

座 談 会

# 公共施設が危ない

～公共施設の老朽化への対応～

近年の公共投資の縮減や厳しい財政状況の下、高度経済成長期以降に建設された公共施設が、今後、本格的な更新時期を迎え、維持・更新費用の大幅な増加が見込まれています。一方、道内各地域では、人口減少・高齢化が進展しており、これまでと同様の考え方で公共施設を維持・管理していくことは困難となっています。

こうした中、今後の公共施設を管理・運営していくためには、各施設の機能、利用状況、経費、老朽化の度合いなどを総合的に判断し、地域住民の理解を得ながら適正な配置や整備を進めていくことが必要です。

国全体としても、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、との認識の下、平成25年11月には「インフラ長寿命化基本計画」が策定されたところです。

また、道内各自治体においても、公共施設の再編計画の策定、維持管理コストの低減化の試みなどさまざまな取り組みが行われています。

本号では、この待ったなしの公共施設老朽化等への対応について、これまで北海道内の各地域で行われてきているさまざまな活動を検証し、今後の地域の取り組みにつながるよう議論していきます。

## 出席者

梅田 岳 氏 札幌市市長政策室政策企画部政策調整課長

遠藤 健 氏 (株)日本政策投資銀行地域企画部課長(前北海道支店企画調査課長)

小篠 隆生 氏 北海道大学大学院工学研究院准教授

西川 康之 氏 函館市財務部管理課長

## コーディネーター

佐野 修久 氏 釧路公立大学地域経済研究センター長・教授



**佐野** 中央自動車道笹子トンネルの天井板落下事故（2012年12月）などがきっかけとなり、今、公共施設の安全性に関する注目が急速に高まっています。高度成長期に大量に整備された公共施設が耐用年数を迎え、大量更新の必要性がようやく認識されつつあります。首都圏では、1964年の東京オリンピック前後に整備された公共施設が50年ほど経過し耐用年数が到来しつつあるため、危機意識を持った対応がなされています。一方、北海道では、札幌オリンピック（1972年）頃から整備が進んだこともあり、公共施設マネジメントにかかる取り組みが遅れているようです。



### 公共施設マネジメントの取り組み状況

#### 「施設維持」から「機能重視」への発想の転換

**佐野** それでは、最初に自治体の皆さんから、公共施設マネジメントにかかる取り組みの現状について、お話しただければと思います。



**梅田** 市有建築物のあり方の検討を2年ほど前から始めています。平成18年に市有建築物のストックマネジメント方針、いわゆる「長寿命化計画」を建築サイドが作りましたが、人口減少社会がやってくる中で、そもそもストック規模をどうするかという計画がないと、長寿命化だけをやっていても仕方がないということになりました。24年から「まちづくり戦略ビジョン」という10年後のまちの絵姿を描く長期計画（平成25～34年度）を検討していて、昨年2月にビジョン編、10月に戦略編が出来上がりました。その中でも、このテーマについて書き込みをしていて、人口減少社会に対応した持続可能な集約連携都市をつくっていこうという内容になっています。

平成26年3月、札幌市市有建築物のあり方検討委員会から「札幌市の公共施設のあり方に関する提言」が出され、その取り組みを進めています。

提言では、「札幌市の公共施設を取り巻く現状」と

して、人口が減っていくこと、区別の人口推移が異なっていくこと、札幌オリンピックで国を挙げて投資しているのだから山が激しいこと、今は築30年以上の施設は4割ぐらいですが、10年後、20年後には急激に建て替え需要が増えていくことなどを整理しました。

そして、「課題」として現在の建て替え・保全費用300億円が、ピーク時には700億円近くにまでなるという試算をしています。また、公共施設については、「施設維持から機能重視へ」発想の転換をしていく必要があるとしています。

次に、「公共施設の再構築に向けた基本的方向性」を、配置、機能、整備・運営手法、担い手の四つの観点から示しています。「配置」では、まちの絵姿として、郊外には日常的な生活に必要な機能、拠点には少し高度な都市機能を集約、それを公共交通網や機能の連携で結んでいく。「機能」では、施設の多機能化を進める。施設の機能を統合し複合化することで相乗効果も期待できます。「整備・運営手法」では、画一的な配置基準や整備を見直す。「担い手」では、民間事業者やNPO、地域の団体等を含めた多様な主体により、空き家や空き店舗の有効活用を進めていく。

施設配置のイメージとして、まず郊外の地域コミュニティエリアを現在の小学校区に相当するエリアとし、施設配置基準を見直しこの中に日常生活に必要な機能を配置していく。小学校を中心に、多世代交流の場をつくっていくことがポイントです。例えば、児童会館やまちづくりセンター<sup>※1</sup>、地区会館を小学校と複合化し交流スペースを設け、いろいろな世代の人たちが交流することでコミュニティを深化させていきます。

拠点では、区役所といった中核的なものはできるだけ地下鉄駅直結にします。行政区単位施設は1区1館として体育館や図書館、老人福祉センターなどがありますが、施設と機能を分離していきます。例えば、高度なスポーツ施設は軌道系の交通網を軸に利便性の高いところに配置していきます。

「用途別施設の今後の方向性」では、重点的に検討すべき施設群について、現在の用途ごとにどう見直し

※1 まちづくりセンター

地方自治法の基本理念である「市民が主役のまちづくり」を積極的に進めるため、従来の連絡所の機能を強化し、さまざまなまちづくり活動の拠点として設置。

ていくかをまとめました。学校は複合化していきます。市営住宅は総量を抑制していきます。

「公共施設の再構築実施に当たって」では、基本方針を策定した後に、それぞれの施設の部門別計画や方針にこの考え方を反映して、再構築に向けて具体的に取り組んでいこうとしています。

