県下自治体の「公共施設等総合管理計画」に係る調査の最終報告

2016年11月7日

神奈川自治体問題研究所

我が国で、高度成長期に大量に建設された、公共施設等の維持管理・長寿命化は国・地方共通の重要課題であり、とりわけ財源、維持管理の手法、住民との合意形成、は大きな課題である。

神奈川自治体問題研究所は、県下自治体の「総合管理計画」のうち、小学校・中学校及び文化施設（図書館、博物館、美術館、ホール、スポーツセンター、公民館（地区センター））の維持管理計画について、その内容・課題等を調査・分析し、今後の施策の発展に役立てることを目的として、「公共施設等総合管理計画」に係るアンケート調査を実施した。

これに対して神奈川県及び28の市町村から回答があった。その回答内容は次のとおりである。

設問１：2014年（平成26年）４月に、国が全国の自治体に対して要請した、「公共施設等総合管理計画」（以下「総合管理計画」という）を策定していますか。

①すでに策定した　　　　名　　称：　　　　　策定時期：　　　　　年　　　月策定

②策定する予定である　　　　年　　　月　策定予定

③検討中である

④策定する予定はない

回答：①既に策定済み：12　②策定予定：16　③検討中：0　④策定予定無し：0

設問1は、計画策定及び予定の有無をたずねたものである。

2013年６月に閣議決定された「日本再興戦略」の中で、「インフラ長寿命化基本計画」の策定と、自治体インフラ長寿命化計画（行動計画、個別施設計画）の策定を全自治体に求めた。このうちの自治体インフラ長寿命化計画（行動計画）が公共施設等総合管理計画として全自治体に求められることとなった。

一方で、自治体の財政悪化、公共施設老朽化対策に直面している自治体からの切実な要望もあり、公共施設の除去等に関する地方債特例措置などの補助もあるため、全国的に2016年度末までの公共施設等総合管理計画の策定をする自治体が相次いだ。神奈川県下も例外ではなく、ほぼ全自治体で、2016年度末までに策定される見通しである。

設問２：公共施設の維持管理のための財源についてどのようにお考えですか。財源構成の比率の高い順に番号でお答えください。また、例示以外に予定している財源があればご記入ください。

①一般財源　②地方債　③国・県からの補助金　④民間の寄付

回答：①一般財源：25 ②地方債：18 ③国・県からの補助金：21　④民間の寄付：11　　その他：5　　　今後検討：1　　　未定：2

設問2は、公共施設の維持管理についての財源について、たずねたものである。

現時点では、一般財源での維持管理を原則とし、次に地方債を頼る、国、県からの補助金を頼るという自治体が大半である。今後、人口減少等での財源不足を補うためにＰＦＩ等による民間資金に頼ることを表明する自治体が多く出てくることが予測される。

設問３：「総合管理計画」を推進するための、住民参加の組織（「推進協議会」等）を設置していますか。設置していればその名称、構成をご記入ください。

回答：設置している・予定：４ 　　設置していない：22 　　今後検討：2

設問３は、計画推進のための住民参加組織の有無をたずねたものである。

この計画の推進にあたって、住民参加の組織を設置していない自治体がほとんどである。一方、逗子市、南足柄市、寒川町、清川村で、住民組織等との協議機関を設置していることは注目される。公共施設の統廃合は住民生活と密接に結びついているため、必ず摩擦が生じる恐れがあり。このため、日常的に住民との垣根を低くしておくことが求められよう。

設問４：「総合管理計画」に、基本原則（例：「新規建設はしない」「多機能化を図る」など）がありますか。あればその内容をお答えください。

回答：基本原則を設けている：13　　設けていない：4　　今後検討する・未定・不明：11

設問４は、総合管理計画の中に基本原則を設けているかどうかをたずねたものである。

①　明確に削減目標を示して、原則として新規施設整備も行わないと明言している自治体相模原市、横須賀市、平塚市、秦野市、箱根町

②　削減目標は示してはいないが、新規施設整備は行わないことを明言している自治体

伊勢原市、綾瀬市、南足柄市

③　一般的な基本方針を定めている自治体

神奈川県、横浜市、藤沢市、茅ケ崎市、鎌倉市

④　基本原則を設けていない自治体

川崎市、小田原市、海老名市、大井町

⑤　検討中・未定・回答なしの自治体

逗子市、寒川町、三浦市、愛川町、大磯町、湯河原町、松田町、山北町、中井町、

真鶴町、清川村

と別れている。

この結果からもわかる通り、国の意向（総量規制）に積極的にかかわっていこうとする自治体と慎重な姿勢をとる自治体とに明確に分かれていることがわかる。

設問５：小学校、中学校の統廃合を予定していますか。該当する番号に丸印をご記入ください。　①小学校の統廃合　　②中学校の統廃合　　③小学校と中学校の統合　　④小学校、中学校ともに統廃合を予定していない

