

五所川原市 公共施設等総合管理計画

平成27年10月

— 青森県五所川原市 —

目 次

1. 五所川原市公共施設等総合管理計画について	1
(1) 策定の目的	
(2) 対象施設及び計画期間	
2. 市の概要	2
(1) 市の概況	
(2) 市の人口の推移	
3. 市の財政状況	4
(1) 歳入決算額の推移と現状	
(2) 歳出決算額の推移と現状	
(3) 今後の財政状況	
4. 公共施設等の現状と課題	6
(1) 公共施設等の現状	
(2) 公共施設等の今後の課題	
5. 適正管理に関する基本的な考え方	13
(1) 既存施設の統合や廃止等による総資産量の適正化	
(2) 長寿命化及び耐震化の推進	
(3) 民間活力の活用	
6. 実行体制の整備	14
(1) 本計画と個別施設計画の関係	
(2) 固定資産台帳及び施設カルテの整備	
(3) 個別施設計画の策定	
(4) 個別施設計画に記載する内容	
(5) フォローアップの実施	
(6) 職員の意識改革の実施	
(7) 広域的な連携事業の推進	
用語説明	16

1. 五所川原市公共施設等総合管理計画について

(1) 策定の目的

財政状況が厳しさを増す中、公共施設等^{*1}の老朽化が進んでいます。老朽化が進むと倒壊等の人命に関わる被害につながる危険性が高まるため、適切なタイミングで改修、更新を行うことは市民に安全・安心な施設サービスを提供するうえで最優先とすべき課題です。

昭和 30 年代から 40 年代後半にかけて、わが国は高度経済成長期が続き、本市においても、この時期から多くの公共施設等が整備されてきました。しかし、これらの時期に整備された公共施設等は、順次、更新の時期を迎えていくことになり、その経費は膨大な財政負担として本市の今後の行財政運営に極めて大きな影響を及ぼすことが見込まれます。

本市の財政状況に目を向けると、人口減少などによる市税収入の伸び悩みや少子高齢化などに伴う社会保障費の増加など、厳しい財政状況が見込まれており、その中で公共施設等の維持更新費を適正な水準にすることは、健全な財政運営のために避けて通ることのできない取り組みです。

今後、人口減少などにより公共施設等の利用需要が変化していく中、単に公共施設等の廃止、縮小を推進するのではなく、公共施設等をできるだけ長持ちさせ、中長期的な視点で効果的・効率的に整備・管理運営を行うことで、市民が安心・安全で持続的に公共施設等を利用できるよう、財政負担の軽減・平準化などを通じて、公共施設等の最適な量と質、配置を実現するために本計画を策定します。

(2) 対象施設及び計画期間

本計画の対象施設は、庁舎や小中学校、公営住宅などの公共施設のみならず、道路や橋梁、上下水道施設などのインフラ施設も対象とします。

また、計画期間は、本市の状況や更新・統廃合・長寿命化の対象とする施設の特性などを考慮した結果、平成 27 年度(2015 年度)から平成 56 年度(2044 年度)までの 30 年間とします。

ただし、計画期間内であっても必要に応じ適宜見直すものとします。

2. 市の概要

(1) 市の概況

本市は、五所川原地域、金木地域及び市浦地域の 3 地域で構成され、総面積は 404.18km²となっています。五所川原地域及び金木地域は、青森県津軽平野のほぼ中央に位置し、東は津軽山地の稜線を境に県都青森市と蓬田村、西は岩木川を挟んでつがる市、南は鶴田町と板柳町、北は中泊町中里地域に接しています。また、市浦地域は、中泊町中里地域を挟んで北西部に位置し、東は今別町と外ヶ浜町蟹田地域、南はつがる市と中泊町中里地域、北は中泊町小泊地域と外ヶ浜町三厩地域に接しており、西側には日本海が広がっています。

本市の五所川原地域及び金木地域は、東側の標高約 400～600m級の山々が連なる津軽山地の稜線部から西側へ向かい、市域中央部付近の平野部に至るまで山地、丘陵地と続き、さらに本市の西側を南北に貫流する岩木川まで平野部が続いています。

また、市浦地域は、北側から東側にかけて大部分が山地で、西側は日本海に面し、南側には十三湖を擁した自然豊かな地域です。

本市の気候は、日本海の影響を受ける典型的な日本海型気候です。夏は比較的温暖ですが、最高気温が 35 度を超えることもあります。冬は平均気温がマイナスとなり、強い北西季節風と降雪による地吹雪が特徴となっています。

(2) 市の人口の推移

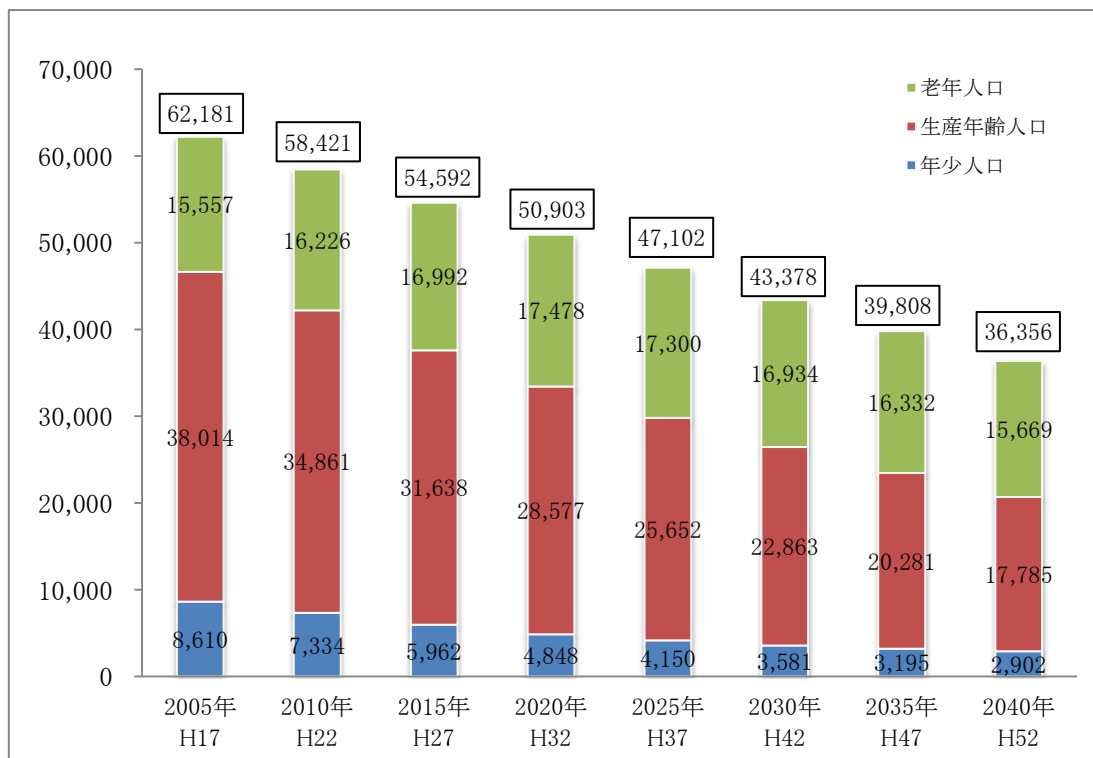
総務省統計局における「人口の推移と将来人口」によると、全国では、昭和 45 年の国勢調査時に 1 億人を突破し、その後上昇を続け、平成 20 年に 1 億 2,808 万人に達しました。しかしその後は減少に転じ、平成 57 年には再び 1 億人程度へ減少するものと予測されます。

