

千葉市公共施設見直しシンポジウム
『いまこそ見直そう！わたしたちの公共施設 ～30年後のわがまちを見すえて～』
開催概要

日時：平成26年11月30日（日） 13:30～15:50

場所：千葉市生涯学習センター 2階ホール

来場者：110名

第1部 基調講演（13:35～14:20）

演題：公共施設等の老朽化と今後の対応のあり方

講師：稲生 信男（東洋大学国際地域学部 教授）

1. はじめに

・公共施設等とは、以下の3つ。この講演では、①公共施設を中心にお話する。

①公共施設→基本的には建築物（学校、公民館などいわゆるハコモノ）

②インフラ→道路、橋りょう、上下水道

③機械 →インフラ関連機器（廃棄物処理プラント、浄水場、下水処理場など）

2. 公共施設等の老朽化の現状・課題

（1）日本の将来人口と厳しさを増す財政—将来の投資に回せる財源は乏しくなっている

- ・日本の人口は、2008年を境に減少している。
- ・2005年以降、生産年齢人口（15～64歳）、いわゆる働き手が減っていき、将来的には、総人口の約5割にまで減少する見通しである。
- ・高齢化によって、財政的な力（財政余力）は、乏しくなっていく。

（2）公共施設老朽化—小中学校施設を例に

- ・老朽化による被害の例（全国の学校の例：外壁コンクリート片や窓の障子が落下、雨漏り等。）
- ・学校施設は、各自治体が所有・管理している公共施設の約4割を占めている。
- ・築30年以上経過した学校施設は全体の6割近い。老朽化が進んでいる。
- ・築30年以上経過した学校施設は、平成12年では全体の2割弱、平成22年では5割を超えるなど10年で2.5倍超になっており、老朽化のスピードが加速していると言える。
- ・大都市圏は、築30年以上経過した学校施設の保有割合が高い傾向。⇒大都市で老朽化が進行
- ・学校教育費のうち建築費の占める割合は、平成20年度以降増加傾向である。（老朽化対応）
- ・そのため、主な財源である地方債（自治体の借金）も、平成17年度以降増加傾向にある。

(3) 自治体レベルの老朽化対応の困難さ—先進自治体である秦野市の例

- ・ 公共施設の建築費と改修費をできるだけ正確に推計し、財源とのバランスを検討した。
- ・ 現状のままでは対応が困難と結論づけ、施設再配置の道を選択した。
- ・ 情報を住民へ開示した。

(4) 公共施設等老朽化の問題の本質は何か（東洋大学 根本祐二教授の議論）

- ・ 過去に整備した施設が老朽化し、今後、さらに更新（建替え等）投資費用が必要になるが、現状予算額ではとても足りない。
 - ⇒ 現状予算額からの増加分である「バジェット・ギャップ」をどうするか。
- ・ これを解消するためには、公共施設の量を減らすのか、税金をたくさん払って維持するのか、色々な道がある。

(5) 公共施設等の特徴と課題

- ・ 新規整備をやめても、施設が残っている限り、施設の劣化は続く。維持管理費用や更新投資費用をどう確保するか。
- ・ 人口が減少しても、住民が住んでいる限り、安易な縮減や廃止は困難となる。また、自治体の中の居住人口のばらつきが大きいことも投資効率を考えるうえで困難である。（特にインフラ）
- ・ 千葉市の場合
 - ▶ 人口は平成32年がピーク。その後、20年間で約1割減少。高齢化率は上昇し、平成52年には約4割に。生産年齢人口は、平成32年から2割超減少する見通しである。
 - ▶ 区毎にみると二極化。中央区のみ増加基調。若葉区（▲25%）や花見川区（▲23%）等は大幅減。二極化する中で、どうやって対応していくか。

(6) 老朽化に対する自治体の態度

- ・ 危機感の大きさは、人口減少の危機に直面しているかどうかによる。
- ・ 人口減少の危機に直面している自治体は、公共施設等の統廃合へ「今」向き合う必要がある。
 - ⇒ 現状についての情報を住民へ発信、公共施設等の統廃合について住民と対話する。
- ・ 現在は減少危機に直面していない自治体は、対応は緩慢で、先送りする傾向である。
 - ⇒ しかし、減少してから取り組んだのでは遅い。
- ・ 千葉市は、人口減少の時期にさしかかっており、「今」向き合う必要がある。