回答：①小学校のみ：2　②中学校のみ：0　③小・中学校とも：2　④予定なし：12

未定・今後検討・その他：12

設問５は、小学校、中学校の統廃合の今後の予定の有無をたずねたものである。

小中学校ともに統廃合の予定なしとした自治体が１２と大半を占めているのは、神奈川県の実態が、未だに人口増を続けている結果の反映と思われる。しかし、横浜市のように全体として人口増であるにもかかわらず、特に郊外部での高齢化率の高さと反比例して、児童数の減が小学校の統廃合を促している自治体もある。いずれの自治体でも、学校の統廃合は、住民との切実な摩擦を生じる課題だけに、単に児童数の減少だけの理由で統廃合を進める方針は、検討の余地があるのではないだろうか。

設問６：小学校、中学校の統廃合について住民との合意をどのようにはかっていますか。

あるいは今後、住民との合意をどのようにはかっていきますか。以下にご記入ください。

回答：検討部会を設置している。または予定している：8 　今後検討：2

未定・ＮＡ：16 その他（統廃合済みを含む）：2

設問６は、小中学校統廃合の際、住民合意をどうはかるかをたずねたものである。

庁内に検討部会を設ける、または予定している自治体が８あり、当然第３者の有識者会議等の答申を経ての手続きとなるのが一般的ではあるが、今後検討、未定の自治体を含めて、地域の代表者とりわけ、保護者会の方たちの意見反映が最も必要なことだと思われる。

設問７：小学校、中学校を地域の防災拠点やコミュニティーの中心と位置付けていますか。

該当する番号に丸印をご記入ください。また、「その他」の場合はその内容をご記入してください。

①位置づけている　②位置づけていない　③その他

回答：①位置づけている：22　②位置づけていない：0　　③その他：３

設問７は、小中学校を防災拠点やコミュニティーの中心として位置づけているかどうかをたずねたものである。

小中学校を防災拠点としている自治体がほとんどで、その重要度は、単に児童数の減少を理由とした統廃合に疑問を投げかけている。たとえ廃校となった場合でも、防災拠点の位置づけから何らかのコミュニティー施設として存続しているケースも多い。（三浦市三崎中跡、横浜市鶴見区鶴見工業高校跡等）

他方、住民の反対を押し切って、廃校後売却して、マンション等になった例（横浜市緑区霧が丘）もあり、その用途の在り方は慎重に検討する必要があろう。

設問８：文化施設（図書館、博物館、美術館、ホール、スポーツセンター、公民館（地区センター））の統廃合について、目標値（例えば、30年間で床面積2割削減など）を設定していますか。該当する番号に丸印をご記入ください。また、設定している場合はその目標値をご記入ください。

①　目標値を制定している。目標値：

②　目標値を設定していない 文化施設の統廃合に関する目標値の設定について

回答：①目標値を設定している：4　②目標値を設定していない：16

未定・ＮＡ：6　　今後検討：2

設問８は、図書館、博物館、美術館、ホール、スポーツセンター、公民館（地区センター）についての統廃合の目標値を定めているかどうかをたずねたものである。

文化施設は、自治体の経営的観点からすれば、最も整理統合したい施設の一つであろうが、一方で住民の文化的・教育的向上を目指した自治体本来の施設でもあり、自治体はそのはざまで苦労していることが理解できる。目標値を設置していない自治体が大半を占める理由もそこにあると思われる。

設問９：文化施設（図書館、博物館、美術館、ホール、スポーツセンター、公民館（地区センター））の民間会社、ＮＰＯ法人・地元団体（自治会、利用団体など）による施設管理を考えていますか。該当する番号に丸印をご記入ください。また、その他の方法があればご記入ください。

（１）図書館（２）博物館（３）美術館（４）ホール（５）スポーツセンター

（６）公民館（地区センター）

回答

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 民間会社への委託 | NPO法人への委託 | 地元団体への委託 | 指定管理者・直営 | 今後  検討 | 未定 | NA | 該当  なし |
| 図書館 | 2 | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 | 6 | 4 |
| 博物館 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 2 | 7 | 10 |
| 美術館 | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 6 | 13 |
| ホール | 6 | 1 | 1 | 7 | 1 | 2 | 4 | 6 |
| スポーツセンター | 7 | 1 | 1 | 9 | 1 | 2 | 4 | 4 |
| 公民館 | 0 | 0 | 5 | 7 | 1 | 3 | 5 | 1 |

