

小清水町まちづくり基本構想 小清水町公共施設等総合管理計画

小清水町企画財政課企画財政係長

石丸 寛之

1 公共施設等総合管理計画策定の経緯

役場では企画と財政の二つの分野の仕事を担当しており、管内で小清水町のように一つの係で企画と財政の仕事をしているまちはありません。一月は来年度予算編成と計画の両方の仕事をしています。

小清水町は網走市と斜里町に位置し、海岸線が一〇キロ以上ありますが、かつて漁業権を譲渡したため、漁業者は数名しかおりません。町の基幹産業は農業で、産業別就業者では四一・八％が農業を行っています。このほかに農協、農機具会社などがあり、就業者の約七割が農業に関する仕事に携わっていると思います。

(1) 町長公約まちづくり基本構想をきっかけに

現在三期目の林直樹小清水町長は、二〇一三年八月、三期目の立候補に向けて「まちづくり基本

構想を作成し、計画的な公共施設の整備を推進します」と公約しました。町長は、①老朽化した公営住宅の建て替え、②耐震不足の公民館と役場庁舎の更新、③指定管理している温泉宿泊施設の増床、という町長の考えがありました。

町長の公約を実現するための二〇一四年度予算編成の最中に、総務省の「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針(案)の概要」(二〇一四年一月)で、二〇一六年度中までに計画を策定することが示されました。このため、町長の公約を盛り込んだ町の公共施設管理計画をつくることになり、石狩市、滝川市に次いで早期に計画をつくりました。

町長の公約だけであれば建物の配置計画でしたが、「公共施設等」なので道路、橋梁、水道、下水道のインフラ施設が含まれ、どうつくればいいのか当初悩みました。過去に北大公共政策大学院に通っていたので、そのとき講義を受けていた石井吉春先生に、公共政策マネジメントについての

アドバイスをお願いすると、一つは、町職員が勉強をすること。二つめは、計画の検討委員は次代を担う若い職員を必ず入れる。三つめは、計画をつくるからには絵に描いた餅にならないように、と助言をいただきました。

インフラ老朽化問題研究会の報告にあたって

高度成長期以降、急速に整備された自治体の公共施設とインフラ施設は、数十年を経て老朽化し、施設の維持・修繕・更新には多額の費用を要するため、財政難と人口減少のなか計画的な対策が課題になっています。こうした状況から国は指針を示し、二〇一六年度中までに全自治体での「公共施設等総合管理計画」の策定を求めています。一方、自治体政策の基本となる総合計画において、施設の老朽化対策はどう位置づけられているのか。こうした問題意識から、当研究所に「インフラ老朽化問題研究会」を設け、先行的に取り組んでいる自治体の現状を報告いただき、今後の政策展開のあり方を考えていきます。本誌二〇一五年八月(No.五五九)に第一回研究会、本号では第二回研究会の内容を報告します。

△編集部▽

(2) 各課所管の建物全てを調査

二〇一四年七月から九月まで、役場各課において所管する建物を全て調査しました。九月二日には、町長、副町長、職員のおよそ三分の一が参加して、北大の石井先生を講師に招き公共施設マネジメントの研修会を行いました。さらに、上水道について石符市の清野課長から話を聞きました。その後、九月一六日に策定委員会を組織し、翌二〇一五年三月に町長へ答申しました。

所管課が行った建物調査は、修繕履歴、利用状況、年間経費、所在地の緯度と経度まで調べました。町内にある全ての町有建物が対象で、最小は一一平米の公園の管理人施設から最大は六五五四平米の大規模施設までの一〇〇施設、二七三棟、総床面積八万四九八平米になりました(図1)。

