

第2章 FM計画の基本方針

2.1 FM計画の目的と期間

2.1.1 現況と課題の整理

第1章に記載したとおり、本市の公共施設等に関する現況と課題を整理すると、次の3点に集約されます。

品質の適正性

- 保有する多くの公共施設等が、今後数十年の間に建設から40年以上が経過し、老朽化や陳腐化が進行する
- 大規模な改修や更新の時期が集中する

数量の適正性

- 人口が減少している一方で、公共施設等の数量に大きな変化がない
- 人口に対して、過大な状況にある

財務の適正性

- 生産年齢人口の減少と高齢化により、市税の減少と扶助費の増加が続く
- 大規模な改修や更新に要する費用の増加から、財源不足が予想される

2.1.2 計画の目的

FM計画は、上記の課題に対して中長期の視点に立ち、計画的な維持保全と公共施設の再配置推進の基本的方向性を定めるものです。

インフラ、土地を含む公共施設全体を市の貴重な資産と捉え、将来にわたって市民ニーズに対応した持続可能な行政運営を確立することを目指して、具体的に次の3つを目的とします。

- ① 時代の変化に対応した公共サービスを、今後も継続的に実施すること
- ② 少子高齢化・人口減少時代の中でも、持続可能な行政経営と地域社会の実現を図ること
- ③ 将来世代に負担を先送りしないこと

目的の達成に向けた取り組みとしては、施設の機能や提供する公共サービスを見直し、それぞれの地域に見合った施設配置を考えながら、集約化等による保有財産の縮減を図り、市が将来にわたって保有し続けていくべき財産を明確にします。その上で、より効率的な施設運営と安全で快適に利用できる施設及び公共サービスの提供に努めます。

また、施設の見直しや集約化等により用途廃止となった財産や未利用の財産は、売却や貸付等による自主財源の確保や、社会環境の変化や市民ニーズに対応した施設への転換を行うことで、健全な行財政運営への貢献と幅広い公共サービスへの還元に資することとします。

2.1.3 計画期間

FM計画は、将来人口や財政見通しを基に、公共施設等の長寿命化及び再配置の基本的方向性を定めるものであり、計画期間は当初計画に合わせて平成28年度から令和12年度までの15年間とします。

15年間の計画期間に対して、平成28年度から令和2年度までを前期、以後5年毎に中期、後期計画に分けています。前期は計画の確実な実施に努め、中期以降の計画期間中は実施状況により定期的な見直しを行います。

また、制度変更や財政状況の変化等から、将来見通しの分析の前提条件に変更が生じた場合には、必要に応じて内容の全部又は一部の見直し（ローリング）を行います。

図表 2.1 FM計画の計画期間



横手駅東口駅前に整備が進められている新公益施設の完成予想図

2.2.2 情報管理

公共施設等をより効率的に維持管理するには、組織内の各部門に散在する施設の管理情報をデータベース化し、一元的に収集・管理・分析する情報管理体制の構築が有効です。

本市では、平成28年度より地方公会計制度における固定資産台帳システムの運用がスタートしており、今後も市内一元的な情報共有の推進と資産の有効活用、老朽化対策等の計画的な実施を図ります。

なお、企業会計公共施設は、各会計内での情報管理に努めることとします。



国の重要伝統的建造物群保存地区（増田の町並み）

2.3 公共施設等の管理に関する基本的な考え方

2.3.1 公共施設等の目標

【公共施設の目標】

FM計画策定時には、将来更新費用の40%削減（75.7億円を41億円の圧縮）を目標とし、計画の進行状況や社会状況の変化に合わせて、適宜見直しを行っていくものとしていました。

計画策定から5年が経過し、施設数が909施設から803施設（令和2年度末現在）に減少したことで、令和3年度から令和42年度までの試算では、40年間で1,646億円、年平均約41.1億円となり、当初目標をほぼ達成する試算となりました。

しかし、今後も人口減少が進行する状況の中では、人口に対して施設の供給過多の状態であるとともに、市の財政への負担も大きくなります。個別施設計画の着実な実施を行いながら、人口減少社会や市民ニーズの変化等に対応した適正な公共サービスのあり方とともに、公共施設の配置の検討を更に図っていくものとします。

- FM計画期間である令和12年度までに、将来更新費用の20%削減を目標として計画の進行管理を行う。

・ 将来更新費用試算 41.1億円/年 ⇒ 32.9億円/年 : △ 20%

FM計画の前期基本計画期間の公共施設投資的経費の平均額が30.4億円となっていますが、今後、個別施設計画の着実な実施が求められていることから、維持や統合減、複合減、譲渡とされている施設の再配置を進めることで、将来更新費用の20%削減を目標とします。

