

第3章. 公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針

3-1. 現状や課題に関する基本認識

(1) 公共施設等の現状に関する基本認識

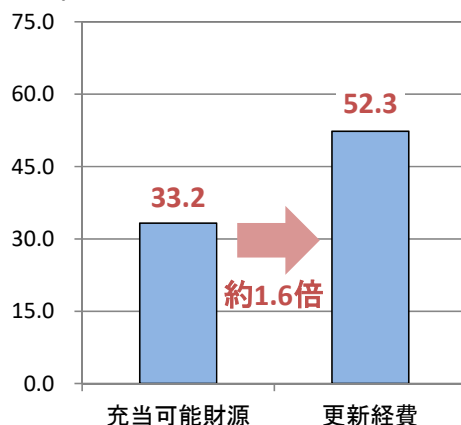
1) 施設の維持・更新にかかる費用の問題

① 充当可能な財源に対する更新費用の大幅な超過

試算の結果、将来的に発生する公共施設等の更新経費は、充当可能な財源のおよそ1.6倍となりました（【図表85】。経費・財源とも今後30年間に発生する総額を単年度平均に置き換えた額）。さらに、合併による地方財政措置の適用期限の到来で地方交付税が段階的に縮減されるほか、生産年齢人口の減少や扶助費の増大等によって財源的な余裕が失われていくことを念頭におくと、今後は、保有する全ての施設を従来と同様に維持・更新することが財政的に困難になると考えられます。

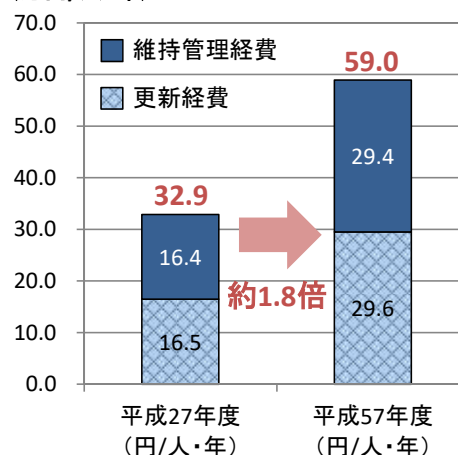
【図表85】 充当可能な財源（見込み額）と更新経費（見込み額）の比較

（億円/年）



【図表86】 市民1人当たりの更新経費及び維持管理経費 30年後との比較

（万円/人・年）



② 人口減少に伴う費用負担の増加

五條市の人口は今後、減少基調で推移していきます。国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計では、出生率の低下や転出超過といった状況が改善されない場合、30年後、すなわち平成57(2046)年度における市全体の人口は平成27(2015)年度の56%まで減少する予測となっています。従って、公共施設等を現在の保有量で維持し続けた場合、公共施設等に係る経費（更新費と年間維持管理経費の合計額）の人口一人当たり負担分は、30年後には現在のおよそ1.8倍に増えることになります（【図表86】）。

また、公営企業会計の施設など、使用料金で維持管理経費を賄っている施設においては、供給人口の将来的な減少が収入の減少に繋がり、維持管理に係る収支が悪化することが想定されます。

③ 施設の更新時期の集中

30年後には、現在供用している橋りょうの9割弱、上水道の5割弱、下水道の6割弱が耐用年数を経過します。適切な更新等が行われなければ、施設の老朽化の著しい進行によって事故等が発生する危険性が高くなるため、改善のために必要な投資が30年後に集中することとなります。

2) 施設の老朽化の問題

① 物理的劣化による施設の安全性の低下

五條市が保有する公共施設(建築物)は、平成27(2015)年の時点で建設後30年以上経過している建物が延床面積の43%を占め、40年以上経過している建物が延床面積の22%を占めています。また、総棟数の27%(152棟)が旧耐震基準かつ耐震診断が未実施であるなど、劣化状態や耐震強度を確認すべき状態の建物が少なからず存在しています。