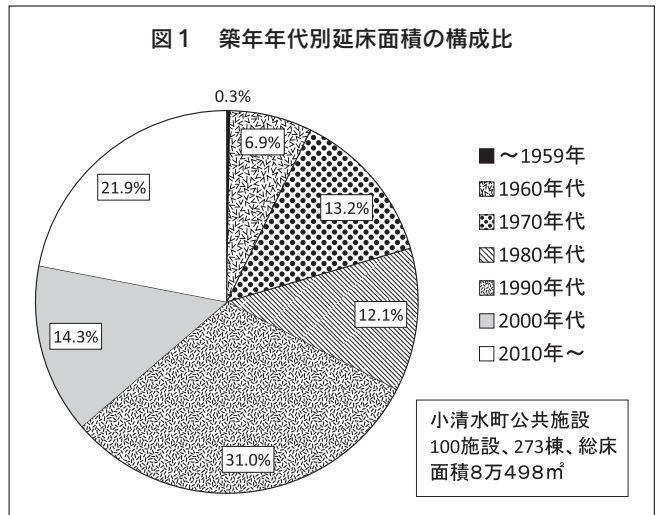
建築年代別では一九七〇年代に、公営住宅と職員住宅が多く、その後、九〇年代には公営住宅と小中学校教員住宅の建築が多かったことが確認できました。

2 改修、建て替えのコスト試算

(1) 建物のコスト試算

改修、建て替えのコスト試算を行っています。シナリオ1は建て替え周期六〇年で、中間の三〇年で大規模改修をした場合、二〇一五年から四〇年間の合計費用は約二五三億円、年平均約六億三千万円です。

図1 築年年代別延床面積の構成比



シナリオ2は、建て替え周期五〇年で大規模改修をしない場合、同四〇年の合計費用は約一九三億円、年平均は約四億八千万円です。

町の施設は、木造であれば四〇年、非木造だと五〇年、大規模改修を実施していない施設がほとんどなので、シナリオ2でコストを積み上げることになりました。

(2) 道路のコスト試算

道路のコスト試算も同様にシナリオ1と2の二つがあります。1は総務省の推計ソフトを使い、

耐用年数一五年で、同様に四〇年の合計費用は約二〇三億円。年平均約五億九〇〇万円の試算ですが、全ての道路を対象にしたものではありません。町道は延長五〇・二八二五キロ、道路部面積二五一万平米ありますが、そのうち冬期間除雪しているのは六四%なので、六四%を乗じて将来維持すべき路線として試算しました。

シナリオ2は、過去の費用実績値と除雪率に基づいて試算すると四〇年の合計費用は約一六億円、年平均約四千万円となり、シナリオ1と一〇倍以上の差ができました。

総務省の推計ソフトは完璧な修復を前提にしており、簡易な修繕をしていく考えでシナリオ2の試算を採用することになりました。

(3) 橋梁のコスト試算

橋梁は二〇一二年に所管課で「橋梁長寿命化計画」を策定していました。この計画に基づく四〇年の修繕費用合計は約一八億五千万円、年平均四六〇〇万円のコスト試算をそのまま採用しました。現在六六橋あり、建設から五〇年経過したものはありませんが、二〇二二年には六%、二〇三三年には四二%が五〇年を超えることになります。数年後に補修費用の山がきて、その後二〇二八年に約一億六千万の補修費用を見込んでおり、計画的な補修が必要です。

(4) 水道と下水道のコスト試算

小清水町は簡易水道の施設で、導水管と送水管

を合わせた延長は一万九五六メートル（配水管一九万一四一メートル、延長計は二〇万九七〇メートル）、水道普及率は約九〇％と高い。農業が基幹産業のまちなので道営の営農飲用雑用水事業として整備しており、町の負担は事業費の二〇％くらいと少ないため、積極的に整備してきた面があります。水道もシナリオ1と2で推計し、総務省推計ソフトを用いたシナリオ1では、四〇年の合計費用は約二〇四億円、年平均五億一千万円かかります。

