

シリーズ「公共施設の広域連携に関する研究」第3回
**公共施設マネジメントにおける
 相互利用の効果と課題（後篇）**

やまだ まゆ
山田 真有

一般財団法人日本経済研究所 調査局 研究員

先月号（前篇）では、公共施設の広域連携についての相互利用の先進事例として、同規模自治体同士で連携している「志太地域」の事例を紹介した。今月号（後篇）では、中心市とその周辺市が連携している「長岡地域定住自立圏」と、中心市のない多数の自治体間での連携として前2事例の中間となる「知多半島5市5町」の2事例について紹介し、全体のまとめとしたい。

〈事例2：長岡地域定住自立圏〉

(1) 相互利用に至った経緯

2つ目の事例である長岡地域定住自立圏は、中心市である長岡市と、その周辺の小千谷市、見附市、出雲崎町の3市1町（人口約36万人）で構成された広域連携の枠組みで、地方の人口流出を食い止め、3大都市圏等からの人口流入と安心して暮らすことのできる地域づくりを目指す試みである（図表1）。

平成21年3月に定住自立圏中心市宣言¹を行ったが、前身の活動として平成6年に長岡地域広域行政組合を設置し、人材育成、観光振興、スポーツ振興等ソフト面の事業で連携を開始した。公共施設の相互利用は、周辺市との協議により（先月号（前篇）の図表3の③その他の条件に相当）、協定書を結ぶ運びとなり、図書館は平成9年、その他の施設は平成11年に相互利用を開始している。相互利用の目的としては、「住民の芸術文化活動及びスポーツ活動

図表1 長岡地域定住自立圏構想対象自治体



等において、施設に求める規模や設備等の多様化するニーズに対応し、利便性の向上を図ること」、「施設の利用促進による効率的な運営と各市町村の『フルセット主義²』からの脱却」、「人的交流による圏域の一体感の醸成」、「圏域住民の文化活動及びスポーツ活動の充実と発展への寄与」があげられる。

今回ヒアリングを行った長岡市は、新潟県中部の中心都市で、新潟市に次いで県下第2位の人口（約28万人、定住自立圏域の77%）を擁する旧特例市である。3回にわたる平成の大合併の結果、計10市町村³と合併し、日本海に面する広大な市域（約891km²、定住自立圏域の76%）を有することになった。上越新幹線沿線の都市としては、高崎駅、新潟駅に次いで乗降者数が多く、信越地方の中心的な都市でもある。また、長岡駅前には平成24年に開館した「アオーレ長岡」があり、市民の交流の場を生むまちづくりの成功事例として有名である。

3市1町は、過去に合併の話があり、通勤通学、レジャー、買い物等生活全般において、商圈・生活圈

¹ 平成20年11月より、3市1町と旧川口町の担当部署による長岡地域定住自立圏構想研究会が発足し、中心市となる条件に長岡市が合致したことから、総務省による先行実施団体の募集に応募し選定。21年3月に中心市宣言に至った。

² フルセット主義とは、各自治体で文化施設や体育施設等、一通りの公共施設を備える従来の考え方。

³ 平成17年4月1日（長岡市・中之島町・越路町・三島町・山古志村・小国町）、平成18年1月1日（長岡市・和島村・寺泊町・栃尾市・与板町）、平成22年3月31日（長岡市・川口町）

図表2 長岡地域定住自立圏における人口と面積の比較表

	長岡市	小千谷市	見附市	出雲崎町	合計
面積 (km ²)	891	155	78	44	1,169
人口 (人)	275,133	36,498	40,608	4,528	356,767
人口密度 (人/km ²)	309	235	521	102	305

