

人口減少下における公共施設マネジメントのあり方について
～先進事例からの示唆～

松永 裕己

関門地域研究 Vol.27

2018年3月発行

関門地域共同研究会
北九州市立大学・下関市立大学

人口減少下における公共施設マネジメントのあり方について

～先進事例からの示唆～

北九州市立大学大学院マネジメント研究科 松永 裕己

1 人口減少と公共施設整備の変化

1) 公共施設マネジメントの登場

日本の地域政策にあって、公共事業は大きな意味を持ってきた。2005年に国土総合開発計画が廃止されるまで「国土の均衡ある発展」を基本的な理念として掲げてきたわが国の地域政策において最も重視されてきたのは地域間格差の是正であり、経済成長の機会と成果を均衡化することであった。しかし、それは暗黙の内に人口増加と経済成長が続くことを前提としていた。高度成長の過程では、国全体で人口が増加する一方で、地域レベルでは人口の社会減と社会増の著しい差が生じ、過密問題と過疎問題が生じた。これをできるだけ均衡化することが地域政策の目的として掲げられたのである。その政策目標を実現するためのひとつの手段が、公共投資やそれによって建設されるインフラストラクチャー¹であった。

ここでは公共事業や公共投資はふたつの意味を持っている。ひとつは立地条件を整え企業誘致を図る手段であり、もうひとつは地域住民の生活条件を整え生活水準の向上を図るということである。前者は産業基盤の整備として、後者は生活基盤の拡充として捉えられてきた。企業誘致競争と増加する人口を受け止めるために多くの公共事業が行われ、インフラや公共施設の拡充が図られてきたのである。

しかし、2000年代半ば以降、日本の総人口は減少し始める。人口減の問題はそれまで農村部や島嶼部を中心とした過疎問題として捉えられがちであったが、今やごく一部の地域を除いて人口減を前提として将来像を考えなければならないという事態になっている。かくて量的拡大を目指してきたインフラや公共施設の整備計画は見直しを迫られることになる。財政の逼迫に伴い、新規建設どころか既存施設の維持や更新すら困難になりつつある

¹ インフラストラクチャー（社会資本）は、ヒト・モノ・情報の移動を支えるための施設や設備とそれ以外のものに分類される。筆者は、前者を移動のためのネットワークを形成する空間克服基盤として位置づけた（松永裕己（2004）「空間克服手段論」柳井雅人編著『経済空間論』原書房、pp. 63-72）。これに対して後者は基本的には単体で機能し産業や生活を支える。一方、行政の現場では別の括りがなされることが多い。移動のためのネットワーク型インフラストラクチャーは「インフラ」と分類され、単独で機能するインフラストラクチャーは「公共施設」や「ハコモノ」と呼称されることが多い。本稿では、この行政区分に基づいて記述することとする。

のである。たとえば、国土交通白書（2011）では、国土交通省が所管する社会資本に関して、2010年度以降の投資総額と維持管理や更新費用を±0として試算すると、2037年には維持管理・更新費用が投資額を上回ると試算している。そもそも地域人口の減少に伴って利用者が減少することが予想されており、インフラや公共施設の増加・拡充から削減・縮小へという方向転換の必要が生じているのである。

こうした状況を受けて、日本再生本部では2013年に出した「日本再興戦略」の中で「インフラ長寿命化基本計画」を策定することを決めた。この基本計画に基づいて省庁ごとに行動計画が策定されることとなった。一方で、各地方自治体も、総務省を通じ「公共施設等総合管理計画」を策定することが求められた。2014年に総務省から出された要請では、各自治体が所有するすべての公共施設を対象として、利用状況、老朽化の状況、地域人口や利用人口の見通し、維持管理にかかる経費などを算出した上で、10年以上の管理計画を策定することが求められている。ここでは、計画を策定するに留まらず、その進捗状況の把握や評価の実施方法についても記載することが定められている。

「公共施設等総合管理計画」の策定にはいくつかの困難が伴う。自治体が所有する公共施設は数が多く、そのひとつひとつについて利用状況や稼働率を把握するには多くの労力が必要となる。また、施設の設置目的や性格が異なるため、評価の基準を一律に定めることは難しい。施設ごとに所管している課は異なっており、それを横断的に調整することにも困難が伴う。さらに、具体的な施設の廃止や統合などを打ち出せば、利用者や住民からの反発も予想される。

そのため、「公共施設等総合管理計画」の策定については他の地域の状況を見ながら検討するという自治体も多かった。一方、国の指針に先駆けて公共施設のマネジメント計画を作っていた自治体も存在する。また、すでに公共施設の統廃合を実施している地域もある。本稿では、こうした先進的な取り組みを行っている自治体を取り上げ、その手法について検討する。

2) 公共施設の再編に必要な調整

本稿で対象とするのは自治体における公共施設（ハコモノ）のマネジメントである。先に見たように、国が最初に打ち出したのは「インフラ長寿命化基本計画」であり、ここにはヒト・モノ・情報の移動基盤としての「インフラ」と主に市民の生活基盤からなる「ハコモノ」が含まれている。しかし自治体においては、インフラに先行してハコモノのマネジメント計画や再編計画が策定されていることが多い。これは、ネットワークとしてしか機能しないインフラに対して、点として機能するハコモノの方が統廃合をはじめとする再編が行いや

すいという理由が挙げられるだろう²。また、施設数が多く、統廃合された場合の効果が大きいことも関係していると思われる。

公共施設マネジメントについては、原則として長寿命化が第一に考えられるが利用者の減少やコスト削減の必要性を考えると、再編、集約化、廃止などは避けられない。そのため、本稿では再編や統廃合への取り組みを主に取り上げる。その具体的なメニューとしては表1のようなものがある。

