

第 1 章 公共施設白書について

第1章 公共施設白書について

1 公共施設白書の目的

本市では、昭和40年代から50年代にかけての、著しい人口増加やその行政需要に応えるため、学校教育施設を中心に様々な公共施設やインフラを整備してきました。今後これらの施設の多くが次々と大規模修繕や更新時期を迎えることとなるため、集中的に発生する修繕や更新などのための費用が財政上の大きな負担となります。このことについては、将来における重要な課題であると早くから認識し、施設を取り巻く現状と課題を明らかにした「施設白書」を平成14年3月に発行しました。

また、平成14年5月には「施設白書行動基準」を定め、平成15年度から毎年一定の大規模修繕費を確保し、全庁的な視点で対象施設を選択しながら施設改修を進めてきました。これにより、単に建設時からの年限による選択ではなく、具体的な劣化度合いに着目するとともに、市民の利用度を基準とし優先順位を定めて修繕を行ってきました。同時に、単に経費削減のみを追求するのではなく、社会環境の変化に伴う新たな市民ニーズに対応するため、設置目的の薄れた施設の改廃、既存施設を活用した新たな市民サービスの展開、向上にも取り組んできました。

しかし、本格的な人口減少社会の到来を迎え、少子高齢化の進展や生産年齢人口（15～64歳）の減少等による人口構造の変化は、市税収入の伸び悩みや扶助費の増加などにつながる事が予測され、今後は更に厳しい財政状況になると考えられます。したがって、公共施設全体の状況を把握したうえで、計画的な修繕等により施設の長寿命化を図り、財政負担を軽減・平準化させることや、人口減少や年齢構成の変化に伴い、施設に対する需要の変化も想定されることから、公共施設の適正規模と適正配置を検討することが必要です。

これらのことから、平成26年3月に策定した「第8次行財政改革大綱」において、施設マネジメントを重点取組の一つとして掲げました。施設マネジメントに取り組むに当たり、まず公共施設における整備状況の推移と現状を把握するため、建物を中心に資産情報、利用状況、維持管理コスト等を明らかにしました。また、将来負担額の見込みとして、今後想定される修繕コストの試算と、これに法定点検費や光熱水費等の維持管理コスト、解体、改築に伴うコストを加えた今後30年間に必要となる施設コストの試算をしました。

本白書は、各施設の修繕、長寿命化等の今後の方向性や、将来の施設配置のあり方、将来負担額の平準化、施設の有効活用などを定める基本方針や施設マネジメント推進計画を策定するための基礎資料として活用することを目的としています。

2 施設管理のこれまでの取組

(1) 「施設白書」(平成14年3月策定)

平成14年3月に策定した「施設白書」では、財政面から施設を取巻く現状と課題を明らかにするとともに、平成13年度までの施設の整備状況と今後の維持管理経費を示し、新たな施設管理のあり方について提言しました。

施設白書7つの提言

- ① 改修すべき施設を厳選すること
- ② 特に老朽化の著しい施設、市民ニーズの薄れた施設については、建替えや廃止について具体的に検討すること
- ③ 施設改修計画を作成すること
- ④ 修繕積立基金を設置すること
- ⑤ 施設の保全管理を所掌する組織体制の強化・見直しをすること
- ⑥ ライフサイクルコストを十分検証すること
- ⑦ 新たに施設を建設する場合には、単に用地を求め建設することなく、既存施設や廃止施設の活用を図ること

これらの提言を踏まえ、これまでも下記の取組を行ってきました。

①施設管理体制の強化

施設を財産と捉え、総括的に管理する部署として、それまで建設部(現道路交通部)にあった建築課を平成15年8月に財務部に移管しました。これは、施設改修の優先順位の決定等、計画と実施を一体で管理するため、施設の保全管理を所掌する組織体制を見直し、その強化を図ることを目指したものです。

②「施設白書行動基準」の策定

限られた財源のなかで、改修すべき施設を厳選し、計画的に維持補修するための手順をルール化した行動基準を策定し、改修の優先順位を決定したうえで、実施計画で確保した一定枠の財源の中から計画的な保全を行ってきました。

