

北見市における地域別の公共施設再編についての考察

○星槎道都大 安藤淳一 日大生産工 古田莉香子
 (株)UR リンケージ 大坊岳央 福岡女子大 若竹雅宏 日大生産工 広田直行

1. はじめに

1970年代以降、高度経済成長期に建設された「公共施設」は、建築後40年から50年という時間を経て老朽化が進み、改修を施さなければならぬ時期を迎えている。このため、公共施設の維持管理に関わる負担は、自治体の財政に大きく押し掛かってきている。現有施設の質的・量的な見直しによる施設の適正配置の変更、公共施設保有面積の圧縮化、持続可能とする長寿命化対策、施設管理運営において指定管理者制度の導入による官民連携など、問題解決に向けた対策の検討と実施が急務となっている。

2. 研究の目的

2014年に総務省から、公共施設等総合管理計画(以下、総合管理計画)の策定要請が全国の自治体に出され、2020年度末までに同計画の個別施設計画の策定要請があり、現在多くの自治体はすでに策定を終えている段階である。

2022年10月に815自治体に対して実施したアンケート調査(註1)では、個別施設計画の策定済みの自治体は73.9%(454/603自治体)である。その中で、個別施設計画策定の際、対象施設を地区ごとに策定した事例は最も少なく2.5%であった。本研究では、北海道北見市(以下北見市)を対象に、取り組み事例の少ない地区ごとに策定した個別施設計画の内容を考察することを目的とする。

3. 研究の方法

北見市のホームページより北見市公共施設再編に関わる計画を時系列に捉え、さらに総合管理計画および個別施設計画を抽出する。両計画から公共施設再編に関わる計画内容を確認し、地区ごとに策定された計画策定の経緯と計画内容を明らかにする。

4. 北見市の公共施設に関する状況

北見市は、平成18年(2006年)3月に北見市、端野町、常呂町、留辺蘂町が合併して誕生して

いる。北海道内35の市のなかで北見市は、行政面積が最も大きく、可住地面積も札幌市に次いで2番目に大きい。人口は35市中8位だが、可住地人口密度は2.9人/haと低く、市民の居住地が広域に分散しているため、公共サービスを効率化することが難しい状況にある。

また、北見市は北海道内の他の市に比べ、一人あたり公共施設面積が大きい。そのなかで公営住宅は約33.7万㎡で公共施設全体の約40%を占め、その次は学校教育施設が多く、約21.3万㎡(25%)となっている。人口10万人から20万人の6都市(註2)と比較すると、特に北見市は公営住宅の1人あたり公共施設面積が大きい。さら一人あたり公共施設面積は6都市中、北見市が最も大きく7.04㎡/人で、全国値の2倍近い値となっている。築年別に建物の保有状況を見ると、1980年(昭和55年)前後に整備された施設が多くなっている(註3)。

5. 北見市の公共施設再編計画

北見市の公共施設再編に向けた取り組みをまとめたものが図1である。2009年に「北見市公共施設営繕計画に関する基本方針」が策定される。2014年に「公共施設白書」と「公共施設マネジメント基本方針」は策定され、北見市の総合管理計画(北見市公共施設マネジメント基本計画)の上位計画に位置付けられる。

①公共施設白書

公共施設の設置目的や利用実態、コストなどの現状を分かりやすく「見える化」し、市民に現状を伝えるとともに再編の必要性を啓発する資料とすること、この後策定する総合管理計画(北見市公共施設マネジメント基本計画)を検討・策定するための基礎資料とすることを目的に策定される。施設の保有状況、施設基本データの一元化、配置状況、劣化状況、利用状況、コスト状況のほか、施設評価としてとして品質・供給・財務の3視点からポートフォリオ分析をおこなっている。これにより、品質に係る指標は施設のハード面での状況を示す指標、供給・財務に係る指標は施設のソフト面での状況

Consideration of Public Facility Restructuring Plans Formulated for Each region
 in Kitami City

Junichi ANDO Rikako HURUTA Takahiro DAIBOU Masahiro WAKATAKE
 and Naoyuki HIROTA

を示す指標で、それぞれの指標を品質（ハード）、供給・財務（ソフト）に分類し、指標の偏差値を4象限にプロットすることで各施設の状況を客観的かつ可視化している。

②公共施設マネジメント基本方針

公共施設白書をベースに、平成 28 年度（2016）から平成 47 年度（2035）までの 20 年間を計画期間とし、中間年度（策定後 10 年の2025年）で計画の見直しを予定している。