設問９は、図書館、博物館、美術館、ホール、スポーツセンター、公民館（地区センター）の管理運営を委託する場合の委託先を施設ごとに尋ねたものである。施設の性格をどうとらえるかによって、回答に違いが出てきている。

（１）図書館

今後検討、未定、ノーアンサーで１３自治体となり、かなり慎重な姿勢をしている自治体が多いことがわかる。ある自治体の図書館で、ポルノまがいの雑誌が置かれ、教育の観点から疑問視する声が上がった事例が生まれことも、慎重な対応の要因となっていると思われる。図書館とは何のために存在するのか、住民の福祉と教育の向上を目的としているなら、そのために何がもとめられるか、今一度再検討する時期に来ているのではないか。

（２）博物館

博物館の存在自体、その都市の生誕にまつわるアイデンティーを市民が共有できる貴重な施設である。このため、神奈川県をはじめ県下各自治体では、創意工夫をして官民様々な博物館をもっている。しかし、これを経営的観点から見た場合、採算性に見合う施設とはなりにくい側面もあり、各自治体での創意工夫が行われている。管理運営を民間会社に委託しているのが１自治体だけで、指定管理者へは１自治体、今後検討、未定を含め４自治体となっており、極めて慎重な姿勢をとっていることが伺われる。

（３）美術館

美術館もその存在が、その都市の文化・芸術の格式を図る度合いともなっているほど、大切なものと言われています。県下では、観光地である鎌倉市、箱根町、湯河原町等の自治体で、複数以上の各種美術館を有しているなど、各自治体の特色を生かした美術館が散見できる。しかし、その維持管理運営といった側面となると、これも慎重な姿勢となり、民間会社への委託が２自治体、指定管理者が２自治体、今後検討、未定が各１自治体と、単に採算ベースには乗りにくいが、さりとて自治体として文化的財産としての施設の扱いの困難さが伺える。

（４）ホール

コンベンション施設としてのホールは、多くの自治体で持っており、しかも、博物館や美術館のような都市の文化水準を左右するほどの施設でもなく、その活用が採算ベースに乗らなければ、整理淘汰もしやすい施設である。そのため維持管理運営にはきわめて積極的に直営ではなく他の団体への委託がみられる。民間会社，ＮＰ０法人、地元団体、指定管理も含め１５自治体で履行していることは、美術館や博物館とは大きな違いがある。

（５）スポーツセンター

スポーツセンターは、市民が一番身近に利用する施設として親しまれている。その一方、管理運営をできるだけ民間等に委託する傾向が顕著な施設でもある。回答では、１８自治体が様々な団体への委託をしている。ただ、市民に身近な施設ほど、施設利用料の値上げや硬直な管理運営で、トラブルも起こりやすく、行政の公平性という観点から、委託団体への指導・監督が求められるケースも多々あると思われる。

（６）公民館（地区センター）

公民館等（地区センター）は、スポーツセンターと同様に、市民が一番身近に利用する施設として親しまれている。市民に身近な施設であるだけに、市民団体やＮＰＯへの委託が顕著であるが、委託団体への指導・監督が求められるケースも多々あると思われる。

設問10：今後、新規に公共施設を建設するにあたって、ＰＦＩ方式の導入を考えていますか。導入を考えている場合は、どの施設について予定していますか。

回答：小学校：0　中学校：0　図書館：1　博物館：0　美術館：0　ホール：3

スポーツセンター：3　　公民館（地区センター）：0

その他：スポーツ公園・斎場：3 検討中：8　未定：8　予定なし：3

ＮＡ：1 該当無し：1

設問10は、今後新規の公共施設を建設するにあたって、PFI方式導入予定の有無をたずねたものである。

国からの「一定規模以上の多様な事業について、ＰＰＰ／ＰＦＩの優先的検討」が求められていることに呼応して、積極的導入を方針化しているのが、相模原市と秦野市。

個別施設では、スポーツセンター（体育センターも含む）が神奈川県、藤沢市、茅ケ崎市。ホールが川崎市、藤沢市、鎌倉市、斎場のみ予定が小田原市。スポーツ公園が茅ヶ崎市。町営住宅が松田町。

いずれにしても、導入に前向きに検討している自治体が７自治体あり、既に導入済み自治体を併せれば、大半の自治体で実施されていくことになると予想される。ＰＦＩ方式の公共施設は、とかく住民から「使い勝手が悪い」と言われており、その効果、効用について慎重な対応が求められる。