

第2章 秩父市の公共施設マネジメントの取組と課題

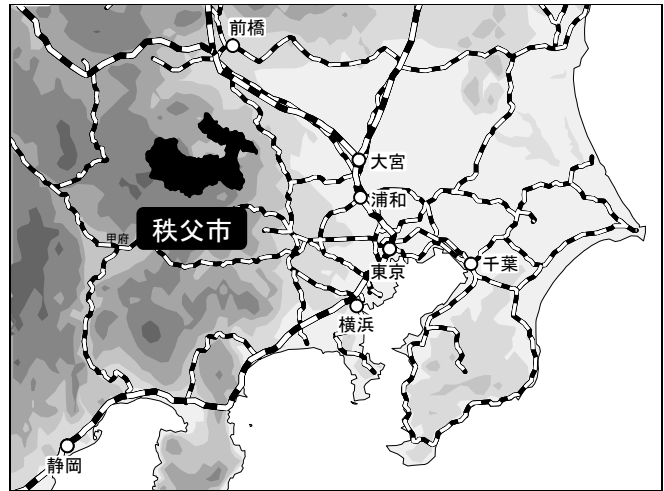
第2章 秩父市の公共施設マネジメントの取組と課題

1 秩父市の概況

(1) 位置・地勢

秩父市は埼玉県の北西部に位置し、面積は577.69k m²、埼玉県全体の約15%を占めている。都心まで約60～80km圏、さいたま市までは50～70km圏に位置し、周囲に山岳丘陵を眺める盆地を形成している。市域の87%は森林で、その面積は埼玉県の森林の約40%を占めている。市の中央を流れる荒川によって、市の中心部は東西に区分され、東部の平坦部分は市街地を形成し、商店街、住宅地などが集中している。西部丘陵地帯にある平坦地は、水田など農業用地が多くなっている。

図表2-1 秩父市の位置

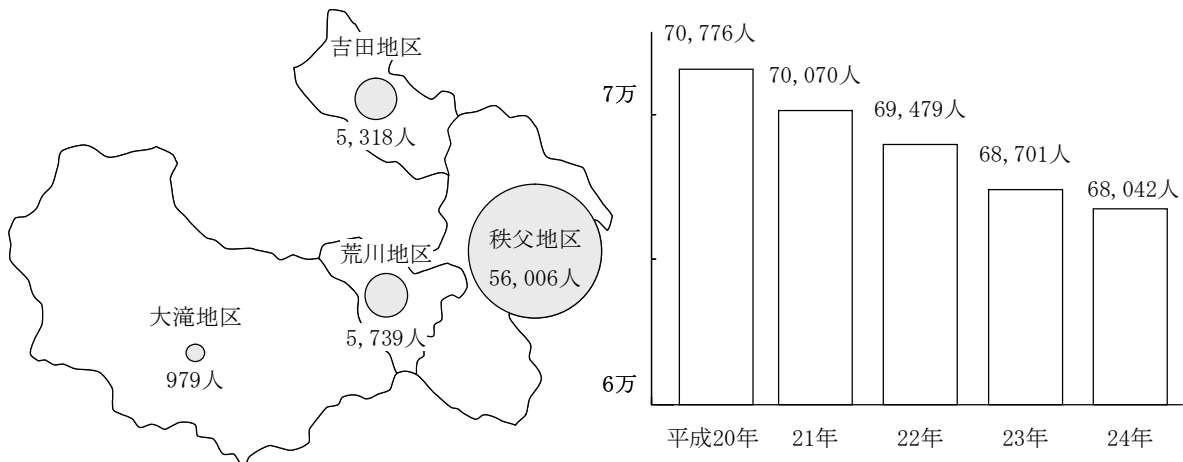


気候は、太平洋側内陸性気候に属しおおむね温暖となっているが、盆地であるため寒暖の差が大きく、山地では夏季に雷雨が多く発生し降水量も多く、山岳地方では冬季にはかなりの積雪を記録する。

(2) 人口・世帯

平成24年4月現在の本市の人口は6万8,042人、世帯数は2万6,301世帯、1世帯当たり人員は2.6人となっている。地区別（旧市町村別）人口をみると、秩父地区は5万6,006人で全人口の82.3%を占めている。吉田地区は5,318人（7.8%）、大滝地区は979人（1.4%）、荒川地区5,739人（8.4%）となっている。人口の推移をみると、平成17年の合併時の人口は7万3,875人であったが、その後は人口減少が続き、平成22年以降の人口は7万人を割り込んでいる。

