

第3章 基本方針

1. 基本原則

本市は、第2章に整理した課題に対応し、将来にわたって市民にとって必要な公共サービスをより満足な形で提供していくため、「サービス」、「ハード」、「コスト」の3つの最適化に取り組むことを基本原則として、公共施設等全体を利用需要に見合った最適な状態にしていきます。

サービスの最適化

公共施設等の機能・サービスについて、市民の利用需要や民間サービスの充足状況などの変化を踏まえた見直しを行い、本市が公共として担うべき役割や水準に応じた、維持、拡充、縮小を行います。

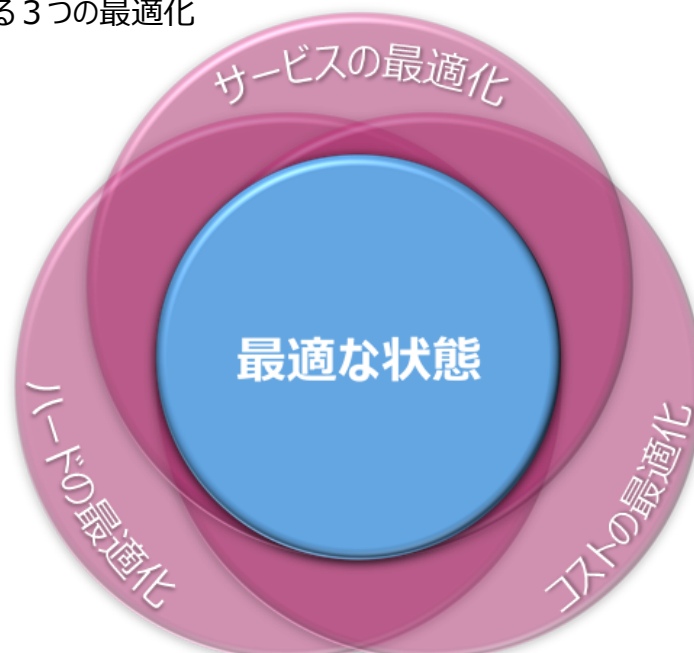
ハードの最適化

公共施設等について、市のまちづくりや広域連携などの視点から立地を見直し、効率的な再配置を進めるとともに、安心して快適に利用できるよう、適切な整備と維持管理を行います。

コストの最適化

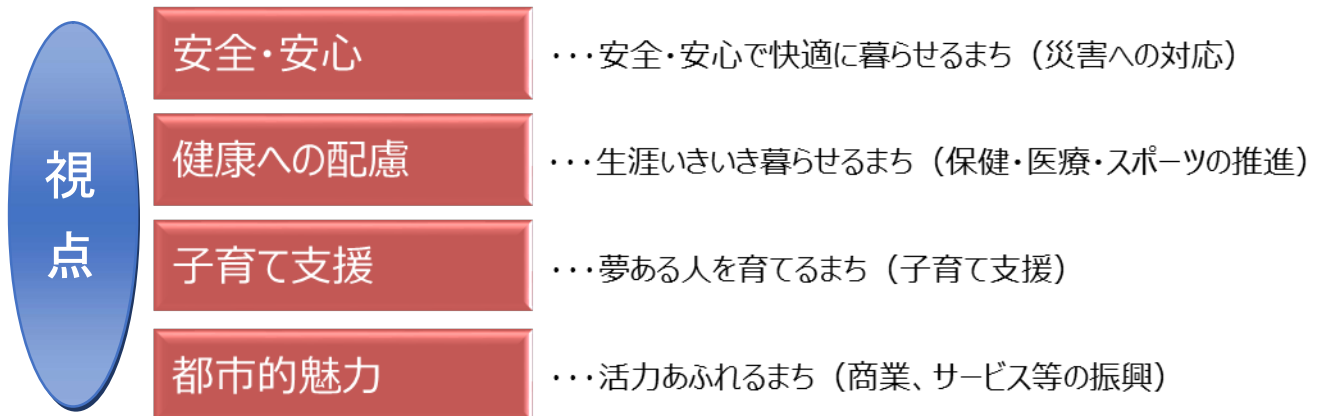
将来にわたって、必要な公共サービスを市民にとって満足な形で提供できるよう、公共施設等に係る経費を削減するとともに、廃止した施設の売却などによる歳入の確保に取り組みます。

