

東大阪市公共施設マネジメント推進基本方針

平成 25 年 11 月

東 大 阪 市

目 次

I. はじめに	1
1. 目的	1
II. 基本方針	2
1. 公共施設マネジメントを推進するための3つの基本方針	2
III. 今後の取り組み	3
1. 適正な維持管理による公共施設の長寿命化の実現	3
2. 社会情勢の変化を踏まえた公共施設の総量縮減	4
3. 民間との連携による効率的、持続可能な市民サービスの提供	6
IV. 今後の課題	8
1. 公共施設マネジメント推進基本方針を実現する上での課題	8

1. はじめに

1. 目的

(1) 公共施設マネジメントの必要性

本市では、高度経済成長期以降急激に増加してきた人口や、市民ニーズの多様化に対応するため、これまで積極的に公共施設^{注1}を整備してきた結果、本市が保有する公共施設は約900棟、床面積では約103万㎡にも及びます。その多くは老朽化が進んでおり、耐震性に課題を有する可能性があるものは全体の約6割を占めています。仮に現在保有する公共施設について、築40年経過した時点ですべて更新し続けると、今後75年間で約9,290億円、平準化したとしても、年度平均で約124億円もの費用を投入する必要があります。これは本市の平成23年度普通会計決算における建設事業費(道路、公園等のインフラ整備を含む)の約99億円を超える金額となるため、現実的に負担できる金額ではありません。また、今後の本格的な人口減少社会の到来等により、本市の財政状況は緊迫の度合いを強めていくことが想定され、財務の視点を十分踏まえながら公共施設の供給や運営について検討していく必要があります。

しかし、将来的な市民ニーズも視野に入れて検討した結果、必要となる公共施設については、当然の事ながら、新設や更新を推進しなければなりません。

今後、東大阪市の将来世代に負の遺産を残さないためには、公共施設の質的・量的な最適化を行っていく必要があります。

本市では、公共施設を通じたより良い市民サービスを提供していく上で、ファシリティマネジメント^{注2}の考え方にある「財務」「品質」「供給」等の観点をバランスよく取り入れ、統一的な考え方や方針、取り組み手法等を用いながら、長期的な視点に立って公共施設の最適化を進める「公共施設マネジメント」に取り組んでいきます。

(2) 公共施設マネジメント推進基本方針の目的

公共施設マネジメントに取り組む上で、本市では「持続可能な市民サービスの提供」をコンセプトとし、市民が将来にわたって安全・安心にサービスを楽しむことができるような公共施設の整備・維持管理・運営を行うため、質・量の両面で最適化を図っていきます。

公共施設の最適化を計画、実行していくための基本方針として「東大阪市公共施設マネジメント推進基本方針」を位置付けるものですが、今後の社会情勢や市民ニーズの変化に柔軟に対応し、必要に応じて見直しを行っていきます。

II. 基本方針

1. 公共施設マネジメントを推進するための3つの基本方針

本市を取り巻く社会情勢及び公共施設の現状を踏まえ、本市では今後、以下に示す3つの基本方針に従って公共施設のマネジメントに取り組みます。

方針 1

適正な維持管理による公共施設の長寿命化の実現

公共施設の安全性や機能性を確保した施設の長寿命化を推進します。
今後、維持していく施設については、定期点検や耐震・劣化調査等の結果に基づき、計画的な改修を行う予防保全に転換することで施設の長寿命化を図ります。

方針 2

社会情勢の変化を踏まえた公共施設の総量縮減

現在の公共施設総量を維持し続けることは、財源的に非常に困難であることから公共施設の総量縮減を図ります。しかし、将来的な市民ニーズを視野に入れ検討した結果、必要となる公共施設については新設や更新を行います。その際、同種の機能を持つ施設の集約や、異なる機能を持つ施設の複合化を推進します。
また、市民ニーズの薄れた公共施設については転用・廃止を検討する等、市民サービスを維持しながら市が所有する公共施設の総量縮減を推進します。

方針 3

民間との連携による効率的、持続可能な市民サービスの提供

市の財政負担の抑制や平準化を行い、効率的で持続可能な整備を可能とする民間活力の更なる導入を推進します。
今後、ライフサイクルコストの縮減のため、新たな施設の整備・維持管理・運営は、PFIに代表される民間活力の導入を図ります。
また、将来的な公共施設用地として確保する必要性のある土地については、定期借地権設定による貸付等を行うことで有効活用を図り、また、今後、市として利活用しない土地については売却する等、新たな財源確保を図ります。

