

## 公共施設更新問題への挑戦 秦野市の取組みと日本のハコモノ事情から

神奈川県秦野市上下水道局経営総務課参事兼課長 志村 高史

### I 公共施設更新問題が起こります

#### 1 「公共施設更新問題」とは

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、これと並行するように超高齢化と人口減少が進んで自治体の財政状況が悪化し、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」と呼ばれる社会問題です。

#### 2 人口構造の変化

ここからは、「公共施設の更新問題」について、市民にどのような説明を行ったのかに触れますが、まずは人口構造の変化についてです。

秦野市では、昭和40年代から50年代に人口が急激に増え、それに合わせるように一斉に公共施設を整備してきました。

しかし、人口は平成24年にピークを迎え、以後減少を続けています。中でも特に、主な納税者となる生産年齢人口は、ピーク時の約113,000人から現在は約96,000人にまで減少しています。過去にさかのぼってみると、昭和60年の生産年齢人口も約96,000人ですが、この時の高齢者人口は約9,200人、これに対して現在は、50,000人を超えました。

また、昭和60年に秦野市が持っていたハコモノは約230,000㎡、現在は約320,000㎡と1.5倍近くに

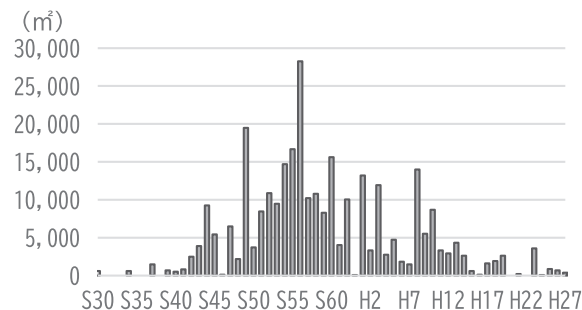
達しています。この比較だけで、今後すべてのハコモノを維持していくことは、非常に厳しい状況にあることが伝わります。

#### 3 一斉の老朽化と更新時期の到来

秦野市では、図1に示すとおり、昭和40年代から50年代にかけて一斉にハコモノが作られました。中でも昭和50年代には、10年間で現在のハコモノのおよそ5割が建設されました。

一斉に整備したハコモノは、一斉に老朽化が始まります。平成20年には、築30年以上のハコモノは3分の1しかありませんでしたが、平成30年には4分の3に達し、急速に進む老朽化の対策が必要になっています。また、これらの老朽化したハコモノは、10~20年後には、一斉に建て替える時期を迎えます。

図1 ハコモノの整備状況



#### 4 現在の財政状況

老朽化対策に多くの予算が必要となる時期を迎えましたが、すでに秦野市の財政状況も大変厳し



#### 志村 高史 (しむら たかし)

神奈川県秦野市上下水道局経営総務課参事兼課長

1964年神奈川県生まれ。東京水産大学(現・東京海洋大学)水産学部卒業後、1987年から秦野市職員。教育委員会や財産管理課で、公有財産の維持管理や賃貸・売払い等を担当。2007年に全国初となる庁舎敷地への独立したコンビニエンスストアの誘致を担当した後、2008年から2018年まで公共施設マネジメントに携わり、多くの公有財産の有効活用に取り組む。2019年4月から現職。著作に「自治体の公共施設マネジメント担当になったら読む本」(2020年4月学陽書房)、「根拠が示せる!上司も納得!公務員のかんたんデータ活用術」(2021年7月学陽書房)

くなっています。

医療や介護会計の赤字を補填するための一般会計からの操出金は、年々増加を続け、この先も増え続ける見込みです。医療や介護を支えるのは、昔は税金の役割ではありませんでしたが、現在では、重要な税の役割の一つとなっています。

また、子育て支援をはじめとする福祉関係の費用である扶助費も、年々増加を続けています。全国的に似たような状況にありますが、秦野市では平成7年には操出金と扶助費を合わせると、歳出の2割であったものが、20年後の平成27年には、5割に達しました。

この割合は、今後も高まっていくと思われませんが、その影響を一番受けているのは、歳出の3割を超えていたものが、1割にまで落ち込んだ普通建設事業費です。普通建設事業費は、公共施設の維持や更新に充てる予算です。この先も今までと同じ考え方では、公共施設に充てるお金が捻出できなくなることは明白です。