**機能の必要性を見極めた上での数や規模の見直し**

**西川** 函館市は平成16年12月に近郊の4町村（戸井町、恵山町、南茅部町、般法華村）と合併したのですが、その後、どんどん人口が減って、26年4月に函館市全体が過疎地域に指定されました。合併で公民館やホールなど4町村分の公共施設が増え、かつ老朽化もあり、人口減少と税収の落ち込みで財政的に非常に厳しい中で、数をそのままにしておくのと建て替えや改修の経費が大きな不安要素になってきました。そこで、21年度に「施設カルテ」の取り組みを始め、維持管理費の平準化や削減ができないか、ファシリティマネジメント<sup>※2</sup>の手法で検討し、計画を作ろうとスタートしました。最終的には、このままの数は維持できないということになり、統廃合や民営化などの検討に入りました。



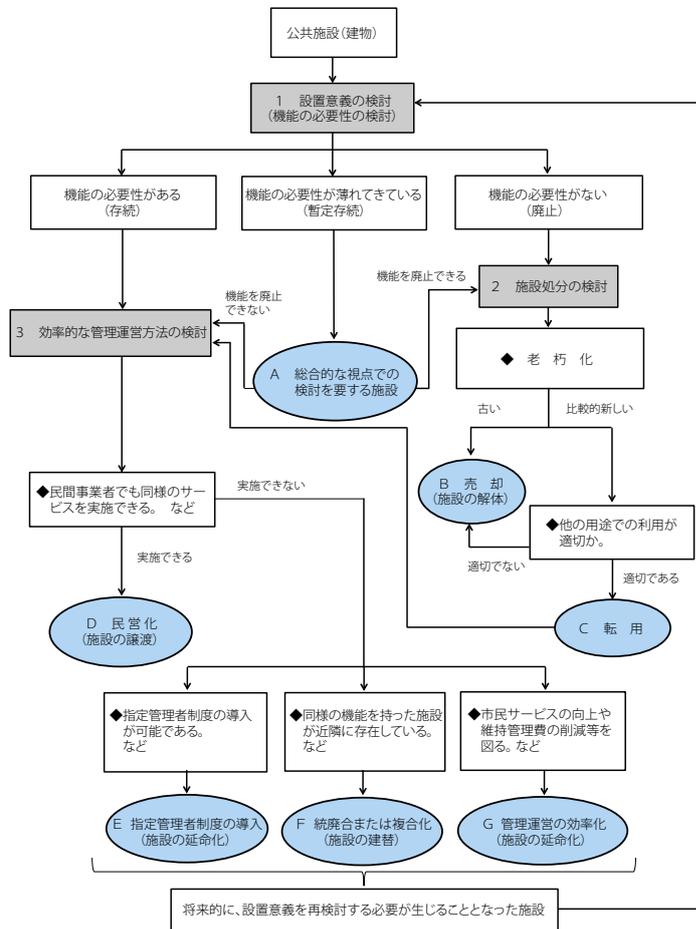
施設カルテの段階では、市の公共施設は約660施設ありましたが、小中学校は再編計画が個別にあり、2校を統廃合して1校にするなどの取り組みを進めており、また、市営住宅は長寿命化計画を立てて取り組んでいるほか、公園や消防の庁舎なども個別に計画を持っているので対象から除き、24年度からはハコモノといわれる社会教育や福祉関係の219施設について整理する取り組みを始めました。

25年度には、各施設の今後の方向性を決めました。取り組みに当たり、利用者がいる限りは施設を廃止することがなかなか難しいため、着目したのは、各公共施設が担っている機能です。機能を維持しつつ、数や規模の見直しに取り組むための検討フローを定めました。第1段階は、機能の必要性があるもの、ないもの、機能の必要性が薄れてきているもの、というフローの

三つの区分に219施設を流し込みました。

具体的には、機能の必要性がなく老朽化の度合いが高いものは廃止し、取り壊して底地を売却する。機能の必要性がなくなった真新しい建物は、転用を検討。機能の必要性があるものは、まずは民営化を検討します。民営化できないものは、指定管理者制度<sup>※3</sup>の導入を検討します。同じような機能を持ち複数あるものは、統廃合します。また、別々な機能を持っているものを集約する複合化も検討します。それらの対象にならない施設は、管理運営の効率化を図りながら、長寿命化や施設の更新などを検討していくこととしました。機能の必要性が薄れてきているものは、費用対効果などを分析し、市民に説明をしながら、どうするかを決めていこうという整理をしました。

26年度からフローに沿って、必要性が薄れている施設の総合的視点での検討から管理運営の効率化まで、それぞれ検討します。秋頃までに各施設を所管する部署で、どういう形で複合化するか、廃止するかなどのロードマップ（行程表）を策定の予定です。



公共施設の見直し検討フロー

※2 ファシリティマネジメント (facility management : FM) 企業内の諸設備や資源の管理を効率よく行うための経営手法。  
 ※3 指定管理者制度 公の施設の管理を、営利企業・財団法人・NPO法人・市民グループなどの法人その他の団体に代行させることができる制度。

**佐野** 釧路市では、昨年度私ども釧路公立大学の地域経済研究センターが委託を受け、現状分析と今後の方向性をまとめるお手伝いをしましたが、遠藤さんは道内自治体の公共施設マネジメントの支援をされています。その経験を踏まえ、道内における取り組み状況を教えてください。

#### 先進自治体の知恵を全道へ

**遠藤** 札幌市と函館市はこの分野における全道のトップランナーです。札幌市は平成24年度に現状分析に取り組み、25年度に方針策定を行いました。このスケジュール感は釧路公立大学が支援した釧路市や道内の先進自治体である滝川市でも全く同様です。この分野



に取り組んでいる道内各市では、施設の現状把握と方針策定を行った上で個別計画の検討フェーズに入っています。道内ではまだこの分野に取り組んでいない市町村もあり、先進自治体がお持ちの知恵やノウハウを活かしながら進めていくことが重要だと思います。