③ライフサイクルコスト¹の検証

建物の設計、建設から解体までにかかる費用(ライフサイクルコスト)のうち、施設を安全かつ快適に維持する費用となる保全費は、通算すると建設費の1.5倍から2倍に及ぶと言われています。ライフサイクルコストを低減するためには保全費の軽減が必要です。そこで、平成15年12月に作成した「保全マニュアル」では、各施設の管理担当者が日常業務のなかで、事故防止や大きな支出を伴う事後保全の防止につながる点検を行うこととしました。

¹ ライフサイクルコスト(LCC): 建物を設計、建築し、その建物を維持管理して、最後に解体・廃棄するまでの建物の全生涯に要する費用の総額。

(2) 市民ニーズの薄れた施設の廃止とその活用

平成14年3月の「施設白書」で示した方向性を基に、特に老朽化の著しい施設や市民ニーズの薄れた施設については、建替えや廃止について具体的に検討してきました。ただし、単なる施設の廃止では、行政サービスの低下につながる可能性もあるため、既存施設を活用した代替サービスや跡地利用を図ってきました。【図表1-1】

【図表1-1】 廃止施設とその活用

廃止した施設	廃止の理由	跡地利用と代替サービス
平成15年3月 八日町駐車場	新規施設の整備 利用率の低下	平成15年4月 民間事業者が経営
平成16年3月 三本松小学校	児童数の減少による統廃合	平成18年4月 デジタルハリウッド大学の入居
平成16年9月 富士森公園プール	老朽化 同様施設の存在 他の施設でサービス提供可能	平成17年7月 学校プールの開放拡大（6校→12校）
		平成18年3月 フットサルコートとして整備

(3) 既存施設を活用した新たな市民ニーズへの対応

財政負担を抑制しつつも、新たな市民ニーズに応えるため、新規施設の開設にあたっては、既存施設の有効活用や複合化を図ってきました。【図表1-2】

【図表1-2】 複合化及び既存施設の活用

設置した施設	用途・目的等	活用した施設等
子ども家庭支援センター・ 地域子ども家庭支援センター	要保護児童に対する相談と支援 養育上の問題を抱える家庭に対する 相談と支援 児童虐待の防止と対応 関係機関との連携強化など	平成16年10月 生涯学習センター（クリエイトホール）・子育て相談センター 平成17年10月 元八王子市民集会所・南大沢地区会館 平成18年10月 館市民集会所 平成18年12月 石川市民集会所
八王子駅南口総合事務所	八王子駅前事務所の機能を拡充して移転	平成22年11月 サザンスカイトワー八王子4階
由井市民センターみなみ野分館	みなみ野地区における地域交流拠点の整備	平成22年11月 学校法人が設置した学生会館の一部に設置
市民会館（オリンパスホール八王子）	市民会館の建て替えに伴い、八王子駅南口に移転	平成23年4月 サザンスカイトワー八王子4～10階
戸吹スポーツ公園	日本最大級のスケートパーク等を設置	平成23年4月 戸吹最終処分場跡地
消費生活センター	機能強化及び利便性の向上	平成23年4月 生涯学習センター（クリエイトホール）地下1階
小児・障害メディカルセンター	小児医療と障害者に対する支援の充実	平成23年4月 都立八王子小児病院跡地

(4) 「新たな施設展開」(平成18年7月策定)

平成18年7月に策定した「新たな施設展開」は、施設白書策定後の本市における施設管理の取組を再検証するとともに、施設の選択と集中や役割の終えた施設の転用など市民ニーズに合った「施設経営」の確立に向けた方向性を示すことをねらいとして策定されました。

この中では、施設マネジメントを確立するための視点として、①市民(利用者)の視点、②財務の視点、③業務の視点、④チームワークの視点の「4つの視点」を掲げ、公共施設を取り巻く環境が変化するなかで、さらに具体化した施設マネジメントプランを策定することで、効果的かつ効率的な施設経営を実現することとしています。

