

研究ノート

北海道の自治体における「公共施設等総合管理計画」 改訂内容に関する研究

安藤 淳 一

[要約]

本稿において、公共施設等総合管理計画の「縮減率」に注目したのは公共施設再編の進捗状況、あるいは計画推進の成果としてもわかりやすい「縮減率」が計画改訂の機会にどのように捉えられているかに注目したからである。対象とした北海道8自治体にみる数値的な捉え方として、大きく変化修正した自治体はなかったことはわかったが、この「縮減率」が公共施設再編にどのように寄与しているか、再編の成果の実効性につながっているのかさらに精緻な分析と、再編の実施現場への聞き取りが必要であることは再確認できた。

1. はじめに

前研究ノート^{*1}では、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ことから、実施された個別施設計画に伴う工事の事例をもとに北海道における公共施設再編の実態を明らかにし、再編施設事例を対象に考察をおこなった。

さらにこの間、国では令和3年1月に「令和3年度までの公共施設等総合管理計画の見直しに当たっての留意事項について」、令和4年4月に「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の改訂について」を公表し、個別施設計画等を反映した公共施設等総合管理計画の見直しを求めている。

全国の自治体と同様に、本学が所在する北広島市においては、2016年（平成28年）に総合管理計画が策定された。計画期間は2025年（令和7年）までの10年であり、次期計画の策定期間を迎え、計画の改訂を進めている。

2. 研究の目的

前研究ノート（2023年度）^{*1}においても記した通り、2014年に総務省から、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、多くの自治体は策定を行ってきた。計画策定から遅くとも5年が過ぎ、自治体は計画内容の見直しを迫られる時期に差し掛かっている。この間、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ている。公共施設再編において既存施設に対する対応が、どのように進められているかに注目し、その一つの方向性として総合管理計画において示されている「縮減率」に着目し、総合管理計画の見直しする時期に「縮減率」がどのように見直しがなされているか、その見直しの内容、見直しをしなければならない背景を明らかにすることを目的とする。その先には、総合管理計画の実施状況がどのように評価できるのかを探るための基礎資料になれることを目指す。

3. 研究の方法

既往研究^{*2}において、総合管理計画の個別施設計画について考察をおこなうにあたり、北海道の自治体のうち、市を中心にホームページ上に個別施設計画が公開されているかを確認し、確認できた自治体から10自治体選出し、考察をおこなっている。本稿においては、東川町と縮減率未公表の北見市を除き当該8自治体を研究の対象とし、総合管理計画の縮減率は、ホームページ上に公開されている資料をもとに援用する。対象自治体は、小樽市、室蘭市、旭川市、苫小牧市、稚内市、名寄市、根室市、岩見沢市の8市である。

総合管理計画改訂版を見ていくと、改訂版の策定内容、記載方法に自治体独自の考え方が見える。おもに、最初の策定計画をもとに修正のあった部分を修正して記載する場合と、最初の策定計画に対しその後の計画の進捗等をもとに改定内容の説明とその根拠等を記載する場合の二通りである。

4. 総合管理計画の改訂状況

(1) 旭川市

総合管理計画の期間は、2016（平成28）年度から2039（令和21）年度までの24年間とし、6年ごとに見直しをおこなうとしている。

総量削減の目標として以下の記載がある。「長期的な視点で計画の進行を管理するため、施設総量における数値目標を設定する。平成31年（2019）年2月に策定した第1期アクションプログラム施設再編計画では、施設評価における整理内容に基づき保有延床面積の削減目標値を設定している。また、同計画期間中の取組状況を見ながら、市民一人当たり保有延床面積に基づく削減目標値への見直しを検討する」とある。

(2) 苫小牧市

令和2年度末時点における令和8年度末時点の縮減率の実施見込は1.9%（約2万m²）となっている。ただし、用途廃止予定の施設等も縮減率に

含めると、さらに縮減率が進み、見込として4.4%（約4.5万m²）となることがわかる。このことから、廃止施設の解体や売却等を進めることから、令和8年度末までに3%（約3万m²）縮減の目標達成を目指すことになったと示されている。

計画最終年が令和8年であることから、その先の目標数値も示されている（表1）。

(3) 小樽市

2016年（平成28年）に策定された総合管理計画では、縮減率9.7%（40年、面積）を設定していたが、6年後の2022年（令和4年）に改訂された計画では14.2%（20年、面積）に縮減率を修正している。

直近の10年間の施設維持のための年平均経費が約18.4億円であったが、改訂にあたり再試算した結果、現有施設を維持するためにはこの3倍以上を必要と出た。さらに人口減少に伴う、税収減少が見込まれたことから、縮減率の修正となっている。

