

特集 4



明治大学  
公共政策大学院  
ガバナンス研究科  
専任教授

木村 俊介  
きむら しゅんすけ

# 広域連携時代における 公共施設の運営

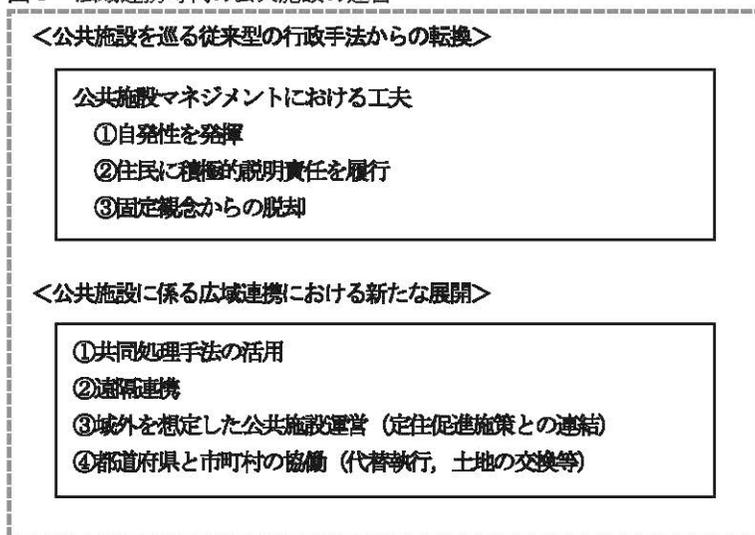
## はじめに

今日、公共施設の運営は重要な発展期を迎えつつある。各自治体は公共施設等総合管理計画（以下「計画」という。）の策定を進め、平成29年9月現在、全ての都道府県・指定都市及び99・4%の市区町村が策定を終えている。また、自治体の強い要望を受け、総務省は、平成30年度の地方財政対策として、計画に基づく事業の支援対象を拡充し（長寿命化事業の対象拡大、バリアフリー改修事業の追加等）、公共施設の再編を一層本格的に進めようとしている。

このような状況の下で、各自治体は既に様々な取組を進めており、その状況をみてみると、特に公共施設の運営に係る分野においては、従来型の行政手法とは異なる独自の取組がみられる。筆者はその点をあらためて評価するべきであり、また、そのような新たな

発想に基づく取組を促進していくことが有効

図1 広域連携時代の公共施設の運営



（図は筆者作成）

であると考えている。

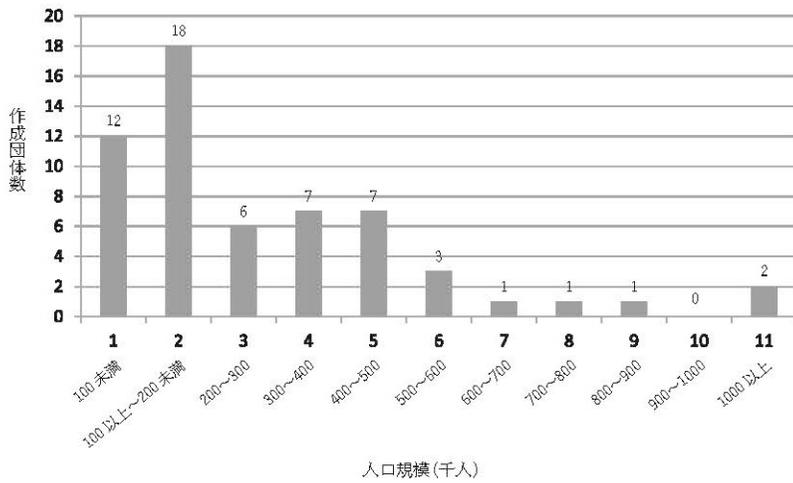
それでは公共施設の運営における新たな発想とは何か。その内容は、「公共施設を巡る従来型の行政手法からの転換」と「公共施設に係る広域連携における新たな展開」の二つに分けることができる（図1）。

一 公共施設を巡る  
従来型の行政手法  
からの転換

ここでいう「従来型の行政手法」とは、公共施設の運営に際し、「上意下達型の管理のみを行う。また、公共施設について、その本来用途のみに基づく活用を考える。」というような定型的・機械的な運営を行うことを指す。これに対し、近時、特に公共施設の運営においては、このような従来型の発想とは異なる新たな発想の進展がみられる。

