

■ 論 文

## 広域自治体・基礎自治体の連携による公共施設の統廃合 —高知県・市の図書館整備・運営を事例に—

森 裕之\*

### 【要旨】

人口減少、公共施設の老朽化、財政ひっ迫によって、自治体は公共施設の統廃合に取り組まざるをえない状況におかれている。これまでも、全国の自治体では公共施設等総合管理計画の策定を通じて公共施設の課題に対応してきたが、それほど大きな成果をあげてきてはいない。しかも、これまでは単独の自治体での公共施設の統廃合が前提となってきたが、現在はそれを自治体連携によって進めることが国の方針として明確になってきている。これは単独の自治体での取組よりもはるかに困難の度合いが強くなる。

自治体連携による公共施設の統廃合の一つのケースとして、高知県と高知市による公立図書館等の複合化の実践がある。これは広域自治体と基礎自治体が連携して取り組んだ貴重な事例であり、その行財政の検討は今後の自治体連携に基づく公共施設マネジメントに重要な教訓を与えている。

キーワード：公共施設の統廃合、自治体連携、広域自治体の補完機能、財政の硬直化リスク

### はじめに

公共施設の統廃合は自治体政策の中でも最重要の課題となっている。公共施設のあり方は地域そのものの現状と将来に直結するものであり、各自治体で慎重に取り組まなければならないことは言を俟たない。ただし、この問題を先延ばしし続けることは、ひっ迫している自治体財政を空費することを意味する。さらに、統廃合によって公共施設の新設や大規模改修などの建設事業をとまなう場合には、今後も上昇が見込まれる建設工事費や地方債金利が公共施設を一層高価なものにしてしまう。

他方では、日本の人口減少傾向は加速しており、人口減少の克服を目標に掲げた地方創生もまったくといっていいほど成果は上がってこなかった<sup>1)</sup>。また人口構成についても、高齢世代の増加とそれより若い世代の減少がかなりのスピードで進んでいる。地域的にみれば、その傾向は地方においてきわめて顕著となっている。

政府は地方創生 2.0 と銘打って、地方創生推進交付金を 2 倍に増やすなどの取組を強化するとしている。その一方では、「二地域居住・関係人口」の増加へと重点を移し始めている。これは地方においては人口増加を目指すという方向性から、人口減少を前提とした自治体運営を行うべきであるというメッセージであるといえる。言うまでもなく、自治体財政の規模を支える基準財政需要額は人口規模を基本として積算されていることから、今後もほとんどの自治体では財政のひっ迫が進んでいくと想定される。

こうした中で、各自治体が財政運営において最も焦点を充てざるを得ないのが公共施設

---

\* 立命館大学政策科学部 教授

である。どの自治体においても、既存の公共施設の削減に取り組む計画はありつつも、それが進まないという点も共通している。その一方では、自治体同士が連携して、共同で公共施設の統廃合に取り組む動きも出てきている。本稿はその一つの事例として、高知県と高知市が共同で取り組んだ公立図書館の統廃合の検討を行うものである。

## 1. 進まない公共施設の統廃合

人口減少、公共施設の老朽化、財政ひっ迫が全国的に進んでいる。各自治体では、公共施設のマネジメントが必要不可欠の政策課題として否応なしに立ち現れている。国は公共施設の統廃合を推し進めるために、2014年度から全国の自治体に対して公共施設等総合管理計画の策定を求め、都市再生特別措置法の改正によって立地適正化計画の促進をはかりはじめた。財政制度においては2017年度から公共施設の集約化・複合化事業などに適用される公共施設等適正管理推進事業債を創設し、年度の経過とともに長寿命化やユニバーサルデザイン化など多様な公共施設マネジメントのための施策へと対象事業を拡大していった。公共施設等適正管理推進事業債は充当率90%、交付税措置率50%（事業によっては30%～50%）という非常に好条件での起債が可能であり、それだけ国がこの課題に対して力を入れていることが読み取れるものとなっている。2025年度からは、公共施設等適正管理推進事業債の対象事業ではあるものの交付税措置がとられてこなかった除却事業に対しても、あらたに交付税措置が行われることになった。ここには、廃止された公共施設の除却と跡地利用を促進させたいという国の意図があらわれているといっていよい。

