

伊丹市公共施設等総合管理計画の
中間見直しについて

答 申 書

令和4年10月21日

伊丹市公共施設マネジメント
推進検討委員会

令和4年10月21日

伊丹市長 藤原 保幸 様

伊丹市公共施設マネジメント推進検討委員会
委員長 和田 聡子

伊丹市公共施設等総合管理計画の中間見直しについて（答申）

令和3年10月29日付伊政政施第100号により本検討委員会に諮問されました、「総合管理計画の計画期間、公共施設マネジメントの推進に関する基本的な方針及び総量規制の目標値の見直し」について慎重に審議した結果、次のとおり答申いたします。

本検討委員会の審議過程において各委員から出された意見を十分に尊重し、公共施設の総合的かつ計画的なマネジメントを実施するよう切望いたします。

以 上

はじめに

日本の人口は平成20年をピークに減少が始まり、今後更に少子高齢化が急速に進展する中、過去に建設された公共施設の多くは、老朽化対策が必要な時期に差し掛かっていることから、公共施設等の最適な配置を実現するとともに財政負担を軽減・平準化することが必要となっています。

伊丹市では公共施設等の全体の状況を把握し、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うため、平成27年3月に「伊丹市公共施設等総合管理計画」を策定し、インフラも含めた市の公共施設等の今後のあり方について基本的な方向性を示しました。また、平成28年2月には公共施設再配置基本計画を策定し、総合管理計画の対象施設のうち建物施設について今後の維持管理等にかかる具体的な方針を示し、老朽化・更新問題に対する取り組みを進めてきました。

具体的には野外活動センターを廃止して、事業継続を条件に土地・建物を民間譲渡したことや、中央公民館を労働福祉会館に機能移転し複合化整備、また女性・児童センターの再編では男女共同参画機能を産業振興センターへ移転整備、さらに博物館の機能移転に伴い伊丹ミュージアムの整備を行うなど、再配置基本計画において短期の取組に位置づけられた施設について、様々な手法による公共施設マネジメントを実施しています。

計画の策定から現在に至るまでを振り返ると、人口の将来推計は当時の見込みより上振れていること、これまでの公共施設マネジメントの取り組みをはじめとする行財政プランの効果から市の財政状況が改善されていること、更に国土強靱化やユニバーサルデザインに対する考え方など社会経済情勢が変化していることに伴って、公共施設等の今後のあり方について、改めて検討する必要性が生じています。

こうした状況を踏まえ、本検討委員会では伊丹市公共施設等総合管理計画に規定する計画期間、公共施設マネジメントの推進に関する基本的な方針及び総量規制の目標値の見直しについて、市からの諮問を受け慎重に審議を進めました。

以下、伊丹市公共施設等総合管理計画のうち、第5章「公共施設マネジメントの基本方針」にかかる見直し案を記述します。

第5章. 公共施設マネジメントの基本方針

5-1 基本的な考え方

今後、建物施設の老朽化は急速に進行し、次々に大規模な改修や更新の時期を迎えることとなります。また、道路や上下水道等のインフラ施設も同様に、これまで整備してきた施設の老朽化対策や耐震対策など、今後も計画的な改修や更新が必要とされています。

一方で、本市を取り巻く社会状況の変化として、今後、少子高齢化と人口減少が進むことから、将来の財政状況は厳しくなることが予想され、現在ある施設の量や質をそのまま維持しようとする、適切な維持管理が困難になることが予測されます。

このような公共施設等の更新問題に対し、将来の社会状況や財政状況、市民のニーズを見据えた施設の維持管理・更新等を行っていくためには、個々の施設ごとに市民ニーズや維持管理の方法を考えるのではなく、市全体のニーズを踏まえた上で、公共施設等の全体最適化を図った施設マネジメントを推進していく必要があります。また、施設を設置目的を達成するための単なる道具的なもの、あるいは市民活動の場としての提供という視点だけでなく、市民共有の「資産」として有効活用しつつ管理していく視点が必要となります。

インフラ施設については、市民の日常生活や経済活動における重要なライフラインであるとともに、大規模災害時等には救援や災害復旧等においても重要な基盤施設であることから、計画的に維持管理・更新等を行っていく必要があります。

5-2 基本方針

そこで、前項に示した公共施設等の現状を踏まえ、本市における今後の施設の維持管理・更新等に関する基本的な方針を以下の通り定めます。なお、建物施設とインフラ施設では、技術的あるいは政策的な面からも維持管理・更新等、マネジメントの手法が異なる部分もあることから、方針ごとに適用区分を示しています。

【基本方針】

- 建物 インフラ ① 市民が安全・安心に利用できるよう「適切な維持管理」を推進
- 建物 インフラ ② 「ライフサイクルコスト(LCC)※1」を考慮した施設の長寿命化
- 建物 ③ 市民ニーズに柔軟に対応した「施設の機能移転、統合、複合化」を検討
- 建物 ④ 原則として、新規整備は「総量規制の範囲内」で実施
- 建物 ⑤ 効率的な施設管理を推進するため「施設マネジメントの一元化」
- 建物 インフラ ⑥ 「指定管理者やPFI等のPPP※2手法」の活用
- 建物 インフラ ⑦ 「市民参画による公共施設マネジメント」の推進

用語説明

※1：ライフサイクルコスト（LCC）・・・建物の建築から、維持管理、解体・廃棄に至るまで、建物の全生涯に要する費用の総額。

※2：PPP（Public Private Partnership）・・・行政と多様な構成主体（市民、民間事業者等）との連携により、サービスの向上や事業の効率化・改善を図り、市民サービスを提供していくこと。

