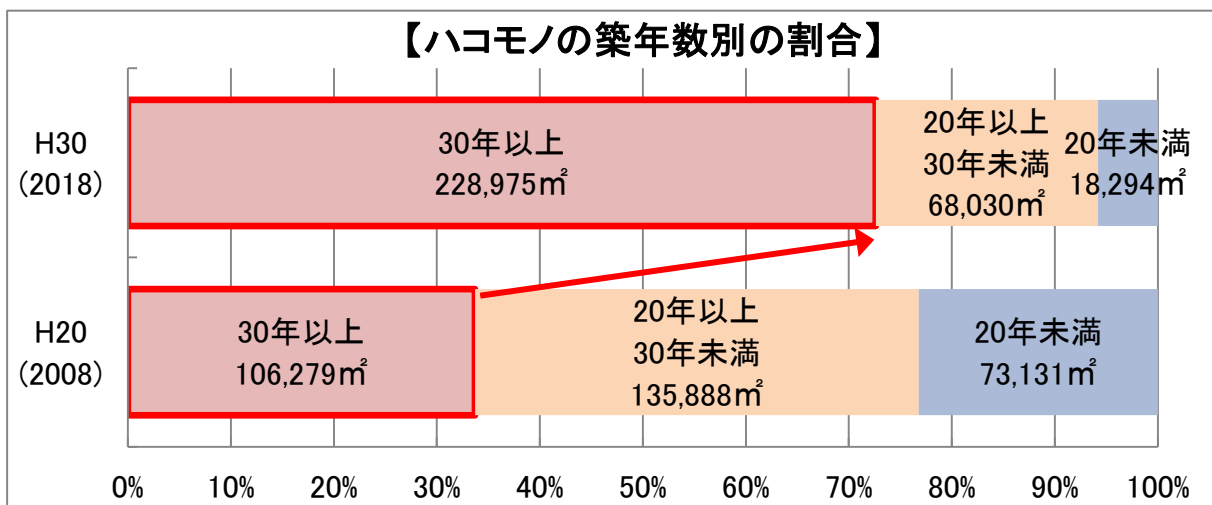
このことから、「公共施設の更新問題」は、一部の都市部の自治体の問題ではなく、日本全国の問題であることがわかります。中には、バブル崩壊後の経済対策による集中的整備の山、平成の大合併後の合併特例債による整備の山が現れる自治体もあります。これらの自治体は、更新問題が10年から20年おきに数回起こる恐れもあります。

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町の状況を知り、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、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 4 割以上の建物が築 30 年以上となり、合わせて 7 割以上の建物が築 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。

