

# 琉球大学学術リポジトリ

## 「目標」を示した地方自治体： 公共施設等総合管理計画の分析

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学人文社会学部 公開日: 2019-04-24 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 柳, 至 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/44292">http://hdl.handle.net/20.500.12000/44292</a>

## 「目標」を示した地方自治体 - 公共施設等総合管理計画の分析 -

柳 至

### 1 本稿の目的

本稿の目的は、どのような地方自治体が公共施設等を削減する数値目標を示したかを、公共施設等総合管理計画の分析を通じて明らかにすることにある。総務省は2014年4月に、地方自治体に対して公共施設等の最適配置を実現する「公共施設等総合管理計画」を策定するよう要請した。これは、財政難や人口減少を背景とし、公共施設等の老朽化対策として長期的な視点から公共施設等の更新・統廃合・長寿命化などを計画するように求めるものであった。要請にこたえて、ほぼ全ての地方自治体で計画が策定されたところだが、計画の内容には違いがみられる。本稿では、どのような地方自治体が、公共施設等の縮小に関して数値目標を示したかを明らかにする。

財政難や人口減少を背景として、計画的に公共施設等の社会資本の更新・統廃合を進めないと、老朽化した社会資本の損壊や財政破綻が生じるという指摘がある。根本祐二は、今後50年間の社会資本の更新投資総額を330兆円と推計する。この場合、現状の社会資本ストックを更新するには、今後50年間にわたって、今の公共投資予算を3割増やさなくてはならないことになる。根本は、財政状況を考えると、全ての社会資本を維持することは難しいため、公共施設の統廃合や多機能化を進める必要があると指摘する（根本 2011）。

その一環が公共施設等総合管理計画であり、地方自治体が所有する公共施設等を再編しようとしている。そもそも人口減少に応じて、都市を計画的に縮小させることは難しい。饗庭伸は、都市が縮小する段階において、土地の動向は

その所有者の固有の事情に左右されるため、縮小は「スポンジ」的に行われることを指摘する。「スポンジ」化とは、都市密度の上下が都市内部のランダムな地点で行われることを指す。そのため、少なくとも短期的には、計画的にコンパクトシティを目指すということは困難となる（饗庭 2015）。他方で、公共施設に関しては、地方自治体が所有しているため自ら方針を立てることができる（瀬田 2016: 34）。その際に、公共施設等の統合や廃止について数値目標を立てることは重要であるという指摘がある。根本は、先行自治体では数値目標を規定している例が多く、計画全体を統制する上で有効な仕組みであると述べる（根本 2014: 12）。

ただし、公共施設等の統合や廃止に関連して数値目標を立てることは、本来は容易ではない。日本政策投資銀行が 2013 年 12 月に実施した世論調査によると、現在ある公共施設の総量を見直すことには 8 割が賛成するものの、具体的な施設名をあげて質問をすると、減らすべきとする回答は 1～4 割程度と低くなる<sup>1</sup>。住民がその廃止に肯定的ではない政策の廃止は、地方自治体内の議題に上がらない傾向があるため（柳 2018）、公共施設等の統合や廃止に関連して具体的な数値目標を立てることは、困難であることが予想される。

実際には、地方自治体によって対応が分かれたものの、後述するように公共施設の統廃合については、一定数の地方自治体が数値目標を示した。ただ、どのような地方自治体が数値目標を示したかは明らかではない。曾我謙悟は、各国の縮小都市がなぜ異なる政策的対応をとるのかを理論的に検討する中で、先行研究では各国における政策の異同やその原因を探求することはなされていないと指摘する（曾我 2016: 173）<sup>11</sup>。本稿で分析する公共施設等総合管理計画の内容の異同についても、その要因については明らかとなっていない。それでは、その違いはなぜ生じたのだろうか。

本稿ではどのような地方自治体が公共施設等を削減する数値目標を示したかを、公共施設等総合管理計画の分析を通じて明らかにすることにより、その要

因について示す。財政難や人口減少を背景として、今後の日本ではこれまで政府が提供していた社会資本の廃止といった「不利益の分配」が増加することが予想される。この「不利益の分配」は住民に身近な所でも行われようとしており、公共施設が老朽化するなかで、住民が日常的に利用する公共施設の統廃合を進めていく動きがあるのである。本稿では、どのような地方自治体が、この「不利益の分配」について「目標」を示したかを明らかにする。

