

# 公共施設の老朽化対策

## 石狩市公共施設等総合管理計画

石狩市財政部財政課長

中西章司

### まちの発展・人口急増とインフラ整備

公共施設管理計画は財政課が策定したものではありませんが、計画策定に主体的に関わってきました。今後三年間で全自治体でこの計画策定が求められています。早い段階に策定した自治体にそれなりに国の支援などのメリットもあることから、当市の計画は全国の中なかでも早い時期に策定しました。

自治体には様々な計画がありますが、計画を作ったあとの実行が重要だと思います。また計画を策定するにあたって、財政計画とリンクしているのかとよく言われますが、詳細な財政計画と財政の将来予測をするのは難しい。税制度は毎年改正されますし、消費税率の引き上げも流動的で、予測するのは難しい。このため将来の財政の大枠を設定したなかで計画を策定します。

インフラの整備は、まちの歴史、まちの発展と関わっています。石狩市には鉄道駅がないため、

まちの中心が分かりにくい印象を持たれています。

石狩川河口のサケ漁で発展してきたまちで、縄文時代の遺跡からサケの骨が見つかっており、その当時から漁が行われていました。石狩の地名は、アイヌ語の曲がりくねった川「イシカリベツ」、神様がつくった美しい川から出たものです。

石狩灯台近くの本町地区がサケ漁で栄えてきました(図1)。江戸時代に松前藩が石狩場所を設け、アイヌとの交易が行われていました。その場所を日本屈指の豪商といわれる村山家が治め、松前藩の参勤交代の費用も工面したそうです。

その後昭和四〇年代になると、人口が急増した札幌市のベッドタウンとして大規模宅地造成により、戸建て住宅の建築がすすみ、札幌に隣接する花川南、花川北にかけて団塊の世代を中心に移り住んできました。市の人口約六万人のうち、約

四万人が花川地区に住んでおり、まちの中心は花川地区になっています。

一九七〇年に第三期北海道総合開発計画が閣議決定され、札幌圏の流通港湾として石狩湾新港と背後地の工業団地の開発が始まりました。北海道の単独管理でスタートしましたが、七八年に小樽市と石狩市が加わって、港は共同管理になりました。図では小樽市と石狩市の間を掘込の間を点線で区切っていますが、港をつくる時、石狩市から小樽市に土地の一部を割譲し、両市にまたがる港になっています。石狩湾新港地域には六〇〇社以上の企業が操業しており、この地域だけの固定資産税収入が約一六億円あり、都市計画税、法人市民税を合わせると約三〇億円ほどの税収になります。市税収入合計が約七五億円なので、新港地域のウエイトは大きい。

今後はエネルギー基地としてのイメージが広がっていくと思います。液化天然ガス(LNG)の夕



ンクが三基つくられており、一基はすでに稼働しています。さらに、小樽市側の西埠頭では北海道電力がLNG発電所を建設中で、二〇一八年稼働の予定です。

石狩市は一九七〇年代になって人口が急増し、花川地区を中心にインフラ整備がすすみました。一九九五年に五万人を超え、九六年には北広島市とともに市制施行しました。市制施行にともない都市型施設として、市役所新庁舎をはじめ、保健福祉センターなど大型のハコモノ建設がすすんできました。二〇〇五年には、隣接する浜益村、厚田村と合併し、人口が五千人ほど増え、森林面積の割合が市面積の七割以上と多くなりました。

### 用地先行取得と土地開発公社の負債整理

まちの発展には土地の問題がさまざまに影響及ぼします。一九七二年に公有地の拡大の推進に関する法律の制定により、土地開発公社を設立し、庁舎や施設の移転を見込み、用地の先行取得を行ってきました。

本町地区と川を挟んだ八幡町の両方がかつての石狩の中心でした。一九七〇年代前半の突堤工事で、住んでいた住民が移転することになり、国道側に団地を造成して用地を確保しました。同時期に石狩河口橋が完成して交通の便がよくなるので、多くの人が移り住むと思っただけですが、造成した用地は半分しか売れませんでした。

本町からの道路と、八幡からの道路が交差する志美地域がまちの中心になることを想定し、五ヘクタールの用地を先行取得しましたが、開発されることなく長期間塩漬けされることになりました。