【インフラの目標】

インフラの保有総量の縮減は困難ですが、橋梁長寿命化計画の策定等、計画的な維持管理によって品質を確保し、ライフサイクルコストの縮減に努めます。更に維持管理費の低減にも取り組んでいくこととします。

- 計画的な維持管理により長寿命化を図り、併せて維持管理費の低減に取り組む。

2.3.2 目標を実現するための基本方針（公共施設）

（1）基本方針と具体方針

FM計画の目的とこれまでの取り組み状況を勘案して、目標達成のための基本方針と具体方針は次のとおりとします。

図表 2.3 基本方針と具体方針

基本方針
基本方針の考え方
具体方針
1. 施設の「機能」と「建物」を分離して考える
<p>現在行われている公共サービスは、他の建物でも実現可能という考え方を基準として、各施設で行われている公共サービス機能の維持を重視し、具体策を進めます。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 各施設の持っている「機能」は、移転や集約を図りながら出来るだけ存続させ、建物は統合化、複合化を進めます。 ■ 人口構造や社会情勢の変化による市民ニーズの多様化に配慮しながら、現在行われている公共サービスを継続するため、施設機能と建物の分析と検討を行います。
2. 保有総量を圧縮する
<p>建て替え、改修費用及び維持管理コストを削減するため、基本方針1の考え方により施設数（建物数）、延床面積を削減し、施設総量の最適化を図ります。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 公共施設の再配置を進めます。 <ul style="list-style-type: none"> ①施設を機能別に分類し、各機能の必要度から優先順位を設定します。 ②施設の再配置を計画します。 ③機能を維持しつつ、統合化や複合化により建物数、延床面積を削減します。 ④余裕スペースの利活用、統合化、複合化により発生した建物や土地の有効活用、利用者負担の適正化を図ります。 ■ 持続可能な施設保有とするため、財政状況や市民ニーズの検討を行いながら、施設数（建物数）、延床面積の縮減を進めます。
3. 施設の質的向上を図る
<p>既存施設を適正に維持管理して長寿命化を図り、ライフサイクルコストの縮減につなげます。また、建て替えや改修時には、多機能化、機能強化を図ります。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 適切な維持管理により、建物の長寿命化と基本性能の維持を図ります。 ■ 予防保全によりライフサイクルコストを縮減します。 ■ 建て替え、改修時には、バリアフリーや耐震化、省エネルギーの推進や再生可能エネルギーの導入による環境負荷低減策を検討します。 ■ 建て替え、改修時には、一時避難所等、拠点機能の維持、強化を図ります。 ■ 個別施設計画の推進を図ります。

(2) 公共施設の機能別優先度

公共施設の機能別優先度は、これまでの優先度を継承し、機能別に13類型（「その他施設」を含む）に分類しています。

また、義務的機能、施設機能（公的サービスとしての必要性や市民ニーズが大きいもの）、建物必要度（代替できないもの、核となる施設）によって機能別優先度を設定しています。

図表 2.4 公共施設の機能別優先度

①義務的機能から見た優先度
○市町村（地方公共団体）が行う事務で、特に法律で義務付けられているもの 国民健康保険事業、介護保険事業、生活保護、小中学校の設置・管理、 一般廃棄物の収集や処理、消防・救急活動、住民票や戸籍の事務 等
②施設機能から見た優先度
○公的サービスとしての必要性が大きいもの 学校、消防署等、供給処理施設、斎場、保健施設、庁舎 等
○市民ニーズが大きいもの 学校、その他教育施設、消防施設、保育所、診療所、幼児・児童施設、 高齢福祉施設、障がい福祉施設、児童福祉施設、産業系施設、庁舎 等
③建物必要度から見た優先度
○建物所有の必要性があるもの（代替できないもの） 学校、消防署等、供給処理施設、斎場、保健施設、庁舎 等
○複合化に際しての建物の位置付け（核となる施設になるもの） 学校、文化施設、庁舎 等

(3) 公共施設の再配置基本方針

公共施設の再配置基本方針も、これまでの再配置基本方針を継承します。

図表 2.5 に公共施設の機能別優先度と再配置基本方針を示しており、横列に各施設を位置づけるエリア（全市～町内）、さらに複合化、譲渡・民営化・廃止が主な具体方針となっており、「(1) 基本方針と具体方針の検討」を基に、各分類の現状と計画上の配置方針を上下に記載しています。