② 機能的劣化による施設性能やサービスの質の低下

建設時期が比較的古い建物については、物理的な経年劣化が進むとともに、バリアフリー・省エネ・IT対応などの点において、施設整備後の法改正や社会的要請の変化、技術革新などによって機能的劣化や陳腐化が生じ、それによってエネルギー消費の効率性の低下や、利用者満足度の低下ひいては稼働率の低下を招いている場合もあります。

3) 施設供給量の地域間格差の問題

五條市は、奈良県下12市間の比較において、人口1人当たりの公共施設の延床面積が全体平均を大きく上回っており、単純に量的な比較では、他市よりもやや施設が余剰していると言えます。一方で、市としては奈良県下において最大の面積を有しており、市内における公共施設の分布密度は12市間で最も低く、薄く広く分散配置になっている傾向が強いという特徴があります。

さらに、市内を各地区(五條地区・西吉野地区・大塔地区)別で見ると、人口密度や公共施設の分布密度については、地区ごとに大きな立地的格差があります(【図表87】)。

【図表87】各地区別の面積、並びに人口及び公共施設の量と密度

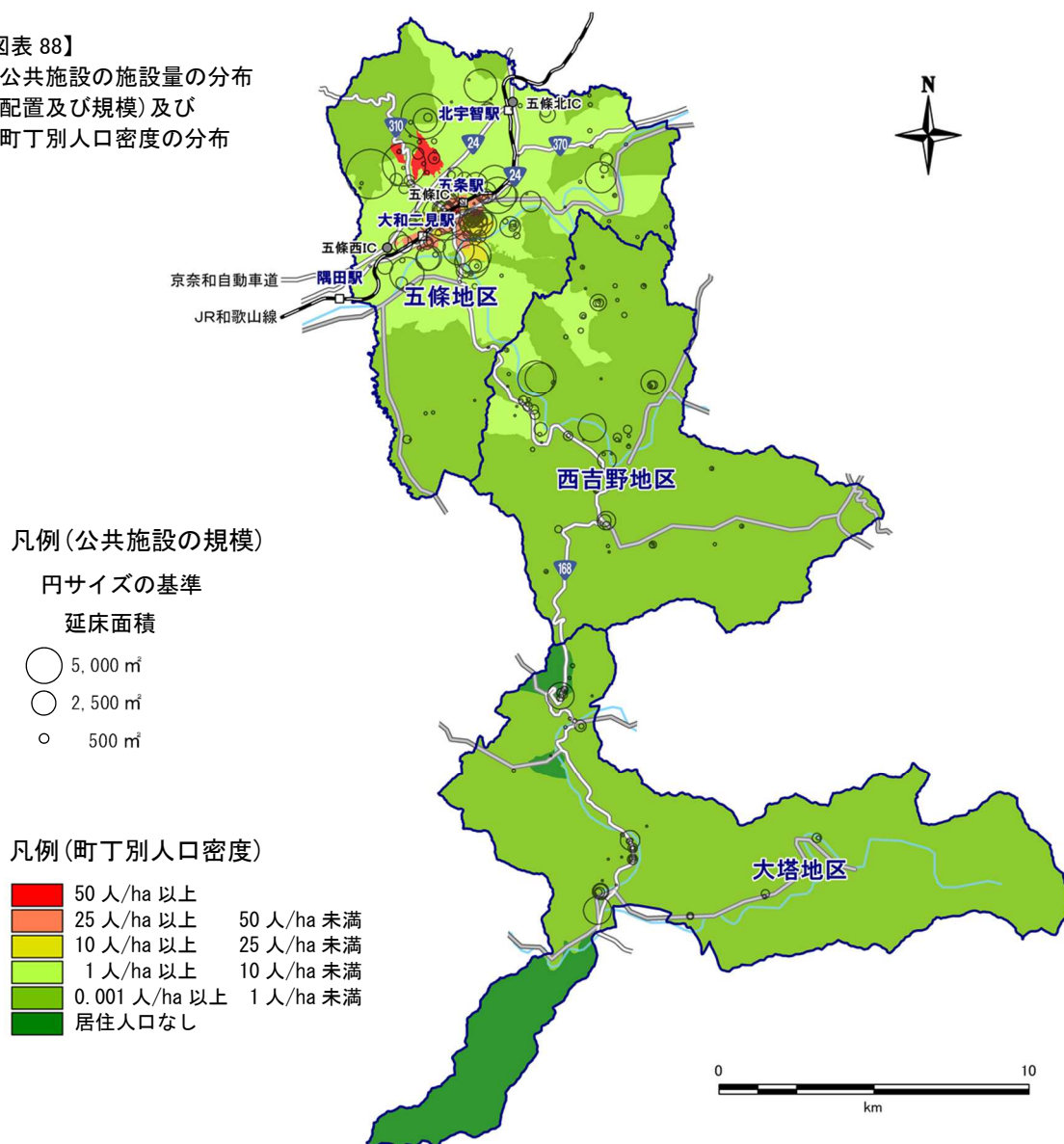
	面積 (km ²)	可住地 面積 (km ²)	人口 H27.3.31 (人)	人口密度 (人/km ²)	公共施設 H27.3.31			
					施設数 (施設)	延床面積 (m ²)	分布密度 (m ² /km ²)	人口1人当たり 延床面積 (m ² /人)
五條市全体	292.02	74.68	32,899	112.7	322	213,035	2,853	6.48
五條地区	89.09	50.10	29,734	333.7	197	166,679	3,327	5.61
西吉野地区	91.87	20.29	2,829	30.8	76	28,640	1,412	10.12
大塔地区	111.06	4.29	336	3.0	49	17,716	4,130	52.73

