

都城市公共施設マネジメント 基本方針

平成28年3月
都 城 市

はじめに

1. 公共施設マネジメントの背景・目的

高度経済成長期の急激な人口増加や社会構造の変化に対応するため、昭和 40 年代から 50 年代にかけて全国で公共施設が盛んに建設されました。都城市においても、同時期に多くの公共施設が整備され、市民生活の基盤や地域コミュニティの拠点等としての役割を果たしています。

現在、これらの多くが完成後 30 年以上経過して大規模な改修や建替えを迫られている中で、公共施設を取り巻く環境は大きく変化しています。本格的な人口減少社会の到来による市民ニーズの変化や厳しい財政状況、公共施設の老朽化の進行と更新時期の集中、東日本大震災を契機とした防災・減災への強い要請等、様々な課題に対応していかなければなりません。

このような社会環境の変化に対応するためには、公共施設の現状と課題についての調査・分析を行いながら、その結果を踏まえた必要な見直しを図り、効率的・効果的な運営、維持管理（日常的な修繕を含む）、更新（大規模改修・建替え）等を実施することが必要です。

この基本方針は、公共施設を「資産」として捉え、今後の運営、維持管理、更新等に総合的かつ経営的な視点を持って取り組んでいく「公共施設マネジメント」を推進することで、公共施設の質的・量的な適正化と安全・安心の確保を図り、持続可能な行政サービスの提供や財政の健全化を実現することを目的に策定するものです。

「都城市公共施設マネジメント」とは

本市が保有する公共施設を「資産」として捉え、現状や課題の把握、維持管理・更新等のあり方について、総合的かつ経営的な管理運営を目指す取組のことであります。

【本基本方針をご覧いただくにあたっての注意点】

- ・公共施設の現状については、平成 26 年度末時点の値を用いています。
- ・本基本方針に掲載している数値は、表示単位未満を四捨五入して掲載しています。そのため表示数値の合計は合計値と一致しない場合があります。

2. 都城市公共施設マネジメント基本方針の位置づけ

下図のとおり、都城市公共施設マネジメント基本方針は、都城市総合計画及び都城市行財政改革大綱の中に位置づけられるものとして策定します。

都城市公共施設マネジメント基本方針を基に、平成28年度末までに都城市公共施設等総合管理計画を策定し、平成29年度以降は順次、施設類型別の適正化計画や個別施設の適正化計画を策定していきます。これらの適正化計画は、適切な評価を行い、都城市公共施設マネジメント基本方針や都城市公共施設等総合管理計画の見直しを行っていきます。

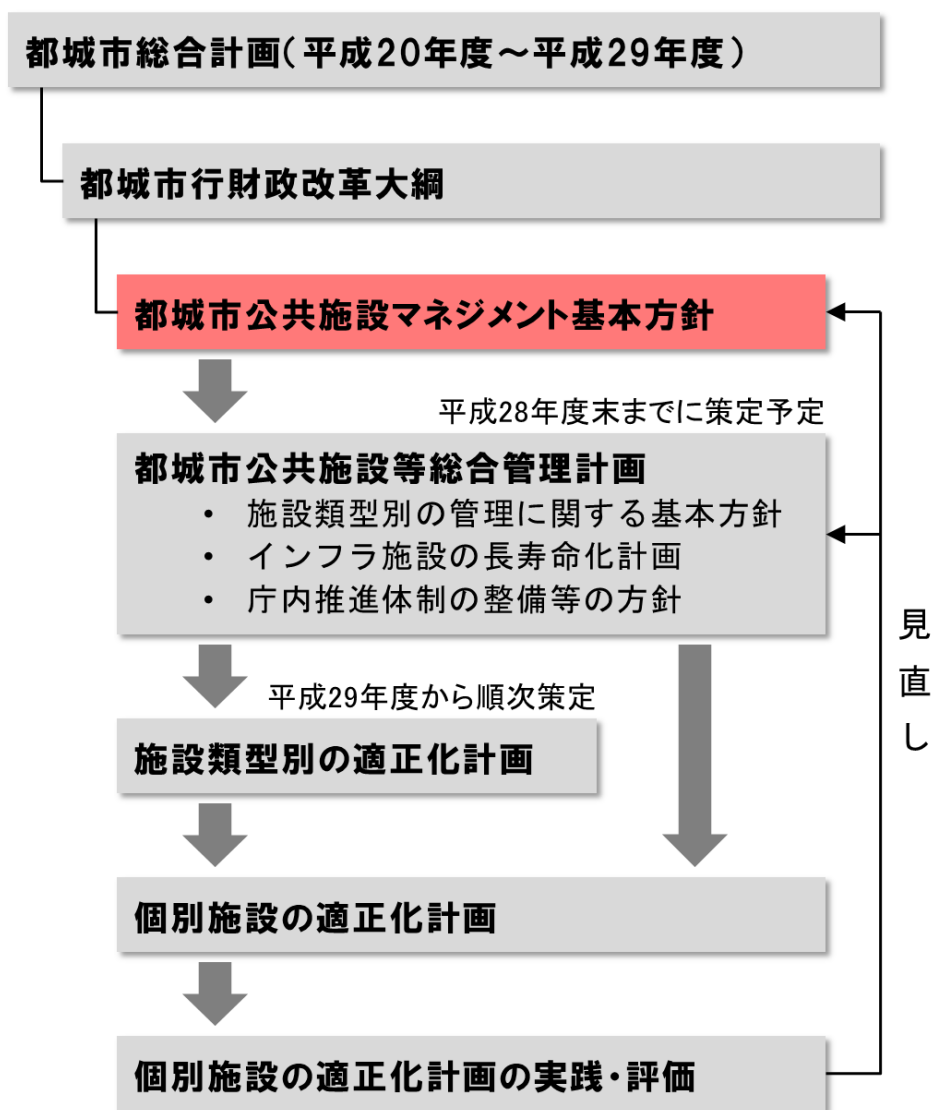


図1 都城市公共施設マネジメント基本方針の位置づけ

3. 都城市公共施設マネジメント基本方針の対象範囲

今後策定予定の公共施設等総合管理計画では、公共施設等の概念として「いわゆるハコモノの他、道路・橋りょう等の土木構造物、公営企業の施設（上水道、下水道等）、プラント系施設（廃棄物処理場、斎場、浄水場、汚水処理場等）等も含む」こととしています。（総務省策定要請より）

