

第6章 日高市における公共施設マネジメントの在り方の考察

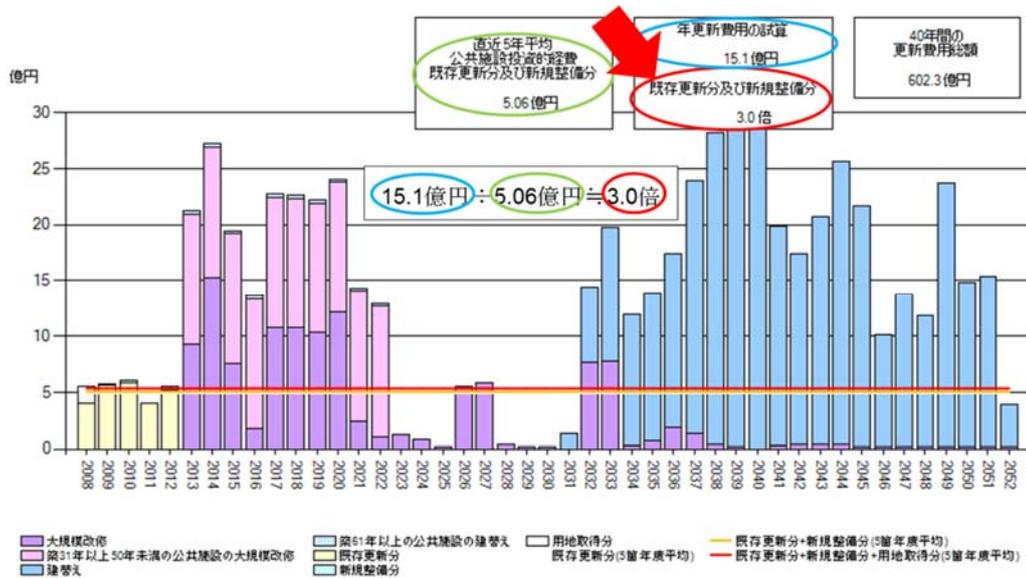
第6章. 日高市における公共施設マネジメントの在り方の考察

1. 日高市の公共施設の状況に関する分析のまとめ

(1) 公共施設等の更新費用に関する財政問題の概要

公共施設等の年間の更新費用は、直近5年間の平均投資額と比較して、今後は約3倍が必要になると見込まれる。

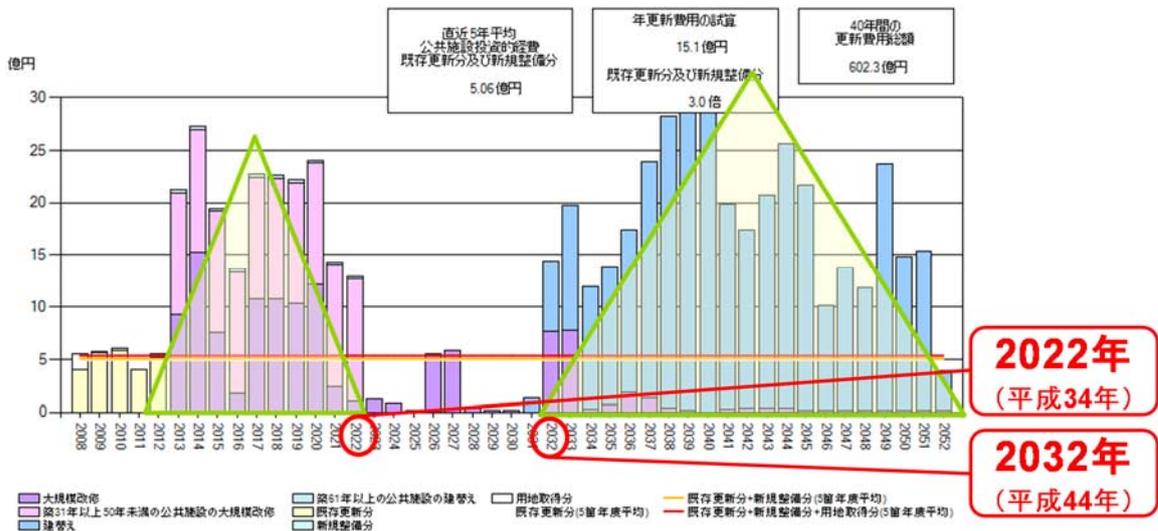
図表6-1 公共施設の更新費用の推計結果



公共施設の更新には、第一の山と第二の山があり、それぞれ現在から2022年（平成34年）頃までと2032年（平成34年）から2052年（平成64年）頃までとなっている。前者は大規模改修の山であり、後者は建て替え更新の山である。

日高市は、第一の山以上に第二の山が大きいため、この状態を見据えた取組を今から行っていく必要がある。

図表6-2 公共施設の更新費用(推計)のトレンド(再掲)

