

第1回札幌市市有建築物のあり方検討委員会 議事録

日時 平成25年6月25日 午後3時～5時30分

場所 札幌市役所18階 第四常任委員会会議室

出席者:

○委員（五十音順）

石井 吉春委員	北海道大学公共政策大学院 教授
小篠 隆生委員	北海道大学大学院工学研究院 准教授
喜多 洋子委員	NPO 法人子育て支援ワーカーズプチトマト 札幌市市民活動サポートセンター 相談員
佐久間 己晴委員	有限責任監査法人トーマツ札幌事務所 公認会計士
笹川 貴美雄委員	公募委員
杉岡 直人委員	北星学園大学社会福祉学部 教授
寺下 麻理委員	北海道総合研究調査会 主任研究員
成田 眞利子委員	NARITA 国際法務行政書士事務所 行政書士 オフィスタウンクリエイト 代表
南 亜太良委員	公募委員
渡辺 恵美子委員	豊平区西岡見晴町内会 会長 札幌市観光ボランティア連絡会 会長

□事務局職員

渡邊 光春	（市長政策室長）
石川 敏也	（市長政策室政策企画部長）
梅田 岳	（市長政策室政策企画部政策調整課長）
佐藤 学	（市長政策室政策企画部企画調整担当課長）

次第:

- (1) 市長あいさつ
- (2) 委員紹介
- (3) 委員長・副委員長選任
- (4) 議事
 - ①<議題 1>委員会における審議内容について
 - ②<議題 2>市有建築物の基礎情報について
 - ③<議題 3>今後のスケジュールについて

配付資料:

- ・ 次第
- ・ 座席表
- ・ 資料 1 札幌市市有建築物のあり方検討委員会委員名簿
- ・ 資料 1-2 札幌市市有建築物のあり方検討委員会委員プロフィール
- ・ 資料 2 札幌市市有建築物のあり方検討委員会設置要綱
- ・ 資料 3 市有建築物の配置基本方針の策定について
- ・ 資料 4 札幌市まちづくり戦略ビジョンにおける位置付け

- ・資料 5 市有建築物の基礎的調査報告（概要）
- ・資料 6 市有建築物のあり方検討スケジュール（案）
- ・参考資料 1 札幌市まちづくり戦略ビジョン <ビジョン編>
- ・参考資料 2 札幌市まちづくり戦略ビジョン <戦略編>の策定に関する答申書

1. 上田市長挨拶

お忙しい中、札幌市市有建築物のあり方検討委員会の委員をお引き受け頂き、感謝申し上げます。札幌市では今後のまちづくりを考える最上位の計画として、札幌市まちづくり戦略ビジョンの策定に取り組んでいる。市が目指す都市像を示す「ビジョン編」は今年2月に議決頂いた。「戦略編」は秋頃の完成を目指している。

これまで一貫して増加傾向にあった札幌市の人口だが、今後は初めて減少傾向に転じることが見込まれる。人口減少社会の到来により、これまでの考え方を根本的に変えるパラダイムシフトが必要となる。人口減少や高齢化の進展に伴う様々な地域課題、生産年齢人口の減少に伴う経済規模の縮小など、札幌市ではかつて経験したことが無い課題に立ち向かっていかねばならない。戦略編ではこれらの課題に果敢に挑戦すべく、都市経営の戦略を定めるべく検討を進めている。今回の市有建築物のあり方検討もパラダイム転換に向けた大きな課題の1つである。

昭和47年の冬季五輪の開催と政令市移行により、札幌は大都市に向けて歩み始めた。この時期に集中的な施設整備が進められた結果、近い将来、市有建築物の大量更新期を迎える。財政制約を踏まえると、現在ある全ての市有建築物をそのまま建て替えることは著しく困難である。一方で市有建築物に対する市民ニーズの変化も想定される。今ある機能を維持しつつ、今後必要となる機能をいかに確保していくかは課題である。その際には民間との連携といった視点も重要。

皆様方には市有施設の現状や、これらを取りまく背景・課題を踏まえつつ、次代の札幌を見据えた市有建築物のあり方について、これまでの概念を超えたアイデアをお出し頂き、活発なご議論をお願いしたい。また、専門的な視点や市民の目線からのご意見を頂くなどご協力を賜りたい。札幌市として市有建築物の新たなあり方を構築していきたい。

本日はお集まり頂き、また委員をお引き受け頂いたことに感謝申し上げます。

(渡邊市長政策室長)

お手元に置かせて頂いた委嘱状をもって委嘱手続に替えさせて頂く。

2. 委員紹介

事務局から資料1-2に沿って各委員を紹介。

また、事務局（渡邊市長政策室長、石川政策企画部長、梅田政策調整課長、佐藤企画調整担当課長）から自己紹介。

(渡邊市長政策室長)

委員会設置要綱第6条第2項により過半数の出席が会議成立要件となっている。本日は委員全員に出席頂いたため、会議が成立したことをご報告申し上げます。

3. 委員長・副委員長選任

(小篠委員)

委員長には、まちづくり戦略ビジョンの検討で地域コミュニティ部会長を務めた杉岡委員が適任だと考える。また、副委員長には、今回の検討で施設マネジメントが重要な課題となることを踏まえ、公共政策・地域財政が専門の石井委員を推薦したい。

(渡邊市長政策室長)

委員各位の異議が無ければ、杉岡委員を委員長、石井委員を副委員長に選任したい。

(杉岡委員長)

この委員会では、膨大な市有建築物の今後のあり方について議論を行う。市有建築物というものの、実際には「市民有」の建築物である。市有建築物というかけがえのない資産を市民の皆様にご利用頂く仕組みにまで、いかに結び付けていくかは大切な課題である。議論の過程で市民生活をより豊かにする市有建築物の活用法に関するご提案を頂きたい。

(石井副委員長)

