

尼崎市公共施設マネジメントシンポジウム議事要旨

日時：平成 31 年 4 月 13 日（土）13 時～16 時

場所：大庄北生涯学習プラザ ホール

第 1 部 基調講演「今、公共施設マネジメントが、なぜ必要か」

㈱野村資本市場研究所 主任研究員

江夏 あかね氏



公共施設マネジメントの契機となったもの

公共施設の老朽化は、2012 年の「笹子トンネルの天井崩落事故」を契機に日本全体の共通の大きな課題となりました。また、国土交通省の試算によると、今後の 10 年間の公共施設の更新に係る費用は 190 兆円、そのうち更新できないものは 30 兆円と試算されています。この金額は、国の予算約 100 兆円と比較しても大きな規模と言えます。社会インフラ、公共施設には、国と地方公共団体が整備しているものがあります。地方公共団体は、住民に身近な施設（学校、公園、公営住宅など）を中心に担っており、特に 20 世紀後半に多くの公共施設が整備されてきました。

尼崎市では、高度経済成長期からバブル経済期にかけて、人口急増や市民ニーズに対応するため、短期間に多くの公共施設が整備されてまいりました。その結果、公共施設の約 6 割が建設後 30 年を経過し、老朽化が進行している施設となっており、改修や建替えを効率的に行うことが急務となっています。

国は 2014 年 4 月に全国の地方公共団体に公共施設の適正化を要請しましたが、尼崎市は 2014 年 6 月に「公共施設マネジメント基本方針」を策定するなど、多くの団体に比べて早い段階で適正化に関する検討を行ってまいりました。日本の地方財政の状況を考えると、経済成熟化、少子高齢化の進展に伴い、税収が伸び悩んでおり、社会保障や公共施設等の老朽化対策に関する財源の捻出

が今まで以上に困難になる可能性があります。そのため、地方公共団体は公共施設の適正管理を限られた財源で効果的に行うことが喫緊かつ重要な課題になっています。

尼崎市の状況

尼崎市では、バブル経済崩壊後に様々な行財政改革に取り組み、公共施設の保有量の削減につながる見直しを実施してきました。しかしながら、比較的小さな市域に手厚く公共施設を整備された経緯があるため、仮に公共施設を現状のまま維持した場合、年間 230 億円、45 年間で 1 兆円超の費用が必要と推計されています。年間費用の 230 億円は、尼崎市の、年間の一般会計予算の約 1 割強に達する規模です。

また、尼崎市では、この 40 年で人口は 2 割減となったのに対し、公共施設保有量は 3%減にとどまっております。すなわち、公共施設の適正管理を進める上で、財政状況だけでなく、将来の人口動態を考慮することも重要となります。尼崎市の人口は、生産年齢人口が減少する一方で高齢人口の割合が増加していく見込みです。また、尼崎市の場合、各地区ごとに人口動態や行政需要の変化が異なるため、個々の公共施設という考え方だけでなく、各地区や尼崎市全体の構図を踏まえたうえで適正化を進めていくことが求められます。

そして、仮に公共施設を現状のまま維持し続けることは、住民ニーズを満たさないまま、大きな

財政負担を抱えることにつながりかねないと考えられます。

将来に向けた取組の方向性

公共施設の適正化に向けた主な方向性は、①コンパクト化、②機能転換、③長寿命化、④横断管理の4つがあげられます。公共施設の適正化にはネガティブなイメージがありますが、必ずしもそうではないと言えます。全ての方向性に共通することは、現在や未来の住民ニーズに応えるための対応であるということです。尼崎市では「圧縮と再編」、「予防保全による長寿命化」、「効率的・効

果的な運営」の3つの方針を立て、量、質、運営コストの最適化を目指しています。

公共施設マネジメントを成功させるためのポイントとして、地方公共団体がステークホルダー（住民等）に公共施設マネジメントの方針や公共施設等総合管理計画をわかりやすく公表することや市民会議の設置などの構想段階からステークホルダーが参画できる仕組みの構築があげられます。また、地方公共団体がステークホルダーに説明責任をしっかりと果たしたうえで、問題を共有し、皆が意見を出し合って持続可能なまちづくりを行うことが大切です。

