

### (3) 「公共施設を見れば、財政問題がわかる 「面積削減」から財政経営への発想転換」 -

公共施設マネジメントを進めなければ、未曾有の生活変容と財政危機が予想される中、立ちゆかなくなる。財政課題としては、早急に対応策の検討を進めなければならない。基本となるのは、老朽化した公共施設の安全性を確保することと、不足する財源の効率的、効果的配分によって、地域住民の生活（福祉）を確保することであり、ポストコロナ社会を前提にしても変わることではない。ここで、財政経営と記しているが、主に地方債に着目する。また、財政調整基金があるので、全て黒字となっているが、黒字だから健全か？

#### ◇コロナ禍による3つの影響

##### ①「ヒトが集まる」こと（施設）が否定される

- ・学校も図書館も臨時閉館
- ・滞在型サービス（カフェ設置）、電子図書など 佐賀県武雄市

##### ②急速なデジタル化、ネットワークの活用の進展

- ・デジタル化、ネットワーク化の急速な進展 兵庫県庁新しいオフィス
- ・オンライン化、テレワークは図書館のあり方に影響 在宅で東京のオフィス下がる

##### ③管理運営費の高騰と傾向

- ・コロナ禍とウクライナ侵攻から人件費と物価の急騰 原油が高くなり 2024年問題
- ・自治体の税収減と硬直した縦割り構造で「応募ゼロ」も
- ・従来型の施設運営が、根本から問われる時代に 子どもの減り方が異常 赤字国債

#### ◇財政（会計）の問題点とその対応

- 単年度→繰越、債務負担行為、公債費、LCC
- 縦割り→総合計画、企画調整、プロジェクトチーム
- 財源=税金→PFI、PPP、コンセッション、利用料金制
- 歳入歳出≠収支→採算性、直接・間接経費、後年度負担

財政危機はいつからいわれてきたか？少なくとも1970年代からずっと言っていたが、つじつま合わせの公債

#### ◇予算編審議の「盲点」は、地方債と債務負担行為

##### ◎地方自治法による議決事項

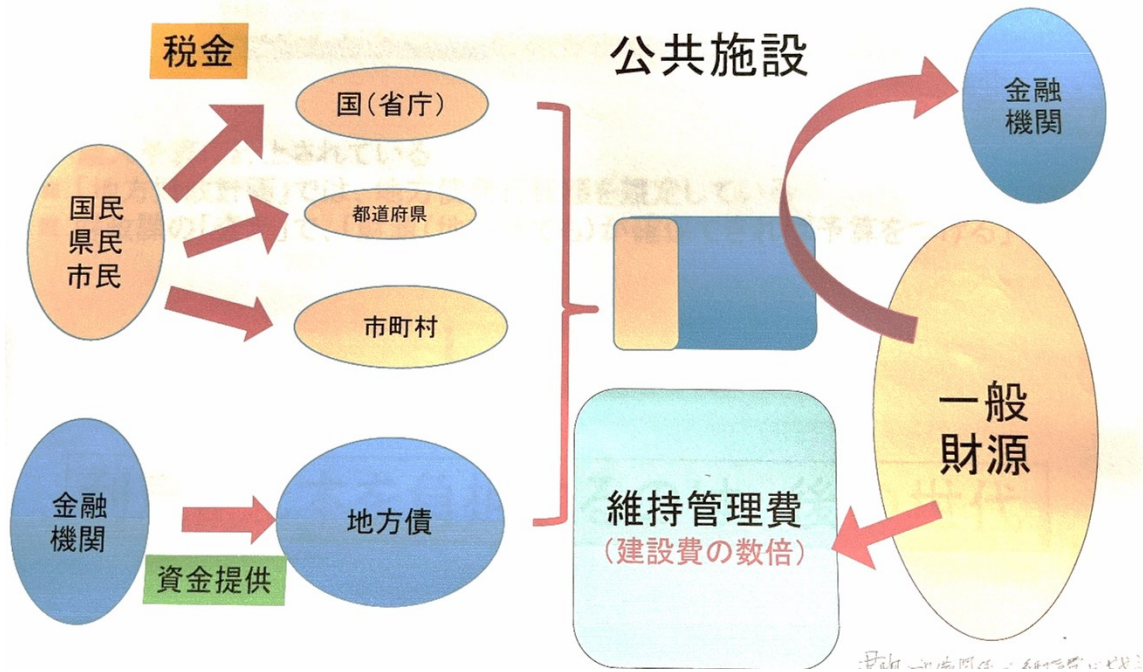
第215条 予算は、次の各号に掲げる事項に関する定めから成るものとする。

- 一 歳入歳出予算
- 二 継続費
- 三 繰越明許費
- 四 債務負担行為
- 五 地方債
- 六 一時借入金
- 七 歳出予算の各項の経費の金額の流用

##### ◎公共施設は、整備に数年、維持管理に数十年

債務負担行為（当該年度支出がゼロの場合もある）・地方債（原則10年で償還）

## 公共施設整備の主要財源は地方債



施設が存続するから地方債を使う

建物→設備関係で維持費がかかる

### ◆地方債は「財源」

- 歳入予算に計上される
- 「地方財政計画」では、地方債発行総額を規定している
- 財政課の「査定」で、「財源（地方債でも）が確保できれば予算をつける

しかし

利息と元本を負担するのは、後の世代

### ◆地方債の原則

地方財政法第5条 地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもってその財源とすることができる。

- ① 公営企業に要する経費の財源
- ② 出資金及び貸付金の財源
- ③ 地方債の借換えのために要する経費の削減
- ④ 災害応急事業費、災害復旧事業費及び災害救助事業費の財源
- ⑤ 公共施設又は公用施設の建設事業費及び公共用若しくは公用に供する土地又はその代替地としてあらかじめ取得する土地の購入費の財源