しかし、このような国の政策誘導にもかかわらず、全国的に公共施設の統廃合等はそれほど進展している状況にあるとはいえない。2023年に関係省庁が取りまとめた『インフラ長寿命化計画に基づく取組状況調査結果概要』<sup>2)</sup>によれば、地方自治体等の施設管理者のうち、集約・再編（廃止、撤去、用途変更、集約化）に「取り組んでいる」とする回答は16%であり、「検討している」という回答で27%となっている。これらを合わせると4割を超えているものの、現在の公共施設をめぐる状況からみて決して多いとはいえないであろう。とくに「検討している」というのは、どの自治体でも多かれ少なかれ行っていて当然のことでもある。そのほかの回答では、「該当する施設はない」（42%）が最も多くなっているが、本当にそう言えるのかどうかについても踏み込んで考える必要がある。

日本で最も公共施設の統廃合を実践してきた静岡県浜松市では2009～2015年度の間に439の公共施設を削減したが、そのうちの4分の3にあたる343施設は過疎化が極端に進んでいる天竜区と北区に所在していたものである。削減された公共施設の種類も集会施設が114で圧倒的に多く、その他では書庫・倉庫38、小中学校38、公衆便所34、職員宿舎26、消防施設26、保養観光施設16などとなっている。児童・生徒の減少から廃止された学校施設が含まれているものの、削減された公共施設の大部分は各地域に所在する規模の小さなものによって占められている。小学校5校と中学校2校の統廃合によって2020年度に小中一貫校を開校した愛知県瀬戸市のような事例もあるが、この場合でも統廃合の目標が掲げられた2003年度から17年もの歳月を費やしている。これらの事例は、自治体における公共施設の統廃合等を実現することがいかに困難であるかを物語っている。

地域にある公共施設の統廃合や長寿命化などに関する意志決定はすべて各自治体の裁量

である。既設の公共施設は住民の暮らす空間や場所として影響を及ぼしているものであり、その統廃合については行政と住民との摩擦が不可避である。しかも、その摩擦は正常なものであって、そこから合意形成を進めていくことで地域にとってのあるべき公共施設マネジメントの状態が生み出されていく必要がある。しかし他方では、既設の公共施設を維持することは、統廃合に比べて維持管理費を含めたトータルコストが高価なものになる。そのための財政支出を行うことは自治体の意志によるものであるが、公共施設の維持にともなう財政負担の相対的増加は他の行政サービスの減少となってあらわれざるを得ない。社会保障関係費の増加傾向に鑑みれば、既設の公共施設をすべて維持し続けることが行政からみた合理的な判断であると考えることには無理があるだろう。そのような意識はすでに行政内部だけでなく、広く住民の中にも広がってきているといつてよい。人口減少と財政ひっ迫の喧伝と実感がその背景にある。それでもなお、各自治体では住民との軋轢を危惧し、公共施設の統廃合に消極的な姿勢をもつ状況が続いている。

## Ⅱ．公共施設をめぐる自治体連携

先述の『インフラ長寿命化計画に基づく取組状況調査結果概要』においては、「市町村単位を超えて、都道府県や複数市町村と共同で施設の点検・診断や修繕・更新等の業務をまとめて包括的に発注（PFI 事業による実施も含む）し、業務を効率化していくことに対する施設管理者としての現在のスタンスについて」の回答を求めている。これに対して地方自治体等の施設管理者の回答は、「積極的に取り組みたい（取り組んでいる）」としたところが6%しかなく、「関係者の調整がつけば取り組んでみたい」の21%と合わせても全体の4分の1程度でしかない。この設問は既存の公共施設の維持管理や修繕などの相対的に軽微な業務を含むものであり、それでもこの割合でしか前向きな回答がなかったという事実は、公共施設の共同建設・運営といった取組が自治体の意識においてまだ現実的な選択肢として認識されていないことを示唆している。そして、この調査結果を踏まえた課題として、広域的な取組としての「地域インフラ群再生戦略マネジメント」の考え方を広げていくことが指摘されている。これは国土交通省がリードして推進しているものであり、ここで取り組む広域連携には複数市区町村間での連携とともに、都道府県と市区町村との連携も提案されている<sup>3)</sup>。

2024年の「骨太の方針」でも、この広域連携が今後の社会資本整備の戦略的方針として位置づけられている。これまで個別自治体の単位で取り組まれてきた立地適正化計画を広域的な都市圏単位でのコンパクト化へと展開させるために、公共施設についても広域的に集約化・共同利用をはかっていく「地域生活圏の形成」が示された。国からみて個別自治体の単位では思うように進まない公共施設の統廃合に対して、さらに広域連携という自治体間の取組の下に推し進めるという意志がそこにはあらわれている。