第2部 パネルディスカッション



●コーディネーター



江夏 あかね えなつ あかね
(株)野村資本市場研究所 主任研究員

●パネリスト



京田 弘幸 きょうだ ひろゆき
尼崎市公共施設マネジメント市民会議委員

●パネリスト



小野 耕一 おの こういち
尼崎市公共施設マネジメント市民会議委員

●パネリスト



小林 純子 こばやし じゅんこ
(株)日本経済研究所 社会インフラ本部
公共マネジメント部 研究主幹

●パネリスト



稲垣 仁志 いながき ひとし
大和リース(株) 東京本部
規格建築第一営業所 営業所長

●パネリスト



志村 高史 しむら たかし
秦野市 政策部
公共施設マネジメント課 課長

「公共施設マネジメントについて～「圧縮と再編」の具体的な取組～」

尼崎市の公共施設マネジメントの対象は、約40%を占める市営住宅、約30%を占める学校、残りの30%は、市役所などのその他の一般施設となっており、例外なくすべての施設を対象としています。こうした中で、尼崎市では、公共施設マネジメントの取組を進めるにあたり、3つの方針を定めて取組を進めています。

尼崎市の3つの方針

方針1「圧縮と再編」として、「量の最適化」を目指すこととしており、この内容は、公共施設がなくなる、遠くなる、狭くなるといったイメージが強いかと思えます。確かにそういったこともありますが、一方で、様々な事業が施設に集約化されることに対応するため、多目的利用ができるような配慮やバリアフリー化などを図り、従来より、便利な施設に生まれ変わることであります。また、子供と高齢者との多世代間の交流などが促され、新たな利用者の発掘や異なる施設利用者間での交流など新たな効果も期待できると考えています。

方針2「予防保全による長寿命化」では、「質の

最適化」として、施設の耐震性の確保や環境面に配慮した省エネルギー化に取り組むこととしており、方針3「効率的・効果的な運営」では、施設の管理運営にかかる経費の抑制やサービスの向上につながる事業手法の検討など「運営コスト等の最適化」を目指すこととしています。

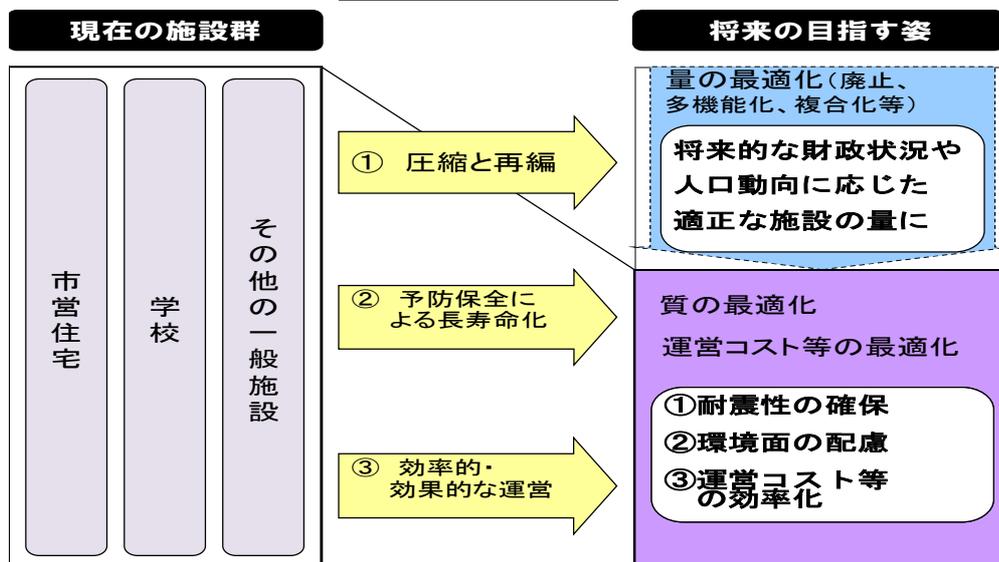
公共施設マネジメントの取組は、総量の圧縮を進めるだけでなく、3つの方針に基づく、様々な取組を進めていこうとするものです。

着実に進めるために

尼崎市の公共施設マネジメントの目指す数値目標として、35年間で床面積を30%以上削減するという目標を設定しており、目標達成に向けて着実に取組を進めるため、今後10年間で概ね10%程度の施設保有量を削減することを目標として取組を進めることとしています。