図：基本原則に掲げる3つの最適化



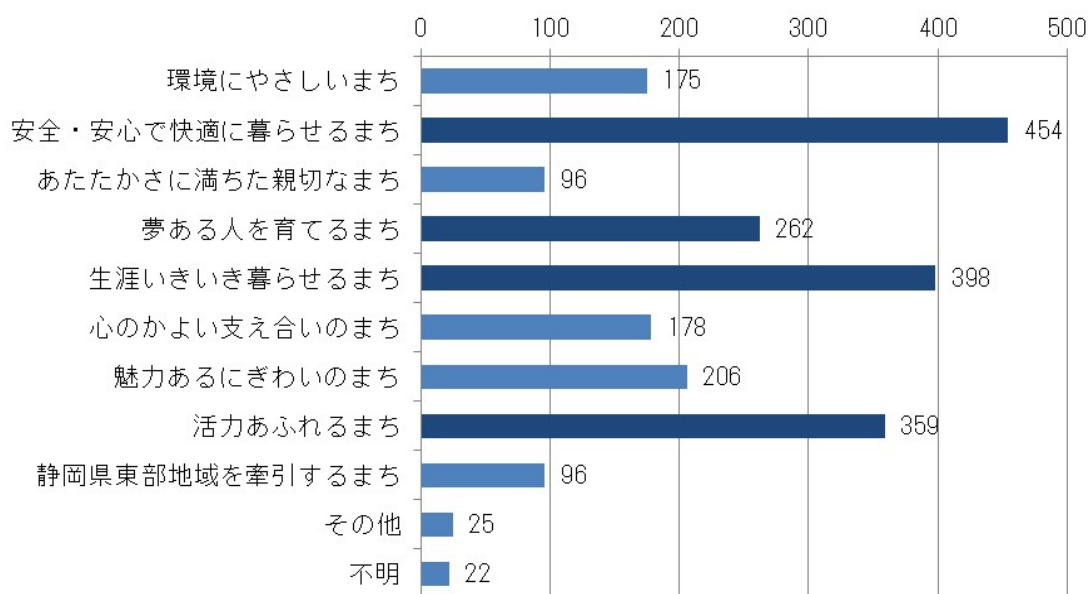
2. 取り組みの視点

本市の最上位計画である「第4次沼津市総合計画」や「沼津市まち・ひと・しごと創生総合戦略」などの各種計画、市民意向調査の結果から、本市のまちづくりとして目指すべき4つの視点を掲げ、これらに配慮しながら、施設類型ごとに異なる利用需要の変化や公共としての役割に対応したメリハリのある取り組みを行うことで、利用者に満足してもらえる公共施設等の最適化に取り組みます。



【市民意向調査（抜粋）】

本計画策定に先立って実施した「公共施設マネジメントに関する市民意識調査」において、どのような「まち」になってほしいかという問いに対する回答結果は、下記のとおりとなりました。



(2016年2月実施 回答数=788)

3. 取り組みの手法

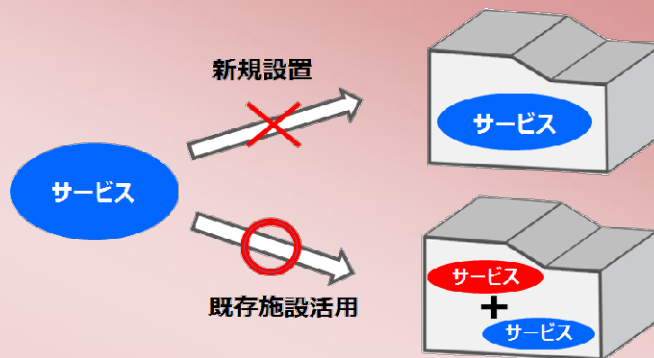
取り組みの視点を踏まえ、施設の現況に合わせて以下の11の手法から最適な手法を用いて取り組みを進めていくこととします。

