

## 第3章 基本方針

### 第1節 基本理念

本市は、総人口の減少や少子高齢社会の進展といった、かつて経験したことがない時代を迎えようとしています。

このような人口構成の大きな変化が見込まれる中、将来にわたり持続可能な行財政運営を基本としながら、活力・活気のある地域コミュニティを維持していくためには、人口減少に応じた単なる抑制に留まることなく、子どもから高齢者まで、多くの市民の皆さんが、心身を健やかに保ちながら、安心して毎日笑顔で暮らし続けることができる「活気あふれる元気なまち“ながの”」を創造していかなければなりません。

そのためには、“まち”を構成する重要な要素である「公共施設」の老朽化問題をはじめとする諸課題に対しても、長野市の「将来世代に負担を先送りすることなく、より良い資産を引き継いでいく」ことを基本理念としながら、従来の施設整備や管理運営の固定化された考え方を転換し、時代に合わなくなったところを見直して新しい価値を作り出す、新たな「まちづくり」の視点に立った公共施設マネジメントを着実に推進していきます。

#### 【基本理念】

将来世代に負担を先送りすることなく、

より良い資産を次世代に引き継いでいく

## 第2節 基本方針

基本理念を踏まえ、公共施設の現状と課題から次の4つの基本方針とそれぞれの取組の柱に基づき、公共施設マネジメントを推進していきます。

### 【基本方針1】 施設総量の縮減と適正配置の実現

#### ■取組の柱

- 施設総量の縮減
- 新規整備の抑制
- 施設の複合化・多機能化の推進
- 地域特性等を踏まえた施設配置
- 広域的な連携

### 【基本方針2】 計画的な保全による長寿命化の推進

#### ■取組の柱

- ライフサイクルコストの縮減
- 長寿命化計画の策定
- 施設点検マニュアルの策定
- 耐震化の推進
- 公共施設等総合管理基金（仮称）の創設

### 【基本方針3】 効果的・効率的な管理運営と資産活用

#### ■取組の柱

- 施設利用の促進
- 管理運営の効率化
- 受益者負担の適正化
- 遊休施設等の積極的な利活用

### 【基本方針4】 全庁的な公共施設マネジメントの推進

#### ■取組の柱

- 庁内推進体制の強化
- 財政との連動
- 施設情報の一元化
- 職員意識改革の推進

## 【基本方針1】施設総量の縮減と適正配置の実現

### ■基本的な考え方

現在本市が所有しているすべての公共施設を将来にわたり維持し続けていくことは、財政負担が大きく、困難な状況にあります。

その理由は、「長野市公共施設白書」の将来コスト推計が示すとおり、今後、施設の老朽化に伴う大規模改修や建替えに必要となる費用と道路・橋りょうなどのインフラ施設の更新費用が巨額であり、現状の投資的経費の規模を大きく上回る事となるためです。

さらに、人口の減少や少子高齢社会の進展や生産年齢人口（15歳～64歳）の減少により、将来の財政状況は、市税等の自主財源の減少や扶助費など義務的経費の増大が予見され、公共施設の改修や更新などの投資的経費に充当する財源の確保は、一層厳しさを増すものと想定されます。

このような状況を適切に認識し、将来にわたり持続可能な行財政運営を基本としながら、公共施設全体の最適化を実現するため、公共施設（建物）については、人口動向に応じた施設総量（延床面積）へ縮減します。

特に老朽化が懸念される施設については、利用状況などを考慮しながら、建替えや大規模改修に合わせ、複合化や多機能化等により効果的に施設総量を縮減していきます。

市民アンケートの結果では、約96%の方が「公共施設の適正な配置と規模の見直しに賛成」としています。

### ■取組の柱

#### 1. 施設総量の縮減

現在の公共施設総量（総延床面積）を、今後20年間で20%縮減します。

施設総量の縮減に向けては、まず個々の施設が提供するサービスの適正化につ

いて検討することとし、公共施設と公共サービスを分けて考え、将来の人口構成や社会経済情勢の変化に対応していくという視点に立ち、行政の役割分担を明確にしながら「将来にわたり真に必要な施設サービスであるか」、「施設に頼らなくてもサービスの提供ができないか」、「最も効果的・効率的にサービスを提供するにはどうすべきか」など、個々の施設のより詳細な調査・分析に基づいて検証を行い、将来の方向性を明確にし、再配置の検討にあたっては、施設の廃止・譲渡のほか、延床面積を効果的・効率的に縮減するため、下記の方法を検討します。

