

第2章

公共施設を取り巻く状況

第2章 公共施設を取り巻く状況

この章では、まず公共施設の保有状況について、人口の推移と併せてお示しします。

次に、施設の維持更新には多くの費用が必要になることから、本市の財政状況についても、その概要をお示しします。

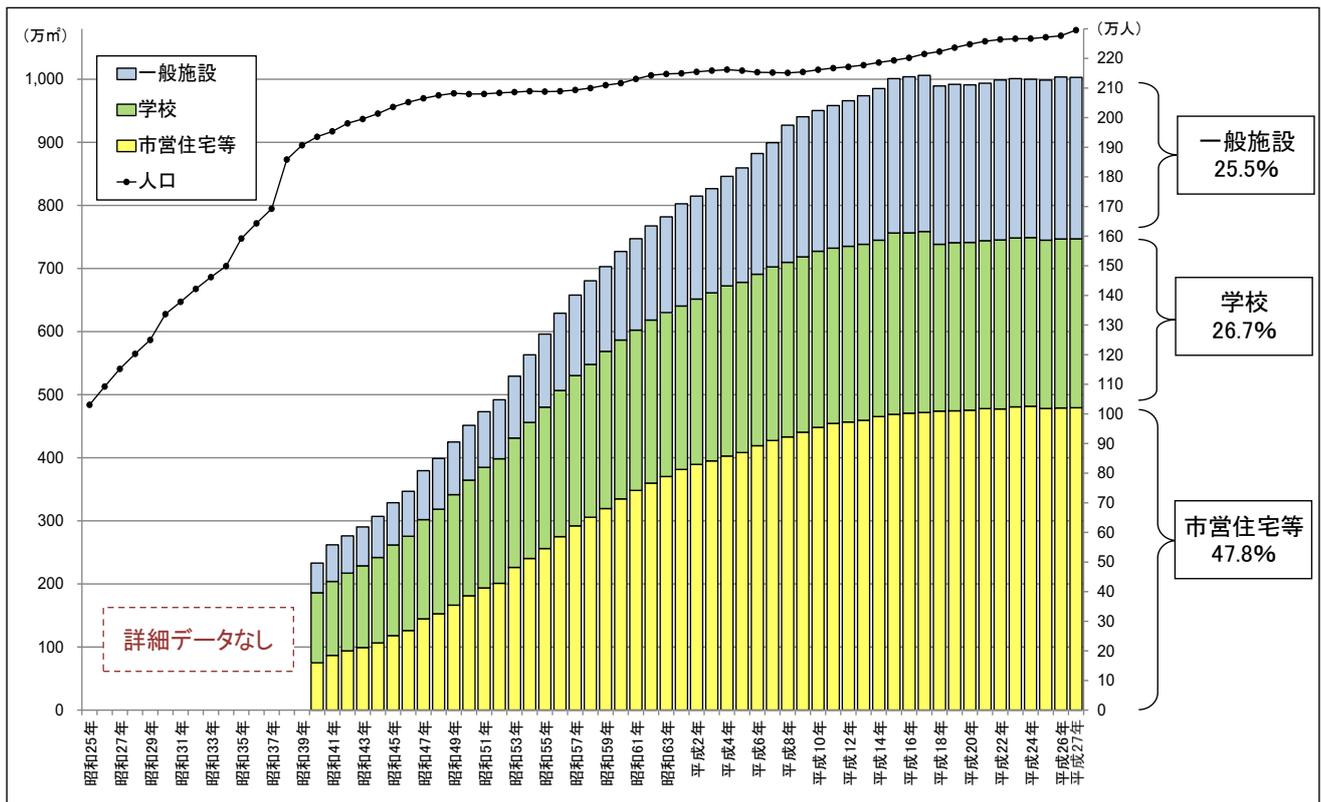
1. 施設整備の状況と人口動向について

(1) 公共施設（延床面積）と人口の推移

本市では、戦後の急激な人口増加や高度経済成長に伴う社会的ニーズなどに対応するため、学校や市営住宅などを中心に公共施設の整備を進めてきました。

この結果、平成27年度末時点における本市の所有する公共施設の延床面積は約1,000万㎡となり、そのうち、学校が約27%（約268万㎡）、市営住宅等が約48%（約479万㎡）で、この2つの用途で全体の約75%を占めています。（図表2-1）

<図表2-1 公共施設（延床面積）と人口の推移（昭和25年～平成27年）>

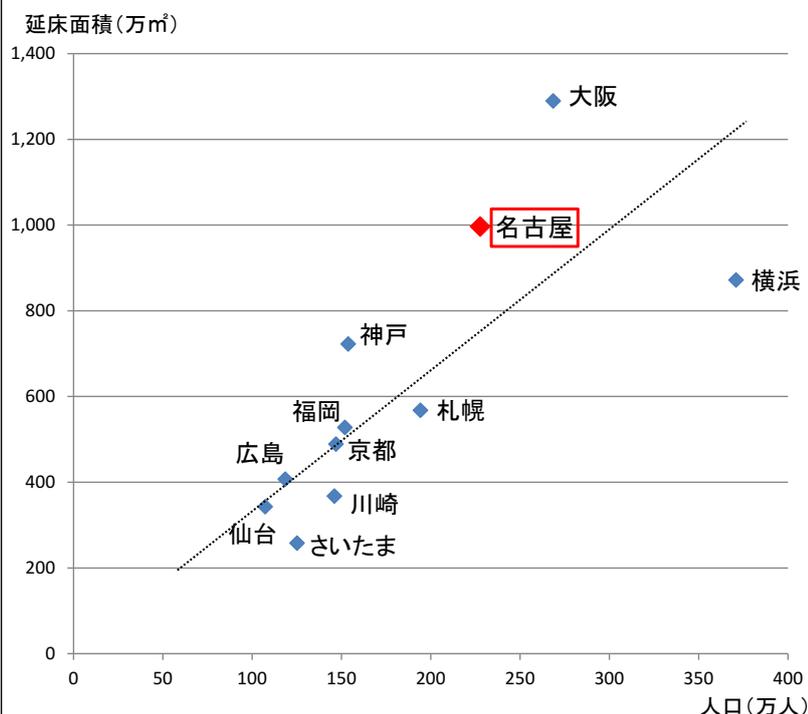


次に、市民1人当たりの公共施設の所有状況について見ていきます。

ここでは、他都市と比較可能な平成26年度時点の数値でお示しします。市民1人当たりの延床面積は4.4㎡で、人口100万人以上の政令指定都市では大阪市、神戸市に次いで3番目、平均値の約1.3倍の施設を所有しています。（図表2-2）

<図表 2-2 人口 100 万人以上の政令指定都市比較（平成 26 年度）>

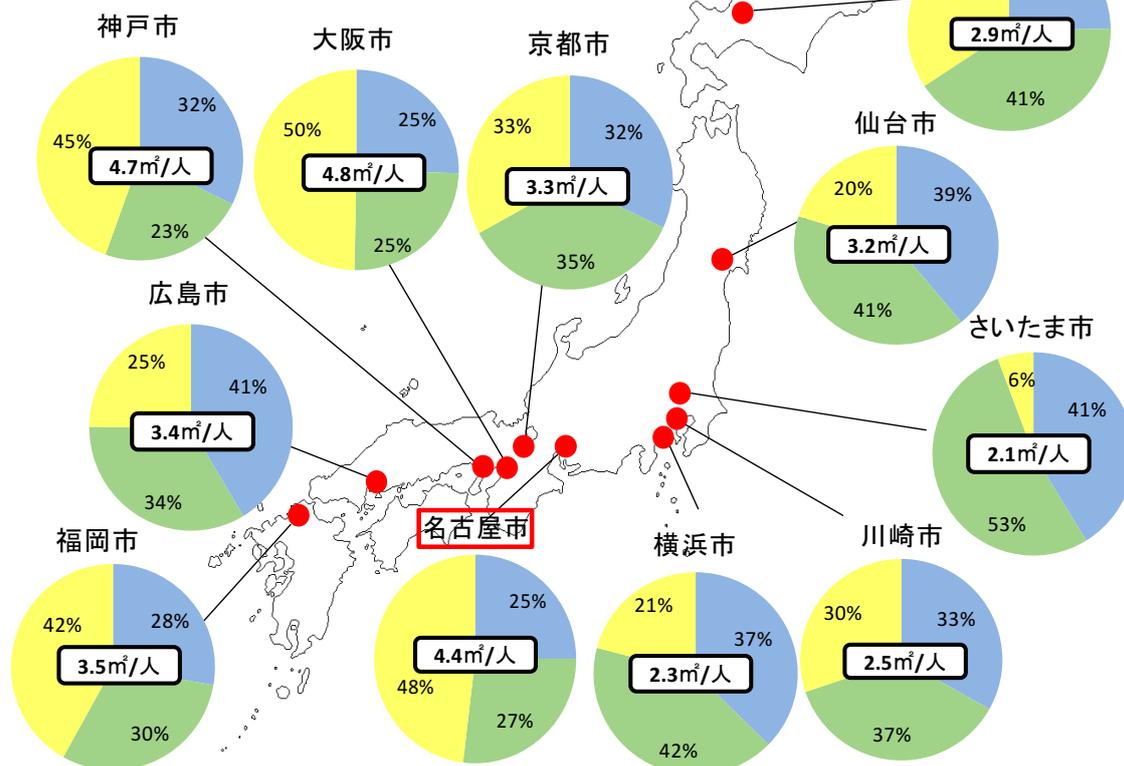
■人口と公共施設の所有量についての比較



順位	自治体名	市民1人当たり延床面積(㎡)
1	大阪市	4.8
2	神戸市	4.7
3	名古屋市	4.4
4	福岡市	3.5
5	広島市	3.4
6	京都市	3.3
7	仙台市	3.2
8	札幌市	2.9
9	川崎市	2.5
10	横浜市	2.3
11	さいたま市	2.1
平均値		3.4

