

# 第1章 公共施設マネジメント基本方針の概要

## 1 公共施設マネジメント基本方針策定の背景と目的

本市では、昭和40年代から昭和50年代にかけて、著しい人口増加や市民ニーズに対応するため、学校施設を中心に様々な建物や、道路、下水道などのインフラといった多くの公共施設を整備してきました。

今後、これまで整備してきた多くの公共施設の老朽化が進み、大規模修繕や更新の時期を迎え、多額の費用が必要になると見込まれています。

一方、財政面では、少子高齢社会に伴う社会保障関係経費が今後も増加することが想定される中、歳入の根幹を占める税収については、生産年齢人口の減少に伴い、大幅な増収は見込めません。

このような状況の中、将来にわたって市民ニーズに対応した行政サービスを安定的に提供していくためには、社会情勢の変化に合わせた施設の有効活用や効果的な維持管理等に取り組むことが必要不可欠です。

持続可能な行財政運営を実現するためには、個々の公共施設を単に「管理」していただくだけではなく、公共施設全体を貴重な「経営資源」として捉え、効果的かつ効率的に活用し、運用していく「資産経営」の視点を持つことが必要です。

このため、総合的、長期的視点から財政負担の軽減・平準化を図りながら、財産を適正に管理、活用していく公共施設マネジメントの取組の基本的な方向性を示す「公共施設マネジメント基本方針」（以下「基本方針」といいます。）を策定しました。

将来にわたり住みよいまちづくりを実現するためには、次世代へ大きな負担を残さず、良質な公共施設を引き継ぐ責任があります。これは、市民の皆様の御理解と協働なくしては果たすことができません。

この基本方針に基づいて「公共施設マネジメント推進計画」や施設類型ごとの具体的な取組を定める実施計画等を策定し、計画的な維持保全や総量の最適化、機能等の見直しに取り組むこととします。

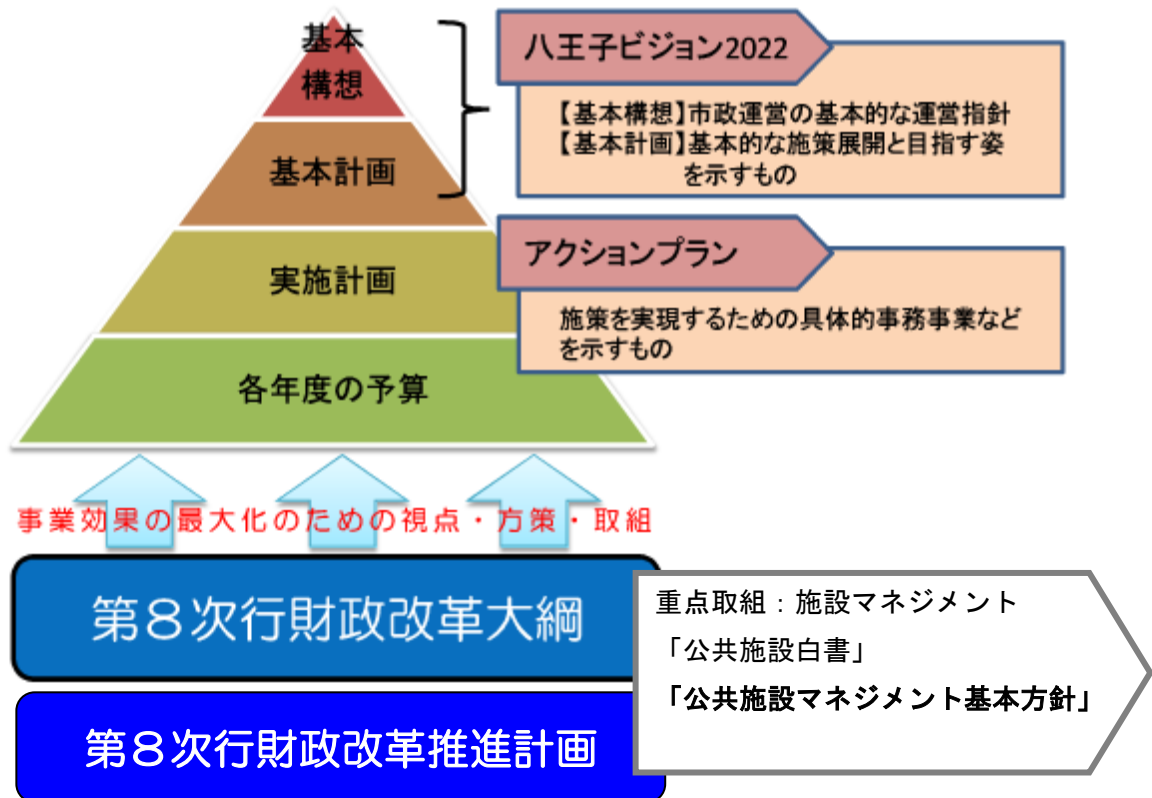
また、「公共施設マネジメント推進計画」は、国が求める「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」（平成26年4月22日：総務省）の項目を踏まえたものとし、「公共施設白書」と本基本方針と併せて本市の「公共施設等総合管理計画」とします。

