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―

志　村　直　毅

はじめに

近年，わが国の地方自治体においては，公の施設[(1)]（公共施設）の老朽化と更新の問題が顕在化してきた。人口減少や財政的な制約とともに，住民サービスや事業を行うために利活用していた公共施設の存廃が，具体的な課題となってきている。このことは，自治体経営ならびに施設を利用する住民や自治活動への影響も避けられない。とりわけ，いわゆる「平成の大合併」によって誕生した自治体では，合併によるメリットよりも，事業の見直しや廃止，サービス水準の低下等のデメリットが指摘されることも少なくない。そこに施設の再編となれば，施設を利用する当事者をはじめ，その理由付けや方法，時期等を含め，自治体住民の合意形成を図るだけでも相当な困難が想定される。

しかし，自治体の財政面での制約や，現実問題として迫りくる老朽化は避けて通ることはできず，何より人口減少が加速化し，公共施設の利用ニーズに変化が生じることは明らかである。「身の丈に合った」公共施設を保有する自治体ですら，人口が減れば利用ニーズも低下する。それればかりか，公共施設のコストを負担する自治体の人口減少は，すなわち納税者の減少であり，歳入の減少に直結する。また，生産年齢人口の減少で担税力が弱まる傾向も高まるであろう。なかでも歳入に占める地方交付税の割合が高い自治体や，公債費負担の大きな自治体にとっては

死活問題となる。

このように公共施設の老朽化・更新問題は多岐にわたるが，それをクリアするための主要なポイントとなるのが，公共施設マネジメントにおける合意形成である。本論文では，筆者の在住する山梨県笛吹市の事例も参照しながら，その意義と課題を考察し，打開策の提起を試みる。

第一章　公共施設と合意形成

第一節　公共施設の老朽化と縮退局面

公共施設の老朽化に対する問題意識は，社会資本全体にわたり，これまで全くなかったわけではない。地域総合整備事業債（1978年～2001年）を発行していた時代でも，将来的な課題として言及されてはきた。2002年の国土交通政策研究所の報告[(2)]では，道路を対象に将来の維持更新需要額の推計を試み，社会資本整備と国民との関わりについても考察しているほか，住民投票制度を中心とした意思決定プロセスのあり方にも言及している。

行政部門に限らず，民間の研究も増えてきており，管理運営手法を中心としたマネジメントの実践の必要性が提唱されている。2006年から発行されている『公民連携白書[(3)]』では，公共施設マネジメントの事例やPPP（公民連携）の昨今の動きなどを紹介し，課題解決のための提言もされている。

このような中で，地方自治体の公会計改革の一環として，固定資産等の台帳整備を前提とした貸借対照表など財務諸表４表[(4)]の作成の要請から，施設管理に結び付ける手法もみられるようになってきた。また，行政改革の中で，公共施設の整備・管理運営に民間の手法や資本を取り入れたり，協働による取り組み手法が奨励されたりしてきている。だが，公共施設の「終末期」までのストーリーをイメージし，そこに合意形成

を含めた検討がなされているケースは多くない。

地方自治体にとって，現在保有する公共施設を維持することは，人口減少と切り離して考えることはできない。多くの自治体で，公共施設の概ね半分近くを占めるのは学校施設である。施設総量の維持が困難な中で，学校の統廃合といった選択肢が現実のものとなれば，地域住民を巻き込んでの大問題となる。過疎化が進む地域ではとくに対応に苦慮することになるだろう。今後，このような事例に直面する自治体が増加の一途を辿ると考えられる中で，行政や議会が，住民とともに議論を重ねながら合意形成を進めていくことは不可避であると考えられる。

公共施設マネジメントは，単に施設をプロットし直すというものではなく，総量削減や統廃合，機能移転などの方法はもとより，施設をどのような目的で使用し，どのような機能が必要なのか，といった観点で検討するということが重要である。また，これまでニーズに基づいて整備されてきたであろう公共施設の存在を考えるとき，そのニーズは一体どのようにして形成されたものなのかを，再度振り返ってみることも必要だろう。それは住民が求めたものであったのかもしれないし，「国土の均衡ある発展」のために自治体が競うように設置してきたものかもしれない。それを決定してきた行政や議会において，どのような議論がなされ合意形成が図られてきたのか，といったことを検証してみれば，合意形成の意義は非常に重要性の高いものだと考えられるだろう。

合意形成プロセスでは，公共施設の整備や統廃合などの事業の企画立案，計画の検討，議会の議決（予算措置），設計施工といった各段階において，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である。そして，そのための仕組みや手続きの透明性の確保が必須となる。こうしたことは，地方自治体の行政手続条例などで定められている意見提出手続（パブリック・コメント）等の手法にとどまるものではない。合意形成のための体系的な仕組みを，いかに構築し制度化しておくことができるかが，人口減少時代の公共施設マネジ

メントを確実なものにしていけるかどうかを左右すると言っても過言ではない。また，合意形成の手法とともに，公共施設の必要性やその存在意義について，議論が十分に尽くされて結論を導いていくことが，根本的な問題解決への着実な歩みとなる。

公共施設は，財政的な制約と施設の利用ニーズの縮小などによって縮退局面に向かっている。しかし，財政面からアプローチするとどうしてもマイナスイメージが付きまとう。であるからこそ，施設マネジメントを進めていくためには合意形成が必要である。そのために，住民自治を機能させていけるような，合意形成を行い得る場や機会の確保が課題となる。

さらに，自治体の意思決定を行う機関である議会において，いかに討議し合意形成を行うかは，住民自治の実現にとって生命線となる。自治体の公共施設のあり方を住民とともに検討し，最良の合意形成を図るべく，議会にも果たすべき役割がある。

現在，地方自治体は，公共施設等総合管理計画の策定を国に求められている。同計画の策定は，自治体の総合計画や都市計画，人口ビジョンなどの主要な計画との整合性を図るのみならず，自治体の将来像を描く上でも重要な計画となることは必定である。そこで必要となる合意形成をどのように展開するのか。その間にも，施設の更新や整備は行政課題として施策スケジュールに浮上してくる。

早急な公共施設の役割やあり方に対する再検討が不可欠であり，そのためには一定の時間をかける必要もある。公共施設マネジメントにおける合意形成は，公共施設の縮退局面を切り抜けるとともに，住民自治を育み，持続可能なまちのあり方を問うことにもつながるものと考えられる。その課題を考察し，解決のための方策を具体的に検討していく。

第二節　公共施設政策の沿革

地方自治体の公共施設は，庁舎，学校，保育所，文化施設，体育施設，

公営住宅など，さまざまなものがある。また，社会資本（インフラストラクチャー）に含まれるものとしては，道路，橋梁，河川，公園，上下水道，ごみ・し尿処理施設などの社会基盤施設もある。

戦後以降，都市部への人口集中と経済成長に伴って，公共投資は道路や上下水道，住宅などのインフラや基盤整備，学校教育施設や福祉施設の建設，さらに文教施設の整備と，時代とともに変遷してきている。概ね1960年代以降，学校や公営住宅などの整備が拡大し，続いて公民館，図書館などの社会教育施設，保育所などの民生施設の建築物も増加していった。これは，戦後の人口増加や経済成長とともに行政需要が急速に高まり，地方自治体の「フルセット主義」意識も手伝って，全国的に公共施設の整備が進んだものといえる。

総務省消防庁の調査[(5)]によれば，2014年３月末現在で，地方公共団体が所有又は管理している公共施設等は，都道府県が102,084棟，市町村が334,368棟，合計436,452棟となっている。このうち，市町村においては，学校や体育館等の文教施設が125,699棟（37.6%）で最も比率が高く，公営住宅は91,467棟（27.4%），市民会館・公民館等は26,810棟（8.0%）となっている。

このようにして整備が拡大してきた公共施設の数々は，順次老朽化し，更新などの対応が必要となる。もはや待ったなしという自治体も少なくない状況となってきている。

第三節　施設整備拡大の背景

公共施設整備が全国で拡大していた時代には，人口も税収も増えていくという前提で進んでいた。昨今の地方自治体の財政状況をみてみると，歳出において普通建設事業費が減り（表１），扶助費が増嵩する傾向にある。また，財政支出に占める人件費は大きいものの，職員数は過去20年で約54万人減少した。その中でも一般行政部門の職員は減少幅が大きい（図１）。このことから，役所内において相応のスペースが遊休化し

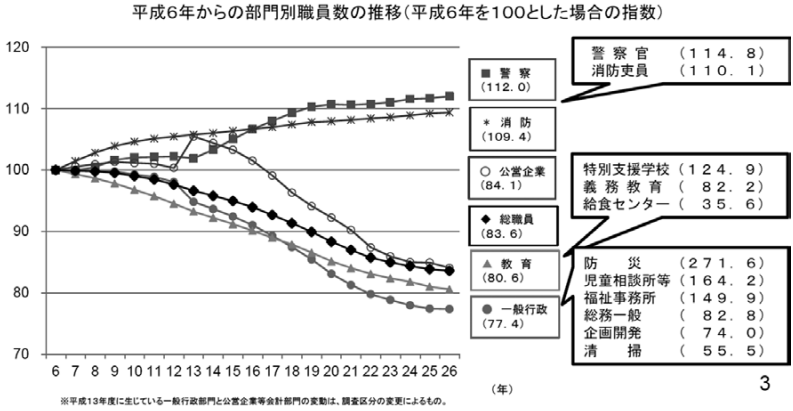
表１：普通建設事業費の推移（2002年度～2012年度）

（単位　億円・%）

区分		平成14年度	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
普通建設事業費	(A)	208,242	182,503	163,367	151,043	142,829	135,243	129,879	143,809	133,334	125,352	124,490
うち 補助事業	(B)	92,339	78,735	66,466	61,762	58,073	55,136	53,660	58,994	56,202	60,840	61,391
うち 単独事業	(C)	101,270	91,077	84,276	76,639	72,164	67,569	64,419	72,003	68,632	56,929	53,933
普通建設事業費に占める割合	(B)/(A)	44.3	43.1	40.7	40.9	40.7	40.8	41.3	41.0	42.2	48.5	49.3
	(C)/(A)	48.6	49.9	51.6	50.7	50.5	50.0	49.6	50.1	51.5	45.4	43.3

