

公共施設等適正化計画

について

近藤真弘

湖誠会 会派視察報告書

平成26年7月28日（月）
北海道釧路市（釧路市役所）

公共施設等適正化計画について

○ 調査項目

1. 市の概況について

釧路市は、大正11年に市制が施行され、平成17年10月11日に釧路市、阿寒町及び音別町の3市町が合併し現在の釧路市が誕生する。

北海道東部に位置し、全国でも有数の広大な行政面積（1,362.75km²）を有しており、飛び地を含むという地理的特性を持っており、滋賀県の大津市、草津市、守山市、栗東市、近江八幡市、野洲市、甲賀市の面積（1,379.73km²）に匹敵する。

しかし人口は合併時の平成17年は195,095人であったが、平成26年3月31日現在178,888人と△16,207人の減となっている。

平成26年度予算額は一般会計が922億円・特別会計（8会計）が393億円・企業会計（7会計）が560億円で合計1,875億円であり、産業別割合は第3次産業が74.1%、議員定数は28名である。

2. 公共施設の現状と課題について

- ① 人口推移と将来予測では、昭和56年の230,248人をピークに減少に転じ、平成25年には180,893人とピーク時から約49,000人（約21%）減少となり、将来予測では平成42年には127,493人となり、ピーク時から約103,000人（約45%）の減少となり、平成25年から約53,000人（約30%）の減少と予測している。

また年齢別階層では過去20年で高齢者人口比率が9.8%から24.7%となり、生産年齢人口比率は70.8%から63.3%、年少人口比率では19.4%から12%となった。

今後20年の予測では、高齢者人口比率が24.7%から37%に、生産年齢人口比率は63.3%から52.4%となり、年少人口比率は12%から10.6%となる見込みである。

- ② **財政の現状と課題（歳入）**では、合併後、一般会計予算額は1,000億円前後で推移していたが、市税収入は減少傾向であり、平成23年度は合併時と比較して13.5億円の減少となり、今後も厳しい状況が続くと予測され、「返す以上は借りない」を基本としている。

また合併に伴う地方交付税の特別措置は平成23年度が約11億円で、平成28年度から激変緩和措置により段階的に削減され、平成33年度から通常算定となる。

- ③ **財政の現状と課題（歳出）**では、歳入と同様、合併後1,000億円前後で推移し、人件費は給与の独自削減を行い、扶助費（生活保護・医療助成など）は増加傾向となり、高齢化の進行などにより歳出に占める割合は17.9%から24.4%となり今後も増加が見込まれる。

投資的経費は90億から140億であり、そのうち公共施設は43億円から63億円で推移する。ちなみに最近5か年間の平均は122億円で、そのうち公共施設は57.8億円である。

- ④ **公共施設等の延べ床面積**は1,116,537㎡であり、公営住宅が42%を占め、続いて学校が23%を占めている。

地域別では、釧路地域が95万㎡（85%）・阿寒地域が10.6万㎡（10%）・音別地域が5.9万㎡（5%）と釧路地域に集中している。

1人当たりの保有面積は6.17㎡であり、全国平均3.42㎡の1.8倍、道内平均4.08㎡の1.5倍であり、北海道施設が少なく、市の施設整備が多数を占める。

- ⑤ **建物築年別状況**

旧耐震基準（昭和56年以前）	497,600㎡（44.6%）
新耐震基準（昭和57年以降）	618,937㎡（55.4%）
築30年以上	583,222㎡（52.2%）
築30年未満	533,315㎡（47.8%）

- ⑥ **ライフサイクルコスト試算**

これは建物の建築から補修、改修、解体までの生涯費用であり、保有する施設を現状のまま維持・更新した場合の総費用で、今後40年間1年あたり平均164.3億円の費用がかかる。

直近5か年の公共施設への投資的経費は1年平均57.8億円である。

⑦ 人口推移からみた公共施設

- ・昭和56年をピークに人口が減少し公共施設は増加
- ・少子高齢化など人口構成は変化
- ・公共施設の構成割合は変わらず

3. 公共施設マネジメントの全体方針・改善方針について

① 施設を維持する場合

現在の公共施設の保有量1,116,537万㎡を全て維持し、築30年で大規模改修、60年で建替え、同規模で建替えた場合は今後40年間で、毎年現在の2.8倍の経費がかかる。

税金や使用料などが2.8倍に、仮に税金で負担すると納税者一人あたりの負担額は現在の5.5万円から26.4万円の4.8倍となり、行政サービス水準の大幅な低下につながる。

② 経費を維持する場合

現在の公共施設への投資的経費57.8億円を維持する場合（更新費用154.3億円）の35%でしかなく、現在の施設の35%しか改修や建て替えができなく、65%の施設（75万㎡）は更新できず、老朽化し安全性が確保されず、廃止せざるをえない。

