

(仮称) 習志野市公共施設再生計画基本方針の方向性

I. 公共施設再生計画基本方針の主な内容

1. 公共施設再生計画について

公共施設再生のコンセプト

公共施設老朽化対策を悲観的に捉えるのではなく、これまで、先人が築いた資産を利用してきた我々（市民）が、今度は、少子高齢化や環境問題への対応などの、時代の変化に対応した、より良い資産を将来世代に引き継いで行くための事業として取り組み、更には、この取り組みを新しい形の公共事業として、地域経済の活性化にも繋げて行く。

公共施設再生計画とは

本市が所有する老朽化が進む公用・公共施設（以下、「公共施設」という。）について、持続可能な行財政運営を念頭に、中長期の視点に立って、将来のまちづくりを展望する中で、様々な環境変化に対応しつつ、公共施設の適正な機能の確保、配置及び、効率的な管理運営を計画することを言う。

「再生」とは

耐震改修、老朽化対策改修、長寿命化、環境負荷低減、建替え（統廃合を含む）など、市民サービスの確保のために必要な公共施設の整備を総称する。

対象施設

今回、事前送付した「**資料1** 対象施設一覧」

ただし、将来負担の算定等のために、対象外施設、インフラ系施設も考慮して行く。

計画期間

平成23年度～平成47年度の25年間

ただし、大きな社会経済状況等の変化に応じて、適宜見直しを行うことを妨げない。

総合計画との関係

公共施設再生計画の取り組みは、平成27年度から開始される予定の次期総合計画に位置付けていく。

2. 公共施設の現状と課題

公共施設マネジメント白書

平成20年度に作成した公共施設マネジメント白書の現状分析結果を基本に、本市が保有する公共施設の現状と課題を整理する。

更に、現在の公共施設マネジメント白書でカバーできていない施設についても、早急に、現状把握、分析を実施するとともに、最新のデータによる白書の内容の更新を実施する。

インフラ系施設の現状把握と分析

市が保有する資産の有効活用、今後の維持管理経費などについて検討する必要があることから、インフラ系資産についても、一定の現状把握と分析を行っていく。

管理運営方法、受益者負担について

今後の公共施設のあり方の検討に際して、市民協働、民間活力の導入など、効果的、効率的な管理運営方法、受益者負担のあり方等についても検討していく。

特に、今後の望ましい施設維持管理等の取り組みの観点から、FM（ファシリティ・マネジメント）の実施について取り組んでいく。

自治体間比較の実施

習志野市の置かれている状況を認識するために、類似団体等との実態比較を実施する。

3. 人口推計、財政状況、市民ニーズなどからの施設保有可能量の検討

人口推計と影響分析

全市及び地域別、年齢別の人口動態、人口推計を実施し、今後の公共施設のあり方などにどのような影響を与えるのか。また、財政状況、市民ニーズの変化など、まちづくり全般にどのような影響を及ぼしていくのかについて分析を行う。

財政の現状と推計

上記の人口推計による生産年齢、高齢年齢人口の推移や、公表される経済予測などのデータを用いることにより、本市の税収の推移など中・長期の財政予測を実施する。

市民ニーズの変化予測

人口推計や、今年度実施した市民意識調査の結果などを活用することにより、将来の市民ニーズを予測する。

施設保有可能量の試算

人口推計等のデータに基づく、将来の社会保障関係経費の増大や市税収入の減少の見通しなどの財政状況の予測結果や、インフラ系施設の更新経費を見据えつつ、本市の財政状況の見通しの中で、現在保有している公共施設のどの程度の割合の床面積を更新可能であるかについて、一定の前提条件の中で試算してみる。

4. 優先順位、具体的な再生計画・手法、数値目標等の提案（提言）

上記の1～3までの検討、試算結果を踏まえつつ、公共施設（機能）更新、長寿命化の実施などの優先順位付け、その際の具体的な再生計画策定に対する考え方、実施手法、あるいは、数値目標などについて、様々な角度からの提案（提言）をまとめる。

Ⅱ. 公共施設再生計画基本方針策定にあたっての方向性

1. 将来を見据えた中・長期的な観点からの検討

- ◆ 少子高齢化による社会状況の変化、市民ニーズの変化、また、低炭素社会の実現を踏まえた検討
- ◆ 人口動態・人口構成の変化による行政サービスに対する需要の変化を見通した検討
- ◆ 公共施設老朽化対策の次にやってくる、インフラ資産の老朽化対策を見据えた検討
- ◆ LCC（ライフサイクルコスト）の低減、長寿命化等を踏まえたFM導入の検討
- ◆ 平成27年度以降の次期総合計画に位置づけ

2. 施設で行われている行政サービスの実態を踏まえた「機能重視型」への転換

- ◆ 「施設」という器ではなく、そこで行われている「サービス・機能」を重視し、限りある財源、人材、資産の範囲内において、「施設」は減ったとしても、「機能」は維持して行けるような、持続可能性の発想による検討
- ◆ そのためには「機能複合化」、「用途転換」を含む施設のあり方の総合的な検討
- ◆ 施設の利用状況、費用内訳、老朽化状況等の分析から、「機能」の優先順位を検討
- ◆ 地域の特性を踏まえた「機能の配置」を検討し、かつ、それらの連携、補完により、市域全体としての効果的、効率的な施設配置を検討
- ◆ 施設の現状を把握・分析するための適切な評価指標に基づく検討