シナリオ2は過去の工事実績値で試算すると、四〇年の合計費用は約二五億円で、年平均約八二〇〇万円となり、この推計を採用しました。総務省推計ソフトの試算を採用しなかったのは、都市部の積算を想定していると思われるからで、舗装のなかにガス管と水道が敷設してあるのは小清水町では皆無です。そのため過去の工事実績の値を元にして単価を乗じて試算しています。この工事実績単価に基づいても、二〇三九年には約一〇億円の更新改修費用が見込まれます。

下水道は主に農業集落排水事業で整備しており、普及率は六〇・二％、合併処理浄化槽を含めると八三・二％になります。小清水町は市街地の小清水地区と、浜小清水地区、止別地区の三つの集落があります。試算は総務省ソフトを使い、四〇年の更新改修費用の合計は約二五億円、年平均六三〇〇万円です。

表1 将来のコスト試算

	40年間の累積 2015～2054年	年平均	備考
公共施設(建物)	19,343	484	総務省方式
道路	1,616	40	過去10年間実績
橋梁	1,854	46	長寿命化計画
上水道	3,292	82	工事単価実績
下水道	2,535	63	総務省方式
合計	28,640	716	

施により平準化が必要なことが表1と図2からも分かります。

(5) 全体のコスト試算
公共施設(建物)、道路、橋梁、上下水道のそれぞれ採用したシナリオ1もしくは2のコスト試算の積み上げをしています。二〇一五年から二〇五四年までの四〇年間で、更新改修費は総額二八六億四千万円、年平均七億一千万円が必要になります。更新改修が集中する年次があり、段階的な更新実施により平準化が必要なことが表1と図2からも分かります。

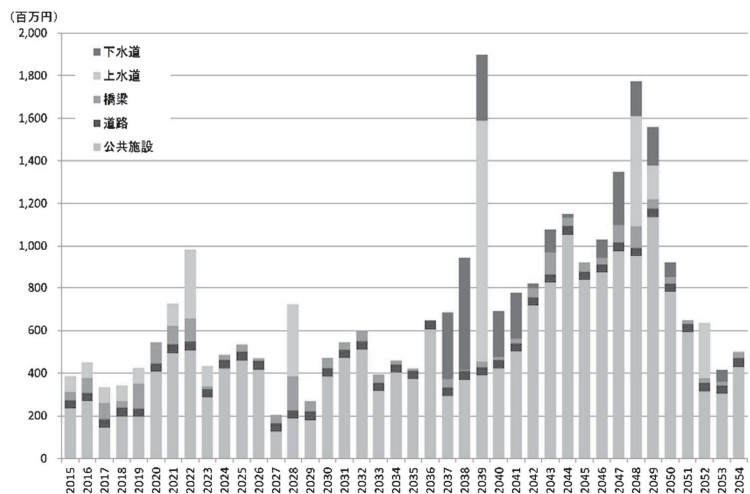
3 策定委員会による計画の検討

(1) 策定目標年次の決定

庁内に公共施設管理計画の策定委員会を組織し、検討をしてきました。総務省指針は計画期間一〇年以上となっています。国立社会保障・人口問題研究所(社人研)が二〇四〇年までの小清水町の人口を推計していたので、計画目標年次を二〇四〇年に設定しました。

社人研による二〇四〇年の小清水町の人口推計は三三三五人で、二〇一〇年国調の五三三八人から三七・七％減。そして日本創成会議は同年の人

図2 年次別の公共施設とインフラ施設の更新・改修見通し



口を二九九三人と推計していますが、町が少子化対策を行うことを前提に社人研の人口三三三五人でコスト試算しました。したがって、計画の目標年次二〇四〇年、人口推計は社人研の推計値を用いています。

建物、インフラ施設のそれぞれについて削減目標を設定しなければなりません。インフラ施設の取捨選択はとも困難なので、実現可能性の

高い建物のみを対象とすることを、策定委員会で決定しました。

(2) 公共施設削減目標の設定

建物の総量削減目標の設定は四つの観点から考えました。一つは財政制約で、将来の町財政がどうなっているか。二つめは、町民一人あたりの施設のスストック量で、人口減少に比例した公共施設量。三つめは、全国平均からみた施設のスストック量（全国平均の施設量×将来人口）。四つめは、学校統廃合によって実現した削減割合を適用する。二〇一二年に六校あった小学校を一校に統合しており、学校統合による削減率から考えてみる。以上、四点から検討しました。

