

第1章 公共施設再生計画の基本的な考え方

- 1 目的・目標
- 2 公共施設再生計画の位置づけ
- 3 公共施設再生計画の性格と役割
- 4 公共施設再生におけるエリア
- 5 文教住宅都市憲章と公共施設再生計画

第1章 公共施設再生計画の基本的な考え方

1 目的・目標

1. 公共施設再生計画の目的

公共施設再生計画は、本市の将来のまちづくりにとって大きな課題である、公共施設の老朽化対策について、持続可能な行財政運営のもと、中長期の視点に立つ将来のまちづくりを展望する中で、様々な社会経済の環境変化に対応しつつ、施設の適正な機能の確保、配置及び効率的な管理運営を実現し、公共サービス¹が継続的に提供されることを目的としています。

公共施設再生計画の目的

1. 時代の変化に対応した公共サービスを継続的に提供すること。
2. 人口減少社会の中で持続可能な都市経営を実現すること。
3. 将来世代に負担を先送りしないこと。

2. 目的を達成するための目標及び手段と具体的手法

(1) 目的を達成するための目標

公共施設再生の取り組みは、公共施設の統廃合が目的ではありません。その目的は、人口減少社会の中で持続可能な都市経営を実現し、将来世代に負担を先送りすることなく、時代の変化に適合した公共サービスを継続的に提供することであり、そのサービスを提供するための「器」である公共施設を適正に維持していくことが目標です。その手法として、財源確保、総量圧縮、長寿命化といった3つの手段が考えられます。これらの具体的な手法としては、「政策的手法」と「事業的手法」が考えられます。「政策的手法」は、相対的に全施設に適用しますが、「事業的手法」については、各施設の現況、施設周辺の状況、施設の用途などに応じて検討します。

公共施設再生計画では、様々な手法を検討したうえで、最良と考えられる再生手段を、施設ごとに検討し実施していきます。

目的を達成するための目標

1. 公共施設が適正に維持されること。
2. 公共施設の延床面積を削減し、再生整備に必要な事業費を30%圧縮する。
 (削減・圧縮率については、今後の公共施設再生計画の計画期間内の環境変化に応じて、
 適宜見直しを行っていきます。)
3. ファシリティ・マネジメントを導入し、公共施設について事後保全から予防保全に転換し、長寿命化を図りライフサイクルコストを低減する。

¹公共サービスとは、第一次経営改革大綱における公共サービス領域を指し、「生活するうえで必ず必要であるが、個人では解決、調達することが困難なサービス」です。本編では、公共領域の活動を実践する場としての公共施設を対象とします。

(2) 公共施設再生の手段と具体的手法

公共施設再生計画では、公共施設再生の目標を達成するための手段として、「財源確保」、「総量圧縮」、「長寿命化」の3つの方法を前提条件として設定しています。さらに、それぞれの手段について、複数の政策的手法と事業的手法を想定しています。

図表 1-1 において、これらの「目的」、「目標」、及び「手段」、「手法」に関して、体系的に示しています。なお、政策的手法及び事業的手法については、第5章において、一括して説明しています。

>図表 1-1 目的・目標・手段と具体的手法



出所) 資産管理課にて作成

Point

1. 目的は「公共サービスの継続的な提供」であり、その器である「公共施設が適正に維持されること」が目標。
2. 手段は「財源確保」、「総量圧縮」、「長寿命化」の3つである。
3. 具体的手段として、全施設にわたり検討する「政策的手法」と、個別施設に合わせて検討する「事業的手法」がある。

3. 目標を実現するための3つの前提と7つの基本方針

公共施設再生計画の目標を実現するための柱となる方針は、平成22年度に、習志野市公共施設再生計画検討専門協議会から公表された「公共施設再生計画策定に対する提言書」、及び、平成24年度に策定した「公共施設再生計画基本方針」において検討しています。

公共施設再生計画においては、これを「3つの前提と7つの基本方針」として整理しています。施設固有の事情により、当てはまらない施設もありますが、原則としての考え方を整理しています。

(1) 「機能」と「施設」の分離

【前提1】「機能」と「施設(建物)」の分離

【基本方針1】

- 施設重視から機能優先へ考え方を転換
- 単一機能での施設整備を止め、多機能化・複合化を推進

【前提1】は、「機能」と「施設(建物)」を分離するというもので、これらを分けて考えるということです。

【基本方針1】は、具体的には、私たちは、良く「〇〇という施設は重要である。」という言い方をしますが、重要なことは、「〇〇という建物が重要であるのではなく、重要なのは、その施設で行われているサービスである。」という認識を持つことです。

したがって「〇〇という公共サービスを維持するにはどうすれば良いのか？」という考え方に転換します。そのうえで、一つの建物に、一つの機能という、従来型の施設整備の考え方を改めて、施設整備にあたっては、多機能化、複合施設を検討していくことを意味しています。この考え方へ転換し、複合化、多機能化を導入することにより、機能を維持しつつ、延べ床面積を圧縮する可能性がでてきます。

(2) 保有総量の圧縮

【前提2】保有総量の圧縮

【基本方針2】

- 施設の更新事業費を圧縮
- 機能をできるかぎり維持し、建物を削減

【基本方針3】

- 人口増減、市民ニーズを勘案して、施設更新の優先順位を決定
- 優先順位は建物に付けるのではなく、機能に順位付け

【基本方針4】

- 機能統合により発生した未利用地については、原則売却・貸付による有効活用を実施し、更新財源の一部として基金に積み立てる
- 利用者負担の適正化、余裕スペースの活用により財源確保

【前提2】は、市の保有する施設の総量を圧縮する、すなわち建物の数や延べ床面積を削減し、公共施設の再生整備の事業費を圧縮するということです。

【基本方針2】は、建物の総延床面積を少なくして、更新事業費用を少なくしようということです。現在の生活水準や求められる機能に合わせて、バリアフリーにしたり、廊下を広く取ったりすれば、建物一つ一つで見ると、延床面積は増加しますが、基本方針1に基づく、多機能化・複合化を実施することで、施設数が減り、あるいは、共有面積を削減することで、再生整備後の総延床面積を圧縮します。また、リノベーションにより平方メートルあたりの建築単価を引き下げることも検討します。

【基本方針3】は、人口推計や市民ニーズ調査の結果などのデータを客観的に判断して、施設更新や機能統合の優先順位付けをしようというものです。その際、建物に順位付けをするのではなく、機

能に順位づけをすることになります。

【基本方針4】は、機能統合により発生した未利用地は、原則売却や貸付を行い、更新財源の一部として財源化し、後年度の再生整備のために基金²に積み立てます。その際、まちづくりの観点からも、地域が便利になり、エリアの価値を高める利用の仕方を十分に検討し、できるだけ民間活力の導入に取り組み有効活用していきます。

未利用地に住民が居住することなどにより、市税収入の増加が見込めますが、一方では、増加する市民へのサービス供給にも配慮が必要です。

また、受益者負担の観点からの使用料の見直しや、人口減少、少子化などにより発生する余裕スペースの有効活用による財源確保を図ります。

(3) 施設の質的向上

【前提3】 施設の質的向上

【基本方針5】

- 計画的な維持保全による、建物の長寿命化
- 予防保全によるライフサイクルコストを削減

【基本方針6】

- バリアフリー、環境負荷低減、効率的運営等、機能面での質的向上を図る。

【基本方針7】

- 災害時における避難所としての役割を強化します。

【前提3】は、施設を更新する際において、社会的な要請を踏まえ、あらゆる面で質的向上を図っていくという考え方です。

【基本方針5】は、これまでは、壊れてから修繕するという事後保全の考え方による、建物の維持保全を行ってきましたが、今後は計画的な維持保全による予防保全を行い、建物を大切に長く使う考え方に転換します。ただし、予防保全は全ての部位で行うのではなく、建物の長寿命化の観点から、部位を選別して集中的に実施します。この結果として、より良い施設の状況を維持し、かつLCC（ライフサイクルコスト）の低減に繋がっていきます。