■公共施設の構成比についての比較

大阪市、神戸市、名古屋市などは市営住宅等の占める割合が高い。また、市営住宅等の割合が高い都市が市民1人当たりの延床面積も大きい傾向がある。

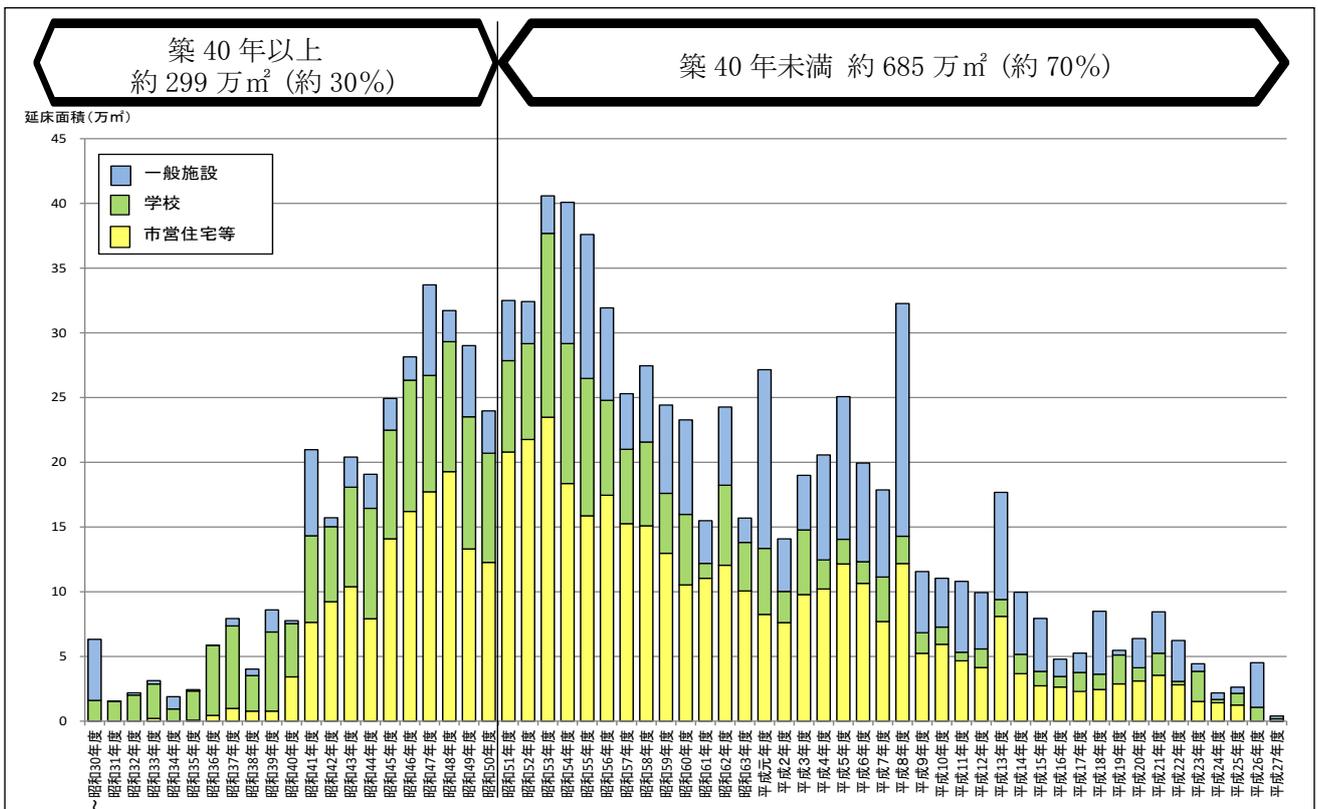


(資料) 公共施設：総務省「公共施設状況調経年比較表」、人口：大都市統計協議会「大都市比較統計年表」

(2) 老朽化する公共施設

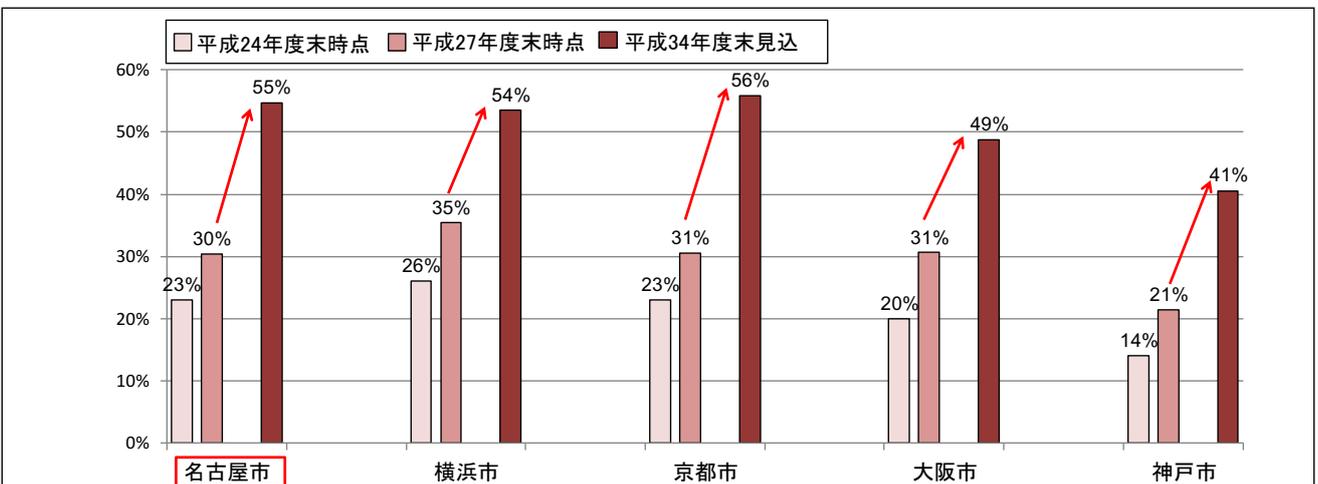
これまでの公共施設は、概ね築 40 年程度で改築されてきました。平成 27 年度末時点では、築 40 年以上経過している施設の割合は全体の約 30% (約 299 万㎡) となり、前回の平成 24 年度末時点よりも、約 7 ポイント (約 76 万㎡) 増加しています。また、昭和 40 年代から 60 年代にかけて整備された施設が多く、特に昭和 50 年代に整備された施設が多いことから、「市設建築物再編整備の方針」の第 1 期の最終年度である平成 34 年度末には約 55% (約 540 万㎡) となり、半数以上が築 40 年以上経過した施設となります。さらに、昭和 60 年代に整備された施設も少なくないことから、当面この割合が増加する見込みです。(図表 2-3 及び 2-4)

<図表 2-3 建設年度別延床面積 (平成 27 年度末時点) >



(注) 100 ㎡未満の建物を除く。

<図表 2-4 旧五大市の築 40 年以上経過した公共施設 (延床面積) の割合 (平成 27 年度) >



(注) 平成 34 年度末の見込みは、平成 27 年度末時点の施設の保有状況から変更がない (新築や廃止等を考慮しない) ものと仮定して算出した値

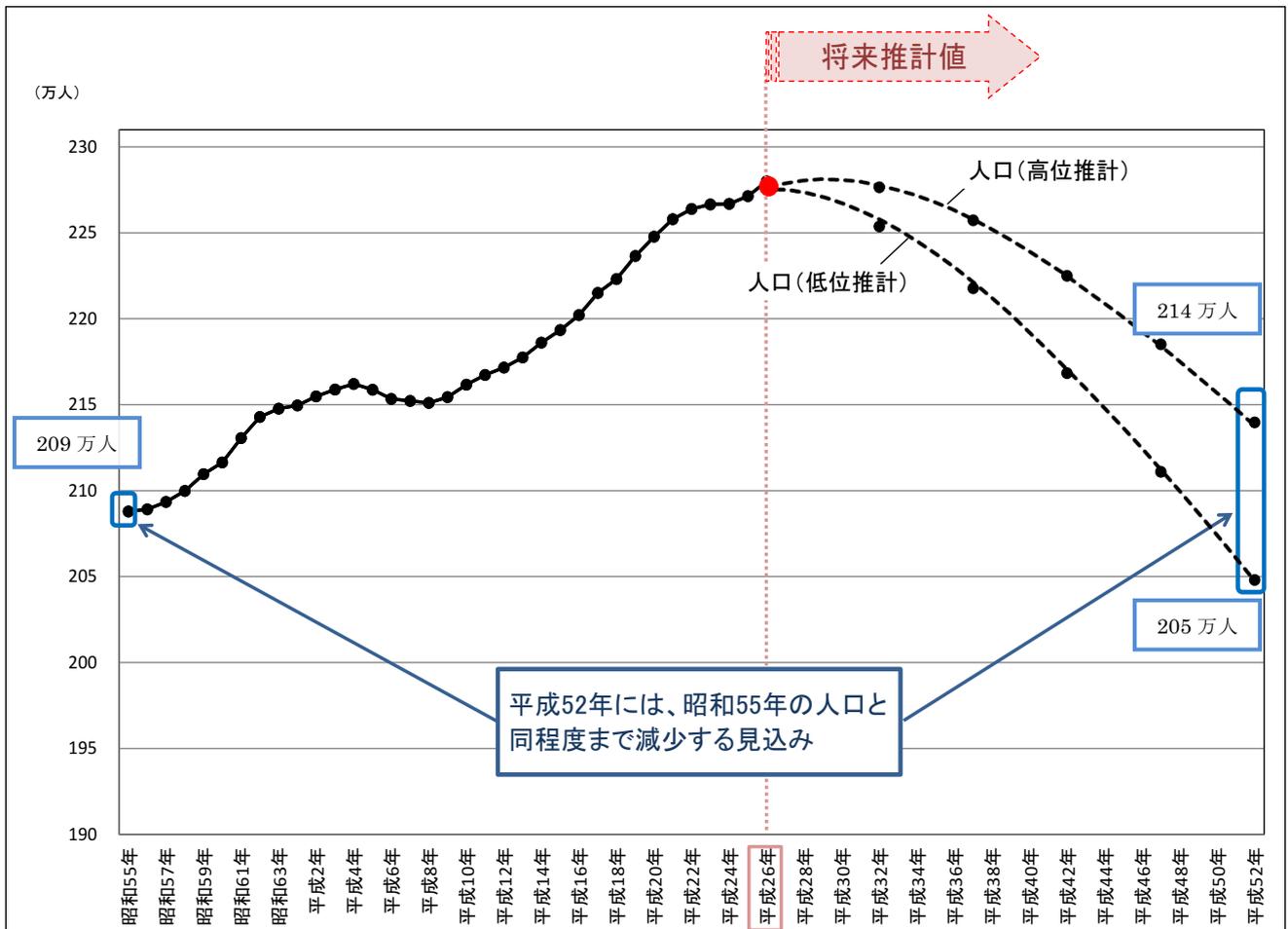
(3) 将来の人口推計

(1) で、これまでは人口の増加や社会的ニーズなどに合わせて施設を整備してきたことを見てきました。

次は、将来の人口について見てみることにします。

下記の図表は、平成 26 年を基準に、昭和 55 年から平成 52 年までその実績値と推計値を表したものです。将来の人口は、平成 20 年代後半をピークにその後は減少し、平成 52 年には昭和 55 年時点と同程度まで減少すると見込まれています。(図表 2-5)

<図表 2-5 人口の推移(昭和 55 年～平成 52 年)>



(注) 将来推計値(名古屋市推計)

コーホート要因法により推計しており、高位推計は社会増の多い平成 17 年から平成 22 年の移動率を、低位推計は社会増の少ない平成 22 年から平成 24 年の移動率をもとに、過去の実績から算出しています。

次に、人口構造について見てみます。

老年人口(65歳以上)については、昭和55年から平成26年までに38万人増加し、さらに平成26年から平成52年までにかけて、低位推計で13万人(高位推計13万人)増加する見込みとなっています。