本市においては平成 17 年には 6 万 2,181 人の人口でしたが、平成 52 年には 3 万 6,000 人程度まで減少するものと見込まれており、その後も減少傾向が続くものと思われまます。

また、年齢構成割合を平成 17 年と平成 52 年とで比較すると、年少人口(0 歳～14 歳)は 13.8%から 8.0%へ、生産年齢人口(15 歳から 64 歳)は 61.1%から 48.9%へ減少しているのに対し、老年人口(65 歳以上)は 25.0%から 43.1%へ増加しており、少子高齢化がますます進んでいくものと推測されます。

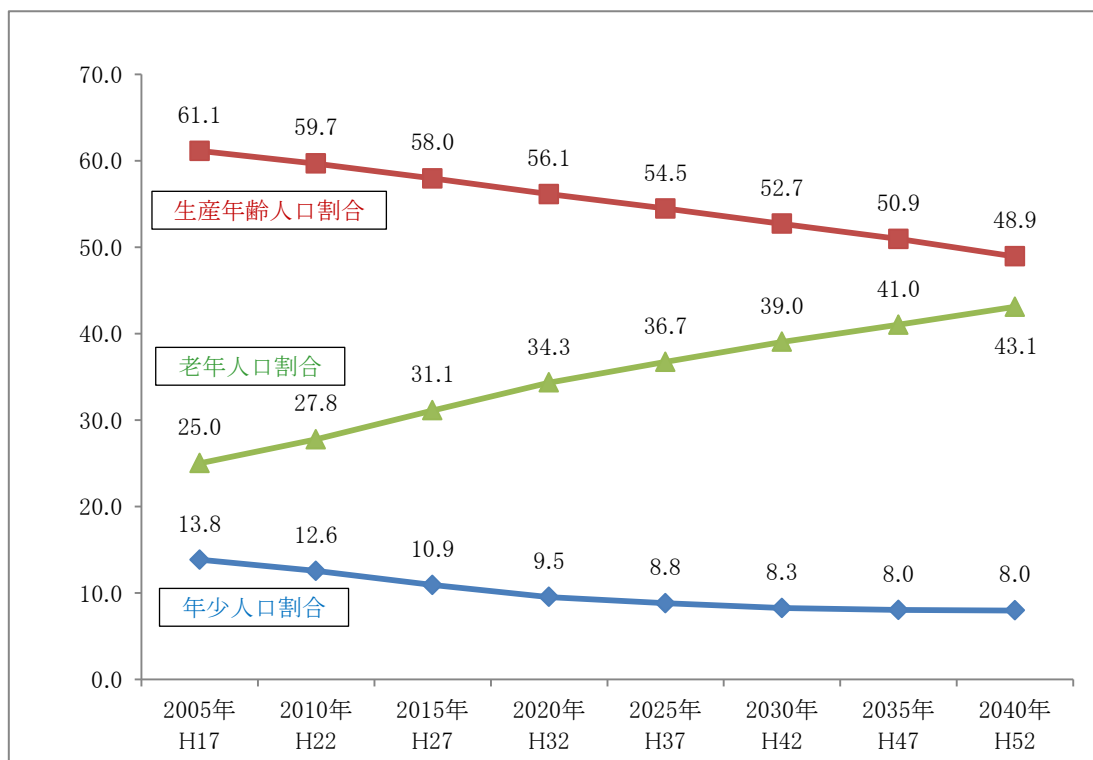
【図1 市の人口の推移】

(単位:人)



【図2 市の年齢構成割合の推移】

(単位:%)



※出典:図1、図2ともに、平成17年、平成22年は国勢調査、平成27年以降は国立社会保障・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)」を参照

3. 市の財政状況

(1) 歳入決算額の推移と現状

主な自主財源^{※2}である市税収入については、直近5年間は52億円程度となっていますが、先に触れたとおり、本市の人口は減少傾向にあるため、個人市税などの減少が懸念されます。

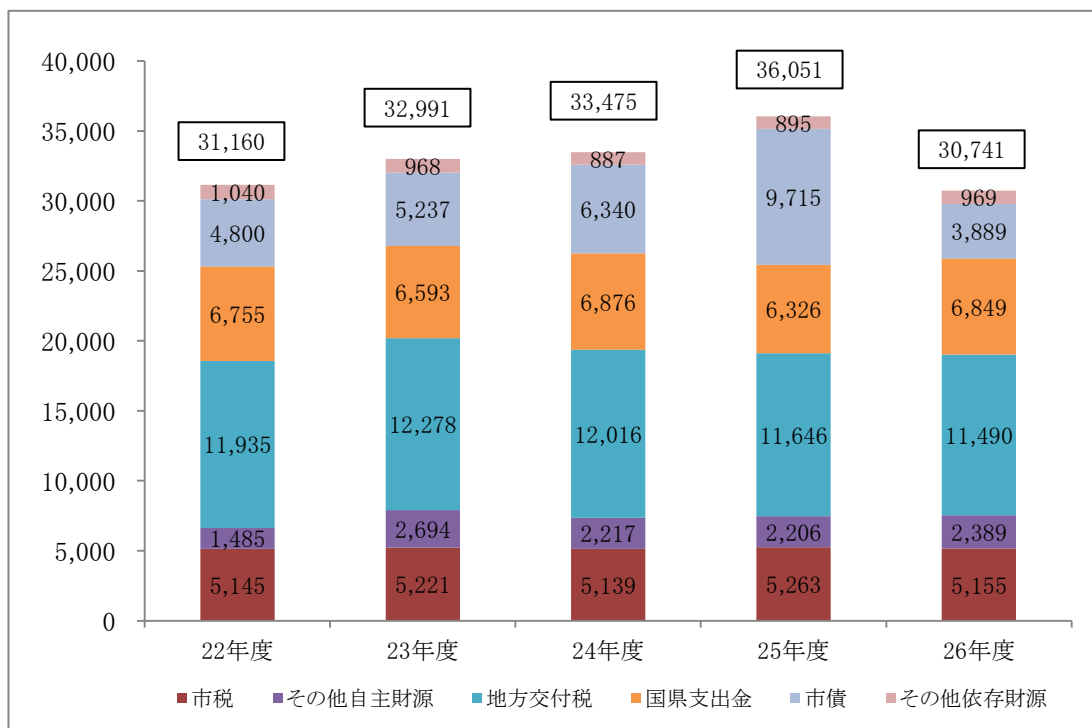
市債については、つがる総合病院建設など、大型建設事業がここ数年続いており、伸びが大きくなっています。

