

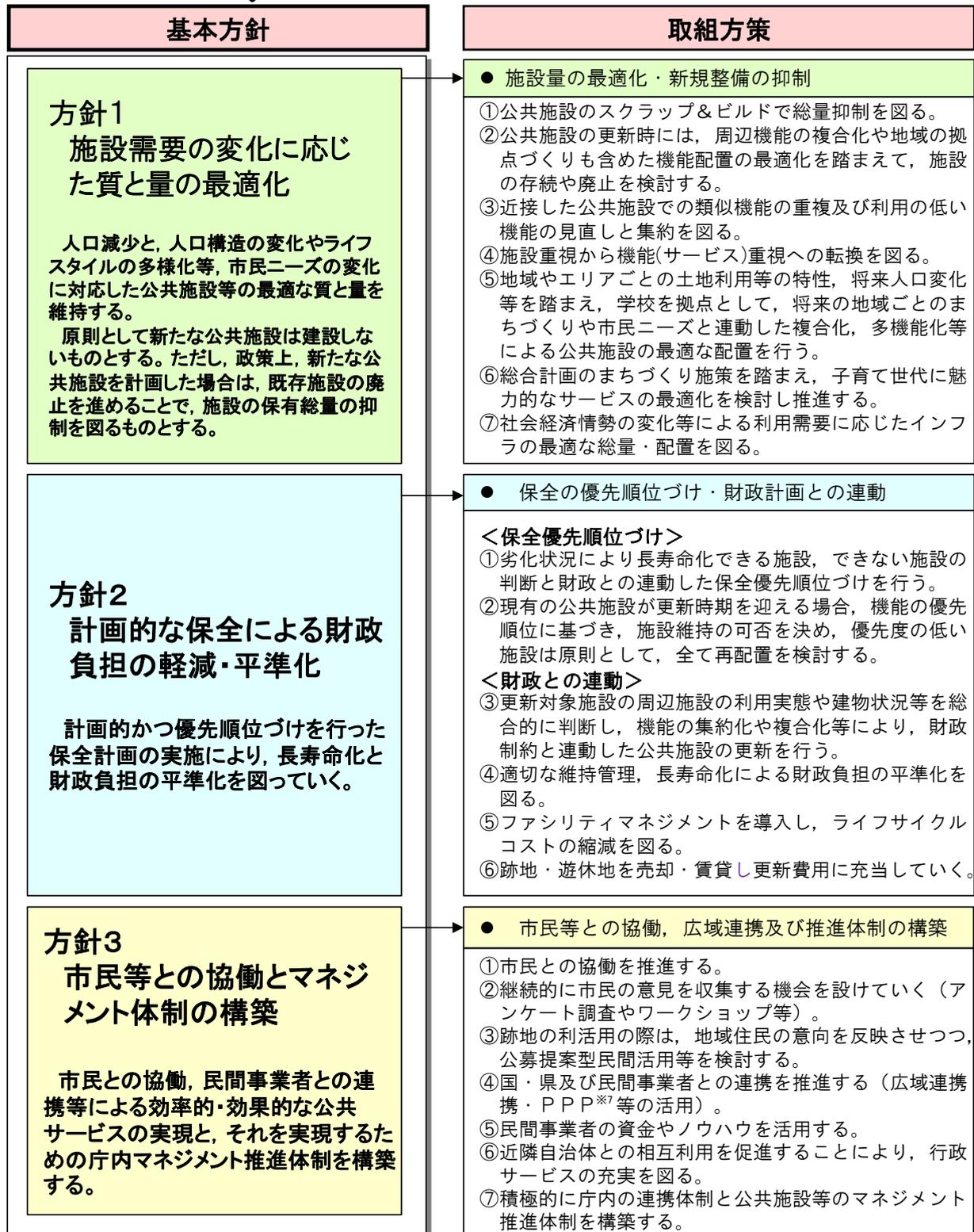
第4章 計画の基本理念・方針

第4章 計画の基本理念・方針

■基本理念

- 理念1 時代や地域の変化に対応した市民サービスを継続的に提供する
- 理念2 将来世代に負担を先送りしない
- 理念3 市民と行政が共に進める公共施設の未来

■基本方針



1. 基本理念

理念1 時代や地域の変化に対応した市民サービスを継続的に提供する

～施設重視から機能優先へ～

・「選択と集中」で限られた財源を真に必要な行政サービスに

人口減少、少子化・超高齢社会が進む中、現在の低経済成長がそのまま常態化してしまうと仮定した場合、自治体があらゆる市民ニーズに対応する行政サービスの提供を実現することは非常に難しく、そこで無理をしてしまうと財政破綻といった最悪のシナリオを選択することになるかもしれません。

そうならないためにも、かつての潤沢な財源をベースに自治体が行政サービスの「あれもこれも」と担ってきた守備範囲を、これからは限られた財源の中で、「あれかこれか」と選択した範囲に財源を集中させていくことが必要です。

さまざまな行政サービスにも選択による優先順位が付けられていくことになり、時代や地域の変化を読み「選択と集中」で、限られた財源を本当に必要な市民サービスに投入していくことが必要となります。

・「一機能・一施設」という従来型の施設配置のあり方からの脱却

これまで多くの公共施設は、一つの機能のために一つの施設が必要という考え方に基づいて配置されてきました。

しかし今後は、従来型の「一機能・一施設」の施設配置という考え方から脱却して、施設と機能を分離して行政サービスを展開していくことを考えていくことにします。言い換えると、「選択と集中」により、経営資源として必要のない施設は統廃合して整理していきますが、必要な機能は残していくということになります。

これからは、既存の枠組みを超えた公共施設の多機能化、複合化など、これまでにない大胆かつ柔軟な公共施設マネジメントを考えていくことが必要となります。

先述の「選択と集中」により必要と判断された行政サービスについては、その機能の維持を最優先に考え、そのために施設が必要となる場合、その最適な規模と機能の確保という公共施設マネジメントの視点により、対応していくこととします。

・取手市の公共施設マネジメントの定義

市民の利便性を考慮しつつ最少の経費で最大の効果を得るために、費用の縮減や機能の改善などを積み重ねながら、将来を見据えた横断的な視点に立って全体最適の実現を目指す取り組みのこと。

