

第1章 公共施設のあり方検討の必要性

これまで札幌市では、昭和47年（1972年）の冬季オリンピック大会の開催や政令指定都市への移行を契機に、人口の増加や都市の拡大に合わせ、地下鉄などを整備するとともに、公共施設をはじめとする都市基盤施設の充実や基礎的サービスの向上を図ってきました。

しかし、増加の一途をたどっていた札幌市の人口は、近い将来、少子化を背景として、市制施行以来、初めて減少傾向に転じることが見込まれており、加えて、これまで経験したことのない超高齢社会を迎えつつあります。さらには、生産年齢人口の減少により、経済規模の縮小が懸念されるなど大きな転換期を迎えようとしています。

こうした社会情勢の変化の中で、札幌市では、先人たちが築き上げてきたまちの魅力を更に高め、将来を担う子どもたちの輝かしい未来を創造していくための新たなまちづくりの方向性を示す総合計画として、平成25年（2013年）10月に札幌市まちづくり戦略ビジョン（以下「戦略ビジョン」という。）を策定しました。

この戦略ビジョンにおいては、急速に整備を進めてきた都市基盤の老朽化が進み、今後、大量更新期の到来を背景として、将来の人口規模なども見据えながら、老朽化が進む都市基盤を計画的かつ効率的に維持・保全するとともに、市有建築物の適正な再配置を進めることとしています。

こうしたことから、札幌市では、平成25年（2013年）6月に「札幌市市有建築物のあり方検討委員会」（以下「検討委員会」という。）を設置し、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効果的かつ効率的な市有建築物の配置のあり方について検討を行い、平成26年（2014年）3月に検討委員会から提言を受けたところです。

この提言の趣旨を踏まえ、この度、札幌市として札幌市市有建築物の配置基本方針（以下「基本方針」という。）を策定しました。

この第1章においては、人口動態の変化など札幌市の公共施設を取り巻く現状や、公共施設のあり方を検討する上での課題について示します。

1 札幌市の公共施設を取り巻く現状

(1) 人口動態の変化とその影響

近年、わが国の社会情勢は大きく変化しており、特に全国的な問題として、人口減少社会の到来と高齢化の急速な進行が挙げられます。

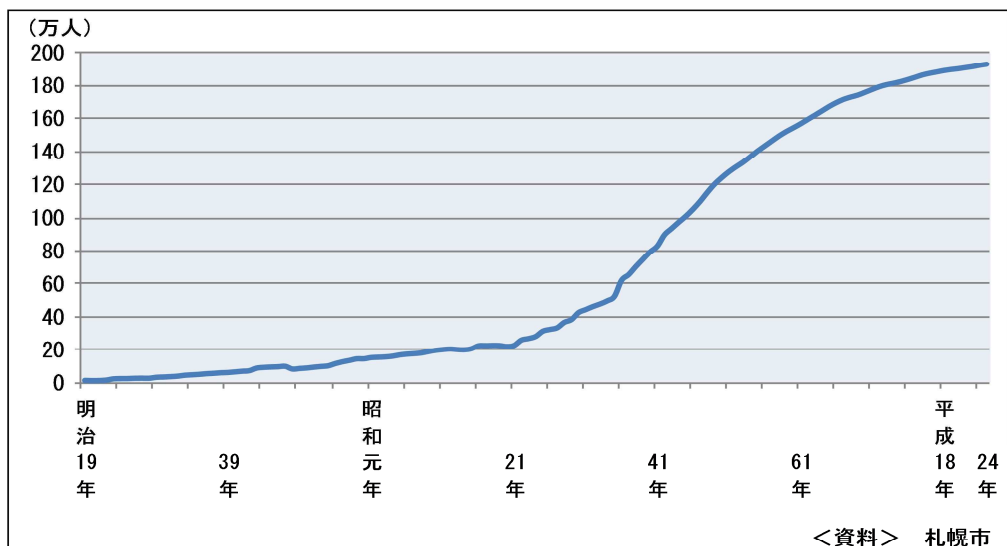
札幌市の人口は、これまで一貫して増加傾向にありましたが、平成27年（2015年）頃をピークに、市制施行以来、初めて減少傾向に転じることが予測されており、平成52年（2040年）頃には171万2千人へとピーク時よりも約12%減少する見込みです。

また、人口構造も大きく変化していくことが見込まれており、年少人口（0歳～14歳）や生産年齢人口（15～64歳）が引き続き減少する一方、老年人口（65歳以上）は継続して増加し、平成52年（2040年）には2.5人に一人が高齢者となるなど急速に高齢化が進行します。

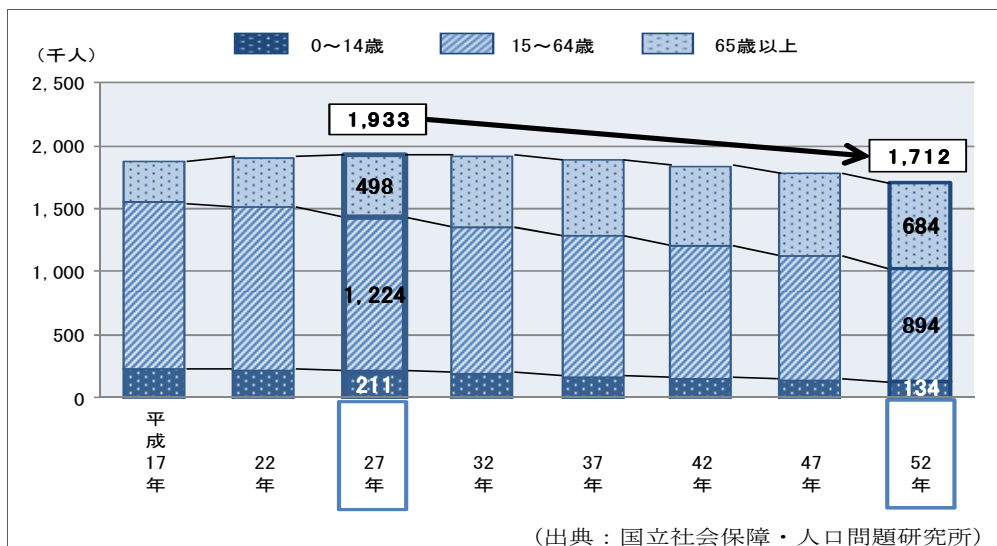
さらに、札幌市内の行政区別に人口推移を見てみると、例えば中央区では当面は人口増加が見込まれる一方、南区においては既に人口が減少しており、高齢化の進行に伴い平成47年（2035年）には老年人口が生産年齢人口を上回ることが見込まれるなど、行政区ごとに人口推移が異なることも見込まれています。