縦列は機能別大分類になっており、「(2) 公共施設の機能別優先度の検討」を基に、総合的に必要性が高い施設の順に記載しています。

図表 2.5 公共施設の機能別優先度と再配置基本方針

施設重要度：高い	施設分類		全市	ブロック	地域	小学校区	町内	複合化	譲渡・民営化 廃止	備考
		現状	本庁舎 消防署		消防分署	地域局庁舎		ポンプ小屋		
	計画	本庁舎 消防署		消防分署			ポンプ小屋	地域局庁舎		
	現状			給食センター	中学校	小学校				
	計画			中学校 給食センター	小学校					
	現状				診療所					横手病院、大森 病院はインフラ に分類。
	計画				診療所					
	現状	クリーンプラザ		衛生センター 斎場						
	計画	クリーンプラザ 衛生センター		斎場						
	現状	障がい福祉 児童福祉		保健センター	高齢福祉					
	計画			保健センター					高齢福祉、障がい 福祉、児童福祉	
	現状				保育所 児童館					
	計画				児童館				保育所	
	現状				公営住宅					適正な供給を維 持しつつ、保有 総量を縮減
	計画				公営住宅					
	現状				都市公園		市立公園			
	計画				都市公園				市立公園	
	現状	広域施設 文化施設				公民館	集会所			一部児童館を集 会所に分類
	計画	広域施設 文化施設				公民館			集会所	
	現状				図書館 博物館					
	計画							図書館 博物館		
	現状				スポーツ施設 レク観光施設 保養施設					
	計画	スポーツ施設 保養施設	スポーツ施設	スポーツ施設					レク・観光施設 保養施設	
	現状				産業系施設					
低い	計画								産業系施設	

(4) 公共施設再配置の具体策

公共施設の再配置を実施していく際の具体的な方法も、これまでの再配置の具体策を継承します。

図表 2.6 公共施設再配置の具体策

具体策	内 容
長寿命化	施設の大規模改修又は建て替えにより施設機能を存続させる。計画的な予防保全による維持管理でライフサイクルコストを縮減する。ただし、建て替え、改修の際には多機能化、複合化、人口規模や利用状況等による見直しを行う。
維持	機能維持。改修、建て替え又は大きな支出を伴わない範囲での維持とする。施設や設備が老朽化し、施設規模に応じた部分補修等での対応が困難で、全面改修や建て替えが必要と判断した場合は、廃止、解体対象とする。施設運営にあたっては、機能維持と建物維持のバランスを考慮して行う。
統合化	同じ機能の施設を一つの施設に集約する場合。統合後は長寿命化。
統合減	統合化により機能を他に移し、建物が用途廃止（施設機能の廃止）となる場合。
複合化	異なる機能の施設を一つの施設に集約する場合。複合後は長寿命化。
複合減	複合化により機能を他に移し、建物が用途廃止（施設機能の廃止）となる場合。
譲渡	施設を民間事業者や団体等へ有償又は無償譲渡すること。
廃止	用途廃止（施設機能の廃止）すること。⇒ 廃止後の建物は利活用又は解体を検討。

