

公共施設保有の最適化と長寿命化のための基本方針

平成 25 年 6 月

盛 岡 市

目次

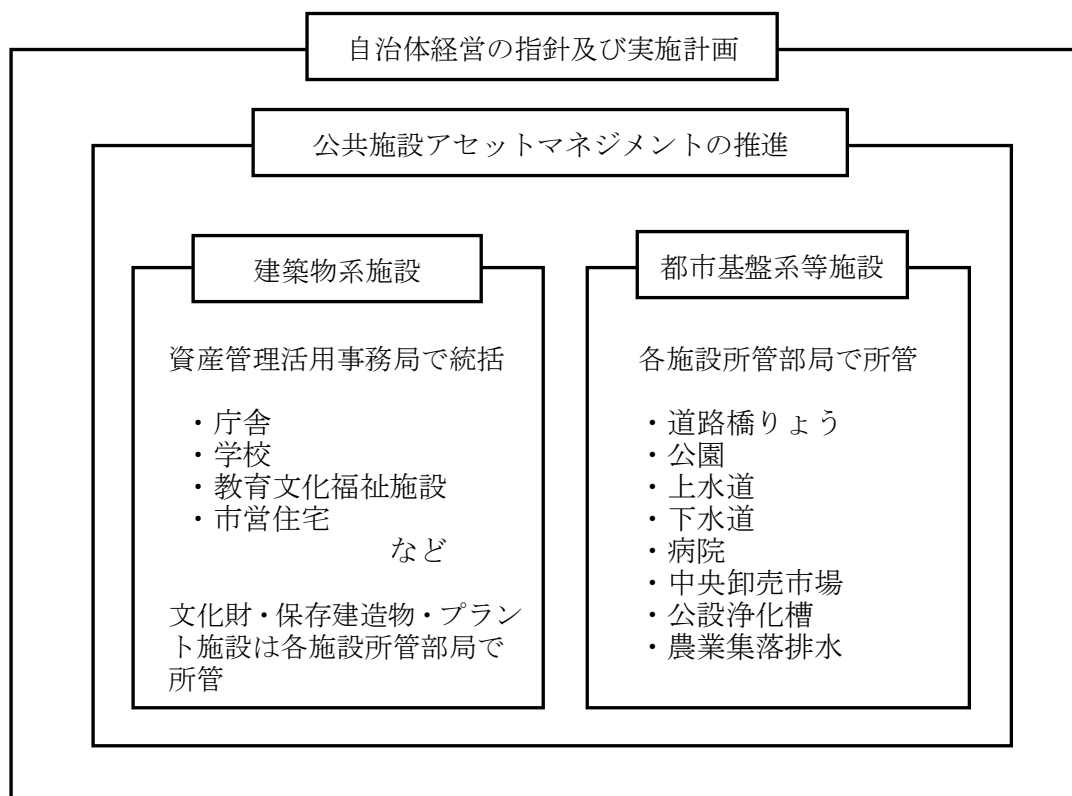
I	位置づけ	1
II	基本方針策定の背景	2
1	施設の現状	2
2	更新費用の増大	4
3	少子高齢・人口減少社会の到来	5
4	厳しい財政状況	6
III	基本方針	7
1	基本的な考え方	7
2	目指すべき施設保有の姿	8
IV	取組内容	9
1	建築物系施設	9
(1)	現状の把握及び公表	9
(2)	施設評価の実施	9
(3)	施設保有の最適化	11
(4)	長寿命化	12
(5)	計画の策定及び推進	13
2	都市基盤系等施設	15
(1)	現状の把握及び公表	15
(2)	点検・評価の実施	15
(3)	保全に関する計画の策定	15
(4)	保全と予算の連動	15
	用語の解説	16

I 位置づけ

盛岡市では、厳しい財政状況の中、少子高齢・人口減少時代の本格的な到来に備え、平成 21 年度に「盛岡市自治体経営の指針及び実施計画」を策定し、従来の「行政運営」から「自治体経営」へと転換することを定めています。この中では、全庁的な視点のもとに施設の維持管理のさらなる効率化や老朽化した施設の更新費用の低減・平準化を進めるために「公共施設¹アセットマネジメントの推進」を掲げており、施設の配置のあり方検討及び維持管理手法の具体化を行うこととしています。

本基本方針は、この自治体経営の指針及び実施計画に基づき、公共施設アセットマネジメント²に関する具体的な取組方針を取りまとめるものです。

取組にあたっては、建築物系施設（庁舎、学校、教育文化福祉施設、市営住宅など）と都市基盤系等施設（道路橋りょう、公園、上水道、下水道、病院、市場など）を分けて実施します。都市基盤系等施設では、道路橋りょう、公園など分野ごとに長寿命化³を進めている施設や、上水道事業会計、下水道事業会計、病院事業会計、市場会計などのように、経営的視点から取り組んでいる施設など、分野や会計ごとに取組の状況や考え方が異なります。これらは、施設の特性や会計に応じた補助制度があるなど、統一的に扱うことが困難であることから、本基本方針に基づき、施設保有の最適化や限られた財源での保全の仕組みなど、財政状況を考慮した施設の維持管理について、分野や会計ごとに取り組むこととします。

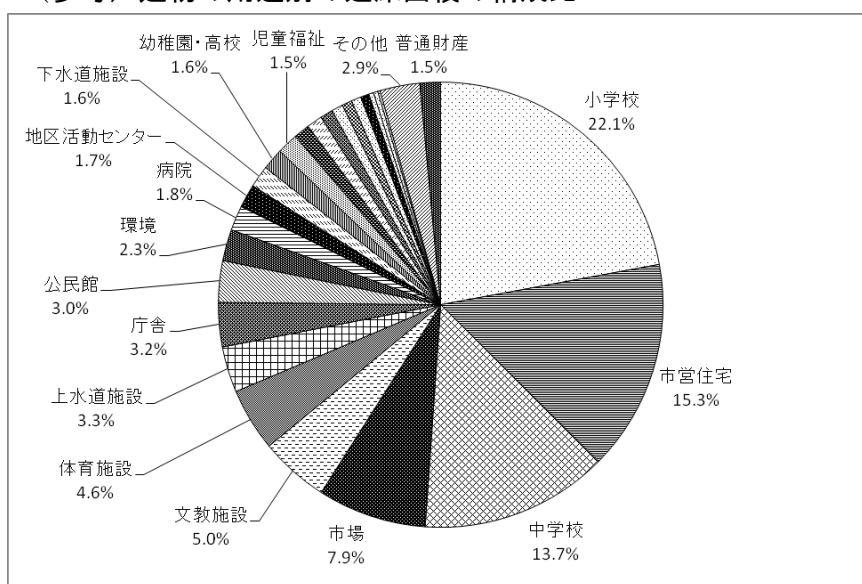


Ⅱ 基本方針策定の背景

1 施設の現状

市の施設は、高度経済成長とともに 1960 年（昭和 35 年）頃から建設が増え、現在まで多くの建設を行っています。これに伴い建築物系施設の保有量は右肩上がりで増加し、結果、施設数 659、棟数 1,553 棟、延床面積約 110 万㎡を保有しています。この量は、市役所本館 110 棟分に相当します。延床面積の多い順に、小学校（22.1%）、市営住宅（15.3%）、中学校（13.7%）と続き構成されています。