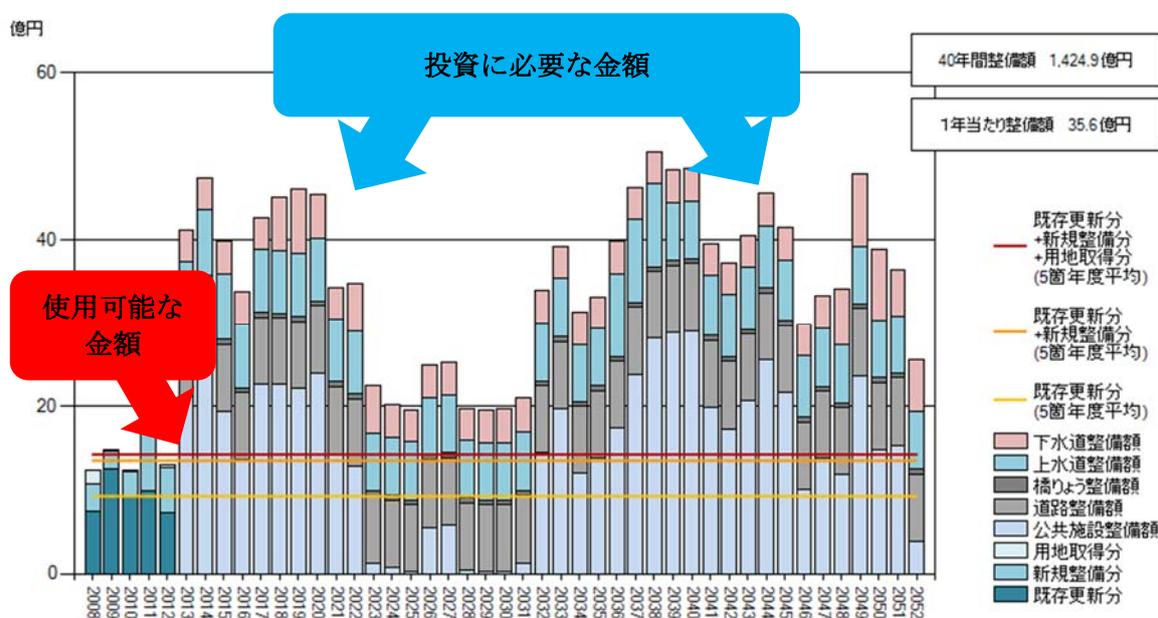


この状況を受けて、市民が受けられるサービスの機能を維持することを前提として、どのような公共施設の縮減対策が考えられるのか検討したが、学校の統廃合、施設の複合化、市営住宅を1棟縮減など大胆な対策を行ったとしても、約27%の縮減にとどまり、これだけでは財政問題を解決することが難しいという状態である（直近5年と比較して、今後3倍必要ということは、施設の縮減だけで対応するためには66%の縮減が必要）。

また、インフラ（道路・橋りょう・上下水道施設）を加えると、さらに厳しい多額の財源不足が生じる見通しとなっている。

したがって、今後は、こうした建物総延床面積の縮減に加えて、行財政改革の一環として施設維持管理体制の見直しや、広域化等も含めたサービス提供の抜本的な在り方の見直し等のほか、まちづくりの在り方そのものの見直しも必要と考えられる。

図表6-3 公共施設及びインフラ資産の更新費用の推計結果(再掲)

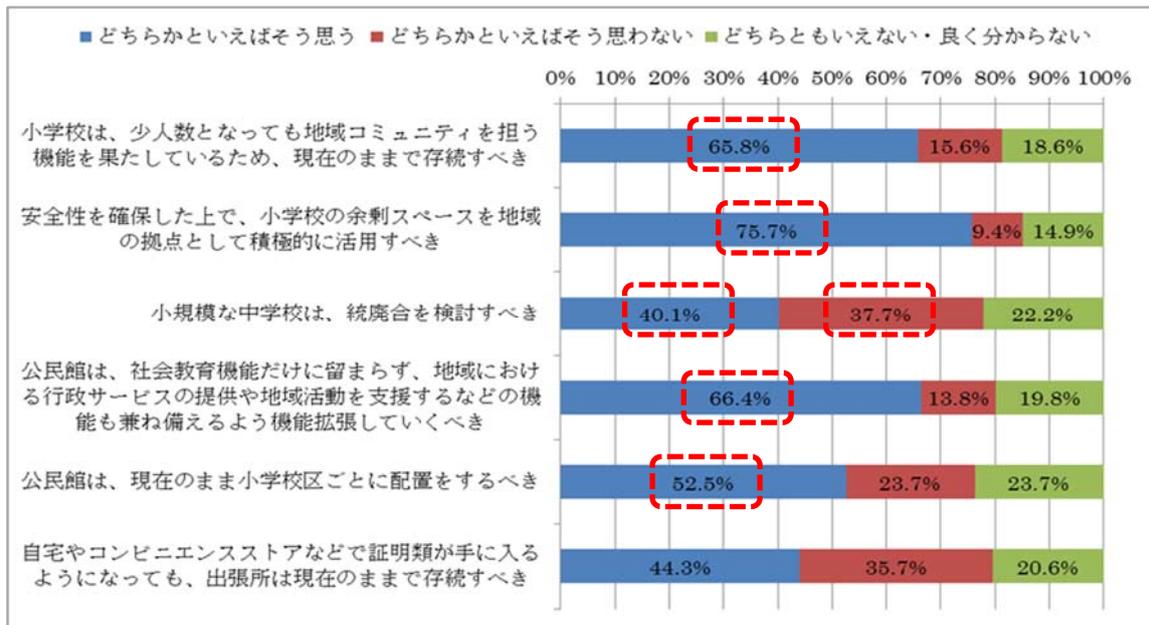


(2) 地域の中核的施設である学校・公民館について

小学校は、6地区ごとに残しつつ、余剰スペースは地域の拠点（公民館との複合化など）として活用を進めていく必要がある。（市民アンケートでも同様の傾向）

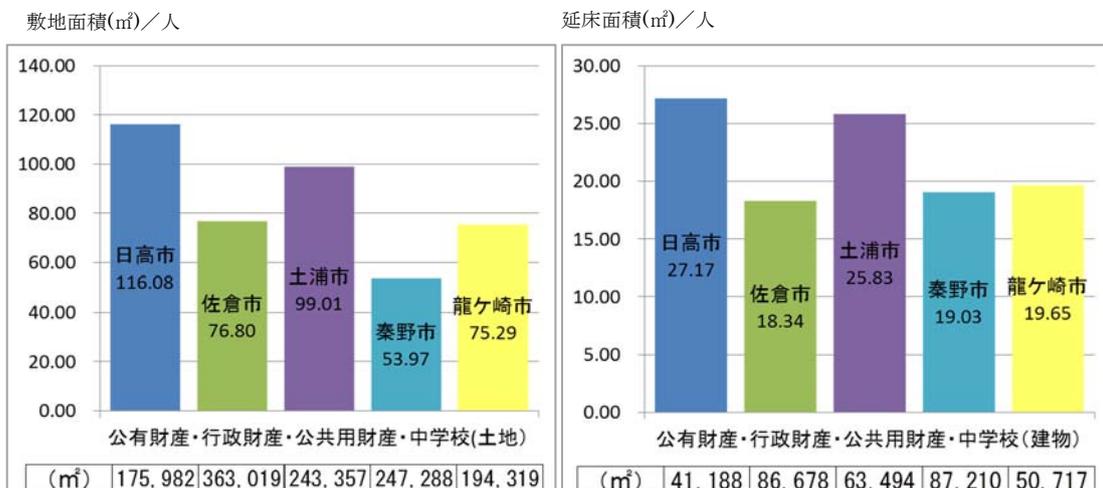
公民館は、小学校区ごとに配置しつつ、社会教育機能だけにとどまらない機能拡張をしていく必要がある。（市民アンケートでも同様の傾向）