3. 財政計画との整合性を検討し、実現可能性の高い計画立案を実現

- ◆ 施設の維持管理・更新等にかかるコストを適切に把握、試算し、中・長期的な財政計画に与える影響を踏まえた計画立案を実施
- ◆ 施設更新充当可能財源を試算し、更新可能面積を試算
- ◆ 優先度の低い施設は、統廃合の対象とし、跡地は優先度の高い施設の建替えのための財源として売却、賃貸を検討するなど、有効な財源確保策を検討
- ◆ 併せて、補助金の確保、地方債の活用などの財源確保を計画するとともに、地方債の償還についても財源見通しを適切に計画
- ◆ 地方公会計制度改革による財務書類（貸借対照表、行政コスト計算書等）の活用の推進

4. 行政内部における問題意識の共有と再生計画策定、実行体制の整備

- ◆ 公共施設老朽化についての問題意識の共有と全庁的な実施体制の整備

- ◆ 各部、施設ごとに検討・決定されている個別計画との整合性・調整の実施

5. モデル（パイロット）事業の実施（案）

- ◆ 平成27年度以前であっても、老朽化対策が必要な施設において、再生計画の有用性を検証し実証するためのモデル事業を実施
- ◆ （案）京成大久保駅周辺生涯学習施設建設事業、市役所建設事業 etc