事例：黒字にしなくても良い（プールは有、消火栓は無）、上下水道 公共交通 7割  
横浜市中央市場 4年で250億円  
世代間の公平のために

## 地方債の機能

### ① 財政支出と財政収入の年度間調整

公共施設の建設事業や災害復旧事業など単年度に多額の財源を必要とする事業について、地方債の発行により所要資金を調達することにより、当該事業の円滑な執行が確保できるとともに、これに係る財政負担を後年度に平準化するという年度間の調整機能を有している。

### ② 住民負担の世代間の公平のための調整

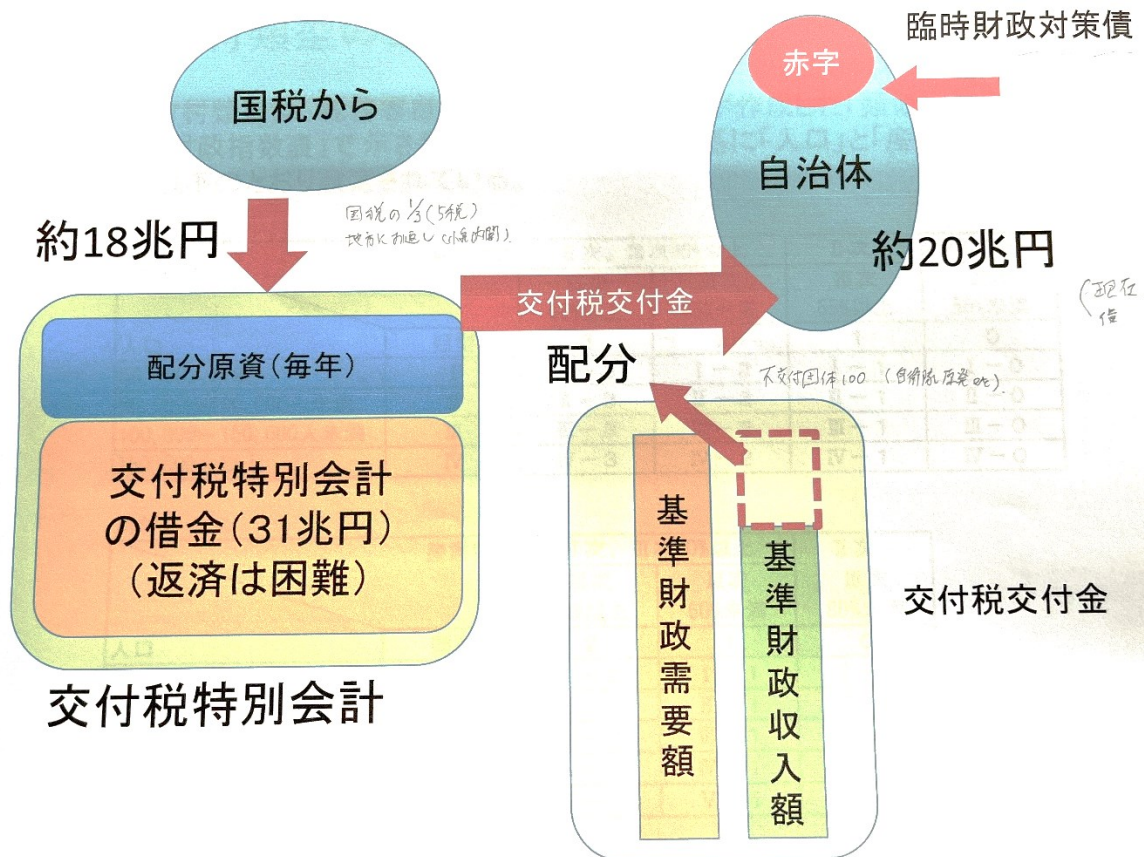
将来、便益を受けることとなる後世代の住民と現世代の住民との間で負担を分かちつことを可能としている。なお、こうしたことから、地方債の償還年限は、その地方債を財源として建設した公共公用施設の耐用年数を超えてはならないこととされている。

### ③ 一般財源の補完

地方債は、その発行年度について見れば、地方税、地方交付税等の一般財源の不足を補完する機能を有しており、一定の機動性と弾力性をもった地方財源の確保方策として重要な役割を担っている。

### ④ 国の経済政策との調整

行政投資の多くが地方公共団体により実施されていることなどから、国が行う経済政策も地方財政と一体とならなければ実効性に乏しいが、地方を通じて実施される建設事業費の財源となる地方債は、その発行量の増減によって事業量を調整することが可能であり、景気対策等において重要な機能を果たしている。



現在 31 兆円の借金

# 市町村類型の設定

市町村類型は、総務省自治財政局財務調査課が作成した「類似団体別市町村財政指数表」で示され、国勢調査の結果を基に「人口」と「産業構造」により以下のとおり設定されている。

## 都市

人口	産業構造 類型	Ⅱ次、Ⅲ次90%以上		Ⅱ次、Ⅲ次90%未満	
		Ⅲ次 65%以上	Ⅲ次 65%未満	Ⅲ次 55%以上	Ⅲ次 55%未満
		3	2	1	0
50,000人未満	I	I-3	I-2	I-1	I-0
50,000~100,000人未満	II	II-3	II-2	II-1	II-0
100,000~150,000人未満	III	III-3	III-2	III-1	III-0
150,000人以上	IV	IV-3	IV-2	IV-1	IV-0

## 町村

人口	産業構造 類型	Ⅱ次、Ⅲ次80%以上		Ⅱ次、 Ⅲ次 80%未満
		Ⅲ次 60%以上	Ⅲ次 60%未満	
		2	1	0
5,000人未満	I	I-2	I-1	I-0
5,000~10,000人未満	II	II-2	II-1	II-0
10,000~15,000人未満	III	III-2	III-1	III-0
15,000~20,000人未満	IV	IV-2	IV-1	IV-0
20,000人以上	V	V-2	V-1	V-0