5-3 基本目標

（1）建物施設（建築物）

2020 年度に策定した行財政プランでは、現在ある施設を将来も同種・同規模で維持する場合、将来の施設の維持管理・更新等にかかる費用は、30 年間で 2,000 億円、年平均 67 億円と試算しました。また、公共施設マネジメント以外でも新たな行財政改革の取り組みを何も実施しなかった場合は、今後 30 年間で約 600 億円の収支不足が見込まれました。

表 5-1 に示すとおり、本市の将来人口は 2020 年に比べ、2040 年には総人口は 10.8%の減少、生産年齢人口は 19.8%の減少が見込まれています。人口が減少することにより、現在ある施設を将来も同規模で保持した場合、1 人当たり延床面積は増加し、これに伴い 1 人当たりの財政負担が増加することになります。1 人当たりの負担をこれ以上増やさないためには、維持管理コストの効率化だけでなく、人口の減少に見合った分だけ施設の総量（延床面積）を減らす必要があります。

表 5-1 人口と延床面積の推移

項目		2020 年 (令和 2 年)	2040 年 (令和 22 年)	変化率 (R2⇒R22)
人 口	総人口	198,138 人	176,810 人	△10.8%
	高齢者人口(65 歳以上)	51,476 人	60,393 人	+17.3%
	生産年齢人口(15-64 歳)	119,497 人	95,868 人	△19.8%
	比率(高齢者：生産年齢)	1：2.3	1：1.6	—
延 床 面 積	総面積	611,508 m ²	—	—
	総人口 1 人当たり	3.09 m ² /人	3.46 m ² /人	+12.0%
	生産年齢人口 1 人当たり	5.12 m ² /人	6.38 m ² /人	+24.6%

出典) 将来人口：第 6 次総合計画の将来人口推計（国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」（平成 30 年推計）に準拠した推計）

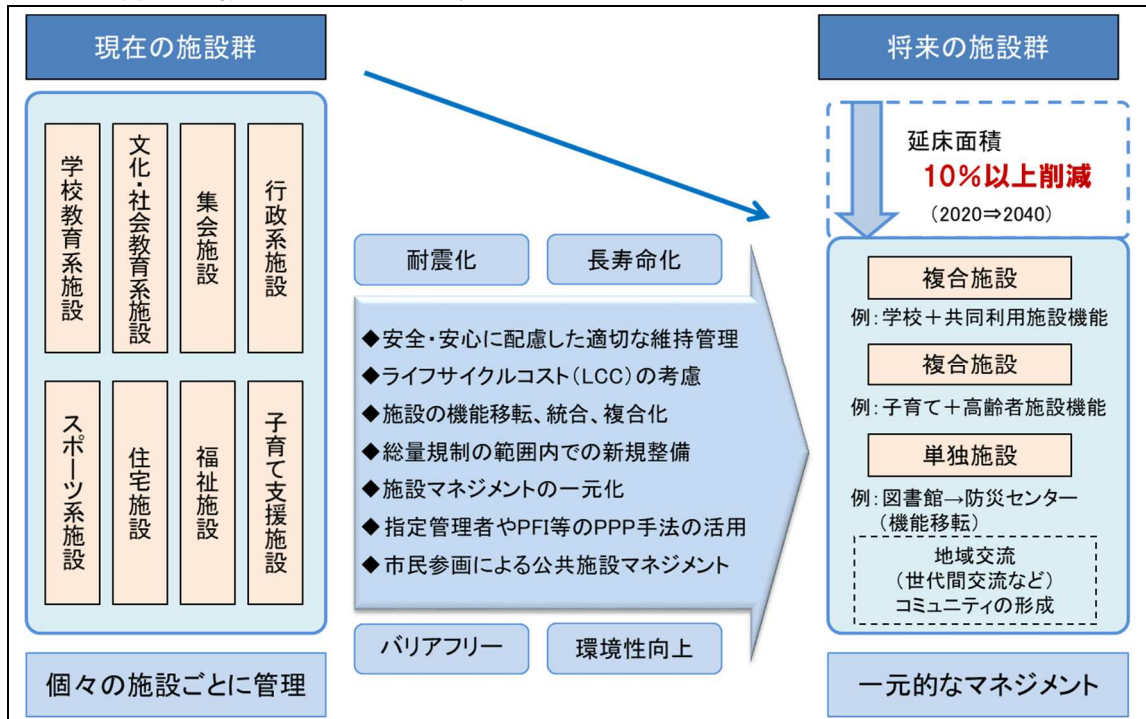
2020 年と 2040 年の総人口減少率を一つの目安として、本市が所有する施設総量（延床面積）を 2040 年度までに 10%以上削減することを目標に掲げます。

■数値目標（建物施設）

○市が保有する施設の総延床面積を、2040 年度までに 10%以上削減します。

2020 年度：61.2 万 m² ⇒ 将来（2040 年度）：55.0 万 m²（6.2 万 m²減）
 （公営企業の建物施設も含まれます）

図 5-1 今後の施設マネジメントのあり方（イメージ）



備考)「公共ファシリティマネジメント戦略」(日本ファシリティマネジメント推進協会、平成 22 年)をもとに作成。

(2) インフラ施設

本市の道路整備については、2020 年度末現在、都市計画決定延長 79.9km のうち、約 88% が整備済みとなっています。また、水道普及率は 100%、下水道(汚水)の人口普及率は 99.9% となっています。新たな住宅地等の開発などにより、今後も必要に応じて新規整備をしていく必要はありますが、本市のインフラ施設は、一定の水準、整備されている状況にあるといえます。