## 2 基本方針の位置付け

平成25年3月に策定した本市の基本構想・基本計画「八王子ビジョン2022」（計画期間：平成25～34年度）では、基本構想に掲げた都市像を実現するための施策として、「財産の有効活用」に取り組むこととしており、その中で①市有財産の用途の見直しや売却を行うなど効率的かつ有効な活用を図り、適正な管理に努めること、②既存の公共施設について市民ニーズを踏まえ、他の用途への転用も視野に入れ、効果・効率的な公共施設の活用・配置に努めること、③公共施設の長寿命化を図るため、「中長期保全計画」を策定し、計画的な修繕を実施することを挙げています。

また、第8次行財政改革大綱（計画期間：平成26～30年度）において、重点取組事項の一つとして施設マネジメントを掲げており、この改革を推進するための「第8次行財政改革推進計画」では、公共施設の実態把握、全体計画の策定等を行うこととしています。

本基本方針は、この全体計画策定に当たっての基本的な方向性を示すもので、全ての公共施設における今後の整備や管理運営、有効活用などの指針として位置付けるものです。



## 第2章 現状と課題

### 1 現状と課題

平成 27 年 10 月に策定した「公共施設白書」により、本市の公共施設の現状と課題を明らかにしました。

#### (1) 施設の更新時期

本市は、高度経済成長期の宅地開発や多摩ニュータウン等の大規模開発による人口増加に伴って、昭和 40 年代から昭和 50 年代後半までに集中的に公共施設を整備してきました。今後、これらの時期に建築した建物が次々に大規模修繕や更新時期を迎えることとなります。

#### (2) 人口減少と年齢構成割合の変化

本市が目指す人口の将来展望（シミュレーション）<sup>1</sup>では、総人口は緩やかに減少していくと想定されていますが、年齢構成別割合で見ると 15 歳から 64 歳までの生産年齢人口が減少し、65 歳以上の老年人口が増加する見込みとなっています。

総人口に占める生産年齢人口の割合は、平成 27 年の 63.7%から平成 57 年には 54.5%に減少する一方、老年人口は、平成 27 年の 24.6%から平成 57 年には 32.4%となり、総人口の 3 割以上を老年人口が占めることとなります。

人口減少や年齢構成割合が変化することによる市民ニーズの変化が想定されることから、サービスや施設のあり方もこれらを見据えたものとしていく必要があります。

#### (3) 財政状況

本市の一般会計歳入のほぼ半分を占める市税は、国や東京都に依存しない自主財源であり、歳入に占める割合が高い方が望ましいこととなります。しかし、今後、日本全体として生産年齢人口が減少することが予想されている中では、大幅な市税の増収を見込むことは難しい状況にあります。

歳出においては、職員数の減などにより人件費は減少していますが、一方で社会保障制度に基づいて支出する扶助費は増加傾向にあります。平成 16 年度に約 354 億円だった扶助費は、平成 25 年度には約 618 億円と 10 年間で約 264 億円増加しており、約 1.7 倍になっています。

<sup>1</sup> 「八王子市まち・ひと・しごと創生総合戦略」第 1 章 人口ビジョン

(4) 市民1人当たりの延床面積

本市の市民1人当たりの延床面積は1.97㎡で、中核市の平均を下回りますが、多摩26市の平均値とほぼ同じです。公共施設のあり方については、今後の人口減少や人口構造の変化、施設更新に伴う財政負担も踏まえて検討していかなければなりません。