表1 公共施設の再編・統廃合のメニュー

取組み方策	概要
集約化	同じ種類の施設の統合
複合化（多機能化）	異なる種類の施設の統合
ダウンサイジング（減築等）	規模の縮減
転用	本来の目的以外への使用変更
PPP/PFI	施設の建築・管理への民間事業者の活用
連携・広域化	近隣自治体との施設の相互利用
住民・地域等への移管	地域への施設の管理運営権の移譲
貸付・売却	施設・土地の貸付または売却

出所) 森裕之（2016）『公共施設の再編を問う』自治体研究社、p. 58。

さて、こうした公共施設の再編、統廃合にあたっては、3つの調整が必要になると思われる。

第1に行政内の調整である。自治体において公共施設の維持や管理は基本的にそれぞれの部局に任されてきた。新規建設については、建設局や建築局などの部署が一元的に担うことはあるが、その後の管理やメンテナンスについては内容まで踏み込んで統括的にマネジメントする部署は基本的にはなかったのである。そのため各施設の利用状況や将来の必要性などを統一的に把握するためには、指標をつくり、各部局から情報を集約し、整理するといった作業が必要になる。当然、施設の性格は異なり一律的な評価指標にはなじまなかったり、政策上の重要度も異なる。ましてやどれを廃止の対象とするかを決定することは、縦割りが指摘される行政組織にあっては簡単には進まない。そこには何らかの調整作業が必要であり、行政内の意思統一のためのコストが発生することになる。

第2に地域内の調整である。自治体が所有する公共施設は住民の生活に密着したものが多く、その見直しについては住民の合意形成を図ることが重要な課題となる。総論では賛成でも、近隣の施設の廃止には反対するという総論賛成各論反対という事態が生じやすい。

² 森裕之（2016）『公共施設の再編を問う』自治体研究社。

また、合意形成がなされたとしても、小中学校やコミュニティセンターのようなコミュニティの中核を担っているような施設が廃止されてしまうと、コミュニティそのものが希薄化してその後の地域課題が増大することも予想される。これにどう対応するかまで含めて、地域内の調整が必要となる。

第3に地域間の調整である。表1に示したメニューに他地域との連携や広域化が含まれているが、特に小規模の自治体の場合には単独で施設を維持することが難しくなるケースも増加すると思われる。その場合、施設整備や運用を自治体間で協力して行わざるを得ない。ここに地域間の調整の必要が生じる。

このうち本稿では行政内の調整と地域内の調整を取りあげたい。ひとつは政令指定都市を中心に扱うため、現時点では自治体内で公共施設が維持できていることがその理由である。もうひとつは、公共施設マネジメントが本格的に始まったのは最近のことであり、複数の市町村にまたがった包括的なマネジメントの事例はほぼ見られないためである。

2 公共施設マネジメントの先進事例

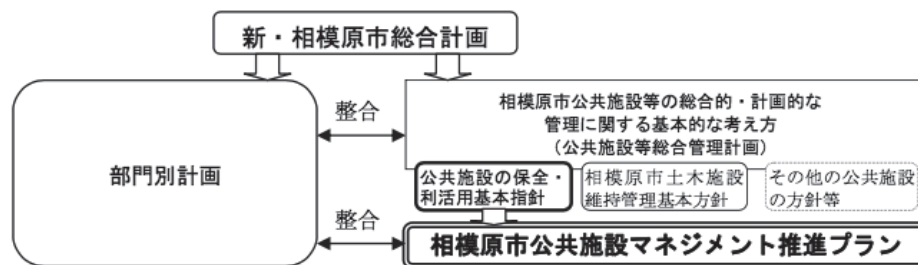
以下では、ヒアリング調査に基づき、相模原市、さいたま市、浜松市および秦野市（神奈川県）の4都市の取り組みについて分析する。さいたま市、相模原市、浜松市はいずれも全国の政令指定都市のなかで先駆けて公共施設マネジメントに取り組んでいたり、独自の手法をとっている自治体である。都市規模が異なる秦野市については単純な比較はできないものの、その独自の取り組みは全国から注目されており、単なる施設マネジメントに留まらない先進性を有していることから対象とした。

1) 相模原市の公共施設マネジメント

2010年に政令指定都市に移行した神奈川県相模原市は、2011年5月に「相模原市公共施設マネジメント取組方針」を策定している。これは行財政改革の一環として打ち出されたものである。相模原市では、1960年代半ば以降の急速な人口増加に対応して整備された公共施設が多く、それらが2032年以降に一斉に更新時期を迎えることが予測されていた。一方、人口減少などの影響から財政収入の伸び悩みも予測されており、公共施設のマネジメントも含めた行財政改革の必要性が指摘されていた。そこで行政改革プランとして「さがみはら都市経営ビジョン」が策定され、その一環として「相模原市公共施設マネジメント取組方針」が打ち出されたのである。この方針に沿って、「相模原市公共施設白書」（2012年3月）、「公共施設の保全・利活用基本指針」（2013年10月）、「相模原市公共施設等の総合的・計画的な管理に関する基本的な考え方（相模原市公共施設等総合管理計画）」（2015年3月）が策定された。さらに、2017年3月には、分野ごと、市内22地区ごとに個別施設の統廃合や複合化の方針を定めた「相模原市公共施設マネジメント推進プラン」（以下、推進プラン）

が公表された（図1）。先に見たように、国は2013年に「インフラ長寿命化基本計画」を策定し、2014年に各自治体へ「公共施設等総合管理計画」を策定するように通達を出している。相模原市はこうした動きに先駆けて、独自に公共施設マネジメントに乗り出していたのである。

