

平成28年度 佐世保市行財政改革推進会議

佐世保市公共施設適正配置・保全基本計画の概要

財務部 施設再編整備推進室

平成28年12月

加速する人口減少、深刻化する少子高齢化

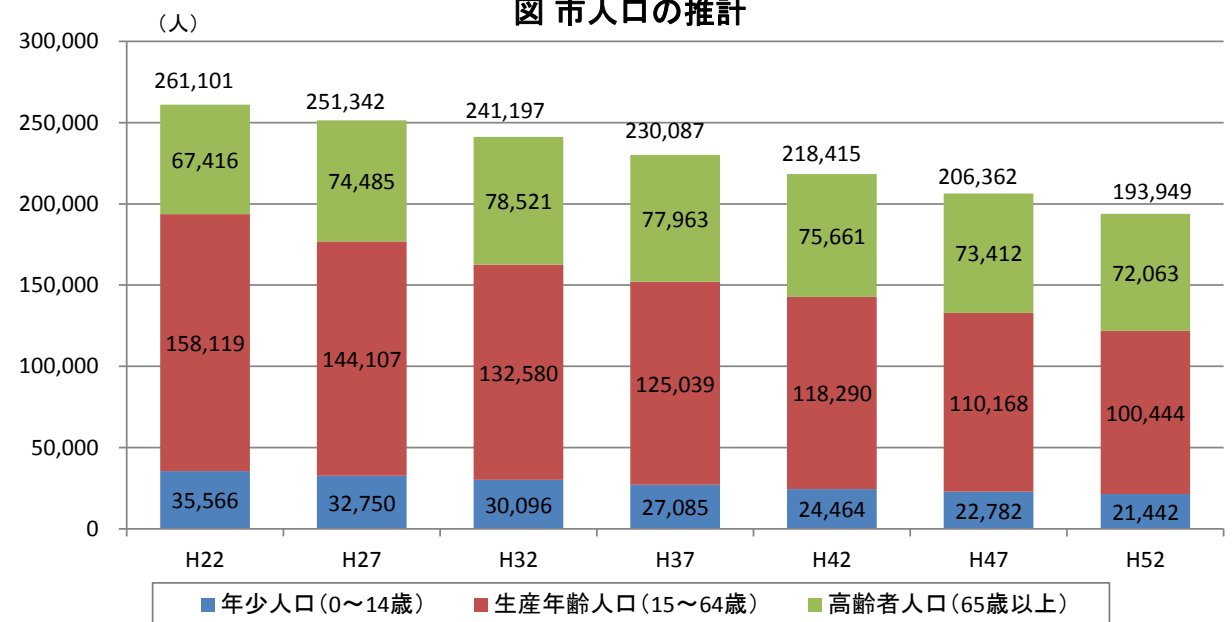
これまでの10年間

- 平成17年から平成27年の10年間で**6%減少**
- 年齢階層別でみると、年少人口比率は1%減少、生産年齢人口比率は5%減少した一方で、高齢人口比率は6%増加

これからの10年間

- 平成27年から平成37年の10年間で**8.5%減少見込み**、平成47年の20年間では**17.9%減少見込み**
- 20年後の年齢階層別でみると、年少人口比率は2%、生産年齢人口比率は3.9%減少する一方、高齢人口比率は6%増加見込み

図 市人口の推計



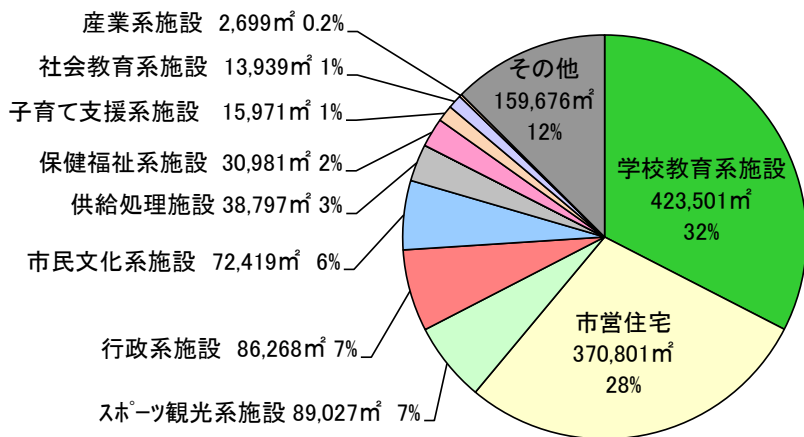
	H22	H27	H32	H37	H42	H47	H52
年齢別割合 (0~14歳 : %)	13.6	13.0	12.5	11.8	11.2	11.0	11.1
年齢別割合 (15~64歳 : %)	60.6	57.3	55.0	54.3	54.2	53.4	51.8
年齢別割合 (65歳以上 : %)	25.8	29.6	32.6	33.9	34.6	35.6	37.2

