

◆ 上島 五月に行われました企画総務委員会におきまして、主要事務事業の説明の中に公共施設整備方針の策定というのが初めて記載されておりました。この点について、本日は質問をさせていただきますと思います。

公共施設の維持管理は、以前からの議論のとおり、小中学校だけでも九十六校、現在のペースの一年一校という割合では約一世紀かかってしまうという状況であります。耐用年数は四十年ほどでありますから、まさに話にならないというような状況だと思います。

実際、今日一般的な耐用年数を過ぎて、改修によって、いわばごまかして、延命によってどうか施設が存在しているといったところも、全施設の七百二十カ所の一〇%に上っているとも漏れ聞いております。現在、どうか自転車操業的にやっているという状況ですが、いずれ破綻することは明白であります。

現在、基本計画策定に向けた検討も始まっておりますが、公共施設整備方針を作成し、公共施設の更新、見直しをつけることは、課題としての重要性は基本計画と同等であるとも考えます。これまでの区の対応としての方針は、もうつくらないということでありましたが、ここで改めてお聞きいたしますが、この公共施設整備方針の内容について、また、その策定のスケジュールについてご説明をお願いいたします。

◎ 政策企画課長 公共施設整備方針の内容、期間、またはその策定スケジュールというお話でございます。

お話しのように、公共施設整備方針ということで、本年度中に素案を作成したいということで取り組んでいるところでございます。まだ政策企画課、あるいは庁内の関係部署によるたたき台の策定中というところでございます。そういった段階でのお話ということでご理解いただきたいと思います。

まず内容でございますが、この方針につきましては、効率的で効果的な公共施設の整備運営を計画的に進めようということで今考えてございます。まず第一に既存施設について、可能な限り有効活用、長命化を図っていききたい。第二に、人口構成や区民ニーズの変化等により稼働率の低下が見込まれる施設について、他の用途への転換や廃止を含めた見直しを行っていききたい。第三に、施設管理におきましては、民間業者、これは建設でも一緒でございますが、NPO等の民間活力、あるいはPFI等を活用してやっていききたいというようなことを考えてございます。

期間でございますけれども、お話しのように、新たな基本計画との整合性を図るために、方針につきましては、平成十七年度を初年度とする十カ年を今考えてございます。

あと、スケジュールでございますけれども、先ほど冒頭お話ししましたように、今たたき台を策定中でございます。このたたき台を、庁内の土地・公共施設政策委員会がございまして、そこでもいろいろなご議論をいただきまして、とりあえず中間報告という形でまとめていききたいと思っております。この中間報告につきましては、できれば秋ごろというふうな形でおりましたが、年内には出していきまして、議会にご報告いたしましてご議論いただきまして、本年度中には方針の素案というものを確定していききたいというふうに思っております。

◆ 上島 以前、企画総務委員会でもお伺いしたときに、やはり策定のスケジュールから少しおくられているようです。難しい課題ですから、しっかりやらなくてはなりません、あくまで方針として大まかな部分のお話になろうかと思いますが、実際の物件を含めた具体的な段階の計画というのはどのようにお考えなのでしょうか。スケジュール等、それもお示してください。

◎ 政策企画課長 今方針の策定中ということで、それに基づく計画をその下にどうぶら下げるかということはまだはっきりしてございませんけれども、基本的には、新たな基本計画に基づく実施計画というものをつくるというふうに今考えてございますので、実施計画の中にどんな形で位置づけるかというふうな形になろうかと思えます。基本計画の実実施計画が何年かということは決まっておりますが、とりあえずそんな形で、具体の施設名等については、そちらの方で何らか位置づけていきたいというふうに考えてございます。

◆ 上島 ただいま具体的な段階の計画というのは実施計画の中というお考えを持っているということでしたけれども、やはり施設整備というのは全体的にとらえていく、それは議会としてもとらえていきたいということもありますので、できればその実施計画の中で、限られた時間の中ではなくて、ある程度の長い期間においてどういうふうな取り組みをしていくかという具体的な計画を、私は早い段階で示していただくべきだと思っております。具体的な物件が示された計画は重要でありますので、方針は大胆に、そして計画は着実に進めていっていただきたいと思えます。