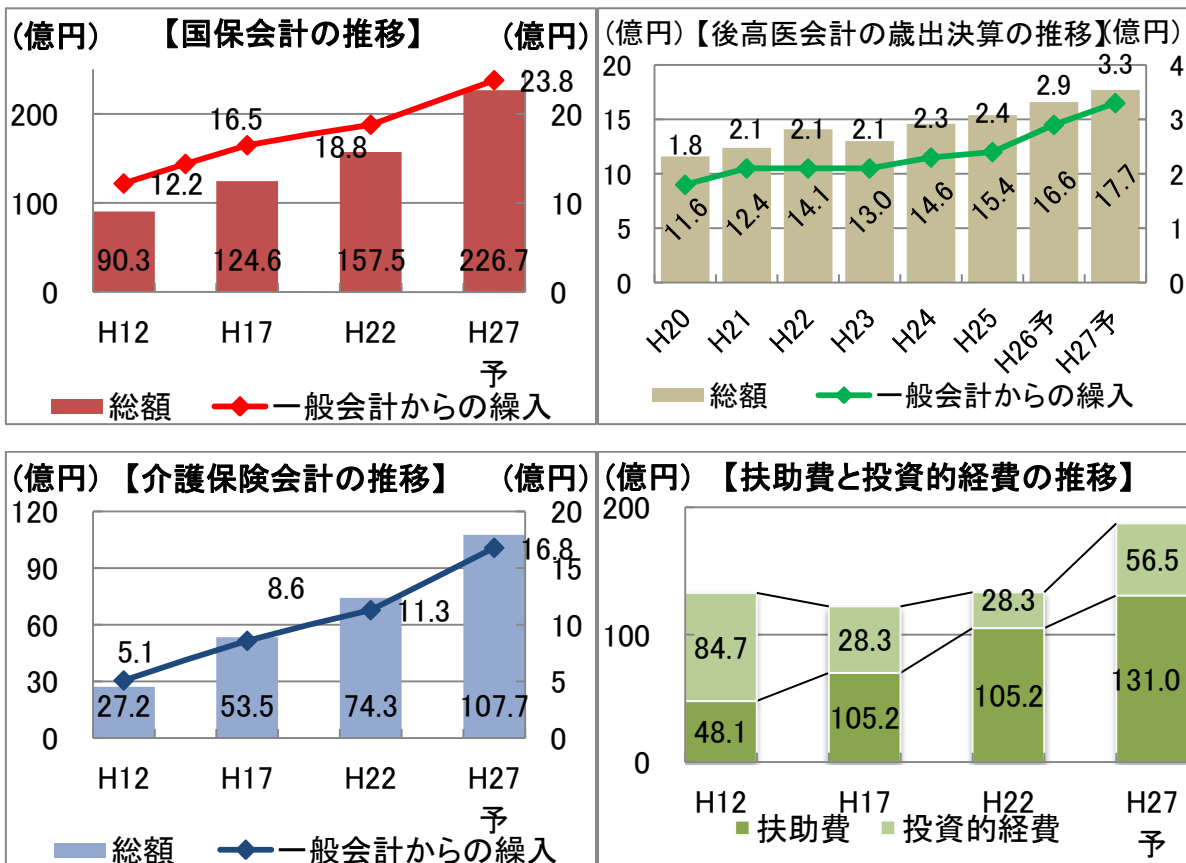
したがって、一斉に建て替えの時期を迎える前に、まず、改修工事に多くの予算が必要となる時期を迎えることとなります。全国には、すでに多くの建物が30年以上となっている自治体があります。特にオリンピックや万博で急激に都市化した東京都や大阪府の自治体に多く見られますが、リーマンショック後の財政状況の悪化により、建物に手をかけるべき時期に手をかけられず、小・中学校まで良好な状態で保てなくなっている自治体もあると聞きます。

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たちです。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、多くのお金をかける必要があるのです。

#### 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どんどん大きくなっているのがお分かりいただけるとと思います。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。わずか平成12年から10年の間にこの経費は、2.2倍になり、さらに増える傾向は続きます。

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年か

ら10年間で3分の1となりました。大型事業が重なる平成27年は、基金の取り崩しなどによりやや拡大しましたが、それでも平成12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となるすべての費用が賄えるはずはありません。

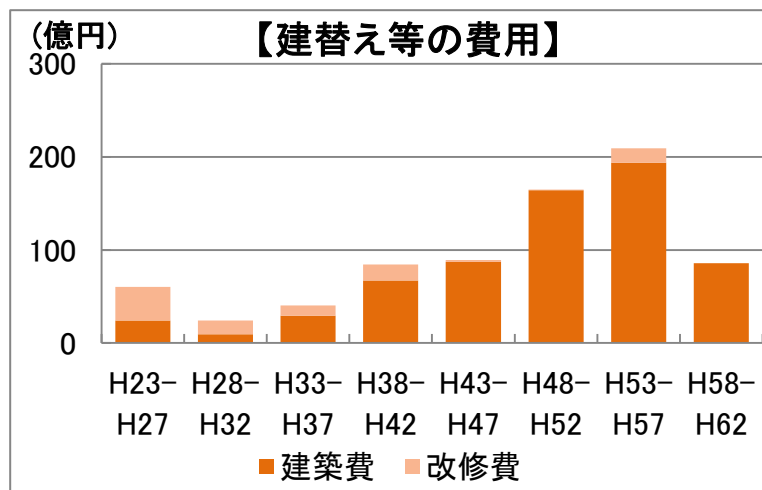
今後、高齢者はますます増えていきます。残念ながら、こうした負担が軽くなっていくことは、望めません。したがって、ハコモノにかけるお金を今以上に増やせるということは、非現実的なものであるといえます。

