

# 公共施設統廃合への賛否

——住民調査の分析——

柳 至\*

## 目 次

1. はじめに
  2. データ
  3. 仮説と変数
  4. 分析結果
  5. 結 論
- 引用文献

## 1. はじめに

高度経済成長期に建設された公共施設等の多くが老朽化し、更新時期を迎えている。公共施設等の老朽化が注目された契機となったのが、2012年12月に発生した笹子トンネル天井盤落下事故であり、国は2013年11月にインフラ長寿命化基本計画を決定した。この基本計画では、インフラの戦略的な維持管理・更新等のために、中央省庁と地方自治体において、行動計画を策定することが定められた。地方自治体における行動計画に相当するものが公共施設等総合管理計画であり、総務省は2014年4月に各地方自治体に対して、公共施設等総合管理計画の策定を要請するとともに、策定にあたっての指針を示した。指針においては、厳しい財政状況や人口減少等による公共施設等の利用需要の変化を踏まえて、更新・統廃合・長寿命化

---

\* やなぎ・いたる 立命館大学法学部准教授

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行う必要があることが示されている。公共施設等総合管理計画は、施設の集約・縮減にまで踏み込んだ計画とすることが求められており(仁井谷 2015: 32)、これまで提供されてきた公共施設等の廃止や縮減も検討されている。

地方自治体における公共施設等のマネジメントに関する研究は、地方自治体がどのようにマネジメントに取り組んでいるかに着目しているものが多い。いち早く公共施設等のマネジメントに取り組んだ自治体を対象として、取り組みがどのようになされたかが示されている(ex. 西尾 2014; 西野 2015; 山田・秀島・長野 2016; 鷲頭 2015)。公共施設の統廃合などの取り組みを成功させるために、鍵となると指摘されているのが、住民との合意形成である(ex. 磯崎 2020; 志村 2016; 西尾 2014)。ただし、そもそもどのような住民が公共施設等の統廃合に肯定であったり、否定的であったりするののかという点は十分に明らかにされていない。先行調査は、回答者の全体の傾向を示すにとどまっていたり(日本政策投資銀行・日本経済研究所 2014)、一部の地域を対象としていたりする(神原・Irwan・羽鳥 2017; 中川 2018)<sup>1)</sup>。

どのような人々が政策の廃止に肯定的であったり、否定的であったりするののかという問いは、これまで政府が提供してきた政策の終了段階を分析する政策廃止(Policy Termination)研究でも見過ごされてきた。政策廃止に関する研究は1970年代から本格的に取り組まれるようになり(岡本 2003: 168)、今も増え続けている。こうした政策廃止研究は、どのようにして政策廃止という現象が生じるかという問いに取り組んできた。多くの先行研究で指摘されてきたのが、首長の交代や議会の構成などの政治状況で廃止が生じるかどうか左右されるという点である(岡本 2012; 砂原

---

1) 日本政策投資銀行・日本経済研究所(2014)では、日本全国のマクロミルの登録モニターを対象としている。神原・Irwan・羽鳥(2017)では愛媛県大洲市内の4地区の住民に対する調査を行い、中川(2018)では埼玉県住民に対する調査を行っている。

2011; 松並 2005; 三田 2009; 2012; Berry et al. 2010; Chen et al. 2019; Hwang 2021; Kasdin and McCann 2022; Lewis 2002; 2003)。これらの先行研究の多くは、政策廃止を政治家などの政府内のアクター間関係の帰結として生じる現象であると捉えている。もちろん最終的には政府内における意思決定がなされるが、そうした政府内のアクター間関係には、世論が影響を与えており、人々が廃止に否定的な政策は議題に上がりにくい傾向がある（柳 2018）。それでは、そもそもどのような意識を有する住民が廃止や縮減に肯定的であったり、否定的であったりするのだろうか。

本稿では、2022年2月に行った日本全国の18歳以上の住民を対象とした調査を基に、公共施設統廃合の賛否を規定する要因を明らかにする<sup>2)</sup>。以下、第2節では、住民調査と用いるデータの概要を示す。第3節では、どのような意識を有する住民が、公共施設全般や各施設の統廃合に肯定であるかに関する仮説を提示する。第4節では、仮説を検証した結果を示す。第5節では、本稿の議論をまとめる。

## 2. データ

### 2.1 調査の概要

本調査は、2022年2月18日から25日にかけて楽天インサイトの日本全国の18歳以上の登録モニターを対象として行った。調査の配信に際しては、性別、年齢、居住都道府県の3属性が令和2年国勢調査の分布に沿う形となるように調整した。調査には12,284名を呼び込み、調査途中の脱落者や海外居住者を除いた完全回答者は3,505名となる<sup>3)</sup>。本調査は、立命館大

---

2) 多くの自治体がフルセット主義をとっているため、自治体からある種類の公共施設をすべて廃止することは想定しにくい。多くの場合は、公共施設を削減する際に、施設が有していた機能を他の同種の施設とまとめる統廃合が行われることになる。そこで、本調査においても、施設の廃止ではなく、統廃合に対する賛否を取り上げることとした。

3) 本調査では、調査の冒頭にアテンションチェックを行い、このアテンションチェックにより8,720名が調査から脱落した。アテンションチェックの方法としては、調査冒頭のメ

表1 回答者の分布

	度数	%		度数	%
<b>性別</b>			<b>子供</b>		
男性	1742	49.7	子供有	1912	54.6
女性	1751	50.0	子供無	1593	45.4
それ以外	12	0.3			
			<b>世帯収入</b>		
<b>年齢</b>			低収入(300万未満)	591	16.9
若年層(18-34歳)	905	25.8	中収入(300-1000万未満)	2031	57.9
中年層(35-64歳)	1915	54.6	高収入(1000万以上)	398	11.4
高齢層(65歳以上)	685	19.5	DK・NA	485	13.8
			<b>居住地</b>		
<b>居住地</b>			<b>学歴</b>		
三大都市圏内	1696	48.4	低学歴(大卒未満)	1644	46.9
三大都市圏外	1809	51.6	高学歴(大卒以上)	1853	52.9
			その他	8	0.2
<b>居住期間</b>			<b>支持政党</b>		
短期居住(5年未満)	694	19.8	保守(自民、公明、維新)	1374	39.2
中期居住(5-10年未満)	402	11.5	中道(立民、国民)	306	8.7
長期居住(10年以上)	2409	68.7	革新(共産、社民)	128	3.7
			無党派	1623	46.3
<b>配偶者</b>			その他	74	2.1
配偶者有	2105	60.1			
配偶者無	1400	39.9			