図表2-2 秩父市の人口の推移と地区別人口の状況



資料：秩父市市民課「住民基本台帳人口」、「外国人登録人口」（各年4月1日現在）

(3) まちづくりの経緯

ア 市町村合併

現在の秩父市域は、明治期には 30 以上の村・郷で構成されていたが、明治、昭和、平成の 3 度の大合併期を経て、現在に至っている。

合併前の旧秩父市は、明治の大合併期に誕生した大宮町、原谷村、尾田蒔村、高篠村、太田村、影森村、中川村の一部（久那村）が幾多の合併を経て、昭和 25 年に市制施行を行い、昭和 33 年に旧影森町を編入して、旧秩父市の市域（現在の秩父地区の区域）となった。旧吉田町は、明治の大合併で誕生した上吉田村、下吉田村が合併して、昭和 31 年に旧吉田町の町域（現在の吉田地区の区域）となった。旧大滝村は、明治の大合併期に新大滝村、古大滝村、中津川村が合併して、明治 22 年に旧大滝村の村域（現在の大滝地区の区域）となった。旧荒川村は、明治の大合併で誕生した白川村、中川村が合併して、昭和 18 年に旧荒川村の村域（現在の荒川地区の区域）となった。

こうした明治、昭和の合併を経て、平成 15 年以降、「秩父はひとつ」をスローガンのもと、秩父市と秩父郡 9 町村（小鹿野町・横瀬町・長瀨町・皆野町・吉田町・荒川村・両神村・大滝村）による合併協議が続き、平成 17 年 4 月に、秩父市、吉田町、荒川村、大滝村の 4 市町村の新設合併により現在の新・秩父市が誕生した。

新市の誕生に際して、26 項目の合併協約事項の協定が締結され、さらに、主要 117 事業の計画を盛り込んだ「秩父市新市まちづくり計画（新市建設計画）」（計画期間は 10 ヶ年）が策定された。

イ 行財政改革

秩父市では、アメリカのサブプライム・ローン問題に端を発する世界的な経済・金融危機の影響による景気の悪化、平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災や急速な円高の影響等により、市税収入が伸び悩む一方で、合併特例債を活用した事業の積極的な推進による地方債残高の増加や急速な高齢化の進行に伴う扶助費の増加、施設の建設に伴う維持管理費などの物件費の増加が大きな課題となっている。

このため、本市では、財政健全化計画を策定し、経費の削減や自主財源の確保、行政評価制度を活用した予算編成などの方策に取り組んでいる。現行の計画期間は、平成 24 年度から平成 28 年度までの 5 年間で、これまで以上の行財政改革に取り組み、経常的な歳出削減対策や財源確保対策を講じながら、財政全般にわたり見直しを進めることとしている。

ウ 秩父市経営方針

秩父市では、平成 21 年度から、市政運営の根幹となる「秩父市経営方針」を毎年度策定し、公表している。経営方針の基本理念は、「豊かなまち、環境文化都市ちちぶ」とし、平成 24 年度は、①市役所本庁舎等建設に向けて確実に邁進すること、②水道の広域化への基礎づくり、③「環境立市ちちぶ」のさらなる推進、④基礎学力の向上、⑤セメント跡地活用計画に積極的に参画することの 5 項目を最重点事項としている。

