

R-RDIRI Forum -Working Paper- Series

公共施設マネジメントの課題と展望
—北九州市・福岡市を素材として—

江成 穰, 森 裕之, 吉田 友彦, 岸 道雄, 石川 伊吹

2019年3月

R-RDIRI Forum -Working Paper- No. 1



The Research and Development Institute of Regional Information

Ritsumeikan University
2-150 Iwakura-cho, Ibaraki, Osaka 567-8570 Japan

公共施設マネジメントの課題と展望 —北九州市・福岡市を素材として—

江成 穰¹, 森 裕之², 吉田 友彦³, 岸 道雄⁴, 石川 伊吹^{5*}

【要旨】本研究は公共施設マネジメントの現状、課題、展望を福岡県北九州市及び福岡市を事例として整理するものである。現在、扶助費の増大等による財政悪化を背景に、公共施設等総合管理計画の策定と公共施設マネジメントの実施が各自治体に求められている。財政悪化に端を発したこの議論は、施設の総量削減等による効率的な施設運営と、そのための施設統廃合に力点を置いたものとなっている。しかし、住民生活の基盤となる公共施設のマネジメントを住民の「納得」を度外視して進めることは、行政と住民の深刻な対立を生みかねない。そのため、政策決定プロセスへの住民参加と「納得」が極めて重要となる。

キーワード：公共施設等総合管理計画，住民参加，住民自治

I. 公共施設マネジメントの現状

I.1 日本における公共施設の現状

人口減少社会と少子高齢化社会の進展する日本では、高度成長期に大量に建築された公共施設の老朽化や維持管理・更新費用の増大も相まって、公共施設マネジメントが重要な課題となっている。国土交通省（2015）によると、日本の不動産約 2,400 兆円のうち、全体のおよそ 4 分の 1 にあたる約 570 兆円の不動産を国及び地方公共団体が所有しており、そのうち地方公共団体が所有する不動産は約 420 兆円と推計される¹⁾。つまり、公的不動産のうち 70%以上は都道府県や市町村などの地方公共団体が所有していることとなる。これらの公的不動産の多くは 1960～70 年代、高度成長期の経済成長・人口増加を背景とした社会的要請によって建設されたものであり、その耐用年数は長いもので 60 年程度であるため、近い将来大規模改修や建て替えが必要となる。

他方で地方自治体の財政状況は、急速な少子高齢化の進展による総人口及び生産年齢人口の減少や国からの財政移転の削減、扶助費の増大などによって逼迫してきており、公共施設やインフラの大規模改修・更新のために多額の投資的経費を計上することは困難になってきている。また同時に、人口減少や人口構成の変化により公共施設へのニーズの変化が発生していると考えられ、全ての公共施設を維持することの合理性に対する疑義が生じている²⁾。

このような状況を受けて、日本政府は 2013 年 11 月に各地方公共団体に対して、公共施設やインフラのマネジメントによる財政負担の軽減・平準化と公共施設の最適配置を目標とした公共施設等総合管理計画の策定を求め、多くの自治体がこれを作成している³⁾。実際に策定された公共施設等総合管理計画⁴⁾では、多くの自治体が公共施設の長寿命化や PFI の活用・見直しと共に「総

* 1 立命館大学大学院政策科学研究科 博士課程後期課程

2-5 立命館大学政策科学部 教授

量削減」を目標として掲げている。これは前述した財政的要請や社会的背景から、現状の公共施設の量を維持することが実際に困難になっていることを示している⁵⁾。

1.2 公共施設マネジメントに関する先行研究とその課題

近年、公共施設等総合管理計画の策定に関連して、同計画の策定手法や公共施設マネジメントの現状等を分析した研究が次第になされるようになってきている。根本（2011）では、インフラも含めた社会資本全般の更新問題が取り上げられており、その対応策としての公共施設の統廃合や長寿命化の重要性が強調されている。また、これを実現する手法として、全庁横断的な一元的マネジメント体制の構築、第三者委員会の設置などに加えて、情報公開や住民参加の充実も重要であるとしている。「平成の大合併」による公共施設の重複を指摘した、岡田・桑野（2017）では、博物館や美術館、スポーツ施設などの特殊性が高く広域を対象としうる公共施設の統廃合の重要性を主張している。また、公共施設等総合管理計画に関する研究としては、各地方自治体の同計画の数値目標に着目した上森・堤（2016）や、都市計画マスタープランとの関係性の整理を試みた浅野・時田（2017）などが挙げられる。さらに、個別具体的な地方自治体の公共施設マネジメントに関する研究としては、横須賀市の公共施設について町丁目ごとの人口予測からその削減可能性を検討した中村・村木（2015）が存在する。

これらの先行研究は、総じて地方自治体の財政危機と人口減少社会を背景に、公共施設の削減による行政効率の向上を意図したものとなっている。しかし、公共施設とは住民の社会生活や地域コミュニティ、ひいては地域の持続可能性に直結しうる重要な施設であり、住民生活の実態や地域コミュニティの現状への考慮が不十分なままに、効率性のみを基準にその移転や統廃合を決定すべきではないと考える。また、行政効率のみを背景とした公共施設の移転や統廃合は、元来施設を利用してきた住民の反発を招く可能性も高いと考える。

この点に関して中山（2017）は、公共施設が社会の発展と共に社会的要請を背景に整備されてきたものであり、その充実が社会の発展水準を反映しているため「人口が減るからかつての水準に戻すというのは、社会の変化・発展を考慮しない暴論⁶⁾」であると指摘している。その上で、人口や財政効率のみを基準とした公共施設の統廃合は「行政や市民が市民生活向上のためにがんばってきたさまざまなことが水の泡⁷⁾」となりかねず、慎重な議論が必要であることを強調している。ここでは具体的には、文化施設、スポーツ施設、保育所などが念頭におかれている。

この中山の指摘は重要な視点を含んでいるが、他方でこれらの公共施設においても稼働率が低いものや、単なる貸スペースとして本来の使用目的に必ずしも合致しない状況のものも少なくなことは否定できない。それらは人口の数・構成や住民ニーズの変化などから生み出されているものであり、「社会の変化・発展」という視点をより動的に捉える中で、公共施設の再編や統廃合を考えていかなければならないであろう。

また、永田ら（2014）は「公共施設マネジメントを行う必要性についての住民理解は得られるが、自分の使う公共施設の計画には反対するという「総論賛成・各論反対」をどのように克服していくのか⁸⁾」が公共施設マネジメントの課題であると指摘している。これは後述する住民の「納得」への到達プロセスの重要性を示唆するものである。

地方自治体の財政危機と人口減少・少子高齢化による公共施設への需要の変化は共に重要な問題であり、ほとんどの自治体においては現状の公共施設をすべて維持することは、非合理的であると考えられる。しかし、住民生活の基盤となり社会の発展を下支えする公共施設の統廃合等を財政効率や人口変化の指標のみによって実施することは避けるべきであり、計画段階からの住民参加等による熟議を経ることが望ましい。

1.3 公共施設マネジメントへの住民参加と「納得」

公共施設マネジメントにおける住民の役割に関して森（2016）は、公共施設は原理的・概念的には住民の共有財産であり、その利活用や統廃合は最終的に住民の判断によって決定されることができると考えることができるが、実際には住民による自律的な判断は大きな困難が伴うことを指摘している。その上で、市内各地区の住民組織による下からの地区計画をベースとして総合計画を作成している飯田市の取り組みを、「公共施設が住民のものであるという原点に立ち返ろうとするものであり、かつ、そのプロセスそのものを自己目的化することで住民自治の力を引き出そうとしている⁹⁾」と評価している。また志村（2016）は、公共施設マネジメントのプロセスでは、事業の企画立案から計画・施工に至る「各段階において住民が参画し議論を重ねることができること、その上で、意思決定をしていくことが重要¹⁰⁾」であるとし、計画策定前の早い段階からの住民参加の重要性を主張している。