図表6-4 今後の公共施設の方向性(個々の施設について)(再掲)

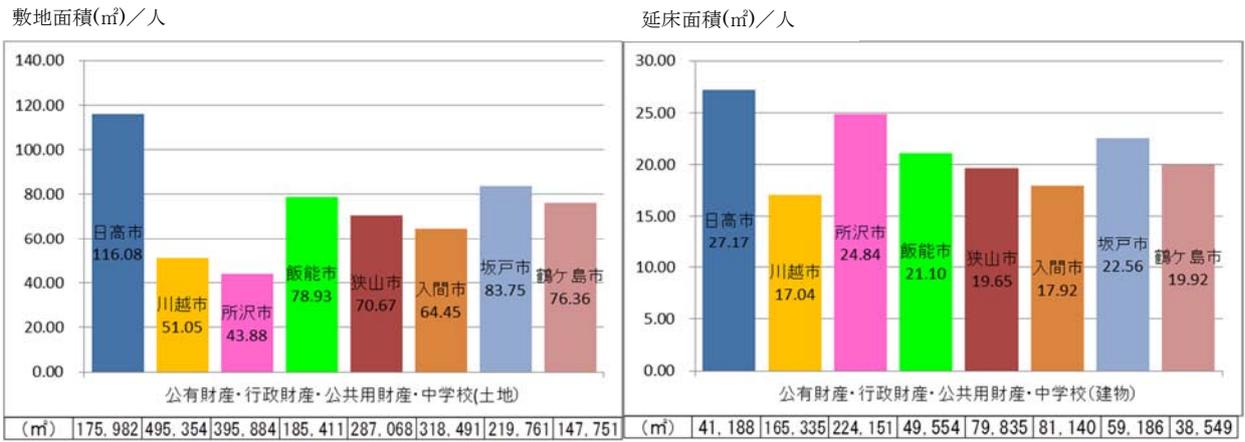


中学校は、類似団体や近隣市比較においても、また、将来人口推計を踏まえたクラス数の適正規模（教育的側面）においても統廃合の検討を進める必要があることが分かる。一方で、市民アンケートにおいては、統廃合を検討すべきとの意見が全体としては若干多いものの、地域により意識の違いがあることから、2つ目の山を迎える前に、議会や市民と対話をしつつ、今から検討を進める必要がある。

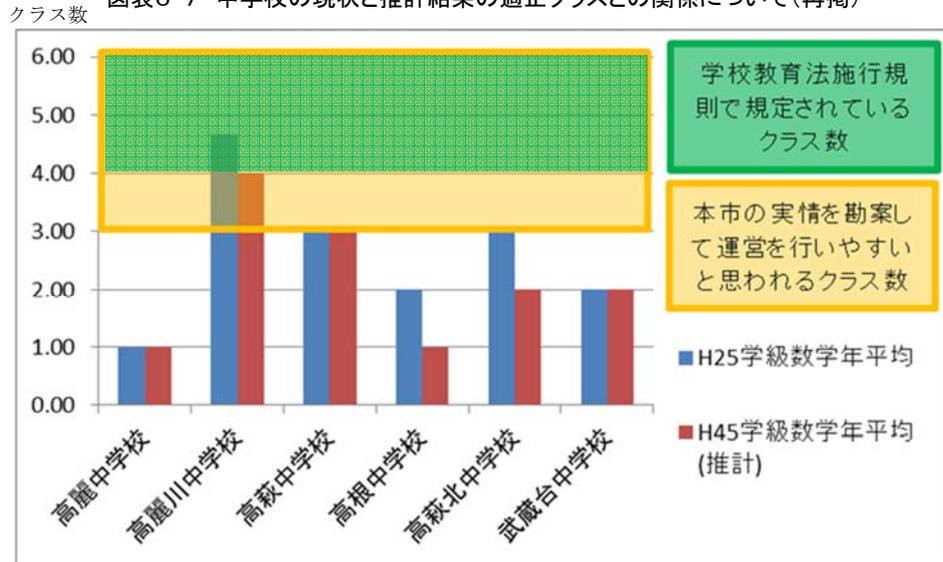
図表6-5 中学校の土地・建物比較(類似団体・近隣市)



図表6-6 中学校の土地・建物比較(近隣市)