(3) 財政制約と人口減少に比例した公共施設設置

社人研が推計した二〇四〇年の小清水町の人口三三三五人を前提に、交付税と町財政がどうなるか推計してみました。その結果、現在の投資的経費の支出可能額一五・五億円から、二〇四〇年には七・九億円までに減るとみえています。

投資的経費の内訳は、農林水産業費二・一億円で、畑の暗渠排水の改修や心土破碎といった土壌改良などが必要です。公共施設等に振り分けられる投資的経費は五・八億円になると推計しました（表2）。

全ての公共施設を使用用途に分類し、施設の延床面積を小学生が使う施設や高齢者向けの施設と

表2 投資的経費への支出可能額

	合計	農林水産業費 (農道整備・畑地等整備費など)	公共施設等 (建築物・道路・橋梁など)	投資余力 (歳入歳出の差分)
現状	15.5 億円	4.4 億円	9.4 億円	1.7 億円
2020年	11.4 億円	3.8 億円	7.7 億円	
2030年	9.5 億円	3.1 億円	6.4 億円	
2040年 (対現状比)	7.9 億円 (51%)	2.1 億円 (47%)	5.8 億円 (62%)	(0%)

いったように、利用者層の年齢人口の変化率に比例させて計算すると、二〇四〇年の公共施設の床面積は、現状の六三%まで削減する結果になりました。

全国平均と町の施設スストック量を比較すると、公営住宅に大きな差がありました。いままでも公営住宅の試算をしたことがなかったのですが、町の公営住宅の延べ床面積は二万五二八平米ありました。町民一人あたり床面積は三・八九八平米で、道の一・八倍、国の五・二三倍の面積なの分かりました。全ての公共施設の床面積を合計すると、二〇四〇年までに現在比二四%まで削減、つまり約八割を削減しなければならぬ結果になり、将来人口を考慮すると一六%まで削減しなければならぬ試算になりました。

(4) 学校統廃合の削減割合を基準に

先ほど触れたように、二〇一二年に町内の小学

校六校を一校に再編統合しました。残った五校の活用を町で検討していましたが、最も新しい校舎が現在、地元のじやがいもデンプンを使ったお菓子工場になっています。

これまで町は企業立地にあまり取り組んでこなかったのですが、福岡県から工場が進出してきて、町内でおおよそ四〇人の雇用が生まれました。会社には二つの校舎を購入してもらい、一校が工場として稼働しています。思いがけず、廃校になった学校二校を民間企業に売却でき、しかも雇用が生まれました。

残りの三校のうち一校は校舎を解体して体育館を除雪車の車庫に使っています。もう一校は郷土資料館として活用しています。あと一校は、資源物リサイクルセンターに転用する予定です。町は資源リサイクルを民間事業者に委託していますが、

毎年場所が変わる弊害があったので、校舎を解体して体育館をリサイクルセンターとして再利用することとしています。これで全ての廃校舎を活用することができそうです。

統合前六校の小学校の延べ床面積一万五一九六平米は、一校に統合後は同七一〇六平米になり、面積は四六・八%まで低

表3 公共施設（建物）総量削減目標の設定

考え方	2020年	2030年	2040年
①財政制約	82%	68%	62%
②一人あたり施設スストック量	88%	74%	63%
③全国平均並みのスストック量	22%	19%	16%
④学校統廃合によって実現した割合	47%		