しかし、インフラ系施設については、代替機能がないものが多く施設の廃止や機能の統廃合が難しいこと、インフラ系施設の整備や維持更新に関する対策は、基本的に施設の長寿命化に限定されており、「国土交通省の長寿命化計画等によってすでに一定の方向性が示されている」「すでに長寿命化計画が策定されている又は策定予定である」等の理由から、本基本方針では都城市が保有する公共施設のうち、建築物系施設を対象とし、インフラ系施設は含めません。

建築物系施設については、庁舎施設、集会施設、社会教育・文化施設、体育・レクリエーション施設、保健・医療・福祉施設、商業・産業施設、環境・衛生施設、児童施設、学校・教育施設、住宅施設、公園施設、駐車・駐輪施設、防災施設、消防施設、その他施設の15類型を対象として、現状等の把握や基本的な方針を検討します。

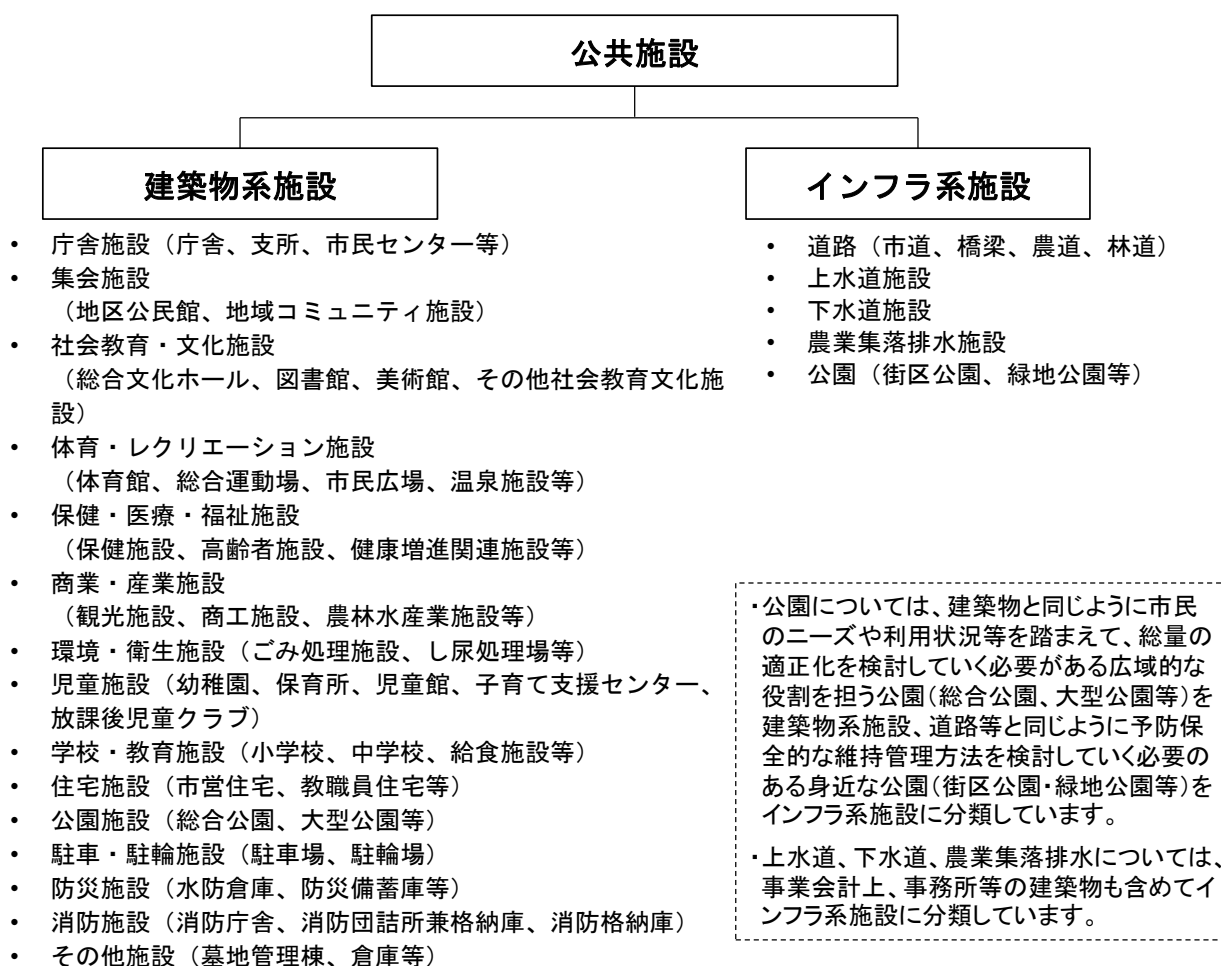


図2 建築物系施設とインフラ系施設の分類

目次

第1章 公共施設を取り巻く課題	2
1-1 公共施設の保有量に関する課題.....	2
1-1-1 全国平均を上回る施設保有量.....	2
1-1-2 老朽化の進行.....	3
1-1-3 課題への対応.....	3
1-2 公共施設に係る費用に関する課題.....	4
1-2-1 財政の状況（歳入）.....	4
1-2-2 財政の状況（歳出）.....	5
1-2-3 維持更新費用の増大.....	6
1-2-4 課題への対応.....	6
1-3 公共施設のニーズに関する課題.....	7
1-3-1 人口減少と少子高齢化の進展.....	7
1-3-2 課題への対応.....	7
第2章 公共施設マネジメントの基本方針	8
2-1 公共施設の「内容」の適正化.....	8
2-2 公共施設の「管理」の適正化.....	8
2-3 公共施設の「総量」の適正化.....	9
2-4 公共施設の「財政」の適正化.....	9
2-5 目標設定.....	10
第3章 今後の進め方	11
3-1 施設情報の一元化.....	11
3-2 施設評価の実施.....	11
3-3 推進体制の整備・強化.....	11
3-4 市民との協働.....	11

