

合併自治体の公共施設の統廃合・再編のための施設別方針の提示と 住民理解に関する研究（概要）

研究責任者 東京大学大学院 工学系研究科

准教授 瀬田史彦

共同研究者 日本福祉大学 国際福祉開発学部

教授 吉村輝彦

立命館大学 理工学部

准教授 岡井有佳

1. はじめに

1.1. 研究の目的・意義

本研究の目的は、合併自治体における公共施設再編のための戦略と計画づくりのあり方を、各論、すなわち施設別方針の提示と、その方針に対する住民理解の方法に重点を置いて、2つの自治体の事例を中心に、先進自治体へのヒヤリング調査およびより多くの合併自治体へのアンケート調査も含めて、実証的に研究することである。後述する対象自治体において、研究者は、有識者委員会等を通じて公共施設の統廃合・再編とそのための住民説明に具体的に関与する立場にある。この機会を活かして、公共施設の統廃合・再編、およびその後の公共施設・サービスのあり方について提言する。

後述する実証研究の結果は、他の自治体に送付されて役立てられるとともに、同時にアンケート調査を送付して各自治体の統廃合・再編にかかる動向が調査される。これらがまとめられ、公表されることによって、多くの自治体の動向が自治体相互で、また国や関連する民間企業、市民などに知らしめられ、公共施設統廃合・再編の重要性だけでなく、そのために必要な具体的な

方法や条件が広く伝わることで、本研究の意義と考えられる。

1.2. 研究の概要

本研究では、以下の作業を行った。

- (1) 対象都市における公共施設統廃合の委員会の取組みを踏まえた実証研究

申請者が関わる公共施設統廃合の委員会の取組みを利用し、とりわけ住民との関係（情報提供の量・質や説明会・意見交換会の形式など）について仮説を設定しながら実施した。

主たる対象都市は、平成に合併を経験した伊賀市と大津市の2市とした。

伊賀市では、研究代表者が会長を務め、他のすべての研究分担者が委員を務める伊賀市公共施設最適化計画検討委員会が、個別施設の具体的な方針の中間案を平成26年秋に策定し、その後、住民への意見交換会を旧合併市町村ごとに行い、平成27年春に最終案を答申した。

大津市は、研究分担者のうちの1名が公共施設マネジメント推進委員会委員と

して関わり、平成 26 年度に機能適正化計画を策定して翌年度に施設別の具体的な方針を決定する予定となっていた。大津市では、他の研究代表者・研究分担者もあわせて、市役所および委託を受けたコンサルタント会社との共同研究者・サブファシリテータという形がかかわった。

(2) 対象都市以外の先進自治体の事例のヒヤリング調査

再編の対象となった公共施設のあり方（転用、売却、廃止）について、先進自治体の調査から知見を得て適用可能性を考察した。結果としてできる戦略・方針・計画だけでなく、その計画にいたったプロセスについて分析した。

対象都市として、愛知県西尾市（民間事業者の活用と活発な住民参加活動）、愛知県高浜市（民間事業者による市役所庁舎整備、小学校区単位での公共施設再編）、富山県氷見市（ファシリテーションを軸とした住民参加の推進、高等学校体育館を転用した新市庁舎）、静岡県焼津市・島田市（広域連携による公共施設再編への取り組み）、鹿児島県霧島市（特徴的な地区区分による公共施設再編、市街地再編・福祉等他の政策との融合）を選択し、公共施設再編の担当者へのヒヤリング調査を行った。

(3) 他自治体への調査結果送付とアンケート調査による全国的な動向の把握

各自治体における公共施設統廃合・再編の現状を把握し、全国的な状況を分析

した。アンケート対象の自治体は、公共施設再編の取り組みが行われていると確認された 175 合併自治体を基本としつつ、比較対象事例として、公共施設再編の取り組みが比較的進んでいる一都三県の自治体（抽出された 75 自治体）にも同様のアンケート調査を行い、分析を行った。

1.3. 主な先行研究の概要

本研究課題に近い、政策形成のプロセスやその過程での住民参加のあり方などの実態については、実務者による報告（志村高史(2012)「秦野市の公共施設更新問題への挑戦」『計画行政』35(3)、松野英男(2011)「浜松市における公共施設再配置への取り組み」『月刊自治フォーラム』618 など）と、研究者による調査・研究（下記の研究代表者・分担者によるものの他、永田他(2014)「地方公共団体における公共施設マネジメントの取り組みに関する実態と課題」『都市計画論文集』49-3）などがあった。

しかしながら、本研究のテーマである、施設別の各論を、住民参加を通じてどのように提示するか、また特に問題が深刻な合併自治体における具体的な実証研究（実践事例をそのまま研究に用いたアクションスタディ）は例がない。

近年は日本建築学会編(2015)『公共施設の再編－計画と実践の手引き』森北出版株式会社が出版されるなど、より具体的な公共施設の再編方法に言及した書籍が出てきた。研究者はこの書籍を出版した研究グループ（日本建築学会公共施設マネジメント小委員会）とも交流しながら本研究を進めた。

1.4. 本報告書の構成

本研究は、作業としては大きく分けて4つ、すなわち伊賀市での実証研究、大津市での実証研究、先進事例のヒヤリング調査、合併自治体等へのアンケート調査の4つで構成される。次章以降ではこれらを1章ずつ分けて説明する。なお、Ⅱ・Ⅴは瀬田が、Ⅲは岡井が、Ⅳは吉村が執筆を担当し、最後に瀬田が全体を編集した。

なお、研究全体の内容が多岐にわたるため、本稿はその概要を示した要約版となっている。より詳細な内容については、詳細版か、または今後投稿予定の学術論文を参照されたい。

2. 伊賀市での実証研究

2.1. 伊賀市の事例と研究の概要

伊賀市は、2004年11月に、上野市、伊賀町、島ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町の旧6市町村が合併してできた人口10万人弱の都市である。合併前に各市町村で公共施設を個別に整備し続けた結果、合併後に重複する施設が多数生じることとなった。合併に伴う業務統合によって余ることとなった旧役場（現支所）や、合併前に個別の自治体が様々な補助金や基金を得るなどして建設された数百人規模の4つのホールをはじめ、様々な施設が、人口規模に比べても過大な状況となった。市民の一人当たり公共施設床面積は三重県内自治体平均に比べて約1.4倍（ $1.5 \text{ m}^2/\text{人}$ ）となっている。特定の種類の公共施設においても、また公共施設全体の床面積としても、公共施設が多く余っている典型的な合併自治体といつてよい。

こうした状況に対し、伊賀市はまず、2013年6月に『公共施設白書』を策定した。その後は矢継ぎ早に、総論としての目標を定める『公共施設最適化方針』を2014年3月に、そして今回の研究対象となった『公共施設最適化計画』を2015年1月に答申し、3月にはそれが議会で議決され、策定された。白書の策定の時点では、この時期すでに多くの自治体が同様の施策に取り組んでいたが、その後は他自治体と比べても比較的順調にステップを踏んで、公共施設の統廃合・再編を進めているといえる。

2014年1月に、研究代表者が以前から進めていた公共施設の統廃合・再編についてのヒヤリング調査を伊賀市役所に対して行った。その数か月後、伊賀市役所から、公共施設最適化計画の答申のための検討委員会への参加と、他の類似分野の学識経験者の紹介の依頼があり、研究代表者が依頼した研究者2名（のちに本研究の共同研究者となる）とも参加する形となった。全体としては、その他の学識経験者1名（地元の三重大学から）および市民委員2名の合計6名で構成され、計画の答申を進めることとなった。

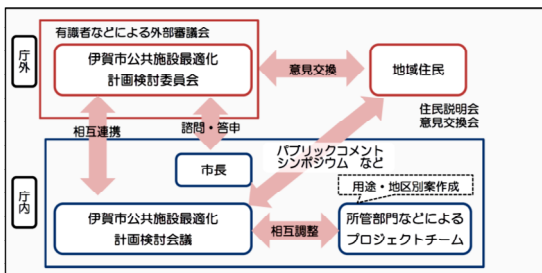
2.2. 計画の答申・策定の推進体制

伊賀市の公共施設最適化計画は、上述のように検討委員会が合計6回開催され、他方、庁内では検討会議が随時開催される中で調整が行われた。検討委員会の運営は、前年度の公共施設最適化方針の策定にも携わったコンサルタント会社が請け負い、検討委員会・シンポジウムなどの設営・記録に加え、同方針・計画に記載されている施設整備費（更新可能額）や今後の更新費の

不足額などの将来想定分析・計算も行った。しかし意見交換会の方法については、もっぱら研究者と市役所担当者の話し合いによって決められた。

図1 最適化計画策定の枠組み

図 公共施設最適化計画決定までのプロセス



(出典 伊賀市(2015)『公共施設最適化計画』)