（出典：総務省『平成26年度 地方財政の状況』）

図１：部門別職員数の推移

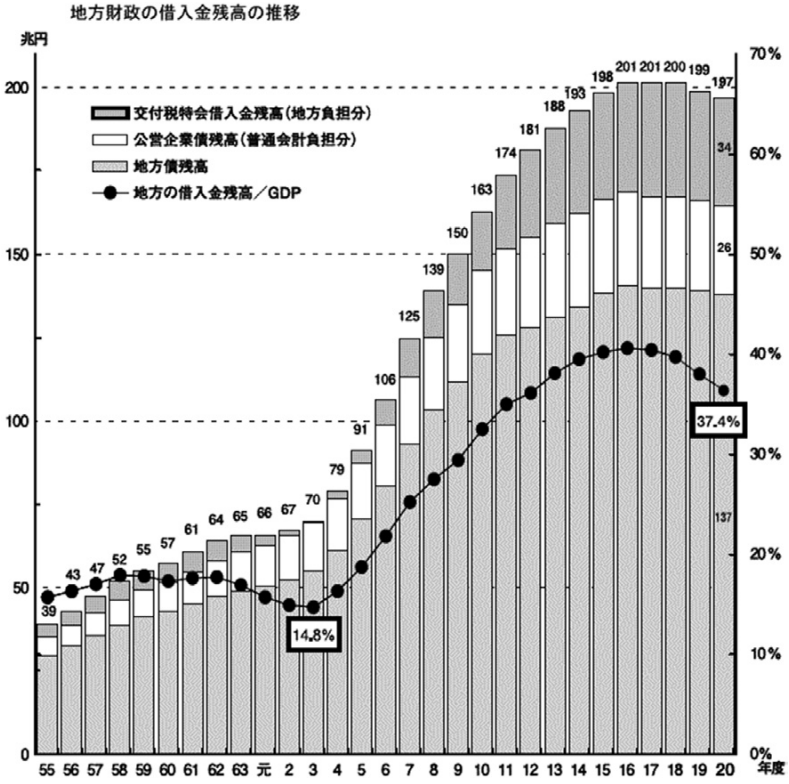


（出典：総務省『平成26年地方公共団体定員管理調査結果の概要』）

ているのではないかとの指摘もある(6)。

そのほか，自治体が公共施設整備を拡大してきた背景には，政府の地方財政対策もあるという見方もできる。1980年代以降，自治省が地方単独事業の推進を図ってきたことにより，自治体による単独事業が補助事業を上回るほど伸びている。このことについては，自治省が地方財政計画に基づく地方財源の保障という「自治省の権限，あるいは広く制度的な地位を守るために」，一貫して単独事業を推進してきたことによるものという指摘もある(7)。その結果，地方財政は深刻な財源不足に陥ることとなり，地方財政の借入金残高が急増した。とくに90年代以降（平成期）

図２　地方財政の借入金残高の推移



（出典：総務省自治財務局）

は，地方税収等の落ち込みや減税による減税の補てん，景気対策等のために地方債を増発したことによって，80年代の倍増以上となっている（図２）。このような財政的な制約は，公共施設の更新問題が，縮退方向に向かって対応していかなければならない課題であることを物語っている。

そして，こののちに「平成の大合併」で合併特例債という「最終兵器」ともいえる，「有利な起債」と「交付税措置」によるハード整備の促進策が登場する[(8)]。合併自治体では，この合併特例債による公共施設の整備

が進められ，さらに更新問題が増大することとなったのである。(9)

このように公共施設整備が膨張し，財政負担の後世代へのツケ回しを重ねてきたことは，地方自治体の，そして住民の選択の結果でもあり，形式的だったかどうかの評価は別に置くとしても，合意形成を図って決定してきた事実でもある。(10)

政策を実現し事業を実施するために，公共施設を舞台や手段として用いるとすれば，それは政策実現や事業実施のために必要な施設を整備する（した）ということにほかならない。すなわち，行政の施策の選択や判断が公共施設に影響を与えるということであり，その意思決定は議会によって行われているということになる。つまり，住民は議会を通じて合意形成を図り，意思決定をしているということができる。したがって，これを左右しているのは住民一人ひとりであると考えることもできるだろう。施設を求め，整備し，維持管理するコストも含めて背負っていく選択を，住民の代表である議会の合意形成に基づいた意思決定でおこなってきたと考えれば，住民自身もまた，現在の公共施設の更新問題という深刻な状況をつくり出してしまったということさえできるのである。(11)

第四節　更新問題と合意形成

公共施設の更新問題は，人口増加と経済成長による都市圏への人口集中に対応するために，住民福祉の向上に資する施設（住宅，学校，文教施設，福祉施設等）を整備し，それが地方にも波及し，起債と交付税措置による地方単独事業の推進も手伝って，施設数が増加の一途を辿っていったことが背景にある。そして，それらの公共施設は必然的に老朽化していくという運命にあるため，これをどのように更新していくのかという問題が出現してくる。

しかし，その後，人口減少や高齢化が進み，扶助費の増加に伴う行政の財政負担の拡大といった状況の変化も生じてきた。財政的制約と人口

減少による利用者数の減少などから，全ての施設の更新を行うことが不可能と考えられる。今後，公共施設は，施設の総量削減や機能移転，集約化や長寿命化，統廃合や再配置，機能代替などを実施し，拡充整備から縮退路線へと転換していくことになる。それらを実行していくためには，合意形成を経て行われなければ意味がない。合意形成プロセスが必要だと考えるのは，施設整備によって住民福祉や行政サービスが充実したり向上したりといった変化が起こる場合と同様に，施設の除却や縮小，再編・統合，さらに施設を含めた施策の終結といった局面においても，住民福祉や行政サービスに大きな変化が生ずるのを容易に想定できるからである。

したがって，縮退局面においても，施設整備の拡大や行政サービスの拡充局面と同様に，どのようなあり方が望ましいのか，何をどこまですればよいのか（しなくてよいのか）といったことを，住民自らが考え，合意形成を図り，決定していくことが可能でなければならない。これは住民自治の根幹に関わることであり，そうしたプロセスが保証されている必要がある。

そのプロセスは，代表民主政の政治体制である以上は，議会が決定していくことが本筋であると言えるが，それを補完し，あるいは軌道修正するような役割を果たし得る合意形成プロセスは，仕組みとしてどのように設計されているだろうか。行政として，また議会側からはどのように考えることができるだろうか。こうした合意形成プロセスを検討しておくことは，更新問題を自治体住民が乗り越えていくためにも重要な作業であると考える。

第五節　施設の老朽化，更新等への対応と合併自治体

さて，「平成の大合併」により，市町村の数は大きく減少した。1999年４月１日には3,229だったが，2014年４月１日現在で1,718まで減少している。合併自治体では，庁舎はもとより，会館やホール等の類似施設

が「増加」したことにもなり，公共施設の更新問題だけでなく再編や再配置等の課題も抱えることとなった。

当然，自治体の規模に応じて，また合併の有無によっても，保有する公共施設の老朽化や更新などへの対応は異なってくる。さらに，人口動態や産業基盤によって，税収の多寡や住民生活の態様も異なり，人口密度や現在までの開発の程度，都市計画や住宅の立地環境もさまざまである。

なかでも，同規模程度の自治体が数多く合併して誕生した自治体では，その対応は難しく，かつ深刻な課題となっていくものと考えられる。人口10万人以下の一般市として発足した合併自治体の場合，小規模な町村同士が集まったというケースが散見される。そして，合併後の自治体の面積は広くなり，人口の集積状況もまばらで，合併前にそれぞれが「フルセット主義」や「フルスペック主義」の発想で施設を整備している例が少なくない。それらの統廃合や再編には，住民の合意が簡単に得られる状況にはないと考えられる。

たとえば，図書館の例をみてみると，人口６万人以上８万人未満の自治体104市における図書館の総数は246館であり，１市あたり平均２館である。しかし，上位10%（11市）の平均では１市あたり６館となっている。[(12)] これらの上位自治体は，合併前から図書館が整備されており，合併後もそのまま図書館を維持しているというケースがほとんどである。[(13)(14)]

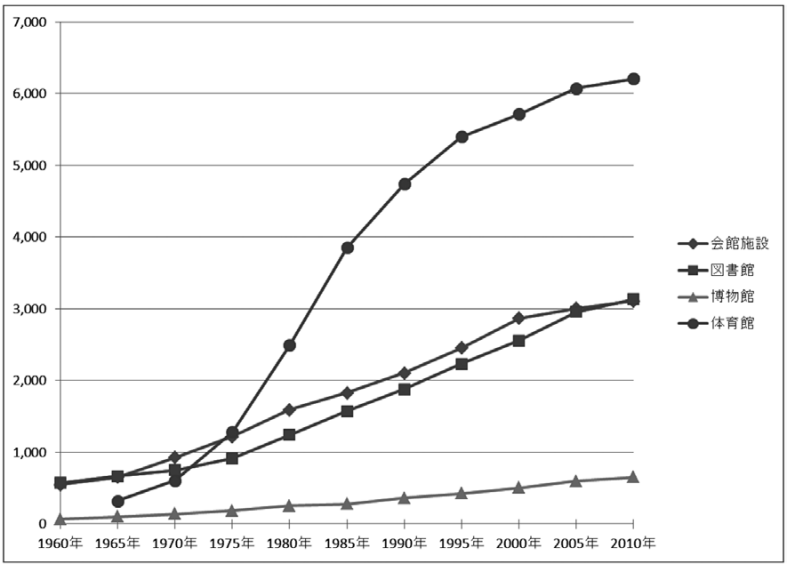
とくに可住地面積が広く人口密度が低い自治体では，合併前の規模で整備された施設が，地域の交流拠点となっていたり，図書館が市民センターや公民館などといった他の目的施設と同居していたり，あるいは複合施設の一機能の中に設けられていたりする場合が多い。こうした状況は，図書館単独ではなく複合施設として，老朽化や更新への対応に迫られることになる。

ところが，会館施設や文教施設（図書館，博物館，体育館）は，合併によって増加した。「平成の大合併」がピークを迎える2003年～2005年以前の，

2002年度の状況と2012年度の実績を比較してみると明らかである[15]。このうち，図書館の合計は，2002年度の2,698箇所から2012年度には3,238箇所まで増えているが，都道府県立の図書館が，65箇所から59箇所に減少しているのに対し，市町村立の図書館は，2,633箇所から3,179箇所と546箇所増加している[16]。