【基本方針6】は、建物を新しくするに伴い、バリアフリー³や環境負荷の低減を図り、さらには、施設を新しくすることを契機に、より効率的な運営形態や、機能面での質的向上を図っていきます。

【基本方針7】は、施設更新時において、公共施設の災害時における役割を検討し、避難所等、防災、災害対策の拠点としての機能のあり方も併せて検討します。

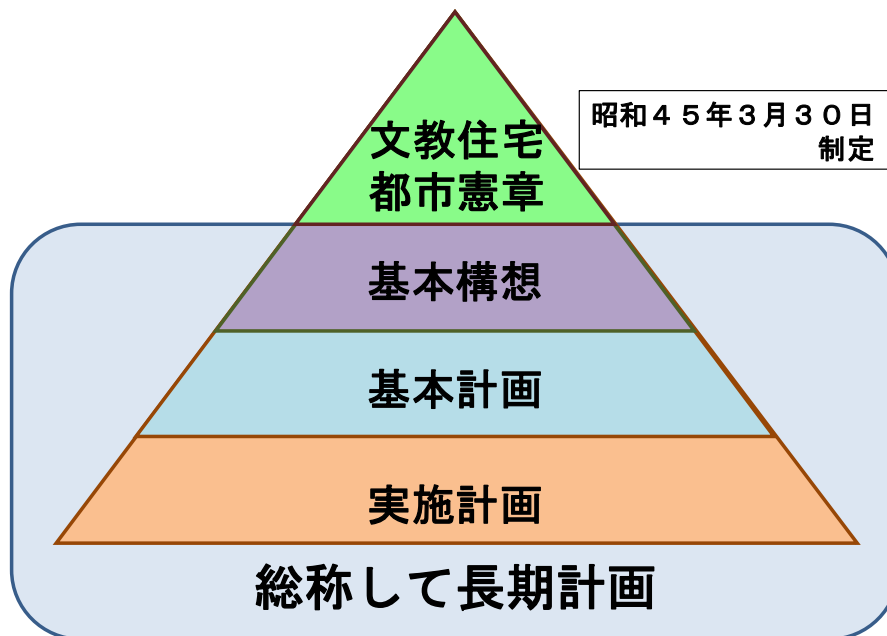
²平成25年第4回定例会において、不動産売却収入を積み立てる公共施設等再生整備基金が可決成立しました。

³障がいのある人が社会生活をしていく上で障壁（バリア）となるものを除去するという意味。障がいの有無、年齢、性別、人種等にかかわらず、多様な人々が利用しやすいよう都市や生活環境をデザインする考え方を「ユニバーサルデザイン」と言い、ここでは両方の意味を指す。出所）障がい者基本計画

2 公共施設再生計画の位置づけ

1. 公共施設再生計画の位置づけ

公共施設再生計画は、将来のまちづくりを展望する中で、老朽化が進む公共施設の適正な機能の確保及び配置、効率的な管理運営を実現するための計画であることから、習志野市の長期計画である「基本構想・基本計画」の重点プロジェクトとして位置付けられています。



習志野市は、平成37年度までに

将来都市像：
未来のために
～みんながやさしさでつながるまち～習志野 を目指します。

この将来都市像を実現させるために

3つの目標：
支え合い・活気あふれる「健康なまち」
安全・安心「快適なまち」
育み・学び・認め合う「心豊かなまち」 を掲げます。

そして、この3つの目標を支える為に

自立的都市経営の推進 を図り、

この自立的都市経営の推進の中でも、特に

3つの重点プロジェクト：
「公共施設再生」「財政健全化」「協働型社会の構築」
に取り組めます。

2. 計画期間

公共施設再生計画の計画期間は、更新費用の試算期間と併せて、平成26(2014)年度から平成50(2038)年度までの25年間とします。

第1期計画期間は、基本構想の前期基本計画期間と一致しており、詳細な手法の検討を行い、確実な事業の実現を目指します。

第2期計画期間は、基本構想の後期基本計画期間と一致しており、後期基本計画策定作業時点での、財政状況、市民ニーズ、政策動向等により、事業の修正を行います。

第3期計画期間は、公共施設再生計画が開始してから13年後以降の期間となります。

したがって、社会経済状況を予測することは困難であり、現時点では長期計画も存在しない期間となることから、様々な環境の変化から、場合によっては大幅な見直しも想定する中で、現在の推計から分析可能な範囲での計画とします。例えば、学校施設の統廃合などは主に第3期に計画しますが、現在の人口推計に基づくものであり、大規模再開発等により対象校の児童生徒が増加に転じるなどの変化が起きた際には柔軟に見直します。

公共施設再生計画は、そのような将来に起こりうるリスクを市民と行政で共有し、リスクを避けるためにはどうしたらよいか、リスクに備えてどうすればよいかを話し合うために、一定の前提のもとに計画の実施時期を提示しています。

>図表 1-2 計画期間



出所) 公共施設再生計画データ編

Point

1. 公共施設再生計画は、市の総合的な「基本構想・基本計画」でも重点プロジェクトと位置付け、市全体として取り組む課題。
2. 第1期計画内容は、詳細な手法の検討を行い、確実に実施。
3. 第2期計画内容は、財政状況、市民ニーズ、政策動向等により修正を行う。
4. 第3期計画内容は、将来、起こりうるリスクを共有し、リスクを避けるためにはどうしたらよいか、リスクに備えてどうすればよいかを話し合うために、検討の時期を明確化するもの。

3. 対象施設

公共施設には様々な種類がありますが、ここでは、いわゆるハコモノと呼ばれる「建物系」123施設を、公共施設再生計画の対象とします。

このほか、道路、公園、水道、下水道、橋りょう等のインフラ系や、清掃工場、終末処理場等のプラント系もあり、これらについても、老朽化に対する対策は必要ですが、公共施設再生計画では、建物系の施設についての老朽化対策を計画します。建物系の施設は、市民にとって身近であり、複合化・多機能化などの対策が取りやすいことが特徴です。

