

第4章 公共施設の総合的かつ計画的な管理に関する 基本的な考え方

第4章 公共施設の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な考え方

公共施設の老朽化対策は、本市のみならず、多くの自治体で喫緊の課題となっています。

本市では、依然として厳しい財政状況に加え、人口減少等により、公共施設に求められるニーズも今後ますます変化することが予想されることから、長期的な視点で施設の更新や長寿命化を計画的に行い、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設の適正な管理により、良質な市民サービス水準を確保していくための公共施設マネジメント業務の一環として、平成25年度から公共施設情報の一元化に取り組み、平成26年度に本「公共施設白書」の作成を行ってきました。

平成26年4月には、市政戦略会議からも「公の施設の経営効率化」の答申の中で、「本市の最重要課題の一つとして公共施設マネジメントに取り組むべきである」旨の答申がなされ、また、国からは、平成25年に策定した「インフラ長寿命化基本計画」を上位計画として、地方に対して、平成26年4月22日付けの総務大臣通知「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」の中で、地方における行動計画としての位置付けで、いわゆる箱物といわれる公共施設に加え、道路・橋りょう、下水道などのインフラ系や、清掃工場などのプラント系も含めた「公共施設等総合管理計画」を平成28年度まで策定するように要請されました。

1. 計画策定の必要性

本市では、これまで、公共施設の管理については、基本的に施設を管理する部署ごとにおこなっていたので、下水道や橋りょうなど、個別の長期計画はありましたが、市政戦略会議から、行政経営全般を見渡した総合的な視点に基づく「公共施設への評価の指針や手法」が存在しないため、評価スキームの整備については喫緊の課題である旨のご指摘をいただいているように、全ての公共施設を網羅した計画が無いことから、平成26年度中に作成する本「公共施設白書」の内容を基礎データとして、平成27年度にはいわゆる箱物といわれる公共施設についての保全計画を策定していく予定でしたが、国からの要請もあり、インフラ、プラント系も含めた公共施設全体の計画を策定することで、国土強靱化やまちづくりの視点も加味した実効性の高い公共施設の管理を実現していきたいと考えています。

従いまして、計画では、施設に係るライフサイクルコストのマネジメントなど、長期的な視点からの取り組みに係る基本的な方向性を定め、その検討に際しては、将来的な人口推計や年齢構成の変化、あるいは財政的な見通しなども十分に勘案する必要があります。

一方で、公共施設等総合管理計画は、その後策定する個別の施設管理計画の基本方針の部分を担当のものであるため、更新や長寿命化の対象となる施設の状況を判断しながら、柔軟な対応を可能とするため、社会状況等の変化に応じてフレキシブルに見直すことのできる計画とすることが必要です。

また、計画の期間については、総務省の指針では、少なくとも10年以上であることとされていることから、財政的な試算や人口推計等はできるだけ長期的に行いながら、10年以上の計画を策定し、必要に応じて適宜見直ししていくことが重要と考えます。

2. 全庁的な取り組み体制の構築及び情報管理・共有方策

公共施設の総合的かつ計画的な管理を実現するためには、全庁的な視点から意思決定を行い、施策や事業を進める権限と責任を適切な組織に付与しなければなりません。

現行の個々の所管部署による管理体制の問題点を見直し、全庁的な取り組みを可能とする組織体制を検討する必要がありますが、90万㎡を超える施設の維持管理体制を限られた人材等の行政資源で構築するためには、適切なアウトソーシングの活用なども含め、営繕や維持管理部門以外の職員も積極的に施設の運営に関わっていきける仕組みづくりなど、先進自治体や海外の状況、技術革新の動向等にも注視しながら、常に最善の組織を模索していかねばならないと考えます。

マネジメントの前提となる情報やデータの一元化・共有化については、喫緊の課題として早急に取り組む必要があったため、これまで施設ごとに各所管部署が管理していた情報について、平成25年度より、保全情報システムによる情報収集を開始したところです。また、本市では、公会計の取り組みとして、既に固定資産台帳を整備しており、将来的には、現在、財務システム上で管理している公有財産台帳の内容も合わせて、資産に係る情報を全庁的に共有できるシステムに再編していく必要があるものと考えます。

