

平塚市公共施設白書

(ダイジェスト版)

平成26年(2014年)12月

平塚市 企画政策部 資産経営課

はじめに

本市が所有する公共施設は、行政サービスを提供するうえでの拠点であり、地域社会の中心として生活を支える上での基盤となっています。

本市は、人口増加を背景に行政需要が増加した高度経済成長期を中心に多くの公共施設を建設してきました。建物の劣化は20年から30年程度を経過すると急速に進むといわれています。高度経済成長期に建設したこれらの公共施設はちょうど劣化が顕在化してきているところで、多額の維持管理費用が必要になっています。

また、将来の人口推計を見ると人口減少が進み、少子高齢化が一段と進行すると予想されます。次の30年を考えた時に公共施設は更新（建替え）整備を行う時期にさしかかり、日常的に維持管理をしていく費用に加えて、施設を更新していく費用も必要となってきます。

この「平塚市公共施設白書」は、本市の人口や財政状況、公共施設の現状を整理した上で、大きな財政負担が必要な公共施設の更新費用についても試算しており、本市の公共施設の整備、保全、維持管理、更新費用等、将来に向けた公共施設のあり方を考えていく資料とすることを目的としています。

1 現状と将来予測

(1) 人口の動向

ア 人口の推移と予測

本市の人口は、昭和7年（1918年）の市制施行時に36,028人でスタートしました。昭和19年（1944年）の54,000人まで年々増加し、戦災の影響で一時的な減少が見られたものの、昭和25年（1950年）には戦前の人口規模を回復しました。図1は、昭和40年（1965年）から平成22年（2010年）までの国勢調査の結果と平成25年3月に公表された平成52年（2040年）まで人口予測を図に表したものです。本市の人口は、昭和40年（1965年）に約13.5万人であった人口は、高度経済成長期を中心に増加し、平成7年（1995年）には約25.3万人となりました。その後は予測によりますと、平成27年（2015年）頃までの約26万人前後で推移をした後、減少に転じて約30年後の平成52年（2040年）には、現在から約12パーセント減少した約22.5万人になるとされています。この人口は、昭和60年（1985年）頃の人口に相当します。