6. 計画実現に向けた市民協働・公民連携を推進

- ◆ 公共施設老朽化問題について、市民、議員へのわかりやすい情報提供により問題意識を共有化し、課題解決に向けた理解・協力を得るための取り組みを推進
- ◆ 再生計画策定、実施等の各段階におけるパブリックコメント実施、ワークショップの開催など、積極的な市民参加の手法を推進
- ◆ 受益者負担のあり方や民間活力導入による管理運営方法などについて検討
- ◆ PPP（公民連携）の手法の導入により、施設の更新費用、維持、管理運営等において、民間の資金、ノウハウを活用し、効果的、効率的なサービスを提供するとともに、一般財源負担の低減を実現し、再生改革の実現可能性を高めることを検討

~~~~~以下、参考資料~~~~~

### **習志野市の財政状況 平成元年度から20年度までの普通会計決算状況**

ここでは、習志野市の財政状況が現在に至る経過を、平成元年度から平成20年度までの決算から分析する。

習志野市は、昭和45年に制定された「文教住宅都市憲章」のもとで、高度経済成長期に、市民ニーズを先取りしつつ、様々な行政サービスを拡充してきた。

この結果、職員数が類似団体に比べ大きく超過し、また、歳出に対する経常的な経費の占める割合も高く、比較的恵まれた歳入構造に対して、歳出構造が硬直化の傾向を示している。そのため、本来は、公共施設等の維持管理、更新に投資すべき財源を、普通建設事業費に充てるのではなく、人件費や扶助費、物件費に充当し市民サービスを拡充してきた。

その結果、公共施設の老朽化が非常に進行している。

ここでは、本市のこれまでの財政状況の推移を概説する。

## (1) 歳出総額と市税収入のギャップ

バブル経済が崩壊し、それまでの順調な経済成長が停滞を始めた平成元年度以降においても、多様化、高度化する市民ニーズに応じていくために歳出規模は伸び続け、平成5年度に400億円を越えて以降、400億円台の歳出規模を維持してきた。

