

シリーズ「公共施設の広域連携に関する研究」第2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（前篇）**

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

はじめに

第1回において本シリーズでは広域連携のうち、特に相互利用と共同設置について、最新の事例を踏まえながら公共施設マネジメントにおける各手法の導入の効果と課題を論じることとした。第2回である本稿では、相互利用3事例について整理し、第1回で挙げた仮説を踏まえて、相互利用の現状、効果やその課題を探る。特に、今月号（前篇）では相互利用の定義や、事例で焦点を当てる相互利用推進の論点、そして同規模自治体同士で連携している「志太地域」の事例について言及し、次号（後篇）では中心市と周辺市で形成される「長岡地域定住自立圏」と前二者の間である「知多半島5市5町」の事例、最後に3事例を比較し今後の展望をまとめた。

1. 相互利用とは

1. 相互利用の定義

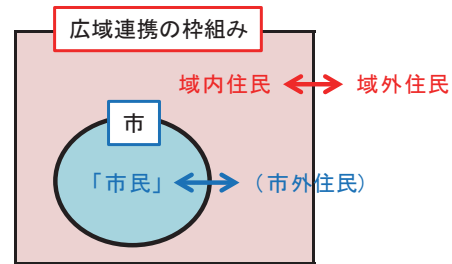
本稿のテーマとなる相互利用とは、「既存の公共施設を各々の住民が利用し合うこと」と定義した。広域連携の枠組みのなかで相互利用を分類すると、図表1のように主に水平連携の「同規模近隣自治体の連携」と、「中心自治体とその周辺の連携」に大別される。

図表1 連携（相互利用）の組み合わせ（第2回相互利用事例）

連携の種類	水平連携	
	近隣の市町村同士	
連携相手	同規模近隣自治体	中心自治体とその周辺
	・志太地域 ・知多半島5市5町	・長岡地域定住自立圏
具体例	・志太地域 ・知多半島5市5町	・長岡地域定住自立圏

出典：筆者作成

図表2 用語の定義



出典：筆者作成

2. 用語の定義

本稿では、「市民」とは施設を設置する自治体にとって、その自治体内に住む住民を指すこととする。また、「域内住民」とは、「市民」ではないが、相互利用の対象となる連携自治体域内の住民を指す。「域外住民」とは、相互利用対象外の自治体在住の市民とする（図表2）。

3. 公共施設マネジメントにおける
 相互利用の推進の論点

(1) 相互利用に至った経緯

広域連携が実現している例から、その成り立ちを分類すると、主に地理的条件、歴史的条件、その他の3種類を挙げることができるが、これら3点は互いに密接に関係している。

図表3 連携対象となる自治体の選定の条件

- ①地理的な条件（近接性、都市圏・生活圏の同一性）
- ②歴史的な条件（自然・文化的な環境の同一性、合併協議の経緯）
- ③その他（首長同士の関係性・リーダーシップ、課題・危機感の共有、関連計画等との整合性）

出典：本シリーズ第1回レポート

例えば、広域連携自治体同士は多くの場合、隣接しているという①地理的条件がある。これにより生活圏や商圈（+交通事情等）を共にしており、②歴史的条件にあたる、産業や文化・風習、地域の成り立ちにおいて共通点があることが多く、これらは地理的条件である地形や気候によってもたらされるものでもある。

3つ目の条件は、首長同士の関係性・リーダーシップ、課題・危機感の共有、関連計画との整合性によるものである。特に「首長同士の密な連絡による状況の共有」は、決定権を持つ者同士の合意を生み、広域連携という既存自治体の枠組みを超えた政策に取り組むための大きな推進力となり、相互利用開始の直接のきっかけとなることが多い。また例えば、自然災害への脅威など、地域の課題に協力して立ち向かうための枠組みとして、自治体間で協議する場が結果として広域連携に繋がるケースも多い。さらに、自治体によっては、例えばプール施設の総数削減計画のような「計画」を先に策定したことで、その計画を実行する手段として、広域連携を推進するパターンもありうる。③も、①、②といった地域での一体感がもともと生まれることが多い（図表3）。

(2) 対象施設の選定

相互利用の対象施設の選定方法は、域内施設において見込まれる利用者数や自治体の政策による。単純に域内全施設とすることもできるが、例えば、A市にとって「域内住民の利用が多い施設」と定めたり、「域内住民の利用がA市民の利用を圧迫しない