私は地域経済・地方財政を中心に研究している。今回の検討分野は財政的な側面から関心をもっている。大きな構造変革を迎える状況でいかに現有施設を活用していくのか。単に市有建築物の面積を減らすという議論だけではなく、次世代の市民にとって有効な用途も念頭に置きながら、前向きの議論も進めていきたい。

4. 議事

(杉岡委員長)

委員各位にはご自身の思いを率直にお伝え頂きたい。市有建築物は分野、利用形態ともに多様である。委員会での議論の拡散も危惧される。事務局から資料をご提出頂き、新たに考え直さねばならない課題も含め、委員会としての提言をまとめていきたい。

(1) 議題 1 委員会における審議内容について

(石川政策企画部長)

「市有建築物のあり方検討委員会」を設置した趣旨については、資料 2「設置要綱」第 1 条に記載のとおり、今後の人口構造の変化に伴う多様な市民ニーズに対応した、市有建築物のあり方について検討していただくために、設置したところである。また、審議内容は、同要綱の第 2 条に記載のとおり、「今後の市有建築物の効果的かつ効率的な配置」を含めた、「市有建築物のあり方」全般についてとなる。この審議内容を踏まえて、札幌市に対して提言を行っていただく。提言を踏まえ、札幌市では「市有建築物の配置基本方針」の策定を行う予定である。

資料 3 では、札幌市が策定を予定している「市有建築物の配置基本方針」について、その背景や必要性、位置付けについて説明する。今後、人口減少期が到来し、少子高齢化が本格化していくことで、今後、市有建築物に対する市民ニーズが変化し、これに応える、新たなまちづくりに取り組みなければならない。また、やや行革的な視点となるが、税収の減などにより、将来の活用可能な財源の減少が見込まれる中で、市有建築物の更新需要の本格化に対応しなければならない。札幌市では、2035 年（平成 47 年）には、年少人口は 30%の減、生産年齢人口は 20%の減、その一方で老年人口は 60%の増という推計結果となっている。札幌市の市有建築物については、昭和 47 年の冬季オリンピック開催、そして政令市へ移行した頃から、人口増加に合わせて、市有建築物の整備が急増している。現在は既に山を過ぎているが、今後、昭和 40 年代 50 年代に整備した建築物が、一斉に更新時期を迎えることが予想される。

円グラフは、札幌市の市有建築物の用途別内訳である。全体の約 4 割が学校、3 割強が市営住宅、市民利用施設が 14%、庁舎その他が 1 割を占めている。そのうち市民利用施設の内訳を見ると、占める割合が大きい順に、スポーツ施設、次にコミュニティ施設や児童会館、老人福祉センターなどの一般市民利用施設、それから文化・ミュージアム施設の順である。

続いて、「2. 配置基本方針の必要性」について、新たなまちづくりや、更新需要の到来といった課題に対応するためには、中長期的な視点から、各種の市有建築物のあり方を検討する必要がある。しかし、実際に個別具体的な施設を検討するためには、札幌市全体の市有建築物の配置などのあり方について、今後の方向性や基本的な考え方といったものを示す方針が不可欠である。そこで、「3. 配置基本方針の位置づけ」として、この「あり方検討委員会」の提言を踏まえて、札幌市は「市有建築物の配置基本方針」を策定する。この方針は、札幌市全体の市有建築物のあり方に関する「今後の基本的な方向性を示す指針」として位置づけ、この方針を踏まえて、施設の建替時期を見据えながら、個別施設のあり方検討に取り組んでいく。その検討結果を、今後の中期実施計画や行財政改革のプラン、部門別計画などに反映させながら、建替時に合わせて再配置の実現を目指していく。したがって、今すぐ施設を廃止したり、統合したりということではなく、あくまで建替時に合わせた、息の長い中長期的な取り組みとなる。

参考資料 2 は、現在検討を進めている「札幌市まちづくり戦略ビジョン<戦略編>の策定に関する答申書」であり、このビジョンにおける市有建築物のあり方の位置付けについて、資料 4 に基づき説明する。最初に「1. 札幌市まちづくり戦略ビジョン策定の趣旨」について、図 1 の人口の将来見通しにあるように、人口減少期の到来、少子高齢化の進行に伴い人口構造が大きく変化する見込みである。今後は、こうした人口構造の変化に伴う地域課題の顕在化や生産年齢人口の減少に伴う経済規模の縮小、原発事故を契機としたエネルギー政策の見直しなど、これまで経験したことのない課題が発生してくる。こうしたパラダイムの転換が求められる課題に対応するため、10 年後の札幌市の姿を描き、戦略を持って重点的に施策を展開していく必要があることから、現在、まちづくり戦略ビジョンの策定を進めているところである。

続いて、「2. 札幌市まちづくり戦略ビジョンの構成」について、戦略ビジョンは、札幌市のまちづくりの計画では最上位に位置付けられるものであり、平成 34 年度までの 10 年間に計画期間としている。ビジョン編と戦略編の 2 部構成となっており、目指すべき将来のまちの姿を描いたビジョン編は本年 2 月に議決をいただいたところである。

一方、現在策定を進めている戦略編は、札幌市の新たな都市経営戦略を定めるもので、ビジョン編で定めた 3 つのテーマ「暮らし・コミュニティ」「産業・活力」「低炭素社会・エネルギー転換」について戦略的に施策を展開していくこととしている。第 1 章においては、今後、重点的に取り組むべき 8 つの戦略を定めた「創造戦略」が、第 2 章では、「戦略を支える都市空間」が、第 3 章では、取組を効果的に進めるための「戦略の展開に当たって踏まえるべき行財政運営の視点」が示されている。続いて、「3. 第 1 章（創造戦略）における位置付け」について、暮らし・コミュニティのテーマにおいては、地域で共生する環境づくりを進めるための主な取組として、子どもと大人の交流の場として児童会館を活用することや、学校や福祉施設などを活用した多世代交流の場の創設により住民同士の交流を促進することとしている。また、資料右上に記載のある「歩いて暮らせるまちづくり」とは、自家用車を利用しない市民も住み慣れた地域で安心して暮らせるまちづくりを進める取組である。地下鉄駅周辺の利便性を向上させ、区役所などの公共施設の集約化を推進することや、学校、まちづくりセンターなどの公共施設の併設化や機能統合等の検討を進めることとしているところである。加えて、低炭素社会・エネルギー転換のテーマでも、持続可能な集約型都市への再構築を進めるという面から、地下鉄駅周辺などに機能集積を図るとともに、区役所など公共施設の重点的な配置を進めていくこととしている。

