

# 第 1 章

## 公共施設等を取り巻く環境

## 第1章 公共施設等を取り巻く環境

この章では、公共施設等の整備に係わる背景や要因として、はじめに、位置や地勢、沿革など帯広市の概要を示し、次に、公共施設等の整備に深く関わりのある人口や財政状況の推移について、今後の予測を含めて示します。

### 1 市の概要

#### (1) 位置と地勢

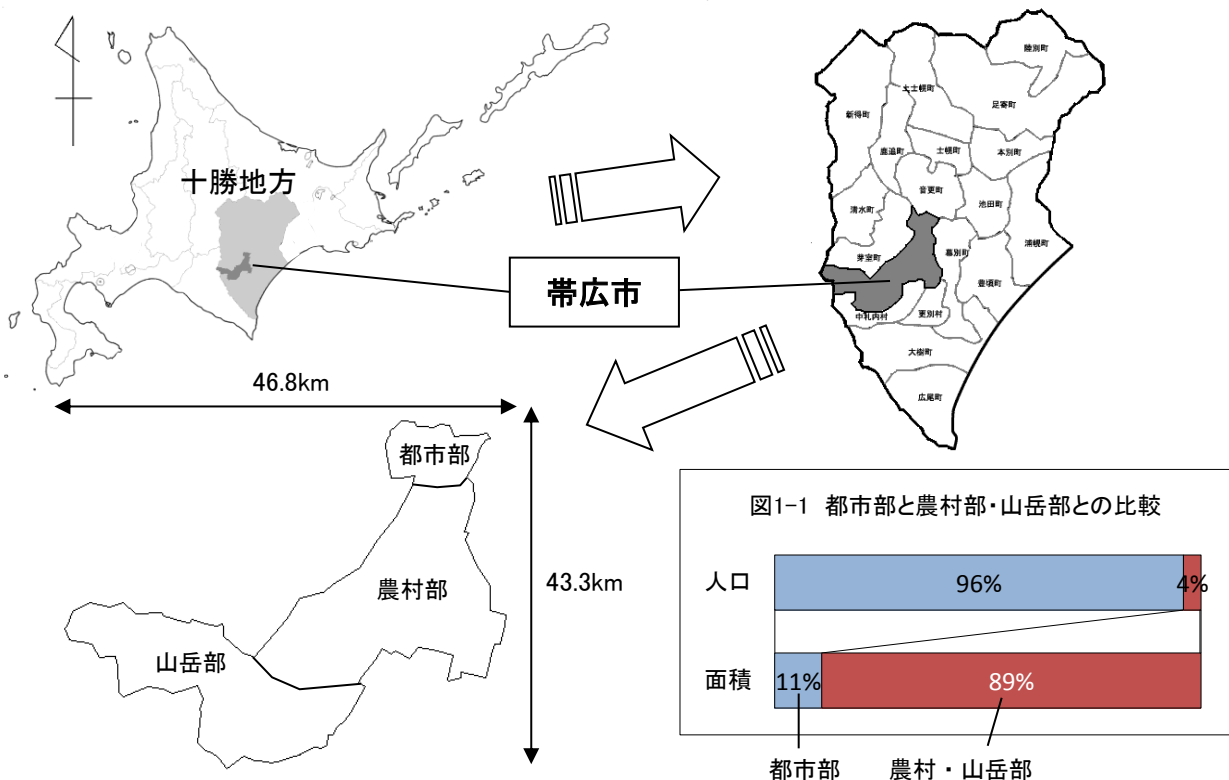
帯広市は、三方を山に囲まれた広大な十勝平野の中央に位置し、東は札内川を境に幕別町、西は芽室町、南は中札内村及び更別村、北は十勝川を境に音更町と接しています。

市域の範囲は、東西に約 46.8 km、南北に 43.3 km で、面積は東京 23 区とほぼ同じ大きさの 618.94 km<sup>2</sup> に及びます。

面積の約 6 割を占める農村部の平地は、約半分が農地として利用され、全国でも有数の大規模農業が営まれている一方で、都市機能の多くは、北東端に形成された市街地（都市部）に集積し、市の人口の 9 割以上が暮らしています。また、南西部は、十勝幌尻岳など日高山脈に連なる山岳地帯となっています。

気候は、年間を通じて晴天の日が多く、全国有数の日照時間を有しているほか、夏はプラス 30 度、冬はマイナス 20 度になるなど寒暖の差が大きく、四季の変化に富んでいるのが特徴です。また、札幌や旭川などと比較すると雪の量は少ないものの、1 年の約 3 分の 1 は雪に覆われています。

また、市街地や幹線道路を中心にバス路線が整備されていますが、1 世帯当たりのマイカー保有数が 1.4 台と高く、市民の多くが移動手段に自家用車を利用しています。



## (2) 沿革

帯広の開拓は、明治16年に依田勉三が「晩成社」一行27名を率いて入植したことに始まります。北海道の多くの地域が官主導の屯田兵による開拓であったのに対し、十勝・帯広は民間開拓団が拓いた特徴的な地域です。

明治26年からは、北海道の拓殖計画に基づき、格子状の市街地区画が形作られ、現在の都市計画の原型となっています。

明治35年には、二級町村制を施行し、十勝で唯一の町となり、明治38年に帯広・釧路間の鉄道が開通し、帯広駅が誕生しました。

その後、大正4年の一級町村制施行を経て、昭和8年に、道内7番目の市となりました。昭和32年には、川西村、大正村と合併して、現在の市域となり、人口が10万人を超えました。

昭和34年、本市は、この合併を契機として、全国に先駆けて総合計画を策定しました。以降、ほぼ10年ごとに策定される総合計画などに基づき、計画的に都市基盤や住環境の整備を進め、緑の工場公園とする工業団地の造成、柏林台団地や大空団地などの宅地造成、市街地を緑で囲む帯広の森事業などに着手し、昭和53年には人口が15万人に達しました。

