

特集 I : 第24回厚生政策セミナー「人口減少時代における地域政策の諸課題と今後の方向性」

人口減少と公共施設の再編

瀬田 史彦*

本稿では、人口減少局面の問題の一つである、公共施設再編、とりわけその中でも公益的施設（いわゆるハコモノ）の再編を論じる。まず人口減少局面のまちづくりにおいて、公益的施設の再編がとりわけ注目に値する課題である理由を述べる。次に、公共施設の再編と人口動態との関係について現在の状況を概説するとともに、実際に公共施設再編を進めた伊賀市（三重県）の事例から、公共施設再編の取組を進めるうえでの課題について論述する。最後に、デジタル化、コロナ禍など近年の動きに対して、公共施設再編が近未来、どのような方向に進んでいくのか、その予想と期待について述べる。

自治体の公共施設等総合管理計画の策定状況を見ると、公共施設の再編は人口減少のペースに比べると十分に進んでおらず、具体的な目標を示せない自治体も多い状況となっている。今後は、災害対応、技術革新、公共施設の役割の変化といった様々な新たな動きに対応しながら、人口減少に応じた公共施設の再編を進めていく必要がある。

I. 人口増減と公共施設の再編

本稿では、都市・地域の人口減少局面において最も早く影響が表れる現象の一つとして、公共施設、とりわけその中でも公益的施設（いわゆるハコモノ）の再編問題について論じたい。自治体では10年ほど前からFM（ファシリティマネジメント、またはエフエム）とも呼ばれている取組である。

本稿ではまず、人口減少局面のまちづくりにおいて、公共施設の再編がとりわけ注目に値する課題である理由について述べる。次に、公共施設の再編が人口動態との関係からどのように変化しているかについて現在の状況を概説する。また筆者が関係した具体的な事例を交えて、公共施設再編の取組の課題について論述する。最後に、デジタル化、コロナ禍など近年の動きに対して、公共施設再編が近未来、どのような方向に進んでいくのか、その予想と期待について述べる。

1. 人口増加と公共施設整備

かつて、人口増加と都市化が進んだ時代には、政府や自治体が様々な公共サービスを提供する必要に迫られ、その拠点として公共施設を整備するようになった。日本の場合、近代化に沿って行われた小学校の整備からはじまり、都市化が進むと下水道をはじめとした

* 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻

供給処理施設が大都市を中心に整備され、それが戦前から戦後にかけて中小都市にも広がっていった。特に戦後から高度成長期にかけては、各地で急速な都市化が進んだ時期でもあり、様々な社会基盤、とりわけ人々の生活に直結する交通施設や供給処理施設が整備され、政府も補助金などによって整備を支援した。また経済成長とともに人々の生活が豊かになると、単に生活に必要な社会基盤だけでなく、生活をより豊かにするために、公民館、図書館、文化ホール、スポーツ施設といった公益的施設が多く整備されるようになる。こうした社会基盤や公益的施設の整備は、シビルミニマムの達成、農山漁村における生活改善、大都市圏への人口集中の抑制といった、国家的、国土的な視点からも正当化された。

他方、日本全体で人口が増加する時期でも過疎化が止まらなかった農山漁村では、十分に使われない公益的施設がいわゆるハコモノ問題として、また費用対便益の低い社会基盤が公共投資のばらまきの問題として次第にクローズアップされる。とりわけ1990年初頭のバブル崩壊以降、政府は特に衰退が進む地方圏での地域経済浮揚のために各地で公共事業による社会基盤整備を進めたものの、その効果が疑問視され、公共投資の不効率性も強く批判されることとなった。長引く不況によって税収も低下して財政がひっ迫する中、財政に限らず行政全体の改革が叫ばれ、いわゆる改革派知事・市長が多く誕生し、地方分権が強く推し進められることにもつながった。

2. 人口減少と公共施設再編

しかし今日、公共施設再編が求められる本質的な原因はこうしたことではないと筆者は考える。なぜなら不況や財政難といった状況は高度成長期にも見られ、行財政改革や地方分権も、レベルの違いはあれ、それぞれの時代で少しずつ進められた。その中で公共施設は、不効率性などが問われるとしても公共サービスの拠点としての位置づけは大きく変わらず、人口増加が見込め、公共サービスの高度化が求められるのであれば、その充実化を担う拠点である公共施設の整備は、本来否定されないはずだ。

公共施設の再編が求められる理由は、むしろ人口減少、そしてその反転の見込みが極めて低いという認識が次第に広まっていったことによるものだろう。合計特殊出生率は1970年代後半以降、人口を回復する水準を下回り続け、同時に不況下でも東京などの大都市圏への人口の流出も続いた。人口が減少するなら、公共サービスの質はともかく、量は少なくする必要がある。そのためには、整備だけでなく維持にも固定費用がかかる公共施設の再編が検討されるのは、自然な流れであると考えられる。

