

鎌倉市公共施設再編計画基本方針 (案)

目 次

I. 鎌倉市公共施設再編計画基本方針策定の背景	1
1. 公共施設の更新問題	
2. 本市の公共施設再編への取り組み経緯	
3. 基本方針策定の目的	
II. 公共施設を取り巻く本市の現状と課題	
1. 施設の現状と課題	3
2. 人口の現状と課題	5
3. 財政の現状と課題	7
4. 将来の更新コスト試算	8
III. 公共施設再編計画基本方針	
1. 対象施設	12
2. マネジメントの必要性	12
3. マネジメントの大方針	12
4. 公共施設マネジメントの3原則	13
5. 削減目標について	15
6. 5つの取組方針（アクションプラン）	19
IV. 公共施設再編の進め方	
1. 上位計画との関係	21
2. 公共施設マネジメントの考え方	22
3. 公共施設再編計画ロードマップ	23
V. 公共施設再編計画策定へ向けて	
1. モデルパターンの基本手法	26
2. 主なモデルパターンの例示	28
3. 本市の保有する施設の配置状況	33

I. 鎌倉市公共施設再編計画基本方針策定の背景

1. 公共施設の更新問題

我が国では、昭和 30 年代からの高度経済成長期において、急激な人口増加を背景に、多くの公共施設[※]（建築物）が整備されてきましたが、現在、これらの公共施設の老朽化が進み、今後集中して必要となる施設の維持・改修などにかかる多額の費用確保が課題となっています。このような状況を「公共施設の更新問題」といい、全国的に自治体共通の課題となっています。

公共施設は身近な市民活動の拠点として、長く多くの市民の皆さんに親しまれていますが、人口減少や少子高齢化の進行、また東日本大震災以降の防災意識の高まりの中、将来の行政ニーズに応じた適正な公共施設のあり方について、改めて見直さなければならない時期を迎えています。

2. 本市の公共施設再編への取り組み経緯

本市では、次の世代に過大な負担を残さない公共施設のあり方（維持・管理・運営）について、平成 18 年度より「公共施設再編の全市的配置計画検討会」（庁内組織）を設置し取り組んできました。平成 21 年度には公共施設白書作成の取り組みを開始し、「施設白書研究会[※]」に参加し、他自治体とともに研究を進めてきました。

それらの取り組みを経て、平成 24 年 3 月に本市が保有している公共施設について、その機能や配置状況、利用状況や稼働状況、また施設運営に要する経費や施設の老朽化度合などについて実態を把握し、市民の皆さんにも公共施設の現状を知っていただくための「鎌倉市公共施設白書」を作成し、同年、維持保全システム[※]も構築し、建物データの収集の基盤整備を始めました。

平成 24 年 4 月以降、「公共施設再編推進担当」を設置するとともに、10 月には識者などで構成される「鎌倉市公共施設再編計画策定委員会」（外部組織）を立ち上げ、「鎌倉市公共施設再編計画」の骨子となる基本方針の策定を進めてきました。

図表 公共施設再編についての主な取り組み経緯

平成18年	公共施設再編の全市的配置計画検討会設置(庁内組織)
平成21年	公共施設白書作成への取り組み開始
平成22年	施設白書研究会参加(入間市、取手市、武蔵野市)
平成23年7月	鎌倉市公共建築物耐震対策に関する基本方針策定
平成24年3月	鎌倉市公共施設白書作成 維持保全システム構築
4月	経営企画部経営企画課公共施設再編推進担当設置 (白書の詳細分析など再編計画策定への取り組みを本格開始)
10月	鎌倉市公共施設再編計画策定委員会設置(外部組織)

※公共施設：本方針における「公共施設」とは、地方自治法第238条第4項に規定された行政財産（普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産）である建築物。

※維持保全システム：建築物に関するデータを一元管理するためのシステム。

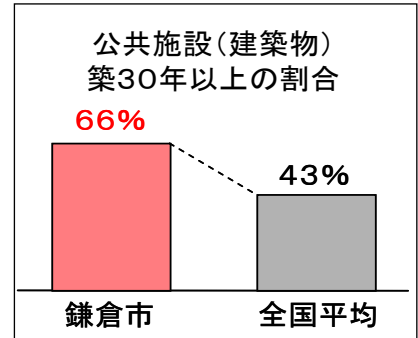
※施設白書研究会：公共施設の有効活用を進める上で基本情報となるコストパフォーマンスの実態把握、また、それらが分りやすく可視化された施設白書づくりを目標として、平成22年4月にスタートした研究会。

3. 基本方針策定の目的

本市では、昭和30年代から40年代にかけて大規模な宅地開発が行われ、集中的な人口増加と共に公共施設の建設が行われてきました。全国的にみても、本市の公共施設は老朽度が比較的高いと言え、大規模改修や建て替えが急務[※]となっています。本来すべき改修を行わなければ、施設の老朽化が進行して、安心して使用できなくなります。現下の厳しい財政状況の中では、全ての施設を維持・更新することは、困難な状況にあります。

このため、公共施設再編計画の骨子となる「公共施設再編計画基本方針」を策定した上で、施設の適切な規模とあり方を検討し、公共施設のマネジメントを推進することにより、次世代に過大な負担を残さない、効率的・効果的な市政運営の実現に取り組むことを目的とします。

図表 公共施設(建築物)の老朽度



※全国平均:総務省「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結果」参照

Ⅱ. 公共施設を取り巻く本市の現状と課題

1. 施設の現状と課題

【ポイント】

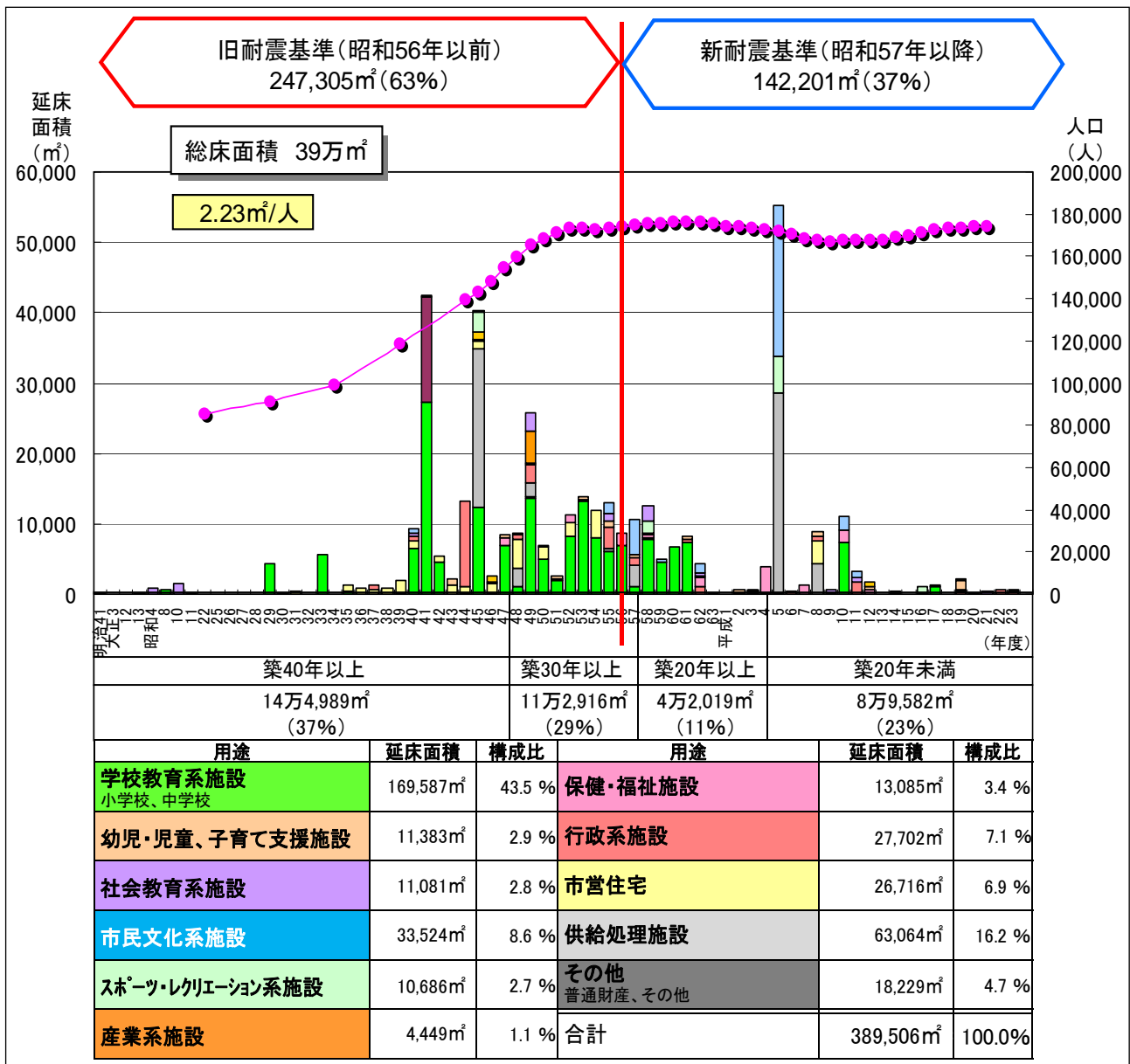
本市では、約 39 万㎡、市民 1 人当たり床面積で約 2.23 ㎡/人の公共施設を保有している。
昭和 56 年以前の旧耐震基準施設が全体の約 63%と老朽化が進行した施設が多い。

※
本市が保有する建物の延床面積 38 万 9,506 ㎡のうち、旧耐震基準で建設された建物は 24 万 7,305 ㎡（63%）、新耐震基準で建設された建物は 14 万 2,201 ㎡（37%）となっています。

これを築年別にみると、一般的に建物の寿命とされる築 30 年以上の建物は約 25.8 万㎡と全体の約 66%を占めています。

また、建物用途別にみると学校施設の延床面積が最も多く、公共施設全体の約 44%、その他では、供給処理施設が約 16%、市民文化系施設が約 9%、行政系施設が約 7%を占めています。

図表 築年別整備状況（平成 22 年度）



※出典：鎌倉市公共施設白書

※耐震基準：建物等の構造物の最低限度の耐震能力を示す基準。現行の耐震基準（新耐震基準）は昭和 56 年 6 月 1 日に施行された基準。

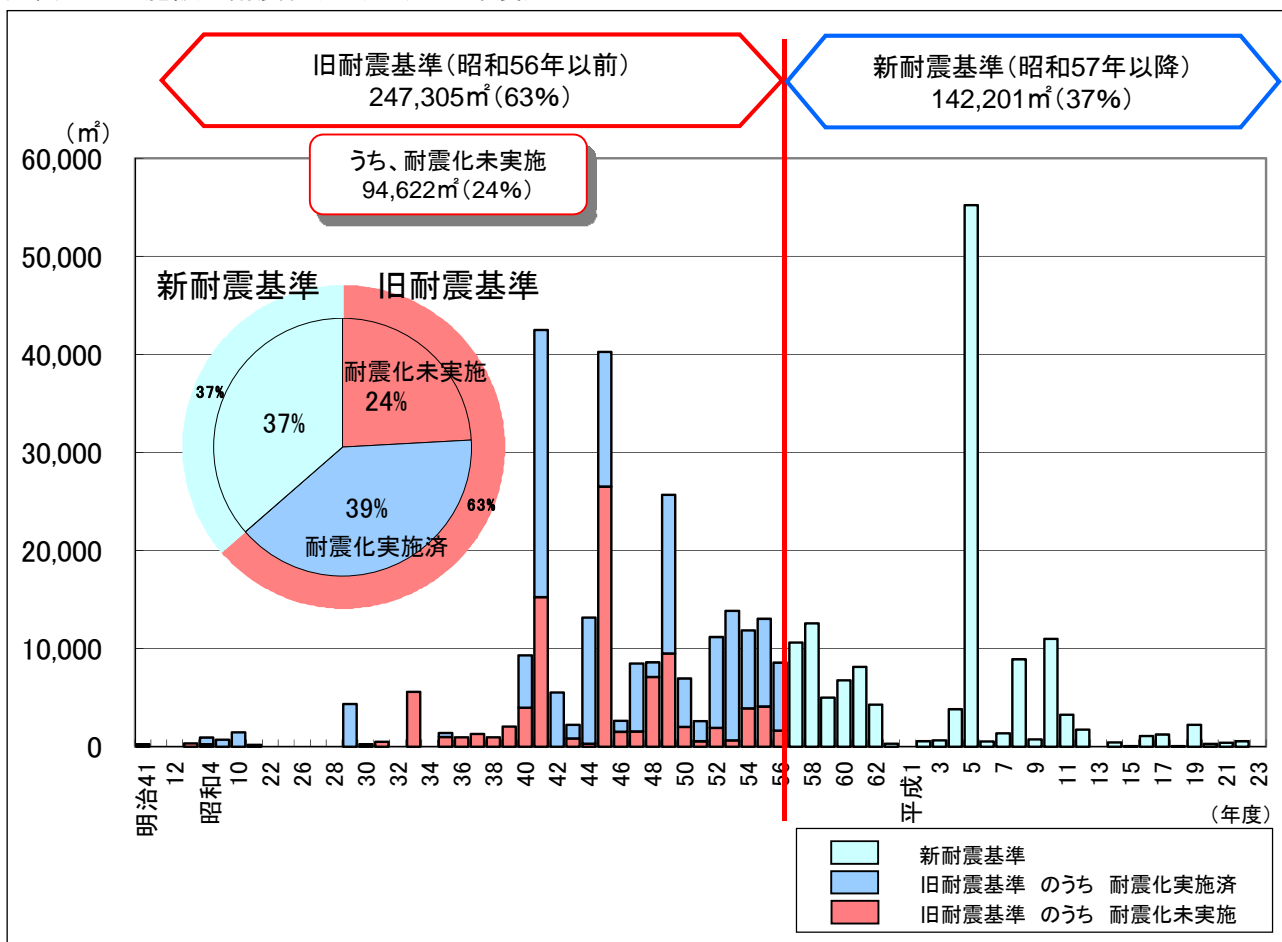
■ 公共施設の耐震状況

この旧耐震基準で整備された建物のうち約 38%が耐震化未実施のもので、これは市全体の建物の約 24%に当たります。

建物延床面積の約 4 割を占める学校施設の耐震安全性の確保について、小中学校 25 校の校舎及び体育館の耐震化状況は、全 108 棟のうち 102 棟について耐震化が実施済みです。平成 23 年 4 月 1 日時点で、耐震化率は 94.4%です。市立小学校 16 校における対象施設について、全て耐震化済みで、唯一耐震化が未実施の大船中学校については、建て替えを予定しています。

また、学校を除く施設で、旧耐震基準で建設された建物は約 11.3 万㎡ (29%) です。一部の保育園や消防施設などで耐震補強工事を実施していますが、一部の保育園や市営住宅など、耐震に対する課題がある建物もあります。

図表 公共施設の耐震状況 (平成 22 年度)



※出典:鎌倉市公共施設白書

2. 人口の現状と課題

【ポイント】

平成10年以降微増傾向となっていたが、平成26年をピークに減少が予測されている。
5地域別の将来予測では、急激な人口減少地域と微増地域とで地域によって状況が異なる。

■ 人口推移及び将来予測

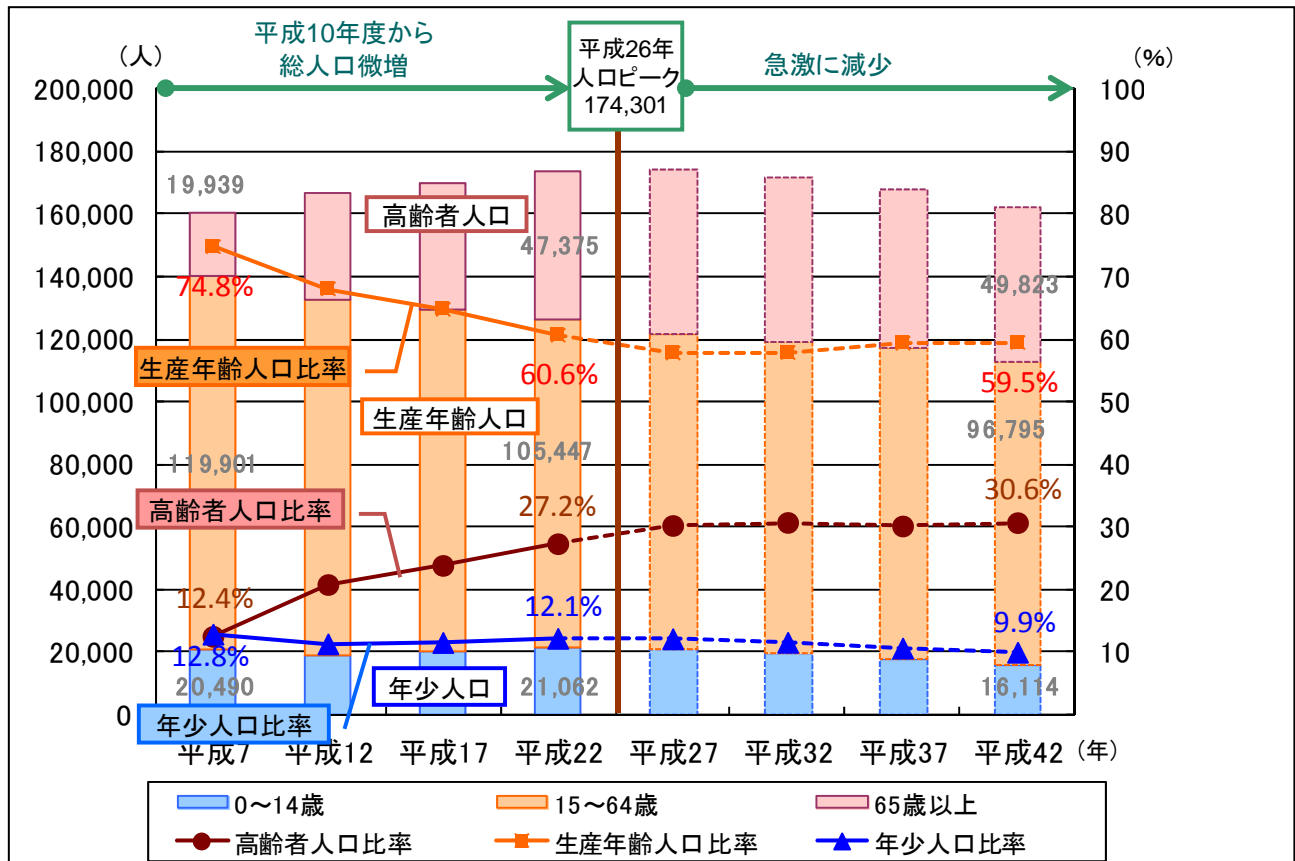
平成10年以降微増傾向となっていますが、平成23年度本市将来人口推計(※)によると、本市の総人口は、平成26年に約17万4千人でピークを迎え、平成42年には約16万3千人になると推計されています。

