

研究ノート

北海道における公共施設等総合管理計画の個別施設計画を 地域別に策定した自治体における施設再編事例についての考察

安藤 淳一

要約

公共施設等総合管理計画（以下、総合管理計画）の策定要請後、さらに2020年度末までに同計画の「個別施設計画」の策定要請が全国自治体にあり、多くの自治体はすでに策定を終えている段階である。個別施設計画に伴う工事も順次実施されその事例に公共施設再編の工事の実態を見ることができると考えられ、北海道における再編施設事例を対象に考察する。

1. はじめに

日本において高度経済成長期（1960年代以降）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。計画策定後は、計画に伴う工事も順次実施されその事例に公共施設再編の工事の実態を見ることができると考えられる。公共施設再編において、既存施設の利活用が大きい

課題であると捉え、本稿では北海道において既存施設のリノベーション工事事例を対象に、公共施設等総合管理計画の個別施設計画に基づく工事事例から、公共施設再編に対しどのような方法が行われているのかを明らかにすることを目的とする。

3. 研究の方法

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、北海道の自治体のうち個別施設計画が策定済みで、計画に関わる工事をリノベーション工事により実施している自治体を抽出し、さらに特徴的な再編をおこなっている事例を対象とする。本稿では対象施設を地区ごとに策定した北見市と旭川市、施設管理を指定管理者に施設運営を市の直営と指定管理者により実施している東川町を対象として考察する。

4. 北見市の公共施設再編

(1) 公共施設再編計画の概要

北見市は、2009年に「北見市公共施設営繕計画

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			
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計画の概要

に関する基本方針」を策定する。2014年には「公共施設白書」と「公共施設マネジメント基本方針」が策定され、両計画は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）の先行計画に位置付けられる。公共施設マネジメント基本計画（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」であるとの記載のもと、同様に各自治区の主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。

個別施設計画						
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 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
② 保育施設	H30	6	統廃合	新築・改修	圏域拡大	総量圧縮
③ 道路維持センター	R3	1	建替え	新築	変化なし	なし
④ 西地区公民館	R2	2	複合化	新築	変化なし	総量圧縮
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
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
⑦ 日吉地区複合施設	H30	4	複合化	新築	影響なし	総量圧縮
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
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参施設	R3	2	移転	改修	変化なし	総量圧縮

図2 北見市の個別施設計画の内容

地区別の個別施設計画は、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自治区が抱えている課題、自治区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。

(2) 再編計画の実例

①北見市西部地区公民館

沿革を見るとS38年に児童相談所をH2年に北海道から北見市が引き継ぎ、H6年には公民館（陶芸窯設置）として設置し、R4年公民館に働く婦人の家を複合化する。北見市内の施設利用者は減免規定があり、市民サークルの利用が3割、学生個人の利用が5割となっている（R4年）。

施設稼働率は、一日当たり再編前5～6割、再編後は8割となり利用者が増加した。立地は、幹線（国道39号線）から一本内部に入った場所で条件としては良好である。したがって、車利用者にとり便利であるとともに駐車場も広く、利用しやすい条件を備えている。幹線近いということからバス利用者にとっても便利である。他の地区の施設と比較して、駐車場は広いため、イベント利用にも使用できる。イベント開催時に駐車場不足時には周辺の民間企業も協力し使用させてもらえるような協力体制をとっている。キッチンカーを動員するイベントも実施している。

このような施設再編に至った背景には、再編に伴う建て替え時に、サークル、市民の意見を集約し、設計計画に反映させていることがある。したがって、西部地区の施設であるが、陶芸設備が整備されたこともあり、他の地区（常呂の陶芸サークル）からの利用も増加している。利用率の高い部屋は、陶芸室、集会室1（最も広い部屋）であり、そばづくりでは留辺蘂のサークルも利用する。

施設の構造や内装には動産材の木材を積極的に利用している。敷地は河川の埋め立て地のため地盤が弱く、多少不動沈下をおこしている。防災拠点として備蓄倉庫、非常用発電設備を備えている。当該施設は成功事例 → 複合化、集約化するこ



写真1 北見市西部地区公民館外観

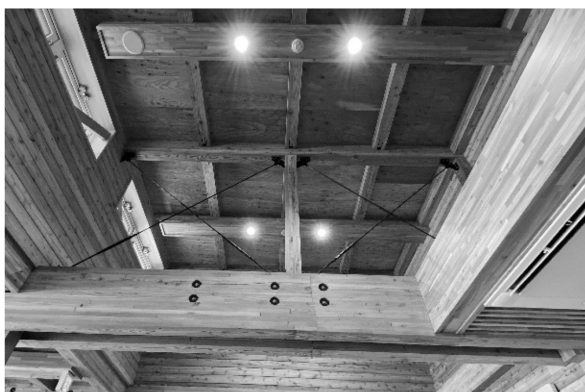


写真2 構造と内装



写真3 エントランスホール



写真4 陶芸室

とで老朽化した施設を除却できた → 総量削減
→ 西地区だけのことではなく他地区利用者呼び込めた → サークル数も増加 減免在 47 団体 減免なし 55 団体

他民間企業 13 団体，個人 11 名

→ 良い施設利用してもらえ施設を再編できたことで，他の地区に同じ機能の施設を設置する必要がなくなった → 問題は施設圏域と交通手段の整備の有無 → 車主体の地域では遠くても利用しに来る高齢者の交通手段の確保がポイント