下しました。

二〇四〇年までの公共施設総量削減の目標設定は、財政制約では六二%まで、町民一人あたり施設ストックは六三%までを用いて、四〇%削減する目標を設定しました(表3)。

4 総量削減の考え方

(1) 施設の維持・廃止・譲渡・複合化

どの自治体でも共通していると思いますが、第一は、私たちの世代がいまの便利さや豊かさを求めて結論を送りしない。第二に、地方自治の本旨である「住民の命・財産を守る」責務を果たすことが大きな目標になっています。

総量削減の方法は次の四つです。

建て替えを含む「維持」で、既存の建物より減築もしくは複合化することを原則にしています。

「廃止」耐用年数前であつても利用者が少ないという状況があれば廃止する。

「譲渡」する先として指定管理者があります、これは農協を想定しています。農協に町営牧場の指定管理をお願いしていて、牛舎や飼料倉庫といった大型施設があり、将来的には譲渡したい考えです。また自治会によって管理運営されている地域の集会施設として住民センターがあり、これも譲渡したい。

最後に施設の「複合化」です。「維持」とも関連しますが、更新の必要性があつた場合は複合化

を図っていきます。以上、四つの考え方で整理していくことになりました。

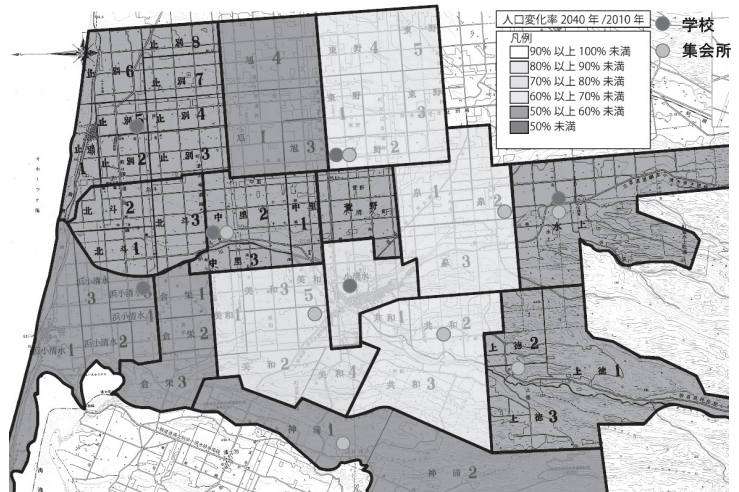
さらに、地域ごとの将来人口推計と将来の年齢構成データによる施設利用を推計する。二〇二二年の小学校統合にならない「聖域」を設けないことにし、これは自治会が管理運営している住民センターを想定しました。小学校を統合して、子ども達は市街地の学校に通っているのに、大人が使う施設は地域ごとに維持しなければならぬのか。地域の反発・反対があつても施設の利用状況、将来の人口と利用推計によって、施設の今後のあり方について話し合っていくことを整理しました。

(2) 廃止もしくは譲渡の分類の一例

図3にある濃い丸印が学校で、町内六校を図の中心にある濃い丸印が統合しました。薄い丸印が集会所で現在八カ所あります。各集落を実線で区切り、社人研が試算した二〇四〇年の人口と二〇一〇年の比較を色分けしています。色の薄い地区は、現在の人口が八割から九割くらいまでに減少し、色の濃いところは現在の半分未満まで減少する推計を示しています。結果は、推計値を元に全ての集会施設を地域に譲渡する計画にしました。

ただここで、検討委員会の組織に住民の参加がなかったという問題が出てきました。計画を議会に報告した後、「住民センターを廃止する」とセンターシヨナルに報道されました。計画は、廃止ではなく地域に譲渡する内容なのですが、町民は

図3 「廃止」若しくは「譲渡」分類の一例(集会施設)



新聞をみて驚き、「どういことか」と役場にやってきました。人口の将来推計と同じような人口推移になれば、将来廃止せざるを得ないかもしれない、と説明してきました。

5 三つの町長公約は達成されたか

さきほど、公共施設管理計画をつくるきっかけになった町長公約の意図について触れました。一

表4 策定委員会による町長公約の検討結果

町長公約	策定委員会での検討結果	
①公営住宅の建て替え	公営住宅水準が高い。 北海道平均の1.8倍、国の5.4倍	→ 「×」
②公民館と役場庁舎の更新	耐震不足・老朽化が著しいため条件付きで	→ 「○」
③温泉宿泊施設の増床	町民に直接便益が及ばないと判断	→ 「×」