しかし、自治体同士が連携するというのは机上で考えるほど容易なものでないことは明らかである。それぞれの自治体の中でも合意形成をはかることが簡単でないにもかかわらず、それをさらに自治体同士で進めていこうとするとハードルが一気に高くなる。それぞれの利害がわかりやすいかたちで一致するようなケースは稀であり、通常は関係者同士の調整を前進させることは並大抵の努力だけではきわめて困難である。公共施設についてい

えば、統廃合や建設といった整備段階だけでも自治体間の合意は困難であるが、それに加えて整備後の維持管理や運営の段階では各自治体における経常的な一般財源の支出が求められることから合意形成に至るのはさらに困難を極めるといってよい。

にもかかわらず、すでに自治体連携に基づいて公共施設を整備・運営しているケースが存在している。その一つが高知県と高知市の合築による複合施設「オーテピア」ならびにその中にある「オーテピア高知図書館」である。とくにオーテピア高知図書館は、県立図書館と市立図書館を統合して整備・運営しているという点で、自治体連携による公共施設の取組をわかりやすいかたちで示している。そこで次に、オーテピア高知図書館を中心として、県・市連携の実践とその財政的特徴についてみていくことにする。

### Ⅲ. オーテピア高知図書館

オーテピアは日本で初めて県と市が共同で建設した複合施設である。オーテピアは、「オーテピア高知図書館」、「オーテピア高知声と点字の図書館」、「高知みらい科学館」の3つの公共施設から成り、その中心は図書館機能におかれている。公立図書館に限ってみても、県・市の合築はこれが最初のケースである。以下では、オーテピアの中核施設であるオーテピア高知図書館を中心にみていくことにする。

#### Ⅲ. 1 オーテピアの建設

表 1 オーテピア建設の経過

| 年・月     | 事項                                                                                |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 2008.1  | 県市連携会議において、高知市長から高知県知事へ追手前小学校敷地を整備先とした図書館の合築を提案                                   |
| 2008.4  | 新堀小学校と追手前小学校の統合に関する新校名検討委員会が発足                                                    |
| 2010.8  | 県・市職員によるワーキンググループが合築に関する報告書を作成<br>県市連携会議において、知事・市長が敷地に県市図書館を合築するための基本構想に着手することに合意 |
| 2010.10 | 県・市議会において基本構想関連予算が議決                                                              |
| 2011.4  | 県市で「基本構想」を策定<br>県市で「基本協定書」を締結                                                     |
| 2011.7  | 県市で「基本計画」を策定                                                                      |
| 2012.3  | 「基本設計」が完了                                                                         |
| 2013.3  | 追手前小学校が閉校                                                                         |
| 2013.8  | 「実施設計」が完了                                                                         |
| 2014.7  | 建設工事が着工                                                                           |
| 2017.10 | 県市で「図書館の共通業務に係る連携協約書」を締結<br>県市で「高知県立図書館に係る事務の委託に関する規約」を締結                         |
| 2017.12 | 新図書館等複合施設「オーテピア」が竣工                                                               |
| 2018.7  | オーテピア開館                                                                           |

出所) 高知県・高知市(2018)『オーテピア 建設の記録』5 ページ、および、はりまや橋小学校 HP より作成。

オーテピア建設の経緯は表 1 にまとめられている。これを踏まえながら、県と市による連携に焦点を当てて、オーテピアの建設から開館までの流れをみていく。

オーテピア建設の端緒は、2008 年 1 月に高知市長から高知県知事に対して図書館合築が

提案されたことから始まる。その背景には、当時、高知県立図書館（1973 年築）および高知市民図書館本館（1967 年）がいずれも老朽化・狭隘化しており、耐震性についても問題があったことがある。高知点字図書館も市民図書館本館の建設にあわせて 1967 年に設置されたものであり、高知市子ども科学図書館は 1981 年に高知市の郊外にある別の市民図書館内に開設されていた。これらの施設も建物・設備の老朽化が課題となっていた。なお、高知県立図書館と高知市民図書館本館はいずれも高知市内の中心部に立地していた。

また、高知市は別の公共施設の課題として学校の老朽化等の問題にも直面していた。高知市内で最も古い小学校であった追手前小学校（1872 年創立）は、高知市内の中心商店街やメイン通りに囲まれた市街地の真ん中に位置しており、施設の耐震化と校区内生徒の減少という課題を抱えていた。そして 2007 年に、高知市は追手前小学校を閉校した上で、近くの新堀小学校に統合することを決定する。ここから、高知市は追手前小学校の跡地の活用を検討する必要が生じた。