**佐野** 本年4月、総務大臣から「公共施設等総合管理計画」を策定するよう各自治体に対し要請<sup>※4</sup>がなされています。その策定に当たっては、ご指摘のありましたように先事例を参考にしながら進めていく必要があると思います。

#### ニーズの変化に対応する機能の進化、複合化



**小篠** 大量に抱えたストックの維持管理が課題ですが、一方で、今の社会の諸条件やライフスタイルの変容から、公共施設に求められるニーズ自体が変わってきています。その中で、既存の公共施設の機能をそのままにしておくのではなく、また、必要な施設をただ新築するのではなく、新たなニーズに合わせて既存施設の機能や利用方法を再検討し、再編していくというマネジメントが必要で、それが新しい公共施設のあり方ではないかと思っています。

その意味では、「複合化」がキーワードになります。

複合化は分かりやすい到達ポイントですが、異種の機能を同じ施設に入れるのはそう簡単ではありません。逆に、どうすれば複合化が可能かを考えて、実践することが必要です。このような考え方を取らないと、財政面の厳しさだけが強調されて、統廃合、除却という結論だけが残し、施設がどんどんなくなっていくことになります。一方で行政が「サービスを低下させない」と言っても、実際にはかなり厳しい。細やかな対策を取らなければ、住民から結構突き上げが来る。そのフォローが、すごく大事になってきます。

札幌市の市有建築物のあり方検討委員会でもずいぶん話をしました。3年前から老朽化が著しい区役所をどうにかしなければと、お手伝いをしています。白石区では複合庁舎の実施設設計を完了し、今年着工する予定です。その中には、区役所だけではなく、区民センター、保健センター、区保育・子育て支援センター（ちあふる）、絵本図書館（仮称）が入ります。さらに、市の所有地の40%ぐらいを民間に定期借地方式<sup>※5</sup>で貸します。そこは、商業が主になる民間施設が入ります。どんなサービスが可能か、区民の新しい活動にまつわるどんなサービスをワンストップ型で提供できるか、どんな運営・管理を行うのか、竣工までの2年半をかけて関係者が一緒になって考えています。

もう一つの事例です。東川町では、老朽化した小学校を建て替え、10月にオープンします。まちづくり交付金の制度を使って地域交流センターとの複合化を実現し、学童保育所や地域のさまざまな市民活動、社会教育活動を支援するような機能が入ります。

また、東川町は農業が盛んなので、子供たちに環境教育や食育をするために周りに模範水田を作り、維持管理しながら、子供の教育を地域ぐるみで支援する計画です。学校教育と社会教育を連動させるため、学校の先生たちだけではできないこともあり、建て替え計画をお手伝いする中で、「学社連携推進協議会」を作ってもらいました。地域にはいろいろなプレーヤーがいますから、その人たちに来てもらい、当初の小学校の計画から、地域全体の子育てがきちんとできるような

※4 自治体に対する要請  
平成26年4月22日「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」（総務大臣→各都道府県知事・各指定都市市長）。

※5 定期借地方式  
期間を定めて所有地を賃貸し、地代収入を得る方法。契約満了時には、契約を更新できない。

複合的な拠点づくりに発展してきています。

中身のソフトウェアをどう考えるのがすごく大事です。ファシリティマネジメントには、まずデータを取りハードのカルテを作ることが必要ですが、最終的には人が使う施設なので、人に対してどういうサービスが提供できるか、そのニーズがどうなのかというデータも重要です。公共施設を考える際、そういった視点が非常に大事です。

**佐野** 梅田さんのお話でも、札幌市がハードをどう縮小させるかという視点だけではなく、ハードを使ってどのような機能を実現していくかという視点にたったまとめ方を上手にしていることが分かりましたが、小篠さんからさらに深掘りしたお話を聞くことができました。公共施設マネジメントにおいては、どうしても箱物をどうするかという話になりがちですが、サービス・機能をどうするかという視点に立ち返って見直していくことが重要になると思います。

## 現状の把握と将来コストの推計方法

### 公共施設のデータベース化

**佐野** まず、公共施設マネジメントにおいては、公共施設の現状を把握することから始まります。それぞれの施設の現状を評価し、そのあり方を決定する前に、建物の物理的性能、利用状況、コスト等を把握したり、施設を持っていることで将来コストがどれくらいかかるかをおさえることが必要になります。札幌市や函館市は、その辺をどのように分析されたのでしょうか。

**梅田** 公共施設の全体像を把握するため、24年度に基礎的調査を行いました。財産台帳をベースに施設の所管課に全庁照会をかけ、それぞれの施設の機能、利用状況、コストをデータベースにしています。

将来コストには、札幌市のオリジナルな考え方を入れています。例えば、市有建築物のストックマネジメント方針があり、鉄筋コンクリートは60年、木造は45年という方針を出しています。総務省のやり方では一律60年です。単価も実績単価に近い形で独自の方法等

で出しています。

大規模改修費をどう見るかについては、築年から30年後に一括計上する試算の仕方もありますが、札幌市では改修費用を建物の建築価格の8割と設定した上で15～30年間で平準化し、山をなだらかにしています。

### 耐用年数をはるかに超えた公共施設の現状

**西川** 函館市の施設カルテをベースに対象とした219施設にはかなり古い建物が多いです。大蔵省令に基づいた鉄筋コンクリート50年、金属造等38年、木造24年という耐用年数の、90%を超えているものが219施設のうち36.1%、60%を超え90%以内が27.4%で、6割以上が耐用年数の60%を超えています。60%超えの施設もあと1、2年経つと耐用年数が90%を超えるという状況が分かりました。

実際には、耐用年数をはるかに超えて使い続けている建物もあります。例えば法令の耐用年数が24年なのに60年以上使っている児童館です。児童福祉の取り組みが早くから始まったので、昔は蔵だった建物を再利用、その場所にその機能が必要ということで、建て替えないと駄目だということです。

