

序 章 第2次公共建築物再生計画の 策定にあたって

- 1 第2次公共建築物再生計画について
- 2 公共施設をめぐる現状と課題
- 3 習志野市が保有する建築物の整備状況
- 4 公共施設の老朽化対策に関する最近の動き

序章

第2次公共建築物再生計画の策定にあたって

序. 1 第2次公共建築物再生計画について

(1) 第2次公共建築物再生計画について

現在、国、地方自治体を問わず公共施設の老朽化が大きな問題となり、その対策が急務となっており、現在、平成25(2013)年11月に国において策定された「インフラ長寿命化基本計画¹」に基づく取り組みが国、地方自治体において進められています。

習志野市は、このような動きが始まる前の平成21(2009)年3月に「公共施設マネジメント白書」を策定して以来、公共施設の老朽化対策に取り組んできました。

「第2次公共建築物再生計画」(以下「再生計画」という。)は、これまでの習志野市の取り組みにおける、平成26(2014)年3月に策定した「公共施設再生計画」を引き継ぐものであり、習志野市が保有する建築物を対象とした具体的な老朽化対策の事業計画を示したものです。

また、「再生計画」は、平成25(2013)年11月に国から公表された「インフラ長寿命化基本計画」に基づき策定する、習志野市が保有する建築物に関する「個別施設計画²」であり、併せて平成26(2014)年4月に総務省から策定要請のあった「個別施設計画」に該当する計画です。

(2) 公共施設再生計画の見直しにあたって

習志野市では、平成26(2014)年3月に策定した「公共施設再生計画」に基づき、習志野市が保有する建築物に関する老朽化対策を実行しています。

「公共施設再生計画」は、「習志野市長期計画」における基本計画の期間に合わせて見直しを行うこととしており、令和2(2020)年度から開始する「後期基本計画」に合わせて見直しを実施しました。

今回の見直しにあたっては、平成30(2018)年11月に「習志野市公共施設等再生推進審議会」から提出された提言書を踏まえつつ、平成26(2014)年度から令和元(2019)年度までの第1期計画期間における事業実施段階での課題や社会環境の変化などを勘案するとともに、既存資料を活用した対象施設の構造躯体の健全性や劣化状況評価を行うことで、これまで以上に各施設の実態に即した事業計画の立案を行いました。

また、現在、鷺沼地区土地区画整理事業など市内各地において開発の動きがあり、その動向によっては「まちの姿」が変わることが想定されます。したがって、その状況により、事業計画は適宜見直しを行います。

事業計画の検討では、庁内組織による審議、各施設所管課との協議、調整を行い、各施設所管部局が策定する施設整備計画などと連携を図っています。なお、今回の見直しでは、本計画の対象施設を明確化するため「公共施設再生計画」を「公共建築物再生計画」という名称に変更しています。

公共施設再生計画（平成26年3月）の見直し方針

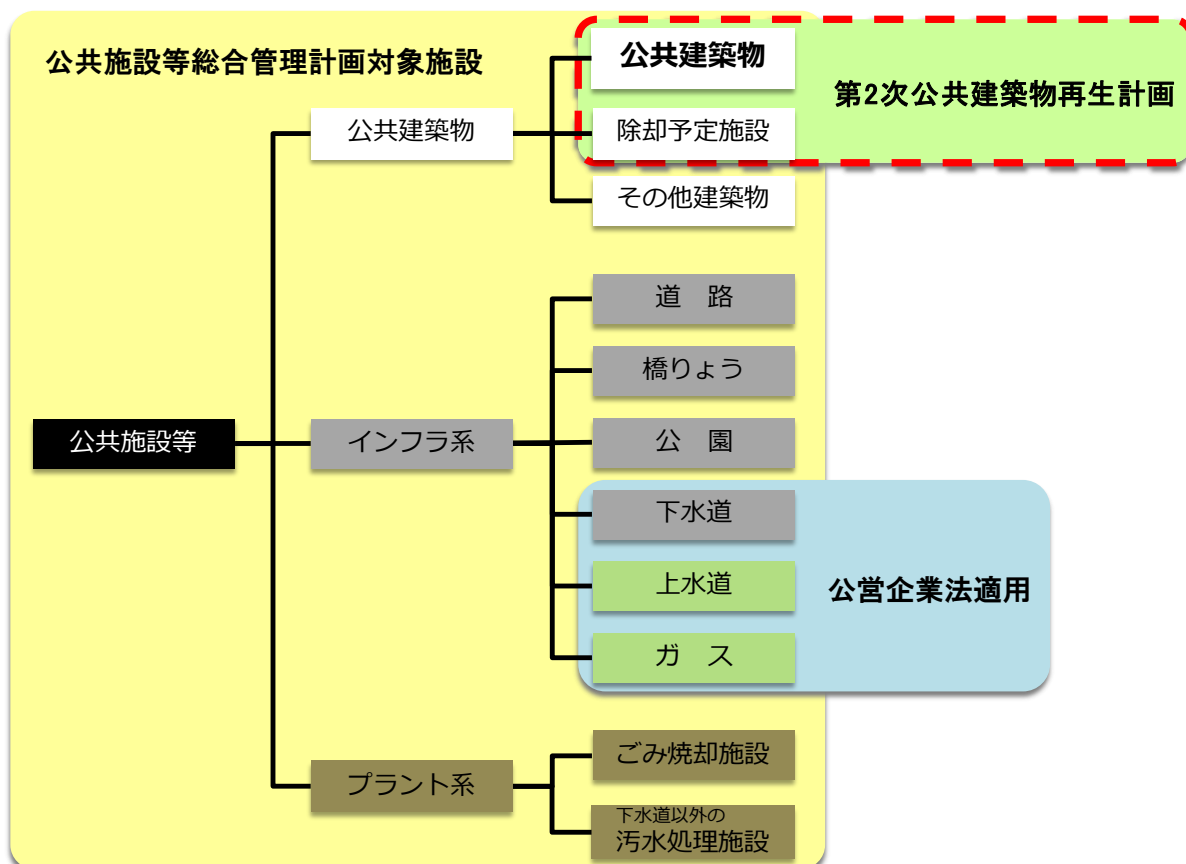
1. 「公共施設再生計画」の基本的な考え方（目的・目標・基本方針）は継承します。
2. 市内の開発動向などによる将来の「まちの姿」を想定した事業計画を検討します。
3. ただし、現状では開発動向などによる「まちの姿」の想定が難しい地域もあることから、長寿命化改修などにより建築物の安全性を確保し延命化を図ります。
4. 将来の「まちの姿」の想定が可能な状況になった場合には、「再生計画」の「基本的な考え方」に基づき適宜事業計画を見直します。

