

# 松山市公共施設マネジメント基本方針

平成26年2月  
松山市

## 目 次

1. 策定の目的	1
2. 基本方針の位置付け	1
3. 公共施設マネジメント導入の背景	
(1) 施設の現状と課題	2
(2) 少子高齢社会の到来	4
(3) 財政の現況と課題	5
4. 公共施設マネジメントの基本理念	9
5. 公共施設マネジメントの取組方針	
方針1 施設保有量の最適化	10
方針2 計画的な保全による長寿命化の推進	10
方針3 市民ニーズに対応した資産活用	11
6. 公共施設マネジメントの具体的な取組	
(1) 施設情報の一元化	12
(2) 中長期保全計画の策定	12
(3) 施設維持管理マニュアルの作成	13
(4) 低稼働施設や未利用施設の有効活用	13
(5) 管理運営コストの適正化	13
(6) 官民協働による資産運用	13
(7) 基金創設の検討	13

## 1. 策定の目的

松山市では、これまで人口増加や住民生活の向上を目的として学校、住宅、庁舎など多くの公共施設を整備し、公共サービスの提供に努めてきました。これらの施設の多くが、昭和40年代後半から平成の初めにかけて建設されており、今後、老朽化に伴う更新・改修コストの増加は避けられない状況であります。このまま何も老朽化対策を講じず放置することは、倒壊など重大な事故につながる可能性があります。

一方、松山市の財政状況は、市税収入の大幅な伸びが期待できない中、少子高齢化による社会福祉関連予算は年々増加しており、非常に厳しい状況であります。

このような状況の中、将来に向けて市民サービスへの影響を最小限に抑え、「安全で安心な公共施設の提供」を図りながら、市民ニーズに対応した施設整備を行うためには、公共施設を「資産」として扱い、効果的な資産運用を全庁的に行う公共施設マネジメントの推進が必要となります。

本基本方針では、公共施設マネジメントの基本的な考え方にに基づき、公共施設の「質」、「量」、「コスト」を見直すことにより、将来にわたり適切に維持管理を行うことを目的に策定するものです。

## 2. 基本方針の位置付け

本基本方針は、松山市の最上位計画である「第6次松山市総合計画」において、施策の一つである「効率的な行財政運営の推進」の中の「計画的な施設更新と公有財産の有効活用」を推進するための基本的な考えを示すものです。今後は、この基本方針に基づき、用途や地域別に今後の公共施設のあり方について検討を進めます。

### 第6次松山市総合計画

基本目標6 市民とつくる自立したまち

施策2 「効率的な行財政運営の推進」

(4) 計画的な施設更新と公有財産の有効活用

- ① 市有施設の劣化度や利用状況、管理コストなどを一元的に把握し、計画的な維持保全・更新を行うことで、財政負担の平準化と施設の有効利用を図ります。
- ② 未利用物件の売却、貸付などを行うとともに、民間と連携した売却を進めるなど、公有財産の有効活用を図ります。

### 3. 公共施設マネジメント導入の背景

#### (1) 施設の現状と課題

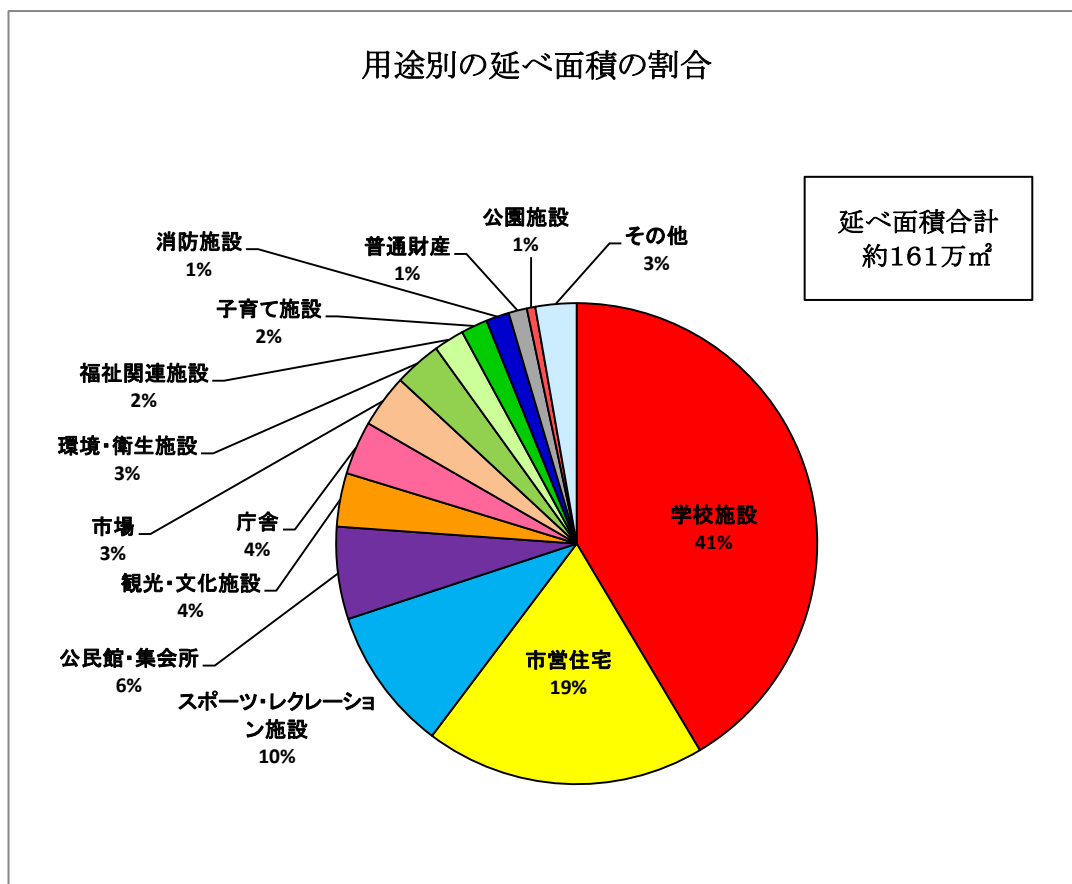
- ・松山市は、161万㎡と多くの公共施設を保有している。
- ・多くの建物が昭和40年代後半から平成の始めにかけて整備されており、次々に大規模改修や建て替えの時期を迎える。