表：取り組みの手法一覧

手法	概要
新規抑制	<ul style="list-style-type: none"> 新たなサービスの提供や既存サービスの拡充は、既存施設を活用します。
統廃合	<ul style="list-style-type: none"> 同じ種類の用途の施設同士を需要に応じて統合（集約化）します。 需要のない施設は廃止します。
複合化・多機能化	<ul style="list-style-type: none"> 異なる種類の用途の施設同士を1つの施設に複合化します。 1室1機能に限定せず、複数機能を利用できるように多機能化します。
代替サービスの提供	<ul style="list-style-type: none"> 情報通信技術や公共交通の活用等により、公共建築物等のハードを必要としない代替サービスを提供します。
広域連携	<ul style="list-style-type: none"> 近隣市町と重複する施設について、整備や利用の連携を図ります。
公民連携	<ul style="list-style-type: none"> 指定管理制度やPFI・PPPなど、民間企業と連携して、より良いサービスの提供や整備等のコストダウンを図ります。
受益者負担の適正化	<ul style="list-style-type: none"> 施設の用途や利用状況、コスト収支等から、受益者の負担の有無や割合を見直し、適正化を図ります。
適切な維持管理	<ul style="list-style-type: none"> 定期的に点検・診断等を行い、常に安全性を確認するとともに、必要に応じて修繕等を行います。
長寿命化	<ul style="list-style-type: none"> 予防保全的に維持管理して長寿命化させることで、維持管理・更新に係る経費の縮減、平準化を図ります。
高性能化	<ul style="list-style-type: none"> 耐震化、防災機能の強化、ユニバーサルデザイン、省エネルギー設備の導入など、施設の高性能化を図ります。
資産の有効活用	<ul style="list-style-type: none"> 余剰資産（土地・建物）は貸付や売却を行うとともに、現に活用している資産も含めた新たな活用方策等による歳入確保を図ります。

(1) 新規抑制

社会環境の変化に伴い市民のライフスタイルが変化する中で、既存施設には、必ずしも市民の需要に合っていないものや、施設の一部が活用されていないものがあります。



新たにサービスを提供する場合や既存のサービスを拡充する場合には、そうした施設を活用することを原則とすることで、施設の有効活用と必要なサービスを提供するための環境の確保を両立させます。

【本市の事例】

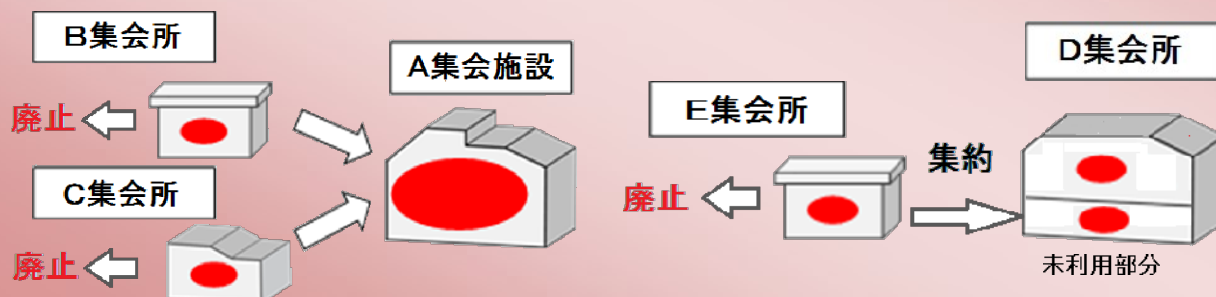
- ・ 小学校の空き教室を活用して、放課後児童クラブやデイサービスとして利用しています。
- ・ 施設の統合や移転によって未利用となることが見込まれる施設を、地区センターとして活用することを検討しています。

【他市等の事例】

- ・ 廃校になった学校を改修して活用し、公民館、子育て関連施設、高齢者関連施設などの幅広い施設を整備した事例があります。事務室を複数の施設で共用するなどの効率化を図るとともに、地域の拠点施設としての活用や多世代交流の創出などが期待されています。

(2) 統廃合

既存施設の中には、合併などの市域の変遷等により、同じ種類の用途を持つ施設が複数あります。利用者の居住圏域が重なる施設や利用率の低い施設、老朽化が進行している施設などは、その需要に応じた施設規模を検討し、同じ種類の複数の施設を統合した新施設の整備や、既存施設の低・未利用のスペースを活用して統合することで効率化を図るとともに、需要見込みの低い施設の廃止を行います。



【本市の事例】

- ・現在計画されている新体育館の建設では、市内の複数の体育館を統合するとともに新しい機能やサービスを加え、より使いやすい施設の整備を検討しています。
- ・静浦地区における児童生徒数の減少や中学校の立地条件の課題から、より良い教育環境の整備を目指して、静浦地区の3つの小学校（静浦西小、静浦小、静浦東小）の統合を行い、その後、静浦中学校と統合した静浦小中一貫学校を新たに設置しました。