このように、公共施設マネジメントの実施においては住民参加の重要性が強調されているが、その理由として森（2016）は住民の公共施設マネジメントに対する「納得」が極めて重要であるという点を指摘している。前述の通り、公共施設は住民の社会生活やコミュニティの基礎となる重要な施設であり、これの移転や統廃合を行政効率や人口のみによって決定することは望ましくなく、住民の反発を招く恐れもある。他方で、地方自治体の財政状況や人口減少・人口構成変化を見れば、現在の公共施設をすべて維持更新することは非合理的かつ非現実的である。そこで、行政と住民の熟議を経て住民の公共施設に対する理解を深め、「自治体による「上からのマネジメント計画」と住民による「下からの自治計画」を適切に融合する¹¹⁾」ことによって住民が「納得」できるレベルに計画を落とし込むことが重要となるのである。また、飯田市のように住民が「納得」を得るプロセスを重視し充実させることによって、当該自治体における住民自治の力を成長させる契機ともなりうると考えられる。

1.4 研究目的・方法

本研究では、公共施設マネジメントに関する以上の認識を基に、具体的な事例から公共施設マネジメントの現状と課題を整理することを目的とする。先行研究では財政効率や地区人口に基づいた立地に関する研究が中心となっており、個別具体的な事例を住民参加との関係から整理した研究の蓄積は不十分である。そこで本研究は、北九州市と福岡市という状況の異なる2つの政令指定都市に対するヒアリング調査を行った。これに基づいて両市の公共施設マネジメントやそれに関する住民参加の現状と課題を整理し、今後の公共施設マネジメントの展望を考察する¹²⁾。

II. 事例分析—北九州市

II.1 北九州市の概要と人口動態

北九州市は九州の最北部に位置し、関門トンネルの出入り口が存在する九州の玄関口である。古くから関門海峡の海運が盛んに行われるなど交通の要衝であったと共に、筑豊炭田に近い旧八幡村に官営八幡製鉄所が建設されるなど産業面においても極めて重要な発展を遂げた都市である。1901年の八幡製鉄所の立地を契機に北九州工業地帯が形成され重化学工業が発展したが、現在は重化学工業のみならずリサイクル産業など環境関連産業の集積も進んでいる。現在の北九州市は1963年に門司市、小倉市、戸畑市、若松市、八幡市の5市が合併して誕生したものであり、合併後に5大都市以外では初めての政令指定都市となっている。

図1を確認すると、戦前は重化学工業成長の背景に押され人口は急速に拡大し、1940年には人

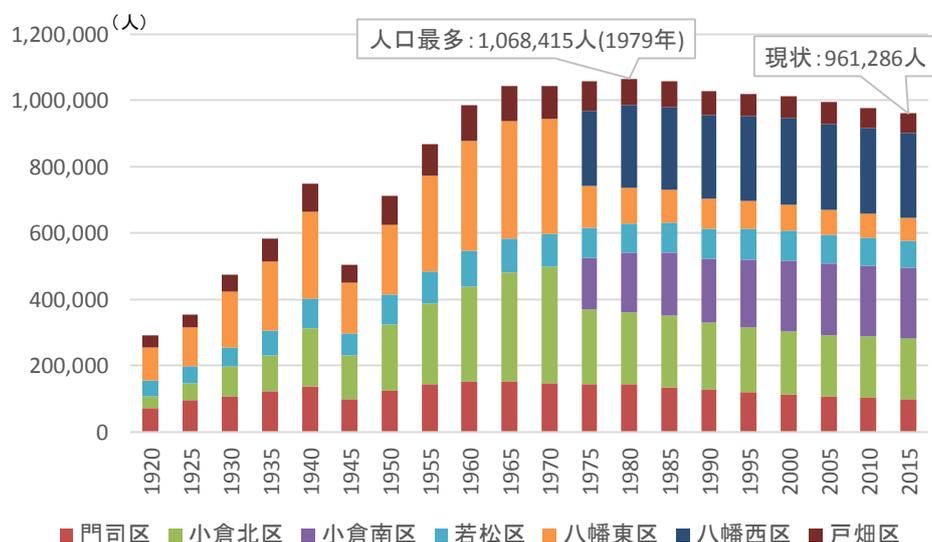


図1：北九州市各区の人口推移

出所：北九州市（2017a）「北九州市統計年鑑」より筆者作成

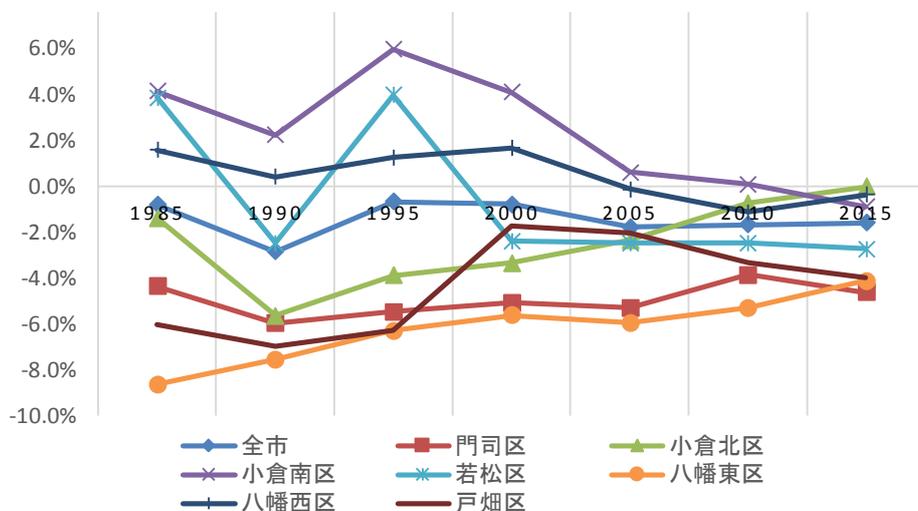


図2：北九州市各区の人口変化率

出所：北九州市（2017a）「北九州市統計年鑑」より筆者作成

口が 70 万人を超えている。終戦直後の 1945 年には 51 万人程度まで人口が減少するが、政府の政策的後押しもあって人口は再度急速な拡大局面に入り、1961 年には初めて人口が 100 万人を超えた。北九州市の誕生した 1963 年の合併当初の人口は 103 万人であり、旧市ごとの人口は旧門司市 16 万人、旧小倉市 31 万人、旧若松市 11 万人、旧八幡市 35 万人、旧戸畑市 11 万人となっている¹³⁾。しかし 100 万人を超えて以降、産業構造の変化に伴う重化学工業成長の鈍化等を背景に人口増加は停滞し、1979 年の 107 万人をピークに同市は人口停滞・減少局面に入る。現在の人口は 96 万人であり、各区の人口は最も多い八幡西区で 26 万人、小倉南区で 21 万人、最小の戸畑区で 6 万人、その他八幡東区、若松区、門司区が 10 万人を下回る人口となっている。

1985 年以降の市全体及び各区の人口変化率は図 2 の通りである¹⁴⁾。北九州市全体では -1~3% 程度の微減傾向が継続しており、2015 年の減少率は -1.6% となっている。各区の傾向としては、2005 年頃まで人口増加が発生していた小倉南区や八幡西区が 2015 年には人口減少に転じている。他方で、北九州市の中心市街地である小倉北区は、1990 年に -5.6% という急速な人口減少を記録した後にその傾向は改善しつつあり、2015 年には人口維持を達成している。2015 年の人口変化率下位 3 区は門司区、八幡東区、戸畑区であり、いずれの区も -4.0% 以上の極めて深刻な人口減少が発生している。最下位の門司区の人口変化率は -4.6% であり、1985 年から 2015 年までの 30 年間で 3.6 万人以上と市内各区最大の人口減少が発生し、2015 年には人口が 10 万人を割った。このように、北九州市全体としては若干の人口減少傾向であるが、区ごとに見ればその傾向は様々である。市の中心部に当たる小倉北区では人口減少が収束を見せる一方で、ベッドタウン的な発展を見せて人口増加傾向にあった小倉南区や、交通の要衝であり小倉北区とも隣接する門司区では人口減少傾向が加速している。つまり、北九州市内部においては人口の都心回帰と郊外部の人口減少が発生していると考えられる。