（参考）建物の用途別の延床面積の構成比



1) 資料は平成 23 年 3 月 31 日現在の盛岡市財産表です。

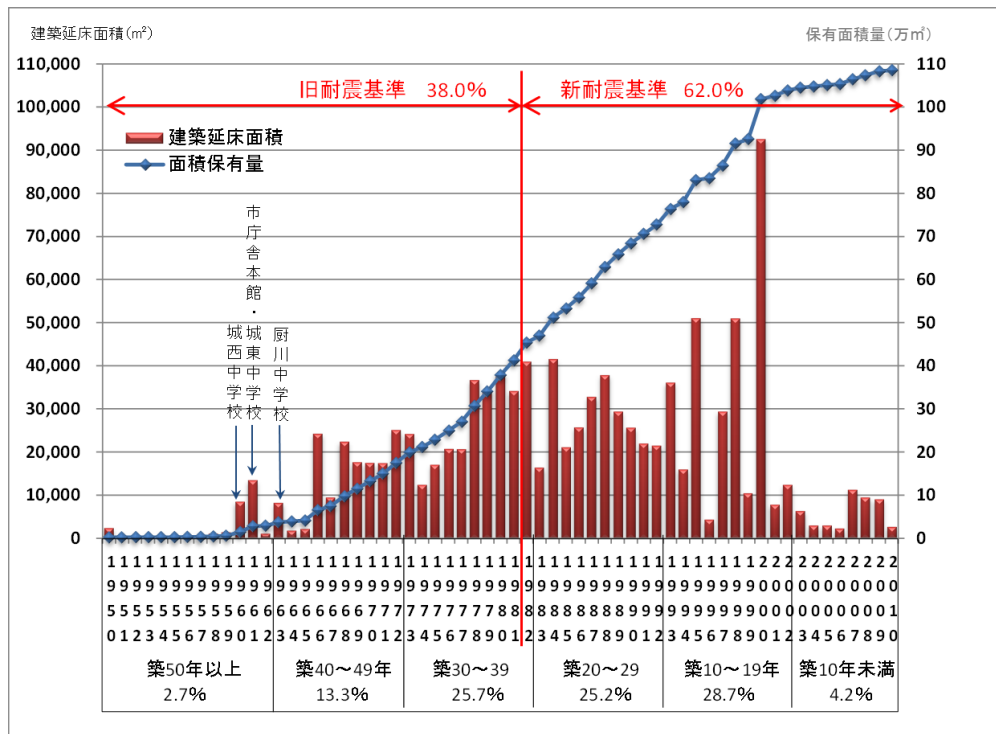
2) 1.5%未満の表示は省略しています。

出典 『盛岡市まちづくり研究所平成 23 年度研究報告書』

築 50 年前後の施設では建替えや大規模改修が始まっており、城西中学校、城東中学校、厨川中学校の建替えや市庁舎本館の耐震・給排水の配管工事などでは、いずれの施設も 10 億円を超える規模の工事を行っています。

築 50 年を超える施設は年々増加していくこととなり、今後、施設の更新需要の大きな山が訪れます。現在のように大規模な工事により、全ての施設を更新していくことは極めて困難な状況となっています。

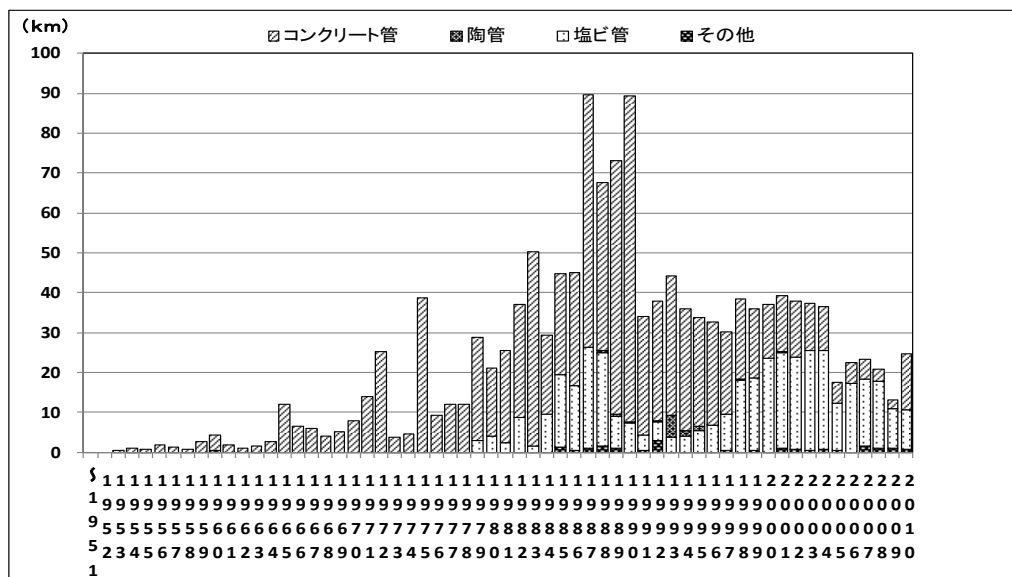
(参考) 建物の建築年別延床面積及び保有面積量の推移



1) 資料は平成 23 年 3 月 31 日現在の盛岡市財産表です。
出典『盛岡市まちづくり研究所平成 23 年度研究報告書』

都市基盤系等施設については、代表的な分野では道路の総延長は 2,023 k m，橋りょうの総延長は 10.9 k m，上水道の管の総延長は 1,515.6 k m，道路側溝と開渠を除き公共下水道の管の総延長は 1,419.4 k mを保有しています。

