

持続可能な施設運営に向けた
保有量の最適化方針

令和4年3月

京都市行財政局財政室

持続可能な施設運営に向けた保有量の最適化方針について

1 策定趣旨

(1) 背景

わが国においては、高度経済成長期の人口増加を背景に、昭和40～50年代に多数の公共施設が建設されたが、老朽化の進行、更新時期の集中が課題となっている。

また、人口減少や民間事業者によるサービス提供の質・量の充実、デジタル化の推進など、公共施設が提供するサービスの前提となる社会環境は変化している。

こうした中、国は自治体に効率的かつ効果的な維持修繕による長寿命化や保有量の最適化などの取組方針を「公共施設等総合管理計画」として策定するよう要請しており、更に、これに基づく個別施設計画を策定した場合は、施設の長寿命化や集約化・複合化等に対して、地方交付税措置のある市債を活用できるとしている。

この国の要請に基づき、本市においても平成27年3月に公共施設マネジメント基本計画（以下「基本計画」という。）を策定。将来にわたって公共サービスを維持・向上させていくため、国の支援も活用し、施設の保有量を見直し、適正に維持管理することはもとより、新たな価値の付加・更なる魅力の向上も含めて、将来を見据えた、これからの時代にあった公共施設のより良い姿を実現するため、取組を進めている。

本方針の対象

○ 基本計画の対象（令和2年度末時点）

- ・ 公共建築物（約480万㎡）
市営住宅（約160万㎡）、学校施設（約170万㎡）、**庁舎施設（約150万㎡）**
- ・ 公共土木施設（舗装、橋りょう、トンネル、のり面、道路附属施設、河川施設、公園施設、農業集落排水施設、農道施設、林道施設、排水機場）
- ・ 公営企業関連施設（水道及び下水道事業関連施設、交通事業施設）

(2) 方針策定に至った経緯

この基本計画では、施設の保有量の目標を「現在保有する公共建築物の保有量を最大値」として設定しているが、策定から一定期間が経過し、国からも取組内容等を踏まえ、原則、令和3年度中に見直すよう要請されており、その中で公共施設の数、延床面積等に関する数値目標を記載することが望ましいとされている。

こうした国の要請も踏まえ、基本計画の指針等を具体化し、実効性を持たせるため、数値目標やその達成のための取組を「方針」として策定する。

(3) 公共建築物の取組状況と本方針の位置づけ

公共建築物について、基本計画では次の4点を取組の柱としている。

- 柱1 中長期的な計画保全等による長寿命化の推進と防災機能の強化
- 柱2 保有量とライフサイクルコストの最適化
- 柱3 保有資産（既存ストック）の有効活用
- 柱4 市民等との情報共有と課題解決に向けた協働の推進

① 市営住宅

市営住宅については、公民連携による総合的な住宅セーフティネットの一翼として活用するため「京都市市営住宅ストック総合活用指針（令和3年9月策定）」に基づき、安心・安全な住環境の確保を図る。また、市営住宅に対するニーズが一定充足していることを前提に、入居実態や需要に見合った管理戸数、供給戸数に削減していくことで、保有量の最適化を進める。

また、これにより生じる用地等については、民間活力を導入した多様なコミュニティの活性化、本市全体の活性化に資する活用を進める。

② 学校施設

学校施設については、子どもたちの教育活動の場であるとともに、地域活動の拠点としての機能を有する本市の特性も踏まえ、「京都市学校施設マネジメント基本計画」及び「同行動計画」に基づき、財政負担の平準化を図りながら施設の維持管理を進めるとともに、引き続き、児童生徒数の動向も踏まえながら、子どもたちのより良い教育環境のため地元主導で進める学校・幼稚園統合の推進と、それにより生み出された閉校施設の積極的な跡地活用を進める。

③ 上記以外の施設（「庁舎施設」）

市営住宅や学校施設は、所管部署が一元的であり、計画的に取組を進めやすいのに対して、庁舎施設については、所管部署が分かれ、分野横断的な検証が必要となるため、行財政局及び都市計画局が計画の執行、管理の支援を行ってきた。特に、上記柱2のうち、「ライフサイクルコストの最適化」については、点検の強化や改修計画の策定等による計画修繕の実施によりコストの縮減に努めてきたところである。