## 予算

歳入予算

歳出予算

- 別々に積み上げて編成する
- 歳入は歳出にリンクしない
- 人件費・公債費は全庁一括
- 歳入出の差が「赤字・黒字」

一般財源

款項目節

国庫支出金

↑ 編成方式の違い  
↓ なので同額

県支出金

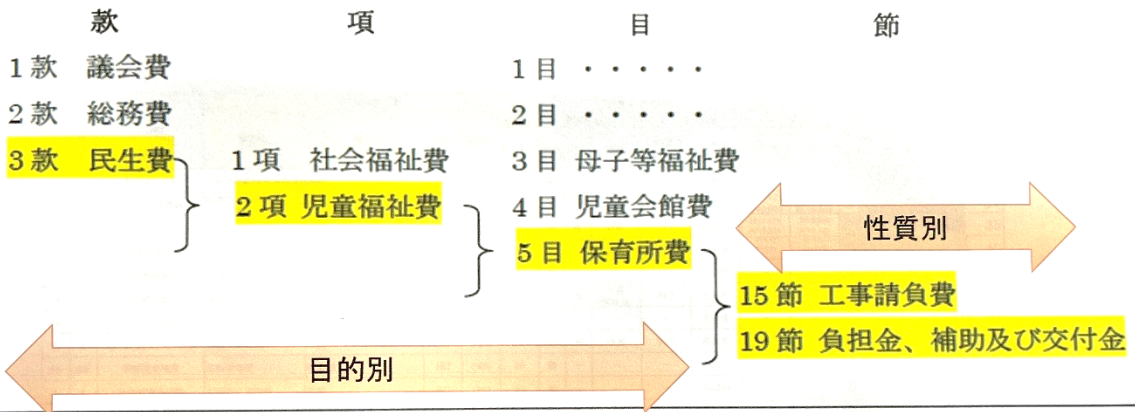
起債(地方債)

事業別予算

その他(利用料、手数料etc.)

目款流用

(歳出の款項目節の流れ)



節の区分は、地方自治法施行規則第 15 条により、次のように定められている。

1報酬、2給料、3職員手当等、4共済費、5災害補償費、6恩給及び退職年金、7賃金、8報償費、9旅費、10交際費、11需用費、12役務費、13委託料、14使用料及び賃借料、15工事請負費、16原材料費、17公有財産購入費、18備品購入費、19負担金、補助及び交付金、22補償、補填及び賠償金、23償還金、利子及び割引料、24投資及び出資金、25積立金、26寄附金、27公課、28繰出金

「賃金」を支払われていた臨時職員こと「臨時的任用職員」のほとんどが令和2年度からは「会計年度任用職員」に移行し、2節(給料)、3節(職員手当等)、1節(報酬)などからその費用は支出されることになる。また、「常時勤務を要する職に欠員を生じた場合」で「緊急または臨時的、あるいは会計年度任用職員の候補者が無い場合」という条件が付きながらも、「臨時的任用職員」の任用も認められている。