分布密度は可住地面積1km²当たりの公共施設延床面積

五條地区は3地区で最も区域面積が狭いものの、JR沿線をはじめとした地域に市街地が形成されており、比較的、人口・公共施設が集積しています。西吉野地区や大塔地区では、施設の総延床面積はそれぞれ五條地区の17%、11%しかありませんが、主に山岳地の谷筋を縦貫する国道・県道の沿線に居住地が点在しており、全域が過疎地域であることから、人口密度が五條地区と比べて極めて低く、人口1人当たりの延床面積が大きくなっています。大塔地区は、可住地面積が極めて狭く、一方で大型のレクリエーション施設などが立地していることから、公共施設の分布密度は五條地区よりもやや高く、局所的に集積しているという特徴が見られます。

【図表 88】

公共施設の施設量の分布
(配置及び規模)及び
町丁別人口密度の分布



4) 遊休施設の問題

平成 26 (2014) 年度末時点で、保有施設のうち 15 施設 (小学校 7 校、中学校 2 校、保育所 4 箇所。合計 8,067 m²) が児童数の減少により運用を休止しているなど、保有施設の中には、地域の需要の変化によって有効的に活用されていない状態の施設があります。

(2) 公共施設等の課題に関する基本認識

1) 財務の視点

今後 30 年間の戦略的な対応により、将来世代の負担を軽減することが求められる

今後 30 年目の時期に更新財源の不足が極めて深刻になることということが前述の試算結果で概ね見えており、その時点に至るまでに、保有する公共施設等の更新・再編について、財政の健全化とあわせた戦略的な対応を行っていく必要があります。その際には、公共施設の維持・更新にかかる将来世代の負担を軽減するとともに、全体最適の視点で持続可能な社会を引き継いでいくことを念頭において、行政・市民の間で本取組みの目標や基本理念を共有する必要があります。

2) 品質の視点

予期しない事故等の発生を防ぐため、状態の把握と適切な保全措置が求められる

公共施設等の経年劣化はいずれの施設においても同じように進行します。この先、同時多発的に突発的な事故などが発生するような事態にならないよう、老朽化が相当程度進行していると判断される公共施設等に対しては、具体的に劣化状態や耐震強度を把握することによって、性能・機能の維持・改良、並びに利用者の安全を確保するための適切な保全措置を図っていく必要があります。

