

平成 26 年度

公益財団法人山梨総合研究所自主研究

平成 26 年度 自主研究

公共施設更新・維持管理に関する現役
世代・将来世代の負担に関するあり方

施設複合化を通じた施設適正配置に
係る考察

公益財団法人 山梨総合研究所
主任研究員 佐藤 史章

平成 27 年 3 月



公益財団法人 山梨総合研究所

はじめに

高度経済成長期を中心に建設された各種公共施設は、人口減少・超高齢化社会の現実化と地方自治体の財政の悪化が同時に進む中で、その更新期に差し掛かっている。こうした社会的背景の中で、住民の生活基盤としての公共施設をいかに合理的・効率的に維持管理し、時代に即した公共サービスを確保していくかについて研究する目的で山梨総研における本自主研究への取り組みが始まった。

平成 24 年度のニュースレターにおいては、公共施設白書について取り上げ、平成 25 年度には自治体の「公共施設白書」をはじめとした本テーマへの取り組みに係る意識調査を行ったほか、担当研究員が公益財団法人山梨県市町村振興協会発行の『自治の風』に研究成果を寄稿した。

そして、本年度の始め（平成 26 年 4 月）には、国による公共施設等総合管理計画の策定指針が発出され、本テーマは全国一律に取り組むべき位置づけとなったことから、県内自治体でも計画策定に向けての動きが加速した。県内における現時点の取り組みフェーズはいわゆる「白書」取りまとめに代表される現状把握の段階であるが、計画策定がなされた後には、施設の「適正な」保有量・配置についての検討に入ることになる。

こうした方向性を見据え、本年度の本研究においては、施設総量の抑制に向けての方策の一つとして考えられる「施設複合化」について経緯や事例の整理を行い、当地における公共施設適正配置の方向性についての考察を行った。

1. 古くて新しい「複合化」

施設総量の圧縮を図りつつ、行政サービスを継続するための有力な手段として「施設複合化」が挙げられている。とはいえ、こうした発想は今に始まったものではない。平成 9 年に取りまとめられた『複合と連携』（平成 9 年国土庁計画・調整局監修）の記載をもとに整理したい。

1.1. 「複合化」に至るまでの施設整備に向けた流れ～「全総」の変遷

過去我が国の国土開発・社会資本整備の指針となった全国総合開発計画（全総）における公共施設の位置づけを整理したい。

昭和 37 年に策定された「全総」では、「地域間の均衡ある発展」がうたわれ、過密の解消の視点から、都市中心部からの公共施設の移転とそれに伴う住宅・文教施設・観光施設などの基盤整備が計画された。

昭和 44 年の新全国総合開発計画（新全総）では、モータリゼーションの進展によって広域化した生活圏を基本とした国土の再編成として、大規模開発も視野に入れつつ、都市の過密と山村の過疎への対応を図った。

オイルショックを経た昭和 52 年の第三次全国総合開発計画（三全総）では、定住圏重視の方向性が示された。

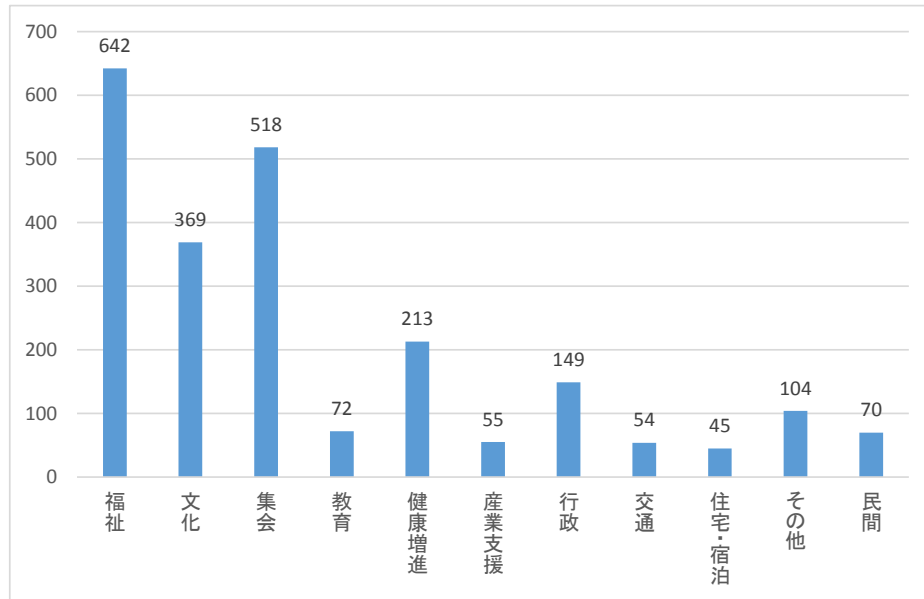
バブル経済への移行局面にあった昭和 62 年の第 4 次全国総合開発計画（四全総）では、公共施設整備についてより大きく取り上げられ、事業化手法についての記述が厚くなるほか、施設複合化について老健施設における医療介護の融合というトピックスについて触れられたほか、実際に 1980 年代後半から複合型公共施設の増加が見られるようになった。

