

公共施設再編の動向と新たな展開

三重大学大学院工学研究科建築学専攻准教授
東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授

近藤 早映
瀬田 史彦



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一) 三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
E-mail : info@mie-jichiken.jp
https://www.mie-jichiken.jp/

1. 公共施設再編の前提条件の変化

筆者らは、昨年度から研究グループを形成し、日本学術振興会科学研究費（「新たな前提条件に対応した公共施設再編計画の策定とその継続に関する研究」(21H01501)）を得て、共同研究を行っている。その中で、次のような前提条件の変化を想定し、人口減少の継続に対応した、将来のあるべき公共施設再編(FM)の姿を改めて検討すべきと考え、調査を行っている。

- ① 首長等、政策決定者の交代の影響を踏まえた再編計画の継続のあり方
 - ② 地域住民・企業・非政府組織との連携による再編計画の策定・改定のあり方
 - ③ 災害の激甚化を踏まえた緊急時の利用を含めた公共施設再編のあり方
 - ④ デジタル化に対応した新たな公共サービスの提供のあり方
 - ⑤ ポストコロナの公共施設のサービスのあり方や役割の変化を踏まえた再編のあり方
- 共同研究の調査にはまだ実施中・実施予定のものが多く、現時点では知見も断片的であるが、ここでは公共施設再編について、前半(2.1)は、瀬田が④デジタル化について触れつつ、人口減少・需要減への

2. 縮小局面の行政をどうFM

都市計画が専門の筆者が、公共施設の再編に注目して10年あまり経つ。細々とはあるが研究し続けてきたのは、今後長く継続する人口減少・縮小局面において、行政サービスの供給の総量を減らす取組が、公共施設においてインフラや市街地に先んじて進められるため、今後の日本の計画行政のあり方を占うのに最も適していると考えたからであった(図1)。

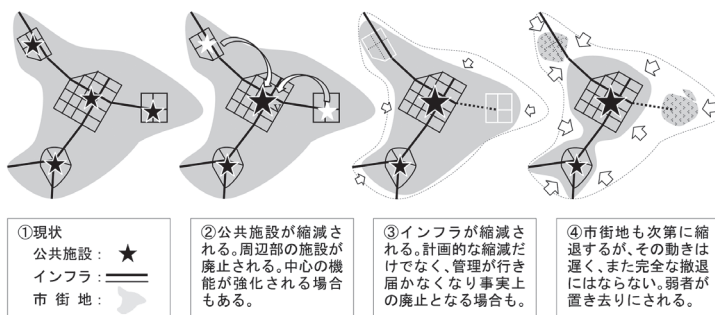


図1 想定される公共施設・インフラ・土地利用の変化

出典 瀬田史彦(2016)「公共施設再編のその先」『計画行政』39(2)より

3. デジタル化の影響

公共施設再編は、2000年代初頭から行政改革という文脈で、最初は主に都道府県や政令市など大きな自治体で進められてきた。そして2007年の夕張市の財政破綻をきっかけに全国で意識されるようになり、翌2008年頃、先進自治体としてすでに有名な秦野市や浜松市が専門部局を立ち上げたところから、人口減少・財政逼迫に対応するという文脈で、再編の取組が本格的にスタートする。

2012年の笹子トンネル天井板落下事故は、直接的にはインフラの老朽化の問題であったが、維持管理や長寿命化だけでなく、統廃合を含む公共施設再編の取組全体を強く後押しすることとなった。2014年からは総務省によって公共施設等総合管理計画の策定が全国で進められ、少なくとも計画策定においては、2018年までに全国のほぼすべての自治体が公共施設全体についての将来計画を持つに至っている。しかしこうしたFM推進の潮流・気運は、2010年代末になって変化してきているように感じられる。先進自治体の中には、公共施設の再編や存廃が主な争点となつて首長が交代し、政策が大きく転換される自治体が散見されるようになった。またこの数年、長くFMに携わってきた実務者によつて、これまでのFMの取組をまとめるような書籍が相次いで出されているが、FMや公共施設、また行政政策全体に対する考え方には隔たりがあるようである。

