

# 戦略的公共施設マネジメント

## 「計画」から「実践」段階となった公共施設マネジメント

東洋大学 国際PPP研究所 シニアリサーチパートナー 南 学

## 自治体の実務者から見た公共施設等総合管理計画の現在地

GON研究所 代表/秦野市 総務部市民税課 調整官 志村 高史

## 公共施設の包括管理委託の更なる普及に向けて

明石市 政策局SDGs共創室長 松永 聡平

## 公共施設のあり方と議会の役割

神奈川大学法学部 教授 幸田 雅治

## 少子高齢化時代の学校施設

大和総研 政策調査部 主任研究員 鈴木 文彦

## デザイン行政による公共空間のデザインマネジメント

国士館大学理工学部 准教授 西村 亮彦

## 公共施設マネジメントにおける適切な民間活力の導入について 一指定管理者制度とPFIを例に一

滋賀大学経済学部 教授/産学公連携推進機構 社会連携センター長 横山 幸司

## 公民連携による公共施設の価値向上 ～岡山県津山市における公共FM実践事例より～

合同会社コトブレイス 代表社員 川口 義洋

---

### 【令和7年度公募論文 最優秀賞受賞論文】

#### 有料老人ホームに対する行政指導の現状と課題

八尾市 健康福祉部福祉指導監査課 上田 由香里

---

### 【おおさか市町村職員研修研究センター開設30周年記念事業】

公益財団法人 大阪府市町村振興協会  
おおさか市町村職員研修研究センター

# 刊行にあたって

マッセOSAKA（おおさか市町村職員研修研究センターの愛称）は、平成7（1995）年に大阪府内市町村職員を対象とした広域的な研修研究機関として設立されました。マッセOSAKAでは、大阪府内市町村職員に対する研修事業や広域的な行政課題についての調査・研究事業を実施しています。

その研究事業の一環として毎年、各界でご活躍の研究者、先達の方々から市町村行政における諸課題についてのご意見、ご提言をいただき、広く各方面への情報発信の場とするための論文集『マッセOSAKA 研究紀要』を発行しています。

本年度は『戦略的公共施設マネジメント』を共通テーマとして、8名の皆様にご執筆いただきました。

日本は、高度成長期には都市部を中心に人口の増加にともなって不足する公共施設の整備に追われました。そして、バブル期には好調な税収増を背景にいわゆる“ハコ物”建設が進められます。これらの公共施設は新しいものでも建設から30年が経過し、50年以上前の施設も多く存在します。一方、少子化の進行で人口減が現実のものとなってきて、その維持・管理が公共部門の重荷になってきます。総務省では、平成26（2014）年に各自治体に対して「公共施設等総合管理計画」の策定を要請し、令和7年7月現在は全ての自治体が策定済みとなっています。

公共施設については、充実、維持、縮小、統合や廃止といった選択肢があると思いますが、それぞれの市町村はどの方向で進めるのか、そしてどのように実現していくのかを決めなければなりません。本号に掲載された各論文は、各市町村の公共施設を巡る政策について重要な示唆を与えてくれます。これからの自治体行政を考える議論において活用していただけることを祈っております。

改めて、ご多忙中にもかかわらず寄稿していただいた執筆者の皆様には深く感謝いたします。

なお、本号ではマッセOSAKA開設30周年の記念事業として実施した講演・シンポジウムの記録とともに、参考資料としてこれまでの『マッセOSAKA 研究紀要』に掲載された論文の一覧を掲載しております。あわせてご活用ください。

令和8年3月

公益財団法人大阪府市町村振興協会  
おおさか市町村職員研修研究センター  
所長 林 宏 昭



# 目 次

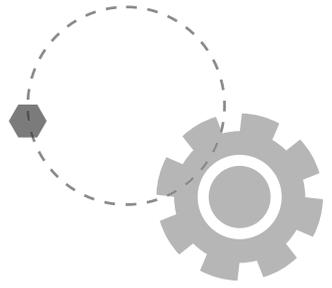
## 特集 戦略的公共施設マネジメント

1. 「計画」から「実践」段階となった公共施設マネジメント	3
東洋大学国際PPP研究所シニアリサーチパートナー	南 学
2. 自治体の実務者から見た公共施設等総合管理計画の現在地	17
GON研究所 代表/秦野市 総務部市民税課 調整官	志 村 高 史
3. 公共施設の包括管理委託の更なる普及に向けて	35
明石市 政策局 SDGs共創室長	松 永 聡 平
4. 公共施設のあり方と議会の役割	47
神奈川大学法学部 教授	幸 田 雅 治
5. 少子高齢化時代の学校施設	59
大和総研 政策調査部 主任研究員	鈴 木 文 彦
6. デザイン行政による公共空間のデザインマネジメント	73
国土館大学理工学部 准教授	西 村 亮 彦
7. 公共施設マネジメントにおける適切な民間活力の導入について — 指定管理者制度とPFIを例に —	87
滋賀大学経済学部 教授/産学公連携推進機構 社会連携センター長	横 山 幸 司
8. 公民連携による公共施設の価値向上 ～岡山県津山市における公共FM実践事例より～	99
合同会社コトブレイス 代表社員	川 口 義 洋
令和7年度公募論文 最優秀賞受賞論文 有料老人ホームに対する行政指導の現状と課題	107
八尾市 健康福祉部福祉指導監査課	上 田 由 香 里
おおさか市町村職員研修研究センター開設30周年記念事業	123
参考資料 これまでの研究紀要	167



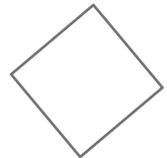
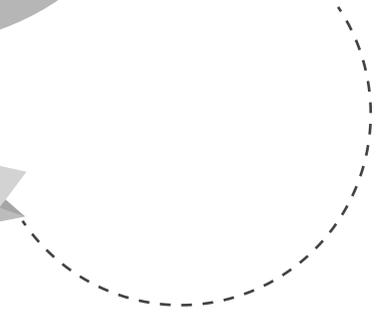
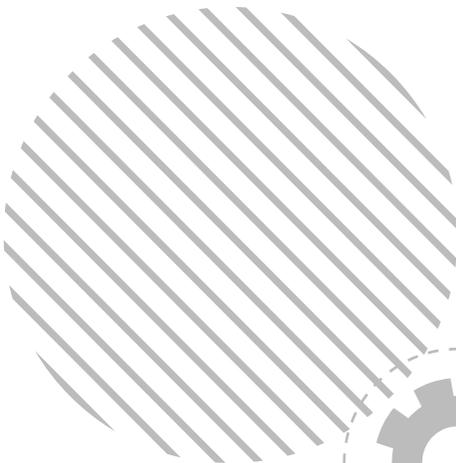


研究紀要 |



特集

# 戦略的公共施設マネジメント







## 「計画」から「実践」段階となった公共施設マネジメント



東洋大学 国際PPP研究所 シニアリサーチパートナー  
南 学

### プロフィール

横浜市生まれ。77年、東京大学教育学部を卒業後、横浜市役所に就職。89年、カリフォルニア大学（UCLA）大学院に留学派遣（修士号取得）。帰国後、市立大学事務局、市長室等を歴任し、00年静岡文化芸術大学文化政策学部助教授。横浜国立大学教授、神奈川大学特任教授を経て東洋大学客員教授から同大学国際PPP研究所シニアリサーチパートナー。自治体の経営・マネジメントを研究。著書に『ポストコロナ社会の公共施設マネジメント』（学陽書房、2021）、『行政経営革命』（ぎょうせい、2003）、月刊「地方財務」誌に、公共施設マネジメント関連の論文を100回以上連載、現在「地方行政」（時事通信）でも連載中、など多数。

### 「公共施設等総合管理計画」策定からの10年

多くの自治体が、「公共施設等総合管理計画」の見直しや、統廃合による総面積の圧縮を重要な政策課題として位置づけている。しかし、その実践は必ずしも計画どおりに進んでいないのが現状である。

本稿は、計画を実践（成果）に結びつける考え方やその手法について、10年以上に及ぶ全国の自治体の取り組み経験をもとに、検証していくことを目的とする。

公共施設マネジメントが自治体の主要課題として浮上した契機は、15年ほど前のことであった。平成20年11月に、神奈川県藤沢市が、そして平成21年3月に千葉県習志野市が公表した「公共施設マネジメント白書」が大きな契機になっている。初めて公共施設全体を「白書」としてまとめたことで、多くの施設が老朽化したままで「放置されている」状況にあり、建て替える財源が全く足りないことが明確になったのである。それまでは、学校や庁舎を含む公共施設が部局ごとに管理運営されていたために、誰も全体像が把握できていなかった。

多くの施設が昭和40～50年代の高度経済成長期に（税収増や人口増に支えられて）建設されたものの、約半世紀を経て、大規模修繕や建替えが必要な時代になった時に、人口減少や税収の伸び悩みによって、すべての施設の維持管理

を継続することが難しくなっているという矛盾を示したのである。公共施設マネジメントの本筋は、この財政対策であることが基本となっている。

総務省もその対応に取り組み、全国の都道府県市町村に対して、2014年に「公共施設等総合管理計画」の策定を要請することとなった。「公共施設等総合管理計画」は、その後、個別施設ごと（部局別）の「個別施設計画」、個別施設計画を基にした「総合管理計画の見直し」というように「計画策定」作業が続いた。この総合管理計画では、基本的な政策方向として、学校施設を中心とした公共施設の老朽化に対して、長寿命化や大規模修繕、更新を計画的に実施するための財源が不足することへの対応として、施設総面積の縮減を図るという対応策が基本となった。

その結果、多くの自治体では、概ね20年から40年間に2割から4割の総面積削減を目標とした計画策定事例が多かった。しかしながら、総面積を圧縮するという全体方針が計画の主要目標となった計画の策定後、現在までに10数年が経過したが、総面積はなかなか減らず、むしろ新庁舎の建設や大規模な市民ホールなどの建設によって総面積は増えてしまった自治体が少なくない現状にある。

総面積が減らない現象には、次のような要因が挙げられる。

- \* 「総合」管理計画という名称で策定されると、全庁的・マクロ的な計画目標が示されるが、それによって個別部局の明確な目標数値、達成年度が十分に明示されないので、事業化に時間がかかること。
- \* 計画策定には相当の労力をかけたにもかかわらず、実践に向けての体制整備ができなかった。特に住民生活に密着した公共施設に関しては、その一つ一つに利用者が存在するので、老朽化した施設を統合する、あるいは廃止することに対しては、その利用者から大きな反発があるのは確実であること。
- \* 縦割りを前提とした行政組織や予算の構造を前提にすると、異なった部署の異なった施設の複合化や多機能化を進めざるを得ないために、その経験やノウハウという蓄積が十分ではなかったこと。
- \* 利用者に対して、その施設の廃止や統合する際には、担当部局の職員がその理由を説明し、廃止や統廃合後の利用継続プランを示さなければならない。また、利用していた施設が変更になると移動手段の確保や予約が取りにくかったり、使い勝手が変わったり負担がかかる可能性が高い。
- \* 廃止や統廃合の合意形成や施設設備の改修には相当の時間がかかり、2、



3年での担当職員の人事異動を前提とすると、担当者としては、課題を先送りにする傾向があること。

- \* 公共施設の老朽化で、担当部局からの要求は財政担当者に個別査定を受けるので、財政担当部局も限られた予算配分に関する優先度の判定や統廃合の判断を行うのが難しく、合理的配分が実現しにくかった。

## 老朽化リスクの顕在化と安全管理の重要性

上記の要因から、公共施設の統廃合による再編成が10年経っても進まないために、数多くの施設設備の老朽化への的確な対応も進まない状況が続き、インフラやハコモノなどの公共施設が老朽化して事件事故を起こしていることが新聞やテレビなどでも報道されることが多くなってきている。

2025年、埼玉県八潮市での下水道管崩落による道路陥没事故は、3ヶ月後によく運転手の遺体が収容され、修復には数年を要するという衝撃的な事件として注目された。また、いくつかの自治体で水道本管が破裂し、道路の冠水や民家の床下浸水に及んだりした事件が相次いで報道され、インフラの老朽化が全国的なニュースとして大きく注目され、国も対策に乗り出した。

また、インフラ（ライフライン）の老朽化による事故以外にも、公共施設、特に学校施設における校舎の壁の崩落事件なども、全国的に相次いで起こっている。例えば、埼玉県久喜市では、学校の壁崩落事故で重さ100キロを超えるモルタルの塊が、校舎に隣接している学童施設の屋根を突き破り、あわや大事件といった事故も起こった。この事件に関しては、24年のNHKの首都圏ニュースでも報道され、筆者も予防保全が必要と言うコメントを行った経緯がある。

さらには、約20年前（2006年）に埼玉県ふじみ野市において「流れるプール」の給水口を保護する防護柵が外れて、当時小学校2年の女子児童が引き込まれて死亡した事件があった。この事件では、プールの設置責任が問われ、市役所の担当課長と係長が業務上過失致死で禁固刑の判決を受け、地方公務員法の規定で失職した事例もあった。

管理運営を民間事業者に委託していたものの、業務上過失致死罪で禁固刑の有罪判決を受けたのは、施設担当の公務員であった。東京高裁の判決文では「（給水口の）不備を修繕し、あるいは不備が修繕されない限り本件プールを開設しないという判断をすべきだったのである。そして、その権限と責任を持っていたのは、被告人」であるという厳しい判断があった。

インフラや公共施設の老朽化は、単に機能不全を起こすだけではなく、人命すらも奪うことがあり、設置者である自治体（公務員）の管理運営責任も非常に大きなものであることが示され、「安全確保」が最優先の課題ともなってきたのである。

### 公共施設マネジメントの課題は、安全確保、「縮充」、そして機能再構成に

公共施設マネジメントが重要な政策課題になってきたこの15年間におけるさまざまな取り組み事例を俯瞰することによって、この課題への取組方向が大きく3つに整理できるようになってきた。

それは、第一に、「安全管理」を確実にしながら全庁的に施設の点検維持と施設情報を一元的に管理する「包括的施設管理委託」（以後、「包括委託」）を導入するという手法であり、

第二に、この包括委託によって得られる情報をもとに、自治体内部の縦割り担当部局の壁を越えた、修繕や更新の優先順位設定による財源の効果的な投入であり、

第三に、公共施設の精緻な利用分析による複合化や多機能化を進め、さらに、利用形態の変化に着目した施設再編成の将来方向を明確にすることである。

これらの取組みによって、公共施設の総量を、具体的なデータや経験によって「縮充」（施設量を縮減しても、施設稼働率とサービスの質的向上により、運営と満足度を充実させるという造語）させることにつながるのである。さらには、指定管理者制度（民間の運営ノウハウなどを活用して、運営効率を高めるといった目的からすれば、この制度も公民連携の重要な手法である）を最大限に活用して、施設の運営コストを最小化するとともに、事業者の収益を利用料金制や自主事業で確保し、結果的に施設利用者のサービス向上による満足度の向上と、指定管理料（税金投入）を最小限にすることも組み合わせれば、マネジメントの相乗効果が実現することになる。

### 包括的保守管理委託によって、安全確保を実現

第一の課題である老朽化した公共施設の安全確保のためには、定期的に施設設備の劣化状況を点検調査し、事件事故の発生の「予防保全」を体系的に実施することが基本である。

この状況に対する有効な対応策となっているのは、縦割り部局という枠を越えた主要な施設の包括的保守、点検管理・修繕の取組みである。



「包括委託」とは、区市町村において、学校等を中心とする主要な施設の保守点検と小規模修繕を包括的に総合ビルメンテナンス会社に委託して効率化を図るとともに、施設設備の情報を一元的に管理して長寿命化・管理運営の効率化を目指す手法である。

老朽化した施設設備の安全確保について、施設設備の劣化状況と危険度について、自治体職員が的確な診断をし、対応の優先順位を判断できれば問題は発生しない。しかし、残念ながら、ほとんどの自治体では技術系職員の配置も経験の蓄積も不十分なのが現状である。

専門的な技術を持つ総合ビルメンテナンス会社に包括的に発注することによって、業務の質を高めるとともに、委託に伴う事務の合理化を進めた手法であり、包括委託は、公共施設マネジメントにおける行政運営というソフト面での公民連携の事例としても大きなイノベーションとなっている。

この包括委託の導入は、個々の契約を一本化することで事務コストを削減するとともに、的確な点検管理作業を効率的に行い、メンテナンス情報を一元管理するという合理的な手法となっている。

そして、包括委託に小規模修繕（随意契約で実施できる130万円程度の修繕）を組み込んで成功している事例が生まれている。顕著な効果を上げているのは、兵庫県明石市で、市役所内のスペースに常駐する5名の民間専門技術者が毎日、点検・修繕機材を積んだワゴン車で、対象施設を巡回するので、学校をはじめ、多くの施設担当者の満足度が上昇している。小規模修繕委託は、保守点検委託よりも、現場確認や見積もり作業など、契約に伴う事務経費がかさむ場合が多い。したがって、保守点検委託と小規模修繕を組み合わせると、作業効率も効果も飛躍的に上がる。さらに、一定の修繕（改善）工事は、受託事業者が、材料を調達し、自治体の担当者も交えて「工事」を実施することで、大幅な経費削減（材料費のみの負担）に成功するという「内製化」という効果も生まれている。

### 包括委託によって、保全計画も客観性が確保できる

包括委託の利点は、点検作業や小規模修繕の合理的集約にとどまらない。対象施設を定期的に巡回点検する事によって、大規模修繕や更新という保全計画の策定の基礎的データを集約できるという効果もある。（図1）

包括委託が十分に機能すれば、少なくとも比較的規模の大きい重要な公共施

設の保全や維持管理、更新については、部局の縦割りを越えた総合的な劣化状況や施設の利用実態による必要性に関するデータが整理される。これができれば、公共施設マネジメント（管財）担当が全庁的なバランスからの優先順位を示し、財政部局はその順位に従って、重要な施設から一件ずつ厳しく具体的な予算額の審査をするという役割分担ができるようになる。そして、施設関連の当該年度の財源の枠を配分した時点で、それより順位の低い施設は翌年度に先送りするという合理的な判断ができ、要求側と査定側における一定の「合意」形成ができることになる。

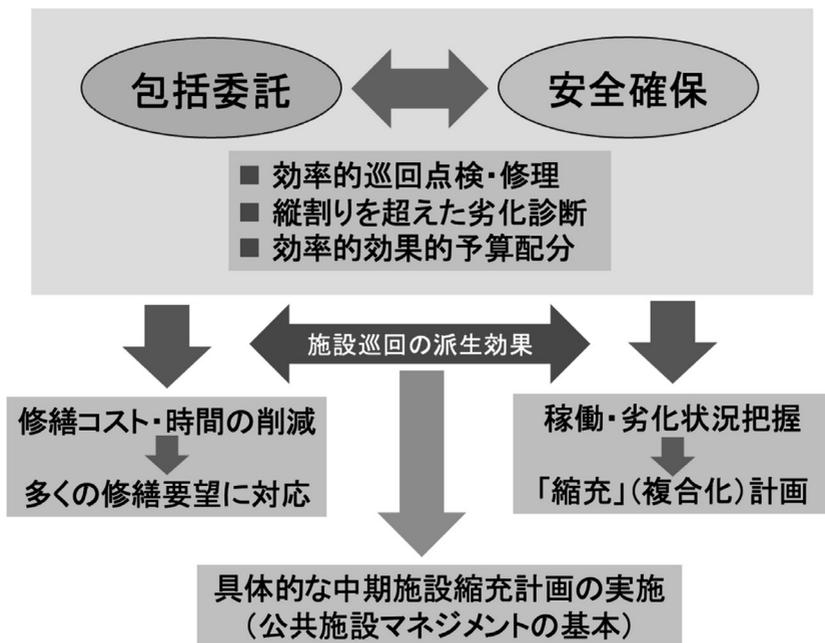


図1：包括委託とその波及効果の概念図（筆者作成）

茨城県の筑西市においては、包括委託を実施してから、毎年秋に、財政担当、管財担当、企画担当、教育委員会総務課（学校施設が多いので、構成メンバーとなった）が一同に会して、包括委託のデータをもとに、翌年度の予算配分の優先度を決めるという取組みを行っている。包括委託によって、行政内部でも重要とされる予算配分においても、データに基づき、合理的な配分手法として活用できる可能性が出てきたことは非常に大きなイノベーションとなったのである。



保全計画の策定によって、図2のように、各部局で設置・管理運営している施設のなかで、5年以内に修繕や更新に対応しなければならない施設の一覧と対応の優先度を明示することができる。そして、この優先度に応じて、施設整備に投資できる範囲の予算を順に配分することができることになる。図2では、保全計画策定の2年間程度は、優先度順に個別施設の緊急な修繕等に予算配分するものの、その後は、5年間に用意できる財源の範囲内で、施設の統廃合を図るという計画実施の方向を示している。施設の統廃合は、縦割りの部局を越えて行うことになり、非常に難しい課題である。図では、保全計画実施の当初2年間の間に、施設ごとの利用分析（利用者、利用形態、稼働率など）を進め、同じような利用を集約する、稼働率を上げる工夫を生み出すことで、中期的な投資可能予算内での統廃合プランを策定することを想定している。

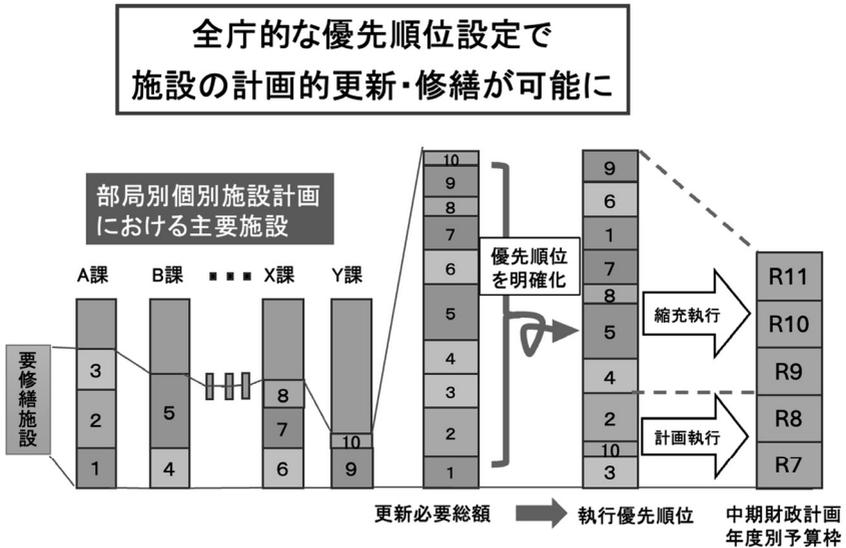


図2：「保全計画」策定・実施の概念図（筆者作成）

**公共施設の利用者は少なく、稼働率も低いので「縮充」は可能**

安全確保の取組みを進め、マネジメント推進体制整備手法が包括委託を軸に「定型化」されつつあるが、これで問題が解決したわけではない。人口減少と財政難の中で、次に問われる重要な論点は「施設を縮減しながらどのように維持し、どう活かすか」である。包括委託によって維持管理体制を整備し、老朽

化への対応や利用状況の把握という緊急課題への対応が進んでも、公共施設マネジメントの肝心な課題は、施設の「複合化」「多機能化」による公共施設の再編成による総面積圧縮、すなわち「縮充」である。

これまでの取組みでは、「公共施設を統合・複合化する」ことの合意形成が難しかった。しかし、実際に施設の利用状況を詳細に分析すると、利用者は限定されており、利用形態も同じようなプログラムや特定グループの利用が多く、稼働時間も少ないことがわかる。

施設統廃合については、行政内部の縦割り構造や予算の硬直性に加え、市民側にも「自分たちが使っている施設は必要不可欠だ」という意識が根強く、特に文化・スポーツ施設や集会施設などの統廃合には反発が予想され、あるいは反対運動にまで至った事例もあった。だが、利用者の反発は確かに存在するが、それが実際の利用実態とどの程度一致しているかは、精査する必要がある。利用実態を詳細に調査分析すると、実は「公共施設は使う住民は少なく、稼働率も低い」という実態が見えてくるのである。

この10年ほど、いくつかの自治体で無作為抽出による市民アンケートを行っているが、その結果が示すのは、公共施設の利用率の実態は、想像以上に低いことである。

公共施設利用に関するアンケート状況調査の結果、共通して明らかになったのは、最も利用が多いのは公立図書館であり、次いで公民館などの集会施設、体育館などのスポーツ施設であるという点である。

アンケートによれば、公立図書館を月に一度以上利用する市民は全体の1割程度、他の施設に至っては5%未満である。ほとんど利用しない、または利用したことがないと回答した市民が7~8割を占め、2割の市民が「施設の場所すら知らない」と回答した自治体もあった。公共施設は日常的に利用されているように見えても、実際にはごく少数の「常連」の利用が大部分というのが現実である。もちろん、常連利用者が多いことは、施設の設置運営を否定することにはならない。

公立図書館の利用構造をさらに詳しく見てみよう。ある首都圏の自治体（人口約40万）で、図書館再編の検討にあたり、図書カードの利用履歴を基に、在住区分・性別・年齢・貸出回数という属性のみに限定して個人情報に配慮しながら分析を行った。その結果を示すと

\* 図書カード保有者は全人口の約20%（約8万人）

\* 年1回以上利用者は約4万人（全体の約10%）



\*貸出総数の9割を占めるヘビーユーザー：約4千人（全体の約1%）

\*年30回以上利用する超ヘビーユーザー：約400人（全体の約0.1%）

注目すべきは、「超ヘビーユーザー」の約400人は、多くは30代の女性と高齢男性というように、特定のプロフィールに集中していたことであった。前者は育児書や絵本などを頻繁に借りる子育て世代、後者は退職後に地域との関わりが薄くなり、図書館を「読書のできる居場所」として利用している層であったと推測される。公民館や体育館でもグループでの利用形態が大部分なので、そのような傾向はあると考えられる。

### 公民館、体育館も利用分析で縮充は可能に

事実、「公民館」のような集会施設の利用実態を調査分析すると、公民館という「館（やかた）」全体を利用することはほとんどなく、数名の利用団体が週に1回2時間程度、特定の諸室を利用することが一般的であることがわかる。午前・午後・夜間という利用区分では、「稼働率」は6割以上になることもあるが、利用実時間をもとに計算すれば2割程度というのが実態である。諸室の利用は、特定の数名程度のサークルが、週に1回2時間程度、がパターンであり、多目的室はヨガや健康体操、卓球などの利用が多く、これも2時間程度であり、全体の稼働率は2割に満たないことが分かった。これらの利用を、パーティションで分割できる多目的室に集約すれば、全体面積は半分以下にできて、それでも稼働率は3割に満たないという分析であった。

これは、市民体育館についても同様の実態が多く見られる。市民体育館の利用分析を行うと、卓球が3割、バレーボールとバドミントンが2割、バスケットが1割という傾向が見られる。これも、ある自治体で検討したところ、複数ある体育館の一つを卓球専用体育館とすれば、天井高が低くても可能で、面積も少なくなり、冷暖房の効率も良くなることから、利便性が向上し、建設・維持費も少なくなることが判明した。

もちろん、だからといって公共施設を不要とする議論にはならない。しかし、「誰のために」「どのように」維持すべきなのかという問いを、利用実態に基づいて再検討する必要があることは言うまでもない。

つまり、利用分析を詳細にすすめることで、施設を縮小しても機能・稼働は充実するという「縮充」が実現するのである。

## 究極の「縮充」は小学校施設の最大限活用に

図書館、公民館、体育館などの利用は多い。しかし、これらの実利用人数や実利用時間は非常に少ない実情にある。しかし、それ以上に、もっとも面積が大きく、また、稼働率も低い施設は小学校であることはあまり意識されていない。

小学校の稼働時間は、学期中の平日午前8時前後から午後4時前後であり、放課後、夜間、土日休日、夏休みなどの長期休暇を考慮すると、児童が小学校に滞在する時間は、年間（365日24時間）をベースにすれば2割以下に過ぎない。特に、体育館や音楽室、図書室などの特別教室の稼働率は数パーセント以下である。

小学校は、小学生の徒歩圏内で設置されるのが基本なので、高齢者にとっても身近な利用施設となる可能性も大きく、さらに、避難所として指定される場合も多いので、日常的に地域の住民の利用施設として活用することで、避難所の機能も強化できることになる。

学校施設開放にはセキュリティの課題が指摘されるが、セキュリティの課題が強調されたのは、2001年の大阪の池田小学校における児童・教員に対する殺傷事件が勃発してからである。それ以後は、授業時間以外も学校を柵で囲って、出入りを管理することが多くなってしまった。児童生徒の在校している時間帯の安全確保は絶対要件である。でも、下校した後のセキュリティの確保はどこまで必要なのか。包括委託の先進事例を持つ明石市では1970年代から、まず中学校へのコミュニティセンター併設が始まり、その後小学校へと広がり、今日に至る。すべての小中学校にコミュニティセンターが併設されており、終日開放・活用されているが、セキュリティに関しては特に大きな課題とはなっていない。むしろ、地域住民が学校施設内で活動することで、不審者が侵入しにくい状況になっている。セキュリティ確保は、児童が学校内にいる時間帯に必要なことであり、冷静に、その方策を検討すべきであろう。

また、鳥取市立遷喬小学校・公民館は、1995年に学校と公民館が一体的に建設され地域と一体となった学校運営で効果を上げている。施設の左右にそれぞれの入口があるが、内部は一体構造となっている。教員室とクラスルームは2、3階に配置され、移動階段は放課後など、必要なときはシャッターで区切ることができる構造である。ここでは、問題が生じるといよりも、学校側は会議室等の利用ができるし、公民館側は学校の体育館、音楽室などを活用できるという「理想的」な相互利用が可能となっている。そして、学校と町内会が運動



会を共催するなど、「地域の学校」としての交流が進んでいる。

体育館も、学校体育館の管理運営を民間事業者や地域組織に委託して、教員の負担を少なくすれば、効率的に地域団体や住民に向けた利用を実現することができる（現行は、教員（校長）の管理負担を軽減するために、特定団体のみの利用にとどまっていることが多い）。

### 固定費の圧縮を考えれば、当面の対応策も

公共施設マネジメントの究極の目的は、財源不足に対応できるように、施設総面積の削減にあるが、施設面積の削減には時間がかかる。しかし、当面の対策として、施設の稼働面積を減らすことで、固定費（人件費、水光熱費を含む管理コスト）の削減で、財源不足に一定の効果をもたらすことができる。

例えば、公民館やコミュニティセンターは複数の諸室で構成されるが、利用形態を分析すれば、数名のグループで週に1回2時間程度の利用が大部分なので、午前・午後・夜間という3分割ではなく、時間・単位の利用に切り替えれば、諸室の利用密度があがり、半分程度の諸室は予約リストから外すことができ、その分の管理経費が削減できる。

さらに、主たる利用者である高齢者でもほとんどはスマートフォンを持っているので予約や鍵の管理を自動化できる可能性がある。例えば、「来週の火曜日に部屋を使いたいが、近所の施設で空いているところは？」と、スマートフォンに向かって話せば、AIがすぐに「ご要望の部屋は、公民館が3時から5時まで空いていて、料金は〇〇円です」と答えてくれる。「予約してください」と言えば、料金も決済ができて、その公民館に行ってスマートフォンをかざすと鍵が自動的に開く。使った後は「終了」と伝えるだけ。このような施設管理は、今でも可能になっている。そうなれば、無人の管理もできるし、民間の貸会議室ではすでに無人管理は実現している。

建物の点検も同じように、AIで運営されるドローンが全部自動的にセンサーで点検し、劣化状況の監視を行いデータとして整理することも5年もかからないで実現するかもしれない。

財源不足を解消するための公共施設マネジメントは、AIの活用によって、これからの数年で大きく進化する可能性があることは、認識すべきであろう。

## 公民連携の観点からの指定管理者制度の活用

ここまで、公共施設の安全確保と縮充の可能性を検証してきた。しかし、長期的に見れば、経済の低迷と少子化による人の減少の傾向をみれば、我が国の税収が増大して、公共施設マネジメントに回る財源が増えることは想定できない現実にある。対応策は、経費削減と収入増であり、その一つの手法として活用できるのが指定管理者制度である。

この制度は、2003年に地方自治法の改正によって適用が始まったが、大部分の適用事例は「経費削減」を目的として、行政としての発想による業務委託の域を出ることは少なかった。しかし、大阪市の大阪城公園での適用事例は、指定管理者による施設設備の投資によって（投資された施設設備は、指定管理の対象が「公の施設」のために、大阪市の委託された）、そこからの自主事業による収益で投資回収を図るとともに、収益の一定部分（大阪城公園の事例では7%）を大阪市の納付するという「公民連携」の手法として注目されている。

民間からの視点では、寄付して公の施設となった施設の管理運営を行うことは、そこからの収益を考えれば、減価償却費や解体撤去費、固定資産税の負担がないことから、有利な条件を備えていることになる。自治体の視点からも、維持管理運営経費を削減するとともに、一定の費用回収もでき、利用住民の満足度も高まるというメリットがある。このように「公民連携」の観点から、地域住民の要望を満たす施設を整備することが、今後の一つの流れになることは容易に想像できる。

行政の目的は、税金という社会の共通費用を、採算の取れない事業や給付に向けることであり、収益を目的とする事業は民間が担う分野である。しかし、純粹の民間事業としては成立しなくとも、税金を投じた公共施設を活用し、その賃料負担を軽減することで、民間の収益事業が成立し、結果として地域の活性化や交流によるコミュニティの形成が進むのであれば、公共関与の必要性があると判断することもできる。そのためには、施設のLCC(ライフサイクルコスト)を正確に把握し、必要な投資額とその資金調達、事業収益を計算し、税金の負担に「見合った」地域住民と民間事業者との利益をしっかりと計算しなくてはならない。つまり、これまでの「運営」から「経営」への発想転換が必要になるということである。

公共施設の中で最も利用が多いとされている公立図書館の指定管理の可能性を見てみよう。

東京都の武蔵野プレイスでは、図書館の入口を入ってすぐのメインフロア



にカフェレストランが設置され、午後5時以後はビールやワインなどのアルコールも提供されるという「サービス」が大きな注目を集めた。この図書館では、一般利用者への有料のデスク提供もある。さらに、地下2階に中学・高校生の専用フロアがあり、本を読むだけでなく、友達としゃべったり、ゲームをやったり、昼寝をしたり、即席カップ麺を食べたり、さらには卓球台や防音対応をした音楽練習室を設置したりして、平日の午後と休日は中学・高校生で埋まるというユニークな図書館として話題を集めた。

また、神奈川県大和市の「総合図書館（シリウス）」では、カフェの設置はもちろん、子育てや高齢者の健康などに特化したフロアを企画し、多くの対象者が集まるとともに、知り合った利用者は上階にある飲食自由な交流フロアで仲間づくりができる。武蔵野プレイスでは、市の人口（約15万）に対して来場者数は約180万、大和市の「シリウス」は市の人口（約24万）に対して来場者数は300万を突破するなど、桁違いの利用者を集めていることから、公立図書館の多機能・複合化が現在の市民ニーズに合致していると言えるであろう。

公民連携による公共施設マネジメントは、ビルメンテナンスの専門企業との連携による安全確保とデータ活用による維持管理予算の優先配分機能という先進性を確保しつつ、従来の概念にこだわらずに市民ニーズを反映させた新しいサービスの提供と、それによる一定の収益確保で、維持管理への税金投入を減少させるという効果を生み出している。

## 50年100年を想定した公共施設整備とマネジメントが必要

本稿は、公共施設等総合管理計画策定後の実践段階において、①安全確保を起点とした包括委託の活用、②利用実態分析に基づく「縮充」の可能性、③公民連携による運営・経営手法の導入という三つの視点から、公共施設マネジメントの再構成を試みた。

人口が増加し、経済も拡充する時代では、将来財源も増えることが想定され、縦割りの部局ごとに必要な施設を拡充させ、建替えも可能であった。しかし、人口減少、経済停滞という我が国の現状では、将来財源は減少することが想定されるので、縮小、廃止はもちろん、部局の縦割り構造を突破する複合化・多機能化が必要になることは明確である。そして、民間資金や運営ノウハウを可能にする「公民連携」のさまざまな手法を開発・適用する必要性も高まる。

特に、新型コロナウイルスの感染（パンデミック）を前提にすると、ヒトを集めることを前提にしていた公共施設も、「密」を避けるために、オンライン

化や分散化を図らなければならない事になり、従来の概念を変える必要性も出てきた。

このような時代を直視すれば、一旦整備すれば50年はもちろん、100年の存続も可能な公共施設なので、長期的な視点に立った施設概念とマネジメント手法を開発・実践しなければならないことは明白である。したがって、これからの自治体の施設担当者には住民目線、長期的視野、調査分析力、法的・財政的専門知識をもったコーディネート力が必要になっていることは確実であることを強調したい。



## 自治体の実務者から見た公共施設等総合管理計画の現在地



GON研究所 代表 秦野市総務部市民税課 調整官  
志村 高史

2

### プロフィール

1964年神奈川県生まれ。東京水産大学（現・東京海洋大学）水産学部卒業後、1987年から秦野市職員。教育委員会や財産管理課で、公有財産の維持管理や賃貸・売払い等を担当。2007年に全国初となる庁舎敷地への独立したコンビニエンスストアの誘致を担当した後、2008年から11年間公共施設マネジメントを担当。その後2019年からは4年間地方公営企業の経営戦略や料金の見直しに携わる。2024年11月に個人事業主としてGON研究所を開業し、役職定年後のセカンドキャリアとして講演活動等続け、現在までに全国各地の自治体研修等での講演やアドバイスは、400回を超える。

#### 【著書】

公務員のかんたんデータ活用術（学陽書房2021年）

自治体の公共施設マネジメント担当になったら読む本（学陽書房2020年）

#### 【寄稿】

公共建築227号（一般社団法人公共建築協会2024年）

月刊地方財務1月号（ぎょうせい2023年）

月刊公営企業12月号（一般財団法人地方財務協会2022年）

月刊ガバナンス11月号（ぎょうせい2022年） 他多数

### はじめに

平成26年4月、総務省から自治体に対して、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を進めることを目的とする公共施設等総合管理計画（以下「総合管理計画」という。）の策定が要請され、総務省の公表によれば、令和6年3月31日現在、すべての地方自治体が策定済となった。

現在は、総合管理計画に基づく個別施設計画を策定し、取組みを進めている自治体も多いが、総合管理計画が取り上げる「公共施設等」とは、いわゆるハコモノの他、道路・橋りょう等の土木構造物、公営企業の施設（上水道、下水道等）、プラント系施設（廃棄物処理場、斎場、浄水場、汚水処理場等）等も含まれる。

本稿では、これらの公共施設のうち、筆者が実務に携わってきたハコモノと上下水道における老朽化・更新対策について、自治体の現場における現状と課題を探ってみたい。

## 1 面積が減っても負担が減らない

### (1) 秦野市の取組

秦野市が保有するハコモノの5割近くは、昭和50年代に建設したものである。このようにかつては集中的に整備することができたハコモノだが、現在老朽化が進み、一斉に更新する時期が迫ってきている。しかし、自治体の財政状況がまったく異なる現在では、すべてを維持し、更新することは不可能となる。このことは、秦野市固有の問題ではなく、全国の自治体に共通する「公共施設更新問題」とも呼ばれる社会問題となっている。

秦野市では、この「公共施設更新問題」への対策を進めるため、総合管理計画の策定要請以前から、「秦野市公共施設の再配置に関する方針（平成22年10月策定。以下「方針」という。）」及び「秦野市公共施設再配置計画（平成23年3月策定。以下「再配置計画」という。）」を独自に定め、平成23年度からハコモノに関する取組みを進めてきた。

この方針では、まずハコモノの更新の優先順位をはっきりとさせた。そして、優先度の高いハコモノの更新のために不足する財源については、扶助費などに吸収され続け、あてにすることができない一般財源に頼るのではなく、優先度の低いハコモノを減らすことにより、不要となる維持管理運営費用を充てていくという原則を立てた。

この原則の下で計算を行った結果、31.3%のハコモノ削減を方針の目標値とした。（図1）

図1 削減目標の計算方法

294,200㎡保有	
すべてのハコモノの40年間の維持管理運営費用 40年×48億円=1,920億円	
すべてのハコモノを更新した場合の財源不足額 346億円	
↓	
削減後の維持管理運営費 1,661億円	削減の効果額 259億円
削減後の更新財源不足額 259億円	←
221,800㎡更新	△72,400㎡ 31.3%削減



(2) 総合管理計画策定要請の成果

自治体の仕事の種類は同じである。予算の配分も似ている。そこで筆者は、以前から研修講師を務める際には、住民一人当たりのハコモノ面積、標準財政規模、基金や地方債の残高などを用いて、計算を尽くした秦野市の削減目標値と比較する簡易な計算式により、自らの自治体の削減目標の目安を知り、「公共施設更新問題」に対する危機感を共有してもらうことを試みてきた。(図2)

図2 計算式

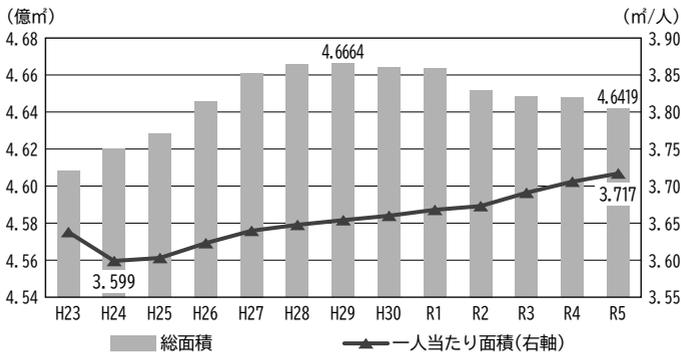
$$\begin{aligned} \text{住民一人当たりの} &= \frac{\text{住民一人当たりの}}{\text{財源不足額}} = \frac{\text{ハコモノ面積}}{2.02\text{m}^2/\text{人}} \times \frac{20.1\text{万円}/\text{人}}{\text{住民一人当たりの}} \times 21.4\text{万円}/\text{人} \\ & \hspace{15em} \text{標準財政規模} \\ \\ \text{削減目標の目安} &= \frac{\text{住民一人当たりの} + \text{住民一人当たりの} - \text{住民一人当たりの}}{\text{財源不足額} + \text{地方債残高} - \text{基金残高}} \times 31.3\% \\ & \hspace{15em} 21.4\text{万円}/\text{人} + 19.9\text{万円}/\text{人} - 3.5\text{万円}/\text{人} \end{aligned}$$

この式により令和5年度決算数値を用いて計算すると、全市区町村のうち、およそ94%に当たる1,632市区町村では、現在のハコモノの量と財務体質のままではハコモノを減らさざるを得ず、全市町村の加重平均は47.8%、半分のハコモノをあきらめざるを得ないという結果となる。(大阪府内の状況：巻末資料参照)

この計算結果に加え、すべての自治体が総合管理計画を策定したことも踏まえ、その成果をハコモノ面積の推移から検証してみることにする。

総務省が毎年実施している公共施設状況調査の結果から、市区町村の行政財産である建物（いわゆるハコモノに当たるもの）の延べ床面積について、公表が始まった平成23年度から集計し、推移を示した。(図3)

図3 市区町村有ハコモノ面積の推移



ハコモノの総面積は、平成29年度の約4億6,664万㎡をピークに減り始め、令和5年度には約4億6,419万㎡となり、約245万㎡、わずか0.5%ほどではあるが減少している。

一見すると、総合管理計画策定の成果が表れ始めたようにも見える。しかし、内訳を見ると、減った面積のうちおよそ8割に当たる約200万㎡は、少子化に伴う規模の適正化が進む学校（小、中、義務教育、高等、中等教育の各学校）である。学校規模の適正化は、総合管理計画がなくても進むであろうことから、まだ成果が表れ始めたとは言えないだろう。

ただし、総面積が減り始めても、調査年度中の1月1日現在における住民基本台帳人口による住民一人当たりの面積は、平成24年度を境に上昇に転じ、総面積がピークを迎えた平成29年度以降も増え続けている。これは、ハコモノの減少を上回るペースで人口減少が進んでいるためである。

このことが意味するのは、老朽化対策や更新に要する住民一人当たりの負担は、減るどころか毎年増え続けているということであるが、筆者はこのことにも危機感を持っている。令和4年度から5年度にかけて、ハコモノの総面積が減ったのは898市区町村である。これに対して、住民一人当たりの面積が減ったのは455市区町村に留まり、残る1,286市区町村では増えてしまっている。（大阪府内の状況：巻末資料参照）

ハコモノを減らすためには、行政は大きなエネルギーを使う。住民も不便を受け入れて我慢をする。にもかかわらず、住民一人当たりの負担は減っていないという残酷な結果である。総面積が減ることも大事だが、こちらにも目を向け、より一層総合管理計画を前に進めていかなければならない。

## 2 各自治体の総合管理計画に見られる課題

### (1) なくてはならない削減目標

筆者は、現在も市役所にフルタイムで勤めるかたわら個人事業主となり、副業として研修の講師を務めたり、総務省が実施する「地方公共団体の経営・財務マネジメント強化事業」のアドバイザーとして、他の自治体の取組みにアドバイスを رفتったりしている。そのため、様々な自治体の総合管理計画を目にし、その進捗よくに関わる機会も多いが、実務者の視点で総合管理計画におけるいくつかの課題を取り上げてみたい。

まず筆者が真っ先に取り上げたいのは、削減目標がない、あるいは、あいまいな自治体が多いことである。中には、一度掲げた削減目標を廃止した自治体



までであるが、その自治体では、前述した計算式により試算すると、55%の削減が必要との目安が出る。そのような現状を伏せたままで、この先の取組みが進むのだろうか。

総務省は、「公共施設等総合管理計画の策定等に関する指針（令和5年10月10日改訂。以下「策定指針」という。）」を定めている。この中で削減目標については、「計画期間における公共施設の数・延べ床面積等に関する目標、トータルコストの縮減・平準化に関する目標等について、数値目標を記載することが望ましいこと。」との表記に留め、削減目標を掲げることを能動的には求めてはいない。