出典：平成27年国勢調査

が共通しているなど、地理的・歴史的に関係が深い(図表2)。

(2) 相互利用の現状

1) 対象施設と選定方法

長岡地域定住自立圏における相互利用対象施設の設定方法は、各市町の判断に任されており、長岡市では小規模施設や、地域住民(「市民」の一部)のみの利用が想定される施設(公民館等)は対象外としている。また、斎場など必要性は高いが施設数が少なく、相互利用の対象にすると域内住民の利用が長岡市民の利用を圧迫するおそれのある施設は、施設の利用状況の統計に基づき対象外としている。なお、文化施設については、特にホール機能を持った施設を対象としている。そのため、アオーレ長岡等、周辺市町住民から要望が多数ある施設でも、長岡市民の利用を妨げる可能性が高い施設⁴については、相互利用の対象とはしていない。

図表3は、長岡地域定住自立圏域内の長岡市、小千谷市、見附市、出雲崎町の相互利用の対象施設を、種類・設置自治体ごとに分類している。長岡市

の対象施設総数(58施設)は、他3市町(各10施設前後)の約6倍と圧倒的に多いことがわかる。

用途別にみても、全用途において長岡市が最も多く、特に体育施設、運動広場・公園、文化施設の数が多い。これは、長岡市の過去の合併経緯に由来するものと思われる。また、小千谷市内では文化施設の数が比較的多いのに対し、見附市内では体育施設の数が比較的多い。出雲崎町内では、体育施設、運動広場・公園が比較的多い傾向にある。

2) 相互利用の普及の現状と需給バランス

利用者数は利用状況の統計に基づき調節されていることもあり、長岡地域定住自立圏域内の相互利用対象施設において、どの市町でも相互利用の利用者数の比率⁵は、利用率が高い自治体でもおよそ10%と、各市民の利用による影響は小さい。

(3) 論点ごとの現状と対応策

1) 推進体制

長岡地域定住自立圏では、相互利用の方向性決定等は年1回⁶の定例会で行われる。これは、連絡調

図表3 長岡地域定住自立圏における自治体別の相互利用対象施設

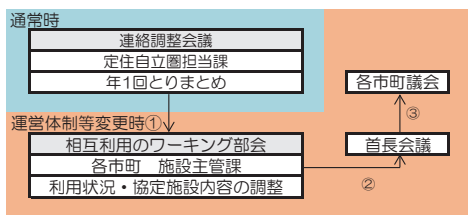
	長岡市	小千谷市	見附市	出雲崎町	合計
体育施設	22	3	7	3	35
文化施設	16	4	2	1	23
運動広場・公園	20	3	2	3	28
その他	0	0	0	0	0
計	58	10	11	7	86
施設数比率	67%	12%	13%	8%	100%

出典：長岡市資料より筆者作成

⁴ 例えば、アオーレ長岡の稼働率は市民だけで既に高稼働率を維持している

⁵ 例えば、長岡市内の施設においては、分母：当該施設の全利用者数、分子：当該施設の長岡市民、見附市民、出雲崎町民の利用者の合計。

図表4 長岡地域定住自立圏構想における推進体制



出典：ヒアリングをもとに筆者作成

整会議と呼ばれ、各市町の定住自立圏担当課が、協定や対象施設に変更がある場合に申請し、情報を共有する場となっている。

実際に相互利用に関して変更が生じる場合は、協定書の変更が必要となるため、協議・意思決定の流れとしては、「ワーキング部会→首長会議→各市町議会→協定締結」と段階を踏む。また、首長会議や各市町議会の調整は定住自立圏担当課が行う。各施設の管理運営体制については、既存の体制のままで相互利用が可能となっている(図表4)。

2) 受益者負担の考え方

■利用料金

長岡地域定住自立圏域内では、相互利用導入以前から利用者の居住区(市内・市外)によって利用料金に差を設けていなかった。そのため、利用料金は施設ごとに異なるものの、どの施設においても「市民」と域内住民の利用料金は同一である。

圏域内の施設の利用料金および徴収方法は、公共施設の設置自治体の条例、規則、その他規定を適用することとし、域内住民は設置自治体の市民利用料金で利用できることとしている。また、子供割引等の特別料金の設定は、各自治体の裁量に任されている。

