

## 委員 長 報 告 書

総務委員会は、平成 27 年 11 月 4 日（水）、5 日（木）の 2 日間 神奈川県秦野市において 公共施設再配置の取組みについて、静岡県富士市において コミュニティバスとデマンドタクシーについて、視察研修を行いました。

以下その概要について報告します。

### 記

秦 野 市	市制施行	昭和 30 年 1 月 1 日
	人 口	167,976 人
	世 帯 数	71,738 世帯
		(平成 27 年 10 月 1 日現在)
	面 積	103.76 k m <sup>2</sup>

秦野市は、神奈川県の中西部に位置し、北部と西部には「神奈川の屋根」と言われる丹沢山地と、南部にある渋沢丘陵と呼ばれる台地に挟まれた秦野盆地が市の中心部となる。葉タバコの生産地であったが、たばこ産業の工業化に伴い衰退した。一方で、戦後から市の中心部に工場誘致を進めており、大企業も進出している。

### 【公共施設再配置の取組みについて】

#### 1. 公共施設更新問題とは

日本は世界に例を見ない経済成長を成し遂げたが、世界に例を見ないスピードで少子高齢化している。身の回りには、さまざまな公共施設があり、日々の暮らしを支え、豊かさを作り出しており、その多くが、都市化の進展とともに集中的に整備されてきた。近い将来、これらの公共施設を一斉に更新する時期が来るが、これに合わせるように高齢化と人口減少が進み財政状況が悪化することで、必要性の高い公共施設まで良好な状態で保てなくなる恐れがある。これが、公共施設の更新問題である。以下、記述するデータについては、特に断りがない場合は、秦野市のものである。

## (1) なぜ更新問題が起こるのか。

### ①人口減少と高齢化の進行

生産年齢人口は、平成 46 年には昭和 60 年と同規模まで減少するが、一方、現在の公共施設は昭和 60 年の約 1.4 倍ある。また、高齢者と生産年齢人口の比率が、昭和 60 年は 1 : 10 だったが、平成 46 年は 1 : 2 となる。

### ②建物の老朽化の進行

昭和 50 年代に現在の建物の 5 割弱が竣工した。特に 55 年度は、1 年間で 1 割強が竣工した。平成 20 年現在、建物の 77%が築 20 年以上、34%が 30 年以上である。平成 24 年現在、52%が築 30 年以上で、平成 30 年には 72%以上が築 30 年以上となり、維持補修や更新費用は増大する。

### ③高齢社会の予算

急激に増えた人と建物は、同時に歳をとり、同時に多くの予算が必要となる。投資的経費は 10 年間で 3 分の 1 となったが、扶助費は 2.2 倍となった。

### ④一斉更新時期の到来

2050 年までの建物更新等費用は学校を縮小しても 758 億円かかる。市債の支払額は 40 年間で 446 億円、新たに必要となる財源は 346 億円で、不健全な財政状態となる可能性がある。

### ⑤インフラの更新も必要

予算は減り続ける一方で増え続ける道路延長。下水道の整備は未完了で、今後も増え続ける污水管延長。建物と同様に更新経費が増える。

### ⑥現実になりつつある更新問題

平成 24 年の中央道笹子トンネル天井崩落の原因は地震ではなかった。道路や橋は、統廃合や複合化による縮減の余地が極めて小さい公共施設である。

以上のことから、現在の公共施設を維持し続けることは不可能である。自分たちの世代の便利さや豊かさだけを求めて結論を先送りすることは、次世代に大きな負担を押し付けることになる。そこで、公共施設の更新問題に対応するため、平成 20 年 4 月専任組織である公共施設再配置計画担当を設置し、「公共施設の再配置」に着手した。

## 2. 公共施設更新問題の対応は、施設白書づくりから

公共施設がどこにあるのか、何があるのか、いくらかかるのか、すべてを職員は把握できているか。住民にはなおさらわからない。このような状況では、方針や計画を作っても住民の理解は得られない。