(参考) 公共下水道管の建設年別整備延長

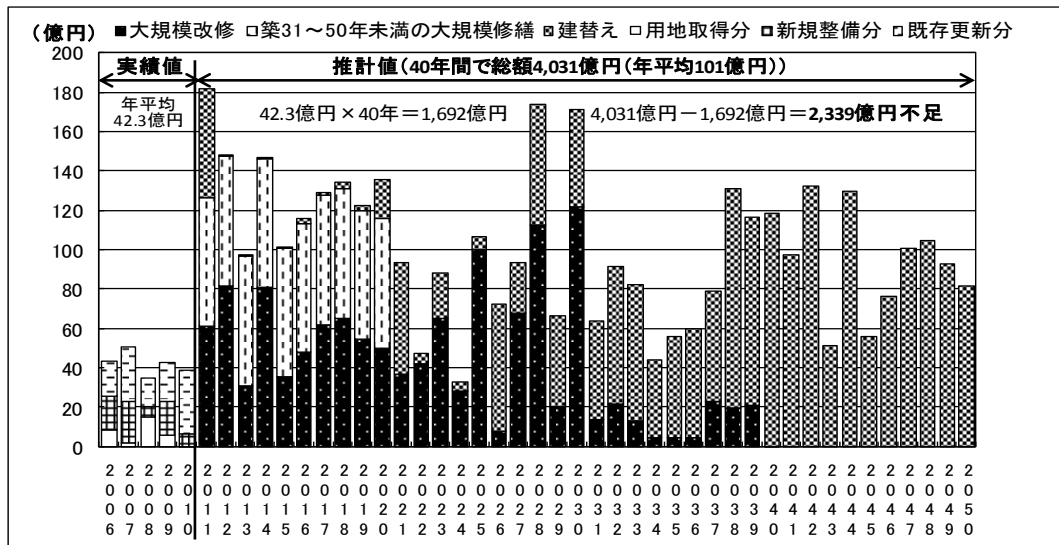


出典『盛岡市まちづくり研究所平成 23 年度研究報告書』

2 更新費用の増大

施設の老朽化問題は全国的な問題となっており、総務省は更新費用試算ソフトを公表しています。このソフトを用いた試算では、建築物系施設については、現状のまま保有した場合、向こう 40 年間で総額 4,031 億円（年平均 101 億円）を要する結果となりました。学校の改築などをはじめとし、市がこれまで普通建設事業⁴費から建築物系施設に支出してきた年平均 42.3 億円では大幅に不足し、不足額は 2,339 億円（年平均約 58 億円）に上ります。

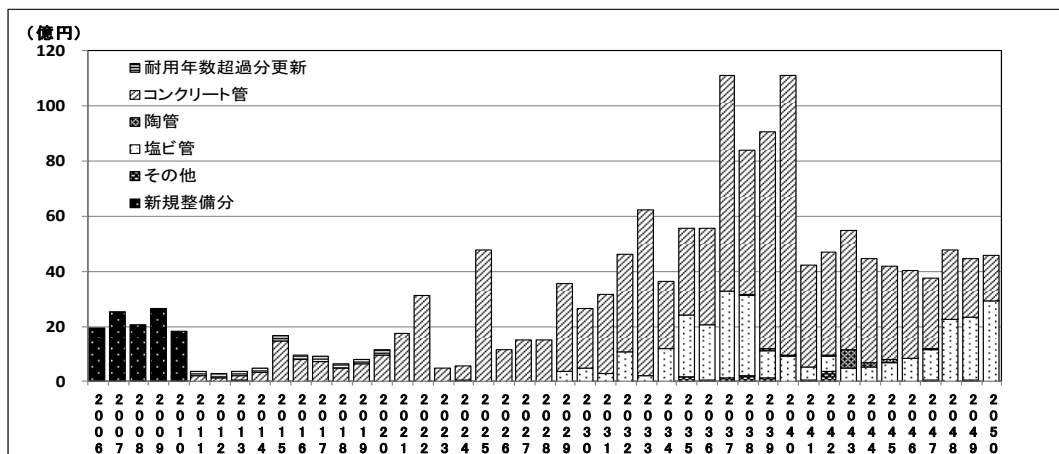
（参考）総務省更新費用試算ソフトによる建物の更新費用推計



- 1) 推計方法は、(財)自治総合センター「施設及びインフラ資産の更新に係る費用を簡便に推計する方法に関する調査研究」『地方公共団体の財政分析などに関する調査研究会報告書』(平成 23 年)によります。ただし、建替え実績のある学校施設は盛岡市の建替え単価を適用しています。
 - 2) 建築物を築後 30 年で大規模改修(既に 30 年経過施設は今後 10 年間で大規模改修)を行い、60 年で建替えると仮定した計算です。
- 出典『盛岡市まちづくり研究所平成 23 年度研究報告書』

都市基盤系等施設についても、同ソフトにより向こう 40 年間で必要となる更新費用は、道路では 1,478 億円、橋りょうでは 189 億円、上水道の管では 1,520 億円、道路側溝と開渠を除き公共下水道の管では 1,421 億円を要する結果となり、更新費用の捻出が大きな課題です。

（参考）総務省更新費用試算ソフトによる公共下水道管の更新費用推計



- 1) 推計方法は、(財)自治総合センター「施設及びインフラ資産の更新に係る費用を簡便に推計する方法に関する調査研究」『地方公共団体の財政分析などに関する調査研究会報告書』(平成 23 年)によります。
 - 2) 耐用年数 50 年での更新とし、整備年度ごとの管種別延長に更新単価を乗じることにより試算している。
- 出典『盛岡市まちづくり研究所平成 23 年度研究報告書』

3 少子高齢・人口減少社会の到来

全国的に、少子高齢・人口減少社会の到来が叫ばれていますが、市においてもすでにその傾向が現れています。全市人口は平成 12 年をピークに減少に転じています。

特に、年少人口（0～14 歳）は、昭和 55 年のピーク時と比較し、平成 22 年には 61.0%にまで減少しており、さらに平成 47 年には 36.3%にまで減少する見込みです。