第1章 公共施設を取り巻く課題

1-1 公共施設の保有量に関する課題

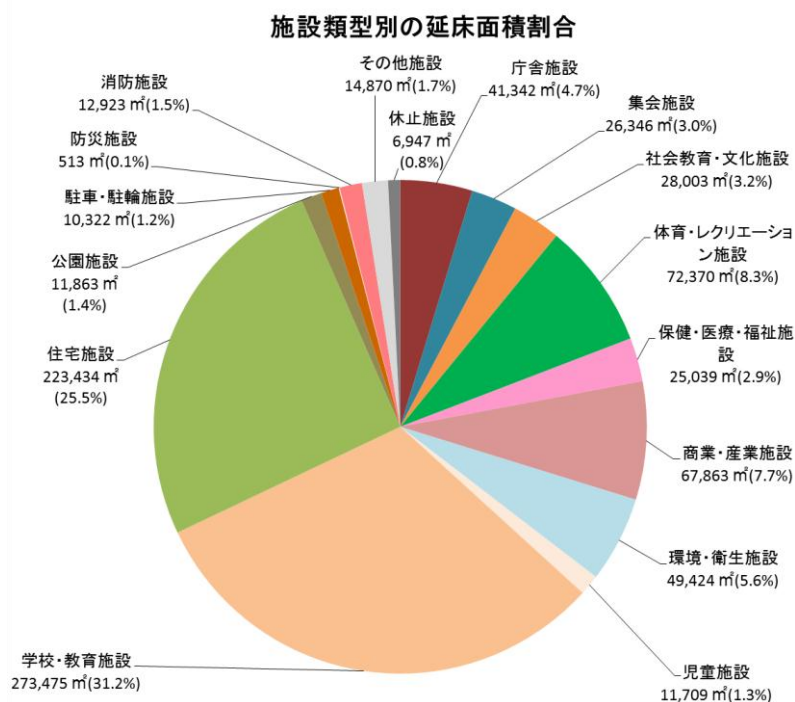
高度経済成長期の急激な人口増加や社会構造の変化に対応するため、昭和40年代から50年代にかけて全国で公共施設が盛んに建設されました。現在、これらの多くが完成後30年以上経過して、大規模な改修や建替えを迫られており、行政運営に多大な影響を及ぼすことが懸念されています。

ここでは、都城市の公共施設（以降、本基本方針では都城市が保有する公共施設のうち、建築物系施設を対象とし、インフラ系施設は含めません）の現状について説明します。

1-1-1 全国平均を上回る施設保有量

平成27年3月末時点で、都城市は延べ面積876,443㎡に及ぶ建築物系施設を保有しています。施設類型別に見ると、学校・教育施設と住宅施設の割合が高く、それぞれ約31.2%、約25.5%を占めています。

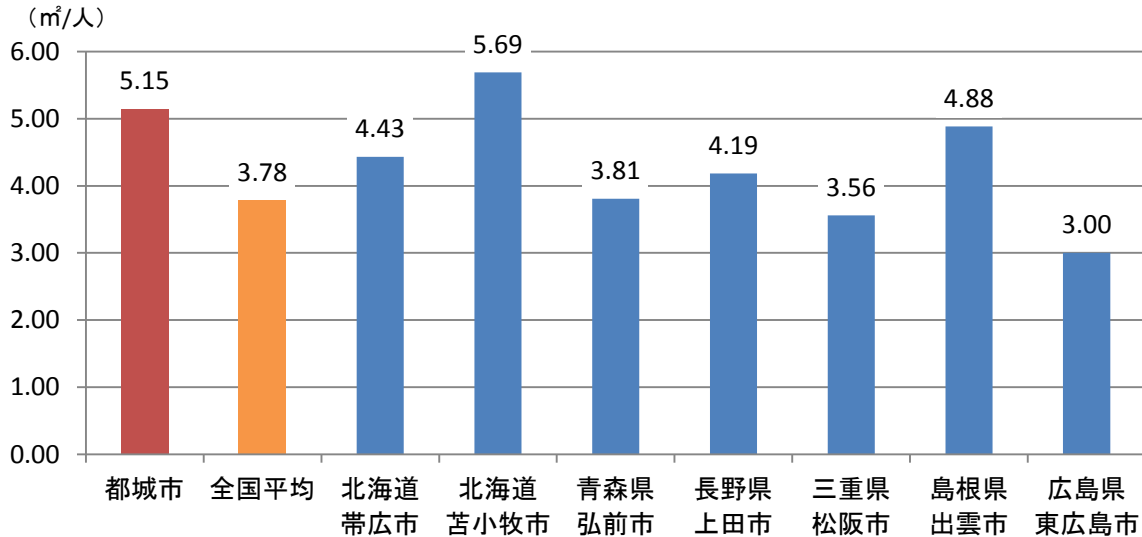
施設類型	施設名	施設数	延床面積(㎡)
庁舎施設	市役所、総合支所、市民センター等	17	41,342
集会施設	地区公民館、集会所等	34	26,346
社会教育・文化施設	総合文化ホール、図書館、美術館等	12	28,003
体育・レクリエーション施設	地区体育館、運動公園、温泉等	82	72,370
保健・医療・福祉施設	保健センター、老人ホーム等	23	25,039
商業・産業施設	道の駅、卸売市場等	25	67,863
環境・衛生施設	クリーンセンター、斎場等	12	49,424
児童施設	保育所、児童館等	42	11,709
学校・教育施設	小学校、中学校、給食センター等	62	273,475
住宅施設	市営住宅、教職員住宅等	103	223,434
公園施設	管理棟、トイレ等	25	11,863
駐車・駐輪施設	駐車場、駐輪場	4	10,322
防災施設	水防倉庫、防災備蓄庫等	14	513
消防施設	消防庁舎、消防団詰所兼格納庫等	107	12,923
その他施設	墓地管理棟、倉庫等	32	14,870
休止施設		12	6,947
合計		606	876,443



