

研究機構・研究と報告 NO. 123

Jichiroren Institute of Local Government 2017-11-7

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

実行段階に入った公共施設等総合管理計画

角田英昭（自治体問題研究所）

はじめに

公共施設等の統廃合・再編を目指す総合管理計画は、2017年3月末現在98%の自治体で策定されています。この計画は、今迄のような自治体による個別、施設ごとの統廃合、更新に止まらず、公共施設等を中長期的な視野に立って全面的に見直し、国主導で推進していくものです。この背景には、①公共施設の老朽化、②人口減少、少子高齢化に伴う利用需要の変化、③地方財政の悪化があります。国は地方に更なる行革、施設再編、経費削減を求め、自治体では経費が急増する公共施設の改修・更新、維持管理費が標的にされています。

策定指針の内容と実施に向けた財政措置

政府は、計画の策定に当たって、各自治体に①所有施設の現況と将来見通し、②総人口や年代別人口の推移と今後の見通し、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と充当可能な財源見込みを明らかにするよう求め、施設総量と経費の削減の意図を明確にしています。

そのため、財政対策では①公共施設の解体撤去に係る地方債の特例措置、②集約化・複合化に係る地方財政措置、③転用事業に係る地方債措置を講じ、2017年度からは長寿命化、立地適正化（コンパクトシティ形成）、市町村役場機能緊急保全対策を追加しました。地方債の充当率は90%、交付税参入率は30%（集約化・複合化事業は50%）です。

この計画は、「まちをコンパクトにする、公共施設を縮小・再編する」という、自治体にとっては初めての行政計画です。既に計画は実行段階に入っており、今後、長期修繕計画や個別施設計画、再配置計画等が提起され、住民、地域の側も具体的な判断、選択が迫られます。

本格実施に向けた論点と課題、今後の取組

今日の人口減少、少子高齢化の進展、地方財政の状況等を勘案すれば、公共施設等の見直しは必要です。問題はの中身、進め方です。公共施設等は、地域社会やコミュニティの核であり、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す。一律的な削減ありきではなく、施設の設置目的や住民の暮らし、地域の実態、将来の姿をよく見極め、まちづくりの一環として住民の参加、合意形成を図って進めるべきです。

自治体の財政が厳しく管理経費が増えることは事実ですが、予算を何に使うのか、自治体の本来の役割は何か、公共施設は何のためにあるのか、それらを踏まえて事務事業全体の見直し、政策選択の中で考えることができます。

<実施方針の柱と実行計画>

各自治体の実施方針をみると、どこも①施設の総量を抑制する、②新規施設は原則つからない、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を優先活用する、⑥受益と負担の適正化を行う、⑦資産の有効活用を行う、を柱にしています。

今後、それを踏まえて施設の診断、必要性、大規模改修・更新の時期・規模、長寿命化対策、削減目標、施設の統廃合・複合化・集約化・再配置計画、機能転換、財政運用、施設利用の有料化・値上げ、未利用資産の売却、跡地利用、売却益の運用等が提起されます。ここでは、各自治体の計画内容、実施方針を踏まえ、その論点と課題、今後の取組について検討します。

(1) まず、施設総量の削減です。各自治体の数値目標を見ると、今後30～40年間で15～30数%削減するとしています。それは主に人口減少・財政面からの試算であり、国の指針に沿って今後の人口減少、充当可能な財源に見合って施設総量を削減するものです。問題はそれで住民の暮らしや地域がどうなるのか、それが全く検証されていないことです。

相模原市の公共施設白書は「施設の床面積で80%まで削減することは、市内の全ての行政系施設と市民文化施設、生涯学習施設、スポーツ・レク施設を廃止することに相当する」と述べています。20%削減とはそういうことです。実際には20%以上の自治体も多く、それで人間らしい暮らしが維持できるのか、安易な統廃合・再編で人口流出、地域の衰退、過疎化に拍車がかかっては何の意味もありません。数値目標は、国は「計画の実効性を確保するため」可能な限り定めるよう求めています。長野県では29市町村が見送っており、「飯田市は『市内の地区ごとに施設の必要性を住民主体で議論してほしい』との考えから削減目標を盛り込まなかった」(信濃毎日新聞 2017/8/15)と