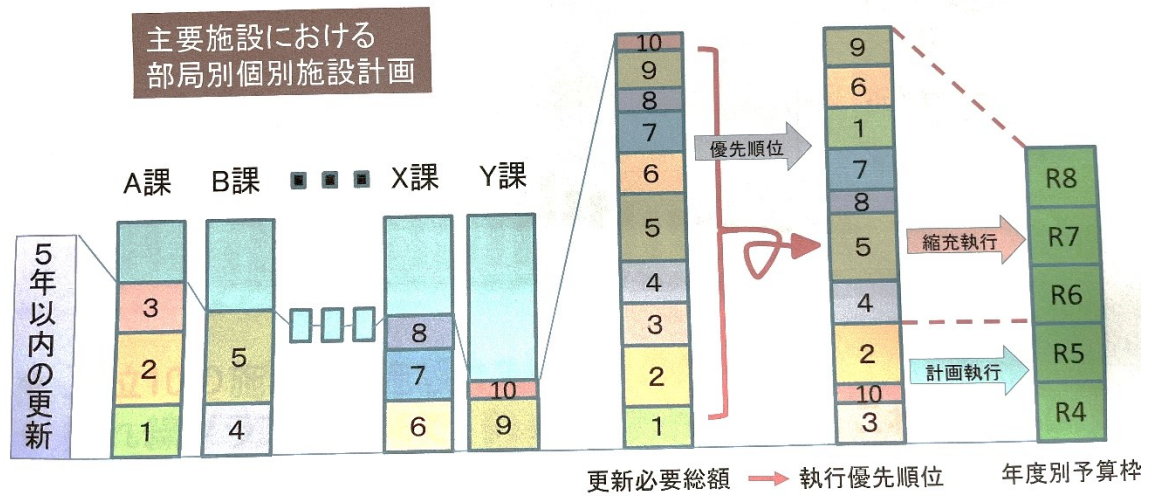
## 公共施設マネジメントで縦割り配分から優先度配分に

【劣化度順】

一覧表番号	建物番号	大分類	建物基本情報				構造躯体の健全性				耐震診断基準		劣化状況評価					健全度		
			施設名	種名	構造	建築年	築年数 ↓ 2020年 計築	耐震安全性		長寿命化判定		1階		1階 劣化 状況	2階 劣化 状況	3階 劣化 状況	4階 劣化 状況		5階 劣化 状況	
								基準	診断	補修	圧縮強度 (N/mm <sup>2</sup> )	試算上の 区分	X方向							Y方向
26	43	保健福祉施設	ふるさと会館グリーンハウス	本館	S	1990	30	新	-	-	-	長寿命	-	-	D	D	C	C	B	33
31	48	町民文化系施設	広陵中央公民館 (かぐや姫ホール)	本館	RC	1973	47	旧	有	不要	21.0以上	長寿命	1F=0.923 2F=0.903	1F=0.798 2F=0.839	B	D	C	C	C	34
4	4	スポーツ・レクリエーション施設	広陵中央体育館	本館	RC	1980	40	旧	有	不要	37.7	長寿命	1F=1.475 2F=2.254	1F=0.863 2F=1.130	D	C	D	B	B	35
27	44	行政系施設	広陵町役場	本館	RC	1971	49	旧	有	必要 (表施設)	29.45	長寿命	1F=0.47 2F=0.54 3F=0.54	1F=0.51 2F=0.67 3F=0.67	C	C	C	C	C	40
14	29	学校教育施設	真美ヶ丘中学校	校舎棟	RC	1986	34	新	-	-	-	長寿命	-	-	C	C	C	B	C	45
10	16	学校教育施設	広陵西小学校	校舎棟・管理棟・給食室	RC	1968	52	旧	有	必要 (表施設)	28.7	長寿命	1F=0.33 2F=0.34 3F=0.34	1F=0.31 2F=0.34 3F=0.34	D	C	C	B	B	46
16	33	子育て支援施設	広陵西保育園	本館	S	1988	32	新	-	-	-	長寿命	-	-	C	C	C	B	B	49
2	2	スポーツ・レクリエーション施設	広陵東体育館	本館	RC	1979	41	旧	有	不要	31.3	長寿命	1F=2.68 2F=1.21	1F=2.29 2F=0.83	D	D	B	B	B	51
13	25	学校教育施設	広陵中学校	校舎棟	RC	1990	30	新	-	-	-	長寿命	-	-	B	C	C	B	B	52
1	1	社会教育系施設	広陵町立図書館	本館	RC	1997	23	新	-	-	-	長寿命	-	-	C	B	C	C	B	54
19	36	子育て支援施設	あすなろ第二クラブ	本館	RC	1979	41	旧	有	不要	40.0	長寿命	1F=0.81 2F=1.143 3F=1.143	1F=1.285 2F=1.143 3F=1.143	D	C	B	B	C	55
17	34	子育て支援施設	真美北保育園	本館	S	1991	29	新	-	-	-	長寿命	-	-	C	B	C	B	B	59
5	6	スポーツ・レクリエーション施設	広陵西体育館	本館	RC	1980	40	旧	有	不要	32.8	長寿命	1F=2.26 2F=1.12	1F=1.54 2F=3.20	D	C	B	B	B	59
7	8	スポーツ・レクリエーション施設	広陵健康運動場	本館(グランド)	RC	1967	53	旧	無	不明	不明	不明	不明	不明	D	C	B	B	B	59
3	3	スポーツ・レクリエーション施設	広陵北体育館	本館	RC	1981	39	旧	有	不要	41.8	長寿命	1F=2.73 2F=1.18	1F=1.34 2F=3.36	C	C	B	B	B	62
6	7	スポーツ・レクリエーション施設	真美ヶ丘体育館	本館	RC	1982	28	新	-	-	-	長寿命	-	-	B	C	B	B	B	65
12	22	学校教育施設	真美ヶ丘第二小学校	校舎棟	RC	1987	33	新	-	-	-	長寿命	-	-	B	C	B	B	B	65
28	45	供給処理施設	広陵町エコセンター	本館	RC	1978	42	旧	有	不要	32.3	長寿命	1F=1.95 2F=2.17	1F=2.07 2F=2.63	B	C	B	B	B	65
29	46	その他施設	広陵町営市場	火葬棟	RC	1984	36	新	-	-	-	長寿命	-	-	B	B	B	C	B	70
11	19	学校教育施設	真美ヶ丘第一小学校	校舎棟	RC	1984	36	新	-	-	-	長寿命	-	-	C	B	B	B	B	72
22	39	子育て支援施設	ひまわりクラブ	真美ヶ丘第一小学校教室内	RC	1983	37	新	-	-	-	長寿命	-	-	C	B	B	B	B	72
24	41	保健福祉施設	総合健康福祉会館 さわやかホール	本館	RC	2001	19	新	-	-	-	長寿命	-	-	D	C	B	B	B	72
4	5	スポーツ・レクリエーション施設	広陵中央体育館	格技場	S	1980	40	旧	有	不要	-	長寿命	1.40	Zona1=2.39 Zona2=2.19	C	C	A	A	B	72
8	9	学校教育施設	広陵東小学校	校舎棟	RC	2002	18	新	-	-	-	長寿命	-	-	B	B	B	B	B	75
9	13	学校教育施設	広陵北小学校	教室棟・特別教室・管理棟・EV	RC	1980	40	旧	有	必要 (表施設)	21.0以上	長寿命	1F=0.74 2F=1.50	1F=0.65 2F=1.91	B	B	B	B	B	75
9	14	学校教育施設	広陵北小学校	屋内運動場	RC	1969	51	旧	有	不要	-	長寿命	-	-	B	B	B	B	B	75

縦割り配分から全体で一括順位をつけ優先度配分にする

# 限られた財源の範囲で、施設を更新・修繕する

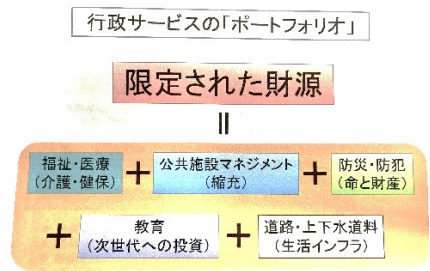
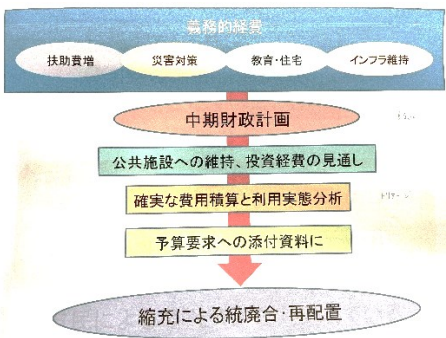