唯一町長の意をくみとれたのが、公民館と役場庁舎の更新でした。一九六一（昭和三六）年頃に建てられた施設で、明らかに耐震不足で老朽化しています。建物の更新は、複合化をすることが前提で、かつ床面積の減築を行うのが条件、という策定委員会の検討結果でした（表4）。

実は町長が一期目の二〇〇七年に役場庁舎を改修しています。このときに建物の耐震不足は分かっていたようですが、町民の利便性の確保という面から、ワンストップ窓口を目指し改修を行いました。常設の議場は、当時の議長と町長が協議をし、閉会中は会議室として使用するため、段差の

つめは公営住宅の建て替え、二つめは公民館と役場庁舎の更新、三つめは温泉宿泊施設の増床です。そして策定委員会でも検討した結果、公営住宅の床面積の水準は道の一・八倍、国の五・四倍もあるもので、やるべきではないと「×」にしました。

温泉宿泊施設の増床についても、公共施設全体で四〇％削減しなければならぬなかで、町民に直接便益が生じない施設なので、これも「×」としました。

ある議場の床を平らにして現庁舎では議場と会議室を兼用しています。職員からみてもいい取り組みをしたと思いますので、新たに複合庁舎を建設する場合でも議場と会議室の兼用を図ることを計画書に記載しています。

6 床面積四〇％削減の見通し

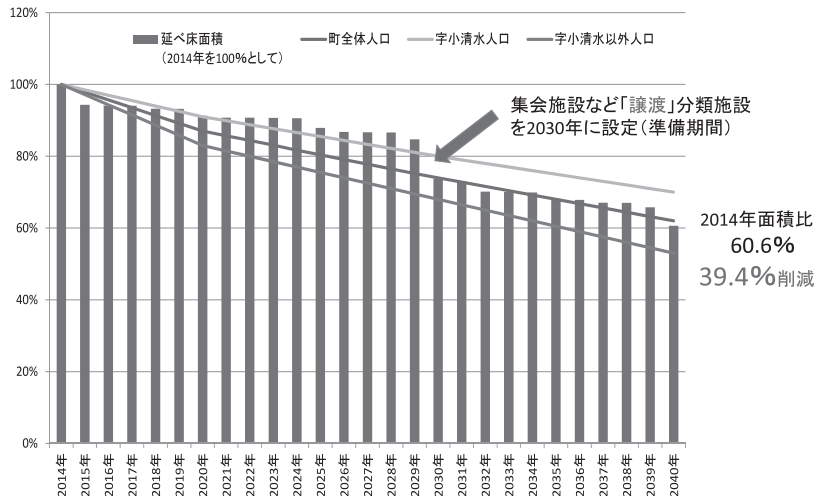
既存施設の維持、廃止、譲渡、複合化した場合、二〇四〇年に施設の床面積は四〇％削減できる計画になっています（図4）。

ただ、削減に地域が発券するような施設や、農協に譲渡を考えている施設は、計画策定年次から一〇年間の準備期間を設け、二〇三〇年に人口推計通りに地域の人口が推移しているのであれば、譲渡することをいまの段階から説明しているところです。

先ほど建物のコスト試算でみた建て替え周期五〇年で大規模改修をしない場合、四〇年間の改修修繕費用の合計は約一九三億円、年平均は約四億八千万円でした。計画による施設の統廃合等を実施した場合、四〇年間の合計費用は約一四〇億円、年平均約三億五千万円まで減額し、コストは二七％削減されることとなります。

