

横 発 委 第 6 7 号

平成 2 9 年 9 月 2 2 日

横手市議会議長 佐藤 忠久 様

公共施設の在り方に関する調査特別委員会
委員長 佐 藤 清 春

委 員 会 調 査 報 告 書

本委員会に付託された調査事件「横手市財産経営推進計画（FM計画）について」及び「公共施設の管理、活用について」、調査の結果を横手市議会会議規則第 103 条の規定により別紙のとおり報告いたします。

公共施設の在り方に関する調査特別委員会報告書

1. 調査の目的

横手市では、昭和 40 年代の高度経済成長以降の人口増加や市民からの要望、地域振興施策に対応し、様々な公共施設等を整備してきましたが、これまで整備してきた公共施設やインフラが一斉に改修・更新の時期を迎えています。また、人口減少や社会構造の変化、市民ニーズの質や量の変化にともない、利用状況にも変化が見られます。

一方、財政面では長期的な人口減少や少子高齢化社会の進展による財政状況の悪化が懸念され、今後の公共施設の維持更新費用が大きな財政負担になると予測されることから、いかにして適正な水準に抑えていくのかが喫緊の課題となっています。

今後、こうした課題の解消に向けて、統廃合後の空き校舎等の具体的な活用策が示されていない施設や、市民会館・体育館といった大型施設等、行政需要や地域要望を踏まえた検討も求められており、計画的な施設整備と再配置に取り組むことも期待されています。

議会としても、公共施設を大切に、効率的に運営するため、戦略的な保有財産の改革に取り組むこととして策定された「横手市財産経営推進計画（FM計画）」の検証を行うとともに、限られた財源の中での公共施設の状況や在り方、適正管理や有効活用等の課題を明確にしていく必要があることから、調査・検討を行うこととしました。

2. 活動方針

『横手市財産経営推進計画（FM計画）について』

時代の変化に対応した公共サービスを今後も継続的に実施し、少子高齢化・人口減少社会の中でも持続可能な行政経営と地域社会の実現、将来世代への負担を先送りしないことを目的に策定された横手市財産経営推進計画について、将来需要や適性配置等の調査・検討を行い、今後の公共施設の在り方について提言する。

『公共施設の管理、活用について』

統廃合後の空き校舎や用途廃止後の土地・建物の活用、地区交流センター化への移行など、地域の特性や要望を踏まえた活用策について提言する。

3. 調査の経緯

第1回 平成28年9月23日

議 題	内 容
1 正副委員長の互選について 2 調査、検討事項の確認について	1 委員長、副委員長の選任を行った。 2 調査、検討事項について確認し、決定した。次回までに活動スケジュールを提示することとした。

第2回 平成28年10月17日

議 題	内 容
1 FM計画のおさらい 2 横手市の財政状況について 3 公共施設除却計画(案)について 4 検討すべき施設(案)について 5 今後のスケジュールについて	1 当局よりFM計画ダイジェスト版資料により説明を受けた。 2 当局より横手市財政計画、合併特例債資料により説明を受け、委員から質疑及び意見が出た。 3 当局より公共施設除却計画(案)の資料により説明を受け、委員から質疑及び意見が出た。 4 大型施設及び大規模複合化等を検討すべき施設について説明を受け、委員から質疑及び意見が出た。 5 今後の活動スケジュールの提案があり了承した。

第3回 平成28年11月16日

議 題	内 容
1 地域主要施設の再配置について 2 FM計画のローリングについて	1 前回の公共施設除却計画(案)や型施設及び大規模複合化等を検討すべき施設について、更なる協議を行った。 2 FM計画の見直しを行う施設等について説明を受けた。

第4回 平成28年12月12日

議 題	内 容
1 地域主要施設の再配置について 2 FM計画のローリングについて	1 市民文化系施設について当局より説明を受け、委員から質疑及び意見が出た。 2 前回の見直しから追加となった施設等について説明を受けた。