加えて、財政面から見ると、今後、歳入においては生産年齢人口の減少などの影響により、市税収入等の自主財源の落ち込みが懸念される一方で、歳出においても高齢者の増加により社会保障関係費が引き続き増加していくなど人口構造の変化が札幌市の財政運営に与える影響は大きいと考えられます。

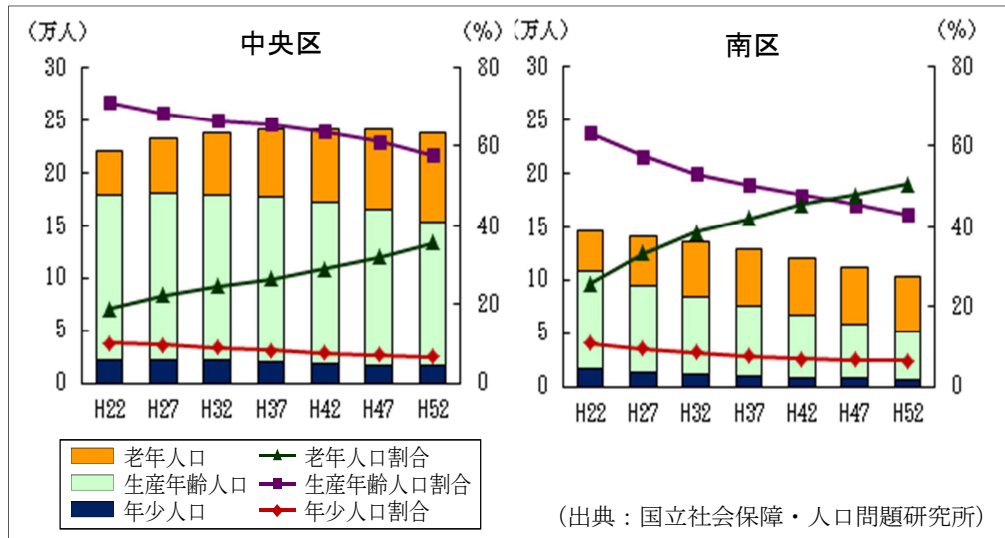
【図1 札幌市の人口の推移】



【図2 札幌市の人口の将来見通し】



【図3 区別の人口推移（抜粋）】



(2) 公共施設の概況

この基本方針における「公共施設」とは、道路や上下水道などのインフラを除く市が保有する建築物すべて（普通財産及び企業会計が所管する施設を除く。）を指すこととします。

① 整備状況

札幌市が保有する建築物の総面積は約 565 万㎡（平成 24 年 3 月 31 日現在）となっており、その内訳を見てみると、学校が最も多く 4 割強、次いで市営住宅が 3 割強となっており、これらの合計で施設総面積の約 4 分の 3 を占めています。

他の政令指定都市と比較すると、市が保有する建築物の総量は比較的少ない状況にあるものの、学校の人口 1 人当たり面積が大きいという特徴があるほか、東日本の中では市営住宅の面積割合が比較的高い状況にあります。

また、公共施設の築年別整備状況を見てみると、人口の増加に伴い、1960 年代から学校を中心に増加しており、冬季オリンピック開催や政令指定都市へ移行した 1970 年代から各種の公共施設が急激に増加しています。その後、1980 年代の終わり頃からは、学校などの都市基盤が一定程度充足してきたこと等を背景として減少に転じており、近年における公共施設の整備件数は大幅に減少しています。

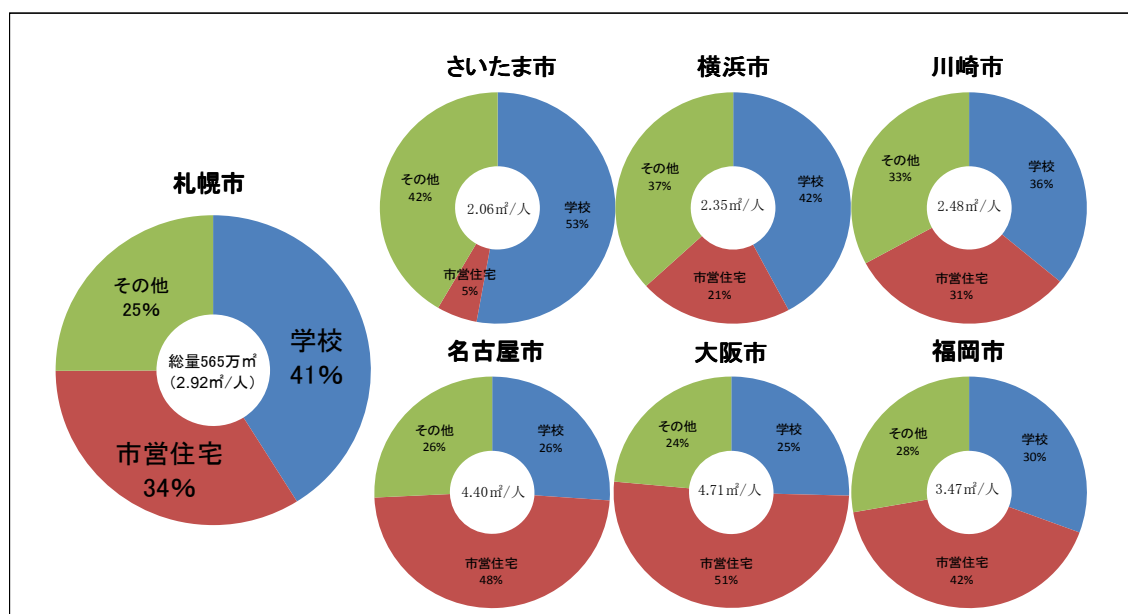
さらに、建築後 30 年以上が経過した公共施設の面積割合は全体の約 4 割を占めており、老朽化が進んでいます。