出典：国立社会保障・人口問題研究所（平成25年3月推計）

施設の保有状況

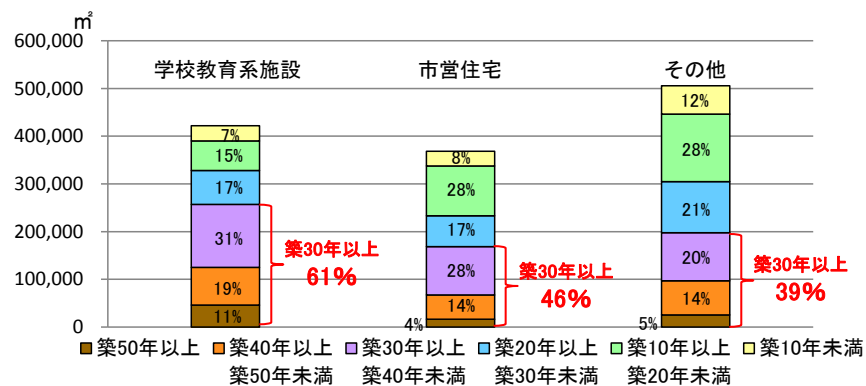
用途別

- 本市が保有する建物の延床面積は約130.1万㎡に上ります。
- 一人あたり5.1㎡で全国平均3.4㎡を大きく上回っています。
- 学校教育系施設で32%、次いで市営住宅が28%を占めます。



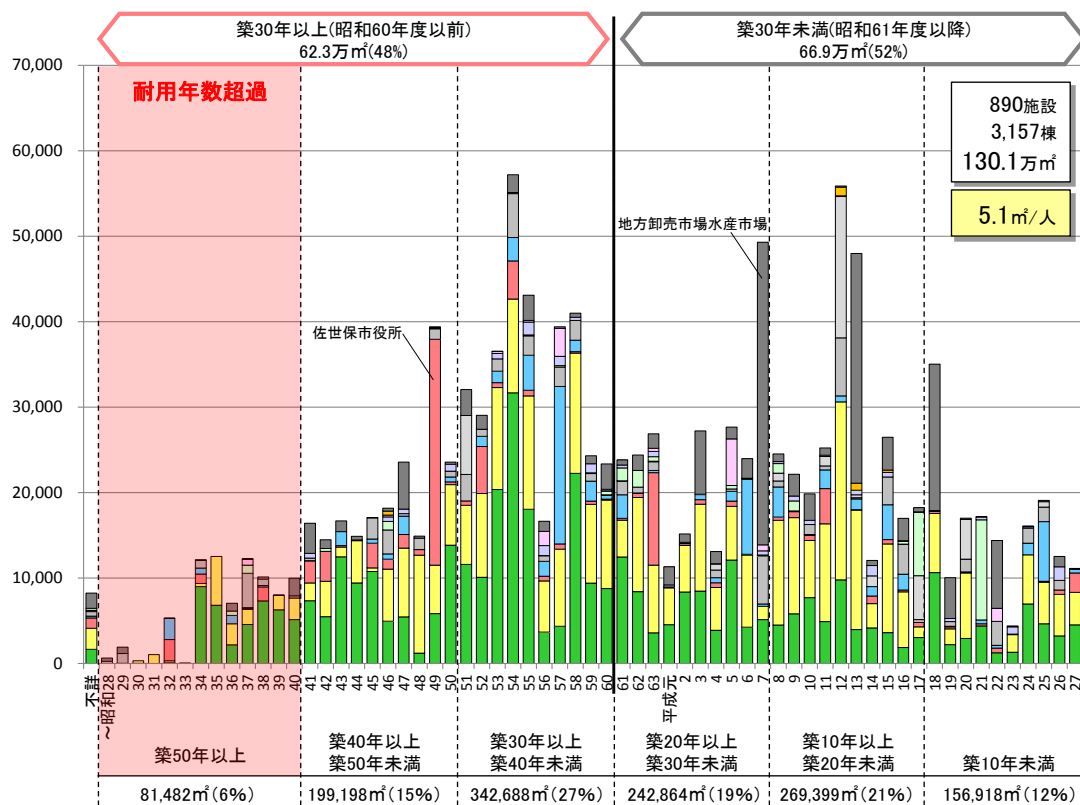
用途別の経過年数

- 学校教育系施設は築30年以上の割合が特に高い状況です。



築年別

- 昭和34年以降、年平均2.3万㎡が新たに整備されています。
- ピークの昭和50年代は、10年間で34万㎡が整備されました。
- 既に耐用年数を超過している施設が8万㎡存在しています。
- これから耐用年数を超過する施設が急増する見通しです。



計画策定の背景

現状の課題 ～市が抱える問題～

保有施設の約半数が築30年以上を経過



多くの施設が同時に老朽化が進行することに伴い
一斉に更新時期を迎える

厳しい財政見通し

施設維持費の増加

多額の老朽化対策費

少子高齢化や人口減少に伴う
市民ニーズの変化



すべての施設を現状のまま維持し続けることは
極めて困難な見通し

計画の目標と役割

中長期的なコストの縮減と負担の平準化



安定した財政運営の確保

計画の目的 ～目指すべき姿～

将来にわたる安定的な行政サービスの提供

これまでの取組み

施設白書(平成24年7月)

- 市の保有施設を「市民共有の財産」の一つとして捉え、施設の配置・利用状況、維持運営に要するコストなどを調査し、その実態を様々な視点から把握・分析した上で、公用施設を通じた行政サービスの現状と課題を明らかにしました。

資産活用基本方針(平成25年3月)

- 「市民の、市民による、市民のための資産」を基本理念に、資産を有効に活用していくための基本的な考え方として、「資産の効果的、効率的な利活用」、「資産総量の縮減」、「計画的な保全による施設の長寿命化」を掲げました。
- これまでは主に売却によって処分していた遊休資産については、対象資産の市場性や収益性に応じて貸付や売却など4種に類型化し、最も効果的な手法により活用を図ることとしました。