ここで、根本的な問題に立ち返ってみたいと思えますけれども、背景である財政は現在どんな状況かとお伺いしたいと思えます。

旧経済企画庁の推計によりますと、国の社会資本の更新、社会資本を今のまま更新していくには、今後十年間だけで四百兆円が必要だということに言われております。数字が大きいのでわかりにくいんですが、一年間では約四十兆円。国の国家予算のうちの租税及び印紙収入というんですか、いわゆる国の収入のおおよそ一年間が平成十五年度で大体四十一兆円ですから、それ相当のお金をつぎ込まないと、現状の日本の社会整備というのが成り立たないということであります。

そこで、それだけ厳しい状況の中であるわけでございますが、当区の現況はどうなっているかと考えてみたいんですが、平成十四年度の決算における施設整備及び維持補修の経費、これは学校改築分も合わせますと約五十六億円ということになります。それに対しまして、実際は今どれぐらい必要な状況なのか、今の世田谷区が持っている施設を更新していくには、本当に年間どれぐらい必要なのかということをお聞きしたいんですが、今後三十年間を見据えたとき、一定の現実的な試算で年間平均、一年間でどれぐらいの支出が本来必要なのでしょうか。

◎ 財政課長 今委員の方から十四年度の決算を例に五十六億円というお話がございましたけれども、例えば十五年度の改修、改築で申し上げますと、年間で九十四億円かかっております。この十五年度の分はかなり高い数字になっておりますけれども、この間の推移で申し上げますと、改修、改築合わせまして大体四十億円から七十億円ぐらいの幅で動いてきております。

今、耐用年数のお話にございましたように、これはそれぞれの施設によって耐用年数が違うわけでございますけれども、例えばこの建てかえのサイクルを四十五年という形で仮定した場合で申し上げます、なおかつ、それを年度間で平準化させた場合の想定ですが、今後三十年間では大体百五十四億円の経費がかかるというふうに算定されております。

◆ 上島 つまり、簡単に言えば、今ある施設をただ単に更新していくだけで年間百五十四億円が必要で、それを三十年間払い続けていかないと、今の世田谷区の施設運営はできないということだと思えます。これは本当に大変な数字だと思うんですけれども、ちなみに、バランスシートの行政コスト計算書を見ますと、年間の有形固定資産減価償却費として、二年前が百五十一億円、昨年が百五十三億円ということで、ほぼ一致しているということで、私はこの年間百五十億円程度というのが、ある意味、現状においてですけれども、どうやら世田谷区の確定的な施設整備の数字ではないかというふうに見ております。

先ほどご説明がありましたけれども、平成十五年度の当初予算は九十四億円ということでございますが、特殊なつくりの烏山中学というのが間に入ってございまして、先ほどその説明もございましたけれども、これは支出で年間大体四十億円から七十億円がせいぜいのところであるということだと思っております。いわば百五十四億円を下回った分、毎年六十億円から百億円になりますけれども、それを借金し続けるという見方といたしますか、そういうとらえ方もできると僕は思うんですが、いわば、もう小手先の対応ではどうにもならない金額状況であると思えます。

いずれにせよ、今回の公共施設整備方針での解決策がどうにか示されればいいなと期待するところですが、正直、この百五十四億円という金額と、また現実の今の支出を比べてみますと、申しわけないんですけども、本当に不可能ではないかというふうに言わざるを得ません。

ぜひこれを解決していただきたいということで、議論を深めていきたいんですけども、財政課としては、この決定的な財源不足というものにどういふふうに対応するおつもりか、お答えいただきたいと思えます。

◎ 財政課長 今お尋ねの施設の建てかえが特に大きな要素になるわけでございますが、それにつきましては、将来の人口規模や人口構成の変動による施設需要、こういうものを一つは見据えた上で、既存施設の有効活用を図るとともに、整備効果の高い施設に絞るなどの重点化、効率化によりまして、少しでも財政負担を軽減することが必要であると認識しております。ただ、それだけでは、今おっしゃっているように、百五十四億円という数字はなかなか埋められません。そういう意味では、財政的な観点から申し上げますと、今後行政が施設を建設します、それで運営する、従来型のいわゆる施設整備の手法だけではなくて、やはりPFIの活用や民間との協働、さらに民間のノウハウを活用すること、これが最も必要じゃなかろうか、そのように思っております。

