# 公共施設更新問題への挑戦

- 秦野市の取組みと伊賀市の現状から-



再配置推進イメージキャラクター 「丹沢つなぐ君」

平成26年8月2日(金) 伊賀市公共施設マネジメントシンポジウム 配付資料

秦野市政策部 公共施設再配置推進課課長(兼)課長補佐 (兼)教育部教育総務課 複合施設計画担当主幹 志村 高史

【地方自治体公民連携 研究財団客員研究員】

#### ごあいさつと秦野市の紹介





本日は、職員研修にお招きいただき、まことにありがとうございます。一歩を踏み出す勇気を持っている皆様のために、できるだけ多くの情報をお伝えできればと思いますので、1時間半ほどお付き合いをお願いいたします。今まで、ぐっすりと寝ていた方はいないので、それなりに退屈はしないと思いますが、もしかすると、はっきりとものを言う公務員なので、途中で言葉が過ぎることがあるかもしれません。地方公務員としてではなく、地方自治体公民連携研究財団客員研究員としての言葉だと思って一笑に付していただければ幸いです。

■ 秦野市は、神奈川県央西部に位置し、県下で唯一の盆地です。 北部は丹沢大山国定公園に指定され、その面積は、市域の4 割弱を占めます。東京から60km、横浜から37km、小田急線で 新宿から60~70分です。

面積 103.61K**m 2**  人口 169,724人 (H25.4.1)

−<mark>般会計</mark>(H25<mark>当初</mark>) 462億円 職員数1,072人 (消防、水道、14 幼稚園など含む) (H25.4.1)



#### プロローグ



- 伊賀市文化会館をはじめとする5つのホールは、来年も使えるでしょうか? たぶん大丈夫です。
- 5年後、10年後はどうでしょうか? 恐らく大丈夫ではないでしょうか・・・
- では、20年後、30年後は? また、建替えはできますか? 今日ここにお集まりの皆さんの多くは、誰もが漠然と大丈夫と思っているはずです。延べ60万人もの伊賀市民が利用している施設がなくなるはずないと
- ■誰かそれを保障した人はいましたか? 誰もいないはずです。市民の皆さんも、私たち公務員も、公共施設はあって当たり前、今までも何とかなってきたのだから、これからも何とかなると漠然と思い込んでいるからです。
- 今までは当然であっても、これからは当然ではなくなります。 秦野市だけが特殊なわけではありません。

世界で例を見ない経済成長を成し遂げ、 世界に例を見ないスピードで高齢化が進行するこの国で、 深刻な問題が起ころうとしています・・・

# 第一部

#### その問題とは、「公共施設の更新問題」です。



- 公共施設(社会資本)の多くは、都市化の進展や経済成長とともに 集中的に整備されてきましたが、近い将来、これらの「公共施設」を 一斉に更新する時期がやってきます。
- そして、これに合わせるように高齢化と人口減少が進んで財政状況が悪化し、現状のままでは、必要性の高い公共施設まで良好な状態で保てなくなる恐れがあります。
- これが「公共施設の更新問題」です。

#### 公共施設(社会資本)

#### ハコモノ系

学校・庁舎・公民館 図書館・体育館など

#### インフラ系

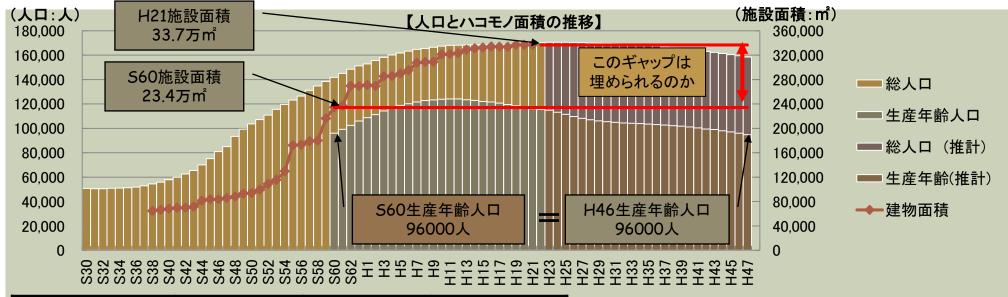
道路・上下水道など

#### プラント系

ごみ焼却場 汚水処理場など

#### 市民の皆様にはこのように説明しています① 人口減少と高齢化社会の進展





	S60(1985)	H21(2009)	H46(2034)
人口	141,803人	170,233人	159,463人
生産年齢人口	96,063人	116,120人	96,064人
高齢者人口	9,207人	32,652人	48,959人
建物面積	234,192 <b>m</b> <sup>2</sup>	336,747m <sup>2</sup>	?
歳入予算規模	254億円	407億円	?

