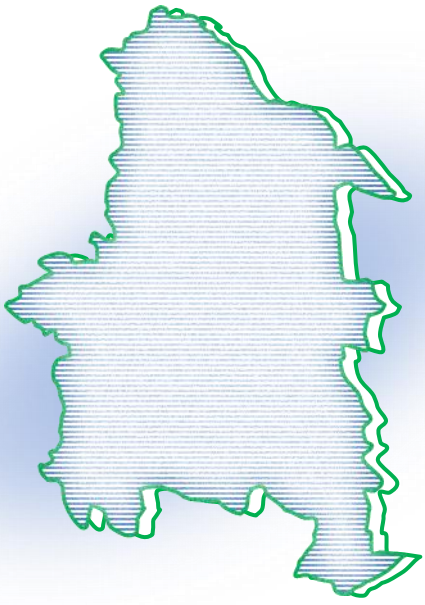
熊谷市

公共施設アセットマネジメント

基本計画



平成２９年４月

はじめに

現在は、全国的に人口減少や少子高齢化が進行しており、本市もまた例外ではありません。これら社会情勢の変化は、産業・経済、社会保障、地域コミュニティ、社会資本の維持・更新等といった様々な分野で、将来の行政運営に大きな影響を及ぼすことが予想されます。そこで、本市は「熊谷市総合戦略」に基づき、人口増加施策や子育て支援施策などを拡充し、全力で取り組んでいるところです。

また、社会資本としての公共施設やインフラの維持・更新等といったアセットマネジメントに関しましては、平成２７年３月に「熊谷市公共施設アセットマネジメント基本方針」を策定し、長期的な視点から計画的に施設・インフラの更新、統廃合等を進めることといたしました。

今回、この基本方針の下位計画として「熊谷市公共施設アセットマネジメント基本計画」を策定し、基本方針における方針・基準等を具体化した数値基準を含む、より詳細な実施基準や今後の検討の枠組みを定めるとともに、将来のイメージを描きました。ここでは、具体的な施設の統廃合や再配置については記されておりませんが、今後、市民アンケートや意見交換会等により市民や施設利用者、専門家等の意見を伺った上で、各施設の今後について施設分野別の個別計画として策定してまいります。

基本方針において、施設の総量は減らしても、行政サービスの水準（質）は維持していく、向上させるという視点から、このピンチをチャンスに変える意気込みでアセットマネジメントに取り組んでいくことといたしました。市民の皆様と市が情報・問題意識を共有しながら、私たちの熊谷市を更に魅力あるまちとすることを目指してまいりたいと考えております。基本方針とこの基本計画が、将来の世代にも関わる百年の計ともいうべき本市のアセットマネジメントの拠り所となり、市民の皆様が本市の今後の生活基盤・社会基盤のあるべき姿を考える際の一助となれば、幸いに存じます。

平成２９年４月　　熊谷市長　富　岡　　清

目　次

第１章　基本計画の位置付け及び役割 ---------- 1
第１節　基本方針の概要と基本計画の位置付け ---------- 1
１　基本方針の概要　1
２　基本計画の位置付け　2
３　計画期間　2
４　対象施設　2
５　【参考資料】熊谷市公共施設アセットマネジメント基本方針（概要版）　3
第２節　基本計画の役割 ---------- 7
１　市民と共につくる計画　7
２　基本計画の役割　7
３　基本計画の期割　8
４　各期における中間目標についての考え方　8
５　個別計画の内容と策定の方法及び期限　10
６　基本方針の見直し等との連動　11
７　【参考資料】熊谷市公共施設アセットマネジメントに関する市民アンケートについて　12
第３節　用語の説明 ---------- 19
１　用語の意味　19

第２章　基本計画の視点及び実施基準 ---------- 21
第１節　基本的事項に関する視点及び実施基準 ---------- 21
１　新規整備に関する視点及び実施基準　21
２　ライフサイクルコスト計算に関する視点及び実施基準　24
３　長寿命化に関する視点及び実施基準　26
４　耐震化に関する視点及び実施基準　29
５　ＰＰＰ／ＰＦＩ導入に関する視点及び実施基準　32
６　施設再配置に関する視点及び実施基準　34
７　管理・推進体制構築に関する視点及び実施基準　39
第２節　財源及び公平性に関する視点及び実施基準 ---------- 41
１　アセットマネジメントの推進による財源捻出の視点及び実施基準　41
２　負担の公平性に関する視点及び使用料・利用料金の見直しの実施基準　45
３　事業目的に沿った国・県の補助制度利用の視点及び実施基準　50
４　基金の設置とその積立て及び取崩しに関する視点及び実施基準　51
第３節　他の施策との連携の視点 ---------- 54
１　地域公共交通再編の視点 ～ 施設統廃合に必須の地域公共交通の充実　54
２　人口減少対策の視点 ～ アセットマネジメントの前提に対する取組　57
３　福祉施策・健康増進施策との連携の視点 ～ 誰にとっても使いやすい施設へ　58

第３章　個別計画の検討等の枠組み ---------- 59
第１節　広域施設と地域施設 ---------- 59
１　広域施設　59
２　地域施設　60
第２節　地域拠点施設 ---------- 62
１　小・中学校（複合施設）　62
２　地域拠点施設（狭義）　66
第３節　基本計画が目指すイメージ ---------- 68
１　再編された地域内部での拠点同士の連携　68
２　広域施設や駅をつなぐ地域公共交通　68
３　コンパクトエリアの推進に向けて　69
【付録】基本計画の検討過程の概要　71

第１章　基本計画の位置付け及び役割

公共施設のアセットマネジメントとは、庁舎、学校、公民館などのいわゆるハコモノ施設と、道路、上下水道などのインフラ施設を合わせた「公共施設」を、市民全体の「アセット（資産・財産）」としてとらえ、その「マネジメント（経営・やりくり）」を長期的かつ計画的に行っていく取組を指します。

アセットマネジメントの課題は多岐にわたりますが、その主なものを挙げると次のとおりです。

⑴ 今後の人口減少等に伴う税収減（収入の減少）と高齢化の進行等による社会保障費の増大（支出の増加）といった環境の変化を見据えながら、インフラを含む施設の更新（建替え）のための財源を確保・捻出していくこと。
⑵ 老朽化した施設や未耐震の施設の物理的崩壊によって生じる人命被害等を未然に防止すること（※１）。
⑶ 合併により生じた重複施設等の整理統合を進め、効率的に施設サービスを提供すること。

本市では、このアセットマネジメントを効果的に推進するため、２０１５（平成２７）年３月に「熊谷市公共施設アセットマネジメント基本方針」（以下、「基本方針」と表記します。）を策定しました。基本方針では、本市のアセットマネジメントにおける目的を数値化又は具体化した方針として、６つの全体方針を定め、更にこの全体方針の手段となるべき方針又は補足的な方針として、12 の個別方針（実施方針）を定めました。これらの方針を受け、その目的達成のために必要となるより具体的な基準、方針等を定めるため、この「熊谷市公共施設アセットマネジメント基本計画」（以下、「基本計画」と表記します。）を定めます。

第１節　基本方針の概要と基本計画の位置付け

本節では、基本方針の概要や基本計画の位置付けなどについて説明します。

１　基本方針の概要

基本方針の大まかな内容については、その概要版を本節５に転載しています。その基本的な考え方は、人口が減り、財政規模が縮小すると、今ある全ての施設（ハコモノ・インフラ）を更新するためのお金も足りなくなってしまうことが予想されるものの、人口が減れば施設を使う人も減るわけですので、上手にコンパクト化（存続施設と廃止施設の選別を含む。）と諸施策を進めていけば、長期的に賄っていくことも可能ではないか、ということです（詳しくは、基本方針の第６章（基本方針６８～８１頁）を御覧ください。）。

（※１）施設の安全対策については、老朽化対策や耐震化のみならず、犯罪抑止・防犯の視点も重要です。

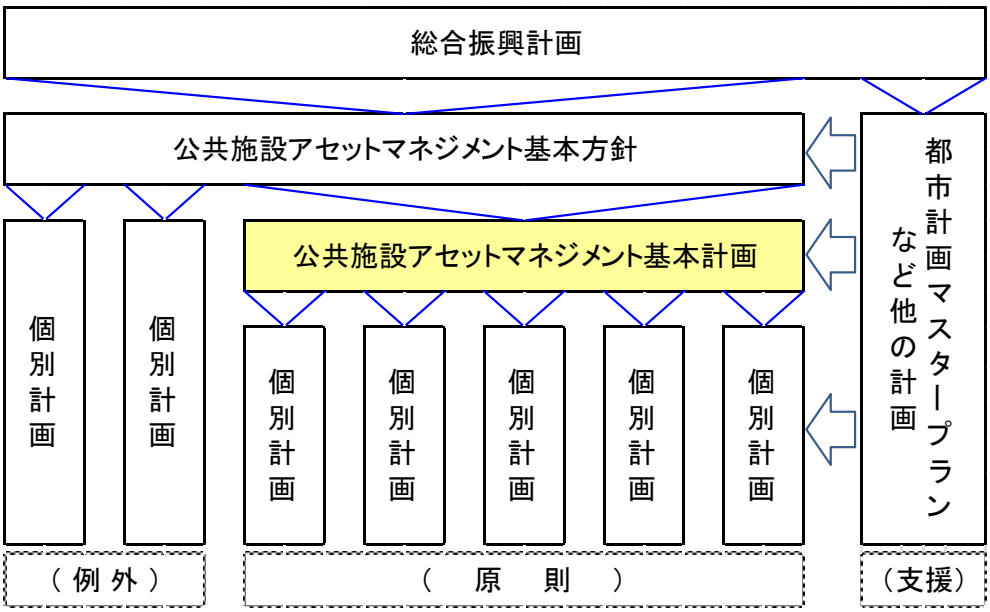
２　基本計画の位置付け

今回策定する基本計画は、基本方針の下位計画として位置付けられます（図表 1-1-3 参照）。基本計画では、基本方針を実施・推進していくため、数値化された基準を含むより詳細な実施基準や検討の枠組みを定め、施設分野別の個別計画の策定段階での検討に資することを目指します。

また、基本計画と個別計画との関係については、原則として、基本計画が定める方向性及び制約の下で、分野別の個別計画が策定されることとなります。

ただし、インフラ分野における個別計画のように、独自の体系性・完結性を有する分野の計画については、例外的に、基本計画を経由せず、直接基本方針に基づく位置付けで策定される場合もあります。

【図表1-1-3】熊谷市の公共施設アセットマネジメントの体系



３　計画期間

基本計画の上位計画である基本方針は、２０１５年度から２０５４（平成６６）年度までの４０年間を対象としています。よって、この基本計画も当該期間を計画期間とします。ただし、既に経過した期間を除けば、実質的には２０１７（平成２９）年度から２０５４年度までの３８年間を対象とすることになります。

４　対象施設

原則として、本市が保有、維持管理又は運営をする全ての施設（ハコモノ及びインフラ）です。

また、他者が保有・管理する施設であっても、本市が更新費用の一部を負担する施設は対象とします。具体的には、一部事務組合が保有する廃棄物処理施設やし尿処理施設がこれに該当します。

５　【参考資料】熊谷市公共施設アセットマネジメント基本方針（概要版）

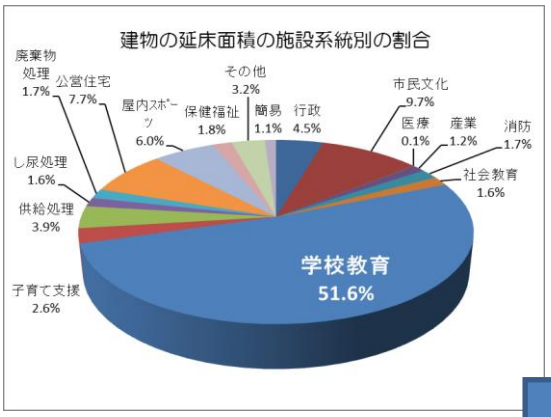
★熊谷市に公共施設はどのくらいあるの？　～公共施設の現状（２０１３年度末現在）～

建物　施設数では５５５施設。延床面積では合計約６２万m²、その半分以上（約５２%）は学校施設

建物の延床面積（系統別）

施設系統	延床面積 (m²)
行政	28,343
市民文化	60,306
医療	343
産業	7,574
消防	10,549
社会教育	10,134
学校教育	322,257
子育て支援	16,304
供給処理	24,400

施設系統	延床面積 (m²)
し尿処理	9,851
廃棄物処理	10,741
公営住宅	48,131
屋内スポーツ	37,297
保健福祉	11,462
その他	19,963
簡易	6,730
合計	624,384



インフラ　道路延長約２３００ｋｍ（一直線にすれば札幌・那覇間に匹敵）をはじめ膨大な量が存在

インフラの存在量

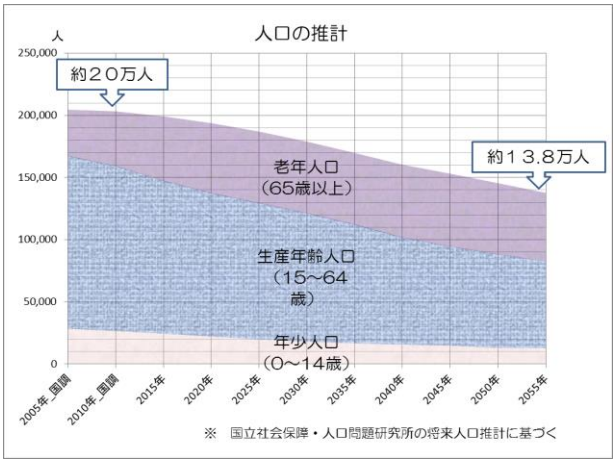
施設系統	存在量	備　考
道路	10,795,332 m²	道路面積（道路部面積）。延長（実延長）では、2,295,003m（一級路線が110,530m、二級路線が128,725m、その他路線が2,055,748m）
橋梁	41,527 m²	橋梁面積。延長（実延長）では、6,759m。本数では、橋長15m以上の55本を含む1,068本
上水道	1,149,973 m	上水道管の総延長
下水道	490,856 m	下水道管渠の総延長
農業集落排水	118,173 m	農業集落排水管渠の総延長。野原・土塩地区農業集落排水施設管渠のうち、滑川町の負担分を除く。
河川	7,921 m	準用河川の管理延長

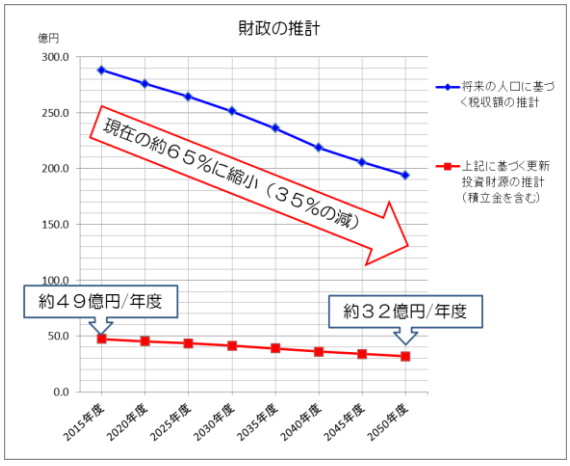
⇒ これら大量の施設が、今後おおむね４０年以内に次々と更新（建て替え）の時期を迎えることに！！

★将来公共施設に使えるお金はどのくらい？　～人口と財政の推計（今後 40 年間）～

人口　現在の約２０万人が、４０年後には１４万人以下にまで減少の見込み

財政　人口減少に連動して、現在の約６５%の規模にまで縮小の見込み（約３５%の減少）

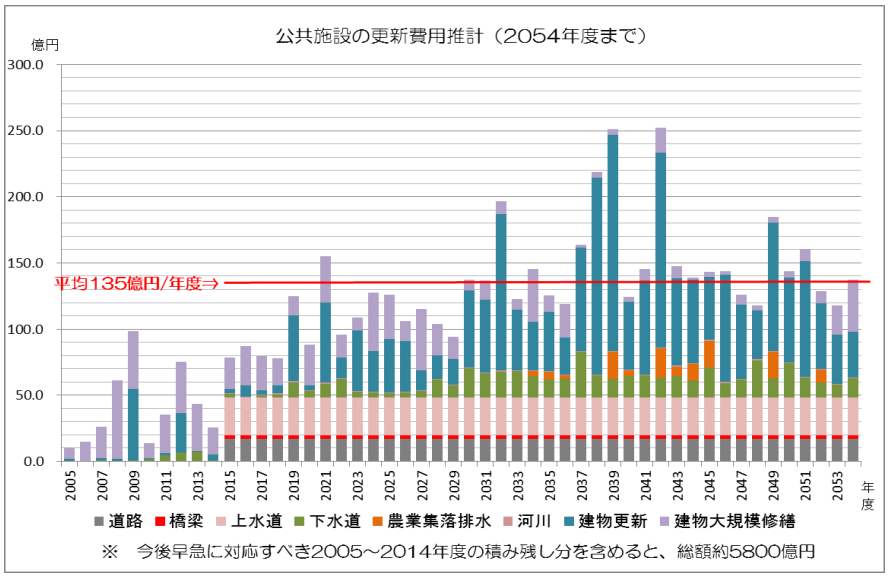




⇒ 人口減に連動し、更新投資の財源も、約３５%縮小の見込み（約 49 億円 ⇒ 約 32 億円）

★公共施設の更新（建て替え）にいくらかかるの？　～インフラを含む更新費用推計～

現在ある施設を全て更新するには、今後４０年間で約５４００億円が必要（積み残し分を除いた場合）



⇒ 平均で、今後毎年度約１３５億円が必要！！

★・・・お金全然足りないんじゃないの？　～単年度当たりの必要額と財源の比較～

⇒　必要額の約１３５億円/年度に対し、確保できる財源は、現状で約４９億円/年度、４０年後には約３２億円/年度で、全く足りません。このままでは必要な工事ができず、老朽化した施設が増えて危険な状態になってしまいます。

★でも、人口が減れば施設を使う人も減るわけだから、今ある施設を全部更新しなくてもいいかも？　～サービス水準の目安としての市民１人当たり延床面積の確保～

公共施設（建物）の市民1人当たり延床面積（抜粋）

区分		現状	４０年後
児童用施設（例）	延床面積（㎡）	339,518	158,897
	年少人口（人）	26,023	12,179
	１人当たり延床面積	13.05㎡/人	
	面積の倍率（現状=1）	1.00	0.47
全体	延床面積（㎡）	624,384	355,029
	面積の倍率（現状=1）	1.00	0.57

例えば、学校を含む児童用施設について、年少人口の減少に合わせて延床面積を減らしても、１人当たりの面積（左表では約１３m^2）は維持されるため、現状比0．４７倍に施設を削減しても、サービス水準は確保できると考えられます。

ただし、施設の削減に際しては、施設から遠くなってしまう市民のため、公共交通等の拡充策を併せて実施することなどが必要となります。

⇒ 市の建物施設全体では、４０年間で、現状の0．５７倍にまで減らしても（４３%削減しても）、１人当たりの延床面積（サービス水準の目安）を確保できます。

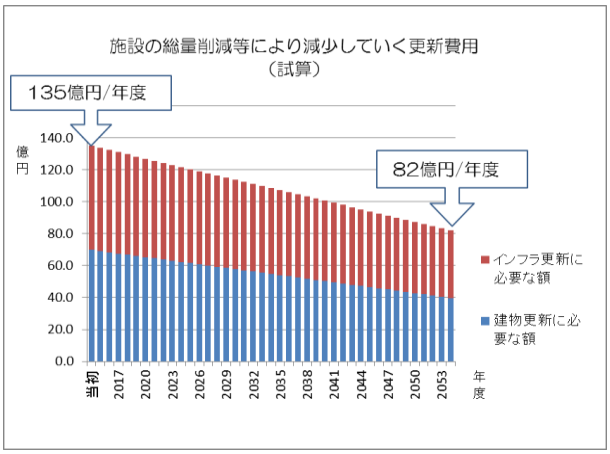
※　道路・管路等のインフラは、人口減でも削減は困難。削減には区域自体のコンパクト化が必要です。

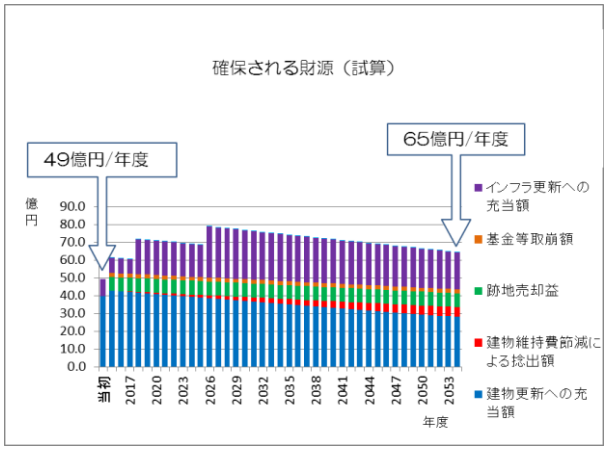
次頁へ

★建物を４３%減らせば、更新費用を確保できるの？　～費用確保のシミュレーション～

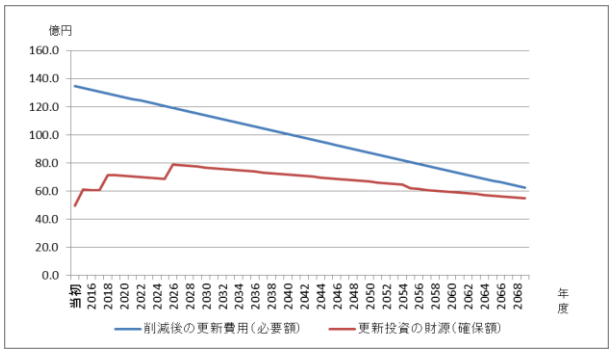
前提　①廃止・除却した建物施設にかかっていた維持管理運営費等を、存続させる施設の更新費用に充てる。
②インフラの更新・維持管理費を３５%縮減する（財政規模の縮小に追い付くよう頑張る）。
⇒予防保全、長寿命化、リスクベースメンテナンス（ＲＢＭ ※1）など
③廃止・除却施設の跡地を積極的に売却する。　④建設基金等の残高（貯金）を取り崩す。
⑤原則として新規整備を取りやめ、その分を更新費用に充てる。
⑥人員削減や事務改善等による経費節減を今後も継続する。
⇒高齢化の進行等による扶助費（社会保障費）増大の影響を相殺することを想定

結果（その1）

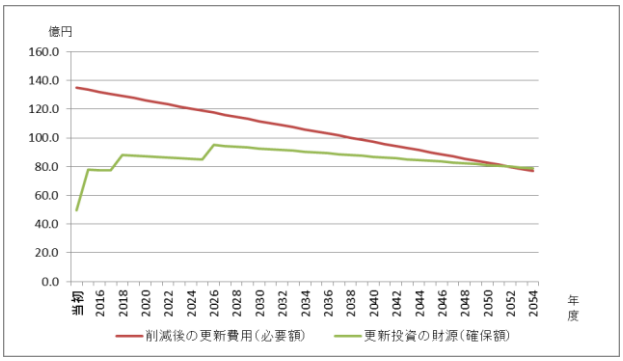




上記の前提では、まだ更新費用が不足です。４０年後では、必要額８２億円/年度に対し、確保額６５億円/年度となり、右の折れ線グラフにあるように追い付けません。さらに手立てが必要です。
⇒ そこで、前提を強化・追加
②´インフラの更新・維持管理費を４３%縮減
⑦使用料等の引上げも考慮



結果（その2）



新たな前提の下で、おおむね４０年以内に必要額に確保額が追い付きます（４０年後では、必要額７７億円/年度に対し、確保額７９億円/年度）。

⇒ 建物総量４３%削減、インフラの更新・維持管理費４０%程度以上縮減 ＋ αで、サービス水準を維持しつつ、アセットマネジメントを軌道に乗せることができます。

※1　施設の重要度に応じて利用年数（更新投資等を行うまでの年数）に差を設ける更新・維持管理の手法。経済的負担と安全性確保との適切な均衡点を探るための考え方です。

熊谷市公共施設アセットマネジメント基本方針

６つの全体方針

方針１　建物等の総量を、（延床）面積を基準として４０年間で４３%削減する。

方針２　上記の目標達成のため、建物等については、「基本計画」において具体的な施設存続の基準を定め、これに基づいて施設の統廃合・複合化等を実施する。

方針３　インフラ施設の更新・維持管理コストを、４０年間で４０%以上縮減する。

方針４　未整備のインフラ施設については、整備計画の変更を含めた見直しを行い、不要施設の新規整備を中止・凍結する。

方針５　施設の使用料・利用料金については、老朽化対策等のための財源確保、受益者負担による公平性確保などの視点から、その見直しを行う。

方針６　将来の更新投資確保のため、公会計（一般会計）においては、できる限り公共施設建設基金等への積立てを行う。また、一部事業の公営企業会計への移行を推進・検討する。

１２の個別方針

１　統廃合・複合化の推進（施設の「機能」を存続させる視点の重視等）
２　維持管理・修繕の実施（業務改善、修繕の迅速化）
３　長寿命化（コスト比較の徹底）
４　耐震化（対象施設の選別と実施の方向付け）
５　点検・診断等の実施（予防保全。特に民間活用）
６　市民との情報共有（議論の共通基盤形成と市民の自主的なリスク管理促進）
７　使用料・利用料金の見直し
（施設のライフサイクルコスト（ＬＣＣ ※2）の考慮と受益者負担の視点の重視）
８　隣接市町との広域連携等（一部事務組合、相互利用協定、国県等の施設の活用）
９　ＰＦＩ等の活用（導入に向けた検討）
10 基金積立継続と企業会計方式導入（減価償却を含む企業会計的考え方の導入等）
11 廃止施設の積極的除却と跡地売却（更新費用確保）
12 統一的な基準に基づく公共施設台帳の整備（基本データの収集、精度向上等）

※2　建物の建設費から、維持管理・運営・修繕の費用を含め、最終的な解体・除却費までをトータルして考えたときの総コスト（いわばその建物の生涯費用）。その圧縮・削減がアセットマネジメントの課題となります。

第２節　基本計画の役割

本節では、基本計画の目的や役割などについて説明します。

１　市民と共につくる計画

統廃合や更新、長寿命化、再配置など、市の施設の将来の在り方については、市民の考えや意見を聴き、市民と市が共に考え、決めていくことが望ましいと考えます。

したがって、基本計画では、個別・具体的な施設の統廃合等を直接定めることはしないで、施設の統廃合や更新、長寿命化、再配置等に関する基本的な考え方や一般的な実施基準を定めることとします。そして、施設分野別の個別計画において、市民の考えをよく聴き、また、各施設の特性や事情も考慮しつつ、具体的な統廃合等の方針・方向性について定めます。

なお、市民のアセットマネジメントに対する考え方については、基本計画の考え方を踏まえ、改めて市民アンケートを実施したり、直接市民の意見を聴いたりすることとなりますが、現時点においては、２０１４（平成２６）年度に実施した熊谷市公共施設アセットマネジメントに関する市民アンケートの結果が参考になりますので、本節の最後に再掲します（グラフの表示形式を一部変更していますが、基本方針の資料編に掲載したものと同じ内容です。）。

２　基本計画の役割

基本計画の役割は、基本方針を受け、その内容を実現するための「実施基準」と「検討の枠組み」を定め、市民と市が共に市の施設の将来の在り方を決める際の拠り所となることです。

「実施基準」とは、具体的には「第２章　基本計画の視点及び実施基準」において示されている「新規整備に関する実施基準」、「耐震化に関する実施基準」、「施設再配置に関する実施基準」などを指します。これらの実施基準には、今後策定される個別計画の方向性を示すという役割があります。また、実施基準という形式はとらないものの、「視点」という形で基本的な考え方を示している部分もあります。

第３章においては、「広域施設」と「地域施設」という「検討の枠組み」を導入し、今後の検討に資することを目指しています。これらも実施基準と同様に、個別計画の策定時に考慮・活用されることを想定しています。

基本計画が今後策定される個別計画の方向性や枠組みを示すという役割を果たす一方で、具体的な施設に関する情報・データについては、「熊谷市公共施設白書」（以下、「施設白書」と表記します。）として別に取りまとめます。その内容は、学校施設、庁舎等、市民文化施設などの施設の分野・機能ごとに、施設概要、配置状況、利用状況、コスト状況、災害時の役割（避難場所・避難所としての指定状況等）等を列挙し、必要に応じ若干の分析を加えたものになります。

市民と市は、基本方針及び基本計画にのっとり、施設白書等を参照しながら、個別計画の策定に向け、検討を進めていくこととなります。

基本方針、基本計画及び個別計画の内容とそれら相互の関係をまとめると、図表 1-2-2 のようになります。

【図表1-2-2】基本方針、基本計画及び個別計画の内容と相互関係

区分	計画の位置付け	対象施設の把握の仕方	主な内容	定め方の例
基本方針	上位。全体的な方向性を示す。	総量把握（抽象的）	更新費用推計、人口・財政推計に基づき、市有施設全体の方針を示す。	○40年間で市有施設全体の43%相当の面積を削減する。○費用対効果を検討の上、長寿命化を実施する。　など
基本計画	中位。基本方針に従い、個別計画がのっとるべき基準を示す。	機能別把握（やや具体的）	基本方針を受け、その内容を具体化した実施基準、留意点、検討の枠組み等を定める。	○ハコモノ施設の再配置に当たっては、総合振興計画の5つのエリア分けの趣旨を踏まえ、検討する。○長寿命化は、耐用年数のおおむね60～75%を経過する期間内に実施する。○広域施設と地域施設の階層別の枠組みに従って検討する。　など
個別計画	下位。基本方針と基本計画の内容に従う。	個別に把握（具体的）	基本方針及び基本計画を受け、施設白書等も参考に、個別具体的な施設の統廃合、再配置等の方針・方向性を定め、実行する。	○（対象となる施設（機能）分野ごとに）施設Aは耐用年限の到来を目途に廃止する。施設BとCは統合し、現状の面積の75%相当で存続させる。　など