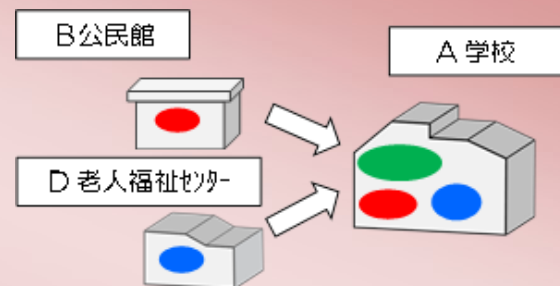
静浦小中一貫学校

【他市等の事例】

- ・各学校に設置していた給食調理場を統合（集約化）し、新たに学校給食センターを設置することで、学校給食の一括調理方式化による運営の効率化を図った事例や、複数の庁舎施設を既存の庁舎施設に統合（集約化）することで、老朽化した庁舎施設を廃止（解体）した事例があります。

(3) 複合化・多機能化

従来は、サービスごとに施設を整備する傾向がありましたが、近年では用途の異なる施設を複合化する取り組みも数多く行われるようになりました。施設の複合化により多様な需要に応えると同時に、様々な施設の利用者間の交流を生み、新たなにぎわいや楽しさを創出します。また、管理や運営のための人員やスペースを共用する多機能化により、ランニングコストの低減化を図ります。



【本市の事例】

- ・市民窓口事務所、老人憩いの家、温泉施設を複合化するとともに、地区センターと道の駅の用途を新たに加えて2015年4月にオープンした「くるら戸田」は、戸田地域の拠点施設として様々な交流やにぎわいの場となっています。
- ・地区センターを中心として進める施設の複合化では、小中学校のほか、市民窓口事務所や消防署等と複合化し、地域拠点施設の効率的な整備につながっています。



くるら戸田

【他市等の事例】

- ・小学校、保育園、子育て支援センター、ミニ児童会館を複合施設として整備し、子育て関連施設を集約することで、利便性やサービス向上につなげている事例があります。

(4) 代替サービスの提供

様々な技術の革新が進む中で、必ずしも従来の形態にとらわれず、情報通信技術や公共交通の活用等により、公共建築物等のハードを必要としない形で代替サービスを提供することが可能となります。利用者の利便性といった目線に立った柔軟な発想により、コストの削減とサービスの充実の両立を図ります。

【本市の事例】

- これまで行政窓口で交付していた住民票などの行政証明を、コンビニエンスストアでも取得できるようにするサービスを2016年10月から開始しました。個人番号カードを利用することで、提携する全国のコンビニエンスストアで行政証明が取得でき、利便性が高まりました。

【他市等の事例】

- 所定のコンビニエンスストア等で、予約した図書館の図書の受け取りなどをできるサービスを実施している事例があります。開館時間内の図書館利用が難しい市民や自宅から図書館が遠い市民に対して、自治体と業務委託契約したコンビニエンスストア等で図書の予約、貸出、返却サービスを実施することで、利便性の向上が図られています。

(5) 広域連携

市民の需要が多様化する中で、個々の自治体における行政サービスの維持や新しい需要に対応するため、地域の複数の自治体が協力し、新たな施設の共同整備や行政サービスの一元化など、サービスの広域連携を行います。

【本市の事例】

- 2016年4月から、沼津市、伊東市、伊豆の国市、伊豆市、函南町、東伊豆町及び清水町の4市3町による消防の広域化（一部事務組合）に伴い、一元化した消防通信指令業務を行う施設として、駿東伊豆地区消防指令センターの共同運用を開始しました。これにより、広域的な出動体制が強化されるとともに、整備・運用経費の削減が図られることが期待されます。

【他市等の事例】

- 地域住民の生涯学習の推進と文化振興を目的として、複数の自治体による一部事務組合を設立し、共同で教育文化施設（科学館）を設置・運営している事例があります。単独の自治体では負担が大きい施設の設置・運営が、効率的に行われています。

(6) 公民連携

公民連携とは、行政と民間事業者、市民団体等が協働で市民サービスの向上や事業効率のアップ、地域経済の活性化などに取り組むことを言います。民間事業者や他団体への施設の譲渡（民営化）、包括委託や指定管理者制度の導入、民間資金やノウハウを活用した施設の整備・運営（PFI・PPP）などの様々な手法があり、個々の施設や取り組みの特性に応じて適切な手法を選択して実施します。