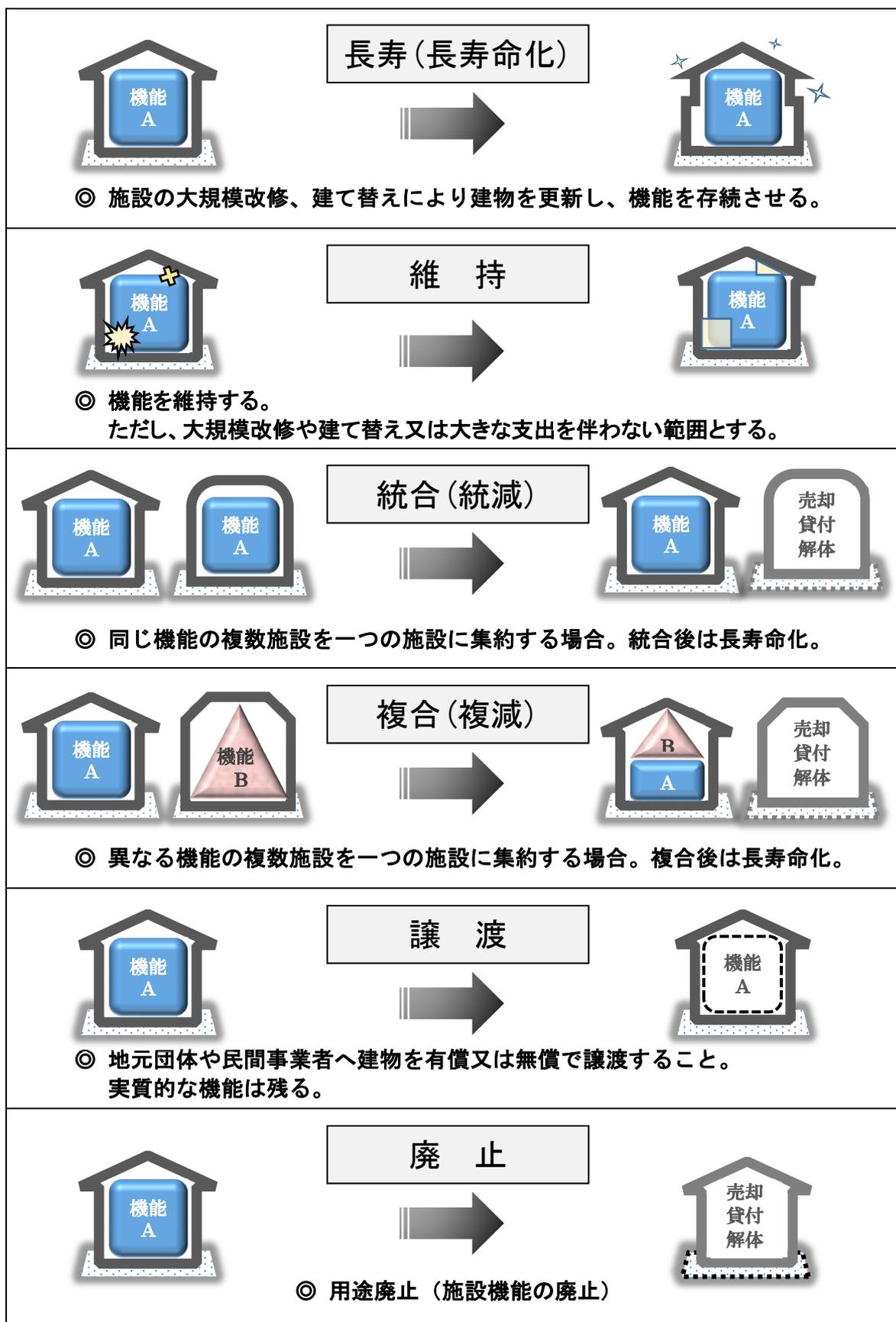
(5) 複合、統合、廃止後の旧施設の再利用方針

複合化、統廃合により廃止となる施設のその後をどのようにするかは、引き続き公共施設部会等の中で検討していきます。原則としては、行政財産の用途を廃止する施設は、資産としての利用価値を検討して貸付けや譲渡の対象とします。

利活用要望がある場合には、担当部署において市の政策と合致するかどうか、施設の安全性や耐震性等は十分か、改修費や廃止されるまでのライフサイクルコストの試算等を検討して判断します。

再利用しないと決定した施設は、解体費を見積り、財源の確保と解体までの施設の保全措置を検討し、解体計画を策定します。

図表 2.7 公共施設再配置具体策のイメージ



2.3.3 目標を実現するための基本方針（インフラ・土地）

（1）インフラ

インフラは、ライフラインとしての役割もあることから、公共施設のように複合化や集約による統配合によって、施設数を削減することが困難な施設です。

既存のインフラは、施設、設備の総量の適正化を検討しながら、財源に見合うよう維持、更新を実施するとともに、ライフサイクルコストの縮減を図ることとします。

また、各インフラとも整備時期が一定期間に集中しているため、更新時期も集中することから、長寿命化計画の策定等による事業費の平準化に取り組むものとします。

（2）土地

土地は、公共施設の廃止及び解体等によって未利用地が増加しています。

利活用の検討を行うほか、市での利活用予定が無い場合は、公売や貸付けによる経営資産としての活用を図るとともに、土地管理コストの縮減を図ります。

未利用地の利活用では、民間事業者等による整備の可能性を探るため、「サウンディング型市場調査」によるアイデア募集や、ニーズの掘り起こし等に取り組みます。

2.3.4 目標を実現するための基本方針（共通事項）

各公共施設の管理者は、限られた予算の中で優先度を見極めながら施設の修繕等を計画し実施しています。各施設の特性や周囲の状況を踏まえながら、適正な維持管理に努めているところですが、今後もFM計画や個別施設計画の方針に基づき、目標達成に向けた取り組みを進める必要があります。