【表 1 公共施設面積の政令指定都市間比較（人口上位 10 市）】

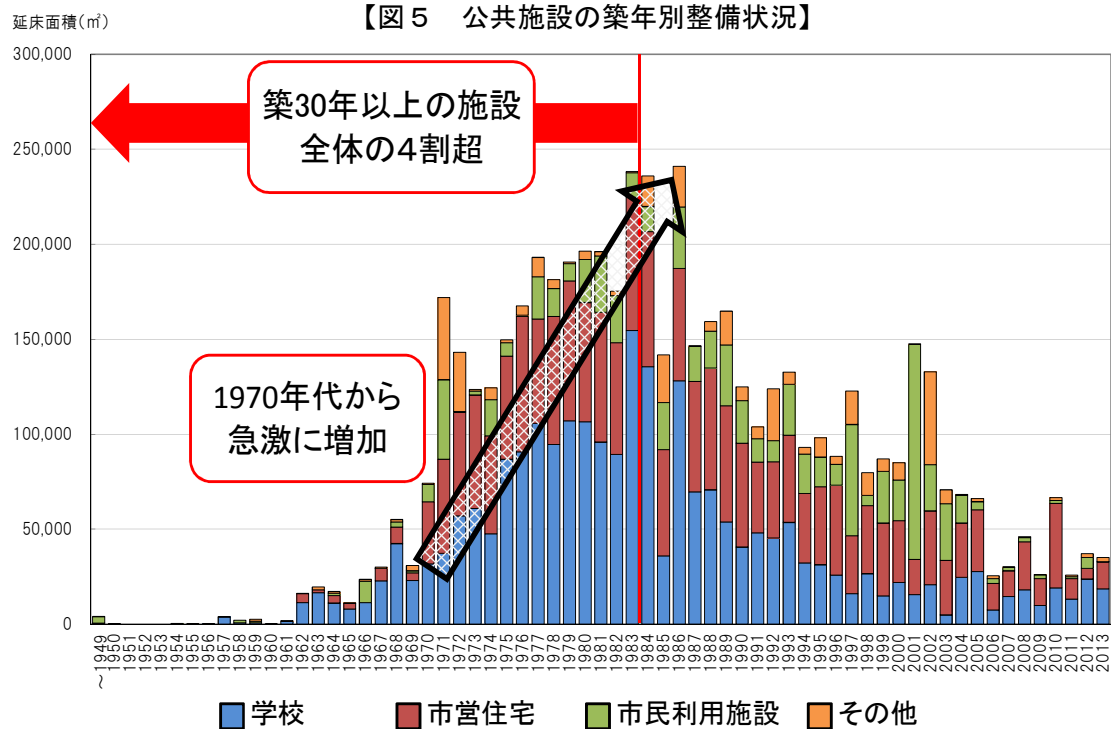
	(上段) 床面積データ (千㎡)				参考	
	(下段) 人口1人当たり面積 (㎡/人)				(2013年10月1日現在)	
	学校	市営住宅	その他	市有財産 合計	人口 (千人)	面積 (km ²)
札幌市	2,322 1.20	1,912 0.99	1,415 0.73	5,649 2.92	1,936	1,121
さいたま市	1,353 1.09	142 0.11	1,064 0.86	2,560 2.06	1,243	217
横浜市	3,671 0.99	1,827 0.49	3,202 0.86	8,701 2.35	3,703	437
川崎市	1,290 0.89	1,117 0.77	1,181 0.82	3,588 2.48	1,448	143
名古屋市	2,612 1.15	4,817 2.12	2,570 1.13	9,999 4.40	2,271	326
京都市	1,677 1.14	1,607 1.09	1,580 1.07	4,864 3.31	1,471	828
大阪市	3,220 1.20	6,450 2.40	2,972 1.11	12,642 4.71	2,683	223
神戸市	1,656 1.08	3,192 2.07	2,366 1.54	7,215 4.69	1,540	552
広島市	1,350 1.14	1,009 0.85	1,648 1.39	4,007 3.39	1,183	905
福岡市	1,601 1.06	2,177 1.45	1,451 0.96	5,229 3.47	1,506	342
政令市平均	1,557 1.14	1,514 1.11	1,487 1.09	4,558 3.34	1,366	600

床面積データは2012年3月31日現在。人口は2013年10月1日の推計人口による。面積は2013年10月1日の国土交通省国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」による(単位：平方km)。