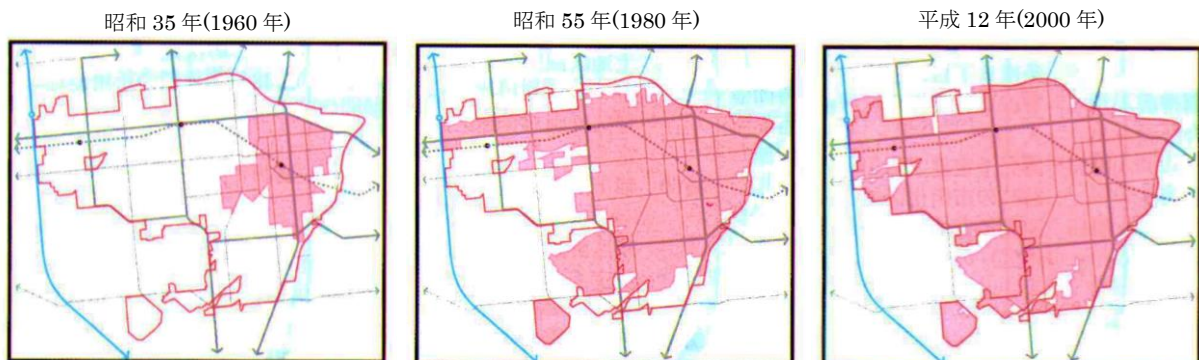
昭和56年には、新帯広空港（現とから帯広空港）の開港、国鉄石勝線の開業などの広域交通体系の整備が進み、昭和57年に開基100年・市制施行50年を迎えました。

平成3年から駅周辺土地区画整理事業が開始され、平成7年にとからプラザ、平成8年には鉄道高架が完成し、また、平成18年には新図書館がオープンするなど、駅周辺の整備が進みました。平成21年には国内2例目となる屋内スピードスケート場（明治北海道十勝オーバル）がオープンするなど、着実に都市整備を進め、また、平成23年には、北海道横断自動車道が道央・札幌圏との間で全面開通し、交流人口の増加にもつながってきています。

近年の宅地開発事業としては、昭和59年に開始された西帯広及び平成3年に開始された新西帯広の両土地区画整理事業により、西帯広方面が急速に発展したほか、平成5年から開始された南部及び平成15年に開始された稲田川西の両土地区画整理事業により、市街地南部の人口が急速に増加することとなりました。（下図「人口集中地区（DID地区）の変遷」参照）

現在、帯広市では、平成22年に策定した第六期目となる総合計画に基づき、「人と環境にやさしい活力ある田園都市 おびひろ」を都市像に掲げ、東北海道の中核都市として、十勝18町村と密接な関係のもとにまちづくりに取り組んでいます。

図1-2 人口集中地区（DID地区）※P13参照の変遷



## 2 人口の状況

### (1) 人口の推移

国勢調査における帯広市の人口は、戦後一貫して増加を続けていましたが、平成12年の173,030人をピークとして減少に転じ、平成22年の調査では、168,057人となっています。

本市の人口構成を年少人口(0-14歳)、生産年齢人口(15-64歳)、老年人口(65歳以上)の3区分別にみると、年少人口は、昭和55年の37,274人をピークとして減少に転じ、平成22年には21,472人となっています。また、昭和30年に、32.8%を占めていた人口割合も平成22年には12.8%となり、55年間で20%低下しています。

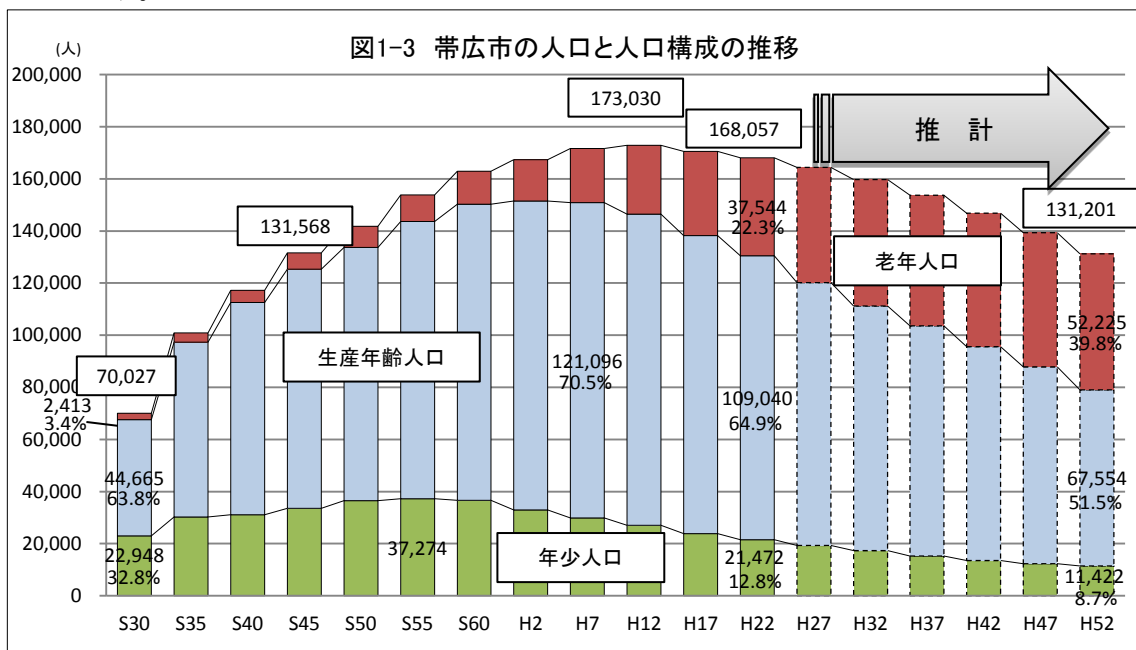
生産年齢人口は、平成7年まで増加を続けていましたが、平成22年には109,040人となり、この15年間で12,056人減少しています。また、概ね70%前後で推移していた人口割合も、平成7年からは低下傾向にあります。

一方、老年人口は、一貫して増加を続けており、平成22年には37,544人、人口割合にすると22.3%となっています。2,413人だった昭和30年と比較すると、人数で約3万5千人、人口割合で約20%増加しています。

### (2) 今後の人口推計

国立社会保障・人口問題研究所<sup>※P13 参照</sup>の推計によると、帯広市の人口は、今後も減り続け、平成52年には、現在よりも約2割減少し、昭和45年と同程度の131,201人になると見込まれています。