「4. 第 2 章（戦略を支える都市空間）における位置付け」について、今後 10 年間に集中的に取り組む都市整備について示しており、この中でも、多様な交流を支える拠点として、地下鉄駅周辺などの機能向上を促進するために、区役所の建て替えに当たっては、原則として地下鉄駅などとの接続による利便性の向上に努めていくこととしている。また、

都市基盤の適切な再配置と活用に関して、市有建築物の効果的・効率的な運用を図るため、人口動態や市民ニーズなどを総合的に勘案しながら、機能の複合化や集約化、あるいは民間施設との連携といった手法による再配置を進めるための基本方針を策定するとうたわれている。特に、学校施設については空き教室が見込まれることから、地域の一定の範囲に配置されている特徴を活かして、コミュニティ機能の集約化の検討を進めることとしている。最後に、「5. 第3章（戦略の展開に当たって踏まえるべき行財政運営の視点）における位置付け」について、市有財産の保全と活用という観点から市有建築物の更新について触れられている。具体的には、今後発生する市有建築物の大量更新の潜在的な需要を踏まえ、複合的利用や機能転換などを進め、総量抑制を図りつつ、利便性を高める工夫が必要であることに加え、既存の行政区域に捉われない施設配置のあり方についても検討を進めることとしている。資料2から資料4までの説明は以上である。

(2) 議題2 市有建築物の基礎情報について

(梅田政策調整課長)

資料5は、平成24年度に行った市有建築物の基礎的調査の概要について説明する。この調査は、札幌市を取り巻く環境を踏まえて、市有建築物について評価・分析を行ったものである。まずは、市有建築物を取り巻く環境として、「人口動態」「財政状況」「施設状況」及び「更新投資」について説明する。

今年3月に公表された国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口によると、札幌市の総人口は平成27年頃をピークに、その後緩やかに減少に転じる。生産年齢人口、年少人口についてはすでに減少局面に入っている。一方、老年人口は引き続き増加し、平成52年には老年人口割合は40%程度に達すると推計されている。全市的にはこのような傾向であるが、区によって今後の人口構造の変化は大きく異なる。例えば中央区においては、平成42年までは引き続き人口が増加すると推計されている。一方、南区においては、人口は減少を続けるとともに、高齢化が一層進展し、平成47年には老年人口が生産年齢人口を上回ると推計されている。

6ページ、札幌市の財政状況について、歳入については、生産年齢人口の減少に伴い、市税収入等の自主財前は減少が見込まれる。一方、歳出については、ここ10年間で扶助費は約2倍に増加しており、高齢化の進展等を踏まえると、引き続き増加が見込まれる。投資的経費については、ピークである平成8年度には2,300億円程度であったが、最近ではピークの1/3程度となっており、建築物については200～250億円で推移している。

7ページは、市民1人あたりの市有建築物の保有量と市民1人あたりの市税を政令市間で比較したものである。縦軸の1人あたりの市有建築物面積は、政令市平均を若干下回っている。全国的な傾向としては、概ね西日本で面積が多く、東日本で少ないという傾向がある。横軸の1人あたりの市税は、政令市の中では最も低い状況である。

8ページは、札幌市の施設状況についてである。札幌市では、施設総量のうち、4割強が学校、3割強が市営住宅であり、この2つで施設総量の3/4を占めている。他都市と比較してみると、横浜市のような東日本では相対的に施設総量が少なく、学校の占める割合が多い傾向がある。一方で大阪市のような西日本では、市営住宅の割合が多い傾向があり、施設総量も多い。札幌市は、東日本タイプの傾向を有するが、市営住宅の割合が比較的多いのが特徴的である。

9ページは、札幌市の市有建築物の築年別の整備状況を整理したものである。人口増加や都市の拡大に合わせて、1960年代から学校を中心に増加し、冬季オリンピックや政令市に移行した1970年代に入ると各種の公共施設が急激に増加したことがわかる。この結果、現状においては、築後30年以上を経過する建築物が約4割を占めており、老朽化が進んでいる。

10 ページは、今ある施設をそのままの規模で持ち続けるとした場合に、今後 60 年間で必要となる保全費用及び建て替え費用の試算をしたものである。今後 10 年程は、横ばいで推移する見込みとなっているが、都市の拡大に合わせて整備してきた施設が、今後一斉に更新時期を迎えることとなるため、ピーク時の 2040 年から 2044 年には、現在の 2 倍の毎年 600 億円を超える費用が必要と試算されている。この更新費用への対応は大きな課題となっている。

11 ページからは、施設評価についてとなる。このような札幌市の市有建築物を取り巻く環境を踏まえて、昨年度、市有建築物の利用状況やコストの状況などのデータ整理を行い、それに基づき評価・分析を行った。昨年度行った評価は、『少子高齢化の本格化』、『人口減少局面への移行』、『市有建築物の一斉更新期の到来』といった課題に対応するため、市有建築物の配置や保有量などのあり方について検討を行うための基礎的なデータを整理するために行った。『市民の利用状況』と『施設の建設・運営に係るコスト』の観点から、さらには『各地域における施設の配置状況』の観点から、各施設・各用途を評価・分析し、今後の課題と検討の方向性を整理した。評価・分析の対象施設としては、12 ページの円グラフにある「市民利用施設」を対象とし、「学校」「市営住宅」「庁舎等のその他」については、施設の性質上、市民の利用状況という観点からの評価・分析にはなじまないことから対象外とした。なお、検討委員会においては、「市民利用施設」以外の、「学校」「市営住宅」「庁舎などその他」も含めて、すべての施設について検討をお願いしたい。また、方針も全施設を対象にしたい。