（3）第2次公共建築物再生計画の対象施設の範囲

習志野市では、平成28年3月に策定した「習志野市公共施設等総合管理計画」（以下「総合管理計画」という。）に基づき、公共施設の老朽化対策を進めています。

「第2次公共建築物再生計画」は、「総合管理計画」の対象施設のうち、下図に示す「公共建築物」および「除却予定施設」を対象としています。

図表 序-1 公共建築物再生計画の対象施設の範囲



序. 2 公共施設をめぐる現状と課題

(1) 公共施設の老朽化がなぜ問題なのか

公共施設の老朽化問題とは、「昭和 30(1955)年代から 50(1975)年代にかけての高度経済成長期³に、人口増加などの環境変化を踏まえ、住民福祉の向上を目指して短期間に急速に整備を進めてきた多くの公共施設が、今後次々に寿命を迎え、更新時期を迎える中で、人口減少社会の到来など、社会経済状況が大きく変化し、今後財政状況が厳しくなる見通しにおいて、老朽化対策のための財源を確保することが困難になる。」という問題のことです。



公共施設にも寿命があり、一般的には約 50 年から 60 年とされています。

前回の東京オリンピックが昭和 39(1964)年に開催され、その前後から新幹線や首都高速などの公共施設が急速に整備され、近代日本が発展してきました。

このオリンピック開催の年から 50 年目が、平成 26(2014)年でした。

本市だけでなく、日本国中の公共施設が、これから次々に老朽化し更新時期を迎えることとなります。厳しい財政状況から公共施設整備費が厳しく削減されている中で、どのように建替えなどの更新、再生を行っていけば良いのか、今まさに、日本全体そして本市の将来に向けた大変重要で、大きな課題となっています。



次頁のグラフは、これまでの公共施設の整備と今後の更新の状況について平均的な姿をモデルとして示したものです。

横軸が時間軸を示し 50 年前から現在、そして 50 年後まで、縦軸は事業費をモデルにより表しています。

左側の山(①過去の実績投資額)が今までの公共施設整備費を表し、「現在」は公共施設整備費が非常に少なくなっている状態(⑤現在の事業費)から、右側の山(③単純更新(現実的な事業費))を登り始めていることが分かります。

しかし、公共施設はいずれ老朽化し、更新する必要があるため、仮に耐用年数⁴を 50 年と仮定し、単純に耐用年数を迎えた時に同規模で更新しようとする、施設の耐用年数を経過した後に、右側の山(③単純更新(現実的な事業費))が示すように、将来、相当の規模の公共施設整備費が必要となります。

今後 50 年間の事業費の平均が、横線(④今後の 1 年平均の更新事業費)で示してありますが、(⑤現在の事業費)より、はるかに多額の公共施設整備費が確保できないと