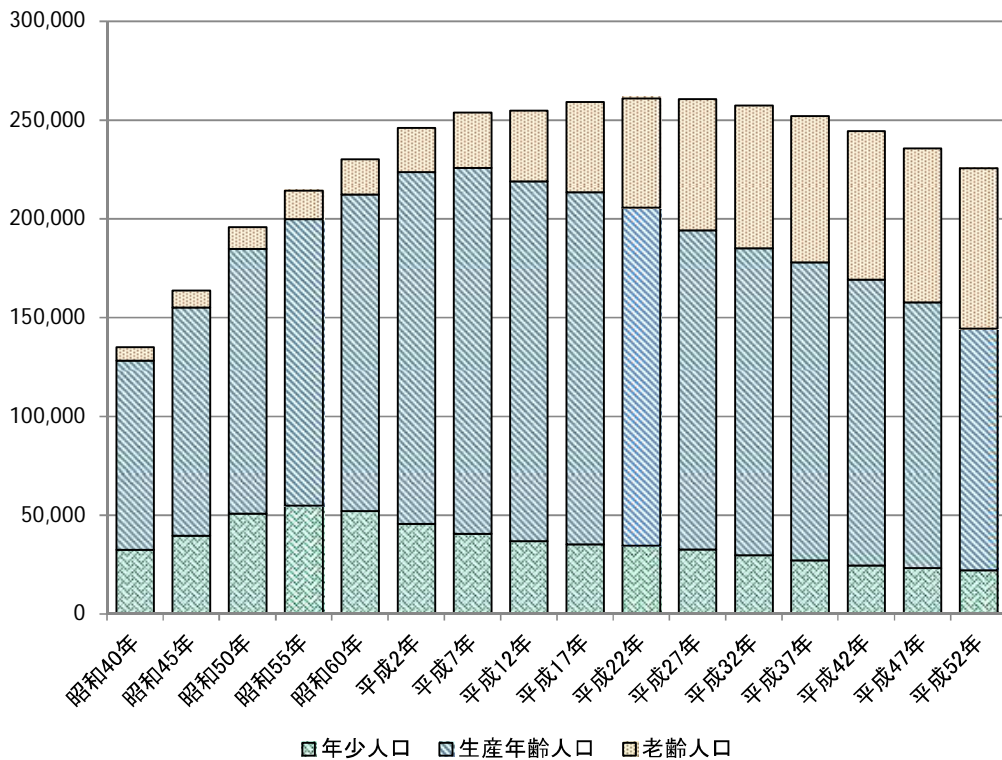


図1 人口の推移と予測

※国勢調査結果と国立社会保障・人口問題研究所が公表した資料から資産経営課で作成

イ 人口構成

本市の人口の推移と予測を年齢3区分別人口ごとにグラフに表したものです。

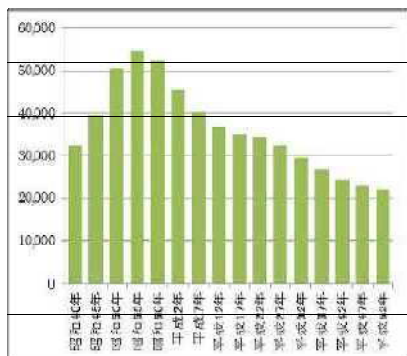


図2 年少人口の推移

年少人口は、昭和55年(1980年)頃の5.5万人をピークに減少しています。平成22年(2010年)には、ピーク時の約60パーセント、約3.3万人に減少しました。平成52年(2040年)にはピーク時の約40パーセント、約2.2万人で、現在よりも更に減少する予測となっています。

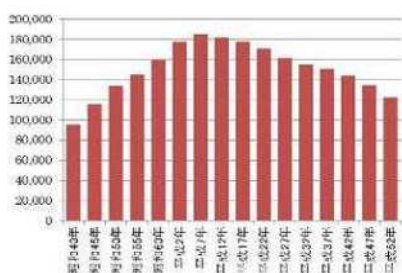


図3 生産年齢人口の推移

生産年齢人口は、平成7年(1995年)頃までは増加し続け、ピーク時には約18万人を超えましたが、既に減少が始まっています。平成22年(2010年)には、ピーク時から約5パーセント減少し、約17万人となっています。平成52年(2040年)には、ピーク時から約35パーセント減少し、約12万人と予測されています。この人数は、昭和50年(1975年)頃の生産年齢人口に相当します。

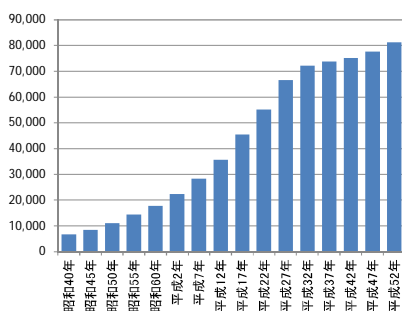


図4 老年人口の推移

老年人口は、年齢3区分別人口で比較すると唯一増加している人口区分となっています。平成22年(2010年)は約5.5万人ですが、30年前の昭和55年(1980年)の老年人口は約1.5万人でした。急激に老年人口が増加していることがわかります。30年後の平成52年(2040年)には、平成22年の約1.5倍にあたる約8万人となる予測です。

※国勢調査結果と国立社会保障・人口問題研究所が公表した資料から資産経営課で作成(図2～図4)

(2) 施設の状況

ア 施設

本市が保有する施設は、平成25年(2013年)3月31日現在で400施設、1406棟です。建物の延べ床面積の合計は、714,563.22平方メートルになります。この延べ床面積は、小中学校や地区公民館等の市民に親しまれている公共施設から下水道のポンプ場や環境事業センター等の特殊な用途に使用される公共施設等までが、含まれています。

大分類別では、最も床面積が広い施設分類は、学校教育施設で全体の約46パーセントを占めています。続いて生涯学習施設が約17パーセント、住宅施設が約12パーセントと続きます。この3つの施設分類で全体の約74パーセントを占めています。