(4) 室蘭市

改訂版には資料として、平成28年度から令和5年度までの公共施設の再編記録が示されている。総合管理計画の改訂版には、平成28年度の策定版に修正箇所、変更になった箇所を赤字で修正した内容が記載されている。縮減に関する内容は変更がなく「公共建築物の保有総量の縮減目標として、今後10年間で保有総量を15%（約9万m²）縮減します。今後40年間で、保有総量の40%（約24万m²）縮減を目指します」との記載がある。

(5) 岩見沢市

総合計画策定時から改訂時までの、公共施設再編の進捗状況をデータ化し掲載している。また、長寿命化の対策等を実施した場合について、将来更新費用と充当可能財源とを比較したところ、概ね均衡する結果となったが、合併市として合併特例事業債の活用が今後見込めなくなる点も考慮

表1 総合管理計画の進捗状況

自治体名	a.人口(策定時)	b.人口(改訂時)	c.公共施設数	d.公共施設延床面積(m ²)	e.一人当たりの公共施設面積(m ² /人)	f.公営住宅の占める面積比(%)	g.学校施設の占める面積比(%)	h.縮減率(%) (面積比)	i.計画対象期間(年)	j.計画策定年と改訂年	k.初期計画から改訂時までの施設総量の変化(m ²)	k.初期計画から改訂時までの施設総量の減少率(%)	l.改訂後の縮減率(%) (面積)	m.改訂後の計画期間(年)
1 旭川市	345,311	329,306	670	1,152,865	3.3	32.15	40.49	9	24	2016 - 2022	▲39,286	▲3.4	8	17
2 苫小牧市	173,192	170,113	553	1,035,635	5.71	46.6	24	12	30	2017 - 2022	▲30,102	▲2.9	3	10
3 小樽市	125,982	111,299	325	601,209	5.02	37.5	33.7	9.7	40	2016 - 2022	▲3,983	▲0.66	14.2	20
4 室蘭市	89,062	82,383	557	597,454	6.71	45.5	28.6	15	10	2016 - 2024	▲53,894	▲9.02	25	30
5 岩見沢市	87,284	79,306	415	490,373	5.62	25.5	25.5	30	10	2016 - 2024	▲41,888	▲8.54	30	10
6 稚内市	36,325	33,563	417	331,318	10.76	22.7	29.1	20	20	2015 - 2022	24,155	7.29	20	20
7 名寄市	29,244	27,282	766	316,258	10.81	21.9	30.4	13	20	2016 - 2024	2,827	0.89	13	20
8 根室市	28,050	24,636	453	228,334	7.98	30.8	30.2	15	10	2015 - 2024	4,490	1.97	15	30

※ b. 人口(改訂時)：令和2年国勢調査 ※ a~h：2022年当時の資料より ※ i~m 2025年度ホームページより

し、公共施設の更新に必要な年間50億円の費用が捻出できるかが見通せないとの観点等から、合併市という類似自治体の水準にすることをひとつの目安とし、計画期間内に建築物系公共施設の総床面積の30%削減を目標としている。

(6) 稚内市

総合管理計画の見直しにあたり、新たに個別施設計画に基づいた試算等、計画策定時からこれまでの進捗状況等を踏まえ、施設全体の総床面積の削減は当初の目標20%削減を踏襲することとしている。主な進捗状況として、施設数では計画基準年の平成26年(2014年)3月と直近の令和3年(2021年)3月の比較では、417施設から352施設と65施設減少したものの、床面積では331,318.14m²から336,043.60m²に変化、4,725.46m²増加し、比率では1.42%の増加となっている。

(7) 名寄市

総合管理計画改訂版では、縮減率の数値設定の根拠として以下の記載がある。「総人口の減少率から公共施設の縮減率を考えると12.8%縮減となる。(生産年齢人口は17.3%減少)合併後、新規整備した施設の割合は8.0%である。以上のことから、総人口の減少率を考慮し、まずは合併後、新規整備した施設の割合8%、最終的には平成47年度までの20年間で13%縮減を目標値と設定する。」(公共施設等総合管理計画改訂版より抜粋)

(8) 根室市

改訂内容として、策定時の縮減率を踏襲する内容に対し、その背景にある状況を以下のように記載されている。「公共施設面積は全国の人口規模別平均を上回っており、今後40年間で人口減少を見込んだ上で、人口規模別平均の面積まで削減をしようとした場合、59.6%もの削減となる試算結果となった。行政面積が広大で、他自治体等との広域的な連携が図りにくい状況にあることなどを考慮すると、各種市民サービスの提供はもとより、コミュニティを維持することさえ困難な状況になることが想定される。これらを踏まえ、本方針の対象期間内においては、保有総量(総床面積)の縮小を図ることを基本としつつ、公共施設等の適正配置を図るとともに、今後の人口減少・人口構造等の社会情勢の変化を的確に捉え、本方針を推進していく」とある。