本市の歳入の約3割強を占める地方交付税は、合併算定替^{※3}により旧3市町村の合算額を措置されていましたが、平成27年度以降段階的に縮減されます。

市税などの自主財源の比率は、平成26年度決算では約25%となっており、地方交付税など国の施策等の影響を受けやすく、財政運営の自主性が低い状態にあります。

【図3 普通会計における決算の推移(歳入)】

(単位:百万円)



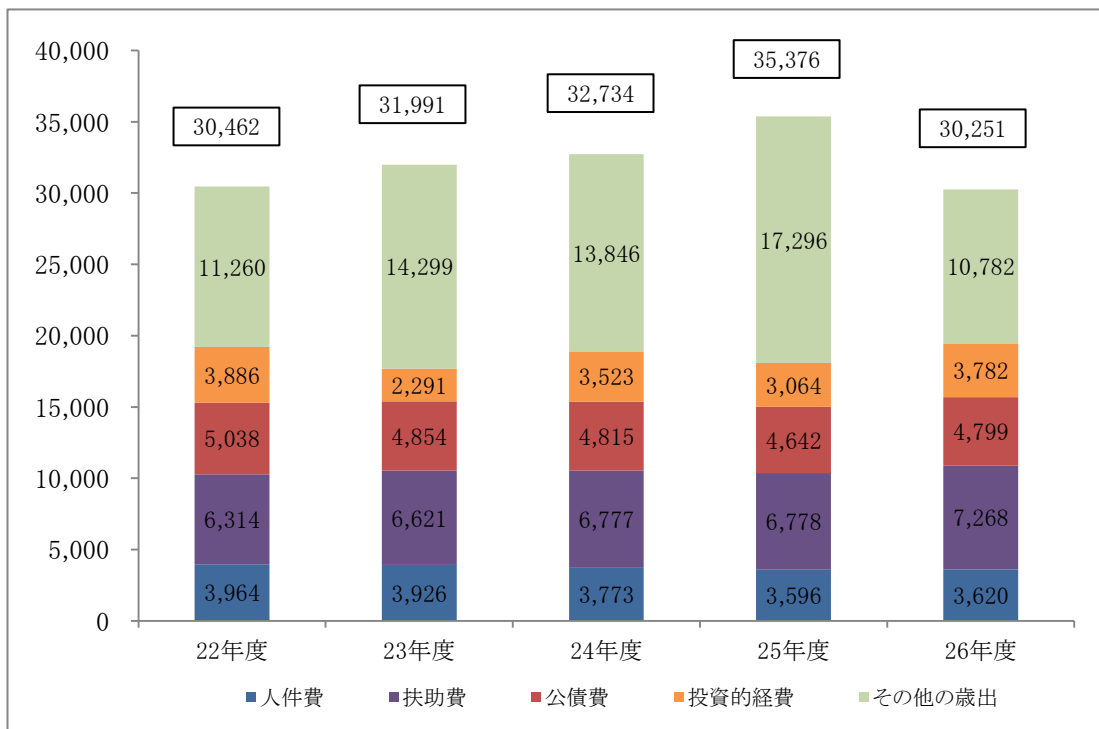
(2) 歳出決算額の推移と現状

人件費については、定員適正化計画を策定し、計画的に人員の削減を進めているため減少傾向にあります。障害福祉サービス費や生活保護費などの扶助費は、増加傾向に歯止めがかからない状態で増え続けており、今後もこの傾向は変わらないものと予測されます。

人件費、扶助費、公債費を合わせた義務的経費の割合は平成26年度決算において5割台となっており、財政の硬直化の度合いが高い状況にあります。

【図4 普通会計における決算の推移（歳出）】

（単位：百万円）



(3) 今後の財政状況

市税収入は人口減少の影響もあり、引き続き減少傾向が見込まれます。地方交付税についても合併算定替の段階的な縮減等により減少傾向となっている一方、市債は建設事業の増により増加傾向となっています。

人件費については、定員適正化計画を策定し、計画的に人員減を図ることとしています。扶助費、公債費が増加しており、義務的経費全体としては、増加するものと見込まれます。

地方公共団体の財政の健全化に関する法律による財務指標については、実質公債費比率、将来負担比率ともに平成30年度前後をピークに引き上げる見込みですが、早期健全化基準は下回る見込みです。

こうした状況を見据え、公共施設等の維持更新費を適正な水準とすることを始めとした各種の取り組みが必要です。

4. 公共施設等の現状と課題

(1) 公共施設等の現状

① 公共施設

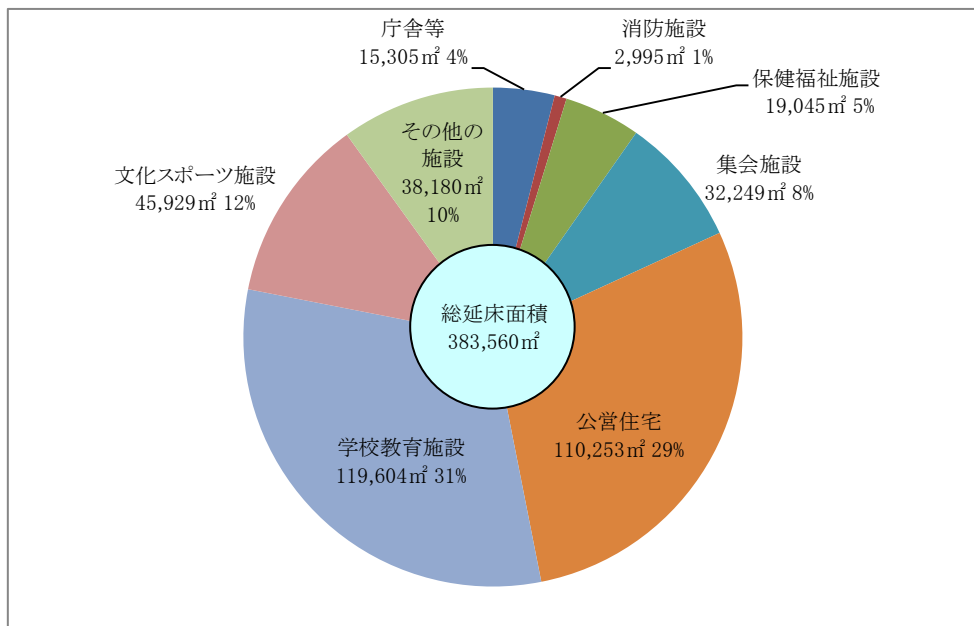
本市が保有する公共施設の総延床面積は、平成 27 年 3 月 31 日現在で 383,560 m²です。

分野別では、学校教育施設が 119,604 m²、公営住宅が 110,253 m²、文化スポーツ施設が 45,929 m²、集会施設が 32,249 m²などとなっており、延床面積の割合は学校教育施設が 31%、公営住宅が 29%、文化スポーツ施設が 12%、集会施設が 8%などとなっています。