学における人を対象とする研究倫理審査委員会の承認(衣笠-人-2021-106)を受けて実施した。回答者は、調査の冒頭に調査に協力することへの同意をし、最後に回答を研究に用いることへの同意をした。調査に際して、楽天インサイトは、回答者に楽天ポイントを謝礼として支払った。

回答者の人口統計学的な要素である性別、年齢(若年層:18-34歳、中年層:35-64歳、高齢層:65歳以上)、居住都道府県<sup>4)</sup>、現在居住する市区町村に

↘同意画面で、「よく読むことに同意して参加する」と「注意深く読むことに同意して参加する」の両方を選択するように依頼し、両方を選択しなかった回答者を除外した。

4) 居住都道府県については、三大都市圏とそれ以外に分けている。ここでは三大都市圏↗

おける居住年数（短期居住：5年未満、中期居住：5-10年未満、長期居住：10年以上）、配偶者の有無、子供の有無、世帯年収（低収入：300万未満、中収入：300-1000万未満、高収入：1000万以上）、学歴（低学歴：大卒未満、高学歴：大卒以上）、支持政党<sup>5)</sup>の分布を示したものが表1である。配偶者と子供については、回答時点の状況となり、離別・死別した場合は「無」と分類している。

## 2.2 データの概要

次に、本調査の回答者が有している公共施設の統廃合に対する賛否の状況を示す。現在、政府がマネジメントの対象としている公共施設等とは、庁舎などのいわゆるハコモノの他、道路・橋梁等の土木構築物、上下水道等の公営企業の施設、廃棄物処理場等のプラント系施設も含む幅広い概念であるが、本調査では回答者がイメージしやすいハコモノを対象とした。調査では、以下の質問をし、賛成（5）、やや賛成（4）、どちらともいえない（3）、やや反対（2）、反対（1）を選択肢とした。対象とした施設は、公共施設全般のほか、庁舎・支所・出張所、小・中学校、体育施設（体育館・競技場・野球場・プール）、公会堂・市民会館、公民館・集会所、幼稚園・保育所、児童館、高齢者福祉施設、障がい者福祉施設、図書館、博物館、公営住宅の各施設である。図1は、公共施設全般や各施設の統廃合を進めることへの賛否の割合を示している。

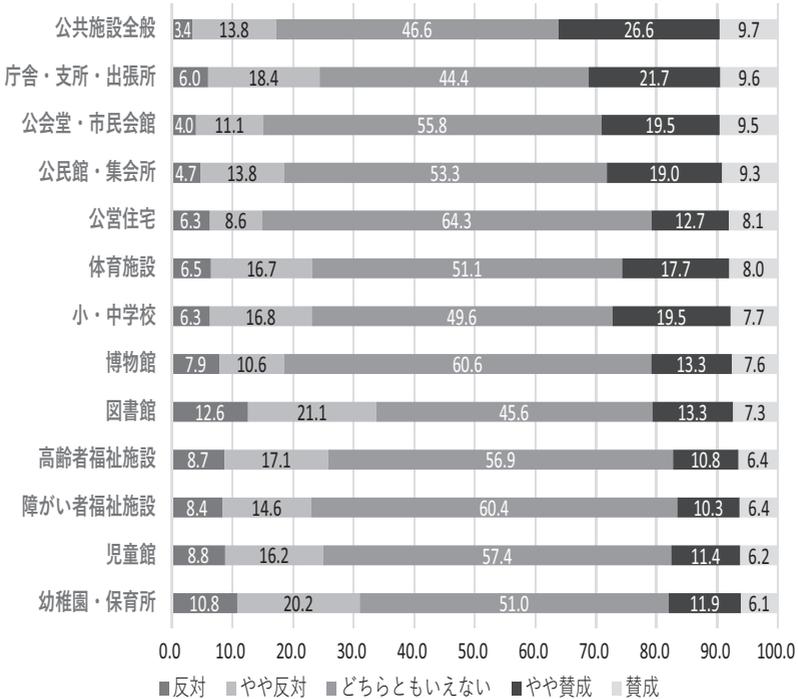
あなたは、あなたのお住まいの市区町村の公共施設全般や、個別の公共施設について統廃合を進めることについてどのようにお考えですか。ここで、公共施設とは、市区町村によって設置・運営されている施設を指して

---

↘を埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、大阪府としている。これは総務省の資料で、これら6都府県を三大都市圏として、三大都市圏における公共施設の老朽化の状況と更新費用を分析したところ、三大都市圏外と比較して、相対的に老朽化が進んでおり、大きな財政負担が生じる見込みが報告されているためである（総務省 n.d.）。

5) 保守、中道、革新政党の区別については、竹中・遠藤（2021）にしたがった。

図1 公共施設統廃合への賛否の割合 (N=3505)



おり、私立の施設は含めません。

まず、全体の傾向として、各項目において「どちらともいえない」を選択した回答者が最も多い。公共施設の統廃合について「どちらともいえない」以外を選択して、賛否を示しているのは、4割から6割程度となる。統廃合に肯定的な回答をした割合が最も高いのは、公共施設全般であり、36.3%が「賛成」もしくは「やや賛成」と回答し、17.2%が「反対」もしくは「やや反対」と回答している。個別の施設となると、統廃合に肯定的な回答をした割合は低下する。個別の施設の中で、統廃合に肯定的な割合が高いのは、庁舎・支所・出張所、公会堂・市民会館、公民館・集会所と

いった住民であれば誰でも利用できる庁舎や交流施設となる。3割程度が「賛成」か「やや賛成」と回答し、約1～2割が「反対」か「やや反対」と回答している。これに対して、肯定的な回答者の割合が低いのが、幼稚園・保育所、児童館、障がい者福祉施設、高齢者福祉施設などの特定の属性の住民が利用する施設となる。2割弱が統廃合に「賛成」か「やや賛成」と回答し、2割から3割が「反対」か「やや反対」と回答している。先行調査でも、福祉施設や子育て支援施設については減らすべきと回答する割合が低下する傾向が示されており（日本政策投資銀行・日本経済研究所2014）、同様の傾向がみられる。

