

研究機構・研究と報告 NO. 118

Jichiroren Institute of Local Government 2017-3-6

自治労連・地方自治問題研究機構:FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

公共施設の統廃合・再編問題の現況と課題、今後の取組

角田英昭（地方自治研究者）

はじめに

総務省は2014年4月、地方自治体に対して公共施設等の総合的、計画的な管理を推進するため、「公共施設等総合管理計画」を速やかに策定するよう要請した。その趣旨は「地方公共団体においては厳しい財政状況が続くなか、今後、人口減少等により公共施設等の利用需要が変化していくことが予想され、早急にその全体状況を把握し、長期的な視点をもって更新・統廃合・長寿命化等を計画的に行い、財政負担を軽減、平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現することが必要となっている」というものである。

これを受けて、各自治体は総合管理計画の策定作業を急ピッチで進め、今年度中にはほぼすべての自治体(99%)で策定される。この計画は、これまでのような自治体任せ、個別施設毎の更新、統廃合に止まらず、国主導で公共施設の全体像を総合的に把握し、財政・政策誘導を図って一元的に統廃合・再編を推進していくものである。

1. いま、なぜ、公共施設の統廃合・再編か

このことについては、基本的な要因として次の3点が提起されている。

1つは、公共施設の老朽化である。自治体の公共施設は、高度経済成長期以降の1970年代から80年代に急速に増えた。通常、公共施設は30年で大規模改修、60年程度で廃止される。そのため現在ある施設の多くは、今後、大規模改修に加え更新(建替え)も必要になり、経費が急増する。

公共施設でも道路や橋梁、上下水道などのインフラ施設は、廃止は事実上困難であるとして維持管理や更新に向けた効率的な方法や財源確保を重点にしているが、いわゆる“ハコモノ”と言われる庁舎や学校、公営住宅、図書館、公民館、福祉施設、文化・スポーツ施設等は、すべて統廃合・再編の対象である。

総務省が2013年に実施した自治体の「公共施設等の解体撤去事業に係る調査」によると、解体撤去の対象施設は12,251件、その費用は4040億円になる。施設別では、行政庁舎、

公営住宅、教育施設、福祉施設が多く、解体撤去理由では廃止が 65%、統合が 15%、移転が 14%となっている。跡地利用は全体の 72%が未定である。

2 つ目は、自治体財政の悪化である。この間も厳しい財政運営が強いられてきたが、今日でも自治体は少子高齢化、介護ニーズの増大、貧困化の進展等で社会保障関連費が急増し、財政が逼迫している。ところが国は積極的な財政支援や制度改善は行わず、逆に地方に更なる行政改革や経費削減を求めており、そのため自治体では単独事業、特に経費が急増する公共施設の改修・更新費が標的になっている。

3 つ目は、人口減少・人口構成等の変容に伴う住民の利用需要の変化である。今後、少子化が更に進み、子育て世代が減少すれば、市区町村の抱える公共施設の約 4 割は小中学校であり、その統廃合・再編が現実化する。実際に公立小中学校は、2000 年代に入って毎年 400 近くが廃校になっており、今後も文部省が 58 年ぶりに改訂した「公立小中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」と相俟って廃校に拍車がかかっている。しかし、学校は地域・コミュニティの中では重要な位置を占めており、その本来的な役割に加えて、住民の絆、連帯の基礎にもなっている。安易な統廃合は、そこで住み続ける意味、思い、繋がりを稀薄にし、子育て世代の流出、地域の衰退に繋がりがかねない。慎重な対応が求められる。

2. 計画の策定・推進に向けた政府の対応

総務省は、計画策定を促進するため、各自治体に計画策定費として 2014 年度から 3 年間、特別交付税を措置し、計画の内容では、①所有する公共施設等の現況及び将来の見通し、②総人口や年代別人口推移を踏まえた今後の見通し、③公共施設等の維持管理、修繕、更新等に係る中長期的な経費及びこれらの経費に充当可能な財源の見込みを明らかにすること、④計画の進捗状況に応じて順次計画をバージョンアップすることを求めている。そして、計画の推進を図るため、次のような財政措置を講じている。