公共施設適正配置方針の策定(平成26年10月)

- 基本方針に掲げる「資産総量の縮減」に向けて、市有施設を適正な配置へ見直すための基本的な考え方をまとめたものです。
- 設置目的に施設の整備してきた従来の考え方から、施設が持つ「機能」に着目し、横断的に集約化・複合化を進めることとしています。また、新規整備は原則として抑制し、やむを得ず新規整備を行う場合には、相当分を削減するなどの考え方を示しています。

公共施設保全方針の策定(平成26年10月)

- 基本方針に掲げる「計画的な保全による施設の長寿命化」を実現するため、「目標耐用年数と改修周期の設定による計画保全の導入」、「優先順位の設定による財政負担の平準化」、「継続的な実態把握と情報の一元化」の方針のもと、目標耐用年数を「80年以上」として掲げました。

適正配置計画・保全基本計画について

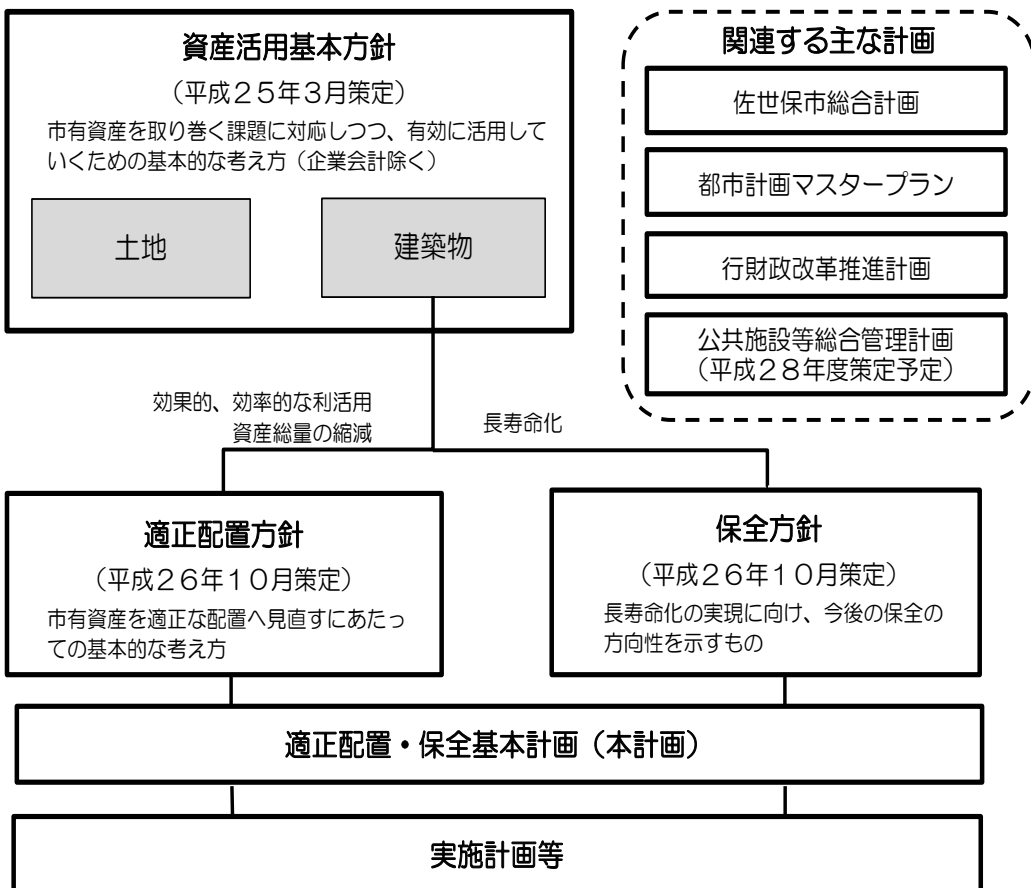
総量縮減による配置の適正化の実現を目指す計画

- 本計画では、関連計画と整合を図りながら、平成29年度から平成48年度までの20年間を計画期間とし、公共施設の再編及び適切な保管理を実現するためのガイドラインとして位置付けます。
- 計画の進捗管理については、5年ごとに策定する実施計画に合わせて、必要に応じて見直しを行います。
- 計画対象施設は右の表のとおりです。

表 計画対象施設

大分類	小分類	施設数	延床面積	面積割合	
学校等教育施設	小学校、中学校、その他の教育施設	78	412,765 m ²	32%	
	公民館（付属施設を含む）	28	43,947 m ²	3%	
文化交流施設	集会施設	8	8,444 m ²	1%	
	図書館・図書室	5	5,975 m ²	0%	
	文化施設	4	13,658 m ²	1%	
	博物館・資料館	8	6,543 m ²	1%	
スポーツ施設	体育館、グラウンド系、テニス場、アーチェリー場、海洋スポーツ基地、プール	51	51,462 m ²	4%	
子育て支援施設	保育所、幼稚園、児童センター・児童交流センター、児童クラブ、子育て支援センター	39	13,654 m ²	1%	
保健福祉施設	保健福祉施設	13	14,966 m ²	1%	
支所等施設	支所・行政センター	17	15,680 m ²	1%	
その他の施設	観光・レジャー施設	14	28,495 m ²	2%	
	農村交流施設	4	2,212 m ²	0%	
	給食センター	5	4,978 m ²	0%	
	消防施設	115	24,968 m ²	2%	
	港湾施設	5	3,306 m ²	0%	
	旅客施設	7	10,209 m ²	1%	
	水産施設	3	2,580 m ²	0%	
	農林施設	8	758 m ²	0%	
	市場	5	71,629 m ²	6%	
	事務所	16	51,423 m ²	4%	
	宿舎、公舎	12	4,409 m ²	0%	
	その他	74	16,074 m ²	1%	
	対象施設合計		519	808,136 m ²	62%
	対象外施設合計		371	492,670 m ²	38%
合計		890	1,300,806 m ²	100%	