## 2 公共施設等総合管理計画の概要

公共施設等総合管理計画とは、国のインフラ長寿命化基本計画を受けて地方自治体が作成した行動計画である。日本政府は社会資本の老朽化対策として、2013年11月のインフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議でインフラ長寿命化基本計画を決定した。これは、同年6月に閣議決定した「日本再興戦略」に基づいた計画である。この基本計画では、狙いとして、①これまでに整備したインフラの老朽化や大規模災害に対応できる安全で強靱なインフラシステムを構築すること、②総合的・一体的なインフラマネジメント実現によるトータルコストの縮減や予算の平準化を図ること、③メンテナンス産業によるインフラビジネスの競争力を強化することという3点を示す。そして、各府省庁及び地方自治体に対し、具体的な行動計画を策定することを求めている。この地方自治体の行動計画に相当するものが、公共施設等総合管理計画となる。総務省は、2014年4月に各自治体に対して、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。

公共施設等総合管理計画は地方自治体版のインフラ長寿命化基本計画（行動計画）であるものの、その目的は同じではない。インフラ長寿命化基本計画は、現状の公共施設等の点検・修繕を計画的に行うことに重点を置いた計画であった。公共施設等総合管理計画は、それだけではなく、長期的な視野に立った公

共施設等の最適配置の実現や財政負担の軽減・平準化という目的も加えたものとなっている(仁井谷 2015: 28)。そのため、総務省が示した指針では、公共施設等の長寿命化の実施方針だけではなく、統合や廃止の推進方針も記載することとされている。

公共施設等総合管理計画の対象となる公共施設等は地方自治体の社会資本全般を指す。指針の中では、「公共施設、公用施設その他の当該地方公共団体が所有する建築物その他の工作物」を指すとされている。具体的には、いわゆるハコモノの他、道路・橋りょう等の土木構造物、公営企業の施設(上水道、下水道等)、プラント系施設(廃棄物処理場、斎場、浄水場、污水处理場等)が例示されており、非常に包括的な概念となっている。

総務省が示した指針では、総合管理計画に記載すべき事項として、①公共施設等の現況及び将来の見通し、②公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針、③施設類型ごとの管理に関する基本的な方針をあげている。

①公共施設等の現況及び将来の見通しでは、地方自治体が有する公共施設等の現状を把握するとともに、人口の見通し(30年程度)や、公共施設等の中長期的な維持管理・修繕・更新等に関する経費や財源の見込みを記載するように求めている。これらの事項は、地方自治体が自らの状況を客観的に把握・分析するものであり、公共施設等の管理の前提となる(仁井谷 2015: 30)。

②公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針は、総合管理計画の主要事項であり、本稿で分析する計画内容が含まれる。基本的な方針として、計画期間を10年以上とすることや、計画が幅広い施設を対象とするため全庁的な取組体制を記載することを求めている。そして、①を踏まえて現状をどのように認識するかを記載する。この現状認識に基づき、点検・診断等の実施方針、維持管理・修繕・更新等の実施方針、安全確保の実施方針、耐震化の実施方針、長寿命化の実施方針、統合や廃止の推進方針、総合的かつ計画的な管理を実現するための体制の構築方針を記載する。さらに、計画策定後には

フォローアップの実施方針を記載することとされている。

③施設類型ごとの管理に関する基本的な方針では、個別施設ごとの基本方針を記載することとされた。②における方針について個別施設計画と整合性を示すことが求められている。

こうした内容を記載した公共施設等総合管理計画は、2017年3月までにはほぼ全ての地方自治体で策定された。総務省は、計画の策定に必要な経費について、2014年度から3年間の特別交付税措置を講じ、計画策定を支援した。2017年3月時点では、47都道府県中47都道府県（100%）、813市区のうち798市区（98.2%）、928町村のうち908町村（97.8%）が計画を策定した。

もつとも統廃合に関する数値目標の記載状況は異なる。表1は、公共施設等総合管理計画内に、統合や廃止の推進方針や数値目標を記載した地方自治体の割合を、都道府県、市区、町村に分けて示したものである。まず統合や廃止の推進方針については、総務省の指針において記載することと定められていたため、ほぼすべての地方自治体で記載されている。都道府県では100%、市区では98.1%、町村では97.4%の割合となる。これに対して、数値目標の記載については地方自治体によって対応が分かれた。総務省の指針では、計画の実効性を確保するために、計画期間における公共施設等の数・延床面積等に関する目標やトータルコストの縮減・平準化に関する目標について「できるかぎり数値目標を設定するなど、目標の定量化に努めること」と記載し、努力目標とされている。そのため、都道府県では23.4%、市区では64.7%、町村では46.9%の割合となっており、記載していない地方自治体も多い。