建物施設については、機能の統合や複合化、廃止等により、総量を削減し、維持管理・更新コストを抑制することは可能ですが、インフラ施設については、一度敷設した道路や橋りょう、水道、下水道管を廃止し、総量を削減していくことは現実的ではありません。

したがって、今後は、これまで整備してきたインフラ施設を、計画的に改修・更新していくことに重点をおき、各施設の長寿命化計画あるいは公営企業の経営戦略等に基づき、計画的に維持管理・更新等を行っていくことを目標とします。

■現状・課題

本市が保有する建物施設は、70%を超える施設が1990年以前に建築され、築30年以上が経過しています。また、旧耐震基準で建てられ、耐震性が未確認の施設もあることから、対策が必要とされています。これらの施設は、今後、大規模な改修や更新の時期を迎えることとなりますが、今後の厳しい財政状況を踏まえると、すべての施設の改修や更新に対応することはできず、適切な維持管理が困難になることが予測されます。インフラ施設についても、老朽化の進行による橋桁のコンクリート剥離や路面の凹凸による事故、上水・下水道管の損傷、それに伴う漏水による道路陥没等、安全、安心を確保した市民生活を営むために必要な対策に直面することが予測されます。

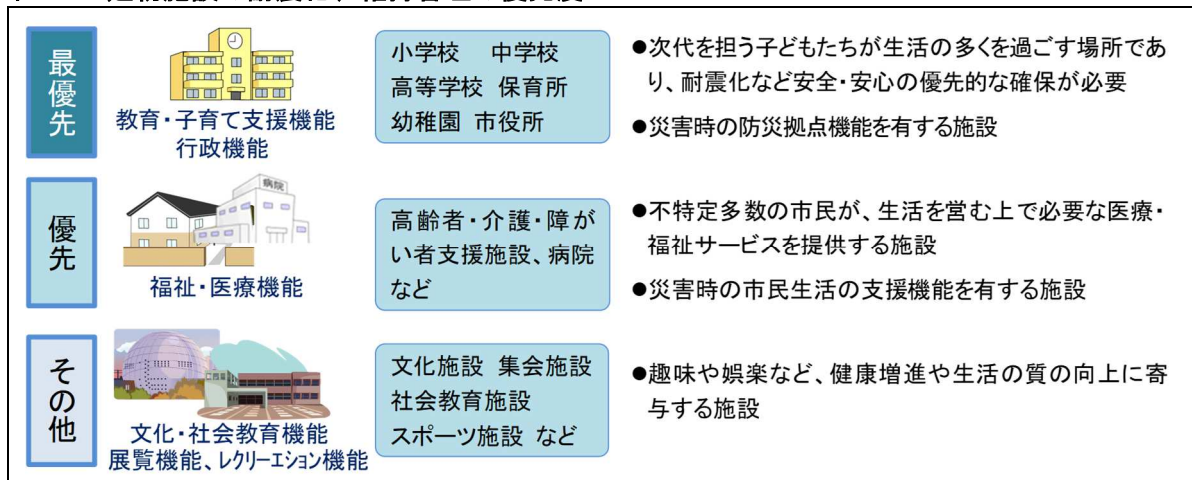
■今後の方向性

義務教育の学校施設は、児童・生徒がいる限り維持し、必要に応じて更新していく必要があります。また、災害時の防災拠点となる行政施設や、学校、保育所・幼稚園、福祉施設、病院等、子どもあるいは高齢者、障がい者等の安全・安心の確保が必要な施設は、耐震化や老朽化対策の必要性・優先度が高い施設といえます。また、道路、橋りょう、公園、上下水道は、市民の日常生活や経済活動に直結する重要なライフラインであり、大規模災害時等には救援や災害復旧等においても重要な役割を果たすことから、今後も必要不可欠な基盤施設といえます。

今後、限られた財源の中で、老朽化した施設の維持管理や耐震化を検討する際には、市民が安心して施設を利用できるよう、施設の必要性、老朽化の進行状況や耐震性の有無、提供するサービスの質や需要等を踏まえ、維持管理の優先順位を整理し、検討を行います。

また、耐震改修促進法など施設の耐震性や安全性確保に関する各種法令や国等の要請に基づき、耐震診断や点検が必要な施設については診断等の調査を実施し、調査結果に基づき耐震補強や安全性確保のための改修、施設機能の移転等検討を行います。