施設マネジメントを確立する4つの視点

- ① 市民(利用者)の視点
 - ・市民ニーズを把握し、利用者が求めるサービスを導き出す手法の導入
 - ・利用申込機会の拡大や手続時間の短縮
 - ・新たに求められるサービスに対応できる施設環境づくり
- ② 財務の視点
 - ・施設ごとの行政コスト計算書の作成
 - ・正確な土地価格も含めた資産情報、コスト情報、劣化から見た改修経費及び施設の性能が把握できる環境の整備
 - ・施設の不具合を総合評価できる指標の導入と修繕計画の作成
- ③ 業務の視点
 - ・施設規模や利用実態を分析し、清掃委託や法定検査の標準化
 - ・施設利用者の快適度の向上と施設管理費の経済性の追求
 - ・施設を財産と捉え、管理と活用をそれぞれ一元化する部署の検討
- ④ チームワークの視点
 - ・施設の「将来像」と「役割」の明確化と共有
 - ・多様な雇用形態の職員それぞれの役割を明確にし、創意工夫を活かせる環境整備
 - ・施設に携わる者すべてが情報共有できるしくみづくり

3 本白書で対象とする施設

地方自治法上、本市の財産は【図表 1-3】のとおり分類されます。

「公有財産」とは、市が保有している土地、建物、動産、有価証券などの財産をいい、その使用目的によって「行政財産」と「普通財産」とに分類されます。

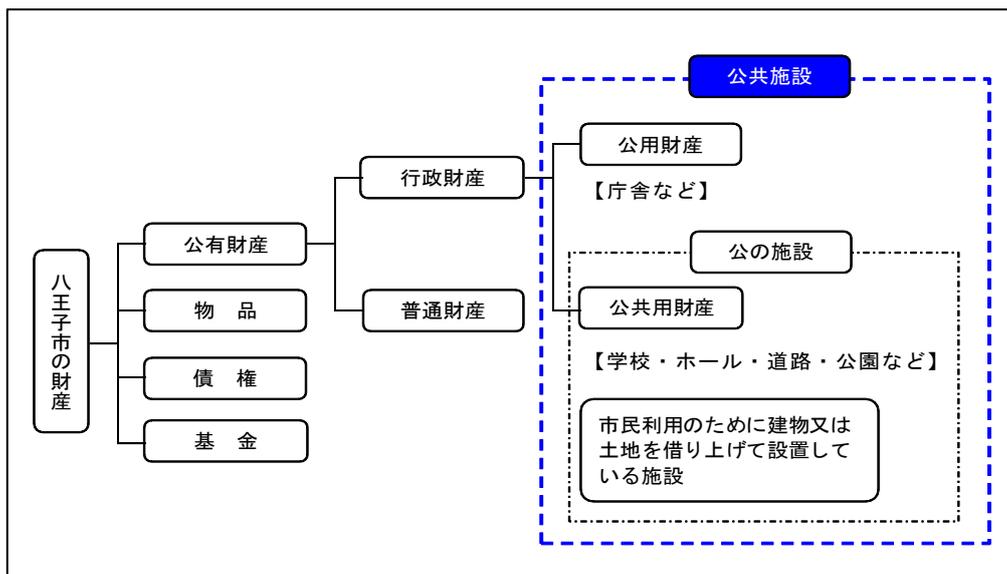
行政財産は、庁舎、事務所など市が直接使用する「公用財産」と、学校、ホール、道路、公園など市民の皆様が一般的に利用する「公共用財産」の2つに区分され、「普通財産」は行政財産以外の公有財産をいい、特定の用途又は目的を持たないため、貸付や売却、交換などが可能です。一般的に「公共施設」とは、行政財産のことを指しますが、一部の普通財産についても、その用途などから公共施設に含める場合があります。

本白書で対象とする施設は、基本的に全ての公共施設とし、「第3章 施設整備の推移と現状」では、いわゆるハコモノの他、道路・橋りょう等の土木構造物や公園、下水道等のインフラ系施設、清掃施設や下水道処理場等のプラント系施設を対象に整備状況の推移や現状の分析を行いました。

