

高槻市公共施設等総合管理計画

平成27年11月

目 次

1	はじめに.....	1
1-1	計画策定の背景・目的.....	1
1-2	計画の位置付け.....	2
1-3	本計画の対象.....	3
2	本市の現状と今後の見通し.....	4
2-1	人口.....	4
2-2	財政.....	7
2-3	公共施設等.....	10
3	公共施設等の管理に関する基本方針.....	16
3-1	本市の課題.....	16
3-2	基本方針.....	18
3-3	個別施設計画策定に当たっての留意事項.....	21
4	計画の推進.....	24
4-1	計画期間.....	24
4-2	取組体制の構築及び情報管理・共有方策.....	24
4-3	フォローアップの実施方針.....	25

1 はじめに

1-1 計画策定の背景・目的

本市は、経済の高度成長や人口の増加に合わせて多くの公共施設等¹を整備してきました。これらの施設の大半は建設してから相当年数が経過し、老朽化が進んでおり、大規模改修や更新が必要な時期を迎えつつあります。しかしながら、財政面では人口減少や少子高齢化の進行による歳入の減収が見込まれ、公共施設等への投資的経費も限られてくることから、今後、建替などの更新も含め、どのように公共施設等を管理していくかが課題となっています。

このような状況の中、本市では、平成19年度にアセットマネジメントに関する取組を開始し、調査研究や導入に向けての検討を行ってきました。平成23年度からは、アセットマネジメント推進本部²を設置するとともに、第8次行財政改革大綱実施計画に位置付け、全庁的な体制による取組を開始しました。平成26年度末には、これまでの取組から見えてきた公共施設等の状況や課題をアセットマネジメント推進部会実績報告書として取りまとめるとともに、行財政改革大綱を見直した際には、取組の視点の一つに「公共施設等の管理・運用にかかる視点」を設定し、公共施設等の計画的な維持管理・更新や統廃合を含めた施設の最適な配置について取り組んでいるところです。

一方、国においては、「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」(平成25年6月14日閣議決定)における「インフラの老朽化が急速に進展する中、「新しく造ること」から「賢く使うこと」への重点化が課題である。」との認識のもと、平成25年11月に「インフラ長寿命化基本計画」

¹ 公共施設等…学校・庁舎等の公共建築物のほか、道路・上下水道等のインフラ施設も含んだ包括的な概念

² アセットマネジメント推進本部…アセットマネジメント推進責任者(市長)のもと、アセットマネジメントの取組を全庁的に推進するため、高槻市アセットマネジメント推進要綱に基づき設置された組織

を策定されました。「インフラ長寿命化基本計画」では、各インフラの管理者に対して、インフラの維持管理・更新等を着実に推進するための「インフラ長寿命化計画（以下、「行動計画」という。）」の策定を求めています。さらに、平成26年4月には、「地方公共団体が策定する行動計画」に該当する「公共施設等総合管理計画」について、総務省から改めて策定要請があり、同時に策定に当たっての指針が通知されています。

これらのことから、本市は長期的な視点をもって更新・統廃合・長寿命化など公共施設等の最適化を行うことにより、将来の財政負担を軽減し、次世代に良質な資産を引き継いでいくことを目的として、これまでの取組を基に、総務省の策定指針を踏まえた「高槻市公共施設等総合管理計画」を策定し、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進し、持続可能な行政運営の実現を図ります。

1 - 2 計画の位置付け

本計画は、国の「インフラ長寿命化基本計画」における本市の「行動計画」に該当し、総務省より策定要請のあった「公共施設等総合管理計画」として位置付けます。

また、本市においては、「高槻市総合戦略プラン（第5次高槻市総合計画）」のもと、関連計画との整合を図ると共に、「高槻市行財政改革大綱」と連携し、市全体の公共施設等における今後の取組の基本的な方向性を示すものとして策定します。