年齢3区分別にみると、高齢者人口の割合が平成22年実績値の27.2%から平成42年には30.6%へと増加、内訳としては前期高齢者人口(65歳~74歳)の割合が14%から12%に微減する一方、後期高齢者人口(75歳以上)の割合が13%から19%に増大すると推計されています。

生産年齢人口割合は平成22年1月1日実績値の60.6%から平成42年には59.5%に微減することが予測され、特に30~44歳の減少が大きいという推計結果となっています。高齢者人口の割合は、30%で推移します。

また、平成22年から平成27年にかけて前期高齢者と後期高齢者の人口が逆転し、要介護高齢者の比率が高まる後期高齢者人口が増加することが予想されます。

図表 年代別人口の将来推計



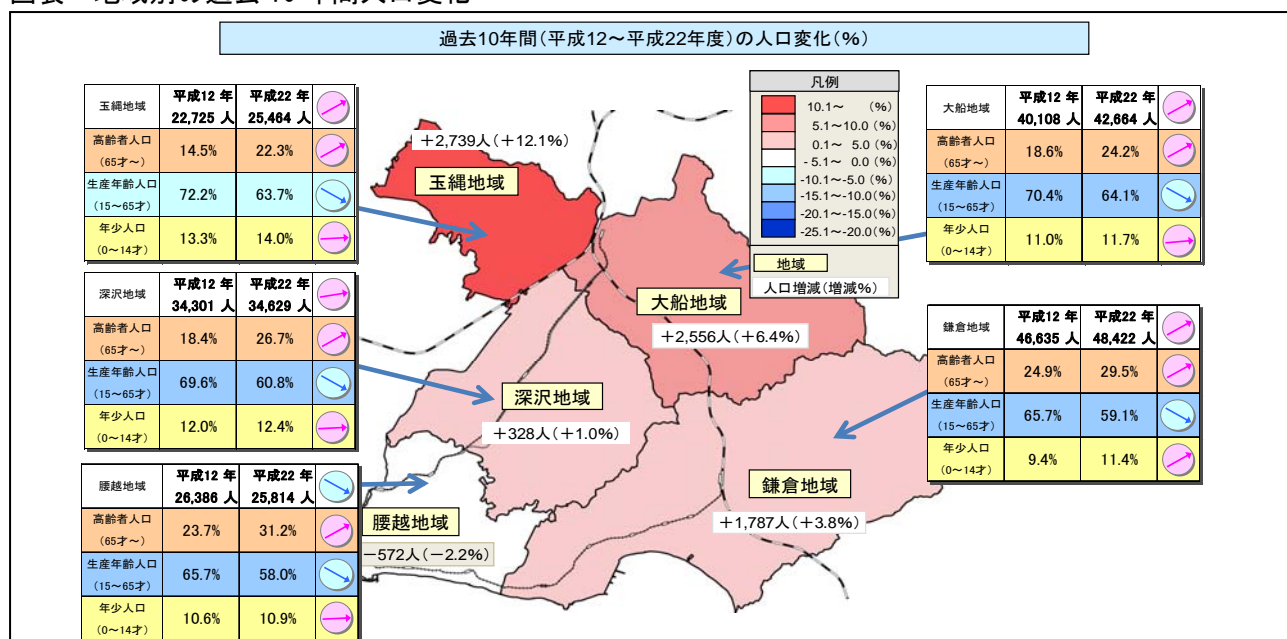
※出典:平成24年3月 鎌倉市将来人口推計調査

■ 地域別の人口推移

平成12年から平成22年までの10年間の、地域ごとの人口動向の特色を見ると、鎌倉地域が横ばいから増加に転じています。一方、腰越地域は、人口流出傾向が強まっています。深沢地域は、企業社宅などが多く立地していましたが、景気後退期に入って人口減少が続き、その後減少傾向は鈍化しています。大船と玉縄地域については、土地利用転換によるマンション建設などのため、近年人口が増加しています。特に玉縄地域では平成11年以降、人口増加が続いています。

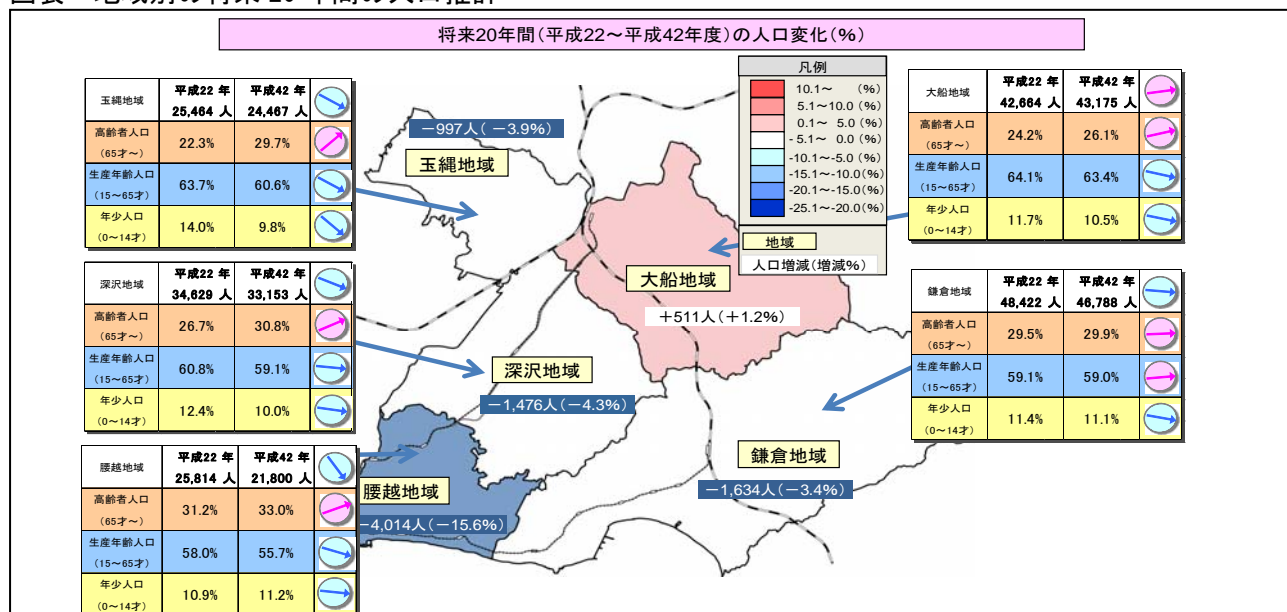
平成42年頃までの地域ごとの将来人口推計に基づく予想としては、大船地域がしばらく人口増加が続くと予想されるのに対し、鎌倉、深沢、玉縄地域はほぼ横ばいで、腰越地域では人口が減少していくものと考えられます。

図表 地域別の過去10年間人口変化



出典:平成12年、22年住民基本台帳

図表 地域別の将来20年間の人口推計



出典:平成24年3月 鎌倉市将来人口推計調査

3. 財政の現状と課題

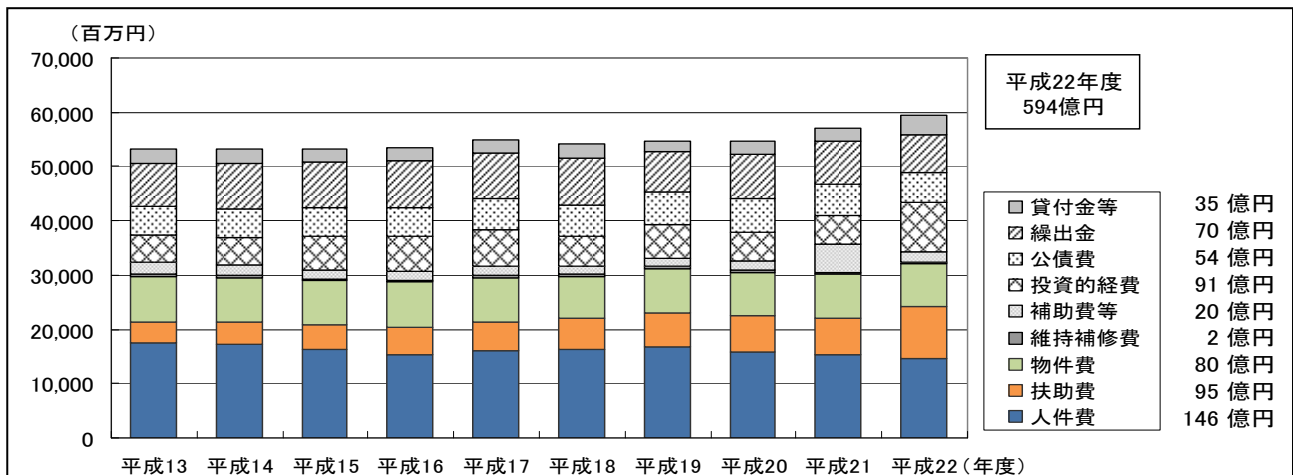
【ポイント】

経費の抑制努力を上回る市税収入等の減少や債務残高、扶助費等の増加が続き、財政の硬直化が進んでいる。

本市の平成 22 年度の普通会計の歳出は、594 億円です。

人件費は減少傾向、扶助費は増加傾向にあり、歳出トータルでは増加傾向にありますが、義務的経費（人件費・公債費・扶助費）が、平成 13 年度 265 億円から平成 22 年度 296 億円で微増しており、特に扶助費は、平成 13 年度の約 2.5 倍と財政の硬直化が進行しています。

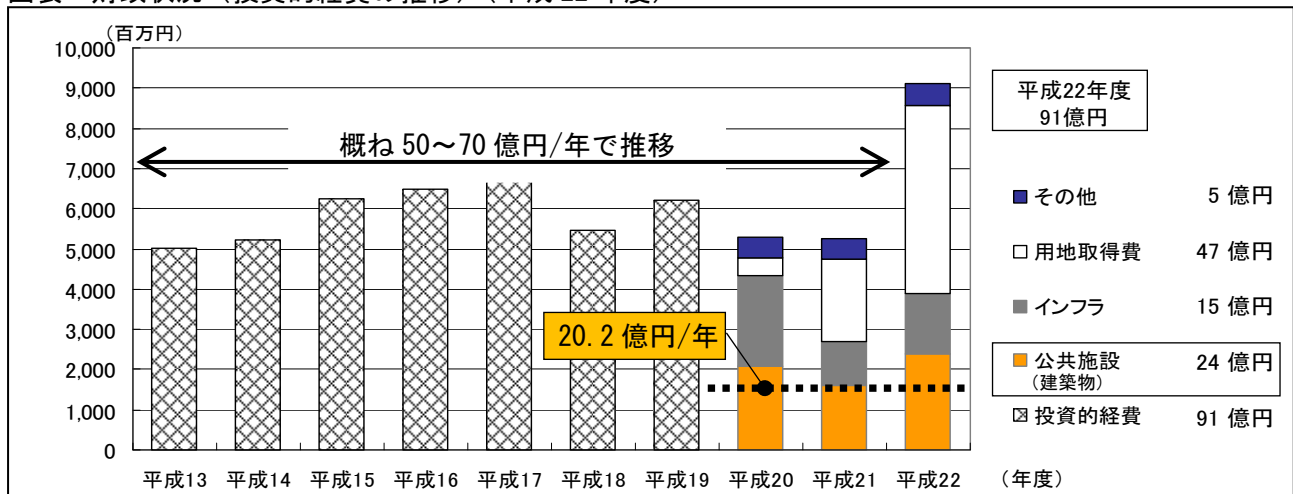
図表 財政状況（歳出の推移）（平成 22 年度）



平成 22 年度の投資的経費は、用地取得費の影響で例年より高く約 91 億円ですが、過去 10 年間、概ね 50 億円/年～70 億円/年で推移してきました。平成 20 年度から平成 22 年度の投資的経費のうち、公共施設にかけた費用は平均で 20.2 億円/年でした。

また、今後も史跡の公有地化や、都市基盤の整備事業などにも財源を必要としており、投資的経費の増加を市債等によって賄えば、財政の健全性低下を招くことから、新たな事業費の確保が困難な状況となりつつあると言えます。

図表 財政状況（投資的経費の推移）（平成 22 年度）



※扶助費：社会保障制度の一環として支給される費用。生活保護法・児童福祉法・老人福祉法などの法令に基づくもののほか、乳幼児医療の公費負担など市の施策として行うものも含まれる。

※普通会計：予算・決算書上の会計区分とは若干異なり、自治体間の財政状況を比較・分析できるようにするために総務省が統一的な基準を定めて作られた会計区分。

※投資的経費：その支出の効果が資本の形成のためのものであり、将来に残る施設等を整備するための経費。普通建設事業費など。

4. 将来の更新コスト[※]試算

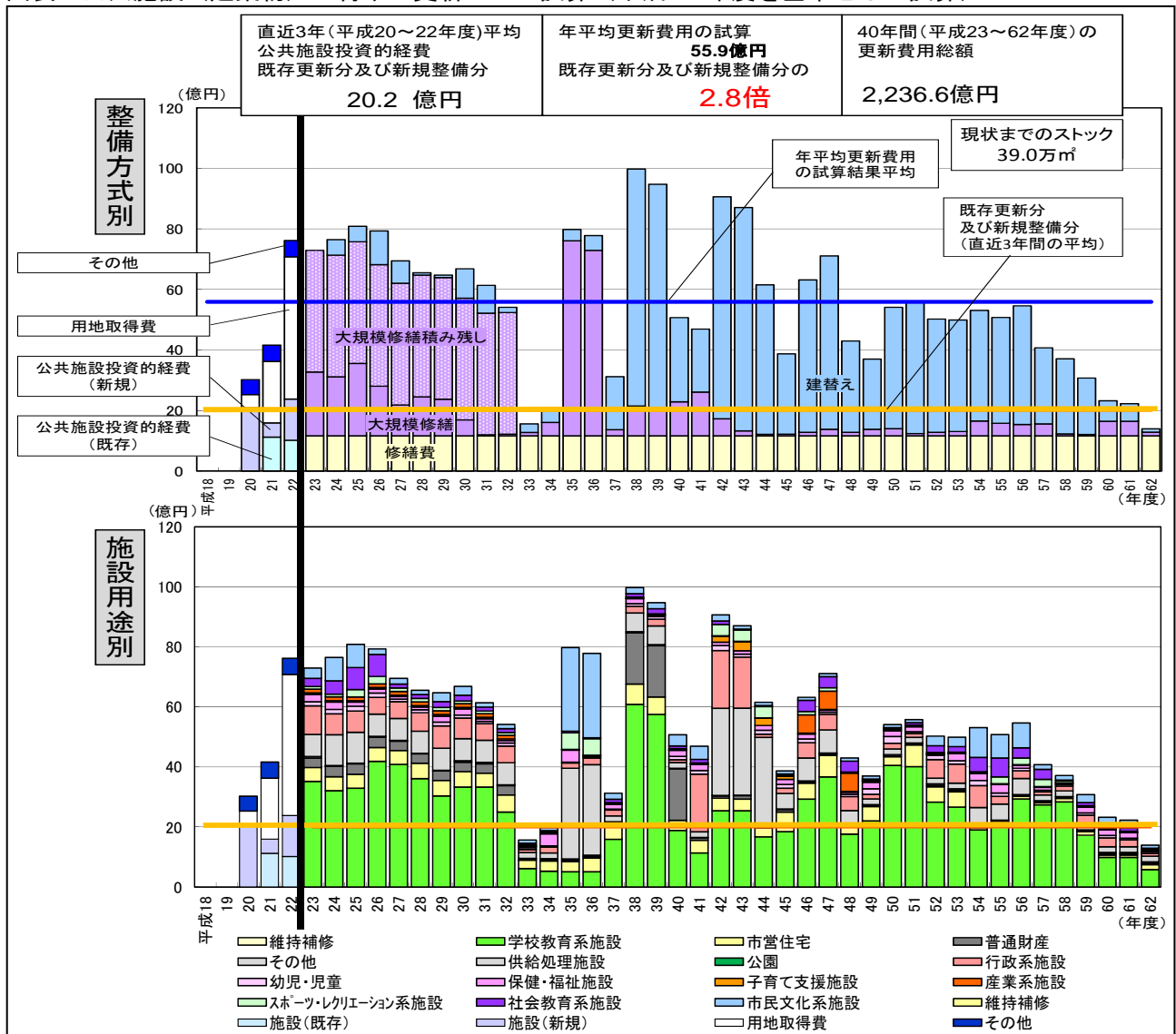
【ポイント】

今後 40 年間に必要な更新コストを試算すると、40 年間で約 2,237 億円（年平均約 56 億円）必要になり、直近 3 年間（平成 20 年度～平成 22 年度）の公共施設の投資的経費の平均の約 2.8 倍のコストが必要になる。

