

# 別府市公共施設再編計画に関する意見書

平成29年3月

別府市公共施設再編計画検討委員会



はじめに

別府市では、平成25年5月に公共施設白書を公表して以降、公共施設のマネジメントに取り組み、その基本方針において「本市の公共施設に係る総コストを今後30年間で30%以上圧縮する」という目標を設定しました。

この基本方針の実行計画として「別府市公共施設再編計画」を平成28年度において策定することとなり、同計画に有識者や市民の意見を反映するため、別府市公共施設再編計画検討委員会（以下「委員会」という。）が設置されました。

委員会は有識者4名、市民代表2名、計6名で構成され、平成28年8月30日以降、5回にわたる会議を開催し、公共施設を利用する市民の視点から将来を見据えた公共施設のあり方や適正配置について議論してきました。

この意見書は、会議の中で発せられた再編計画に関する意見や、別府市の行政運営全般への要望等を取りまとめたものです。

「別府市公共施設再編計画」策定にあたっては、建設的かつ合理的な議論を尽くしました。別府市の公共施設を取り巻く状況は楽観視できるものではありません。「別府市公共施設再編計画」がこの問題を解決に導く指針として、また本意見書が別府市政運営の一助となれば幸いです。

別府市長 長野 恭 紘 様

平成29年3月23日

別府市公共施設再編計画検討委員会

委員長 福谷 正 信

副委員長 井上 正文

委員 波多野 郁子

委員 河野 祐子

委員 幸 準一郎

委員 笠木 隆弘

## 1 別府市の公共施設に係る現状と課題について

別府市の人口1人当たりが保有する公共施設の面積は全国平均を上回り、築30年以上の建物数が7割、築40年以上が4割と老朽化も進んでいる。耐震化に未対応の建物も多く、また標準耐用年数を超過するものもあり、公共施設の適正化が急務の課題となっている。しかしながら、将来の公共施設の維持更新費用は、現状の予算規模の約2倍（年平均）と推計されるため、財政的に対応が困難との市の説明があった。

市の財政状況は、市税の減少傾向が続いており、自主財源比率が約35%（平成27年度決算）と低く、大部分を地方交付税や国県支出金、市債等の財源に依存している。歳出は、人件費、扶助費、公債費などの義務的経費が約60%を占め、県内自治体と比べても高く、特に社会保障関係費の増加が大きくなっているため、公共施設の維持更新等に使える財源が限られるとのことであった。

一方、国立社会保障・人口問題研究所の人口推計では、2040年に別府市の人口は10万人を下回り、2060年には約7万9千人まで減少する。特に生産年齢人口や年少人口は、老年人口を大きく上回るスピードで減少していくため、別府市の総合戦略に基づく施策効果によって減少を緩和することができたとしても、今後ますます人口構成と分布が大きく変化していくことは確実である。

以上のような現状と課題を各委員で認識し、相互に共有したうえで、公共施設適正配置の基本的考え方や用途別の方針について、市が作成した施設カルテによる分析と評価（老朽化状況、利用状況、財務状況）をもとに再編計画の素案を審議した。

## 2 適正配置計画の基本的考え方について

公共施設について、市が示した「ハコモノありきではなく、施設と機能を分け、機能に基づく適正配置を進めて施設保有総量を圧縮する」という考え方は重要な視点であり、委員会として高く評価するものである。

施設設置当初に必要とされた機能と、将来的に必要とされる機能は、人口予測からも明らかなように当然に異なってくる。しかしながら、再編方針の検討において、現時点での評価にとどまっているのではないかとの指摘が委員からあった。私たちを取り巻く社会情勢の変化は速く、予測が困難な面もあるが、計画の見直しを随時行うことにより市民ニーズとのかい離が生じないように留意して

いただきたい。

また、再編計画の策定にあたり、各施設所管課が管理運営している施設情報を一元化し、一定のルールの下で分析評価を行ったことは大変有意義である。これにより、各部屋の利用率が30%以下など稼働率の低い施設が多いことが明らかとなった反面、ホールのように年間延利用者数を採用しているものもあり、客観的に比較検討できる指標の取り扱いについて整理が必要と思われる。