今後、本計画に基づき、個別施設毎の具体の対応方針を定める計画として、個別施設計画を策定していきます。

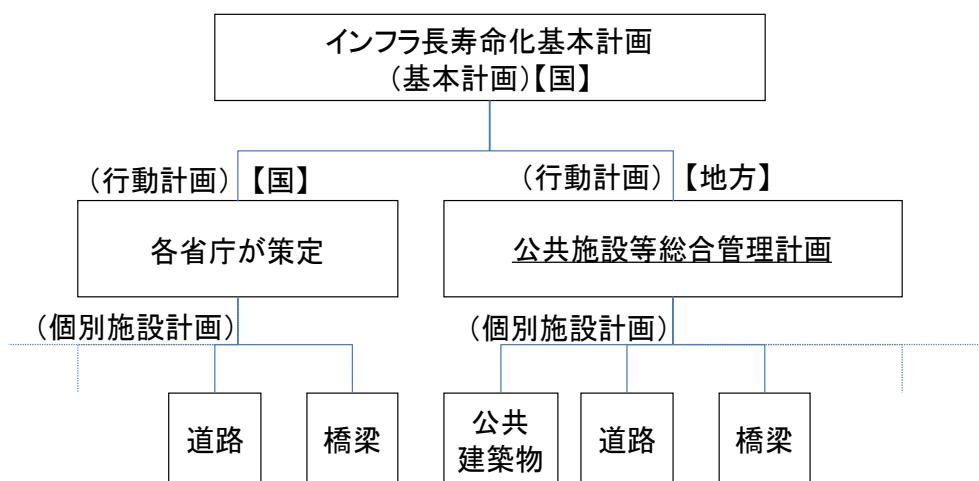


図 1 インフラ長寿命化基本計画の体系図

1 - 3 本計画の対象

本計画では、本市が保有する全ての公共施設等を対象とします。また、施設の特性から「公共建築物」と「インフラ施設」とに分けて取り扱うこととします。

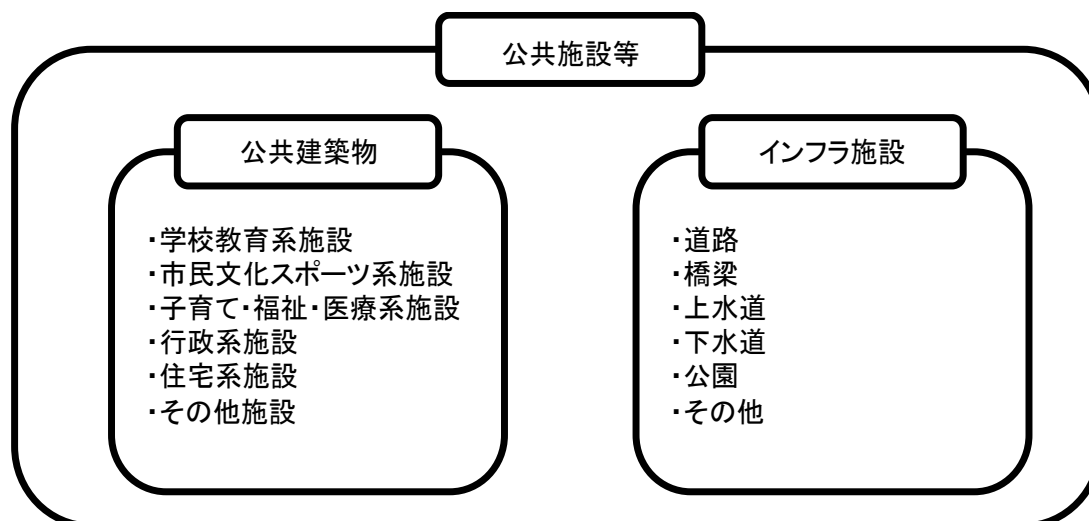


図 2 本計画の対象

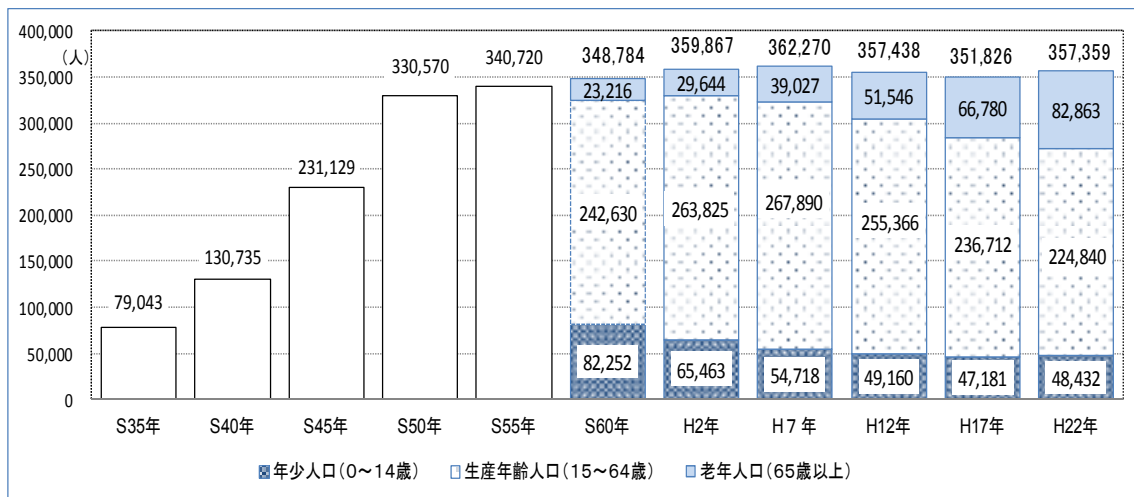
2 本市の現状と今後の見通し

2-1 人口

(1) 「現状」

本市のこれまでの人口の推移を見ると（図3）、高度経済成長期に大阪・京都の住宅都市として急速に住宅開発が進められた結果、昭和35年に約8万人であった人口が、昭和50年には約33万人まで増加しました。その後、緩やかな増加状態が続きましたが、平成に入ってから、ほぼ35万人から36万人で推移しています。

また、人口構成に着目し、昭和60年と平成22年を比較すると、年少人口は約4割減少しているのに対して、老年人口は、3倍を超える増加となっており、少子高齢化が進行しているのがわかります。



※国勢調査より（総数には年齢不詳分を含む）

図3 本市の人口の推移

(2) 「見通し」

国が例示している方法での本市の将来人口推計（パターン1）では、国勢調査を基に本市が社会増の傾向にあるとの前提で推計が行われており、本市の住民基本台帳を基にした社会動態の傾向（社会減）と差があります。このため、社会動態の影響を除いた推計（パターン2）を行っています。

将来人口推計（パターン2）では、少子高齢化の更なる進行が予測されています。年齢別人口の将来予測（図5）では、年少人口は、平成72年には平成27年から5割以上減少する見込みです。また、高齢化率（図6）は平成37年に約3割となり、それ以降も増加を続ける見込みです。

<p>パターン1 (社人研推計準拠)</p>	<p>国立社会保障・人口問題研究所が推計に用いる方法に準拠し、全国の移動率（転入・転出の割合）が今後一定程度縮小すると仮定した場合の推計 ※国勢調査を基に社会動態をプラスで推計</p>
<p>パターン2 (パターン1 + 社会動態0)</p>	<p>基本的な推計方法はパターン1と同じで、社会動態を0とした場合の推計</p>