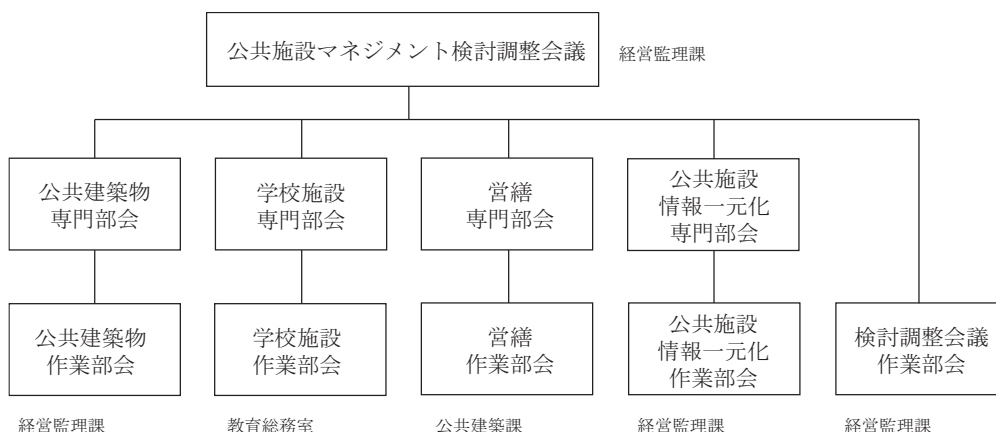
図1 相模原市における公共施設マネジメント計画



出所) 相模原市資料

相模原市では「公共施設の保全・利活用基本指針」を策定する際に、全庁的な調整を行うために「公共施設マネジメント検討調整会議」（以下、調整会議）を設置した（図2）。この段階では、対象は公共施設だけであった。その後、相模原市公共施設等総合管理計画を策定する段階で、道路や下水道などのインフラも対象として追加され、調整会議が拡充されることとなった。

図2 相模原市における公共施設マネジメント体制



注) 図中の課や室はとりまとめの担当部局を指す。

出所) 相模原市資料をもとに作成

調整会議は所属長で構成され、その下に公共建築物専門部会、学校施設専門部会、営繕専門部会、公共施設情報一元化専門部会の4つが設置されている。さらにそれぞれの部会の下

には作業部会が設けられ、これと別に検討調整会議作業部会がある。部会は原則として担当課の課長で構成され、作業部会には担当者が入っている。調整会議は必要に応じて庁議を兼ねるとされており、重要施策の審議、決定、調整という役割を担っている。

調整会議の中核を担うのが公共施設マネジメントを担当する経営監理課である。個別施設の統廃合の方針を定めた推進プランの作成にあたっては調整会議が大きな役割を果たしている。手順としては、経営監理課で案を示し、各担当部局と調査票のやりとりやヒアリングを重ねるなどして調整を行う。その後、調整会議にかけ、全体的なすり合わせや合意形成を図るというやり方である。

調整会議は所管課レベルでの全庁的調整に役に立っているが、より長期的、包括的には、市役所全体に公共施設マネジメントの考え方を共有する必要がある。そのため、相模原市では、入職年次ごとの階層研修の際に推進プランや公共施設マネジメントの考え方を理解してもらうための項目を盛り込んでいる。この他、これまでに課長研修、係長研修で、公共施設マネジメントに関する独自の研修をそれぞれ一回行った。今後は、若手職員向けに相模原市の将来像を考えるワークショップ研修なども予定している。

住民合意形成に向けては22地区のすべてで2回ずつ説明会を開催した。推進プランをもとに、将来の人口動向や公共施設の維持や更新にかかる費用の見積もり、今後の公共施設配置の方向性などをA4で4枚程度にまとめたものを配布し、20分ほど経営監理課の職員が説明を行い、そのあと質疑応答というかたちを取っている。単に公共施設を統廃合するというのではなく、基本的には機能を維持するためにどういう工夫が必要かというスタンスで説明を行っている。たとえば、複数の施設を複合化することで現在よりも多少アクセスが不便になっても地域に機能を残すことが住民にとってプラスなのではないかという提案をしている。こうした説明の内容や手法は1回目と2回目で大きく変わっている。初回の説明会では、人口動向や予算などから現状を維持できないという後ろ向きのトーンが強かったため、住民の間には全体的にはやむを得ないという消極的賛成の声が多かったものの、先行きを不安視する雰囲気は漂ったという。これに対し、住民から公共施設を見直すメリットもあるのではないかと、それも含めて将来を考えた方がいいのではないかとという声があがり、説明内容が変更された。

この他には地域で要望があった際に経営監理課の職員が出向き個別説明会を行っている。多いのは自治会長会議での説明である。また、公共施設の中で最も多いものは学校関連の施設であることから、小学校や中学校の校長会での説明も行われている。

2) さいたま市の公共施設マネジメント

2001年に浦和市、大宮市、与野市の合併によって誕生したさいたま市は、2003年に政令指定都市へ移行した。その後、2005年に岩槻市と合併し、10区からなる現在の姿となった。相模原市と同様に、さいたま市でも国の動きに先駆けて独自に公共施設の見直し計画を進

めてきた。

さいたま市で公共施設マネジメントが取り上げられたのは、2009年に策定された「しあわせ倍増プラン 2009」が最初である。2010年に「公共施設マネジメント会議」が結成され、2010年に公共施設、2011年にインフラについての検討が行われた。2010年10月には「さいたま市公共施設マネジメント方針」が出され、2012年3月には「平成23年度さいたま市公共施設マネジメント白書」が発行された。2012年6月には、公共施設再編の指針となる「さいたま市公共施設マネジメント計画（方針編）」が策定され、2014年3月には「さいたま市公共施設マネジメント計画 第1次アクションプラン」が出された。