事例：茨城県筑西市  
 必要総額→優先順位→年度別予算  
 まずは、学校と大規模施設から始める  
 ◆必要な「トリアージ」の発想

### 維持管理費・修繕費の配分基準を設定

小規模施設 (500㎡程度以下)	→	予算範囲内事後保全
小中学校と 1,000㎡以上の耐震性確保施設	→	15年以上使用なら 外壁・屋上・トイレのみ それ以外は減築か廃止

## 財政制約ラインに沿った優先順位の設定 (劣化状況、修繕履歴、実利用人数、利用の終期など)



市民による選択肢が提起されている

## 「市民の税金を使わない」ことで、「魅力的な施設」に

### 「投資」したくなる施設

### 横浜スタジアム

- 内野席800席を「株券」に(40年間のシーズンシート)
- 2ヶ月間で20億円の「資本金」(株式会社横浜スタジアム)で市の負担なし
- 1年半で50億のスタジアムが完成 1978年 J.C. 資金調達 25.000億(800席) 5006坪
- 市に「負担付贈与」で、45年間の管理受託(年間30日は市民利用設定)
- 現在は、DNAが球団・球場一体経営で、全株式を取得し、稼働率90%以上

### 「投資」で企業負担軽減

### 風力発電プロジェクト

- 必要資金2億8千万円を3日で調達(公募市民債を販売:5年償却)
- 償却・維持管理・解体費の4億5千万円は、排出企業から(グリーン電力証書)
- 市は月に250万円の売電収入と横浜港の新しいシンボルを獲得
- 1年半で50億のスタジアムが完成
- 15年経って、「民間提案制度」で、対応策を公募

## 時代の変化に対応するリース方式

- 愛知県高浜市で示されたメリット
- 10年、20年の変化を想定した事業構想と費用平準化
- 終期設定の重要性(転用可能性も視野に)
- 期間設定ができれば、投資金額と将来負担が明確に
- 投資に見合った成果(建設費・時間コストの節減)
- 事業担当者の人件費削減は数千万円規模に
- 事業期間終了後に残る資産の活用も可能となる

財政状況を把握する場合、自治体の財源の豊かさをみる財政力指数と、財政運営のよしあしは異なる点にも注意(財政力指数が高い自治体でも赤字の場合がある。)財政力指数と公共施設保有量、必要な公共施設の「整理」が重要  
財政調整基金は、本来は急務・危機的な状況下において活用されるべき  
冒頭のコロナ禍による3つの影響など考慮して公共サービス・庁舎のあり方が変わる

#### (4) 「公共施設も活用すれば稼ぐ施設に-指定管理者制度を「削減」から「収益」に変える-」。

コロナがもたらした、税収減による財政悪化と人を集めるための公共施設が否定された。時限爆弾となった施設などを単に縮小させるのではなく、小さくなくても機能は充実させる縮充が必要だ。兵庫県明石市の安全性をいかに確保するか民間企業への包括委託、多機能化・複合化を実現するには、縦割りにとらわれない公民連携の事例、財源としての交付税・地方債についてなど。指定管理者制度の先進事例では、佐賀県武雄市の図書館や大阪城パークマネジメント共同事業体（構成員 大阪城パークマネジメント（株）、（株）電通関西支社 読賣テレビ放送（株） 大和ハウス工業（株）、大阪本店 大和リース（株）、（株）NTT ファシリティーズ）の事例から考えられることなど。しっかりと活かしていきたい。

#### ○社会の変化による行政改革

少子高齢化、経済成長の鈍化、サービス産業の台頭などにより

「公共サービス＝行政サービス」の概念は終焉を迎え  
「公民連携」が時代の流れとなっている

- ◆ 「拡充」から「縮充」（規模よりも質に注目）
- ◆ 縦割りから複合（多様な市民要望に対応）
- ◆ 民間資金・ノウハウの活用（プロジェクトファイナンス）
- ◆ 所有から利用（フルコスト把握と成果指標設定）