古い建物がかかなり多いことから、総務省の試算ソフトを使うと、多くの施設が建て替えを要しすごい金額になってしまいます。ですから、平準化の前に施設数を見直すことが必要だという状況です。ただ、児童館は、2小学校区に1カ所という形で整備してきたのを、今年度から学校施設の統廃合に合わせて見直していくこととなります。現施設を建て替える場合も、2館の児童館を1館にすることや既存施設に移転する可能性もあります。それらを今年度、各部局がロードマップを作るときに、どういう考え方で進めるのか、施設数をどうするのか盛り込んでもらいます。

### 建設履歴を把握し、台帳に記載

**小篠** 札幌市もそうですが、地区会館や福祉系の機能が入っているようなコミュニティ施設を造るときに、地元の人たちの寄附などを入れていることがあります。札幌市の中にもいくつかありました。函館市の古い施設にはそういうものがすごく多いと思います。こ

れをどう見ていくかが極めて難しい。コミュニティの下支えをするのが公共施設という立場に立てば、そうした市民の意思をどうくみ取るかということと、お金の話はやはり絡んでくるだろうと思います。どこをどう存続させるのかを考える意味で、建設履歴をきちっと台帳に入れていくことが大事になります。

**梅田** 札幌市ではパターンがいくつかあります。典型的な町内会館は、地域の人たちが造って、行政が補助し、運営は地域で行うというものです。

もう一つは、まちづくりセンターです。おおむね中学校区で行政が設置し、行政と地域を結ぶところとして課長職が1人います。今は一部、自主運営しています。通常、センターと地区会館がセットです。

地区会館は変わった制度で、行政で必要部分は造りますが、地域でお金を寄附して、地域要望に沿った大広間を造るのです。財産区分は市の普通財産です。それを地域が借りて、運営していくものです。60カ所ぐらいあります。

まちづくりセンターは、従来は地域の人たちみんなで葬儀などでお金を出して運営してきたのですが、葬儀をそういうところでやるニーズが少なくなってきた、今では習い事などにも使われています。

#### 合併で1市2制度に、現実的な対応が必要

**西川** 函館市の町会館は、町会の住民が寄附を募って、土地を取得し建物を建てたものです。建てる際には市から補助を出しています。ところが、16年に合併した4町村では、いろいろな財源を確保しつつ公共施設として建てたものを、実態として地域の町内会活動に使っていることから、行政財産の地域会館という位置づけとなったものです。ですから、独自に町会館を持っている町会と、役所が建てたものを使い管理している町会と、1市2制度になっている状況です。旧函館市域の住民にしてみれば、行政財産として維持管理費を市が持つ旧4町村地域がうらやましいわけです。

今回の公共施設のあり方の議論中でも、市民が地域



で行政財産を独占的に使っているのであれば、町会に譲渡することを検討します。認可地縁団体<sup>※6</sup>の法人格を取る動きも考えられます。町会に譲渡しますから、町会で維持管理してくださいということです。しかし、旧函館市域よりも旧4町村地域の人口減少と高齢化が進んでいて、担い手がなく管理できないという状況があります。「要らない」と言われれば、みんな老朽化しているので、解体して底地が売れば売るという流れです。

そのほか、三つの地域会館を集約してコミュニティセンターを建てる取り組みもあります。これは行政財産の位置づけです。ただ、旧4町村時代に造っている地域会館は、町内会で受け取って使ってもらえないかと考えています。

稼働率が低く必要ないという位置づけになれば、解体して底地を売却し、維持管理費を低減するなど、人口減少に伴って公共施設も身の丈に合った数にするよう真剣に取り組む必要があると考えています。

**佐野** 釧路市では、地区会館は全部行政財産で、管理だけ住民に任せています。ですから、それをなくすというのは大変な話で、稼働率が1ケタの施設であっても、なくすことへの抵抗は非常に強いものとなっています。同じ地区会館的な施設でも、成り立ち等によって地域性があり、整備、所有、管理の方法に大きな違いがあります。

そういう成り立ちや形態なども踏まえ、今後のあり方について、よく考えていかなければならないのだと思います。

#### マネジメントの積極的な意義付けを

**遠藤** 何のために公共施設マネジメントに取り組むのか。その目的を、自治体・住民ともにきちんと理解することが求められます。この分野の取り組みは、公共が保有する床面積を減らすことや財政負担の削減といった点に注目が集まりがちですが、それだけを目的に推進するのでは、自治体・市民ともに前向きな気持ちで取り組むのが難しいように思います。

当然、個別施設の現状把握は必要です。場合によっ

※6 認可地縁団体

自治会、町内会等広く地域社会全般の維持や形成を目的とした団体、組織の中でも、地方自治法などに定められた要件を満たし、行政手続きを得て法人格を得た団体。

て施設を廃止することも必要になるかもしれません。一方、施設の複合化や多機能化を推進することで、市民生活に新たなメリットが生まれるといった積極的な意義付けを与えていくことが重要です。

また、自治体は世の中の変化に応じた新たなニーズに対応し、さまざまな施策を実現していかなければなりません。それらに対応するための公共サービスのあり方や新たな財源を創出する取り組みこそが公共施設マネジメントであると言われれば、前向きに取り組めそうです。

先ほどの地区会館等の話題では、マネジメントの進め方が非常に難しい。一旦、地域管理を試みたものの、必ずしもうまくいかず、市の直轄管理に戻さざるを得なくなった自治体もあるようです。札幌市のまちづくりセンターは、直轄運営から地域管理への移行を進めている最中です。急激に形態を変化させるのではなく、市がさまざまな支援を講じながら徐々に移行していく。仮に問題が生じた場合には、一旦巻き戻す選択肢も与えながら進める発想も必要ではないでしょうか。

#### 現状を把握し、情報を伝えることで住民の理解を得る

**遠藤** 一般にこの分野の取り組みは「総論賛成、各論反対」になりやすいものです。極めて稼働率が低い公共施設でも、地域住民にとっては、近くにその公共施設が残っている方が有り難い。安心感もあります。これに対し「この施設はほとんど使われていないので、あり方を考えませんか」と話し合うためには、事前に施設の現状を把握しておかなければ、住民に情報を伝えることもできません。