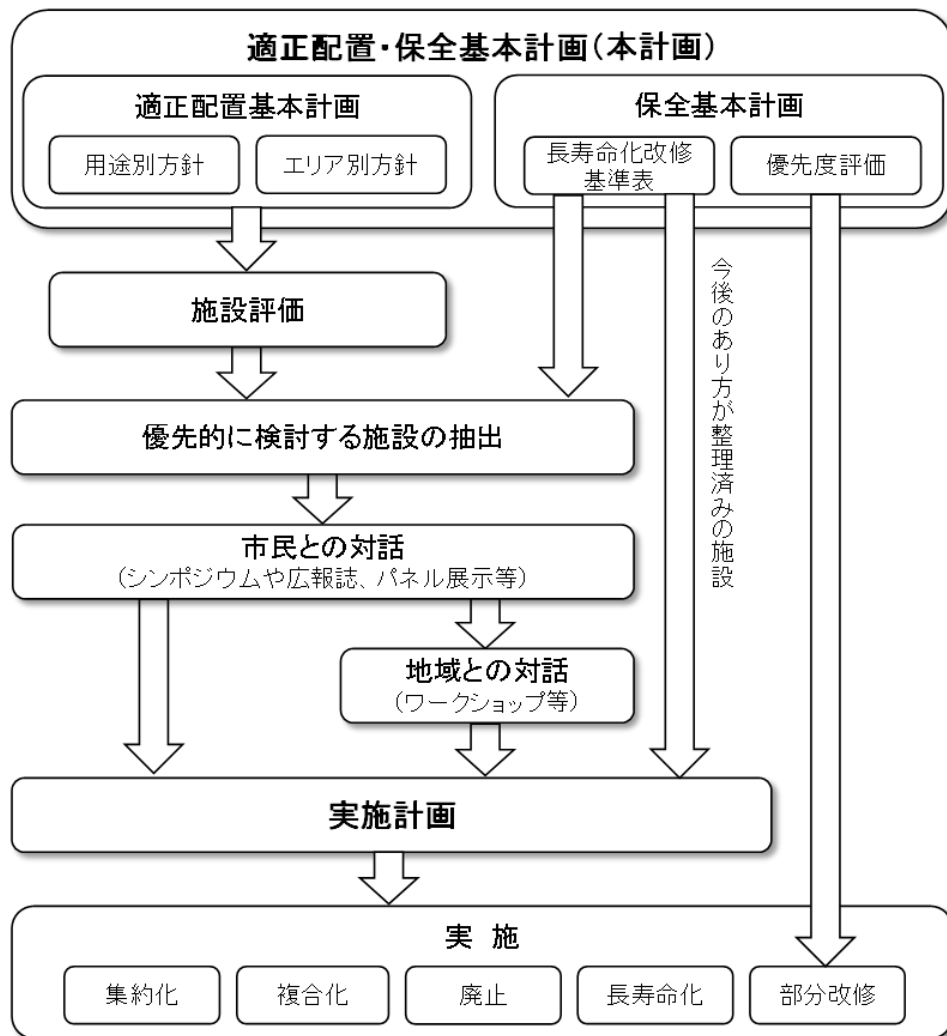
図 計画体系



実施計画作成の全体像

具体的な進め方

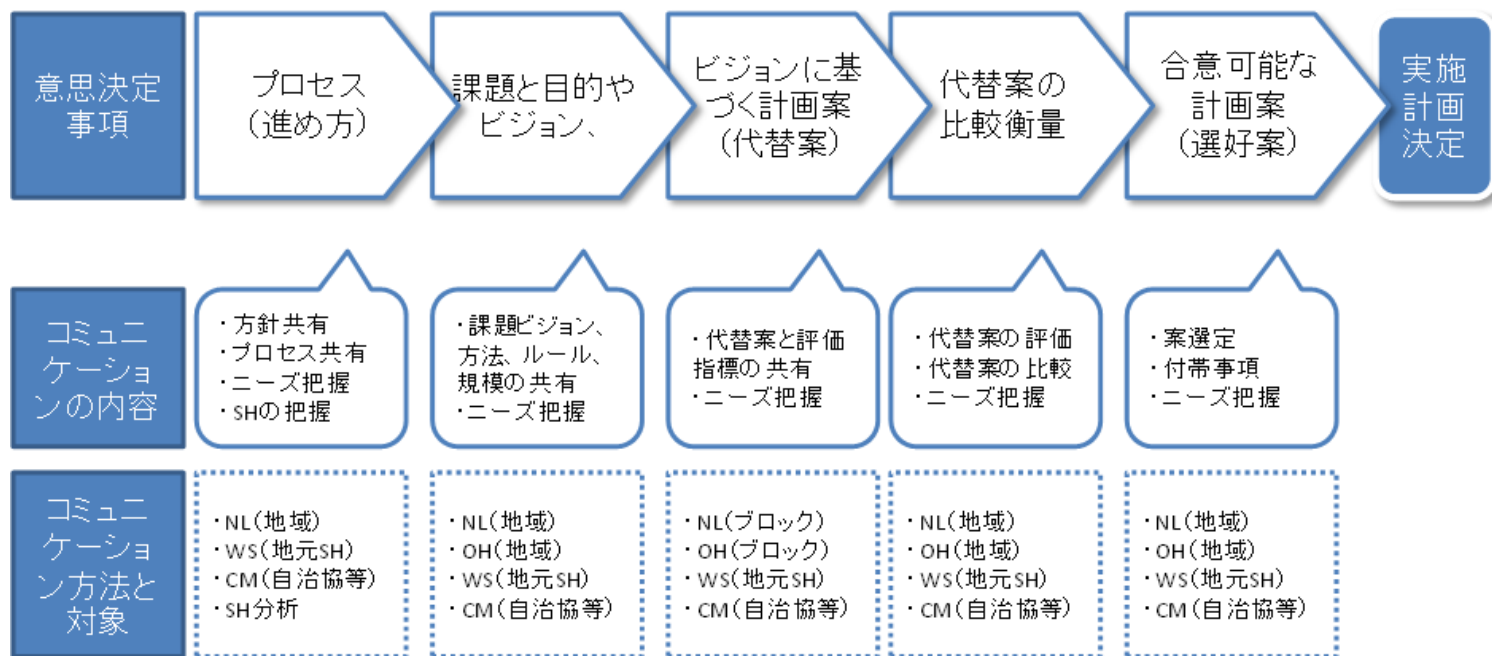
- 適正配置の検討は、市民の皆さまと十分なコミュニケーションを図りながら、丁寧できめ細かな対応が必要です。
- 一方で、既に耐用年数を超過した施設が相当数存在し、今後も急速に増加することから、これらの取組みを早急に進めなければなりません。
- 実施計画の策定にあたっては、施設評価により課題があるとして抽出された施設とともに、早期の改修等が必要な老朽化施設を併せて抽出し、検討や着手の優先順位とします。
- 施設の特성에応じて、全市域の市民から意見を聴取する施設と、一定のエリアに限定して、地域との対話により市民協働で検討を進める施設に大別されます。
- 地域との対話については、市内を7つのエリアに分け、順に実施計画案の作成を進めます。今年度より着手し、概ね3年程度ですべてのエリアでの作成を目指します。
- 実施計画は、計画の進捗や社会情勢の変化等へ柔軟に対応するため、原則として同様に手続きにより5年ごとに作成します。尚、必要に応じて基本計画へのフィードバックを行います。



市民の皆さまからの意見を考慮した実施計画

地域との対話による計画案の検討

- 地域に密着した施設の適正配置については、市民の皆様とともに、一緒になって考えていくことが重要です。
- 市民参加型によるワークショップを開催し、本計画で提示する基本的な考え方や施設白書等の客観的なデータをもとに、段階的に検討テーマを設定し、市民の皆様とともに実施計画案を作成します。
- 検討状況をニューズレター（広報誌）の形で広く公開し、シンポジウムやオープンハウス等も実施しながら、多くの市民の皆様からご意見を頂く機会を設け、実施計画案にその内容を反映させていきます。
- このプロセスにより作成された実施計画案は、議会等との協議や調整を経て、最終的には市が責任をもって意思決定を行います。



用語解説

NL(ニューズレター): 専用の広報紙
 CM(コミュニティミーティング): 自治協等との協議
 SH(ステイクホルダー): 関係者を指し、直接的利害を持たない関心層も含む
 OH(オープンハウス): 説明パネルの展示・説明・質疑応答