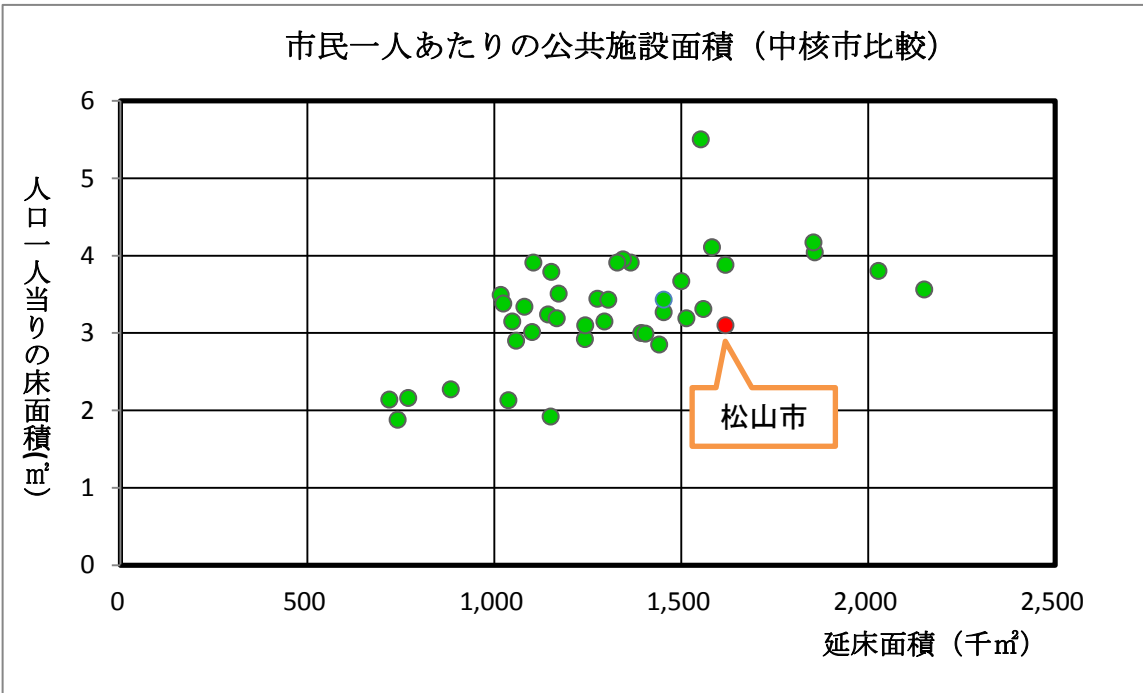
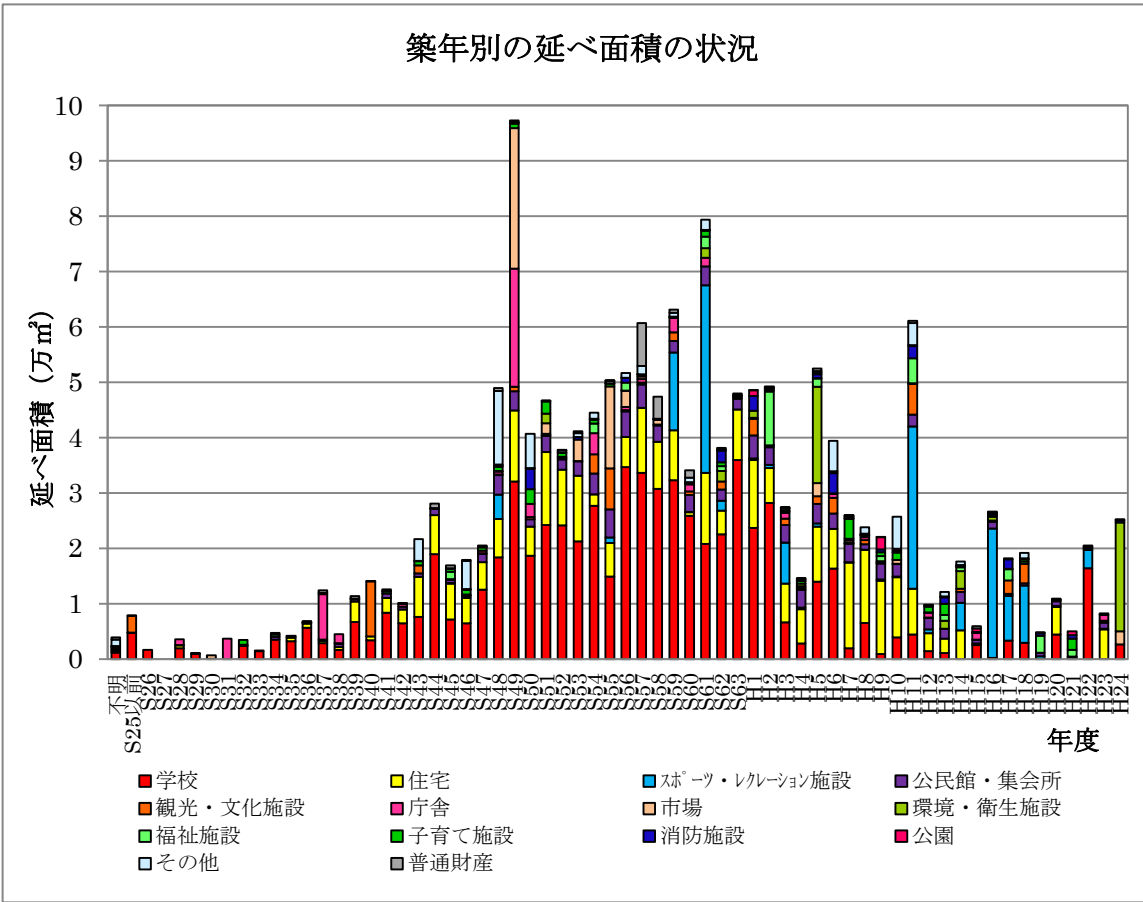
松山市が所有する公共施設（道路や上下水道等のインフラを除く。以下同じ。）は、施設数で約1400施設（棟数で約4000棟）、延べ面積の合計で約161万㎡です。これは、市民一人あたりに換算すると、約3.1㎡所有していることになります。