第5回 平成29年1月17日

議 題	内 容
1 地域主要施設の再配置について	1 地域局の行政施設について当局より説明を受け、委員から質疑及び意見が出た。

第6回 平成29年2月1日

議 題	内 容
1 介護福祉施設（白寿園）について	1 地域局の行政施設について当局より説明を受け、委員から質疑及び意見が出た。

第7回 平成29年2月22日

議 題	内 容
1 中間報告について	1 中間報告に向けた取りまとめを行った。

第8回 平成29年3月10日

議 題	内 容
1 中間報告について	1 中間報告（案）に対する意見集約と文言調整を行った。

■ 平成29年3月22日 公共施設の在り方に関する調査特別委員会中間報告

第9回 平成29年4月5日、6日（先進地視察）

議 題	内 容
1 公共施設保有の最適化・長寿命化等について	1 盛岡市の「公共施設アセットマネジメント」と「盛岡バスセンター跡地の活用」について
2 公民連携事業について	2 岩手県紫波町の「オガールプロジェクト」について

第10回 平成29年5月8日

議 題	内 容
1 行政視察報告と最終報告までの日程について	1 行政視察報告書内容の確認と今後の日程等について協議
2 大規模施設の再配置について① ・テーマ：スポーツ施設	2 スポーツ施設（体育館）について当局より説明を受け、委員から質疑及び意見が出た。

第11回 平成29年5月30日

議 題	内 容
1 大規模施設の再配置について② ・テーマ：スポーツ施設	1 スポーツ施設、スポーツ推進計画について当局より説明を受け、委員から質疑及び意見が出た。

第12回 平成29年6月26日

議 題	内 容
1 大規模施設の再配置について③ ・テーマ：文化施設	1 市民会館、図書館について当局より説明を受け、委員から質疑及び意見が出た。

第13回 平成29年7月21日

議 題	内 容
1 大規模施設の再配置について④ ・テーマ：主要体育施設等	1 プール、陸上競技場、野球場、テニスコート、運動場等について当局より説明を受け、委員から質疑及び意見が出た。

第14回 平成29年8月7日

議 題	内 容
1 報告書（原案）について	1 報告書（原案）に対する意見集約と文言調整を行った。

第15回 平成29年8月22日

議 題	内 容
1 報告書（案）について	1 報告書（案）の内容について協議し了承を得た。

4. まとめ

◆横手市財産経営推進計画（FM計画）について

横手市は、平成17年に1市5町2村の8市町村が合併し誕生したことから、多くの公共施設等を保有しています。

現在の保有状況については、庁舎や学校施設、公民館といった公共施設等は909施設、2,284棟で総延床面積は約71.3万㎡、市民1人あたり約7.4㎡となっています。これは、東洋大学PPP研究センターが発表した「H24全国自治体公共施設延床面積データ」による全国平均3.42㎡の約2.2倍となっています。

また、土木系公共施設（インフラ）の状況は、道路延長2,210km、上下水道管延長1,265km、公園施設234箇所等となっています。

これら公共施設等をすべて保有し、更新、維持し続けるものとした場合、今後40年間にかかる公共施設の建替えや維持補修費に総額3,027億円、1年あたり75.7億円、土木系公共施設に2,920億円、1年あたり73億円の費用が必要と試算されています。

一方、横手市の人口は全国的な傾向と同様に人口減少が進んでおり、生産年齢人口の減少と高齢化による市税の減少、扶助費の増加が見込まれ、公共施設の更新に必要なコストを合わせると財源不足も予想されます。

そのため、社会構造の変化、市民ニーズの変化や、利用状況の変化も見据えながら、保有総数を圧縮しつつも、施設の質を向上させ、市民の利便性向上が図れる公共施設へ再構築する取り組みが喫緊の課題と言えます。

公共施設の適正な維持管理と再配置を推進するために策定された横手市財産経営推進計画であり、公共施設全体の最適化を進めるためにも、施設総量の抑制による単なるコスト削減だけではなく、施設の質をさらに充実させ、コミュニティーの活性化につながることを、個別計画の改定過程や改定後の計画公表等をはじめ、あらゆる機会を捉えて、積極的に情報発信する必要があります。さらに、市として利用予定がない、売却等が可能な施設・土地については、市場価値を適正に判断し売却や譲渡あるいは貸し付けなど最適な活用方法を検討し、歳入の確保を図る必要があります。