次に、直近 30 年間の北九州市の人口構成の変化を図 3 より確認する。この 30 年間の人口構成変化に関する最大の特徴は高齢人口の増加である。1985 年の高齢者数は 11 万人、高齢化率は 10.3% と市の人口の 10 分の 1 を占めるに過ぎなかったが、それ以降は市全体の人口減少傾向に

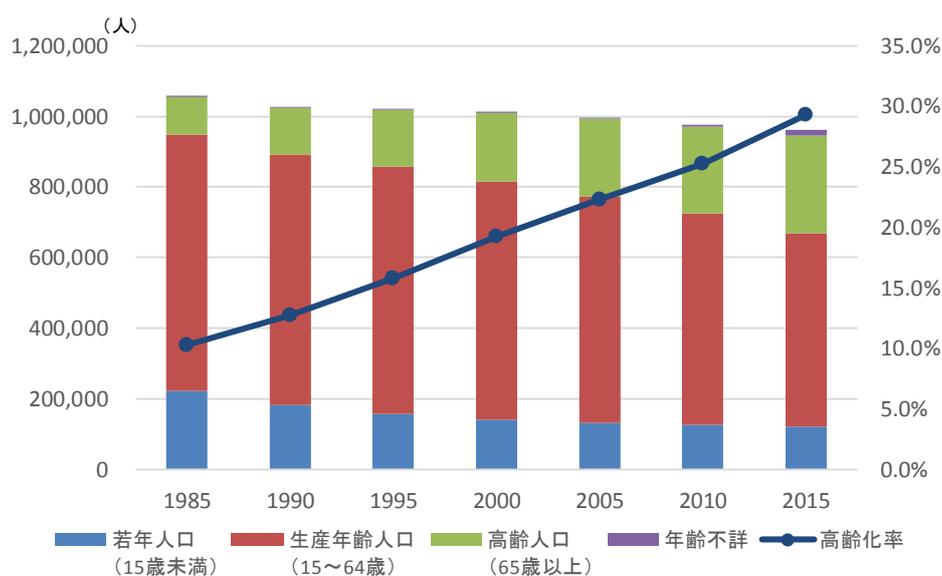


図 3：北九州市の人口構成変化

出所：北九州市（2017a）「北九州市統計年鑑」より筆者作成

も関わらず高齢人口は増加の一途をたどっている。その結果、2015年の高齢者数は28万人であり30年間で2.5倍も増加し、高齢化率は29.3%まで上昇した。他方で、若年人口や生産年齢人口は減少傾向にある。1985年に73万人であった生産年齢人口は30年間でおよそ4分の1に当たる17万人が減少し、2015年には55万人となっている。若年人口の減少はさらに急激であり、1985年の22万人が2015年には12万人と、およそ半減していることが分かる。

官営八幡製鉄所を背景とした重化学工業の集積と、それによる経済成長に後押しされて成長してきた北九州市であるが、産業構造の変化によって重化学工業の衰退がはじまると共に生産年齢人口の増加が抑制され、現在では人口減少と高齢化が進行していることが確認された。このような状況における公共施設の課題としては、特に人口減少の激しい地区における施設の過剰供給、経済成長期に整備した公共施設の老朽化、高齢社会に対応した施設整備・バリアフリー化、合併後の施設重複等が想定される。以下では、北九州市公共施設マネジメント実行計画を中心に、北九州市の公共施設マネジメントの現状と課題を整理する。

II.2 北九州市の公共施設の現状

現在、北九州市の1人当たり公共施設保有量は政令指定都市の中で最大の5.0㎡である。その内訳としては市営住宅が38%と最も多く、次いで25%の学校教育施設、市民利用施設13%、その他24%となっている。なお、市民利用施設としては市民文化系施設、スポーツレク施設、社会教育系施設といったものが挙げられる¹⁵⁾。これらの公共施設は図4に示されている通り、経済が成長し人口がピークにあった1970～80年代半ばに集中的に整備されている。この時期に建築された公共施設は築30～50年程度となっており、老朽化が進んできている。

公共施設などの建物は「30年程度で大規模改修投資が必要となり、さらに60年程度で更新投資¹⁶⁾」が必要となるため、建築の集中した時期に建てられた公共施設は、現在大規模改修期にあり、近い将来には大量の更新をしなければならなくなると考えられる。実際に北九州市の試算で

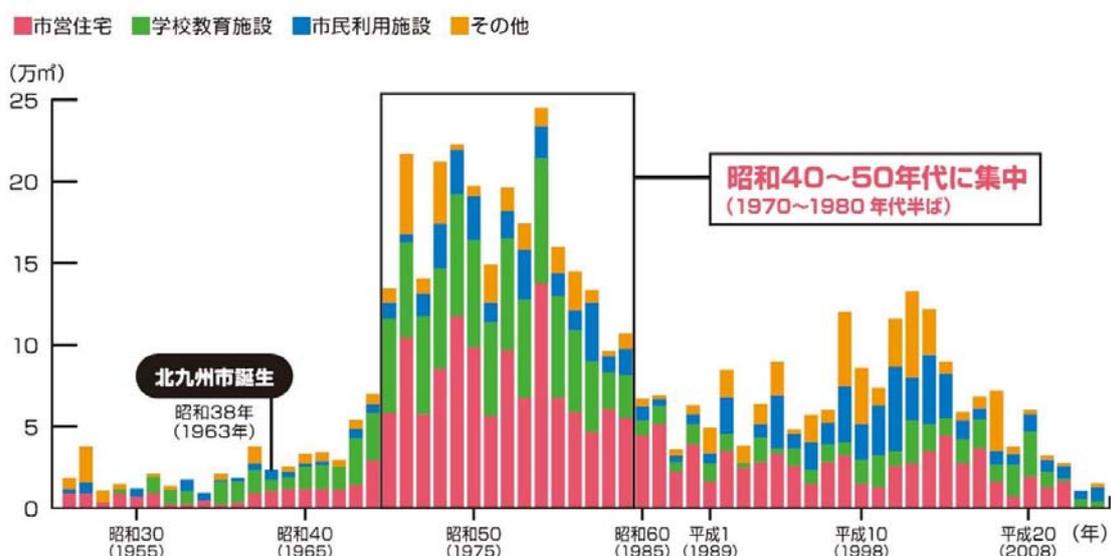


図4：北九州市公共施設の築年数

出所：北九州市（2016b）「公共施設マネジメント実行計画パンフレット」、1頁

は、2030年頃から15年ほど建て替え費用が大幅に増加すると推計されている。改修・更新費用はピーク時で毎年500億円以上が必要と推計されているが、これは現在の投資的経費（150億円／年）の3倍以上であり、扶助費の増大が想定される現状ではその捻出が極めて困難であると考えられる。

このように、北九州市の公共施設改修・更新には莫大な費用が必要となるが、人口減少や高齢化への対応を原因とした財政状況の悪化が懸念される現状ではその確保は困難であり、改修・更新費用の削減が求められる。このような背景から、北九州市は2012年4月に行財政改革調査会を設立し、調査会の主要なテーマの1つとして公共施設マネジメントを設定している¹⁷⁾。その後、2014年2月に公共施設マネジメントに焦点を当てた中間答申が発表されており、その中では施設整備・更新時における施設の多機能化・複合化や運営・維持管理費抑制のための運営方法の検討、民間活力導入の必要性などが主張されている。また同時に、投資的経費削減のために延床面積の総量を具体的な数値目標によって抑制することを目指すべきであるとしている¹⁸⁾。