## 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。

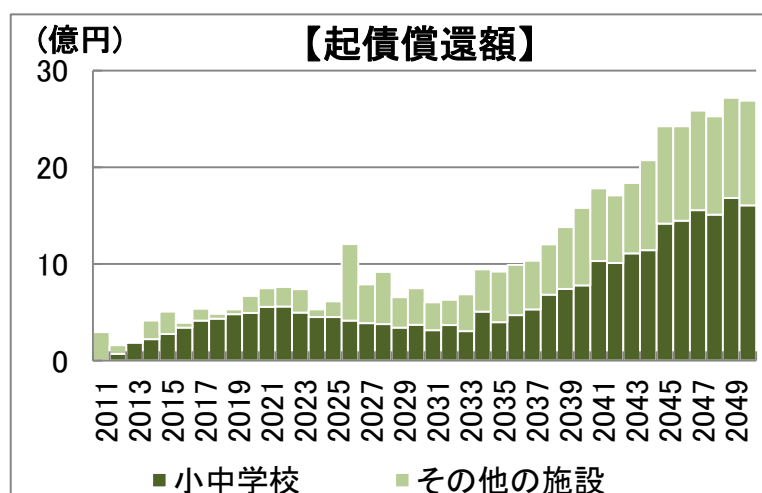
では、今秦野市にあるハコモノを、すべて建て替えようとする、財政にどのような影響を与えるのかを試算してみます。

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右のグラフです。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。では、小・中学校には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なります。



結果は、グラフに表したとおりです。

この先 40 年間に於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なると仮定すると、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。

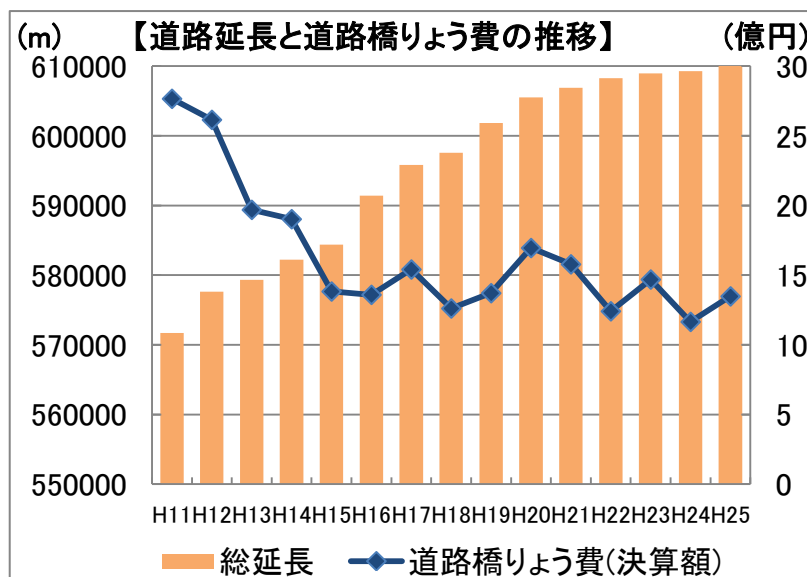
## 6 もう一つの根深い問題

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 61 万mに達しています。この 10 年間だけでも、およそ 3 万m増えています。

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。下のグラフを見てもおわかりいただけるとおり、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、そんなに長くもつものではありません。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わけではありません。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いけ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。まずは、台帳の整備により現状の把握を行い、将来にわたって維持できる総量の試算と財源の調達方法を明らかにしていくことが必要です。

## 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。

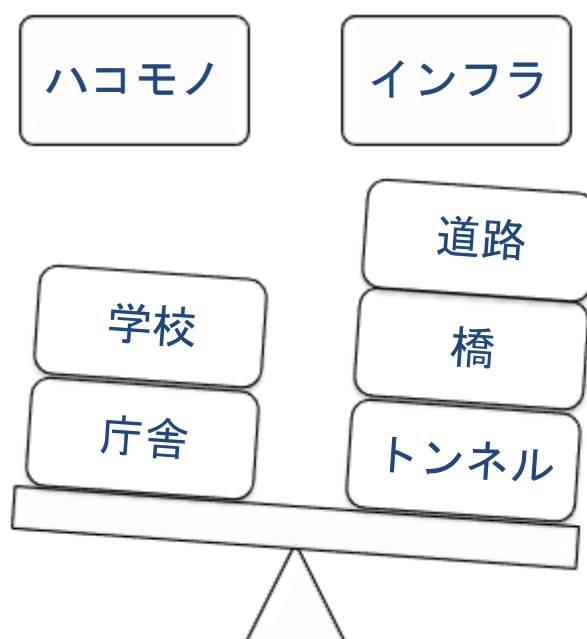
年月日	事故の内容	備考
2011.3.11	東京九段会館天井崩落	築 77 年・震度 5 強・死者 2 名
2011.3.11	茨城県鹿行大橋落橋	橋齡 43 年・震度 6・死者 1 名
2012.12.3	中央道笹子トンネル天井崩落	築 35 年・地震の影響ではない・死者 9 名