会館施設や文教施設について，都道府県立と市町村立をあわせた施設合計数の推移を1960年から５年ごとにみてみると，一貫して増加しているが，都道府県立の施設数は，2000年以降は横ばいか減少傾向である。増加が続くのは市町村立の施設であり，とくに，2000年から2005年の５年間で，図書館と体育館の数が伸びていることがわかる（図３）。

図３　社会教育施設数の推移（市町村立の合計数）



（総務省『地方財政の状況』（昭和37年度版～平成24年度版）をもとに筆者作成）

これは，合併特例債を活用した施設の整備が含まれているとしても，現有公共施設の将来における更新が簡単ではないことを示唆していると考えられる。すなわち，人口が減少する時代を迎えても，公共施設はそ

れに伴ってスムーズに縮小していくというものではなく，明確に方向性を示して更新や統廃合を進めていかなければ，実現し得ないということである。

第二章　公共施設マネジメントにおける合意形成の課題

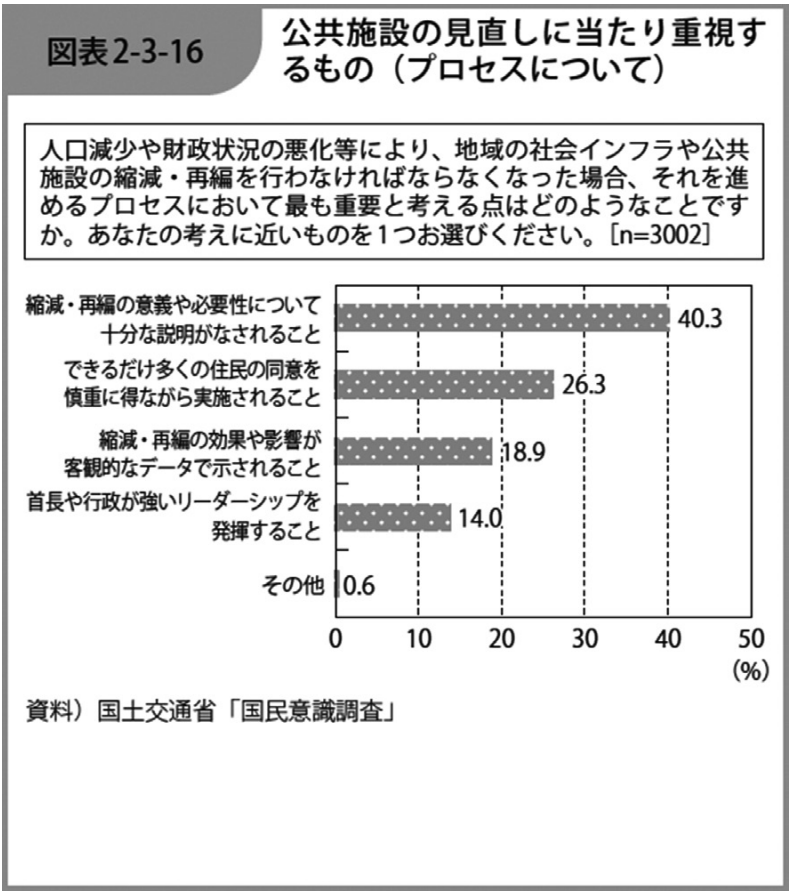
第一節　公共施設見直しに対する意識

『国土交通白書2014』によれば，更新期が到来する公共施設への対応等について，防災・国土基盤系や生活基盤のインフラに比べ，交通，文化・健康施設系のインフラに対する「廃止・縮小・統廃合を実施すべき」という考え方が多く，建物系施設の更新における縮小化の優先順位は高いと考えられる(17)。また，施設の見直しを進める場合に重視する考え方についての問いに対しては，「縮減・再編の意義や必要性について十分な説明がなされること」という回答がもっとも多く，次に「できるだけ多くの住民の同意を慎重に得ながら実施されること」が続いている（図４）。

これは，住民への十分な説明や同意を得るという丁寧な取り組みが非常に重要であり，公共施設マネジメントにおいても不可欠であって，更新問題への対応の成否を左右すると考えていいだろう。

このように，自治体が公共施設の更新という課題に直面する中で求められていることは，「説明責任」と「合意形成」であるといえ，十分な説明や客観的なデータを示して理解を得るというプロセスが，政策形成過程においてシステム化されていることがより望ましいと考えられる。まさに，老朽化した公共施設の更新問題は，合意形成の仕組みをどのように展開できるかという問題でもあるといえよう。

図４　公共施設の見直しに当たり重視するもの（プロセスについて）



（出典：『国土交通白書2014』（図表２-３-16），p.99）

第二節　縮退局面での合意形成プロセス

公共施設は，人口減少時代には現状のままでも飽和状態となる。そして，老朽化はどんどん迫ってくる。こうした維持・更新の問題が身近に差し迫ってからでは，いかに縮小するのか，統廃合するのかといった，「引き算の発想」でのマイナスイメージばかりが前面に出てくることに

なる。そうなると合意形成は一層難しくなると考えられる。行政サービスが拡充・充実されていくものと疑わず，そのベクトルで要望や要求をしてきたこれまでの住民の意識を転換させていけなければ，公共施設マネジメントを進めていくことは困難を極めるであろう。とくに合併自治体における公共施設マネジメントに関しては，「総論賛成・各論反対」というケースに陥りがちという印象を受ける。

矢嶋宏光（2010）は，公共資産の統廃合などの縮退局面においては，「多様なステークホルダー[(18)]の間での意思決定の仕方をルールとしてあらかじめ用意し，多くの地域で顕在化するであろう深刻な意思決定の遅延や歪み，あるいは紛争を未然に防ぐよう準備しておけばよい」として，合意形成におけるプロセスのルール化の意義を強調している[(19)]。

合意形成を進めていくには，議論を円滑に進めていくための先導役を担い得る人材が必要となる。そうした人材は地域住民や外部にもいるだろうし，議員や行政職員がその役割を果たせればいいのではないかと思うが，矢嶋は第三者を準備することが熟議を行うためのポイントだという。しかし，議会の機能を考えると，根幹的な議論や目的の確認など行い相互に理解を深めていくという熟議や，ファシリテーターとして進行しニーズを洗い出し，合意に向けて調整していくという作業は，まさしく議会の使命のようなものであるのではないだろうか。議会こそそうした役割を果たし得る機能を持つべきであるし，そうした仕組みをビルトインすることが必要である。

第三節　合意形成と利害関係者

わが国では戦後，行政が施策として実施する公共事業は，その構想から実施までの計画づくりを行政が行い，それを議会が承認してきた。その間に，住民に対してその内容や情報が明らかにされるというようなことは，ほとんどなかったと言っていいだろう。しかし，無駄な公共事業や過剰な公共投資などが問題視され，行政への市民参加や情報公開の気

運が高まり，それとともに合意形成の手法も変化してきた。政策立案から事業の実施までの段階で，さまざまな住民参加の導入や必要な手続などが保証されるようになってきたのである。こうした情報を開示し，住民の意見を取り入れながら計画を作成していくというようなプロセスは，住民の反発を回避したり，不満を解消したりする効果を狙ったものということもできる。他方，合意形成手法が，議会の議決による承認という最終段階に至るまでに，複数あるいは複線で用意されるという変化は，地方分権に向けた機運の盛り上がりと相俟って，大きく期待されたとみることもできる。

合意形成には，計画立案のための委員会等の設置（公募を含めた住民代表を構成員とする），ワークショップ，アンケート調査，パブリック・コメント，パブリック・インボルブメント，討論型世論調査，大規模な公の施設に係る住民投票制度など，実施され（あるいは検討され）ている手法は複数ある。

そうした場面に参画する住民を選任する場合，そのバランスに配慮する必要があるが，年齢や職業などの違いを網羅することは難しく，関係分野の団体の代表や住民組織の代表などに公募を若干加えるような形態が少なくない。また，その選任の方法や範囲もさることながら，計画とそれに基づく施策・事業が実施される場合の利害関係者という視点からみれば，さらに複雑になる。たとえば道路整備事業であればルートとなる地権者のみならず，利便性や道路渋滞，沿道の土地利用なども想定すれば，広範な利害関係者が浮かび上がる。

公共施設の利用者という視点でも，当然に同じような課題にぶつかるであろう。

行政が施設整備を行う際に，利害関係者の意見を重視するのか，検討段階で参画している住民の意見を重視するのか，あるいは，議会の議決を重視するのか，合意形成における判断の重点は，合意形成の段階や手法によっても違いが生じてくると考えることもできるだろう。

いずれにしても，限られた時間や資源を活用して，合意形成を進めていかなければならない公共施設マネジメントにおいては，多様な参加者を政策形成の段階からそのプロセスに関与させていくことが重要である。また，その手法として，民主的正統性を高めるため，無作為抽出のような選考方法がより望ましいものと考えられる。

第三章　合意形成のシステム化

第一節　公共施設政策の実施段階に応じた合意形成

公共施設マネジメントは，基本的には施設総量の維持は困難であるということを前提として，自治体が保有する公共施設全体をどのようにデザインし直すかというところからの出発となるであろう。

そうであれば，今後目指すべき自治体の将来像や，必要な政策・施策がどのようなもので，そのためにどのような施設が必要で，どのような利活用が図られるべきなのか，といったことを構想し，その構想段階から合意形成プロセスを組み込んでいくことが必要となる。

公共施設等総合管理計画の策定でいえば，計画の策定段階から住民に情報発信し，取り組もうとしている自治体の将来像実現のための政策（たとえば「総合計画」の趣旨や内容）を明らかにしながら，それをどのように施策として展開していくのか，事業に落とし込んでいくのか，そしてそのためにどのような施設が必要なのかといったことを，行政職員，策定委員（住民の代表者），住民の利害関係者等で議論し，共有しながら進めていくことである。構想段階，準備段階からの情報開示や考え方の提示は，住民側からの意見や提案，示唆を得ることも，住民の理解を深めることも可能となる。

具体的には，データベースとなる白書等の策定段階から住民への情報提供を行い，管理運営方針や再編等の素案の公開時に説明会やパブリッ

ク・インボルブメントを実施する。インボルブメントは，合意形成手法とまでは言えないが，合意形成の準備プロセスとしては必須である[(20)]。この段階で，無作為抽出による世論調査を実施することも必要だろう。また，再編に向けてのアンケート調査も同時並行して実施しておきたい。