こうした中、本方針では上記柱2のうち「保有量」についても、全市で目指すべき共通の数値目標等を定めようとするものである。

2 施設保有量の数値目標

(1) 施設保有量最適化の必要性

老朽化の進行、更新時期の集中といった施設を取り巻く課題や、人口減少、民間によるサービスの充実、デジタル化などの社会状況の変化を踏まえると、将来にわたって、施設を適正に維持管理し、機能を効率的・効果的に発揮させるためには、

中長期的な計画保全により、今後、右肩上がりとなる改修・建替えの経費を平準化するとともに、施設保有量を持続可能なものに最適化する必要がある。

(2) 最適化の考え方

様々な課題・社会状況の変化の中、これまで施設が果たしてきた機能を将来にわたって維持していくため、ハードとしての施設のあり方について次の観点で検証する。

- ① 民間による類似サービスが充実しており、市民生活により影響のある他の政策分野と比べて、公費投入の優先度が変化していないか。
- ② 現在の施設・立地でなければ、政策目的を達成できないか。
- ③ 集約化・複合化・民間活力やICT技術の導入により、相乗効果・更なる魅力の向上につなげられないか。

また、施設のあり方見直しにより生み出された活用可能な資産については、財源確保の観点に加えて、税収の増加や人口増加、雇用創出、地域の活性化など、市域全体に効果が波及するよう戦略的に活用する。

(3) 施設保有量の数値目標

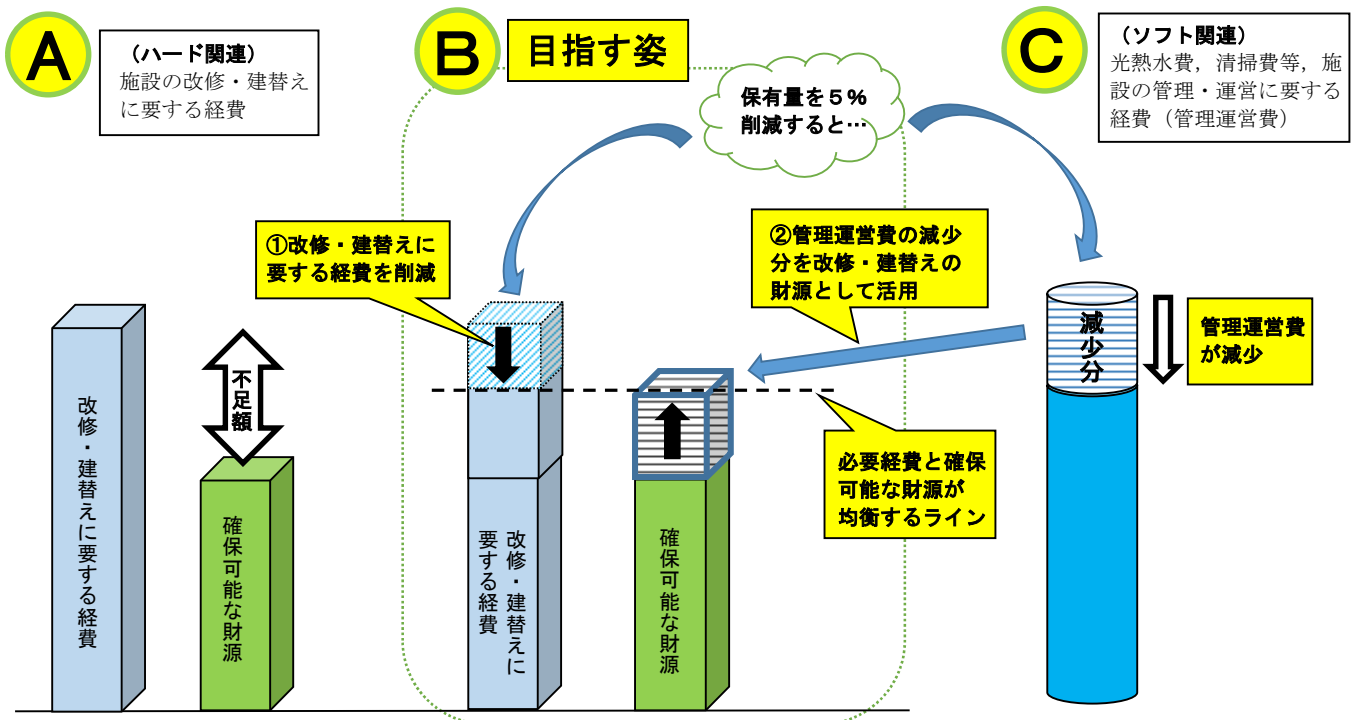
基本計画においては、中長期的な計画保全等による長寿命化の推進と保有量の最適化を両輪で進めることとしている。その中で、保有量の目標については、「現在保有する公共建築物の保有量を最大値」としており、本方針では、この内容を具体的な数値として定める。