高知市は追手前小学校の敷地に老朽化していた市民図書館本館を新築することを決める。これと同時に、同じく老朽化していた高知県立図書館との合築を模索していった。追手前小学校の敷地は高知市内でも最も歴史と活気のある場所でもあり、そこに都市を象徴するシンボリックな公共施設を整備したいと考えるのは当然であった。また、県都としての高知市の活性化は県全体の活性化へと直結することから、高知市は県に対しても合築の打診は行いやすかったといえる。

2008 年 1 月に開催された高知県・高知市連携会議（県市連携会議）において、高知市長から高知県知事へ追手前小学校敷地を整備先とした図書館の合築が提案される。この県市連携会議はこの年から始められたものであり、高知県と高知市が共通する政策課題に対して連携した取組を進めることを目的としたものであった。県市連携会議の特徴は、高知県知事と高知市長が直接協議を行う場として設けられた点にある。

この提案を受けて、県と市の職員が合同で合築に関する報告書の作成に取り組む。報告書の内容に基づき、知事と市長が 2010 年 8 月の県市連携会議で基本構想への着手に合意し、その 10 月には県議会と市議会においてそれぞれ基本構想関連予算が成立する。2011 年度に入ると、県市による「基本構想」「基本協定書」「基本計画」が策定・締結され、同年度末の 2012 年 3 月には「基本設計」まで完了する。ここまでにかかった時間は最初の県市連携会議から 4 年程度であり、かなり早いペースで作業が進められていったといえる。

「基本設計」から 1 年半後の 2013 年 8 月には「実施設計」（詳細設計）が完了し、2014 年 7 月から建設工事が着工される。そして 3 年半後の 2017 年 12 月にオーテピアの竣工を迎え、2018 年 7 月にオーテピアが開館する。なお、オーテピア全体の建設費は県と市の施設面積比を基本として按分されたが、図書館部分については県・市それぞれの本の冊数分比（県 10：市 7）に基づいて負担割合が決定された。

### Ⅲ. 2 オーテピア高知図書館の業務分担

オーテピアの建設の経緯は上記のようなものであるが、県と市はこれを共同で運営することになることから、そのために必要な連携に関する規約等をつくる必要がある。県と市はこれに関する作業を行っていき、オーテピアが竣工する直前の 2017 年 10 月に「図書館

表2 オーテピア高知図書館の共通業務の県・市役割分担

| 共通業務          | 主な内容                                          | 役割分担           |            |
|---------------|-----------------------------------------------|----------------|------------|
|               |                                               | 高知県            | 高知市        |
| 事務企画・広報業務     | イベント・広報の企画実施、視察対応、職業体験学習の受入れ                  | ○              | △          |
| 調整・管理・運営業務    | 予算、事業、研修計画等の調整                                | ○              | △          |
| システム管理・運営業務   | 図書館情報システム及びホームページの管理・運営                       | ○              | △          |
| 窓口等での直接サービス業務 | 窓口における図書館資料・情報の貸出・返却・閲覧・レファレンスサービス、企画展示、出前図書館 | △              | ○          |
| 課題解決支援サービス業務  | 専門カウンターでの資料および情報提供、専門機関と連携した相談会、企画展示          | ○<br>(窓口以外業務等) | ○<br>(窓口等) |
| 施設管理等業務       | 事務委託規約に定める                                    |                |            |

注) ○は主体、△は連携によって実施する。

出所) 高知県・高知市(2017)「高知県立図書館と高知市立市民図書館の合築により整備する図書館の共通業務に係る連携協約書」別表より作成。

の共通業務に係る連携協約書」および「高知県立図書館に係る事務の委託に関する規約」を締結する。これらはオーテピア高知図書館の運営に関する県と市の間の基本的な役割を定めたものである。

「図書館の共通業務に係る連携協約」では、図書館運営において発生する共通業務に関する県と市の間の役割分担が定められている。それをまとめたものが表2である。ここで確認できることは、図書館のメインの役割である「窓口等での直接サービス業務」については高知市が主体となり、それ以外の共通業務である図書館システム等については高知県が主体となって実施し、相互に連携し合って運営していくという点である。なお、「窓口等での直接サービス業務」のうち、出前図書館(移動図書館)は高知県が県内市町村の図書館機能を補完するために実施してきたものであり、これに関しては県が主体となってそのまま継続して行うこととされた。高知市も市域内で移動図書館サービスを行っており、これについては市が引き続き実施することになる。