2 秩父市の公共施設マネジメントの状況

(1) 公共施設の現状

ア 公共施設のストック

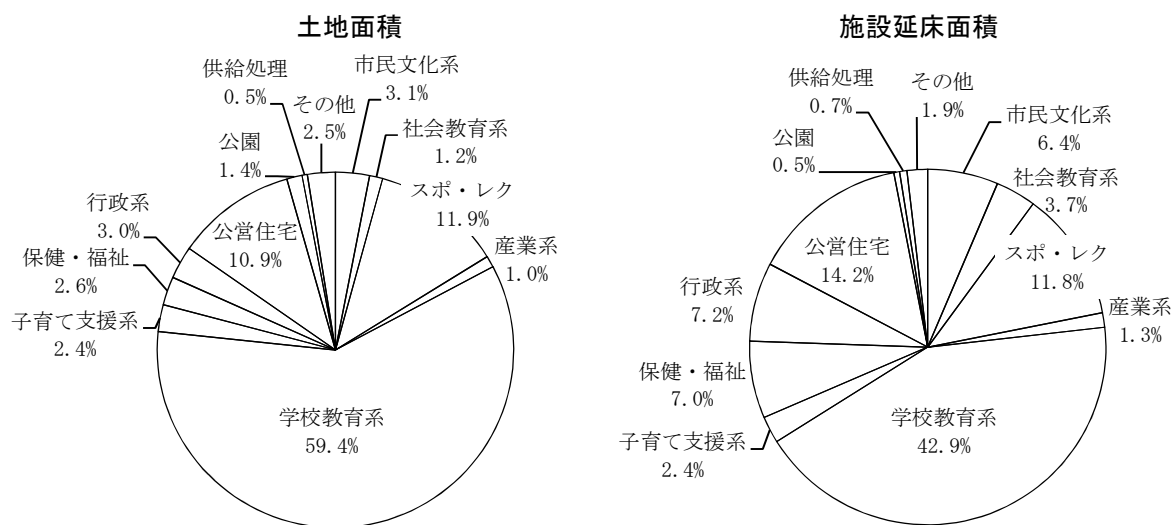
現在、市内の公共施設は1,424施設。土地面積の合計が67万3,362.8㎡、建物の延床面積の合計が28万2,724.5㎡となっている。建物面積の内訳を見てみると、学校が42%を占めており、続いて公営住宅(14%)、スポーツ施設(8%)、庁舎等、高齢者福祉施設、集会施設がそれぞれ5%となっている。

建物の耐震化状況については、旧耐震基準(1981年以前)の建物が37%、新耐震基準(1982年以降)63%となっているが、そのうち耐震化未実施の建物が20%を占めている。

秩父市は、平成17年に4市町村の合併により誕生したが、旧市町村のまちづくりのなかで整備されてきた公共施設をそのまま引き継いだ経緯がある。このため、同規模の自治体と比較してもかなり多くの量の公共施設を所有する現状となっている。

さらに、建物の耐用年数が経過した老朽化施設の割合が高いことから、既に施設の安全対策や今後の更新費用の確保が喫緊の課題となっている。

図表2-3 秩父市の公共施設の状況



イ 更新費用

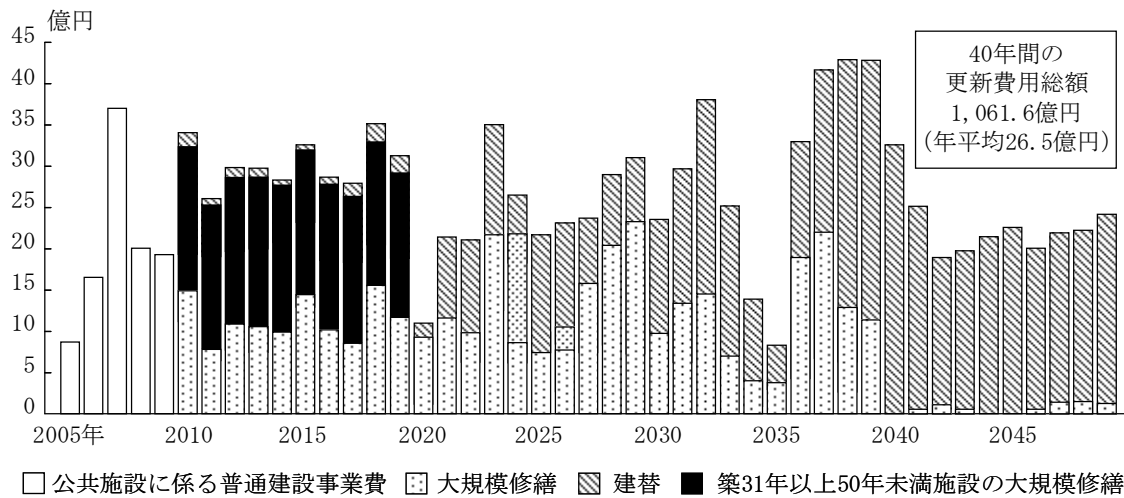
自治総合センターが公表した公共施設の更新費用推計ソフトを利用して、平成23年に秩父市が試算した今後40年間(2010年~2049年)にかかる更新費用総額は、約1,060億円。単年度平均では、約27億円となっている。