施設評価については、主に 2 つの手法によるアプローチを行った。1 つは市民の利用状況とこれに要するコストの観点から、同一の用途内の施設を比較し、評価・分類を行う。もう 1 つは地域ごとに人口動向や人口構成が異なることを踏まえ、利用状況と地域への供給量の観点から、各区の利用と供給のバランスを分析する。これらを補足するものとして、類似施設の配置状況などの調査結果も用いて、課題のある施設や用途の原因分析や適正な配置のあり方に関する検討を行った。

14 ページでは、評価手法の 1 つめである「同一用途内の施設間比較 (利用・コスト評価)」について説明する。散布図では、縦軸に面積あたりのコスト、横軸に面積あたりの利用者数を取り、全施設をプロットしたものであり、用途ごとに概ねまとまって分布する結果となった。15 ページの散布図は、一般市民利用施設のみをプロットしたものであり、面積あたりコストは同一用途内でそれほど大きな差は出なかったが、面積あたり利用者数は、3～4 倍の大きな差が見られる結果となった。

16 ページ以降は、各同一用途内の施設のみを選んでプロットしたものである。赤線は各同一用途内での平均を表している。区民センター・コミュニティセンター及び地区センターにおいても、面積あたりコストはほぼ同程度である一方、面積あたり利用者数はバラツキがあり、3 倍程度の開きがあった。17 ページ、児童会館、老人福祉センターについても、面積あたりコストは概ね同程度である一方、面積あたり利用者数はバラツキがあり 3～4 倍程度の開きがあった。なお、一部平均から大きく離れている施設があるが、これは施設規模に起因するものである。18 ページ、スポーツ施設のうち、「プール」「健康づくりセンター」は青い点線で囲んであるが、面積あたり利用者は他のスポーツ施設と比べて多く、面積あたりコストも他施設より高い結果となっている。また「体育館」は緑の点線で囲んであるが、面積あたり利用者数は平均的であり、面積あたりコストは比較的低い結果となっている。図書館については、中央図書館を除き、面積あたりコスト、利用者ともに同程度となっている。なお、中央図書館については、他の図書館と比べて施設規模が格段に大きいことが要因である。19 ページ、「文化・ミュージアム施設」「福祉・医療施設」については、面積あたりコスト、利用者ともに施設によって大きな差がある。これは施設の設置目的に応じて、内容や規模、利用形態が大きくことなることや、施設によって定員により

利用者が限定されていることが要因である。そのため、このような施設は同一用途内での利用・コスト評価にはなじまないと考えられる。

20 ページ、評価手法の 2 つめである「地域内の利用・供給バランス（利用・供給スコア評価）」については、地域ごとに人口動態・人口構成が異なることを踏まえて、「各区でどのくらい施設が供給されているか」、「各区で施設がどのくらい活用されているか」という観点から、用途ごとに『区民 1 人あたりの延床面積』と『区民 1 人あたりの利用者数』を全区で偏差値化を行った。この結果、20 枚目の棒グラフのように、供給スコアと利用スコアにギャップが生じているものについては、市民のニーズに対応するため検討の必要があるものと分析される。

「地域内の利用・供給バランス（利用・供給スコア評価）」についていくつか例を挙げて説明する。まずは中央区では、平成 42 年までは人口は増加を続けると推計されている。供給スコアと利用スコアに注目してみると、中央区においては人口の割に「コミュニティ施設」と「児童会館」の供給が少ない結果となっている。次に西区では、人口は平成 27 年度までに微増、その後は微減に転じるとともに、老年人口の割合は増加を続け、高齢化が進展する。供給スコアと利用スコアに注目してみると、コミュニティ施設では、利用スコアが供給スコアを上回っておりギャップが生じている。一方で、児童会館では、供給スコアが利用スコアを上回っており逆のギャップが生じている結果となっている。このような状況から、用途転用等によりコミュニティ機能の強化を図ることなどが検討の方向性の 1 つとしても考えられる。南区では、47 年には老年人口が生産年齢人口を上回るなど、高齢化が最も先行的に進む区である。このような人口動態を踏まえて、供給スコアと利用スコアに注目してみると、児童会館においては、すでに供給スコアが利用スコアを大きく上回っており、今後は年少人口の減少に伴い、このギャップがさらに大きくなることが推測される。また、今後の人口減少により、将来的には全用途で供給スコアと利用スコアにギャップが見られる結果となっている。

24 ページでは、主な用途の現況の床面積と年齢区分ごとの将来推計人口を記載している。将来推計人口を見ると、平成 22 年から平成 52 年では、総人口が 10.6%の減少が予測されている。年齢階層別の増減を見ると、年少人口は 40.2%減と大幅な減少が見込まれる一方、老年人口については 30.8%増と大幅な増加が見込まれている。このようなことから、今後、施設規模を検討するにあたっては、今後の人口構造の変化を見据えて、主な利用者層を踏まえた検討が必要になるものと思われる。

25 ページでは、配置状況の調査を行っている。コミュニティ施設、スポーツ施設について、それぞれ半径 2km で円を描いており、2km 圏内には他のコミュニティ関連施設や学校開放など類似機能を持つ施設が多数存在しているとともに、類似機能を持つ民間施設もあることがわかった。

次に 26 ページでは、小・中学校について、半径 1km で円を描いている。小・中学校の 1km 圏内は、居住エリアの大部分を網羅しているとともに、小中学校の 1km 圏内にはコミュニティ施設が全て配置されていることがわかった。

27 ページは、利用者アンケートの結果についてである。これは、平成 24 年度の調査において、利用状況やコスト状況などの数字では見えてこない実態を調査するため、サンプル調査を行ったものである。結果の主なものとしては、年齢についてはいずれの施設も 60 歳代以上の利用が多いこと、他区からの利用者が 1~3 割程度いること、利用頻度は図書館を除き、週 1 回以上が過半を占めており、老人福祉センターや健康づくりセンターでは週 3 回以上の利用といった反復利用が多いことである。同じ目的で様々な施設を利用している状況から、異なる用途でも機能が重複している部分があると思われることなどが結果として見えたところである。