ただ、民間のサービスが人口減少と市場縮小に応じて概して自然に淘汰され減少するのに対して、公のサービスは簡単には減少しない。法律でサービスの供給が義務付けられている場合や、そうでなくても住民の強い要望やそれを背景にした政治的な要求から存続する場合も多くみられる。効率性や財政的な持続可能性とは切り離されて公共施設が維持され、人口の反転と需要の回復が見込めない場合は不効率な運営が継続されて、生産年齢人口の減少による税収減の影響で収支の悪化が続けば、中長期的に深刻な問題となるリスクをはらむ。

3. 物理的な施設であることの問題

また、公共施設が物理的な施設によるサービスということも、継続的な人口減少との関連から深刻化する問題と捉えられる。

まず建設費をはじめとした初期費用が、物理的な施設を要しないサービスに比べて非常に大きくかかり、費用と便益をバランスさせるのには数十年という時間がかかる場合が多い。人口が継続的に減少する場合、需要も次第に減少して費用に見合うだけの便益が得られずさらにバランスが崩れる。

また物理的な施設は、継続的なサービス供給のために維持管理コストがかかるのに対し、施設の建設が一時点での政治的な決定に委ねられていることは、特に将来世代に対するモラルハザードを生みやすい。公共施設の建設を促す政府の補助金や地方債に対する公的資金の充当などの支援の多くがもっぱら建設費などの初期費用に対するものであることも、このモラルハザードを助長している。

4. 注目すべき公益的施設（ハコモノ）

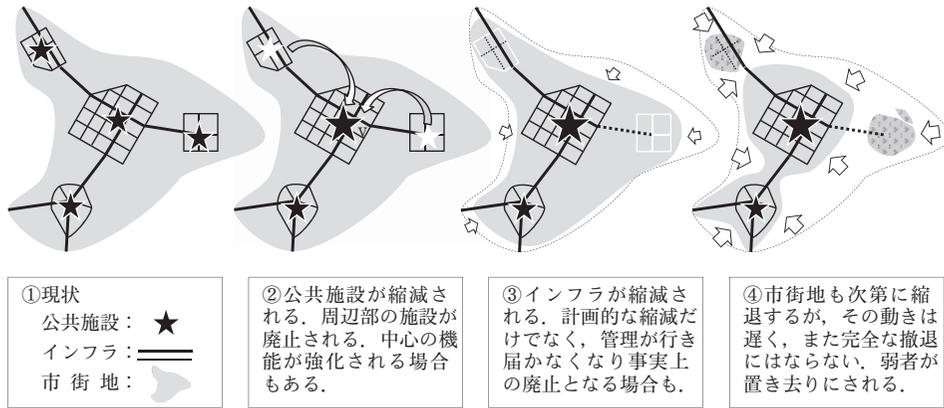
そして人口減少との関係から、今、注目すべき取組は、公共施設の中でも公益的施設（いわゆるハコモノ）の再編であると筆者は考えている。

広義の公共施設は、保有・運営する主体が公か民間かに関わらず、社会資本やインフラを広く含む言葉である。しかし、人口減少局面の都市政策を論じる際に、議論の主な対象となる公共施設とは、主に公が所有・維持して各種の公共サービスを提供するための物理的な施設である。道路・橋梁・トンネル・公園などの社会基盤・インフラや、公立小中学校、図書館、文化ホールを代表とする公益的施設である。こうした一連の公共施設等の費用と便益の関係、また効率性は、人口動態に強く関係し、人口が減少すると効率性が下がるため、再編が必要である。しかしその再編のあり方は少し異なる。

筆者は以前、別稿（瀬田史彦，2016）で、人口減少局面において、これまで拡大に対応して様々なサービスを提供してきた都市の構成要素が再編を求められるが、特に点的な要素である公共施設が、線・ネットワーク的な性質を有するインフラや、面的に広がる市街地に比べると、再編が早く検討されることを指摘した。ネットワークとして初めて機能し市民生活に直結するインフラや、多くが私有財産である市街地（土地）と比べると、公共の財産であり代替的なサービスの選択肢が必ずしもないわけではない公益的施設（ハコモノ）は、比較的再編しやすい。

公益的施設の再編に注目することは、人口減少に応じたこれまでと異なるまちづくりの考え方が、自治体や市民に果たして受け入れられるのかを占う試金石になる。人口減少の度合いに応じて公益的施設も再編できないようでは、さらに難しいインフラや市街地の再編はほとんど不可能と予想されるだろう。他方、公益的施設だけが再編されると、まちのバランスが崩れ、縁辺部へのサービスが滞って取り残される人々が出てくるといった問題も起きるだろう。人口減少局面のまちづくり・都市計画を考えると、公益的施設のあり方を考えると、見えてくるものが大きいというのが筆者の想定である。