目標設定にあたっては、現在の施設の量をそのまま保有し続ける場合の今後の改修・建替えに必要な経費（令和5～14年度までの10年間に、一般財源ベースで約850億円が必要との試算）と、それに対する財源の不足額を踏まえ、どの程度の保有量であれば、改修・建替えに必要な経費を持続的に賄うことができるかを算定する。

保有量を減らせば今後の改修・建替えに必要な経費が減少（図Bの①）するとともに、保有量を減らした分、そこにかかっていた光熱水費、清掃費等の管理運営費を改修・建替えの財源に回すことができる（図Bの②）。

試算の結果、現状の保有量150万㎡から5%程度減（7万㎡程度減）の水準にすると、今後の改修・建替えに必要な経費とその経費に見合った財源の確保が見込まれるため、これを数値目標として定める。

【イメージ】



(4) 目標達成の年次

公共施設マネジメントは、保有する公共施設を資産として最適に管理し、有効活用を図る中長期の取組であることから、目標の達成は基本計画の期間（令和6年度まで）終了後も見据え、今後10年を目安とする。ただし、施設の長寿命化・集約化・複合化等に活用可能で、地方交付税措置がある「公共施設等適正管理推進事業債」については、令和8年度までの時限措置（以降は未定）であることに留意して、可能な限り前倒しで進捗を図る。同時に、時限措置の延長や恒久化を国に対して要望する。

(5) 推進体制

施設の集約化・複合化等は所管部署だけでは踏み込んだ取組が難しいこと、資産の有効活用、都市の成長戦略推進の観点からの検討も必要なことから、市長を本部長とする局横断的な体制である、「行財政改革推進本部」において、進捗を随時点検・管理し、必要に応じて、取組内容の追加・修正等を行う。

3 主な取組例（検討段階のものを含む）

今後、建替えや高額な対策費用が見込まれる施設や社会経済情勢・民間サービスの充実を踏まえ、施設の機能のあり方を見直す必要のある施設を中心に取り組むこととし、その例示を以下に記載。

なお、記載の各施設の検討状況については、具体的内容がまとまり次第、順次公表。

(1) **新たな魅力の創出や安心安全の向上に向けた施設の集約化・再配置**

① **本を基軸とした生涯学習の拠点施設としての図書館整備，電子書籍サービスの導入【教育】**

夜間開館時間の短縮や職員配置の精査など，各館の利用状況等を十分に考慮しながら経費節減に取り組む一方，生み出した財源を活用することで，電子書籍の導入など，新たな時代に対応した図書館サービスによる一層の利便性向上に取り組む。

また，現在の図書館施設について，にぎわい施設や商業施設と一体的な整備や，他の公共施設の整備に合わせた複合化等，図書館サービスの利便性の一層の向上や更なる付加価値の創造につながる統合・再配置や再整備を検討し，市民が本を基軸として様々な文化に親しめる生涯学習の拠点施設の創設を目指す。

② **3施設一体化整備事業【保福】**

地域リハビリテーション推進センター，こころの健康増進センター及び児童福祉センターの一層の機能充実，連携体制による相乗効果の発揮，専門的中核機関としての役割の発揮，耐震性能を満たしていない施設の効率的かつ効果的な整備の充実等を目的として，3センターを一体化する。

(2) **民間によるサービスの充実等を踏まえた施設のあり方見直し**

① **健康増進センター（ヘルスパia）【保福】**

平成5年の開設以来，施設を取り巻く環境は大きく変化している。とりわけ，プールやジム等の設備を有する民間施設等は市内に100箇所以上あり，多種多様なサービスが展開されており，同センターが提供するサービスに関しては，他の民間施設でのサービスと大きく変わるものではない。

一方で，設置後30年近く経過し，施設・設備の経年劣化が進んでいる。今後10年間に16億円以上の修繕経費が見込まれるほか，トレーニング設備の更新に約3千3百万円を要する状況にある。

施設の今日的な役割や民間等類似施設の充実等を踏まえると，多額の公費投入を要する施設・設備の更新を行ってまで，公設施設として維持し続けることは困難な状況であり，廃止を視野に検討を進める。

