

盛岡市のアセットマネジメント

盛岡市 財政部資産経営課 課長補佐 小出 史朗

1 はじめに

盛岡市は、岩手県の内陸中心部に位置する県庁所在地で、人口は約28万人である。平成18(2006)年に玉山村と合併し、平成20(2008)年に中核市へ移行した。市域は886km²と広く、都市部、郊外、中山間まで多様な地域があり、県有施設も数多く所在している。

本市では、平成21(2009)年度に「自治体経営の指針及び実施計画」を策定し、自治体経営の6本の柱の一つに公共施設アセットマネジメントを掲げている。その翌年から2年間は、岩手県立大学盛岡市まちづくり研究所において、市職員が取組手法の研究を行うなど、平成26(2014)年4月の総務省からの「公共施設等総合管理計画の策定要請」以前から取組みを進めてきた。

その後、市民討議会、市民フォーラムなどを開催しながら、平成27(2015)年度には、庁舎や学校、市営住宅など、367施設の具体の方向性を示した「盛岡市公共施設保有最適化・長寿命化中期計画」を策定し、平成28(2016)年度からは、現有施設の改修を中心とした集約・複合化、長寿命化等の取組みを進め9年目を迎える。

昨今の資材高騰などから必要な財源確保が難しい状況であり、様々な課題への対応が迫られている現状ではあるが、本市におけるアセットマネジメントへの取組経過や今後の課題とその対応について順に説明する。

2 公共施設マネジメントの実務

まちづくり研究所の研究成果として、「長寿命化」と「総量縮小」の組み合わせこそが、限られた財源を有効に活用して市民サービスの質を維持・向上させる有効な手段であるとの提言があり、本市では平成24(2012)年度に公共施設問題に取り組む組織として、財政部に資産管理活用事務局を設置し、公共施設の基本情報の収集を開始した。

平成25(2013)年度には、マネジメントの基本方針を策定し、「量の最適化」、「サービスの最適化」、「コストの最適化」、「(建物)性能の最適化」を目指すべき姿として掲げるとともに、新規の施設設置及び取得は原則行わないこととした。

また、集約した公共施設の基本情報は施設カルテとして公表し、議論の材料を整えるとともに、住民合意形成の難しさに対応するため、市民参加に力を入れ、取組みを進めることとした。

更に、アセットマネジメントを推進するためには、予算の仕組み、長寿命化、保有の最適化の三つを連動させることが必要と考え、それらの仕組みを構築する検討を進めた。

(1) 合意形成に向けたキックオフ

平成25(2013)年度に、老朽化問題の解決方法を市民の手で検討するため、市民討議会を開催した。討議会のメンバーは、18歳以上の市民を対象

として3,000人を無作為抽出して案内を行い、応募者から40人程を選出している。現地視察や専門家などからの情報提供を受けながら、小グループに分かれ老朽化問題への対応策を討議し、その結果、複合化や統廃合、個別施設の見直しの考え方が方向性としてまとめられた。それらの意見は、市民提言書として市長に提出され、この考えがベースとなり、施設の見直し検討が進められた。

(2) 定量評価と定性評価

庁内合意形成は施設評価作業を通じて行った。定量評価を行う1次評価と定性評価を行う2次評価に分けて358施設の施設評価を実施した。

1次評価は、建物性能（ハード面）と利用運営状況（ソフト面）の2軸を用い、「継続」「廃止」「見直し」「改善」の4象限に分類し、2次評価では、七つの定性的観点（①役割分担、②民間活力導入、③機能重複、④施設の有効性、⑤代替手法、⑥機能移転、⑦将来施策の成果）に照らし、各施設の今後のあり方を協議している。

施設所管部の提案と、当事務局の提案を同日に出し合い、折衷案を協議し定めた。本協議を通じて、既存施設の見直しの住民説明の理論が構築されていった。

(3) 用途毎の方向性を定めた計画

施設評価と並行し、用途毎の今後20年間の取り組みの方向性を定めた「公共施設保有最適化・長寿命化長期計画」を策定した。

計画策定当時の推計では、現状のまま建築物系施設を保有した場合、今後40年間で総額4,345億円（年平均108.6億円）を要する結果となった。これは、市がこれまで普通建設事業費から建築物系施設に支出してきた年平均49億円を大幅に上回るものであり、現状の支出額のままで、保有施設の約45.1%しか更新できない厳しい内容であった。そこで、2次評価の結果を基に、施設用途毎の見直しの大きな方向性（公民館・集会施設については、各コミュニティ地区に分散している集会機能や健康増進機能などを、拠点となる施設に集