3　基本計画の期割

４０年間（３８年間）をいくつかの期間に区分し、この区分された期間を単位として計画の進行・進捗状況を管理します。具体的には、基本方針で定めた４０年間を１０年間ずつの４期に区分し、それぞれ「第１期」、「第2期」のように呼称することとします。また、各期を５年間ずつの前後半に分け、「第１期前半」、「第１期後半」のように呼称することとします。

なお、第１期は本来２０１５～２４（平成２７～３６）年度に相当しますが、既に経過した期間を除くと実質的には8年間となります（２０１７～２４年度）。そのため第１期については、２０１７～２０（平成２９～３１）年度の3年間を「第１期前半」とし、２０２０～２４（平成３２～３６）年度（原則どおり５年間）を「第１期後半」とします。

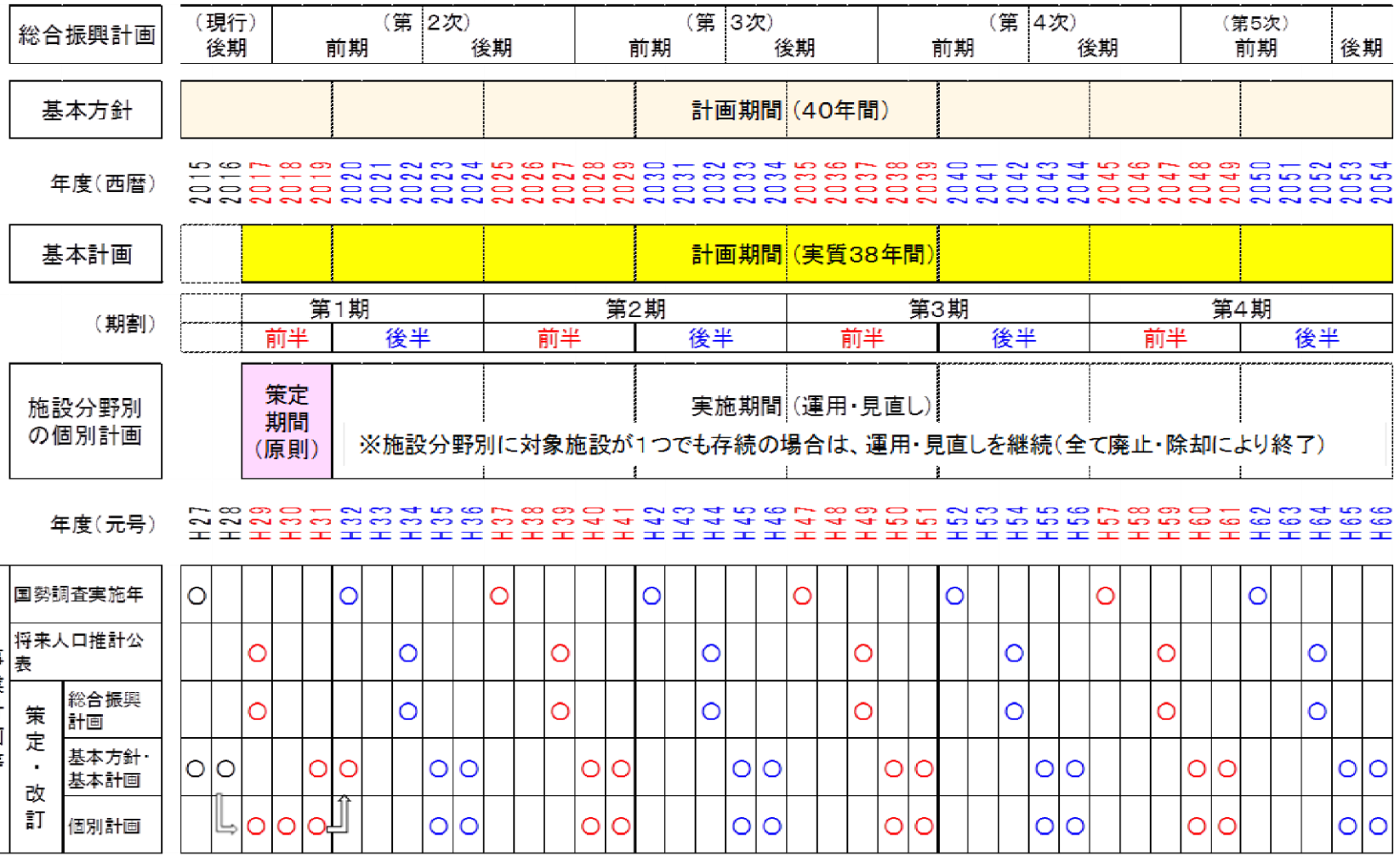
基本方針、基本計画及び個別計画の各計画期間と相互の関係については、次頁の図表 1-2-3 のとおりです。

4　各期における中間目標についての考え方

本来であれば、各期又はその前後半における基本計画としての中間目標を掲げ、中期的にはその達成に向かって進行管理を行うところですが、具体的な目標を掲げる個別計画は今後の策定となります。

したがって、基本計画策定段階では各期の中間目標は定めませんが、例外的に第１期前半（最初の３ 年間）の目標として、「各施設分野における個別計画の策定」を掲げます。基本計画の最初の見直しの機会である２０１９～２０年度の改訂時には、その個別計画の成果を基本計画に取り込み、取りまとめることによって、基本計画として各期の目標（中間目標）の設定を目指すこととします。

【図表1-2-3】総合振興計画、基本方針、基本計画及び個別計画の計画期間と相互の関係



＊1　国立社会保障・人口問題研究所による将来人口推計の公表時期は推定（該当年度の年度末頃を見込む。2017年度の「○」は2018年3月頃）

＊2　見直し作業の実施期間（通常2年間）は、各施設分野の必要に応じて延長又は短縮ができる。

５　個別計画の内容と策定の方法及び期限

施設分野別の個別計画は、主に次の事項について定めることとなります。

⑴ ハコモノ施設については、次のとおりとします。

ア　具体的な施設の更新、統廃合、再配置等に関する方針・方向性に関する事項。具体的には、現在ある施設について、将来的に、①どの施設を（〇〇センターや□□小学校のように具体的に。統廃合のように複数施設が対象の場合を含む。）、②いつ（「基本計画第２期の期間中に事業を完了することを目途に」、「〇〇年度までに」のように具体的に）、③どうするのか（長寿命化を図るのか否か、（その後）更新するのか廃止するのか、現在位置で建て替えるのか移転するのか、単独で更新するのか他の施設と複合化を検討するのか、市が所有し続けるのか民間に譲渡するのか、譲渡に際して譲渡後の施設機能の存続を条件とするのか否か、施設が有する機能（提供しているサービス）をどうするのか、等）に関する事項

イ　上記アの方針・方向性を定めるためのルールであって、時間の経過や利用者数など客観的に把握できる指標等に基づいて定められるものに関する事項（「〇年間、利用者数が年〇〇人未満となった場合は、統廃合を検討する」などの基準やその検討の手続等）

ウ　その他個別計画の検討課題としてふさわしい事項（具体的には、危機管理の視点から要請される課題についての検討、ＰＰＰ／ＰＦＩ等民間活力の導入可能性についての検討、施設利用者と市民一般双方の意見を踏まえた使用料・利用料金の見直し、隣接団体等の施設の利用をはじめとした広域的な視点からの検討等）

エ　上記ア～ウの内容を踏まえた具体的な工程表・予定表

⑵ インフラ施設については、次のとおりとします。

ア　既存施設の維持管理、更新等におけるコスト縮減の具体的な手法についての検討（道路施設の維持管理に関し、リスクベースメンテナンス（※１）の考え方を導入する場合はその具体的な基準、包括委託の導入を図る場合は委託対象とすべき業務や具体的なエリア分け等）

イ　上記アで定められた手法に基づいて今後の維持管理、更新等を実施した場合における将来費用推計（原則として基本方針におけるそれよりも詳細なもの）

ウ　新規整備に関しては、具体的に、①今後いつまで、②どれだけの整備を行う予定であるのか、長期的な見込みや方針に関する事項

エ　上記ウで立てた見込みや方針に基づいて今後の整備を実施した場合における将来費用推計（原則として基本方針におけるそれよりも詳細なもの）

（※１）「リスクベースメンテナンス（Risk Base Maintenance。略してＲＢＭ）」とは、リスク（危険性）を基準に点検・修繕・更新等を含むメンテナンスの重要性・緊急性を評価し、その評価に基づく優先順位に従ってメンテナンスを実施していく手法・考え方を指します。ＲＢＭでは、リスクを、その発生確率と発生した際の被害の大きさとの両面から考えていきます。そうすることによって、頻繁に起こるものの通常被害は小さい事象と、滅多に起こらないものの発生すると甚大な被害が生じる事象とを統一的な基準で取り扱うことができます。「リスクに基づく」という名のとおり、コストと安全性との両方を勘案するものであり、効率性のみならず、危機管理の視点も含まれた考え方であるといえます。

個別計画の策定方法については、その施設の分野や機能によって様々な形態が考えられます。

一つの方法として、既存の計画を今後はアセットマネジメントの個別計画に位置付けることとし、これに必要に応じ補足等を行うことで対応（策定）する方法があります。例えば、上水道施設に関しては、水道ビジョンやこれをはじめとする諸計画を一体として個別計画に位置付けることが合理的です。

別の方法として、独自に個別計画を策定する方法が考えられます（業者委託又は直営）。高度に技術的な検討が必要とされるような計画の場合は、専門の業者に委託することが合理的です。

最後に、ハコモノ施設及びインフラ施設に関する個別計画の策定期限については、既述のように基本計画との一体的運用を図るため、原則として２０１９年度末とします。ただし、既存の計画を個別計画として位置付ける場合は、その既存計画の改訂・改定の時期に合わせて個別計画の策定期限を設定することができることとします。

６　基本方針の見直し等との連動

基本方針の見直しは、新たな人口推計に基づき５年ごとに行います。具体的には、西暦で５の倍数の年（末尾が０又は５）は国勢調査の実施年であり、それに基づく国立社会保障・人口問題研究所（以下、「社人研」と表記します。）の人口推計の基準年になっていますが、市区町村別の人口推計が公表されるのは、前例から、基準年の３年後の３月頃となる見込みです。よって、社人研の新たな人口推計を活用して基本方針の改訂を実施する場合、改訂作業は西暦の末尾が３又は８の年以後になると見込まれることから、基本計画の見直しもこれに合わせて行うこととします。

また、特別の理由がない限り、個別計画の見直しも同時期に実施するものとします。

なお、個別計画は、対象施設が１つでも存続している間は、計画の見直し・運用を継続するものとします。

7　【参考資料】熊谷市公共施設アセットマネジメントに関する市民アンケートについて

●調査方法

【対象】18 歳以上の市民 3,000 人（無作為抽出）

【発送件数】2,963 件（抽出後の転出、死亡等を除外して発送したため）

【回答期間】平成 26 年 7 月 28 日（月）～同年 9 月 1 日（月）

【回答者数（回収率）】986 人（33.28%）

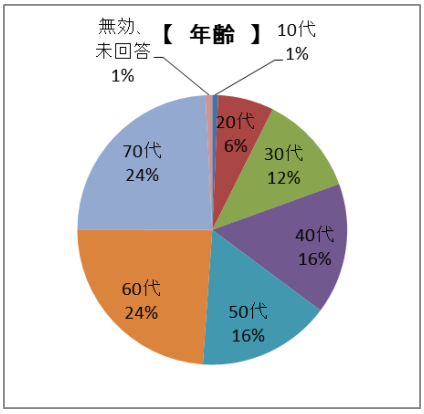
●回答者属性

【性別】

区分	回答数	割合
男性	470	47.7%
女性	507	51.4%
無効、未回答	9	0.9%
合計	986	

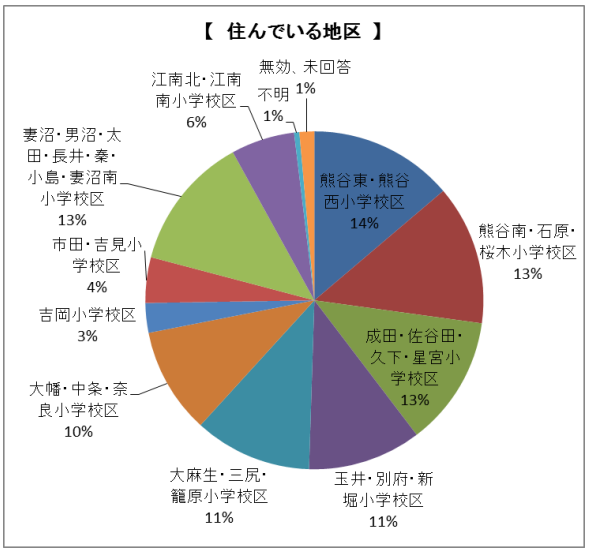
【年齢】

区分	回答数	割合
10代	7	0.7%
20代	66	6.7%
30代	119	12.1%
40代	155	15.7%
50代	157	15.9%
60代	236	23.9%
70代	238	24.1%
無効、未回答	8	0.8%
合計	986	



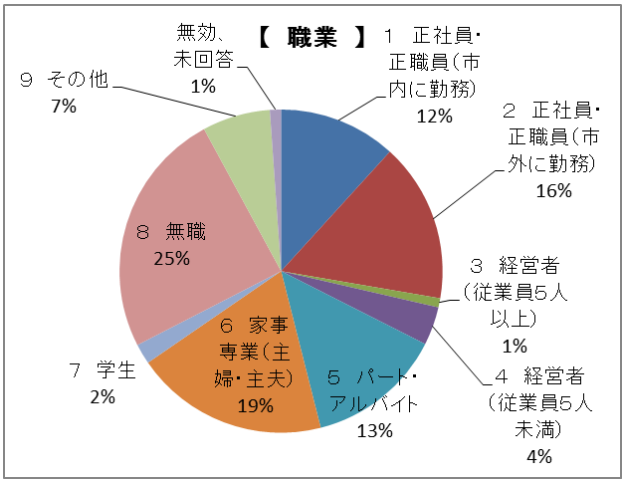
【居住地区】

区分	回答数	割合
熊谷東・熊谷西小学校区	136	13.8%
熊谷南・石原・桜木小学校区	132	13.4%
成田・佐谷田・久下・星宮小学校区	123	12.5%
玉井・別府・新堀小学校区	107	10.9%
大麻生・三尻・籠原小学校区	111	11.3%
大幡・中条・奈良小学校区	100	10.1%
吉岡小学校区	28	2.8%
市田・吉見小学校区	43	4.4%
妻沼・男沼・太田・長井・秦・小島・妻沼南小学校区	127	12.9%
江南北・江南南小学校区	60	6.1%
不明	5	0.5%
無効、未回答	14	1.4%
合計	986	



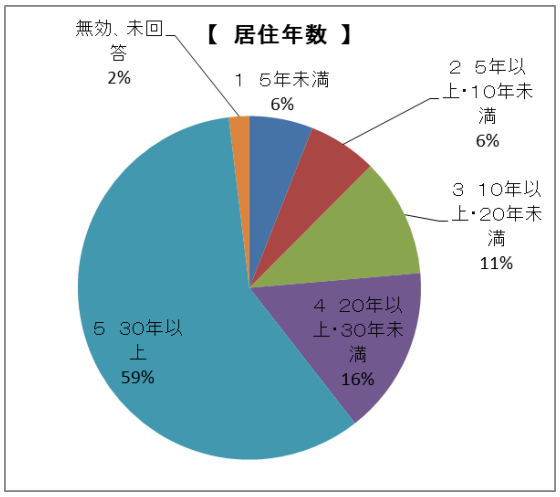
【職業】

区分	回答数	割合
1　正社員・正職員（市内に勤務）	116	11.8%
2　正社員・正職員（市外に勤務）	157	15.9%
3　経営者（従業員5人以上）	9	0.9%
4　経営者（従業員5人未満）	38	3.9%
5　パート・アルバイト	134	13.6%
6　家事専業（主婦・主夫）	191	19.4%
7　学生	20	2.0%
8　無職	243	24.6%
9　その他	67	6.8%
無効、未回答	11	1.1%
合計	986	



【居住年数】

区分	回答数	割合
1　5年未満	59	6.0%
2　5年以上・10年未満	64	6.5%
3　10年以上・20年未満	110	11.2%
4　20年以上・30年未満	156	15.8%
5　30年以上	578	58.6%
無効、未回答	19	1.9%
合計	986	



●質問内容及び集計結果

【問１】（次のような）熊谷市の「「公共施設アセットマネジメント」についての考え方」についてどう思いますか。

～　「公共施設アセットマネジメント」についての考え方　～

◆　市には、たくさんの「公共施設」があります

現在、熊谷市が保有・管理する公共施設（建物）は、およそ１，０００棟にも及び、その延床面積の合計は約５７万平方メートルで、東京ドーム１２個分（※１）以上にもなります。インフラについては、例えば、市の道路の距離の合計はおよそ２，３００キロメートルにもなり、一直線につなげれば、北海道札幌市から沖縄県那覇市までの距離に匹敵します。市は、このように大量の施設を保有・管理しています。

※１　東京ドームの建築面積４６，７５５平方メートルを基準とした場合です。

◆　「公共施設」の維持・更新には、多額の費用が必要です

これらの大量の公共施設を維持・更新していくには、多額の費用が必要です。インフラも含めて必要な更新費用を計算すると、先の推計結果（今後４０年間で約２，４００億円）の２倍以上もの金額が必要になると見込まれます（※２）。仮に、２倍の額が必要であるとすると、１年当たりで１２０億円もの費用が必要となる計算です。

一方で、公共施設の更新に充てられる投資額の目安とされる「普通建設事業費」は、１年当たりで約５２億円（※３）であり、単純に比較すると、必要な額の半分にも満たないということになってしまいます。今ある公共施設を全て維持・更新することは極めて困難です。

※２　インフラを含めた更新費用については現在推計作業中ですが、一般に、インフラの更新には、ハコモノの更新費用を上回る金額が必要になるといわれています（一説によると、更新費用全体の４５％程度をハコモノが、５５％程度をインフラが占めるとされています）。

※３　市が、建物や道路などの建設・更新に使った金額の平成２２年度から２４年度までの３年間の平均値です。今後、人口減少が進めば、税収も下がるため、この更新にかけられる金額も、更に少なくなることが予想されます。

◆　知恵と工夫でピンチをチャンスに変える！それが熊谷市の「公共施設アセットマネジメント」の取組です

しかし、方法がないわけではありません。人口減少によって税収は減るかもしれませんが、人口減少は同時に利用者の数の減少も意味します。そこで、施設の「量」を維持するのではなく、市民１人当たりのサービス水準という「質」に着目し、その維持・向上を図る視点に立ちたいと考えます。

例えば、小中学校を、公民館、児童館、老人福祉センターなどと複合施設化するという方法があります。これは、小中学校を子供のためだけの施設として捉えるのではなく、その地域の核となる「地

域拠点施設」として捉え直し、高齢者や他の市民も含めたその地域全体のための施設として、再編・整備する方法です。この方法によって、建物の共用部分の共通化（廊下やトイレは一緒に使う）や、施設の空き時間の有効活用（学校の家庭科室を、授業がないときに公民館の調理室として使う）などが可能となります。その結果、建物の延床面積（総量）を減らし、税金を節約する一方で、学校機能や公民館機能などの必要な機能は全て残すことができ、市民サービスの水準の維持・向上が図れます（※4）。

また、小中学校と公民館等との複合施設化は、異なる世代が交流できる心の通う場を創造し（学校の音楽の授業を地域の合唱サークルの皆さんにサポートしていただいたり、児童と老人福祉センター利用者とが触れ合ったりする機会の提供など）、地域の活性化・再生を実現していく又とないきっかけであると考えることもできます。

さらに、民間との連携事例としては、公共施設の敷地内にコンビニを誘致して市民の利便性を向上させている例や、公共用地の潜在的資産価値を活用することで公共部門が単独で施設を整備する場合に比べ、はるかに安価に施設を建て直している例などがあります。

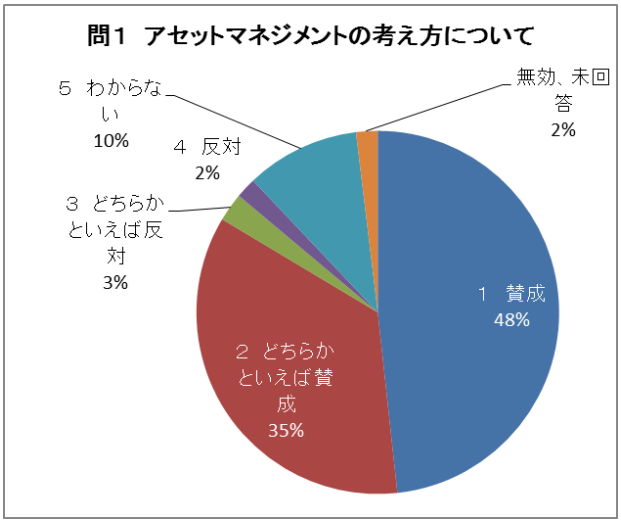
このように、公共施設の総量縮減を人口減少や財政事情によって強いられるマイナスの影響として捉えるのではなく、むしろ知恵と工夫によって、より活力のある地域、心の通う社会を実現するチャンスが到来していると積極的に捉え、「公共施設アセットマネジメント」に取り組んでいきたいと考えています（※5）。

※4　もちろん、児童・生徒のセキュリティ対策には万全を期します。

※5　ここでは主に建物である公共施設について説明しましたが、道路、橋、上下水道等のインフラの更新も、もちろん重要です。老朽化した施設の崩壊などによる人命等の被害は、絶対に防がなければなりません。そのために、施設が古くなってからお金をかけて直す従来の方法（事後保全）に替えて、施設が健全性を保っているうちから、こまめに点検・補修を行うことで施設を長持ちさせる方法（予防保全）の必要性が指摘されています。

【問1】に対する回答

区分	回答数	割合
1　賛成	476	48.3%
2　どちらかといえば賛成	348	35.3%
3　どちらかといえば反対	25	2.5%
4　反対	18	1.8%
5　わからない	100	10.1%
無効、未回答	19	1.9%
合計	986	



【問２】市では、「公共施設アセットマネジメント」に関して、次のような方策を検討対象としています。
これらの方策について、あなたはどう思いますか。

方策１　施設の複合化・多機能化　　現在ある施設の複合化、新設施設の多機能化などを図ることにより、施設の機能は残しつつ、建物の量は減らすことで、更新費用を節約する。

方策２　重複施設の統廃合　　機能が重複している施設のうち、不要と思われる施設を廃止・統合し、施設を減らす。

方策３　施設の共同設置　　近隣自治体と共同で、施設の建設・運営をする。

方策４　民間のノウハウや資金の活用　　施設の更新（建て替え）や管理運営に、民間のノウハウや資金を活用する。

方策５　地域による維持・管理　　地域活動に密着した施設（地域公民館など）は、地域の住民や団体が所有し、維持・管理を行う。

方策６　施設の長寿命化　　施設を補強し、長持ちするようにして（長寿命化）、次の更新（建て替え）までの期間を延ばす。

方策７　民間施設利用に対する助成

市有施設と同様の民間施設（会議室、スポーツ施設など）があるものについては公共施設は廃止し、代わりに民間施設を利用する市民に対して助成・補助を行う。

方策８　市有不動産の売却・賃貸　　利用していない市の土地・建物を、売却・賃貸して収入を得る。

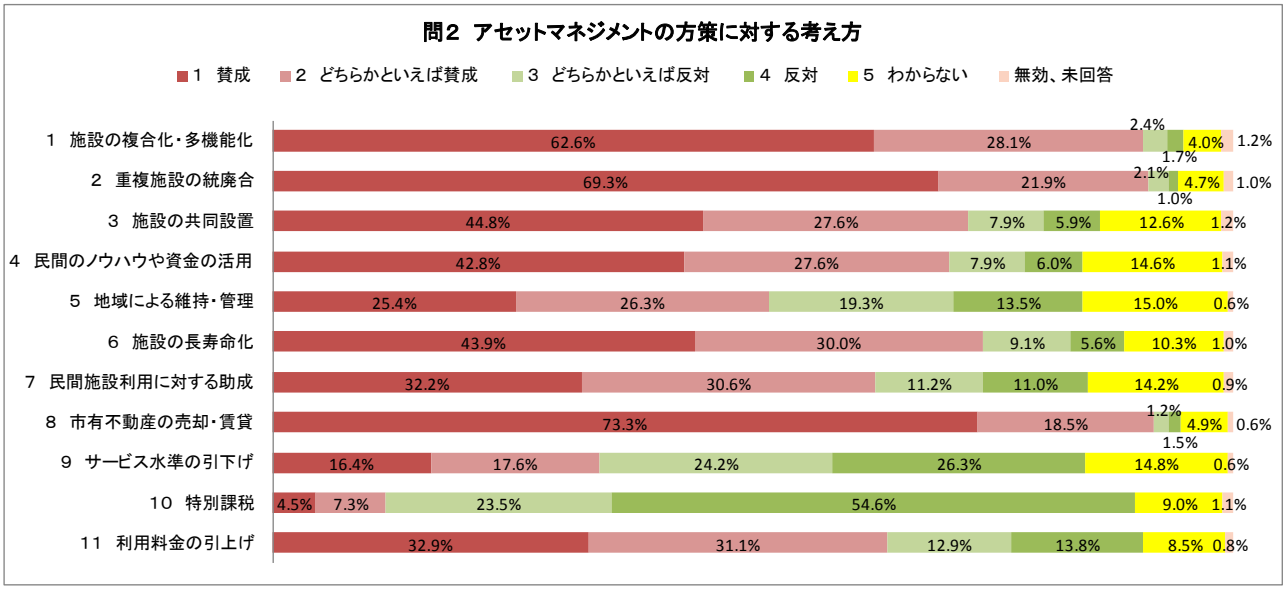
方策９　サービス水準の引下げ　　施設におけるサービスの水準を引き下げる（休館日の増加など）。

方策 10　特別課税　　新たな税金を設け、施設利用者だけでなく、市民全体で負担する。

方策 11　利用料金の引上げ　　施設の利用料金を引き上げ、施設利用者の負担割合を増やし、税金で賄う分を減らす（受益者負担）。

【問２】に対する回答

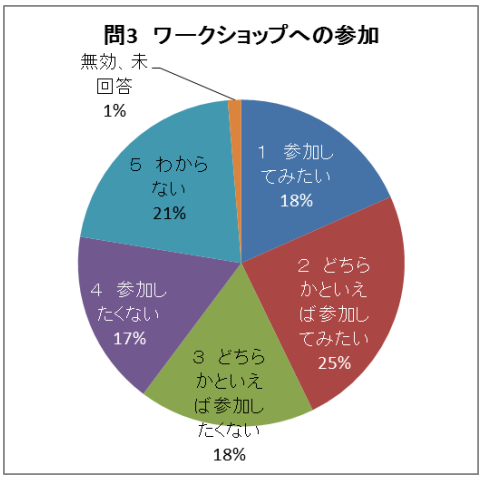
方策	1 賛成		2 どちらかといえば賛成		3 どちらかといえば反対		4 反対		5 わからない		無効、未回答	
1 施設の複合化・多機能化	617	62.6%	277	28.1%	24	2.4%	17	1.7%	39	4.0%	12	1.2%
2 重複施設の統廃合	683	69.3%	216	21.9%	21	2.1%	10	1.0%	46	4.7%	10	1.0%
3 施設の共同設置	442	44.8%	272	27.6%	78	7.9%	58	5.9%	124	12.6%	12	1.2%
4 民間のノウハウや資金の活用	422	42.8%	272	27.6%	78	7.9%	59	6.0%	144	14.6%	11	1.1%
5 地域による維持・管理	250	25.4%	259	26.3%	190	19.3%	133	13.5%	148	15.0%	6	0.6%
6 施設の長寿命化	433	43.9%	296	30.0%	90	9.1%	55	5.6%	102	10.3%	10	1.0%
7 民間施設利用に対する助成	317	32.2%	302	30.6%	110	11.2%	108	11.0%	140	14.2%	9	0.9%
8 市有不動産の売却・賃貸	723	73.3%	182	18.5%	15	1.5%	12	1.2%	48	4.9%	6	0.6%
9 サービス水準の引下げ	162	16.4%	174	17.6%	239	24.2%	259	26.3%	146	14.8%	6	0.6%
10 特別課税	44	4.5%	72	7.3%	232	23.5%	538	54.6%	89	9.0%	11	1.1%
11 利用料金の引上げ	324	32.9%	307	31.1%	127	12.9%	136	13.8%	84	8.5%	8	0.8%



【問３】身近な施設や普段利用している施設を、他の施設と複合化し、より利便性の高い施設にしていくための話し合い（ワークショップ）を行うことになった場合、参加してみたいと思いますか。