これらの取組に基づき、「今後の具体的な取組」(素案)については、対象となる施設の方向性や、規模、場所、スケジュールなどの具体的な取組内容をまとめ、今年1月に素案として公表しています。

基本方針



「各パネリストの専門分野の視点による意見交換」

秦野市 志村氏

<秦野市と比べてみましたー尼崎市編ー> (発言要旨)



全国平均と比較して公共施設が少ない秦野市においても、31.3%の削減を目指しており、秦野市より、多くの公共施設を有する尼崎市は、独自の試算をしてみると、38.4%削減しなければ公共施設を維持できないこととなっています。更に、尼崎市は借金（地方債）への依存度が強く、これを反映した場合は、公共施設の削減目標値は63.6%とまで高くなってしまいます。

こうした公共施設マネジメントにおける必要な削減率については、尼崎市に限った話ではなく、全国的に同じ傾向が見られます。

大和リース(株) 稲垣氏

<官民連携の推進のポイント> (発言要旨)



昭和の時代は人口増加に伴い、行政主導の公共施設の整備を行ってきましたが、平成になり少子高齢化になったことによる財政難や施設の老朽化が進行してきたことに合わせて、公民連携が推進されてきました。これからの令和の時代にはさらなる人口減少が見込まれることから、公共施設の面積の縮小と内容の充実を行う「縮充」と公民連携を拡大していくことが重要です。

公共施設は、これまで単一の機能、限られた利用者のために整備されてきましたが、これからの時代は施設を複合化・多機能化して、利便性の向上、多世代交流、にぎわいを創出することや公共施設と民間施設を複合化することが重要なポイントとなります。

公共施設マネジメントはマイナスのイメージ（施設がなくなる、狭くなる、遠くなる）が強いですが、多世代交流等の新たなにぎわいの創出や公共投資だけでなく、民間投資に委ねることによる跡地の有効活用と相乗効果による需要と雇用の創出等にも繋がります。

その一つの事例として、富山市の学校跡地に交流と健康をテーマにして建設された「レガートスクエア総曲輪」は、官民連携による複合施設です。学校跡地に新たな施設として、公共は地域包括ケアの機能として総合ケアセンターを整備し、民間提案機能は交流と健康増進の機能として、専門学校、スポーツクラブ、コンビニ、カフェ等を整備しました。その結果、地域の子育て世代から高齢者、専門学校に通う若者など新たな人の流れと交流ができ、賑わいへと繋がっています。

(株)日本経済研究所 小林氏

<人々が幸せに過ごせるまちに必要な公共サービスのデザイン> (発言要旨)



公共施設マネジメントの取組について、全国調査を行った結果によれば、公共施設の廃止や集約といった再編成に約 9 割が賛成するとともに、公共施設とインフラのどちらを優先して維持すべきかについては、約 8 割が公共施設よりインフラを優先すべきと考えています。

また、公共施設の更新費用の負担を軽減する方策として、約 9 割は利用されていない施設跡地等の売却や賃貸による収入を得ることに賛成している一方、施設利用料の引き上げや特別な税金等の住民の負担を増加するものに対しては約 7 割が反対する傾向にあります。

こうした中、公共施設マネジメントの取組を進めるうえで、ステークホルダーへの発信については、他の自治体においても大きな課題となっています。新潟市では、地域の公共施設の将来のあり方を検討し、「地域別実行計画」策定するため、そのプロセスの中にワークショップ等による市民の参加を盛り込み、地域をどうしていきたいか、地域に必要な市民サービスは何かを市民自ら考え、将来の地域をデザインしてもらい、その結果を計画に反映するという手法を実施しています。

<パネルディスカッション>

【市民会議委員 京田氏】

・これから PFI 等の民間の資力を活用することによる経済的な効果はどれぐらいあるのでしょうか。

【大和リース(株) 稲垣氏】

・市にとっては、土地を民間に貸すことによる賃料や民間の施設を整備した際には公共施設ではなかった固定資産税の歳入が見込めます。

【市民会議委員 京田氏】

・民間の資力を使ってソフトもハードも管理してもらえれば予防保全もしっかりできて、長期にわたって財産を維持できるのではないかと思います。

【市民会議委員 小野氏】

・大和リース(株)の稲垣氏の説明の中に、「縮充」という言葉があったが、施設を減らすと聞くとネガティブなイメージがどうしてもありますが、規模は縮小するが、機能は充実させるというのはいいことだと思います。