> 図表 1-3 対象施設一覧

施設名	所管課	施設配置		対象施設
		14コミュニティ	5駅勢区	
庁舎・消防施設				
1 市役所庁舎	契約検査課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
2 第二分室	契約検査課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
3 第三分室	契約検査課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
4 教育委員会事務局	教育総務課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
5 保健会館	健康支援課	津田沼	京成津田沼駅	○
6 市役所前体育館	生涯スポーツ課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
7 消防本部・中央消防署	消防総務課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
8 藤崎出張所(旧・藤崎分遣所)	消防総務課	藤崎	京成津田沼駅	○
9 東消防署(旧・実籾分遣所)	消防総務課	東習志野	実籾駅(京成)	○
10 谷津出張所(旧・谷津分遣所)	消防総務課	向山	谷津駅(京成)	○
11 秋津出張所(旧・南消防署)	消防総務課	秋津・茜浜	JR新習志野駅	○
12 第1分団	消防総務課	向山	谷津駅(京成)	○
13 第2分団	消防総務課	津田沼	京成津田沼駅	○
14 第3分団	消防総務課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
15 第4分団	消防総務課	藤崎	京成津田沼駅	○
16 第5分団	消防総務課	大久保・泉・本大久保	京成大久保駅	○
17 第6分団	消防総務課	津田沼	京成津田沼駅	○
18 第7分団	消防総務課	実籾・新栄	実籾駅(京成)	○
19 第8分団	消防総務課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○
小学校				
20 津田沼小学校	教育総務課	津田沼	京成津田沼駅	○
21 大久保小学校	教育総務課	藤崎	京成津田沼駅	○
22 谷津小学校	教育総務課	谷津	谷津駅(京成)	○
23 鷺沼小学校	教育総務課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
24 実籾小学校	教育総務課	実籾・新栄	実籾駅(京成)	○
25 大久保東小学校	教育総務課	大久保・泉・本大久保	京成大久保駅	○
26 袖ヶ浦西小学校	教育総務課	袖ヶ浦西	JR新習志野駅	○
27 袖ヶ浦東小学校	教育総務課	袖ヶ浦東	JR新習志野駅	○
28 東習志野小学校	教育総務課	東習志野	実籾駅(京成)	○
29 屋敷小学校	教育総務課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○
30 藤崎小学校	教育総務課	藤崎	京成津田沼駅	○
31 実花小学校	教育総務課	実花	実籾駅(京成)	○
32 向山小学校	教育総務課	向山	谷津駅(京成)	○
33 秋津小学校	教育総務課	秋津・茜浜	JR新習志野駅	○
34 香澄小学校	教育総務課	香澄・芝園	JR新習志野駅	○
35 谷津南小学校	教育総務課	向山	谷津駅(京成)	○
中学校				
36 第一中学校	教育総務課	谷津	谷津駅(京成)	○
37 第二中学校	教育総務課	実籾・新栄	実籾駅(京成)	○
38 第三中学校	教育総務課	袖ヶ浦東	JR新習志野駅	○
39 第四中学校	教育総務課	東習志野	実籾駅(京成)	○
40 第五中学校	教育総務課	藤崎	京成津田沼駅	○
41 第六中学校	教育総務課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○
42 第七中学校	教育総務課	香澄・芝園	JR新習志野駅	○
高等学校・その他教育施設				
43 習志野高等学校	学校教育課	実花	実籾駅(京成)	○
44 学校給食センター	学校教育課	津田沼	京成津田沼駅	○
45 総合教育センター	指導課	東習志野	実籾駅(京成)	○
46 鹿野山少年自然の家	学校教育課	市外	—	○
47 富士吉田青年の家	青少年課	市外	—	○

施設名	所管課	施設配置		対象施設	
		14コミュニティ	5駅勢区		
幼稚園・保育所・こども園・こどもセンター					
48	つくし幼稚園	こども保育課	藤崎	京成津田沼駅	○
49	谷津幼稚園	こども保育課	谷津	谷津駅(京成)	○
50	津田沼幼稚園	こども保育課	津田沼	京成津田沼駅	○
51	屋敷幼稚園	こども保育課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○
52	大久保東幼稚園	こども保育課	大久保・泉・本大久保	京成大久保駅	○
53	新栄幼稚園	こども保育課	実籾・新栄	実籾駅(京成)	○
54	袖ヶ浦西幼稚園	こども保育課	袖ヶ浦西	JR新習志野駅	○
55	実花幼稚園	こども保育課	実花	実籾駅(京成)	○
56	袖ヶ浦東幼稚園	こども保育課	袖ヶ浦東	JR新習志野駅	○
57	藤崎幼稚園	こども保育課	藤崎	京成津田沼駅	○
58	秋津幼稚園	こども保育課	秋津・茜浜	JR新習志野駅	○
59	向山幼稚園	こども保育課	向山	谷津駅(京成)	○
60	香澄幼稚園	こども保育課	香澄・芝園	JR新習志野駅	○
61	大久保保育所	こども保育課	大久保・泉・本大久保	京成大久保駅	○
62	菊田保育所	こども保育課	津田沼	京成津田沼駅	○
63	藤崎保育所	こども保育課	藤崎	京成津田沼駅	○
64	谷津保育所	こども保育課	向山	谷津駅(京成)	○
65	袖ヶ浦保育所	こども保育課	袖ヶ浦西	JR新習志野駅	○
66	本大久保保育所	こども保育課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○
67	大久保第二保育所	こども保育課	大久保・泉・本大久保	京成大久保駅	○
68	本大久保第二保育所	こども保育課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○
69	菊田第二保育所	こども保育課	津田沼	京成津田沼駅	○
70	秋津保育所	こども保育課	秋津・茜浜	JR新習志野駅	○
71	谷津南保育所	こども保育課	向山	谷津駅(京成)	○
72	東習志野こども園	こども保育課	東習志野	実籾駅(京成)	○
73	杉の子こども園	こども保育課	大久保・泉・本大久保	京成大久保駅	○
74	こどもセンター	子育て支援課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
放課後児童会					
75	大久保東児童会	青少年課	大久保・泉・本大久保	京成大久保駅	○
76	大久保児童会	青少年課	藤崎	京成津田沼駅	○
77	大久保第二児童会	青少年課	藤崎	京成津田沼駅	○
78	鷺沼児童会	青少年課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
79	鷺沼第二児童会	青少年課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
80	藤崎児童会	青少年課	藤崎	京成津田沼駅	○
81	谷津南児童会	青少年課	向山	谷津駅(京成)	○
公民館・生涯学習施設・青少年施設・市民会館					
82	あづまこども会館	青少年課	大久保・泉・本大久保	京成大久保駅	○
83	藤崎青年館	青少年課	藤崎	京成津田沼駅	○
84	東習志野コミュニティセンター	社会教育課	東習志野	実籾駅(京成)	○
85	谷津コミュニティセンター	社会教育課	谷津	谷津駅(京成)	○
86	生涯学習地区センター	社会教育課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○
—	市民プラザ大久保	社会教育課	大久保・泉・本大久保	京成大久保駅	—
87	菊田公民館	社会教育課	津田沼	京成津田沼駅	○
88	大久保公民館	社会教育課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○
89	屋敷公民館	社会教育課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○
90	実花公民館	社会教育課	実花	実籾駅(京成)	○
91	袖ヶ浦公民館	社会教育課	袖ヶ浦西	JR新習志野駅	○
92	谷津公民館	社会教育課	向山	谷津駅(京成)	○
93	新習志野公民館	社会教育課	秋津・茜浜	JR新習志野駅	○
94	市民会館	社会教育課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○
図書館					
95	谷津図書館	社会教育課	谷津	谷津駅(京成)	○
96	東習志野図書館	社会教育課	東習志野	実籾駅(京成)	○
97	大久保図書館	社会教育課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○
98	藤崎図書館	社会教育課	藤崎	京成津田沼駅	○
99	新習志野図書館	社会教育課	秋津・茜浜	JR新習志野駅	○