→しかし、現在行われているのは構造改革ではなく、一律削減

#### ○迫られる「構造改革」

##### 管理運営費の高騰と税収減少傾向

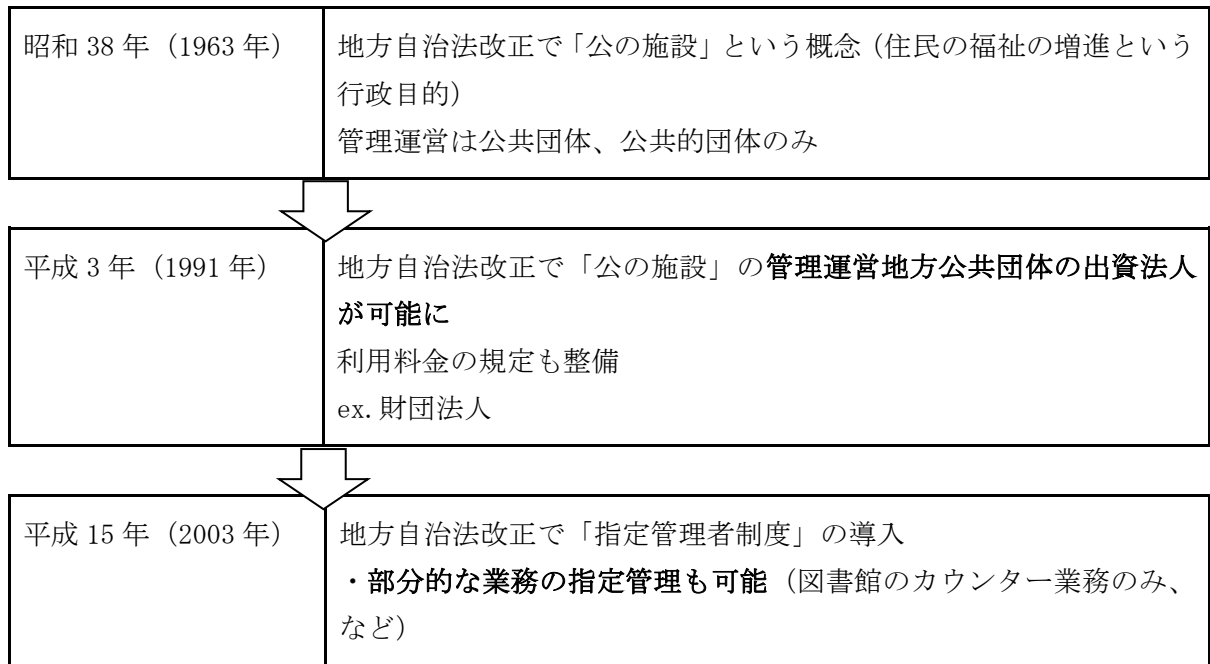
- ・ コロナ禍とウクライナ侵攻から人件費と物価の高騰
- ・ 自治体の税収減と硬直した縦割り構造で「応募ゼロ」も
- ・ 従来型の施設運営が、根本から問われる時代に

##### 急速なデジタル化、ネットワーク活用の進展に

- ・ オンライン化、テレワークは図書館のあり方に影響
- ・ 韓国で進むDX、日本は構造改革なしのデジタル化



## ○公共施設管理の変遷



## ○地方自治法 (指定管理者部分) 上の規定の注目点

- ◆ 「公募によらなければならない」とは書いていない
- ◆ 管理の基準及び範囲を定める、とあるが 「全てを書く」とは書いていない
- ◆ 施設の「利用料金」は自治体が定めるが、使用料については言及されていない

## 注目される大阪城公園の指定管理事例

「大阪城天守閣」を博物館から観光拠点に

大阪城公園は

- ・建設局
- ・経済開発局
- ・教育委員会

がそれぞれ所管していた。

→**専門部局を作り、一体にして指定管理を委託**できるようにした。

電通など 5 社の連合が指定管理者となり

- ・管理料の市からの支出なし
- ・学芸員は指定管理者が雇用
- ・売上げの 7% を市に納める

→年間 3 億円プラスになった

指定管理者は 70 億円を投資して  
 駅からの道を整備し、結婚式場にリニューアルし自主事業に使う  
 市に寄付することで固定資産税はかからない

○指定管理者制度と業務委託の区別

	業務委託	指定管理
発注方法	仕様書発注	性能発注
委託期間	単年発注	複数年契約 (雇用の確保、専門的運営)
処分行為の権限の範囲		利用許可、料金徴収可

- ・指揮命令の権限を持っていたければ派遣委託。
- ・選定において経費が点数の 40% を占めるようでは、安いところ取りやすくなってしまふ。魅力の創出に点数をつける。

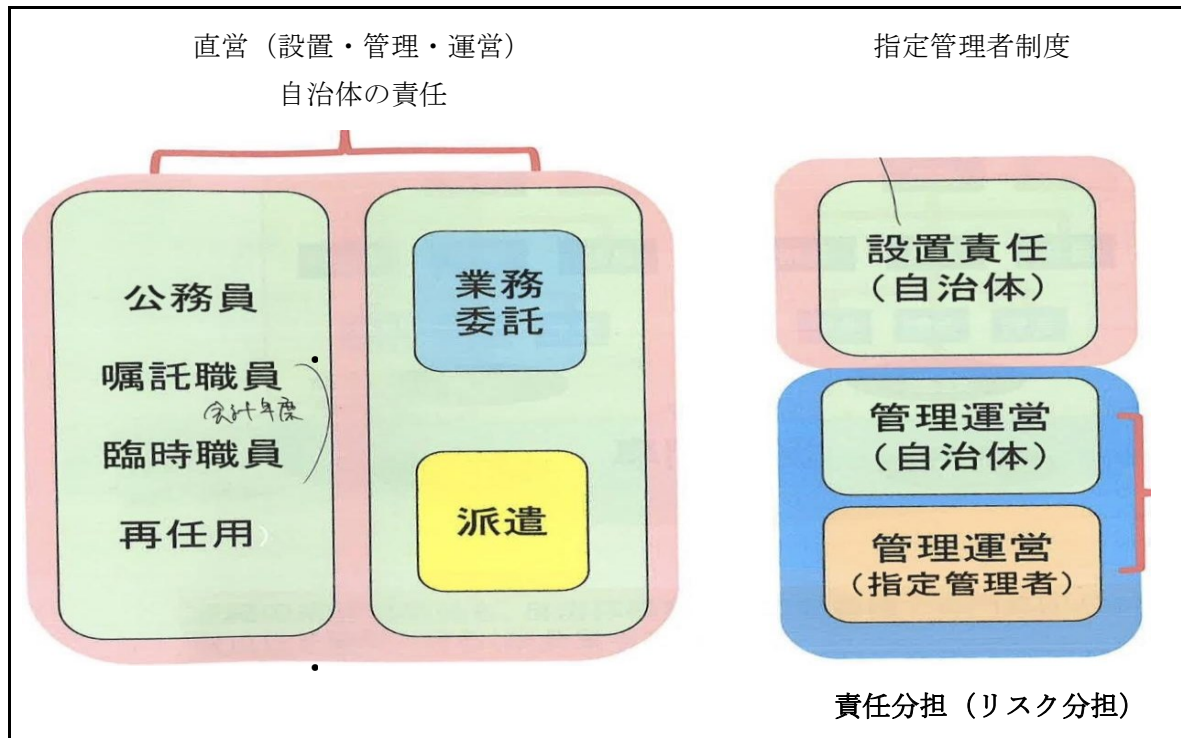
○稼ぐ指定管理の例

- ・横浜市立病院を赤十字に委託 (30 年)  
 150 億の減価償却は稼ぐ、450 億のランニングコストは市がかぶる。診療費は市でもらって、同等の管理料を払う。
- ・大阪城公園を委託 (20 年)