急激に増えた人と建物が、今一斉に老いを迎え、多くのお金が必要となっています。

#### 5 ハコモノにかかる財政負担

過去に一斉に整備したのだから、一斉の更新もできるはずと思う方もいるかもしれませんが。

秦野市では、小中学校は子供の減少に合わせて縮小し、それ以外のハコモノは今と同規模で建て替えるという条件で試算したところ、2011年から40年間に大規模改修と建替えに758億円が必要に

なるという結果が出ました。

この事業費に対し、小中学校には、一部国庫負担があるものの、他のハコモノは、国をあてにできません。財源の大半は、起債になり、40年間の償還額は、446億円に達します。現状の財政運営では、そのうち、100億円しか捻出できず、346億円の財源不足が起きると試算しました。

一斉に建設していた当時も多くの借金を抱えたので、返せるはずと考える方もいると思いますが、昭和50年の秦野市の起債残高は、年間予算の4分の1程度に相当する額でしかありませんでした。そして、たとえ多くの借金を抱えても、その後の人口増加に伴い、税収は増え続けました。

しかし、今の起債残高は、年間予算の8割近くに相当する額にまで増えています。そして、これからは人口は減り続け、税収が増える見通しも立ちません。このまま人口減少に合わせて税収が減っていくにもかかわらず、すべてのハコモノの建替えに起債を充てていけば、起債許可団体に転落し、自由な財政運営ができなくなる恐れがあります。

#### 6 もう一つの更新問題

公共施設は、ハコモノだけではなく。道路や橋、上下水道も公共施設です。しかし、ハコモノは、複合化や共用化により、総量を減らすことで、更新費用の負担を減らすことができます。上下水道は、使用料で更新費用を賄うこととなります。

これに対して道路や橋は、総量を減らすことができません。また、使用料制度也没有ありません。にもかかわらず、道路や橋はいまだに増え続け、逆に道路橋りょう費の予算は増やせません。道路や橋りょうの更新問題は、ハコモノ以上に深刻なものになる恐れもあります。

## 7 まとめ

ここまでをまとめると、次の3つの結論が導き出されます。

- ・ ハコモノの総量を維持することは、不可能です。
- ・ 秦野市が特殊なのではなく、全国の市町村で同じ問題が起きます。
- ・ 今のことだけを考え結論を先送りしていると、将来の住民に大きな負担を残すこととなります。住民の高齢化を止めることはできません。しかし、公共施設更新問題が起きてしまうことは、今から取組みを進めれば止めることができます。秦野市では、平成20年4月に公共施設更新問題対策を行う専任組織を設置しました。

## II 秦野市の取組み

### 1 公共施設白書

専任組織設置から1年半後、「秦野市公共施設白書」を取りまとめ、公表しました。

この白書では、道路や上下水道設備等を除くすべての公共施設（457施設（うちハコモノ223施設）・土地面積168万㎡・建物面積33万㎡、294棟）の現状をとらえ、所管の枠を超えて横断的に比較し、課題とともにまとめています。

また、コンサルティング会社に委託せず内製した結果、画一的ではない本市独自の視点での現状分析と課題抽出を行うことができました。

そのため、この白書では、のちの計画につながるエビデンス（証拠）が多く掲載されています。

紙幅の都合もありますので、その中の一つを紹介します。

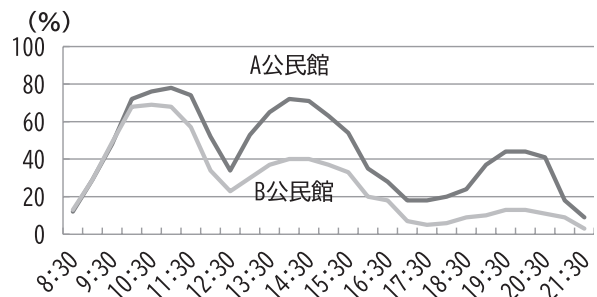
図2は、年間利用者が約8万人のA公民館と約3万人のB公民館の時間別稼働率を比較したグラ