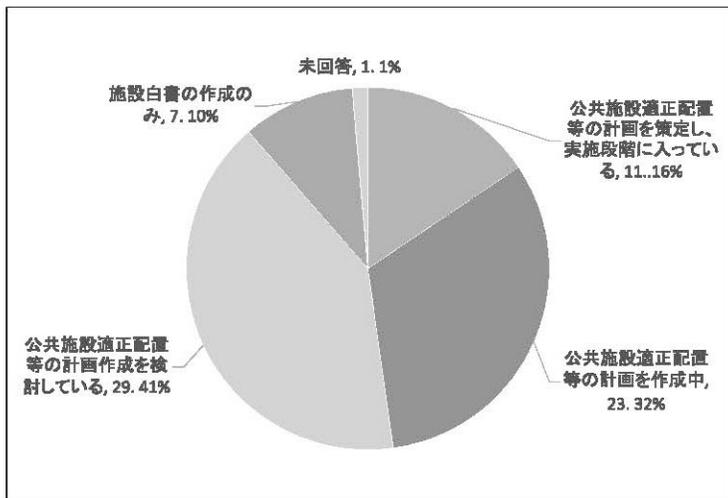
第一に、自治体が顕著な自発性を発揮して

図2 人口規模別 公共施設白書作成団体数 (H 24.9)



(図は筆者作成)

図3 公共施設白書作成後の展開



(図は筆者作成)

いる点が特徴となっている。例えば、平成20年代当初から普及している公共施設白書（以下「白書」という。）の策定を挙げることができる。これは法律に付随するものでも国からの助言により策定を始めたものでもなく、自治体が公共施設の運営の現状や今後の運営の在り方を住民に説明する必要性を背景に開始されたものである。特に、この取組は、人口20万人以下の団体を中心に自治体間に普及している点が注目される（図2）。これは、コンパクトな人口・財政規模であるがゆえ

に、公共施設の量的維持の困難性について住民の理解を得る必要性を認識する自治体において、白書作成の取組が先行的に普及したものと考えられる。そして平成26年の調査では全国で71団体が作成しているが、これらの取組は、白書作成のみに留まらず、89%の団体において公共施設適正配置等の計画策定に進展していることがわかる（図3）。このように、白書作成は、上意下達型の行政手法とは異なり、行政実務上の需要を背景に自治体間で自発的に展開されてきた施策としての特徴を有している。

第二に、白書は、各自治体が公共施設の総

量縮減を含む運営の方向性を示し住民の理解を得るということを究極の目的としている。このため、例えば、秦野市の「現在のハコモノをすべて維持することは不可能です」という表現にみられるように（図4）、行政から住民に対するメッセージとしての要素が白書の根幹となっている。このような事例に示されるように、今日、「行政機関が施策の方向性をいかに有効に住民に伝えるか」ということが公共施設運営のキーとなっており、正に自治体の表現能力が問われているのである。

第三に、公共施設運営において、自治体が従来の固定観念から脱却する姿勢を示す例がみられる。インフラ等の多くは公法上の行政財産に相当し、本来用途を果たすため、公共・公益性を満たし、支障が生ずることがない管理を行うことが至上課題とされてきた。このため、「公共のインフラ等は本来用途のみのために使用する」という観念が色濃く想定され、本来用途を阻害しないと認められる厳格な要件を満たす場合にのみ行政財産の目的外利用が認められてきた。しかしながら、人口減少社会においてはこのような観念から脱却し、単一公共サービス需要者の減少およびサービス提供者たる自治体の将来の財源縮小を踏まえ、インフラの複合利用を主眼的に考えていく必要に迫られている。このため、平成18年の地方自治法（以下「法」という。）一部改正により行政財産の一部貸付等が可能となったことを契機として、公共施設の多用

図4 秦野市公共施設白書（平成28年度改訂版）254頁

- ① 現在のハコモノをすべて維持することは不可能です。
- ② 秦野市が放漫経営をしてきたなど、特殊事情にあるからではありません。日本全国で同じことが起こります。公共施設の更新問題は、日本の構造的問題・社会問題です。
- ③ 現在の市民の便利さや豊かさばかり求めることは、子や孫の世代に大きな負担を負わせることとなります。

（出典；秦野市公共施設白書）

途利用が注目を集めている。例えば、横浜市では、公有資産の活用について、行政財産の目的外使用許可から賃貸借契約の可能性追求へと発想を切り替える姿勢を示している（図5）。