主な内訳は、学校関連施設が41%、市営住宅関連施設が19%、スポーツ・レクリエーション施設が10%となっています。

また、築年数別では、昭和40年代の後半から平成の初めにかけて整備された築20年～39年の割合が、約6割を占めております。

一般に鉄筋コンクリート造の建物の場合、築30年前後で大規模改修が必要となり、築60年前後で建て替えが必要といわれていることから、今後次々に大規模改修や建て替えを検討する施設が訪れることが予測されます。





\* 出典：東洋大学 PPP 研究センター「全国自治体公共施設延床面積データ」

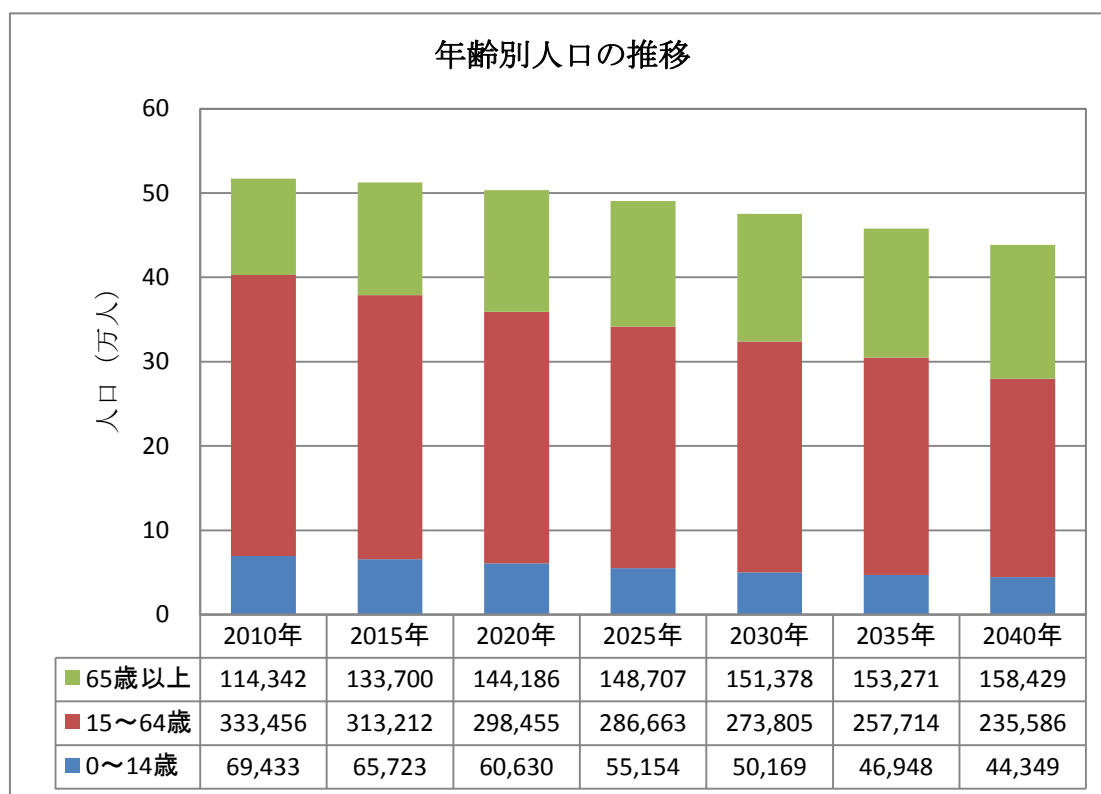
## (2) 少子高齢社会の到来

- ・松山市の人口は、徐々に減少する見込みである。
- ・人口構造の変化に対応した今後の公共施設のあり方について検討する必要がある。

松山市の人口は、これまで微増から横ばい傾向でありましたが、今後は徐々に減少していくことが見込まれ、少子高齢社会の到来が予測されます。公共施設の施設量に変化がなく人口が減少していくと、市民一人あたりが保有する施設量が増加することになり、市民一人あたりが負担する年間の維持管理費も増加することになります。