【図 4 用途別面積割合の都市間比較（政令指定都市）】



【図5 公共施設の築年別整備状況】

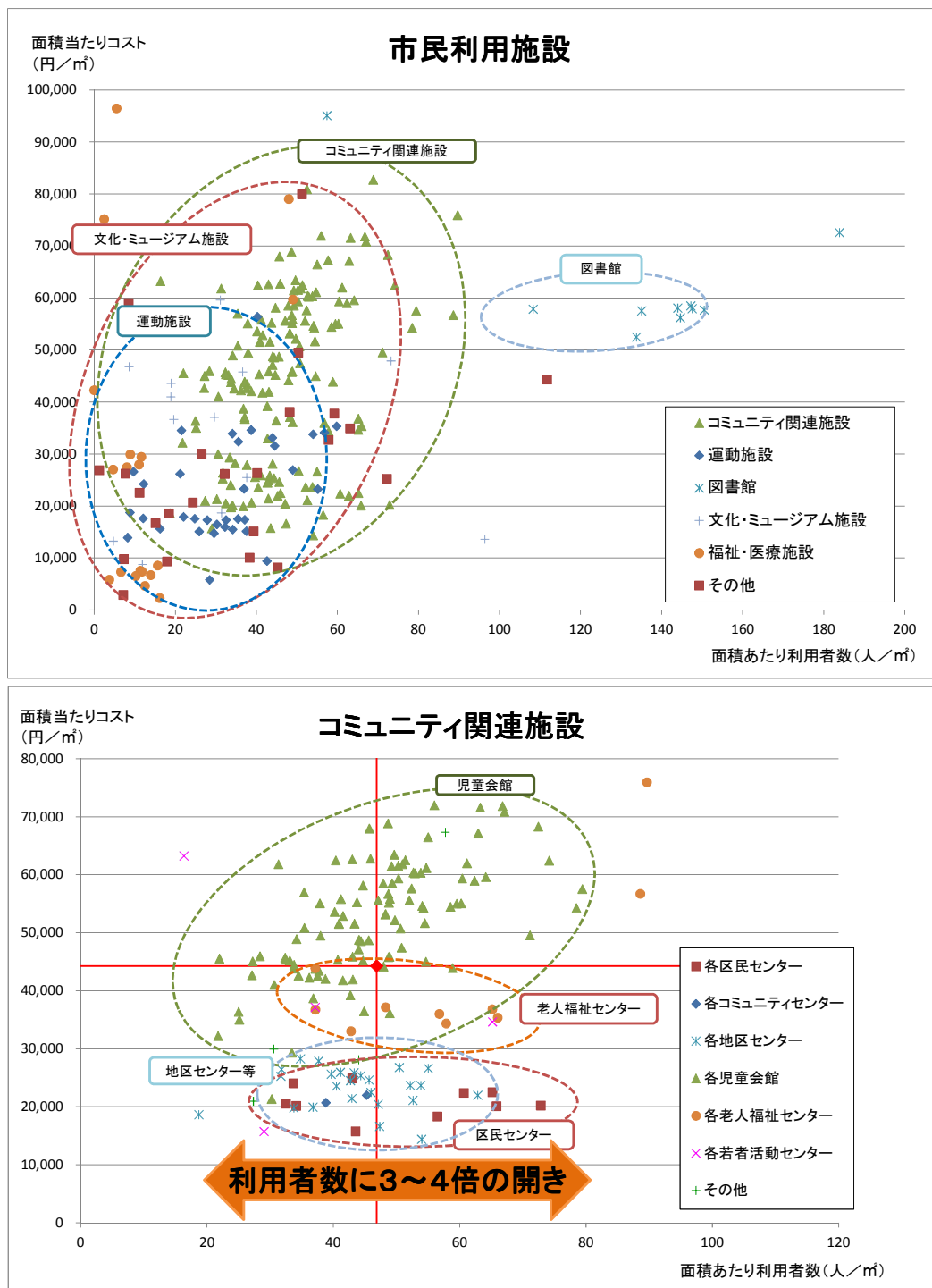


② 利用・コスト評価

札幌市における公共施設のうち、学校、市営住宅及び庁舎等を除いた不特定多数の市民が利用する運動施設や図書館などの「市民利用施設」について、用途ごとに面積当たり利用者数とコストの2軸評価を用いた施設の比較結果を見ると、用途ごとに概ねまとまって分布しています。

また、市民利用施設のうち、区民センター、地区センター、児童会館、老人福祉センターなどの「コミュニティ関連施設」については、同一用途内の面積当たりコストは、各用途とも同様の傾向である一方、面積当たり利用者数は、各用途いずれも3～4倍の開きがあります。