・ある自治体では、リーマンショック後の法人税収落ち込みにより、市民ホールの休止を発表したが、市民の反対を受けて撤回した。市長、議員の報酬や職員給与の削減、設備更新先送りにより存続したが、次の選挙で市長は落選した。このホールは同じ県下の他市のホールと比較すると、稼働日数は平均を少し下回る程度だが、人口当たりの席数については抜きんで多く、過剰な施設であった。この状況を市民が知っていたら結果が違ったかもしれない。

### (1) 秦野市の公共施設白書

#### ①特徴

- ・道路や上下水道設備等を除く全ての公共施設が対象、457 施設（うち建物 223 施設）、土地 168 万㎡、建物 33 万㎡、294 棟
- ・本編（204 頁）と施設別解説編（292 頁）の 2 部構成
- ・自前で作成、本市独自の視点による現状分析と課題抽出
- ・人件費までとらえた利用者一人当たりのコスト、施設稼働率、県下各市の比較など、公開の機会が少ない情報を掲載
- ・行政や利用者にとって都合の悪い情報を包み隠さず掲載
- ・改訂版を随時発行し、職員や市民の危機感が薄れないよう努める。

#### ②白書からわかる秦野市の公共施設の課題

- ・小中学校数は県下の標準以下だが、公立幼稚園 14 園を加えた学校教育費全体では財政規模を大きく超える支出となっている。
- ・管理運営費が使用料で賄えているのは 4 施設だけ、それらはすべて温泉施設や駐車場など公設公営である必要が薄い施設である。
- ・市民ホール、図書館は市民が考える優先的に維持すべき施設の上位だが、コストも高い。
- ・受益者負担割合は高くて 3 分の 1、低いと 5 % 未満の施設もあり、税負担の公平性の課題がある。
- ・利用者アンケートによると、利用者負担を増やして当然と考える人が 41% である一方、税で維持すべきと考える人が 16% いる。

- ・公民館の利用状況を比較するとき、全体の利用者数や稼働率の比較だけでは判断を誤る。全ての公民館は午前中の利用が多く、不足感を生んでいる。しかし、午後や夜間の利用状況が異なり、利用の少ない時間帯の有効利用を考えるべき。また、部屋別稼働率では大会議室は高く、調理室は低い。しかし、公民館はこうあるべきと、一律に同じような部屋構成で整備してしまう。
- ・図書館の蔵書数は人口比較すると十分であるが、利用登録者や貸出数は少ない。原因は図書館が駅から徒歩圏内にはない場所にあることによると考えられるが、司書からは蔵書庫の増築要求がある。それよりも分館機能や配本サービスの充実を検討するべき。

### 3. 更新問題を解決する方針と計画

白書を作っても、その先に進めない自治体が多い。住民に危機が訪れることを知らせたのに、対策には手を付けないということになる。それが将来の市民に対して責任ある行動なのだろうか。

#### (1) 公共施設白書に引き続き、方針・計画の検討開始

##### ①検討委員会の設置

白書公表の2か月後の平成21年12月に設置。専門家8人で組織。

「すべてをオープンにする」「将来の秦野市民に責任ある議論をする」ことをポリシーとした。

##### ②更新問題への対応

委員会の提言に基づき、対応を決定した。

「面積削減により生み出すのは、更新費用の不足分のみ。生産年齢減少による税収減の影響は、更新する施設の管理運営内容の見直しにより捻出する。」

※再配置を進めながら更新のための財源を生み出す財政計画的側面を持つ。重要な施設の更新のための財源を計画以外に頼らない。

#### (2) 再配置に関する方針を定める

##### ①4つの基本方針を立てた

- 一、原則として、新規の公共施設は建設しない。建設する場合は、更新予定施設の更新を同面積だけ取りやめる。
- 二、現在ある公共施設の更新は、できる限り機能を維持する方策を講じながら、優先順位を付けたうえで大幅に圧縮する。