■維持管理費用等の自治体間の分担

維持管理費、大規模修繕費用等は、各施設設置自治体が負担することとしている。相互利用対象のど

の施設においても、全利用者数のうち各「市民」の利用者数が90%程度であるため、維持管理費や大規模修繕費を設置自治体が負担することについても、特段不公平感等はない。

3) 成果

①報告書の公表

長岡地域定住自立圏では、広域連携の担当課が相互利用の結果を含んだ「長岡地域定住自立圏 事業報告書」を年1回報告書としてまとめ、公表している。この報告書には、施設ごとに居住自治体別利用者数、利用件数が記されている。

②対象施設見直し制度

長岡地域定住自立圏では、1年に1回施設の利用状況の統計にもとづき、相互利用導入のために市民の利用が妨げられていない等を調査し、対象施設の見直しを図っている。

4) 課題

①相互利用の広報の不足

現在、相互利用の広報はインターネット上のみのため、域内住民に十分に周知できていない可能性が高い。また、全体の10%が域内住民による利用となっているが、それも、相互利用と知らずに利用している可能性があるため、相互利用による成果として域内住民が利用しているとは断言しづらい。また、相互利用前のデータが無いため、現在の10%の域内住民の利用が、相互利用の効果であると証明することも難しい。

②相互利用の普及率

相互利用率⁷が10%程度という実態について、現

⁶ 必要があれば2回以上も可

在は長岡市民が混雑により施設を利用できないことが無いため、市としては現状維持で問題ないという認識である。しかし、稼働をさらに上げることができれば、利用料金の増収によって、市の財政負担軽減につながる可能性もある。

③公共施設総合管理計画との連携の未達

年1回の報告書をまとめているが、施設ごとの詳しい利用状況調査やアンケートを行うことができれば、稼働率向上や需要に合わせた料金設定の見直しなど、各施設をさらに活用し、「市民」・域内住民に活用してもらうための施策策定の手助けになる。また、現在の体制上は、公共施設の相互利用を所管する広域連携の担当課は公共施設等総合管理計画の担当課と情報交換する機会が少ないようであるが、公共施設全体のあり方を見据えた相互利用の可能性を議論する必要があると思われる。

〈事例3：知多半島5市5町〉

(1) 相互利用に至った経緯

知多半島5市5町における相互利用は、同半島北部3市1町（東海市、大府市、知多市、東浦町）による公共施設相互利用（平成13年4月開始）がその始まりであった。これら3市1町は、古くから人や物の交流があり、合併についても研究がなされたほ

図表5 知多半島5市5町



出典：愛知県 HP より筆者加筆

ど、行政的にもつながりが深く、密接な連携を図りつつ発展してきており、平成11年6月より知多北部広域連合を設立している。平成15年度にこれら3市1町に2市4町（半田市、常滑市、阿久比町、南知多町、美浜町、武豊町）が加わり、現在の形となった（域内人口約62万人）。

これら5市5町は、知多半島を形成する市町として地理的な一体感を有している。

今回ヒアリングを行った東海市は、伊勢湾に面した人口約11万1千人（域内の18%）の自治体であり、面積では5市5町の11%を占める。域内では大府市に次いで2番目に人口密度が高く、鉄鋼業が盛んな自治体である。

(2) 相互利用の現状

1) 対象施設と選定方法

知多半島5市5町では、相互利用対象施設を選定

図表6 知多北部広域連合における人口と面積の比較表

	東海市	大府市	知多市	東浦町	半田市
面積 (km ²)	43	34	46	31	47
人口 (人)	111,944	89,157	84,617	49,230	116,908
人口密度 (人/km ²)	2,578	2,649	1,844	1,566	2,465

	常滑市	阿久比町	南知多町	美浜町	武豊町	合計
面積 (km ²)	56	24	38	46	26	392
人口 (人)	56,547	27,747	18,707	23,575	42,473	620,905
人口密度 (人/km ²)	1,012	1,166	488	510	1,639	1,584

