

岸和田市公共施設のあり方に関する基本方針

平成 25 年 4 月

岸和田市

目 次

I	公共施設マネジメント構想について	1
1	構想の目標と全体像	1
2	構想の進め方と体制の構築	3
3	構想の視点	3
II	現状分析と検討課題	5
1	市が保有する財産(施設)の状況	5
2	市の財政状況	6
3	施設の更新費用の予測と財源	10
4	効果的な施設更新	13
III	今後の施設運営の考え方	15
1	公共施設運営の視点	15
2	今後の公共施設運営のあり方	17
	【資料】市の人口	19

I 公共施設マネジメント構想について

1 構想の目標と全体像

◆ これまでの経緯

長引く不況の中、限られた財源で持続性のある地域社会を実現するためには、効率的・効果的な行政運営を行うことは至上命題となっております。ことに公共施設については、これらの多くが次々と耐用年数を迎え、建替え時期が到来している事情もあり、このまま漫然と維持していくというのは、将来に向かって大きな負担となります。

そこで、今後の維持管理の方法、考え方によっては、市の財政に大きく影響を与えるであろう公共施設に焦点を当て、施設のあり方を考えます。なお、対象となる施設は、公共施設のうち※インフラ・プラント系施設を除いた建築物で、条例により設置されているものに限定し、庁舎関連施設や公営企業、公営競技に関する施設は、当方針とは別に検討していくこととし、ここでは除外します。

※ インフラ・プラント系施設……この基本方針では、インフラ系施設は、道路、橋りょう、港湾施設、公園、上下水道及び関連施設等を指し、プラント系施設は、ごみ処理施設、し尿処理施設等を指す。（『岸和田市公共施設白書』に掲載の、「公共施設白書について」の対象施設を参照）

◆ 公共施設マネジメントの観点

本市では、高度成長期の人口増加や行政需要の増大に伴い、多くの施設が建設されました。しかし、これらの施設の維持や建替えにかかる費用の増加が避けられない状況になってきています。

行政運営の基本原則である最小の経費で最大の効果を上げ、こうした公共施設が抱える課題に対応していくためには、公共施設の維持管理や運営面においても、施設の配置や管理運営の形態等を適切に見直し、行政経営（マネジメント）を実践することが重要です。

◆ 構想の目標

この構想では、以下の目標を定めます。

○ 施設を良好な状態で維持すること。

施設の日常の維持管理を重視し、効率的・効果的な修繕で施設を良好に保ち、市民の利用に支障をきたさないようにします。

○ 施設の最適化を実現し、維持管理コストの削減を図ること。

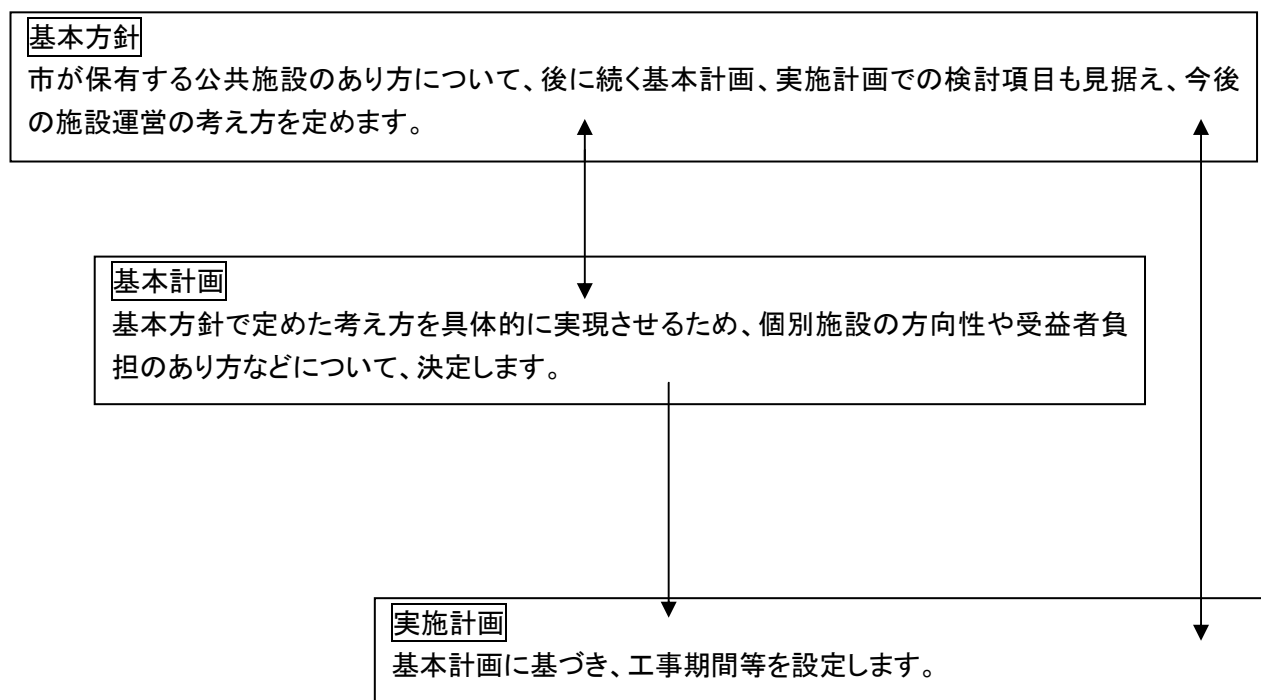
市が保有する公共施設の現状と将来のコストを分析しながら計画的に修繕を行います。これにより、サービス水準の低下を防ぎ、長期的な維持管理コストを削減します。

○ 市民の施設利用満足度を向上すること。

多様化する市民ニーズに応えるため、既存施設の機能を集約するなど有効活用を探りながら、施設の量から質への転換を図り、サービスの質に重点を置いた市民満足度の高い公共施設を目指します。

◆ 構想の全体像

本構想は、「基本方針」「基本計画」「実施計画」の三層で構成します。それぞれの役割は以下のとおりです。



◆ 人口想定

すでに2012(平成24)年には人口の減少傾向に転じているものの、2022(平成34)年を計画の終期としている『岸和田市まちづくりビジョン』(第4次岸和田市総合計画)では、期間内での住宅開発や施策の効果も見込んで、2022(平成34)年の人口は約20万人と想定しています。そこで、本方針でも同様の約20万人と想定しますが、その後の10年間で減少局面に転じると見込まれ、2032(平成44)年の人口は20万人を割り込むことが予想されます。

◆ 期間設定

本市の公共施設の大きな方向性を定める「基本方針」は、平成25年度から平成34年度までの10年間を有効期間とします。この間の施設の建設や維持管理は、ここで示された方向性に沿って進められ、個別施設の今後のあり方を示す「基本計画」もこの方針に従って策定されます。ただし、平成34年度の施設のあり方を示すためには、さらにその10年後を念頭に置いたものとする必要があります。

2 構想の進め方と体制の構築

◆ 構想の進め方

まず、基本方針を策定し、本市の公共施設が置かれた実態及び今後の方向性について、行政と市民が問題意識を共有することで、理解しあい、同じ認識に立つことを目指します。また、パブリックコメント等を通じて、市民ニーズを的確に吸い上げ、施設の実態を把握し、計画に反映させていきます。

次に、基本方針に基づき、施設の管理運営について具体的な方法で目標達成を目指します。

◆ 策定体制

構想を進めるにあたっては、従前の縦割り組織の中で、所管部局ごとの計画立案で事業を実施していくことは非常に困難と思われます。したがって、現在は各部局、施設ごとに検討、決定されている整備・修繕計画を全庁的に整合が図れるように、施設の維持管理や大規模修繕等を総合的・戦略的に取り組む組織が必要であると考えます。

3 構想の視点

◆ ファシリティマネジメントの導入

ファシリティマネジメントとは、施設や土地等を経営資産とし、経営的な視点から設備投資や管理運営を行い、総合的な視点からコストと便益の最適化を図り、適正に管理することです。

公共施設は世代を超えて長期的な使用を求められるものです。計画性のない維持管理を将来に向けて延々と続けるのは、大切な財源をひたすら浪費することになりかねませんので、計画的に適正な維持管理を行っていかねばなりません。