しかし、すべてのハコモノを維持・更新することはできないことがわかっているのに、取組を進めるに当たって正しい目標値を掲げない。このことは、住民や庁内に対して「ゴールのないマラソンを走ること」、「頂上の見えない山に登ること」を求める無責任な行為ではないかと筆者は思っている。また、削減目標は、「将来の市民に対する説明責任、行動責任」であるとともに、「公共施設更新問題に対する危機感を共有するためのベンチマーク」になるとも思っている。総合管理計画において、数値による面積の削減目標を掲げることは必須事項である。

ただし、削減目標を掲げていても、その根拠が危うければ意味がない。例えば、総合管理計画の策定要請の際に公開されていた試算ソフトでは、計画策定直前5年程度の年平均投資額を今後の投資可能額とし、今後の年平均更新費用の見込みとの比較を行うことができた。この比較は、直近での投資額では、今後必要となる更新費用には足りず、総量の維持は難しくなることを認識することに一番の意義があると考えているが、この差を解消することを削減目標の算定に使っている自治体も多い。

しかし、この算定方法では、計画策定時の直前に大きなハコモノ建設事業が行われていた場合、投資可能額が肥大化する。その数字をそのままに計算した場合、大型の投資を毎年繰り返せることを前提とした低い削減目標になってしまうが、それは事実上不可能な話である。そして、投資額の財源に多くの国県補助金が含まれている場合もあるが、それを毎年受けられるはずはない。また、財源の多くは地方債であるが、それを毎年繰り返せば、財政は破綻する。

にもかかわらず、前述の計算式による目安は60%を超えるのに対し、計画策定直前の大型投資を継続可能とし、削減目標を10%程度としている自治体を目にした。このような削減目標は、改定が必要であるが、人口10数万人の規模の

自治体である。根拠が危ういことに誰も気付かないということはなかつただろう。推測ではあるが、合理的な根拠を持って削減目標を計算すれば、大きな数字になってしまうことから、政治（あるいは選挙）への忖度があったのかもしれない。しかし、だからと言って、公共施設の老朽化という社会問題が起こりつつある現実を隠すことは、あってはならない。

総務省は、すべての自治体の総合管理計画が策定指針に準拠することを求めている。その効果が高いと考えているのであれば、ぜひ、削減目標の記載を必須とし、適正な計算が行われているかのチェックもしていただくことを期待しておきたい。

## (2) あってはならない無責任な長寿命化

「公共施設更新問題」の対策に取り組む自治体が増えるにつれ、筆者の危惧が増していることがある。それは、削減には目を向けず、「長寿命化」を最優先施策とする自治体が目につくようになってきたことである。

今あるハコモノを「なくす」といえば、利用者や地域の住民を中心に反対の声が上がるといえる。しかし、「長く大事に使います」ということに反対をする人はいない。「長寿命化」は、最も当たり障りのない対策である。しかし、寿命が延びれば、屋根や外壁の改修、設備の更新などのサイクルが1回増える場合もある。また、「長寿命化」後の更新時期は、「長寿命化」前の更新時期より、主な納税者となる生産年齢人口がさらに減っている。こうした要素も加味したうえで計算を尽くした結果、将来の市民も含めて負担が軽くなる、また長寿命化にかかる費用の財源にも当てがあるというのであれば、「長寿命化」を選択してもよいだろう。

しかし、多くの自治体では、計算を尽くさず、結論を先送りするだけの「無責任な長寿命化」を進めようとしているのではないだろうか。こうして無責任に延命されたハコモノの末路をいくつも見てきた。十分な予算を充てることができず、必要な改修も行えないまま老朽化が進み、挙句の果てには、設備が故障したり、利用者に危険が及ぶ恐れが出たりして、寿命を全うする前に「利用中止」となることは、火を見るより明らかである。

令和3年3月までを期間とした再配置計画第1期基本計画では、「長寿命化」は念頭に置かず、RC造の建物は、築後60年で更新又は統廃合することを前提に削減目標を31.3%とした。その一方では、計画期間の後半では、次期基本計画の策定に向け、築30年を超えたRC造のハコモノについては、躯体に使



われているコンクリートの劣化度調査なども進めた。

その結果、令和3年5月にスタートした第2期基本計画では、コンクリートの状態に応じて、建替え又は廃止の年次に、築後50年から80年までの幅を持たせることになった。これにより、削減目標が31.3%から27.4%へと下がったが、最大80年まで使用するために新たに必要となる費用を加え、40年間における維持補修費のうち、約189億円は財源の用途がたっていない旨が計画に明記されている。今後、「無責任な長寿命化」とはならないように、注意を払っていく必要がある。

### (3) してはいけない急発進

最近関わりがあった複数の自治体では、住民や庁内に対する総合管理計画の周知が足りず、具体的な動きに対して理解が進まないという悩みがあった。原因として共通していることは、総務省からの策定要請の期限までに総合管理計画は策定したものの、その後具体的な動きはなく数年が経過し、財政面での大きな環境の変化や首長の交代により、急に動き出していることである。

秦野市では、平成20年4月に再配置計画策定のための専任組織を設置した。その後、平成21年10月に公共施設白書を公表するとともに、平成23年3月に策定が完了するまでの3年の間、機会あるごとに市民や庁内に対しては、秦野市固有の事情ではなく、「公共施設更新問題」という社会問題への対応であることを周知してきた。また、平成23年度からは計画策定のための組織から実行のための組織へと衣替えし、間髪を入れずに計画実行に着手し、幾度となく広報に特集記事を掲載した。

また、計画スタートから1年8か月後の平成24年12月、笹子トンネルの天井崩落という非常に痛ましい事故が起きた。公共施設の老朽化に世間の大きな注目が集まる中、本市の取組みは、いくつものテレビや新聞に好意的に紹介され、政策に対する市民の認知度も高まった。

このように常に情報を発信し続けた結果、1年おきに行っている公共施設に関する市民アンケートでは、ピーク時には、本市の取組みを「知っている」、「聞いたことがある」という回答は、合わせて50%を超え、本市の取組みに「賛成」、「どちらかといえば賛成」は合わせて70%を超えることとなった。現在は、計画に基づく事業の端境期であるが、令和6年度に行った最新のアンケートでも、取組みの認知度は3分の1を上回り、賛成も6割を超えている。

さらに職員に対しては、研修を重ねるとともに、庁内LANの掲示板に「一

からわかる再配置」という周知用の記事を60回以上にわたり掲載し、計画に対する理解の醸成と「公共施設更新問題」に対する危機感の共有に努めてきた。

このように、取組みの必要性や内容を周知し、理解を得るには時間と労力がかかるものである。策定はしたものの、存在がほとんど知られていなかった総合管理計画を急に掲げて動き出せば、市民や庁内が混乱するのは当然である。動き出すその前に、今一度周知に一定の時間をかけてほしい。そして、自分のまち固有の財政事情の話ではなく、「公共施設更新問題」という社会問題への対応であること、このままでは次世代に大きな負担を押し付けることになってしまうことなど、説明の中身にも意を用いてほしい。

そうしなければ、従来の行政（のあるべき姿）論に押し返され、計画は進まなくなるだろう。11年間公共施設マネジメントに携わった筆者の率直な感想は、真っ先に理解を示すのは市民であり、そして、「説明に終わりはない。」である。

### 3 インフラも減らない、更新が進まない

#### (1) インフラの現状

総合管理計画では、ハコモノだけではなく、道路や上下水道などのインフラも総合的に網羅した計画とすることが求められている。そこで、いったんハコモノから離れ、インフラに目を向けてみることにする。

まず、インフラの総量であるが、ハコモノの面積がピークを迎えた平成29年度と令和5年度との比較では、道路、水道、公共下水道のすべてで増えている。ハコモノは、平成29年度をピークに減り続けているが、インフラは、いまだに増え続けているのである。（表1）

表1 インフラの総量

	令和5年度	平成29年度	増減	増加率
市町村道（*1）	1,038,270km	1,032,938km	5,332km	0.52%
導送配水管（*2）	773,235km	721,976km	51,259km	7.10%
下水管（*3）	549,670km	535,746km	13,924km	2.60%

\*1 橋りょう、トンネルを含む。（地方財政白書掲載数値から筆者が算定）

\*2 末端給水事業<sup>1</sup>、用水供給事業<sup>2</sup>、簡易水道事業<sup>3</sup>の計。（地方公営企業法適用事業のみ。地方公営企業年鑑掲載数値から筆者が算定）

\*3 汚水管、雨水管、合流管の計（地方公営企業法非適用事業を含む。同）

<sup>1</sup> 一般に水道水を供給する事業のうち給水人口5,001人以上のもの

<sup>2</sup> 末端給水事業者、簡易水道事業者に水道水を供給する事業

<sup>3</sup> 一般に水道水を供給する事業のうち給水人口101人以上5,000人以下のもの



増え続けていたとしても、更新が滞っていなければ問題は無いが、現実はそのようではない。地方公営企業年鑑により上下水道管の老朽化の状況を見ることにする。

まず水道管（導・送・配水管）では、早い時期に整備されたものが多く、老朽化が加速しつつある。令和5年度には延長773,235kmのうち、耐用年数を越えた管の延長は196,022km、その割合は25.4%を占め、令和元年度より5.9ポイント上昇している。これに対して更新された管は4,702kmしかなく、わずか0.6%であり、割合は、ほぼ横ばいで推移している。（表2）

表2 水道管（導・送・配水管）の老朽化の状況

年 度	総 延 長	総延長のうち更新		同耐用年数超	
		延 長	割合	延 長	割合
令和元年度	737,350km	4,974km	0.7%	144,055km	19.5%
令和2年度	756,359km	5,168km	0.7%	156,757km	20.7%
令和3年度	759,252km	4,908km	0.6%	169,807km	22.4%
令和4年度	764,074km	5,059km	0.7%	181,784km	23.8%
令和5年度	773,235km	4,702km	0.6%	196,022km	25.4%

\* 末端給水事業、用水供給事業、簡易水道事業の計。（地方公営企業法適用事業のみ。地方公営企業年鑑掲載数値から筆者が算定）

また下水道管（汚水・雨水・合流管）では、令和5年度には延長517,774kmのうち、耐用年数を越えた管の延長は、37,663kmであり、その割合は、7.3%と水道管の3分の1以下となっているが、更新された管は1,024kmであり、わずか0.2%ほどである。下水道事業は、水道事業よりも歴史が浅いため、老朽化の度合いは低くなっているが、埼玉県内では、耐用年数到来前の管であっても、腐食して道路の崩落を引き起こし、痛ましい事故につながったことは、記憶に新しいところである。（表3）

表3 下水道管（汚水・雨水・合流管）の老朽化の状況

年度	総延長	総延長のうち更新		同耐用年数超	
		延長	割合	延長	割合
令和元年度	382,702km	955km	0.2%	21,335km	5.6%
令和2年度	492,003km	1,623km	0.3%	23,852km	4.8%
令和3年度	497,176km	1,131km	0.2%	27,551km	5.5%
令和4年度	502,610km	1,067km	0.2%	32,412km	6.4%
令和5年度	517,774km	1,024km	0.2%	37,663km	7.3%

\* 汚水管、雨水管、合流管の計（地方公営企業法適用事業のみ。地方公営企業年鑑掲載数値から筆者が算定）

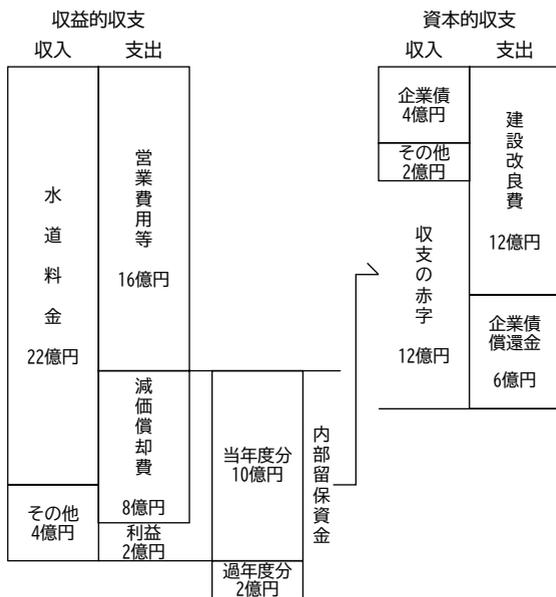
(2) せつかくの仕組みが機能していない

なぜ上下水道の更新が進まないのかを論じるためには、地方公営企業会計の仕組みを知ってもらわなければならない。

水道事業を例に簡潔に説明すると、地方公営企業会計は、収益的収支予算と資本的収支予算の二つの予算で構成される。収益的収支予算では、水道料金等を財源として主には営業費用と減価償却費を支出するが、このうち減価償却費については、第三者への現金の移動を伴う支出ではないので、内部に留保される。この資金に利益を加えた内部留保資金を使って、資本的収支予算において行う水道管や施設の建設・更新の財源不足を補っている。

そして、水道料金は、計画的な更新費用を計上しながらこのサイクルを維持できるように、適正な水準に設定するというのが、地方公営企業会計の仕組みである。(図4)

図4 地方公営企業会計（水道事業）の仕組み



しかし、表2に目を戻すと、令和元年度から令和5年度までの間、残置された耐用年数を越えた水道管の延長は52,000km、年平均13,000kmのペースで増えている。これに対し、更新された管は年間5,000km前後であり、このペースでは、耐用年数を越える管は、永遠に増え続ける計算になる。



このことは、計画的な更新を行うための公営企業会計のサイクルが崩れてしまっている事業体が多いことを意味するが、もう一度図4をご覧ください。計画的な更新を行っていくために、資本的収支予算の建設改良費を増やさなければならないとする。すると、収支の赤字は拡大するので、補填するための収益的収支予算による内部留保資金も多く必要となる。減価償却費はすでに決まっているので、より多くの内部留保資金を生むためには、利益を増やすための料金の引き上げが必要となる。実際には、企業債を増やして資本的収支の赤字の一時的な拡大を抑え、後年における企業債償還金により赤字を平準化するが、資本的収支の赤字が拡大することに違いはない。

このように維持の時代から更新の時代にシフトするためには、料金の引き上げは必要不可欠なこととなるが、水道事業の経営状況をまとめてみた。(表4)

表4 水道事業の経営状況

事業区分	事業数	平均供給単価 円/m <sup>3</sup> (A)	平均給水原価 円/m <sup>3</sup> (B)	差 額 A - B	赤字事業数	
						うち未改定
末端給水事業	1,230	181.71	197.45	△15.74	667	523
用水供給事業	66	96.80	89.91	6.89	14	9
簡易水道事業	167	175.33	402.53	△227.20	155	104
合 計	1,463	177.15	216.01	△38.86	836	636

(令和5年度地方公営企業年鑑掲載数値から筆者が算定)

令和5年度において事業を行った1,463水道事業者のうち、供給単価<sup>4</sup>の平均は177.15円/m<sup>3</sup>であった。これに対して給水原価<sup>5</sup>の平均は216.01円/m<sup>3</sup>であり、供給単価を38.86円/m<sup>3</sup>上回ることとなり、いわゆる赤字となった。全1,463事業者のうち赤字となったのは836事業者であり、全体の約57%を占めている。また、赤字となった836事業者のうち、現行料金実施日が、消費税が8%から10%に引き上げられた令和元年10月1日以前となっている、すなわち近年見直しを行っていないのは、約76%を占める636事業者に至る。<sup>6</sup>

この状態をそのままにしていれば、計画的な更新のサイクルを回すどころではない。このため、近年では更新や耐震化を理由とした値上げが各地で行われているが、20%を超えるような値上げも珍しくはない。かつて秦野市も料金を

<sup>4</sup> 有収水量1 m<sup>3</sup>当たりの料金収入

<sup>5</sup> 水道水1 m<sup>3</sup>当たりの生産コスト

<sup>6</sup> 一時的(2月~1年程度)に消費税上昇分の転嫁を見送り、その後転嫁した事業者もあるため、体系や単価の見直しを行っていない事業者は、もっと多いものと思われる。

16年間据え置いた挙句25%値上げし、その5年後にさらに15%という改定を行い、議会からは「企業経営の体をなしていない」と厳しく批判を受けた。

水道管の法定耐用年数は40年であるが、耐用年数到来とともに直ちに使用できなくなるというものではない。しかし、最近の事例では、漏水事故を起こした水道管は埋設後53年（R7.6京都市）、同54年（R7.7大阪府堺市）、同61年（R7.7大阪市）、同40年（R7.8鳥根県松江市）、同60年（R7.8神奈川県藤沢市）、同55年（R7.10香川県高松市）などである。これらの例を見ると、埋設された当時に使用されていた「鑄鉄管」と呼ばれる水道管は、50年を超えるとリスクが高まるようであり、残された時間は少ないはずである。

また、更新を上回るペースで耐用年数を超える管が増えていることは、下水道事業も同じである。水道よりも整備の時期が遅い事業者が多く、本格的な更新時期の到来までに今少しの余裕があるが、下水道管は、水道管よりもはるかに太いものが多い。そのため、老朽化による管の破損は、先にも触れたような重大な事故につながる可能性が高い。

いまだに料金改定に踏み切れない事業者も多いと思うが、商業施設や工場の完成により一時的に需要が増えることはあっても、人口減少に伴い水道の給水量や汚水の処理量が減っていくトレンドは変わらない。上下水道は、ハコモノとは異なり量を減らすことが難しい公共施設である。また、機能が停止した場合の市民生活への影響は、ハコモノの比ではない。だからこそ、計画的な更新を行うための対策がより強く求められる。上下水道事業における更新問題対策として最も大切なことは、「経営」と「政治（あるいは選挙）」をしっかりと切り離し、適切な料金設定を行うことではないだろうか。

なお、筆者も関わりがあった人口が1万人に満たない小さな自治体では、水道管の現状把握や料金滞納への対応、下水道の普及・接続促進なども十分に行えていないのが現状である。このままでは、計画的な更新どころか、現状維持もままならなくなるだろう。広域化や都道府県による支援の強化が必要である。

## 4 なぜハコモノの更新がままならなくなるのか

### (1) コントロールできない主財源

今一度ハコモノの話に戻っておきたい。

ほとんどの自治体でハコモノの総量を維持することができなくなることは、人口の推移や年齢構成の変化、財政構造の変化などから十分に説明することができる。しかし、筆者は、11年間にわたってハコモノのマネジメントに携わっ



その後、4年間上下水道事業の経営に携わり、地方公営企業会計を学んだ。この経験により、ハコモノを管理する一般会計には、更新がままならなくなる二つの必然性があったことに気づかされた。

一つ目は、更新投資に充てる主財源の問題である

公営企業会計方式では、更新投資の主財源は、水道事業では水道料金というように料金収入となる。

この地方公営企業の料金は、受益者の負担による独立採算を求められることから、それぞれの地方公営企業の実情に応じてその水準が決まっている。例えば水道料金では、口径13mmのメーターの場合、月10㎡使用した時の料金は、愛媛県八幡浜市（簡易水道事業）の330円から、福島県金山町（簡易水道事業）の4,233円と10倍以上の差があり一律の制度ではない（出典：令和5年度地方公営企業年鑑）。更新投資を増やさなければならないときは、それぞれの地方公営企業が実情に応じて主体的に見直しを行うことができる。

これに対して、ハコモノや道路の更新投資を行わなければならない一般会計では、主財源は地方税収となるが、地方税法に定められ、市町村の実情に応じて定められているものではない。例えば個人市民税の税率は、政令指定都市では8%、その他の市町村では6%と全国一律であり、ハコモノの更新投資を増やしたいからと言って、市区町村独自に税率を変更することはできない。

したがって、財源を増やすことができない中で更新投資を増やしていくためには、歳出の大幅な構造改革を行わなければならないが、それがいかに難しいことかは、以下に述べる。

### (2) 無意識のうちに消えている更新投資資金

そして二つ目は、減価償却費の処理の問題である。

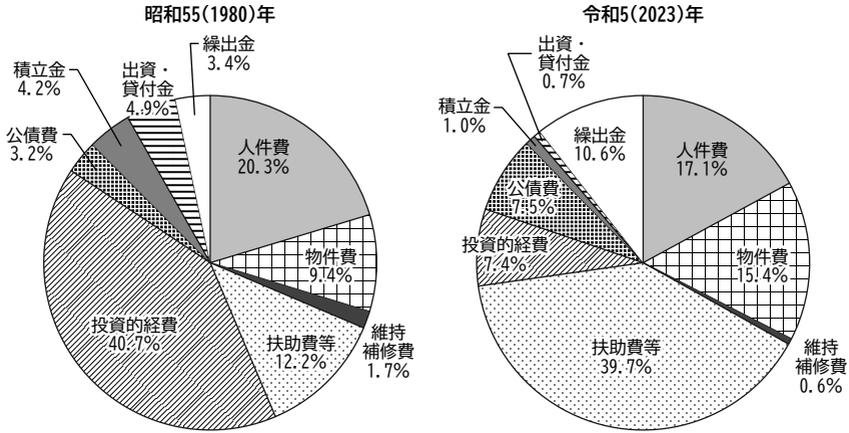
道路やハコモノの維持管理を行う一般会計は、官庁会計方式が適用されるが、この官庁会計方式では、公営企業会計方式のように減価償却費を支出として処理し、内部留保させる仕組みがない。近年では、地方公会計の整備が求められ、減価償却費の把握は行われている。また、それを老朽化対策にも活かしていくように勧められてはいるが、それを行っている自治体は数少ないだろう。

その理由を解説するために、一般会計で行われている普通建設事業費に過去の普通債（建設事業に充てた地方債）償還金を加えたもの、すなわち公営企業会計方式による資本的収支に当たる部分に、地方公会計により把握されている減価償却費相当額を仮の財源として当てはめ比較してみることにする。ここで





図6 歳出構造の変化



2

毎年消えてしまっている更新投資の資金20数億円を道路やハコモノの更新財源として取り戻すことができれば、「公共施設更新問題」は起こらない。しかしこのお金は、すでに公共施設以外の市民サービスに充てられているのである。図6を見ても明らかのように、それは、増え続ける扶助費や医療・介護会計への繰出金であり、あるいは、小児医療費の無償化などの子育て支援である。また、取り戻すことをあきらめ、借金を重ねて更新のための資金不足を補えば、将来財政は破綻するだろう。いずれにせよ、これをすべて取り戻すことは、秦野市をはじめとするほとんどの自治体では、事実上不可能なことである。

したがって、ハコモノに関しては、総量の維持より、削減して財源不足を解消する道を選ばざるを得ないだろう。しかし、同じ一般会計で管理する公共施設である道路は、ハコモノのように総量を減らせない。また、上下水道のように有料にすることもできない。現在の住民には少し我慢を求めて、計画的に更新するための財政上の仕組みを作る必要があるのではないだろうか。重大な事故が起こってからでは遅いのである。

おわりに

総務省が公共施設総合管理計画の策定を要請してから12年が経過しようとしている。近年では、先進事例や優良事例を目にする機会が増えた。しかし、そうした自治体を前述した計算式に当てはめてみても、削減目標の目安は改善されていない。まちづくりや地域の活性化のような抽象的な概念による取組み、

あるいは、一人のキーパーソンによる単発の成功事例だけでは、公共施設更新問題は解決しないのである。

解決に向けて最も大切なことは、計算を尽くした削減目標に向かう中長期のマネジメントの下、しっかりとしたエビデンスに基づく取組みをいくつも重ねていくこと。そして、それを組織の中に根付かせ、組織の当たり前にしていくことである。

日本のハコモノの93%、道路の95%、上下水道のほぼすべてが自治体の管理下にある。首長も、議員も、私たち自治体職員も、このことをしっかりと自覚し、次世代に対しても責任のある行政を行っていかなければならない。



巻末資料：大阪府内の状況

市町村名	削減の目安 (R05決算)	ハコモノ面積の 増減(R04→R05)	住民一人当たり面積 の増減(R04→R05)
大阪市	59.9%	132,013㎡	0.022㎡/人
堺市	56.0%	△ 1,735㎡	0.012㎡/人
岸和田市	34.0%	△ 212㎡	0.017㎡/人
豊中市	27.4%	△ 24,325㎡	△ 0.055㎡/人
池田市	37.0%	△ 3,014㎡	△ 0.027㎡/人
吹田市	26.2%	18,406㎡	0.040㎡/人
泉大津市	35.5%	△ 1,220㎡	△ 0.013㎡/人
高槻市	17.7%	△ 4,716㎡	△ 0.003㎡/人
貝塚市	45.0%	△ 1,252㎡	0.008㎡/人
守口市	37.9%	△ 1,923㎡	△ 0.002㎡/人
枚方市	31.9%	△ 6,705㎡	△ 0.007㎡/人
茨木市	31.8%	21,132㎡	0.067㎡/人
八尾市	42.7%	△ 4,612㎡	△ 0.006㎡/人
泉佐野市	53.4%	△ 18㎡	△ 0.015㎡/人
富田林市	34.8%	1,099㎡	0.031㎡/人
寝屋川市	24.1%	△ 1,418㎡	0.008㎡/人
河内長野市	31.0%	168㎡	0.034㎡/人
松原市	38.0%	△ 21㎡	0.006㎡/人
大東市	33.8%	95㎡	0.026㎡/人
和泉市	34.9%	△ 1,295㎡	0.008㎡/人
箕面市	40.1%	5,934㎡	0.039㎡/人
柏原市	36.5%	242㎡	0.014㎡/人
羽曳野市	36.3%	△ 1,337㎡	0.004㎡/人
門真市	52.2%	△ 9,795㎡	△ 0.061㎡/人
摂津市	26.5%	△ 1,072㎡	△ 0.009㎡/人
高石市	60.1%	39㎡	0.026㎡/人
藤井寺市	32.1%	△ 531㎡	0.011㎡/人
東大阪市	37.1%	△ 3,965㎡	△ 0.000㎡/人
泉南市	45.5%	△ 1,943㎡	0.009㎡/人
四條畷市	23.8%	21㎡	0.016㎡/人
交野市	34.5%	10㎡	0.002㎡/人
大阪狭山市	30.0%	250㎡	0.014㎡/人
阪南市	35.6%	△ 733㎡	0.025㎡/人
島本町	33.8%	19㎡	△ 0.002㎡/人
豊能町	37.3%	0㎡	0.074㎡/人
能勢町	56.3%	△ 2,558㎡	△ 0.208㎡/人
忠岡町	44.7%	△ 635㎡	△ 0.020㎡/人
熊取町	24.8%	792㎡	0.028㎡/人
田尻町	△85.1%	0㎡	0.003㎡/人
岬町	72.4%	0㎡	0.119㎡/人
太子町	22.6%	△ 218㎡	0.016㎡/人
河南町	34.0%	16㎡	0.045㎡/人
千早赤阪村	41.5%	547㎡	0.237㎡/人
合計	44.1%	105,530㎡	0.015㎡/人

総面積は減ったが一人当たり面積は増えた市町村





## 公共施設の包括管理委託の更なる普及に向けて



明石市 政策局SDGs共創室長  
松永 聡平

### プロフィール

明石市政策局SDGs共創室長。1999年明石市役所に入庁。介護保険事業、水道事業を担当後、2009年から行政改革担当、財政健全化担当として行政評価、事務事業の見直し、公共施設マネジメント等に携わり、学校、幼稚園、保育所等132施設の包括管理委託の導入を主導。財務担当課長、財務室長を経て2024年より現職。総務省地方公共団体の経営・財務マネジメント強化事業アドバイザー。

### 1 包括委託の概要

公共施設の包括管理委託（以下「包括委託」という。）は、従来個別に委託していた公共施設の点検や清掃、修繕等の業務を建物管理の専門事業者にまとめて委託することで、施設の安全性の向上と管理の効率化を目指す取組みである。

自治体が数多く保有する公共施設を適切に維持管理していくためには、本来、老朽化の状況等を一元的に把握し、修繕の方法や時期、優先順位を的確に判断したうえで、必要な財源を確保して着実に修繕していく必要がある。しかし、施設の管理は所管部署ごとの縦割りで情報は集約されず、技術職員の不足からの確な修繕の判断はできず、慢性的な財源不足のために必要性が明らかな修繕すら満足に実施できていないのが、多くの自治体の実情であろう。

こういった状況への処方箋となるのが2012年に人口約2万人の香川県まんのう町で初めて導入された包括委託であり、明石市では、2018年4月から小中学校を中心とする132施設629業務を対象に、全国初の全ての日常修繕を含む事例として開始した。

導入のきっかけは、コスト削減によって公共施設マネジメントの短期的な成果を出そうと考えたためである。公共施設等総合管理計画は策定したものの、施設の統廃合や見直しには市民との合意形成が必要で時間がかかる。そこで基本的には行政内部の合意だけで進めることができる包括委託を導入し、コスト

削減を果たそうと考えたわけである。

しかし検討を進めるにつれ、施設の安全性の向上に資する効果が非常に高いことが見えてきて、最終的にはこれが主目的となった。このため、本市の技術職員と庁内に設置している管理事務所に配属されている受託者の技術者が常時連携する体制を構築した。導入以来、市の担当が修繕依頼の連絡を受ければ、直ちに受託者が現場確認し、再委託先となる地元事業者に依頼して必要な修繕を実施するというサイクルが安定的に機能している。実際に様々な効果が出ているため対象を順次拡大し、8年目となる2025年度には172施設1,181業務となっている。

包括委託は、2026年度から開始予定のものを含めて全国約90の自治体で導入されている。当初は日常修繕を含まない点検・清掃等の業務のみの事例が多かったが、本市での導入以降、日常修繕を含む事例が徐々に増加し、現在ではスタンダードになっている。

本稿では本市の事例を引きながら、日常修繕を含む包括委託の効果を示すとともに、更なる普及に向けて、導入に向けた課題とその対応策を検討する。

## 2 包括委託の効果

包括委託の最も基本的で重要な効果は、的確な判断で迅速な修繕が実現して、施設の安全性の向上につながったことである。まず、施設からの修繕依頼であるが、従来は緊急性の高い修繕以外は写真付きの書面での受付を基本としていた。これを全て電話受付に切り替えた。施設側の事務負担の軽減を図るとともに、本市の技術職員が連絡を受け、現場の状況を聞き取ることで修繕の必要性の基本的なスクリーニングの役割を果たしている。

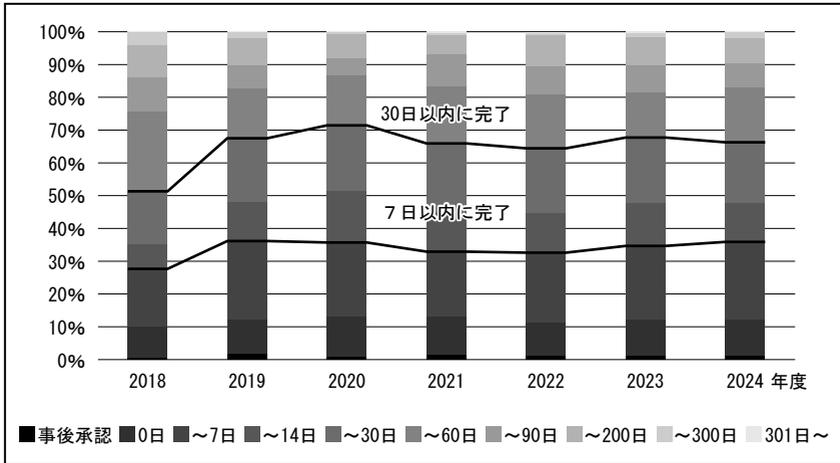
また、従来、施設所管課の担当職員は技術者ではないので必ずしも正しい対応ができるとは限らず、他の業務も抱えているので迅速な現場確認も難しかった。現在では連絡を受けた翌日までには受託者が現場確認を行い、必要な場合には本市の技術職員と協議して、迅速に的確な対応を取ることができている。

加えて修繕発注プロセスをできる限り簡略化することで、仕様書の作成や入札、検査、支払い事務といった行政の契約手続き等にかかる手間を大きく軽減できた。

施設からの修繕依頼から修繕完了までの日数を集計すると、3～4割は7日以内に完了しており、6～7割は30日以内に完了している。残念ながら包括委託導入前のデータがないため正確な比較はできないが、大きく短縮できたと考えている。



【図表 1 修繕依頼の連絡受付日から完了日までの日数（2018年度の途中から記録）】



さらに、現場確認の際に受託者の修繕担当者自身が応急修繕を行い、本修繕は改めて再委託事業者に依頼するといった対応が、施設運営への影響を最小化するとともに再委託先となる地元事業者の応急修繕への対応の負担を軽減することにもつながっている。

この受託者の修繕担当者が自身で行う修繕を「内製化」と称しているが、これが、迅速な対応に非常に効果的であった。また、積算ルールを材料費+実作業1時間単位の人件費+経費10%としているが、再委託先に依頼する場合の概ね半額以下で実施できている。このため、内製化によって給水設備の不調や排水管のつまりなど、比較的軽易でも緊急対応が必要な案件や、扉・窓、一部照明器具の不調など施設側は不便を感じていても安全性に大きな問題はないことから従来はあまり実施できていなかった案件にも、機動的に対応することができた（図表2）。

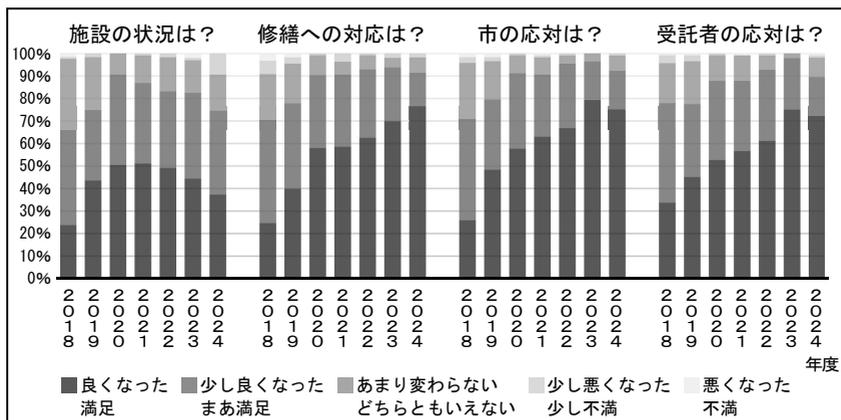
【図表 2 修繕全体に占める内製化の割合（2018年度～2024年度の年間平均）】

	修繕全体	うち内製化	内製化の割合
修繕件数	1,733件	526件	30.35%
修繕金額	271,012,387円	8,414,212円	3.10%
修繕1件あたり金額	156,396円	16,001円	10.23%

施設側の納得感も高く、当初は警戒感もあった学校や幼稚園、保育所等の先生方に、包括委託を受け入れてもらう上でも非常に有効であった。

このように施設側の要望に沿った修繕が満足度向上につながっていることは施設へのアンケート結果からも読み取ることができる。詳細は図表3のとおりであるが、導入3年目には「良くなった・少し良くなった」という回答が約9割に達し、高い評価を得ることができた。修繕が多い学校等の満足度が高く、修繕の少ない小規模施設は「変わらない」が多い傾向からも、これまで実施できなかった修繕が実施され、施設の改善が見えたからこそ高い評価につながったといえる。

【図表3 施設満足度調査の結果】

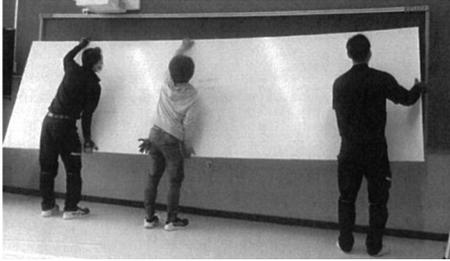


このように施設の満足度が高まったため、学校の先生や生徒の協力を得てグラウンドやプールを修繕する、古くなった学校の柔道畳を全く交換できていなかったコミュニティ・センターの畳として再利用するなど、組織の縦割りを越えた包括ならではの修繕も実施できている。

写真1は、毎年度、障害を持つ児童の人数に応じて行っている普通教室等から特別支援教室への改修の事例である。こうした特別支援教室への改修の依頼は、例年数件程度であったが近年20～30件と急増している。従来は、教育委員会が新年度開始後、個別に工事発注を行い、ようやく2学期までに2教室程度の対応しかできておらず、近年の依頼の増加にはとても応えられない状況であった。この課題に対して、包括委託の修繕に取り込むとともに、教育委員会、学校、施工事業者など関係者が協力することで2023年度に向けた対応では新年度開始の4月までに27教室の改修を行うことができた。



## 【写真1 特別支援教室への改修事例】



黒板にホワイトボードシートを貼付



半面使用できるよう仕切りカーテンを設置



間仕切りを新設

こうした対応ができたポイントは以下の3点である。第1に、従来の個別の工事予算から包括委託全体の修繕予算となったことにより優先度の高い案件に柔軟に予算を振り向けられるようになり、このメリットを最大限に活用したこと。第2に、4月に児童数が確定するのを待って対応するのではなく、改修が必要となる可能性の高い教室を見極めて前年度12月頃から順次準備を進めたこと。第3に、従来の工事設計のように詳細な仕様書を作成するのではなく、現場で教育委員会の職員、学校の先生が立会いのもと、例えば隣の特別支援教室と同様などと簡易な形で仕様を決めてしまい、施工事業者にも現場で説明することにより発注プロセスを効率化できたことである。

特別支援教室への改修は、黒板からホワイトボードへの改装、教室を仕切る間仕切りカーテンの設置など、ある程度パターン化されているとはいえ、数ヶ月前から施工事業者を確保する、3月から春休みの限られた期間に同時並行で行われる現場施工を適切に管理するなど工夫が必要で苦労した点は多かった。しかし、明石市が進める「誰一人取り残さないまちづくり」の方針からすれば、従来の、予算の制約から全ての改修要望に対応できない状況や、改修を行う場合でも1学期の間は普通教室で我慢してもらっている状況は、ぜひ改善が必要であり、包括委託によってこの課題に対応できたことは非常に大きいと考えている。

また写真2は、幼稚園園庭の不陸整正の事例である。園庭にできる水たまりへの対策のため、長年にわたって土を追加投入してきた結果、園庭の側溝が詰まり、中央部が蒲鉾型に盛り上がり、デコボコになってしまった。長年課題になっていたが、土を削って平坦にする方法では数百万円かかり、工期中は園庭が使えなくなるため対応できずにいた。この課題に対して園から改めて相談があったことをきっかけに再度検討してみることにした。

受託者を通じて市内の土木工事業者にも意見を求めてみると、全体に盛り土をする方が費用も安く工期も短くなるのではないかと提案があった。実際に見積もってもらおうと費用は100万円を切り工期も土日の2日間とのことで、直ちに実施を決めた。

【写真2 幼稚園園庭の不陸整正事例】

[施工前]



建物の床レベルより園庭中央部が高い蒲鉾型に



降雨後は多数の「水みち」ができ側溝は土が詰まって「池」に

[施工中]



型枠工で側溝を嵩上げ



盛り土し園庭を階段一段分嵩上げ



転圧し凝固剤を散布

【施工後】



最大4%あった勾配を1%に軽減



降雨後の「水みち」や側溝のつまりも解消

施工は、側溝をコンクリート型枠工でかさ上げし人工芝を貼り直すとともに、園庭に盛り土しロードローラーと土壤改良剤で締固めを行った。これだけの規模の工事であるが園から相談があってから2週間で施工が完了した。

こうした事例に表れているように、受託者と地元事業者とが連携して改善策を工夫し、迅速に対応できたのも、修繕発注プロセスの簡略化や、受託者と市内事業者との信頼関係に拠るところが大きい。包括委託だからこそ、これまで対応できなかった課題や長年の積み残されていた課題への修繕対応も進み、施設の管理品質は確実に向上している。

さらに施設の点検結果や修繕履歴等、公共施設マネジメントに必要な情報を効率的に集約できる効果も重要である。従来の施設所管課ごとの管理では、情報集約のためには公共施設マネジメント担当課から施設所管課への照会等が必要となっていた。本市では、50年以上前から先駆的にコミュニティのまちづくりを進めてきており、全ての小中学校にコミュニティ・センターが併設されている。校舎の一部の部屋を活用して設置している例も多い。こうした複合施設でも従来は施設所管課が異なるために、まさに縦割りの弊害で、隣の部屋のことはわからない状況であった。これが包括委託となり業務自体が集約されたため、包括対象施設については自動的に情報が集約されるようになった。対象外の施設もあるため、包括委託の導入によって直ちに必要な情報が全て集約できるわけではないが、少なくともそのベースを築くことができた。

加えて、どの施設とどの施設を統合すべきか、機能を充実させて残すべき施設はどこか、優先的に廃止すべき施設はどこかなど、施設のあり方見直しの具体策を検討するうえでも、単に築年数や床面積、稼働率等の数字を根拠とするだけでなく、実際の老朽化の度合いや地元地域との関係性など実情を知っていることで、より現実的で理解を得やすい方策の発案につながる。

こうして効率的な情報の集約により、施設のあり方見直しに注力できる状況を水面下で支える役割を果たすという意味で、包括委託は公共施設マネジメントの土台になるといえる。

この項の最後に包括委託の導入によるコスト削減効果についても見ておきたい。

本市では包括委託の導入に伴って年間4,800万円のコスト削減を果たしている。誤解が生じやすいところであるが、包括委託におけるコスト削減の主要因は多くの業務をまとめて契約するスケールメリットによる委託料の削減ではない。主たるコスト削減の要因は、先にも触れた行政の契約手続き等にかかるコストの低減による自治体職員の人件費の削減である。

図表4のとおり本市の場合、包括委託に組み込んだ業務は、従来概ね10名程度で担当していたが、これを他課への異動によって7名削減することで、新たに必要になるマネジメント経費を差し引いても4,800万円のコスト削減となった。

【図表4 包括委託の導入によるコスト削減効果】

(単位：千円)

項目	実績額	導入後	積算の考え方
委託料	135,000(予算額)	120,000	従来契約額を提案上限額に
修繕費	220,000	208,000	導入後は最終契約額で5%削減
職員人件費	80,000 (10名相当)	24,000 (7名減)	包括委託担当1名増 施設所管8課 各1名減
マネジメント経費	-	35,000	新たに必要となるマネジメント経費を計上
合計	435,000	387,000	
コスト削減効果	-	48,000	

担当職員を7名削減しても、業務に支障が生じない体制になったのは、保守点検の包括委託に修繕業務を加えて一体的な施設管理が実現したことによる効果である。



しかし、このコスト削減効果をめぐる事情は本市が包括委託を導入した2018年当時と大きく変化している。この点については次項で詳しく考察したい。

### 3 導入に向けた課題

包括委託も10年以上をかけて少しずつ普及し導入自治体も100近くになってきた。この間、私自身、導入を目指す自治体と一緒に課題を検討する機会を多数いただいた。その経験から多くの自治体に共通すると考えられる導入に向けた課題について、主要な2点に絞って考察を加えたい。

1点目は、コスト削減効果をめぐる課題である。包括委託の主目的は安全性の向上であったとしても、市長・副市長等、自治体上層部からコスト削減が果たせなければ導入は認められないといった前提条件が課されるケースは多い。本市においても検討段階で当時の副市長から、担当職員の仕事の余裕を生み出すだけでなく、職員数削減につながるだけのコスト削減を求められた。こうした場合、包括委託の主たるコスト削減の要因は、前述のとおり、自治体職員の人件費の削減であるため、施設所管課の職員数を減らしコスト削減効果を出すことが求められるわけである。

しかし、本市が包括委託を導入した当時と比べると、近年は人件費が大幅に高騰している。加えて、包括委託の普及が進んできたことから先行導入モデルとして経費を低く抑えられることもない。このため単純な官民の人件費の置き換えでコスト削減効果を出すことは難しい状況になっている。

そもそも職員数削減は上層部にとっては効果であっても、現場と実務を抱える施設所管課はともかく自課の職員だけは減らされたくないとするものである。本市の検討段階でも、施設所管課は職員数削減には否定的であったものの、包括委託を導入すれば市全体として職員数が削減できることには一定の理解は得ており、市長・副市長との協議を経たうえで3～4名の削減で合意していた。しかし包括委託の導入が、ちょうど本市が中核市へ移行するのと同じタイミングになり、新たに発生する事務に職員を充てる必要があったことから、2018年4月の包括委託開始に伴う実際の人事異動では、包括委託の対象となる各施設所管課から1名ずつ削減、全体で7名削減となった。検討段階での合意以上に削減されたことに対する施設所管課の反発は大きく、包括委託導入後1～2年は軋轢を抱えて運営していたのが実情である。上層部も施設所管課も納得する形で職員数を削減しコスト削減効果を出すのは簡単ではない。

こうしたコスト面の課題を乗り越えるには、包括委託の目的と効果について、

上層部から施設所管課の担当者まで十分に理解、共有することが何よりも重要である。

包括委託の本質的な目的が安全性の向上であることを踏まえると人件費削減は本質的な効果ではない。先述の特別支援教室への改修や幼稚園園庭の不陸整正の事例ように適切な修繕を迅速に実施できることによる管理品質の向上こそが安全性の向上につながる本質的な効果である。加えて、こうした事例では包括委託ならではの修繕方法の工夫により、従来の個別発注時の対応方法やこれまで検討されていた修繕方法に比べて大幅に安価に実施できているという実態もある。職員数削減によるコスト削減効果のように導入前に見積ることはできないが、反対に言えば導入後の工夫次第で人件費削減以上のコスト削減効果を出すことができるのである。安全性の向上という目的と、このコスト削減に資する面を含めた管理品質向上の効果の大きさを十分認識し共有できれば、人件費削減だけに拘ることなく上層部と施設所管課が同じベクトルで包括委託の導入に取り組むことができる。

加えて、結果的に削減されることとなる職員についても、単純に他部署へ配置転換するのではなく、例えば教育委員会から削減される職員は、学校DXや中学校の部活動の地域展開などの教育委員会の中で優先度の高い業務に振り向けるといった現場の実情にも配慮した配置転換ができれば、上層部、施設所管課いずれにとっても納得感はさらに高まると考える。