【図6 利用・コスト評価】

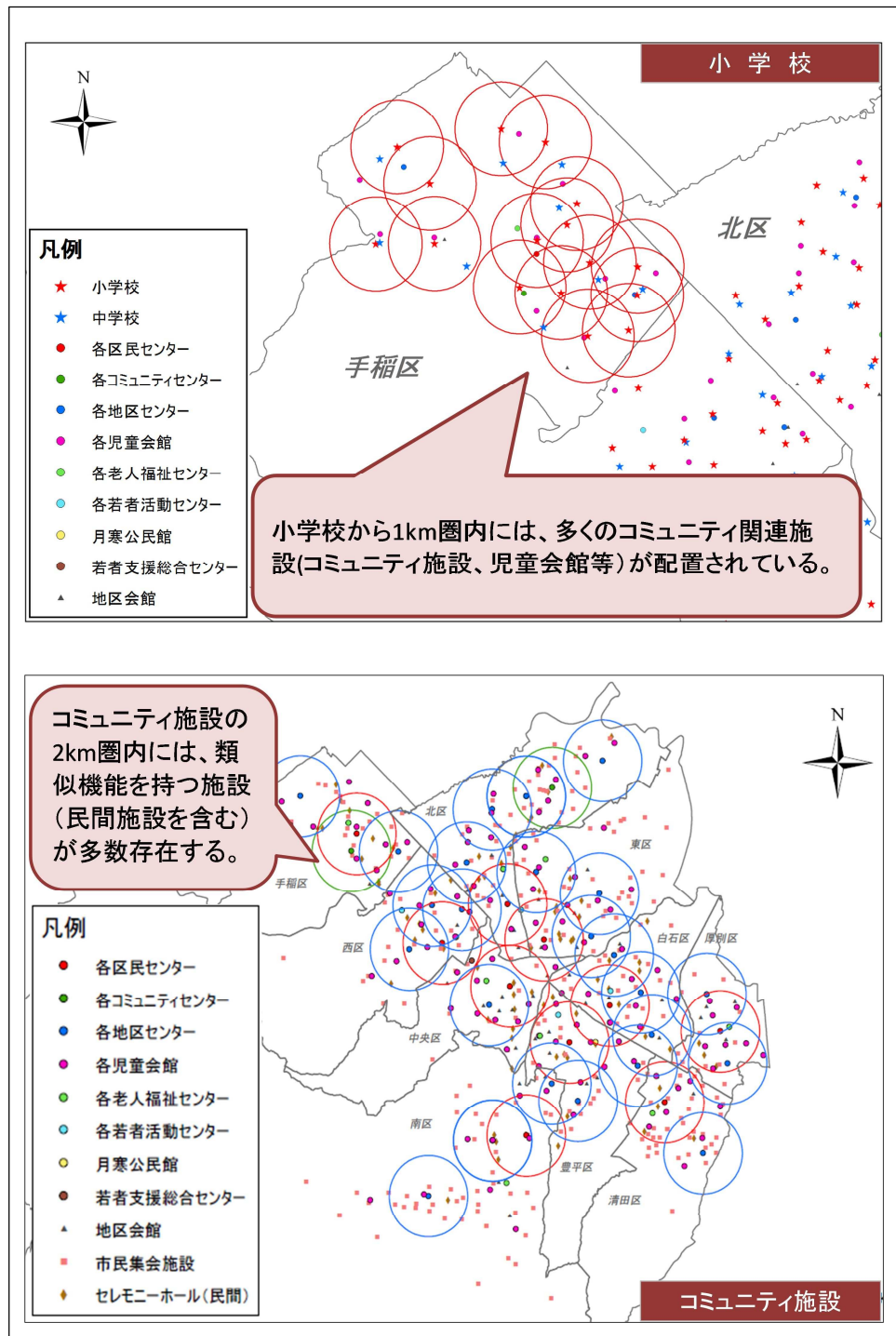


③ 類似施設の配置状況

小学校や、コミュニティ関連施設を地図にプロットし、配置状況を見てみると、小学校の1km圏内には、多くのコミュニティ関連施設が配置されているほか、主なコミュニティ施設の2km圏内には、類似機能を持つ施設が多数存在していることが窺えます。

なお、公共施設以外にも、地域が主体となって運営している施設として、まちづくりセンターに付設する集会施設である地区会館（56ヶ所）や、地元町内会により設置及び運営される市民集会施設（273ヶ所）などが配置されています。

【図7 類似施設の配置状況】



2 公共施設のあり方を検討する上での課題

人口の将来見通しを踏まえると、人口構造の大きな変動に伴い公共施設に求められる市民ニーズが大きく変化していくことが見込まれるとともに、財政面への影響など様々な課題が挙げられます。

(1) 変化する市民ニーズへの対応

今後、年少人口の減少に伴い、小・中学校では空き教室の発生や学校の統廃合などが見込まれる一方で、老年人口の増加に伴って運動・健康づくりに対するニーズの高まりが見込まれるなど、年齢構成に連動した市民ニーズの変化を捉えていく必要があります。

また、昨今、地域コミュニティにおける人間関係の希薄化や社会的孤立が指摘される中で、東日本大震災を契機に、地域社会における結び付きや支え合いの重要性が再認識されています。

加えて、札幌市が目指す「共生のまち」を実現するためには、子どもを生み育てやすい環境づくりや、障がいのある方などのニーズについても政策的な対応が必要です。

さらには、これまでよりも活動的で元気な高齢者は、地域社会を支える重要な一員として活躍することが期待されることから、こうした高齢者は、施設利用者としてだけでなく、その活力をまちづくりに活かせるような場が求められます。

このように、今後は、人口構造の変動に伴う市民ニーズの変化を幅広く捉え、公共施設のあり方を検討していく必要があります。

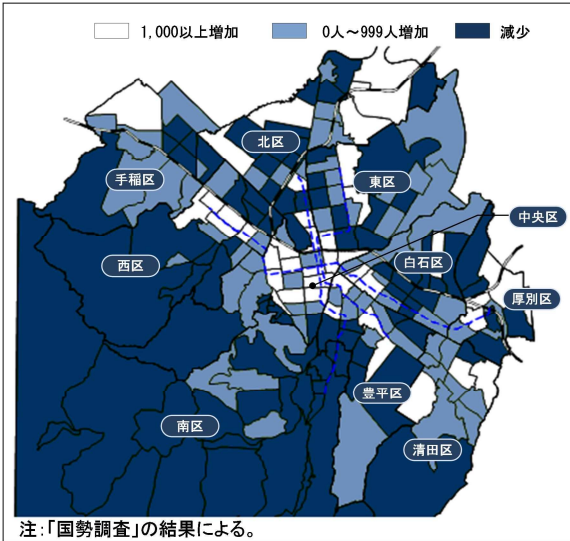
(2) 多様化する地域ニーズへの対応

札幌市では、1960年代から1970年代において、急激な人口の増加に対応するため、都市の成長に合わせて一区一館、一地区一館といった画一的な基準で公共施設を整備してきました。