数値目標を記載した都道府県は11自治体となる。総務省のまとめでは、山形県、千葉県、山梨県、長野県、岐阜県、兵庫県、奈良県、和歌山県、広島県、徳島県、高知県が数値目標を示したとされた。ただし、延床面積や経費に関して現状からの削減率を示したのは、千葉県、長野県、岐阜県、徳島県のみであって、残りの県では現状を上限とする目標を示す県が多い。

表1 統廃合に関する方針と数値目標の記載状況 (単位: %)

	都道府県	市区	町村
統合・廃止の推進方針の記載有り	100	98.1	97.4
数値目標有り	23.4	64.7	46.9
N	47	798	908

注: 総務省の「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 (平成29年3月31日現在)」の「都道府県」版、「指定都市」版、「市区町村 (指定都市を除く。)」版より筆者作成。

数値目標を記載した市区町村を人口規模別にみたものが表2となる。人口が1万未満の自治体では数値目標を記載した割合は42.5%である。人口規模が1万以上3万未満となると55.4%、3万以上5万未満となると64.4%、5万以上20万未満となると64.9%と記載する割合は高くなる。20万以上の自治体では57.5%となるが、総じて人口が多いと数値目標を記載する割合が高くなる傾向がある。

表2 市区町村における人口規模別の数値目標の記載状況 (単位: %)

	数値目標有	N
1万未満	42.5	499
1万以上3万未満	55.4	435
3万以上5万未満	64.4	239
5万以上20万未満	64.9	404
20万以上	57.5	127
全体	55.3	1704

注: 総務省の「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 (平成29年3月31日現在)」の「指定都市」版、「市区町村 (指定都市を除く。)」版より筆者作成。

### 3 先行研究の検討

公共施設等総合管理計画の内容の異同についてその要因を探求する研究は少ない。計画を分析対象とする研究の多くは、特定の地方自治体を対象として、どのように計画を策定したかを示すものとなる（西尾 2014；西野 2015；鷺頭 2015；森 2016；山田・秀島・長野 2016 など）。多くの地方自治体で公共施設等総合管理計画の策定が行われた期間が2014年度から2016年度であったため、現時点では計画内容の分析にまで至っていないのであろう。

ただし、上森・堤（2016）のように、先進事例を対象として、計画内容について分析した研究も存在する。上森貞行と堤洋樹は、2015年4月1日時点で計画を策定済みであった75の地方自治体を対象にした調査を行い、数値目標として公共施設等の延床面積に関する縮減目標を設定した地方自治体が最も多いことを示す。そして、延床面積に関する数値目標の設定の有無と、地方自治体の施設保有量、人口推移、財政状況、地域特性の関係を分析する。分析の結果、設定の有無と、住民一人当たりの延床面積、人口、高齢者人口の増加に関係があるとする。本稿と同じく数値目標を分析する先駆的な研究であるものの、分析期間の都合上、分析対象が限られているとともに、変数間の統制がなされていないという課題を有する。

このように、公共施設等総合管理計画の内容に関する研究は多くないものの、公共施設統廃合や政策廃止についての研究は多く、統廃合の要因に関する分析がなされている。これらの研究では、統廃合を規定する要因として、人口変化の推移、人口密度、地方自治体の財政状況、市町村合併の有無、政治状況をあげている。

まず、公共施設の必要性や統廃合に大きく影響するのが、その地域における人口の変化である（石井 2015；佐藤 2016）。人口が少なくなることが予想されるほど、その地域における公共施設の維持が難しくなる。また、自治体関係



者の認識としても、2015年から2040年の人口減少率が高いほど、対策を講じようとしていることが指摘されている（長岡・持木・籠 2017）。

人口密度も要因として考えられる。人口密度が低い地域ほど、公共施設の再編が起りやすい。石井吉春は、公共施設の必要性に影響を与える要因として人口減少とともに人口密度をあげる。石井は、市街地の拡大と人口密度の低下が関東甲信越地方を除いて全国的に進んでおり、コンパクトシティ政策の推進といった形で公共施設のあり方に影響を与えている可能性を指摘する（石井 2015）。茨城県の公立小中学校の統廃合を分析した斎尾直子は、都市的地域や平地農業地域よりも中山間地域で廃止が多く発生したことを指摘する（斎尾 2008）。

地方自治体の財政状況もその要因の一つとなる。斎尾（2008）では、財政力指数が低い市町村で公立小中学校の廃止が多く発生したことを指摘する。また、政策的経費率が低く、予算の裁量がない地方自治体ほど、自治体関係者の認識として、対策を講じようとしている（長岡・持木・籠 2017）。