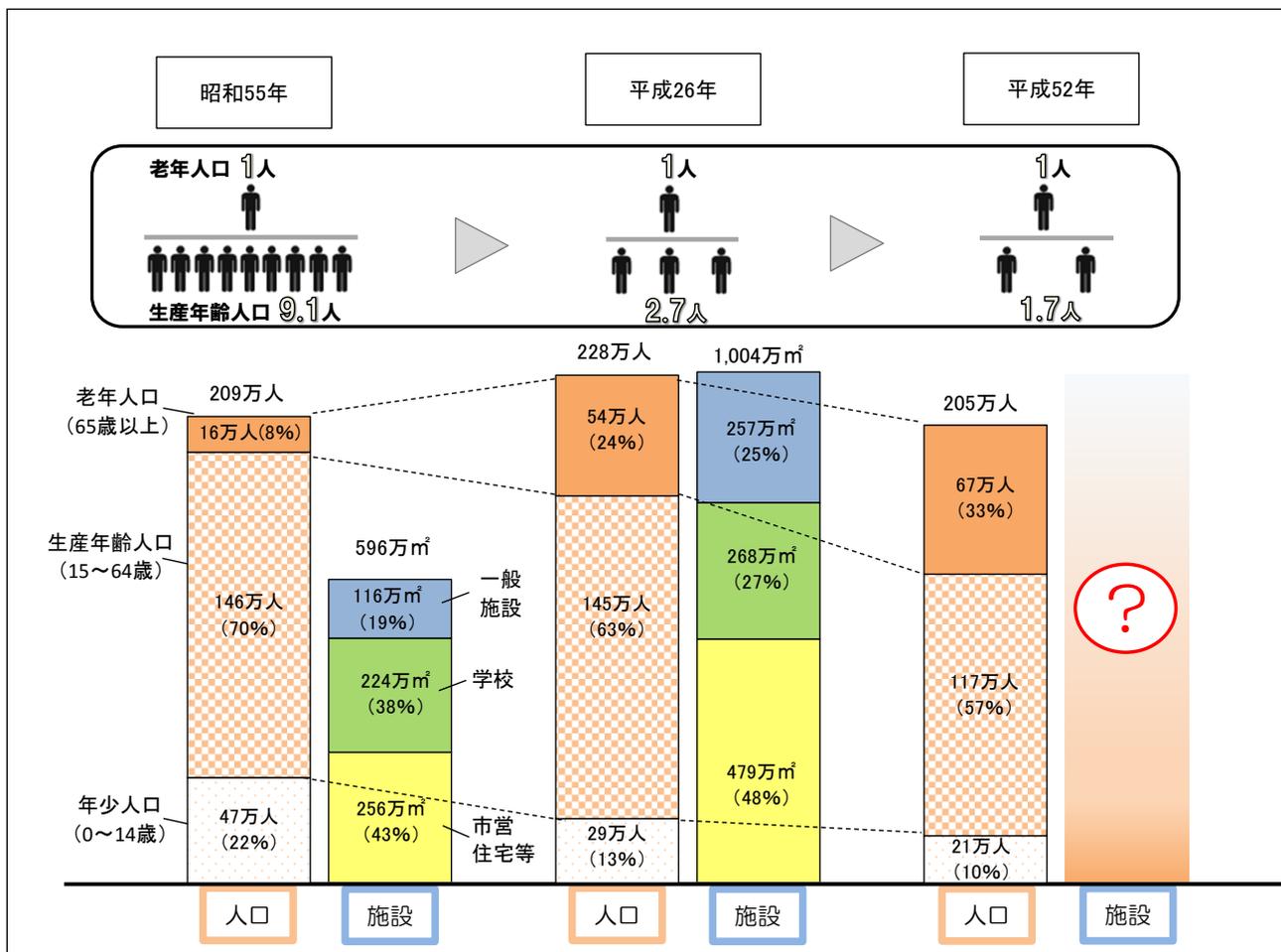
生産年齢人口（15～64歳）については、昭和55年から平成26年までに1万人減少し、さらに平成26年から平成52年にかけて、低位推計で28万人（高位推計21万人）減少する見込みとなっています。

年少人口（0～14歳）については、昭和55年から平成26年までに18万人減少し、さらに平成26年から平成52年にかけて、低位推計で8万人（高位推計6万人）減少する見込みとなっています。

このような人口構造の変化を、老年人口と生産年齢人口の比率で見ると、昭和55年には、老年人口1人に対して、生産年齢人口が約9人であったのに対して、平成52年には、老年人口1人に対して約2人へと大きく減少することとなっています。（図表2-6）

将来の公共施設のあり方を検討する際には、このような人口構造の変化を含む人口減少社会を見据える必要があります。

<図表2-6 人口と公共施設の構成比較（昭和55年・平成26年・平成52年）>



(注) 平成52年は、低位推計値（名古屋市推計）を基に財政局で作成。

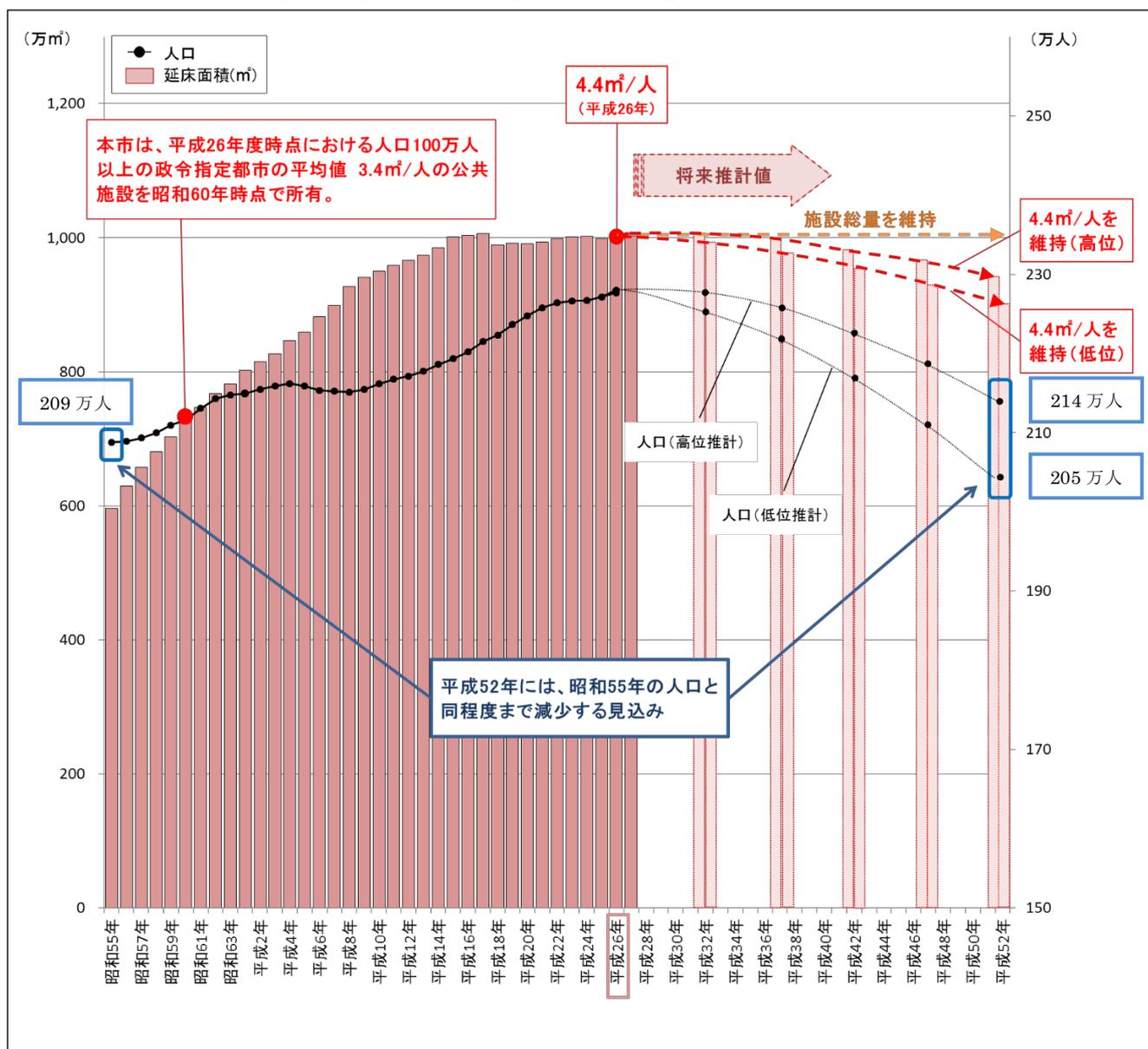
現在、本市は延床面積 約1,000万㎡の公共施設を所有していますが、今後、人口は減少し、平成52年には209万人程度（低位推計205万人・高位推計214万人の平均値）となることを見込まれています。それと同程度の人口であった昭和55年当時の公共施設の面積は、約600万㎡でした。

今後は、子育て世帯への支援をはじめ、老年人口の増加に伴うさまざまなニーズの高まりや、安心・安全なまちづくりへの投資をどうすべきか、また、年少人口の減少に伴う学校施設等はどうあるべきか、今後の公共施設のあり方を考える際には、将来の人口動向を踏まえて検討していく必要があります。

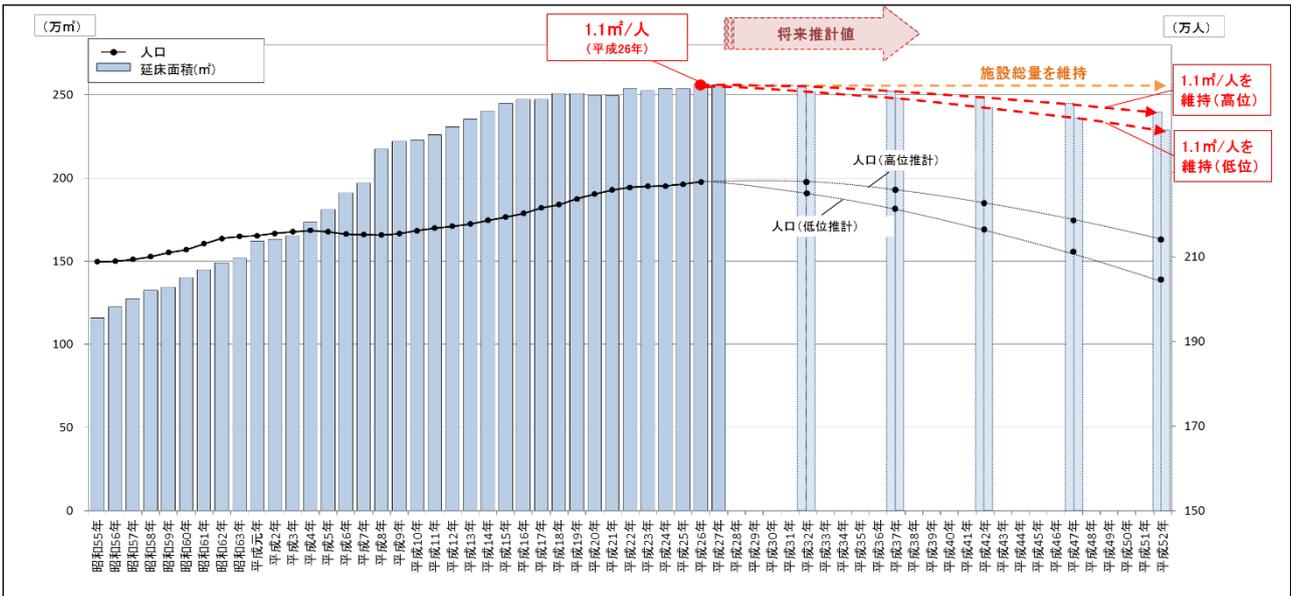
次に、本市の人口と公共施設（延床面積）の推移及び将来の推計（平成26年度を基準）を、施設全体並びに一般施設、学校及び市営住宅等の3つの施設群に分けてお示しします。（図表2-7）