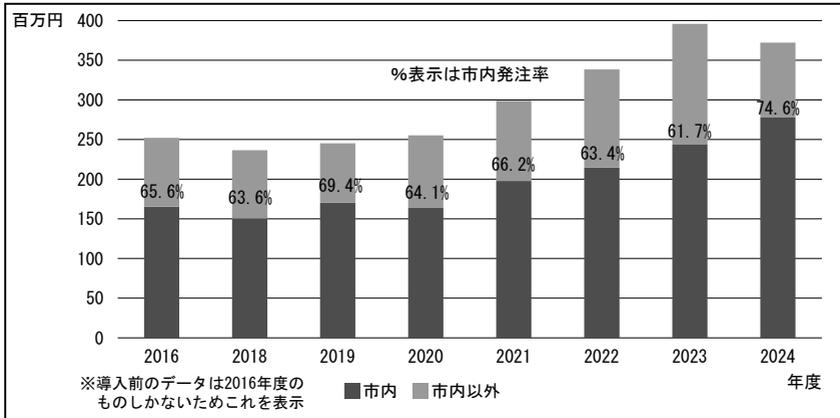
もうひとつの課題は地元事業者の理解である。本市では、幸い大きな問題になることはなかったが、他自治体では、地元事業者からの反対意見が発端となって議会等を巻き込んで騒動となり、契約に至らなかったり、検討が頓挫したという事例もある。

地元事業者の反対意見は多くの場合、包括委託を導入すると大手の建物管理事業者に仕事を奪われるのではないかと、値引圧力を受けるのではないかと、仕事がやりにくくなるのではないかとという誤解、不安、不満に基づいている。

自治体は、地域経済の振興と地元事業者の育成のため、工事や物品調達等の契約において地元事業者を優先することを基本としており、包括委託の導入によってこの方針が変わるものではない。実際にこれまでに導入した多くの自治体の仕様書には、再委託にあたっては地元事業者を優先すべき旨の規定が盛り込まれている。本市においても地元事業者への発注率は導入前後でほぼ同等となっている。



【図表5 修繕業務の市内／市内以外の事業者への発注金額・市内発注率】



大手に仕事を奪われるというのは誤解であることを丁寧に説明することが基本になるが、加えて以下の2つの対策が重要と考える。

第1に、検討の初期段階から地元事業者と個別に意見交換の機会を持つ、第2に、特に日常修繕について、元請となる受託者は再委託にあたって中間マージンを取らないルールとするという2点である。

まず、第1の点であるが、どのような事業に関してもよくある反対意見は「突然そんな話をされても性急すぎる」というものである。できるだけ早い段階で事業者の意見を聴く機会を設けておけばそういった意見に対抗できる。また不安や不満の解消には一对多の説明会よりも一对一の個別意見交換の方が有効である。そういう意味で、事前のサウンディングは、効果的な事業の組成の面でも有効であるが、事業者の潜在的な不安や不満を解消する機会としても有効といえる。地元事業者も含めてできるだけ広く周知実施しておく方がよい。

次に第2の点であるが、日常修繕の年間金額枠の範囲でいかに効果的かつ効率的に修繕を行っていくかが受託者の業務の枢要であり、発注者である自治体はこれに対して一定のマネジメント経費を支払っている。マネジメント経費の計上の仕方には、年間の金額枠に対して定額で計上する方法と、個々の修繕金額に対して一定割合を積み上げていく方法が考えられるが、通常の工事や修繕においては後者が一般的である。このため、地元事業者としては個々の修繕案件に受託者の経費が計上されることで、再委託を受ける際に過度の値引きを要請されることを懸念するのである。この懸念を払しょくするには受託者のマネジメント経費は定額であることを明確にすることが最も有効といえる。発注者

である自治体と受託者にとっても、個々の修繕案件に受託者の経費を計上すると、一見、従前よりコスト増となるように見えるため、包括委託の有効性の説明にあたっては望ましくない。再委託にあたって中間マージンを取らないルールとする方が、結局、地元事業者、受託者、自治体のいずれにとってもメリットがあるといえる。もちろん定額のマネジメント経費は適正な水準が確保される前提であることは言うまでもない。

#### 4 魂を込めた運用で最大限の効果を

最後に、包括委託のしくみを導入するだけでは効果は限定的である。あえて情緒的な表現を用いるが、魂を込めた運用を継続してこそ最大限の効果を発揮できると強調しておきたい。

本市では、従来は施設からの修繕依頼に対して実施する案件を選定するというスタンスであった。しかし包括委託導入後は、連絡を受けた不具合には基本的に全て対応する、満点の対応でないと工夫して何らかの改善を図るという方針で運用している。なかには不急であるため実施時期を先送りする案件や、度を越した要望で対応できない案件もあるが、その場合も誠実に説明を尽くすことを心掛けている。また、包括委託の対象外の内容でも、施設に関することであればできる限り相談に乗るようにしている。

従来は、施設が困っていたとしても安全性に問題ないから、他の施設でもやっていないから、高額だからなど、色々と理由を並べて対応不可としてきた。しかし、実際は深く考えずにやらないことにしているだけで施設の困りごとに正面から向き合っていなかったのではないか。そういった反省に立って、市の技術職員も自ら現場に出て何か対応方法がないか考えるようにしている。

こうした魂を込めた運用を継続していることこそが、小中学校や幼稚園・保育所の先生など施設職員から感謝の言葉をいただくことも多く、施設満足度9割を維持できている最大の要因である。

包括委託は、確実に施設の管理品質が向上するとともに、組織の縦割りを打破するきっかけとなり、公共施設マネジメントの土台になる有効な手法である。魂を込めた運用を含めて、是非、さらに多くの自治体で取り入れていただきたい。



## 公共施設のあり方と議会の役割



神奈川大学 法学部 教授

幸田 雅治

### プロフィール

1979年東京大学法学部卒業後、自治省（現総務省）入省。以後、内閣官房内閣審議官（地方分権一括法案担当）、総務省自治行政局行政課長、総務省消防庁国民保護・防災部長等を歴任。2014年から神奈川大学法学部教授。2013年、弁護士登録（第二東京弁護士会）。日本弁護士連合会自治体等連携センター委員、公害対策・環境保全委員会委員の他、全国空き家対策推進協議会所有者特定・財産管理制度部会委員、日本危機管理防災学会副会長、日本計画行政学会副会長、東京都水道局コンプライアンス有識者委員会委員長、飯山市景観審議会会長などを務める。

主な著書に、『行政不服審査法の使いかた』（法律文化社、2016年）、『地方自治論』（法律文化社、2018年）、『深刻化する「空き家」問題』（明石書店、2018年）、『保育の質を考える』（明石書店、2021年）、『エビデンスに基づいた政策決定（EBPM）の観点から考える』（公人の友社、2021年）など

### 1 はじめに

日本全体が人口減少社会に突入する中で、自治体の多くの公共施設は老朽化が進行しており、建替えや大規模修繕に必要な財源確保が財政に大きな影響を与えることが懸念されている。その一方で、社会経済状況の変化に伴い、住民の安心・安全の確保や福祉の向上など住民のニーズに合った公共施設の機能に転換していくことも求められている。

総務省は、平成26年4月に、公共施設等総合管理計画策定指針について通知し、全ての公共施設を対象に、現状や課題を客観的に把握・分析した上で、公共施設全体の管理に関する方針を定めることを促した。平成28年度までに全国の自治体すべてが公共施設等管理計画を定めた。その後、個別施設計画等の策定を踏まえた見直しについても、令和6年度末時点で、98%の自治体が見直しを完了している。

現在、過去に建設された公共施設等の更新時期が一斉に到来する一方で、社会保障関係費の増加により、投資的経費は抑制傾向にある。このような中、今

後ますます、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に実施する必要が高まっている。本稿では、公共施設のあり方に地方議会がどのようにかかわっていくべきかについて論じることとする。

## 2 公共施設等総合管理計画への議会の関わり

公共施設マネジメントの推進や公共施設等総合管理計画の策定については、そのこと自体は必ずしも条例事項ではない。もちろん、計画を推進する中で、公共施設の再編等の見直しに伴い、個別の公共施設の設置条例等の改正や廃止等が必要となりうることは言うまでもないが、全体的な方向を決定する骨格については、多くの自治体では、執行部から議会への報告にとどまっているのが現状である。

総務省が平成26年4月に通知を発する以前から、この問題に取り組んでいる自治体として、さいたま市がある。さいたま市は、平成24年6月に「さいたま市公共施設マネジメント計画」を策定（計画期間は平成24年から平成62年度までの39年間）した。対象施設は、市が保有又は借り上げている全施設（ハコモノ施設：28分野、インフラ施設：9分野、土地：1分野）で、今後、改修・更新にかかる将来コスト推計（一般財源分）に基づき、全体目標として、次の原則を定めた。

- ハコモノ三原則
    - ・新規整備は原則として行わない（総量規制の範囲内で行う）
    - ・施設の更新（建替）は複合施設とする
    - ・施設総量（総床面積）を縮減する（60年間で15%程度の縮減）  
※計画策定時（平成24年6月）は「40年間で15%程度」
  - インフラ三原則
    - ・現状の投資額（一般財源）を維持する
    - ・ライフサイクルコストを縮減する
    - ・効率的に新たなニーズに対応する
- （ここまでがさいたま市の計画の概要）

このさいたま市の計画から分かるように、公共施設等総合管理計画は、住民が利用する施設である公共施設についての大きな方向性を定めるものであること、将来の財政負担にも影響する重要な計画であることから、議会が十分な審議を行って決定すべきものである。

地方自治法第96条第2項に基づき、公共施設等総合管理計画の策定を議決事



件に追加することは可能である。議決事件に追加している事例としては、知立市議会の議決すべき事件を定める条例、秩父市地方自治法第96条第2項の規定による議会の議決すべき事件に関する条例、遠軽町議会基本条例、加東市議会の議決すべき事件に関する条例など極めて少ない。今後、計画の改訂が行われることも予想されるため、出来るだけ早く、出来るだけ多くの地方議会が議決事件として追加することが望まれる。

また、公共施設等総合管理計画を議決事件に追加してはいないが、公共施設マネジメントの推進に当たって、条例を制定し、自治体、市民、事業者等の責務や役割、基本理念や基本方針、計画の策定等を定めている自治体がある。この取組みも、議会が、公共施設のあり方の方向性に関わる方法として、評価に値するものである。この事例としては、習志野市公共施設等再生基本条例（平成26年7月7日施行）、湖南省公共施設等マネジメント推進基本条例（平成27年6月23日施行）、高浜市公共施設マネジメント基本条例（平成27年10月1日施行）、伊丹市公共施設マネジメント基本条例（平成28年4月1日施行）、岐阜市公共施設等マネジメント条例（令和4年3月30日施行）、唐津市公共施設再編推進条例（令和5年3月23日施行）などがあるが、事例は少ない<sup>1</sup>。

### 3 公共施設の統廃合や再編への議会の関わり

公共施設等総合管理計画においては、公共施設の総量規制など量の問題とともに、老朽化対応、修繕・改善などの公共施設の質の転換の方向性が示される。そして、同計画を踏まえて、個別施設ごとに、点検・診断によって得られた個別施設の状態や維持管理・更新等に係る対策の優先順位の考え方、対策の内容や実施時期、対策費などを定める個別施設計画が策定される。

個別の公共施設がどうなるかは、当該施設を利用する住民にとって大きな関心事であることから、住民の合意形成手続きが重要となる。特に、施設が廃止されたり、統廃合の対象となる場合には、住民の理解を得るとともに、住民の意向を反映するための丁寧な手続きが求められる。多くの自治体では、ワークショップの実施やパブリックコメントなどの住民の意見聴取手続きを実施している。これら首長部局が実施する住民の合意形成手続きに対して議会はどのように対処すべきだろうか。

<sup>1</sup> 「公共施設マネジメントに関する条例」地方自治研究機構（令和7年8月23日更新）  
[https://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/134\\_public\\_facility\\_management.htm](https://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/134_public_facility_management.htm)

自治体は、二元代表制を採用しており、首長は、執行機関の代表としての役割を担っているが、地方議会は、憲法に基づいて、議事機関として審議機能の充実を図るとともに、監視機能を発揮することが求められている。地方議会は、住民自治の実質化の役割を担っており、住民ニーズの公共化に責任を果たす必要がある。議会は、執行部が取り組む住民の合意形成手続きが形式的なものになっていないか、住民の意見が的確に反映される手続きが取られているかなどについて、検証するとともに、議会自らが住民の意見を吸い上げて、議会で検討することが重要になる。二元代表制の下では、住民と首長、議会との近さが地域力、自治力の源泉となるが、特に、民主主義の力を支えている「議会と住民の近接性」は重要である。住民と議員が一緒になって、公共施設のあり方を議論し、地域の未来を創造することによって、真の“自治”社会が実現することになる。

公共施設の再編や統廃合で反対意見が多く出るものとして小中学校の統廃合がある。子どもが減っているから統廃合はやむを得ないと短絡的に考えてしまったり、首長サイドが住民に対して、統廃合の必要性を強調することにより、強引に進めようとする事例が見られる。

しかし、これには、2つの点で問題がある。1つ目は、小中学校は、公共施設の中でも特別な施設であることである。地域における小中学校の重要性として、小中学校があることによって、地域に対して、様々な良い影響がもたらされる。第一に、教育効果として、地域住民（子ども）への教育効果、地域の教育文化活動（子ども会などの活動など）への好影響、第二に、地方においては、学校がないと移住者が定住しにくく、人口減少に歯止めがかからなくなること、第三に、学校は地域の共有財産であり、地域文化の担い手でもあり、地域のアイデンティティの確保やコミュニティへの好影響があること、第四に、地域経済効果（教職員国庫負担金制度で学校があると地域外からお金が入ってくる）がある。地域住民から良く聞かれるのは、小中学校が地域から無くなって、子どもの声が聞こえなくなって寂しいなどの声であるが、これも大事なことではあるが、第二と第四の影響が大きいことを認識すべきである。第二の点は、地域の将来への大きな影響をもたらすため意識し易いが、第四の点については認識が薄い場合がままある。公共施設のうち、小中学校は、地域外から地域にお金が入ってくる唯一と言ってもよい施設である。子どもの声が聞こえなくなって、地域が寂れたのではなく、地域外からお金が入って来なくなって、寂れるのである。

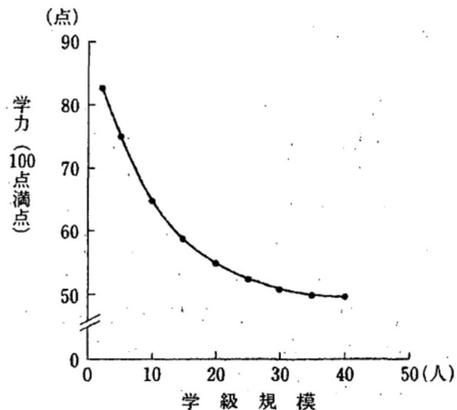


2つ目は、統廃合によって、学級規模が大きくなることによる教育効果の問題である<sup>2</sup>。学級規模と教育効果に関する調査としては、有名なコールマン報告<sup>3</sup>がある。コールマン報告では、アメリカ政府が65万人の児童・生徒を対象に行なった史上最大の教育調査であるが、「子どもたちの教育効果を決定づける最も大きな要因は教育課程や教材、教師の能力ではなくて学校規模」であると結論づけた。つまり、教育効果は小規模学級においてより高いことを指摘したのである。調査時期が60年代ではあるが、この結論を覆す調査データはその後にも提出されていない。むしろ、その結論を支持する調査データがその後にも明らかにされてきた。その1つにコロラド大学の研究がある。過去50年間に遡り収集した約300校のサンプルを用いて、学級規模と学力の相関関係を統計学的に分析し、グラフ曲線として表示したものがグラス・スミス曲線（図1）として知られている<sup>4</sup>。このグラフが意味することは単純明快である。つまり、1学級の児童数が少なくなれば、1人の児童に関わる教員の時間がそれだけ長くなる。その結果、教育効果が上がり、学力も向上することになるということである。

また、世界保健機構（WHO）も、「近年、子どもの（中略）教育機関は小さくなくてはならない—カーティス報告が提案した生徒百人を上回らない規模—という点で意見は一致している。」「小さい規模を保たなければならないという考え方で完全に一致している。」とする<sup>5</sup>。

日本における小学校の学級編成に関する法令としては、「小学校の学級数は、十二学級以上十八学級以下を標準とする。ただし、地域の実態その他により特

図1 グラス・スミス曲線（1973年3月）



<sup>2</sup> 引用文献は、井口均『小学校統廃合の背景とそれがもたらすもの』長崎大学教育学部紀要、教育学、vol.66, p.41-56:2004

<sup>3</sup> Coleman, James S., et al. 『Equality of Educational Opportunity』 Washington D.C., 1966

<sup>4</sup> アメリカ教育省『Class Size Reduction and Teacher Quality Initiative』（戸瀬伸之、西村和雄訳資料）1988

<sup>5</sup> カークパトリック・セール『ヒューマンスケール 巨大国家の崩壊と再生の道』講談社、1987年10月、p.432-433

別の事情のあるときは、この限りでない。」(学校教育法施行規則第41条)とされ、1学級の児童数は、「一学級の児童数は、法令に特別の定めがある場合を除き、四十人以下とする。ただし、特別の事情があり、かつ、教育上支障がない場合は、この限りでない。」(小学校設置基準第4条)とされている。文科省が公表した「諸外国の教育統計 令和7年度版」<sup>6</sup>によると、日本の学校の学級規模は欧米諸国と比べると大きい。日本は小学校が児童数最大35人または40人のところ、米国では、取り上げられた3州とも最大でも30人以下だった。ドイツも最大で29人だった。

国は、小中学校の統廃合を推進しているが、その代表的閣議決定として、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(H26.12.27閣議決定)がある。ここでは、「集団の中で切磋琢磨しつつ学習し、社会性を高めるといふ学校の特質に照らし、学校は一定の児童・生徒の規模を確保することが望ましいが、今後少子化の更なる進展により、学校の小規模化に伴う教育上のデメリットの顕在化や、学校がなくなることによる地域コミュニティの衰退が懸念されており、各市町村の実情に応じた活力ある学校づくりを推進する必要がある。」としている。同閣議決定では、「切磋琢磨しつつ学習し、社会性を高めるといふ学校の特質」という言い回しが使われている。これは、先に述べたように、少人数学級の方が、教育効果が高いというのが世界の常識であるにもかかわらず、これに反する主張であるし、何の科学的根拠も無しに、「切磋琢磨」できるので、大規模校の方が教育効果が上がると国民に誤解させるものとなっており、適切とはいえない。国は、教育効果を見捨て、国の財政負担を軽減することを優先していると言わざるを得ない。なお、先に述べたように、統廃合が市町村の財政負担を軽減することには、ほとんど繋がらないことにも留意すべきである。

地方議会は、小中学校の統廃合に関する的確な情報提供を住民に対して行うとともに、議会において、小中学校の統廃合の問題点をしっかりと議論し、例えば、小学校の1年から6年生全体で数人しか在校していないなどの極端なケースを除き、出来るだけ統廃合を避けるように努めることが求められる。

<sup>6</sup> [https://www.mext.go.jp/content/20250515-mxt\\_chousa01-000042476\\_01.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20250515-mxt_chousa01-000042476_01.pdf)



#### 4 公の施設の管理運営形態への議会の関わり

個別の公共施設、特に、公の施設については、当該施設の管理運営形態も重要である。直営か、指定管理か、一部委託か、PFIかなどについて、執行部に任せるのではなく、議会自身が判断することが求められる。第一に、公の施設の新設又は既存の公の施設の運営方法の変更の場合に、施設の設置目的を効果的に達成するために、「直営」と「指定管理やPFIなどの民間活用の手法」のいずれが適当かを十分に検討すべきである。また、運営方法の如何によって、直営と指定管理のいずれが適当かの判断も変動しうるので、適時適切に検討すべきである。公の施設の運営方法の変更とは、例えば、スポーツ施設の開館日・時刻の拡大、社会教育会館における講座・研修会の大幅な拡大・変更、駐車場の料金収受方法の自動化等、各種の変更が考えられる。

検討の観点は「施設の設置目的を効果的に達成」できるか否かである。「公の施設」は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設である（地方自治法244条1項）。例えば、指定管理制度の場合は、地方自治法244条の2第3項により、「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認める」ときに、指定管理者制度の活用が許される。

指定管理者制度の導入当時、総務省が「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（平成15年7月17日総務省自治行政局長）」を发出した。この通知においては指定管理者制度について「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするものであり、…公の施設の適正な管理に努められたい」とした。

この平成15年通知は、指定管理者制度について、地方自治法上、このような規定はないにもかかわらず、行政経費の節減を目的とするという間違った考えを浸透させることとなった。その後、指定管理者制度を活用した公の施設での事故や事業者の不適切な運営などが続々と明らかになり、総務省は、当初の通知を変更し、「指定管理者制度は、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものである」（平成22年12月28日総務省自治行政局長通知）とした。しかしながら、当初の通知が制度導入当初のことだったこともあり、当該通知の悪影響が現在でも残っており、指定管理者制度が「経費の節減」のための制度であると誤解している自治体が依然としてある。このような間違った考えを取っている執行部を正すのは、地方議会の役割である。

また、指定管理者制度に合わない公の施設があることにも留意すべきである。第一の類型は、「公の施設に係る事業が長期の継続的な方針の下に行われる必要がある施設」である。この類型に該当する代表的施設は図書館である。片山善博氏（元鳥取県知事、元総務大臣）は、公立図書館は直営でなければならないと言う<sup>7</sup>。公立図書館は、住民の知的営みの拠点であり、また、郷土資料を永続的に保存する任務を担うものであり、国公立の大学や公立高等学校の図書館との連携を適切に行う観点、知のナビゲーターというべき司書の育成の観点等から、自治体の直営とすることが必要である。

第二の類型は、「公の施設の利用者に対する役務提供についての信頼関係を継続する見地から期間を限定することが適当でない施設」である。この類型に該当する施設は、病院や保育所である。病院や保育所は、治療や保育の途中で経営主体が変動し、役務の前面で活動する者が交替することで、患者や児童・保護者に様々な悪影響を与えることを避ける趣旨である。なお、この類型は、第一の類型と異なり、必ずしも直営である必要はなく、民間経営や地方独立行政法人の経営であれば、指定管理者制度のように、必ず期間が区切られることはないため、運営が長期間継続でき、適切な運営は可能となる。

また、指定管理者の指定は、議決事項になっているので、議会が当該指定管理者の適否を自ら判断しなければならない。判断に当たっては、当該公の施設に係る管理達成基準（公の施設の類型ごとに定める基準であって、公の施設の設置の目的に照らし、高い品質の役務を提供するために必要な体制や能力を有しているか）を満たしているかどうか判断することになる。地方議員から、時々聞くのは、執行部が有識者委員会等を経て選定した指定管理者を議会で否決するのは難しいとの声であるが、完全に間違った考えである。指定管理者の是非を最終的に判断するのは議会であるから、適切ではない者であると判断すれば、否決すれば良いだけである。議会は、主体的に是非を判断しなければならない。

指定管理者制度以外に、PFI事業や民間委託などの活用もあり得る。図2は、内閣府資料<sup>8</sup>から引用したものである。政府は、民間活用を推進している

<sup>7</sup> 「図書館は「知のデータベース」 地域の公共図書館の重要性」（「先端教育」2020年4月号）、「図書館本来の機能、つまりミッションは民主主義社会の国民・住民の「自立支援」を「知的インフラ」という側面で支えることである。」（情報の科学と技術 57(4)、2007 情報科学技術協会）

<sup>8</sup> 「PFI事業の概要」（内閣府民間資金等活用事業推進室2023年7月）

[https://www.8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/aboutpfi/pdf/pfijigyou\\_gaiyou.pdf](https://www.8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/aboutpfi/pdf/pfijigyou_gaiyou.pdf)



が、これは、先進国における昨今の方針からかけ離れたものである。

図2 民間活用の手法の比較

	包括的民間委託	指定管理者制度	コンセッション事業
概要	複数の業務や施設の維持管理・運営を包括的に民間事業者に委託する事業方式	公の施設について民間事業者等を指定して維持管理・運営させる手法	施設利用者が利用料金を支払う公共施設等に対して、施設の運営を行う権利を民間事業者（運営権者）に設定する事業
特徴	業務発注仕様で規定された維持管理・運営業務を請け負わせる	維持管理・運営に関する包括的な権能が移譲される 修繕は軽微なものを除き公共が行うのが一般的となっている	維持管理・運営を民間事業者の事業機会として設定する 収益向上のための事業展開やグレードアップ投資を促進する
根拠法	特段の法制度なし	地方自治法	PFI法
条例制定	不要	必要	必要
事業期間	3～5年程度が多い ※法的に制限なし	3～5年程度が多い ※法的に制限なし	概ね15年以上の長期間の設定がなされ、30年超の期間が設定されている例もある ※法的に制限なし
利用料金	収受不可	収受可 ※利用料金制の場合 予め管理者等に承認を受ける	収受可 ※収受できる施設で実施 予め管理者等に届出
使用許可権限	使用許可権限なし	使用許可権限あり	使用許可権限なし
公共の収入	使用料	収入の一部の納付を求めることが可能	運営権対価の徴収

※コンセッション事業では、指定管理者制度と異なり、運営権者に施設の使用許可権限は認められていません。運営権者に施設の使用許可権限を与えるためには、指定管理者制度を併せて適用することが必要になります。

4

PFI発祥の地であるイギリスでは、既に、PFI事業を採用することは廃止された。2018年の会計検査院報告書で、「PFI以外でも安価・効率性達成が可能であること」、「運営上の効率性について疑問があること」（該当する省庁からの回答で、運営費用はPFIの下で同様かより高額であった）、「資産の質と維持管理について、PFI契約について、公的機関は非PFI資産の維持管理支出を減額する能力を有しているが、PFI契約の下で行うことはかなり困難」、「調達費

用等の費用と柔軟性の欠如」(PFIであることから調達費用が従来の資金調達よりもより高額)、「達成水準が数量化されないこと」、「バリュー・フォー・マネー査定過程がPFIを有利にすること」、「専門性の欠如」(PFIの長期の性質は、契約を交渉してきた職員が、結果として専門性を喪失する結果になる)などの問題点が指摘された。この報告を受けて、保守党政権だけではなく、労働党政権も、PFIの活用について、今後新規のPFIを認めない共通した方針を取ることとなった<sup>9</sup>。

日本における民間活用は、小泉政権における「官から民へ」のスローガンの下で推進された。当時も、政治的スローガンを前面に打ち出した政策で、公共の役割やリスク分担などの法的検討は著しく欠けていた。また、その後も、検証や事後評価が行われることなく、漫然と、現在も推進され続けている。地方議会は、民間活用ありきではなく、また、国の方針に唯々諸々と従うのではなく、自ら、足元の公共施設について、住民が利用する施設のあり方を主体的に検討することが求められている。検討に当たっては、自治体が国とは独立した統治団体であることの認識を持って、国の考えよりも地域住民の視点に立った政策を推進すべきである。また、単なる費用対効果ではない「社会的効果」(社会にどのような効果もたらされるか)は何か、住民がどのように利用することになるのかを真剣に考えるべきである。

## 5 公共施設に関係した事故や不祥事に関する議会の関わり

公共施設に関係した事故や不祥事があった場合には、執行部が第三者調査委員会を設置して、事故原因の究明や不祥事の再発防止に取り組む一方で、議会としても、調査委員会や100条調査委員会を設置して、議会として独自に取り組む、事故や不祥事の再発防止策などの調査報告書を作成することがあり得る。

この場合に、留意すべきことは、第一に、執行部に付度しないこと、第二に、必要な時間をかけてしっかりと調査することが重要である。ややもすると、執行部に付度して、執行部の調査委員会の報告との重複を避けるなどの遠慮を行う議会があるが、これは、二代表制の元で決してやってはならないことである。また、議会が調査の時間が十分に取れなかったという理由で中途半端な報告書になってしまうことは、議会としての見識が問われることになる。議会が

<sup>9</sup> 榎原秀訓「イギリスにおけるPFIの「終焉」と現在の行政民間化の論点」(南山法学42巻3・4号、2019年)



自らの役割を放棄するに等しい行為である。

## 6 公共施設の老朽化への議会の関わり

昨今、公共施設の老朽化が問題となっており、過去に建設された公共施設等がこれから大量に更新時期を迎える一方で、自治体の財政は依然として厳しい状況の中で、老朽化への対応が求められている。まず、インフラの老朽化対策については、令和7年1月28日に埼玉県八潮市で発生した下水道管の破損に起因すると思われる道路陥没事故が社会的注目を浴びた。既に、多くの自治体においては、インフラ長寿命化計画（行動計画）を作成するとともに、個別施設計画を策定し、施設ごとの点検・修繕・更新に取り組んでいたところであっただけに、改めて、取組みを強化していく必要性が再認識されたところである。議会においても、当該自治体における重要インフラの把握と取組み状況を点検する必要がある。

次に、建物の老朽化対策については、施設の安全性確保を第一に、施設の機能を良好な状態に維持することが重要である。その際、老朽化した施設の建替えを行うのか、それとも改修するのかの判断を行うとともに、施設自体の長寿命化によるコスト削減も図らなければならない。建物についても、議会で、しっかりと対応策を議論することが必要である。

地方議会において、特に議論してほしいことは、執行部が提示する今後の財政見通しと老朽化対応における財政的効果についてである。第一に、執行部が提示する財政見通しは、少子高齢化の中で扶助費（福祉関連経費）が増嵩し、一方で、税収が伸び悩み、財政状況が厳しくなるというお決まりのパターンで説明されることが多い。このパターンは、実額ベースで「財政が厳しくなる」ことのみを説明していることが多いが、これは財政分析としては、間違っている。将来見通しを考えるに当たっては、一般財源ベースで考察しなければならないということである。一般財源ベースで見ると、かなりの自治体で、扶助費よりも物件費の方が財政面で大きな増額傾向を示しており、懸念要因となっていることが良くある。物件費で大きな割合を占めるのが、民間委託の経費である。議会としては、民間委託経費を削減することによって、財政改善効果を上げることが出来ることについて、十分に検討すべきだろう。

第二に、老朽化対応のうち、特に、建物については、安易に、建替えに流れるのではなく、改修や長寿命化を検討し、直近の財政負担とともに、将来的な財政負担の軽減についても検討することが必要である。

## 7 おわりに

公共施設マネジメントにおける地方議会が果たす役割は大きい。住民目線に立って、公共施設等サービスの提供方法・提供主体の最適化について十分な議論を尽くすことはもとより、すべての施設サービスについて、サービスそのもののあり方に加え、どのような運営形態が適切か、施設の維持管理の計画的実施の手法など多角的視点で検討を重ね、財政的観点も踏まえつつ、公共施設の質の向上を目指すことが求められている。



## 少子高齢化時代の学校施設

大和総研 政策調査部 主任研究員

鈴木文彦



### プロフィール

仙台市出身、立命館大学卒業。七十七銀行入行、財務省（東北財務局上席専門調査員）出向等を経て2008年から大和総研。主著に「自治体の財政診断入門」（学芸出版社）、「スキーム図解：公民連携パークマネジメント」（同）。日経グローバル「自治体財政 改善のヒント」、財務省広報誌ファイナンス「路線価でひもとく街の歴史」連載中。中小企業診断士、1級ファイナンシャル・プランニング技能士。総務省地方公共団体の経営・財務マネジメント強化事業 アドバイザー（公営企業関係・公共施設等総合管理計画の見直し、2021年4月～）。包括外部監査人補助者（2020～22年度 西宮市、24年度～明石市）

5

### 1. 公共施設等総合管理計画の課題

公共施設等の老朽化対策はわが国全体の課題である。2013年11月に国が策定した「インフラ長寿命化基本計画」を受け、2014年4月22日、総務省は総務大臣通知を発出。全自治体に対し公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための計画、いわゆる「公共施設等総合管理計画」の策定を要請した。

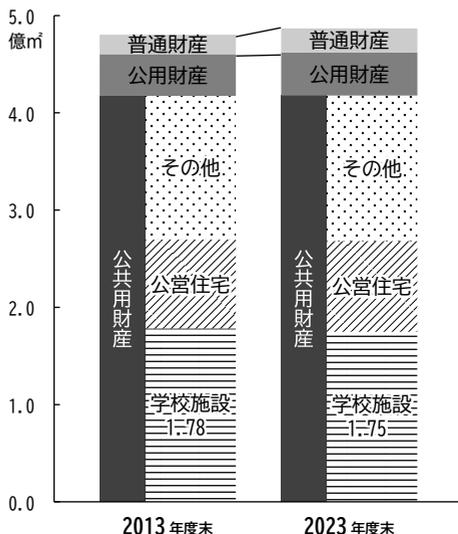
総務省によれば、2024年3月末時点で47都道府県および1,741市区町村のすべてが総合管理計画を策定済みであり、そのうち97.8%が見直しを完了している。また、個別施設ごとの長寿命化計画として維持管理・更新の方針を示す「個別施設計画」もほぼすべての自治体が策定済みで、こちらも見直し段階にある。

公共施設等総合管理計画は公共施設の削減を直接の目的とするものではないが、地方財政の持続可能性を長期的に確保するという意味を持つ。そのため、少子高齢化の継続を反映した財源見通しを踏まえ、資金ショートしないように、長寿命化対策を施すことで更新対象を絞り込み、もって支出繰延を図る計画となる。先行きの人口減少を踏まえれば、大多数の自治体にとっては統廃合を含む公共施設等の総量抑制計画とならざるを得ない。実際、総務省が取りまとめた「公共施設等総合管理計画の記載状況」（2024年3月末現在）を見ると、ほ

とんどの自治体で統廃合を含む総量抑制方針が記載されている。

一方、数値目標の記載率は低い。人口1万人以上の団体で、延床面積等に関する目標は約半分、トータルコストの縮減目標は25%~30%の記載率である。人口1万人未満の町村の記載率はなお低く、延床面積等で31.9%、トータルコストでは15.9%にとどまる。実績も停滞している。インフラ長寿命化基本計画が公表された2013年度から、入手可能な直近数値である2023年度までの10年間でふりかえると、公共施設等の延床面積の縮減は進んでいない。総務省「公共施設状況調査」によれば、全国1,741市区町村の公有財産の延床面積は4億8,683万㎡で、10年前に比べて1.3%増えた(図1)。行政財産に限定しても0.3%増で、ほぼ横ばいである。

図1 公共施設の延床面積



出所：総務省「公共施設状況調査」から大和総研作成

## 2. 学校施設の状況

### (1) 延床面積の下方硬直性

延床面積でみると、市区町村が保有する公共施設の3分の1強は学校施設である。総量抑制の目標達成、本質的には人口減少下の財政の持続可能性の確保において、学校施設のマネジメントがカギとなる。

図2は、年少人口(15歳未満)の減少率を切り口に1,741市区町村を区分し、小中学校の延床面積の減少率を集計した箱ひげ図である。この図からいくつかの手掛かりが得られる。例えば、年少人口の10年前比別の市区町村の数を見ると、100%未満の市区町村が全体の9割以上である。大多数の自治体で少子化の状況に歯止めがかかっていない。

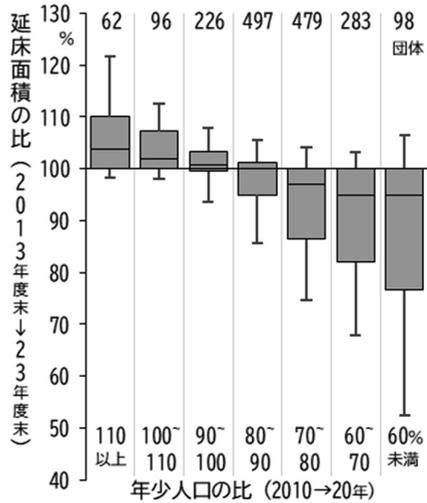
次に、これも予想通りだが、年少人口の減少ペースが急なほど延床面積の減少率が高い。ただし、中央値の下がり方が鈍いことに目が留まる。最下段の10年前比60%未満の区分を見ると、延床面積がほぼ半減したケースもあるが少数



で、延床面積が10年前と変わらないケース（10年前比100%）がそれ以上にある。年少人口の減少ペースに比べ、延床面積の減少ペースが鈍い。

図にはないが、小中学校の延床面積が10年前比減となったのは891団体であり、全市区町村の約半数である。ただし、公有財産の総延床面積も減少したのはその半分強の496団体だった。総延床面積に占める割合が高い学校施設とはいえ、その延床面積を削減したとしても総延床面積が減少するとは限らない。廃校施設が別の用途に転用されたり、逆に活用されず遊休資産として残ったりするケースも考えられる。全国ベースでみると、前述の通りこの10年間の公共施設の総延床面積はほぼ横ばいだったが、学校施設に限れば1.9%減少していた。

図2 年少人口の減少と延床面積



(注) 小中学校には義務教育施設（小中一貫校）を含み、中等教育学校（中高一貫校）の前期課程を含まない。箱ひげ図の上下端は上下10%を示す。

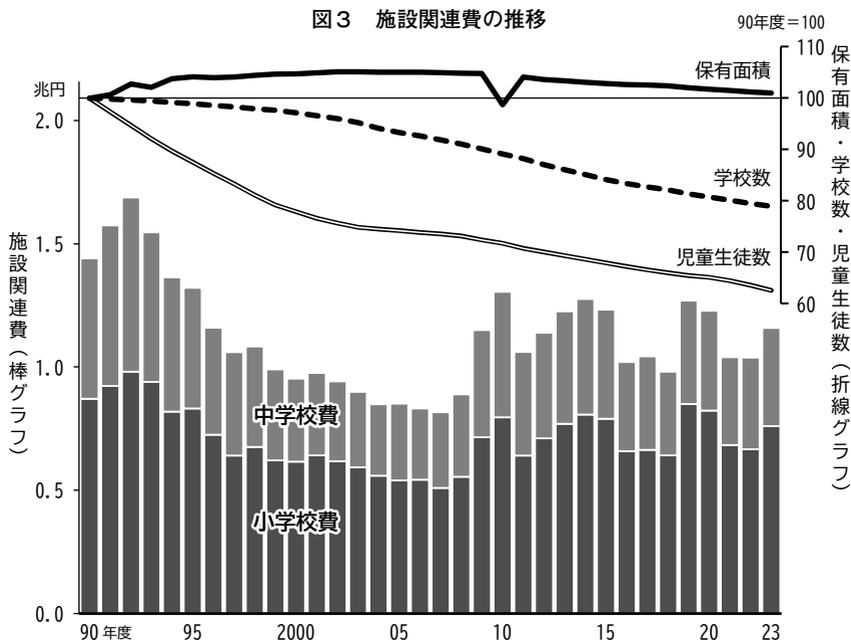
出所：総務省「公共施設状況調査」、「国勢調査」から大和総研作成

(2) 施設関連費の高止まり傾向

図3の棒グラフを見ると、施設関連費は1992年度をピークに減少傾向を示した後、2008年度に増加へ転じ、以降は概ね1~1.2兆円で推移している。折れ線グラフは保有面積、児童生徒数、小中学校数を、1990年度を100とした指数で示している。文部科学省「公立学校実態調査」によれば保有面積は直近でも1990年度とほぼ水準であり、むしろ1990年代は少子化が進む中で約5%増加している。

一方、児童生徒数、学校数は少子化の影響を反映している。文部科学省「学校基本調査」によると、公立学校の児童生徒数は小学校で1981年、中学校で86年をピークに減少の一途をたどっている。2000年代前半には団塊ジュニア世代の子どもが学齢期に入り一時的に減少が緩やかになったが、その後は同じペースで推移している。小中学校数の減少は児童生徒数より10年以上遅れて2000年

頃に始まり、その後は児童生徒数とほぼ同じペースで推移している。



(注) 学校基本調査は毎年5月1日、公共施設状況調査は各年度末が基準となるため、図を含む本稿では、学校基本調査を出所とする児童生徒や学校のデータを他の統計の前年度末(例えば24年5月1日は24年3月末(23年度末))と対応させている。小中学校には義務教育施設(小中一貫校)を含み、中等教育学校(中高一貫校)の前期課程を含まない。小学校費、中学校費は目的別歳出分類。同じく「施設関連費」とは性質別歳出分類の普通建設事業費と維持補修費を指す。保有面積については、92年度までは沖縄県を除いた数値。11年の東日本大震災の影響で10年度のデータには岩手県、宮城県、福島県が除外されている。

出所：文部科学省「学校基本調査」、「公立学校施設実態調査」、総務省「地方財政状況調査」から大和総研作成

2009年度以降の施設関連費の水準には複数の要因がある。まずは2015年度を目途に進められてきた耐震化事業である。耐震化が一段落しても、団塊ジュニア世代の学齢期に合わせて1980年前後に大量整備された校舎が築40年を経過し、大規模修繕や建替えが必要とされる時期となった。また、小中学校の統廃合件数は2004年度と2012年度にピークを迎えており、施設関連費の推移にもその影響が現れている。

以上のように、施設関連費の推移は児童生徒数や学校数の減少と必ずしも連動しておらず、教育環境改善や老朽化対応といった政策的・構造的要因が大きく作用していることが読み取れる。



### (3) 機能向上による押し上げ効果

児童生徒数や学校数が減少しているにもかかわらず、延床面積の減少ペースが鈍い理由として、学校施設の多機能化が挙げられる。特に1990年代は児童生徒数が減少する一方で学校数の減少が進まず、余裕教室が発生した。しかし、こうした教室は単なる空きスペースとしてではなく、多様化する教育課題に対応するための新たな機能に充てられた。

表1は、文部科学省の「余裕教室活用状況実態調査」を整理したものである。これをみると、余裕教室の94.6%は普通教室以外の用途で活用されており、最も多いのは「学習方法・指導方法の多様化に対応したスペース」だった。2021年時点で公立小学校の数は約19,000校、同じく中学校で約9,200校であることを踏まえると、ほぼすべての学校で1教室以上がこうした機能に充てられている計算になる。

表1 余裕教室活用状況

学 校 区 分	小学校	中学校	義務教育 学校	合 計	構成比
余裕教室数	47,097	25,897	253	73,247	100.0
活用室数	46,362	25,652	252	72,266	98.7
当該学校施設として活用	43,531	25,476	250	69,257	94.6
児童・生徒のためのスペース	38,967	23,131	237	62,335	85.1
学習方法・指導方法の多様化に対応したスペース	19,352	12,500	152	32,004	
特別教室	9,931	5,306	37	15,274	
児童・生徒の生活・交流のスペース	3,683	2,428	20	6,131	
授業準備のスペース	3,084	1,710	10	4,804	
通級指導のための教室	1,747	428	10	2,185	
心の教室・カウンセリングルーム	692	611	2	1,305	
外国人子弟等に対する日本語指導のための教室	478	148	6	632	
その他のスペース（教職員用、倉庫、地域開放拠点）	4,564	2,345	13	6,922	9.5
他の学校施設として活用	151	57	0	208	0.3
学校施設以外として活用	2,680	119	2	2,801	3.8
放課後児童クラブ	2,023	15	1	2,039	
放課後子供教室	200	0	0	200	
児童福祉施設	26	0	1	27	
社会教育施設等	91	0	0	91	
老人福祉施設	13	2	0	15	
地域防災倉庫	143	61	0	204	
その他	184	41	0	225	

(注) 2021年5月1日現在。

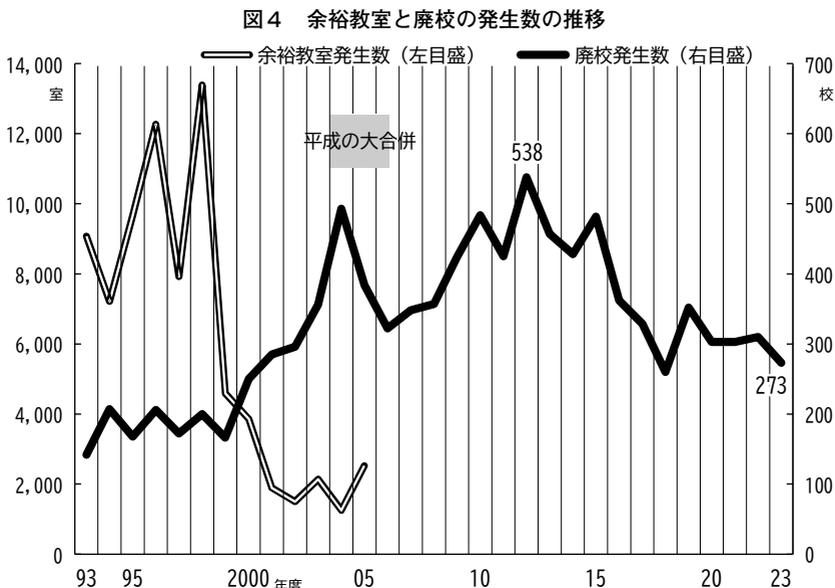
出所：文部科学省「余裕教室活用状況実態調査」（2022年3月30日）から大和総研作成

2000年前後から小中学校の統廃合が進んだが、学校数の減少ペースに比べて保有面積の減少ペースは緩やかである。余裕教室の有効活用を契機に学校の機能が拡大・高度化し、こうした機能を備えた学校施設が新たな標準となったと考えられる。児童生徒1人当たりの面積も増加しており、統廃合に伴う新設校の延床面積が廃校の合計を上回るケースも想定される。

具体例としては、余裕教室の活用法に挙げられた学習支援スペースのほか、エレベーターやスロープなどのバリアフリー化による共有スペースの確保、校内給食設備の新設がある。さらに近年では、デジタル機器の導入に伴い机のサイズが拡大し、教室面積の増加が求められている。こうした機能向上が、児童生徒数の減少にもかかわらず施設規模が縮小しない一因と考えられる。

### 3. 廃校の有効活用

廃校施設が除却されないことも延床面積の減少が緩やかな要因と考えられる。図4は、文部科学省「廃校施設等活用状況実態調査」（以下、「廃校調査」）に基づき、1993年度以降の小中学校の余裕教室と廃校の発生数を示したものである。1990年代は余裕教室の新規発生数が高水準で推移していた。廃校の発生が



出所：文部科学省ウェブサイト「余裕教室・廃校施設の有効活用」（2009年10月22日確認）、文部科学省「廃校施設等活用状況実態調査」から大和総研作成



本格化したのは、小中学校数の減少が始まった2000年度以降である。2004年10月から2006年3月にかけて、いわゆる「平成の大合併」に伴う自治体の統廃合が集中したが、廃校の発生は2004年度に最初のピークを迎えている。平成大合併の一服後に小中学校の統廃合が増加し、12年度に2回目のピークとなった後は減少に転じている。2023年度の廃校数273校で、ピーク時（538校）の約半分の水準である。