施設」と定め、域内住民と「市民」の利便性のバランスを重視するパターンもある。また別の観点からは、施設ごとに対象を決定する方法もあれば、体育館、文化施設等、施設用途別に方針を決定する方法もある。加えて、対象施設を決めるという設定方法もあれば、非対象施設を決めるという設定方法もある。

(3) 論点ごとの現状と対応策

1) 推進体制

方針・方向性の決定等の検討体制、施設の維持管理運営スタッフの体制（公共直営や指定管理者が行う既存体制と異なる新体制を組んだかどうか）について整理する。特に前者については、定例会の構成メンバー、頻度、幹事となる管轄課、首長参加の会議の有無、会議等の頻度等に焦点を当てた。

2) 受益者負担

受益者負担の考え方については、大きく3つの論点がある。1つ目は、市民、域内住民、域外住民、それぞれに対する利用料金の設定方法である。2つ目は、域内住民の利用料金減免の財源をどのように捻出しているかという論点で、従来の形を継続し設置市の税収を利用する方法、新しく相互利用専用に基金を設立する方法等がある。3つ目は、維持管理费用や大規模修繕費用の財源、費用分担方法である。例えば、相互利用により域内住民の利用が設置市の市民の利用者数より多くなった場合には、施設の設置市が維持管理費や大規模修繕費を負担することに不公平感が生じる可能性があることから、現状を考察した。

3) 成果

相互利用の実施によってもたらされた成果（施設総量の抑制、財政負担の軽減、人員の効率化、サービスの質の向上、新サービスの提供、利便性の向上等）について記載した。

4) 課題

各事例の最後で、他の自治体で相互利用を導入する際に共通して課題になると想定される事項を課題としてまとめた。

II. 相互利用の事例

1. 事例の概要

相互利用の事例として、①志太広域における文化・スポーツ施設等相互利用推進事業、②長岡地域定住自立圏における公共施設の相互利用推進事業、③知多半島5市5町における公共施設の相互利用事業について整理する。3事例の地域、対象自治体、対象施設の考え方、人口、面積等は以下の図表4の通りである。

広域連携している自治体数でみると、志太地域が

図表4 相互利用3事例の概要

ヒアリング先	焼津市	長岡市	東海市
事例	志太広域域内における「文化・スポーツ施設等相互利用推進事業」 59施設	長岡地域定住自立圏構想域内における「公共施設の相互利用推進事業」 86施設	知多半島5市5町域内における「公共施設の相互利用事業」 105施設
広域連携自治体(人口順)	藤枝市(含旧岡部町)・焼津市(含旧大井川町) 2市	長岡市・見附市・小千谷市・出雲崎町 3市1町	半田市・東海市・大府市・知多市・常滑市・東浦町・武豊町・阿久比町・美浜町・南知多町 5市5町
対象自治体人口(同人口順)	同規模	長岡市中心	人口規模はさまざま、中心市は無い
	藤枝市： 143,605人 51% 焼津市： 139,462人 49% 計： 283,067人 100%	長岡市： 275,133人 77% 見附市： 40,608人 11% 小千谷市： 36,498人 10% 出雲崎町： 4,528人 1% 計： 356,767人 100%	半田市： 116,908人 19% 東海市： 111,944人 18% 大府市： 89,157人 14% 知多市： 84,617人 14% 常滑市： 56,547人 9% 東浦町： 49,230人 8% 武豊町： 42,473人 7% 阿久比町： 27,747人 4% 美浜町： 23,575人 4% 南知多町： 18,707人 3% 計： 620,905人 100%
対象自治体総面積(同人口順)	藤枝市： 194.06km ² 73% 焼津市： 70.31km ² 27% 計： 264.37km ² 100%	長岡市： 891.06km ² 76% 見附市： 77.91km ² 7% 小千谷市： 155.19km ² 13% 出雲崎町： 44.38km ² 4% 計： 1,168.54km ² 100%	半田市： 47.42km ² 12% 東海市： 43.43km ² 11% 大府市： 33.66km ² 9% 知多市： 45.90km ² 12% 常滑市： 55.89km ² 14% 東浦町： 31.43km ² 8% 武豊町： 25.92km ² 7% 阿久比町： 23.80km ² 6% 美浜町： 46.20km ² 12% 南知多町： 38.37km ² 10% 計： 391.73km ² 100%