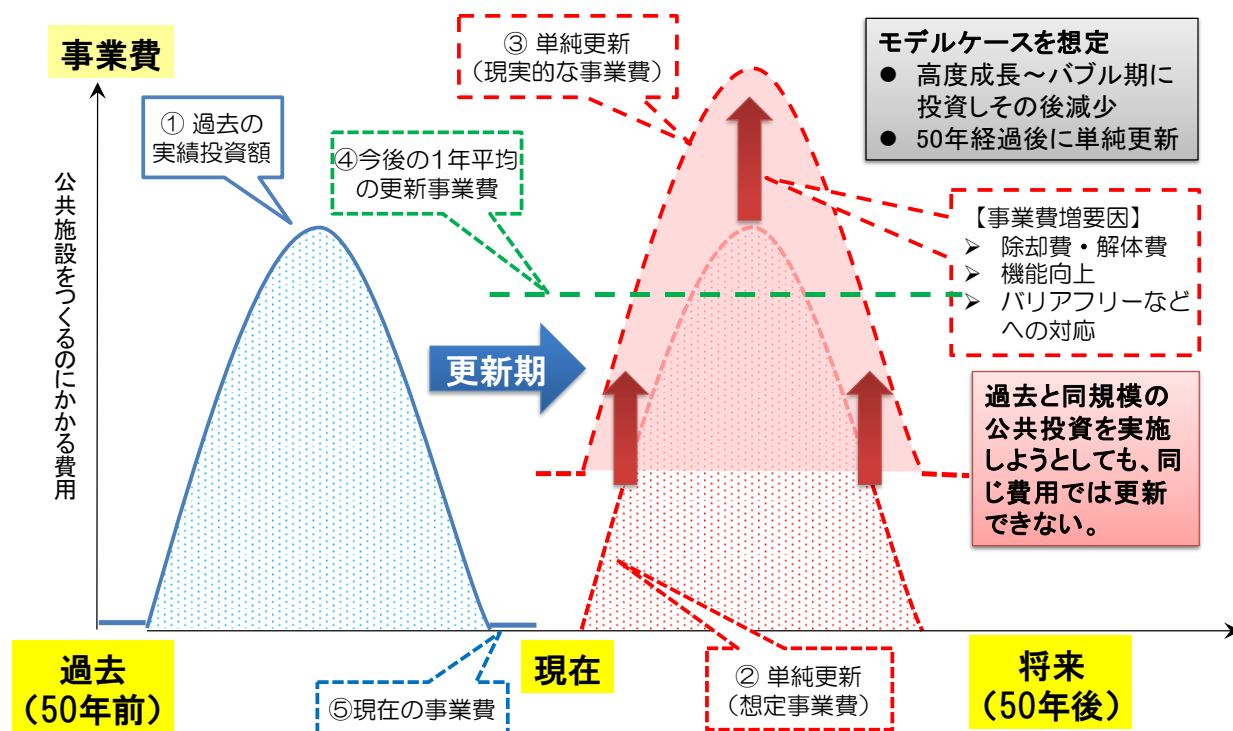
公共施設を同規模で更新ができないということが分かります。

さらに、更新に際しては、50年前のように更地に施設を建設するのではなく、既に老朽化した施設が存在していることから、既存施設の除却費やサービスを継続するための仮設費などの経費が加算されるとともに、耐震基準の強化やバリアフリー化などの法規制への対応などコスト増の要因があるため右側の山（③単純更新（現実的な事業費））のように事業費が増加します。

これは一般的な状況をモデル化したグラフですが、国や多くの自治体でも同じような状況になっています。

「今後、増加が避けられない老朽化対策としての公共施設整備費の財源をどのように賄って行けば良いのか？」、この問題の答えを見つけなければなりません。

図表 序-2 公共施設の整備と更新事業費についての概念図



※ 上図の右側の破線部分は耐震基準の強化やバリアフリー化などによる事業費の増加要因を含めた概念図を示しています。

(2) 公共施設の老朽化対策が急がれる理由と課題解決の基本的な方向性

前項のとおり、公共施設の老朽化問題は、私たちがこれまで経験したことのない、これから確実に起こる新しく困難な問題です。老朽化の進行が原因となる事故などは、誰にも予測はできず今日起きるかもしれません。その結果人命が損なわれる可能性があります。したがって、その対策は急がなくてはなりません。

一方、社会環境は、人口減少、少子高齢化の進展、厳しさを増す財政状況など年々厳しさを増していくことから、これらの社会環境の変化に応じた効果的な対策を早期に実行していくことが求められています。

その際、対策の基本的な方向性は、将来、確実に人口が減少することに対して、過剰となっていく公共施設（資産）を適切に減らしていくことが原則となります。

「公共施設を減らすことはサービスの低下になるのではないか。」といった声がありますが、公共施設を適切に減らしていくことは、「サービスの低下」ではなく「適正化」の取り組みです。

公共施設を減らしていくことは難しい問題ではありますが、先送りすればするほど、人口減少、厳しさを増す財政状況とともに、ムリ・ムダ・ムラが拡大し、ますます財政が悪化し対策が困難となる悪循環に陥ることが懸念されます。

現在 70 歳の昭和 24（1949）年に生まれた日本人は約 270 万人でした。今、私たちが利用している公共施設は、この世代の日本人が住みやすく快適な社会生活を過ごすために整備されてきた施設です。

一方、平成 29（2017）年に生まれてきた日本人は約 90 万人であり、70 年前に比べて、約 3 分の 1となっています。

公共施設は、現在の技術では、一度整備すれば 80 年から 100 年程度は使用可能です。

今、私たちが利用している施設の総量を今後も維持していくことは、明らかに将来過剰となる施設を将来世代に残してしまうことになってしまいます。

公共施設は私たちの暮らしを便利にし、快適さをもたらしますが、人口が減っていく時代には、その維持のための一人当たりの負担は確実に増加していきます。

習志野市は、将来世代に負担を先送りしない、子どもたちが大人になった時に、“ちょうどよい”まちになることを目指して公共施設の老朽化対策に取り組んでいます。

序. 3 習志野市が保有する建築物の整備状況

(1) 公共建築物の整備状況

習志野市は、千葉県の北西部に位置し、東京からほぼ30kmの圏内にあります。

東京への通勤圏として利便性の高い住宅地を中心とする都市であり、首都圏の拡大とともに高度経済成長期とその後の人口増加に伴い都市化が進みました。そのため、宅地が造成され多くの市民が移り住むと、学校などの公共施設が必要となり、開発に併せて短期間に多くの公共施設が整備されていきました。