◆ 上島 伺ったところによりますと、学校施設整備については、改築需要の急増の対策として、都区財調に勘案していただけるよう協議をしているというふうにも聞いております。その点は、ぜひしっかりやっていただきたいと思うんですが、根本的な解決というのは、今のところなかなか見つからないというふうに思えます。ぜひ財政的な裏づけをどうつくっていくかということをもっと研究、検討を重ねていただきたいと思えます。

そこで、今PFIというお話も出ましたが、私も、もはや民間資金、民間活力の導入は、これは世田谷区だけではなく、日本の行政にとって、もう欠かせないことだと思えます。いわゆるPFIとか、またPPPなんていうことも言われておりますが、そういったものについて、区の姿勢はどこまで来ているか、その辺についての区の現状をお聞かせいただきたいと思えます。

◎ 政策企画課長 PFIやPPPの現状、それから区の姿勢は今どんなところまで来ているのかというお話でございます。

PFIにつきましては、従来、公共が実施してきた社会資本の整備や公共サービスの提供を民間事業者にゆだねる事業手法でございまして、施設の整備、維持管理、運営を個々ではなくて全体をとらえるという形で、その中に民間のノウハウですとか、資金の活用ができる手法だというふうにご考えてございます。こういった施設の全体、ライフサイクル全体を通じてトータルコストの縮減が期待されるので、区としても、そういった方向で今研究している段階だろうと思えます。

また、今後、公共施設の整備を進めていく上で、PFIの活用による民間資金の導入ですとか、資金のみならず、民間の経営手法を幅広く取り入れていくことが必要であろうと思っております。

そういった中で、もう一つの手段といたしまして、PFI以外にですけども、公共の部分とか、公共セクターと民間が一緒になってやるような手法が、例えばイギリスなんかで今言われております。こ

ういったものは、いわゆるPPPと呼ばれておりますけれども、これにつきましては、まだどういった方向に行くのか、これから勉強していこうかなという状況だろうと思います。

こんな形の中で、区の状況というところは、なかなかまだ緒についたばかりという形でございまして、今回の補正予算で公文書館の件がございましたけれども、あのときもPFI手法と比較検討してみてもうどうだろうかとやりましたが、結局は自前で建設した方がいいだろうという形の結論になったところでございます。

いずれにいたしましても、PFIあるいはPPPは、今後検討していく、あるいは研究していくという形のところが今の区の実情でございます。

◆ 上島 余り進んでいないようなご答弁だったと思います。確かにPFIを採用することは大変なことではありますが、先ほど申し上げたとおり、民間の活力、民間の力を活用せずにこの状況を乗り越えることは考えられないと思います。

公共施設整備方針の内容について、冒頭に質問したことですが、そのご答弁として三つの柱をお示しいただきました。

一つは、既存の施設の長寿命化とか、できるだけ使っていくということ。これは既に限界に近い施設が増加しつつあって、また単なる先送りでありますから、直接的な解決にはなりません。

次に、施設の転用、また転換というんですか、廃止というものを挙げましたけれども、これは後ほど質問しますが、区のしっかりとした決断を必要とすると思います。

そして三つ目に、民間事業者の、またNPOの活力の活用ということでございましたけれども、このアプローチでは、やはりPFIを大きな解決策として見るべきだと思います。

そこで、大きな課題は何であるかと考えてみたんですが、私は人材ではないかというふうに考えます。コンサルタントを活用すればいいという自治体も多いわけですが、これは間違いであって、PFIは民間と公共の技術的かつ法的な厳しいせめぎ合いをしていくというものでありますし、民間事業者と役割や負担についてぎりぎりのところまで取り決めをするという大変なことであって、区民の代表として相当の能力を擁する人が出ていかなければならないと私は思います。行政側にそういった人材がないというのが大きな課題と私は考えます。

これから全国的にPFIを採用しようという自治体が必ずふえてくると思いますが、先んじてPFIに精通した職員を固有に持つことが必要と考えますが、問題は、PFIの内容からしても、その人材育成には大変時間がかかるというふうに思われます。早い時点で人材育成に着手すべきであると思いますが、区のお考えをお聞かせいただきたいと思います。