そこで、中長期的な視点で今後の更新時期とその施設の存続と廃止の必要性を的確に判断し、市民の利便性や将来ニーズ、管理運営の効率性、施設機能と役割などあらゆる観点から施設の有効活用策を検討します。

◆ 基本的な考え方

考え方の基本は、ファシリティマネジメントの観点から、施設の機能、利用状況、老朽化などに基づく今後の維持管理コストを分析し、財政状況を考慮しながら縮減していくことです。しかし、今の財政状況は大変厳しく、社会保障関係費の支出や公債費の償還など、縮減することが難しいものに財源が優先的に割り当てられ、公共施設の保全や維持補修にかかる経費に必要な予算を振り向けることが厳しい状況です。

そこで、維持管理コストを縮減するにあたっては、機能集約など複合化を実現することも検討し、将来に向けた施設のあり方もあわせて考えていきます。

施設の中には、時代の移り変わりにより多様化したニーズに応えるため、設置時の役割を変えつつあるものもあり、その施設の存在意義を見直さなければならないものもあります。一方で、公共施設は、協働のまちづくりを支える地域コミュニティを支える側面もあり、地域活動の拠点となりうることから、地域での役割も重視しなければなりません。

Ⅱ 現状分析と検討課題

1 市が保有する財産(施設)の状況

◆ 公共施設等の延べ面積

本方針の対象となる市が保有する施設の延べ面積は約 43 万㎡です(平成 24 年4月現在)。

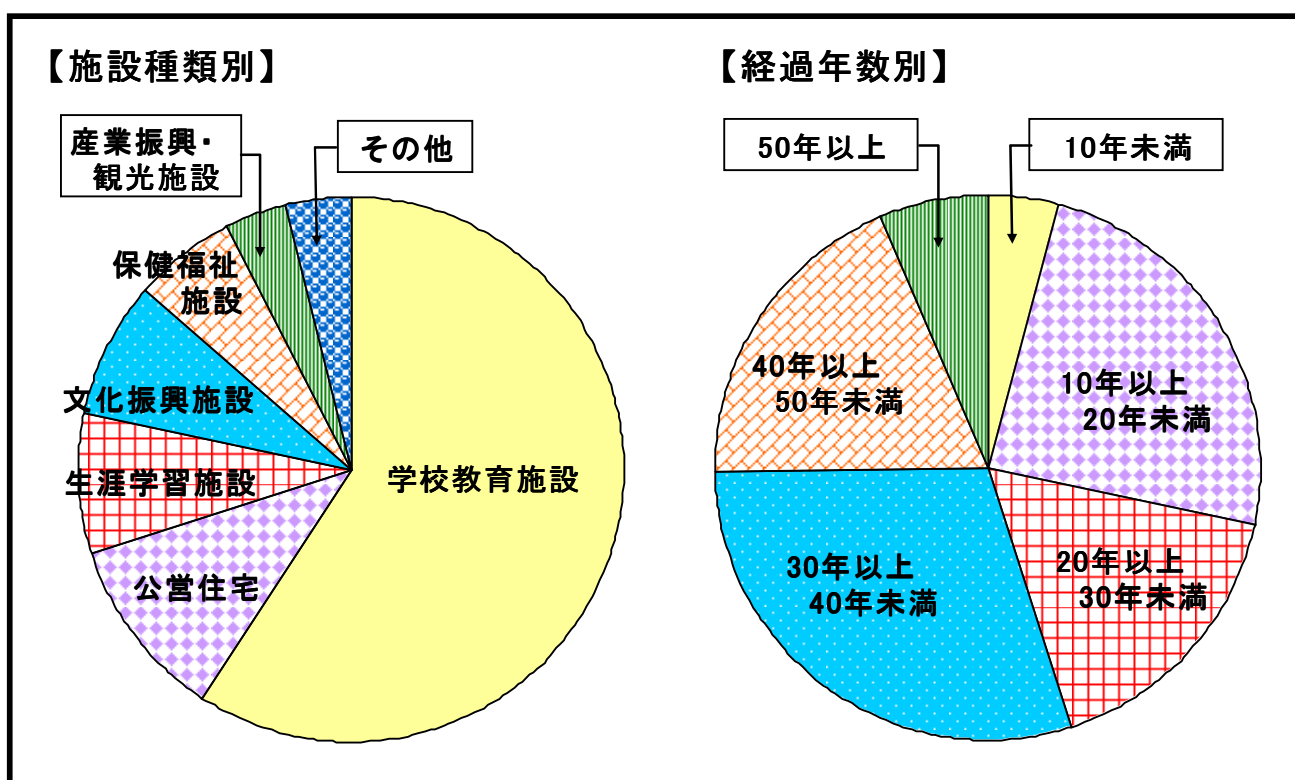
○ 施設種類別延べ面積の割合

学校教育	公営住宅	生涯学習	文化振興	保健福祉	産業振興・観光	その他
254,131 ㎡ (60%)	46,490 ㎡ (11%)	35,368 ㎡ (8%)	33,923 ㎡ (8%)	26,694 ㎡ (6%)	15,446 ㎡ (4%)	16,635 ㎡ (4%)

○ 経過年数別延べ面積の割合

10 年未満	10 年以上 20 年未満	20 年以上 30 年未満	30 年以上 40 年未満	40 年以上 50 年未満	50 年以上
18,103 ㎡ (4%)	103,077 ㎡ (24%)	72,076 ㎡ (17%)	126,757 ㎡ (30%)	81,300 ㎡ (19%)	27,374 ㎡ (6%)

※施設計: 428,687 ㎡(市役所庁舎、市民病院等は今回の対象から除いています。)



施設種類別の延べ面積で見ると、学校教育施設が全体の 60%を占めている状況です。また、経過年数別の延べ面積で見ると、1965(昭和 40)年から 1985(昭和 60)年にかけて建設された、30 年以上経過した施設面積が半分以上を占めています。さらに、築後 50 年以上の施設に限っても 6%もあり、老朽化による修繕・大規模改修がよりいっそう増えることとなります。

2 市の財政状況

◆ 歳入の状況(内訳別)

本市の平成 23 年度の普通会計の歳入は、688 億円です。

グラフ(上)の歳入の推移を見ると、平成 12 年度で 719 億円と高くなっていますが、2 年後の平成 14 年度には 615 億円まで減少しています。これは、その前年度まで浪切ホール建設事業費にかかる市債を発行しており、その分が無くなったことによるもので、経済情勢に起因するものではなく、その後は増加に転じています。

歳入の根幹となる市税の収入は、平成9年度の 293 億円をピークに減少傾向で推移していますが、平成 18 年度を境に増加傾向に転じています。しかし、この増収は税法改正による増税効果が大きいと思われ、景気が回復したことによる増収増ではありません。

すなわち、この増収は制度変更の影響による一時的なものであり、増収が増加基調になったわけではなく、後年度の継続的な財源としては期待できません。

内訳別では、市債、国・府支出金で大きな動きがみられます。

市債は先のとおり平成 14 年度に大きく減少したものの、平成 15 年度より再び増加しています。

また、国・府支出金では平成 20 年度から大きく増加していますが、これは、国の施策である地域活性化のための臨時交付金や、学校施設耐震化事業への交付金が増加したことが主な要因です。学校施設の耐震化は、この平成 20 年度を初年度として耐震性の低い施設から順次行っていくもので、国からの手厚い補助を利用し、順調に進んでいます。

平成 24 年度からは推計値となりますが、自主財源の根幹となる市税は引き続き横ばいで推移し、依然、厳しい財政状況が続きます。

◆ 歳入の状況(割合別)