また、「第4章 施設の利用状況・コスト分析」では、庁舎や学校教育施設、スポーツ施設など主に公有財産台帳に記載されている 653 施設を対象に、利用状況や単位当たりコストなどを明らかにすることで、量（ストック）、利用状況（サービス）、管理運営費（コスト）の3つの視点から各施設における現状と課題を明らかにしていきます。

なお、普通財産の一部についても、その用途に応じて対象とするほか、指定管理者が管理している施設や民間等から借り上げている施設についても対象としています。

【図表 1-3】 市の財産分類



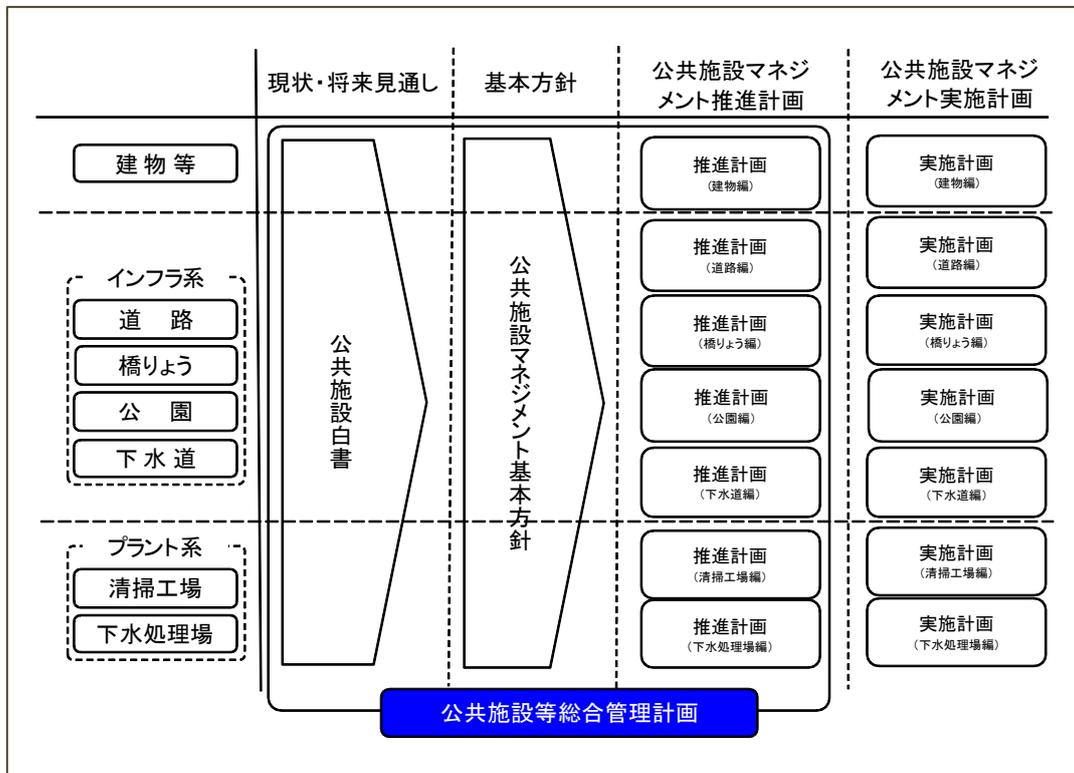
4 本白書と公共施設等総合管理計画との位置付け

本市の施設マネジメントの取組は、平成26年3月に策定した第8次行財政改革大綱の重点取組の一つとして実施するもので、計画期間を平成27年度から平成29年度までと定めた第8次行財政改革推進計画では、具体的な取組として、公共施設の実態把握や全体計画の策定等を掲げています。本白書は、公共施設の資産情報や利用状況、維持管理コスト等についての実態を把握することにより、施設マネジメントの基本方針や推進計画を策定するための基礎資料として活用するためのものです。

一方、国からは、第8次行財政改革大綱の策定とほぼ同時期に、公共施設等²の総合的・計画的な管理を推進するための計画となる「公共施設等総合管理計画」の策定に取り組むことを要請されました（平成26年4月22日付総財務第74号総務大臣通知）。この要請自体は、本市の施設マネジメントと目的を同じくするものであり、本白書に続いて策定する基本方針や推進計画とが一体となって、国が要請する「公共施設等総合管理計画」に対応するものとなります。【図表1-4】