筆者(瀬田)自身、調査・研究を続け、様々な実務者、研究者から教えを請い、それらを振り返ってみると、公共が提供すべきサービスとは

何かが今、改めて問われていると実感する。デジタル化・オンライン化の進展、災害の激甚化、そしてコロナ禍、公共施設の量や質を決める様々な前提条件が大きく変わりつつある。

このうちデジタル化については、周知のように、2020年代に入り国がデジタル化を強く推し進め、2022年には現政権肝いりの政策としてデジタル田園都市国家構想がスタートした。デジタル化はいくつかの段階が想定されており²、行政などの組織内部の情報のデジタル化（デジタルゼーシオン）、デジタル化された情報の分析・活用とそれによる業務・サービス改善（デジタルゼーシオン）から、さらに需要側も含めた社会全体の変革を促すDX（デジタルトランスフォーメーション）が目指されている。おりしも2020年からのコロナ禍を経て市民の選好が少なからず変化し、行政サービスの供給側のデジタル化だけでなく、需要側、すなわち市民の側のデジタル化（またはオンライン化）が急速に進む可能性が出てきた。もし多くの市民がデジタルをより強く選好すれば、必要とされる行政サービスは大きく変化し、もちろんそれに従って公共施設再編のあり方も変化せざるを得ない。

しかしデジタル化・オンライン化の影響は、まさに今、見え始めた時期であり、その収束地点は研究者の間でもよく議論になるが、安定したエビデンスはまだ得られていない。メタバースやデジタルツインが話題になるように、多くの都市活動がデジタル化されるといえる意見がある。他方で、対面・リアル的重要性がそれほど変化しないという意見も根強い。しかしいずれにしても、公共施設のあり方がコロナ禍・デジタル化

4. 人口・需要減に合わせてサービスを再編する

地域政策として、国は次期国土計画（国土形成計画法に基づく第三次国土形成計画全国計画）の検討において、公共施設によるサービスも含めた様々な官民のサービスを分類し、想定される「地域生活圏」で提供する主な都市サービスを、デジタル・ハイブリッド・リアルで分類している³。これによれば、供給処理施設をはじめとするインフラや、人体がフィジカルに関わるサービスはリアルが必須となっている一方、医療、教育、図書館など、公共施設も関わるいくつかのサービスは、買物等とともにハイブリッドになると想定されている（図2）。

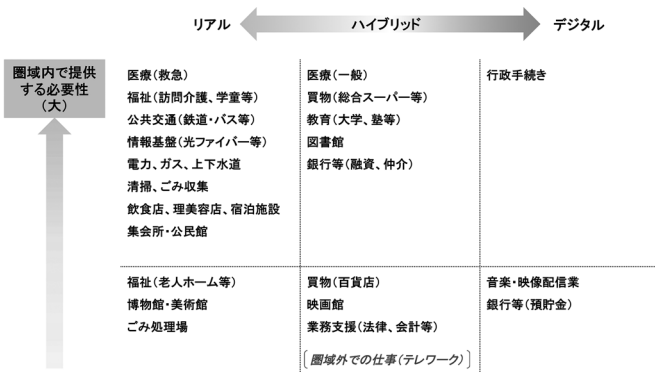


図2 次期国土計画で検討された「地方生活圏で提供する主な都市的機能」
出典 国土の長期展望専門委員会「地域生活圏に係るデータ等(第13回)配付資料(2021年3月8日)」より

他方、今後日本の人口が減少し続けることがほぼ間違いないと考えれば、これまで当たり前のように提供されてきた公共サービスの供給の総量を全体として減少させる必要があることは、上述の前提条件がどのようなものでも変わらないと思われる。そのことを認めること、そしてそれを前提に、何を残し(場合によっては新たに提供し)何をなくすのかを考えると、以下の原則は変わらないだろう。

総務省は「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等」とりまとめた一覧表（令和2年3月31日現在）を公開しており、都道府県、(政令)指定都市、市区町村（指定都市を除く）別に、公共施設等総合管理計画の記載内容を整理して詳細にデータ化している。これを使って、データが正常な983自治体の平成27年度と平成30年度の公共施設保有量を人口と対比すると、以下のことがわかる（図3）。