また、人口構成は、少子高齢化が一層進み、平成52年には、年少人口割合が8.7%まで低下する一方、老年人口割合が39.8%まで上昇し、2.5人に1人が65歳以上となると推計されています。さらに、生産年齢人口の割合も、平成22年の64.9%から51.5%まで低下すると推計されています。

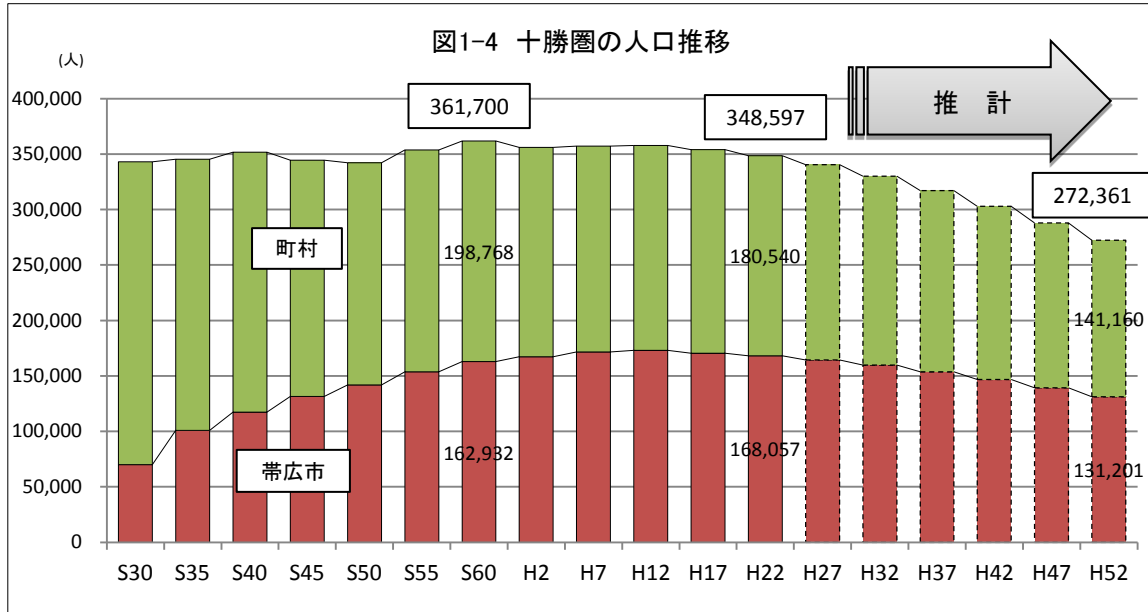


※年齢3区分別人口には、年齢不詳者が含まれていないため、年齢3区分別人口の合計と総人口が一致しない場合があります。

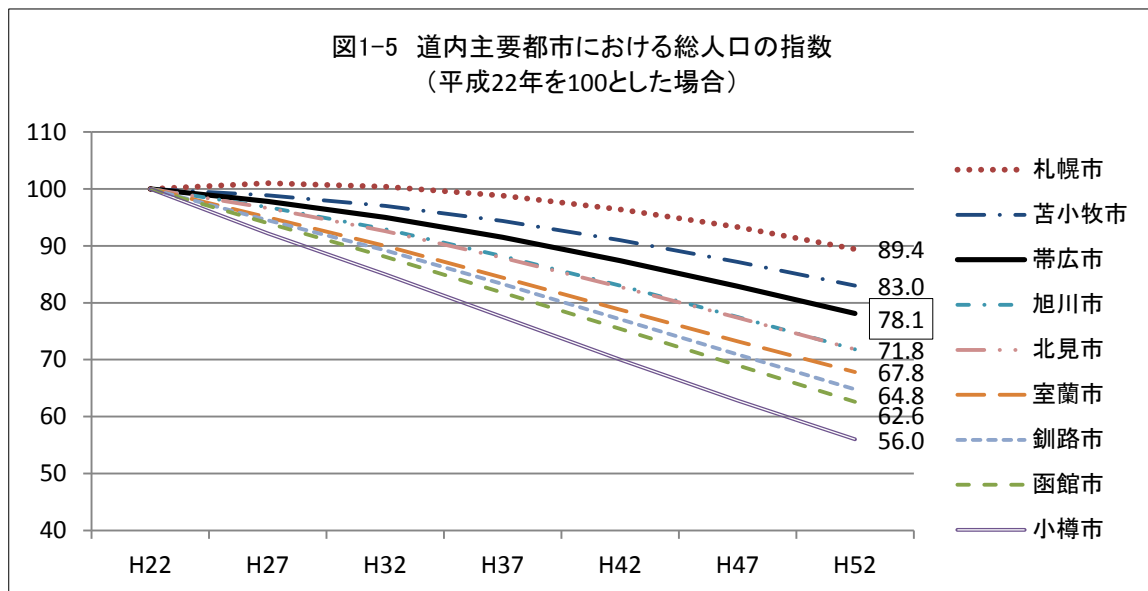
(3) 十勝圏における人口の状況と他都市との比較

少子高齢化の進行や人口減少社会の到来は、わが国共通の課題となっています。そこで、参考として、十勝圏における人口の状況と道内他都市との比較をします。

十勝圏の人口は、昭和30年から概ね35万人前後で推移していますが、昭和60年の361,700人をピークに減少傾向となっています。平成52年には、272,361人になると推計されており、平成22年と比較すると、帯広市及び18町村の合計人口はいずれも約2割の減少となります。



道内主要都市と平成52年までの人口推計を比較すると、帯広市の減少率は、道央圏の札幌市や苫小牧市の次に低くなっています。



資料：昭和30年～平成22年は国勢調査、平成27年～平成52年は国立社会保障・人口問題研究所による「日本の地域別将来推計人口（平成25年（2013）年3月推計）」