なお、この図表は、平成26年時点の市民1人当たりの延床面積を基準にすると平成52年時点ではどの程度なのかについて図示したものです。

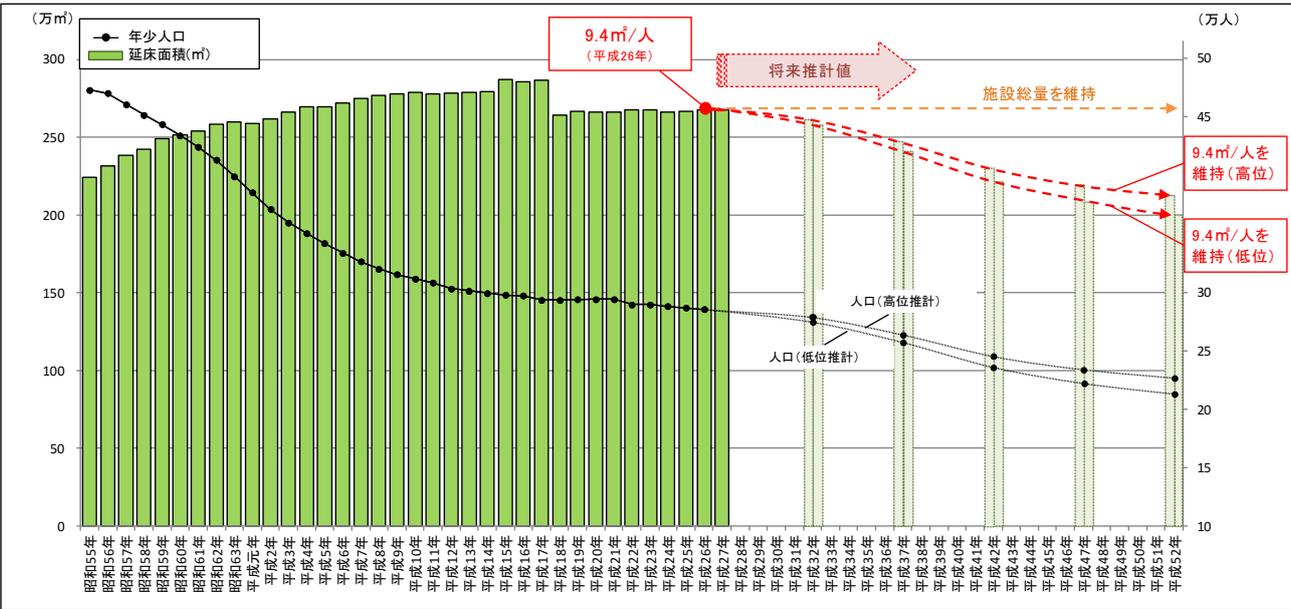
<図表2-7 人口と公共施設（延床面積）の推移及び将来推計（昭和55年～平成52年）>



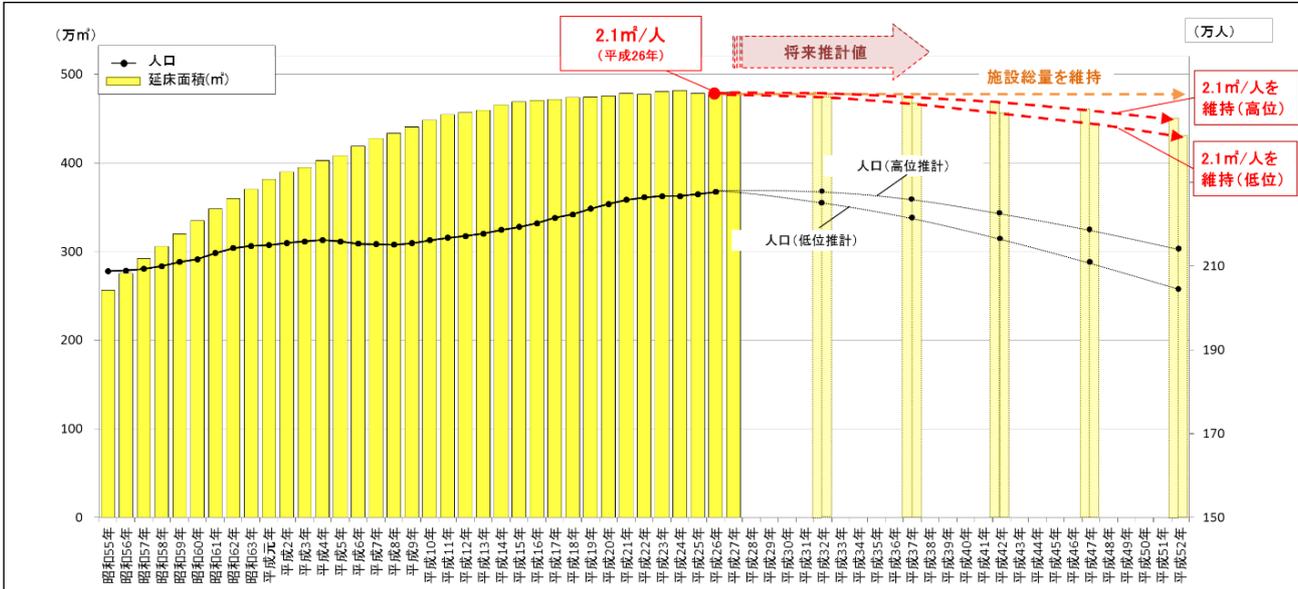
(一般施設)



(学校) ※人口は年少人口（0～14歳）の推移



(市営住宅等)



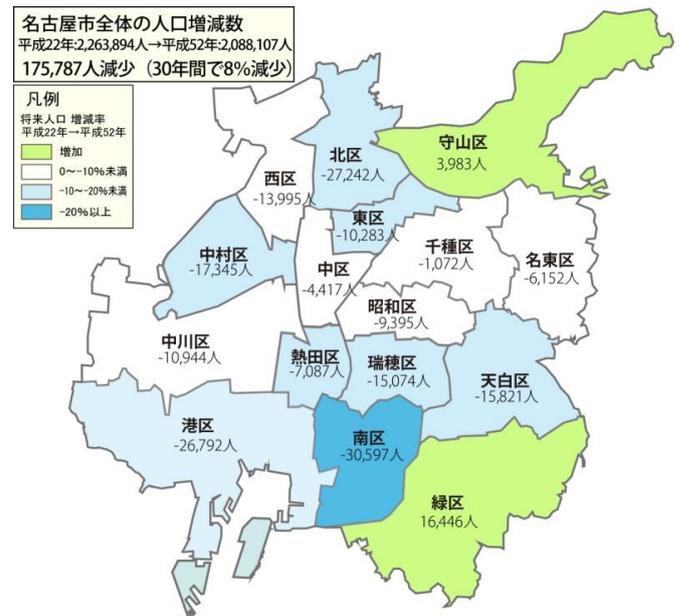
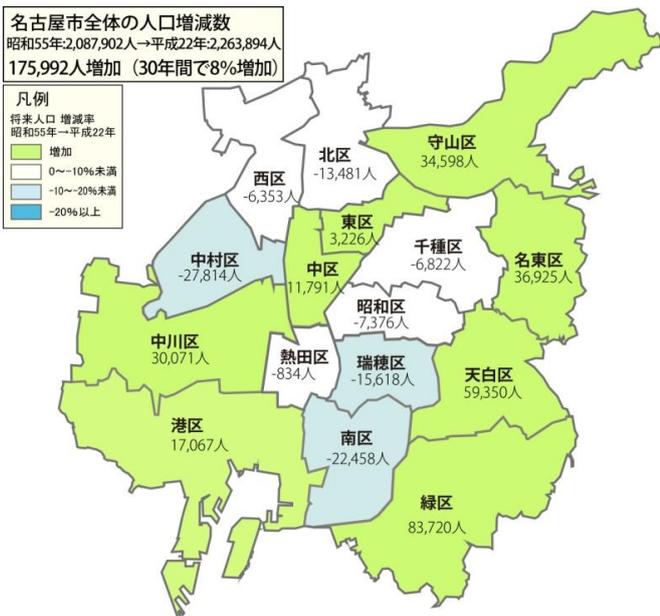
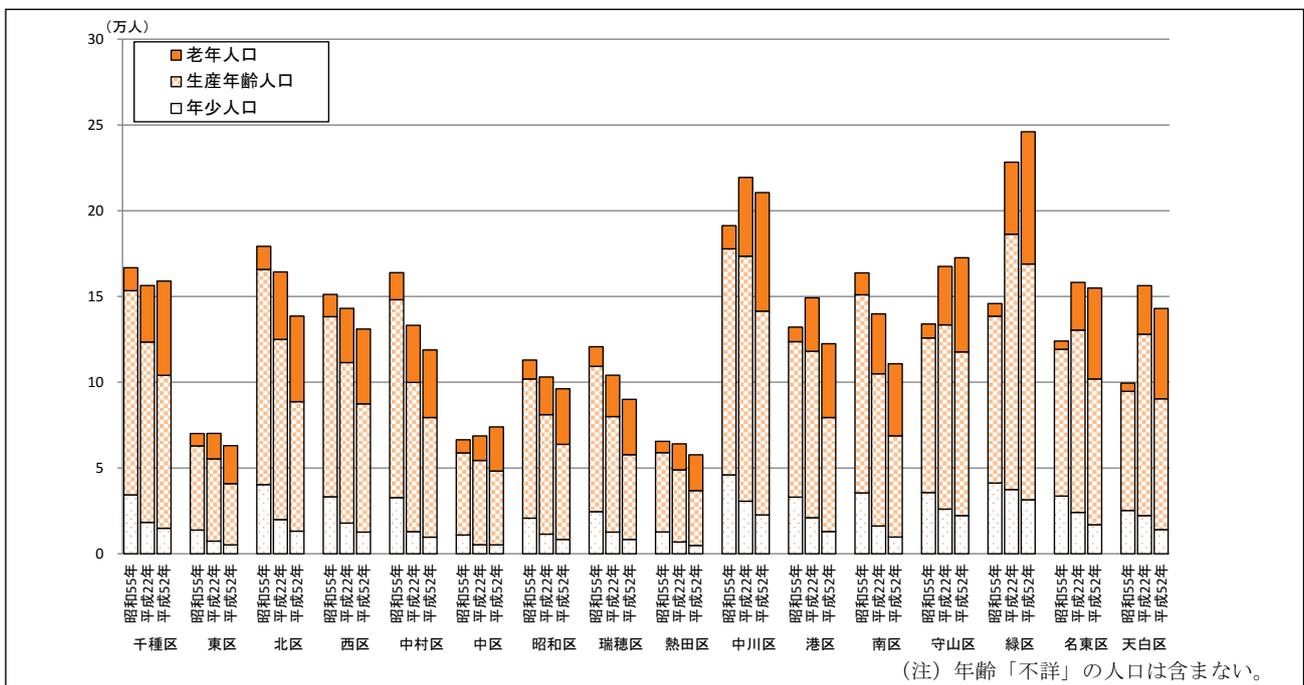
(4) 行政区別の人口推移及び将来推計