公共施設最適化計画の目的である、個別の公共施設ごとの方針づくりにあたっては、全体としての削減量が前年度に策定された公共施設最適化方針で「2030年度までに34%減」「2045年度までに43%減」と示されていたため、検討委員会では、この数値を一貫してフィックスした値として扱い、庁内の検討会議に調整をお願いした。基本的な考え方である「3R」

(Reduce, Remix, Run)なども、特段の問題のない限り、最適化方針のものを引き継ぎ、検討委員会では、個別の公共施設ごとの方針づくりに集中することとした。

伊賀市役所は、公共施設白書や最適化方針の策定時にもパブリックコメントを行ったり、市報で広報したり、また市長の別の講演の際にも公共施設の再編について触れるなど、取り組みの周知に努めていたようである。ただ最適化計画で示される予定の各論の提示に対して、果たしてどのような反応が出るかは、定かではないようだった。その意味で、本研究で設計したワークショ

ップ形式で行った意見交換会を中心に、その前に行われたシンポジウムやその後に行われたパブリックコメントなども含めて、住民理解とそれに基づいた計画づくりのあり方が、検討委員会における最も重要な検討事項であったとあってよい。

2.3. 全体的なスケジュール

平成26年4月に第1回検討委員会を開催した。その後、7～9月に1回ずつ委員会を開催し、ワークショップで提示しパブリックコメントにかかる中間案の細かいところまでを検討した。

中間案の公表に先立って、8月には「公共施設マネジメントシンポジウム」を行った。シンポジウム(来場者86名)は、先進自治体の職員が招かれて講演した。また市長とともにパネリストとして登壇し、伊賀市の公共施設の統廃合・再編のあり方について検討委員会委員長であった研究代表者とともに議論した。またこの自治体職員は別途、市役所職員向けの研修でも講義を2回行い、合計数百人の職員が受講した。会場の雰囲気や質疑の内容などから、多くの現業職員にも深刻さが伝わったと見受けられた。

各個別の公共施設の管理・運営を所管する現業部局の間の調整については、両者の認識や立場にかなり大きな隔たりがあり、中間案の作成の過程に至っても様々な議論があったと感じられた。検討委員会(委員長)としては、外部有識者として伊賀市の公共施設統廃合・再編が待たなしの状況であることを指摘し、すでに策定された最適化方針に基づいて公共施設を全体として縮減していくとともに、機能を維持しなが

らハードを最適化していく努力を一刻も早く行うべきという姿勢を強く示し、間接的に庁内での議論をサポートするよう試みた。

結果的には、中間案が9月には検討委員会でも確認され、それを基に10月の住民説明会（全体）、11月の意見交換会（支所別）に入っていく。全体で34%減、16万平米減という最適化方針の目標に合わせて検討したため、厳しい内容となった。

10月の住民説明会（来場者97名）は、その後の11月の意見交換会に先立って、通常の説明会と同様、住民と検討委員会委員および市職員が向かい合う形で行った。まず市が中間案の説明を行い、そのあと質疑応答を行った。関心の高いいくつかの地域の住民を中心に、来場者から意見が出てきた。自地域内の公共施設の廃止への懸念の声が上がる一方、むしろ早く進めるべきなどの意見も聞かれ、反対一辺倒ということではなかった。研究者も事前に各公共施設についてレビューをして質疑に備えてきたが、細かい話になった時には、職員が質問に対応した。

表1 住民説明会で出された主な意見

当日の主な質疑（計15件の質問・意見が寄せられた）

No	概要
1	施設の統合や複合化によって、移転した施設までの交通は？
2	地区集会所を地元へ譲渡した場合、今後の経費などは地区で賅うのか？
3	支所機能の見直しと、今回の最適化計画の関係は？
4	市は、自治協議会と連携して計画を進めていくべき。
5	非常に重要な計画のため、加速に進めることは避けるべき。
6	スピード感を持って早めに取り組むべき。早期に取り組んだ方が財政負担がより軽減される。
7	施設の統合によって、防災面の機能確保や過疎化の進行が課題となるのでは？
8	コスト面の実施効果を明示すべき。
9	既存の施設を資産経営的な観点で有効活用すべき。
10	公共交通計画との連携を図るべき。

（出典伊賀市(2015)『公共施設最適化計画』）

この後、後述のワークショップも踏まえて、中間案から大きく変更されることはなく、最終案が第6回の委員会で確認され、答申された。

2.4. 『公共施設最適化計画中間案』の内容

中間案では、用途別の総量縮減の案が示された。重要なのは、個別の公共施設とそれらに対する方針が示されたことであり、「継続」「複合化」「縮小」「一部縮小」などの方針は個々の施設ごとに示された。用途別縮減目標については、施設用途類型の中分類ごとの値としつつ、細かい数値(平米)まで示された。

縮減目標が比較的大きいのは、庁舎、スポーツ施設、観光リクリエーション施設、商業施設、保健福祉施設、公営住宅、公民館その他集会施設、小規模集会施設などとなった。検討委員会では、耐震性、使用状況、他の施設やサービスによる代替の可能性、民間・市民への売却・譲渡の可能性など様々な観点から検討された。施設用途類型の中分類ごとに、用途別の基本方針も記載された。

表 2 方針を示した表

表 対象施設の用途類型ごとの総量目標と達成に向けた方針⑩

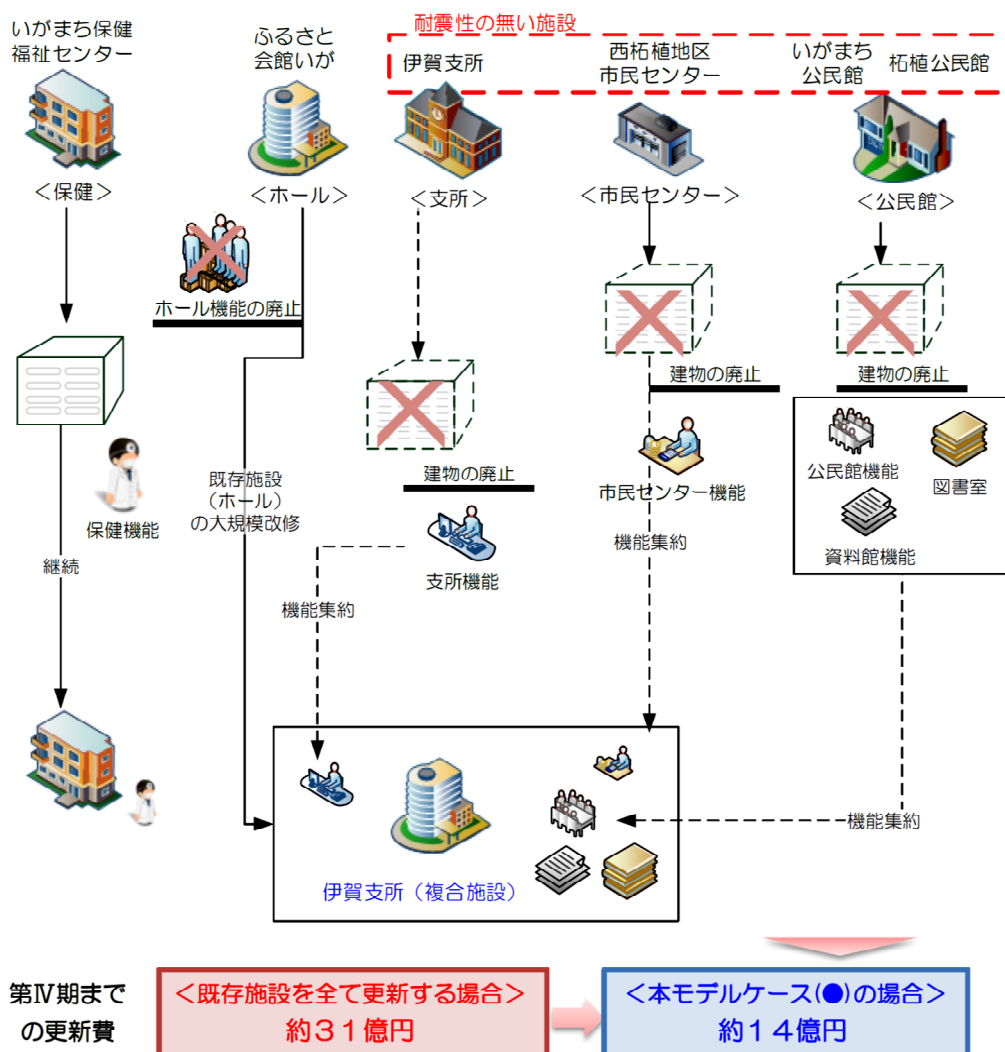
施設用途類型		地区	施設名称	延床面積	建築年度	耐震性	施設ごとの方向性	現在の用途別面積	用途別縮減目標	目標達成後の用途別面積	
大分類	中分類										
その他施設	供給処理施設	上	浄化センター	4,013㎡	1984年度	有	継続	15,060㎡	73%	4,060㎡	
		上	さくらリサイクルセンター	10,950㎡	2002年度	有	縮小				
		上	不燃物処理場	96㎡	1996年度	有	縮小				
		用途別の基本方針									
	<ul style="list-style-type: none"> 稼働期限が定められた施設及び容量の限界を迎える施設は廃止する。 さくらリサイクルセンターは、稼働期限である平成32（2020）年以降に廃止を検討する。 										
	その他全市対応施設	上	上野総合市民病院	16,275㎡	1977年度	有	継続	17,274㎡	0%	17,274㎡	
		上	斎苑	99㎡	1989年度	有	継続				
	用途別の基本方針										
	<ul style="list-style-type: none"> 上野総合市民病院は、地域の医療の確保のため継続とする。 斎苑は、市民生活に欠くことのできない施設であり継続とする。 										
	その他一般施設	その他一般施設	上	共同浴場しろなみ湯	328㎡	1976年度	無	継続	1,634㎡	67%	534㎡
			上	環境センター	840㎡	2001年度	有	縮小			
			上	市民農園管理施設	160㎡	1996年度	有	継続			
			上	バイオ燃料センター	66㎡	2009年度	有	継続			
			島	島ヶ原農産物処理加工施設	240㎡	1987年度	有	縮小			
		用途別の基本方針									
		<ul style="list-style-type: none"> 市民が日常生活を営む上で欠くことのできない施設は、継続して配置する。 利用者及び稼働率の少ない施設については、廃止し、必要な機能は民間委託等により確保する。 									
		火葬場	上	下郡火葬場	64㎡	1973年度	無	検討	513㎡	0%	513㎡
			上	寺田火葬場	101㎡	1984年度	有	検討			
			伊	まえばがわ火葬場	140㎡	1990年度	有	検討			
	大		奥馬野火葬場	58㎡	1990年度	有	検討				
青	北山火葬場		78㎡	1980年度	有	検討					
青	老川火葬場		71㎡	1978年度	無	検討					
用途別の基本方針											
<ul style="list-style-type: none"> 個別で対応を検討する。 											
その他		※その他の施設（教員住宅、共同作業所、地下駐車場等）		-	-	-	検討	8,131㎡	37%	5,031㎡	
	用途別の基本方針										
<ul style="list-style-type: none"> 個別で対応を検討する。 											
全施設合計								48.6万㎡	34%	32万㎡	