ただし，自治体としては，こうした作業を行うだけでも，通常の業務の中で並行して進めることが難しい状況も予想される。合意形成プロセスを確保していくためにも，公共施設マネジメントに向けて計画策定から実施段階にかけては，できれば専任の部署を設けて行うことが望まれる。もちろん，公民連携で，民間の専門家等に参画してもらうことも考えられる。千葉県習志野市のように，職員として専従してもらいながら進めている事例もある。

また，政策形成段階から計画策定，施策事業の実施に至るまで，合意形成プロセスを組み込んでいくとしても，それが行政職員などのアクターに依存するようなあり方ではなく，アクターに左右されることを心配しなくてすむようにルール化しておくことを考えることも必要だろう。住民参加や情報公開を行う方法や時期など，まちづくりや議会運営における合意形成プロセスを制度化する，自治基本条例や議会基本条例などに盛り込むといったことも重要である。そして，公共施設マネジメントを進めていくスケジュールを定め，合意形成プロセスを明示し，住民参加が促進されるように，早期からの準備と告知が不可欠である。

第二節　自治体議会の役割

自治体（執行機関）が政策の形成や決定にあたって，住民参加や協働の手法を用いることは，いまや当たり前のこととして行われている。政策分野ごとに設置される審議会や各種の委員会への参加から，計画策定などで行われる公募による参加，さらには予算措置も含めた事業提案型による参加，行政と住民との協働による事業執行など，執行機関への住民参加や協働は，ほとんどの自治体で積極的に行われているといっても

いいだろう。

一方で，自治体の予算や条例の制定改廃を議決し，討議し，意思決定する議決機関としての議会の存在がある。執行機関への住民参加や協働が進み，より充実していくことによって，住民の代表によって構成される議会の正統性が，執行機関に移ってしまうという指摘がある[(21)]。

また，自治体の根幹にかかわる問題や重要な政策に対する住民の意思表示としては，地方自治法に基づく直接請求によって，条例の制定改廃や住民投票の実施を求めることができる。住民が政策課題への賛否を問う住民投票条例の制定を請求することで，政治的な意思決定への参加が一層深まることになると考えられるが，首長と議会との政治的な関係に左右される影響もあるとともに，議会は住民投票の結果を無視することもできにくくなる[(22)]。

こうした政策課題の是非を問うような住民投票条例の制定を求める直接請求は，多様な論点があると考えられる政策について，その是非のみに焦点が当てられ，問われることになってしまうのではないかといった懸念も生じる。また，その可否を議会で決定することから可決率も低い（表２）[(23)]。

表２　市区町村における直接請求の内容と議決状況

（2007年４月１日から2012年３月31日まで）

請求件数	請求事項		件数	否決	修正可決	可決	備考
120	住民投票(51)	合併に関するもの	18	12	3	3	
		政策課題の是非	30	29		1	可決は千葉県四街道市
		常設型住民投票条例	3	3			
	その他（条例の制定改廃等）		60	55	2	3	
	議会に付議されなかったもの		9				

（総務省『地方自治月報』第55号，第56号をもとに筆者作成）

では，議会の役割とともに，合意形成のプロセスにおいて住民投票をどのように考えていけばいいのだろうか。30次地制調で議論された，地方自治法の改正法案の中で試みられた大規模な公の施設に係る住民投票

制度において，議会の役割は，現行の制度における役割以上に何かが付加されているとも感じられない。すなわち，議会に求められる役割については，住民投票制度を創設するという大きな制度改革を議論する中でも，現状と何ら変わることもないと考えるよりほかない。

自治体議会の権限や機能は，二元代表制の一翼として期待されていることは大きいはずであるが，議会における議論の可視化を推進するなど「アクティブ型議会」を創造し，積極的な住民参加と住民に開かれた「協働型議会」を実現していくことが，議会における最大の課題と言えるかもしれない[(24)]。

公共施設マネジメントにおける合意形成プロセスにおいても，住民の代表機関である議会の役割を再考する必要があり，住民投票制度は，議会での討議や役割を補完し得る手法の一つとして有効に活用されることが望まれる。その意味でも，そこに至るまでの自治体議会の役割を，十分に検討しなければならない。

第三節　自治体間の連携

公共施設マネジメントと合意形成には，自治体内での合意形成の必要性とその意義という視点とともに，自治体間や複数の自治体における課題もある。現行制度でも，一部事務組合や広域連合，機関の共同設置や協議会といった制度のもとに，行政事務の共同処理は行われているが，自治体の公共施設の総量維持が難しくなれば，県域や圏域といった広域的な地域の枠組みの中で，施設の利活用を行う必要も生じてくる。自治体は，とくに小規模自治体であればなお，これまでのような「フルセット主義」から脱却し，施設を他の自治体と共同で利用することを考えていく必要がある。

たとえば，施設によっては一部事務組合を設立し，議会を置いて，予算議決や事業執行を行うことも想定される。しかし，その場合の一部事務組合の施設を利用した施策は，各自治体議会で十分議論され決定され

ることになるのだろうか。あるいは逆に，一部事務組合議会において議論されればよいということになるのだろうか。一部事務組合は自治体の役所に比べ，住民からは遠い存在という印象であり，議会の監視機能も鈍くなることが考えられる[25]。そこでの合意形成プロセスは，はたして機能するものとなり得るのだろうか[26]。

いずれにしても，一部事務組合や広域連合といった共同処理の枠組みにも，更新期を迎える公共施設がある以上は，構成自治体とその議会に，その対応について合意形成を必要とするときが到来するであろう[27]。

新たに制度化された連携協約[28]にも注目していきたいところではあるが，単に施設の相互利用ということであれば，前述のように大規模な総合体育館を建設するという場合でも，ある自治体の既存施設を別の自治体が利用できるようにするという場合でも，双方で協議し合意すればいいということにもなる。連携協約は議会の議決を必要とするので，公共施設のあり方を自治体間で協議検討することは，手続としては時間がかかることも想定される。合意形成プロセスとしては，議会での議論を経ることは歓迎したいが，それが足かせとなって「事務レベル」での協定だけで済ませてしまうという選択肢がとられることもあるかもしれない。

そうした自治体の周縁部における境界という「枠」は存在するわけだが，連続した地勢や風土がみられるような境界地域での「枠」は，グラデーションカラーのように緩やかなものであってよいだろうし，隣接する自治体同士で境界地域のエリアを，共通的で連帯感のあるまちづくりを行うことを模索していく機会にもなるであろう。そのような政策の発露や提案といったものも，合意形成の中から生まれてくることも考えられるのではないだろうか。

浜松市を含む８市１町で構成する「遠州広域行政推進会議[29]」では，袋井市と掛川市の病院統合により850床となる予定だったものを500床で収め，施設や機能を３～４割程度削減した事例[30]が紹介された。一方，「自分の市だけでも大変で広域は難しい。統廃合を前面に出すのではなく共

同利用から行うべき」という意見や，「利用者カードの一元化」「構成市町の利用料金の統一化」といった提案なども出された。また，「公共施設等総合管理計画」の策定に向けて，フォーマット等の共通化や，共通項目を立てた上で各市町が独自項目をつくるといった議論も行われている（図５）。

図５　広域連携等による公共施設のあり方の研究事例



（出典：第７回「遠州広域行政推進会議」会議資料２「広域連携による公共施設の適正配置等について（最終報告）」，p.22）

このような広域的な自治体間の連携による協議の場が持たれることは，自治体ごとの取り組みを有機的につないでいくことが可能となると言えるだろう。公共施設等総合管理計画の策定に迫られている自治体には，策定の準備段階から隣接自治体を含む広域的な視点での作業に取り掛かっていくことを期待したい。

第四節　合意形成の意義とシステム化

合意形成を図るという作業は，見方によっては合理的ではなく，さら

に時間とエネルギーを必要とするばかりか，「合意」を見出すことを難しくするのではないかという懸念も生じる[31]。合意形成の「合意」には，さまざまなレベルがあり，必ずしも利害関係者全員の賛成や同意を得るというかたちになるとは限らない。しかし，合意形成プロセスに多様な参加者がいることは重要で，MSP（マルチステークホルダー・プロセス）[32]を用いることで，さらに合意形成の意義が高まるであろう。このような手法を用いて合意形成を試みることで，住民や利害関係者の「だれもが，納得する解決策を創造するための協働的な努力[33]」を重ねることができ，政策の正統性が確保され，かつ，よりよい結果が生み出されるということにつながっていく。その熟議のプロセスに大きな意義があると言えよう。

そして，これを公共施設マネジメントにおける合意形成プロセスにも用いることで，縮退局面に転じた公共施設のあり方や更新問題への対応などの課題に，住民が納得しあえる解決策を見出していくことが可能になるであろう。膨張した公共施設の更新問題に直面している現在，住民自らが利害関係者として，かつ，社会の構成員という立場でもあることをふまえ，「公共意識を涵養していく」ことで，政策の正統性も確保されていくことになる。

このような合意形成プロセスを，いわば「システム化」しておくための具体的な方法を検討する。

まずは，二元代表制における合意形成と意思決定の主体である議会である。

議会基本条例で，従来「３点セット」と言われた「議員間討議」，「参考人聴取」，「議会報告会」に加えて，行政側の政策形成過程の説明を求める規定，重要な政策計画の議決事件化は，必須と考えられる。首長側から政策，計画，事業などについて提案がなされる場合，その論点を明確にし，必要な情報とともに説明を求める規定は，議会と行政との関係といった項目として議会基本条例に盛り込まれる例が増えてきている。

説明を求める事項は複数あるが，①政策等を必要とする背景（発生源），②提案に至るまでの経緯，③財源，④将来にわたる経費（コスト計算），⑤市民参画の有無とその内容の５項目は必須である。これらは，公共施設マネジメントにおいて「白書」や「計画」に必ず盛り込まれなければならないものでもある[34]。また，議決事件化は，その前提に議員間の討議がある。自治体の総合計画（基本構想・基本計画）とともに，公共施設等総合管理計画は，策定と見直しや改訂の際にも確実に合意形成を図ることができるように，議決事件に加えておくことが必要である[35]。

そのほか，公共施設マネジメントの方針がスタートする段階では，議会も特別委員会を設置するなどして，調査を始めながら住民の意向や意見を聴取しておく必要がある。施設の複合化や多機能化で，場合によっては利用目的や利用方法などを定めた設置管理条例の制定改廃も必要となる。

