

2019 年度国内調査研究事業

公共施設の再編・利活用

企画グループ	篠原 潤
企画グループ	進藤加奈恵
情報・広報グループ	酒谷 和希

目次

1. はじめに

(1) 調査の背景 1

(2) 調査の目的 1

2. 現地調査事例

(1) 秦野市役所 2

① 秦野市の概要 2

② 取組の経緯 2

③ 取組内容 2~4

④ 課題と今後の展開 4~5

(2) Toyama Town Trekking Site (富山市) 5

① 富山市の概要 5

② 取組の経緯 5~6

③ 取組内容 6~8

④ 課題と今後の展開 8

3. おわりに

おわりに 8~9

1. はじめに

(1) 調査の背景

総務省によると、平成 31 年 3 月末時点で 99.8%の地方公共団体が公共施設等総合管理計画を策定している。地方公共団体には、厳しい財政状況を背景に、簡素で効率的な行財政システムの構築とともに、公共サービスの質の維持向上を実現することが求められている。このため、地方公共団体では行財政改革を進める中で、保有する公共施設をはじめとした保有資産の有効活用が喫緊の課題となっている。公共施設マネジメントにおいては、公共施設を貴重な資産としてとらえ、住民生活や福祉の向上に貢献できるよう、効率的・効果的な管理の方法や体制を構築することが重要となる。

過疎地域など人口減少が進む地方公共団体では、利用者の減少に伴う施設統廃合に迫られ、市町村合併をした自治体では、合併特例終了後を見据えた歳出の適正化を図るため、公共施設に係る歳出の見直しが必要不可欠となっている。

また、近年、住民の行政に対する意識も変化している。地方公共団体をとりまく厳しい財政状況は、住民にも深刻に受け止められており、持続的な行財政のあり方に対する関心が高まるとともに、適正な行財政運営の実現に向けた改革・改善に対する期待・要望が強まってきている。地方公共団体はこうした状況を踏まえ、新たな公共施設マネジメントに取り組むことが必要になってきている。

公共施設マネジメントの目的は、施設運営の非効率性を排除して、必要な施設を効果的に整備・活用していくことである。しかし、こうした取組には公共施設の統廃合や利用料金の見直し等を伴う場合もあるため、公共施設の現状や課題を住民の理解・納得が得られるよう説明責任を徹底するとともに、施設のあり方を検討する機会を設置することなどが必要となる。

(2) 調査の目的

今回調査地として神奈川県秦野市と富山県富山市の 2 市を選定した。秦野市は、市独自の視点で現状分析と課題抽出を行ったうえで「公共施設再配置計画」を策定しており、多くの自治体から視察を受け入れる先進自治体である。

また、富山市は、市町村合併に伴う公共施設の利用状況の変化に加え、平均寿命と健康寿命の乖離という課題を抱える中で、民間企業の協力を得て市総合体育館のリノベーションを実施した。

本調査では、それぞれの課題解決方法に対する考察を通じて、自治体の現状に合わせた公共施設の適正配置のあり方について検討することを目的とする。

2. 現地調査事例

(1) 秦野市役所

① 秦野市の概要

秦野市は、神奈川県央西部にある県下で唯一の盆地に位置する。北部には市域の 4 割弱を占める丹沢大山国定公園が拡がり、東京から 60 km、横浜から 37 km、小田急線で新宿から 60～70 分の距離にある。水道水をボトル詰めにした「おいしい秦野の水ー丹沢の雫ー」は、環境省名水選抜総選挙において「おいしさの素晴らしい名水部門」第 1 位になった。

② 取組の経緯

きっかけは「高齢化がすべての行政システムを壊してしまう」という現場からの声であった。市では高齢化に対応した行政システムの再構築にあたり、公共施設の現状把握を第一に考えることから始めた。さらに、行政組織が公共施設に無頓着すぎるという市長の考えもあり、公共施設の適正配置に最優先で取り組むべく、平成 20 年 4 月に専任組織である「公共施設再配置計画担当」を設置し、施設の再配置に着手した。