民間化のメリット

- ◆民間化によりコストが削減し、サービスの質が向上する  
 ex) 公民館、図書館
- ◆駐車違反の取り締まりを民間委託化「証拠集めの業務を受託」  
 「揉み消しが減った」
- ◆施設の保守点検を公務員がするのは妥当か  
 施設 (ハード) の管理は包括で専門業者に委託 → (2) へ

○責任範囲の設定



建物の瑕疵や不備などについては指定管理者制度についても自治体が責任を負う。

リスク分担票（神奈川県立音楽堂）

種類	内容	負担者	
		県	指定管理者
物価変動	人件費・物品費等の物価変動に伴う経費の増※1		○
金利変動	金利の変動に伴う経費の増		○
周辺地域・住民への対応	地域との協調		○
	指定管理業務の内容に関する住民からの要望等		○
	上記以外の事項	○	
施設・設備の損傷	指定管理者の故意または重大な過失によるもの		○
	施設・設備の設計・構造上の原因によるもの	○	
	上記以外の経年劣化、第三者の行為で相手方が得的でないもの（100万円未満の小規模なもの）※2		○
	上記以外の経年劣化、第三者の行為で相手方が特定できないもの等（上記以外）	○	

※1 デフレ下の条件。現状であれば変動幅が 3~5%を超えたら、あるいは確実にわかる経費については役所持ち、などが妥当。運営で魅力を作ることが仕事なので、それに集中してもらおう。

※2 金額の基準は色々あるが国税庁「60 万円以上は損失を繰延できる」を根拠にするのが良いのでは。

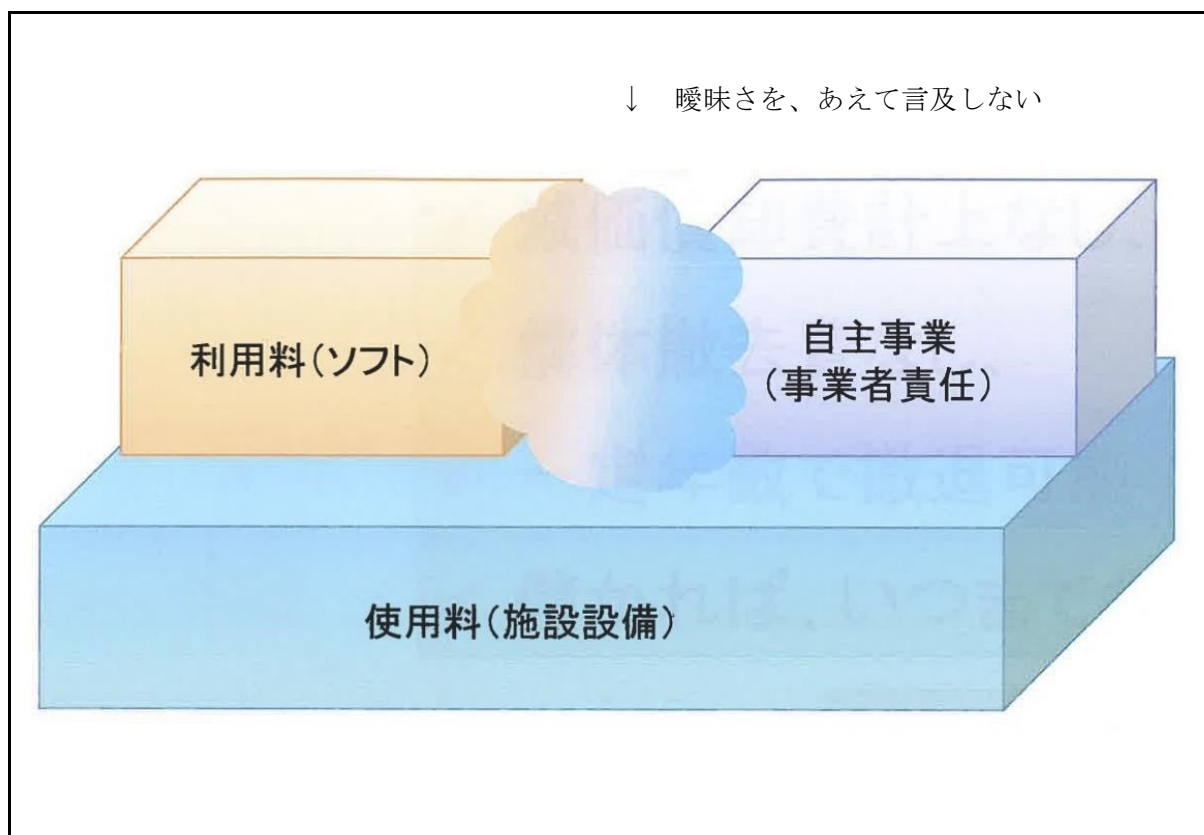
→リスク分担も「公民連携」で行う。

業務上過失致死傷罪の適用想定がわかりやすい。

利用料金は自由に変えることができる

- ◆季節や曜日、時間帯による柔軟な料金体系
- ◆利用者の利便性によって、料金を変化させることも
- ◆条例では「上限」を規定し、利用料は柔軟に
- ◆事業者の利益を確保して、インセンティブを高める
- ◆指定管理料を削減して、税金の負担を軽くする
- ◆良質のサービス提供を持続的に実施する料金
- ◆条例と「承認」で、公的負担は確保できる