また、平成 7 年の「21 世紀の国土のグランドデザイナー―新しい全国総合開発計画の基本的考え方」ではバブル崩壊を受けて、多様な主体の地域づくりへの参画を掲げる中、社会資本整備の効率的配分、施設の一体的・総合的整備という方針が掲げられ、機能の複合についての考えがより進んだものとなった。

1.2. 平成の大合併直前の施設複合化の状況

次に掲げるグラフは、平成8年の時点で取りまとめられた1,235件の複合公共建築物について、それぞれの構成分野についてまとめたものである。平成の大合併に入る前から全国的に複合化への取り組みが進んでおり、特に「福祉」「集会」「文化」「健康増進」といった補完効果の高い分野相互間の集約事例が全体の7割を占めることが特徴的である。

平成8年時点での複合型公共施設を構成する分野の状況（全国）（n=2,291）



出所：『複合と連携』

また、そのうち県内における事例として取り上げられているものは次の通りである。先に挙げた分野間での集約が実際になされていることが読み取れる。

紹介された事例のほかにも、集会機能を中心とした複合施設（YLO 会館）は県内各地に建設されており、市町村合併を経て、同種複合施設の重複として現在に至っている。

平成8年時点での県内の複合型公共施設個々の状況表

施設名称	所在(当時)	所在(現在)	設置者(当時)	保健センター	介護支援センター	デイサービスセンター	老人福祉センター	温泉施設	軽運動施設	障害者福祉センター	児童母子福祉センター	児童館	集会施設・会議室	ホール	図書館	アートギャラリー	民俗資料展示室	農協事務所
コミュニティホール双葉	北巨摩郡双葉町	甲斐市	双葉町										●					●
総合会館	北巨摩郡明野村	北杜市	明野村	●								●	●		●			
スコレーセンター	東八代郡石和町	笛吹市	石和町										●	●	●	●	●	
甲西町保健福祉センター	中巨摩郡甲西町	南アルプス市	甲西町	●	●													
坊ヶ峯ふれあいセンター	東八代郡境川村	笛吹市	境川村	●	●													
山梨市民会館	山梨市	山梨市	山梨市										●	●	●			
温泉健康センター	北巨摩郡大泉村	北杜市	大泉村	●	●	●	●	●										
大月市総合福祉センター	大月市	大月市	大月市	●		●			●	●			●					

出所：『複合と連携』をもとに山梨総研が加工して作成

2. 最近時の複合化事例

2.1. 複合化事例の調査

自治体が保有する公共施設の現状を把握し、あるべき姿を設定し、それに向けて計画的な取り組みを行う「公共施設総合管理計画」への取り組みが加速する中、“計画的な取り組み”の具体策として、複合化への取り組みが引き続き注目されている。各所での検討が進む中、それぞれの地域の課題に応じた事例紹介等がなされているが、本項では、そういった官庁及び自治体発出资料において参考事例として紹介されるものを抽出し、当地への示唆を得たい。

下表に示す、官庁・自治体の資料から施設複合化に関する55事例をインターネット調査により抽出した。

調査対象とした資料と発行元の官公署

資料名	発行元
学校施設と他の公共施設等との複合化実態調査に係る現地視察報告	文部科学省
民間主体による公共施設と民間施設との合築等の整備推進方策検討調査	国土交通省
人口減少社会に対応する都市経営課題に関する調査研究（その3）	公益財団法人堺都市政策研究所（大阪府堺市）
公共施設の適正配置に関する先進事例の紹介	愛知県豊川市
公共施設に係る他自治体の事例紹介	東京都東村山市
公共施設の再編事例集	神奈川県横須賀市

そのうち都市部（6大都市に政令指定都市、及び東京都に隣接する都市（千葉県市川市））に所在するものは、29施設であり、それ以外の施設（地方部）は26施設であった。なお、個々の施設の状況は次頁の通りである。

