

将来負担の軽減と持続可能な公共施設の運営

滝川市公共施設等総合管理計画

滝川市公共施設マネジメント課推進係長

高橋 伸明

5万人都市滝川

今日の報告の一つめは、滝川市の公共施設の現状についてで、公共施設管理計画策定の経緯、市政と将来負担の問題。二つめは、公共施設マネジメント施策。三つめは、公共施設等総合管理計画と将来のインフラ施設のあり方について。四つめは、まちづくりの基本目標で、総合計画と公共施設マネジメント計画の関係、公共サービスのあり方について。最後にこれまで二年間の取り組みについて触れます。

滝川市の人口は、二〇一四年五月末の住基台帳人口が約四万一千人で、二〇二五年には三万四千人、二〇三五年には二万七千人まで減少すると推計されています。人口減により、市税収入は二〇一二年度の四二億円から、一〇年後の二〇二二年には三三億円まで減少する見込みです。

二〇一二年度の投資的経費は一六億九千万円で、この間投資事業は抑制傾向にあります。歳出に占める割合は一割を下回って推移してきましたが、緊急経済対策や小中学校の耐震化などにより、二〇一三年度は一割を超えました。

第三セクター等改革推進債(三セク債)を活用して土地開発公社を二〇一三年六月に解散しました。三セク債を約九億円発行し、毎年度一億円程度ずつ返済していきます。ここ数年の市財政は厳しい状況で、二〇一二年度に一八億円あった積立金も、減少していくことが危惧されています。

公共施設の充実したまち

滝川市の公共施設の現状については、一九七八(昭和五三)年度に策定した長期開発基本計画で滝川市の都市イメージを、札幌・旭川の二大経済圏の中間におかれた独自の経済圏の中核都市とし

ての位置づけによって発展し、行政・経済・教育・文化に重要な役割をもっている「総合都市的性格」という将来像を描いています。

また、生活関連施設や業務地区がコミュニティを考慮して適切に配置されている、利便性の高いまちを目指していました。

長期計画では市の目標人口を一〇万人に設定し、積極的な政策付与によって一〇万人にする。これは、①生活利便を高める施設と都市機能の集積に必要な人口規模、②文教機能の充実、就業機会の確保、都市的魅力の形成により若い人たちの定着しうる人口規模、③経済の隆盛化をはかり独自の社会経済圏の中心都市として自立発展の可能な人口規模、④中空知圏全体の振興発展のため、中枢的機能を集積し、中心都市としての役割を果たし得る人口規模で、達成可能な努力目標としていました。

主要なものだけでも多くの施設を有しています。

のちほど説明する公共施設白書では、学校と公営住宅を除いた一四二施設が対象となっています。

このようなことから、これまでの公共施設に関する取り組みとして、様々な対応がとられました。一九九八年からの第一次、二次行政改革（九八年～二〇〇四年）では、児童館・児童センターの統合、百年記念塔の用途廃止、保育所の統廃合と分園化、江部乙診療所の廃止、学校プールの配置見直しによる一部廃止。また各施設の管理運営をスポーツ団体、社会福祉事業団、町内会などへの委託、指定管理者制度の導入もすすめてきました。同時期に、中空知地域の合併議論がすすみ、合併法定協議会を設けましたが、合併にはいならず、単独で自立するため、二〇〇五年から期間五カ年の滝川市活力再生プランを策定し、このなかで、新規建設の抑制をはじめ、市立幼稚園の一園廃止、スキー場の運営を終了させるなどの取り組みが行われました。

その後、二〇〇九年からの新滝川市活力再生プランでは、市長公宅の売却、温水プールの民間譲渡、児童館の機能集約と子ども居場所づくりに取り組みました。かつて児童厚生施設の運営費は国庫補助がありました。それが一般財源化されたことにより運営費の負担が重くなってきたことから、児童福祉法上の児童館は小学校区に一つの計七児童館とし、残りの児童館は文科省所管の放課後子ども教室へと転換しました。このほかミニ動物園の廃止や公立幼稚園の全廃なども行ってい