こうして，公共施設マネジメントを通じて討議する議会は，自治体の将来を多角的に描いていくことを可能にするだろう。また，「遠州広域行政推進会議」の例のように，自治体が広域連携を模索する中で，議会にもそうした議会間の広域連携を積極的に行って，調査研究を積み重ねていくことも必要となるであろう。

次に自治体である。自治体は，首長や職員の「意識」や「裁量」も大事だが，まずは「自治基本条例[36]」を制定することが必要である。すでに制定されている条例の事例では，計画策定や条例制定等における住民参画，審議会等への参画，意見提出，公聴会，住民投票など，行政への住民参画の機会や方法が定められている。住民説明会やパブリック・インボルブメント，パブリック・コメントといったプロセスを，早い段階から実施していくためにも，合意形成プロセスをビルトインしておくことが必要である。議会の議会基本条例とともに，自治体も自治基本条例を制定し，議会と執行機関のそれぞれが合意形成プロセスを充実させておくことが望ましい。

このように，公共施設マネジメントにおいては，時間をかけ，複数の合意形成手法を駆使して，その結論へと進んでいくことが重要である。そのために，議会は議会基本条例を駆使すること，行政は自治基本条例を軸にした合意形成のための条例制定を試みるか，公共施設マネジメントを推進する条例の制定を検討することも一考したい。(37)

また，地域連携・広域連携を念頭にした，他自治体との意見交換や情報交換の機会の創出と確保のために，自治体間の議論の場を実効あるかたちで設けていくことも必要である。こうしたことは，自治体行政を司る首長や幹部職員に不可欠な姿勢であり，公共施設の縮退局面は，政策の終結局面でもあると言えることから，とくに合意形成の必要も意義も高く，それを住民や議会とともに着実に動かしていくことが使命であると言えるだろう。

第五節　首長，議会，住民の果たすべき役割

公共施設マネジメントにおける合意形成のシステム化にあたり，地方自治体の長，議会，そして住民の果たすべき役割と，その効果や意義にもふれておきたい。

まず，自治体の首長は，公共施設の整備や管理運営，将来に向けての方針を示すとともに，具体的な展望についてスケジュールを明示して説明することが必要となる。この計画策定に際して，住民への情報提供，情報発信などによる説明責任を果たすとともに，住民の参画を前提とした策定作業と，早期からの将来像の案を複数提示していくことも重要である。

また，首長でなければ成し得ない役割として，職員の関与を高めるということがある。外部委託ではなく，職員が公共施設白書を策定した山梨県南アルプス市の例もある。行政の抱える業務は多岐にわたり，所管の業務以外の状況まで理解し把握することは難しい。

しかし，担当部署が中心となって庁内体制を構築し，それぞれの所管

の事情や課題を共有しながら取り組むことで，公共施設の現状を多くの職員が理解し，再配置等の議論や原案づくりへとつながっていく。計画づくりを外注すれば，それだけ職員の関与度が低くなる。これは，長年かけて公共施設マネジメントを進めていく場合に，大きな損失であると言えよう。それだけでなく，職員間での合意形成の機会を奪ってしまうことにもなりかねない。首長が，職員の重要政策への関与を高め，職員を育てていくことで，自治体の「基礎体力」が鍛えられ，難局に立ち向かっていくことができるようになるのである。

議会においては，議員が地域代表的な性格も併せ持つ実態から，自治体内において在住する地域の公共施設の存在を揺るがすような方針等が出されれば，議員によっては「総論賛成・各論反対」となることも想定される。しかし，まず重要なことは，住民の公共施設マネジメントに関する討議性を高めるために，議会として行い得ることは何かという観点から考えることである。議会が議論し判断する材料として，自治体住民の討議は有意義なものであり，その討議の機会を議会自身が創出することが望まれる。あるいは，議会が中立的な組織や機関に委託して討議を実施し，その結果を議会審議で活用するという方法も考えられる。(38)

実務的にいえば，公共施設マネジメントに関する特別委員会を設置して，継続的な調査と審議を実施することで，議会としての合意形成を深めることが可能となるだろう。従来，行政側の合意形成プロセスは注目されることが多く，仕組みとしても整備されてきている。一方の議会は，定例会での本会議や委員会審査以外に，みえるかたちでの合意形成プロセスがほとんどないと言ってもいい。(39)特別委員会の設置によって，閉会中審査も活用し，住民との意見交換の機会を持つなどして，議会として議論の積み重ねができるようにすべきである。

また，公有財産である公共施設は，その管理や処分において地方自治法上の制約を受ける（地方自治法第237条）。さらに，行政施設としての公共施設は，住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために

設けられるものであり（同法第244条），自治体において設置及び管理のための条例[(40)]（設管条例）を定めなければならないとされている（同法第244条の２[(41)]）。今後，公共施設マネジメントの方法として，施設の複合化や統廃合，多機能化といった手法を導入していく場合には，こうした条例の改廃も必要となる。議会でのこうした議論の可視化は不可欠である。

住民の立場からは，合意形成のためのアプローチを広げ，討議を繰り返すことが必要であり，住民一人ひとりの判断や選好はもちろん，意思決定にいかに繋げていけるかという意味において，討議の機会を住民自身でも創出していくことが望まれる。そして，それはコミュニティレベルで行うことが可能であり，そのしくみを町内会・自治会といった場でも設けておくことが理想的である。

今後，公共施設マネジメントを進めていくことにより，これまで以上に協働型の行政が必要になってくると考えられる。そのため，住民の自治活動を促進するような仕組みを並行して整えていく[(42)]ことが，「補完性の原則」に基づいたガバナンス編成[(43)]を構築（あるいは再構築）していくという意味でも必要である。

第四章　合意形成の意義　～笛吹市の事例から

第一節　笛吹市の沿革と公共施設の状況

笛吹市は，甲府盆地の東部に位置する人口約７万７百人（2015年10月末現在），面積202㎢の自治体である。2004年10月12日に東八代郡石和町，御坂町，八代町，一宮町，境川村と東山梨郡春日居町による６町村の新設合併で発足し，2006年８月１日に東八代郡芦川村を編入して新笛吹市となり，現在に至っている。

市の総面積は山梨県の面積の4.5％（第９位）であるが，可住地面積は83.84㎢で山梨県の可住地面積の10％（第２位）となっている。現在，本

所１，支所６の庁舎があり，市立小学校14，市立中学校５，市立保育所14などのほか，2013年10月に策定した市公共施設白書における対象施設は172施設を数える。

市は，新市発足から１年程度で新庁舎整備に着手しようとしたものの，議会の異論が収まらず，本庁舎からやや南に立地していた旧町立病院の建物を改修し，本庁舎南館[(44)]として利用することとした。その後，本庁舎は2013年までに耐震改修工事と，あわせて大規模なリフォームを実施している。

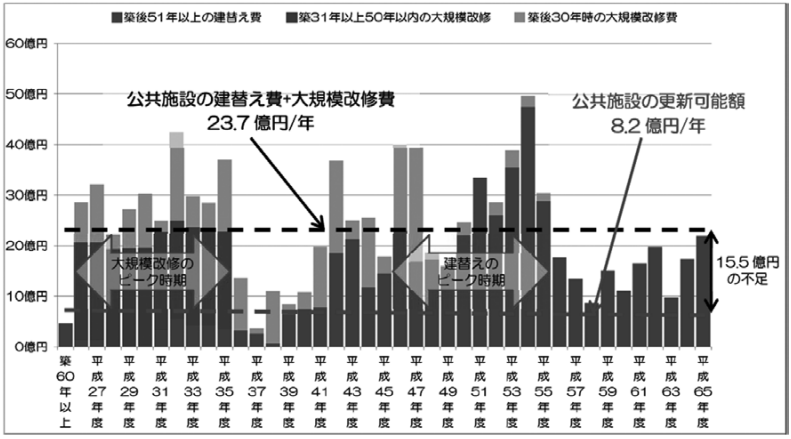
また，2009年には，体育・文化施設と位置づけた「多機能アリーナ」施設の建設計画を公表。これに対し2011年に１万2,424人の住民の署名をもって「多機能アリーナ建設に係る住民投票条例案」が直接請求され，市議会がこれを否決。2012年10月に執行された笛吹市長選挙において建設中止を掲げた候補が当選し，2013年３月までに建設事業は中止された。

「多機能アリーナ」をめぐる合意形成プロセスは，説明会の開催や広報等による情報提供にとどまり，十分だったとは言い難い。また，市議会としても調査や検討のための特別委員会の設置などの具体的な方法で議論を深めたり，（議員個々にではなく）議会として，市民に対して意見聴取や意見交換等の機会を持ったりすることがないまま，直接請求による住民投票条例案の議案審査，討論，採決に臨むという結果となった。

最近では，市が企画提案型のプロポーザル選定という手法を用いて，観光誘客のための拠点となる「戦国ミュージアム」を建設することとし，これを前提とした民間用地取得議案を2015年９月の定例市議会に提案したが，市民の反対も強く，議会が賛成少数で否決するという事態も起きている。

こうした喧騒の陰で，「公共施設白書」の策定は緩徐に進み，ようやく2013年に完成をみた。しかし，内容は施設のデータブックとして，一定の情報を得ることが可能なものになり得たものの（図６）[(45)]，「白書」策

図６　将来更新費の推計（笛吹市）



（出典：笛吹市（2013）「笛吹市公共施設白書概要版」，p.7）

定期間中の情報提供や広報もなく，説明会等も開催されていない。(46)

第二節　施設マネジメントの課題と対策

笛吹市の公共施設の現状は，財政的な制約（普通建設事業費の縮小），類似施設の点在など，合併自治体によくみられる課題を抱えている状況である。

具体的には，合併による行政組織の合理化や効率化の面から，支所の統廃合等が必要と考えられる。しかし，合併時の新市建設計画に10年間の維持が盛り込まれており，業務と配置人員は減っているものの旧庁舎の建物は現存している。１カ所のみ耐震化の必要性から解体し，2015年度から隣接していた小さな建物（旧別館）に支所機能を移している。今後は，支所機能の見直しとともに，旧庁舎の廃止や売却等も含めた検討をしていかなければならないであろう。

また，文教施設などは合併自治体としての施設規模の適否，更新や長寿命化，機能の代替化などの方向性を検討していく必要がある。そのほか，合併前におけるインフラ施設（道路や上下水道など）の投資状況の差

異によって生じている受益と負担の不均衡を，できるだけ是正していくことも必要となってくる。(47)