2.2. 調査内容

2.2.1. 施設分野毎の出現延件数（全体）

55 事例のうち、こういった施設が複合化されているかについてまとめたものが次の表である。

調査した中で 10 件以上ある施設分野として、教育関係施設（小中学校・保育所）と集会施設、文化施設（図書館・ホール）、小規模の飲食・物販・コンビニが多いことがわかる。

施設分野毎の出現延件数（全国）

施設分野	延件数	施設分野	延件数
小学校	19	在宅介護支援センター	3
公民館・集会施設・会議室	17	高齢者ふれあい広場	3
保育所	13	郵便局	2
図書館	13	保健所	2
ホール	10	児童発達支援センター・障害児福祉施設	2
中学校	10	児童館	2
飲食・物販・コンビニ	10	公営住宅	2
保健福祉センター	7	軽運動施設	2
市区役所・町村役場	7	学習塾	2
ケアハウス・老健施設	7	アートギャラリー	2
放課後児童クラブ・新BOP	6	高齢者住宅	1
子育て支援センター	6	民間住宅	1
窓口施設	5	ボランティアセンター	1
デイサービスセンター	5	認定こども園・幼保連携	1
地域包括支援センター	5	特別支援学校	1
体育館	5	体育館	1
幼稚園	4	シルバー人材センター	1
スポーツクラブ	4	商工会事務所	1
オフィス	4	小劇場	1
医療機関	4	障害者福祉センター	1
プール	3	社会福祉協議会	1
商業施設	3	勤労青少年センター	1

2.2.3. 都市部と地方部の差異

施設分野の出現数を 2.2.1 の方式で都市部についてみると、上位3位を教育関係施設（小学校・保育所）が占め、以降、ケアハウス・老健施設、集会施設と続いている。

施設分野毎の出現延件数（都市部）

施設分野	延件数	施設分野	延件数
小学校	10	医療機関	2
保育所	9	アートギャラリー	2
中学校	7	高齢者住宅	1
ケアハウス・老健施設	6	民間住宅	1
公民館・集会施設・会議室	5	ボランティアセンター	1
図書館	4	認定こども園・幼保連携	1
デイサービスセンター	4	シルバー人材センター	1
窓口施設	3	小劇場	1
保健福祉センター	3	商業施設	1
ホール	3	社会福祉協議会	1
プール	3	児童発達支援センター・障害児福祉施設	1
地域包括支援センター	3	軽運動施設	1
体育館	3	郵便局	0
市区役所・町村役場	3	民俗資料展示室	0
在宅介護支援センター	3	農協事務所	0
オフィス	3	特別支援学校	0
飲食・物販・コンビニ	3	体育館	0
幼稚園	2	商工会事務所	0
保健所	2	障害者福祉センター	0
放課後児童クラブ・新BOP	2	子育て支援センター	0
スポーツクラブ	2	芸術製作体験施設	0
児童館	2	勤労青少年センター	0
高齢者ふれあい広場	2	学習塾	0
公営住宅	2	温泉施設	0

また、地方部についてみると、集会施設が最も多く、以降、小学校、図書館、飲食・物販・コンビニ、子育て支援センター・ホールと続いている。

施設分野毎の出現延件数（地方部）

施設分野	延件数	施設分野	延件数
公民館・集会施設・会議室	12	ケアハウス・老健施設	1
小学校	9	特別支援学校	1
図書館	8	障害者福祉センター	1
飲食・物販・コンビニ	7	勤労青少年センター	1
子育て支援センター	6	商工会事務所	1
ホール	6	オフィス	1
保健福祉センター	5	公営住宅	0
市区役所・町村役場	4	民間住宅	0
保育所	4	保健所	0
放課後児童クラブ・新BOP	4	体育館	0
体育館	4	社会福祉協議会	0
中学校	3	高齢者住宅	0
地域包括支援センター	3	温泉施設	0
デイサービスセンター	2	軽運動施設	0
高齢者ふれあい広場	2	ボランティアセンター	0
児童発達支援センター・障害児福祉施設	2	シルバー人材センター	0
幼稚園	2	認定こども園・幼保連携	0
スポーツクラブ	2	児童館	0
商業施設	2	プール	0
郵便局	2	芸術製作体験施設	0
医療機関	2	小劇場	0
学習塾	2	アートギャラリー	0
窓口施設	1	民俗資料展示室	0
在宅介護支援センター	1	農協事務所	0

