

政 策 提 言 書

公共施設のあり方について
～ポストコロナ時代の新しい未来～

令和3年3月29日

岡谷市議会

(担当委員会 総務委員会)

目 次

1	はじめに	P 1
2	基本方針	P 1
3	論点と検討のポイント	P 2
4	提言	P 2
5	調査・研究の内容	P 5
6	市民との意見交換	P 14
7	まとめ	P 14
8	おわりに	P 14
	○調査研究の経過	P 15

別添 公共施設のあり方に関する資料

1 はじめに

本市の人口推移については、昭和55年の62,210人をピークに、その後減少傾向が続き、令和2年11月1日現在47,712人となっています。出生数の低下による少子化や、高齢者人口の割合が高くなり生産年齢人口の落ち込みが予測され、これまでの人口減少の傾向が今後も続くと予想されます。さらに高齢者人口の増加に伴い扶助費が増加し、生産年齢の人口の落ち込みは市税収入の減収にもつながります。

また、本市が保有する公共施設については、約半数が建築後30年以上経過し老朽化が確実に進行しており、建物の劣化度や財政状況等を踏まえ、中長期的な視点で建物の維持改修を行い、将来にわたってより長く安全な施設利用ができ、岡谷市民と岡谷市の将来にとって希望の持てる持続可能な公共施設を考える取り組みが必要となっています。

しかしながら、令和2年度は新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、地域コミュニティや各種行事に多大な影響を及ぼし、「新たな日常」の実現に向けた環境整備も急務となっています。これまでと違う暮らし方・働き方に適した施設の新たな価値を創造していくことが求められていると考えます。

そこで、総務委員会では、資産総量の適正化と将来財政負担の軽減、市民サービス向上の両立を目指した基本方針を定め、調査・研究を進めました。

なお、本提言はインフラ施設を除外し、長寿命化については、予防保全とライフサイクルコストの視点で比較検討した提案に心がけ、さらに更新費用についての財源確保では、公民が連携することにより、これまでとは違ったスキームでの推進につながればと考えています。

2 基本方針

「岡谷市公共施設等総合管理計画」の「基本方針1 資産総量の適正化」において、適切な市民サービスを持続的に提供していくため、人口動態や社会情勢を踏まえた、公共施設の適切な規模・機能等を検討するとともに、施設統合等の集約化や民間への移管などの推進により、将来財政負担の軽減に向けた資産総量の適正化を図ることとしています。

また、資産総量の適正化などによる将来財政負担の軽減を図るため、今後40年間の延床面積を20%以上の削減、今後10年間（平成28年度から令和7年度）の延床面積を8%以上削減するとともに、機能的な施設配置と施設機能の充実、また財政負担の平準化に取り組みながら長寿命化を図ることとしています。

これらのことを踏まえ、総務委員会として、次の3つの基本方針を定めました。

【市民サービス向上と将来財政負担の軽減の両立を図るための3つの基本方針】

- (1) 人口減少や市民ニーズの変化に対応し、質とサービス向上のための集約化・複合化
- (2) 組織連携の強化による効率的な運営と民間ノウハウを活用した施設の賑わい創出
- (3) 長期的な視点での市民との対話により相互理解と夢のある施設再編の実現

3 論点と検討のポイント

(1) 将来負担の軽減と資産量の適正化

高度経済成長期に集中投資された公共施設の老朽化が進行することより、施設の改修や更新需要が高まり、今後巨額の更新費用が集中的に発生することが考えられます。

また、人口減少、少子高齢化等による税収減に加え扶助費の増大が見込まれることが懸念されます。

そのようなことから、社会環境の変化や地域特性に応じた適切な公共サービスの提供と安定した財政運営の両立、また保有する公共施設を総合的に把握し資産総量の適正化を図ることで将来財政負担の軽減につながると考えます。

(2) 集約化、複合化、多機能化

機能の異なる施設を集約化・複合化・多機能化することによってさまざまな施設間の相乗効果を最大限発揮することができます。多様なニーズに応える施設環境の高度化、賑わいや楽しさなどの創出、施設間の共同事業等による利用者の交流促進等、地域における核の形成が期待されます。さらに集約化・複合化による管理・運営のための人員及びスペースを削減できランニングコストの削減と戦略的配置を実現するための有力な方策として検討する必要があります。

(3) 公民連携、PPP/PFIによるライフサイクルコストの削減

新たな可能性と持続可能なまちづくりの構築、市民満足度・顧客満足度の向上の両立を追求するためには、公民連携による事業の探求が必要であり、数多くあるPPP/PFI手法の中から、各事業に合ったものを適切に判断し、導入にあたっては十分な検討が必要と考えます。