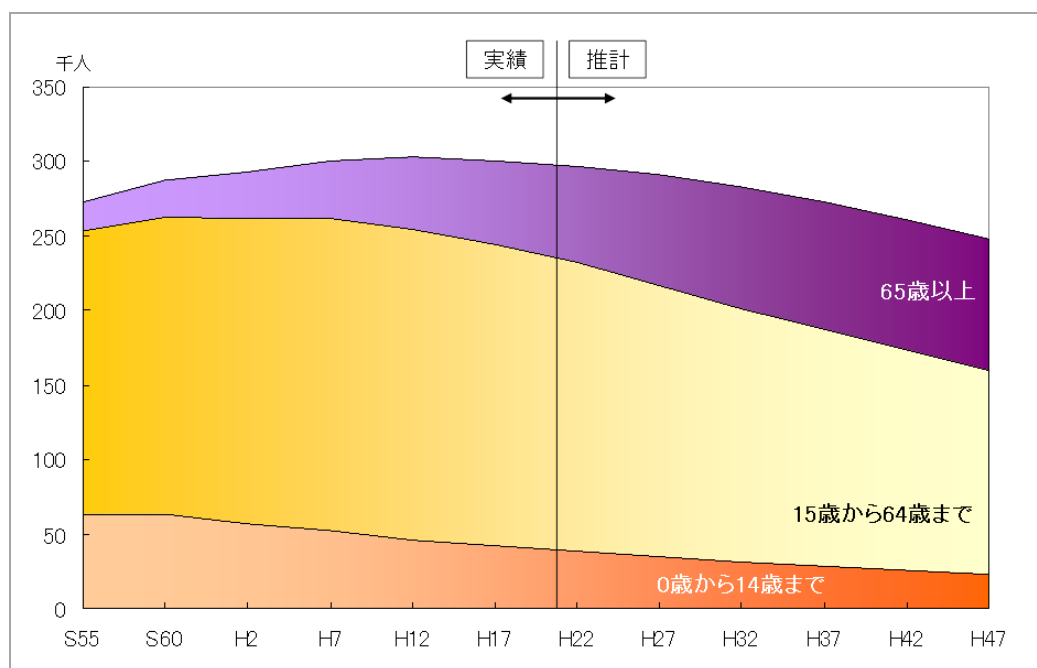
生産年齢人口（15～64 歳）は、平成 7 年のピーク時と比較し、平成 22 年には 92.5%に減少し、平成 47 年には 65.1%にまで減少する見込みです。

一方で、老年人口（65 歳以上）は、今後も増加する見込みであり、昭和 55 年と比較し、平成 22 年には 326.1%に増加し、平成 47 年には 450.4%にまで増加する見込みです。

小・中学校など対象人口が大幅に減少している施設では、施設余剰が発生しています。反面、高齢者の増加により、新たなサービスの増加が予想されます。

少子高齢・人口減少社会の進行に伴い、将来にわたって税収の減少と利用者の減少が予想される中、扶助費⁵や生活関連の公共サービスの需要増が見込まれています。

（参考）年齢 3 区分別人口の推移（昭和 55 年から平成 47 年まで）



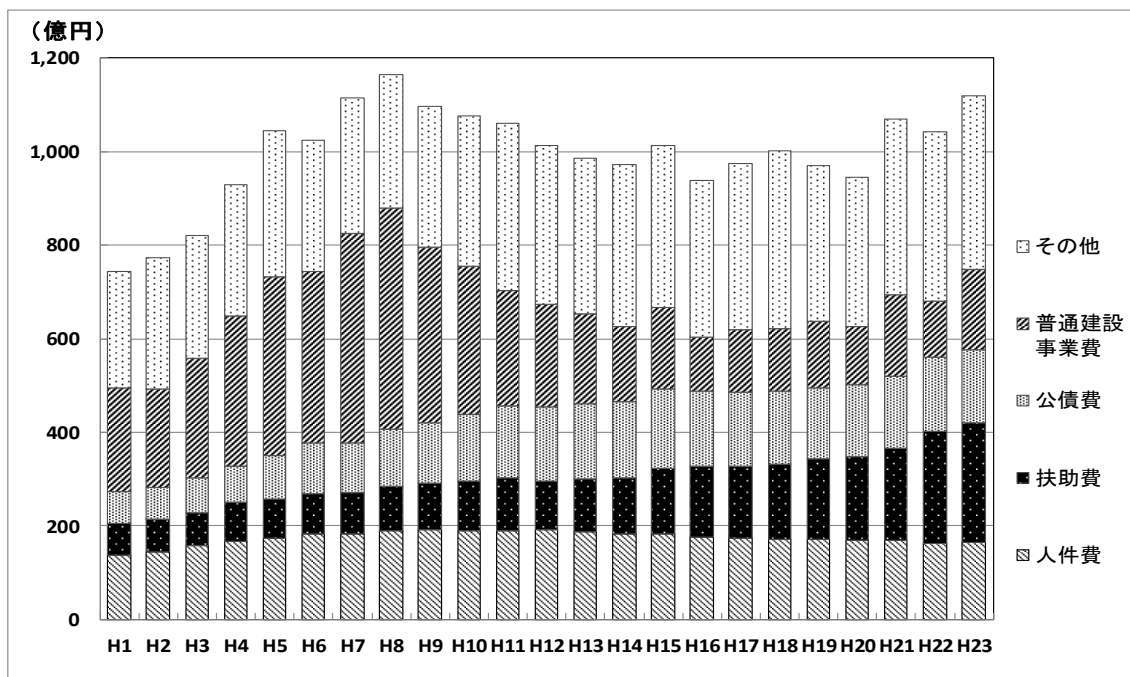
出典『盛岡市まちづくり研究所平成 21 年度研究報告書』

4 厳しい財政状況

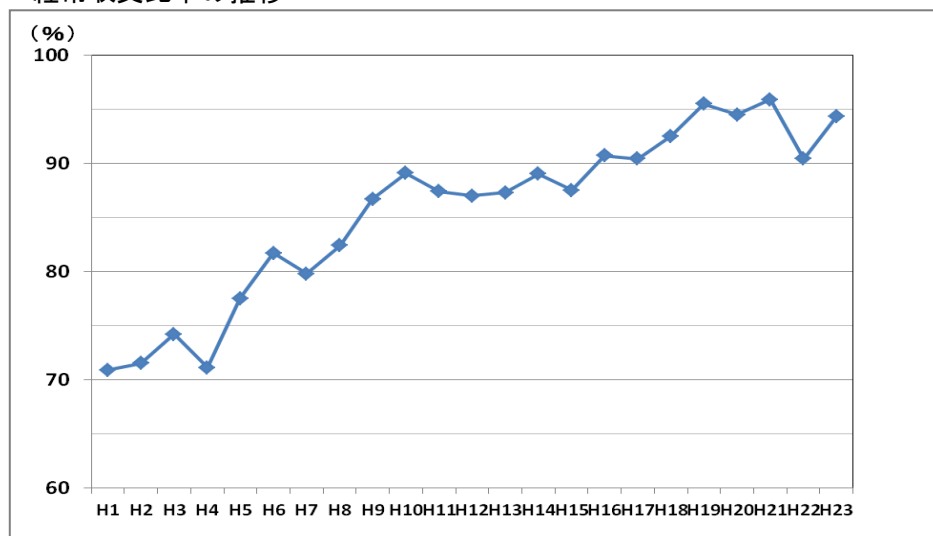
少子・高齢化による人口構造の変化や経済状況の低迷などから扶助費の増加が著しく、義務的経費⁶が増加しています。