公共施設の更新問題への対応は、平成 21 年 10 月の「公共施設白書」から始まった。公共施設白書では、道路や上下水道等を除くすべての公共施設の現状を把握し、課題を洗い出すとともに所管の枠を超えて横断的に施設の比較を行った。コンサルに頼らず市の職員が作成した結果、画一的ではない、市独自の視点に基づく現状分析と課題抽出を行うことができた。また、市民への情報提供についても、施設毎の収支状況を視覚的にわかりやすくまとめ、根拠となる数値を示すことにより①現在の公共施設の総量を維持し続けることは不可能であること、②公共施設の再配置は一概にサービスの低下につながらないこと、を認識してもらうことが可能となった。

また、住民に対し、自分たちの利便性だけを求めて結論を先送りすることは、次世代に大きな負担を残すことになるということを明確に伝え、住民との危機感の共有を図った。行政に都合の悪い情報も包み隠さず、透明で客観的な情報を示したうえで議論を進めたことにより次第に住民にも「危機感」が広がっていった。

③ 取組内容

【庁舎敷地内へのコンビニ誘致】

市役所の敷地内にはコンビニが出店している。独立店舗が自治体敷地内に出店したのは、平成 19 年当時全国で初めての試みであった。このコンビニは事業用定期借地契約に基づき出店者が建設したため、税の投入はない。また、店舗に



庁舎敷地内出店のコンビニ

は市観光協会のスペースも併設されており協会
員であれば出品もできる。市の特産品や刊行物、
文化会館公演チケットなどの販売も行っており、
また、図書館の図書返却受け付けや、住民票等
の受け取りサービスなども24時間365日対応し
ている。施設からの地代收入は、庁舎の維持補
修に充当される。



コンビニ内にある住民票受け取りBOX

【保健福祉センターへの郵便局誘致】

保健福祉センター内の展示ギャラリースペ
ースに、郵便局を誘致した。誘致にあたり、市は
地方自治法に基づく行政財産の貸付制度を採用
した。これにより正当な理由なく3年ごとの更
新を拒むことができず、郵便局の営業権を担保
している。



保健福祉センター内にある郵便局

窓口では郵便業務だけでなく、住民票等の交
付業務も行っている。全国で600以上の郵便局
が交付業務を行っているが、公共施設内への新規開局は、あまり例がないとのことである。

また、市の連絡所では住民票の発行業務に1件200円のコストがかかっていたの
に対し、ここでは1件168円のコストで同様の業務を行っており、コストを削減しなが
ら市民サービスの窓口を拡充した事例でもある。

郵便局からの賃料は、公共施設整備基金へ積み立てられ、既に築20年が経過してい
る保健福祉センターの設備関係を中心とした修繕費に充当される予定である。

農協、郵便局は地域にネットワークを構築しているが、いずれも地域の人口が減少
すると支店や支所の閉鎖に迫られ、地域におけるサービス水準は低下してしまう。今
後は、それぞれが連携し相互の負担を減らす工夫をしながら、住民サービスや窓口を
維持していくことが重要である。

【小規模地域施設の移譲と開放】

児童館や老人いこいの家などの小規模な施設は、地域密着の大切な役割があるもの
の、人口減少が進む中で全ての施設を維持していくことは困難である。そこで地域住
民との協働による機能維持、地域の実情に合わせた自由度の高い施設運営を実現す
るため、市は自治会などに対する施設の無償譲渡を進めている。

視察した沼代自治会館は、かつては児童館だった施設で、平成29年に地元自治会に

移譲され、多機能で多用途な地域コミュニティ施設への転換が図られたものである。建物の維持管理は自治会が行い、通常は自治会館として使用しながら、必要な時には児童厚生員が派遣され児童館として活用されている。「児童館」の機能を自治会との協働により維持しているのである。負担が増えるにも拘わらず、自治会がこの施設の移譲を受けた背景には、市民の危機感があるのではないかと市では推測している。このまま行政に依存していても地域の未来はない。地域を良くするためには自ら汗をかかなければ、という危機意識の共有が住民の行動を変えた事例である。