・我が家では現在、子供が大きくなり家を出て、部屋は使わなくなったのに部屋は残っているという状況であり、今の尼崎市の状況と同じではないかと感じました。必要がなくなったものは、思い切って捨てたり、統一できるものは一つに統一したり、家庭においても、公共施設においても同じことが言えます。また、我が家では数年前に車を処分しましたが、車が必要となる時は、民間のカーシェアリングを活用しています。現在は、車を持っていなくても民間企業の力を借りることで代用が可能なものがあるので、公共施設についても、同様のサービスを行っている民間企業を活用する等してはどうかと思います。

「老人福祉センター（千代木園・福喜園）と地区体育館（大庄・武庫）」

の複合施設について」

施設の状況

老人福祉センターは、60歳以上の高齢者を対象に無料または低額な料金で、様々な相談に応じるとともに、健康の増進、教養の向上及びレクリエーションのためのサービスを提供する施設として、市内に5つあり、このうち、人口のピーク時である1970年頃に建設された千代木園と福喜園は建物、設備ともに老朽化が著しいうえに旧耐震基準であることから、その対応が急がれている施設です。

地区体育館は、積極的にスポーツをする意欲を高め、健康づくりの積極的な推進のための施設として、各地区に6つあり、このうち、大庄体育館と武庫体育館は1975年から80年代にかけて建設されており、建物は旧耐震基準のもので老朽化も進行しています。

取組の方向性

少子高齢化の進展により、尼崎市の人口構成は、千代木園と福喜園が建設された1970年頃と現在では大きく変化し、高齢層を支える年齢層が非常

に少なくなってきていることから、すべての人に手厚いサービスを行うことは非常に困難な状況にあります。

老朽化という共通の課題を持ち、同じ地区内にある施設を複合化し、生きがい・健康づくりのサポート、介護予防の取組を行う体育館としての施設整備を予定しています。

複合化の趣旨

老人福祉センターの入浴機能については、一般家庭への風呂の普及状況や機能維持に向けた設備の整備や運営に多額の経費が必要であることなどを踏まえ、入浴機能は廃止しますが、現在、老人福祉センターと地区体育館の両施設が実施している事業を、組み合わせて実施することや、対象を拡大し、参加しやすいメニューを追加するなど内容の改善を行い、世代間の交流を促進し、新たな事業を展開に取組みます。

（事例）老人福祉センター（福喜園・千代木園）と地区体育館（大庄・武庫）複合施設について



(パネルディスカッション)

【大和リース(株) 稲垣氏】

- ・公共施設マネジメントの取組を進めるにあたり、施設がつくられた時代背景を調べることも重要です。例えば、市民プールがつくられた時代は、まさにプールがない時代でしたが、今は民間のプールがあります。このように、昔はまちになかった機能を公共が担っていたため、施設がつくられていました。老人福祉センターの風呂もそうではないでしょうか。昔は各家庭にお風呂がなかったため老人福祉センターに風呂がつくられたのではないかと思います。そういった時代から、今は変わってきており、現在は、高齢者のコミュニケーションの場として機能していると思いますので、いかにしてコミュニケーションの場を他の場所につくるのが重要であり、時代に沿って必要である機能は何かを考えていくのが今後の命題であると思います。

【(株)日本経済研究所 小林氏】

- ・複合化は避けられないことではありますが、利用者から見ると不安に思うことが多いのではないかと思います。行政は住民や利用者には不安を感じさせないように、説明をしっかりと行っていくことが重要です。
- ・札幌市では、住民や利用者が公共施設に求める機能（学習機能、交流機能、健康づくり機能、子育て支援機能等）については、様々な機能を持つ小学校を中心とした複合施設により提供することで、様々なサービスの提供と、空き教室の活用や、放課後の施設利用等が両立出来るような取組を行っています。