III. 今後の取り組み

1. 適正な維持管理による公共施設の長寿命化の実現

取り組み内容	具体的な取り組み
(1) 適正な維持管理の推進	・ 公共施設の劣化状況・不具合の把握 ・ 事後保全から、保全計画に基づいた予防保全への転換
(2) 既存公共施設の長寿命化	・ 公共施設の長期間活用 ・ 施設更新の抑制による財政負担額の縮減と環境負荷の低減
(3) 公共施設の安全性の向上と機能性の確保	・ 耐震改修促進計画に沿った耐震診断・改修の推進 ・ 社会情勢の変化に適応した機能性の確保

(1) 適正な維持管理の推進

● 公共施設の劣化状況・不具合の把握

本市ではこれまで、公共施設の維持管理は各所管課が個別に対応しており、施設の劣化や不具合についての全体の状況等、施設情報を十分に把握できていませんでした。また、全ての公共施設を一様に長寿命化することは財源的にも現実的でなく、将来にわたって使い続けることが有効と考えられる公共施設を選別していく必要があります。

今後は、施設機能を良好に保つため、公共施設に対する日常的な点検活動を推進し、全体の施設情報を十分に把握します。

● 事後保全から、保全計画に基づいた予防保全への転換

本市ではこれまで、施設に不具合が生じてから対応する、いわゆる「事後保全」での対応が行われてきました。

しかし、将来にわたって使い続けることが有効と考えられる公共施設に対しては、「建物は、手を入れながら使い続けていくもの」という考え方をもち、円滑に市民サービスを提供していく必要があります。

今後は、各施設における適切な保全計画を策定し、定期点検や耐震・劣化調査等の結果に基づき、長期的な視点に立った改修を行う、いわゆる「予防保全」の考え方を取り入れ、効率的・効果的な資源投入を行います。

(2) 既存公共施設の長寿命化

● 公共施設の長期間活用

本市ではこれまで、整備されてから30年～40年程度で公共施設の建替えを実施したものもありましたが、施設の長期間活用を図る上では、構造躯体^{注3}と比べ耐用年数

の短い建築設備の更新等について大規模修繕^{注4}を実施していくことで、無理のない公共施設の長期間活用を行います。

いわゆる「スクラップアンドビルド」ではなく、「使える施設はできるだけ長く使い続ける」という考え方のもとで、施設の耐震化や劣化対策を進め、優良な公共施設の長期間活用を図ります。

- **施設更新の抑制による財政負担額の縮減と環境負荷の低減**

公共施設を長期間活用することで、施設更新を抑制し、それにかかる費用の総額を縮減します。その結果、必要な施設の更新を前倒しすることも可能であり、財政負担の平準化を図ることもできます。

また、施設更新を抑制することで、施設整備に係る資材、エネルギーを縮減し、環境負荷の低減を図ります。

(3) 公共施設の安全性の向上と機能性の確保

- **耐震改修促進計画に沿った耐震診断・改修の推進**

本市の公共施設のうち、床面積で約6割の施設が、耐震性に課題を有している可能性があることから、「東大阪市住宅・建築物耐震改修促進計画^{注5}」を着実に遂行し、耐震性の低い可能性のある施設については、耐震診断・耐震改修を計画的に進め、公共施設の安全性の向上を図ります。

- **社会情勢の変化に適応した機能性の確保**

公共施設を長期間活用するためには、社会情勢の変化に適応した機能を確保する必要があることから、日々の維持管理や大規模修繕の際には、その時々^{注5}の社会情勢に適応した機能性が確保されているかどうか検証します。

2. 社会情勢の変化を踏まえた公共施設の総量縮減

取り組み内容	具体的な取り組み
(1) ソフト・ハード両面の公共施設の現況把握	・ 公共施設の利用状況の把握 ・ 施設の運営費、維持管理費の把握
(2) 施設の機能・役割の見直しによる、統廃合を含めた施設の再配置	・ 施設の維持、転用、更新、廃止の分類 ・ 人口減少及び財政の状況を見据えた公共施設の縮減 ・ 公共施設の機能集約・複合化の推進
(3) 市民ニーズの把握	・ 施設再編、運営等に関する幅広い市民意見の把握

(1) ソフト・ハード両面の公共施設の現況把握

- **公共施設の利用状況の把握**

本市の公共施設の多くは昭和40年～50年代に整備されており、公共施設の当初の設置目的と現在の利用形態が合致しているかどうかを確認する必要があります。

今後の市民ニーズに応えるため、利用者数や稼働状況等、公共施設の利用状況の把握に努めます。

- **施設の運営費、維持管理費の把握**

公共施設の利用状況と併せて、施設の運営費や維持管理費を確認し、公共施設の運営に要しているコストを把握することで、効率的なサービスを提供するための基礎的情報を収集します。