出典：平成27年国勢調査

⁷ 当該公共施設の設置自治体からみた市外域内民による利用の普及度合。定義は脚注5を参照。

する際、地域密着型の施設（公民館、敬老の家）は、対象施設から外している。

図表7は、5市5町の相互利用の対象施設を種類・設置自治体ごとに分類したものである。現在、対象となっている施設は下記のとおり域内全105施設である。総施設数は、東海市が23施設（域内の施設数の22%）と最も多く、次いで半田市（22施設）、知多市と東浦市（共に11施設）となっている。特に、東海市の特徴として体育施設の割合が少なく、文化施設、運動広場・公園の割合が多い。

2) 相互利用の普及の現状と需給バランス

知多半島5市5町域内の各施設では、利用者統計を居住区別にとっていない施設や、情報公開していない施設が多い。参考情報としては、域内の図書館では市民の利用が80%、域内住民の利用が15%、域外住民の利用が5%となっている。なお、「あいち共同利用型施設予約システム⁸」を導入しており、愛知県内の同システム導入自治体施設の予約窓口が

一元化できているため、域内住民もシステムの対象施設を利用する場合は、窓口まで行かずとも容易に予約が可能となっており、域内住民の相互利用を促進していると思われる。

(3) 論点ごとの現状と対応策

1) 推進体制

推進体制としては、知多地域における広域的な行政の連絡調整を図り、地域振興等に資することを目的とした、「知多市町会」が中心となっている。同会は首長級の会議として、1年に2回の定例会で情報共有を行っており、5市5町の自治体が毎年持ち回りで幹事自治体を担っている。その下部組織として、年3回程度、各自治体企画部門の所管課の課長級が集まる「幹事会」がある。幹事は知多市町会同様、持ち回りとなっている。

この会議体で共有する情報としては、主に各市町での施設の廃止や新設の状況に限られており、利用状況等は情報共有していない。

図表7 知多半島5市5町域内における自治体別の相互利用対象施設

	大府市	知多市	東海市	東浦町	半田市
体育施設	2	4	3	1	5
文化施設	2	5	10	3	9
運動広場・公園	2	2	10	7	7
その他	1	0	0	0	1
計	7	11	23	11	22
施設数比率	7%	10%	22%	10%	21%

	常滑市	阿久比町	南知多町	美浜町	武豊町	合計
体育施設	3	2	1	1	2	25
文化施設	3	3	1	1	5	43
運動広場・公園	0	4	1	1	0	31
その他	2	1	0	0	0	6
計	8	10	3	3	7	105
施設数比率	8%	10%	3%	3%	7%	100%

出典：東海市ホームページより筆者作成

⁸ 同システムは、「あいち電子自治体推進協議会」が運営し、愛知県内の本システムへの参加市町が共同で利用する施設予約システムで、パソコンや携帯電話から、参加市町が保有する施設の空き状況の検索や施設の予約を行うことができる。

図表8 知多半島5市5町における推進体制

知多市町会
◎5市5町の首長参加
1年に2回
幹事は持ち回り
↓
幹事会
◎各自治体企画部門所管課課長参加
年3回程度
幹事は持ち回りで 知多市町会と同様

出典：筆者作成

施設を新設する場合は、各自治体で独自に検討しており、同会で特別に調整しているものではないが、需要等の情報を共有しているため、相互利用を前提とした検討が可能である。各施設の管理運営体制については、既存体制のままでも相互利用が可能となっている（図表8）。

2) 受益者負担の考え方

知多5市5町における相互利用対象施設の利用料金については、域内住民は市民料金で利用できる。また、域内の一部の施設では、過去に域外住民の利用が多い施設もあったため、域内住民の利用を妨げないよう、5市5町以外の利用料金は高く設定している。域内住民の利用料減免の財源は、各施設の設置自治体が負担している。また、維持修繕費・大規模修繕費用の負担方法も、設置者負担としている。

3) 成果

①公共施設の方向性を検討する場としての活用

現在、各市町での公共施設の新設・統廃合等の情報を共有しているため、相互利用を前提に各市町で自市の施設の新設・統廃合の方針を検討することができている。これにより、結果的に各自治体ひいては地域にとって、施設の総量を抑制することにつながっている。市としては相互利用が「当たり前」になり