※⁷PPPとは公民が連携して公共サービスの提供を行うスキームをPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ：公民連携）と呼ぶ。PPPの中には、PFI、指定管理者制度、市場化テスト、公設民営（DBO）方式、さらに包括的民間委託、自治体業務のアウトソーシング等も含まれる。

理念2 将来世代に負担を先送りしない

～公共施設の総量圧縮と新たな公共施設建設の抑制～

取手市は、まちの未来を託す大切な宝である、子や孫たちが引き続き住んでいたい、と感じられるようなまちづくりのひとつの仕掛けづくりとして、公共施設マネジメントを進めていくことが必要です。

公共施設等の更新問題の視点から見ると、取手市では現状の公共施設等すべてを更新することは、非常に困難であるという問題に直面していることから、財政負担を将来世代に過度な負担とならないように、最適な保有総量の実現を目指していくということです。つまり、新たな公共施設等の建設にかかるイニシャルコスト^{※8}及びランニングコスト^{※9}についての財政負担（ライフサイクルコスト^{※10}）を軽減していくということです。

そのためには、公共施設は将来的に確実視される人口減少に合わせた保有総量の圧縮を段階的に進めていく必要があります。原則として、市民の生命財産に緊急的にかかわるような施設以外に、新たな公共施設の建設を控えたり、人口増加率の範囲内を前提条件に新設を認めたりするような厳しい抑制策が必要となります。しかし、その時代の様々な情勢から新たな公共施設を建築するという政策が求められるときがあるかもしれません。その場合には、既存施設の一施設を廃止（スクラップ）して、一つの施設の新設（ビルド）することで保有総量の抑制を図っていくことが必要です。

また、将来世代に過度な負担とならないように、総合管理計画で取組む管理手法のひとつとして、ファシリティマネジメント^{※11}の考え方に基づいて進めていくものとします。

※8イニシャルコストとは 建設用地の取得費、必要に応じて土地の測量登記費、そして施設設計費、施設建設費

※9ランニングコストとは 建設後に毎年発生する、施設の維持、修繕などに対する維持管理費

※10ライフサイクルコストとは 建物の設計・建設費などの初期投資、施設の運用開始からかかる運営維持費（改修・解体も含む）までの建物の一生に必要な費用のこと。このことは、公共施設以外のインフラにも同じことが言えます。また、中規模事務庁舎におけるLCC試算例（国土交通省官庁営繕モデル）では、65年間のLCCでは初期投資の割合は16%でしかなく、運営維持のための費用は初期の建設費の5倍以上に達する。一般にコストを考えると、初期投資費用である土地の取得費と建設費のみに関心が集まりがちであるが、初期投資額は生涯費用から考えれば氷山の一角にすぎない。水面下に隠れている運営維持費を予測評価して、仮に初期費用が高くても、生涯費用が最小になるような代替案を企画することがLCCの目的である。（出典：総解説ファシリティマネジメント FM推進連絡協議会編 日本経済新聞出版社）

※11ファシリティマネジメント（略称：FM）とは 企業、団体などが持つ業務用不動産及びその環境を組織活動にとって最適な状態で保有、運営、維持、活用するための総合的な管理手法のこと。

理念3 市民と行政が共に進める公共施設の未来

・各地域に公共施設を全く同じバランスで配置することは非常に困難

公共施設マネジメントを考えるときに、小中学校区や行政区域など、地域単位ごとに同じように、公共施設を配置することを実現することは、「選択と集中」が求められている時代では非常に難しく、「あれもこれも」といった、かつての「ハコモノ行政」的視点では、結果として将来世代への負担を増やしていくことになってしまいます。

・市民と共に進める総合管理計画で公共施設の未来を描く

取手市が、将来世代に過度な負担とならないように、公共施設を適切に引き継ぐことを目的に、総合管理計画を進めるにあたり、次の2点を市民と行政との共通認識として形骸化しないように心掛けていきます。

- ・一つの機能のために一つの施設を整備していくという従来型の考え方からの脱却を図ること（理念1より）。
- ・地域単位ごとに、公共施設を同じように配置することを目標にしないこと。

まずは、市民に必要な行政サービスは何か、そのために公共施設の配置は必要なのか、公共施設がなくてもサービスの提供ができるのか、配置が必要であれば、どこに施設を配置するのか、などについて考えていきます。次に、配置される施設の機能や用途、施設間の距離や交通利便性、地形、社会ニーズなどから施設の過不足や配置バランスなどについて検討していくことになります。さらに、必要に応じ市域を超えた広域的に利用できる施設の検討をしていきます。

そして、議論を重ねることで「公共施設マネジメント」という枠組みから、「まちづくり」という次元の議論に発展し、市民と行政の繋がりが深まることが重要です。

また、総合管理計画を進めるにあたり、公共施設をよく利用する方はもちろん、利用頻度の少ない方の声も広く聴く機会を設けて、より多くの市民が納得できるような計画を検討していくことが必要です。

なお、市民と行政が互いに対等の立場で、ともに考え、ともに行動しながら公共サービスを担う市民協働という役割分担の形があります。取手市では、第6次総合計画基本計画「とりで未来創造プラン2016」において、特に重点的に実施するべき「テーマ」のひとつとして、「協働と持続可能な自治体経営」を掲げています。この協働については、自治体経営改革のひとつである総合管理計画にとっても非常に重要であることから、可能なところから公共施設マネジメントに活かしていくことが必要です。

・総合管理計画の目的は効率性だけではない

公共施設等は、単に行政サービスを提供する場所ということではなく、市民の「生命」を育み、「生活」を守り、「人生」を支えていく場所でもあります。そのため、将来世代への財政負担の軽減という財政面の効率性の追求も大切ですが、市民に役立つ機能性を、社会環境の変化などに迅速に対応

できるようにしていく視点も忘れてはいけません。

しかし、今後、すべての公共施設等の維持・更新^{※12}は非常に困難な状況にあります。「選択と集中」による行政サービスの仕分けによって優先順位を決め、真に必要な公共施設等の行政機能の維持存続に対して、限られた財源を有効に配分していかなければなりません。そして、選択された行政サービス（機能）が、再配置や計画的な予防保全によってサービス低下を招かないようにできる限り工夫を凝らすことが、公共施設等マネジメントを考えるとときに重視しなければならないことでもあります。