この結果、平成元年当時 70%程度であった経常収支比率⁷は近年 90%台となり、毎年度経常的に収入される使途制限のない財源の多くが経常的経費に充てられることとなり、財政の硬直化が進んでいます。また、普通建設事業費は平成 8 年をピークに減少しており、新たな更新費用の捻出は難しい状況にあります。

普通会計⁸決算額の歳出の推移



経常収支比率の推移



Ⅲ 基本方針

1 基本的な考え方

建築物系施設は、築 50 年を経過する施設が出始めており、今後施設を良好な状態で使用していくためには、適切な保全工事を実施する必要があります。また、バリアフリーへの対応や、耐震基準などの安全性能の高まり、省エネルギーへの対応などの環境性能の向上など、時代の変化に応じて施設に求められる機能が多くなっており、大きな改修工事も必要になっています。

都市基盤系等施設は、道路橋りょう、上水道、下水道など生活に必要不可欠なものであり、安全性を確保するとともに安定的な供給が求められます。このため、老朽化が進んでいる部分の計画的な更新が必要になっています。

一方で、少子高齢・人口減少社会の進行により、税収の減少と利用者の減少が予想される中、扶助費や生活関連の公共サービスの需要の増加が見込まれます。

こうした状況に対応するためには、1 つひとつの施設を長く大切に使う必要があります。計画的な保全の実施により「長寿命化」を図るとともに、機能が重複している施設や利用が低調な施設などを改めて検証し、「施設保有量の最適化⁹」を行っていくことは避けて通れないものとなっています。

施設は数十年にわたり利用することから、更新にあたっては長期的視点で政策判断が必要となります。将来世代に過度な負担を強いることがあってはなりません。

今後の少子・高齢化、人口の減少が見込まれる状況において、市の歳入・歳出構造が変化していくことが想定される中、公共施設への市民ニーズの量や質の変化を捉え、必要となる公共施設を将来にわたり維持させるため、施設の目指すべき施設保有の姿を次のとおり定め、財源や既存の施設などの限られた経営資源を有効に活用して、持続可能な市民サービスの提供を目指します。

2 目指すべき施設保有の姿

(1) 次世代に継承可能な施設保有（量の最適化）

人口減少が急速に進展する中、将来に大きな財政負担を残さないかたちで、施設を維持更新していくために、人口減少に合わせて施設保有量を縮減し、量の最適化を図ることにより、次世代に継承可能な施設保有としていきます。

(2) ニーズの変化に対応した住民サービスの提供（サービスの最適化）

社会環境の変化を的確に捉え、既存の施設を有効に活用して、新たに必要とされるサービスを充足し、ニーズの変化に対応した住民サービスを提供していきます。

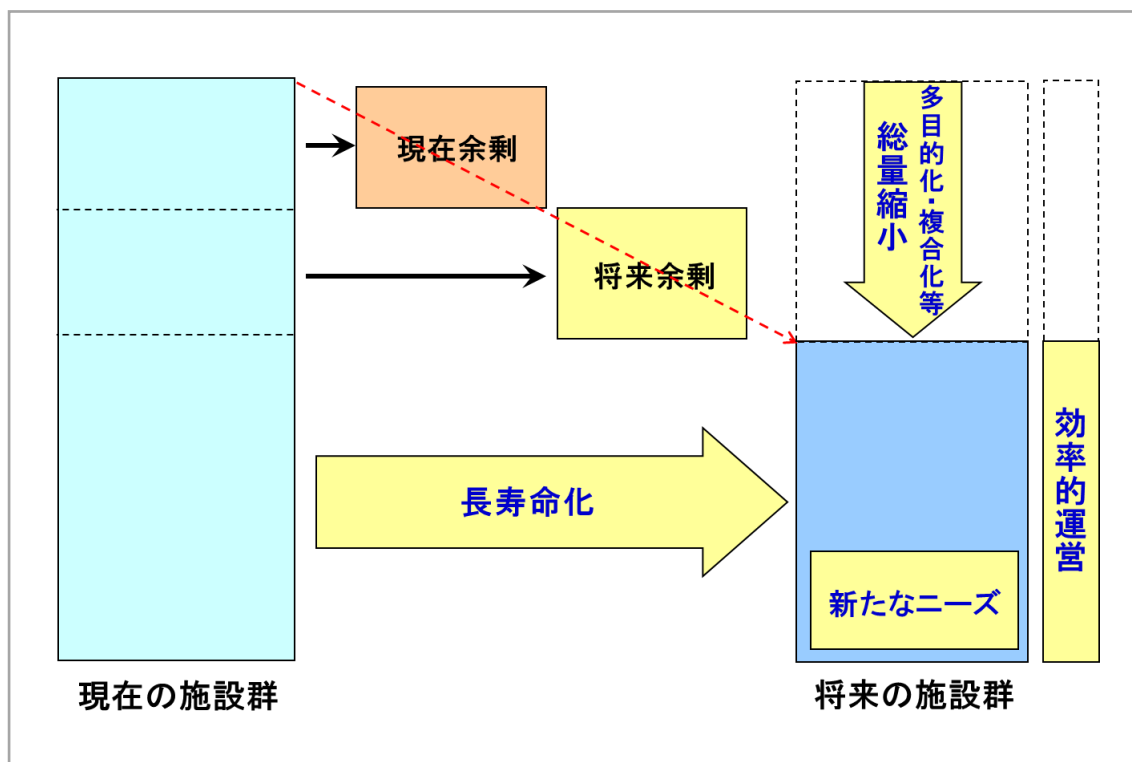
(3) 効果的で効率的な施設運営（コストの最適化）

現時点で利用が低調で将来的な需要も少ないと推測される施設などについては運営方法を見直し、限られた財源を効果的に使用していくことができる方法に改善していきます。

(4) 安全に使用できる施設整備（性能の最適化）

施設の維持管理については、損傷などが発生した後に修繕などを行う「事後保全型」から、計画的に保全や改築などを行う「予防保全型」へと転換し、施設の長寿命化を進め、安全な施設整備を行っていきます。

（参考）施設保有の最適化の概念図



IV 取組内容

市の保有施設については、その特性や会計に応じた補助制度があるなど、統一的に扱うことが困難であることから、建築物系施設（庁舎、学校、教育文化福祉施設など）と都市基盤系等施設（道路橋りょう、公園、上水道、下水道、病院、市場など）の区分に分けて取り組みます。