これまでは市全体の人口推移と将来の推計について述べてきましたが、今後、皆様のお住まいの区が将来どのような人口推移をたどる見込みなのか、参考としてお示しします。(図表 2-8)

なお、この将来推計値は、多くの自治体、研究機関等で利用されている国立社会保障・人口問題研究所(厚生労働省に設置された国立の政策研究機関)の数値によっています。

平成 22 年時点において、16 区のうち千種区をはじめ半分の 8 区で、既に人口減少が見られます。その他、少子化・高齢化の進展による人口構造の変化は共通して見てとることができます。

<図表 2-8 行政区ごとの人口構造等の変化(昭和 55 年・平成 22 年・平成 52 年)>



昭和 55 年と平成 22 年との比較(増減)

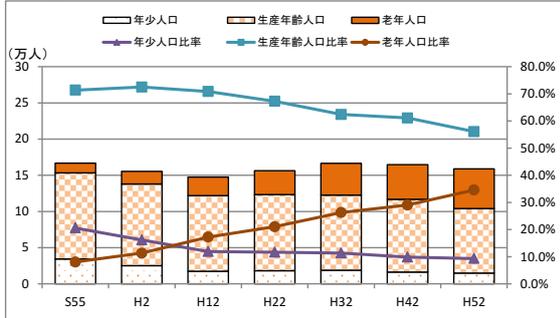
平成 22 年と平成 52 年推計値との比較(増減)

(資料) 国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所

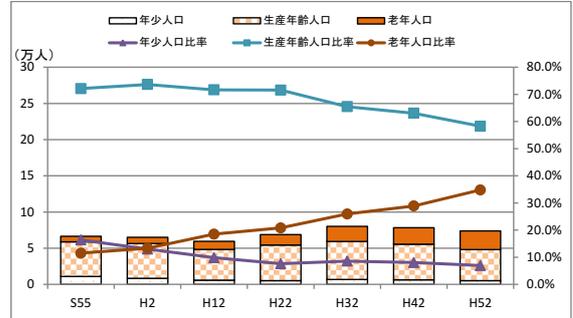
(参考 行政区ごとの人口推移及び将来推計 (昭和 55 年～平成 52 年))