(出典伊賀市公共施設最適化計画中間案)

さらに計画通りの縮減を進めるために、「早期に実行計画（アクションプラン）を策定する主な施設」として、平成31年までの5年間に今後のあり方（多くの場合、

縮小となる）を検討する98施設も明示された。さらに支所（旧市町村）別の中心的な公共施設の統廃合と最適化の姿が具体的に示された。

図2 再編の具体的な方針を示した図（伊賀支所周辺）



第IV期まで
の更新費

＜既存施設を全て更新する場合＞
約31億円

＜本モデルケース(●の場合)＞
約14億円

※移転や解体費用を含んでいません。また、更新費は23ページの単価表に基づき試算しました。

(出典最適化計画中間案)

図のように、廃止する公共施設をバツ印で示すといったことは、一般の再配置計画の表示においてもあまり行われていない。しかし予定されていた意見交換会で住民の意見を引き出すためには、厳しい将来像であっても具体的にイメージしてもらう必要があったため、このような表示となった。また検討委員会で守ってきた「施設は最適化（縮減）するが、サービスは維持する」という原則も、明確に図に反映させるため、施設とサービスのマーク（アイコン）が明確に区別され、廃止される公共施設にバツ

がついても、そこで行われていたサービスは別の施設で継続されることがはっきりわかるような表示となった。

2.5. 支所別意見交換会の実施

上記の中間案を住民に議論してもらうために、11月に意見交換会を支所別に開催した。意見交換会の設計にあたっては、研究分担者の吉村教授が市職員と相談して考案し、他の委員とも協議して決定した。流れは以下となった。

(1) 市財政と公共施設最適化の説明

財務部長から、市財政の状況と公共施設最適化の必要性についての説明が行われた。

(2) 中間案の内容の説明

市政再生課・管財課から、公共施設最適化計画の中間案の内容の説明が行われた。とりわけ該当支所管内の施設については、図を用いながら説明が行われた。

(3) 意見交換会の趣旨と方法の説明

検討委員会の委員から、意見交換会の趣旨と方法が説明された。説明は、吉村教授が出席の時は吉村教授が、欠席の時は瀬田准教授が行った。その概要は以下のようなものである。

写真1 ワークショップでの説明 (大山田支所)



(出典 研究者撮影)

- ・ 市民が質問し行政が答えるという形式ではなく、市民同士で話し合っ考える場としたい。そのため、説明会とは違うテーブル配置としている。また各テーブルにつき職員は市としての方針や意見を言わないことにしている。
- ・ まずお互い自己紹介して欲しい。他の

人の意見もぜひ聞きながら考えて欲しい。新しいアイデアが生まれるかもしれない。

- ・ 思いついたことを、なんでもいいので付せんにどんどん書いて貼って欲しい。
- ・ わからないことがあったら、市職員や委員に気兼ねなく聞いて欲しい。

(4) ワークショップの実施

ワークショップは以下のような形で実施した。

- ・ テーブルに、中間案の冊子、関連資料の他、中間案の該当地域の図を拡大コピーして議論がしやすいようにした。
- ・ 参加者を6～8名程度の班に振り分けた。知り合い同士がばらけるように工夫した。
- ・ 市役所職員が各テーブルについた。ただし職員は意見は言わず情報提供と議論の整理（付せんの貼り付けなど）を担う位置づけとした。各テーブルの職員は他部局や支所から派遣されてきている場合もあり、公共施設最適化に詳しくない場合も多かったため、管財課・市政再生課の職員および検討委員会委員が巡回して対応にあたった。
- ・ 各テーブルで司会となる人を互選で決めてもらうように促した。ただし実際は手が上がらない場合もあり、市役所職員が促したりした。
- ・ 大きめの付せんマジックを用意して、参加者が思ったことをすぐに書き込めるようにした。
- ・ 模造紙をホワイトボードに貼り付け、そこに付せんに貼り付けて班の意見を整理できるようにした。

写真2 ワークショップの様子（伊賀支所）



（出典研究者撮影）

各テーブルの議論の進み具合はまちまちであったが、身近な公共施設が多いこともあり、短い時間でも付せんによる意見は多く集まった。その中には、特定の公共施設の縮小に対する反対意見や、市への不満（まず職員の給与を減らすべき、など）もあったが、他方で、もっと早く進めるべきだといった意見や具体的な複合化の方法についての意見・アイデアもあった。また施設が統合されると遠くて通えなくなるといった意見や、災害時の避難場所の確保など、具体的な問題点の指摘もあった。

表3 ワークショップで寄せられた意見の概要

分類	意見数	割合
個別施設について	275	44.6%
施設の方向性について	32	5.2%
意見交換会の進め方について	28	4.5%
公共施設最適化について	25	4.1%
複合化について	19	3.1%
地域間のバランスについて	15	2.4%
施設廃止後の跡地利用について	14	2.3%
災害時について	11	1.8%
サービスの維持について	10	1.6%
意見反映について	9	1.5%
地域振興	4	0.6%
廃止について	3	0.5%
その他	171	27.8%
合計	616	100.0%

（出典伊賀市資料より研究者集計）

（5）まとめ・講評

ワークショップ終了後に、まとめ・講評を行った。各テーブルからまとめの意見を発表してもらうことを想定していたが、時間の関係上、またテーブルによっては司会を決められなかったところもあったことから、委員が代わりに全体をまとめることもあった。

こうして5回行われたワークショップの内容も踏まえ、またパブリックコメントも踏まえ、第6回検討委員会において計画が答申された。

2.6. アクションプランの進捗

公共施設最適化計画が策定された翌年度から、「早期に実行計画（アクションプラン）を策定する主な施設」に対する取組みが順次始められた。2016年度の実績は表のようであり、個別には特殊な問題を抱えて取組みが進まない施設が見受けられるものの、数としては最適化が順調に進んでいるといえる。ただし最適化されたものの多くは小規模施設（集会所など）であり、旧市町村別に整備されたホールなど、大きな施設の最適化はこれからとなっている。