それでは、これらの公共施設の統廃合に対する意識はどのような構造となっているだろうか。一概に公共施設やハコモノといってもその種類や利用対象者は様々である。図1に示した各種の公共施設には、小・中学校や幼稚園という学校教育施設、公民館・集会所、公会堂・市民会館、博物館、図書館、児童館、体育施設という生涯学習施設、高齢者福祉施設や障がい者福祉施設という福祉施設、庁舎等や公営住宅という様々な種類の施設がある。また、庁舎等や体育施設は、住民であれば誰でも利用できる施設だが、幼稚園・保育所や児童館は子供を対象とした施設となる。どのような施設の統廃合を志向するかという点について、何らかのパターンを見いだせるだろうか。

そこで、公共施設全般や各種の公共施設の統廃合の賛否について、探索的因子分析（最尤法、プロマックス回転）を行い、統廃合に対する意識の構造を検討した。固有値1以上を基準とした分析の結果、表2に示したように2つの因子が析出された。第1因子は、幼稚園・保育所、児童館、障がい者福祉施設、高齢者福祉施設、小・中学校の統廃合に肯定的な志向である。子供や障がい者、高齢者などの社会的弱者が利用する施設の統廃合に肯定的であり、社会的弱者施設統廃合賛成と名付けた。第2因子は、公会堂・市民会館、公民館・集会所、公共施設全般、庁舎・支所・出張所など、誰でも利用する施設の統廃合に肯定的であり、普遍的施設統廃合賛成

表 2 公共施設統廃合への賛否の因子分析

	第1因子	第2因子
	社会的弱者施設統廃合賛成	普遍的施設統廃合賛成
公共施設全般	0.052	<b>0.698</b>
庁舎・支所・出張所	0.072	<b>0.654</b>
小・中学校	<b>0.584</b>	0.171
体育施設	0.312	<b>0.529</b>
公会堂・市民会館	-0.084	<b>0.926</b>
公民館・集会所	-0.034	<b>0.829</b>
幼稚園・保育所	<b>0.986</b>	-0.171
児童館	<b>0.916</b>	-0.067
高齢者福祉施設	<b>0.599</b>	0.185
障がい者福祉施設	<b>0.625</b>	0.156
図書館	0.470	0.298
博物館	0.405	0.330
公営住宅	0.326	0.328
固有値	7.190	1.145
寄与率 (%)	55.308	8.809

注：太字は因子負荷量が0.5以上。

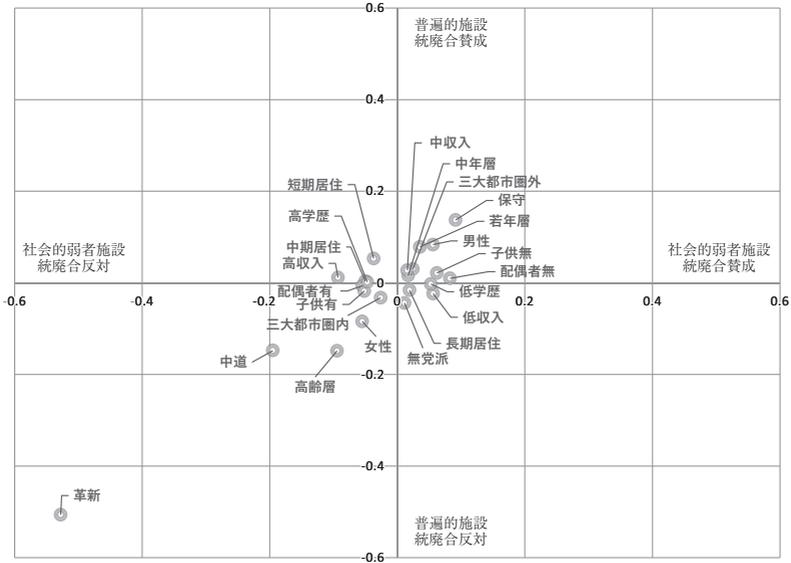
と名付けた。

どのような属性を有する住民が、これらの施設の統廃合に賛成していたり、反対していたりするものであろうか。次節以降では、社会経済状況等に対する意識の違いにより、統廃合に対する態度が異なるかを分析するが、その前に本節では人口統計学的な属性により、統廃合に対する態度に違いがあるかを確認する。例えば、先行調査では、公共施設を利用していないにもかかわらず施設の削減や再配置に反対するグループには短期（5年未満）居住者が多いことや（中川 2018）、男性よりも女性の方がどのような条件でも削減を受け入れられない傾向があることが示されている（神原・Irwan・羽鳥 2017）。

析出された2つの因子を軸にとり、住民の属性ごとに因子得点の平均値をプロットした散布図を作成した。作成した散布図が、図2である。横軸

が、社会的弱者施設に関する因子であり、縦軸が普遍的施設に関する因子である。平均値をプロットする属性としては、表1に示した人口統計学的な要素を取り上げる。

図2 公共施設統廃合に関する因子得点の散布図



全体的に大きな差異はなく、革新政党支持などの支持政党という要素以外は、散布図の中央部に位置している。属性による選好の違いはそこまで大きくないといえるであろう。各象限についてみていくと、社会的弱者施設と普遍的施設の統廃合に肯定的な右上の第一象限には、男性、若年層、中年層、三大都市圏外、配偶者無、子供無、中収入、保守政党支持という属性がプロットされている。社会的弱者施設の統廃合には否定的だが、普遍的施設の統廃合には肯定的な左上の第二象限には、短期居住、中期居住、高収入、高学歴の属性がプロットされている。社会的弱者施設と普遍的施設の統廃合に否定的な左下の第三象限には、女性、高齢層、三大都市圏内、配偶者有、子供有、中道政党支持、革新政党支持の属性がプロット

