

平成 29 年 6 月盛岡市議会定例会

公共施設対策特別委員会調査報告書

平成 29 年 6 月 27 日提出

全国の自治体は高度経済成長期以降、公共の福祉の増進，教育・文化の振興，地域格差解消，交通の利便性確保等の目的で多くの施設や社会インフラを整備してきました。これらは今本格的な更新時期を迎えようとしておりますが，多くの自治体では老朽化対策や施設建てかえのための財源が捻出できずに問題となっております。新規で建物や社会インフラを整備する際は，補助金等を活用し初期投資を軽減できますが，その後の維持補修費や管理運営費は自治体側の負担となり，将来にわたる必要経費は自治体の財政力や使用料収入を大きく超えている状況にあります。

加えて自治体の予算編成における，人件費・扶助費・公債費の義務的経費を除いた政策的経費の割合は，扶助費の増大で年々硬直化し余力がなくなりつつあり，高齢化社会の進展から将来見通しはさらに厳しい予想となっております。

このことから盛岡市では，最適な施設保有の維持と限られた財源を効果的に活用した施設運営を行うため，「公共施設保有の最適化と長寿命化のための基本方針」を定め各種計画に取り組んでいます。

現在，中期計画の公表や施設ごとの方向性が示されている中で，個々の建物としての視点だけではなく，市内外を見渡したまちづくりの視点と，利用者であり納税者である市民の視点に立って調査する必要性を感じたことから，当特別委員会では，「公共施設とまちづくりについて」，「公共施設の有効活用について」，「公共施設の維持管理について」の三点を調査項目と定め，全国の先進的な事例や民間事業者の取り組み等について 2 年間調査研究を行いました。

「公共施設とまちづくりについて」は(ア)市民への説明責任と合意形成，(イ)長期的視点での計画策定と実施に向けた取り組み，(ウ)人口構成比率に着目した持続可能なまちづくり，を中心に調査しました。

「公共施設の有効活用について」は(ア)空き公共施設の施設転用や複合化等の利活用，(イ)県市連携や広域連携等による施設整備や相互利用，(ウ)施設再配置において地域資源や民間の力を活用する取り組み，を中心に調査しました。

「公共施設の維持管理について」は(ア)予防保全とコスト削減，(イ)複式簿記の採用と整備基金の積み立て，(ウ)受益者負担のあり方と財源確保の検討，を中心に調査しました。