（1）点検・診断等

各施設において、日常点検と定期点検もしくは臨時点検を実施し、施設の劣化及び機能低下に出来る限り速やかに対応します。点検時の記録は集積、蓄積し、老朽化対策等に活かすこととします。また、必要に応じて施設の安全性、耐久性等の診断を実施します。

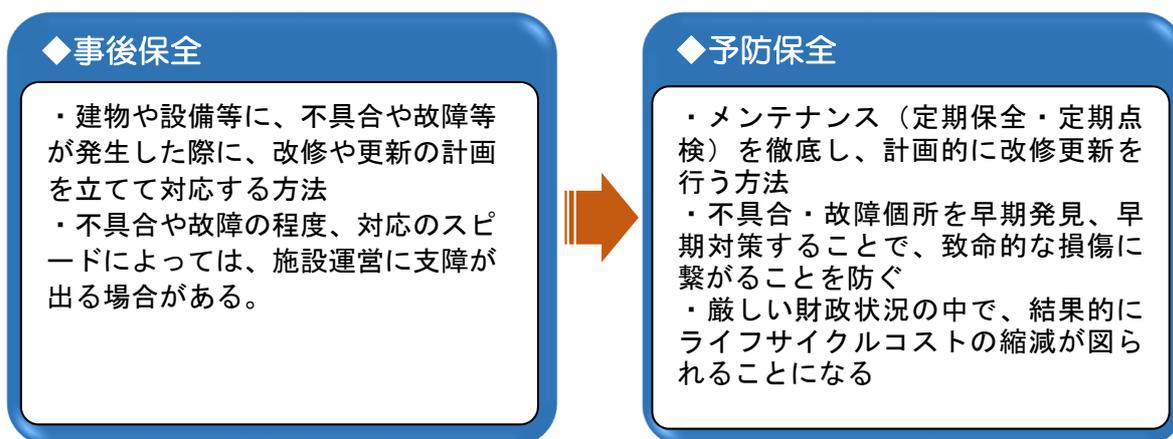
（2）維持管理・修繕・更新等

公共施設等の維持管理の手法としては、不具合や故障等が起きた時に対処する「事後保全」が一般的でしたが、定期的な点検の徹底と計画的な保全措置を実施

していく「予防保全」によって、施設の長寿命化とライフサイクルコストの縮減を図ります。また、施設の維持管理等を包括的に業務委託する「包括的民間委託」の可能性を探り、民間のノウハウを活用するとともに、契約業務等の事務量の低減を目指します。

FM計画や個別施設計画、施設予防保全マニュアル等に基づき、総合的かつ計画的な管理と予防保全により、可能な限り公共施設等の長寿命化を図ります。

図表 2.8 公共施設等の維持管理手法



(3) 安全確保

施設の安全性に何らかの危険性が認められた場合は、利用者の安全及び資産の保全を目的として、速やかに改修を実施します。

ただし、改善の見込みがない、安全確認が出来ない、改善にコストがかかりすぎる場合は、総合的な判断により供用の廃止を検討します。

(4) 耐震化

公共施設のうち、昭和56年以前に整備された旧耐震基準（～S56.5）の建物は全体の27.6%、昭和57(1982)年以降に整備された新耐震基準（S56.6～）の建物は全体の72.4%となっています。

小中学校は、統合による新校舎建設や耐震改修工事が進んだ結果、耐震化率100%となり、さらに天井板落下防止工事等を進めています。

その他の市所有特定建築物も、令和7(2025)年度までに100%耐震化を目標とし、FM計画で長寿命化に位置付けられている施設から、優先的に取り組むことにしています。

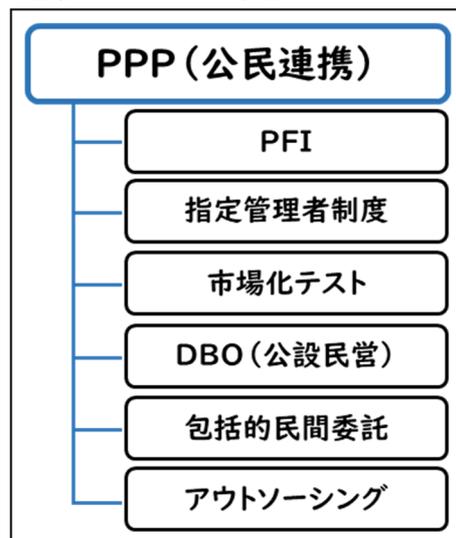
インフラは、防災機能の強化の観点からも、耐震化が求められる施設から順次、対策を進めていきます。