【秦野市 志村氏】

- ・秦野市には、老人福祉センターも地区体育館もありません。尼崎市民の方も、今の状況があることが当たり前ということではなく、これからは少子高齢化がさらに進み、限られた財源の中では、本当に必要なものは何かを共に考え、行政は現在のサービスを見直す必要があると思います。

【市民委員 京田氏】

- ・これまで、3世代が一つの建物の中で交流できればいいなと感じてきました。これから地域が発展していくためには、高齢者が子育ての手助けを行い、子供たちが高齢者の手助けを行う等、地域の中で行えることが重要ではないかと感じているので、多世代交流ができる複合化は必要だと思います。

【市民委員 小野氏】

- ・老人福祉センターに通っている利用者の方たちは、友人と交流することが、日々の楽しみであり、その環境を変えてしまうことは僥倖ないですが、今ある老人福祉センターを維持していくことが、今後、高齢者が増加していく尼崎市にとって本当にいいことかは疑問です。これから必要となる施設にどんな機能がいるのか、どんな施設にするべきかを考えることは市の職員の仕事だけではなく、施設の利用者やこれから利用することになる住民も含めて皆で考えて、解決すべきことではないかと思います。

「会場参加者からの質問についての意見交換」

1. 公民館など、市民が集まる場所がなくなれば、高齢者は人との交流がなくなり、家にこもってしまう。また市全体の文化度の低下にもつながる。財政の問題ばかり考えるのではなく、市民の楽しみや健康にも目を向けてほしい。

【(株)日本経済研究所 小林氏】

市としては、財政とのバランスが重要ではあると思いますが、施設に係る費用等の支出だけに目を向けるのではなく、施設で事業を実施した結果、健康になり扶助費の支出が減るといったことも含めて総合的に考えたうえで、今何が必要かを考えていくことが、これからは大切ではないかと思います。

2. 公共施設が減れば、その分市民サービスが減ってしまうようなことがあってはいけないと思う。公共施設の量が減っても、市民サービスが低下しないような工夫が必要ではないか。

【大和リース(株) 稲垣氏】

おっしゃるとおりです。しかし、インターネット社会である現在、証明書申請等今まで施設で行っていたものがインターネットでできるようになっています。これを活用する知恵が今後必要になります。また、市民サービスについても、どこまでが市民サービスなのか、優先されるべきは、蛇口を捻れば水が出るといったインフラであり、今後は本当に必要な市民サービスとは何かをみんなでも考える必要があると思います。

3. 市財政が苦しい中、将来世代のためにも老朽化した施設から順次、廃止すべきであると考えているが、他都市の先進事例などを教えていただきたい。

【秦野市 志村氏】

静岡県浜松市が多くの施設を廃止しており、その背景には平成の大合併がある。また施設廃止についても、ただ廃止するだけでなく施設が持っているサービスをどうやって維持していくかという役所の工夫も必要ですが、民間企業の知恵や市民の意識も重要となります。

秦野市においては、老朽化し廃止した公共施設の跡地に「開放型自治会館」という施設を建設費の75%は市の補助金で、残りの25%は自治会費を負担してもらい施設を整備しました。開放型というのは、自治会活動だけでなく、今までの公共施設が持っていたサークル活動の場としても利用できるように開放しているという意味です。その代わりに、近くの公民館で、鍵の管理や予約の手伝いをしている等、行政と市民が協力することにより、地域のサービスを維持していくという活動を行っています。

また、老人いこいの家や児童館について地域への移譲を進め、条例上は老人いこいの家や児童館を廃止しています。しかし、児童館を地域に無償譲渡し、2階は地域の自治会館として使用されていますが、1階は週3日程度、児童厚生員という保育士の資格を持った職員を派遣し、職員を派遣している間は児童館として利用可能にしている等、児童館として利用できる時間は多少減りましたが、大きく機能を減らすことなく、地域の住民の理解と協力を得て、市民サービスを継続しています。

4. 高齢化が進行しており、今後、さらに高齢者向けの施設が必要になってくるはずなので、千代木園や福喜園は現地で建替えるべきだと考える。

【市民会議委員 小野氏】

今の施設を利用している高齢者からすれば、施設が今の場所から移動することを、問題だと感じるのは当然かとは思いますが、尼崎市として、施設を廃止すると言っているわけではなく、機能は何とか維持していこうという提案だと思えます。もう必要がないから廃止するとしている施設もある中で、老人福祉センターは機能を維持するため、体育館と複合化することから、今の場所では建替えられないという話なので、近くの銭湯を利用するとか喫茶店など別の場所で友達と集まるといった代替案を探るか、新たな施設へ行くのにタクシーを利用したり、家族に送迎をしてもらうなどして、新たな環境に慣れる必要があると思う。

