

## 公共施設再編を通じた地域活性化の取組

～地域の将来像を描く、鹿児島県霧島市の取組～

パブリックコンサルティング第二事業部 副主任研究員 西野 郁夫

### はじめに

国や地方公共団体では、公共施設、道路・橋りょうなど土木インフラの老朽化等への対応が大きな課題となっている。平成 26 年 4 月、総務省は地方公共団体に対して「公共施設等総合管理計画」の策定要請を発出した。全国で今後も一層の人口減少、高齢化が進む中、地方公共団体が提供する各種公共サービスは適正な財政支出のもと提供されていくことが求められており、公共施設等に関する諸問題については、これまでのような所管課ごとの管理ではなく、地域社会を支える基盤的なインフラとして総合的かつ一体的に考え、全体最適化を図っていくことが不可欠となっている。

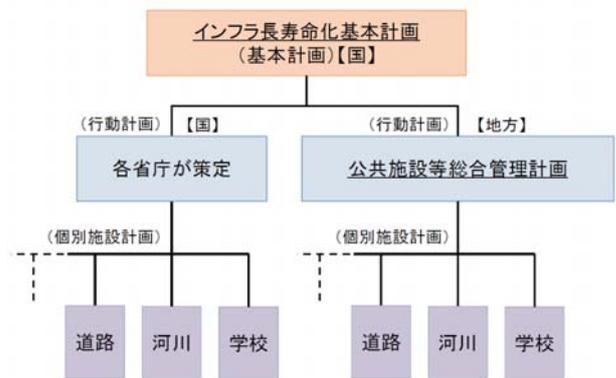
本稿では、これら公共施設等に関わる国や地方公共団体における対応の現状を概観し、公共施設等の再編を契機ととらえ、地方都市、とりわけ多くの合併市が抱える課題に取り組む鹿児島県霧島市の取組を紹介する。公共施設等再編の取組を施設の統廃合、運営の効率化によるコスト縮減にとどまらず、地域住民や市職員が地域の現状・課題を共有し、今後進むべき道（将来像）を考える機会として活用していこうとする事例である。

### 公共施設等の再編に関する 国・地方公共団体の動向

国は、平成 25 年 11 月に「インフラ長寿命化基本計画」（インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議）を策定し、「国民の安全・安心を確保し、中長期的な維持管理・更新等に係るトータルコストの縮減や予算の平準化を図るとともに、維持管理・更新に係る産業（メンテナンス産業）の競争力を確保するための方向性」を示した。同基本計画の考え方に基づく中期的な取組の方向性を示す計画として、各省庁や地方公共団体などインフラ管理者に対し「インフラ長寿命化計画（行動計画）」等の策定を求めている。地方公共団体が策定する行動計画が、

先の「公共施設等総合管理計画」と位置付けられているものである。

図表 1 公共施設等の総合的な管理に係る取組イメージ



出所：総務省資料

平成 27 年度の国の地方財政対策では、地方公共団体が「公共施設等総合管理計画」に基づき実施する公共施設の集約化・複合化、転用、除却のために必要な経費を支援するため「公共施設等最適化事業費（仮称）」を創設したほか、公共施設等の維持補修費を増額する措置等がとられている。

地方公共団体の対応の状況についてみると、平成 27 年 4 月 1 日現在、都道府県では 11 団体、市町村では指定都市を含めると 64 団体が既に公共施設等総合管理計画を策定しており、残る団体でもそのほとんどが平成 27 年度までに計画策定予定としている（総務省調査）。

個々の団体の取組は、公共施設の保有実態や利用状況等を公共施設白書としてとりまとめ公表（見える化）する取組、施設（建物）の運営コストやライフサイクルコストの縮減（省エネ化、長寿命化等）を図る取組、行政区域全体または地区ごとの面的な再配置など、団体の置かれている状況や目的により多種多様である。一部の文献では、先行的にこれらの課題に着手した団体が先進事例として頻りに紹介されているが、これらの取組は個々の自治体の実情に応じてカスタマイズされたものであり、こうした手法だけを真似してもうまくいくものではないように思われる。また、地方公共団体の中には、白書や