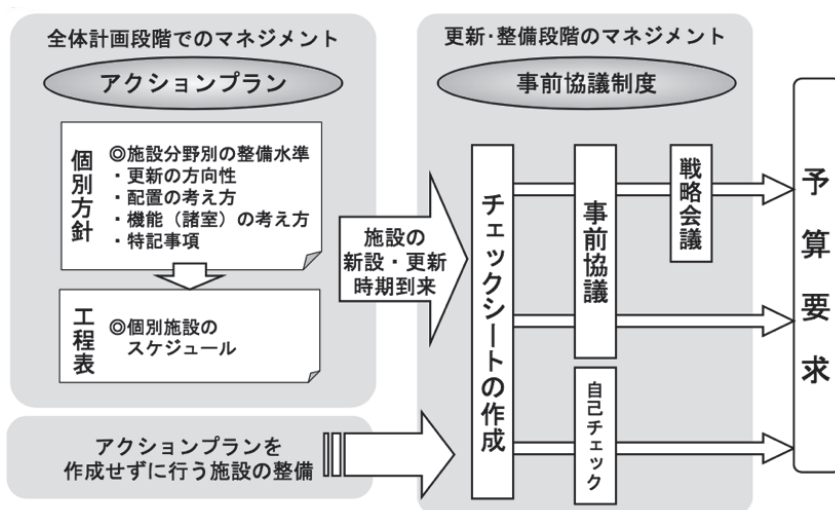
「さいたま市公共施設マネジメント計画（方針編）」では、ハコモノ3原則、インフラ3原則が定められている。ハコモノ3原則では、①新規整備は原則行わない、②施設更新（建替）は複合施設とする、③施設総量（総床面積）を縮減するという3つの方針が掲げられている。インフラ3原則では、①現状の投資額を維持する、②ライフサイクルコストを縮減する、③効率的に新たなニーズに対応するという方針が掲げられている。

ハコモノ3原則、インフラ3原則を守り、公共施設マネジメントを実効力のあるものとするため、さいたま市では「入口」と「出口」でコントロールしている³。

入口側のツールとなっているのが、「公共施設整備事前協議制度」（図3）である。これはアクションプランで定められた施設更新について実施する場合には、担当部局と公共施設マネジメントを所管する行財政改革推進部で協議を行うというものである。事前協議はチェックシートを用いて行われる。チェックシートは、できるだけ簡素化し評価を統一化するために、イエス・ノーの二者択一でチェックができるようなものとなっている。チェックシートをもとに、優先順位マトリクス（図4）に当てはめ、全庁的に優先順位が判断される。チェックシートを作成するにあたっては、解釈や評価を統一するための論点シートも準備されており、協議や優先順位付けが規格化されている。

³ 関口洋輔（2015）「さいたま市が取り組む公共施設マネジメント」『彩の国さいたま人づくり広域連合政策情報誌』16号。

図3 さいたま市における公共投資マネジメントの流れ



出所) さいたま市資料

図4 公共施設整備優先順位マトリクス

機能状況 利用上の影響		優先度(高) ← → (低)		
		破損/機能不全 (機能不足)*	機能低下が発生 (機能一部不足)	機能低下の恐れ (機能充足)
優先度(高) ↓ (低)	危険/違法 /近隣への影響	1	2	4
	支障あり	3	5	7
	不便/要望	6	8	9

※ () 内は新たに設備等を追加する場合の機能状況を示す。

注) 1~3 → I : 修繕改修を実施する
 4~6 → II : 予算の範囲内で実施する
 7~9 → III : 予防保全へ取り込む

出所) さいたま市資料

出口のツールとなっているのが、公共施設マネジメント白書である。アクションプランの進捗を図るためのツールとして白書を位置づけ、結果が見える化しているのである。そのため白書は毎年発行されている。他の自治体でも白書を発行しているが、通常は一度だけの作成に留まっているケースが多い。

ハコモノ3原則や事前協議制度については、職員向け研修のなかで説明が行われており、

全庁的な共通理解を進めている。また、白書の作成を通じて、各課の認識が高まるという効果も見られるという。

公共施設マネジメントの取組について住民理解を促進するために、シンポジウムや出前説明会を実施している。出前説明会は「公民館利用者懇談会」の場で行われることが多い。

さいたま市で特徴的なのは、住民理解の促進という一方的な情報提供のあり方から一歩踏み出し、ワークショップを通じた合意形成という双方向的な取り組みに力を入れている点にある。ワークショップは2012年度から開始され、現在も続いている。2014年度からは、「与野本町小学校複合施設整備」について本格的なワークショップが導入された。ワークショップはNPO法人および大学との連携で実施されているが、全体的な企画・運営については行財政改革推進部で担っている。ワークショップは大学教員がファシリテーターを務め、学生も交えて行われた。参加者は公募や自治会などの推薦などで集められた。ファシリテーターを務める大学教員が建築を専門とすることもあり、模型を使って施設配置案を検討することから始まった。つまり、行政が施設整備案を作成しそれを住民に納得してもらうのではなく、ワークショップの参加者自らが施設配置や機能を考えるという内容になっている。さらに、参加者が施設管理者や利用者の立場になってロールプレイを行い、安全面の配慮、使い勝手、運営上の課題などを話し合うということも行われた。与野本町小学校複合施設に関するワークショップは、2014年度には4回、2015年度には2回実施された。