5. 総合管理計画の対象施設

総合管理計画の対象施設は、基本的に自治体内の公共施設全般であることは共通認識であるが、8自治体すべて、総合管理計画とは別に施設別の再編計画を進めている。対象施設は、公共施設の中でも総面積に対し比率が高い「公営住宅、学校」が主な施設である。8自治体のうち、小樽市、室蘭市、苫小牧市、稚内市、名寄市の6自治体がこの取り組みを実施し、旭川市と根室市は「公営住宅、学校」以外に「保育所」などを独自計画として策定している。

既報2)で考察したが、「公営住宅、学校」は面積比率が高いこともあり、独自の再編計画または長寿命計画を策定し、独自に再編に取り組んでいる結果である。

6. 縮減率変更内容

総合管理計画の縮減率算定時に示される数値の背景にある状況のひとつに「人口一人当たりの公共施設面積 (m²/人)」がある。この数値のなかで、全国平均3.22 (m²/人)が一つの基準として取り上げられ、この数値に近づけられるよう、縮減率を設定している自治体が見られる。今回の8自治体のうち、旭川市以外の7自治体は平均を上回る数値を示している。総合管理計画策定時の縮減率が二けたになる高い数値を示しているのも、保有する公共施設量との関係が影響している。

総合管理計画の縮減率算定時から、5年から7年が経過し、策定時と改訂時までの時系列に変化がおきているかを施設総量から見てみる(表1)。策定計画が実施された場合、施設総量は減少という結果となるが、減少したのは5自治体である。逆に施設総量が増加したのが3自治体である。それぞれに自治体の置かれている状況が表れた結果と言えるが、施設総量が増加した3自治体は、施設総量が増加したものの総合管理計画改訂時に示されている縮減率は据え置きのまま、現状維持である。

反対に、施設再編のための計画を実施した5自治体のうち2自治体はさらに縮減率を上げ、2自治体は減少、1自治体は現状維持という結果になっている(表1)。

7. まとめ

総合管理計画策定(2016)の指示が出され、多くの自治体が急ぎ策定をおこなってから8年から9年という時間が経過した。それぞれの自治体が、総合管理計画策定後、どのように計画を推進してきたのか、その結果が改訂される総合管理計

画に現れるものと考えた。特に、その改訂される計画の中に示される「縮減率」に注目した。

2016年に総合管理計画の策定要請があり、そこから自治体がそれぞれの自治体の状況下において総合管理計画を策定した。このテーマの研究を始めた際、はじめに北海道においては34市、道外の自治体においては25市の自治体が策定した総合管理計画に目を通した。自治体がおかれている状況において、公共施設がどのような状況にあるのか、それをどのように捉え、どのような指針の下に再編をおこなうのかが示されていた。再編方法はさまざまあり、物理的に施設を除却するという最もわかりやすい再編方法から、同一機能の複数の施設をひとつに統合する、あるいは不要になった機能を除き必要とされる他の機能を導入して複合化するなど、さまざまな方法が考えられた。その結果として施設総量がどのくらい縮減されたかを示す指標としてだされたのが「縮減率」である。策定された計画においてはこの「縮減率」が再編計画のひとつの目標として掲げられた。

ここまで述べてきたように、本稿において、この「縮減率」に注目したのは公共施設再編の進捗状況、あるいは計画推進の成果としてもわかりやすい「縮減率」が計画改訂の機会にどのように捉えられているかに注目したからである。数値的な捉え方として、大きく変化修正した自治体はなかったことはわかったが、この「縮減率」が公共施設再編にどのように寄与しているか、再編の成果の実効性につながっているのかさらに精緻な分析と、再編の実施現場への聞き取りが必要であることは再確認できた。それを実行することから公共施設再編にとり「縮減率」という指標が有効なものであるか、あるいは計画を実効させるために必要な別な指標が存在しないかを検討することに繋がると考える。

[註]

1. 安藤淳一「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」星槎道
都大学 研究ノート 2024年3月

2. 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

[参考文献]

1. 小樽市, 室蘭市, 旭川市, 苫小牧市, 稚内市, 名寄市, 根室市, 岩見沢市 以上8市のホームページより「公共施設等総合管理計画」

A study on the revised content of the “Comprehensive Management Plan for Public Facilities” in Hokkaido’s local governments

ANDO Junichi

Abstract

In this paper, we focused on the “reduction rate” of the Comprehensive Management Plan for Public Facilities, because we wanted to understand how the “reduction rate,” which is an easy-to-understand indicator of the progress of public facility reorganization or the results of plan promotion, is perceived when revising the plan. Although we found that none of the eight Hokkaido local governments surveyed made significant changes or revisions in numerical perception, we reaffirmed the need for more detailed analysis of how this “reduction rate” contributes to public facility reorganization and whether it is linked to the effectiveness of the reorganization results, as well as interviews with those implementing the reorganization.