①公共施設等の除去(解体撤去・原状回復)費～地方債の特例措置、2014 年度から当分の間実施。充当率は 75%(事業費の 75%を地方債で充当できる)

②公共施設の集約化・複合化(延床面積減少)に係る地方財政措置(公共施設等最適化事業債)

～2017 年度まで実施。充当率 90%、交付税参入率 50%(事業費の 90%を地方債で充当でき、そのうちの 50%を基準財政需要額に計上できる)

③公共施設の転用事業に係る地方債措置(地域活性化事業債の拡充)～2017 年度まで実施。充当率 90%、交付税参入率 30%(趣旨は同上)

その意味では、今回の計画は従来のものとは異なり、自治体として初めての「まちをコンパクトにする、縮小する、公共施設を解体・撤去、統廃合、再編する」行政計画づくりになっている。

3. 各自治体の計画づくりと実施方針

では、実際にどのような計画が策定されているのか。ここでは秦野市、相模原市、さいたま市、高知市の計画内容について、現地調査や当局資料を踏まえて簡潔に紹介したい。

(1) 秦野市 (神奈川県)

トップランナーとも言える同市は、2008年に企画総務部内に公共施設再配置計画担当を配置し、2009年に公共施設白書、2010年に再配置方針を策定するなど、早い時期から公共施設の統廃合・再編の検討を行ってきた。市の公共施設数は466で、延床面積ベースでみると学校施設が60%、生涯学習施設が17%で、教育関係施設が全体の約8割を占めている。また、公共施設の52%は築30年以上になる。2011年度の公共施設管理運営費は約61億円で、このうち一般会計分は約55億円、一般会計歳出総額の12%を占めている。施設別では学校教育施設が39%、生涯学習施設が20%で、教育関連施設で全体の約6割になる。

白書によると、現在の公共施設の総量を維持し、耐用年数に応じて更新(建替え)を行うと2011年度以降5年ごとに約10億円から200億円の建設事業費が必要になり、改修費も中学校が2011年度から5年間でピークとなり年間7億円以上の費用が見込まれるなど40年間の総事業費は758億円になると試算されている。そのため、市は今後40年間に公共施設を31%削減するとの目標を設定した。同時に、これは更新・改修費用であり、更に管理・運営費が加わるため、公共施設それ自体の見直しも欠かせないとして、施設の集約化・複合化等の再配置も提起している。

これらの試算等を踏まえて、市は4つの基本方針、①原則新規施設はつぐらない。つくる場合は、更新予定施設の更新を同面積だけやめる、②現在の施設の更新はできる限り機能を維持する方策を講じながら、優先順位をつけた上で大幅に圧縮する、③優先度の低い施設はすべて統廃合の対象とし、跡地は賃貸・売却により優先施設の整備に充てる、④公共施設は各課任せにせず担当部署を設けて一元的にマネジメントを行う、ことを打ち出した。

整備に当たっては、①義務教育、子育て支援、行政事務関連施設を「最優先」とし、アンケートなど客観的評価に基づいて決定した施設は「優先」としている。学校を重視するのは、それが昭和の合併までの旧村のコミュニティの中心であり、それを維持するためである。②跡地利用は売却を基本にしているが、高齢化社会に向けて利便性のいい場所に福祉施設等が設置できるよう政策的用地も確保していく。③今後10年間は大規模改修や更新施設が比較的少ない時期であり、住民の意識改革、合意形成、自治会対応を重視していきたいと述べている。

(2) 相模原市 (神奈川県)

同市は、1954年の市制施行以後、高度経済成長を背景にして急速に都市化が進み、1960年代後半以降は全国でもまれに見る人口増となり、2010年には津久井郡4町を合併、現在人口は72万人を超えている。公共施設は、急激な人口増に対応して1960年代後半から70年代にかけて集中的に整備され、現在757施設になる。そのうち築30年以上は全体の4割(延床面積)を超えている。

そのため、市は2011年に公共施設マネジメント取組方針を策定し、2012年3月に公共施設白書を作成し、2013年10月に公共施設の保全・利活用基本指針を策定した。

市の試算によると、公共施設全体に要する管理運営コストは、年間で686億円(2008~2010年度平均)になる。内訳は維持管理費109億円、事業運営費75億円、指定管理料35億円、

