

会 議 録

- 1 名 称 第5回北九州市行財政改革調査会
- 2 議 題 等 「公共施設のマネジメント」について
(1)北九州市の公共施設の現状
(2)「公共施設のマネジメント」の論点整理について
- 3 開 催 日 時 平成24年11月7日(水)
14時00分～16時00分
- 4 開 催 場 所 小倉リーセントホテル(1階:ガーデンホール)
- 5 出席した者(委員)の氏名
齋藤 貞之 根本 祐二 原田 美紀
藤田 和子 衛藤 辨一郎
- 6 議事の概要(諮問事項)
行財政改革について
(1)官民の役割分担と持続的な仕事の見直しの仕組みについて
(2)公共施設のマネジメントについて
(3)外郭団体改革について
(4)簡素で活力ある市役所の構築について
- 7 経 過 (委員発言内容)

議事(1) 北九州市の公共施設の現状について

北九州市の公共施設の現状(資料1、2)

絶対評価と相対評価の考え方があり、絶対評価をきちんと行った上で、相対評価を使って濃淡を付けるべき。資料では、相対評価として、他都市比較を行っている。北九州市も他都市も困っている状況は同じであり、困っているもの同士を比べても意味はない。まずは絶対評価、自己評価を先に行う必要がある。

そういう意味で、資料1の2頁で示されている資料は大変重要。道路、インフラ関係で、今まで400億円程度であり、それは今後も必要だが、お金が足りないのでインフラの新規抑制分のところで圧縮します、と読めるが、その理解でよいか。

市:400億円程度の緑の部分が新規で、オレンジの部分が更新である。それぞれインフラ、施設両方を含んでいる。新規(緑)については、これまでの過去5年間の実績を、仮定値として横置きしており、「今後の必要額」でも緑のラインは変えていない。更新(オレンジ部分)は、総務省モデルによる更新コストの予測を行っており、それを上乘せして、「今後の必要額」としている。

道路・橋りょうの新規が 281 億円となっているが、今後、更新費として同額がかかるのではないか。新規でも更新でも、1 回つくり変えれば同じだけのお金がかかる。総務省モデルはそういう仮定となっている。道路・橋りょう新規の 281 億円が、今後の必要額で 118 億円に減っている理由は何か。

市：投資的経費には用地費等も含まれる。更新に関しては、この部分はなくなってくるものなので、実績ベースで考えるとこうなると認識している。

用地費が 100 億円であるとして、今後用地費はいらなくなるので財源として使うということであれば、それはそれで結構だと思う。不足分について、更新経費抑制、保有量削減、新規抑制のそれぞれの部分でどれくらい削るか、数値目標として詰める議論をしないと結論が出ない。「何となく足りない」では全く議論が進まない。

そこで、前提となる数値が本当に大丈夫かというところになる。総務省モデルを作った立場から言わせてもらえば、不明額があるように思えるので、きちんと精査していただきたい。

資料 1 の 2 頁の表は、総量抑制を議論する上で極めて重要である。投資的経費は現状の横置きとなっているが、将来人口の減少や地方自治体の自主財源の減少等の状況を鑑みると、実際はもう少し厳しいのではないか。また、総量抑制に当たって、平均的に抑制するだけではメリハリのない取組みになってしまう。

市：まず、税収を増やす努力は不可欠。また、本日の資料における投資的経費は、グラフ下に注記しているとおり、「あくまでも過去 5 年間の投資的経費の実績により算出したものであり、今後の財政状況により、これまでと同水準の額を確保できない可能性もある」としている。今後、更に精査したい。

その注記の部分を、もっと全面に出すべきではないか。現状の厳しさが伝わるような工夫により、市民にも十分理解していただけるような資料としてほしい。

本日は、今後検討を進める際の論点整理を行うこととしているが、どの程度の方向性を出すのか明確でない。また、定量的な分析に加え、定性的な分析も行わないと内容のある議論ができないように思う。基本的な前提について、事務局にご説明願いたい。

市：総論部分は、絶対評価の観点からボリュームについてお示ししている。それを前提として、各論部分は、施設分類ごとの定性的な事情を踏まえ、現実的にどのようにしてうまくやっていくかを議論する方向で考えている。