【問３】に対する回答

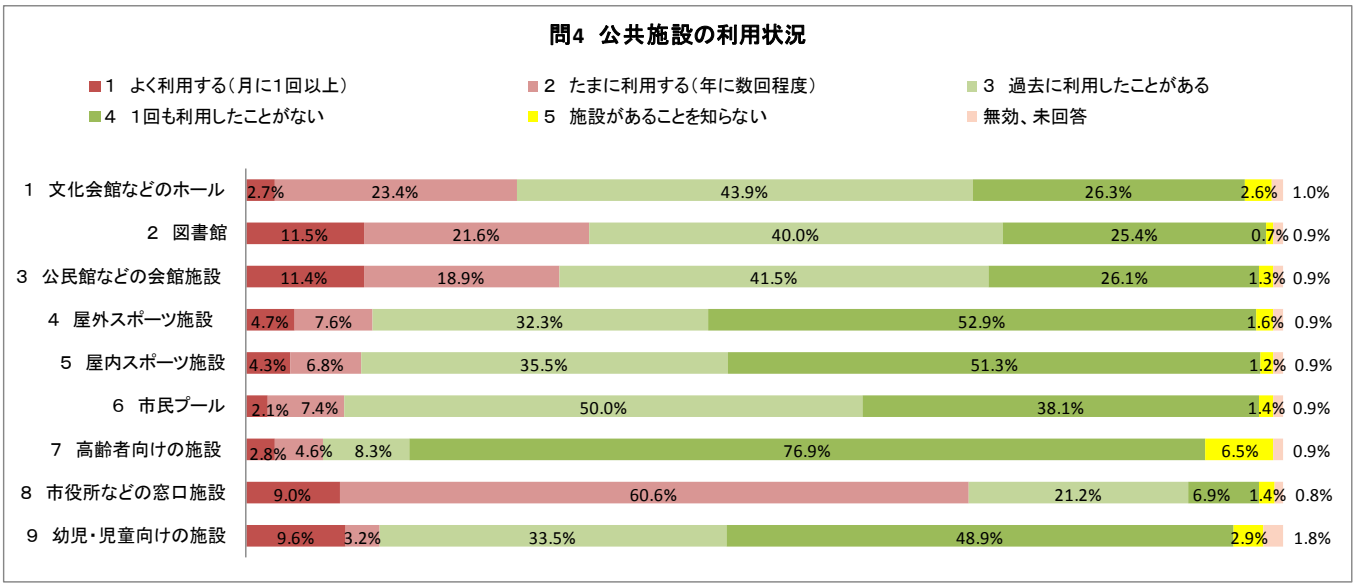
区分	回答数	割合
1 参加してみたい	181	18.4%
2 どちらかといえば参加してみたい	241	24.4%
3 どちらかといえば参加したくない	172	17.4%
4 参加したくない	171	17.3%
5 わからない	208	21.1%
無効、未回答	13	1.3%
合計	986	



【問４】熊谷市の公共施設をどれくらい利用していますか。

【問４】に対する回答

区分		1 よく利用する（月に1回以上）		2 たまに利用する（年に数回程度）		3 過去に利用したことがある		4 1回も利用したことがない		5 施設があることを知らない		無効、未回答	
1 文化会館などのホール		27	2.7%	231	23.4%	433	43.9%	259	26.3%	26	2.6%	10	1.0%
2 図書館		113	11.5%	213	21.6%	394	40.0%	250	25.4%	7	0.7%	9	0.9%
3 公民館などの会館施設		112	11.4%	186	18.9%	409	41.5%	257	26.1%	13	1.3%	9	0.9%
4 屋外スポーツ施設		46	4.7%	75	7.6%	318	32.3%	522	52.9%	16	1.6%	9	0.9%
5 屋内スポーツ施設		42	4.3%	67	6.8%	350	35.5%	506	51.3%	12	1.2%	9	0.9%
6 市民プール		21	2.1%	73	7.4%	493	50.0%	376	38.1%	14	1.4%	9	0.9%
7 高齢者向けの施設		28	2.8%	45	4.6%	82	8.3%	758	76.9%	64	6.5%	9	0.9%
8 市役所などの窓口施設		89	9.0%	598	60.6%	209	21.2%	68	6.9%	14	1.4%	8	0.8%
9 幼児・児童向けの施設		95	9.6%	32	3.2%	330	33.5%	482	48.9%	29	2.9%	18	1.8%
（内訳）	公立	73		26		246							
	民間	22		6		84							



第３節　用語の説明

本節では、基本計画における用語のうち、あまり一般的になじみがないと思われるものについて説明します。

1　用語の意味

基本計画における用語の意味は、図表 1-3-1 のとおりです。ここに掲げる用語以外でも、説明・補足の必要があると思われる場合は、適宜説明します。

また、用語の意味はあまり厳密にとらえずに、基本的なイメージとして把握していただくことで十分です。例えば、小中一貫校化の場合、小学校と中学校の校舎が一体であれば「複合化」、別個に並んでいれば「併設」といえますし、体育館は一緒に使うので「共用化（機能移転）」ともいえますが、区別することにあまり意味がない場合もあるからです。

【図表1-3-1】基本計画における用語

用語	説明
複合化 （複合施設化）	専用の施設・設備（専用部分）を保持したまま、他の施設（建物）内に移転すること。 専用部分の削減はできないが、移転先の施設とともに、その共用部分（玄関、廊下、トイレ、給湯室等）や駐車場等を共同利用することにより、それらの有効活用（トータルでの削減）が図れる。 １つの場所で複合化された各機能によるサービスを受けることができるため、施設利用者の利便性も高まる。アセットマネジメントの視点からは、床面積に占める専用部分の割合が低い（共用部分の割合が高い）施設に向いているともいえる（複合化の効果が高いため）。
併設	専用の施設・設備を保持したまま、他の施設（建物）の敷地内又は隣接地に移転すること。 建物に関しては専用・共用部分ともに削減できないが、駐車場や屋外施設（校庭、園庭等）を共同利用することにより、それらの有効活用（トータルでの削減）が図れる。 また、併設となった施設両方を利用する者にとっても利便性が高まる。例えば、保育所と児童クラブの両方を利用している場合、併設であれば保護者の送迎時間短縮・手間の省略が見込めるなど。床面積に占める専用部分の割合が高い（共用部分の割合が低い）施設に向いているともいえる（複合化の効果が低いため）。
機能移転 （共用化）	ある既存施設の機能を別の施設において果たせるように工夫することにより、異なるグループに属する利用者が対象の施設をともに利用できるようにすること。 例えば、学校体育館を児童・生徒と地域住民が一緒に利用する場合や、同じ特別教室を児童生徒は家庭科室として、地域住民は公民館等の調理室として利用する場合など。 利用時間帯を分けたり、優先的利用権を設けたり、単に予約システムを整備したりといった様々な方法で利用調整を図ることにより、限られた施設（資源）の有効活用が図れる。また、異なるグループ間での交流の機会が自然と生まれ、新たな活動の契機となる可能性も期待できる。
地域移管	対象施設をその所在する地域の自治会等に通常無償にて譲渡し、当該自治会等の維持管理運営等により、移管前の施設機能の存続等を図ること。
統廃合	複数の同種の施設を一か所に集めること。 場合によっては、「複合化」や「併設」も含めた最も広い意味で用いる場合もある。統廃合の結果、統廃合前より床面積が増加する場合もあれば、減少する場合や変更がない場合もあり得る。
集約 （集約化）	統廃合により、施設の機能は維持したまま、床面積の削減を図ること。 統廃合の結果、統廃合前より床面積が増加する場合や床面積に変更がない場合は、「集約」には当たらない。

第２章　基本計画の視点及び実施基準

この章では、アセットマネジメントを推進していく際に念頭に置くべき、又は留意すべき「視点」（基本的考え方や留意点）について列挙しています。

また、第１節と第２節では、視点を示すにとどまらず、本市独自の事情も含めて検討した上で、基本計画における「実施基準」を定めています。これらは、本基本計画の中核的な内容として、施設分野別の個別計画策定の際に、その案内役又は枠組みとなるべき内容です。

第１節　基本的事項に関する視点及び実施基準

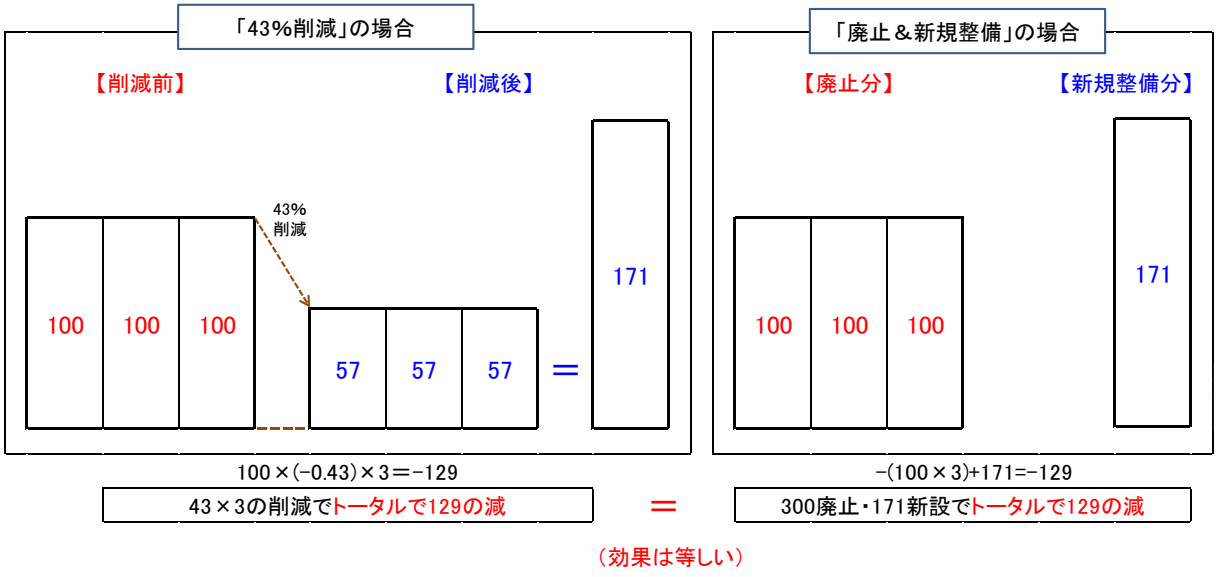
本節では、新規整備、ライフサイクルコスト計算、長寿命化、耐震化、ＰＰＰ／ＰＦＩ導入、施設再配置及び管理・推進体制構築といった基本的事項に関する各論点に関し、検討を行う際の視点について述べるとともに、個別計画策定段階を念頭に置いた実施基準を定めます。

１　新規整備に関する視点及び実施基準

基本方針の個別方針１（統廃合・複合化の推進方針）⑵で記載のとおり（基本方針 71 頁）、ハコモノ系の施設に関する総量規制の適用は、新規整備を禁止するものではありません。図表 2-1-1 から明らかなように、廃止される面積と新規整備される面積とを比較し、トータルで（延床）面積４３％削減という基本方針の全体方針１の目標（基本方針６９頁）を達成できるのであれば、問題はありません。

また、不要施設の削減や老朽施設の再利用がアセットマネジメントの一側面ではあるものの、施設の魅力が街の魅力につながる場合もあるように、既存施設の廃止とセットになった新規整備は当然に許容されるものと考えます。

【図表2-1-1】「43%削減」の場合と「廃止＆新規整備」の場合との比較（※3つの施設を統廃合したケース）



一方、インフラについては、道路、上下水道などが日々の生活の「基盤」である以上、抜本的なコンパクトシティ化を推進するような場合でない限り、その削減は極めて困難です。そのため基本方針の全体方針４においては、明らかに不要なものを除き、既存のインフラについては一度保留とした上で、今後整備されるインフラに関し、その整備計画の見直しとその見直し結果を受けた新規整備の中止・凍結を行うこととしました（基本方針７０頁）。

そこで、インフラの整備状態・事業の進捗状況について、どこまでが「既存・整備済み」であり、どこからが「新規・未整備」であるかの切り分けが必要となります。事業計画に基づいて既に着工済みであるようなケースについては、竣工前であっても「既存・整備済み」とすることができますが、それ以前の都市計画決定の時点、事業認可の時点、（特に道路整備の場合は）用地取得（買収）・補償の段階などにある場合は、それを「既存・整備済み」扱いとすべきか「新規・未整備」扱いとすべきか判断が難しいところです。しかし、例えば、用地取得・補償の段階について考えると、具体的には、買収交渉着手の段階、用地取得率が〇〇%以上（未満）の段階、買収完了の段階など、その進捗状況に応じた基準を設定することが想定されますが、基準の決定自体が困難な上、実務上の運用にも無理があります。よって、都市計画決定時点や事業認可時点のように、客観的に明らかな時点を切り分けの基準とすることが適切です。

なお、例外的に、防災・減災の観点から推進されるインフラ整備事業（例えば、下水道の雨水関係の事業や道路冠水の対策事業など）については、新規整備抑制の対象外となります。

さらに、既に設計・着工に至った後においても、あらためて過去の経緯や事業効果を見直したところ、対象であるインフラの整備・更新事業の中止の意思決定が例外的に必要となる場合もありますので、当該事業の特殊事情も考慮することが必要です。

防災・減災目的の事業のようにやむを得ないものを除き、インフラの新規整備を抑制することにより、これまで新規整備に使われていた予算を既存インフラの更新に振り向け、老朽化対策をはじめとするアセットマネジメントの財源とすることができます（※１）。

以上から、新規整備に関する実施基準を次のように定めます。

（※1）インフラの整備は数十年以上にも及ぶ大変に長期の事業期間を想定して行われることも少なくないため、その事業が完了するまでの間、市が一種の代償措置を講じている場合があります。例えば、現在下水道が未整備の区域において合併処理浄化槽の維持管理に対する補助金を期間限定で交付していますが、今後下水道整備を見送る場合は、同様の措置についての検討が必要になるものと考えます。ただし、その検討に際しては、下水道利用者の負担状況や対象区域が市街化区域か否かなどの客観的な条件も考慮に入れることとなると見込まれます。

【①　新規整備に関する実施基準】

⑴ ハコモノ施設における廃止とセットになった新規整備の許容

ハコモノ施設について、基本方針の削減目標である（延床）面積４３%削減とトータルでおおむね等しいか、それ以上の効果があるとみなすことができる場合は、既存施設の廃止とセットになった新規整備を許容するものとする。

⑵ インフラ施設の新規整備の抑制

インフラ施設の新規整備事業は、２０２０（平成３２）年3月末時点において次のア又はイに該当する場合は、専ら防災・減災目的で実施されるもの及びアセットマネジメントの視点からコスト縮減等に有効と判断されるもの（都市計画決定及び当該決定に係る事業認可を要するものを含む。）を除き、既になされた国•県等の関係機関との協議の経緯など当該事業の特殊事情も考慮した上で、原則として中止又は凍結とするものとする。

ア　都市計画決定の対象である事業のうち、当該都市計画決定に係る事業認可を受けなければ事業化を図ることができない施設の整備事業に関しては、当該事業認可を受ける前の段階にある場合（道路に関しては、都市計画決定されたものの長期間にわたり工事未着手であるなど将来的に都市計画の廃止が可能な場合に限る。）

イ　都市計画決定の対象である事業のうち当該都市計画決定に係る事業認可を受けることなく事業化を図ることができる施設の整備事業及び都市計画決定の対象でない事業については、次の㋐～㋒の いずれにも該当しない場合

㋐ ２０１７（平成２９）年度中に策定が見込まれる「（仮称）熊谷市総合振興計画」において、事業化が明記されている事業であること。

㋑ ２０１５年度から２０１９年度まで（平成２７～３１年度）の間に実施計画が採択された事業であること。

㋒ 法令上の義務付け、規制等により、実施しなければならない事業であること。

⑶ インフラの一部の区域又は区間の取扱い

事業対象の区域又は区間が複数設けられ、その一部の区域又は区間について既に整備済みであるような場合であっても、残りの区域又は区間が上記⑵ア又はイに該当するときは、当該残りの区域又は区間については、上記⑵本文に定める要件を全て考慮した上で、原則として中止又は凍結とする。

⑷ 基準時点の特例

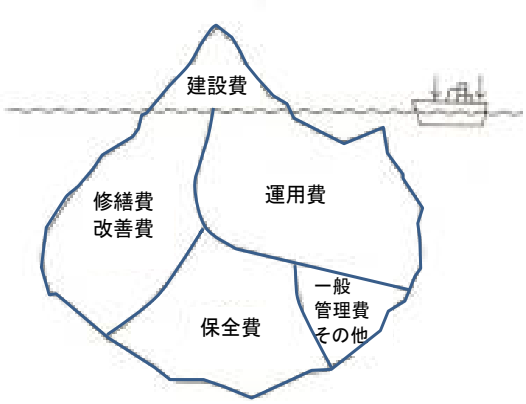
上記⑵に定める基準時点（２０２０年3月末）については、他の計画との整合性や対象事業の特殊事情等も考慮した上で、別に定めることができるものとする。ただし、基準時点を別に定める場合は、対象事業・施設に係る個別計画等において、原則の基準時点に代わるそれを明記しなければならない。

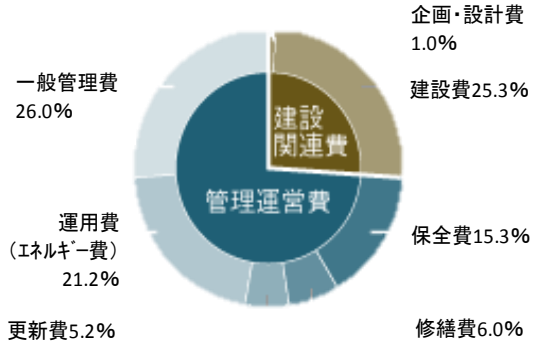
２　ライフサイクルコスト計算に関する視点及び実施基準

「ライフサイクルコスト（Ｌｉｆｅ　Ｃｙｃｌｅ　Ｃｏｓｔ。略してＬＣＣ）」とは、建物の建設から、維持管理・運営・修繕を経て、最終的な解体・除却に至るまでの費用をトータルで考えたときの総コスト（いわばその建物の生涯費用）を指す概念です。その圧縮・削減が、アセットマネジメントの重要な課題となります。

一般に、施設のライフサイクルコスト（ＬＣＣ）に占める建設費の割合は２０～２５％程度であるのに対し、その後の保全費、運営費、修繕費等の維持管理費で残りの８０～７５％を占めるとされています（下図参照）。

建物のLCCの内訳（概念図）～LCCに占める建設費の割合は2～3割程度





※オフィスビル、地上8階・地下1階、延べ床面積4,000m2として

（左図）「建築物のライフサイクルコスト」（監修/国土交通省大臣官房官庁営繕部、編集・発行/一般財団法人建築保全センター）より
（右図）（社）建設設備維持保全推進協会編「ビルディングLCビジネス百科」より

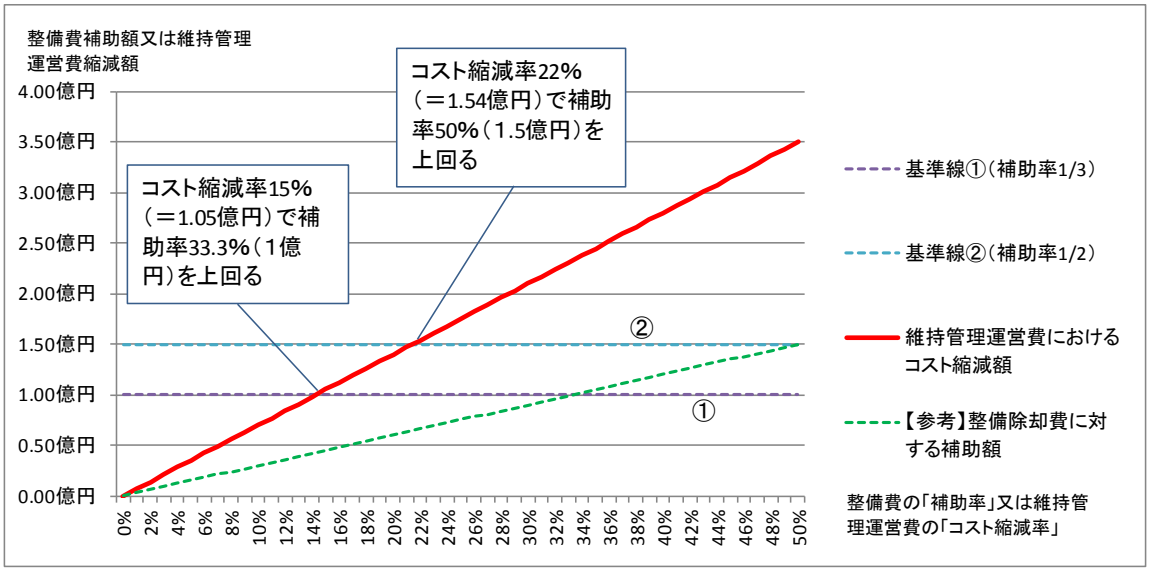
基本方針において本市の歳出決算を分析した際（基本方針第２章第６節・３２～３８頁）も、施設・インフラの整備更新、維持管理運営等に係る費用全体（用地取得・補償費、基金積立金を除く。）が歳出総額の約１６％を占めるのに対し、維持管理運営費のみの占める割合は約１０％であり、両者を比較すると、維持管理運営費が施設・インフラ関係の費用の約６３％を占める状況でした。これらの百分率の値には人件費を含んでいないため、維持管理運営により多くの人員が割かれることを考慮するならば、人件費を含めた割合では、ほぼ確実に７～８割は占めるであろうことが見て取れます。基本方針における個別方針２（維持管理・修繕の実施方針）においても、維持管理費削減の重要性について言及していますが、同様の内容をＬＣＣの観点から述べるのが、この項目の趣旨です。

ＬＣＣを算出してトータルで考えることにより、古い施設でも使えなくなるまで使用し続けることが、必ずしも合理的であるとは限らないことが分かります（歴史的価値があるなどの例外的な場合は別です。）。

また、施設を整備する場合、起債や国・県の補助により、当面の施設整備の財政負担を軽減できますが、起債したり、補助を受けたりするためには一定の要件を満たす必要があります。ところが、その要件を満たすためにかえって必要以上の規模の施設となってしまい、建設後の維持管理に多額の費用を要している事例を全国的に見かけます。このような事態を避けるための一つの方法としても、整備段階でのイニシャルのコスト計算（初期投資の損得）だけでなく、その後の維持管理・運営・修繕等までをトータルで考えて、ＬＣＣを計算することが有効です。

次の図表 2-1-2 を御覧ください。

【図表2-1-2】LCCの視点から見た整備費補助率と維持管理運営費縮減率との「損益分岐点」の例



（備考）①整備費（建設費）のほか除却費（解体費）も補助対象となること、②LCCを計算するとトータルで整備除却費（イニシャルコスト）に3億円（除却費を考慮し30%相当に設定）、維持管理運営費（ランニングコスト）に7億円（70%）を要する（占める）ことを、それぞれ仮定しました。なお、金利は考慮していません。

ここでは、補助金獲得のケースに話を限定し、一定の条件（図表の備考参照）を仮定していますが、補助率１/３（33.3%）の場合の補助額１億円を上回る効果を維持管理運営段階でのコスト縮減によって得ようとする場合、コスト縮減率約 15%（1.05 億円）が必要なことが分かります。同様に、補助率が 1/2（50%）の場合の補助額１.５億円に見合うコスト縮減率は約 22%（1.54 億円）となっています。したがって、省エネ効果が大きい、施設運営の委託を受けた民間事業者の創意工夫の余地が大きいなど、一定程度以上の維持管理運営費（ランニングコスト）の縮減が見込める仕様の施設であれば、仮に補助金を受けられなかったとしても、トータルではコスト的に有利な場合もあるということです（※2）。

よって、ランニングコストがかさむ施設については、その耐用年数経過まで使用し続けるという選択肢以外にも、長寿命化改良を行ったり、（特に大規模修繕を先送りにしているような場合は）建て替えたりすることにより、同コストを低減させることも有効な選択肢となり得ます。

（※2）もちろん、補助金ももらえて、かつ、ランニングコストも浮かせることができれば一番良いのですが、全てのケースがそうなる保証はありません。ここでは、補助金を受けることが絶対に有利という先入観に対して、必ずしもそうでない場合もあり得るという視点から考察しました。

また、統廃合や複合化に伴う建替えや再配置を積極的に行って LCC の7割以上を占めるランニングコストの低減を図るとともに、市民により良い公共施設サービスを提供することも可能です(※3)。

さらに、ＬＣＣの視点で考えると、寄附を受けて建設したり、無償で譲り受けたりした施設の維持管理を市が行うよりも、市費で整備した施設を無償譲渡した上で先方に維持管理・運営してもらう方が、コスト的には有利な場合もあります（※4）。もちろんその後の長期にわたる維持管理・運営が担保される必要はありますが、市民に対して必要なサービスを提供できるのであれば、公営か民営かにこだわる必要はないと考えます。

以上から、ライフサイクルコスト計算の実施基準を次のように定めます。

【② ライフサイクルコスト計算の実施基準】

(1) ライフサイクルコスト計算の実施及びこれに基づく検討

施設の整備・更新（長寿命化や耐震化を含む。）の事業化に際しては、事業目的を達成しうる複数の選択肢（事業化案）について検討するように努めるとともに、各選択肢についてライフサイクルコスト計算（試算）を実施し、関係部署と共に検討を行うものとする。

3 長寿命化に関する視点及び実施基準

長寿命化とは、老朽化した建物・インフラの物理的な不具合を直し、その耐久性（経年劣化に対する耐性）を高めたり、回復したりすることです。大きく分けて、①コンクリートの中性化対策や鉄筋の腐食対策によって構造部分（躯体）自体の延命を図ることと、②特に建物の場合、躯体の健全性を確認した上で、耐用年数のより短い内装・外装部分や電気・配管等の設備部分をリニューアルすることで、建替え（改築）の場合よりも低コストでその機能を回復することを指しています（※5）。

（※3）例えば、小学校や中学校の長寿命化等に併せ、保育所、児童館、児童クラブ、地域公民館などの周辺施設の学校内への機能移転、複合化、併設等を実施することなどが考えられます。

（※4）例えば、保育所に関して、公私連携法人制度（協定に基づき公私連携法人に保育所を運営させることで、公立保育所では通常受けられない国の運営費負担金をもらうことも可）や、市立保育所の民間への無償譲渡・貸与（国庫補助により整備した場合であっても、一定の要件を満たせば補助金の返還不要）という手法があります。

（※5）リニューアルにより、その後のランニングコストが低減されたり、一定の機能向上が図られたりする場合もあります。

なお、耐震対策やバリアフリー化その他の質的向上のための工事も長寿命化に含める考えもあるようですが、あまり広くとらえるとかえって意味が曖昧となってしまうため、ここでは本文中に示した①及び②として把握します。

（次頁に続く⇒）

また、改築の場合と比較して、環境面では建築廃材等の廃棄物の排出量を少なくし、運用面では工期を短くできることも利点とされています（※6）。

ただし、一定程度以上老朽化が進行している場合は、建替え（改築）よりもかえってコスト高となってしまうこともあるため、長期的な視点からは中途半端な長寿命化よりも建替えの方が有利な場合もあることに留意すべきです。

例えば、国（文部科学省）が学校施設の長寿命化に関して作成した手引によると、「劣化が重度にならないうちに適切なタイミング（おおむね築後 45 年程度まで[11]）で，その劣化の原因を調査し劣化の程度と原因に応じた適切な補修・改修を行うことで、改修後 30 年以上、物理的耐用年数を延ばすことができます」とされています（※7）。しかし、一方で、「鉄筋コンクリートの劣化の程度によっては，長寿命化改修にかかる費用が一気に増加してしまい，改築した方が経済的に望ましい」（※8）ともされ、その費用の違いを表した棒グラフによると、躯体（外壁）に関し、劣化が軽度の場合に比較して、重度の場合はその費用が十倍前後にも拡大してしまうことが示されています（図3。※9）。

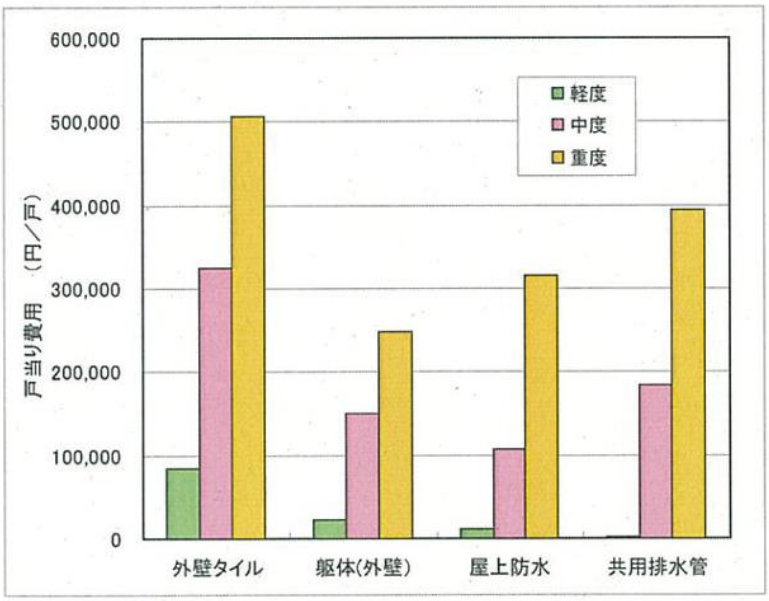


図３　劣化度の違いによる補修・改修の費用の比較

（前頁続き⇒）鉄筋コンクリート造（ＲＣ造）の躯体については、その耐用年数が一般に 60 年とされるのに対し、内装・外装部分や電気・配管等の設備部分の耐用年数は 15～30 年程度とされています。仮に、内外装や電気・配管等の耐用年数を２０年程度と考えた場合、耐用年数 60 年の建物に関しては、20 年目と 40 年目に合計2回、これらの更新・修繕の必要があることとなります。長寿命化により建物（躯体）の耐用年数を８０年にまで延命した場合は、２０年目、４０年目、６０年目の合計3回の更新等が必要です。長寿命化や建替えの実施に際しては、これら内外装や電気・配管等の耐用年数（更新サイクル）も考慮して計画を立てることが必要です。

（※6）「学校施設の長寿命化改修の手引～学校のリニューアルで子供と地域を元気に！～」（平成 26 年１月・文部科学省）では、長寿命化改修により、改築に比べて、工期を約 74%短縮した事例（同手引9頁）や、廃棄物排出量を約 56%削減した事例（同手引 10 頁）が紹介されています。

（※7）同手引 15・16 頁。本文中の引用文に付された欄外注（11）の後段部分にも、「現在，築後 30～40 年の校舎で用いられているコンクリートの設計基準強度は，18 又は 21N/mm^2 であることが多いため，おおむね築後 45 年程度までが長寿命化改修を行う時期の目安と考えられる。」と記載されています。