高齢者には、新たな環境に慣れることは大変なことだと思うが、そうでなければ、老人福祉センターの存続も危うくなります。市民としては、機能は維持して、施設を使う権利を残す方がいいのではないかと思います。

5. 市の考え方は理解できるし、公共施設の見直しは必要かもしれないが、30%という数字先行ではなく、尼崎を魅力あるまちにしていくという考えのもと取組を進めてほしい。

【市民会議委員 京田氏】

30%というのは、目標値としての尺度を表しているのではないかと思います。市民会議委員をしていた当時は、尼崎は住みたくないまちであったが、JR 尼崎駅周辺の再開発等により、最近では住みたいまちの上位にあがり、人口も少しずつ増えてきています。その結果、歳入も増えていくのではないかと思いますので、将来の状況によっては、目標値の尺度も変わってくるのではないかと思います。

6. 公共施設の見直しに限らず、市の取組はあまり市民意見が反映されないと感じている。特に公共施設の見直しのような市民生活に影響の大きな取組には市民意見を反映させてほしい。

【(株)日本経済研究所 小林氏】

第三者の視点で他の自治体の様子を見ると、市民は意見を言っても反映されないのではないかと感じて声を上げない、行政も市民の意見を聞いて、良いまちにしていきたいと思っても意見が集まらない、といったフラストレーションが、市民と行政の両方にあり、もったいないと感じることがあります。

これまでの人口増加に伴い、都市の機能を拡充していく時代には、行政がやらなければ進めることが出来なかったことが多かったのではないかと思います。しかし、今後、人口減少が進行していく中では、行政だけでなく、市民や企業等も含め、どういうまちにしたいのかを皆で考えていかなければいけない時代になったと思います。今回のシンポジウムやパブリックコメント等を活用して、行政と市民が一緒にこれからのありたいまち考えていける関係をつくってほしいと思います。

7. 子育て世代が住みやすい環境を早急に築いてほしい。一時的な用地売却ではなく、長期的な視点で運営が必要ではないか。

【大和リース(株) 稲垣氏】

おっしゃるとおりです。今自分たちが良ければいいというものではなく、次世代につなげるためにどうすべきか考えていかなければならないと思います。跡地を売却するのか活用するのか、長期的に判断し、どういうまちにしたいのか、そのためには土地をどうしていくべきかを尼崎市がしっかりと市民に示していくことが重要です。長期的な視点を持って、将来の社会変化に合わせて、柔軟に適応していかなければならないと思います。

8. 公共施設が減少することは、まちの魅力低下につながり、人口減少につながるのではないかと考えている。近隣市でも人口の囲い込みをしている中、尼崎の魅力が減れば、人口減少に拍車がかかる。

【秦野市 志村氏】

公共施設があることが、まちの魅力なのかということは疑問です。秦野市では、週に1回、月に1回でも施設を利用しているのは住民の3分の1であり、そのほとんどが高齢者です。そうした施設を維持していくことで人口減少を食い止めることができるとは思えません。

行政が赤字になっても税金で維持しているような事業には、民間企業は参入することはないことから、行政が事業から手を引くことによって、民間が新たなサービスを提供することができるようになるということもあるのではないのでしょうか。

9. 施設の見直しは複合化がいいのか分散型がいいのか一長一短があるようで決めがたい。

【市民会議委員 小野氏】

尼崎市の公共施設の見直しが必要であるという現状を考えると、コツコツと節約することが重要であると考えられます。現在の尼崎市では、複合化を行って効率よく施設を整備することの方がメリットは大きいのではないかと思います。

10. 施設がどうなるのかだけでなく、移転後の跡地がどうなるかまで含めて市民に対して説明してほしい。

【市民会議委員 京田氏】

おっしゃるとおりです。話せるようになる時期など公開できない事情はあるとは思いますが、事情が解決すれば、情報を公開してほしいと思います。

以上