そして、共通業務のうち「施設管理等業務」に関して規定されたのが、「高知県立図書館に係る事務の委託に関する規約」である。これは高知県が高知市に対して委託を行う事務を定めたものであり、その内容は①施設及び設備の管理に関する事務、②研修室、集会室、ホール及び駐車場の使用の許可及び使用料の徴収に関する事務、③行政財産の目的外使用に関する事務、④専門性を要しない図書館業務に関する事務、の4つとなっている。当然ながら、これらの管理および執行において必要となる経費については高知県の負担となる<sup>4)</sup>。

一般に都道府県と市町村の公立図書館を比べた場合、専門性の高い図書については前者が主に担っている。これは広域自治体の補完機能の一つであるといっていよい。しかし、都道府県立の図書館であっても、一般向けの書籍等が所蔵されている。高知県立図書館でもこの点は同じであり、一般書のような専門性の低い図書の取扱いは高知市へ事務委託するというのが上記④の内容となっている。

### Ⅲ. 3 オーテピア高知図書館の財政運営

このような業務分担の下に、高知県と高知市がオーテピア高知図書館の予算を分担することになった。それについて、県・市それぞれの図書館分の予算の推移をあらわしたものが表3および表4である。表3は高知県立図書館（県立図書館）に関するものであり、表4は高知市立市民図書館（市立図書館）のものである。また、表5にはそれぞれの項目の中で共通する主な事業の予算に関する県・市の負担割合を示している。これらから高知県と高知市の財政上の役割分担をまとめると次のようになる。

表3 オーテピア高知図書館（高知県立図書館）の予算の推移

（単位：千円）

| 事業名      | 項目                        | 2018年度  | 2019年度  | 2020年度  | 2021年度  | 2022年度  | 2023年度  | 2024年度  |
|----------|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 図書館管理運営費 | 図書館管理等委託料<br>（高知市立市民図書館へ） | 176,462 | 202,757 | 200,729 | 203,654 | 222,290 | 217,451 | 213,964 |
|          | その他の運営費                   | 13,564  | 757     | 807     | 691     | 667     | 603     | 612     |
|          | 小計                        | 190,026 | 203,514 | 201,536 | 204,345 | 222,957 | 218,054 | 214,576 |
| 図書館活動費   | 図書資料購入費（本館）               | 90,868  | 88,751  | 89,647  | 88,210  | 88,542  | 131,440 | 86,850  |
|          | 図書館情報システム保守管理等            | 182,200 | 27,101  | 229,822 | 57,984  | 73,714  | 112,452 | 143,913 |
|          | その他                       | 84,383  | 86,377  | 102,430 | 98,848  | 91,504  | 94,715  | 101,753 |
|          | 小計                        | 357,451 | 202,229 | 421,899 | 245,042 | 253,760 | 338,607 | 332,516 |
|          | 市町村支援事業費                  | 32,412  | 36,086  | 49,362  | 36,492  | 36,598  | 41,657  | 41,118  |
|          | 図書館障がい者サービス事業費            | 1,637   | 4,700   | 2,758   | 2,610   | 1,821   | 1,827   | 1,884   |
|          | 合計                        | 581,526 | 446,529 | 675,555 | 488,489 | 515,136 | 600,145 | 590,094 |

出所）オーテピア高知図書館『図書館要覧』各年度版より作成。

表4 オーテピア高知図書館（高知市立市民図書館）の予算の推移

（単位：千円）

| 事業名      | 項目              | 2018年度  | 2019年度    | 2020年度  | 2021年度  | 2022年度  | 2023年度  | 2024年度  |
|----------|-----------------|---------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 図書館管理運営費 | オーテピア高知図書館施設管理費 | 264,070 | 278,877   | 271,580 | 263,861 | 292,917 | 284,766 | 284,231 |
|          | オーテピア高知図書館運営事業費 | 146,280 | 170,319   | 132,665 | 146,685 | 147,897 | 147,711 | 147,140 |
|          | その他             | 110,508 | 95,562    | 110,026 | 115,331 | 115,529 | 121,621 | 126,852 |
|          | 小計              | 520,858 | 544,758   | 514,271 | 525,877 | 556,343 | 554,098 | 558,223 |
|          | 図書資料購入費         | 80,686  | 80,599    | 80,581  | 80,581  | 80,581  | 80,584  | 80,624  |
|          | 図書館システム管理費      | 23,895  | 24,347    | 127,683 | 40,966  | 49,801  | 68,885  | 88,306  |
|          | その他             | 159,629 | 501,232   | 46,341  | 22,049  | 23,100  | 23,624  | 23,993  |
|          | 合計              | 785,068 | 1,150,936 | 768,876 | 669,473 | 709,825 | 727,191 | 751,146 |