同年7月に発表された第二次答申においては、さらに具体的な方向性が示されている。ここでは、扶助費の増大による財政の硬直化を背景に投資的経費の拡大は困難であり、大規模更新を迎えるに当たって更新費用を抑制する必要があることが指摘されている。費用抑制のための基本的方向性としては、「公共施設の総量抑制（保有量の削減）」、「公共施設・インフラの予防保全・長寿命化」、「公共施設・インフラの新規投資の抑制」の3点が挙げられており、これを達成するための具体的手法として「マネジメント体制の構築」、「市民の合意形成」、「具体的な計画づくり」を求めている¹⁹⁾。

一連の答申を受けて作成された北九州市公共施設マネジメント実行計画²⁰⁾では、前述した公共施設の改修・更新費用増大の他に、市の人口減少傾向も取り上げられており²¹⁾、これらの背景から利用者の減少する公共施設の統廃合を実施し、経費増加を抑制することの重要性が強調されている。具体的な数値目標としては、「今後40年間で保有量を約20%削減する²²⁾」としている。さらに、公共施設マネジメントの方針として①施設の集約と利用の効率化、②民間施設・ノウハウの活用、③市民センターを中心とした地域コミュニティの充実、④特定目的施設や利用形態の見直し、⑤施設の長寿命化と年度毎費用の平準化、⑥利用料金の見直し、⑦まちづくりの視点からの資産の有効活用、⑧外郭団体への譲渡を検討の8点として挙げている。市では、この目標と基本方針に従って個別施設の計画を作成し、その中で施設の統廃合を検討している。なお、統廃合を検討する際には、施設の稼働率と築年数による老朽化度合いを主な指針としており、数値を基準とした合理的統廃合が意図されている。

個別の施設統廃合に当たっては、住民の声を取り入れることも意識されている。公共施設マネジメント実行計画の策定前には2度の市民アンケートが実施されており、市民のニーズを総体的に把握しようとしていることが分かる。また、施設の統廃合を計画・実施する際には各地区での住民説明会も開催しており、そこで出された住民の意見なども計画に反映するとしている²³⁾。他方で、公共施設マネジメント実行計画においては住民参加の扱いが明確化されていない。計画内での住民への言及は今後の課題に住民の理解が挙げられているに留まっており、計画の実行に当たって住民参加型ワークショップ等の住民の意見を反映できるスキームは用意されていない。北九州市は個別事業ごとに住民説明会等を開催し、住民の理解を得るよう努めるとしており、これ

によって住民の納得感を高められるかどうかという点が今後の大きな課題であると言える。

ここまで、北九州市の公共施設の現状と公共施設マネジメント計画の策定過程及び内容を整理してきた。北九州市は1人当たり公共施設保有量が政令指定都市20市で最大であり、しかもそれらの施設が同時期に整備されているため、10～20年後には莫大な施設更新費用を負担しなければならないとなっている。しかしながら、高齢化と生産年齢人口を中心とした人口減少などによって市の財政には全ての更新費用を負担するほどの余裕はないため、公共施設の統廃合による費用削減が重視され、総量抑制目標が設定されていることが分かった。しかし、これらの計画に住民の声がどの程度反映されるかといった点は不透明であり、住民の納得感向上が今後の課題であると考えられる。

II.3 モデルプロジェクト地区（大里・門司港）における計画の進展

北九州市では、公共施設に関する課題が多く存在する門司区内の門司港地区と大里地区という2地区をモデルプロジェクト地区に設定し、先行的に公共施設の統廃合を進めようとしている。しかも、図5にあるように、公共施設マネジメント実行計画で示されている2地区の公共施設再配置スケジュールは極めてペースが早い。この点は住民の「参加」や「納得」という問題を考える上でも示唆的であると考えられる。公共施設マネジメント実施の現状と課題を正確に確認するためには、この2地区の現状を整理する必要性が高い。

門司区の人口は1985年以降の30年間継続して-3.9～6.0%の減少傾向にあり、2015年は市内で最も急速な-4.6%の減少を記録している。区の高齢化率は2015年時点で35.6%であり、市全体の高齢化率29.3%と比較してもかなり高い値である。また、地理的には傾斜地が多く、人口の急増した時期には傾斜地に住宅地が造成されたため、地滑りや土砂崩れといった災害の危険性も存在する。実際に2017年7月に発生した九州北部豪雨では、他地区の半分程度の降水量であった門司区でも、複数の崖崩れ等の災害が発生している²⁴。つまり門司区は、市内他地区と比較して高齢化と人口減少が急速に進展しており、また傾斜地であるという地理的特性から災害リスクや移動の困難さを伴う地区であり、これらに関連した公共施設に関する課題も多く存在する可能性が高いと考えられる。

モデルプロジェクト地区に指定されている門司港地区は、関門トンネルの出入口や関門海峡に面し下関市との連絡船が行き来する港、JR鹿兒島本線の起点駅である門司港駅などが存在し、古くから交通の要衝としての役割を担ってきた地区である。また、門司港レトロ観光の中心地として、観光客も多く訪れる地区となっている。この地区の公共施設としては門司区役所や2つの図書館、市民会館・生涯学習センター・勤労青少年ホームといった市民利用施設、さらに港湾を管理する港湾航空局庁舎といったものが挙げられる。これらの公共施設の多くは築50年以上が経過しており、老朽化が進んでいる。特に、門司区民の多くが利用する門司区役所は1930年に建築された建物であり、老朽化の激しい点やバリアフリー対応ができていない点、傾斜地に立地しており高齢者の来庁が困難な点等に課題が存在する。

これらの課題に対応しながら施設保有量を低下させるために、北九州市は施設の複合化を中心としつつ一部施設を廃止する計画を作成している。具体的には、上記の7施設をアクセスしやすい門司港駅周辺の大規模複合施設に複合化し、重複する施設を削減することを計画している。これ

によって最も削減される施設は市民利用施設であり、現状 8,500 m²の延床面積は 3,600 m²にまで縮小される計画となっている。この削減は主に稼働率の低い会議室が対象となっており、また、ホールの多機能化による規模縮減も予定している。なお、削減面積・削減率共に市民利用施設が最大であり、これを中心に 20,900 m²ある 7 施設を 14,000 m²まで規模を縮減する計画となっている。

もう 1 つのモデルプロジェクト地区である大里地区は、門司区の中心部であり門司区内の人口の約 6 割が集中している、JR 鹿児島本線門司駅周辺の地区である。当該地区には旧門司競輪場を

門司港地区

	平成28年 (2016)	平成29年 (2017)	平成30年 (2018)	平成31年 (2019)	平成32年 (2020)	平成33年 (2021)
集約化に向けた利用者調整						
集約先の検討・選定(地権者との交渉・調整)						
複合公共施設の整備						

大里地区

施設	項目	平成28年 (2016)	平成29年 (2017)	平成30年代 (2018~)
既存施設	門司港地域の二一ズ受け入れ態勢の整備			
競輪場跡地	陸上競技場機能移転 競輪場の解体・撤去			
	基本計画策定			
	公園利用			
	住宅の計画・整備			
スポーツ施設ゾーン	広場として暫定利用			
	集約・再配置の検討			
	集約・再配置の実施			