このようにさいたま市ではワークショップで市民から出た意見やアイデアを実際の施設整備に活かすということが行われている。ただし、用途地域の指定、予算、機能などの制限もあるため、白紙状態から計画を立てられるわけではない。そのため、行政側は、前提条件や情報などを準備し、それを参加者に理解してもらうという前作業をしっかり行っている。さらに、ワークショップで出た意見や決定された案を庁内に持ち帰り、担当部局とすり合わせをするという後工程の調整も重要である。

また、公共施設マネジメントの理解を促進するためのパンフレットを大学や高校と連携して作成する取り組みを行っている。高校の漫画研究部や大学の漫画サークルに協力を得て、イラストや漫画でわかりやすくパンフレットを作成している。このほか、職員が自作した自治体経営を考えるゲームを用いて、高校で授業を行ったりワークショップを開催するなどの取り組みも行われている。

3) 浜松市の公共施設マネジメント

2005年の浜松市、浜北市、天竜市、舞阪町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町、龍山村の12市町村の合併により新しい浜松市が誕生し、2007年には政令指定都市へ移行した。

浜松市における公共施設マネジメントは行財政改革の流れのなかで登場した。2007年に、庁内に「FM（ファシリティマネジメント）プロジェクトチーム」が結成された。これは、

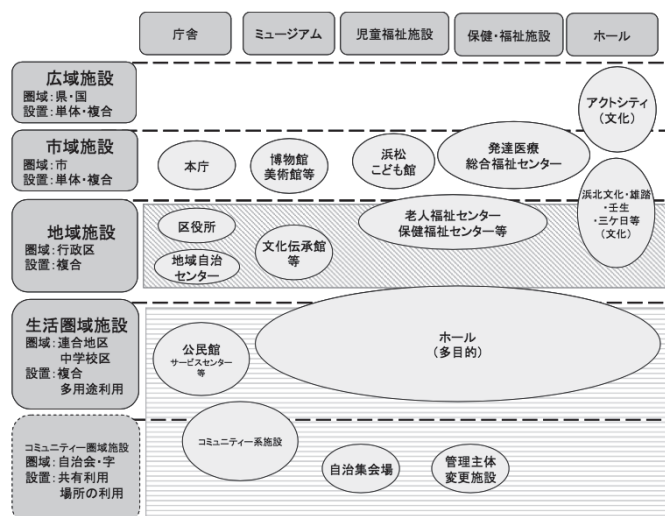
企画課、管財課、公共建築課の担当者からなる組織横断的なチームであり、公共投資の再配置の必要性や老朽化対策を検討するものであった。

2008年4月に資産経営課が設置されるとともに、5月には資産経営推進会議が設置された。2009年3月に出された第2期浜松市行財政改革推進審議会による答申には「資産経営等」という項目が盛り込まれ、資産（施設）の選択と集中が必要だと指摘された。これを受け、2009年4月には「資産経営推進方針」が打ち出された。2010年に管財課と資産経営課が統合され、新たな資産経営課が設置され、「公共施設再配置計画基本方針」が出された。2013年には「浜松市公共施設再配置計画基本方針」、「浜松市公共施設再配置計画個別計画」が策定された。2016年にはこれらの方針や計画を統合するかたちで「浜松市公共施設等総合管理計画」が策定された。

このように早くから公共施設のマネジメントに取り組んできた浜松市では、他地域に先駆けて大幅な施設の統廃合、総床面積の削減を実現している。第1期施設評価（2009年）、第2期施設評価（2010年～2011年）を実施し、施設ごとにカルテを作成し、継続か廃止かを決定した。その結果、全体の約2割が削減と判断され、2014年までに431施設が削減されている。このうち閉鎖が225施設、管理主体変更が150施設、譲渡（売却）が23施設、貸付が33施設となっている。浜松市では、この財政効果額を1,090億円と推計している。

浜松市における庁内調整は主に施設カルテの作成を通じて行われている。施設カルテは、施設ごとに施設の広さ、駐車台数、年間利用者、未利用スペース、職員数、年間収入、支出、バランスシート、不動産情報など細かな項目まで規定されており、統一的に施設評価ができるようになっている。このデータをベースにしなが、施設を利用用途別および利用圏域別に分類し（図5）、総合的に継続や廃止の判断がなされることになる。

図5 施設の利用用途別と利用圏域別による分類

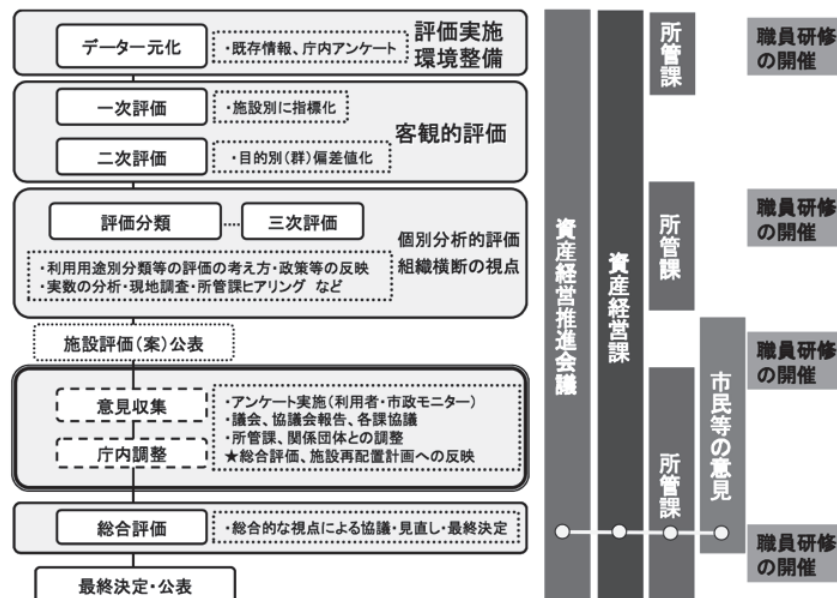


出所) 浜松市資料

庁内で施設評価のイニシアチブをとる資産経営推進会議は、財務部をとりまとめ役として施設所管課の部長で構成されている。その下に設置されている専門部会も同様に関連所管課の課長で構成されており、意見交換や調整はここでなされる。