市町村合併もその要因としてあげられる。市町村合併については、平成の大合併時の合併特例債による新たな公共施設の設置により、むしろ否定的に作用しているという見方が存在する（佐藤 2010）。一方で、斎尾（2008）では、市町村合併を契機として広域化した全域の小中学校の統廃合を検討し始めたところが多いことを指摘する。浅野・時田（2017）が、2005年から2015年の間に市町村合併を行った人口10万以上の都市にアンケート調査したところ、再編の時期は遅れているものの、約7割の地方自治体で公共施設の再編実績があり、特に学校教育系施設の再編が進んでいるという。

日本の公共施設統廃合に関する先行研究では指摘されていないが、より幅広い政策を対象とした政策廃止研究において指摘されている要因が政治状況である<sup>iii</sup>。政策廃止研究では、政府の事業や組織の廃止を主に分析対象とする。政治状況に着目する先行研究では、特に首長と議会に着目し、首長の交代や議会

の構成という政治的要因によって政策廃止が左右されると考える研究が多い（Lewis 2002；2003；松並 2005；三田 2009；Berry et al. 2010；砂原 2011 など）。日本の都道府県立病院の廃止を分析した柳（2018）では、公立病院の廃止に際しては住民が反対をするため、住民の多くが廃止に賛成をするダム事業や土地開発公社といった政策と比べるとそもそも廃止が議題に上がることが少ないことを明らかとした。また、廃止が議題に上がるのは、議会において知事与党が多数の状況となり、政治状況が安定している場合に限られることを示している。

#### 4 分析の枠組み

本稿では、公共施設等総合管理計画における数値目標の有無を従属変数とし、人口変化の推移、人口密度、地方自治体の財政状況、市町村合併の有無、政治状況、人口を独立変数として分析する。表3は従属変数と独立変数の定義とデータの出典を示したものとなる。本稿で取り上げる独立変数は、公共施設統廃合や政策廃止の先行研究で指摘されていた要因であり、これらの要因により計画における数値目標の有無を説明できるかを分析する。

本稿で分析対象とする地方自治体は市区町村とする。都道府県ではなく、市区町村を対象とするのは、都道府県よりも市区町村が有する公共施設の統廃合をめぐって地域社会における反発や混乱が生じると考えるからである。市区町村は、住民が日常的に利用するスポーツ施設や小中学校などを保有しており、そうした公共施設を統廃合するとなると、住民からの反発は大きい。日本政策投資銀行が2014年10月に実施した世論調査によると、学校（72.7%）、市役所（63.7%）、保育園（58.8%）、図書館（50.7%）といった施設が5割以上の住民から今後も公共施設として優先して残すべき施設として回答されており、これらの施設は市区町村が主に保有している<sup>iv</sup>。

表3 従属変数と独立変数の定義と出典

定義と出典	
従属変数	
削減目標	「公共施設の数、延床面積等に関する目標・トータルコストの縮減、平準化等に関する目標」欄において「数値目標」欄が「有」の場合は1、「無」の場合は0。出典：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（平成29年3月31日現在）」の「指定都市」版及び「市区町村（指定都市を除く。）」版。
独立変数	
人口変化	2010年を100としたときの2040年の人口指数。出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25（2013）年3月推計）」。
人口密度	2015年度の人口密度（1km <sup>2</sup> 当たり）。出典：総務省「平成27年国勢調査人口等基本集計」。
財政力指数	2014年度の財政力指数。出典：総務省「平成26年度地方公共団体の主要財政指標一覧」。
経常収支比率	2014年度の経常収支比率。出典：総務省「平成26年度地方公共団体の主要財政指標一覧」。
実質公債費比率	2014年度の実質公債費比率。出典：総務省「平成26年度地方公共団体の主要財政指標一覧」。
市町村合併の有無	1999年度以降に市町村合併の経験があれば1、ない場合は0。出典：総務省「平成11年度以降の市町村合併の実績」。
首長の当選回数[市区のみ]	2014年4月時点で在職する首長の当選回数。出典：地方自治総合研究所『全国首長名簿2014』。
自民党推薦の有無[市区のみ]	2014年4月時点で在職する首長の直近の選挙において自民党からの推薦・支持があれば1、なければ0。出典：地方自治総合研究所『全国首長名簿2014』。
人口	2015年度の人口。出典：総務省「平成27年国勢調査人口等基本集計」。