図1 人口減少による都市の要素の縮減



出所：瀬田史彦（2016）「公共施設再編のその先」『計画行政』39（2），pp.33-38

このような背景から、本稿では、総務省が自治体に策定を促す公共施設等総合管理計画における「公共施設等」の定義よりも狭い、公益的施設（ハコモノ）を中心とした再編に注目している。各自治体で公共施設再編といった場合は、公益的施設のみの場合と、インフラを含める場合があるが、ここでは断りのない限り、公共施設再編といった場合は、公益的施設（ハコモノ）を中心とした再編を指すことにする。本質的には、インフラを含めても議論は大きくわからないが、現状ではインフラは維持管理の効率化と長寿命化が主要であり、廃止などを含めた再編が検討されることはないわけではないものの稀であることから、主に公益的施設の再編に絞って議論したい。

II. 公共施設再編の取組の変遷

1. 公共施設再編のいくつかの節目

公共施設再編は、前述の行財政改革の流れに乗って改革を進めようとした自治体、とりわけ都道府県や政令市をはじめ、多くの公共施設を保有する比較的大きな地方公共団体が、公共施設の更新・有効利用の手段として2000年代前半に検討したのが始まりである。この頃の公共施設再編は多くの場合、自治体という組織が保有する施設・ファシリティの効率化をどのように進めるか、という視点が中心であり、民間企業の経営改革に準じた考え方で進められたと考えられる。逆に言えば、人口が継続的に減少し需要が減退することへの対応という視点や、市民が利用する施設を市民の理解を得ながら再編するという視点は、なかったとまでは言えないが、それほど大きな論点ではなかったと考えられる。

次に、2000年代後半の人口減少問題の顕在化と夕張市の財政破綻に端を発する財政再建の要請に沿って、問題意識の高い一部の自治体、それも市町村を中心として2008年頃から公共施設再編の取組が進められるようになった。市町村は、都道府県と比べて、市民・住

民が日常から利用する多くの公共施設を保有し運営している。そして、民間企業のように不採算という理由だけで公共サービスをやめることは難しい。人口減少による需要の減退や不効率化という厳然たる状況を、自治体の組織内だけでなく、利用者、非利用者を含めた市民の理解を得たうえで進めなければならないという、非常に困難な課題に立ち向かうことになった。

筆者が当時、調査を続けていて感じた感覚から述べると、この頃の公共施設再編は、まずは人口減少による問題の深刻さに気付いた政策担当者が個人のレベルで問題に取り組み、それが首長をはじめとした政策決定者の理解を経て、自治体全体としての合意形成に至った場合には大きく進展し、そうでない場合は中途半端なまま終わるという状況だった。またそれに対する市民の反応としては、直接の受益者である個々の公共施設の利用者が再編に反対の意見を強く主張したのに対し、マジョリティである非利用者は特に大きな関心を持たず、自治体自体が強い意志を持って進めない限り公共施設再編は進展しなかった。

また当時先進的とされた自治体の多く、例えば神奈川県秦野市・藤沢市、千葉県佐倉市・習志野市といった自治体が、日本全国からみると人口減少がそれほど深刻ではない関東圏にあったこともこの問題の難しさを反映していると考えられた。問題が深刻であればあるほど、本来は取り組まなければならないはずが、見ようとしない、あるいは取り組もうとしても様々な障壁に阻まれる、という長期的な人口減少による問題の本質が大きく表れていたと感じられた。

しかし、その状況を少なからず変えたのが、2012年12月の中央自動車道、笹子トンネルの天井版落下事故であった。首都圏の市民が観光や遠足などで利用することも多い中央道の主要なトンネルの天井が突然崩れて9名の命が突然奪われるという事故は、これまで公共施設の再編に反対、または無関心でいた多くの人々の意識を変化させた。この事故自体は、利用者の多い高速道路の維持管理が不十分であったという、人口減少とは直接の関係を持たないものであったが、このような重要な施設ですら維持管理ができていない現状と、これまで建設してきた膨大な公共施設をすべて維持することが、人口が減少する将来において不可能でありまた不要であるということが、一般市民にも強く認識された。この事故を境に市民の反応が明らかに大きく変化したことは、公共施設再編に取り組む担当者からの声として、筆者の個別事例の調査からも多く聞かれるようになった。