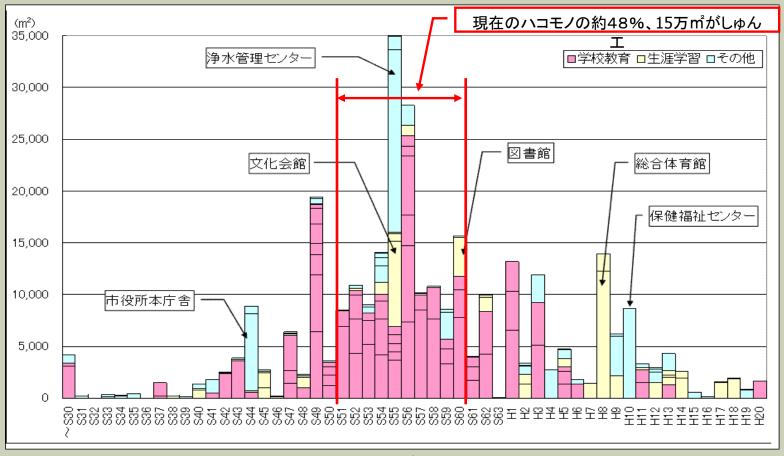
- 生産年齢人口は、<u>H46にはS60と</u> <u>同じ96,000人に減少</u>。S60頃のハ コモノは、約23.4万㎡
- 現在は約33.7万㎡で約1.4倍。加えて、<u>高齢者と生産年齢人口の比</u>率は、S60 1:10 → H46 1:2

#### 市民の皆様にはこのように説明しています②



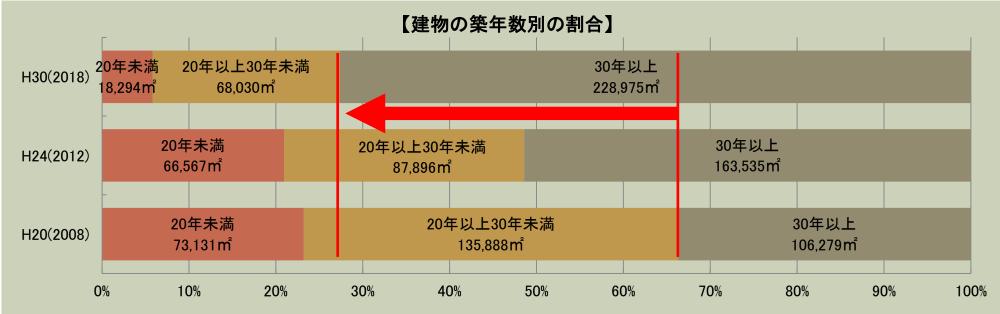
#### 建築時期の集中

- 昭和50年代に現在の建物の5割弱がしゅん工
- 昭和55年度には、1年間で現在の建物の10%強がしゅん工



#### 市民の皆様にはこのように説明しています③ 老朽化の進展





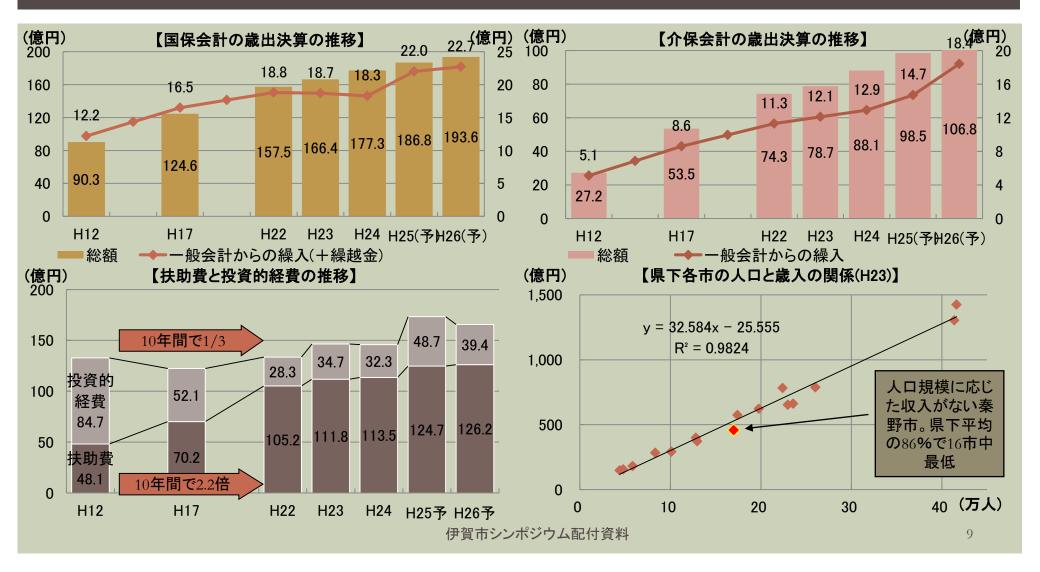
- ハコモノの77%が築20年以上、34%が30年以上(H20.4.1現在
- <u>H24には、52%が築30年以上、H30までには、さらに20%以上の建物が築30年以上となり、70%以上の建物が老朽化</u>して維持補修と更新費用は増大(東京オリンピックや大阪万博を契機に都市化した自治体は、多くの公共施設が既にこの時期に突入しているはずですが、景気の低迷と財政悪化により・・・)

<u>「急激に増えた人と建物は、同時に歳をとり、</u>

<u>同時に多くの予算が必要になっていきます。</u>

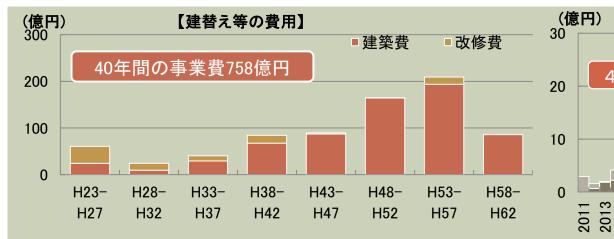
#### 市民の皆様にはこのように説明しています④ すでに始まっている高齢化社会