【表1 公共施設分類】

	施設名	内 訳
一般施設	庁舎等	本庁舎、支所など
	消防防災施設	消防屯所、水防・防災倉庫など
	保健福祉施設	保育所、老人福祉施設、保健センター、診療所など
	集会施設	公民館、集会所、コミュニティ施設など
公営住宅		公営住宅
教育文化施設	学校教育施設	小学校、中学校、高等学校、学校給食センター
	文化スポーツ施設	文化会館、図書館、体育館、野球場など
その他の施設		一般廃棄物最終処分場、火葬場、倉庫、公衆トイレなど

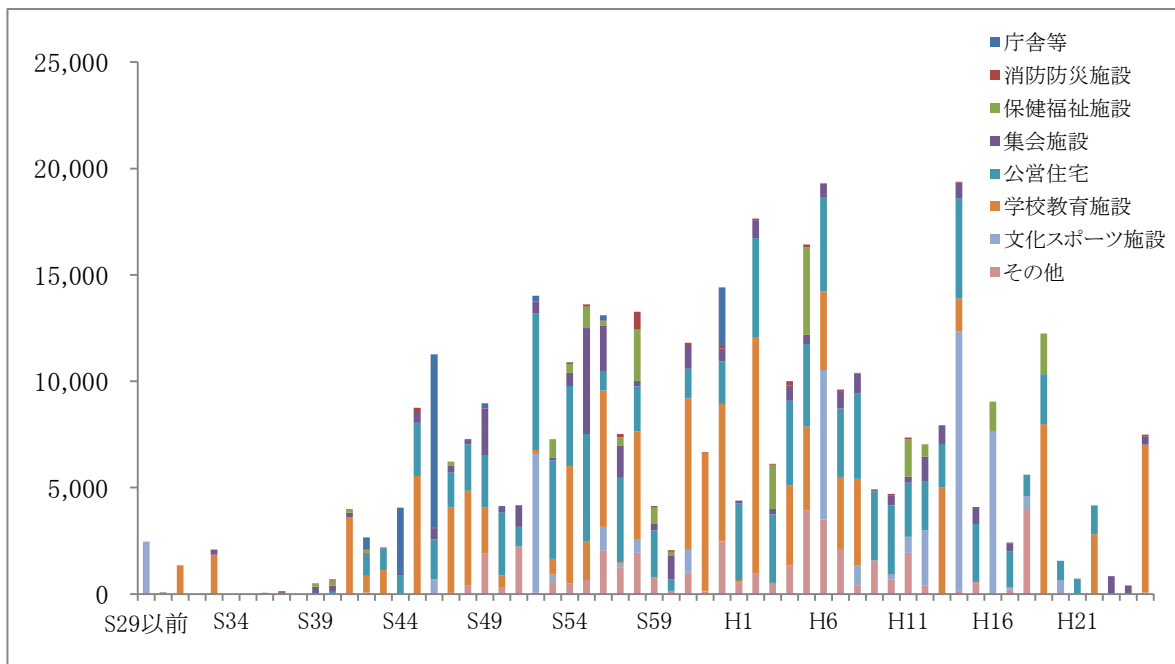
【図5 公共施設の分野別延床面積及び割合】



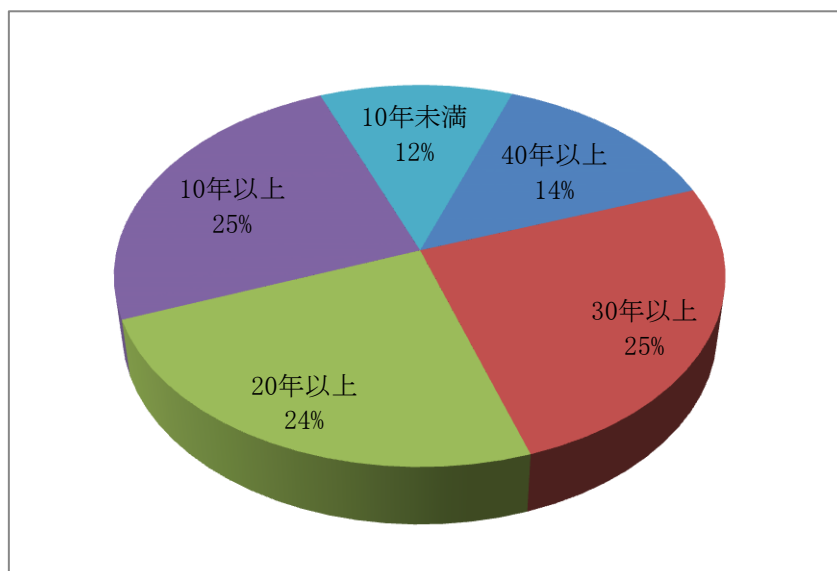
これらの施設を建設年別延床面積で見ると、昭和 50 年代から平成 6 年頃にかけて集中的に整備されており、大規模改修の目安とされる建設後 30 年を経過した公共施設は、全体の 39%を占めており、老朽化に伴い、大規模改修等の更新時期が集中し大きな財政負担が予想されます。

【図6 建設年別公共施設延床面積】

(単位：㎡)



【図7 建設年別延床面積の割合】



②インフラ施設

【表2 インフラ施設分類】

	施設名	内 訳
道路・橋梁	市道	市道延長 639,677m, 市道面積 3,751,673 m ²
	橋梁	191 橋 (15m 未満 129 橋、15m 以上 62 橋)、
	農道	農道延長 48,179m
	林道	林道延長 61,250m
公園施設	都市公園	22 か所 (総面積 1,362,625.4 m ²)
	その他の公園	38 か所 (総面積 494,783.41 m ²)
上下水道施設	上水道	総延長 469,041m (導入管 2,908m、送水管 11,833m、配水管 454,300m)、浄水場 (2 か所)、取水塔 (1 か所)、配水池 (6 か所)、調整池 (2 か所)、取水ポンプ (5 か所)
	下水道	総延長 170,251m (コンクリート管 22,520m、塩ビ管 138,889m、その他 8,842m)、浄化センター (2 か所)、農業集落排水処理施設 (3 か所)、漁業集落排水処理施設 (1 か所)