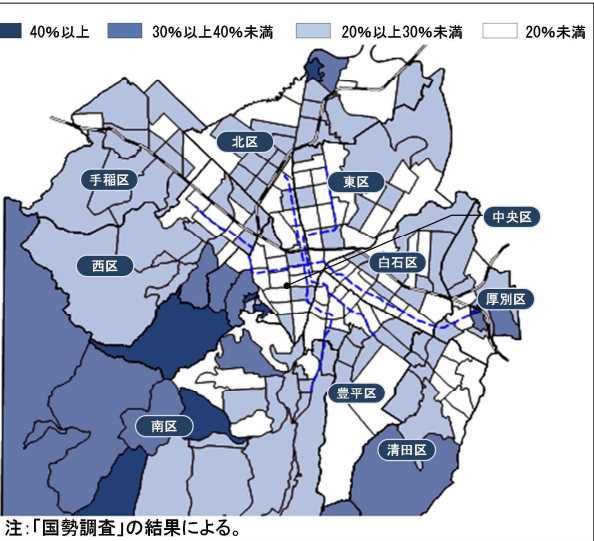
しかし、人口の将来見通しを踏まえると、今後は、行政区や地域ごとに人口動態や年齢構成、さらには地域課題がより一層多様化していくことが見込まれ、地域が公共施設に求めるニーズも多様化していきます。

そのため、これまでの画一的な基準による施設整備では、多様化する地域ニーズに十分に対応することができない公共施設が出てくることを見込まれることから、今後は行政区域に捉われず、地域ニーズを考慮したバランスの良い公共施設のあり方を検討していく必要があります。

【図8 札幌市の統計区別人口増加数（平成12年～平成22年）】



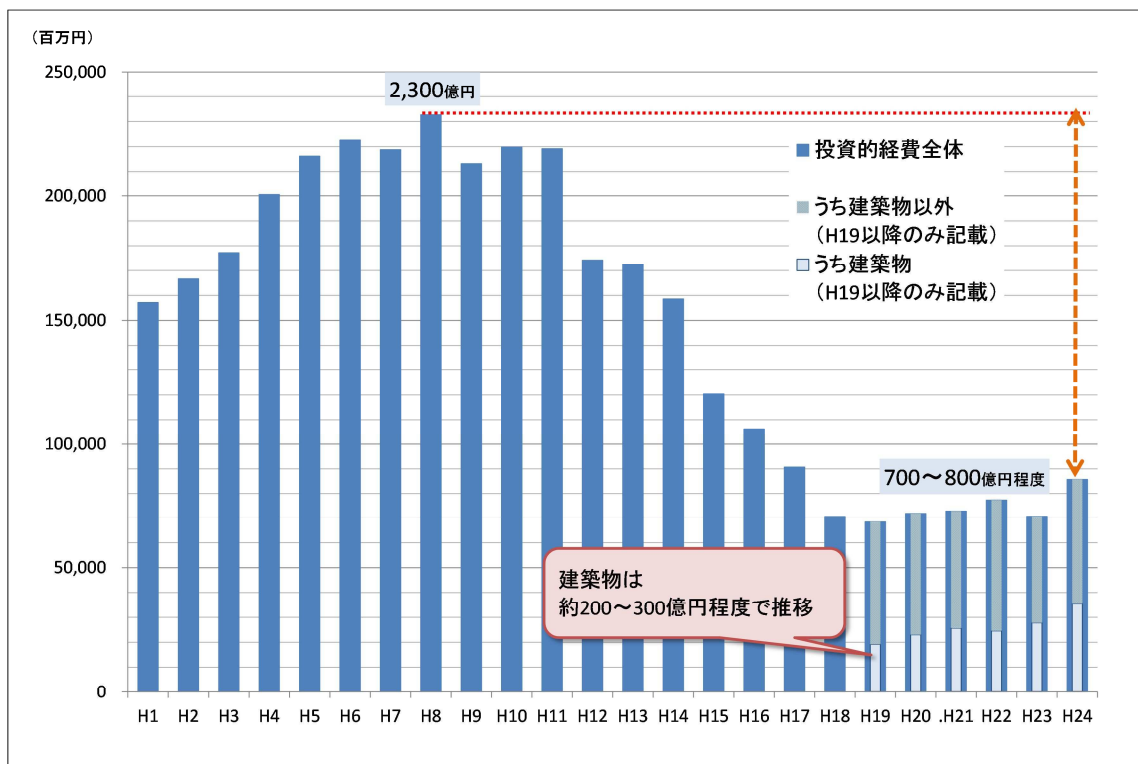
【図9 札幌市の統計区別高齢化率(平成22年10月1日現在)】



(3) 本格化する更新需要への対応

札幌市における投資的経費の推移を見ると、近年の投資的経費は、平成8年（1996年）の約2,300億円をピークに、都市基盤の成熟と地方財政を取り巻く環境の変化を背景として、約3分の1の約700～800億円程度まで抑制されている状況にあり、そのうち建築物に係る経費は200～300億円程度で推移しています。