【障害者福祉施設の民営化】

市では保育園と幼稚園を統合してこども園を設置したことにより、未利用地として残された保育園の跡地を事業用定期借地契約に基づき、社会福祉法人へ貸し付けた。同時に、それまで公設公営で運営していた知的障害者施設の事業をその社会福祉法人へ移譲した。事業の移譲を受けた社会福祉法人は、保育園跡地に新しい建物を建設し、民設民営の知的障害者施設として運営を開始した。民設民営となったことにより、送迎バスの運行が始まるなど利用者のサービス向上が実現した。

このほか、東京オリンピックの影響による工事資材高騰のため実現には至らなかったが、シンボル事業として掲げていた義務教育施設と地域施設の複合化という先駆的な計画もあった。これは、中学校と公民館には、調理室など類似した機能を持つスペースがあることに着目し、中学校の体育館、プール、武道場と、隣接する公民館を一体化して施設を共用するものであった。具体的には、調理室や音楽室といった実習のためのスペースと、武道場などのスポーツのためのスペースを「学校共用施設」と位置づけ、義務教育活動の利用を最優先としたうえで、それ以外の時間は市民の自主的な生涯学習活動に使用することを想定していた。今後はこのような異なる利用主体による空間のシェアという手法も視野に入れ、公共施設のマネジメントを考えていく必要がある。

④課題と今後の展開

市では公共施設白書を2年ごとに改訂するなどし、常に新しい情報を発信し続け、庁内や市民の危機感が薄れないようにしている。また、市民が何を大切に思っているかを理解しなければ何事も前に進まないため、この点にも留意している。現在、多くの自治体で個別施設計画を策定しているが、中身以前にその計画に実現可能性があるか否かが重要である。また、実効性のある計画にするためには、財源の調整機能が備わっている必要があり、収入を生み出す工夫も必要となる。

今後、多くの自治体で課題となるのは道路の更新である。道路は住民の生活に直結

するものであり、要望も多く、新設道路は未だに増え続けている。橋梁、トンネル等の維持補修費も含め、道路予算に占める維持管理費の割合は増大しているが、単純な舗装替えについては国庫補助金の対象ではなく、起債の充当もできないため、財源問題はさらに深刻である。これは、すべての自治体にとって、今後の重要課題といえる。この他にも秦野市では実現に至らなかったが、義務教育施設と地域施設の複合化については、多くの自治体が参考すべき事例であろう。また、この事例は都道府県の教育施設においても学ぶべきところがある。都道府県においては、高校統廃合が進められているが、統廃合による空き校舎の利活用という点では市町村の小中学校の統廃合による空き校舎利用と比べると未だ不十分である。しかしながら、地域における教育施設の存在は大きく、都道府県においてもこの問題に早急に取り組むべきである。秦野市の取組は都道府県が抱える問題についても大いに参考になるのではないかと。

(2) Toyama Town Trekking Site (富山市)

①富山市の概要

富山市は日本海に面した富山県の県庁所在地である。市の北には海の幸に恵まれた富山湾が、南東には立山連峰があり、海拔0mから3,000mまでの多様な地形を有する自然環境豊かな中核都市である。平成27年には北陸新幹線が開業し、東京まで最速2時間8分で結ばれる。

現在の富山市は、平成17年4月に旧富山市、大沢野町、大山町、八尾町、婦中町、山田村、細入村の1市4町2村が合併して誕生した。市域は県中央部から南東部にかけて位置しており、面積は1,241.77 km²と広大で富山県全体の約3割を占める。人口は令和元年9月末時点で416,175人であり、これは富山県人口の約4割に当たる。

合併により市域が拡大した富山市は、人口減少・少子高齢化に対応するため、まちづくりの基本方針として「コンパクトなまちづくり」を掲げている。鉄軌道をはじめとする公共交通の沿線に居住、商業、就業、文化等の都市機能を集積させることにより、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくりを目指し、注目を集めている。

②取組の経緯

富山市が2000年のとやま国体のために建設した市総合体育館は、年間55万人が訪れ、国際大会も開催されるなど北陸を代表する体育館である。駅からほど近い場所に位置し、富山県富岩運河環水公園に隣接している。環水公園は、かつては木材を富山湾へ運ぶための場所であったが、富山県によって親水文化公園として再整備され、現在では年間250万人が訪れる市のシンボルと言える公園として市民に親しまれている。そのロケーションの良さや平成27年から実施されている富山マラソンの影響もあり、