※12 **公共施設等の維持・更新**

公共施設と呼ばれる建築物は法定耐用年数と呼ばれる目安（寿命）を持っています。建築物の構造によって区分された大まかな目安で、例えば、木造であれば24年、鉄骨造であれば38年、鉄筋コンクリート造であれば50年といったものです。

建物は人間の体と同じように、この目安（寿命）までは利用（生きる）できるように、定期的な調査や検査（健康診断）と日常の手入れ（予防）をし、痛んだ部分があればその修繕（治療）をしっかりとすることで長寿命化（長生き）が可能になります。これを怠ると、建物の老朽化を早期に招き、寿命が短くなります。建物は一般的に建設後おおむね10年以降に配管設備や外壁などの大規模改修を行い、30年以上経過してくると、より「高齢化」が進むことで、至るところでの修繕が必要になってきます。建物に必要な保全整備を怠っていると、安心・安全が保証されない「危険」な施設になります。このことは、公共施設以外のインフラにも同じことが言えます。

取手市では、平成42年（2030年）以降に公共施設の更新（建替え）時期が集中すると予測されています。多くの公共施設が「高齢化」を迎える時期に、どのように維持、劣化保全し、更新していくのか、また、その財源をどのように確保していくかという課題は、これからの自治体経営にとって極めて大きな問題です。

2. 基本方針

第2章において示した取手市の公共施設等を取り巻く現状と課題，そして，前項の総合管理計画を進める上での「基本理念」を踏まえて，次のとおり計画の基本方針を定めます。

方針1 施設需要の変化に応じた質と量の最適化

人口減少と，人口構造の変化やライフスタイルの多様化等，市民ニーズの変化に対応した公共施設等の最適な質と量を維持します。

なお，人口減少に伴って，機能を維持する方策を講じながら，公共施設の保有総量を段階的に縮減していくため，原則として新たな公共施設は建設しないものとします。ただし，政策上，新たな公共施設を計画した場合は，既存施設の廃止を進めることで，施設の保有総量の抑制を図るものとします。

<取組み方策> 施設量の最適化・新規整備の抑制

- ①公共施設のスクラップ&ビルドで総量抑制を図ります。
 - ・保有総量を増やさないため，既存の公共施設を廃止することを条件に，新設を行うことにします。なお，新設・更新を再配置のチャンスとして考え，施設の保有総量及び施設のランニングコストの抑制を前提とした計画を立案することにします。
- ②公共施設の更新時には，周辺機能の複合化や地域の拠点づくりも含めた機能配置の最適化を踏まえて，施設の存続や廃止を検討します。
 - ・施設の更新にあたっては，市有施設の活用はもとより，民間施設の賃貸等についても検討します。なお，これらの財源として，老朽化対策を推進するために創設された地方債を必要に応じて活用します。
- ③近接した公共施設での類似機能の重複及び利用の低い機能の見直しと集約を図ります。
- ④施設重視から機能（サービス）重視への転換を図ります。
 - ・公共施設の新設・更新をする場合，従来の一つの機能で一つの施設という公共施設の整備方針から脱却し，利用対象者，周辺の公共施設の立地状況などに鑑み，施設の多機能化，複合化を推進します。なお，そのために機能が多様化した場合でも対応できるスケルトン・インフィル方式^{※13}を施設の基本仕様として検討します。
- ⑤地域やエリアごとの土地利用等の特性，将来人口変化等を踏まえ，学校を拠点として，将来の地域ごとのまちづくりや市民ニーズと連動した複合化，多機能化等による公共施設の最適な配置を行います。
- ⑥総合計画のまちづくり施策を踏まえ，子育て世代に魅力的なサービスの最適化を検討し推進します。
- ⑦社会経済情勢の変化等による利用需要に応じたインフラの最適な総量・配置を図ります。

※13 スケルトン・インフィル方式とは，建物の柱や骨組みで構造を支え，仕切り壁などは簡易なものにすることにより，必要に応じて，部屋の大きさや形を変更できる方式です。

方針2 計画的な保全による財政負担の軽減・平準化

計画的かつ優先順位づけを行った保全計画の実施により、長寿命化と財政負担の平準化を図っていきます。

<取組み方策>保全の優先順位づけ・財政計画との連動

(保全優先順位づけ)

①劣化状況により長寿命化できる施設、できない施設の判断と財政との連動した保全優先順位づけを行います。

- ・公共施設の課題（財政の視点からの課題、建物の老朽化に対応する課題、公共施設ニーズに対する課題等）をファシリティマネジメントの財務・品質・供給の3視点から整理し、公共施設の量や質の見直しに反映していくことが必要です。

②現有の公共施設が更新時期を迎える場合、機能の優先順位に基づき、施設維持の可否を決め、優先度の低い施設は原則として、全て再配置を検討します。

(財政との連動)

③更新対象施設の周辺施設の利用実態や建物状況等を総合的に判断し、機能の集約化や複合化等により、財政制約と連動した公共施設の更新を行います。

④適切な維持管理、長寿命化による財政負担の平準化を図ります。

⑤ファシリティマネジメントを導入し、ライフサイクルコストの削減を図ります。

- ・戦略的かつ長期（ライフサイクル）にわたり修繕・改修を計画し、公共施設等の有効活用を推進しながら施設の長寿命化を推進すると同時に、ライフサイクルコスト（LCC）の削減を図ります。

⑥跡地・遊休地を売却・賃貸し更新費用に充当していきます。

方針3 市民等との協働とマネジメント体制の構築

市民との協働、民間事業者との連携等による効率的・効果的な公共サービスの実現と、それを実現するための庁内マネジメント体制の構築を行います。

<取組み方策>市民等との協働、広域連携及び推進体制の構築

①市民との協働を推進します。

- ・平成28年度策定予定の「取手市市民協働基本方針」に則り推進します。
- ・市民と行政の協働をはじめとして、市民、自治会、町内会などの自治組織、NPO法人などの市民活動団体の他、教育機関、事業者、行政などによる様々な主体間の協働も重要となります。

