

公共施設等総合管理計画策定に向けた
基本的な考え方に関する提言書

平成 27 年 1 月

西東京市行財政改革推進委員会

はじめに

西東京市においては、新市建設計画に「公共施設の統合整備」を位置付け、平成 16 年 3 月には「公共施設適正配置計画」を策定するとともに、行財政改革大綱にも位置付け、「施設白書」や「公共施設保全計画」を策定し、公共施設等の適正配置・有効活用の取組を行ってきたが、合併後 10 年間においては、児童・生徒数の増加などの要因から、大きな成果が得られず、依然として施設保有量が増加してきた。

そのため、新市建設計画が終了する平成 22 年度には「公共施設の適正配置に関する基本方針」を、翌 23 年度には「公共施設の適正配置等に関する基本計画」を策定し、合併以降停滞していた公共施設の適正配置等に関する取組の再始動を図ってきたところである。

これらの取組は、他市に先駆けたものであり、今回、国から要請のあった公共施設等総合管理計画の策定にあたっては、これまでの西東京市の考え方である「基本方針」を基本に、インフラや長寿命化、PFI など新たに加えるべき視点を取り込むことで、公共施設等再編成の取組の実行性を担保しうる計画とすべきである。

総量抑制に向けた公共施設等の適正配置・有効活用の取組は、行政サービスの縮小を目的とするのではなく、これらの取組により公共施設等の総量を抑制することで、市財政の健全性を確保することが、結果として、将来需要への対応や他の行政サービスの維持向上を可能とするものである。

そして、第 4 次行財政改革大綱で掲げた「将来見通しを踏まえた持続可能で自立的な自治体経営の確立」を目指し、これまでの審議を踏まえ、本委員会として、公共施設等総合管理計画の策定にあたっての基本的な考え方について提言する。

今後、この提言内容を行政側でしっかりと検証し、公共施設等総合管理計画の策定にあたり、提言で示した基本的な考え方を可能な限り行政運営に反映することにより、「将来見通しを踏まえた持続可能で自立した自治体経営の確立」に向け、取り組まれることを要望する。

なお、本委員会において議題となった庁舎統合及び西東京市民会館、中央図書館・田無公民館については、緊急性が高く、早急に取り組むべき課題であることから、別紙付帯意見のとおり委員会としての意見を取りまとめたので、あわせて提出する。

1 公共施設等総合管理計画策定の必要性

国や地方公共団体が保有する 1960 年代から 1980 年代に整備された建築物や道路、橋りょう等のインフラについては、今後一斉に老朽化の課題を抱えており、その対策が全国的に急務となっている。

国においても、公共施設等の老朽化の課題に対応するため、平成 25 年 11 月に「インフラ長寿命化計画」を策定したところであり、地方公共団体においても公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための計画（以下、「公共施設等総合管理計画」という。）の策定が必要となり、平成 26 年 4 月には「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」が示されたところである。

地方公共団体においても、引き続き厳しい財政状況が予想され、また、少子高齢化や人口減少等による公共施設等に対する行政需要の変化が見込まれることから、今後想定される公共施設等の老朽化の課題に対し、早期に全体の状況を把握し、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担の軽減・平準化を図るとともに、公共施設等の最適な配置を実現することが必要である。

2 西東京市の現状

(1) 土地及び建物面積の推移

平成 13 年 1 月に合併した西東京市については、新市建設計画に基づき新たな施設の建設や既存施設の建替等を行うなど、新たな施設整備などを通じてまちづくりを着実に進めてきた一方で、「公共施設の統廃合」については、大きな成果を挙げられていない。

そのため、土地及び建物面積は合併以降も増加しており、維持管理や維持補修等に要する経費の増加にも繋がっている。

(2) 老朽化の現状

西東京市の公共施設等の経過年数の状況としては、老朽化した施設の建替や新たな施設の整備を行ったことにより、新しい施設もある一方で、建築後 30 年を経過した老朽化若しくは老朽化が見込まれる施設も多く保有している。

(3) 財政状況

西東京市の財政状況としては、平成 25 年度決算ベースで経常収支比率が前年度比 2.6 ポイント悪化し 94.4%となっており、財政の硬直化が進んでいる。

特に、生活保護及び障害者関係、保育園関係の扶助費や公債費は、合併当時と比べ大幅に増加しており、人件費は減少傾向にあるものの義務的経費全体としては、歳出の 50%以上となっている。