※平成52年における旭川市と北見市の指数は、両市とも71.8となっています。

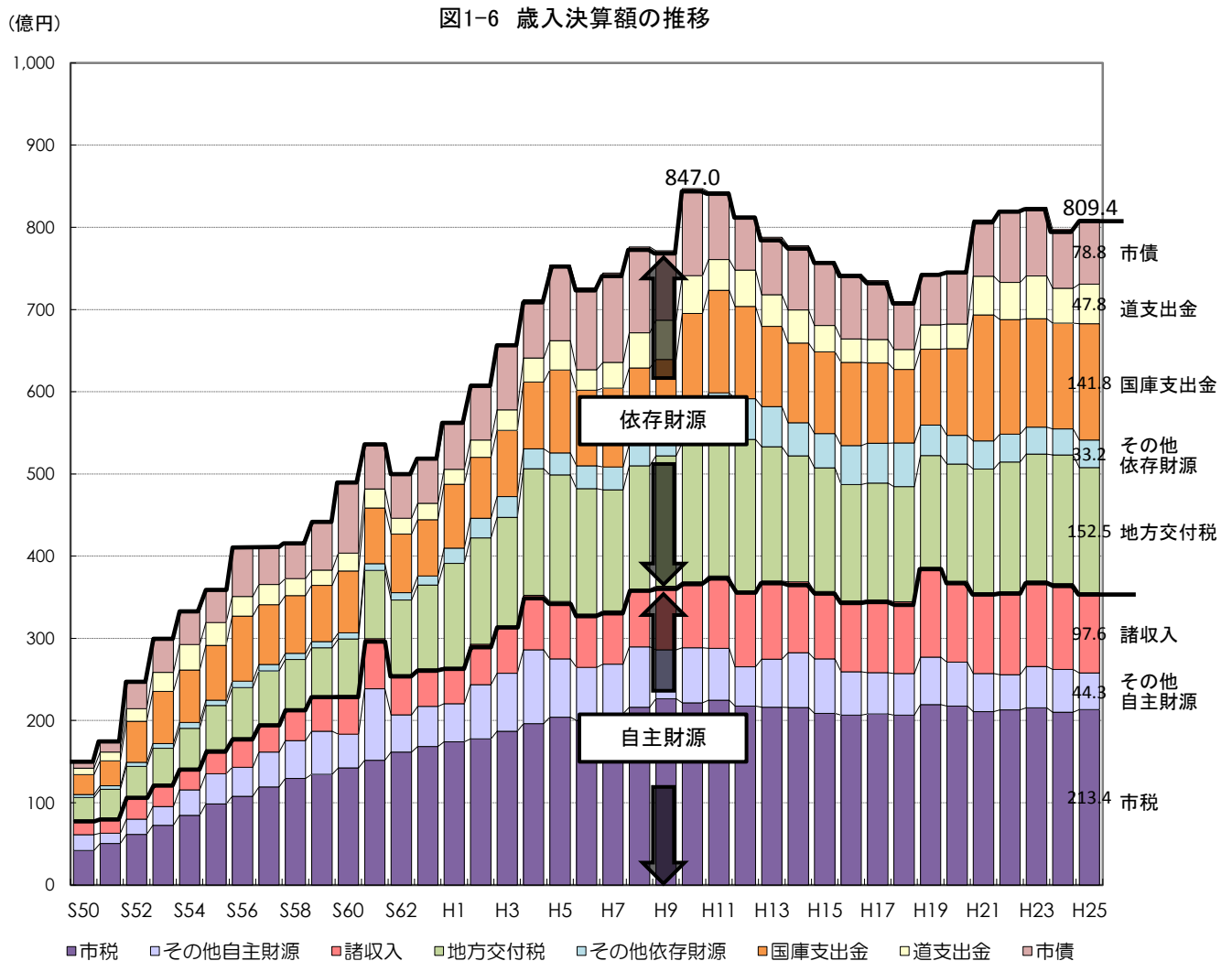
### 3 財政の状況

#### (1) 歳入の推移

帯広市の普通会計における歳入総額は、平成10年度にピークとなる847億円まで増加を続けていましたが、以降は増減を繰り返し、近年は概ね800億円前後となっています。

歳入は、自主財源（市税など自前で調達できる収入）と依存財源（地方交付税や補助金など国や都道府県からの交付による収入）に大きく分けられ、帯広市の自主財源の比率は、税制改正に伴う税源移譲により、平成19年度に50%を超えましたが、その後の景気低迷による市税の減少や国の経済対策に伴う国庫支出金の増加などにより、平成20年度から再び50%を割り込んでいます。

将来の予測は難しいところですが、国や道の財政が厳しく、依存財源の大幅な増加が期待できない中で、主な働き手である生産年齢人口の減少に伴い、自主財源の根幹である市税の減少も懸念されるなど、歳入総額の大幅な伸びは期待できない状況にあります。



※凡例は、棒グラフの下部の項目から順に左上から記載しています。  
 ※その他自主財源の内訳は、分担金・負担金、使用料・手数料、繰入金、繰越金、財産収入、寄附金となっています。  
 ※その他依存財源の内訳は、地方譲与税、交付金などとなっています。