最後に、参考として他自治体の取組状況について説明する。このような市有建築物に関

する課題は全国の自治体に共通の問題であり、政令市を含め全国的に、施設データを整理した「施設白書」や今後の施設配置の方向性を示す「配置方針」を策定する動きが活発になってきている。方針の中では、「総量縮減」や「施設の複合化」、用途転換といった「施設の有効活動」、その他「長寿命化」などが代表的な取組として掲げられている。

例えば、さいたま市では、ハコモノ三原則という、新規施設整備は原則行わない、施設の更新は複合施設とする、40年間で15%程度の施設総量（延床面積）を縮減すると目標を掲げている。また、公共施設の再配置に先駆的に取り組んできた神奈川県のア野市では、40年間で31%程度の延床面積を削減するとしている。また、10年間の公共施設配置計画を策定し、その中に4つのシンボル事業を掲げ、中学校と公民館の複合化などを進めている。最後に、浜松市では、すべての施設を用途別・利用圏域別に整理したうえで、劣化状況やコスト、サービスの観点から分析・評価を行い、用途別に個別方針を策定している。平成24年に行った基礎的調査の結果の説明は以上である。

(杉岡委員長)

事務局からご説明頂いた基礎的調査の報告から論点も出てくると思う。委員の皆様からご質問頂きたい。

(石井副委員長)

施設の面積あたりコストを示した図表があったが、コストの詳細をご説明頂きたい。

(梅田政策調整課長)

指定管理者制度の場合、実際に要した人件費・修繕費等のコストから利用料金を差し引いた金額を市から支出している。この金額に減価償却費相当額として、施設建設費を耐用年数で割った数値を足したものをコストとした。

(石井副委員長)

利用料金を控除した値をコストとして認識するとミスリードしてしまう面があるのではないかと。本来の施設コストと利用料金の設定とは次元が異なる議論。私自身は利用料金の設定は次の視点として意識・評価しつつ、ここでは（単純に）かかっているコストを明示した方が良く考えている。札幌ドームなどのコストが低く示されていた点からの問題意識。フルコストとしては、相当かかっているものでも、利用料金がかなり入ってきているものと、そうでないものがある。

なお、利用料金の設定次第では施設の更新余力が増す。但しこれはコストの引き下げとは別の議論だろう。即ち、利用料金の引き上げとコストの引き下げという2つの対策があり、この点は市有施設の性格を踏まえながら議論していく必要がある。

(梅田政策調整課長)

今回の調査は市の税負担という発想に沿って行った。

(小篠委員)

施設の築年数によって維持コストは変わってくる。一方、市の説明によると、受益者負担の設定次第でコストが変わってくることになる。施設毎の状況を見る際には詳細な分析を施さなくては状況を炙り出すことができない。どのような整備方針を立てるべきかという点も明らかにできない。（資料17頁記載の）児童会館では各館コストのばらつきがみられるものの、築年数によって変わっているだけかもしれない。

また、1人あたり面積という施設ボリュームという点で、例えばスポーツ施設では数値

が全く異なる。どの程度の水準が適正なのかといった議論が必要となる。

(成田委員)

資料 5 の 9 頁で、築後 30 年以上の建築物は約 4 割を占めると記載されているが、より詳しく分類されたデータはあるか。なお、私自身この分野は初めて。データの読み込みが難しい面も多い。

(梅田政策調整課長)

次回の委員会でお示ししたい。

(渡辺委員)

地域住民から、コミュニティセンターや地区センターに比べて月寒公民館は利用しにくいと聞く。コミュニティセンターなどでは部屋の半分だけお借りするなど弾力的な部屋の借り方が可能だが、月寒公民館は管理する教育委員会の方針もあって弾力的な借り方ができないとのこと。結果として部屋の利用料金が高くなり、使いにくいとの声を耳にする。

(梅田政策調整課長)

月寒公民館はコミュニティセンターとは異なる設置目的に拠る。コミュニティセンターの条例と教育委員会が所管する公民館条例とは異なる。そのため利用料金も異なっている。なお今回の評価では月寒公民館もコミュニティ施設の枠に入れている。

(渡辺委員)

コミュニティセンターは部屋の半分単位で借りることができるのに対し、なぜ公民館は同様に借りられないのだろうか。利用者サイドからは理解しにくい。

(渡邊市長政策室長)

区民センターやコミュニティセンターと公民館では、床面積あたりの利用料金単価にさほどの違いは無いはず。但し月寒公民館は古い施設のため、物理的に部屋を半分に区切ることができないため、全面貸しになっているのではないかと。

(杉岡委員長)

利用ルールによって、施設の利用者数や使い勝手に違いが生じる。これらの要素が施設評価に影響してくる可能性をどのように考えるかという点で大切な議論。

(小篠委員)

札幌市の区民センターは主に区役所と併設されており、市独自の設置基準に基づいている。各々の施設には設置理由があるものの、市民の立場では使われ方が同一ということ。このような使われ方が良いのかという議論も必要。

(3) 意見交換

(杉岡委員長)

日頃お考えになられている点を含め、委員の皆様からの意見をお願いしたい。

(喜多委員)

子育て支援を中心として、地域で共生型の 3 世代交流広場というコミュニティカフェを運営している。町内会や商店街と連携しながら活動を進めている。

日頃、コミュニティセンターや区民センターを利用しているが、利用されている施設・

利用されていない施設の資料は私の実感と合っている。より詳細に各施設の利用料金の水準やコストがわかる資料を提示頂けると有り難い。

資料 5 の 30 頁にあるさいたま市の取組事例において、今後の施設の更新は複合施設にしていくという方針が印象的。麻生総合センターは児童会館、まちづくりセンター、地区会館、老人福祉センターの複合施設となっている。昨年、児童会館の子供たちに将来の麻生の街の絵を描いてもらったところ、お年寄りに寄り添うロボットの絵を描いた子供がいた。複合施設で自然と高齢者を目にしているところからこの発想が出てきたのだろう。コミュニティのあり方を考えると、今後は複合施設の発想が大切になるはず。

