

公共施設再編を先行しておこなう自治体の取り組みにみる課題とその要因

- 公共施設再編の方法論に関する研究 その1 -

日大生産工(院) ○安藤 淳一 日大生産工(院) 久納 恵太
 (株)UR リンケージ 大坊 岳央 日大生産工 広田 直行

1. 研究の背景

1950年代から1970年代にかけての高度経済成長期に、日本は全国的に地方と首都圏との格差を埋めるべく、公共施設整備に多くの財源が振り分けられた。その結果、多くの公共施設の建設が行われ、それらの施設は現在、築40年から50年が経ち、改修または建て替えの時期を迎えている。それと相俟って、人口一極集中が進む首都圏を除き、日本の地方都市は少子高齢社会を迎え、財政支出減が余儀なくされる状況に陥っている。このような状況下において、多くの公共施設を抱える地方自治体は、公共施設再編に取り組まなければならない。

そのため、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、公的不動産の有効活用、施設管理運営において指定管理者制度の導入による公民連携など多くの問題解決に向けた対策が急務となっている。

さらに、公共施設の再編の対象となる自治体は、公共施設の状況（施設の設置数・規模、築年数、稼働率、更新費用の推計等）のほかに都市の状況として人口の増減と将来予測、今後の都市化や歳入歳出の状況等、それぞれに地域独自の状況の下での対策が求められている。

2. 研究の目的と方法

公共施設は、対象となる自治体に居住する住民にとり、同じようなサービスが受けられるための役割を担っている。上記のような財政縮小の進む自治体においても、公共施設は対象となる自治体に居住する住民にとり、同じようなサービスが受けられるための役割を担っている。しかし、財政縮小の進む自治体において、公共施設を何らかの方法で再編しなければならない

い状況にある。さらに、その再編計画策定には時間的な期限も課せられているものの、全国一律に再編が進捗していないのも現状である。

本稿では、先駆けて公共再編に先行して取り組む自治体が行っている再編の取り組みの内容から、その取り組みの課題、その課題が生じる要因を明らかにすることを目的とする。

昨年度実施した全国自治体へのアンケート調査から、公共施設再編に関わる3つの計画（「公共施設等総合管理計画(以下、総合管理計画とする)、個別計画、立地適正化計画」)を策定(または策定予定)し、計画に関わる工事を実施(または工事予定)している自治体を「先行自治体」として定義し抽出することができた。対象とする自治体は、既報において先行自治体として抽出したなかから26自治体を取りあげる。

研究の方法として、各自自治体へのヒアリング調査をおこなう。ただし事前にヒアリング調査シートは自治体へ送付し、調査時に回集する。ヒアリング調査で採取する内容は、①策定した計画の基本的な考え方・方針 ②計画策定のための組織(横断部局等)の有無 ③計画策定に登用したシンクタンクの有無 ④建物評価の方法と優先順位 ⑤計画に関わる公共施設の工事事例等である。ヒアリング調査期間は、平成29年9月から同30年9月までの期間に、自治体の個別訪問により実施する。その結果を一覧表化した後(表1)、調査データの分析をおこなう。

3. 再編計画の基本方針の特徴

既報で公共施設再編方法に係わるキーワードを抽出したが、計画の基本方針について指標をもとに整理すると「拠点化、複合化、長寿命化、廃止・統合、最適化、多機能化」が多く出現している。この13指票以外では「市

The Research of the problem and the factor of Local Government of
 Reorganization Method for Public Facilities
 - A Study on Methodology of Public Facilities Reorganization Part 1 -
 Junichi ANDO, Keita KUNOU, Takehiro DAIBOU, and Naoyuki HIROTA

民サービス、行政サービス、公共サービス」などの施設利用者対象の方針と自治体組織に対する方針などが散見されるが事例としては少ない。再編による市民への公共サービスの質的量的低下防止という視点があまり示されていないことが分かる。

4.組織と担当部局

公共施設再編計画策定にあたり、どのような組織体を構成して計画策定に臨んだかについては、既存の組織で取り組んでいる自治体と、組織を横断する構成員による組織を構成して臨んでいる自治体(20自治体)とに分かれる。自治体内の横断する構成員による組織のなかでは、組織のトップに市長もしくは副市長が最高責任者として位置づけられ、各部署の部長職等が主要構成員と位置づけられている。その下には課長・課長補佐職による下部組織を策定のための作業担当として設置されている。