また、公共施設の建設から維持管理、運営などに民間のノウハウや資金を活用することで、市民サービスの向上やライフサイクルコストの削減をすることにより、財政負担の軽減につながると考えます。

4 提言

本市は、「資産総量の適正化」の具体的取り組みとして、新設・統合・廃止・更新等の推進方針や、具体的な公共施設の計画期間における数値目標等が示されています。また、公共施設のあり方方針案が、平成20年4月に公表されて以来、施設の見直し内容のたたき台として議論を深めてきました。さらに本年度は「岡谷市公共施設個別施設計画」が示されるなど、着実に取り組みを進めてきていますが、将来を見据えた持続可能な夢と希望がある施設運営を実現するためには、将来像をより具体的に示し市民議論を展開していく必要があると考えます。市民の声として「具体的な方針が示されないと議論ができない」などの意見が聞かれました。本提言は、基本方針に示した「市民サービスの向上と将来財政負担の軽減の両立」が図れる未来の公共施設の可能性を一步でも前進させるため、計画では示されていない「**将来ビジョン**」について提言します。

提 言

提言1 支所・公民館機能と学校施設等との複合化・多機能化による新しいコミュニティ拠点の確立

老朽化が進む支所・公民館、また児童・生徒数の減少に伴う学校の統廃合等の検討が必要となってくる中で、学校の空きスペースに支所・公民館機能を複合化・多機能化を図ることにより、地域に支所・公民館機能を残しつつ学校の存続と新しいコミュニティ拠点が確立されるのではないかと考えた。

そこで、以下の項目を検討・実施していただきたい。

- (1) 公共施設の施設維持費削減のため、複合化が可能な施設の検討をすること
- (2) 公共施設単体の存廃だけの問題解決方法を選択せず、地域の特性を考慮した課題として検討すること
- (3) 岡谷市の将来を見据えて、市民一人ひとりが公共施設のあり方を考える土壌づくりを図ること

提言2 学校水泳プールの大規模改修時期に合わせた、市民水泳プール等への集約化と、水泳指導の民間委託による満足度の向上

すべての学校水泳プールを維持していくためには財政負担が大きい。また、水泳指導やプールの維持管理等に係る教職員の負担軽減が必要。一方、大規模改修が予定されている市民水泳プールは機能の充実が求められている。このことから市民水泳プール等への集約化による課題解決と授業の質的向上の可能性を考えた。

そこで、以下の項目を検討・実施していただきたい。

- (1) 学校水泳プールの稼働率による授業時間当たりのランニングコストの試算を行うこと
- (2) 老朽化が著しい学校水泳プールの目標耐用年数の維持または集約化した場合の試算を行うこと
- (3) 安全管理、教職員負担軽減、授業内容から民間指導員活用の可能性を検討すること

提言3 図書館を中心とした既存施設の集約化・複合化。また遊休地など適正立地への配置により、相乗効果が発揮できる夢のある施設の実現

図書館は、世代間を通しての文化の継承、発展に寄与する社会的施設であり、さらに知の拠点として、知識、文化、情報の取得、また、幅広い世代が接するコミュニケーションの役割を担っている。その図書館を中心に、集約化・複合化を図り、互いの価値を高めあうことで生まれる相乗効果により、利便性と集客力の向上、さらに、まちづくりの拠点や地域コミュニティの場としての活性化を考えた。

そこで、以下の項目を検討・実施していただきたい。

- (1) 機能的な施設配置と他施設との集約化・複合化による多機能化への可能性を検討すること
- (2) 効果的・効率的な施設管理と多様な市民ニーズに応えるための公民連携について検討すること
- (3) 集客力のある図書館を核に、賑わい創出による中心市街地の活性化へ導くための検討をすること

※「提言1」から「提言3」の「将来ビジョン」実現のための手法について、次のとおり提言します。

提言4 施設の有効活用と賑わい創出を図るため、建設・管理・運営コストの削減やサービス向上を目指した民間活力の導入を含め、施設の特性に合わせた新たな建設・管理・運営手法の検討

今後人口減少が進み、公共施設の維持管理費や改修、更新にかかる費用の財源確保が難しいと予測される中で、効率的かつ効果的な施設運営を行うためには、時代に合った建設・管理・運営手法の検討が必要となってくる。民間活力などを適切に導入できれば、公共サービスに対する市民満足度向上が期待でき、また提言1から3の実現にも有効であると考えた。