表1 施設分類内訳

大分類	小分類	具体施設	大分類施設数	延床面積(m ²)	小分類施設数	棟数	延床面積(m ²)
学校教育施設	学校施設	小学校、中学校	52	327,699.73	43	487	318,483.57
	幼児教育施設	幼稚園			5	21	3,470.83
	その他教育施設	子ども教育相談センター、学校給食共同調理場等			4	11	5,745.33
生涯学習施設	社会教育施設	中央公民館、各地区公民館	52	119,191.10	28	59	29,321.17
	文化・教育施設	図書館、博物館、美術館、市民センター			6	13	25,064.06
	青少年施設	青少年会館、びわ青少年の家、子どもの家			6	19	4,746.55
	文化財施設	埋蔵文化財調査事務所等			4	12	1,772.06
	スポーツ施設	ShonanBMWスタジアム平塚、ひらつかサン・ライフアリーナ等			8	25	59,413.21
公園施設	公園施設	総合公園、馬入ふれあい公園、公園施設等	110	5,903.44	110	201	5,903.44
医療・社会福祉施設	保育所	保育園	28	56,443.63	10	35	5,449.23
	母子生活支援施設	花水台ハイム			1	2	1,198.72
	高齢者等福祉施設	福祉会館、デイサービスセンター等			15	25	13,702.64
	医療施設	市民病院、保健センター			2	15	34,967.09
産業振興施設	産業振興施設	勤労会館	6	3,342.88	1	2	1,100.55
	農業・水産施設	水産物卸売市場等			5	10	2,242.33
生活関連施設	葬祭施設	聖苑	16	31,126.52	1	3	3,632.21
	廃棄物処理施設	環境事業センター、粗大ごみ破砕処理場等			4	15	17,209.85
	下水道施設	各ポンプ場、農業集落排水処理施設等			11	14	10,284.46
住宅施設	市営住宅	市営住宅	20	85,353.58	20	168	85,353.58
安全防災施設	消防施設	消防庁舎、消防出張所、消防分団	60	9,825.51	25	35	9,077.98
	防災施設	防災倉庫等			35	36	747.53
その他施設	市庁舎等事務所	本庁舎、各分庁舎等	56	75,676.83	7	32	20,801.01
	その他施設	上記分類以外のもの			49	166	54,875.82
合 計			400	714,563.22	400	1406	714,563.22

イ 年度別整備状況

本市が保有する公共施設を築年度別にみると、高度経済成長時代の人口の急増と比例してほぼ右肩上がりに増加していました。特に昭和45年（1970年）から平成2年（1990年）までの約20年間に建築時期が集中しています。これは、全体の70.1パーセントを占めています。平成3年度以降は、人口の増加が鈍化したことに合わせるように、新たに建設している建物は、大幅に減っています。