また、景気低迷による所得の減少や国の景気浮揚対策による度重なる政策減税、地価の下落、高齢化の進展などにより、平成5年度まで伸びてきた歳入の根幹である市税は、その後横ばい傾向となり、平成9年度にピークの257億円となって以降は、減少を続け、平成16年度決算では224億円と7年間で33億円、約12.8%も減少し、この年度が直近の底となった。その後は、平成19年度からの税源移譲、景気の復調などにより、平成20年度まで市税収入は増加してきた。

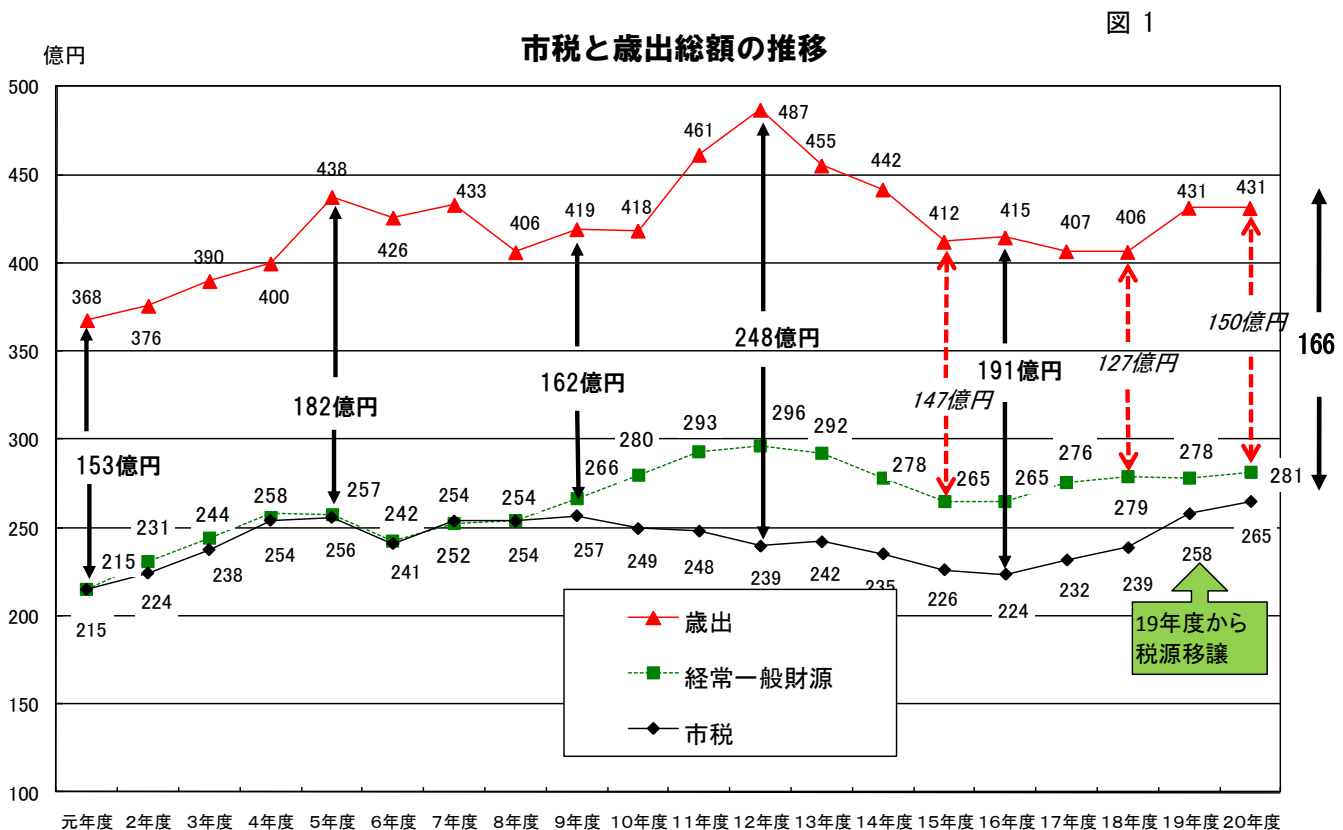
一方、市税に譲与税、地方交付税等を加えた経常一般財源は、市税が増加を始めた平成17年度以降も、ほぼ横ばいの状況となっている。

こうしたことから、歳出総額と主要な一般財源である市税との間には大きなギャップが発生しており、このギャップについては、国・県からの補助金や地方交付税、市債の発行、基金の取崩し等で賄ってきた。

平成11年度から平成14年度にかけては、新清掃工場の建設があったため、歳出規模は拡大しているが、その期間を除けば、本市における歳出と市税のギャップは、平成5年度以降は150億円から190億円の前後で推移している。

しかしながら、それ以前のギャップが150億円程度であったことと比べれば、10億円から40億円程度の拡大基調が続いていると考えられる。

なお、平成21年度以降は、最近の急激な経済の低迷を受け、市税収入が減少するものと見込んでいる。



前図における、バブル経済期以降の歳出の山は、主に投資的経費の増加によるものと考えられることから、歳出総額から投資的経費を除いたグラフを描いてみた。

このギャップの推移によると、現在の財政状況の厳しさを読み取ることができる。