◎ 政策企画課長 お話のように、民間投資会社の方から区の方にもPFIということで幾つかお話があって、私どもも勉強させていただいているんですが、やはり判断というのが一体本当にうまくいくのかなというふうに思ってしまうところがあります。おっしゃるように、そういう意味で言うと、やはり区の方で自前の人材を育成して、PFIについてちゃんと法をやっていくのが必要だろうというふうに思います。このやり方には、例えばそういった民間会社に派遣するだとか、いろいろあろうと思いますけれども、こういった人材育成に着手する時期に来ているのではないかというふうな認識は持ってございます。

◆ 上島 確かにPFIもPPPも日本では余りいい実例が挙がっていないというのがあります。ただ、先ほどずっと話してきたとおり、今の社会資本といいますか、今の世田谷区だけを見ても、こんな状況で本当に税金だけでやっていけるかといったら、絶対にノーですよ。そういう中で、本当にPFIが導入できるか。確かにわからない面もあるかもわかりませんが、ぜひこういう人材育成に力を入れて

いつていただきたいというふうに思います。区の中で今まで議論が進んでいない原因も、多くは人材にあったかと思いますが、さまざまな方法で検討して、間違いのない人材を育成していつていただきたいと思います。

次に、先ほど触れましたが、施設の転用、転化と廃止というんですか、そういう方針を二つ目の柱として、今回の公共施設整備方針の中に盛り込むというお話でございましたが、具体的には、もっとわかりやすく言うと、施設の統合とか合築、もしくは既存の施設の閉鎖、こういったことを現在ある七百二十余りの施設の中でやっていく、数を減らしていくということなのかと思います。これは相当の検討、もちろんしっかりとした決断を要するわけでございますが、現時点で、いわゆる施設の再配置をどのようにお考えか、お聞かせいただきたいと思います。

◎ 政策企画課長 七百二十余り施設がございますけれども、大きいのはやっぱり学校の九十六ですとか、保育園の五十ですとか、あるいは数で言いますと出張所の二十七だとか、二十八ですとか、そういった形の庁舎の部分もございます。そのほかに、いわゆる区民利用施設というものがございまして、これにつきましては、例えば区民センターや図書館はおおむね半径一キロですとか、地区会館、児童館は五百メートルというような形の、とりあえず一定の基準を持って、これまでつくってまいりました。

ただ、そういった公共施設につきましてはほぼ達成されまして、必要な施設の整備はおおむね完了したという認識には立ってございます。今後は多分、これから三十年というようなスパンになってきますと、いろんな区民のニーズというものが変わってきますので、そういった変わった社会状況の変化ですとか、区民ニーズの変化に対応して、施設の設置目的に応じまして、従来の施設の目的でないものが多分出てくると思いますので、そういったものにあわせて中の施設を改修して、新たな方向に使っていただくか、あるいは廃止していただくかということが必要だろうと思います。また、民間の施設を借り上げている施設もございまして、こういったものにつきましてはの返還も含めて、今後検討してまいりたいというふうに考えております。

◆ 上島 実際上はそういうことだと思うんですけれども、究極的な議論としては、施設整備のあり方という根本的な見直しも必要になってくると私は思います。また、施設の閉鎖とか、廃止とか、そういうことになってきますと、具体的な物件が出てくれば、議会側においてもさまざまな議論が予想されると思いますので、ここはしっかりその辺の理念を持って、また計画を立てていただきたいと思いますが、交通体系をまずしっかりと見て、施設の性格をしっかりと見て、区全体の施設の配置をしっかりと描きながら、それこそ基本計画と連動させながら、着実な計画策定に力を注いでいただきたいと思います。

また、これは意見なんですけれども、施設の複合化に関してですが、区の公共施設だけを視野に入れるのではなくて、建設費の削減や管理コストの削減を考慮して、また区民の目線で考えますと、利便性の向上という点を考慮して、例えば法務局とか、他の会派でも今回出ておりますけれども、ハローワークなどとか、そういったものもあるかもわかりませんが、国や東京都、他の公共機関、あるいは公共的役割の民間との複合化も視野に入れていただくべきだということも申し上げておきます。