出典：都城市公共施設一覧をもとに作成

図3 都城市における施設類型別の公共施設保有量

また、人口1人当たりの施設面積は5.15㎡と、全国平均（3.78㎡）を上回っています。類似の都市と比較してみても、比較的大きい保有量となっています。



※都城市以外の値は、総務省「公共施設状況調」による公有財産の建物面積（平成24年3月末時点）と、住民基本台帳人口（平成24年3月末時点）から計算。

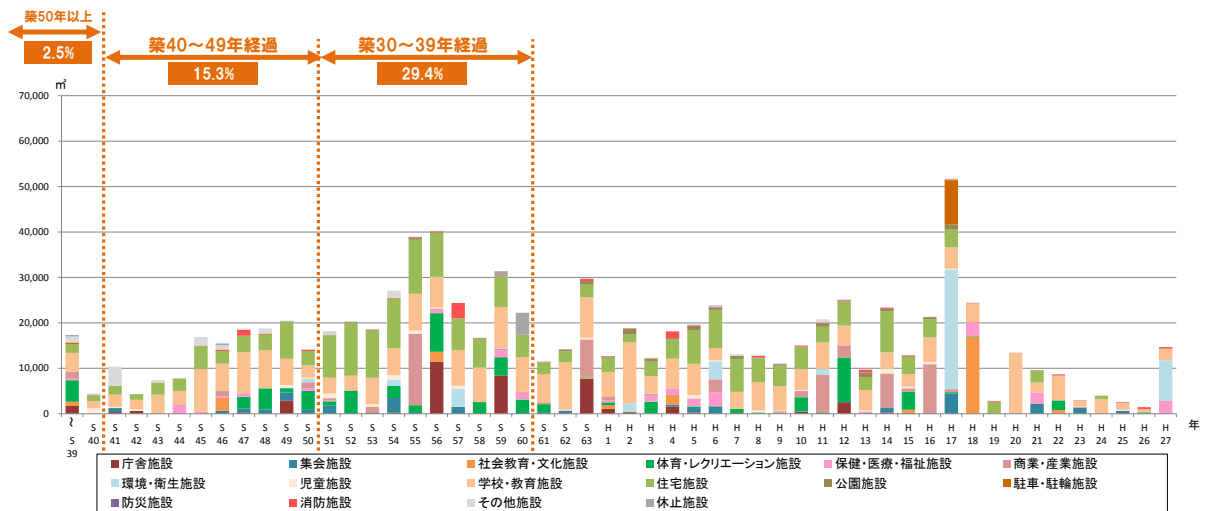
※類似団体は、「一般市IV-1」（人口15万人以上、産業構造Ⅱ次・Ⅲ次95%未満かつⅢ次55%以上の団体）に該当する団体のうち、人口規模と行政区域面積が都城市と類似（人口規模が都城市の±10%以内かつ行政区域面積が都城市の±20%以内）した団体から抽出。

出典：都城市公共施設一覧、公共施設状況調、住民基本台帳人口をもとに作成

図4 人口1人当たりの公共施設保有面積の比較（全国平均、類似団体との比較）

1-1-2 老朽化の進行

都城市の公共施設は、延床面積ベースで考えると、建設後30年以上を経過した公共施設が全体の47.2%に及んでいます。保有量の大きい学校・教育施設では、45.4%が建設後30年以上を経過しています。



出典：都城市公共施設一覧をもとに作成

図5 建設年次別の延床面積

1-1-3 課題への対応

以上に見たように、都城市の公共施設は、量の多さと質の劣化進行という2つの面で課題を抱えていることがわかります。老朽化が懸念される施設の適切な管理を怠ると、市民の安全確保に悪影響を及ぼし、サービスレベルの低下を招きます。

適切な量の検討と老朽化に対する計画的な管理が必要です。

1-2 公共施設に係る費用に関する課題

1-2-1 財政の状況（歳入）

過去9年間における都城市の歳入決算の状況を目的別に見ると、市税、使用料・手数料といった自主財源が歳入総額に占める割合は、過去9年間の平均で37.3%にとどまっており、地方交付税や国・県支出金といった依存財源が62.7%と大きな割合を占めています。なかでも、依存財源のうち4割以上を占めている地方交付税が、合併特例措置の終了により平成28年度から段階的に縮減され、平成33年度には現在に比べ約24億円程度減少する見込みです。