本市の公共施設は、都市化が急速に進んだ昭和 35 年～62 年にかけて建設された施設が多く、建物の安全性の確保、大規模改修、建て替え等に、今後、莫大なコストを要することが予測されます。

そこで、（財）自治総合センターの試算ソフトにより一定の条件を想定して築年別整備状況に合わせて、今後 40 年間（平成 23 年度～62 年度）に必要なコスト試算を行った結果、次のとおり直近 3 年間（平成 20 年度～平成 22 年度）の投資的経費の平均を大きく上回る結果となり、現状の財政状況では、全ての施設の改修や建て替えの実施が困難であることは明確となりました。このまま現在の公共施設全てを保有し続けた場合、20 年後の平成 42 年度には、築 30 年以上を経過する建物が全体の約 91%に増加し、現状の施設環境よりさらに悪化することが考えられます。

図表 公共施設（建築物）の将来の更新コスト試算（平成 23 年度を基準として試算）



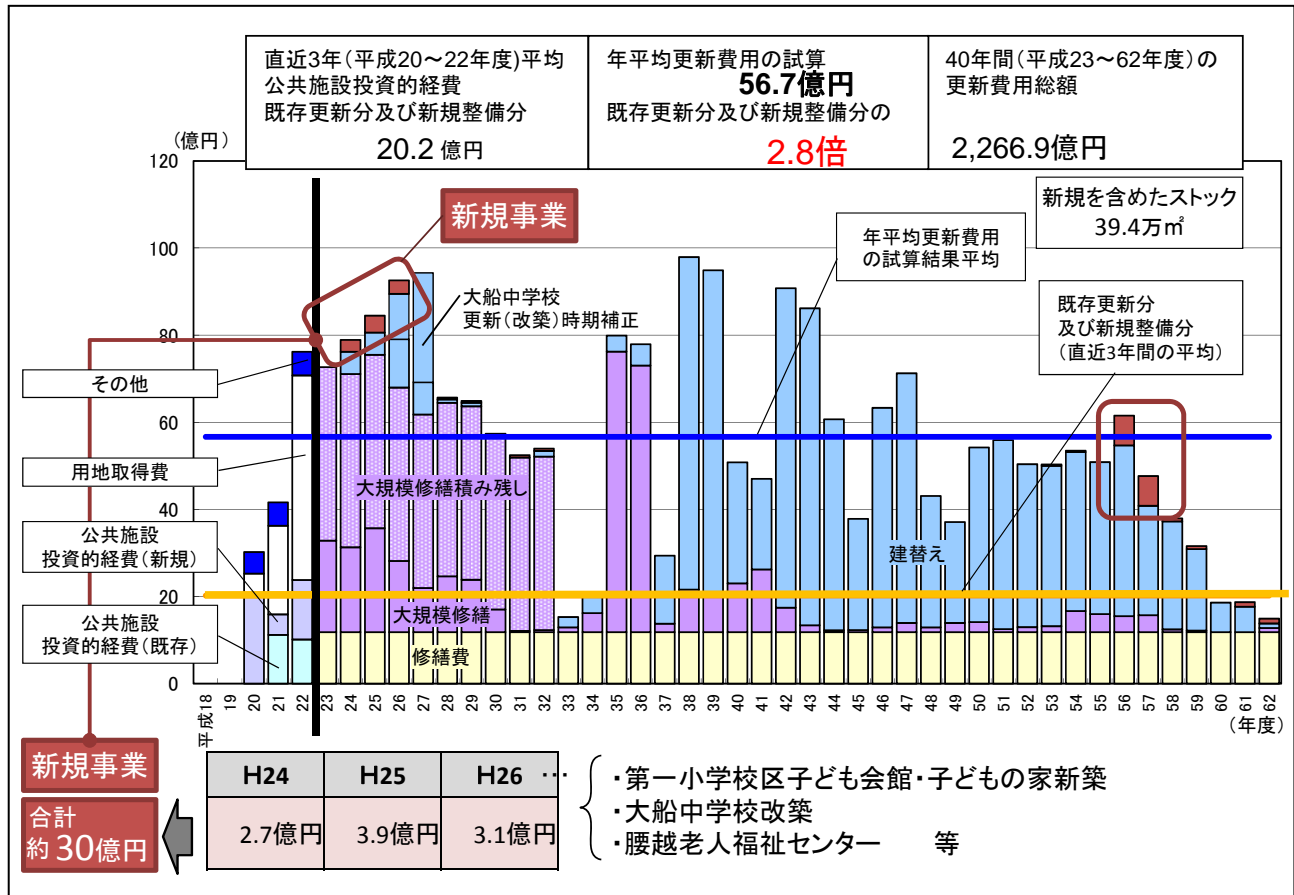
※更新コスト：建物を維持していくために必要な費用のことで、軽微な補修等の修繕費や用途転換等も可能な大規模改修、建て替えなど施設の更新に要する費用のこと。

■ 新規事業等を含めた将来の更新コスト試算

平成 24 年度以降に実施が予定（一部実施済）されている新規事業等の事業費は、概算で合計約 30 億円です。

新規事業等を含めた、今後 40 年間に必要な更新コストは、約 2,267 億円（年平均約 57 億円）となります。

図表 公共施設（建築物）の将来の更新コスト試算（新規事業等含む）

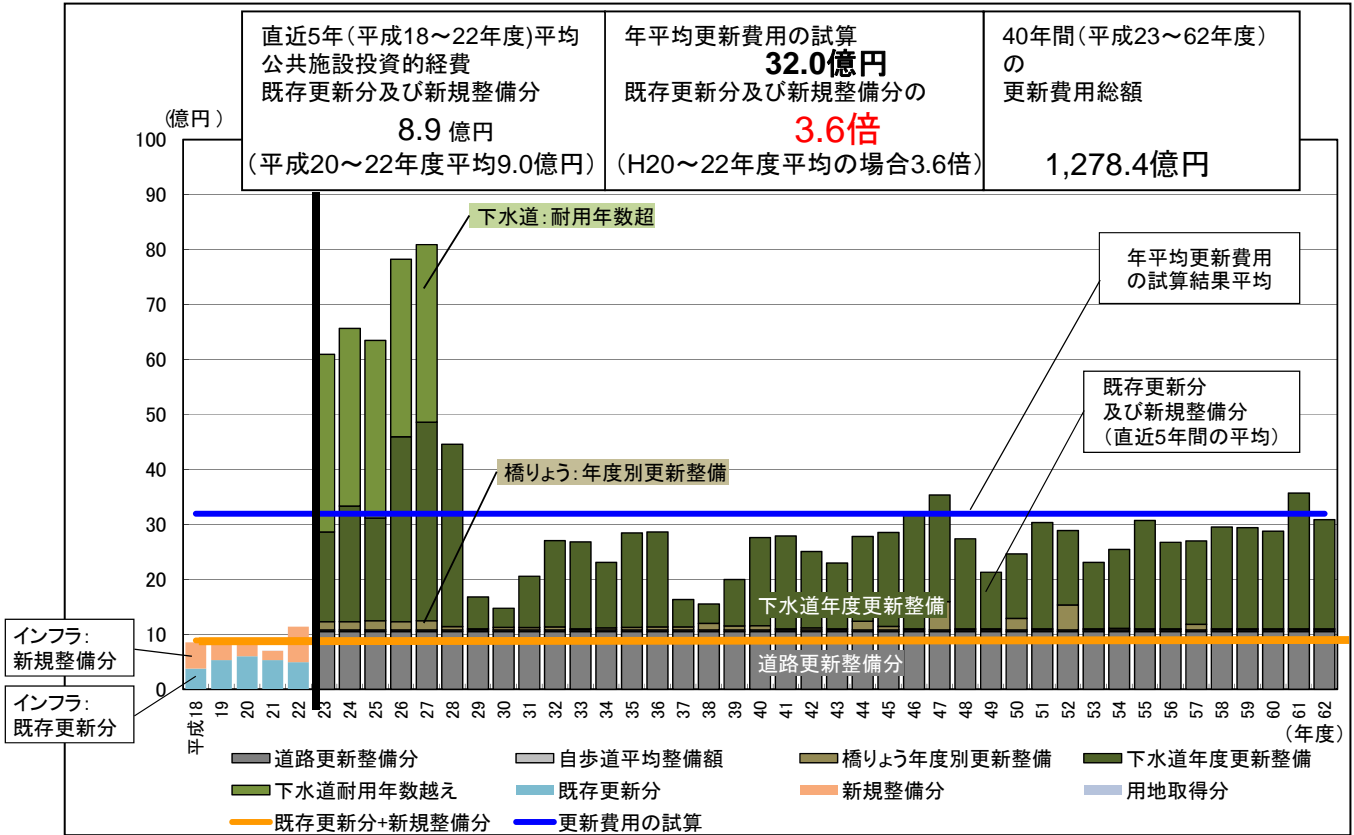


■ 公共施設とインフラ

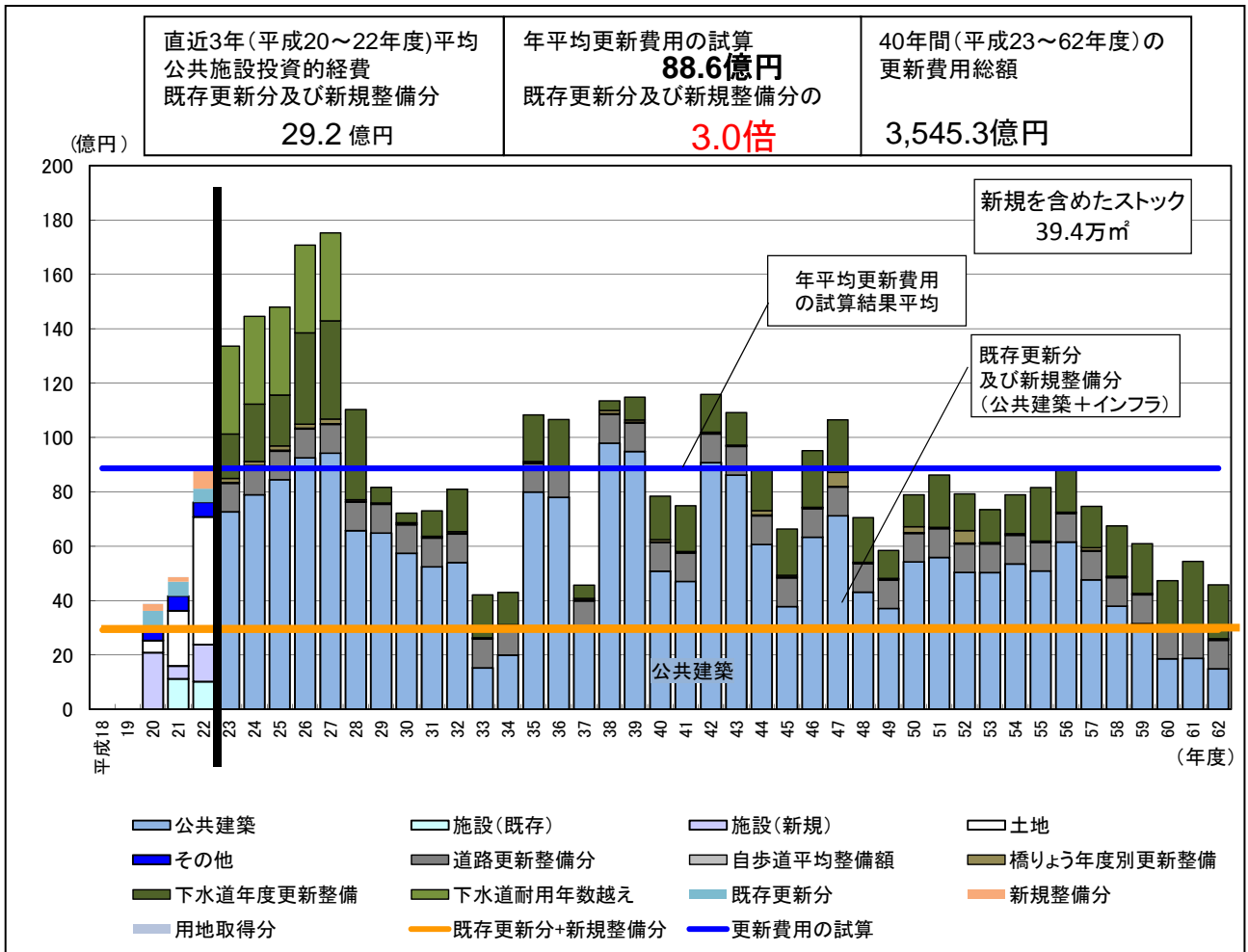
公共施設の更新問題を考える際、建築物のみならず、インフラ（道路、橋りょう、下水道）の維持管理についても考慮していく必要があります。次頁では、参考にインフラの将来コストを試算していますが、建築物とは性質が異なるものであることから、この基本方針とは別に、将来のインフラのあり方については対応することとします。

※インフラ：公共施設のうち、都市活動を支える道路・橋りょうなどの交通施設や公園、上下水道などの施設の総称。

(参考) 図表 インフラ（道路・橋りょう・下水道）将来の更新コスト試算



(参考) 図表 新規事業等・インフラ（道路・橋りょう・下水道）を含めた将来の更新コスト試算



< (財) 自治総合センター試算ソフトの試算条件 >

■ 公共建築

1) 耐用年数の設定

目標耐用年数 60年 (日本建築学会「建築物の耐久計画に関する考え方」)

2) 更新年数の設定

- 建設時より30年後に大規模改修を行い、60年間使用して建て替え
- 現時点で、建設時より31年以上、60年未満の施設については、今後10年間で均等に大規模改修を行うと仮定
- 現時点で、建築時より61年以上経過しているものは、建て替えの時期が近いので、大規模改修は行わないと仮定

3) 建て替え、大規模改修時の単価設定 (※建て替えについては、解体費含む。)

	建て替え	大規模改修
市民文化系・社会教育系・行政系施設等	40 万円/m ²	25 万円/m ²
スポーツ・レクリエーション系施設等	36 万円/m ²	20 万円/m ²
学校教育系、子育て支援施設等	33 万円/m ²	17 万円/m ²
公営住宅	28 万円/m ²	17 万円/m ²

※単価は、先行して試算に取り組んでいる地方自治体の調査実績や設定単価等を基に総務省が設定

4) 全施設対象 毎年老朽箇所の修繕を実施 3千円/m²×施設面積

■ インフラ

1) 道路 (橋りょうも含む)

全整備面積を15年で割った面積の舗装部分を毎年度更新していくと仮定。

一般道路	4,700 円/m ²
自転車歩行者道	2,700 円/m ²

2) 下水道 (雨水・汚水・下水道処理施設等含む)

下水道管は、整備した年度から法定耐用年数50年を経過した年度に更新すると仮定する。なお、整備年度不明の更新費用については、昭和25年～昭和40年の16年間に均等計上している。

耐用年数が既に経過している下水道管については、試算した年度から5年間で均等に更新すると仮定する。

下水道処理施設は、建築物とプラント部分の一部を一体として更新すると仮定し、建築物の耐用年数を60年に統一して試算する。

管種別	コンクリート管、塩ビ管等	12.4 万円/m ²
	更生管	13.4 万円/m ²

Ⅲ. 公共施設再編計画基本方針

1. 対象施設

本市が保有し、又は借り上げている施設を対象とします。

【市民利用施設】		【行政系施設】
● 生涯学習センター	● 図書館	● 市役所・支所 ● 消防施設 等
● 学校教育施設	● 保育園	
● 子育て支援センター	● 青少年施設	
● 福祉センター	● 市営住宅 等	

用途としては、庁舎・支所・出張所、図書館、公民館その他社会教育施設、コミュニティ施設、小・中学校、保育園・幼稚園、児童館・児童クラブ、体育施設、観光交流施設、福祉センター、高齢者施設、隣保館、消防施設等を対象とします。

なお、供給処理施設、文化財、公衆便所等の本再編計画に馴染まない施設には原則対象外としますが、これらについても更新などの際は、その他の対象施設と複合化するなど、本方針の考え方に沿って整備することを検討することとします。

2. 公共施設マネジメントの必要性[※]

本市では、昭和 30 年代から 40 年代にかけての集中的な公共施設の整備の結果、老朽化が顕著となっており、また津波浸水予想エリア内に立地する施設への早急な対応の検討も必要となっています。さらには、少子高齢化が進行し、新たな公共施設ニーズが求められています。財政状況では、公共施設にかけられる財源が不足しており、現状予算で適正な維持管理を行うためには、単純計算では施設を約 65%削減しなくてはならず、このままの状況では老朽化がさらに進行し、安心して施設が使用できなくなり、行政サービスの低下を招く恐れがあります。

そのため、今後は、公共施設を通じ単に事業運営[※]を継続するのではなく、公共施設を資産ととらえ、経営へと転換していく、公共施設マネジメントを行う必要があります。

3. マネジメントの大方針

公共施設マネジメントの実現のために、基本理念となるマネジメントの大方針を掲げます。

あらゆる施策・手法を総動員した課題改善へ向けたマネジメントの実現

施設の複合化や集約化による面積総量圧縮だけでなく、運営方式の見直しや類似業務の集約化、事務事業の見直し等による運営コストの削減等を含めて、多角的かつ横断的に改善検討を行い、全庁を挙げて課題解決に取り組みます。