今後 30 年以内に発生する可能性があると言われる南海トラフ巨大地震のほか、台風による土砂災害や洪水等自然災害の発生に備えて、公共施設等における防災機能の強化を図る必要があります。特に、ライフラインを形成するインフラ施設、並びに指定緊急避難場所・指定避難所に指定されている建物については、緊急時に使用出来ない事態が発生しないよう品質・機能の保持や防災体制の強化に配慮する必要があります。また、平常時においても不特定多数の市民や幼児・児童、高齢者等が利用する建物については、不慮の事故等が発生しないよう、利用者の移動や居室等の利用に際して十分な安全を確保する必要があります。

3) 供給の視点

全体最適の視点を念頭に、将来的な地域の需要に即した施設の再編が求められる

生活支援・防災から福祉・教養・文化・レクリエーションまで、公共施設にはさまざまな機能・用途がありますが、個々の地域における公共施設の将来的な需要と施設分布の現状を照らし合わせて、市民と行政との協働により、施設の適正量や適正配置を追求していくことが求められます。その際、前述の財務的な観点からの全体最適の視点を念頭におくことが重要になります。

3-2. 公共施設マネジメントの基本方針

(1) 数値目標

1) 基本的な考え方

公共施設等を現在の保有量で維持し続けた場合、その維持・更新経費に対する市民1人当たりの負担は、将来的な人口減少に伴って増加していくこととなります。30年後における将来世代の負担を現時点と同程度にまで抑えることを前提に、現在の保有量からの公共施設の削減率を数値目標として定めます。

なお、五條市は市域面積が広く、道路や上水道・下水道は市内の可住地域において広範囲にライフラインのネットワークを形成しています。インフラ施設を縮減することは、地域の住民生活や社会経済活動に大きな影響を及ぼすこととなり、今後の都市計画のあり方を含めて非常に慎重を期する議論を要します。そこで、この度の数値目標の設定においては、インフラ施設については今後も維持することを前提とします。

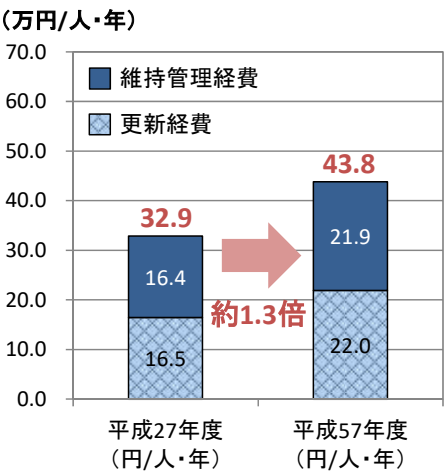
2) 目標値の設定

五條市人口ビジョンでは、将来的な人口増加施策の導入効果を加えた平成57(2045)年度の五條市の目標人口を2万3,816人としています。これを基準に換算すると市民1人当たりが負担する維持・更新経費は平成27(2015)年度の約1.3倍になります(【図表89】)。

現在人口に対する目標人口の減少率は25%であり、同じ割合で市民1人当たりが負担する更新経費の単年度平均額を削減すると、今後30年間の累積削減額は約391億円になります(【図表90】)。また、試算対象建物の更新及び改修単価は全体平均で54万円/㎡になります。

これらを基に、更新経費の削減分を建物の延床面積におき換えると、今後30年間で縮減すべき量は約7万2,500㎡になります。これは平成26(2014)年度末時点の総延床面積の34.0%になります。

【図表89】 市民1人当たりの更新経費及び維持管理経費 30年後との比較



【図表90】 削減を要する公共施設の延床面積の算定

①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
現在人口 (H27) (人)	目標人口 (H57) (人)	①に 対する ②の 減少率	更新経費 累計 (H57) (百万円)	更新経費 削減分 ④×③ (百万円)	更新改修 単価 (万円/㎡)	延床面積 に換算 ⑤÷⑥ (㎡)	公共施設の 総延床面積 (㎡)	総延床面積 に対する割合 ⑦÷⑧ (%)
31,735	23,816	25.0%	156,874	39,146	54	72,492	213,035	34.0%

現在人口・目標人口は「五條市人口ビジョン」(平成27年10月)五條市

3) 数値目標

公共施設の延床面積を、今後30年間で30%削減する(平成26年度末比)