【本市の事例】

- ・御用邸記念公園やキラメッセぬまづ、市民文化センターといった文化施設や、沼津港水門展望施設や戸田はかま滝オートキャンプ場等のレクリエーション施設、愛鷹運動公園テニスコート等のスポーツ施設など、指定管理者制度を導入し、民間事業者のノウハウを活かした魅力向上と管理運営の効率化を図っています。
- ・利用者の減少や施設の老朽化などから閉鎖を予定する少年自然の家では、既存の施設を活用して地域の価値及び魅力を向上させる新たな事業を展開する民間の運営事業者を募集し、その活用を進めています。



沼津港水門展望施設（びゅうお）

(7) 受益者負担の適正化

多くの施設が、利用料などの利用者からの負担金と税金を財源として、維持管理や運営を行っています。

より良いサービスを提供するためにも、施設に係る経費のどの程度までを利用者に負担してもらうべきか、施設の用途や収支の状況等から受益者の負担割合を見直し、適正化を図ります。

【他市等の事例】

- ・「利用者負担の適正化に関する方針」を策定し、公共施設を使う市民と使わない市民との税負担の公平性を保つと同時に、現在の市民が相応分の負担をすることによって、次世代の市民の負担を減らしていく取り組みが進められている事例があります。こうした取り組みにより、将来にわたる健全財政の維持と、必要性の高い公共施設サービスの継続が図られています。

(8) 適切な維持管理

施設の更新や大規模改修に係る費用の効率化を図るとともに、今後も市民サービスを提供するために必要な施設は、定期的な点検や診断を行った上で必要な修繕を加え、市民が安心して安全に使用できるように、適切な維持管理を実施します。

【他市等の事例】

- 大学が中心となった人材育成により、道路や橋梁等の日常的な観察や点検ができる市民を増やし、異常を発見した時には通報できる仕組みをすることで、点検の効率化と安全・安心の確保の両立を進めている事例があります。
- 類似施設に係る維持管理業務について共通仕様書を作成し、委託業務の発注を含む維持管理業務の遂行における効率化を図るとともに、業務の遂行内容に不備のない環境の整備を図っている事例があります。

(9) 長寿命化

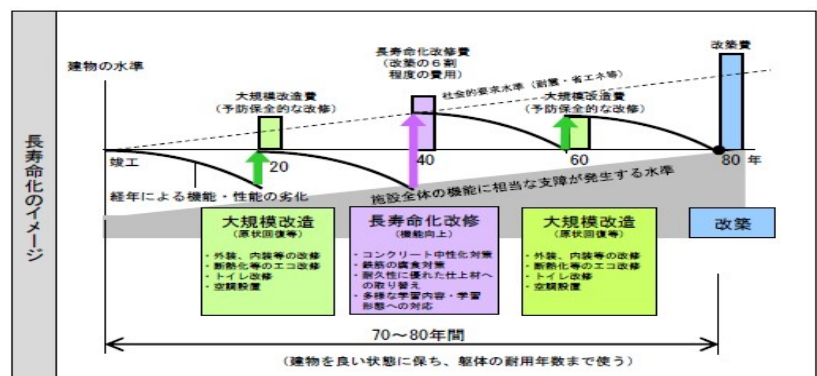
必要な時期に改修を加え、健全度を維持させることで、施設の更新時期を延長し、維持管理・更新に係るトータルコストの縮減と平準化を図ることができます。これまでの事後保全的な維持管理を予防保全的な維持管理にすることで、施設の長寿命化に取り組みます。

【本市の事例】

- 2011年度に市営住宅等長寿命化計画を策定し、市営住宅の計画的な長寿命化改修に取り組んでいるほか、インフラ施設の一部についても長寿命化計画を策定し、施設の安全確保、コスト削減、予算の平準化等に取り組んでいます。今後、計画の対象範囲を広げ、より多くの施設でこの取り組みを進めていくことを検討しています。

【他市等の事例】

- 文部科学省が、2015年4月に公表した「学校施設の長寿命化計画策定に係る手引」では、従来の改築を中心とした老朽化対策では対応しきれない施設が大幅に増加する恐れがあるとの認識に立ち、中長期的な維持管理等に係るトータルコストの縮減・予算の平準化を実現するため、改築より工事費が安価で廃棄物や二酸化炭素の排出量が少ない長寿命化改修への転換を図るようになることが必要であると示されています。



【出所】 文部科学省「学校施設の長寿命化計画策定に係る手引」
(2015年4月)