3. 現状や課題に関する基本認識

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、多くの公共施設が整備されてきました。これらの公共施設は、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全国的な自治体共通の課題となっています。

本市も高度経済成長期に、首都圏の良好なベッドタウンとして急速に発展してきた経緯もあり、昭和40年代後半から50年代後半をピークに、学校をはじめとする多くの公共施設が集中的に建設されてきました。

第1章、2章で把握したように、平成25年度末現在、延べ床面積92.8万㎡の公共施設を保有しており、これは市民一人当たり約2㎡となっています。全国平均の3.4㎡と比較すれば決して多くはありませんが、その6割以上が築30年以上経過しており、老朽化が進行しているのが現状です。

これらの施設が近い将来、一斉に大規模修繕や建て替えなどの時期を迎えることとなるため、多額の更新費用が見込まれています。

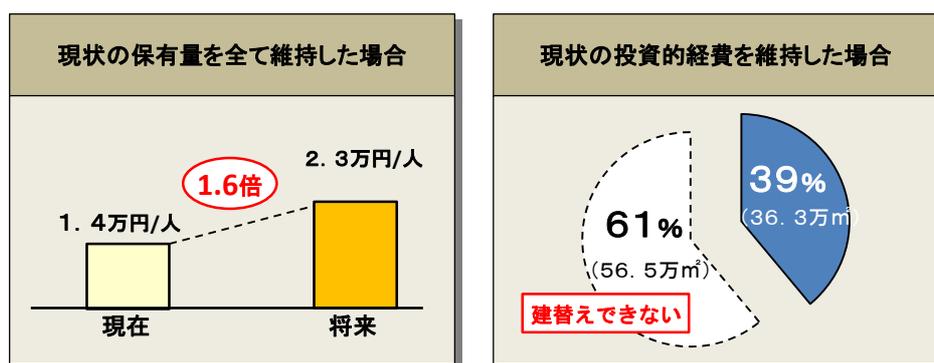
現状の保有量を全て維持した場合は、市民1人当たりの更新費用負担額が1.6倍（約1万円）増加することになります。また、現状の平均的な更新費用で整備を続けた場合には、保有施設92.8万㎡のうち約60%（56.5万㎡）の更新ができないこととなります。

また、市民サービスの観点からは、人口減少や少子高齢化により、公共施設に求められるニーズ変化への対応が必要となっていますし、依然厳しい財政状況の中で、コストの問題は、建設、維持

管理、解体という施設のライフサイクル全体を通して考えていかなければならない課題となっています。

建物、サービス、コストという観点から既存の公共施設等の課題を整理しましたが、本市には、新庁舎の建設をはじめとする、東京外郭環状道路の整備に併せた都市計画道路や下水道の整備、市民会館の建設など、計画的に進捗を図るべき新規施設の建設事業も多くあります。

公共施設に係る課題は、本市行政全体の問題であり、将来的な市の行政サービスのあり方レベルから市民とともに考えていく必要がある重要なものと認識しています。



4. 公共施設等の管理に関する基本的な考え方

(1) 点検・診断等の実施方針

点検・診断等は、建築物の機能や性能を適切に保つために、建築物や設備機器の異常・劣化等の状態を調査することであり、不具合が大きなトラブルにつながる前に必要に応じた対応措置を行い、施設を適正に維持管理していくための重要な作業のひとつであることから、法令に定められた点検はもとより、日常的に施設の不具合等に気を配り、早期発見に努めるとともに記録として残しておくことが重要です。

今後は、施設管理者が継続的に実態把握し記録できる仕組みを検討するなど、計画の推進体制につながる具体的な取組みが必要となります。

(2) 維持管理・修繕・更新等の実施方針

前述した適切な点検や診断の実施により、対症療法的な修繕ではなく、予防保全による維持管理を可能とすることに加え、環境負荷への低減等ライフサイクルコスト全体に留意することが重要です。そのために、躯体の健全性を確認し、良好な建物は長期に使用するため、特に重要な部位（屋根・屋上・外壁）は点検・診断に基づき早期の劣化対策を実施するなど、施設別に、より具体的な実施方針を検討する必要があります。