つつあり、弊害は感じていないとのことであった。

②今後の共同設置への発展の可能性

東海市と知多市の間では、ごみ処理施設の共同設置について、平成26年12月より一部事務組合の枠組みのなかで検討を重ねている。また、ごみ処理施設の近隣には、ごみ処理施設で発生するエネルギーを活用して温水プール等の健康増進施設を整備する計画も生まれている。この温水プール等の健康増進施設についても、東海市・知多市健康増進施設基本構想のなかで両市が共同して建設することで合意した旨が示されており、共同設置の検討が進んでいる。

4) 課題

①予約のしづらさ

広域連携では域内住民にとって利用可能な施設の選択肢が増える一方で、「利用したいと思った施設が遠方に立地している」という場面が増える可能性がある。知多半島5市5町では、インターネット上から施設の予約ができる「あいち共同利用型施設予約システム」があるものの、システムに慣れていない高齢者は窓口まで行き、予約手続きをしなければならず、「先着予約がしにくい」という声がある。加えて南知多町、美浜町は同システムを導入していないため、同町内の公共施設については直接予約窓口まで行く必要があり、やはり同町から遠方に住む利用者は予約しづらい。インターネットや電話などによる予約は、市内施設のみが利用可能であった従来と比べ、利用したい施設が遠方に位置しうる広域連携では、より重要な仕組みとなりうる。

②共有する情報の内容

知多市町会で共有される情報は、各自治体で公共施設の存廃を決定する際に参照されており、同会は重要な情報共有の場となっている。一方で、各自治

体で実際に施設の存廃を決定する際は、会議に参加する企画部門所管課で各施設の利用情報を把握していないことから、会議では公共施設の数や規模、築年数等の概要で捉えている可能性がある。存廃の検討の際は、各施設の機能、利用者数や稼働率、諸室機能別の利用状況、評判等の観点から十分に検討できる体制を整える必要があるであろう。

Ⅲ. 事例研究を踏まえた今後の展望

3事例の調査によって得られた知見をもとに、相互利用の課題と今後の展望を下記に記す。

1. 相互利用の対象自治体の選定

3事例ともに、地理的には生活圏・商圈が同一であること、歴史的にも深いつながりがあることは共通していた。さらに、その他の条件として志太地域の事例では市長同士の合意、長岡地域定住自立圏の事例では周辺市との協議により相互利用に至っている。

相互利用を進めるためには、地理的、歴史的、その他関係の深い自治体間で検討を行うことが妥当である。

2. 対象施設の選定と需給バランス

1) 対象施設と選定方法

対象施設の選定方法については、3事例とも、地域住民のみの利用が想定される施設は対象外としていた。加えて、域内住民の利便性の向上に寄与する施設を相互利用の対象としていた。

これからの公共施設マネジメントの対応策の一つとして、相互利用を検討する場合、本稿で紹介した事例と同様に、公民館のような地域コミュニティに密着した施設を対象外にするとともに、比較的広域からの利用が見込め、費用負担の大きな文化施設や大規模な体育施設、あるいは立ち寄り利用等が考えられる図書館等を中心に検討すべきであろう。

2) 相互利用の普及の現状と需給バランス

相互利用の導入により、「市民」の利用が妨げられるような状況も想定される。焼津市が整理しているように、既存施設の稼働状況と相互利用を導入した場合の需要に応じて、対象施設を選ぶことは重要であるが、相互利用の導入の前からそれを見通すことは難しい。したがって、長岡地域定住自立圏のように相互利用対象施設を見直す仕組みをあらかじめ加え、相互利用の導入の目的に照らしながら、調整できる制度を整えるとよい。特に、相互利用の導入前から稼働率が高い施設については、域内住民と「市民」の利便性のバランスをどのようにとるかがポイントである。逆に、稼働状況に余裕がある施設においては、相互利用の枠組みにより稼働率を向上させることに力を入れ、収益の向上を目指すことも重要である。