公園内をランニングやウォーキングをする市民の姿が多く見られる。

総合体育館内には、アリーナ裏にスポーツ情報サロンという情報提供のためのスペースがあり、環水公園側に面しているが、公園に抜ける出入口がないためにその立地を活かせず、事実上デッドスペースとなっていた。ロケーションには恵まれているが、利用が難しいこのスペースについて、昨今のランニングやウォーキングブームにより増加している市民ランナーの交流拠点として活用できないかと考えたことが事業のスタートとなった。



富山市総合体育館



富山県富岩運河環水公園

③取組内容

事実上デッドスペースとなっていたスポーツ情報サロンの活用について、市は総務省による「公共施設オープンリノベーションマッチングコンペティション」を利用することにした。これは、再生したい公共施設を自治体が WEB サイトに登録することから始まる。登録後、クリエイターがそのサイトから提案したい物件を探し、再生のアイデアを提案する。自治体は、その中から実現したいアイデアを選定して、総務省へ提案書を提出、優秀作品として採択されると助成が受けられる仕組みである。

市は再生したい公共施設として総合体育館を登録し、興味を示した株式会社乃村工藝社とともにデッドスペースのリノベーションを進めることとなった。

このリノベーション計画は、「住民の健康行動と地域経済の好循環モデル」の構築を目的とし、情報サロンをウォーキング・ランニングを通じた健康増進・体力づくりのための交流拠点として再整備するものであった。交流拠点では、ヘルスケア関連



公園側に新たに設けられた扉

企業などと連携して、市民の健康行動を促すほか、市内の回遊促進機能を持たせることで、まちと市民の交流を活性化し、地域経済の循環を強化することを目指している。リノベーションのコンセプトを「閉じた体育館から、外につながる体育館へ」とし、体育館から環水公園やまちなかへ人の流れができるよう新たに公園側に出入口を設け、デッドスペースをまち歩きの拠点として再生しようとしたのである。富山市と乃村工芸社によるこの提案は、平成 28 年度の優秀作品として採択され、体育館のデッドスペースは「Toyama Town Trekking Site」(以下「TTS」という。)として平成 29 年 4 月にリニューアルオープンした。



リノベーション前 (富山市より提供)



Toyama Town Trekking Site

TTS は公設民営の施設であり、運営は乃村工芸社が担う。現在 TTS にはヨガやダンスができるスタジオ、ヘルシーなメニューが魅力のカフェ、ランニングやウォーキング用品を扱うスポーツ店が入居しており、それぞれが乃村工芸社とテナント契約を結んでいる。使用料(入居料)は、事業が軌道に乗るまでの当面の間は無料としている。



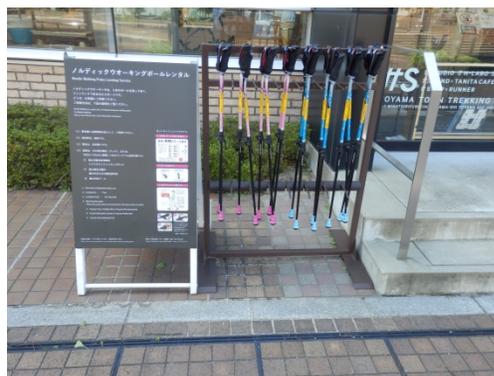
スタジオ



カフェ

TTS の設置は、富山市が課題としている公共施設マネジメントの推進に寄与したほ

か、他の課題解決についても効果をもたらしている。富山市では平均寿命と健康寿命の乖離が課題となっている。コンパクトなまちづくりのため、富山ライトレールなどの公共交通の整備等を進めたことにより、利用者数は増加したものの、依然として市民の8割が移動手段に車を利用している。普段歩かないと将来歩行が困難になる傾向があり、歩行困難の増加は医療費や介護費用の増加に直結する。「歩くこと」は市民の健康寿命を延ばすことにも寄与し、TTSが体力づくり、健康づくりの拠点としての役割を果たすことで、地域経済やまちの賑わいにも波及することが期待されている。