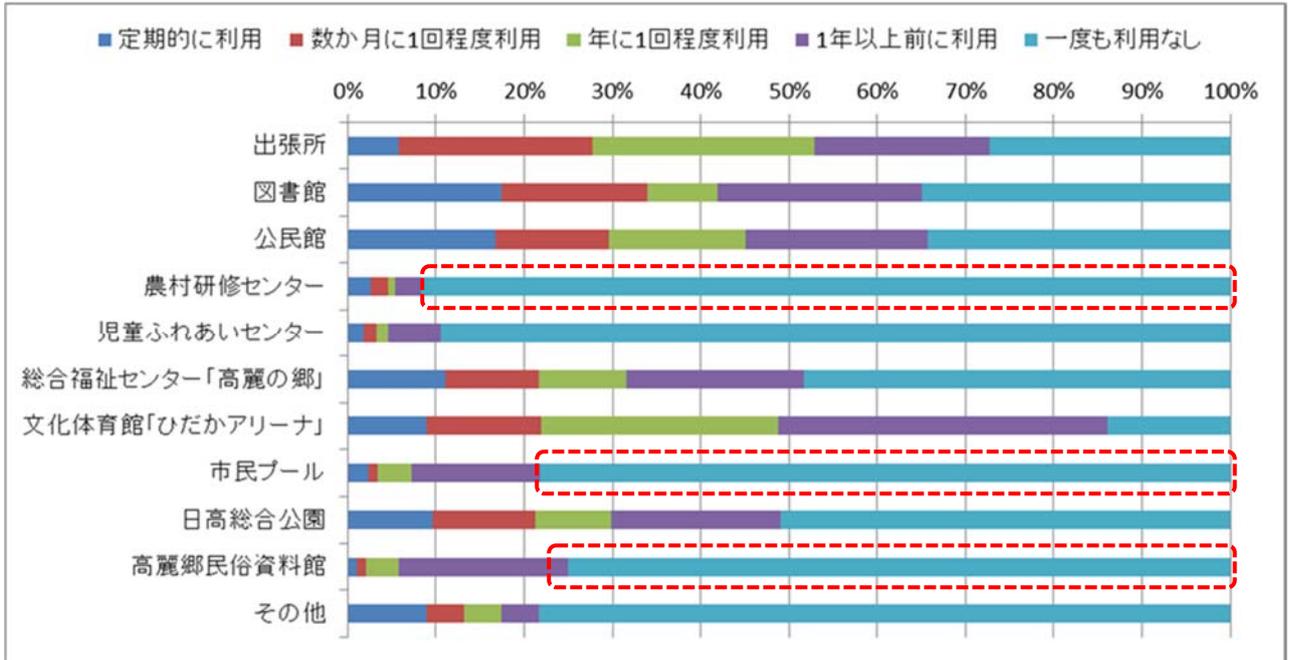
図表6-7 中学校の現状と推計結果の適正クラスとの関係について(再掲)



(3) 市民及び施設利用者のニーズ（学校・公民館以外）

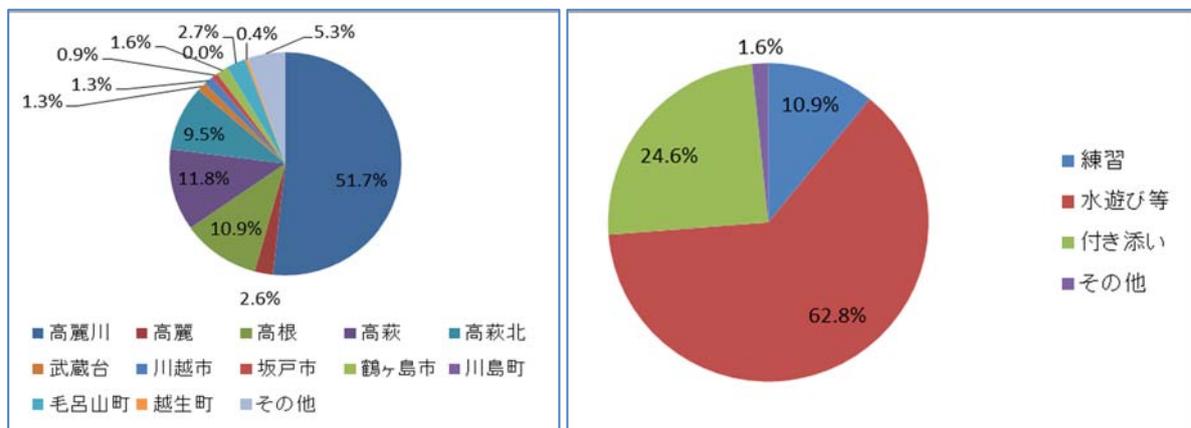
農村研修センター（特に南農村研修センター）や高麗郷民俗資料館など施設の老朽化が著しく、利用率が低い施設は、早急に統廃合の検討を進める必要がある。（市民アンケートでも同様の傾向）

図表6-8 公共施設サービスの利用状況(再掲)