施設分類ごとに、都市部・地方部のどちらに多く分布しているかを見ると、地方部に多い施設分類は、「公民館・集会施設・会議室」（11件）、「ホール」（9件）、「図書館」（8件）、「保健福祉センター」（7件）、「子育て支援センター」・「放課後児童クラブ・新BOP」（6件）、「商業施設」・「郵便局」・「学習塾」（2件）、「特別支援学校」・「障害者福祉センター」・「勤労青少年センター」・「商工会事務所」（1件）であった。

※ 全体件数：緑色の部分は各施設分類の件数の単純平均以上の件数が見られ、件数が多い主要な施設分類であることを示す。

※ （分布）割合：赤字の部分は50%超を示す。

施設分野毎の出現延件数の比較（都市部・地方部）

	全体件数	都市部		地方部	
		件数	割合	件数	割合
市区役所・町村役場	6	3	50%	3	50%
窓口施設	4	3	75%	1	25%
公営住宅	2	2	100%	0	0%
民間住宅	1	1	100%	0	0%
保健所	2	2	100%	0	0%
保健福祉センター	7	3	43%	4	57%
小学校	17	9	53%	8	47%
中学校	10	7	70%	3	30%
社会福祉協議会	1	1	100%	0	0%
地域包括支援センター	5	3	60%	2	40%
デイサービスセンター	5	4	80%	1	20%
在宅介護支援センター	3	3	100%	0	0%
ケアハウス・老健施設	7	6	86%	1	14%
高齢者住宅	1	1	100%	0	0%
高齢者ふれあい広場	3	2	67%	1	33%
軽運動施設	1	1	100%	0	0%
ボランティアセンター	1	1	100%	0	0%
シルバー人材センター	1	1	100%	0	0%
特別支援学校	1	0	0%	1	100%
児童発達支援センター・障害児福祉施設	2	1	50%	1	50%
障害者福祉センター	1	0	0%	1	100%
子育て支援センター	6	0	0%	6	100%
保育所	13	9	69%	4	31%
幼稚園	4	2	50%	2	50%
認定こども園・幼保連携	1	1	100%	0	0%
児童館	2	2	100%	0	0%
放課後児童クラブ・新BOP	6	2	33%	4	67%
勤労青少年センター	1	0	0%	1	100%
スポーツクラブ	4	2	50%	2	50%
体育館	6	3	50%	3	50%
プール	3	3	100%	0	0%
公民館・集会施設・会議室	16	5	31%	11	69%
ホール	9	3	33%	6	67%
小劇場	1	1	100%	0	0%
図書館	12	4	33%	8	67%
アートギャラリー	2	2	100%	0	0%
商工会事務所	1	0	0%	1	100%
飲食・物販・コンビニ	10	3	30%	7	70%
商業施設	3	1	33%	2	67%
郵便局	2	0	0%	2	100%
医療機関	4	2	50%	2	50%
学習塾	2	0	0%	2	100%
オフィス	4	3	75%	1	25%

都市部では、学校施設・保育所を軸にした複合化事例が多く、地方部では文化施設と集会施設を核にした複合化事例が多くみられる様子がうかがえる。

これは、都市部における図書館・ホールといった施設については収容人数や蔵書数が人口に応じて相応の規模が求められるため、単体でも規模の大きい施設が求められるものと考えられる。

反面、地方では人口が少ないため、当該施設の規模が都市部に比してそれほど大きくなくても

済み、文化施設であるが故に施設の整備優先度が他の施設よりも一般的に低いことから整備の順番が後回しになり、巻頭でみた複合化を求める動きが出る中で建築されたことなどが要因と考えられる。

また、乳幼児期の子育て関連施設についてみると、都市部では「保育所」の複合割合が高く、地方部では「子育て支援センター」(6例すべてが地方部に所在)、「放課後児童クラブ」「学習塾」が入っていることから、待機児童対策のために保育所が求められる都市部の状況、及び、小中学校の数は足りていて、更に一步進んだ子育て支援に取り組んでいる地方の様子が反映されていると考えられる。

都市部において、学習塾は自由競争に基づき各事業者が出店している状況が見られるが、地方部において公的施設と併設で学習塾を入居させる試みがあることは、優秀な人材を育成しようとする自治体の意思の表れと考えられ、今後そうした人材を地方にとどめ、地方の発展の中核となるようにするためのしくみづくりも求められると考えられる。

2.3. 学校施設における複合化の問題点

都市部においても地方部においても、学校施設は複合化の核となっている状況が確認できたが、学校施設の複合化においてまず問題となるのは、そのことにより教職員にかかる負担が過重になったり、部外者が出入りする中、児童の安全が図られるのかという点である。