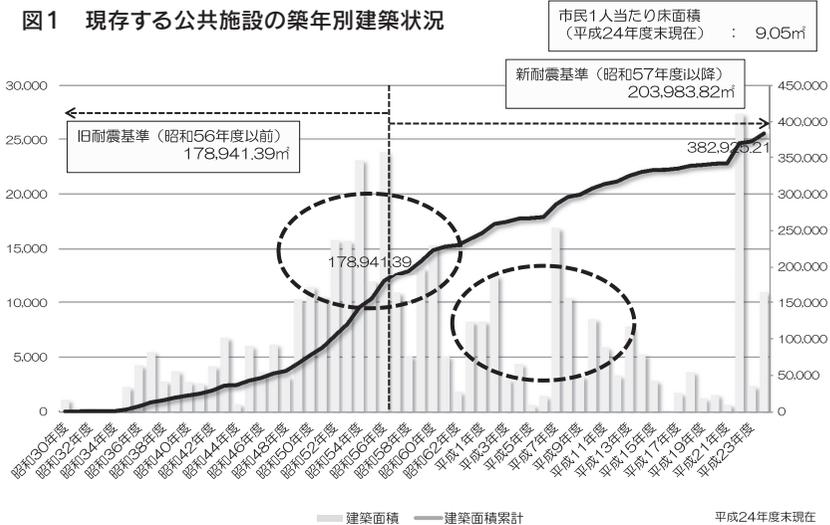
ます。また、ユニークな取り組みとして老朽化した図書館の市役所庁舎二階への移転が行われました。建物の構造上の課題を克服し、移転された図書館は、まちの中心街に位置したことに加え、新たな地域連携の取り組みもあり、利用者が大きく伸びた全国的にも注目される図書館となりました。

公共施設の現状と課題

現存する公共施設の築年別建築状況（図1）では、長期計画をつくった昭和五三年前後の施設が多いのがわかります。平成になってからも施設整備の山があります。公共施設の延べ床面積を表した折れ線グラフは一貫して上昇し、二〇一二年度末現在で三八万二九二五平方メートル、市民一人あたり床面積は九・〇五平方メートルとなっています。

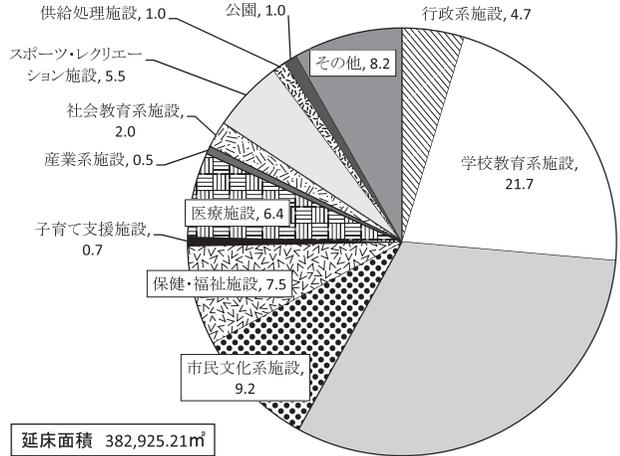
公共施設の建物面積の内訳は（図2）、学校教育施設と公営住宅で全体の五割を超えています。施設の老朽度では、二〇一二年度末現在、築三〇年を超えている施設が六割近くあります。施設のメンテナンスが行き届いていないことに加え、積雪寒冷地の影響もあると思いますが、築年数以上に建物の劣化がすすんでいて、近年は多くの施設の修繕に追われている状況にあります。

公有財産の延床面積の推移をみると、一九七三（昭和四八）年、人口約五万人のとき一七万平方メートルで、市民一人あたり三・二九平方メートル



で低下したのに対し、延床面積は三八万一九二五平方メートルに増加した結果、一人あたり面積も九・〇五平方メートルに増えています。二〇一四年から四〇年間の施設の更新費用を推計すると総額一二二九億円になります。一年あた

図2 滝川市公共施設の建物施設の内訳(%)



りの更新費用が三〇・七億円で、直近一〇年間の投資的経費の年平均が八・八億円なので、この先、全ての施設の更新には現在の三・五倍の費用が必要になる試算です。

施設の利用状況として、貸館を行っている施設をみると、滝川市にはコミュニティセンターが多く設置されています。かつて公民館として整備された五〇〇〇平方メートルの施設で、体育室や研修室、調理室などを備えています。これらの施設の開館時間を分母とし、貸館の利用時間を分子においた貸館利用(稼働)率は、ほとんどが

二割に達していません。一般的に体育室は高い稼働率となりますが、それ以外の調理室や研修室等の会議室は稼働率が低いため、施設全体の利用率は低くなります。また体育館は夜も利用されますが、文化系サークルの利用は午前が多いなど、使われない時間帯の差も出ています。