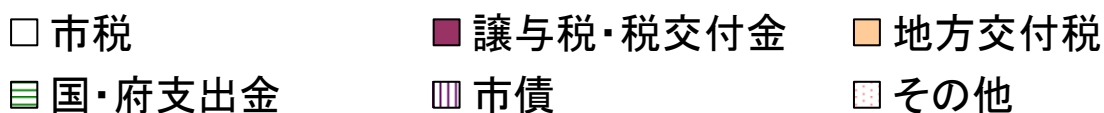
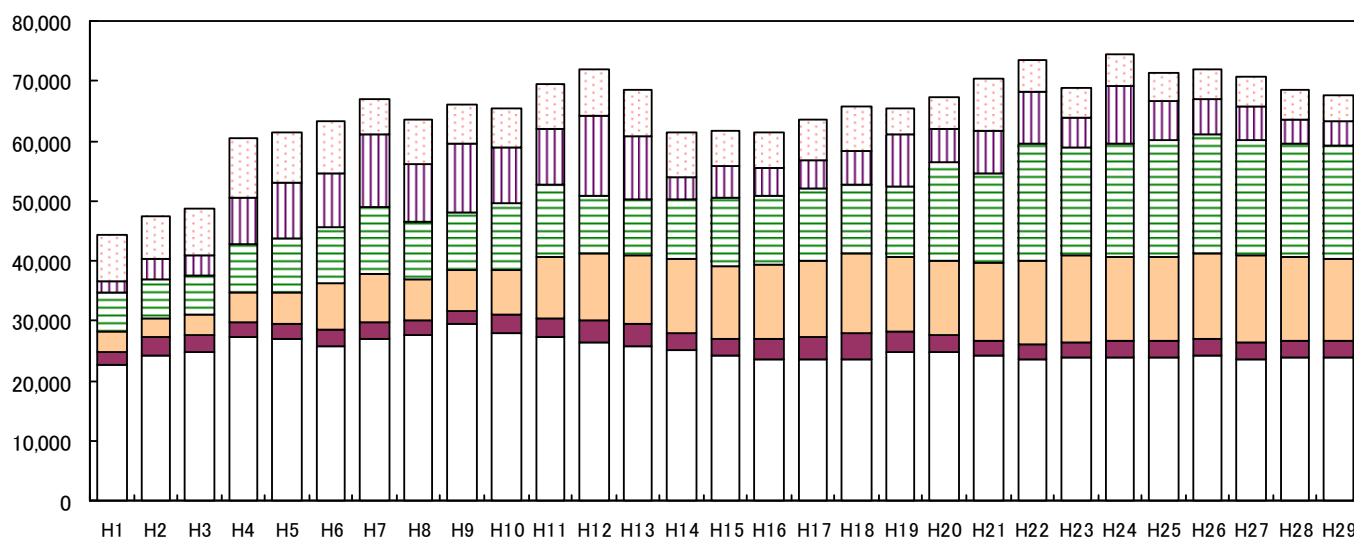
グラフ(下)は、歳入全体に占める各歳入項目の割合を示すものです。これを見ると、市税の占める割合が年々低くなってきていますが、国・府支出金の増加分で補っていることがうかがえ、むしろ、それらを含めた歳入全体に占める割合は増加しています。

ただ、ここで注意すべき点は、国・府支出金や市債は依存財源という点です。依存財源はその名のとおり、国や府、もしくは資金調達機関からの収入に依存し、国の施策等で変動します。国の経済対策などの臨時的な補助や耐震化工事の強化推進のための補助など交付時期が限定されているものが多く、用途は制限されます。それに対する自主財源である市税は減少傾向であり、先に述べたとおり、増収の回復はきわめて困難です。平成元年度で全体の 50%を占めていた市税は平成 22 年度には 32%まで落ちこみ、歳入基盤は弱くなっています。

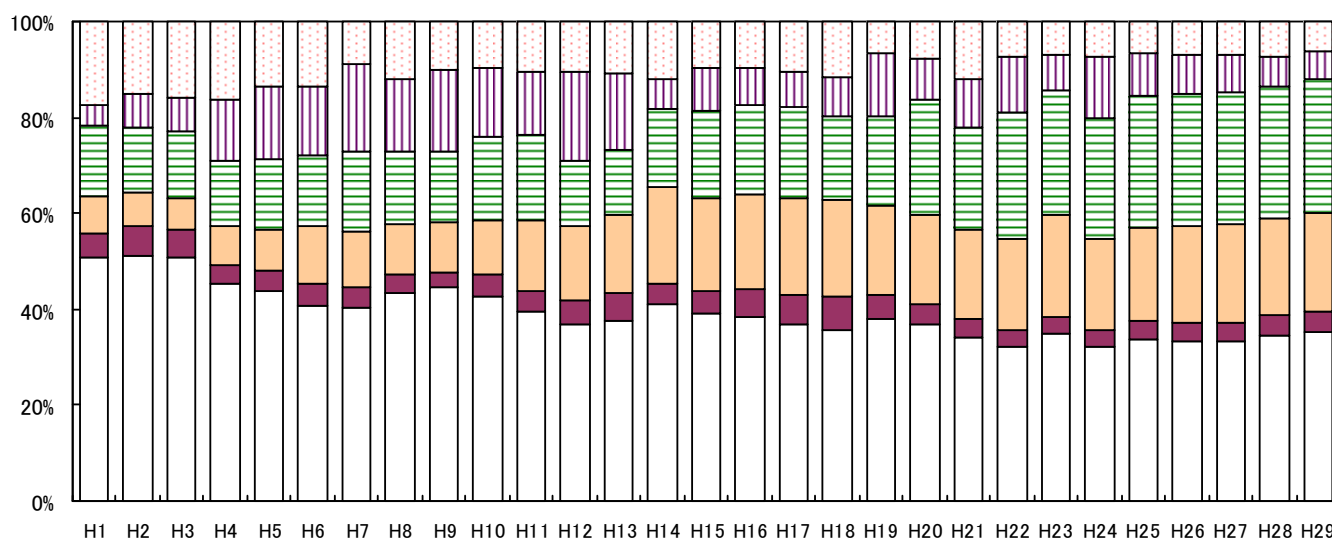
平成 24 年度以降の推計値では、市税の占める割合はわずかに増加していくものの、急回復は望めない状況です。割合で増加しているのは国・府支出金で、各事業にかかる特定の財源であり用途が限定されます。ゆえに、自由度が少ない中で、優先順位を考えた事業執行をしていかなければなりません。

○ 歳入の推移

(百万円)



○ 歳入全体に占める各歳入項目の割合



注) 平成 23 年度までは決算値。平成 24 年度以降は推計値

◆ 歳出の状況(内訳別)

本市の平成 23 年度の普通会計の歳出は、682 億円です。

グラフ(上)の歳出の推移を見ると、平成 12 年度で 716 億円と高くなっていますが、2 年後の平成 14 年度には 612 億円まで減少しています。これは、歳入と同様、その前年度までの浪切ホール建設事業費が無くなったことによるもので、投資的経費が大きく減少しています。

その投資的経費を見ますと、平成 13 年度までは 100 億円を超えるベースで推移しています。その後、平成 14 年度以降は、先の大型事業も終わり、加えてその後の公共事業の抑制により事業費は大幅に減少していますが、平成 17 年度からは再び増加に転じています。この主な要因は、公共事業の抑制傾向の中で、市街地再開発事業として着手した JR 東岸和田駅周辺の防災街区整備と JR 阪和線高架化の2大事業が行われたことや、土地開発公社の健全化対策によるものです。

一方、扶助費は平成 11 年度に 100 億円を超え、その後も増加傾向が続いたため、平成 22 年度には 199 億円と2倍に達しました。続く 23 年度も生活保護費や子ども手当が増えたことにより、前年度より 10 億円以上も増加の 212 億円となりました。

平成 24 年度以降は、歳入と同様で推計値です。これを見ると、まず顕著なのは扶助費の急激な伸びです。生活保護費は引き続き増加していくことが見込まれ、扶助費全体の事業費を押し上げていくことになりそうです。また、少子高齢化が進むにつれ、高齢者の医療費や各種手当等が増加し、その傾向は今後も続くものと見込まれます。

◆ 歳出の状況(割合別)