国立社会保障・人口問題研究所が平成25年3月に公表した「日本の地域別将来推計人口」によると、松山市の人口は、平成52年には約15%減少するとされています。また、65歳以上の割合が年々増加するのに対し、15歳以上65歳未満の生産年齢人口は減り続けると予測されています。

このため少子高齢化の進行と人口減少社会への移行という人口構造の変化に対応した資産活用や建物整備の検討を行う必要があります。



\* 出典 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」

### (3) 財政の現況と課題

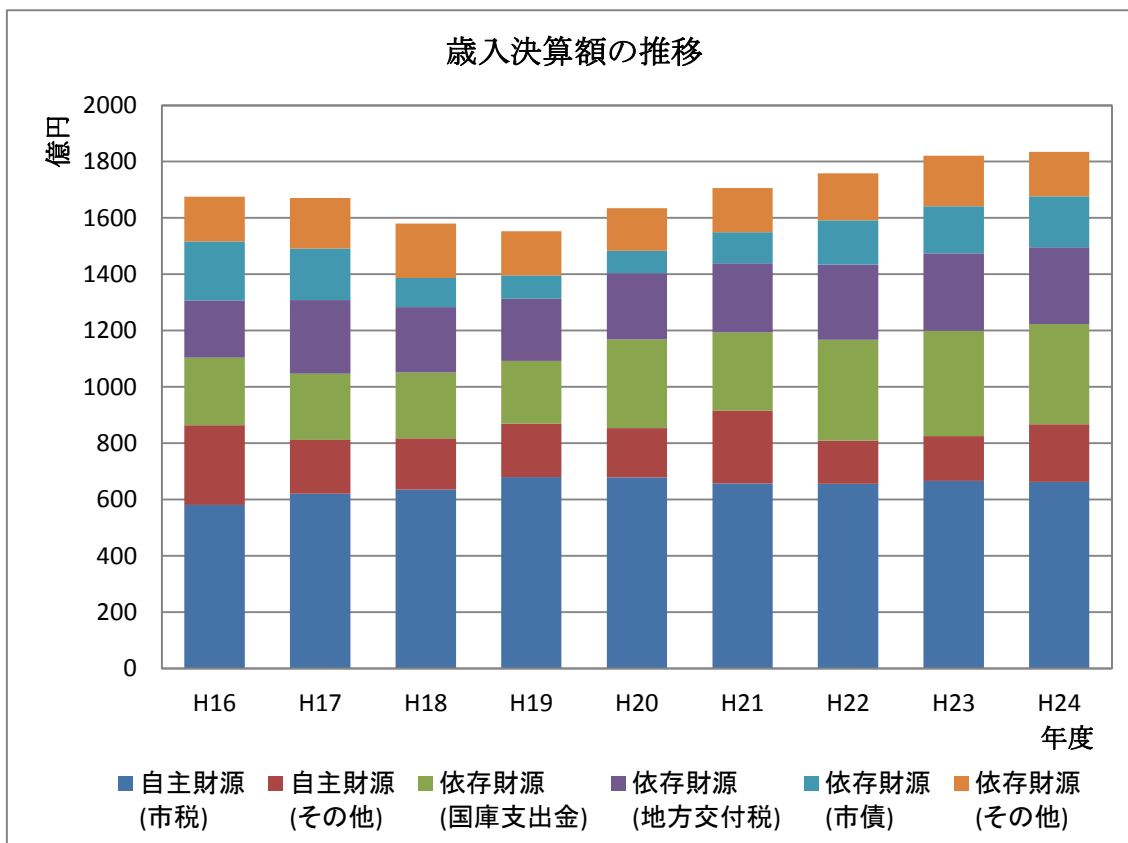
・財政状況の厳しさが増す中、今後、大規模改修や建て替えにより、さらに大幅な改修や更新コストの増加が予測される。

#### ○歳入

平成17年度から平成24年度の歳入総額は、おおよそ1,600億円から1,800億円で推移しています。

平成20年度以降、社会保障関係経費の増加に伴う国庫支出金の増や、地方交付税の振替えである臨時財政対策債の増加に伴う市債の増などにより、増加傾向となっておりますが、その一方で、本市が自主的に集めることができる市税などの自主財源については、ほぼ横ばいの状況となっております。

平成24年度の内訳をみると、自主財源比率は約47%（市税に限ると歳入全体の約36%）に留まっており、このことから本市が地方交付税や国庫支出金等に依存し、国の政策等の変化の影響を受けやすい財政構造であることが分かります。