市は施設利用者アンケートも実施しており、その結果から利用者の属性や目的等の傾向を一定程度把握することができたが、任意回答で母数の少ない施設もあったため、各委員より施設管理者において詳細な調査が必要ではないかとの意見も多く出された。

よって、適正配置の基本的な考え方に、「施設の機能や各部屋の使い方など、実態調査をより細かく実施し、同じ利用形態の施設の重なりがないようにする」ことを全体方針として追記したところである。

さらに、ホール、温泉、スポーツ施設など利用料金を徴収して収益が見込まれる施設は、利用促進による「収益事業化等の検討」が重要であるため、新たな項目として追加した。民間活力の導入が可能な場合は、民営化などの手法を積極的に活用してもらいたい。その一方で、民間団体等が地域コミュニティの活動場所を求めているとの意見もあり、そのようなニーズに応じた民間への賃貸や譲渡についても検討されたい。

公共施設の再編は、市が建物を資産として保有する従来型にこだわらず、例えば区営温泉の集会所など地域資源の活用も含めて市全体の最適化を考えていく必要がある。再編により遊休施設や未利用地が発生することも想定されるが、民間活力を導入した公的不動産の有効活用によって施設機能維持のための財源を確保すべきと考える。

### 3 用途別方針について

施設分類と圏域区分の両面から、各施設の機能や利用範囲、数量等を検討した。

施設分類は、公民館や住宅などの用途ごとに、圏域区分は本庁舎などの「全市域」と公民館などの「地域・地区」に分け、地域のまとまりは小学校区を単位として地理的バランスを見た。さらには、施設の設置目的が薄れてないか、行政が担うべきサービスかという観点でも審議を行ったところである。

そのなかで、用途が異なる施設であっても機能の類似性や代替性を有してお

り、集会室や会議室など機能面での重複や配置の偏在があることがわかった。また、収支赤字の施設が多く、税金の負担割合が高くなっているほか、本来の設置目的に応じた使い方が少なくなっている施設も確認できた。

これにより、市が提示した用途別の再編方針は概ね妥当なものとして判断されたところであり、委員会の意見も計画素案に反映することができたが、以下のとおり委員会として特記すべき意見や要望があった。

なお、本庁舎及び図書館・美術館については、別途、有識者らによる外部検討委員会が設置されているため、本委員会では踏み込んだ議論は行わなかったが、再編計画全体との整合性を図るなかで、保有する財産の有効活用と最適な配置を行うことを要望する。

#### (1) 出張所

今後、マイナンバーカードを利用した住民票交付等が普及し、従来の出張所としての機能は確実に縮小していくと見込まれる一方で、福祉や健康相談など地域住民のニーズは高まっていくと想定されるため、「出張所」という名称にこだわらず、公民館など他の行政機能との複合化・集約化を図り、ソフト面を充実すべきである。公共交通の利便性向上とあわせて、将来的に必要とされるサービス機能を見据えて再編を進めてほしいというのが本委員会の総意であった。

この公共交通に関しては、中長期的な都市政策の視点から公共施設の適正配置を考えることも重要との指摘が委員からあった。人口減少により地域コミュニティを維持していくことが困難になると確実視されるなか、公共施設や商業施設、病院施設などに人々が徒歩や公共交通で移動しやすく、コンパクトな暮らしやすいまちにするために、行政がどのように政策誘導していくべきか、市民生活を支えるための行政コストを誰がどのように負担していくのかという議論も必要である。中心市街地の活性化や行政の効率化など、様々な行政課題の解決に取り組んでほしい。

#### (2) 公民館・体育館・その他集会施設等

各施設の利用状況の実態調査について、来年度以降、再編方針に基づく個別計画を策定する際には、公民館、体育館など統廃合・集約化する施設を対象に、曜日別・時間別の個人及び特定利用団体の利用状況を詳細に調査し、単純な延べ利用者数だけではない実数の把握に努めるなど、必要なデータを施設所管課にお