## (2) 歳出の推移

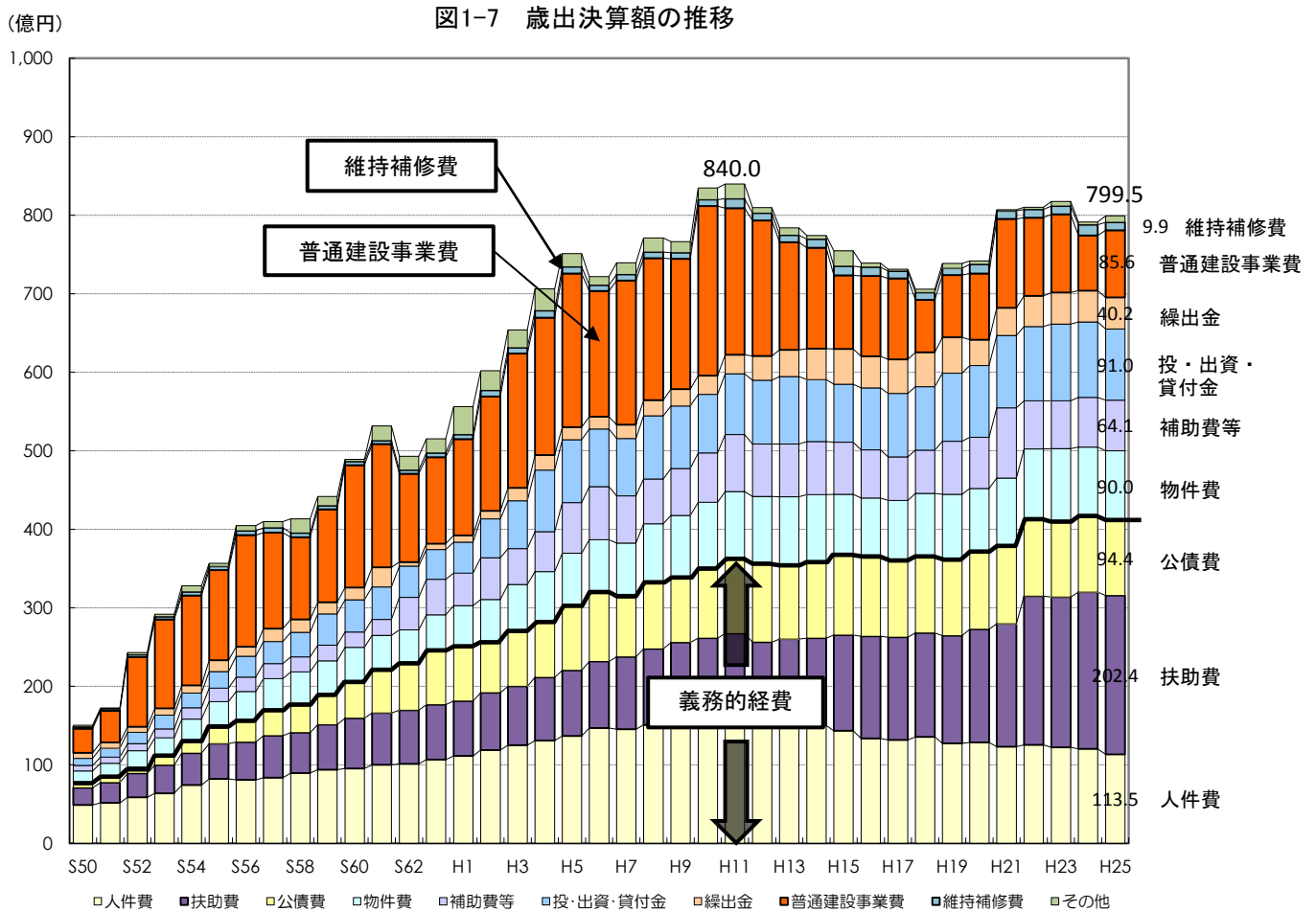
帯広市の普通会計における歳出総額は、基本的には歳入総額と同様に推移しており、近年は概ね800億円前後となっています。

歳出は、義務的経費（職員の人件費や社会保障・生活保護費などの扶助費、借金の返済にあてる公債費など支出が義務づけられている経費）とそれ以外の任意的経費に分けることができ、義務的経費が少ないほど、行政運営の自由度は高まります。

帯広市の義務的経費のうち、人件費や公債費は、給与制度の見直しや市債の低金利債への借換えなどにより、近年減少してきています。一方、扶助費は、高齢化の進行などにより年々増加を続け、この10年間で約2倍となり、歳出総額の約4分の1を占めるまでに至っています。

また、任意的経費のうち、公共施設の整備費などの普通建設事業費は、都市基盤の整備が一定程度進んだことなどから、年度間で多少前後はあるものの全体としては減少傾向にあり、施設維持補修費と合わせた合計額でも、平成22年度以降は100億円を下回っており、ピーク時の約4割となっています。

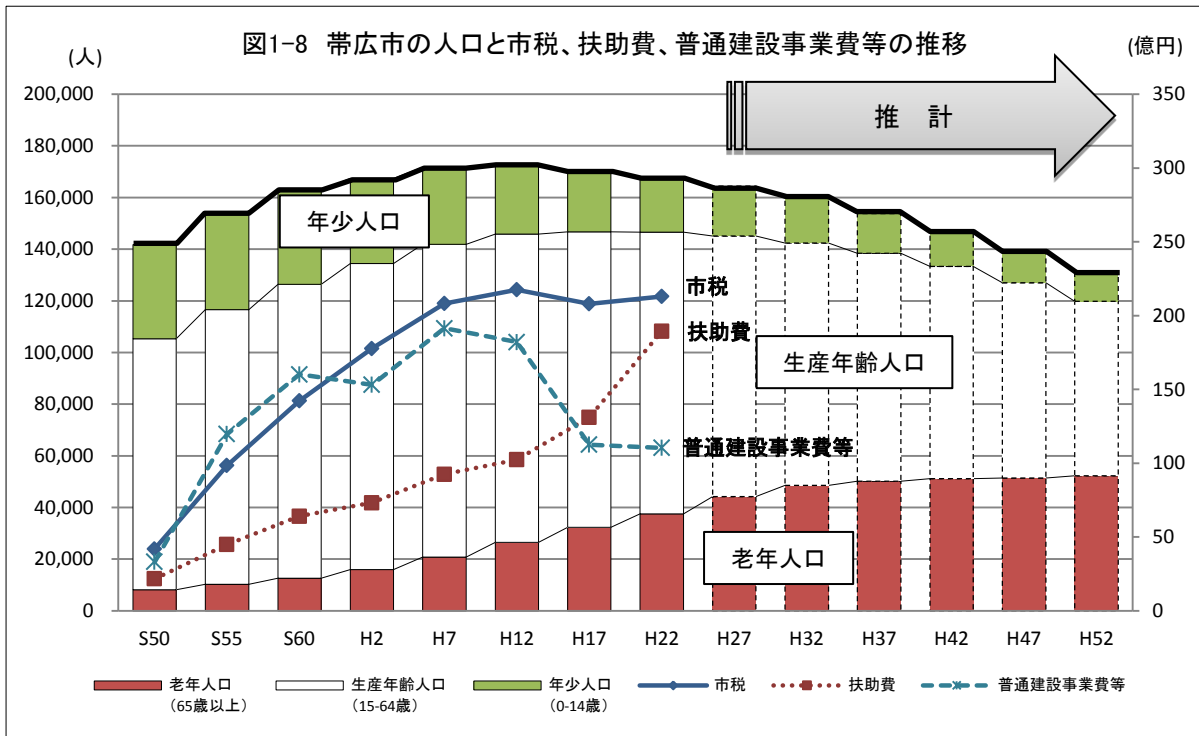
今後、歳入総額の大幅な伸びが期待できない状況の中、本格的な高齢社会の到来により、扶助費はさらに増大することが見込まれており、普通建設事業費や維持補修費に充てられる財源は限られてくるものと考えられます。