 WS(ワークショップ): 主要ステイクホルダーなどの参加による議論の場

適正配置の原則と手法の整理～総量縮減に向けて～

①「施設」から「施設・機能」へ

- 目的が異なる施設でも同じような機能(「会議室」や「ホール」等)を保有した施設を近隣に設置している場合があります。この「機能」を検討の単位とすることで、施設面積を縮減した場合においても、行政サービスの質の低下を最小限に抑えることができます。

②「施設・機能」における集約化・複合化へ

- 同じ用途を一つの施設にまとめる集約化、目的が異なる用途を一つの施設にまとめる複合化により、会議室やトイレ、玄関等が共用できるため、整備や管理の効率化が図られます。
- 同一施設に複数の機能を持つことで、ワンストップサービスによる利便性向上が期待されます。

③ 新規整備の抑制へ

- 公共施設の新規整備は抑制が原則とします。
- 既存施設に必要とする機能がない場合等により新規整備を行う場合は、スクラップ&ビルドの検討により総量が増加しないよう努めます。

④ 利用者視点から負担者視点へ

- 検討にあたっては、利用者のみならずあらゆる市民の皆さまから広く意見を聴きながら取り組みを進めることとします。

手法の例	現状	実施後のイメージ
手法① 類似施設の集約による複合化	<p>老朽化 老朽化</p> <p>施設の機能は各施設ではほぼ同一。</p>	<p>必要に応じて改修を行い、集約。</p>
手法② 複数目的の施設の統合による複合化	<p>保育園 公民館 図書館</p>	<p>図書館+保育園+公民館</p> <p>スペースの効率化による複合化</p>
手法③ 用途転用によるサービス向上	<p>老朽化 利用は多い 利用が少ない</p> <p>近隣に、機能は異なるが、利用が少ない施設が存在。</p>	<p>B施設を用途転用し、A施設の機能を移す。</p>
手法④ 専用施設から共用施設への切り替え	<p>〇〇事務所 △△事務所 ××事務所 □□事務所</p> <p>目的に特化した専用施設が複数存在。</p>	<p>総合事務所 総合事務所</p> <p>施設を共同・相互利用。余剰施設は廃止。</p>
手法⑤ 民間への移管によるサービス維持・向上	<p>公共施設 老朽化 公共施設 老朽化 民間施設</p>	<p>建物を民間へ譲渡</p> <p>民間施設に機能移転。既存施設は廃止。</p>