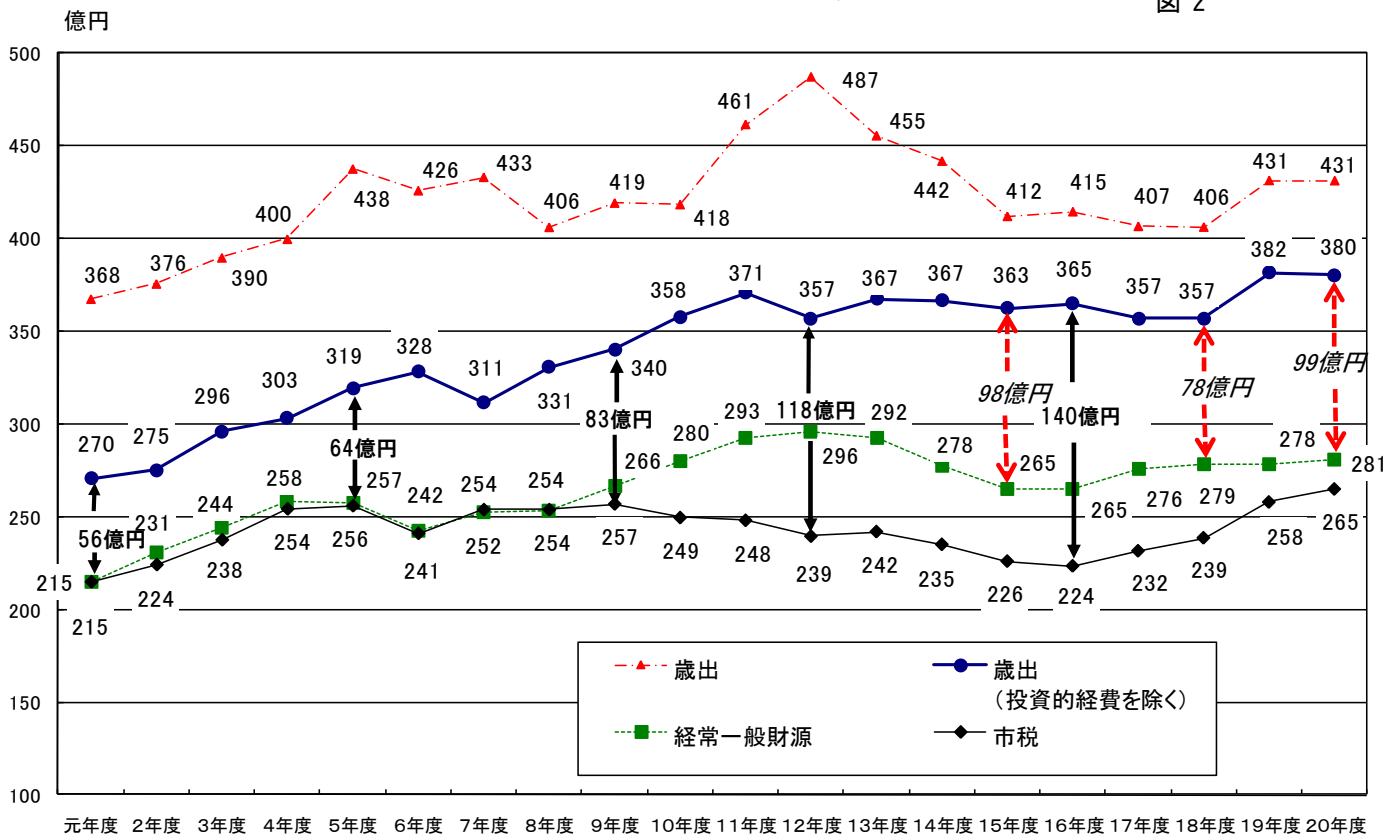
市税収入が落ち込み始めた平成9年度以降も投資的経費を除く歳出規模は、増加ないし横ばいを続け、市税とのギャップは拡大を続けてきた。

地方交付税等を含めた経常一般財源とのギャップは、概ね一定のように見えるが、最近の2年間は、投資的経費を除いた歳出が増加してきたことから、ギャップは拡大傾向にある。また、経常一般財源である地方交付税は依存財源であり、国の動向により、いつ削減されるか判らず不安定要因となっている。

このように、基本的な収入である市税が減少を続けていた時期に、拡大基調の行政サービスの見直しがなかなか進まなかったこと、即ち、身の丈を超えた財政運営を続けてきたことが、今日の本市の財政危機の大きな要因と考えられる。

市税の推移と歳出(投資的経費を除く)

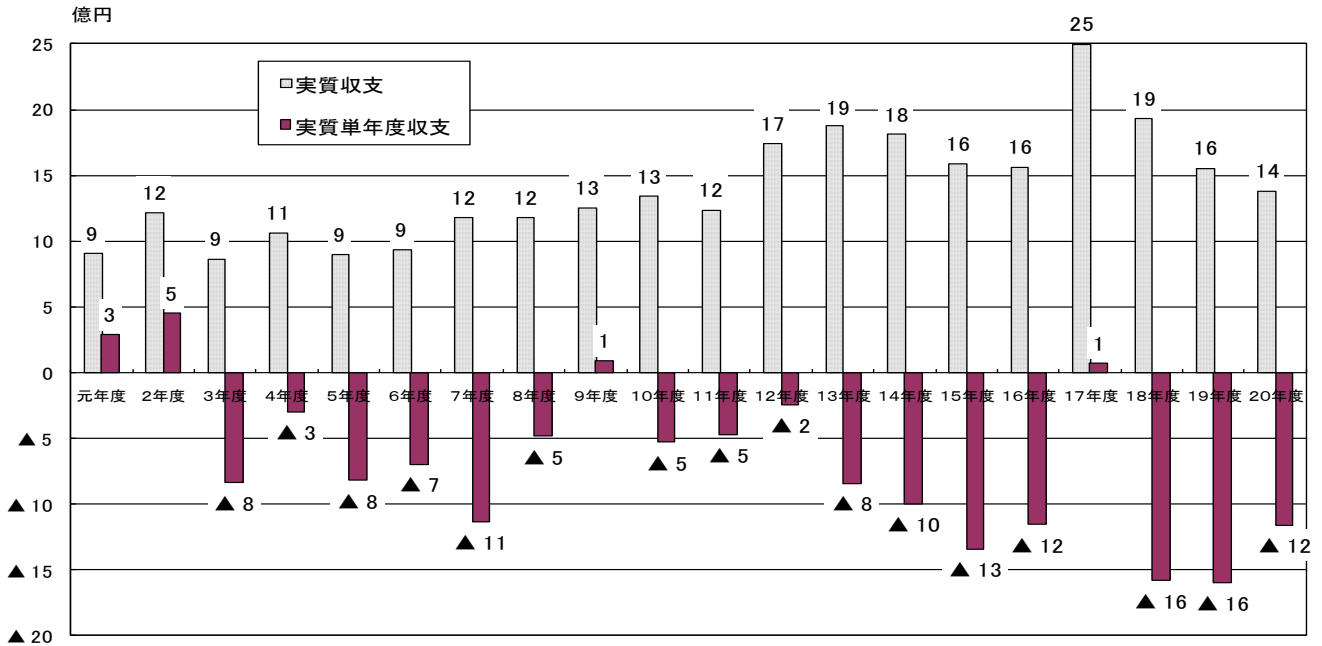
図 2



こうした身の丈を超えた財政運営を続けてきた結果として、市の財政収支は見かけ上、毎年度の実質収支は黒字となっているが、財政調整基金の積み立て・取り崩しがなかった場合の収支である実質単年度収支では、平成3年度以降、赤字基調が続いてきた。特に、平成13年度以降は、17年度を除き数次にわたる行政改革の取り組みにもかかわらず、赤字幅が大きく拡大してきており、更なる財政健全化への取り組みが必要となっている。

財政収支の推移

図 3

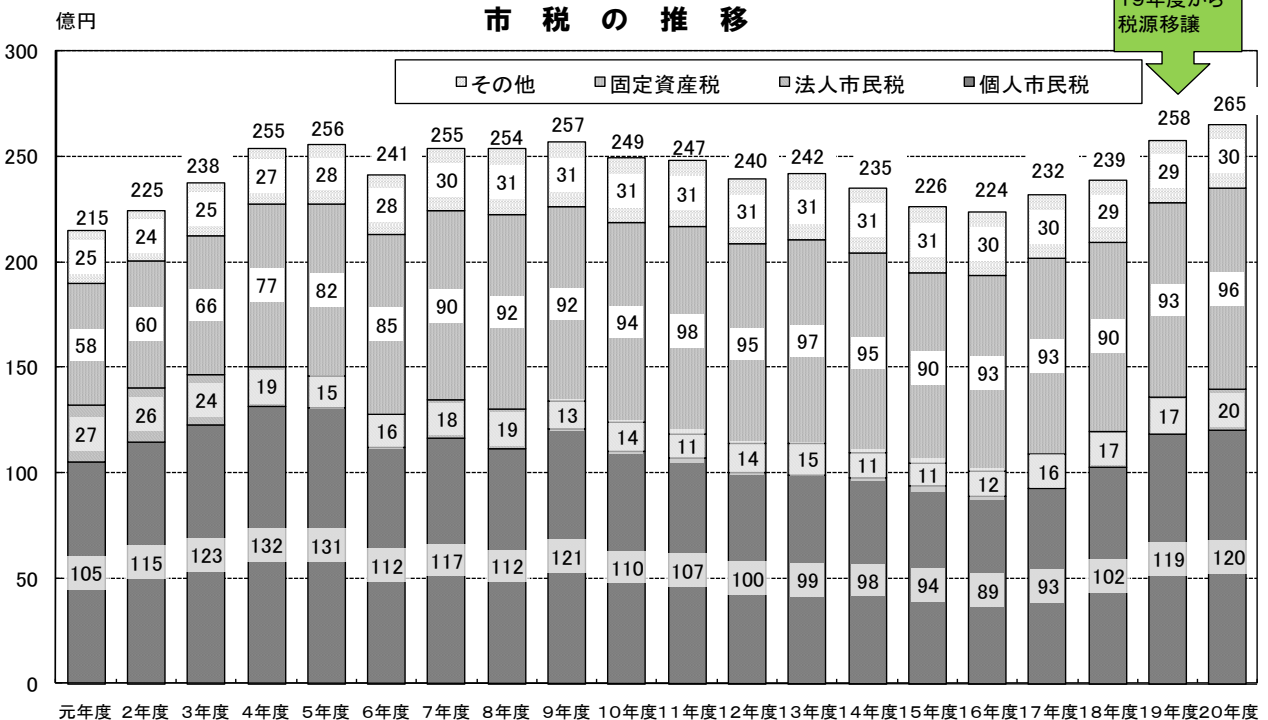


(2) 市税収入の低迷

人口の増加に伴い順調に伸びてきた市税収入も、平成5年度を境に変化してきた。

減税、景気の低迷などの影響を受けつつ、横ばい傾向から、平成16年度までは減少を続けてきており、17年度以降は、景気回復、税源移譲などにより回復基調となっているが、もはや経済成長が見込めず、最近の経済状況からは、市税収入の増加は見込めないことから、収入に見合った歳出構造への転換が望まれる。