三. 優先度の低い公共施設は、すべて統廃合の対象とし、跡地は賃貸、売却によって、優先する施設整備のために充てる。

四. 公共施設は、一元的マネジメントを行う。

#### ②優先順位を定めた

一. 最優先：義務教育、子育て支援、行政事務スペース

二. 優先：財源の裏付けを得たうえで、アンケート結果などの客観的評価に基づき決定

三. その他：上記以外

※「優先」とは公共施設の維持ではなく、機能の維持を優先することを意味する。

#### ③数値目標を定めた

40年かけて72,400㎡、更新対象施設の約31%を削減し、346億円の財源不足を解消する。最初の10年で0.6%、続いて10年ごとに2.8%、12.3%、15.6%で合計31.3%削減する。

※小中学校以外で残せるのは39,700㎡。庁舎、文化会館、図書館、公民館、温水プールで35,700㎡。幼稚園、保育園を加えるとオーバーしてしまう。削減できる施設がほとんどないのが「公共施設更新問題」の現実である。

#### ④再配置を5つの視点で進める

一. 備えあれば憂いなし

…将来を見据えた施設配置を進める

二. 三人寄れば文殊の知恵

…市民の力、地域の力による再配置を進める

三. 三方一両得

…多機能化等によるサービス向上と戦略的経営を進める

四. 無い袖は振れぬ

…効率的・効果的な管理運営を進める

五. 転ばぬ先の杖

…計画的な施設整備を進める

#### ⑤他自治体の失敗事例

その1「総量を減らさずに長寿命化や長期修繕計画に頼る」

…公共施設のライフサイクルコストの大半を占めるのは、ランニングコストであり、総量維持ではコストを削減できず、長寿命化することにも予算が必要である。

その2「施設評価で総量を減らそうとする」

…公共施設はどれも大切である。評価の基準によっては、声の大きい者の意見が通ってしまい、不公平感が生まれる危険性がある。

### (3) 方針に基づき再配置計画をつくる

#### ①計画を立てる

向こう40年間で10年ずつとして区切り、第1～第4期の基本計画として設定した。第1期基本計画は、向こう40年間を見据えた方針を立て、前期・後期各5年間の実行プランを設定し、現在4つのシンボル事業を打ち立てた。

#### ②計画の概要

公共施設について他の施設に機能移転を行い、耐用年数到来とともに譲渡・賃貸・解体などにより廃止することで更新面積を削減する。これを繰り返しながら、小中学校を中心とした地域コミュニティの拠点を作り上げていく。最終的に15のコミュニティ拠点ができることを想定している。現在の小学校区の維持ができる見込みがあり、早くから更新問題に取り組むメリットとなる。

#### ③シンボル事業とは

より安い負担で高いサービスを実現することで、公共施設の再配置が一概にサービス低下につながるものではないことを市民にアピールするため、前期実行計画の5年間に重点的に取り組む。

##### 一．義務教育施設と地域施設の複合化

…複合化施設の建設（現在計画中）

・義務教育施設（体育館、プール、武道場、特別教室）、生涯学習施設（実習室機能、集会室機能）、消防施設（分署機能）、事業者提案施設の複合化施設を建設。音楽室、調理室、美術室、武道場、アリーナ、プールについて義務教育活動を最優先として利用しながら、空いている時間帯で生涯学習活動や市指定事業などに活用する。

##### 二．公共的機関のネットワーク活用

…保健福祉センターへ郵便局誘致

（平成24年10月シンボル事業の二つ目として完成）

・賃貸料は基金に積み立てる。住民票等交付業務を委託。

##### 三．小規模地域施設の移譲と開放

#### 四. 公民連携によるサービス充実

…障害者福祉施設の民営化

(平成 24 年 4 月シンボル事業の一つ目として完成)