3. 公共施設等の老朽化問題に対する国の政策的支援

(1) 「インフラ長寿命化基本計画」

- ・ 計画策定の背景：国が公共施設等の老朽化問題を公式に認知し対応
 - ▶ 約800兆円に及ぶインフラストックの高齢化問題。
 - ▶ 持続可能なメンテナンスサイクル構築が重要。
- ・ インフラ長寿命化計画（行動計画）を各省庁及び各自治体でそれぞれ策定する。
- ・ 自治体への「タテ割り」支援策があるが、計画作成や人材育成支援等の「側面」支援のみ。

(2) 自治体・住民にとって大切なこと

- ・公共施設の更新などに要する資金への支援の充実は、国の財政事情からみて事実上困難である。
- ・自治体、そして、住民の判断と責任のもとで、老朽化問題へ対応するしかない。
⇒ 何が必要なのかしっかり見据えて、議論をしていく必要がある。
- ・ポイントは「痛みを伴う選択」！

4. 公共施設等の老朽化への現実的対応

(1) 今後の人口減少によるインフラ等への需要縮小には「減量」が重要（「コンパクト化」）

- ・代表的な方法論
 - ①コンパクトシティ化（都市の高密度化。青森市や富山市などが代表例。）
 - ②インフラの間引き（人口が減少して使われなくなった道路などを廃止する。利便性低下と投資負担を比較均衡して実施する。）

(2) 変化するニーズに適切・迅速に対応して、「機能転換」を図ることも重要

- ・公共施設等へのニーズは変化していく。機能転換で更新費を削減。効率的、効果的にサービスを提供。
 - ①公共施設（建築物）の用途変更（南魚沼市の例：合併後に旧議場をコールセンターへ転換）
 - ②多機能化（共用部の圧縮、S I 工法の採用。無駄なスペースを減らして、同時に複合化）

(3) 担い手減少への対応には、「柔軟に横断管理」する仕組みが必要に

- ・行政の対応の仕方、体制は、柔軟性が必要となる。

(4) LCC(ライフサイクルコスト)を勘案しつつ、「長寿命化」することも有効

- ・長寿命化とは、使えるものは長く使い（耐用年数を伸ばす）、建築から維持、更新、廃棄までのトータルコストを減らすための技術的な工夫を行うこと。
- ・実際にコスト削減が上手くいくかどうかについては、まだ課題もある。

(5) 創意工夫と効率的資金の導入方法としての「PPP（公民連携）」の活用が基礎に

(6) (何よりも)「住民の理解と合意形成」が前提～公共施設減量には総論賛成、各論は？

- ・公共施設の現状と見直しに対する住民の意識
 - ▶ 公共施設の減量を含めて見直すこと、つまり、「総論」には、多くの方が賛成する。
 - ▶ 具体的に施設名を挙げると、「自分の使っている施設は残してほしい」、「値上げは困る」など、「各論」に賛成の方は大幅に減少する。
- ⇒ どうやって、合意形成を図っていくかがポイントである。

第2部 パネルディスカッション（14：40～15：50）

ファシリテーター：稲生 信男

パネリスト：山本 俊哉（明治大学理工学部建築学科 教授）

倉斗 綾子（千葉工業大学工学部デザイン科学科 助教）

熊谷 俊人（千葉市長）

— 各パネリストの発表（事例紹介や取り組み説明） —

■公共施設の老朽化対応をどうすすめるか（山本氏）

- ・維持管理・更新費の増大は全国的な課題、財政健全化が必要な千葉市は最重要課題である。
- ・減量（コンパクト化）のポイント
 - ①数値目標を設定 ②データに基づく適正配置 ③異種施設の統廃合で空間をシェア
 - 次世代に負担をかけないために、市民サービスの維持・向上を図りつつ、公共施設の総量を縮減する。
- ・住民の合意形成のポイント
 - ①中間組織（NPO等）によるワークショップ開催・公開の意見交換の場。（市はデータ提供）
 - ②施設類型別だけでなく地域毎に取り組み、モデル事例を市全体で展開。【トップランナー方式】

■複合化における学校建築の可能性（倉斗氏）

- ・学校は公共施設全体の保有床面積の4～6割を占める。公共施設再編は、学校施設を抜きにしては語れない。
- ・学校運営に地域の力を導入するコミュニティ・スクールを推進している（文部科学省）
 - 地域・社会総がかりで子育てや学びの支援を行う時代に。
- ・学校施設は、技術的には、十分に有効活用が可能なハコである。
- ・課題は、法的規制との調整と安全性への懸念。行政の本気と地域のやる気が重要となる。
 - 「どうしてくれるんですか！」から「どうしたらいいか？」に意識をシフトすることが必要である。
- ・公共施設再編は新しい「色」を創り出す機会と考える。（「足す」複合化から「混ぜる」複合化へ）