高等学校等を含めると、廃校の延べ数は2004年度から2023年度までの20年間で8,850校となった。2024年5月1日時点で現存する廃校は7,612校あり、このうち5,661校は何らかの形で活用されている。一方、未活用の廃校のうち、活用策や取り壊しの予定が決まっていないものが1,503校に上る。いずれにしても廃校は除却されず残存している。

### (1) コミュニティ関連施設への転用

廃校施設の有効活用は、公共施設マネジメントの文脈で総量抑制が意識される以前から進められてきた方針である。会計検査院が少子化等に伴う公立小中学校施設について有効活用が図られるよう改善の意見を表示したのは1996年である。廃校発生が本格化する前であり、当初は余裕教室の活用が念頭に置かれていた。この方針は後に学校の多機能化へと反映された。

有効活用の背景には、国庫支出金が投入された事実と、地域住民に対する補助目的の完遂という要請がある<sup>1</sup>。例えば、会計検査院「平成21年度決算検査報告」では、文部科学大臣に対し次の改善措置を求めている。「公立小中学校の校舎等は、多額の国庫補助金を投入して整備された施設であるとともに、地域住民にとって身近な公共施設であることから、廃校又は休校となった場合には、住民の共通の財産として可能な限り積極的に有効活用されることが求められている」。

廃校の有効活用が余裕教室と異なるのは、統合校への転用を除く実質的な廃校の場合、小中学校以外への転用である点である。まずは補助目的を狭義に捉えると、施設の教育機能を活かしつつターゲットを変える方向性が考えられる。すなわち、児童生徒向けの学校教育施設から、社会人向けの社会教育施設への転換である。廃校調査によれば転用済みの5,661校のうち、屋内運動場を

<sup>1</sup> 地方債（補助裏債）の補償金付一括繰上償還にかかる論点もあるが、老朽施設の場合は未償還残高の影響は限定的と考えられ、本稿ではその可能性を言及することと定めるもの。

社会体育施設に転用したケースが1,538件あった。学校体育館以外に転用するケースでは最も多い。校舎の活用用途では公民館や図書館など社会教育施設が514件、文化施設が236件あった。

副次的に、小中学校には地域コミュニティ拠点という機能もある。コミュニティ維持の観点から、元の廃校に福祉機能を集約する事例もみられる。校舎の転用事例では放課後児童クラブなど子ども関連施設が240件あった。他には老人福祉施設が144件、障害者福祉施設が126件ある。これは高齢化や女性の社会進出に伴うニーズに対応したものである。

地域住民向け以外では、庁舎等の公用施設への転用もある。校舎を庁舎に転用したケースは323件、屋内運動場では126件あった。先駆的な事例として、富山県立有磯高等学校の体育館と一部校舎を改装し、2014年5月に開庁した氷見市庁舎のケースが知られている。

## (2) 地域振興を目的とした廃校活用

廃校活用には、地域内だけでなく広く域外にニーズを求める取り組みもある。廃校調査によれば、廃校の活用用途で社会教育施設、文化施設、福祉施設等の件数を上回るのが企業等の施設だ。この分類には進出工場や研修所、サテライトオフィスなどが含まれ、校舎で741件、屋内運動場で397件の転用事例があった。次に多いのが体験交流施設等で、校舎は349件、屋内運動場で186件の活用事例がある。

地域振興の成功例に挙げられるのは千葉県鋸南町<sup>きよなんまち</sup>の都市交流施設・道の駅「保田<sup>ほた</sup>小学校」だ。14年に廃校した町立保田小学校を改装し2015年12月にオープンした。体育館は産直施設、校舎は1階が観光案内所や飲食店、2階はホテル客室として活用されている。

公民連携の推進を念頭に、文部科学省は2010年9月に廃校と事業者のマッチングサイト「～未来につなごう～『みんなの廃校』プロジェクト」を立ち上げた。廃校物件の情報を自治体から収集し、土地・建物面積、築年数、平面図、外観写真、交通アクセス、貸与・譲渡条件等を1件1枚に整理し、ウェブサイトで公開している。こうした情報提供は、廃校活用の裾野を広げ、地域振興に資する事業者とのマッチングを促進する役割を果たしている。

## 4. 公共施設マネジメントと学校施設のあり方

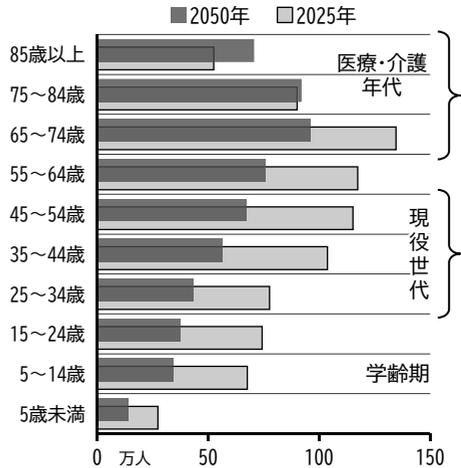
余裕教室や廃校の有効活用を「学校施設をむやみに減らさない方針」と単純



化するべきではない。学校施設がカギとなる公共施設マネジメントの総量抑制との間に矛盾を引き起こす可能性があるからだ。

教育環境の充実は論を俟たないが、忘れてならないのは、学校施設の延床面積需要を決める学齢期人口と、公有財産全体の延床面積需要を決める総人口の将来見通しである。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口において、1都3県以外の地域で25年後の5～14歳人口は約半減する。全年齢では約3割の減少だ。更新財源を主に負担することになる現役世代は約4割減となる。団塊ジュニア世代の大量退職による影響が大きい。高齢化については、65歳以上人口こそ一服するものの、課題は深刻化する。認知症罹患率が高い85歳以上が増加するからだ。

図5 1都3県以外の将来推計人口



出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（令和5年推計）」から大和総研作成

### (1) コミュニティ拠点としての学校施設

結論を先に言えば、少子高齢化時代の学校施設は「コミュニティ拠点」として再定義されるべきだ。総量抑制と有効活用の矛盾を解消するカギは、学校施設を核とした公共施設の集約化・複合化にある。

参考となるのが、東京都福生市が個別施設計画に先立って策定した「公共施設再配置基本方針」である。この方針は次の3点に整理される。まず、市民会館や保健センター、中央図書館など市全域を対象とする「拠点集約型施設」を駅前などに集約することである。次に、学校を核として図書館分館、公民館、児童館など地域コミュニティを対象とする「地域対象施設」を集約することである。そして、将来の児童生徒数を踏まえて学区を再編することである。

学区の再編統合の背景には、2017年3月に策定された総合管理計画で示された、公共施設の総延床面積を40年で20%削減する目標がある。また、福生市の場合、もともと学区単位で地域対象施設が配置されてきた経緯があった。将来の児童生徒数を踏まえ、2021年3月策定の個別施設計画では小学校7校から4

校に再編するシナリオが示された。ただしこの時点では仮説段階で、足元の人口動態や教育環境の変化を踏まえ現在も検討中である<sup>2</sup>。

再配置基本方針では、地域対象施設すなわち図書館分館や公民館、児童館などを再編統合後の4つの学区に集約し、学区の拠点となる4校と複合化させることを想定している。複合化の過程で同じ機能を持つ拠点対象施設の集約も進むことになる。

## (2) 学校施設を分解し機能別に配分する「最適化」の方法

福生市の再配置基本方針を参考に、学校施設を核とした地域コミュニティ機能の最適化手法の一般化を試みる。

地域コミュニティ拠点である学校施設を核とした公共施設の集約化・複合化に至る検討ポイントは3つにまとめられる。第1は公共施設を誘致圏で近隣型と広域型に区分すること。第2に学区を再編統合すること。第3に近隣型の公共施設を学区単位で集約化・複合化することである。ここで近隣型とは都市公園種別に着想を得た用語で、都市公園のうち近隣公園の誘致圏は小学校区と重なる。商業分野ならコンビニエンスストアの商圈、医療分野なら街の診療所の医療圏である。広域型は、都市公園でいえば市内全域を対象とする総合公園あるいは市域を越える広域公園に当たる。

図6 最適化の検討イメージ

1. 同じ学区内の学校施設と公共施設を機能別に配分する 単位：㎡

学校機能	会議室 機能	体育館 機能	水泳場 機能	ホール 機能	調理室 機能	音楽ス タジオ	図書館 機能	合計	
A小学校	(3,300) 300	↓ 1,500	↓ 550	↓ 300	↓ 300	↓ 100	↓ 150	↓ 100	(3,300) 3,300
B小学校	(3,800) 300	↓ 1,800	↓ 650	↓ 300	↓ 400	↓ 100	↓ 150	↓ 100	(3,800) 3,800
C公民館		300			400	100	200		1,000
D公民館		500				200	300		1,000
E市民プール				500					500
F市民プール				200					200
G体育館			1,000						1,000
H体育館			500						500
I図書館							500		500
J図書館							200		200
(学校除く)		(800)	(1,500)	(700)	(400)	(300)	(500)	(700)	(4,900)
合計	600	4,100	2,700	1,300	1,100	500	800	900	12,000

<sup>2</sup> 「福生市立学校在り方検討委員会」で市立小中学校の再配置や公共施設との複合化について議論している。報告書「福生市立学校の再編に向けた23の提言」は2025年11月12日現在未公表だが、9月29日の第6回議事録によれば、より保守的な人口推計を踏まえ「原則既存の中学校区ごとに再配置・統合を検討すること」が盛り込まれる予定。



## 2. 総面積削減を念頭に集約案を検討する

学校機能	会議室 機能	体育館 機能	水泳場 機能	ホール 機能	調理室 機能	音楽ス タジオ	図書館 機能	合計	
A小学校	300	1,500	550 廃止	0	300	100	150 増床	150	3,050
B小学校	300	1,800	650 廃止	0 廃止	0	100	0 増床	150	3,000
C公民館	減床 200 廃止 0		調理室に一部転用		400 増床	200 増床	250 増床		1,050
D公民館					廃止 0	廃止 0			0
E市民プール			廃止 0						0
F市民プール			新築 1,000						1,000
G体育館		1,000							1,000
H体育館		廃止 0							0
I図書館							500		500
J図書館							廃止 0		0
合計	600	3,500	2,200	1,000	700	400	800		9,600

従前比20%削減←

出所：大和総研作成

次に、最適化の検討プロセスを2段階に整理する。第1段階は、同じ学区内の学校施設と公共施設を機能別に配分するプロセスだ。

学校施設は、普通教室・特別教室・管理部門など用途ごとにゾーニングされ、標準化された教室ユニットが規則的に反復配置されるモジュール型空間として設計されている。一般市民向けに置き換えると、会議室、体育館、市民プール、料理教室、音楽スタジオ、図書館など、教養や余暇を楽しむ機能がワンストップで揃う複合施設である。

図6を例にすると、A・B2つの小学校のフロアを分解し、会議室、体育館、水泳場、ホール、調理室、音楽スタジオ、図書館の機能に配分する。学校以外の公共施設も同様に機能別に分類する。市民プールのように1施設=1機能のケースもあれば、C公民館のように複数機能を持つ施設もある。

第2段階は、施設別・機能別に整理した一覧表をもとに集約案を検討するプロセスである。地域コミュニティ拠点である学校施設に、コミュニティ機能を集約する。図6のケースでは、小学校の空き教室を貸会議室に転用することを想定し、C公民館の会議室の一部を調理室に転用、D公民館は廃止することにした。また、H体育館を廃止し、小学校の体育館を社会運動施設として開放することを想定した。さらに学校図書館を社会人利用に耐えられるように改装し、J図書館を廃止する。市民プールを新設し、学校プールは廃止している。こうした一連の再編により、学校施設を含めた公共施設の延床面積は従前の12,000㎡から20%減となったという想定だ。

### (3) 複合化の考え方

学校施設と社会教育施設はどのように融合するのがよいか。事例を挙げると、学校施設に社会教育機能を持たせる方向と、社会教育施設に学校教育機能を持たせる方向の2つに大別される。前者の例に千代田区立昌平小学校がある。校舎は、小学校の他に幼稚園、保育園、児童館、まちかど図書館からなる複合施設「昌平童夢館」となっている。地階の温水プールは一般開放され、校内の屋上校庭、多目的ホール、体育館、音楽室、家庭科室等も区民のサークル活動に使われている。学校開放事業の発展形と位置づけられよう。

後者の、社会教育施設に学校教育機能を持たせた事例が台東区立上野小学校に隣接する複合施設「社会教育センター」である。地階が温水プール、2階が音楽室、3～4階に会議室、調理室、和室そして多目的ホールがある。複合施設は校舎と渡り廊下でつながっており、水泳や音楽の時間に児童がプールや音楽室に移動して授業を受ける。学校施設から一般市民向けにも使えるコミュニティ機能を切り出した施設と位置づけられる。

学校施設と社会教育施設の融合で先行するのは水泳プールだ。廃止された勝山市民プールの代わりに整備され、2009年4月に供用開始となった北九州市立思永中学校の温水プールの事例がある。通年利用が可能な温水プールで授業時間帯以外は市民に開放されている。逆に、学校プールを廃止し、市民プールや民間のスイミングスクールで水泳授業を受けるケースも近年増えている。社会教育施設に学校教育機能を持たせるパターンだ。いずれにしても、公共施設の稼働率の向上ひいては総量抑制に寄与している。こうした事例は敷地に制限がある都市部に多いが、財源に制限がある地方でこそ参考にすべきである。

### (4) 有効活用の再考

コミュニティ施設の延床面積の総量と機能の組み合わせは、地域の総人口と年齢構成によって決まる。余裕教室や廃校についても、機能を切り口に床面積を再配分すべきだ。問題は、廃校を含む公有財産を残存年数順に充当しても、なお余剰となるケースである。余剰施設が廃校だった場合、新たなニーズの創出に苦慮することになる。実際、廃校調査によれば、活用策未定の理由で最も多いのは「地域等からの要望がない」であった。

こうした状況では地域外のニーズを求めざるを得ない。ここで重要なのは「有効活用ありき」で考えないことである。活用策が決まらない理由の第2位は「建物が老朽化している」で、「立地条件が悪い」「財源が確保できない」が



これに次ぐ。立地条件に優位性がなければ観光関連施設への転用は難しい。財源が確保できなければ民間投資を呼び込む選択肢もあるが、これも難しいと思われる。将来にわたる収入累計が老朽施設の改修費を上回ることが投資の条件となるからだ。集客ひいては収益見通しが見込めなければ投資は集まらない。

自治体が事業リスクを丸抱えし、多額の補助金を投入すれば事業者を誘致できる可能性はあるが、過去の事例を踏まえれば、こうした地域振興策が成功する確率は低い。公共施設は保有するだけで経費がかかることを踏まえれば、あえて「有効活用」を選ばず、解体費を自治体が負担する「マイナス入札」で売却し、公有財産の総延床面積を削減する選択もある。慎重な検討が必要である。

以上

## 参考文献

- 拙稿「自治体財政改善のヒント第59回 公共施設再編へ3つのポイント コミュニティ単位の学区に注目」『日経グローバル』No.405, 日本経済新聞社, 2021年2月1日, pp.40-41
- 拙稿「自治体財政改善のヒント第60回 施設の機能分解から始める公共施設再編計画の立て方」『日経グローバル』No.407, 日本経済新聞社, 2021年3月1日, pp.38-39
- 拙稿「自治体財政改善のヒント第116回 学校施設の現状と課題 少子化でも減らない延床面積と施設整備費」『日経グローバル』No.519, 日本経済新聞社, 2025年11月3日, pp.42-43
- 拙稿「公共施設マネジメントと公会計 ～機能する行政評価～」『大和総研調査季報』2025年秋季号 (Vol.60) pp.64-85
- 会計検査院「少子化等に伴う公立小中学校施設について有効活用が図られるよう改善の意見を表示したもの」『平成8年度決算検査報告』, 1996年12月12日
- 会計検査院「廃校又は休校となっている公立小中学校の校舎等について、活用効果等を周知するなどして、社会情勢の変化、地域の実情等に応じた一層の有効活用を図るよう改善の処置を要求したもの」『平成21年度決算検査報告』, 2010年11月5日
- 文部科学省「学習環境の向上に資する学校施設の複合化の在り方について ～学びの場を拠点とした地域の振興と再生を目指して～」学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議 報告書 (2015年11月)
- 文部科学省「学校施設の長寿命化計画策定に係る手引」(2015年4月)

福生市議会「令和2年第3回定例会（第2号）議事録」（2020年9月2日）

福生市「個別施設計画」（2021年3月）

福生市「福生市立学校在り方検討委員会」議事録（2025年5月26日～9月29日）



## デザイン行政による公共空間のデザインマネジメント



国士舘大学 理工学部 准教授  
西村 亮彦

### プロフィール

1981年横浜市生まれ。国士舘大学理工学部まちづくり学系 准教授。博士（工学）。専門は、都市デザイン・景観工学・公共空間マネジメント・歴史まちづくり・DIYとデジタルファブリケーション。メキシコ国立自治大学建築学研究所・美学研究所、国土交通省国土技術政策総合研究所を経て現職。主な著書に「まちを再生する公共デザイン」、「地域づくりを支える道路空間再編の手引き（案）」、「まちなかにおける道路空間再編のデザインガイド」、「道路空間再編・利用事例集」、「まちづくりに資する『優れた公共デザイン』の実現手法に関する手引き（案）」。

市街地における道路空間再編の計画・設計、公共空間のデザイン・マネジメント、地域の歴史や文化を活かしたまちづくりの計画・実装、デザイン行政や民間まちづくりの仕組みづくりなど、まちづくりの実践・研究に取り組んでいる。近年では、DIYやデジタルファブリケーションを取り入れた社会実験をはじめ、渋谷公園通りエリア、三軒茶屋駅周辺、三宿・池尻エリア、浅草エリア、王子駅周辺、会津若松市中心市街地など、各所で歩行者中心のウォークアブルなまちづくりに取り組んでいる。

6

### 1. 景観行政からデザイン行政の時代へ

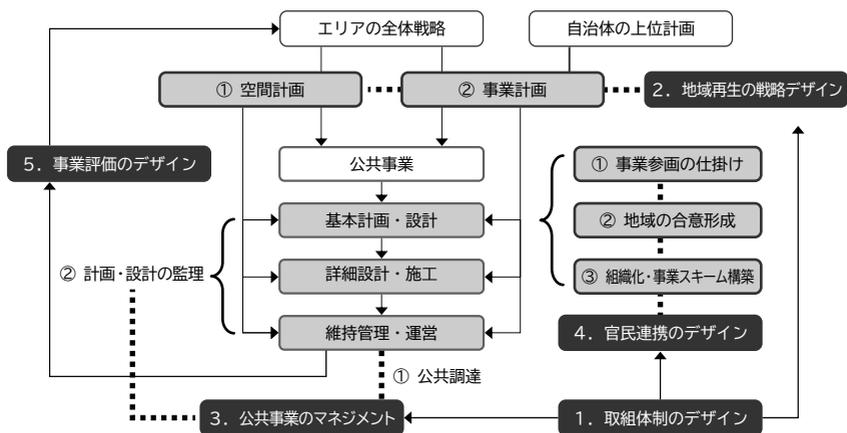
2005年に景観法が全面施行されてからちょうど20年、景観行政団体は822団体、景観計画策定自治体は675団体に上り（2025年3月31日時点）、景観行政の普及とともに、良好な景観の形成・保全が地方行政の基本施策の一つとして定着しつつある。一方、「景観＝見た目の美しさ」という理解もいまだ根深く、公共事業におけるデザインの重要性が正しく、かつ十分に理解されているかという、疑問の余地が残るところである。

人口減少や少子高齢化をはじめ、わが国の都市を取り巻く社会状況が大きく変化するとともに、地方自治体の厳しい財政状況が続くなか、経済性のみならず、機能性や意匠性、耐久性にも配慮しながら、質の高い事業のトータルデザインを通じて、公共事業を地域の活性化やソーシャルキャピタルの醸成など、より良い社会の実現へと効果的に結びつけることが求められている。成熟社会を迎えた今、景観・デザインはそれ自体が目的のではなく、地域再生を実現

するための手段でなければならない。地域の可能性を引き出すデザイン、新たな価値を創造するデザインとしての公共事業のデザインを、地方行政の基本施策として定着させることが不可欠である。

そこで、筆者が国土技術政策総合研究所の研究官として全国各地における公共デザインの取組みを調査し、現場に携わる行政職員に対するヒアリングを通じて得られたノウハウを中心に、自らの国土交通技官としての業務発注や国の制度設計に関わった経験、さらには学識者・地域関係者として各所でまちづくりに関わる中で得た学びも交えながら、(1) 取組体制のデザイン、(2) 地域再生の戦略デザイン、(3) 公共事業のマネジメント、(4) 官民連携のデザイン、(5) 事業評価のデザインの5項目に分けて、デザイン行政の進め方を解説する(図1)。

図1



## 2. 取組体制のデザイン

地方自治体における意思決定は、首長を頂点としたツリー構造を基本とする市内ヒエラルキーの下で行われる。異なる分野や複数の事業・施策にまたがる総合的な地域再生を実現するにあたり、取組み全体としての一貫性を担保するため、縦割りを超えた部局間の連携が非常に重要となる。個々の事業についても、所与の敷地条件や整備範囲の中だけで考えるのではなく、周辺環境も含めたトータルデザインを通じて事業効果を高める上で、部局間の連携が不可欠となる。また、現場で生まれたデザイン上の工夫や委員会での検討事項が、上



位の決定権者へ伝達されるプロセスの中で覆されるリスクが常に伴うことから、デザインの一貫性を担保するにあたり、上下方向の円滑な意思疎通を図ることが求められる。

自治体職員は事務職員と技術職員に大きく分かれており、技術職員は建築・土木・造園等の専門分野によってさらに細かく分かれているとともに、人事異動に伴い担当業務の内容が変わることから、各々がキャリアに応じた異なる専門性・技術力を有している。質の高い公共デザインの実践には、業務の内容や段階に応じた計画・設計・維持管理・運営に係る各種技術・知識が必要とされるが、専門性・技術力の異なる職員が必ずしも適材適所の配置になっているとは限らない。また、自治体の規模や性格に応じて職員の業務経験が異なること、ノウハウ継承の仕組みや庁内教育のレベルに差があることから、自治体によって職員の専門性・技術力が大きく異なることが指摘される。

公共空間や社会資本の整備は、構想・計画から供用開始まで長い年月を要することから、その後の管理・運営も含め、継続的な事業のマネジメントが求められる。また、地域再生の全体戦略に基づいて複数の事業を連鎖的に展開する場合、個別事業のマネジメントはもちろん、全体戦略に基づく取り組み全体のマネジメントが必要となる。通常3～4年を基本とする人事異動によって、同じ行政職員が一つの事業や計画に継続的に関われることは極めて稀である。そこで、人事異動に左右されない継続的な戦略・事業マネジメントの仕組みを役所の内外に設けることで、持続的なデザイン行政に取り組むことが求められる。

デザイン行政の枠組みについては、組織・体制や検討・調整のフローに基づき、①デザイン会議・WG・アドバイザー型（非常設の組織・人材が外部から地域再生・公共事業の横断的かつ継続的なデザインマネジメントを行う）、②景観審議会・アドバイザー型（常設の組織・人材が景観上重要な公共事業について外部からデザインレビューやアドバイスをを行う）、③インハウス型（庁内の専門職・専門チームが個別事業のデザイン調整や、公共事業の全体的なデザインの質的向上を図る）、④主体間連携まちづくり推進組織型（官民の多様な主体が協働するプラットフォームが公共デザインをマネジメントする）の4つに大きく分類される。各類型のメリット・デメリットや運用上の留意点については、参考文献<sup>1)</sup>を参照されたい。

<sup>1)</sup> 西村亮彦ほか「まちを再生する公共デザイン：インフラ・景観・地域戦略をつなぐ思考と実践」学芸出版社、2019。

### 3. 地域再生の戦略デザイン

地域づくりに向けた取組みの発議は、首長、庁内の各部局、議会、地域住民、民間事業者など、様々な形があり得る。自治体職員は、様々な主体から出された発議を受けて、具体的な施策や事業を立案することとなるが、個々の施策・事業によって解決することができる課題は、空間的、時間的、分野領域的に限定的にならざるを得ない。そのため、総合的かつ持続的な地域の再生を実現するには、一つの戦略の下に複数の施策・事業を複合的かつ連鎖的に仕掛けることで、個々の取組みの効果を発展的に継承していくことが求められる。だれがどこにどのような施策・事業をどのタイミングで実施すべきか、地域再生をプログラミングした全体戦略を構想することが重要となる。

全体戦略の構想にあたり、顕在的／潜在的な地域のニーズと利用可能な資源を把握した上で、地域の価値を高めるハード整備・ソフト事業を講じることが重要となる。全体戦略の構想には、地域のポテンシャルを最大限に引き出すメニューを考案するプロデューサーとしての能力が必要となる。この戦略構想の能力は、経験とセンスによる部分が大きいことから、庁内にそのような能力を持つ人物がいない場合は、然るべき人材を外部から登用することが望ましい。

また、全体戦略の構想にあたり、施策・事業のメニューを考えると同時に、空間イメージを具体化することと、戦略を実装することの2点が非常に重要となる。以下、各施策・事業の効果を高めるための「空間計画」、及びその実装を担保する「事業計画」のデザインについて、基本的な考え方を説明する。

#### (1) 空間計画のデザイン

公共空間の整備において、道路・公園・河川・港湾・民間開発といった多様な要素が調和することで、単独事業では実現できない課題の解決や新たな価値の創造が可能となり、投資効果を最大化することが可能となる。しかしながら、庁内における所管の縦割りや、国・県・市・民間といった異なる事業主体によって、各事業がバラバラに行われた場合、空間デザインや施設マネジメントの一貫性が担保されないため、このような相乗的な効果は得られない。総合的な地域再生の取組みには、多様なステークホルダーが関与することから、行政の縦割りを超えた庁内の部局間連携、行政と地域住民・民間事業者等の官民連携など、横断的な一貫性が求められる。

また、地域再生のプロセスは、長い時間をかけて複数の事業が連鎖的に展開することから、様々な人物や組織が入れ替わり立ち替わり関与することにな



る。しかしながら、地域として目指すべき空間イメージやデザインの理念が時間を超えて関係者により適切に継承されなかった場合、個々の空間・施設デザインの間には齟齬が生じるため、先に述べた相乗的な効果が得られないこととなる。そこで、全体戦略に示された将来像・基本方針を、横断的かつ時間的に一貫した目標として共有・継承するべく、将来の具体的な空間イメージを示した「空間計画」の策定が求められる。

近年、地域の価値を高めるツールとしてのデザインの重要性が見直される中、地域再生の将来的な空間イメージを示す指針として、デザインノートやグランドデザイン、デザインブック等の呼称で様々な体裁の空間計画<sup>2)</sup>が策定されてきた。いずれも、エリアの全体イメージを示す平面プランとあわせて、個々の空間・場所における具体的なシーンをパースや模型、写真などで示している点において共通している。これにより、様々な段階・立場で地域再生に関わる関係者が、共通の空間イメージを共有しながら、一貫性のある空間デザイン・施設マネジメントを行うことが可能となる。

なお、苦勞して作成したビジョンが絵に描いた餅とならないよう、地方自治体として空間計画をオーソライズすること、計画策定のプロセスに市民を巻き込みながら、描かれた空間イメージのエビデンスとして地域の声を計画の中に明記することが望ましい。また、地域として目指すべきデザインのスペックを定めることが可能な場合は、空間計画を補完するものとして、公共・民間の施設整備に係る仕様や質的基準を定めたデザインガイド<sup>3)</sup>を策定することも有効である。

## (2) 事業計画のデザイン

近年、景観専門監を設置・運用する長崎市や一宮市、都市デザイン専門監を抱える東村山市・筑後市、グランドデザイン統括監を抱える岡山県奈義町をはじめ、首長主導でデザイン行政に取り組む自治体がいくつか現れている。このような自治体では、行政のヒエラルキーに則って全庁的に公共デザインの優先順位をある程度高めることができる。一方、通常の自治体においては、首長の

<sup>2)</sup> 代表的なものに「大槌デザインノート」、「山中湖村デザインノート」、「奈義町タウンプライド・グランドデザイン（素案）」、「女川町まちづくりデザインのあらまし」、「今治市中心市街地グランドデザイン」、「盛岡市中心市街地デザイン戦略」、「都心の未来デザインブック ～豊田市都心地区空間デザイン基本計画～」、「横浜市新市庁舎デザインコンセプトブック」など。

<sup>3)</sup> 代表的なものに「神戸三宮えきまち空間・税関線景観デザインコード」、「沼津市都市空間デザインガイドライン」、「横浜市公共事業景観ガイドライン」など。

4年ごとの選挙のために、ともすると長期的な視野に基づく社会資本整備よりも、当面の地域振興が優先されがちである。首長の意向で政策が一変することも少なくない。また、限られた財源を公共デザインに配分するにあたり、政策決定の権限がある上層部や財務部署、議会との調整をクリアしなければならない。議会における予算の承認も含め、公共デザインは地方政治と付き合うことが不可避である。

地方自治体の公共事業は限られた予算の中で資源配分を考えなければいけないことから、どこに注力すべきかを判断する前裁きが大切となる。地方自治体の厳しい財政状況が続く中、各事業の優先順位や重要度を見定めた上で、やるべきこと・できることから取り組むことが重要となる。具体的な予算編成の流れや考え方は自治体によって異なるものの、財務部署から部門別の枠や上限が提示されるような場合には特に、部局内の然るべき予算配分を見極めることが求められる。その上で、上位計画との関連づけ、補助金活用の見込みなどを上手く使いこなし、財務担当を説得するスキルが事業担当課の職員には求められる。

まちづくりに係る法定計画として、①総合的計画（総合計画・都市マスタープラン等）、②テーマ別計画（住生活基本計画・地域防災計画・景観計画・歴史的風致維持向上計画等）、③パッケージ型事業計画（中心市街地活性化基本計画・都市再生整備計画及び社会資本総合整備計画等）が存在する。これら法定計画は、自治体全域の政策や特定のテーマ、限られた期間・エリアを対象とした枠組みであることから、地域再生の全体戦略が対象とするスケールや分野領域、時間的スパンには馴染まない。理想的には、地域スケールでの総合的かつ持続的なまちづくりを担保するための独自の枠組みとして、これら法定計画との整合も図りながら、地域再生のための全体戦略とその事業化手法やプログラムを示す「事業計画」を自主計画として定めることが望ましい。

一方、自主計画には法定計画のような実行性を担保するための仕組みが組み込まれていないため、各事業の重要性・優先順位を事前に定めておくとともに、法定計画を重ね合わせ、事業の実効性を担保することが求められる。特に、補助金や交付金等の財政的な支援措置が紐づけられた法定計画の活用は、質の高い公共デザインを実現する上で極めて重要である。なお、公共事業は、地方政治、地域の合意形成、予算的制約などによってその動き出しを左右されることを免れないため、事業の進捗や社会情勢の変化に対応できるよう、事業化できるところから順次着手できるような柔軟さを持たせることも大切である。



地方自治体の厳しい財政状況が続き、公共デザインに費やすことができる公共投資に限りがある中、補助金や交付金、モデル事業などの上手な活用に加え、民間開発事業者による整備や民間組織による管理・運営を取り入れるなどの工夫が益々求められている。国の支援制度や民間の参入を促す支援措置については、「官民連携まちづくりポータルサイト<sup>4)</sup>」をはじめ、各省庁や地方整備局のウェブサイト、国の技術資料や事例集<sup>5)</sup>などからヒントを得ながら、適宜、国や都道府県、近隣市町村、学識者からアドバイスやノウハウを求めることも重要である。

#### 4. 公共事業のマネジメント

地域再生の全体戦略における各事業の位置づけや目指すべき空間デザインの方角性、及び予算規模や事業手法・スケジュールなど、取組みの大きな枠組みが決まり、実際に事業が動き出してからは、全体戦略に則り一貫した事業のマネジメントを実現することが求められる。質の高い公共事業のマネジメントにあたり、想いを共有しながら建設的な提案ができる有能なパートナーとのマッチング・協働が重要となる。以下、公共事業のマネジメントについて、公共調達と計画・設計監理の2点に分けて、基本的な考え方を説明する。

6

##### (1) 公共調達のデザイン

公共事業の実施体制は、発注者である行政と受注者である民間事業者、2者の関係が基本となることから、課題や条件に応じた能力ある受注者をいかに確保することができるかが、質の高い公共デザインを実現する上で一つの鍵となる。特に、地域再生の全体戦略及び空間計画の作成に係る業務、地域の顔となる施設や地域再生の核となるエリアのデザインに係る業務、及び公共空間のマネジメントに係る業務については、コンペやプロポーザル方式などの競争性に基づく公共調達や、過去における関連業務等の実績から地域精通度や専門性・技術力の高さを保証できるコンサルタント・デザイナーなどの特名随意契約が必要となる。

地方自治体における公共事業の発注については、地方自治法に基づいて、一

<sup>4)</sup> [https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_machi\\_tk\\_000047.html](https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_machi_tk_000047.html)

<sup>5)</sup> 国土技術政策総合研究所の発行する「まちづくりに資する『優れた公共デザイン』の実現手法に関する手引き(案)」、「地域づくりを支える道路空間再編の手引き(案)」、「道路空間再編・利用事例集」など。

般競争入札をはじめ、指名競争入札、随意契約のいずれかの方法によって調達することとされている。その上で、公共工事及び公共工事に係る調査・設計業務の調達については、品確法に基づいて、価格競争によるのではなく、業務内容に応じて競争参加者へ技術提案を求めることとされている。既製品をより安く手に入れるための価格競争は、オーダーメイドのまちづくりと真っ向から反対する考え方であることから、デザイン検討のように調達にあたり質的な評価が必要な業務の場合、価格競争は馴染まず、競争性を伴う随意契約の採用が基本となる。

しかしながら、コンペやプロポーザル方式の導入については、担当職員にそのノウハウがないことや、競争性の導入に伴い発生する時間・労力や工期との兼ね合いなどを理由に敬遠され、適切な発注方式が採用されない場合も少なくない。また、特命随意契約についても、公平性や透明性を理由に、採用に消極的な場合が多い。適切な発注方式が採用された場合も、前例主義によって単年度契約が基本となること、デザイン監理の発注が難しいことなど、設計者の継続的な関与が担保されていない。事業の性格に応じた発注方式を採用できるよう、全体戦略の中で各事業の重要度や優先順位、地域づくり上の役割などを予め定めておくことが重要である。

コンペ及びプロポーザル方式の基本的な考え方や具体的な選定プロセスの進め方に関する詳しい説明は、土木学会や国土交通省のガイドライン<sup>6)</sup>に譲ることとする。いずれの場合も、何をもって質の高いデザイン／マネジメントとするかは事業の性格によって異なるため、「課題・条件の設定」と「目利きによる審査」の2点が非常に重要となる。それまでの検討を踏まえながら、業務を通じて解くべき課題や満たすべき条件を可能な限り明確に設定した上で、地域を取り巻く社会状況や提案対象となる施設・空間等のデザイン／マネジメントに精通した人物が、選定・評価を行うことが重要である。なお、行政として求めるデザイン／マネジメントのイメージがある程度決まっている場合は、デザイン／マネジメントのあらましを整理したコンセプトブック<sup>7)</sup>などを予め作成し、提案者の参考資料、及び選定者の判断材料として提示することも重要である。

説明書・仕様書の作成にあたっては、発注者の意図・狙いを明確に伝えるこ

<sup>6)</sup> 「土木設計競技ガイドライン・同解説+資料集」土木学会、2018。

<sup>7)</sup> 例えば、横浜市では庁舎移転に際し、デザインビルド方式による事業者の選定にあたり、市が考えるデザインのあり方を示した「横浜市新市庁舎デザインコンセプトブック」を作成している。



とが重要となる。事業の背景・趣旨、及び準拠すべき計画・指針やこれまでの検討結果とともに、発注者が成果に求める質的基準を具体的に示すことが重要である。また、第三者によるクオリティコントロールが必要な場合は、アドバイザーや委員会の監修を受ける旨を盛り込むなどの工夫が求められる。これらの工夫は、一般競争入札を採用した場合においても、受注者の企業努力を問う姿勢を示すことで、安かろう悪かろうの業者をフィルタリングするという意味で有効である。

なお、仕様書を具体的に書き込みすぎると、逆に仕様に縛られて、検討の過程で生じた新たな課題を柔軟に対処できなくなるため、想定されるリスクを適度に容認し、受注者が「泳げる」書きぶりで仕様を定めることも重要である。その際、受注者がある程度自由に泳がせながらも、暴走・迷走しないようにしっかりと舵取りするマネジメントが発注者には必要となる。単なる言いなりの使い走りとしてではなく、発注者と一緒に考えてくれるよきブレインとなってもらうべく、受注者のモチベーションやアイデア・ノウハウを殺さないように努めることが大切である。また、管理・運營業務の場合には、サウンディング方式や逆サウンディング方式<sup>8)</sup>を取り入れ、市場のニーズを反映させた仕様書の作成に努めることも、管理・運営の質を高める上で有効である。

## (2) 計画・設計の監理

自治体職員は3～4年のスパンで部署を異動するのが通例となっていることから、十分な業務の引き継ぎがなされなかった場合や、専門性や技術力の異なる職員が後任となった場合、それまでの検討内容が上手く継承されないリスクを伴うこととなる。また、計画～設計～施工～管理・運営と事業が展開する過程において担当課が交代し、両者の間で十分な意思疎通が図られなかった場合も、事業の一貫性が保持されないリスクを伴うこととなる。

まず、計画・設計監理の基本として、各回の打合せが大事なのは当然のことだが、特に初回打合せで発注意図や検討経緯を丁寧に伝え、発注者と受注者の間に確固たる共通認識を築くことが、その後の円滑かつ効果的な業務の遂行を

<sup>8)</sup> 例えば、沼津市では設置管理許可に基づく愛鷹公園の活用主体選定にあたり、事前に民間事業者との対話型市場調査を行った上で、調査結果を踏まえて目ぼしい民間事業者が参加しやすい内容の公募型プロポーザル方式を実施している。また、2018年8月からは、提案型公民連携制度を採用し、民間事業者から活用事業の提案を随時募集する逆サウンディング方式による公募を行っている。

後押しする。また、成果の質を高めるとともに手戻りをなくすため、仕様書に定められた正規の打合せに加え、必要に応じて追加の打合せを行う、現場に同行する、メール・電話でやり取りするなど、密なコミュニケーションを図ることが重要である。

ハード整備事業の場合、実施設計・施工の段階に入ると、事業の成否が時の担当職員と受注者の資質に委ねられてしまい、それまでの検討結果が省みられないという状況が往々にして起こりがちである。特に、受注者の選定については、地元業者による価格競争が基本となっていることから、十分な技術力と理解力を備えた業者が必ずしも選ばれるとは限らず、ともすると成果の質よりも企業利益が優先されてしまう。

そのため、取組みの一貫性・継続性を保つべく、実施設計・施工業者と空間デザインの方針を共有するための工夫が求められる。基本的な留意事項として、実施設計・施工業者との打合せや現場説明時に、空間デザインの方針を遵守するようその都度指示することが重要である。事業検討の委員会や景観審議会などの会議体がある場合は、デザインチェックを通す旨を仕様書へ盛り込むとともに、専門家のアドバイザーがいる場合は、実施設計・施工業者に対する空間デザイン上のアドバイスを依頼するなどの工夫を取り入れるべきである。

また、理想的には空間デザインの質や一貫性を確保するため、計画・設計段階に携わった関係者（行政職員、民間コンサルタント・デザイナー、専門家等）が施工段階まで継続的に業務に携われるデザイン監理の体制を構築することが望ましい。横浜市や長崎市のように庁内にデザインの専門部署や専門職を抱える場合はインハウスの専門家が面倒を見ることができるとは、そうでない場合は、民間コンサルタントやデザイナーへ設計監理業務を発注する、又は外部有識者のアドバイザーに監修を依頼することが必要となる。

なお、施工段階は、業務の出来が空間の質に直結することから、これまでの努力が水の泡とならないよう、実物大模型による試験施工を実施し、計画・設計段階に携わった担当者による現地確認を行うなど、きめ細かい対応が必要となる。施工業者によっては、調達ルートや資材のバリエーションが限られていることも少なくないことから、材料等の選定にあたり、周辺景観との調和を図りながら、実施設計で意図した材料を施工段階で使用できるよう調整することも重要である。



## 5. 官民連携のデザイン

地方自治体の厳しい財政状況が続くと同時に、地域社会が抱える課題や地域住民のニーズが複雑化・多様化するなか、公共領域における民間部門の役割が高まっている。官民が力を合わせて地域を経営し、公共空間を守り育てることができれば、その公共空間は市民に愛される場所となり、シビックプライドの醸成にもつながっていく。以下、公共事業における官民連携の基本的な考え方を、事業の流れに沿って説明する。

### (1) 事業参画の仕掛け

官民連携に基づく公共空間マネジメントの実践にあたり、民間における取組みの推進主体となり得る組織や人材の発掘・確保が必要となる。そのためには、構想・計画段階から地域住民や民間事業者など、地域づくりに係るステークホルダーへ協議の場に参加するよう呼びかけ、官民がフラットな立場で地域の将来像やマネジメントの仕組みを具体的に議論することが重要である。自治会や商店街組合などの組織が存在し、既にまちづくり活動を展開している場合には、こうした既存の組織も活用しつつ、キープレーヤーとなる人物を巻き込む形で協議会等を立ち上げることが望ましい。特に、地域存続に危機感を覚えた民間主体が発意した場合には、民間主体が自主性を発揮できるように、行政やアドバイザーは初期の段階から支援役に回るのが望ましい。

### (2) 地域の合意形成

その上で、懇談会や勉強会、オープンハウス、シンポジウム、ワークショップ、市民参加型コンペ、各種メディアでの情報発信など、民間による事業参画を促す仕掛けを上手く導入することが必要となる。地域との合意形成は、本来的には行政が担うべき役割であるが、ワークショップ等の運営には一定の経験と技術が求められることから、庁内のマンパワー・ノウハウが足りない場合には、民間コンサルタントや大学研究室の力を借りることが望ましい。

### (3) 組織化・事業スキーム構築

運営主体の組織化には時間を要するため、段階的に組織化を図ることが望ましい。試行期は、管理・運営時（供用時）に管理・運営の主体となることが期待できる「実験的組織」を拡大し、個々の活動を活発化させることが求められる。管理・運営主体となる民間事業者等は、社会実験を事前のマーケティング

の場として活用し、需要や市場性を見極めることが重要となる。なお、エリア内で開発を行うデベロッパーやアセットを保有する不動産会社等がある場合には、マネジメントに詳しい人材を供出して事務局機能を支えてもらうことも有効である。

確立期には、住民や民間事業者などの関係者が役割分担を明確にし、自律自走の管理・運営体制を確立することが求められる。法人格を取得することで、団体名義の契約や登記が行えるようになるとともに、責任主体としての社会的信用が高まり、委託事業等の受託や寄附を受けやすくなる。また、地域住民等を主体としたワークショップの開催などを積極的に推進し、当事者意識を醸成することで、自主的に地域マネジメント組織のリーダーや担い手などの役割を分担するとともに、学びの場を設け、管理・運営に必要な知識や技術の修得に努めることも重要である。広告やイベント、施設使用料等の事業収益、指定管理料、委託事業の受託費、構成員からの会費、外部支援者からの寄附など、持続可能な活動を実施するための資金の確保に努めなくてはならない。

近年、公共施設の整備や管理・運営における民間活力の導入についても、民間提案制度の導入や民間資金等活用事業推進機構の設立、都市公園法の改正など、PPP/PFIに対する支援措置が充実してきた。公共施設の整備にあたり民間資金の活用が求められる場合、これらの支援措置も上手く活用しながら、民間参入を促すインセンティブを設けることが重要となる。民間事業者は事業収益を最大化することが至上の目的であることから、民間活力の導入にあたり、費用負担に留まらず、空間デザインや運営プログラムを通じたエリア価値向上の面でも公共貢献が実現するよう、参画のプログラムを設定することが非常に重要である<sup>9)</sup>。

## 6. 事業評価のデザイン

デザイン行政が一般化しない背景の一つに、「デザインは高くつく」という認識が蔓延していることが挙げられる。建設費用・維持管理費用の大枠を事前に算出するとともに、デザイン検討による事業のバリューアップが地域へもた

<sup>9)</sup> 例えば、札幌市では公共貢献に応じた容積率の割増制度を独自に設けており、民間事業者による沿道の開発と一体となった公共広場の整備などを実現している。また、前橋市の馬場川通りでは、民間会費による都市再生推進法人である「前橋デザインコミッション (MDC)」が事業主体となり、市・MDC・地権者が都市利便増進協定を結ぶことで、一体的な公共空間 (市道+遊歩道公園+河川) の民間整備を実現している。



らす効果を明示し、然るべきデザインの価値を説明できなければ、首長の強い意向等に頼ることなく公共デザインの優先順位を高めることは難しい。公共デザインを通じた地域再生の取り組みでは、ハード整備に加えて、供用後のマネジメントや事業連携を通じた波及効果が非常に重要である。そのため、事業が地域へもたらす効果を計測し、公共デザインの成果を評価することが、PDCAサイクルによる当該事業の継続的な改善、及び関連事業の進め方の検討にとって不可欠である。

また、公共デザインに投じた資本の対価を示すことは、地域住民や庁内・議会に対する説明責任の観点からも重要である。取り組みの成果が正しく評価されれば、公共事業におけるデザインの重要性に対する認識が醸成され、デザイン行政の定着・普及にもつながっていく。厳しい財政状況の下では、事業評価のための予算確保がおろそかになりがちであるが、公共デザインの効果を示すことは、次なる公共デザインを後押しする原動力となる。

効果計測にあたり、全体戦略で描いた地域の将来像に対する取り組みの達成状況を把握できる指標を設定することが大切である。そのためには、各事業を地域再生の取り組みとして捉え、施設特有の効果（例えば道路整備であれば、交通円滑化・交通安全の推進）だけでなく、ソーシャルキャピタル醸成、エリア価値の増大、健康増進、産業振興、地域の強靱化といった、地域づくりの観点から効果を評価することが重要である。既存の技術資料<sup>10)</sup>も参照しながら、全体戦略の基本方針と合致した適切な指標を設定することが重要である。また、指標の説明力とデータ収集の手間や難易度を勘案しながら、限られた予算とエフォートの中で採用し得る最適な指標を選択することが求められる。