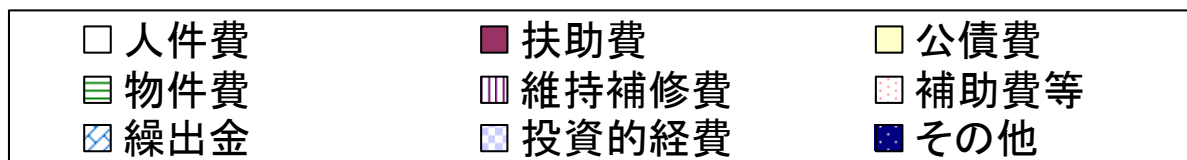
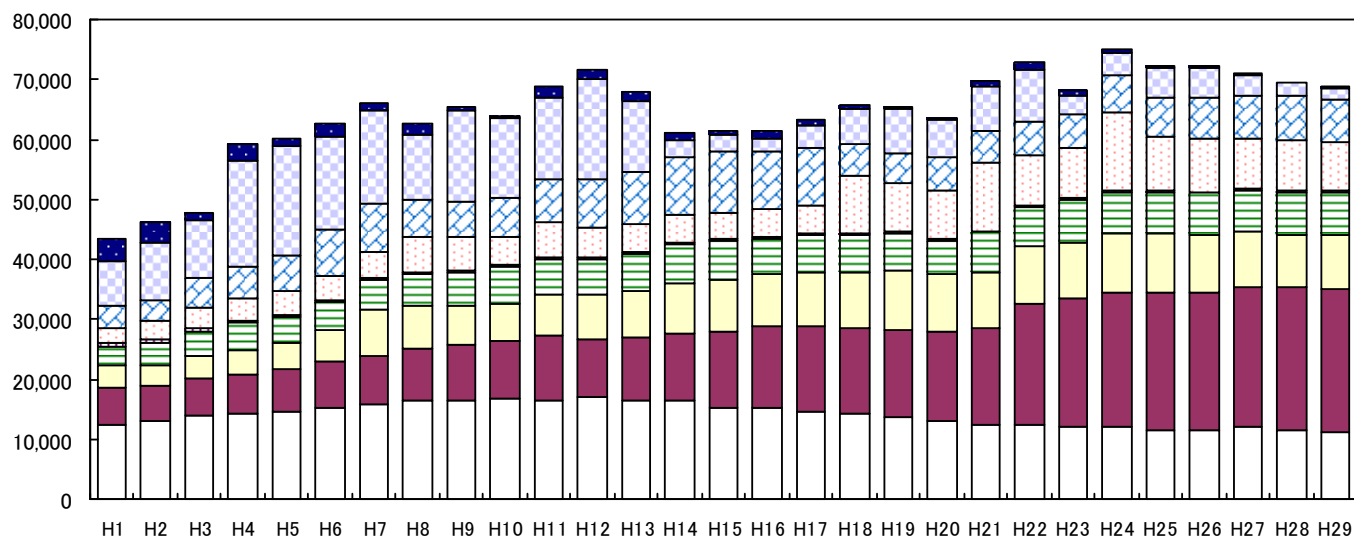
グラフ(下)は、歳出全体に占める各性質別経費の割合を示すものです。これを見ると、扶助費の占める割合が急激に増えてきており、対して人件費の割合が減少しています。人件費は平成 3 年度の 29.4%より減少傾向にあり、今後も着実に減少することが予想されます。また、公債費や物件費においてもほぼ横ばいで推移すると思われます。

平成 24 年度以降の推計値では、先のように扶助費が急激に増加し、歳出全体に占める割合が大きくなっていることに対し、投資的経費の割合は非常に小さくなっています。これは、厳しい財政状況のもと、公共投資事業の新規抑制など縮小傾向にあることが要因です。

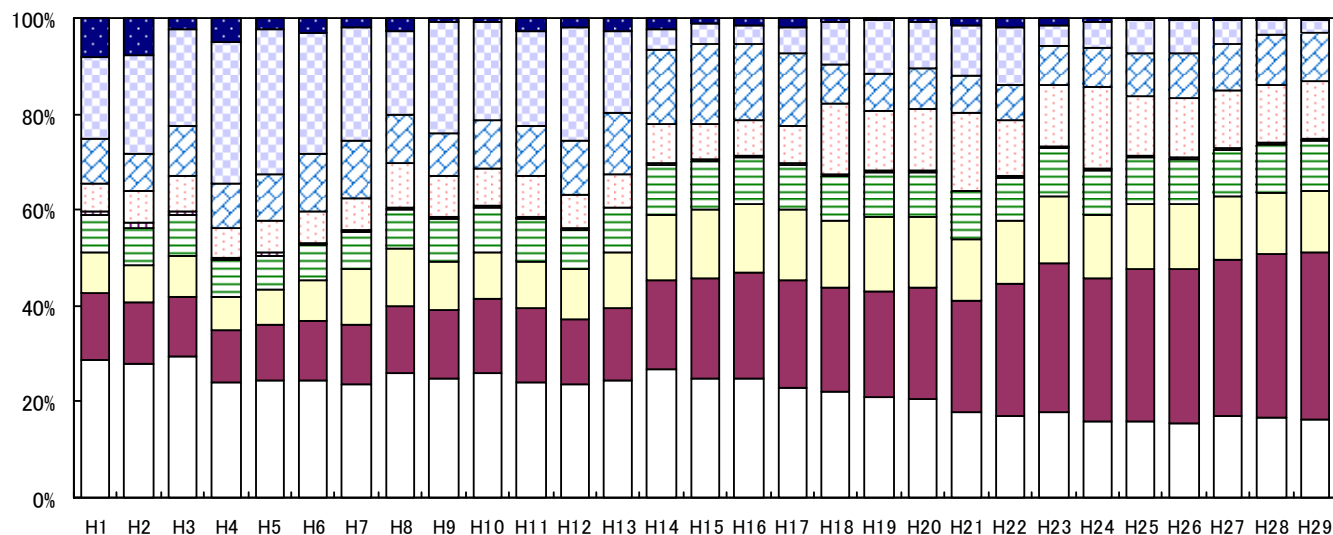
そこで、この推計値を念頭に、今後の既存施設の維持管理費用は、どれだけ使えるのかを考えなければなりません。先の投資的経費で耐震化工事に多額の費用が使われているものの、維持的な経費には充てられてはいません。しかも、これだけ扶助費が急増している現状ではなかなか余裕のある経費を生み出せず、維持補修を効果的に執行していくことが難しい状況です。

○ 歳出の推移

(百万円)