そこで、以下の項目を実施していただきたい。

- (1) 公民連携活用の指針の策定などにより、施設の特性に即した、民間活力導入の有効性などを慎重に判断すること
- (2) 事業の推進にあたっては、各部局職員によるプロジェクトチームの設置など横断的な庁内体制について検討すること
- (3) 民間活力を導入する場合には、事業者等に興味を持ってもらうことも必要となってくることから、市の施策、事業、公募内容等、さまざまな情報を積極的に発信すること

5 調査・研究の内容

提言1 支所・公民館機能と学校施設等との複合化・多機能化による新しいコミュニティ拠点の確立

(1) 岡谷市の現状

市内3支所・公民館は、昭和50年代半ばに建設され築40年が経過していることから、近い将来に大規模改修が必要になると考えられる。

また、本市の学校施設の約8割が築30年を経過し老朽化が進んでおり、これらの施設を整備するためには多額の費用が必要になる。

学校施設の老朽化対策を計画的に推進するための「岡谷市魅力と活力ある学校づくり推進プラン（ハード整備版）～岡谷市学校施設等長寿命化計画～」では、これまでは学校の校舎及び体育館の耐震化を優先的に取り組んできた。今後は学校施設の長寿命化に向けて、経年により通常発生する損耗、機能低下への対応などの老朽化対策を進めながら、老朽化対策だけではない時代のニーズに対応した災害時の指定避難所としての地区活動拠点の機能や防災機能を備えた学校施設、他の公共施設との複合化・共用化を視野に入れた地域コミュニティなどが学校施設の目指すべき姿としている。

さらに、岡谷市立地適正化計画による小学校等を中心とする誘導地域の設定、防災減災の観点から防災マップとの正誤性などを考慮した地域コミュニティの拠点整備が求められている。

以上の点から、それぞれの地域の実情にあった公共施設をコンパクトにして機能性を高め、住民の利便性が向上する施設を考えていく必要があると考える。

(2) 先進地における取り組み事例

総務委員会で令和元年11月に愛知県高浜市の行政視察を実施した。また、本年度、石川県七尾市の行政視察を検討していたが実施できず、資料を取り寄せての調査を実施した。

◆愛知県高浜市

人口 約49,000人

平成23年高浜市公共施設マネジメント白書から見てきた課題「現行ある施設以外に新しい公共施設はつくりたくない」という考えのもと、学校施設が公共施設の全体面積の約半分を占めており、おりしも市内で最初に建てられた高浜小学校の経年劣化が進み、建て替えの時期を迎えていた。

そこで、学校施設を地域コミュニティの拠点と位置づけ高浜小学校整備事業として、多様な利活用が可能な学校施設、地域のまちづくりの拠点、地域の交流拠点、地域の避難所機能、行政と民間、地域による運営を基本理念に掲げ、PFI事業*で建て替えた。

このPFI事業は定量的*評価よりも、定性的*評価を重視し実施した事業であり、市の財政運営にとってより効果的が期待できる結果となった。

人口減少が進んでいく中で将来への備えとして公共施設マネジメントが必要であることは市民も漠然と理解していたが、個別の施設に話が及ぶと利害関係から「納得ができない」という市民もいた。また、学校施設内に他の公共施設を取り込もうとする場合、児童の安全確保は最も重要な検討事項となった。その安全確保対策として、授業がある日中は部外者が立ち入れないように、扉の設置などの整備を行った。公共事業で建物を維持しながら運営をしていくことには限界がある。この点について市民との合意形成が難しいことがあった。

* P F I 事業：公共施設等の建設・維持管理・運営などを民間部門の持つ経営ノウハウや資金を活用することで、安価かつ良質な公共サービスを提供することを目的とした新しい公共事業の手法

* 定量的：明確な数値やデータなどの数字で表せる要素（数学的事実に基づく）

* 定性的：数字で表せない質に対する要素（目的、関係性などを明確にする）

◆石川県七尾市 人口 約51,000人

平成16年10月1日、旧七尾市、田鶴沢町、中島町、能登島町の1市3町が平成の大合併で新七尾市を形成。

平成27年11月に財政負担の軽減・平準化及び公共施設の適正配置を実現するため、「七尾市公共施設等総合管理計画」を策定した。その中で、七尾市北部に位置する中島地区で耐震化されてはいたが空きスペースが多い旧中島町庁舎の有効活用を図るため、耐震化工事がされていない中学校、図書館、老朽化が激しい公民館を入れて施設の複合化を実施した。特に、中島中学校は耐震化されておらず生徒の安全確保が急務であり、昭和38年に建設された校舎を改築するにも約20億円（耐震化のみ：約4億円）かかる見込み。また、少子高齢化、人口減少が進行し生徒数が激減の予想があった。