公共施設の床面積は、ほぼ半数（49.7%）の自治体において、この3年間で増加している。このうち人口が増加しているのは114自治体（23.3%）であり、375自治体（76.7%）では、人口は減少しているのに公共施設床面積が増加している。また、公共施設の総量の増減率が人口の増減率よりも小さい、つまり一人当たり公共施設床面積が小さくなっている自治体（図3の一点鎖線の下側）は21.1%に過ぎず、大半の自治体ではいまだに公共施設を増強している傾向があると見える。また人口が減少している自治体811自治体のうち、半分近い375自治体（46.2%）では公共施設床面積が増加している（図3の左上・第二象限）。

三重県では、データが掲載されて

いる16市町のうち、公共施設総量に比べて人口の減少が大きいのは鈴鹿市と東員町のみであり、9自治体では人口が減っているのに公共施設総量が増えている。

個々の自治体にはそれぞれの事情があり、その時々人口の増減に従って必ず公共施設も増減させなければならぬというわけではない。しかし日本の大半の自治体で人口が減少している状況下で、公共施設床面積の減少のペースが全体として鈍いことは、人口減少に対応する公共施設再編が難しいことを示唆している。

こうした難しさを乗り越えて公共施設の再編を進めるには、地域住民・企業などとの連携が不可欠になる。地域住民との連携はワークショップなどで、企業との連携は官民連携（PPP）の枠組みですでに様々な形で進められてきている。こうした連携が、人口動態や上述の様々な前提条件の変化にどれだけ

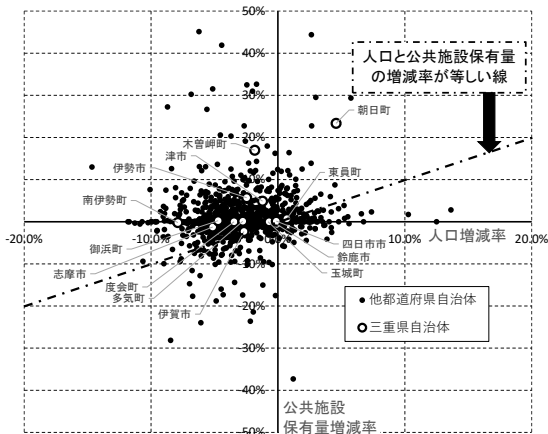


図3 三重県と全国の自治体（市町村）における人口と公共施設保有量の関係
出典 総務省「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等」とりまとめた一覧表(令和2年3月31日現在)より筆者集計

様々な前提条件の変化にどれだけ

いていけるかが、今後の公共施設再編の成否を占う一つの鍵になると考えられる。

5. 拡張する公民連携の仕組みについて ―三重県桑名市の取組―

ここからは、三重県桑名市の事例から、特に公民連携の取組について報告する。

桑名市といえば、日本初の図書館PFI事業である桑名市立中央図書館の整備で注目を集めた自治体である。1999年7月の「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（以下PFI法という）制定を受けて、2001年にPFI法に基づく特定事業を決定し、2004年10月に複合公共施設「くわなメディアライヴ」の核として桑名市立中央図書館が開館した。まずはこの事業から、公民連携の論を進めたい。

計画当時は、PFIという考え方が地方自治体に十分浸透していなかった時代であった。当然、桑名市においても、庁内（特に図書館職員）及び市議会議員の理解を得ることに苦労があったそうである。そのため、1999年2月にPFI手法を研究するための市独自の「PFI推進検討会」を立ち上げ、全職員を対象にPFIに関する理解を深める研修を開くなどの地道な取組を重ねていく。

そんな中、1999年7月のPFI法制定が追い風となり、検討会は2000年1月にPFI手法を行財政改革の一環と位置付け、図書館を中心に保健センター、勤労青少年ホーム、多目的ホールから成る複合施設として検討することを決定する。そして、この検討会を、庁内関係各所を横ぐしに刺す「図書館等複

合公共施設整備に係る庁内会議」複合施設に関係する担当各課長、政策課長、財務課長、契約調達課長、建築住宅課長及び政策課から成る）へと移行し、特に政策課には専任職員まで置いて（2002年4月にはPFI推進係を設置）、専門的かつ包括的に対応してゆくことにした。前例のない事業であり、慣れない民間事業者の目線で事業実施方針を作成することには困難があったそうだが、事業のリスクを洗い出す作業などはその後の行政運営にとって有益な視点をもたらしたとの談もある。その結果、桑名市は事業者を対等のパートナーと位置付け、民間との協働事業に積極的に乗り出すことになる。