結果的に花川地区に人口が集中しました。上の図にあるように、「花川北」の①の地区を中心核形成用地として先行取得をし、ここに市役所庁舎が建っています。まだ未利用地はありますが、かつて駅ができる構想があつて用地を先行取得しました。七〇年代に札幌から多くの人が移り住んできたころ、当時の地図に点線が何本もあり、札幌市営地下鉄が石狩まで延伸、あるいはモノレールが、鉄道ができると様々な案があり、駅を想定して取得した用地を処分できずにいました。

このため土地開発公社の借金残高がどんどん膨れ上がり、九七年に九〇億円と最大になりました。九九年からは保有土地簿価の上昇を抑えるため、市は公社に対し無利子貸し付けを行い経営の健全化を図ってきましたが、なかなか用地は処分できませんでした。私が財政課にきた二〇一一年当時でも約五五億円の借入金残高があり、かつて四億円で購入した志美の用地の簿価は、この時点で二五億円までになっていました。

二〇一二年、一三年に処理をすすめ、一三年に借入金金は約二八億円まで減りました。この処理には合併特例債を活用しました。合併特例債の返済の七〇％は交付税で措置されるので、実質三〇％の自前の負担で借金ができる。さらに普通交付税

の合併算定替により、一市で交付税を算定するのではなく、合併した旧自治体ごとにそれぞれ交付税を算定して合算するので、一市のとときの交付額より約一〇億円多く措置されたかたちになりました。合併特例債は合併後一〇年間の発行が可能で、合併算定替も合併後一〇年間措置され、一一年目から五年かけて段階的に削減され、合併後一五年目から一市での算定になります。

合併特例債を発行して志美の用地を取得しました。ただし土地取得を目的とした地方債の発行は認められないので、本町地区にあった消防署を移転し、五ヘクタールと広大な用地に防災広場を整備することで、起債が認められました。しかし有利な地方債だからと建設事業を拡大するのではなく、慎重でなければなりません。

二〇一三年度に土地開発公社の借金残高は約二八億円になり、一三年度までは赤字を解消するための第三セクター等改革推進債の発行が認められていたので、三セク債の発行を検討していました。一方、合併特例債の発行が五年間延長されることになり、特例債による事業を行えば、自前の負担は三割の負担で土地を取得できるという市幹部の判断で、三セク債の発行は見送られました。

ただ、三セク債の発行期限が三年間延長されたので、三年の間に三セク債を発行して用地処分をすすめる考えで、この三年間で土地開発公社を整理する方向です。

## 財政問題とインフラ施設老朽化

インフラと直接関係ありませんが、国保会計の赤字も財政を圧迫する要因です。実質公債費比率などの健全化判断比率は早期健全化比率を下回っていますが、財政は苦しい状況で、二〇〇四年度には三位一体改革の交付税削減の影響により、一般会計は赤字決算になりました。〇五年には財政調整基金を全額取り崩し、特定目的基金からも借り入れました。合併特例債という借金をして特定目的の合併まちづくり基金を一七億円を設け、そこから一般会計が借り入れて、財政運営のやりくりをし、まだしばらく基金への返済が続きます。

こうした財政状況のため、二〇〇七年から二〇一二年までの五年間財政再建計画に取り組み、このなかで施設の統廃合をすすめました。スキー場、集会所や保育園などの統廃合を行いました。合併をした二〇〇五年時点で人口の伸びは止まっていたので、この時点で既に施設整備には慎重さが求められていたと思います。

財政再建計画期間の後半は、民主党政権下で交付税も増額され、予算編成も円滑に行われるようになり、庁内にはなんとなく安心感が出てきた雰囲気でしたが、依然として一般会計の外に負債を抱え込んでいる状況でした。

一方、この頃から施設の維持修繕費、改修費の予算措置、支出が難しくなってきたので、当面、

急を要さないものは先送りするようになってきました。毎年度の予算編成で維持補修費、修繕費の予算要求がどんどん増えてきて対応しきれない状況になって、当然予防的措置には財源手当てできませんでした。事故にはなっていないませんが、庁舎や施設の壁の一部が落下するなど、施設を管理する担当課からは誰が責任をとるのか、と詰め寄られることもあります。