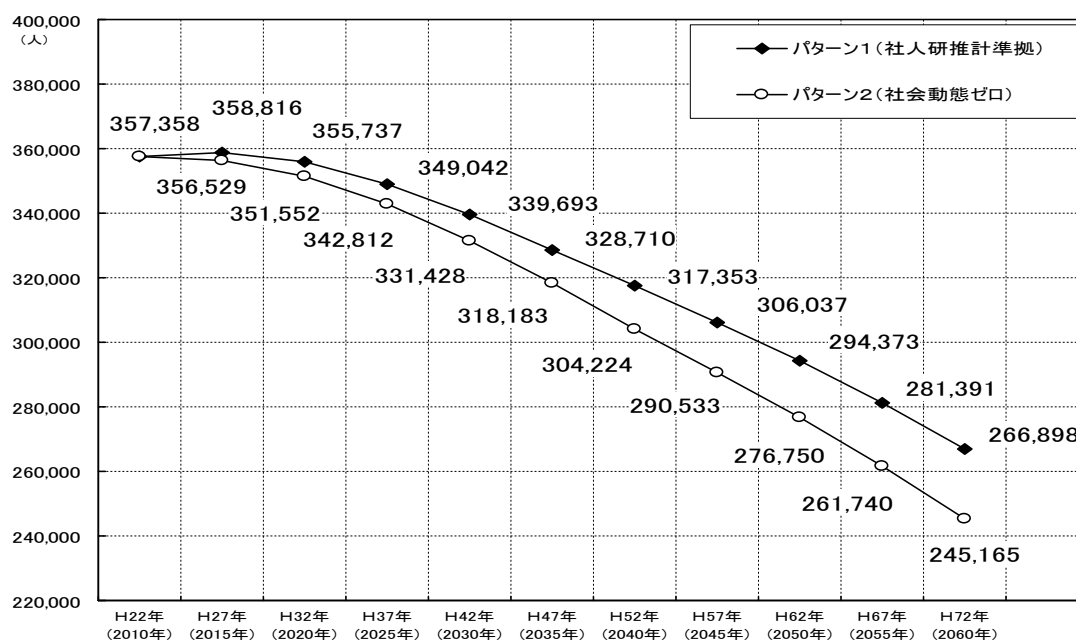
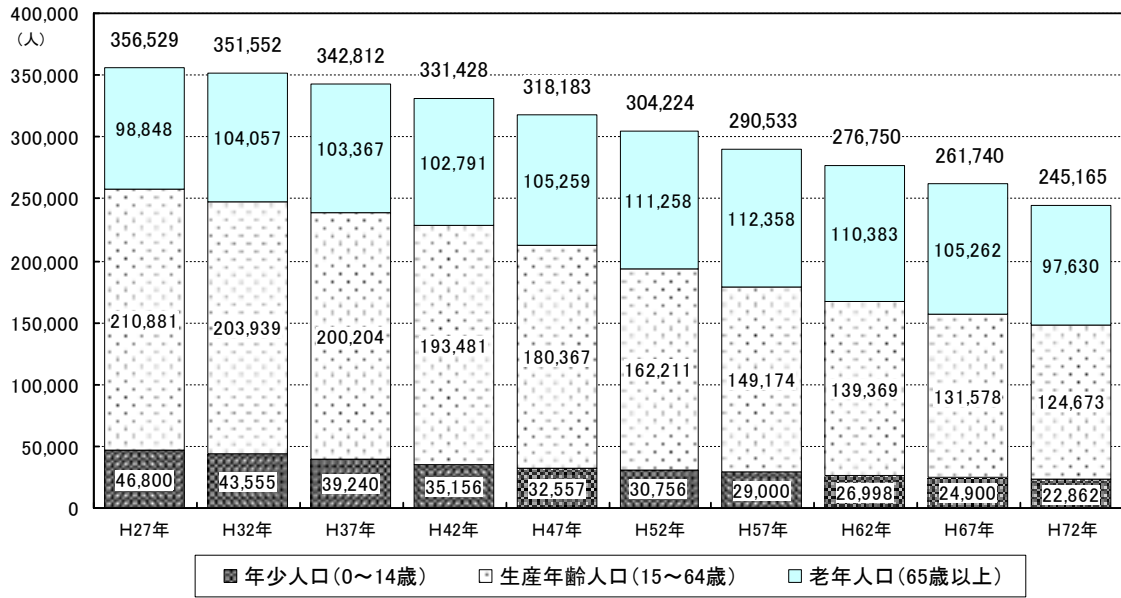
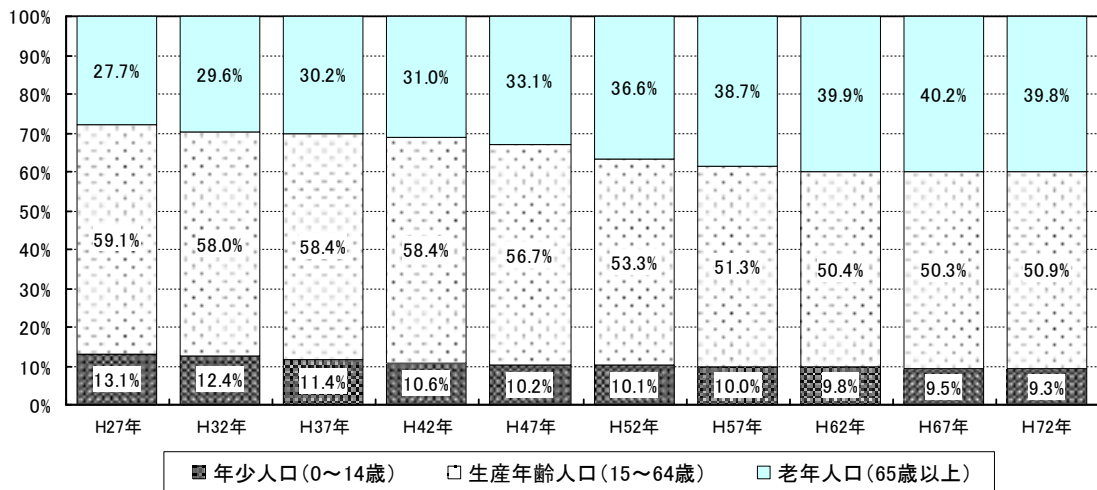


図 4 本市の人口の将来予測



※端数処理を行っているため、合計等が一致しない場合があります

図 5 将来人口推計（パターン2）の年齢別人口の将来予測



※端数処理を行っているため、合計等が一致しない場合があります

図 6 将来人口推計（パターン2）高齢化率の将来予測

2 - 2 財政

(1) 「現状」

過去5年間の決算をみると、実質収支は黒字を維持しているものの、基幹収入である市税がほぼ横ばいの状況にあるなか、歳出規模は膨らんでおり、収支状況は年々厳しいものとなっています。

その要因として、高齢化の進行に伴う扶助費等の社会保障経費の増加が挙げられます。この状況は、本市のみならず全国的な傾向ではありますが、特に、高齢化率が全国平均を上回っている本市においては、必然的に増加する経費と言えます。また、建設から相当年数が経過した公共施設等の老朽化への対応により、維持補修に係る経費が増加傾向にあります。

特に、更新が必要な公共施設については、喫緊の課題として取り組んでおり、投資的事業費の増加はその一要因となっています。更新を含む投資的事業の財源としては、市債や積立基金の活用を図っており、特に、事業規模が拡大してきた平成25年度以降、市債の発行額は大幅に増加し、減額に努めてきた市債現在高は増加に転じています。

表 1 平成22年度～平成26年度の決算状況

単位：億円

		平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
歳入	市税	489.0	489.8	484.1	494.5	498.4
	譲与税・交付税・各種交付金	163.0	166.7	164.4	165.3	170.6
	国・府支出金	247.1	269.4	254.7	286.4	294.3
	市債	55.2	39.0	55.0	85.4	82.7
	その他の収入	105.7	94.8	84.4	79.4	91.2
	歳入合計(a)	1,060.1	1,059.7	1,042.7	1,111.1	1,137.1
歳出	人件費	228.0	214.8	206.5	199.8	196.1
	公債費	66.9	71.9	73.5	72.9	72.2
	扶助費	273.5	287.2	296.3	301.3	318.9
	維持補修費	15.4	15.1	17.1	17.7	17.4
	投資的経費	104.6	108.7	93.9	150.2	145.3
	その他の支出	343.6	352.3	337.8	359.1	369.7
	歳出合計(b)	1,032.0	1,050.0	1,025.2	1,101.1	1,119.7
歳入歳出差引(a)-(b)=(c)		28.1	9.7	17.5	10.1	17.4
翌年度へ繰越すべき財源(d)		25.0	4.7	15.0	4.3	13.2
実質収支(c)-(d)=(e)		3.0	5.0	2.5	5.8	4.2
経常収支比率(%)		88.1	91.5	91.9	91.2	93.8
市債現在高		507.3	482.4	470.9	489.3	504.9
積立基金現在高		357.6	363.5	365.7	394.0	386.6