出所）オーテピア高知図書館『図書館要覧』各年度版より作成。

表5 オーテピア高知図書館の主な予算の県・市の負担割合

| 細目事業名      | 自治体 | 2018年度 | 2019年度 | 2020年度 | 2021年度 | 2022年度 | 2023年度 | 2024年度 |
|------------|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 図書館管理運営費   | 高知県 | 27%    | 27%    | 28%    | 28%    | 29%    | 28%    | 28%    |
|            | 高知市 | 73%    | 73%    | 72%    | 72%    | 71%    | 72%    | 72%    |
| 図書資料購入費    | 高知県 | 53%    | 52%    | 53%    | 52%    | 52%    | 62%    | 52%    |
|            | 高知市 | 47%    | 48%    | 47%    | 48%    | 48%    | 38%    | 48%    |
| 図書館システム管理費 | 高知県 | 88%    | 53%    | 64%    | 59%    | 60%    | 62%    | 62%    |
|            | 高知市 | 12%    | 47%    | 36%    | 41%    | 40%    | 38%    | 38%    |

出所）オーテピア高知図書館『図書館要覧』各年度版より作成。

第一に、県立図書館の図書館管理運営費の大部分が市立図書館への委託料となっている。これは表2でみた「窓口等での直接サービス業務」の役割分担および事務委託における「専

門性を要しない図書館業務に関する事務」の委託に対応して、県立図書館が市立図書館への委託料として毎年度支出しているものである。この県立図書館の委託料は図書館管理運営費の大部分を占めている。この図書館管理運営費に関する県立図書館と市立図書館の予算の負担割合を表5でみれば、2018年度から2024年度まで県3：市7の割合でほとんど一定のまま推移していることが確認できる。

第二に、図書資料購入費についても、県立図書館と市立図書館でともに概ね一定した予算額のまま推移している。表5で図書資料購入費の割合をみれば、県立図書館と市立図書館との間で概ね半々の負担を行ってきていることがわかる。さらに付言すれば、オーテピア高知図書館の開館以前の図書資料購入費は県・市ともに予算額は若干低い水準にあり、例えば2013年度でみれば県立図書館で8千万円、市立図書館で7.3千万円となっており、県と市の共同運営になったからといって予算額が削減されているわけではない。

第三に、図書館システム管理費（県立図書館「図書館情報システム保守管理等」、市立図書館「図書館システム管理費」）についてみれば、県と市ともに年度によって予算額の変化が大きいことが表3および表4から確認することができる。これは、図書館システムに要する経費が機器導入やシステム改修によって大きく変化するという特徴を反映したものである。特に初年度は県の負担が大きくなっていることがわかる。しかし、この図書館システム管理費についても、二年目からは県6：市4の割合で概ね推移していることが表5から確認できる。つまり、図書館システムに必要な経費は全体では毎年度の変動が大きいものの、県と市の負担割合は固定的であり、その傾向は他の経費と同じとなっている。

第四に、県立図書館に特有の経費として市町村支援事業費が計上されている。これは先述のように県内市町村に対して県が出前図書館として移動サービスを行っていることによるものである。なお、県立図書館には障がい者サービス事業費も計上されているが、高知市ではオーテピアの一つの施設であるオーテピア高知声と点字の図書館において同様の事業を行っていることから、県立図書館に特有の予算になっているわけではない。

第五に、予算とも関連して、図書館の職員数はオーテピアの開館前と開館後を比べても削減されてはならず、全体としては漸増している傾向がみてとれることである。表6はその状況を示したものである。職員の正規・非常勤等の割合の変化はあるものの、高知図書館全体としての職員数は増えてきていることがわかる。

表6 オーテピア高知図書館の職員数の推移

(単位：人)

|     | 年度   | 正規職員 |     | 非常勤職員等 |     | 計   |
|-----|------|------|-----|--------|-----|-----|
|     |      | 高知県  | 高知市 | 高知県    | 高知市 |     |
| 開館前 | 2016 | 26   | 29  | 19     | 8   | 82  |
|     | 2017 | 26   | 33  | 20     | 11  | 90  |
| 開館後 | 2018 | 31   | 30  | 14     | 18  | 93  |
|     | 2019 | 29   | 27  | 16     | 27  | 99  |
|     | 2020 | 30   | 26  | 17     | 28  | 101 |