先に述べた試算では、現在運用中で、かつ、今後、保有・運用の実態を踏まえた上で削減することが求められる施設の総量は、30年間で約7万2,500㎡となります。これは平成26(2014)年度末時点の総延床面積の34%になりますが、一方で、維持管理の効率化による経費圧縮分や遊休資産の貸付・売却等による収入分等を更新・改修の財源に充てるなどして、今後は、多角的に経費負担の抑制を図っていくものとします。このことを考慮して、平成26(2014)年度末時点の総延床面積の30%を「施設総量の削減目標」として定めます。

今後は数値目標を見据えながら、保有する公共施設の総量を抑制する方向で全体調整を図っていきます。個々の施設の需要を鑑みれば、待機児童問題の解消や介護福祉の充実などのために、今後も供給量の増加を検討すべき施設がある一方で、必ずしも現在保有する施設の全てが今後にも必要になるわけではない施設や、用途を転用することで余剰床を減らすことが出来る施設、必ずしも五條市が設置・運営する必要がない施設などもあります。そのような中で需給バランスと財務の最適化を図りつつ、全体調整のもとに個々の施設の存廃を判断しながら、中長期的な総量の削減をめざしていきます。

(2) 計画期間

平成29(2017)年度から平成58(2046)年度の30年間を、本計画の計画期間とします。計画期間内の10年間ごとを第1～3期の実行期間として位置づけ、それぞれの期ごとに、取組みの進捗状況や効果発現の度合に応じて、適宜、計画の見直しを行います。

(3) 公共施設等の管理に関する基本的な考え方

1) 基本理念

本市における公共施設等の現状及び課題を踏まえ、今後は、公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する方針としてファシリティマネジメント※の考え方を導入し、公共施設等の財務・品質・供給の全体最適を図ることを基本とします。

基本的な考え方として、次の3つの基本理念の実現を目指します。

※公益社団法人ファシリティマネジメント協会によるファシリティマネジメントの定義
「企業、団体等が、組織活動のために施設とその環境を総合的に企画、管理、活用する経営活動」

◆ 3つの基本理念

①財政負担の軽減と平準化【財務】

公共施設等の維持・更新にかかる経費の全体像を把握したうえで、維持管理や改修・更新の効率化及び各年度に発生する更新投資規模の調整を図ることで、財政負担の軽減と平準化を推進します。

②施設の計画的な保全【品質】

施設に突発的な不具合や事故が起こってからの措置ではなく、予め劣化状態を把握しながら計画的に保全を講じていくことで、施設を利用する市民等の安全を守るとともに長期にわたり資産価値を良好に保ちながら公共施設等を運用します。

③施設需要の変化に対応した質と量の最適化【供給】

少子高齢化、人口減少及びライフスタイルの変化等、市民ニーズの変化に対応して、総合的に行政サービス水準の維持・向上を図るため、施設機能の複合化や多機能化、再編・再配置などの取組みを検討し、公共施設等の質と量の最適化を図ります。

2) 管理に関する基本方針

① 点検・診断等の実施方針

ア 点検

公共施設等における不具合や事故等を未然に防ぐため、法令による定期点検を実施するほか、職員(施設管理者)による日常点検の実施を励行します。

日常点検では確認項目に基づき、建物・設備等の劣化や汚損などについて、主に目視等によって簡易な点検を行います。また、その励行に際しては、点検の仕方と時期・部位・着眼点などをまとめたマニュアルを作成して、職員(施設管理者)に対する研修・教育を実施します。

イ 診断

老朽化の進んでいる公共施設等に対しては、点検結果を基礎資料として劣化診断を実施します。点検結果や劣化診断結果に関する履歴情報をデータベースに蓄積して、一元的・横断的に把握、活用できるようにします。

② 維持管理・修繕・更新等の実施方針

ア 維持管理

公共施設等の維持管理における品質の安定と効率化を図るため、維持管理業務の発注に係る仕様を標準化します。

個別施設にかかる維持管理経費の情報を管理して、データベースに蓄積します。同種類の施設における単位面積あたりの光熱水費などを横断的に比較することで、非効率が生じている施設とその要因を追求するなど、維持管理の効率化に向けた改善措置を図ります。