表4 2015年度の公共施設再編（アクションプラン）の実績

	目標	実績	備考
管理主体変更(選定)	5	0	指定管理継続
廃止	2	2	
譲渡	39	35	未達成 4(貸付3 直営1)
移転	1	1	
計	47	38	
計画時期を前倒し実施			
-	譲渡	1	
-	取壊し	1	条例廃止のみ

（出典伊賀市資料）

個別に進められた事例の中には、市民センター（旧保育所）の施設とNPOの施設を交換し、前者で地元のニーズの高いデイサービスを実施し有効に活用している例などが見られた。検討委員会ではここまで具体的な検討は行われなかったが、最適化計画は、このような個別の取組みを促すための基本的な考え方と方針をまとめたものとして有用であるというのが、市役所職員の見解であった。全体から個を決める成長時代の政策から、個の改良が徐々に地域を改善し全体としての理想・最適化に近づいていく、人口減少時代の政策モデルへの変化が感じ取られた。

最後に、最適化計画の策定の間にも別途検討され、現在でも議論が続いている市役所

庁舎および図書館の建替え・移転について触れたい。今回の公共施設最適化計画の取組みの中では、市役所庁舎や図書館も検討の範疇には入っていたものの、具体的な方針は別のところで議論された。市にとって象徴的な施設である市役所庁舎の建替えの議論は各地で政治的な 이슈 になりやすい。伊賀市でも、平成 26 年 8 月に庁舎整備に関する住民投票が行われた（結果は投票者の総数が投票資格者の 2 分の 1 に満たないため不成立）。こうした個別でかつ政治的な課題を、公共施設の統廃合・再編の枠組みを通じてどう克服していくべきかを、今後の各自治体の取組みのプロセスにおいて考える必要がある。

図 3 転用が行われた施設



(出典：伊賀市社会福祉協議会資料／Google Map)

3. 大津市での実証研究

3.1. 大津市における公共施設再編の概要

大津市は、滋賀県の南西部、琵琶湖沿いに位置する県庁所在都市である。2006年志賀町を編入し、現在の大津市(面積464.10km²)となっている。人口は34万2千人で、この数年、年平均0.3%増で人口が増加しているが、2020年(平成32年)をピークに、人口が減少することが予測されている。高齢化率は、25.1%(平成28年4月)と、滋賀県平均(24.6%)より若干高くなっており、この数年で急激に高齢化が進んでいる。

3.2. 公共施設マネジメントに関する取り組み

大津市では、2010年4月から公共施設のあり方検討を開始し、平成2012年6月には大津市公共施設白書を作成・公表し、各施設の設置状況や老朽化、運営状況など客観的なデータを可視化し、今後の公共施設のあり方検討の基礎資料としてとりまとめた。平成2013年1月には、有識者から構成される大津市公共施設マネジメント推進委員会を設置し、議論を進めた。その成果として、平成2014年3月「大津市公共施設マネジメント基本方針」を策定・公表した。さらに、平成2015年3月には、具体的な計画作りや施設分類毎の取り組みの内容などをとりまとめた「大津市公共施設適正化計画」を策定・公表した。

また市民に対しては、住民周知用ちらしを作成し、自治連合会総会で、全学区自治連合会長に説明したほか、個別に回覧を実施している。また、公共施設のあり方検討に

関する市民意識調査として、アンケートを実施した。さらに市報の特集号にて2ページ分の現状課題に関する記事を掲載して全戸配布した上で、各学区(36学区)に対し説明(支所長への説明、自治連合会長・役員会への個別説明、説明会の実施、自治会回覧)を実施した。

こうした取組みを踏まえ、個別の公共施設の計画の作成に市民の具体的な考えを反映させることを目的に、公共施設の地域別あり方検討会を平成2015年度に開催することとなった。

「大津市公共施設マネジメント基本方針」において、30年後(2042年)までに、公共施設の延床面積を15%削減(2013年～2022年度に3%削減、平成2023年から2032年度に5%削減、平成2033年～2042年度に7%削減)することにくわえ、事業手法の見直しや新たな財源確保等により15%分のコスト削減を行うことで、将来コストをトータルとして30%削減することをうただしている。そこで、総量削減によるコスト削減効果が大きいと期待される施設分類について、延床面積削減の目標を設定している。具体的には、小学校・中学校で25、5%減、市営住宅は33.3%減、幼稚園・保育園は21.6%減、市民センターは3.8%減としている。さらに、主体の適正化や、集約化を検討する施設についてもその方針が定められた。

表5 面積削減の取組みの方向性

期	計画期間	面積削減目標	取組みの中心と考える施設
第1期	平成25年度 ～平成34年度	3% (約29千㎡)	<ul style="list-style-type: none"> 公立幼稚園の適正化 → ニースに合わせ縮小 設置目的などを達成した(目的が失われた)施設の見直し 市営住宅 → 縮減に向けた計画、小規模住宅の廃止など
第2期	平成35年度 ～平成44年度	5% (約49千㎡)	<ul style="list-style-type: none"> 小中学校 → 大規模改修時の減築、適正規模化、施設複合化拠点 市営住宅 → 規模縮小、小規模住宅等の廃止など
第3期	平成45年度 ～平成54年度	7% (約69千㎡)	<ul style="list-style-type: none"> 学区、ブロックなどにおいて、重複した施設機能の集約化

(出典：大津市公共施設マネジメント基本方針)

表6 設分類別の数値目標

施設分類 (中・小)	延床面積 (㎡)	30年後までの各施設 分類における削減目標		※市全体対 する削減割合 (参考)
		割合	面積(㎡)	
学校施設				
幼稚園	36,076	△21.6%	約 7,810	約 0.8%
小学校、中学校	390,618	△25.5%	約 99,666	約 10.2%
市民わが家				
支所	38,720	△3.8%	約 1,483	約 0.2%
公民館				
公民館(単独)				
市営住宅	158,217	△33.3%	約 52,739	約 5.4%

(出典：大津市公共施設適正化計画)

3.3. 住民参加の取組みについての調査

(1) 公共施設の地域別あり方検討会

大津市では公共施設のあり方に対して市民と意見を共有したり、市民の具体的な意見を個別の公共施設の計画に反映したりできるように、市民との意見交換の場として、公共施設の地域別あり方検討会を実施した。

第1回目は、外部講師による講演や、市による取組みの説明のあと、会場からの質問に対して回答するという形式でパネルディスカッションを実施した。その際のパネルディスカッションのコーディネーターとして、研究者が参加した。第2回以降は、ワークショップ形式とし、地域毎にわかれ、具体的な公共施設の将来配置やその方向性について市民から意見を出してもらった。その際、研究者はサブファシリテーターとしてワー

クショップに参加した。

参加者については、36の各学区から、7名(自治連合会2名、各種団体1名、PTA2名、公募2名)を定員として募集した結果、171名が参加した。第2回以降のワークショップについては、36学区を7つのブロックにわけ、それらを3つのグループにわけ、グループごとに開催された。

(2) 第2回ワークショップ

ワークショップを実施する単位として、7つのブロックごとに、6人もしくは7人からなるテーブルを複数設置し、学区ごとの偏りが生じないように、学区を混在させる形でテーブルのメンバーを決定した。

写真3 第2回公共施設の地域別あり方検討会



(出典大津市 HP)

第2回ワークショップでは、ワークショップの目的と進め方の説明ののち、①30年後の将来について考えてもらったのち、②参加者が考える施設分類別公共サービスのあり方検討について意見を出してもらい、③各地域における将来の

施設配置の検討を実施した。②については、30年後、公共サービスがどうなっていればよいかについて考えてもらい、公共サービスのあり方検討シートにテーブルごとに記入してもらった。③については、施設配置図を用いて、具体的に、統合できる施設、廃止できる施設などについて議論してもらった。








なお、ワークショップの進行は、コンサルタントおよび研究者が実施し、各テーブルには市職員1名が記録係として配置された。

市民からの意見としては、人口減でも不必要な施設はないという現状維持を求める意見から、施設を統合することでまとめて便利になればよいという施設再編を好機とする意見まで多様な意見

が出されたが、後者の場合においても公共交通とセットで考える必要性など、統合・再編において考慮すべき条件などが提言された。

ただし、冒頭で予期せぬ質疑がなされるなどのハプニングが生じた回もあった。具体的には、市立幼稚園の統廃合案がすでに出されていることなどからすでに結論が決まっているのではないかと、市民の意見といわれても責任をとれないなどといった意見が一部の参加者から出され、予定していた内容を十分議論する時間がとれなかったことがあった。また、別の回においても、自治会とPTAの間での意見の対立がみられるなど、ワークショップの進行を阻害する行為がみられた。