今後、人口減少と少子高齢化が進行する中で、税収の大幅な増加は見込めず、財政は一層厳しさを増してきます。



出典：都城市決算資料をもとに作成

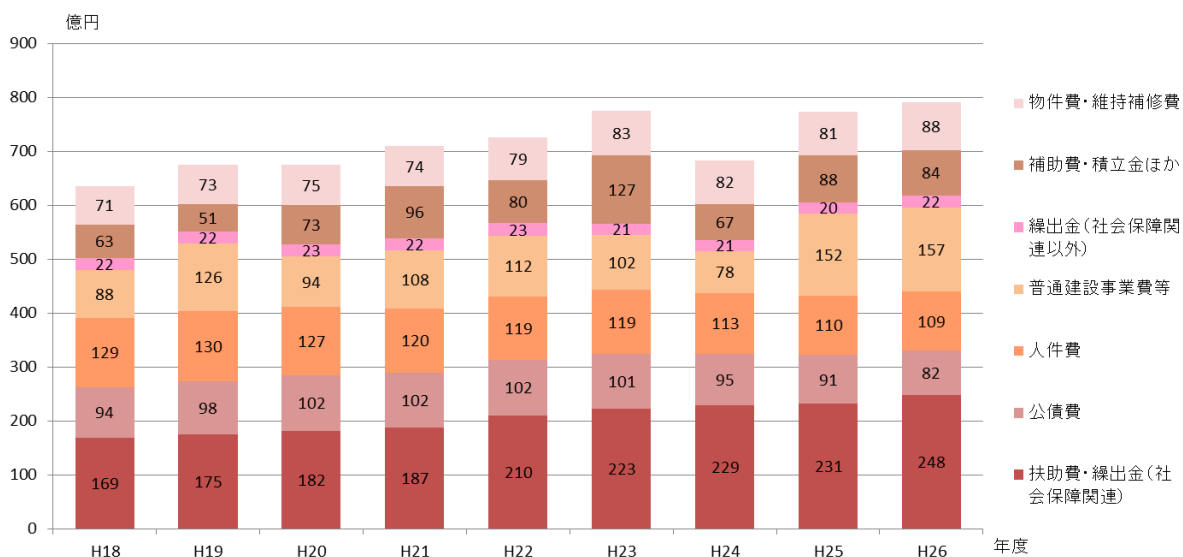
図6 歳入状況の推移

1-2-2 財政の状況（歳出）

過去9年間に於ける都城市の歳出状況を性質別に見ると、扶助費^{※1}及び社会保障関連の繰出金^{※2}が年々増加し、平成18年度と比較すると平成26年度は約1.5倍となっています。今後、高齢化の進展により扶助費・社会保障関連の繰出金はますます増加することが予想され、都城市の財政状況は一層厳しくなることが想定されます。

※1 扶助費…生活に困窮している方、子ども、高齢者、障がい者等の支援のために支出される経費

※2 社会保障関連の繰出金…保険料・税収入では、歳出をまかなうことができずに一般会計から支出している社会保障関連の繰出金で国民健康保険（事業勘定）特別会計繰出金、介護保険特別会計繰出金、後期高齢者医療特別会計繰出金、老人保健特別会計繰出金等をいう。



出典：都城市決算資料をもとに作成

図7 歳出状況の推移

また、建築物系施設に係る維持更新費用は、過去9年間の平均で約52.0億円となっています。

	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	平均
建築物系施設に係る維持更新費用	21.7	67.3	34.1	44.9	39.0	41.8	34.0	97.3	87.6	52.0