同様に財政的側面からの検証もしました。先ほど二〇四〇年に投資的経費（公共施設等）に振り分けられる額は五億八千万円になると推計しましたが、統廃合を実施した場合の試算も五億八千万

図4 延床面積の推移と人口推移の見通し



円になりました。支出可能額と推計コストが同額になったので、床面積を四〇％削減できれば、投資的経費を確保できることとなります。

ただ、町の財政力指数は〇・二前後と低く、地方交付税が歳入の四割を占め依存度が高いため、地方財政計画で交付税がカットされることになる

ません。したがって、建物のみを削減対象にした本計画は最低限のものだと位置づけました。

7 計画策定後の課題—インフラ施設

計画で総量削減の対象にしなかったインフラ施設については次のように考えます。

道路の除雪率は六四%なので、必要な路線は六割でよいのではないか。上水道（簡易水道）は道営事業で行い町の投資が少ないため普及率が高い。人口減少幅の大きい地域部まで整備されているので、希釈化がすすみ、適当な受益者負担の見直しが必要だ。

下水道は農業集落排水事業で整備がすすんでいますが、人口が減少する地域部では合併処理浄化槽（個別処理）を検討する必要があります。

公共施設（建物）の床面積四〇%削減は、地域集会所など市街地以外の建物が多く含まれるため、地域を見捨てるのか、と町民に思われることが懸念されるので、町はコンパクトなまちづくりを目指していると説明しています。

学校の統廃合により、スクールバスが全地域を回っています。スクールバスも活用しながら、交通インフラの最適化を図り住民の足を確保したいと考えています。二〇一五年七月に北大公共政策大学院、小清水町、町議会の三者による包括的連携協定を結び、交通インフラの最適化の共同研究を行います。

8 他の計画との関係

図5は公共施設等管理計画と他の計画との関係です。

ちょうど総合計画の後期計画を策定中だったので、後期計画にまちづくりの方向を記載し、具体的施策を「まち・ひと・しごと創生総合戦略（まち・ひと・しごと計画）」に盛り込むかたちになりました。

まち・ひと・しごと計画は少子化を抑え人口減少率を緩やかにする考え方でつくりましたので、移住定住対策をすすめるため、公共施設管理計画で廃止対象の候補だった町職員住宅の一部を転用することにしました。このため、公共施設管理計画で廃止するとした施設を、まち・ひと・しごと計画では残すことにしたので、矛盾したかたちになっています。なお公共施設管理計画は二年ごとに内容を見直して

いくので、新たに削減対象になる施設がでてくると思います。

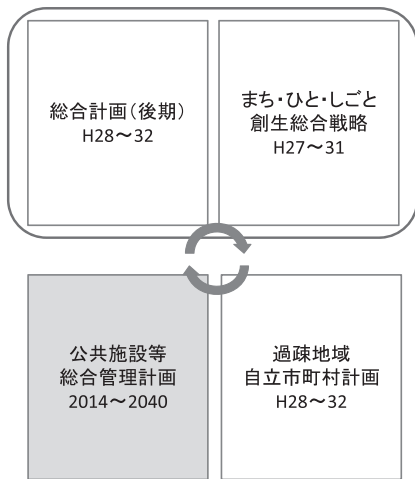
私たちのようなまちにとって過疎債は重要な財源です。二〇一六年度からスタートする過疎計画を今年度中に策定しますが、今回策定から公共施設管理計画の内容を記載することが必要になりました。つまり、公共施設管理計画に記載のない建設事業を過疎計画にのせることはできません。いま過疎計画を策定中ですが、公共施設管理計画の記載事項を過疎計画にも記載しています。おそらく、過疎債の乱発を防ぐ目的があるようで、一定程度の歯止めがかかるのは事実です。

総合計画、まち・ひと・しごと計画、公共施設管理計画、過疎計画それぞれがリンクしながらまちづくりをすすめていく時代になったと思います。

以上で報告を終えます。

へいしまる ひろゆき

図5 他計画との関係



本稿は、二〇一五年二月四日に行った「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