(5) 施設の延床面積のうち学校施設が占める割合

本市が保有する施設の延床面積のうち、学校施設の占める割合は61.3%となっており、続いて市営住宅(6.4%)、清掃施設(5.9%)、教育文化施設(5.8%)、庁舎(事務所含む)(4.9%)の順となっています。

施設類型別コストも学校施設の割合が大きいことから、児童・生徒数の減少に伴って生じている余裕スペース等を積極的に有効活用することを検討していく必要があります。

(6) 建築後30年を経過した建物の割合

本市が保有する建物の延床面積のうち、建築後30年を経過した建物の延床面積の割合は58%となっています。

昭和56年以前の旧耐震基準で施工された建物のうち、学校施設と一定規模以上の建物についての耐震化工事は、現在実施中の市民体育館を除いて完了しています。

しかしながら、耐震化工事や長寿命化のための工事を実施しても、建築後の年数が経過した建物が増えるほど修繕費用等は増えていく傾向にあるため、更新時期を見据えた計画的な維持管理が必要です。

(7) 今後30年間に必要となるコスト

中長期保全計画コスト算出の対象となった建物と小・中学校にかかるコストは、今後30年間で約3,755億円(改築費用を含む)必要と推計しています。

これまで見てきたように、人口減少や人口構造の変化により生産年齢人口が減少し、社会保障費の支出が増加することが想定されることから、今ある施設を現在の規模や数のまま維持管理していくことは極めて厳しい状況にあると言えます。

このような現状と課題を踏まえ、早急な対応を図る必要があります。

## 第3章 基本方針（6つの柱）

公共施設白書で明らかになった現状と課題やこれまでの取組を踏まえ、公共施設マネジメントを進めていくため、「**市民と行政との協働により、将来にわたり住みよいまちづくりを実現する**」ことを基本理念に、以下の6つを柱とする「公共施設マネジメント基本方針」を定めました。

（全体概要図は、11 ページ参照）

### 1 市民等との協働を進め、地域力を活かした施設の活用を推進

- ❑ 地域ごとの歴史や経緯を踏まえ、その地域の象徴となっている土地や建物に配慮したうえで、地域の人口構造やニーズに合わせた施設の活用を進める。
- ❑ 課題を市民と共有し、合意形成を行いながらサービスの充実を図る。
- ❑ 学園都市の特性を活かし、大学等との連携を進める。
- ❑ 地域拠点の核として、学校施設の有効活用を図る。

1 本市は、平成 29 年に市制施行 100 周年を迎える歴史あるまちであり、数々の思い出とともに地域に親しまれた象徴的な建物や場所が多くあります。現在の事務所は、かつて各町村の役場であり、また、地域で歴史と伝統を育んできた学校も数多くあります。

これらの施設については、設置経緯や歴史に配慮しつつ、地域の方々の意見を聴きながら、その地域の人口構造の変化やニーズに合わせた施設活用を進めていきます。

2 公共施設白書では、建物を中心に利用状況や各施設にかかるコストなどを取りまとめるとともに、公共施設の現状と課題を明らかにしました。

今後の具体的な施設の適正配置や有効活用については、施設ごとの客観的なデータと課題を踏まえ、公共施設マネジメントに関するシンポジウムやワークショップなどの手法を活用し、市民の皆様との情報共有を十分に行い、御理解をいただきながら進めていきます。

3 本市は 21 の大学、短期大学等が立地し、約 10 万 5 千人の学生が学んでいる全国でも有数の学園都市です。この特性を活かし、大学、短期大学等と連携して生涯学習の場の提供や施設の活用を検討します。

- 4 公共施設に占める割合が最も高く、施設規模も大きい学校施設は、災害時には防災拠点となるなど、地域で最も身近な拠点施設となり得る公共施設です。

大規模改修や更新の際には、原則として周辺地域の他の施設の機能を取り込み、多機能化や複合化を行うことで付加価値を高め、地域の方々が地域課題を解決するための活動拠点となることを目指します。