ただし、定性的な部分も踏まえて議論するためには、さらにかんりのデータが必要であり、時間的なものも含め、当調査会でどこまでご議論いただくかは、今後、各委員とやり取りをさせていただきながら、方向性を探っていく必要があると考えている。

定性的な部分もある程度踏み込む必要があるのではないか。例えば、年長者いこいの家や青少年の家等、もう少しデータが出ないと分かりにくい。詳細が分からないと、観念論的な抑制論になってしまう可能性がある。

市：まず、総量について、当調査会にてご議論を頂きたいと考えているが、今後の財政状況を踏まえる必要があり、しばらく時間がかかると考えている。財政面から考えたあるべき総量を前提として、各論の話をするようになる。

議論の範囲だが、資料 3 の論点整理で「公共施設の総量抑制の考え方と、道路、公園等を含めた新規投資のあり方」とある。ここで言う議論とは、公共施設についてのみか、それとも道

路、橋りょう、公園も含めた議論となるのか。

市：この調査会での直接議論の対象は、公共施設である。しかしながら、投資的経費の全体額を把握しないまま、公共施設についてのみ議論することはできないため、道路・橋りょう・公園・港湾、その他様々なものを含めた投資的経費の全体の枠組みを捉えた上で、その制約の中で、施設をどう考えるかという議論になると考える。

資料1の2頁で「配分バランスの検討」「新規抑制分」という記載がある。どうしても必要な新規分は、必ず見込まなければならないと理解してよいか。

市：そのように考えている。時代の変化に合わせ、真に必要な施設は、整備をしていくべきである。逆に、そうでない施設については、縮小・廃止し、全体のバランスを取っていくことになる。経費抑制、保有量削減、新規抑制の3つのバランスが重要である。

議論に当たっては、予算措置のメリハリ等、戦略的な発想が必要になる。そうした観点から、これまでの投資的経費である799億円が維持できるのか、減額するとした場合にどこを減らすか、といったところについても議論することになるのか。

市：「総量抑制」を考えるにあたっては、市全体の投資的経費の規模とそのバランスについて議論する必要があるが、本日は、論点整理の方向で議論をお願いしたいと考えている。中身の議論については、次回以降でお願いしたい。

今まで、用地費として年間100億円使っていたとして、今後、その財源を更新に充てるとした場合、道路の拡幅等より老朽施設の更新を優先すると決めることであり、自ずから道路政策の議論に踏み込むことになる。

普通会計全体で考えましょうというのが総量抑制の議論であり、そこまでやらなければ議論にならない。道路の議論は別にして、公共施設の部分だけで議論することはできない。もし、道路は道路で今までどおりやるということであれば、用地費の100億円を控除して議論しないといけない。

総量抑制では、そこまで詰めた上で各論部分の議論となるが、首都圏の自治体では、各論の議論をする場合、もっと固有名詞と数字を入れて議論し、その上で、定性的な評価を行っている。数字がないと議論が進まないのも、多少乱暴でもきっちり数字を入れていくことが重要である。そこから、様々な事象を踏まえて補正をしていく、これが経営である。

そういう観点でみると、最初に取り組むべき各論の施設は学校。統廃合を含めた見直しが必要である点については、教育委員会を含め、概ねどこでも認めている。従来どおり学校を維持するのではなく、これを機会に新しい学校の在り方を考えていくというのが一般的なやり方である。

ここで3つの処方箋を提案したい。まず第1は、過小規模校、小規模校の複合化に係る以下の試算。

まず、過小規模校を廃止した場合。

さらに小規模校まで廃止した場合。ただし、全部廃止か、50%か、30%かという条件設定をする。

その上で、概ね校区単位で存在する市民・企業利用施設(集会・コミュニティ施設、幼児・児童施設、スポーツ施設等)について、統廃合後の学校に多機能化する。

この試算により、統合された施設の面積をゼロにして、機械的に計算することができる。こ

それを標準形としてスタートすべき。まず全体観を数字で共有する。その数字が厳しければ、別の方策を講じる必要があるし、何とかなりそうであれば、その方向で頑張ればよい。そういう客観的な材料を、どんどん提示していく必要がある。

なお、文部科学省も、今年8月の中間報告で、校区単位の施設を学校施設に多機能化していく方向を打ち出している。廃校が増えるよりも、多機能化して、学校機能を維持したほうがよいという考え方である。