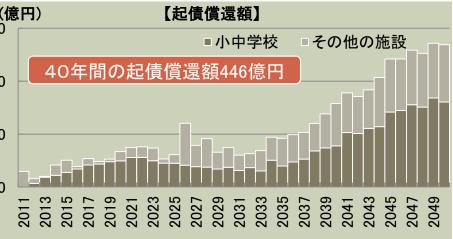


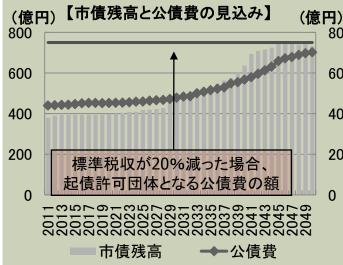


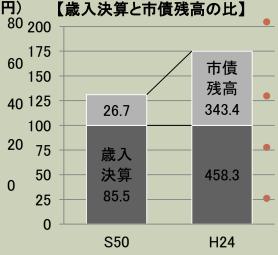
#### 市民の皆様にはこのように説明しています⑤ 増大する財政負担











2050年までの建物更新等費用は、<u>子ども</u> <u>の減少にあわせて学校を縮小しても758億</u> <u>円</u>

市債の支払額は、40年間で446億円で、<u>新</u>たに必要となる財源は346億円

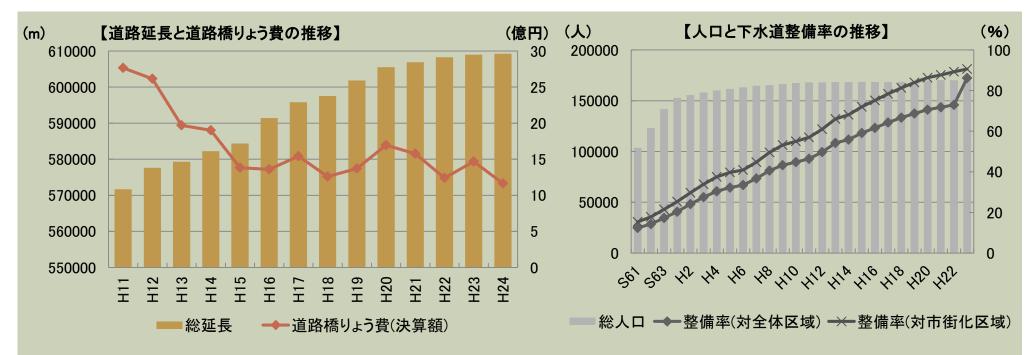
S50の市債残高は一般会計決算額の31% だが、H24は75%と負担は2.4倍

全てのハコモノを維持しようとすると、市債 残高は2倍、公債費は1.6倍となり<u>不健全な</u> 財政状態(起債許可団体すれすれ)とな

伊賀市シンポジウム配付資料り、秦野市は、財政破綻の道へ・・・

#### 市民の皆様にはこのように説明しています⑥ もう一つの根深い問題





- ハコモノは抑制傾向にあっても、<u>増え続ける道路と下水道。ハコモノは統廃合できても道路・</u> 橋・下水道は・・・。
- 以前ある市民は、<u>「震災の後の公共施設の復旧順序を思い出すと、何を良好な状態で維持しなけ</u>ればいけないのかがよくわかる。まず道路、上下水道、次にハコモノだったら学校では。」
- ハコモノ改革で道路橋りょうの更新費用を出すという試算を行ったが、<u>義務教育施設の必要量を</u>確保できなくなるとの結果に。問題の根深さは、ハコモノより深刻かもしれない。

#### 市民の皆様にはこのように説明しています⑦ 現実になりつつある更新(老朽化)問題



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· <u>地震の影響ではない·死者9名</u>



- ハコモノもインフラも、どれもみな大切な公共施設ですが、橋やトンネルの崩落は、命に直結します。
- 秦野市の管理する橋173か所(3,018m)、トンネ ル4か所(324m)[H23.4.1現在]
- 橋りょう長寿命化修繕計画では、長寿命化を図る ためには、今後50年間で27億円が必要(架け替え れば118億円)
- 道路や橋は、<u>統廃合や複合化による縮減の余地が</u>極めて小さい公共施設。それ以外のトンネルは?、道路は?、ハコモノのほうが優先する?

# 市民の皆様にはこのように説明しています8



- ■以上のことから考えると、
- 1 現在の公共施設の量を維持し続けることは不可能です。
- ② 秦野市が特殊なわけではありません。<u>全国の市町村で同じ問</u>題が起こります。
- ③ 自分たちの便利さや豊かさだけを求めて<u>結論を先送りすることは、次世代に大きな負担を押し付ける</u>ことになります。
- 秦野市は、「公共施設の更新問題」に対応するため、平成20年4月、専任組織である「公共施設再配置計画担当」を企画総務部内に設置し、「公共施設の再配置」に着手することとしました。
- 「公共施設の再配置」とは、公共施設のうち特に<u>「ハコモノ」のあり方について抜本的な見直し</u>を行う ことにより、その<u>適正な配置と効率的な管理運営を実現</u>し、将来にわたり<u>真に必要となる公共施設サービ</u> スを持続可能なものにすることと定義しました。