なお、建物の延べ床面積を本市の人口で除して、1人あたりの床面積として表すと、市民1人当たり2.76平方メートルとなります。

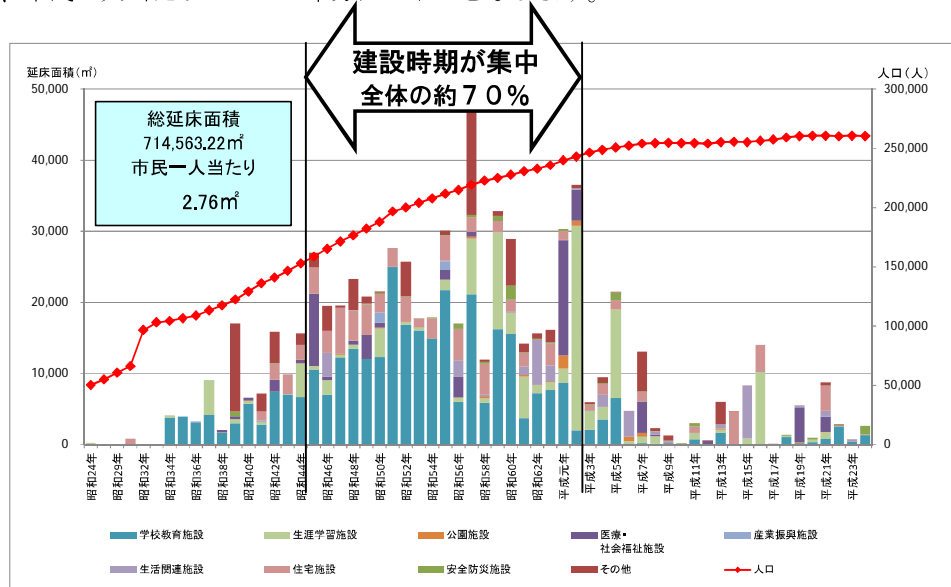


図5 床面積から見た施設分類別整備年度別の状況と人口の推移

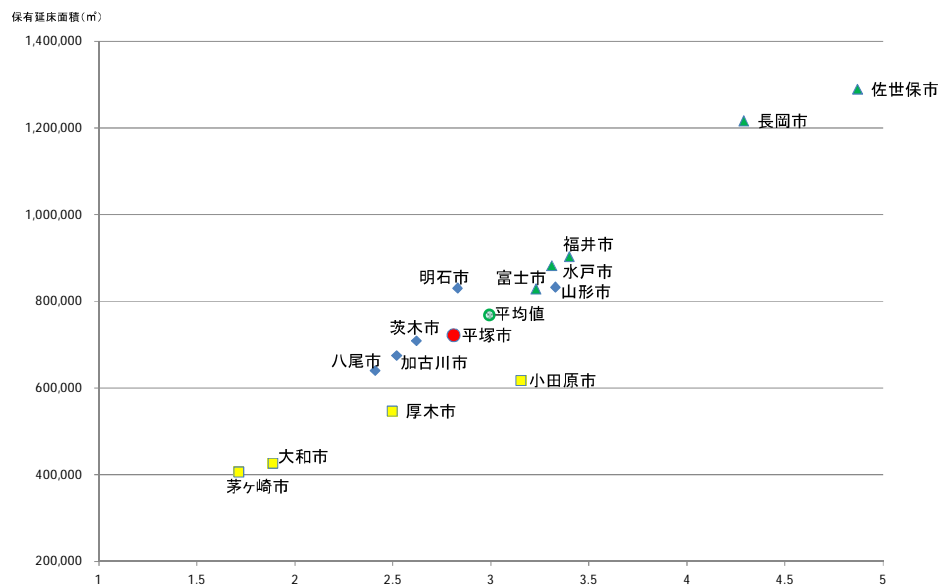


図6 類似自治体比較（延べ床面積及び人口1人当たり保有量）

(3) 財政の状況（普通会計ベース）

ア 歳入について

過去10年間の状況を見ると、歳入の根幹となる市税は、三位一体の改革に伴う税源移譲によって平成19年度に大幅に増加しているものの、平成20年秋の世界金融危機により大幅に減少し、その後も同程度で推移しています。この減収を補うため、平成21年度以降は臨時財政対策債を毎年20億円以上発行しています。また、平成22年度には10年ぶりに普通交付税の交付団体となり、平成25年度まで4年連続で普通交付税の交付団体となっています。国県支出金は、扶助費の伸びに伴い年々増加を続けているほか、市債と合わせ、投資的経費等の状況に応じ推移しています。