図 5-2 建物施設の耐震化、維持管理の優先度



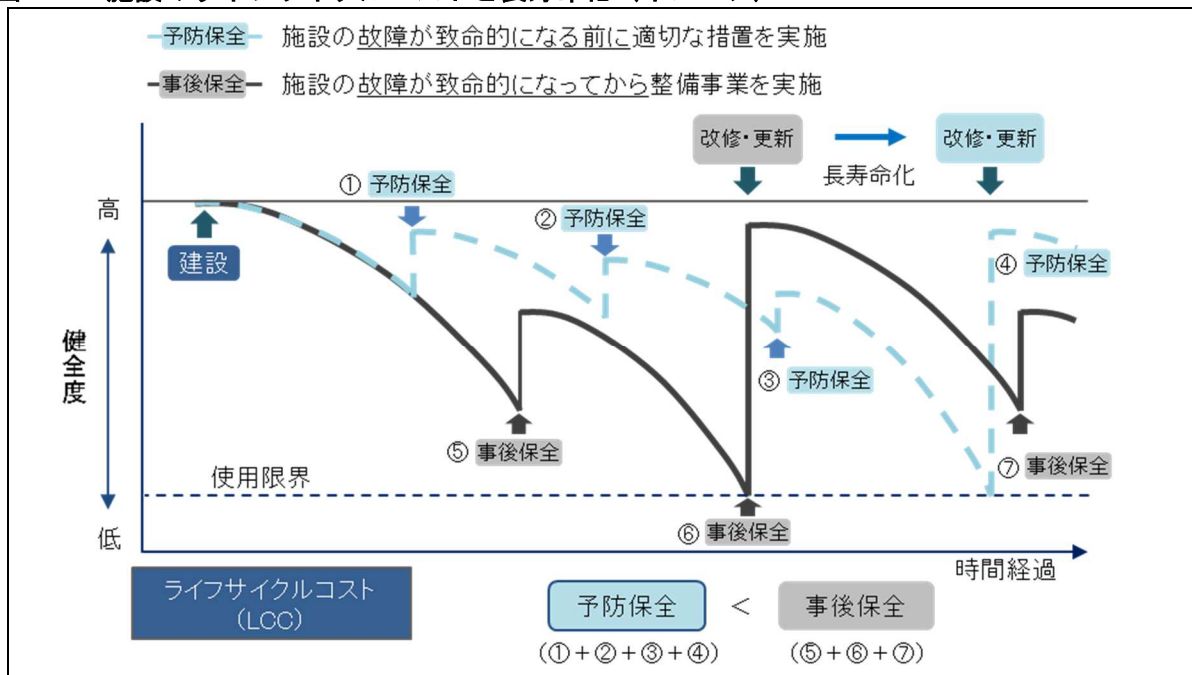
■現状・課題

建物やインフラ施設の老朽化に適切に対応し、計画的な維持管理・更新等を行っていくためには、施設の状態を定期的に点検・診断し、異常が認められる際には速やかに対策を講じる必要があります。これまでは、主に建物や設備が劣化や損傷してから対処する事後保全により対応しており、ライフサイクルコスト縮減の観点から必ずしも効率的、効果的な維持管理を行っているとはいえない状況にあります。

■今後の方向性

今後、建物施設の新規整備あるいは維持管理・更新等を計画する際には、ライフサイクル全体を通じたコスト縮減に繋がるよう、事業計画を立案する必要があります。そのために、施設の長寿命化に繋がるよう適正な管理を行い、ライフサイクルコストの縮減を図る観点で、「予防保全」の考え方による施設の点検・診断等を行い、計画的な維持管理・更新等を検討します。また、インフラ施設についても、各施設の長寿命化計画等に基づき、定期的な点検・診断により劣化・損傷の程度や原因等を把握・評価し、計画的な維持管理・更新等を検討します。

図 5-3 施設のライフサイクルコストと長寿命化（イメージ）



■現状・課題

これまで、公共サービスの提供にあたっては、いずれの地域にも均質で均一であることが求められてきました。しかし、地域ごとの人口やその構成に変化が生じており、市民ニーズの量と質が変化していることが考えられます。

高齢化の進んだ地域と子育て世代の多い地域とでは、それぞれの地域で求められる施設やサービスは異なり、現在の高齢者世代と将来の高齢者世代では、求める施設、機能は必ずしも合致するとは限りません。

また、これまででは、教育や文化、社会施設等サービス（機能）ごとに必要な施設を個々に整備してきました。その結果、施設数の増加に伴う維持管理費の増加や、施設ごとの稼働率に大きな違いがみられるなど、必ずしも効率的な利活用がなされていない状況にあります。

さらに、防災や環境配慮、ユニバーサルデザイン等、時代ごとの情勢に対応したサービスの実現も求められます。

■今後の方向性

今後は、人口や財政規模に見合った施設保有の最適化を図っていく必要があることから、時代の変遷によりニーズが変化したもの、あるいはニーズが大幅に縮小したものについては、施設機能の移転や統合、廃止を含めた検討を行います。

また、従前からの機能に限定した更新整備を前提とするのではなく、効率的な利活用や将来を見据えた機能にも着目して、施設の複合化について検討を行います。

このような機能移転、統合、複合化等施設の再配置の検討にあたっては、施設毎の必需性や市場性を分類したうえで、ハード（建物品質）・ソフト（サービス・収支）の状況等から評価を行い、社会情勢や市民ニーズの変化に応じた方向性を定めます。