公共施設の総量削減、施設に関わるコストの平準化、安心安全な施設の提供の3項目を基本方針と定めている。

公共施設マネジメントの推進に向けて、施設情報の一元管理と施設評価をおこなう。

情報の集約化に対しては、施設を所管する各部署がそれぞれ管理している情報（管理運営費、利用実績等）を一元化し、施設評価や将来の修繕更新費算出など公共施設マネジメントを円滑に推進するための機能を備えたシステム（公共施設マネジメント支援システム）を導入・運用される。施設評価は「公共施設白書」でおこなったポートフォリオ分析を用いる。

③公共施設マネジメント基本計画（本計画）

この基本計画が「公共施設等総合管理計画」に該当する計画である。計画の内容は、「施設分類ごとの施設整備方針」→「地区ごとの施設整備の方向性」→「自治区別の施設整備方針」の順に従い計画が策定されている。

「建物種別整備方針」では11種の建物種別（計画内では施設分類）が設定され、対象施設、設置目的、現状の分析、施設再編の考え方の4項目で概要がまとめられている。これを基礎に公共施設白書でおこなった「劣化状況、利用状況、コスト状況」をもとに分析し対象施設の機能の再編をおこなうとされ、建物種別の再編計画をおこなうことを示している。

「地区ごとの施設整備の方向性」では、「北見市まちづくり条例34条（自治区の設置）」、「自治区設置条例1条（目的）」により自治区の設置がおこなわれている。設置目的として「本市の区域を分けて定める区域ごとに自治区を設置し、振興を図るもの」とされている。公共施設再編にあたり、地域コミュニティのエリアを踏まえた検討の必要性から、自治区ごとの方向性を示すための方法として用いられた。

自治区の設置に従い、合併町である端野、常呂、留辺蘂をそれぞれ1自治区とし、北見市中心部の北見自治区を加え4自治区とする。北見自治区は、中学校区単位とした6自治区に分割され、合計9地区として設定されている。この9地区ごとに設置されている公共施設の現状と課題（地域状況、将来推計人口、施設利用・コスト・老朽化状況）が整理されている（図2）。

「自治区別の施設整備方針」は、前述の4自治区ごとの課題と整備の方向性を「あくまで考察事例」とであるとの記載のもと、同様に各自

年度										
2009	北見市公共施設営繕計画に関する基本方針									
	北見市総合計画									
2014	北見市公共施設白書					北見市公共施設マネジメント基本方針				
2016	北見市公共施設マネジメント基本計画（本計画）									
	最適配置 予防保全									
	建物種別整備方針（11種類） 地区ごとの施設整備の方向性（9地区）									
	①中央北部	②中央南部	③東部	④南部	⑤西部	⑥北部	⑦端野	⑧常呂	⑨留辺蘂	
	自治区別の施設整備の方向性（4自治区）									
①北見自治区	②端野自治区	③常呂自治区	④留辺蘂自治区							
2017 ～ 2023	個別施設計画									
	①端野図書館	②道路維持センター	③温根沼スポーツセンター代参施設	④西地区公民館等再編	⑤北見自治区保育施設	⑥留辺蘂町瑞穂地区農村環境改善センター	⑦日吉地区複合施設	⑧東部地区市民トレーニングセンター	⑨旭コミュニティセンター	⑩常呂自治区保育施設