述べています。

基礎的な公共施設は、日常生活圏内に整備していくのが基本です。その意味では地域施設は地域住民、町内会、自治会、関係団体との協議、検討が不可欠です。飯田市では各地区に地域別検討会議が設置され、地域が主体的に検討し、あり方を決めています。そこでは地域の自治力の発揮、自主的・自律的な運営、行政との協働が基礎になっています。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住民の判断に委ねられるべき事柄」と指摘し、飯田市の取組みはその先進例と評価しています。

(2) 次は市町村合併との関係です。合併は「究極の行政改革」と言われており、平成の大合併で急速に進みました。総務省の市町村合併に関する調査結果(2012年)をみると、合併市が「合併効果が最も高い」と回答したのは「職員配置の適正化(削減)と公共施設の統廃合」です。これが実態です。

今回の総合管理計画でも、合併自治体の多くは合併による施設保有量の多さを指摘し、人口に見合った削減を提起しています。実質的には編入された周辺地域が標的になり、公共施設が大幅に削減され、人口減少、過疎化が進んでいます。その典型は12市町村が広域合併した浜松市です。

同市では、今計画が策定される前の2014年度末までに既に431施設が削減され、しかも削減は旧町村部の中山間地域に集中し、その地域だけで全体の約8割になります。

一方、上越市や飯田市では、旧市町村単位に地域自治区が設置され、地域自治を基礎にした取り組みが行われています。高知市では、旧町村部はもともと施設が少なく、施設数の削減ではなく規模(延床面積)の縮小に重点を置くとしています。相模原市でも旧津久井郡の住民から「津久井(農山村)地域の相模原化(都市化)でいいのか」「折衷主義では双方の良さが損なわれる」「地域の独自性、特性を活かすためには分散自立型連帯、都市内分権の拡大と地域自治組織の活用が重要」と指摘されています。合併地域の見直しは、人口を基礎にした一律的な削減でなく、過疎化が懸念される地域こそ暮らしの質、個性、実態を踏まえた対策を講ずるべきです。

もう1つの問題は、今は丁度、合併算定替の特例期間(10年)の終了、交付税の段階的削減(5年)、廃止の時期に入っており、それが公共施設の統廃合・再編に拍車をかけていることです。その影響額は約9300億円と試算されており、合併市は財政が逼迫する中、国に「合併算定替終了後の新たな財政措置」を求めてきました。政府も合併を国策として推進してきたことから、それを無視できず、2014年度から「合併後の市町村の姿に対応した交付税算定」を行い、加算措置を講じています。すべての措置が実施されれば、全体で約6700億円の加算額になります。こうしたことも踏まえ、安易な公共施設の統廃合に歯止めをかけていくことが重要です。

(3) 公共施設等の再編整備・維持管理では、複合化・集約化と長寿命化が重点です。複合化は、現在各地で進んでいますが、設置目的、対象、事業運営、条件等が異なる施設を財政効率化という視点で安易に一体化、混在させていいのか、事実在即した検証が必要です。

施設整備では、複合化・集約化に伴う大規模化で PPP/PFI の優先活用が徹底されています。政府は財界の要望を踏まえ、公共施設の再編・整備を大企業のビジネスチャンスにするため、人口 20 万以上の自治体に対し PPP/PFI の優先的検討規定の策定を迫り、既に当該自治体の 99%が策定済又は策定予定です。実際の導入例を見ると、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、破綻事例もかなりあり、専門家の協力を得て、導入是非の検討、的確なチェック、歯止めが必要です。ところが政府は、自治体に住民・民間事業者の理解、同意、協力を得るための啓発活動を求め、導入しない場合は、その理由の公表、説明責任を果たすよう圧力をかけています。これは自治の侵害です。基本は大企業本位の PPP/PFI の優先適用ではなく、地元中小業者の施設維持管理能力及び技術力の向上、育成・支援、事業の優先発注を図り、地域経済の循環、活性化、発展に繋げていくべきです。

長寿命化では計画的な修繕、耐震化など予防保全を強化し、更新時期の延長、財政の効率化を図っていくことは重要で、20 年延長を目指している自治体もありますが、安全性の確保が課題です。