1 建築物系施設

建築物系施設については、建物性能、利用状況及び管理運営コスト並びに人口動態予測などの分析に基づき、施設配置の適正さ、用途転用・多目的化・複合化の可能性などの検証を行い、次の考え方及び取組により「施設保有の最適化」を行います。

また、見直しの結果、今後も継続して保有していく施設については、計画的に保全を行い「長寿命化」を図ります。

(1) 現状の把握及び公表

様々な目的や用途を持った膨大な数の施設の現状を的確に把握する必要があります。施設の管理運営を担当している各部署が把握している個々の施設データを一元化し、施設の最適化を判断するうえで必要とされる情報を基礎データとして整備します。具体的には、施設の利用状況（利用者数、稼働率など）や建物性能（劣化状況、耐震性能など）、管理運営コストについて情報収集を行います。

また、収集した情報は、整理し公表します。

○主な調査項目（例）

利用状況	建物性能	管理運営コスト
設置目的	建物面積	職員数
事業内容	築年数	使用料・手数料
開館日数	劣化状況	その他収入
利用対象者	危険箇所の有無	人件費
延利用者数	耐震性能	物件費
実利用者数	バリアフリー対応度	維持補修費
部屋数及びその稼働率		光熱水費
空き・低利用スペースの有無		その他費用

(2) 施設評価の実施

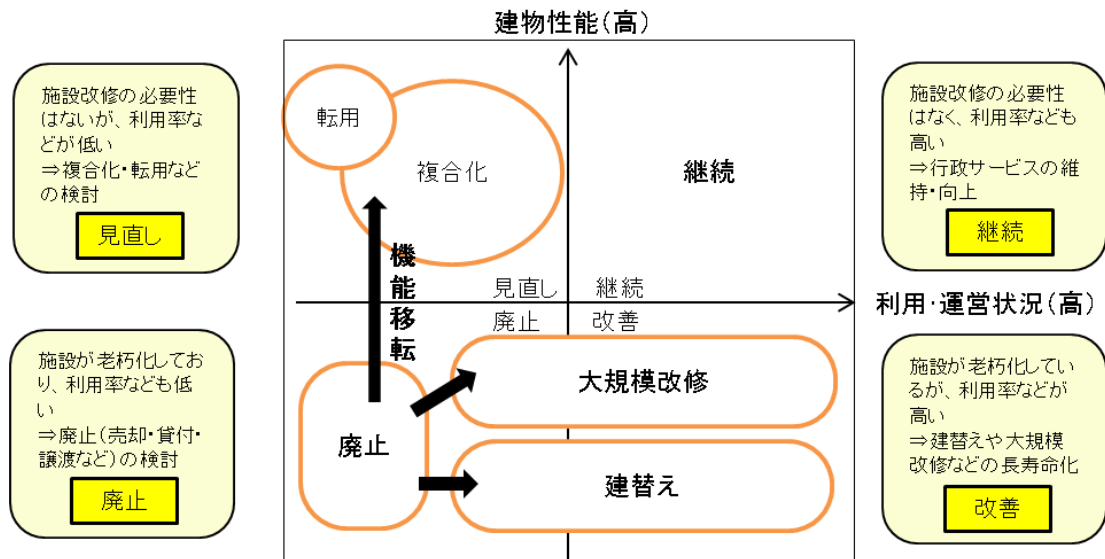
個々の施設の市民ニーズに対する適合性を客観的に検証するために、一元化したデータを基に施設評価を行います。

一次評価では、施設が目的を達成するための機能や安全性を維持できているかを検証する建物性能（ハード面）と、施設が適切に行政サービスを提供しているか又は適正な収益と費用で管理運営が行われているかを検証する利用運営状況（ソフト面）の観点から類型化し今後の方向性を評価します。今後も継続して保有すると評価された施設については、長寿命化の検討に移行します。

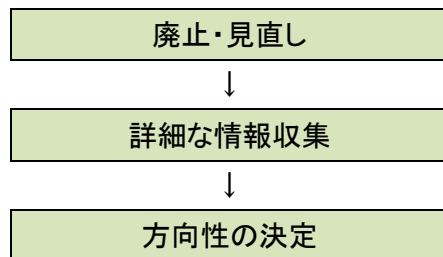
また、二次評価では、一次評価で廃止・見直しが必要であると評価された施設を中心に、地理的特性、利用実態、サービスの重要性や代替手法の有無などのさらに詳細な情報を確認したうえで方向性を定めます。

(参考) 評価結果のイメージ

○一次評価



○二次評価



(3) 施設保有の最適化

施設の更新には大きな財政負担が想定されており、今後も良好な住民サービスを継続的に提供していくためには、将来に大きな財政などの負担を残さないかたちで施設を維持更新していく必要があります。

ア 量の最適化

次の考え方により施設保有量を縮減し、量の最適化を図ります。数値目標は、今後収集する情報を基に、長期計画の中で 20 年間の目標を定めます。

(7) 新規整備の抑制

新規の施設の設置及び取得は、原則行わないこととします。

新たなニーズに対応する場合は、既存の施設の多目的化、複合化、転用を検討します。

ただし、盛岡市・玉山村新市建設計画などの合理的な理由により新規整備が必要となる施設については、市で保有する施設総量の縮減を図りながら、新たな整備需要に応えていくよう努めます。

(イ) 既存施設の見直し

各施設が持つ「機能（提供している住民サービス）」に着目し、次の観点から見直します。

a 役割分担

国、他の公共団体や民間が同様のサービスを提供している分野では、市が主体で行うべきサービスかどうかを検証し、市以外の団体が行えるものはその団体が行うことを基本に、市の関与の必要性を検討します。

地域団体や公益法人などが主体となった運営がふさわしい施設については、施設の譲渡などを進めます。

b 機能の重複

施設は様々な法令などを根拠として整備していますが、利用者側から見ると、受けるサービスが類似していると感じる施設もあります。これらの施設については、縦割りの法令などの分類や仕分けからでなく、利用者が受ける便益に着目し、施設保有のあり方を見直します。

c 施設の有効性

施設が整備目的の達成に役立っているかどうかという観点から、利用者数や稼働率などはひとつの指標になります。利用者数が少ない施設や稼働率の低い施設は、効率的に利用されているとは言えません。市民ニーズの変化に伴い、施設に求められる役割が変化してきていることも考えられることから、利用者数が少ない又は稼働率が低い施設については、有効な施設であるかを検討したうえで施設保有のあり方を見直します。