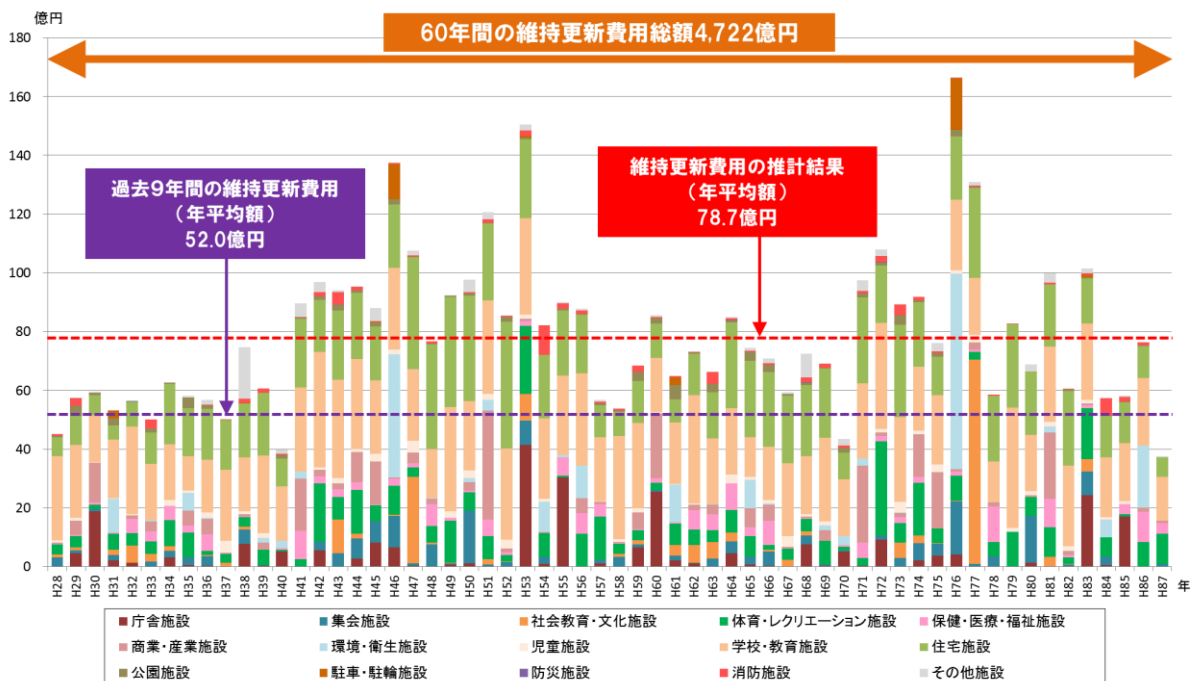
図8 建築物系施設に係る維持更新費用の推移

1-2-3 維持更新費用の増大

修繕、大規模改修、建替えの単価を施設類型ごとに設定し、各々の周期を順に15年、30年、60年とした上で、都城市公共施設一覧をもとに公共施設の将来の維持更新費用を推計すると、平成28年から平成87年までの60年間の維持更新費用の総額は約4,722億円^{※1}、年平均で約78.7億円という試算になり、平成28年から平成37年までの最初の10年間に必要な費用の総額は約550億円、年平均で55.0億円という試算になります。

平成28年から平成87年までの60年間の維持更新費用について施設類型別に見ると、学校・教育施設の維持更新費用が1,482億円と最も大きく、総額の31.4%を占めています。次いで住宅施設の維持更新費用が1,192億円で、総額の25.2%を占めています。

年別に見ると、高度経済成長期に建設された公共施設が建替え時期を迎え始める平成41年以降、公共施設の維持更新費用が一層増大する見込みです。



出典：都城市公共施設一覧をもとに作成

図9 建築物系施設の将来の維持更新費用推計

※1 建築物系施設の将来の維持更新費用の推計方法について

各施設の施設類型や延床面積、階数に応じて、部位・部材及びその数量を推定し、各々に実勢価格を踏まえた単価を乗じることで、修繕、大規模改修、建替えの費用を推計している。
 なお、延床面積が100㎡未満の建物については修繕・改修を行わず、建替のみとしている。また、休止施設については推計の対象外としている。

1-2-4 課題への対応

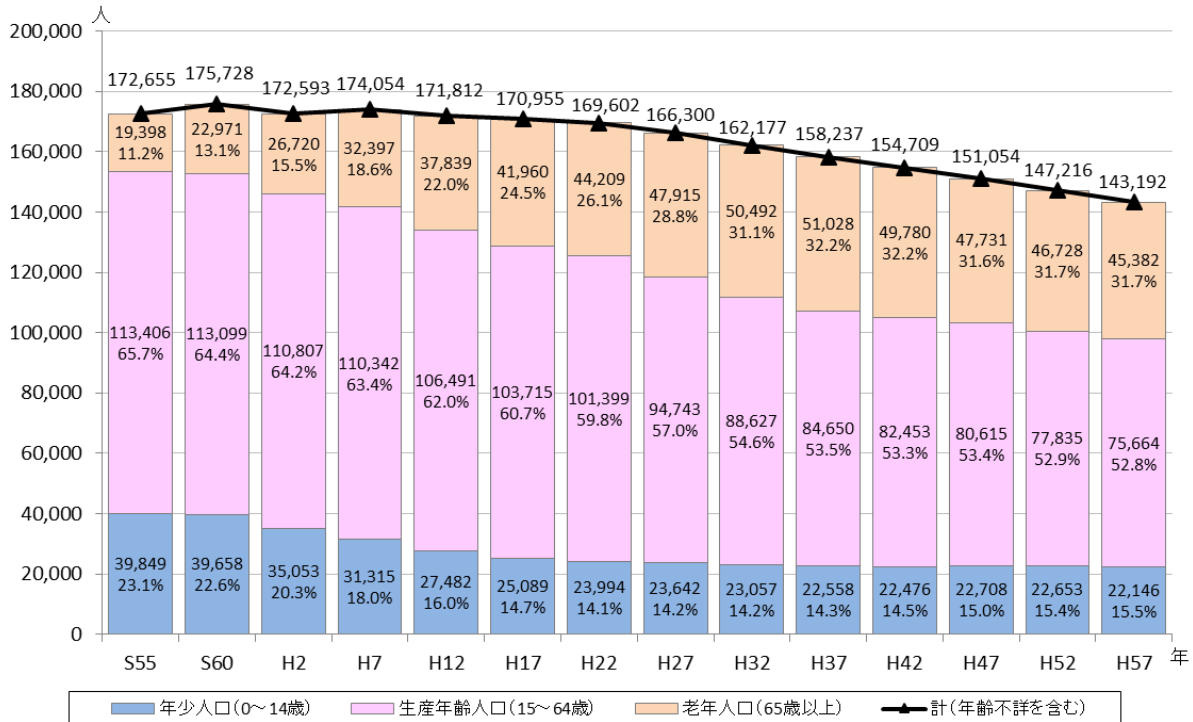
以上に見たように、都城市では、将来、公共施設の維持更新費用の拡大が予想される一方で、その財源が充分にあるとは言えません。全ての公共施設をこのまま維持し続けることは困難であり、維持更新費用を縮減しなければなりません。

