

公共施設保有の最適化と長寿命化

盛岡市 財政部 資産経営課

1. 公共施設マネジメント策定の背景と基本方針

盛岡市は、岩手県の内陸中心部に位置する県庁所在地で人口約 29 万人。平成 18 年に玉山村と合併し、平成 20 年に中核市へ移行。市域は 886 km² と広く、都市部、郊外、中山間まで多様な地域があり、県有施設も数多く所在しています。財政規模は 1,148 億円。行政財産の延床面積は約 112 万 m² です。

当市の公共施設マネジメントは、平成 21 年度に策定した「自治体経営の指針及び実施計画」において、自治体経営における 6 本の柱の一つに公共施設アセットマネジメントを掲げたところから始まり、現在 12 年目を迎えています。

少子高齢・人口減少社会の本格的な到来が想定され、財政状況が厳しくなる中で、さまざまな課題への対応が迫られています。取組の推進を図るために構築した予算の仕組み（財務）、長寿命化（品質）、保有の最適化（供給）の三つを連動させる仕組みにより、公共施設マネジメントに取り組んでいます。

(1) 公共施設の現状

当市の公共施設は、高度経済成長とともに昭和 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、施設の保有量は右肩上がり増加しており、建物延床面積 1,135,323 m² を保有。その中で、築 30 年を超える施設は全体の約 4 割を占め、建て替えや大規模改修などの更新が必要となっています（図-1）。

また、人口 1 人当たりの公共施設延床面積（行政財産分）は 3.5 m² であり、中核市の平均値の 3.25 m² と比較し多くの施設を保有している状況となっています。

(2) 維持更新費用の増大

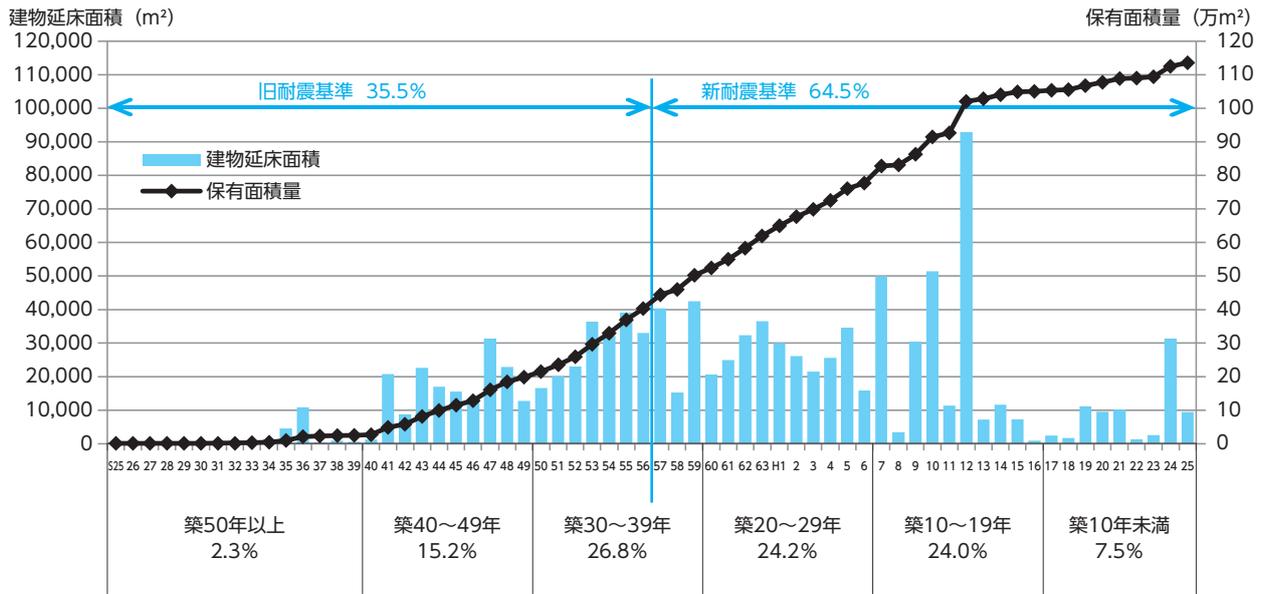
当市の建築物系施設について推計したところ、現状のまま保有した場合、向こう 40 年間で総額 4,345 億円（年平均 108.6 億円）を要する結果となりました（図-2）。