図 4





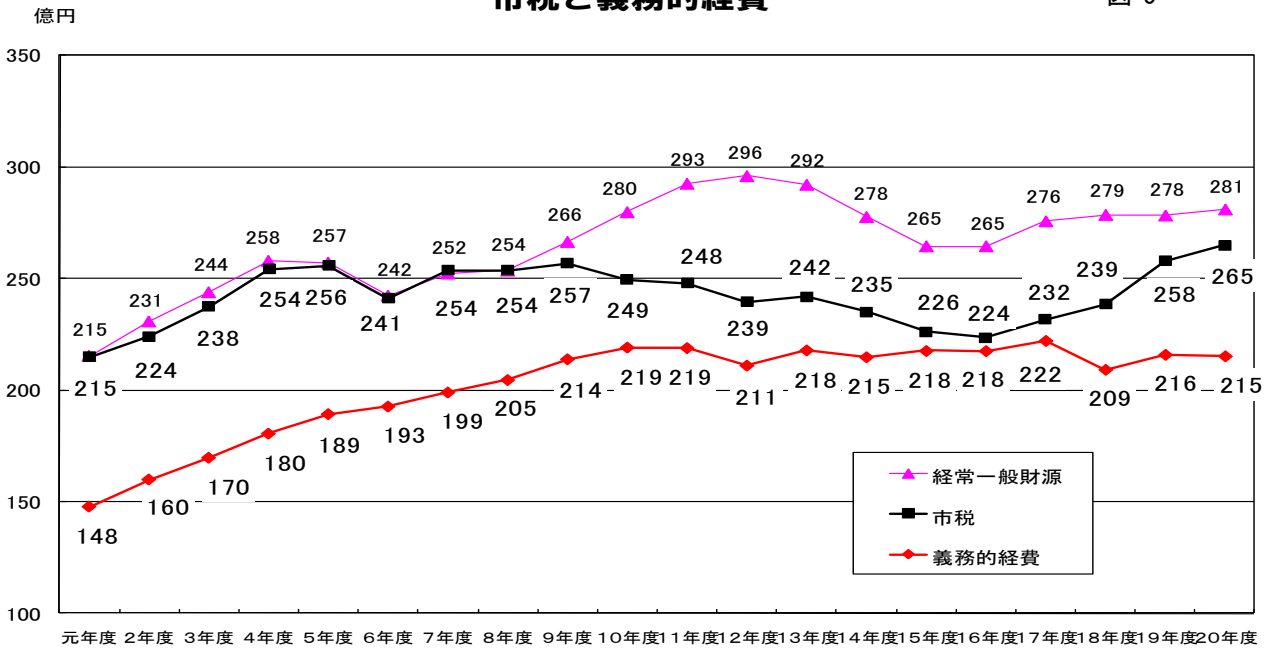
### (3) 義務的経費の増加

市税収入が伸びない中、人件費、扶助費（生活保護や福祉制度に要する費用、子どもの医療費など）、公債費（地方債の元利償還費用）の義務的経費は、平成元年度以降も一貫して増加し続け、今次の行政改革の取り組みを始めた平成9年度以降に、横ばい傾向となってきた。一方、市税収入は平成5年度には横ばい傾向となり、平成9年度からは減少傾向となったことから、市税収入と義務的経費のギャップは急速に小さくなった。

16年度にはほぼ重なり、義務的経費を賄うために市税収入の大部分を充てる状況になっており、その後は、市税収入の回復により、このギャップは広がっているが、今後の経済状況を勘案すると、予断を許さない状況である。

市税と義務的経費

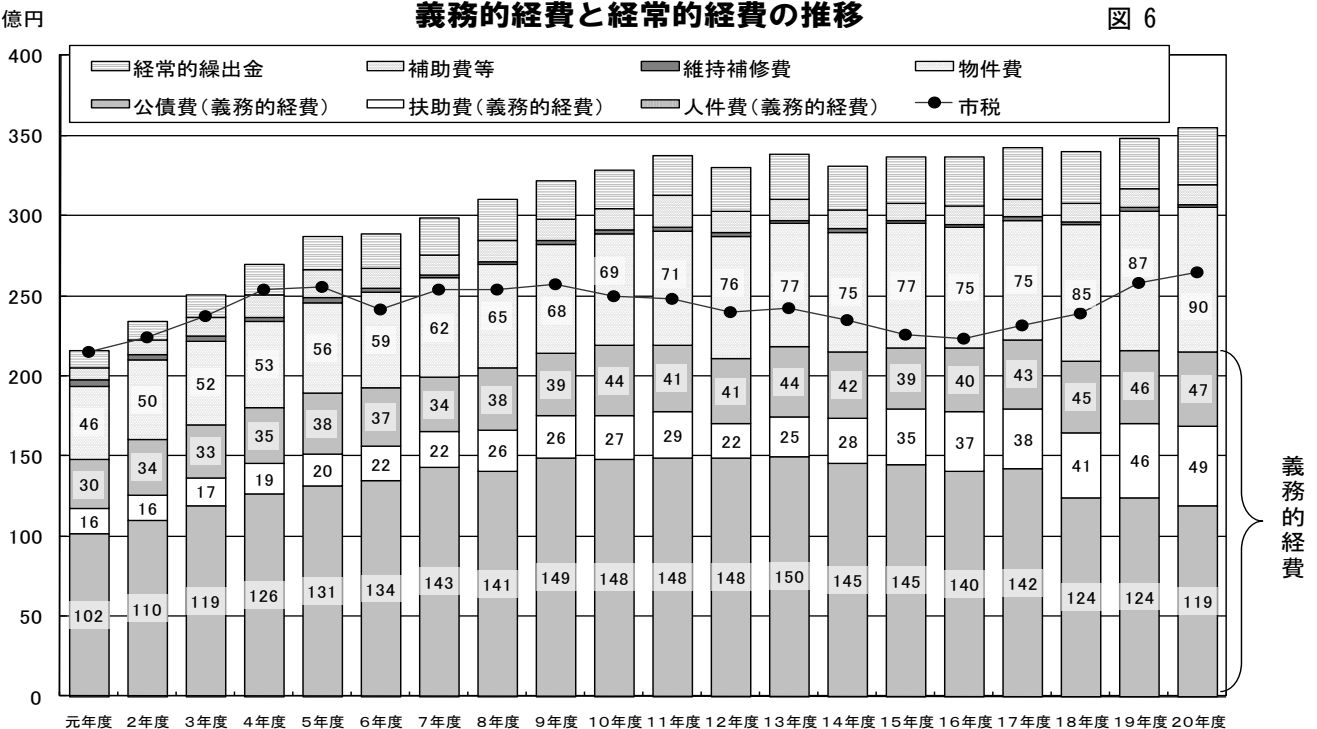
図5



義務的経費を含む経常的経費の内訳の推移は、人件費は減少傾向にあるものの、扶助費は大きく伸びる傾向をみせており、財政構造の柔軟性を失わせる要因となっている。

義務的経費と経常的経費の推移

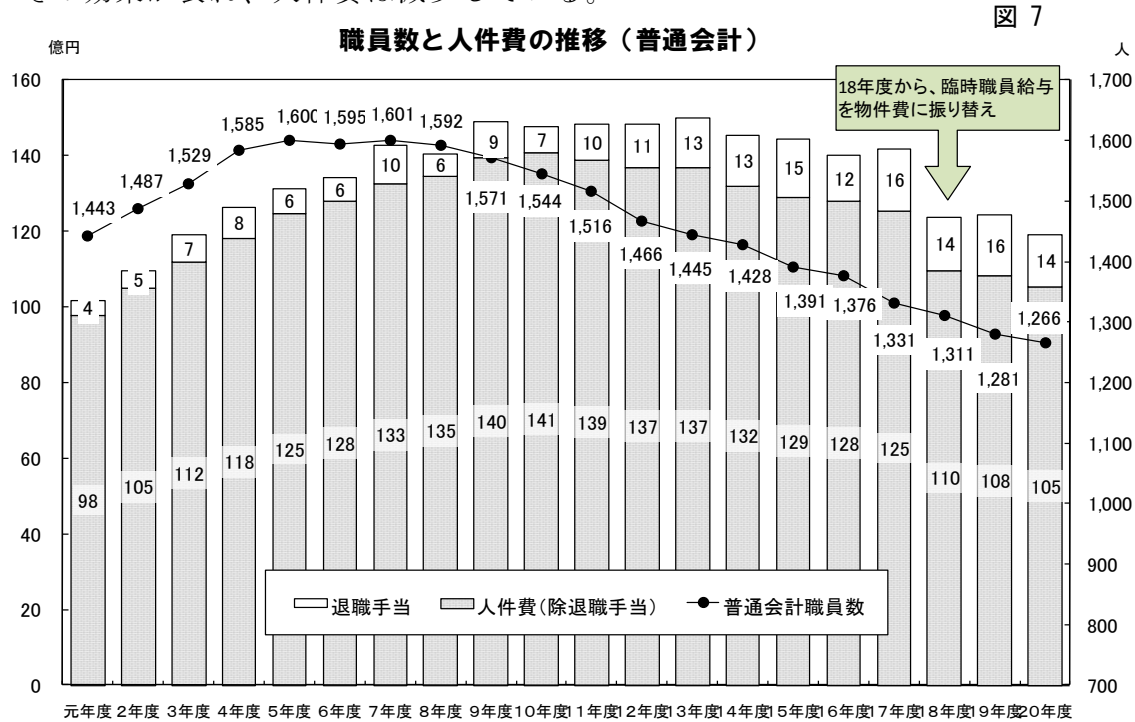
図6





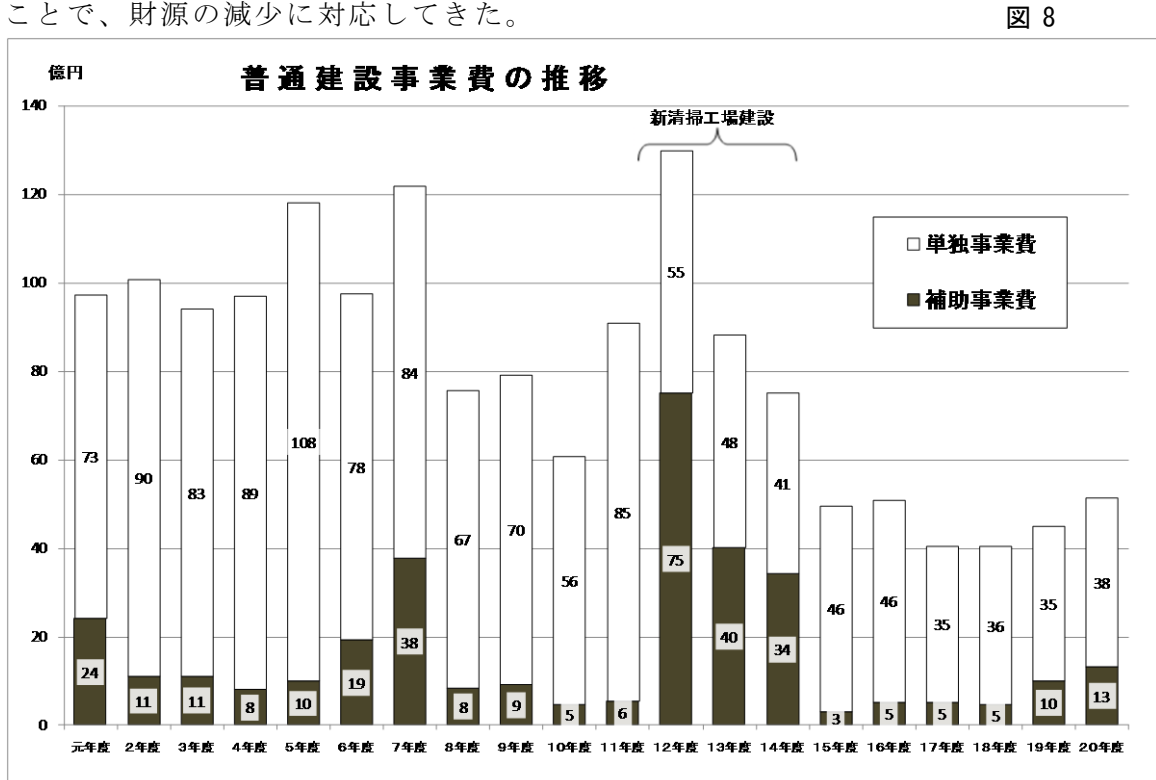
#### (4) 職員数と人件費の推移

歳出の1/3を占めていた人件費の伸びを抑制し、削減していくことが財政状況の硬直化を防ぐ大きな鍵となることから、平成9年度から職員の削減に取り組んできた。その効果が表れ、人件費は減少している。