#### 「住民の高齢化を止めることはできません。 しかし、更新問題が起こることは、止めることができます。」



いが☆グリオ



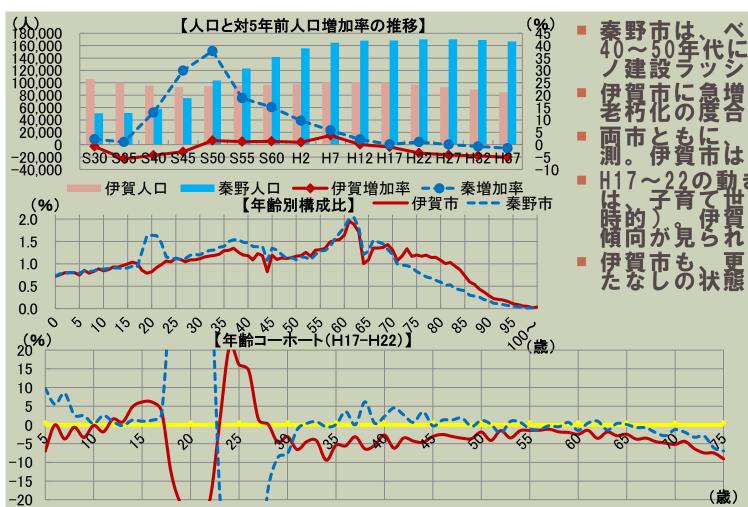
特別付錄①

この項目では、各自治体のホームページで公表されているデータ及び公共施設状況調査(総務省)のデータを用いています。また、地方自治体公民連携研究財団客員研究員としての筆者の私見であり、秦野市の見解を示すものではありませんので、筆者の承諾なく内容を転用することはご遠慮くださ

勝手ながら秦野

## 秦野市と比べてみました① -伊賀市編-



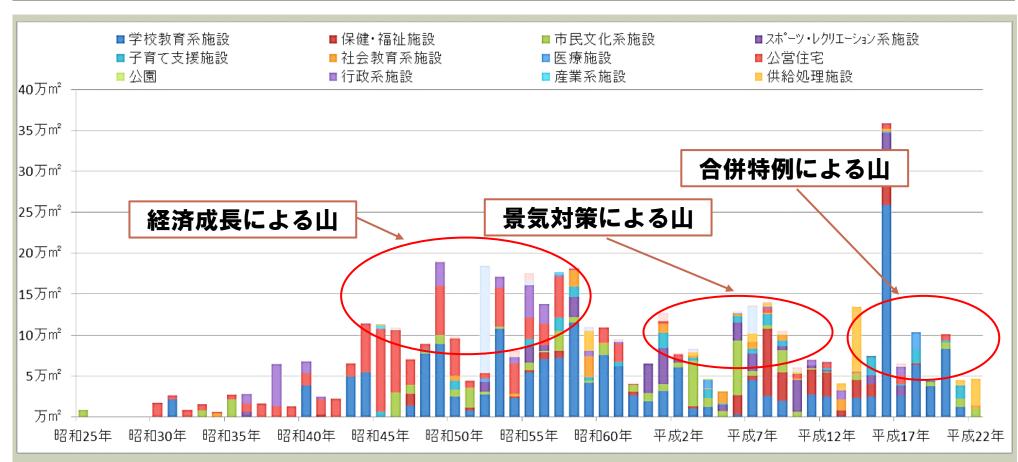


- ・秦野市は、ベッドタウンとして昭和 40~50年代に人口が急増→ハコモ ノ建設ラッシュ
- 伊賀市に急増期はみられない。施設 老朽化の度合いはどうか?
- 両市ともに、この先は人口減少を予 測。伊賀市は、老年人口率が高い。
- H17~22の動きをみると、秦野市は、子育で世代が流入(ただし、一時的)。伊賀市は、30代以上に流出傾向が見られます。
- 伊賀市も、更新問題への対応は待っ たなしの状態では・・・

H22国調	秦野市 (対H17)	伊賀市   (対H17)
年少人口	12.6%	12.5%
率	△ 0.5%	△ 0.6%
生産年齢	67.0%	59.9%
人口率	△ 4.1%	△ 1.8%
老年人口	20.4%	27.5%
率	4.7%	2.4%

#### 伊賀市はどうなの?

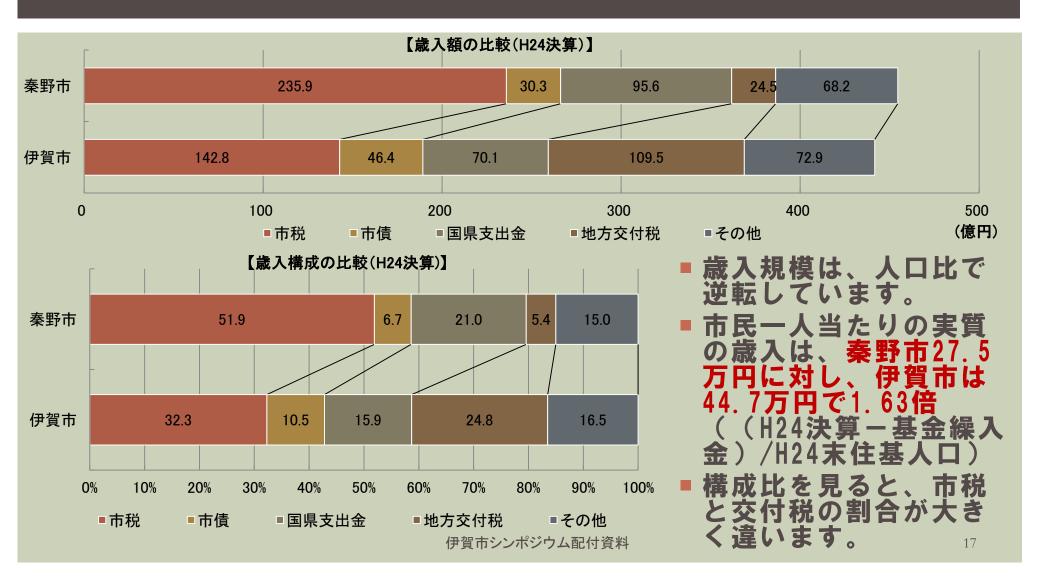
(伊賀市公共施設白書より抜粋)