本年5月、総務省から都道府県・市区町村に出された「今後の地方公会計の整備促進について」という通達の中で、固定資産台帳整備の準備等を進めるように要請がなされました。通達が出るということは、固定資産台帳を作成していない自治体もあるためだと思います。また、固定資産台帳を作成している自治体でも、台帳の数値と公会計の数値とが整合しないことも

あり得るかと思います。今後は正確な固定資産台帳を作成し、それらを公会計に活かすとともに、公共施設マネジメント、ひいては自治体経営に活かしていく発想が必要です。公有資産の現状を把握することにより、有用な情報が得られ、さまざまな施策につなげていくこともできると思います。

**佐野** 現状をきちんと把握しないと、住民も担当部署も実態がよく分からないので、どうしても守りに入って「残す」ことを前提に考えてしまいがちです。地域の特性や成り立ちも含めて、その施設の状況を的確に把握していくことが必要です。

#### 北海道の実態に合わせた施設の評価

**佐野** 将来コストを推計するに当たっては、総務省が提供している試算ソフトは重要なツールになりますが、首都圏を中心とする本州の幾つかの自治体のデータを基に作っているの、各地域の実態を踏まえて、建て替え等の単価を置き換えることも必要になると思います。釧路市でも、実態にあわせて総務省のソフトより高い単価を設定しました。北海道では、凍結や降雪がありますので、一般的に公共施設やインフラの更新単価が高くなることに留意する必要があると思います。

**小篠** 会計制度の差がこの作業に難しい状況を生んでいます。公共建築物の担当部署がそれぞれコントロールしていますから、例えば修繕履歴では、伝票をどう上げ、どう仕分けするかがまちまちになっている可能性があります。修繕履歴をきちんとカルテに残そうとしても、それを引っ張り上げるのは膨大な作業になり、結局マンパワーをそんなにかげられないからできないとなってしまいます。今後も続くわけですから、そこをどう整備するのが大事です。

**遠藤** 各原課で把握している施設管理の情報や帳票の様式を統一しなければ、この問題はクリアできないと思います。

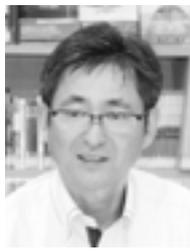
#### 将来のまちの姿及び施設の再配置等の描き方

##### 札幌市の特徴はまちづくり計画と施設のあり方のリンク

**佐野** 施設をただなくせばいい、少なくともすればいいではなく、まちづくりのあり方といかにリンクさせてい

くかが重要な視点になってきます。

**梅田** 札幌市では、行革的観点、すなわちファシリティマネジメント、プラスまちづくりの観点で提言をまとめたのが特徴です。絵は描きましたが、実は具体的に再配置計画をどう作っていくかで今、頭を悩ませながら、教育委員会や関係コミュニティ施設の所管課と庁内議論しています。



郊外でキーになるのは小学校ですから、小学校の中長期的な建て替え計画を作らないと始まらない。教育委員会では今年度中に作ろうとしています。それが出来上がると、今度はそこにどんな機能を入れていくかです。主に児童会館やお年寄りの施設などコミュニティ系の機能です。それを地域の人たちと決めていかなければいけない。実行の段階では、利害関係が絡んできます。やはり既得権があり、その調整が必要になってきます。そこが課題でしょうか。

拠点としては、区役所と住宅団地の建て替えがあります。大規模な住宅団地の建て替えでは、高層化で余剰地が出てきます。そこに、まちづくりの観点でどういう機能を入れていくかを検討していきます。

したがって、それぞれの拠点のエリア、郊外のエリアをトータルで見ながら再配置していかなければいけないという考え方で進めています。

**佐野** 施設の計画だけを作っても、まちづくりのあり方と合致しないと誤った方向に進むかもしれません。そこをどうするかがポイントになります。札幌市の場合には、まちづくりのビジョンをつくるタイミングとちょうど合致したということでしょうか。

**梅田** 「まちづくり戦略ビジョン」の中に「都市空間創造戦略」があって、ハード的にこんなまちを目指そうというものがあります。札幌市の特徴としては、軌道系交通網の地下鉄を中心にネットワークが考えられています。バスも基本的に地下鉄にリンクさせるというのがまちのつくりです。したがって、地域交流拠点を17カ所設定し、そこにいろいろな機能を集めていこ

うとしています。まちの絵姿は、このビジョンで描かれていますので、それに公共施設のあり方を合わせていこうということです。

#### まちづくりとの連携及び庁内各部署の連携

**西川** 現時点では、まちづくりの中の再配置の視点までは出てきていません。ただ、総合計画では函館市全体を六つの圏域<sup>※7</sup>に分けて、コンパクトなまちづくりを理想として進めていく取り組みをしています。早くから発展した函館山、函館駅周辺の西部地区は、中心市街地の活性化という視点で、空洞化し空き地ができたところに人を戻すという施策に取り組んでいます。社会基盤、上下水道、道路などがきちっと整備されているエリアから、北部や東央部の1軒家を持てるエリアへ人口が移動している状況です。旧函館市域の古い街並みから人が減っているのが、公共施設の稼働も下がっています。新しいところに人口重心がずれていく中で、人口の張り付き具合、総合計画の位置づけ、公共施設の配置状況を踏まえて、どういうまちづくりを進めるか。来年度から次の計画の準備に入りますが、まちづくりという視点から公共施設の再配置にどう取り組んでいったらいいか悩んでいます。

**佐野** 釧路市では、中心部を含め市内のいくつかの地区を拠点とし、それを公共交通で結ぶ「コンパクトなまちづくり」をちょうど進めているところでしたので、その考え方に沿う形で公共施設の再配置を行おうとしています。ただ、それぞれの担当部署のスケジュール感等が異なる場合には、うまく連動しなくなる難しさが出てくるのではないかと思います。