公共施設を資産ととらえ、活用にあたり効率性を追求するマネジメントの実現

本市の公共施設は、行政コストの面からも保有する資産の面からも、非常に大きな比重を占めています。従って、公共施設を資産と位置付け有効活用することにより、公共サービスのパフォーマンスをさらに上げていくことが可能になります。そのために、施設の複合化、多機能化の促進や共用化の促進、学校施設の有効活用を行います。

※公共施設マネジメント：公共施設の更新問題の他、人口状況や財政状況等を含めて、市が抱える問題・課題を定量的に把握・分析し、実態を明らかにするとともに、今ある資源・資産を最大限有効活用して、コスト削減と行政サービスの維持・向上の両立を図る一体的な取り組みのこと。

※行政財産：市が行政サービスを行うことを目的として保有している財産（土地・建物）。

※事務事業：市が施策目的を実現するための日々の業務。

4. 公共施設マネジメントの3原則

(1) 行政サービス提供のあり方の大幅な見直し

現下の厳しい財政状況の中では、計画的に財源を確保した上で、他の施策への影響も考慮しながら施設の更新を進める必要があります。

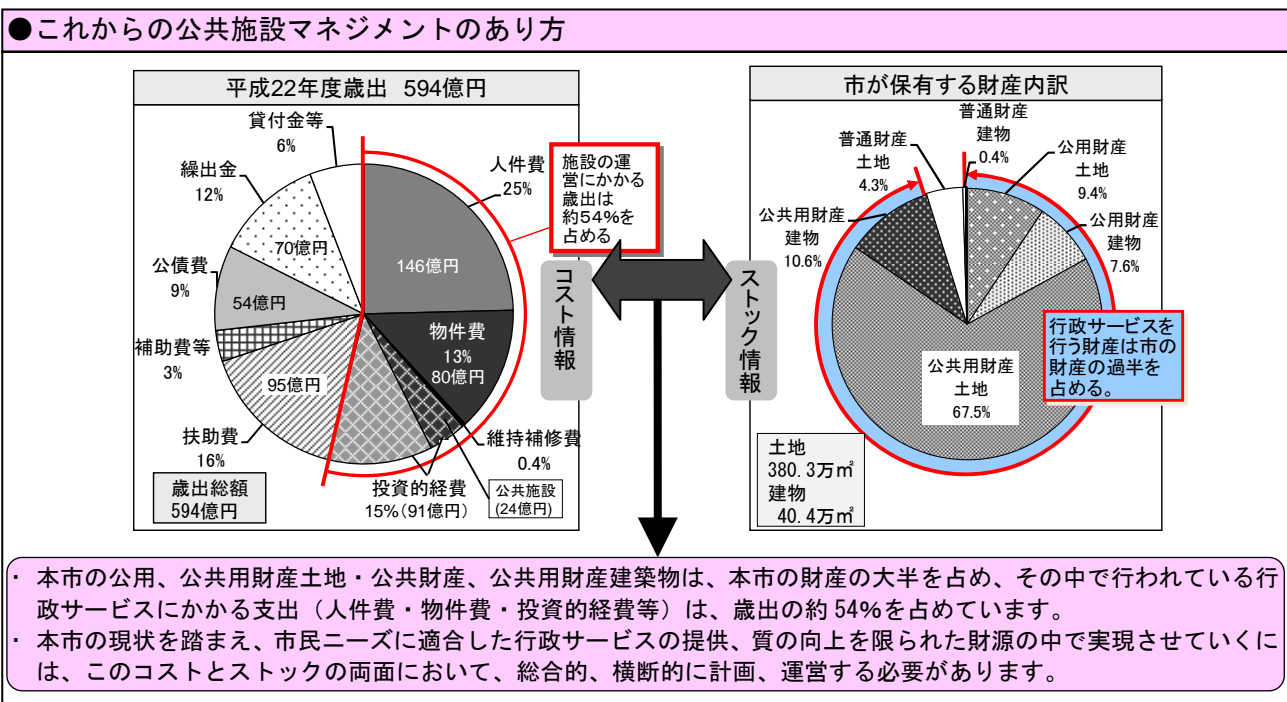
公共施設白書で運営状況を調査した各施設の運営コストの総計は、平成22年度実績で約320億円になり、歳出全体(594億円)の約54%を占めています。内訳は、人件費25%、物件費13%、維持補修費0.4%、投資的経費15%などで、運営コストの7割以上は、固定費である人件費と物件費に費やされています。本市では、新たな歳入確保や、人件費、物件費などの行政コストの削減にも取り組んでいます。一律的なコスト削減だけでは、行政サービスの低下を招く恐れもあります。そのためには、今後の行政サービスのあり方及び公共施設についての全体方針を策定した上で、優先度に応じ限られた予算を適正に配分した、効果的な施策を進めていく必要があります。

行政サービス提供のあり方の見直し方策としては、公共施設を資産ととらえ、施設と行政サービスを行う機能を分離して考え、複合化(集約化)、多機能化、IT活用の促進等総合的な改善による効率化や地域ごとの施設のあり方を見直し、相互利用、共同運用による資産の有効活用等が考えられます。

また、既に進行中の新規施設整備事業等についても、公共施設再配置の全体的視点から、適宜位置付けを再検討する必要があります。

そして、コスト削減と行政サービスの維持・向上の両立を図るには、市民が期待する公共施設の役割や機能を、時代の変化に対応しそれぞれの地域に合った形に変えながら、市が整備・運営する公設・公営の発想の転換を図り、運営の市民、民間事業者等へのアウトソーシングの促進や民間ノウハウや活力の活用による効率化、サービス水準の維持・向上を図ることが必要です。

図表 公共施設マネジメントのあり方



(2) 財政と連動した適切な施設保全

本市の公共施設は、行政コストの面からも保有する資産の面からも、非常に大きな比重を占めています。従って、これらを有効活用することにより、公共サービスのパフォーマンスをさらに上げていくことが可能になります。

そのために、維持保全システムのデータを活用し、施設の劣化状況や施設重要度による財政制約に基づいた大規模改修及び建て替えの優先順位付けを行い、財政負担の平準化等を図りながら公共施設マネジメントを実行していく必要があります。総合的視点に基づく保全計画に、公共施設の有効活用や複合化（集約化）等の改善策検討等、再編計画の具体的なアイデアを組み込むことにより、再編計画の実施を停滞させることなく、一定の合意形成のもとに施設の修繕・更新や有効活用を進めることを可能とします。

(3) 市民が誇れる施設づくり

本市は、歴史の街と山海の自然に囲まれた古都として、歴史的文化財・遺跡・社寺も点在し、鎌倉の市街地は東・北・西の三方を山で囲まれ海に面しているなど、公共施設以外にも様々な魅力があふれています。すでに本市では、鎌倉駅及び北鎌倉駅周辺を中心とした市街地を対象に景観地区を指定し、建築物の高さの最高限度と屋根・外壁の色彩等の制限を定めるなど景観に配慮した施設づくりを進めていますが、今後も公共施設整備の際には、歴史や文化、景観に配慮した施設整備を進める必要があります。

また、少子高齢化や核家族化などにより市民ニーズが多様化、複雑化する一方で、地方分権が進み、自治体は限られた財源を効率的に支出し、地域の特性を生かした、市民の信頼に応えるまちづくりを求められています。このような状況の中で、先駆性、専門性、柔軟性をもつ市民活動団体と自治体が協働で事業を行うことは、市民サービスの向上や地域の課題解決などのために大きな効果をもたらします。本市においては、地域に根ざした活動を行っている市民活動団体が数多く存在し、協働の素地があると言え、市民力を活かした施設運営に取り組む必要があります。



4. 削減目標について

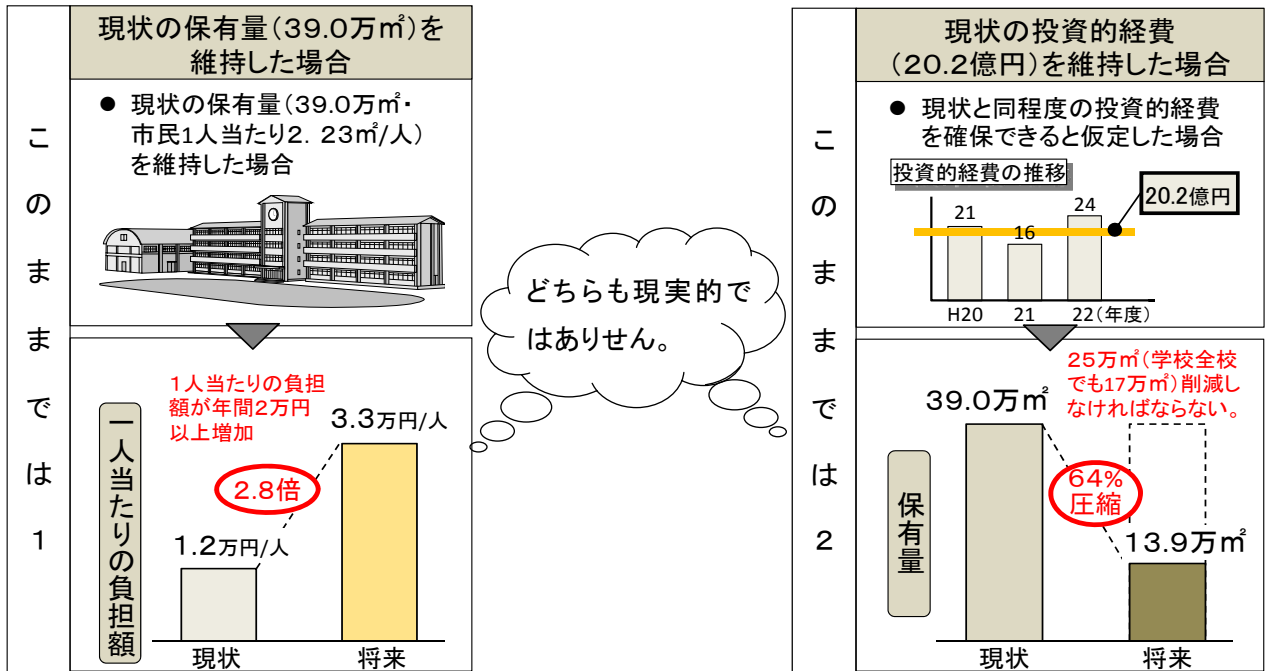
(1) 現在の状況

現状は、公共施設 39.0 万㎡、市民 1 人当たり 2.23 ㎡/人を保有しており、市民 1 人当たりの投資的経費額は約 1.2 万円/人です。今後の公共施設の維持・更新にかかるコストは、年平均 56.7 億円となる予測となっています。

現状の保有面積 (39.0 万㎡) を今後も維持した場合は、今後の更新費用が年平均で 56.7 億円となるため、市民 1 人当たりの投資的経費額は約 3.3 万円 (2.8 倍) に増加します。市民 1 人当たり年間 2 万円も増額することになります。

一方、現状の投資的経費 (年平均 20.2 億円) を今後も維持した場合は、更新できる保有面積が 13.9 万㎡ (0.80 ㎡/人) まで減少することになり、25 万㎡の施設が維持できなくなります。学校 25 校全校合わせても約 17 万㎡ですので、相当の公共施設を廃止しなければならないこととなります。

図表 公共施設整備のストーリー



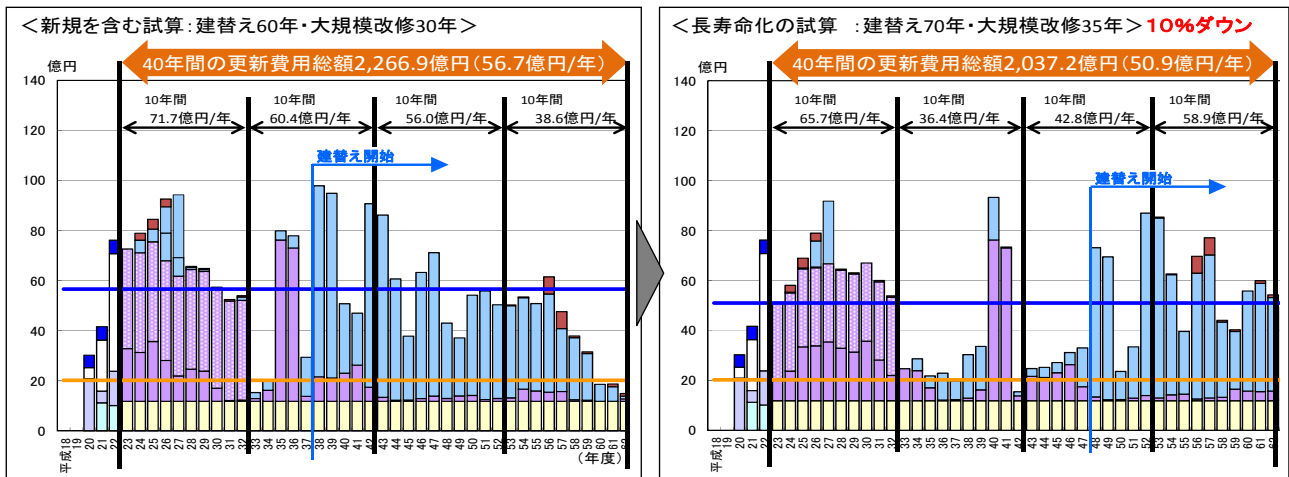
(2) 改善の視点

公共施設が抱える課題を解決するため、「(1) 現状」で述べたようなストーリーは、行政サービス面からも、また本市の財政面からも実際には不可能と言えます。そのため、公共施設を通して行政サービスの見直しも行いながら、ありとあらゆる施策・手法を総動員して改善していく必要があります。課題解決のためには、目標を設定する必要があります。ここでは、公共施設にかかるトータルコスト[※]に着目して、どのような目標設定が理論上可能なのか検証した上で、この基本方針の目標値を設定することにしました。

<改善の視点Ⅰ>

更新コストについて長寿命化[※]・維持管理コストの見直しによる削減目標の設定を行います。①長寿命化については、公共施設白書で実施した更新コスト試算では、建て替え時期を建築後 60 年、大規模改修実施時期を建築後 30 年と設定していましたが、今後は長寿命化による施設の延命化を図ることとして、建て替え時期を建築後 70 年、大規模改修実施時期を建築後 35 年とし試算すると、年平均 56.7 億円だった更新コストが年平均 50.9 億円となり、10.2%のコスト削減となります。さらに、②維持管理コストについては、維持管理のあり方を見直し、例えばこれまでは事後対応が中心であった修繕を、予防保全の考えを取り入れ修繕サイクルを設定して計画的かつ効率的に実施する等改善を図ることで、全体(①+②)で約 15%のコスト削減が見込めると試算しました。このことにより年間 48.2 億円までの削減効果が試算できます。

図表 長寿命化による削減



<改善の視点Ⅱ>

次に、人口減少により増加する人口 1 人当たり延床面積（市保有面積）分を見直すとともに、有効活用等により削減していく削減目標の設定を行います。

平成 22 年時点で 17.4 万人ですが、20 年後の平成 42 年には 16.3 万人まで減少することが予測されています。その場合、延床面積 39 万㎡では人口 1 人当たり面積が 2.39 ㎡/人まで増加することになります。この人口減少に応じて増加していく人口 1 人当たり延床面積（市保有面積）を見直し、有効活用等によって削減していくことと試算します。

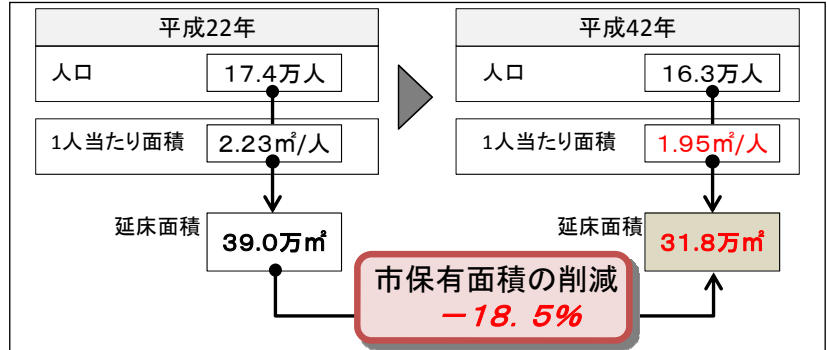
※長寿命化：建築物に求められる性能・機能を確保しながら、より長く施設を使用すること。

※トータルコスト：人件費や事業費等の事業運営にかかるコストや光熱水費、各所修繕費等の施設にかかるコスト、減価償却相当額等、行政サービスにかかる全ての費用。

東洋大学が調査（平成24年1月調査）した人口1人当たりの公共施設延床面積の全国（数値を公開している981市区町村）平均は3.42㎡であり、人口規模別の人口1人当たりの延床面積の最小値は、人口規模による差はあまりみられず、平均すると1.95㎡/人です。

本市の当面目標数値として、全国の最小値平均である「1.95㎡/人」と設定すると、全体の保有量は31.8万㎡となり、現状から約18.5%の面積削減が見込めると試算しました。このことにより年間39.3億円までの削減効果が試算できます。