しかし、その後の桑名市では、公共施設マネジメントにおけるPFI事業は行われていない。それはなぜなのか、その理由こそが、その後の展開のきっかけともいってもよいだろう。

PFIにおいて最も注目すべき点はプロジェクト・ファイナンスといわれている。簡単に言えば、プロジェクト・ファイナンスとは、当該事業のために借用した資金を当該事業で生み出す収入で返済することができ、収入と支出の予測の結果であり、収入と支出に多大な影響を与えるのがリスクであり、リスクを見つけ出す作業がプロジェクト・ファイナンスにとって最も重要なプロセスとなる。

自治体にとってその作業は、先の桑名市立中央図書館の事例を参照すると、多大な労力を伴うことがうかがえる。そうだとすると、PFIは、どの自治体でも容易に選択できる手法とはいえないことが推察できる。そもそもPFIは、公共施設等の

建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことにより民間の創意工夫等を活用し、財政資金の効率的使用や行政の効率化等を図るPPP（Public Private Partnership）の方式である。その基本に立ち戻ると、他の指定管理者制度や民間委託などの方式も含めて、事業や施設規模に応じた適切な手法を選択する仕組みが大切である。桑名市は、先のPFI事業を通じて、このことを再認識したのである。

そして、2014年に策定された桑名市の公共施設総合管理計画には、PPP/PFIの活用検討の方針とそのフローが明示された。それだけでなく、2016年には、民間からの自由な発想を受け入れ幅広い手法の検討を可能にする、公民連携ワンストップ対話窓口「コラボ・ラボ桑名」を開設した。

この「コラボ・ラボ桑名」は、単に公共施設マネジメントの手法を検討するだけではなく、「民間事業者等と行政をつなぐパイプ役」として民間事業者等と桑名市の各部課との調整をし、社会的・地域的課題の解決や、桑名市の活性化などを図ることを歳出抑制・歳入確保・市民サービス向上の観点からめざすという目的を掲げている。民間の「イニシアティブ」が前提ではなく、公の言いなりでもなく、双方が対等に汗水流す場というわけである。これまでの経緯を踏まえると、公民連携の拡張型の仕組みと考えるとよいだろう（図4）。

この考え方は、桑名市が新桑名市総合計画（2015年度～2024年度）に掲げる「全員参加型の市政」にも表れている。

さて、「コラボ・ラボ桑名」だが、2022年10月時点で設立5年が経過し、その間に市職員3名が専任で対応する体制を確立した。また、こ

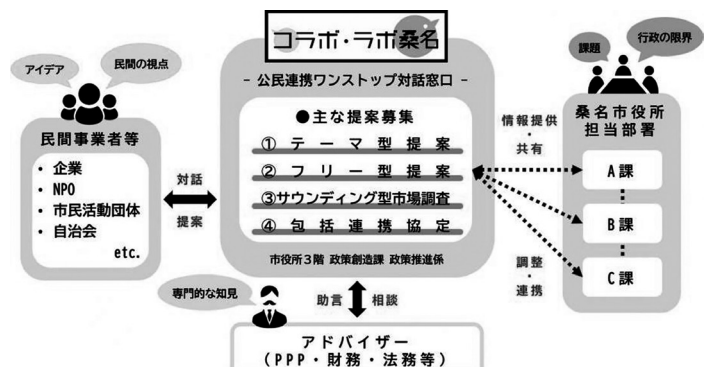


図4 「コラボ・ラボ桑名」仕組み図
出典 桑名市ウェブサイト

6. 公民連携の二事例

ここで、「コラボ・ラボ桑名」から生まれた事例を一つ紹介する。

桑名市合併前の旧多度町は、2003年に公設公営の高齢者入浴施設整備の事業計画を策定し、その計画を2004年に合併した新市が引き継いだ。その後、土地の造成工事を開始するものの、公共施設再編の優先順位の検討の結果、本事業は