イ サービスの最適化

新たなニーズへの対応は、既存施設の用途の転用や多目的に利用すること、他の施設を建替える際に複合化するなどにより対応します。

地域コミュニティや福祉などの施設は、小学校又は中学校の施設余剰を活用して多目的化・複合化を進めます。

公民連携が可能な分野については、P F I や公設民営など、民間ノウハウの活用を積極的に導入し住民サービスの充実を図ります。

ウ コストの最適化

施設の管理運営費には、使用料などの使途が特定されている収入は少なく、税などのどのような経費にも使用することができる財源が多く用いられています。今後、際限なく税などを投入することはできません。納税者視点に立って、効率的な施設運営に取り組みます。

施設の開館時間や人員配置の見直しなど、ムダ・ムラを無くし、より効率的かつ効果的な管理運営とします。

また、貸し館機能など、同様の機能であっても有料である施設と、無料である施設があるなど受益者負担に差があることから、適正な受益者負担を検討します。

未利用資産については、貸付や売却による収入確保に努めます。

(4) 長寿命化（性能の最適化）

今後も継続して保有する施設については、計画的に保全を実施し、長寿命化を図ります。

建築学会の報告によると日本のビル寿命の実態は、38～44 年程度とされていますが、長期使用が可能かどうか調査し、可能な施設については、大規模改修などの長寿命化工事により 80 年程度の使用を目指し、建替え回数の抑制により工事費用の低減を図ります。

また、修繕については壊れてから直すという「事後保全型」から計画的に直すという「予防保全型」の考え方を取り入れ、施設の保全を実施します。長寿命化にあたっては、各部位などの劣化状況を指標化し、建物としての劣化状況を定量的に把握します。この情報を基に、建物性能、利用状況及び管理運営コストなどの要素並びに施設保有の見直し状況を勘案した上で、工事の優先順位付けを行います。

なお、建替えなどにより新たな整備を行う際には、建設後の運営経費や修繕費用の低減につながる設計とするとともに、将来的に他の用途への転用を行いやすくするなど、長期的な使用に配慮したものとします。

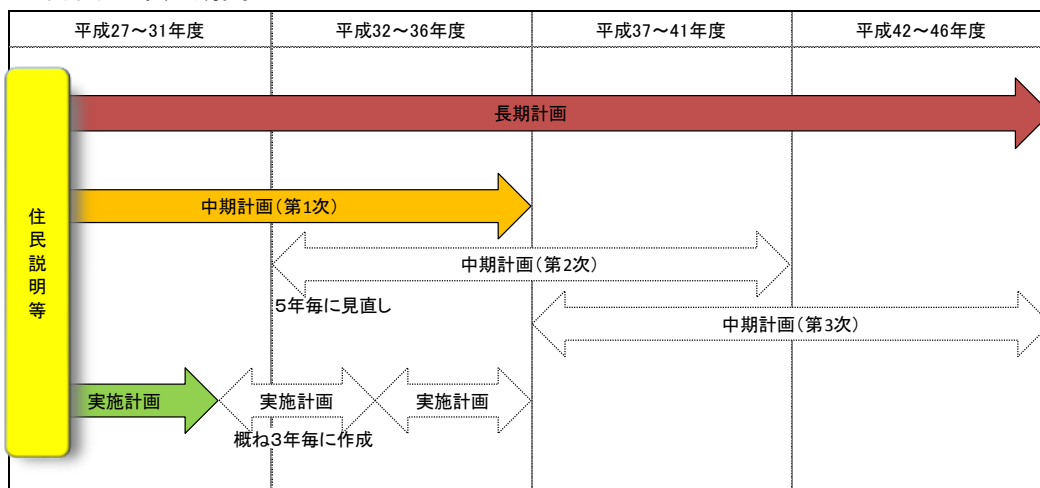
(5) 計画の策定及び推進

ア 計画の策定

施設保有の最適化と建替え、改築、大規模改修などの大規模工事が必要となる施設の長寿命化についての計画を策定します。

計画は向こう 20 年間に施設保有の最適化や建替え、大規模改修などの長寿命化の対応が必要となる施設をリストアップする長期計画、向こう 10 年間に施設保有の見直しを行う施設と工事を実施する施設を選出する中期計画、中期計画に基づき概ね 3 年間に行う内容を定める実施計画の 3 つの計画を策定し、更新費用の平準化を行いながら実施していきます。なお、中期計画については、施設保有の見直し状況に応じて変更可能なものとします。

○計画の策定期間



イ 全庁横断的な施設保有検討会議の設置

これまで、所管部署ごとに施設の必要性を検討してきましたが、今後は全庁横断的に施設保有を調整していくことが必要となることから、全庁横断的な組織である（仮称）施設保有検討会議を設置し、次の内容について検討するものとします。

- ・施設保有量の検討
- ・所管の枠を超えた施設の利活用の調整
- ・用途毎の施設整備の方向性の検討
- ・個別施設の新設及び存廃などの検討
- ・計画の検討及び進捗管理