そしてこの事故も契機として、国でも公共施設やインフラの老朽化の問題が大きく取り上げられ、2014年からの総務省による「公共施設等総合管理計画」の作成促進の動きにつながる。2014年は、人口減少に対応した国と自治体の政策の大きな転機となった年といえてよい。民間シンクタンクによる「消滅可能性都市」が発表され、のちの地方創生政策につながるのはこの年だ。また同年に改正された都市再生特別措置法には、立地適正化計画の制度が新しく規定され、これまで郊外化が進んでいた都市の市街地を人口の減少に合わせて集約・高密度化し、集客施設を都市の中心部や拠点に集約してコンパクトシティを目指す取り組みが進められることとなった。

2. 公共施設再編の進捗

2014年以降、上に述べたいくつかの節目に公共施設再編の具体的な計画を策定した自治体を含め、すべての自治体に対して、総務省が公共施設等総合管理計画の策定を促した。「公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調査（令和2年3月31日時点の結果）」を見ると、同日現在で99.9%の自治体が、公共施設再編の総論となる公共施設等総合管理計画を策定済みとなっている。

各自治体の取組は、すでに総論としての同計画の策定から、その計画を実行するための「個別施設計画」と呼ばれる、主に分野別の計画の策定に移っている。上述のように、人口減少局面では、総論として公共施設やサービスの総量を減少させることには大きな異論がないが、個別にどの施設・サービスを再編するかという段階で、はるかに大きな困難に直面することが予想される。

2018年に総務省は「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」を改訂し、個別施設計画を「個別施設ごとの長寿命化計画」と定義して、全体計画である総合管理計画と整合させながら、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行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現することを目指している。

個別の事例を調査する中で筆者は、より具体的な再編のあり方を示すことが求められる個別施設計画の策定は、総論である総合管理計画の策定よりもかなり大きな困難を抱え、策定はそう簡単に進まないと推察していた。しかし、昨年、公共施設・インフラを所管する複数省庁が参加した会議の資料（内閣官房、2021）によれば、2019年から2020年の1年間で、例えば公立学校施設が全自治体の15%から39%、文化会館等が19%から35%など、一定の進捗がみられるようである。総務省職員の見込みによれば、2020年度末には、ほとんどの施設類型で個別施設計画の策定率が8割を超えるとされる（臼井、2021）。

3. 公共施設再編と人口動態

公共施設等総合管理計画や個別施設計画が策定されても、実際に公共施設が更新・長寿命化、または再編されるのは、計画が策定されてからかなり後であると考えられる。ただ、すでにほとんどの自治体で人口が減少している現時点で、どのような計画が策定され、また実際に公共施設の床面積がどのように変化しているのか、端的に検証してみよう。

総務省は上述のウェブサイトの中で、「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等を取りまとめた一覧表（令和2年3月31日現在）」を公開しており、都道府県、（政令）指定都市、市区町村（指定都市を除く）別に、公共施設等総合管理計画の記載内容を整理して詳細にデータ化している。

このうち市区町村のデータを見ると、この表の集計時点で、公共施設等総合管理計画に数値目標を掲げているのは、指定都市以外の市区町村のうち936市町村（54.3%）であり、未だに明確な目標を掲げていない自治体も半数近くあることがわかる（表1）。人口減少に応じて更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うためには、明確な全体目標があった

ほうが進めやすいと推察されるが、現状では必ずしもそのような計画づくりができていないことがわかる。

表1 市区町村（指定都市を除く）の公共施設等総合管理計画における数値目標の記載状況

	自治体数	策定自治体に対する割合	数値目標がある自治体における割合
総計	1,725	100.0%	—
数値目標なし	789	45.7%	—
数値目標あり	936	54.3%	100.0%
①公共施設の数	105	6.1%	11.2%
②延床面積等に関する目標	772	44.8%	82.5%
③トータルコストの縮減	337	19.5%	36.0%
④平準化等に関する目標	123	7.1%	13.1%

出所 総務省「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等を取りまとめた一覧表（令和2年3月31日現在）」より筆者集計