これから当市が計画を実行していく上で、一助となることを願い、次のとおり報告いたします。

記

1 盛岡市の取り組み

平成 21 年度

盛岡市自治体経営の指針及び実施計画の策定（3月）

平成 22～23 年度

盛岡市まちづくり研究所における調査研究

平成 24 年度

公共施設等の効率的かつ効果的な管理及び活用の推進に関する事務を行う専任組織「資産管理活用事務局」の設置

平成 25 年度

公共施設保有の最適化と長寿命化のための基本方針の策定（6月）

市民討議会の開催（10月）

公共施設利用運営状況（施設カルテ）の公表（3月）

平成 26 年度

長期計画（案）に対するパブリックコメントの実施（11～12月）

長期計画の策定（12月）

盛岡市公共施設等総合管理計画の策定（2月）

平成 27 年度

市民フォーラムの開催（5月）

市民意見交換会の実施（5～7月）

市内 30 地区を対象に市民説明会の実施（10～11月）

中期計画（案）に対するパブリックコメントの実施（12月）

中期計画及び実施計画の策定（3月）

平成 28 年度

地域プラットフォームによる官民連携の取り組み（11～2月）

2 当特別委員会の調査活動

平成 27 年 10 月 公共施設対策特別委員会設置

平成 27 年 12 月 盛岡市の公共施設対策の現状について（勉強会）

平成 28 年 2 月 国土交通省 インフラ長寿命化計画について

東京都豊島区 新庁舎建設事業について

山万(株) ユーカリが丘のまちづくりについて

千葉県佐倉市 ファシリティーマネジメント(以下「FM」とする。)の取り組みについて

- 静岡県焼津市 公共施設マネジメントの推進，学校複合化について
- 平成 28 年 7 月 秋田県大館市 空き公共施設の利活用の取り組み，大館樹海ドームにおける県市合同整備について
- 平成 28 年 9 月 岩手県公共施設等総合管理計画について（勉強会）
盛岡市公共施設保有最適化・長寿命化中期計画（以下適宜「計画」，「アセット計画」とする。）の現状について（勉強会）
- 平成 28 年 10 月 高知市 県市合同の新図書館等複合施設整備事業について
- 総務省 公共施設等総合管理計画，複式簿記による自治体会計について
- バスタ新宿 立体道路制度による施設整備について
- さいたま市 公共施設マネジメントの取り組みについて
- 平成 28 年 11 月 市内学校施設の現状について（勉強会）
- 平成 28 年 12 月 愛宕山老人福祉センター 施設の現状及び今後の方向性について
- 岩手医科大学 附属病院等の移転整備計画及び移転後の跡地活用計画について
- 平成 29 年 1 月 紫波町 公共施設対策の取り組みについて
- 都南サイクリングターミナル 施設の現状及び今後の方向性について
- 滝沢市 公共施設対策の取り組みについて
滝沢市交流拠点複合施設等整備事業（ビッグルーフ滝沢）について
- 平成 29 年 2 月 岩手町 公共施設対策の取り組みについて
- 矢巾町 公共施設対策の取り組みについて
矢巾町活動交流センター（やはばーく）について
- 平成 29 年 3 月 盛岡市の市営住宅施策について（勉強会）
八幡平市の公共施設対策について（勉強会）
- 平成 29 年 4 月 仙台市 公共施設の利用料の改定について

3 調査研究内容のまとめと市政への提言

(1) 公共施設とまちづくり～持続可能なまちづくりのために～

ア 市民への説明責任と合意形成

市では，全国に先駆けて公共施設のアセットマネジメントに取り組み，市民から意見を聴く機会を数多く設けましたが，懸念されるのは，住民

説明会への参加者数が盛岡市の人口規模からすると少ないということです。

さいたま市における漫画パンフレット，矢巾町で採用している住民自らが将来世代となってあるべき施設の姿を考え計画策定に参加するフューチャーデザインの取り組みなど，あらゆる世代に自分達に身近な問題であると認識してもらおう工夫が必要です。計画策定時だけの意見聴取ではなく，策定に関わらなかった新しい世代・これからの盛岡を担う小中学生などにも問題を共有してもらおう取り組みが必要ではないでしょうか。

平成 27 年度の住民意見交換会における意見を取り入れ，好摩地区において「好摩地区公民館・就業改善センターの増築を含め大規模改修する児童館への機能移転，現建物の解体」としていたものを，「現好摩地区公民館・就業改善センター・巻堀出張所の大規模改修及び継続使用」とし，好摩児童館を好摩小学校へ機能移転させることとした点，仁王地区の地域拠点施設を仁王地区活動センターから仁王児童センター・仁王老人福祉センターへ変更する点，仙北地区においてサンライフ盛岡の減築を取りやめることの三点の変更案が示されました。市が，丁寧に合意形成を図りながら，時間をかけて調整しようとする姿勢を窺うことができます。長期的な計画であることから，今後も市民との意見交換を行いながら，よりよい形で進めていこうとする姿勢が大切であると考えます。

また，市はこれまでも施設を廃止していますが，後処理は進んでおらず，閉校し使用しない校舎や仙北プールなどは廃止後もそのまま放置されております。住民合意で廃止した施設をそのまま放置することは，市民に対し不誠実な対応ですし，今後の計画遂行に際し不安を招く要素になります。これまでの廃止施設を含め，市民への説明責任を果たしていくことを求めます。

イ 長期的視点での計画策定と実施に向けた取り組み

市の最上位計画である盛岡市総合計画において，平成 27～36 年度の実施計画が策定されており，「方針 2 経営資源配分の最適化」の項目では，施設保有量の適正化として人口一人当たりの公共施設延べ床面積を現状値 3.5 m²，10 年後の目標値については 3.5 m²未満としています。目標値をもってしても，中核市の平均 3.25 m²を上回っている状況であり，アセット計画を順調に遂行した場合の数値についてももう少し踏み込んで設定することが必要ではないでしょうか。他市では，アセット計画と，その他上位計画との関係性を図示し，数値目標も加えたうえで市ホームページ等において公開している例があります。