施設マネジメントの推進計画及び実施計画については、主に市有建物を網羅した建物編とは別に、インフラ系として「道路編」、「橋りょう編」やプラント系として「清掃工場編」などのように、公共施設の一定の種類ごとに検討を進めていきます。

【図表1-4】施設白書と公共施設等総合管理計画との位置づけ



² 公共施設、公用施設、その他の当該地方公共団体が所有する建築物、その他の工作物を言います。

5 本白書の掲載データについて

本白書で掲載する数値、金額等は、特に注記のない限り平成 25 年度末（平成 26 年 3 月末）時点の各種データを基にしており、それ以外の年度、あるいは暦年でのデータを使用する場合は、注釈等でその旨を記載しています。

建物の築年数についても平成 25 年度末時点での経過年数としていますが、第 4 章では平成 27 年 10 月末時点の経過年数としています。

また、図表などをわかりやすくするため、データの性質や種類によって金額表示を「億円」、「百万円」などの単位に変えており、表示単位未満を四捨五入するなどの端数処理を行っていますので、既に公表されている数値と一致しない場合や、各図表における足し上げ数値が合計額と一致しない場合があります。

(1) 施設の分類

掲載している施設の分類については、財産に関する調書（以下「財産調書」という）の分類を基に、本白書における分析の視点から独自に分類を行っているものもあります。例えば、財産調書上で「その他の施設」に分類されている施設を、本白書では「産業振興施設」、「保健衛生施設」、「福祉施設」、「駐車場」、「その他公共用施設」と更に分類し、類似施設を一定程度まとめることで施設類型ごとの分析や比較が容易に行えるようにしました。

(2) 物件データ

本白書で使用する物件データは、原則として「財産調書」を基にしています。

また、これ以外のデータについては、特に記載のない限り、平成 25 年度末時点における各所管課から提供されたものを基にしています。

複数棟からなる施設（小・中学校など）については、その棟数に関わらず 1 施設とし、1 棟の建物を複数の異なる行政目的で使用する施設や民間の建物の一部を借り上げている施設については、それぞれを 1 施設として計上しています。

(3) コストデータ及び端数処理

本白書で使用するコストデータは、「八王子市財政白書」や平成 25 年度「主要な施策の成果・事務報告書」等の決算データを基に作成していますが、表や図で使用している数値は、端数処理の関係で一致しない場合があります。

また、コストの把握については、決算データを基に各所管課を通じて施設ごとに行っていますが、例えば複数施設の管理委託を一括契約している場合や消耗品などを一括して発注している場合など、必ずしも施設単位でコストを把握することができない例もあります。こうしたケースについては、該当する施設ごとに面積按分す

るなど、適正なコストを把握するための一定の整理を行っています。

(4) 施設コストの内訳

施設に係るコストをまず「事業費」と「その他コスト」に大別し、事業費として①「維持管理コスト」と②「事業運営コスト」を、その他コストとして③「職員費」と④「減価償却費」を計上しています。【図表 1-5】

【図表 1-5】 施設コストの内訳

事業費	①	維持管理コスト	施設を維持管理する経費（維持管理費）です。この中には、設備等の保守、清掃、光熱水費や施設の修繕費、借上料などが含まれます。
	②	事業運営コスト	施設において実施される事務事業経費（事業運営費）です。この中には、講座や教室などの経費が含まれます。
その他コスト	③	職員費	直接施設でサービスを提供する職員に係る人件費です。
	④	減価償却費	施設の取得（土地を除く）に要した経費を耐用年数に応じ減価償却し、毎年の価値減少分をコストとみなしています。

上記の区分で算出したコストを、第4章では【図表 1-6】のような横棒グラフを用いて表記しています。

対象となる施設コストの合計金額を棒グラフの末尾に記載していますので、維持管理コストや事業運営コスト等のそれぞれの内訳は、巻末のデータ編を参照してください。

【図表 1-6】 施設コストのグラフ（例）

単位：千円