学校の改築などをはじめとし、当市がこれまで普通建設事業費から建築物系施設に支出してきた年平均 49 億円では大幅に不足し、不足額は 2,385 億円（年平均 59.6 億円）に上ります。現状の支出額のままでは、保有施設の約 45.1% しか更新できないこととなります。

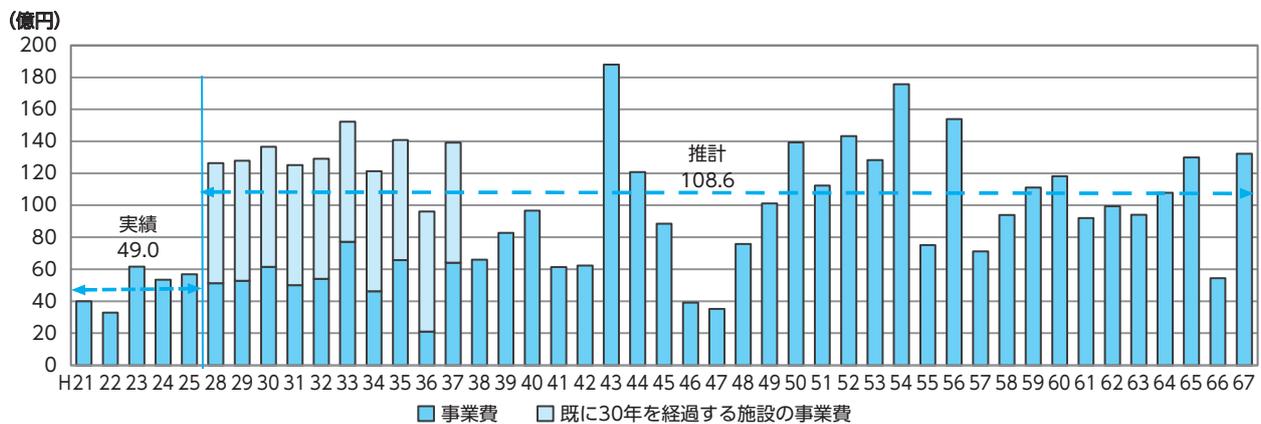
(3) 少子高齢・人口減少社会の到来

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、当市においても将来推計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



図－1 建物の建築年別延床面積及び保有面積量の推移



注：公共施設最適化・長寿命化長期計画策定時（平成26年度）の試算。
 築後30年で大規模改修すると仮定し試算していますが、既に30年を経過している施設について、平成28年度から平成37年度までに改修を実施するものとして試算しています。
 平成26年度は計画策定作業中のため、平成27年度は長期計画対象期間外のため、事業費を計算していません。

図－2 施設維持更新事業費

おり、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47（令和17）年には39.5%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47（令和17）年には70.3%にまで減少する見込みです。

一方で、老年人口（65歳以上）は、増加が続く見込みであり、昭和55年と比較し、平成47（令和17）年には447.4%にまで増加する見込みとなっています（図－3）。

これらの状況から、人口1人当たりの公共施設延床面積3.5m²を維持するとした場合、将来12.3%の施設余剰が出るものと予測しています。

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、反面、高齢者の増加により、新たなサービス需要の増加が予想されます。