今、これらの公共施設が更新時期を迎えています。

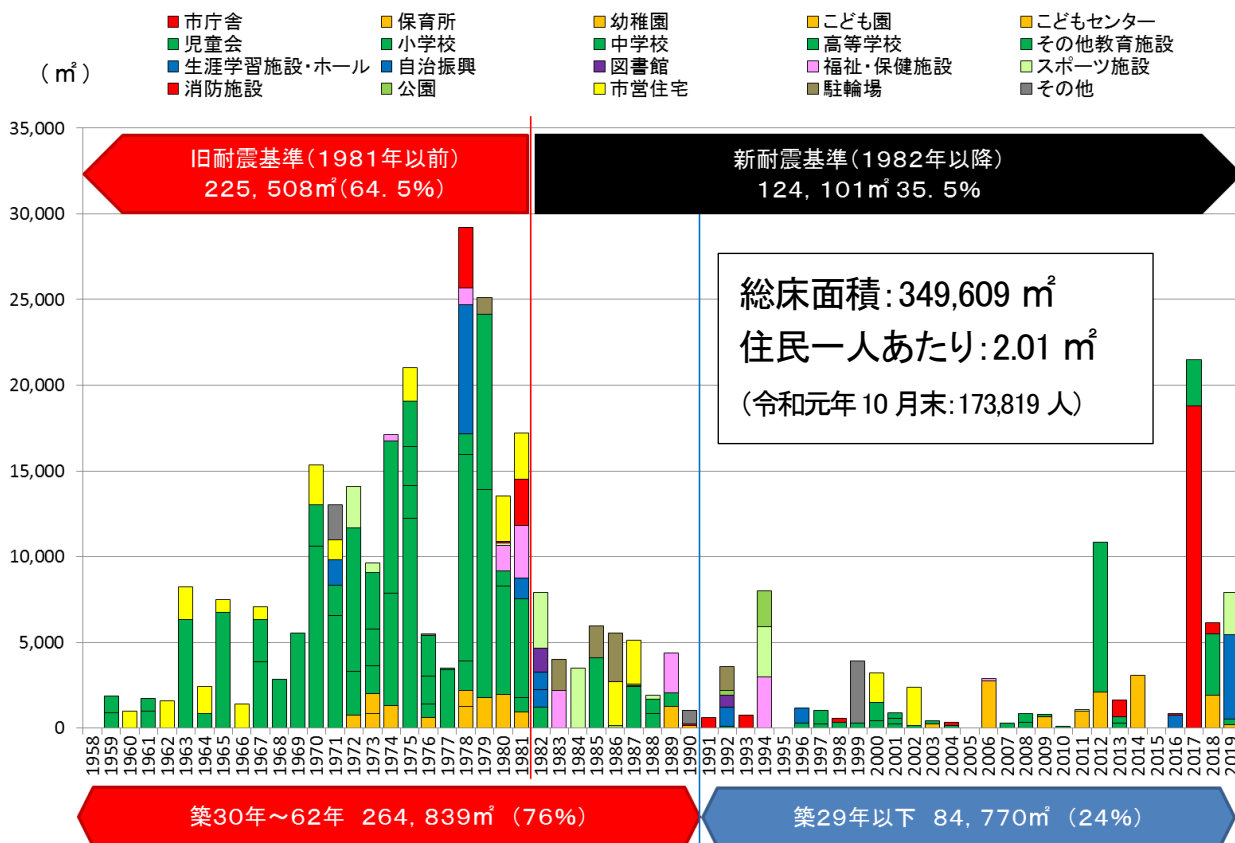
下図は、令和2(2020)年4月現在の公共建築物の状況を横軸が時間軸、縦軸を床面積として表し、年次別の公共施設の整備状況を表したグラフです。

建築物の寿命は、一般的に50年から60年と言われており、本市の保有する建築物は順次、耐用年数(寿命)を迎えていくこととなります。現在、本市が保有する最も古い公共施設は、昭和34(1959)年に建てられたものであり、そこから昭和56(1981)年ごろまでが、現有の公共建築物の建設ピークとなっています。

本市では、平成24(2012)年に本市で一番古かった津田沼小学校の建替えが一段落するとともに、平成29(2017)年には市庁舎の建替えが完了しましたが、いよいよ、これから公共建築物の大更新時期を迎えることとなります。

本市が保有する公共施設の築年別整備状況では、「再生計画」の対象の公共建築物の延べ床面積は、約35.0万㎡であり、このうち、旧耐震基準⁵で建設された建物は、約22.6万㎡(64.5%)、新耐震基準⁶で建設された建物は、約12.4万㎡(35.5%)となっています。