されている。社会的弱者施設の統廃合には肯定的だが、普遍的施設の統廃合に否定的な右下の第四象限には、長期居住、低収入、低学歴、無党派がプロットされている。

### 3. 仮説と変数

公共施設の統廃合の背景としては、財政難や人口減少、少子・高齢化という社会経済状況の悪化が指摘されている。これらの社会経済状況の悪化により、現存する公共施設の総量のままでは、財政的に更新できなかつたり、更新する必要がなかつたりする大量の老朽化した公共施設が残存することになる。そこで、現時点で公共施設の統廃合等を行うことにより、公共施設の総量を削減し、将来的な公共施設の更新を可能にすることで、今後も住民が公共施設を利用することができるようにすることが企図されている。つまり、中長期的な地域の集合的な利益のために、現時点において住民に対して公共施設の統廃合という個人的な不利益を配分するというトレードオフの構図にある。しかし、現時点で住民が統廃合という不利益を受け入れることにより、本当に地域に集合的な利益がもたらされるかという点については不確実性を伴う。

こうした構図を踏まえて、どのような意識を有する住民が公共施設の統廃合に肯定的となるかに関する仮説を提示する。まず、地域の集合的な利益に関して、居住市区町村の財政難や少子・高齢化という社会経済状況の悪化を認識している人ほど、統廃合に肯定的であることを想定する。これは、財政難や少子・高齢化という社会経済状況の悪化が深刻であるほど、地域において将来的な公共施設の更新を可能にするためには、公共施設の統廃合が必要であると考えることが予想されるためである。他方で、愛媛県大洲市の住民を対象とした先行調査では、どのような条件でも削減を受け入れられないと回答したグループの方が、無条件や条件付きで受け入れられると回答したグループよりも、少子・高齢化や人口減少に関わる論点

を認知して傾向が示されたという（神原・Irwan・羽鳥 2017）。神原らはこの結果について、「これらの問題を強く認知している人において、地域の衰退を防ぐ上でも是が非でも既存施設を存続させたいとの意向が働いた可能性が考えられる」と推測する（神原・Irwan・羽鳥 2017: I 440）。このように、地域の集合的利益を考慮したうえで、社会経済状況の悪化を認識しているほど統廃合に否定的となる可能性も示唆されているが、先行調査の対象となった過疎地域特有の事情が影響している可能性もある。そこで、本研究では、財政状況の悪化や少子・高齢化の状況が悪化していると認識するほど、統廃合に肯定的となると想定する。

H1 居住市区町村の財政状況が悪いと認識している人ほど、統廃合に肯定的となる。

H2 居住市区町村の少子・高齢化が進んでいると認識している人ほど、統廃合に肯定的となる。

H1 と H2 を検証するために、本調査では、下記の 2 つの質問をしている。この質問に対する回答を独立変数とする。

あなたは、お住まいの市区町村の財政状況について、どのような認識を持っていますか。非常に良いと認識している場合を 7、非常に悪いと認識している場合を 1 とした 7～1 でお答えください。

あなたは、お住まいの市区町村の少子・高齢化の状況について、どのような認識を持っていますか。少子・高齢化が非常に進んでいると認識している場合を 7、全く進んでいないと認識している場合を 1 とした 7～1 でお答えください。

次に、住民の個人的な利益に関連して、自身が頻繁に利用している施設の廃止には否定的となることが想定される。利用頻度が統廃合に対する態度に与える影響については、有意な差が確認できないという調査がある一

方で(神原・Irwan・羽鳥 2017)、低頻度で利用しているグループと比較して、高頻度若しくは利用していないグループの方が、施設の削減や再配置に反対するという調査も存在する(中川 2018)。本研究では、住民は自らが公共施設にアクセスする際の利便性を重視すると考え、利用していない人よりも、利用している人の方が統廃合に否定的となると想定する。なお、中川(2018)の分析結果からは、利用頻度の効果が線形ではない可能性も考えられるので、高頻度と低頻度を区別して、分析する。

H3 公共施設を高頻度で利用している人や、低頻度で利用している人は、利用していない人よりも、統廃合に否定的となる。

H3を検証するために、本調査では、下記の質問をしている。質問の選択肢は、「利用していない」、「年に1、2回程度」、「月に1、2回程度」、「週に1、2回程度」、「ほぼ毎日」である。「週に1、2回程度」と「ほぼ毎日」から「高頻度」というダミー変数を、「年に1、2回程度」と「月に1、2回程度」から「低頻度」というダミー変数を、「利用していない」から「利用無」というダミー変数を作成して、分析に用いる。

あなたは、あなたのお住まいの市区町村の公共施設全般や、個別の公共施設をどの程度利用されていますか。ここで、公共施設とは、市区町村によって設置・運営されている施設を指しており、私立の施設は含めません。「①公共施設全般」については市区町村にある何かしらの公共施設を利用しているかどうかをお答えください。

そして、現在の不利益を受け入れることにより、中長期的な利益がもたらされるのかという点に関する不確実性を緩和する要因として、住民が自治体に有している信頼を提示する。Garritzmann, Neimanns, and Busemeyer (2023)では、福祉改革を対象とした分析を行い、改革によって短期的に大きなコストがかかるとしても、市民が政府に対して肯定的な評価を有している場合は、不確実性やリスクを軽減し、未来志向の政府の改革を受け

入れやすくなることを指摘する。その他の先行研究においても、政府への信頼が、政府による福祉制度の改革や（Gabriel and Trüdinger 2011）、環境分野における規制や新政策の受容を促進することが指摘されてきた（Gao et al. 2022; Zannakis, Wallin, and Johansson 2015）。日本においても、感情的な政治的信頼が、政府の政策への消極的な協力を促す効果を有していることが指摘されている（善教 2013）。本調査では、自分が居住する自治体の役所を信頼している人ほど、統廃合によって中長期的な利益がもたらされるかという点に関する不確実性を低いものと考えため、統廃合に肯定的となると想定する。

H4 居住市区町村の役所を信頼している人ほど、統廃合に肯定的となる。

H4を検証するために、本調査では、下記の質問をしている。この質問に対する回答を独立変数とする。

あなたは、あなたがお住まいの市区町村の役所をどの程度信頼していますか。非常に信頼している場合を7、全く信頼していない場合を1とした7～1でお答えください。

これらの要因は、統廃合の対象となる公共施設の種類にかかわらず、住民の統廃合に対する選好を規定することを想定する。本調査では、図1に示したように、公共施設全般と各施設の統廃合に対する賛否を尋ねており、これらを従属変数として、上記の独立変数を投入した最小二乗法（OLS）による重回帰分析を行う。賛否は5件法で尋ねており、数値が高いほど、統廃合に肯定的である。