さらに、将来にわたって税収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増が見込まれています。

(4) 施設保有の最適化と長寿命化の基本方針

当市の施設は、築50年を経過するものも多くあり、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

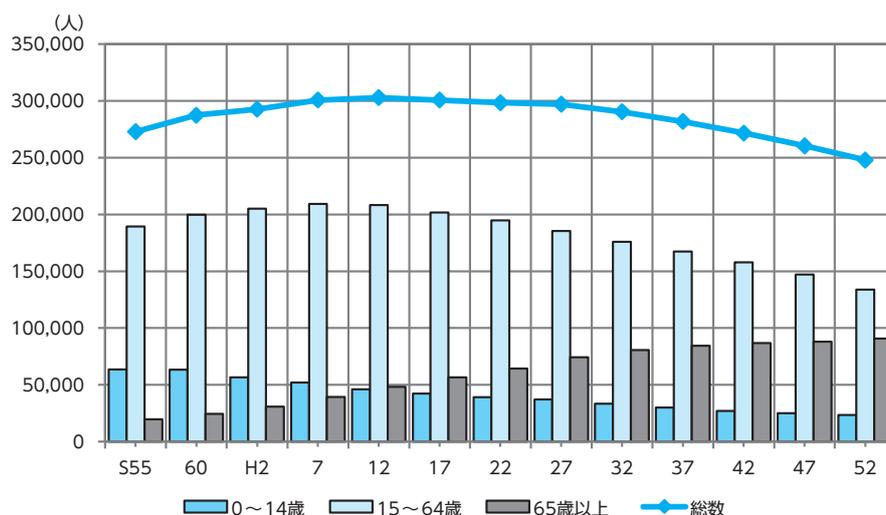


図-3 盛岡市の人口推計

どの安全性能の高まり、省エネルギーへの対応など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。

こうした状況に対応するためには、一つ一つの施設を長く大切に使う必要があり、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」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、将来世代に過度な負担を強いることのないよう、更新に当たっては長期的視点で政策判断が必要となります。

以上のことから、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するため、四つの目指すべき施設保有の姿を定め、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すこととしています。

- ① 次世代に継承可能な施設保有（量の最適化）
将来に大きな財政負担を残さず、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、ニーズの変化に対応した住民サービスを提供します。

- 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います。

2. 計画の詳細と策定の経緯

平成25年に策定した「公共施設保有の最適化と長寿命化のための基本方針」において、「量の最適化」、「サービスの最適化」、「コストの最適化」、「性能の最適化」を目指すべき施設保有の姿として定め、新規整備の抑制や既存施設の見直しにより保有量を縮減することとしました。

基本方針策定と並行して施設情報の一元化を行い、集約した情報を施設カルテとして公表し議論の材料を整え、市民参加に力を入れ計画策定を進

めました。

(1) 市民討議会の開催

老朽化問題の解決方法を市民の手で検討するため、18歳以上の市民40人程度による市民討議会を開催。施設の現地視察や専門家などからの情報提供、小グループごとの討議等により、複合化や統廃合を行う方向性、個別施設の見直しの考え方がまとめられ、市民提言書として市長に提出されました。

この考えがベースとなり、施設の見直しの検討が進められました。

(2) 施設評価に基づく庁内合意形成

対象となる358施設について、1次と2次に分けて評価を行い、その結果に基づき庁内の合意形成を図りました。

1次評価は定量評価として、建物性能（ハード面）と利用運営状況（ソフト面）の2軸を用い「継続」、「廃止」、「見直し」、「改善」の4象限に分類。

2次評価は定性評価として、七つの定性的観点（①役割分担、②民間活力導入、③機能重複、④施設の有効性、⑤代替手法、⑥機能移転、⑦将来施策の成果）に照らし、評価を行いました。

その上で、施設所管部と意見交換を行い、各施設の今後の在り方を定めていきました。

(3) 公共施設保有最適化・長寿命化長期計画策定

施設評価と並行し、向こう20年間の取組の方向性を定める基本計画として、長期計画を策定しました。

2次評価のヒアリングで確認した見直しの可能性を基に、施設用途ごとに施設の在り方の大きな方向性（公民館・集会施設であれば「各コミュニティ地区に分散している機能などを、拠点となる施設に集約します。」など）を定め、広報等で住民に周知を図りました。これにより、定めた方向性は施設所管課の施策目標となり、見直しの議論が進むようになりました。

(4) 個別施設計画の住民合意形成

大きな方向性を議論した市民討議会に続き、具体的な個別施設に関する計画策定のため、三つの市民参加の取組を行いました。

① 市民フォーラムの開催

市民と共に今後の公共施設の在り方を考えるフォーラムを開催し、老朽化問題に関する全国の取組事例や当市の取組の報告、パネルディスカッションを行い、公共施設の老朽化に対する問題意識の醸成を図りました。