施設総量の削減，新規投資の抑制，統廃合の検討という政策は，すなわち行政の縮小（ダウンサイジング）であることから，行政サービスの低下と感じられたり，地域の活力を削ぐことになると批判されたりすることがある。多様化する市民ニーズをどう「昇華」させ，いかに公共施設マネジメントを進めていくのか，合意形成を図りながら解決策を見出していかなければならない。

ほかにも，施設マネジメントにおいて考えられる課題はある。

たとえば，公共施設等総合管理計画の策定中に，施設の建設，修繕，長寿命化，統廃合等の問題が生じてくることも想定される。この場合，新規事業や大規模改修は着手すべきではないであろう。(48)一刻も早い耐震改修や修繕などが必要ならばともかく，マネジメントの全体像を議論することが先決であると考える。また，同時進行する公共投資事業（道路新設改良，水路新設改良，水道管路，下水道整備等）をどうするかということも考えられる。これも，新規着工は待つべきであろう。

さらに，総合計画，地方版総合戦略（地方創生），都市計画マスタープラン，分野別計画といった行政計画の計画期間や相互の関係，整合性といったことも課題になると考えられる。公共施設マネジメントは，行財政改革の側面もあり，都市計画における開発や拠点づくりにも関係する。地方創生の総合戦略や人口ビジョンも関与するものが多いであろう。それだけに，公共施設等総合管理計画の長期的な構想と10年程度の実施計画が，総合計画との整合も図られている必要がある。

公共施設のあり方を考えることは，まちの将来像を考えることであり，自治体のあり方を考えることである。施設マネジメントを展開していくことは，それを構想し，具現化し，改善していくことであり，まさに，住民，議会，行政が協働していくまちづくりのあり方と言えるのではないだろうか。

第三節　その他の課題の解決に向けて

ここでは，これまで挙げてきた公共施設マネジメントと合意形成プロセスにおける課題について，その他のいくつかの点について述べておきたい。

まず，とくにボリュームが大きく人口減少時代に影響が生じてくる可能性がある学校施設の統廃合など，公共施設の再編は将来の自治体のまちづくりにとっても重要な課題であることから，老朽化対策と自治体の将来像を常にリンクさせて検討していくことが必須であると指摘しておきたい。

そして，マネジメントの基本方針（総量削減，機能の代替化，複合化，多目的・多機能化，民間活用，広域連携など）を合意形成によって確定させるとともに，県と市町村との連携によるストック活用の議論を早期に行う必要がある。自治体ごとに施設マネジメントを行うだけでなく，広域自治体（都道府県）との連携を含めて構想していくことが望ましい。

策定が進む公共施設等総合管理計画とその具体的な実施計画については，自治体の総合計画と連動させることを検討すべきである。「計画行政」といわれるように，自治体にはさまざまな分野別計画があるが，総合計画と管理計画や行財政改革の計画などは，一体的なものとして位置づけていくことを考えてもいいのではないだろうか。総合計画の構造は，自治体の判断で策定する現在にあっても，「基本構想」「基本計画」「実施計画」という３層構造がほとんどだが，総合計画の「実施計画」は管理計画や行財政改革計画を取り込んだものとしていくことが望ましいと考える。

そのほか，公共施設の代替化や機能移転などとして，民間活用（ストック活用，管理運営の民営化，譲渡，賃貸，家賃補助等）を具体的に展開していくべきである。たとえば山梨県笛吹市の空き家のうち，賃貸物件は3,300件以上ある[(49)]。老朽化した市営住宅の更新にあたっては，民間物件の活用

（一定期間の借上げ等）を更新と併用するなどの対応が求められる。更新する住宅の耐用年数が70年程度の長期にわたる場合，将来の人口予測のもとに必要な公共ストックを見込み，管理運営コストの縮減を図る必要があるためである。これからの人口減少時代には，同規模同程度（あるいは拡張）の更新や整備は，選択肢として厳しく判断しなければならない。

最後に，コミュニティ（集落・町内会自治会）のストックを活かすとともに，コミュニティの自治力強化，権限付与等による施設活用を提案したい。コミュニティに存立する公民館や集落施設は，自治体によって規模や位置づけに違いはあるものの，同様に老朽化や更新の課題を抱えていると考えられる。コミュニティにおける住民の活動拠点となる施設の耐震化や更新のための支援を行政が行うとともに，自治活動に関わる機能や事業を一定の予算とともに住民組織に移譲する(50)。公共施設の縮退局面を，集落や町内会自治会の機能を高めることによって，乗り越えていくのである。それには，住民の互助意識の醸成を図るとともに，学校区やコミュニティといった範囲での地域行事や事業などを住民が主体的に行うための支援などを推進し，「自治力」を高めていく必要がある。認可地縁団体化などの課題はあるものの，集落施設を利用した子育て支援や高齢者の寄り合いサポート，施設の貸館事業による収益化などによって，「地域経営」を実践し，地域自治を向上させていくのである。

公共施設マネジメントは，自治のあり方や自治体の役割を，住民が考え直していくための機会でもある。合意形成はその意味でも非常に重要であり，その意義もまた大きいものと考えられる。

おわりに

合意形成には，「社会的なジレンマの罠が必然的に横たわっている」が，「人々の良識を信頼したうえで，総論の議論，あるいは，利己心ではなく公共心に基づいた議論を」「要請する気概をもたなければならな

い」という指摘もある[51]。一過性のアンケートでもなく，結果を急ぐような住民投票でもない，対話と討議に基づいた熟議を行う合意形成にこそ意義があり，遠回りに感じられるようで実は課題解決に確実に近づく方法なのではないだろうか。

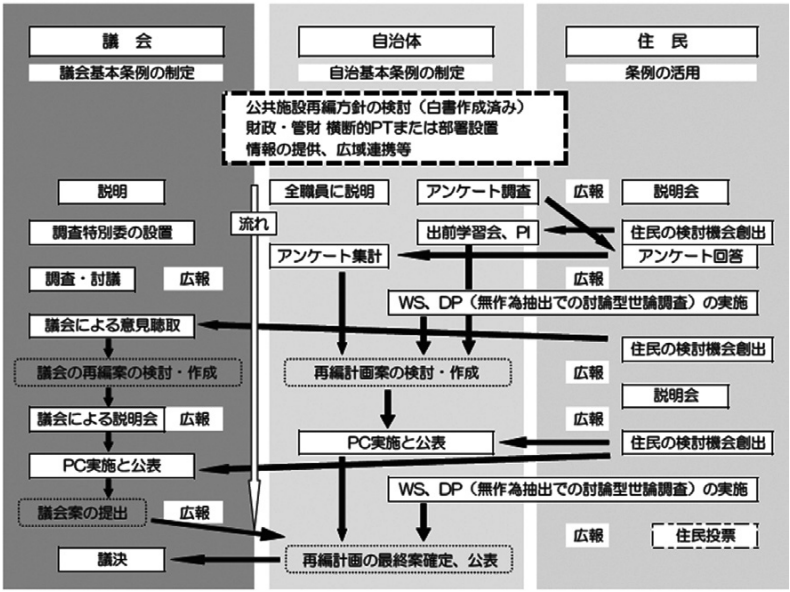
第二次世界大戦の終戦の1945年，わが国の人口は約7,200万人であった。その後急激に増加し，2010年の１億2,638万人をピークに減少に転じた[52]。2040年には１億727万人，2050年には9,708万人と推計されている[53]。わずか65年で5,400万人以上増加し，40年で約3,000万人が減るという見込みである。

公共施設の建設整備は，人口の急増を追うようにして拡大してきた。人口減少が急速に進む以上は，総量を維持していくことが困難なことは人口動態からも理解できよう。地方の自治体が保有する公共施設は，住民の生活や活動に密着して利用されるものが多い。人口減少社会への対応が課題となるこれからの時代には，持続的な社会保障や医療，年金などの制度改革を伴う変化が必要となる。同様に，公共施設のあり方も身の丈に合わせて変更していくという対応が必須である。

公共施設が行政財産であり，政策としての公共施設ということを考えれば，情報を提供し対話や議論の機会をつくることは，行政の責任である。そして，議会も同様に意思決定を行う議事機関である以上は，同等の責任がある。住民にも利用者や納税者としての責任があるといっていいだろう。将来世代への負担のツケ回しを食い止めるのは，現世代の責任である。

そのような将来を展望しながら，最後に公共施設マネジメントにおける合意形成のシステム化モデルを試みとして提起したい（図７）。もちろん，自治体によって事情が異なるので，制度設計はあくまでも一例に過ぎない。これまでに述べてきたように，公共施設マネジメントにおける合意形成には，公共施設という長期利用を前提とした建物のあり方が，住民生活や地域のあり方にも影響すると考えられることから，多様な利

図７　公共施設マネジメントにおける合意形成のシステム化モデル



・図の矢印は、おもな合意形成プロセスの流れを示す。（説明会等における意思反映の矢印での図示は省略）
・「住民の検討機会の創出」は、住民の自発的な討議の場の創出も含む。
・「説明」および「説明会」は、自治体による説明である。
・「広報」は、議会は「議会広報」、住民は自治体発行の「広報」である。

合意形成の「起動装置」

議会	議会基本条例の制定	政策、計画、事業等の提案時に説明を求める規定 議会による住民との意見交換、意見聴取機会の設定 議会による提案に対するパブリック・コメント実施 議員間討議、参考人聴取、長期計画の議決事件化
自治体	自治基本条例の制定	「市民主導・行政支援型」の自治体運営、自治体の広域連携 政策決定過程における合意形成手法の規定（PI、PC、DP、住民投票等） 政策を検討するために必要な情報の提供 合意形成と住民意思の反映方法の基準の規定 地方自治法の直接請求以外の要望等の取り扱い
住民	議会基本条例、自治基本条例の活用	住民間での政策を検討する機会の創出 自治体や議会への説明、学習機会要望 自治体や議会への提言、意見提出