方 法	内 容	イメージ図
施設の複合化	複数の異なる目的の施設を一つの建物にまとめ、共用部分や事務室などを共有化	
施設の多機能化 (多目的化)	施設の用途や利用者を限定せず、曜日や時間帯を区切りながら、複数の目的のために使用	
施設の統合 (類似機能の統合)	複数の同じ目的、用途の施設をより少ない規模や施設数に集約	
	施設の目的は異なるものの、利用の実態から機能が類似する施設を統合	
建物の減築	施設（建物）の余剰部分（棟や階層）を解体し、規模を縮小	

なお、1998年長野冬季オリンピック・パラリンピック大会のため建設された大規模競技施設、いわゆる「オリンピック施設」については、本市の特徴的な施設であることを踏まえ、この縮減対象から除外し、別途、施設のあり方について検討していきます。

市民アンケートの結果では、約 93%の方が「オリンピック施設の見直しは必要」と考えており、半数の方は、「施設の見直しの前に、まずは施設の利用を増やす努力が必要」としてしています。

## 2. 新規整備の抑制

今後、単独目的の用に供する新規施設整備は原則として抑制し、施設の長寿命化や適正な維持管理を行い、既存施設の有効活用を図ります。

将来のまちづくりに重要な施設として、新規整備が必要な場合は、中長期的な総量規制の範囲内で、費用対効果を考慮して行うものとします。

## 3. 施設の複合化・多機能化の推進

これまで多くの公共施設は、一つの施設に一つの機能を持たせて別々に整備してきましたが、機能が異なる複数の施設を複合化・多機能化することによって、玄関、トイレ、階段、廊下などの共有スペースの削減や施設の管理運営費の削減が可能となるほか、様々な施設間の機能連携が図られることによって、多世代交流など利用者同士の交流が生まれ、地域コミュニティのさらなる深化につながる新たな効果の創出も期待されます。

今後、既存施設の更新（建替え）の場合は、他の施設との複合化による集約化を図り、原則として整備延床面積は更新前の合計を下回ることをルール化するなど、施設総量の縮減を基本とする施設整備を進めていきます。

また、効果的・効率的な複合化や多機能化を進めるにあたっては、「施設ありき」ではなく、施設の「機能」を重視し、「機能」はできるだけ維持しつつ、「施設」を減らす発想へと転換を図るとともに、新たな効果を生み出すような

施設構造と、従来の管理ルールに捉われない柔軟性のある管理運営方法も検討します。

特に、公共施設全体の延床面積の約36%と、最も多くの延床面積を占める学校教育施設では、少子化の進行により、児童・生徒数がさらに減少すると予測される中で、施設規模の適正化や空き教室などの余剰スペースの有効活用を一層進めるとともに、学校施設は地域住民にとって身近な公共施設であることから、地域コミュニティの中心となる交流拠点施設として位置づけるなど、学校運営に配慮しつつ、機能移転や複合化による他の施設との集約化を検討していきます。

市民アンケートの結果では、公共施設の複合化について、約 26%の方が「施設までの距離が、多少遠くなくても賛成」とし、約 60%の方は「バス等の公共交通による移動手段が確保できれば賛成」としてしています。

#### 4. 地域特性等を踏まえた施設配置

人口の将来推計を踏まえると、今後は、行政区や地域ごとの人口やその構成の変化による市民ニーズの量と質が変化していくと想定され、中山間地域を含む広大な市域を擁する本市では、地域の課題やニーズがより一層多様化していくと見込まれます。

そのため、施設の再配置については、一地区一施設といったこれまでの「画一的な施設配置」基準から脱却し、今後は利用状況や地域特性などを踏まえ、効果的・効率的な配置を検討していきます。

また、施設の利用については、近隣地域や様々な世代の住民が共同して利用することにより、地域間交流や世代間交流が生まれ、活力・活気のある地域コミュニティの維持につながるものと考えます。

このような施設の配置や利用の考え方について、地域や利用者の皆さんにもご理解いただき、共有しながら検討していきます。

なお、再配置の検討の際には、まちづくりの施策推進上の位置づけなどを考

慮するとともに、住民生活に急激な変化を及ぼさないよう配慮しつつ、市全体としてバランスのとれた適正な配置を検討することとします。

## 5. 広域的な連携

現在、交通網の整備や情報化の進展などによって、住民の活動範囲は行政区域を越えて広域化しています。そのため、公共施設の共同整備や相互利用など、周辺市町村との広域的な連携について検討するとともに、国や県の施設との連携についても検討していきます。