旧中島町庁舎の有効活用を図った結果、管理運営費について、複合化する前は年間2,269万円かかっていたが、複合化した後は年間1,238万円となり、年間1千万円の削減につながった。また、施設の利用者からも、中学校や図書館があることで、地域の人が集まり賑やかで活力を感じることができる施設になったとの声があった。

(3) 考察

社会環境の変化や地域特性に応じた適切な公共サービスの提供、保有施設の更新や維持管理にかかる財政負担の軽減、平準化を同時に満たし、さらに新たなコミュニティの確立と防災拠点としての機能を発揮できる地域の拠点として、学校施設と支所機能等の複合化を視野に入れた機能向上を図るとともに、多様化・煩雑化・高度化する市民ニーズを的確に捉えるための情報収集、意見交換を積極的に行うことが必要と考える。

提言2 学校水泳プールの大規模改修時期に合わせた、市民水泳プール等への集約化と、水泳指導の民間委託による満足度の向上

(1) 岡谷市の現状

市内の学校水泳プールは一校を除いて建設から50年以上経過している。改修工事の状況を見ると、小井川小・岡谷田中小が昭和63年、湊小・上の原小が平成元年に行われていて既に30年以上経過している。また、浄化槽の改修年月をみても岡谷田中小・湊小は、26～27年以上経過していることから老朽化した施設と考えられる。

本市では、「岡谷市魅力と活力ある学校づくり推進プラン(ハード整備版)」において、大規模な改修が必要になった場合を想定し、市民プールの活用やプール施設の統合など共同利用を含め、学校水泳プールのあり方について研究、検討を進めるとしているが、今のところ具体的な計画が示されていない状況である。

さらに、コロナ禍の影響で感染リスク回避のために少人数での水泳授業を行っているため、安全確保の観点から複数の指導、監視体制をとる必要があり授業のあり方も含めた今後の対応が必要と考える。

(2) 先進地における取り組み事例

前総務委員会で平成28年10月に千葉県佐倉市の行政視察を実施したことから、その後の状況について調査した。また、本年度、愛知県常滑市の行政視察を検討していたが実施できず、資料を取り寄せての調査を実施した。

◆千葉県佐倉市

人口 約177,000人

学校数：小学校23校 中学校11校

学校プールの維持管理費を抑えるため、平成25年度から耐震改修工事に伴い小学校1校でプールを廃止し、代替措置として水泳の授業は民間スイミングスクールで実施している(平成30年度時点で2校)。教職員や児童、保護者も総じて好評で満足度が高かったことを受け、現在この取り組みを市内全校に拡大できないか検討している。

全学校プールを廃止し、新たに通年利用できる温水プールを整備して授業を集約できないか、学校プールに費やす予定だった維持管理・修繕コストを財源として、新たに市民プールが整備できないかという視点で、平成30年度に「佐倉市学校プール・市民プール再編に向けた調査業務委託」が行われている。

【ポイント】

水泳授業の民間委託により、学校プールの維持管理コストを削減するとともに、安全管理面の教員負担も軽減。水温や水質、衛生面の環境も安定。平成30年度には、残りの32校の学校プールおよび2か所の市民プールを対象に、再編・再整備を通じて施設量の適正化や施設ライフサイクルコストの削減を図り、民間活力の導入の検討及び実現可能性の検証を行い、財政健全化に資する再編事業モデルを立案する調査を実施。

【学校プール・市民プール再編に向けた調査業務委託】

老朽化の進む学校プールや市民プールの再編・再整備を通じて「市の財政負担等の軽減」と「市民満足度の向上」の両立が可能か調査を行ったもの。内容は、現在の学校プール、市民プールを維持する場合と、現在2校で実施している水泳授業の民間委託を全校に拡大することによる教育環境の向上と、市民プールの温水化による市民の健康増進・サービスの向上について比較を行い、その実現性について調査した。学校プールの集約化は、水泳授業の際の児童生徒の移動時間が大きな課題となるが、佐倉市内で唯一、屋根のある根郷中学校プールを存続・活用し、2つの市民プールの温水化と併せて、3施設に学校プールを集約し、さらに、現在行っている民間プールの活用と併せた複合型のモデルプランを立案した。

その結果、現状の施設を維持し続ける場合よりも安価なコストで、市内全校の水泳授業の民間委託と併せ、温水プールが年間を通して利用できるという新しいサービスをも実現できる見込みとなる。今後の取り組みとして、この調査結果をもとにより詳細な検討を進め、施策の立案に向け研究するとしている。