いて収集することを求める意見が多く出された。施設ごとの単純評価ではなく、複数の施設の利用の重なり具合を分析したうえで、統廃合や稼働率の向上を検討すべきである。

本来、ハードとしての施設のあり方と、サービスとしての機能のあり方は別に考えるべきであり、利用者及び利用団体の目的を分析し、設置目的が違う施設であっても同じ用途で利用されているのであれば、これまでのような特定の利用者のための施設という考え方を脱却しなければならない。特定の利用に偏っていないか、市民全体の何割が利用しているかといったデータも必要になると思われる。

また、民間活力による「収益事業化等を検討」する際に、例えば市民ホールで開催されるアルゲリッチ音楽祭など、別府市の公共施設では国内外からの集客力が高い事業も実施されているので、公共施設における各種事業に対する補助金等の効果が別府市に還元されるように戦略的な視点で検証してほしいとの要望も出された。

### (3) スポーツ施設

スポーツ施設は、アンケート結果を見ると市外の利用者も多く、実相寺サッカー競技場や市民球場は半数近い。

別府市は、ラグビーワールドカップの公認キャンプ誘致などスポーツ観光を推進しており、「資産」という視点だけでなく「資源」として捉え、稼げる部分は稼いでいくという方向性を示すべきとの意見が多かった。

野球場やサッカー場は、良好な状態を維持するためにも施設のメンテナンスを適切に行っていくことが重要であり、そのためには利用者に一定の負担を求めることも必要と考える。施設の運営資金が不足すれば、適切な管理ができなくなり、結果的に利用者の不利益になる恐れもある。

本来、スポーツや文化活動にかかる費用は、他の行政サービスに比べると個人が負担すべき性格が強く、適正な利用者負担について検討が必要である。施設の稼働日や利用申請システムを利用者のニーズに合わせる工夫をし、利便性向上に努めるとともに、受益者負担の見直しについても、適正な公費負担割合を定めたガイドラインの策定を検討されたい。

#### (4) 少年自然の家おじか

未来を担う子供たちの教育に必要な機能としては重要であるものの、旧耐震基準であり老朽化した施設をどうするか、将来にわたって機能が必要かという視点で議論を行った。市の方針は縮小であるが、委員から、別の方法で子どもたちに投資する方が有益ではないかとの声や、施設としての役割を考えると廃止もやむを得ないのではないかとの声もあった。

民間活力の導入もあわせて検討するとの方針も示されているが、リニューアル工事や機能向上に必要な投資を行って、民間施設と同等のサービス水準が受けられるようにし、閑散期の利用を増やすなど、年間稼働率を上げて収支を改善することが可能かどうか、早急に検討されたい。

毎年の管理運営費が4千万円ほどになるため、中途半端な対応により経費に無駄が発生することを危惧する意見が各委員から強く出されたところであり、できるだけ早期に市民が納得する形で存廃を明確にすることを強く要望する。

#### (5) 温泉施設

市民や観光客が利用できる公衆浴場として市内全域に温泉施設が配置されているが、全体収支は赤字となっている。市の方針では「受益者負担を見直し、収支改善を図る」としているが、市営温泉の高齢者入浴優待券について、福祉面だけでなく、市民にとって大切な共同温泉文化であるジモセン（地元専用共同浴場）を維持継承する視点で「限られた財源のあり方」を考える必要があるとの意見が委員からあった。

アンケート結果では、市民の利用が中心の施設と、観光客の利用が中心の施設の傾向がはっきり表れており、市営温泉と区営温泉の共存は重要なテーマと思われる。

温泉施設を観光資源として活かしながら、温泉全体で収支を改善するためには、温泉事業の収益的収支と資本的収支を市の一般会計から切り離し、別会計とする工夫が必要ではないかとの意見もあった。