イ 修繕・更新等

予防保全で対応することを基本とします。問題が発生してから事後的に処置を行うのではなく、建物・設備等の状態や設置後の経年状況に応じて、予防的な修繕・更新・改修を計画的に実施します。

予防保全の実施に当たり、個別施設の修繕・更新・改修の時期とおおよその費用を取りまとめた中長期維持保全計画を作成します。計画の策定後においても、劣化診断の結果などを反映して計画の精度向上を図ります。

中長期維持保全計画に示すスケジュールに基づいて、年度間の発生経費の平準化などを視野に入れながら、単年度の修繕計画及び予算措置を作成します。

③ 安全確保の実施方針

法令による定期点検や日常点検において公共施設等に不具合箇所が認められた場合は、人身事故等の発生を未然に防ぐため、速やかに危険回避のための応急措置や適切な是正措置を図ります。

予防保全の実施によって、突発的な不具合や機能停止、事故発生などにより市民が被る損害を未然に阻止します。

④ 耐震化の実施方針

市民の利用に供している建物や被災時の影響が大きい建物について、旧耐震基準かつ耐震診断が実施されていない場合に、優先して耐震診断を実施します。その結果、耐震性能が基準値を満たしていない建物については、速やかに改修の実施を検討しますが、建物の劣化や陳腐化が相当に著しいなど、建替えと比較して十分な費用対効果が得られないと判断されるような場合には、建替えを視野に入れた検討も行います。

⑤ 長寿命化の実施方針

現在保有している建物のうち、今後も長期にわたって運用を続ける施設の建物については、物理的寿命に到達するまで使用していくために必要な延命化を、計画的な予防保全や機能的劣化の改修によって実施します。それにより、できるだけ建替えを抑制することで、中長期的に発生する投資的経費の総額を低減することに寄与します。

一方で新築(建替え)においては、建物の構造躯体や設備の耐久性・耐候性の向上及び施設のエネルギー消費効率の向上を図るとともに、施設の種類などの諸条件を踏まえた上で、スケルトン・インフィル工法(建物の構造体と内装・設備の分離)の導入などにより、将来的な需要の変化に合わせた用途変更への柔軟な対応を可能にします。

インフラ施設については、長寿命化を原則とし、既に長寿命化計画を策定している橋りょうにおいては、既存計画に基づいた取組みを進めます。

⑥ ユニバーサルデザイン化の推進方針

公共施設等の改修や更新の際には、障害の有無、年齢、性別、人種等にかかわらず誰もが安全・安心に施設を利用できるよう、利用者ニーズや施設の状況を踏まえ、ユニバーサルデザイン化に向けた改修等を検討し、利用者の快適性や利便性の向上を目指します。

⑦ 脱炭素化の推進方針

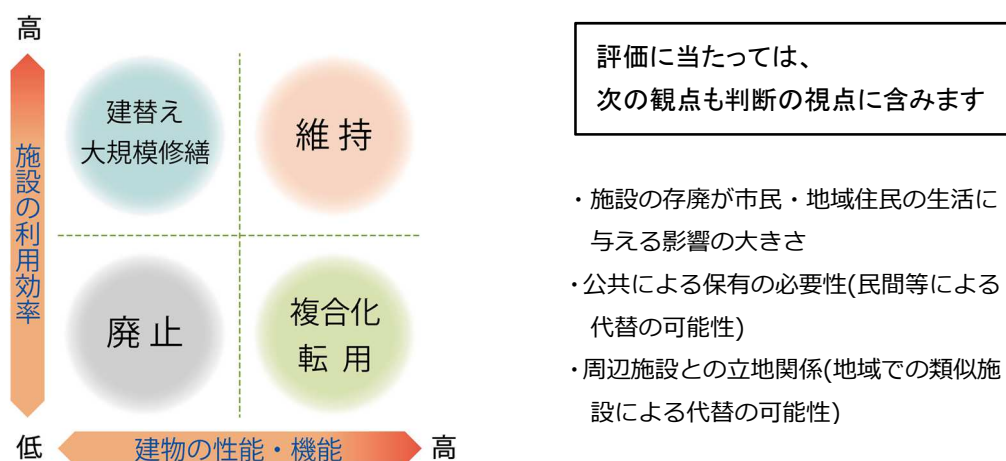
五條市地球温暖化対策実行計画（事務事業編）に基づき、脱炭素社会実現のため、省エネルギー行動の実施や再生可能エネルギー由来の電気の導入、公共施設における木材利用など、公共建築物における脱炭素化に向けた取り組みを推進します。