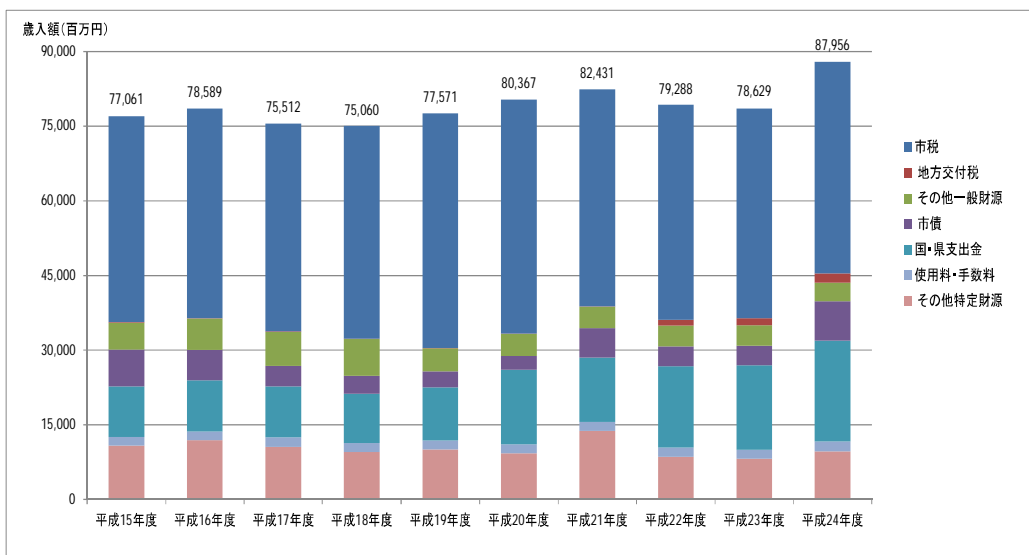


図7 一般会計歳入決算内訳の推移

イ 歳出について

過去10年間の状況を見ると、平成24年度は、新庁舎建設事業及び環境事業センター整備事業といった大型事業の進捗に伴う投資的経費の増加により約842億円（対前年度比：約95億円（12.7パーセント）増）となっていますが、それを除けば700億円台で推移しています。人件費、扶助費、公債費で構成される義務的経費のうち人件費は、定員管理と給与適正化の推進等により、平成16年度の約182億円をピークに減少を続けています。一方、平成15年度に約95億円であった扶助費は、平成24年度には200億円を超え、2倍以上の伸びとなっており、少子高齢化の進展に伴い、介護保険及び国民健康保険等への繰出金と合わせ、今後も増加が見込まれます。また、公債費は、平成15年度の約67億円から平成24年度には約49億円に減少しましたが、新庁舎建設事業や環境事業センター整備事業などの大型事業に係る市債の元金償還が本格的に始まることから、今後は増加していくものと見込まれます。

これらに加え、今後、公共施設の長寿命化に係る保全などに要する経費が増加していくことが予想されており、限りある財源を有効に活用することがより一層必要となってきます。