※端数処理を行っているため、合計等が一致しない場合があります

(2) 「見通し」

経済情勢がまだまだ不透明な状況において、生産年齢人口の減少が予想される等、市税の大幅な増加を見込むことは難しい状況です。

一方で、歳出においても、扶助費等を含む社会保障経費が増加するなか、老朽化が進む公共施設への対応は、深刻さを増すことが想定されます。

さらに、現在、公共施設の更新を含め、本市が喫緊の課題として取り組んでいる投資的事業については、大規模事業が同時期に重なることから、平成25年度、平成26年度並みの事業費規模で推移することが予想されます。

今後も財政需要の増加が見込まれるなか、依然厳しい財政状況が続くことが予想され、市債と積立基金についても、積極的な活用を図るなか、市債現在高は増加し、積立基金現在高は減少していくことが見込まれます。

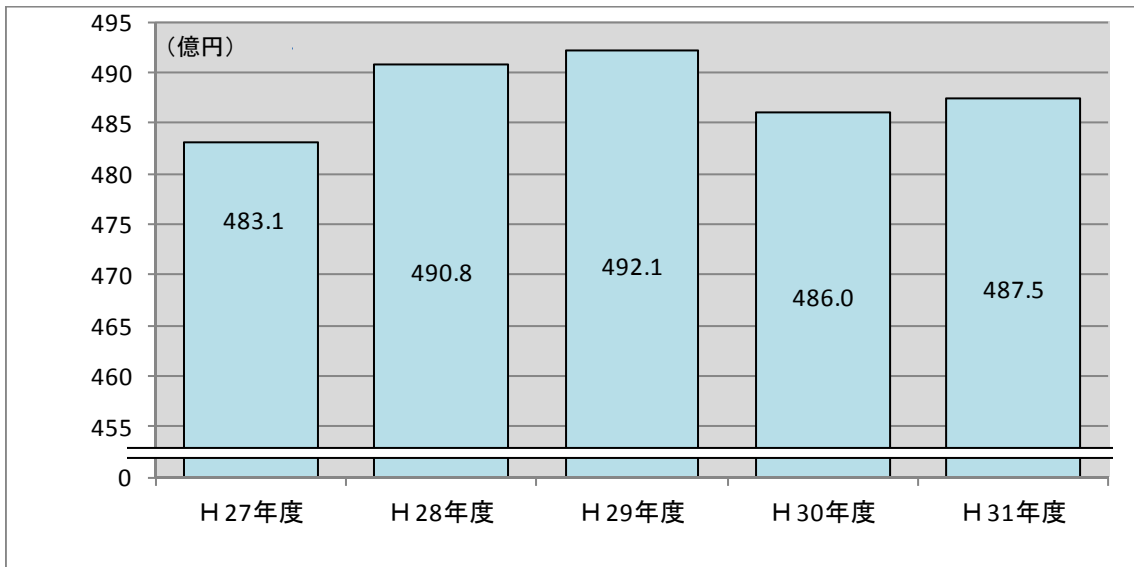


図 7 市税の今後の推移

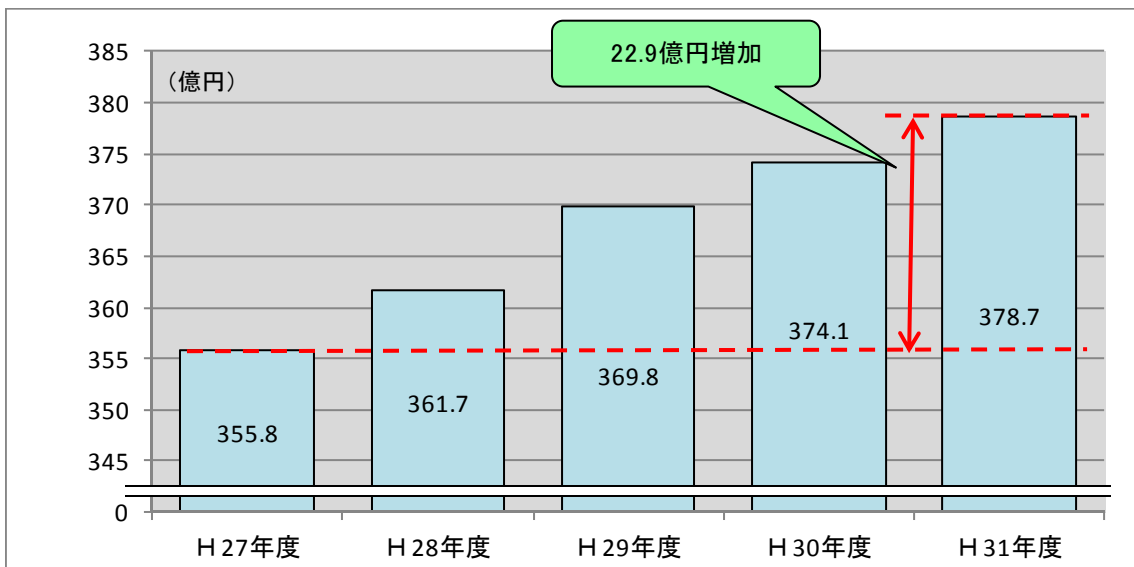


図 8 扶助費の今後の推移

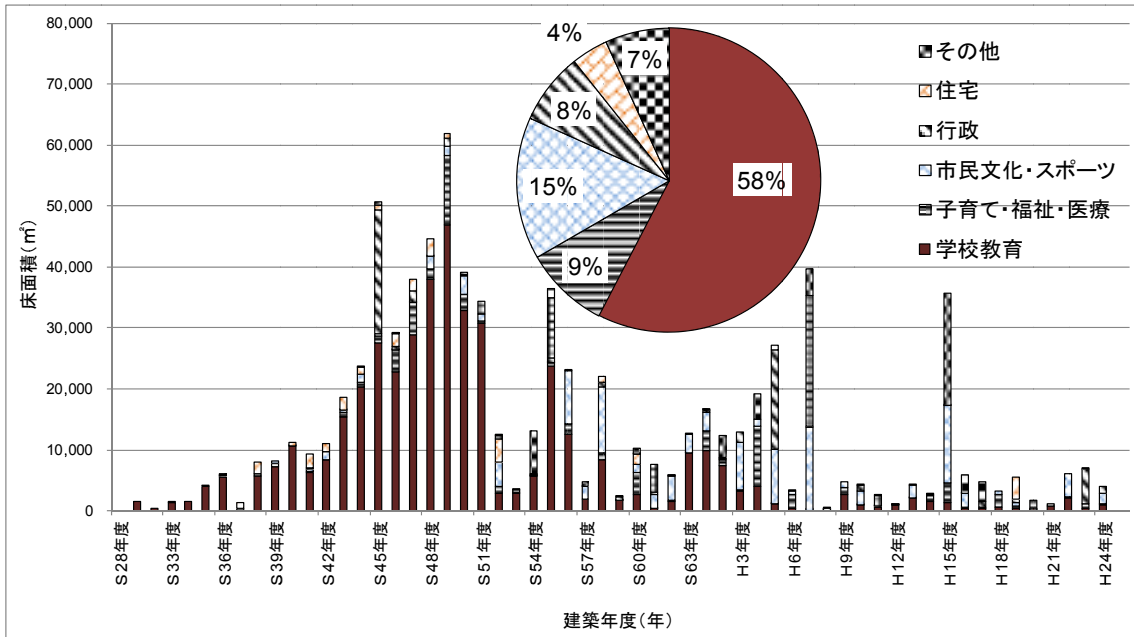
2-3 公共施設等

(1) 公共建築物の現状

総床面積のうち、約45%は昭和43年度からの10年間で建築しており、また、小・中学校が全体の約6割を占めています(図9)。なお、昭和56年以前の旧耐震の施設が68%を占めておりますが、現在、公共建築物の耐震化基本計画に基づき、公共建築物の耐震化を進めています。