図表 人口減少による市保有面積の削減

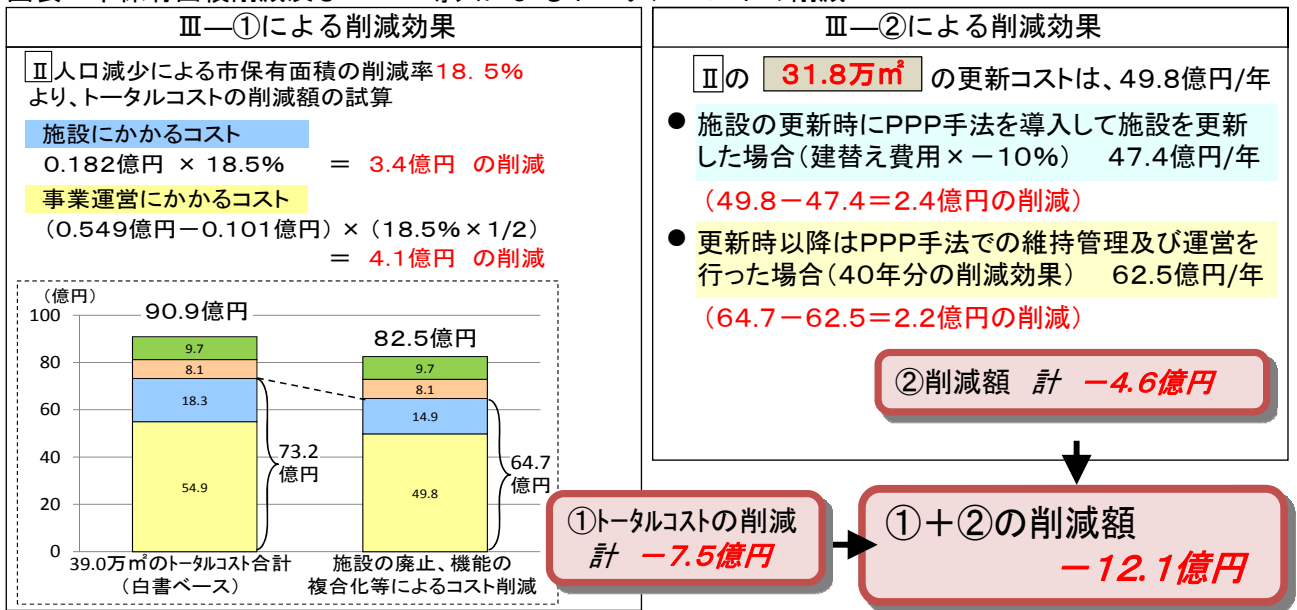


<改善の視点Ⅲ>

最後に、改善の視点「Ⅱ」による延床面積（市保有面積）の削減によるトータルコストの削減と、PPP等の積極的な導入によるトータルコストの削減目標の試算を行います。

公共施設白書で把握したトータルコストをもとに、改善の視点「Ⅱ」で算出した18.5%面積を削減することによるトータルコストの削減額を算出すると、年間7.5億円のトータルコストの削減が試算できます。さらに、民間のノウハウ等を活用することにより、公共サービスの質的向上やコストの削減が図られる施設については、PPP（公民連携）等を活用し、積極的な導入により得られたVFM（財政上の余力）をさらに将来の公共施設更新投資に充当していくと想定すると、年間4.6億円のトータルコストの削減が試算でき、合計すると年間12.1億円の削減効果が試算できます。

図表 市保有面積削減及びPPP導入によるトータルコストの削減



※PPP：(Public Private Partnership) 公共サービスの提供や地域経済の再生など何らかの政策

目的を持つ事業が実施されるにあたって、官（地方自治体、国、公的機関等）と民（民間企業、NPO、市民等）が目的決定、施設建設・所有、事業運営、資金調達など何らかの役割を分担して行うこと。その際、(1)リスクとリターン設計、(2)契約によるガバナンスの2つの原則が用いられていること。

※VFM：(Value For Money) PFI事業における最も重要な概念の一つで、支払 (Money) に対して最も価値の高いサービス (Value) を供給するという考え方のこと。VFMの評価は、PSCとPFI事業のLCCとの比較により行う。この場合、PFI事業のLCCがPSCを下回ればPFI事業の側にVFMがあり、上回ればVFMがないということになる。

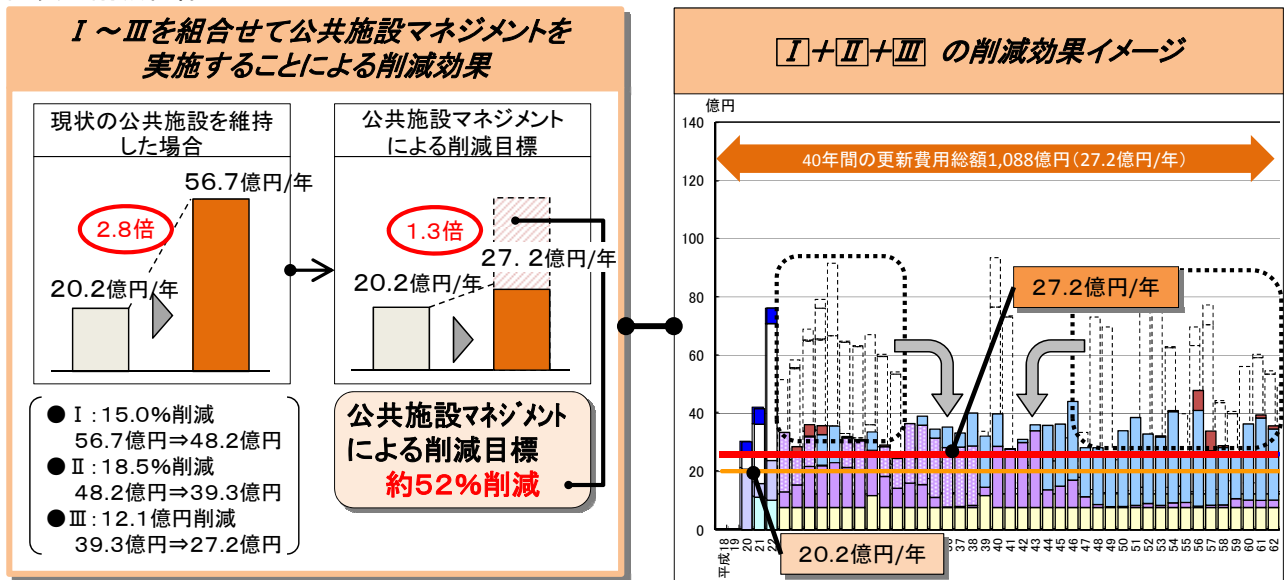
(3) 削減目標のまとめ

以上の改善の視点「Ⅰ」「Ⅱ」「Ⅲ」を組み合わせ、公共施設マネジメント実施することにより、公共施設白書の更新コスト試算で算出した今後の更新費用年平均 56.7 億円/年を約 52%削減でき、年平均更新コストが約 27.2 億円/年まで圧縮できると試算しました。

27.2 億円/年については、20.2 億円/年に対して 7.0 億円/年不足しますが、平成 22 年度の公共施設に関する投資的経費 24 億円/年の近似値でもあり、不足分は低未利用の市有地売却等によって補うなど、対応を図れるものと想定します。

よって、今回、理論上可能と想定された試算をもとに、今後、公共施設マネジメントによるトータルコストの削減目標を 40 年間で 52%（長寿命化、維持管理コストの見直し、床面積の縮減、PPP 等による）と設定します。

図表 削減目標



(4) 削減目標の考え方

削減目標は、公共施設にかかる約 52%のトータルコストの削減に関する試算を行っていますが、必ずしも公共施設を 18.5%減らすというような数値ありきの目標ではありません。安全で適切な、次の世代に過大な負担を残さない公共施設のあり方を考える公共施設再編計画の道しるべとなるものです。これを目標にして、今後の財政状況を踏まえた形で公共サービス水準の維持を目指しつつ、適切に公共施設を維持・管理・運営していく方法を、常に検討していくものです。

※NPO : (Non Profit Organization) の略称で、様々な社会貢献活動を行い、団体の構成員に対し収益を分配することを目的としない団体の総称

※PSC : (Public Sector Comparator) の略称で、公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値をいう。提案されたPFI事業が従来型の公共事業に比べ、VFMが得られるかの評価を行う際に使用される。

※PFI : (Private Finance Initiative) の略称で、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法。

※LCC : Life Cycle Costのことで、プロジェクトにおいて、計画から、施設の設計、建設、維持管理、運営、修繕、事業終了までの事業全体にわたり必要なコストのこと。

5. 5つの取組方針（アクションプラン）

公共施設マネジメントの3原則を受け、削減目標を踏まえた5つの取組方針（アクションプラン）を掲げます。

（1）中長期的な視点からのマネジメントの実現とロードマップに沿った着実な推進

- 既に整備に向け計画的な取り組みが進められているものを除き、新規単独施設整備は行わない。
- 既に進行中の新規施設整備事業についても、可能な限り、基本方針の考え方に沿ったものとする。
- 今後の財政推計や、人口減少と少子高齢化を踏まえ、本市が保有する施設にかかるトータルコストを約52%削減する。（長寿命化、維持管理コストの見直し、床面積の縮減、PPP等による）
- 公共施設再編計画ロードマップに沿った、適切な事業の運営管理を行う。

（2）施設を資産としてとらえた有効活用

- 公共施設を資産としてとらえ、施設の複合化（集約化）、多機能化など総合的な改善による効率化とともに、遊休・余剰資産の売却も視野に入れた有効活用を図る。
- 施設の更新（大規模改修・建て替え）の際には、複合化、多機能化を原則とする。
- 特に公共施設の約40%を占める学校施設を拠点とする。
- 津波浸水予測エリア内に立地する施設については、エリア外の施設との複合化や機能移転等の検討を進めるとともに、津波発生時の避難対策の充実を図る。

（3）市民・民間事業者との協働

- 民間事業者の資金やノウハウを活用して、施設の整備、更新、維持管理、運営をより効率的かつ効果的に行う。
- 鎌倉らしい市民参画の工夫による管理運営方法の見直しなどを図る。
- 公共施設にかかる問題意識の共有化を図り、市民と協働で課題解決に取り組む。

（4）全庁的な問題意識の共有と体制整備

- 施設データの管理・更新を行い、公共施設マネジメントや財産管理に総合的・戦略的に取り組むための体制を整備する。（横断的な庁内施設管理専門部署の設置）
- 公共施設整備事業の実施に先立ち、公共施設マネジメントの観点で検証する事前協議制度を導入し、整備内容の最適化を図る。

（5）地域ごとの施設のあり方の見直し

- 現在の5つの行政地域にこだわらない、公共施設の適切な配置を行う。
- 将来的には、広域対応施設について、施設の相互利用や共同運用、サービスの連携、役割分担等により効率化を図る。

鎌倉市公共施設再編計画基本方針のまとめ

基本姿勢

- ◆ 市民との危機意識の共有
- ◆ 課題・対応を先送りにしない

【対象施設】

本市が保有し、
又は借り上げ
ている施設

市民利用施設

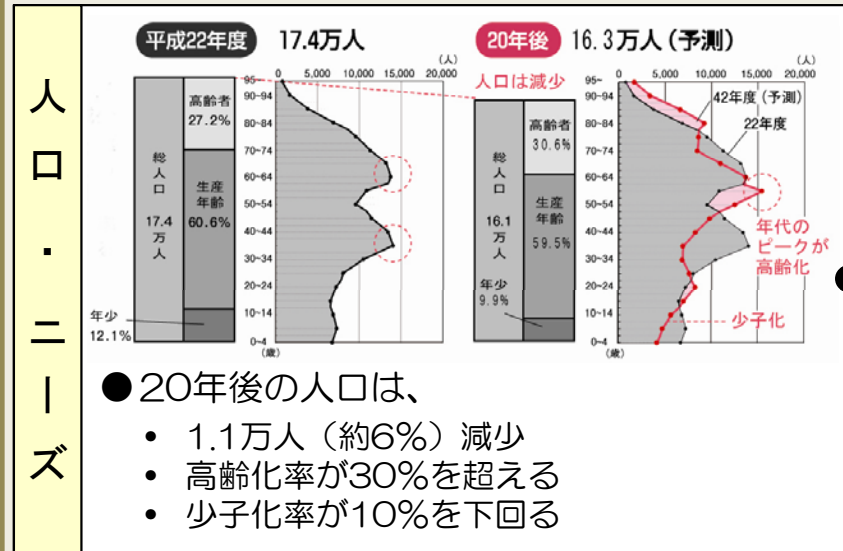
- 生涯学習センター
- 学校教育施設
- 子育て支援センター
- 福祉センター
- 行政系施設
- 本庁舎、支所
- 図書館
- 保育園
- 青少年施設
- 市営住宅 等
- 消防施設 等

《マネジメントの大方針》

■ あらゆる施策・手法を総動員した
課題改善へ向けたマネジメントの
実現

■ 公共施設を資産ととらえ、
活用にあたり効率性を追求する
マネジメントの実現

現状と課題



このままでは・・・

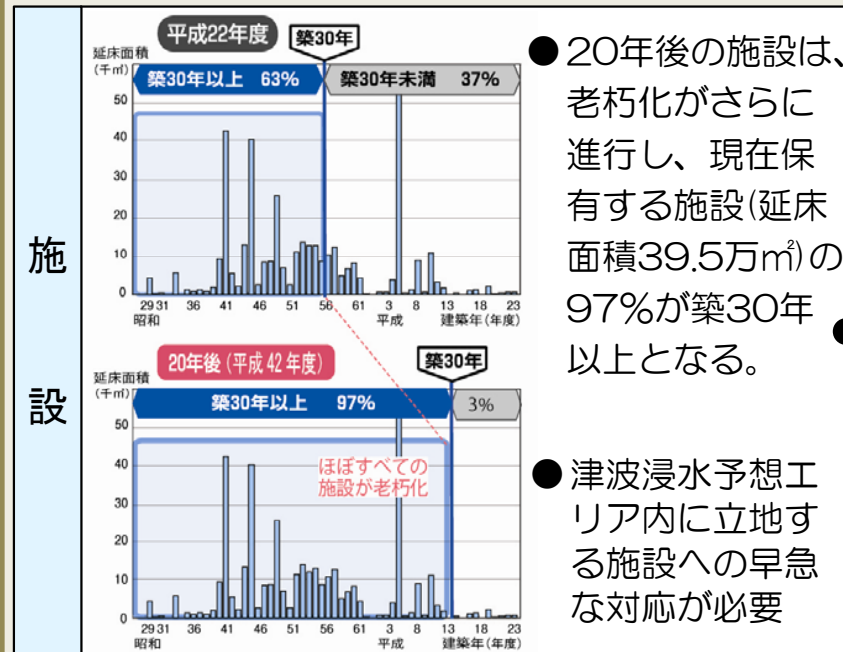
財源不足のため、

- ・ 全ての施設を維持、更新することができず、現状の予算で適正な維持管理を行うためには、施設を約65%減らさなくてはならない。

あるいは、

何もしなければ、

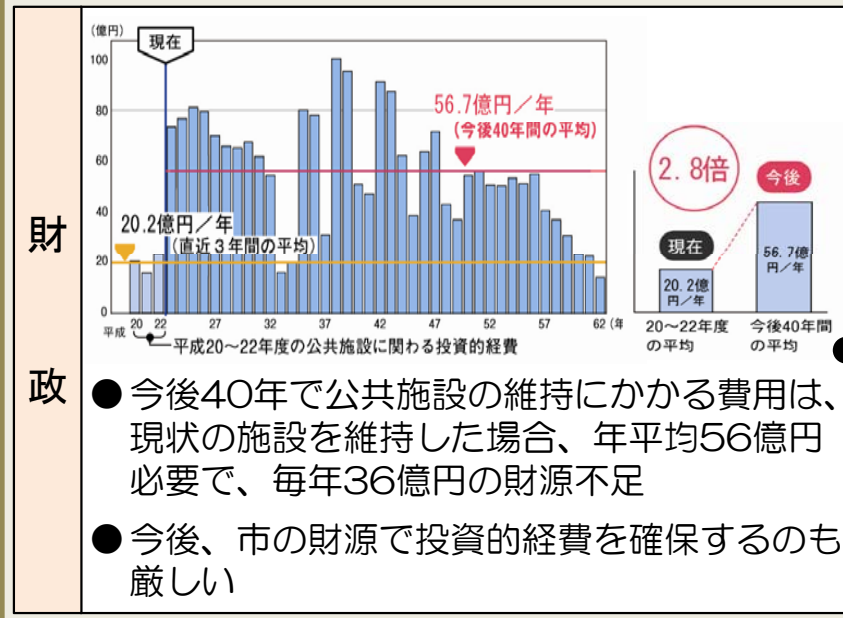
- ・ 本来すべき修繕を行わなければ、施設が老朽化して、安心して使用できなくなる。



公共施設マネジメントの必要性

公共施設（建築物）を通じ単に事業運営を継続するのではなく、資産ととらえ、経営へと転換していく必要がある。

公共施設マネジメントの3原則



● 行政サービス提供のあり方の大幅な見直し

- ・ 施設と機能の分離
- ・ 公設、公営の発想転換

● 財政と連動した適切な施設保全

- ・ 総合的視点による優先度に基づいた大規模改修及び建て替え
- ・ 効率的、効果的な施設運営

● 市民が誇れる施設づくり

- ・ 歴史、文化、景観に配慮した施設整備
- ・ 市民力を活かした施設運営

5つの取組方針(アクションプラン)