次に、計画策定の実質的に担当している部局についてみると18自治体のうち、財務担当部署10自治体、企画担当部署が8自治体である。また、調査対象事例である自治体が先行して計画の策定、施設再編工事の実施に至ることができたか、その要因については、上記の組織の編成ができたこと、組織のリーダーまたはキーマンとなった人物の存在、そして公共施設のマネジメントの必要性の全庁的理解などがあげられる。

5.合意形成と住民説明

再編計画に関わる施設の情報等を市民に公開する場合、関係する地域の計画のみを公開する場合、計画を策定した後に公開する場合というように、計画の前後における対応の異なる方法がとられている。

そのなかで市民に対し公共施設再編の必要性等を説明する機会を設けている自治体がある。そのひとつが関市(合併市)で、外部講師によるレクチャーや講演会を実施し市民への理解を高める活動を行っている。また公共施設再編以前から、自治体と市民との橋渡し役の育成を行っているのが牧之原市である。

「市民ファシリテーター」と呼ばれるもので、自治体政策の勉強会で学んだ手法を取り入れた事例である。市民の理解を高めるためのサポート役として活動している。

地域に限定した合意形成の活動として、七尾市は再編の対象施設の町会長をキーマンとして地域へ情報伝達の橋渡しとして、岡崎市は再編関連情報を対象地域に限定し発信するというような、対象地域のみへの説明の実施という方法をとっている。旭川市は再編対象施設の該当する地域への事前にアンケート調査による意見の確認後、次年度に地域ごとに意見交換を予定している。同様に網走市は、住民説明は各地域に職員を担当配置し市民に近い位置に配置し丁寧な説明を行うとしているが、カルテで示される利用率等のデータの示し方は慎重に扱うとしている。今回の調査で、市民合意に関わる事項を確認できたのは、平成の合併で市町村合併を実施した自治体がすべて含まれている。

6.縮減率

施設再編の方法のひとつに、対象施設に対して総量削減がある。対象自治体のうち削減目標を数値として具体的に示しているのは19自治体である。施設の床面積に対しての削減量を縮減率として18自治体、財政面で縮減率を示しているのが3自治体である。

削減量にすべての対象となるすべての公共施設を含めている場合と、ある専門施設を除いた施設を対象にしている場合とに分けて縮減率を示している自治体もある。

7.まとめ 再編の取り組みにおける課題

公共施設の再編に係わる内容を整理してきたが、再編の方向性、内容、数値的な目標など自治体ごとに差があることが分かる。地域独自の状況や背景などのほか、これまでの3計画から施設整備をおこなってきた自治体の取組としてあらわれている。これらを整理してみると以下6項目になる。

① 計画策定に先行することができたか

その理由・背景を見てみるとキーワードとして「担当部局、リーダー、キーマン」があげられる。再編のための別組織を設立した自治体は23自治体で、その多くは既存の組織とは別に横断的組織を設立している。その組織設立には「キーマン」もしくは「リーダー」が存在している。元総務部部長で現在副市長を務める(七尾市)、元戦略室長(関市)がその例である。再編の旗振り役主導的役割として早期からの対応が先行計画策定に繋がっている。

②担当部局

計画策定及びそのごの実施部局を整理すると財政関係の部局(11自治体)、企画(10自治体)、行革推進、総務事務、行革に分けられる。財政が多くを占めるのは、予算にかかわるものとの判断による結果と考えられる。

③施設評価

「先行自治体」がおこなった公共施設再編の方法の特筆すべき事項のひとつに、評価方法や評価基準は自治体により異なるものの、再編の対象施設個々を評価したうえで再編方法の選択を行う場合と、現状に基づくデータで再編方法を選択する場合とに分かれることである。施設を客観的に捉えることを目的とした施設評価は4自治体で確認できた。これは個別計画策定の際に、対象住民への説明資料としているものと、自治体の基礎データとして作成している場合などの目的がある。

④市民の合意形成の有無

再編計画に関わる全施設の情報を市民に公開する場合、関係する地域の計画のみを公開する場合、計画を策定した後に公開する場合というように、合意形成には異なる方法がとられている。合意形成のための方法として、行革にかかわる専門家や有識者(大学教員等)を外務講師として招き、公共施設再編の状況をイベントを通して共通理解を得ようとするものなどである(関市)。そのほか、市民のなかから自治体と市民の接続役を担う「市民ファシリテーター」を参加させる住民説明会への参加、策定内容の理解を促すための役割として実施している自治体(牧之原市)もある。