従属変数とするのは公共施設等総合管理計画における数値目標の有無となる。考えられる従属変数としては、数値目標における削減率もありうる。ただし、各自治体が計画で示している削減率を比較可能な形で操作化することは困難である。これは、各自治体が計画の中で示している削減の計画年数、削減目標の単位、対象が異なるからである<sup>6</sup>。そのため、本稿では数値目標を示したか、示していないかの2値を従属変数とすることとした。数値目標の有無については、総務省がまとめた「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（平成29年3月31日現在）」に各自治体の計画ごとの数値目標の有無が記載されているため、これを利用した。

最初の独立変数として、人口変化をあげる。そもそも公共施設等総合管理計画の策定には日本における人口減少という背景がある。総務省が示した指針においても、「今後、人口減少等により公共施設等の利用需要が変化していくことが予想されることを踏まえ」という文言があり、今後30年程度の人口見通しを踏まえて現況と将来の見通しを把握・分析することになっている。そのため、将来的な人口減少率が高いことが予想される地方自治体ほど、数値目標を記載することが予想される。国立社会保障・人口問題が推定した2010年を100とした時の2040年時点の人口指数を投入する。

次の独立変数として、人口密度をあげる。石井（2015）が示唆するように、人口密度が低い地方自治体ほど、コンパクトシティ政策の推進をするなどして、公共施設の再編を行おうとする可能性がある。本稿では、人口密度が低い地方自治体ほど、統廃合に関して数値目標を記載することを予想して投入する。

また、計画を策定する地方自治体の財政状況も独立変数とする。地方自治体の財政状況が悪化しているほど、公共施設等を維持する財源がなく、数値目標を記載するだろう。総務省の指針においても、中長期的な経費や財源の見通しを把握・分析することが求められている。地方自治体における財政状況が悪化しているほど数値目標を記載することを予想し、主要な財政指標である財政力

指数、経常収支比率、実質公債費比率を投入する。

市町村合併の有無についても独立変数とする。1999年に旧合併特例法の改正が行われ、国は市町村合併を積極的に推進した。この「平成の大合併」においては市町村合併をすることにより重複した公共施設を統廃合し、行政の効率性を高めることが目的の一つとされた。ただし、合併した地方自治体と合併しなかった地方自治体が有する公共施設数の変化を比較すると、合併により顕著に効率化した施設類型はないという評価がある（後藤・安田記念東京都市研究所 2013: 60-65）。「平成の大合併」の際に重複した施設の統廃合ができなかった地方自治体が、公共施設等総合管理計画の策定を機に改めて、公共施設等の統廃合に乗り出すことがありうる。そこで、「平成の大合併」の経験がある地方自治体ほど数値目標を記載することを予想し、1999年度以降の合併の有無をダミー変数として投入する。

そして、政治状況を独立変数として投入する。政策廃止研究においては、政治状況が廃止に強く影響することが指摘されてきた。特に、自治体病院のように住民がその廃止に反対するような政策についてはそもそも廃止が議題に上がらない（柳 2018）。本稿で取り上げる市区町村の公共施設等についても、具体的に廃止が議題に上がるとなると住民からの反発が生じるため、本来であれば議題に上がらないことが予想される。ただし、例外的に廃止が議題に上がる事例も存在しており、それは首長与党が多数であり、政治状況が安定している場合である（柳 2018）。

そこで、本稿では首長の当選回数と自民党からの推薦の有無をもって政治状況を表す変数とする。まず、首長の当選回数については当選回数が多いほど政治状況が安定しており、数値目標を記載することを予想する。首長与党多数であるかどうかについては、日本の市区町村においては選挙時に無所属として立候補する議員が多いため、首長と議員の支持関係を選挙レベルで把握することは難しい。しかし、議員の日常的な活動レベルで考えると、実質的な党派性は

存在しており、自民党系が地方議員全体のほぼ半数を占めていることが指摘されている（濱本 2010）<sup>vi</sup>。そこで、選挙時に自民党から推薦・支持を受けた首長ほど政治状況が安定しており、数値目標を記載することを予想し、ダミー変数として投入した。

最後に統制変数として人口を加える。人口規模が大きい市区町村ほど、先進的・革新的な制度を導入するとともに、サービスが充実しており、パフォーマンスが高い（横山 2010）<sup>vii</sup>。人口については公共施設統廃合に関する先行研究においても、人口と統廃合との関係性が示されている（上森・堤 2016）。ただし、公共施設統廃合と人口がなぜ関係性を有するかが明確ではないため、本稿では地方自治体のパフォーマンス能力を示す統制変数として投入した。

本稿の分析は市区と町村に分けて分析を行う。これは町村レベルでは政治状況を十分に把握できなかったためである。そのため、前述した政治状況を表す変数を投入するのは市区レベルに限られる。