◆愛知県常滑市

人口 約59,000人

学校数：小学校9校 中学校4校

小中学校のプール施設 全13校のうち、11校のプール及び管理棟が建築後40年以上を経過し、老朽化が進行している。また、プールの水を浄化するろ過機の約6割が耐用年数の目安としている30年を経過している。衛生的な環境でプールを使用するためには水質などの管理を適正に行うことが重要であり、プールの水を浄化するろ過機の点検、プール水槽及びプールサイドの修繕等を適宜実施しているが、維持管理していくためには保守点検費や光熱費だけでなく、老朽化に対して改修・修繕費が必要になっていた。

こうしたことから、保有するプールの状況や維持管理費などの分析、プール施設の更新に係る整備費の試算等の検討を踏まえ、今後におけるプール施設のあり方について、一定の方針案を策定した。

【プール施設の維持管理費】

児童・生徒が衛生的な環境でプールを使用するためのプール水を浄化するろ過機の点検、プール水槽及びプールサイドの修繕等、直近3年(H26～H28)の平均単年度実績(13校の合計)2,594万円/年。

解決策として、市で考えうるあらゆる方法を検討し、メリット・デメリットを比較した結果、小学校プールを全廃とする方針を決定。

【多角的な検証及び方針決定】

①集約化の方針について、様々なパターンを整理し検討

(一例として市営プールを活用した集約化した場合)

<メリット>

- ・建設コスト、維持管理費が不要
- ・天候に左右されず実技指導が可能
- ・専門スタッフによる実技指導が可能

<デメリット>

- ・既存温水プールの利用規制 ・温水プールへの移動時間 ・バス移動のコスト
- ・安全性 ・部活動のケアが必要 ・夏休みの開放 ・皆泳指導が困難
- ・中学校は他の教科に影響

②教育的効果

- ・温水プールは水温や気温が保たれているため、子どもたちの体調が安定し、集中して水泳に取り組むことが可能。
- ・バス移動は遠足に行くような気持ちで、普段とは違う環境でプールを楽しんでいた。水泳嫌いだった子どもの保護者から「今年は特に頑張っていて取り組んでいた」という報告を複数受けた。

③財政的効果

- ・40年間で約10億円削減

④今後の方針

- ・小学校プールは全廃し、既設の市営温水プールまたは中学校プールに集約。
- ・中学校プールは計画的に改修し維持存続。

(3) 考察

施設の統合（集約化）・共同利用により、ライフサイクルコストの削減が可能であり、財政負担の軽減が図られること、また民間活力の導入により、専門スタッフが水泳指導することで、より効率的に高い技術を習得することができること、さらに屋内温水プールの活用は、授業時期や天候に左右されず計画どおりに授業を進めることができるなどの利点が多いと考える。

提言3 図書館を中心とした既存施設の集約化・複合化。また遊休地など適正立地への配置により、相乗効果が発揮できる夢のある施設の実現

(1) 岡谷市の現状

市立岡谷図書館は、昭和54年に建築され建築後41年が経過し老朽化の進行も見られ、今後、長寿命化のための大規模改修が迫ってきていることから、「岡谷市公共施設等総合管理計画」に沿った施設のあり方について見直しが望まれる。また、岡谷市民病院の建設に伴い立地環境が変化したことによる利便性の低下も指摘されることから、機能回復や多様な市民ニーズへの対応、また地域の知の拠点として利用価値を創出する必要性があると考えられる。

本館の利用状況を見てみると、本の貸出冊数は、令和元年度までの5年間で約10%減少、一方、利用者数をみると平成30年度までの5年間と比較して約7%増加しているが、増加の要因としては、各種イベント、講座等を開催するなど集客するための職員の努力が見て取れる。

以上の点から、現在の立地条件では他施設との相乗効果が得られにくいこと、図書館のみの集客だけでは限界があることから、将来を見据えた新たな図書館のあり方について十分検討していく必要があると考える。

(2) 先進地における取り組み事例

総務委員会で令和元年11月に愛知県安城市のアンフォーレ、令和2年2月に塩尻市市民交流センター えんぱーくの行政視察を実施した。

◆愛知県安城市 「アンフォーレ」 人口約188,000人

「賑わいの創出」と「まちの活性化」を基本コンセプトに、平成29年6月にオープンを迎えた施設「アンフォーレ」は、図書情報館やホールがある本館（ホール、多目的室、会議室）、イベント等が行える願いごと広場や公園がある公共施設と、民間経営による駐車場や商業施設がある複合施設であり、JR安城駅を中心とする中心市街地内の市有地、約12,305㎡において、公共施設の整備等を行うPFI事業と、民間施設の整備等を行う定期借地事業との一体的な実施により整備された。