(注) 年齢「不詳」の人口は含まない。

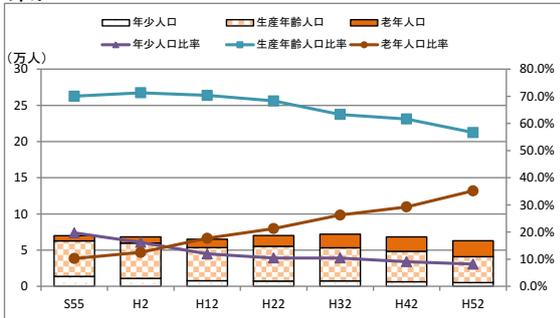
■千種区



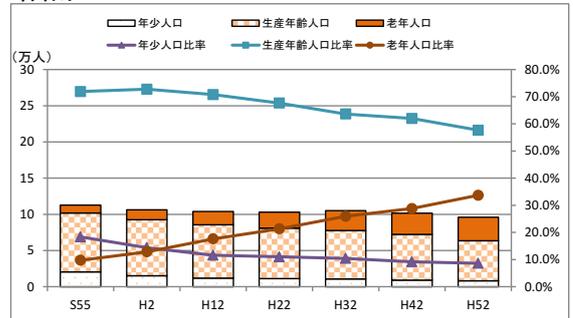
■中区



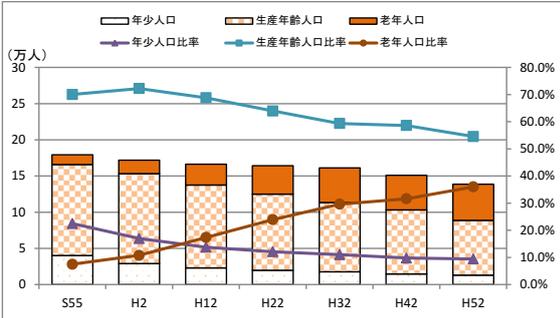
■東区



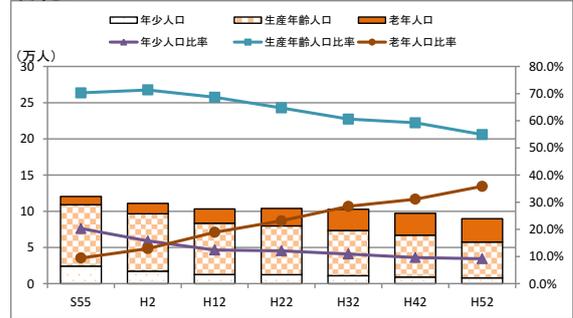
■昭和区



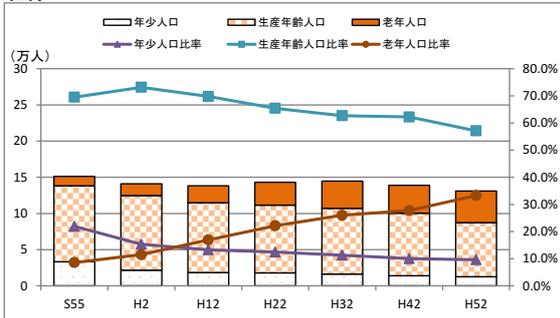
■北区



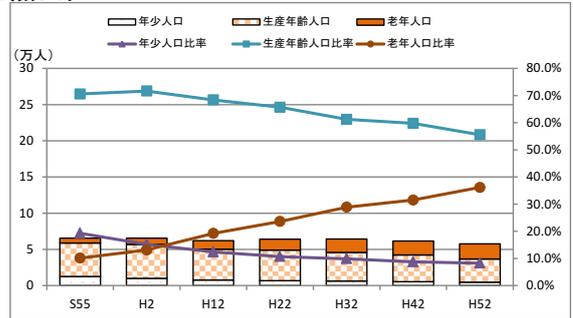
■瑞穂区



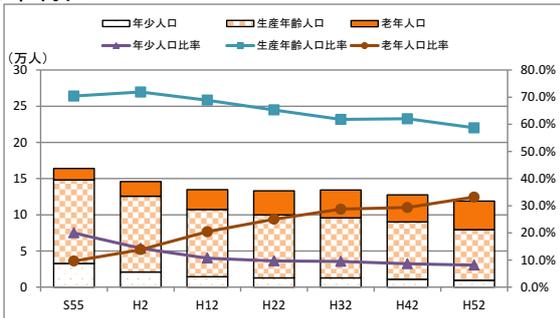
■西区



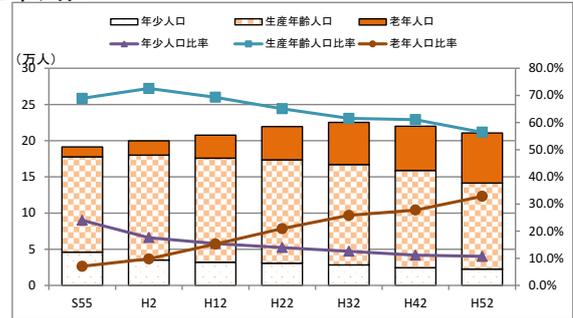
■熱田区



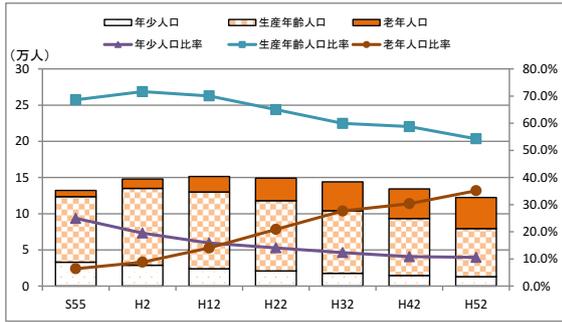
■中村区



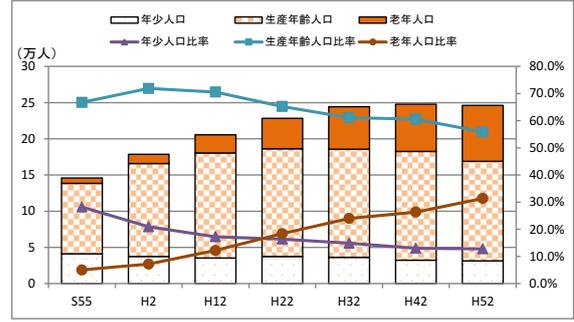
■中川区



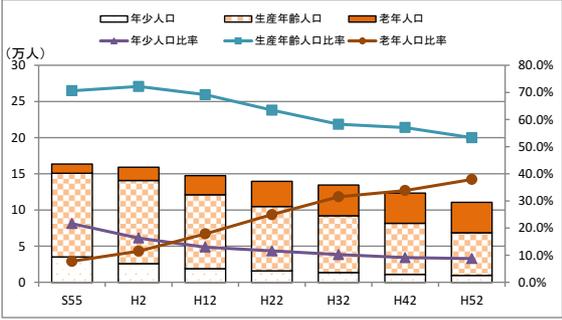
港区



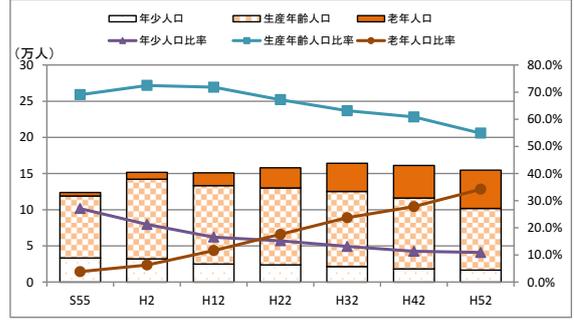
緑区



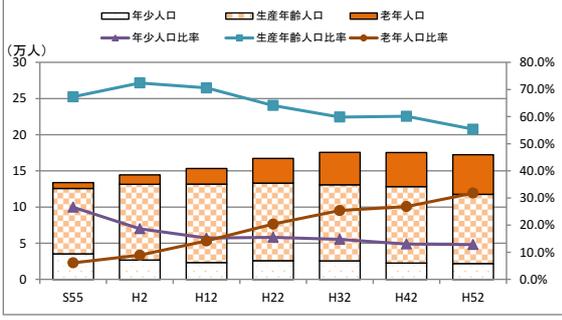
南区



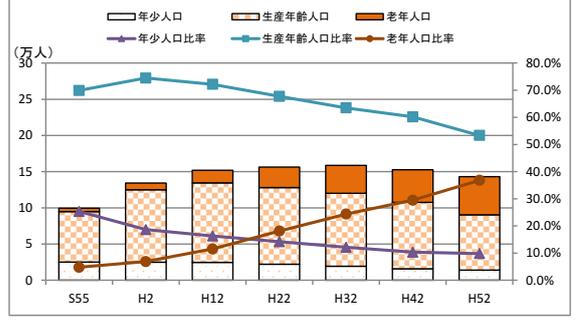
名東区



守山区



天白区



2. 財政について

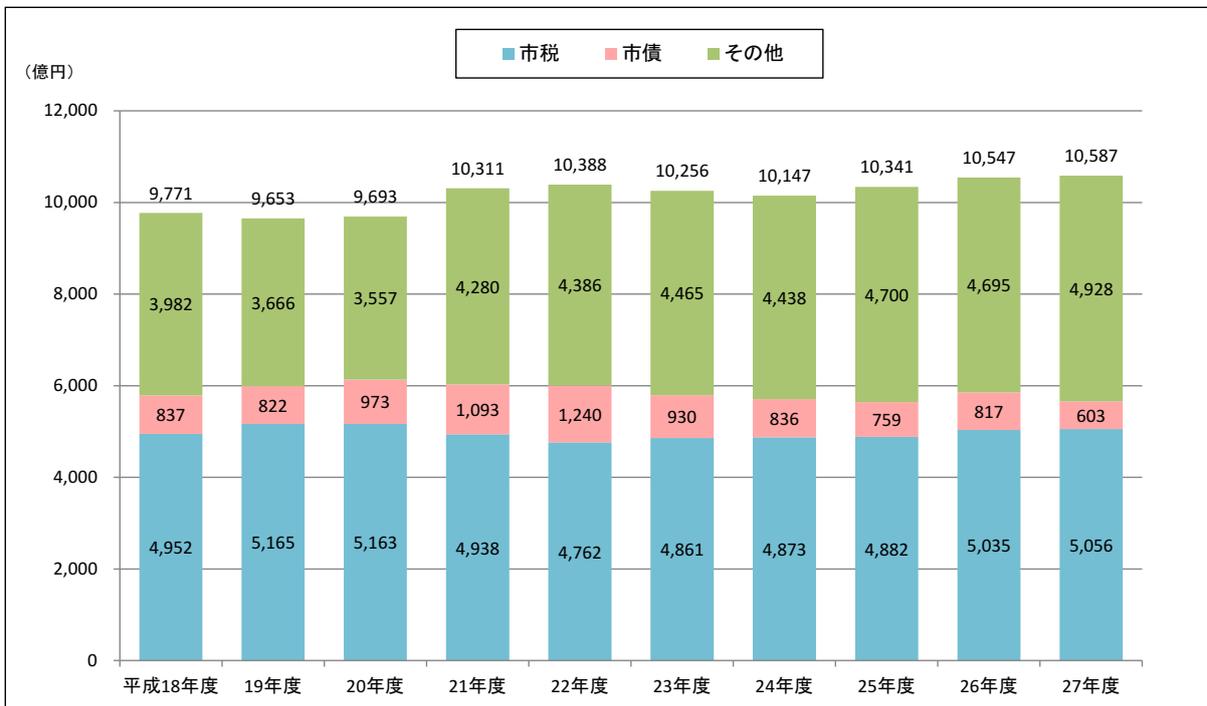
本市には、「一般会計」、「特別会計」及び「企業会計」の3つの会計があります。このうち、福祉、教育、まちづくりなど、市政の基本的な施策にかかる会計である「一般会計」について見ていきます。

(1) 歳入の状況

歳入の中心である市税は、平成19年度の5,165億円をピークに、平成20年度の後半から急激に景気が悪化した影響により平成20年度及び平成21年度は減収となり、平成22年度は市民税10%減税の実施によりさらに減収となりました。平成23年度は減税額の縮小により増収に転じ、平成24年度以降は企業収益の改善などにより増収が続き、平成26年度及び平成27年度は再び5,000億円台となりました。

また、市債は、平成20年度から平成22年度まで、景気低迷に伴い、地方交付税の肩代わりである臨時財政対策債や減収補てん債といった特例的な市債の増などにより増加しましたが、平成23年度以降、前述の臨時財政対策債（平成22年度461億円、平成23年度404億円、平成24年度380億円、平成25年度280億円、平成26年度280億円、平成27年度220億円）などの特例的な市債の発行額が減少したことなどにより、平成27年度は平成22年度と比べると637億円、51.4%の減少となりました。（図表2-9）

<図表2-9 歳入決算の推移>



(2) 歳出の状況

平成27年度決算では、歳出全体に占める義務的経費の割合が54.7%となっています。義務的経費のうち、人件費は減少傾向、公債費はほぼ横ばいであるのに対し、生活保護費や高齢者・子育て家庭への支援などの支出である扶助費が年々増加しており、平成27年度の扶助費は平成18年度に比べて1.9倍になっています。

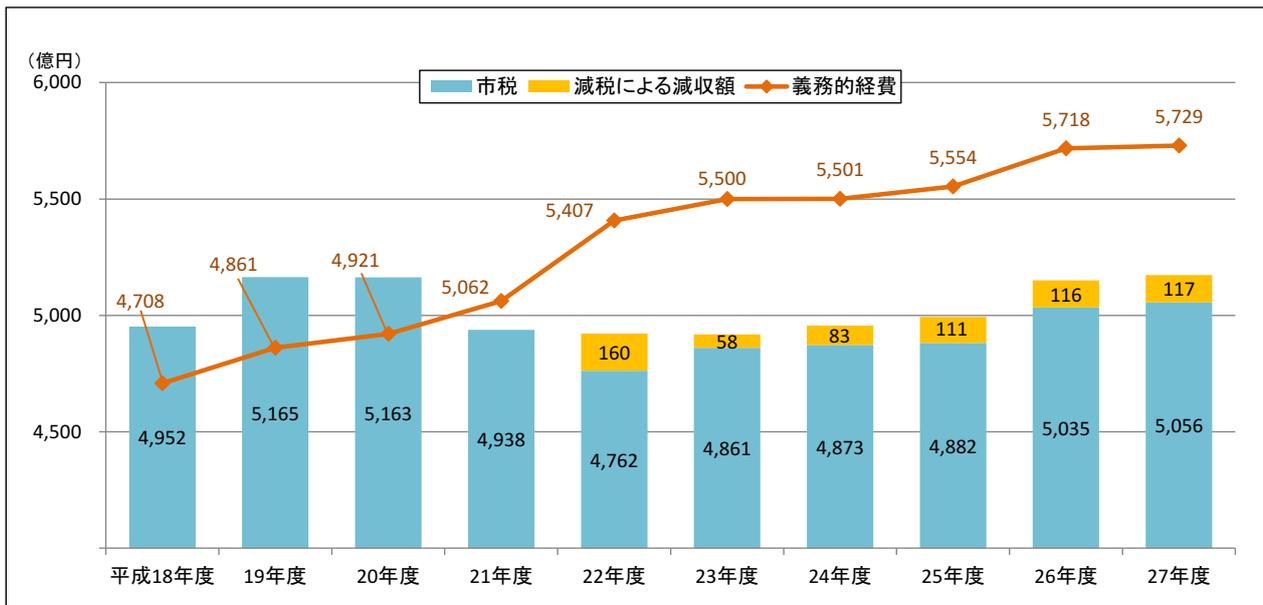
一方、公共施設の建設や改修に使われている投資的経費については過去10年間、約800～1,000億円で推移しています。（図表2-10）

<図表 2-10 歳出決算に占める義務的経費の推移>



次に、歳入の中心である市税収入の伸びと歳出の義務的経費の伸びを比較してみました。平成21年度以降、市税収入はあまり伸びていない一方、義務的経費は大幅に増加しているため、義務的経費が市税収入を上回る状態が続いています。(図表 2-11)

<図表 2-11 市税収入と義務的経費の推移>



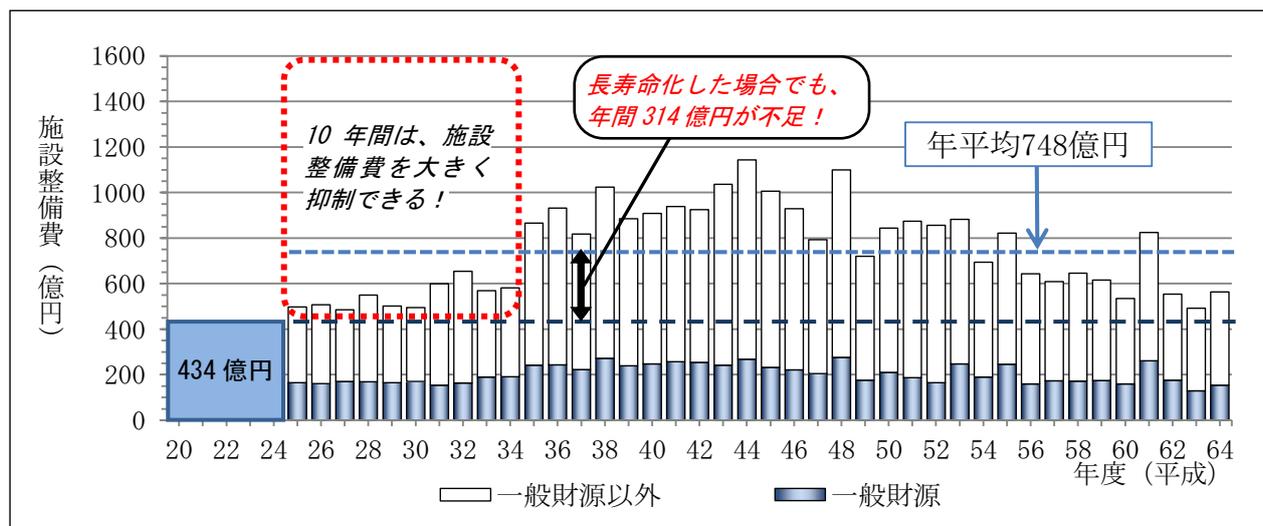
義務的経費とは

人件費・扶助費・公債費の合計で、支出が義務付けられていて、削減することが難しい経費です。この割合が高いほど、自由に使えるお金が少ない財政状況ということになります。

このような状況の中、今後の公共施設の維持更新にかかる費用は、長寿命化などの取り組みを進めても平成30年代の半ば以降急激に増加するとともに、全体では年平均748億円が必要と試算され、近年の整備費434億円（5年間の実績値平均）と比較して約1.7倍となり、314億円の不足となる見込みです。（図表2-12）

一方、少子化・高齢化の進展により、福祉や医療など扶助費の伸びが避けられない状況が今後も続く見込まれており、施設整備費の財源確保については、非常に厳しいものとなると考えられます。