約するなど）を定め、広報等で住民に周知を図った。これにより、定めた方向性は施設所管課の施策目標となり、見直しの議論が進むようになった。

(4) 総論から各論へ

大きな方向性を議論した市民討議会に続き、具体的な個別施設計画を策定するため、アからウの取り組みを行った。

ア 市民フォーラム

老朽化問題に関する全国の取組事例や本市の取組みを報告し、パネルディスカッションを行い、市民とともに盛岡市の今後の公共施設のあり方を考えるフォーラムを開催し、公共施設の老朽化の問題意識の醸成を図った。

イ 市民意見交換会

市民フォーラムの翌週から、市内10会場において、居住エリア別の施設用途毎の考え方を示すとともに、個別施設計画を策定するための意見交換会を開催した。エリア別にまとめた施設の配置や施設カルテの利用者等の推移、人口推計等を資料に、参加者全員から意見収集するための意見交換用紙を配布し、施設が将来どうあればよいかについて意見集約を行った。施設の集約等について賛否両論があったが、そのまま市民意見交換会報告書にまとめホームページ等で公表している。

ウ 市民説明会

市民意見交換会の意見や施設評価結果を踏まえ、具体的な個別施設計画である公共施設保有最適化・長寿命化中期計画(案)についての市民説明会を開催した。説明会は10会場において、計画(案)の居住エリア別の取組みについて説明を行った。また、説明会開催の結果、計画(案)の変更が必要と思われた地区等では、追加で個別説明会を開催し、代案を示しながら計画(案)を修正した。このほか、説明会に参加の少ない若者の意見を把握するため、「盛岡市成人のつどい」実行委員会や大学生向けの説明会を開催し、意見集約を行った。中期計画(案)は、市民説明会及びパブリック・コメントの結果を踏まえ、一部修正を行い計

画として決定した。

(5) 367施設の方向性を定めた10年間の計画

「公共施設保有最適化・長寿命化中期計画」は、個別施設毎に具体的な見直しの方向性と長寿命化工事の実施時期などを定める計画であり、367施設を対象としている。前半10年間では、そのうち265施設に対して総事業費542億円を予定した。

(6) 今後3年間の計画

中期計画を円滑に推進するため、今後3年間に実施する事業を定めた「公共施設保有最適化・長寿命化実施計画」を策定している。

この計画は、ローリング方式により、毎年作成しており、計画全体の進捗管理、取組実績の評価などを行っている。

(7) プラットフォームの設置

公共施設マネジメントの推進を図る上で、大きな課題である維持更新費用の財源不足を解消する一方策として、平成29（2017）年度に「もりおかPPP（Public Private Partnership）プラットフォーム」を設置し、地域企業、金融機関、自治体等が集まり、案件形成を目指した取組みを開始した。プラットフォームでは、参画者との情報共有や対話等により、民間活力を導入して、効果的な工法の検討や個別具体的なプロジェクトの創出等を行っており、大規模改修方法の提案のほか、民間提案制度の検討、譲渡希望調査等を行っており、官民連携を推進している。

3

公共施設マネジメントの推進を図るための三つの仕組み

前述のように、本市の公共施設マネジメントは研究から実務に入った段階から、財政部において、予算の仕組み、長寿命化、保有の最適化を連動させることを目指し、その仕組みを構築してきた。

現在の動きとしては、保有の最適化により固定

費を見直しながら財源を確保し、年間40億円規模の長寿命化工事（大規模改修等）を推進している。単にモデル事業の実施に留まるのではなく、市有施設全体の長寿命化を推進しており、老朽化問題を先送りせずに、実効性のあるマネジメントとして自治体経営に貢献している。

(1) 予算の仕組み

大規模改修等に対応するため「アセット枠」として40億円規模（一般財源4億円のほか、適正管理推進事業債等充当）を確保し、各事業の進捗状況や実施計画に基づき、資産経営課が実施事業の整理を行い、予算へ反映させている。

(2) 長寿命化の仕組み

耐用年数80年を目指し、築後40年で大規模改修、20年目・60年目で修繕を行うことを基本として、中期・実施計画に工事実施時期を定めている。

修繕・大規模改修の基本的な仕様や工事実施までの手順等は「長寿命化工事実施マニュアル」として定め、関係課が連携し、アセットマネジメントを着実に推進できる体制を整えている。