貸館施設の利用者の負担割合では、分母に建物の資本費として一平方メートル二四〇〇円を計算して計算すると負担割合三〇%を超えているのはわずかです。かつての市の行革では受益者負担割合は五〇%を目標にして、使用料手数料などの見直しを図りましたが、五割に達する施設はありません。

公共施設マネジメント方針 マネジメント計画策定を市民会議で議論

これまでの行革を行ってもなお、公共施設の老朽化対策が急務となる状況から、二〇二二年四月、財政課にストックマネジメント推進室が設置され、公共施設マネジメントの取組みがスタートしました。一般的なステップとしては施設白書の作成が必要となりますが、滝川市では建設サイドで建物の長寿命化や修繕情報、老朽度、耐震化の情報カルテを集めていたので、私たちはコスト情報、利用状況の情報を集め、いわゆる公共施設白書を三カ月でまとめました。ただ、滝川市では施設白書を冊子として作成して市民に配布公表する手続き

をとっていません。私たちの内部データとして集めることとし、スピードと行動を重視した取組みをすすめています。

同年一月に滝川市公共施設マネジメント方針を決定しました。方針は六つあり、一つは、必要な機能は維持しつつ公共施設を可能なかぎり削減するというもの。

二つめは、新たに公共施設を取得する場合は、それを超える床面積を削減し、複合化・集約化の施設にする。

三つめは、省エネを含む、計画的修繕・予防保全により施設の長寿命化をすすめるとともに、施設のライフサイクルコストを念頭において、歳入確保策に努める。

四つめは、PPP(官民連携)を基本に、効率で経済的な施設運営を行う。

五つめは、削減対象の施設は、売却・賃貸・譲渡をすすめて、残存する施設の維持管理費に充てる。

六つめは、施設の広域的利用、運営を検討する。この部分では、施設の広域的利用はよくありますが、運営を共同で行うことがなく課題になっています。一部事務組合運営の火葬場、水道などは広域化をすすめています。身近な体育施設などを広域で運営するというのはなかなか難しいと考えられています。

二〇一三年から公共施設マネジメント計画の策定に取りかかりました。北海道大学公共政策大

院の石井教授や日本政策投資銀行の方々をアドバイザーに、有識者会議ではなく、市民会議でマネジメント計画の策定に向けた議論を開始しました。

この計画の策定にあたり、会議に参加する市民が、自ら廃止する施設を決めるのではなく、施設の機能、サービスを維持するためにできることをグループワークで話し合い、分野別方針、地区別方針を議論のなかから導き出していきました。

分野別方針では、滝川市にしかない市民の誇りとなるものと、市民の活動が大事であり、施設より機能が重要である。地区別方針では小学校を学びとコミュニティの拠点にいくことなどが出されました。

公共施設マネジメント計画

市民会議を経て二〇一四年二月に策定した公共施設マネジメント計画は大きく六つの方針があります。方針一は、先ほど説明した公共施設マネジメント方針を踏まえた計画にする。方針二は、施設ではなく必要な機能を維持する。方針三は、施設の受益者の層ごとに対応する「三階層マネジメント法」という視点の導入。方針四は、公共施設の運営は官民連携で行う。方針五は、地域コミュニティ形成方針で、小学校区を基準にコミュニティ街区の形成をすすめる。方針六は、遊休施設の取り扱いです。遊休施設を売却しなくても売れないことも多いため、地域の公益的活動に対して

は施設の無償貸与、無償譲渡などの有効活用を検討する。

分野別計画の概要は、コミュニティ関連施設については、小学校へのコミュニティ関連施設の移転・集約をすすめる。

福祉関連施設については、民間の運営が可能なものは、事業移譲・施設譲渡をすすめる。また、老朽化がすすんでいる中央老人福祉センター、身体障害者福祉センター、三世交流センターの三施設は、利用者の属性が異なるものの、同種の機能を有していることから、後に説明しますが、複合化、集約化などのあり方を検討することになります。

文化・スポーツ関連施設は、大規模文化施設への文化施設の機能の移転、施設の集約化をすすめます。コミュニティ施設の集約化に併せて、中規模体育施設は学校体育館への機能移転を図ることとしていますが、大きな課題となっているのは、青年体育センター、文化センター、スポーツセンターの大規模施設です。青年体育センターとスポーツセンターは一九七一年と七六年に二館併設してつくられています。現在の一般的な総合体育館は、メインアリーナとサブアリーナの二つがありますが、滝川市の場合、スポーツセンターがメインアリーナ、青年体育センターがサブアリーナ機能を担っています。ともに老朽化しているので大規模改修が必要になってきています。文化センターは七三年建設の一〇〇席の大ホールを有す