【図10 投資的経費の推移（普通会計ベース）】

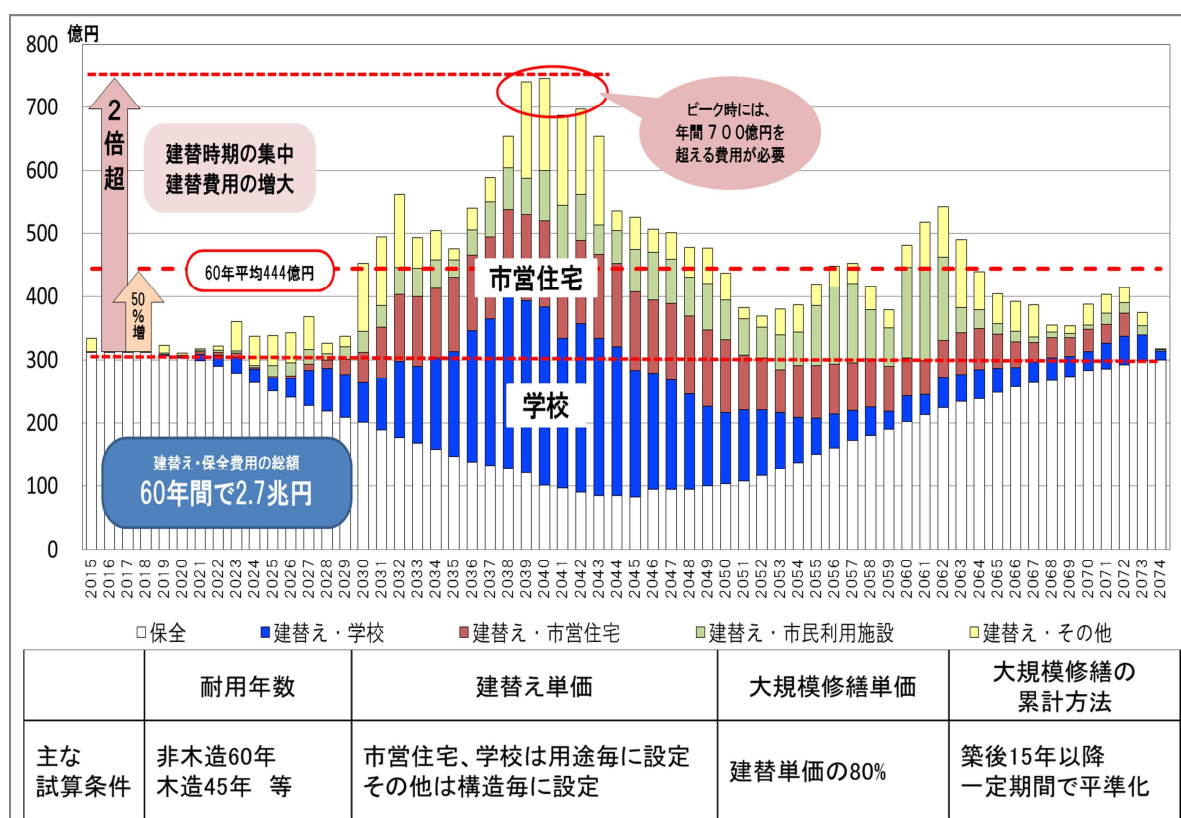


今後、1970年代から1980年代前半に集中的に整備してきた公共施設の更新時期が一斉に到来することから、人口減少・超高齢社会を迎える中で、新たな時代に対応した公共施設のあり方を考えていくことが必要です。

そこで、札幌市が現在保有している公共施設をすべて長寿命化し、同規模で建て替えた場合の今後60年間で必要となる費用を試算したところ、総額で約2.7兆円となり、各年度の費用は2030年頃から急激に増加し、ピーク時の2040年頃には、現在の2倍以上の年間700億円を超える見込みとなっています。

こうした状況の中、公共施設の再構築に係る取組は相当の時間がかかることを踏まえると、今から、今後本格化する更新需要への対応を見据えて、公共施設のあり方を検討していく必要があります。

【図11 公共施設の建替え・保全費用試算】



3 基本方針の位置付け

前述したとおり、人口構造の変動に伴って変化する市民ニーズへの対応や、多様化する地域ニーズへの対応、本格化する更新需要への対応といった公共施設のあり方を検討する上での課題を踏まえ、札幌市全体における公共施設の効果的・効率的な配置や総量のあり方について、基本的な方向性や考え方を示す基本方針を策定します。

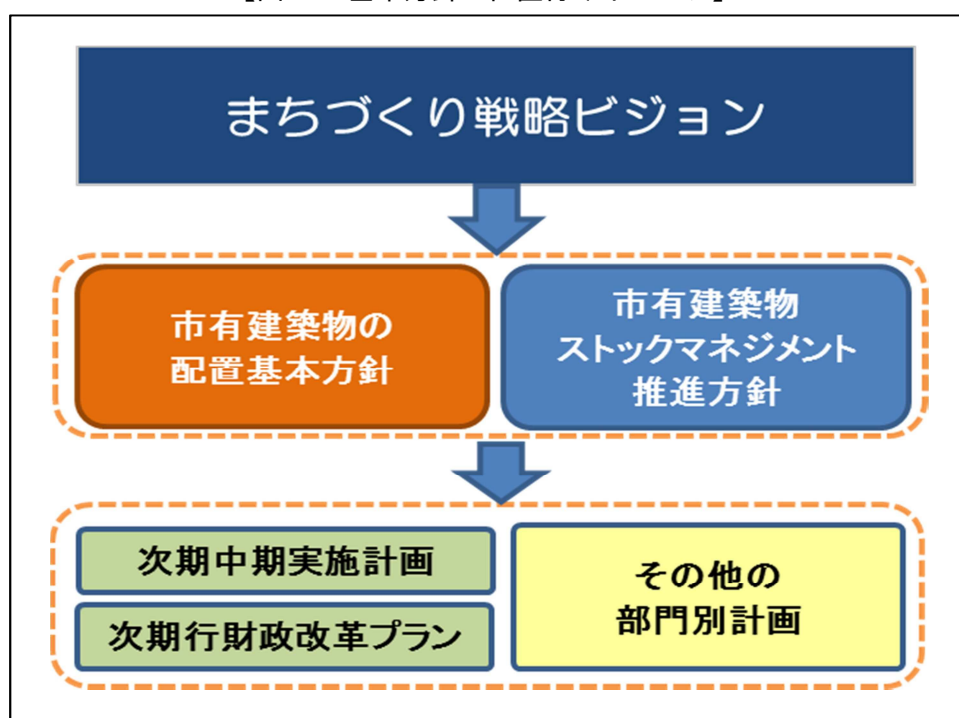
この基本方針は、戦略ビジョンに基づく公共施設に関する方針の一つとして、公共施設の長寿命化の取組を推進する「市有建築物ストックマネジメント推進方針」と並び位置付けられ、理念や方向性は、次期中期実施計画や行財政改革プラン、さらには、その他の部門別計画に反映していきます。