(佐久間委員)

公認会計士として民間企業や地方自治体の支援を行っている。今日の資料で気になったのは資料 5 の 10 頁にある試算。今後は施設更新費用としてこれほどの支出が必要になる。今ある建物をそのまま建て替えるという前提での試算だろうが、これらの更新投資額を最終的にどの水準まで減らしていくのか。どのくらいの支出であれば持続可能性のある水準になるのかを見極めつつ、具体の手法を幅広く検討していきたい。

(笹川委員)

広い意味で社会貢献できればと思い今回の委員に応募した。札幌市全体の財政は厳しいが、必要で欠くことのできないインフラの維持管理費の増大など、次世代に快適な街として維持していくためには、多くの事業の発生が予想される。

例えば下水道事業では管路の本格的な更新に備える必要があるし、交通事業では路面電車の車両更新も必要。一方、内向きの議論に終始することなく、札幌市の未来を見据えた方向性を議論することも必要。

札幌市の将来の人口構成を見ると、0～14 歳の年少人口は僅か 1 割だが、老年人口は 4 割。即ち 5 歳スパンで約 10%という偏った状況になることが見込まれる。既存の市有建築物の再利用も含め、自然と子育て支援につながるような方向性も持ちながら、持続可能で効率的・効果的な市有建築物のあり方を考えていきたい。

交通結節点となっているある地区では、住居の建替に伴う余剰地が発生するはず。利便性に資する施設や歩行者ネットワークの構築など副都心機能+αの部分について、施設の総量にも留意しつつ考えていくべき。

コミュニティ意識の涵養・醸成のためにも市有建築物が果たす役割は重要。施設に活力と魅力があり、温もりが感じられ、市民の主体的な地域活動を豊かにする一方で十分に環境にも配慮された施設、笑顔につながる施設が必要だと考える。

(寺下委員)

今日の資料を見て、札幌市の人口構成が相当に変わっていくことを認識した。人口構成が変わるということは、現在の市民ニーズが将来に渡って必要とされるわけではないことになる。

複合化の推進は今後採るべき方向性だと思う反面、単に 1 つの建物の中に複数の施設を入れ込んで使い勝手の良い施設となるかどうかはわからない。その時々々のニーズに合う機能を（その都度）組み替えながら入れていく意識が必要だと思う。

なお、施設の設置目的次第で施設の運営方針や使い勝手が変わってくる。札幌のような大都市では一定の縦割り行政が必要な側面もある。一方で庁内横断的に対応する体制も整えていかねばならない。市有建築物が持つ機能を優先して考えた場合、市民が施設を活用できる仕掛けも一緒に考えていくことが重要。

なお、市民利用施設を中心に考えがちだが、市営住宅や学校ではこれらの考え方も変

わるだろう。市営住宅を建て替える際には、孤独死のような社会課題の解決も念頭に置きながら、どのような施設整備を推進すべきかを考えることも大切。

(成田委員)

市民レベルのまちづくり活動をきっかけとして各種委員会にお声がけ頂くようになった。道内・道外の様々な町を訪れると、古い建物を取壊して活かしながら街の魅力とし、この古い建物に付随する形で新しい建物整備を進めている事例も目にする。このようなケースも今回の方向付けの参考にして頂きたい。また資料 5 でお示し頂いた 3 市（さいたま市・秦野市・浜松市）以外の事例も知りたい。

児童生徒の減少に伴い、使われていない教室が増えている。学校統廃合により壊されてしまう校舎もある。これらに大きな役割を見出しているのではないかと。昨年、札幌市の避難場所基本計画検討委員会に一般公募で参画したが、今回の市有建築物の議論において緊急避難場所に関する議論も関係してくるはず。1 部署だけではなく関係する他の部署の方にも今回の議論を聞いて頂き、20 年後 30 年後の札幌のため、知恵を結集していければと思う。

(南委員)

今回、初めて行政の委員会に参加させて頂いた。現在、大学院に在学中だが、美瑛町の施設に関し、観光活用の可能性を探るプロジェクトに関わっている。

施設利用度の議論は改めて重要だと感じた。まちづくりを考える際、商業力が個店にどの程度あるかといった視点から商店街のあり方を考える方法が受け入れられつつある。市有建築物においても利用度やサービス水準を考えていく必要がある。

私は 23 歳だが、将来、結婚して子育てに関わる際、どのような市有建築物の使い方ができるのかを考える機会になると思う。例えば学生はコミュニティセンターという名前すら知らないのではないかと。学生には皆で話しながら勉強する場のニーズがある。カフェでも良いのだが営業時間の制約もある。このようなニーズが市有建築物に組み込まれていると有り難い。

現在のニーズが未来におけるニーズにはならないという寺下委員の発言には共感する。そのような観点からも市有建築物の配置を考えていく必要があるだろう。

(渡辺委員)

資料 5 の 10 頁を見ると市営住宅の建替が想定されている。防災の観点を見ると、現在の公募方法だけではなく、若い市民が入居できるフロアを作るのが良い。災害の際に若い入居者の手助けを期待できる。

従来の市営住宅のあり方を踏襲するのではなく、災害対応やサロニック的な発想を入れ込んでどうか。市営住宅の中に若者と高齢者が情報交換できるようなサロンがあると良い。高齢者にとっては若者の話を聞いて勉強できるし、若者にとっても高齢者の悩みを聞くことで双方向のコミュニケーションが可能となる。このような観点も検討頂きたい。

(小篠委員)