(2) 施設の機能・役割の見直しによる、統廃合を含めた施設の再配置

- **施設の維持、転用、更新、廃止、の分類**

公共施設の老朽化の状況や利用状況、運営・維持管理費等のソフト・ハード両面の情報を総合的に判断しながら、施設の維持、転用、更新、廃止等の分類を行います。

- **人口減少及び財政の状況を見据えた公共施設の縮減**

今後の本格的な人口減少社会の到来により、現状の公共施設総量を維持していくことは、市民サービスを提供する上で効率的ではありません。

そのため、公共施設のソフト・ハード両面の現況を把握した結果、社会情勢の変化により施設の当初の設置目的から乖離が生じている施設や、運営、維持管理の上で非効率が生じている施設については、統合・廃止を含めた検討を進め、本市の厳しい財政状況を勘案して、公共施設総量を長期的に縮減します。

- **公共施設の機能集約・複合化の推進**

公共施設総量の縮減を図るため、施設の廃止による単純な床面積の縮減を推し進めると、市民サービスの低下を招く恐れがあります。

そのため、これまでのように一つの機能に一つの施設を対応させるのではなく、同種の機能を集約することや、異なる機能を複合化することで相乗効果が見込める施設については、公共施設全体の効率化の観点から、施設の新設、更新や大規模修繕の機会を捉えて集約・複合化を図り、市民サービスの質を維持しながら施設総量を縮減します。

(3) 市民ニーズの把握

- **施設再編、運営等に関する幅広い市民意見の把握**

公共施設をよく利用する団体や市民だけではなく、日ごろ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。

今後、施設が整備された歴史的経緯を踏まえるとともに、可能な限り幅広い市民の声を聞きながら、公共施設の再編や運営のあり方について検討します。

3. 民間との連携による効率的、持続可能な市民サービスの提供

取り組み内容	具体的な取り組み
(1) 施設のライフサイクルコストの縮減	<ul style="list-style-type: none"> ・PFI方式等の民間活力の導入による施設の整備費、運営費、維持管理費の縮減 ・将来的な施設総量縮減を見越した賃貸借方式等の活用
(2) 市民サービスの質的向上と継続性の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・施設運営時の民間活力の導入によるサービス向上 ・将来的な公共施設用地の確保
(3) 官民の適切な役割分担の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・民間・NPO法人等、新たな公共の担い手への事業移管 ・柔軟で弾力的な市有財産の活用

(1) 施設のライフサイクルコストの縮減

● PFI方式等の民間活力の導入による施設の整備費、運営費、維持管理費の縮減

本市ではこれまで、公共施設の整備について、市が直接整備し、完成後の運営についても市が直営で行ってききましたが、近年、一部施設の運営については指定管理者制度^{注6}など民間活力の導入を行っています。

今後、新たに施設を整備する際には、PFI^{注7}方式に代表される民間活力の導入を図り、公共施設の整備や運営、維持管理に民間資金・ノウハウ（経営、技術など）を積極的に取り入れることでライフサイクルコスト^{注8}を縮減し、効率的、効果的な市民サービスの提供に努めます。

● 将来的な施設総量縮減を見越した賃貸借方式等の活用

公共施設の整備については、土地取得費や建設費等に多額の初期投資を必要とし、また、整備後はメンテナンス等長年にわたり継続的に費用を投じる必要があります。

しかし、今後は将来的な人口減少や、市民ニーズの変化を考慮して、これまでのように市が直接整備するだけでなく、民間事業者の建てた施設を借り上げる賃貸借方式等を活用することで、期間を限定した公共施設の供給等、効率的かつ弾力的、また、将来的な施設総量縮減を見越した公共施設の整備を図ります。

(2) 市民サービスの質的向上と継続性の確保

● 施設運営時の民間活力の導入によるサービス向上

公共施設の運営については、本市でもこれまで指定管理者制度など民間活力を導入しています。

今後は指定管理者制度の更なる導入や、市の直営から独立採算による民営への転換、運営を含むPFI方式の導入等、民間による多様で柔軟な施設管理手法を採用することで、コストの縮減を図りながら質の高いサービスを提供します。

● 将来的な公共施設用地の確保

施設の統合・廃止によりできた土地や建物等の市有財産は、財源確保のため有効活用を進めますが、市民サービスの継続性を考慮し、将来的に必要な公共施設用地については、定期借地権^{注9}設定による賃貸等を活用しながらその確保に努めます。