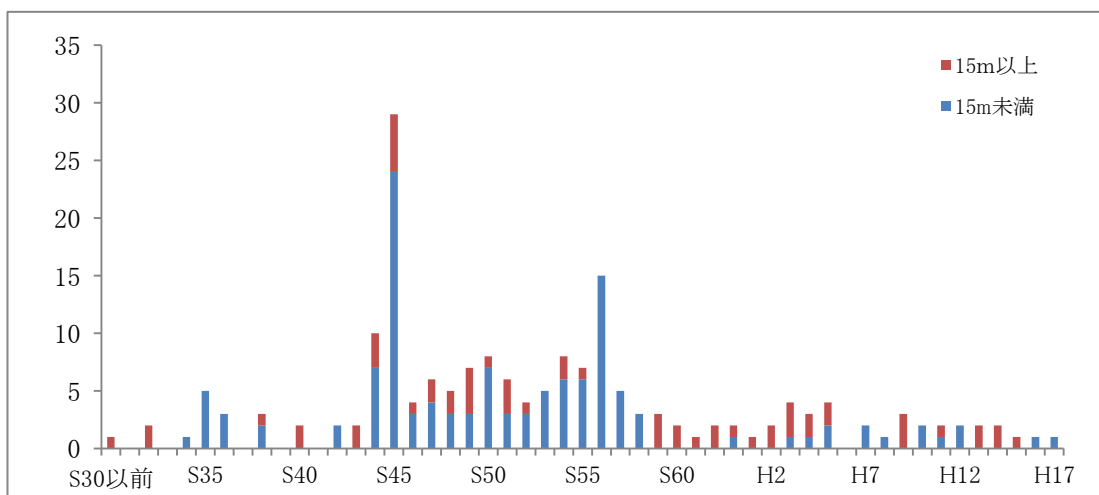
○市道、橋梁、農道、林道

市道延長は 639,677m、農道延長は 48,179m、林道延長は 61,250m となっています。

橋梁については、15m 未満が 129 橋、15m 以上が 62 橋であり、そのうち約 7 割が昭和 56 年以前に整備されています。

【図8 年別橋梁整備数】

(単位: 橋)



※年度不明分 (15m 未満 4 橋、15m 以上 1 橋) を除く

○公園施設

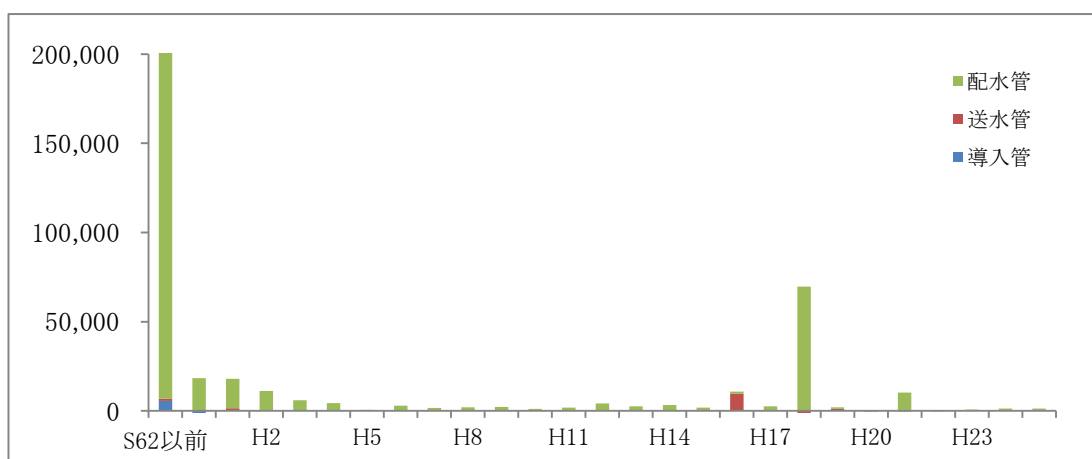
都市公園は22か所(総面積約136.3万㎡)、その他の公園は38か所(総面積約49.5万㎡)となっています。

○上水道施設

上水道の管路については、総延長が469,041m(導入管2,908m、送水管11,833m、配水管454,300m)となっており、また、施設については浄水場が2か所、取水塔が1か所などとなっています。

【図9 年別上水道管路整備延長】

(単位:m)

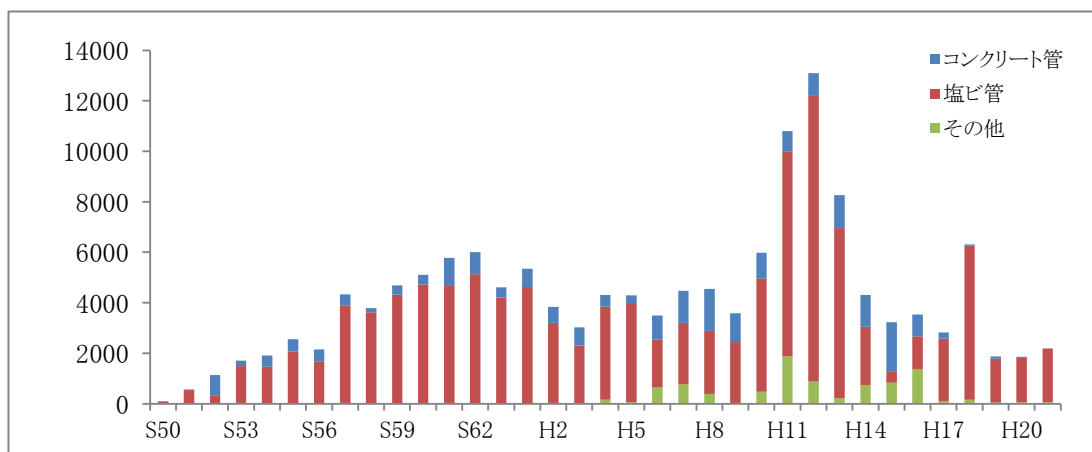


○下水道施設

下水道の管路については、総延長が170,251m(コンクリート管22,520m、塩ビ管138,889m、その他8,842m)で、施設については、浄化センターが2か所、農業集落排水処理施設が3か所、漁業集落排水処理施設が1か所となっています。

【図10 年別下水道管路整備延長】

(単位:m)



※年度不明分(24,643m)は除く

(2) 公共施設等の今後の課題

① 公共施設

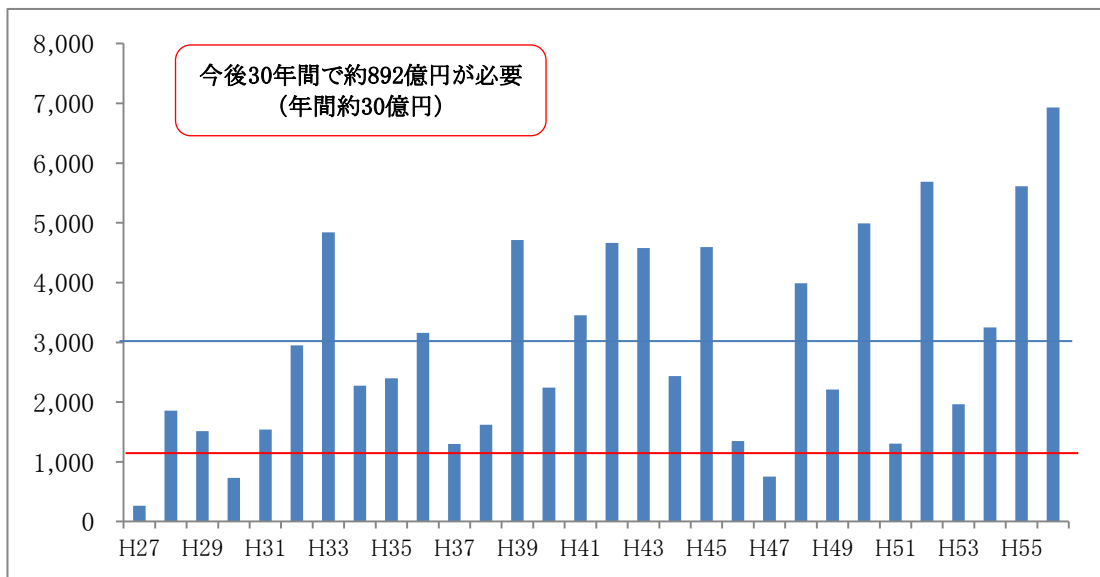
公共施設の老朽化は全国的な問題となっており、本市においても急速に老朽化が進行しています。財政状況が厳しい中、老朽化に対応するため、公共施設をどのように維持管理していくのが課題となります。