○ 歳出全体に占める各性質的経費の割合

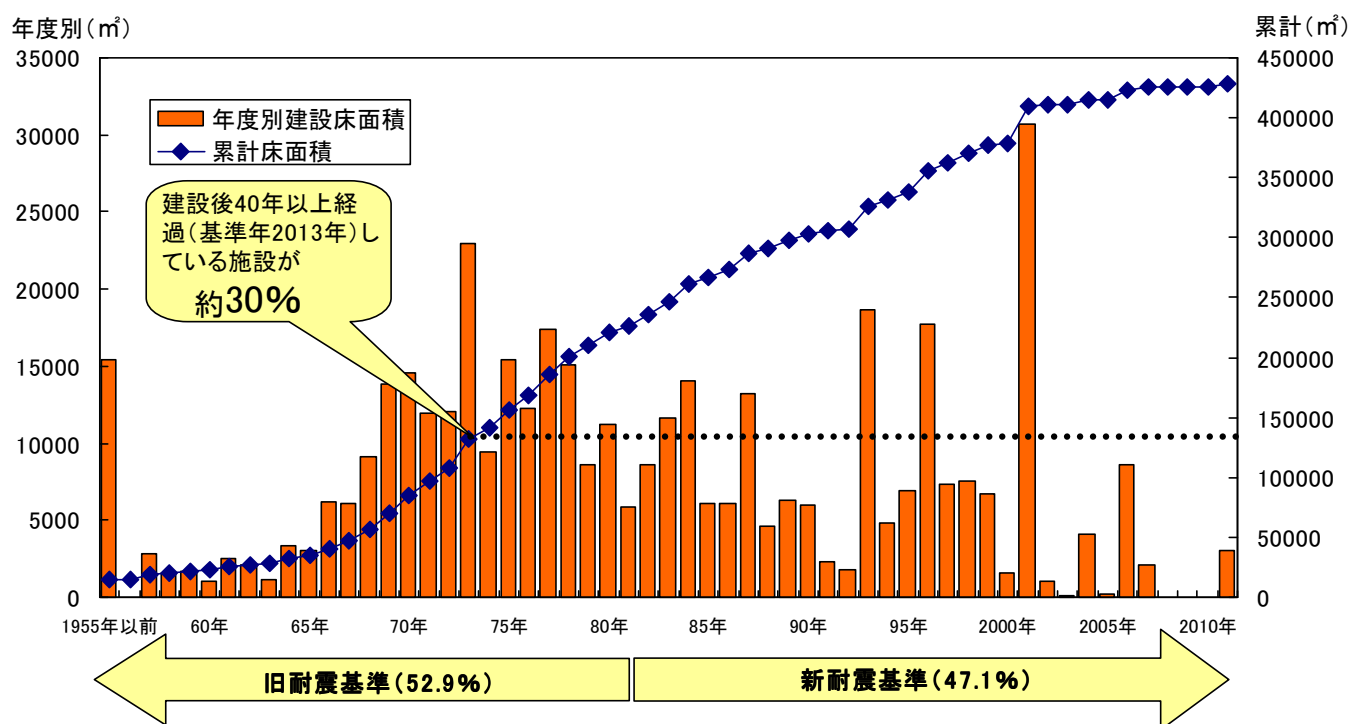


注) 平成 23 年度までは決算値。平成 24 年度以降は推計値

3 施設の更新費用の予測と財源

◆ 建物床面積の内訳

公共施設の多くは、1965(昭和 40)年頃から 1975(昭和 50)年頃までに建設されています。それらの施設は約 40 年以上の築年数を経過しており、また、建設時期が集中しているために一斉に更新時期を迎え、現施設を同施設数、同規模で維持していくこととなると、修繕・改修費用等が一時期に集中することになります。また、1981(昭和 56)年以前の施設は旧耐震基準で建てられたため、それに加えて、耐震化に伴う耐震改修工事も発生しています。



◆ 施設の更新費用の予測

公共施設の床面積から、今後の更新費用について試算します。試算の方法については、施設種類別の延べ面積に、下記の設定条件単価を掛け合わせて算出しています。

これらの施設を、仮に現在と同床面積で建替え、または大規模修繕を行うとすると、2032(平成44)年までの20年間で総額約303億円の事業費がかかる計算になります。また、この事業費を今後20年間で平均すると単年で約15億円になります。これはすなわち、公共施設の全機能を適正な状態で使用するのに毎年必要となる金額を意味します。

※ 本試算については概算であり、今後策定の基本計画内において、更に精査を行います。

○ 施設種類別延べ面積、建替経費及び大規模修繕経費予測(2013年～2032年)

(単位:千円)

施設種類 (延べ面積)	建替経費	大規模修繕経費	合 計
学 校 施 設 (254,131 m ²)	3,486,105	12,153,200	15,639,305
公 営 住 宅 (46,490 m ²)	3,744,030	1,721,869	5,465,899
生 涯 学 習 (35,368 m ²)	1,088,221	1,606,420	2,694,641
保 健 福 祉 (26,694 m ²)	1,205,785	1,143,329	2,349,114
そ の 他 (66,004 m ²)	1,023,316	3,135,356	4,158,672
合 計 (428,687 m ²)	10,547,457	19,760,174	30,307,631

※ 2012(平成24)年4月現在の施設状況

▽ 設定条件 …… 施設ごとの構造別法定耐用年数(RC造50年、S・SRC造38年、木造24年、その他38年)を考慮し、2013年時点で耐用年数を迎えた施設は建替え、耐用年数に至らない施設については築後20年で大規模修繕で試算
建替単価 315千円/㎡(建築・解体・撤去含む) 大規模修繕 50千円/㎡

試算の結果、すべての公共施設を適正な状態で維持するためには、多額の費用がかかることが想定され、その財源の確保に努めなければなりません。そこで、平成19年度から平成23年度までの過去5年間の普通会計決算統計の数値を用いて更新費用を算出し、それを今後の更新費用と見立て、対応を検討する際の材料に用います。

更新費用に関連する費目としては、投資的経費及び維持補修費です。さらに、両項目のうち本方針における対象施設に関わるものを絞り込み、項目ごとに抽出したのが以下の表です。

表中、①及び②の公共施設分の額は、道路、河川、公園等のインフラと庁舎等を除いた決算数値です。更新費用(①+②)の、平成19年度から平成23年度の5年間ににおける合計額は約29億円で、また、5年間の合計費用の平均で見ると、単年で約6億円が更新費用として充てられたことになります。先の更新費用の予測で、公共施設の全機能を適正な状態で使用するには毎年約15億円が必要だと試算されましたので、その差は決して小さなものではありません。

(単位:千円)

	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	5カ年度計
投資的経費	7,263,126	6,270,348	7,351,362	8,755,851	3,081,614	32,722,301
① うち、対象の公共施設分	138,123	107,024	253,438	1,419,169	581,269	2,499,023
維持補修費	183,147	200,162	198,316	266,305	287,615	1,135,545
② うち、対象の公共施設分	37,143	54,493	42,525	109,752	115,075	358,988
①+② 更新費用	175,266	161,517	295,963	1,528,921	696,344	2,858,011

注) 平成19年度～平成23年度 普通会計決算統計から抽出

◆ 更新費用の財源

更新費用の財源確保を考えるにあたり、扶助費をはじめ義務的経費が増大していく中で、これ以上更新費用に財源を振り分けることは非常に困難な状況です。もし、このまま財源確保の見通しも立たず、有効な手立てを打てないとなると、いずれ建物の適正な利用ができなくなります。

そこで、この問題の解決に一刻も早く取り組むために、更新費用をどう生み出すかを検討します。それには主に、財政規模を増やす、すなわち歳入面から財源確保を検討することと、現状予算の範囲で更新費用を賄うことの、2つの方法が考えられます。

もし、現存施設をすべて現在と同床面積で維持していくために、それを賄えるだけの財源を集めるとすると、歳入に占める割合が大きく効果が高い市税や、国の施策による臨時的な補助金などが挙げられます。仮に、もし市税で更新費用の財源を賄うことを考えると、公共施設の更新費用に充てる目的で新たな税金を創設することによって検討することになってしまいますが、市民の皆さんの税負担がさらに増えるばかりか、広く税金で賄うには受益者負担の観点からは理解が得られにくいものです。また、臨時的な補助金は財源としては大きいのですが、年度によるばらつきもあり、常にあてにできるものではありません。

そうすると、更新費用はもちろん、社会保障関係経費が主な扶助費や借金返済経費である公債費などすべてを現状予算の範囲内で賄うことになります。しかし、扶助費や公債費は義務的経費と呼ばれ、歳出の削減が非常に難しく、歳出を削減するのに効果を生み出すには、維持補修費や修繕費など施設の保全関係経費である投資的経費の削減に着手せざるを得ません。

そこで、まずはじめに現状施設の維持管理の方法を洗い出し、なお維持経費節減の余地があるかを十分検証しなければなりません。それにより、現状ではとても十分とはいえない施設の維持管理経費を少しでも削減することが可能になります。しかし、もちろんその削減分だけではすべての経費を賄うことはできませんので、施設の維持管理に対する考え方をあらゆる角度から検証し、効果的な経費削減手法を考え、維持管理コストの財源を少しでも確保できるよう検討します。

4 効果的な施設更新

◆ 効果的な更新手法

本来ならば、すべての施設で、耐用年数を見据えた建替えや維持補修を漏れなく行うのが望ましいのですが、更新費用があまりにも多額なため、なかなか難しいところです。しかし、このまま財源確保ができずに修繕等に十分な対策が行えない状態が続くと、施設の大きな劣化は避けられず、原状回復に余計な更新費用がかかりかねません。

先の検討結果により、現状の予算規模で更新費用を賄う方法がより現実的だとわかりましたが、これにまわせる財源はほとんど期待できません。もちろん、必要施設数、床面積を減らすというのは非常に有効な手法ですが、施設数をただ減らすというのは、単に市民が利用する施設が減るだけなので不便になります。

そこで、市民の皆さんができる限り不便を感じることなく、より効率的に耐震性の低い施設、老朽化が進んでいる施設にどう対応するかを考えると、施設ごとに重複している機能を集約し、今ある施設でなくてもサービスを提供できるような施設機能は統廃合によって複合化することが挙げられます。それにより、床面積の保有総量を圧縮でき、それにかかる更新費用を削減し、財源の確保を促しやすくなります。

人口推計が今後減少していくことが見込まれる中で今の床面積を維持していくことは、一人当たりの床面積を増やすことに等しく、一人当たりの維持管理費も増加することになります。しかも、扶助費などの行政サービスが増えていく中で、施設にかかる修繕費等の経費が、優先的に財源をまわせるのか今一度考えなければなりません。