出所) オーテピア高知図書館の提供資料より作成。

以上のようなオーテピア高知図書館の財政の動きは、県と市が共同運営する公共施設の特徴を反映している。それは、自治体同士で取り決めを行った予算配分を途中で変更することが容易ではない点である。例えば、オーテピアが開館してからの期間において、高知県は予算編成方針の中で毎年度のように裁量的経常経費に対してマイナスシーリング（△5％）を設定してきた。ところが、県立図書館の予算については減額されないまま推移して

いる傾向を読み取ることができる、これには市立図書館との合意に基づく財政分担が影響を及ぼしているのは間違いない。このような予算の硬直化は一部事務組合に対する自治体の分担金と同じ性質のものであるといつてよい。これらに共通するのは、単独の自治体の都合で自治体同士の負担割合が定められた経費を削減したいとしても、それには他のすべての自治体の同意が必要となることである。しかし、そのような全員一致の合意を取り付けることは困難であることは言を俟たない。オーテピア高知図書館は県と市の2つの自治体によるものであるが、それでも財政負担を変えることは容易ではなく、さらに県立図書館が県内市町村への出前図書館等のサービスを実施していることを考慮すれば、高知市以外の市町村との調整も必要となる可能性さえある。

#### Ⅳ. オーテピアとまちづくり

高知図書館を中心とする複合施設としてのオーテピアは、その立地場所から高知のまちづくりの面においても大きな役割を果たしている。それはオーテピアの建物そのものの効果によるものだけではない。

オーテピアは、高知市のメイン商店街である「帯屋町商店街」と最大の観光客を集める「ひろめ市場」との間を遊歩道によって直接つなぎ、それまで小学校として隔絶されていた中心市街地の空間を一体化させた。また、この場所がもともと「日曜市」<sup>5)</sup>が開かれる通りに面していることから、まさに高知県・市の活性化を担う公共施設としての重要な役割を担うものとなった。

さらに、オーテピアは「知の拠点」としての機能を持つことから、施設の敷地内に高知を代表する物理学者であった寺田寅彦の像が建造された。その除幕式もオーテピアの開館に合わせて挙行されている。オーテピアの向かいには高知県内でも最も古い高校の一つである高知追手前高校があり、そこは寺田寅彦の母校でもある。これに連携して、オーテピアに隣接する商店街の一つである「中の橋商店街」はオーテピアの開設にともない「図書館通り商店街」という名称をつけることになった。アーケード内の案内でもこの名称が用いられることで、オーテピアとそれを取り囲む空間全体が「知の拠点」としての性格を帯びるようになった。

オーテピアが建設された追手前小学校の敷地は、市民の歴史文化におけるシンボリックな場所であった。そのため、オーテピアはこのエリア全体のまちづくりを担う役割を持たざるを得ないものとなった。その成否によって、県都・高知市そのものの「都市格」が大きく変わるほどのインパクトを持つものであることは確かである。それは高知市のみならず、高知県にとっても重大な政策課題として位置づけられ、これによって県と市の密接な連携が進んだといえる。

#### Ⅴ. 結び

高知県と高知市の共同による公共施設の整備・運営の事例であるオーテピアは、同様の自治体連携による公共施設マネジメントを考える上でいくつかの教訓を示唆している。

第一に、自治体同士の利害が様々な面で合致しなければならないことである。オーテピ

アのケースでは、県と市の図書館がともに老朽化や狭隘化に直面しており、いずれも早晩建て替えの必要性が発生していた。また、高知県にとっては県都である高知市の活性化が県内全域へ波及することが期待されるために、公共施設の整備・運営やまちづくりを含めて全面的に協力するインセンティブが働くことになった。このような利害の一致はそれぞれ独立した意志を持つ地方自治体として当然のことである。しかし、それは自治体連携による公共施設の統廃合の難しさをあらわすものでもある。これを乗り越えるには、自治体同士での情報と課題の共有が不可欠となる。