◎ 図中の略称表記について

PT　プロジェクトチーム
PC　パブリック・コメント
PI　パブリック・インボルブメント
DP　討論型世論調査（無作為抽出型）
WS　ワークショップ

（筆者作成）

害関係者を巻き込んだ対話や議論を重ねていく必要がある。したがって，実情に応じた工夫が必要となる。

しかし，合意形成のシステム化の準備に掛けられる時間は，それほど残されていないように思われる。筆者が研究事例に挙げた自治体[(54)]の将来人口推計をみても，それは明らかだろう（表３）。ベースになるべき合意形成の「起動装置」をあらかじめ準備しておくという作業にすら着手できないまま，更新等の課題は次々に迫ってくる。何かを生み出す，何かをつくるということ以上に，何かをやめる，何かを閉じるということの合意形成は困難だろうが，そこにかける時間を確保していくためにも，自治体と議会が「起動装置」を早急に制度化することが必要である。

表３　研究事例に取り上げた自治体の将来人口推計

総人口および指数（2010年＝100とした場合）

自治体	総人口							指数	
	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2025年	2040年
南アルプス市	72,635	72,176	71,173	69,750	68,027	65,965	63,600	96.0	87.6
丹　波　市	67,757	64,492	61,213	57,867	54,572	51,262	47,920	85.4	70.7
三　豊　市	68,512	65,329	61,984	58,521	55,084	51,652	48,131	85.4	70.3
習志野市	164,530	167,331	167,702	166,376	163,813	160,378	156,363	101.1	95.0
笛　吹　市	70,529	68,811	66,731	64,258	61,498	58,503	55,318	91.1	78.4
坂　井　市	91,900	90,433	88,416	85,913	83,099	79,973	76,544	93.5	83.3
（全国の人口は千人）									
全　　国	128,057	126,597	124,100	120,659	116,618	112,124	107,276	94.2	83.8

（国立社会保障・人口問題研究所（2013）をもとに筆者作成）

自治体，議会，住民が，それぞれに合意形成に時間をかけ，最良の選択をしながら縮退局面を切り抜けていかなければならない。そのための仕組みづくりを急ぎ，それを活用し，住民福祉の向上に資する公共施設とその機能をこれまで以上に最適化していくための議論は待ったなしである。

公共施設マネジメントが，財政的な制約と人口減少，そして施設の老朽化という止められない原因によって必要とされている今，合意形成の意義を十分に活かすことで，地域や自治体の持続可能性の高い「行く末」を導き出していけるものと考えている。

注

（1） 地方自治体の公共施設は,「公の施設」と称する場合もあるが, 本論文では「公共施設」という呼称を統一して用いる。

（2） 国土交通省国土交通政策研究所（2002）「今後の社会資本整備についての基礎的研究」（国土交通政策研究第11号）。この研究報告では，対象を道路に絞ってはいるものの，それまでの推計が「部門毎の過去の投資額」に着目したマクロなものだったのに対し，「個々の施設の物理量や状態」をもとにした社会資本の維持更新費の将来推計を試みている。

（3） 同書は東洋大学PPP研究センター編著で, 2006年度から毎年発行されている。多くの事例や論考を掲載し，「政府と市場のあり方の国民的議論の一助とすることを目的」としている。（『公民連携白書2014～2015』 はじめに より）

（4） 貸借対照表，行政コスト計算書，資金収支計算書，純資産変動計算書。

（5） 総務省消防庁（2015）「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査報告書」

（6） 「しかし，実際には多くの自治体ではスペース不足で四苦八苦しているだろう。これは端的にスペースの有効活用がまだまだできていないということであり, 見直しの余地があるともいえるだろう。」とも指摘している。小島編(2014), pp.15-16

（7） 北山俊哉（2002）「地方単独事業の盛衰―制度をめぐる政治過程」（『年報行政研究』日本行政学会編）。1984年の地方財政対策から97年に始まる自治省の地方単独事業推進の経緯を，「四幕」に分けて説明している。

（8） これは，「第五幕」と位置づけることができる。

（9） じつは「第五幕」は，合併前から始まっていた。今井（2009）の「これまで貯めてきた積立金を合併前に取り崩し，地方債をたてて事業を実施し，合併後の自治体にその債務を先送りする，というのが合併自治体の一般的な行動」であるという指摘は，合併直前の「駆け込み事業」でハード整備を実施した自治体が少なくなかったことから，それを物語っている。

(10) 北山（2002）pp.20-21 北山は，現在の日本の中央と地方の関係を「中央が企画し, 地方が実施する」というだけの集権的な国ということには問題があり，「地方も決定しているからこそ，起債条件を緩和して，地方を誘導する必要があるし，それにはコストがある。またその誘導には乗ってこないかもしれないのである。」と指摘している。

(11) そうではないという見解もあるかもしれない。議会の意思決定は，直接に住民が意思決定をしているわけではない。また，異議の申し立てや変更を求める直接請求などの制度もあり，住民投票などの選択肢もある。住民運動で課題に立ち向かう事例はいくらでもある。しかし，議会の決定にただお任せしてきているだけであるならば，また,「フルセット主義」意識で施設整備を求め続けるのであれば，それが更新問題を引き起こす遠因となっているかもしれないのである。

(12)　社団法人日本図書館協会編（2014）『日本の図書館 統計と名簿 2013』，pp.98-111

(13)　上位11市のうち，「平成の大合併」による合併自治体でないのは，塩尻市，武蔵村山市，鶴ヶ島市，清瀬市である。

(14)　「平成の大合併」をしていない自治体でも，1950年代にあった「昭和の大合併」期に合併していながら，それ以前に存在していた旧町村単位で公民館内や複合施設の一角として図書館が設置されていたものがまだ残っているというケースもある。これらの中にはすでに更新期を迎えていると思われる施設もあるものの，統廃合や集約化はされていないことから，それが簡単ではないことがわかる。

(15)　比較にあたっては，総務省『平成26年度版地方財政の状況』（資料編）および『平成16年度版地方財政の状況』（資料編の「文化及び体育施設の状況（公立分）」を参照した。「平成の大合併」のうち，2005年度から2007年度の３年間で570の合併自治体が誕生している。

(16)　図書館以外の状況は次のとおり。県民会館・市民会館・公会堂の会館施設の合計は，2002年度の3,139箇所が2012年度には3,280箇所となり，10年間で市町村の会館施設が約140箇所増えている。博物館の合計は，2002年度の684箇所から2012年度には829箇所となり，都道府県立が147箇所から161箇所に，市町村立も537箇所から668箇所に，それぞれ着実に増加している。体育館の合計は，2002年度の6,084箇所から2012年度は6,475箇所となり，都道府県立は197箇所が195箇所に減ったものの，市町村立は5,887箇所から6,280箇所へと393箇所増えている。

(17)　同書では，「統廃合や複合化を実施する施設としては，土木系インフラ（道路，橋梁，公園，下水道等）よりも，いわゆる「ハコモノ」公共施設（文化・教育・スポーツ施設等）が適当であると考える人が多い」という東京都府中市で実施されたアンケートの調査結果も紹介されている。

(18)　「ステークホルダー」という用語は，本文中で「利害関係者」「多様な関係者」「関係者」などという表現も使用しているが，ほぼ同義で用いている。

(19)　「フレーミングと戦略性」「互恵的解決」「プロセスの手続公正性」の３点を挙げ，意思決定プロセスの運用上のポイントを述べている。

(20)　このような意見聴取の機会は，合併自治体であれば，旧自治体ごとに１か所以上は行うことが望ましいであろう。

(21)　江藤俊昭（2004）『協働型議会の構想　ローカル・ガバナンス構築のための一手法』信山社，p.82

(22)　これは，数少ない住民投票条例の実施事例である千葉県四街道市や袖ケ浦市（2005年に実施）の結果をみれば明らかであり，公共施設の建設整備における合意形成の重要さを物語っているといえる。

(23)　議会が直接請求を退けることに対して，否定的な印象を持たれることが多いように感じるが，代表民主政による議決を基本としている地方自治の構造から，結果もさることながら議会での議論の内容にこそもっとクローズアップされる

必要があるのではないか。ちなみに，政策課題の是非を問う住民投票条例の制定請求のうち，約半数が施設の建設整備の是非を問うものである。

(24) 江藤（2004）前掲書，pp.77-81，pp.183-188

(25) また，一部事務組合や広域連合の議会議員は，住民による直接選挙で選出されているわけではないし，自治体議会のように議事録がウェブ上で公開されているといった例も少ない。

(26) 一部事務組合や広域連合という仕組みで置かれる特別地方公共団体やその議会に，民主的正統性という意味で全く問題がないとは言えない。例えば，「地方行財政検討会議・第一分科会（第３回）議事要旨」参照。（http://www.soumu.go.jp/main_content/000077202.pdf）また，議会だけではなく，外部有識者等による第三者委員会等を設置するなどの補完機能も考えられるであろう。

(27) 総務省が要請している公共施設等総合管理計画について，一部事務組合や広域連合についても，公共施設等の除却に係る地方債の発行を行おうとする場合には，策定する必要があるとされている。

(28) 2014年度に総務省が連携協約を活用した「新たな広域連携モデル構築事業」の提案募集に，14団体が応募しそのうち11団体が委託予定団体として，2014年６月27日に公表された。http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei03_02000023.html

(29) 静岡県遠州地域は，「遠州広域行政推進会議」のほかにも，愛知県東三河地域，長野県南信州地域とともに，３県の県境が隣接する３地域で2008年に「三遠南信地域連携ビジョン推進会議（SENA）」を発足させている。これは1951年に，国土総合開発法で三遠南信地域が「天竜・東三河特定地域」に指定されたことがその沿革となっている。

(30) 第５回遠州広域行政推進会議会議録（2013年５月23日開催）参照 http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kikaku/documents/gaiyou5.pdf

(31) 議会でさえ延々と議論をしているのではなく，一定程度の議論ののちに討論，採決となる。どれだけ議論したか，何を議論したかという量や質も重要ではあるが，しかしこの場合は，どれだけの利害関係者がそこに参加したのかということが重要なのだろう。その意味では，MSP（マルチステークホルダー・プロセス）を実施できるような合意形成プロセスを用意しておくことも必要である。同じような意味で，議会が，議会として意見聴取やアンケートなどを実施し，多様な意見や考え方を判断の参考にすることは，合意形成のプロセスとして必要であり積極的に行うべきである。

(32) MSP（マルチステークホルダー・プロセス）とは，内閣府国民生活局企画課が2008年６月に公表した定義によれば，「①平等代表性を有する３主体以上のステークホルダー間における，②意思決定，合意形成，もしくはそれに準ずる意思疎通のプロセス」をいう。MSP が適する条件として，a）参加主体間に，対話が不可能であるまでの対立が発生していないこと。b）取り扱われるテーマがある程度具体性を帯びているものであること。c）最終目的が参加主体間