フです。利用者の多少にかかわらず、午前中は、ほぼ全館が使用されていることが分かります。

これから、ハコモノの総量を圧縮していかなければならないのであれば、年間利用者というエビデンスだけを見ていると、少ないB公民館は統廃合しようという意見が出ます。

しかし、午前中の稼働率が高いことは、どこの公民館も同じです。この判断では、他の公民館の混雑に拍車がかかり、いくら公共施設更新問題の対策といっても、利用しにくい公共施設が生まれ、利用者から多くの苦情が殺到していたかもしれません。

図2 公民館の時間別稼働率



しかし、時間別稼働率というエビデンスを示したことにより、統廃合の前に、午後と夜間に大きく下がるB公民館の稼働率をいかにして上げ、施設を有効に活用するかを考える機会が生まれました。

例えば児童館は、学校が終わっている午後に混雑します。近くの児童館の機能をB公民館に統合するというアイデアが生まれます。また、夜間は、管理運営費用削減のため、通年で行っている夜間開館を近隣の公民館との輪番制にするということも考えられます。

「エビデンスに基づく政策立案（EBPM）」という言葉が国でも自治体でもよく使われるようになってきました。公共施設更新問題の対策は、とすればマイナスイメージばかりが先行しがちです。議会や住民に対しては、エビデンスに基づき、しっかりと説明を行っていく必要があります。

## 2 公共施設の再配置に関する方針

白書公表の1年後、平成22年10月に「秦野市公共施設の再配置に関する方針」を策定しました。この方針は、白書と同様にコンサルティング会社へは委託せずに、有識者からご意見をいただきながら内製しましたが、日本で初めてハコモノの削減目標を掲げた方針といわれています。

この方針の大原則は、すべてのハコモノの建替えに充てた起債の償還に対する財源不足額346億円について、ハコモノを減らして圧縮するとともに、減らしたハコモノにかけていた管理運営費用を、建て替えたハコモノの起債の償還に充てていくという方法で解消するというものです。

つまり、この方針には、計画を進めながら計画の財源を生み出していく財政計画的な側面を持つという大きな特徴があります。

また、基本方針は、次の4つです。

- ・ 新しいハコモノは作らない。作る場合には同じ面積の更新を取りやめる。
- ・ 明確に優先順位をつける。最優先で残す機能は、義務教育、行政事務スペース、子育て支援
- ・ 2040年までにハコモノの床面積を31.3%削減
- ・ 計画を進めるにあたり、ハコと機能の分離、公民連携の推進、複合化などの視点を持つ。

この方針に基づき、2011年から2050年までの40年を10年ごとに区切り、第1期から第4期までの基本計画を策定し、さらに前半と後半5年ずつの実行プランを策定します。

## 3 公共施設再配置計画

方針策定から半年後の平成23年3月、「秦野市公共施設再配置計画第1期基本計画・前期実行プラン」を策定しました。

また、第1期基本計画では、一概にサービス低下を招くものではないことを市民にアピールするため、次の4つのシンボル事業を掲げています。

- ・ 義務教育施設と地域施設の複合化
- ・ 公共的機関のネットワーク活用
- ・ 小規模地域施設の移譲と開放
- ・ 公民連携によるサービス充実

さらには、様々なハコモノの機能を学校に集約し、地域コミュニティの拠点となる複合施設を作り上げることを基本パターンとしています。

このことにより、総量削減と機能の維持・強化を両立させるとともに、学校の統廃合は行わないことが示されたため、市民が将来像を想像しやすくなり、方針や計画に対する市民の理解が進みました。

## 4 第1期基本計画に基づく事業

第1期基本計画に基づき進められた主な事業は、次のとおりです。

### 平成24.4 障害者福祉施設の民営化（シンボル事業）

未利用の市有地を事業用定期借地制度により社会福祉法人に貸し付け、公設公営の知的障害者用福祉施設を民営化。面積230㎡減・効果額3億円

### 平成24.10 公共施設に郵便局誘致（シンボル事業）

保健福祉センターの余裕スペースを貸し付け、郵便局を開局。賃料200万円/年は、公共施設整備基金に積み立て、施設の計画的改修の財源に充当。また、郵便局には住民票等の交付を委託し、住民サービスの窓口を拡充