(3) 官民の適切な役割分担の推進

- **民間・NPO 法人等、新たな公共の担い手への事業移管**

市民ニーズがあり民間施設で代替機能を担えるものや、民間でサービス提供した方が効率的なものについては、市民サービスを提供する上での官民の役割分担の検討を進め、民間や NPO 法人等の新たな公共の担い手への事業移管を推進し、市民サービスの維持・向上に努めます。

- **柔軟で弾力的な市有財産の活用**

公共機能と民間機能を併設することで相乗効果が見込める施設については、これまでのように公共施設として単独で整備するだけでなく、民間活力を導入した施設の複合化を推進していきます。

また、施設総量を縮減してできた土地や建物等の市有財産は、積極的に民間への賃貸や売却を図ることとし、まちの活性化を実現するとともに新たな財源を確保し、公共施設の整備や運営の財源に充当していきます。

IV. 今後の課題

1. 公共施設マネジメント推進基本方針を実現する上での課題

(1) 公共施設を新設・更新する場合の具体的検討

既存の公共施設はできる限り長寿命化を図りながら有効活用していきますが、全てを一様に長寿命化することは財源的にも現実的ではありません。また、今後の社会情勢に合わせて、新たな市民ニーズに対応した施設を整備する必要も想定されます。

今後、公共施設の新設や更新に併せて、周辺公共施設の利用状況や市民ニーズを把握し、施設のあり方の検討を行った上で、同種の機能を持つ施設の集約や、異なる機能を持つ施設の複合化を推進することにより、施設の総量縮減を実現していく必要があります。

(2) 財源の確保

今後の公共施設の更新及び維持管理には膨大な費用を要します。そのため、基本方針に基づく公共施設の運用を行っていく必要がありますが、それでもなお公共施設の老朽化や社会情勢の変化等に対応しながら、「持続可能な市民サービスの提供」を実現していくためには、現状の予算での対応には相当な困難が想定されます。

そのため、基本方針にある有効活用以外に、施設の省エネルギー化等による維持管理費の削減、市庁舎等の余裕スペース等への自動販売機の設置、モニター広告、ネーミングライツ等による市有財産を活用した新たな財源を確保していく必要があります。それら新たな財源については、基金に積み立てる等、将来の公共施設にかかる予算を見据えた運用を行っていく必要があります。

(3) 東大阪市全体としての取り組み

「 . 今後の取り組み」を実践していくためには、行政だけではなく市民の理解と協力を得ながら、東大阪市全体で「公共施設マネジメント」に取り組んでいく必要があります。

行政においては、一所属だけで実践できるものではなく、公共施設を所管する各所属と、企画、財務、建築部門等の所属が情報を共有し、有機的に連携しながら「公共施設マネジメント」に取り組んでいく必要があります。

また、「持続可能な市民サービスの提供」を行っていくためには、可能な限り幅広い層の市民の声を聞きながら、公共施設の再編や運営のあり方について検討し、痛みを伴う場合もありますが、東大阪市全体としての取り組みとする必要があります。

用語集

注 1：公共施設

市有又は借り上げている建築物及びその設備(土地を含む)のことです。

注 2：ファシリティマネジメント

経営戦略的な視点から、総合的かつ統括的に公共施設の整備や管理運営を行うことで、施設経費の最小化や施設効果の最大化を図ろうとする活動です。

注 3：構造躯体

建物の構造体を構成する柱や梁のことです。

注 4：大規模修繕

日常的に行われている修繕工事とは別に、十年から数十年に一度施設全体に対して修繕工事を行うことです。外壁の修繕や設備機器の更新等を行い、建物の機能劣化や機能の陳腐化を防止します。

注 5：東大阪市住宅・建築物耐震改修促進計画

平成 18 年の「建築物の耐震改修の促進に関する法律」の改正により、地方公共団体にも耐震改修促進計画の策定が義務付けられたことから、市民の生命と財産の保護を図ることを目的に平成 20 年 3 月に策定したものです。

注 6：指定管理者制度

平成 15 年の「地方自治法」改正により、民間事業者などに公の施設の管理を代行させることができる制度です。民間においても十分なサービスを提供する能力を有する事業者が増加していることや、多様化する住民ニーズに的確に対応し、効果的、効率的に運営するために本市でも採用しています。

注 7：P F I

Private-Finance-Initiative(プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)の略で、公共事業を実施するための手法の一つです。民間の資金と経営能力・技術力(ノウハウ)を活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行う公共事業の手法です。

注 8：ライフサイクルコスト

建物を企画・設計・建築し、その建物を維持管理して、最後に解体・廃棄するまでの、建物に要する費用の総額のことです。

注 9：定期借地権

契約期間の延長がなく、建物を取り壊して更地にして返還する必要がある借地権のことです。