第二に、自治体同士の信頼関係を様々なかたちで構築しておくことが必要な点である。オーテピアの建設の経緯をみれば、それが通常よりもかなり短期間で進んだことがわかる。それは行政におけるものだけでなく、議会においても迅速な意志決定がなされている。すでにみたように、2010年8月に県市連携会議で基本構想への着手が合意された2ヶ月後には県議会と市議会においてそれぞれ基本構想関連予算が成立している。このような取組や意志決定の速度は自治体全体としての信頼がなければ生じない。もともと県市連携会議が南海トラフ地震対策をはじめとした県と市の共通課題に対して積極的に連携していくことを趣旨としたものであり、これ自体が高知県と高知市の一定の信頼関係に基づくものであったのは確かであろう。

第三に、財政的にいえば、自治体同士の連携によって予算が硬直化する傾向がある。これはオーテピア高知図書館の予算において典型的にあらわれていたものである。すでに指摘したように、この財政上の課題は一部事務組合と同様のものである。筆者の経験からも、一部事務組合に対する自治体の負担金は公債費と並んで削減の困難なものだといってよい。公共施設の合築や共同マネジメントにおいても、このような自治体財政における将来の硬直化のリスクはつきまとうものであろう。

本稿では、高知県と高知市によるオーテピア高知図書館を事例として、公共施設の統廃合に関する自治体連携についてみてきた。公共施設の老朽化、人口減少、財政ひっ迫に直面する日本の自治体は今後否応なしに自治体連携による公共施設の統廃合に対して前向きに検討せざるを得なくなるだろう。特に、本稿で取り上げたような広域自治体と基礎自治体との連携は前例が少ないものの、かなり重要な政策課題として位置づけられる可能性がある。それは広域自治体の持つ補完機能の役割の大きさが再認識されてきているからであり、すでに「地域生活圏の形成」においても明確に示されているものである。「地域生活圏の形成」は、広域自治体の補完機能が医療や情報システムなどに留まらず、公共施設そのものへと進もうとしていることをあらわすものである。その意味においても、オーテピアの実践は貴重な先駆的事例であるといってよい。

#### [注]

- 1) 内閣府（2024）『地方創生 10 年の取組と今後の推進方向』は次のように指摘している。  
「国全体で見たときに人口減少や東京圏への一極集中などの大きな流れを変えるには至っておらず、地方が厳しい状況にあることを重く受け止める必要がある。地方創生の取組においては、各自治体がそれぞれに人口増加を目指し、様々な施策を展開してきたが、成果が挙がっているケースも、多くは移住者の増加による「社会増」とどまっており、地域間での「人口の奪い合い」になっていると指摘されている」。同上、

1 ページ。

- 2) 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（2023）『インフラ長寿命化計画に基づく取組状況調査結果概要』
- 3) 社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会（2022）『総力戦で取り組むべき次世代の「地域インフラ群再生戦略マネジメント」』
- 4) 高知県・高知市（2017）「高知県と高知市の間の高知県立図書館に係る事務の委託に関する規約」
- 5) 日曜市は 300 年以上の歴史を持つ街路市であり、毎週日曜日に近郊の農家を中心として東西約 1 km の通りの中に約 300 の店舗が集まる。

[参考文献]

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（2023）『インフラ長寿命化計画に基づく取組状況調査結果概要』

オーテピア高知図書館『図書館要覧』各年度版

高知県・高知市（2017）「高知県立図書館と高知市立市民図書館の合築により整備する図書館の共通業務に係る連携協約書」

高知県・高知市（2017）「高知県と高知市の間の高知県立図書館に係る事務の委託に関する規約」

高知県・高知市（2018）『オーテピア 建設の記録』

社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会（2022）『総力戦で取り組むべき次世代の「地域インフラ群再生戦略マネジメント」』

内閣府（2024）『地方創生 10 年の取組と今後の推進方向』

# Public Facility Management with Regional-Local Government Collaboration: Joint Development of Public Library by Kochi Prefecture and Kochi City

Hiroyuki Mori

## Abstract:

Due to population decline, aging public facilities, and fiscal constraints, local governments have been forced to consolidate and close public facilities. They have responded to issues with public facilities by formulating comprehensive management plans, but they have not achieved much progress. Furthermore, while consolidation and closure of public facilities have been assumed for individual local governments, national policy is now to proceed with this through local government cooperation. This is much more difficult than an individual local government taking on the challenge. The practice of Kochi Prefecture and Kochi City collaboration in the case of public library is a rare case. It is a valuable example of a wide-area local government and a basic local government working together, and the administrative and financial considerations of this case provide important lessons for future public facility management based on local government collaboration.

Keywords: consolidation and closure of public facilities, collaboration of local governments, complementary functions of regional governments, risk of fiscal rigidity