る施設で、老朽化対策や耐震化を含む大規模改修が必要になっていきます。

このため、計画期間一〇年間を集中取り組み期間として、コミュニティ機能の学校移転。スポーツセンター・青年体育センター・文化センターの官民連携の手法を取り入れた大規模改修。先ほど触れた中央老人福祉センターなど福祉三施設や美術自然史館・こども科学館・郷土館の集約化を含めたあり方の検討。建物の長寿命化についての検討。さらに施設の包括管理体制の構築や施設に対する民間提案制度などのファシリテイマネジメント施策の導入。そして積極的な財産処分。大きくこの六点を重点的に取り組んでいくこととなります。

将来のインフラ施設のあり方

総務省の要請に基づき、公共施設等総合管理計画を二〇一五年二月に策定しました。この計画は、インフラ施設も含めた総合的な管理計画となることから、滝川市では、公共施設マネジメント計画に加え、各種計画を束ねたアンブレラ計画になっています。

当計画は、総合計画、都市計画マスタープランの下位計画として位置づけ、計画期間は二〇一四年度から二〇二三年度までの一〇年で、公共建築物とインフラの全ての公共施設を対象にしています。滝川市では、インフラ資産は二〇二〇年頃か

ら耐用年数を超えるものが始め、老朽化対策が本格化していくこととなる見込みです。

当計画におけるアセットマネジメント（公共施設の管理、維持・更新）の基本的考え方は、公共施設の選択と集中、公共施設の長寿命化、官民連携の推進の三つで、それぞれ個別計画に沿って推進していきます。実行体制は、公共建築物については事業部長からなるストックマネジメント推進検討職員会議のなかで検討し、インフラ資産については、専門的技術とノウハウのある所管課が取り組んでいくこととしています。情報の一元管理体制は、今後の新しい公会計の導入時に固定資産台帳の整備から取り組んでいきたいと考えています。個別施策のあり方を検討するときは、市民参加の手続きを経ていくこととしています。

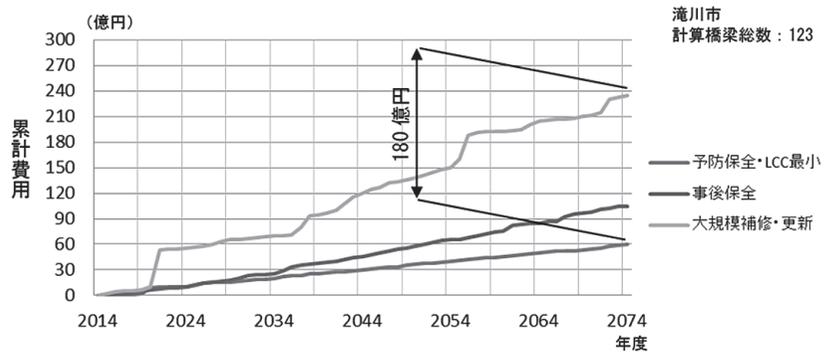
インフラ施設の道路、橋りょう、上下水道は基本的にメンテナンス重視の対応を行っていきま

す。

例えば、橋りょう長寿命化修繕計画では、今後六〇年の修繕・架け替えを試算すると、従来型の事後の大規模修繕・更新の場合は事業費が約二四〇億円となりますが、計画的な予防保全型修繕を行うと事業費は約六〇億円程度になり、約一八〇億円のコスト削減になるとされています（図3）。

下水道施設は、合流管渠から分流污水管渠への切り替えを段階的にすすめており、近年は年間一億円程度の事業費で推移しています。今後は老朽改修が本格化してきますが、管渠は定期的な調

図3 保全・更新費用の推移



査、点検と延命化を含めた維持補修と改築を行い、維持管理コストの低減を図ります。

公共施設とインフラ資産の四〇年間の整備額の合計は二六九・三億円と推計されています。一年当たり整備額は六七・三億円となりますので、公共施設投資的経費の既存更新分と新規整備分の

直近五年平均である年一六億円の約四・二倍の額になります。

必要な公共サービスのあり方 小学校とコミュニティセンターの複合化

次に、総合計画（二〇一二年策定）と公共施設マネジメントとの関係です。総合計画の「基本目標3 機能的な生活基盤の充実したまちづくり」のなかで、公共施設維持管理計画を策定し、ハード面でのコンパクトで機能的なまちをつくると定めています。

