

第5章 公共施設マネジメントに向けて

I. 公共施設の状況.....	1
1 公共施設の概況.....	1
2 公共施設を取り巻く状況.....	2
II. 公共施設における課題.....	3
1 公共サービスの提供に関する課題.....	3
2 ストックに関する課題.....	4
3 コストに関する課題.....	5
4 財政に関する課題.....	6
III. 課題への対応に向けた取組みの方向性.....	7
1 課題対応に向けて必要な取組みの方向性.....	7
2 各方向性の概要.....	8

第5章 公共施設マネジメントに向けて

本書では、本市が保有する公共施設において、提供するサービスの状況や建物の状況、施設にかかるコスト状況などについて、その現状を把握するとともに将来のコストシミュレーションを行うなど、課題整理を行ってきた。

本章では、これらの結果を踏まえ、課題解決に向けた方向性の検討を行った。

I. 公共施設の状況

1 公共施設の概況

本市の公共施設の概況を整理すると、次の特徴が挙げられる。

概況1 市民ニーズに対応した着実な施設整備を進めてきた

高度成長期以降、本市の人口は右肩上がり増加を続け、特に昭和46年～昭和55年と昭和61年～平成2年を中心に学校施設や市営住宅をはじめとする様々な公共施設の整備に取り組んできた。また、昭和50年代後半以降、施設整備の種類の多様化が進み、人口増加に対応した施設数の増加だけでなく、新たな市民ニーズに対応した公共施設の整備を進めてきたことが伺える。

概況2 地域バランスやアクセスに配慮した施設整備（サービス提供）を行ってきた

公共施設の配置状況を見ると、学区を中心とした地域をサービス範囲とする地域施設については、施設数は地域によって大きく異なるものの、人口100人あたりの延床面積から比較すると同等の水準となっており、地域の公平性に配慮しながらバランスよく施設整備が進められてきたと言える。特に、これまで学区ごとに、支所や公民館などからなる（一部除く）「市民センター」を設置し、地域住民の福祉の増進や生活文化の向上、地域づくりの推進などに対し、均一的なサービスの提供に努めてきた。

また、市内全域をサービス範囲とする広域施設については、本市が琵琶湖湖岸に沿った南北に細長い地形となっていることから、市内全域からのアクセスが良い中・南部地域に延床面積ベースで約8割の施設が配置され、特に、中部地域では延床面積ベースで広域施設の6割が集中的に配置されている。

概況3 建物の老朽化に伴う修繕・更新のニーズが急激に高まることが見込まれる

近年は施設整備のペースが鈍っているものの、昭和46年～平成12年では毎年2万㎡以上の整備が行われており、平成22年度末時点の延床面積合計を100%とした場合、昭和40年時点で4%しか整備されていなかったものが、35年後の平成12年には全体の92%まで施設整備が進んでいる。昭和45年以前に建設された築40年を超える施設は、全体の1割強に留まるが、昭和46年～55年に建設された築30年を超える施設（建物棟）は約3割となっており、老朽化に対応した建物躯体の補修（屋上防水、外壁補修等）や機械設備の更新等（電源設備、空調等）の大規模修繕の発生が急激に高まるものと予想される。

加えて近い将来、これまでの施設の整備実績から築50年を超える建物棟が急増することから、老朽化対策として大規模修繕だけではなく、施設更新の必要性が高まることが予想される。

2 公共施設を取り巻く状況

公共施設を取り巻く状況については、近年の少子高齢化の急速な進行による人口構造の変化や社会経済情勢の変化に伴う市民ニーズの変化により、施設ニーズへの対応や施設に係る財源の確保など、外部環境の変化が公共施設に影響を与えるものと思われる。

外部環境1 人口構造の変化や地域ごとのニーズの変化が公共施設のニーズに影響する

現在の公共施設は、特に高度成長期以降の人口急増を背景として整備が進められてきた。しかし、人口は現在も増加傾向にあるものの、その変化は平成32年のピークまで3%程度と緩やかになっており、年少人口と生産年齢人口の減少が既に始まり、施設の整備当時と人口構造が大きく変化してきている。また、本市は京阪神のベッドタウンでもあることから、市外からの転入により人口が増加し、地域や学区によっても、住宅開発の状況により人口構造や市民ニーズの傾向も大きく異なっている。