ウ 保全と予算の連携

施設を維持していく上で、保全に要する費用が増大し、保全に充てられる財源は今後益々厳しくなることが予想されることから、次の対応を行います。

(7) 総合計画との連携

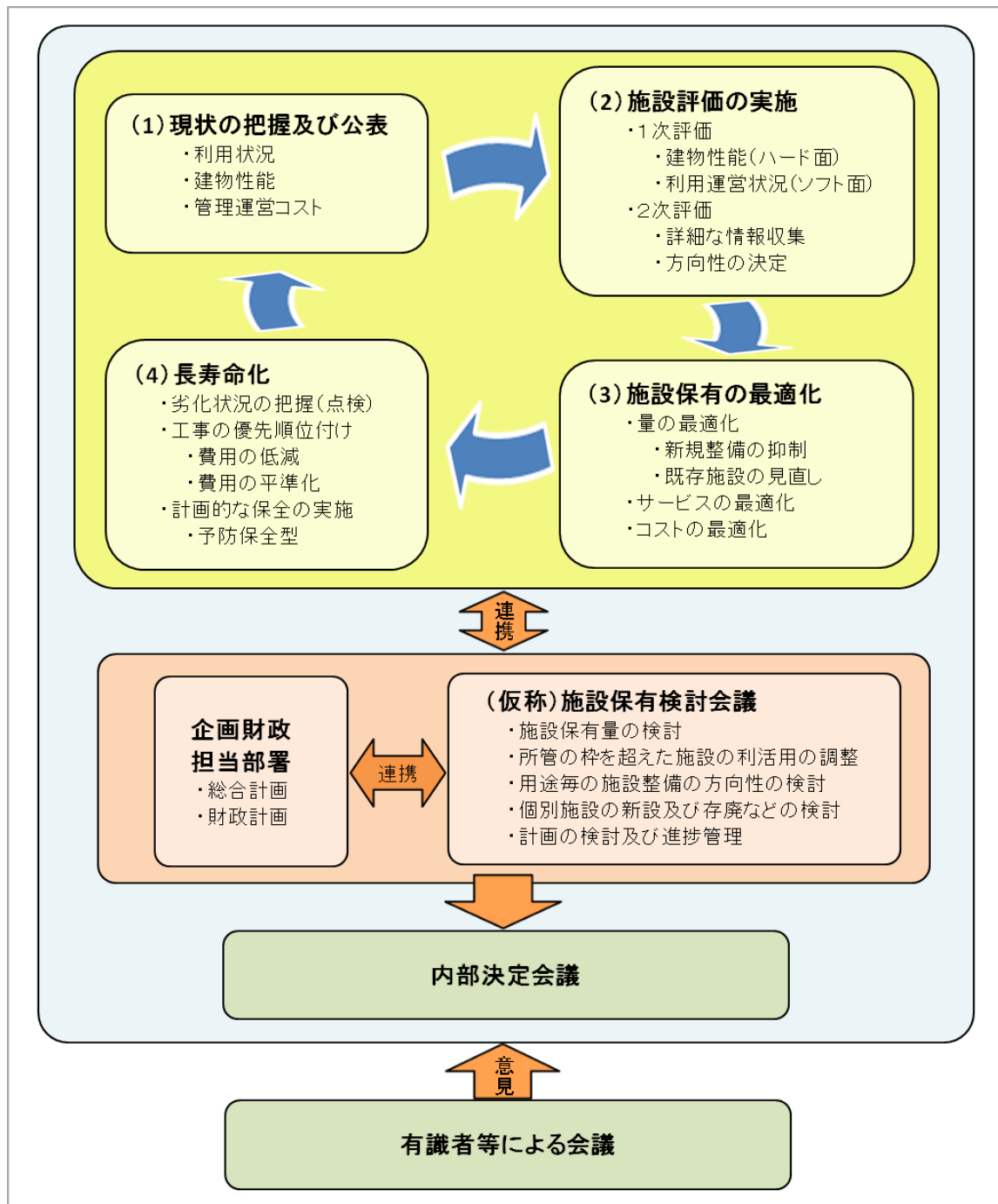
建替え、改築、大規模改修などの大規模な工事については、総合計画に位置

づけ、計画の推進を図ります。

(イ) 後年度負担に対する財源確保

将来の建替え、改築、大規模改修などの大規模な工事に伴い著しく更新費用が増加する時期に備え、基金¹⁰を活用します。

(参考) 取組の全体イメージ



2 都市基盤系等施設

都市基盤系等施設については、安全かつ安定的に住民サービスを供給することが必要です。

持続可能な施設保有としていくために、施設保有量や整備内容、維持管理コストの最適化に取り組みます。保全に当たっては、施設を良い状態で長く使用できるように、壊れてから直すという「事後保全型」の維持管理から、計画的に保全を行う「予防保全型」の維持管理へと転換します。

施設台帳などの整備により現状を把握したうえで、点検や評価により対処方法を分析し、保全需要の見通しを算出するとともに、保全に関する計画の策定を進めるものとします。

(1) 現状の把握及び公表

効率的な維持管理を実施していくためには、これまで建設してきた施設の現状を的確に把握する必要があります。このため、部署ごとに対象施設の台帳を整備するとともに、施設の維持管理をするうえで必要とされる情報を収集し基礎データとして整備します。

また、収集した情報は、整理し公表します。

(2) 点検・評価の実施

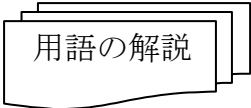
基礎データの整備後は、保全に関する優先度や保全方法の検討を行うために、現状分析や点検の実施などを基に施設を評価します。

(3) 保全に関する計画の策定

点検・評価結果を用いて、中長期視点に立ち、安全性、経済性、財源などの観点から保全方法を検討し、保全に関する計画を策定します。保全費用の平準化を図るとともに、必要に応じ保全水準の見直しを行い実行可能な計画とします。

(4) 保全と予算の連動

保全に関する計画は、総合計画や財政計画との整合を図るとともに各分野間の調整を行います。また、確実な実施となるよう進行管理を行います。



用語の解説

1 公共施設

公共の用に供する施設をいい、直接一般公衆の共同使用に供する施設をいいます。学校や公民館などのような「ハコモノ」だけでなく、道路や上下水道などのインフラも含まれます。

2 公共施設アセットマネジメント

施設、設備を資産として捉え、その損傷・劣化などを将来にわたり予測することや管理運営における費用対効果を詳細に把握しデータ化することなどにより、効果的かつ効率的な維持管理を行うための方法のことをいいます。

3 長寿命化

老朽化している施設を計画的に更新し供用可能期間を延ばすことにより、更新に伴う大規模な財政支出を軽減する取組みをいいます。

4 普通建設事業

道路や橋りょう、学校、庁舎など各種社会資本の新增設事業を行う際に必要な全ての経費をいいます。

5 扶助費

生活保護法、児童福祉法、老人福祉法など各種の法令に基づき、または地方公共団体単独で被扶助者に対して支給する金品などに要する経費をいいます。

6 義務的経費

人件費、扶助費及び公債費の合計をいい、法律で義務付けられているなどのため、自由に削減できない経費をいいます。

7 経常収支比率

市税のうち普通税、地方交付税¹¹のうち普通交付税など毎年度経常的に収入される使途の制限のない財源が、人件費、扶助費、公債費など毎年度固定的に支出される経常的経費にどの程度充てられているかを示す比率をいいます。

この比率が高くなるほど、新規の事業などを行う余裕が失われ、財政が悪化していることを示します。一般的には、都市にあつては75%程度が妥当とされ、80%が警戒ライン、90%が危険ラインとされています。

8 普通会計

個々の地方公共団体ごとの各会計の範囲が異なっていることから、その統一的な

財政比較を行うために設けられた地方財政統計上の会計区分をいいます。実際に各地方公共団体が「普通会計」を設置しているわけではなく、盛岡市の場合、一般会計と土地取得事業費特別会計により構成されています。

9 施設保有量の最適化

利用者数や稼働率など、施設の需要に対する施設数や施設の面積の最適な量をいいます。

10 基金

一般世帯の貯金に当たるものであり、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立てるために設置される特定目的基金と特定の目的のために定額の資金を運用される定額運用基金とがあります。

11 地方交付税

地方の税収の不均衡（偏り）を是正して、すべての地方公共団体が一定水準の行政サービスを提供できるように、国税の一部を一定割合で交付するもので、地方にとっては使いみちが特定されず自由に使える財源となります。