また，将来負担額は提示されたものの，市の資産額は市民説明会では説明されておられません。資産から負担を引いた実質不足額を提示した上

で全体を数字で分かりやすく見通せるような説明が必要と考えます。加えて、将来負担額の調達方法、すなわち財源確保策についても、歳出削減と歳入増への具体案を示していただきたいところです。

さらに、アセット計画においては、まちづくりへの視点が欠けていると思われれます。自治体によっては担当部署が企画部門や首長直轄の組織であり、今後のまちづくりのあるべき姿を含めて検討しているところもあります。今後、新設や建てかえなどに莫大な費用を要するに当たっては、必ずPPPやPFIなど公民連携について検討する必要がある、従来の各課主導による整備事業遂行と、今回の改廃施策のみではもの足りなさを感じます。まちづくりにおける実行部隊である都市整備部を都南分庁舎から内丸地区へ移動し、いずれ財政部門とまちづくり部門が一体となったプロジェクトとしていく必要があると思われれます。

また、「盛岡市人口ビジョン」において将来人口の推計を行っており、各種施策を実行したうえで、平成72年(2060年)においては22万人まで減少すると示しております。人口減少や人口構造の変化が避けられない中においても、地域の活力や必要な公共サービスを維持していく必要があります。適切な施策を講じるため「盛岡市まち・ひと・しごと創生総合戦略」において8つの戦略を掲げています。これらの戦略を進めるに当たっては、施設整備を要する施策もあり、新たな施策のための施設整備を進める一方で、アセット計画上それをどうとらえるのか、整理する必要があります。

前述の推計や数値を厳粛に受け止めた上で、人口ビジョンやアセット計画を踏まえながら平成72年(2060年)までのまちづくりへの超長期構想、つまり縮退(縮充)戦略を策定すること、総合計画を10年から20年へ変更することで、ブレの無い都市戦略を早期に構想化する姿勢が必要です。

ウ 人口構成比率に着目した持続可能なまちづくり

千葉県佐倉市ユーカーが丘のまちづくりが全国の注目の的となっております。分譲撤退型宅地供給とは一線を画し、超長期経営の視点に立った経営をしており、地域力を維持するため人口や世代間バランスの調整を図るまちの開発は民間企業の取り組みとして参考になります。

盛岡市には平成27年10月時点で164棟2,568戸の市営住宅が、186棟2,989戸の県営住宅が存在します。現在公営住宅では、高層階が中心ですが、建てかえに当たっては、従前と同様の建て方をするのではなく、既存空き家を借り上げし、かつ子育て世代の誘導をすることで住宅供給を維持しながら、空き家の解消と地域力の維持を達成する方式も考えられます。借り上げ方式は横浜市等で採用されております。地域ごとの世代間のバランスを見ながら借り上げを募集しない地域も定めれば需給

調整ができると考えられ、大規模な公共投資をせずに地域力を維持することが可能となります。

また、学校施設においても、市内において余裕教室が 85 教室、小学校 5 校分存在する一方で、盛南地区・土淵地区においては学校の新增築のためにここ 10 年で 50 億円以上の費用を要している現実があります。これは市の超長期戦略の欠如から来る需要と供給の不整合であると言えます。

市では年間 1,800 棟強の住宅着工がありますが、特定の地域が一斉に開発されて急激な人口増となり、数十年後に一斉に高齢化や空洞化するという状況にならないよう、そもそも、区画整理の段階において、民間事業者と協力し宅地供給に時差を設けることも必要です。持続可能なまちづくりを目指し、世代間のバランスをとるという視点にも留意願います。

(2) 公共施設の有効活用～まちの活性化のために～

ア 空き公共施設の施設転用や複合化等の利活用

市の施設において面積比率が最も大きい学校施設については、多目的転用に向けて早急に取り組んでいただきたいと考えます。大館市においては、閉鎖した保育施設や学校施設を民間事業者が活用し、新たな雇用を生み出すなど地域の活性化に繋げています。当市においても、空き教室を活用した放課後児童クラブや、小学校と地区公民館別館を合築した事例がありますが、今後、大館市同様の事例が増えることを期待します。