今後は、これらの環境の変化が公共施設に大きな影響を与えると考えられ、新たな市民ニーズに対応した公共施設の有効活用が必要になる。

外部環境2 公共施設に投資する財源の確保が厳しくなる

本市の中期財政計画においては、平成24年度から平成28年度までの5年間で約148億円の収支不足を見込む極めて厳しい財政状況にある。生産年齢人口の減少等により市税等の歳入増加が期待できない中、高齢化の進行や長引く経済低迷の影響により扶助費の増加は続くと考えられることから、公共施設の新設及び施設改修に対する現状の30～40億円程度の支出を維持することが厳しくなるものと予想される。

Ⅱ. 公共施設における課題

1 公共サービスの提供に関する課題

本市においては、高度成長期の人口増加を背景に、学校や公営住宅を中心に公共施設を整備するとともに、新たなニーズに対応するために多様な分類の施設整備を進めてきた。その結果、5つの地域における施設の全体量から見れば一定の水準でバランスの取れた整備が行われていると見ることができるが、施設分類別の分析を踏まえると、次のような課題があげられる。

課題1 状況の変化に応じた適正なサービスの提供

個別施設の利用状況を見ると、同じ種類の施設の中でも利用者数のバラつきが見られるほか、利用数が年間数百～数千人（件）と低い水準に留まっている施設も多く見られる。また、学区面積や人口構造等の状況が異なることから、今後想定される将来的なニーズについても違いが生じてくるものと考えられる。

市民センター（支所・公民館）については、これまで政策的に学区の拠点施設として配置されてきたことから、その利用状況については、学区毎に違いが見られる。

その他、貸室サービスに関する稼働率調査結果を見ると、分類が異なる施設が、同じ学区内で会議室等の共通する機能を提供しているケースが多数あるほか、貸室の稼働率において40%未満となっている施設が全体の75%を占めるなど、貸室サービスが必ずしも有効活用されているとは言えない状態となっている。

これらの状況を踏まえると、提供サービスの必要性という観点から個別施設の現状を評価し、今後の市民ニーズの変化も見込んだサービス提供の適正化を図ることが課題である。

課題2 施設サービスの受益者による適正なコスト負担

公共施設においては、その性質や目的から利用者から料金を徴収している施設がある。料金収入における施設の管理運営にかかるコスト（維持管理費＋事業運営費）に対する割合を見ると、概ね10%程度に留まっている。本市では、平成23年3月に「施設使用料設定基準」を策定し、対象とする施設サービスの性質（公共性の強弱）を「日常生活上の必要性」と「民間による提供の可能性」という二つの視点により、受益者と市の負担割合を決定して利用者の適正な負担を求めることを原則としているところである。今後、当基準に基づいた施設ごとの検討が行われることとなる。

2 ストックに関する課題

本市が保有する公共施設については、建物の経年劣化に伴う老朽化の対応が急激に高まることが予想される。これまでの本市における維持管理の実情を踏まえると、次のような課題が挙げられる。

課題3 修繕の積み残しによる修繕・更新費用の増大

今回実施した公共施設調査において老朽化対応等の改修実績の有無を調査した結果、改修実績が報告されていない建物が全体の8割以上にのぼり、必ずしも十分な老朽化対応が行われていないことが懸念される。

また、将来コストの推計において、建物が60年の耐用年数を確保できるよう計画的な保全を行った場合に必要な修繕費用は、平成24年～平成37年までの期間で毎年30～35億円程度の費用が必要になると見込まれた。しかし、維持管理費の実績を見ると、現在支出されている修繕費（工事請負費＋修繕料）は年間11億円程度に留まっており、計画的な保全を行うために必要な予算が確保されているとは言い難い状況にある。

また、現在の予算執行状況を見ると、雨漏りなど特に深刻な問題が起きた場合等のみの事後保全対応となっており、定期点検等による本来必要な修繕の積み残し・先送りが生じている可能性があると考えられる。

このことにより、計画的な保全を行った場合と比較すると、「修繕の積み残しによる劣化や損傷等の問題が深刻化して対応に必要なコストが増大する」、「建物の望ましい耐用年数が確保できず更新時期が早まる」など、今後、予想以上に修繕・更新費用の負担が増すことが懸念される。