使用料、利用料、自主事業の使い分け



○民間から見れば、公共施設の運営を行うことは

- ◆固定資産税なし
- ◆減価償却費計上なし
- ◆解体撤去費用なし
- ◆一定年数で撤退可能
- ◆儲かれば、いつまでも

「おいしい」仕事に。

#### 【所感】

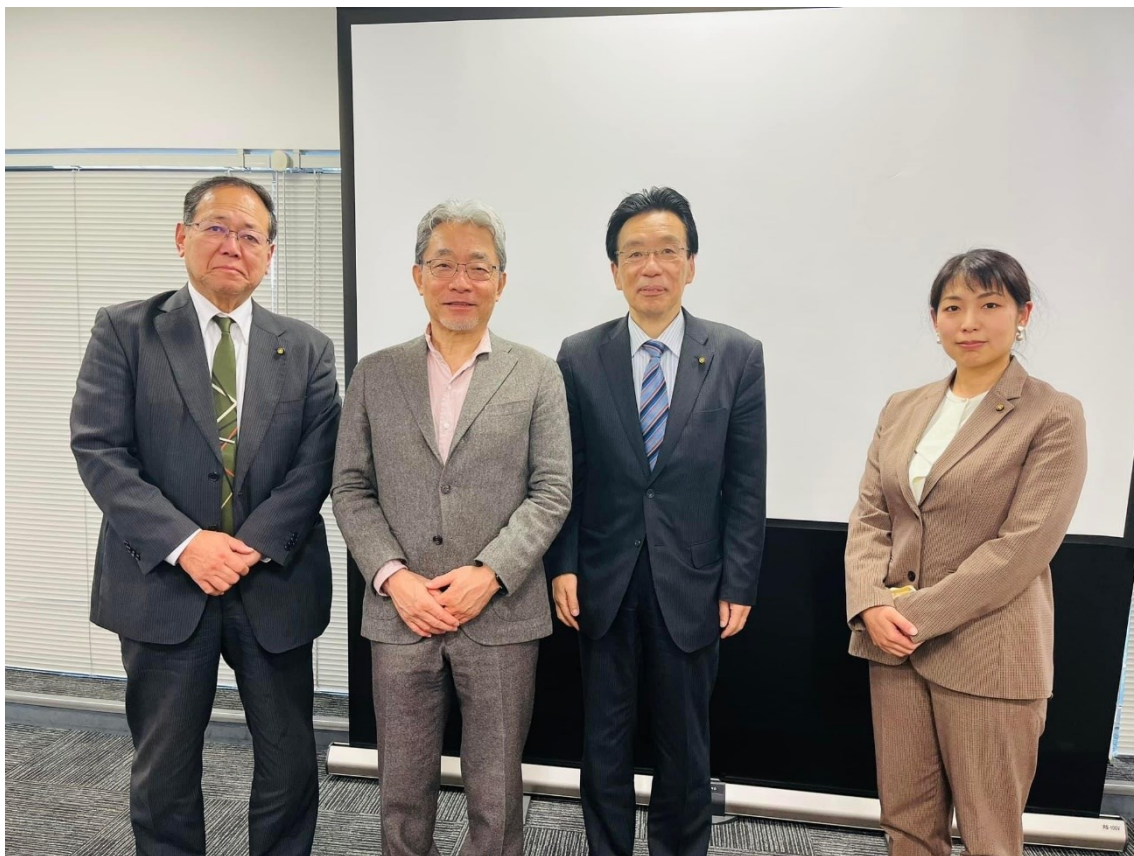
利用料金の設定などに裁量を持たせることにより、自由に収益をあげられるようにしてインセンティブを高めることで、結果的にサービスが向上し税収負担も軽くなる、という戦略の紹介だった。

石巻市においては指定管理委託が経費削減の観点で行われていることが多いと見受けられるため、管理者の自由度を高める示唆や指導があっても良いのでは、と感じる。またまきあーとテラス、中瀬公園など大規模な施設の管理委託については、運営の方法によって大きな利益をもたらすことも可能であるため、より斬新な発想での管理運営を求めていきたい。

## 7 所感及び石巻市への政策提言等について

令和5年度第3回定例会監査委員の監査意見書に『平成の合併、東日本大震災からの復旧・復興事業及び人口減少により、令和2年度時点の市民一人当たりの公共施設の延床面積は、全国平均値の2.2倍まで拡大している。』という指摘が当市の現状である。

「公共施設のあり方」について、公共施設マネジメントの課題は、人口減少・財源減少が続く中で、公共施設全体の面積削減を通じて、更新・維持管理費の削減と施設利用効果を高めるための施設再編成、再配置をどのように実現するかということ縦割りではなく横断的に実施されるよう提言したい。市民サービス・行政目的を達成するための「施設」を整備して運営する時代ではない。「縮充」の時代では、「施設」を多機能化・複合化することで、効率的にサービス提供をする必要が出てきた。また、多様化するサービスへの対応は、民間事業者への委任「指定管理者制度」適正利益を鑑み運用する見直しも必要である。さらに、個別管理の限界と「自主事業」の活用など運営方法の見直しも喫緊の課題である。早急に改善を図るよう提言したい。



南学先生を囲んで（星議員、南先生、阿部議員、都甲議員）

8 参加経費 332,680円

9 添付書類別添資料のとおり