写真1 「神馬の湯」全景
出典 神馬の湯ウェブサイト

延期・保留となった。その間に社会情勢や市民ニーズは変化し、桑名市としても時代の変化に対応した新たな市民サービスを提供する必要から、民間の力を借りる方式に方針を転換し、「コラボ・ラボ桑名」で民間提案を募集した。桑名市が施設整備の目的として掲げた「予防を重視した市民が主役の健康づくり」に賛同する事業者（道路関係の土木工事などを請け負う名古屋市の葛井株式会社）が、この地で温泉を活用した健康増進施設を整備、運営することを提案した。同社は保育園の整備なども手がけており、「健康増進施設も同じ公的福祉事業」との考えから参入を決めたという。

提案は、市が施設建設のための土地を貸し出し、建設から運営まで民間事業者が行う民設民営の施設とすることであった。具体的には、施設の建設費約16億円は事業者が出し、施設の所有権は同社が持つ。一方、市は同社に土地を貸し、月額約40万円の賃料を得ながら「市民の健康増進」という目的の達成を図る。そして、事業計画策定から18年後の2021年3月に、ようやく桑名市健康増進施設「神馬の湯」がオープンした（写真1）。

筆者らは平日の夕方前に施設を視察したが、駐車場は満車に近く、市民だけでなく周辺自治体の住民にとっても人気の施設であるのがうかがえた。また、事業者は入浴や食事など質の高い基本サービスを提供するだけでなく、イベント開催なども含めた利用者の健康が「増進」する運営にも意識を払っていたのが印象的であった（図5）。

7. 展望

前半でも述べたように、社会の状況は刻々と変化し、私たちは先が読めない生活を強いられている。そんな時代だからこそ、どちらかの「イニシアティブ」に依存する関係ではなく、もっとフレキシブルに

図5 イベント情報

関係性を築いてゆける、拡張した公民連携が必要である。今回は、縁あって桑名市の事例を紹介したが、広く見渡せば他の事例もあるだろう。総務省調査の公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等取りまとめによると、三重県下の29市町の計画のうち11計画が公共施設の敷と延床面積等に関する数値目標を定めておらず、数のコントロールに縛られない計画が散見される。ここに、新たなマネジメントの方針や仕組みづくりが展開する可能性を感じる。もちろん、地域の強い要望やサービス分配の平等性を重視して、すぐには減らせないという事情もある。

とはいえ、桑名市の言葉を借りれば、誰もが求めているのは、「Public Profit Facilities / 公的な利益を最大限生む施設」である。まずは、この「最大限」がどうしたら可能になるのかを皆で考えることが、拡張の第一歩かもしれない。

プロフィール

三重大学大学院工学研究科建築学専攻准教授

近藤 早映

東京大学大学院工学系研究科博士後期課程修了、一級建築士。

JR 東海コンサルタンツ建築設計部、東京大学先端科学技術研究センター特任助教を経て現職。

公共施設の市民参加型整備、保育施設配置等の研究に加えて、近年は市民参加でイノベーションを促進する「リビング・ラボ」の仕組みについて研究している。

プロフィール

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授

瀬田 史彦

1972年東京生まれ、1995年東京大学工学部卒業、2002年博士（工学）学位取得。東京大学先端科学技術研究センター助手、大阪市立大学准教授を経て、2012年より現職。

専門分野は、国土・都市計画、地域開発。主な著書に『ネオリベラリズム都市と社会格差』『サステナブル都市の輸出』（いずれも共編著）『広域計画と地域の持続可能性』（共著）など。

国土審議会計画部会・同土地政策分科会委員、また自治体の公共施設事業者選定等、および都市計画審議会などの委員を務める。

【参考文献】

- 志村高史（2020）『自治体の公共施設マネジメント担当になったら読む本』学陽書房
- 上森貞行（2020）『自治体の規模別公共施設マネジメント』学陽書房
- 南学（2021）『統廃合だけでは対応できない！ポストコロナ社会の公共施設マネジメント』学陽書房
- 寺沢弘樹（2021）『PPP／PFIに取り組むときに最初に読む本』学陽書房
- 閣議決定（2020）『世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画』（令和2年7月17日閣議決定）
- 国土の長期展望専門委員会「地域生活圏に係るデータ等」（第13回）配付資料（2021年3月8日）