次に、実際の建て方についてお伺いしたいと思うんですが、躯体と設備、内装を別々に発注するという、いわゆるスケルトンインフィルという手法を取り入れることでトータルコストを下げるができるのではないかとこのように考えております。最近ではデザイナーズマンションとかと言われているものが、そういうような工法といいますか、そういうやり方をしております。特に学校施設のような基本的に画一的な施設には最適な工法だと私は思っておりますけれども、そういった骨格と躯体という

んですか、骨格と設備、内装を別々にやっていくという、そういう契約というのはいり得るのかなということ、まず伺いたいんですけども。

◎ 経理課長 構造躯体や共用部分を整備者側が建設し、専用部分の内装を使用者側が整備するという、お尋ねのスケルトンインフィルという手法は、民間住宅ですとか、都市基盤整備公団等において取り入れられてきたものと承知しております。

例えば区立小中学校のように、整備設置主体と運営主体が同一である場合は、契約を別個に行うメリットの有無ですとか、工程管理や工期、建築経費への影響等を精査する必要があるかというふうに考えております。その上で工事内容を区分し、仕様内容を明確に規定できれば、分離した契約を結ぶことは可能だというふうに考えております。

◆ 上島 契約は可能でありそうな感じといたしますか、可能であるというふうに受けとめたわけですが、百五十億円余りを毎年支出しなければならないという構造を変えていくためにも、老朽化してすべて改築という循環ではなくて、将来の公共施設は百年建築を基本としていくべきだと考えます。それはやはり躯体といたしますか構造を、まず百年以上耐えられるものとしてつくる。そしてしっかりつくる。そして内装や設備は、老朽化や、または需要の変化に対応して改修していくというような仕組みが必要だというふうに思います。これについては、今後ぜひ検討していただきたいわけですが、学校などは、最近の学校建築を見てみますと、随分ごてごてしたつくりになっているなというふうに思いますが、シンプルで安全な校舎にしていくべきだということも、ここは所管は違いますけれども、申し上げておきたいと思えます。

この公共施設全般では、確かにスケルトンインフィルといたしますか、躯体と設備、内装を別々にやるというのが、向き不向きというものがあるかも知れませんが、一体的に進めていかない工法を取り入れて、世田谷区は百年建築をやっていくんだというような方針をつくっていただければなというふうに私は考えます。

最後に、所管は違いますけれども、学校施設整備基本計画というのが現在存在しておりますが、既にこのスケジュールも完全にずれてきているというような状況であります。それらを包含した形で、今回の公共施設整備方針、基本から、ゼロの部分から考え直す、計画をし直すべきと私は考えますが、その辺についてはいかがでしょうか。

◎ 政策企画課長 今回の公共施設整備方針でございますけれども、区が保有、管理する施設のすべてを対象としていきたいというふうに考えておまして、いわゆる向こう十カ年の方向性を示していきたいというふうに考えております。

こういった中で既に、学校につきましては学校施設整備基本計画というのがございますし、住宅につきましては住宅整備方針といったものがございます。こういった整備の方針ないし指針が既に策定されている施設につきましても、新たに策定する公共施設整備方針が示す方向性との整合性を図りながら見直しを図っていきたいというふうに考えております。

◆ 上島 具体的な物件で目立つものとしては、やはり学校があるわけですが、その他では、本日も質問に出ておりますが、区役所の本庁舎、また砧や玉川の総合支所などもあります。

実は小規模のところでは出張所や保育園といった、実に厳しいところが存在しております。冒頭にも触れましたが、これらの中には耐用年数を超えて、継ぎはぎ、ごまかし、まさに延命で、例えば五年延命の改修を繰り返している施設が数多く存在しているというふうにも聞いております。こういう状況をどう克服していくのか、自治体はもう護送船団でどうにかなるという時代ではなくなっている中

で、やはり区も自治体経営という姿勢を持って、戦略を持って進めていかなければならないと思います。

今回の方針策定に当たっては、だれも異論がないようなごまかしの半端なものではなくて、流れを変える改革の意思が伝わる厳しい公共施設整備方針、そして計画を期待いたしまして、私の質問を終わります。