<事業方式>

- ① 公共施設はPFI方式（BTO方式*、サービス購入型）
- ② 民間収益施設は定期借地方式（独立採算型）。

*BTO方式 民間事業者が施設を建設してから公共部門に譲渡。公共部門で施設を保有、民間事業者がサービスを行うこと。

- | | |
|---------|---|
| ①PFI事業 | 平成26年3月24日から平成44年5月31日までの15年間。
事業費62.5億円（建設費47.5億/維持管理費15億）図書館は直営 |
| ②定期借地事業 | 平成28年6月1日から平成49年5月30日までの20年間。
駐車場200台分＝4,500万/年（市⇒事業者）
貸付料1,500万/年（事業者⇒市） |

費用対効果 公設公営に比べ市の財政負担を9.5%＝4.7億円の削減

◆長野県塩尻市 市民交流センター「えんぱーく」 人口67,000人

基本コンセプトを「知恵の交流を通じた人づくりの場」と定め、平成20年から「大門中央通り地区第一種市街地再開発事業」により約2年間かけて建設され、施設建築物の保留床を市が購入、併せて備品購入等を行い「えんぱーく」として整備された。

交流スペースは、「図書館」「子育て支援・青少年交流」「シニア活動支援」「ビジネス活動支援」「市民活動支援」の5つの重点分野が有機的に連携する「融合施設」（複合施設）として、平成22年7月に開館を迎えた。

<事業方式>

実施設計＝公募型プロポーザル

事業主体＝大門中央通り地区第一種市街地再開発組合

事業規模＝敷地面積4,937㎡、計画面積：約12,000㎡

地下1階 地上5階建て

総事業費＝約6.2億円（旧施設の解体費含）

土地・約5.4億 建物30.3億⇒市が保留床9割を購入

事業運営＝指定管理者のSPC（特別目的会社）「ドリームシップ」

（3）考察

それぞれの異なる施設の複合化・多機能化によりさまざま施設間の相乗効果や効率的な行政サービスの提供が可能であり、多様なニーズに応える施設環境の高度化、賑わいや楽しさなどの創出、施設間の共同事業等による利用者の交流の促進につながると考える。さらに複合化・多機能化によるランニングコストの削減、地域における核の形成も同時に考えられ、その中心的存在に図書館を利用することが必要であると考えられる。

提言 4 施設の有効活用と賑わい創出を図るため、建設・管理・運営コストの削減やサービス向上を目指した民間活力の導入を含め、施設の特性に合わせた新たな建設・管理・運営手法の検討

（1）岡谷市の現状

本市には、ロマネットのバーデプールや、やまびこ公園のローラースケート場など、老朽化や安全面等を考慮する中で、廃止とした施設がある。また、糸都岡谷のシンボルでもある旧岡谷市役所庁舎は、消防署移転から6年が経過しており、市民からさらなる活用を望む声が聞かれる。

民間活力の導入については、指定管理者制度や、湖周行政事務組合における中間処理施設など、施設の特性に合った手法が一部でとられているところである。

今後、公共施設の更新が必要となる時期には、予想を超えた人口減少等により、市単独での事業展開が難しくなることも考えられることから、施設の特性により、公民が連携した持続可能な手法が有効である場合は、公共施設と公共サービスに対する市民満足度の向上を図るため、民間活力導入の検討も必要であると考えられる。

（2）先進地における取り組み事例

前総務委員会で平成29年10月に岩手県紫波町の行政視察を実施した。

◆岩手県紫波町紫波中央駅前都市整備事業（カールプロジェクト） 人口約38,000人

オガールプロジェクトは、図書館、バレーボール専用体育館、産直マルシェ、カフェなどが入居する、PPP手法による公民連携のまちづくりである。

基本計画によると、紫波町が抱える若い世代の人口流出や商店街地区の活性化、子育てしやすい環境、雇用の確保などの解決策として新たな町づくりが提言され、計画を実施する上で導入されたのが、「公民連携手法」である。「VFM* (Value for Money) の最大化」「民間事業者の採算性・安定性の確保」「町と民間事業者との適切なリスク分担」が留意点とされている。

人口約3万8千人の町に年間約80万人が訪れており、全国から注目されている。

プロジェクトのキーパーソンである株オガール代表の岡崎氏をはじめ町長や関係者のまちづくりに対する情熱、行動力もこの事業成功の一端となっていると感じた。

* VFM：PFI事業における最も重要な概念の一つで、支払い(Money)に対して最も価値の高いサービス(Value)を供給するという考え方

【民間活力導入の調査研究】

行政課題として、公共施設の維持管理費や改修、更新にかかる財源確保が課題であることから、PPP・PFI等による民間活力の導入を調査・研究することにより、「資産量の適正化」や「財政負担の軽減」につながることを考えられる。また、民間事業者の持つ企画力とスピード感は公共サービスの質の向上に期待ができることから、民間活力について調査・研究を重ねた。