③ マネジメントの必要性

4.8倍の負担か、公共施設を3分の1にするかどちらも現実的でなく人口減少や人口構成の変化を踏まえた公共施設の維持、更新など総合的・戦略的なマネジメントが必要となる。

④ マネジメントの全体方針

- ・人口減少や人口構成の変化に応じた対応
- ・地域特性の応じた施設配置（コンパクトなまちづくり）
- ・公共施設等の費用対効果の最大化（コスト減・質の向上・効果）
- ・安全の確保（公共施設で最も重要）
- ・将来世代負担の抑制

⑤ 改善方針

① 総量の圧縮（施設重視から機能重視へ）

- ・庁舎等の行政窓口機能の見直し、集約化・多機能性

- ・重複する集会所・児童福祉関連施設・ホール機能の集約化・多機能化
- ・新規整備の抑制（老朽化・低利用施設の廃止）

② 管理運営の見直し

- ・施設所管課における情報の共有化
- ・運営の見直し（業務委託・指定管理）
- ・所有形態の見直し（民間施設の活用・民営化）
- ・施設管理運営の一元化及び施設の集約化（キャンプ場・保養観光施設・文化財等保存施設）
- ・複合施設における管理運営の見直し

③ 近隣自治体との連携

- ・連携・相互利用（スポーツ施設等）

④ 施設の長寿命化と維持管理コストの縮減

- ・総合的視点での保全計画策定による優先順位づけ
 - *整備レベルの設定（建替え・大規模改修）
 - *維持管理レベルの設定
 - *長寿命化（目標耐用年数の設定）

⑤ 財政制約の設定

- ・直近5か年の公共施設への投資的経費は1年平均57.8億円を今後の人口減少に応じて約25%減の40億円へ

⑥ 継続的・総合的なマネジメント

- ・データ一元管理の徹底

⑦ 受益者負担の適正化

- ・適性な受益者負担（使用料等）の見直し検討

4. 公共施設の削減目標について

① 削減目標面積

- ・今後10年、その次の10年、その後の20年と3段階設定
- ・人口減少率に即して縮減する

- ・老朽化し利用率の低い施設、機能の類似する施設等は、集約化・機能移転による多機能化等を図る。
 - ・耐用年数に到達するなど大規模改修や更新が必要な施設
 - ・稼働率が著しく低い施設
 - ・近隣に類似施設がなどがある施設
 - ・近隣に大規模改修や更新が必要な施設があり、その更新時に受け入れが可能と思われる施設
- ・10年後以降におけるマネジメント対象外施設の適正化検討

② 削減目標 2

- ・保全計画による施設の長寿命化
 - ・整備レベルの設定
 - ・維持補修にかかる修繕費の再設定
3,000円/m² → 1,000円/m²
- ・長寿命化
 - ・築30年で大改修 → 築35年に

③ 平成25年から34年の削減目標

- ・すでに休廃止または民間移管された施設
- ・人口減少率等に即した施設の縮減（昭和56年→平成27年）

	延べ面積	人口減少率	削減目標面積	休廃・民間	最終目標
庁舎等施設	27,098.2	27%	7,316.5	3,016.7	4,299.8
地域コミュニティー	10,620.5	27%	2,867.5		2,867.5
地区会館	21,468.5	27%	5,796.5		5,796.5
老人福祉センター	8,337.1	27%	2,251.0		2,251.0
ホール	30,077.5	27%	8,120.9		8,120.9
図書館	6,458.4	27%	1,743.8		1,743.8
ミュージアム	15,744.3	27%	4,251.0		4,251.0
文化財保存	9,089.1	27%	2,454.1		2,454.1
スポーツ	59,501.7	27%	16,065.5		16,065.5
保育園	5,247.6	66%	3,463.4	2,205.3	1,258.1
子育て支援センター	949.8	66%	626.9		626.9
児童館・児童センター	7,015.9	66%	4,630.5		4,630.5
産業振興施設	2,883.9	27%	778.7		778.7
保養観光施設	25,400.3	27%	6,858.1		6,858.1
職員住宅	13,474.3	27%	3,638.1	3,519.3	118.8
その他	126,199	—	43,849.6	43,849.6	0.0
合計	369,566.3		114,712.0	52,590.9	62,121.1