・事業を社会福祉法人に移行。用地については、耐震性の低かった保育園を別の幼稚園に機能移転し、その跡地を事業用定期借地として確保した。

#### (4) 公共施設等総合管理計画策定のポイント

①作業自体は難しくない。

②将来にわたり維持できる総量の資産と財源の調達方法。

扶助費はブラックホールで今後も増大する。一般財源は当てにできない。どうにかして生み出す工夫が必要である。

③総務省の更新費用資産ソフトは、事業費ベースでの将来予測であり、起債償還のシミュレーションや国庫補助財源など加味しなければ、計画は立てられない。

④長寿命化は、それ以外に負担軽減策がない施設（橋など統廃合の余地が少ない施設）に限られるべき。

#### 4. まとめ

秦野市は公共施設更新問題に早くから気付き、危機感を持って取り組んできた。市民と職員が情報を共有し、危機意識を持つこと、基本方針を決めたうえで長期間の計画を立てること、これらを早く行うことが重要である。

視察研修では、本市の公共施設についても分析していただいた。全国自治体との比較によると、本市の公共施設は少ない方から数えて真ん中より上位に位置するが、人口規模などを考慮すると、公共施設削減目標値から試算する危険度ランキングでは中位に位置する（地方債や基金残高を考慮するとさらに危険度が高い上位に位置する）。本市の一人当たりの公共施設は秦野市の約 2 倍であり、公共施設削減率目標も秦野市より多くなるとのことであった。本市が 27 年度に策定した公共施設等総合管理計画の基本方針では、人口予測を基に 30 年間で 30%削減を目標としているが、秦野市の削減目標と同程度あり、果たして適切な設定なのか検討が必要である。更新費用等の必要となる財源について施設削減を分析した秦野市と手法が異なっている。

公共施設更新時代を目前に控え、本市も 28 年度から公共施設等総合管理計画の個別方針編の策定に取り組むので、議会としても視察で研修したことを参考にして提案していきたい。

富 士 市	市制施行	昭和 41 年 11 月 1 日
	人 口	257,215 人
	世 帯 数	101,581 世帯
		(平成 27 年 4 月 1 日現在)
	面 積	244.95 k m <sup>2</sup>

富士市は静岡県東部に位置し、富士山の南麓に広がり、南部は駿河湾に面している。豊富な地下水に恵まれ、古くからの製紙産業が盛んで「紙のまち」として成長し、その後は紙パルプのほか化学、電気機械産業などの産業が発達してきた。

## 【コミュニティバスとデマンドタクシー】

### 1. 富士市の交通事情

東名高速道路、新東名高速道路、国道 1 号が東西に、西富士道路が南北に通っており、また東海道新幹線や J R 東海道本線が東西に走っており、大型交通網が発達している。また、富士市と甲府市を結ぶ J R 身延線や延長 9.2 km の地方鉄道である岳南鉄道の鉄道や、2 社が運行する路線バスがある。

富士市民の主な移動手段は車が約 71% と大半を占めており、公共交通 4% と自動車依存型都市である。なお、一世帯当たりの自動車保有台数は 1,559 台で全国 29 位である。公共交通利用者の減少、交通事故の増加、中心市街地の衰退、財源問題などの課題が生じており、富士市では車社会からの脱却を図るよう、基本理念として公共交通を動く公共施設と位置付け、公共交通に関する取組みを積極的に進めている。

### 2. 公共交通の現状と取組み

#### (1) 公共交通の現状

##### ①利用者の減少

…岳南鉄道や路線バスの利用者は 30～40 年で 7 分の 1 に減少した。

##### ②経営状況の悪化

…経営状況は悪化し、乗合事業はビジネスとして成立しないため、貸切バス事業の収益や市の補助金で路線を維持していた。

##### ③サービス水準の低下

…バス路線が 15 年で 135 系統から 46 系統まで撤退した。



## (2) 公共交通に関する取組み

- ①利用者の減少・親子1 day トリップチャレンジャー(市主催イベント)
  - ・バスの日イベント(バス事業者主催)
  - ・富士市バスなび(便利な公共交通マップ)
  - ・乗り継ぎ割引券、市内共通回数券  
(路線バス、コミュニティ交通で利用可能)
- ②経営状況の悪化・事業者への補助金支援(バス事業2社に4,200万円、1,700万円、鉄道事業者に6,500万円)
- ③サービス水準の低下・富士市主体のコミュニティ交通の導入