## 2 安全・安心の確保とライフサイクルコスト（LCC）の縮減

- ❑ 予防保全の観点から、計画的、効率的な改修・修繕を行い、施設の安全性を確保するとともにライフサイクルコストを縮減する。また、将来の大規模改修・更新に要する費用を確保するため、基金を設置して財政負担の平準化を図る。
- ❑ 複合化や修繕の際は、防災や環境負荷低減（CO<sub>2</sub>対策）等、時代に即したスタンダードに対応する。
- ❑ 空き時間、空きスペースを有効活用することで、自主財源を確保する。

- 1 施設の安全性を確保するとともにライフサイクルコスト<sup>2</sup>の縮減や長寿命化を図るため、修繕の必要が出てから対応する「事後保全型」ではなく、計画的に修繕を実施して不具合を未然に防ぐという「予防保全型」の対応を行います。しかし、長寿命化は、施設を長持ちさせることによる年間負担額の軽減効果は期待できるものの、負担総額を軽減するものではないため、各施設の状況や今後の更新時期等を精査して実施していく必要があります。

一方、個々の施設の状況により大規模修繕や更新の時期が集中することから、一定の財源を確保するための基金を設置し、財政負担の平準化を図ります。

- 2 公共施設は、平常時には社会インフラや行政サービス、地域コミュニティの拠点としての役割を担い、市民の暮らしを支えています。一方、災害時には避難経路、避難所、防災倉庫など市民の命を守るための防災機能の役割を担うことになります。

施設の複合化や大規模修繕に合わせて、防災機能の充実や再生可能エネルギーの導入、省エネルギーの推進など、環境配慮と低炭素化を実現する様々な技術を取り入れることで付加価値を高め、時代に即した施設整備を進めます。

<sup>2</sup> ライフサイクルコスト・LCC（Life Cycle Cost）：建物の企画・設計から建築後の維持・管理・解体・廃棄に至る過程で必要な経費の総額。

3 時間帯や曜日により利用率が著しく低い施設や未利用部分については、用途の拡大や機能変更等を検討して利用率の増加を図るとともに、民間等に貸し出すことにより、自主財源の確保に努めます。

また、借地に設置している施設を市有地にある施設に複合化できれば、借地料が不要となるばかりでなく、複合化による維持管理コストの削減にもつながります。

### 3 機能移転・統合によりサービスを充実

- ❑ 既存施設の有効利用や借上等による対応を検討することで、新たな施設は原則として整備しない。ただし、本市の経営戦略上、重要な施設を新たに整備する場合を除く。
- ❑ 施設の改修時には、民間のノウハウを活用できるPPPの手法を検討する。また、運営方法について、最も効果的かつ効率的なサービスを提供できるような手法を検討する。
- ❑ 機能移転や統合等により施設の複合化・多機能化（機能集約）を行う。
- ❑ 地域拠点の核として、学校施設の有効活用を図る。（再掲）
- ❑ 将来的な多機能化、機能転用に備えたスケルトン・インフィルにより施工する。

1 今後生じる新たな行政需要に対しては、既存施設の複合化や多機能化又は転用等を検討し、原則として新たな施設整備は行いません。また、民間等の施設の借上げを検討し、財政負担の軽減と施設総量の抑制を図ります。

経営戦略上、重要な施設を新たに整備する場合であっても、機能集約、複合化を伴わない単一機能での施設の建設は、原則として行いません。

2 施設の改修時には、施設の運営方法を含めPFI<sup>3</sup>をはじめとするPPP<sup>4</sup>の導入や、ICTを活用した効率的な施設管理など、より効果的かつ効率的なサービスの提供が可能となるような検討を行います。

また、改修時に限らず、公共施設の管理運営に当たっても、民間の知識やノウハウを活用する指定管理者制度などの多様な選択肢から、より市民満足度を高め、最も効

<sup>3</sup> PFI（Private Finance Initiative）：公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することで、効率化やサービス向上を図る公共事業の手法。

<sup>4</sup> PPP（Public Private Partnership）：公共サービスの提供に民間が参画する手法を幅広く捉えた概念で、民間資本や民間のノウハウを利用し、効率化や公共サービスの向上を目指すもの。