また、更新時には、本市の豊富なPFI事業の実績を踏まえ、民間の活力やノウハウを積極的に導入すべきと考えます。※1

※1 PFI 事業の導入事例

市川市立第七中学校校舎・給食室・公会堂整備等並びに保育所整備 PFI 事業

- ・ 老朽化した中学校校舎と給食室の建て替えに際して、公会堂、保育園といった地域ニーズの高い施設を併設した複合施設を整備し、維持管理を行う事業
- ・ また、本複合施設は、別のPFI事業として実施されるケアハウス、デイサービスセンターも同じ建物の中に整備され、2つのPFI事業で構成されている。
- ・ 本施設は、延床面積約23,700m²（既存校舎含む）、地上5階、地下1階の鉄筋コンクリート造（一部鉄骨鉄筋コンクリート造）、平成15年9月の本体工事着工を経て平成16年9月から施設の供用を開始している。
- ・ 事業者選定には3つの民間事業者グループからの参加があり、最終的に約26%ものVFM（事業費の削減）が達成された。これに加えて、施設整備費の事業期間での分割支払（割賦払）により、巨額の初期投資が不要となり市財政支出の平準化のメリットもあった。



行徳文化ホール（I & I）



第七中学校



公会堂

（写真：市川市 H.P.、概要：PFI 事業導入の手引きより）

（3）安全確保の実施方針

公共施設は、行政サービスを不特定多数の人に提供する場であり、災害発生時等には、避難施設としても利用されるなど、施設の安全性は特に重要です。既存の施設については、前述した適切な点検や診断の実施により、早期に危険部位を解消するなど、計画的な安全確保に向けた仕組みづくりが必要です。

また、新規の建設に際しては、地震や火災、水害などに強く、防災機能の確保を図るとともに、子ども、高齢者、障がい者など様々な人の利用も念頭に置いたユニバーサルデザインに配慮した施設を目指すべきと考えます。

（4）耐震化の実施方針

本市では、市川市市有建築物耐震化整備プログラムが平成25年度末で完了していますが、学校施設の天井等の落下防止対策を推進するなど、引き続き安全確保に努めてまいります。また、地震はいつ、どこで、どのくらいの規模で発生するかが予測できないため、ハード的な耐震化のみならず、日ごろの訓練などソフト的な部分での補完が重要となります。

（5）長寿命化の実施方針

予防保全の実施により、自ずと施設の長寿命化は図れますが、一方で、建設当時公共施設に求め

られていたニーズが変化してきていることも事実です。全ての施設を単に長寿命化するのではなく、その施設を利用して提供されているサービスが将来にわたって必要なものであるのか、その規模は変化していないかなど、サービス面からも十分に検証する必要があります。

そのため、劣化状況と施設利用度等から保全優先順位を設定し、更新コストの平準化につなげていかねければなりません。また、併せて、目標耐用年数に応じた改修の整備水準を設定する等、財政的な制約との全庁的な調整も必要となります。

また、現時点においてある程度の機能を保持している施設でないと、ライフサイクルコストの点で長寿命化を図るメリットが見出せないことから、施設の躯体の状況やサービスの転換の可能性、あるいは、異なる用途への転用など、一定期間（概ね60年以上）の活用を基準に様々な観点から検討する必要があります。※2

※2 用途転用の事例	
地域再生計画の活用による公共施設の転用（平成17年3月）	
・	地域再生計画の名称 男女共同参画の推進による市民交流活動とにぎわい活性化計画
・	適用される主な支援措置 公共施設の転用に伴う地方債繰上償還免除
・	当該支援措置を受けて実施し又はその実施を促進しようとする取組の内容 市川市では、平成3年11月に複合施設である「西消防署、女性センター」を開設した。当施設は、地上7階建てで1階～3階まで及び7階が西消防署、4階～6階が女性センター（男女共同参画センター）であった。7階部分については、消防局研修ホールとして、専ら消防職員が音楽隊などの練習に使用していたが、平成16年に市内の近隣に新設の練習等に使用できる施設が開設された。このため、7階部分の消防局の利用が少なくなり、施設の有効利用という観点から4階～6階を占有する男女共同センターを拡大し、同センターの研修ホールとして広く市民に貸し出しを行なうことができるよう転用するもの。