図表 序-3 公共建築物の建設時期_令和2年4月現在



出典) 資産管理課作成

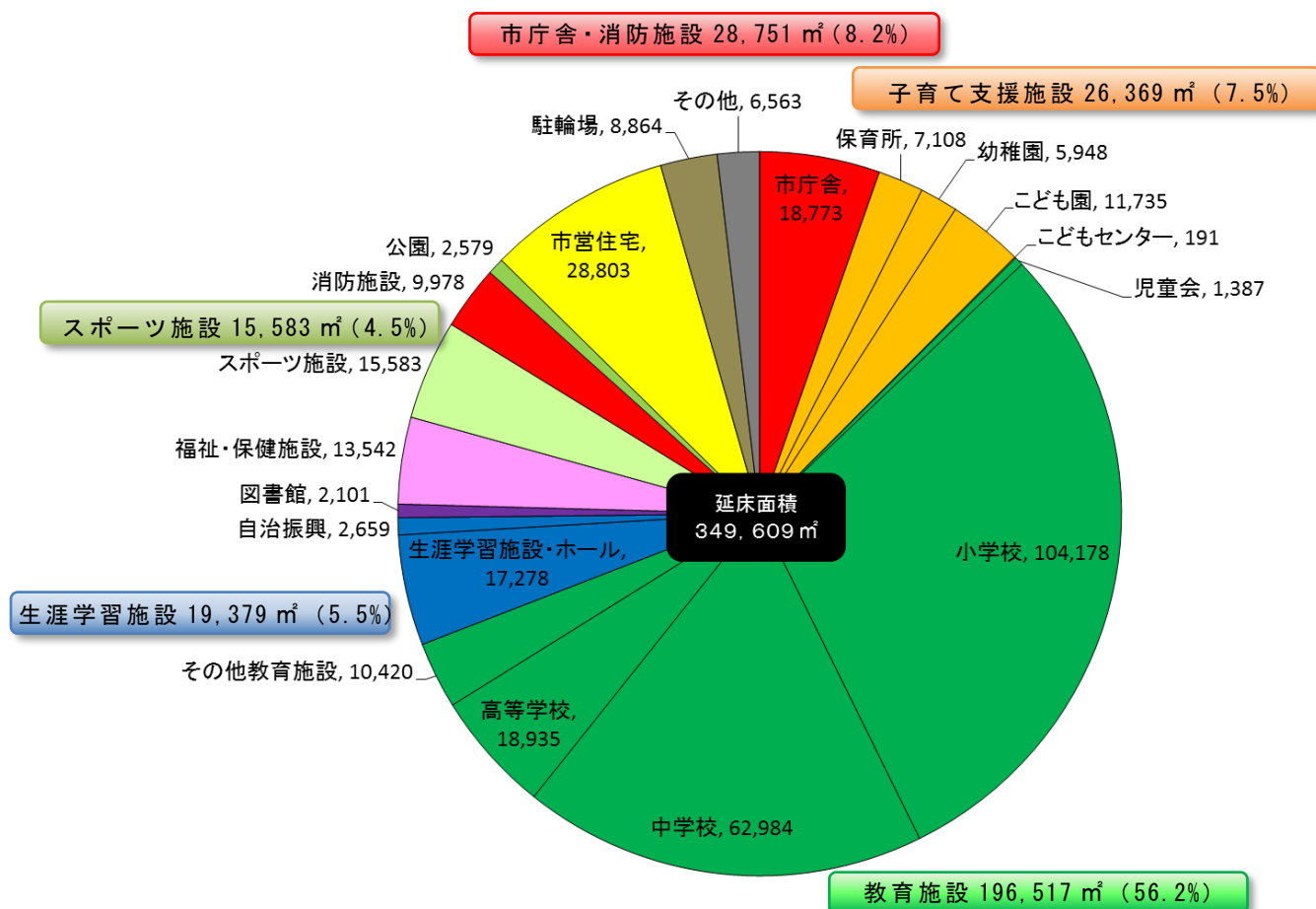
令和2(2020)年4月現在で築年別にみると、一般的に建物の建替えが計画され始める、建築後30年以上の建物は、約26.5万㎡(76%)となっており、老朽化した建物が既に全体の8割近くに達し、かなり老朽化が進んでいることがわかります。

このことから、本市においては、早期に計画的な公共施設の再生の取り組みを進めなくてはならない状況であることがわかります。また、新耐震基準となった昭和57(1982)年以降は、それまでと比較し施設整備量が大きく減っており、近年になり漸く老朽化施設の建替えが始まったことがわかります。

(2) 種類別床面積の状況

本市が保有する建築物の延床面積は、次の図に示すように、令和2(2020)年4月現在では約35.0万㎡で、そのうち小・中学校、高など学校などの教育施設が、約19.7万㎡で56.2%と全体の約6割を占め、保育所・幼稚園などの子育て支援施設が約2.6万㎡で7.5%、公民館・図書館などの生涯学習施設が約1.9万㎡で5.5%を占めています。また、消防施設を含む市庁舎が、約2.9万㎡で8.2%となっています。