《参考》市税、扶助費、普通建設事業費等の推移と人口の推移

帯広市の財政状況のうち、歳入の根幹である市税、及び歳出のうち社会保障費などの扶助費と普通建設事業費等（普通建設事業費に維持補修費を加えたもの）について、人口の推移を重ねて比較してみます。

下記のグラフから、市税は総人口の推移と概ね同様の傾向を示し、扶助費は老年人口の増加とともに増えていることがわかります。一方、普通建設事業費等は、都市基盤の整備が一定程度進んだことなどから、平成7年以降減少しています。



※平成17年度から平成22年度にかけて市税が増加したのは、平成19年に実施された税源移譲（国税→市税）が主な要因と考えられます。

＜帯広市の会計＞

本書では、主に普通会計を用いて財政状況を説明していますが、ここで、帯広市の会計制度について簡単に説明します。

地方自治体の予算は、性質によって会計区分が分かれており、帯広市では、行政運営の基本的な経費を網羅した一般会計のほか、国民健康保険会計など9種類の特別会計と水道事業会計など2種類の企業会計による合計12会計で構成されています。

この会計の分け方は自治体によって異なるため、総務省が全国の自治体の財政状況を比較するために「普通会計」という統一の基準を設けています。帯広市の場合、一般会計と中島霊園事業会計及び空港事業会計の3会計の合計がこれに相当します。



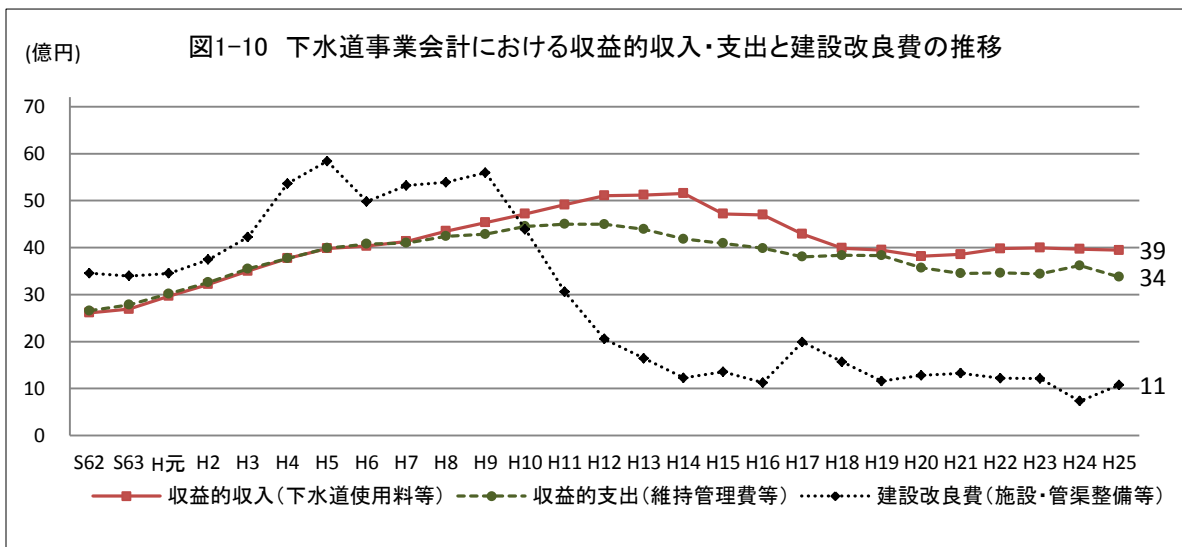
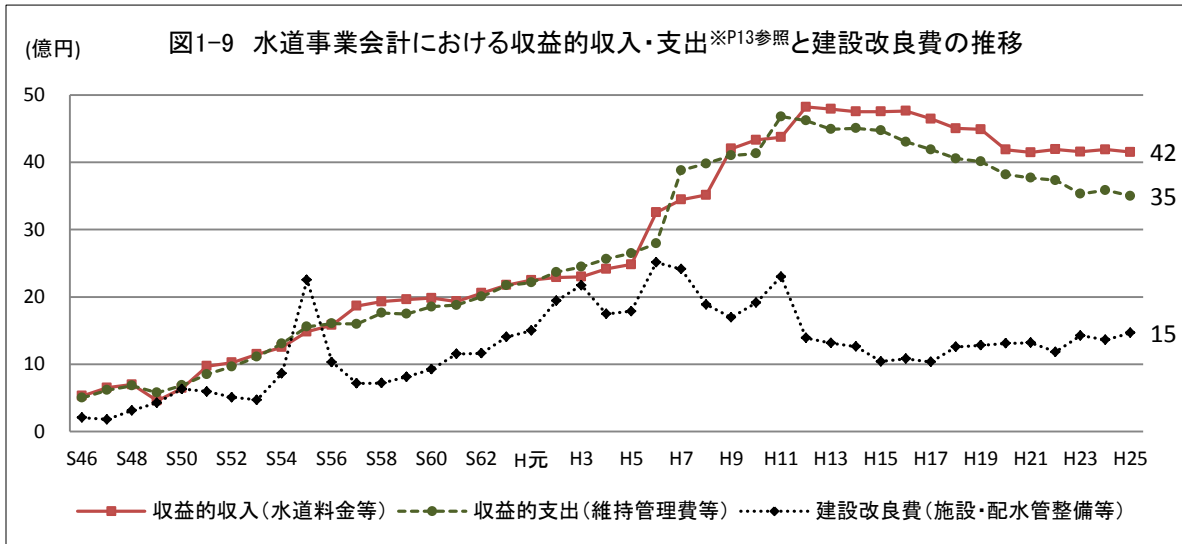
(3) 企業会計