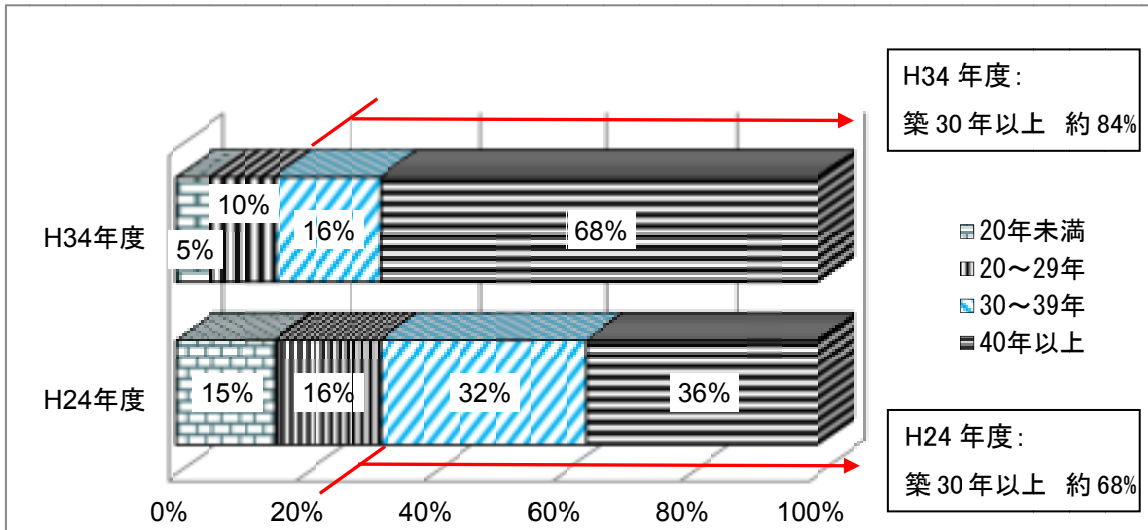
公共建築物の築年数の割合をみますと、平成24年度には、築30年以上の公共建築物が約68%を占め、老朽化が進行していますが、平成34年度には築30年を超える公共建築物が80%を超え、老朽化対策が喫緊の課題となっております(図10)。

人口と公共建築物の床面積の推移を見ると、人口は昭和60年台からほぼ横ばいなのに対し、公共建築物の床面積は年々増加しており、平成24年度末現在で総床面積は約80万㎡となっております(図11)。



※端数処理を行っているため、合計等が一致しない場合があります

図 9 公共建築物の建築年度毎の床面積と施設用途別比率



※端数処理を行っているため、合計等が一致しない場合があります

図 10 公共建築物の築年数の割合

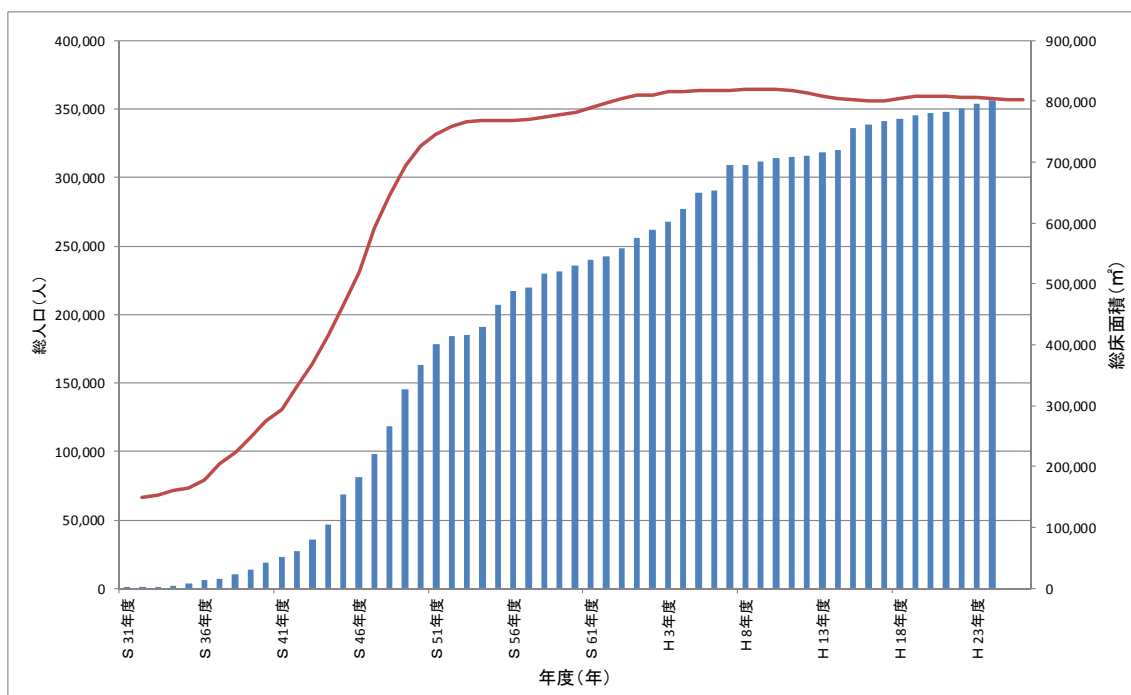


図 1 1 人口と公共建築物の床面積の推移

(2) インフラ施設の現状

本市が保有する主なインフラ施設は、平成25年度末現在で表2のとおりです。公共建築物と同様に、インフラ施設も老朽化が懸念されており、今後、維持管理費等の増加が見込まれます。

表 2 主なインフラ施設の保有量

種類	保有量
道路	路線数 6,281 本 延長 883.3km 面積 480.0ha
橋梁	橋梁数 801 橋 延長 4.8km 面積 2.9ha
公園	箇所数 603 箇所 面積 167.3ha
上水道	導送配水管延長 759.0km
下水道	管渠延長 715.4km