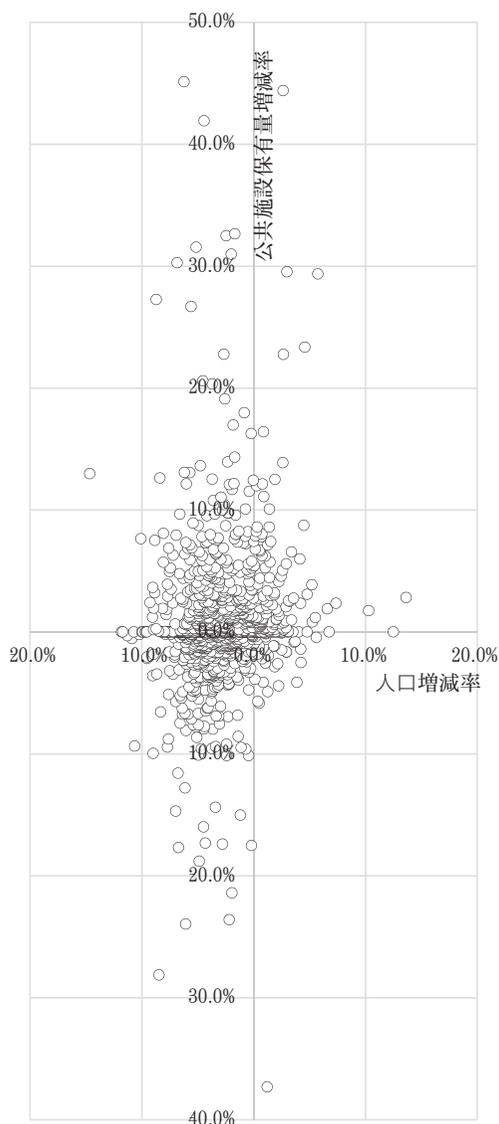
また同じ表では、取組状況等として過去4年度の人口（住民基本台帳人口）と公共施設保有量（㎡）の調査結果を掲載している。この表から最も長い3年間での推移が把握できる。平成27年度と平成30年度の公共施設保有量が記載されている986市町村のうち、データに明らかな異常がみられると思われる3自治体（データ上の公共施設保有量増減率が400%以上となっている自治体）を除く983自治体を分析すると、以下のことがわかる。

公共施設の床面積は、ほぼ半数（49.7%）の自治体において、この3年間で増加している。このうち人口が増加しているのは114自治体（23.3%）であり、375自治体（76.7%）では、人口は減少しているが公共施設床面積は増加していることになる。

また公共施設の総量の増減率が人口の増減率よりも小さい、つまり一人当たり公共施設床面積が小さくなっている自治体は21.1%に過ぎず、大半の自治体ではいまだに公共施設を増強している傾向があるといえる。また人口が減少している自治体811自治体のうち、半分近い375自治体（46.2%）では公共施設床面積が増加している。

個々の自治体にはそれぞれの事情があり、その時々の人々の増減に従って必ず公共施設も増減させなければならないというわけではない。しかし日本の大半の自治体で人口が減少している状況下で、公共施設床面積の減少のペースが全体として鈍いことは、人口減少に対応する公共施設再編が難しいことを示唆している。

図2 市町村における人口と公共施設保有量の関係



出所 総務省「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等」とりまとめた一覧表（令和2年3月31日現在）より筆者集計

4. 再編の具体例からの考察：公共施設は実際にどのように減るのか。

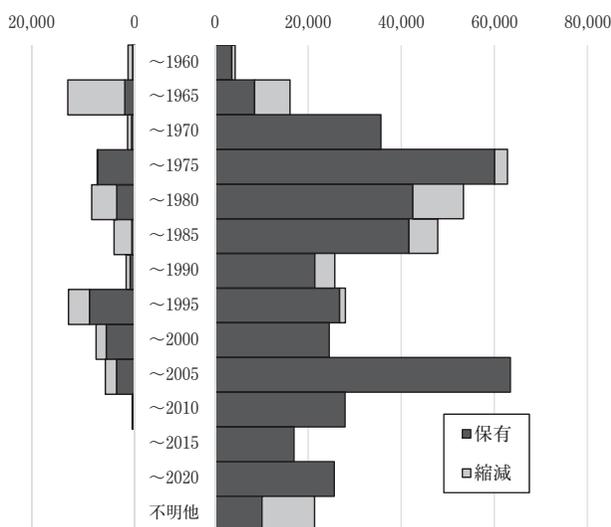
このように、公共施設再編のための計画づくりは、総論から個別の各論に向けて順次進められる傾向にある一方、実際に人口減少に対応した形で公共施設の再編が行われるのは簡単ではないと想像される。ここでは、総務省の政策に先んじて、比較的早くから公共施設再編を進めている自治体の事例から、課題となる要因を簡単に考察してみたい。この1

つの事例を全国の自治体に一般化することは必ずしもできないかもしれないが、人口減少との関係から公共施設再編がどのような課題を抱えるのかがわかりやすくなると思われる。

伊賀市（三重県）は、2004年11月の6市町村の合併で創設され、合併後は継続して人口減少が進む地方都市である。合併により多くの公共施設が重複し、一人当たり床面積も三重県の平均に比べて多い状況が続いている。2010年代前半より公共施設再編の政策を具体的に進めはじめ、2013年6月に公共施設白書を公表し、2014年3月に総論を示す公共施設最適化方針を策定した。その後2015年1月に、個別の施設の再編の方針を明確に示した公共施設最適化計画を策定し、同年3月では議会でも可決された。この計画の策定過程には、筆者も検討委員会の委員長としてかかわり、FMの実務者を招いたシンポジウム・セミナーや、市民によるワークショップなどの開催を市役所や他の委員と共同で企画した。筆者は、計画策定後はこの取組にはかかわらず、市から情報やデータの提供を受けながら専ら研究者としてその後の公共施設の再編の様子を観察してきた。