帯広市の水道事業、下水道事業は、地方公営企業法の適用を受ける「地方公営企業」として、事業を行っています。

地方公営企業は、普通会計とは異なり、事業の運営に必要な経費は、その事業収入で賄う、いわゆる「独立採算制」の原則に基づき経営を行う企業会計となっています。

したがって、浄水場や下水処理場、これらの施設と家庭をつなぐ配管など、上下水道事業の実施に必要な施設整備に係る多額の費用は、市民の皆さんが負担する水道料や下水道使用料により賄われています。

帯広市では、将来の需要を予測し、長期的な財政収支計画を立て健全な経営に努めているところですが、人口減少社会を迎え、料金収入が年々下降していくことが予想される中、高度経済成長期などに急速に整備した施設の老朽化が進み、今後、これらの施設が更新のピークを迎えることを踏まえると、将来的に必要な施設の更新・再構築に必要な資金を安定的に確保することは、容易ではないと考えられます。



(4) 他都市との比較

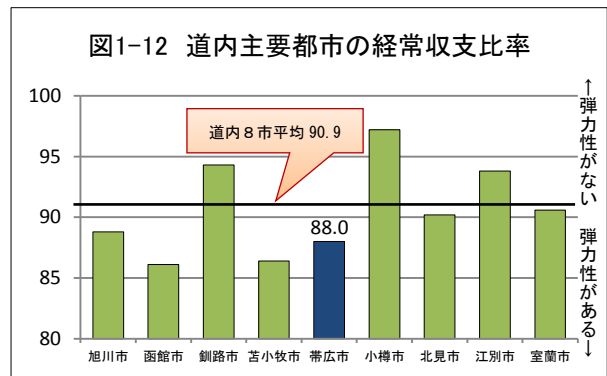
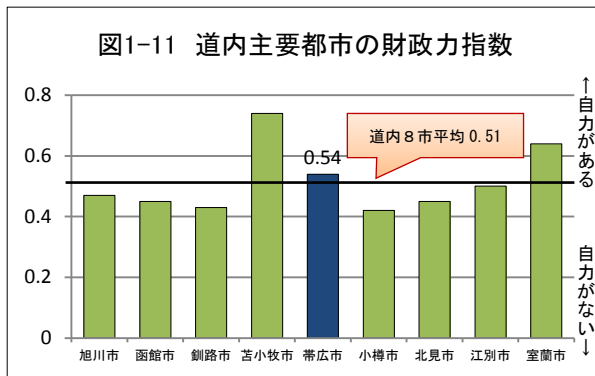
わが国における地方財政は、首都圏の一部を除き、全国的に厳しい状況にあります。参考として、帯広市の財政状況を道内主要都市と比べてみます。

比較に使用した財政指標（国が自治体の比較のために定めたもの）によると、平成25年度決算における帯広市の財政は、道内8都市の平均よりもやや良い状況にあるものの、将来の財政負担を示す比率は道内8都市の平均よりもやや高くなっています。

○現在の財政状況（財政力指数・経常収支比率）

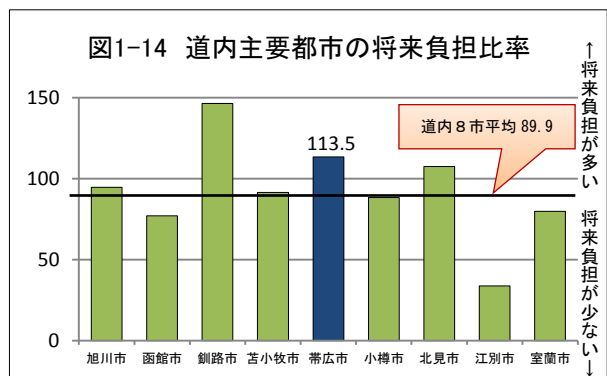
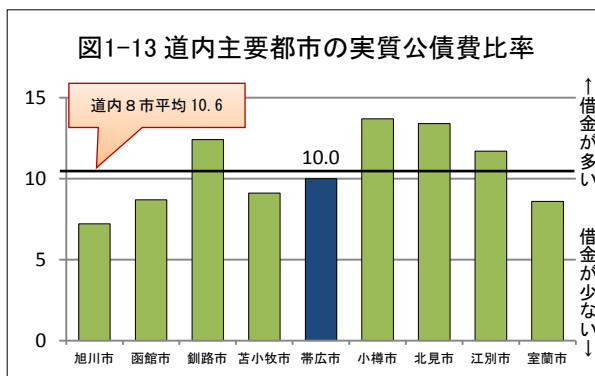
財政力指数は、必要な収入をどれくらい自前で調達できるかをみるもので、数値が大きいほど財政力がある（自力がある）ことを示し、帯広市は道内8市の平均をやや上回っています。

経常収支比率は、毎年入ってくる収入に対して毎年支出しなければならない経費の割合で、数値が小さいほど弾力性があることを示し、帯広市は道内8市の平均よりやや低い比率となっています。



○現在の財政負担（実質公債費比率）と将来の財政負担（将来負担比率）

実質公債費比率は、当該年度の長期借入金などによる支出が収入に占める割合を示すもので、将来負担比率は、将来負担する必要がある実質的な負債額が収入に占める割合を示すものです。いずれも低い方が長期借入金などの将来の負担が少ないことを示し、帯広市と道内8市の比較では、実質公債費比率は平均的ですが、将来負担比率は平均よりやや高くなっています。



資料：「帯広市財政の状況」（平成25年度決算）

## 用語解説

**P5 人口集中地区（DID 地区）**

DID（Densely Inhabited District の略）とは人口集中地区のことで、日本の国勢調査において設定される統計上の地区を意味します。市区町村の区域内で、人口密度が1 km<sup>2</sup>当たり4,000人以上の基本単位区が互いに隣接して人口が5,000人以上となる地区がこれに該当します。

**P6 国立社会保障・人口問題研究所**

平成8年に、厚生省人口問題研究所と特殊法人社会保障研究所との統合により設立された国立の研究機関であり、国や地方公共団体が策定する多くの計画などにおいて、この機関が作成した人口推計を採用しています。

**P11 収益的収入・支出**

公営企業会計のうち、一事業年度の企業の経営活動に伴い発生が予定されるすべての収益とそれに対応するすべての費用のことをいいます。

収益的収入は、事業の対価としての料金を主体とする収益を計上し、支出には事業に関する職員関係費、物件費、支払利息などの諸経費のほか、固定資産の減価償却費のように支出の伴わない費用も含まれます。