## 7. デザイン行政の展開に向けて

現状では、学識経験者や民間技術者の力を借りながら、専門的知見とノウハウ、そしてなによりも熱意と良心のある一部の自治体職員が奮闘しながらデザイン行政を支えているが、将来的には、全国の自治体でデザイン教育<sup>11)</sup>が浸透し、公共デザインの重要性が全庁的に認識されることが理想である。また、委員会やアドバイザーといった外部有識者を活用する自治体においても、業務を通じた職員のOJT（現任訓練）が可能である。今後、国土交通大学校や地方

<sup>10)</sup> 「『まちづくり効果』を高める公共事業の進め方（案）」国土技術政策総合研究所，2014。

<sup>11)</sup> 例えば、長崎市景観専門監や横浜市都市デザイン室のようにインハウスの専門家を抱える自治体では、自主的な職員向けのデザイン教育を展開している。

整備局単位での講習会など、国策としてのデザイン教育や、自治体間のネットワーク<sup>12)</sup>を通じたノウハウ共有の取り組みが期待される。

---

<sup>12)</sup> 関東では公共空間連携会議「TOKYO PUBLIC」、関西では「関西道路研究会魅了部会」といった自治体職員のネットワークが存在し、公共デザインに関する定期的な情報共有・意見交換を行っている。



## 公共施設マネジメントにおける適切な民間活力の導入について — 指定管理者制度とPFIを例に —



滋賀大学 経済学部 教授／産学公連携推進機構 社会連携センター長  
横山 幸司

### プロフィール

行政職員を経て2013年度より現職。国、県、市、町村という地方自治の全ての層に勤務した経験を持つ。各種行政委員や講演等に関わった自治体は延べ500以上を数える。(2025年度末現在) 内閣府地方創生推進事務局「地域活性化伝道師」、内閣府「PPP/PFI専門家派遣制度」登録専門家、国土交通省「スモールコンセッション・プラットフォーム」運営委員、総務省「地方公共団体の経営・財務マネジメント強化事業」アドバイザー、文部科学省「学校施設整備・活用のための共創プラットフォーム」(CO-SHA)アドバイザーをはじめ国及び地方公共団体における公職多数。全国各地で「行政事業レビュー」等の行政経営改革支援を実践している。また大学事業として「行政経営改革塾」や「水道事業経営」「人材マネジメント」「アセットマネジメント」「ICT活用・データドリブン」「地方創生」等の各種研究会も主宰している。主な著書に、「行政経営改革の要諦」「行政経営改革の理論と実務」など。博士(学術)

7

## 1. はじめに

指定管理者制度とPFIは、公共施設への民間活力導入(公民連携)の代表的な手法であるが、どちらも制度の創設から20年以上が経ち、今日、事業者の選定から、その後の運用まで、様々な問題が生じてきている。

行政職員が、指定管理者制度やPFIについての正しい知識がなく、行政と民間事業者の間でトラブルが生じることも少なくない。

そこで、本稿では、改めて、指定管理者制度とPFIについて制度を概観するとともに、導入検討から事業終了後の引き継ぎまで、各フェーズにおける今日的課題とそれを克服するための留意点について述べたい。

## 2. 指定管理者制度について

### 2. 1 指定管理者制度の沿革

指定管理者制度は、2003年の地方自治法改正によって、「普通地方公共団体

は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第二百四十四条の四において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。」で始まる地方自治法第244条の2第3項から第11項にわたって定められた制度である。

一言で言うならば、あらゆる「法人その他の団体」に対して公の施設の管理を行わせることを可能とした制度であるが、いきなり、この制度が出来たわけではない。公の施設の委託に関する何度かの地方自治法の改正を経て辿り着いた制度である。それがゆえに、今日も従前の委託との差異が正しく認識されず、混乱を生じているケースが見られる。そこで改正の経緯をみていく。

最初の改正は1963年である。従前より、地方自治法第244条には「公の施設」について定められていたわけだが、そこに第244条の2第3項を追加して、「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認められるときは、その管理を公共団体又は公共的団体に委託することができる。」としたのである。ここでいう「公共団体」とは「地方公共団体、公共組合、営造物法人」などを指す。そして、「公共的団体」とは「農業協同組合、商工会議所、赤十字社、青年団、婦人会、学校法人、町内会、自治会」などを指していた。現在でも、こうした団体に委託や指定管理者制度を導入する自治体が多いが、その原点はここにあったわけである。しかし、この時点の委託の特徴は、委託先が、「公共団体」あるいは「公共的団体」に限られていたという点が大きな特徴であった。

そこで、1991年にもう一度改正が行われた。同じく第244条の2第3項を改正して、「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効率的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、その管理を普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体に委託することができる。」としたのである。ここでいう「法人」とは「普通地方公共団体が資本金、基本金等を二分の一以上出資している法人」あるいは「出資の状況、職員の派遣の状況等普通地方公共団体との関係からみて支障が無く自治省令で定めるもの」とされた。いわゆる地方公共団体の外郭団体のことである。今日、前述の「公共的団体」同様、「外郭団体」も委託や指定管理者制度の受託者になる例が多いのはここに端を発しているといえる。今日、あたかも外郭団体の存続のために指定管理者選定を非公募にしている自治体も見受けられ、健全な競争が損なわれているとの問題が指摘されている。



そして、委託先の拡大と同時に、この後の指定管理者制度にも引き継がれた「利用料金制の導入、条例の範囲内で管理受託者による料金決定、地方公共団体の報告徴求、調査、指示権」が定められたことも、大きな特徴であったといえる。

ここまでの経緯を経て、ようやく2003年に前述のとおり、地方自治法第244条の2第3項から第11項が改正され、指定管理者制度が創設された。あらゆる「法人その他の団体」に対して公の施設の管理を行わせることが可能となったと同時に、外郭団体に対しては出資者、株主としての監督権が地方公共団体側にあり、監査委員監査の対象となる（同法第199条第7項）ことや、従前からの地方公共団体側からの報告徴求、調査、指示権が指定管理者にも適用される（同法第244条の2第10項）ことが定められている点も見落としてはいけない。

## 2. 2 指定管理者制度とは何か・その特徴

指定管理者制度とは何かと言えば、大きくは3点の特徴がある。

1点目は、「指定により、公の施設に関する管理権限を、当該指定を受けた者に委任するもの」という点である。まず「指定行為」とは、「地方公共団体が一方的な意思表示により指定管理者を設置者に代わる公の施設の管理主体とする行為」であり、「契約」ではなく「行政処分」である。そうして地方公共団体から管理権限を授けられた指定管理者が、公の施設の管理について、事実行為としての管理業務のほか、住民の権利義務の設定に関係する管理業務を行う。ただし、この管理業務は、公物警察権や強制徴収権など首長に帰属する公権力行使以外の「定型的で権力性が薄い行政処分」すなわち、使用許可、取り消し、退去命令などに限られる。

2点目は、「指定管理者は事実行為としての管理のほか、行政処分に該当する使用許可を行うことができる」という点である。

公の施設の管理業務には、「住民の権利や義務に関係しない事実行為としての管理」すなわち、施設の清掃や設備の点検、補修業務などと「住民の権利義務の設定に関係する管理業務」すなわち、貸し館の使用許可などがある。前者は、条例による定めなく民間委託が可能であるが、後者は、条例による定めに基づく民間委託が必要である。

このように、指定管理者制度は、事実行為としての管理のみではなく、一定の権力的行為（使用許可）も委ねられている点が従前の管理委託と異なる大きな特徴である。ただし、使用許可権限とは、「利用の許可、不許可、取り消し、

制限・停止、迷惑利用者に対する退去命令」などであり、「使用料の強制徴収、過料の賦課、目的外使用許可、不服申し立てに対する決定、不正使用者の強制排除」などは指定管理者が行うことは出来ない。

3点目は、「指定管理者は、条例に定められた枠組みの中で、利用者からの料金を自らの収入として収受することができる。（＝利用料金制）」という点である。利用料金制は、1991年の地方自治法改正から管理受託者に認められた制度であるが、指定管理者制度にも引き継がれた。指定管理者は、条例で定められた範囲内で、地方公共団体の承認を得ることが必要であるが、自ら利用料金を定めることができる。利用料は、指定管理者の私法上の債権として収入となる。減免も可能であるが、そもそも使用料・手数料の制定は条例で定めるものであり、指定管理者はその範囲内で減免を行うことができるだけである。指定管理者が収入を減らす減免を率先して行うはずはなく、適正な使用料・手数料の設定や過度な減免の見直しは自治体が責任をもって行わないといけない。そうでなければ、いくら指定管理者が頑張っても収入が増えるはずがない。また、債権の回収行為はできるが、過料を科すことや滞納処分、不服申し立てに対する決定等は地方公共団体の権能であり、指定管理者が行うことは出来ない。

## 2. 3 各フェーズにおける留意点

指定管理者制度は、通常、導入検討→設置管理条例の改正（議決）→公募（募集要項、仕様書の作成）→候補者選定（選定委員会の開催）→指定管理者の指定、債務負担行為（議決）→指定管理者との協定締結（協定書の作成）→指定管理者による管理運営→定期的なモニタリング→指定期間終了、引き継ぎ、という流れで行われる。

しかし、制度創設から20年以上が経ち、これらの各フェーズにおいて、様々な問題が指摘されている。指定管理者制度は法律に細かく規定せずに、実際の運用面はかなり自治体の裁量に委ねられている面が大きいことが要因であると推測するが、中には極めて不適切な事例も散見するので、筆者が実際に経験した例も交えながら、指定管理者制度運用の各フェーズにおける留意点について述べていきたい。

### ① 導入検討時

最初に、当該施設に指定管理者制度を導入すべきかどうかという検討がある。このフェーズでは、政策的、財政的な見地からの検討や民間事業者側の視点に



立った検討、民間活力導入の効果（メリット）の視点からの検討が必要であるが、本稿では特に、民間活力導入の効果の視点からの検討について述べたい。

民間活力導入により期待される効果は3点ある。1) 直営よりも利用者へのサービスが向上すること、2) 直営よりも収益があがること、3) 直営よりもコストが縮減できること、である。逆に、このいずれも満たさない施設には導入すべきではない。今日、まちづくり協議会などの住民主体の地域自治組織にコミュニティセンター等の管理・運営を任せるために指定管理者制度を導入している自治体が少なくないが、単位自治会でさえ、住民の高齢化や担い手不足のために解散が相次いでいる現代にあって、住民には負担が重すぎる。ましてや、民間活力導入の効果からしても上記の3点をまったく満たさない。即刻改めるべきである。

## ② 設置管理条例改正時

指定管理者制度を導入する方針が決まったとして、次に検討すべき点は設置管理条例の改正が必要かどうかである。これらは、導入検討と同時進行で考えるべきことでもあるが、指定管理者制度導入にあたり、現行のままの設置目的でよいのか検討する必要がある。これからの公共施設は、複合化が多くなることが予想されることや、民間事業者のスキル・ノウハウを生かし稼働率を上げるためには、従来の狭い設置目的を修正する必要も出てくる。自治体は時代に即した柔軟な改正を行うべきである。

## ③ 公募時

次に、募集要項・仕様書の検討である。行政と民間事業者の役割分担は明確か、民間事業者にとって魅力ある内容になっているか、新規参入を可能にする内容になっているかという視点が大事である。本稿では、特に民間事業者にとって魅力ある内容になっているかという視点について述べたい。近年、指定管理者の固定化が問題となっているが、その原因の一つとして、募集要項・仕様書、指定管理料が第1期目からほとんど変わっていないという例が見受けられる。募集要項・仕様書が現行のものと全く変わらなければ、現在の指定管理者が有利になることが容易に想像される。新しい内容が盛り込まれれば、既存の指定管理者も新しい努力をしないといけなくなり、新規参入を狙う事業者にも参加してみようかというインセンティブにつながる。

指定管理料についても、昨今の物価高、人件費高を受けて、「賃金・物価スライド制」を導入する自治体が増えてきたが、適切な対応と言えよう。

#### ④ 選定時

上記までの準備が整えば、選定委員会が開催されるわけだが、この選定委員会にも多くの問題点が見受けられる。まず、選定委員会のメンバーは適切かといった点である。筆者が実際に経験した中でも、まったく専門家が欠如している例が多くあった。利用者を代表する住民などを一員に加えることはあってもいいが、弁護士などの法律の専門家や公認会計士・税理士などの会計の専門家、筆者などの地方自治・指定管理者制度の専門家は必須といえる。実際、書類審査の段階で、提案事業者の財務状況が専門家によって審査されず、優先交渉権者に決定した後、契約の議決前に事業者の財務状況が悪化し、撤退したという案件に遭遇したことがある。

また、評価方法に関する問題も多く見受けられる。例えば、委員の評価点数の合計や平均ではなく、委員間の協議で決定するというような決定方法を採用している例も見受けられるが、協議というのは、極力避けて、点数で一目瞭然とすることが望ましい。そうでないと、採択されなかった事業者からすれば、いかにも委員間で恣意的に決定されたような疑惑を持たれかねないからである。

#### ⑤ 指定、協定締結時

指定、協定締結時の留意点として、事業の範囲と財源、リスク分担等の明確化が重要である。

協定は、私法上の契約に相当するものであり、条例に書ききれなかった詳細は、協定に記載することが必須である。その根幹を成すのは、指定管理業務・自主事業、比例して指定管理料・利用料金に関する取り決めである。それぞれの事業の範囲とそれに伴う財源を明確にしておくことが必須である。

また、指定管理者の収益に関して、その一部を当該公の施設の設置者である地方公共団体に納付させる、つまり収益の一部を還元させる協定を設けている自治体が見受けられる。

実際に筆者が見聞きした例では、自治体側が指定管理料を支払わず、すべて指定管理者の利用料金で賄うこと、さらには毎年度定額の5千万円を納付すること、さらに毎年度収支差益黒字額の50%を追加納付することという協定があった。これはもはや指定管理者制度とは呼べないだろう。

#### ⑥ 管理運営時

管理運営時の自治体と事業者間のトラブルの代表格は、「指揮命令権」「維持修繕費」「損害賠償」についてである。



本稿では特に、「維持修繕費」について述べたい。よくあるのが「1件30万円未満程度の少額の修繕は指定管理者の負担とする」というような協定についての解釈である。この1件とはどのように解釈してよいのか、30万円未満の根拠が不明などの理由から、トラブルになる例が少なくない。筆者が見聞きした例では、一基数百万円とするエレベーターの更新を「修繕」だと主張して、指定管理者に更新させようとした事例があった。行政職員がまったく「維持修繕費」とは何か、ひいては「指定管理者制度」とは何かを理解していない典型例といえる。基本的に施設の整備は自治体の責任である。

### ⑦ モニタリング時

モニタリングには、①指定管理者による自主的モニタリング、②地方公共団体（施設所管課）によるモニタリング、③第三者によるモニタリング（外部監査など）の3種類がある。

地方公共団体は、仕様書、協定書、リスク分担表等に基づいて適切なモニタリングを行う必要がある。仕様書、協定書、リスク分担表に無いような項目を指定管理者に求めるのは間違っているし、逆に、定めがあるのに守られていないものは、改善を要求しないとイケない。

これらのモニタリングが行われていない自治体も見受けられる。また3種類のモニタリングのうち1つしか行われていないといった自治体も見受けられる。比例して、モニタリングシート（評価シート）が整備されていない自治体や指定管理者評価委員会などの体制が整備されていない自治体も多く見受けられる。

理想は、各課任せにせず、統括部署が全庁的に定期的なモニタリングを主導することが望ましい。また、地方公共団体内部のモニタリングに留まらず、選定時の指定管理者選定委員会と同様に地方自治や法律、会計などの専門家を構成メンバーに加え、専門的な見地からの外部評価（監査）を行うことが望ましい。

### ⑧ 期間終了、引き継ぎ時

最後に、「期間終了、引き継ぎ時」の留意点について述べる。最初の「協定締結時」にこそ、しっかりと期間終了時の「原状回復」やその後の「事務の引き継ぎ」などについて、行政と指定管理者間で詰めておくことが重要である。そうでないと、更新期に、新たな民間事業者が指定された場合、それまでの事業者にとって新しい事業者は競合相手になることから、すべてを「企業秘密」として、必要な情報まで、あとの事業者に明かさないとするようなケースも見

聞きする。事業者の知的財産として保護すべき項目は保護した上で、情報公開すべき項目は何かということをも最初から整理し、引き継ぐことを協定に定めておくことが重要である。

### 3. PFIについて

#### 3. 1 PFIの沿革

PFIは、Private Finance Initiativeの略であり、一言で言えば、公共施設を従来の公設公営で行うのではなく、民間事業者が資金を調達して、公共施設を整備し、その後の運営までも行うという手法である。1990年代にイギリスで生まれた行財政改革の一手法である。

我が国では、1999年に、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進にかかる法律」（PFI法）が制定されて以来、数次の改正を経て、今日に至っている。

#### 3. 2 PFIの特徴と効果

従来の手法（公共工事）とPFI手法では次の4点に違いがある。すなわち、

①民間資金調達、②一括発注、③性能発注、④長期契約の4点であり、期待される効果はそれぞれ下記のとおりである。

- ① 民間資金調達…従来手法（公共工事）では初期の建設や設備投資の際に一気に公共が財源を用意しなくてはならない。さらには運営期間中にも修繕費用がかかる。しかし、PFI手法では、民間が資金を調達し、割賦払いも可となるため、計画的に建設その後の修繕を行い、財政を平準化することができる。
- ② 一括発注…従来手法（公共工事）では、設計・建設・維持管理・運営などそれぞれを担当する事業者に分割発注するので、大変な手間がかかる。しかし、PFI手法では、通常、SPC（特別会社）に一括発注するため、行政職員の負担が軽減される。
- ③ 性能発注…従来手法（公共工事）では、発注者が発注内容や実施手法等について詳細に仕様を規定して発注する仕様発注であるが、PFIは、発注者が求める構造物等の性能を規定し、その性能を満足することを要件として発注する性能発注である。比例して入札方式も前者は、価格で決まる要素が大きい一般競争入札が主であるが、後者は、事業者の提案内容が評価される要素が大きい、総合評価一般競争入札、公募型プロポーザル方式が主



であり、公共サービスの向上が期待される。

- ④ 長期契約…指定管理者制度は5年ほどの指定管理期間が専らだが、PFI手法では15年以上の運営期間が主である。それだけ、計画的な事業の展開が期待される。しかし、それだけに、事業者を選定する際の自治体側の審査能力が問われる。また15年後に新たな事業者が参入できるのかといった課題もある。

### 3. 3 事業方式の種類

PFI手法には、大きく2つの切り口によって、いくつかの分類がある。1つ目の切り口は、「事業費の回収方法による分類」である。3つの類型に分けられる。

- ① サービス購入型…公共サービスの提供に対して、公共（発注者）から支払われるサービス対価によって事業費を回収する型。庁舎、学校施設、給食センター、公営住宅などが当てはまる。
- ② 独立採算型…公共サービスの提供に対して、利用者からの利用料金収入や付帯事業収入のみで事業費を回収する型。空港、有料道路、上水道、駐車場などが当てはまる。
- ③ 混合型…サービス購入型と独立採算型を合わせたもので、公共からのサービス対価と利用者からの利用料金収入等で事業費を回収する型。博物館、美術館、体育館、音楽ホール、複合公共施設などが当てはまる。

2つ目の切り口は、施設所有形態による分類である。B=Build（建設）、T=Transfer（所有権移転）、O=Operate（運営）、O=Own（所有）、R=Rehabilitate（修繕）の頭文字を取って、①BTO、②BOT、③BOO、④BT、⑤RO、⑥コンセッションの6つの事業方式に分けられる。

- ① BTO方式は、建設は民間だが、完成時に公共に所有権を移転し、運営は民間が行う。我が国では最も採用されている。
- ② BOT方式は、BTO方式と同じく建設は民間だが、事業終了時に公共に所有権を移転するまで民間が所有し、運営も行う。
- ③ BOO方式は、民間が建設し、その後もずっと民間が所有、運営する方式。
- ④ BT方式は、民間が建設し、完成時に公共に所有権を移転する。その後の管理運営は公共側が直営するか委託に出すかなど判断に委ねられる。公営住宅などで多く見られる。
- ⑤ RO方式は、民間が修繕を行うものである。所有権は公共のまま。空調な

どの大規模修繕によく見られる。

- ⑥ コンセッション方式は、所有権は公共にあるが、公共施設等運営権を設定し、運営期間中の建設、修繕、管理運営の一切を民間事業者に委ねるもの。少しずつだが近年はコンセッション方式も増えてきており、出来る限りその可能性を模索することは重要である。

### 3. 4 各フェーズにおける留意点

PFI事業は、通常、事業の発案→事業内容の具体化と事業手法検討→基本スキームの検討→特定事業の選定→事業者の募集・選定→事業契約等の検討→事業の開始→事業の終了のプロセスで行われる。公民間に横たわる問題は、ほぼ指定管理者制度と同様と言ってよい。

#### ① 事業の発案時

PFI事業においても自治体全体の経営の観点からではなく、各課任せになっているような自治体が多い。やはり、具体の事務は原課が行うとしても、それを全庁的に統括する部署が必要である。そうした統括部署が常に自治体全体を見渡し、当該PFI事業が円滑に進むように、原課に助言なり支援を行うことが望ましい。そのことが当該自治体全体としてのPFIに関する知見の蓄積にも繋がる。

その際に必要となる全庁的なPFI事業導入検討のための指針が「優先的検討規程」である。国（内閣府）は、令和7年に優先的検討規程を定めることが求められる地方公共団体を人口10万人以上の団体から人口5万人以上の団体に拡大したが、人口規模に関係なく、公共施設やインフラのリニューアル時には、必ずPFI事業導入の可能性を検討すべきである。

#### ② 事業内容の具体化と事業手法検討時

具体的には、基本構想・基本計画の策定、公共アドバイザーの選定・業務委託、導入可能性調査の実施、事業手法の決定などがこの段階で行われる。

PFI事業では、アドバイザーが非常に重要である。昨今は実力の伴わないコンサルも散見される。大手かフリーランスかに関係なく、当該事業に対して、的確なアドバイスができるのか、きめ細かい導入可能性調査ができるのかといった観点から選任すべきである。



### ③ 基本スキームの検討時

次に、実施方針や要求水準書案の作成、それらに比例したモニタリング（評価）基本計画案、事業契約書案を作成していく。指定管理者制度における募集要項や仕様書の作成と同じく、PFI事業における実施方針や要求水準書の内容が、いかに多くの事業者が参入してもらえるかの鍵となる。

特に、PFI事業の運営期間は指定管理者制度の指定期間より長期にわたるので、実施方針や要求水準書の内容が極めて重要である。また指定管理者制度と同様に、これらの最初の基準を基に、審査の評価、その後のモニタリングの評価、そして事業契約書につながっていくので、最初の設定が大変重要である。

### ④ 特定事業の選定・事業者の募集・選定時

特定事業の選定とは、対象事業にPFI手法を導入して実施することが最適であると公共施設等管理者が最終的な判断を行うPFI法上の手続きのことである。自治体は導入可能性調査等の結果を踏まえ、当該施設へのPFI手法の導入が適切であることを議会や住民に説明する責任がある。

指定管理者制度は管理・運営からが対象だが、代表的なPFI事業では施設の設計・建設からを対象とするので、選定委員会の委員にはそうした分野の専門家も人選する必要がある。その際に気を付けなくてはいけないのは、応募が予定される事業者と委員が利益相反関係にないかという点である。委員候補の経歴や実績を精査して、そのあたりを丁寧に確認する必要がある。

### ⑤ 事業契約等の締結・事業の開始・事業の終了時

事業契約の根幹をなす基本協定の締結は極めて重要であり、行政と事業者の十分な協議が肝要である。特に、リスク分担においては、指定管理者制度以上に長期の運営期間が想定され、指定管理者制度にはない、施設の設計・建設に伴うリスクも対象となることから、より詳細な協議が必要である。長い運営期間の間にはSPC（特別会社）の一角をなす事業者の経営が困難になり、撤退するなどのリスクも想定される。そうした場合の対応についても、できる限りの想定を行っておくことが肝要となる。

PFI事業においては、施設整備段階でのモニタリングと維持管理・運営段階でのモニタリングがある。指定管理者制度と同様にSPCが自ら行うセルフ・モニタリング、自治体によるモニタリング、外部によるモニタリングが考えられる。また、SPCに融資を行う金融機関によるモニタリングもある。

事業終了にあたっては、指定管理者制度以上に、解除要件の明確化や、事業

契約終了時の検査、事業移管に関する手続き、施設移管に関する手続きの確保などが重要である。特に運営期間終了を待たずに、コロナ禍で露呈したような災害などの不可抗力による事業継続が困難となった場合のペナルティや補償についての考え方も整理しておく必要がある。

#### 4. むすび

今後も、指定管理者制度やPFIのみならず、様々な公民連携手法が出現し、発展していくことであろう。しかし、行政と民間事業者が共に公共領域を担う対等なパートナーという観点に立てば普遍的な原則は変わらないはずである。改善すべき制度の柔軟な改善はもちろん必要だが、制度を正しく理解したうえで、適切な運用をしていくことが何よりも望まれる。

#### 【参考文献】

- ※宮脇淳、井口寛司、若生幸也「指定管理者制度問題解決ハンドブック」(東洋経済新報社、2019)
- ※民間資金等活用事業推進機構「自治体担当者のためのPFI実践ガイドブック」(中央経済社、2019)
- ※高橋玲路「PPP/PFIの20年 法務・契約事務からみた現状と課題」(日経研月報、2020.2)
- ※森幸二「指定管理者制度の実務」(ぎょうせい、2021)
- ※内閣府民間資金等活用事業推進室「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程策定の手引」(令和4年9月)
- ※民間資金等活用事業推進会議「PPP/PFI 推進アクションプラン(令和7年改定版)」(令和7年6月)
- ※内閣府民間資金等活用事業推進室ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/> (2025.11参照)



## 公民連携による公共施設の価値向上 ～岡山県津山市における公共FM実践事例より～

合同会社コトプレイス 代表社員

川口 義洋



### プロフィール

一級建築士、認定ファシリティマネジャー

1971年岡山県生まれ、1995年明治大学建築学科卒業。

1999年建築専門職として津山市役所に入庁し、主に公共施設整備の業務に携わる。

2015年FM部門に異動、それ以降、建築的な視点から公共施設マネジメントに取り組む。

2018年以降、旧苅田家付属町家群整備事業やグラスハウス利活用事業など、様々な公民連携事業を実践。

2019年には、全国初の取組となる学校断熱ワークショップを企画、実践。

2024年から、内閣府PFI推進委員会事業推進部会委員、国交省スモールコンセッションプラットフォーム運営委員などを務める。

2025年3月に津山市役所を退職し、合同会社コトプレイスを設立。

公共空間に彩りを添えて、まちを楽しく豊かにをテーマに活動中。

8

### はじめに

津山市は、岡山県北部に位置する人口約10万人の都市である。中国山地の山々に囲まれた盆地特有の自然景観と、津山城址（鶴山公園）を中心に、江戸期から続く歴史景観を色濃く残した城下町としてのまち並みが、都市の大きな骨格を形成している。

津山市は、地方都市でありながら、他の都市圏には属さない独立した経済圏を持ち、拠点都市としての性格も併せ持っていることから、公共施設部門においても、人口規模以上の集積がある。特に文化系施設やスポーツ施設などの保有量が多く、高度成長期からバブル期を経て、2000年代前半に建設された施設の一斉老朽化、合併した町村に残る施設との機能重複、運営及び維持管理費の負担増など、他の自治体同様に公共施設が大きな行政課題となっている。

筆者は建築専門職として、2015年度から津山市のファシリティマネジメント（FM）部門に在籍し10年間、公共施設の最適化に向けて様々な取組みを実践

してきた。2025年3月にその職を辞し、現在は独立して新たな肩書きとして活動しているが、公共施設の課題に関しては、根本的な意味では未だ解決にはほど遠い状況である。それほど公共施設を取り巻く環境は厳しく、一筋縄では対処できない課題であると痛感しているところである。

## 公共施設等総合管理計画の策定要請という起爆剤

総務省から全国の地方公共団体に対し「公共施設等総合管理計画」（以下、「総合管理計画」という。）の策定要請が出されたのは2014年のことである。この要請を受けて、全国の自治体が総合管理計画の策定に取り掛かることとなるが、津山市においても2015年からこの業務を本格的にスタートさせている。

2014年以前は、公共施設の課題に自ら目を向け、自主的に取り組んでいた自治体は全国でもごく少数であった。いわゆる公共FM第一世代と呼ばれる自治体である。そういった中、この策定要請がまるで起爆剤のように働き、全国の自治体が、公共施設の課題に対して一斉に動き始め、その実態像を明らかにしていったことは、公的不動産のあり方を考える上で、非常に大きな役割を果たしたと言える。

振り返ってみると、この頃の多くの自治体担当者にとって、公共施設は未知なる脅威の存在で、暗中模索しながら探り合っていたように感じる。この分野における情報がとにかく不足していたこともあって、多くの担当者が拠り所を探すように、外にも仲間を求めながら、新たな取組みを始めるなど、分野全体として大きな「うねり」を有していた。

一方でおよそ10年が経過し、担当者もほとんど入れ替わり、かつてのような「うねり」を感じなくなったのは筆者だけではないだろう。かつては、総合管理計画の策定という一斉に課された宿題をやらねばという明確なゴール設定があり、皆ががむしゃらに走っていたような感覚がある。ところが今、そのエネルギーは若干収束し、真正面から取り組む自治体と、歩みを緩めてしまった自治体との間に、大きな格差が生じているのではなかろうか。

## 職員なのか公務員なのか？

「公共施設の総量縮減」、10年前にはそんなスローガンが公共FMの世界を覆っていた。一見すると、的を射たような目標設定であるが、そんなに甘くないのが公共施設の世界である。次第にそんな一軸的な目標（実践の伴わない計画などは論外）だけでは机上の空論であることが明らかになり、（総量を縮減



することは当然のこととして）あらゆる角度から様々な手を繰り出していかねば、公共施設の課題は解決しないことが分かってきた。

横一線でスタートした公共FMの取組みであるが、それぞれの立ち位置や、まちの状況が異なるため、皆で歩みを揃えるという時代は過去のものとなった。他都市の事例を単にコピペするのではなく、そのまちに適したやり方を探り、アップデートを繰り返さなければ、公共施設の課題をクリアすることはできないだろうし、だからこそ必要なのは、公務員のクリエイティビティということになる。

クリエイティビティといっても、クリエイターやアーティストのように振る舞うということではなく、現状の課題や改善点に着眼し、想像力を働かせながら、新しいルールを創っていくような発想力（制度の柔軟な運用や、新たな制度設計など）こそ、これからの公務員に求められる資質ではないだろうか。自身に割り振られた目の前の定型的な仕事＝職務をこなすだけの職務員ではなく、もっと大きな視座に立ち、まちの未来に貢献できるような、真の意味での公務員こそが、これからの公共FM担当者に求められる資質である。

## 2つのスモールコンセプション

### (1) 旧苅田家付属町家群整備事業

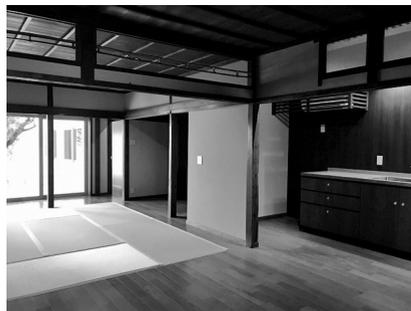
さてここからは、スモールコンセプションという切り口で、津山市で行ってきた公共施設の利活用事業を紹介していくこととする。城東エリアという重伝建地区に建つ市所有の古民家をリノベーションして1棟貸しのホテルにする「旧苅田家付属町家群整備事業」は、思いがけないところから転機が訪れた。

2018年の2月に市長が交代し、それまで進めていた事業の凍結が言い渡されたのである。実施設計までは完了していたのだが、工事発注のための予算が一旦白紙になるという事態が起きてしまった。困惑した施設担当課が我々のところに相談に来て、プロジェクトの見直しを始めることになったのがスモールコンセプション誕生の発端である。

それまでは、従来発注により改修工事を行い、整備が終わった施設を指定管理者制度で運営する事業手法で進められていたが、従来手法では上手くいかないものばかりであり、チーム内での議論の末、コンセプションへと方向転換を図ったものである。当時は、空港のような大規模施設くらいでしか事例がなかったが、民間事業者にとって最も運営しやすい形式を模索しながら考え出した末、コンセプションが最適だろうとの結論に達したものだ。

新市長にも説明をして、その有用性や効果に納得してもらいコンセッション事業として再スタートする運びとなったものの、津山市にとっては、一般的なPFI事業すらも経験がないどころか、実はサウンディングすらもやったことがないという中で、船出であった。誰もが未知なる領域へのチャレンジではあったが、それぞれの役割を果たしながら、運営事業者の公募～実施契約～工事内容の変更と、何度も壁にぶち当たりながらも、何とか施設の開業まで漕ぎつけることができた。

結果として、指定管理者制度で毎年300万円程度の支出を想定していたものが、コンセッション方式の採用により、お金の動きが逆転し、毎年450万円の運営権対価を得ることになった。マイナスからプラスへの転換である。この事業を通じて、民間事業者に委ねる部分は委ね、制度を柔軟に運用することこそが、これからの公共施設運営に求められる部分ではないかと実感しているところである。2020年の夏、施設には「城下小宿 靴や」という名称が付けられ、コンセッションによる運営が始まっている。当初、日本一小さいコンセッション施設と冗談半分にPRしていたが、スモールコンセッションという新たな用語が誕生し、現在はその代表格として紹介されるに至っている。



## (2) グラスハウス利活用事業

次のコンセッション事業である「グラスハウス利活用事業」は、もう少し規模が大きいプロジェクトである。グラスハウスという施設は元々、県営施設として1998年に整備されたものだが、その後、津山市へと譲渡されたという経緯がある。温水レジャープールをメインとする公共施設であったが、指定管理料として年間約1.1億円という支出があり、津山市にとっては最も大きな赤字を抱える公共施設であった。加えて通年型の温水プールという性質上、設備類の更新期間も短く、このままプールとして運営し続けることは、財政面で非常に



大きなハードルとなっていた。そのような中、プールであることを前提にしない仮説を基にサウンディングを行った結果、別の用途に転用することで民間独立採算の可能性が見出せたことから、利活用事業へと舵を切ることとした。

先の事業の経験を活かしつつ、民間が最も動きやすい形式から逆算し、全国初の事例となるRO-PFIにコンセッション運営を組み合わせた手法を採用することとした。建築的に大きな特徴となっているガラスドームは残すことを条件とし、中身のコンテンツや改修の内容、運営についても民間事業者の自由な裁量によるという、かなり大胆な制度設計としている。公募の結果、市内の事業者に運営権を設定する形で、2022年5月に「Globe Sports Dome」としてリニューアルオープンを果たしている。温水プールだった施設は、リズムジャンプという地元大学の先生が考案した津山発祥の独自の運動トレーニング方法を取り入れた健康増進及びスポーツ施設に生まれ変わり、新たな経営資源となっている。1.1億円の赤字施設から、津山市にキャッシュベースでの収益をもたらすのだから、自治体経営面においてもそのインパクトは相当大きなものだ。

また、津山市内では全ての小学校で、体育の授業にリズムジャンプが導入されており、子どもたちにとっては非常に身近な存在でもある。民間の運営に切り替わったとはいえ、公益性も高いリズムジャンプのプログラムが施設内で展開されていることに、コンセッションで運営している大きな意義を感じているところである。



### 新たなフェイズに突入した公共FM

上述したスモールコンセッションに限らず、津山市では様々な公共FMの取組みを行ってきた。公共施設の長寿命化や解体に特化したFM基金や、民間提案制度の創設、全国初の学校断熱ワークショップの取組みなど、事例を挙げれば枚挙にいとまがない。ただそのFM活動も、大きく括ればシンプルな体系に

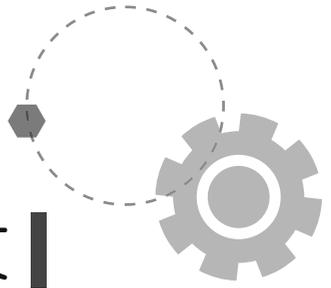
落とし込むことができる。①減らす（量と維持管理費の両側面）、②直す（老朽化対策とその保全）、③増やす（公民連携によって稼ぐ）という三つの体系である。とはいえ、これを実際にプロジェクトベースで廻し続けることは、頭で考えるよりはるかに難しいことだ。これを可能にしているのは、自身が掲げていた実践主義の結果であり、これからの公共FMで問われるのは、計画作りではなく実際に形にしていく力量の部分であると強く感じている。

その中でも公民連携による公共施設の資産価値の向上は、重要なテーマの一つである。民間投資に刺激を与える行政の規制緩和の動きや、公共施設がまちの動きとリンクしていくこと、施設単体を見るのではなくエリア価値を高めていくような動きなど、負債から資産への転換は、本来の公共FMが果たすべきミッションである。

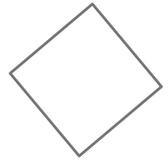
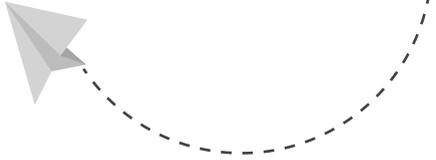
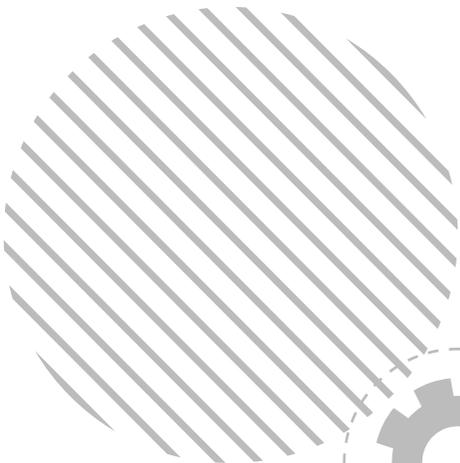
公共FMの黎明期に唱えられていた総量縮減の構図から、既存のストックを活かしながら自治体経営にコミットしていく実践的な活動は、自治体ごとのオリジナリティが求められる世界である。横一線でスタートしたところから10年、それぞれのスタイルを確立していく時代へと、公共FMは新たなフェーズに突入しており、その真価が益々問われるところである。



令和7年度公募論文 |



最優秀論文賞受賞論文







## 有料老人ホームに対する行政指導の現状と課題

八尾市 健康福祉部福祉指導監査課  
上 田 由香里



### 1 はじめに

我が国において高齢化が急速に進展する中、高齢者向け住まいの需要は増大の一途をたどっている。一人暮らしの高齢者や、家族がいても仕事などの事情により家族からの介護を受けられない高齢者の住まいのニーズは高まっている。高齢者向け住まいとしての「老人ホーム」というと、特別養護老人ホーム、いわゆる特養をイメージする場合が多いが、特養のような公費が入る施設は、介護保険料や介護給付費の抑制のため、整備数が制限され、また入所の要件も限定されている。一方で、多様なサービスを提供する有料老人ホームは、高齢者の生活を支える重要な社会的基盤としてその役割を増している。つまり、有料老人ホームは、民間の創意工夫により多様な料金設定において多様なサービスを展開し、利用者の希望に柔軟に応えられるものとして増加の一途をたどっている。しかし、その急速な量的拡大の裏側で、サービスの質の確保や入居者の権利擁護といった観点、さらには介護給付費や介護保険と密接に結びつく医療費の不正請求の疑義等から、看過できない数々の問題が顕在化している。

本稿では、住宅型有料老人ホームやサービス付き高齢者向け住宅<sup>1</sup>（以下「サ高住」という。）のうち有料老人ホームの定義に該当するサービスを行っている住宅<sup>2</sup>（特定施設入居者生活介護の指定を受けているものを除く。）（以下「住宅型有料老人ホーム等」という。）に焦点を当て、大阪府内のA市における有料老人ホームの指導に関する現状と課題を分析し、有料老人ホームが直面する問題を考察するものである。具体的には、有料老人ホームやサ高住の急増

<sup>1</sup> 高齢者の居住の安定確保に関する法律5条1項

<sup>2</sup> サービス付き高齢者向け住宅のうち、有料老人ホームに該当するサービスを行っているものについては、老人福祉法の適用も受ける。したがって、有料老人ホームとして老人福祉法に基づき指導監督を行うものは、「有料老人ホーム及び有料老人ホームに該当するサービス付き高齢者向け住宅」となる。

を招いた背景、特に「囲い込み」や「未届有料老人ホーム」といった問題の実態を明らかにする。その上で、老人福祉法を基盤とする現行の制度が抱える限界を指摘し、入居者の尊厳を守り、制度の持続可能性を確保するための実効性ある解決策を提言することを目的とする。

なお、本稿の内容はすべて筆者の個人的見解であり、所属団体の公式見解ではない。

## 2 有料老人ホームの概要と現状

### (1) 有料老人ホームの定義と類型

有料老人ホームは、老人福祉法29条1項に基づき、「老人を入居させ、入浴、排せつ若しくは食事の介護、食事の提供又はその他の日常生活上必要な便宜の供与」を行う施設として定義される。この定義が示す通り、高齢者に対して住居機能と何らかの生活支援・介護サービスを一体的に提供する事業形態を指し、その設置にあたっては、都道府県知事への事前の届出が義務付けられている。

また、有料老人ホームは主に次の三つの類型に大別される。

#### ア 介護付き有料老人ホーム

介護保険法上の「特定施設入居者生活介護」の指定を受けているものとなり、施設の職員である介護支援専門員<sup>3</sup>が介護サービス計画<sup>4</sup>を作成し、施設の職員である介護職員等が介護サービスの提供までを一貫して行う。入居者は要介護状態になっても、外部の事業者を探す必要なく、住み慣れた環境で24時間体制の介護を受けられる。つまり、有料老人ホーム全体が介護保険の適用を受け、包括的なサービス提供を行うものである。

#### イ 住宅型有料老人ホーム

食事の提供や緊急時対応といった生活支援サービスを基本とし、介護保険サービスの利用が必要になった場合は、入居者自身が外部の介護支援専門員と相談の上、介護サービス計画に位置づけられた外部の訪問介護や通所介護と

<sup>3</sup> 介護支援専門員とは、介護保険法7条5項に規定されているものをいい、一般的に「ケアマネージャー」とも言われる。具体的な業務としては、介護サービス計画（ケアプラン）の作成に向けた課題の分析（アセスメント）、介護サービス計画（ケアプラン）の作成、サービスの提供に向けた連絡・調整、サービス開始後のモニタリング、介護給付費請求書の作成・提出などの給付管理業務を行う。

<sup>4</sup> 介護サービス計画とは、一般的に「ケアプラン」と言われるものであり、主に、居宅サービス計画（訪問介護等）と施設サービス計画（介護老人福祉施設（特養）等）に分けられる。住宅型有料老人ホームの入居者については、居宅サービス計画が作成される。



いった介護サービス事業所と個別に契約して利用する形態である。住まいと介護保険サービスが分離されているため、入居者本人の心身の状態やニーズに応じた柔軟なサービス選択が可能であることが介護保険制度上の理想とされる。しかし、住宅型有料老人ホーム等については、本稿で後述するように、この「入居者自身の意思に基づく選択」が実質的に形骸化しているケースが問題となっている。

### ウ 健康型有料老人ホーム

介護を必要としない自立した高齢者を対象とし、食事や文化活動などのサービスを提供する。介護が必要な状態になった場合には、契約を解除して退去することが原則となる。比較的数の少ない類型である。

## (2) 有料老人ホーム及びサ高住の急増とその背景

全国的に有料老人ホーム及びサ高住の施設数及び定員数は、増加の一途をたどっている。厚生労働省の有料老人ホームにおける望ましいサービス提供のあり方に関する検討会（第4回）参考資料<sup>5</sup>（以下「資料」という。）「有料老人ホームの概要」によれば、有料老人ホームにおいては、平成18年に2,104施設、定員124,510人であったものが、令和5年には16,543施設、定員645,845人にまで達しており、この約17年間で施設数は約7.8倍、定員数は約5.2倍という大幅な伸びを示している。同様にサ高住においても、資料「サービス付き高齢者向け住宅の登録状況の推移」によれば、平成23年の制度開始から令和6年までに登録戸数を約26.7万戸まで伸ばしており、高齢者向け住居市場全体の急速な拡大を裏付けている。

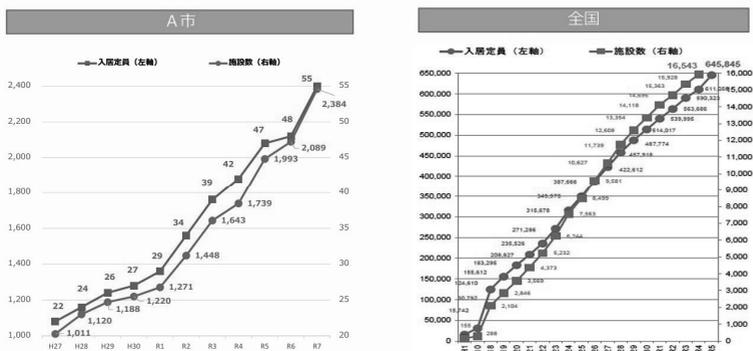
この急増の背景には、複合的な問題が存在する。第一に介護保険財政の問題がある。第9期介護保険事業計画（令和6～8年度）において、全国平均の第1号保険料は月額6,225円に達し、特に大阪府は全国最高額の7,486円（前期比9.7%増）を記録した。A市も府内で8番目に高い7,089円となっており、保険料の上昇は、単身世帯や共働き世帯の増加による介護サービス需要及びそれに伴う介護給付費の増大を示している。このような状況は、在宅介護の限界と施設への入居需要を一層高める要因となっている。

<sup>5</sup> 厚生労働省老健局 有料老人ホームにおける望ましいサービス提供のあり方に関する検討会（第4回）参考資料「有料老人ホームの現状と課題について」  
<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/001506736.pdf>