直近5年間の平均の公共施設に関する普通建設事業費(投資的経費、既存更新分及び新規整備分)は約20億円であることから、試算された単年度平均27億円と比較すると7億円が不足することが明らかになっている。

また、合併特例法による特例措置（いわゆる合併算定替）は、平成 32 年に終了し、現在約 60 億円の交付税は、平成 33 年には 50 億円以下になる見通しとなっている。

こうした将来的な財政見通しに基づき、公共施設の更新費用の確保をどのように進めていくのかも課題となっている。特に本市の人口は減少傾向にあり、平成 20 年から 24 年に間に約 4 %の減少率となっている。公共施設数が増加しない場合も、人口が減少する場合は公共施設の運営や維持管理に求められる市民 1 人当たりの負担は増大することから、実質的には公共施設が増加していることと同じ状況が進展することとなる。

図表 2－4 今後 40 年間（2010 年～2049 年）の更新費用の見込み



(2) 秩父市の公共施設マネジメントの取組

このような状況から秩父市では、平成 24 年 1 月に「秩父市公共施設ファシリティマネジメント方針及び基本計画」を策定し、3つの改革を提示している。

- ① 公共施設数及び規模の適正化（量の改革）
- ② 利用者の安全性や快適性等のサービスの向上（質の改革）
- ③ 市財政を圧迫しない計画的管理運営の実現（歳入確保）

そして、方針ではその実現のために 4 つの実施方法も提示している。

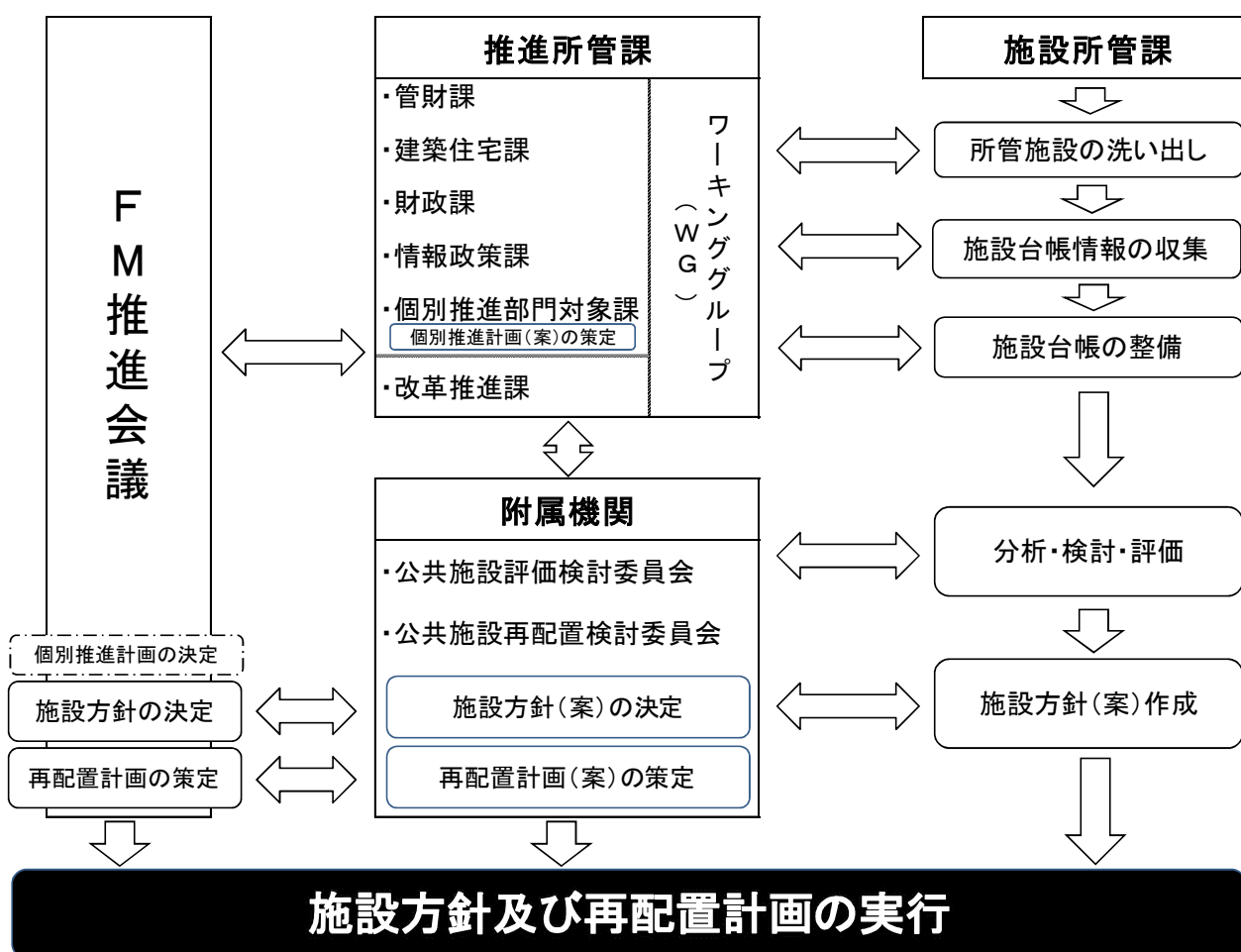
- ① 公共FM基本計画の策定
- ② 公共FM実施計画の策定
- ③ 個別施設台帳及び施設方針の作成
- ④ 個別推進計画の策定