また、建替え・保全費用のピークが2040～2044年であることを踏まえると、平成26年度（2014年度）から概ね30年先を見据えた中長期的なものとするのが適当であり、社会経済情勢等の変化により新たに対応すべき課題が生じた場合には、適宜見直しを行います。

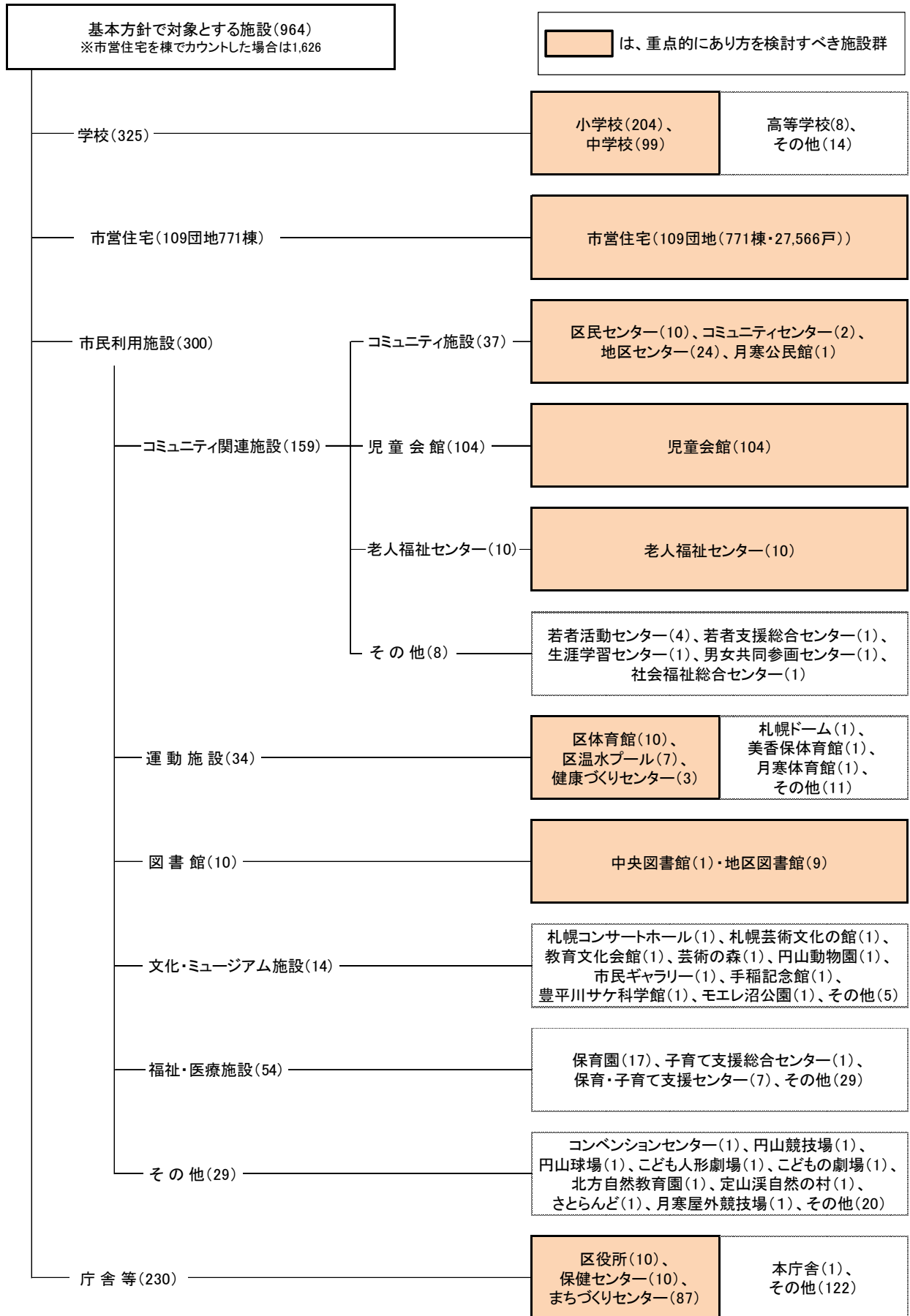
さらに、対象範囲は公共施設ですが、そのうち、小・中学校、児童会館などの身近な地域にある施設や、区民センター、老人福祉センター、運動施設、図書館など行政区単位で設置されている施設については、市民の日常生活に密着したものであることから、これらを重点的に検討すべき施設群として取り扱うこととします。

なお、道路、上下水道、橋りょうなどのインフラについては、別途維持管理の基本的な考え方が定められているため、基本方針の対象からは除くこととします。

【図12 基本方針の位置付けイメージ】



【図 13 公共施設体系図】



※施設数は平成 25 年度のものであり、一部借上施設も含んでいる。