第2は、広域化である。通常は隣の町と合わせて考えるが、政令市の場合は区単位で考えるとうい。北九州市の場合、区単位の整備する必要のない施設が結構あるので、市全域で1つ、もしくは東西で1つずつというふうに大幅に縮減し、カテゴリー別に一律3分の1、或いは2分の1という仮定で計算をするとよい。

第3は、ソフト化である。これは公営住宅が対象となる。補助金の問題は別として、一般的には、民間の余っているアパート・マンションを安く借り上げるといふ処方箋である。民間の賃貸住宅は、営業費や貸し倒れのリスクを含んだ家賃設定にしており、公営住宅程度の家賃で借り上げられる可能性はある。これにより、既存のストックをバランスシートから大幅に外すことができる。

今、ここに申し上げた処方箋は、実行しても機能としては全く落ちない。必要なサービスを提供する施設は必ずどこかにある。今まで目の前にあった公民館がなくなり学校まで行くこととなると、不便になるが、施設が無くなる訳ではない。それを市民にきちんと理解してもらって、協力してもらうことが重要である。「何でも自分の目の前にあるべき」という市民のわがまを聞くのが行政ではない。市民の協力のもと不便をシェアしあうことが原則となる。

仮に、今申し上げたことを全部やれば、大幅にカットできる。この方向でたたき台を作れば、後のでこぼこのところで細かい議論ができる。大まかな方向性だけでは議論がしにくい。インフラ部分の100億円の用地費は、丸々使わなくてもいいかもしれないし、使わなければならないかもしれない。その議論は、数字が出た後の話だと思う。他の自治体では、まず、そういう数字を計算した上で議論している。次回ご用意いただきたい。

議事(2) 「公共施設のマネジメント」の論点整理について

「公共施設のマネジメント」の論点整理について (資料3)

“「公共施設のマネジメント」の論点整理”を行いたい。まず、資料3の 総論の、「1 総量抑制」について。道路等のインフラと公共施設の問題はトータルに議論すべきなのか。

市：具体的な配分については、極めて政策的領域に属する問題である。市、市民、市議会、調査会の皆様方を含めて議論を深め、1つの政策として、判断をすべきである。調査会の中で、いろいろな考え方をお示しいただくのは有難いが、実際の配分については、お示しいただいた考え方や予算の枠の中で、市が判断をするものと考えている。

道路行政等に入ると、非常に多岐にわたり、調査会においてでは議論がしにくい。基本的な考え方を、全体案としてまとめることとしたい。

次は、各論に入りたい。項目ごとの論点整理についていかがか。

学校と市民・企業利用施設の部分に関しては、今後の示唆が含まれており、対策も見えるが、市営住宅については対策がなく、このままだと単純カットのような検討になってしまう。住宅部局において、対策案を提案していただきたい。

そもそも公共施設とは一体何なのかが、重要なのは公共サービスであり、施設ではない。例えば、教育は重要だが、教育＝教育施設ではない。文化は重要かもしれないが、文化＝文化施設ではない。機能と施設は一体で考えてしまいがちだが、そこは分離して考える必要がある。原則として、できるだけ施設をつくらず、豊かなサービスが提供できるよう考えていくべき。その上で、少子高齢化で、将来さらに厳しくなるという実態を踏まえて、総量抑制という言葉が出てくる。その前段がしっかりできていないと、公共施設のマネジメントの取組みが、市民と対立する感じになる。市民に対しては豊かなサービスを提供するが、施設をつくることではない。実際、私の住んでいる町の市民当たりの施設量は、本市の2.5分の1だが、豊かでないということはない。

箱がいっぱいあれば豊かであるという考え方を転換すべき、というメッセージを、最初に大きく打ち出すべきである。

その点は前提にして考えていきたい。機能中心に考えた場合、具体的なハードはどこまで必要なのか、これを違った形でクロスさせ整理し、詰めていくことにしたらよい。

将来的な世帯数の減少は全国共通だが、それに加えて、北九州市の場合、施設の絶対量がとても多いことも問題である。(総量で最も多い市営住宅に関して、)例えば、橋をどうするかとか、学校をどうするかという財源配分の優先順位を付けるときに、住宅が最優先と判断する論理がない。今までは財源を縦割りで配分し、補助金もあり、それでよしとしてきたかもしれないが、少ないとはいえ地方負担もある。学校の老朽化を放置して、公営住宅の建て替えだけが進んでいくというのが本当によいのか、横断的な理論をする必要がある。