1-3 公共施設のニーズに関する課題

1-3-1 人口減少と少子高齢化の進展

都城市の平成22年の人口は、16万9,602人となっています。都城市の人口は、昭和60年代をピークとしてゆるやかに減少が始まっており、平成57年には約14.3万人にまで減少することが予想されています。人口が減少するだけでなく、少子高齢化も急速に進展することが見込まれ、高齢化率は、平成22年の約26.1%から平成57年には約31.7%にまで上昇することが予想されています。

公共施設は、建てられた時からほとんどその役割を変えていませんが、今後、人口減少と人口構成の変化により、利用者の減る施設や、逆に需要が増える施設が生じると考えられます。



出典：都城市人口データをもとに作成

図 10 人口の推移と今後の予測

1-3-2 課題への対応

人口減少・少子高齢化が進む中、市民のニーズに合わせて公共施設の用途や公共施設で提供するサービスを変えていく必要があります。例えば、学校教育施設の空き教室を他の用途に用いることや、高齢者の増加やニーズの変化に伴って、新たなサービスを提供する保健・医療・福祉施設を整備していくこと等が必要になります。一方で、限られた予算の中、施設で提供するサービスの水準を確保していくことも必要です。

第2章 公共施設マネジメントの基本方針

都城市では、以下の「公共施設の4つの適正化」を公共施設マネジメントの基本方針とします。

公共施設の4つの適正化

- ①公共施設の「内容」の適正化
- ②公共施設の「管理」の適正化
- ③公共施設の「総量」の適正化
- ④公共施設の「財政」の適正化

2-1 公共施設の「内容」の適正化

人口構造の変化や防災機能への期待、環境面への配慮等、社会的要請の変化に対応し、適正な行政サービスを提供していくため、公共施設の内容充実に取り組みます。

<取組方策（例）>

- ・人口構造や市民ニーズの変化に対応できるよう、サービス内容を見直す。
- ・施設の用途変更や複合化、廃止施設の活用等、既存施設の有効活用を図る。
- ・災害時の避難所や備蓄倉庫、大規模災害時の後方支援での活用も視野に入れる。
- ・未耐震化施設について、災害時の拠点施設等の耐震化を図る。
- ・ユニバーサルデザイン^{※1}を推進し、利便性・快適性の向上を図る。
- ・省エネルギー機能整備やCO2排出量削減等の環境面にも配慮する。
- ・PPP^{※2}等の手法を活用し、より柔軟性の高いサービスを目指す。

※1 ユニバーサルデザイン…年齢・性別や国籍・言語等の違いを問わず、誰もが利用できるようなデザインを指す

※2 PPP…Public Private Partnershipの略。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、維持管理等の効率化や公共サービスの向上を目指すもの

2-2 公共施設の「管理」の適正化

安心・安全で快適な公共施設とするため、建築物の劣化が顕在化してから修繕・改修を行う「事後保全」から、劣化の進行を抑えるための点検や修繕・改修を重視する「予防保全」への転換を図り、公共施設の安全性の確保や長寿命化、維持管理費用の縮減に取り組みます。

<取組方策（例）>

- ・建築物の劣化状況や点検、修繕・改修の履歴等の情報を一元管理する。
- ・中長期的な保全計画を作成する。

2-3 公共施設の「総量」の適正化

次世代に負担をかけないために、施設総量の縮減に取り組みます。

新規の公共施設の建設は原則として行わず、やむを得ず建設する場合には、費用対効果・民間活用・類似施設等の有無を十分に検討し、必要性を慎重に判断した上で、他施設の更新を取りやめる等、財政負担増を抑えます。ただし、施設総量の縮減は機能の縮減をそのまま意味するものではありません。例えば、集約化や複合化により施設の共用部分の面積を削減すれば、占有部分の面積を維持しつつ全体の床面積を削減することが可能です。必要な機能は残しながら施設総量の縮減を図ります。

また、再配置に当たっては広い視点で取組を進めます。

なお、取組の推進に当たっては、都市計画マスタープラン^{※1}や立地適正化計画^{※2}とも整合性を図っていきます。

※1 都市計画マスタープラン…長期的視点にたった都市の将来像を明確にし、その実現にむけての大きな道筋を明らかにするもの（国土交通省）

※2 立地適正化計画…一部の機能だけでなく、住居や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能と、都市全体を見渡したマスタープランとして機能する市町村マスタープランの高度化版（国土交通省）

<取組方策（例）>

- ・施設の集約化・複合化・多機能化、再配置等を検討する。
- ・休止・廃止施設、未利用スペースの活用（用途変更、複合化）を推進する。
- ・施設評価を行い、「継続保有」「改修」「用途変更」「統廃合」「廃止」等の方向性を検討する。
- ・新規の公共施設の建設は原則として行わない。
- ・国、県、近隣市町との連携や相互利用も含めて再配置を検討する。

2-4 公共施設の「財政」の適正化

都城市の財政を健全に保つため、コスト縮減や収入増に取り組みます。

また、特定の時期に施設の維持更新費用が集中しないよう、更新費用の平準化を図ります。

さらに、資産の保有から活用へと発想を転換して、施設の売却や賃貸等も進め、資産が生み出す価値や収益にも着目した方策を推進します。

<取組方策（例）>

- ・自主財源の確保（利用者負担の見直しや広告料収入等）を図る。
- ・維持更新に係る費用（修繕費、改修費等）の縮減を図る。
- ・運用に係る費用（光熱水費、消耗品費、委託料等）の縮減を図る。
- ・特定の時期に施設の維持更新費用が集中しないよう、平準化を図る。
- ・大規模修繕等に備えて基金の活用を図る。
- ・未利用公共施設や未利用スペースの活用（売却・貸付）を推進する。