で共有され，かつ，対話を経ることにより目的が達成される合理的な可能性（reasonable probability）があること。の３つがある。MSP を用いることで，合意形成に厚みをもたらすことが可能となると考えられ，円卓会議方式での対話の場，無作為抽出型の討論型世論調査（deliberative poll：DP），プラーヌンクスツェレ（Planungszelle: 計画細胞）などとともに，合意形成プロセスの有意な手法として試みられている。

(33)　桑子敏雄（2011）「社会基盤整備での社会的合意形成のプロジェクト・マネジメント」（猪原健弘編（2011）『合意形成学』勁草書房，pp.179-201）

(34)　たとえば，2014年４月に総務省が通知した「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の策定について」参照。http://www.soumu.go.jp/main_content/000287574.pdf

(35)　行政側が制定する「自治基本条例」等で定めたり，「総合計画条例」のような条例で規定したりする例もある。

(36)　「自治基本条例」「自治体基本条例」など，名称は統一されているわけではないが，自治体運営の基本となる事項を定めた条例を指している。

(37)　公共施設マネジメントに関する条例化については，千葉県習志野市の事例が参考になる。議会基本条例，自治基本条例，総合計画などの運用については，金井利之（2010）も参考になる。

(38)　外川伸一（2012）「討議民主主義と住民投票」（山梨総合研究所「News Letter（Vol.169- １）」，p.4）参照。

(39)　「議員は日頃何をしているのかわからない」といった疑問が提起される原因とも言えるであろう。機関としての議会の活動が十分に可視化されるような広報も必要である。

(40)　設管条例では，施設の設置目的や名称，位置，種類，業務，管理方法，開閉館日，利用料金など，施設に応じてその運営管理に関する内容が定められている。これらは，その多くが何らかの目的に供される施設として設置されていることから，設置目的以外の利用は想定されていない。

(41)　地方自治法の「公の施設」に関する規定（抄）：

第244条　普通地方公共団体は，住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。

第244条の２　普通地方公共団体は，法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか，公の施設の設置及びその管理に関する事項は，条例でこれを定めなければならない。

２　普通地方公共団体は，条例で定める重要な公の施設のうち条例で定める特に重要なものについて，これを廃止し，又は条例で定める長期かつ独占的な利用をさせようとするときは，議会において出席議員の３分の２以上の者の同意を得なければならない。

(42)　筆者が訪れた兵庫県丹波市や香川県三豊市の事例が参考になる。

(43)　「補完性の原則」に基づいたガバナンス編成については，「五助」に基づくガ

バナンス編成の考え方と自治体の果たすべき役割を論じた日高昭夫（2004）『地域のメタ・ガバナンスと基礎自治体の使命』イマジン出版を参照。

（44） 現在は，「市民窓口館」と称している。

（45） 白書では，1969年度から2004年度までの公共施設整備費の年平均額を算出し，財政計画で想定した2017年度の普通建設事業費に照らして「更新可能額」を設定し，その数字を根拠に不足額や将来推計を出している。管理運営コストは，光熱水費や委託料等の実績に基づいたもので算出されており，人件費や事業費を含めたトータルコストは算定されていない。

（46） その後，「広報ふえふき」2014年10月号から，「公共施設白書」の連載を開始し，市の公共施設の状況について 6 回にわたって連載した。

（47） 合併前に「駆け込み投資」を行ったことによる公債費負担や，施設の老朽化，更新サイクルの「温度差」が，旧町村によって異なることから，結果として全市的な行政施策の展開に「偏り」が生じている。

（48） 笛吹市では，「多機能アリーナ」のほか，可燃ごみの中間処理施設の移転に伴う建て替え，老朽化した学校施設等の建て替えや大規模修繕など，「白書」や「管理計画」の策定中でも事業が進められた。従前に計画していた事業や，合併特例期間中に起債を行うためなど，実際にはすべての新規事業をストップして合意形成プロセスだけを動かしていくことも困難ではある。

（49） 総務省統計局（2015）「平成25年住宅・土地統計調査」

（50） 住民組織として「まちづくり協議会」などの名称で組織され，行政から運営等における包括交付金を得て地域活動を行う「地域内分権」ともいえる事例。たとえば新潟県上越市の「地域内分権」，香川県三豊市の「まちづくり推進隊」などがある。

（51） 藤井聡（2004）「総論賛成･各論反対のジレンマ」（土木学会誌編集委員会編『合意形成論』土木学会），p.42

（52） 厚生労働省（2014）『平成26年我が国の人口動態 平成24年までの動向』参照。なお，2010年国勢調査の結果では，2008年の日本の総人口が 1 億2,808万人でピークとなっている。

（53） 国立社会保障・人口問題研究所（2013）「日本の地域別将来推計人口 平成25年 3 月推計」（人口問題研究資料第330号）参照。

（54） 訪問調査を行った山梨県南アルプス市，兵庫県丹波市，香川県三豊市，新潟県上越市，千葉県習志野市と，山梨県笛吹市の事例を取り上げたほか，福井県坂井市の取り組みを参照した。

参考文献

猪原健弘（2011）『合意形成学』勁草書房
上田道明（2003）『自治を問う住民投票』自治体研究社
江藤俊昭（2004）『協働型議会の構想』信山社

岡本三彦（2012）「自治体の政策過程における住民投票」（『会計検査研究（第45号）』会計検査院），pp.115-128
金井利之（2010）『実践自治体行政学』第一法規
基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会（2014）『基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会報告書』
北山俊哉（2002）「地方単独事業の盛衰―制度をめぐる政治過程」（『年報行政研究』日本行政学会編），pp.5-22
倉阪秀史（2012）『政策・合意形成入門』勁草書房
厚生労働省（2014）『平成26年我が国の人口動態 平成24年までの動向』
国土交通政策研究所（2002）「今後の社会資本整備についての基礎的研究」（国土交通政策研究第11号）
国土交通省編（2014）『国土交通白書2014平成25年度年次報告』
国土庁計画・調整局監修（1997）『複合と連携』ぎょうせい
国立社会保障・人口問題研究所（2013）「日本の地域別将来推計人口 平成25年３月推計」（人口問題研究資料第330号）
小島卓弥編（2014）『ここまでできる実践公共ファシリティマネジメント』学陽書房
小松幸夫監修（2014）『公共施設マネジメントハンドブック―「新しくつくる」から「賢くつかう」へ』日刊建設通信新聞社
総務省（1962～2012）『地方財政の状況』（各年度版）
総務省（2014）『地方財政の状況』（平成26年度版地方財政白書）
総務省自治行政局（2014）「平成26年地方公共団体定員管理調査結果の概要」
総務省消防庁（2015）「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査報告書」
総務省統計局（2015）「平成25年住宅・土地統計調査」
総務庁行政監察局（1986）『会館等公共施設の現状と問題点』大蔵省印刷局
地方財政調査会（1983）『財政と地域開発（昭和58年度版）』地方財政調査会
地方財政調査会（2001）『平成13年度版 財政とインフラの整備―21世紀にふさわしい経済社会への改革―』地方財政調査会
辻山幸宣編（2006）『新しい自治のしくみづくり』ぎょうせい
辻山幸宣・其田茂樹編（2014）『再考　自治体社会資本―廃止・統合・分散化』公人社
東洋大学 PPP 研究センター編著（2013）『公民連携白書2013～2014 省インフラ』時事通信社
東洋大学 PPP 研究センター監修（2014）『公共インフラ再生戦略　PPP ／ PFI 徹底ガイド』日本経済新聞出版社
東洋大学 PPP 研究センター編著（2014）『公民連携白書2014～2015 自治体財政の未来』時事通信社
外川伸一（2012）「討議民主主義と住民投票」（山梨総合研究所「News Letter（Vol.169-１）」）
土木学会誌編集委員会（2004）『合意形成論』土木学会叢書

内閣府政策統括官（2012）『日本の社会資本2012』
日本地方自治学会編著（2008）『合意形成と地方自治』敬文堂
日本都市センター（2014）『都市自治体におけるファシリティマネジメントの展望』
日本図書館協会編（2014）『日本の図書館 統計と名簿 2013』日本図書館協会
根本祐二（2011）『朽ちるインフラ』日本経済新聞出版社
根本祐二（2011）「社会資本老朽化問題と自治体間格差」（『日本不動産学会誌（vol.25 No.4)』日本不動産学会），p.39
根本祐二(2013)「社会資本の老朽化対策―今, まずやらなくてはならないこと―」(『地方財務第704号（2013年２月号)』ぎょうせい），pp.2-14
日高昭夫（2000）『自治体職員と考える政策研究―分権時代の新しい政治行政作法』ぎょうせい
日高昭夫（2004）『地域のメタ・ガバナンスと基礎自治体の使命』イマジン出版
笛吹市（2013）「笛吹市公共施設白書」
藤井聡（2004）「総論賛成・各論反対のジレンマ」（土木学会誌編集委員会編『合意形成論』土木学会），p.42
本間義人（1992）『国土計画の思想 全国総合開発計画の30年』日本経済評論社
増田寛也編著（2014）『地方消滅』中公新書
矢嶋宏光（2010）「縮退局面の社会的意思決定プロセスとそのポイント」（月刊『地方自治職員研修』臨時増刊 No.93），pp.184-194
柳瀬昇（2005）「討論型世論調査の意義と社会的合意形成機能」KEIO SFC JOURNAL Vol.4 No.1（2005年），pp.76-95
山梨県市町村振興協会（2014）「特集「公共施設白書」」（『やまなし自治の風 第35号』山梨県市町村振興協会），pp.9-17
臨調・行革審ＯＢ会（1987）『臨調 行革審―行政改革2000日の記録』

参考資料

総務省「広域行政・市町村合併」
http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html（2015年１月12日閲覧）
総務省「公共施設等総合管理計画」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000287574.pdf（2015年１月12日閲覧）
総務省「自治財政局」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/index.html（2015年１月12日閲覧）
総務省「第30次地方制度調査会第１回専門小委員会」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/02gyosei01_03000053.html（2015年１月12日閲覧）
総務省「地方行財政検討会議」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihou_zaisei/index.html（2015年１月12日閲覧）

総務省「報道資料一覧：2014年６月」
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/1406m.html（2015年１月12日閲覧）
浜松市役所「広域行政」
http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kikaku/koiki.html（2015年１月12日閲覧）