<図表2-12 長寿命化による将来の施設整備費>



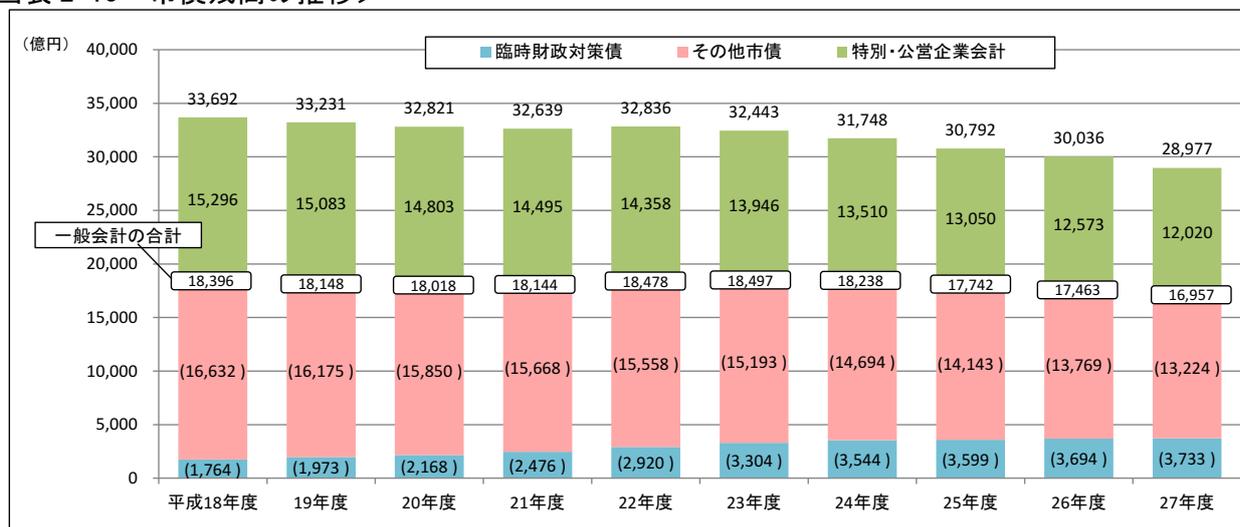
(3) 市債残高の推移

一般会計の市債残高は、平成23年度まで3年連続で増加しましたが、平成24年度から減少に転じ、平成27年度は前年度に比べて506億円減少しました。（図表2-13）

市債は、世代間の負担の公平を図るなどの観点から、社会基盤の整備などに有効かつ適切に活用していくことが必要ですが、市債残高の累増による公債費負担（借金の返済）は財政硬直化の要因の一つとなります。

アセットマネジメントを考える上で、市債残高への留意も重要な視点の一つです。

<図表2-13 市債残高の推移>



3. 公共施設が抱える課題と対応

(1) 公共施設を取り巻く状況のまとめ

○公共施設について

- ・ これまでは人口の増加や社会的ニーズなどに合わせて公共施設を増やしてきた。
- ・ 市民1人当たりの延床面積は人口100万人以上の政令指定都市の中で3番目に多い。(4.4 m²/人)
- ・ 本市の公共施設のうち築40年以上の割合は、平成34年度末には約55%で半分を超え、老朽化が一挙に進む見込みである。

○将来人口について

- ・ 本市の人口は、平成20年代後半をピークに減少し、平成52年の人口は、昭和55年時点の人口と同程度になるとともに、少子化・高齢化の進展により人口構造が大きく変化する見込み。

○財政状況について

- ・ 本市の財政規模(一般会計)は約1兆円で、増加傾向にあるが、扶助費などの義務的経費の大幅な増加に起因しており、公共施設の建設や改修に使われている投資的経費は、過去10年間、約800~1,000億円で推移している。
- ・ 歳入の中心である市税収入は大幅な伸びが期待できない一方、義務的経費は近年大幅に増加し市税収入を上回り、今後も少子・高齢化の進展により増加が避けられない状況が続くと見込まれ、施設整備費の財源確保については非常に厳しいものとなると考えられる。

○将来の施設整備費について

- ・ 将来の施設整備費は、長寿命化などの取り組みを進めても年平均748億円が必要と試算され、近年の施設整備費434億円と比較して約1.7倍となることから、その財源を確保することは非常に厳しいものとなる。

(2) 公共施設が抱える課題と対応

課題

- ・ 厳しい財政状況や、将来見込まれる施設整備費を踏まえ、一挙に進む施設の老朽化にどのように対応するのか。
- ・ 人口減少社会を見据え、施設の廃止・縮小を含めて保有資産量の適正化をどのように図るのか。
- ・ 人口構造の変化に伴う社会的ニーズの変化に対応した施設機能をどう確保するのか。

対応

- ・ 老朽化施設の安全性や運営に重大な支障を及ぼすことがないように、外壁改修などの応急保全を実施するとともに、改築に替えて、構造体の耐用年数までの使用を目的とした長寿命化を進め、経費の抑制と平準化に取り組んでいる。

- ・ 人口減少社会・人口構造の変化を見据えて策定した「市設建築物再編整備の方針」に掲げた、保有資産量の適正化に向けた取り組みを着実に進める。

まずは、方針の考え方に沿った施設整備を再編整備のモデル事業として設定し、保有資産量の適正化に向けて取り組んでいく。

4. 本市のアセットマネジメントの取り組み

(1) 応急保全の実施

応急保全は、施設の安全性や施設の運営に重大な支障をきたさないよう施設の重要度や劣化状況に応じて優先順位をつけ、施設を安全な状態で維持し、サービスを継続的に提供するために必要な最小限の保全を行うものです。

応急保全の実施については、取り組みを開始した平成 22 年度（予算約 9 億円）から毎年度一定額の予算を確保しており、平成 29 年度は約 50 億円を予算計上し対応しているところです。

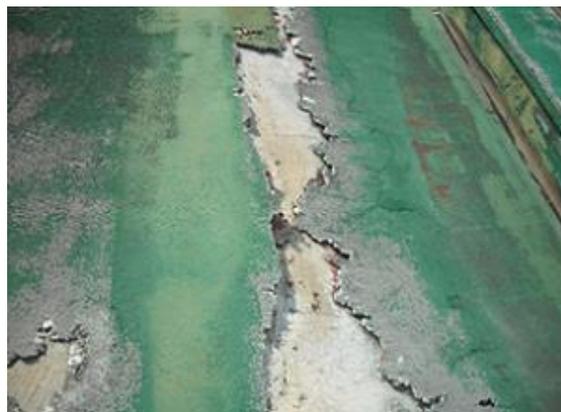
以下は、応急保全で対応する前の本市の施設における老朽化状況です。

屋上防水

屋上の防水性能が劣化すると、雨漏りが発生するだけでなく、天井材が水分を含んで重くなり、落下するなどのおそれもあります。



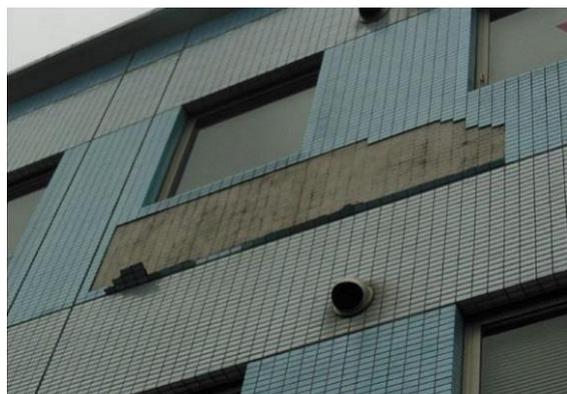
シート状の防水層が剥離し、めくれ上がってしまった状態です。



防水層が劣化し、剥離してしまった状態です。

外壁

外壁の劣化が進むと、タイルなど外壁の仕上材が落下し、歩行者などに危害を加えるおそれがあり大変危険です。また、雨漏りの原因にもなります。



外壁のタイルが剥離し、一部が落下しています。



庇の一部が落下し、鉄筋がさびています。

受変電設備

耐用年数を超過し劣化が進むと、停電などにつながるおそれがあります。



耐用年数を超過し、劣化が進んだ高圧コンデンサです。



耐用年数を超過し、劣化が進んだ受電盤・配電盤です。

空調設備

腐食など劣化が進むと冷暖房が出来なくなり、施設運営に支障をきたすおそれがあります。



劣化が進んだ空調熱源機器です。



腐食が進んだ空気調和機の内部です。

(2) 長寿命化の推進

これまでは、概ね40年程度で建物の老朽化などを理由に改築を行ってききましたが、施設の長寿命化に向け、概ね築40年以上のものを対象にこの先どのくらいの期間建物を使用することができるのか、構造体の劣化の程度からその耐久性を調査する「構造体耐久性調査」を実施し、調査結果から一般的に言われている耐用年数の60～65年程度よりも長寿命化が期待できることがわかりました。

そのため、原則として、改築に替えて構造体の耐用年数まで使うことを目標に、リニューアル改修などの手法によって機能を向上または回復させることにより長寿命化を進め、経費の抑制と平準化を図ることとしています。

リニューアル改修

改築の代替となるもので、概ね築40年程度の時期に以後40年程度の使用を目標とした改修を行います。建物の構造体を残して、内外装の改修、設備機器の更新、間取りの変更などを行い、現在の社会的要求水準を満たすように整備するものです。

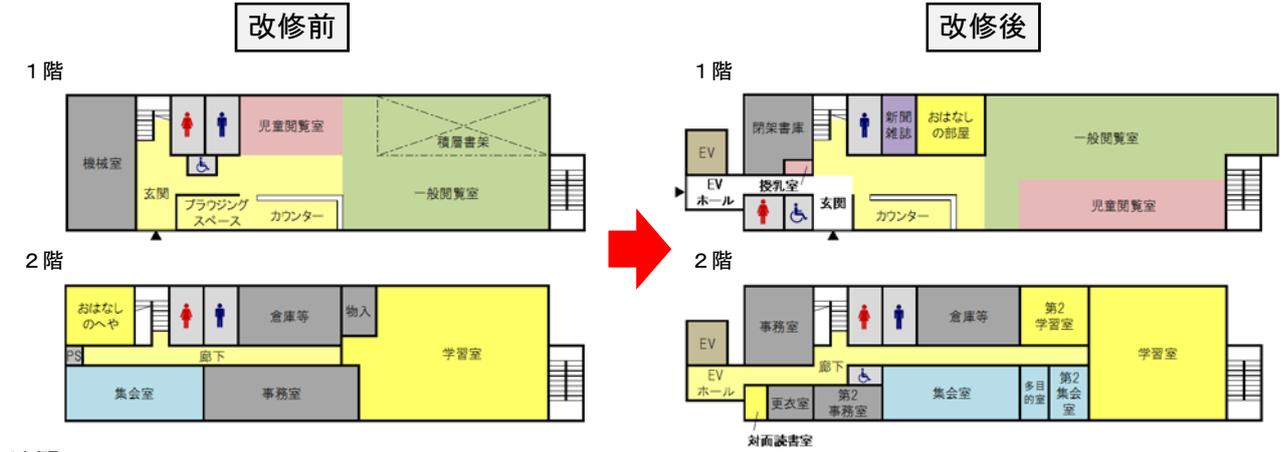
セミリニューアル改修

構造体の残りの寿命が20年程度の場合、建設当初からの社会的要求水準の変化が少なく、現状との機能の差が少ない場合に機能回復を主な目的とし、内外装や設備機器の部分的な更新・改修をまとめて整備するものです。