■明らかに更新問題が繰り返し長く続くパターンです。

#### 秦野市と比べてみました② - 伊賀市編-





## 秦野市と比べてみました③

#### 一伊賀市編一



	伊賀市	秦野市
住基人口(H24末)	97, 190人	165, 358人
可住地面積	211. 31km <sup>2</sup>	49. 26km²
可住地人口密度	460人/km <sup>2</sup>	3, 357人/km²
小学校	25	13
中学校	10	9
幼稚園	1	14
保育園	22	5
公民館	28	11
市営住宅	890戸	253戸
ハコモノ(H24決算:行財)	427, 226 <b>m</b> ²	337, 381 <b>m</b> ²
一人当(H24末住基人口)	4. 40㎡/人	2. 04㎡/人
経常収支比率	93. 2%	89. 2%
(臨財債除く)	(101.4%)	(96.1%)

- 伊賀市の市民一人当たりの建物面積は、秦野市の2.16倍。市民一人当たりの歳入が1.63倍あっても、これでは秦野市以上に・・・
- ハコモノ面積は、人口との相関に加え、行政区域の面積とも相関が現れます(特に学校)
- 伊賀市の可住地人口密度は、 秦野市の14%。人口も59%な ので、多くなってしまうのは 仕方のないことです。
- ■しかし、経常収支比率も秦野市とともに90%を超え、財政の硬直化が進んでいます。できるだけ早い手当が必要です。

#### 秦野市と比べてみました④ - 伊賀市編-



が全国的に見ても最低レベルであることがお解りいただけると思いますが、その秦野市でが訪れます。伊賀市も、相当な危機感を持つ必要があることがわかります。

市名	<b>少なさランキング</b> (1742 <b>自治体中</b> )	対人口での 近似値との比較	対人口密度での 近似値との比較	= -	人口密度が低いの にハコモノが少な い自治体	危機度ランキング (1742自治体中)
伊賀市	720 <b>位</b>	<b>\sigma_{\sigma}</b>	<u> </u>	464	51	968位
秦野市	79 <b>位</b>		: ·	41	12	1,489位

(※)と比べてみると・・・

住民一人当ハコ面積	4.40㎡/人	近似値	面積差	負担差	年平均	
人口	97,190人	3.22㎡/人	1.18㎡/人	457億円	7.6 ~ 9.1億	円
人口密度	460人/km2	6.08㎡/人	△1.68㎡/人	△ 655億円	△ 10.9 ~ △ 13.1億	刊