## 5 分析の結果

数値目標記載の有無を従属変数とした二項ロジスティック回帰分析の結果を示したものが、表 4 である。前述のように、分析は市区と町村を分けて行っており、政治状況を示す変数は市区のみに投入した。

分析結果をみると、総じてモデルの説明力は弱い。市区と町村の分析ともに、Cox and Snell や Nagelkerke の疑似決定係数は低い。統計的に有意であった変数は、市区と町村の分析ともに、市町村合併の有無のみとなる。

市区及び町村の分析で統計的に有意となった変数が市町村合併の有無である。オッズ比は市区で 1.925、町村で 1.569 であった。これは、1999 年度以降に合併を行った経験がある市区では、行った経験がない市区と比較して、数値目標を示す比が 1.925 倍となることを意味する。後藤・安田記念東京都市研究

所 (2013: 60-65) では、2005 年と 2011 年を比較して、合併を行ったとしても公共施設の統廃合には結びついていないことを指摘していた。市町村合併をした地方自治体は合併後も統廃合を進めることができなかったが、公共施設等総合管理計画の策定を契機に数値目標を示したことが推測される。

表 4 数値目標記載の要因 (二項ロジスティック回帰分析)

	市区			町村		
	<i>b</i>	S.E.	オッズ比	<i>b</i>	S.E.	オッズ比
人口変化	-.007	.009	.993	.000	.006	1.000
人口密度	.000	.000	1.000	.000	.000	1.000
財政力指数	-.037	.482	.946	-.045	.350	.956
経常収支比率	.032	.016	1.032	-.005	.011	0.995
実質公債費比率	-.009	.020	.991	.006	.019	1.006
市町村合併の有無	.655	.182	1.925 ***	.451	.194	1.569 *
首長当選回数	-.123	.077	.884			
自民党推薦の有無	-.140	.167	.870			
人口	.000	.000	1.000	.000	.000	1.000
定数	-1.564	1.648	.343	.150	1.010	1.162
-2対数尤度	985.239			1188.732		
Cox and Snell R <sup>2</sup>	.039			.012		
Nagelkerke R <sup>2</sup>	.054			.016		
N	785			866		

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

人口変化や人口密度、財政状況や政治状況を示す変数については市区及び町村ともに統計的に有意ではなかった。そもそも公共施設等総合管理計画は人口減少という背景を踏まえて各自治体が策定するように求められたものだが、将来的な人口変動率が数値目標の有無に影響を与えたことを確認できなかった。財政状況についても、公共施設等にかかわる経費や財源の見通しを分析した上で計画を策定することが求められているが、財政状況が数値目標の設定に影響を及ぼしたことは確認できない。また、政治状況を示す変数も統計的に有意で

はなく、政治状況の安定性が数値目標の策定に影響を及ぼしたことを確認できなかった。

統計的に有意な変数が少なく、モデルの説明力が弱かったことには2つの理由が考えられる。まずは、本稿で操作化した変数が適切でなかったという理由である。ただし、人口変化を示す変数である国立社会保障・人口問題研究所による人口指数は多くの地方自治体が計画策定時に参考としており<sup>viii</sup>、それだけでは説明ができない。そこでもうひとつの理由として、各自治体は、各自治体の将来人口や財政状況、政治状況を踏まえて、数値目標を示したわけではないという理由がありうる。必ずしも現在直面している人口減少に対応するために数値目標を提示したのではなく、平成の大合併時から20年たっても解決できなかった統廃合問題について、今回の計画策定を契機に対応するために、数値目標を提示した地方自治体が多かったという可能性がある。

## 6 知見と含意

本稿では、どのような地方自治体が公共施設等を削減する数値目標を示したかを、公共施設等総合管理計画の分析を通じて明らかにした。数値目標の有無を従属変数とした二項ロジスティック回帰分析を行ったところ、市区と町村ともに、計画における数値目標は、平成の大合併を経験している地方自治体ほど記載している傾向がみられた。一方で、数値目標設定の有無に影響することを予想した将来的な人口変動率や、人口密度、財政状況、政治状況は影響を与えたことを確認できなかった。

以上の知見からすると、各自治体は公共施設等総合管理計画における統廃合の数値目標を、現状の客観的な分析と実行可能性を踏まえた上で示したとは限らないことが推測される。本稿の分析からは将来的な人口減少率や人口密度、財政状況といった要因が影響を与えたことを確認できない。また、政治状況が