	施設名	所管課	施設配置		対象施設
			14コミュニティ	5駅勢区	
保健・福祉施設					
100	総合福祉センター(Ⅰ期棟)	あじさい療育支援センター	秋津・茜浜	JR新習志野駅	○
	総合福祉センター(Ⅱ期棟)	高齢者支援課	秋津・茜浜	JR新習志野駅	○
	総合福祉センター(Ⅲ期棟)	障がい福祉課	秋津・茜浜	JR新習志野駅	○
101	東部保健福祉センター	高齢者支援課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○
102	養護老人ホーム白鷺園	高齢者支援課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
103	鷺沼霊堂	社会福祉課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
104	海浜霊園	社会福祉課	香澄・芝園	JR新習志野駅	○
スポーツ施設					
105	暁風館	生涯スポーツ課	袖ヶ浦東	JR新習志野駅	○
106	袖ヶ浦体育館	生涯スポーツ課	袖ヶ浦東	JR新習志野駅	○
107	東部体育館	生涯スポーツ課	東習志野	実籾駅(京成)	○
—	(市役所前体育館・グラウンド)	生涯スポーツ課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	「庁舎・消防施設」に記載
108	勤労会館	商工振興課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○
—	中央公園野球場	生涯スポーツ課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	—
—	袖ヶ浦少年サッカー場	生涯スポーツ課	袖ヶ浦東	JR新習志野駅	—
109	秋津サッカー場	生涯スポーツ課	秋津・茜浜	JR新習志野駅	○
110	秋津野球場	生涯スポーツ課	秋津・茜浜	JR新習志野駅	○
—	中央公園パークゴルフ場	生涯スポーツ課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	—
—	茜浜パークゴルフ場	生涯スポーツ課	秋津・茜浜	JR新習志野駅	—
—	袖ヶ浦テニスコート	生涯スポーツ課	袖ヶ浦東	JR新習志野駅	—
111	実籾テニスコート	生涯スポーツ課	実籾・新栄	実籾駅(京成)	○
112	秋津テニスコート	生涯スポーツ課	秋津・茜浜	JR新習志野駅	○
113	芝園テニスコート・フットサル場	生涯スポーツ課	香澄・芝園	JR新習志野駅	○
—	実花水泳プール	生涯スポーツ課	実花	実籾駅(京成)	—
公園施設					
114	谷津干潟自然観察センター	公園緑地課	秋津・茜浜	JR新習志野駅	○
115	習志野緑地管理棟	公園緑地課	向山	谷津駅(京成)	○
116	香澄公園管理棟	公園緑地課	香澄・芝園	JR新習志野駅	○
117	谷津バラ園管理棟	公園緑地課	向山	谷津駅(京成)	○
市営住宅					
118	鷺沼団地	住宅課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
119	鷺沼台団地	住宅課	鷺沼・鷺沼台	京成津田沼駅	○
120	泉団地	住宅課	大久保・泉・本大久保	京成大久保駅	○
121	東習志野団地	住宅課	東習志野	実籾駅(京成)	○
122	香澄団地	住宅課	香澄・芝園	JR新習志野駅	○
123	屋敷団地	住宅課	本大久保・花咲・屋敷	京成大久保駅	○

Point

1. 対象施設はハコモノ123施設。
2. このほか、道路、公園、水道、下水道、橋りょう等のインフラや、清掃工場、浄化センター等のプラントも老朽化対策は必要。

3 公共施設再生計画の性格と役割

1. 公共施設再生計画の性格

公共施設再生計画の基本的な考え方の最後に、重要な、公共施設再生計画の性格、あるいは、役割について、3つの観点から説明します。

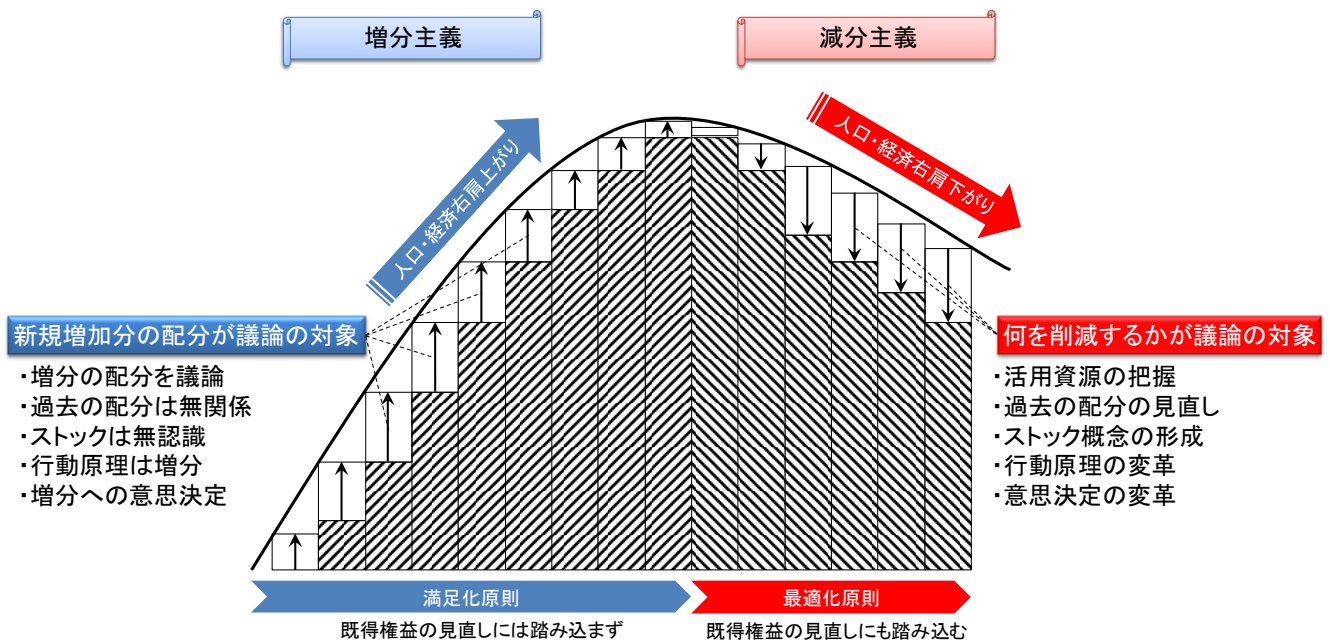
(1) リスク対応型の計画マネジメント⁴に基づく計画

増分主義⁵と満足化原則からの脱却

戦後の日本経済社会は、急激な右肩上がりの成長を遂げ、それを前提として、様々な制度、政策が形成されてきました。人口減少、低成長時代になった現在においても、依然として、その当時の記憶が深く無意識の中に潜在化しており、思い込みが形成されています。

右肩上がりが続く間は、この思い込みによる問題は顕在化しませんが、今や、少子高齢化、低成長時代に突入しました。多くの個人及び組織は、そのことを理解していますが、右肩上がりの時代に形成された行動様式や思い込み、意思決定の特性は無意識の中で潜行し、顕在化する課題に意識を変えて取り組もうとしても、どのように意識を変えるべきかに悩むという結果に陥っています。

>図表 1-4 インクリメンタリズムとディクリメンタリズム



参考文献) 宮脇淳 (2009年) 『自治体経営改革シリーズ』 ぎょうせい

右肩上がりの増加を前提とし、投入可能な資源が増加し続けると考える増分主義では、一人でも多くの利害関係者の満足度を高めることが良い政策の基本となります。当該年度の満足度は、常に前年度の到達点に対して、どれだけ満足が増加したかが基準となり、次年度の満足度は、この増加した満足度からさらにどれだけ満足したかで測定されます。

すなわち常に限界的増加を追い求め、満足の到達点はないということになります。

戦後、半世紀以上にわたり、人口が増加し、経済が成長することを前提とし、満足化原則を根拠にした意思決定が展開され、制度や政策が形成されてきました。現在も、このような意思決定や行動様式、