図 5 : モデルプロジェクト地区の公共施設再配置スケジュール

出所 : 北九州市 (2016b) 「公共施設マネジメント実行計画パンフレット」、17・19 頁



図 6 : 大里地区の複合化計画図

出所 : 北九州市 (2017c) 「モデルプロジェクト再配置計画 (大里地域)」、1 頁

筆頭に球場や体育館、柔剣道場、プールなど、複数のスポーツ施設が存在する。大里地区の公共施設マネジメント計画は、これらのスポーツ施設を中心とした市民利用施設を現在利用されていない旧門司競輪場跡地に図 6 のように集約化し、さらに余剰地を居住ゾーンとして民間に売却することを主軸としている。

以上が北九州市のモデルプロジェクト地区における公共施設マネジメントの計画である。北九州市はこのプロジェクトに対する市民の理解を得るため、2016年2月に公共施設マネジメント実行計画を策定して以降、50回以上も住民説明会を開催しており、ここで出された意見の一部も計画に取り入れ、適宜計画に修正を加えている。しかしながら、一部の住民は当該計画に対する反対意見を表明し、反対運動を実施している。反対の理由としては、住民の施設利用実態の把握が不十分であることや、住民の生活実態と施設の統廃合計画が適合的でないことが挙げられており、市の計画決定に住民が十分に参加できず、住民の意見が計画に反映されていないことを問題視している²⁵⁾。このような反対運動は、市の政策決定プロセスに住民が十分参加できなかったことによって、住民が森（2016）の指摘する「納得」という感覚を得ることができていないことを原因として発生していると考えられる。

北九州市の住民への対応は、全体計画策定前の2度の市民アンケートと計画策定後の住民説明会を中心としている。特に住民説明会は門司区民を対象としたものだけで50回以上開催しており、非常に丁寧に住民への説明を行い、合意を得ようとしていることが分かる。しかしながら、計画に反対している住民は、計画策定後の説明会ではなく、計画を策定する過程においてより直接的に住民が意見を述べることのできるような参加形態を求めており、これが実現されていない結果として市の計画に反対しているのである。その背景には、市が策定した公共施設の再配置スケジュールが住民合意のプロセスに比して急進的すぎるという点が影響しているのは間違いない。また、そのことによって、市側がくみ取れていない住民のニーズが存在していることも否定できないであろう。計画に反対している住民は市が公共施設の利用実態を正確に把握できていないと考えており、計画策定後の“説明”ではなく、計画策定への“参加”というより積極的な計画への関与を求めている。住民の「納得」を得るためには、より高いレベルでの住民参加を実現することが極めて重要となる。

住民が計画策定に参加する手法としては住民参加型ワークショップの開催などが考えられるが²⁶⁾、このような手法は従来北九州市が採用してきた計画策定手法よりも時間やコストがかかり、実現可能な計画が一定期間内にまとまる可能性は低下すると考えられる。財政状況が逼迫しつつある自治体においては、よりコストや時間のかかる手法を採用することが困難なケースもありうる。しかし前述の通り、住民生活と直結する公共施設の統廃合という極めて重要な問題を実現するためには、市と住民の熟議を経て住民の「納得」に到達することが求められる。また、そのための財政的・時間的な制約が見込まれる場合であれば、できるだけ早く住民への問題周知を図らなければならないであろう。

北九州市のモデルプロジェクト地区の統廃合事業は始まったばかりであり、計画も変更可能な部分が多く存在している。同市の公共施設マネジメント実行計画実現のためには、反対住民を含めた住民全体の意向を再度調査し、市と住民の議論の場を設けることが重要であると考えられる。

II.4 北九州市における公共施設マネジメントの現状と課題

北九州市の公共施設マネジメント政策は、将来的な公共施設の改修・更新費用の増大を抑制するという財政的な要請を出発点に、人口減少や高齢化といった利用者層の変化を考慮した計画となっている。多くの公共施設が整備された 1970～80 年代半ばと比較して、人口減少による施設の過剰供給や利用者の年齢層の変化による施設需要の変化などは明らかに発生しており、財政的な制約を考えても現状の公共施設を全て維持することは困難であると同時に非合理的であると言える。そのため、これらの課題を考慮した北九州市の計画づくりは当然であろう。他方で、一部住民による反対運動の存在に明らかなように、スケジュールを含めた決定プロセスには課題が存在すると言える。北九州市も丁寧に住民への説明を行ってきたが、住民は計画へのより積極的な関与を求めている。市がこれに応えることで住民は「納得」に近づくことができる。

公共施設統廃合への要請は、財政・防災・高齢化対応など様々な側面で高まっており、早急に対応する必要性が高いことは言うまでもない。しかし、住民生活の基盤となる公共施設の統廃合は拙速に決定できる問題ではなく、その決定には住民の「納得」が極めて重要となる。また、市と住民や住民間の熟議によって住民の「納得」を得ようとする取り組みは、それ自体が住民に自身の暮らす地域のことを意識させる契機となり、ひいては住民自治の力を育むきっかけとなる可能性も高い。北九州市には計画の遂行に当たって、これまでとは別の角度から住民の意見を取り入れる努力が求められる。

III. 事例分析—福岡市

III.1 福岡市の概要

福岡県の県庁所在地である福岡市は、全国的には極めて珍しく人口が増加傾向にある自治体である。図 7 を確認すると、戦前は北九州市よりも人口が少ないものの一定程度の人口規模があり、人口増加傾向であったことが分かる。その後、戦時中の人口減少を経て戦後の復興期から急速な人口増加が発生している。1945 年に 25 万人であった人口はその後の 30 年間で 4 倍にまで膨れ上がり、1975 年には 100 万人を超えている。1979 年には北九州市の人口を超え、2015 年には 154 万人にまでなっている。

福岡市各区の人口変化率を図 8 から確認すると、市全体の人口変化率は+3.9～6.6%であり、2015 年においても+5.1%という高い人口増加率を誇っている。区ごとの傾向を確認すると、バブルの崩壊した 1995 年頃は都心部である博多区や中央区の人口変化率は低く、特に中央区は若干の人口減少が発生している。他方で、郊外部に当たる西区や東区、早良区は高い人口増加率を記録しており、郊外化が進展していたことが伺える。しかし、2000 年以降は中央区や博多区の人口増加率が上昇し、東区や早良区の人口増加率は低下傾向にある。つまり、北九州市と同様に、都心への人口集中傾向が見られるのである。

なお、福岡市は人口の自然増と社会増が共に発生している。人口の自然動態の傾向としては、近年出生数が 1.5 万人となっており、直近の 15 年間は微増傾向にある。しかし、死亡数は急速に増加しており、2000 年に 0.8 万人であったものが 2015 年には 1.1 万人となっている。この傾向

が継続すると仮定すれば、将来的には人口の自然動態は減少傾向に転じてしまう可能性も考えられる。他方で、社会動態は転入者数の増加と転出者数の減少によって人口増加の拡大傾向にある。2000～2010年の10年間はおおよそ0.4万人の人口増加であったが、2011年に人口の社会増が1.0万人を超え、2015年には1.2万人の社会増が発生している²⁷⁾。

死亡数の増加の背景には高齢人口の増加が存在する。図9を確認すると、1985年以降の30年間で生産年齢人口はほぼ横ばいか微増傾向である一方で、高齢人口は急速に増加しており高齢化率は1985年の7.8%から2015年には20.7%まで上昇している。なお、若年人口は2005年まで減少傾向にあり19万人まで減少したが、現在は微増傾向に反転し2015年には20万人となっている。