◆ 更新費用の確保

更新費用の予測と充てられる財源を検討した結果、財源として見込まれるものは決して多くはありません。施設すべての更新を行うのは非常に困難ですので、保有総量の圧縮で更新費用を削減していく努力を継続的に行っていき、一定の施設更新を続けていかなければなりません。

そこで、その費用を一度に確保するのは難しいので、今後何十年という長期的な計画を立てた上で、更新費用に充てるための基金を創設し、継続的に積み立てていく等、限りある予算の中で有効な財源確保策を検討します。

◆ 全庁的な施設管理体制の必要性

財源を確保しながら、できるだけ効率良く施設更新を行うとなると、どこから着手していくのか優先順位付けをしなければなりません。ところが、本市では今後の施設更新費用について試算するとき、施設の保全と整備については各所管課でそれぞれ対応しており、施設ごとで比較して優先順位付けをした維持管理計画を考えるには至っていません。その結果、各所管課で把握している施設で、必要が生じたときのみ個別に修繕することになり、効果的な修繕を全庁的に計画を立てて進めることがなかなかできない状況になっています。

そこで、全庁横断的な施設の維持管理と事業運営管理を行う体制を構築し、ファシリティマネジメントによる観点から、市の保有している施設全体を見渡し、施設ごとの修繕の優先度を常に考え、効率的かつ計画的に維持管理していくことが必要と考えます。そして、従来の耐用年数にとらわれない施設の長寿命化を図り、費用負担の平準化により将来にわたる負担軽減と利用満足度の向上を目指します。また、それと並行して、これまで行ってきた維持管理の方法や工事単価、着手施設の優先度が適正なものだったのかをあわせて検証し、改善すべき点は改善し、以後の維持管理に活かします。

Ⅲ 今後の施設運営の考え方

1 公共施設運営の視点

◆ 適正な管理運営の考え方

まず、施設の設置目的や機能が、所期の目的を果たし終えていないのか、また、今の時代のニーズに合っているのかを考える必要があります。あらゆる公共施設において、市が設置者となり管理運営することが果たして必然なのか、地域の実情、設置の経緯等を勘案した上で考えていかなければなりません。すなわち、ある施設の利用者がごく一部の利用者に限定される施設は、その利用状況が当初の設置目的に合致しているのかを、今一度確認しなければなりません。場合によっては、当初の設置目的からかけ離れた利用状況で、施設の存在意義を問われかねないようなものがあるかもしれません。また、類似施設で既に利便性の高い民間施設が多く存在するような施設は、市が管理維持を行う意義が小さくなっているものと思われます。以上の視点で、将来的に需要の見込みはあるのか、施設が十分利活用されるのかを検討し、その利用率・稼働率も推計し、場合によっては、民間事業者や地元地域に管理運営を任せて、その専門性や効率性、または地域実情に応じた管理運営を行うことも考えます。

◆ 施設にかかる費用の考え方

施設にかかる費用は基本的に市の税金で賄われており、その費用がいくらなのかをきちんと捉えなければなりません。これまでの施設にかかる費用は、建設費のみに着目される傾向があり、施設を建設する際に手厚い財源補助があると、市の負担額がわずかに抑えられるため、建設することへのハードルが低くなりがちでした。施設の建設費は当然に必要な経費だと意識できますが、施設にかかる総費用の中ではわずかなものであり、いざ、その施設が建てられた後にどれだけ費用がかけられているのかは、日常ではあまり意識しなかったところです。

そこで、施設を建設する際にかかる建設費のほかに、修繕費、光熱水費、維持管理費や統廃合時の解体費までを含めた費用(ライフサイクルコスト)を考慮することが重要であり、建設時から先を見据えた計画的な施設の維持管理を行わなければなりません。

◆ 施設配置の考え方

施設配置においては、維持管理コスト削減の観点から、利用者の動態、施設の地域的な偏在性、類似施設の有無などを総合的に勘案し、効率的、効果的な施設整備を考えなければなりません。たとえば、人口分布が集中している地域には必然的に施設配置が重なる可能性が増すので、施設の複合化や多機能化で統合・共有することを検討しなければなりません。逆に、人口分布がまばらな地域において、かなり離れた距離にある施設同士と統合・共有するとなれば、災害等発生した場合には代替施設がなく危機回避ができませんので、そこは十分な配慮が必要です。

また、本市には、市の成り立ちの過程や風土・環境などから、市民のコミュニティの単位として3段階の生活圏※が設定されています。施設の配置を考える際には、施設の目的や規模ごとに最も適正と考えられる生活圏を意識することが求められます。

さらに、施設の所在地にかかわらず、交通アクセスの点も重要です。施設ごとを結ぶ公共交通が有効に機能するのか、必ずしも駅周辺がすべて便利というわけではなく、コミュニティバスや路線バスの路線網、または便数の充実が図られるか、その視点に立った配置がなされているかが重要です。

※3段階の生活圏

- ◎1次生活圏…生活圏の基本単位である小学校区を1次生活圏とし、24の単位を設定しています。
- ◎2次生活圏…原則として、1次生活圏を2つ合わせた中学校区に当たる生活圏を2次生活圏とし、11の単位を設定しています。
- ◎3次生活圏…2次生活圏を地域的なまとまりを考慮して複数個合わせた生活圏を3次生活圏とし、6つの単位を設定しています。

2 今後の公共施設運営のあり方

◆ 適正な管理運営について

公共施設の適正な管理運営を考える上で核となるポイントを整理します。

① 維持管理にかかるコスト面の検証を行います。

現状施設の維持管理にかかっているコストを再点検し、維持管理のさらなる適正化を図ります。

② 計画的に耐用年数の長寿命化を図ります。

最小の経費で最大の効果を発揮するため、既存施設を維持管理し、有効活用を続けます。しかし、施設の維持補修費や大規模改修といった経費を十分に投入できないと、施設の利用環境が損なわれ管理運営に大きな支障をきたすことになります。したがって、耐用年数の長寿命化を行わなければなりません。施設の維持補修費は、建設後の経過年数により年度ごとに大きく変動することとなり、継続的に修繕できる体制を整えなければ非常に困難です。

そこで、今後の厳しい財政事情でも計画的に財源を確保し、一定の維持補修を進めるよう努めます。

③ 機能集約による統廃合を行います。

従来のように、老朽化が著しい施設や、機能集約などで他の施設と複合化できる施設を単独で建替えるのは、ファシリティマネジメントの視点からは好ましくありません。先ほど、施設の維持管理には多額の費用がかかることを示しましたが、その費用は基本的に市民の皆さんの税金で賄うことになり、その施設数が多いほど市民の皆さんにさらなる負担を強いることになります。

そこで、市民サービスの充実を目的とした機能集約により施設の統廃合を行い、機能は残すものの、施設の床面積の総量自体を減らすことで維持管理費を削減し、市民の皆さんの負担を軽減することを目指します。具体的には、将来人口・地域性、将来的な需要を見据え、設置に至った経緯や地域の実情を踏まえつつ、機能的に類似した設備を持つ複数施設や、集約することで利便性が向上する複数施設、近隣施設同士の競合により利用率が低い複数施設の機能を集約し、施設の存在価値を高めます。

また、施設を廃止した跡地の売却益が出た場合は、施設機能の向上や市民サービスの充実等、その利益を市民の皆さんに還元できるよう有効に活用します。

④ 受益者との関係も含めた施設の適正な管理運営を目指します。

施設の利用者自身はその恩恵を受けますが、施設を利用しない人にとっては恩恵をまったく受けられず、受益者負担の観点からは不公平となります。そこで、公平性・公共性を確保するため施設ごとにコスト意識を持ち、適正な使用料を負担していただくことで、公平性・公共性を考えた市民全体としての負担の均衡を図ります。

一方、施設の管理を考えるには公共サービスを提供する社会的背景も考慮しなければなりません。民間に類似の施設が存在しない、又は存在しても遠方であったりするものは、地域によっては代替性が低くなります。反対に、類似の施設が民間にも多く存在するものは代替性が高くなります。

さらに、利用者の使用目的とその受益者の範囲からも考慮しなければなりません。もし、施設の利用状況の大部分が、地縁団体やコミュニティ団体の活動であれば、行政と市民との協働コミュニティの拠点施設として、地域密着で管理するほうが地域の連帯感の中で効果的な管理運営が期待できます。