保健福祉センター内に開局した郵便局

### 平成29.9 児童館を地域に譲渡（シンボル事業）

沼代児童館を地元の沼代自治会連合会に無償譲渡。自治会館として活用するとともに、市が児童厚生員を派遣し、児童館機能も維持

### 平成29.10 33施設の使用料を一括改定

計算式を統一するとともに、老朽化対策として利用者が負担するコストに減価償却費を追加し、

平均改定率55%の引き上げ。はだのっ子応援券、夜間の定期的企業使用制度も開始

## 令和2.9 多機能型体育館建設（シンボル事業）

西中学校体育館、武道場及び西公民館を合築した多機能型体育館を建設

### 5 第1期基本計画の成果

第1期基本計画の数字上の成果としては、ハコモノの床面積1,200㎡削減（目標1,300㎡）、効果額は19.3億円（目標額33.0億円）となりました。

数字としては目標には及びませんでした。10年間の取組みにより得られた最大の成果は、職員の意識が変わったことだと思っています。

計画期間中にも作らざるを得なくなったハコモノがあります。子育て中の家庭のみを入居させる定住化促進住宅「ミライエ秦野」、ごみ焼却施設を建設した地域への還元施設である温浴施設「名水はだの富士見の湯」、秦野駅前連絡所と駅前保育室、中学校給食センターなどです。

これらの施設を計画するに当たり、担当の職員たちは、公共施設再配置の方針のポリシーを最大限に尊重し、ハコモノに対する市民の負担を増やさない、たとえ増えてしまう場合であっても最小限にとどめるための努力を重ねました。

中でも特に、民間の社宅を譲り受け、リノベーションした「ミライエ秦野」は、市民の負担を増やさないために、入居率8割で赤字にならない家賃を、ライフサイクルコストから逆算して設定しました。

秦野市の家賃相場から見ても決して格安とは言えない家賃設定になりましたが、内装をデザイナーズマンション風にした4通りの間取りを用意。さらには、民間企業とタイアップして家具や電化製品を無償で設置してもらったモデルルームでの内覧会の実施などの工夫を重ねました。

その結果、入居開始から4か月で入居率は100%に達し、オープンから4年8か月が経過する現在でも、入居率は80%を超えています。

職員の意識を変えることは、簡単なことではありません。このことは、取組みを進める自治体に

共通する悩みです。

秦野市では、再配置計画がスタートした平成23年度から、人事課が実施する階層別研修に再配置計画の必要性や内容に関する講義を設けました。すでに行政職の半数以上は講義を受けています。また、平成26年度からは庁内LANの掲示板機能を活用し、ほぼ月1回のペースで啓発用のチラシ「一からわかる再配置」を発行してきました。職員の意識改革に近道はありません。こうした地道な取組みを繰り返し行っていくことが必要です。

## Ⅲ 日本のハコモノ事情

### 1 住民一人当たりのハコモノ面積

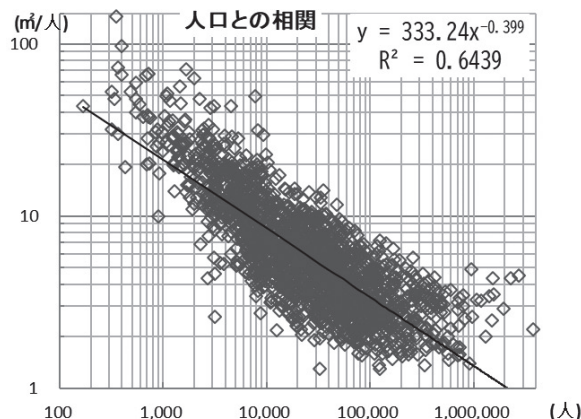
公共施設更新問題に対する取組みを進めるに当たっては、まず、自分たちの自治体の姿を客観的に知る必要があります。そのために、全国の自治体のデータから導き出される客観的な指標をいくつか紹介します。

最初にご紹介するのは、住民一人当たりのハコモノ面積です。自分たちの自治体のハコモノは多いのか、少ないのか、だれもが気になるところです。人口が多くなれば当然ハコモノも多くなるので、ここでは、総量ではなく住民一人当たりの面積に換算して比較してみます。