重回帰分析を行うに際しては、人口統計学的な属性を統制変数として考慮する。考慮する属性は、表1に示した性別（男性、女性）、年齢、居住地（三大都市圏内、三大都市圏外）、居住年数（長期居住、中期居住、短期居住）、配偶者有無、子供有無、世帯年収（低収入、中収入、高収入）、学歴（高学歴、低学歴）、支持政党（保守、中道、革新、無党派）である。

## 4. 分析結果

## 4.1 統廃合への賛否に関する重回帰分析の結果

重回帰分析の結果を示したものが、表3である。結果をみると、公共施設の種類による結果の違いはあまりない。以下、仮説ごとに結果を確認していく。

表3 統廃合賛否に関する重回帰分析の結果

	公共施設全般		庁舎・支所・出張所		公会堂・市民会館	
	推定値	S.E.	推定値	S.E.	推定値	S.E.
財政状況	0.045	0.017 **	0.045	0.017 **	0.043	0.017 **
少子高齢化	0.057	0.015 ***	0.056	0.015 ***	0.056	0.015 ***
利用頻度 (vs.利用無)						
高頻度	0.088	0.063	0.201	0.126	0.075	0.076
低頻度	0.004	0.039	0.087	0.041 *	0.022	0.059 *
役所信頼	0.045	0.018 *	0.044	0.018 *	0.043	0.018 *
男性ダミー	0.164	0.035 ***	0.163	0.035 ***	0.166	0.035 ***
年齢	-0.007	0.001 ***	-0.007	0.001 ***	-0.007	0.001 ***
三大都市圏内ダミー	-0.071	0.034 *	-0.069	0.034 *	-0.070	0.034 *
居住年数 (vs.中期居住)						
長期居住	0.036	0.053	0.038	0.053	0.035	0.053
短期居住	0.022	0.061	0.022	0.061	0.028	0.062
配偶者有ダミー	0.000	0.046	-0.003	0.046	-0.004	0.046
子供有ダミー	0.094	0.047 *	0.090	0.047	0.085	0.048
世帯収入 (vs.中収入)						
高収入	-0.025	0.056	-0.028	0.056	-0.028	0.056
低収入	-0.023	0.045	-0.022	0.044	-0.021	0.045
高学歴ダミー	-0.009	0.036	-0.011	0.036	-0.010	0.036
支持政党 (vs.無党派)						
保守ダミー	0.162	0.038 ***	0.158	0.037 ***	0.159	0.038 ***
中道ダミー	-0.103	0.068	-0.106	0.068	-0.106	0.068
革新ダミー	-0.297	0.110 **	-0.299	0.110 **	-0.304	0.110 **
定数	2.640	0.122 ***	2.603	0.122 ***	2.608	0.124 ***
N	2941		2941		2941	
R2	0.052		0.053		0.052	
Adjusted R2	0.047		0.048		0.046	

注：\*\*\*p<.001, \*\*p<.01, \*p<.05。推定値は非標準化係数。S.E. はロバスト標準誤差。

公共施設統廃合への賛否（柳）

	公民館・集会所			公営住宅		体育施設			
	推定値	S.E.		推定値	S.E.	推定値	S.E.		
財政状況	0.044	0.017	**	0.044	0.017	*	0.045	0.017	**
少子高齢化	0.057	0.015	***	0.058	0.015	***	0.058	0.015	***
利用頻度（vs.利用無）									
高頻度	0.088	0.082		0.201	0.165		0.057	0.131	
低頻度	0.018	0.047	*	-0.020	0.042		0.005	0.042	
役所信頼	0.045	0.018	*	0.047	0.018	*	0.046	0.018	*
男性ダミー	0.164	0.035	***	0.163	0.035	***	0.166	0.035	***
年齢	-0.007	0.001	***	-0.007	0.001	***	-0.007	0.001	***
三大都市圏内ダミー	-0.070	0.034	*	-0.073	0.034	*	-0.070	0.035	*
居住年数（vs.中期居住）									
長期居住	0.035	0.053		0.034	0.053		0.035	0.053	
短期居住	0.024	0.062		0.020	0.061		0.023	0.062	
配偶者有ダミー	0.001	0.046		0.002	0.046		0.001	0.047	
子供有ダミー	0.093	0.047	*	0.098	0.047	*	0.096	0.047	*
世帯収入（vs.中収入）									
高収入	-0.025	0.056		-0.025	0.056		-0.025	0.056	
低収入	-0.022	0.044		-0.025	0.044		-0.023	0.044	
高学歴ダミー	-0.007	0.036		-0.005	0.036		-0.007	0.036	
支持政党（vs.無党派）									
保守ダミー	0.165	0.037	***	0.164	0.037	***	0.164	0.037	***
中道ダミー	-0.100	0.068		-0.098	0.068		-0.100	0.068	
革新ダミー	-0.296	0.110	**	-0.292	0.110	**	-0.294	0.110	**
定数	2.638	0.122	***	2.641	0.122	***	2.639	0.122	***
N		2941			2941			2941	
R2		0.052			0.052			0.052	
Adjusted R2		0.046			0.046			0.046	