⑧ 統合や廃止の実施方針

今後は、現在保有している公共施設の全てを現状と同規模・同用途で維持し続けることを前提とするのではなく、施設の需要と供給のバランスや財政状況などを総合的に勘案しながら、統合や廃止を視野に入れて利活用の方向性を検討することとします。

統合や廃止の方針を検討する際には、個々の施設に対して、「建物の性能・機能」と「施設の利用効率」の両軸から評価を行ない、方向性の目安とします（【図表 91】）。

【図表 91】 公共施設の総合評価のイメージ



今後も継続して保有すると評価される施設については、長寿命化を検討します。

施設の複合化や転用を図る場合は、地域単位での施設や人口動向などの状況を勘案しながら、小学校(現用または跡施設)の敷地・建物が持つ地域の防災拠点、コミュニティ拠点としての潜在力を活かした拠点形成や多機能化なども検討していきます。その際には、必要に応じて施設へのアクセス手段なども合わせて検討します。

インフラ施設の統合や廃止については、ますとの連携において今後の方向性を検討していきます。

⑨ 売却・貸付等の実施方針

市で保有しないこととなった資産の有効活用については、売却・貸付・交換・譲与などの方法があります。効率的な行政運営に資するため、売却・貸付等が可能な公共施設

の整理を進め、資産のスリム化に努めます。

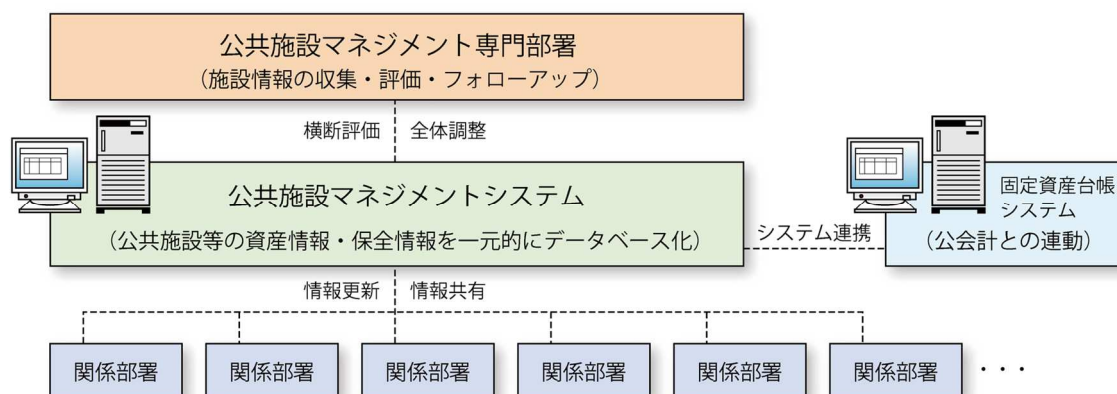
建物性能、土地の形状、立地条件などに照らして資産価値が高く、財源として有効なものは、公募による売却を検討し、自主財源の確保に努めます。

用途廃止されている、余剰スペースがある、集約後に未利用となったなど、低・未利用となっている公共施設については、データベースから抽出を行い、売却・貸付等について検討します。