この頃、財政支出の平準化をすすめるながら、施設の安全確保に努める方策を、施設的设计を行う建設部も考え始めています。当時、ストックマネジメントが注目されるようになり、毎年度一定額の予算を確保した上で、安定的に修繕していくことを検討しました。地元事業者に安定的、継続的に仕事を発注する面も含んでいたと思いますが、二〇一三年度から建設部はストックマネジメント計画に着手し、施設毎のカルテを徐々に作成しています。約六〇〇ある施設のうち、二〇一二、一三年度と約一〇〇施設の点検、将来の予測される修繕のコストなどを試算してきました。建設部の見積もりでは、毎年度の経常的な修繕費と比較し、平準化しても現在より一〇倍ちかくのコストがかかるという結果になりました。

ストックマネジメントは現有施設を全て維持するとうなるか、という観点から作成しているのですが、この時点で全ての費用を賄えないことが明らかになったのです。将来全ての施設を維持することはできない、維持する施設を厳選する必要がある



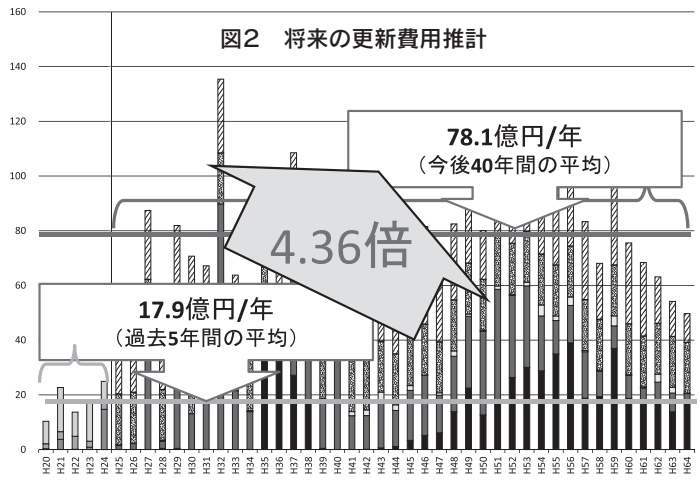
ることを、財政課も建設部も認識し、危機感を共有することになりました。

### 将来コストの算定と保有施設

二〇一四年一月、総務省が公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針を出し、これは市民とも危機感を共有するチャンスと捉え、総合管理計画をつくることを組織内での方針としました。

将来コストの算定を、総務省が配布提供している試算ソフトを使って計算してみると、現行の四倍以上の費用がかかる試算になりました(図2)。ただ、寒冷地や海岸近くの塩害の問題を考えると、石狩市は平均的な更新サイクルよりも短い可能性があるのかもしれない。

二月に市長と副市長に総務省の指針の内容を説明しました。その段階では財政課主導で計画をつくるのではなく、庁内横断的な取組としてプロジェクトチームを立ち上げて一〇月までをめどに計画をつくり、その後改めて具体的な取り組み事項を定めた計画をつくることにしました。個別の施設状況を考えながら計画をつくると前にすすまないおそれがあるので、基本的な方針となる計画をつくり、その後具体的な取り組みの計画をつくることにしました。可能であれば、二〇一五年度予算にも計画に基づいて施設縮減の予算を計上したいと説明しました。この時点では今の四倍くらいの維持管理費用がかかり、全国平均に比べ

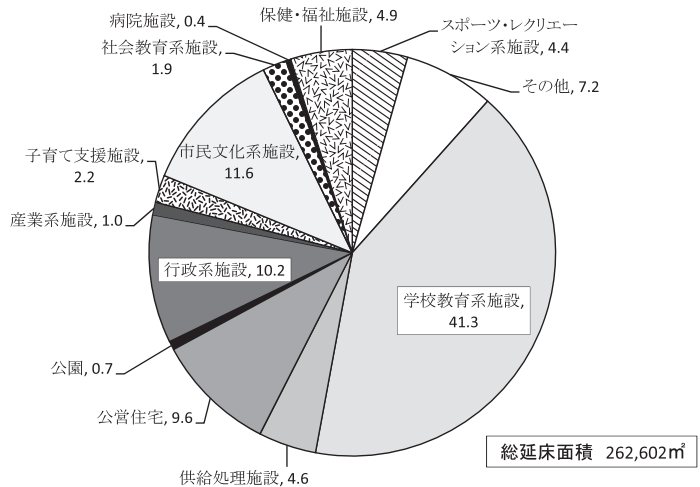


設の保有面積が二五%程度過剰なので、計画の内容はこのあたりがポイントになると話してきました。

施設の廃止をすすめるには理事者の理解が必要であり、市長は今後の施設更新については危機感を持っており、さらに交付税の合併算定替が段階的になくなってくるので、施設の統廃合はやらなければならないと考えていました。