（※8）同手引 17 頁

（※9）同手引 34 頁。「図３　劣化度の違いによる補修・改修の費用の比較」を転載。なお、このグラフは、具体的には「共同住宅の共用部分を補修・改修する場合に掛かる総費用を住戸数で割った「戸当たり費用」を試算したもの」ですが、基本的な考え方は、公共施設一般に適用できます。

したがって、長寿命化が有効な選択肢であることは間違いありませんが、場合によっては予想外の出費を強いられる場合もあることに留意すべきです（※10）。そのような事態を避けるため、建物の老朽化があまり進行しないうちに早目の対策を講じることを念頭に置くとともに、老朽化の進行具合を判定するための事前調査を行い、適切な改修計画を作成し、設計・工事に臨む必要があります。

以上から、長寿命化の実施基準を、特にその事業化を図るべき目安の期間（対象施設の耐用年数に着目して想定すべき工事実施の目安の期間）に関して、次のように定めます。

【③　長寿命化の実施基準】

⑴ 長寿命化実施の目安

ハコモノ施設の長寿命化を行おうとする場合は、当該施設の（設計段階で想定される）耐用年数のおおむね６０～７５％を経過する期間内に工事を実施できるように事業化を図るものとする。特に、鉄筋コンクリート造（ＲＣ造）の場合、築後おおむね３６～４５年を経過する期間を目安とするものとする。

インフラ施設の長寿命化については、当該施設特有の技術的条件等を考慮し、適切な時期に実施できるように事業化を図るものとする。

⑵ 長寿命化の事前調査

老朽化の進行具合を判定するための事前調査及び当該調査結果に基づく方針策定に当たっては、十分に精査の上、これを行わなければならない。

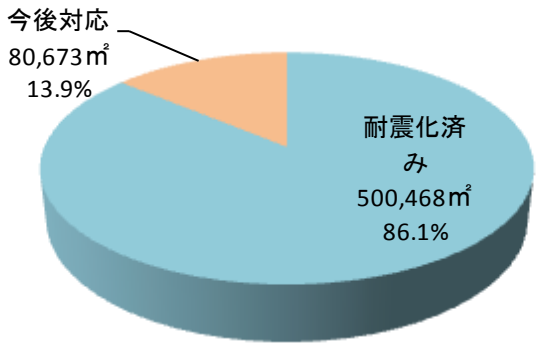
（※10）長寿命化改修においては、建物の内外装を全て撤去し、躯体を露出させた上で必要な処置・工事を行うこととなりますが、事前には把握できなかった躯体の重篤な不具合が、内外装を撤去した段階で初めて判明するケースも少なくはなく、その傷み具合によっては長寿命化の実施は不可能、改築に変更ということもあります。

４　耐震化に関する視点及び実施基準

本市が保有する建物について、2016（平成２８）年３月末現在で耐震化が済んでいる割合（棟数ではなく、延床面積による割合）は、次の円グラフ（図表 2-1-4 参照）にあるように約８６%となっています（※11）。基本方針策定の際にデータの基準時とした 2014（平成２６）年３月末現在と比較すると、８４．４%から８６．１%へと、２年間で１．７ポイントの改善となっています。

市有建築物のうち、耐震改修促進法第１４条第１号で規定する多数の者が利用する建築物（１６施設）については、熊谷市建築物耐震改修促進計画（２００９（平成２１）年３月策定。２０１６年１１月改定。以下、「耐震改修促進計画」といいます。）などにおいて優先的に耐震化を進めることとされています。しかし、2016年３月末時点では、対象とされた１６施設のうち、耐震化を完了できたのは８施設です（※12）。

【図表2-1-4】熊谷市が保有する建物の耐震化の状況



今後は、残る施設の耐震化を行うわけですが、基本方針（７３・７４頁）における個別方針４（耐震化の推進方針）(1)で記載のとおり、耐震化に際しては、対象施設の選別がまず先決事項です。例えば、①稼働率の低い施設などについては、費用をかけてその耐震化を行うのではなく、施設自体を廃止して費用節減を図るべき場合もあると考えられること、②老朽化の進行した建物の耐震化は、長寿命化の場合と同様、費用対効果が低いと考えられることなどを考慮すべきです。

また、インフラ施設の耐震化についても、国が示す基準や技術的な諸条件を考慮しつつ、引き続き進めていく必要があります。

よって、耐震化の実施基準を、特に例外的に耐震化を実施しない場合とその後の手続に関して、次のように定めます（※13）。

（※11）「耐震化が済んでいる」とは、１９８１（昭和５６）年６月１日施行のいわゆる新耐震基準に照らして、耐震性を有しているという意味です。具体的には、①新耐震基準施行後の建築物、②新耐震基準施行前の建築物であるが、耐震診断の結果、新耐震基準に適合すると認められたもの、③新耐震基準施行前の建築物で、耐震改修の結果、新耐震基準に適合することとなったものなどを、いずれも「耐震化済み」として取り扱っています。

（※12）図表 2-1-4 に示した「耐震化の状況」は、耐震改修促進計画における「耐震化率」とは異なります。前者（「耐震化の状況」）が新耐震基準に基づいた建築物も計算上分母に含めているのに対し、後者（「耐震化率」）は旧耐震基準の建築物のみを対象とし、また、耐震改修促進法第１４条第１号で規定する多数の者が利用する建築物（例えば、庁舎・消防署であれば、階数3以上で、かつ、床面積の合計が１，０００m^2以上などの要件を満たすもの）のみを専ら対象としており、前者と後者では計算する際の分母・分子が異なっているためです。ここでは、市民の利用に供されている施設全体のうち、耐震基準を満たしている割合はどの程度かという視点からの情報も提供すべきと考え、前者の方法で計算しました。

【④　耐震化の実施基準】

⑴ 耐震化の原則実施

次の⑵に定める場合を除き、市有施設の耐震化を図るものとする。

⑵ 耐震化を実施しない施設

未耐震又は耐震性能不明の市有施設が、次のア又はイに該当する場合は、その耐震化は行わない。

ア　稼働率や利用者数などの利用状況を示す数値が低いこと、維持管理に高額の費用がかかることなど、費用便益分析その他の見地から存続は不適当との判断に基づき、個別計画において、廃止すること又は更新しないこととされた場合

イ　上記アに該当しない場合で、長寿命化改修を経ることなく、「長寿命化の実施基準」（本節３）で定める長寿命化実施の目安とされる期間を経過したとき。

⑶ 耐震診断の実施等の措置

上記⑵の基準により耐震化を行わないこととされた施設については、必要に応じ、耐震診断を実施し、診断の結果に応じて使用停止等の必要な措置をとるものとする。

⑷ 措置後の取扱い

ア　上記⑵アの基準により耐震化を実施しないこととされた施設（不要施設）については、除却の検討に移行するものとする。

イ　上記⑵イの基準により耐震化を実施しないこととされた施設（築年数経過施設）については、建替え又は移転を検討するものとする。この場合において、現有施設の建替え・移転の方針は定められているものの、外部の事情その他の理由により、その実施までになお相当の期間を要すると認められるときは、当該建替え・移転までの間、必要に応じ、一時的な施設機能移転の方策を検討するものとする。

⑸ 耐震改修促進計画の優越

耐震改修促進計画（及びその後継計画）によって定められる内容は、上記⑴～⑷に優越するものとする。

⑹ インフラ施設の耐震化

国が示す基準や技術的な諸条件を考慮しつつ、引き続き推進するものとする。

（前頁※13）「耐震化の実施基準」について、補足します。

⑴にあるとおり、原則として、耐震化済みでない全ての市有建築物は耐震化を行う必要があります。⑵～⑷ではその例外として、耐震化の対象外とする際の基準及び対象外とした建築物に対して講じるべき措置を定めています。

（次頁に続く⇒）

（前頁続き⇒）⑵アは、実質的な不要施設を耐震化の対象外とし、予算・費用を節約するための基準です。 ⑵イは、耐震化実施後に短期間しか利用されないようであると、かけた費用の多くが無駄になってしまうことを懸念し、耐震化実施後も一定程度の利用継続が見込める施設のみを対象とするための基準です。具体的には、一般に耐用年数６０年とされる鉄筋コンクリート造（ＲＣ造）の建物であれば、築後おおむね４５年以上を経過しているときは、耐震化を実施せずに、建替えや移転を検討するものとします。ただし、個別のケースで老朽化の診断・検査を実施したところ、なお一定期間の使用に耐えるとの結果が出た場合については、その期間に応じた耐震化を検討することを妨げるものではありません。

⑶は、耐震診断を実施する前に方針を定めておくべきとの考えに基づくものです。実際上、何らの方針・基準も持たずに耐震診断を実施した場合、耐震基準に満たないとの判定が出る都度、早く耐震基準を満たさなければとの思いが先行してしまい、本当にその施設が今後も必要なのか否かといった重要な議論を行うことなく、耐震化実施（施設存続）が既成事実化してしまうことが懸念されます。そこで、耐震診断の実施前に、対象施設に関する今後の方針（存続か、廃止かなど）や事務処理の手順（診断結果により分岐するフローチャートなど）をあらかじめ定めておき、診断結果を既定の方針等に当てはめるだけで、結論が出せるような態勢を取ることが望ましいといえます。

⑷は、使用停止等の措置の対象となった施設について、その後の取扱いを定めるものです。

不要施設（⑵アに該当）については、躯体そのものが耐震性能を満たしておらず、他の施設への転用を図ることもできない以上、除却対象とします。

築年数経過施設（⑵イに該当）については、施設機能自体は有用と判断されるため、建替え又は移転を検討するものとします。ただし、その建替え・移転の実施までになお相当の時間がかかることが予想されるときは、それまでの間、一時的な施設機能の移転も必要になるものと考えます。

⑸は、より一般法的な性格を有する基本計画よりも、より特別法的な性格を有する耐震改修促進計画の方が優越する旨を確認したものです。

５　ＰＰＰ／ＰＦＩ導入に関する視点及び実施基準

ＰＰＰとは、Ｐｕｂｌｉｃ／Ｐｒｉｖａｔｅ　Ｐａｒｔｎｅｒｓｈｉｐ（パブリック・プライベート・パートナーシップ）の略で、公民連携・官民連携と訳されることもありますが、ＰＦＩのほか、民間委託、指定管理者制度なども含んだ広い概念で、公共部門と民間部門とによる適切な役割分担やそれによる事業化手法全般を指しています。一方、ＰＦＩとは、Ｐｒｉｖａｔｅ　Ｆｉｎａｎｃｅ　Ｉｎｉｔｉａｔｉｖｅ（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）の略で、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して、公共施設等の建設、維持管理、運営等を行う手法のことです。両者とも、コスト削減と共に民間ノウハウを活かしたサービス向上を図るためのものです。

ＰＰＰのうち、一般的な民間委託や指定管理者制度は本市でも以前から活用されていますが、ＰＦＩとして実施された案件はまだありません。しかし、他の都道府県や市町村ではＰＦＩが活用される事例も増えつつあることから、本市でもその導入に向けたガイドラインである「熊谷市ＰＰＰ／ＰＦＩ導入ガイドライン」（以下、「ＰＦＩガイドライン」と表記します。）を策定しました。ただし、ＰＦＩ手法といえども他の手法と同様、施設の種類や事業目的による向き・不向きがありますので、その採用には注意が必要です。詳細はＰＦＩガイドラインに譲るとして、ここではＰＦＩに関する主な留意点をまとめました（図表２-１-５）。

【図表2-1-5】従来方式とPFI方式との主な相違点及び行政側にとってのPFIのメリット・デメリット

項目	主な相違点		行政側にとってのPFI方式の	
	従来方式	PFI方式	メリット	デメリット
契約方式	請負契約、委託契約	事業権契約	SPC（特別目的会社）に一括で事業を委ねるため、導入後は業績監視に専念すればよく、業務負担を大幅に削減できる（管理運営に従事する職員の削減が可能となる。）。	PFI導入可能性を調査したり、コンサルとアドバイザリー契約を締結し詳細を詰めたり、事業内容を精査する事前段階に時間とコストがかかる（設計開始まで1年半～2年程度。委託料数百万～1千万以上。国庫補助の手続も煩雑）。また、PFIの事業期間（通常15～25年程度）が終了した後の施設運営等をどうするかの検討が必要となる。
発注方式	仕様発注	性能発注	性能発注のため、民間のノウハウや最新の技術革新の成果を迅速かつ柔軟に取り入れることができる。最低制限価格の制約がないため、より低額で整備できる可能性がある。	特に運営に関し、民間の裁量が生かせない施設（業務内容が定型的で工夫の余地が少ない施設）では、導入のメリットが小さい。逆に言えば、民間のノウハウが活用でき、かつ、それによるサービス向上（＝住民の満足度上昇）が料金収入に反映するような施設がPFI向きといえる。
整備にかかる期間等	基本設計→実施設計→工事の流れで順次整備	SPCに参加の多数の企業が関与して、一挙に整備	着工後は一挙に進めることが可能（例えば、中小規模の施設であれば、1～2年で20施設程度の一括整備も可能。従来方式の場合、3～5施設/年度のケースが一般的か。）	準備段階にコストと時間がかかるため、着工自体は従来方式より遅くなる（従来方式であれば、方針と予算がそろえば翌年度からでも設計にかかれるが、PFI方式は設計までに2年程度は見た方が安全）。
資金調達	公的資金（起債）	民間資金	特になし（＊2）	金利が高い。トータルコストでも従来方式を上回る場合がある。
リスク	原則として、行政が全て負担	行政と民間で分担	民間にリスクを負担させることもできる。	民間に負担させる分は、支払対価に含まれることとなる（ただし、一種の保険と考えることもできる。）。

＊1　PFI活用に関する基本指針（平成17年9月川越市作成）を参考としました。

＊2　SPCへの毎年の支払は市債の償還ではないため、借金にはならない（市債残高に算入されない）という形式的な利点はあるものの、実質的に隠れ借金のようなものだと考えると、透明性の視点からはむしろデメリットと考えるべきと思われます。

結局、ＰＦＩに向く施設（事業）とそうでない施設（事業）があるので、その見極めが必要となります。大まかな把握としては、整備段階では一括（大量）整備が、運営段階では有料施設の運営が、ＰＦＩが威力を発揮する場面であり、また、いずれの場面でも、民間事業者に十分な裁量を与えることが必要と考えられます（※14）。そのような視点からすると、２０１１（平成２３）年のＰＦＩ法改正で導入された公共施設等運営権制度（※15）の活用は、有効な選択肢であるといえます。

また、ＰＦＩ以外のＰＰＰに関して、本市でまだ導入されていない手法としては、基本方針の個別方針９（ＰＦＩ等の活用の実施方針。基本方針７８頁）でも取り上げた包括委託方式による施設の管理運営（多数の公共施設を民間提案による包括委託の方式で管理運営。千葉県我孫子市が導入）や、定期借地権の利用による施設整備（豊島区役所とマンションなどの複合ビル「としまエコミューゼタウン」の整備に当たり、旧区役所跡地への７６年間の定期借地権設定により自主財源相当分を工面した事例）などがあり、研究・参考とすべき手法・事例であると考えます。

以上から、ＰＰＰ／ＰＦＩ導入の実施基準を次のように定めます。

【⑤　ＰＰＰ／ＰＦＩ導入の実施基準】

⑴ ＰＦＩの導入

ＰＦＩガイドラインに定める基準及び手続により、ＰＦＩの導入を推進する。

⑵ ＰＰＰの研究

「包括委託」、「定期借地権利用」等、事業目的に合った効果的な手法について、調査・研究するものとする。

（※14）市内に複数配置される施設について、その整備時期（供用開始時期）に大きな差が生じないようにすることで市民相互の機会の公平性を確保するという視点からは、一括整備にも意義があると考えられます。ただし、一定期間内に集中的に施設を整備することにより、何十年か後に一括更新が必要となることの繰り返しとなることから、ＰＦＩによる一括（大量）整備は、使い方が難しい手法であると考えます。一方で、有料施設の運営、特に公共施設等運営権制度（次の※15 参照）によるものは、ＰＦＩの長所を最大限に生かせる可能性のある手法です。

（※15）有料の公共施設について、施設の所有権は公共部門に残したまま、施設の運営権のみを切り離して民間事業者に設定し、その事業者が施設の運営・維持管理を行い、利用料金を自らの収入とすることのできる制度です（コンセッション方式）。指定管理者制度に似ていますが、①指定期間が通常３～５年程度である指定管理者制度に対して、公共施設等運営権制度は数十年間の長期契約を想定しているため、長期的な視点に立った投資・運営が可能になること、②みなし物権である公共施設等運営権を担保として抵当権を設定することで資金調達が可能であることなど、民間事業者が持てるノウハウや技術を最大限に発揮できるように、より配慮された制度設計となっている点が異なります。

６　施設再配置に関する視点及び実施基準

本市（旧市）は、１８８９（明治 22）年の町制施行を経て、１９３３（昭和8）年の市制施行により熊谷市となりました。２００５（平成１７）年には大里町・妻沼町との合併で新熊谷市となり、その2年後には江南町も加え、当時県北初の２０万都市となりました（図表 2-1-6 A）。

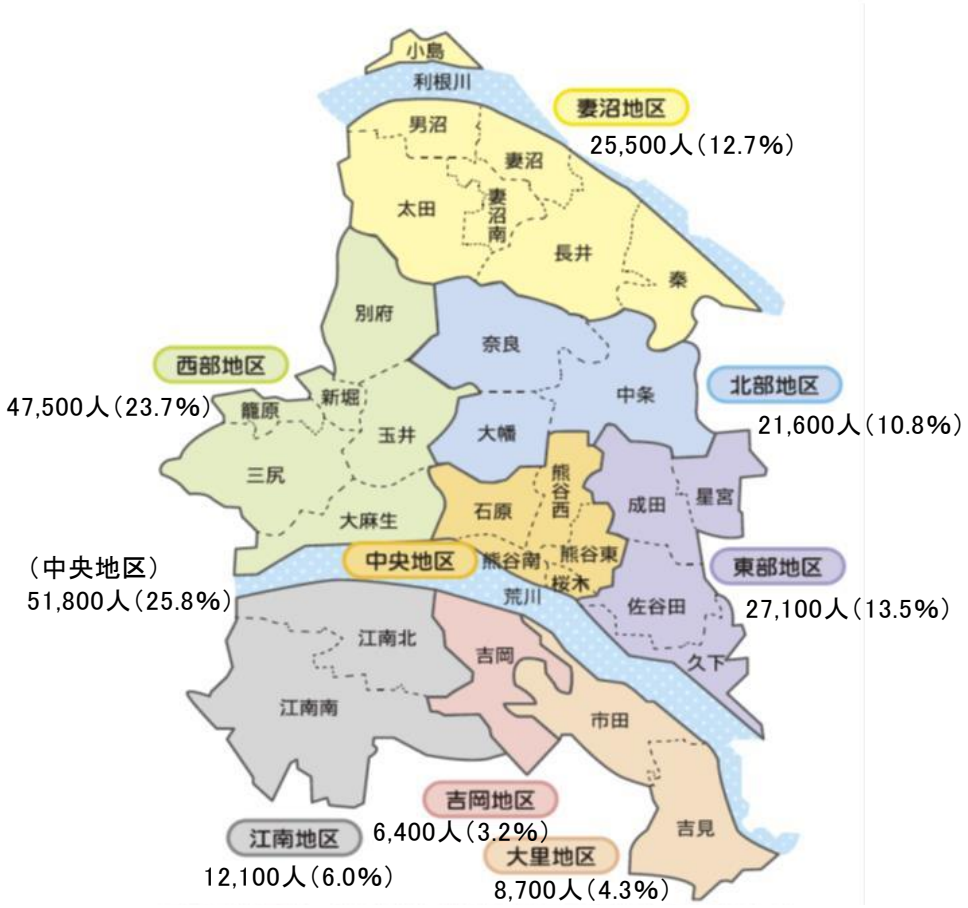
【図表2-1-6 A】廃置分合の概要　　＊「熊谷市史　通史編」ほかを参考に作成

年（西暦）	年月日（元号）	熊谷	大里	妻沼	江南	事柄
1889	M22.4.1	○				熊谷宿・石原村合併（町制施行：熊谷町）
1913	T2.4.1			○		妻沼村・弥藤吾村合併（町制施行：妻沼町）
1923	T12.4.1	○				肥塚村編入
1927	S2.4.1	○				成田村編入
1932	S7.4.1	○				大幡村編入
1933	S8.4.1	○				市制施行：熊谷市
1940	S16.1.1	○				佐谷田村（一部）編入
	S16.4.10	○				玉井村、大麻生村、久下村（一部）編入
1954	S29.4.1	○				中条村編入
	S29.11.3	○				奈良村、別府村、三尻村編入
1955	S30.1.1	①	②	③	④	①吉岡村編入、②市田村・吉見村合併（大里村）、③男沼村、太田村、長井村、秦村編入、④御正村・小原村合併（江南村）
	S30.9.30	○				太井村（一部）編入
	S30.10.1	○				星宮村の行田市編入後、その一部を編入（境界変更）
1985	S60.11.1				○	町制施行：江南町
2002	H14.4.1		○			町制施行：大里町
2005	H17.10.1	○	○	○		熊谷市・大里町・妻沼町合併（新熊谷市）
2007	H19.2.13		○		○	江南町編入

ここで、現在の熊谷の市域全体の面的な区分について検討します。面的区分の方法としては、合併前の団体別、町字別などいくつかの方法が考えられますが、ここでは、自治会、子供会、校区連絡会などの地域活動に関し、住民の日常生活の圏域と最も一致する程度が高いとみなせる学校区（小学校区）を基礎として、これらを原則複数まとめた区域である「市民満足度調査」における区分を取り上げます。次頁の図表 2-1-6B は、この満足度調査の区分に基づいて人口を集計したものです。

最も人口が多いのは熊谷駅周辺を含む中央地区（約5万2千人）ですが、次に多いのは籠原駅周辺を含む西部地区（約4万8千人）となっています。施設再配置の検討に際し、人口分布を重視するならば、西部地区は中央地区の次に優先度が高いはずです。一方、人口の少ない地区を見ると、吉岡地区（約6千人）と大里地区（約9千人）はいずれも1万人未満であり、江南地区も約1万2千人です。吉岡・大里・江南の3地区合計でも、人口は約２万７千人（総人口の約 14%）であり、西部地区の約４万８千人（約 24%）と比較すると、6割弱程度です。しかし、実際の施設配置は、西部地区にはない行政センターや図書館が、南部地区には各２つある状況です。いうまでもなく、旧町役場や旧町立図書館の配置を合併後も引き継いでいることが原因ですが、新市として未来に目を向けるならば、これら施設の再配置や移転についての検討は避けては通れません。

【図表2-1-6 B】地区別の人口及び総人口に占める割合



＊1　実線は市民満足度調査における地区の境界を、破線は各小学校の校区の境界をそれぞれ示しています。

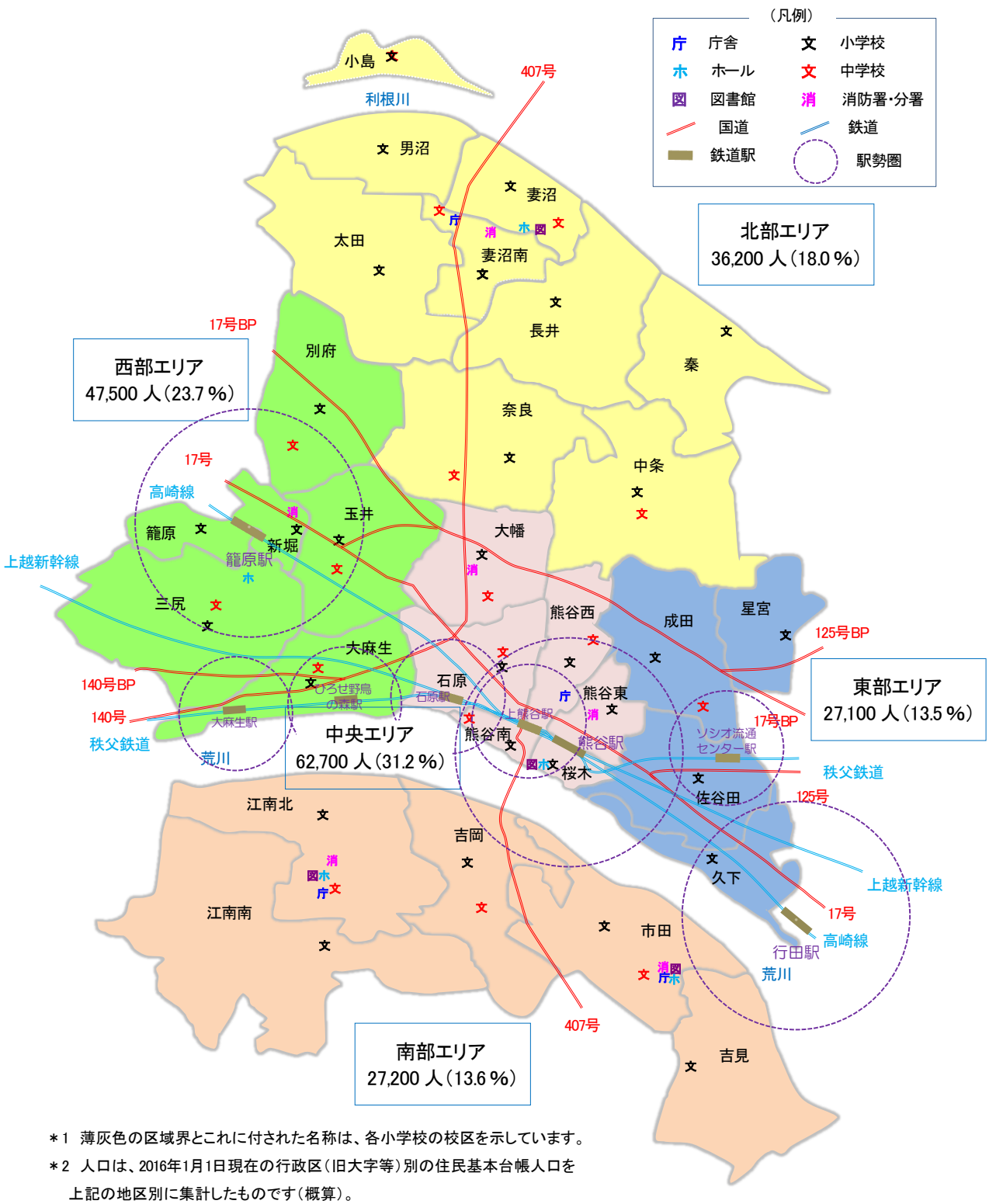
＊2　人口は、2016年1月1日現在の行政区（旧大字等）別の住民基本台帳人口を上記の地区別に集計したものですが、校区と行政区の境界が一致しない場合もあるため、あくまでも概算です（100人未満四捨五入）。

確かに、それぞれの地域には、過去から積み重なった歴史に基づく地域性や伝統があり、それ自体は今後も尊重し、継承していくべきであると考えます。

しかしながら、輸送・交通や情報通信のインフラがこれほどまでに発達した現代においては、施設再配置の検討に際し、旧村や合併前の市町の区域や境界にとらわれ過ぎないことも重要です。一方では地域のお祭りや伝統行事を尊重し、継承していく機会をしっかりと確保しつつ、他方で熊谷の未来に思いを致すならば、日常生活においては、より広い地域の一体化や連携を図ることにより、効率性の追求や公平性の確保を図ることが必要です。

以上のような考え方及び本市の総合振興計画基本構想に基づき、また、主要な公共交通幹線の整備状況（国道や、鉄道とその駅勢圏）、自然環境（山地や広大な林野、湖沼がない熊谷においては河川。特に荒川の存在）、各地区の人口バランスなども考慮しつつ、市域の区分について検討すると、次頁の図表 2-1-6 C のような形が考えられます。

【図表2-1-6 C】総合振興計画土地利用構想の趣旨を踏まえた5つのエリア



＊1 薄灰色の区域界とこれに付された名称は、各小学校の校区を示しています。

＊2 人口は、2016年1月1日現在の行政区（旧大字等）別の住民基本台帳人口を上記の地区別に集計したものです（概算）。

＊3 各駅勢圏は、熊谷・籠原・行田の3駅については半径2km、その他の駅については半径1kmで想定しています。

荒川右岸（南側）を構成する吉岡、大里、江南の３地区を一体として「南部エリア」として位置付けます。また、市民満足度調査における北部地区（大幡、中条、奈良の３地区で構成）については、大幡地区を「中央エリア」に含めるとともに、中条、奈良の２地区を妻沼地区と併せて「北部エリア」として位置付けます。このように、総合振興計画基本構想の趣旨を生かしつつ、その明確化を図るこ

とにより、市の長期的な見通しにも合致する形で、アセットマネジメントを推進していくことができます（※16）。このような基盤の上に立って、他のエリア（地区）とのバランスなどに配慮しつつ、このエリア（地区）にはどのような施設がいくつ必要かという施設再配置や統廃合の議論・検討を行うものとします。以上から、施設再配置の実施基準を次のように定めます。

（※16）市域全体の都市計画や土地利用構想については、合併後の都市計画マスタープランが未策定のため、熊谷市総合振興計画基本構想の中の「3　土地利用構想　②地域別拠点整備方針」があるのみです。この整備方針は、本市を中央、東部、西部、南部、北部の5つのエリアに区分していますが、その定め方は、駅周辺や行政センター周辺を地域拠点と位置付け、その拠点の効果が周囲に広がっていくイメージによっているため、各エリアの面的な広がりや境界がどこまでなのかが曖昧となっています。そのため、ここでは学校区に基礎を置いた「満足度調査」の区域を手掛かりとして採用し、その上で土地利用構想の趣旨を解釈し、土地利用構想の言わんとすることを概要図に表すことに努めました。したがって、趣旨としては、あくまでも基本構想の5エリア区分を踏襲するものです。