## ～ 第1章のまとめ ～

- 帯広市は、本州の都市と比べると、広大な面積を有しており、そのうち約1割に過ぎない市街地に人口の9割以上が暮らしている。これまで、人口の増加や都市化の進展に応じて、総合計画などにに基づき、計画的に都市基盤や各種公共施設の整備を進めてきた。
- 帯広市の人口は、道内主要都市と同様に減少傾向にあり、国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、今後もこの傾向は続き、25年後の平成52年には、人口が今よりも約2割減少し、昭和45年と同程度の約13万人となる。  
また、少子高齢化もさらに進み、高齢者の割合が総人口の約4割に達する一方で、主な働き手である生産年齢人口は約5割にまで減少する。
- 近年、帯広市の普通会計の財政規模は、800億円程度で推移しているが、その内訳は、高齢化の進行に伴い扶助費が増加し、公共施設の整備費などの普通建設事業費は減少傾向にある。  
今後、更なる人口減少と高齢化に伴い、自主財源の根幹である市税の増加を見込むことが難しい中、義務的経費である扶助費はさらに増加し、財政運営は厳しくなると想定される。

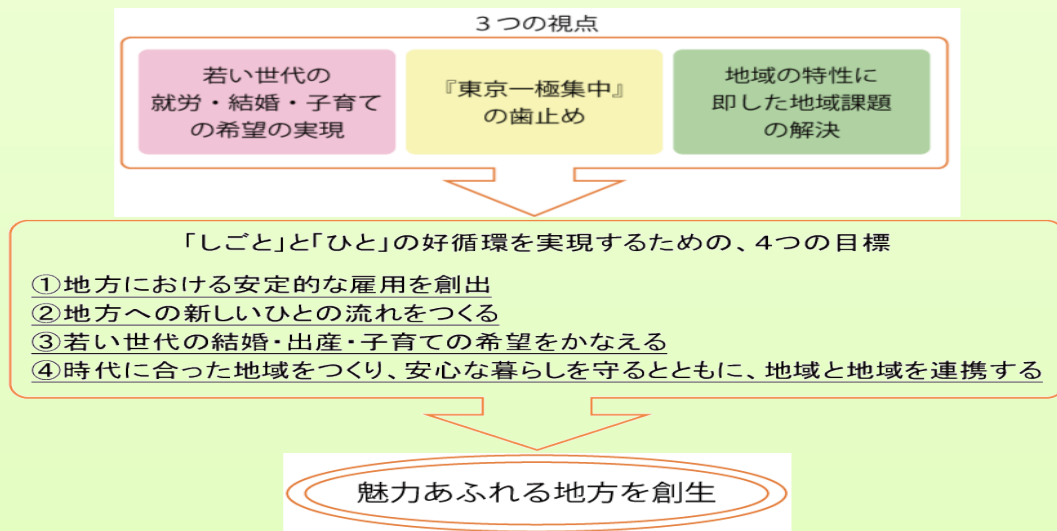
### ＜地方創生に向けた取り組み＞

第1章では、公共施設を取り巻く環境として、帯広市の概要や沿革と合わせ、将来の人口推計や財政状況が、厳しい見通しにあることをお示しました。

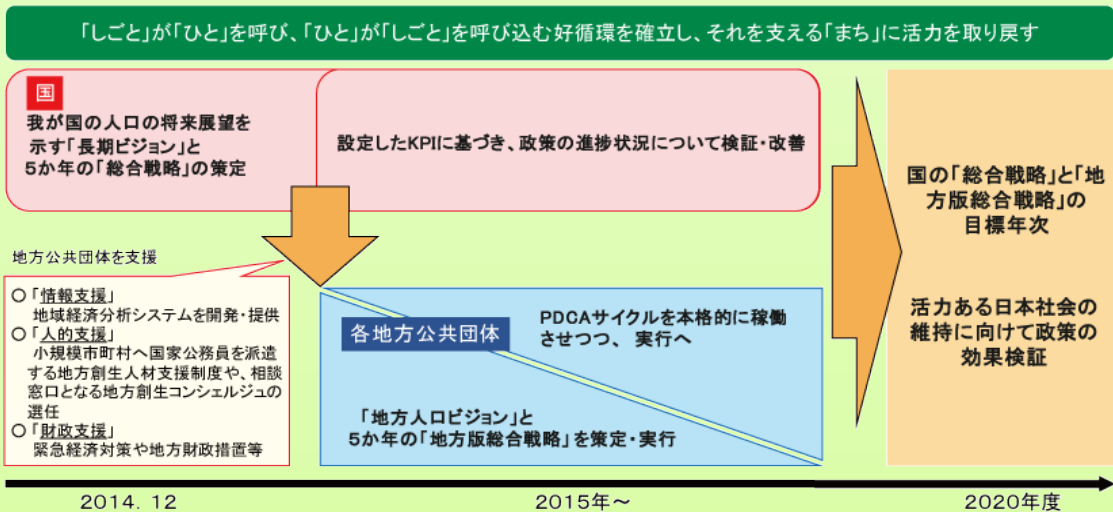
急速な少子高齢化の進行や財政の硬直化は、我が国共通の課題となっており、特に地方における人口減少に歯止めをかけることが求められています。このため、国においては、「まち、ひと、しごと創生法」を制定し、平成26年12月には人口の現状と将来の姿や今後目指すべき将来方向を提示する「長期ビジョン」、今後5か年の目標や施策の基本的方向や具体的な施策をまとめた「総合戦略」を策定しました。各地方公共団体においても、「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定し、国と地方が力を合わせて地方創生に取り組むことが求められています。

帯広市においても、平成27年1月に「帯広市総合戦略本部会議」を設置し、平成27年度中に人口ビジョンや総合戦略を策定することとしています。また、これらの取り組みは、本市の様々な施策と関係するものであり、今後、公共施設等のあり方を検討していく上でも十分に意識しながら進めていく必要があります。

#### ◆国における地方創生の視点と進め方



#### 《今後の進め方》



出典：まち・ひと・しごと創生本部ホームページ