## 【基本方針2】計画的な保全による長寿命化の推進

### ■基本的な考え方

今後も引き続き活用していくこととした公共施設については、日常の維持管理や定期的な点検・診断を適切に行うなど、予防保全的な維持修繕を徹底し、長寿命化を推進することにより、長期にわたる安心・安全な施設維持に努めるとともに、財政負担の軽減と平準化を図っていきます。

### ■取組の柱

#### 1. ライフサイクルコストの縮減

これまでの対処療法的な維持管理（事後保全）から、計画的な維持管理（予防保全）へ転換し、従来の施設の使用期間よりも長期に使用していくことにより、建物のライフサイクルコスト※の縮減を目指します。

また、施設の改修・更新にあたっては、必要以上に華美・過大にならないよう、設計段階において適切な仕様を検討し、工事費や維持管理費の縮減を図ります。

※建物のライフサイクルコスト（LCC）とは、建物の企画設計及び建設費、供用中の維持管理費、そして廃止する際の廃棄処分費に至る建物の一生にかかる費用の総額をいいます。この中で建物の建設費は氷山の一角に過ぎず、保全費、光熱費、修繕費などの維持管理に要する費用が非常に大きな割合を占めます。

#### 2. 長寿命化計画の策定

各施設の老朽化の現状やその将来予測、また今後必要となる修繕・改修の時期やコスト等にかかる施設評価の実施により優先順位を整理するなど、予防保全の視点に基づいた「長寿命化計画」を策定し、建物を長期にわたり安全で快適な状態を維持するとともに将来コストの軽減と平準化を図ります。

道路・橋りょう、上下水道等のインフラ施設は、安全性の向上やコスト縮減に配慮しつつ、個別施設ごとに長寿命化に関する計画を策定し、適切な維持管理・



更新等を推進していきます。

### 3. 施設点検マニュアルの策定

日常の維持管理や定期点検を適切に実施し、劣化・損傷など不具合箇所の早期発見や適切な対処方法を検討するため、建築物の敷地、構造及び建築設備等について、職員が点検を行う際の点検方法、要領をまとめた「公共建築物点検マニュアル」を策定します。

### 4. 耐震化の推進

利用者の安全確保、災害時の拠点施設としての機能確保の観点から、「長野市耐震改修促進計画」に基づき、施設の耐震化を促進します。

### 5. 長野市公共施設等総合管理基金（仮称）の創設

一層厳しい財政状況が見込まれる中、将来の公共施設や道路・橋りょうのインフラ施設の改修、更新に要する費用を確保する一つの方策として、新たな特定目的基金「長野市公共施設等総合管理基金（仮称）」を創設します。

今後、基金の創設に向けて、施設総量の縮減の取組により未利用となった土地・建物の売払代金や貸付料を積立金に充てるなど、基金の運用に関するルールや創設の時期について具体的な検討を進めていきます。

## 【基本方針3】効果的・効率的な管理運営と資産活用

### ■基本的な考え方

公共施設マネジメントは、施設の再配置や長寿命化の取組だけではなく、日常の施設運営や維持管理にも多額の経費を要していることを踏まえ、運営改善の徹底や適正な受益者負担など、効果的・効率的な管理運営の視点に立ち、公共施設サービスの提供主体や手法などの最適化を検討します。

また、保有する遊休資産については、有効活用や売却を促進します。

### ■取組の柱

#### 1. 施設利用の促進

利用者数や稼働率の低い施設は、より多くの市民が利用したくなるような利用者の視点に立った施設運営を行うなど改善を徹底し、なお利用者数や稼働率が低い場合は、用途転用や統合・整理に向けた検討を行うこととします。

#### 2. 管理運営の効率化

今後も引き続き活用していく公共施設については、指定管理者制度やPFI※等のPPP※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するなど、多様な選択肢から、より効果的・効率的なサービスの提供方法を検討していきます。

また、施設の維持管理費の縮減や環境対策のため、大規模施設など光熱水費が多額となっている施設は、効率性の高い環境性能に優れた設備への入れ替えなど、省エネルギーのための改修について検討します。

※PFIとは… 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、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法です。本市では、温湯温泉施設「湯～ぱれあ」に導入しています。