■ また、秦野市の財源不足(346億円/16.2万人≒21.4万円/人)から試算すると・・・

秦野市が31.3%削減ということは…

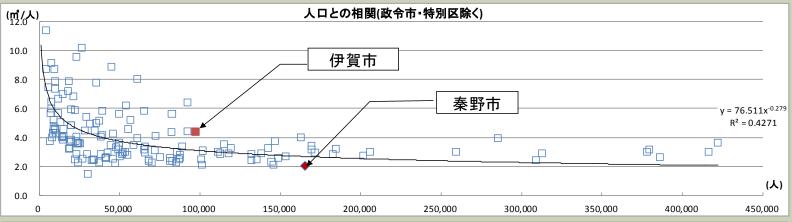
41.5%

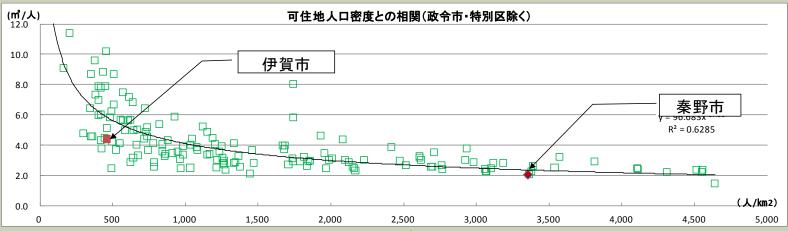
伊賀市シンポジウム配付資料

# 参考までに・・・東海地方の自治体の状況



岐阜 (42)	静岡 (33)	愛知 (53)	三重 (29)
4.27㎡/人	3.07㎡/人	3.05㎡/人	3.59㎡/人





伊賀市シンポジウム配付資料

# 更新問題を解決するため、 方針と計画を創ろう

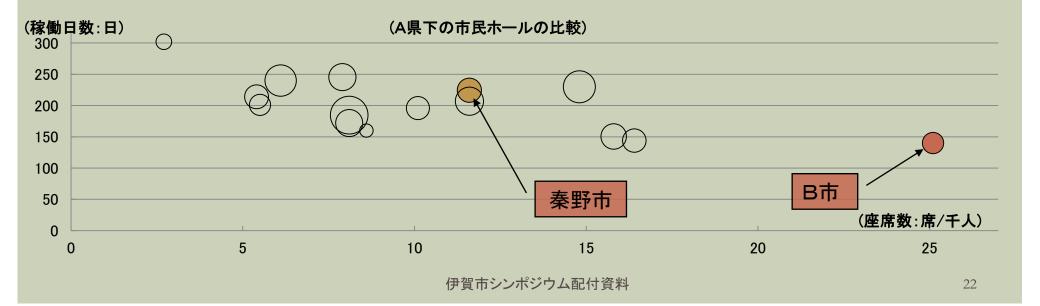
# 第二部



#### 時限バクダンの爆発を防ぐために -こんな事例がありました-



- 「公共施設更新問題は、自治体財政が抱える時限バクダンです!」(南学東洋大学客員教授)
- 更新問題は、どの自治体にも起こります。<u>できるだけ早く対策に手をつけなければ、市民に</u> も行政にも大きな痛みを与えます。
- 例えば、A県B市で起こった更新問題に関連する事例です。この市は企業城下町で、リーマンショック後の法人税収大幅減に対応するため市民ホールの休止を発表しましたが、市民の反発を受けて撤回し、ホールの設備更新先送りや職員削減に加え、人勧以上の職員給与削減や議員報酬の削減で当面存続としました。しかし、次の選挙で市長は落選。現在は、自主事業によるコンサートも行われていません・・・



#### 再配置に関する4つの方針



方針① 原則として、新規の公共施設(ハコモノ)は建設しない。

方針② <u>機能更新の最優先は、義務教育など</u>自治体運営上最重要機能だけ

方針③ 40年かけて<u>ハコモノの31.3%を削減</u>(最初の10年は、 わずか0.6%)

方針④ 計画を進めるための5つの視点(ハコと機能の分離、公民連携の推進、複合化とスケルトン方式での建設など)

# H23.3 方針に基づき計画を創りました



2041-2050

- 向こう40年間を10年ず つに区切り、第1ス テージ~第4ステージ と設定
- 第1ステージでは、向 こう40年間を見据えた **方針を立てました。**計 画の構成は、「10年間の 第1期基本計画」→「前 期・後期実行プラン」→ 「4つのシンボル事業」
- 現在公表しているのは、 斜体字部分

シンボル事業①

「義務教育施設と

地域施設の複合

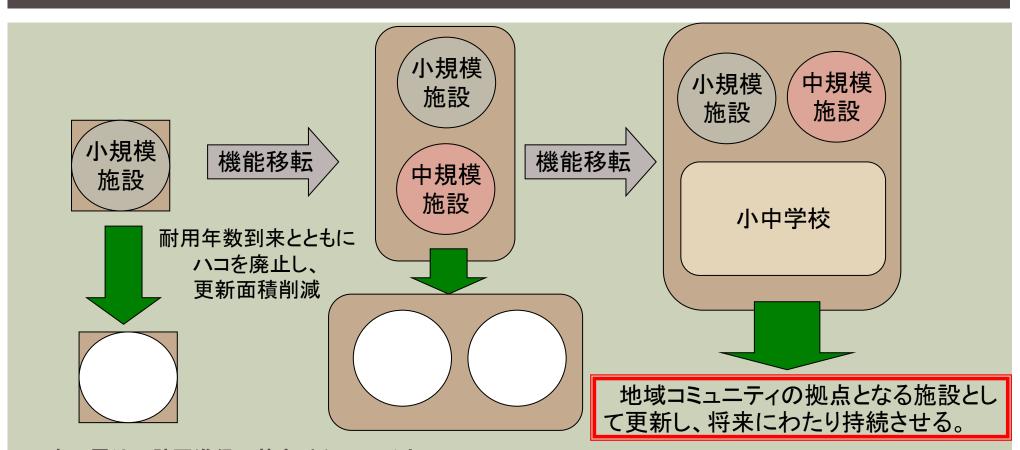
161

基本方針 2011-2050 第1期基本計画 第2期基本計画 第3期基本計画 第4期基本計画 2021-2030 2031-2040 2011-2020 総合計画、行革推進プランとともに 検討を進め、<mark>総合計画の基本構想</mark> に位置付けるとともに、行革推進プランと相互にリンクさせ、三位一体の 前期実行プラン 後期実行プラン 計画として策定し、同時にスタート 2011-2015 2016-2020 総合計画 シンボル事業② シンボル事業(4) シンボル事業③ 公共施 行革推 「公共的機関の 「小規模地域施設 「公民連携による 設再配 進プラ ネットワーク活用」 の移譲と開放」 サービス充実/ 置計画

伊賀市シンポジウム配付資料

#### 計画の概要を紹介します①





- 上の図は、計画進行の基本パターンです。
- 計画が進むことにより、ハコと機能を分離し、小中学校を中心とした地域コミュニティの拠点が出来 上がっていくことを表しています。