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、先の痛ましいトンネル事故は、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の意味します。

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になります。

## 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 月に企画総務部(当時。現・政策部)内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・公共施設再配置推進課)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、現在までの主な取組みは、次ページの表のとおりです。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組みの経過】

年度	月	主な取組み
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
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 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

## 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

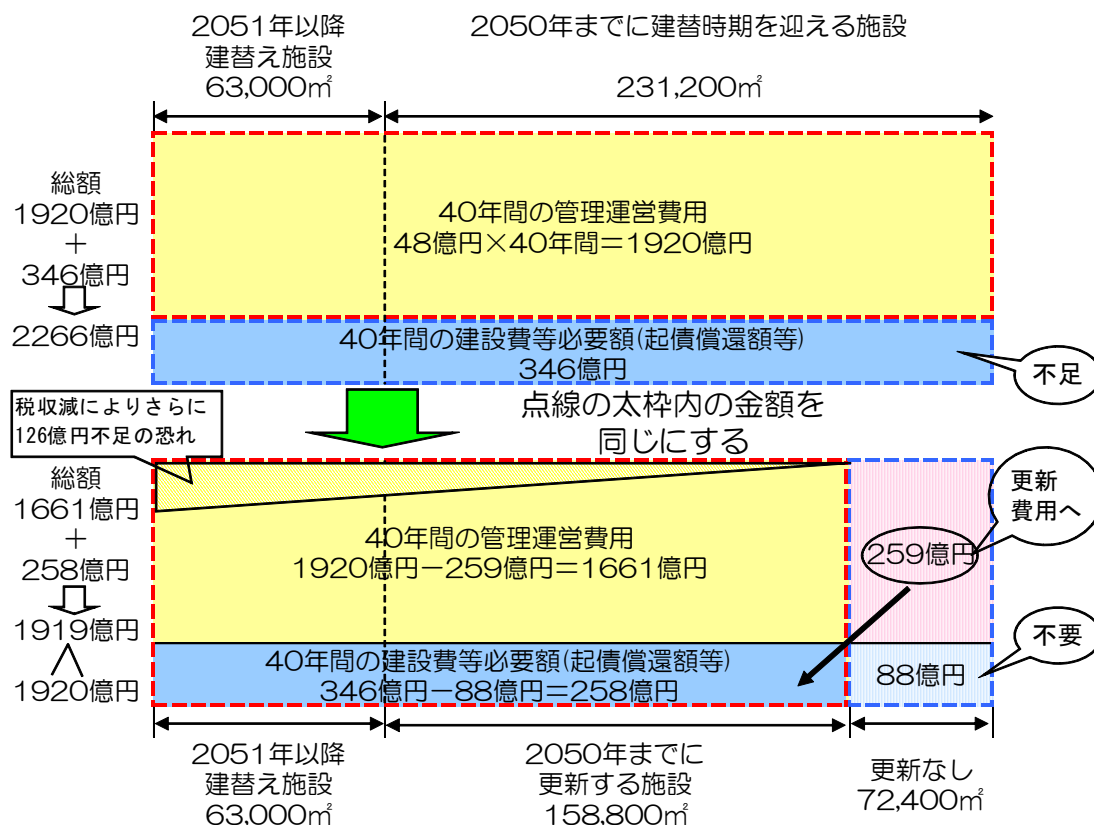
秦野市が定めた「公共施設の再配置に関する方針」では、秦野市の人口が急増した昭和40(1965)年代から50(1975)年代に建設されたハコモノの多くが今後一斉に老朽化し、一斉に更新の時期を迎えること、そして、その更新のピークとなる平成48(2036)年以降は、生産年齢人口の減少により、財源不足が生じることを問題提起しました。

この問題は、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27(2015)年3月末現在、196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、47の自治体で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、446億円の起債の償還が必要となり、このうち346億円の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します。そのことによって、不要になる管理運営費が生まれるので、その財源で大事な施設の更新費用を賄うことにします。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、福祉関係の費用やインフラ系の公共施設の維持・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っていき、結果として維持できなくなってしまうことを防ぐためです。