次に、各地区について言及します。

中央、西部、東部の 3 エリアについては、大幡地区を中央地区に含める点以外は、市民満足度調査における地区割りと同じです。これら 3 地区は、南東ー北西方向に走る市の主要交通幹線である JR 高崎線・上越新幹線と国道 17 号や東西方向に走る秩父鉄道と国道 140 号などの存在により、交通インフラが比較的充実しているといえます。この点が他の 2 地区（北部地区・南部地区）とは異なります。これら交通インフラ充実エリアを、中核となる鉄道駅の配置を考慮して 3 分割したものが、中央地区（熊谷駅勢圏を中核。上熊谷駅・石原駅もあり。）、西部地区（籠原駅勢圏を中核。ひろせ野鳥の森駅・大麻生駅もあり。）、東部地区（熊谷駅及び行田駅の駅勢圏を含む。ソシオ流通センター駅もあり。）です。なお、西部地区に関しては深谷市と、東部地区に関しては行田市との広域化の視点も欠かせません。

南部エリアは、次のような特徴・課題を共有する吉岡・大里・江南地区を併せ、一体として整備・振興を図ろうとする考えに基づくものです。その特徴・課題とは、①荒川によって橋梁（東から、久下橋、荒川大橋、熊谷大橋、押切橋）による以外は他の市域から隔てられていること、②地区内に鉄道駅がなく、鉄道を利用したい場合、荒川を北に渡るか、市外の吹上駅（高崎線）や森林公園駅・東松山駅（東武東上線）などにアクセスする必要があること、③その面積が広く、特に東西方向に長いため、東西方向の幹線交通（基本構想における「（仮称）東西幹線道路」など）の整備を検討する必要があることなどです。

北部地区については、いくつかの考え方が可能であると思われます。基本構想における「北部エリア」が「妻沼地区」を含むことは明らかですが、一方で、市民満足度調査における「北部地区」に含まれる大幡、中条、奈良の3地区が、基本構想においていずれのエリアに含まれるのかは、不明瞭です（ただし、大幡地区については、前述のように、ここでは中央エリアに含めました）。例えば、中条地区は、妻沼地区とともに北部エリアであるかもしれませんし、東部エリアであるかもしれません。しかしここでは、南部エリアと同様の特徴と課題（特に、②鉄道駅の不存在、③東西方向の幹線的な交通インフラがやや貧弱）に着目し、満足度調査における妻沼地区に中条・奈良の 2 地区を合わせて北部エリアとすることとしました。

なお、基本構想策定時の市内部でのエリア分けの検討においては、大幡地区は中央エリア、中条・奈良地区は北部エリアという位置付けでした。

北部及び南部エリアの交通利便性向上のためには、幹線道路の整備改良や公共交通（バス路線など）の充実等の施策について、引き続き検討していく必要があります。

【⑥　施設再配置の実施基準】

⑴ ハコモノ施設の再配置等の前提となる市域区分（エリア分け）

市域内に複数設けるべきハコモノ施設の再配置、統廃合等の実施・推進に当たっては、熊谷市総合振興計画基本構想土地利用構想の５つのエリア分けの趣旨を踏まえ、中央、東部、西部、南部及び北部の各エリアが基本的な市域の区分であることを前提として、その検討を行うものとする（図表 2-1-6 C 参照）。

なお、そもそも必要とされる施設数自体の検討は、当該施設の設置目的や人口減少を踏まえた利用（需要）予測、公共交通の再編の可能性などを踏まえ、具体的な配置場所の選定に先立って行うべきものとする。

⑵ インフラ施設における既存の区域区分の承認

インフラ施設に関しては、既存の区域区分を承認・踏襲する。

上記の基準について、補足します。

⑴は、庁舎（行政センター、出張所等を含む。）、コミュニティ施設や公民館（特に拠点的なもの）、図書館、小・中学校など、通常市域内に複数配置されるハコモノ施設について、その配置場所を検討する際の前提となるエリア分けについて定めた基準です。既に検討したように、基本構想の考え方を踏襲する形で定めています。各エリアを構成する要素となる区域（図表 2-1-6 C において薄灰色で区切られた区域）は学校区（小学校区）であるため、「広域施設」と学校に代表される「地域施設」の配置に関し、統一的な見地から検討することに資するものです（※17）。

また、エリアを５つに分けたからといって、複数設置する施設は全て５施設必要となるわけではないことに注意が必要です。市内に３つ必要な施設であれば、施設の設置目的や利用予測などに基づき、例えば、東部か南部に１つ、中央に１つ、西部か北部に１つといったような配置を検討することになります（「東-中-西」又は「南-中-北」に各１など）。

⑴のなお書きの部分は、必要とされる施設数自体の検討を、具体的な配置場所の選定に先立って行うべきことに注意を喚起したものです。市内に１つあればよい施設であれば、当然のその１つの配置場所を検討することとなります。

⑵は、上水道における給水区、下水道における処理区・処理分区など、特にインフラ関係の施設に関し、その既存の区域区分を尊重する旨を確認したものです。

（※17）「広域施設」とは、市民全体で共同利用すべき施設であり、市域全体を見渡して、その必要数や配置場所を検討すべき施設とします（庁舎、ホール、拠点的公民館等、消防署、図書館、市民体育館、大規模な公園など）。一方、「地域施設」とは、専ら各地域の住民が共同で利用する施設であり、おおむね１つの学校区又は複数の学校区が集まったものを単位として「地域」を設定するものとします（小・中学校、地域公民館、保育所、児童館・児童クラブ、地域体育館など）。詳しくは、第3章で改めて説明します。

7　管理・推進体制構築に関する視点及び実施基準

アセットマネジメントを管理・推進する体制の構築については、基本方針第６章第３節２において基本計画の検討課題とされているため、ここで検討します。

現状は、２０１６年４月の事務分掌の変更により、アセットマネジメントの事務が総合政策部企画課から同じ部内の行政改革推進室に移管されたところです。

しかしながら、今後おおむね３年間の個別計画の策定期間を経て、いよいよアセットマネジメントの実行・推進段階に移行した場合、特に施設の複合化に当たって異なる所管同士を調整する役割や、建築規制・開発行為等のノウハウの必要性など、条例規則上に明記された権限や技術職員を欠いた現状の体制では懸念があります。

なお、他団体の例を見ると、アセットマネジメント（公共施設マネジメント）の専任部署を置いている例は多く、人員についても、数名程度から２０数名という大所帯まで、管掌する事務の範囲に応じて様々です。

したがって、個別計画が実行・推進段階に移行する２０２０年度以降を念頭に、現行体制での組織強化又はアセットマネジメント（公共施設マネジメント）業務を統括する専任部署の設置の検討を行うこととします。

また、個別計画の策定業務の事務分掌については、施設白書の各章・各節の原案作成を担当した施設分野別検討会の組織を基本的に継承することとします。具体的には、次頁の図表 2-1-7 のような分担となりますが、実際の検討の便宜や今後の状況変化等に応じ、臨機に体制を変更することもあります。

以上から、管理・推進体制構築の実施基準を次のように定めます。

【⑦　管理・推進体制構築の実施基準】

⑴ アセットマネジメント（公共施設マネジメント）の専任部署の設置の検討

個別計画が実行・推進段階に移行する２０２０年度以降を念頭に、現行体制での組織強化又はアセットマネジメント（公共施設マネジメント）業務を統括する専任部署設置の検討を行うこととする。

⑵ 個別計画策定業務の事務分掌

個別計画の策定は、施設白書の各章・各節の作成を担当した施設分野別検討会の組織を基本的に継承する体制により、行うものとする（図表 2-1-7 参照）。

【図表2-1-7】施設分野一覧（個別計画策定単位）

No.	施設分野	主な対象施設	施設分野別検討会の主な構成課 （◎は個別計画の策定・原案作成の担当課。★は検討会の代表課。 括弧内には、必要に応じて各課が所管する主な対象施設等を付記）	対象外施設
1	庁舎等	庁舎（江南複合施設を含む。）、文書庫、男女共同参画推進ｾﾝﾀｰ、選挙資材倉庫	行政改革推進室、★◎庶務課（本庁舎、文書庫）、男女共同参画室（男女共同参画推進ｾﾝﾀｰ）、大里行政ｾﾝﾀｰ（大里庁舎）、妻沼行政ｾﾝﾀｰ（妻沼庁舎）、江南行政ｾﾝﾀｰ（江南庁舎、江南複合施設）、選挙管理委員会事務局（選挙資材倉庫）	
2	行政施設等	庁舎以外の行政施設等（事務所等、出張所・駅連絡所、障害福祉会館・商工会館など）	★行政改革推進室、庶務課（作業所）、◎市民課（出張所・連絡所）、◎障害福祉課（障害福祉会館）、環境政策課（ふるさと歩道休憩舎）、環境美化ｾﾝﾀｰ、◎商工業振興課（商工会館、屋台収納庫）、土地区画整理西部事務所（事務所・仮設住宅）、土地区画整理中央事務所（同前）、維持課（分室）、大里行政ｾﾝﾀｰ（ｹﾞｰﾄﾎﾞｰﾙ場休憩室）、妻沼行政ｾﾝﾀｰ（妻沼ﾃﾞｲｻｰﾋﾞｽｾﾝﾀｰ）	
3	市民文化施設	ｺﾐｭﾆﾃｨ施設、市民活動支援ｾﾝﾀｰ、拠点的公民館等（市民ﾎｰﾙ、妻沼中央公民館、【くまぴあ】）	★◎市民活動推進課（ｺﾐｭﾆﾃｨ施設、市民活動支援ｾﾝﾀｰ、拠点的公民館等）、社会教育課（【くまぴあ】）、中央公民館、妻沼中央公民館	
4	社会教育施設	ﾎｰﾙ、図書館、博物館的施設、歴史公園（星渓園）	★◎社会教育課（ﾎｰﾙ）、妻沼中央公民館、文化会館、◎熊谷図書館（図書館）、ﾌﾟﾗﾈﾀﾘｳﾑ館、◎江南文化財ｾﾝﾀｰ（博物館的施設、歴史公園）	
5	人権施設	集会所、隣保館（春日文化ｾﾝﾀｰ）	★◎人権政策課（隣保館）、◎社会教育課（集会所）	
6	保健福祉施設	保健施設、急患診療所、心身障害児通園施設（あかしあ育成園）	★健康づくり課、◎熊谷保健ｾﾝﾀｰ（保健施設）、◎母子健康ｾﾝﾀｰ（急患診療所）、障害福祉課（障害児福祉）、◎保育課（心身障害児通園施設）	
7	水浴施設	健康保持増進施設（健康ｽﾎﾟｰﾂｾﾝﾀｰ）、市民ﾌﾟｰﾙ、老人福祉ｾﾝﾀｰ	★◎健康づくり課（健康保持増進施設）、長寿いきがい課（老人福祉ｾﾝﾀｰ）、公園緑地課（市民ﾌﾟｰﾙ）	
8	産業施設	加工施設等、道の駅、勤労福祉施設、ｼﾙﾊﾞｰ人材ｾﾝﾀｰ	★◎商工業振興課（道の駅、勤労者福祉施設、ｼﾙﾊﾞｰ人材ｾﾝﾀｰ）、◎農業振興課（加工施設等）、大里行政ｾﾝﾀｰ（大里農産物直売所ほか）、妻沼行政ｾﾝﾀｰ（めぬまｱｸﾞﾘﾊﾟｰｸほか）、江南行政ｾﾝﾀｰ（江南地域食材供給施設ほか）	
9	消防施設	消防署・分署、消防団車庫	★◎消防総務課（消防署・分署）、◎警防課（消防団車庫）	消防水利
10	環境施設	し尿処理施設、廃棄物処理施設（旧妻沼清掃ｾﾝﾀｰを含む。）、公衆ﾄｲﾚ、最終処分場、水族館（ﾑｻｼﾄﾐﾖ保護ｾﾝﾀｰ）	★◎環境政策課（水族館）、◎環境推進課（し尿処理施設、廃棄物処理施設、公衆ﾄｲﾚ、環境対策倉庫）、第一水光園、荒川南部環境ｾﾝﾀｰ、◎環境美化ｾﾝﾀｰ（最終処分場、旧妻沼清掃ｾﾝﾀｰ）、◎妻沼行政ｾﾝﾀｰ（聖天山お客様お迎えﾄｲﾚほか）	
11	市営住宅	市営住宅	安心安全課（空き家対策）、生活福祉課（住宅福祉）、★◎営繕課（市営住宅）	
12	上下水道施設	上水道施設、公共下水道施設、農業集落排水施設	環境推進課（生活排水処理）、◎農地整備課（農業集落排水施設）、★◎下水道課（公営企業組織の統合、公共下水道施設）、営業課（上水道の管理運営）、◎工務課（上水道施設の維持管理・更新）	
13	防災・河川施設	排水機場、水防倉庫、準用河川	★危機管理室、◎農地整備課（排水機場）、◎管理課（水防倉庫）、◎河川課（準用河川）、大里行政ｾﾝﾀｰ（豊廼排水機場ほか）、妻沼行政ｾﾝﾀｰ（福川河川防災ｽﾃｰｼｮﾝ）	排水路等、防災行政無線
14	公園・スポーツ施設	公園、屋内ｽﾎﾟｰﾂ施設、屋外ｽﾎﾟｰﾂ施設	◎ｽﾎﾟｰﾂ観光課（屋内ｽﾎﾟｰﾂ施設）、商工業振興課（熊谷勤労者体育ｾﾝﾀｰ）、★◎公園緑地課（公園、屋外ｽﾎﾟｰﾂ施設）	
15	道路・橋梁	道路・橋梁	★◎管理課（道路管理）、◎道路課（道路整備）、◎維持課（橋梁）	
16	公共交通施設等	駐車場、自転車駐車場、防犯ｾﾝﾀｰ兼図書館分館（安心館）、その他の地域公共交通関連施設	★◎企画課（地域公共交通ほか）、安心安全課（自転車駐車場、防犯ｾﾝﾀｰ）、◎商工業振興課（本町駐車場）、維持課（駅自由通路、熊谷駅南口駐車場）、大里行政ｾﾝﾀｰ（ﾊﾞｽ待合所）、熊谷図書館（図書館分館）	
17	葬斎施設	葬斎施設（集会室を含む。）	市民課、★◎葬斎施設	
18	学校施設	小・中学校、学校給食ｾﾝﾀｰ、幼稚園	政策調査課（総合教育会議）、行政改革推進室、★◎教育総務課（学校の統廃合・長寿命化等、学校給食施設、幼稚園）、熊谷学校給食ｾﾝﾀｰ、江南学校給食ｾﾝﾀｰ、◎学校教育課（学校の適正規模）	
19	地域施設複合化等	地域公民館、地域体育館、保育所、児童館、児童ｸﾗﾌﾞ、地域子育て支援拠点、老人憩の家、地域ｺﾐｭﾆﾃｨｾﾝﾀｰなど	政策調査課、★行政改革推進室（地域拠点施設への複合化等の調整）、◎ｽﾎﾟｰﾂ観光課（地域体育館）、◎市民活動推進課（地域ｺﾐｭﾆﾃｨｾﾝﾀｰ）、◎長寿いきがい課（老人憩の家）、◎こども課（地域子育て支援拠点）、◎保育課（保育所、児童館、児童ｸﾗﾌﾞ）、◎農業振興課（農村ｾﾝﾀｰ、農業研修ｾﾝﾀｰ、農業関係集会所）、江南行政ｾﾝﾀｰ（江南農村ｾﾝﾀｰほか）、教育総務課、◎中央公民館（地域公民館）、妻沼中央公民館	
		（助言・支援担当）	財政課、都市計画課、開発審査課、建築審査課　ほか	

＊1　個別計画の名称は、各施設分野別検討会（以下、「検討会」という。）の任意とする（「○○再配置計画」、「○○建替（更新）計画」、「○○の廃止について」等）。検討会の名称は、原則として、「施設分野」の名称に「検討会」の文言を付したものとする。例えば、「市民文化施設」の施設分野であれば「市民文化施設検討会」とする。

＊2　個別計画は、施設分野別に策定することも、「主な対象施設」の欄に掲げた施設の種類ごとに策定することもできる。例えば、消防施設検討会では、「消防施設」全体について1つの個別計画を策定することも、「消防署・分署」と「消防団車庫」のそれぞれについて合わせて2つの個別計画を策定することもできる（一部の施設のみについて単独の個別計画を策定し、他はまとめて策定することも可）。
ただし、「市民文化施設」及び「水浴施設」の施設分野については、原則として施設分野を単位として個別計画を策定するものとする。
なお、いずれの方法による場合も対象施設に漏れがないように留意するとともに、個別計画に定めるべき事項については、必ずいずれかの計画中に記載しなければならないものとする（第1章第2節5参照）。

＊3　「施設分野別検討会の構成課」の中で◎が付された課は、個別計画の策定又は原案作成の担当課とする。施設分野別にまとめて1つの個別計画を策定する場合であっても、当該担当課はその所管部分について、責任をもって原案を作成しなければならない。また、検討会の代表課として★を付された課は、事務局（行政改革推進室）との連絡調整等に関し検討会の窓口となる。また、代表課は、施設分野別にまとめて1つの個別計画を策定する場合にはその取りまとめを担当し、対象施設（の種類）ごとに個別計画を策定する場合にはそれら個別計画の間の調整を担当しなければならない。
なお、「市民文化施設」及び「水浴施設」の各検討会においては、◎が付されていない課も、必要に応じ、原案の一部作成等を担当しなければならない。

＊4　「対象外施設」の欄に掲げた施設は、基本方針における削減目標等の直接の対象ではないため、個別計画を策定することを要しない。ただし、検討会又は所管課の判断により、個別計画を策定したり、個別計画の中で必要に応じ言及したりすることを妨げるものではない。

＊5　施設分野の構成や各分野に配当された施設は、今後の検討の結果により臨機に変更するものとする。

第２節　財源及び公平性に関する視点及び実施基準

アセットマネジメントを推進するための財源の確保については、アセットマネジメント自体によって必要資金を捻出していくことを基本とします。よって、使用料・利用料金の見直しは避けては通れません。なお、必要に応じて起債したり、補助金を受けたりするのはもちろんですが、これらに過度に依存しないことも重要です。また、基金の積立てと繰出しを効果的に行い、長期的に更新費用等の歳出の平準化を図ることが求められます。

１　アセットマネジメントの推進による財源捻出の視点及び実施基準

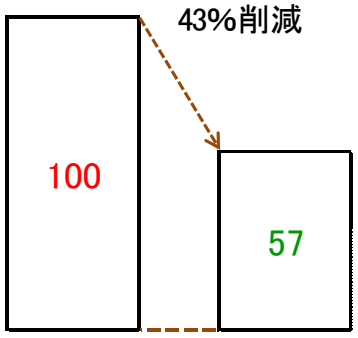
既に基本方針で検討したように、廃止する施設の維持管理運営費や更新費を、存続させる施設の更新を含む他の有用な施策に振り向ける（施設を壊してお金に換える）ことによる方法が中心となります。基本方針の（延床）面積４３%削減という目標を前提とした場合、存続分は削減前の５７%相当であるわけですが、主にハコモノ施設を念頭に置いてこの間の考え方を模式的に表すと、図表 2-2-1（①～③。②・③は次頁以降）のようになります。

まず、１施設（１００単位相当）に４３%削減の方針を適用した場合は（右図①）、単純に考えて施設面積は更新前の５７単位相当となるため、施設の規模（量）が小さくなるのみならず、グレード（質）も低下する可能性があり、さらに施設の種類（機能）によっては、要求水準に応じられなくなってしまうおそれがあります。例えば、【さくらめいと】の太陽のホールの席数が、現状の１，０００席から５７０席に減ってしまった場合、現在招致しているような公演は呼べなくなる可能性が高いと思われます（※１）。

また、具体的な１施設を対象とした場合、施設として最低限必要な一揃いの機能（電気、給排水等の設備関係や、玄関、事務室、トイレ等の共用部分など）は大きな施設でも小さな施設でも数量は異なるとしてもそれぞれ必要なため、主にホール部分や会議室などの専用部分の面積を減らすことで４３%削減を達成しても、全体のコストを４３%減にすることはできないおそれもあります（専用部分の面積減は、直接的に市民サービス水準を低下させることになるため、その点からも不都合です）。コスト面での４３%削減を達成するためには、複合化等も含めて施設の数を減らし、設備関係のコストや共用部分の面積を減らすことが有効となります。

【図表2-2-1】43%削減の模式図

①1つの施設を対象とした場合



- 削減前の57%相当
- 施設の規模（量）とグレード（質）の両方が低下（の可能性）
- 施設の種類（機能）によっては、使い物にならないおそれ

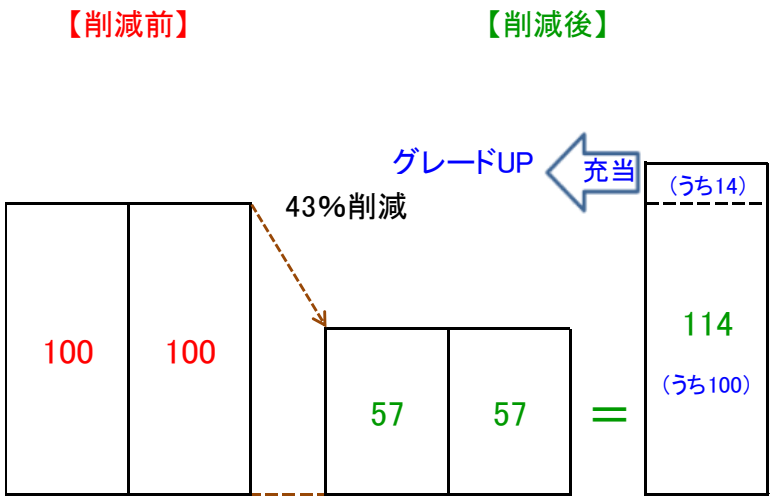
さらに、施設のコストの大きな部分を占める維持管理運営費（施設職員の人件費を含む。）は、施設の規模を小さくしても原則として大幅な削減は期待できないため、更新しない施設の維持管理運営費をほかの施設の更新費等に振り向けるという基本方針の目論見にも合致しません。

次に、２施設（計２００単位相当）を１つに統合した場合（下図②）は、統合後は５７単位×２＝１１４単位の面積となりますが、統合によって共用部分の節減（統合前は各施設に１つずつ、合計２つあったトイレを１つにできる等）が可能なため、統合後の施設の整備予算をより有効に使うことができます。仮に、施設単体としての比較で統合前の１施設と同規模（１００単位相当）の施設として整備する場合には、それによって１４単位相当の予算を捻出することができ、この捻出分を活用することで、施設のグレード（質）を向上させるなどの可能性が生じます。

ただし、施設統廃合の場合、近隣にあった施設が無くなる（移転する）ことによって施設から遠くなってしまった住民のために、バス運行などの交通手段を検討する必要が生じますが、１４単位程度の捻出分では、新たな交通手段のための経費を出すことは困難な場合があります（※２）。そのため、施設への交通アクセスまでを考慮すると、２施設の１施設への統合にも課題が残る場合もあります。

【図表2-2-1】43%削減の模式図（続き）

②2つの施設を統合した場合



○ 単体では、削減前の１１４%相当（＝57%×２）

○ 単体で統合前と同規模の施設として整備する場合（＊）、14%相当の捻出分で施設のグレード（質）を上げられる可能性

○ ただし、施設から遠くなってしまった住民には使いづらい

＊面積に関する限り削減率50%相当だが、代わりにサービスの質を向上

最後に、３施設（計３００単位相当）を１つに統合した場合（次頁図③）は、５７単位×３＝１７１単位の面積となるわけですが、２施設を統合した場合と同様、整備予算をより有効に使うことができます。仮に、施設単体としての比較で統合前の１施設と同規模（１００単位相当）の施設として整備する場合には、それによって７１単位相当の予算を捻出することができ、この捻出分を活用することで、施設のグレード（質）を上げられる可能性に加え、交通手段を確保し、施設から遠い住民でも利用しやすくできることが見込まれます（ほかにも、施設規模を 120 単位相当とする場合など色々な選択肢が考えられます。）。

（前頁※１）もちろん、施設によっては単体でダウンサイジングする（更新前の５７%相当に減築する）ことで特に問題がない場合もあると思われます。ただし、更新前の施設規模が適正なものであった（大き過ぎず小さ過ぎずちょうど良かった）とすれば、それを４３%も削減すると不都合が生じる場合の方が多いのではないかと思われます。

（※２）ただし、バス路線の変更や将来的にはスクールバスの活用等の方法はあります。

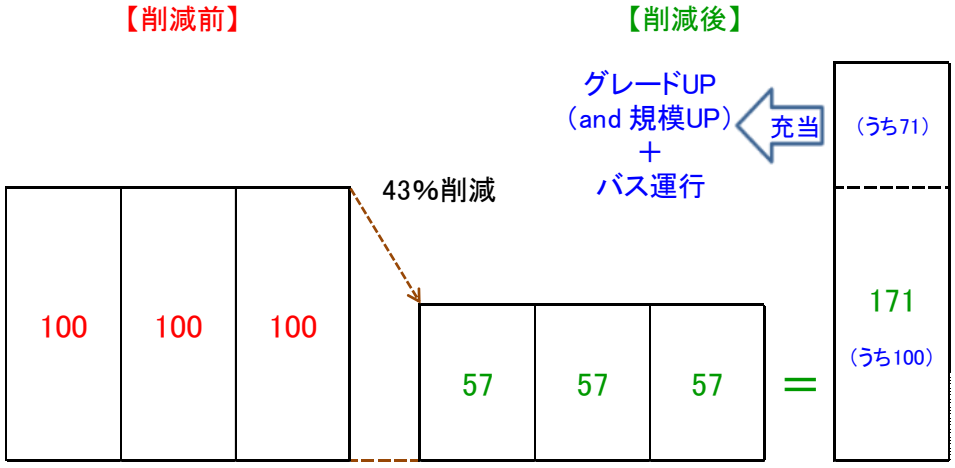
また、多くの利用者が同じ施設に集まることで、稼働率が改善されるほか、利用者同士の出会いや共同による活動の可能性が生じることなども期待されます（※３）。例えば、中学校を統合した場合、統合前は人数不足で成立しなかった部活動が可能となったり、活動内容が個人練習のみでなく練習試合が可能となったりすることが考えられます。

よって、大胆に施設を削減し、その代わり存続する施設を前より良いものとした上で、それらを公共交通でつないでいく方向性などが有望となります（※４）。

加えて、既存の公共施設の機能を民間施設で代替したり、統廃合する施設に民間施設を誘致したりすることも考えられます。施設の機能を維持・拡大させることで市民の利便性の維持・向上を図りつつ、その部分は民間に役割分担・負担してもらうことにより、市としては財政面でのメリットを享受することもできます。

【図表2-2-1】43%削減の模式図（続き）

③3つの施設を統合した場合



○ 単体では、削減前の171%相当（＝57%×3）

○ 単体で統合前と同規模の施設として整備する場合（＊）、71%相当の捻出分で施設のグレード（質）を上げられる可能性（場合によっては、一定程度の規模拡大も可）

○ さらに、バスの運行により、施設から遠い住民でも利用しやすくできる可能性

＊面積に関する限り、削減率67%相当となるが、代わりにサービスの質や交通利便性を向上

（※３）この点については、２施設を１つに統合した場合にもいえることです。また、マイナス面として、利用希望者が集中して予約が取りづらくなることなども当然予想されますので、統合後も引き続き利用しやすい施設となるようにするための検討が必要です。

（※４）ここではアセットマネジメントの推進自体によって財源を捻出する視点から記述しましたが、資金調達の必要性や将来世代との負担の公平化の視点から、実務上は施設の更新・整備に際しては起債がよく行われます。

また、インフラ施設については、抜本的なコンパクトシティ化を推進する場合以外は、道路、管路等のネットワーク自体の削減は困難ですが、処理施設自体の統合（集約化）については、検討の余地がある場合もありますので、各事業の特殊性や具体的な事情も考慮しながら、スケールメリットを生かした再編の可能性について、検討を行うことが望まれます。

以上から、アセットマネジメントの推進による財源捻出の実施基準を次のように定めます。

【⑧　アセットマネジメントの推進による財源捻出の実施基準】

⑴ アセットマネジメントの推進による財源の捻出

廃止する施設の維持管理運営費や更新費を存続させる施設の更新費等に振り向けたり、民間施設による機能代替等を図ったりするなど、アセットマネジメントに要する財源を、その推進自体によって捻出する視点を重視し、統廃合等の可能性について検討を行うものとする。

⑵ 積極的な統廃合の検討

主にハコモノ施設の統廃合については、統廃合の対象となる（統廃合前の）施設数・機能数が多いほど、一般に統廃合後の面積削減・コスト縮減の効果も大きくなることを考慮し、その検討を行うものとする。この場合において、市民サービスの水準に直接的に影響する専用部分の削減を最小限度に抑えるためにも、共用部分の削減に特に着目し、市民サービス水準の維持とコスト縮減の同時達成を目指すものとする。

インフラ施設については、各事業の特殊性や具体的な事情も考慮しながら、スケールメリットを生かした再編の可能性について、検討を行うものとする。

2　負担の公平性に関する視点及び使用料・利用料金の見直しの実施基準

施設やインフラの整備更新・維持管理運営を継続していくためには、多額の費用が必要となります。その費用に充てるための財源又は資金調達手段（市民・利用者の側から見れば負担の仕方）としては、税金や使用料・利用料金、市債などを挙げることができますが、主なものをまとめると、図表 2-2-2 A のようになります（※5）。

【図表2-2-2 A】負担の形態、方法等による区分

	現在における負担	将来における負担
市民全員で負担	㋐税金	㋑市債
受益者（利用者）が負担	㋒使用料・利用料金	㋓分担金・受益者負担金（新規整備時のみ）

上の図表は、４つの区分に仕切られていますが、市民全員で負担する場面（表の上段）については、現在において負担する場合は「㋐税金」となり、将来において負担する（後で償還する）場合は「㋑市債」となります。また、受益者（利用者）が負担する場面（表の下段）については、現在において負担する場合は「㋒使用料・利用料金」となり、将来において負担する場合は「㋓分担金・受益者負担金」となります（※6）。