◆ 公共施設のあり方

公共施設は市民の皆さんにとって最も身近な施設であり、基本的には、行政サービスを提供するための施設です。しかし、今後、市が保有する公共施設の大部分が耐用年数を迎える中で、施設の保有総量の適正化を図りつつ、施設が有効利用できるような方策を立てなければなりません。

そこで、施設を設置する必要性から考えると、施設ありきではなく施設の機能を重視し、機能は維持しつつ施設は統廃合するという考え方を基本とし、必ずしも施設が無くても提供できるサービスもあり、機能集約での統廃合を行うことで、施設を設置しないことによるコストを削減できます。それにより生み出された財源を、たとえばサービス内容の充実に振り当てることも考えられ、限られた財源・資源の中で、施設の有効利活用や利便性の向上につながります。

具体的には、人口推計、市民ニーズの意向を反映させ、ファシリティマネジメントの視点で、公共施設の保有総量を圧縮させる方向で考え、人口推計に表れる市民ニーズの動向を把握し、それに応じた施設更新の優先順位付けを行い、効果的に圧縮を推進していきます。また、類似の機能を有する施設については、稼働率等を検証しつつ多機能化・複合化を視野に、既存の施設との兼ね合いも考えます。

すべての施設で耐震化、長寿命化による維持管理を考えるのは大切ですが、そこには財源の制約があるので、かかる経費の確保と効果的な執行が重要になります。そして、将来に向けての負担をできるだけ小さくし、限られた財源の中で効果的な施設整備を実現させることを基本方針とします。

資料

○ 市の人口

◆ 人口の推移

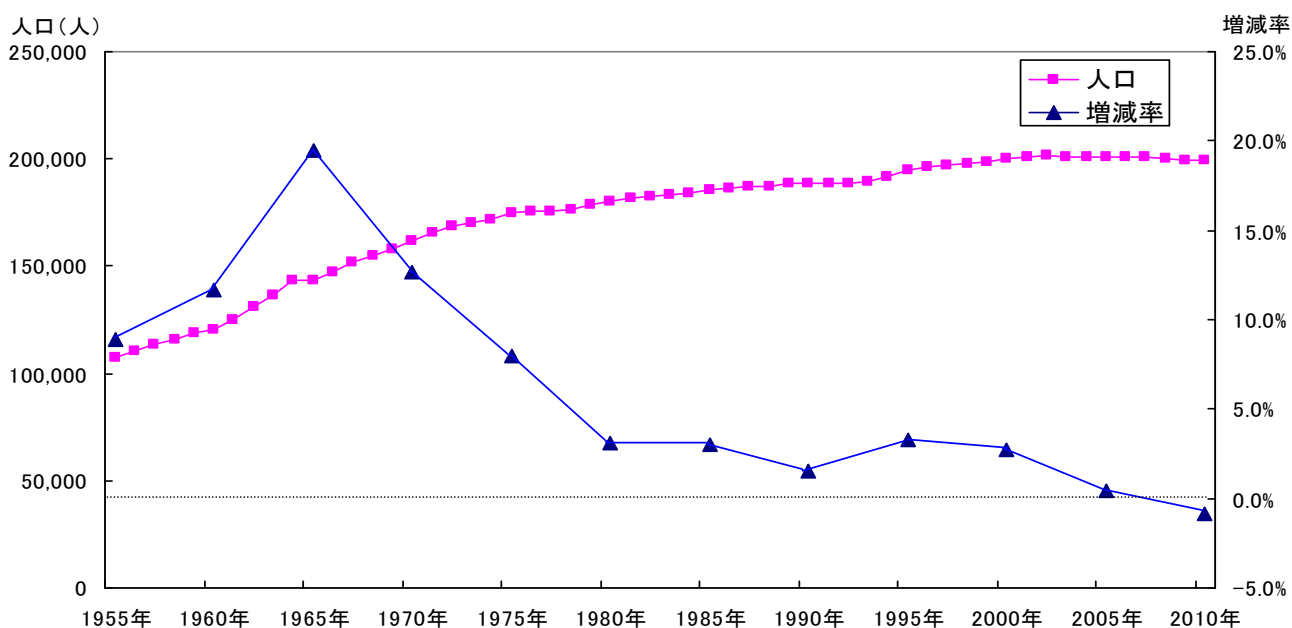
1955(昭和 30)年からの高度成長期の大阪都市圏への人口集中と、それ以降のドーナツ化現象などの影響により大阪府内の衛星都市の人口が急激に増加しました。本市における人口増加率も、1955(昭和 30)年から1970(昭和 45)年の間は、10%を超えるものとなりました。

1970年代に入ると第2次ベビーブームによる出生増があったものの、オイルショックをきっかけに日本経済は安定成長に入ったため、出生数が減少し始めました。さらに、ドーナツ化現象の波が、次第に弱まり始めるとともに、大規模な人口移動から定住化といった社会経済状況の変化が出てきました。

その結果、本市の人口も、1970(昭和 45)年から1975(昭和 50)年の間は8.0%程度の人口増があったものの、1975(昭和 50)年から1990(平成2)年の15年間は人口増加率が3.0%に止まり、緩やかな人口増となりました。

1991(平成3)年のバブル経済崩壊をきっかけに、大手金融機関の破綻が金融不安を引き起こすなど日本経済がいまだかつてない長期の不況に突入し、将来への不安などから結婚や出生が減り、少子高齢化に拍車がかかりました。一方、地価の下落などによって大阪市への都心回帰のきざしが見え始め、人口が減少に転じる府内の衛星都市も少なくありませんでした。

本市の場合は、1994(平成6)年の関西国際空港の開港の影響などもあり、1990(平成2)年から2000(平成12)年の間は人口増加率3.0%前後の微増を続けていましたが、2000(平成12)年以降は0.9%の増加率に止まっています。現在は、2002(平成14)年の201,500人をピークに減少に転じたと考えられており、2010(平成22)年実施の国勢調査では、199,234人という集計結果になっています。



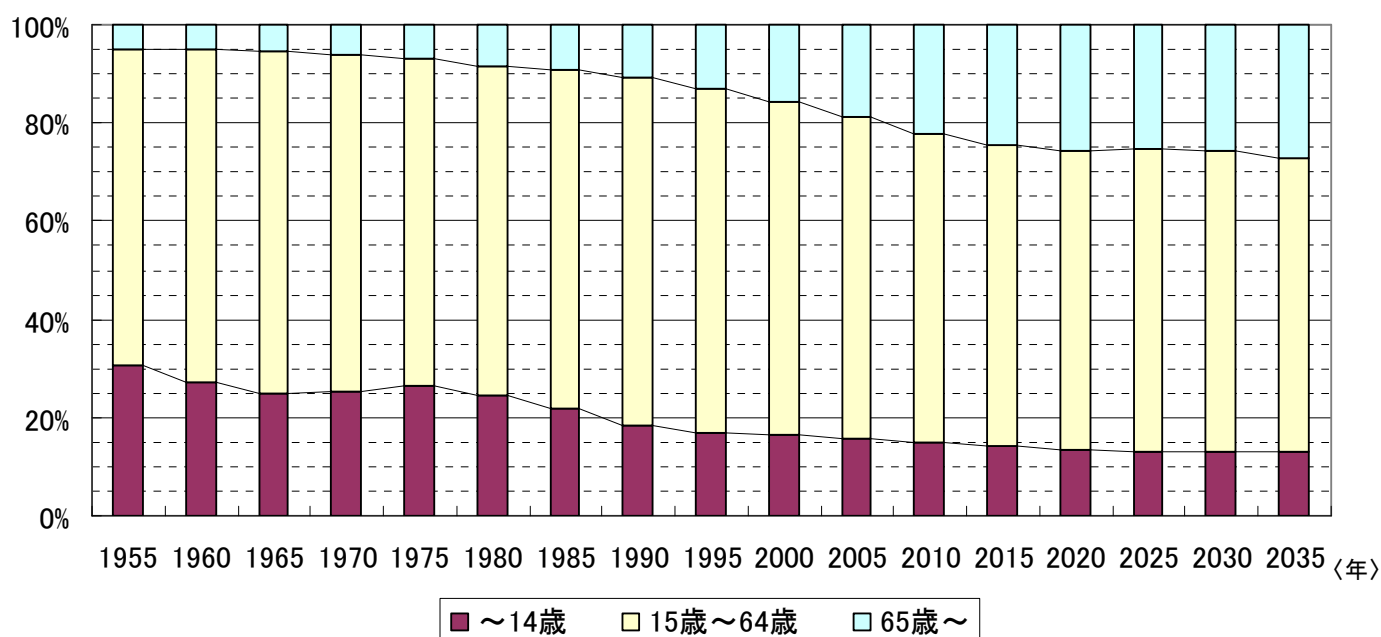
◆ 年齢階層別人口

全国的に見られる少子高齢化の流れは本市においても見られます。

年少(0歳から14歳)人口については、1975(昭和50)年の45,927人をピークに減少しています。また、全年齢階層に占める割合も、1955(昭和30)年の30.7%から一貫して減少傾向にあり、2035(平成47)年には13.1%まで減少する見込みです。