現時点において、社会体育系の利用ニーズへの対応を中心に、学校施設を開放する事例は広くみられるようになっているが、その裏側で既に、部外者の出入りと児童の安全確保のかねあいの問題、安全確保のための施設管理を教職員が担い、負担になっている状況も散見されている。当初解放を想定していない施設(ハード)において、安全の要請にマンパワーを使って応えるが故に起こる状況である。

こうしたことから、複合化を実施するにあたっては、建築プランニングの面からも各種事例から広くアイデアを求めることが必要といえる。例えば、セキュリティ区画を細分化できるようにし、各種の施設との複合化を実現した京都市立御池小学校の例は先進的である。

2.4. 県内における複合化事例

北社市においては、小淵沢町、大泉町において市町村合併で空きスペースが増え、老朽化が進んでいた旧役場庁舎である総合支所を近隣文化施設へ移転・複合化し、旧庁舎を解体する取組みを進めている。また、須玉町では同じく老朽化した旧役場庁舎近隣地への規模縮減の上建て替えを行った。旧敷地の跡地利用について、須玉町・大泉町では子育て世代の入居を想定し、その使い勝手に配慮した市営住宅「子育て支援住宅」の建設地とし、小淵沢町では駅や商店街に至近であり、観光地としての土地柄を反映して駐車場として整備する方針である。

また、県内の学校建築においても、特別教室棟の社会教育での利用を想定し、特別教室棟単独で外との出入りができたり、渡り廊下を通行止めにするなどで、主要な学校施設部分(普通教室・職員室等)の棟に部外者が立ち入ることがないようにできる建築設計が行われている事例が見られる。現状では社会教育への開放は行われていないものの、警備運用も主要な学校施設の棟と特別教室棟を分けて行うことができるなど、ハード・ソフト両面で学校教育と社会教育の両方を担える施設利用を想定した工夫がなされている事例が確認される。

3. 今後に向けて

3.1. 再配置後のまちづくりへ向けた視点

「角を矯めて牛を殺す」のたとえではないが、財政負担軽減に傾斜する形での画一的・一律の削減がその土地の良さを消してしまうような事態は避けなくてはならない。

筆者は従来から、本問題への取り組みスタンスは公共施設「を」マネジメントするのではなく、公共施設「で」マネジメントする、ものであるべきだということを主張してきた。これは、まちの構造をつくるという考え方から『公共施設の再編 計画と実践の手引き』における森傑氏の言を借りれば、「まちの構造は、良くも悪くも場所の特徴を規定し文脈づけるものである。幸せな将来へ向けて守るべき構造・生かすべき構造・変えるべき構造といった目標を定めることが不可欠である。特に、未利用地の評価は財政負担の議論へ傾斜しがちであるが、広く住民生活の質の向上という視野から可能性や潜在力を洞察することが重要」（同書p97より引用）ということである。

3.2. 複合化後跡地の「利用」は必須か。

施設の再配置が進んだ結果、旧来の施設跡地は種地・複合化後の新建設地として利用が想定されるが、いずれ公共施設の「抜け殻」たる空き地が点在する状況となる。しかも、廃止施設の跡地面積は、複合化してある程度の規模が必要な新施設が要する敷地面積に比して「帯に短くたすきに長い」ものであり、旧施設の有効利用としても、更地にしての有効活用にしても課題が残るケースが多い。中山間地における跡地利活用策として先述した、北杜市の旧町村役場跡地に子育て支援住宅を建築した事例についてみると、“役場”という旧町村の中心施設であるが故に他の公共施設（学校、図書館、複合後の“新支所”等）と近接しているからこそ、子育て住宅としても利用価値が見いだされるものであり、旧町村の中心部から離れた施設について、人口増加策とあって跡地利活用策として住宅を建てる、というふうに簡単に移植できるものでもなからう。

余ったものをフルに「利活用」することが本当に地域のためになるのか、シーズ偏重にならないのか、ケースバイケースの対応が求められる。

3.3. おわりに

本稿では、施設複合化について、建物・施設そのもののメリット、デメリットを概観する中、行政的な手法のみならず、建築プランニングの知見を活用した整備が望ましいことを指摘したほか、更に地域づくりについての経緯や状況を概観し、まちづくり全体の観点からの複合化の進展と跡地対策が望まれる点を指摘した。

現在、「国土強靱化」「地方創生」の一分野として本問題が位置付けられ、全国一律のスケジュール感を以て取組の推進が図られているが、この問題に携わる者すべてが、ここでの決定が未来の地域の屋台骨を規定するという認識を持ち、当地を生活の場として永続させていくという思いを込めての取り組みとなることを強く望みたい。