この委員会で議論する「市有建築物」は、現在ある施設を指すのか、今後札幌市が保有するだろう新たな施設を含めるのかという点は重要なポイント。例えば、都心開発を考える際に公共建築はかなり重要な地位を占める。現在の経済環境を踏まえると、民間開発の誘導だけで都心開発はなかなか進まない。この時に市有建築物をどのような方向性にすべきかという点を検討することは大切。

寺下委員の発言に付言すると、実際に複合化を推進する施策はあり得るが、単に複数

の機能を組み込めば良いというものではない。また、望ましい状況を作り出す運営のあり方にも踏み込んだ議論が重要。単純に複合化ありきで考えると粗い議論になってしまう。施設の運営やマネジメントについてもきちんと触れておく必要がある。

現在、私は白石区複合庁舎の建設に関わっている。この施設は区役所・区民センター・図書館・子育て支援センターなどを含む複合施設になるが、どのような施設運営を行っていくかという点も重要。また公共施設の隣には民間商業施設が立地する。この民間施設との連携も重要。現場での議論をこの委員会の議論に載せていきたい。

(石井副委員長)

利用者アンケート調査の結果で、市民利用施設では高齢者の利用割合が高いとご説明頂いた。私もいくつかの市で調べたが、高齢者の利用が中心になっているケースが多い。

また、利用が特定の団体に固定化されてしまう一方、それら団体に団塊世代の人たちが入らないため、メンバー数が減っているという可能性もある。即ち、従来型の公共施設のあり方自体が立ち行かなくなっており、今後は公共施設が全く利用されないことにもなりかねない。この状況を逆手に取り、新しいタイプの施設利用のあり方を積極的に考えていかねばならない。

市営住宅も利用の固定化が著しい施設。若年の低所得者層にとっては入居しにくく使いにくい施設。市営住宅の機能を提供する目的ならば、民間の空き部屋を市が借り上げ、必要な方々に貸しても良い。高齢者しか居住していない市営住宅は既にコミュニティとして成り立たないと明確に位置づけるなど、施設の質を変えていかなければならないのでは。施策として市営住宅を維持する必要性を市民に説得できない状況になっている。

札幌市の都心まちづくりでは、スプロール化を推進することで人口密度を下げてきた歴史もある。今後は積極的に集中居住を推し進めるといった方向性の打ち出しも必要。公共施設はそのメッセージになる。大胆に推進する方向性も打ち出していけると良い。

(杉岡委員長)

新しい施設利用のあり方として、地域課題を解決する方向性も取り込んだほうが良い。市有建築物のあり方についても具体の柱となるキーワードが必要。また都市空間をいかに作るかによって、施設の利用方法や配置設計も変わってくる。今後は人がいなくなったエリアでの市有建築物のあり方も考えねばならないのかもしれない。ここで議論のポイントになりそうなところを整理させて頂く。

市有建築物の見直しに際しては、コストの問題をいかに考えるべきか。施設の設置目的も踏まえつつ、どのような利用者におけるどのような利用を想定するかという点で、利用料金の問題も考えねばならない。また、「公設公営」「公設民営」といった運営に応じて施設のあり方も考えていかねばならない。市営住宅の機能を借り上げ住宅で賄う場合には「民設公営」も射程に入る。

また、利用ルールの弾力化や施設複合化の課題もある。例えば時間帯に応じた利用の組み合わせも出てくるだろう。運営時間についても、施設を公務員が管理するならば時間の制約もあるが、図書館の24時間開放を想定するならば、それに合った運営手法も検討していかなければならない。

複合施設の場合には、様々な機能を現在の施設名に拘らず配置する。地域住民のニーズ次第で複合施設の発想を組み込んでいかねばならない。また、今後どのような市有建築物が必要かという視点に沿って、現有施設の検討や新たな利用に結びつけていくことも重要。

市有建築物を活用するための仕掛けや機能の捉え方として、施設運営にどのような考え方を組み込むべきか。また、学校は市有建築物の4割を占めるものの、児童生徒数の

減少により利用方法が激変していく。学校施設をどのように活用することが可能なのか。広域避難場所のあり方も含め、柔軟な施設活用も想定することが必要になる。

建築分野ではスケルトンインフィルという構造・発想がある。即ちフレームを作ったうえで間仕切りを柔軟に変えられるもの。このような発想は縦割り組織からは出てこない。施設によっては柔軟に使い勝手を変えていける発想の導入が必要。

委員の皆様から改めてご意見を頂きたい。

(渡辺委員)

市営住宅は空いていることもある。空き部屋を住民に開放するアイデアはどうか。学校でも良いが、地形と立地次第では高齢者が行くことが難しい。児童会館も大きな幹線道路を渡らねばならない場合、子供の手を引いて行くのが難しい。

地域における施設配置次第では、公共施設ではなく民間商業施設で住民同士のコミュニケーションがとられることもあるだろう。これら施設を開放して頂けるならば、遠くにある学校や児童会館まで行かなくても済む。

(南委員)

今回の議論をコミュニティ再構築のきっかけとすべき。確かに高齢者が使う施設を複合施設として組み合わせるのは、高齢者の移動の問題もあり難しいのかもしれない。他方、子育て施設を高齢者施設に組み合わせるといった可能性は想定できる。

地域住民にとって、自分たちがこのような活動を推進したいと述べられるような場所があり、それらの活動を実行していこうというチームができることでコミュニティが構築されていく。そのような市有建築物の配置を考えていきたい。

(成田委員)

市有建築物の現状を理解しなければ、議論の中身は決して良いものにならない。今日の委員会でも有用な資料を頂いたが、これに加え、施設利用者の生の声を聞く機会があればと思う。ご検討頂けるものか。

(梅田政策調整課長)

現在、夏に市民アンケートの実施を検討中。アンケートの内容は第 2 回委員会でお諮り申し上げたい。

(成田委員)

アンケートは無作為抽出で行うのか。あるいは施設利用者を対象とするのか。何れかによってアンケートの結果も変わってくるだろう。

(梅田政策調整課長)

無作為抽出方式を考えている。

(成田委員)