今後は、将来予測される厳しい財政状況に備え、市及び市民が共通の認識を持ち、

市民との協働により計画の確実な実施を行っていただきたい。

◆公共施設の管理、活用について

統廃合後の空き校舎や用途廃止後の土地・建物の活用、地区交流センター化への移行など、地域の特性や要望を踏まえた活用策について、以下の施設を調査しました。

【旧福地小学校、福地公民館】

平成 27 年 8 月に雄物川地域づくり協議会から「福地小学校跡地に地区交流センターを建設していただきたい」件に関する陳情書が出されていることから、FM計画での位置付けや地区交流センター化の計画について調査しました。

雄物川小学校への統合により閉校となった旧福地小学校と福地公民館については、福地公民館の公民館機能を残す際に、規模の縮小と複合化を図ることとされています。しかしながら、当該地区では地区交流センター化が本格実施されていることもあり、地域の実情や財政的な面を踏まえて取り組んでいただきたい。

【山内公民館南郷分館】

老朽化により使用できない部屋もあることから、FM計画では※「維持」の方針とされていましたが、地区の共助組織や自主防災組織の拠点という新たな機能が加わっていること、緊急避難場所の確保ということから※「長寿」への方針変更が行われました。

また、地方創生拠点整備交付金整備対象施設として事業採択され、今年度中に新たな施設として建替えられることになりました。

※FM計画での方針内容

方針	内 容
長 寿	施設の大規模改修、または建替えにより施設機能を存続させる。計画的な予防保全による維持管理でライフサイクルコストを縮減する。ただし、建替え、改修の際には多機能化、複合化、人口規模や利用状況などによる見直しを行う。
維 持	機能維持。改修、建替えまたは大きな支出を伴わない範囲での維持とする。老朽化し改修、建替えしなければ維持困難となった場合は廃止、解体対象とする。施設運営にあたっては、機能維持と建物維持のバランスを考慮して行う。

【横手市民会館、十文字文化センター】

横手市民会館について、FM計画の当初では「維持」とされていましたが、市民会館機能を継続する必要があることから、ローリングにより「長寿」への変更が協議されております。

しかし、昭和 43 年に建設された施設であり、基礎部分の劣化や損傷、雨漏り箇所がある等、老朽化が進んでいます。さらに、駐車場スペースが狭く、928 席の収容

人数に対応できていない現状があります。

一方の十文字文化センターは昭和 46 年に建設され、FM 計画では「維持」とされています。市民会館と同様に老朽化の進行、駐車場不足という現状があります。

委員からは、「市民会館と文化センターの機能を複合化し、駐車場スペースの確保が可能な新たな場所への新設や、現在の十文字地域局周辺の施設を再編し、地域局機能や図書館機能を備えた複合化施設として整備する」など、横手市一体として市民文化施設を整備する意見が多く出されました。

ホール機能を有する市民文化施設の必要性は言うまでもないことであり、全市的な規模で公益的な機能を有する市民文化施設のデザインを早急に描いていただきたい。

【十文字地域局】

昭和 33 年建設の十文字庁舎については、平成 24 年度に十文字地域局庁舎建設検討会議が設立され、新庁舎の構造、設備、建設位置、建設基本構想の策定等が行われ、平成 25 年には十文字文化センターの位置付けを含めて検討することとなりましたが、十文字地域の小学校統合計画により議論が進展しませんでした。

小学校統合の確定に伴い、改めて庁舎建設検討会を開催し、建設候補地や 200 人規模が集まることのできる交流ホールを備えた単独庁舎とする計画とした説明がありました。

委員からは、「地域局機能との複合による多目的施設を望む。また、十文字地域局周辺の再開発計画の将来展望を見据えたうえで施設整備の方向性を示す必要がある。」などの意見が出されました。

十文字地域局周辺の行政施設の再編や、十文字第一小学校跡地の活用など、都市機能の集約化と、道の駅十文字を含めた賑わいの創出を可能とする複合施設の整備を将来的な視点を持ち検討していただきたい。

【白寿園】

白寿園は昭和 58 年に開設され、定員が 100 人の特別養護老人ホームであり、FM 計画では「長寿」とされて、健康の丘おおもりの直営施設としてその機能を継続する計画となっています。経営面においては、介護スタッフの不足という状況から、定員に満たない入所となっており、入所者の確保と共に雇用の確保が課題となっているとの説明がありました。