注：\*\*\*p<.001, \*\*p<.01, \*p<.05。推定値は非標準化係数。S.E.はロバスト標準誤差。

	小・中学校			博物館			図書館		
	推定値	S.E.		推定値	S.E.		推定値	S.E.	
財政状況	0.045	0.017	**	0.047	0.017	**	0.044	0.017	*
少子高齢化	0.058	0.015	***	0.057	0.015	***	0.057	0.015	***
利用頻度 (vs.利用無)									
高頻度	-0.002	0.069		-0.312	0.136	*	0.158	0.164	
低頻度	-0.031	0.101		-0.096	0.065		0.050	0.106	
役所信頼	0.046	0.018	*	0.047	0.018	**	0.045	0.018	*
男性ダミー	0.166	0.035	***	0.167	0.035	***	0.164	0.035	***
年齢	-0.007	0.001	***	-0.007	0.001	***	-0.007	0.001	***
三大都市圏内ダミー	-0.071	0.034	*	-0.069	0.034	*	-0.071	0.034	*
居住年数 (vs.中期居住)									
長期居住	0.035	0.053		0.028	0.053		0.035	0.053	
短期居住	0.021	0.062		0.013	0.062		0.024	0.062	
配偶者有ダミー	0.001	0.046		0.004	0.046		0.001	0.046	
子供有ダミー	0.099	0.049	*	0.118	0.048	*	0.097	0.047	*
世帯収入 (vs.中収入)									
高収入	-0.025	0.056		-0.026	0.056		-0.024	0.056	
低収入	-0.023	0.044		-0.022	0.045		-0.025	0.044	
高学歴ダミー	-0.007	0.036		-0.004	0.036		-0.007	0.036	
支持政党 (vs.無党派)									
保守ダミー	0.164	0.037	***	0.166	0.037	***	0.162	0.037	***
中道ダミー	-0.100	0.068		-0.103	0.068		-0.101	0.068	
革新ダミー	-0.294	0.110	**	-0.286	0.110	**	-0.297	0.110	**
定数	2.639	0.123	***	2.648	0.122	***	2.642	0.122	***
N		2941			2941			2941	
R2		0.052			0.054			0.052	
Adjusted R2		0.046			0.048			0.046	

注：\*\*\*p<.001, \*\*p<.01, \*p<.05。推定値は非標準化係数。S.E. はロバスト標準誤差。

公共施設統廃合への賛否（柳）

	高齢者福祉施設		障がい者福祉施設		児童館		幼稚園・保育所	
	推定値	S.E.	推定値	S.E.	推定値	S.E.	推定値	S.E.
財政状況	0.045	0.017 **	0.045	0.017 **	0.044	0.017 *	0.045	0.017 **
少子高齢化	0.058	0.015 ***	0.056	0.015 ***	0.058	0.015 ***	0.057	0.015 ***
利用頻度 (vs.利用無)								
高頻度	-0.025	0.219	0.066	0.077	0.189	0.157	0.082	0.128
低頻度	-0.075	0.107	0.057	0.036	-0.009	0.047	0.071	0.146
役所信頼	0.046	0.018 *	0.044	0.018 *	0.046	0.018 *	0.045	0.018 *
男性ダミー	0.166	0.035 ***	0.169	0.035 ***	0.164	0.035 ***	0.164	0.035 ***
年齢	-0.007	0.001 ***	-0.007	0.001 ***	-0.007	0.001 ***	-0.007	0.001 ***
三大都市圏内ダミー	-0.070	0.034 *	-0.072	0.034 *	-0.071	0.034 *	-0.071	0.034 *
居住年数 (vs.中期居住)								
長期居住	0.034	0.053	0.038	0.053	0.035	0.053	0.034	0.053
短期居住	0.021	0.062	0.030	0.062	0.023	0.061	0.023	0.062
配偶者がダミー	0.000	0.046	-0.002	0.046	0.001	0.046	0.002	0.046
子供有ダミー	0.098	0.047 *	0.093	0.047 *	0.097	0.047 *	0.097	0.047 *
世帯収入 (vs.中収入)								
高収入	-0.025	0.056	-0.025	0.056	-0.024	0.056	-0.024	0.056
低収入	-0.023	0.044	-0.021	0.044	-0.024	0.044	-0.024	0.044
高学歴ダミー	-0.007	0.036	-0.015	0.036	-0.006	0.036	-0.006	0.036
支持政党 (vs.無党派)								
保守ダミー	0.164	0.037 ***	0.164	0.037 ***	0.164	0.037 ***	0.164	0.037 ***
中道ダミー	-0.100	0.068	-0.103	0.068	-0.100	0.068	-0.099	0.068
革新ダミー	-0.293	0.110 **	-0.302	0.110 **	-0.294	0.110 **	-0.294	0.110 **
定数	2.639	0.122 ***	2.630	0.122 ***	2.640	0.122 ***	2.636	0.122 ***
N	2941		2941		2941		2941	
R2	0.052		0.053		0.052		0.052	
Adjusted R2	0.046		0.047		0.046		0.046	

注：\*\*\*p<.001, \*\*p<.01, \*p<.05。推定値は非標準化係数。S.E. はロバスト標準誤差。

まず、H1は支持されない結果となった。事前の想定とは逆に、居住市区町村の財政状況が良いと考えている人ほど、統廃合に肯定的であった。公共施設全般及び全ての個別の公共施設において同様の結果が確認できた。なぜこうした結果が生じたのだろうか。一つの可能性としては、財政状況が良い自治体においては、統廃合がなされたとしても、財政的な余裕があるため、地域の将来が悪くはならないと考えることがあげられる。これに対して、財政状況が悪いと認識している場合には、公共施設の統廃合がなされると、地域の状況が悪化の一途をたどると考えている可能性がある。

次に、H2は支持された。事前に想定していたように、居住市区町村の少子・高齢化が進行していると認識しているほど、統廃合に肯定的であった。公共施設全般及び全ての個別の公共施設において同様の結果が確認できた。少子・高齢化が進んでいるほど、将来的に必要な公共施設の総量も少なくなる。そのため、少子・高齢化の進行を認識している人は、地域の集合的な利益を考慮して、統廃合に肯定的であったことが考えられる。

H3は支持されなかった。博物館に関しては、施設を利用していない人よりも、高頻度で利用している人の方が、廃止に否定的な傾向がみられた。しかし、公共施設全般やその他の公共施設では、そうした傾向は確認できなかった。逆に、庁舎・支所・出張所、公会堂・市民会館、公民館・集会所では、利用していない人よりも、低頻度で利用している人の方が、統廃合に肯定的であった。これらの施設において、利用していない人よりも、高頻度の人の方が統廃合に肯定的であることは確認できず、効果は線形ではないこともわかった。人々は、公共施設の統廃合の賛否を考えるにあたって、利用頻度という個人的な利益を重視していないことが示された。

H4は支持された。事前に想定していたように、居住している市区町村の役所を信頼している人ほど、公共施設の統廃合に肯定的であった。公共施設全般及び全ての個別の公共施設において同様の結果が確認できた。現

時点で統廃合という不利益を甘受することにより、地域に集合的な利益がもたらされるかは不確実である。役所を信頼している人は、そうした不確実性やリスクを感じない傾向にあることが考えられる。