- 1 中長期的な視点からのマネジメントの実現とロードマップに沿った着実な推進**
 - ・ 既に整備に向け計画的な取組みが進められているものを除き、新規単独施設整備は行わない。
 - ・ 既に進行中の新規施設整備事業についても、可能な限り、基本方針の考え方に沿ったものとする。
 - ・ 今後の財政推計や、人口減少と少子高齢化を踏まえ、市が保有する施設にかかるトータルコストを約52%削減する。（長寿命化、維持管理コストの見直し、床面積の縮減、PPP等による）
 - ・ 公共施設再編計画ロードマップに沿った、適切な事業の運営管理を行う。
- 2 施設を資産としてとらえた有効活用**
 - ・ 公共施設を資産としてとらえ、施設の複合化（集約化）、多機能化など総合的な改善による効率化とともに、遊休・余剰資産の売却も視野に入れた有効活用を図る。
 - ・ 施設の更新（大規模改修・建て替え）の際には、複合化、多機能化を原則とする。
 - ・ 特に公共施設の約40%を占める学校施設を拠点とする。
 - ・ 津波浸水予測エリア内に立地する施設については、エリア外の施設との複合化や機能移転等の検討を進めるとともに、津波発生時の避難対策の充実を図る。
- 3 市民・民間事業者との協働**
 - ・ 民間事業者の資金やノウハウを活用して、施設の整備、更新、維持管理、運営をより効率的かつ効果的に行う。
 - ・ 鎌倉らしい市民参画の工夫による管理運営方法の見直しなどを。
 - ・ 公共施設にかかる問題意識の共有化を図り、市民と協働で課題解決に取り組む。
- 4 全庁的な問題意識の共有と体制整備**
 - ・ 施設データの管理・更新を行い、公共施設マネジメントや財産管理に総合的・戦略的に取り組むための体制を整備する。（横断的な庁内施設管理専門部署の設置）
 - ・ 公共施設整備事業の実施に先立ち、公共施設マネジメントの観点で検証する事前協議制度を導入し、整備内容の最適化を図る。
- 5 地域ごとの施設のあり方の見直し**
 - ・ 現在の5つの行政地域にこだわらない、公共施設の適切な配置を行う。
 - ・ 将来的には、広域対応施設について、施設の相互利用や共同運用、サービスの連携、役割分担等により効率化を図る。

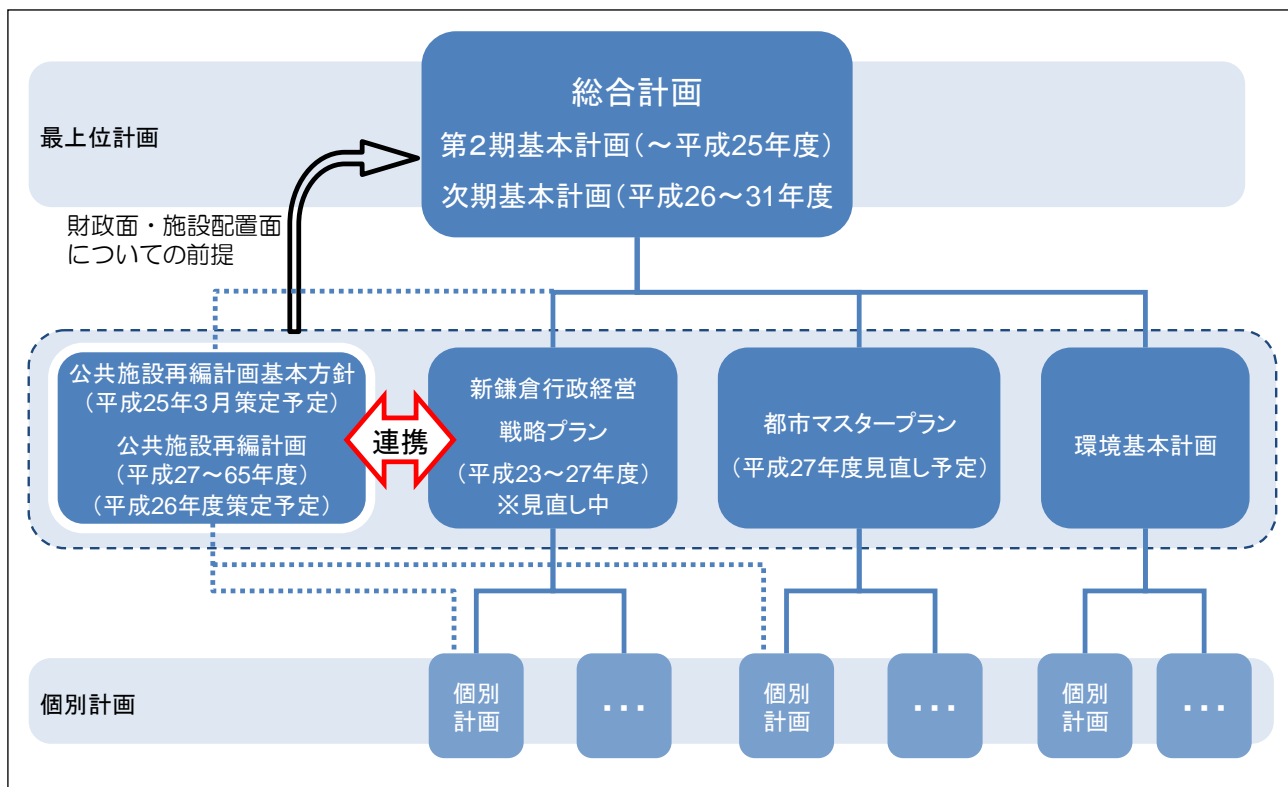
IV. 公共施設再編の進め方

1. 上位計画との関係

厳しい財政状況の中で、横断的な視点から公共施設再編計画を策定し、着実に公共施設の再編を実施していくためには、これまでのように、施設所管部局ごとで目的別に施設整備を進める方法では困難です。

この公共施設再編計画基本方針は、本市の最上位計画である第3次鎌倉市総合計画次期基本計画の前提となる計画の一つとして、新鎌倉行政経営戦略プランや都市マスタープラン、環境基本計画に並ぶものと位置付けることとし、次期基本計画の策定作業と整合を図ることとします。

この基本方針策定後、施設所管部局が定める施設整備や運営などに関する個別計画等については、この基本方針との整合を図りながら、第3次鎌倉市総合計画次期基本計画・実施計画に位置付けた上で、事業を実施することとします。

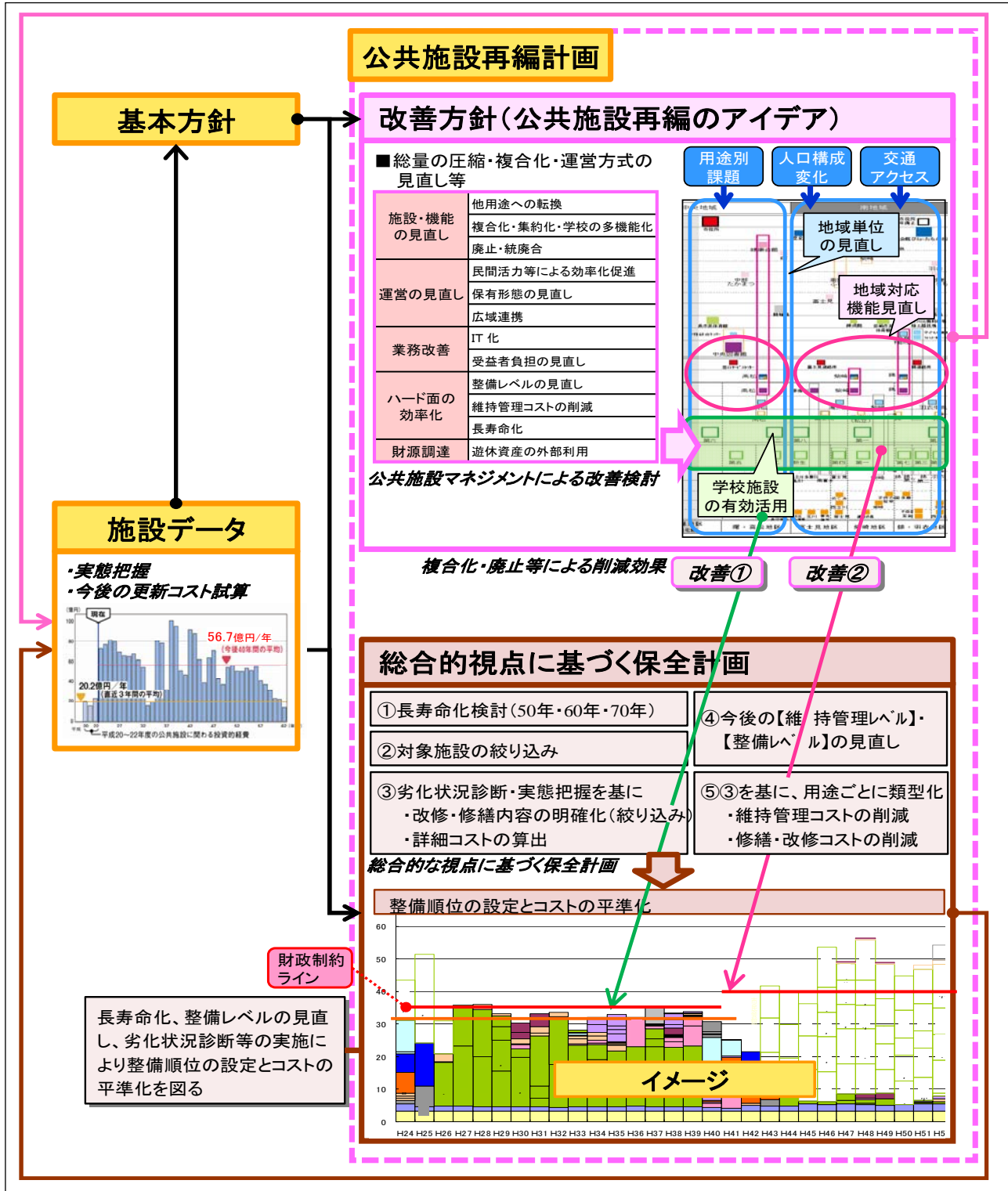


2. 公共施設マネジメントの考え方

改善方針（公共施設再編のアイデア）によるコスト削減、資産有効活用等に向けた改善計画の策定・実施と、財政と連動した総合的視点に基づく保全計画を両輪として、あらゆる施策・手法を総動員して課題改善へ向けた公共施設マネジメントを進めます。

＜再編成を行う公共施設の優先順位の設定＞

再編成を行う公共施設の優先順位は、今後設定していくものですが、基準の設定にあたっては、施設の老朽化などの物理的な状況や稼働状況及びコスト、今後の需要動向などを考慮、分析して決定していくものとします。



3. 公共施設再編計画ロードマップ

公共施設再編計画基本方針は、第3次鎌倉市総合計画次期基本計画の前提となる計画の一つとして位置付けますが、次期基本計画の前期実施計画の期間（平成26～28年度予定）である平成26年度に公共施設再編計画を策定します。

再編計画ロードマップは、今後の公共施設の再編の工程を示したものです。ロードマップでは、再編計画基本方針の考え方にに基づき、分野別・地域別の具体的な公共施設の配置計画を定めるとともに、再編計画を促進するためのモデル事業、再編計画の枠組を形成する総合的保全計画、財政との連動、推進体制の項目を盛り込み、それぞれ密接に連動させながら、全体の実効性を高めていきます。

再編計画全体を40年間（平成26～65年度）の計画とし、これまでの積み残し分（本来必要であった修繕等）を含む大規模修繕等の発生が見込まれる当初12年間（平成26～37年度）を第1フェーズ、多額の建て替え需要の発生が本格化する次の12年間（平成38～49年度）を第2フェーズとして、それぞれ3年毎の見直し及び12年間毎の計画改定作業を行います。

その後の建て替え需要の発生が継続する16年間（平成50～65年度）を第3フェーズとして、第2フェーズの取り組み状況及び財政状況・地域社会の状況変化等を踏まえて、再編計画の改定を行います。

再編計画、総合的保全計画については、前期実施計画期間である平成26～28年度の進行管理及び必要に応じて見直しを行い、後期実施計画期間である平成29～31年度の検討・実施に反映させ、以降、このサイクルを繰り返すこととします。

また、再編計画の検討、進行にあたっては、基本方針の十分な認識の下、庁内連携及び住民合意形成を図りながら実施します。

ロードマップの項目は次のとおりで、現段階での全体概要については、次のページに掲載します。

< 1 再編計画・事業 >

まず再編計画の基本方針及び分野別・地域別の再編計画を策定します。さらに、この再編計画に基づいた再編事業を検討・実施するとともに、再編事業の実施状況等を確認・評価し、再度、再編計画の見直しを図っていきます。

< 2 モデル事業 >

課題・問題の重要性、緊急性等を踏まえ、2～3程度のモデル事業を設定し、再編計画の促進のための先導的事业として位置づけ、実行計画（施設計画、運営計画、事業手法等）の策定を行います。さらに、事業を実施するとともに、その経験・ノウハウの蓄積及び共有を図り、再編計画全体の促進に反映します。

< 3 総合的保全計画 >

維持保全システムのデータ等を利用しながら、想定された投資的経費に関する財政制約の中で、公共施設の劣化状況や施設重要度等から、大規模改修や建て替えの優先度を設定することにより、財政負担の平準化等を図ります。

< 4 財政との連動 >

再編計画、総合的保全計画の策定に関し、改修・建て替えコスト試算や財政シミュレーション等を通じて、必要に応じ財政面からの検証、位置づけを行います。財政面から再編計画の見直し作業を行い、速やかに事業に反映していきます。

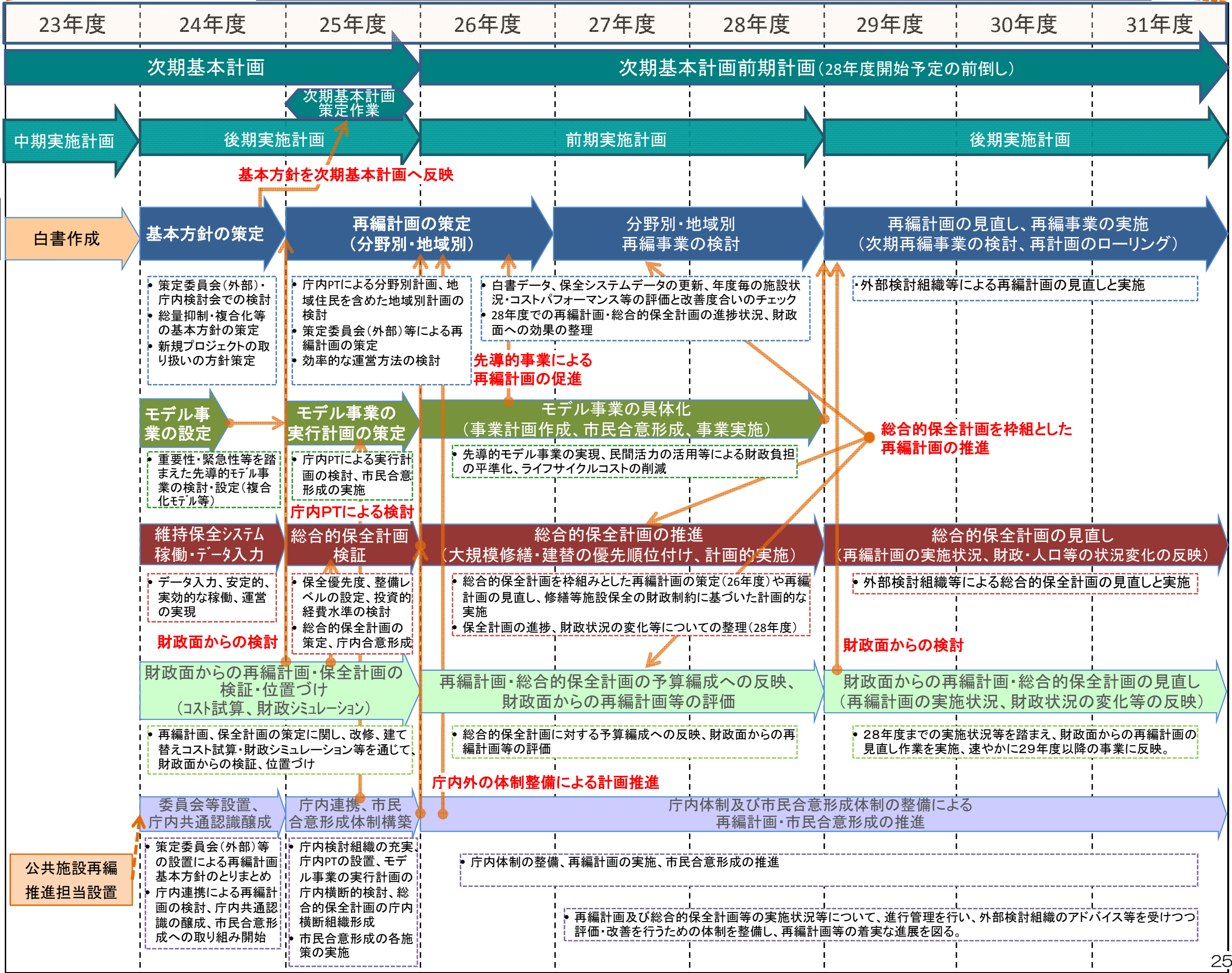
< 5 推進体制 >

今年度設置した公共施設再編計画策定委員会のもと、庁内検討会及び運営会議の内部検討組織の充実を図り、庁内プロジェクトチームの設置等の検討と併せて、モデル事業の実行計画の検討等について庁内横断的な検討へとつなげていきます。再編計画及び総合的保全計画等の実施状況等について、進行管理を行い、外部検討組織のアドバイス等を受けつつ評価・改善を行うための体制を整備し、再編計画等の着実な進展を図ります。

計画期間:40年間		23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	31年度	32年度	~	37年度	38年度	~	49年度	50年度	~	65年度
総合計画	第2期基本計画			次期基本計画															
	中期実施計画	後期実施計画		前期実施計画			後期実施計画												
再編計画	白書・基本方針・再編計画策定				再編計画実施			再編計画見直し・実施			再編計画見直し・実施			再編計画改訂・実施			再編計画見直し・実施		
					第1フェーズ			第2フェーズ			第3フェーズ								