それに対して、高齢者(65歳以上)人口は、1955(昭和30)年の5,474人から一貫して増加しています。また、全年齢階層に占める割合も、1955(昭和30)年にはわずか5.0%しかなかったものの、2020(平成32)年にはじめて25%を超え、2035(平成47)年には27.2%になる見込みです。

ちなみに、生産人口(15歳から64歳)は1995(平成7)年の137,157人をピークに減少傾向にあり、2035(平成47)年には106,803人となる見通しですが、人口の自然減で全体人口が減少しているため、全体人口に占める割合は約60%で推移する見通しです。



注) 2010(平成22)年までは国勢調査確定値。それ以降は、コーホート推計人口統計による推計値。

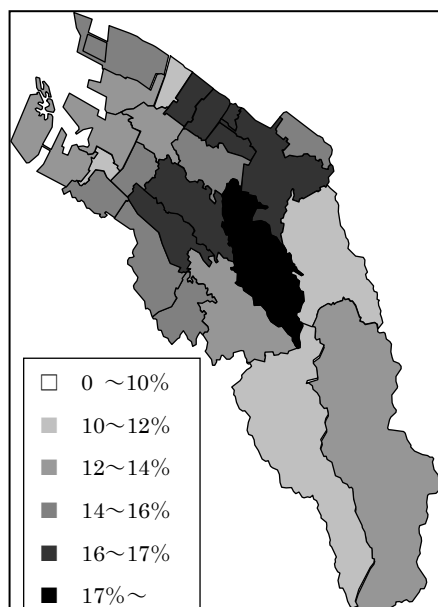
◆ 地域別の人口割合

現在と人口想定期間の終期である、2032(平成44)年の年少人口と高齢者人口の全年齢層に占める割合を見ます。

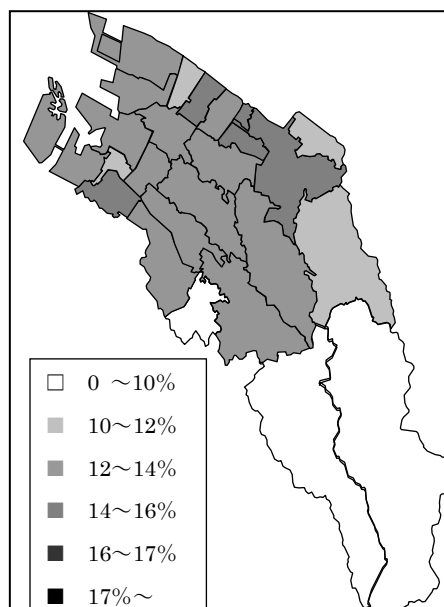
年少人口の推移でみると、光明校区の17.9%をはじめ、旭校区16.7%、新条校区16.6%と、国道26号線から山手地域で年少人口割合が大きくなっています。特に光明地区は大規模な土地区画整理により宅地開発が進み、新興住宅が急増したことが大きな要因で、校区全体人口も増加しています。

また、20年後の2032(平成44)年と比較すると、市内全域で少子化が進むと見込まれます。特に山間部の東葛城、山滝校区においては1.0%以下と一段と少子化が進みます。

○ 地区別年少人口比率予測
〈 2012(平成 24)年 〉



〈 2032(平成 44)年 〉

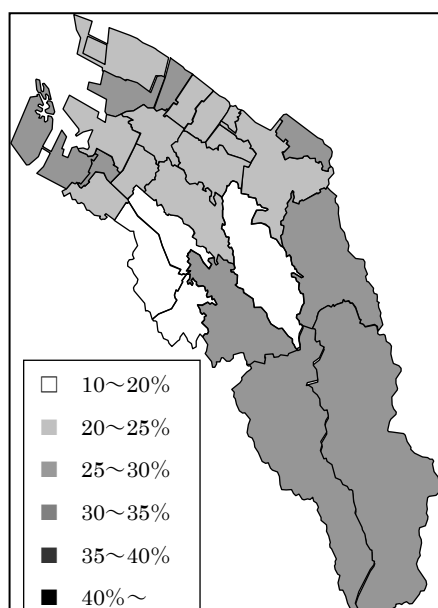


注) 平成 24 年度コーホート推計人口統計により推計

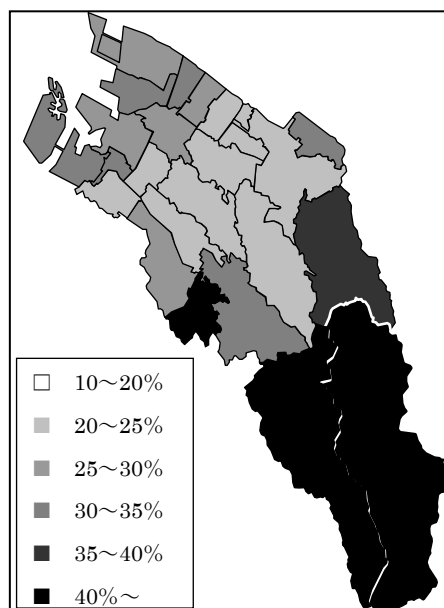
一方、高齢者人口の推移でみると、2032(平成 44)年までの想定期間ですべての地域で高齢化が進みます。特に、2032(平成 44)年で東葛城校区の 42.6%をはじめ、山滝校区 40.9%、天神山校区 40.6%と、3校区で 40%を超えると見込まれます。これらの校区は、先ほどの年少人口の割合が減少している地域ですので、少子高齢化が進んでいる地域といえます。また、25%を超える地域も 24 校区中 15 校区におよび、実に 6 割以上の校区で超高齢化が進む見込みです。

全地域で割合が伸びていますが、その中でも天神山校区で 19.3%から 40.6%と 21.3%と最も増加しています。ここは年少人口の割合も減少しており、加えて校区全体人口も減少していることから、少子高齢化が特に顕著にあらわれている地域といえます。

○ 地区別高齢者人口比率予測
〈 2012(平成 24)年 〉



〈 2032(平成 44)年 〉



注) 平成 24 年度コーホート推計人口統計により推計

◆ 流出入人口

本市は、鉄道では南海電鉄とJR 阪和線が、道路では国道 26 号線や国道 170 号線等がそれぞれ市域を貫通しています。2010(平成 22)年の国勢調査によれば、通勤・通学で市外に出る市民の数は 52,458 人、対して市内に来る人の数は 28,829 人で流出人口のほうが多く、大阪市を中心とする大都市圏へ通勤する人が多く住む住宅都市を形成していると考えられます。

また、2010(平成 22)年の市内鉄道各駅の駅別乗車人口(1 日平均)を、2005(平成 17)年のものと比較すると、南海電鉄では 4 駅中 3 駅で乗車人口が減少しているのに対し、JR 阪和線では 3 駅中 2 駅で乗車人口が増加しています。これは、先の地域別の人口割合で増加している地域が旭、太田校区や光明校区などであることから、その地域の新規居住者が JR 阪和線の利用者数を増やしていることがわかります。

国調実施年	南 海 電 鉄				JR 阪 和 線		
	蛸地蔵	岸和田	和泉大宮	春木	東岸和田	下松	久米田
平成 17 年	2,120 人	11,648 人	2,510 人	8,394 人	10,410 人	3,297 人	6,972 人
平成 22 年	2,241 人	11,495 人	2,296 人	7,731 人	10,551 人	3,489 人	6,885 人

注) 総務管財課所管資料抜粋