表7 公共サービスのあり方検討シート

分類	写真	対象施設	主な機能、サービス	適正化計画の考え方 (市の考え)	グループ番号:	テーブル番号:
					適正化計画における重要事項	対应的に厳しくなる中、30年後の実現では公共サービスはどのようなになってほしいと思いますか?
公共施設全般	公共施設全般			<目指すべき姿> 施設機能をスリム化しながら、施設でのサービスが充実した市民が実感できるような施設の適正化を目指す ※ 駅前・市街地・商業地等の再開発によりサービスエリアの拡大を図るべき施設も含まれる	総量の15%削減	
市民センター(支所)		市民センター(支所)	・行政上の手続き事務 ・各種証明の発行 ・貸室	●施設の規模については、所管部局におけるあり方の検討結果を踏まえ、適正化のための方策を検討する。	3.8%削減	
生涯学習施設		公民館 その他生涯学習施設 ※文化センター、生涯学習センター等	・趣味や教養などの学習機会の提供 ・サークル等の活動の場の提供 ・イベント等に多目的に利用できる場の提供 ・音楽や演劇等の鑑賞の場の提供 ・貸室	●公民館については、地域内のその他施設の貸室機能をきめ、数選化を検討する。 ●事業運営や施設維持において、民間活用も含めたコスト削減を検討する。 ●ニーズや利用状況に応じて、近隣施設との集約化や複合化を図る。 ●事業運営や施設の維持において、民活手法も含めたコスト削減を検討する。		
コミュニティ施設		コミュニティセンター その他コミュニティ施設 集会所・自治会館	・地域活動の場の提供	●当初の設置目的を達成した施設や役割を終えた施設、利用者(団体)が固定している施設については、地元や利用団体への移譲、周辺施設との機能再編、民間移譲、廃止などの検討を進める。		
文化施設		文化施設 ※市民会館、市民文化会館、桜木大ホール、後援者会館、芸術会館、スカイプラザ大津	・サークル等の活動の場の提供 ・イベント等に多目的に利用できる場の提供 ・音楽や演劇等の鑑賞の場の提供 ・貸室	●さらなる民活手法などを導入し、サービス向上とコスト削減の両立を検討する。 ●更新時における周辺施設との集約化や一体的な事業実施におけるPPP/PPF(公民連携)など新たな事業手法を検討する。		
スポーツ施設		体育館・格技場 体育館・プール 運動場 運動場 その他スポーツ施設	・健康増進のためのスポーツの場の提供 ・競技目的のスポーツの場の提供 ・イベント等に多目的に利用できる場の提供	●地域で利用されている体育館やプールについては、周辺の学校施設の有効利用を含めた再編の可能性を検討する。 ●単独施設として継続する場合は、団体の施設管理として費用負担を軽減し、民活手法なども含め、施設の維持管理コストを削減していくための必要な対策を検討する。		
公園施設		公園施設 ※びわこ大津線、ワルトブルクハウス、一里山公園緑地のあいちセンター	※商業、会議、情報発信など、施設ごとに異なる	●さらなる民活手法などを導入し、サービス向上とコスト削減の両立を検討する。		
学校		小学校 中学校 幼稚園	・学校教育(義務教育) ・健康増進のためのスポーツの場の提供 ・幼児教育	●適正な教育環境の維持、向上、新たな交通手段などを踏まえ、最先端教育環境の維持と市全体として規模の適正化への取り組みについて検討を進める。 ●災害時の拠点、地域のスポーツ振興なども含めて施設検討とともに、寄コスト削減のための維持管理の検討を進める。 ●適正な教育環境の維持、向上を図るため、市立幼稚園・保育園のあり方検討会での意見を踏まえ、大津市の方針に基づき、施設の適正化について検討を進める。 ●民間活用などの手法を最大限活用し、最新の保育ニーズに対応した、新たな付加価値機能の導入について検討する。	25.5%削減	

(出典大津市 HP)

全体としては、テーブルにより温度差がかなりあり、白熱した議論がなされたテーブルがある一方で、何をしてよいの

かわからないとみられる参加者も少なからずみられた。

(3) 第3回ワークショップ

第3回ワークショップでは、①前回の振り返りと再確認として、前回意見の分析、各班の内容説明を行い、次に、②本日の議論に参考となると考えられる発想法や公共施設マネジメントに関する先進事例の紹介を行い、③各地域における将来の施設配置の検討について議論してもらった。③については、第2回に引き続き、実施した。

前回と比べると、少しずつ市民が自分ごととしてとらえ、建設的な意見がだされるようになった。具体的には、小学校と幼稚園や市民センターの複合化や、支

所と学校の統合などのほか、保育園やデイサービスセンターなどの民営化や、公民館などの運営を自治会やボランティアなどが実施するといった提案がなされた。ただし、これらの前提条件として、小学校と他施設との複合化には安全対策が必要であることや、コミュニティバスなどの公共交通の整備が必要であること、また、地域によっては支所が必要であるといった意見がだされたほか、不要な施設はないといった意見や、学校をなくすと人口減になるので現状維持といった意見もみられた。

図4 施設配置図(中南部ブロック)



(出典：大津市HP)

(4) 第4回ワークショップ

第4回では、①前回の振り返りと、各班や他地域の検討結果の共有ののち、②各地域における将来の施設配置のあり方や再編時の配慮すべき事項について議論した。①については、まずブロックごとの主な意見を紹介し、さらに、参加者には他の班での検討内容を共有するため、7ブロックの地域現況図を自由に閲覧してもらい、テーブルごとに振り返りをし、新たな意見の共有を図った。②については、第2回、3回と異なり、テーブル単位での検討ではなく、ファシリテーター対参加者での討論とし、各テーブルで出された意見をみなでとりまとめ、特に公共施設の適正化を進めていく上での配慮事項について全員で協議しながら議論を深めていった。

例えば、西北部ブロックにおいては、学校については、少人数の小学校も必要で、クラス替えのある小学校とどちらがよいかは選択できることが望ましいなど地域の特性を活かすべきことや、小学校の統合より小中学校の統合のほうが許容できることや、教育は最後に手を付けるべきであること、加えて、地域の文化を考慮すべきことや、施設がなくなることによってサービスがなくなることが危惧されるなどといった意見が参加者間で共有された。

第2回、3回においてテーブルで出された意見をみなで共有し、地域の意見となるようにオーソライズしていくプロセスであったが、参加者からはこの4回目が最も意味のあるワークショップだったという意見がみられた。実際、こ

れまで他のテーブルでの意見が共有されてこなかったことから、議論の進んでいるテーブルとあまり進んでいないテーブルで温度差がみられたが、この第4回により意見の共有化がなされたと考えられる。

3.4. 全体を通して

検討会の当初においては、公共施設の再編・統合をすべきでないという否定的な意見が目立つなど議論がはじまらないテーブルも存在したが、徐々に公共施設マネジメントへの理解が深まり、統合・再編に前向きな議論がみられるようになっていく。総じて、人口減少の大きいブロックほど、施設規模縮小に前向きな意見が多かった。大津市では現在、人口が増加しているブロックもあることから、公共施設マネジメントが喫緊の課題として認識されているかどうかに影響されている部分もあるのではないかと推察される。

また、回が進むにつれ、参加者が減少したものの、参加者の感想から鑑みると、公共施設に対する認識に変化がみられ、この検討会に参加してよかったという声があがったことは一定程度評価できる。一方で、若い人の参加を促す必要性や市民への説明が引き続き必要であることなどの意見もみられた。

これらの検討会の結果を踏まえて、今後、施設分類別の実施計画の作成が行われていくことになるが、これらが市民への説明・説得ではなく、市民の理解・納得へつながることが望まれる。

4. 先進事例のヒヤリング調査

組みの可能性や今後の展望、とりわけ住民参加や合意形成についての将来の姿について検討する。

4.1. 住民参加・合意形成の論点

本章では、いくつかの先進自治体へのヒヤリング調査を通じて、公共施設再編の取

表8 対象事例とその特徴

	西尾市 (愛知県)	高浜市 (愛知県)	氷見市 (富山県)	焼津市 (静岡県)	島田市 (静岡県)	霧島市 (鹿児島県)
平成の合併自治体	○			○	○	○
公共施設再編の広域連携の試み(合併の代替手段)				○	○	
公共施設再編の推進手法の先進性	○	○				
公共施設再編の住民参加の先進性	○	○	○			
農山村・中山間地	・		・	・	・	△
直近の人口動向	微増	増加	減少	横ばい	微減	横ばい

凡例：(○：該当、△：大部分が該当、・：一部該当)

(出典研究者作成)