最終的に継続や廃止の判断につながる施設評価は、カルテをもとに資産経営課（現、アセットマネジメント推進課）と所管課のやりとりのなかで作成される（図6）。これをもとに資産経営推進会議による「施設評価案」として公表され、さらに所管課や地域からの意見聴取がなされる。この段階では、原則的には廃止案が覆されることはなく、施設廃止の進め方や施設機能の移転手段などの提案がメインとなっている。

図6 浜松市における公共投資マネジメントの流れ



出所) 浜松市資料

以上のように、浜松市の庁内調整にあたっては施設カルテの役割が大きい。カルテのフォーマットができあがっており情報蓄積が進んでいるため、台帳に当たる基本情報はアセットマネジメント推進課で入力でき、コストや支出入などを所管課が入力するしくみとなっている。

また、施設の建築や修繕を担当する公共建築課はアセットマネジメント推進課と同じく財務部のなかに設置されており、連携が取りやすいということも調整上のポイントとして指摘される。とりわけ統廃合だけではなく、点検や修繕のしくみの見直しが鍵となる長寿寿命化計画の策定にあたっては両課の連携が不可欠であり、共同作業がしやすい環境は重要である。

浜松市で大幅な削減が進んだ要因のひとつは、行財政改革推進審議会の答申が重く受け止められていたことにある。答申の項目として「資産経営等」が提示され、公共施設の統廃合や廃止が明記されたことから行政内部や市議会に危機感が生まれた。審議会の議事は公開審議だったことから住民や地域財界の関心も高まった。また、毎年の施設廃止の進捗状況についてもすべて公開している。こうした雰囲気醸成が施設削減の実現に大きく働いたと言えるだろう。

浜松市では7つの行政区が設置され、それぞれの区のなかに複数の地域自治区がつけられている。地域自治区は、自治区内の行政を担う「事務所」と住民によって組織される「地域協議会」で構成されている。地域の合意形成はこの地域協議会を中心に進められている。「公共施設再配置計画基本方針」が策定された後、地域協議会ごとに説明会が開催された。浜松市では特に農村部を中心に地縁関係が機能している地区も多く、政令市としては町内会・自治会の加入率も高い。そのため、地域協議会への説明によって、住民全体への浸透が進みやすいという特徴があった。

個別の施設の統廃合については、所管課による住民や利用者への個別説明や協議が行われている。施設カルテをもとにした具体的な数字の提示や廃止後の施設利用の提案などがベースとなっている。他地域では公共施設マネジメントを担当する部署が住民説明を担う場合が多いが、浜松市では所管課が主体となっていて行っている背景には、職員への段階的な研修を行い認識が共有されていることや施設ごとのカルテが存在していることが大きいと思われる。

4) 秦野市の公共施設マネジメント

神奈川県西部に位置する人口約16.6万人の都市である秦野市が公共施設マネジメントに取り組みだしたのは2008年からである。2008年に企画総務部に特命組織として「公共施設再配置計画担当」が設置され、公共施設状況調査に着手した。これは当時の市長がイニシアチブを取って進めたものである。まず手がけられたのは、市内の公共施設の全容を把握することであった。他の多くの自治体と同じく、秦野市でもこの時点ではどのような

施設がどこにどれだけあり、どれくらいの費用がかかっているのかという情報は一元化されていなかった。そこで、調査票のフォーマットを作成し、施設を所管する課に送り、データを取りまとめることから始めたのである。この情報をもとに、2009年4月に「公共施設白書（本編及び施設別解説編）」が作成された。

同年12月には「公共施設再配置計画（仮称）検討委員会」が設置され、外部委員も入れ、広い視点から再配置計画の検討が開始された。約半年間の議論を経て、「秦野市の公共施設再配置に関する方針案に対する提言 ハコに頼らない新しい公共サービスを！」が提出され、2010年3月には「公共施設再配置計画 第1期基本計画」が策定された。2011年4月に再配置計画を推進する部署として政策部内に公共施設再配置推進課が設置され、6月には庁内で横断的に議論、調整を行う「公共施設再配置計画推進会議」が設置された。

「第1期基本計画」に基づき、前期実行プラン（2011年～2015年）、後期実行プラン（2016年～2020年）が作成されており、いくつかのシンボル事業が実施されている。

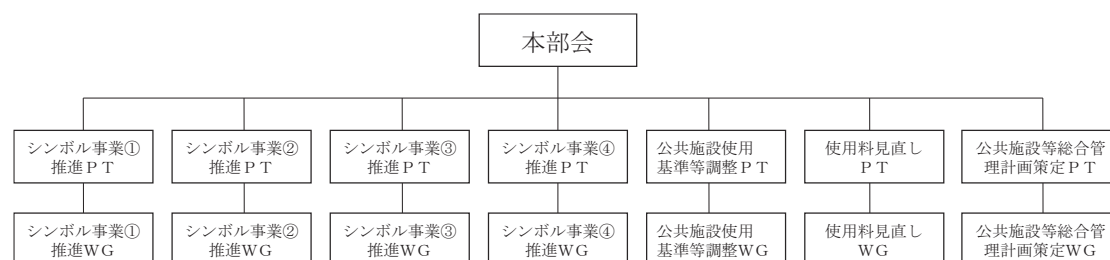
秦野市では公共施設に関する指針を明確に定めている。①原則として、新規の公共施設（ハコモノ）は建設しない、②現在ある公共施設の更新は、できる限り機能を維持する方策を講じながら、優先順を付けたうえで大幅に圧縮する、③優先度の低い公共施設はすべて統廃合の対象とし、跡地は賃貸、売却によって、優先する施設設備のために充てる、④公共施設は、一元的なマネジメントを行う、の4つである。施設の見直しにあたっては、建物そのものではなく機能に着目し、優先順位をつけている。「最優先」に位置づけられているのは、義務教育、子育て支援、行政事務スペースの3種類である。義務教育については憲法に保障されていること、子育てについては地域の将来を考える上で重視すべきという方針からである。「優先」は、財源の裏付けを得て、アンケート結果などの客観的評価により決定された施設である。秦野市では施設の利用者アンケートなどに加え、ウェブ調査会社と連携し隔年で総合的な住民アンケートを行っている。これが施設評価の指標のひとつとなっている。