安定していないと公共施設の統廃合といった住民が反発する政策の実行は困難であるが、政治状況を示す変数も影響を与えたことが確認できない。総務省が示した指針において、数値目標の策定が努力目標とされていたため、実行可能性を深く検討せずに数値目標を示した地方自治体が多く存在した可能性がある。そして、市区と町村ともに影響を与えていた変数が市町村合併の有無である。これは、市町村合併という過去から積み残した課題を、今回の計画策定を契機に解決しようとしている地方自治体が多いことを意味する。

そうだとすると、公共施設等総合管理計画において統廃合の数値目標を示したとしても、実行段階においては大きな反発が起きて実行できないことが予想される。例えば、人口減少率が高くなく、財政状況が悪化していなかったとしても数値目標を示せば、住民に対して説明する際に、統廃合の必要性を示すことがそうではない場合に比べて難しくなる。また、政治状況が安定しておらず、公共施設の統廃合のような多数の住民にとっての「不利益の分配」を実現する政治的基盤を有さない場合には、公共施設を統廃合することが難しいだろう。実際に、先行自治体では、計画の公表に対しては無反応だったり、議会でも賛成多数となったりするが、具体的な施設名があがると反対の声が上がるという(西野 2016; 瀬田 2018)。

さらに、今回の分析結果は、数値目標を示す必要がある地方自治体であっても、示していない地方自治体が多いということも意味している。人口減少率が大きく、財政状況が悪く、このままでは公共施設等の維持が難しい地方自治体であっても、数値目標を示せていない。数値目標を示せたとしても、それを実行できるとは限らない。ただし、数値目標すら示せなければ実行もまた難しいであろう。

こうして本稿の分析からは、地方自治体が公共施設等総合管理計画において数値目標を策定したとしても、それはカギカッコつきの「目標」であることが示唆される。根本は、公共施設の統廃合に際して、数値目標を規定することは

計画全体を統制する上で有効な仕組みであると指摘する（根本 2014: 12）。しかし、また同時に数値目標は現状の客観的な分析を踏まえたものである必要性も指摘する（根本 2014: 12）。本稿の分析からは、数値目標を現状の客観的な分析と実行可能性を踏まえた上で設定していない地方自治体が存在することが想定される。そのような地方自治体が、「目標」を示したとしてもそれは机上の空論であり、その実行は困難を極めることとなるであろう。

## 7 参考文献

- 饗庭伸（2015）『都市をたたく——人口減少時代をデザインする都市計画』花伝社
- 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』52巻3号、961-968頁
- 石井吉春（2015）「北海道における公共施設の現状と課題——道内市町村における公共施設の更新問題を考える」『年報公共政策学』9号、39-69頁
- 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文集』81巻727号、2011-2019頁
- 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25（2013）年3月推計）」（<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/6houkoku/houkoku.pdf>、最終閲覧日 2018年8月17日）
- 後藤・安田記念東京都市研究所（2013）『平成の市町村合併——その影響に関する総合的研究』後藤・安田記念東京都市研究所
- 斎尾直子（2008）「公立小中学校の統廃合プロセスと廃校舎利活用に関する研究——茨城県過去30年間全廃校事例の実態把握と農山村地域への影響」『日本建築学会計画系論文集』73巻627号、1001-1006頁
- 佐藤克廣（2010）「市町村合併と公共施設の統廃合」『地方自治職員研修』43巻通号600号、15-26頁

- 佐藤克廣 (2016) 「自治体における公共施設管理の展望」『計画行政』39 巻 2 号、3-8 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
- 瀬田史彦 (2016) 「公共施設再編のその先」『計画行政』39 巻 2 号、33-38 頁
- 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 号、42-51 頁
- 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（平成 29  
年 3 月 31 日現在）」の「都道府県」版、「指定都市」版、「市区町村（指定都市を除  
く。）」版  
(<http://www.soumu.go.jp/iken/koushinhiyou.html>、最終閲覧日 2018 年 8 月 17 日)
- 総務省「平成 11 年度以降の市町村合併の実績」  
([http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei\\_h11iko.html](http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei_h11iko.html)、最終閲覧日 2018 年 8 月 17 日)
- 総務省「平成 26 年度地方公共団体の主要財政指標一覧」  
([http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H26\\_chiho.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H26_chiho.html)、最終閲覧日 2018 年 8 月 17 日)
- 総務省「平成 27 年国勢調査人口等基本集計」  
(<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka.html>、最終閲覧日 2018 年 8 月 17 日)
- 曾我謙悟 (2016) 「縮小都市をめぐる政治と行政」加茂利男・徳久恭子編『縮小都市の  
政治学』岩波書店、159-182 頁
- 地方自治総合研究所『全国首長名簿 2014』地方自治総合研究所
- 長岡篤・持木克之・籠義樹 (2017) 「自治体担当者の認識に着目した公共施設の維持管  
理に関する研究——一都三県を対象として」『都市計画論文集』52 巻 3 号、1137-1142 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』の策定に向けて実効性の鍵を握る『合意  
形成型』公共施設マネジメント」『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、1775-1785頁
- 西野辰哉（2016）「施設機能・規模・配置面からみた公共施設再編の課題と展望——複合化の限界と都市計画との連動性」『計画行政』21-26頁
- 根本裕二（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
- 根本裕二（2014）「インフラ老朽化問題への望ましい対処の在り方」『東洋大学PPP研究センター紀要』4号、5-20頁
- 濱本真輔（2010）「二元代表の関係性」辻中豊・伊藤修一郎編『ローカル・ガバナンス——地方政府と市民社会』木鐸社、147-166頁
- 松並潤（2005）「地方公社の統廃合と知事の交代」『レヴアイアサン』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
- 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』自治体研究社
- 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
- 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、505-514頁
- 横山麻季子（2010）辻中豊・伊藤修一郎編『ローカル・ガバナンス——地方政府と市民社会』木鐸社、189-204頁
- 鷲頭美央（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*, Vol.54, No.1, pp.1-17
- Lewis, David E. (2002) “The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality” *Journal of Politics*, Vol.64, No.1, pp.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