#### 計画の概要を紹介します②



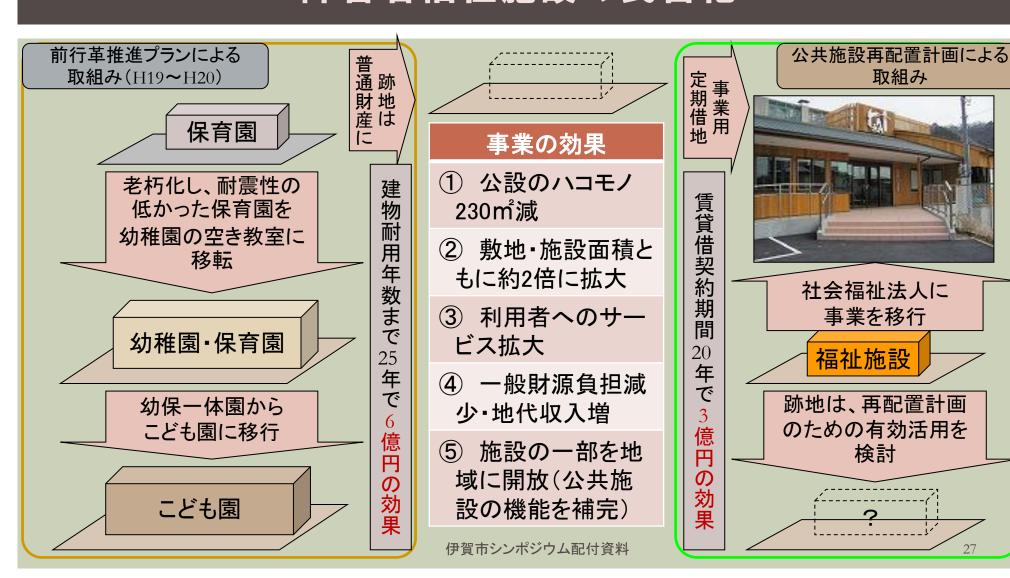


- 現時に15のイがとこがとれている。
- 取り組みが早い からこそ、現行 の小学校区を活かした(統) かした(統) をしない) をしない をしまっての形 成が可能

<u>秦野市は、昭和の大合併以前の旧町村を基にした地区割と学区を60年近く維持。人口2,400</u> 人の地区も維持できるのは、平成の大合併をした自治体のヒントになるかも・・・

#### H24.4 シンボル事業④が完成 - 障害者福祉施設の民営化-





#### H24.10 シンボル事業②が完成 -保健福祉センターへの郵便局誘致-







- 地方自治法に基づく行政財産の貸付制度を採用 (普通建物賃貸借)。正当な理由なく3年ごとの更 新は拒めない。⇒営業権の担保
- 貸付面積約100㎡、賃料170万円+駐車場使用料30万 円=200万円/年
- 住民票等の交付業務は、168円/件の委託料支払い。(連絡所は200円/件のコストがかる)

- 賃貸料は、基金に積立て
- 住民票等交付業務が公務員以外で行えるのは郵便 局員だけ(全国で600以上の郵便局が交付業務を 行っているが、公共施設に新規開局して実施は、珍 しいとのこと。)
- 誰もが使いやすい郵便局に。成果を検証し、2km圏の連絡所ネットワークを安価で補完⇒高齢化社会が進む中で、徒歩圏に連絡所が理想⇒郵便局活用

# 特別付録2

この項目は、各自治体のホームページ及び公共施設状況調査(総務省)の データを基に作成しています。また、地方自治体公民連携研究財団客員研 究員としての筆者の私見であり、秦野市の見解を示すものではありません ので、筆者の承諾なく内容を転用することはご遠慮ください。

#### 伊賀市だけの問題ではありません

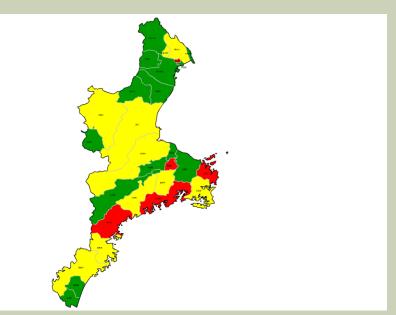


- 三重県ではどうなのか・・・・ー

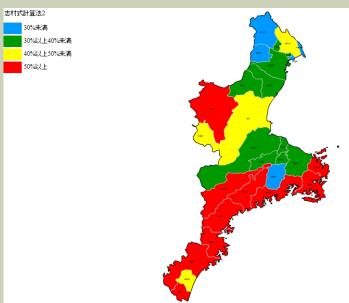




志村式計算法



#### 新志村式計算法



- 新計算法で症状が重くなる理由:借金が多い・貯金が少ない・扶助費の負担が重いなど
- 新計算法で症状が軽くなる理由:借金が少ない・貯金が多いなど
- 新計算法で削減目標が100%を超える自治体:81自治体(H23決算90自治体)
- 新計算法で削減目標がマイナスになる自治体:75自治体(H23決算51自治体)

#### 三重県だけの問題ではありません



一全国ではどうなのかー





- 都道府県単位で集計すると、削減目標30%未満は、わずか4都県(東京、宮城、神奈川、埼玉)。30%以上40%未満でも、14府県(大阪、千葉、京都、岩手、茨城、広島、静岡、福岡、新潟、福島、栃木、沖縄、兵庫、岡山)だけ。残りは40.6~49.0%の削減[左図参照]
- ところが、ここに国庫支出金や公債費残高、基金などを加味すると、30%未満は東京、30%以上40%未満も 埼玉だけ。40%以上50%未満は、13県(千葉、茨城、栃木、三重、岐阜、福島、長野、佐賀、滋賀、静岡、 香川、群馬、宮城)。残りは50.5~84.1%の削減[右図参照]
- もしこれが現実だとしたら、基礎自治体として存続できますか?
- 秦野市よりも症状が軽いと思われる自治体は、わずか14.1%(政令市・特別区を除くと12.4%)。 ほとんどの目治体で、大幅なハコモノの削減が必要になります。
- 四国のある自治体は、試算の結果51%の削減となりましたが、勇気を持って方針の目標値として公表しました。結論を先送りしようとする自治体は、いまだに多いですが、このままでは、症状はますます重くなるばかり・・・