また、入浴料金について「安い」と感じている市内外の利用者が多いというアンケート結果も出ており、人件費や減価償却費などの管理運営コストを明確にし、収支計画を作成したうえで、温泉施設を維持運営していくためにどれくらいの料金負担が必要なのか、早期に利用者に提示すべきである。



## (6) 市営住宅

すでに市営住宅の長寿命化計画が策定されているが、民間の空き家やアパートの空き室等の増加が社会問題となっており、市営住宅の総量を減らしながら、家賃補助等福祉政策への転換や民間ストックの活用も積極的に検討されたい。

数世帯しか入居していない市営住宅の管理は非効率であり、早急に入居者の理解を得て積極的な転居支援を行っていくべきである。

また、PFI事業等の手法を活用して、市営住宅を利便性の高いところに集約化し、余剰地の活用と民間参入のインセンティブを高めることも必要である。

## (7) 保健福祉施設等

子育て支援に関わる行政サービスを各部署が施設ごとに行っているが、サービスを受ける側の視点に立ったシームレスな対応が求められる。個人情報の取り扱いに十分留意しつつ、縦割型ではなく、関係部署が必要な情報を共有しながら支援していくことが重要であり、そうした視点とあわせて公共施設の最適配置を検討されたい。厚生労働省所管と文部科学省所管の施設の垣根を越えて、妊娠出産・乳幼児期から就学期まで子供の成長に応じた子育て支援を過不足なく実施すべきである。

人口（児童数）の減少に伴う施設総量の縮減はやむをえないが、少子化を食い止めるための施策を提供する場所は、最適な施設量に配慮しつつ充実させるべきとの意見もあった。

なお、保健センターの利用状況を審議する中で、本庁舎の会議室不足から保健センターを利用しているケースが増えているとの説明があったが、公共施設の稼働率という問題だけではなく、会議自体に対する人件費や事務費などのコスト意識も必要ではないかとの指摘もあった。

## (8) 学校教育施設

公共施設のマネジメントが求められる社会的背景にかんがみ、別府市の公共施設の約3割を占める学校教育施設について、早期に長寿命化計画を策定するとともに、あわせて複合化を検討することは極めて重要と考える。

文部科学省は、小中学校の整備指針を改定しており、他自治体の例からも学校と地域の連携を深めていくうえで学校施設と他の公共施設との複合化は有効である。特に、小学校は地域コミュニティの拠点となりえるものである。しかし、

一方で、施設の安全面等において管理責任者の立場を心配する声もあがった。

学校施設の複合化にあたっては、市役所内の関係部局間、及び教職員や地域との合意形成を図り、児童生徒と施設利用者の動線に支障が生じないようにする必要がある。また、学力向上のための少人数学級や、コミュニティ・スクールでの地域住民による機能補完など、教育環境への配慮も必要との意見もあった。

今後、児童数減少の将来予測に基づき、学校の統廃合等の適正配置を進める際は、この公共施設再編計画に定める方針を最大限尊重するなかで、教育委員会が主体的に適正化計画を検討し、市長部局と連携しながら幼稚園や保育所、児童クラブ等の役割分担を整理してもらいたい。

また、学校の統廃合等によって生じる跡地は、市の財政状況等を考慮し、売却等の資源活用を思い切って打ち出すべきとの意見もあった。

#### (9) 公設市場

直近10年間で取扱高が約6割まで減少するなど、経営状況は悪化している。昨年の熊本地震を受けて必要性が認識され、大分、別府間の拠点市場に位置づけられたが、持続的に自立経営していくためのスキームが必要である。

全国的な公設市場の方向性と別府市の取扱高減少・施設老朽化という厳しい現状を踏まえ、長期的に施設機能を維持するために、公設民営又は民設民営などの選択肢も排除せずに様々な運営形態を検討すべきである。