これら４つの負担方法の適用に当たっては、対象となる施設・インフラを、その種類・分野や使われ方に応じて類型化し、その類型ごとに最もふさわしい負担方法（又は複数の負担方法の組合せ）を割り当てるべきです。次頁の図表 2-2-2 B は、主に「㋐税金」と「㋒使用料・利用料金」との間の調整、すなわち（現在の）市民全体と（現在の）施設利用者との間の公平性に着目し、専ら受益者（利用者）が使用料・利用料金により負担する範囲（0～100%）をどの程度に設定することが適切であろうかという視点からまとめたものです（※7）。

（※5）国や県の補助金については、ここでは直接は考慮しません。

（※6）分担金・受益者負担金は、水道工事加入者分担金、下水道受益者負担金、農業集落排水事業分担金のような形でこれらの施設・インフラの使用権を取得する際などに徴収されるものであり、負担するのはあくまでもその加入や使用開始の時点などですが、実質的には整備費（減価償却費）に対する負担と考えられるため、ここでは「将来における負担」に相当するものとしました。

（※7）図表 2-2-2 A から明らかなように、「㋐税金」と「㋒使用料・利用料金」（現在の市民全体と現在の施設利用者）との間の調整以外にも、「㋐税金」と「㋑市債」（現在の市民全体と将来の市民全体）、「㋒使用料・利用料金」と「㋓分担金・受益者負担金」（現在の施設利用者と将来の施設利用者）、「㋑市債」と「㋓分担金・受益者負担金」（将来の市民全体と将来の施設利用者）の３つの調整の場面が想定できます。例えば、「㋐税金」と「㋑市債」（現在の市民全体と将来の市民全体）との間の調整の場面を考えた場合、将来的にも有用である確実性が高い施設については、理論上は起債充当率（起債分が事業費に占める割合）が 100%であっても問題ないと考えられますが、将来的にも有用か否かの見極め・判定は、整備段階では実際には困難です（次頁に続く⇒）。

【図表2-2-2 B】受益者（利用者）が使用料・利用料金により負担すべき範囲

類型	区分	維持管理運営費	更新費 （減価償却費）	該当する施設の例
A	公営企業の施設	100% （原則独立採算）	100% （原則独立採算）	上水道施設、下水道施設、農業集落排水施設など
B	一般の施設 （開放型）	0% （無料＝現在の市民全員で負担）	0% （将来の市民（起債）も含めた市民全員で負担）	図書館、公園（有料での利用の場合を除く。）など
C	一般の施設 （貸館型）	n% （一定の範囲で受益者負担。残りは現在の市民全員で負担）	n% （一定の範囲で受益者負担。残りは現在又は将来の市民全員（起債）で負担）	コミュニティセンター、公民館、各種スポーツ施設など（利用申請が必要な施設。多くの場合は有料）
D	その他の施設	関連法令等による	関連法令等による	学校、市営住宅など

類型Dを除き、各類型について説明します。

まず、類型Aの公営企業の施設については、その制度趣旨からも独立採算が原則であり、維持管理運営費、更新費ともに、受益者（利用者）が 100%負担すべきものです。ただし、上水道施設における消火栓や下水道施設における雨水関係の施設・管渠（きょ）などは防災・減災機能を有しており、公共性・公益性が高いため、これらの維持・更新等にかかる費用は市民全員で負担すべきものとし、公営企業への繰出基準に基づいた一般会計からの繰出金等で対応するのが適切です。

また、これらインフラについては、その新規整備の際は、下水道受益者負担金、農業集落排水事業分担金などを徴収しているものの、更新時には、これらに相当するものはないため、更新費用についても使用料・利用料金で賄う必要があります。よって、現状の使用料や利用料金に更新費用分が含まれない設定となっている場合は、これを含めた形で再計算・再設定を行わなければなりません。結果として、使用料・利用料金を引き上げざるを得ない場合もあります（※8）。

次に、類型Bの一般の施設（開放型）については、市民なら誰でも利用できる施設（利用形態が排他的・独占的でない施設）を市民全員の負担で整備・運営等するという形で利用と負担の主体が一致していることから、基本的に公平性が保たれていると考えられます。したがって、現状どおり無料の施設を皆の税金で支えていく方向性が妥当でしょう（※9）。

（前頁続き⇒）よって、ここでは現在における負担に限って議論することとし、図表 2-2-2Ｂにまとめました。ただし、他の3つの場面についても、整備・更新や維持管理運営の各段階で念頭に置いておくことが必要です。

（※8）仮にこれらの施設・インフラが公営企業会計の適用を受けていない場合でも、本来的に公営企業であるという性格に変わりはありませんので、公営企業と同様に取り扱うこととなります。

（※9）ただし、市民なら誰でも公平に利用できる環境であることが無料開放の前提であるため、ある人の利用方法が不適切なことによって他の人の利用の権利や機会を制限してしまうような場合は、例外的に金銭を徴収することなども考えられます。

最後に、類型Cの一般の施設（貸館型）については、利用機会の平等を図る視点も重要ですが、利用者が実際に施設を使うときは、一定の時間・場所を独占的に使用するという性格上、負担の公平性の視点も重要であると考えます。具体的には、利用者（受益者）が負担すべき範囲（＝ｎ）をどの程度に設定すべきか（ｎ＝…10%、20%、30%…）、具体的な施設・施設分野ごとに異なる水準を設定すべきかなど（受益者・利用者が負担すべき範囲の問題）に関し、市民の意見を聴く必要があるでしょう。

この場合、特に留意すべきなのは、その施設を利用する市民の声だけでなく、その施設を利用しない市民の声にも耳を傾けなければならないということです。なぜならば、それらの施設は、通常利用者が払う使用料・利用料金のみで整備・運営されているわけではなく、必要な費用の大半は税金などから支出されており、その施設を全く利用しない市民も実質的に負担者であるからです。

具体的な例を挙げます。図表２-２-２ Ｃは、文化センター文化会館（ホール）を例として、利用者１人当たり又は市民１人当たりの負担状況を示したものです。利用者の負担割合について、減価償却費を含めた市の費用の合計に対する数値を基準として表を作成してありますが、図表２-２-２ Ｂで示した考え方（減価償却費分は市民全体の負担）に従った場合の利用者の負担割合（維持管理運営費のみに対する割合）についても、併せて掲載してあります。

【図表2-2-2 C】利用者又は市民1人当たりの負担状況 ― 文化センター文化会館を例として

①コスト総額

経常的な費用（千円）			経常的な収入（千円）			コスト総額（千円）
維持管理運営費Ⓐ	減価償却費Ⓑ	費用合計Ⓒ=Ⓐ+Ⓑ	使用料等（利用者負担額）Ⓓ	その他Ⓔ	収入合計Ⓕ=Ⓓ+Ⓔ	Ⓖ=Ⓒ-Ⓕ
53,772	19,106	72,878	11,882	17	11,899	60,979

②利用者1人当たり（延べ人数）の負担状況

年間利用者数（人）Ⓗ	利用者1人当たり負担額（円）Ⓓ／Ⓗ	利用者負担額が費用合計に占める割合Ⓓ／Ⓒ	利用者負担額が維持管理運営費に占める割合Ⓓ／Ⓐ
54,454	218	16.3%	22.1%

③市民1人当たりの負担状況

総人口（人）Ⓘ	市民1人当たり負担額（円）Ⓖ／Ⓘ
201,787	302

④現状と試算

区分	利用者負担額が費用合計に占める割合Ⓓ／Ⓒ	利用者1人当たり負担額（円）Ⓓ／Ⓗ	市民1人当たり負担額（円）Ⓖ／Ⓘ	利用者負担額が維持管理運営費に占める割合Ⓓ／Ⓐ
現状	16.3%	218	302	22.1%
試算①	20%	268	289	27.1%
試算②	30%	402	253	40.7%
試算③	33%	446	241	45.2%
試算④	40%	535	217	54.2%

＊1　計算に用いたデータは文化会館のもので、利用者数は2012～2014（H24～26）年度の平均値、費用と収入は2014（H26）年度の実績値（一部推計値を含む。）です。

＊2　市の総人口は、2014年10月1日現在の住民基本台帳人口です。

＊3　使用料引上げによる利用者数の減少については、この試算では考慮していません。

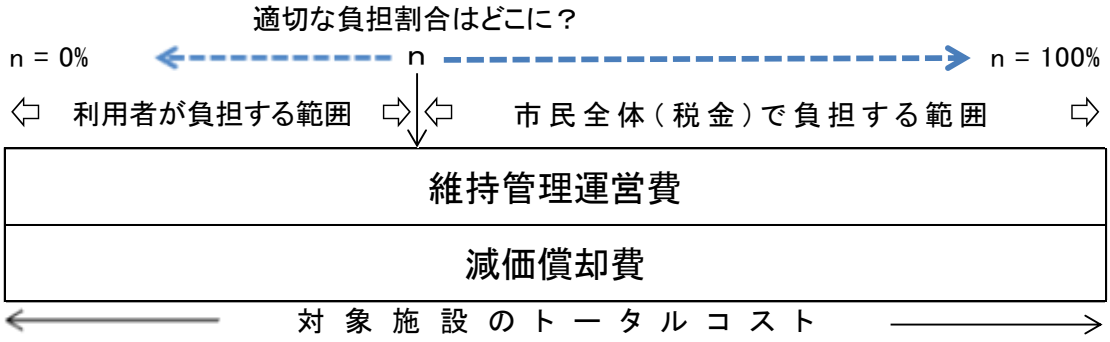
上の表を見ると、利用者側は、利用者１人・利用１回当たりの平均で２１８円を負担しています（図表中の青枠部分。利用者負担額が費用合計に占める割合では約１６%）。一方、市民１人当たりでは平均３０２円を負担している状況です（図表中の赤枠部分）。また、表中の試算①～④には、仮に利用者側の負担割合を２０%、３０%、３３．３%、４０%に引き上げた場合における利用者負担額等を

掲げてあります（※10）。

施設の利用は市民に開かれているのだから、受益者・利用者と負担者を区別すべきでないという考え方もあると思います。しかしながら、主に時間的制約により施設を利用する機会が限られている市民が少なくないことも事実であり、また、好みや生活スタイルなどの相違から、ある市民にとっては必要な施設が、別の市民にとっては不必要な場合もあります。このように価値観やライフスタイルが多様化した現代においては、市民を、施設の利用者であり、かつ、コストの負担者であると一律にとらえるばかりでなく、場合によっては、施設を利用する市民と、利用はしないが税金という形で施設の維持費などを負担している市民とを別々にとらえた上で、その間の公平性や利害調整を図るようなきめ細かな対応が必要になりつつあるのではないでしょうか。

実際、２０１４年度に実施した市民アンケートにおいて、「施設の利用料金を引き上げ、施設利用者の負担割合を増やし、税金で賄う分を減らす（受益者負担）」という方策に対する賛否を問うたところ、６４％の市民が「賛成」と回答し、「反対」の２７％を大きく上回りました（第１章第２節７参照）。施設利用者としての市民の声だけではなく、施設を使わない市民の声にも耳を傾け、議論を深めていく必要があります。そのような議論の先に、適切な使用料・利用料金が見えてくるものと考えます（図表 2-2-2 D 参照。※11）。

【図表2-2-2 D】市民全体と施設利用者との適切な分担



（※10）利用者の負担は２１８円、市民一般の負担は３０２円となっていますが、利用者が市民である場合、その利用者には市民としての負担もかかっていますので、年1回しか利用しなかった人でも、２１８円 ＋３０２円 ＝ ５２０円を負担している計算になります。また、定期的な利用者であれば、その利用回数に応じて、７３８円（2回利用）、９５６円（3回利用）、１，１７４円（4回利用）という具合に負担額は増えていきます。よって、利用者と市民一般との間の公平性を考える場合には、２１８円と３０２円を短絡的に比較しないように注意が必要です。

なお、市民でない利用者についてですが、多くの施設では、市民と市民以外の使用料に差額を設けているのが一般的で（例えば、市民以外は5割増しなど）、そのような方法により、市民と市民以外との公平性を確保しています。

以上から、使用料・利用料金の見直しの実施基準を次のように定めます。

【⑨　使用料・利用料金の見直しの実施基準】

⑴ 公営企業の施設における検討

独立採算の原則、施設の更新費等の長期的な確保の必要性（事業の長期的な持続可能性）及び公平性の視点から、使用料・利用料金の見直しを行い、必要があればこれを変更するものとする。

また、一般会計からの繰出金は、原則として防災・減災目的での支出等、公共性・公益性の高いものに充当することとし、その他の事業本体に係る分については、可能な限り独立採算の原則によるべきものとする。

⑵ 一般の施設（開放型及び貸館型）における検討

ア　市民全体の意見を聴く手続

施設の整備や維持管理運営にかかるコストのうち、どの程度を税金で負担すべきかに関し、市民全体の意見を聴く場合は、原則として、無作為抽出による市民アンケートによるものとする。また、市民アンケートを実施する際は、統計学的な信頼性を確保するため、おおむね１，０００件以上の有効回答を得られるように努めなければならない。

イ　利用者の意見を聴く手続

施設の整備や維持管理運営にかかるコストのうち、どの程度を利用者が負担すべきか、また、利用者内部での負担割合をどの程度にすべきか（対象施設の各室・設備の使用料等の設定など）に関し、市民である利用者の意見を聴く場合は、利用者に対するアンケート、利用者を対象とした説明会・意見交換会、利用者や利用団体の代表者等からの意見聴取などの方法のうち、対象施設の所管部門が適切と判断するものによることとする。

ウ　双方の意見を尊重した見直し

上記ア及びイの手続により得られた市民及び利用者の意見をともに尊重しつつ、人件費削減を含む対象施設のコスト縮減、費用対効果の向上可能性等を最大限に見込んだ上で、負担の公平性の視点から、使用料・利用料金の見直しを行い、必要があればこれを変更するものとする。また、その見直しに当たっては、利用者の負担が過重にならないように配慮するものとする。

⑶ 見直し結果の公表

上記⑴及び⑵ウによる使用料・利用料金の見直しの結果については、使用料・利用料金を変更しなかった場合も含め、その結果と理由を、市民に対して公表するものとする。

⑷ 既存の手続による使用料・利用料金の見直し及びその結果の公表

上記⑴～⑶の一連の手続に関し、経営計画の策定・公表、審議会での諮問・答申等、既に法令又は条例・規則等により定められた所定の手続がある場合は、当該手続により、上記⑴～⑶の一連の手続が行われたものとみなすことができる。

３　事業目的に沿った国・県の補助制度利用の視点及び実施基準

補助制度を利用できると有利ではありますが、既に第１節「２　ライフサイクルコスト計算に関する視点及び実施基準」で言及したように、ＬＣＣの視点で考えると、補助金の占める割合はそれほど大きくないことが分かります（第１節２における試算では、ＬＣＣ全体の１０～１５％程度）。

よって、「補助があるから事業をやる、施設を造る」という主体性を欠いた事業化は、今後も絶対に避けなければなりません。不要な施設を造ってしまった場合、補助金で埋め合わせることができるのはせいぜい１～２割程度で、残りの９～８割は、現在そして将来の市民への負担としてのしかかってきます。

一方、市全体の将来を見据えた上で、真に必要と判断される事業・施設であれば、全額自主財源であっても積極的に実施すべきであり、そのような事業にうまくマッチする補助がある場合に限って、その利活用を検討すべきこととなります。あくまでも政策立案が先で、補助金利用の可能性検討は後の話です。

以上から、補助制度利用の実施基準を次のように定めます。

【⑩　補助制度利用の実施基準】

(1) 補助制度利用の前段階での検討の必要性

施設の更新等の事業化に際しては、まずは補助金の要素を除外した上で、ＬＣＣの視点も含めて事業の必要性、有効性等の検討を行うものとする。その検討の結果、実施が有望と見込まれる場合に限り、補助制度の利用も含めたより詳細な検討に移行するものとする。

（前々頁※11）上記の受益者・利用者が負担すべき範囲（総額）の問題（コストの何%程度を受益者・利用者が負担すべきかの問題）とは別に、個々の受益者・利用者の負担額をいくらにすべきかの問題（受益者・利用者層内部での負担の分担の問題）もあります。上記の「総額」を利用者数や利用件数で除して求める方法が基本となりますが、より具体的には、利用者の属性による差異化（高齢者は無料にするなど）や曜日や時間帯による異なる使用料等の設定（利用希望の集中しやすい曜日・時間帯は高めに、逆の場合は低めに設定し、収入増とともに利用需要の分散を図る）などについての検討も必要です。これらの検討課題については、各施設の実態も踏まえ、個別計画段階において議論していくものとします。

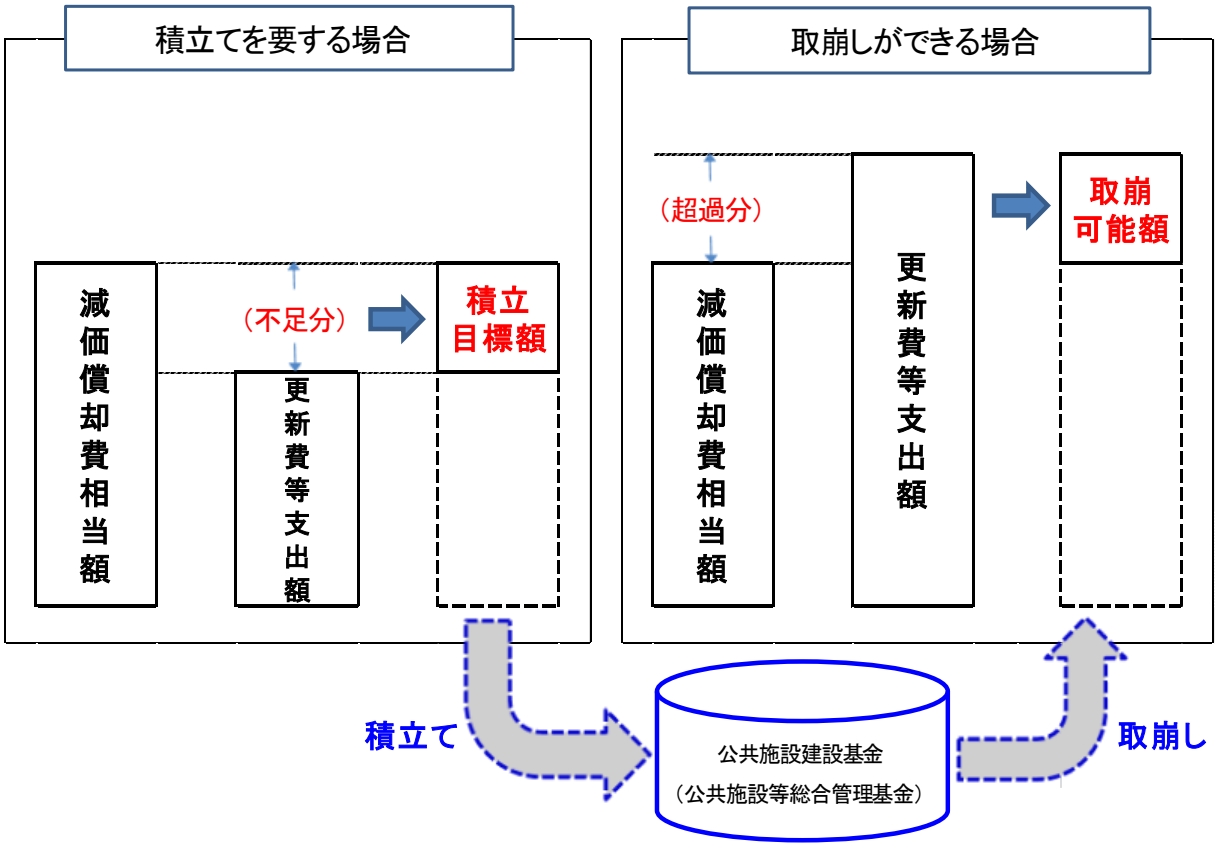
４　基金の設置とその積立て及び取崩しに関する視点及び実施基準

基本方針の全体方針６前段及び個別方針 10(1)（基金積立継続…の実施方針）で記載のとおり（基本方針 78・79 頁）、将来の更新費用に充当すべき資金の積立てを継続する必要があります。

現在の積立先は、一般会計においては熊谷市公共施設建設基金条例に基づく公共施設建設基金となっていますが、施設の新規整備にとどまらず、更新、長寿命化、耐震化、除却等に要する経費全ての財源に充てるための積立先としての活用を検討することが適切です（「公共施設等総合管理基金」としての運用等の検討）。

次に、基金の積立てについては、減価償却の概念がない公会計において、減価償却を行った場合と実質的に同様の効果が得られるようにするため、その積立額は、毎年度の減価償却費相当額を上限とし、これから対象年度において施設の更新等に実際に支出した額を控除して得た額とすることが合理的です（図表 2-2-4 左側部分参照）。

【図表2-2-4】基金への積立てを要する場合と基金の取崩しができる場合



なお、毎年度の減価償却費相当額をいくらに設定すべきかについてですが、定額の値を設定しようとすると、基本方針で推計した今後必要となる更新費用の単年度当たり平均額である１３５～１４５億円という数字が考えられます。別の案として、基本方針第５章第２節で行った更新費確保のシミュレーションで得た４０年目に必要となる単年度当たり更新費である７７億円なども考えられます。しかし、前者は、現にある施設・インフラを全て更新することとした場合の数字であり、今後のアセットマネジメントの効果を全く考慮していない過大な数字となってしまいますし、後者は、アセットマネジメントの取組が順調に進んだ場合の最終年度の数字であり、最も少なく見積もった数字であるた

め、それぞれ採用には問題があります。結局、毎年度の減価償却費相当額を実際に計算し、これから更新等支出額を控除して求めるのが、単純かつ明快であり、リアルタイムで現状を把握できる点からも、最も適切です（※12）。

また、基金の取崩しについては、その対象を施設の更新や長寿命化、除却などの事業に原則として限定するとともに、その取崩しの条件（どのような場合に取り崩すことができるか）については、理想的には、対象年度の更新等支出額が減価償却費相当額を上回った場合（上回ると見込まれる場合）に、その超過分に限って取崩しを認めることになります（前頁の図表 2-2-4 右側部分参照）。

以上のように運用することで、減価償却費の処理に関し、公会計においても企業会計と同様の効果を得ることができるとともに、基金残高が一定額以上である条件の下では、基金自体が、長期的に更新等支出額の平準化を図る機能を果たすようになることが期待されます（※13）。

そこで、基金の設置とその積立て及び取崩しの実施基準を次のように定めます。

（※12）減価償却費の計算については、地方公会計の基準（財務省令に基づく耐用年数。例えば、ＲＣ造 =47 年）とアセットマネジメントの基準（実際の使用（可能）期間に近い。例えば、ＲＣ造 = 60 年等）との間に相違があり、実務的にはこの点の検討も必要ですが、国のレベルでも明確な方向性は定まっていないように見受けられます。

（※13）上記の検討では、市債のことを考慮していません。市債を考慮に入れる場合、㋐減価償却費相当額と㋑更新費等支出額のほかに、㋒建設地方債の元金償還金（過去に整備した施設の費用を当年度で負担している分）と㋓当年度の更新費等支出（建設・大規模改修等の資本形成支出）に対する起債充当額（当年度の建設費を将来の負担に回した分）とをそれぞれ計算に入れる必要があります。具体的には、㋐減価償却費相当額から㋒建設地方債の元金償還金を控除した額と、㋑更新費等支出額から㋓これに対する起債充当額を控除した額との間で差額を求めることになると考えます（計算式は次のとおり）。

（㋐ － ㋒） － （㋑ － ㋓）＝積立目標額（プラスの場合）又は取崩可能額（マイナスの場合）

また、実際には当年度の剰余金も考慮せざるを得ませんし（無いお金は積み立てられない）、起債に対する地方交付税措置額まで考慮すべきかもしれませんが、話が複雑になりすぎるため、ここでは上記の中心となる部分についてのみ記載しました。「基金の設置とその積立て及び取崩しの実施基準」の実務的な運用に際しては、ここで説明したような点も考慮（計算）に入れる必要があります。

【⑪　基金の設置とその積立て及び取崩しの実施基準】

⑴ 公共施設建設基金の活用等の検討

公共施設建設基金を、更新（統廃合、移転等に伴う新設を含む。以下、この基準において同じ。）、長寿命化、耐震化、除却などのアセットマネジメントの推進上必要となる全ての事業に対応できる基金として活用することなどを検討する（「公共施設等総合管理基金」としての運用等の検討）。

⑵ 積立ての条件及び積立目標額

対象年度の更新費等支出額が減価償却費相当額を下回ると見込まれる場合は、その不足分に相当する金額を、対象年度において、公共施設建設基金に積み立てるように努めるものとする。

⑶ 取崩基準① ― 充当対象とすべき事業

公共施設建設基金の取崩しは、原則として、施設の更新、長寿命化、耐震化又は除却の費用に充てるため、又は、本章第１節１の「新規整備に関する実施基準」に従って実施される事業（新規整備事業を含む。）のために行うものとする。

⑷ 取崩基準② ― 取崩しの条件及び取崩可能額

対象年度の更新費等支出額が減価償却費相当額を上回ると見込まれる場合は、その超過分に相当する金額を、対象年度の支出に充てるため、公共施設建設基金から取り崩すことができる。

次節では、他の施策とアセットマネジメントとの関係について検討を行います（※14）。

（※14）ここまでの第１節及び第２節では、基本方針で掲げた６つの全体方針と１２の個別方針の一部について、必要に応じてその内容を補足するとともに、個別計画の策定を含む今後のアセットマネジメントの推進に資するように、基本方針の内容をより具体化した「実施基準」を定めました。残りの方針（例えば、全体方針３（インフラの更新・維持管理コスト４０%以上縮減）や個別方針５（点検・診断等の実施（予防保全）の実施方針）、個別方針６（市民との情報共有の実施方針）、個別方針８（隣接市町との広域連携等の実施方針）など）については、①基本方針の内容を踏まえて個別の検討を行う（基本方針に定めた内容が直接個別計画等を拘束する）ことで十分との判断や、②内容が専門技術的である論点については、各所管による具体的かつ詳細な検討に委ねることが適切であるとの考えから、ここでは特に言及しませんでした。これらの方針に関しては、基本方針の内容を直接参照するとともに、今後策定される個別計画において、必要に応じ検討を加えていくものとします。

第３節　他の施策との連携の視点

アセットマネジメント（公共施設マネジメント）も、市の最上位計画である総合振興計画の下にある施策の１つですが、総合振興計画が掲げる他の諸施策との連携の視点も不可欠です。ここでは、そのような施策のうち、重要なものをいくつか挙げて検討します。

まず、地域公共交通の再編・充実は、学校を含む施設の統廃合の推進にとって、必須・不可欠の施策です。

また、アセットマネジメントの推進に人口減少対策の視点を取り込むことで、長期的には、人口の減少緩和・維持（・増加）へと転じていく過程が財政面に好影響を及ぼし、それがアセットマネジメント自体に返ってくる好循環の発生が期待されます。

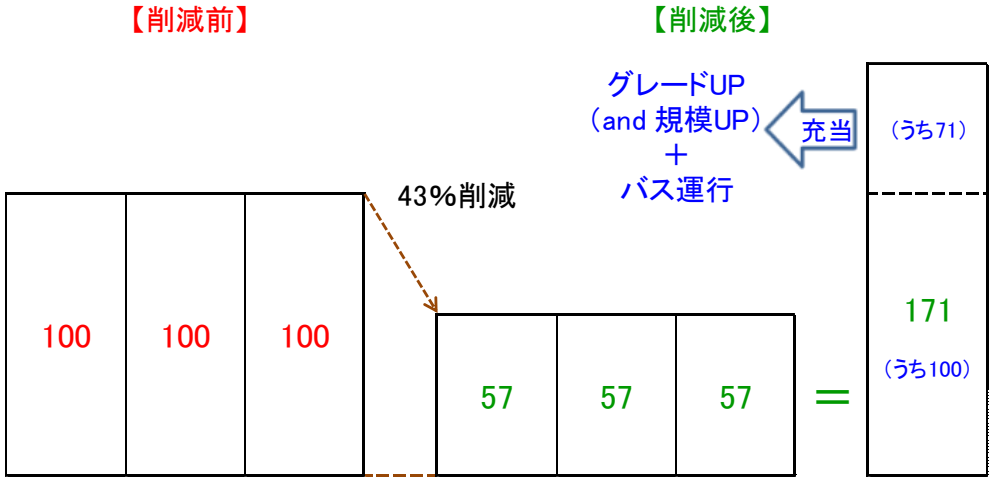
さらに、統廃合、更新後の施設を誰にとっても使いやすいものとするため、福祉施策や健康増進施策との連携の視点も欠かせません。

なお、ここでは詳しく触れませんが、施設の種類やその立地によっては、まちのにぎわい創出や産業振興、観光振興などに資することとなる場合もありますので、そのような視点からの他の施策との連携も必要と考えられます。