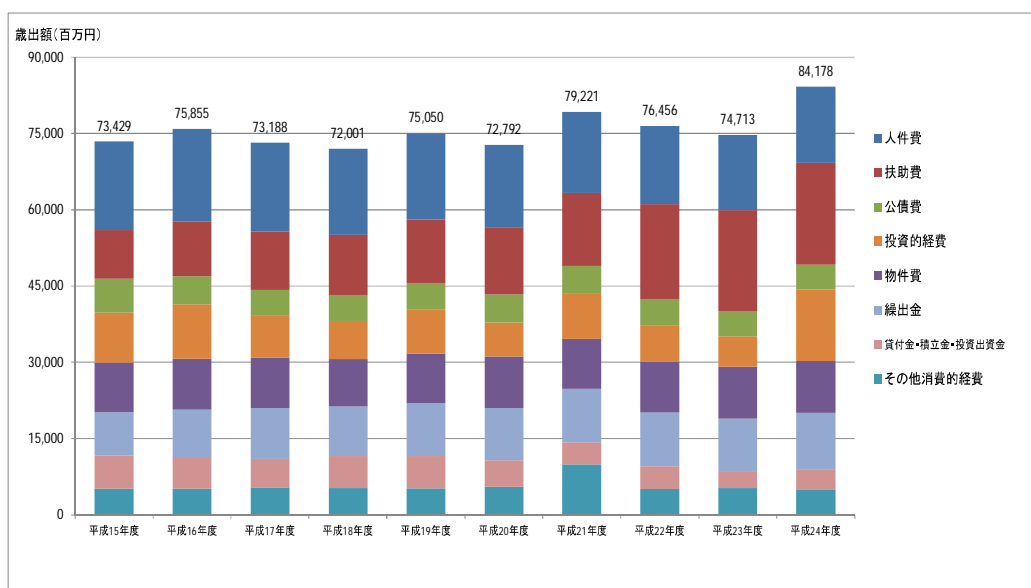


図8 一般会計歳出決算内訳の推移

(4) 施設の維持管理費用と更新（建替え）費用の試算

ア 保有施設の経過年数

現在、本市が保有する施設の床面積を建築後の経過年数で10年毎に区切って割合を表すと、図9のとおりになります。建設後31年から40年経過しているもの（昭和48年（1973年）から昭和57年（1982年）の間に建設されたもの）が34.8パーセントと一番多くを占めています。続いて21年から30年経過しているもの（昭和58年（1983年～平成4年（1992年）の間に建設されたもの）が28.2パーセント、41年～50年経過しているもの（昭和38年（1963年）から昭和47年（1972年）の間に建設されたもの）が19.6パーセントと続いています。この30年間に全体の80パーセント以上の施設を建設しています。棟数の割合では、21年から30年を経過している棟数が一番多く、全体の33.1パーセント、次いで、31年から40年を経過している棟数が、28.1パーセント、41年から50年を経過している棟数が15.4パーセントとなっています。このことから、30年以上たっている建物は、棟数より延べ床面積の割合が多くなっていますので、全体の数としては少ないが、規模の大きな建物が多いと考えられます。比較的規模の大きい建物の更新が先にやってくるため、計画的な更新や改修等の対応策が必要です。また、施設の更新を考えた場合、高度経済成長期に建設した公共施設が、同時期に集中して更新時期を迎えることになります。このため、一定の時期に多額の費用を要しますので、更新時期を平準化していく取り組みも必要です。

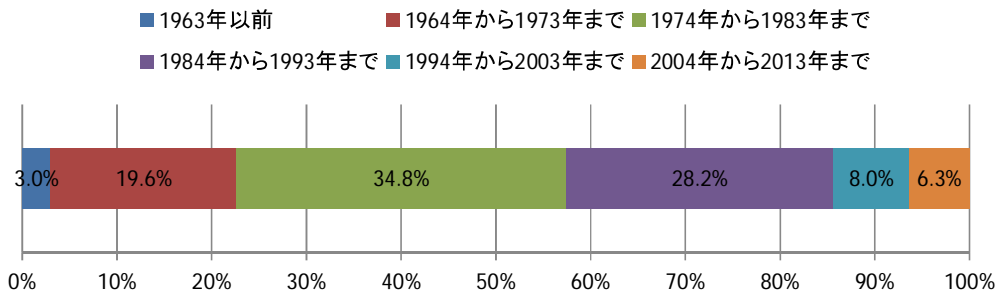


図9 保有施設の経過年数別比率（床面積）

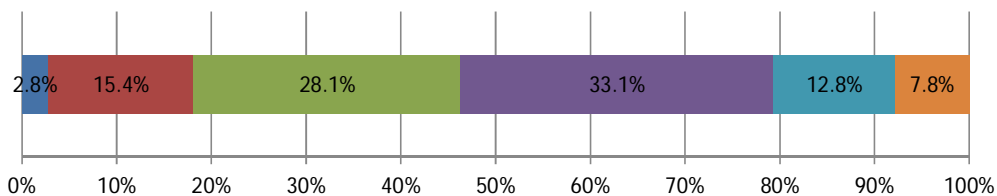


図10 保有施設の経過年数別比率（棟数）

イ 施設更新（建替え）に係る費用の試算

本市が保有する施設の規模を将来に渡って維持管理、更新していく場合、その費用額の規模はどの程度になるか、試算を行います。

試算には総務省所管の財団法人自治総合センターが公表している「地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会報告書」の試算方式を基に、将来更新費用を推計しました。また、推計にあたり、財団法人地域総合整備財団（ふるさと財団）の提供する公共施設更新費用試算ソフトを一部使用しています。