また、合併以後の新規施設の整備や「公共施設の統廃合」が進まなかったことなどが

ら、公共施設等の維持管理等のランニングコストやサービス等の物件費の増加に繋がっており、そのことも財政硬直化の一因となっている。

このような状況を踏まえ、公共施設老朽化による更新需要の把握を行うとともに、市財政の将来見通しを的確に行い、将来にわたり保有可能な公共施設等の総量を見定め、公共施設等に関する投資的な経費及び維持管理経費の抑制を図る方策の検討が必要となる。

3 公共施設等を取り巻く現状把握・将来見通し

(1) 市財政の現状把握、将来見込み

健全な自治体経営を目指し、これまでも3次にわたる行財政改革大綱に基づき様々な取組を進めてきたところであるが、依然として西東京市の財政状況は硬直化が進行してきていることから、公共施設等を取り巻く現状と将来更新需要の予測、市財政の将来見通しを的確に行うことが重要である。

その上で、公共施設等を含めた行政サービス全体において、サービス水準の適正化や優先順位付けを的確に見定め、将来にわたり持続可能で自立的な自治体経営が可能となるよう努める必要がある。

(2) 将来人口

公共施設等の耐用年数は数十年単位であり、今後の公共施設等の更新需要や利用需要を見据え、長期的な視点を持って更新・統廃合・長寿命化等を計画的に行うためには、将来人口動向についても長期的なスパンで推計を行う必要がある。

なお、推計にあたっては、年齢階層の区分を考慮するとともに、地域的な課題にも留意する必要がある。

(3) 公共施設等の老朽化、更新需要

公共施設等は必ず老朽化するものであり、定期的な保全改修や大規模改修、そして建替が必要となり、施設を保有していれば老朽化への対応が必須である。

そのため、現在の公共施設等の現状を的確に把握することが必要であり、公共施設等が更新時期を迎えるまでのライフ・サイクル・コストを捉えることで、将来へ備えることが可能となる。

現状の保有量が財政的に維持できない場合には、将来人口や市民ニーズを的確に捉え、早期に施設の必要性を検証し、改修や建替、廃止の方向性を導くことが重要となる。

4 実効性を担保するために

(1) 目指すべき方向性

西東京市が目指すべき方向性としては、いかに公共施設等の総量を抑制していくかである。公共施設等の保有量は、これまで増加の一途を辿っており、現在保有しているす

すべての施設の更新需要へ対応できない状況であることを認識する必要がある。

その上で、将来需要や市民ニーズを適正に捉え、多機能化や複合化、転用といった手法により、資産を有効に活用することにより、新たな付加価値を見出すことも可能となる。また、施設の利用実態や周辺施設の状況も十分把握し、施設単体や施設の種別を超えた検討をすべきである。

一方、道路や下水道施設等のインフラ施設についての目指すべき方向性は、公共施設等とは異なり、道路や下水道施設等の計画的な整備や老朽化したインフラ施設の延命化・耐震化に向けた取組を行うとともに、効率的で効果的な管理に努めるべきである。

(2) 適正配置・有効活用の視点

- ☐ 統廃合や複合化、余剰地の売却等による総量抑制
- ☐ 施設の転用や多機能化等による資産の有効活用
- ☐ 管理運営方法の見直しによる維持管理コストの適正化
- ☐ 民間活力・資金の有効活用
- ☐ 財源の捻出

(3) 課題の検証

公共施設等の抱える課題については、施設毎に建物の状況や利用実態等を把握・分析し、分野全体での配置バランスや他市比較による保有量を検証するとともに、周辺の施設整備状況や利用実態、役割についても検証する必要がある。

その上で、施設機能の集約化や複合化等の可能性、存続の必要性を判断するとともに、課題の優先順位付けが重要となる。

5 解決に向けた方策

公共施設等の目指している方向性は「総量抑制」であることから、用地については既存用地の活用を原則とし、新たな用地取得を行う場合は、既存用地の売却等により財源確保を図るとともに、未利用地については、売却や貸付等により将来需要へ備える必要がある。

また、建物についても目指している方向性は同じであることから、新たな施設整備の際は統廃合により総量抑制を図ることを原則とし、既存施設の建替にあたっては、周辺施設との複合化を積極的に検討する必要がある。特に、利用率に課題のある施設機能については、他施設との統廃合又は廃止を検討する必要がある。

なお、総量抑制に向けた公共施設等の適正配置・有効活用を進めることで創出した用地や建物については、取組の目的を踏まえ更なる公共施設等の総量抑制に活用することを前提とし、本委員会に示された「公共施設等跡地活用方針」に基づき、今後の公共施設の再編に向けた方向性を強く意識した対応を図られたい。