この考え方に基づき定めた方針は、以下のとおりです。

まず、方針の一番目として、次の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、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	・財源の裏付けを得たうえで、アンケート結果などの客観的評価に基づき決定
その他	・上記以外

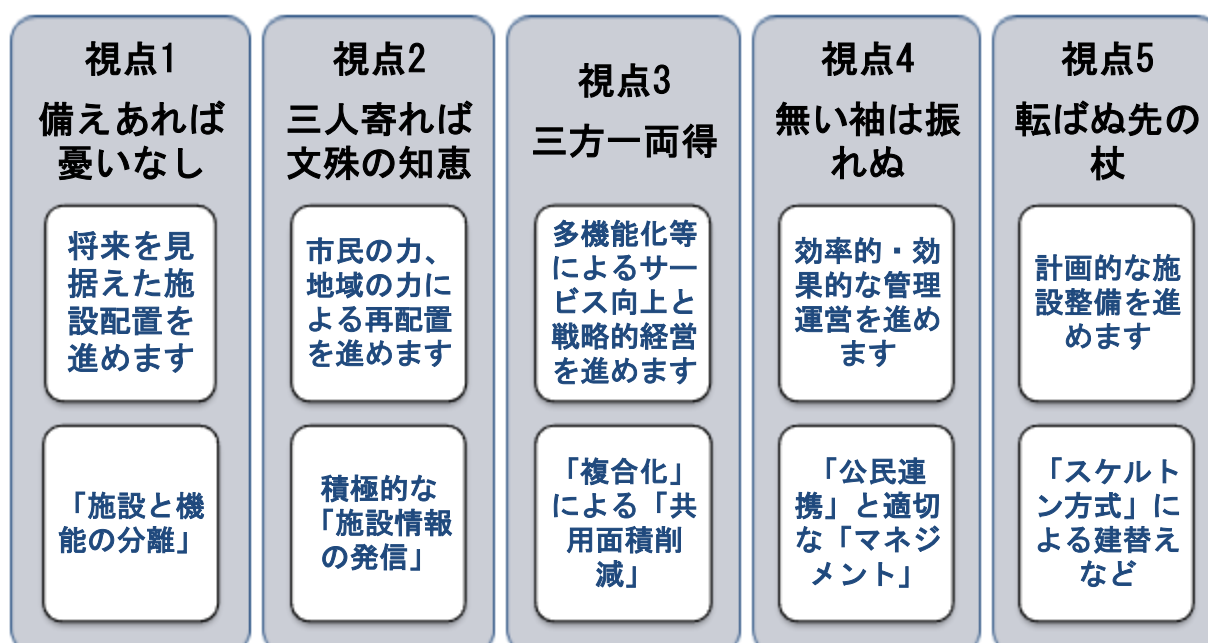
そして、方針の3番目は、数値目標です。

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%

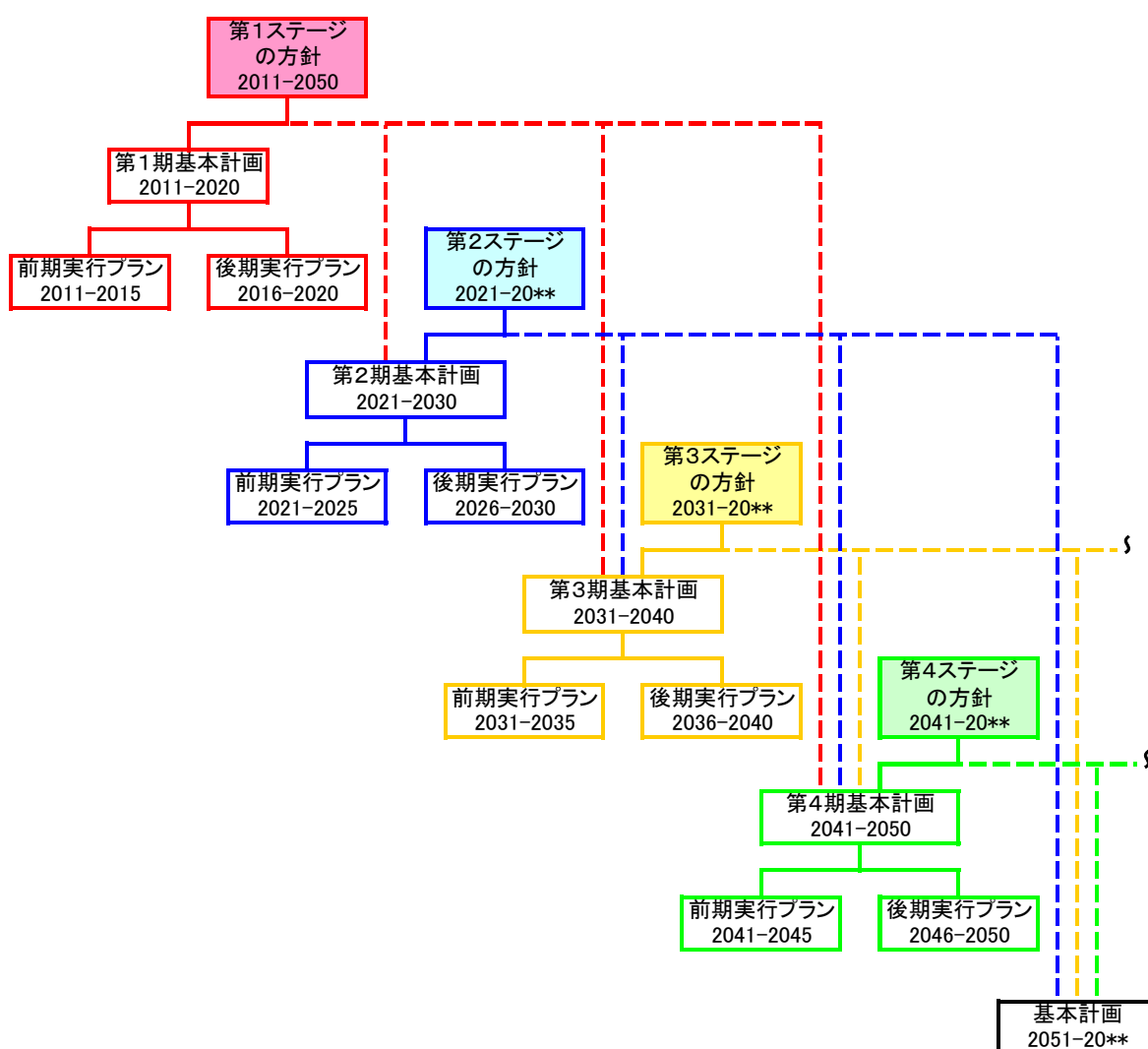
ただし、数値目標の達成によって不足額が解消できるのは、更新費用の分だけです。今後は、生産年齢人口も減っていきます。前述した基本的考えに掲げた、現在のハコモノにかけている48億円/年という一般財源が使い続けられる保証はありません。したがって、機能を維持していくハコモノであっても、管理運営内容の見直しを行う必要があります。そのために必要となる視点を盛り込んだものが方針の4番目で掲げる再配置の視点です。ここでは、見出しとキーワードのみを掲載することにいたしますので、内容の詳細は、計画書をご覧ください。



### 3 公共施設再配置計画と実施状況

「公共施設の再配置に関する方針」に引き続き、持続可能な行政サービスを実現するために策定した「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（以下「総合計画」という。）」及び公共施設の再配置と密接な関係にある「新はだの行革推進プラン（以下「新行革推進プラン」という。）」の中に本計画を位置付けています。



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、計画を推進しています。

シンボル事業の概要と実施の状況は次のとおりです。

## (1) 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<sup>(※1)</sup>」では、目立った効果は得られませんが、「先進的 PPP 手法<sup>(※2)</sup>」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<sup>(※3)</sup>」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。提案審査のために設置した「秦野市立西中学校等複合施設整備運営事業にかかる企画提案型事業審査会」において事業者を選定し、平成 27 年 12 月を目途に基本契約を締結する予定です。施設の供用開始は、平成 30(2018)年 6 月を見込んでいます。

## (2) 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て、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



### (3) シンボル事業③「小規模地域施設の移譲と開放」

自治会館や児童館、老人いこいの家といった小規模地域施設を、自治会等の地域への譲渡し、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。地域との調整が不可欠であるため、意欲のある自治会等から先行して移譲していくことを検討しています。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丁寧な説明を重ねた結果、順次、地域との調整が整いつつあります。

また、平成 27 年(2015)年 3 月末で閉館する「曾屋ふれあい会館」の跡地について、地権者でもある地元自治会が、自治会員以外へも開放する形の自治会館を建設する意向を示しており、今後、建設に向けた動きが活発化すると思われま