②継続的に市民の意見を収集する機会を設けていきます（アンケート調査やワークショップ等）。

③跡地の利活用の際は、地域住民の意向を反映させつつ、公募提案型民間活用等を検討します。

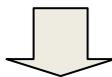
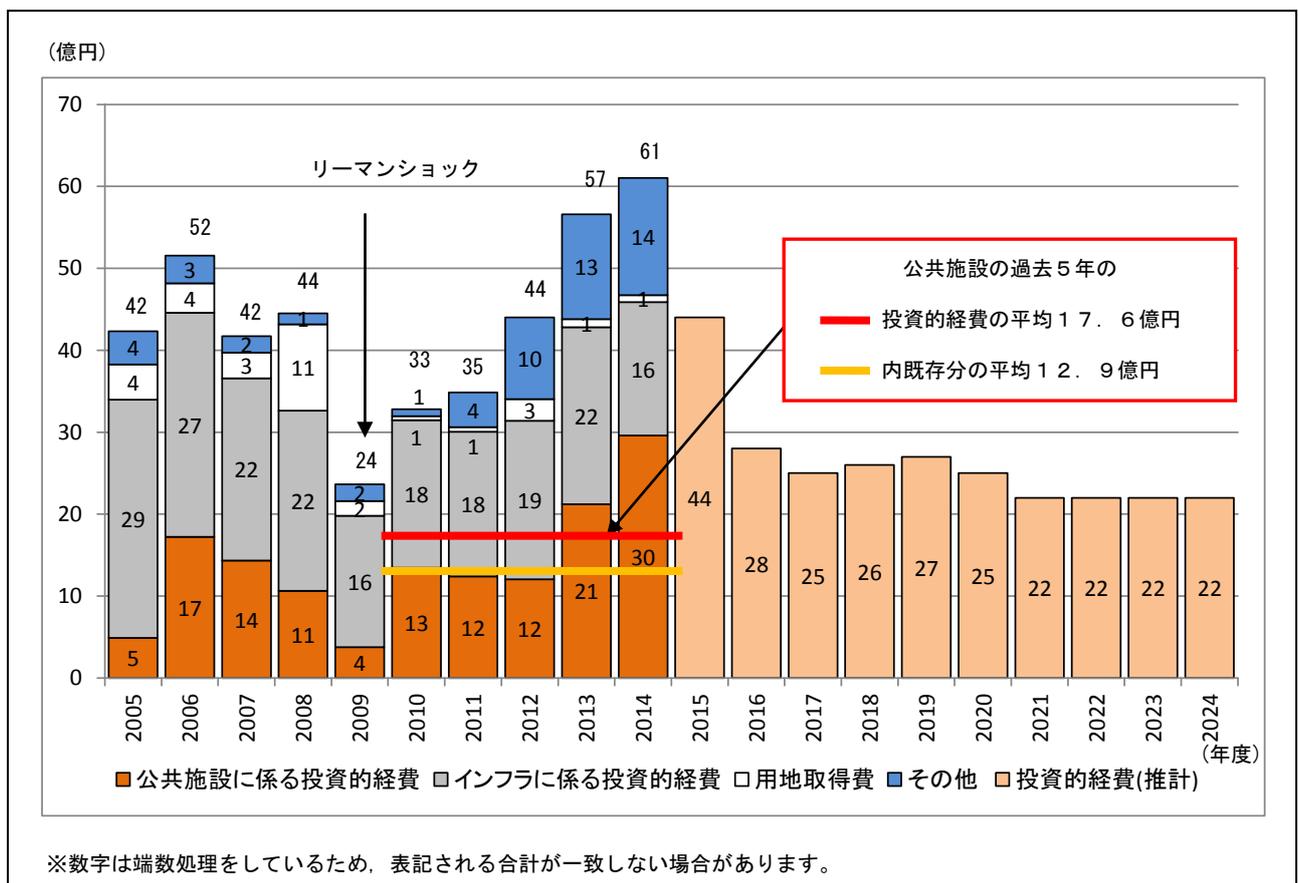
- ④国・県及び民間事業者との連携を推進します（広域連携・PPP等の活用）。
- ・民間による効率的なサービス提供の導入やPFI・PPPなど民間活力の導入に向けた検討を進め、新たな公共の担い手へ事業移管を推進し、市民サービスの維持・向上に努めます。
- ⑤民間事業者の資金やノウハウを活用します。
- ・公共施設と民間機能を併設することで相乗効果が見込まれる施設については、民間活力を導入した施設の複合化を推進します。
 - ・公共施設等における効率的・効果的なサービス提供のあり方や事業手法などについて、民間からの提案を積極的に受け入れる仕組みを構築します。
- ⑥近隣自治体との相互利用を促進することにより、行政サービスの充実を図ります。
- ⑦積極的に庁内の連携体制と公共施設等のマネジメント推進体制を構築します。

3. 数値目標の設定

(1) 今後の財政見通し（財政条件）

・ 財政見通しにおける投資的経費の総額は、今後、平成 32 年度（2020）まで徐々に減少し平成 33 年度（2021）以降、年 22 億円となります。

図表 4-1 投資的経費の推移



(2) 今後の公共施設等にあてられる投資的経費の想定

公共施設とインフラにあてられる投資的経費は、過去5年間の平成 22 年度（2010）から平成 26 年度（2014）の構成比率（その他を除く）から 50%と想定します。

公共施設とインフラへの投資的経費は、各々50%の年 11 億円となります。

下水道事業・・・取手地方広域下水道組合への負担金は、総合管理計画では投資的経費とは別枠で財政推計を行っています。しかしながら、中長期的な財政計画に与える影響が少なくないことから、下水道組合と積極的に連携して将来費用を把握し、総合管理計画への影響を注視していかなければなりません。