⁴習志野市経営改革プラン (平成22年3月) 参考資料編参照

⁵インクリメンタリズムといい、前年度の予算額や成功した政策を基本とし、それに付加する形で新しい予算や政策を決定する方法。

それに基づく制度、政策が依然として行われています。

この意識に気づくことなく公共施設の再生・再編や行財政改革に取り組んでも、中々うまくいかないということになります。

最適化原則と減分主義⁶への転換

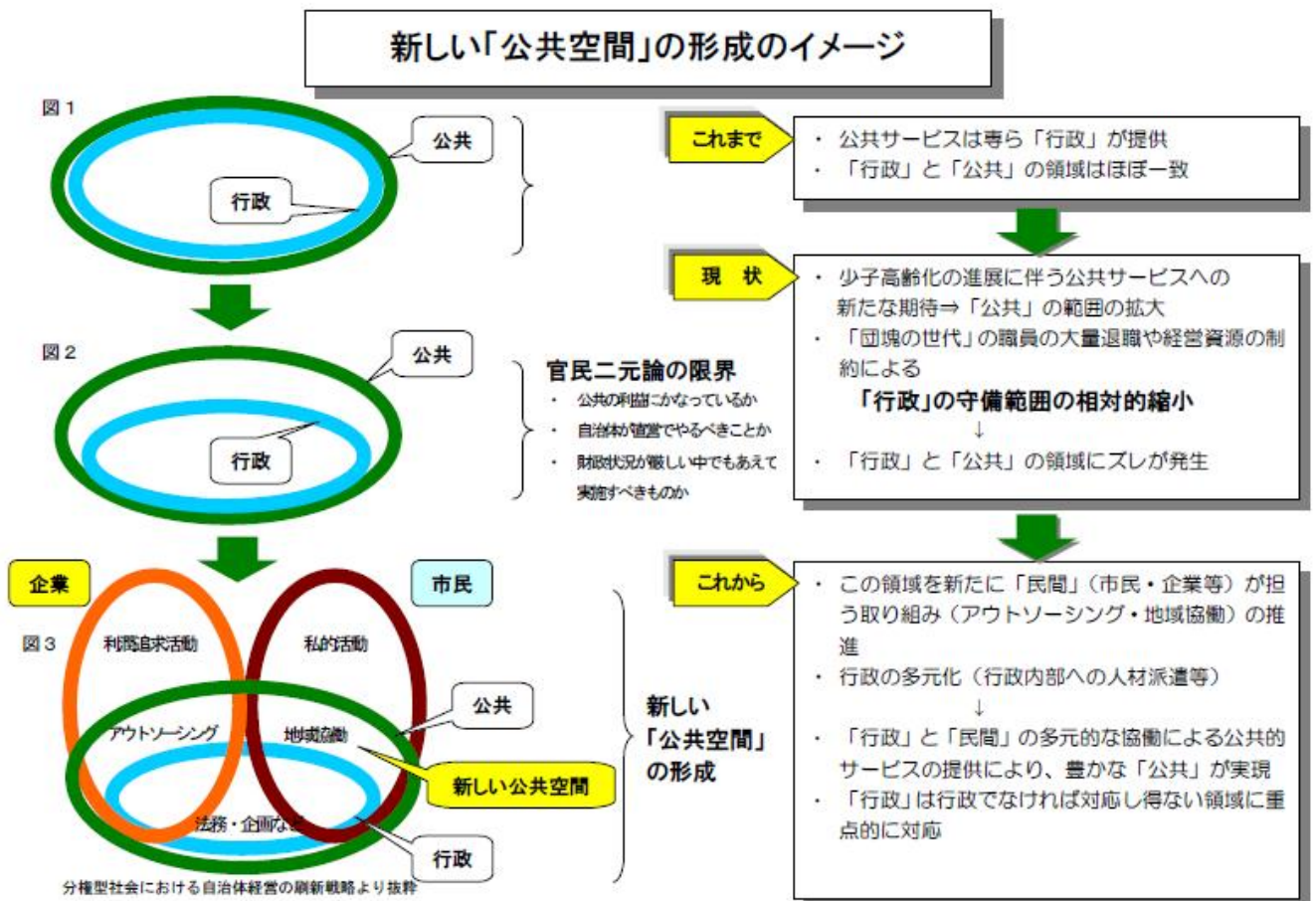
これからの自治体の経営戦略で必要なことは、公共領域全体の最適化を追求していくことです。最適化とは、高度経済成長期のように税収が増加していくというような、フローによる追加の資源投資を柱とするのではなく、これまで自治体が蓄えてきたストックに着目し、自治体にある既存の資源を発掘・認識し、その範囲内でそれらを最適に活用することを新たな柱とすることといえます。

このためには、行政のみでは限界があるということ、市民と共有する必要があります。

即ち、行政サービスと、公共サービスの違いを認識し、これまで行政が担ってきた公共領域を、市民、行政、民間事業者の間でパートナーシップを築き、実施していくことで、公共領域を広げていくことが可能であるという考え方です。

したがって、地域の資源として認識すべき資源は、行政内部に存在する財源や職員といった人的資源のみならず、地域住民や民間企業が有する知識や資源など、広い視野で考え、議論していくことが必要です。

>図表 1-5 新しい「公共空間」の形成のイメージ



出所) 習志野市民間活力導入指針

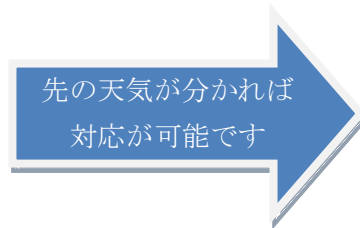
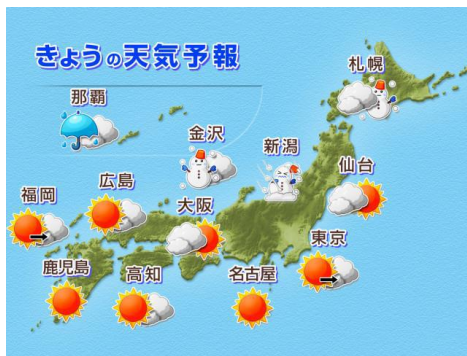
⁶ディクリメンタリズム

リスク対応型の計画マネジメントの導入

右肩上がり前提とする増分主義、満足化原則は、財源や人材の増加が続くことを前提としています。このため、景気変動等の外部環境が変わり計画が予定通り進まなくなっても、先送りすれば、近い将来新たな資源が確保され計画は達成できるという考え方が強く、計画の検証と見直しが進まず、結果として問題先送りの意思決定となっていました。

しかし、もはや、こうした問題先送り型の計画マネジメントは成立せず、先送りすれば、ますます状況が悪くなっていきます。従って、これからの計画マネジメントにおいては、目標達成を優先させることよりも、目標値は計画のリスク管理の物差しと位置付け、現実が計画より良い方、悪い方に乖離が生じた場合には、その乖離に対して敏速かつ機動的に対応できるように進行管理を行っていくことが必要です。これにより、市政運営の危機管理が実現できます。

さらに、計画自体も、社会状況の変化に応じて柔軟に見直していくことも重要です。公共施設再生計画は、まさに、最適化原則、減分主義に基づく、リスク対応型の計画マネジメントを想定した計画となっています。



(2) 人口減少時代のまちづくりを目指す計画

習志野市の人口推計では、現在も僅かですが人口は増加し続けています。しかし、本市においても、平成31(2019)年頃をピークに、その後は人口が減少していきます。

日本全体では、すでに2004年にピークとなり、平成25(2014)年には、これまで最大の24万人の人口が減少しています。

国立社会保障・人口問題研究所の将来人口予測によると、日本の人口は今後も減少を続け、50年後の平成75(2063)年には、8,355万人、97年後の2110年には、現在の人口の3分の1の4,286万人となります。この人口は、100年前の1900年代の人口とほぼ同じです。即ち、日本の人口は、1900年から100年かけて、4千万人から8千万人増加し、1億2千万人になり、これから100年後には、8千万人、人口が減少し、1900年、明治時代の人口とほぼ同じ4千万人になります。

公共施設は、現在の技術では、100年近く使い続けることができます。

私たちは、人口が3分の1になる将来を見つめて、現在の公共施設のあり方を検討しなくてはなりません。施設を維持するためには経費がかかります。人口が減少し、将来は使わなくなることも想定される施設を建設し、その維持管理や借金の返済を、将来世代に先送りして良いのでしょうか？