人件費 467 億円で、人件費には教職員等に係る県負担 258 億円が含まれており、市の負担は実質的には 428 億円である。これは同時期の市歳出額(約 2300 億円)の 2 割近くになる。

これらの施設の改修・更新費は、老朽化等の進展に伴って増大し、ピークとなる 2032～2041 年度には事業費ベースで年平均 230 億円、60 年平均で平準化しても 179 億円になる。市は近年の財政状況を勘案すれば、充当可能な財源額は年 155 億円と設定しており、それを前提にすればピーク時は保有施設の 3 分の 2 程度しか改修・更新ができない。

こうしたことから、同市はサービス・機能の「必要性」、提供方法の「多様性」、次世代を見据えた「長期性」、全体を見据えた「総合性」を踏まえ、7 つの基本方針を設定した。

具体的には、①サービスを将来にわたって継続することの妥当性、必要性を検討し適正化を図る、②施設の機能面を重視した多機能化・複合化を進め、サービス水準を維持しながら施設総量の削減を図る、③建物を長期にわたって安全・快適な状態に維持し、将来コストの平準化を図るため適切な予防保全を行う、④PPP/ PFI 等の民間手法を活用し効率的・効果的な管理運営を行う、⑤受益と負担の適正化(受益者負担)を図り、市民や地域との協働を推進する、⑥施設の統廃合・再編等により発生する未利用資産(土地・建物等)の有効活用を図る、⑦全庁的・総合的な視点から公共施設マネジメントを行う、というものである。その上で、今後 30 年間で 20%の施設削減を行うとの目標を設定している。

(3) さいたま市(埼玉県)

同市は 2012 年 6 月に公共施設マネジメント計画を策定し、それを踏まえて 2014 年 3 月に第 1 次アクションプランを作成した。公共施設については、2016 年度中にハコモノ三原則、①新規整備は原則として行わない、②施設の更新は複合施設とする、③施設総量(総床面積)を削減するに基づいて施設分野別の個別方針、工程表、対策費用見積り等を作成する予定である。なお、③については予防保全への転換により 20 年間の長寿命化を推進するとして、削減目標を「40 年間で 15%程度」を「60 年間で 15%程度」に改めている。改修・更新にかかる将来コスト試算(一般財源分)では、2011 年度予算の約 128 億円に対して、今後 40 年間(2011～2050 年度)は年平均で約 283 億円(約 2.2 倍)が必要になるため、市は施設の保全、更新の資金を確保していくため基金を設置した。

個別施設計画の策定は、まだ先のことであるが、それができないと総合計画はつくれな。財政との連動もできないので、総合計画と個別計画は同時並行で進めていく方針である。具体化に当たっては、民間手法を積極的に活用していくため PFI 活用指針を改定し(2015 年 7 月)、PFI に限らず広く施設整備に係る PPP 手法を導入するとしている。

再編施設の跡地・建物の利用では、それを安易に売却はしない。民間に売ればマンション等が建ち市民から苦情・反発が出る、集約化・複合化で不便になる人達も出る、壊さず他の機能を持つ施設を入れるなど、いろいろな要素を考慮して対応するとしている。

市民との情報共有・合意形成では、この間、出前説明会、シンポジウム、市民ワークショップを行っており、2014 年度の市民ワークショップは、与野本町小学校と周辺公共施設の複合化について合意形成を行い、既に施設配置案のまとめが出されている。この案件は、最終的には議会に報告し、その上で実行段階に入ることになるが、設置手法もその中で検

討されるため、民間手法(PPP/ PFI)を活用するとなれば、それに向けた対応が必要になり開始時期は遅れる。その場合、市民ワークショップで積み上げてきた施設配置案や意見、提案が活かされるのか、懸念される。

なお、同市は現在も年間 1 万人程人口が増えており、小中学校については類似都市と比べると学区が広く、学校統廃合はそれ程大きな問題にはなっていないとのこと。

(4) 高知市 (高知県)