出典：平成27年国勢調査、各自治体ウェブサイトをもとに筆者作成

2、長岡地域定住自立圏が4、知多半島5市5町が10と、3事例とも異なる。

また、人口規模から連携自治体の関係を見ると、志太地域を構成する焼津市と藤枝市は人口が同規模であるのに対し、長岡地域定住自立圏は面積・人口ともに規模が大きい長岡市を中心とした自治体の集まりである。知多半島5市5町は半田市や東海市が人口10万人規模で多いものの、突出した中心市は無く、先述2者の中間形である。

相互利用の対象施設数としては、順に知多半島5市5町105施設、長岡地域定住自立圏86施設、志太地域69施設と、知多半島5市5町が最も多い。

2. 各事例での取組状況

〈事例1：志太地域〉

(1) 相互利用に至った経緯

1つ目の事例として、志太地域を形成している焼津市と藤枝市による相互利用について紹介する。2市は、旧藤枝市、旧焼津市、旧大井川町、旧岡部町を含む地域で、現在は旧大井川町が旧焼津市と合併し焼津市に、旧岡部町が旧藤枝市と合併し藤枝市となった。合併前は4市町合併の話もあったほど、生活圏が共通している。

このように、地理的・歴史的背景に共通点があるなかで、相互利用開始のきっかけとなったのは、毎年焼津市・藤枝市2市が行う市長会談であった。平成22年度に当時から問題意識のあった公共施設の総量削減につながる施策、地域全体での公共施設の活用促進の施策として、焼津市から市長会談で公共施設の相互利用を提案し、23年4月から「志太広域事務組合文化・スポーツ施設等相互利用推進事業」として相互利用を開始するに至った。

今回ヒアリングをおこなった焼津市は、静岡県

図表5 焼津市・藤枝市の地理



出典：志太広域事務組合 HP

図表6 志太広域事務組合における人口と面積の比較表¹

	焼津市	藤枝市	合計
面積 (km ²)	70	194	264
人口 (人)	139,462	143,605	283,067
人口密度 (人/km ²)	1,984	740	1,071

出典：平成27年国勢調査

中部にある人口約14万人（圏域の49.3%）の都市で、駿河湾に面しており、市内の3港を中心とした漁業や、立地を生かした製造業、卸売・小売業が盛んな自治体である。藤枝市は、焼津市の北側にあり面積は焼津市の2倍以上（圏域の73.4%）と大きい一方で、人口は約14万6千人（圏域の50.7%）と、焼津市と同程度である。

(2) 相互利用の現状

1) 対象施設と選定方法

志太地域では、焼津市と藤枝市で相互利用の対象とする施設の考え方が異なっている。焼津市は、域内住民の利便性向上の観点から、市域を超えて利用されている文化施設、体育施設の計8施設を相互利用の対象としている一方で、藤枝市は市内の文化施

¹ 図表では、面積、人口、人口密度の項目ごとに、最も数値が大きい自治体を濃い色で、2番目に多い自治体を薄い色で塗った。次号で紹介する長岡定住自立圏の事例、知多半島5市5町の事例についても同様である。

設、体育施設、保健福祉施設、集会施設、公園等施設の約3分の1にあたる51施設を対象としている。図表7は、焼津市、藤枝市内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。

同表、施設数では藤枝市は焼津市の約6倍の施設を相互利用の対象としており、体育施設や文化施設等の公共施設も多い。

ここでの分類は図表8の通りとなっている。ま

図表7 志太地域における自治体別の相互利用対象施設

	焼津市	藤枝市	合計
体育施設	3	9	12
文化施設	2	26	28
運動広場・公園	3	4	7
その他	0	12	12
計	8	51	59
施設数比率	14%	86%	100%