(10) 高性能化

1981年の建築基準法の改正による新耐震基準に対応していない施設の耐震化や、東日本大震災後の大規模災害に対する意識の高まりに対応した防災機能の充実、多様な利用者に配慮したユニバーサルデザインの導入や、ランニングコストの低減につながる省エネルギー設備の導入など、投資に対する定量的、定性的な効果を検証した上で、必要な施設の高性能化に取り組みます。

【本市の事例】

- ・市立病院と市立図書館では、省エネルギー化に関する包括的サービスの仕組みであるESCO事業を実施しています。一般的な省エネルギー改修工事とは異なり、省エネルギー効果が保証される仕組みであることや、省エネルギー診断、設計・仕様策定、施工、運転・維持管理、資金調達など包括的なサービスが提供されることが特徴です。
- ・多くの施設で、照明のLED化や省エネルギー機器の設置に取り組んでいるほか、施設のユニバーサルデザイン化にも取り組んでいます。

【他市等の事例】

- ・複数の施設を一括してESCO事業の対象としている事例があります。対象施設の規模を拡大することで、民間事業者の事業性向上や効率化が図られています。

(11) 資産の有効活用

統廃合や複合化などにより、施設としての役割を終えて余剰となった資産（土地・建物）の貸付や売却を行うことで、歳入確保を図ります。

【本市の事例】

- ・技能五輪国際大会会場の跡地や千本地区の遊休市有地の活用方策として、公募による事業用地としての事業者向けの貸付け（事業用定期借地）を行い、企業の誘致や地域のにぎわいづくり・活性化を図っています。

【他市等の事例】

- ・廃校となった学校跡地の一部を売却して得られた利益により、地域の人々が必要とするコミュニティ施設や防災施設を整備するとともに、売却した土地が宅地開発されたことで地域の住民が増え、にぎわいの創出にもつながった事例があります。
- ・合併により廃止された議場に企業を誘致し、貸付収入を得るとともに、約200人の雇用機会の創造につながった事例があります。

4. 公共施設等の最適な量の考え方

本市の公共施設等の現況や人口の見通しなどから、本市が持つべき公共施設等の最適な量について考えます。

(1) 公共建築物

本来、公共建築物の最適な量を考える上では、個別施設ごとに利用需要を勘案して統廃合や複合化等を検証する必要がありますが、ここではまず、マクロ的な視点で、人口変化と財政運営上のシミュレーションから最適な量について考えます。

ア 人口変化からの考え方

本市の現在の人口は約19万5千人となっており、国（国立社会保障・人口問題研究所）が示す推計値では、30年後に約31%減少（約13万4千人）すると推計されていますが、「沼津市まち・ひと・しごと・創生人口ビジョン（2015年10月策定）」（以下「人口ビジョン」という。）では、若い世代を中心に、あらゆる世代における人口流出を食い止める施策に取り組み、社会動態を均衡させるとともに、結婚や出産、子育てを支援することで出生率の向上を目指し、30年後の将来人口を約18%減少（約16万1千人）に抑えることを目標として掲げています。

公共建築物は、学校教育施設と住宅等で、総延床面積換算で全体の6割以上を占めるなど、その多くの施設が利用者数に応じた施設量を必要とするものであることから、施設の利用対象者としての人口が減少するという将来人口の推計からみると、公共建築物の施設量は、現在の量よりも削減することが望ましいと考えられます。

しかし、施設の用途によっては、利用対象者の減少に合わせて削減することが難しい施設や、本市として重要施策に位置付けているような施設もあることから、人口ビジョンによる約18%減少という推計に幅を持たせ、総延床面積換算で現在の施設量の80%から85%程度（15%から20%程度削減）を30年後の公共建築物の最適な量として考えます。

イ 財政運営からの考え方

本市の公共建築物について、第2章の中長期的な経費の見込みによると、仮に全ての施設を現在の規模のまま従来の維持管理・更新を行うこととした場合、今後30年間では、年平均で約53億円の経費が必要になると試算されました。