(3) 見通し

本市が保有する公共施設等の見通しとして、今後必要となる更新費等の試算を行いました。更新費等の試算条件については表3のとおりです。

表 3 更新費等の試算条件

施設名	試算条件
公共建築物	・更新については、耐用年数を65年とし、延床面積と総務省の更新費用試算ソフトの更新単価を用いて試算 ・改修については、延床面積と「ジャパン・ビルディング・コスト・インフォメーション」（一般財団法人 建設物価調査会）の新設単価に過去の実績から設定した15年ごとの改修割合を用いて試算
道路	総務省の更新費用試算ソフトを用いて試算
橋梁	総務省の更新費用試算ソフトを用いて試算
公園	施設ごとに想定される補修・更新時期を設定し、過去の更新費用やカタログを参考にした補修・更新単価を用いて試算
上水道	厚生労働省のアセットマネジメント簡易支援ツールを用いて試算
下水道	総務省の更新費用試算ソフトを用いて試算

試算の結果、今後40年間で必要となる更新費等の総額は約4,700億円で、過去実績と本市の財政状況の見込みから、現在市が保有する全ての施設について、更新等を行っていくことは困難が想定されます。また、将来の更新費等の試算グラフを見ると、今から約20～30年後に更新費等のピークが来ることから、公共施設等の保有のあり方を見直すなど、それまでに何らかの対策が必要となります。（図12、図13、図14）

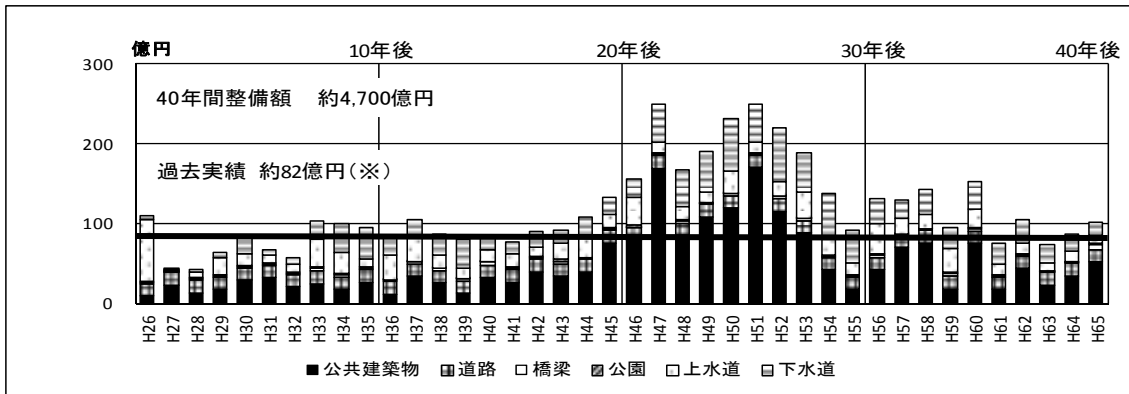
表 4 将来の更新費等の試算結果と過去実績の比較

施設名	将来の更新費等の試算結果		過去実績*	倍率 A/B
	40年間整備額 (億円)	単年平均(A) (億円)	単年平均(B) (億円)	
公共建築物	2,000	50.0	30.0	1.7
道路	620	16.0	12.0	1.5
橋梁	83	2.1		
公園	51	1.3	1.6	0.8
上水道	800	20.0	15.0	1.3
下水道	1,100	28.0	23.0	1.2
合計	4,700	120.0	82.0	1.5

※「過去実績」は平成21～25年度の実績

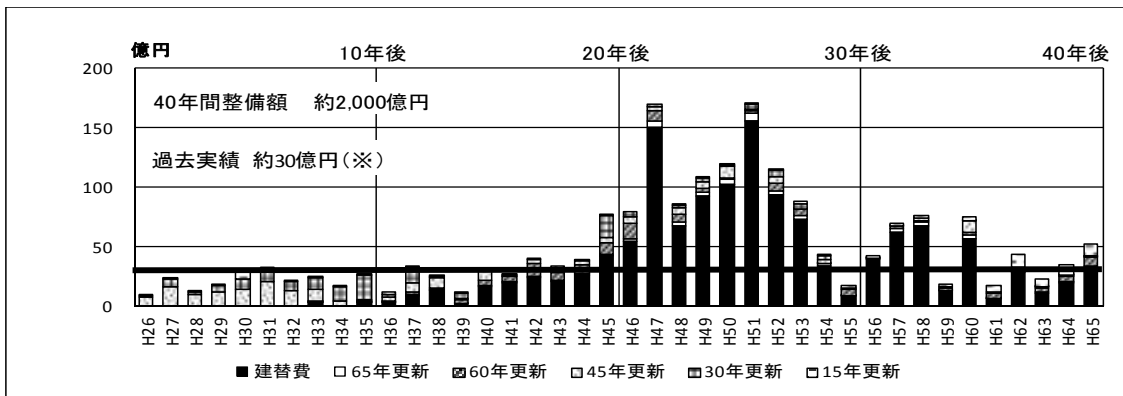
※金額の欄は有効2桁で端数処理

※端数処理を行っているため、合計等が一致しない場合があります



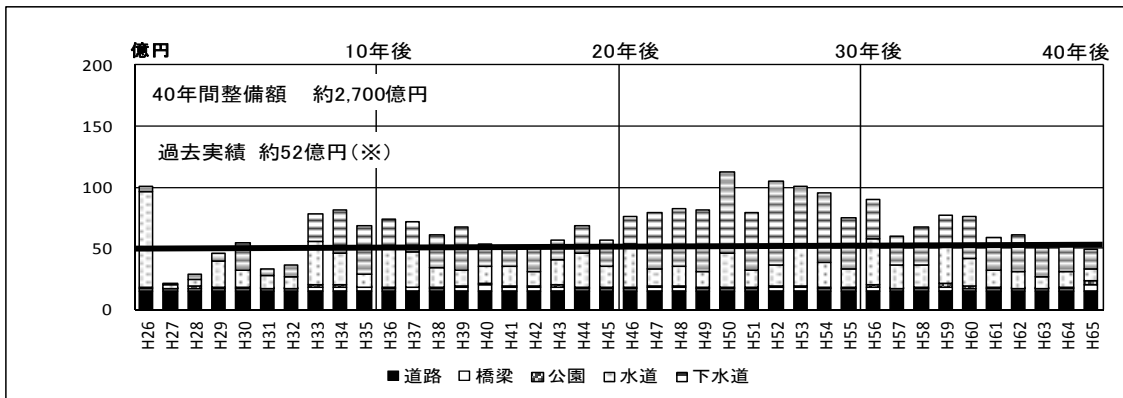
(※)過去実績は平成21～25年の実績

図 1 2 将来の更新費等の試算結果 (全体)



(※)過去実績は平成21～25年の実績

図 1 3 将来の更新費等の試算結果 (公共建築物)



(※)過去実績は平成21～25年度の実績

図 1 4 将来の更新費等の試算結果 (インフラ施設)