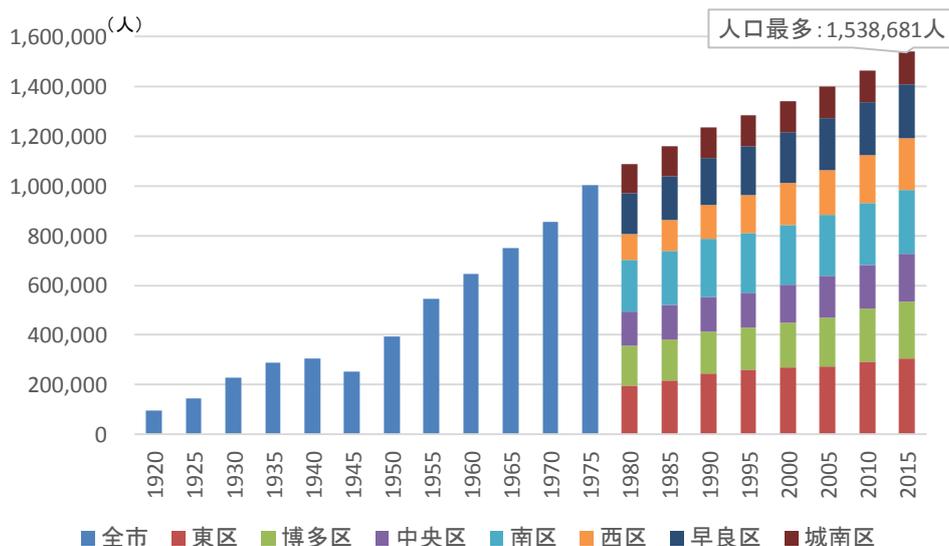


図7：福岡市各区の人口推移

出所：福岡市（2018b）「福岡市統計書（平成29年（2017年）版）」及び福岡市（2018a）「福岡市推計人口」より筆者作成

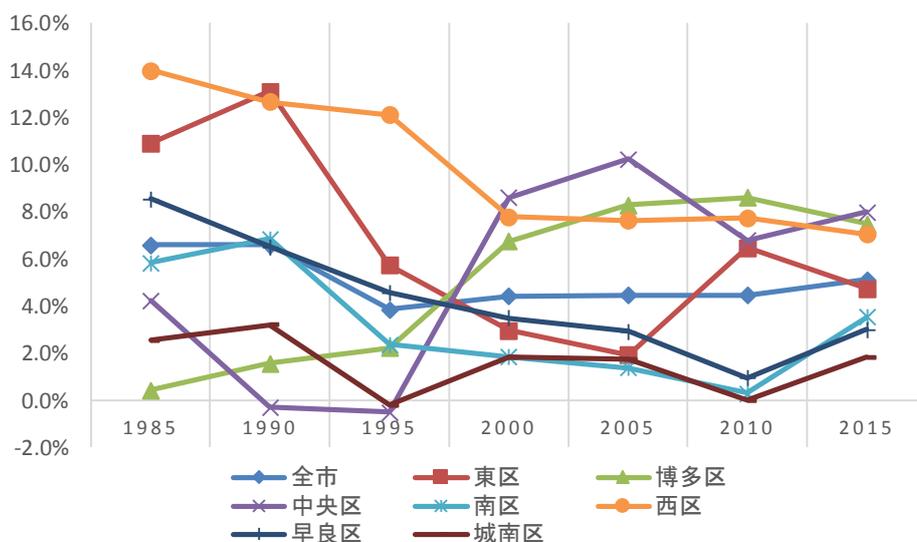


図8：福岡市各区の人口変化率

出所：福岡市（2018a）「福岡市推計人口」より筆者作成

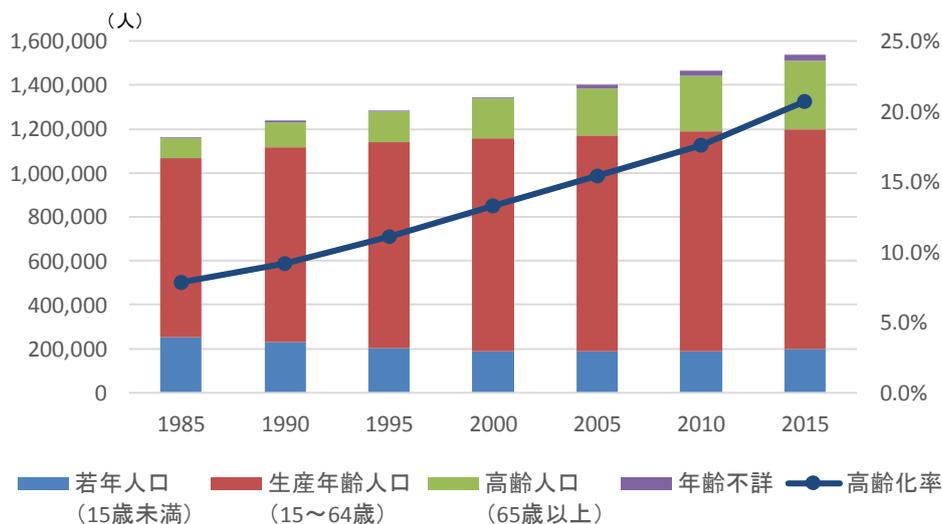


図9：福岡市の人口構成変化

出所：総務省（2017）「平成27年国勢調査」より筆者作成

このような傾向を踏まえた将来人口推計では、福岡市の人口は2035年に約160万人でピークとなることが予想されている。他方で、生産年齢人口は2015年の100万人をピークに停滞・減少局面に入り、2035年には97万人程度にまで減少すると考えられている。また若年人口も大きな増加は見込まれておらず、2020年の20万人をピークに再度減少が始まり、2035年には17万人程度まで減少すると推計されている。このように、若年人口や生産年齢人口は間もなくピークを迎え減少局面に入ると予測されており、今後の人口増加の主な要因は高齢人口の増加にあることが分かる。高齢人口は現状の31万人から2035年には45万人程度まで増加することが推計されており、高齢化率は20.7%から30%近くまで上昇することが想定されている²⁸⁾。

福岡市は特に都心部の中央区や博多区を中心に人口増加傾向にあり、人口減少による公共施設の供給過剰といった問題は発生しにくい構造となっており、反対に公共施設の供給不足が発生する可能性も考えられる。特に、高齢人口の増加と高齢化率の上昇が予測されるため、高齢者の社会的孤立を防ぐための公共施設や既存公共施設のバリアフリー化といった高齢化対応といった課題は北九州市や他の市町村と共通に存在していると考えられる。また、地区ごとの人口動態に応じた公共施設の再編のあり方が求められる点についても同様の課題であると言える。

III.2 福岡市の公共施設の現状

福岡市は、高度成長期以降に大量に建設された公共施設の老朽化による改修・更新費用の増大と将来的な財源不足への懸念から、2008年に福岡市アセットマネジメント基本方針を策定し、公共施設マネジメントの方向性を早くから明示している。2008年時点で市の保有する公共施設の総延床面積は611万㎡であり、そのうち35.8%に当たる219万㎡が市営住宅、26.0%に当たる159万㎡が学校教育施設である。北九州市と同様、公共施設は市営住宅と学校教育施設が中心となっており、その他に市民利用施設などの公共施設が存在する形態となっている。

福岡市の公共施設は、図10に示されている通り1970～1980年代中盤にかけて整備が進んでおり、この点も北九州市と同様である。つまり、2020年代以降に大量の施設更新を行う必要が発生