市民プールの利用者の大多数は、高麗川地区の子どもで、近くて水遊びするための利用であり、一度も利用していない割合が多く、見直すべき施設としての意見が多い。

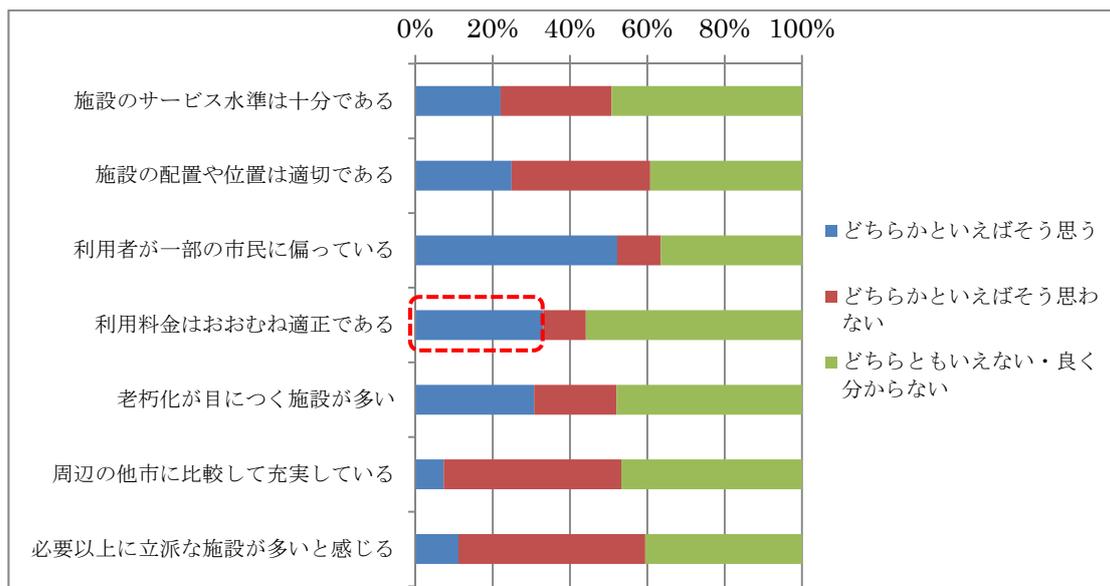
図表6-9 市民プールの利用者の居住区及び利用目的



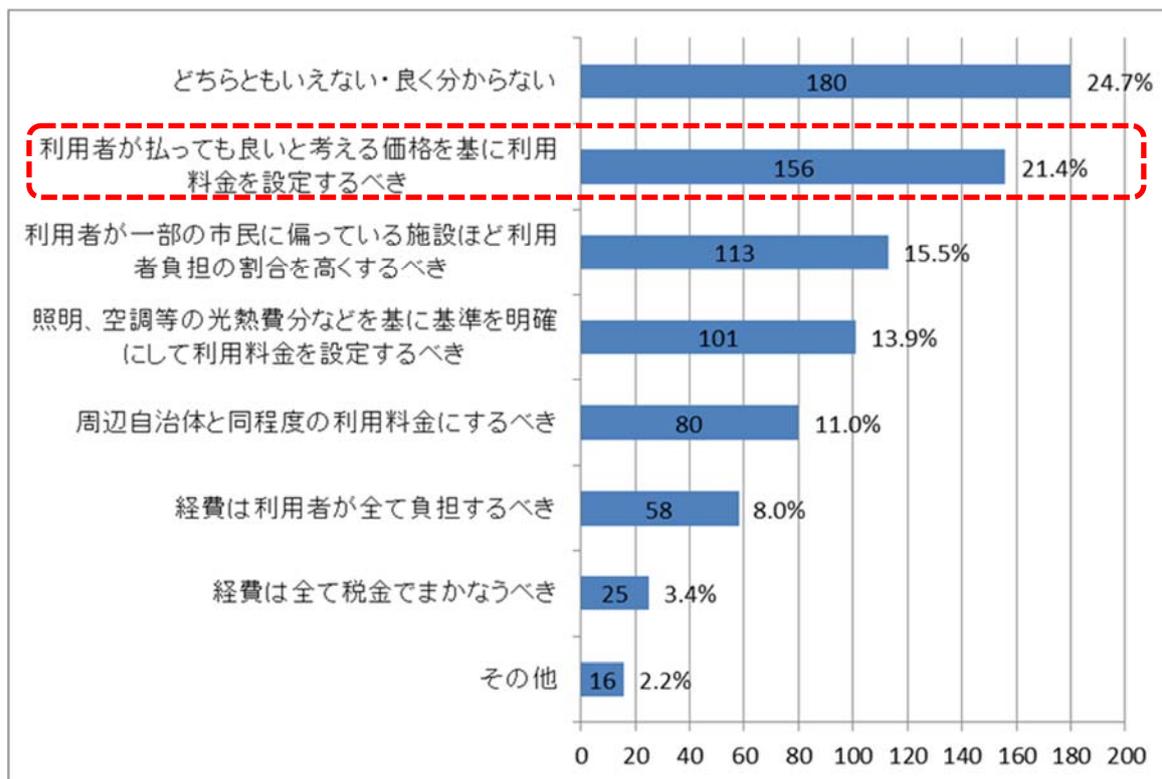
公共施設の利用料金については、現状おおむね適正であるという意見が比較的多い。また、料金設定の基準としては、利用者が払っても良いと考える価格を基に利用料金を設定すべきとの意見が多い。

各施設における貸室等の実稼働率を上げる取組と費用のバランスが必要と考えられる。また、施設の複合化方策の一つとして、貸室等の広域化についても検討を進める必要がある。

図表6-10 公共施設サービス全般に対する思考(再掲)



図表6-11 現在の公共施設利用料金に対する意見(再掲)



2. 公共施設マネジメントを進める上での基本的な考え方の整理

本調査研究により、日高市が今後とも持続的な行政運営を行っていくためには、公共施設マネジメントの取組は避けて通れない重要な事項であることが明らかとなった。

この調査研究結果を受けて、日高市として公共施設マネジメントの基本的な方針を明確にし、取組を確実に進めていくことが必要となる。

一方で、国においては、平成 25 年 11 月 29 日に「インフラ長寿命化基本計画」を決定し、国と地方公共団体が一丸となってインフラ（公共施設も含む。）の戦略的な維持管理・更新等を推進していくこととしており、「公共施設等総合管理計画」の策定を地方公共団体に対して要請することとしている。

このような状況も踏まえ、今後、日高市が公共施設マネジメントを進めるに当たり、基本的な方針についての考え方を整理することとする。

なお、以下の事項については、日高市の公式な見解ではなく、あくまでも調査研究上の提言としての位置付けである。

(1) 基本的な問題認識

日高市は、公共施設を主に建設してきた時代に比べ人口構造自体が大きく変化している。また、今後少子高齢化や人口減少が見込まれ、厳しい財政運営を行っていかなくてはならない状況にある。

そのような状況の中で、平成 44 年以降、主に学校の建て替えなどに伴う更新費用のピークを迎えることとなるが、市民サービスを可能な限り維持しつつ施設総量を減らしていくという、いまだかつて自治体が経験したことのない取組を今後進めていかなくてはならない。

市民に対して、公共施設の老朽化に対応した理想的な水準での投資を行っていくことは財政上困難であることを丁寧に説明し、「現状の公共施設を全て維持した上でボロボロの公共施設を子どもたちや孫たちの世代に引き渡す」のか「公共サービス提供の方法を全体的に検討し、必要な公共施設に絞り込んだ上で、理想的な公共施設を子どもたちに残していくのか」といったことを検討する機会を設ける必要がある。