計画づくりが目的化してしまう事例もみられるなど課題も多い。地域の実態を踏まえた目標設定を行い、戦略的に推進していくことが求められる。

そのような中、公共施設の再編を契機に地域が目指すべき姿を描き、その実現のために取り組む団体も見られている。以下、鹿児島県霧島市の事例を紹介する。

## 地域の将来像を描く、霧島市の取組

### (1) 霧島市の概要及び取組みの背景

霧島市は、平成17年11月に1市6町の合併により誕生した人口約12万7千人、面積603.15k㎡（いずれも鹿児島県で第2位）の市である。温泉や霧島連山の雄大な自然、霧島茶や福山黒酢、焼酎など自然の恵みあふれる地域資源、電子デバイスやセラミックを中心とした製造業のまちとして知られている。

こうした多様性あふれる霧島市においても、近年微増傾向にあった人口は今後減少に転じ、高齢化もますます進行することが予測されている。中でも、市街地ではわずかながら人口増加が見込まれる一方で、中山間地域ではすでに人口減少・少子高齢化が深刻化し、地域社会の継続に課題を抱えるなど、地域を取り巻く環境は二極化している。

霧島市の公共施設の総床面積は約82.2万㎡、人口1人当たりで換算すると6.5㎡/人である。人口規模が類似する団体の1人当たり総床面積の平均が3.3㎡/人（合併市4.1㎡/人）であることを考えると、霧島市では非常に多くの公共施設を有していることがうかがえる。旧市町が多くの施設を整備し、合併以降もすべての施設を引き継いできたこと等が主な要因と考えられる。

これらの多くは昭和40年代後半から50年代にかけて整備された施設であり、今後40年間で更新や改修に必要とされるコストは約3,200億円と推計され、今後、市の財政を圧迫することは必至であった。また、扶助費等の義務的経費の増加、地方交付税（普通交付税）の合併特例措置の終了等、財政の状況は一層厳しくなる見通しであり、投資的経費については抑制せざるを得ない状況であることから、市の財政健全化の観点からも対応策の検討が求められていた。

個々の施設が抱える課題も深刻である。例えば合併以降、行政の事務集約が進められている国分本庁舎では、スペースの絶対的不足が課題となっているが、中山間地域の総合支所（旧町役場）では多くの空きスペースが発

生している。また、市街地の小中学校では大規模校化への対応が求められる一方で、中山間地域では児童数減少により複式学級を編成する学校が多くみられている。さらには老朽化や空室への対応が喫緊の課題となっている公営住宅など、市町合併、人口動態や市民のライフスタイルの変化等に対応した公共施設管理のあり方を検討していくことが課題となっていた。

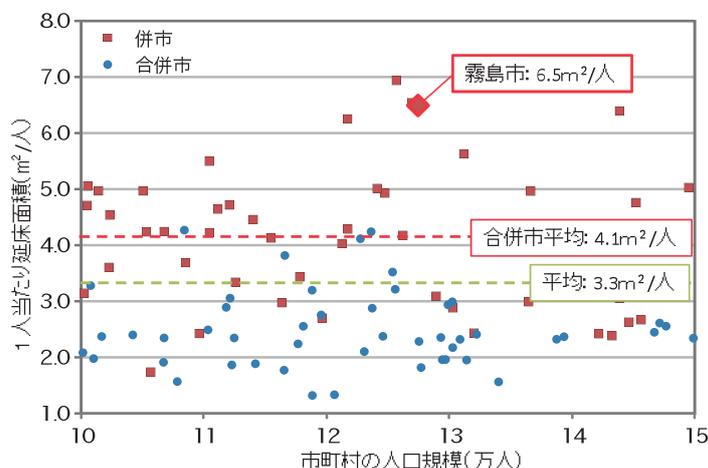
このように、市町合併から間もなく10年を迎えようとする中、霧島市では市の将来の姿を見据えた中長期的な観点から公共施設等のあり方を示していくことが求められており、公共施設が抱える課題と合併以降地域が抱えてきた課題に対し、総合的・横断的に取り組むこととなった。