※PPPとは…Public Private Partnership：パブリック・プライベート・パートナーシップ）の略で、行政と民間が協力して公共サービスを効率的に運営する手法のことで、官民パートナーシップ、官民連携とも呼ばれています。PFIは、PPPの代表的な手法の一つです。

### 3. 受益者負担の適正化

公共施設サービスは、限られた財源の中で提供されており、施設を利用する機会の少ない市民の納得が得られるよう公平性の確保が必要です。

本市では、適正に利用者の負担を求めるための統一的な基準として、「行政サービスの利用者の負担に関する基準」及び「見直し方針」を平成20年度に策定し、市民や利用者からの意見等を踏まえながら、無料であった講座受講料の有料化などを実施してきました。

今後、公共施設マネジメントにおいて施設全体の最適化を検討するにあたり、利用の実態等に照らして現状の利用料金等による利用者負担のあり方についても問題がないか検証し、必要に応じて基準や見直し方針の再検討を行います。

### 4. 遊休施設等の積極的な利活用

稼働率が低い施設や公共施設の空きスペースなど、遊休施設の利活用を図るため、他用途への転換や複合化・統合化等を推進し、未利用の土地や建物は有効活用又は売却を促進します。

また、施設を利用した広告事業や命名権（ネーミングライツ）の導入による広告料収入や寄附金確保など、自主財源の拡充に向けた取組を積極的に展開していきます。

## 【基本方針4】全庁的な公共施設マネジメントの推進

### ■基本的な考え方

基本方針に基づく具体的な取組を主導する統括部署の拡充など、庁内推進体制の強化を図るとともに、全職員が共通認識のもと、施設所管部局の縦割り意識を排した全庁的な公共施設マネジメントを推進していきます。

### ■取組の柱

#### 1. 庁内推進体制の強化

公共施設マネジメントを着実に推進していくには、従来のように施設を所管する部局が個別に計画を進めるのではなく、全庁的・総合的な視点で進めていく必要があります。

公共施設マネジメントの取組を主導する統括部署の第一歩として平成 26 年 4 月から総務部行政管理課内に「公共施設マネジメント推進室」を設置しています。

今後、統括部署は再配置計画及び長寿命化計画の策定や実施など取組の段階に応じて、部局横断的な調整機能や総合的な資産管理機能を強化し、トップマネジメントのもと、その機能を十分に発揮しつつ、公共施設マネジメントの取組を推進していきます。

また、目標の達成状況を管理し、継続的な改善につなげる体制の整備も検討していきます。

#### 2. 財政との連動

持続的な行財政運営を可能とするために、今後の施設改修・更新にかかるコスト試算と財政推計との連動により、財政負担の平準化や財源の確保の見通しを踏まえ、施設の再配置計画や長寿命化計画を策定し、計画の実施にあたっては、国の財政支援を積極的に活用していきます。

予算編成においては、本指針の基本方針に基づき、個別の再配置計画等の策定

状況を踏まえ、施設関連予算に一定の制約を設けるとともに、施設総量の縮減目標の達成に効果的な複合化等の施設整備にかかる予算を優先的に措置するなど、財政と連動した公共施設マネジメントを推進していきます。

また、現在、新たな地方公会計制度の導入に向けた固定資産台帳※の整備を行っています。将来的には、固定資産台帳を利用した公共施設マネジメントを検討していきます。

※ 固定資産台帳とは、市が保有する固定資産を、その取得から除売却処分に至るまで、その経緯を個々の資産ごとに管理するための帳簿です。所有する全ての固定資産（道路、公園、学校、公民館等）について、取得価額、耐用年数等のデータを網羅的に記載したものであり、財務書類作成の基礎となる補助簿の役割を果たすとともに、市が保有する財産（固定資産）の適切な管理及び有効活用に役立つものです。

### 3. 施設情報の一元化

公共施設マネジメントに必要な施設情報を一元的に管理して共有化・データベース化を図るとともに、データの収集・更新をシステム化し、適正な管理体制を整備します。

また、定期的な点検・診断を通じて得られた施設の状態や補修・改修履歴等のデータを蓄積し、長寿命化の取組に活用していきます。

### 4. 職員意識改革の推進

全庁的に公共施設マネジメントを推進するためには、職員が施設の現状や公共施設マネジメントの基本方針などを十分理解し、共通の認識とするとともに、前例踏襲や縦割りの考え方を排除し、市民ニーズを踏まえつつ、職員自らが創意工夫をしていくことが重要となります。