2-5 目標設定

公共施設を適切にマネジメントしていくため、今後30年間で公共施設にかかる維持更新費用の30%以上縮減に取り組みます。

■目標設定の考え方

目標期間（30年間）と縮減率（30%以上）の考え方は、次のとおりです。

○目標期間（30年間）

現在、都城市が保有する公共施設のうち、建設後30年以上経過しているものは47.2%と半数近い割合（延床面積による割合）になっており、施設の耐用年数を60年とした場合、それらが建替え完了となるのは、約30年後となります。また、大規模改修の周期を30年とすると、残りの施設も、遅くとも30年後には、大規模改修を迎えることとなります。建替えや大規模改修は公共施設の適正化に向けた施策を行う重要なタイミングであることから、全ての施設が建替え、または大規模改修の時期を迎える期間である今後30年間（平成28年度～57年度）を目標期間とします。

○縮減率（30%以上）

第1章で示したとおり、今後60年間の維持更新費用は総額4,722億円、1年当たり78.7億円の費用がかかると試算しています（図9）が、過去9年間の維持更新費用は年平均52.0億円でした。仮に、今後の年平均維持更新費用を過去9年間の平均値（52.0億円）以内に収めようとすると、33.9%不足します。（52.0億円 ÷ 78.7億円）。

就業人口の減少、合併特例債発行の終了、扶助費や社会保障関連繰出金の増加を考えると、維持更新にかけられる費用が更に減っていくことは必至ですが、一方で行政サービスの大幅な低下は避けなければなりません。そこで、公共施設にかかる将来の年平均維持更新費用を30%以上縮減することを目標とし、さらに運用に係る費用（光熱水費、消耗品費、委託料等）の縮減や、利用者負担の見直しや広告料収入等による収入増にも取り組んでいきます。

将来にわたり継続的なサービス提供を可能にするためにも「公共施設の4つの適正化」に取り組み、施設の総量削減のみならず、施設の長寿命化、維持更新に係る費用（修繕費、改修費等）の縮減等も同時に行い、目標達成を目指します。

なお、この目標値は、今後の財政収支や人口等、社会環境・経済状況の変化に応じて適宜見直しを行うこととします。

第3章 今後の進め方

今後の公共施設マネジメントの推進に向け、以下のような体制整備や仕組みづくりを行います。

3-1 施設情報の一元化

施設を担当する組織ごとに分散管理している情報をデータベース化し、情報の一元化、見える化、共有化を図ります。管理する情報は、土地・施設の面積、構造、建設費用、劣化状況、工事履歴、利用者数、維持管理費用等で、具体的な情報は現地劣化調査、施設実態調査等により収集します。

3-2 施設評価の実施

一元化した情報に基づき、施設評価を行います。老朽化した施設や、利用が少ない施設、支出が大きすぎる施設等を抽出・把握するため、品質（劣化状況、安全性等）、供給（利用状況等）、財務（収益性等）の視点で点数化を行います。その上で、ハード（品質）、ソフト（財務・供給）の2つの軸で公共施設を4グループに分類し、継続保有、改修、用途変更、統廃合、廃止等、各グループの公共施設の今後の大まかな方向性を検討します。

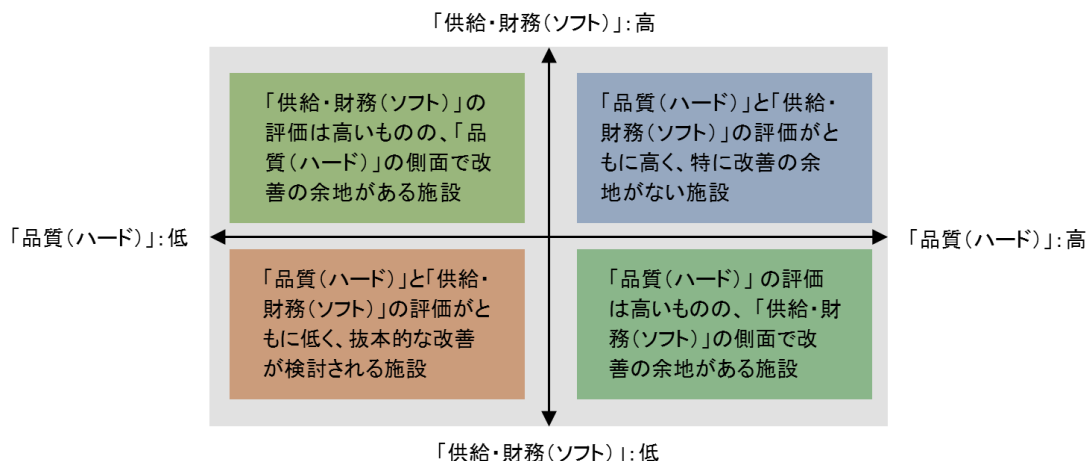


図 11 施設評価のグループ分類

3-3 推進体制の整備・強化

公共施設マネジメントの必要性を全庁的な課題として捉え、職員研修等を通じた意識改革を進めるとともに、庁内の体制整備と効率的・効果的なマネジメントサイクルの構築を目指します。

また、施設所管部の垣根を越えて具体的な取組を推進していくための検討体制を整備・強化していきます。

3-4 市民との協働

公共施設をよく利用する団体や市民だけでなく、日頃施設を利用することが少ない市民の声も反映させながら、より公平性の高い市民サービスの提供に努めます。

また、公共施設マネジメントの必要性について全市的な課題として問題意識を共有するため、公共施設の利用状況や劣化状況、運営状況等の情報発信や市民向けの説明会、公共施設に関するアンケートの実施、パブリックコメントの実施等により、市民と協働しながら公共施設マネジメントを進めます。