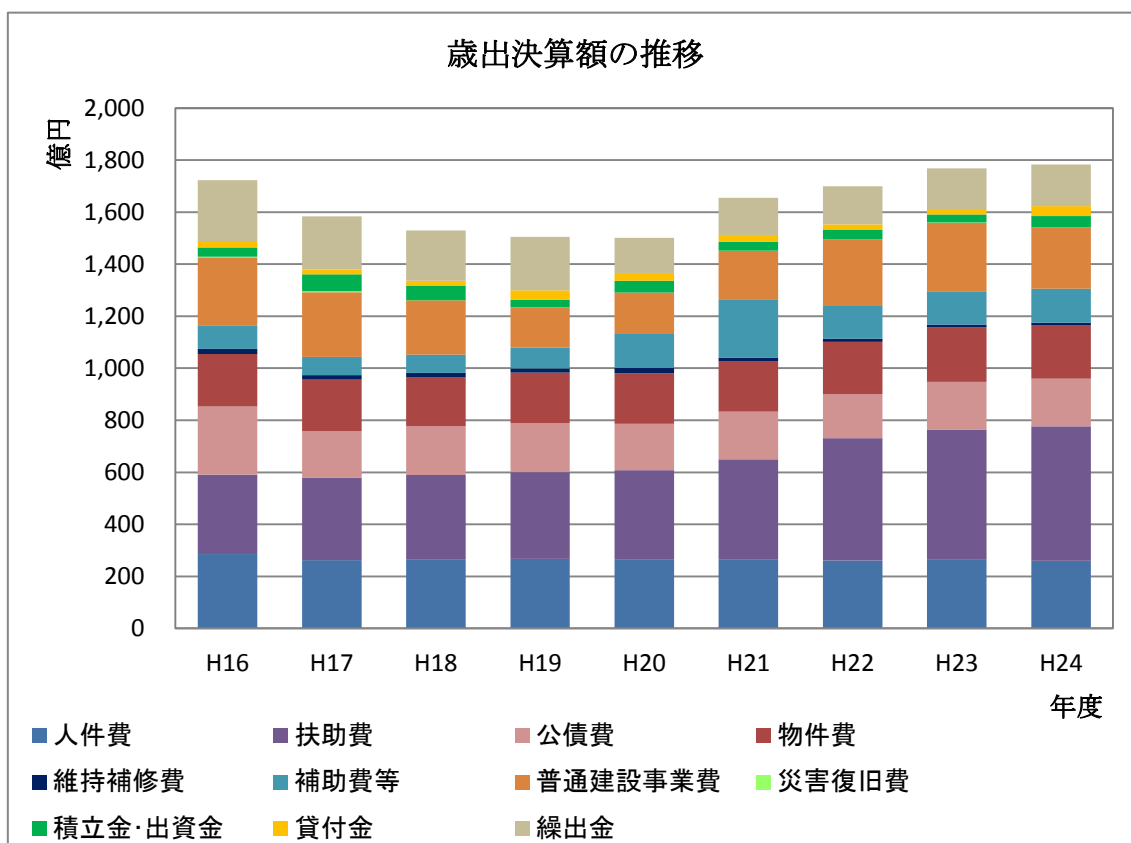
○歳出

平成17年度から平成24年度の歳出総額は、おおよそ1,500億円から1,800億円で推移しています。

平成21年度以降、固定的に支出される性格の経費である人件費、扶助費、公債費の義務的経費については、増加してきており、中でも扶助費については、生活保護や障害福祉サービスなどの社会保障関係経費の増加により、平成17年度315億円から平成24年度517億円と8年間において約1.6倍の伸びを示しています。

また、本市の平成24年度の内訳をみても、人件費、扶助費、公債費の義務的経費は歳出総額の約半分以上を占めており、特に扶助費については約29%と最も大きな割合を占めています。

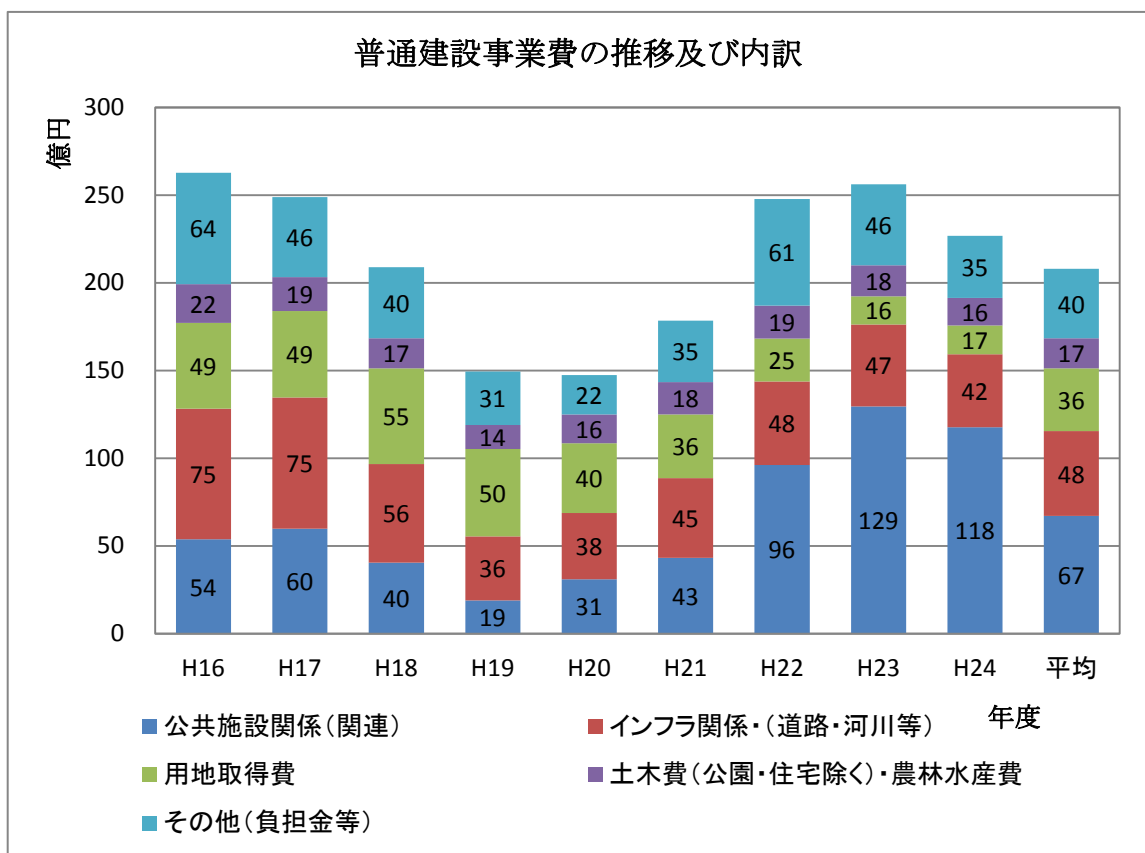
市税などの自主財源の伸びがあまり期待できない状況において、扶助費は、今後も増加し続けることが見込まれており、老朽化した道路・橋りょう、公共施設の改修など市民の安全・安心な生活を守るための喫緊の課題を抱える本市にとって、厳しい財政運営を強いられる状況となっています。