地域において、学校は中心的な存在であり、特に郊外においては、地域活動の拠点施設となるものです。可能な限り存続を検討するほか、廃止後は速やかに普通財産への切りかえを行い、別の用途で転用される取り組みを望みます。

例えば廃校になった後の校舎等の利用については、自治体によっては食品加工工場への転用やLED植物工場など産業誘致、福祉施設、交流施設として再生をしております。他にも道の駅やドローンの訓練場へ転用した事例もあります。何よりも地域住民の声を聞き、地域事情にあった最善の転用や複合化がなされることを期待します。

イ 縣市連携や広域連携等による施設整備や相互利用

高知市新図書館のように、県と市で同様の問題(老朽化、財源不足等)を抱えている場合、共同整備による解決例が参考となります。横浜市と川崎市では待機児童解消のため共同で保育所を整備することを決定しました。当市においても新野球場について現在県との共同整備が予定されておりますが、野球場以外の建てかえが必要な施設についても、県や近隣自治体、民間事業者などと共同で進めることができないか、可能性

を採るべきです。バスセンター再整備に当たっても、地域へ与える影響の大きさを考慮し、市としての役割を果たすべく、活用できる補助制度の有無、民間事業者との連携等あらゆる角度で検討いただきたいものです。また、岩手医科大学附属病院等移転により、内丸地区の空洞化が懸念されることから、中心地区のあり方について、市から各施設所有者へ積極的に働きかけを行い議論すべきものと考えます。

また、盛岡広域圏において施設を共有化することの検討も必要です。当特別委員会では、滝沢市、岩手町、矢巾町、紫波町を訪問したほか、八幡平市からは聞き取り、雫石町、葛巻町にはアンケート調査を実施しました。その中でも、盛岡市の施設を利用することや、逆に各市町施設への盛岡市民による利用を期待する声がありましたことから、是非、広域自治体における相互利用などの連携を進めていただきたいと考えます。

ウ 施設再配置において地域資源や民間の力を活用する取り組み

アセット計画の実施期間においても、新市建設計画において約束している新規施設の建設や、建てかえは進められていくこととなります。この施設の再配置がまちの活性化に繋がることが期待されます。全国においては、実質財政負担ゼロでマンションと本庁舎の一体整備を行った東京都豊島区や、立体道路制度を活用し道路特定財源により整備したバスタ新宿、小学校とデイサービスを合築したさいたま市など、成功事例があります。事業実施の際は、従来どおり担当課主導で計画するのではなく、PPPやPFIの検討を含め、スケジュールに余裕を持ち、施設整備がまちに与える影響、人口動向への影響、将来への負担等も含めて検討することが必要です。

また、盛岡市役所は昭和37年（1962年）に建設され築54年が経過しておりますが、平成47年（2035年）には100億円超の事業費で建てかえの方向性が示されました。内丸地区における各建物は一斉に老朽化を迎えており、前述のバスセンター、岩手医科大学などまさに中心市街地で施設再編を検討する時期にあります。例えば市役所と県庁、他の行政機関との合築も視野に入れ、世界の都市再生の見本となるようなまちづくりを志していただきたく思います。

(3) 公共施設の持続的な維持管理～無駄を省き、サービスを維持するために～

ア 予防保全とコスト削減

佐倉市における点検マニュアルとFM110番、焼津市における保全実施プログラムなどを参考とし、完全に故障する前に対処することで修繕費支出を抑制できます。現在は故障しなければ予算がつかず、故障して

から予算要求を行う場合、相当期間において住民サービスが低下する事態となっております。予防保全という視点を全庁的に取り入れる必要があります。

また、佐倉市では、水泳の授業を民間プール施設で行うことで、専門指導員の指導を受けられるほか、新規のプール整備や大規模改修を行わないことが可能となっております。他にも光熱水費の一元管理による無駄・過剰支出の確認と対応、市有財産の活用による収入増など、盛岡市もあらゆる視点からコストの削減について取り組むべきです。閉鎖した学校施設等の利活用は未だ進んでおりませんし、収入増に向けた取り組み（太陽光売電、自販機収入、広告収入、新電力の導入）は、各課が自発的に行っているのが現状です。こういったノウハウの共有、さらには数値目標を立てて歳入増に取り組むような部署を設置するか、既存の部署にそういった事務を行わせるなどの取り組みを期待します。