更に、何等かの問題を抱える施設については、評価過程を「見える化」するなど詳細な評価検討を行います。

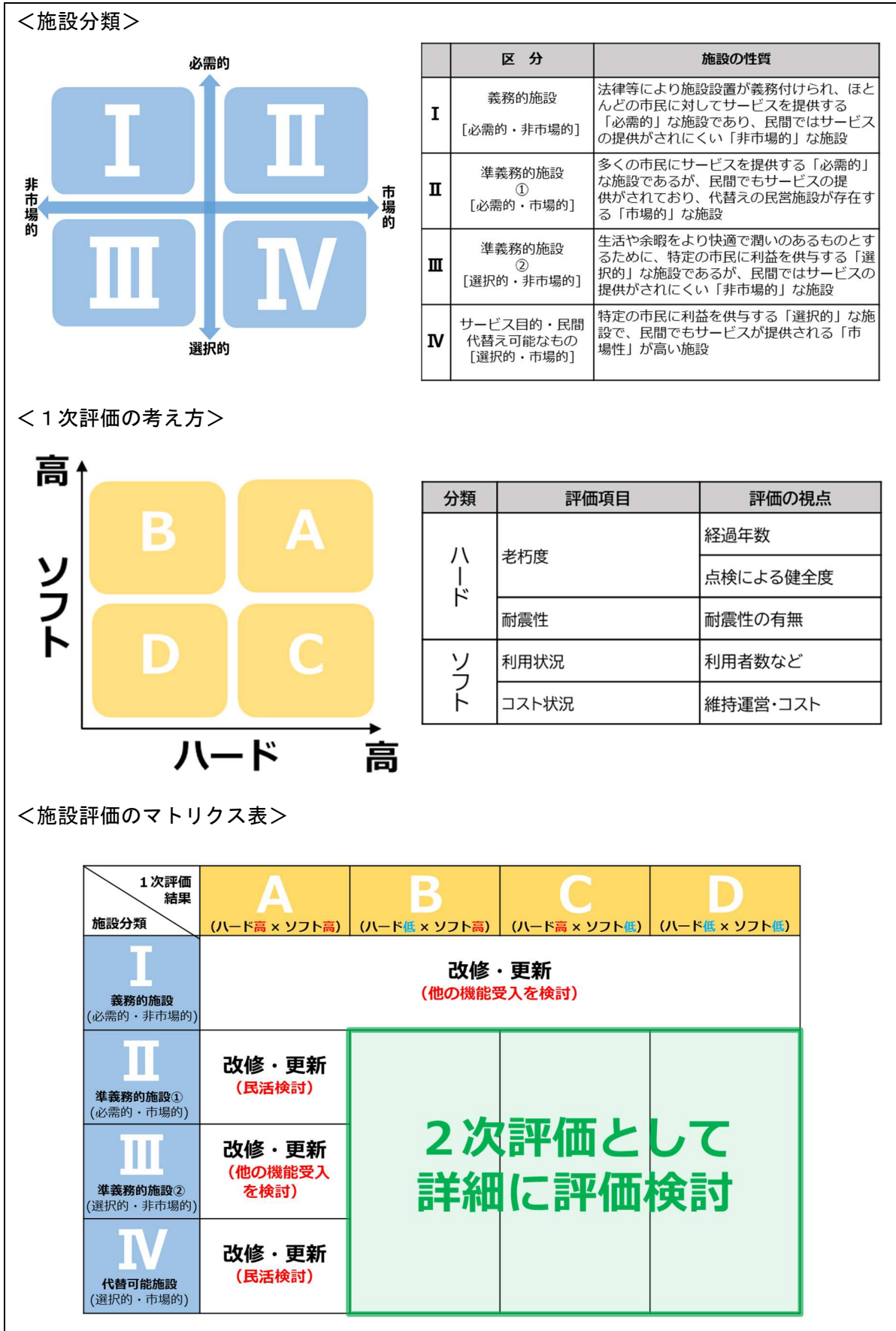
また、施設の再配置、あるいは大規模な改修や更新を計画する際には、多様性に配慮するため、「ユニバーサルデザイン 2020 行動計画」（平成 29 年 2 月関係閣僚会議決定）の考え方を踏まえ、すべての人にとって利用しやすい施設となるよう、ユニバーサルデザインの導入を推進します。

環境配慮においては、伊丹市地球温暖化対策推進実行計画※の内容を踏まえ、単なる省エネルギーへの更新に留まらず、より高度な技術の導入を研究し、継続的かつ効率的な省エネルギー化及び温室効果ガス排出量の削減に取り組むことで、脱炭素化を推進します。

用語説明

※：伊丹市地球温暖化対策推進実行計画・・・環境基本計画を上位計画とし、市自らの地球温暖化対策に関する削減目標を定めるもの。第3次計画期間：2017年度～2022年度（6年間）