秦野市の白書や再配置計画の特徴のひとつは「お役所言葉」を排除し、わかりやすい言葉で説明されインパクトのあるフレーズで構成されていることにある。時限爆弾、転ばぬ先の杖などユニークな表現で市民に共通認識を持ってもらうことを優先した内容となっている。また、白書が更新されていることも特徴のひとつである。これまでに2009年、2012年、2014年、2016年とほぼ2年おきに改訂されている。これは、白書を実態把握と進捗管理に用いるという意図からである。

庁内調整の場となっているのが「公共施設再配置計画推進会議」である（図7）。副市長、教育長、政策部長、市長公室長、財務部長からなる本部会をトップとして、その下にシンボル事業推進プロジェクトチームが4つ、公共施設使用基準等調整プロジェクトチーム、使用料見直しプロジェクトチーム、公共施設等総合管理計画策定プロジェクトチームが設けられている⁴。この他、必要なテーマがあれば随時プロジェクトチームが設置されるこ

ととなっている。それぞれのプロジェクトチームの下にワーキンググループが設置されている。これと別に独立して進行調査委員会が設置されており、推進会議での進捗を調査する役割を担っている。

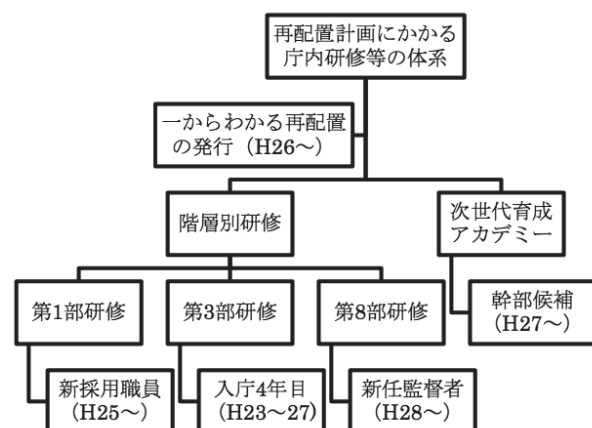
図7 秦野市公共施設再配置計画推進会議



資料) 秦野市資料を一部省略

秦野市で特徴的なのは、全職員で公共施設マネジメントの必要性や活用の方法を考えることを重視している点にある。庁内 LAN の掲示板に「一からわかる再配置」という文書を掲示することで常に参照できるようにしているほか、積極的な研修プログラムを提供している。他都市でも研修は行われているが、多くの場合には通常の研修プログラムの一部に公共施設マネジメントの重要性や白書の紹介などを組み込むというケースが多い。秦野市では、公共施設再配置に関する研修を独立して行っている（図9）。階層別研修に加え、若手職員からなる「次世代アカデミー」を設置しここでも研修を行っている。こうした取り組みは白書にも掲載されており、行政職員の意識改革そのものが公共施設マネジメントの一項目として位置づけられている。

図8 秦野市における公共施設再配置の研修のしくみ



出所) 秦野市資料

4 使用料見直しプロジェクトチーム、公共施設等総合管理計画策定プロジェクトチームについては、すでに完了した。

公共施設の統廃合の合意形成は、根拠となる数字を提示し、優先順位をはっきりと示すことからスタートしている。往々にして見られるオブラートに包んだような説明ではなく、これだけ削減する必要があるということを示した上で、施設や施設面積を削減しつつ機能や役割を維持するためにどうしたらいいのかという案を提示するという点を重視している。たとえば施設の利用率については曜日ごと、時間ごとに数値を示し、利用が少ない曜日や時間帯に限り共有が可能なことを示したり、新たな活用法があることを提示する。これによって住民、特に利用団体の理解が進むという。

説明の機会としては、タウンミーティング、出前講座、自治会長向けの研修会などがある。特に自治会長向けの研修会は説明の要望が高く、毎年実施されている。説明資料については公共施設マネジメント課が作成しているが、個別の施設に関する説明は所管課が行うこともある。

秦野市は都市規模が大きくなく、住民と行政の距離が近いこと、地縁組織が強いことなどもあり、そうした特徴を活かした説明がなされている。また、研修等により行政職員の理解が進み、所管課の積極的な協力が得られていることも特徴のひとつである。

3 公共施設マネジメントの方向性

1) 先進事例からのインプリケーション

今回取り上げた都市はいずれも国の方針作成以前から公共施設の維持管理に対し危機感を抱き、独自のマネジメント手法を開発してきた。相模原市、さいたま市、浜松市のいずれも平成大合併を経験しており、相対的に過剰な公共施設を抱えることとなったことが背景として存在する。その危機感が国や他の自治体に先駆けた計画策定やさまざまな手法の開発につながっている。とはいえ、危機感だけで公共施設の再配置が進んだわけではない。そこには、庁内調整のしくみ、地域調整のしくみが必要である。