施設管理の所管は複数にまたがるため、内部組織の行政改革本部のなかにプロジェクトチームを

図3 石狩市の建物施設の内訳(%)



設け、財政課長の私と、建築指導課長、政策室参事、企画課長の四人のチームとし、私がリーダーとなってすすめました。

### 市民、議会、職員への説明と認識の共有

三月の定例市議会で議員から「施設管理について国の方向性が示されており市の対応は」という質問があり、国の指針に基づき一定の方針を定めたいと答弁しました。四月には、財政部の所管の

常任委員会で、プロジェクトの設置と、秋を目指して作業をすすめることを報告しました。

六月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2014」のなかで、「公共施設等総合管理計画」の策定・実施を行う地方自治体に対して国の支援を重点化する」ことが明記されたので、これに期待することも含めて、六月に計画の案をとりまとめています。

市職員が実情をしらなければ意味がないので、七月に計画策定の意味、必要性、今後の予定、さらには施設維持についての危機感を共有してもらうため、職員説明会を行いました。

市民へは広報いしかりで三回にわたって問題提起をしました。内容は二〇一四年八月号「公共施設の現状と人口の推移」、九月号「公共施設等の維持管理コスト」、一〇月号「公共施設等管理の方向性」で、市民に危機意識を共有してもらうため、連載をしました。

その後、若干の修正を加えて、市長、副市長に案を説明し、九月には市議会議長と副議長それぞれと各会派への説明、所管常任委員会での説明を行ってきました。これらの説明を経て、九月二二日から一〇月二一日までの一カ月間パブリックコメントを実施しましたが、意見はありませんでした。個別の施設に触れていないため、実感を持っていないことが影響したと考えています。

最終的には二〇一四年一〇月二九日に市長決定を受けて、市のホームページに載せ、十一月五日

に総務省のホームページでも、当市の計画を見られるようになりました。

以上までが策定の流れです。

### 次世代に負担を残さない、施設の適正配置

市の公共施設等総合管理計画は総務省指針に示された項目を盛り込んだ内容です。計画策定の目的は、「次世代への負担を残さない」こと。施設を廃止するという表現は避け、施設の「最適な配置」という記述にしています。

施設の現状と課題では、一つの見方として全国平均との比較をしています。どの自治体も学校教育施設が多いのが共通していると思います。橋りょう、上下水道の耐用年数を超える時期を示し、現在は耐用年数内なので更新コストは発生していませんが、その後コストの発生が一気に迫ってきます。

合併前の市と村の施設の状況では、人口の少ない旧村の一人当たり延べ床面積が多くなっています。浜益地区では利用されていない施設が多いことも明らかになりました。市全体での一人当たり延床面積は四・三九平方メートルです。

国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口を用いると、二〇三五（平成四七）年は、二〇〇七年の六万一千七三三人のピーク時から一九・四％減の、四万九千七五五人と推計されます。このうち生産年齢人口は三五・五％減と推計されています。