⑤計画の実施と数値目標

計画は策定したが具体的にどのように進めるかが問題と答えた自治体、縮減率等の目標値を掲げたが達成が難しい、あるいは実現できるのかという実感を持つ自治体、集約・複合化だけではなく他の手法を使わないと縮減できないという自治体がある。そのなかには数値目標を示しその後の対応が重要と考え、個別計画を策定し実施に当たり1ヶ月などの短い期間で見直しをしながら修正を加える自治体もある(石狩市)。

⑥施設再編実施後の問題対処

施設再編後、施設を除却した後の敷地(土地)はあるものの、買い手がいないため売却できない、市中心部に一定の広さのある敷地を確保することが難しい自治体は除却した土

地を手放すことが難しいため売れない、敷地入手が可能な自治体、土地に余裕のある自治体や土地の価格が低く抑えられている自治体は手放すことも可能、過疎地の敷地は売れないなどが表出している。再編計画に則り実施したもののその後計画が頓挫した例である。自治体ごとの状況で将来計画含めた見直しも必要である。このように公共施設再編にみられる課題が明らかになった。先行して取組んだ自治体の問題点とその解決の手立ては今後再編に取組む自治体の指標になる。

【参考文献】

- 1.「公共施設再編の関連計画にみる自治体の再編状況とその方法 ー地方自治体における公共施設の再編方法に関する研究ー」安藤淳一他 2018年 第36回地域施設計画シンポジウム pp113-118
- 2.「北海道における公共施設再編を先行する自治体の再編状況 ー公共施設再編の方法論に関する研究 その1ー」安藤淳一他 2018年 日本建築学会大会学術講演 pp975-976
- 3.「関西地方における公共施設再編を先行する自治体の再編状況 ー公共施設再編の方法論に関する研究 その2ー」大坊岳央他 2018年 日本建築学会大会学術講演 pp977-978
4. 西野辰哉 「先行自治体による公共施設再編計画の構成と内容に関する考察」日本建築学会計画系論文集 Vol.80 No.714 2015年8月 pp1775-1785
- 5.「地方自治体における後期用施設施策の整合性について ー公共施設再編計画に関する研究 その1」大坊岳央他 2017年 第50回日本大学生産工学部学術講演会 pp587-590
- 6.「地方自治体における公共施設再編の進捗状況について ー公共施設再編計画に関する研究 その2」久納恵太他 2017年 第50回日本大学生産工学部学術講演会 pp591-594
- 7.「北海道の自治体が取組む公共施設整備のプロセスと方法 ー公共施設再編計画に関する研究 その3」安藤淳一他 2017年 第50回日本大学生産工学部学術講演会 pp595-598
- 8.「人口減少と公共施設の展望 「公共施設等総合管理計画」への対応」中山徹 著 自治体研究社 2017年2月10日発行
- 9.「地方自治講義」今井照 著 ちくま新書 2017年2月10日発行
- 10.「成功する公共施設マネジメント」南学 著 学陽書房 2016年10月25日発行