#### 「新規拡充」から「機能充実、質の向上」へ

**西川** 総合計画を作る部署にいたことがありますが、当時は総合計画自体が「新規拡充」路線でした。しかし、これからは人口減少なので、新しい施設を増やすのではなく、「充実」や「サービスの向上」という視点でのまちづくりをどのように計画に位置づけていくか、そして、それに公共施設の統廃合や再配置をリンクさせることが、これからのまちづくりの鍵になるのではと考えています。

※7 六つの圏域  
西部、中央部、東央部、北東部、北部、東部地区の六つの日常生活圏域。

**佐野** 札幌市の場合はどうでしょうか。

**小篠** 札幌市が典型的な事例だと思うのは、既成市街地の外側で住宅地を開発していったときに、住区整備基本計画を作って、公園と小学校が住区の中に必ず一つあるという計画単位を考えたことです。都市計画と施設配置、建築計画が完全に連携していたわけです。それは、アメリカのペリー<sup>※8</sup>が主張した「近隣住区論」をベースにして作ったものですが、今はそれをどうするのかを突きつけられている状況です。



例えば、その後の住宅地の張り付き方を見ていくと、小学校区と住区の単位が少し偏心して、小学校の位置が偏っている地区などがあります。また、団地の高齢化率が著しく、空き家率も目立ってきています。一応のモデルとして、真ん中に学校と公園があって、周りに住宅が張りついている絵は描けていたのですが、実態を見るとかなり変容して来たと言えます。そのような現状を踏まえ、地区を再編するには、どのような単位で見るのかという見直しが必要になっています。

一方、既成市街地では公共施設配置が計画的ではなかったエリアもあり、どう見直すのか？市民のニーズに合わせながら、サービスを低下させないで、物理的な施設配置と圏域の考え方を将来も見据えて調整できないか検討していくことが必要です。

開発圧力が高くて外側に人口が延びていくときには、とにかくセットで作ればよかったのですが、そうではないときには、単位自体をどう見直すか考えていくことになります。

**佐野** まちづくりの計画と公共施設の再配置をうまくリンクさせることが必要ですね。

**小篠** 今、マスタープランが見直しの時期になっている自治体はけっこうあると思います。まさに都市計画と施設配置計画をリンクさせるチャンスがあるということだと思います。

**佐野** 一方で、まちづくりの計画と公共施設の再配置計画の策定期間にタイムラグがあるときにどう対応す

るかは、これからよく考えていかなければならない課題だと思います。

#### 施設ではなく機能維持の発想が重要

**遠藤** 西川さんから「施設整備よりもサービス向上の視点」、小篠さんから「サービスを低下させずに調整していく」とのお話がありましたが、「施設ではなく機能を維持する」発想は極めて重要です。市街地にある四つの小学校を一つに統合した札幌市立資生館小学校は、スクールバスを運行することで広域から教育需要を確保しています。道内では人口減少が進む地域も多いことから、サービス需要を集中させることにより、公共サービスの水準を維持するという発想が求められます。その際の手法として、PFI<sup>※9</sup>、PPP<sup>※10</sup>の発想が欠かせないと思います。

また、効果的なまちづくりを推進するためには、事前に民間事業者の声を聞き、市場性の有無を調べておくことが求められます。但し、その前提として、その街がどのような街を目指すのかというコンセプトが、しっかりしていることが必要です。確固たるコンセプトがあれば、民間事業者が知恵を出しやすくなります。どのような街を目指すのかを自治体・市民が一体となって考えていくことが重要です。それらの取り組みの一つが、マスタープランや総合計画の見直し、そしてアセットマネジメント<sup>※11</sup>です。改めてその重要性を感じました。

#### 住民合意の形成方法

##### 「声なき声」をどうすくい上げ、再配置を実現するのか

**佐野** 公共施設の見直しに当たっては、「総論賛成、各論反対」になりがちですが、特に施設数を減らすという方向に持っていかざるを得ないとき、どのように住民の理解を得るかは非常に難しい課題です。

**西川** 219施設すべての個別計画、ロードマップ、民営化までの手続き、目標年次などを各部局で作っていきます。それを公表したときには、住民からいろいろな意見が出てきます。住民説明会も行っていく場合がありますが、声なき声の把握ということでは住民アンケートなどが効果的と思っています。そのほか、パブ

※8 ペリー (クラレンス・A・ペリー)  
アメリカの社会・教育運動家で地域計画研究者。1924年に提唱された「近隣住区」は、幹線道路で区切られた小学校区を一つのコミュニティと捉え、商店やレクリエーション施設を計画的に配置するもの。

※9 PFI (Private Finance Initiative)  
公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法。

※10 PPP (Public-Private Partnership)  
民間事業者の資金やノウハウを活用して社会資本を整備し、公共サービスの充実を進めていく手法。公民連携、官民パートナーシップとも言われる。

※11 アセットマネジメント (Asset Management)  
資産を効率よく運用すること。資産運用。

リックコメントを行ったり、市の広報誌に計画を出して意見をもらうことなどが考えられます。

#### 単に「経費がかさむから削減」では物別れ

**西川** 複合施設や統合施設は便利のいい場所に持っていくのが、一般的な流れだと思います。ただ、今まで歩いていったのが今度はバスが必要になるということで、公共交通の話が出てきます。説明会で単に「維持経費がかかり過ぎてから三つを一つにする」というだけでは、理解は得られません。公共交通の補完的な部分や、魅力的な機能を盛り込むことを示していかなければ、最後まで物別れで進んでいくこととなります。例えば、子供のスクールバスやお年寄りの出迎えサービスの導入などをセットで考えることが必要な場合も出てくる。そこをどう丁寧に説明し、理解を得ていくかということだと思います。

#### 市民と行政が課題を共有し共に考える

**梅田** 昨年度のアンケートでは、施設総量を削減したり取捨選択していくことは8割の市民が、複合化も8割ぐらいが賛成です。こういう課題認識を市民と共有することが大事です。今年度、基本方針を作る中でもパブリックコメントや出前講座を実施し、地道に訴えていくしかないと思っています。各論に入って複合化のモデルプランを作るときには、施設の管理者、利用者、地域の人たちをメンバーとして、ワークショップをしてみようと考えています。どういう合意形成手法がいいのかも、やってみようと思います。