### (4) 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 m<sup>2</sup>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。なお、公立幼稚園のあり方については、教育委員会において引き続き検討を進めているところです。



なお、「シンボル事業」に位置づけているものではありませんが、「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、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。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います。

### 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。

また、「公共施設白書」及び「公共施設再配置計画」では対象としていませんが、重要なインフラである橋りょうについては、「秦野市橋りょう長寿命化修繕計画」が策定されています。

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、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)が続いています。その結果、平成 20(2008)年度との比較では、平成 27(2015)年度における予算要求は、原則としておよそ 68%しか認められないこととなります。

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」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

## 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。

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。

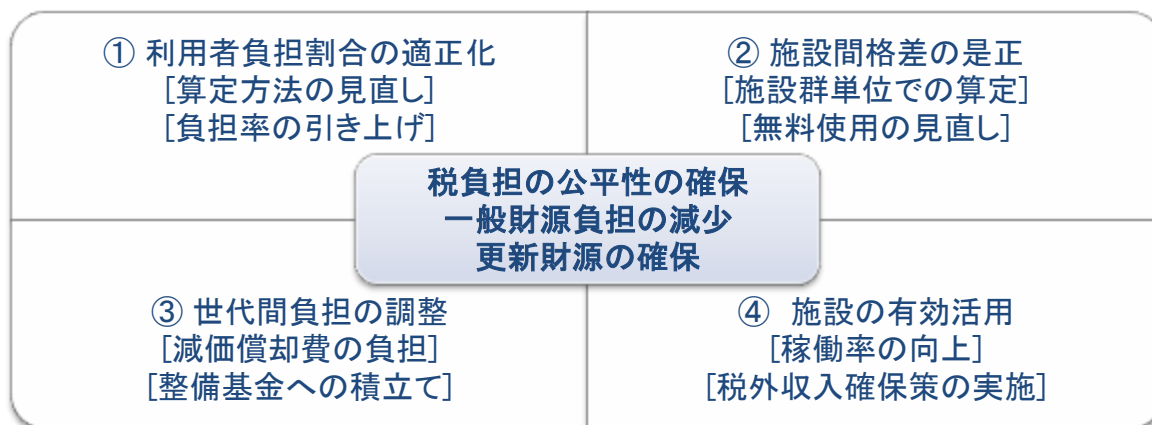
また、公共施設再配置計画の推進による効果額のうち、一部の歳入は、既存の「公共施設整備基金」へ積立っていますが、原資が一定額に達した後は、「(仮称)公共施設再配置基金」を設置し、財源の過不足を調整することによって、施設の更新及び改修を計画的に実施するものとしています。

## 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。

### 【現行の利用者負担制度における課題】



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

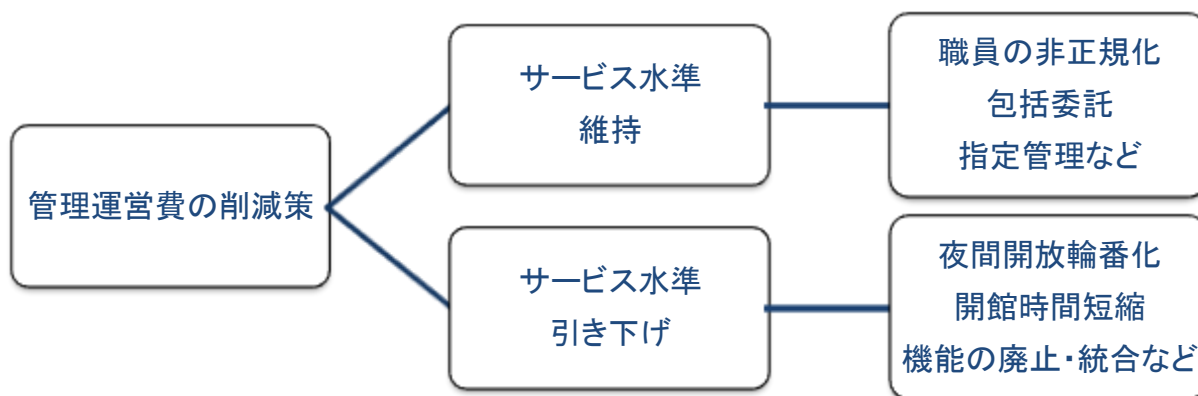
現在、この方針に基づき、全庁的に統一步調で見直しを進めていますが、利用者を中心に反対の声が上がっていることも事実です。しかし、市民アンケートの結果(次章参照)を見ても、不特定の市民が利用できるハコモノを定期的を使用していると回答した人は、およそ3割であり、これに加え、「公共施設の再配置の推進による使用料の値上がり」について、「容認できる」又は「ある程度までは容認できる」と回答した人は、実に9割にも及んでいます。利用者負担の適正化は、多くの市民は冷静に受け止めていることがわかります。