庁内調整については今回取り上げたすべての自治体で公共施設マネジメントを担当する庁内横断的組織と調整会議を設置している。調整会議は施設を所管する部長あるいは課長で構成され、その下に実務担当者が入る作業部会が設置されているところが多い。

ここで重要なポイントは、①公共施設の利用状況や維持管理に関する状況を数値として示すこと、②統廃合の優先順位や基準、原則を明示すること、③聖域をつくらないこと、④進捗状況を見える化すること、である。①については浜松市の施設カルテやさいたま市のチェックシートなどが当てはまる。②についてはさいたま市の優先順位マトリクス、秦野市の優先順位づけなどがある。また、さいたま市のハコモノ3原則や秦野市の4つの基本方針など、明確な方針を打ち出すことも重要である。③については今回ヒアリングしたすべての都市で原則として例外分野をつくらないとされていた。例外をつくると庁内調整が難しくなるため、すべての公共施設をフラットに評価することは不可欠である。④に

については、さいたま市や秦野市のように公共施設白書を毎年、あるいは2年おきに作成し、進捗を確認するツールとして活用するという方法がある。

こうしたツールの活用には行政職員の理解を促進することが不可欠である。いずれの自治体も職員研修に公共施設マネジメントを組み込んでいるが、特に相模原市や秦野市では公共施設マネジメントや施設統廃合に関する独自の研修を行っている。多くの役所では数年おきに職員移動があり、所管課のメンバーも入れ替わることになる。そのため、その時々担当部局でのOJTだけでは課内の共通理解を醸成することは難しい。秦野市のように職員の意識改革自体を公共施設マネジメントの一項目として盛り込むことが望ましい。

こうした庁内調整のポイントは、地域内調整においても重要である。根拠のある数値を示し、統廃合の優先順位や原則を提示し、進捗を住民と共有することは、住民の合意形成を実現する上で重要である。

これに加え、オープンに議論する場、住民の意見をくみ上げる機会が重要である。さいたま市のモデル事業におけるワークショップはその典型である。こうしたワークショップでは往々にして、意見を出してもらい住民間の交流をつくることに留まるケースも多い。しかしさいたま市のケースでは、用途地域等の事情から一定の制限はあるものの建物内の機能配置や機能を参加者が考え、それを行政が実現するという手法をとっている。この過程では資料提供などの前準備や所管課との調整などの手間がかかるが、住民自らが施設を考え、それを通して地域の未来を考えることとつながる。同様のことは相模原市の説明会でも見られた。ワークショップのような参加型ではないものの、説明会の内容を住民からの声によって変更し地域の将来を考えるものとしている。公共施設の統廃合を住民自らが地域を考えるきっかけとすることが求められる。

2) 消極的マネジメントから積極的マネジメントへ

地域の人口減少が進むなかで公共施設の統廃合や再配置は避けては通れない。施設の減少や削減は住民生活の不便さにつながり、所管課の権限や予算の削減につながることであり、ネガティブに捉えられてきた。しかし今回調査した事例では、公共施設の統廃合が新たな住民サービスの提供や行政組織の変革につながっている面もあった。

たとえば秦野市では、施設を削減しても必要な機能を維持するために所管課が新たな提案をすることが多くなったという。ひとつの例が、定住化促進住宅「ミライエ秦野」である。これは定住促進のためにリノベーションされた市営住宅である。子育て世代にターゲットを絞り、建築住宅課が子育て部門と協議を重ねて、間取りは同じだが内装は異なる4パターンを選べるようにしている。また、無印良品とタイアップしてモデルルームをつくるなど、新たな試みがなされている。これらは担当課の職員からの提案があり、課内で勉強会を重ねて出されたものである。従来型の作ることをベースにした発想から、使うことを重視した発想への転換が見られる。

地域においても同様である。たとえば、児童館や老人いこいの家、公民館といった地域施設について自治会への譲渡という手法がとられるケースがある。この場合、自治会の法人化が必要となる。また、譲渡後の自主的運営や活用方法について、自治体会での協議が必要となる。この過程で自治会メンバーや住民の積極的関与が生まれる。それまで「役所の施設」であったものが「我々の施設」に変わるときに、主体性が生まれるのである。法人化や譲渡の手続きの過程では、所管課が相談に乗ったり地域の要望を組み入れた改装などを行うこともあり、住民と行政との協働が生まれるケースもある。

もちろんこうしたケースばかりではなく、住民の反対や庁内の反発が大きく施設の統廃合がうまく進まないことも多い。また、進んだとしても地域拠点の閉鎖によってコミュニティが希薄化することもあり得る。現状では、「公共施設マネジメント」は、そうした反対や反発を起こさないように、あるいはステークホルダーに納得してもらうように、という視点で語られることが多い。しかし、上述したように、公共施設マネジメントをきっかけとして新たな発想やしくみ、連携が生まれる可能性もある。重要なのは、施設や建物を減らしつつも必要な機能を維持する、あるいは新しく創出することであり、それを可能にする新たな発想やしくみづくりである。公共施設の見直しを地域の未来を考えるために用いるという積極的公共施設マネジメントが求められている。

参考文献

国土交通省（2011）『平成 23 年度版国土交通白書』

関口洋輔（2015）「さいたま市が取り組む公共施設マネジメント」『彩の国さいたま人づくり広域連合政策情報誌』16号。

松永裕己（2004）「空間克服手段論」（柳井雅人編著『経済空間論』原書房）。

森裕之（2016）『公共施設の再編を問う』自治体研究社。