前述した、国による「インフラ長寿命化基本計画」では、人口減少を見据えた公共施設の老朽化対策に焦点をあてています。また、国土交通省においては、本年度、都市再構築戦略検討委員会を設置し、人口減少と急速な高齢化が進むなど、社会経済が大きな変革期を迎えている中で、これまでの拡大から均衡、縮小に向けて、都市構造そのものの再構築を促すために、都市再構築戦略(リノベーションプラン)の策定に着手しました。

このように、現在は、高度経済成長期のように、公共施設を新たに建設し、施設を増やしていく時代の考え方を転換し、将来の様々な環境変化を見据え、現在ある資産を効果的、効率的に活用しつつ、選択と集中により、一人一人の精神的な豊かさを維持しつつ、賢く縮んでいくこと、即ち、本市の経営改革の取り組みにも取り上げている、「スマート・シュリンク⁷(smart shrink:賢く縮む)」の考え方を取り入れることが重要です。

公共施設再生計画は、まさに、このスマート・シュリンクを実現させる計画です。

Point

1. 低成長時代になった現在においても、依然として、右肩上がりの高度経済成長時代の記憶が潜在している。
2. 行政サービスと、公共サービスの違いを認識し、これまで行政が担ってきた公共領域を、市民、行政、民間事業者の間でパートナーシップを築き、実施していくことで、公共領域を広げていくことが可能。
3. 計画は達成を優先させることよりも、目標値はリスク管理の物差しと位置付け、現実が計画より良い方、悪い方に乖離が生じた場合には、その乖離に対して敏速かつ機動的に対応できるように進行管理を行っていくことにより、危機管理を実現する。
4. 高度経済成長期のように、公共施設を新たに建設し、施設を増やしていく時代から、現在ある資産を効果的、効率的に活用し、選択と集中により、一人一人の精神的な豊かさを維持しつつ、賢く縮んでいくこと、即ち、本市の経営改革の取り組みにも取り上げている、「スマート・シュリンク(smart shrink:賢く縮む)」の考え方を取り入れることが重要。

⁷人口減少下で住民の生活の質(Quality Of Life)を維持、向上していくための地域マネジメント手法を総称する概念。拡大・成長に下支えされてきたシステムを見直し、公共事業や公共サービスの供給を効率化する一方、選択と集中により、地域が理想的な規模を維持できるように賢く縮小していくこと。

(3) 従来型予算編成システムの限界からの脱却を目指す計画

公共施設の老朽化対策に関する予算編成作業において、各部局は所管施設の役割や必要性和利用者の声を代弁して、施設の維持保全、存続のための予算要求を行っていきます。この姿勢は、住民福祉の向上を目指す担当部局、また、市の施策展開を行う上で基本的な姿勢です。

予算編成を担当する部門では、市の長期計画に基づく施策の優先度を考慮したうえで、個別案件の緊急度、必要性や優先順位、財源確保の状況を査定し、予算化を図っていきます。特に、公共施設の建替えや大規模改修には、一定の事業期間と多額の事業費を要し、財源として地方債を発行することから、将来の維持管理費や地方債の償還負担など、一定期間の財政見通しに立つ判断が必要です。

さらに、現在のように、公共施設の多くが老朽化し、将来的な財源確保が困難な見通しの中では、単年度の予算査定の中で得られた個別最適を積み上げた総和が、全体最適につながるかといえ、そうではなく、結果は財政的破綻の危機に直面せざるを得ないことになります。

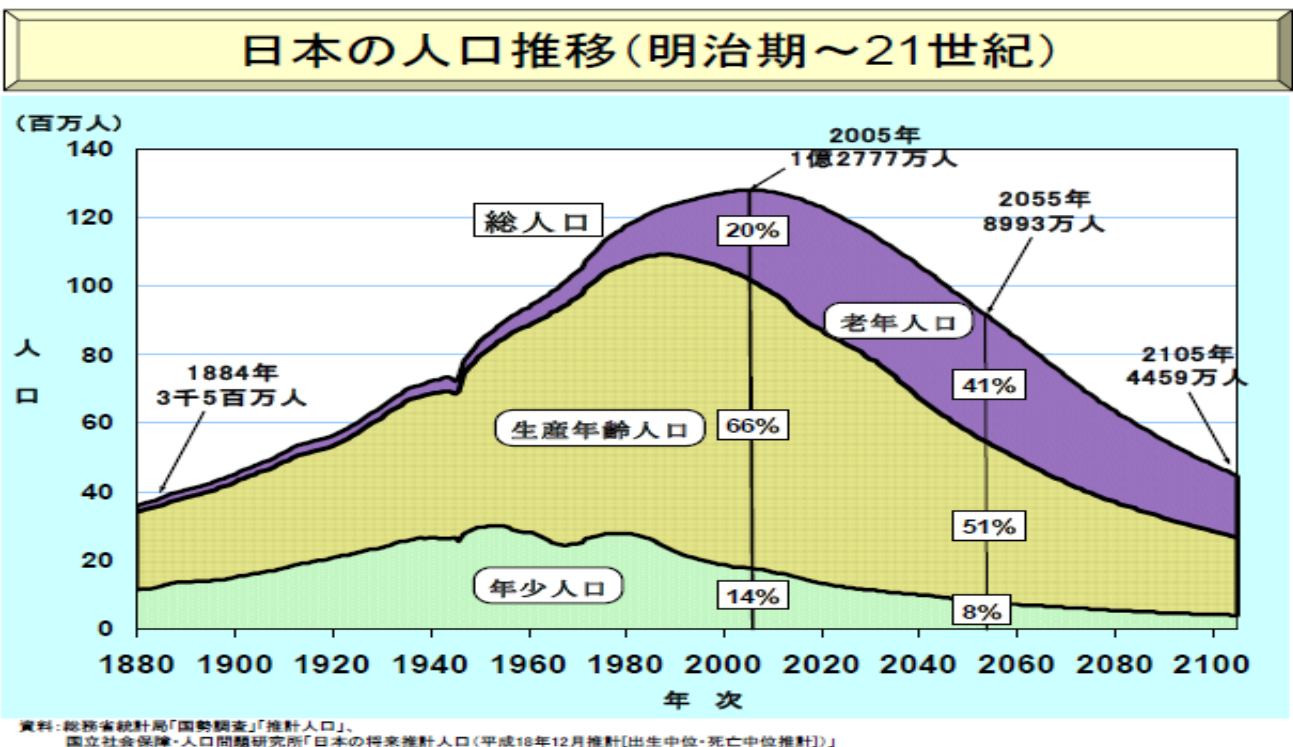
一方、この全体最適を毎年の予算編成作業において選択できるかといえ、公共施設の更新、再生事業が長期間にわたり、かつ、施設の複合化、多機能化の選択肢が求められ、更に、事業費が多額で地方債を財源とすることを考えれば、中長期の事業計画や財政フレームに基づいた予算編成作業が必要となっています。特に、公共施設全体の再生事業の最適化を図ることは、各施設や、その中で行われるサービスの長期的な判断材料がなければ、なかなか難しいのが現状です。

長期的には財政環境が縮小していく見通しの中で、本来であれば、一連の予算編成作業の前段階において、政策、施策の優先順位づけや、将来見通しに基づく中長期の市政運営のかじ取りが必要ですが、なかなかできないのが現状です。

そのような中で、公共施設再生計画の役割は、市が保有する公共施設の改築、改修等の再生整備事業の全体像を、中長期的視点に立ち、再生事業の手法や財源確保策などの観点から明らかにし、全体最適を踏まえた、個別事業の選択を可能にしようという試みです。