課題4 大規模施設・大量保有施設における修繕・更新費用の負担

今回、調査を実施した施設における建物棟数は1,092棟にのぼり、そのうち1棟あたりの延床面積上位30棟で全体の25%を占めることから、これらの施設における修繕や更新の際には大きなコストを要するものと考えられる。そのため、これらの大規模な施設の修繕や更新の時期が重なれば財政にも大きな影響を与え、修繕費など他の施設に対する維持管理が十分にできなくなることが懸念される。

また、学校施設や市営住宅など、市全体で多くの割合を占める施設については、整備時期や修繕時期の集中に伴う財源確保、工事期間中の代替施設の確保や施設利用者の調整など様々な課題の発生が懸念される。

課題5 耐震化の推進

保有する建物の耐震化の状況を見ると、耐震性能が確認されていない建物が、棟数・延床面積のいずれも全体の5%程度ある。今後もこれらの建物を使い続ける以上、耐震性能を確保することは管理者の責務であり、東日本大震災以降、地震に対する公共施設の安全性に関する市民の関心も高まっていることを踏まえると、耐震性能の確保に向けた取組みを確実に進めることが必要となる。老朽化に対応した修繕・更新費用に加え、耐震性能が確認されていない建物の耐震化を推進していく必要がある。

課題6 公共施設全体としての維持管理の最適化

本市における公共施設の維持管理は、建築課が法定点検を実施し、施設の不具合や改善策等について所管課に通知し、施設所管課がその管理を行うこととしている。これらの改善等については、基本的に対策が求められるものであるが、所管課は管理する施設全体の優先順位や前年度までの予算実績等を踏まえて予算要求し、さらに財政課の査定により個々に判断されることから、予算化される維持管理費は深刻な不具合に対する事後保全となっているのが現状である。

公共施設における維持管理費の予算要求の判断は、あくまで各施設の所管課に委ねられており、先に述べたように修繕の積み残しが発生していると考えられる。

公共施設に対する建築課からの改善通知への対応状況のフォローアップや、予算要求に際しての部局横断的な連携や調整が十分に行われているとは言い難いことから、今後、市の公共施設全体としての維持管理の最適化をどのように図っていくかを検討していく必要がある。

3 コストに関する課題

課題7 公共施設のサービス提供に係るコスト縮減

今回の調査した対象施設におけるサービスについては、維持管理費や事業運営費（人件費含む）として全体で約299億円のコストがかかっており、減価償却費を考慮したフルコストで見ると約326億円となる。この費用は、平成22年度の普通会計歳出決算額1,074億円と比較すると約30%に相当し、公共施設のサービス提供に要するコストの大きさが分かる。

これまでにおいても、嘱託職員の活用などの人員体制の見直しや、指定管理者制度の導入など施設管理運営の効率化に取り組んできているが、今後も厳しい財政状況が続くことが想定されることから、引き続き施設の管理運営にかかる維持管理費や事業運営費の縮減に取り組んでいくことが必要である。