※しかし、今までは③の取組みが①の利用者の減少につながり、負のスパイラルに陥っていた。そこで、③の取組みが①の利用者増加につながり、正のスパイラルへの転換を図るよう、「富士市バス路線再編計画」を平成25年2月に策定し(平成23・24年の2か年かけて策定した)、公共交通ネットワークの再構築に取り組むことにした。

## (3) 公共交通ネットワークの再構築(富士市バス路線再編計画)

- ①基本的な考え方
  - ・路線の機能を「幹線」「支線」等の5つに分類し、路線機能の分類に応じたサービス水準の設定
  - ・都市の核を中心としたネットワークへの再編
  - ・富士駅を起終点とする路線形態への再編
  - ・役割が異なる路線をつなぐ交通結節点の設定
- ②再編計画の概要
  - 5地域、9方面の再編計画をカルテ方式で詳細に整理
- ③バス路線再編による具体的効果
  - ・市民 : 利便性が向上し、利用者が増加する。
  - ・バス事業者 : 経営状況が安定化、欠損額が削減できる。
  - ・行政 : 補助金を削減し、財政負担が軽減できる。
- ④バス路線再編のロードマップ
  - 段階的に社会実験を実施し、効果や影響を検証しながら再編を進め、平成31年度の本格運行を目指す。

#### (4) コミュニティ交通の3つ運行形態

##### ①路線定期運行（路線バス）

決められたルート・バス停を、決められたダイヤで運行

##### ②路線不定期運行（予約制の路線バス）

決められたルート・バス停を、予約があったダイヤのみ運行

##### ③区域運行（区域内での乗降場所、時刻は自由に設定）

決められた区域で、設定された場所で乗降し、予約に応じて運行

#### (5) 富士市のコミュニティ交通

##### ①コミュニティバス：路線定期運行、7路線

・車両は37人乗り小型バスや10人乗りジャンボタクシー

・料金は200円や300円

（特徴）中規模需要に対応

（メリット）利用方法がバスと同じで気軽に利用できる

（デメリット）バス停が遠いと不便、空便の発生がある

##### ②デマンドタクシー：区域運行（自宅⇄停車場、停車場間）、7路線

・タクシー並みのサービスをバス並みの料金で提供

料金は200円から1,000円まで様々である。

・会員制や、目的地となる場所（停車場）、ダイヤを設定

…タクシーとの共存を図るため、同じダイヤに複数の設定があると乗り合うことになる。

（特徴）小規模需要に対応

（メリット）自宅の送迎も可能、空便がない（効率的な運行）

（デメリット）会員登録、予約が必要

##### ③導入する場合は3ケース (条件)

・廃止代替…路線バスの廃止に伴うもの

・空白解消…300m圏内に公共交通がない地域

・アクセス強化…拠点間や鉄道駅の連携を強化する

#### (6) コミュニティ交通を導入する際に考えること

##### ①運行範囲：地域内もしくは最寄りの交通結節点（バス停等）まで

・路線バスと接続し、乗り継いでもらう。

・路線バスとの共存が大前提で、重複は避け、利用者の奪い合いはしない。

②財政支援：実証運行期間（２年間）は、欠損額の全てを市が負担  
本格運行後は、1／3ルールを適用する。

※1／3ルールとは…

運行経費の2／3までは市が負担し、1／3は運賃収入で賄う。  
ただし、収入が不足した場合は地区が負担する。

→コミュニティバスの場合、利用者が少ないと地区負担が増加。

デマンドタクシーの場合、地区負担を発生させないように運賃  
を高く設定することができる。

※富士市のデマンドタクシー

タクシー事業者に委託している。運行経費は、通常のタクシー  
利用した料金と同程度である。車両の確保は、通常のタクシー車  
両にデマンド運行時だけマグネットシートを貼るだけである。乗  
合率は低く、タクシー事業者の既存の予約システムで十分賄える  
ので、特別な予約システムは導入していない。したがって、デマ  
ンドタクシーの導入経費はほとんどかかっている。

