

# 北海道釧路市における公共施設集約によるコンパクトシティの拠点形成 人口減少都市の集約化計画研究 その1

コンパクトシティ 地方都市 拠点形成  
公共施設 集約化 複合化

正会員 ○植地 剛 \*  
同 瀬戸口 剛 \*\*

## 1. 背景と目的

集約型の都市構造を目指すコンパクトシティでは、市街地の集約と同時に、公共施設<sup>註1</sup>の集約及び、施設の統合、複合化による拠点形成が求められている。

従来の公共施設は高度経済成長期の需要に対する単一機能の均等な施設配置により、人口減少の影響による利用率の低下に加え、今後20年間に更新時期を迎え、公共施設の維持管理が自治体の大きな課題である。こうした状況の中で、従来の行政中心の公共施設整備、運営が困難であること等から、民間事業者との連携による新たな方向性が求められている。

## 2. 研究の目的と方法

そこで本論では①文献<sup>1)</sup>及び事例<sup>註2</sup>の整理より公共施設集約(以下「集約」)によるコンパクトシティの拠点形成の視点を整理し、②公共施設整備状況の分析から釧路市を事例対象とする。③関係資料<sup>2)</sup>より釧路市のコンパクトシティの目標像を整理し④釧路市の公共施設評価<sup>註3</sup>より公共施設整備の課題を把握し、⑤④から集約の条件を設定する。⑥関係資料<sup>5)</sup>、ヒアリング<sup>註4</sup>より集約における公民連携の可能性を明らかにし、⑦⑤と⑥から集約の検討及び、集約による拠点形成の方向性を考察する。

## 3. 公共施設集約によるコンパクトシティの拠点形成の視点

コンパクトシティの拠点形成に向け持続可能な都市経営の下、集約型の都市構造と連動した集約が求められる。集約の際には、施設の複合の検討及び行政、民間、住民の連携による戦略的な集約を考慮する必要がある。

## 4. 事例選定(図1)

北海道の人口10万人以上の都市における、人口減少率、財政状況及び、公共施設の保有状況<sup>註5</sup>の分析結果より今後公共施設集約が大きな課題となる釧路市を選定した。

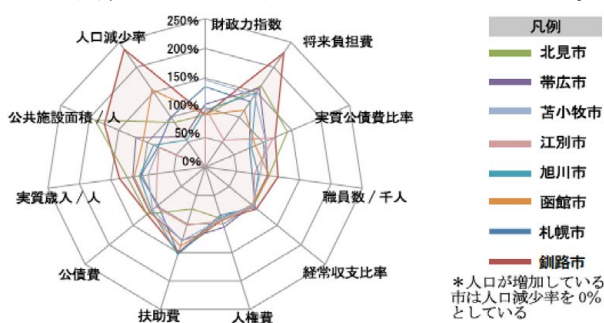


図1: 公共施設の整備状況

## 5. 釧路市におけるコンパクトシティの目標像

釧路市は多芯連携型<sup>註6</sup>の目標像を採用し、8つの拠点エリアと拠点を結ぶ機能集積軸を設定している。本論ではこれに、音別・阿寒本町・阿寒湖温泉の3つを加えた11の拠点と軸を拠点エリアとする。

## 6. 釧路市における公共施設の現状

### 6-1. 公共施設の保有状況

釧路市の保有する114.9万m<sup>2</sup>の公共施設を全て維持した場合、今後20年で住民一人当たりの負担額が約5倍に増加する。また、現状の投資水準を維持した場合、サービス水準の大幅な低下が懸念される。

### 6-2. 公共施設評価の概要

本論では釧路市が平成24年にハード(劣化状況、機能状況)ソフト(利用状況、財務状況)の視点で行った公共施設の評価を用いて分析、検討を行う。

### 6-3. 公共施設評価から見る現状・課題(図3-b, c)

全地区で小学校の老朽化が見られ、今後小学校の更新や改修が集約の大きな課題になると考えられる。

## 7. 公民連携の可能性(図2)

釧路市へのヒアリングより公民連携による取組みと拠点形成の可能性を明らかにした。

**【商業施設への公共機能の複合】(I)** 民間施設の余剰空間と施設整備が困難な公共機能の相互補完、集客性と収益性の相乗効果が見込まれる。**【公共施設への民間収益機能の複合】(II)** 民間事業者による創意工夫による集客施設と収益施設の相乗効果が見込まれる。**【遊休不動産の有効活用】(III)** 学区単位のコミュニティ拠点の維持、財政負担軽減と売却・賃借による財源確保や事業者のイニシャルコストの軽減が可能になる。**【自治会組織への地区会館の移譲】(IV)** 自治会への会館の譲渡と主体的な管理・運営によって財政負担軽減と自由な会館利用が可能になる。