表1 先行自治体の再編内容と状況

自治体名	個別計画	立地適正化計画	縮減率 目標期間		合併 平成	組織		再編のための組織の有無	再編担当部局	コンサル タント	再編の基本方針	合意形成		施設評価	再編事例
			財政	面積		外部講師 情報公開	外部講師 情報公開								
1 明石市			40年 30%			○(管理・施設の次長)	財政	×	施設経費削減 機能重視 優先順位		実施 4つの視点から分析	2事例			
2 旭川市	○	○	20年 6~9%			○ 教育委員会と連携	企画	×	財政負担の軽減 市民サービスの維持・向上 新築・建替え 規制 民間活用	○ アンケート事前調査	実施 全施設5項目チャート図	包括+消防 児童センター+公+図+支所+木楽館			
3 芦別市	○		なし			○	行革	○	長寿命化 適正規模 まちづくり			廃校再利用 研修			
4 網走市	○ 採算施設のみ対象 選定		なし			○(市長 副 教育長 部長)	財政	○	経費削減 既存ストック活用 長寿命化 適切な維持管理		実施 1施設1カ ルテ	2園の統合 民間建設し市が補助(国の補助を原資)			
5 石狩市	○		20年 20%	1市2村		○(課長職まで)	財政		新規整備抑制 複合化・集約化 廃止・統合			カルチャーセンター(小学校の空き教室) スマイルクラブ(浄水場施設再利用 児童クラブ) まなび交流センター(廃校再利用_養護+社教)			
6 伊丹市			12年 10%	1市1町1村			企画	×	耐震性・建替えは機能移転・複合化			障害者福祉施設 地域交流拠点			
7 恵庭市	○		30年 11%			○	財政		老朽化施設の廃止・集約・統合 効率化			(市有地定借30年 支所+図書+民間(スポーツクラブ・コンビニ))(体育館+児童館)			
8 岡崎市	○	○	40年 15%	1市1町		○(課長職) 財務	財政	○	公共サービスの確保・低下の回避 将来への負担解消	○		(統合・複合 支所+図書館+会館+森の駅)			
9 小矢部市	○	○	30年 20%			○(既存組織 市長トップ 副 教育長 部長)	行革	○	行政サービスの見直し・向上 統合・複合化 縮減 利活用			JR駅建替+図書館 集会施設は集約化			
10 鎌倉市			40年 50%	なし		○(部長) (係長)	企画	○	集約化 複合化 廃止・統合			市営住宅 スポーツ施設 こどもセンター			
11 北九州市			40年 24.2%			○既存組織 マネジ メント課 副市長直系	企画	×	維持管理 安全確保 耐震化 長寿命化 統合・廃止 取組体制			スポーツセンター 駅舎複合施設			
12 霧島市			40%				財政		用途別方向性 地区別計画			地区会館(支所・公民館)			
13 釧路市	○	○	10年 21%	10年 17.8%	1市2町	○(市長・最高意思決定 機関) (副市長) (課 長補佐以下)	財政	○	経費圧縮 運営管理の見直し 近隣との連携		実施 1施設1カ ルテ	4段階 新築 地区会館+児童会館			
14 小松市	○	○	30年 20%			○	財務	×	施設機能転換・統合・廃止 施設の保全 サービスの質的向上 市民協議						
15 桜井市			40年 32.2%			○(副市長 課長)	総務	○	維持更新 複合化・統合化			保健福祉センター 給食センター			
16 関市	○	○	50年 35%	1市2町2村		○(市長 副 教育長 部長) (学識経験者) (施設所管課長)	財政	○	施設の削減 維持更新の 優先 エリア別・用途別 マネジメント 複合化・ 多機能化	○ 外部講師 講演 イベント		小学校に保育所+留守家庭自動教室+給食センター(多機能複合化) デイサービス+支所(複合)			
17 玉名市			40年 65%	40年 37%			企画	×	保有経費抑制・圧縮 効率的な 管理運営の 効率化 庁内横断的 取組 市民との連携			旧庁舎跡地 (支所+図書館+広域 連携事務場・事務局) 公民館(支 所+図書館+公民館+社会福祉協議 会) JR駅後編			
18 茅ヶ崎市			なし				企画	○	複合化 拠点化 長寿命化			市役所新庁舎 公園体験学習 施設 小中学校リフレッシュ 工事			
19 七尾市	○		15年 20%	1市3町		○(施設所管部局)	財政	○	運営の見直し 複合 化・統合化 利活 用・廃止 長寿命化	○ 地元 町会長		町役場の再利用(支所+図書館+コミセン+中学校) 民間商業施設に図書館、福祉部門			
20 根室市	○		40年 15%			○(副市長 部長)	財政	×	適正配置 複合化・ 集約化 長寿命化			新築 保育所+地区会館 廃 校再利用			
21 日田市			40年 30%	1市2町3村		○(副市長・各部局の 長) WG	企画	×	経費圧縮 サービス の質の維持 適正配 置 維持管理 適正化	○ 市民説明に 幹部対応		文化交流拠点			
22 日立市			15%			○(副市長 部長 消 防長 教育長 事務)	行革	×	集約化 運営の最適化			障害福祉施設			
23 藤沢市			なし			○(市長 部長)	企画	×	経費削減 拠点化			公民館+図書館			
24 牧之原市	○	○	20年 20%	2町を 1市		○(市長 副 教育長 理事 部長) (施設担 当部局)	企画	×	未来志向 賢く使う 其感を大切に 運 営・質・量の最適化	○ 市民ファシ リテーター		廃校再利用(PFI導入事例)			
25 茂原市			15年 13%			○(副市長 部長 教 育長 議会事務局長)	行革	○	拠点化 複合化 経費適正化			コミュニティセンター			
26 八尾市			なし			○(政策推進課)	企画	○	維持更新 複合化・統合化			コミュニティセンター			