図表2 市域の特徴（地区、市街地・中山間地域）



出所：霧島市資料をもとに作成

図表3 同規模団体との1人当たり総床面積比較



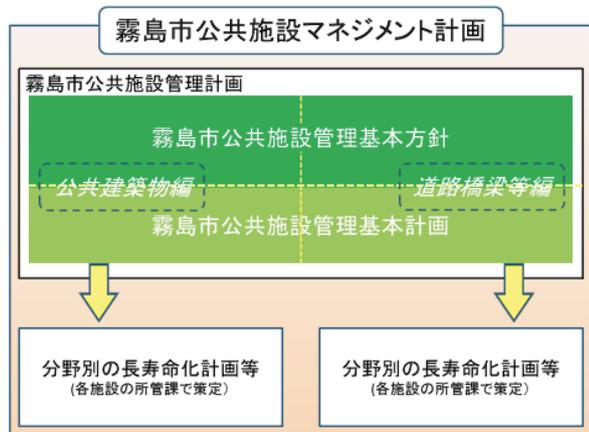
出所：東洋大学資料をもとに作成

## (2) 霧島市公共施設管理計画の策定

霧島市では、施設の実態や市民意識調査、外部有識者等による議論等を経て、平成 27 年 3 月に「霧島市公共施設管理計画」(以下、「管理計画」という。)を総務省が要請する公共施設等総合管理計画として策定した。

管理計画は、「将来にわたって健全な財政運営を堅持しながら最適な公共施設サービスを提供し、市民満足度を高め、併せて総務省の要請に対応し、公共施設が抱える様々な課題を明確にするとともに、今後必要とされる取組方向について整理する」ことを目的として策定されたものであり、公共施設管理基本方針および公共施設管理基本計画で構成される。基本方針は公共建築物及び道路・橋梁等の土木インフラを含めた公共施設を取巻く環境の変化や市が抱える課題、今後の総合的な管理の方向性を示している。基本計画では、基本方針に基づき地区(旧市町)別、施設用途別に推進する取組が示されている。

図表 4 霧島市公共施設管理計画の構成



出所：霧島市公共施設管理計画

## (3) 管理計画の特徴

ここでは、霧島市の管理計画の特徴を下記 3 つの観点から筆者の私見も交えて紹介したい。

- 着実な進行管理のための目標値の設定
- 地域の将来像を描くための計画
- 住民、若手職員等が参画した検討プロセス

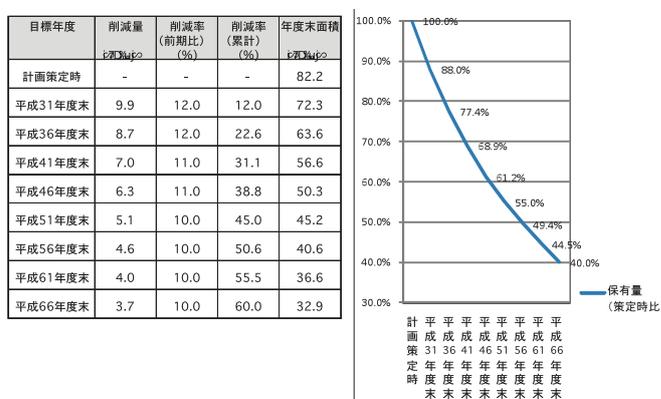
### ○着実な進行管理のための目標値(40年で6割削減)の設定

管理計画では、今後 40 年間に「施設の維持、管理、更新コストの縮減を実施し、将来のコスト負担額を床面積換算で 40% (32.9 万㎡) とすることを目指す」としている。これは、将来的な財政及び施設の更新・改修コスト

の見通しを試算し、その結果を基に検討されたものであり、健全な財政を維持するために必要とされるコストの縮減幅を施設量(床面積)という尺度で示したものである。さらに管理計画では、5 年毎の目標値を下記の通り設定し進捗管理の目安とすることとしている。

計画の進捗状況や各種事業の効果、その他財政状況の変化等により 5 年毎に見直しを図るとしているが、現有施設の約 6 割の削減とも受け取れる具体的な数値とスケジュールを提示したことは市側の強い決意の表れであり、市民との危機意識共有、計画の実効性の担保を狙ったものであると考えられる。

図表 5 公共建築物の 5 年毎の削減目標



出所：霧島市公共施設管理計画

## ○地域の将来像を描くための計画

管理計画では、霧島市の市街地、中山間地域が公共施設再編により目指す姿のモデルを提示している。例えば中山間地域では、地区(旧市町)ごとに行政機能や買い物・医療等の生活に必要な機能が集まる拠点を定め、住民が必要とする公共施設をこのエリアに集約化することで、施設総量を削減しながら地区の生活を維持していく方向性が示されている。拠点エリアは、行政機能、商業施設や病院等が概ね徒歩で移動できる範囲に立地するエリアを想定しており、国による「小さな拠点」の考え方に相当するものである。老朽化した公民館や図書館の施設(建物)を廃止し、総合支所の空きスペースにその機能を移転するなどの施設再配置を推進するものであるが、特に、施設と市民の日常生活との接点、施設での市民の交流を重視した再編を目指している点が霧島市の特徴といえる。例えば、近隣の病院や商業施設を訪れた高齢者が立ち寄ってひと休みしたり、放課後に親の送迎を待つ子ども達が過ごす場として活用されること、さらには、こうして地域の子どものお年寄りが日常的に顔を合わせ、