図表 序-4 公共建築物の種類別床面積の状況(習志野市) 令和2年4月現在



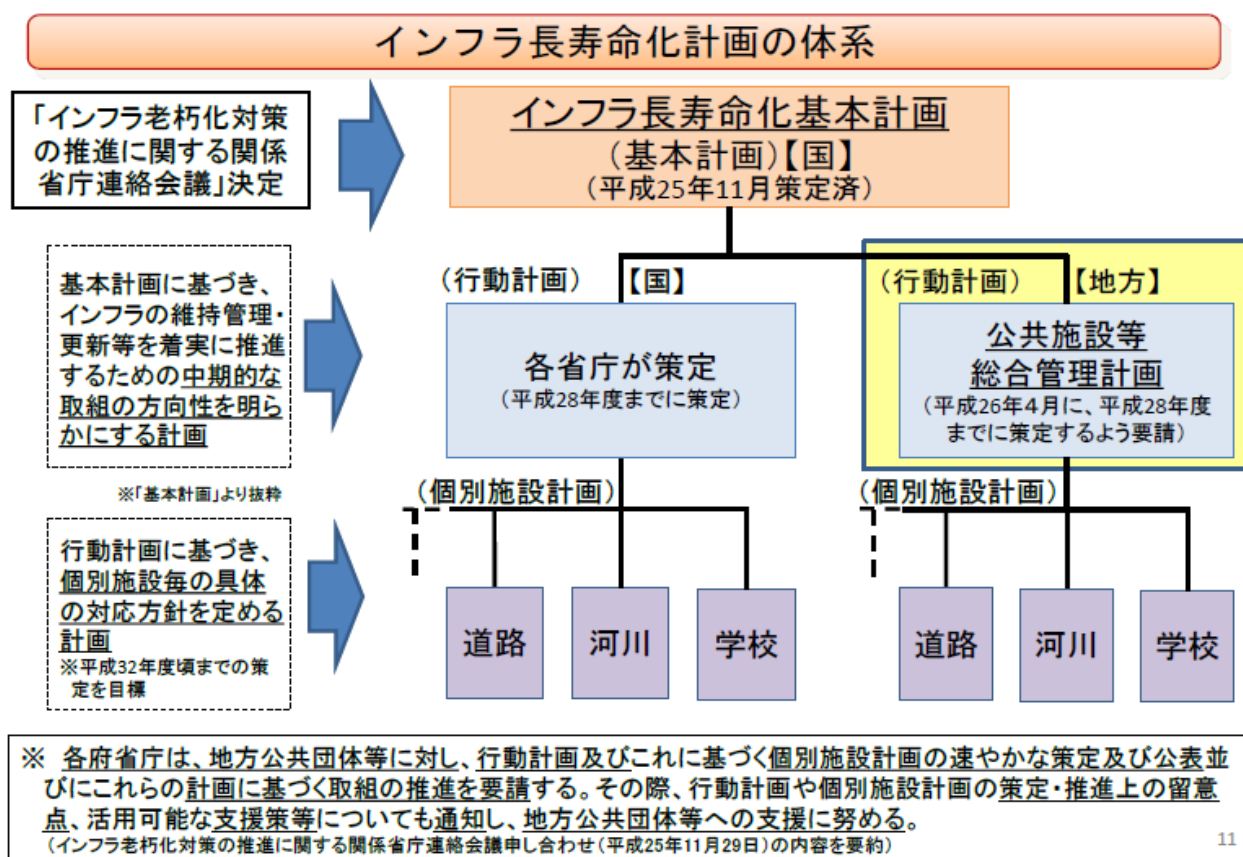
序. 4 公共施設の老朽化対策に関する最近の動き

(1) 国の動き

平成 24 (2012) 年 12 月に発生した中央自動車道笹子トンネルの天井板崩落事故を一つの契機として、公共施設の老朽化問題がクローズアップされ、この問題に国全体で取り組んでいく機運が高まりました。

そして平成 25 (2013) 年 11 月に、国や地方公共団体などが一丸となって公共施設の戦略的な維持管理・更新などを推進するための基本方針として「インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議」において「インフラ長寿命化基本計画」が策定・公表され、現在は、下図の体系の下で公共施設の老朽化対策が進められています。

図表 序-5 インフラ長寿命化計画の体系図



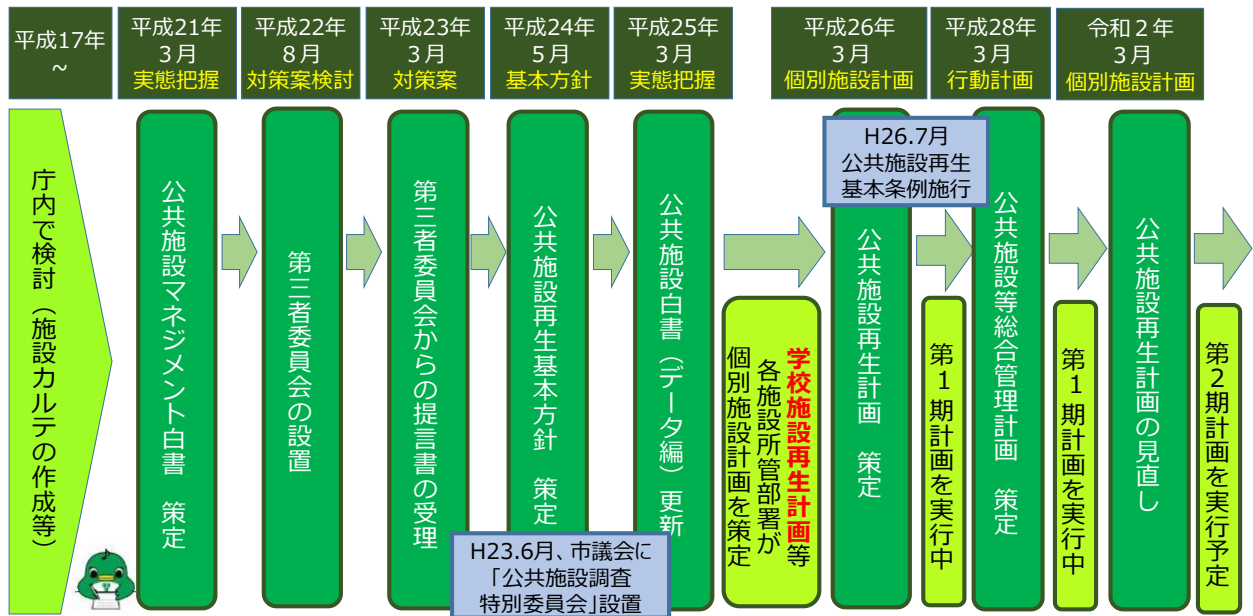
出典) 総務省資料

(2) 習志野市の動き

習志野市では、前項の国の動きが始まる以前の平成17(2005)年度ごろから、この問題に着目し課題解決に向けた取り組みを進めてきました。

平成17(2005)年度に策定した第3次行政改革大綱の実施計画に「施設白書」および「公共施設改善計画」の策定を位置付け老朽化対策に着手して以来、下図の「公共施設再生計画(個別施設計画)の取組経過」のとおり、全国に先駆けた取り組みを推進してきました。

図表 序-6 公共施設再生計画(個別施設計画)の取組経過



「序章 第2次公共建築物再生計画の策定にあたって」のポイント

1. 第2次公共建築物再生計画について

- ◎ 「第2次公共建築物再生計画」は、これまでの習志野市の取り組みにおける、平成26（2014）年3月に策定した「公共施設再生計画」を引き継ぐものであり、習志野市が保有する建築物を対象とした具体的な老朽化対策の事業計画を示したもの。
- ◎ 「公共施設再生計画」は、「習志野市長期計画」における基本計画の期間に合わせて見直しを行うことから、令和2（2020）年度から開始する「後期基本計画」に合わせて見直しを実施。