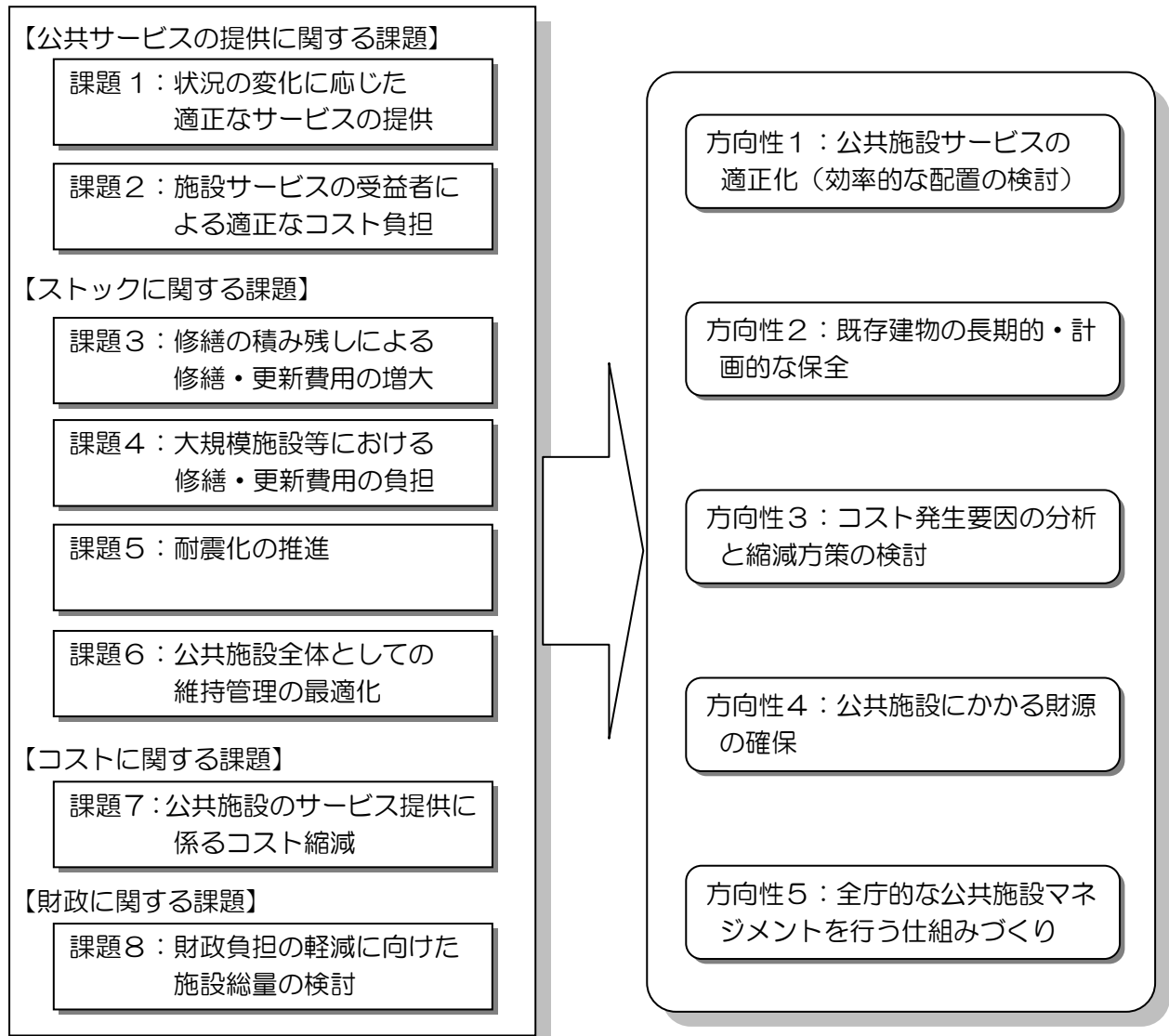
4 財政に関する課題

課題8 財政負担の軽減に向けた施設総量の検討

既存の建物に計画的な保全を実施し、60 年を耐用年数として想定した場合の将来コスト（修繕費、更新費）を推計すると、少ない時期で年間 40 億円弱、ピーク時には年間 120 億円を超える費用が必要になると見込まれる。さらに、修繕の積み残しや計画的な保全が行われていない現状を踏まえると、推計で見込まれる以上の修繕費や更新費が必要になると考えられる。その上、財政状況の見込みを踏まえると、公共施設の新規整備や耐震改修、修繕に対する支出は、現状の 30～40 億円程度を維持することが厳しくなるものと予想される。

Ⅲ. 課題への対応に向けた取組みの方向性

1 課題対応に向けて必要な取組みの方向性



2 各方向性の概要

方向性1 公共施設のサービスの適正化（効率的な配置の検討）

公共サービスの提供に関して、「課題1：状況の変化に応じた適正なサービス提供」が挙げられることから、現状及び将来の市民ニーズに的確に対応していくために、施設の配置や利用状況等の各施設が抱える課題を解消するために、公共施設の効率的な配置の検討を行い、公共施設サービスの適正化を検討していくことが必要になると考えられる。

公共施設サービスの適正化に向けた取組みとしては、施設規模の縮小、近隣の類似施設の機能の集約や複合化、既存施設の転用による新規サービスの提供などが想定される。また、取組みをより効果的なものとするため、特に課題のある施設や規模の大きな施設を対象とするなど、見直しの優先度を考慮することも必要と考えられる。