公共施設について、以下の前提条件で試算すると、向こう 30 年間で総額約 892 億円(年平均約 30 億円)の維持更新費が必要となります。

一方で、本市の公共施設に対する過去 5 年間の維持更新費は年平均で約 11 億円となっており、現状では全ての施設の改修や更新の実施は困難です。

【図 11 今後 30 年間に要する将来の維持更新費用】

(単位:百万円)



※図 11 の青線は今後 30 年間で必要な維持更新費の年平均、赤線は過去 5 年間の維持更新費の年平均

<図 11 の前提条件>

- ① 現在保有する公共施設を全て保有し続けたとする。
- ② 建替え更新周期は 50 年とする。
- ③ 新たな施設は建設しないものとする。

②インフラ施設

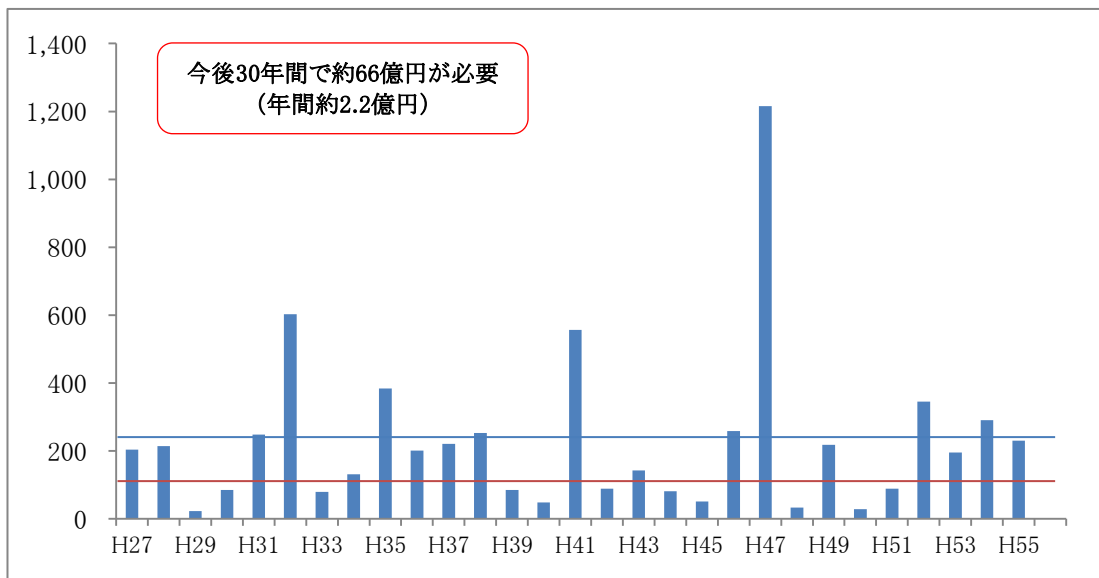
道路事業のうち特に橋梁などの構造物の中には、建設後 50 年以上経過しているものもあり、急速に老朽化が進行しています。

開設から相当な年数を経過している公園については、遊具などの園内施設の老朽化による損傷が目立っており、今後、地域ニーズに合わせた公園整備が必要です。

上下水道施設においては、管路布設後 30 年を経過しているものも多くみられ、今後、維持更新が必要となります。

これらのインフラ施設は、社会経済活動や地域生活を支える社会基盤としての役割が大きく、防災対策としても重要な役割を担っていることから、毎年一定規模の維持更新費用がどうしても必要です。厳しい財政状況の下、いかに計画的かつ効率的に維持管理していくかが課題となります。

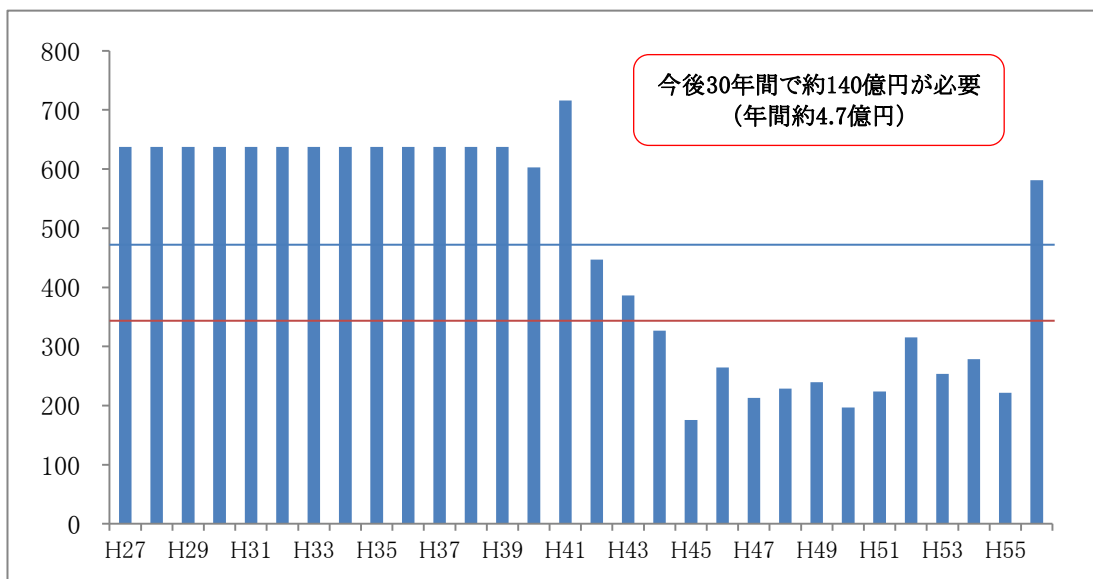
【図 12 今後 30 年間に要する将来の維持更新費用(橋梁)】 (単位:百万円)