（6）統合や廃止の実施方針

公共施設の中には、設置目的は異なっても機能をみると類似している施設やサービスがあり、それが利用率の低下などにつながっている場合があります。将来的な人口減少を視野に入れば、施設の整理・統合や複合化等により、施設の機能を維持しながら、施設の総量を縮減していくことも適正な維持管理の手法のひとつです。複合化等による施設の再編にあたっては、地域特性によって公共施設に求められるニーズも異なることから、地域・エリア単位での検討も必要となります。

また、複合施設における維持管理の一元化などにより、効率的な施設運営を図るとともに、統合や廃止によって生じた余剰地については適切に処分していくことも重要です。

平成27年1月に文部科学省より公表された「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」には、学校統合の適否を検討する上では、保護者の声を重視しつつ、地域住民や学校支

援組織と教育上の課題やまちづくりを含めた将来ビジョンを共有し、十分な理解や協力を得ながら進めるべきである旨が示されています。

また、本市の市政戦略会議からも公の施設の経営効率化についての答申の中で、「市川らしさ」や「市川市の特徴」を十分に加味した施設評価の重要性が求められています。

施設の統合や廃止については、市全体で課題を共有し、コストや効率性だけでなく様々な方向から検討するための仕組みづくりが必要と考えます。

(7) 総合的かつ計画的な管理を実現するための体制の構築方針

これまで、施設の所管部署ごとに維持管理業務を行っていたことから、営繕部門を持つ部署とそれ以外の部署では、点検や修繕に関して全庁的に均一のレベルで行えていないのが現状でした。

点検や修繕履歴の蓄積や分析など、施設情報の一元管理と共有化はもちろんのこと、維持管理時における環境負荷の低減なども含め、施設全体のライフサイクルコストの削減は、職員全員で担うという意識の下、多岐にわたる施設管理に関するマネジメント手法について、民間のノウハウも積極的に活用しながら、全職員に必要な応じたスキルアップを図る必要があると考えます。

5. フォローアップの実施方針

総合管理計画は、公共施設という半世紀以上にわたってサービスを提供する建築物に係る長期的な計画であり、革新的な技術の進歩や、社会・経済状況の変化、あるいは予期できない災害等、様々な要因によってその進捗が左右されるものであり、状況の変化に対し、迅速に評価判断し、フレキシブルに対応していく必要があります。また、関連する他の施策や部署との調整も必須となるため、計画期間に対するロードマップ等を作成し、行政だけでなく市民や議会に対して分かりやすい進捗管理を行う必要があります。

計画見直しの際は、広く市民・議会に対し情報を開示し、前計画の評価と見直しに至った経緯を明らかにし、市民とともに計画を推進していくことが重要と考えます。

■用語集

力行	稼働率	施設の利用率合いを示す指標。 保有部屋数と時間区分から各施設の年間利用可能コマ数を算出し、年間利用可能コマ数と1年間の利用件数より求める。
	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）。
サ行	自主財源	地方公共団体が自主的に収入することができる財源。 具体的には、市税・使用料・手数料・財産収入など。
	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。 市ではスポーツ施設、観光施設等の運営に導入している。
夕行	大規模改修	経年劣化に伴う修繕と建築当初の機能・性能を上回る機能向上を伴う改修工事。
	耐震基準	建物等の構造物が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1981年に改正された基準。
	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。
八行	扶助費	社会保障制度の一環として、現金や物品などで支給される費用。 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。
	普通建設事業費	道路、橋りょうなどの公共土木施設や、学校、文化施設などの公共施設などの新設や改良に要する経費で、投資的な事業費をいう。
	普通財産	行政財産以外の財産。 特定の行政サービスを行っていない土地・建物。

市川市公共施設白書

発行日 平成 27 年 3 月

企画・編集 市川市財政部管財課

公共施設マネジメント担当室

発行者 市川市

〒272-8501

千葉県市川市八幡 1 丁目 1 番 1 号

T E L 047-334-1111 (代表)