ここで実際に公共施設マネジメントを展開する上での住民参加や合意形成に関わる論点を整理しておく、まず公共施設マネジメントを検討する上で、公共施設を全体として捉えていくのか、あるいは、公共施設の分類(機能)別に捉えていくのか。また、公共施設が立地している地域やコミュニティ単位で捉えていくのか、個別の施設として捉えていくのか。ここでは、公共施設マネジメントをどのような視点で見ているのかによって大きく変わってくる。また、考慮すべき地域区分との関係も大きく影響する。

また、公共施設マネジメントは、白書の作成→全体方針の策定→個別計画の策定→事業実施という段階を経て検討が進められることが多いが、その段階に応じてどのような住民参加の手法を用いるのかを検討する必要がある。

これに関連して、何のために、公共施設

マネジメントにおいて住民参加を行うのかを明確にする必要がある。参加の目的としては、例えば、信頼関係醸成を図ること、市民の意見を聴取して計画に反映させること、対話を促進し、合意形成を円滑に進めること、公共施設マネジメントの必要性を普及啓発すること、個別事業への参加を促進すること、などが考えられる。こうした目的に対応して、どのような住民参加の手法を用いるのかを検討する必要がある。

個別手法の選択においても、その特徴によって、実質一方通行型のコミュニケーションであるアンケート・パブリックコメント・シンポジウムなどの取組み、市民の意見を丁寧に聞くという姿勢に基づく取組み、双方向型の対話をより重視する取組みに分けられ、住民参加の手法の選択によって、そこで目指すべきことが異なってくることを考慮すべきである。

4.2. 事例調査の概要

ここでは、合併自治体や公共施設再編の広域性を踏まえた実態分析を行うために、静岡県焼津市及び島田市、鹿児島県霧島市を事例として抽出した。また、公共施設再編の推進手法や住民参加の先進性に着目して、愛知県西尾市、高浜市、富山県氷見市を事例として抽出した。

4.3. 愛知県西尾市

愛知県西尾市は、「新たなまちづくりの出発点」「建物の安全性の確保」「多様な官民連携手法の活用」をテーマに、2014年度から2018年度までの5年間に着手する8つの再配置プロジェクトなどをまとめた『公共施設再配置実施計画 2014→2018』を策定した。

合わせて、2014年度には、全7回の「にしお未来まちづくり塾（市民ワークショップ）」を開催した。この塾の開講目的は、再配置プロジェクトがきっかけとなる未来のまちづくりについて、演出、建築・地域活性化など、様々な官民連携の分野における視点や着想から、市民が集う新たな公共空間の創造のために意見交換し、それを集約したものをプロジェクトに対して提案を行う民間事業者の募集要項に反映させることにある。実際に、ここで出された市民の意見等を整理してPFI要求水準書（案）に反映させている。

実際に、公共施設再配置を包括的に実施するPFI事業「新たな官民連携手法（西尾市方式）による公共施設再配置第1次プロジェクト」の優先交渉権者を2016年1月に決定した。

4.4. 愛知県高浜市

愛知県高浜市では、2014年1月に「新しい地域活動拠点の形成を目指して～基本方針～」を公表し、公共施設マネジメントの推進に向けた具体的な取組みを開始した。

公共施設改善モデルプランとして、高浜市役所の施設保有形態の見直しを実施した。市役所庁舎の耐震性能不足と老朽化対策が課題となり、市庁舎建替えコストと市財政への負担を試算し、市の財政への負担が大きいことから、20年間のトータルコストの上限を設定した定期借家権などで支払いの平準化を提案し、現在、事業が進行中である。

図5 新庁舎のイメージ



（出典：高浜市資料）

この事業に関連して、2015年4月には、ざっくばらんなカフェ「あたらしい高浜市役所でまちづくり」が実施された。これは、あたらしい高浜市役所で計画されている情報カフェや瓦ひろばスペース（仮称）の活用方法をテーマに、市民と行政との連携・交流の促進のため、どのようにしていくのがよいのかについて、みんなで考える機会である。

また、公共施設保全アクションプランとして、高浜小学校の建替えの検討を実施し

た。高浜小学校等整備事業は、多様な学習環境への対応や地域での多目的活用を含めた変化へ柔軟に対応できる学校施設整備を行うとともに、防災拠点機能の確保、小学校区を単位としたまちづくりの拠点施設の形成を計画した。実際に、機能の複合化を意図している。

4.5. 富山県氷見市

富山県氷見市では、高等学校跡をリノベーションして新庁舎にしている。2014年5月に開庁したこの新庁舎を、フューチャーセンターと位置づけ、多様な利害関係者が連携しながら、市民自らによる問題解決を促進しようとしている。また、様々な施策で、ファシリテーターの経験を持つ市長のリーダーシップによる住民参加型の取り組みが多く行われている。こうした取り組みやその成果に対して、ファシリテーション・インパクト・アワードにおいて、金賞を受賞した。

公共施設マネジメントに関しては、2015年11月から、3回にわたって、公共施設のあり方に関する市民ワークショップを開催した。ここでは、市が、市民が公共施設に対して抱いている思いなどについての話し合いを踏まえ、それらの意見を今後のあり方に反映していきたいと考えていた。こうした独自の手法による対話を踏まえ、2016年3月には、「公共施設等最適化基本方針」を策定した。

機能を持つ氷見市庁舎



(出典研究者撮影)

4.6. 静岡県焼津市・島田市（・藤枝市）

静岡県焼津市及び島田市、藤枝市の3市はかつて全体で合併を検討したが、破談し、2市がそれぞれ1町と合併した。

近年では、近接する3市の公共施設の相互利用が行われているが、維持管理経費の負担の問題になっている。2013年に焼津市と藤枝市が公共施設再編の広域連携を企図し、翌2014年から島田市も検討に参加した。市長同士の会議で大きな意思決定を行っている。

図6 公共施設再編の
広域連携のための分析



(出典：焼津市資料)

それぞれの市には、地域としての独自性があり、各市の独自性を発揮しつつ連携を想定している（例えば、市民会館、ホール、グラウンド、図書館）。なお、公共施設再編手法の担当課（企画系、管財系、行革系等）による公共施設マネジメントに対するアプローチの違いが見られる。

今後、広域レベルでの公共施設マネジメントがどのように展開されるかが注目される。

4.7. 鹿児島県霧島市

霧島市は、面積が603平方キロと広く、旧1市6町村はそれぞれ際立った特徴がある。中心部は工業地域。鹿児島空港、高速道路、温泉街などもある一方、中山間地は人口減少が激しい。

図7 市内の地区連携の仕組み

・7地区（旧市町）で構成しているが、現状や悩みは市街地、中山間地域に大別される。
・現有機能を活かし、相互補完して公共施設サービスの質を維持。



(出典：霧島市資料)

当初、公共施設の機能を1市6町で補完し合うような計画を策定しようとしていたが、中山間地と市街地という2つの大きな区分を使うことによって、公共施設の再編を目指している。そして、旧市町村各地区で拠点を示し、そこに公共施設を集約し、コンパクト+ネットワークを促進しようとしている。

4.8. 事例調査のまとめ

多くの自治体で、アンケートによる市民意識や意向調査、説明会や意見交換会、パブリックコメントなど、行政を起点とした取組みが見られた。中には、説明会や意見交換会において、ワークショップを開催するなど丁寧に市民とやりとりを行おうとした取組みも見られた。

白書の作成→全体方針の策定→個別計画の策定→事業実施という公共施設マネジメントの段階とその段階に応じて導入される住民参加の手法を、そこでの対話に着目すると、(0)対話の機会は導入されていない、(1)方針前からの対話、(2)方針後・計

画面の対話、(3) 計画後・事業前の対話に類型化することができた。

こうした取り組みを見ていくと、単方向的なコミュニケーションの取り組みも、丁寧に市民とのやりとりを行いながら理解を深めていくことは可能である。しかし、単なる理解を超えて、地域やコミュニティ自身が公共施設マネジメントを推進していく主体であるという観点からは、行政と市民の間の双方向的なコミュニケーションの取り組み、すなわち、対話を早期段階から進めていくことが肝要である。

本研究を通して、より有効な住民参加手法を取り入れた公共施設再編手法の現状と課題、そして、可能性とが見えてきた。

5. 自治体アンケート調査

5.1. 実施概要

合併自治体の公共施設再編にかかる全国的な動向を把握するために、自治体アンケートを行った。

対象とする自治体は、1999年4月以降に合併した市町村のうち、各種資料やホームページから公共施設再編の取組みが確認できた175市町とした。同時に、東京都内及び周辺3県で取組みが進んでいると思われる75市区にも同様の調査を行い、比較対象とした。

2016年3月8日に郵送で投函し、25日を〆切と設定した。期日までに受領が確認できなかった自治体については、電話で送付の催促を行った。結果として、175の合併市町村のうち123市町(70%)から、75の東京都内及び周辺3県(の一部)市区のうち56市区(75%)から回答が寄せられた。