出典：焼津市提供データより筆者作成

た、次号で紹介する長岡地域定住自立圏の事例、知多5市5町の事例でも同様の定義とする。

図表8 施設の用語の定義

体育施設	主に体育館等、「スポーツ活動を行う建築物」を中心とした施設。1,000席以上の観客席があるグラウンド等は体育施設に分類した。
文化施設	図書館、公民館、ホール、集会施設等、「文化活動を行う建築物」を中心とした施設。
運動広場・公園	1,000席未満の観客席、もしくは観客席の無いテニスコートやグラウンド、野球場、多目的広場や公園等、建築物が中心ではない施設。公園はサイクリングロードやBBQ施設、子供遊具広場、屋外ステージ、ゴルフコースなどを含む。
その他	その他、福祉施設や医療施設。

出典：筆者作成

2) 相互利用の普及の現状と需給バランス

施設数については、藤枝市の方が多くの施設を相互利用対象としている旨を記したが、内訳をみると異なった側面がうかがえる。図表9では2市の利用状況を簡単に整理したが、特に被利用者数をみると、「焼津市の施設を利用している藤枝市民」は約3万5千人であるのに対し、「藤枝市の施設を利用している焼津市民」は約5千人と、焼津市民の7倍の藤枝市民が相互利用の恩恵を享受していることになる。施設内訳をみると、「藤枝市民が多く利用している焼津市施設」（被利用施設内訳（延べ人数）は焼津文化会館（21.1%）、大井川文化会館（30.8%）、総合グラウンド総合体育館（18.0%）となっており、用途として団体での利用が多い体育施設・文化施設が7割を占めている。一方で、「焼津市民が多く利用している藤枝市施設」は藤枝市民テニスコート

（51%）、藤枝市武道館（26.8%）と個人利用の多いスポーツ施設が多い。藤枝市にも体育施設や文化施設は多数あるにもかかわらず、藤枝市民が焼津市の施設を多く利用している現状について、焼津市では、①焼津市の施設のほうが新しい、②全国大会レベルの施設が多い、③立地が良い等の理由を推測している。

(3) 論点ごとの現状と対応策

1) 推進体制

相互利用の方向性の調整は各市企画部門、施設の管理運営については各施設所管課や指定管理者が担当しており、既存の体制のままで相互利用が可能となっている。最終的な意思決定は年1回定期的に開催される首長会談で行われる。

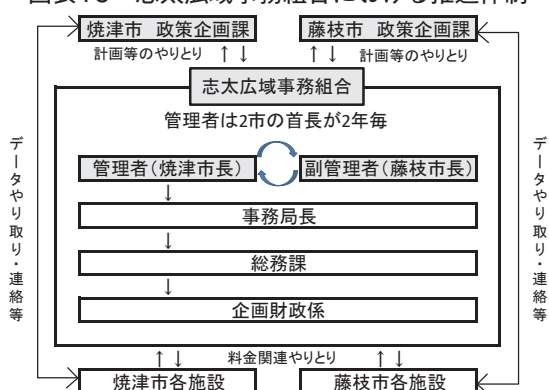
一方で、相互利用に係る料金の事務を行っている

図表9 焼津市・藤枝市の主要な相互利用対象施設の利用状況等概要

	焼津市	藤枝市
被利用回数（総施設）	907回	964回
被利用施設内訳（延べ人数）	焼津市総合体育館等多くの施設	藤枝市民テニスコート ²
被利用者数（延べ人数）	約3万5千人	約5千人
考察	1回あたり38.58人が利用（＝団体利用が多い）	1回あたり5.18人が利用（＝個人利用が多い）
被利用施設の維持管理費	高	低

出典：焼津市提供データより筆者作成

図表10 志太広域事務組合における推進体制



出典：筆者作成

のは志太広域事務組合で、同組合は地域づくりのための事業を共同で行うことを目的として設立した一部事務組合である。昭和47年に設立された「志太二市二町環境整備組合」を前身とし、昭和63年に現在の名称に変更した。これまで斎場整備、清掃工場やリサイクルセンター、環境管理センターの維持管理・運営、そして消防業務等を担ってきた地域の広域連携の核となる組合で、管理者は市長である（図表10）。