その他、法定の定期点検に加え、施設管理者向けに「施設保全マニュアル」を策定し、標準的な市有建築物の日常点検の方法、劣化部分の早期発見及び応急的な措置方法などを定め、破損の拡大の未然防止に取り組んでいる。

(3) 保有の最適化の仕組み

マネジメントの基本方針に、新規施設の設置・取得の抑制を定め、総量縮小を図るため施設評価を実施し、譲渡・複合化等を中期計画及び実施計画に定めている。

計画を進めていくにあたり、複合化等の住民合意を得られない場合もあるが、その際は、住民意見を踏まえた複合化等の案を複数構築し、各々の案を計画の実効性等に照らし評価する方法で、合意形成を進めている。

また、計画に定めるもの以外の工事は、予算要求以前に事前評価を受けることを要件としてお

り、面積が増える場合は、同等以上の面積縮減施設を示すとともに、事業費のみならずライフサイクルコストを求め、実施の可否を判断している。

以上のように、個別施設計画として、施設保有最適化・長寿命化長期計画、中期計画及び実施計画の三つの計画により、中長期及び短期のPDCAサイクルを構築するとともに、予算の仕組み、長寿命化の仕組み、保有の最適化の仕組みの各々の仕組みにより、総合的かつ持続的な公共施設マネジメントの推進を行っている。

表1 集約化・複合化の状況

No	集約化・複合化した施設	概要
1	・中央公民館 ・愛宕山老人福祉センター	中央公民館の大規模改修に合わせて、余剰スペースを活用し老人福祉センターを設置
2	・大新小学校 ・大新児童センター	大新小学校の大規模改修に合わせて、空き教室を活用し児童センターを設置
3	・加賀野地区活動センター ・加賀野児童・老人福祉センター	活動センターの面積を縮小して建替え、隣接する児童・老人福祉センターと渡り廊下で接続
4	・太田地区活動センター・太田支所 ・太田老人福祉センター	活動センターの大規模改修に合わせて、余剰スペースを活用し老人福祉センターを設置
5	・好摩地区公民館・巻堀出張所 ・好摩体育館	公民館の建替えに合わせて、隣接する体育館と渡り廊下で接続
6	・飯岡農業構造改善センター外 ・都南老人福祉センター	飯岡農業構造改善センターの修繕に合わせて、老人福祉センターの規模を縮小し渡り廊下で接続
7	・上飯岡児童センター ・上飯岡児童センター飯岡分室	2施設を集約し、児童センターを設置
8	・サンライフ盛岡 ・中央通勤労青少年ホーム	サンライフの大規模改修に合わせ青少年ホームを廃止し、その機能を移転

4 最適化・長寿命化の進捗状況

(1) 最適化・長寿命化の進捗状況

令和6年3月末時点で、長寿命化を目指した修繕を56施設、大規模改修を21施設で実施している。また、主に既存施設を活用した集約・複合化による最適化の実績は8件である。

写真1は、公民館の大規模改修に合わせて、老人福祉センターとの複合化を図った事例である。公民館の1階部分にあった創作展示室などを老人福祉センターの専用スペースとした。通路と部屋との間の段差解消などバリアフリー化を図り、利用者の利便性や安全性が向上した。

写真2は、小学校の大規模改修に合わせて、児

童センターと複合化した事例である。空き教室を利用し、校舎内に児童センターを設置し利便性が高まったことが、登録児童数の増加に繋がっている。

写真3は、中学校体育館であり、スケルトンインフィル工法で、基礎と骨組み以外の全面改装を行った。これまでステージを利用するときだけ設営できる折りたたみ式だったものを、ステージ裏



写真2 児童センター設置



写真1 公民館の改修



写真3 体育館の改修



写真4 武道館の改修



写真5 和室を洋室に改修

手の渡り廊下スペースをステージに改修し、機能向上を図っている。

写真4は、武道館であり、床や外壁、サッシ、設備等を大規模に更新している。剣道場床のカラマツの無垢材には、メンテナンス費用を抑え滑り摩擦抵抗効果のある特殊塗料を用いるなど、機能向上にも配慮している。

写真5は、児童センターと老人福祉センターの複合館であり、老人福祉センターの一部の和室をフローリング化している。工事期間中の子供の活動場所の確保が課題となった。児童のみならず保護者の出入りもあり、調整が困難であったが、最終的に学校の中に一時的に児童センターを設けることとなり、学校活用の一歩となる取り組みであった。