② **ラクト健康・文化館【建設】**

建設後20年以上を経過しており，老朽化等により施設の改修が必要となってきたことや，従来の運営方法では収支が賄えないことを踏まえて，本市の財政負担が生じない運営形態について，民間スポーツ事業者の意見聴取を行いつつ，従来通りの手法に捉われず検討していく。

③ 宇多野ユースホステル【産観】

当該施設は、コロナの影響を受ける前には、一定数の利用があり、経常運営では本市負担は生じていない。

一方で、広く「宿泊施設」という意味では代替できる施設は存在し、また、中長期的に見た場合は、多額の改修経費が必要となる。

これらのことから、当面は現状どおり運営するが、今後のあり方について検討を行っていく。

④ 洛西ふれあいの里【保福】

障害者の入所施設や生活介護事業所のニーズは高く、施設機能の維持が必要である。一方で、施設を保有し続けた場合、老朽化に伴う多額の改修経費が必要となってくる。このため、サービス継続を前提とした民間移管を検討する。

⑤ 公設介護サービス提供施設【保福】

京都市高齢者施策推進協議会からの提言において、「指定管理を基本としつつも、長年にわたって地域と良好な関係を築き運営している指定管理者の意向を十分考慮し、指定管理者が地域ニーズに応じた柔軟なサービス提供を望んでいる場合は、民間移管も認めていくべき。また、デイサービスのよう、民間事業者が多数開設しており、地域において供給過多になっているサービスについては、今後、指定管理者を公募しても応募がなく、民間移管も難しい場合は、現指定管理者が利用者に不利益が生じないように、サービス調整することを前提に、廃止も選択肢の一つとして検討すべき。」とされたことなどを踏まえ、施設のあり方を検討する。

⑥ 百井青少年村【子若】

- ・ 近隣地域での類似施設の増加や余暇活動の多様化、厳しさを増す本市財政など、施設を取り巻く社会経済情勢が大きく変化していることに加え、施設の老朽化の進行など、課題が顕在化していたことから、施設全体のあり方について検討、議論を深めていくために、あり方検討会議を設置し、報告書の提出を受けた。
- ・ 報告書を踏まえ、本市で検討を重ねた結果、公の施設としては廃止し、民設民営の施設として存続していく。

⑦ 奥志摩みさきの家【教育】

昭和56年の開所当時と比較して府内や近隣にも国立・府県立や民間の野外施設があり、移動に片道3時間30分程度を要する奥志摩みさきの家を全校一律に利用する必要性が薄れている状況を踏まえ、施設の閉所も視野に検討を進める。

なお、施設を閉所する場合でも、小学校4年生での宿泊体験を一律に取りやめるものではなく、府内や近隣の野外施設の利用などを含め、自然体験学習のあり方について検討する。

(3) 他施設との連携強化や機能の融合等の検討

① 大学のまち交流センター（キャンパスプラザ京都）【総企】

- ・ キャンパスプラザ京都が設置されて21年が経過する中、本市及び（公財）大学コンソーシアム京都（以下「コンソ」という。）として、デジタル化、国際化等の社会情勢の変化を踏まえ、今後の大学政策のあり方が大きく変わる時期が到来している。
- ・ そうした中、キャンパスプラザ京都に求められる機能についても、コンソ及びコンソ加盟大学との意見交換を行い、将来を見据えた持続可能なあり方を検討していく。

② 国際交流会館【総企】

- ・ 今後も外国籍市民支援、共生社会の担い手育成、異文化理解の促進等、その維持・機能強化が求められる中、事業・活動スペースや国際関係団体などの活動拠点の確保などについては不可欠である。
- ・ 一方で、老朽化の進行や本市の厳しい財政状況を踏まえると、会館の在り方を見直す必要があり、会館を維持したうえでの相乗効果が期待できる市関係団体などの同居・集約等による現施設のさらなる有効活用の他、必要な機能を維持したうえで代替地へ移転することでの現土地・建物の民間による活用等、あらゆる可能性を検討していく。

③ 男女共同参画センター【文市】

平成6年の建設から27年が経過し、また、人口減少や少子高齢化、人生100年時代の到来など、公共施設が提供するサービスの前提となる社会環境も変化していることから、社会構造の変化、類似施設などの状況を踏まえるとともに、施設の魅力向上につながるような有効活用の可能性も含め、必要な機能に応じた施設のあり方を検討する。