6 目標値設定の考え方

公共施設等総合管理計画の策定にあたっては、目標値の設定が求められており、西東京市においても、何故、公共施設等の総量抑制が必要なのかを市民に対しわかりやすく説明するためにも、目標値の設定を検討すべきである。

目標値を掲げることで、同計画に掲げた取組目標や達成状況についても説明責任が果たせることとなる。

そのためには、市財政の状況や公共施設等の将来の更新費用を的確に把握し、財政的な側面からどの程度まで更新需要へ対応可能なのかを判断できるような目標値を慎重に設定する必要がある。

7 既存計画との役割分担

西東京市においては、すでに公共施設等の現状把握のための「施設白書」や施設保全に関する計画として「公共施設保全計画」、公共施設等のマネジメントに関する基本的な考え方である「公共施設の適正配置に関する基本方針」や各種の個別計画も策定している。

公共施設等総合管理計画の策定にあわせ、改めてその関係性を整理し、市民にもわかりやすく説明するとともに、必要に応じ公共施設等総合管理計画の趣旨を踏まえた計画の見直しの必要性を検証する必要がある。

8 維持管理等の保全に関する考え方

公共施設等を計画的に維持保全していくことは、将来の更新費用の抑制にも繋がる重要な取組であり、公共施設等を維持管理するための方針についても、公共施設等総合管理計画において示す必要がある。

そのため、公共施設等の維持管理・更新等の保全や長寿命化や耐震化に関する方針等については、平成 27 年度に改定を予定している公共施設保全計画において、改めて考え方を整理し、公共施設等を総合的に管理できるよう取り組む必要がある。

＜特定課題に対する付帯意見＞

1 西東京市民会館、中央図書館・田無公民館への対応

耐震補強が必要であると判明した西東京市民会館及び中央図書館・田無公民館については、耐震化の課題から、早期に方向性を示す必要がある。

西東京市民会館については、耐震化や耐用年数、施設の有効活用といった建物としての課題をはじめ、市内の文化施設の保有数や周辺に類似機能を有する施設が存在する等の量的な課題、また、利用実態や稼働率等にも課題がある一方で、立地の良さもあり、稼働率が高い施設機能も存在している。

今後の公共施設の再編にあたっては、何より「総量抑制」が前提であるとの考えに立ち、多額のコストで耐震補強を実施するのではなく、耐用年数を考慮し、改めて施設及び機能の存続の必要性から検討すべき施設である。

なお、検討の方向性としては、現状の規模や機能の維持を目的とした改修や建替を検討するのではなく、必要性の検証を行った上で、他の施設機能と統合する複合化等により、総量抑制の視点で検討すべきである。

一方、中央図書館・田無公民館についても、耐震化への対応は急務であり、また、中央図書館のサービス拡充への対応や、公民館と市民会館の貸室機能等の面で利用実態が類似しているといった課題を有している。

以上のことから、提言書で示した公共施設についての基本的な考え方にに基づき、施設の老朽化及び耐震化、利用実態等に課題のある市民会館と近接している同種の課題を有した中央図書館・田無公民館を一体的に検討することで、「総量抑制」を図るとともに、新たな付加価値の創造につながる「複合化」の方向性について検討すべきと考える。

2 庁舎統合への対応

庁舎の統合については、西東京市が抱える公共施設の適正配置において最も大きな積み残し課題であり、保谷庁舎の老朽化や二庁舎体制に伴う財政負担、市民サービス、業務効率への影響を考えると、早期に結論を導くべきである。

庁舎の位置や統合の時期、市民サービスの維持等に関する合意形成には時間を要することは、理解するところであるが、一方で、保谷庁舎の耐用年数は切迫した課題であることから、この両面を見据えた対応を検討する必要がある。

そのため、本委員会としては、早急に対応すべき課題である保谷庁舎の老朽化への対応と、丁寧な市民との合意形成を考えた場合、保谷庁舎を解体し、保谷庁舎機能を保谷

庁舎周辺施設と田無庁舎敷地に分散配置する「暫定的な対応方策」が、客観的に見ても合理的な対応策ではないかと考える。

また、庁舎の位置については、市民感情や市全体の配置バランスを考慮することが重要であり、西東京市が対等合併した経緯を踏まえると、市中心地域との考え方もあるが、現時点では適地もないことから、引き続き新たな用地での統合案の実現可能性を検証すべきである。

なお、庁舎統合の検討を進めるにあたっては、提言書に示した公共施設についての基本的な考え方である「総量抑制」と「有効活用」の視点で検討すべきであり、田無庁舎と同一敷地にある中央図書館・田無公民館の耐震化等の課題への対応と一体的に検討すべきである。