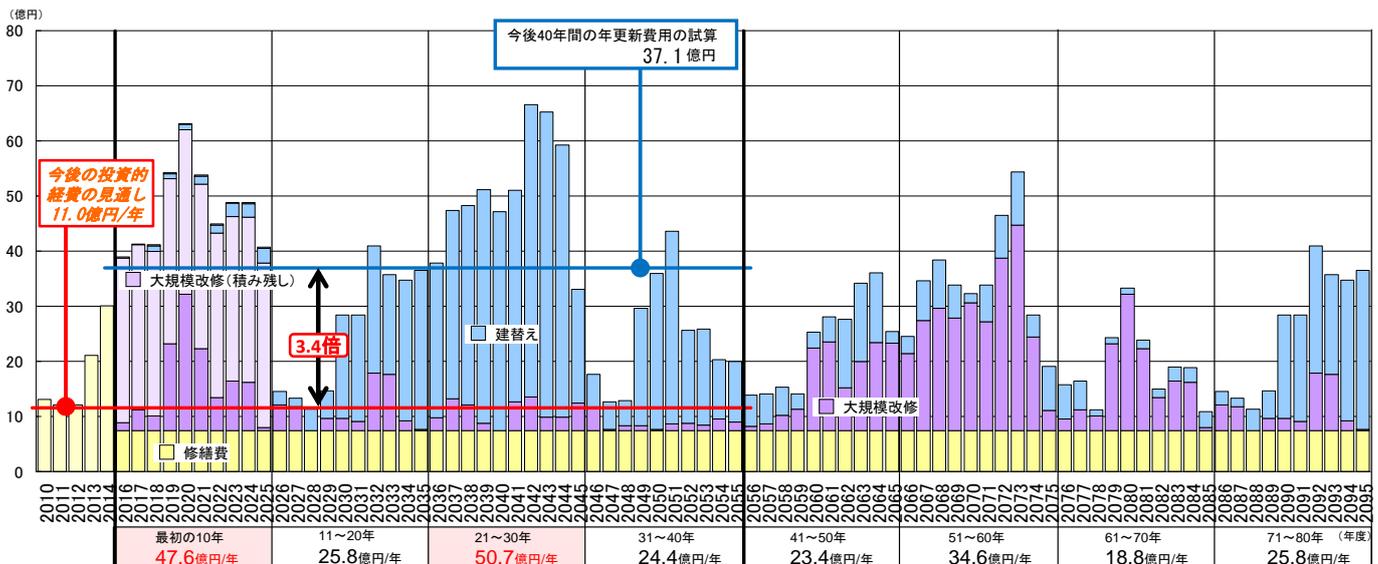
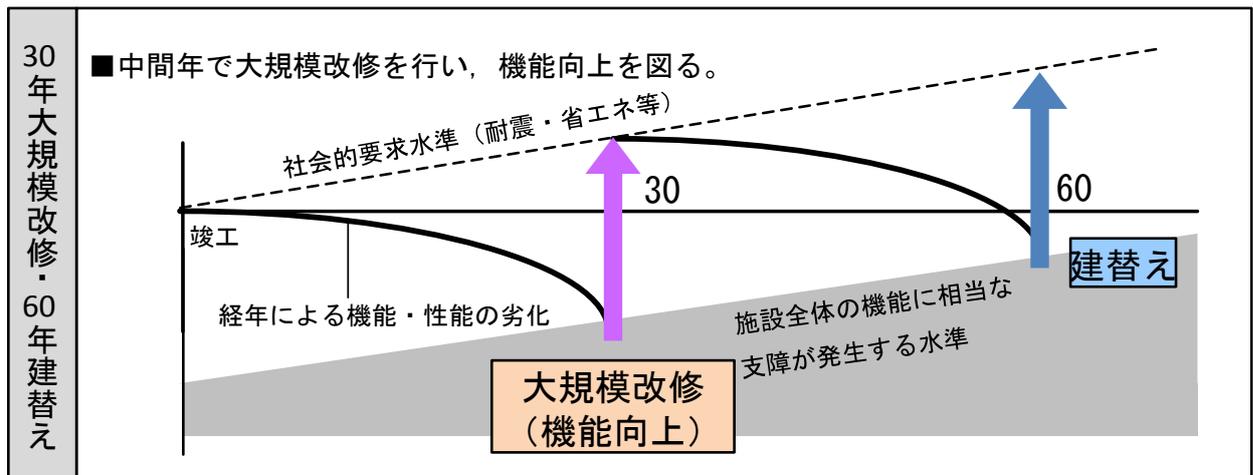
(3) 改修・建替え費用のシミュレーション

「基本方針2 計画的な保全による財政負担の軽減・平準化」に向けて、最適な改修・建替え費用を試算するため、シミュレーションを以下の3段階で行いました。

- ①30年で大規模改修・60年で同面積を建替えた場合
- ②躯体の健全性評価により長寿命化できる施設を40年で大規模改修，80年で同面積を建替えた場合
- ③機能維持のための修繕時期を中間に設け，改修・建替え費用の縮減を図った場合