質問内容は、以下の通りであり、選択式と自由回答式の両方を織り込んで示した。アンケート調査項目は、公共施設再編・ファシリティマネジメントに関するアンケートなどで一般的にみられる調査項目をかなり細かいところまで聞いた質問と、本研究のテーマである住民参加の手法や合併自治体で大きな課題となりやすい地域区分などについて聞いた独自の質問に大別することができる。

本稿では、研究対象である前者の合併自治体の選択式回答の結果を中心に示し、部分的に自由回答や後者との比較を示すこととする。

5.2. 公共施設再編の担当組織

組織を改正し、「公共施設マネジメント課」などといった専門の部署を設置したり、プロジェクトチーム等を設置して対応する部局は全体の4割程度であり、過半の自治体では既存の部署で担当していることがわかった。

5.3. 計画・白書等の策定状況

(1) 公共施設の図面・データ

計画・白書等の策定の前提となる(すべき)、公共施設の図面がほぼ全て揃っている自治体は3割に満たず、多くの自治体では整備の途上であることがわかる。

「ほとんどそろっていない」とする自治体も16%あった。

またデータ化されている自治体はさらに少なく、過半の自治体ではほとんどデータ化されていない。図面・データが複数の部局で管理されている自治体が7割近かった。公共施設の図面・データが異

なる複数の部局で管理されていることは、様々な公共施設を統合的に扱うファシリティマネジメントの推進にとって、問題になる可能性がある。

(2) 計画の策定状況と外部委託の状況

各計画の策定状況については、「公共施設再編の取組みが確認できた」という本研究の対象自治体の抽出要件を反映して、公共施設等総合管理計画や、「公共施設マネジメント基本計画」等、公共施設マネジメントの基本的な考え方(計画、方針)までは、約8割以上の自治体が策定していた。しかし、各論の提示となる「公共施設再編計画」等、個々の公共施設の具体的な個別計画・実施計画まで策定できているところは半数に満たなかった。この違いが、後者がまだ策定できていないことによるものなのか、後者の策定の難しさによるものなのかは、今後精査する必要がある。

さらに「施設保全計画」など、公共施設の維持・保全に関する計画については、策定している自治体は2割程度と非常に低かった。

また外部委託については、外部委託している自治体と委託せずに自ら行うところが大まかにみて半々という状況であった。

(3) 計画の変更

現時点で、計画を「大幅に変更した」と回答した自治体はなかったが、「無回答」の自治体も多く、今後の動向を注視すべき状況となっている。

5.4. 計画等策定の課題

(1) 他の計画との連動

公共施設の再編は、他の計画との連動が必須になると考えられるが、密接に係っているのは行財政改革プラン(「ある程度」まで含めて83%)、総合計画(同75%)、財政計画(同62%)などであった。一方、空間的な方向性を示す都市計画マスタープランや、教育施設・福祉施設計画など具体的な事業を行う計画との連動については、「ある程度」まで含めても過半に満たず、差が見られる状況となっている。

(2) 公共施設再編計画策定の課題

策定の課題となっているものとして多いもののうち、「具体的な統廃合や配置の計画策定が難しい」と「住民への公表、合意形成が難しい」は、本研究で想定している前提が明らかにされたものとなった。「策定後の実施・運営体制の確保が難しい」は、中長期的な課題として重要な論点になる。他方、「インフラデータが把握されていない」「公共建築物のデータが把握されていない」は、上述の図面・データの保有状況と比べると、問題意識を抱えている自治体はそれほど多くないことが読み取れる。このことがどういうことを意味するのか、精査する必要がある。

5.5. 個別施設の再編手法

(1) 個別施設の評価に利用した

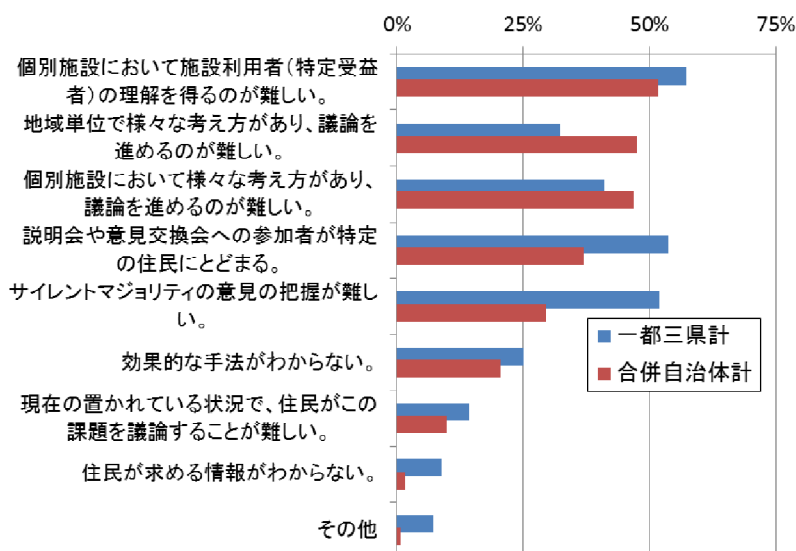
視点・要素

個別施設の評価に利用した視点・要素として多かったのは、各公共施設の利用

者数（利用率）、老朽化度、維持費・管理費・運営費、耐震化の状況など、諸説白書に書かれている項目が多かった。

(2) 公共施設の有効利用方策・処分対策

図8 「公共施設マネジメントの推進にあたり、住民参加や合意形成などについて、課題と感じている事をお聞かせください。（複数回答）」



公共施設の有効利用方策・処分対策として最も多いのは、「サービスの民営化（指定管理者制度など）」であり、ハードの対応（建物解体・建物閉鎖・建物利用用途の変更(コンバージョン)や複合化)がそれに続く。他方、ネーミングライツ、周辺自治体との共同利用、PFI手法の導入、減築、設備改修にESCO事業を導入といった手法はまだ実施が少ない。

(4) 将来に向けての準備

将来に向けての準備として、「建替えるための基金」としているところが多かった。他方で、長期的な予算計画を立てているところは、15%と少なく、公共施設再編の本来の目的に照らして大きな課題になっていると考えられる。

(3) 用途変更や複合化のきっかけ

各公共施設の用途変更や複合化のきっかけとなったのは、建替え時期が最も多く、公共施設の総量削減、未利用地や未利用建物の有効活用などがそれに続く。

5.6. 住民参加・合意形成の方法

(1) 住民参加・合意形成の課題

本研究のテーマである、住民参加・合意形成の課題について聞いた。合併自治体で多いのは、「個別施設において施設利用者（特定受益者）の理解を得るのが難しい」「地域単位で様々な考え方があり、議論を進めるのが難しい」「個別施設にお

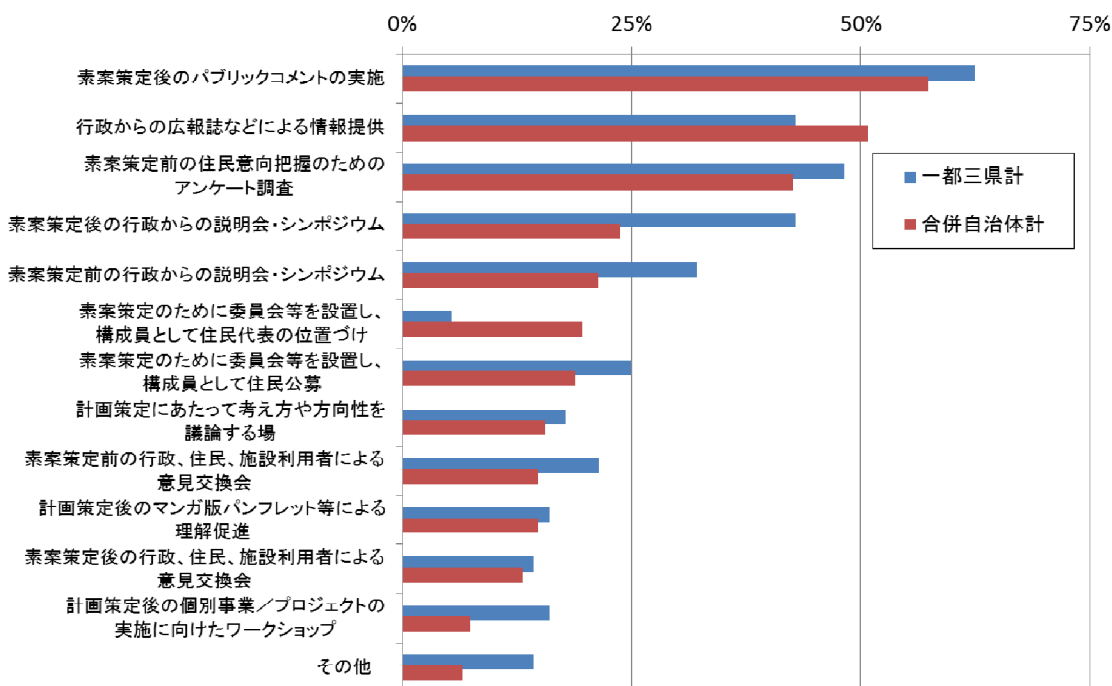
いて様々な考え方があり、議論を進めるのが難しい」などとなっている。

この点について、同じ設問に対する一都三県の解答では、住民全体の意見の把握が難しい問題が多く自治体で挙げられており、都市部の自治体の特徴がよく表れている。合併自治体は、地域や個々の住民それぞれの考え方は都市部に比べると把握できているが、それらが明確に対立していることも多く対応が難しくなっていると解釈することができる。