(4) 公共施設の統廃合・再編問題は、施設の位置づけ、役割機能の見直し、組織改編も伴います。たとえば公民館は、この間、首長部局移管による生涯学習センターやコミュニティセンター等への改編、最近は国の重点施策である地域運営組織との一体化が進行しています。

総務省の調査研究報告書(2017 年)によれば、地域運営組織は既に 609 市町村に 3071 団体が設置されており、同研究会座長の小田切徳美氏(明治大学)は、今後、同組織の担い手、人材育成、運営では、公民館との関係が重要になると述べ、その活用、一体化も視野に入れています。

しかし、公民館は新憲法の交付に当たって出された通達で、「町村民に対し新憲法の精神を日常生活に具現するための恒久的施設」と位置付けられており、それは「住民の主體的な学びを通して地域に自治を築く拠点施設」(長澤成次著「公民館はだれのもの」)とされています。安易な組織改編や一体化ではなく、今こそ本来の設置目的に沿った役割発揮が求められます。

(5) 歳入確保では、施設使用料の有料化・値上げと未利用資産の活用が重点です。施設使用料は、各地で有料化や値上げが提案され、議論になっています。千葉市は独自の使用料等設定基準を示し、

各施設の公的必要性、収益可能性を軸にして受益者負担率を決め、利用料を設定しています。既に一部の施設で値上げがされていますが、公民館は今も条例で無料とされています。

相模原市は今年2月に公民館の有料化を提案、利用者・市民からは反対、活動の維持を懸念する声が相次ぎ、館長で組織する市公民館連絡協議会も無料の継続を求める要望書を提出しましたが、9月に条例「改正」されました。

行政側は、有料化や値上げの根拠として「受益者負担」を強調していますが、利用者団体からは「住民主体で運営され、コミュニティ活動を推進し、地域に還元される活動をなぜ有料とするのか」「受益とは何か」との基本問題が提起されています。本来、公民館などは、設置目的、活動の趣旨からして、収益事業以外はすべて無料にすべきです。有料化された場合でも、住民、地域、教育、福祉団体等の自主的活動には減免規定を設け、無料を原則に活動の維持・発展を図るべきです。

資産の活用では、売却に特化せず、今後の高齢化社会や地域振興に備えて、適切な場所に政策用地を確保しておくことは必要です。売却してしまえば再度購入するのは財政的に困難になります。また、売却益は将来の施設整備に向けて基金の設置・積立等に活用すべきです。

(6) 今後の取組では、この計画はまだ住民には十分周知されておらず、その狙い、目的、内容を早急に知らせ、学習していくことが急務です。また、住民自らが地域や暮らしの実態、公共施設の配置状況、利用実態、管理運営のあり方等を調査、検討し、課題を明らかにして改善策を提案していくことも重要です。

利用料の問題では、当初、多くは有料化・値上げ反対が運動の中心でしたが、次第に「本来、公民館等は何のために設置されているのか」など、利用者・市民が自の学びを通して公共施設を再認識し、確信を持ち、運動を広げています。これは重要なことです。

自治体には、実行計画づくりへの住民参加、地域毎の説明会、住民・利用者アンケート、再編・再配置地域でのワークショップ、住民の合意形成を図って進めることを要請していくこと。また、議会での審議、調査も重要で、武蔵野市や高山市では特別委員会が設置されています。

国の財政支援措置については、必要なものは有効に活用し、同時に実際の使い勝手や内容を精査し、改善を図っていくことが重要です。問題は、国が2016年度から導入した、交付税算定に行政改革や民間委託の実績を反映して交付税を減額するトップランナー方式です。現在、18業務に導入され、それに伴う交付税基準財政需要額の減少は、2016年度は441億円、2017年度は約470億円、2018年度までの3年間累計では1380億円にもなります。図書館、博物館、公民館、児童館等は、この方式はなじまないとして導入は見送られたが、予断を許しません。

最後に、公共施設等総合管理計画は、住民の暮らし、地域のあり方に直結しています。その意味では、自治体の姿勢、計画内容、進め方が問われ、住民・地域の自治力、提案力も試されます。この問題を単なる施設問題に矮小化せず、将来を見据え、住民自治と自治体の民主的な発展と一体的に取り組み、安心と豊かさが実感できる暮らし、持続可能な地域を目指して運動を強めていきましょう。