同市も、高度成長期の急激な人口増を背景にして公共施設を集中的に整備した。現在それらの施設の多くが老朽化し、大規模修繕や更新の時期を迎えている。また、人口減少に加え市町村合併に伴い同規模の自治体より施設保有量が多く、今後莫大な修繕費等が必要になるため、人口規模に見合った保有量に削減していく必要があるとしている。

対象施設数は 884 で、延床面積では学校教育施設と公営住宅の割合が高く、両者で全体の約 6 割を占めている。また、全延床面積の 46%が築 30 年を超えている。公共施設全体の支出は、年間で約 119 億円(2011~2013 年度平均)、収入は約 45 億円である。全ての施設を現行の規模で保有し続けた場合の修繕費・更新費の総額は、40 年間で約 5170 億円、1 年当たりの平均費用は約 129 億円と試算され、この額は過去 5 年間の普通建築事業費平均額(約 56 億円)の 2, 3 倍になる。

そのため市は、基本方針として 1)人口減少・少子高齢化社会に見合う施設総量の見直し、2)安全安心で快適な公共施設の確保、3)公共施設に係る費用の抑制と歳入の確保を打ち出した。具体的な取り組みでは、①管理の最適化(施設の現状把握・点検、長寿命化によるトータルコストの縮減、市民・団体・民間企業等との協働・連携による効率化、PPP/PFI の活用、利用料金の適正化等)、②機能の最適化(利用度・ニーズの把握、現在の社会要求にあった機能拡充、災害対策、他自治体との連携強化等)、③総量の最適化(機能の見直しによる総量抑制、統廃合・複合化等による保有量削減、広域連携による施設運営の効率化、民間施設の活用等)を進めるとしている。その上で施設(延床面積)の削減率を 32%に設定している。

実行計画の具体化では、長期修繕計画、再配置計画は今年度中に案を作成し、パブリックコメントを行った上で 2017 年 6 月頃に成案を作成する。その際には各施設の目的や耐用年数等が異なるため、「一度に全施設の検討は困難だ」として「10 年 1 期」の考え方を示し、まずは今後 10 年で更新期を迎える施設を中心に第 1 期案をつくる。対象施設は 50 程度で、学校教育施設や地域コミュニティ施設など 23 の施設機能ごとに集約化や複合化、民間ノウハウ活用といった配置方針案をまとめる。市長は「利用者との合意形成が非常に重要になる」と述べ、利用者の満足度向上に取り組む姿勢も強調しているが(高知新聞 2016/12/17)、どういふ方法でやるのか、具体的の方針は示されていない。PPP/PFI 活用については、国が優先的検討規定の策定を要請しており、市としても積極的に受け止め、今年度中に方針案を作成する予定であるという。

4. 自治の根幹に関わる問題

以上、秦野市、相模原市、さいたま市、高知市の計画を概括的にみてきた。また、他の

自治体の計画を見ても、これは文字通り公共施設の統廃合・縮小再編計画であり、多くの自治体は削減目標を設定し、財政誘導を絡めた政府の方針に沿って具体化している。総務省も各地の「先進事例」を紹介、周知しながら自治体を実施を迫っている。

今日の地域、自治体を取り巻くさまざまな状況を勘案すれば、公共施設の見直しは必要であり、政策的な対応が求められる。問題はその中身、進め方である。公共施設は、地域社会やコミュニティの核をなすもので、住民のライフサイクル全体を通して福祉の増進を図り、社会・経済活動を営む基盤をつくるもので、自治体の仕事の根幹をなすものである。一律的な総量規制、統廃合・再編ありきでなく、住民の暮らしや地域の実態、将来をよく見据え、まちづくりの一環として住民の参加・参画、合意形成を図って進めるべきである。自治体の財政が厳しく、管理経費が大幅に増えることは事実であるが、何に予算を使うのか、自治体の本来的な役割は何か、事務事業の見直し、政策選択も含めて考えるべきである。