②北見市日吉地区複合施設

この施設は北見市に合併した旧常呂町日吉地区に立つ複合施設策説で，日吉会館（集会施設）に簡易郵便局，北見市日吉出張所，消防団施設，防災倉庫，バス停（待合所）を複合させた施設である（延べ床面積 339.14 m²）。

施設管理は，指定管理者（日吉地区町内会）が請け負っている（日吉地区人口 91 名）。

基本設計時から町内会と設計担当企業（エヌケー設計）が意見交換をおこなっている。

今回の再編により既存施設である会館，郵便局，消防団建物は除却された。

敷地は旧日吉小学校跡地であるが，H28 年の常呂川越水による洪水による被災地区であるため，敷地を 4 m 盛土でかさ上げし，避難所，避難広場，防災倉庫を備えている。旧日吉小学校はやはり合併した旧端野町の端野小学校に合併し，当該地区の児童はスクールバスで通学する（中学校も同様に端野中学校へ合併）。

消防団委は消防倉庫を備え，避難所物品，発電機を備え，停電時の発電施設は LP ガス式をとっている。エントランスホールはバス待合所として兼用している。基本的に施設利用者は日吉地区住民であり，他の地区からの利用はほとんどない。

5. 旭川市の公共施設再編

(1) 公共施設再編計画の概要

旭川市の公共施設再編計画は，「公共施設等総合管理計画」と具体的な取り組み内容を示す「施



写真5 北見市日吉地区複合施設外観



写真6 日吉簡易郵便局



写真7 集会室



写真8 消防団車庫

「施設再編計画」で構成されている。

「施設再編計画」は20の建物種別による施設類型別再編計画がまず策定され、次に市内を15地域に区分し、施設類型別再編計画を地域区分ごとに整理した地域まちづくり推進協議会別再編計画によって構成されている。

(2) 再編計画の実例

①旭川市西神楽市民交流センター

この施設は、もと農業環境改善センターに旭川支所、公民館と図書館分館を複合させた事例である。旧公民館と旧支所は当該施設の駐車場を挟んで向かいに立っていたものを、今回の再編に伴い複合させた後、除却解体し今は駐車場となっている。既存施設の再編に伴う工事は、図書館分館のみ増築をおこない、その一部をフリースペースとして設置している。公民館部分は大講堂のみで、公民館活動として講座を開設している。調理室には食品加工室を備えており、味噌、豆腐などの食品加工・製造の活動を以前から実施している。

施設管理は指定管理者で、旭川支所以外の施設管理を担当している。

6. まとめ

北見市、旭川市とも、総合管理計画にともなう個別施設計画は、地域ごとに策定されたものである。両市の主要産業や都市規模など都市的背景は異なるものの、過去に合併を経験し市域が拡大していること、それに伴う地域ごとの課題が存在することから、地域別の計画策定を進めている。その計画の具体的事例として、実際に工事を進めている3施設を調査してきたが、2事例は新築事例(北見市)、1事例(旭川市)がリノベーション工事事例である。

旭川市の事例は、公共施設再編の最も重要な総量削減に取り組んだ事例であり、既存施設の複合化に伴うリノベーション工事により不要となった既存施設の除却により総量削減に貢献したものである。



写真9 旭川市西神楽市民交流センター外観



写真13 図書館分館（増築部分）



写真10 増築部分外観



写真11 エントランスホール



写真12 調理室・食品加工室

北見市は2事例とも新築事例であるが、地域の持つ課題に対し、エリアマネジメントの考え方を取り入れ、住民、行政が主体的に活動し、住民と事業主である行政、指定管理者が施設計画を含めた事業に積極的に関わっていることが明らかになった。

今回の調査事例については、さらに計画内容と施設計画内容の分析が必要であるが、今後、公共施設再編に上手に取り組んでいる事例を見つけるための施設の実態調査を進めていく予定である。

[註]

1. 現在取り組んでいる公共施設再編に関わる研究について指導をいただいている日本大学生産工学部建築工学科広田直行教授が取り組まれている研究調査（科研費）として、2022年10月に全国815自治体（市区）を対象に公共施設等総合管理計画並びに個別施設計画に関わるアンケート調査を実施した。その研究調査結果をもとに集計したデータから対象自治体を選出している。

[参考文献]

1. 安藤淳一、広田直行他「公共施設再編における施設評価の方法論に関する研究 その3—北海道の自治体にみる公共施設再編における個別計画の構成について」第54回 日本大学生産工学部学術講演会講演概要 2022年12月
2. 安藤淳一、広田直行他「北見市における地域別の公共施設再編についての考察」第55回 日本大学生産工学部学術講演会講演概要 2023年12月

Consideration of Reorganized Facility Based on Individual Facility Plan of an Integrated Management Plan for Public Facilities in Hokkaido

ANDO Junichi

Abstract

The purpose of this study is to clarify the issues related to the method of reorganization from the actual conditions of the formulation process of public facility reorganization and facility development for local governments that carry out public facility reorganization plans in advance.

In the process of formulating a plan for reorganization of public facilities, the issues of the formulation process, facility evaluation and consensus building can be mentioned. In particular, it became clear that the items for facility evaluation are important.