■千葉市における公共施設見直しの取り組み（熊谷市長）

- ・資産経営のこれまでのあゆみ
 - （専門部署の設置＝市全体としての公共施設の最適化、方針の策定、情報の一元化・見える化、総合的・多角的な評価の実施）
- ・公共施設を取り巻く現状と課題
 - ・千葉市の人口のピークはH32年（97万人）。H52には約10万人減少し、87万人に。また、10人中4人は高齢者となる見込みである。

- ・ 高度成長期に、人口が爆発的に増加。合わせて、市街地も拡散。これからは、人口減少に合わせ、市街地を集約する必要がある。
- ・ 人口急増に合わせて、施設整備も急いで整備してきた。そのため、今後30年間で集中的に施設の建替え等が必要となるが、何も手を打たなければ、30年間で約2,663億円が不足する見込み（収支ギャップ）である。
- ・ これを解消するため、公共施設の見直しの基本方針（見直し3方針）により見直しを進める。
 - ①施設利用の効率性向上（例：使われ方が類似していて、稼働に余裕がある施設同士を統合）
 - ②施設の再配置（例：稼働に余裕がある施設と学校を複合化し、地域コミュニティの中心として再配置）
 - ③施設総量の縮減（新規整備を行わず既存施設等を有効活用。施設の更新が必要な場合は、床面積を縮小し、施設の効率性を向上させるような方法を検討。）
- ・ 本市は、戦後、最も急激に人口が増加した都市。それに対応するため、様々な公共施設を矢継ぎ早に整備しなければならなかったため、パッチワークのように施設が配置されている。それを、20年、30年かけて、エリアの中で最も合理的、効率的に再配置していかなければならない。
 - ⇒ アクションプランを策定し、圏域ごとに再配置を検討。計画的な再配置を行う。
- ・ 千葉市における公共施設の再配置事例
 - ①蘇我勤労市民プラザと蘇我コミュニティセンターの統合
（使われ方が類似する2つの施設を統合。築年数が新しい施設を残し、古い施設を除却。）
 - ②真砂地区における学校跡施設活用
（施設配置をエリア全体で検討。3校のうち2校を活用し、1校は売却。活用校の改修原資に。）
- ・ これからも、公共施設をどうするのかを地域と話をしながら進めていくが、かなり先を見て議論をしていかなければいけないということが課題である。

— フリーディスカッション —

■複合化の効果と課題について

稲生氏 複合化の効果（ハード面・ソフト面）と、建築の視点からの留意点やこれまでの事例・経験から、千葉市で活かせるアイデアはあるか。

山本氏 複合化のメリットは非常に大きい。音の問題や施設種別ごとの避難場所の問題など技術的に乗り越えられる課題は多く、経済的にプラスになる。
ただし、新築の方がコストがかからなくて、結果的に良いという場合もあり、必ずしも既存の施設を使えば良いということではない。しかしながら、ストック活用の時代。できるだけ使えるものを使うということが大事だと考える。

倉斗氏 ハード面については、用途が変わるため、法制度への配慮が必要だが、技術的なサポートがあれば、色々なことをできるということが、事例から分かってきた。
技術的なことはプロに任せて、市民の方には、そこで何をしたいか、将来の地域がどうなってほしいかという機能（ソフト面）についての議論に徹底的に参加してほしい。
「これまでの」ではなく、「将来の」地域のあり方を考えて欲しいと思う。

稲生氏 市民の方から色々な意見を出してほしいという話があった。しかし、各論、つまり個別の施設については関心があっても、総論、つまり地域の全体的なビジョンを、地域の方に求めるのは難しいのかなと思う。
ある程度行政が作っていく必要があると思うが、市民の立場に立って、具体的なビジョンを考えていくのに、何かポイントはありますか。

倉斗氏 そのビジョンがどういうプロセスでできたか、市民に見せていくことが大事だと思う。
良いことも悪いことも含めて徹底的に情報を出し、課題があっても、行政が考えた解決案を出し、また、それに市民が意見を出して行く。
これまでのやり方に比べれば、かなり時間のかかる作業ではあるが、それをやるかやらないかで、市民と行政の関係性が全く変わってくると感じている。