歳出のうち公共施設や道路などの建設や用地取得するための経費である普通建設事業費は、年度によって大きく変動していますが、特に、平成17年度は松山中央公園の整備事業、平成18年度は松山城山公園の整備事業、平成22年度以降は新西クリーンセンターの建て替え事業や小中学校校舎の耐震化事業の影響などから、事業費が200億円を超えています。

このうち公共施設関係の事業費は、19億円（平成19年度）から129億（平成23年度）と事業規模による費用のばらつきがありますが、旧北条市、旧中島町との合併後の平成17年からの平均では、約67億円となります。



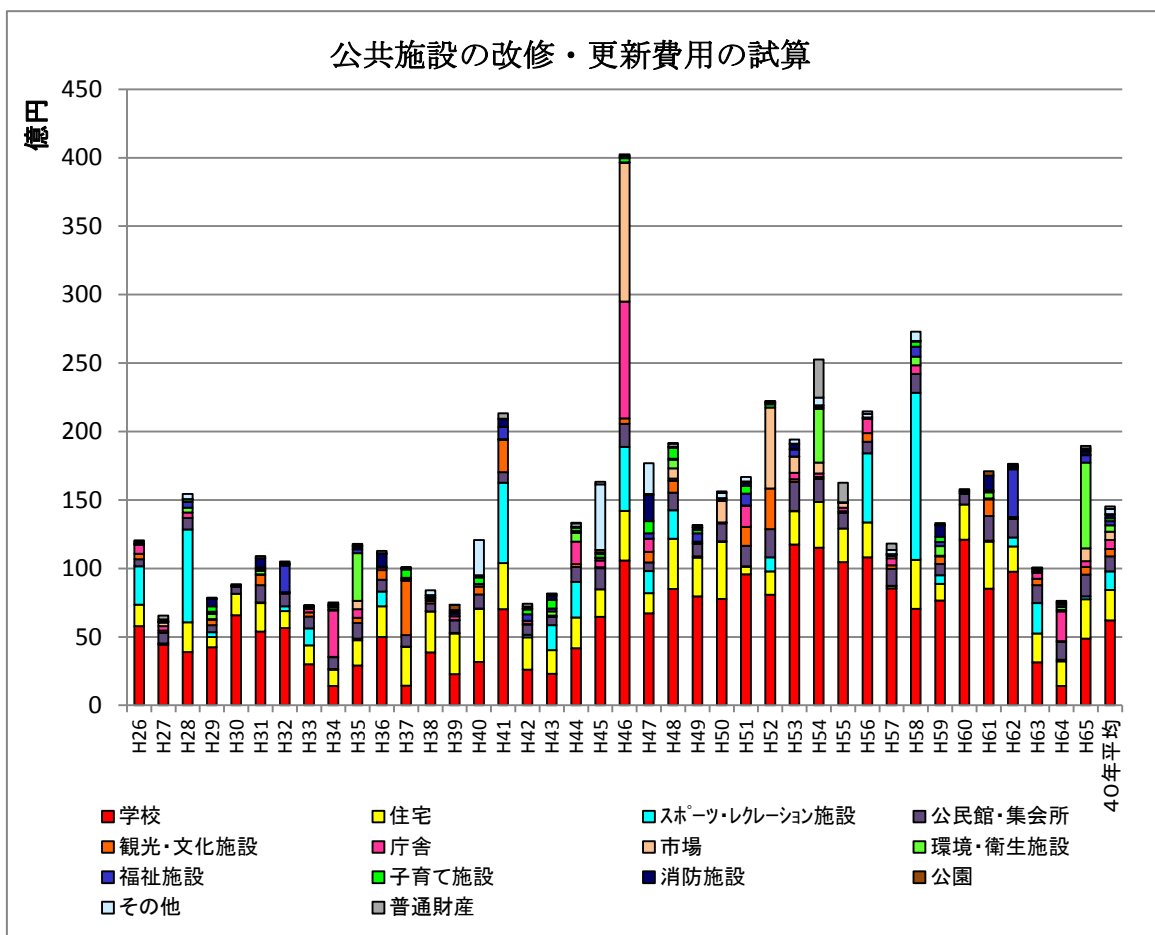
○更新費用の試算

今後の更新・改修コストを現状の公共施設と全く同じ規模で簡易的に試算すると、今後40年の総事業費は約5813億円、年平均で約145億円と多額の費用が必要となります。

この額は総事業費であり、実際には国・県からの補助金や市債などもあることから、全てが一般財源からの支出ではありませんが、普通建設事業費のうち公共施設関連の支出平均額が約67億円であることを考慮すると、このまま何も行わず、公共施設全ての更新・改修関連予算を確保することは極めて困難であります。

仮に、不足する額を普通建設事業費の中から捻出するとインフラ関係の整備に大きく影響を及ぼし、基金の取り崩しや無理に借金して建設すれば、将来大きな負担となり財政破たんの危険性があります。