これからの予算編成作業においては、公共施設の再生に限らず、市の政策、施策全般において、長期的な見通しに立つ判断が必要であり、そのことが限られた財源の有効活用に繋がります。

> 図表 1-6 日本の人口推移（明治期～21世紀）



2. 公共施設再生計画の役割

公共施設再生計画に求められている主な役割は、次の3点です。

公共施設再生計画の役割

1. 公共施設再生整備事業の見える化

公共施設再生に関する整備事業（以下、「再生整備事業」という。）について、整備方針、整備時期、概算事業費（財源内訳を含む）及び効果等を計画という形で「見える化（可視化）」することは、限られた財源の中で事業費の確保を実現し、財政フレームの作成に際して、効果的、効率的な再生整備事業を推進するうえで有効です。

2. 限られた経営資源の有効活用

人口推計や施設の耐用年数などの中長期的な推移を踏まえて施設整備方針や計画を策定することで、短期的な視点による対応を回避でき、真に必要な対策を合理的な根拠、理由に基づいて、早期に打ち出すことが可能となり、結果として限りある財源等、経営資源を有効活用することが可能となります。

3. 社会状況の変化への適切な対応

習志野市域全体の中で、将来の公共施設の役割や必要な機能等の変化を見通して、公共施設の再生整備事業に関する方針を策定し、計画的に事業化を進めることで、将来の市民ニーズの変化や社会状況の変化に適切に対応することが可能となります。

3. 各施設所管部局が策定している施設整備計画との関係

小・中学校、公民館、図書館、こども園、幼稚園、保育所、スポーツ施設など、主要な公共施設については、それぞれの施設を所管する部局において、期間の長短はあるものの、施設整備計画を策定し、市民ニーズへの対応や適切な維持保全、運営を行っています。

公共施設再生計画は、これら、各施設の所管部局が策定する施設整備・改修計画との整合性を確保しながら作成しています。

ただし、各部局が作成する施設整備計画は、基本的には、市の長期計画に基づく基本計画期間内に限定されるため、その期間以降の、更に将来にわたる計画については、人口推計や施設耐用年数などの基本データに基づき、公共施設再生計画において、各公共施設の再生整備事業計画を作成します。この際、各部局との調整、連携を図っています。

また、現時点においては、各所管部局の施設整備計画と公共施設再生計画が併存する状況ですが、公共施設再生計画基本方針にもあるとおり、公共施設再生を効果的、有効的に進めていくための推進体制の整備、施設情報の一元化及び、PDCAサイクルの実施をめざし、将来的には、公共施設再生計画に一元化できるように、更なる取り組みを進めます。

Point

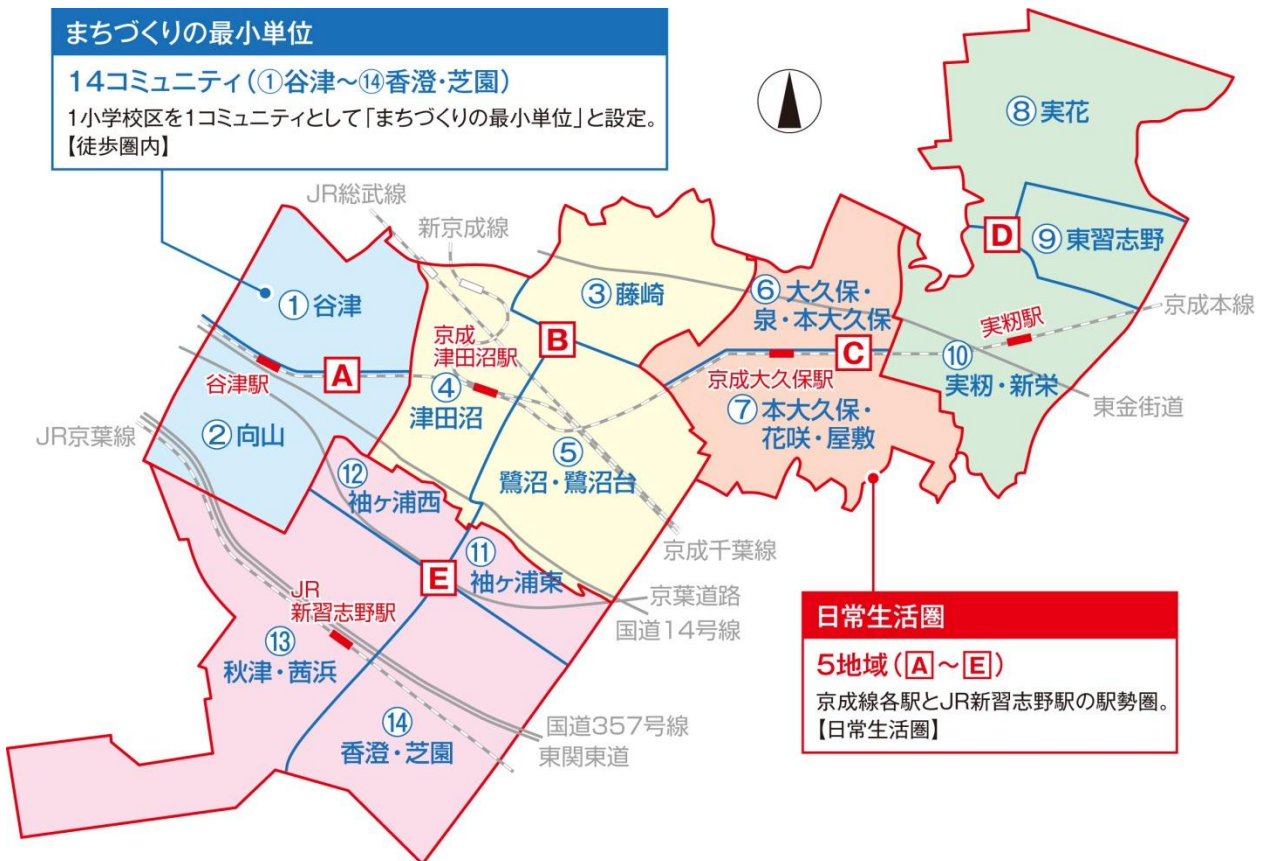
1. 公共施設の多くが老朽化し、将来的な財源確保が困難な見通しの中では、単年度の予算編成作業における個別最適を積み上げた総和が、全体最適に繋がるとはいえない。
2. これからの予算編成作業では、中長期の事業計画に基づく判断を行わなくては、長期的な財政負担を伴う、公共施設全体の再生事業の最適化を図ることは不可能。
3. 予算編成作業の前段階で、将来見通しに基づく中長期の市政運営のかじ取りが必要。

4 公共施設再生におけるエリア

1. 公共施設再生計画における施設配置の基本区域

公共施設再生計画における施設配置の基本的な考え方は、1985（昭和60）年の「習志野市長期計画」に示す14のコミュニティ及び、「都市マスタープラン」において設定されている日常生活圏並びに、7つの中学校区の3パターンを基本とします。

>図表 1-7 コミュニティ区分



14 コミュニティ	7 中学校区	5 地域	
① 谷津	第一中学校区	A	《鉄道駅》 谷津駅(京成線)
② 向山			
⑬ 秋津・茜浜	第七中学校区	E	JR新習志野駅
⑭ 香澄・芝園			
⑪ 袖ヶ浦東	第三中学校区	B	京成津田沼駅
⑫ 袖ヶ浦西			
⑤ 鷺沼・鷺沼台	第五中学校区	C	京成大久保駅
④ 津田沼			
③ 藤崎	第六中学校区	D	実籾駅(京成線)
⑦ 本大久保・花咲・屋敷			
⑥ 大久保・泉・本大久保	第二中学校区		
⑩ 実籾・新栄			
⑨ 東習志野	第四中学校区		
⑧ 実花			