② 市民意見交換会の開催

市内30地区ごとに施設用途ごとの考え方と個別施設計画を策定するための意見交換を開始。施設の配置や施設カルテの利用者等の推移、当該地区の人口推計等の資料に基づき、参加者との意見交換を実施し、施設の将来の在り方について意見集約を行いました。施設の集約等については賛否両論ありましたが、そのまま市民意見交換会報告書にまとめホームページ等で公表し、情報共有しています。

③ 市民説明会の開催

市民意見交換会の住民意見や施設評価結果を踏まえ、長期計画の考え方を施設ごとに具体化するための個別施設計画である公共施設保有最適化・長寿命化中期計画（案）（以下、「計画（案）」という）についての市民説明会を開催。説明会は全10回、各回3地区程度で合同開催し、計画（案）の当該地区に係る部分の説明を行いました。計画（案）の変更が必要と考えられる地区等には、追加で個別説明会を開催し、必要に応じて代案を示しながら計画（案）を修正。このほか、説明会への参加が少ない若者の意見を把握するため、成人のつどい実行委員会のメンバーや大学生に向けても説明会を開催し、意見集約を行いました。計画（案）は、市民説明会の結果及びパブリック・コメントの結果を踏まえ、一部修正が行われ計画として定められました。

(5) 公共施設保有最適化・長寿命化中期計画策定

中期計画は、個別施設ごとに具体的な見直しの

方向性と長寿命化工事の実施時期などを定め、367施設を対象とし、総事業費542億円、10年間の計画です。

施設保有の最適化では、継続する254施設のほか、複合化19、譲渡27、解体26、転用7、建て替え4、減築6施設を定めました。また、長寿命化では耐用年数80年を目指し、40年で大規模改修、20年・60年で修繕を行うものとし、10年間に修繕59、大規模改修137、建て替え11、解体・減築62施設を行うこととしました。

(6) 公共施設保有最適化・長寿命化実施計画策定

中期計画を円滑に推進するため、向こう3年間に実施する事業を定める計画として、実施計画を毎年策定。実績を報告し、全庁で情報共有しながら進捗管理を行っています。

(7) 民間活用の導入推進

施設の更新費用の不足を解消するため、公共施設マネジメントを着実に推進することを目的として「もりおかPPPプラットフォーム」を設置し、参画者との情報共有や対話等により民間活力を導入して、効果的な工法の検討や個別具体的なプロジェクトの創出等を行っています。

また、PPP/PFI手法の導入を検討することで給食センター、野球場、バスセンター、動物公園など個別の案件が形成されてきたほか、サウンディング型市場調査の実施や、民間提案制度の構

築、譲渡希望調査等により官民連携を推進しています。

3. 公共施設マネジメント推進の三つの仕組み

当市の公共施設マネジメントは研究から実務に入り、取組当初から財政部の主導により、予算の仕組み（財務）、長寿命化（品質）、保有の最適化（供給）を連動させることを目指し、その仕組みを構築してきました。現在、これらが動き出し、保有の最適化により固定費を見直しながら財源を確保し、年間40億円程度の長寿命化工事（大規模改修等）を推進しています（図-4）。

単にモデル事業の実施にとどまるのではなく、市有施設全体の長寿命化を推進しており、老朽化問題を先送りせず、実効性のあるマネジメントとして自治体経営に貢献しています。

(1) 予算の仕組み（財務）

各施設の指定管理料等に小破修繕予算を措置するとともに、主に事後保全に対応する「長寿命化関連修繕」の経費を確保し資産経営課が配分するほか、大規模改修等に対応する「アセット枠」40億円規模（一般財源3.5億円のほか適正管理推進事業債、辺地債等の充当）により計画保全を実施しています。