さらに、この基本方針の中では公共FMの展開イメージとして3つのステージを設定し、段階的に進めていくこととしている。

図表2-5 秩父市の公共FMの展開イメージ（3つのステージ）

区分	概要
ステージ1 情報収集期（平成24年度まで）	○ 個別施設台帳情報を通じた情報収集
ステージ2 分析検討期（平成26年度まで）	○ 情報収集に基づく分析及び方針決定 ○ 外部専門家を含めた検討委員会
ステージ3 計画実働期（平成32年度まで）	○ 方針に基づき市民参加を通じた計画の実現

図表2-6 秩父市の公共施設の展開フロー



3 秩父市の公共施設マネジメントの展開に向けた問題点・課題

秩父市における公共施設マネジメントの展開上の問題点と課題を整理すると次のとおりとなる。

第1は、市町村合併に伴い大量の公共施設を保持し、それが財政を圧迫していることから、公共施設ボリュームの総量圧縮が必要である。第2は、築年数が経過した老朽化した公共施設が多いことから、施設の更新・建替・廃止の緊急性の高い施設が含まれる点である。第3は、公共施設マネジメントに必要な施設データのうち、不足または不明なものが存在し、公共施設データの段階的な収集・分析・評価の手法が必要である。第4は、公共施設の評価手法及び手続が未整備のため、一定の評価手法と政策スキームを確立することが必要であることである。

上記のことを踏まえ、秩父市においては3つの「見直し」ステップを段階的に（場合により同時並行的に）推進できる体制・制度づくりも必要となる。「見直し」ステップの3項目とは「施設性能」、「量」、「質」である。

施設性能の見直しは老朽化施設が多数ある秩父市において早急に対応しなくてはならない課題であり、建物診断等により今後利用するのに問題のある施設を抽出、診断し、危険性が高いのであれば使用停止とし、場合によっては修繕を行うことも必要となる。これは、緊急時・災害時等に行政機能の停止・低下の回避や住民・利用者の安全性を確保する側面から非常に重要と考えられる。

次に、量の見直しとしては、まず現在の余剰施設対応とこれからの人口構造の変化やニーズに沿って発生するであろう将来的余剰施設対応をベースとし、加えて今後の財政規模を見据えて、財政見直しから一定の施設ボリュームの削減が求められる財政的余剰施設対応を進めていくことが必要となる。このような余剰対応の課題は、利用者である住民の負担を伴うことから、住民参加・合意形成の過程を踏むことも重要である一方で、総量圧縮は喫緊の課題であることから先送りも困難でありスピード感を持った見直しを進めなくてはならない。

最後に、質の見直しとしては、「施設性能の見直し」と「量の見直し」の結果、今後保有することが決定した施設に関して、「質の見直し」を重点的に行うことになる。機能が劣化した施設や使用にリスクを抱えた施設については、耐震化やバリアフリー化を進め、全施設を対象に計画保全・長寿命化・省エネ化・建替等を進めることでサービス向上・安全性改善・環境調和等を目指していくことになる。

大きくは上記3つの見直しを進めることが課題であり、このような見直しを進める中で、将来的見直しから将来ニーズに対応した新規施設建設・整備等をすることも公共FMを展開するうえで必要となる視点である。