## 公共施設に係る広域連携における新たな展開

次に、公共施設の運営において、近時、試行的段階にあるものも含め、広域連携における新たな展開がみられる。

そもそも、公共施設は、地方行政制度として、各自自治体が単体として当該団体の区域内で整備し運営を行うことが想定されている。

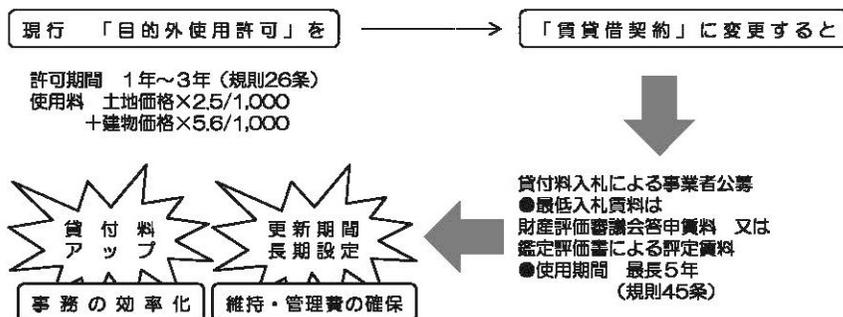
しかしながら、このような公共施設の運営分野においても、事務の共同処理等を通じ、一定程度、広域行政制度の下で公共施設の稼働が行われてきた分野も存在する。水道企業団、消防事務組合等の法人型広域連携組織により公有財産が管理・稼働され行政サービスを供給してきた仕組みがそれに当たる。

このような状況の下で、近時、人口減少社会を迎え、自治体単独ではなく相互の協働の関係を通じて行政責任を果たす考え方が重視される時代を迎え、法においても、事務の代替執行や連携協約など自治体間の新たな連携手法が逐次整備されているところである。

公共施設の運営においても、これらの共同処理の手法をより本格的に活用する例や新たな連携手法を活用する例がみられる。

第一に、法上の共同処理手法を用いて、公共施設の徹底した統合・共用を実現している例がみられる。具体的には、①香川県において、県内16市町の事業を統合し、全国初の1県1水道体制で平成30年4月から事業を開始する例<sup>3</sup>、②事務の代替執行により、長野県が平成29年から天龍村の水道管更新を行っている例、③公営住宅法の管理代行制度により、掛川市及び袋井市が市営住宅の管理を静岡県住宅供給公社に委託している例<sup>4</sup>、④

図5 横浜市 資産活用基本方針



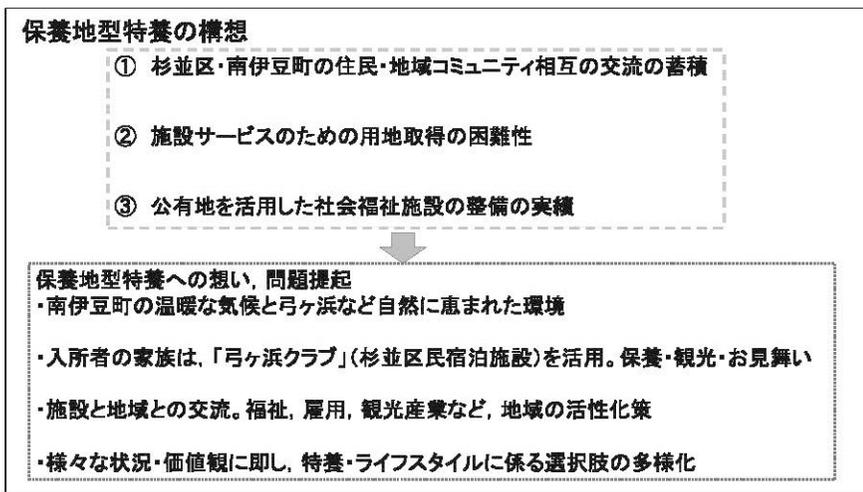
（出典；横浜市 資産活用基本方針（平成27年3月）26頁）

連携協約の手法により、複数自治体が単独の乗合バス事業に代えてコミュニティバスを共同で運行させている例等を挙げることができ。これらは抜本的な業務形態の変更を伴うものが多く、行政改革の一環として今後も新たな取組が続くことが予想される。

第二に、遠隔型連携（地理的に離れた自治体相互の広域的協力）による公共施設の運営である。具体的には、杉並区と南伊豆町の特別養護老人ホーム（以下「特養」という。）

の整備の例が挙げられる。杉並区は、1974年に全寮制養護学校を同町に開園して以来、住民・地域コミュニティ相互の交流を続けてきたところである。また、近年の高齢化社会の進展の下で、区域内における施設サービスのための用地取得の困難性が顕著になる一方で、公有地を活用した社会福祉施設の整備手法を定着させていた。このような状況の下で区民に対する施設福祉サービスの多様化を図る等の観点から、杉並区は、遠隔型連携による保養地型特養の構想を推進してきた。当該構想は、南伊豆町の温暖な気候と自然に恵まれた環境を生かし、施設入所者の家族が保養・観光・お見舞い等の活動ができる枠組みを整え、施設と地域の交流を通じた地域活性化を図り、特養・ライフスタイルに係る選択肢の多様化を図ることをねらいとするものである(図6)。このため、区・町・静岡県の三者は意見交換を積み重ね、三者の基本合意に基づき(図7)、南伊豆町が公有地を提供するほか、法人に対する施設整備費補助(杉並区6億円、静岡県4億円)により特養を整備することとした。当該施設は、90床を予定し、主に南伊豆町民と杉並区民が入居することとされ、平成30年3月に開設される予定である。当該事業は公共施設と同等の受け皿を区域外に整備する枠組みであり、遠隔型連携という新たな手法による広義の公共施設運営と考えることができ、その成果が期待される。