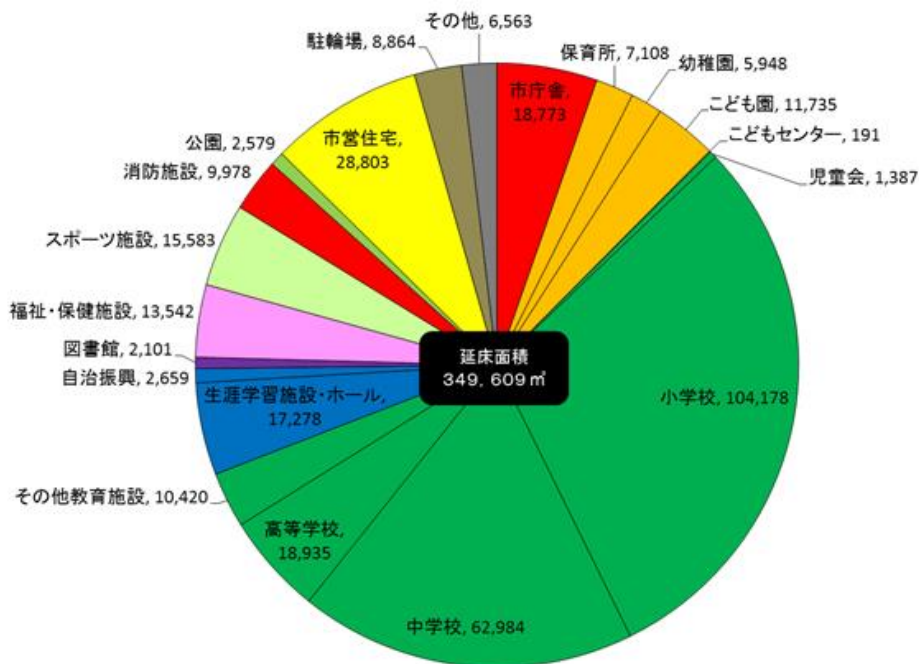
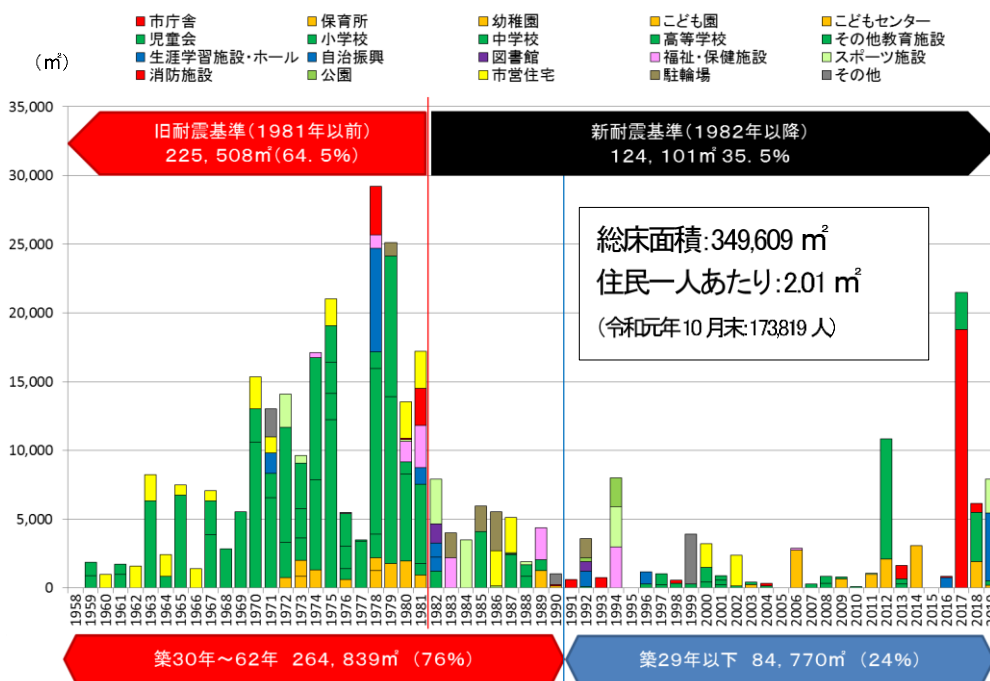
公共施設再生計画（平成26年3月）の見直し方針

1. 「公共施設再生計画」の基本的な考え方（目的・目標・基本方針）は継承します。
2. 市内の開発動向などによる将来の「まちの姿」を想定した事業計画を検討します。
3. ただし、現状では開発動向などによる「まちの姿」の想定が難しい地域もあること、長寿命化改修などにより建築物の安全性を確保し延命化を図ります。
4. 将来の「まちの姿」の想定が可能な状況になった場合には、「再生計画」の基本的な考え方に基づき適宜事業計画を見直します。