総合計画

再編計画



V. 公共施設再編計画策定へ向けて

次年度以降の具体的な公共施設再編計画策定へ向けて、公共施設白書でまとめた実態データをもとに、モデルパターンの基本手法を整理し、市全体の検討案として改善方針のまとめ及び主なモデルパターンを例示し、今後の分野別・地域別の検討へつなげます。

1. モデルパターンの基本手法

公共施設白書で整理した財産の有効活用に関する検討項目に基づき、改善検討の基礎となる考え方を5つの観点で再整理し、観点ごとにモデルパターンの基本手法、その効果項目及び事例をまとめました。次年度以降は、これらの観点に基づいて、項目を複数組み合わせ、それぞれの用途・地域に適した改善案を検討していきます。

図表 モデルパターンの基本手法

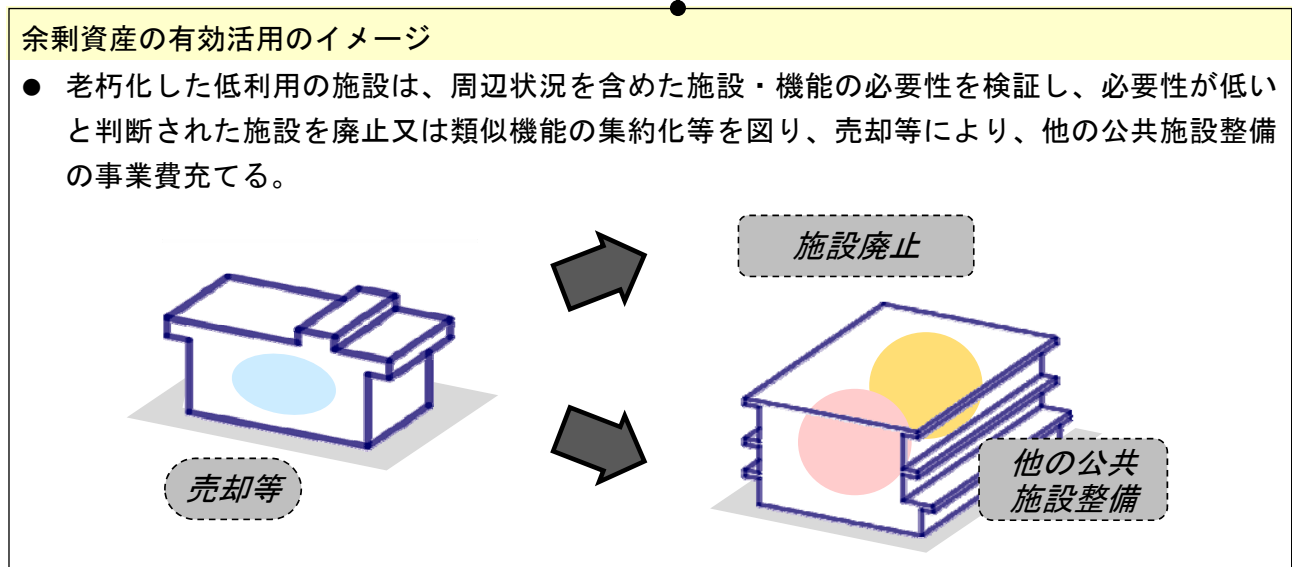
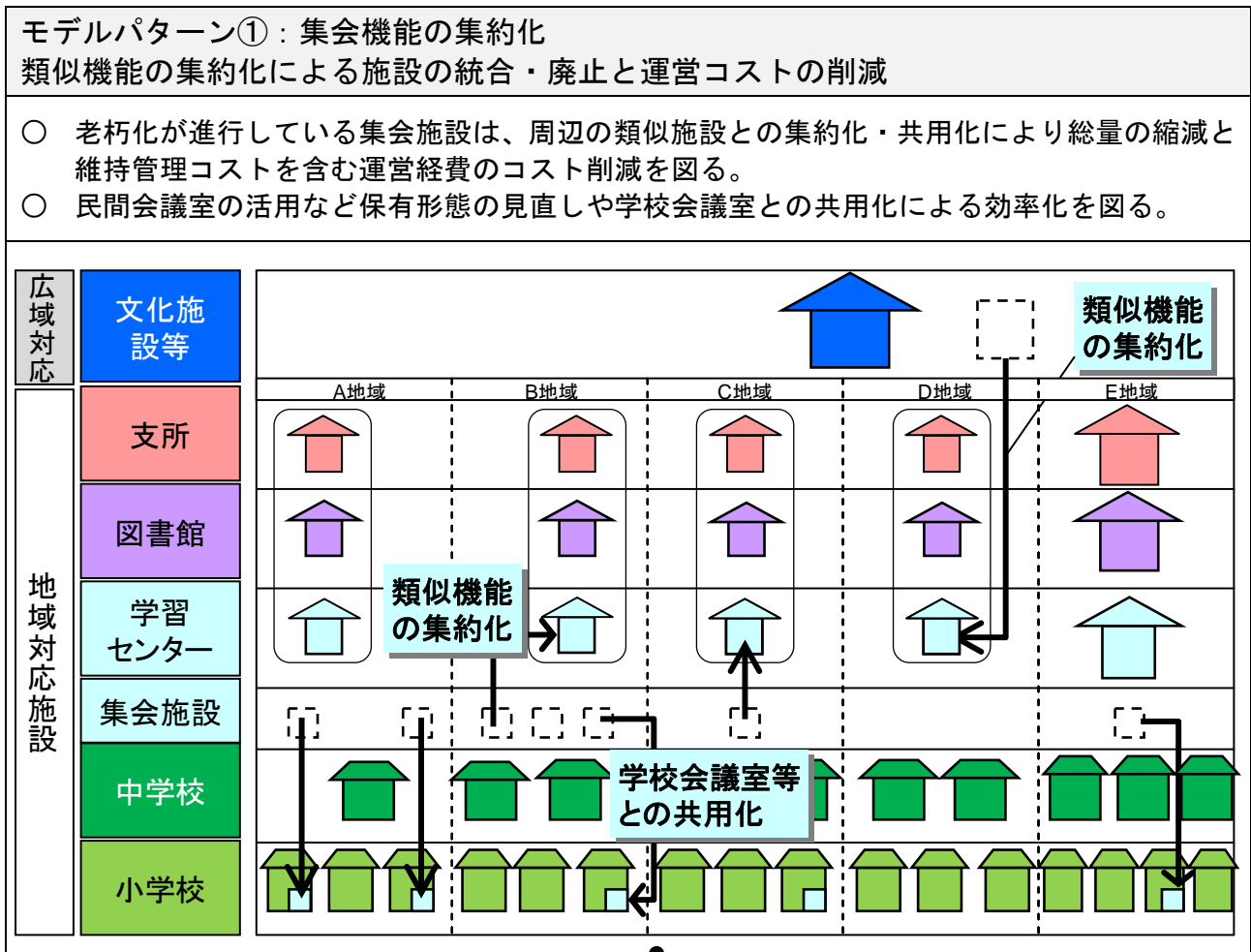
モデルパターン基本手法			効果			事例
			床面積	コスト施設	コスト運営	
施設・機能の見直し	他用途への転換	<ul style="list-style-type: none"> 低利用施設の機能転換 各部門横断的利用の促進 	○	○	○	
	複合化・集約化 学校の多機能化	<ul style="list-style-type: none"> 低利用施設、単独施設の集約化、多機能化 学校会議室、民間会議室等類似機能の集約化、共用化 学校余裕教室の多目的利用 	○	○	○	<ul style="list-style-type: none"> 余裕教室に民間保育園や放課後キッズクラブを設置(神奈川県横浜市) 学校建替時に公民館等集約化(神奈川県秦野市)
	廃止・統廃合	<ul style="list-style-type: none"> 老朽化施設、低利用施設の単純廃止 単独施設の統廃合 	○	○	○	<ul style="list-style-type: none"> 学校施設の統廃合(北区等)
運営の見直し	民間活力等による 効率化促進	<ul style="list-style-type: none"> 窓口サービスの民営化 保育園の民営化 図書館の一部業務委託 施設運営の外部化(指定管理者制度等) PFI※ 	—	△	○	<ul style="list-style-type: none"> 図書館の窓口対応等一部業務委託(東京都杉並区、東京都府中市他) 市立図書館の運営をツタヤ運営会社に委託(佐賀県武雄市)
	保有形態の見直し	<ul style="list-style-type: none"> 市営住宅の借上げ 民間施設(ホール・会議室等)の賃貸借 民間スポーツクラブ等の利用助成 集会施設等の地域移譲 	○	○	△	
	広域連携	<ul style="list-style-type: none"> 周辺自治体等との相互補完、相互利用 市民ホール・大型スポーツ施設等の共同運用(役割分担) 図書館の共同運用 	△	△	△	
業務改善	IT化	<ul style="list-style-type: none"> 図書館ネットワークシステムの充実 データの一元管理、運用 	—	—	○	
	受益者負担の見直し	<ul style="list-style-type: none"> 受益者負担の見直し(施設レベルに応じた設定、市外/市内による設定等) 	—	—	○	

ハード面の効率化	整備レベルの見直し	<ul style="list-style-type: none"> ・建物整備レベルの見直し ・設計施工一貫方式(デザインビルド方式)等新築コストの低減 ・財政制約に基づく施設更新の優先順位付け 	-	○	-	<ul style="list-style-type: none"> ・劣化状況や施設重要度等から財政制約に基づく優先順位付け(東京都立川市)
	維持管理コストの削減	<ul style="list-style-type: none"> ・清掃・警備等一括発注 ・更新サイクルの設定 	-	○	△	
	長寿命化	<ul style="list-style-type: none"> ・建て替え、大規模改修内容等の設定 ・高効率器具等への交換(LED化、ESCO事業) 	-	○	△	<ul style="list-style-type: none"> ・建て替え更新時期を60年から80年に長寿命化(愛知県名古屋市)
財源調達	遊休資産の外部利用	<ul style="list-style-type: none"> ・遊休資産(寄付用地等)の売却、賃貸借 	○	○	△	

※指定管理者制度：従来、自治体や外郭団体に制限されていた一部の公共施設の管理運営に、株式会社やNPOといった民間事業者も参入できる制度。鎌倉市ではレイウエル・鎌倉、鎌倉芸術館などの施設に導入している。

2. 主なモデルパターンの例示

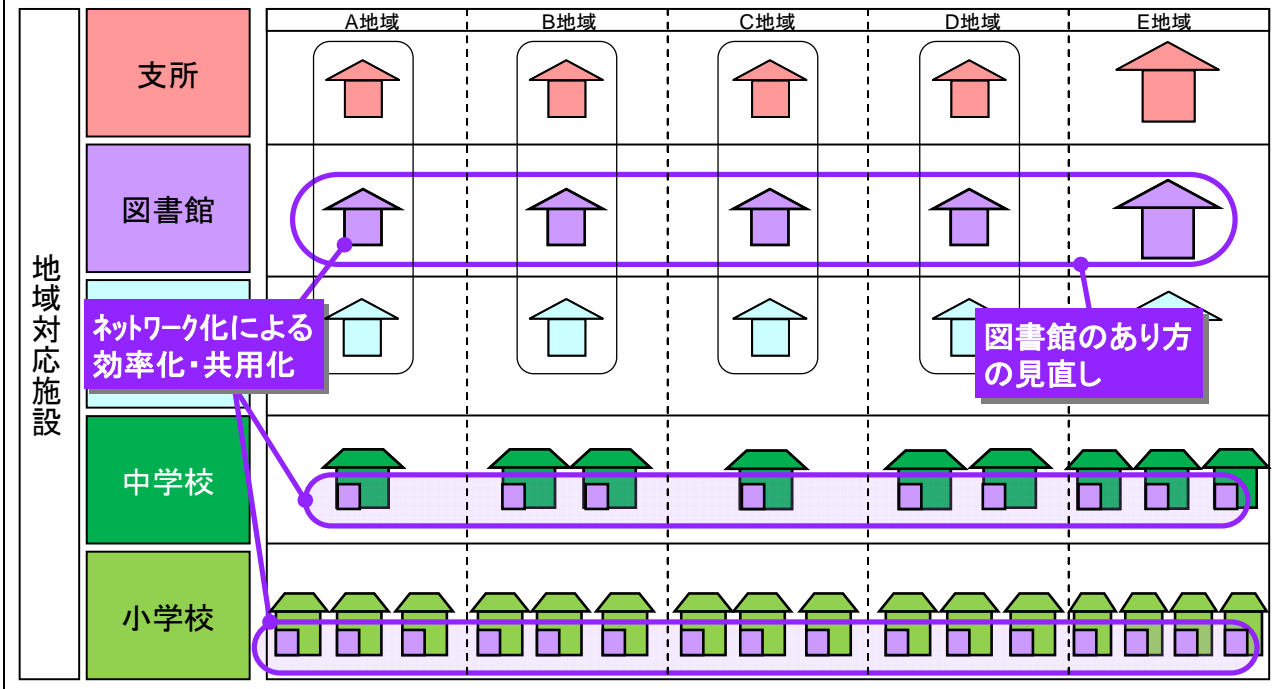
モデルパターンの基本手法を複数組み合わせ、改善方針と連動した主なモデルパターン例を示します。次年度以降、このようなモデルパターンをもとにしながら具体的な分野別・地域別の再編計画検討を行います。



モデルパターン②：図書館

学校図書室等類似機能の共用化、ネットワークシステム等IT化による業務改善

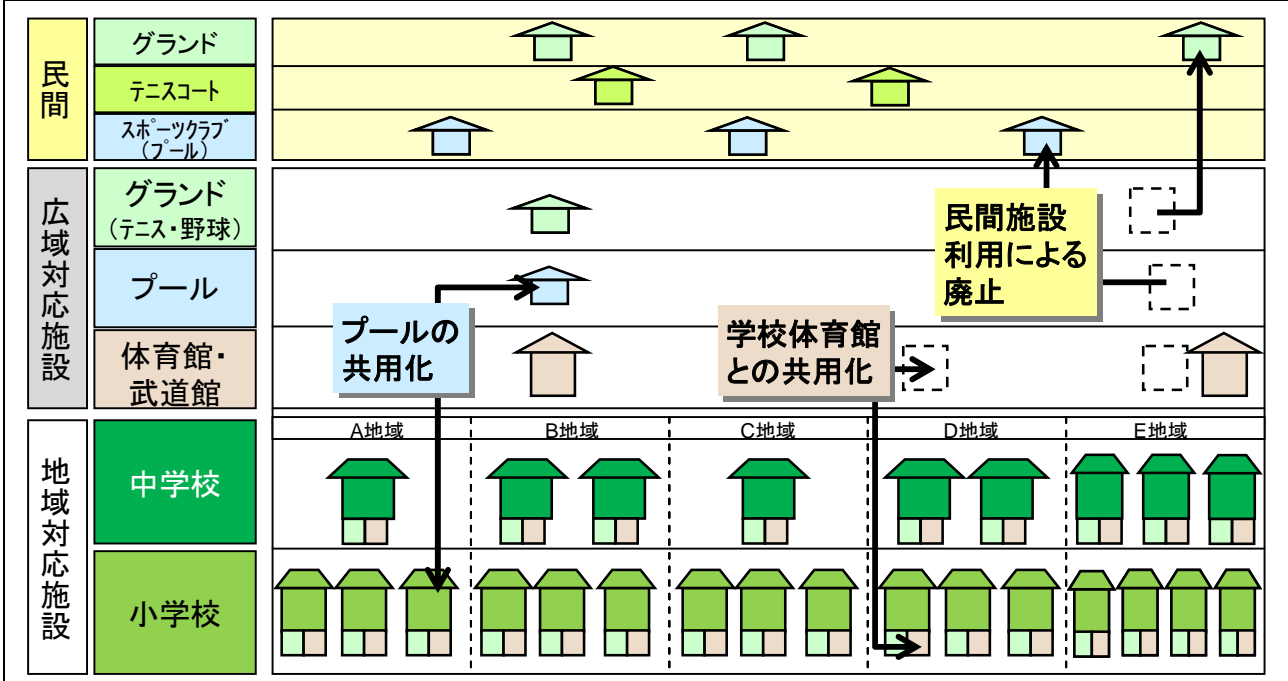
- 学校図書室等類似機能との共用化や他機能との複合化、配置のあり方等を含め、図書館のあり方を検討する。
- 学校図書室を含めてネットワーク化し、IT化等による効率化を促進する。