3 公共施設等の管理に関する基本方針

3-1 本市の課題

これまでに述べた本市の現状と今後の見通しを踏まえ、「財政」・「施設」・「市民ニーズ」の3つの視点により、課題を整理すると以下のとおりになります。

(1) 財政

本市において、将来的に公共施設等の維持管理・更新等に必要な財源を確保していくことは、今まで以上に厳しい状況になることが予測され、現状の全ての施設をこのまま維持していくことが困難であることがわかりました。そのため、今後、施設総量の削減や管理・運営の効率化など、コスト縮減に向けた取組が必要となります。また、約20～30年後に施設更新の集中が予想されていることから、施設の長寿命化等により、単年度ごとの維持管理・更新費等を平準化することが不可欠です。

一方、歳入面では、未利用地の売却や行政機能を妨げない範囲において積極的な貸付や目的外使用許可を行うこと（自動販売機の設置等）などにより、維持管理・更新等に充当する財源をこれまで以上に確保することが必要です。

(2) 施設

公共施設等の老朽化の進行により、施設機能に支障をきたしてからの対応では、致命的な欠陥が生じ、行政サービスの低下や改修費の増大・施設寿命の短縮につながる可能性があります。そのため、日常点検や定期点検により、劣化や損傷を早期に発見し、計画的に改修することで、施設機能の維持や施設の長寿命化を図ることが必要です。

また、公共施設等の建設当時とは社会情勢が変化しており、施設の耐震化やバリアフリー化など、施設機能の維持だけでなく、機能の向上も求められています。

施設の老朽化対策や施設機能の向上を図り、計画的に保全を行うことにより、安定的に行政サービスを提供することが必要です。

(3) 市民ニーズ

本市は、人口急増期の小・中学校の建設やその後の文化・教育施設の整備など、社会状況や市民ニーズに対応した施設を整備し、行政サービスを提供してきました。今後、人口減少や少子高齢化の進行が予想される中、公共施設等も社会状況や人口構成の変化に応じたあり方が求められます。本市が行った市民意識調査によると、「市の仕事のうち力を入れてほしいもの」という質問について、平成15年度は、「学校教育、青少年の健全育成」の回答が最も多かったのに対し、10年後の平成25年度では「医療施設や救急医療体制の整備」、「高齢者や障がい者等への福祉対策」の回答が増え、「学校教育、青少年の健全育成」の回答は4番目となっており、少子高齢化による市民ニーズの変化が伺えます。

また、近年、市民意識の高まりやライフスタイルの変化等により、市民ニーズは多様化・高度化の傾向にあります。これらのことから、変化する市民ニーズを的確に把握し、提供する行政サービスを精査することが必要です。

表 5 市民意識調査結果の比較

質問「市の仕事のうち力を入れてほしいもの」に対する回答数上位5項目		
	高槻市市民意識調査報告書（平成15年度）	高槻市と関西大学による市民意識調査報告書（平成25年度）
1	学校教育、青少年の健全育成	医療施設や救急医療体制の整備
2	医療施設や救急医療体制の整備	高齢者や障がい者等への福祉対策
3	高齢者や障がい者等への福祉対策	安全・安心のまちづくりへの取り組み
4	駅前の整備、駐車・駐輪対策	学校教育、青少年の健全育成
5	空気の汚れ、騒音などへの対策	公園の整備や自然・緑の保全

3-2 基本方針

上記で述べた3点の課題に対し、本計画では、下記に示す5つの基本方針に沿った様々な取組を継続的・複合的に行うことで、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進します。

(1) 適正な行政サービスの提供

本市が現在保有する公共施設等について、全ての「量」を保有し続けることは財政上困難です。また、人口減少と少子高齢化により、求められるサービスの「質」が変化していくことも予測されます。これらのことから、市民ニーズや利用実態を的確に捉え、施設の統廃合、複合化、既存施設の有効利用、民間施設の利用など様々な手法を比較検討し、必要なサービスの「質」は確保しながら、施設の「量」を削減していく必要があります。特に、施設の更新・大規模改修が必要となった場合や利用者の減少が著しい場合は、必要性の再確認や施設に対する様々な手法の検討を行う機会と捉え、「質」と「量」の両面から適正化を図ります。

また、施設使用料は、施設を利用する方からサービスの対価として負担していただき、施設の維持管理等に要する費用に充てられていることから、利用実態を踏まえ、受益者負担の観点で検証を行い、必要に応じて適正化を図ります。

(2) 安全・安心の確保

公共施設等の老朽化が進行し、劣化が著しくなると、利用者の安全を脅かす恐れがあります。そのため、施設規模に応じた適切な日常点検・定期点検を行うことで、劣化状況を把握し、著しい劣化が発見された場合には、利用停止や緊急工事等、迅速な対応を行い、施設利用者の安全の確保を最優先に図ります。

また、社会的要請により、施設の耐震化やバリアフリー化など、施設機能の向上が必要な場合も生じています。これらの取組についても、利用者の安全と安心を確保するため、必要性や優先度を判断した上で実施します。

(3) 計画的・効率的な維持管理

施設の劣化や損傷の進行は施設毎に異なるため、施設台帳の整備に加え、点検・診断や改修履歴の記録を行うことで、公共施設等の特性や状態の把握に努めます。その上で公共施設等の保全計画等を作成し、点検による不具合の早期発見や予防保全による施設の長寿命化を図るとともに、施設の耐震化やバリアフリー化などについても計画的・効率的に実施することで、トータルコストの縮減と維持管理・更新費等の平準化を目指します。また、公共施設等の新設や更新が必要な場合には維持管理が容易な構造や将来の他用途への転用が可能

な構造にするなど、施設の建設費だけでなく、維持管理や解体までのライフサイクルコスト³を考慮した計画を行います。

(4) 民間ノウハウの活用・市民協働の推進

厳しい財政状況の中、多様化・高度化する市民ニーズに対応していくには、民間のノウハウ、技術力、資金力を活用したPPP/PFIにより、公共施設等の整備・運営を行うことは有効な手法の一つです。これまで、指定管理者制度や市民協働により、施設の管理を進め、効果的・効率的な行政サービスの提供やコスト削減に取り組んできましたが、さらに、民間の投資やアイデア、市民の力が生かせる環境づくりを図ることで、より一層、民間活力の導入や市民協働の推進を図ります。

(5) 公有資産の活用による財源の確保

公共施設等の統廃合や複合化により、用途を廃止する土地や建物は行政財産としての再活用を検討するとともに、今後の利用が見込めない場合の売却や貸付等のルールづくりを進め、資産の活用を図ります。また、ネーミングライツの導入や広告事業の実施などにより、公共施設等を維持管理するための財源拡充に努めます。

³ ライフサイクルコスト・・・公共施設等の建設に必要な費用と、建設後の維持管理や修繕に必要な費用、建替え等による解体処分費用を含めた施設の生涯に必要な総費用のこと。