写真6は、盛岡市が市内32地区に確保する地域拠点施設の大規模改修である。別地区にある不登校児童生徒が通う教室を既存建物内に複合化する工事であった。活用が停止していた風呂部分を集会室に変える等により諸室を生み出し、また、内装等も全面的に更新され、段差解消、フローリング化、多機能トイレ化等使い勝手が向上している。

ほかにも大規模改修を終えた施設が複数あるが、一つの工事毎に住民合意形成や工事期間中の対応、指定管理期間変更等、施設所管課を始めとする関係課・関係機関の非常に多くの苦労があった。しかし、大規模改修を終えた施設を一見すれば、その甲斐があったと実感することができる。



写真6 内装の全面更新

(2) 総量縮減の進捗状況

令和6年3月末時点で解体または譲渡済みの施設は13施設であり、面積で9,184㎡縮減している。また、解体は行っていないが用途廃止済みである施設が23施設あり、面積で25,176㎡となっている。修繕や大規模改修と並行して解体を実施することが予算的に困難であり、解体待ちの状態となっている。

表2 解体または譲渡の状況

用途	施設数	縮減面積 (㎡)
公民館・集会施設	3	▲1,669
高齢者・障がい者等福祉施設	3	▲2,954
保育園	5	▲3,042
児童福祉施設	1	▲330
その他	1	▲1,190
合計	13	▲9,184

表3 用途廃止の状況（解体未実施）

用途	施設数	縮減面積 (㎡)
公民館・集会施設	4	▲3,338
高齢者・障がい者等福祉施設	4	▲3,853
保育園	1	▲790
児童福祉施設	2	▲398
庁舎	2	▲2,731
市営住宅	2	▲3,508
学校	5	▲8,486
その他	3	▲2,072
合計	23	▲25,176

5 今後の課題と対応

計画が進む一方で、新たな課題が顕在化し、その対応に迫られている。

第一に合意形成の課題である。計画策定時の問題意識が薄れてきていることもあり、計画を進めるための住民説明会などで、総論は賛成だが各論になると反対ということがあり、合意形成に時間を要している。公共施設マネジメントを進めるにあたり、より分かりやすく説明するため、岩手大学と共同で作成したマンガ等により周知を行っているところであり、次期中期計画の策定に合わせて説明会等を開催し、住民の理解を深めていきたいと考えている。



図1 マンガによる周知

第二に、改修費用の財源確保の課題である。建築後40年目に実施を予定している大規模改修では、給排水管等を含み全面更新することを基本と

していたが、改修費用が想定より拡大する傾向にあり、計画どおりの進捗が図られていない実情がある。改修予定の施設をできる限り先送りせずに、予算の範囲内で事業実施するため、施設の劣化状況や施設特性による優先度を考慮した上で改修仕様・実施時期を見直すこととしている。

特に学校は、児童・生徒が生活の場として多くの時間を過ごす施設特性に配慮する必要があることから、安全に利用できるための対策やトイレ改修などの衛生環境を早急に整備するため、「盛岡市立小中学校校舎安全対策改修計画」の策定と「盛岡市有公共施設トイレ環境整備計画」の改訂により、大規模改修から一部先行する形で実施している。

第三に、集約・複合化により不要となった建物処分の課題である。前述のとおり、用途廃止は行ったが、解体費の予算化が困難であり、解体待ちの状態となっている施設が多く存在する。他の用途への転用や民間への売却ができればよいのだが、老朽化が著しいことに加えて、市街化調整区域の制限などがあり、思うように処分が進んでいない。サウンディング型市場調査による民間需要の把握、各種制限等の緩和の検討、マイナス入札の検討など、あらゆる手段を講じて、早期に未利用財産の財源化を図る必要がある。

第四に、マンパワーの課題である。大規模改修等の工事が本格化し、施設所管課や建築部署の抱える業務量が増大している。特に技師がいない施設所管課では、通常業務に加えて、不慣れな工事発注への対応が負担となっている傾向があることから、関係課が連携し、より一層の支援体制を整える必要がある。また、設計施工一括発注や性能発注の活用も検討し、事業全体の効率化を進めている。

以上のように、個別施設計画を策定してから9年目を迎え、本市の大規模改修は緒に就いたところではあるが、計画を一つ進める度に課題が出てきている状況である。本市も含め全国では、公共施設に限らずモルタル落下等の危険な事案も毎年のように発生しており、安全・安心の確保は急務である。一つひとつ課題解決を図りながら、アセットマネジメントを着実に推進していきたい。