＜PFI事業の事業費回収方法による分類＞

① サービス購入型

発注者が事業期間にわたって、民間事業者に対してサービス対価を支払う方法。

民間事業者は自ら調達した資金(銀行からの融資など)で施設を新設し、その後長期間にわたって管理し、発注者である公的機関から事業期間にわたって定額の業務委託料を受け取る仕組み。

発注者側には、施設の建設費用を一度に拠出することなく、事業期間わたって割賦払いし平準化することが可能というメリットがある。事業リスクは原則として民間事業者が負うが、コストは公的部門から回収することとなる。

(例:庁舎、図書館、福祉施設、廃棄物処理施設、リサイクル施設等)

② 独立採算型

民間事業者が利用料金を直接収受し、利用料金収入のみで費用と利益を回収する方法。従来の独立採算型では、建設費用などまとまった資金を工面できなかったため、既存の公民館やスポーツセンターの運営等、大掛かりな投資を伴わないものが多いようである。

民間事業者が資金調達、施設の建設・運営を行い、利用者からの料金徴収により、資金を回収する。公的部門は事業許可権を与えるのみで、建設・運営のリスクは民間が負担する。

(例:有料橋、有料道路、博物館等)

③ 混合型(ジョイント・ベンチャー型)

基本的には独立採算型であるものの、公的支援制度を活用するなどして一部施設を整備する方法。公民双方の資金を用いて施設の建設・運営を行うが、あくまでも民間事業者が事業を主導し、コストの直接回収が困難であっても、入札前の確約によって公民の役割分担を明確にし、民間へリスク移転を行う。

(例:都市再開発、鉄道事業、駐輪場、駐車場等)

④ コンセッション方式

水道事業などで最近話題にもなっているコンセッション方式。従来手法と最も大きく異なる点は、「事業の経営主体」である。コンセッション方式では、民間事業者が経営主体となるのに対し、前述のそれ以外の方式では公的機関が経営主体となる。経営主体となることは、当該事業に対する最終的な経営責任を持ち、重要な方針、計画や施策の決定権を持つことを意味するので、コンセッション方式においては、当該事業における民間事業者の責任と経営の自由度が大きく増すというのが大きな特徴。

<サウンディング型市場調査>

サウンディング型市場調査は、事業発案段階や事業化段階において、事業内容や事業スキーム等に関して、直接の対話により民間事業者の意見や新たな提案の把握等を行うことで、対象事業の検討を進展させるための情報収集を目的とした手法。対象事業の検討の段階で広く対外的に情報提供や対話をすることにより、早期の情報収集や要望伝達機会の提供がなされ、当該事業への民間事業者の参入意欲の向上が期待できる。

(3) 考察

厳しい財政状況や人口減少、公共施設の老朽化などに適切に対応し持続可能な行政サービスを実現していくことは喫緊の課題であり、公民連携を通じて民間の創意工夫等を活用した公共事業の効率化は課題の解決へ向けた有効な手法のひとつである。特に民間ならではの発想・ノウハウや民間資金を最大限に活用できるPPP/PFIを施設の特性に合わせて有効に採用することができれば、無駄なく効率的で住民の期待に応えた施設整備及びサービス提供が可能になる。しかしながら、公民連携の新たな手法の導入には専門知識や技術、情報共有やリスクマネジメント等さまざまな課題も混在することから、十分な調査研究が必要であると考えられる。

また、事業推進に当たっては、庁内横断的な専門知識や技術が必要となることから、全庁的な事業推進会議やそれぞれを所管する部局職員による支援チームの設置のほか、市の施策・事業計画、公募内容等、さまざまなデータの積極的な情報発信が必要と考える。

6 市民との意見交換

令和2年度の議会報告会は、常任委員会ごとの開催となり、総務委員会は12月16日(水)午前10時より湊支所、午後7時より川岸支所において実施しました。

総務委員会では、「公共施設のあり方」をテーマに、岡谷市の現状や今回の提言内容について先進地の取り組み等を紹介しながら、参加者の皆さんと意見交換を行いました。

参加者からは、「岡谷市の人口減少を考えた時、公共施設の集約化・複合化は必要」「地域の理解を得るためには意見交換の場は重要」「岡谷市全体を考えて施設の適正配置の検討を」「具体的な施設名をあげないとイメージしにくい」など、貴重なご意見を伺うことができました。

7 まとめ

今回の調査研究は、「将来財政負担の軽減と資産総量の適正化」を論点に調査研究する中で、より市民に寄り添い利用していただける満足度の高い公共施設のあり方を模索し、時代のニーズに即した持続可能な「公共施設のあり方」を検討してきました。