◆長寿命化の事例◆

緑図書館（昭和47年度建設 平成27年度リニューアル改修）

- 主な改修内容
- ・外装改修
 - ・内装改修（間取りの変更含む）
 - ・エレベーターの設置
 - ・設備改修
 - ・耐震改修
 - ・トイレ改修、多機能トイレの増設



外観



カウンター



多機能トイレ



東志賀小学校（昭和 32 年度建設 平成 26～27 年度リニューアル改修）

- 主な改修内容
- ・外装改修
 - ・内装改修、内装の木質化
 - ・エレベーターの設置
 - ・設備改修
 - ・トイレ改修、多機能トイレの設置



可動間仕切り付教室



トイレ



給食室



昇降口



普通教室



図書室

東消防署（昭和 42 年度建設 平成 25～26 年度セミリニューアル改修）

- 主な改修内容
- ・外装改修
 - ・内装改修
 - ・仮眠室の個室化
 - ・講堂棟の増築
 - ・設備改修
 - ・トイレ改修、女性用トイレの設置
 - ・浴室等の更新



仮眠室（改修前）



個室化された仮眠室（改修後）



浴室



洗面室



講堂棟（増築）

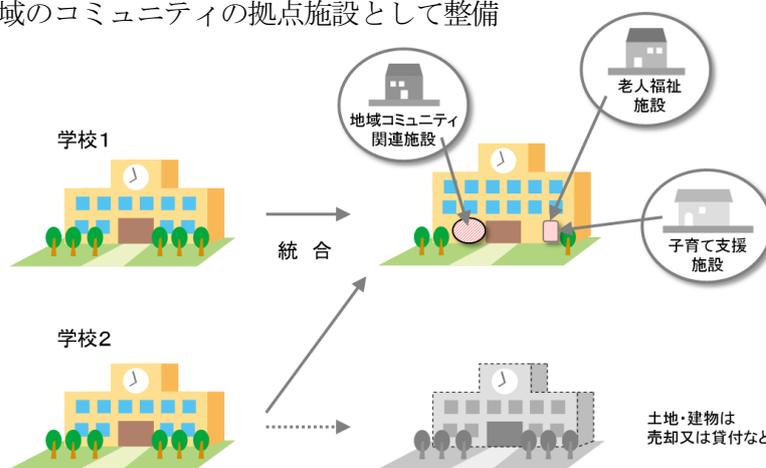
(3) 再編整備の取り組み

今後は、長寿命化の推進に加え、「市設建築物再編整備の方針」に掲げた保有資産量の適正化に向けた施設の集約化・複合化などに取り組んでいくこととしています。その取り組みを市民の皆様によく理解していただくため、まずはこの方針の考え方に沿った施設整備を再編整備のモデル事業として設定し、取り組みを進めます。

以下に、方針に掲げたモデル事業と、その事業内容に沿った他都市事例をご紹介します。

【モデル事業1】学校を中心とした地域コミュニティ拠点の整備モデル

- ・今後増加が予想される余裕教室や、学校の統廃合に伴う校舎や跡地を利用
- ・学校の統廃合の際に、子育て支援施設、老人福祉施設や、地域の集会施設等の複合化を図ることにより、学校を地域のコミュニティの拠点施設として整備



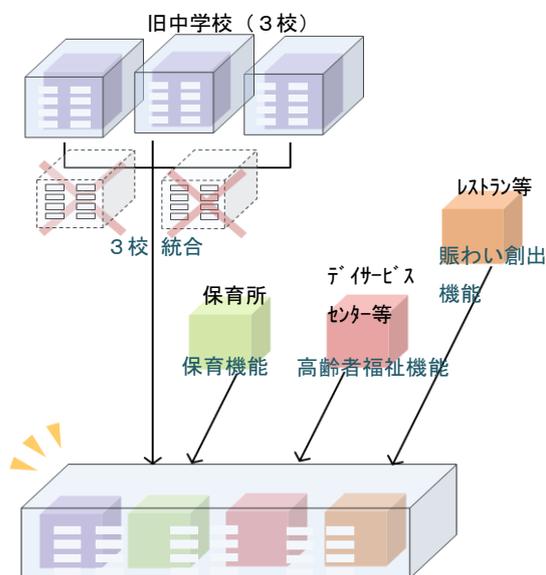
事例：京都御池創生館（京都市）

- ・中学校3校の統合を契機として、「子どもたちが学び、多世代が交流・共生するひとつづくり・まちづくりの拠点」として整備
- ・学校と保育所や老人デイサービスセンターなどの福祉系施設やイタリアンレストランや観光トイレ等幅広い世代が利用でき、賑わい創出にも寄与する商業施設などをまとめて整備

【施設外観】

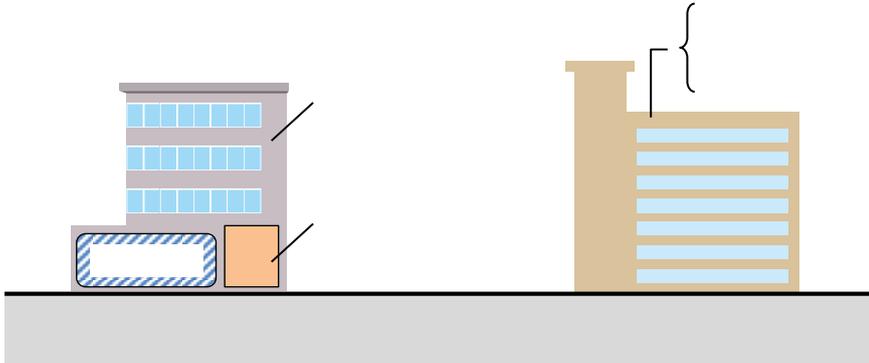


【1階商業施設】



【モデル事業2】民間活力活用モデル

- ・ 公的不動産（学校跡地等）を利用した民間活力の活用



事例：岡山市出石小学校跡地整備事業（岡山県岡山市）

- ・ 出石小学校等の跡地において、定期借地権による民間事業者への土地の賃貸借を実施した。借地期間は54年間。
- ・ 施設内容は以下のとおり
 - ▶ 定期借地権付分譲マンション、賃貸マンション
 - ▶ 屋上庭園付立体駐車場
 - ▶ 介護付有料老人ホーム
 - ▶ スポーツクラブ
 - ▶ 公共整備工事（コミュニティ施設、公園）



イメージ図（北方向より見る）

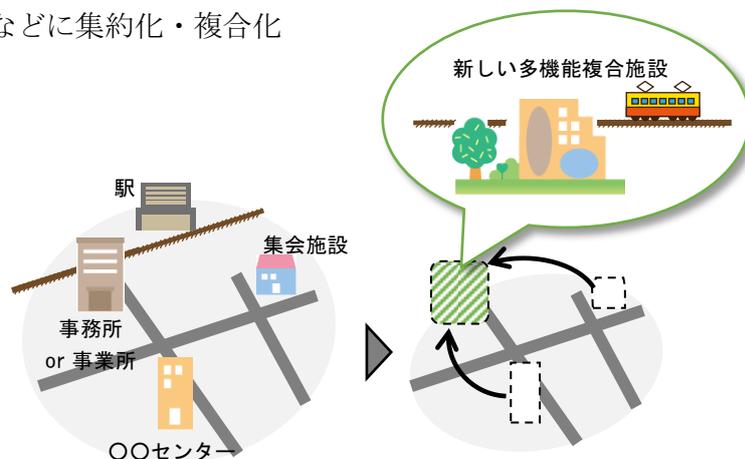
○事業の構成

分譲集合住宅	賃貸集合住宅	駐車場／里丘	介護付有料老人ホーム	スポーツクラブ	コミュニティ施設	保育園
住宅購入者	両備ホールディングス(株)運営		テナント(株)ベネッセスタイルケア	テナント(株)コナミスポーツ&ライフ	岡山市管理	(社)共生会運営
区分所有	両備ホールディングス(株)建物所有				岡山市建物所有	(社)共生会建物所有
一般定期転借権住宅購入者	一般定期借地権：両備ホールディングス(株)					市から無償貸与
土地所有：岡山市						

※ 保育園については、この事業では既存施設の解体撤去及び整地工事を行うのみ。別途公募で決定した保育園運営者が施設を建設・管理運営

【モデル事業3】周辺施設の集約化等による複合施設整備モデル

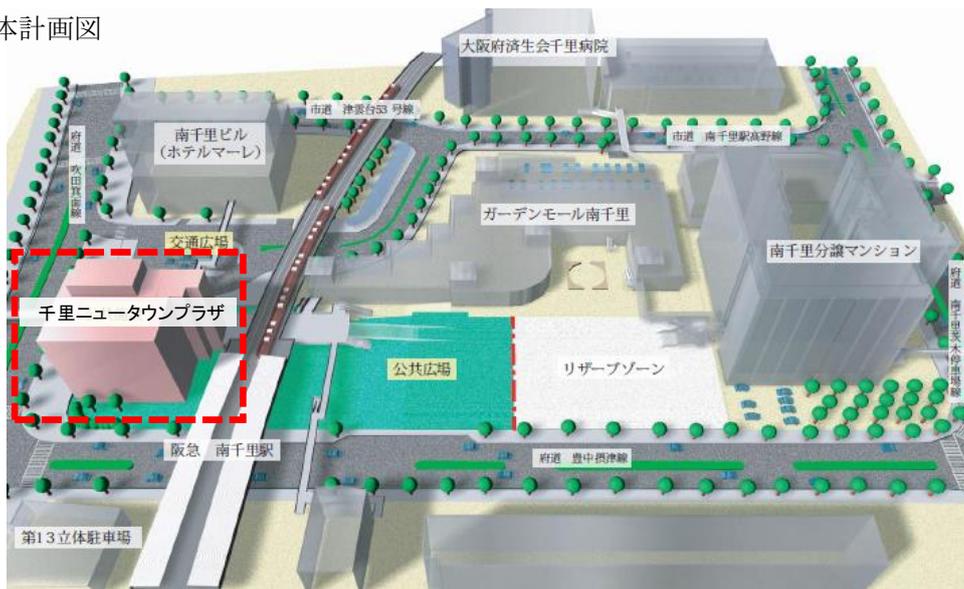
- 施設の老朽化に伴う建替や改修の際に、類似機能を有する施設や周辺の施設の機能を合わせて、駅そば生活圏などに集約化・複合化



事例：千里ニュータウンプラザ（大阪府吹田市）

- 阪急南千里駅周辺の老朽化が進む公共施設を移転・集約化し、社会環境の変化等に対応するとともに、新たな公共機能を導入し、複合施設として再整備。

○全体計画図



【施設外観】



○主な施設

【移転】

- ・千里市民センター
- ・千里図書館
- ・千里出張所
- ・南千里地区公民館
- ・吹田市国際交流協会

【新設】

- ・千里花とみどりの情報センター
- ・千里ニュータウン情報館
- ・市民公益活動センター
- ・高齢者生きがい活動センター