そして「基本目標6 市民が活躍するまちづくり」では、ソフト面からコミュニティを維持するための担い手の育成、市民が生きがいを持って活躍する地域づくり、市民活動推進、町内会活動の活性化、新しい公共の担い手と協働の推進などが定められていますので、ソフトとハード両面のバランスをとりながらすすめていかなければならないと考えています。

計画に基づく一つの事業として、滝川市立西小学校をモデル地区とした「小学校とコミュニティセンターの複合化」について、「庁舎内プロジェクトチーム」と「市民会議」で検討をすすめてきました。

この取組みでは、コミュニティセンター機能の町内会活動・地域活動、公民館機能の各種サークル等生涯学習活動、高齢者福祉機能の老人クラブ

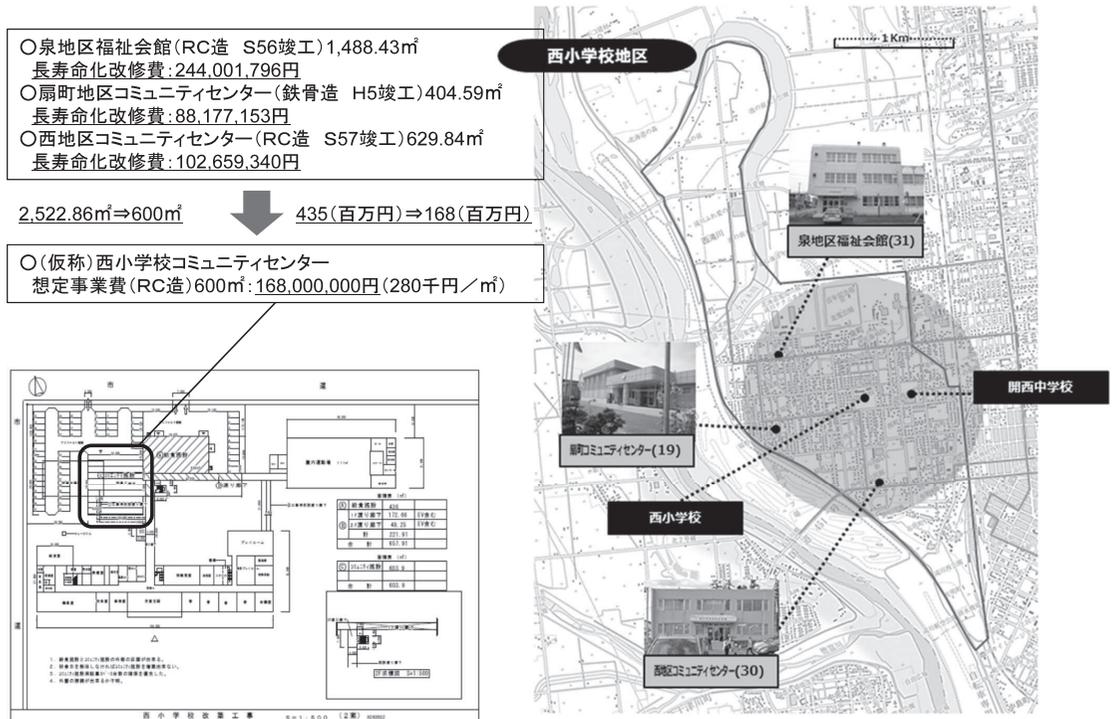
活動・介護予防事業、児童館機能の児童館活動・放課後子ども教室事業、そして放課後児童クラブ機能。これらの機能の小学校への集約を考えています。

西小学校は耐震改修の中で、C B造の二線校舎については、児童数も減少していることから、解体することを決めており、転用可能な余裕教室がなくなるので、解体後の敷地に一定規模の施設整備を行うことを想定しています。

この地区は小学校を中心に半径一キロの範囲内に、コミュニティ施設が三つあります（図4）。泉町福祉会館は今年で築三十五年、扇町地区センターは同二二年、西地区センターは同三三年を迎え、築三〇年を超えた二施設の長寿命化改修を行うと泉町は二億四千万円、西地区は一億円程度の改修費になると見込まれます。これに対し、学校の空き敷地に六〇〇平方メートルのコミュニティ施設をつくると、約一億六八〇〇万円の事業費になります。