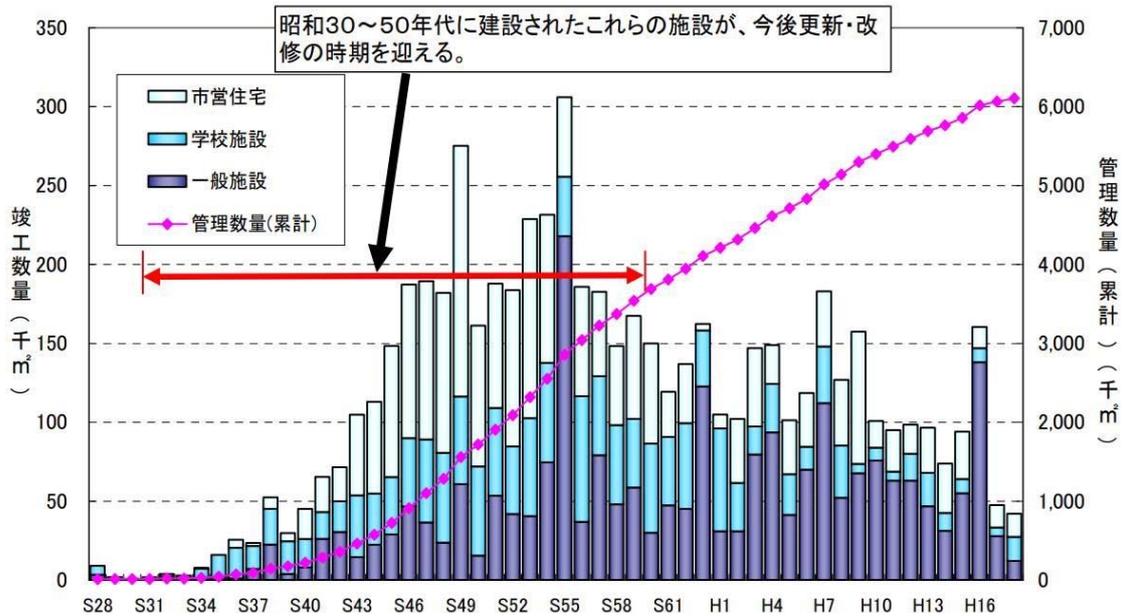


図 10：福岡市公共施設の築年数

出所：福岡市（2008）「福岡市アセットマネジメント基本方針」、3頁

すると考えられ、投資的経費が大幅に増大してしまう可能性が高い。他方で、福岡市は北九州市と異なり大規模な合併を行っていないため、公共施設の重複等の課題は大きくはないと考えられる。このように福岡市は今後も人口増加が予測されているため、人口減少の予測される他の自治体と比較して公共施設削減のニーズは高くないように思われる。しかし、福岡市の公共施設は高度成長期以降に集中的に整備されてきた経緯から、2020年以降に投資的経費の増大が予測されるため、これを抑制・平準化するための公共施設マネジメントが求められている。

福岡市アセットマネジメント基本方針は、このような状況を受けて「既存ストックの有効活用」、「計画的且つ効率的な維持管理への転換」、「財政の健全化」、「市民ニーズや社会的要請への対応」、「説明責任の確保と市民との協働」という5つの方向性を示している。ただし、北九州市とは異なって具体的な数値目標は設定されておらず、基本方針に基づいて個別施設のマネジメント計画を総括する形で実行計画を策定する形式となっている。この形式に従って2010年から2016年までに福岡市アセットマネジメント実行計画が取りまとめられ、市の公共施設マネジメントの具体的な計画が整理された。実行計画の計画期間が終了した2017年以降は福岡市アセットマネジメント推進プランが策定され、個別公共施設のマネジメントの方向性が示されている。

このように、福岡市の公共施設マネジメントは全体のマネジメントの方向性が基本方針によって示され、推進プランによって個別施設のマネジメント計画が推進プランによって明らかにされる形となっている。しかし、北九州市のモデルプロジェクト地区事業のような大型の公共施設再編や統廃合事業は行われておらず、本格的な施設更新事業はなされていない²⁹⁾。

III.3 福岡市における公共施設マネジメントの現状と課題

福岡市は2035年まで人口増加が予測されるという全国的にも稀な自治体であるため、公共施設統廃合による総量抑制のような議論はあまりなされておらず、改修による長寿命化によって施

設更新費用を低減・平準化させることが第一の目標となっている。他方で、少子高齢化、特に高齢化が急速に進行しているという点では他の自治体と共通であり、公共施設のバリアフリー化といった高齢者対応や、対高齢者に焦点を当てた公共施設整備等も一定程度必要となると考えられる。

このように、人口増加という特殊な背景を持つ福岡市では公共施設統廃合による総量抑制を検討する必要性は低い。しかし、扶助費の拡大による財政の硬直化を背景として投資的経費の拡大が困難となり施設更新費用の低減・平準化を目指す必要のある点や、高齢化の進展への対応という点では、他の市町村と同じ課題を抱えており、これらの課題は全国の大半の自治体に共通するものであると考えられる。

現在、大規模な施設統廃合が行われていない福岡市では、公共施設の減少に対する住民の不満が発生することは考えづらい。また施設更新費用の平準化といった専門的な知見が求められる課題に関しては、住民が重要な役割を果たすことは難しいと考えられる。そのため、福岡市の公共施設マネジメントに関する諸計画において住民の役割はほとんど位置付けられていない。しかし、少子化による学校教育施設の統廃合や市民利用施設の統廃合は今後議論の対象となる可能性も考えられるため、その際にいかにして住民の意見をくみ上げ、住民の「納得」に到達するかという点は、非常に重要な問題である。北九州市の事例も考えれば、住民が政策決定プロセスに関与可能かどうかといった点が重視される可能性が高いため、公共施設マネジメントへの住民参加の在り方を整理することは、極めて重要な課題であると言える。

IV. 公共施設マネジメントの課題と展望

IV.1 公共施設マネジメントの課題

ここまで、北九州市及び福岡市の事例に即して公共施設マネジメントの現状と課題を整理してきた。両市に共通する点としては、扶助費の増大を背景とした投資的経費の制約が公共施設マネジメントに関する議論の出発点であり、施設改修による長寿命化や統廃合によって投資的経費を削減・平準化することが目的となっている点である。また、少子高齢化という人口構成の変化や社会状況の変化を受けた公共施設への需要の変化が存在すると考えられているため、施設更新と同時にこれへの対応を目指す必要性があるという点も共通点である。特に、急速に進展する高齢化への対応は重要な課題であり、施設のバリアフリー化等と同時に、高齢者特有の社会問題に対する公共施設からのアプローチが求められる。

他方で公共施設は地域コミュニティの中核となりうる重要な施設であり、特に古くから存在する施設は、それだけ市民生活と深いかかわりを持っている可能性が高い。そのため、財政的課題を最優先として地域の事情を十分に把握しないまま公共施設の統廃合等を推し進めることは、地域コミュニティや地域の社会関係資本をも破壊しかねない危険な行為である。投資的経費の削減という目標の達成を常に念頭に置きつつ、地域の実情を正確に把握し、それに基づいた公共施設マネジメント政策を展開していくことが求められる。

IV.2 公共施設マネジメントに求められる政策的方向性

財政削減の要請と地域コミュニティの維持・発展を両立させるためには、地域の実情に精通している住民が行政の政策策定過程に参加し、そこで主体的な役割を果たすことが重要であると考えられる。また、このような住民参加の機会を提供できなければ、住民の「納得」という感覚は満たされず、自治体の計画に対する住民の反発を招く可能性が高い。北九州市においては、市も住民の理解を得て「納得」に到達してもらうための努力を続けているが、住民が主体的に意見を述べ計画策定に参加する機会が十分に確保されず、反対運動が生まれているように思われる。また、そのことによって、行政が見落としている地域課題が存在している可能性も少なくない。

財政的課題を解消し市の財政の安定化を図ることは極めて需要であり、歳入の大幅な増加が望めない現代では、投資的経費である公共施設の維持・管理・更新費用を削減せざるを得ない。しかし、削減対象となる公共施設は住民生活の根幹をなす施設であり、安易な削減は地域コミュニティの破壊や、住民の行政に対する不信・反発を招きかねない。公共施設の利用実態や重要性を実感している住民が住民目線を行政の政策過程に持ち込むことができるように、住民と行政の熟議が生み出される制度を整備することが公共施設マネジメント政策に求められる。住民と行政の間で議論が交わされることによって相互理解を深めることができれば、住民が「納得」へと到達しやすくなるだけでなく、住民の自治に対する意識が涵養され、住民自治の力が成長する契機ともなりうる。