そのため、まずは定期的な研修会等を通じて職員の啓発に努め、施設経営のあり方やコスト意識の向上に努めていきます。

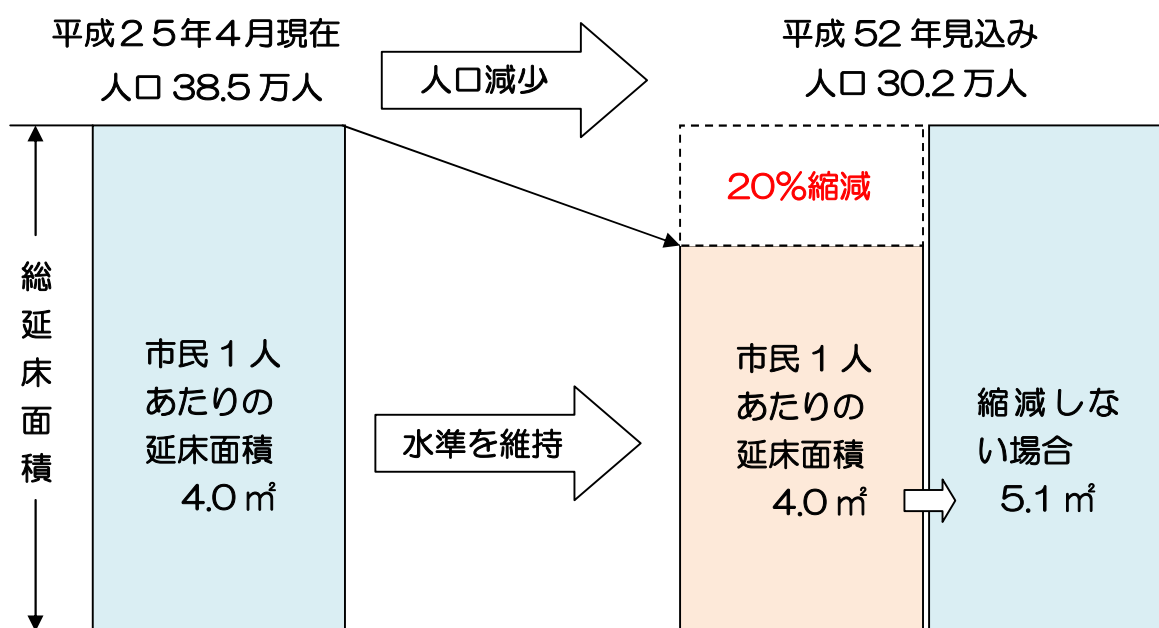
### 第3節 施設総量の縮減目標の設定

#### 1. 将来の人口推移と施設総量

本市では、昭和40年代から50年代にかけて、急激な人口の増加と市民生活の向上などに対応するため、小中学校や市営住宅、公民館など多くの公共施設を整備してきましたが、将来の推計人口を見ると、現在、既に減少傾向にある総人口は今後更に減り続け、2040年（平成52年）には約30.2万人となり、2010年（平成22年）と比較すると、約8万人、率にして約21%減少すると予測しています。

将来の人口減少を踏まえると、下の図のように現在の公共施設の総延床面積から約20%縮減しても、現在の市民1人当たりの施設延床面積（4.0㎡）の水準は変わりませんが、縮減せずにそのまま維持した場合には、5.1㎡に増加し、公共施設にかかる市民1人あたりの負担も増加することになります。

人口の減少に伴い、公共施設に対する市民ニーズの総量も減少していくことが想定されるため、公共施設にかかる市民1人あたりの負担を増加させないようにするためにも、将来の人口規模に見合った施設総量へと見直しを図っていくことが必要です。



## 2. 人口1人あたりの公共施設延床面積の比較

縮減目標設定の参考となる指標として、公共施設の人口1人あたりの延床面積の比較をしてみると、全国平均の約3.2㎡（総務省調査）に対し、本市は、約1.25倍の4.0㎡となっています。

また、人口や市域面積が同規模の中核市6市※の平均は、約3.5㎡（中核市平均は、約3.2㎡）となっており、本市の公共施設の保有量は、全国平均や同規模の中核市に比べて多い状況にあり、仮に現在、市民1人あたりの延床面積を全国平均レベルとするには、施設の保有量を約20%縮減する必要があります。