市民にも発想の転換をしてもらわなければいけません。今回の提言では、「行政と住民が地域に必要な施設を共に考え、創り出す」という視点が強く前面に出ています。これを本当にできるかがポイントです。

今までは特定の目的、特定の対象者別に施設整備をしてきましたが、超高齢社会の「歩いて暮らせるまちづくり」を考えたときには、専用の施設はできるだけ造らないで、住民が相互利用できる新しいタイプの複合化されたコミュニティ施設を創っていく。利用する側が受けたいサービスを提供される場をきちんとみんなで作っていくことがポイントです。丁寧に、きめ

細やかに住民と議論をしていくしかありません。

#### 率直な情報開示と丁寧な説明に尽きる

**遠藤** 住民合意を形成する鍵は「率直な情報開示」と「丁寧な説明」しかないと思います。三つ事例を申し上げます。まず岩手県の紫波町に「オガール紫波」というPPPプロジェクトがあります。そもそもPPPとは何かを町民の皆様にご理解いただくところから始まり、今では全国最先端のプロジェクトの一つにまでなっています。住民合意を形成する過程で80回以上もの公聴会を行ったと聞いています。これは丁寧な説明の事例です。

二つ目は、滝川市が平成26年2月に公表した「滝川市公共施設マネジメント計画」です。計画の策定過程で、12回もの市民会議を行っています。私もオブザーバー委員として参画しましたが、市民の皆様が実に根気強く、さまざまな議論を積み重ね、機能別と地域別の公共施設の方向性がつくられました。

三つ目は、平成22～25年度に行われた「さいたま市公共施設マネジメント会議」です。学識経験者3名、公募市民3名の計6名が委員でした。公募市民の方は当初こそ戸惑いもみられましたが、市が丁寧に各種データの情報開示を行っていく過程で、徐々に学校の活用が鍵だという議論になっていきました。その後、第3回委員会で「学校にコミュニティ機能を入れることは望ましいものの、校長先生の管理責任の範囲を限定しておかなければ大変では」「市長部局と教育委員会では指揮命令系統も異なるため、市長部局が空き教室を吸い上げてコミュニティ機能に活用することが本当に可能なのか、教育委員会を説得できるのか」といった極めて的を射た意見が市民委員から出てきたのです。市が持っている情報を率直かつ丁寧に開示することで、市民は的を射た解決策を出してくれるのだと確信した瞬間でした。

#### 住民の当事者意識を高めて合意形成へ

**小篠** すべての参加者の意思の共有化を図るのが合意形成の第一というのは、おっしゃるとおりです。実際に施設があるから施設の現状は分かるし、使い方は分かります。しかし、「使い方を変えます」「統廃合しま

す」「複合化します」といったときのイメージは分かりづらく、意識の共有化に至らない。それはどういうことなのかを示してあげなければいけないのです。

札幌市で複合化のモデルプランをどこか動きそうなところで実施するのはすごくいいことです。課題のイメージの共有には、実際にそこで行われることを誰かがつくって示してあげる、あるいはそこで行われる活動をつくっていくということが大事で、それは可能です。

また、合意形成の機会を多く作るという遠藤さんの話ですが、アメリカではそれが制度化されています。マスタープランの粗い原案を作った後に、日本の環境影響評価的なものにはかけなければいけません。マスタープランが評価されるポイントは、何回以上公聴会を行ったかということです。すごくアメリカ的で合理的です。ポートランドがLRT<sup>※12</sup>の延伸計画を作ったときの報告に、どれだけコーヒーミーティングを行ったか「100回以上行った」と書いてある。出前講座も同様で、そこまで丁寧に説明していけば、だんだん合意形成されてくるのはどこの社会でも一緒です。それをルールづける方法もあるということです。

**佐野** 確かに住民合意を形成することはすごく難しいものですが、まずは施設の利用状況はどうか、1人当たりのコストはどれくらいかなどを具体的に数字で示すことが必要になります。また、仮に施設がなくなってもサービスや機能は維持する、あるいは今まで以上にこういうサービスが提供できるようになるということも含めて丁寧に説明しながら、情報の共有を図っていくことが重要になってくるのだと思います。

また、稼働率の低い施設をそのまま更新しようとする、それを求めるお年寄りにとっては有り難い話でも、そのために子どもや孫が納税者として将来的に重い負担を負うことになるということも、数字を見せながら上手に説明していくことが必要だと思います。

## 近隣市町村等との連携

### 施設機能の分担、整備の重点化

**佐野** 公共施設の再編を図るに当たり、「近隣市町村等との連携」も重要な視点です。ただ、これはあまり

進んでいないように感じますが、いかがでしょうか。

**梅田** ごみの清掃工場などの受け入れの協議を、石狩総合振興局の自治体間で話している程度です。

**西川** 渡島・檜山管内18市町の「定住自立圏構想<sup>※13</sup>」では函館市が中心市になりました。今年度は「共生ビジョン」という実施計画を作るのですが、公共施設の視点というより、ドクターヘリ、広域救急医療体制の連携が主な視点です。また、新幹線が来ますので、広域観光という視点がメインになる予定と聞いています。渡島・檜山管内ではどこでも人口減少、少子高齢化が進んでいきますので、市町村連携を強化し、役割分担をすることが必要になってくると思っています。

**遠藤** 人口減少と自治体財政の悪化に悩んでいるものの、新たな発想の導入を拒まない北海道だからこそ、日本初の広域連携事例が出せるチャンスではないかと感じています。例えば、滝川市・深川市・砂川市・新十津川町での連携はできないでしょうか。あるいは、帯広市・芽室町・音更町・幕別町での連携もできそうな気がします。さらには室蘭市・伊達市・登別市といったエリアでも連携の可能性があるとあります。