特に学校等については、市民生活に急激な影響を与えることのないよう、これから時間をかけて市民のコンセンサスを得ていくことが必要となる。

納税者である市民と利用者である市民からの意見集約には時間を要することから、まずは市民の代表者である市議会議員に市とともに検討をお願いし、続いて、こうした公共施設に関連する財政問題を市民会議などの場において共有を図っていくことや、学校の授業の一環、PTAなどの場においても理解を深められるような機会を設けていくことにより、日高市が取り組むべき事項について段階を追ってコンセンサスを得ていくようなことが必要であると考えます。

なお、既に役割を終えた施設や明らかに利用度が低い施設などに関する見直しは、こうした長期間かけた取組ではなく、すぐにでも取り組む必要がある。平成 26 年度から見込まれている公共施

設の撤去に伴う起債の制度の活用も視野に入れ、早期に取り組むことにより、不要な維持管理経費を削減することが望まれる。

(2) 施設総量及び施設運営の見直し

市民生活に直結する道路、橋りょう、上下水道等といったインフラの総量を縮減することは非常に困難であるものの、公共施設であるハコモノは、さまざまな工夫によりで総量を減らすことが可能であると考えられる。

今後、施設更新費用が莫大になり、その費用の全てを賄うことが困難であると予測される状況のため、次のような考えのもとで公共施設の総量の見直しを進めるとともに、施設維持管理面での見直しも進める必要がある。

さらに、将来にわたり持続可能な自治体運営を目指すため、行政改革の一環として、施設の維持管理体制やサービス提供等でも抜本的な在り方の見直しを進めることも必要である。

①「市民ニーズを踏まえつつ施設総量を減らす」

- ・市民サービスの向上や施設の費用対効果を踏まえ、施設を用いたサービスの必要性を再検討し、市が自ら施設を所有・維持管理・運営を行うことの必要性を検証する。
- ・具体的には、将来の人口や市民ニーズの状況を踏まえ、施設の集約化、民間への役割の移転、施設の広域化等により施設総量の縮減を進める。
- ・既存の施設では対応できない新たな必要を生じた場合は、施設総量を減らすという原則のもと、新施設の機能の複合化やライフサイクルコスト（LCC）の低減を十分に検討し、将来の施設用途の変化を考慮しておくものとする。

②「安心安全に配慮しつつ効率的な施設運営を行う」

- ・市民や利用者の安心安全の確保に最大限配慮しつつ、長期的な視点に立って、長寿命化や予防保全の導入を検討する。
- ・施設の運営コストを分析し、無駄の排除と適切なコストの配分を検討するとともに、施設の稼働状況等についても把握し、効率的な施設運営を行う。
- ・効率的な施設運営を行うための方策として、指定管理者制度、業務委託、PFI や PPP といった民間活用について導入の可能性を検討する。

③「総量縮減目標を設定し進捗管理を図る」

- ・施設の状況を随時明らかにしていくとともに、現状における課題の分析と効率的な施設運営の実現に向けて、「公共施設白書」を作成し、ホームページ等で公表する。

- ・第5章の4において、市民サービスを可能な限り維持しつつ建物総延床面積を約27%縮減するという試案を検討したが、その実現は決して容易ではない。しかしながらこれは一つの目安となり得るので、今後さらに検討して、長期的な視点に立った総量縮減目標を設定する。
- ・総量縮減目標を設定した後には、それを実現するための方策を進めるとともに、その効果の定期的な評価と方策の改善を行うといったPDCAサイクルを構築し、適切な進捗管理を行う。

(3) 市民との合意形成

市民サービスを可能な限り維持することを前提とした公共施設の総量の見直しであったとしても、施設を利用している市民にとっては痛みが伴う取組となることが予想される。

そのため、公共施設の総量の見直しを進めていくに当たっては、次のような考えのもとで納税者としての市民との対話の機会を設けるなど、市民との合意形成を進める必要がある。

①「客観的な情報を公開する」

- ・施設の見直しを進める過程において、一般的には「総論賛成・各論反対」といった状況が生じることが考えられるが、実情について客観性を持って説明できるよう、必要なデータを整備する。
- ・公平かつ公正な事務を進めていくため、必要十分な情報をホームページに掲載するなど情報の公開を進め、透明性の確保を図る。

②「市民とともに考える」

- ・広報紙やホームページへの掲載、まちづくり出前講座、公共施設を考えるパネル展、ワークショップの実施など、公共施設が抱える課題を多くの市民に知ってもらうための機会を設けるとともに、今後の公共施設の在り方を市民とともに考えていく。
- ・市民への周知は、数値情報だけでなく図やグラフを使用する、漫画などを活用するなど市民目線で分かりやすくする工夫が必要である。

③「段階的に合意形成を進める」

- ・今後の公共施設の在り方について、一度に市民の理解を得ようとすることは困難であるため、段階を追って丁寧にコンセンサスを得ていく。
- ・建物の老朽化が著しい施設で早急な対応が必要な場合や市民に直接影響が少ない施設、既に役割を終えた施設の廃止などは、長期的な計画とは切り離れた短期的な取組として実施していく。

(4) 推進体制の整備

本調査研究を通じて、公共施設の全市的な管理体制の第一歩として、情報の一元化を進めることができた。収集した情報や成果を市の取組で活用していくことが望まれる。

今後、公共施設マネジメントを進めていくに当たっては、次のような考えのもとで庁内における推進体制の整備を進める必要がある。

①「全庁を挙げた体制」

- ・施設に関する情報を集約し一元管理するとともに、公共施設マネジメントについて全庁を挙げた取組体制を構築する。
- ・日常点検など施設の安全性確保や効率的な施設の維持管理のため、修繕・維持管理についての一元管理体制を整備するとともに、その内容を公共施設マネジメントに反映していく仕組みを構築する。