図 1 北見市の公共施設再編に向けた取り組み

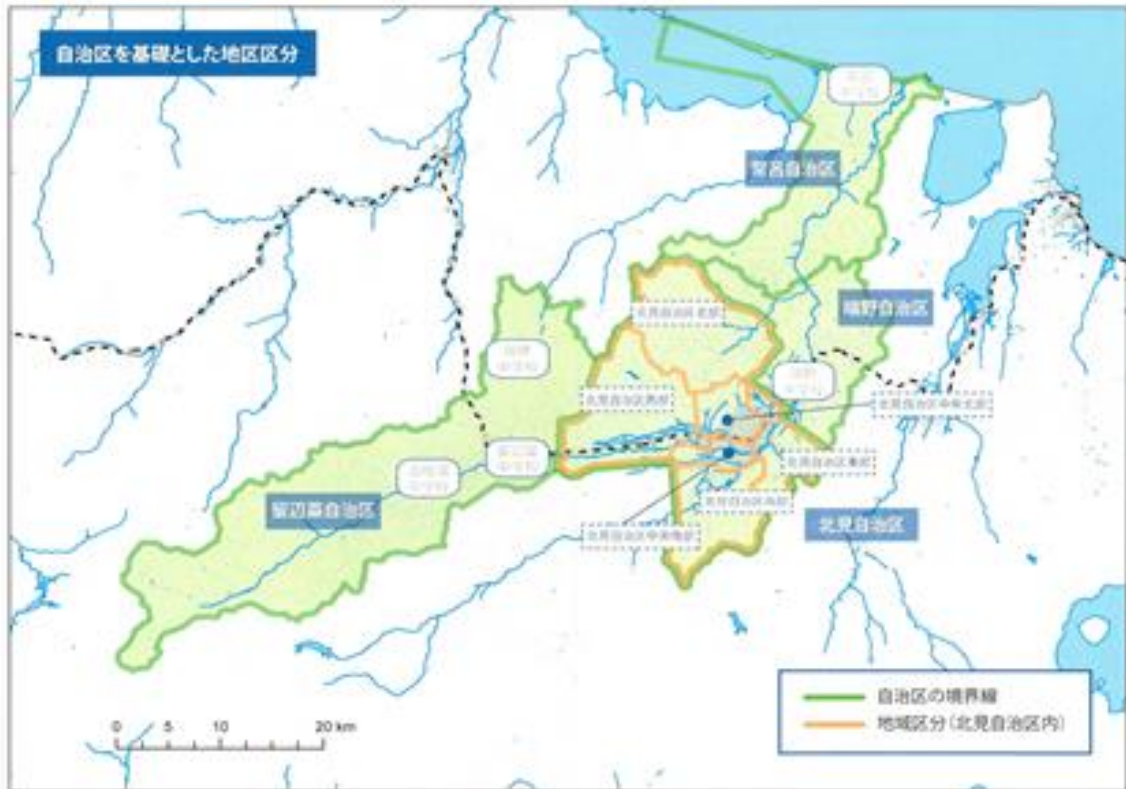


図2 北見市の地区別公共施設再編対象地域（北見市ホームページより）

表1 再編対象施設の分類

建物分類	建物種別
1 庁舎等施設	庁舎, 支所
2 防災施設	防災備蓄倉庫
3 図書館・資料館	図書館, 資料館等
4 集会施設	市民会館, 公民館, コミュニティセンター, 高齢者福祉施設, その他集会施設
5 体育施設・レクリエーション施設	屋内体育施設, 屋外体育施設, 管理棟, レクリエーション施設, 観光施設
6 環境衛生施設	ごみ処理・資源化施設, 火葬場
7 産業振興施設	牧場, 農業施設
8 児童福祉施設	保育園, 児童センター, 子育て相談センター, こども総合支援センター
9 保健福祉施設	保健センター, 介護施設
10 住宅施設	公営住宅, 教員住宅, 職員住宅
11 学校教育施設	小学校, 中学校, 給食センター

表2 再編対象施設の圏域区分

圏域区分	施設の配置基準等	建物種別
1 広域レベル	隣接自治体・道と連携し共同利用	火葬場, ごみ処理施設等
2 市域レベル	市域全体	本庁舎, 市民課館等
3 地区レベル	自治体単位（北見自治体は中学校区単位）	中学校, トレーニングセンター等
4 コミュニティレベル	コミュニティ単位（小学校区単位等）	小学校, 住民センター, 高齢者福祉施設等

治区の子な課題と将来に向けた公共施設の考察がおこなわれている。

6. 地区別の個別施設計画

公共施設マネジメント基本計画にて施設再編の全体像をまとめたのち、2017年度から

2023年度にかけ「個別施設計画」10案が策定、発表されている。個別施設計画の内容と公共施設マネジメント基本計画との関連性をまとめた（図3）。

公共施設マネジメント基本計画に示された4自治体が抱えている課題、自治体内の施設の再編の方向性と主な再編対象施設に対して、具体的な施設再編として示された個別施設計画の策定内容から以下のことがわかる。

①他の自治区との施設間での複合化や集約化が計画されていない。一自治区内での再編にとどまっているが、北見市独自の地域事情（市町合併）によるエリアマネジメントの考え方による再編方法、つまり合併前の旧自治体内での完結型再編計画にとどまっている。

②表2の圏域区分に示された地区レベルと市レベルの間にある「自治区レベル」（旧市町）が再編対象と捉えた計画はあるが、現在の市全域レベルでの再編計画が示されていない。前述のとおり市域が広く、4自治区のうち、3自治区（端野、常呂、留辺蘂）は疎住地域で、北見自治区は北見市の中心市街地を抱えた地区であり、北見自治区のみ地区レベル（中学校区単位）での施設再編計画が策定されている。