- ・表記の通り10年後のライフサイクルコストは
 - 平成34年
 - 総床面積 111.7万㎡→91.8万㎡ ▲19.9万㎡
 - 削減効果額 10年間で1,381億円
 - 164.3億円/年→129.8億円/年 ▲34.5億円/年
 - 平成44年(20年後)
 - 総床面積 111.7万㎡→76.5万㎡ ▲35.2万㎡
 - 削減効果額 20年で2,229億円
 - 164.3億円/年→108.6億円/年 ▲55.7億円/年
 - 平成64年(40年後)
 - 総床面積 111.7万㎡→60.3万㎡ ▲51.4万㎡
 - 削減効果額 40年で3,123億円
 - 164.3億円/年→86.2億円/年 ▲78.1億円/年

5. 今後の取り組み

- ①施設(建物)重視から機能重視へ
 - 集約・多機能型
 - 必要規模での改修・更新
 - 機能移転受け入れ
 - 広域連携(近隣町村の施設利用)
 - 行政施設でのワンストップサービス
 - 多機能型・コンパクト化による管理運営コストの縮減
 - 合築による更新コスト等の縮減
- ②民間活力の導入
 - 民間施設・資金の活用
 - 既存民間施設の空きスペース活用
 - 民間施設の新築・更新時の公共施設の併設
 - 例) 商業施設・ショッピングセンター等の活用
 - 店舗・農漁協・郵便局等と施設機能の併設
 - コンビニ・空き事務所等の集会施設利用
 - 企業等の体育館・集会施設等の共同利用
 - 民営化の検討
 - 地域特性を活かした利便性の確保と向上
 - 賃貸借による更新コスト等の縮減・平準化

所 感

公の施設とは、地方自治法第244条第1項に規定する施設のこと、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために地方公共団体が設ける施設である。

全国的に高度経済成長とこれに伴う都市化や人口増を背景に、行政サービスの提供を目指し、多くの公共施設をはじめとした都市基盤整備に取り組んできた。

これらの施設は高度成長期からバブル期にかけて建設された建物が多く、経年劣化による老朽化が急速に進むこととなり、建て替えや修繕に要する費用が増大し、大きな財政負担になることが予想される。さらに少子高齢化の進行により人口構造の変化や市民ニーズの変化、社会保障の増大など施設を現状のまま維持していくことは極めて困難である。

厳しい財政状況の中、他市の取り組みをご教授願うべく、視察を行った。

視察先の釧路市においては、釧路市公共施設等適正化計画（案）を策定され、現状の課題と方針及び目標を設定され、5章からなる計画のもと今後取り組みをされている。

課題は人口減少と厳しい財政状況や築30年以上の建物が52%を占めており、安全性を確保しなければならない公共施設であるにも関わらず、旧耐震基準の占める割合が44.6%と多く見られる。

公共施設保有面積も全国平均の1.8倍と高く、公営住宅が42%・学校施設が23%と全体の3分の2を占めている。

また現状施設を維持するためには、今後40年間で146.3億円/年必要となり、直近5カ年の投資額平均57.8億円/年の2.8倍が必要となることである。

本市においては、平成22年2月に策定した（新）大津市行政改革プラン（前期）集中プランに「公共施設のあり方検討」を掲げ、公共施設マネジメントの推進に向けた取り組みを開始した。

課題としては、築30年以上を超える施設は全体の42%に達し、築40年を超える施設も12%となっている。

このため今後10年から20年後には建築から40年以上となる建物が急増するため、大規模修繕や更新ニーズが高まり、更新にかかる費用が増大し、大きな将来負担となる。

人口減少は、全国的な傾向から10年程度遅れで平成32年をピークに減少に転じることが予想されているが、地域や学区により人口動向が異なるため、再編整備や有効活用が必要となる。

また、中期財政計画においては、平成26年度から平成30年までの5年間で125億円の収支不足を見込んでおり、厳しい財政状況にあり、建物にかかる投資的経費と修繕費は1年あたり約40億円余りで、財源確保が難しくなると予想される。

貸室を保有する78施設についての調査結果では、平均稼働率が50%以下の施設が66施設と全体の85%を占めており、必ずしも有効利用されているという状況ではない。

したがって、地方公共団体の公共施設への課題や問題は共通のものであり、今後の適正化、マネジメントについては

- ①将来にわたり持続可能な公共施設サービスの提供に向け、施設総量の削減などの効果的な対応により、公共施設機能の適正化を実現する。
- ②施設整備や維持・運営においては、コスト縮減に向け、効果的な対応を追求する。
- ③保有する施設を長期にわたり安全かつ経済的に活用するため、計画的な施設保全を実施する。
- ④市民ニーズや地域の状況を踏まえ、市民にとってより良い形を追求する。
- ⑤公共施設を重要な経営資源と捉えた公共施設マネジメントを実施する。

総括として、将来の負担増とならないよう考え、まちづくりと市民の安全を確保するための施設となるよう執行部と議会が提案、議論し取り組んでいくことが求められる。