一例ですが、各市町村では図書館が整備されており、予算も配賦されています。各自治体の図書予算の一定割合を広域連携に充て、例えば滝川市は幼児・青少年向けの図書、深川市は各種専門書、砂川市は食育関連の図書、新十津川町はスポーツ関連の図書に予算を重点配賦し、相互配本システムを整備するようなことができれば、地域全体の文化度が上がるように思います。スポーツ分野でも類似の取り組みが可能でしょう。ハード・ソフト両面の広域連携に取り組むメリットは極めて大きいと思います。

**小篠** 滝川市で広域消防事務組合の庁舎を建て替えるコンペがありました。私がアドバイザーとして、基本計画を作った地元の人たちの話を聞くと、新しい庁舎のあり方の中に市民とどうかかわるかが重要であるということがありました。市民の防災意識を高めるために、消防署は何ができるかということです。結局彼らがたどり着いたのは、単独の消防署ではできない広さ

※12 LRT (Light Rail Transit)

低床式車両(LRV)の活用や軌道・電停の改良による乗降の容易性、定時性、速達性、快適性などの面で優れた特徴を有する次世代の軌道系交通システム

※13 定住自立圏構想

人口5万人程度以上などの条件を満たす中心市と周辺市町村が、相互に役割分担し、連携・協力することにより、圏域全体で必要な生活機能を確保し、地方圏への人口定住を促進する自治体間連携の取り組み。平成20年に総務省が取りまとめた「定住自立圏構想推進要綱」により進められている。

を確保できるので、訓練も見せるということでした。訓練塔にロープを架け渡したレンジャーや放水訓練など、通常、施設の裏で行っているのを「全部前に持ってきて、全部見せよう」というのが、彼らのコンセプトになりました。

新しい広域連合を組むことで、地域の人たちがこれから何が必要なのかを考えるきっかけになり、新しい建築のあり方にもつながっていく、新しいチャンスがそこには生まれると思いました。

そのほか、函館市でいいのは、南茅部の国宝「中空土偶」が出て造られた「道の駅」と併設した縄文文化交流センターです。中空土偶がきっかけで、地域で個別に収蔵されていた文化財を全部集め、「道の駅」と合体させることで、面白いプログラムが組め、客が集まっています。

最後に図書館の話です。これからは図書館スペースがコミュニティにとって非常に大事な機能を担っていくと思います。2月にイタリアのボローニャ市に行ってきました。ボローニャ市の中心の広場に面してサラボルサ図書館があります。ローマ時代からある広場の横の、証券取引所だった建物を改修して図書館にしています。館長から「ここは“図書館”ではなく、“都市の広場”です」と言われました。つまり、図書館のように、地域の人が1日中いても怒られることなく、お金をかけずにサービスを受けられる施設は他にはない。広場と同じで、誰が来てもいい。ホームレスが新聞を読みながら寝ていたり、トイレで水を浴びたり、子育て中のお母さんも来るし、一般の人も、勉強している大学生もいる。その状態をキープしたいというのが、館長の思いです。ボローニャ市だけではなく、近隣市町村、困っている人たちも含めたコミュニティを形成する役割を図書館が担っている。日本でいう「図書館機能」を完全に逸脱して、福祉機能も含めた形で図書館が位置づけられています。「ぜひ、日本に帰って宣伝しろ」と言われました。

#### 広域連携のためのプラットフォームづくり

**佐野** 近隣市町村との連携は全国的にもまだほとんど

ありませんし、特に北海道は市町村の面積が大きくて、連携するのは難しいという面もあります。今のところ、公共施設マネジメントを進めているのは一部の市レベルにすぎませんが、これから全ての市町村で「公共施設等総合管理計画」が策定されることとなります。そうしますと、公共施設の再編の大変さが認識され、一自治体だけでは対応できず、近隣市町村との連携が必要だと自ずと気付くことになるのではないかと期待しています。その際、実態把握をそれぞれ市町村レベルで行った後、管内の市町村の情報をお互いに共有し対応を考えることができる場=プラットフォームがあれば、広域連携がより進むことになるかもしれません。

公共施設マネジメントは、まだ緒に就いたばかりであり、論点も多く、課題も山積ですが、これから取り組もうとする自治体の皆さん方には、先行事例を参考に、公共施設の機能をうまく維持・発展させる形でマネジメントを実現して欲しいと思います。

本日は、ありがとうございました。

(本座談会は、平成26年5月29日に札幌市で開催しました)

#### profile

##### 梅田 岳 (うめだ たく)

1966年帯広市生まれ。89年北海道大学法学部卒業。同年札幌市役所入庁、99年財政局予算担当係長、2009年市民まちづくり局地域振興部調整担当課長などを経て、12年から市長政策室政策企画部政策調整課長。

##### 遠藤 健 (えんどう たけし)

1973年小樽市生まれ。97年北海道大学法学部卒業。同年北海道東北開発公庫(現株)日本政策投資銀行)入庫、2005年地域企画部調査役、11年北海道支店業務第二課調査役、13年同企画部調査課長を経て、14年6月から地域企画部長(公共RM担当)。

##### 小篠 隆生 (おざさ たかお)

1958年東京都生まれ。83年北海道大学工学部卒業。93年北海道大学助手、北海道大学大学院工学研究科助手などを経て、2007年から工学研究院都市地域デザイン研究室准教授。専門は、都市計画、建築計画、環境政策。

##### 西川 康之 (にしかわ やすゆき)

1963年函館市生まれ。87年室蘭工業大学建築工学科卒業。同年函館市役所入庁、2002年福祉部福祉推進課主査、05年企画部計画調整課主査(総合計画策定担当)などを経て、12年から財務部管理課長。

##### 佐野 修久 (さの のぶひさ)

1962年旭川市生まれ。85年北海道大学法学部卒業。同年北海道東北開発公庫(現株)日本政策投資銀行)入庫、2009年香川大学大学院地域マネジメント研究科教授などを経て、12年釧路公立大学地域経済研究センター長・教授。専門は地域経営、公共経営。