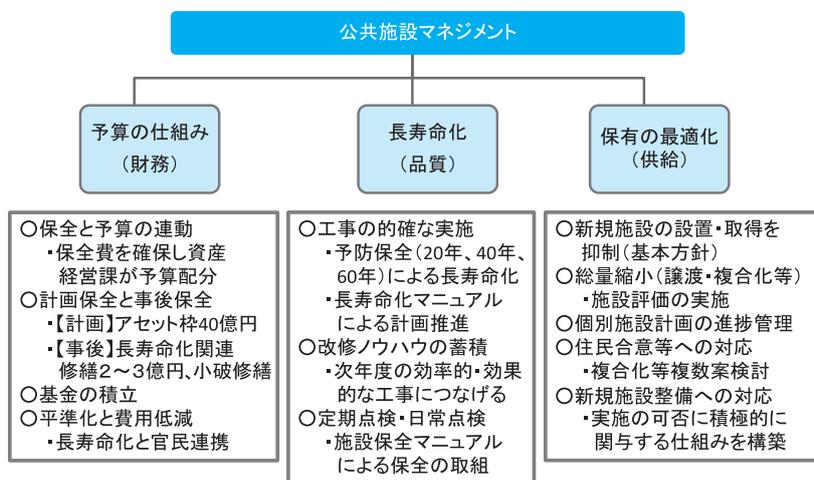


図-4 公共施設マネジメントの仕組み

(2) 長寿命化 (品質)

築後 40 年で大規模改修, 20 年目・60 年目で修繕を行うこととし, 中期・実施計画に実施時期を定めます。工事は, 長寿命化工事マニュアルに定める工事仕様, 手順 (基本構想, 構造体評価, 実施設計, 長寿命化工事), 組織連携により着実に推進しています。また, 性能発注も取り入れ, 建築技師の人的負担を軽減するとともに, 民間事業者の工事ノウハウを蓄積し, 次年度の効率的・効果的な工事を定め, 日常点検の方法や劣化部分の早期発見及び応急措置につなげています。

その他, 法定の定期点検に加え, 施設保全マニュアルによる日常点検や応急的な措置, 破損拡大の未然防止に取り組んでいます。

(3) 保有の最適化 (供給)

マネジメントの基本方針に, 新規施設の設置・取得の抑制を定め, 総量縮小を図るため施設評価を実施し, 譲渡・複合化等を中期・実施計画に定めています (図-5)。

複合化等について住民合意形成の難しさに直面した際は, 住民意見を踏まえた複合化等の案を複数構築し, 各々の案を計画の実効性等に照らし評価する方法で対応し, 住民の合意形成に活用しています。

計画に定める以外の工事は, 事前評価が必要とされ, 面積が増える場合は同等以上の面積縮減施設を示すとともに, 事業費のみならずライフサイクルコストを求め, 実施の可否を判断しています。

以上のように, 個別施設計画として, 公共施設

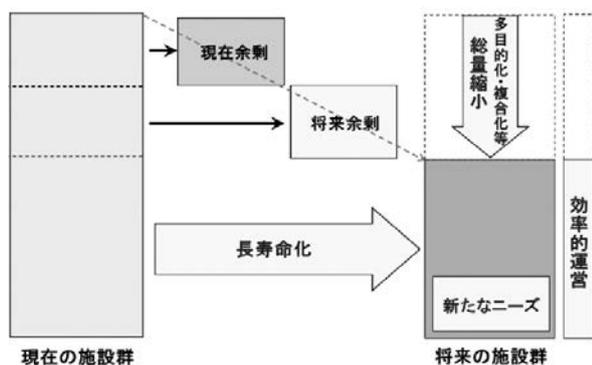


図-5 施設保有最適化の概念図

保有最適化・長寿命化の長期・中期・実施の三つの計画により, 中長期及び短期のPDCAサイクルを構築するとともに, 予算の仕組み (財務), 長寿命化 (品質), 保有の最適化 (供給) の各々の仕組み構築により, 総合的かつ持続的な公共施設マネジメントの推進を行っています。

4. 進捗状況と取組成果

(1) 進捗状況

平成 28 年度から令和 2 年度までの中期計画前半における取組実績は, 表-1 のとおりです。

(2) 取組成果

複数の施設を一つにまとめる集約化・複合化や施設の長寿命化を目指した修繕及び大規模改修を行った成果として, 次のような事例が挙げられます。

- ① 改修計画に地域住民や利用者の意見を反映させることにより, 使用されていない諸室の他用途への転換や間取りの変更による部屋数の確保等を進め, より住民が利用しやすい施設への転換を図りました。
- ② ワークショップなどを通じ利用者等との対話