## 8. 公共施設集約による拠点形成の検討

### 8-1. 検討結果と集約の方向性(図3-d)

1) 東部東 3) 東部南 4) 中部北 8) 大楽毛 11) 阿寒湖温泉地区: 拠点エリアと小学校区が重なるため、小学校区単位で集約及び複合化を進める。2) 東部北 5) 中部南 6) 西部北 7) 西部南地区: 一部の小学校が拠点エリア外にあるため、小学校への集約または、拠点エリア付近での施設の集約及び複合化を考慮する必要がある。9) 音別 10) 阿寒本町: 拠点エリア外に施設が多数存在するため、近接する地域対応施設の周辺で集約後、拠点エリア内へ集約する等の段階的な集約が必要である。

### 8-2. 集約による拠点形成のパターン(図3-e)

以上の検討から抽出した集約化による拠点形成のパターンを以下の[1]~[7]に整理した。

[1] **【小学校の更新時の集約】** 小学校の更新時に施設機能を集約し、複合コミュニティ拠点を形成する。[2] **【小学校の空き教室の活用】** 小学校の空き教室へ施設機能を集約し、複合コミュニティ拠点を形成する。[3] **【廃校舎への機能移転】** 廃校舎への施設機能の集約や民間事業者を誘致し、遊休不動産の活用とコミュニティの場を維持する。[4] **【複合施設への機能移転】** 既存複合施設に、地区

会館等の機能移転を行い、利用率の向上を図る。[5]【商業施設の空き床への機能移転】商業施設の空き床へ公共機能を集約し、収益性と集客性の相乗効果による拠点形成を図る。[6]【収益施設との複合】図書館等の更新時に民間事業者と連携し、収益施設との複合拠点を形成する。[7]【地区会館の移譲】地区会館を自治会へ移譲し、財政負担の軽減と住民の自由な利用を促す。

### 9-3. 施設廃止による財政効果

また、対象施設を廃止した場合の効果は面積基準で13.6%、収支基準で10.56%であることが明らかとなった。

### 9. 公共施設集約によるコンパクトシティの拠点形成の方向性

本論では以下の4点が示された。

【集約の方向性】(9-1) ①小学校区を基本としたコミュニティの単位で集約を進める。②拠点エリア外に施設が多い地区においては、段階的に拠点エリアへの集約を進める。【集約による拠点形成のパターン】(9-2) [1]～[7]のパターンによる拠点形成が考えられる。【施設の廃止による財政効果】(9-3) 施設廃止による財政効果は限定的であるため、コストを削減するだけでなく、複合化や公民連携による収益確保等、持続的、戦略的な施設運営を行う必要がある。

註1) 本論では行政財産のうち道路、河川、橋梁等のインフラ施設を除く公用財産および公共財産を指す。註2) 先進事例として神奈川県秦野市、静岡県浜松市へヒアリングを行った。註3) 「釧路市における公共施設の現状分析」(2005)註4) 釧路市公有資産マネジメント推進室。註5) 各データの出典：人口・人口減少率/人口問題研究所、公共施設面積/東洋大学PPP研究所資料、各種財政指数/各市町村統計データ。註6) 中心部に都市機能を集約化する同心円型ではなく、都市内に複数の拠点を置き、それらを公共交通機関で結んだ都市構造。参考文献 1) 海道清信：コンパクトシティ持続可能な社会の都市像を求めて-2) 鈴木浩：日本版コンパクトシティ

概要	[I] 民間施設への公共機能の設置	[II] 公共施設への収益機能の設置	[III] 遊休不動産の活用(廃校の利活用)	[IV] 地区会館等の自主運営	
成果課題	【イ】イート・ヨーカドーの空きフロアにおける公共施設配置の社会実験 - 釧路市新橋大通地区 - ・公共機能として子育て支援や福祉機能を配置し、商業施設に訪れる人の参加等が見られた。 ・今後は成果を基に、事業の継続もしくは他事業の展開等の検討が必要	【まなぼと等文化施設における飲食店、販売店の設置】 - 釧路市中心市街地 - ・施設利用時やイベント時などでの一定の活用、収益が見込まれる。 ・上商店街の出店等による地元産業の振興。 ・イベントや店舗の連携の必要性。	【廃校の消防団、シルバー人材センター、子育て支援施設への転用】 - 釧路市弥生一丁目 東部南地区 - ・既存のコミュニティ単位としての諸学区の維持し、周辺住民のコミュニティの場として機能。 ・空きスペースが多く、施設全体の管理費や運営費に補助が必要。	【民間大規模小売店舗への旧旭小学校跡地売却】 - 釧路市川上町 中部南地区 - ・中心市街地の利便性向上。 ・津波等災害時一時避難施設としての役割を売却条件に組み込み非常時における公共機能を担保。	
主体関係	釧路市 コンパクトなまちづくりの推進 ・公共機能の設置 ・利用実態の把握 民間 ・空きフロアの提供 ・買い物ついででのサービス利用 利用者 サービス提供 まるごと協議会	釧路市 ・指定管理委託 ・施設の管理運営 民間 ・サービス利用 ・サービス展開 利用者 指定管理者 事業者	釧路市 ・消防団分団の施設設置 ・A活の活用・支援 民間 ・サービス利用 ・事業運営 ・サービス展開 利用者 事業者(公益社)	釧路市 ・遊休不動産の売却 ・財源取得 民間 ・サービス利用 ・生活利便性の向上 ・サービス展開 利用者 事業者(民間企業)	釧路市 ・指定管理 民間 ・利用運営 ・協議会の設置 ・管理費の削減 ・劣化による修繕費への補助が必要
イメージ	商業施設 所有権: 民 商業利用 建物 公共機能設置 公共利用 土地 所有権: 民	文化施設 所有権: 公 公共利用 指定管理: 民 商業利用 賃借: 民 所有権: 公	廃校 所有権: 公 賃借: 民 所有権: 公	廃校跡地 所有権: 民 売却 所有権: 公	地区会館 指定管理: 地域住民(所有権) 定期借地権: 民 所有権: 公
可能性	・商業施設の余剰空間と、ハード整備が困難な公共機能の相互補完。 ・集客性と収益性の相乗効果。	・業容施設(潜在施設)と収益施設の相乗効果。 ・民間運営による創意工夫。	・旧学区内のコミュニティ拠点の維持・イニシャルコストの削減。 ・公益事業による行政サービス代行	・公募型による事業評価と、条件設定による公益性の確保。 ・遊休不動産の有効活用、財源確保。	・行政の負担軽減。 ・地域主体の運営による、自由な施設利用。