モデルパターン③：スポーツ機能

企業のスポーツ施設等の活用等保有形態の見直し、類似機能の共用化

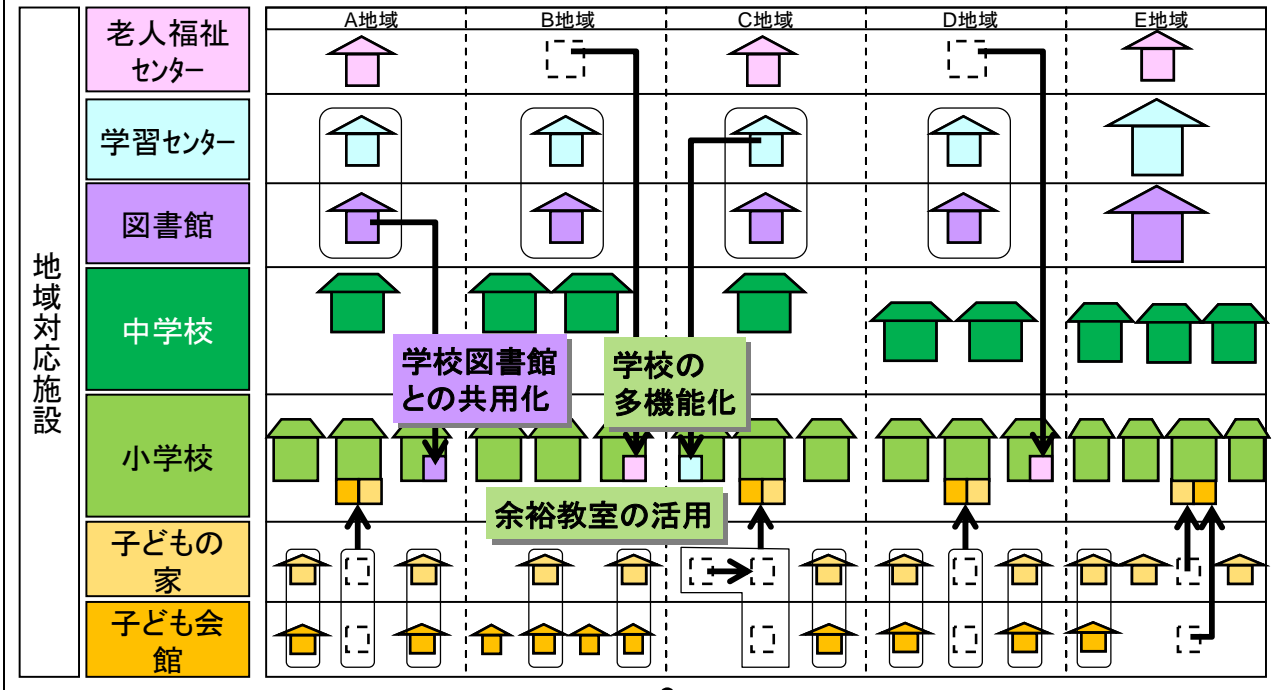
- 民間施設と重複する機能（グラウンド・プール等）は、企業のスポーツ施設等の活用等保有形態の見直しにより、総量の縮減と維持管理コストを含む運営経費のコスト削減を図る。
- 老朽化している体育館、武道館、プール等は、学校施設との共用化、学校開放サービスの拡充や学校テニスコートの開放により、スポーツ機能を維持しながら総量縮減を図る。



モデルパターン④：学校施設

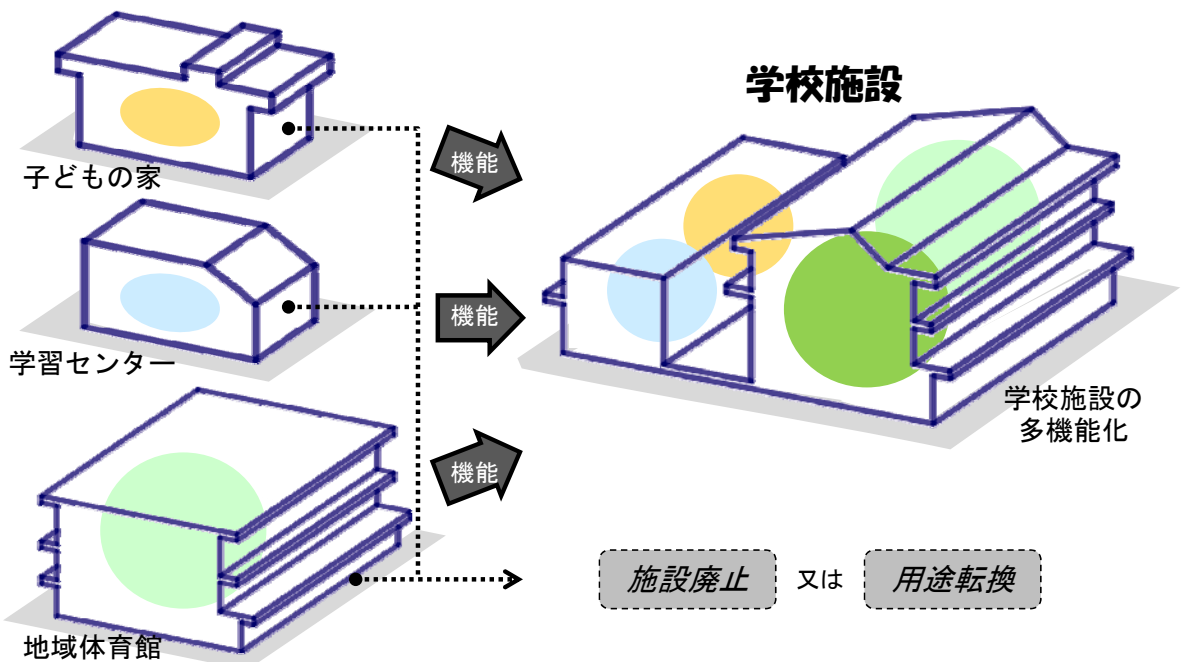
学校の多機能化による効率化、学校体育館・図書館等の共用化

- 学校施設の余裕教室等を活用して、老人施設、子育て支援機能等を導入し、多機能化による効率化を図る。
- 学校体育館や図書館等は、市民利用施設も勘案した施設配置として、社会教育施設との共用化による総量の縮減等の効率化を図る。



複合化、学校の多機能化

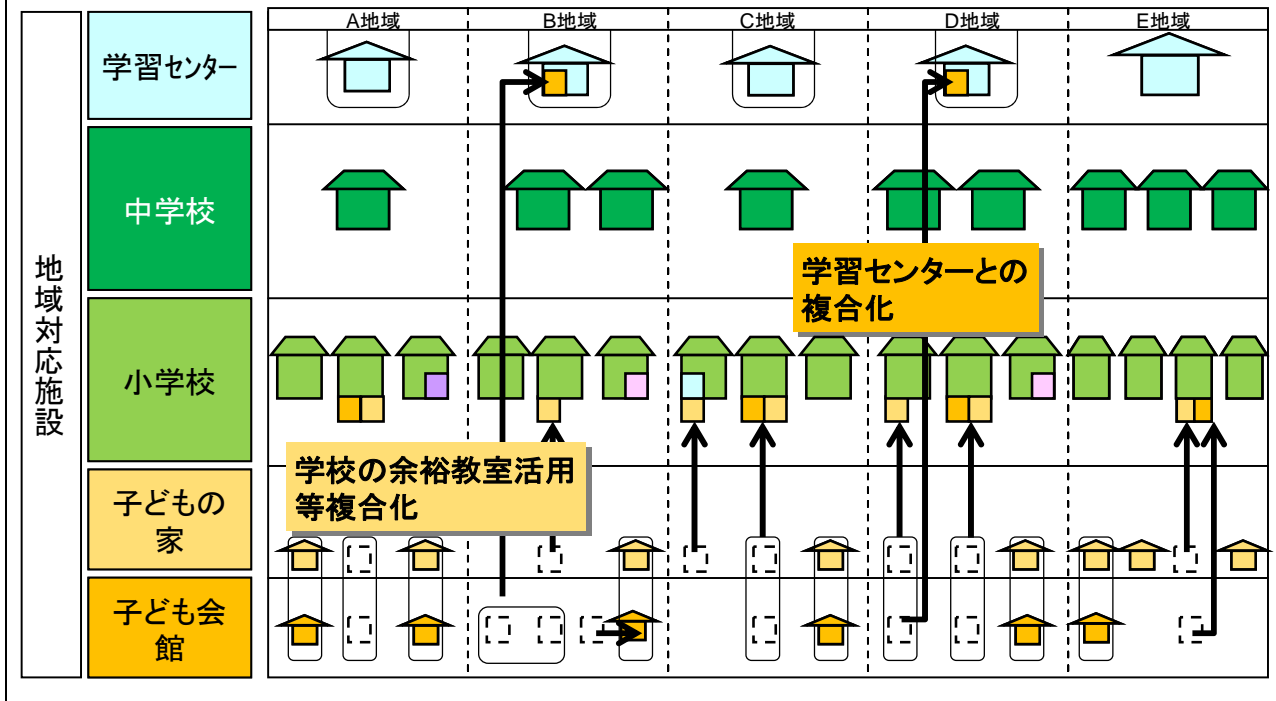
- 小学校・中学校の余裕教室の活用や学校施設の建て替えの際には、他公共施設との複合化・共用化を前提とした施設配置とするなど、機能の複合化を図る。



モデルパターン⑤：子ども会館・子どもの家

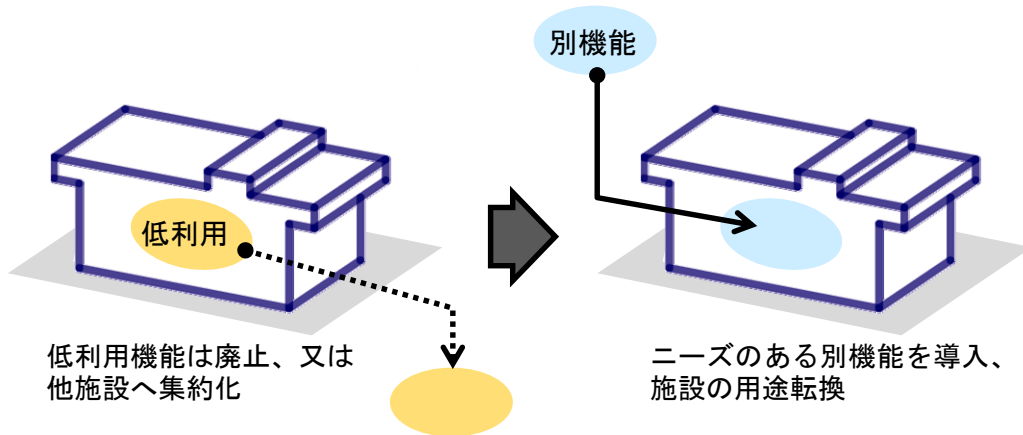
単独施設の統合化・他用途との複合化、運営の外部化等による運営面の効率化

- 学校施設や学習センター等の公共施設との複合化により現在の配置のあり方を見直す。
- 他の関連事業も含めて集約化・合同化による効率化を図る。
- 業務委託や民設民営など運営の外部化による運営面の効率化を図る。



他用途への転換

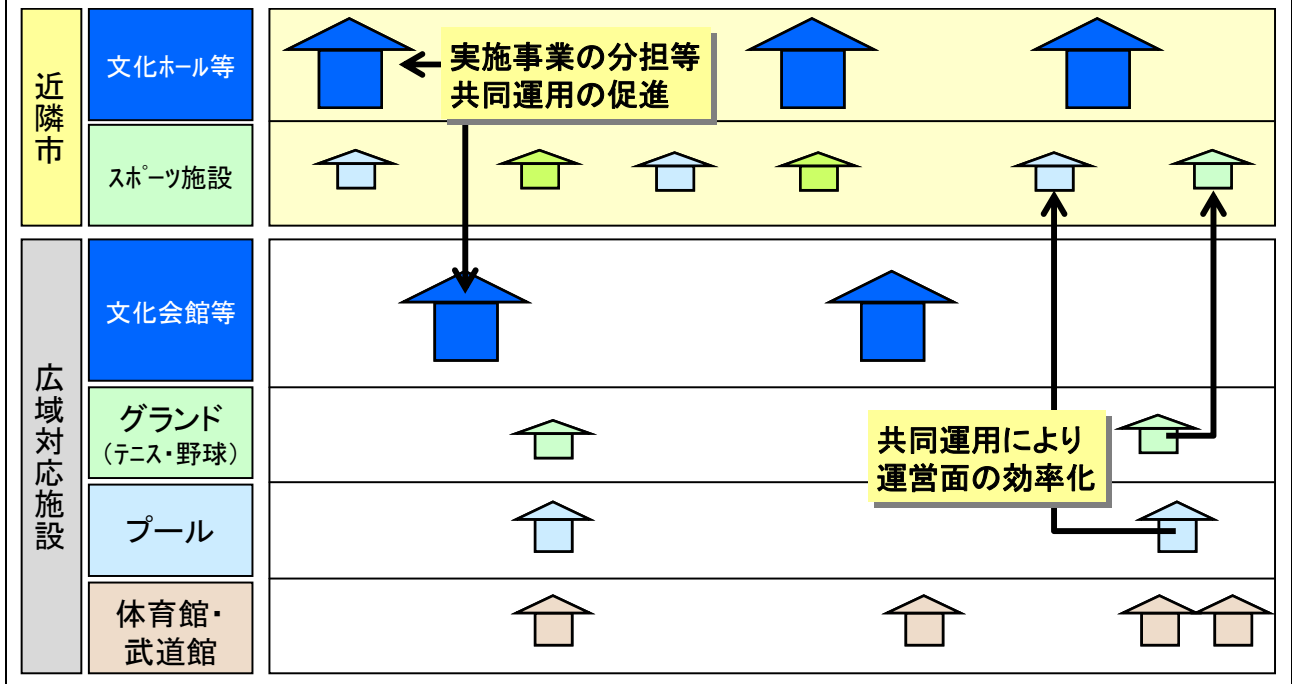
- 低利用施設の機能を施設から分離し、廃止又は学校や学習センター等の他施設へ複合化する。空いたスペースには地域ニーズ等の高い機能を導入して、施設の有効活用を図る。



モデルパターン⑥：広域連携

全市利用を対象とした広域対応施設の広域連携の促進による効率化

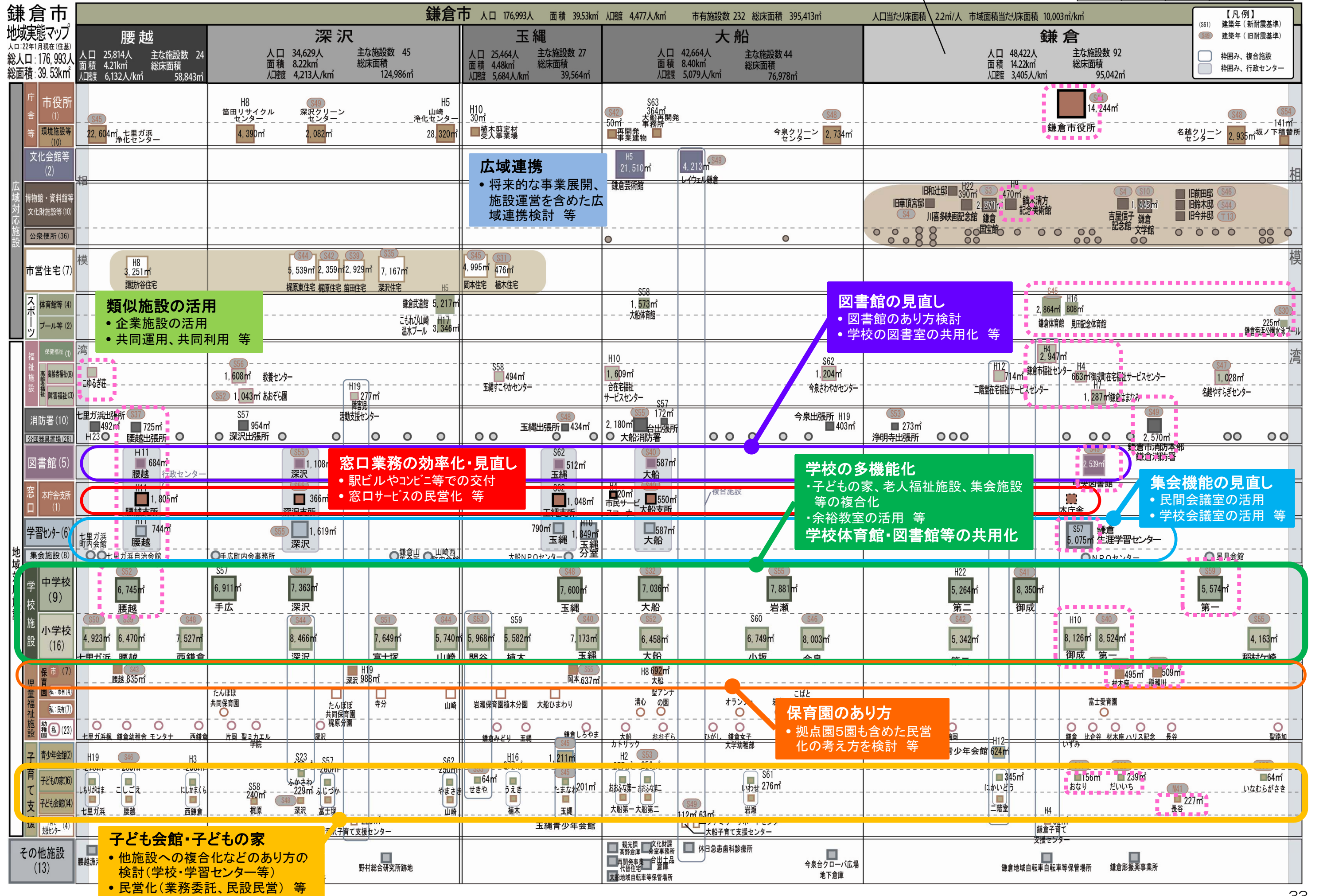
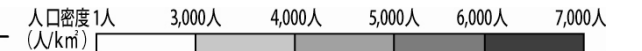
- 全市利用を対象とした文化会館やスポーツ施設等の広域対応施設は、近隣市との広域連携により、事業の分担実施や保有機能の分担等により効率化を図る。



3. 本市の保有する施設の配置状況

本市の公共施設（建築物）の配置状況を、縦軸に用途、横軸に地域とし、総合的に整理しています。用途ごと・地域ごとの観点だけでなく、全市的視点から分野横断的に再編や様々な改善検討を行っていく必要があります。また、次のページには近隣市保有施設を含む主要な公共施設の配置図を掲載しています。

.....津波浸水エリア内



主要公共施設配置図 (近隣市保有施設含む)



0 500 1000 2000m

【施設凡例】

小学校	生涯学習センター (公民館・地区センター)
中学校	市役所・区役所
広域対応集会所 (文化系施設等)	支所
図書館	消防署・出張所
体育館等	出張所
スポーツ施設	
津波浸水ゾーン	