(2) 実施している手法

実際に実施している手法について聞くと、「素案策定後のパブリックコメントの実施」「行政からの広報誌などによる情報提供」「素案策定前の住民意向把握のためのアンケート調査」といった一般的な手法が並ぶ。本研究で取り組んだワークショップのような手法はもちろん、「素案策定前・後の行政からの説明会・シンポジウム」についても現状では大半の自治体が行っていない状況となっている。

図9 「公共施設マネジメントの推進にあたり、実施している住民参加や合意形成の手法についてお聞かせください。(複数回答)」



この傾向は、合併自治体に限らず、比較的先進事例が多い一都三県の自治体でも、それほど大きくは変わらないという結果となっている。一都三県では、説明会・シンポジウムの実施がやや多いもの目立って多いとまではいえない。

住民参加・合意形成をどのように実施していくかについては、公共施設再編の具体的な取組みにおいて、今後、大きな課題の一つになると考えられる。

(3) 住民意向についての担当者の意向

住民参加・合意形成の結果として住民の意向が多く得られるが、それが行政の意向や方針と食い違うことが多く生じると考えられる。典型的には、行政としては公共施設の廃止を打ち出しているが、それを利用する住民が反対するといったケースである。このことについて担当者の認識・意向を聞いた。この設問については、いずれも重要という回答が多いことが想定されたため、「どちらかといえば」という選択肢も設け、担当者の感覚の傾向をより細かく聴くことにした。

結果として、住民の意見を優先すると答えた自治体はほとんどなく、どちらかといえば自治体の方針を優先するという回答が多かった。

表 10 「地方公共団体として示した方針を優先するか、種々の取組（パブコメ・ワークショップなど）で得た住民の意向を優先するか」

	合併自治体		一都三県	
	件数	割合	件数	割合
地方公共団体として示した方針を優先する	3	3%	0	0%
どちらかといえば地方公共団体として示した方針を優先する	32	32%	10	21%
どちらも同等に検討する・その他	62	61%	33	70%
どちらかといえば種々の取組で得た住民の意向を優先する	1	1%	2	4%
種々の取組で得た住民の意向を優先する	1	1%	0	0%

(注:この表のパーセンテージの分母からは、無回答を除いている。)

5.7. 地区区分・広域的な連携

(1) 公共施設立地の格差の状況

公共施設立地の地理的な核さについては、一般的に公共施設再編の地区区分で検討される小中学校区の間よりも、旧市町村の間での格差が大きく、またそれが問題になることも多いという結果が出た。ただし、自治体によっても状況は大きく異なっていることに注意が必要となっているようである。

表 11 「公共施設をめぐる格差の状況 (に対する担当者の認識)」

	小学校区の間		中学校区の間		旧市町村の間		その他の地区区分	
	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
大きな課題になるほどの格差がある	14	11%	20	16%	38	31%	3	2%
格差はあるが課題にはならない	53	43%	40	33%	33	27%	23	19%
格差はほとんどない	15	12%	20	16%	15	12%	17	14%
格差の状況がわからない・他	12	10%	14	11%	7	6%	37	30%
無回答	29	24%	29	24%	30	24%	43	35%
合計	123	100%	123	100%	123	100%	123	100%

(2) 配置を検討する地区区分

公共施設再編で、行政域（全体）より小さい地区区分で配置を検討する自治体

は全体の5割（以上）となっている。どのような地区区分で検討するかについて、もっとも重要なものを聞いたところ、旧

市町村の行政界が最も多かったものの、小学校区、中学校区もそれに次ぐ多さであり、自治体によって地区区分の考え方が大きく異なることが推測される。

表 12 「行政域より小さい、地区区分ごとでの公共施設の配置の検討について」

検討している	62	50%		
検討している場合、最も重要な地区区分を1つ	小学校区		17	27%
	中学校区		15	24%
	旧市町村の行政界		19	31%
	総合計画の地域区分		1	2%
	都市計画 MP の地域区分		6	10%
		その他	8	13%
検討していない	36	29%		
無回答	25	20%		
合計	123	100%		

(3) どの地区区分で再編を目指すか

公共施設再編を、行政域全体で行うか、地区ごとで行うかについて聞いた。この設問については、いずれも重要という回答が多いことが想定されたため「どちらかといえば」という選択肢も設け、担当者の感覚の傾向をより細かく聴くことにした。

その結果、地区ごとでの適正化をより重視する自治体（の担当者）も見られたものの、行政域全体での適正化をより重視する自治体（の担当者）が多かった。一都三県でもこのことは同様の傾向であり、合併自治体が旧市町村ごとの地区区分をより重視するという傾向は見られなかった。

表 13 「行政域全体での適正化をより重視するか、地区ごとでの適正化をより重視するか」

	合併自治体		一都三県	
行政域全体での適正化をより重視する	9	9%	3	6%
どちらかといえば行政域全体での適正化をより重視する	37	37%	16	34%
どちらも同等に重視する・その他	42	42%	24	51%
どちらかといえば地区ごとでの適正化をより重視する	11	11%	4	9%
地区ごとでの適正化をより重視する	2	2%	0	0%

(注:この表のパーセンテージの分母からは、無回答を除いている。)

6. 結論

個別の分析・考察結果については前章までの具体的な分析結果に譲りたい。

まとめとして、本研究を通じて、より有効な住民参加手法を取り入れた公共施設再編手法の可能性と課題が、ある程度明らかになったと考えられる。

アンケート調査で明らかになった、合併自治体の一般的な傾向については、各論まですでに検討している自治体は多くはなく、これからの課題であることがわかった。また住民参加の手法も、パブリックコメントや広報誌による通知などに限られ、本研究の実証研究で行ったワークショップのような方法はもちろん、説明会についても多くの自治体ではまだ未着手であることがわかった。

それに対して、ヒヤリング調査から明らかになった先進自治体での取組みでは、アンケートによる市民意識や意向調査、説明会や意見交換会、パブリックコメントなど、行政を起点とした取組みが見られた。中には、説明会や意見交換会において、ワークショップを開催するなど丁寧に市民とやりとりを行おうとした取組みも見られた。ま

た各自治体の取組みは、その目的・方法のいずれにおいても多様であり、自治体職員が中心となって地域の実情にあわせた形でカスタマイズしている様子がわかった。

大津市・伊賀市の実証研究は、住民同士の対話を促すという、より高度な住民参加手法を適用することによって、行政と住民がビジョンを共有し、実効性と創造性がより高い再編計画を策定するという挑戦的な取組みであった。個別には難しい局面や解決すべき課題があったが、全体としては、住民同士の議論を促進させることの意義が確認でき、かつその有効な手法の一つが示されたと考えられる。

本研究の対象となっている公共施設再編の取組みは、実際に公共施設が再編されるのが数年から数十年先に段階的に予定されているということもあり、現時点で確定的な評価はできない。実証研究やヒヤリング調査で取り上げた自治体も含めて、今後の計画の進捗や政策の展開、さらには他の関連する政策との関連性に注視しながら、研究を続けていく必要がある。

7. 補足

2017年4月の熊本地震では、耐震性があると認められたものも含めて多くの公共施設が利用不可能になった。また度重なる地震への不安から多くの被災者が自宅からの避難を余儀なくされ、多くの場合で公共施設が避難所として利用されている。被災後に避難所として利用されている公共施設の詳細な状況、また被災前の公共施設再編の取組みとの関係については、今後の調査研

究の結果を待ちたいが、これまでの報道などからは、自宅により近い場所に避難所があることを望む被災者も多いように見受けられる。

伊賀市・大津市でのワークショップでは、公共施設再編に反対する意見の1つとして、災害時の避難所の必要性が議論となった。平常時の利用とは別に、緊急時の避難場所・避難所としての利用のあり方も、検討する必要があると考えられる。こうしたことも今後の検討材料とした。