施設保全の現状と課題

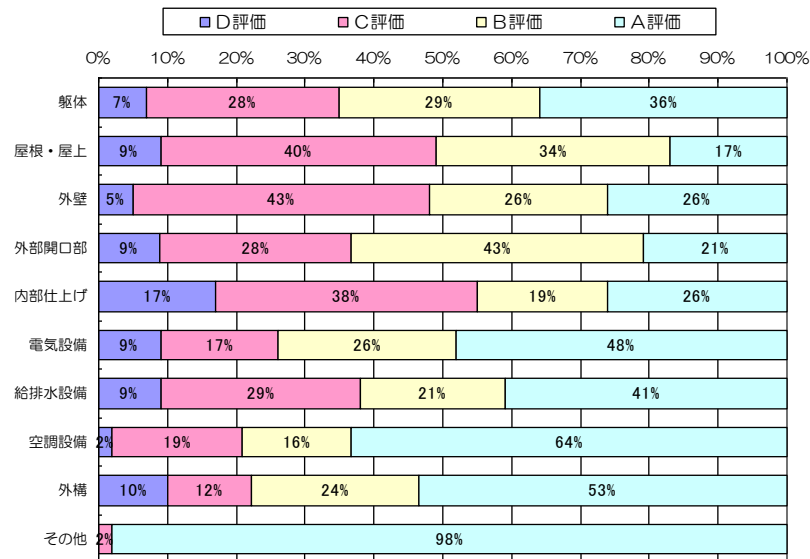
保全の課題①

- 施設を所管する部署による分散管理体制
- 多くの施設において長期的な改修計画は未作成
- 不具合が生じた都度改修する対症的な対応

劣化状況調査結果 (用途別及び規模別に抽出した58棟を対象)

- 調査の結果、安全上及び機能上に問題がある施設が、既に高い割合で存在していることが判明しています。

A	概ね良好である。
B	局所、部分的に劣化が見られる。
C	局所、部分的に著しい劣化が見られ、安全上又は機能上の低下の兆しが見られる。
D	随所、広範囲に著しい劣化が見られ、安全上又は機能上に問題があり、早急な対応が必要



柱のコンクリートが爆裂し、内部の鉄筋が露出 (D評価)



屋上防水が劣化し、ひび割れや剥離しており、機能を果たしていない (D評価)



軒裏で鉄筋の腐食により躯体が爆裂し、コンクリート片が剥落 (D評価)



壁面及び天井面に外部から漏水により、塗装が剥がれ、天井のボードの落下の危険性がある。(D評価)



高置水槽に全体的に錆びや汚れがあり、ボルト接合部が腐食 (D評価)

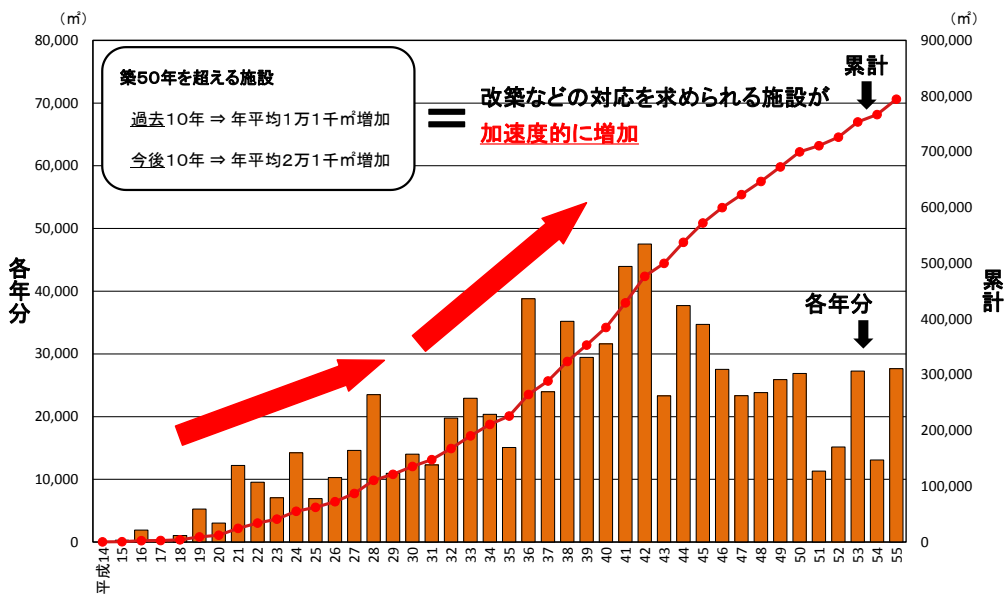


屋外受電盤の全体に発錆、腐食がみられ、漏電等による火災の恐れがある (C評価)