⑩ 総合的かつ計画的な管理を実現するための体制の構築方針

公共施設等総合管理計画で掲げる目標の達成に向けたマネジメントの取組みやフォローアップを行う専門部署を庁内に設けます。その上で、後述する「公共施設マネジメントシステム」を活用しながら、総量調整・維持更新費の年度間平準化・施設の統廃合・複合化などの取組みに際し、全体最適の視点で部局間の横断的な調整を行う一元的な推進体制を構築します（次ページ【図表 92】）。

【図表 92】 公共施設マネジメントの推進体制



(4) 全庁的な取組体制の構築及び情報管理・共有方策

五條市が保有する全ての公共施設等の資産情報（立地、性能・機能、収支、利用状況など）及び保全情報（点検履歴・劣化診断結果・修繕履歴）を一元的に集約してデータベース化し、検索・閲覧・更新及び横断的評価を可能にするための「公共施設マネジメントシステム」を構築します。

資産情報については、地方公会計の統一的基準への移行に伴って整備する固定資産台帳との情報の連携を図ります。

公共施設マネジメントシステムの活用を通じて、関係部署間での公共施設等に関する情報の共有化を図り、横断的な連携を可能にします。

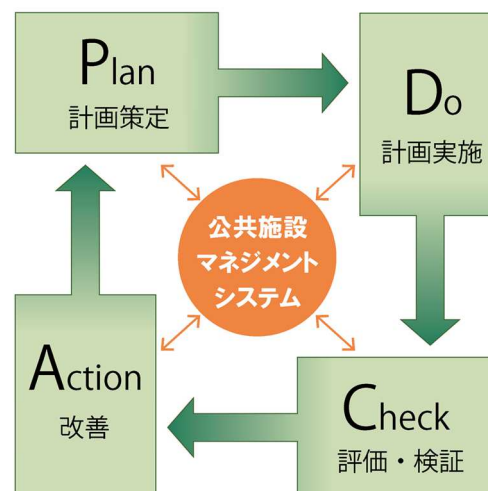
(5) フォローアップの実施方針

PDCA サイクルの推進によって、計画の策定(Plan)、実施(Do)、評価・検証(Check)、改善(Action)を循環させる仕組みを構築することで、公共施設等の総合的かつ計画的な管理に向けた取組みについての評価・検証及び適切な改善措置を実施します(【図表 93】)。

PDCA サイクルを推進に際して「公共施設マネジメントシステム」を活用することで、客観的なデータに基づきながら着実な評価・検証(Check)を実施します。

改善(Action)の際には必要に応じて計画の見直しを行います。

【図表 93】 フォローアップのイメージ



(6) PPP/PFI(公民連携)の活用についての考え方

民間の資金調達能力と技術ノウハウを活用して、財政負担の軽減と施設・サービスの品質向上を図るため、今後は、公共施設等の整備(新築・建替え・改修)及び運営において、施設の用途や再編のあり方を踏まえながら PPP/PFI(公民連携)導入の可能性を積極的に検討します。

PPP/PFI の導入においては、その効果を最大限に引き出すため、事業の成立性や費用対効果を検証するほか、民間事業者の参入意欲を引き出し官民が Win-Win の関係となる適切な役割分担及びリスク分担や、継続的なモニタリング体制の構築などに留意します。

(7) 議会や住民との情報共有等

公共施設等総合管理計画の目標や基本方針、策定後のスケジュールや各種の取組みに対するフォローアップの状況などについて、議会への情報の提供を行うほか、ホームページその他の媒体を通じて市民に積極的に情報の提供を行い、情報共有を図ります。

また、遊休施設を含む保有施設に関する情報を市民や民間企業に対して公開することで、官民協働による施設の利活用や転用の取組みへの参画を促します。

(8) 広域連携

利用者が市民に限定されず広域に及ぶ施設や、隣接する自治体と共同で運用経費が負担できる施設などは、五條市のみで整備・運用するのではなく、他の地方自治体と共同

して施設を相互利用するなど、広域的な連携を図る方法を検討していきます。

(9) 計画の進め方

本計画の主管課である「行政経営管理課」は、経営の視点から公共施設の総合企画及び活用を図りつつ、本計画の総括的な進行管理を行うこととします。