#### 4.2 H1 に関する探索的な分析

H1 が支持されなかったことについて、公共施設統廃合が地域に良い影響をもたらすかと考えるかどうかが、地域の財政状況に対する認識により異なる傾向にあるという解釈を提示した。本調査では、以下の質問をし、公共施設全般や各公共施設の統廃合が地域にとって良い影響をもたらすかどうかについても尋ねている。選択肢は、良い影響（5）、やや良い影響（4）、どちらともいえない（3）、やや悪い影響（2）、悪い影響（1）である。解釈の妥当性を検証するために、回答者を財政状況が悪いと考えるグループと良いと考えるグループに分けて、統廃合が地域にもたらす影響について意識の差がみられるかを分析する。

あなたは、あなたのお住まいの市区町村の公共施設全般や、個別の公共施設について統廃合を進めることは、自治体にどのような影響を与えたとお考えですか。サービスや財政面の影響などを総合的にお考えください。ここで、公共施設とは、市区町村によって設置・運営されている施設を指しており、私立の施設は含めません。

表4は、財政状況を悪いと考えるグループと良いと考えるグループにおける統廃合の地域に与える影響の平均値と、各グループの平均に差があるかを検証する両側検定の  $t$  検定の結果である。居住市区町村の財政状況を「非常に悪い」、「悪い」、「やや悪い」と認識している人を「財政状況悪い」グループに、「非常に良い」、「良い」、「やや良い」と認識している人を「財政状況良い」グループに分類している。結果をみると、公共施設全般及び各施設について、自治体の財政状況を悪いと認識しているグループの方が、統廃合が地域に悪い影響を与えると考える傾向があることがわかる。

表4 財政状況別の地域への影響の平均値とt検定(両側)の結果

	財政状況悪い	財政状況良い	t値	
	(N=1040)	(N=996)		
公共施設全般	3.21	3.39	-4.142	***
庁舎・支所・出張所	3.10	3.23	-2.955	**
小・中学校	2.92	3.09	-3.690	***
体育施設	3.00	3.19	-4.405	***
公会堂・市民会館	3.16	3.24	-2.095	*
公民館・集会所	3.09	3.20	-2.808	**
幼稚園・保育所	2.72	2.88	-3.421	**
児童館	2.80	2.95	-3.365	**
高齢者福祉施設	2.74	2.99	-5.705	***
障がい者福祉施設	2.77	2.97	-4.745	***
図書館	2.88	3.03	-3.363	**
博物館	3.02	3.16	-3.658	***
公営住宅	3.02	3.13	-2.733	**

注：\*\*\* $p<.001$ , \*\* $p<.01$ , \* $p<.05$ 。

## 5. 結 論

本稿では、2022年に行った住民調査をもとに、どのような住民が公共施設統廃合に肯定的であるかを分析した。分析の結果、居住する市区町村の財政状況が良いと認識していたり、少子・高齢化が進んでいると認識していたり、役所を信頼している人が統廃合を進めることに肯定的な傾向があることが明らかとなった。その人がどれだけ施設を利用しているのかという利用頻度による影響は確認できなかった。

公共施設の統廃合は、現時点で行うことにより、将来的な公共施設の更新を可能することを企図しており、国や地方自治体は中長期的な地域の集合的な利益に資する取り組みとして捉えている。こうした背景からすると、財政難や少子・高齢化が進んでいる地域であると人々が認識している

ほど、地域の集合的な利益のためには必要な取り組みであると認識し、統廃合に肯定的であることが想定された。少子・高齢化が進んでいると認識しているほど統廃合に肯定的である傾向は確認できたものの、財政難をめぐっては、想定とは逆に財政難が進んでいると認識しているほど、統廃合に否定的であった。探索的な分析からは、財政難が進んでいると認識しているグループほど、統廃合が地域にとって悪い影響をもたらすと認識する傾向が示された。給付の削減や保険料負担の増大といった年金改革において、改革の魅力度を高めるような言説が機能することが指摘されている（鎮目 2021）。住民としては、統廃合によって地域に魅力的な未来がもたらされると考えられる場合に、統廃合に賛成することが想定されるが、財政難の地域においては、統廃合が明るい未来をもたらさないと住民が考えている。

住民の個人的な利益が影響していることは確認できなかった。博物館を除き、公共施設全般や各公共施設を利用している人ほど、統廃合に反対する傾向は確認できない。年金改革や増税という国民にとって負担となる政策決定において、補償に着目することの重要性が指摘されている（鎮目 2021; 田中 2022）。政府内アクター間関係の調整に際して補償の有無が重要であるにしても、個人的なサービス利用の有無が人々の態度に影響していないことからすると、住民はサービス削減の代償としての補償を重視しない可能性がある。ただし、実際に公共施設の統廃合に直面した際にも、そうした態度が維持されるかについては、検証する必要があるだろう。

そして、こうした公共施設の統廃合を行うことによって将来的な地域の集合利益が得られるかという点は、財政状況が良い地域であっても、現時点では不確かである。この不確実性を緩和させる要因として考えられるのが、役所への信頼という要素である<sup>6)</sup>。統廃合によって将来的に地域によ

---

6) なお、政治的信頼は、感情的次元と認知的次元などを含む概念とみなされている（Lewis and Weigert 1985）。公共施設の統廃合をめぐる住民の態度に影響を及ぼす信頼の次元については、より詳しい分析を今後に行う必要がある。

り良い未来がもたらされるかは不確実であるものの、それを実行する主体である役所への信頼によって、統廃合を受容しているのである。財政難や人口減少、少子・高齢化を背景とした不利益の配分の多くは、現時点の負担を甘受することが、本当により良い社会をもたらすのかという点に関して、不確実性を伴う。社会において不利益の配分を合意しようとするのであれば、政府が不利益の配分を行うことによって、より良い社会を築くことができるということを説明するだけでなく、実行主体である政府への信頼も得る必要があるだろう。

\* 本研究は、科研費(18K12704, 23K01246)と野村財団からの研究助成を受けた成果である。本研究に関して開示すべき利益相反事項はない。

**【謝辞】** 本研究を、日本公共政策学会2023年度研究大会において報告した。討論者の秋吉貴雄先生(中央大学)をはじめとする参加者の皆様から貴重なご助言をいただいた。司会の本田哲也先生(金沢大学)をはじめとする関係者の皆様に、記して感謝申し上げる。