まず、人口との関係です。図3に示すとおり、人口が多いほど一人当たりの面積が少なくなります。

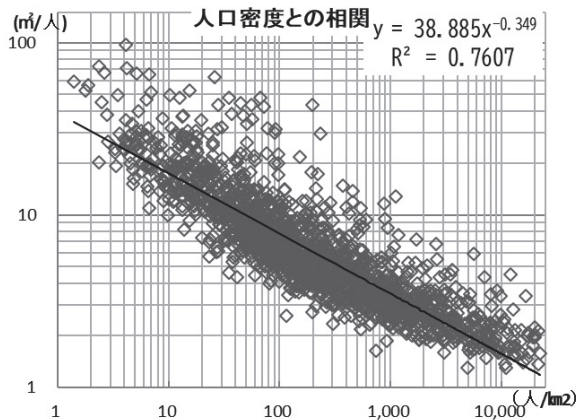
次に、人口密度との関係です。図4に示すとおり、人口密度が高いほど一人当たりの面積が少な

図3 人口とハコモノ面積との関係



くなります。また、住民一人当たりの面積は、人口よりも人口密度との関係が強いこともわかります。ハコモノ面積の多少を判断するためには、人口だけではなく、人口密度も指標として用いるとより正しい判断ができます。

図4 人口密度とハコモノ面積との関係



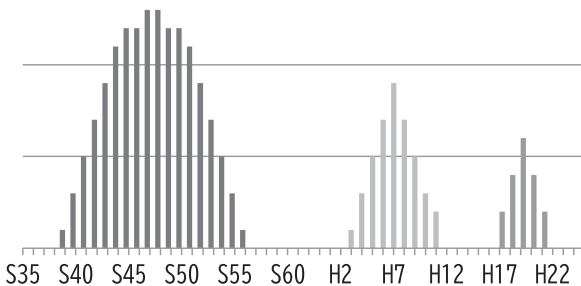
## 2 ハコモノ整備の集中期

次に知っておきたいのは、ハコモノ整備の集中期には、共通するパターンがあることです。

図5に示すとおり、まず第1の集中期は、昭和40年代から50年代です。経済成長の波に乗り、全国でたくさんのハコモノが整備されましたが、この山は、全国的に共通するものです。

第2の集中期は、平成の初期に表れます。バブル崩壊後の国の景気対策により、多くのハコモノが整備されました。この山は、地方に多く見られます。

図5 ハコモノ整備の基本パターン（イメージ）



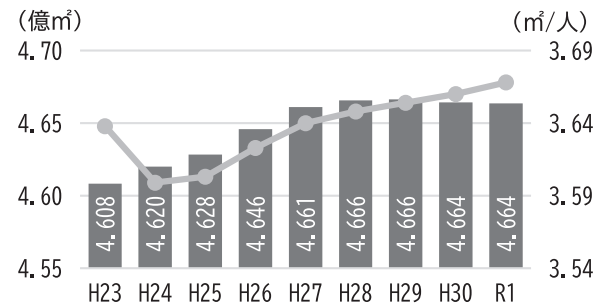
そして、第3の集中期が平成の大合併です。合併特例債を用いて多くのハコモノが整備されました。

第2、第3の山を持つ自治体は、更新問題が繰り返し起こります。安易な長寿命化は、将来の住民の負担をさらに大きくしてしまう可能性があるため、注意が必要です。

## 3 ハコモノ削減時代の到来

日本のハコモノは、戦後一貫して増え続けてきました。しかし、図6に総務省の公共施設状況調査の結果を示しましたが、市区町村が管理するハコモノの面積は、平成30年度に初めて前年度より約23万㎡減少し、令和元年度もさらに約5万㎡減少しています。

図6 日本のハコモノ面積の推移



本格的なハコモノ削減時代の到来といえますが、国民一人当たりの面積（折れ線グラフ・右軸目盛）は、平成24年度以来、一貫して増え続けています。これは、ハコモノ削減のペースを上回る人口減少が続いているためです。

各自治体では、人口減少という現実を受け入れ、減少に見合う取組みを行うことが求められます。

## おわりに

福祉のために〇〇センターを、生涯学習のために〇〇館を建てよう。それが住民サービスの向上だと、たくさんのハコモノが建てられました。

しかし、右肩上がりに成長した時代は、とうの昔に終わっています。このまま、将来の住民に対して無責任な行政を続けていいはずはありません。今自治体には、責任ある取組みが求められています。