伊賀市は、個別の施設の再編の方針を定めた公共施設最適化計画を策定した後、実際の再編を順次進めてきた。2020年3月には同計画策定から5年が経過し、計画の全体の進捗、個別の施設の再編の度合い、また再編にあたっての課題が見え始めてきた。詳しい背景や量的な再編動向も含めた具体的な状況は拙稿（瀬田他，2021）に示しているが、定性的、個別的な状況も含めると、以下のようなことがわかる。

図3 伊賀市（三重県）の公共施設の建設年代別の再編状況（2015年4月からの5年間）



※注 左は「5年間のうちに今後のあり方を検討する」とされた95施設、右はそれ以外の289施設の集計。単位は㎡。

出典 伊賀市資料より筆者集計・分析

1) 全体で見ると、5年間で合計97施設、74,958㎡、床面積ベースで約15%の縮減であった。床面積の削減量は、第Ⅰ～Ⅱ期の10年間で目標の約65%にあたり、半分の5年間の進捗として十分とみなせる。また直近の国勢調査ベースの伊賀市の人口減少割合（2015年末から2020年末の住民基本台帳人口で5.2%減）に比べても大きく、合併自治体として当初の公共施設総量が過大であったことを差し引いても成果が認められる。

2) 実際に政策の意図通りに公共施設が減ったかについてしてみると、「5年間のうちに今後のあり方を検討する施設」（図3の左側）における再編の割合が高いものの、そうでないものでも縮減されているものがある。他方で、老朽化が進みあり方を検討したものの、再編が進まなかった施設もある（こうしたものの中には大規模な公共施設も多い）。つまり、総量としての削減ペースは順調だが、内訳についてはその後の様々な要因から計画当初のものをかなり変更して臨機応変に対応してきたことになる。

3) 高度成長期に人口増加とともに建設されたと思われる1970年代の施設がまだ多く残っており、少なくともこの5年ではほとんど再編されていない。これらの施設の再編を今後、ペースを速めて進めていく必要がある。

これまでの継続的な調査を踏まえて感じられることは、総論として人口減少や需要減退に応じた再編の全体目標を定めそれに向かって取組を進めていくことは重要であるが、他方で個別の計画はうまく進む場合と進まない場合があり、また想定していなかった施設で進む場合もあるため、臨機応変に再編の取組を更新しながら、全体目標に向かって進んでいくことが求められるということである。そのためには、具体的な計画は固定的ではなく、様々な条件の変化に対応できる計画である必要があるだろう。

実際に、公共施設最適化計画で縮減が明記され、議会の承認も得たと思われた施設が、再編に必要な条例の改正で否決の憂き目にあったり、計画策定当時はワークショップなどを開催しても顕在化しなかった反対運動が巻き起こって再編が滞った施設などがみられた。

Ⅲ. 公共施設再編の近未来の課題

1. 人口減少局面での公共施設再編の課題

今後の公共施設再編の焦点として、筆者は別稿（瀬田史彦，2018）で、(1)再編を実行できるかが重要になる、(2)空間的な配慮が求められる、(3)広域連携が不可避となる、の3点を挙げた。本稿で上述した制度との対応関係で見ると、(1)は公共施設等総合管理計画を踏まえた公共施設の再編であり、(2)は立地適正化計画による市街地の集約である。そして(3)は、人口減少が進んだ場合に1自治体ではすべての公共施設の維持が難しくなり、将来的に広域連携が必要になるという主張するものである。現在のところ、まだ公共施設再編において多数の取組は見られないものの、総務省の主要な広域連携施策である定住自立圏構想および連携中枢都市圏構想が該当する。公共施設再編における定住自立圏構想に基づく広域連携を目指す事例として、天理市などの取組などがある（瀬田史彦，2020）。

公共施設再編に関与する方々の中には、これら以外に特に民間活用が大きな可能性を持つと考える人も多いだろう。たしかに直営による公共サービスの運営を指定管理者制度によって様々な主体に委ねたり、施設包括管理によってコスト削減と質の向上を同時にもたらそうとしたり、その他、様々な取組が先進的な自治体によってすでに実行され、個別に賛否はあるものの全体として一定の成果を上げていていると考えてよいだろう。

ただ、人口減少によって迫られる公共施設再編という課題にとって、民間活用は、それが可能ならば進めるべきではあるが、再編実行の決定打にはなりえずむしろ周辺的な手段に過ぎないと筆者は考える。人口減少とともに縮小する市場において、魅力的な公共施設、公共サービスは限られ、それを請け負う民間企業も概して益々少なくなっていくと考えるのが自然だからだ。公共施設によるサービスをやめ、民間が提供できなければサービス自体の消滅もやむなしと決め込むのであれば別だが、これまで市民に提供してきた公共施設によるサービスを保つためには、やはり上記の(1)～(3)が必須となるだろう。