2. エリア（地域・地区）の価値を向上させる公共施設再生

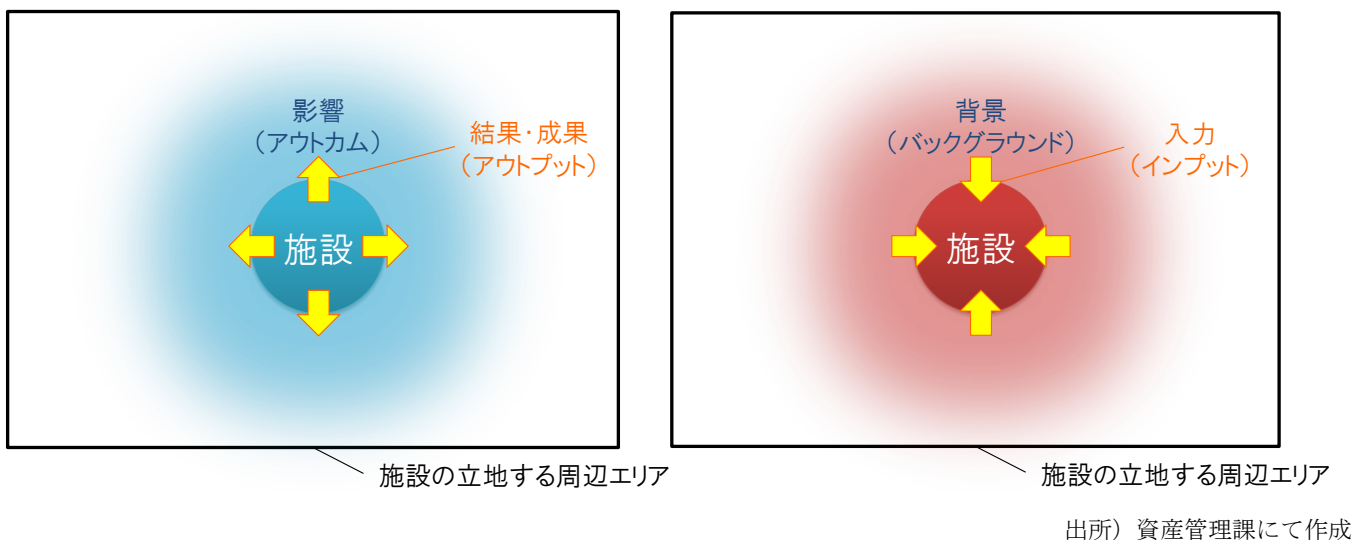
公共施設再生にあたっては、建物を更新し、効率的かつ効果的な運営へと改善を図るなど、施設のあらゆる改善の「結果・成果（アウトプット）」が、施設の立地する周辺エリア、あるいは市全体に与える「影響（アウトカム）」を十分に考慮する必要があります。

施設が複合化、あるいは更新され、その機能が魅力的になり、今までは利用しなかった人々が利用するようになり、たくさんの方が訪れるようになると、周辺の経済活動が活性化し、カフェやコンビニエンスストア、レストランなどの、商業や産業が成り立つようになり、地域経済の活性化につながっていきます。

また、公共施設再生計画では、学校施設を地域の拠点とすることを基本的な考え方としていますが、その際、利用動線が交錯しないように、お互いの活動の様子を感じられることができる配置とすれば、多世代の交流が生まれ、コミュニティの活性化が図られます。

さらに、機能統合により発生した未利用地の活用策としては、原則として売却や貸付することになりますが、その際は、自社の利益だけではなく、地域の持つ魅力を最大限に活かし、地域の価値を高める一員として役立つことで、事業運営の成立を目指すという視点を持った、意欲ある民間企業や団体と協力して進めていくこととします。

>図表 1-8 公共施設再生と地域活性化の関連性（概念図）



Point

1. 施設のあらゆる改善の「結果・成果(アウトプット)」が、施設の立地する周辺エリア、あるいは市全体に与える「影響(アウトカム)」を考慮する。
2. 未利用地の民間利用は、地域の持つ魅力を最大限に活かし、地域の価値を高める一員として役立つことで、事業運営の成立を目指す意欲ある民間企業や団体と協力して進めていきます。

5 文教住宅都市憲章と公共施設再生計画

本市では、まちづくりの基本理念として、昭和45（1970）年に「習志野市文教住宅都市憲章」を制定されました。

公共施設再生計画の位置づけにおいて示したとおり、公共施設再生計画は、文教住宅都市憲章のもとで策定された長期計画における重点プロジェクトとなっています。従って、この理念を堅持、継承し、憲章に基づいた再生整備事業を実施していきます。

公共施設再生の取り組みは、施設の統廃合が目的ではありません。また、新たな都市施設を整備することが目的でもありません。

先人が築いた良好な環境を維持し、憲章の理念にのっとり、市民と関係機関と行政が力を合わせ、より良い資産を次世代に引き継いでいく、息の長い、持続的な取り組みです。

習志野市文教住宅都市憲章

わたくしたち習志野市民は、わたくしたちおよび次の世代をにう子どもたちのために、静かな自然をまもり育てていかなければなりません。

それは、教育および文化の向上をささえるまちづくりの基盤となるものであり、健康で快適な生活を営むために欠くことのできない基本的な条件だからです。

しかし、人間はすぐれた文明をつくりだすいつぼう、自然を破壊し、わたくしたちの生命、身体をおしばみ、教育および文化の正常な発展を阻害していることも事実です。

そこで、わたくしたち習志野市民は、ひとりびとりの理解と協力のもとに、創意工夫し、たゆまぬ努力をつづけながら、理想とするまちづくりのために次のことを宣言し、この憲章を定めます。

- 1 わたくしたち習志野市民は、青い空と、つややかな緑をまもり、はつらつとした若さを失わないまちをつくります。
- 1 わたくしたち習志野市民は、暖かい生活環境をととのえ、住みよいまちをつくります。
- 1 わたくしたち習志野市民は、教育に力をそそぎ、すぐれた文化をはぐくむ調和のとれたまちをつくります。

（憲章の目的）

第1条 この憲章は、習志野市の現在および将来にわたるまちづくりの基本理念を定めることにより、習志野市の健全な発展を保障することを目的とする。

（市民のつとめ）

第2条 市民は、教育、文化の向上に望ましい環境を維持するようつとめなければならない。

第3条 市民は、清潔で秩序ある生活環境を保持し、快適な生活を営むようつとめなければならない。

第4条 市民は、文教住宅都市を建設するために行なう市長およびその他関係機関の施策に協力するようつとめなければならない。

（市長および関係機関のつとめ）

第5条 市長は、都市施設の整備にあたり、常に市民の生命、身体および財産の安全を第一義として生活の利便に供するようつとめるとともに、かつ教育、文化の向上を根幹とするよう配慮しなければならない。

第6条 市長は、文教住宅都市としての機能を保持するため必要があるときは、他の団体に協力を求め、または適切な指導、助言を行なわなければならない。

第7条 市長およびその他の関係機関は、理想とするまちづくりの実現のため、市民に理解を求め、自由な意見を聞く機会を積極的に設けるようつとめなければならない。

（補則）

第8条 この憲章は、公布の日から起算して6ヵ月以内において市長が別に定める日から施行する。

（昭和45年規則第24号で昭和45年9月30日から施行）

第9条 この憲章を施行するために必要な事項は、条例および規則で定める。

出所) 習志野市文教住宅都市憲章 昭和45年3月30日議決