③運行内容：運賃、運行形態（しくみ）、ルート・区域、ダイヤ、停  
留所等の基本的なものは、地域が話し合って決定する。

#### 4. 事例紹介

##### （1）コミュニティバス導入事例：「みなバス」

公共交通の空白解消として導入した。地域住民がサポート組織を  
立ち上げ、ワーキンググループとして広報、総務、運行の3部会を  
設置し、積極的に取り組んだ。導入後も利用者は順調に増加中。

##### （2）デマンドタクシー導入事例：「こぶし」

路線バスの廃止代替として導入した。居住地が分散しており、需  
要も少なく、地域負担を出したくないのでデマンドタクシーを選択  
した。座談会を開催し、路線バス廃止で困っている高齢者の意見を  
聞いた。市街地まで行きたいという住民がいたが、市が提供できる  
のは路線バスのバス停までで、嫌なら普通のタクシーを利用するよ  
う説得した。

##### （3）コミュニティバス廃止事例：「Cバス」

東名高速を利用し、市街地を結ぶ路線であったが、運行経費が大き  
く、収支率10%であったので、住民と協議して廃止した。

##### （4）コミュニティバスとデマンドタクシーの併用：「なのはな」

基本的にはデマンドタクシーが運行するが、朝2本コミュニティバ  
スも運行する。

(5) コミュニティバスからデマンドタクシーへ移行事例：

「おかバス」「おかタク」

平成22年から運行していたおかバスは、運行経費7,956,600円、運賃収入等904,200円、収支率11.4%で、1/3ルールから地域負担額が1,748,000円生じていた。地域負担が大きくなっていたのでデマンドタクシーに移行したところ、運行経費906,000円、運賃収入331,800円で、収支率は42.2%に改善し、地域負担はなくなった。

4. 富士市のコミュニティ交通のポイント

- ・コミュニティ交通は、地域との共同により導入する。
- ・広い意味での「受益者」として地域も協力する。  
(地域には、現在の利用者だけでなく、将来の利用者もいる)
- ・コミュニティと称しているので、主役は地域住民である。
- ・コミュニティ交通は、あくまでも既存の公共交通(路線バス等)を補完する役割であり、路線バス等との共存を図る。
- ・コミュニティ交通で、すべての交通課題は解決できない。  
(地域の公共交通は、様々な交通手段をトータルで考えていく)
- ・地域が盛り上がらなければ、「やめる」決断も必要である。
- ・地域住民の主体的な取組みが最も重要である。

5. まとめ

富士市のコミュニティ交通は、住民と協働で取組み、市が可能な支援を提示したうえで住民が決定することが最大の特徴である。このため運賃も路線によって様々である。住民として区自治会の役員だけでなく、公共交通の利用者も多く参加しており、座談会においてひざ詰めで協議してきたことが住民協働として成功した要因となっている。

一方、本市においては、コミュニティ交通について協議する場として生活交通ネットワーク協議会が設置されているが、協議会条例における協議会委員規定に「利用者」という項目がない。また、本市のコミュニティバスの収支率は運用開始当初からほとんど10%弱という状況であり、これは富士市においては廃止検討の対象となる状況である。

今後本市ではコミュニティバス運用の変更を予定しており、持続可能なコミュニティ交通となるよう、視察で研修したことを参考に提案していきたい。

以上

なお、詳細については、議会事務局に資料を保管していますので、ご覧ください。