第二に事業への参入障壁の低下がある。かつては、土地建物または建物を自己所有する形態が見受けられたが、近年では、土地や建物を第三者から賃借するサブリース方式や一括借り上げ方式と言われる形態が一般化しているというのが実務上の見解である。この権利形態の変化は、多額の初期投資や不動産所有のリスクを回避できるため、比較的少ない自己資本でも事業を開始することを可能にした。結果として、介護事業者のみならず、異業種からの新規参入も可能にし、施設数の増加の一因となっている。さらに介護事業者にとっても、有料老人ホームやサ高住の数が増えることで、その運営を受託できる機会が増えていることもうかがえる。

第三に地域的な偏在の問題がある。例えば、中核市であるA市とB市は、人口規模（約25.8万人）がほぼ同等であるにもかかわらず、有料老人ホームの施設数はA市が59件（定員2,541人）であるのに対し、B市は26件（定員1,253人）と、倍以上の差が存在する。また、サ高住の施設数は、A市が51件（戸数1,967戸）であるのに対し、B市は32件（戸数843戸）である。これらの数字は、特定の地域に高齢者向け施設が過剰に集中しているという可能性を示唆している。こうした偏在は、地域内の事業者間の過当競争を招き、後述する不適切なサービス提供の温床となる一方で、行政の限られたリソースでは十分に指導監督を行うことが難しいという事態を引き起こしている。

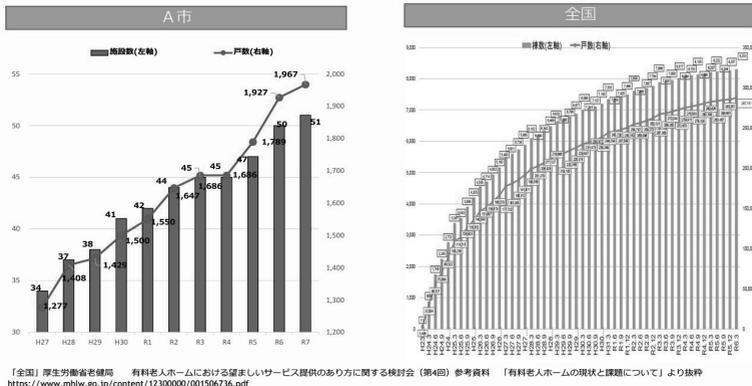
### 有料老人ホーム施設数・定員数の推移



「全国」厚生労働省老健局 有料老人ホームにおける望ましいサービス提供のあり方に関する検討会（第4回） 参考資料 「有料老人ホームの現状と課題について」より抜粋  
<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/001506734.pdf>



## サービス付き高齢者向け住宅施設数・定員数の推移



### 3 有料老人ホームが抱える主な問題

有料老人ホーム及びサ高住の数の増加は、高齢者の住まいの選択肢を広げる一方で、深刻な問題を内包している。特に住宅型有料老人ホームにおいて問題とされているのが、「囲い込み」、「未届有料老人ホーム」である。なお、囲い込みについては、有料老人ホームに該当するサ高住（特定施設入居者生活介護の指定を受けているものを除く）においても、問題となるが、以下においては、住宅型有料老人ホームに焦点を当てて述べる。

#### (1) 囲い込みの構造と問題点

##### ア 報酬体系について

介護付き有料老人ホームは、有料老人ホームのサービス費用と介護保険サービスの費用が包括報酬となり、有料老人ホームの運営事業者から請求される。つまり、介護保険のサービス費用が有料老人ホームのサービス費用に含まれるかたちとなる。

一方で、住宅型有料老人ホームでは、有料老人ホームとしてのサービス費用には、入居者が受ける介護保険サービスの費用は含まれない。したがって、有料老人ホームとしてのサービス費用は有料老人ホーム事業者から請求され、入居者が受ける介護保険サービスは、入居者が自身の介護度に応じて、自身の意思で選択して利用する各介護サービス事業者から請求される。

## イ 囲い込みの構造

「囲い込み」とは、住宅型有料老人ホームの事業者が、同一事業者または資本関係等のある関連法人が運営する特定の介護サービス事業所の利用を、入居者に対して事実上強制や誘導する行為をいう。本来であれば入居者は介護支援専門員と相談し、複数の事業所の中から自由にサービスを選択できるはずである。しかし、囲い込みを行う住宅型有料老人ホームでは、同一事業者または関連法人の介護支援専門員が介護サービス計画を作成し、同一事業者または資本関係等のある関連法人が運営する訪問介護等のサービスを計画に組み込む。これにより、サービスの利用契約が住宅型有料老人ホーム内で完結する閉鎖的な構造が作り出されることとなる。

この構造は、事業者側には「入居者を自社の介護サービス事業所が提供する介護保険サービスの固定客として確実に確保できる」、「有料老人ホームの運営と介護保険サービスを一体的に運用することで人件費等の経費を削減できる」といった極めて大きな経営上のメリットをもたらす。介護保険からの安定した収益を見込めるため、家賃を相場より低く設定して入居者を募集することも可能となる。入居者や家族の側から見ても、「費用が安い」、「有料老人ホームと介護保険のサービスの手続きが一括してできて手間が省ける」、「顔なじみの職員が対応してくれるので安心」といった利便性から、この状況を受け入れやすい傾向にある。

## ウ 囲い込みの問題点

しかし、この入居者側と運営事業者側双方に利点があるように見える構造の裏側で、介護保険の理念<sup>6</sup>を根本から覆すような弊害が生じている。具体的には、以下の四つである。

### ① 利用者の選択権の侵害

入居者は、より質の高い、あるいは自身のニーズに合った他のサービスを知る機会さえ与えられず、事業者の都合でサービスが決定される事態が生じている。つまり、入居するには特定の事業所を使わないと入居できないと事業者から言われると、やむを得ずなじみの居宅介護支援事業所の利用をやめて、事業者の都合のよい介護サービス計画を作成する居宅介護支援事業所に変えざるを得なくなる。また、変更しない場合、入居者の利用する居宅介護支援事業所の

<sup>6</sup> 介護保険法2条



介護支援専門員自身に、住宅型有料老人ホームの事業者都合のよい介護サービス計画を作るように仕向けるような事例も見受けられる。

## ② 自立支援の阻害とADLの低下

事業者の収益最大化が優先されるため、入居者にとって本来必要のないサービスまで過剰に提供されることとなる。つまり、介護保険の支給限度額まで介護サービスの位置づけを行う。これにより、入居者が自ら体を動かす機会が奪われることにより、ADL<sup>7</sup>が低下し、結果として要介護度が悪化するという事態を招く危険性が高い。

## ③ 不正行為の温床化

介護サービス計画の作成、サービス提供、実施記録までが閉鎖的な環境で完結するため、外部のチェック機能が働かない。これは、実際には提供していないサービスを請求する「架空請求」や請求の基準を満たしていないのに請求する「不正請求」といった介護保険や医療保険における不正の温床となる。

## ④ 介護給付費や医療費の不必要な増大

上記のような過剰サービスや不正請求は、すべて介護給付費や医療費として支払われかねないおそれがある。このコストは、巡り巡って市民が支払う介護保険料や医療保険料の上昇に直結する。入居者や家族の多くは、目の前の利便性と引き換えに、社会全体で支える介護保険制度や医療保険制度の持続可能性を損なっているという認識が薄く、問題が看過されやすい。

## (2) 未届有料老人ホームの実態

### ア 未届有料老人ホームの定義

「未届有料老人ホーム」とは、老人福祉法29条に規定する有料老人ホームの定義に該当するにも関わらず、設置の届出義務を意図的あるいは認識不足から果たさずに運営されている住まいのことを言う。これらの住まいは行政に把握

<sup>7</sup> ADL (Activities of Daily Living) とは、人間が毎日の生活を送るための基本的動作群のことであり、具体的には、(1)身の回り動作（食事、更衣、整容、トイレ、入浴の各動作）、(2)移動動作、(3)その他の生活関連動作（家事動作、交通機関の利用等）、がある。通常、ADLという場合は(1)及び(2)を指す。ADLの自立はリハビリテーション医学の治療目標の一つとして重要視されている。(3)はIADL (Instrumental Activities of Daily Living) やAPDL (Activities Parallel to Daily Living) といわれる。(『三訂 介護福祉用語辞典 (増補版)』中央法規出版、2006.) (厚生労働省 介護サービス情報公表システムHP 介護保険事業所・生活情報関連検索用語説明より <https://www.kaigokensaku.mhlw.go.jp/commentary/term.html>)

されておらず、指導監督の対象から漏れているため、劣悪な居住環境、不十分な人員配置、さらには身体的・経済的虐待といった人権侵害や契約違反・説明不足等の入居者への不利益が発生するリスクが極めて高い。

厚生労働省においてもこの問題を重く見ており、「有料老人ホームを対象とした指導の強化について（令和6年6月28日老高発0628第1号厚生労働省老健局高齢者支援課長通知）」において、自治体に対して速やかな実態把握と厳正な指導監督の徹底を求めている。また、「有料老人ホームの設置運営標準指導指針について（平成14年7月18日老発第0718003号厚生労働省老健局長通知（以下「標準指導指針」という。）」）には、有料老人ホームに該当するものについては、標準指導指針に規定する設備基準等に適合しなくとも届出義務があることを明記している。

## イ 未届有料老人ホームの実態把握

上記通知を受けて、A市においても未届有料老人ホームの実態把握をすすめており、関係各課と協力しながら、①関係部局からの情報提供、②現地調査と該当判断、③該当通知の送付、④届出指導、というフローで行っている。未届で運営している住まいの情報は、筆者が所属する指導担当部署では把握しづらく、例えば、福祉部局や消防のような住民の居住実態を把握しやすい部署から問い合わせがあり、実態を把握することが多い。また、現地確認については、情報提供があった部署と合同で調査を行うとスムーズに行くことが多い。現地確認の際に、「有料老人ホームに該当するか」の判断を行うが、ここで、事業者との認識を合わせることとなる。

有料老人ホームの届出書類は、設備、運営や人員配置についての膨大な量を求めている。しかしながら届出を行ったとしても、補助金等公費の支給はなく、事業者にとって収入増につながるメリットがない。よって、「有料老人ホームに該当する」と一方的に判断しても、事業者の抵抗にあえば、次の届出指導に進むのが難しくなる。

このように、未届施設を届出させるにはかなりの時間と人員が必要である。また、未届有料老人ホームについても、介護保険法上の住所地特例対象施設<sup>8</sup>となるため、その実態把握は、介護給付費の増大を防ぐことにもつながる。

<sup>8</sup> 介護保険法13条1項の規定により、前住所地の市町村が引き続き保険者となるので当該施設所在の市町村の負担にならないということ。



## ウ 実態把握及び届出指導における問題点

実態把握及び届出指導を行うにあたり、以下の三つの問題点がある。

第一に有料老人ホームの該当判断の難しさである。「有料老人ホームに該当する」ことの判断基準が自治体に委ねられているため、自治体間での解釈の差があることも否定できない。例えば、有料老人ホームの該当判断の根拠のひとつとなる「食事の提供」について、一般的には、有料老人ホームの中に厨房があり、食堂を利用するようなことをイメージするが、「食堂の設置はなく、外部の弁当業者と契約をしている場合は食事提供に該当するか」などについて、個別に判断していくこととなる。

ここで大きな問題となるのが、有料老人ホームの定義に該当しないと判断された場合、その住まいは老人福祉法に基づく指導監督の対象から完全に外れてしまうことである。事業者の中には、届出逃れのため、有料老人ホームに該当しないような契約形態を取る場合がある。その場合、入居者の処遇に問題があったとしても、自治体は有効な介入手段を持ってないというジレンマに陥るのである。

第二に指導に従わない事業者の存在である。自治体が有料老人ホームに該当すると判断し、届出を行うよう指導しても、これを無視や拒否し、運営を続ける事業者が存在する。つまり、届出をしなくとも、事業が継続できなくなるわけではないからである。後述する罰則の弱さが、こうした事業者の態度を助長している。

第三に発見の困難さである。インターネットや仲介事業者を利用せずに入居者を集めているようなものは、外部からの情報提供がなければ、自治体はその存在を認知すること自体が困難となる。

また、届出の有無に関わらず、有料老人ホームに該当していれば、介護保険法上の「住所地特例対象施設」となる。住所地特例対象施設とは、「その施設（住まい）への転入者については、転入後も転入前の自治体が介護給付費を支給する」という制度である。例えば、住所地特例対象施設とされる特別養護老人ホームや有料老人ホーム等へ入所することを目的に、多数の他市民が転入してくると、介護給付費が増大する。それを抑制するために設けられた制度となる。したがって、有料老人ホームに該当しなくなれば、介護給付費の増大を防ぐこともできない。

## 4 制度上の問題点及び行政指導における課題

### (1) 有料老人ホームの指導根拠

有料老人ホームは老人福祉法29条に規定されており、同条には、設置等届出義務、帳簿作成保存義務、情報開示義務、権利金その他の金品の受領禁止、前払い金の保全措置及び返還契約並びに運営状況の報告については規定があるが、設備、運営や人員配置については規定がなく、各自治体が定める「有料老人ホーム設置運営指導指針（以下「指導指針」という。）」を根拠に指導監督を行っている。「指導指針」とは、厚生労働省が発出している標準指導指針において、「各都道府県、指定都市又は中核市は、本標準指導指針を参考として、地域の状況に応じて指導指針を定め、これに基づき設置前及び事業開始後において継続的な指導を行われたい」とされていることを受けて、各自治体が定めているものとなる。各自治体において策定する指導指針は、行政指導のためのガイドラインであり、それ自体に法的な拘束力はなく、必要に応じて、老人福祉法の指導を行うかどうかの目安となるものである。

指導指針には強制力がない<sup>9</sup>ため、事業者が指針の基準を満たしていなくても、それ自体が直接的な違法行為となるわけではなく、自治体はあくまで「適合するように努めてください」というお願いしかできないのが現状である。

### (2) 届出制の弊害

有料老人ホームの設置は「届出制」であり、行政が一定の基準に基づき可否を判断する「認可制」や「指定制」とは異なる。これは、指針に適合していないことを理由に行政が届出の受理を拒否できないことを意味する。標準指導指針によると、制度の目的は、まず届出をさせることで行政指導の対象とすることにあるとされ、悪質な事業者の参入を水際で防ぐ機能は持たない。老人福祉法40条において、届出義務違反には30万円以下の罰金が科される規定があるものの、厚生労働省の資料「有料老人ホームにおける指導監督・行政処分等の状況（平成29年度～令和5年度）」によると全国的に適用事例はなく、抑止力として機能しているとは言い難いのが実情である。

<sup>9</sup> 行政手続法32条



### (3) 行政処分の実効性

老人福祉法には、報告徴収や立入検査の権限に加え、再三の指導に従わないような悪質な事業者に対して、改善命令（老人福祉法29条15項）や事業制限・停止命令（老人福祉法29条16項）といった行政処分を行う規定が存在する。しかし、これらの権限は、介護保険法における処分権限と比較すると、その実効性において大きな差がある。

介護保険法では、法や基準違反に対してまず行政指導である勧告及び公表を行い、従わなければ命令、さらには指定の効力停止や指定取消といった段階的な行政指導及び行政処分が可能である。さらに、業務管理体制の整備の規定や連座制の適用もあり、行政処分の実効性をさらに高めている。

一方、老人福祉法には行政指導である勧告及び公表の規定がなく、違反指導については、行政処分である改善命令の規定を適用することとなり、次の段階として事業の制限又は停止命令の規定もされている。しかしながら、老人福祉法に規定のある内容に対しての違反であれば、行政処分の根拠となるのは明確であるが、指導指針に規定している内容に対しての違反については、どの程度であれば行政処分ができるのかが明確でない。また、介護保険については、厚生労働省が監査マニュアルを発出しているが、老人福祉法については、マニュアル等もなく、各自治体において判断基準を定める必要がある。

厚生労働省の資料「有料老人ホームにおける指導監督・行政処分等の状況（平成29年度～令和5年度）」によると、平成29年度から令和5年度までの7年間で、改善命令は33件、事業制限・停止命令は1件（制限命令）にとどまっている。全国の有料老人ホームの数からすると、少ないと言わざるを得ない。また、届出義務違反及び立入検査拒否等に対する罰則（老人福祉法40条）の適用事例がない。つまり、実効性に欠けるため、行政が法を適用しづらい状況であることがうかがえる。このような状況では、問題のある施設に対して実効性のある指導を行い、入居者の安全と権利を守ることは困難であると言わざるを得ない。

## 5 課題解決に向けた提言

本稿で分析したように、有料老人ホーム、特に住宅型有料老人ホームにおける「囲い込み」や「未届有料老人ホーム」の問題は、事業参入のしやすさと、現状に合わない届出制度の限界及び実効性に乏しい指導監督のもとで深刻化している。前述のA市に見られる有料老人ホームの増加とそれに伴う課題は、

決して一地域の特殊な事情ではなく、全国共通の普遍的な問題とも言える。これらの課題を解決し、高齢者が尊厳を持って暮らせる住まいを確保するためには、以下の三つの側面からの包括的なアプローチが必要となる。

### (1) 現行制度における指導監督制度の見直し

現状にそぐわなくなっている届出制度の根本的見直しも必要ではあるが、まずは現行制度における指導監督の実効性の確保のための措置を厚生労働省が講じることが必要である。まず、介護保険法における監査のマニュアルのような行政処分の発動要件、事実認定の手法、手続等を具体的に示した全国統一の基準を作成及び通知し、自治体が法的リスクを恐れることなく、処分権限を行使できる環境を整備すべきである。また、老人福祉法自体を改正し、介護保険法と同等の実効性を持つ仕組みとすることが必要である。

特に、介護事業所の不正請求と有料老人ホームの不適切な運営が一体となっている悪質なケースでは、両方の法律に基づき厳正な処分を同時に行い、その事実を広く公表することで、業界全体に対する抑止力としなければならない。

### (2) 自治体による独自の取り組みの検討

国の法改正には時間を要するため、それを待つだけでなく、各自治体が地域の実情に応じて主体的に条例を制定し、法制度の隙間を埋める取り組みを積極的に推進することが重要である。具体的な方法として以下の方法が考えられる。

第一に公表制度の導入である。届出義務に違反する未届有料老人ホームに対し、指導に従わない場合は施設名を公表する制度を条例で定める。これは事業者にとっては社会的に制裁を受けることと同等と感じられ、届出を促す効果が得られる。

第二に設備基準の条例への規定である。新築物件を対象に、居室の最低面積や廊下幅といった設備基準を条例で規定する。すると、極小面積の有料老人ホームを新たに建設することができなくなるため、事業者は採算が取れなくなり、新規建設を断念する可能性があり、結果的に数の抑制につながる。

第三に運営、人員基準の条例への規定である。国の法律で具体的に規定されていない人員配置基準や、虐待防止研修の義務化など、サービスの質を直接的に担保するための項目を条例で定め、違反した場合には改善命令等の行政処分の対象とすることを可能にする。



### (3) 市民に向けた啓発と連携

制度改革と並行し、最も重要なのは、サービスの最終的な受け手である市民自身の意識を高めることである。自治体は、「困り込み」や「未届有料老人ホーム」がなぜ問題なのか、それが利用者の権利を侵害するだけでなく、最終的に自らが支払う介護保険料や医療保険料の上昇という形で跳ね返ってくるといふ事実を、ホームページなどを通じて市民に分かりやすく周知徹底することが有効である。さらに、市民が適正なサービスを受ける利用者として、契約内容を吟味し、おかしいと感じた時に行政等に相談しやすい環境を整えることで、市民の声を拾い、行政の目だけでは届かない問題を把握することができる。行政はその声を真摯に受け止め、迅速な調査と指導につなげるための専門相談窓口を設置するなど、市民との連携体制を強化しなければならない。

有料老人ホームは、多くの高齢者にとって人生の最終段階を過ごす「終の棲家」である。その健全な発展のためには、行政による実効性ある指導監督体制の再構築、自治体の創意工夫による地域ぐるみの規制、そして市民の監視機能が一体となって機能することが、今まさに求められている。

(※各URLの最終確認日：令和7年9月24日)





おおさか市町村職員研修研究センター  
開設30周年記念事業





## 令和7年度市町村トップセミナー

### 「人口減少社会における地方創生のあり方」

日時：令和7年10月7日(火) 14:00~17:00

会場：シティプラザ大阪 2階「旬」



## 第1部 基調講演「人口減少社会における地方創生のあり方」

片山 善博 氏（大正大学公共政策学科教授、地方構想研究所所長）

今日はお招きいただきありがとうございます。私は、主催者である大阪府市町村振興協会というお名前を伺ったときにとても感慨深いものがありました。というのも、振興協会が各都道府県にできたのは昭和55年（1980年）前後だったと思いますが、できて少したった頃、私は鳥取県で地方課長をしていたのです。今は「地方課」とはいわなくて、市町村課というと思います。

私は後年、鳥取県の知事をやらせてもらって、その前には総務部長をしていたのですが、それよりもっと前に当時の自治省から出向して地方課長、財政課長として鳥取県庁に勤めていました。地方課長を務めているときに、鳥取県の市町村振興協会の事務局が地方課にあったので、地方課長である私が鳥取県市町村振興協会の常務理事兼事務局長を務めていました。そもそも市町村のこななのになぜ県が事務局をしているのかということ、当時は鳥取県の市長会と町村会のどちらが事務局を持つかで話し合いが行われておりましたが、意見がまとまらず、一旦、県が預かることになりました。

そのときはまだ宝くじの収益金が少なく何とか大きく育てたいと思っていたものですから、全部を構成市町村に配らずに協会で少しためておいて、それを原資に地方債の引き受けを低利で行ったらどうかと考えました。低利といっても利息が多少入ってきますから、それで運用しながら原資をどんどんためていきました。県内市町村の地方債のほぼ全てを振興協会の資金でごく低利で融資するようなことができないだろうかと構想して、当時の市長会、町村会の代表の皆さんと話をしたら、それはいいですねということでもやりかけたのですが、私もそのうち代わりますし、振興協会の事務局は市長会が受けることになったので、鳥取市に移管しました。結局その後全てを配分することになったので、

私がひそかに抱いていた、県内市町村の起債全てを振興協会の資金で低利融資という夢は消えてしまったのですが、そんな苦い思い出も含めて、振興協会という名前を聞くと随分前のことを思い出して、とても懐かしく思った次第です。

今日は「人口減少社会における地方創生のあり方」ということで、私が日頃考えていることを皆さんにお話しして、その後のシンポジウムには私も参加しますので、そのときに議論させていただきます。

## 1. 人口減少社会を展望する

これは私が言うまでもありませんが、日本はどんどん人口が減っています。昨年1年間の日本の出生数は約68万人です。これはどれぐらいかということ、ちょうど今20歳の人が大体100万人でしたから、20年ほどの間に100万人から68万人に減っているということです。

もっと歴史をさかのぼると、昭和22（1947）～24年（1949年）は年間大体250万～260万人が生まれていたのです。それが団塊の世代で、仕事をリタイアされた方が多いのですが、その頃と比べると本当に激減です。わずかな時間とっていいかどうか分かりませんが、昭和24年（1949年）ごろから令和6年（2024年）までの間に250万人前後から68万人まで減っているという、急激な人口減少を迎えているわけです。これは前代未聞だと思います。

一方、昨年1年間にお亡くなりになった日本人の数は約160万人です。従って、差し引きすると日本人は約92万人減少しているわけです。大変なことです。92万人というのは、ちょうど香川県の人口に相当します。近場では和歌山県の人口が90万人弱だと思います。それぐらいの規模の人口が1年間で一挙に減っているのです。もちろん一つの地域でどっと減るわけではなくて、全国でじわりと減りますから、あまり急激な変化は目に見えないのですが、全体を通して見るとそういうことになります。日本は大きな人口減少の時代に入っていて、これがしばらく続きます。

一方、15～64歳は生産年齢人口と呼ばれます。本当はちょっと違うと思いますが、15歳で働く人は日本にはあまりいませんし、65歳になっても働く人は多いですよね。ですから、生産年齢人口の概念が実態に合わないように思うのですが、国際統計として世界で決められたことですから、各国とも一応それに従っていますけれども、生産年齢人口、働き手の数も随分減っています。ここ数年は毎年40～50万人が減っていくでしょう。今でも人手不足で困っているのですが、今後も毎年40～50万人が減っていくわけですから、人手不足はさらに深刻



になります。

これをどうやってカバーするかという時期に差しかかっているわけです。現実には外国人の皆さんもたくさん入ってこられています。日本は移民政策を取らないということを建前にしていますが、実質働いている人は大勢います。この間の参議院選挙でも外国人政策が争点の一つになりました。かなりエキセントリックな物言いをする政党もありましたし、先般の自民党の総裁選挙でも、かなり外国人を意識した政策を表明する候補がほとんどだったと言っていいかもしれません。

現在の日本が置かれた生産年齢人口の減少をどうカバーするかというときの重要な選択肢の一つとして外国人の力を借りるということがあるわけで、もう少し冷静に議論する必要があるだろうと私は思います。特に今までは、労働者として実質受け入れているのに、実習生などとして、労働者ではないという体裁を取り繕ってきました。そうすると、労働者でなければ労働基本権とも縁が薄くなってしまい、生活不安などいろいろなことが起きるのは当然です。もう少し正面から、実質的な外国人労働者の皆さんに対する処遇やケアの問題を冷静に議論する必要があるだろうと思っています。

人口減少時代を迎え、日本は駄目になるのではないかという見方もあります。人口が減ると経済規模も落ちるとするのは一つの常識的な見方です。というのは、働き手の数に生産性を掛けると大体GDPになるからです。働き手の数が減るとGDPも落ちるという算式になるのです。ただ、このところ人口はどんどん減っていますが、日本のGDPは落ちていません。そんなに成長もしていませんが、落ちてはいません。

都道府県単位で県内総生産というものが計算されます。大阪府にも、鳥取県にもありますけれども、これはいわば県内版のGDPのようなものです。これを見てみると、名目と実質とがあって、円安になったなど貨幣価値のことを考慮しなければ名目で計算するのですが、名目で見ると全ての都道府県で県内総生産が増えています。鳥取県などは人口がどんどん減っていますが、それでも県内総生産は名目で増えています。では、円の対ドルレートなどを勘案して実質はどうなるかという、人口は減っていてもほとんどの県が増えています。幾つかの県は多少減っていますが、あまり致命的な減り方ではありません。

ということは、人口がどんどん減っている県は多いのですが、経済規模は何とか確保している、むしろ増えているところが多いというのが現状なのです。これは朗報というに変ですが、一つの希望が見える要素だろうと思うのです。

であればこれからも、人口が減っても経済規模を落とさずに何とかやれるのではないかという見通しも立つわけです。それを皆さんぜひ認識しておいてください。

## 2. 「地方創生2.0」にどう対応するか

「地方創生2.0」は、石破首相が辞められるので名前がどうなるか分かりませんが、「地方創生2.0」が提示した基本的な理念は、新しい総理が決まっても多分継承されると私は思います。

### 2-1. 人口減少を前提とした政策

「地方創生2.0」の特徴には幾つかあって、安倍政権の地方創生を1.0と名付けたとすると、1.0と比べてかなり違いがあります。その一つが人口問題です。今日は自治体の皆さんがほとんどだと思いますが、10年前のことを思い起こしていただければと思います。平成26年（2014年）に地方創生の施策が打ち出されました。そのときの一番の眼目は、人口を減らさないようにすることでした。国レベルでもそうなのですがむしろ自治体レベルで、人口が減らないように頑張ろうという檄が飛ばされたのです。

皆さんのところもそうですが、そのことを念頭に置いて総合戦略というものを作ったわけです。総合戦略というのは、今のままでは人口がじり貧になって消滅可能性自治体となり、地域社会が維持できなくなるので、何とか人口が減らないようにするための戦略を立ててくださいということでしたよね。ほとんどの自治体が、人口減少を食い止めるために一つは出生率を上げることを掲げましたが、掛け声をかけてもすぐにはなかなか上がりませんでした。

ではどうするかということで、Iターン・Jターン・Uターンで人口を都会から受け入れる計画を作ったわけです。つまり移住促進策です。うちの町に来てくれたらこんないいことがあるという政策を10年行ってきたわけです。その間何が起こったかということ、一部の自治体は移住者が増えました。しかし、日本全体を鳥瞰図的に見ると、この10年間で着実に人口が減っています。Iターン・Jターン・Uターンは部分的にはいいのですが、全体の人口問題を解決する政策としては全く意味がありません。

というのも、1人がどこかから移住してきて、われわれの自治体は増えたと思ったら、どこかの自治体が減っているわけです。プラスマイナスゼロです。いわばゼロサムゲームを10年間やってきたわけです。一生懸命取り組まれた自



治体に水を差すようなことを言うのは本意ではないのですが、一番大事なのは日本全体の人口をどうするかということであり、奪い合いでは決して解決できません。

石破首相が今年のちょうど今頃、新しい政権をつくり、最重要課題の一つとして打ち出されたのが「地方創生2.0」でした。ここでは人口問題への姿勢を大きく変えて、ぜがひでも人口が減らないようにしようというスローガンを下ろしました。どんどん減っていいのだというわけではなくて、出生率を上げるために政策を充実させるのは当然なのですが、あまり躍起になって人口が減らないようにしようというのは、お休みにしようということです。というのも、頑張っても減るのです。そのことを受け止めて、減ることを前提にしながらわれわれの社会を維持する、われわれ一人ひとりのウェルビーイングを低下させないようにする方策を考える方が賢明ではないかという方針に転換したのです。

これは当時、消極的なのではないか、現実にもあまりにも迎合しているのではないかと批判されました。「無理かもしれないけれども、高い目標を立てて人口を減らさないように頑張るのが国のリーダーの務めではないか」と言う人もいましたが、しょせんは無理です。ならば現実を直視して、人口が減っても地域社会をちゃんと健全にしていく、われわれ一人ひとりのウェルビーイングを低下させないためには何が必要かを考えた方が賢明ではないかということです。それは間違っていないと私は思います。「地方創生2.0」というのは、人口が減ってもわれわれの社会を維持していこうというのが重要なメッセージです。

それから「地方創生2.0」の基本構想を読んでみて、私はうなずけるところが多いのです。これまで政府が出してくるドキュメントはピントが合っていないものが多いのですが、「地方創生2.0」はよく考えられた政策だと思います。石破さんはとても真面目な人で、真面目だからこちなかつたり、上手に言えなかつたりするのですが、鳥取県選出の国会議員で私も長年付き合ってきましたが、本当に地域の隅々まで回って課題を把握され、今時の政治家としては珍しいくらい本当に真面目な人です。私もよく議論しましたが、そういう地域の実情を踏まえた政策が総理になって満を持して出した「地方創生2.0」だろうと思うので、私はほとんど違和感がないし、よくできていると思っています。

## 2-2. アンコンシャス・バイアスの解消

地方創生のもう一つの眼目は、東京一極集中の問題です。従来は東京一極集中を何とか是正するために、各地方のブロック、例えば鳥取県が属する中国

地方であれば広島が拠点になるのですが、広島にいわば人口のダムをつくって、東京に出ていくのではなく広島で受けようなどという案も出ていました。九州だったら福岡で、東北だったら仙台で受けようというのが「地方創生1.0」の基本的な考え方にはありました。

東京一極集中を何とか阻止することが大きな眼目だったのですが、「地方創生2.0」は、それに全く触れていないわけではないのですが、東京一極集中について抑制しようという強いメッセージはあまり出していません。多少の記述はありますが、具体的な政策や方針はほとんど出ていません。むしろ、どうしてみんな東京に出ていくのかというと、東京の吸引力が強いのかもしないけれども、むしろ出ていかれる地方の側にいささか問題があるのではないかということが、はっきりそうだとは書いていませんが、「地方創生2.0」の基本構想には言外に示されています。

若者が都会に出ていく傾向は変わらないのですが、ひと昔前は男性の方がたくさん出ていきました。地域で生まれ育って、20歳前後になったときに男性の方がたくさん出ていき、女性の方が残る人が多かったのです。同じように、どこか都会に出ていっても、女性の方が帰ってきて、男性の方が帰らないというのが従来傾向でした。しかし最近傾向が変わって、女性の方が帰ってこないのです。私も興味があるので、いろいろな所に出向いた際に自治体の皆さんに伺うのですが、「やはり女性の方が帰ってこないですね」と言われる地域が多いです。大阪は大半が大都会ですから、全国の傾向と異なるとは思いますが、鳥取県を含め多くの地方では若者は依然として出ていきます。

その要因について、政府の「地方創生2.0」では分析を踏まえて一つのメッセージを出していて、若者、特に女性が住みづらい環境が地域にあるのではないかと示しています。「そんなことはないですよ」と皆さん言われるのですが、それに対して「地方創生2.0」の基本方針を見ると、地方には根強いアンコンシャス・バイアスがあるといえます。アンコンシャスとは「無意識、意識しない」、バイアスとは「偏見」とか「思い込み」のことをいいます。そうしたアンコンシャス・バイアスが特に若い女性に対してあるのではないかとこの投げかけをしています。

具体的には、例えば男女の固定的役割観念です。重要な仕事は男性、補助的な役割は女性が担うというものです。これはアンコンシャス・バイアスの典型例ですよ。女性は早く家庭に入って子どもを産んでというのも一つのアンコンシャス・バイアスです。女性に対してそういうことをついつい言う傾向が見



られるのではないのでしょうか。それを言う側には悪気はなくても直接間接に言われると、自分が当事者だったらやはり気分悪いですよ。そういうことがあるということを「地方創生2.0」では、私のような言い方ではなくもっとエレガントに書いています。それはそのとおりだろうと思います。

そのことを地域では自分事として真剣に考えなければいけません。今までの東京一極集中対策は政府が何とかしようというのが通り相場でしたが、「地方創生2.0」では東京一極集中はむしろ地域の問題であり、出ていかれる側に問題があるのではないか、かちんと来る人もおられるかもしれませんが、そういう投げかけなのです。「地方創生2.0」には、大都市に比べて地方の方が特にアンコンシャス・バイアスが強いと明確に書かれています。

これは私も苦笑せざるを得なかったのですが、東京・町田の警察署長が処分されて辞職したのです。なぜ処分されたかという、署の懇親会を開いたらしいのですが、寮に入っている女性署員に「寮は食事が付いているから、食事を作らないだろう。ちゃんと料理のこともわきまえておかないと花嫁修業にならないぞ」みたいなことを言ったというのです。

いまだにこんなことを言う人がいるのかと思って、私はあきれたのですが、なぜ苦笑したかという、東京でもアンコンシャス・バイアスがあるのだなと思ったからです。当の署長は、よかれと思って言ったようですが、それがアンコンシャス・バイアスであり、無意識のうちに偏見を持っているのです。女性はこうあるべしという自分の固定的な役割観念に基づいた発言なのだろうと思います。ですから、地方だけにアンコンシャス・バイアスがあるのではなく、本当に日本全体で考えなければいけない問題なのです。でも、地方は特にそれが強いのではないかと思います。

私が鳥取県で知事をしていたときに、知事公舎がある町内には自治会があって、私も地方自治をやってきたものですから当然自治会に入って、歓迎してもらいました。歓迎会に出たら、会場の一番奥の所、上座といわれる所にまるで牢名主のように高齢男性がでんと座り、女性が下座でいろいろお茶出しをしたりしていました。これが地域における典型的な男女の固定的役割観念だとそのとき思いました。そうだろうなどは思っていました、目の当たりにしてぎょっとしました。

町内会に入ったので私も役員としてお世話をさせてもらいたいと言ったら、「知事さんだから会長をやってください」と言われました。知事が会長をやっても何の意味もなくて、ポストでそうなったのだろうと言われるに決まって

いるので、「一番大変な役職は何ですか」と聞いたら「会計幹事です」とのことでした。どうしてかと聞くと、町内会費を集めたり、市の広報紙を配ったりする係なので、大事なんだけどみんなやりたくないのです」と言うので、「じゃあ、私がやりましょう」と言って、自治会の会計幹事をしました。

その上で自治会改革を提案して、「今時ご老体ばかりでやっていて大変でしょうから、若い人にもっと参加してもらわなければいけない。そのためには今のやり方を変えた方がいいですよ。まずは牢名主のように座るのはやめましょう。女性が入り口のところでいそいそとしているのもやめましょう」と言いました。そんなところに若い女性が来たら、「こんなところ、入るもんか」と言うに決まっています。「じゃあ、どうすればいいんですか」と言うので、席順はその時々でくじ引きにしました。それから案の定高齢化していますから、一軒一軒を2人ぐらいで回っているいろいろな事情を聞いたりしていると、若い男の人も女の人も入ってくれて、何となくバランスの取れた自治会になりました。

皆さんのところはいかがでしょうか。若い人は入っていないかもしれませんが、皆さん方は自治体の関係者でしょうから、ぜひ地元の町内会に入って何らかの役職をやるのは必要なことだと思います。地域社会を支えることだし、なおかつ地域がどんな現状になっていて、どこに改善の余地があるかということ自分の目で見て確かめて実践するフィールドになるのではないかと思いますので、お勧めしたいと思います。少し横道にそれましたが、地域が主体的にアンコンシャス・バイアスを解消するために努力しなければならないというのが二つ目です。

### 2-3. 地域のことをみんなで考える

「地方創生2.0」の重要なメッセージの三つ目は、地域のことを自分たちでもっとよく考えるということです。地域のことを考えなければいけないのに、ついつい中央の方を見て、中央からどうすればお金を引き出せるのか、国の考え方や方針は何だろうかというふうにならずと東京の方を注視していませんか。地域のことは地域で主体的に考えるべきだというのが「地方創生2.0」の重要なメッセージです。

そのために、「産官学金労言」といって、産は経済界、官は役所、学は大学や研究機関、金は金融機関、労は労働組合、言はマスコミ、さらに若者を交えて地域のことをみんなでもっとよく考え、相談するということが地方は求められています。これには「地方創生1.0」の反省があります。皆さんもちょっと



胸に手を当てて10年前を思い出していただくと、総合戦略を作ったはずですが、それをコンサルタント業者に丸投げしたところがあるのではないのでしょうか。

東京にある地方自治総合研究所というシンクタンクと、私が所属している大正大学の地域構想研究所がその当時それぞれ調査をしたのですが、ほぼ似通ったようなデータが出ていて、75～80%の自治体がコンサルタント業者に総合戦略の策定を丸投げしていました。自分たちの地域のことを真剣に考えなければいけないのに、それを自分たちの地域とほぼ縁のない、東京の金融機関系のシンクタンクなどの業者に委託して作ってもらい自治体が本当に多かったのです。このことは、本来なら地域のことを考える良いチャンスを自ら捨てたのと同じだと私は思っています。自分たちの地域の課題は自分たちで考えるのが一番重要なのです。遠方の業者に頼んで、私たちの地域の課題は何なのか考えてくださいというのはあり得ません。まずは自分たちで考えなければいけないのを怠っていたのです。

石破さんは初代の地方創生担当大臣だったのですが、大臣を辞めてから会ったときにこの調査結果について、「まさかあんなにコンサルタントに委託するとは思わなかった」としみじみ語っていました。そういう反省が本人にもあったので、総理になられて満を持して「地方創生2.0」を打ち出したときには、地域のことは自分たちで考えましょうという強いメッセージを発しています。

他にも「地方創生2.0」には重要なことがいろいろとありますが、私が読んで地域がちゃんと受け止めなければいけないと思ったのは、これら三つです。一つ目が人口問題で、人口は減るのだけれども、減ってもちゃんと地域社会を健全に維持できて、ウェルビーイングを確保するための方策を考えようということ。二つ目は、若者や女性から嫌われない地域になろう、女性にそっぽを向かれない地域になろうということ。「地方創生2.0」には「女性に選ばれる地域」と書いていますが、それを地域自身で考えて実践するという。三つ目は、地域のことを人に丸投げするのではなく、自分たちで真剣に考えようということ。三つ目は、地域のことを人に丸投げするのではなく、自分たちで真剣に考えようということ。三つ目は、地域のことを人に丸投げするのではなく、自分たちで真剣に考えようということ。三つ目は、地域のことを人に丸投げするのではなく、自分たちで真剣に考えようということ。

今度誰が首相に指名されるのか分かりませんが、どなたがなられてもこのメッセージは消されてはならないと思います。地方創生交付金の額がどうなるかという、毎年予算を決めますから内閣が変わったら方針も変わって、予算額が変わることはあり得ます。しかし、私が申し上げた三つの理念は、地域づくりにおける普遍の原理とまでいうつもりはありませんが、かなり常識的で重要なメッセージだと思いますので、これを否定することは多分ないのだろうと

思います。その前提でこれから皆さん方も地域づくりに取り組んでいかれるといいのではないかと思います。

### 3. 人口が減っても社会を維持するには何が必要か

#### 3-1. 生産性の向上

人口が減っても、どうやって経済規模を維持し、ウェルビーイングを確保するのかというのは非常に重要です。この間の総裁選でもみんな口々に生産性の向上と言っていましたが、これは誰でも言えますよね。生産性とは単位時間当たりどれだけ成果を生み出すかというものであり、1日6時間なら6時間、8時間なら8時間働いて今までよりも生み出す成果をもっと増やす、長時間労働で成果を増やすのではなく、同じ時間で、あるいは今までより労働時間を減らしても成果を増やす、これが生産性の向上になるわけです。生産性を向上させるために新しい政権で具体的にどんな策を打ち出すかというのは関心があるのですが、先ほど話したように、これも本当は自分たちで考えなければいけないのです。自分たちで考えて、われわれの地域で生産性を上げていかなければなりません。

お役所は生産性の向上といわずに業務の効率化といいますが、官民間問わず生産性を上げなければいけないとき、古典的なやり方としては無駄なことをやめるのは当たり前です。そうすればそこにかかっていた人手も不要になるので、生産性は当然上がります。それだけではなく、今のはやりという大変ですが、デジタル化をもっと進める方法もあります。デジタル化を推進することで、今まで人間がしていたことをデジタルの力で行うことができます。最近ではAIの活用などもありますが、やり方によっては役所でも企業でも生産性向上につながると思います。

例えばコロナ禍のとき、保健所から東京都に報告する際、いまだにファクスを使っていて私も驚きました。東京都が今時そんなことをしているのかと思いましたが、ちゃんと現場から都庁に至るまでデジタル化しておけば、もっと簡単に、スムーズに情報の共有や処理ができたと思います。今はやっているらしいですけども。こうしたことがデジタル化を活用した役所の生産性の向上になります。

最近ではデジタルトランスフォーメーション（DX）といって、合言葉のようにして「自治体DXが重要だ」と総務省も音頭を取っています。皆さんのところでも自治体DXが課題だと思いますが、見ているとほとんどDXにはなっ



ていません。デジタル化（D）を進めると業務は効率化されるのですが、トランスフォーメーション（X）はちょっと次元が違って、今までのお役所体質や仕事のやり方をがらりと変えるという意味なのです。それは多分ほとんどのところができていないのではないのでしょうか。むしろデジタル化でやっていることを、「うちはDXでこんなことをしています」というふうに勘違いして言っているところが多いというのが私の印象です。総務省がDXの具体例をホームページに載せていますが、確かにデジタル化ではあるけれども、どれもトランスフォーメーションにはなっていません。

DXの具体例を一つご紹介します。私が知事のときにはDXなどという言葉はありませんからそんな意識はなかったのですが、今から思うとDXだったということがあるのです。それは何かというと、予算編成のペーパーレス化から始めたのです。予算編成のときには紙を膨大に使いますし、紙を印刷したり編綴をしたり、ものすごく多くの作業が必要です。それが気になったものだから、ペーパーレス化することにしました。これは今風でいうとデジタル化、当時はIT化といっていました。平成13年（2001年）ごろからそれを行ったのです。

ITに長けた職員が当時財政課にいて、すぐに自前でソフトを作ってくれました。それによって、鳥取県庁の予算編成は全てペーパーレスで、IT化できました。そこまでは今風にいえばデジタル化の進行であり、業務効率はかなり改善し、残業時間が随分減りました。修正しながら同じ資料を最後まで使えますし、印刷や編綴の作業が一切なくなるわけです。

そのとき気が付いたのは、知事査定に至るまで全てをデジタルでやっていますから、知事査定が終わった段階で予算案とほぼ同じものができているわけです。ここまできているのであれば、すぐに公開すればいいのではないかと。どうせ議会に提案するのだから、知事査定が終わったらそれをそのまま県のホームページで公開することにしたのです。それはなぜかということ、県民にいち早く見てもらって、議会での議論につなげてもらった方がいいからです。県民が見ていろいろな意見が出てきたら、それを議会の予算審議のときに活用してもらったらいいと考えました。

ところが、猛反対が出ました。議会軽視だと言って、「自分たちに説明する前にホームページに掲載するとは何事だ」という強い抗議が議会から案の定来しました。そこで議論したのです。「みなさん（議会）の仕事は、予算案を県民よりいち早く見ることなのですか。そうではなくてみなさんは予算を決定する

権限を持っている。予算案を誰が最初に見ようと、最終決定権者であるみなさんが、予算案が良ければ賛成してもらえればありがたいし、異論があれば修正してもらえばいい」と言いました。

予算を決めるのは議会ですから、いけないと思えば修正すればいいのです。それを、自分たちが最初に見ることが一番大事なことで、最初に見たらそれでよしだというのは議会の務めを果たしていませんよね。自分たちより先に誰かが見たら「けしからん」と言うのはおかしいのです。鳥取県ではその時点で、知事査定が終わったらすぐにホームページに公開することにして、議会ではちゃんと審議して、良ければ通してもらえばいいし、場合によっては修正してもらったらいいいということにしました。

これで何が変わるかという、予算案の審議が非常に真剣になります。「知事がそんなことを言うなら、私たちもちゃんとやろう」という話になって、きちんと審議してくれるようになりました。すると、予算の修正が頻々と出てきました。どれも、なるほどそうだなということばかりでした。知事が生意気だから足を引っ張ってやれという類の修正は一つもありませんでした。良かれと思って予算案に盛り込んだけれども、議会が時期尚早だと言うならそれもそうかなというふうに、納得できるものばかりでした。

それから、議員への根回しもやめました。ホームページに出すわけですから、「ぜひ予算案を通してくださいね」という働きかけは一切やめました。「良ければ通してください、皆さん方が議論して気にかかることがあったら修正してもらえばいいです。そのことでこちらは根に持ったりしません」としたことで、議会とのやりとりや予算審議において職員の負担が非常に減りました。