あいさつや会話を交わすことで世代間の交流が育まれるなど、地域として子どもを育て、高齢者が生きがいを持ち続けられるような地域社会への期待が込められている。

厳しい財政事情や施設の実態を踏まえると、施設の集約は避けて通れない状況であるが、1つの公共施設の統廃合が中山間地域の生活やコミュニティに与える影響は大きい。効率化にとどまらず集約化による付加価値を見出していく取組が、それぞれの地区で展開されていくこと、また、そのためのマスタープランとして管理計画が活用され、施設再編とその他ソフト施策が総合的な取組として推進されていくことが期待される。

### ○住民、若手職員等が参画した検討プロセス

ここで示した将来像は、職員によるワークショップ（以下、「WS」という。）の成果等を踏まえ検討された。

WSは、地区（旧市町）ごとの将来像を検討するため設置したものであり、メンバーは合併前に旧市町に採用された若手職員を中心に構成された。合併前後の地区の変遷を知り、今後は人口減少・少子高齢化社会に適応した地域づくりを推進する役割を担うことから、それぞれの立場から意見を交わし、地区ごとの将来像を描いていくことを目的としたものである。

WSは計5回開催され、地区ごとの強み・弱みの整理から、地域実態に係る調査、地域実態を踏まえた施設再編の方向性検討まで実に幅広い議論が行われた。

地域実態に係る調査活動では、地域住民との座談会を開催。同市が導入する地域包括ケアシステムの日常生活圏の考え方を参考に、概ね中学校区を単位として市内11箇所で開催した。地域コミュニティ、買物・通院、教育等のテーマごとに住民の話を聞き、地域での生活実態や困りごと等を把握したものである。

縮小社会に対応した施設再編の方向性や将来の地区の姿を、地区の特性を踏まえ検討することに戸惑いながらも、辛抱強く議論が進められ、この議論の過程で明らか

となった地区のこだわりや将来への期待、問題意識が、管理計画で示した将来像（モデル）の根拠となっている。

また、地域住民との座談会は、計画推進への地域住民の理解や協力を促す観点からも、計画に込めた市側の考えを伝えていくための貴重なプロセスであった。

## おわりに

本稿では、健全な財政基盤に支えられた持続可能な地域社会を目指すための1つの過程として、総務省が要請する公共施設等総合管理計画の策定を行った鹿児島県霧島市の取組を紹介した。

霧島市では、3月に策定した管理計画に基づき、大幅な施設の廃止・統合を含めた施設再編に着手することとなる。霧島市では、管理計画で示した市全体の削減目標値をもとに地区別の目標値と概ねのスケジュールを示しながら、どの施設を維持し、どの施設をあきらめるか、という厳しい議論を、市が描く将来像を示しながら住民と膝詰めで行うこととしている。

1市6町の合併市により誕生した霧島市は、地区（旧市町）ごとの人口規模や産業、住環境や教育環境の違いを考慮し、その多様性を活かしたまちづくりを推進することが求められている。また、共生協働の理念に基づくまちづくりが推進されてきた（地域住民が主体となり策定する任意の「地域まちづくり計画」などは代表的な例。市内には89の地区自治公民館があり、コミュニティレベルの地域づくりを担っている。）ことから、施設再編においても、地域住民との対話は不可欠である。これまでに紹介してきた管理計画の検討プロセス等は、すべてがこのような背景を考慮し、地域住民の一定の理解のもと施設再編を円滑に進めることを見据えたプロセスであったことがうかがえる。市が思い描く将来像と市民ニーズや地域のまちづくりの現状とを対比させながら、地域側と

どのように向かうべきか考えた結果として導き出された独自の施設再編へのアプローチと考えられる。

この一連のプロセス（霧島モデル）が、地方都市、とりわけ地域内での格差は正等の課題に直面する合併市等にとって、課題解決への大きなヒントになることを期待している。

図表6 職員WS（左）及び住民との座談会（右）の様子



出所：（左）筆者撮影、（右）霧島市提供