2. 公共施設の老朽化対策が急がれる理由と課題解決の基本的な方向性

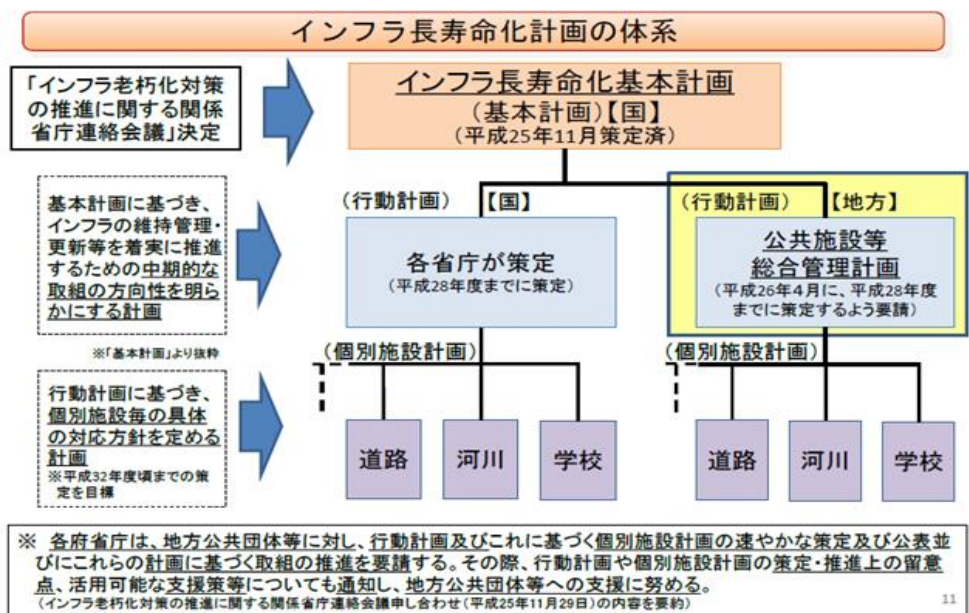
- ◎ 公共施設の老朽化問題は、今後確実に起こる新しく困難な問題であり、老朽化の進行が原因となる事故により人命が損なわれる可能性もあり、その対策は急務である。
- ◎ 一方、社会環境は、人口減少、少子高齢化の進展、厳しさを増す財政状況など年々厳しさを増していくことから、環境変化に応じた効果的な対策を早期に実行する必要がある。
- ◎ 対策の基本的な方向性は、将来、確実に人口が減少することに対して、過剰となっていく公共施設（資産）を適切に減らしていくことが原則。公共施設を適切に減らしていくことは、「サービスの低下」ではなく「適正化」の取り組み。
- ◎ 公共施設を減らしていくことは難しい問題だが、先送りすればするほど、人口減少、厳しさを増す財政状況とともに、ムリ・ムダ・ムラが拡大し、ますます財政が悪化し対策が困難となる悪循環に陥ることが懸念される。
- ◎ 今、私たちが利用している施設の総量を今後も維持していくことは、明らかに将来過剰となる施設を将来世代に残してしまうことになる。
- ◎ 公共施設は私たちの暮らしを便利にし、快適さをもたらすが、人口が減っていく時代には、その維持のための一人当たりの負担は確実に増加していく。
- ◎ 将来世代に負担を先送りしない、子どもたちが大人になった時に、“ちょうどよい”まちになることを目指して公共施設の老朽化対策に取り組む必要がある。

3. 公共建築物の整備状況と種類別床面積の状況



【序章の用語解説】

- 1 **インフラ長寿命化基本計画**：公共施設等の老朽化の進展に対応し、国民の安全・安心を確保し、中長期的な維持管理、更新などに係るトータルコストの縮減や予算の平準化を図るとともに、維持管理・更新に係る産業の競争力を確保するための方向性を示すもの」として、平成25年11月に内閣府「インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議」が策定した計画であり、そのロードマップも示されている。この基本計画に基づいて、インフラの維持管理・更新などを推進するための中期的な取り組みの方向性を示す計画として、各省庁や地方自治体などのインフラ管理者に対して、「インフラ長寿命化計画（行動計画）」および行動計画に基づいて個別施設ごとの具体的な対応方針を定める「個別施設ごとの長寿命化計画（個別施設計画）」の策定が求められている。
 行動計画のうち、地方自治体が策定するものは、総務省が各自治体に策定を要請している「公共施設等総合管理計画」である。
- 2 **個別施設計画**：インフラ長寿命化基本計画で規定され、各インフラ管理者が「インフラ長寿命化計画（行動計画）」に基づいて策定することとされている「個別施設ごとの長寿命化計画」を示す。基本的な記載事項として次の6項目を記載することとされており、①対象施設、②計画期間、③対策の優先順位の考え方、④「個別施設計画」の状態など、⑤対策内容と実施時期、⑥対策費用となっている。なお、インフラ長寿命化基本計画に基づく取り組みの体系は下図のとおり。



- 3 **高度経済成長期**：昭和29（1954）年から昭和48（1973）年にかけて、日本経済が飛躍的に成長を遂げた時期をいう。
- 4 **耐用年数**：一般的に公共施設等が使用に耐える期間をいい、その目的に応じて様々な考え方があるが、主な耐用年数の考え方には下表のようなものがある。

法定耐用年数	建物などの建物などの固定資産の税法上の減価償却費を行うにあたって減価償却費の計算の基礎となる年数で、一般的に耐用年数という場合はこのことを指す。財務省令で定められている。
物理的耐用年数	建物躯体や部位・部材が物理的、化学的要因により劣化し、要求される限界性能を下回る年数。
経済的耐用年数	継続使用するための補修・修繕費やその他の費用が、建替えまたは更新する費用を上回る年数。
機能的耐用年数	使用目的が当初計画から変更、または、建築技術の進展や社会的な要求の向上・変化に対して陳腐化する年数。

- 5 **旧耐震基準**：建築物の設計において適用される地震に耐えることのできる構造の基準で、昭和56（1981）年5月31日以前の建築確認において適用されている基準をいう。
- 6 **新耐震基準**：旧耐震基準に対して、昭和56（1981）年6月1日以降に適用されている基準をいう。