③一つの自治区内での複数の異なる機能の施設による複合化、または類似機能による集約化

総合管理計画（公共施設マネジメント基本計画）				個別施設計画							
a. 自治区	b. 自治区の課題	c. 施設再編の方向性	d. 主な再編対象施設	e. 対象施設	f. 策定年	g. 施設数	h. 再編方法	i. 再編方法	j. 施設圏域	k. 再編効果	
1 北見自治区	北見市中心部、人口減少率は低いが自治区内6地区中4地区の高齢化率上昇	<ul style="list-style-type: none"> ・スポーツ施設の集約化、拠点化 ・集会施設の大規模改修時期 ・年少人口減少と児童福祉施設の適正規模化 	高齢者福祉施設	① 東部地区市民トレーニングセンター	H29	2	廃止・機能移転	改修	影響なし	総量圧縮	
			住民センター	② 保育施設	H30	6	統廃合	新築・改修	圏域拡大	総量圧縮	
			市民トレーニングセンター	③ 道路維持センター	R3	1	建替え	新築	変化なし	なし	
			屋内体育施設	④ 西地区公民館	R2	2	複合化	新築	変化なし	総量圧縮	
2 端野自治区	人口7割減少（25年後）、高齢化の進行	・集会施設の老朽化	集会施設	⑤ 図書館・民族資料館	R5	2	統廃合・集約化	新築	変化なし	総量圧縮	
3 常呂自治区	人口7割減少（25年後）、高齢化の進行、中心部と周辺部（散居）での集約化の困難、施設の老朽化	<ul style="list-style-type: none"> ・子育て施設と公共交通の複合化 ・散居地域の規模縮小化再配置 	保育所、集会施設	⑥ 保育施設	H29	4	統廃合・集約化、用途変更利活用	新築	圏域拡大	総量圧縮	
			庁舎、公民館、住宅施設	⑦ 日吉地区複合施設	H30	4	複合化	新築	影響なし	総量圧縮	
4 留辺蘂自治区	人口6割減少（25年後）、高齢化の進行、中心部と周辺部（散居）での集約化の困難	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者人口造と高齢者施設の集約化 ・利便性向上、集会施設 ・住宅施設の老朽化進行 	集会施設	⑧ 町民会館・青少年会館	H29	2	集約化	新築	変化なし	総量圧縮	
			住宅施設	⑨ 瑞穂地区農村環境改善センター	H30	2	複合化	改修	変化なし	総量圧縮	
				⑩ 温根湯温泉スポーツセンター代替施設	R3	2	移転	改修	変化なし	総量圧縮	

※凡例 同色の網掛は再編の方向性、対象施設と関連する事例を示す

図3 北見市の総合管理計画に対する個別施設計画の内容

は計画されている（地域内で完結型再編）。ただし、一つの自治区内での同一機能の複数の施設による再編（集約化）では保育所のように施設圏域が拡大する事例もある。一つの自治区内の機能の異なる施設同士の複合化では施設圏域に変化はない。

④再編方法の多くは老朽化に伴う新築事例でリノベーションや転用等の方法は選択されていない。

⑤再編効果として、複数施設の複合化や集約化により新築後の既存施設は除却が計画され、総量削減につなげている。

⑥個別施設計画は2020年度までの策定要請であるが、2021年度（令和3年度）以降も策定を進めている。

⑦公共施設マネジメント基本計画において、施設再編方向性と主な再編対象施設が個別施設計画に反映されていない事例がある。公共施設マネジメント基本計画自体に地域の実態を反映させていないことが考えられる。

7. まとめ

地域別の視点での計画策定は、個別施設計画策定のおくまで参考事例としているが、北見市における公共施設マネジメント基本計画から個別施設計画策定までの経緯と計画内容をみると、地域の状況と施設圏域を含めた地域住民の施設利用状況からの視点が計画をより実態に即したものになるとの判断からおこなわれているといえる。

ただし、合併後に制定施行された「まちづくり条例」による旧3町エリアと旧北見市を含めた4地域を自治区としてエリアを定め、当該地域内での個別施設計画に留まっている。

現在も策定が進められているため、今後、施設再編方針で示されているものの策定・公表されていない市域全域を対象とした個別計画がどのような内容で提案されるかについて注視したい。

註1 2022年10月に全国815自治体に対し、郵送によるアンケート調査をおこなっている。質問項目は、個別施設計画の策定状況を問うものである。回答があったのは815自治体中603自治体で、回答率73.9%である。

註2 北海道の人口10万人～20万人の都市は釧路市（17.8万人）、苫小牧市（17.3万人）、帯広市（16.8万人）、小樽市（12.5万人）、江別市（11.9万人）である（平成24年度北海道総合政策部「住民基本台帳人口」より）。

註3 北見市公共施設白書（平成27年策定）

【参考文献】

- 1) 北見市ホームページより
 - ①北見市公共施設白書（平成27年3月）
 - ②北見市公共施設マネジメント基本方針（平成27年3月）
 - ③北見市公共施設マネジメント基本計画（平成28年3月）
 - ④「北見市公共施設マネジメント基本計画」に基づく「個別計画」（平成29年3月～令和5年3月）
- 2) 「地方創生まちづくり — エリアマネジメント —」 2017年度版 内閣府まち・ひと・しごと創生本部事務局