図6 杉並区・南伊豆町 遠隔型連携による保養地型特養の構想



(図は筆者作成)

図7 自治体間連携による特養整備の基本合意書 概要

**実施場所:** 静岡県賀茂郡南伊豆町加納 790 番地  
**施設規模等:** 特別養護老人ホームの入所定員 90 人  
 短期入所生活介護事業所利用定員 10 人  
 南伊豆町健康福祉センターと一体的に整備  
**整備手法:** 建設・運営する社会福祉法人を公募  
**整備費補助:** 杉並区及び静岡県は、予算の範囲内で施設整備費を補助する。

(出典; 杉並区資料)

第三に、域外からの利用者を想定した公共施設の活用である。従来型の発想は、自治体が整備する公共施設は、観光施設等を除き、基本的には当該団体の住民の利用を想定するものであった。しかし、連携を広義にとらえれば、定住促進施策により域外からの転入の促進を図り、転入者の受け皿として公有地等の活用を図ることとなる。例えば、都留市は、C R C 構想(「生涯活躍のまち」構想)

5. に取組み、雇用促進住宅の土地・建物を、公募により選定した事業者が現状のまま賃貸借し、事業者がサービス付き高齢者向け住宅として改修して事業を展開する手法を用いている。これは自治体直営の公共施設ではないが、いわば公的な施設の再利用を図るものであり、定住促進施策と公共施設の運営を関連付ける新たな行政手法と考えることができる。

図8 取組事例 県と市町村の間で土地交換 (出典；山形県有財産総合管理基本方針)



第四に、公共施設を巡る都道府県と市町村との協働の取組を挙げることができる。前述のとおり、①事務の代替執行により県が村の水道管更新を行っている例、②管理代行制度により、県公社が市営住宅の管理を受託する例のほか、③公共施設の有効活用の検討の結果、

果、県と市が互いに公有地を交換する例がみられる(図8)。このように自治体が公共施設の最適利用を追求するに当たって、自治体間(都道府県と市区町村にわたるものも含む)の公共施設を巡る統廃合・交換等の多様な協働関係がみられるところである。

### 終わる

このように公共施設の運営を巡っては、人口減少社会や自治体の厳しい財政状況を背景として、各自治体において多様な取組が既に開始されている。一方、地方行政の中では自治体の効率的で高度な行政サービスを供給するための広域連携の手法も発達してきている。

これらの状況にみられるように、地域の特性に応じ、例えば全県単位での水道事業の統合にみられるような共同処理方式のより本格的な活用、市町村の事務の都道府県による代替執行など自治体の階層を超えた協働関係の構築や遠隔地域と連携した公共施設の整備・活用など、制度・事業をフル活用する公共施設運営の取組は、今後ともその効果が期待されることである。

その際、公共施設の運営はあらゆる行政サービス的基础であることから、その再配置・総量縮減だけではなく、自治体相互の連携を通じた有効な活用方策を探求し、かつ、その内容を住民に効果的に伝える取組が肝要である

ると考えられる。

### 【注】

- 1 このことは、法第十条が、住民が負担を分任し役務の提供を受ける権利を有する(その役務には公の施設の供用を含む)ことから導かれるとともに、二四四条・二四四条の三が、自治体による公の施設について規定し、二四四条の三により、普通地方公共団体は、その区域外においても、関係普通地方公共団体との協議により公の施設を設けることができることとされていることから、原則として自治体はその区域内に公の施設を設けることが想定されていると考えられる。
- 2 平成26年の法一部改正により、事務の代替執行及び連携協約が導入された。筆者はこれらを契約型広域連携手法と位置付けている。これらの制度の運用について、木村俊介『グローバル化時代の広域連携』第一法規、2017年、395-403頁参照。
- 3 水道事業に係る同様の構想は、広島県など他団体においてもみられる。また、大阪府においては、府内にある27の消防本部の再編・広域化について検討が行われている。東洋大学PPP研究センター編『公民連携白書2017-2018』時事通信社、2017年、132頁参照。
- 4 ②及び③のように、市町村相互間だけでなく、小規模市町村問題や人口減少を背景として、市町村・都道府県間の共同処理の中にも留意すべき新たな取組が生じてきている。
- 5 筆者はこのような形態の取組をオープン式遠隔型連携と称している。木村俊介「遠隔型連携の各制度における論点と課題」『自治体の遠隔型連携の課題と展望』日本都市センター、2017年、94頁参照。