財政運営の視点から、過去4年間にかけてきたこれらの経費が年平均で約26億円だったことを踏まえ、次の①②の試算により最適な量を考えます。

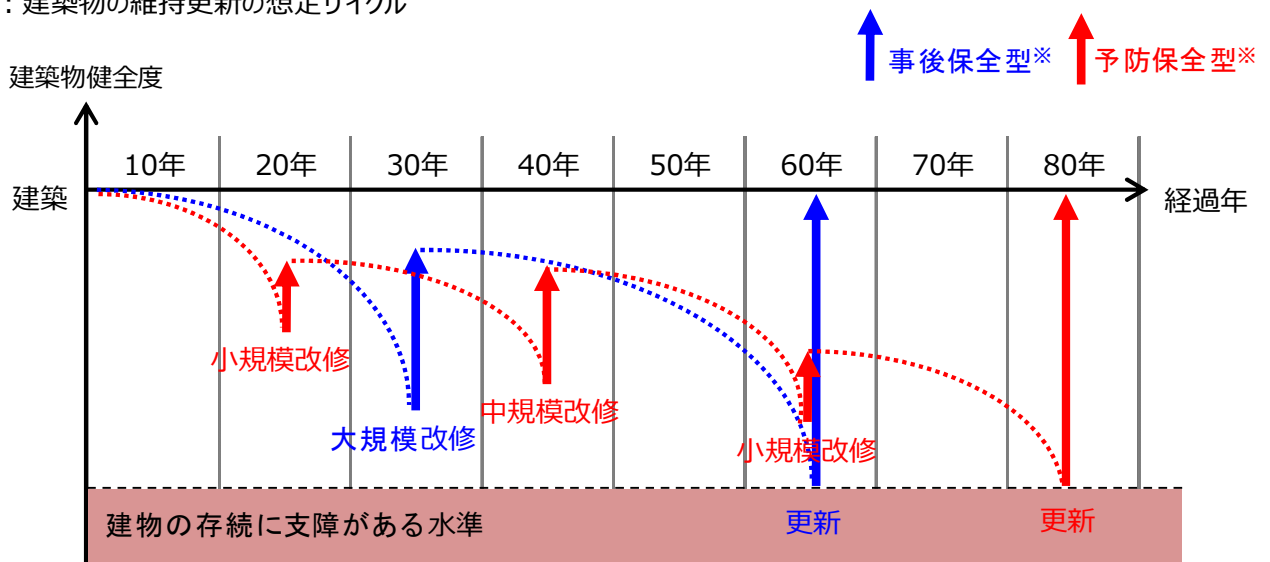
① 予防保全（長寿命化）による経費縮減の試算

これまでのように老朽化が顕著になってから改修を加える事後保全型の維持管理から、老朽化が顕著になる前に改修を加え、建物の健全度を維持する予防保全型の維持管理にすることで、仮に、建物の寿命が60年から80年に延長されると見込んでライフサイクルコスト^{*}を試算すると、1年当りの維持管理・更新に係る経費（以下「維持更新費」という。）が約15%縮減される結果となりました。

このことから、維持管理手法を見直すことで、今後30年間の維持更新費は、年平均で約45億円まで縮減（年間約8億円削減）することができると試算されます。

^{*} ライフサイクルコスト：建設費用、修繕費用などの維持管理費用、処分費用を含めた生涯コスト

図：建築物の維持更新の想定サイクル



表：建築から更新までにかかるライフサイクルコスト（更新コストを100とした場合）

経過年	10年	20年	30年	40年	50年	60年	70年	80年	年平均コスト	縮減率
事後保全型	→	→	大規模改修 60	→	→	更新 100	/	/	2.7 (160/60年)	-
予防保全型	→	小規模改修 20	→	中規模改修 40	→	小規模改修 20	→	更新 100	2.3 (180/80年)	△15%

^{*} 事後保全型：総務省が示す「公共施設等更新費用算出ソフト」の考えに基づき設定

予防保全型：静岡県県有建築物長寿命化指針（静岡県2015年12月公表）や学校施設の長寿命化計画策定に係る手引（文部科学省2015年4月公表）、本市の工事实績等に基づき設定

② 施設（総延床面積換算）の削減による経費縮減の試算

施設を削減することで、削減する施設の将来経費として見込まれていた維持更新費が縮減されるとともに、人件費や委託料などの管理運営費についても不要となることから、その管理運営費を他の存続させる施設の維持更新費へ充当することが可能になります。施設を総延床面積換算で1%削減した場合には、維持更新費が年間約0.45億円縮減され、不要となる年間約0.42億円の管理運営費が他の存続する施設の維持更新費へ充当可能となります。

仮に、上記「ア 人口変化からの考え方」で示した30年後の公共建築物の最適な量を目安として試算した場合、総延床面積換算で現在の85%の施設量とするために15%削減すると、維持更新費が年間約7億円縮減されるとともに管理運営費が年間約6億円不要となり、現在の80%の施設量とするために20%削減すると、維持更新費が年間約9億円縮減されるとともに管理運営費が年間約8億円不要となります。