また、森裕之氏(立命館大学)は「公共施設は本来的には住民の共有財産であり、社会経済状況に合わせてそれをどのように活用するかは最終的には住民の判断に委ねられるべき事柄」と指摘し、具体的な先進例として、飯田市(長野県)の「地域ごとの下からの(自治)計画づくり」を紹介している。内容は、公共施設を全市的施設と地域施設に分類し、地域施設には地域別検討会議を設置し、そこに市は「公共施設のデータを提供し、市民が主体的にそれらの利用方途を検討する」ものである。詳しくは森氏の著書「公共施設の再編を問う」(自治体研究社、2016年2月発行)を参照されたい。実際の検討結果を見ると、民営化や統廃合、地域管理、複合化・集約化・多機能化が多く、住民、地域には厳しい選択を迫られている。地域任せではなく、市の責任、役割の積極的な発揮が求められる。

5. この問題にどう取り組む—政策と運動の課題

今後、公共施設の統廃合・再編問題は、計画づくりから実行段階に入る。基本計画に基づいて具体的な実行計画(長期修繕計画、再配置計画、個別施設計画等)が提起される。それにどう取り組んでいくのか。ここでは当面する政策と運動の課題について考えてみたい。

<政策の課題>

基本方針ではどの自治体も、①施設の適正化を図り総量を規制する、②新規施設は原則つぐらない、③複合化、集約化を図る、④予防保全・長寿命化を推進する、⑤PPP/PFIを活用する、⑥受益と負担の適正化を行う、⑦未利用資産の活用が柱にしている。

具体的には、大規模改修・更新の必要性・時期、予防保全・長寿命化、施設の統廃合・複合化・集約化、削減目標、機能転換、住民サービス・利便性の確保、財政効率化、施設利用料、跡地利用、売却益の運用などが課題になる。

(1) まず総量規制である。これは削減目標という形で具体化されている。事例では今後40年間の削減目標は、秦野市31%、相模原市20%、高知市33%となっている。これは主に財政面、人口減少面からの試算である。問題はそれで住民の暮らしや地域、行政サービスがどうなるのか、それが検証されていない。それが基本である。相模原市の公共施設白書は、「施設の床面積で80%まで削減(20%削減)することは、市内のすべての行政系施設と市民文化施設、生涯学習施設に加えスポーツ・レク施設を廃止することに相当する」

と述べており、その数字の持つ意味、内容の重大性を踏まえて見直しをすべきである。

(2) 人口減少面からの試算では、基礎数字として国立社会保障・人口問題研究所の推測値を使うのか、各自治体の目標人口を使うのかで、それで目標値が大きく変わる。例えば、相模原市(人口 72 万人)、高知市(人口 33 万人)では、国立社人研の推計人口(2060 年)は各々 54 万人、20 万人であり、市が総合戦略の成果として目指す目標人口は、67 万人、28 万人である。これだけの差がある。基本的には市の目標人口に合わせて公共施設の整備を行うべきであり、そうしなければ実質が伴わない。実際には市の目標値を目指して進めるところもあれば、国立社人研の推計人口を使って削減幅を大きくしている自治体もあり、精査が必要である。

(3) 合併自治体では、高知市のように合併による施設保有量の多さが指摘され、人口に見合った削減が提起されている。それでは編入合併された周辺部が標的になり、その地域の切り捨てに繋がりがかねない。一律的な基準ではなく、その地域での暮らしの質、実態を踏まえた対策を講じるべきである。基礎的な公共施設は、日常生活圏内に整備し、利用しやすいことが基本である。

(4) 施設の維持管理では長寿命化が重要であり、計画的な修繕、耐震対策など予防保全を充実・強化し、それにより更新時期の延長、財政効率化を図るべきである。

また、予防保全・長寿命化対策では、地元中小業者への優先発注、施設の維持管理能力・技術力の向上、育成を図り、地域経済の活性化、発展に繋げていくことが重要である。

(5) 歳入確保では、施設利用の有料化・値上げと未利用資産の有効活用が重点になっている。

施設利用の有料化・値上げを巡っては、紹介事例では、秦野市は既に公民館は有料化されており、更に 2014 年に公共施設利用料の値上げが提起されている。これについては市民・利用者の運動により今も市議会に提起できず、実施には至っていない。相模原市も 2017 年 2 月に公民館の有料化方針が市議会全員協議会で提起された。公益性の高い PTA、自治会、社会福祉協議会等の団体には減免措置を考えているという。