施設保全の現状と課題

老朽化した施設が加速度的に増加

- 平成28年度末で築50年を超える施設が約11万㎡あります。
- 10年後の平成38年度末には約34万㎡まで増加します。



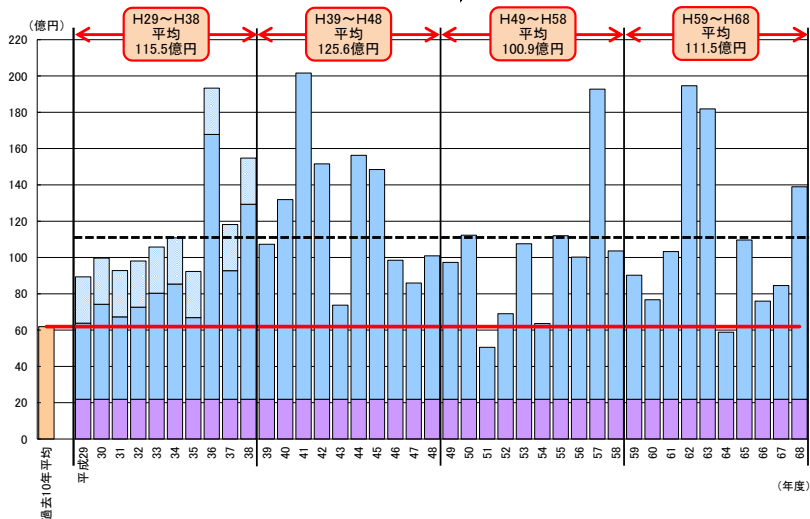
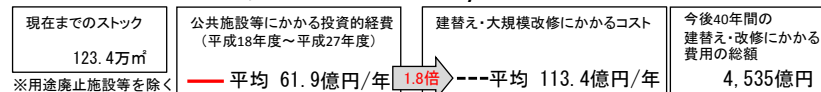
安全性及び利用環境の確保

- 子どもから高齢者まで多様な世代が利用する施設が多く、特に安全性の確保には注意が必要であり、併せて利用環境や学習環境の確保も必要です。

劣化状況の継続的な把握から改修の予算化及び実施に確実につなげ、事故や不具合等に早急かつ臨機応変に対応できる体制整備等が求められます。

改築に要する多額の費用

- 毎年、平均113.4億円が必要と見込んでいます。
- 過去の投資的経費平均61.9億円/年の約1.8倍です。



維持管理体制

- 施設を所管する部署による分散管理体制となっています。
- 多くの施設において長期的な改修計画は未作成です。
- 不具合が生じた都度改修する対症療法的な対応です。

各施設の情報を一元化し、集約化等による効率的な管理運営や、改修の優先順位の設定等による管理水準の均一化などを相互に連携・調整しながら、横断的かつ多面的な視点による取組みが求められます。

長寿命化に向けた基本的な考え方

保全方針(平成26年10月策定)

- 目標耐用年数と改修周期の設定による計画保全の導入
- 優先順位の設定による財政負担の平準化
- 継続的な実態把握と情報の一元化
- 目標耐用年数80年

求められる手法

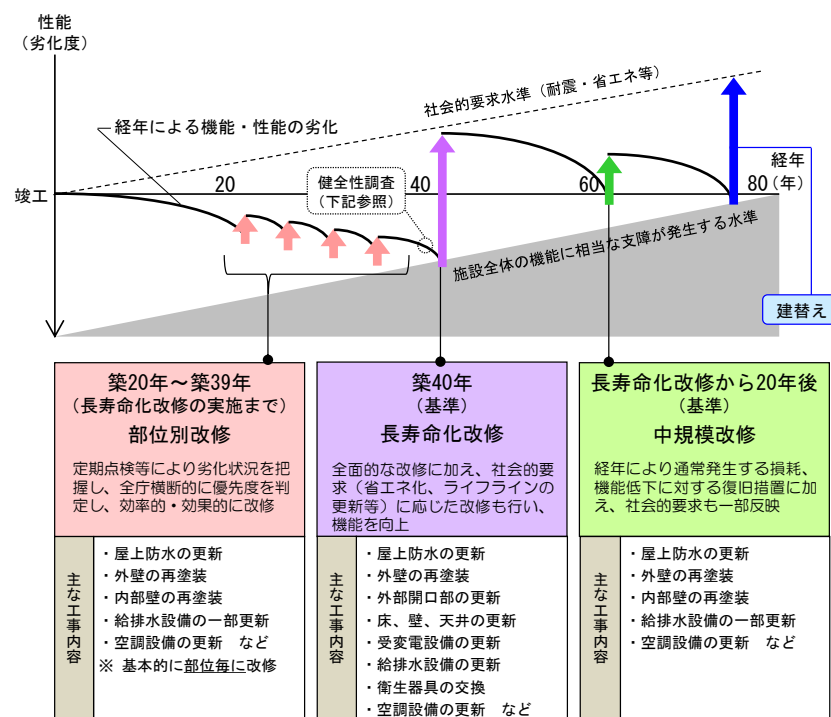
- 費用の縮減や工期の短縮が可能な「長寿命化改修」により、限られた予算で多くの老朽化した施設への効率的に対応
- 長寿命化改修の際に「利用者の多様なニーズへの対応」「省エネルギー化」「防災機能の強化」「バリアフリー化」など社会的にニーズへ新築同等に対応
- 長寿命化改修するまでの間に必要となる部分的な改修は、総量縮減の取組みや長寿命化改修と連携・調整しながら、横断的かつ多面的な視点により対応