(4) 学校・幼稚園統合の推進、保有施設の活用

① 学校・幼稚園統合の推進【教育】

子どもたちのより良い教育環境の実現を目指し、これまでに82の小・中学校を22校に統合するなど、地元主導で進める学校統合を推進してきており、少子化を踏まえ、引き続き取組を進める。

また、幼稚園についても、これまでに統合や閉園により25園を15園にしてきたところであるが、小規模化が進んでいる園や、複数の園が設置されている行政区において、子どもの主体性や協同性、遊びの多様性や人間関係の育ち

など、市立幼稚園で育みたい資質能力を保障する観点と、少子化を踏まえた行政効率の観点から、今後、持続可能なかたちで公立幼稚園の役割を果していくため、園児数の推移等を勘案しつつ、在園児保護者や地元の想いを踏まえた再編・統合等を検討する。

② 保有施設の活用（区役所空きスペースの活用等）

税務組織の見直しに伴う区役所・支所の空きスペースを活用した賃料削減の取組（民間ビル等に入居している部署の移転等）をはじめ、引き続き、保有資産を有効に活用しながら経費削減につなげる。

4 事務事業評価委員会での審議

公共施設の今後のあり方を議題として、令和3年12月22日に事務事業評価委員会を開催。今後、建替えや高額な対策費用が見込まれる施設や、建設当時と比べ、民間施設が充実するなど、外部環境が変化している施設等を例示として選定し、各施設の方針や取組内容等について、行政外部の評価者の立場で審議のうえ、客観的な意見を聴取した。

【各委員からの意見要旨】

○ 大学のまち交流センター（キャンパスプラザ京都）

- ・ 京都市だけの問題ではないが、財政難や人口減少を考えると、貸館など行政が直営で施設を提供する必要性が相対的に薄いものについては、減らしていかないとたない。施設の意義はそれぞれにある。施設が行政の直営であるかどうかよりも、サービスが提供されるかどうかの方が住民にとって最も重要。

○ 国際交流会館

- ・ 現在の位置にあることが、利用者にとってベストなのか。利用者が特定の区に偏っていれば、ほかの区からのアクセスが悪く、サービスを利用できていないということになる。サービスが充実する方向にもっていけるよう総合的に判断した方が、事業の実施に有効である。

○ 健康増進センター（ヘルスピア21）

- ・ 近隣住民は安価で利用可能だが、支払額と本来必要な額との差額については他の市民の税金で負担しているだけである。
- ・ 市民の健康保持、増進を推進するためには、民間施設でも代替可能であり、わざわざ経費を掛けてまで行政が直営でやるのであれば、厳しい部分しか見えてこない。

○ ラクト健康・文化館（ラクトスポーツプラザ）

- ・ 同程度のサービスを民間が提供しているのであれば、行政としては撤退の方向

を探るべきではないか。今であれば撤退の手法（売却等）を探れるが、大規模改修が必要になった時点では民間事業者は手を挙げない。

○ 宇多野ユースホステル

- ・ 低廉であり、宿泊者同士のコミュニケーションを取れる民間施設も多数ある中で、多額の改修費用をかけて当該施設を維持していくのか。宿泊施設という性質上、サービスの提供を受けるのは基本的には市民でない。
- ・ 改修費用を値上げによって宿泊者の負担とすることは良いと思っていたが、昨年度の稼働率の話の聞いている限り、それだけでは難しいのではないかと。コロナが収束しない中で、政府が宿泊施設に対して今後どのような制限をかけるのかも見通せない。また、9.3%の稼働率の中で、値上げで賄う予定にするのは不十分であると思う。

○ 図書館

- ・ 図書館においては、施設と全機能の分離は難しいのではないかと。全ての市民にとって大切な施設であるが、利用していない方がコストを負担していることも事実であり、収入を増加させることが難しい中で、コストを可能な限り削減することが必要。

○ 奥志摩みさきの家

- ・ 現在は、国、他自治体の施設、民間施設等、活用可能な施設が他に存在しており、市外に直営の施設を有しておく意義は薄れているのではないかと。

○ 幼稚園

- ・ 充実した教育実践に取り組まれているとしても、定員割れしている状況は由々しき事態。当該地域に保育ニーズがあるのであれば将来的な認定こども園等への移行も含めた検討が必要となるが、そうでなければ廃止も含めた検討が必要。
- ・ 幼稚園の統廃合を検討する際には、利用者である保護者の意見を聴く必要があり、利用者にとどのようなニーズがあるかをまずは把握しておく必要がある。