有料化・値上げは、施設の設置目的や性格、活動内容を勘案し、利用者の意向や利用目的等をよく把握した上で具体化すべきである。公民館や生涯学習施設等は無料又は低廉が原則であり、仮に有料化しても住民、地域組織、教育(社会教育含む)・福祉団体等の自主的な活動に対しては、減免規定を設け、活動の維持・発展を図るべきである。それが地域の活性化に繋がる。

なお、地域施設については、当該地域の住民、町内会、自治会、自主組織等との協議が不可欠であり、飯田市(長野県)のような地域別住民検討会の設置も具体化すべきである。施設によっては地域が管理することも選択肢の 1 つである。

未利用資産の活用では、売却可能なものもあると考えるが、高齢化社会対応や地域振興など将来ニーズを踏まえて、適切な場所に政策用地も確保しておくべきである。また、資産の売却益については、将来の施設整備に向けた基金の設置や積立等に検討すべきである。

(6) 集約化、複合化に伴う大規模施設の整備では、国は財界の強い要望を踏まえビジネスチャンスの拡大を意図し PPP/PFI の優先導入方針を示し、人口 20 万以上の自治体に対し

て導入の優先的検討規定の策定を要請している。それを受けて、各自治体では経費節減を図るとして PPP/PFI 規定を策定又は改定するところが増えているが、実際の導入事例を見ると PFI は大企業本位、高規格・高負担、施設の維持管理・運営面でも課題が多く、破綻事例も少なくない。住民・利用者の意見、要望も反映しにくい。こうしたことも踏まえ、専門家の協力も得て、導入是非の検討、的確なチェック、歯止めをかけていくことが必要である。

(7) 公共施設等の総合管理計画では、インフラ施設はハコモノ施設とは分離し、事実上再編・再配置から除外し、長寿命化方針に特化している自治体もあるが、地域の実態、技術の発展等も踏まえ、これも検討対象にすべきである。

なお、こうした政策の課題、施設整備の方向・運営については、「人口減少と公共施設の展望」(中山徹著・自治体研究社 2017 年 2 月発行)に詳しく展開されており、ぜひ参照されたい。

<運動の課題>

(1) 公共施設の統廃合・再編問題は、利用者、住民に十分周知されておらず、今回の総合管理計画の狙い、目的、内容を急いで知らせ、学習していくこと。

(2) 住民の暮らしや地域の実態、人口動態、公共施設の配置状況、利用実態、満足度、老朽化の程度、施設機能、管理・運営のあり方等について、住民自らが調査、分析、検証し、問題点、課題を明らかにしていくこと。

(3) 利用者・住民、職員、町内会・自治会、議員、専門家等も交えて検討する場を早急に設け、具体の改善要求、提案を作成していくこと。その内容は、パブリックコメントや地域から対案づくりに活かし、議会・市当局にも提出して計画内容に反映させていくこと。

(4) 公共施設の統廃合、再編・再配置は、住民の暮らしや地域に大きな影響を及ぼすため、検討会への住民参加、住民・利用者アンケートの実施、再編・再配置対象地域でのワークショップの実施、地域毎の説明会の実施、住民の意見反映、合意形成を図って進めさせていくこと。

(5) 議会対応も重要であり、特別委員会の設置、計画段階・実施段階など重要な節目での議会報告・審議を行わせ、必要な修正、改善を図っていくこと。各地の先進事例を調査し、会派間の情報交換、政策検討、活動交流を進め、その地域、自治体に合った形での提案を共同で出していくこと。

最後に、公共施設の統廃合・再編問題は、この計画策定後からのスタートではなく、既に各自治体、地域では、「地方創生」戦略(連携中枢都市圏構想、小さな拠点構想等)や市町村合併、指定管理者制度等の中で先行的に進められている。こうした動きも見極めながら一体的に取り組んでいくことが必要である。特に指定管理者制度では民間企業など各種団体に委ねられた 76,788(2015 年 4 月現在)もの「公の施設」をどうするのか。それで住民本位のまちづくり、公共施設政策ができるのか。この間、「費用対効果・サービス水準の検証結果」等による「期間満了による指定取り止め」で施設の民間譲渡・貸与、休止・廃止が増えているが、それが更に加速することも考えられる。