#### (5) 普通建設事業費の抑制

平成7年度までは、毎年100億円前後の普通建設事業費を計上し、都市基盤整備、公共施設整備に努めてきたが、その後は、市税収入などの減少に伴い、普通建設事業費を抑制することで、財源の減少に対応してきた。

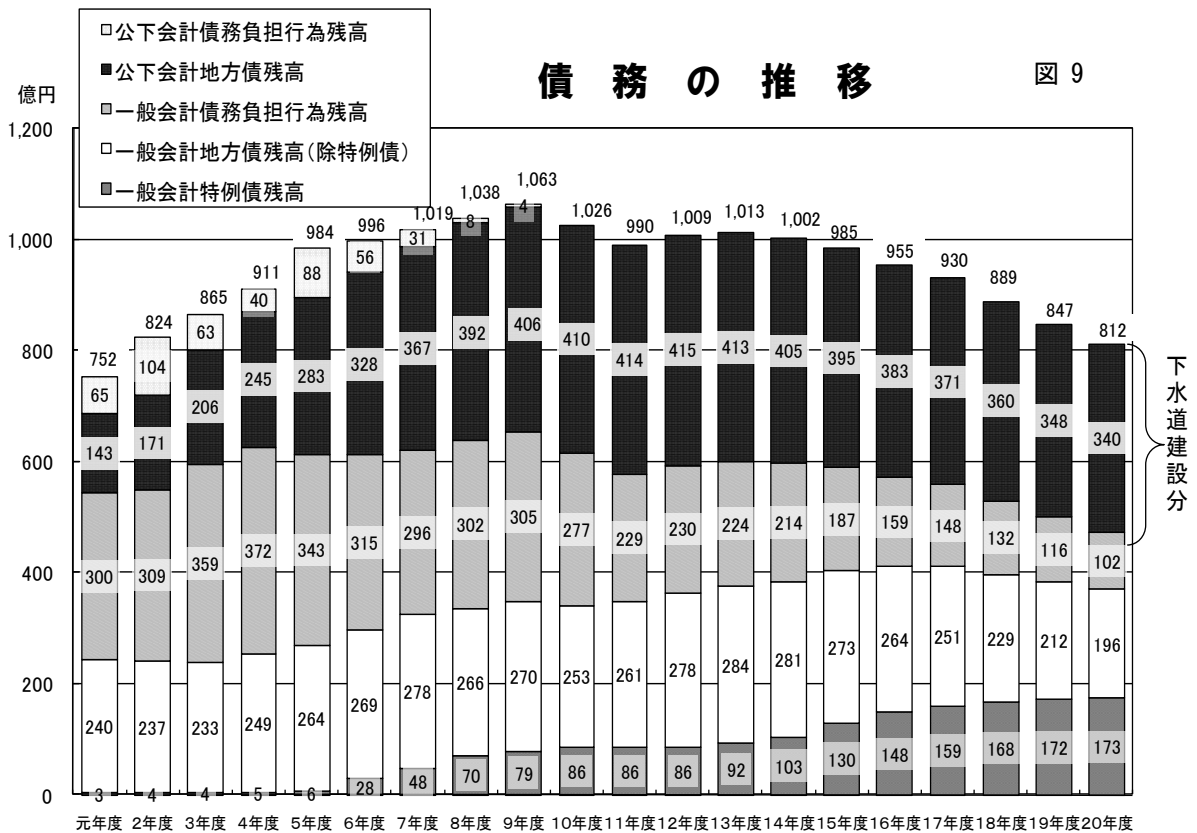


## (6) 債務の状況

債務残高は、平成9年度の1,063億円をピークに、1,000億円前後で推移してきたが、平成17年度以降は、第3次行政改革大綱に基づく債務の削減目標を定め、普通建設事業費の抑制など債務の削減に努めた結果、平成20年度末では812億円まで債務の削減が進んでいる。内訳で見ると、減税補てん債、臨時財政対策債などの国の施策に伴う特例地方債が増加傾向であり、平成20年度末では173億円となっていることから、今後の推移を考える必要がある。

平成20年度末現在の全体の債務残高合計は812億円で、これは、市民一人あたり、約51万円になる。このうち、約21万円は下水道建設に係る地方債残高である。

なお、普通建設事業費を抑制することで新規債務の増加を抑制してきたことから、一方では、既存の公共施設等を適正に維持管理、更新するために必要な事業費をかけておらず、結果として、公共施設等の老朽化が進んでおり、今後の大きな課題となっている。



## (7) 習志野市の財政状況のまとめ

これまで全国ベースで説明してきた地方財政の状況が、習志野市においても現実のものとなっており、市税を含む経常一般財源が、平成元年度から20年度に約66億円増加する中、経常的経費は約130億円増加している。この間、普通建設事業費は46億円の減少となり投資的経費の削減が裏付けされた。今後もこの状況が続くことが予想され、老朽化が進む公共施設の再生のための計画を立案し実行して行くためには、全体経費の抑制と財源確保が最大の課題であり、そのためには、この分野に精通する民間事業者と連携し、資金面、ノウハウなど、その能力を効果的・有効的に活用していくことが求められている。