委員からは、「直営による運営を維持し、直営のメリットを活かしてほしい。介護スタッフの確保に努めて、介護を必要とする方の拠り所としての施設を維持してほしい。計画的な職員採用に努めると共に待遇改善も検討してほしい。直営で運営するのであれば、もっと特色のある施設運営が必要」など、白寿園の直営堅持と、そのためのスタッフの確保に関する意見が出されました。

高齢化が進む横手市にとって、認知症専用棟のある白寿園は「最後の拠り所」としての位置付けもあり、今後も直営での運営が妥当と思われます。入所者やその家

族が安心できるサービスの提供に努めていただきたい。

◆先進地視察

【盛岡市】

盛岡市の公共施設アセットマネジメントについて理解を深めると共に、公共施設保有の最適化と長寿命化には市民の理解と協力が重要であると捉え、そのために行った具体的取り組みについて調査しました。

また、老朽化により建物を解体し更地となった盛岡バスセンター跡地の現状と今後の活用について調査を行いました。

委員からは、「総論賛成・各論反対が予想される公共施設適正化の取り組みが、いかに市民と一緒に考えることが大事なのかということがよくわかった。市民討議会・フォーラム、市内各地区で意見交換会の開催など、幅広く市民意見を聴取し、市民と問題意識を共有する姿勢は印象的だった。」

また、「施設の利用状況を数値化、可視化した施設カルテが住民の合意形成には大きな力になることを感じた」等、所感が出されました。

【紫波町】

都市と農村の新しい結びつきを創造し、「暮らす、働く、学ぶ、集う、憩う、楽しむ」をコンセプトに、新しく豊かで魅力的な、持続的に発展する街を目指す「オガールプロジェクト」の概要を視察研修しました。

委員からは、「公民連携へのこだわりと、プロジェクト構想段階からの市民参加を含め、思い切った人材の活用と首長のリーダーシップに感動を覚えた。」

また、「理想的な機能と住環境を有するまちと言ってもよく、こういった施設こそ雪が多い横手が見本とすべきだと思う」等、所感が出されました。

◆大規模施設の再配置について

各種スポーツ施設や文化施設について、現状を把握し、今後の施設の方向性や管理、活用等について、以下のとおり調査しました。

【ホール機能を有する市民文化施設】

委員からは、「横手市民会館、十文字文化センターの老朽化から、市民文化施設の整備は必要であるが、周辺他自治体施設との競合が予想されるとともに、施設の利用実態を考えると、果たして大規模なものが必要なのか疑問を感じる。」

また、「一つの建物に、小規模や中規模のホールを複数備えた施設や、規模的には小・中規模でも音響が非常に優れている施設の整備や、普段は中規模だが大規模なイベントを開催する際には、席を増設できるような仕掛けになっている施設などを、利用する市民の声を取り入れながら整備していただきたい」との意見が出され

ました。

委員会としては、ホール機能を有する市民文化施設を整備する際は、多機能化と複合化を念頭に、効率的、効果的な施設経営と市民ニーズを捉えた市民文化施設となるよう検討いただきたい。

また、大規模な施設の整備については、その必要性について入念に調査・検討する必要があると考えるため、慎重な対応を求めたい。

【図書館】

雄物川図書館は、FM計画の中では「長寿」とされており、改修時期について平成29年度としていたものを、財政計画との協議の中で平成34年度の改修という事で検討が進んでいます。横手図書館は、「長寿」とされており、平成33年度の改修に向けて検討を進めておりますが、現段階として具体的な話し合いは行っておりません。その他の図書館は、平成28年度に増田図書館が複合化、今年度は平鹿図書館が複合化になるため、残り十文字図書館と大森図書館は「長寿」となっているとの説明がありました。

委員からは、『横手図書館について駐車場が狭い等々、課題があると思う。FM計画では「長寿」になっているため、改修や建替えを検討する際には、横手体育館の改修に併せ合築し、複合化することも可能ではないか。車社会を考えると、立地場所についても再考する必要がある』との意見が出されました。

また、「将来的には施設を集約した方が働く司書にとっても都合が良く、利用する側にとってもメリットがあるのではないか。そして、学校図書館とも連携を密にし、一元管理が出来るように検討すべきではないか」との意見が出されました。