※図 12 の青線は今後 30 年間で必要な維持更新費の年平均、赤線は過去 5 年間の維持更新費の年平均

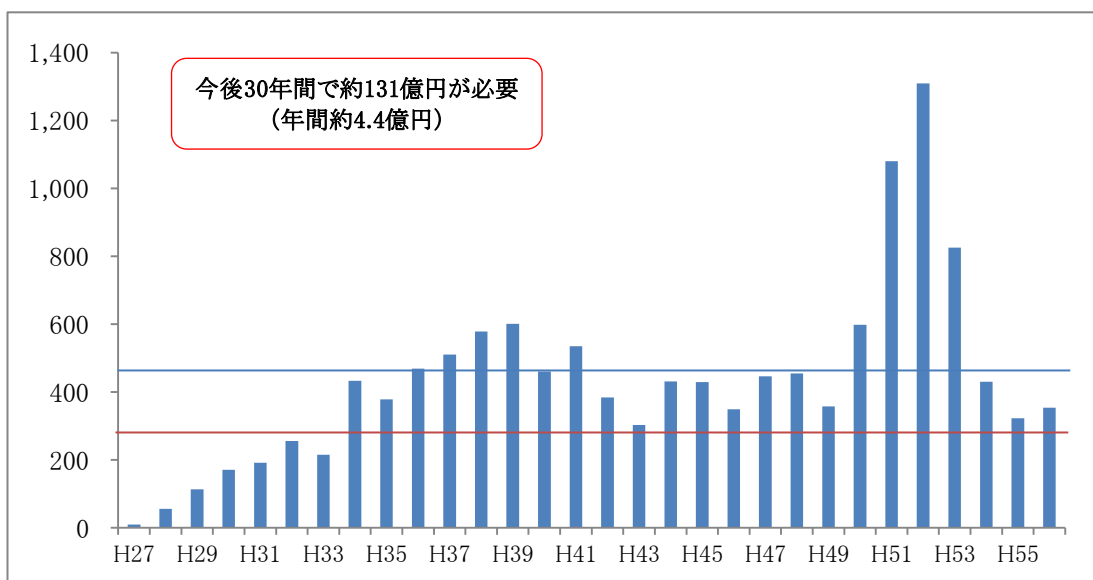
耐用年数 50 年、更新費用 40 万円/m²で算出すると、今後 30 年間に約 66 億円(年 2.2 億円)の更新費用が必要となります。過去 5 年間の平均更新費用は 1.1 億円ですので、約 2 倍の費用が必要となります。

【図 13 今後 30 年間に要する将来の維持更新費用(上水道)】 (単位:百万円)



※図 13 の青線は今後 30 年間で必要な維持更新費の年平均、赤線は過去 5 年間の維持更新費の年平均
 耐用年数 40 年、更新費用 4 万円/m で算出すると、今後 30 年間に約 140 億円(年 4.7 億円)の更新費用が必要となります。過去 5 年間の平均更新費用は 3.2 億円ですので、約 1.5 倍の費用が必要となります。

【図 14 今後 30 年間に要する将来の維持更新費用(下水道)】 (単位:百万円)



※図 14 の青線は今後 30 年間で必要な維持更新費の年平均、赤線は過去 5 年間の維持更新費の年平均
 耐用年数 40 年、更新費用 10 万円/m で算出すると、今後 30 年間に約 131 億円(年 4.4 億円)の更新費用が必要となります。過去 5 年間の平均更新費用は 2.4 億円ですので、約 1.8 倍の費用が必要となります。

5. 適正管理に関する基本的な考え方

これまでみてきたように、すべての施設等を維持しつつ改修や更新を行うことは、本市の財政状況からみても非常に困難です。

公共施設については、本市が合併により新設されたこともあり、比較的多くの施設を保有している現状にあります。今後、利用状況や老朽度などを考慮し、類似団体程度まで施設群ごとに施設数及び保有総面積を縮減し、維持更新費の削減を図り、持続可能な施設管理を行っていきます。

インフラ施設については、転用や施設そのものの廃止は適さないものですが、施設の重要度や利用状況、老朽度などを勘案し、代替機能のある施設であれば廃止、代替機能のない施設であれば計画的・効率的な維持管理をしていくものとし、必要に応じて適正な料金の負担を求めていくものとし、

以下に、適正な施設管理に関する基本的な考え方を示します。

(1) 既存施設の統合や廃止等による総資産量の適正化

人口動向や施設の利用状況、類似施設の配置状況、類似団体の状況等を勘案し、アセットマネジメント^{※4}を取り入れた将来的な必要性や地域での役割などを検討することで、施設の見直しや統廃合を進めていきます。

見直し等により余剰施設となったものは、住民ニーズやパブリックコメントによる意見集約、議会との協議などさまざまな検討を行い、人口減少や人口構造の変化を見据え、将来的に利用が見込めない施設については貸付や売却等を進め、財源の確保に努めていくとともに、貸付や売却等が見込めない場合は、リスク評価を行い、危険除去の優先順位を設け早急に対応していきます。

また、施設の新設にあたっては、既存施設との複合化・多目的化を検討し、どうしても必要な場合のみ適正規模を考慮しながら新設することとし、可能な限り新設の抑制を図っていきます。

(2) 長寿命化及び耐震化の推進

長期的に継続して利用する施設については、施設の維持管理を事後的・対症療法的なものから計画的・予防的なものに転換し、適宜、点検・診断等を行い、施設の劣化が進行する前に施設の性能を維持するとともに、長寿命化を図りライフサイクルコスト^{※5}を縮減します。

また、耐震化の推進については、既に「五所川原市耐震改修促進計画」を策定しており、耐震性がないと認められた施設は、順次耐震改修または統廃合していくものとし、未だ耐震診断を行っていない施設に対しては今後早急に行っていく予定です。

(3) 民間活力の活用

指定管理者制度やPFIなどのPPP^{※6}手法の導入により、施設の整備、更新、維持管理、運営において、民間事業者の資金やノウハウを活用し、より効果的、効率的なサービスの提供に引き続き努めます。

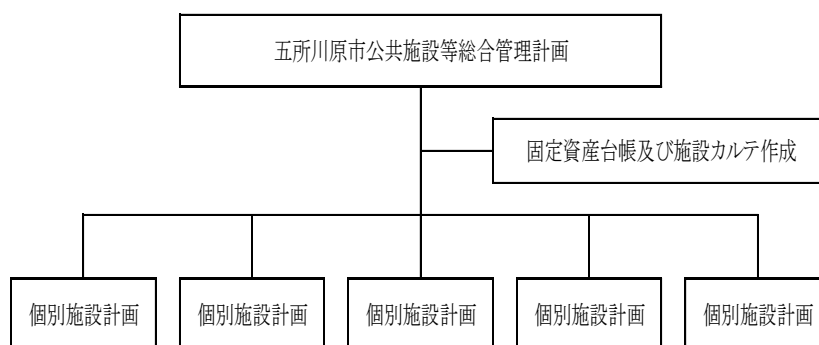
6. 実行体制の整備

(1) 本計画と個別施設計画の関係

本計画を実効性のあるものとするため、予算編成部局である財政課を総合窓口とし、庁内の各種調整の他、施設担当部局との連携や支援体制を構築します。

各施設担当部局においては、本計画を基に「個別施設計画」を策定し、人口減少等を踏まえた今後の公共施設等のあり方を検討します。なお、既存の計画がある場合は、各計画を基本としつつ本計画との整合性を図り、必要に応じて更新をしていくものとします。