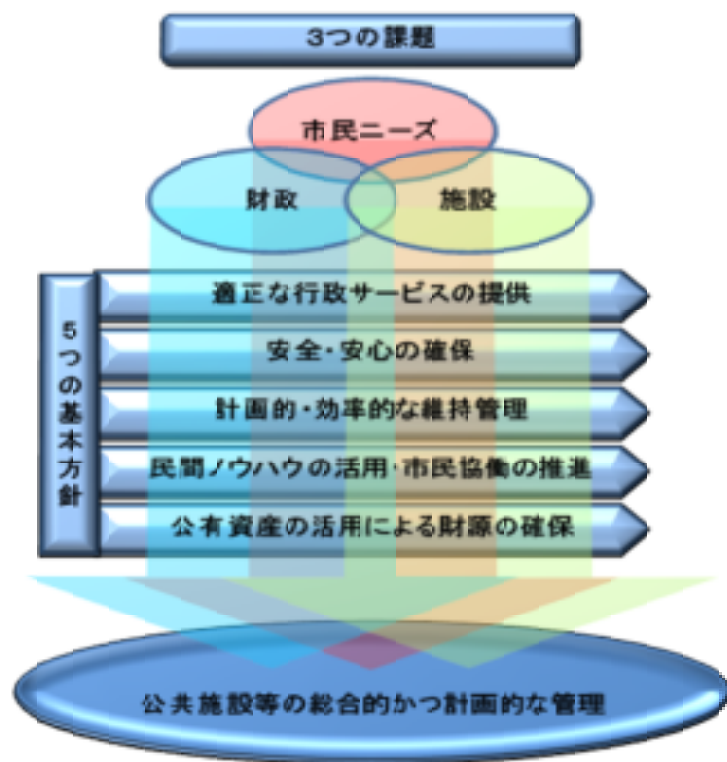


図 15 3つの課題と5つの基本方針

3-3 個別施設計画策定に当たっての留意事項

今後、施設類型ごとに個別施設計画の策定を行います。個別施設計画策定の際には、本計画を踏まえた上で、各施設類型の特性に応じた計画にするとともに、以下に示す事項について留意します。

(1) 公共建築物

- ・人口減少や財政状況を見据え、施設総量の適正化を図ります。そのため、施設の利用状況の可視化や、市民ニーズの把握を行うとともに、先進事例等も参考にしながら、調査・検討を進めます。

- ・特に年少人口の大幅な減少が見込まれることから、幼稚園・保育所や本市が保有する公共建築物の床面積の過半数を占める小・中学校については、適正な規模や配置を検討する必要があります。
- ・利用状況が類似の施設については、市民が利用しやすいよう、用途の転換や集約化等について検討します。
- ・公共サービスにおける官民の役割分担の見直しにより、サービスの担い手の最適化を図り、民間事業者への公共施設の貸付、譲渡、売却等について検討を行います。
- ・施設の最適化にあたっては、現在提供しているサービスの水準の維持・向上を図るとともに、市民の意見を踏まえ、検討を進めます。
- ・日常点検や定期点検による不具合の早期発見が施設の長寿命化につながることから、点検チェックシートや点検マニュアルの整備を行い、施設管理者の点検能力の向上や点検基準の統一化を目指します。
- ・施設の点検結果や電子化した図面などを施設台帳と関連付け、情報の一元化や効率的な運用を目指します。また、その施設台帳をもとに、維持管理・更新費等の平準化や優先順位の整理を行う手法の検討、保全計画を策定するマニュアルの整備を行います。
- ・エネルギーマネジメントの取組を進め、CO₂の排出削減に努めます。
- ・使用料の検証を行い、受益者負担の観点から適正化を図ります。

(2) インフラ施設

- ・ライフラインが主となるインフラ施設は、廃止や統合が困難なため、新規施設の整備計画の策定や見直しの際には、十分な検証のもと、施設が過大にならないよう留意した計画とします。特に長期未着手となっている計画については、必要性の再確認を行います。

- ・施設毎に長寿命化計画を策定し、計画に基づく効果的な維持管理を行います。
- ・既に施設類型ごとに策定している計画については、本計画と整合を図り、必要に応じて見直します。
- ・定期的な点検・診断により、予防保全が必要なものについては、期待される効果を検証した上で取り組みます。

4 計画の推進

4-1 計画期間

本市の公共施設等の維持管理・更新等に関わる中長期的な経費見込みによると、単年度に必要な費用のピークは約20～30年後となっています。また、施設の寿命が数十年にも及び、これらを管理していくには長期的な視点が不可欠となることから、本計画の計画期間は30年間とします。

4-2 取組体制の構築及び情報管理・共有方策

本計画の推進や進行管理は、統括組織を設置し、各施設管理者が保有する情報を一元化した上で、公共施設等を総合的かつ計画的に管理運営していくために、組織横断的な調整を行います。また、各施設管理者が個別施設計画の策定を行うにあたっては、本計画で掲げた目標の達成に向けて、必要な支援を行います。さらに、全庁的な取組の推進を図るため、研修等を通じて職員の理解を深めます。

また、広報誌やホームページ等で情報発信に努めることで、市民や企業等と連携可能な環境の創出に努めるとともに、近隣自治体との広域連携の可能性も模索します。

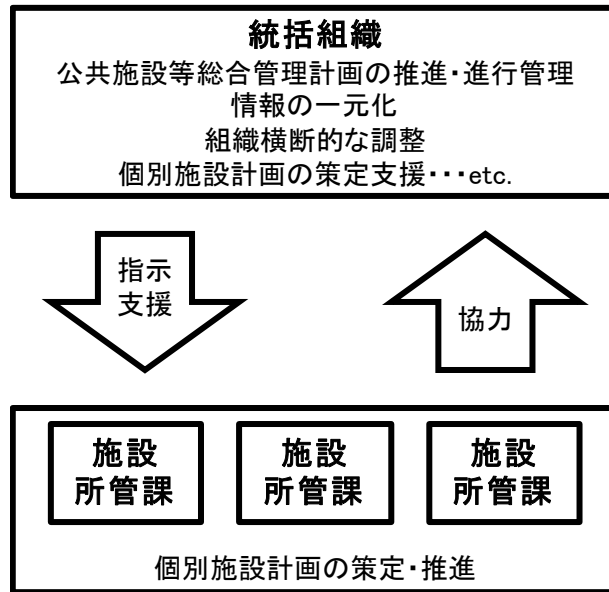


図 1 6 取組体制

4 - 3 フォローアップの実施方針

本計画は長期間に及ぶため、本市の人口動態をはじめとした社会情勢の変化や国・他市の動向、計画を推進する上で生じる新たな課題などを的確に把握し、状況に応じて計画を見直します。

また、今後本計画に基づき、個別施設計画を策定し、PDCAサイクルによる継続的な改善を行いながら、アセットマネジメントの取組を推進するとともに、この取組状況については、適宜、市民への公表に努めます。