---

i 日本政策投資銀行による『公共施設に関する住民意識調査』。この調査はインターネットを用いた調査方法を採用し、20歳～69歳の男女で日本全国の市又は東京23区の在住者（株式会社マクロミルの登録モニター）を調査対象としている。有効回答数は1054人。調査において、減らすべきと回答された施設は、公営住宅は35.2%、学校は30.1%と比較的高いが、福祉施設は8.3%、子育て支援施設は7.6%と1割弱となる。

ii 曾我は、都市政府と都市圏、都市政府が所管する政策領域、地方政府の政治制度といった制度配置が政策的対応を規定することを示唆する（曾我 2016）。

iii 政策廃止が議題に上がるまでの前決定過程における要因としては、政治状況以外に政策の性質という要因が存在する（柳 2018）。これは、政策ごとに異なる廃止コスト等の要因のことである。個別の公共施設の統廃合が議題に上がるかどうかという点には、こうした政策の性質が影響するものと考えるが、本稿で分析対象とする地方自治体がある公共施設全体の数値目標の設定には大きくは影響しないと考え、本稿では要因として取り上げない。

iv 日本政策投資銀行による『公共施設に関する住民意識調査（平成26年度版）』。この調査はインターネットを用いた調査方法を採用し、20歳～69歳の男女で日本全国の市又は東京23区の在住者（株式会社マクロミルの登録モニター）を調査対象としている。有効回答数は3110人。

v 例えば、計画年数に関しては、今後10年間で〇%の削減という目標を示している地方自治体もあれば、計画年数を示さなかったり、20年、40年単位での目標値を示したりする地方自治体がある。削減目標の単位についても、公共施設等の延床面積で〇%の削減という地方自治体もあれば、公共施設等の数について目標値を示す地方自治体がある。対象についても、全ての公共施設等を対象とする地方自治体もあれば、公共施設

---

とインフラを分けて目標値を設定したり、特定の公共施設等を除外した目標値を設定したりする地方自治体がある。

vi 辻中豊らによる「行政サービスと市民参加に関する自治体全国調査」。この調査では、2007年8月から12月にかけて、日本全国の全市区町村の4つの部署（市民活動、環境、福祉、産業振興）の行政職員に調査票の回答を依頼した。この調査では、市民活動部署の職員に、「貴自治体の議会では、各政党の立場に近い議員はどのくらいいますか。無所属議員は立場の近い政党に含めてお答えください」と質問し、解答欄は「自民党系」というように、○系という形で議員を割り振った。配布サンプル数は1827であり、市民活動部署の回収数は1179である。

vii 同上の「行政サービスと市民参加に関する自治体全国調査」の分析。横山（2010）では、先進的な事業や施策の取組状況から5つのパフォーマンス指標を作成して従属変数とし、市区町村の人口規模、人口集中地区人口比、第1次産業就業者数比、財政力指数、住民1人当たりの職員数を独立変数とした重回帰分析を行った。分析の結果、人口規模は5つのパフォーマンス指標全てについて統計的に有意であり、人口規模が大きいほどパフォーマンスが高い傾向がみられた。

viii 総務省の指針において活用が推奨されている「公共施設等更新費用試算ソフト」では、各自治体独自の将来推計人口がない場合は、国立社会保障・人口問題研究所による数値を参考に促されている。