総量削減の重要性については、一般論としては理解できる。しかし、現実には、新規の建設をどの程度抑制できるのか。総量抑制以外にも、経費削減の様々な取組みがあるはずであり、それらを積み重ねて、トータルで経費削減していくべきである。

他の市民・企業利用施設等については、旧5市が持っていた施設を、この50年間、引きずって持ち続けてきている。この際、思い切って、現状の施設数にこだわらず、多機能化を含めた施設利用を考えていく必要がある。

(各論について)「1 市営住宅」については、福祉施策的な側面、他の住宅政策等の観点からも詰める必要がある「2 学校」については、これまでの議論を踏まえ、概ねこの論点でよいと思う。「3 市民・企業利用施設」についてはどうか。市営住宅や学校とは質が違うので、議論しにくい面がある。

市：それぞれ縦割りの組織により整備され、施設が多岐に亘っており、議論を深めるのは難しい。旧5市の影響を受けて、そのまま保有を継続しているものがあるという視点で見えていくべきであると考え。その上で、横並びで見たときにどうなるかという整理をさせていただいている。個別の施設については、実務上の話になるので、行政側にお任せいただきたい。

受益者の範囲と使われ方という視点でも整理ができる。多くの施設は、会議室機能として使用されている。そういう意味では、例えば勤労婦人センターと勤労青少年ホームは、機能としては同じと言える。今まで、あたかも別々の機能であるとしてきたものを、統合していくためには、固有名詞を入れないと議論できない。縦割りによる設置が機能の重複につながっているという実態は、みんなが分かっている。きっちり指摘しないと意味がない。

(「3 実効性を持たせるマネジメント体制」について、) コンセンサスマネジメントを取り入れてはどうか。アンケートやワークショップなどで実情を把握し、全市的に何が必要なのかという視点で市民自身に判断してもらおう。先人の努力で、かなり定式化された手法となり、それなりにきちんとした答えが返ってくるようになってきている。市民への意志の確認のようなものが必要である。

また、実効性を持たせる上で、モデルプロジェクトの実施は重要である。具体的な箇所において1回やってみることは、実際にどんな問題が出てくるのか検証する取組みであり、実施例も多い。小さい所のほうがやりやすいが、大きいからできないということはない。事案を出し、実際にやってみるべき。

最後に、各論部分で上げられている施設は全体の7割くらいしか網羅されていない。例えば庁舎が入っていない。細かな施設もあるかもしれないが、例外を作らないようにいただきたい。

マネジメント体制の点では、縦割り組織の問題だと思う。例えば、小学校、中学校には、それぞれ体育館があり、使い方次第では市民会館的な役割等もすると思う。是非、横軸のマネジメントで考えていただき、地域の人たちの理解を得て、全体がうまく回るようにしてほしい。お役所仕事という言葉がある。例として極端かもしれないが、橋を造るにしても、道路を改修するにしても、のんびり、だらだらやっているという皮肉が込められているのではないか。他の政令市はどうだという比較も、参考としては大変良いが、俗に言うお役所仕事を無くし、市民の目から見て、間違いなくそれが変わってきたと映るようにする。そのためにマネジメントをどうするか。多機能化をどうするか。そういう立場、角度から思い切った議論をさせてもらいたい。最終的に、それをどう実現するかは、市側で具体的にお考えいただければよいと思う。

今まで各部局ごとに整備・運営してきた施設をどういう形で統合するか、そういった枠組みについて、相当議論する必要があると思う。

また、「各論」については、トータルな仕組みとして、縦割りの施設ごとではなく、クロスさせて有効性を持たせるかという議論をしないと、総量抑制はできない。マネジメント体制のところでもう少し、具体的なレベルの議論としたい。

市：全庁的に時間をかけて検討しなければいけない部分もあるので、少しお時間を頂き、事務局側で一回たたき台をつくることも考えたい。その間、調査会では、次の議題である外郭団体について、並行して検討していただくことも考えたい。今後とも委員各位とご相談をさせていただきながらやっていきたい。

8 問合せ先 総務企画局 行政経営室
電話番号 (582) 2160