表-1 中期計画前半取組実績 (平成 28 年度～令和 2 年度)

① 集約化・複合化及び転用等施設の最適化に向けた主な取組件数

	集約化 複合化	転用	建て替え	解体減築	合計
完了	3	1	2	4	10
事業中	16	0	2	3	21
合計	19	1	4	7	31

② 大規模改修及び修繕等施設の長寿命化に向けた主な取組件数

	大規模改修	修繕	建て替え	合計
完了	27	4	6	37
事業中	23	9	6	38
合計	50	13	12	75

の機会を複数回設け、ニーズを的確に捉えることに努めた結果、単独での建て替え予定であった施設が、隣接する大規模改修予定施設との複合化に変更になるなど、住民発意による施設の最適化提案が行われました。

- ③ 「もりおか PPP プラットフォーム」等を通じ、建設業者等専門家の意見を参考にしながら、より効果的な整備手法等の検討を進めることにより、ニーズを的確に捉えた整備手法の提案につながりました。

5. 今後の課題と対応

(1) 課題

中期計画前半の5年目である令和2年度までに、113件の事業に着手する予定でしたが、実績では74件の着手にとどまっており、進捗に遅れがみられています。中でも、学校関連施設は未着手の半数を占めており、遅れが顕著となっています。

要因としては、資材単価等の上昇に加え、仮設校舎の設置を要する場合があること等により事業費が大きくなる傾向があり、事業費の確保が困難となっていることが挙げられます。

そこで、未着手の学校関連施設の課題を次の三つに整理しました。

- ① 学校校舎は、他の施設と比較して劣化・老朽化が進行しており、早期に危険な箇所の改修を実施し安全な学習環境を確保する必要があります。
- ② 児童・生徒の生活の場でもあり、快適に過ごせる環境の確保のため、トイレの洋式化や悪臭対策を早期に実施する必要があります。
- ③ 校舎や屋内運動場の改修が遅れている中で、使用期間が限られる学校のプール施設は改修の優先度が低くなる状況にあります。利用頻度が高くない中で、どのように施設を維持していくか、さらには改修が遅れる中で安全に水泳授業を実施するためには、どのような方策が考えられるかを検討する必要があります。

(2) 今後の対応

中期計画取組期間の前半において生じた進捗の遅れへの対応として、中期計画後半では次のとおり取り組むこととしています。

- ① 改修の範囲を絞った早期安全対策の実施
校舎の安全対策は早急な対応が必要なことから、大規模改修の範囲を絞り一部を先行して実施するなど、施設の状態に応じて整備範囲を選択し、早期に安全な学習環境の確保を図ります。

- ② 校舎・屋内運動場のトイレ整備
学校施設のトイレについては、生活様式の変化への対応や臭気等の問題の改善が求められています。また、屋内運動場については、避難所として指定されており、児童・生徒のみならず、災害時に避難される方々に配慮した環境整備が求められていることから、早期のトイレ環境整備を進めます。

- ③ 小中学校プールの在り方の検討
効率的な活用を図るため、複数校による共同利用を検討するほか、民間施設の活用を検討した上で、現施設の改修の必要性を判断しながら、安全な水泳指導環境の確保に努めます。

また、利用期間を限定しない、授業以外にも活用できるプール施設の在り方を含めて、あらゆる可能性について検討を進めます。

前記のほか、中期計画前半における成果の拡充として、利用者の多様なニーズに応え、より多くの人が集まり、にぎわいのある地域の核となる施設の形成を図るために、施設の複合化を推進することとしています。

このような中期計画前半の検証結果と対応方針を明確にし、計画後半における重点取組事項を追加するため、令和3年度中に中期計画の改訂を行うとともに、既に策定済みの公共施設トイレ環境整備計画の改訂、さらには小中学校校舎安全対策改修計画を新たに策定し、課題の解決に向けた取組を進めることとしています。