他方、これまで公共施設再編の専門家や実務者から多く論じられてきた、経営・運営の方法や整備主体とは別の観点から、公共施設再編のパラダイムの変化を促すいくつかの要素がある。いずれも、人口減少による需要の縮小によって公共施設の再編が必要、という基本的な論理を複雑化する要素をはらんでいる。

2. 近未来、再編に影響を及ぼす要因

まずは、災害対応である。筆者が調査を行ったり、上述の伊賀市などでワークショップに参加する過程で、住民から聞かれる意見として災害対応との関係が最も大きな課題の一つとして強く感じられた。比較的大型の公共施設を中心に、市が避難所を指定していることが通例であり、公共施設を再編することは、避難所のあり方を含めた防災・減災体制を考え直す必要性に直結する。折しも地震災害や水害などが毎年のように頻発、また激甚化しており、それにしただがって避難所の重要性も増すばかりとなっている。これまでの公共施設再編は、主に平時の費用対便益や効率性を議論の対象としてきたが、緊急時の議論がこれまでよりもさらに必要となっており、市民の意識もその点で以前よりもはるかに高くなっている。

さらに2020年以降のコロナ禍によって、平時、緊急時ともに公共施設で密を避けることが求められるようになり、公共施設でこれまでより多くの床面積が必要になるという、これまでの再編の取組と真逆のことも求められている。

実際に災害が発生した場合、必要なのは公共施設のハードだけではなくそれを常に運営・管理する人員も必要となるため、上述のような理由でより多くの床面積が求められても、実際にはハード以外の面から供給が難しいケースも多いと思われる。したがって、再編計画は、単純な床面積の需給だけでなく、その公共施設で行われるサービスのためのコストや人員などのリソースも含めて、平時・緊急時について検討する必要があるだろう。

次に、新たな技術やサービスとの関係である。発展した宅配サービスやIOT技術の応用と普及によって、現在、公共施設が提供しているサービスの多くは原理的に代替可能で

あると思われる。例えば書籍の貸出は図書館で行われているが、公共施設である図書館がなくても、様々な方法がある。図書やDVD等のレンタルやオンラインによる配信は、民間企業を中心に有料のサービスとしては一般的となっており、また電子図書館サービスを民間企業に委託して開始する自治体も143に上っている（電子出版制作・流通協議会，2021）。公共施設は、文化活動、スポーツ、集い、といった様々な活動の場所を提供する物理的な施設であり、上述のようにそのことが固定費用につながって再編が求められてきたが、宅配やIOTを中心とした新技術によって物理的な施設が不要となれば、公共施設再編に対する考え方は大きく変わってくるだろう。

今のところ図書館でも、例えば政令指定都市であれば、中央図書館だけで年間百万冊以上の貸出数があるのに対し、電子書籍の貸出件数は多くて数万冊程度となっており（植村八潮他編，2019）、すぐに公共施設である図書館を新技術が代替するとは思えない。文化ホールで行われるイベントや、コミュニティセンターでの集いなども、オンラインでかなり可能性が広がったといってもまだ公共施設でのサービスを代替するほどではないだろう。しかし、こうした変化は今後、技術革新と人々の適応度の変化とともに、突然進む可能性があり、公共施設再編の中長期の戦略もそうした変化を見据えながら適宜、見直していく必要があると考えられる。

またIOTなどの新技術の利用状況も、コロナ禍とそれに対応したオンラインによるサービスの開始や拡大によって変化する。感染が心配される間は、感染を警戒する市民を中心に、公共施設には寄らずに同種・類似のサービスを受けたいというニーズが出てきているはずだ。また感染が収まった後も、オンラインでの利便性が高ければ、公共施設を必要としない公共サービスがより多く求められるかもしれない。今後、どのような変化が起こるか予測が難しいため、その意味でも戦略を適宜見直していく必要があるだろう。

最後に、公共施設が提供するサービス、公共施設の役割の変化にも気を付ける必要がある。通常、公共施設は、図書館ならば書籍等を貸し出す機能、文化ホールは大人数のイベントを行う機能、といった機能で分類され、その機能を主に果たすことが求められ、費用対効果や効率性もその機能の充足度合いが主に評価されてきた。しかし近年は、このような公共施設の本来の機能の他に、高齢者が多い地域ならば一人でも気軽に来られる居場所を提供する、地方都市であれば様々な人々が過ごしてまちなかにも賑わいをもたらす、市民活動が活発な地域であればそれをさらに促す利用しやすい場所を提供する、といった目的が求められるようになってきている。図書館や文化ホールだけでなく、市役所ですらそのような例に枚挙にいとまがない。