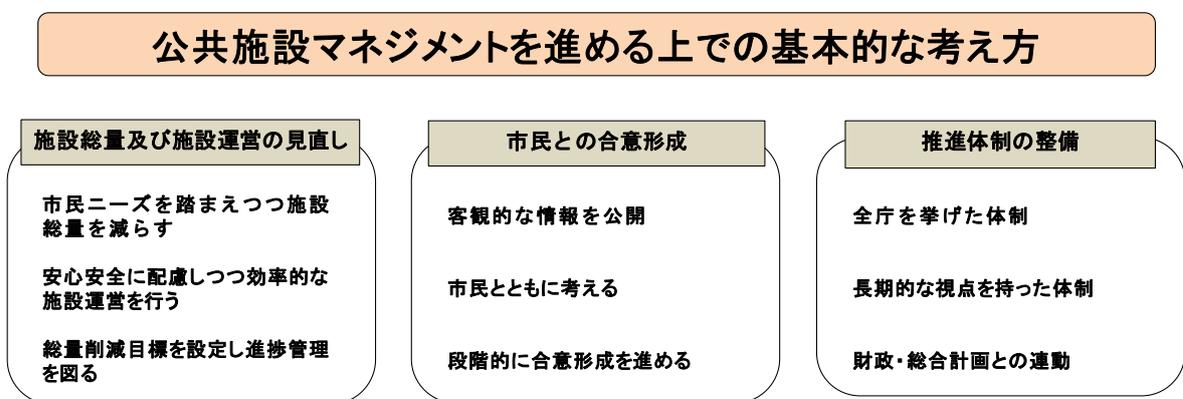
②「長期的な視点を持った体制」

- ・建築や営繕を担ってきた職員の技術や経験を将来につなげられるよう、建築専門職員の育成を図るとともに、修繕履歴等の情報を蓄積する。
- ・施設総量の見直しや施設の統廃合等については、長期的な取組となることから、将来中心的な役割を果たすことになる若手職員の育成を図る。

③「財政・総合計画との連動」

- ・市全体の施策と施設の在り方についての方向性を連動させるために、施設の問題を総合計画に位置付けるとともに、行政評価制度の結果を反映する仕組みを構築する。
- ・中期財政計画や各種財政分析といった財政の視点からも施設の状況を分析できる仕組みを構築する。

図表6-12 公共施設マネジメントを進める上での基本的な考え方



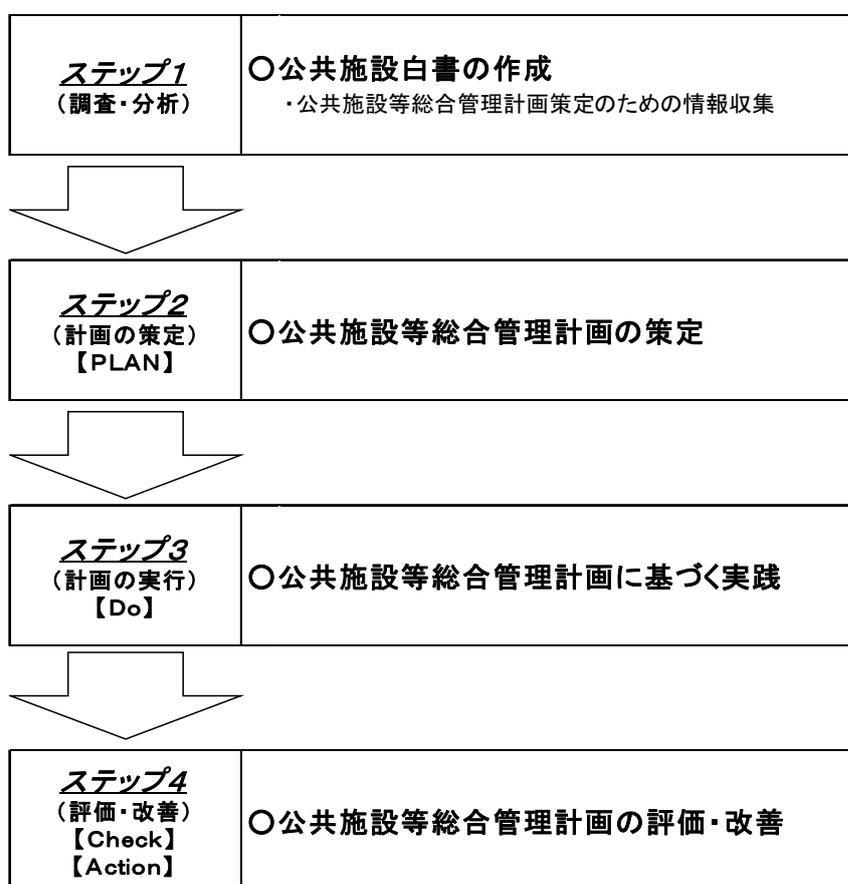
3. 公共施設マネジメント推進プロセス及び推進体制の考察

(1) 公共施設マネジメント推進プロセス

本調査研究では、公共施設であるハコモノを中心とした調査研究を行ったところであるが、国の「インフラ長寿命化基本計画」に基づき、道路、橋りょう、上下水道等といったインフラを含む「公共施設等総合管理計画」の策定が必要となってくる。

このような状況の変化を踏まえるとともに、日高市が今後どのように事務を進めていくべきかについてのプロセス及び各段階における留意事項を示すと次のとおりとなる。

図表6-13 公共施設マネジメント推進プロセス



①ステップ1（公共施設白書の作成）段階における留意事項

- ・本調査研究で収集した建物情報の更なる精査を行うとともに、道路、橋りょう、上下水道等といったインフラ情報を収集し、公共施設等総合管理計画策定のための公共施設白書を改めて作成すること。
- ・利用状況、コストなどの公共施設の状況や財政や将来人口も含む人口動向を踏まえ、現状と課題について客観的視点で可視化すること。
- ・必要な情報を管理し、定期的に更新が可能なものとする。