なお、公共施設の効率的な配置の検討にあたっては、公共施設のハコ（建物）ではなくサービス（機能）の適正化が重要であり、「課題8：財政負担の軽減に向けた施設総量の検討」を踏まえると、一定のサービス（機能）が維持できる場合、ハコ（建物）については可能な限り複合化や用途転換等による集約化などを図り、修繕・更新費用の縮減につなげることが求められる。

方向性2 既存建物の長期的・計画的な保全

ストックに関する課題（課題3～課題6）を踏まえると、修繕・更新及び耐震化に係る将来の費用負担の増大に対応していくことが求められている。しかし、現状の維持管理は施設の所管課が個別に事後保全で対応しており、保有する建物の状態や、将来にわたり、いつ・どのような修繕が必要になるかについて十分に把握できていない状況にある。

将来の修繕・更新等の費用を把握・コントロールしていくために、既存の建物について長期的な視点で計画的な保全を行っていくことが求められる。

長期的・計画的な保全を実現するためには、保有する施設・建物の状態を的確に把握することが必要であり、施設整備台帳の整備、定期的な施設点検の実施から予算の確保まで、改善箇所への対応を速やかに実施できる仕組みづくりと、施設・建物の状態に応じ長期的に見た修繕・更新費用の削減につながる適切な維持管理手法を適用していくことが必要になり、ライフサイクルコストの分析、長期修繕計画の策定、長寿命化計画の策定などに基づく計画的な取組みが求められる。

なお、これらの取組みにより将来の修繕・更新費用の削減が期待されるため、「課題8：財政負担の軽減に向けた施設総量の検討」への対応方策としても位置づけることができる。

方向性3 コスト発生要因の分析と縮減方策の検討

公共施設については、修繕・更新だけではなくサービスを提供するための日常的な事業運営についても大きなコストを要しており、厳しい財政状況を勘案すると、全施設で全てのコスト縮減に取り組んでいくことが求められる。施設所管課は、コスト発生要因の把握に努め、コスト縮減に向けた検討が必要である。

公共施設のコストは、維持管理費と事業運営費に大別され、維持管理費に占める割合の大きい光熱水費は、エネルギー効率の高い省エネタイプの機械設備に更新することによるコスト削減の可能性があるほか、民間資金を活用する ESCO 事業（※）など、市の財政的・技術的負担を軽減する事業手法についても検討の余地があると考えられる。（※省エネルギー改修にかかる費用を光熱水費の削減分で賄う事業。施設所有者の支出を現状より増やさずに省エネルギー改修を実施できる。）

また、事業運営費については、「指定管理者制度や PFI/PPP による施設運営手法の導入検討」や「市場化テスト等に基づく民間委託の推進」、「委託業者選定における入札契約手法の見直し」など、民間のノウハウや創意工夫を最大限に引き出すことにより、質の高いサービスを低コストで提供する仕組みの導入検討を行っていく必要がある。

方向性4 公共施設にかかる財源の確保

公共施設にかかる財源確保については、修繕・更新費用の縮減や使用料の適正化への取り組みとともに、公共施設の修繕・更新に充当できる新たな財源を確保することも必要である。そのため、空き施設や未利用地の賃貸・売却、施設内における広告スペースの販売や商業活動の許可、ネーミングライツなど、保有施設を活用した収入や資金の確保を検討していく必要がある。

さらに、減価償却費に相当する金額の積み立てを行うなど、今から将来に向けた財源の確保を進めていくことが必要である。

方向性5 全庁的な公共施設マネジメントを行う仕組みと組織づくり

公共施設の維持管理や運営は、基本的に所管課が主体となって実施されており、所管課内での最適化は一定図られているものの、全庁的な視点に立った施設の取り組みが必ずしも図られているとは言い難く、公共施設全体の最適なマネジメントとなっていない恐れがある。特に先に掲げた方向性1～方向性4の取り組みにおいては、施設全体としての最適化や取り組みの具体化に向けたノウハウの共有を図ることで、より大きな効果が得られることが期待され、公共施設全体としてマネジメントを最適化する仕組みづくりが必要になる。

大津市公共施設白書

～公共施設の現状と課題～

編集・発行

大津市政策調整部企画調整課行政改革推進室

〒520-8575 大津市御陵町3番1号

電話 077-528-2708

FAX 077-523-0460

E-mail otsu1022@city.otsu.lg.jp