(5) PPP/PFIの活用

施設の維持管理に、民間のノウハウを活用する事業手法であるPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ：公民連携）の推進、指定管理者制度の活用やPFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ：民間活用）の導入等、民間の持つ手法を積極的に取り入れることで、より高いサービスの提供やコスト削減を目指します。

そのため、他団体のPPP/PFIの活用状況を調査、研究するとともに、庁内の情報共有や組織整備を図ります。

図表 2.9 PPPの手法



(6) 国や県、他の自治体との連携

公共施設の老朽化等への対応を迫られているのは、国や県、他の自治体においても同様です。国においては、国公有財産の最適利用を図り、地方における再編と地方公共団体との間で、庁舎等のニーズの調整を進めています。

本市においても国、県、市による、所有財産の最適利用に係る情報交換会（以下「情報交換会」という。）が開催され、最適利用に関する意見交換が行われています。

今後、公共施設等の最適な配置を検討していく上で、市所有施設だけでは解決出来ない課題に直面する場合は、情報交換会での検討や市域を超えた広域連携も視野に入れながら、再配置を検討していきます。

(7) ユニバーサルデザイン化

「ユニバーサルデザイン2020行動計画」（平成29年2月20日ユニバーサルデザイン2020関係閣僚会議決定）に基づき、大規模改修時や施設の機能に合わせて、誰もが安全、安心に利用できる施設となるよう、ユニバーサルデザインに配慮した整備を進めます。

2.3.5 公共施設敷地等の借地に関する基本方針（共通事項）

平成28年度に行った市内調査では、公共施設敷地等の用途として509件、約112万㎡の借地があり、借地料として年間約6,782万円を支出していました。

FM計画開始後、借地の解消にも努めて来ており、令和2年度調査では、450件、約96万㎡、年間約5,202万円の支出となっています。

公共施設の借地への設置は、市有地への設置に比べ不安定であるとともに、借地料は固定的支出となることから、財政的、事務的な負担となります。

今後も、公共施設の再配置に合わせて、借地の解消に努めることとします。

(1) 「公共施設は市有地に設置」を原則とする。

公共施設は、市有地への設置を基本とし、長期的使用が確実に見込まれる公共施設敷地等の取得、交換あるいは返還等、借地の解消に取り組みます。

なお、新規借地は原則禁止としますが、施設の必要性を検討したうえで、適地と判断した場合や、設置期間が限定的、緊急性がある等の場合には、借地への設置を認めることとします。

また、廃止施設の敷地や施設の解体等により更地となった借地、借地料が無償の借地の実態を調査し、借地解消の要否を判断します。

(2) 借地解消の取り組みは、FM計画との整合を図る。

FM計画の再配置方針で長寿命化に位置付けられている施設や、今後も継続して設置すべき施設の借地は、取得等による借地解消に取り組みます。

借地を継続する場合にも、FM計画の再配置方針や施設のライフサイクルコストを考慮しながら、「借地を買い取る」、「借地を継続する」、「借地の一部又は全部を返還する」に区分しながら、借地解消に向けて取り組むこととします。

(3) 借地に関する基本的な運用

借地料は、平成24年に策定した「横手市土地借地料に関する要綱」を運用し、借地を取得する場合には、不動産鑑定評価額や固定資産税評価額等を目安として、土地所有者と協議することとします。

2.4 フォローアップの実施方針

FM計画は15年をかけて公共施設にかかる課題を解決していくための戦略的方針です。すでにFM計画策定から5年が経過していますが、この間、刻々と変化する社会情勢や経済情勢、市民ニーズに対応してローリング方式による見直しを行い、柔軟に取り組んできました。

中期基本計画期間となる令和3年度からは、FM計画策定時の方針や目標を継承しながらも、新たに策定した個別施設計画の要素を取り入れ、公共施設の運営や維持管理を行っていきます。

今後も、数量（供給）、品質、コスト（財務）の面から個別施設の「評価」を実施し、その結果から、ローリング方式による計画改訂を行いながら、施設の運営維持活動に取り組むこととします。

なお、FM計画の推進に係る業務は、引き続きFM推進本部が統括して行い、その進捗状況や評価結果は議会に報告します。市民の皆様にはホームページ等でお知らせしていくこととします。

図表 2.10 FM計画業務サイクル