無料で貸出しているトレッキング用のポール

TTS設置の効果について、市では会員の体脂肪率や筋肉量などが改善されたデータを乃村工藝社に集計してもらい、改善された人数が会員に占める割合を数値化している。また、交流人口の指標として富山駅を中心に南北エリアに定点観測地点を設け、その通過人数を計測している。いずれの数値もKPI（重要業績評価指標）として公表されている。

市の担当者によるとTTSの入口にて無料で貸出している、トレッキング用のポールを使用して歩いている人をよく見かけるようになったという。少しずつではあるが、意識的に歩く人が増えつつあるのを実感しているとのことである。

④課題と今後の展開

TTSの現在の課題は会員数の増加である。TTSではランナー会員とフィットネス会員という会員ステータスを設定している。それぞれ独自の教室やセミナーの受講ができるほか、会員個人の体力や健康状態に応じたプログラムに変更できるなど継続的な利用が図られるよう工夫している。今後も創意工夫を重ね、会員数を伸ばしていく必要がある。体育館の視察時に、館内に設けられたランニングコースで多くの市民ランナーの姿を見かけた。フィットネスルームの利用者も多く、健康への意識の高さが窺えた。こうした市民を同じ館内にあるTTSに誘導する仕組みづくりが必要になると考えられる。

富山市では平成30年度に「富山市歩くライフスタイル戦略」を策定し、市民の健康意識醸成のため「歩くこと」を推奨している。これが後押しとなり、TTSが市民の健康づくりの拠点としてさらに発展することを期待したい。

3. おわりに

秦野市が平成21年に作成した公共施設白書は、市独自の視点で現状分析と課題抽出

を行い、数字による根拠に基づき政策効果を示した。また、分かりやすくまとめられた情報を用いて住民への説明を行い、行政にとって都合の悪い情報も包み隠さず議論を進めたことで、行政と住民とが危機感を共有することができた。学校などの教育施設、高齢者・障害者向けの福祉施設、保育所等の子育て支援施設、住民自治活動を進めるコミュニティ施設などは、住民生活に密接に関わるもので、今後の施設整備や維持管理のあり方については、広く住民や地域社会の意思・意向を反映することが重要であり、その前提として危機感を共有する意義は大きい。

富山市では、市が直面する課題に対して、民間企業のノウハウを活用することにより解決を図った。市総合体育館のリノベーション事業は、総務省の「公共施設オープンリノベーションマッチングコンペティション」で優秀作品として採択され、公共施設のデッドスペースを再生することに成功した。

2 市の事例調査の結果、共通点として「課題の認識」と「職員の意識付け」をあげることができる。

全国の自治体で公共施設が抱える課題は多く、その解決が求められている。秦野市のように住民が危機感を共有し、合意を得た上で進めていく手法や、富山市のように行政主導として進めながら、民間企業のノウハウを活用して新たな解決方法を探るなどやり方は様々だが、まずは課題を認識し、解決方法について議論をすることが重要である。

次に公共施設に対する職員の意識付けについてであるが、行政と住民とが丁寧な議論を積み重ねることを通じて、自分たちの利便性だけを求めて課題を先送りし、次世代に負担を残さないという意識を共有することで、初めて計画を実行に移すことができる。一般財源をあてにせず、自ら財源を生み出す工夫や、国の補助金を活用するなど、職員の意識付けの重要性が感じられた。

今後も続いていく公共施設の様々な課題に対して、特効薬は存在しない。しかし、課題を認識し、長期的な視点を持って施設の適正配置を進めていくことができれば、住民が安心して暮らしていくことができる街づくりにつながっていくのではないだろうか。施設を統廃合しても、それ以上に人口減少が進めば、住民一人当たりの負担は減るどころか増えてしまう。住民が安心して暮らせる街づくりは、基礎自治体である市町村の最も大切な仕事である。子や孫の世代に大きな負担を残さずに大切な行政サービスを継続するには、まず住民とともに現実を良く知り、自らの力でできることから始めることが重要である。

最後に、ご多忙の折、本調査にご協力いただいた秦野市及び富山市の関係者の皆様にお礼を申し上げ、報告とする。