また合併により旧厚田村、旧浜益村の人口が減ったのではとの指摘がありますが、それ以前から両地区は人口が減少傾向にありました。

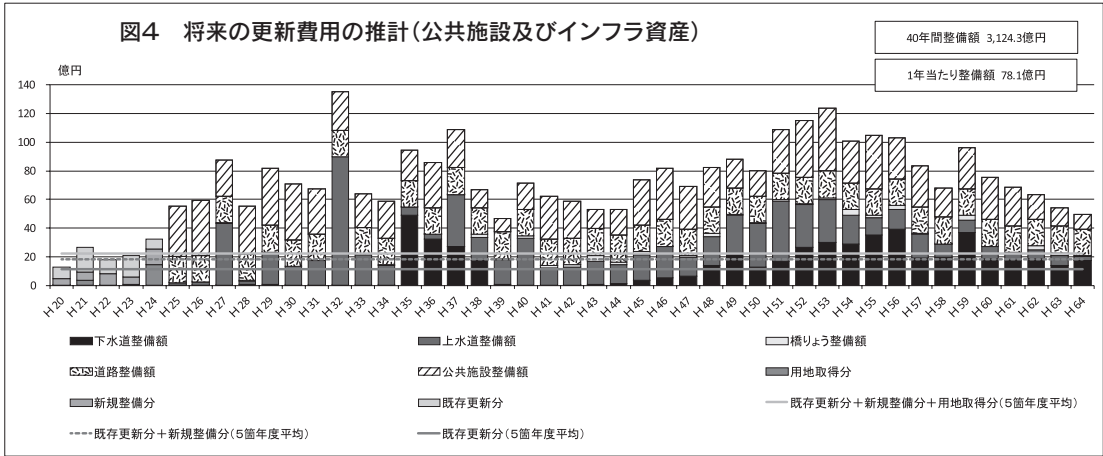
先ほども触れたように、交付税の合併算定替えは二〇一四年度で一〇億円ほどあります。合併自治体への影響を考慮して、合併算定替の見直しが行われており、この計画を策定したときは二〇二一（平成三三）年に五億円縮減されると見込んでいましたが、三億円の縮減になる見込みです。ただ、交付税総額自体が減額傾向にあるので、これが合併算定替にどの程度影響するのか予測するのは難しい面はあります。

表1 更新費用の推計

	既往実績 (過去5年)		今後の推計		倍率 B/A
	単年平均A		40年累計	単年平均B	
	公共施設 道路橋上 下水	6.2	1,070.7	26.8	4.3
共 道	3.9	744.4	18.6	4.8	
施 り	0.1	44.0	1.1	11.0	
路 上	5.8	735.7	18.4	3.2	
よ 水	1.9	529.4	13.2	6.9	
う 道					
下 水					
合 計	17.9	3,124.3	78.1	4.4	

今後四〇年間、公共施設を全て保有しつづけた場合の必要コストを試算すると、四〇年間で三二二四億円、年平均約七八億円になり、これまでの投資的経費の年平均の四・四倍になります（表1）。負担コストの推計では、橋りょうがこれまでの実績と比較して一倍と高くなりました。橋りょうは耐用年数がか

図4 将来の更新費用の推計(公共施設及びインフラ資産)



財団法人 地域総合整備財団が作成。算出根拠等については公共施設更新費用試算ソフト仕様書を参照

◆推計の手法

- 1.現在の公共施設等をそれぞれ設定した耐用年数の経過後に現在と同じ面積・延長等で更新すると仮定して推計
- 2.公共施設等の面積・延長の数量データに更新単価を乗じることにより将来の更新費用を推計
- 3.更新単価は、これまでの工事の実績等を基に設定
- 4.これまでの投資決算額を既存更新分、新規整備分及び用地取得分に分類して更新費用の推計結果と比較

◆更新の考え方

- 公共施設～60年で建替え(30年で大規模改修)
- 道路～15年で舗装部分の更新(打換え)
- 橋りょう～60年で架替え
- 上水道管～40年で更新
- 下水道管～50年で更新

ていないものが多いので、倍率が高くなりませんが、今後更新費用がかかることとなります。道路は更新費用が既に不足していることを表している、更新時期を過ぎていくものが多い。通常、一五年で舗装の打ち替え必要ですが、現在のペースだと三〇年以上かかる推計になっています。また、人口が減少していくと当然、一人当たりの将来負担コストは増加します。

計画期間20年、床面積20%削減目標

総務省の指針では計画期間は長期で一〇年以上が望ましいとされており、石符市の計画は人口推計がされている二〇三五年までの期間内とし、計画期間は

二〇一四(平成二六)年度から二〇三三(平成四五)年度までの二〇年としています。取り組み体制は全庁的な体制とするため、計画策定時と同様にプロジェクトチームの横断的な体制にします。