従来は「絶対にこれを通さなければいけない」と言って、もし反対する議員がいれば日参して「何とかお願いしますよ」と、職員は卑屈な態度を取ることになります。そうすると、無理難題を吹っ掛けられることもあります。その過程で何らかのディールをするような事態もあるわけです。ところが、予算案を公開して嫌なら反対、全部に反対されたら困りますが、修正してもらえばいいという構えなので、職員は「すごく楽になりました」と言っていました。これがトランスフォーメーションなのです。県議会とのやりとりにおいて、今までの根回し体質からがらりと変えて、オープンにして議論で物事を決めるのは、今から思えばデジタルトランスフォーメーションの典型例ではないかと思います。

記者クラブも猛反対しました。従来は解禁日付き事前説明といって、5日後ぐらいに解禁日を設定し、それまで報道してはいけないという前提で事前に予



算案を説明して、各記者が一生懸命同じような記事を書き、県が提供したグラフを各社とも紙面に載せていました。しかし、予算案を決定すると直ちにホームページに公開されるので、予算案の解禁日付き事前説明は必要ないわけです。

さらに言うとは県の場合、財政課長査定、総務部長査定、知事査定があるのですが、財政課長査定の段階から査定内容を公開していました。最初の予算要求の段階でも全て公開していました。ですから、新聞記者の仕事のやり方が、県の発表を受けてみんな一生懸命同じような記事を一齐に書くということはやめて、ホームページを見ながら自分の関心のあることに狙いを付けて取材したり勉強したりして、それを順次記事にしていく形に変わりました。

最初はずごく抵抗されました。自分らの仕事なくなるとも言われましたが、「あなたの仕事は県の資料を県民にそのまま伝えることではないでしょう。県の予算でいいところがあれば褒めて書いてくれるとありがたいし、ちょっとどうかと思うことがあればそういう記事を書けばいいのではないですか」と言ったところ、そのうちそれが定着しました。

最近の鳥取県政がどうしているのかは分かりませんが、少なくとも私が知事を務めていた8年間のうち、2年目から始めましたので7年間はそれをずっと続けて何の問題もありませんでした。これで効率が非常に良くなりましたし、根回しをする時間がなくなりました。皆さんのところでも取り組んでみたら職員の皆さんが楽になると思いますので、ぜひお勧めします。

### 3-2. 一人ひとりが意欲と能力を存分に発揮できる環境

生産性を上げることに關しては、いわゆるデジタル化とか、無駄を省くとか、技術を高めるためとかいろいろあるのですが、私が長く行政に携わってきて、特に管理職や知事なども務めてしみじみ思うのは、一人ひとりの職員が持っている能力をいかに発揮する環境を組織内につくってあげることが組織全体の生産性を大きく上げることにつながるということです。

具体的にどういうことかということ、組織に職員がいますよね。鳥取県庁には警察や教員を除くと4,000人ほどいるのですが、みんながそれぞれ持っている力をフル回転で出すと、すごい力になります。しかし現実には、本当は能力を持っているのだけれども出し惜しみしているというか、出す機会に恵まれていない人たちが結構いるというのが私の見立てでした。もったいない話なのです。潜在的な力をどんどん発揮してもらう環境をつくるのが、組織のリーダーにとって必要なのではないかと当時しみじみ思いました。

一番典型的なのは女性職員でした。鳥取県庁で人事担当部長になったときに違和感を持ったのは、県庁の管理職がみんな男性ばかりだということです。県庁には大体男性6割、女性4割ぐらいで入ってくるのですが、20年ぐらいたつて管理職になるのはみんな男性です。それはなぜなのか。

人事課長を呼んで、「どうしてこんなことになっているのだろう」と言ったら、「県庁の仕事は男性には向いていますが、女性には向いていないのです」と言っていました。そんなことはないでしょう。職員採用試験で県庁職員に向いている人をちゃんと選んでいるわけです。そもそも県庁には男性が向いている、女性は向いていないというのはおかしいではないかということで、その原因を調べました。男性10人、女性10人ほどの履歴を持ってきてもらって、それまでのキャリアを見てみたらすぐに分かりました。それまでの鳥取県庁では、女性はおおむね庶務しかやらせてもらっていないのです。2～3年で替わりますが、どこの課に行っても庶務です。

例えば道路課に行つて、事務職の場合、男性職員であれば用地買収などの仕事をしますが、女性職員であれば庶務係です。2年ぐらいたつて例えば税務課に替わると、男性職員は滞納処分などを担当しますが、女性職員は庶務係です。そうして2～3年置きに替わつて、六つ七つの課をかわつて20年たったときに、一方の男性職員はいろいろと難しい仕事もこなして、実力も付いていますし経験も積んでいます。仕事を通じた人的ネットワークもできています。片や女性職員は庶務一筋で、庶務の大ベテランだけれども見方によっては庶務しかできません。二人を比べた場合、どちらを課長にするかという、その時点ではどう見ても男性になるのです。

ですから、男性の方が能力があるという見立てになるのですが、これは本来のその人の能力を判定したのではなく、いわばつくられた能力差であり、経験を積む機会をちゃんと与えられた人とそうでない人の違いだと思います。そこを私は総務部長のときに変えました。男性も女性も庶務の仕事をするし、庶務でない仕事もすることにしました。そうして人事異動を2回ぐらい行くと、男性も女性もいろいろな仕事をこなすことになります。

そんなことをしていたものですから、何年か経つて知事になったときには、課長になってもらえるような職員が男女ともかなりそろっていました。従つて、毎年的人事異動のたびに女性が課長になっていきます。決して下駄を履かせたり、2段階昇進させたりしているのではなく、普通に評価しながら男性も女性も管理職に就かせることができました。



現在、鳥取県庁の女性管理職の割合は、全国47都道府県の中で常にトップです。2位以下とはかなり差があるトップで、私も2〜3年前から取材をよく受けます。「どうして鳥取県は女性の管理職が多いのですか」と聞かれて、「総務部長のときから地道にこつこつやってきたのです。長い時間がかかったのですけれどもね」という話をするのですが、何を言いたいかという、今まで能力や意欲があるのにチャンスを与えられずにひっそりとしていた人が、それなりのチャンスを与えられることになって意欲も能力も十分に発揮できるようになると、組織の力がアップするのです。

「女性が管理職に登用されるようになって、女性の活躍の場が増えることによって、組織はどう変わりましたか」というのもよく聞かれるのですが、いろいろあります。一つは、明るくなりました。知事として見ていて、県庁が明るくなったなと思いました。それまでは男性管理職ばかりで、月曜朝の幹部会はおっさんばかりですから、前日のゴルフの話とか、カラオケやマージャンの話で持ちきりだったのです。それが女性も男性も管理職に就くようになると、雰囲気や話題ががらりと変わりました。

それから、私の印象では女性の方がさばさばしています。男性の方が非常にこだわりが強く、この予算をやめると、あの県会議員がどうだ、あの人がどうだというふうにもものすごく付度が多いのですが、女性の場合は今までそうしたネットワークにさらされてこなかったからかもしれないが、「これはやめましょう。こんなものは無駄です」というふうに言います。それで財政課も男女混合チームにして、女性が各部の担当になって予算をさばいたところ、非常に合理的に予算をさばいてくれたので、とても楽でした。

それから、これは男性だけでつくっていたからやはりずれていたのだろうと思うようなこともありました。例えば鳥取県では福祉保健部の予算で病児保育を行っていました。保育所で熱が出ると預かってくれないので、親御さんは困ります。そこで県が一つの拠点を設けて、そこに病気になった子どもを連れてきてもらったら預かる制度を考えたのですが、しよせん男性だけで考えていたので、担当が女性に代わると、「こんなものは使えませんよ。見ず知らずのところ子どもが病気で熱を出したからといって預けるなんて、コインロッカーじゃないんですから」と言われて、がらりと変えたことがありました。やはり男性だけで物事を決めるのではなく、男女一緒にやった方がいいというのはそのときつくづく思いました。

皆さんのところはどうかよく分かりませんが、男女の固定的役割観念

がいまだにあって、大事な仕事は男性、そうでない補助的な仕事は女性というふうには、これもアンコンシャス・バイアスのなせる業かもしれませんが、そのようなことがあれば解消して、みんな平等に機会を与えられる。その中で男だからどうだ、女だからどうだということではなく、一人ひとりが適正に評価される。一人ひとりに能力差はありますし、意欲の差もあるのはしょうがないことですが、男だから能力があって女だから能力がないというのは、全く根拠のない偏見です。一人ひとりの資質として評価し、それに応じた仕事に就け、そこで意欲と能力をいかに発揮してもらい、自己実現と社会貢献に励んでもらう。これが結果として組織の生産性を高めることにつながると私は思っています。

#### 4. これからの自治体運営を考える

最後に、自治体としてこれから人口減少社会にどう対応しなければいけないのかということの一つ申し上げておきたいのですが、自治体の政策決定方法は大きく見直さなければいけない時期に来ていると私は思います。典型的なことでは、役所の政策は大体役所内で決めて、議会に内々で根回しや相談をして、議場で一部の少数会派の議員が反対意見を述べても、あらかじめ段取りができていて、当初の方針どおり決まるというやり方をしている自治体がほとんどだと思うのです。

これは若い人から見るとすごく違和感があると思います。議会が決めたと言うけれども議会はそれらしい議論をしていないではないか、議会は一般質問で議案と関係ないことばかり聞いているし、議案について誰がどこで決めたのかと言っても、議会の人たちは「私たちは裏でちゃんと議論をしている」と言いますが、裏で何をやっているか分かりません。こういう典型的な議会文化というか、議会と役所の関わり方は変えなければいけません。

特に先ほどの若者や女性から選ばれる地域という観点では、女性や若者から見て自分たちに関わる予算や政策はどうやって決まっているのだろう、われわれの考えていることと違うのではないかという違和感を持っている人がとても多いです。今までのように閉ざされた議会で、執行部と議員が内々で調整しているようなやり方は変えるべきです。住民が傍聴に来たとしても、議場の隅の傍聴席に押し込められて、何も言うてはいけないうし、拍手もさせてもらえない。それで住民に開かれた議会などと標榜しているところが多いのですが、やはりこれも変えるべきです。



私はアメリカの議会を見に行ったことがあるのですが、アメリカの議会では住民の発言機会が必ずあるのです。例えば、その日の午前9時までにあらかじめ、電話、ファクス、メール、何でもいいので登録しておく、その時間になると議長ないし委員長が指名してくれて、2～3分の発言の機会が与えられます。議案審議のときにもそうしますし、議案の審議と関係のないジェネラルミーティングでも住民の発言機会は必ずビルトインされています。そうした中で、住民が議会に来て自分たちの考えを伝えるのです。予算審議のときに「もっとこの予算を増やしてください」とか、「図書館を使い勝手よくしてください」などと発言して、それを議員が聞きます。それについていちいち討議はしませんけれども、議員は予算審議などのときに住民の意見も参考にしながら表決態度を決めます。アメリカの自治体議会ではそれが一般的です。

日本は議会の審議に住民が入り込む余地がありません。発言が規制されて、居場所もどこか隅っこですよ。これは変えないと、これからの貴重な存在である若い人たちが地域の政治や行政に関心を持つことになかなかつながらないと思います。これはまた機会があればもう少し具体的にお話ししてもいいのですが、ぜひ考えてみてください。今の自治体の執行部側は、とにかく根回しをして議会で問題にならずにスムーズに議案が通るのがいいのだと思っています。でも、そうしたやり方だと、若い人たちが地域のことに関心を持たず、それが地域を衰退させる大きな原因の一つだと私は思います。今の地方議会は見ていてちっとも面白くありません。

もう少しわくわくして、自分たちの問題が議会でこんなふうに議論されて決まっていたのだなという参加意識、主権者としての主体意識を住民に持ってもらえるような議会運営にすべきです。今のままだと、一種の古典芸能をへたくそに演じているような場だと若い人は見えています。そんなことでは、これからの人口減少社会において、若い人たちが地域を切り盛りすることと縁遠くなるのではないかと思います。口幅ったいことかもしれませんが、今日はせっかくの機会ですので、率直に申し上げました。

ご清聴ありがとうございました。

## 第2部 パネルディスカッション

パネリスト：片山 善博 氏（大正大学公共政策学科教授、地域構想研究所所長）  
勢一 智子 氏（西南学院大学法学部教授）  
北村 亘 氏（大阪大学大学院法学研究科教授）  
濱田 剛史 氏（高槻市長、公益財団法人大阪府市町村振興会理事長）  
コーディネーター：林 宏昭 氏（マッセOSAKA所長、関西大学経済学部教授）

（林）冒頭の理事長のご挨拶にもありましたけれども、マッセOSAKAは、平成7年（1995年）の開設から今年で30周年を迎えました。平成7年（1995年）といえば阪神大震災があった年で、地方分権が結構盛んに議論されていた時代です。その中でマッセOSAKAは、地方分権も含めていろいろな自治体の方と研究をしており、研修を進めてまいりましたが、おかげさまで30周年を迎えることができました。本当にありがとうございます。

私で3代目の所長なのですが、私が就任して2年目にコロナ禍となりました。コロナのときに、研修をどうするのかということで、先ほどのお話にもありましたデジタル化を進めました。大変だったけれども、終わってみると100対0で悪いことばかりでもなかったのは、オンラインでも会議ができるようになったということです。それまでは大学で定例会議を開くとなると、大学の人が何人か出てきて、いろいろな機材をそろえて、つながらなかったりすることもたくさんあったのですが、いろいろできるようになったというのはプラスの遺産だったと思っています。研修等については今後も皆さんのご意見を伺いながら進めてまいりたいと思いますので、引き続きよろしく願いいたします。

今日のシンポジウムは、先ほどの基調講演を踏まえて、地方創生や地方分権といった視点で進めてまいります。論客がそろっておりますので時間が足りるかどうかわからないのですが、90分という限られた時間で、最初に3人の先生方に15分ずつ、それぞれの分野に沿った形でお話しいただいて、その後は片山先生を交えて4名のパネリストで議論していきたいと思っています。

できれば終了時にフロアの皆さんからご質問やご意見を伺いたいのですが、できればということでご容赦いただきたいと思います。

それでは早速ですが、まず勢一先生、よろしく願いいたします。

（勢一）私は福岡の大学に勤めているのですが、所長の林先生と東京の会議で



ご一緒しております、その際に何か機会があればぜひ大阪にとっ言っていただいていました。最初は社交辞令かなと思っていたのですが、本当にお招きいただいてとてもうれしく思っています。私に与えられたお題は地方分権についてです。人口減少社会において地方分権がどのような役割を果たすことができるのかということをご皆さんと情報共有できればと思っています。

地方分権改革の起点となったのは、平成5年（1993年）の衆参両院での決議になります。林先生からも少しありましたが、当時はものすごく社会が分権の熱気にあふれていたといわれています。平成5年（1993年）、皆さまはどこで何をしておられたでしょうか。私はまだ学生でしたので、そういう意味ではまさか私が地方分権改革の国の有識者会議に加えていただくことになろうとはその当時全く想像していませんでした。

このときの時代背景を少し思い浮かべていただきたく、お手元の資料に衆議院の「地方分権の推進に関する決議」を入れておきました。参議院もほぼ同じ内容です。このとき既に東京への一極集中を排除すること、そして国土の均衡ある発展を図るために地方分権が必要であるという認識が示されました。これ自体は今も変わっていないのですが、人口減少の社会がやって来るといふ想定は当時ありませんでした。ですので、地方分権のスタート地点と今とは状況が変わっているということになります。

さらに、単に日本の人口が減っているだけではなくて、社会の形を変えている、そしてそれは全国一律に起こっているのではなくて、地域ごとに異なるスピード、異なる性質の社会の変容をもたらしていて、これがさらに加速する局面になっています。

では30年以上続く地方分権改革が今どのような状況にあるのか、私も関わっておりますのでその動きを少しご紹介しながら考えてみたいと思います。具体的な分権改革の手法としては、提案募集方式が採用されています。

人口減少の動態については皆さん十分ご承知だと思いますし、先ほど片山先生からお話がありました。現在の推計では2050年にかけて約2,150万人減少し、さらに生産活動を担う生産年齢人口が大きく減っていくということ、近年では出生率が当初の想定を上回るペースで低下し、さらに担い手不足が加速することが懸念されています。

こうした変化が地域に将来どのような影響を及ぼすのかというと、2050年においては人口1万人未満の市町村が40%を超える見通しが示されています。さらに半数近くの21県で総人口が100万人未満になり、うち4県は50万人未

満になるという見通しが示されています。地域の規模が多様な形で変わっていくことが推定されています。

その一方で、地方公共団体が担う役割は人口減少に対処する事務が増大していることに加えて、社会情勢の変化に伴って行政需要の多様化・複雑化が進んでいる。これは現場にいらっしゃる皆さんも非常に実感されていると思います。人口減少の対策として少子化対策や移住・定住、空き家の対策、地域交通や買い物難民対策、さらにカーボンニュートラルやヤングケアラーへの支援、インパウンドの受け入れ、老朽化したインフラなどに対応するために、新たな法律がたくさん制定されており、自治体に計画策定を義務付ける、要請するような規定が大きく増えています。

地方分権改革の歩みを簡単に振り返ると、第1次改革ではいわゆる機関委任事務の制度を廃止して、国と地方が対等な立場になるような仕組みにしました。さらに、それを進めるために第2次改革で規制緩和と事務・権限の移譲を進めてきました。イメージとしては、1次では国と地方の関係を縦から横へ、2次では地方に力を付与する形で進んできたのですが、平成26年（2014年）から地域住民がイメージ図に加わるようになり、地方の発意に根差した改革を進めるため、地方から分権改革の提案を寄せてもらい、それを基に制度を変える方式が始まっています。

この仕組みは、今の時代に合った、地方創生に関連するツールとして位置付けられています。閣議決定の中でも、地方分権改革の推進は地域が自らの発意と創意工夫によって課題解決を図るためのものなので、地方創生における重要なテーマとして地方分権改革があるとしており、この手法を活用して、地域の実情に合わなくなった制度や新たな取り組みを行う上で支障となる制度を改正していくことで地域の課題解決につなげる、ひいては住民サービスの向上につなげるという流れになっています。

提案募集は平成26年（2014年）から続いている制度です。毎年度単位で提案を募集して制度改正を府省に要請し、年末の閣議決定で制度改正の方向性を示して、翌年にわたって一括法で法律を変えるという仕組みです。昨年度までに3,800件を超える提案を頂き、2,000件を超える制度改正が実現しました。

今年度の提案は、医療福祉が多いのですが、かなり幅広い分野で地方からの分権改革の提案が届き、議論されています。もう一つ注目していただきたいのは、地方公共団体が単独で提案するというよりも、複数の自治体が共同



で提案する、あるいは出された提案に対して追加で賛同して共同提案に加わるような形が96%を占めています。つまり一つの自治体の悩みや課題ではなく、全国の自治体に共通するような課題を地方分権改革の提案募集を使って改善を進めていることとなります。

例えば、公立の社会教育施設を地域振興・観光・まちづくりと一体的に活用するためには、それぞれの所管が教育委員会と首長で異なるのでうまく連携ができません。これを条例によって、首長部局に移管できるような見直しも地方からの提案で実現しました。あるいは、全国一律の基準の緩和を求めた事例としては、放課後児童クラブは法の下で人員や従事者の資格、配置などが決められているのですが、これが守れない場合はクラブが運営できないという問題がありました。この「従うべき基準」を参酌化することで、地域に合った基準の運用ができるようになったという例もあります。

さらに、これは片山先生のお話にもありましたが、デジタルの活用です。

資格の届け出などが行われる場合には、都道府県を經由して国の省庁へという、いわゆる經由事務が取られることが一般的です。ただ、これを紙ベースで行っているときには申請者・届け出者の近くに窓口があると便利なのですが、デジタルになるとその必要性が全くなくなるのです。オンラインの届け出に関する經由事務を不要にする改正を行い、情報共有はしっかり行ってもらおうという仕組みは、まさにデジタルで実現したものになります。

人口減少社会における地方分権の意義とは一体何なのかということをもとめにご紹介すると、一つ目は地域課題の解決・地方創生の推進があります。人口減少、人手不足、財源・知見の制約といった課題を、デジタル化や自治体間の広域連携、公共私連携などを活用して乗り越えていくためには、そうした現代的ニーズに応える法制度のアップデートをしていかないとはいけません。これを現場からの声を受けて地方提案で実現しているというのが一つの意義です。

二つ目に、個々の提案から出てきたエッセンスをしっかり横断的に制度改正につなげていくことによって、これまでの制度を分権標準型の仕組みに転換していくことができます。実はその動きは既に始まっていて、例えば計画策定において、先ほど新しい業務や政策分野が増えてたくさんの法律によって計画策定が自治体に求められる状況になってきたという話をしました。この状況に対して、必ずしも計画を策定しなくても十分に政策展開ができる場合も自治体には多くあるので、そういうところを自治体の自主性に委ねら

れる仕組みで制度設計をし、制度改正をしていきました。これを令和4年（2022年）と令和5年（2023年）で閣議決定までつなげることができ、今はナビゲーション・ガイドという一つのルールができています。

經由事務についても廃止の方向性が今年度の閣議決定で示されていて、先ほどの「地方創生2.0」の基本構想でも示されています。今年の提案募集でも、經由事務の廃止は重点項目として幾つも議論しました。まだ年末の閣議決定まで調整の時間が残っていますが、何とかそこを成功につなげていくために、私も関わる者として頑張っているところです。

もう一つ人口減少社会における地方分権の意義として考える必要があると思っているのは、立法に対する過少代表の修正の機会を地方分権という形で担保することです。国民は1人1票で国政に参加するわけですがけれども、選挙人名簿の登録数を見ると、多い団体と少ない団体で大きな差があります。その地域に住んでいる人たちの利害を反映できる票数が大きく異なるのです。

さらに増加数・減少数を比較すると、東京一極集中の問題や地方では都市部に集中するという課題があるわけですが、人口の偏りが今後さらに極端に開いていくことが現状では推測されます。そうすると、人口の少ない地域の声が立法過程にどのくらい届くのかという問題がありますので、立法の段階でそうした声が十分届き切らないようなところに、地域ごとに一定の判断と選択ができるような制度設計を考えることも必要なのだらうと思います。

（林）地方分権という視点で地域創生・地方創生についてお話しいただきました。中身についてはまた議論の中で触れていただくことにして、引き続き北村先生から、「デジタル化の地方自治」についてお話しいただきます。

（北村）基調講演で片山先生からデジタル化だけでは駄目だという話がありました。今日のタイトルを「デジタル化と地方自治」としていますが、英語の副題にはDigital Transformationとちゃんと書いておりますので、私の言いたいことはDXについてであると皆さん脳内で変換して話を聞いていただければと思います。

地方自治にはいろいろな負荷がかかっているというのは皆さんご承知のとおりです。デマンド・サイド、つまり地方自治体の皆さんが直接対応される住民の方々または地域社会がどう変化してきているのかというと、地域によって差はありますが65歳以上の高齢者の単独世帯と高齢者夫婦での居住形



態が6割以上だということをまず押さえておかないといけません。

高齢者は、戸建てであろうが分譲であろうが、持ち家率が非常に高いわけですが、収入は年金に依存されている方がほとんどになります。つまり、ストックはあるのだけれども、フローとしての毎月の収入が十分でない方が多いということです。そしてお元気であるということはもちろん重要なのですが、認知症や軽度認知障害の方が非常に多くて、5人に1人という内閣府の推計もありますけれども、民間の保険会社ではもっと進んでいると推計しています。

つまり、皆さんが対応される住民の中での高齢者の比率がますます高まり、その方々も心身ともにお元気というわけでもありません。その方々に「今までどおり給付申請などの手続きをしてください」と言っても全く進まないわけです。ケアマネジャーも週に200件くらい抱えておられます。我が家の場合、私が書類を書くのですが、あれは結構時間がかかるのです。私は社会的に書類を書くのが得意な部類だと思うのですが、認知症や軽度認知障害の高齢者に作文まがいの文書を書かせているというのはなかなか衝撃なわけですね。こういうことも変えていかなければなりません。

しかも、老老介護の問題があります。卑近な例ですが、私の両親も80代、私も50歳をとっくに過ぎていますし、これからますますそういうご家庭が増えていくのだらうと思います。介護離職者は10万人だったのが今は9万人になったので喜んでいるような段階ですが、そのうちの7万人は今でもまだ女性なのです。そうしたことを考えると、男女共同参画といいながらもなかなかそうはなっていないわけですね。私の友人にも退職を選んだ人はいます。一人っ子同士のカップルだとどうしようもなく、4人の親の面倒をどうやって見るかという話になるわけですね。

そして、先ほどは人口推移の話をしましたけれども、先ほど片山先生のご講演でもあったように外国人労働者は実質増えています。語学のみならず生活習慣に踏み込んだやりとりも増えていき、行政の負担はもちろん大きくなっていくでしょう。実際のところ、なんとか窓口まで来てもらっても、窓口で何をすればいいのかわからないという人も大阪府内にはたくさんおられるわけですね。この人たちにどう行政サービスを提供していくのかというのも課題になっています。

大規模災害も同様です。南海トラフ地震が想定されています。事業継続計画（BCP）を作れと言われても、将来よく分からないことにお金を使えない

という首長もたくさんおられます。被害が想定される地域でも、重要6要素を全て入れたBCPを策定しているところは非常に少なくなっています。首長の再選が難しい自治体ではどうしても後回しになりがちです。

サプライ・サイドに関しては、業務量に職員数が見合っていないといわれていますし、報酬も十分に増えていません。うまくやったからといってボーナスがポンと上がるというわけでもありません。評価といっても、評価軸が職員の皆さんになかなかうまく伝わってなくて、処罰のときは素早く、良いことを上げたときは特に何も無いという評価基準と揶揄されます。これではやりがいを持ってと言われても難しいと思います。

また退職者不補充による職員数の削減で、逆ピラミッド型の職員年齢構成になっている自治体が全国的に非常に増えています。そして少子化の中で採用が困難になっています。要するに、供給体制は弱っているけれども、需要だけは複雑になり、そして増加しているということをお分かりいただければと思います。

公務員労働市場の流動化は大阪府内で大きな問題になっていて、せっかく自分のところに優秀な職員がいても、人気のある一部の市町村にすぐ抜かれてしまいます。公共施設の老朽化も皆さんご承知のとおりです。

デジタル化といっても、そもそもどの程度のデジタル化をやりたいと市区町村の方が思っておられるのかをまず見てみたいと思いますが、デジタル化をしたからうまくいくというものでは決してありません。これは今日一番言いたかったことです。デジタル化をすれば地方創生がうまくいくのではなくて、やらなかったらじり貧になっていくという話なのです。

デジタル化の全体方針をそもそも各自治体で作成しているのでしょうか。そして入口として簡単なAIチャットボットの導入方針は明記されていますか。それから片山先生が先ほどおっしゃっていた庁内のペーパーレス化の推進は明記されていますか。これらであれば全国どの自治体でも計量的に分析することができるのではないかと思います。

本当は変数群をたくさん投入しているのですが、デジタル化の全体方針を策定しているかどうか、チャットボットの導入方針を明記しているかどうか、庁内ペーパーレス化推進を明記しているかどうか、という点を分析してみました。仮説としては、首長の当選回数が多かったら導入する、一般行政職員数が多かったら導入に消極的（あるいは積極的）になる、人口が増えれば積極的になる、都市化の代替変数でもある第3次産業従事者数も導入を後押し



するだろうし、裕福度を表す財政力指数も導入を後押しするだろう。このように考えてみたわけです。

結論として出てきたのは、ものすごく零細な自治体ではなく、皆さんの直感どおり一般行政職員が多い自治体、財政力指数が高い自治体でデジタル化の強い意思があるということが確認できました。やはり、現実には直感通りということが改めて確認できたわけです。

では、実際にどのような自治体でデジタル化を導入しているのでしょうか。チャットボットを導入した自治体としていない自治体、または検討中の自治体という三つのカテゴリーに分けたときにどのような違いがあるのでしょうか。また、文書管理システムの電子決裁を導入した自治体と検討していない自治体では何が違うのでしょうか。これらのことを全く同じ変数群、データセットで検証しています。それで何が出てきたかという、財政力指数が上がればやはり導入しているということです。職員数についても同様でした。

問題は、首長の当選回数が増えればデジタル化にどう向き合うのかということです。先ほどBCPの話をしました。BCPの場合、首長の当選回数が増えれば目先の選挙対策から自由になるため、BCPを充実させるという因果関係が特定できています。ところが、同じことをAIで見ると、当選回数が増えれば導入を検討しない傾向があるのです。これはなぜだろうと考えてみたところ、まだ検証作業中なのではっきりしたことはいえませんが、おそらく当選回数の背後に年齢があるのだろうと考えています。つまり、当選回数が増えれば年齢が増え、「AIなしで今までもできただろう」と考えてしまうのか、または「自分はスマホが嫌いだ」とおっしゃる方も増えていくのかもしれませんが。このように当選回数が増えればあまり取り組んでいないという傾向が全国的にあります。

文書管理システムも基本的に全て同じようなことがいえます。本当に入れてほしい零細な自治体は入らず、むしろ大都市などが入っていくというのは自然な流れですが、このままでは導入が進みません。総務省も毎年検証データを固有名詞入りで発表しているのを見ていただくといいのですが、1,700の自治体のうち二十数パーセントは決して検討しないという強気な回答をしています。こうした自治体こそ入れなければ駄目だろうという自治体なのです。こうした自治体でどうしていくのかということが実は課題になっています。

最後に住民の評価についての話もおかないといけません。皆さんの供

給サイドは当然なのですが、受け入れる側がどう考えているのかということです。これは私の検証ではなくてアメリカの実際の論文を紹介したいと思うのですが、住民は行政がAIを導入したときにどういう感情を示すのか、具体的にはAIに対して信頼度を持つのか、サービスの質向上に貢献していると思うのか、自分に影響があると思っているのかということを知っています。それによると、何となくよく分からないので不公平が生まれているのではないかと感じる事がわかっています。こうした感情があるとAIの導入にマイナスに働いてしまいます。特に公正性や透明性が失われる場合にマイナスに働きます。

愛知県のある市では、延べ10万件のケアプランをAIにビッグデータを使って作らせました。結果としてうまくいったのですが、この実証実験は中止になりました。その大きな理由は住民の賛同が得られなかったからです。市民から「AIがなぜこういうケアプランをつくるのですか」と尋ねられた際に、本来はケアマネジャーや市の職員が「AIが言っていますから」と言って出せばいいのですが、そんなことでは市民は納得してくれないのです。「あの人は入っていても私は入れない」、逆に「私は家にいたいのにどうして出ていかなければならないのか」ということで、もめたといえます。プロの人ならAIを使わなくてもできることをAIを入れたら気付きがあったというふうに年数のたった人には良かったのですが、ケアマネジャーを増やすために未経験や経験の浅いケアマネジャーにAIの専用タブレットをもたせたいけれども、やはり市民への説明でなかなか難しかったわけです。ですので、もちろん皆さんのご事情もあるけれども、デジタル化は住民側の理解を得ることも重要なのだと思います。

最後に、短期的な効果を追求することの無意味さを理解していただきたいのです。行政の無謬性とも関係するのですが、予算が削減できるということでAIを入れるところが多いと思うのです。AIを入れてすぐに人員削減してしまうと何が起こるかということ、上司の方々はミスがないかどうかをマンパワーでチェックしろとおっしゃるのですが、テクノロジーの方々に言わせれば、「100%などないのだから、最初からミスしたときの対応を考えてほしい」と一般職の行政の方に再三再四おっしゃるわけです。でも、皆さん方はそう思っておられないでしょう。1件でも問題があったら大変だとお考えになると思います。例えば、ある通信会社が何十万件もの個人情報を出させても、皆さん使っているわけです。でも、町役場から3件流出があったとな



れば大きな騒動になります。新聞やテレビで大きなニュースになります。このように行政に対しては無謬性を求めてしまうのです。AIの導入と行政の無謬性はある程度はトレードオフ的な関係があり、行政の無謬性を緩めて考えないとAIの導入は難しいということをお分かりいただきたいのです。

そして、今でも大阪府内で古今伝授的な業務の引き継ぎをしている基礎自治体を私は幾つか知っていますが、そういうところでは新たに着任した部署で何をすればいいのかというものが無いのです。AI導入の前に「具体的な業務内容は私に聞いてくれ」というのはやめないとはいけません。複雑な手続のまま業務アプリ的なものを入れても、不整合なシステムが庁内に乱立するだけです。できる限り簡素な手続、業務の見直しが必要です。新しいテクノロジーの導入には、実は地道な業務の改善、今まで普通にやってきたことを見直すことが必要です。アルファベットやカタカナの用語を覚える以前の問題です。

最終的に導入のゴーサインを出すのは首長さんです。私は奈良県で最初にAIを入れるときに調査をしたことがあるのですが、奈良県では大体小さな基礎自治体では職員がITや情報通信の職務を他の職務と兼職しておられることが普通です。たとえば、徴税を担当する職員がデジタル・情報政策の担当を兼務している場合、新たにAIを入れることになれば、一気に仕事が増えることになりますから、どうしても推進するはずの人が一番消極的になってしまいます。ですから、県内の担当者だけが集まる会議では、自ら導入したいというところは絶対に出てきません。そういうときに自治体全体の利益を簡単に判断できるのは首長だけです。首長さんに働きかけてようやくいくつかの自治体が動いたという話があるわけです。ぜひとも皆さま方、やってみたらと後押ししていただければと思います。

(林) いろいろ厳しい話もあったと思いますが、人口が減少する中で地方創生を進めるための一つの前提なのだろうと思います。私自身も、デジタル化していった人員削減して、行革をして歳出カットという考えでは駄目なのではないかと常々思っているところで、そのあたりを実践の場でいろいろ経験されたことを踏まえてお話しいただきました。続いて濱田市長からお話をお願いいたします。

(濱田) 私からは「高槻市における地方創生」をテーマに、高槻市の施策をご紹介していきたいと思います。大阪におられる方はご存じかと思いますが、

高槻市の概要について少しだけお話ししますと、高槻市は大阪と京都のほぼ中間に位置する中核市で、大阪府の北東端にあり、隣の島本町とともに京都府と接しています。

交通の便が良いことからベッドタウンとして発展してきましたが、摂津峡などの景勝地や歴史資産もたくさんありますので文化面の取り組みにも力を入れています。また、市営バスは大阪府内で唯一となっただけでしたが、経営は現在のところ順調に推移しています。

私が市長に就任した平成23年（2011年）当時、将来推計人口については減少が見込まれていました。というのも、高槻市は昭和40年（1965年）から50年（1975年）にかけての10年間で人口が約20万人増えました。そのような経緯から団塊世代の方々が多く住んでおられ、その方々の高齢化が進んだことで大阪府内の他市と比べて高齢化率が少し高いという特徴があります。この人口減少についてブレーキを掛けたいという思いで、早くから若い世代の方にたくさん住んでいただけるような施策を進めてきました。今やどこの自治体もいろいろな創意工夫をして努力されていると思いますが、本市も何とか頑張っているところです。

まず本市の財政状況についてですが、「みらい創生」というキャッチフレーズのもと、経営革新として歳入改革、歳出改革、外郭団体等の改革に取り組み、その財政効果額は約90億円に上るなど、現在のところ財政は堅調に推移しています。首長の皆さんは実感されていると思いますが、財政を節約するのは住民に最も受けるのです。「節約しているのですね、頑張っていますね」と言われます。そんなこともあって、どうしても民意となると節約の方向に向かってしまうのですが、それが本当にいいのかどうかは微妙だと思います。ただ、財政再建団体になると自由な施策ができませんので、そういった意味で財政規律はしっかり守っていかなければなりません。そのために本市では健全財政を基盤とした改革方針に沿っていろいろな取り組みを進めています。

本市の主要なまちづくりについてご紹介していきたいと思います。本市の特徴の一つは、医療機関が非常に多く、医療が充実していることです。この強みをいかして市としても「健康医療先進都市」を掲げ、例えば、がん検診の無料化や健康寿命の延伸を目指していろいろな取り組みを行っているところです。これらは多くの自治体も力を入れておられる分野だと思います。また、健康遊具の数で関西最大級となる公園を整備しました。これまでの関



西最大級は吹田市にあったのですが、それに負けるなということで吹田市の公園よりも三つほど健康遊具が多い公園を整備しましたので、ぜひ吹田市の後藤市長さんにもお越しいただけたらと思います。

子育て・教育にも力を入れています。先ほど申し上げたように若い世代、子育て世代の方に住んでいただけるようないろいろな取り組みを進めてきました。給食費の無償化に加えて、今年度からは子ども医療費の完全無償化を始めました。小中学校体育館の空調設備の設置・更新も今年度で全校完了します。

まちのにぎわいの創出にも力を入れています。冒頭申し上げたとおり、高槻市は歴史資産が豊富なまちです。京都と大阪の中間にあり、古くから交通の要衝であったこともあって、大阪府のなかでも特に多くの歴史資産が残されています。ただ、高槻市はもともと3万～4万人だった人口が高度成長期に20万人、30万人増えましたので、意外と市民の皆さんの中に高槻市の歴史資産について知らない方がいらっしゃいます。今ではだいぶ浸透してはきましたが、まずは市民の皆さんに知っていただくことを目標に、歴史資産継承の取り組みを進めてきたところです。

その一つとして、高槻市と将棋が深い関わりを持っているということで、平成29年（2017年）頃から将棋関連の取り組みを始めました。将棋ファンの方ならよくご存じなのですが、日本将棋連盟というプロ棋士の団体があり、連盟の本部が東京に、西日本の本部である関西将棋会館が大阪市にありました。当時、東京の将棋会館の建て替え問題は議論されていたのに対し、関西将棋会館の建て替えの話は全く出ていませんでした。実は私も将棋ファンだったものですからどうなっているのかと気になり、関西将棋会館を高槻市に誘致できたら面白いのではないかと考え、いろいろと下調べをしました。職員と一緒にあれやこれやと話をし、日本将棋連盟に話を持ちかけたところ快諾していただき、昨年12月に関西将棋会館が高槻市に移転しました。この関西将棋会館では毎日公式戦が行なわれており、将棋道場やグッズのショップもあります。ぜひ将棋ファンの方のみならずたくさんの方に来ていただけたらと思います。また、将棋ファンの中には棋士が対局中に食べる食事に興味を持つ方が多く、推しの棋士が注文したメニューを実際に味わいに来られる方がたくさんいらっしゃいます。これらの食事は市内の飲食店が出前をしており、その出前情報をまとめたガイドブックを作成するなど、「将棋のまち高槻」としてさまざまな取り組みを進めていますので、興味をお持ち

ちの方はぜひ高槻市にお越しください。

高槻市は市域の約50%が山間部で、少し山に入ったところには戦国時代の芥川城跡があります。その隣には摂津峡という景勝地があり、この周辺エリアの整備を進めています。芥川城跡が国指定の史跡になったことから、周辺一帯を含めたりリニューアルを計画しているところです。

高槻市の市域は淀川に接しており、その河川敷には非常に大きなヨシ原があります。鶴殿という地域にあるので「鶴殿のヨシ原」と呼ばれており、このヨシは雅楽で使われる箏箵（ひちりき）という楽器のリード、口に当てると音が鳴る部分の材料に使われます。箏箵のリードに最適なヨシは日本では鶴殿のヨシのみとされ、宮内庁の楽部という雅楽を演奏する部署にも毎年納められているなどとても貴重な資源です。これまで地元の団体がいろいろと保全されていたのですが、高齢化もあって取り組みの継続が困難になってきましたので、本市としても気合を入れて取り組む必要があると判断しました。雅楽協会という団体も設立され、幸いにも文化庁や国土交通省にご協力いただけることとなり、これらを機に高槻市も加わって関係者全体で保全していく取り組みを進めているところです。

関西には古墳群が三つあり、その一つである三島古墳群が高槻市にあります。三島古墳群の中でシンボリックな古墳となっているのが高槻市の今城塚古墳と、隣の茨木市にある太田茶白山古墳です。宮内庁は茨木市の太田茶白山古墳を継体天皇の陵墓であるとされているのですが、学説上は今城塚古墳が継体天皇の陵墓ではないかといわれていて、私たちとしても、今城塚古墳が継体天皇の真の陵墓だと考えています。当時、天皇のことを大王と呼んでいたのですが、その大王級の古墳であり、日本で最も多くの形象埴輪が出土したことから埴輪祭祀場を再現しています。また、陵墓の隣に今城塚古代歴史館という博物館を整備し、情報発信を行っています。日本最大級の家型埴輪も出土しているので、ぜひお越しいただければと思います。さらに、近畿で最も古い部類に入る水田遺跡が発掘された弥生時代の安満遺跡があります。現在は安満遺跡公園として民間のカフェやポーネルドにも入っていただき、にぎわいづくりも進めています。年間150万人以上の方にお越しいただいております、特に土日は大変にぎわっています。国史跡ですので大きな建物は建てられないのですが、駅近の巨大な原っぱとして親しまれ、非常に人気を集めています。

高槻城の再現に向けた取り組みも進めています。大阪府内では、大坂、



岸和田と高槻が三大城下町とされており、本市ではその再整備を進めています。二の丸跡に芸術文化劇場を整備し、今後は櫓の整備なども計画しています。また、公園内に和食レストランやカフェにも入っていただく予定ですので、ぜひお越しいただければと思います。

最後に、現在日本全体の人口は減少傾向にあり、市区町村間で人口を取り合うような形になっています。高槻市からも一定数転出されますが、高槻市では子育て世代の方が5年連続増加し、いわゆる社会増となっていますので、人口減少にも一定のブレーキがかかっているのではないかと感じています。また、民間の意識調査でも常に上位には評価されており、住民の皆さんの85%が「これからも住み続けたい」と回答してくださっていることは大きな励みになっています。

今後も本市の持つポテンシャルを最大限に引き出し、「大阪の高槻」から「日本の高槻」へと更なる飛躍に向けて取り組みを進めていきたいと考えています。

(林) それぞれの視点から地方創生についてお話いただきました。本日の大きなテーマが「人口減少社会における地方創生のあり方」ということで、それぞれのお話の中でこういう取り組みが必要だ、こういう弊害を取り除かなければいけないというお話がありました。

そこで改めてなのですが、まず片山先生から今日の登壇者の3名の方の話を聴いた上で、地方創生のあり方というときには、地方はこうしなければならないということもあるでしょうし、地方分権でこういうことに取り組みたいのだけれども国の縛りがあってできないとか、国にこういうことをやってもらいたい、あるいは取り除いてほしい、地方としてこういう取り組みをすべきだということもあると思います。そうしたことも含めて、改めて「人口減少社会における地方創生のあり方」について一言頂けたらと思います。

(片山) お三方の話を伺っていて、非常に示唆に富む内容が含まれていたのに興味深く伺っていました。

勢一さんからは分権改革の話がありました。私は旧自治省にいた時、地方分権一括法の案を作る作業に携わっていました。その法律が平成12年(2000年)に施行されたときは鳥取県の知事をしていましたので、その成果を享受しながら行政を行いました。

振り返ってみると当時の地方分権改革で最も効果があったのは、地方の側

から見れば機関委任事務がなくなったことだと思います。国と自治体の間のいわば制度上の上下関係が外されて、自治体も法治国家ですから法令には従わなければならないけれども、法令にないものには従わなくてもよくなったわけです。各種通知が国からたくさん来ますけれども、これらは法的拘束力がなくて、単なる助言にすぎなくなりました。助言ですから、自治体の判断で、それを受け入れてもいいし受入れなくてもいいわけです。これが実際に現場で知事を務める上で最も大きな力になりました。

その点から最近の動向を見ると、どうもそれが薄れてしまって、通知なのにあたかも強制力があるかのごとく受け取り、自治体は何でもかんでも従ってしまっているのではないかという危惧の念を持っています。新型コロナのとき、国がいろいろな指針や通知を出しましたが、あれは法的根拠がない助言がほとんどでした。でも、みんな従ったでしょう。一番ひどいのは、全国一斉休校という助言にほとんどが従いました。従わなかった県もあるのですが、中には罹患した患者が一人もいない地域も学校を閉鎖してしまいました。どうして閉鎖しているのかと聞くと、通知が来たからと言うのです。こうした状況を見ると、地方分権の原点を忘れていないかという危惧を私は持っています。

地方創生の関係では、地方行革において国がたくさんの通知を出しました。集中改革プランで職員定数を減らせたり、トップランナー方式で指定管理に追い込んだりしたのですが、それでどうなったかという結局若い人が、特に女性が自治体の中で非正規になって、官製ワーキングプアといわれる存在になり、特に地方では女性を地域から追い出すようなことになったのです。それまで図書館司書は正規だったのに、地方行革で非正規になってしまい、それなら東京に行くということになるわけです。これは法的根拠がないのに国の言うことに忠実に従ったからで、結果的に地域を空洞化させてしまっています。ですから原点に戻って、国から言うことは助言であり、その助言をわが地域に照らして、それが妥当なのかどうかを主体的に自ら判断して、おかしいと思ったら従わない、はね返す態度が必要だと私は思います。

北村先生からはデジタル化をどうするかという非常に重要な指摘がありました。私がつい気になるのは、デジタル化がなかなか進まない原因として、大変失礼ですけども私も含め首長さんの世代はデジタルリテラシーに欠ける面があるということです。一般論として、今の若い人のようにスマホやパ



ソコンを駆使していろいろな情報のやりとりができる環境になかったわけです。それから、自治体に専門家がないという面もあります。これではいけないのでデジタル人材を雇おうとすると、給与が非常に高く、組織内であまりにも給与格差が生まれてしまうので、これではなかなかうまくいかないという悩みを持っている方は多いと思うのです。これは日本全体の問題であり、デジタル人材はいるのですが偏りがあるのです。どこに偏っているかという供給側に偏っているのです。皆さんのようなユーザー側にはほとんどいないので、供給側と需要側の間で大きな格差があるわけです。デジタルデバイドがあるわけです。そうすると赤子の手をひねるように、高いソフトや機械を入れさせられて、でも使い勝手が悪い、使えないということが起こるので