図 5-4 施設の機能移転、統合、複合化、廃止の検討（イメージ）



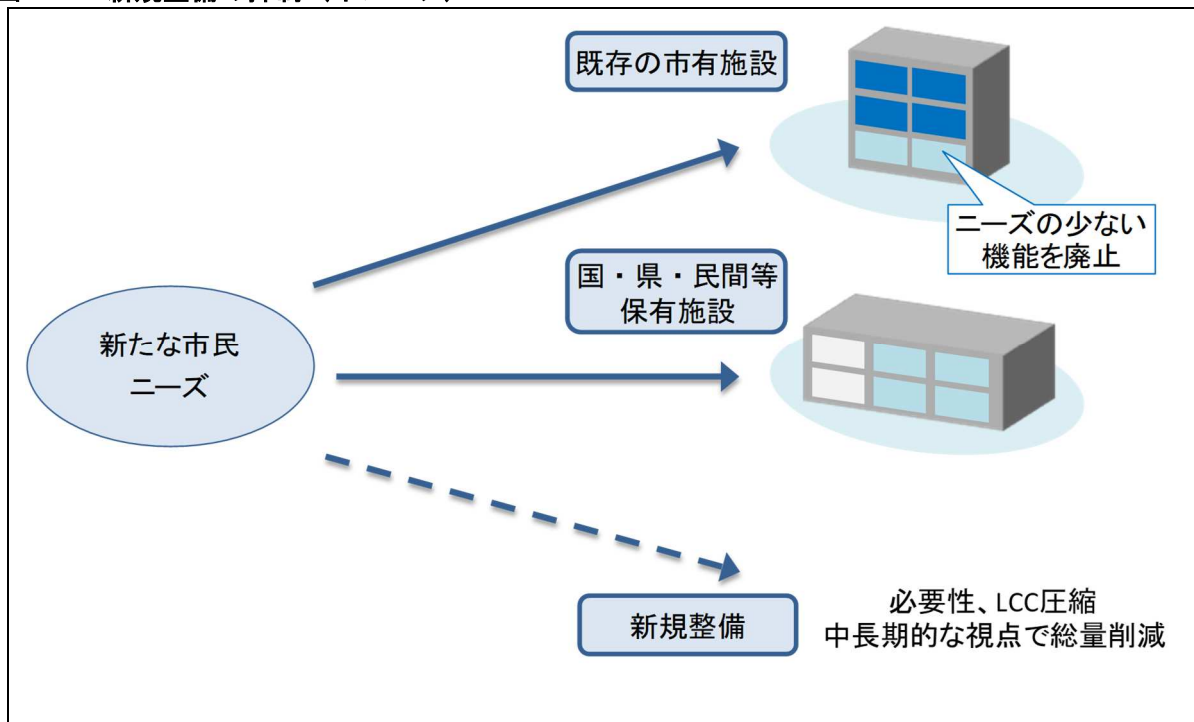
■現状・課題

これまで本市では、教育・文化施設や福祉施設等、時代時代のニーズに応じて整備を行ってきました。今後、本市の人口も減少期を迎え、生産年齢人口の減少とともに、少子高齢化がいつそう進行することが予測されています。また、歳入の大きな伸びを期待することは困難な状況にある一方で、社会保障費の増大が見込まれており、厳しい財政運営となることが予想されています。これらの状況を踏まえると、公共施設等の維持管理・更新等にかかる投資的経費を増やしていくことは困難な状況にあります。

■今後の方向性

新たな施設整備の検討を行う際に、既存施設の有効利用、国・県・民間からの貸借等による対応など、新たな施設の建設を伴わない方法について検討を行います。また、このような既存施設等での対応が難しく、喫緊の整備が必要な場合は、ライフサイクルコスト(LCC)の圧縮、利用者の利便性向上等を図りながら新規整備を行います。これにより一時的に増加した床面積も含めて、中長期的な視点で延床面積の総量削減を図ります。

図 5-5 新規整備の抑制 (イメージ)



■現状・課題

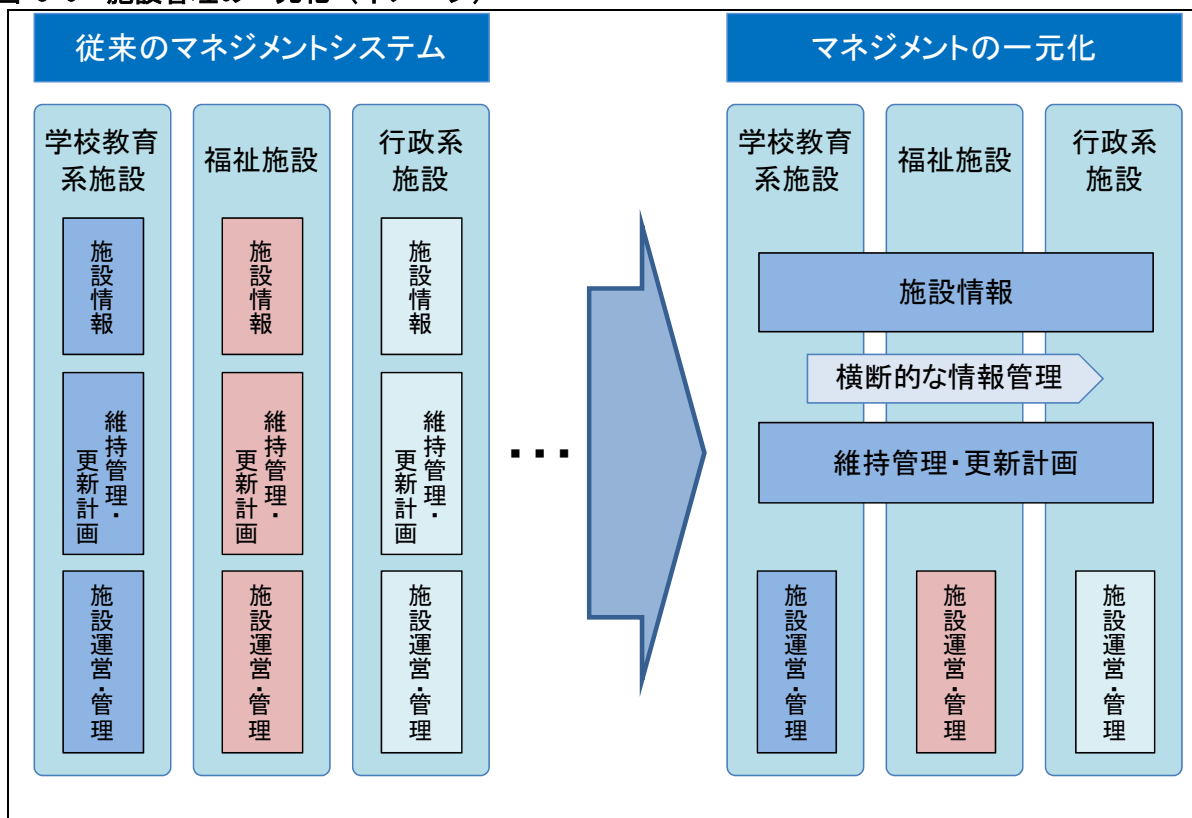
これまで公共施設の建設や運営・維持管理は、各所管部署が主体となって実施してきました。しかしながら、効率的、効果的な施設の運営・維持管理に関する情報が分散していることから、公共施設全体の最適なマネジメントに必要な全庁的視点に立った施設の運営・維持管理の取り組みが行われていない状況にあります。