このような前提条件の下、小学校とコミュニティセンターの複合化を考える市民会議を立ち上げ、検討することにしました。委員構成は、町内会・自治会関係者六人、老人クラブ二人、児童館母親クラブ二人、放課後児童（学童）クラブの保護者二人、青少年健全育成会四人、西小学校PTA役員二人、施設を利用して生涯学習活動している団体から三人、前年度の計画策定市民会議の委員が二人、オブザーバーとして西小学校の教頭先生が

図4 滝川市立西小学校と地域コミュニティセンターの複合化について



加わった計二四人。アドバイザーに北海道大学公共政策大学院の石井教授と北海道大学院工学研究院の小篠准教授のお二人に参加していただきました。

市民会議での複合化の議論

会議では、前半は施設までの距離や小学校という施設利用上の制約など、集約化による課題の議論がしばらくつづきました。

しかし、グループワークを重ねるにつれて、コミュニティ活動は停滞傾向にあることや、老人クラブは新規加入がなく会員は減少する一方であること、母親は子育ての面でいろいろ悩みを抱えているなど、それぞれの団体の活動はこのままではないのかと考えていくようになりまし。そして旭川のNPO法人グラウンドワーク西神楽の活動や、学

同様の議論を庁内プロジェクトチームでも並行して議論しており、例えば、施設複合化後の放課後子ども教室では、地域のたくさんの方々が生徒となり、子どもたちは地域の産業と職業を学ぶことができたり、さらには大人も一緒に学ぶことも可能とするなど、各部署がアイデアを出しあつて議論しているところです。

福祉3施設の複合化、集約化

先ほど説明した中央老人福祉センターは築三四年、三世代交流センターは築三一年、身体障害者福祉センターは築二七年と老朽化が進行しています。これらの施設は高齢者、障がい者といった、いわゆる社会的弱者が活動する施設なので、移設、集約化は利用者の声が反映されなければなりません。一方、これら三施設の改修費は、それぞれ二億一千万円、二億三千万円、三億四千万円が見込まれており、直ちにこれら費用を確保することも困難であることから、慎重に施設のあり方を検討していかなければなりません。

老人福祉センターは余暇娯楽などの活動と健康回復機能を有する施設です。高齢者が生き生きと暮らすためこうした機能は必要ですが、最近の高齢者を対象に行ったニーズ調査では、娯楽活動に関するニーズは減少し、健康増進に加え、生涯学習や社会貢献といったニーズが高まっています。このようなことから、今後の施設のあり方を検討

する場合は、「センター」と地域、現場と結びついた「サテライト」としての機能分担が大切だと思います。

また、障がい者の生活と社会参加の面で、当然権利を損なつてはいけません。障がい者のQOL（生活の質）の向上という観点から、ユニバーサルデザイン化された、健常者と一緒に活動できる施設が必要だと考えています。社会参加がしやすいように現場との接点を多くつくることも重要と考えています。

これら三施設については、まだ庁内議論の段階で、具体的な市民との議論はスタートしておりませんが、このような考え方を基本とした検討が必要だと考えています。

施設マネジメントによる床面積削減

こうした一方で、スピード感を持った取り組みも必要です。年間延べ八万人以上が利用していた滝川市総合福祉センターは、一、二階は一九七六年に建設し、三、五階を八三年に増築した福祉と中央公民館の機能をもった施設でした。

ボイラーの老朽化により、更新が近々に必要となりました。この工事費は概算で八九〇〇万円でしたが、この投資を行うということは、この施設を維持することを意味しており、併せて耐震化工事（概算で二億五千万円）、さらに屋上防水工事、受電設備改修、外壁改修工事（概算で約八億円）

が必要となります。施設の大規模改修の需要が数多く出てきている中、これらの費用を捻出するのは困難であることから、様々な調査を行い、その結果、他の施設でも代替機能を果たせると判断できたので、総合福祉センターの廃止、解体を決定しました。また、課題となっていた社会福祉施設群の民間譲渡は、滝川市社会福祉事業団への譲渡が実現されました。

このように公共施設の延床面積は二〇一二年度三八万二九二五平方メートルだったが、二〇一四年度には三六万五三三平方メートルになり、二年度で総床面積の約六パーセントにあたる二万二八七一平方メートル削減される見込みです。市民一人当たりでは、九・〇五から八・六六平方メートルになります。削減面積はまだわずかですが、今後も着実にすすめていく考えです。

△たかはし のぶあき▽

本稿は、二〇一五年六月三日に行ったインフラ老朽化問題研究会での報告をまとめたものです。
文責・編集部