す。

今の問題は、いかにデジタル人材を組織内に養成するかということです。遅ればせながら文科省が、ユーザー側に配属されるべきデジタル人材を養成するというので、いろいろな大学に新しい学部や学科の設置を認めました。私が所属している大正大学は来年4月から情報科学部ができます。ここで学んだ学生はどこに行くのかというと、例えば自治体や建設業者などユーザー側になるわけです。ベンダーにいるような専門家ではないかもしれないけれども、発注者側としてベンダーに指示したり要請したりできる人材が必要だろうという狙いなのですが、私はとてもいいことだと思います。

ただ、ここを卒業するまでに、あと5年ぐらいかかるのです。それまでどうするのかというと、部内にそういうことに少しでも長けた人がいれば、そうした人を発掘してその人たちをエンカレッジしてうまく使ってみてはどうでしょうか。

私の経験では、鳥取県にデジタル局という部署があるのですが、デジタル局長は私が知事をしていたときの知事公用車の運転手だった人です。その運転手さんとしょっちゅう一緒に車の中にいましたが、この人はやたらITに詳しいなと思って、私もたくさん教えてもらいました。県庁内にデジタル政策課をつくるときに、人事課が庁内に「好きな人は手を挙げてください」と言うので、私は彼に手を挙げなさいと勧めました。「えっ？」と言っていたのですが手を挙げてくれて、職種が変わりました。私が知事を辞めてからその人がどうなったか知らなかったのですが、ある時鳥取県庁の幹部職員の異動表を見たら、その人がデジタル局長になっていたのです。立派にデジタル局長を務めています。それは希有な例ですが、皆さんの組織でも今の若い人

の中にこの分野を好きな人が必ずいますから、取り敢えずそういう職員を発掘して、その能力を伸ばすのがいいのではないのでしょうか。あと4～5年たったなら若い人が大学からたくさん出てきますから。

それから、高槻市長さんの話は非常に興味深く伺っていました。高槻市には私の叔父夫婦が昔から住んでいて、しょっちゅう行っていたのですが、今ご紹介にあったような、将棋はともかくとして古墳や雅楽、弥生の水田跡は全く知りませんでした。叔父からも教えてもらったことがありませんでした。高槻城は城跡があるというぐらいで、そんなものかなと思っていましたが、今伺ったら非常にユニークな資源があります。ぜひあらためて行ってみたいなのも思いました。

大阪の皆さんはご存じだったのかもしれませんが、東京の人は高槻市のそういう現状を全く知りません。大阪の高槻から日本の高槻へという発想は、とても重要だと思います。先ほども申し上げましたが、自分たちの地域をよく見つめてください。その中から潜在資源を発掘し、うまくアレンジして売り出すのは、地方創生の非常に重要な要素です。それを高槻市では実践されていると思い、感心したという上から目線で失礼ですけれども、個人的にも関心を持ちましたので、ぜひこれからも進めていただければと思います。皆さんの地域にも必ず潜在的な資源がありますので、そういうものを発掘してこれからの地域づくりに生かしてください。

私は40年以上前の若い頃に、秋田県の能代で税務署長をしていました。ここは港町で、冬は雪とともに、立って歩けないぐらい西風が強いのです。これが困った点でした。今はどうかというと、そこで陸上風力発電をしているのです。市が中心になって、市と民間が資本を出しています。風が強いものですから、これが非常にいいエネルギー資源になります。このようにウィークポイントを逆手に取って地域振興に使うという逆転の発想はとても素晴らしいと思っています。皆さま方の地域でもぜひ足元を見つめ直して、資源はないか、人材はないか、皆さんで話し合うことが地方創生の原点だと思います。そういう話を高槻市長さんからお聞きして、とても心強く思った次第です。

(林) では勢一先生、他の先生方のお話も踏まえて、分権についてお願いします。

(勢一) 私も皆さまのお話を拝聴して本当に勉強になりましたし、刺激も頂き



ました。最初の片山先生のご講演では、やはり地方創生の課題としてアンコンシャス・バイアスの解消について繰り返しお話しいただいたことがとても心に残りました。私も別のところで自治体関係者の皆さまにお話しする機会があったときにアンコンシャス・バイアスの問題をお話ししたことがあって、特に地域から若い女性が去っていくという問題において、そこに課題があること自体に気づきにくいというのがこのテーマの難しいところです。今はいろいろな情報がネットから手に入るので、地域を変えて私はここで活躍するよりも、他の地域へ活躍の場を求める方が容易である現状において、若い女性が静かに消えていかないような社会に変えていくことが非常に大事だと思いました。

女性に活躍してもらうために国のいろいろな施策でも女性活躍がこのところうたわれてきましたし、皆さんの自治体でも取り組んでおられると思います。ただ、女性活躍とは女性がこれまでの男性並みに働くことではないし、ましてやワーク・ライフ・バランスを捨てることを求めるものでもありません。むしろ男性中心社会で働きにくいと思っていた人たちが男性の中にもたくさんいるわけで、そうしたウェルビーイングという観点から地域で明るく楽しく暮らしていくためにはどのような働き方、働く場所がいいのかを地域の皆さんで考えることが大事だと思います。

それぞれの地域で形が違うと思うのです。私は福岡市に住んでいるのですが、福岡には角打ち文化というものがありまして、元々は酒屋での立ち飲みですが、最近では流行ってきたので、立ち飲み屋を商売にしているようなお店もあるのですが、そういう場所が地域のあちこちにあって、仕事帰りにふらっと寄って1、2杯飲みながらご一緒した人たちと話をする、おなじみさんと交流するのがとても楽しいと思う人たちが一定数います。そうやって仕事の後にふらっと立ち飲み屋に寄れるような環境でなければ豊かな暮らしができないと思う地域もあるだろうと思います。ですので、各地域のカルチャーと価値観を大切にしていきたいと思います。

もう一つ、アンコンシャス・バイアスについては、これも先ほど片山先生がコメントしておられましたけれども、国が決めたルールを絶対視する考え方も変えていくことが大事だと思います。地方分権とは、まさにそういうことを地方提案によって行っているのです、ルールが地域に合わなければ法令を変えればよいという発想で進めています。このあたりもぜひ皆さんと共有できたらうれしく思います。

それから、人口が減っていくトレンドは止められないのですが、人口が減っても経済を地域で維持できれば、それはそれで地域は豊かに暮らせませう。そのときに、生産性の向上を指摘されていましたが、分権のスキームの中でも無駄なことをしないで済むような制度設計に変えていくという発想が、国の制度において全くできていません。この紙1枚出すだけだろうと国の側からすると見えるのですが、いろいろな法律に基づいていろいろな部署が1枚ずつ出しているため負担になります。こういうところは地方自治体の現場を見ている皆さんだからこそ気が付く部分なので、一つずつは小さなことだけれども、それを積み重ねていくことで制度の根本に関わることを変えられるのではないかと思います。

北村先生の講演はまさにデジタル化の重要性についてであり、お話を伺っていて私も実感として共有できたのは、AIに対する住民の理解が得られないと、自治体としてもなかなかAIをうまく活用できないということです。そういう意味では、住民を変えるためにどうすればいいのかという解がないと思いついて伺っていたのですが、すごく大事なことだと感じました。

本来デジタル化が必要な小規模自治体こそ取り組みが遅れているというご指摘をデータで示していただきましたけれども、この実感も共通するところが私にもありました。国ではデジタル庁ができていますけれども、各省庁所管の組織や法律がまだデジタル標準になっていないので、それが地方の行政に悪影響を及ぼしている部分もあろうかと思えます。ここでも地方提案という形で分権改革が活用できるのではないかと、自分のテーマと併せて考えたところです。

最後に濱田市長さんの講演は、私も高槻市のことを全く知らなくて、こんなに素敵な地域資源があるのだということを教えていただきました。地域の人にとってはそれほど重要でないと思うことがたくさんあるかもしれませんが、外の目で見ればそれがとても魅力的なことがありますので、ぜひ外の目を入れて、交流しながら自分の地域を再発見することも大事だと改めて思いました。それが地方創生に活用できるかもしれませんし、観光振興などだけでなく地域のシビックプライドを醸成することもあると思いますので、ぜひ私も時間を見つけて高槻市を訪ねてみたいと思いました。

(林) では引き続き北村先生、お願いします。

(北村) 私は通勤で高槻市をいつも通っていて、生活しやすそうだなと感じて



いたところですよ。

皆さま方にさらにもお願いがあって、先ほどファクスや電話の話があったのですが、皆さまの自治体と連絡を取るときに、今でもファクス、電話のみという場合が多いのです。これはまずは何とかして頂きたいものです。大阪府内の市町村であっても。「メールアドレスを教えてください」と言うと、「職員個人に与えていない」というお返事を電話で教えていただきました。それは市長部局の企画部門であってもです。これではデジタル化以前の問題ではないかということを目指したいのです。

実は全国市町村国際文化研修所（JIAM）という施設が大阪にあるのですが、そこでまさにデジタル化についてももう少し長いバージョンの講演を行いました。その時に皆さん名刺を持ってこられるのですが、課の電子メールアドレスだったのです。ある用務があってその方に連絡をとるために課のメールアドレス宛に送ったら、その課からしばらくして私は怒られました。私用メールを送ったわけでもないのに「なぜ」と思いましたが、聞けば「課のアドレスは使わないようにしているのです」と言われて、大阪府内でもそうかとかっかりしたことを思い出します。

大きなことは言いません。まずは電子メールのアカウントを職員に付与するところからまずははじめてはいかがでしょうか。法学の世界では、裁判所や弁護士事務所とやりとりするときにファクスだけということが今でもありますので偉そうなことは言えませんが、いまや裁判所も変わろうとしています。ですので、ぜひともそこは考えていただきたいと思います。

片山先生が先ほどおっしゃったようにベンダーと職員間の「情報の非対称性」の話についても付言させてください。コロナのときにあったのですが、「プロに任せたら行政のデジタル化を全部やってくれるだろう」と期待して、GIGAスクールであろうが何であろうが全部ベンダーに任せてしまったのです。技術系の人たちは、別に行政のプロではないので、標準的な仕様も何もない各行政部局の話なんて全くご存じありません。そもそも、「こういう課題があるから、その解決策としてはどのような技術を活用すればいいのか」「こういう作業手続きで業務をこなしているが、どうすれば効率化できるのか」などにはベンダーも対応できると思います。それなのに、ふんわりとした各課で仕事の仕方も何もかもが違う仕事をすべて丸投げしてしまったら、そりゃ、受けた側も必死になったとしても限界があります。このように予算額だけ提示して丸投げしてしまった結果、誰もが不満足なシステムしか導入さ

れなかったというのです。こんな話は大阪府内でよく聞きました。ひどいのは発注後に行政特有の完璧主義的な「改善」精神が出て、発注内容を微調整していくんですね。ベンダーの人たちは「行政の仕事はしたくない」と愚痴を漏らす方もおられました。これは問題ではないかと思います。

それで、先ほどおっしゃったように「いまどきはデジタル分野に精通しておられる若い人も多いので、そうした方を庁内で見つけてください」と言うのですが、若い人たちからすると「仕事が追いかけてくるのでやりたくない」とおっしゃるのです。異動しても新しい職場に常にシステムの動かし方を聞いてくる年輩の人たちが多く、「つきあってられない」というのです。私は、2020年のコロナ禍が本格化する中でZoomで飲み会をするという若い職員さんたちに呼ばれたことがあります。その飲み会のあと、僕がオンライン会議システムの活用を行政の現場で求めたときに、その職場の部長さんたちは「わかっていますが、うちの若い職員は誰もZoomを使ったことがないと言うのですよ。どっからはじめたらいいのかわからなくてねえ」とおっしゃっておられるのです。「いや、部長たちがご存じないだけで、皆さん、積極的に活用しておられますよ」と内心では思いましたが、これは言うてはいけないと思って黙っていました。

このように、新しいテクノロジーの導入はただ外部からそれを買うというだけの話ではありません。これからも外部から高度な技術や専門知識を導入することが増えていくと思います。その際に、複雑化していく需要にどのように高度な技術や知識を取り入れていき、そのためには庁内でどのような職員の精勤インセンティブや人事管理を考えていくのかということが大きな課題になります。今は2年ぐらいで異動して、仕事が追いかけてこないようになってきていると思います。ジェネラリストの育成こそ組織全体を運営するために重要ともみなされています。しかし、ある程度スペシャリスト的な方向に自分から進みたいという職員さんが出てきたときには、そういう人たちのための新たな昇進や人事管理のシステムを考えていただきたいと思います。それがまさに行政内部、人事管理の内部のトランスフォーメーションだと思っています。

( 林 ) では濱田市長、一言お願いします。

(濱田) いろいろ話したいことがあって、どこから話せばいいのかわからないのですが、地方分権、デジタル化はまさにちょうどいい話題だなと思います。



私が市長に就任した平成23年（2011年）当時、まさに地方分権真ただ中の頃でした。中核市の市長でもあり、権限移譲の話が出ていて、どういった権限を受けるかという話をたくさんの市長さんと話していた頃です。

デジタル化も地方分権もそうなのですが、国と議論になるのはお金の話です。都道府県や国から権限移譲をされると当然に人とお金がかかります。中核市が一般市と違うのは保健所を持っているかどうかです。保健所は多くの人が必要ですし、事務も多くてお金がかかります。保健所の経費に見合う財源を都道府県なり国から頂いているかという点と十分ではないという話がずっとあります。

デジタル化のホットな話題としては、自治体システム標準化の話があって、これは中核市に限らず全市町村が国の号令の下に進めているものです。当初はシステム標準化の経費について各市町村が見積もる額と国が見積もる額に大きな開きがあり、ひどいときには10倍ぐらいの差がありました。これを何とかしてくれということでもいろいろ議論して、市町村の要望に国もかなり応えていただいているのですが、次に問題になっているのが、標準化後にずっとかかってくるランニングコストです。国が当初おっしゃっていたのは、「デジタル標準化でランニングコストの3割程度は減りますから頑張ってください」ということだったのですが、減少どころか2倍以上になるのではないかという話になっているのです。

今の論点を議論するつもりはありませんが、地方創生にはどうしてもお金がかかります。もちろん私たちも財源確保の努力はするのですが、国や都道府県からの支援を頂ければ結構いろいろなことができるのではないかと思います。甘えるなど言われればそうなのかもしれませんが、現実問題として自治体によっては財政が厳しいところもありますし、ぜひそういった観点も研究対象に含めていただければと思いますし、私たちも国に対してしっかりと国に理論武装ができればと思いますので、よろしく願いいたします。

（林）ディスカッションとして与えていただいた時間がちょうどいっぱいになりました。先生方はいろいろなところで活躍しておられるので、もし先生にこれを聞きたかったということがあれば、マッセの事務局に伝えていただいて、お返事ができそうだと、あるいはこれを見てはどうですかということをお話していただければと思いますし、私たちが国に対してしっかりと国に理論武装ができればと思いますので、よろしく願いいたします。

シンポジウムの最後の取りまとめはなかなか難しく、それぞれ受け止めていただければいいと思うのですが、最後に濱田市長がお金のことをおっしゃいました。私は地方財政の専門家なのですが、分権と財政は非常に絡んでいて、きつい言い方をすると、「お金は出せ、口は出さな」はなかなか通用しないので、その意味では地方分権はそれなりに厳しさがあると思います。先ほどの片山先生のお話でアメリカのことが出ましたけれども、アメリカの地方自治体は日本のように総合行政をやっていないことが多いです。地域交通はここ、学校はここというふうに、行政区でそれぞれの財源になっています。ところが日本は、いい面もあるし悪い面もあると思うのですが、いろいろなことを自治体がやっています。その中で自治体のオリジナリティを出しなさいと言われてるのが現状だと思います。

それこそ1990年代の最初の分権の議論のときから、地方分権一括法を経てもなお、お金のことは解決していません。そこはずっと続いている話だと思います。大阪府内はそれ以外の地方と比べると財政力は随分高いと思うのですが、そうはいつでもこれは国の責任でやることだろう、これは地方の創意工夫でやることだろうというものがあるわけです。最近、東京だけいろいろなことができるというふうに周辺の埼玉や千葉の方が怒っておられますが、確かにそうなのです。今の税制で必要以上にお金が入るからできるのではないかという部分はすごくあります。

さはさりながら、できるところがやろうとするのを足を引っ張る部分もあるのです。東京都は住民に、税金がちょっと重いですよということを働きかけてやっているわけではなく、今の地方税制で勝手にお金が入ってくるからできている面もあります。税制も含めてだと思えるのですけれども、どれだけ地方税で賄っていくのか地域住民と共に地方創生に取り組むことが必要なのだろうと思います。

ゼロサムの取り合いの話もありましたが、よそから来るぐらいの魅力を高めることをみんながやればそれが平準化して底上げが実現します。そこを最後の最後まで地方のお金でやれと言うのか、平準化するなら国のお金でやれと言うのかということがこれから議論されていくといいなと個人的には思っています。

取りまとめといいながら全くとりとめのない話をしましたけれども、シンポジウムとしては頂いた時間がここまでとなっております。今日それぞれお話しいただいたことをそれぞれの自治体に持ち帰っていただいて、見直さな



ければいけないこと、ここはよくできるなと思うことがそれぞれあると思うので、ぜひ有効に活用していただけたらと思います。

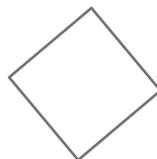
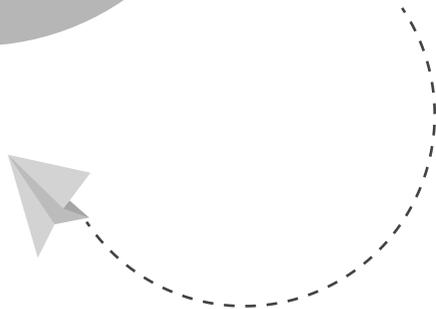
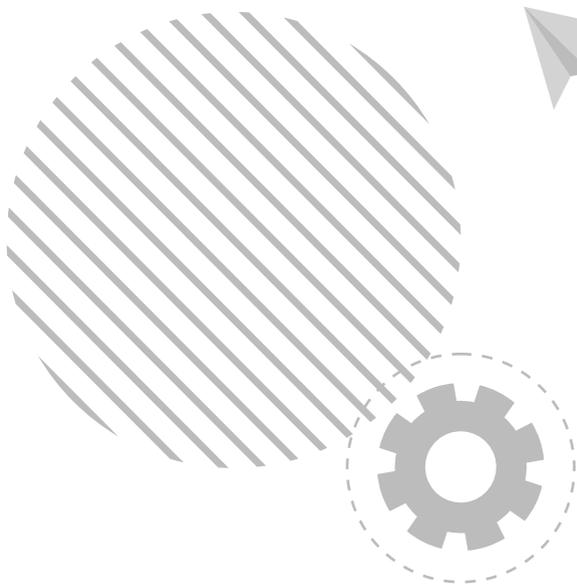
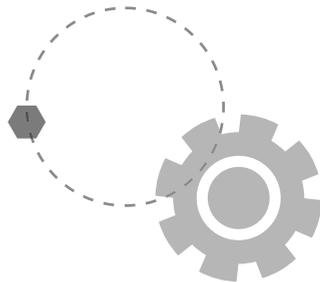
最後になりますが、マッセO S A K Aは来年度の計画に向けて職員の皆さんが頑張っているところですので、ぜひ人を送っていただきたいと思います。どうしても関係部局の人だけに案内するということがよくあると思います。皆さん異動もされるので、こんな研修があるのだけれども他の部局の人でも関心があれば行ってみたいはと言っていたら、また、先ほどの話ではないですが、デジタル関係の部門ではないけれどもデジタルの話を聞きに行くというふうになると、もっと幅広の研修ができると思いますので、どうぞよろしく願いいたします。登壇者の皆さん、ありがとうございました。





## 参考資料 |

# これまでの研究紀要







## これまでの研究紀要（創刊号～第28号）

### 創刊号 特集：「地方分権の推進に向けて」（平成10年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
序	文	おおさか市町村職員研修研究センター 所長	米原	淳七郎
新しい時代の分権型行政システムへの転換		横浜国立大学 名誉教授	成田	頼明
分権化における地方政府の基本戦略		立命館大学政策科学部 教授	伊藤	光利
留保財源によるシビル・ミニマムの確保		近畿大学商経学部 教授	中井	英雄
地方分権と地域福祉		奈良女子大学生活環境学部 助教授	木村	陽子
まだ、市民に遠い地方分権		朝日新聞 編集委員	中村	征之

### 第2号 特集：「広域行政」（平成11年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
市町村合併 最近の新しい動き、抵抗、思惑 －全国各地域の実態からみる－		東洋大学法学部 教授	坂田	期雄
行政規模を規定する要因		大阪大学大学院経済学研究科 教授	齊藤	慎
広域行政の新展開		関西学院大学経済学部 教授	林	宜嗣
循環型社会と広域行政		京都大学大学院経済学研究科 教授	植田	和弘
地方自治と効率化のジレンマを乗り越える 市町村合併のあり方		関西学院大学経済学研究科・産業研究所 教授	小西	砂千夫

### 第3号 特集：「住民と行政の協働」（平成12年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
市民と行政のパートナーシップ		京都大学大学院経済学研究科 教授	田尾	雅夫
分権時代－住民と行政の協働		中央大学経済学部 教授	佐々木	信夫
情報公開制度－住民と行政の協働の視点から－		大阪大学大学院法学研究科 教授	松井	茂記
自治体とNPOの協働		特定非営利活動法人 NPO研修・情報センター 代表理事	世古	一穂
住民主体のまちづくりにおける「協働」の条件		神戸新聞情報科学研究所 副所長	松本	誠

第4号 特集：「21世紀の市町村行政」(平成13年3月発行)

テ	マ	執 筆 者
	21世紀の市町村財政	東京大学大学院経済学研究科・経済学部 教授 神野 直彦
	市町村における行政評価の必要性和課題	関西学院大学産業研究所 教授 石原 俊彦
	地域福祉における市町村行政を展望する ～問われるコーディネーター～	大阪大学大学院人間科学研究科 助教授 齊藤 弥生
	市町村行政の実情と可能性～京都・滋賀の現場から～	京都新聞社会報道部・自治担当 記者 高田 敏司
	変革の時代における自治体の基本戦略 ～分権 参加 経営 連携～(特別講演録)	神戸大学大学院法学研究科 教授 伊藤 光利

第5号 特集：「ジェンダー平等社会の実現にむけて」(平成14年3月発行)

テ	マ	執 筆 者
	男女共同参画社会基本法と自治体条例	十文字学園女子大学 教授 橋本ヒロ子
	ドメスティック・バイオレンス防止法と 女性に対する暴力防止への課題	お茶の水女子大学 教授 戒能 民江
	「構造改革」と女性労働 ～世帯主義を超えた多頭型社会へむけて～	朝日新聞社東京本社 企画報道室 竹信三恵子
	公務職場のセクハラ対策～相次ぐ二次被害が問うもの～	東京都中央労政事務所 金子 雅臣
	市町村公募論文： わがまちの魅力創出の視点から見た国内交流のあり方	八尾市職員グループ いんさいどうと
	地方分権セミナー録：キーパーソンが語る ～創造的な自治体マネジメントと住民主体のまちづくり～	近畿大学理工学部土木工学科 助教授 久 隆浩

第6号 特集：「住民参画による合意形成にむけて」(平成15年3月発行)

テ	マ	執 筆 者
	地方分権時代の住民参画 ～参加から参画へ、パートナーシップによる地域経営～	(有)苺コミュニティ研究所 代表取締役 浦野 秀一
	住民主体のまちづくりの取組みと実践 ～交流の場を核とした協働のまちづくりシステムの展開～	近畿大学理工学部社会環境工学科 助教授 久 隆浩
	住民投票制度の現況と制度設計の論点	(財)地方自治総合研究所 理事・主任研究員 辻山 幸宣
	都市計画とパブリックインボルブメント：現状と課題	筑波大学社会学系 教授 大村謙二郎
		筑波大学博士課程社会学研究科・ 川崎市総合計画課題 専門調査員 小野 尋子
	パブリック・コメントの現状と課題	横須賀市都市部都市計画課 主幹 出石 稔
	市町村公募論文：自治体の政策形成と政策系大学院 ～経験と展望にもとづく一考察～	豊中市政策推進部企画調整室 佐藤 徹



## 第7号 特集：「安全・安心な社会の実現」（平成16年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
犯罪機会論と安全・安心まちづくり －機会なければ犯罪なし－		立正大学文学部社会学科 助教授	小宮	信夫
環境リスクをめぐる コミュニケーションの課題と最近の動向		早稲田大学理工学部複合領域 教授	村山	武彦
バリアフリーとその新展開		近畿大学理工学部社会環境工学科 教授	三星	昭宏
子育て、教育における自治体のあらたな役割 －子育て支援という視点から、 安心して暮らせる街作りという視点から－		東京大学大学院教育学研究科・教育学部 同付属・学校臨床センター センター長	教授 汐見	稔幸
高齢者の安全・安心とは－年金、医療、介護を考える－		岡本クリニック院長 国際高齢者医療研究所 所長	岡本	祐三
市町村公募論文： 要綱行政の現状と課題－自治立法権の拡充を目指して－		岸和田市総務部総務管財課	藤島	光雄

## 第8号 特集：「これからの自治体改革のあり方」（平成17年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
自治体行政改革の新展開 －ローカル・ガバナンスの視点から－		同志社大学政策学部 学部長	真山	達志
評価の政策形成と経営への活用と課題－基本へ還れ－		筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授	古川	俊一
自治体職員の人材育成		千葉大学法経学部 教授・ 東京大学 名誉教授	大森	彌
公務員制度改革と自治体職員イメージの転換		国際基督教大学社会科学科 教授	西尾	隆
地方財政の改革－地方行政は「黒字」なのか－		総務省地方財政審議会 会長	伊東	弘文
市町村公募論文：財政危機と成功する行政評価システム		八尾市都市整備部交通対策課	南	昌則

## 第9号 特集：「分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは」（平成18年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
マッセOSAKAへの期待		大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長	齊藤	愼
分権時代、自治体職員の習得すべき能力と マッセOSAKAの関わり		(有) 龍谷大学コミュニティ研究所 代表取締役	浦野	秀一
「地域公共人材」育成としての職員研修		龍谷大学法学部 教授	富野暉一	郎
自治体女性職員をめぐる環境と能力開発に関する一考察		大阪市立大学大学院創造都市研究科 助教授	永田	潤子
地方分権セミナー録：自治体再生への道しるべ <sup>1)</sup>		大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長	齊藤	愼 他

第10号 特集：「人口減少時代における社会福祉の変革」（平成19年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
	障害者自立支援法と自治体における障害者福祉施策	東洋大学ライフデザイン学部 生活支援学科 教授	北野	誠一
	これからの地域福祉とコミュニティの活性化	桃山学院大学社会学部 助教授	松端	克文
	次世代育成支援の推進と市町村の課題	大阪市立大学生活科学研究科 教授	山縣	文治
	生活保護行政を考える	東京都立大学人文学部 教授	岡部	卓
	2005年介護保険法改正の立法政策的評価	大阪大学大学院人間科学研究科 教授	堤	修三
	福祉と自治体財政	奈良女子大学 名誉教授	澤井	勝
	自治体病院だからこそ、変われる	徳島県病院事業管理者・坂上市立病院 名誉院長	塩谷	泰一
	市町村公募論文：公益法人制度改革と市町村 ～市町村出資財団法人と市町村の今後の関係を 構築するための課題整理～	八尾市人権文化部文化振興課 朴井		晃

第11号 特集：「くらしと交通～これからの交通まちづくり～」  
(平成20年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
	地域交通について考える ～新たな交通価値と低速交通システムについて～	大阪大学大学院工学研究科 教授	新田	保次
	市民協働の交通まちづくり 相互学習による協働型交通安全の取り組み	大阪市立大学大学院工学研究科 教授	日野	泰雄
	地域から育てる交通まちづくり	大阪大学大学院工学研究科 准教授	松村	暢彦
	まちづくりを支える総合交通政策	神戸国際大学経済学部都市環境・観光学科 教授	土井	勉
	地域公共交通を地域で 「つくり」「守り」「育てる」ということ	名古屋大学大学院環境学研究科 准教授	加藤	博和
	子どもと交通問題	筑波大学大学院システム情報工学研究科 講師	谷口	綾子
	市町村公募論文： 放置自動車対策をめぐる二、三の問題 ～法的アプローチを中心に～	岸和田市法律問題研究会		



第12号 特集：「廃棄物処理とリサイクルの現状～循環型社会の実現に向けて～」  
(平成21年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
廃棄物処理の現状と今後		京都大学地球環境大学院 教授	植田	和弘
ごみ有料化と「見える化」		東洋大学経済学部 教授	山谷	修作
貴金属・レアメタルの回収と行政の関与		神戸山手大学現代社会学部環境文化学科 教授	中野加	都子
上勝町のゼロ・ウェイスト政策－その実践と展開－		NPO法人 ゼロ・ウェイストアカデミー 理事	松岡	夏子
循環型社会における資源物持ち去り業者の位置づけ		近畿大学経済学部総合経済政策学科 教授	坂田	裕輔
不法投棄対策の現状と課題		岩手大学人文社会科学部 准教授	笹尾	俊明
循環型社会の地球温暖化対策		独立行政法人国立環境研究所	橋本	征二

第13号 特集：「危機管理について考える」(平成22年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
地域防災計画の課題と展望～生ける計画をめざして～		板橋区総務部契約管財課 課長	鍵屋	一
新型インフルエンザ対策		新潟大学大学院医歯学総合研究科 教授	鈴木	宏
緊急対応時に必要な都市機能		関西大学理事・環境都市工学部教授 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長	河田	恵昭
学校における侵入暴力犯罪からの安全管理		明治大学理工学部 准教授	山本	俊哉
市町村公募エッセイ： 【ブックトーク】 新しく自治体職員になったみなさんへ（福祉事務所編）		羽曳野市保健福祉部福祉総務課	細井	正人

第14号 特集：「地方議会のこれから～改革へのみちすじ～」

(平成23年3月発行)

テ マ	執 筆 者
自治法改正と議会の役割	東京大学 名誉教授 大森 彌
二元代表制－その課題と展望－	株式会社野村総合研究所 顧問 増田 寛也
住民参加と議会	同志社大学大学院総合政策科学研究科 教授 新川 達郎
議会事務局のあり方とその改革課題	立命館大学法学部 教授 駒林 良則
政策立案（議員立法）機関としての議会	拓殖大学地方政治センター長／ 四日市研究機構・地域政策研究所長 竹下 譲
自治を担う議会の権限強化 －住民自治を促進する議会に－	山梨学院大学法学部 教授 江藤 俊昭
議会の活性化	関西大学総合情報学部 教授 名取 良太
求められる議員職の姿 －受身の「られる」ではなく可能の「られる」－	東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金井 利之
議会基本条例の主要項目と自治体改革への意義	法政大学法学部 教授 廣瀬 克哉
市町村公募論文： 就学援助制度の意義と市町村の役割 －今求められる就学援助制度の在り方とは－	摂津市教育委員会教育総務部学務課 大橋 徹之

第15号 特集：「自立へ向けた就労支援の取組み」（平成24年3月発行）

テ マ	執 筆 者
就労支援をどう実現するか 企業の包摂から社会的包摂へ	北海道大学大学院法学研究科 教授 宮本 太郎
生活保護受給者への就労支援の現状と課題	明治学院大学社会学部社会福祉学科 教授 新保 美香
障がい者就労支援の現状と課題	埼玉県立大学保健医療福祉学部 教授 朝日 雅也
若年者への就労支援 －次世代への就労支援は社会投資である－	NPO法人「育て上げ」ネット 理事長 工藤 啓
高齢者への就労支援	桜美林大学 名誉教授 瀬沼 克彰
母子家庭の自立支援・NPOとしての取組み	NPO法人Wink 理事長 新川てるえ
就労支援と地方自治体－地域雇用政策の進化の視点から	東京大学大学院経済学研究科 教授 佐口 和郎
市町村公募論文： 「ふるさと納税制度」の仕組みと現状 ～自治体の魅力発信の切り口から～	八尾市経済環境部環境施設課 小池 宜康



第16号 特集：「児童虐待防止への対策と支援」(平成25年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
	子ども虐待の現状と課題	関西大学人間健康学部	教授	山縣 文治
	市町村の児童家庭相談体制の現状と課題、方向性	関西学院大学人間福祉学部	教授	才村 純
	要保護児童対策地域協議会 ～機能するための要件・ファミリーソーシャルワークの視点～	流通科学大学サービス産業学部 サービスマネジメント学科	教授	加藤 曜子
	児童虐待の予防～保育所・幼稚園・学校が出来ること	種智院大学人文学部	助教	近棟 健二
	虐待する親の回復支援の視点 ～MY TREEペアレンツ・プログラムの実践から～	エンパワメント・センター	主宰	森田 ゆり
	自治体の事例(大阪府・茨木市・枚方市・三重県いなべ市) 子ども虐待防止と支援の課題～実践を通して感じる～	淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科	教授	柏女 霊峰
	市町村公募論文： 自治体における情報公開制度の現状と受益者負担の在り方 ～情報公開手数料の一考察～	泉佐野市総務部総務課		道井 渉
	市町村公募エッセイ： 「笑顔」が一番！ キャリアデザインと今までの経験から学んだコト	貝塚市健康福祉部		兒玉 和憲

第17号 特集：「自治体経営の道しるべ～自治体政策の転換に向けて～」  
(平成26年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
	地方財政の健全化の中長期的展望と 税制抜本改革、地方消費税	総務省 大臣官房審議官(税務担当)		平嶋 彰英
	自治体財政指標に係る諸論点 ～発生主義・複式簿記会計の視点を交えた検討～	有限責任監査法人トーマツ公認会計士		小室 将雄、大川 裕介
	地方公営企業の財政既定の拡大とその意義、さらなる課題	関西学院大学大学院経済学研究科 人間福祉学部	教授	小西砂千夫
	第三セクター再生のための公経営監査・診断	青山学院大学	名誉教授	鈴木 豊
	資産老朽化への対応	東洋大学PPP研究センター リサーチパートナー		藤木 秀明
	実務者からのメッセージ～財政担当の仕事のやり方～	川西市	理事	松木 茂弘
	市町村公募エッセイ： 政策形成時代×図書館＝未来をさきひらく！ ～情報収集力重アップへの一提案～	吹田市		栗生 育美

第18号 特集：「都市再生～さらなる発展に向けて～」(平成27年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
人口減少と自治体財政		マッセOSAKA所長	齊藤	愼 (大阪学院大学大学院教授・ 大阪大学名誉教授)
自治体経営で人口流入を図る		一般財団法人地域開発研究所 主任研究員	牧瀬	稔
自治体の資金調達において今やるべきことは何か		地方公共団体金融機構 地方支援部 ファイナンス支援課 課長	浅野	正義
「新地方公会計改革」の概要と展望 -自治体改革のための財務書類の活用方法-		関西学院大学専門職大学院 経営戦略研究科 教授	稲沢	克祐
予算編成手法の見直し		専修大学経済学部 教授	町田	俊彦
県民経済計算から読み取る地域の経済指標		富山県経営管理部統計調査課 副主幹	南保	勇治
大都市圏の公共施設更新問題		日本大学経済学部 教授	中川	雅之
習志野市の公会計改革の実践例		千葉県習志野市 会計管理者	宮澤	正泰
市町村公募論文： 地方分権時代における文書管理の在り方について ～いかに保存文書を適切に管理していくか～		摂津市総務部総務課	菰原	知宏

第19号 特集：「防災行政を考える～来る南海トラフ巨大地震に備えて～」  
(平成28年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
防災・減災マネジメント型地域防災計画の策定 ～近年の大震災に学ぶ～		跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授	鍵屋	一
自治体の情報インフラ整備～民間技術の利活用～		国立研究開発法人 防災科学技術研究所 理事長	林	春男
災害対策本部の運用と課題		明治大学 政治経済学部 教授	牛山	久仁彦
被災地支援～中長期間の支援方策～		大阪大学大学院 人間科学研究科 教授	渥美	公秀
外国人住民のための「やさしい日本語」		弘前大学大学院 地域社会研究科 教授	佐藤	和之
次世代へのメッセージ① ～時代は変わったか～		朝日新聞 東北復興取材センター長・仙台総局長	坪井	ゆづる
次世代へのメッセージ② ～阪神・淡路大震災の記憶～		神戸市消防局 警防部 警防課長	濱田	宗徳
市町村公募論文： 新たな公共図書館をめざす動向の考察と 公共図書館政策の課題		枚方市 教育委員会社会教育部 部長	中路	清



第20号 特集：「人口減少社会を豊かに生きる」(平成29年3月発行)

テ ー マ	執 筆 者
人口減少時代に向う日本の針路 ～「一億総活躍社会」の実現に向けて～	ニッセイ基礎研究所 社会研究部 主任研究員 土堤内昭雄
「これから」の家族政策－少子化対策からの転換－	増田社会保障研究所 代表 増田 雅暢
「これから」の男性の育児参画～父親の役割を考える～	大阪教育大学教育学部教員養成課程 家政教育講座 准教授 小崎 恭弘
「これから」の教育支援～未来への投資～	環太平洋大学 学長 大橋 節子
「これから」の婚活支援～若者の恋愛観からみる～	マーケティングライター/インフィニティ 代表取締役 牛窪 恵
「これから」の都市部と地方のライフスタイル 豊かな暮らしのあり方と、この国のゆくえ	首都大学東京 准教授 山下 祐介
人口減少社会での地域医療のあり方 ～医療・介護のシームレスな体制の構築に向けて～	八尾市立病院事務局 企画運営課 課長 朴井 晃

第21号 特集：「スポーツ活用戦略」(平成30年3月発行)

テ ー マ	執 筆 者
新しいスポーツ振興の可能性	早稲田大学 スポーツ科学学術院 教授 原田 宗彦
スポーツで地域を輝かす	一般財団法人 日本スポーツコミッション 理事長 木田 悟
スポーツ施設を核としたまちづくり 「スマート・ベニュー®」構想	株式会社 日本政策投資銀行 地域企画部 藤田 麻衣
運動・スポーツによる健康づくり支援のあり方 ～ヘルスプロモーションの視点から～	京都学園大学 健康医療学部 スポーツ学科 准教授 三宅 基子
スポーツ人材の育成	筑波大学 体育系 准教授 高橋 義雄
スポーツツーリズムによる地域活性化 －担い手としてのスポーツコミッションの考察－	近畿大学 経営学部 教授 高橋 一夫
泉南アナゴの復活に向けた養殖による地方創生の取組み	泉南市 市民生活環境部 参事 産業観光課 高山 淳

第22号 特集：「AI（人工知能）活用戦略」（平成31年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
AIで変わる日本の未来		関西大学 システム理工学部	教授	前田 裕
AIと働き方改革		慶応義塾大学 商学部	教授	山本 勲
AI面接官		株式会社タレントアンドアセスメント	代表取締役	山崎 俊明
AI時代の教育		一般社団法人 データサイエンス教育総合研究所	代表理事 研究所長	兼 CDO 中村 一也
自治体業務におけるAI活用の可能性		HIRO研究所	代表	廣川 聡美 (元横須賀市副市長)

第23号 特集：「子育て×α」（令和2年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
子育て政策の展望		大阪府立大学 人間社会システム科学研究科	教授	山野 則子
子育て×まちづくり～子どもが当たり前にいる社会～		東京都市大学 人間科学部 児童学科	准教授	松橋 圭子
子育て×防犯～子どもが安全・安心に暮らせる社会～		東京未来大学 こども心理学部	教授	出口 保行
子育て×母子支援～保護から自立への支援とは～		大阪市立大学大学院 生活科学研究科	特任准教授	中島 尚美
子育て×男女共同参画～夫婦・社会で支える～		大阪教育大学 教育学部 教員養成課程	准教授	小崎 恭弘
子育て×介護～ダブルケアのこれから～		一般社団法人 ダブルケアサポート	理事	植木 美子
子育て×虐待対策～手を挙げるその前に～		武庫川女子大学 文学部 心理・社会福祉学科	教授	倉石 哲也
いじめの重大事態に係る調査結果の公表に関する考察		八尾市 総務部 市政情報課	情報公開室	尾崎 洋之



第24号 特集：「ダイバーシティ・マネジメントの展望」（令和3年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
	ダイバーシティ経営を支える5つの柱	中央大学大学院	戦略経営研究科 教授	佐藤 博樹
	女性活躍とワーク・ライフ・バランス	獨協大学	法学部 総合政策学科 教授	大谷 基道
	高齢者が輝き続ける職場づくりの可能性と課題	東京大学	先端科学技術研究センター 講師	檜 山 敦
	障がい者の職場定着に向けて求められる取組み	法政大学	現代福祉学部 教授	眞保 智子
	多様な性自認を認め合う職場づくり	特定非営利活動法人ReBit	代表理事	薬師 実芳
	外国人住民が活躍するまちづくり	明治学院大学	教養教育センター 准教授	長谷部美佳

第25号 特集：「社会福祉のこれから～“地域共生社会”の実現に向けて～」  
（令和4年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
	いま、社会福祉を担う自治体（職員）に何が求められているか ～地域共生社会づくりの基盤となる、 包括的支援を巡っての一考察～	日本福祉大学	社会福祉学部 教授	田中 優
	超高齢化社会と世代間での共生の在り方	医療経済研究機構 前社会保障審議会	特別相談員・ 会長	西村 周三
	地域共生社会と障害のある人の暮らし ～市町村に求められる役割とは～	一般社団法人 全国手をつなぐ育成会連合会	常務理事兼事務局長	又村あおい
	子育て家族のための切れ目ないケアシステムの構築に向けて ～「子育て世代包括支援センター」を中心とした、 子育て支援体制の展望～	恵泉女学園大学	人間社会学部 国際社会学科	教授 高橋 睦子
	芦屋市における地域共生社会の実現に向けた地域づくりの取組 ～多様な主体との協働を目指して～	芦屋市福祉部	主幹・地域共生推進担当 課長	吉川 里香
	誰もがありのままにその人らしく社会参加ができることを 目指した「ユニバーサル就労」の取組み	社会福祉法人生活クラブ ユニバーサル就労支援	人事広報部 課長	鈴木 由美
	狭い道路の解消に資する助成制度に関する考察	摂津市	建設部 道路管理課 課長代理	黒田 尚志

第26号 特集：「広域連携～人口減少社会を見据えて～」(令和5年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
自治体の広域連携の新たな展開と防災 ～面と点の視点から～		明治大学 政治経済学部 教授		牛山久仁彦
技術職・専門職の確保育成の現状とこれから —専門人材の「共同活用」に向けた 自治体間協力の可能性—		東京都立大学 都市環境学部 都市政策科学科 教授		松井 望
人口減少のまちづくりと広域連携		東京大学大学院 工学系研究科 都市工学専攻 准教授		瀬田 史彦
人口減少時代の広域インフラについて ～水道事業の広域化を中心に～		高崎経済大学 地域政策学部 地域政策学科 教授		岩崎 忠
広域連携の可能性 水道事業の一元的広域化を考える		明治大学 公共政策大学院 専任教授		木村 俊介

第27号 特集：「スマートシティ～持続可能な未来社会に向けて～」  
(令和6年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
スマートシティ ～役割と今後の展望～		亜細亜大学 都市創造学部 教授	学部長	岡村 久和
ICT活用による新たな防災のかたち		特定非営利活動法人防災推進機構 理事長		鈴木 猛康
スマートシティにおける 妊娠・出産・子育て支援のこれから		株式会社Kids Public 代表取締役 小児科医		橋本 直也
ICT活用における教育の現状とこれから		一般社団法人ICT CONNECT21 東京工業大学 名誉教授	会長	赤堀 侃司
スマートシティに向けた交通計画の展望 ～欧州の「SUMP」を踏まえて～		関西大学 経済学部 教授		宇都宮浄人
スマートになる目的は何か？ —自治体DXとデジタル化における都市行政—		愛媛大学 法学部 准教授		太田 響子
「大阪スマートシティ戦略」が目指す新たなまちとは		大阪府スマートシティ戦略部戦略推進室 戦略企画課長		狩野 俊明



第28号 特集：「多文化共生を考える～誰一人取り残さない社会を目指して～」  
(令和7年3月発行)

テ ー マ	執 筆 者
多文化共生社会の形成に向けて	明治大学 国際日本学部 教授 山脇 啓造
多文化共生時代の地域防災のあり方 —外国人の社会参加の観点から—	桜美林大学 グローバル・コミュニケーション学群 准教授／一般社団法人多文化社会専門職機構 理事・事務局長 菊池 哲佳
多文化ソーシャルワークにおける専門的支援の担い手	神戸女子大学 健康福祉学部社会福祉学科 准教授 川端 麗子
外国人労働者の受入れ	神戸大学大学院 国際協力研究科 准教授 斉藤 善久
外国にルーツをもつ子どもたちの教育支援	特定非営利活動法人青少年自立支援センター 定住外国人支援事業部 責任者 田中 宝紀
外国人の子育て家庭を支援する —子どもの育つ権利の保障のために—	東洋大学 福祉社会デザイン学部 子ども支援学科 教授 内田 千春
大阪市生野区における多文化共生の取組み	大阪市生野区役所まちづくり推進 担当課長 川楠 政宏



サマージャンボ・ハロウィンジャンボ宝くじは、  
大阪府内で買ってほしいねん。



大阪の宝くじイメージキャラクター  
「たこ焼きクーちゃん」です。

「サマージャンボ宝くじ」及び「ハロウィンジャンボ宝くじ」の収益金は、販売実績等に応じて、各都道府県市町村振興協会に配分されます。

本協会では、配分された収益金を府内市町村に交付しており、各市町村において公共事業等をはじめ、少子・高齢化対策、地域情報化対策などの事業に活用されています。大阪府内での宝くじの購入にご協力をお願いいたします。

マッセOSAKA研究紀要 第29号  
特集 戦略的公共施設マネジメント

---

令和8年3月発行

編集・発行：公益財団法人大阪府市町村振興協会  
おおさか市町村職員研修研究センター  
(マッセOSAKA)

〒540-0008

大阪府中央区大手前3-1-43  
大阪府新別館南館6階

T E L 06-6920-4565

F A X 06-6920-4561

H P <https://www.masse.or.jp/>

印刷：川西軽印刷株式会社

T E L 06-6761-5768(代)



おおさか市町村職員研修研究センター