図2: 釧路市における公民連携の取組みの展開可能性と課題

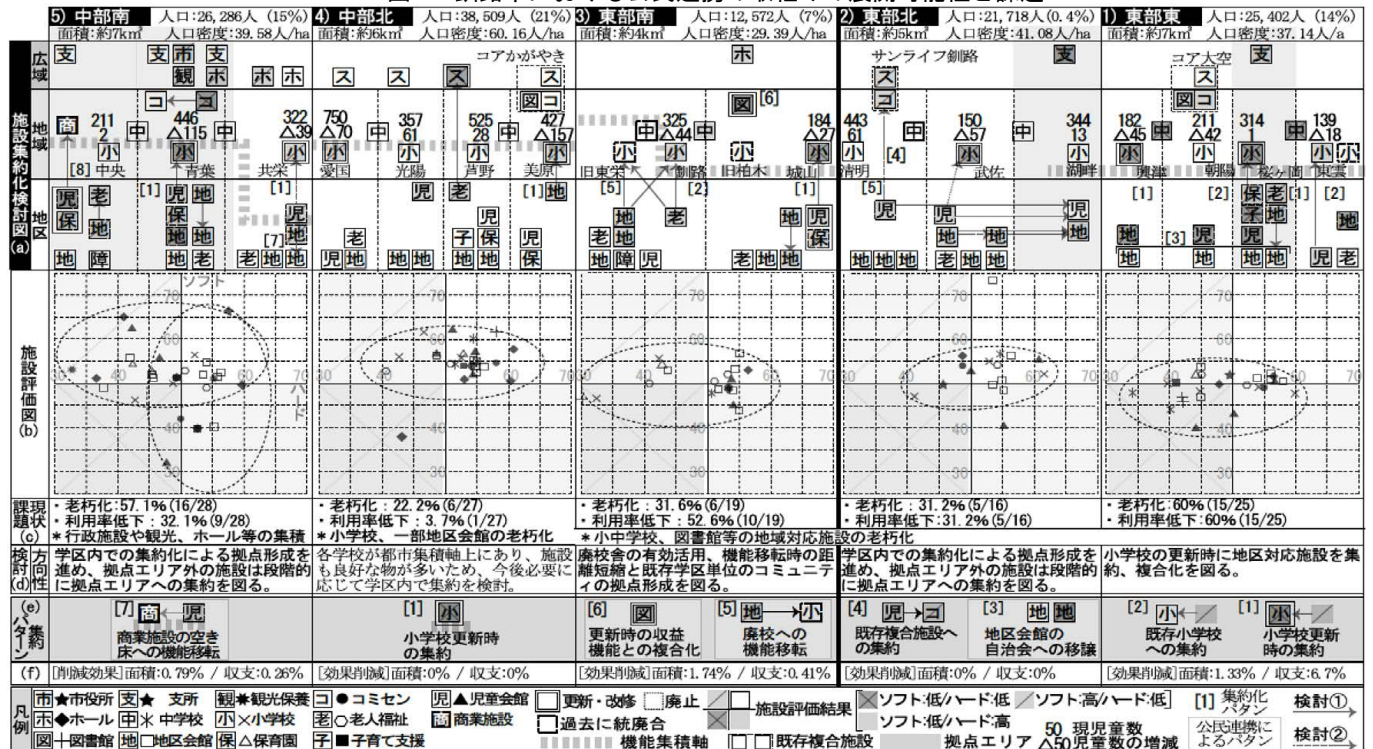


図3: 公共施設の現状と課題及び拠点形成の検討図(5地区)

\* 株式会社 北海道日建設計 工修  
\*\* 北海道大学大学院工学研究院 教授 博士(工学)

\* Hokkaido Nikken Sekkei, Inc., M. Eng  
\*\* Professor, Graduate school of Eng., Hokkaido Univ., Dr. Eng.