このため、限られた財源の中で、計画的な公共施設の建替え・大規模改修等を行っていくためには、中長期的な見通しと財政と連動したマネジメントが重要となります。



\*試算は「地方公共団体の財政分析等に関する調査研究報告書」(自治総合センター)の更新単価を参考に計算  
建物の対応年数を一律60年とし、建築後30年で大規模改修を行い、その後30年で更新  
ただし、築後60年経過した施設の更新費用及び築後30年を経過した施設の大規模改修費用は含まず

#### 4. 公共施設マネジメントの基本理念

松山市が所有する公共施設は、市民共有の重要な財産であります。この貴重な財産を次の世代まで優良な状態で引き継ぐことは、行政として責務だと考えます。しかし、「公共施設の老朽化」問題は、今後の行財政運営に対し極めて大きな影響を及ぼす問題として受け止める必要があります。

松山市では、これまでも個別施設ごとに効果的な資産管理・運用を行ってきました。しかし、厳しい財政状況が続く中、少子高齢社会の到来や市民ニーズの多様化などに的確に対応するためには、全庁横断的な資産管理・運用が求められます。

そこで、公共施設マネジメントを実践していくうえでの基本理念を以下の通り設定します。

経営的視点から公共施設の「量」・「質」・「コスト」の見直しを図り、安全で安心な公共施設を提供する。

この基本理念に基づき、全庁的に経営的視点から企画、管理、運用を行い、限られた予算の中で市民に対し安心で安全な公共施設の提供を目指します。

##### 対象施設

基本方針の対象施設は、道路、橋りょう、上下水道などのインフラ施設を除く市所有の施設とします。なお、インフラ施設については、それぞれの所管部署で長寿命化等の計画を作成します。

## 5. 公共施設マネジメントの取組方針

公共施設マネジメントを取り組んで行くうえで3つの方針を基本として、それぞれの方針に目標を設定し公共施設マネジメントを推進します。

- 方針1 施設保有量の最適化
- 方針2 計画的な保全による長寿命化の推進
- 方針3 市民ニーズに対応した資産活用

### 方針1 施設保有量の最適化

新たな施設を建設することは、建設費だけでなく維持管理や保全費用など今後新たな財政負担が発生します。一方で社会情勢や市民ニーズにより絶対に必要な施設は市の責務として整備しなければなりません。また、老朽化した施設のうち必要なものは順次建て替えが必要となります。厳しい財政状況の中、施設整備・更新を行っていくためには、松山市が保有できる適切な施設量を維持していく必要があります。このため新規整備や既存施設を更新する場合の目標を以下の通り設定します。

- 新規整備は原則行わない。（行う場合は中長期的に保有できる範囲で）
  - ・既存施設の有効活用を図ることにより、新規整備を控える。
  - ・新規に整備する必要がある場合は、類似施設や周辺施設の状況やライフサイクルコストなどを十分検討し、さらに人口や財政状況などの予測から中長期的に保有できる範囲で行う。
- 既存施設の更新は原則複合施設とする。
  - ・老朽化に伴い更新する場合は、周辺施設との複合化により機能を維持しつつ施設量を削減する。さらに複合化により空いた施設は処分し事業費へ充当する。
  - ・複合化が難しい施設の更新は、必要最小限の規模とする。

### 方針2 計画的な保全による長寿命化の推進

松山市では、これまでも施設を建設する場合にライフサイクルコストを計算していましたが、建設後の社会的な要求水準の変化や行政サービス拡大による面積確保等のため、多くの施設が築後40年から50年前後で更新しています。しかし、築40年以上の建物の割合が16%、築30年以上だと48%を占め、今後も従来通り更新を行うことは財政状況から困難な状況であります。

一方、一般的に建物の耐用年数は、鉄筋コンクリート造の建物の場合、60年から65年と言われています。計画的な保全により物理的な使用限界まで少しでも長く公共施設を使用することは、経費の削減と財政負担の平準化へとつながります。このため長寿命化に関する目標を以下の通り設定します。

#### ○予防保全型の維持補修への転換

建築物の維持補修方法には、何か支障が発生した際に補修を行う事後保全型の方法と支障が発生する前に補修を行う予防保全型の方法があります。一般的に予防保全型の方法の方が、ライフサイクルコストは軽減され、長寿命化につながるとされており、また、事後保全型の方法では施設利用者に不便を与えるなど、公共施設の「質」を維持するうえでも問題があります。

このため財政負担軽減と維持管理費用の平準化、更には公共施設の「質」の向上の観点からも予防保全型の維持補修を進め、長寿命化を推進します。

#### ○目標耐用年数の設定

建物の寿命は、維持管理方法だけでなく立地条件、施設用途など様々な条件により上下しますが、鉄筋コンクリート造の建物を新築する場合は70年以上使用することを目標に維持管理を行います。また、既存施設においても60年以上を目指した維持管理補修を行います。ただし、施設の劣化や機能不足など著しく老朽化が進んでいる施設は、費用対効果を計算し維持管理・更新を行います。

### 方針3 市民ニーズに対応した資産活用

松山市の公共施設の多くが、右肩上がりの高度経済成長期に整備されたものが多く、本格的な少子高齢社会の到来に備えた新たな対策が必要となります。このため、需要と供給のバランスを的確にとらえ、経営的な視点から利便性の高い施設の整備を推進するため目標を以下の通り設定します。