■今後の方向性

公共施設全体としてマネジメントの最適化を図るためには、全庁的、総合的な視点に立ち、公共サービスのニーズと量、コストのバランスを図るとともに、環境配慮やLCCベースでの長期保全・長寿命化といった視点から、施設マネジメントを行う必要があります。

そのためには、地方公会計（固定資産台帳）の活用による施設の老朽度や減価償却費を含むコストあるいは、エネルギー使用量等に関する情報の一元管理、維持管理・更新等にあたっての優先順位の意思決定、個別の事業計画と全体方針との調整など、庁内横断的な取り組みが必要であり、それらの取り組みを推進するため、一元的に管理できる体制の整備を図ります。

図 5-6 施設管理の一元化（イメージ）



■現状・課題

本市は、これまでも指定管理者制度の導入等により、施設の運営・維持管理の効率化に努めてきましたが、今後も、さらなる効果的、効率的なサービス提供の方法を改善していく必要があります。

■今後の方向性

施設の運営・維持管理にかかるコストや、施設利用者、運営状況の情報把握を徹底し、効率的なコスト削減や、施設の利用率、稼働率の向上を図ります。また、料金設定、減免制度の見直し等、施設の目的や利用状況に応じた受益者負担の適正化を図ります。

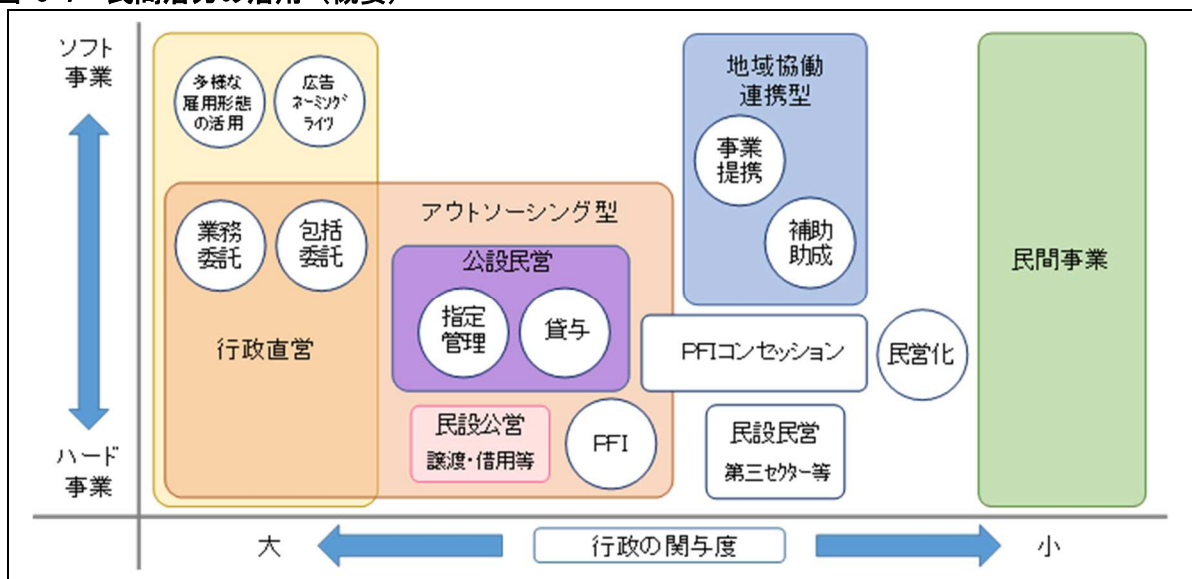
必要な公共サービスの質を適切なコストで提供するため、民間の資金やノウハウ、創意工夫を最大限に活用できる仕組みとして、指定管理者制度やPFI等公民が連携したPPP手法の導入や民営化について、サウンディング型市場調査※等を実施し検討を行います。

なお、インフラ施設については、全国的にもPFI導入の事例はほとんどありませんが、今後民間のノウハウを最大限に活用して、公的主体だけでは実現できなかったコスト削減やサービス水準の向上といった新たな価値を創出していくことが必要です。

用途廃止された資産や売却可能資産等については、効率的な運用や売却等を行うことが、資産利用の最適化及び将来の維持管理等に係る負担の軽減につながることから、公共施設の用途廃止後に本格利用されていない未利用地をはじめとする未利用資産の活用や処分について検討を行います。

検討に際しては、公共性・有用性及び市場性の観点から資産を評価し、売却のみならず定期借地権設定による貸付等、多様な活用手法で公民連携の取組を推進することにより、未利用資産の解消ならびに財政負担の軽減を図ります。

図 5-7 民間活力の活用（概要）



用語説明

※：サウンディング型市場調査・・・事業発案段階や事業化段階において、事業内容や事業スキーム等に関して、直接の対話により民間事業者の意見や新たな提案の把握等を行うもの。