## 5. 公会計制度改革に伴う財務書類からの実態分析

習志野市では、平成 20 年度決算から、従来の決算書類に加え、資産・債務の状況をより、多角的に分析するために、企業会計の考え方を導入した財務書類を、国が推奨する基準モデルにより作成し公表した。

その分析結果からも、「財政状況などにより、新たな資産の更新を控えていたため、資産の老朽化が進んでいる。」という、将来の資産更新問題が明らかになってきた。

老朽化率を判断するのは、資産の取得価格に対して減価償却累計額がどのような比率になっているかであり、これが多いほど資産の老朽化が進んでいるということになる。

単体ベースの財務書類から、習志野市が公営企業として実施しているガス事業会計及び水道事業会計を除いて検証してみると、全国の自治体の老朽化率は平均 40%（普通会計ベース）だが、習志野市は 49%であり、特に建物は 63%で、その率は非常に高い。

今後の資産の更新のために、今から 50 年間に 3,785 億円（年平均約 76 億円）の巨額な資金が必要となり、特に 2019～2023 年では毎年 100 億円を超える資産の更新が待っていることになる。また、建物だけに限っても、2028 年までの 20 年間に約 1,400 億円（年平均約 70 億円）の資金が必要になる計算であり、この問題どう対応するのかが、習志野市の大きな課題である。

現状の財政状況等を考えれば、このままで資産の更新を行うことは不可能と考えられる。いまや、将来の資産については、何をどう引き継ぐか「選択と集中」の時代に入っており、合理的かつ住民の納得のいく「選択と集中」による公共施設の更新が必要となっている。

図 10