※旭川市、青森市、盛岡市、秋田市、郡山市、豊田市

## 3. 将来の改修・更新費用の推計から

### （1）公共施設（建物）

「長野市公共施設白書」では、公共施設の建物について、現在と同等の保有量を今後も維持しようとした場合にかかる将来の大規模改修・更新（建替え）費用を一定の条件（（財）自治総合センターの調査研究報告書に基づき、大規模改修は、建設後30年で行い、その後30年（建設後60年）で更新（建替え）を行うと仮定）のもとに試算した結果、40年間で総額約5,858億円、年間平均で約147億円が必要になることが分かりました。

一方、公共施設の建物にかかる投資的経費の直近5カ年間の平均額は、約83億円となっており、この水準の予算額を今後も確保できると仮定した場合でも、年間で約64億円の財源が不足することになります。

将来の大規模改修・更新費用の不足分について、単純に延床面積の削減により解消しようとする、延床面積を40%以上削減する必要があり、この考えは、サービス水準の著しい低下など市民生活への影響が懸念されることから、現実的であるとは言えません。

また、施設の長寿命化を図り、大規模改修を建設後30年から40年、更新（建替え）を建設後60年から80年にそれぞれ延ばすと仮定して将来コストの試算を行う

と、40年間の総額は約3,465億円、年間平均では約87億円になりますが、それでもなお、現状から年間約4億円が不足する上に、加えて、これまで実施していなかった予防保全的な改修・修繕など長寿命化にかかるコストが生じることとなります。

長寿命化は、施設を長持ちさせることによる年間費用の平準化や軽減効果はありますが、更新に要する負担を後年に先送りするものであり、最終的な負担の総額を軽減するものではありません。

このため、現在保有する施設の全てを長寿命化することは、合理的とは言えず、将来、真に必要な施設サービスを的確に選定し、基本方針に掲げた複合化や多機能化、長寿命化などの様々な取組を実施することにより、効率的・効果的な施設総量の縮減を図っていく必要があります。

## （2）インフラ施設（道路・橋りょう）

「長野市公共施設白書」では、道路・橋りょうのインフラ施設について、現在と同等の保有量を今後も維持・更新しようとした場合にかかる将来コストを（財）自治総合センターの調査研究報告書に基づき、一定の条件のもとに試算した結果、40年間の更新費用の試算合計は約1,598億円となり、40年間の平均では年間約40億円となり、これを直近5カ年間の道路、橋りょうに係る投資的経費実績の平均約33億円と比べると、現状に対して約1.2倍の予算が必要となります。

道路、橋りょうに係る投資的経費の実績には、改修、更新のほか新規整備分にかかる経費が含まれますが、試算結果では、現在保有する道路、橋りょうの改修、更新を行ってだけで、既に現状の投資的経費を超えている状況となっており、公共施設の建物だけでなく、市民生活の基盤となるインフラ施設の改修・更新費用も考慮しなければなりません。

また、インフラ施設は、公共施設の建物とは異なり、用途変更や多目的利用など、使用方法の変更は難しい施設であるため、財政負担の平準化や財源の確保の見通しを踏まえ、安全性の向上やコスト縮減に配慮しつつ、個別施設ごとに長寿命化に関する計画を策定し、適切な維持管理・更新等を行っていく必要があります。



#### 4. 縮減目標

将来の人口減少を踏まえると、現状から20%の延床面積を縮減しても現在の市民1人当たりの施設延床面積（4.0㎡）の水準は変わらないことや、市民1人当たりの延床面積を現在の全国平均レベル（3.2㎡）とするには、20%の縮減が必要となること、また、将来コストの試算では、40年間に40%以上の縮減が必要となることなどを勘案し、本市では、当面の対応として、今後20年間で20%の延床面積の縮減を目指すこととします。

ただし、公共施設の総延床面積の約10%を占める「オリンピック施設」については、本市の特徴的な施設であり、また、20年後においても施設の耐用年数を超えないことなどを踏まえ、この縮減対象からは除外しますが、施設の長寿命化を講じつつ、将来の施設のあり方について検討していくこととします。

今後、生産年齢人口の減少による市税収入の低迷や、高齢化の進展による社会保障関連費の増大により、財政運営は大変厳しいものになると見込まれる中、市民生活の基盤である道路・橋りょうのインフラ施設の改修・更新費用の確保も必要であることを踏まえると、公共施設の建物を20%縮減するという目標は、将来にわたり、真に必要な公共施設の維持管理にかかる財源を確保していくための更なる努力を前提とした最低限のラインとして設定し、当面は、この目標を見据えながら、公共施設マネジメントを推進していくこととします。