稲生氏 複合化は望ましいが、それぞれの施設をコーディネートする機能が必要ではないかという意見が会場から出ているが、どうか。

山本氏 指定管理者制度の活用や専門のスキルをもった運営者が必要。マネジメントは、今までの縦割りの領域を超えてやるのが重要だと思う。

倉斗氏 非常に難しい問題。施設運営者や市民それぞれの役割を行政の方でしっかりと示していく必要があると感じている。

稲生氏 お二人の話を受けて、熊谷市長のご意見はどうか。

市長 一つ目の課題は、地域の意見をどうやって聴くのかということ。地域には、自治会や子育てなど様々な団体があり、個別に意見を聴くと、それぞれの団体にとって必要な施設が要望され、地域の総意とならない場合が多かった。
資産経営とは別の視点ではあるが、自治会、子育て、高齢者などの地域団体をまとめて、地域全体を考えていく母体を作る必要があると考え、現在、地域運営委員会の結成を後押ししている。地域の将来的な、持続可能な発展・成長のために何が必要なのか、という議論ができる環境を早く作っていかねばいけない。それがあって初めて、誰が管理するのか、誰が判断するのかについても、一定の役割を果たすことができる。
もう一つの課題は改修費。真砂地区の小学校跡施設活用の例だと、旧真砂2小は、教育

的施設として跡施設活用したので、約2.7億円、旧真砂1小は、学校とは違う用途で跡施設活用したため、10億円以上かかっている。

複合化を考える場合は、ケースごとに対応をしていかなければいけないし、場合によっては、新設も考えなければいけない。この新設とは、自治体の枠を超えて県の施設を利用するとか、民間施設に公的なソフト機能を盛り込んでいくようなこと。

施設を建てるということだけではなくて、ニーズに応えるにはどうすれば良いのかを考える必要がある。

■合意形成のために必要なこととは

稲生氏 これまでの経験や事例などを踏まえて、合意形成の成功のポイントを伺いたい。

山本氏 若干時間がかかっても、プロセスを大事にすること。また、その時に重要なのは、良いことも悪いことも含めてデータを公開すること。
行政から伝えるべきことは伝えて、住民自身も色々な価値観を認めていくのが大事。
メディアの発達によって、単純な情報はたくさん手に入るようになったが、「考える」情報が必要で、ワークショップのような自分でアイデアを出す場をどうやって活用していくかが重要。最後は、市長が不退転の決意で、先頭を切ってやってほしい。

倉斗氏 上手くいった例では、プロセスにもものすごく時間をかけている。スケジュールを先行させたところは、形式だけのワークショップになっているところが少なからずある。
公共施設マネジメントに関しては、一つの建物を建てるというだけではなく、町全体で、施設の運営を考えていくことになるので、短時間の、決められたスケジュールの中で、決定するのではなく、ライフワークとして、市民の方が常にそのことを考えているような状況に、これからはなっていくのではないかと思う。

市長 合意形成はチャンス。そこで初めて、地域の住民が、地域のことについて、総合的な立場から考えることができる大事な機会となる。
その時に大事なことは、異なる立場の住民同士で議論をしてもらうこと。今までは、自治会と行政、関係団体と行政という一対一の関係の中で、行政が話をまとめてきたため、自分と立場の異なる方と意見を交換した上で、何が必要かという優先順位を、地域で決めることができなかった。そうではなくて、異なる団体や住民が、その地域に生きる住民として参加し、異なる立場の話聞きながら、ワークショップなどを重ね、住民同士で結論を出すことが大切。行政は、コーディネーターとして参加し、また、データを提供していく。こういうことを経て、地域全体のことを考えていけるのではないかと思う。

■まとめ（稲生氏）

- ・これまでの事例でいうと、複合化にあたっての技術的な問題は、解決できる場合が多い。
- ・コスト面は必ずしも安上がりではなく、跡施設にどういう機能を持たせるのか、ケースバイケースである。
- ・個別施設の議論だけではなくて、地域のまとまりの中で、将来この地域をどうしていくのかというビジョンを、行政がある程度示しながら、住民の合意形成を図っていく。
- ・合意形成においては、プロセスが非常に大事。住民同士の意見交換の場である、ワークショップが今後重要なツールの一つとなる。
- ・非常に時間がかかる話なので、市民のライフワークとして、末永く議論に参加し、取り組んでほしい。
- ・大事なことは、行政はコーディネーターとなること、そして、情報・データを市民と共有すること。これを前提にして、相手の立場を尊重し、住民同士で議論していくこと。
- ・これを積み重ねることで、施設の老朽化の問題に対して、将来に向けた明るいプラン作りが行われていくのだろうと思う。