#### 引用文献

- 磯崎初仁(2020)「自治体の空間管理と合意形成：成長時代から縮減時代へ」『季刊行政管理研究』169号、4-21頁。
- 岡本哲和(2003)「政策終了論：その困難さと今後の可能性」足立幸男・森脇俊雅編『公共政策学』ミネルヴァ書房、161-173頁。
- 岡本哲和(2012)「二つの終了をめぐる過程：国会議員年金と地方議員年金のケース」『公共政策研究』12号、6-16頁。
- 神原明里・Irwan Setiawan・羽鳥剛史(2017)「公共施設の統廃合計画における施設削減に対する地域住民の受容条件に関する研究」『土木学会論文集D3(土木計画学)』73巻5号、I\_433-I\_443頁。
- 鏡目真人(2021)『年金制度の不人気改革はなぜ実現したのか：1980～2016年改革のプロセス分析』ミネルヴァ書房。
- 志村直毅(2016)「公共施設マネジメントにおける合意形成の意義：山梨県笛吹

- 市の事例を中心として」『研究年報 社会科学研究』36号、85-126頁。
- 砂原庸介（2011）『地方政府の民主主義：財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣。
- 善教将大（2013）『日本における政治への信頼と不信』木鐸社。
- 総務省（n.d.）「三大都市圏等関連資料」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000354244.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000354244.pdf)、2023年9月28日最終閲覧）。
- 竹中佳彦・遠藤晶久（2021）「平等観と保革イデオロギー」竹中佳彦・山本英弘・濱本真輔編『現代日本のエリートの平等観：社会的格差と政治権力』明石書店、47-64頁。
- 田中雅子（2022）『増税の合意形成：連立政権時代の政党間競争と協調』日本評論社。
- 中川雅之（2018）「公共施設再配置に関する利害者の対立と合意形成：埼玉県のケース」齊藤誠編『都市の老い：人口の高齢化と住宅の老朽化の交錯』勁草書房、255-276頁。
- 仁井谷興史（2015）「公共施設等の総合的な管理による老朽化対策等の推進」『地方自治』814号、23-40頁。
- 西尾真治（2014）「地方自治体における公共施設マネジメント推進のあり方と実務のポイント：『公共施設等総合管理計画』の策定に向けて実行性の鍵を握る『合意形成型』マネジメント」『季刊政策・経営研究』2014年3号、75-123頁。
- 西野辰哉（2015）「先行自治体による公共施設再編計画の構成と内容に関する考察」『日本建築学会計画系論文集』80巻714号、I 775- I 785頁。
- 日本政策投資銀行・日本経済研究所（2014）『公共施設に関する住民意識調査：住民8割が老朽化に伴う総量見直しに賛成。特に60代が積極的』（[https://www.dbj.jp/pdf/investigate/etc/pdf/book1402\\_01.pdf](https://www.dbj.jp/pdf/investigate/etc/pdf/book1402_01.pdf)、最終閲覧日2023年9月28日）。
- 松並潤（2005）「地方公社の統廃合と知事の交代」『レヴァイアサン』37号、185-195頁。
- 三田妃路佳（2009）「地方分権時代の河川事業休止と首長：川辺川ダム事業を事例として」『社会とマネジメント』6巻2号、107-143頁。
- 三田妃路佳（2012）「政策終了における制度の相互連関の影響：道路特定財源制度廃止を事例として」『公共政策研究』12号、32-47頁。
- 山田孝彦・秀島栄三・長野直之（2016）「公共施設等総合管理計画の計画策定の初期事例における全庁的な取組に関する考察：豊明市を事例として」『土木学

会論文集D3 (土木計画学)』72巻5号、I 505- I 514.

柳至 (2018) 『不利益分配の政治学：地方自治体における政策廃止』有斐閣.

鷺頭美央 (2015) 「公共施設等総合管理計画の着実な実行に向けた有効策や留意点」『図書館情報メディア研究』13巻1号、93-110頁.

Berry, Christopher R., Barry C. Burden and William G. Howell (2010) "After Enactment: The Lives and Deaths of Federal Programs." *American Journal of Political Science*, 54 (1): 1-17.

Chen, Sicheng, Tom Christensen, and Liang Ma (2019) "Competing for Father's Love? The Politics of Central Government Agency Termination in China." *Governance*, 32 (4): 761-777.

Gabriel, Oscar W., and Eva-Maria Trüdingen (2011) "Embellishing Welfare State Reforms? Political Trust and the Support for Welfare State Reforms in Germany." *German Politics*, 20 (2): 273-292.

Gao, Lan, Jingjing Jiang, Haonan He, Qi Zhou, Shanyong Wang, and Jun Li (2022) "Uncertainty or Trust? Political Trust, Perceived Uncertainty and Public Acceptance of Personal Carbon Trading Policy." *Environmental Geochemistry and Health*, 44 (9): 3157-3171.

Garritzmann, Julian L., Erik Neimanns, and Marius R. Busemeyer (2023) "Public Opinion towards Welfare State Reform: The Role of Political Trust and Government Satisfaction." *European Journal of Political Research*, 62 (1): 197-220.

Hwang, Suk Joon (2021) "An Exploration of the Diffusion of Policy Termination: The Repeal of Prevailing Wage Laws by US State Governments." *Policy Studies*, 42 (2): 117-131.

Kasdin, Stuart, and Anthony McCann (2022) "What Drives Program Terminations for the Federal Government?" *Public Budgeting & Finance*, 42 (1): 28-44.

Lewis, David E. (2002) "The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality." *Journal of Politics*, 64 (1): 89-107.

Lewis, David E. (2003) *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy., 1946-1997*, Stanford: Stanford University Press.

Lewis, J. David, and Andrew Weigert (1985) "Trust as a Social Reality." *Social Forces*, 63 (4): 967-85.

Zannakis, Mathias, Are Wallin, and Lars-Olof Johansson (2015) "Political Trust and Perceptions of the Quality of Institutional Arrangements: How Do They Influence the Public's Acceptance of Environmental Rules." *Environmental Policy and Governance*, 25 (6): 424-438.