①30年で大規模改修・60年で同面積を建替えた場合（総務省の試算条件）

30年大規模改修・60年で建替えの改修周期

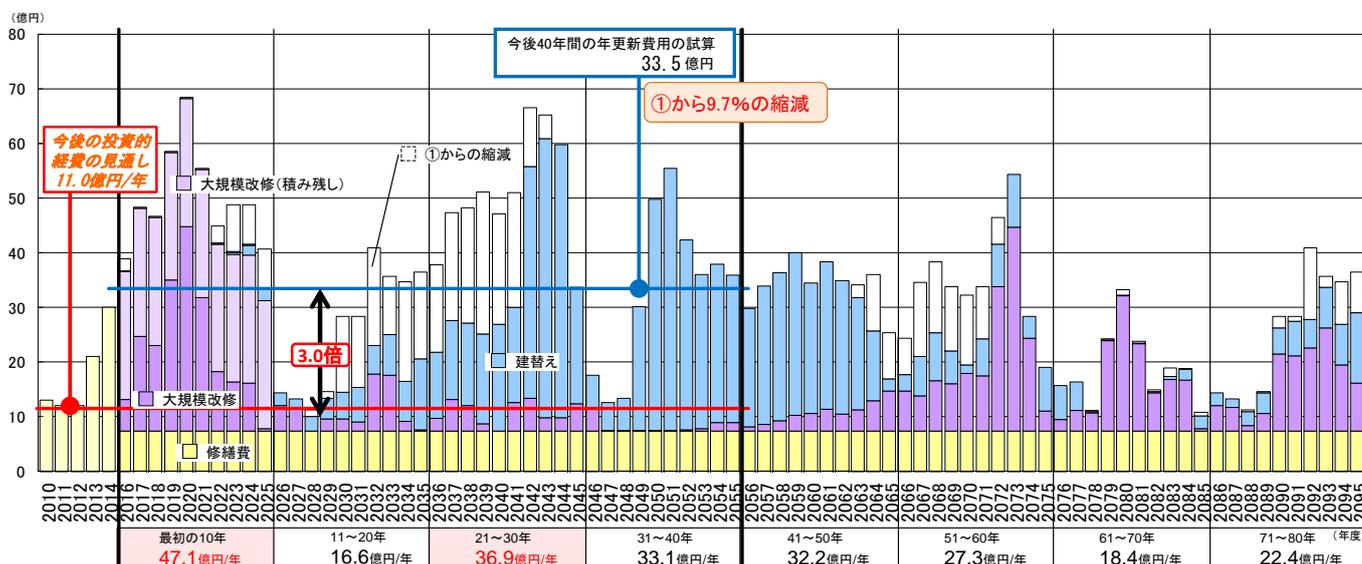
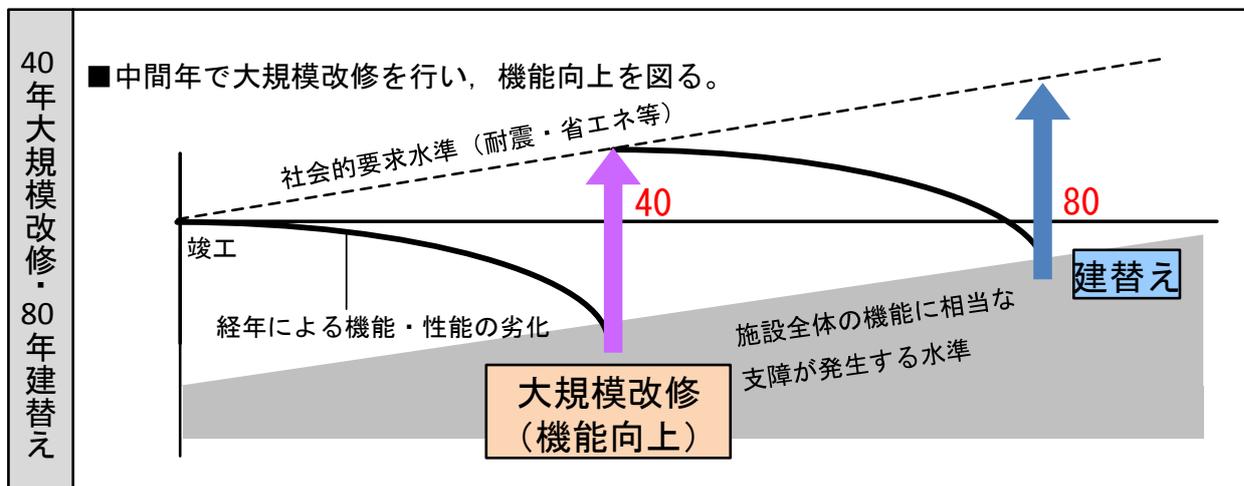


①の試算条件により，今後40年間の年更新費用を試算した結果，37.1億円/年となります。これは，公共施設にあてられる投資的経費11億円/年の3.4倍の乖離があります。

②躯体の健全性評価により長寿命化できる施設を40年で大規模改修，80年で同面積で建替えた場合

＜長寿命化のための標準的な修繕・改修周期＞

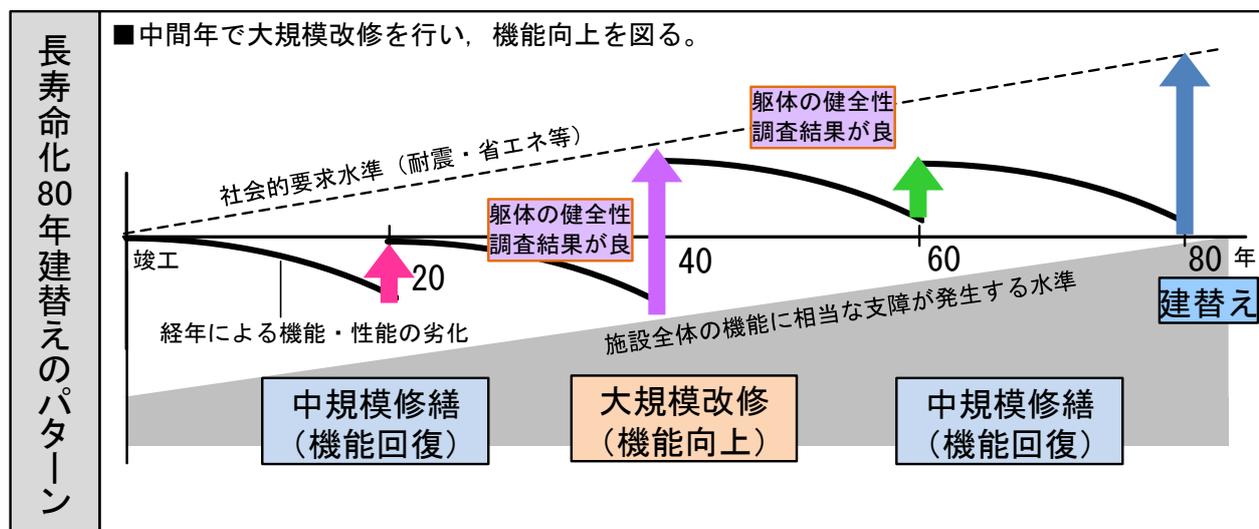
(診断データで長寿命化可能なもの・直近20年以降に建設されたもの)



②の試算条件により，今後40年間の年更新費用を試算した結果，33.5億円/年となります。これは①の試算結果37.1億円/年から9.7%の縮減となるものの，結果として3.0倍の乖離があります。