②ステップ2（公共施設等総合管理計画の策定）段階における留意事項

- ・計画に明記する方針は、第6章の2において示した内容を参考とし、インフラを含めた公共施設全体を対象としたものとする。
- ・既に策定されている個別施設の計画との整合性を図りつつ、方針で明記した内容を具体的に実施するための計画（アクションプラン）等を策定すること。

③ステップ3（公共施設等総合管理計画の実践）段階における留意事項

- ・対象となる公共施設等は複数の部署にわたることから、組織横断的な体制を構築して強いリーダーシップのもとで実行していくこと。
- ・市民や議会等との意識共有を常に図るとともに、各方面の意向を踏まえた適切な進行管理を行っていくこと。

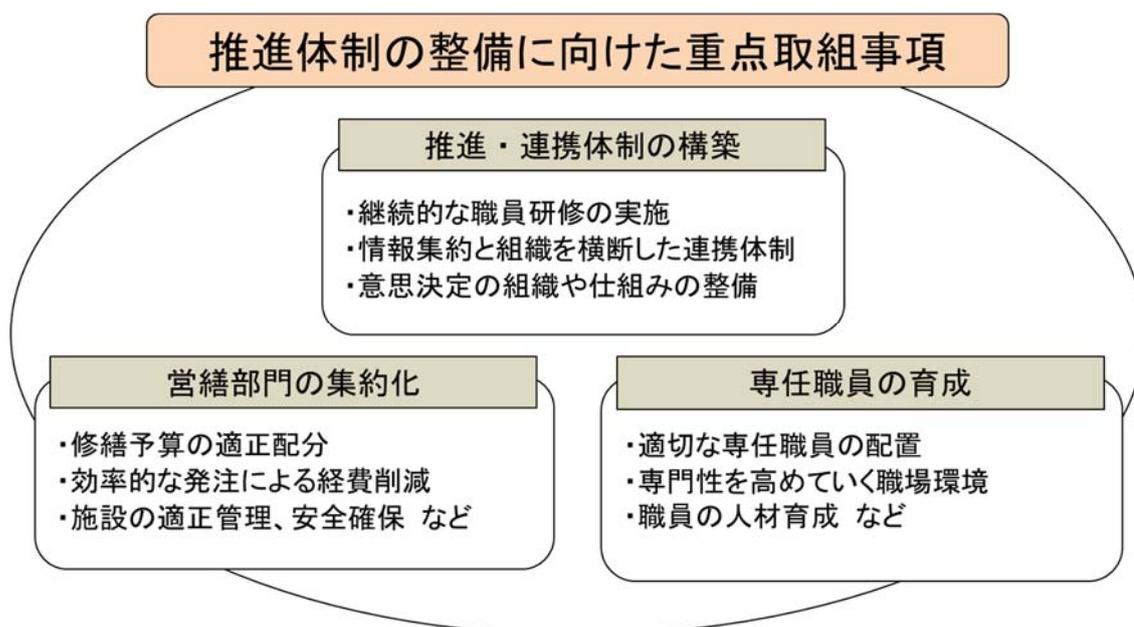
④ステップ4（公共施設等総合管理計画の評価・改善）段階における留意事項

- ・実践した内容について客観的な指標による評価の仕組みを構築するとともに、評価結果を公表すること。
- ・検証結果を踏まえ、目標や計画の見直しができるよう、PDCAサイクルの実践を検討すること。

(2) 日高市における推進体制の考察

日高市の公共施設の状況及び職員数や現在の組織状況を踏まえ、第6章の2(4)「推進体制の整備」に向けた重点的な取組事項を示すと次のとおりとなる。

図表6-14 推進体制の整備に向けた重点取組事項



①「推進・連携体制の構築」

- ・全職員が一丸となり、公共施設マネジメントを進めていくという全庁を挙げた体制を構築していく必要がある。そのためにも、公共施設マネジメントに関する継続的な職員研修の実施が効果的である。
- ・日高市の現在の組織体制は、下図のとおり分散管理型となっている。公共施設マネジメントを進めていく上では、情報の集約と一元管理が必要となることから、組織を横断した推進体制を整備する必要がある。また、公共施設等総合管理計画には、道路、橋りょう、上下水道等といったインフラも含まれることから、これらを所管する部署との連携を図る必要がある。

図表6-15 日高市の現在の組織体制

区分	所管課
ファシリティマネジメント	企画財政部 企画課
施設維持管理・修繕	施設を所管する課など
財産管理・財政	企画財政部 財政課

- ・公共施設マネジメントを進める上で、情報の集約体制とともに意思決定のための組織や仕組みを整備する必要がある。

②「営繕部門の集約化」

- ・施設の維持管理・修繕については、一部の教育施設で集約化（教育総務課が学校、公民館等の維持管理・修繕を所管）がなされており、修繕の優先順位付け、効率的な発注、図面やデータの適正管理、危険個所の点検等といった成果が挙げられている。
- ・将来的には、用途ごとの施設管理を超えた横串の施設管理や、施設とサービスを分離して所管する等の斬新な取組も重要となるが、その第一歩として、営繕部門を集約化することで、修繕予算の適正配分、効率的な発注による経費削減、統一的視点からの施設の適正管理、施設の安全性確保などといった効果が見込まれることから、先進自治体を参考に日高市の規模に見合う組織体制を図ることが必要である。

③「専任職員の育成」

- ・公共施設マネジメントは、今後の市政運営において非常に重大な事項であり、片手間でできるような業務ではないため、専任職員の配置を行うことが適切である。
- ・専門職員に対しては、長期的な視点で取り組めるよう、人材育成を行う必要がある。そのため各種研修会や自治体間の情報交換など積極的に参加できる環境を整えるとともに、必要な資格の取得の機会を提供するなど専門性を高めていくことも必要である。

- ・豊富な知識と分析能力を必要とし、市民等への適切な説明を行い、施設の統廃合等を進めていくといった困難な職務に対して、失敗を恐れず取り組むことを奨励し、職員のやる気を引き出すような雰囲気と環境を作り出すことが重要である。