その結果、本市の公共施設の多くは高度経済成長期を中心に整備され、老朽化の進行も顕著であることから、計画的な整備事業の推進や、これからの人口減少、少子高齢化社会に備え、持続可能で健全なまちづくりの推進、ライフサイクルコストの削減、より質の高い公共サービスの提供を目指すことが求められていることを改めて実感しました。

さらに公民連携による創意工夫や民間ノウハウの活用による公共事業の効率化、また市民総参加のまちづくりを通じての市民との情報共有が図られることが重要であると考えます。

また、時代に即した多様なニーズに応えるため、障がい者の社会参加を阻害する要因を解消するバリアフリー化や、誰もが使いやすく利用しやすいまちづくりを目指すユニバーサルデザインなどの視点を忘れてはなりません。さらに持続可能な開発のための2030アジェンダ/SDGsに取り組むことが、すべての分野において必要であります。

最小の経費で最大の成果を創出することで、これから訪れる大変厳しい時代に備えなければなりません。また新型コロナウイルス感染症の収束も不透明である現在、新たなコミュニティのあり方も視野に入れながら、市民一人ひとりがこれからのまちづくりを真剣に考える時期にきていると思います。

8 おわりに

この提言は、総務委員会が「公共施設のあり方」について、先進地の行政視察・現地視察など約2年かけて調査研究、議論を重ねてきた結集であります。

岡谷市民にとって夢と希望と将来が描けるまちづくりに少しでも活かされることを切に願っています。

＜調査研究の経過＞

～総務委員会の政策提案・提言に向けた検討～

平成元年度

- 6月25日 調査研究テーマを「公共施設のあり方について」に決定
- 7月 5日 岡谷市で開催した、富岡市議会との交流研修会にて、本市議会総務委員会と富岡市議会総務委員会と、テーマについて意見交換
- 8月22日 3団体（連壮・連婦・高齢者）と市議会との懇談会での常任委員会ごとの分科会にて、テーマについて意見交換
- 11月13日～15日 行政視察
 - ・公共施設マネジメントについて（愛知県高浜市）
 - ・中心市街地拠点整備事業について（愛知県安城市） ほか
- 1月31日 総務委員会の行政視察の内容を市担当者へ報告
- 2月 7日 塩尻市 市民交流センター えんぱーく 現地視察

令和2年度

- 4月20日 公共施設のあり方の課題、視点について委員の考えを共有
- 5月14日 公共施設のあり方についての勉強会（講師：企画政策部行政管理課職員）
 - ・市の取り組み状況
 - ・今後の個別施設計画策定に向けた取り組みについて
 - ・意見交換
- 6月29日 5/14の勉強会を踏まえ、各委員において調査・研究しレポートとしてまとめ、その内容を発表
- 7月20日 6/29の発表内容を踏まえ、「岡谷市公共施設等総合管理計画の更なる進化を目指した提言・提案について、企画政策部行政管理課職員を交えて検討
- 8月18日 各委員による「岡谷市の公共施設をどう変えていくかの提案」を発表
- 8月21日 今年度の行政視察中止との判断
調査研究のための資料収集（七尾市、焼津市、南砺市、台東区、高浜市）
- 10月23日 先進事例等を参考に重要な点をまとめ、各委員による調査・研究の内容を発表
- 11月11日 提言書の素案について協議
- 12月10日 提言書の素案について協議
- 12月16日 議会報告会テーマ「公共施設のあり方について」市民の皆さんと意見交換（総務委員会：午前の部 10:00～湊支所 / 夜の部 19:00～川岸支所）
参加者数：湊支所 14名、川岸支所 7名 計 21名

人口減少が進む中、将来的な負担の増加が懸念される公共施設の維持について問題提起し、市民サービス向上と財政負担の軽減を両立させるための施策について意見を求めた。提言4項目

- 1 2月22日 議会報告会での市民からの意見を踏まえ、提言書の素案について協議
- 1月 5日 提言書の素案について協議
- 1 2日 提言書の素案について協議
- 1 8日 提言書の素案について協議
- 2 7日 令和2年度 第1回政策討論会議
- 2月 5日 政策討論会議での意見を踏まえた素案の検討①
- 2 2日 政策討論会議での意見を踏まえた素案の検討②
- 2 5日 政策討論会議での意見を踏まえた素案の検討③
- 3月 9日 政策討論会議での意見を踏まえた素案の検討④
- 1 8日 令和2年度 第2回政策討論会議

岡谷市議会 総務委員会

委員長	今井	康善
副委員長	田村	みどり
委員	早出	一真
〃	武井	友則
〃	笠原	征三郎
〃	渡辺	太郎