こうした、公共施設再編においてこれまであまり気にかけてこなかった機能は、人口減少によって本来の機能の需要が縮小することと別に考える必要があるだろう。他方で、屋外プールが典型的であるが、民営施設の供給が質量ともに充実してきたため、公営施設が各地で廃止されるといった状況も見られるようになってきている。単純な人口動態とは別に、公共施設によって必要な機能・サービスを改めて見直す必要が出てくる。

このように考えると公共施設再編は、人口減少に対応させるだけでも大変だが、さらに

ここで述べたような様々な複雑な要素を、地域の実情を十分考慮しながら解きほぐして決めていく必要があり、難易度の高い課題であるといえるだろう。ただ、人口減少という課題一辺倒でひたすら縮小することが求められるという前提で対策を練るよりは、選択肢が広がり、より建設的な意見にもつながりやすい面もあるのではないだろうか。

筆者も、これまでは調査によって現状を分析することが研究活動の中心であったが、こういう重い課題に対してどのような解答がありうるか、今後、考えてみたい。

参考文献

- 内閣官房「インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議幹事会（第9回）（令和2年10月13日）」
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/infra_roukyuuka/k_dai9/index.html
2021年3月31日最終アクセス
- 植村八潮・野口武悟・電子出版制作・流通協議会編著（2019）『電子図書館・電子書籍貸出サービス調査報告2019』電子出版制作・流通協議会
- 臼井智彦（2021）「公共施設等総合管理計画の推進に向けた現状と課題」『都市住宅学』112号，pp.4-9
- 瀬田史彦（2016）「公共施設再編のその先」『計画行政』39（2），pp.33-38
- 瀬田史彦（2018）「公共施設・インフラの再編をめぐる背景と今後の焦点」『都市問題』109（5），pp.42-51
- 瀬田史彦（2020）「人口減少局面の都市構造の誘導における広域連携の実態：定住自立圏構想を対象として」『都市計画論文集』55巻2号，pp.102-114
- 瀬田史彦・岡井有佳・吉村輝彦（2021）「公共施設再編計画の中期的な全体評価：三重県伊賀市のケーススタディ」『日本建築学会技術報告集』第27巻第65号，p.481-486
- 総務省「公共施設等総合管理計画」
<https://www.soumu.go.jp/iken/koushinhiyou.html>
2021年3月31日最終アクセス
- 電子出版制作・流通協議会「電子図書館（電子書籍貸出サービス）実施図書館（2021年01月01日）」
https://aebs.or.jp/Electronic_library_introduction_record.html
2021年3月31日最終アクセス

Depopulation and Restructuring of Public Facilities

SETA Fumihiko

The paper discusses restructuring of public facilities and infrastructures owned by municipalities, which is one of the biggest tasks related to depopulation, and focuses especially on common public facilities (so-called "Hakomono"). First, I explain why restructuring of public facilities is one of particularly noteworthy issues in urban and regional planning in the phase of depopulation. Next, I outline the current situation regarding restructuring of public facilities in proportion to demographic transition in Japanese municipalities by using some existing surveys and statistics, and introduces the case of Iga City (Mie Prefecture), which actually promoted restructuring. Finally, I describes anticipations and expectations of common public facilities in the near future, in response to recent trends such as digitization and corona stagnation.

Restructuring of public facilities is regarded as a touchstone for clarifying whether a new and different way of urban planning under depopulation will be accepted by local governments and citizens. If public facilities cannot be reorganized corresponding to the pace of depopulation, it is seriously concerned that tasks like restructuring infrastructures and reorganizing built-up areas will be even more difficult and almost impossible.

However, aggregating the present status of formulation of comprehensive management plans for public facilities of local governments, promoted by Ministry of Internal Affairs and Communications from 2014, restructuring of public facilities has not progressed sufficiently, compared to the pace of depopulation, and many local governments cannot set specific goals for restructuring. Total floor area of public facilities has increased in the last three years in almost half (49.7%) of municipalities. Only 114 local governments (23.3%) among those have increased their population, while 375 local governments (76.7%) have decreased population but increased floor area of public facilities. Only 21.1% of municipalities have smaller floor areas of public facilities per capita in three years, which means most municipalities still tend to reinforce public facilities.

From the case of Iga City, it can be said to be important to set an overall goal of restructuring in response to depopulation and demand decline as a general rule, and try to proceed with efforts toward it. On the other hand, individual plans to restructure public facilities are often asked to be modified by several reasons, so it seems to be necessary to upgrade restructuring effort to adjust the change of the circumstance.

In the future, it will be necessary to carefully adjust the reorganization of public facilities in response to various new movements such as disaster response, technological innovation, and changes in the role of public facilities.