表：試算結果

経費の内容	施設を1%削減した場合	施設を15%削減した場合	施設を20%削減した場合
施設削減により縮減される維持更新費	年間約0.45億円 ※1	年間約7億円	年間約9億円
施設削減により不要となる管理運営費 (存続する他施設へ充当が可能)	年間約0.42億円 ※2	年間約6億円	年間約8億円

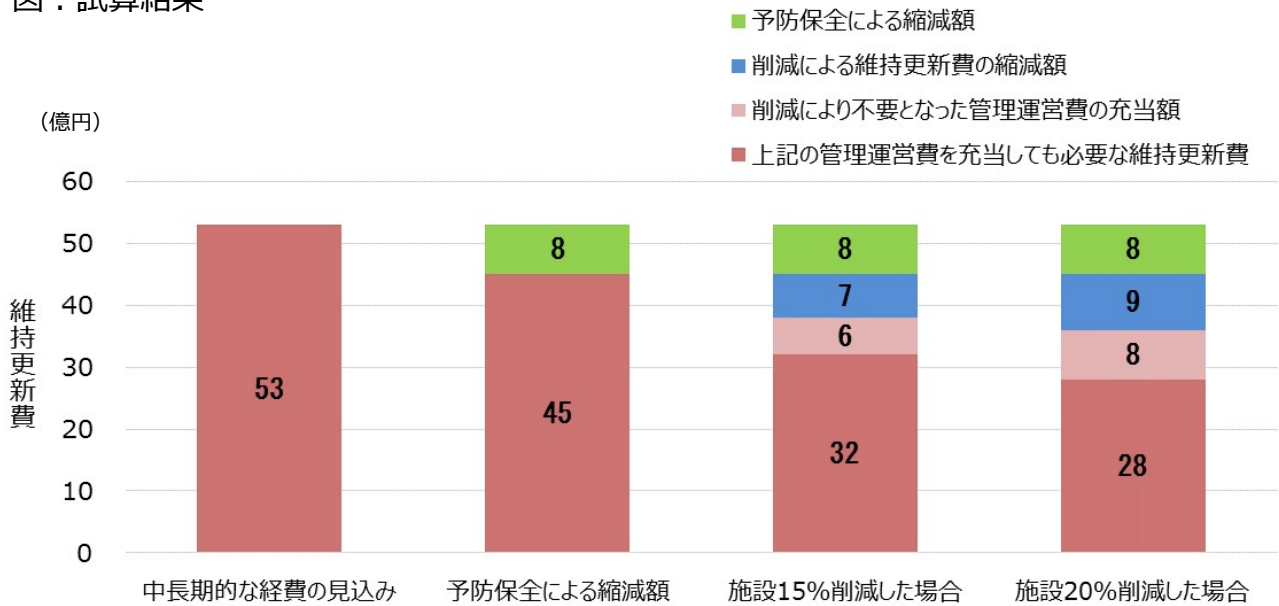
※1 上記①で試算された年間約45億円の1%分

※2 本市の過去3年間の管理運営費（実績値）である年間約42億円の1%分

上記①と②から、公共建築物について今後30年間の維持更新費を試算すると、予防保全（長寿命化）で管理することによる維持更新費の縮減と施設削減による維持更新費の縮減、不要となる管理運営費の他施設維持更新費への充当により、総延床面積換算で15%削減（現在の施設量の85%）とした場合になお必要となる維持更新費は、年平均で約32億円、20%削減（現在の施設量の80%）した場合になお必要となる維持更新費は、年平均で約28億円と試算されます。

これは、過去4年間にかけてきた維持更新費（年平均約26億円）よりも1割から2割程度増える試算となりますが、マクロ的な視点では、総延床面積換算で現在の80%から85%程度という施設量は、財政運営の視点からも、概ね最適な量であると考えます。

図：試算結果



(2) インフラ施設

インフラ施設は、市民生活に密接した都市基盤施設であるため、市民生活を維持するために必要な施設は、人口が減少しても削減することはできません。インフラ施設については、現在保有する施設を維持することで最適な量が保たれると考えます。

なお、本市では国のインフラ長寿命化計画等に基づき、既に主なインフラ施設では予防保全型管理手法などによる長寿命化対策に取り組んでおり、この長寿命化の手法の取り組みによる今後30年間の維持更新費は年平均で約35億円と試算されます。これは、過去3年間にかけてきた維持更新費（年平均約30億円）より2割程度増える試算となります。