イ 複式簿記の採用と整備基金積み立て

公会計制度導入により、施設管理においても、減価償却費を含めたあらゆるコスト情報から今後の事業遂行における最適な手法を選択することが可能となります。総務省では、財務書類等の作成に係る統一的な基準を設定することで、発生主義・複式簿記の導入、固定資産台帳の整備、比較可能性の確保を促進することとしています。早期に複式簿記へ切りかえを図り、持続可能な財政運営へ改革を進めることが必要です。

また、前述したコスト削減策により生み出した財源を整備基金に積み立て、計画的に積み増ししていかなければ、将来にわたる必要経費を確保できません。市で公表している施設カルテは、市職員の直営によって作成されたことは評価するものですが、使用料と維持費の割合が大きく離れている施設や利用率の低い施設も複数存在します。また、使用料収入と維持費の差は指定管理料となるわけですが、指定管理料が数千万円や億単位で支払われている施設があります。アセット計画において、施設数の縮減は予定されておりますが、廃止等に至るまで、継続してこの指定管理料を払い続ける必要があるのか、常に厳しい経営感覚をもって、検証をお願いするものです。

ウ 受益者負担のあり方と財源確保の検討

公共施設の施設利用料は、政策的な面や市民の公平性から低廉な料金体系を採用しています。運営の改善をめぐっては、指定管理者制度の導入や修繕費の圧縮など歳出の削減で対応してまいりました。

今後の施設管理経費の増加への対応として、財政基盤の強化は必須であり、利用料金の改定や無料施設の有料化は避けて通れない課題であると認識します。

仙台市では 210 施設において一斉に使用料の改定を行い、その歳入増分

を施設修繕や備品更新に充て、利用環境の向上に繋げています。当市においても、使用料や減免制度の見直し、無料施設のあり方検討など、従来のように各所属の判断にゆだねるのではなく、全庁的に歳入増への取り組みを進める必要があると考えます。また、未活用市有地の売却や、閉鎖施設の取り壊し及び更地売却など、歳入増に繋がるあらゆる手段を講じ、アセット計画と両輪で進めていく必要があります。

大阪府池田市では、住民税 65 億円の 1 % である 6,500 万円の使い道を市民にゆだね、市民で構成する地域コミュニティ推進協議会に上限 700 万円程度を交付し、各地域が個別事業で利用できるような取り組みを行っています。事務を執行できる人材の配置と併せ、こうした思い切った財源の委譲を行うことで、コミュニティ施設の修繕や機能向上が可能となることから、地域住民の判断によって決定できる新たな住民自治の姿を期待したく思います。

4 結び

公共施設は、地域の賑わい創出やコミュニティ活性化を実現可能にする大きな要因の一つです。今後、計画を具体的に進めるに当たっては、提言を踏まえ、他市の成功事例や当市の地域性を考慮した柔軟な対応を求めます。

繰り返しとなりますが、他市ではアセット計画において具体の数値目標が提示されていたり、使用料改定等の増収策と並行した計画や、修繕費の一括要求及び優先度順の査定、光熱水費・修繕費の一元化による無駄削減など、アセット計画+ α の施策に取り組んでいるところが多く見られます。

当市は、大学と連携し全国に先駆けて計画を策定し、複数年度にわたって市民と意見交換を行うなどその立案手法において素晴らしい成果を上げていますが、今後、長期にわたって事務を実施していくに当たり、対となる財源確保策や時代の潮流を見据えた新たな視点、民間企業や市民との連携や協働などが必要となってくるものと思われれます。ぜひとも、計画の確実な遂行はもとより、相乗効果を生み出すような施策に取り組み、最低限の財政負担で最大限の魅力あるまちづくりを進めていただきたいと思います。

特に、岩手医科大学附属病院等跡地の活用やバスセンター再整備に当たっては、周辺地域のみにとどまらない「市のまちづくりのコンセプト」を改めて設定した上で、市民と共にある施設にするべく積極的に市としての役割を果たすことを望みます。