③機能維持のための修繕時期を中間に設け、改修・建替え費用の縮減を図った場合

40年・80年の間に、20年・60年で機能回復の中規模修繕を実施する。



<試算条件>

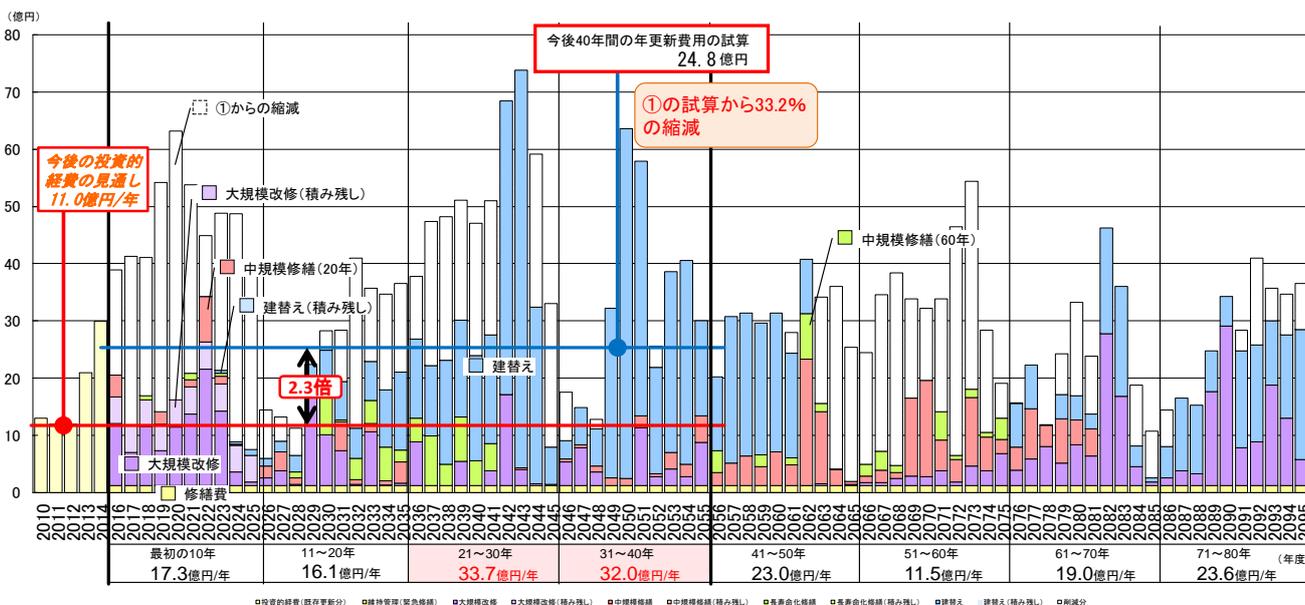
- 耐用年数に応じた修繕・改修サイクルの設定
- 直近10年間に改修工事履歴があるものは、最初の10年は改修工事を行わない。
- 計画的予防保全を実施することにより修繕費を年3,000円/㎡を年500円/㎡に抑えることとする。

<改修・更新単価設定>

単位: 万円/㎡

大分類	建替え	大規模改修 (目標耐用年数80年の場合)	大規模改修 (目標耐用年数60年の場合)	中規模修繕
市民文化系施設 社会教育系施設 行政系施設 産業系施設	40	20	12	10
スポーツ・レクリエーション系施設 保健・福祉施設 その他施設	36	18	10.8	9
学校教育系施設 子育て支援施設	33	16.5	9.9	8.25
市営住宅	28	14	8.4	7

出典：自治総合センターの更新費用試算ソフトの建物の用途別単価より設定



今後の投資的経費11億円とした場合10.9万㎡(44%)しか維持できない。(13.8万㎡縮減)



- 実行可能な総量縮減目標の設定
- 投資的経費の確保

③の試算条件により、今後40年間の年更新費用を試算した結果、24.8億円/年となります。これは①の試算結果37.1億円/年から33.2%の縮減となるものの、結果として2.3倍の乖離があります。

(4) 縮減により発生する費用を建替え・改修費用に充当する考え方

公共施設の延床面積が縮減されることにより

- ①施設の維持管理費等の施設にかかるコスト
- ②事業運営にかかるコスト

を縮減することができると思います。

そこで縮減できたコストを建替えや改修費用へ充当できると想定した場合の試算は、以下の通りです。

【シミュレーション上の条件設定】

1. 公共施設の建替えや改修に かかる費用 24.8 億円/年 (試算③の費用)
2. 公共施設の建替えや改修に 使える費用 11.0 億円/年 (公共施設にあてられる投資的経費)
3. 施設の縮減により発生する費用
 - A 施設維持管理コストは、施設がなくなればかからないため、100%縮減と想定する。
 - B 事業運営コストは、複合化・集約化されてもサービスが残るため、30%縮減と想定する。

AとBの条件により、次頁の値で試算した結果、面積1%に対して縮減できる想定コストは、0.252億円と想定されます。

<トータルコストの内訳>

トータルコストを「施設維持管理費」と「事業運営費」で捉えます。それぞれの費用の内訳は以下の通りです。

施設維持管理費（施設にかかるコスト）	事業運営費（事業運営にかかるコスト）
<ul style="list-style-type: none"> ・各所修繕費 ・光熱水費 ・建物管理委託費 ・土地・建物賃借料 ・土地・建物以外の賃借料 ・車両・備品購入費 	<ul style="list-style-type: none"> ・職員人件費（管理・運営） ・嘱託職員人件費 ・臨時職員人件費 ・事業運営委託料 ・負担金補助・交付金 ・その他物件費

トータルコスト状況（2009年度） 公共施設マネジメント白書（2011）より

（千円）

施設類型	施設維持管理費	事業運営費	合計
窓口機能	9,694	435,653	445,347
公民館・ゆうあいプラザ	40,977	118,832	159,809
図書館・図書室	38,954	209,037	247,991
学校教育施設（※）	897,206		897,206
給食	60,893	780,372	841,265
保育所	54,578	1,153,296	1,207,874
幼稚園	607	46,916	47,523
地域子育て支援センター	1,774	35,583	37,357
市民会館・福祉会館	8,619	81,904	90,523
文化施設	10,002	38,713	48,715
教育施設	3,292	20,359	23,651
スポーツ施設	66,500	155,532	222,032
保健センター	9,484	489,174	498,658
福祉施設	250,000		250,000
合計	1,452,580	3,565,371	5,017,951