公共施設の分類ごとに、現在の保有量（延べ床面積）と同条件で更新するとし、その延べ床面積に用途別の更新単価を乗じることにより、試算の翌年度から40年度分の更新費用を試算しています。建築物の耐用年数は60年と仮定し、各種附属設備の耐用年数を概ね15年として、2回目の改修を迎える建設後約30年で建築物の大規模改修を実施、その後概ね30年経過した時点で建替えると仮定しています。

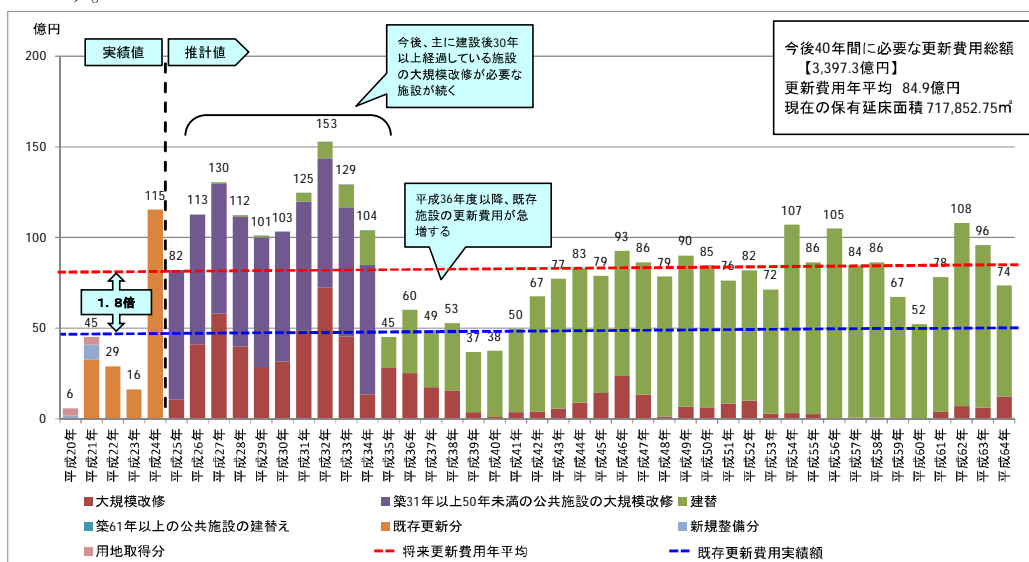


図 1-1 保有施設の将来更新費用の推計

【試算の諸条件】

・耐用年数経過後に同規模・同構造で更新すると仮定し、延床面積に一定の基準に基づく更新単価を乗じることにより、今後40年間の更新費用を試算しています。また、大規模改修の単価は、一般的に建替えの5～6割といわれていることから、本試算においてもこの数値を想定し設定しています。

・更新に際し、その財源として、市税等の一般財源をはじめ、県費補助金や国庫補助金等の各種補助金の活用も当然見込まれますが、更新費用の推計金額については、事業費ベースで試算しているため、これらを考慮していません。

・標準的な耐用年数（日本建築学会「建築物の耐久計画に関する考え方」）を60年としています。建築物の耐用年数を60年とした場合、建設後30年で大規模改修（修繕に要する期間を2年と設定）を行い、その後30年で更新（建替えに要する期間は3年と設定）すると仮定しています。なお、試算の時点で、経過年数が30年を超え50年以下の建築物については今後10年間で均等に大規模改修を行うと仮定し、経過年数が50年を超えている建築物については、建替えの時期が近いことから、大規模改修は行わずに60年を経た年度に建て替えると仮定しています。

【試算に使用した単価の例】

	大規模改修	建替え
学校教育施設	17万円/㎡	33万円/㎡
市営住宅	17万円/㎡	28万円/㎡
スポーツ施設	20万円/㎡	36万円/㎡

ウ 試算結果

この試算結果からは、平成34年までの10年程度は、既存施設の大規模改修が続くことと、平成35年頃からは既存施設の更新（建替え）が中心になっていくことがわかります。特に平成45年頃からは急激に増加しています。本市の既存施設は、建設後30年以上経過となる施設も多くあり、大規模修繕が実施されていない施設もあります。施設を長期的に維持管理していく上では早期に実施する必要があります。