FM計画で「長寿」になっている施設については、改修や建替えをする際には複合化や統合化について検討するとともに、施設配置の地域バランスや利用しやすい環境整備の面から学校図書館との連携についても、模索する必要があります。

【主要体育施設等】

プールについては、全市的な整備方針や整備計画がないために、FM計画の内容を見直しできない状況にある。今後の運営に当たっては、利用者の声を聴きながら道筋を立てていきたいとの説明がありました。

委員会としては、利用者の方々と話し合いをしながら方向性を検討する当局の進め方を了とし、今後の推移を見守って行くことになりました。

十文字陸上競技場については、県南で唯一の公認競技場であり、今後も公認を継続できるように整備していきたい。競技場の周辺整備については、小学校建設の行方を見極めないと方向性は出せないとの説明がありました。

委員からは、「十文字陸上競技場を県南の拠点となる競技場と考えるのであれば、市としてもっと強く整備方針を出すべきだ」との意見が出されました。

野球場については、FM計画で長寿になっている横手、平鹿、大森、大雄の4施設を核に集約し、利用頻度の低い施設は廃止していくとの説明がありました。

委員会としては、旧市町村から引き継いだ施設の内、核となる4施設以外は老朽化が著しいため、整理統廃合する時期に来ている。早急に方向性を出して施設の集約、統廃合を図っていただきたいと、意見集約されました。

テニスコートについては、各地域に分散しているためFM計画に基づき統廃合していきたいとの説明がありました。

委員会としては、閉校した学校の体育館を改修し、テニス等への多目的利用について検討頂きたいと、意見集約されました。

その他の施設について委員から、FM計画で長寿になっている平鹿相撲場については、利用頻度が向上するよう検討が必要である。また、学校図書館や学校体育館などの学校施設について、学校はもちろん市民が利用しやすくなる管理方法への変更や、更地にした市有地の有償や無償譲渡について意見が出されました。

主要体育施設等については、施設を利用している市民の声を聴きながら、FM計画やスポーツ推進計画に基づき更新、集約、統廃合を確実にすすめていただきたい。さらに、新しい学校施設については、多くの市民が有効利用できるような管理方法等を検討願いたい。いずれにしても、「スポーツ立市よこて」にふさわしい体育施設の利活用と整備に努めていただきたい。

◆最後に

公共施設の在り方に関する調査特別委員会は、平成28年9月の設置以来、これまで15回の協議を実施し、公共施設の在り方について検討を重ねてきました。その中で、各委員の共有した方向性として「大型施設の複合化」と「市民との協働による施設整備」が挙げられます。

大型施設の複合化については、体育施設や文化施設、地域主要施設などの大型施設の新設、改修を検討する場合、機能の異なる施設を複合化・多機能化することによって様々な施設間の相乗効果を生み出すことができます。そして、多様なニーズに応える施設環境の高度化、賑わいや楽しさなどの創出、更には地域における活性化の核の形成に繋がることとなります。公共施設の複合化は、まさに時代のニーズに応えるものです。

また、市民との協働による施設整備では、横手市財産経営推進計画が策定されて1年半が経過しようとする中において、計画に対する市民の理解度が低いと感じられます。計画の確実な実行のためには市民の理解や賛同が不可欠であり、そのためにも市民との協働による施設整備を行う必要があります。公共施設の再配置は「新たなまちづくりの出発点」と捉えられることから、市と市民が一体となった計画の推進を図ることが求められます。

今回は、横手市財産経営推進計画や地区交流センター、市民文化施設、主要体育施設等について報告しますが、市が所有する施設はハコモノだけではなく公共インフラも含めて多くの公有財産が存在しています。今後も、施設総量の縮減、長寿命化の推進、施設の複合化・多機能化、地域の特色や特有機能の維持、市民との連携・協働など公共施設の全体的な方向性を見失わず、より具体的な検討を慎重かつ早期

に行う必要があります。

市当局においては、各施設の具体的かつ市民福祉の向上に繋がる揺るぎない方向性を今後も引き続き示していただくよう要望いたします。さらに、各種行政計画と整合性を取りながら、全庁横断的に横手市財産経営推進計画によって示された「施設や設備の適正管理・運営（ファシリティマネジメント）」を推進し、持続可能な市政の実現と質の高い行政サービスの継続的な提供がなされるよう求め報告いたします。