実際の施設利用者に対し、将来的にどのような施設のあり方を望むのかといった事柄を伺った方が良いのではないか。

(石井副委員長)

施設を使っていない人の意見を聞くことが重要。結果的に無作為抽出の方が良い。

(成田委員)

孤独死や独居老人問題が全国的にも大きな課題となっている。このような社会問題の解決策も、市有建築物のあり方の議論に組み込んでいきたい。

(寺下委員)

市有建築物の再配置は、地域のあり方の議論そのものだと思う。地域をアセスメントするという視点が必要。

特別養護老人ホームの中にサロンスペースが設けられているケース、地域でコミュニティカフェを運営しているケースもある。地域資源としてどのようなものがあり、市としてどのような機能を重点的に入れていくべきかといった事柄を検討していく必要がある。しかし、この議論の中で市民をどのように巻き込んでいくかは難しい。このような視点を忘れることなく、検討を進めていきたい。

(笹川委員)

区役所、福祉施設など様々な市有建築物によって所管が異なる。市の行政では縦割りがクリアになっている。

学校活用については、学校併設型のミニ児童会館をもっと増やせないのだろうかと感じている。校長先生などをご退職されて、異学年交流に関わっている方の話を伺うと、異学年交流で良い効果が顕れているようだ。子育て支援や世代間交流といった観点からも児童会館の使い勝手は課題。

(佐久間委員)

施設利用の弾力化など今後の施設ニーズを把握した上で議論することは重要。その一方で、施設を頻繁に利用する市民と施設を全く利用しない市民とがいる。私自身がさほど市有建築物を利用していない。

今後、市として提供しなければならない行政サービスは何なのかといった視点も重要。民間事業者に委ねられる部分やNPO・市民団体に委ねられる部分もある。市が施設所有することと機能を提供することとは別問題。どこまでを市有建築物の範囲として捉えていくべきかという視点も重要。

学校に機能を集約するとの話が出ているが、生徒児童も減っているので、建て替えをせずに廃校、売却という考え方もあるのではないか。

(喜多委員)

利用の弾力化の問題だが、市の建物にNPOが入居し、コミュニティ活性化に向けた運営を行う方向性もある。誰もが施設に来易い環境を作ることも重要。例えば学校にカフェを設けられないだろうか。施設の利用弾力化ができて地域活性化にもつながるような方向性を考えられれば良い。

確かに団塊世代には一匹狼が多い。彼らからは「老人施設には行かない」「自分は高齢者ではない」といった声を聞く。このような意欲ある人たちを繋げるコーディネータと場所があれば、コミュニティのための仕事に繋がっていく。社会的起業にも繋がるかもしれない。

(小篠委員)

公共施設というネーミングが付いた瞬間、その建物は機能をもった物体となる。公共施設の中に何をやっても良いという空間を作っても構わないか。市有建築物の設置の仕

方を抜本的に改められるか否かといった議論もあり得る。仮にそのような場が必要だということになれば議論する必要がある。公共施設の中にパブリックスペースを織り込むという発想を導入できれば話を展開できる。

施設統合では、集約後の跡地の議論も重要。跡地の売却代金を他の財源に充てることも可能。しかし、その跡地を行政が保有しておくことで、将来の施策展開に備えたりザープ用地とする発想もある。札幌市は緑豊かな街だと捉えられがちだが、市街地の緑化率は必ずしも高くない。緑化空間として留めおく発想もあるのでは。

(石井副委員長)

現実的として都市公園はその後の転用が難しい。都市公園は多目的な利用にまで展開できていない。今の枠組みを前提とする限り、資産処分も念頭に検討する方が現実的。

少子高齢化は否応無しに進んでいる。学校の児童生徒数は3~4割減っているのではない。一方、児童生徒数の減少に応じた統廃合までは進んでいない。これだけでも面積のポテンシャルが感じられる。学校施設の活用は重要。札幌市がまちづくり戦略ビジョンでこの点に触れたことには意義がある。

これまでは目的別での施設整備がなされてきた。しかしコミュニティの中核施設は明らかに学校。発想の転換がなされれば施設配置も変わってくる。建替のタイミングに限るのではなく、建替がなくてもこの発想を盛り込めるとするならば、コミュニティが変わる可能性がある。

(杉岡委員長)

今回の委員会までに「市有建築物」とはどのようなものを指すのかという点を整理しておかなければならないだろう。また、市が提供すべきサービスとは何かという議論。複合施設のあり方に関する議論まで出てきた。生活圏に合わせ、生活圏ごとに必要な市有建築物についても整理していく必要があるだろう。

施設利用者にとってのアクセスを考慮することも重要。また、市有建築物と民間施設との関係、民間を活用する中で市有建築物の機能をどのように置き換えられるか。施設利用のなされ方、施設配置の問題、維持・運用のあり方など、必要なキーワードをいれた資料を整え、次回以降の検討につなげていきたい。

今日の議論に関し、事務局からコメントを頂きたい。

(石川政策企画部長)

今日の委員会でご議論頂いたことは、まちづくり戦略ビジョンの方向性から外れていない。今日の委員会にてご要望頂いた資料は事務局で検討・作成の上、ご提示申し上げたい。

(4) 議題3 今後のスケジュールについて

(梅田政策調整課長)

この委員会は概ね6週間ごとに7回開催予定。今回は8月6日に開催する。次回委員会では今回の議論を踏まえ、課題を整理した資料をご用意したい。また今後実施するアンケートの概要についてもお示しさせて頂く予定。

11月にはシンポジウムの開催も予定している。このような場で市民の意見も頂きながら検討を進めていきたい。

(杉岡委員長)

本日の委員会では整理すべき事項が出された。事務局にも資料を整理頂き、市有建築物の配置を議論し易い形を整えたい。市民アンケートも事務局から早めに原案をお出し頂

ければと思う。シンポジウムの概要も委員会にてご報告頂き、今後の議論に反映したい。
本日は長時間にわたる議論に感謝する。

以 上