（※）学校教育施設は平成17年（2005）年度～平成21（2009）年度の平均の費用を計上

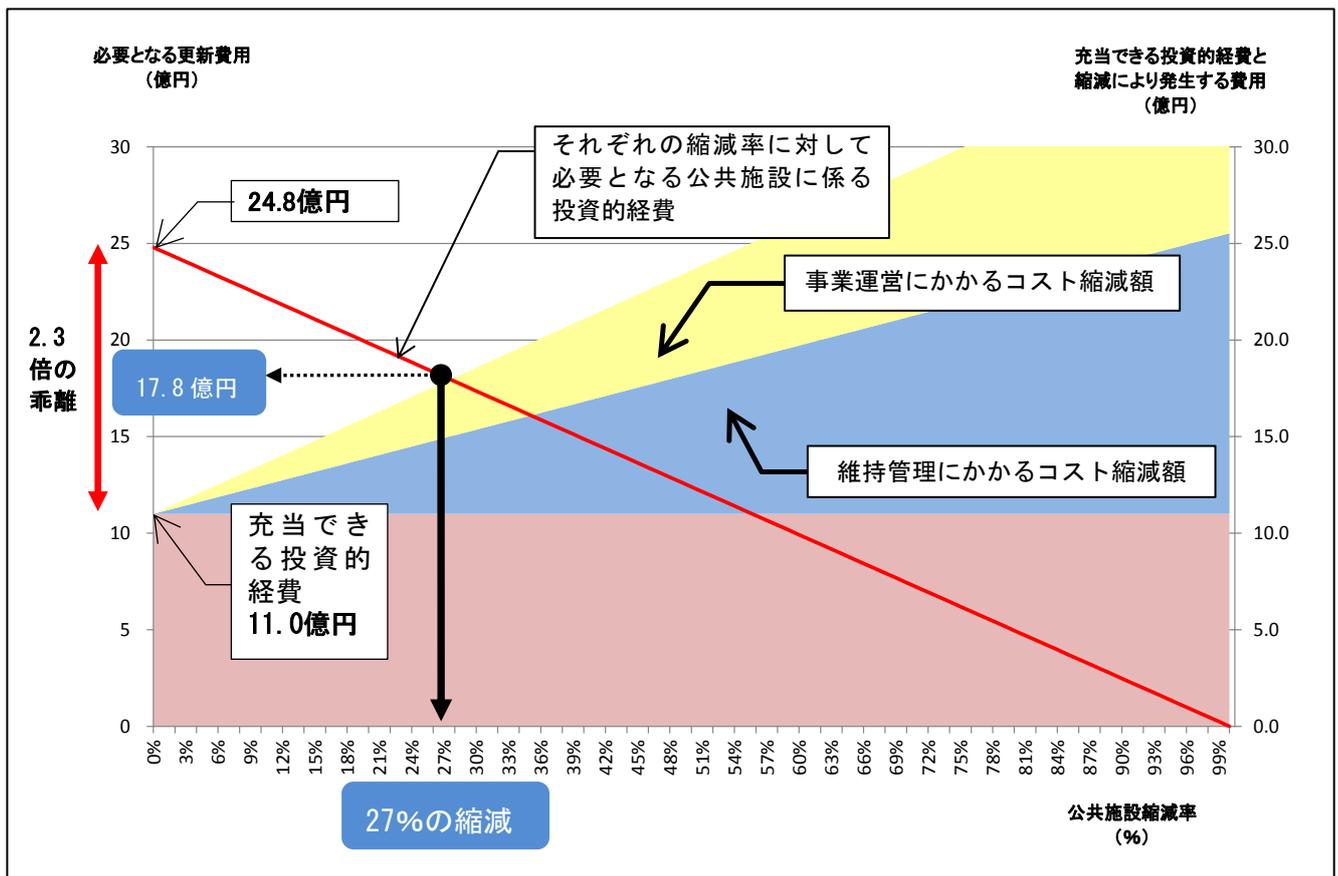
↓
施設が廃止・複合されることにより施設にかかるコストは**100%縮減**できると想定します。

↓
このうち廃止・複合化により人件費などを除く**30%が縮減**できると想定します。

（千円）

面積1%に対して縮減できる想定コスト	14,526	10,696	25,222
--------------------	--------	--------	--------

（0.252億円）



縮減目標の設定の考え方

- 40年間の試算から見た縮減量の試算では、「③保全による基準の見直し」を実施した場合でも、年平均 24.8 億円の投資的経費が必要になります。
- 充当できる投資的経費の財政制約が 11 億円とすると、2.3 倍の乖離が出ます。
- 施設の延床面積を縮減した分、施設の維持管理に要する費用が縮減できます（赤い右下がり線）。この縮減した分を財源として投資的経費にあてられるため投資的経費が増加します。
（青の部分で面積 1% に対して縮減できる想定コスト 14,526 千円）
- さらに廃止・複合化により、事業運営費 30% が縮減できると想定されるため、その経費（黄色い部分で面積 1% に対して縮減できる想定コスト 10,696 千円）も投資的経費にあてることとします。
- 施設面積縮減による施設の維持管理に要する経費の縮減ライン分（赤い右下がり線）と、縮減により発生した投資的経費にあてられる費用の上昇ライン（青の斜線部分と黄色い部分の合計）が交差するところが試算から想定できる縮減目標値（27%）となります。
- 施設面積を 27% 縮減した場合に発生する投資的経費は以下の通りです。

$$(14,526 \text{ 千円}/\% + 10,696 \text{ 千円}/\%) \times 27\% = 680,994 \text{ 千円 (6.8 億円)}$$
11 億円（公共施設にあてられる投資的経費）と 6.8 億円（27% 縮減で発生する費用）を合わせた 17.8 億円が充当できる費用の総額となります。
- 実際にはこれ以外にも、施設や土地の賃貸・売却による財源確保や民間管理委託による運営費縮減などの可能性も検討する必要があります。

(5) 数値目標の設定

公共施設の更新費用の試算等の結果から、長寿命化や保全による基準の見直しを行っても、既存の施設を全て維持することはできないことから、当市の財政状況で更新等にかかる費用を賄えるまで施設量を縮減する必要があります。

- ・数値目標を設定するためにシミュレーションを行った結果、

公共施設の総量の縮減率として「27%」を数値目標として設定します。

- ・この数値は、平成27年度(2015)時点の保有面積を基準として今後40年間で最低限達成しなければならない数値であり、今後の人口減少や財政状況を見据えると、早急に目標達成に向けた努力をしていく必要があります。

インフラは、公共施設のように統合、複合化、多機能化等を行うことができないため、厳しい財政状況下で必要な機能を維持していくには、計画的な予防保全管理を行い施設の長寿命化を図ることで、中長期的なライフサイクルコストの縮減や費用負担の平準化を図っていきます。