１　地域公共交通再編の視点 ～ 施設統廃合に必須の地域公共交通の充実

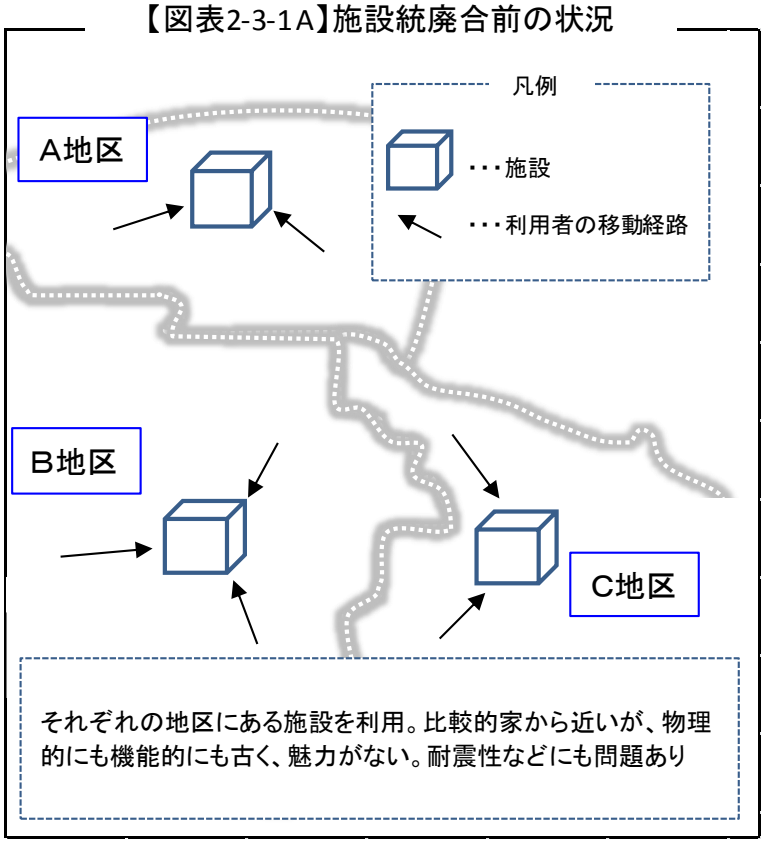
施設を統廃合した場合、本章第２節「１　アセットマネジメントの推進による財源捻出の視点及び実施基準」でも検討したとおり、統廃合前後で施設単体として比較を行うと、統廃合後の施設の方が、機能的にはもちろん場合によっては規模的にも優れたものとなる可能性があります（図表 2-2-1 の③部分の再掲を参照）。

【図表2-2-1】43%削減の模式図（③3つの施設を統合した場合）（再掲）

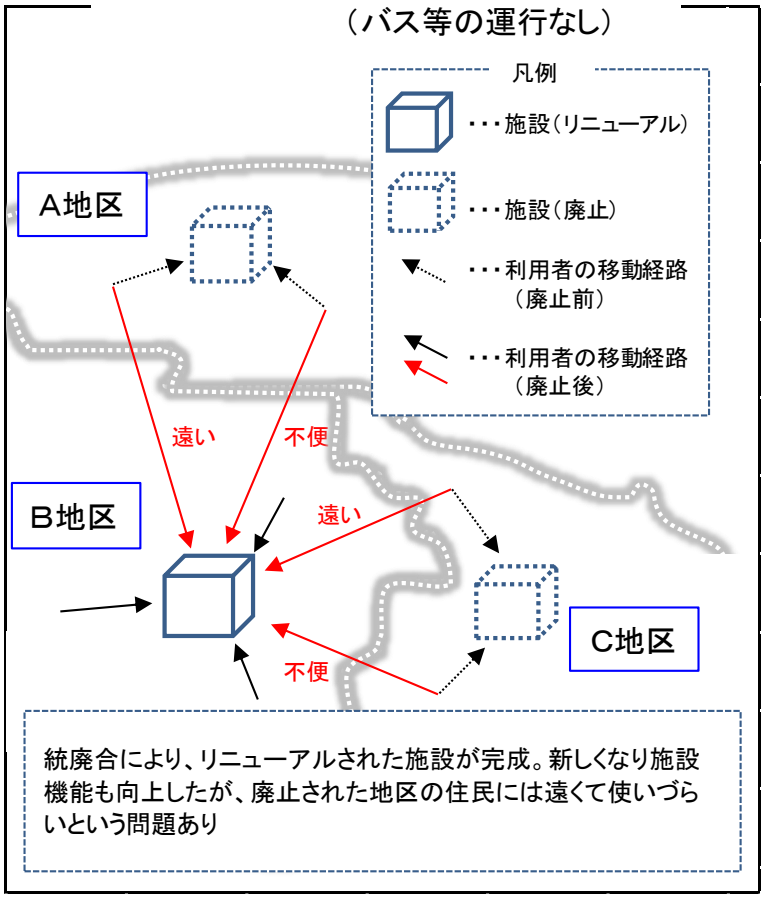


しかしながら、施設自体はリニューアルされたとしても、統廃合によって施設が廃止された地区の住民にとっては、新しい施設は遠くて使いづらいという問題が生じる可能性があります（次頁の図表 2-3-1 Ａ及び Ｂ参照）。

【図表2-3-1A】施設統廃合前の状況

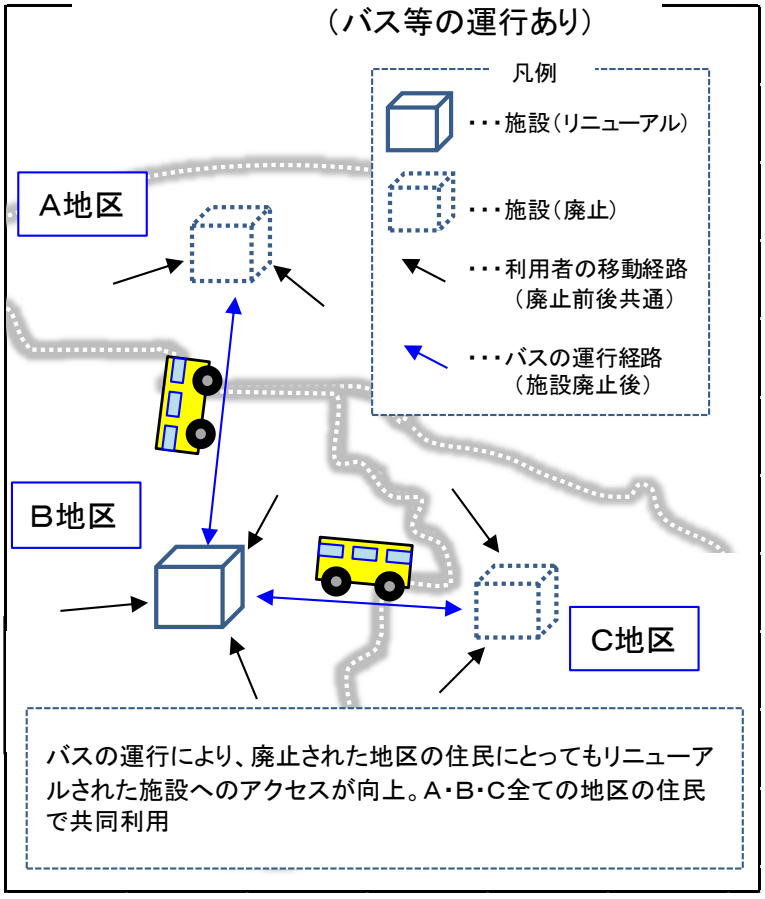


【図表2-3-1B】施設統廃合後の状況
（バス等の運行なし）



このような利便性の低下を防ぎ、又は緩和するためには、バスなどの地域公共交通を充実させることで距離の問題に対処する方法が考えられます（図表 2-3-1 C 参照）。

【図表2-3-1C】施設統廃合後の状況
（バス等の運行あり）



国（文部科学省）においても、小学校児童の通学距離・通学時間に関する基準について、従来は「おおむね４ｋｍ以内」という距離の要件のみであったものが、現在では「おおむね１時間以内」という所要時間による要件も追加されていますが、これなども統廃合によって学校から遠くなる児童の事情を考慮し、スクールバスによる登下校を想定したものとされています（※１）。

また、高齢化の一層の進行が見込まれることを考えれば、高齢者の日常の足となるべき地域公共交通の充実策の一環として、施設（拠点）相互を連結するバス路線の整備が必要であると思われます。その際、施設統廃合に伴って運行されるバスについても、単独での運行とするのではなく、地域公共交通網の再編と足並みをそろえて整備を図ることで、全体として利便性が高く、効率的でしかも分かりやすい地域公共交通の形成・充実につなげていくことができます。

そのような地域公共交通網の整備・再編と二人三脚で推進することができた場合に、アセットマネジメントの成果に対しても、より多くを期待することができるものと考えます。

（※１）「おおむね４ｋｍ以内」については義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律第３条を受けた同法施行令第４条第１項第２号、「おおむね１時間以内」については「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引～少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて～」（平成 27 年１月文部科学省作成）16 頁によります。

２　人口減少対策の視点 ～ アセットマネジメントの前提に対する取組

全国的にアセットマネジメントの必要性が指摘されるようになった理由の１つは、財政規模の縮小が不可避と予想される現在そして今後の人口減少社会・少子高齢社会においては、人口も経済も右肩上がりであった高度経済成長期を中心に大量整備された施設・インフラの更新費用を工面することができないのではないか、という危機意識であるといえます。この危機を乗り越えるには、老朽化等により危険な状態の施設やインフラが増えていくことを未然に防止するため、更新すべき施設等を取捨選択し、コスト縮減を進め、限られた予算・財源を最大限効率的に使わなければなりません。

よって、人口減少とそれによって招来される財政規模の縮小はアセットマネジメントのいわば前提であり、基本方針においてもそのような考え方に基づいて、施設の（延床）面積 43%削減などの方針を定めました。しかしながら、人口減少をただ受け入れるのみでは状況は悪化する一方で、将来への夢や希望が抱けません。アセットマネジメントにおいても、現在進行しつつある人口減少傾向に対する対策を、その方策に盛り込むことが期待されていると考えます。限られた財源で更新・整備される施設等が真に子育てに役立つものとなるように設計・配慮し、十数年から数十年後には、次の時代を支える子供たちの笑顔で一杯のまちになるように、その基礎となる施設・インフラの更新・整備を図っていきたいと考えます。

２０１６年3月に策定した「熊谷市人口ビジョン・総合戦略」（以下、「総合戦略」といいます。）の基礎資料となった「結婚・子育て・定住に関する意識調査」においても、理想とする子供の人数について、「2 人」とする人が４６．４%と最も多く、次いで「3 人」が３０．５%となっており、子供を持とうと考える人の多くは、2～3 人を育てたいと思っていることが分かります（※2）。一方で、実際の子供の人数は希望数に届いていませんので、この差＝理想と現実のギャップを埋める政策を今後も推進していく必要があります。引き続き、仕事と子育てが両立できる環境の整備、共働き世帯に経済的支援と時間的余裕を与える施策の充実が必要となりますが、アセットマネジメントは施設の整備・拡充の面からそのような施策を推進できます。

児童クラブの対象年齢の拡大（小学校 6 年生まで）や保育時間の延長（午後 7 時まで）は既に実施しているところですが、アセットマネジメントの視点からは、そのほかにも、既に多くの学校に併設・複合化されている児童クラブと近接した場所に保育所を配置することなどにより、就学児と未就学児の両方を養育する保護者の送迎の利便を図ったり、病児保育に対応した施設を誘致したりすることの検討も必要となります。

（※2）総合戦略 30 頁

3　福祉施策・健康増進施策との連携の視点 ～ 誰にとっても使いやすい施設へ

現在ある施設の中には、古い時代に整備されたため、２階建て以上でありながらエレベーターが設置されておらず、足が不自由な高齢の方や障害のある方、また、ベビーカーを押している親子連れの方などにとって、使いづらい施設もあるのが現状です。既存施設のバリアフリー化やユニバーサルデザインへの適合（スロープや手すりの設置、誰にも使いやすい多目的トイレへの改修等）などについては、施設の改修等の機会をとらえて順次実施しつつありますが、２階建て以上の全ての施設にエレベーターを設置するまでには至っていません。

しかし、施設の更新、統廃合等に伴い、建物自体を建て替える場合には、エレベーターの設置を含むバリアフリー化やユニバーサルデザインへの適合が図られるため、全ての方にとって使いやすい施設とすることができます。

また、本節１で示したような地域公共交通の充実・再編により、自動車運転免許を持たない方や既に返納された方などを含むいわゆる交通弱者とされる方々にとっても、使いやすい公共施設、住みやすい地域・まちづくりを目指すことが重要です。仮に施設が統合、移転等した場合であっても、充実・再編された地域公共交通により、多くの方の利便性・快適性の確保・向上を図ることが可能となります。

また、地域拠点施設（後述）が整備され、そこにバス停や駐車場、駐輪場が設置・整備されることで地域公共交通の結節点として機能するようになれば、高齢であっても健康な方であれば、そこまで徒歩でアクセスしていただくことが想定できます。一般に１日に８千～1 万歩以上歩くと健康に良いとされていますが、習慣的なウォーキングの励行は、手軽な方法で市民の健康維持・増進を図れる上、医療費削減という財政上の利点もあります。もちろん、歩行が困難な高齢者や障害者の方に対しては、タクシー券の交付等の従来施策によるサービス提供のほか、将来的には地域拠点施設の送迎車両による対応（デマンド交通）等についても検討対象となります。

施設の統廃合・再配置の検討に当たっては、福祉施策・健康増進施策との連携についても検討が必要です。

第３章　個別計画の検討等の枠組み

今後の個別計画における検討を進めたり、個別計画の検討成果を採り入れて基本方針や基本計画を改訂したりする際の枠組みとして用いるために、全ての施設（特にハコモノ）を、市の全域を対象とする施設（広域施設）と地域ごとに設置する施設（地域施設）とに分類する方式を採用します（※１）。

なお、インフラについては、便宜上全て広域施設に分類します。

第１節　広域施設と地域施設

本節では、広域施設と地域施設の定義、該当する施設、基礎にある考え方などについて説明します。

１　広域施設

「広域施設」とは、「市民全体で共同利用する施設」です。よって、市の全域を見渡し、人口分布や各エリア・地域間のバランスも考慮して、対象の施設をいくつ・どこに配置すべきか、という視点から、その必要数や配置場所を検討すべき施設ということができます。

広域施設に該当するのは、庁舎、ホール、消防署、図書館、コミュニティセンターや拠点的な公民館、市民体育館、大規模な公園などです。

「市民全体で共同利用する施設」という性格上、個々のエリア（地域）の立場からの要望を全てかなえることは原理的にできないことになります。例えば、総合的な市民体育館の必要数と配置に関し、「市内に１施設・Ａエリア（a 地域）に配置」という方針が定められたとします。この場合、Ａエリア（a 地域）の住民にとっては、近くに市民体育館が存在するという利便性はあるかもしれませんが、「市内に１施設、市民全体で共同利用」と定めたわけですので、Ｂエリア（b 地域）やＣエリア（c 地域）の住民も、Ａエリア（a 地域）にある施設を平等に利用してもらうこととなります。

なお、広域施設の必要数や配置場所の検討に際しては、一部事務組合の施設や、相互利用可能な他市町の施設も視野に入れて考えることが望ましいといえます（広域的な視点）。

（※１）アセットマネジメントの分野で著名な東洋大学ＰＰＰ研究センターの方式では、市の施設を、①全域、②地区、③住区の３階層に分けて、階層別に検討を行うことを推奨しています。本市の検討方式も、基本的にこの考え方にならうものです。また、他団体の例として、ⓐ広域施設、ⓑ市域対応施設、ⓒ生活圏対応施設、ⓓコミュニティ対応施設の４分類を行っている例（松江市）などもあります。本市では、これらの例を参考として、暫定的に㋐広域施設と㋑地域施設の２階層に分類することとします。前者（東洋大）の例との比較では、おおむね①全域 ＝ ㋐広域施設、②地区 ＝ ㋑地域施設に対応し、③住区（東洋大の例では、公営住宅や集会所など）は、その性格に応じて㋐広域施設か㋑地域施設のいずれかに割り振ることにしました。後者（他団体）の例との比較では、ⓑ市域対応施設 ＝ ㋐広域施設、ⓒ生活圏対応施設及びⓓコミュニティ対応施設 ＝ ㋑地域施設とし、①広域施設は㋐広域施設における市域を越えた広域的な視点（施設の相互利用、一部事務組合による処理、共同設置など）の検討において取り扱うことを想定しています。将来的に検討の熟度が高まった段階でより適切な方法があると考えられるならば、そういった方法を採用する余地も残しつつ、当面の分類としては、㋐広域施設と㋑地域施設の２階層分類を採用することとします。

２　地域施設

「地域施設」とは、「専ら各地域の住民が共同で利用する施設」です。ここでいう「地域」としては、現時点における１つの学校区（小学校区・中学校区）又は学校区が複数集まったものを想定しています。現時点での区割りに基づいて、１つの学校区（小学校区 ＝ 中学校区）で１つの地域を構成する場合もありますし、２つの小学校区 ＝ １つの中学校区で１つの地域とする場合や、３つの小学校区 ＝ ２つの中学校区で１地域とする場合も考えられます（※２）。

なお、この地域の設定については、基本計画では明確には定めずに、あえて融通が利くようにしてあります。その理由は、地域の設定が学校区の設定を事実上拘束し、それが学校の統廃合までを規定することになるためです。地域の設定は、十分な学校統廃合の議論を踏まえた上で（個別計画段階での検討を経た後で）、なされるべきであると考えます。

地域施設に該当するのは、小・中学校、地域公民館・各種会館、地域体育館、保育所、児童館・児童クラブなどです。設定された地域ごとに、必要な種類の施設を配置することとなります。

広域施設と地域施設の概要は、図表３-1-2 A のとおりです。

【図表3-1-2A】検討の枠組みとしての施設の分類 ～ 広域施設と地域施設

施設
- **広域施設・・・市民全体で共同利用する施設（＊1）**
  （例）庁舎、ホール、消防署、図書館、コミュニティセンターや拠点的な公民館、市民体育館、大規模な公園　など
- **地域施設・・・専ら各地域の住民が共同で利用する施設（＊2）**
  （例）小・中学校、地域公民館・各種会館、地域体育館、保育所、児童館・児童クラブ　など

＊1　市の全域を見渡し、人口分布や各エリア・地域間のバランスも考慮して、対象の施設をいくつ・どこに配置すべきか、という視点から、その必要数や配置場所を検討すべき施設。中央、東部、西部、南部及び北部という市域の5つのエリア分けも念頭において検討

＊2 「地域」としては、現時点における1つの学校区（小学校区・中学校区）又は学校区が複数集まったものを想定

また、地域施設を更に「中核的地域施設」と「その他の地域施設」に分類します。中核的地域施設とその他の地域施設との関係は、次頁の図表３-1-2 B のとおりです。「中核的地域施設」とは、「複合型又は併設型の地域施設を整備（更新）する場合に、他の地域施設（特にその他の地域施設）の機能の受入先となるべき施設」を指します。具体的には、小・中学校や、その学校が統廃合により機能移転した後に整備されるべき「地域拠点施設」を想定しています（※３）。

一方、「その他の地域施設」とは、「中核的地域施設以外の地域施設であって、上記の中核的地域施設への複合化、併設、機能移転などの対象・候補となり得るもの」を指します。

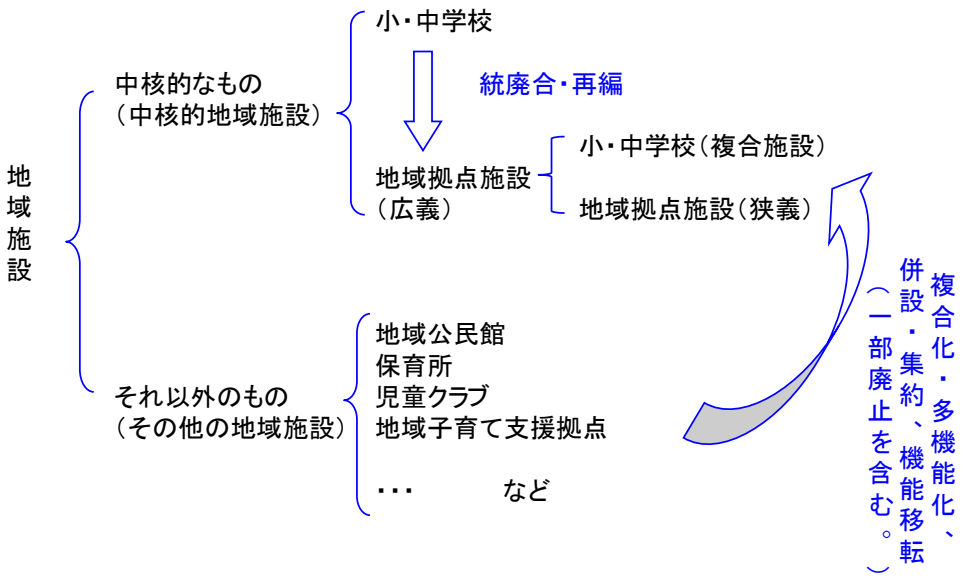
具体的には、地域公民館、地域体育館、保育所、児童館・児童クラブ、地域子育て支援拠点、老人憩の家、地域コミュニティセンターなどです。中核的地域施設とその他の地域施設の関係は、ビルオーナーとテナントの関係に類似しています（※４）。

（※２）理念的には、この地域が複数集まってエリア（市域を中央と東西南北に５分割したエリア。第２章第１節６参照）になります。

（※３）図表 3-1-2 B にもあるとおり、小・中学校の統廃合・再編を経た後では、「小・中学校（複合施設）」と「地域拠点施設（狭義）」とを併せて「地域拠点施設（広義）」として把握します（「地域拠点施設」については、次節参照）。

特定の地域施設（機能）を整備し、又は存続させるべきか否かの判断に当たっては、地域住民の意向や同種の民間サービスの存在も考慮すべきです。そのため、地域施設（機能）の統廃合・再編（不要施設の廃止、民営化、地域への移管等を含みます。）を実施した結果、地域によってはある施設が公共施設としては存続しないこととなる場合もあります。しかし、（地域にとって不要な施設の廃止は問題ないとして）民営化や地域移管の場合は、その機能は地域に残ります。また、統廃合がなされる場合は、統廃合後の施設を（再編前の）隣接地域等と共同利用する（地域の区域自体が再編される）こととなりますが、再編後の地域としては施設の機能は存続します（※５）。

【図表3-1-2B】地域施設の分類 ～ 中核的地域施設とその他の地域施設（概念図）



＊1　地域拠点施設（狭義）に、学校体育館を転用した地域体育館（兼防災拠点）が存続することを想定します。
＊2　複合化や機能移転は、原則として既存施設について実施するものであって、必ずしも全ての機能を地域拠点施設にそろえるという意味ではありません。
＊3　地域の実情や要望に応じ、民間施設の誘致などを併せて実施することが考えられます。
＊4　現在公共部門がサービスを提供している施設で民間代替が可能なものについては、複合化のみならず民営化などの視点からも検討すべきです。

（前頁※４）理念的には、広い敷地や延床面積を持つ空っぽのハコモノを地域拠点施設と位置付け、そこに学校機能を含む各施設機能がテナントとして入るというイメージになります（もちろん、通常は学校が最大のテナントになります。）。

（※５）例えば、学校の統廃合が行われ、Ａ地域（Ａ小学校区）のＡ小学校とＢ地域（Ｂ小学校区）のＢ小学校が統廃合し、新たにＣ小学校が設置された場合、Ｃ小学校の位置が旧Ａ小学校の位置であろうと旧Ｂ小学校の位置であろうと（または別の位置であろうと）、新たな学校機能は、Ａ地域とＢ地域全体（Ｃ小学校区）のためのものとなります。

なお、学校の適正規模については、国（文部科学省）が示す標準（学校教育法施行規則第 41 条）が参考となります。小学校の学級数については「十二学級以上十八学級以下を標準」とされ、中学校も同様です（同施行規則第 79 条による準用）。よって、国の考え方では、６学年ある小学校においては各学年２～３学級が、３学年ある中学校においては各学年４～６学級が標準となります。この標準に照らした場合、本市の現状は、休校中の小島小・中学校を除いて、小学校 29 校中 11 校、中学校 16 校中 11 校が標準未満となっています。国の標準未満であるからといって直ちに統廃合をしなければならないわけではありませんし、小規模校ならではの「良さ」もありますが、今後の少子化の一層の進行を踏まえると、将来に向けた検討に着手することが必要です。

第２節　地域拠点施設

「地域拠点施設（広義）」の類型としては、前述のとおり、「小・中学校（複合施設）」（学校機能を有する場合）と、「地域拠点施設（狭義）」（学校機能を有しない場合・学校機能が他へ移転した場合）との２つがあります。本節では、これらについて説明します。

なお、表現の煩雑さを避けるため、以降では、「（広義）」、「（狭義）」の括弧付きの文言を付さなくても文意が取れる場合は、単に「地域拠点施設」と表記している場合があります。

１　小・中学校（複合施設）

地域拠点施設のうち、学校機能を有する施設においては、その複合施設化・多機能化や各種機能の集積、併設を目指すことが、地域施設のアセットマネジメントの基本になると考えられます。そのような小・中学校（複合施設）は、人口減少対策としての各種の子育て支援施策の物的基盤となるべき施設としても位置付けられます（※６）。

また、「小・中学校（複合施設）」は、「小学校（複合施設）」と「中学校（複合施設）」とに更に分類できますが、具体的にどのような施設の複合化を図るべきか、どのような機能を対象として多機能化を目指すべきかについては、後述の吉川市立の小学校のようなモデルとなるべき事例を参考としつつも、最終的には各地域の実情を勘案して、対象となる地域（複数の地域をまとめて検討すべき場合もあります。）ごとに決定することとなります。その際に考慮すべき点としては、①学校運営における必要性と許容性（中学校では体育館や特別教室を部活動でも使用することから地域住民との共同利用の対象としては小学校施設の方が適切ではないか、学校図書館と地域図書館の兼用施設を整備する場合、蔵書のラインナップをより大人向けに設定できることから中学校施設での多機能化がふさわしいのではないか等。無論異なる考え方もあり得ます。）、②具体的な立地状況（小学校と中学校が近接しているか否か、学校用地（校地）の面積や形状はどうか、校地の周辺への拡張可能性はあるか等）、③地域住民の意向（民間施設を含め、どのような施設があったらよいか、逆にどのような施設は要らないか等）などを挙げることができます。

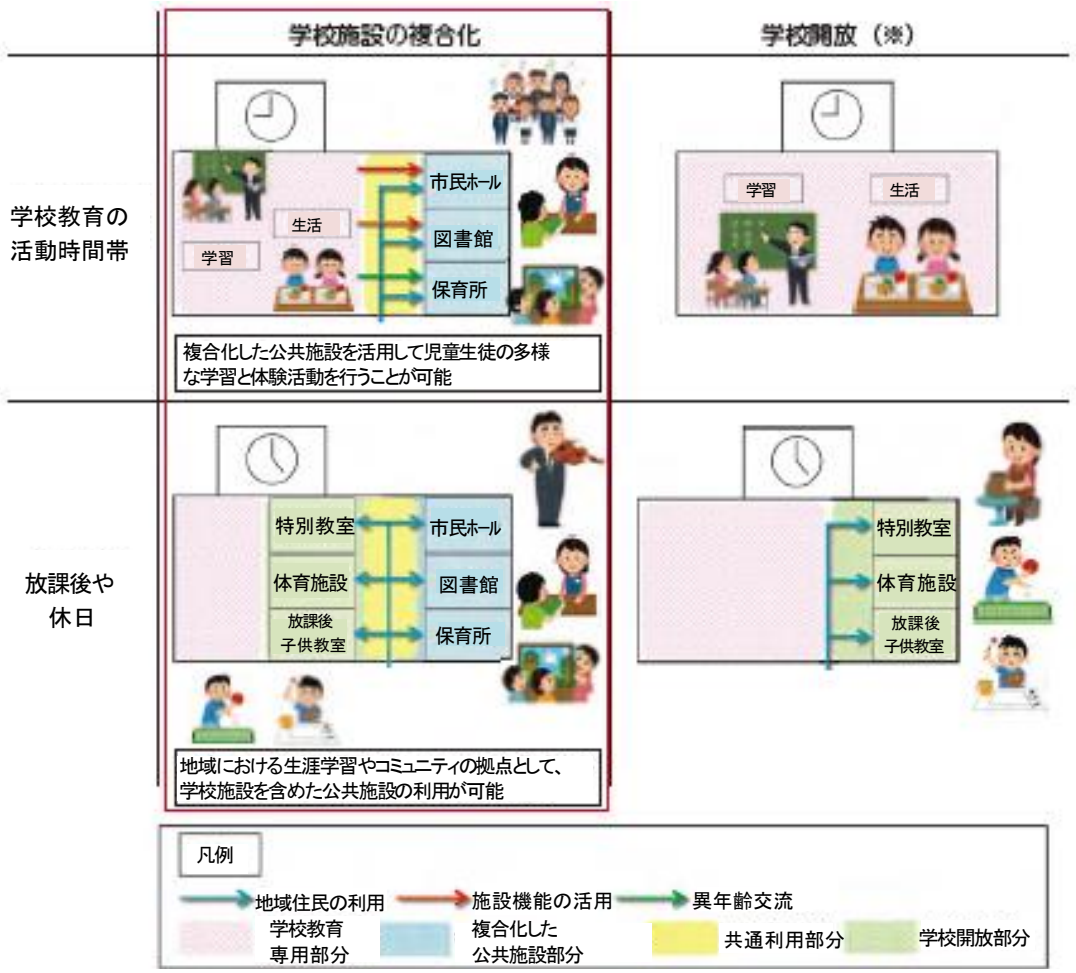
学校施設の複合化のイメージについては、次頁の「学校施設の複合化と学校開放のイメージ」を参照してください（※７）。

学校施設を他の施設と複合化した場合の一般的な事例では、普通教室部分は、複合化前と同様、児童生徒の専用部分として使用されます。児童生徒の専用部分には、一般の利用者は立ち入ることはできません。これに対して、音楽室、家庭科室などの特別教室は、児童生徒と地域の利用者との共同利用部分となります。学校の授業優先での共同利用となりますが、休日や放課後はもちろん、学校のある時間帯でも授業がなければ地域の人々が利用することができますので、音楽室はコーラスクラブなどの活動場所に、家庭科室は地域公民館の調理室に代わる料理研究会の活動場所になります。

（※６）子育て世帯が日々必要とする公共サービスは、原則として、地域施設で全て賄えるようにする方向での検討が望まれます。また、保育所や児童クラブについては、民間施設の存在等も考慮して配置を決めることになります。

（※７）文部科学省の報告書「学習環境の向上に資する学校施設の複合化の在り方について～学びの場を拠点とした地域の振興と再生を目指して～」（平成２７年１１月　学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議）３頁から転載（一部表現を修正）