#### (10) 別府市竹細工伝統産業会館

別府市の竹細工の伝統継承のために、機能代替のできない施設として現状のまま維持・存続するという市の方針は妥当と考えるが、「伝統継承のための拠点」として位置づけるのであれば、「産業としての人材を育成できる拠点」として、竹工芸で自立するための支援機能も必要ではないかとの指摘が委員からあった。伝統工芸品を活用した商業機能など、収益力向上のための民間活力の導入とあわせて検討されたい。

市内には、大分県竹工芸訓練支援センターもあるので、県との役割分担も含め、施設運営の方向性を明確にする必要がある。

#### 4 施設保全計画について

公共施設の再編方針に基づき存続する施設について、計画的な予防保全を行うための基本方針を横断的かつ体系的にまとめたことは画期的であり評価する。この方針に基づき、市役所の関係部署が横断的に連携して取り組み、建替え費用を減らすために長寿命化を図っていかなければならない。

建物の全生涯は60年という長期にわたるため、利用者にとって使いやすく、安全で快適な施設の状態を維持する施設保全を確実に実行していくことがより一層重要である。再編計画自体は、時代の変化に合わせて随時見直しを行っていくことになるが、基本的な考え方に基づく施設情報が継続して受け継がれていくように、情報の一元化や計画的な予防保全の取組を中長期の視点でフォローアップしてほしい。

#### 5 まとめ

公共施設の老朽化に伴う維持更新と施設総量の最適化は全国共通の重要課題である。しかし、これまで別府市は他自治体のように市町村合併による公共施設の統廃合を実施した経験がなく、また、第3次産業を主とする国際観光温泉文化都市として多くの温泉施設を市が所有するなど、別府市特有の状況もある。

今回の審議の中で、公共施設再編計画によって、どれくらいの費用削減効果が達成できるかというシミュレーションが市から示されたが、総量削減に係る施策を大胆に実行しなければ目標達成はかなり厳しいという内容であった。

公共施設を維持していくためには、改修・建替え等の工事費用のほかに、人件費や維持費、事業費等の管理運営コストが毎年必要なため、建物の全生涯にかかる費用、いわゆるライフサイクルコストの大きな部分をランニングコストが占めることになる。したがって、大きなコスト削減効果をあげるためには、統廃合や集約・複合化などの「施設総量の縮減」にかかる施策と「収支を改善」する施策を少しでも早く実施することを進言する。

ただし、施設を廃止する際は、利用者に対する説明責任を果たすとともに、代替施設の斡旋など必要な調整を丁寧に行うことを要望する。また、来年度以降に具体的な集約・複合化の個別計画を策定する際は、その過程を可能な限り早い段階で市民に公表し、市民との合意形成を図っていただきたい。さらには、施設機能の移転先を検討する際は、全体的な視点で機能が重複しないように配置するとともに、今ある機能を単純に動かすだけでなく、社会環境や住民ニーズの変化

に対応できる機能や、新たな視点を取り入れた先進的機能の導入など、機能の高度化・多様化も必要と考える。

市が資産所有して運営だけを民間に任せる場合は、リスクも考慮し、事業の必要性と採算性等を整理したうえで最適な手法を検討すべきである。指定管理者制度は、収支管理や運営努力が曖昧になるなどの課題があり、市のモニタリング機能を強化するとともに民間が主体的に経営できるように市のガイドラインの見直しが必要である。建物に係る減価償却費も含めて民間が担っていけるのか、官民のリスク分担を適切に行い、民営化の可能性も含めて民間活力の積極的な活用を図ってほしい。

最後に、今後30年間で公共施設にかかる総コストを30%以上削減という目標達成には、将来の別府市のあり方を含めた市民の理解を求めるために真剣な対話を重ねていく必要がある。公共施設を減らすことだけが目的ではなく、必要な行政サービス機能は維持向上し、新しいまちづくりの視点で、新しい公共空間のあり方を、市民と協働で考える行政の姿勢が求められる。未来の納税者に過度な負担を残さないように英知を結集し、計画を確実に実行していくことを切に願うものである。