財政的課題への対応は喫緊の課題であり、公共施設マネジメントによってこれに対応するという方策は、現在の社会状況を踏まえれば妥当な方向性である。住民が「納得」する形で公共施設マネジメントを進めるためには、行政が住民の役割の重要性を認め、住民自治の力を引き出すような形式で住民参加を進めることが望ましい。公共施設マネジメントは自治体財政の危機から生み出された課題であると同時に、住民自治の力を涵養する好機ともなりうるのである。

[注]

- 1) 不動産証券化手法等による公的不動産（PRE）の活用のあり方に関する検討会（2015）、1頁
- 2) 公共施設を筆頭とした社会資本の再編に関する議論とその課題については森（2018）、参照。
- 3) 総務省（2014）、参照。
- 4) なお、「公共施設等」とは公共建築物である公共施設以外にインフラも含んだ広義の概念であるが、住民の生活を考慮した時に生活基盤となるインフラは削減・統廃合の対象となりにくい。そこで本研究は、公共施設に着目した研究とする。
- 5) 各自治体の公共施設等総合管理計画の内容に関する網羅的研究としては永田ら（2014）が挙げられる。
- 6) 中山（2017）、51頁
- 7) 同上
- 8) 永田ら（2014）、667頁
- 9) 森（2016）、75頁
- 10) 志村（2016）、87頁

- 11) 森 (2016)、75 頁
- 12) 本研究は 2018 年 3 月 28 日～30 日に北九州市及び福岡市において実施したヒアリング調査の結果をまとめたものである。なお調査対象は、北九州市企画調整局都市マネジメント政策部都市マネジメント政策課及び建築都市局計画部都市計画課、平和とくらしを守る門司区民の会（住民組織）、福岡市財政局アセットマネジメント推進部アセットマネジメント推進課、住宅都市局都市計画部都市計画課である。
- 13) 人口は千人単位を四捨五入して示している。
- 14) なお、1985 年の人口変化率とは 1980 年からの 5 年間の人口変化率を指している。
- 15) 北九州市 (2016a)、1 頁
- 16) 森 (2016)、28 頁
- 17) 北九州市行財政改革調査会 (2012)、参照。
- 18) 北九州市行財政改革調査会 (2013b)、参照。
- 19) 北九州市行財政改革調査会 (2013a)、参照。
- 20) 2016 年 2 月策定。なお、国は各自治体に公共施設等総合管理計画の策定を求めているが、北九州市ではこの公共施設マネジメント実行計画と公共施設マネジメント基本計画（社会インフラ版）の 2 つの計画が公共施設等総合管理計画に当たるものであるとしている。
- 21) 北九州市 (2016a) によると、同市の人口は 2040 年には現状からおよそ 20%減少し、78 万人となることが予想される。
- 22) 北九州市 (2016a)、6 頁
- 23) 2018 年 3 月 28 日に実施した北九州市企画調整局都市マネジメント政策部都市マネジメント政策課及び建築都市局計画部都市計画課へのヒアリング調査より。
- 24) 北九州市 (2017b)、参照。
- 25) 2018 年 3 月 28 日に実施した平和とくらしを守る門司区民の会へのヒアリング調査より。
- 26) 公共施設の複合化における住民参加型ワークショップについては、森 (2017) を参照。
- 27) 福岡市 (2018b)
- 28) 福岡市 (2012)
- 29) 2018 年 3 月 30 日に実施した福岡市財政局アセットマネジメント推進部アセットマネジメント推進課及び住宅都市局都市計画部都市計画課へのヒアリング調査より。

[参考文献・資料]

- 1) 浅野純一郎・時田諭成 (2017)「地方都市における公共施設統廃合の実態と計画的施設再配置への適合に関する研究」『都市計画論文集』日本都市計画学会、Vol.52 No.3、961～968 頁
- 2) 上森貞行・堤洋樹 (2016)「公共施設等総合管理計画における数値目標の設定に関する研究」『日本建築学会計画系論集』第 81 巻第 727 号、2011～2019 頁
- 3) 岡田正幸・桑野斉 (2017)「市町村合併と公的不動産の統廃合・複合化の進展」『日本不動産学会誌』第 30 巻第 4 号、60～67 頁
- 4) 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』山梨学院大学大学院社会科学研究科、第 36 号、85～

126 頁

- 5) 永田麻由子・小泉秀樹・真鍋陸太郎・大方潤一郎 (2014) 「地方公共団体における公共施設マネジメントの取組みに関する実態と課題—公共施設の総量削減手法と住民生活に与える影響に着目して—」『都市計画論文集』日本都市計画学会、Vol.49 No.3、663～668 頁
- 6) 中村圭吾・村木美貴 (2015) 「行政サービス維持の観点から見た公共施設削減の在り方に関する研究—小学校と市民文化系施設に着目して—」『都市計画論文集』日本都市計画学会、Vol.50 No.3、1004～1009 頁
- 7) 中山徹 (2017) 『人口減少と公共施設の展望—「公共施設等総合管理計画」への対応』自治体問題研究社
- 8) 根本祐二 (2011) 『朽ちるインフラ—忍び寄るもうひとつの危機』日本経済新聞出版社
- 9) 森裕之 (2016) 『公共施設の再編を問う—「地方創生」下の統廃合・再配置—』自治体問題研究社
- 10) 森裕之 (2017) 「公共施設の再編と住民参加」『政策科学』立命館大学政策科学会、第 25 巻第 1 号、23～32 頁
- 11) 森裕之 (2018) 「社会資本の危機と「賢い縮小社会」」『住民と自治』自治体問題研究所、2018 年 4 月号、6～10 頁
- 12) 北九州市 (2016a) 「公共施設マネジメント実行計画」
- 13) 北九州市 (2016b) 「公共施設マネジメント実行計画パンフレット」
- 14) 北九州市 (2017a) 「北九州市統計年鑑」
- 15) 北九州市 (2017b) 「平成 29 年 7 月九州北部豪雨災害の復旧・支援状況について」
- 16) 北九州市 (2017c) 「モデルプロジェクト再配置計画 (大里地域)」
- 17) 北九州市行財政改革調査会 (2012) 「北九州市行財政改革調査会第一次答申」
- 18) 北九州市行財政改革調査会 (2013a) 「公共施設マネジメント方針について答申」
- 19) 北九州市行財政改革調査会 (2013b) 「「公共施設のマネジメント方針」について (中間答申)」
- 20) 総務省 (2014) 「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」
- 21) 福岡市 (2008) 「福岡市アセットマネジメント基本方針」
- 22) 福岡市 (2012) 「福岡市の将来人口推計について」
- 23) 福岡市 (2018a) 「福岡市推計人口」
- 24) 福岡市 (2018b) 「福岡市統計書 (平成 29 年 (2017 年) 版)」
- 25) 不動産証券化手法等による公的不動産 (PRE) の活用のあり方に関する検討会 (2015) 「公的不動産 (PRE) の活用事例集」

Issues and Perspectives of Public Facility Management: Case Studies of Kitakyushu City and Fukuoka City

Yutaka Enari, Hiroyuki Mori, Tomohiko Yoshida,
Michio Kishi, Ibuki Ishikawa

Abstract: The financial situation of the Japanese government has become increasingly worse, because of the decline of tax revenues and the increase of social security expenses which has been caused by the aging society. Due to the financial situation, the government try to decrease the expense for public facilities. Therefore, the public facility management by local government is required, and the Japanese government request local governments to make the comprehensive management plan for public facilities to decline the amount of them and to lighten the financial burden of them.

However, public facilities are an important basis of citizens' life. Thus, it is important to make agreement between citizens and the local government, otherwise it leads citizens to oppose the management plan. Hence it is important to participate citizens in policy-making process.

Keywords: Comprehensive management plan for public facilities, Citizen participation, Residents' autonomy