【図 15 本計画と個別施設計画との関係】



(2) 固定資産台帳及び施設カルテの整備

管財課において平成 28 年度までに固定資産台帳及び施設カルテを整備します。その上で、公共施設等の点検、診断等の履歴を集積・蓄積し、本計画の見直しや、個別施設計画の策定に反映していきます。

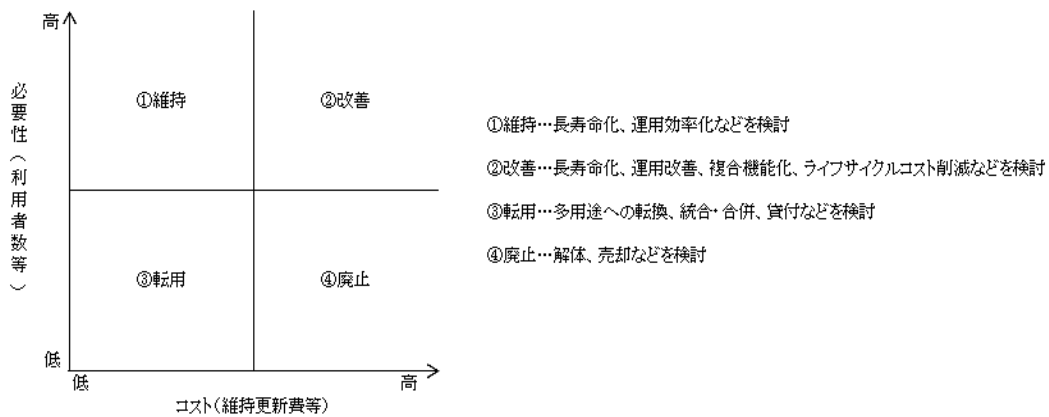
(3) 個別施設計画の策定

本計画策定後の早い時期に、各施設担当部局において、今後の財政推計を踏まえた上で施設カルテ等を活用し個別施設計画を策定します。なお、策定は一般施設（庁舎等、消防防災施設、保健福祉施設、集会施設）、公営住宅、教育文化施設（学校教育施設、文化スポーツ施設）、その他の施設といった施設群（インフラ施設も同様）ごととし、少なくとも 10 か年以上の期間を持つ計画とします。

(4) 個別施設計画に記載する内容

各施設の利用状況、老朽化の状況、域内の配置状況などの現状を把握し、施設用途に応じて方向性（統廃合を含めた保有の見直しを行うのか、または長寿命化を図るのか）を示すとともに、それに関する実施計画（工事の内容や工事費用なども含む）を策定し、より具体的な方針を示すものとします。

【図 16 施設用途に応じた方向性のイメージ】



(5) フォローアップの実施

財政部門及び五所川原市行政改革推進本部において、本計画においては5年ごと、個別施設計画においては単年ごとに、PDCA サイクル^{*7}による評価を行い、進捗状況の管理等を実施し、計画の逐次見直しを行っていきます。

議会や市民に対しては随時情報提供を行い、市全体での認識の共有化に努めます。

(6) 職員の意識改革の実施

全庁的にアセットマネジメントを推進していくには、職員一人ひとりが意識を持って取り組んでいく必要があります。公共施設等の現状やアセットマネジメントの導入意義などを十分理解し、経営的視点に立った総量適正化、維持管理へと方向転換を図っていくとともに、社会経済状況や市民ニーズの変化に対応できるよう、市民サービスの向上のため、自らが創意工夫を実践していくことが重要です。

そのため、研修会等を通じて職員の啓発に努め、アセットマネジメントのあり方やコスト意識の向上に努めていくものとします。

(7) 広域的な連携事業の推進

市町村が住民の日常生活経済圏の拡大に伴う広域的行政需要に応え、さらに、地方分権の進展や少子高齢化、情報化などの社会的な課題に的確に対応していくためには、広域連合や市町村の自主的な事務の共同処理など、それぞれの地域に適した広域行政制度の活用を図ることが重要となっています。

また、市町村財政が厳しい状況にある中で、より効率的な行財政運営も求められています。

圏域住民が圏域の公共施設を共同利用できるようにし、公共施設の利用の促進を図るとともに、公共施設の建設にあたっては、隣接市町村での役割分担や共同利用を図るなど広域的な視点での工夫を検討します。

用語説明

※1 公共施設等

本計画における公共施設等とは、公共施設（庁舎や学校などの建築物）とインフラ施設（道路や橋りょう、上下水道施設など公共施設以外の施設）を併せた施設をいう。

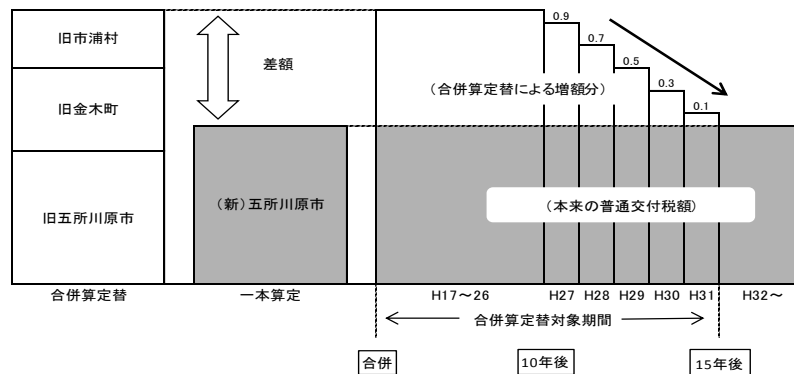
※2 自主財源

「自主財源」とは、地方公共団体が自主的に収入できる財源のこと。地方税、使用料及び手数料、財産収入など。これに対し、国庫支出金、県支出金、地方交付税、地方債など国や県の意思決定に基づき収入されるものを「依存財源」という。

※3 合併算定替

「合併算定替」とは、合併して一つの市になっても、合併前の旧市町村がそれぞれ存続しているものとみなして、旧市町村ごとに普通交付税を算定し、合算された普通交付税が交付される仕組み。これに対し、「一本算定」とは、合併 11 年目から普通交付税が段階的に減らされ、16 年目には純粹に一つの自治体として算定される仕組み。

【普通交付税合併算定替のイメージ図】



※4 アセットマネジメント

アセット(資産)を効率よくマネジメント(管理・運用)するという意味。公共施設等の安全性や利便性などのサービスレベルを確保するとともに、長寿命化や維持管理費の縮減を図り、次世代への財政負担を軽減することを目的とする。

※5 ライフサイクルコスト

施設建設から維持管理、解体撤去に至るまでの生涯費用。

※6 PPP・PFI

「PPP」とは、パブリック・プライベート・パートナーシップの略で、地方公共団体と民間が連携して公共サービスの提供を行い、効率化を図ることをいう。

「PFI」とは、プライベート・ファイナンス・イニシアティブの略で、公共サービスに民間の資金とノウハウを導入し、地方公共団体が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスの提供を図る考え方。「PPP」の実施手段の一つ。

※7 PDCA サイクル

Plan(計画)、Do(実行)、Check(確認)、Action(行動)の4つで構成された行動プロセス。