#### 国が何とかしてくれる?



- 年収550万円で借金が1億円ある親が、さらに400万円の借金を続けながら、あなたに仕送りをしてくれます。あなたは、このまま仕送りを続けてもらいますか?
- 消費税は10%になる予定ですが、○○県は、5%のままですか?、「国が何とかしてくれる」、「補助金や交付税で助けてくれる」と思っている自治体も多いかもしれません。でも、国が出すお金は、どこかの誰かが払ってくれているわけではありません。このお金を払うのは、あなたとあなたの子供たち、そして孫たちです。
- 建設費用は、ライフサイクルコストのごく一部。下図は、秦野市のある施設のLCC (ライフサイクルコスト)とその財源です。これでも「補助金は使わなければ 損」と言えますか。



■ ダイオキシン対策などで1990年代に建設が集中したごみ焼却場は、一足先に更新時期の集中期を迎えようとしていますが、「平成25年度に国が確保できた交付金は、自治体要望の3分の2(H25.11.7朝日新聞)」。【報道後、補正予算で手当て】

#### エピローグ



「福祉は大切」、「生涯学習は大切」だからと、○○センターや△△館をたくさん建ててきました。

もちろん「福祉は大切」です。「生涯学習も大切」です。 「今まで以上に」、「今までどおりに」と言う気持ちもわかります。

でも、現在の市民が将来の市民に対して無責任であっていいはずはありません。子や孫の世代に大きな負担を押し付けないために、大切な行政サービスを続けていくため、今、私たちがしておくべきこと、考えておくべきことはなんでしょうか。

公共施設更新問題への取組みは、芽を出したばかりですが、私には、育て方の アドバイスをすることだけしかできません。

その芽に水をあげ、大きな花を咲かせることができるのは、今日お集まりの皆さま自身です。

私は、たとえ国や県の仕事であっ

市鉱山」だと思っています。 施設は工夫次第で宝の山になる「都 りの発想や前例踏襲主義)から抜け

まっています。役所の考え方(縦割

るのは本当に難しいですね。

確かに今の市民のことを考えないと 思い、白書をまとめました。無駄は 多いと思いますが、施設にはカネが 時間をかけてやります。 省く。でも無理はしません。必要な ダで利用できる」と思っている方が 頓着でした。これをまず変えないと ものと、そうでないものを振り分け 体的な数字を示さないといけないと かかり、誰かが負担しています。旦 いけないと思いました。 将来の市民のために進めています。 市民もそうです。市の施設を「タ 市民から反対の声は出ませんか

> カネの使い方に無頓着過ぎ 公共施設は工夫次第で宝の山

いてくるとでも思っているのか、 したが、職員はカネがどこからか湧 維持管理で毎年65億円が消えていま

話し合う。その繰り があると思っていま 合化などを提案して 返しです。施設の複 の皆さんに提示して しっかり集め、 っています。私はむ いて、反対の声は減 しろ役所の中に問題

の仕事の中身を自分たちで決めてし す。職員は自分たち

かを考えるべきです。 うやったら市民に喜んでいただける てもよいのではと思っています。 だたくさんあります。 ドスペースがたくさんあり、そうし 図書館にするには喫茶や音楽があっ 律で規制されていますが、 飲んだり食べたりできないように法 につながります。公共施設にはデッ カネを使え、新たなサービスの提供 (法規制で) 駄目ですではなく、ど 役所の無駄を省けば、他の事業に 例えば、図書館です。図書館では

#### ご静聴ありがとうございました。





うちの市長は、こんな方です。 週刊ダイヤモンド(2013.3.2号)に掲 載されたインタビュ一記事ですが、お 人柄やお考えがよくわかりますので、 お読みください。

秦野市の取組みは、全ての情報をHPで公開していま す。機会がありましたらご覧ください。

http://www.city.hadano.kanagawa.jp/saihaichi/koukyousi setusaihaiti.html

《この資料をはじめ、本市の取組みに関する問い合わせ先》

秦野市政策部公共施設再配置推進課 専任主幹兼課長補佐 志村 高史 (兼教育部教育総務課複合施設計画担当主幹) [地方自治体公民連携研究財団客員研究員]

〒257-8501 神奈川県秦野市桜町一丁目3番2号 Tel: 0463-82-5122(直通) Fax: 0463-84-5235 koukyousisetu@city.hadano.kanagawa.jp

#### 古谷義幸

(行政組織は) カネの使い方に無頓 ています。そんな私から見ると、

**有過ぎます。** 

っかけは何だったのでしょうか。

公共施設の再配置に取り組むき

私はもともと小さな燃料商を営ん

カネの大切さが骨身に染み

◎秦野市長



夫する余地はまだま ビスもあります。T 民設民営のほうがよ やるより公設民営や です。逆に、役所が がやろうという考え が上がるならば、市 いのではと思うサー 市民の利便性