学校施設の複合化と学校開放のイメージ



※　学校開放とは、学校教育に支障を及ぼさない範囲で、学校施設を社会教育・スポーツその他公共のために活用することです。具体的には、屋内運動場や校庭、特別教室等を、放課後や休日などの学校教育では使用しない時間帯に地域住民等に無償又は有償で貸し出すことです。

また、地域公民館、児童クラブ、地域子育て支援拠点、高齢者福祉施設（老人憩の家）などの学校への複合化の候補となる施設（その他の地域施設）については、複合化前からあったそれぞれの専用部分（会議室、保育室などの活動スペース）の機能は存続させます。一方で、玄関、廊下・階段、トイレ、水道・給湯設備、エレベーター、事務室などの共用部分等（専用部分の効果発揮を助けるための部分）については、各機能が共同でこれらの設備を利用できるため、床面積的にもコスト的にも大幅に節約ができます。

例えば、地域公民館、児童クラブ、老人憩の家の３施設をこれまでのように別々に設置する場合、単純計算で、玄関、廊下、トイレ、水道・給湯設備などもそれぞれ３つずつ必要になります。しかし、これらの機能を一か所に集めれば、玄関も、廊下も、トイレも、水道・給湯設備も１つ整備するだけで済みますので、整備費も維持管理費も大きく節約できます。

さらに、建物の外に目を向ければ、門扉、フェンス、駐車場・駐輪場なども共同利用することになりますので、この点でも節約が可能であり、特に、駐車場・駐輪場は、複合化前よりもかなり広いスペースを確保できることが見込まれます（※８）。

複合化された学校施設の例として、吉川市立美南（みなみ）小学校を紹介します。同校は、小学校と地域公民

館、学童保育室（児童クラブ）、地域子育て支援拠点、デイサービスセンターが複合した施設で、児童と地域住民、幼児から高齢者までが共同で利用する施設となっています（次頁の「複合的な地域施設の例（吉川市立美南小学校）」参照。※９）。

安全面からは、児童が出入りする校門と他の利用者が通る出入口は別々に設けられ、児童と一般の利用者の動線は１か所を除き、ほぼ完全に分けられています（※10）。

地域公民館として会議室が２つありますが、間仕切りを外せば通しで広く使うことができるようになっており、しかも壁は鏡張りのため、ダンス教室やエアロビクスなどでの利用も多いとのことです。音楽室や家庭科室などの特別教室は児童と地域住民との共用となっており、地域公民館として考えた場合、かなりグレードの高い施設といえます。

地域子育て支援拠点と学童保育室（３室）があり、就学前から就学後までの子育て支援機能を有しています。

デイサービスセンターは週２日の開設ですが、希望すれば利用者（高齢者）も児童と同じ給食を食べることができます（有料）。地域の単身高齢者の孤立防止にも資するものと思われます。

学校と複合・併設の施設の例は色々あり、保育所と複合した小学校や地域と共用の図書館を併設した中学校の例などもあります（※11）。本市における学校の複合施設化をどのように進めるべきかについては、住民の声を聴き、優れたアイデアや合理的な要望があれば積極的に採り入れることで、子供からお年寄りまで地域の人々皆に親しまれる施設として整備していきたいと考えます。

（前頁※８）現状においても異なる公共施設が道を一本挟んで隣接して設置されているような場合は少なくありませんが、管理は別々であるため、一方の駐車場が満杯のときに空きのあるもう一方の駐車場を利用するということはできないのが原則です。施設の複合化・併設化に伴う駐車場等の共用化により、そのような融通が利かない状況は解消されます。また、実際の検討に際しては、敷地（校地）にどの程度の余裕があるか、隣地への拡張可能性があるかなどの課題が浮上しますが、建物の高層化などで対応できる場合もあります。

（※９）前掲の文部科学省の報告書３１・３２頁から一部転載（掲載スペースの関係で記事の配置等を変更）。実際に、職員が視察にも行きました。なお、美南小学校は新設による複合施設ですので、既存校を複合施設化するケースでは、ここまでの整備はできない場合もあります。既存校の場合は、建替（改築）時は別としても、それ以外のケースでは長寿命化改修などの機会をとらえ、可能な範囲で複合化や多機能化を図ることとなります。

（※10）学校施設を複合化・共用化する場合、児童の安全性確保についての考え方には２つあります。１つは他の利用者と物理的に隔離することで、児童との接触自体を極力制限する方法です。もう１つは児童と他の利用者（大半はその地域の住民）とをあえて隔離せずにむしろ交流できる場を設けることで、利用者 ＝ 地域住民が、学校管理者や教師と一緒に児童を見守るというスタンスをとる方法です。いずれの方法にも利点はありますので、具体的な複合化の場面でどちらの方法を採用するかは、児童の保護者や地域住民の意向を確認した上で、各地域の実情に応じた方法を採用すべきです。

（※11）学校施設を含めて複合化された施設の事例については、前掲の文部科学省の報告書に様々な例が紹介されています。いくつか列挙すると、①千代田区立昌平（しょうへい）小学校（小学校、幼稚園、児童館、保育所、図書館の複合施設。改築 ＋ 改修）、②目黒区立碑（いしぶみ）小学校（小学校、地区プール（屋内）、区出張所の複合施設。改築）、③京都市立京都御池（おいけ）中学校（中学校、保育所、老人福祉施設、民間店舗の複合施設。学校統合時にＰＦＩで整備）、④志木市立志木小学校（小学校、公民館、図書館、学童保育クラブの複合施設。既存校舎の一部を存続、他は除却後の跡地に整備）、⑤市川市立第七中学校（中学校、文化ホール、保育所、ケアハウス、老人デイサービスセンターの複合施設。ＰＦＩで改築）などがあります。

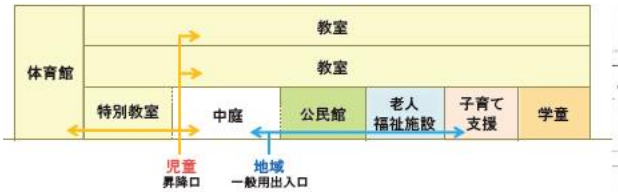
複合的な地域施設の例（吉川市立美南小学校）

施設の配置・動線

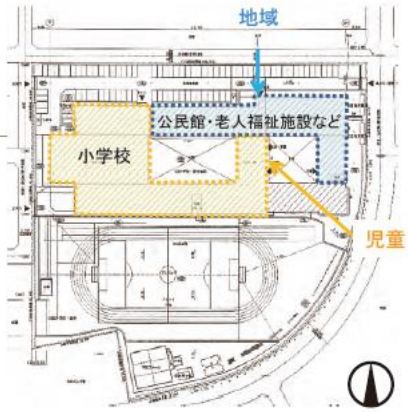
地域の利用者が利用する各施設や学校開放にも使用する特別教室は１階に配置し、普通教室や職員室などの諸室は２階以上に配置することで管理をしやすくしている。

１階の中庭は学校と地域の利用者が自然に交流できるスペースとして設置している。

＜立面図＞

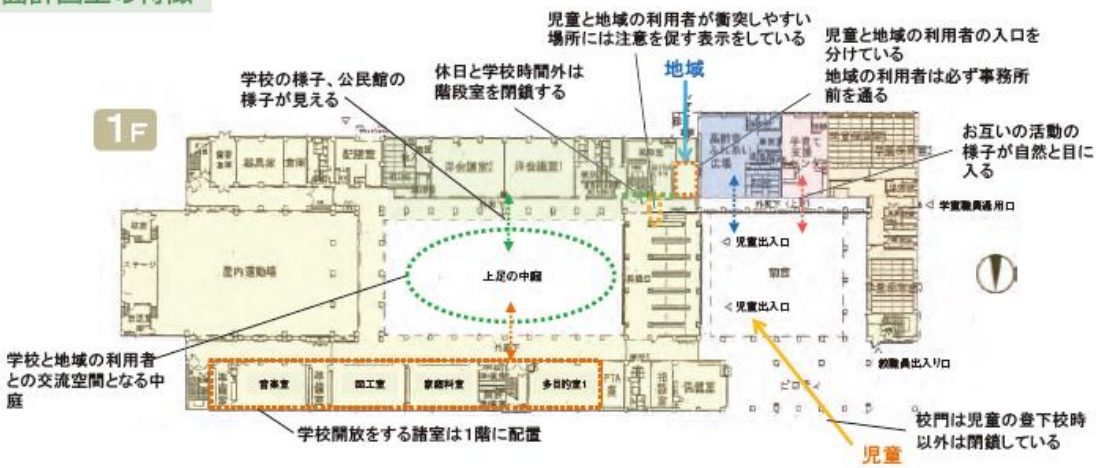


＜配置図＞





平面計画上の特徴





公共施設の整備

・新興住宅地における学校施設の整備を、その他の公共施設の整備と併せて実施
・地域のニーズを踏まえ、小学校を中心に、乳幼児から高齢者まで、様々な年代が利用する施設を複合化
・小学校の特別教室や体育館を地域開放することを前提として整備





子育て世代・共働き世代が増加する地域の実情に応じた施設を整備（左：子育て支援センター、右：学童保育室）



デイサービスでは小学校の給食を提供



学校教育の活動時間外に体育館を地域に開放

複合施設としての留意点

＜事故防止＞
・公民館等への来館手段に、車や自転車を利用する人もいることから、児童と車等が接触しないように動線を配慮した。
・校内で走っている児童と高齢者等が衝突しないように、注意が必要な場所には一時停止の表示等をしている。

＜防犯対策＞
・児童と地域の利用者の出入口は別とし、児童が使用する校門は登下校時以外は閉鎖。地域の利用者の出入口では担当職員が受付を行っている。
・学校教育の活動時間外に地域の利用者等が小学校の普通教室等へ入らないように、階段室の扉を閉鎖している。

＜自然な交流＞
・学校や各公共施設の活動の様子が目に入るような施設となっており、公民館と小学校の間の中庭では、児童と地域の利用者とのの交流も見られる。



衝突しやすい地点に設置された一時停止の表示



地域利用者の入口には受付を設けている

■学校規模／ 17 学級 527 名
（特別支援学級／ 2 学級 5 名）
■複合施設（床面積）／小学校（8,134㎡）
公民館（299㎡）
高齢者ふれあい広場（182㎡）
子育て支援センター（105㎡）
学童保育室（358㎡）
■整備時期／平成 24 年
■構造／ RC 造地上 3 階建て



学校の特別教室と公民館の間に設けられた学校と地域が共有する中庭

2　地域拠点施設（狭義）

学校統廃合により学校が移転した場合の跡地については、基本方針の個別方針 11（廃止施設の積極的除却と跡地売却の実施方針）(1)（基本方針 79 頁）に従い、売却も選択肢となります。跡地を売却する場合、その収入を施設更新等に活用できるだけでなく、都市計画法の基準に適合した形での、宅地供給や民間施設の進出が期待できます（※12）。

売却しない場合には、「地域拠点施設（狭義）」としての再編・整備を図ることが考えられます。折衷のケースとして、跡地の一部を売却し、残りの用地で地域拠点施設を再編・整備する場合もあります。

元の学校体育館（2017 年度に全ての耐震化を完了）は、原則として、地域体育館（兼防災拠点）にそのまま転用します。また、既存校舎の転用も一時的には選択肢となりますが、管理や使い勝手の問題がある上、維持管理等のコストも過大になりますので、転用した場合であってもそのまま使用し続けるのではなく、適正な規模への減築等を検討します。

なお、地域の生活利便性の維持確保のため、地域拠点施設（跡地）は、その広さを活用して駐車場・駐輪場として整備し、ゆうゆうバスや民間路線バスの停留所として公共交通網の結節点となるように活用する方法もあります（※13）。

また、必要に応じ、地域住民、特に高齢者の日常生活の利便性向上に資するコンビニ、診療所、薬局等の民間施設の誘致を図るため、これら事業者への土地の売却や貸付けを行う方法もあります。

移転した学校に通っていた児童生徒は、この地域拠点施設（跡地）まで「登校」し、ここからスクールバスで通学する方法などが想定できます（中学生の場合は、自転車通学も選択肢となります。）。

このような地域拠点施設を将来的にその地域のハード面での基盤としていく場合には、複合施設化された小・中学校と同様、先を見据えた整備を行うことが要請されます（※14）。

（※12）市街化調整区域内の住宅新築に関しては、都市計画法第 34 条第 12 号による指定区域の場合、分家住宅等に限定されるという規制があります。なお、同条第 11 号による指定区域の場合は、一般住宅の新築も可能です。

（※13）地域公共交通網の結節点としても位置付けられるべきであるという点では、小・中学校（複合施設）も同様です。その意味では、地域公共交通網の結節点となるべきは、地域拠点施設（狭義）のみではなく、全ての地域拠点施設（広義）であるといえます。

（※14）具体的には、地域再生法に規定する地域再生計画上の「地域再生拠点区域（小さな拠点）」における誘導施設（集落福利等施設）や都市再生特別措置法に規定する立地適正化計画上の「都市機能誘導区域」における誘導施設となり得るように整備すべきこととなります。地域再生計画における誘導施設（集落福利等施設）も、立地適正化計画における誘導施設も、教育文化施設、医療施設、福祉施設、商業施設などが該当施設ですので、学校はもちろん、地域体育館（社会教育施設）も対象となることから、将来的に地域拠点施設は誘導施設になり得るものと考えます（次頁に続く⇒）。

（前頁続き⇒）地域再生法における「地域再生拠点区域」とは、小学校区など、複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で、地域における住民生活や産業振興の拠点を形成するために集落福利等施設（住民の共同の福祉・利便のため必要な施設又は就業機会の創出に資する施設）の立地を誘導すべき区域です。そこにおける地域住民の取組は、分散している様々な生活サービスや地域活動の場などを「合わせ技」でつなぎ、人やモノ、サービスの循環を図ることで、生活を支える新しい地域運営の仕組みをつくることを目指すものとされます（小さな拠点）。具体的には、廃校後の学校跡地や道の駅周辺などに、診療所、スーパー・コンビニ、ＡＴＭ、ガソリンスタンドなど生活に欠かせない機能を集積し、地域住民による自主的な活動も加え、小さな拠点を周辺集落の結節点とするとともに、小さな拠点と都市部の拠点とのアクセスの確保（バスの運行など）を図ることで、対象地域で継続的に生活していけるようにすることです。元々は山間部の過疎地域における生活基盤の再生を狙ったものですが、人口減少と高齢化の進行により、山間部などに限らず全国化していくことが予想されます。

「都市機能誘導区域」とは、誘導施設が担う医療・福祉・子育て支援・商業等の都市の諸機能を集約した区域（通常複数）であり、人口密度を維持すべき「居住誘導区域」の中に設定されるもので、これらを公共交通で結ぶことにより、人口減少と高齢化の状況下においても都市の経営・機能維持を可能とするため、立地適正化計画において定められるべき区域です。立地適正化計画では、宅地化を抑制するために居住を誘導しないこととする区域である「居住調整地域」の設定も可能とされており、都市計画法における市街化区域と市街化調整区域の区分を、市街化区域自体の中に持ち込んでコンパクトシティ化を推進するものといえます（居住調整地域では、市街化調整区域のように居住が抑制されることとなります。）。

一度整備した施設は通常数十年間は動かせませんので、今後における地域再生計画や立地適正化計画の策定も見据えた整備を行う必要があるものと考えます。

第3節　基本計画が目指すイメージ

この基本計画では、個別・具体的な施設の統廃合等を直接定めてはいません。熊谷の将来のために、個別・具体的にどのような方針・結論を導き出すかは、市民と市が共に考え、これからつくり上げていきます（個別計画段階での検討）。この最終節では、そのイメージについて述べます（※１）。

１　再編された地域内部での拠点同士の連携

学校統廃合が実施された場合、対象となる複数の地域は学校区としては一体となります（※２）。学校統廃合の先進団体においてスクールバスをコミュニティバスとしても活用している事例などを参照すると、毎日の登下校にスクールバスを運行し、また、その同じバスを児童生徒の利用がない日中はゆうゆうバスのようなコミュニティバスとしても活用することにより、物理的には離れている小・中学校（複合施設）と地域拠点施設（狭義）とが、有機的に結び付くことが想定されます（跡地の全部又は一部の売却をせず、地域拠点施設としての再編・整備を図った場合）。それぞれの地域拠点施設には、公共施設機能や需要の高い民間施設が集約され、駐車場・駐輪場やバス停が整備されているため、人が集まる場所となり、その拠点同士を定期運行するバス等でつなぐことで相互の利便性が更に高まることが期待されます。

住民の意見・要望を採り入れて整備した複数の地域拠点施設が地域公共交通等で有機的に連携した環境を創出することで、全ての人にとって住みやすい地域づくりを目指したいと考えます。

２　広域施設や駅をつなぐ地域公共交通

庁舎や大規模なスポーツ施設などの広域施設を地域公共交通（バス路線等）で鉄道駅などの拠点につないでいく施策自体は既に実施されていますが、バス路線によっては運行頻度の問題などもあり、一層の利便性向上が課題となっています。直接的には地域公共交通施策における課題ですが、連携した地域拠点施設を核とした地域を、広域的に駅や広域施設とつなぐための施策の推進が望まれます。

（※１）ここで述べる内容は、アセットマネジメントの視点から考えた一つのイメージですが、アセットマネジメントの力だけで実現できるものではありません。このイメージの実現には、市の政策・施策の最上位計画である総合振興計画や都市計画の方針の下、アセットマネジメントのみならず、地域公共交通施策を含む他の諸施策との有機的な連携が必須となります。特に、施設の整備には都市計画上の規制がかかりますので、地域拠点施設を整備すべき区域については、都市計画上の適切な地域地区として定めたり、総合振興計画上での適切な位置付けを与えたりするなど、長期的な視点に立った方針決定が必要です。

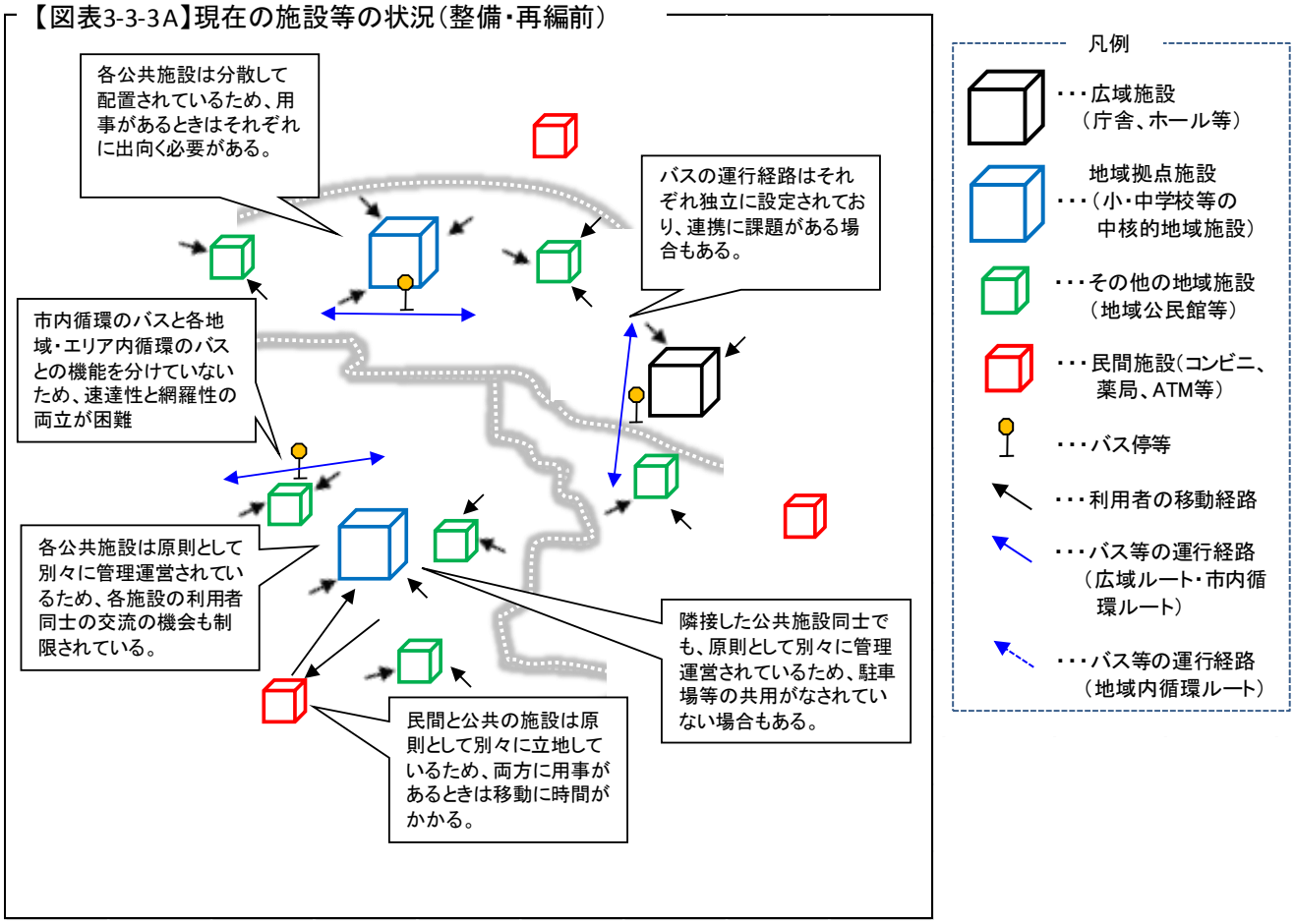
（※２）統廃合により小・中学校（複合施設）と位置付けられた施設が、将来もそのままであるとは限りません。校舎の建替え等を機に、学校機能がもう一方の地域拠点施設へと移転し、その役割（小・中学校（複合施設）と地域拠点施設（狭義））を入れ替えることとなる可能性も長期的には低くありません。

３　コンパクトエリアの推進に向けて

人口減少・少子高齢社会においても持続可能な都市を目指し、コンパクトシティ化と公共交通の充実を同時に推進する立地適正化計画の策定・推進が全国的に進められています。立地適正化計画の根幹は、この『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』の考え方ですが、この基本計画で示そうとしているイメージは、その地域（エリア）サイズのバージョンであるとみることもできます。

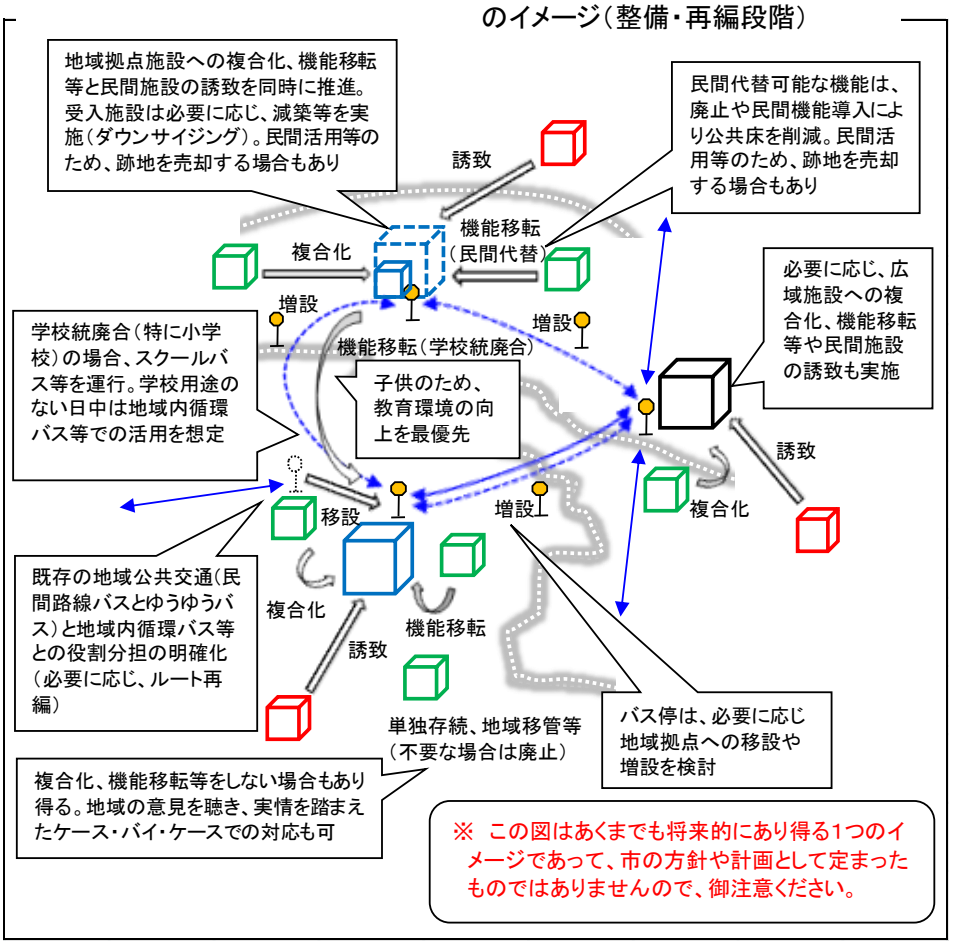
それは、コンパクトシティならぬいわば「コンパクトエリア」であり、いわゆるエリアマネジメントの一環と考えることも可能と思われます（※３）。便利・快適な地域・エリアが集まり、それらの相乗効果で更に魅力を増した熊谷市をつくり上げるため、市民・住民と市が課題・問題意識を共有し、その解決に向けて共に考えていくことが必要となっています（図表３-３-３Ａ～Ｃ参照）。

【図表3-3-3A】現在の施設等の状況（整備・再編前）



（※３）「エリアマネジメント」とは、地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための住民・事業主・地権者等による主体的な取組を指します。「良好な環境や地域の価値の維持・向上」には、快適で魅力に富む環境の創出や美しい街並みの形成、資産価値の保全・増進等に加えて、人をひきつけるブランド力の形成、安全・安心な地域づくり、良好なコミュニティの形成、地域の伝統・文化の継承等、ソフトな領域のものも含まれます（「エリアマネジメント推進マニュアル Web 版」（国土交通省作成）から引用。一部表現を修正）。

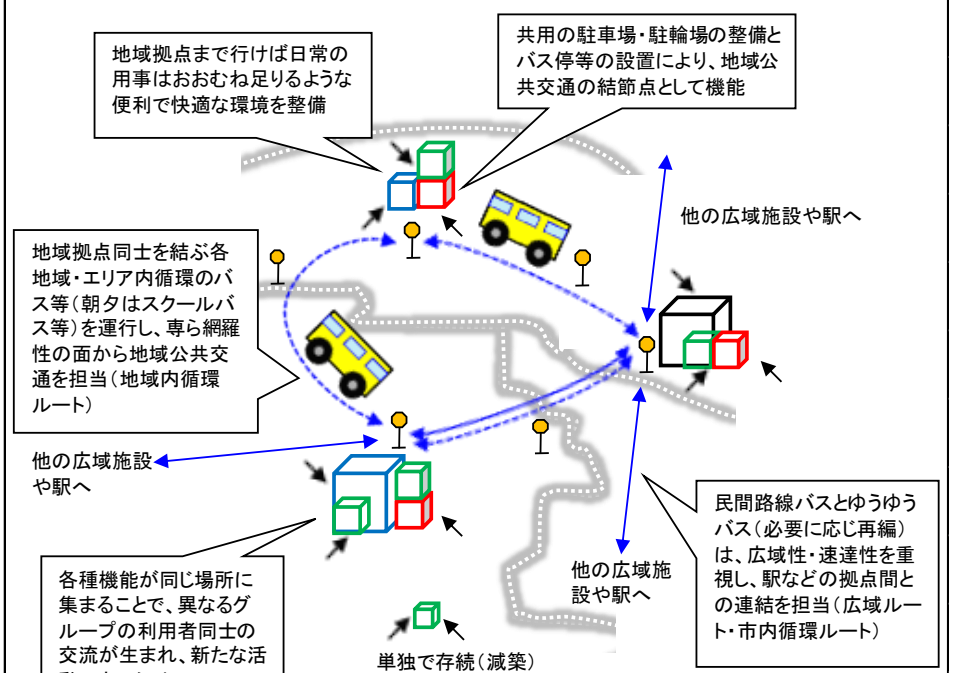
【図表3-3-3B】施設の整理統合・地域公共交通再編のイメージ（整備・再編段階）



凡例

- ・・・広域施設（庁舎、ホール等）
- ・・・地域拠点施設（小・中学校等の中核的地域施設）
- ・・・その他の地域施設（地域公民館等）
- ・・・民間施設（コンビニ、薬局、ATM等）
- ・・・バス停等
- ・・・利用者の移動経路
- ・・・バス等の運行経路（広域ルート・市内循環ルート）
- ・・・バス等の運行経路（地域内循環ルート）

【図表3-3-3C】整理統合・再編後のイメージ（整備・再編後）



【付録】基本計画の検討過程の概要

年月日等		事　　項
2015年度		全庁的なデータの収集・確認等の作業
		埼玉県主催の会議等への出席、先進団体視察等による情報収集
		庁内組織（施設分野別検討会）の編成と策定作業の方針決定
2016年	5月～	施設分野別検討会による検討を開始 ⇒　施設白書の作成へ。個別計画の策定に向け、検討を継続
	5月16日 11月10日 11月17日 11月25日 12月22日	アセットマネジメント推進会議（主に課長級で構成された庁内会議。策定委員会の下部組織）を計5回開催
	12月20日	アセットマネジメント計画策定委員会（主に部長級で構成された庁内会議）を計2回開催
2017年	1月26日	
	2月23日	行政改革推進委員会にて意見を聴取
	3月21日	市議会全員協議会にて計画案を報告
	3月21日～ 4月20日	計画案についてパブリックコメントを実施 （提出された意見の数等　4件・1人）
	4月28日	計画策定

熊谷市公共施設アセットマネジメント基本計画

平成２９年４月

熊谷市総合政策部行政改革推進室　作成

048-524-1111（内線210）