基本方針は、ハコモノの公共施設とインフラ施設の二つに分けています。施設類型ごとの特性を踏まえて指針に沿ったものです。

ハコモノは人口減に合わせ、保有する施設の全体面積二〇%減の目標を設定しています。一年に一%ずつの減少で、過度な負担にならない数値だと思えます。生産年齢人口の減少率三五%を考えると、もっと減らすべきという意見はありましたが、二〇%減でまとまりました。新規の単独施設の整備は行わず、複合化・集約化していくことが前提です。

全ての施設の点検・診断を行うのが理想ですが、費用を要するので、長期の使用が見込まれないものを見定める必要があります。建設から三〇年を超えるものは、現在の耐震基準を満たしていませんし、活用を見込まれないものは廃止の方向です。老朽化などによる損壊した危険施設は、周辺環境や治安に悪影響を与えないよう、取り壊しが基本になります。起債による予算措置も可能になりました。

指針では、個別計画との整合性に留意することが求められています。当市では様々な長寿命化計画がありますが、本計画を基本とし整合性を図り

ながら、必要に応じて適宜随時見直ししていくことにしています。

現在、次期総合計画の策定作業をしています。新計画は従来のような個別の事業を一つ一つ積み上げるのではなく、ビジョン、方向性を大きく示すものにします。そのなかで基本施策として、効率的、効果的な公共施設の配置など、公共施設マネジメントの徹底を図ることを盛り込んでおり、削減するという表現はしていません。

インフラ施設は具体的な目標値を掲げず、基本的な考え方を述べています。そのなかで上水道と下水道については、あえて独立採算を原則とする会計であるとし、一般会計からの支援を前提としない認識にたつことが重要です。インフラ維持のためには料金に反映される可能性があることを示唆しています。

### サービスの再構築と各地区施設のあり方

公共サービスの再構築を実際にどうするかは難しいところです。サービスの提供方法、使い方を変えなければ、管理する施設は減少しません。どの自治体でも学校は地域の拠点になっていますが、少子化で学校の統廃合が切実な課題になっていますし、災害などの避難所になっているので、学校廃止は簡単なことではありません。さらに校舎は大きな施設なので維持コストがかかり、難しい対応を迫られます。

厚田、浜益地区で人口が減少し、子どもがいなくなるのと、花川地区に隣接して宅地開発による住宅建設で子どもも増え教室が不足しているところもあり、難しい対応になると考えています。国は学校リノベーションとして、校舎の利活用支援を考えていますが、都市部での活用に限られるでしょう。

資産の売却は可能ながぎりすすめたいのですが、立地条件等を考えると売却できる施設は少ない。不要な施設ほど遠方にあるので売却が難しい。

地域ごとの公共施設のあり方は、合併前の三つの区域にこだわるのではなく、市全体をみて相互に関連する施設の立地環境と、どこに何が必要かを考えた適切な配置を行います。

近隣市町村との連携は、主に隣接する札幌市の施設利用の検討をすすめたい。現在、厚田、浜益、石狩と火葬場が三カ所あり全部維持するのは難しいし、隣接する札幌の手稲山口に火葬場があるので、ここを利用することも考えられます。石狩市民が利用すると市外料金設定で高くなるので、手稲山口の利用を誘導するために、差額は市で補助することを考えています。さらに、石狩市のし尿処理場は今年度もって廃止し、これも手稲山口にある札幌市の処理場に移行するため協議をすすめています。

フォローアップ方針を定めています。具体的な施設の再配置を定める実施計画の策定がポイントです。また期間としては財政推計の可能な範囲

としておおむね五年程度のものを考えています。実施計画は施設を廃止するとは言いつらい所管課が、施設の統廃合をすすめる拠り所にしたいて考えています。具体的に廃止対象を示すことには抵抗があり、今年度早い時期に実施計画の策定を考えてましたが、まだうまくすすんでいません。

今後はプロジェクトチームのメンバーを部長級にし、実施計画の策定を含め、実効ある取り組みをすすめられるかが課題です。財政危機になってからでは遅く、人口減少社会といういままで経験したことのない領域に入ることを理解してもらおう努力、工夫も必要です。施設を保有すると修繕と更新の費用、そして経常的なランニングコストがかかることを改めて認識することも必要です。

施設が減少する前提のなかで、必要な機能サービスをどう確保するかを市民とともに考えていきたい。以上で報告を終わります。

へなかにし しょうじ

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