果实的かつ効率的にサービスを提供できる手法を検討します。

- 3 既存の施設については、施設の配置状況や建物の老朽化の状況、利用状況等を踏まえ、施設そのものの必要性について検証し、複合化や機能移転、統廃合等の可能性を検討します。
- 4 基本方針の1でも示したとおり、学校施設を地域コミュニティの核として位置付け、大規模修繕や更新のタイミングで、他の施設機能との複合化を図りながら、学校施設の有効活用を図ります。
- 5 施設整備を行う際には、建設後の維持管理コストの低減につながる設計とし、将来的に他の用途への機能転用が容易なスケルトン・インフィル工法<sup>5</sup>による整備を基本とします。

## 4 公民連携を進め、地域や民間へ移譲

- ❑ 地域性の高い施設は、公民連携を進め、地域や民間へ譲渡する。
- ❑ 社会福祉法人やNPO等の民間事業者へ譲渡し、民間活用を進める。

- 1 地域性の高い施設については、住民や民間との公民連携を進めることで、地域の特性や実情に即したきめの細かいサービスを実現するとともに、地域での課題解決能力の向上を目指します。
- 2 公共サービスの担い手が多様化している現在、地域団体や公益法人、NPO等が主体となって運営することがふさわしい施設については、譲渡等による積極的な民間活用を進めます。

<sup>5</sup> スケルトン・インフィル (SI) 工法 : 建物の柱、梁、床等の構造躯体 (スケルトン) と、内装や設備等 (インフィル) とを分離する考え方で、長期的には耐久性のある躯体を維持しながら、必要に応じて間取りの変更が容易に行える工法。



## 5 公平な利用機会の確保

- ニーズを踏まえ、利用機会を拡大する。
- ユニバーサルデザイン、多言語案内表示等に対応した施設整備を進める。
- 利用する人とならない人の公平性の確保と施設の維持管理のため、受益者負担を適正化する。

1 建設当時の設置目的と市民のニーズにかい離が生じている施設については、利用形態や利用区分等を見直すとともに、機能転用等を図ることで利用機会の拡大を図ります。

2 年齢、国籍、身体的状況等を問わず、全ての人が施設を利用できるよう、ユニバーサルデザインに対応した施設整備を進めます。特に災害時の避難場所となる施設では、多言語案内表示を行うなど、誰もが安心・安全かつ公平に利用できる施設整備を進めます。

3 公共施設を維持管理するためには、建設時だけでなく管理運営や維持保全、大規模改修など多額の費用がかかります。しかし、公共施設を利用する人とならない人がいることから、公平性を保つためには必要な経費を利用する人に負担してもらうことが必要です。

利用者以外の人でも税金で負担する「公費負担」と利用者が負担する「受益者負担」の割合についての考え方を整理し、公平性と透明性を確保するしくみを構築していきます。

## 6 全庁的な推進体制の整備

- ❑ 施設情報や管理状況を一元的に把握し、効果・効率的な公共施設マネジメントを行う。
- ❑ 資産管理部門と技術部門を統合するなど、総合的かつ長期的視点から公共施設マネジメントを推進する体制を整備する。

1 公共施設マネジメントを効果・効率的に行うためには、施設に関する構造や設備、過去の耐震化や修繕履歴、老朽化率などの施設情報に加え、利用状況や管理運営に関する情報を一元的に把握することが必要です。

これらの情報を共有化することにより、各施設のライフサイクルコストの算出や同種の施設間でのコスト比較等が可能となり、横断的な視点での公共施設マネジメントを進めることができます。

また、地域の実情を踏まえながら、施設の用途や施設のあり方を市民の皆様とともに判断していくためには、施設情報等の一元化による客観的なデータの公表が必要です。

2 今後、施設の更新や再配置等の計画を策定するためには、所管ごとに検討している整備計画や修繕計画の内容について、全庁的な観点から整合性を図ることが必要です。

市有財産を戦略的に活用し、市民サービスの充実とあわせて財政負担の軽減や老朽化対策を効果的に実施していくために、公共施設を管理運営する部門と建築部門を統合し、一元化された資産情報を最大限に活用することで、長期的視点に立った総合的な公共施設マネジメントを推進していきます。

# 八王子市公共施設マネジメント基本方針