#### ○「施設重視」から「機能重視」への転換

これまでの公共施設の整備は、施設ありきで行われてきました。しかし、多くの施設は、施設内の機能が必要で利用されています。例えば、会議室が必要な人は、適当な場所に会議室の機能があれば施設が何であろうと利用しています。

このため、施設の統廃合による市民への影響を最小限に抑え、今後の市民ニーズの変化に的確に対応するためには、従来の「施設重視」の考え方から「機能重視」への考え方へ転換し、「機能」はできるだけ維持し、「施設」を減らしていくことにより資産の有効活用を推進します。

#### ○受益者負担と管理コストとのバランスを図る。

公共施設の運営の一部は、受益者に負担していただいています。このため適切な受益者負担について、市民へ情報を開示し意見を求めるなど協働による施設管理を推進します。

#### ○人口動態・人口構成を予測した資産活用

校区ごとの人口動態や人口構成の変化を予測し、人口減少社会に対応した行政サービスの提供や市民ニーズの変化に伴う対応など考慮し、今後のマネジメントを推進します。

## 6. 公共施設マネジメントの具体的な取組

### (1) 施設情報の一元化

施設の維持管理費や稼働率などの情報は、施設マネジメントを推進するうえで非常に重要な基礎データであります。しかし、現在市が管理している「財産台帳」には、建物の構造や面積など必要最小限の情報のみであり、維持管理コストや利用者数等の情報については各施設所管課が管理しているため、全庁的な現況の把握が難しい状態です。このため、施設に関する様々な情報を一元化し、定期的に施設白書を作成し情報を公開します。

一元化する情報

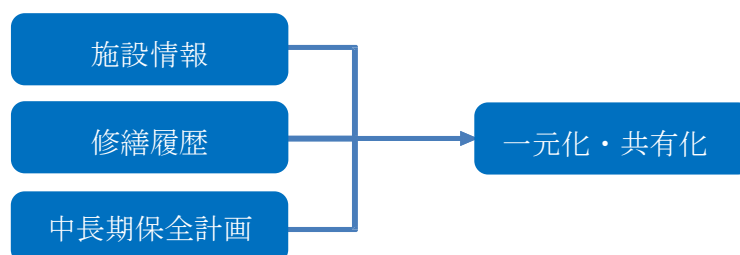
基本情報	施設名称、所在地、建築年月日、延べ面積、構造、階層所管課等
施設概要	設置目的、施設の構成、事業概要、利用時間、休館日、使用料等
建物の状況	耐震性、避難地指定、バリアフリー化への対応、環境への配慮等
コスト情報	維持管理費、運営管理費、指定管理料、使用料収入、減価償却費等
利用状況	利用者数の推移、使用料の推移等



一元化した情報を取りまとめ、定期的に施設白書として公表

### (2) 中長期保全計画の策定

予防保全型の維持補修の推進のため、個々の施設の劣化状況を調査し、中長期保全計画を作成します。これにより修繕改修工事の集約化による経費削減や保全費用が突出する年度は工事の分散が可能となり財政支出の平準化につながります。また、中長期保全計画や修繕履歴など保全情報の一元化を図り、一元化した情報は市役所内部で共有化します。



### **(3) 施設維持管理マニュアルの作成**

市有施設の中では、指定管理業務の中で日常の維持管理業務を定めているものもありますが、全庁統一的な管理マニュアルはありませんでした。このため、施設により管理水準がバラバラであり、修繕箇所の把握の遅れによる保全費用の増大につながっています。このため、全庁統一的な管理マニュアルを作成し、日常の維持管理を徹底することにより、修繕箇所の早期発見に努めます。

### **(4) 低稼働施設や未利用施設の有効活用**

未利用地の有効活用については、これまでも他施設への転用や売却など行ってきましたが、さらに利用率の低い施設まで対象を広げ、施設の統廃合など積極的に行い有効活用を図ります。

### **(5) 管理運営コストの適正化**

施設ごとに維持管理・運営コストと利用状況に関する分析を行い、課題のある施設の改善を図ります。さらに、受益の公平性の観点から適切な使用料へ見直しを図ります。

### **(6) 官民協働による資産運用**

PFI 事業や民間委託など、民間の経営ノウハウや技術力、資金を活用した官民協働事業（PPP）を推進することにより効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図ります。

### **(7) 基金創設の検討**

将来の更新や大規模修繕に備え、財政負担の平準化を図るためにも基金の創設について検討します。

資 料

用語集（50音順）

維持補修費	道路、公共施設など維持するための経費
一般財源	市税など使途が特定されていない地方自治体の裁量で 使用できる財源
官民協働事業（PPP）	行政と民間が協働して事業を行うこと。PFI 事業も含 まれる。
公共施設マネジメント	公共施設を対象に、経営的な視点から全庁的に企画・ 管理・運営すること
施設白書	公共施設の現況と課題について取りまとめたもの
指定管理	公の施設の管理を民間事業者等が有するノウハウを活 用することにより、住民サービスの質の向上を図ること
中長期保全計画	建物の大規模修繕や設備更新のスケジュールを取りま とめたもの
長寿命化	建物を計画的に保全することにより、劣化の進行を遅 らせ、長期間建物を使用すること
PFI 事業	公共施設の建設、維持管理、運営等を民間の資金や技 術力・経営能力を活用して行うこと
普通建設事業費	社会的資本の新設、増設等の事業を行う際の経費道 路、橋りょうなどの経費も含む
平準化	長寿命化や改修・更新の優先順位付け等により毎年の 財政支出を一定とすること
ライフサイクルコスト	建物の建設費用だけでなく設計費用、建設費用、保全 費用、解体費用など建物にかかる生涯コスト