また、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が、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」がごとくの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、このことは、新行革推進プランの取組みだけでは、総合計画を推進していくための財源が捻出できなかつたことにも現れています。

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。(次頁の図参照)

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とあります。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、駐車場のように入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、入札制度の見直しになどによる「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、さらに過剰となっている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ません。すなわち、「従来型行革」の限界が見えてきているのです。

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。

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すが、もとは、外部評価により閉館を求められていたものです。

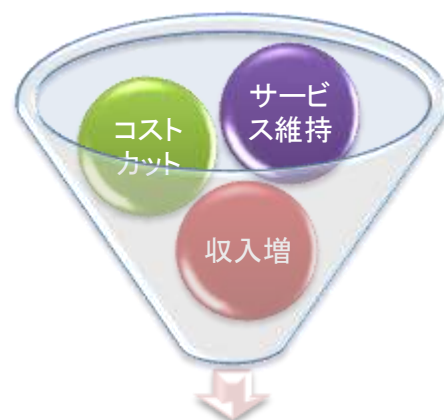
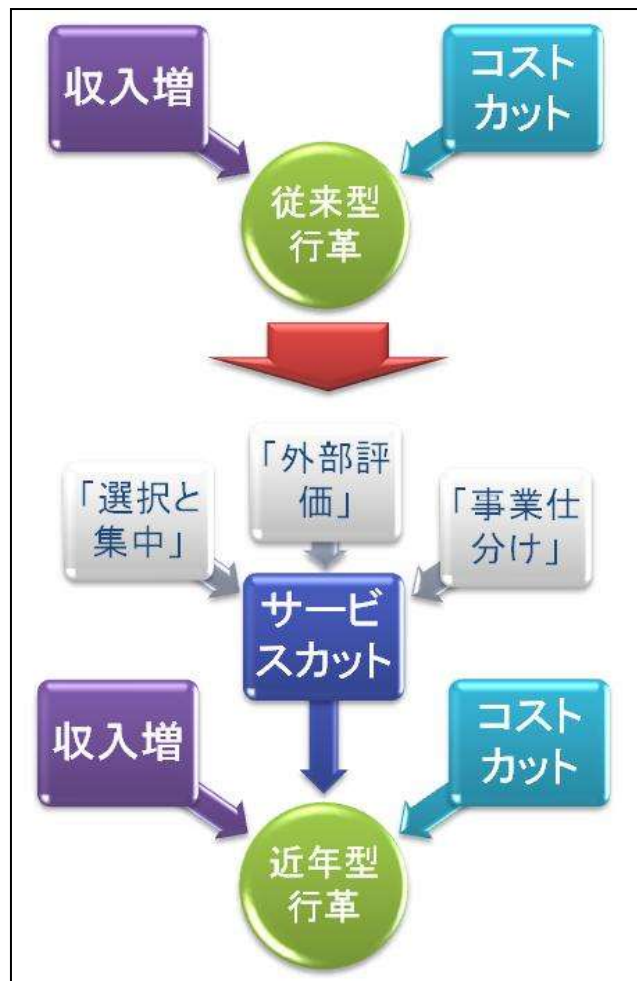
今までは、市民の誰もが身近な場所で、できるだけ希望する時間どおりに公共施設が利用できること、このことが市民サービスとして求められてきました。しかし、その結果、定期的に利用する市民にとっては貴重な存在であっても、利用者以外の人から見れば、非効率と言わざるを得ないような施設も生まれ、維持されてきました。

このことは、行政論を重視するあまりに、「税の果たす役割」であるとされていました。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、いわゆる「公民連携(Public Private Partnership)」の概念です。

「公民連携(略称：PPP)」とは、「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・手法の総称です。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



公民連携(PPP)

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ては、「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をやめた時、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。

## 5 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。それでも、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。