適正配置の取組みと連携・調整

- 長寿命化改修の実施にあたっては、対象となる施設が今後も長期にわたり継続的に使用することが前提となります。
- 実施計画の策定の際に、施設評価によって課題があると評価された施設とともに、長寿命化改修の優先度が高い施設を併せて抽出し、今後のあり方を検討します。

長寿命化実現のための基本的な考え方

- 築40年を基準に長寿命化改修を実施。ただし、築40年を超過した施設が既に相当数あり、今後も急速に増えることから、優先順位を設定のうえ、順次実施していきます。尚、長寿命化改修実施後は、さらに40年以上使用して、目標耐用年数の80年以上を目指します。
- 施設建設後、特に長期間が経過し、安全性に関する部位や劣化を与える影響が大きい部位を確実に改修を実施するため、長寿命化改修実施後、20年後に中規模改修を実施します。



<健全性調査について> 構造体が長期的に使用可能かどうか鉄筋の腐食状況や中性化深さ等を調査し、改修実施の是非の判断材料とするもの

長寿命化改修について

- 既存の構造体は残しつつ、仕上げや設備などを全面的に改修する手法のことです。
- 利用者からのニーズや、環境性能・バリアフリーなど社会的要請に応える機能及び性能の向上も同時に実施します。
- 費用は改築に比べ、4割程度削減が見込まれます。
- 国が積極的に推進しています。(補助メニューの創設や手引書等の作成など)

他市の事例

<長野県岡谷市>

- 耐震補強と併せて長寿命化改修を実施
- 費用は耐震補強まで含めて改築の約5割
- 仮設校舎を設置せず、居ながら工事で実施



内装木質化や畳敷きのオープンスペースなど社会的要請に応じた機能を確保
(上記写真は照明増設、内装木質化)

- ◆RC3階建、昭和45年築（築後43年で実施）
- ◆改修対象面積 2,537.28㎡
- ◆施工期間 H24.3～H24.12（9ヶ月）
- ◆工事費用 326,000千円（耐震補強含む）
- ◆改築に比べ、廃棄物は約3割、工期は約半分



<神奈川県相模原市>

- 内装の全面的な改修に加え、屋上防水や外壁改修も実施
- 間仕切り壁の撤去、新設によりレイアウトを変更
- 増築及び別棟増築により施設機能を拡充
- トイレやエレベーターなどバリアフリー化



長寿命化改修のメリットとデメリット

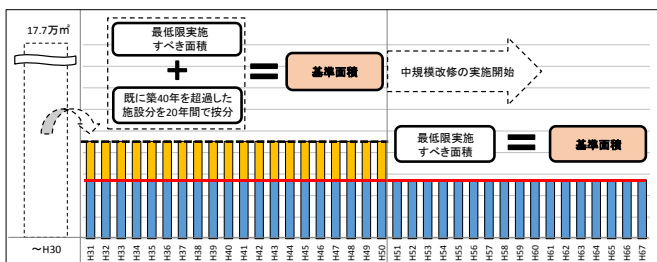
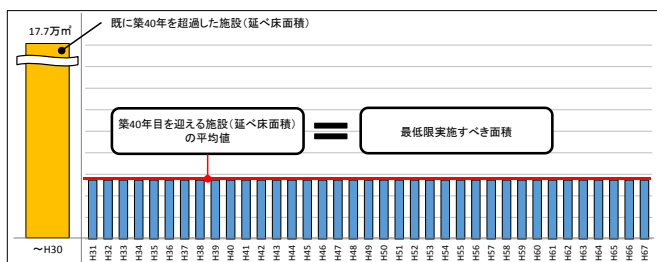
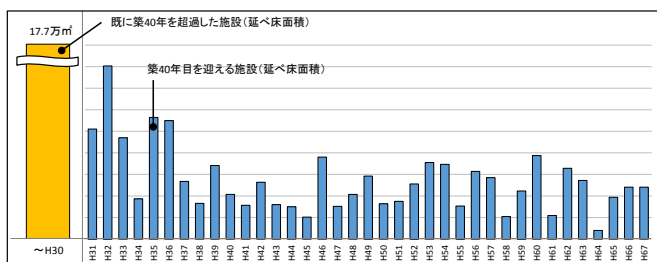
<p>メリット</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 更新経費約4割削減、廃棄物発生量が約半減（環境負荷の低減） • 居ながら工事が可能な場合も（仮設建物の設置不要） • 改築に比べ初期投資が小さい長寿命化改修は柔軟な対応が可能 	<p>デメリット</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 設計及び施工上の制約が建替えに比べて多い • 将来的にも構造体の健全性の確保できると見込まれることが前提
-------------	---	--------------	---

計画的な長寿命化改修の実施

- 長寿命化改修を計画的に実施していくため、一定の条件のもと長寿命化改修実施基準表を作成します。
- 長期的な視点により平準化を図るため、計画期間は40年間とします。
- 改修に要する費用の試算により財政需要を把握し、財源の確保や総量縮減の目標設定等につながります。
- 劣化状況や施設の機能(避難所等)により優先順位を設定し、平準化を図りながら計画的に実施します。

長期的な視点による平準化

- ~H50 ⇒ 築40年を迎える施設相当分 + 積み残し分の解消面積
- H51~ ⇒ 築40年を迎える施設相当分(※中規模改修の実施開始)



長寿命化の削減効果

- 建替えに比べて、4割程度の削減効果
- 計画期間の40年間で平均すると年平均22.5億円の削減効果と試算