大規模改修工事や既存施設の建替えに要する将来費用負担の試算について、今後**40年間で合計約3,400億円、年平均にして約85億円が必要**との結果になっています。この試算結果は、一般会計及び特別会計の区別をせず算定したものであり、また事業実施にあたっては国県補助金や市債等を活用して整備するものです（※図11の【試算の諸条件】を参照。）。

将来更新改修に必要な費用は今回の試算では年平均額で約85億円でした。既存市有施設に対する更新及び改修に要した実績額は、過去5年間の平均実績額で約47億円になります。この平均額の水準を維持できた場合であっても、現状の予算規模では、**現在の全ての施設は維持できないという試算結果となりました。**

なお、総務省が平成23年度に行った、「公共施設及びインフラ資産の将来の更新費用の比較分析に関する調査」（以下「更新費用調査」という。）の結果と比較すると、人口1人当たりの更新費用見込額は32,770円で全国平均を下回っています。しかし、25万人以上の都市の平均や、10万人以上25万人未満の都市の平均と比較すると上回る結果となっています。また、人口1人当たりの延床面積では、2.76平方メートルで、全国平均及び10万人以上25万人未満の都市の平均を下回っていますが、25万人以上の都市の平均を上回っています。

表2 本市試算結果と更新費用調査結果との比較表

	平塚市	全国平均	25万人以上の都市の平均	10万人以上25万人未満の都市の平均
人口1人当たりの更新費用見込額 (単位:円/1年間)	32,770 円	32,910 円	21,060 円	30,960 円
人口1人当たりの延床面積 (単位:㎡/人)	2.76 ㎡	3.22 ㎡	1.92 ㎡	2.89 ㎡
築30年以上経過した公共施設の割合(延床面積)	59.3%	43.1%	50.6%	42.2%

2 課題整理

(1) 新たな市民ニーズへの対応

人口増に対応する形で絶えず右肩上がりの拡大傾向で整備されてきた公共施設ですが、国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、今後本市の人口は減少することが予想されています。また、その人口構成も、高齢者人口の増大、それと反比例して年少人口・生産年齢人口の減少といったいわゆる少子高齢化や人口構成の変化に伴う産業構造の変化等の要因により変化してきており、今後はその傾向も加速していくものと思われます。

そういった状況の中で、公共施設には従来は存在していなかった、もしくは見過ごされがちであった市民ニーズの変化、または顕在化への対応が求められています。公共施設の設立時に求められていた価値観や存在意義が時代と共に変化している以上、将来にわたって公共施設を維持していくのならば、それらに対応した変化を目指す必要があります。

(2) 財政の状況

本市の普通会計ベースの財政規模は、最近10年間では、投資的経費に応じて増加している年度もありますが、概ね700億円台で推移しています。歳入の約50パーセント以上を占める市税収入は、約430億円前後で変化はありません。この間に臨時財政対策債の発行や普通交付税の交付団体となる等、厳しい状況となっています。また、人口減少や少子高齢化等による人口構成の変化が予測されている中では、大幅な増収は、期待できません。また、歳出面では、介護保険料や国民健康保険等への繰出金や扶助費、公債費等の義務的経費が増加すると予測されます。

(3) 公共施設の維持管理と更新費用

本市の主要な公共施設は、高度経済成長期を含む昭和45年から平成2年頃までの約20年間に人口の増加等に対応するために建設されました。集中して建設された公共施設は、集中して老朽化が進むことになり、ある期間に多額の費用が必要となります。このため、費用の平準化を行う取り組みが必要です。

今回の更新改修費用の試算からは、現在の投資額の水準では、現在ある全ての施設を維持管理・更新していくことは難しいと考えられます。今後、予想される財政状況の中で、公共施設に投資できる予算を最適な施設に執行するために、**全市的かつ総合的な視点での「選択と集中」**を判断していく必要があります。