3. 推進体制

3事例ともに、市長が最終的な方向性の決定等に携わる体制となっている。相互連携は、既存自治体の枠を超えて公共サービスを提供する手法であることから、首長のリーダーシップや判断が推進のためには必要である。また、具体的な相互利用の方向性を検討し、調整するための会議体も必要であり、ここでは利用状況等の相互利用の現状や各自自治体における施設の整備・改修の計画等を共有する場であることが求められる。この会議体の取りまとめ部署は、自治体の広域連携担当課や企画部門が担い、実際に施設を管理する所管課は、施設の利用実態等を踏まえ、取りまとめ部署と連携して相互利用の導入の促進を進めていくべきである。また、相互利用の運営の現場においては、既存の枠組みを活かしながら進めることが多いため、その範囲であれば、相互利用の導入前後で大きく体制を変化させる必要はない。ただし、改修や建替えのタイミングで相互利用

のあり方を検討し、管理運営方法等を見直す場合には、現場の体制を含めて再検討する必要がある。

4. 受益者負担の考え方

受益者負担の考え方には、利用料金の設定、維持管理費用等の自治体間の分担といった2つの論点があった。

利用料金については、3事例とも相互利用対象域内では設置市市民と同じ料金で利用できるということであった。また、料金収受の際、志太地域では、市外域内住民は利用時に市外在住者料金を支払い、申請により過払い分を払い戻す形となっている一方、他2事例は、施設利用時に市民料金での利用が可能な形であった。

これまでの相互利用の事例においては、既存の利用料金の枠組みを変えずに導入を進めることが多いが、これからの公共施設マネジメント対応策として導入する場合には、利用料金については、利用者に分かりやすい体系で示すこと、費用負担のあり方と合わせて合理的な負担方法について、関係自治体間で検討することが必要である。例えば、志太地域が市外料金の上乗せ部分を2市で設置した積立金から拠出するというように、域内住民に対し相互利用のメリットを利用料金の面でも供与する一方、自治体間の負担のバランスを図るという考え方が参考になる。

一方、維持管理費用や大規模修繕費用については、本稿で紹介した事例では分担する仕組みはなかったが、域内住民の利用割合が大きくなり、自治体間での費用負担と受益のバランスが崩れた場合や、老朽化して大規模修繕等が必要となった場合などには再検討が必要になるであろう。無理のない相互利用の継続のためにも、自治体間で利用実態に沿って合理的な負担額を決定できる仕組みが必要である。

5. 相互利用の実態把握と効果の検証

相互利用の施設において、現状ではその利用状況や利用料収入等が必ずしも整理されていないという実態が明らかになった。統計データの収集・管理方法については、できるだけ早く統一し、地域一体となって戦略的なマネジメントに活用していけるようにすべきである。相互利用の会議体で共有する情報については、知多5市5町のように施設の存廃等の重要な決定に関わる場合は特に、当該施設の地域での役割を整理し、利用者のニーズを把握するために、利用状況や評判等の観点等も含めることが望まれる。

おわりに

本稿で取り上げた相互利用は、さまざまな課題があるものの、広域連携の中でも「①既存の施設が活用でき、②新たな資金調達が必要でなく、③既存の体制を利用することで検討・推進体制をつくるための障壁も低い」ことから、次号（第4回）で取り上げる共同設置等との比較では導入しやすいと考えられる。相互利用により、地域共通の課題として公共施設やインフラのマネジメントについて議論することができることや、行政の枠を超えた地域での一体感の醸成等から、共同設置やインフラでの取組み（本稿で取り上げた志太地域におけるインフラ広域連携についての検討、第5回で取り上げる「奈良モデル」における道路、橋梁や水道等インフラでの取組み）等へ展開しやすくなるものと考えられる。このような将来の見通しも含め、公共施設マネジメントを推進するための具体的な方策として相互利用を取り入れることは、広域連携の最初のステップとして有効と考えられ、全国の自治体で相互利用の検討が進むことが期待される。