方針⑦ 「市民参画による公共施設マネジメント」の推進

建物 インフラ

■現状・課題

本市では、公共施設の有効活用や10年後、20年後の計画性を持ったあり方について、市民の皆さまと議論を進めるため、市の公共施設等の場所を表示した地図情報や公共施設の基本情報や維持管理に必要なコスト等を整理した「公共施設カルテデータベース」を市ホームページで公表しています。施設の再配置や運営・維持管理の方法等、公共施設の今後のあり方を検討するためには、公共サービスの受け手であり、一方では施設の運営・維持管理を支える納税者である市民の理解・協力が不可欠となります。そのため、市民からのニーズや市の検討内容に応じて出前講座を開催する等、本市が抱える公共施設に関する現状と課題について説明を行っています。

■今後の方向性

本方針に基づき、施設の有効利用や管理運営のあり方等具体化していくために、施設情報を継続的に更新していきます。また、これらの情報を広く発信するとともに、市民の皆さまに公共施設マネジメントへの取り組みへの参画を促し、本市の公共施設を効果的、効率的に利活用していく方策について熟議し、検討を進めていきます。

おわりに

本検討委員会において計画期間及び総量規制の目標値にかかる審議では、まず伊丹市の公共施設の総延べ床面積が2010年度の基準値に対して増加（目標値は2030年度までに10%以上削減）している現状と要因を分析しました。

人口の将来推計は当時の見込みより上振れていることや、市の財政状況が改善されている状況に鑑み、基準とする面積を2020年度末の総延べ床面積とすること、また、総延べ床面積を10%以上削減するという目標値は、市民にも一定程度浸透していることに鑑み、目標値は維持すべきであるとの結論に至りました。更に、計画策定時に基準とした考え方である人口と総延べ床面積の相関関係に鑑み、第6次総合計画の国立社会保障・人口問題研究所の推計に準拠した人口推計において、2020年から人口が10%減少する2040年度を目標年度とすることが適当であると導きだしました。

基本方針の見直しに関する審議では、SDGsの視点にたった公共施設の果たすべき役割についても変化していることから、ユニバーサルデザイン導入の推進に対する考え方や公共施設における脱炭素化の推進に対する考え方を追加しました。

また、具体的な施設再編の検討方法としては、行政サービスそのものの「必需性」や「市場性」について施設を分類したうえで、施設の老朽度等に基づく「ハード評価」と、利用者数やサービスコスト等に基づく「ソフト評価」を行い、社会情勢や市民ニーズの変化に応じた方向性を定めます。更に、何等かの問題を抱える施設については、フローチャート方式により詳細な評価を加えるなど、施設再編の説明性を高めていくことが市民参画による公共施設マネジメントの推進に必要な視点となると考えます。

また「評価の視点」については時代や市民ニーズ等の変化に適宜対応し柔軟に運用すべきものとの結論に至りました。

上記のほか、施策に対応した施設運営について行政評価等の分析により継続して改善されることが重要ではないか、施設の再編を実行する際は他の計画や地域の実情を考慮すべき、施設評価の結果において事業の見直しや改善が必要となった場合は行政として真摯に取り組むべき、などの意見が交わされました。

最後に、地域社会を取り巻く環境が大きく変容していく中、多様な価値観を背景とする市民の暮らしを持続可能な形で支えていくことが自治体に求められています。

本検討委員会で議論した評価ツールは、トライアンドエラーを重ねて、継続的に改良されていくことを期待します。また、今後社会情勢の変化や国等の政策動向への対応などにより、方針の見直しが必要となった場合は、あらためて市民や有識者、関係団体の意見を聴取し、施設の有効活用について、議論していただくことを要望します。

参考資料1 伊丹市公共施設マネジメント推進検討委員会 委員名簿

《委員》

氏名	所属
あおき むねお 青木 宗生	伊丹市自治会連合会 会計
おおた ひろこ 太田 弘子	伊丹市PTA連合会 副会長
すぐた はるお 直田 春夫	特定非営利活動法人NPO政策研究所 理事長
たづめ けいこ 田爪 景子	市民公募委員
つつみ トヨ子 堤 トヨ子	市民公募委員
ほそい まさよ 細井 雅代	追手門学院大学経済学部 教授
わかもと かずひと 若本 和仁	大阪大学大学院工学研究科 准教授
○わだ さとこ ○和田 聡子	大阪学院大学経済学部 教授

○：委員長

50音順 敬称略

参考資料2 公共施設マネジメント推進検討委員会 開催経過

開催	日時	議題
第1回	令和3年10月29日(金) 15:30～17:30 市役所3階議員総会室	(1) 公共施設マネジメント推進検討委員会の設置について (2) 伊丹市を取り巻く社会的状況 (3) 伊丹市の公共施設の現状について (4) その他
第2回	令和4年2月8日(火) 10:00～12:00 市役所3階議員総会室	(1) 公共施設の総量の変化に対する評価について (2) 計画期間及び総量規制の目標値の見直しについて (3) 公共施設マネジメントの推進に関する基本的な方針の見直しについて (4) その他
第3回	令和4年5月30日(月) 15:30～17:30 市役所3階議員総会室	(1) 公共施設再配置のための施設評価について (2) その他
第4回	令和4年8月4日(木) 13:30～15:00 市役所3階議員総会室	(1) 公共施設等総合管理計画の中間見直しについて報告書(案)のとりまとめ (2) その他