2) 受益者負担の考え方

■利用料金

公共施設の利用料金は施設ごとに異なるが、いずれの施設においても志太地域（焼津市及び藤枝市）

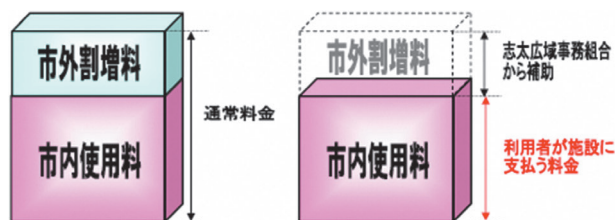
の域内住民は実質的には市内在住者価格、域外住民は市外在住者価格となる。ただし、域内住民は施設利用時に一度、市外在住者料金で支払い、志太広域事務組合に差額料金の払い戻しを申請することで、結果的には市内在住者価格と同様の利用料金で利用できる仕組みである。先の利用回数はこの制度の払い戻し回数であり、域内住民は実際にこの制度を利用している（この制度は域内の全対象施設合計で1日に5回程度利用されている計算となる）ことがうかがえる。

■域内住民の利用料金減免の財源

各施設において、域内住民の利用料金の減免分は、志太広域事務組合の積立金（地域振興事業基金積立金）により賄われている（図表11）。

また、組合への分担金の拠出割合は人口割となっ

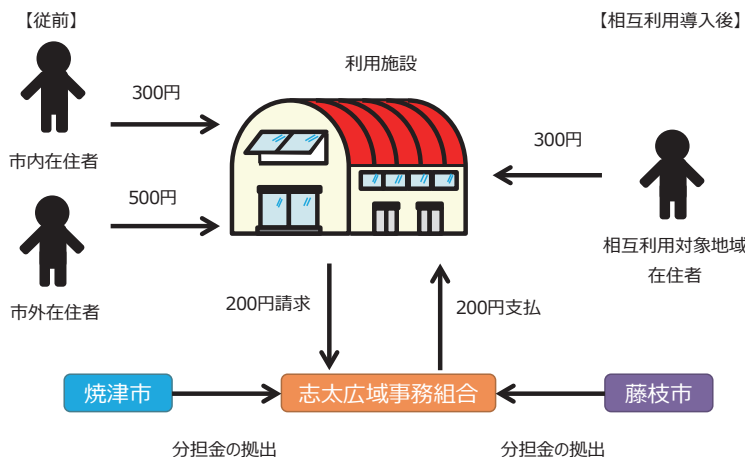
図表11 域内住民の利用料金減免の財源



出典：焼津市提供資料（志太3市地域プラットフォーム資料）

² 焼津市民が使用している藤枝市の施設は、利用回数の観点からも、利用人数の観点からも、藤枝市民テニスコートが多い。特に利用回数については、焼津市民が利用する藤枝市内の相互対象利用施設のうち、89%は藤枝市民テニスコートである。利用人数についても、藤枝市内の相互対象施設を利用した焼津市民の数の51%が藤枝市民テニスコートを利用している（2016年度実績値）。

図表12 市民・組合・各市の間の資金の流れ



出典：焼津市提供資料（志太3市地域プラットフォーム資料）

ているため、焼津市と藤枝市の負担額もほぼ同額である。この分担金は組合全体の維持管理・運営に使用されるもので、公共施設の相互利用に係る事務のみに使用されるものではない（図表12）。

■維持管理費用等の自治体間の分担

維持管理費・大規模修繕費用は、現在は各市で設置している施設分を負担している。

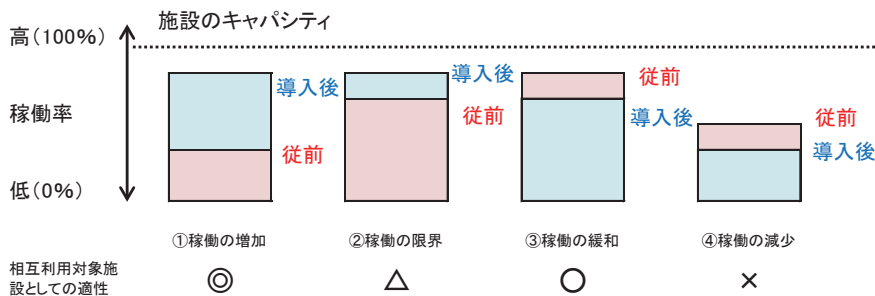
3) 成果

①相互利用対象施設の考え方の整理

焼津市では、これまでの相互利用の取り組みを踏まえ、稼働率の多寡に応じた施設選定の考え方と対

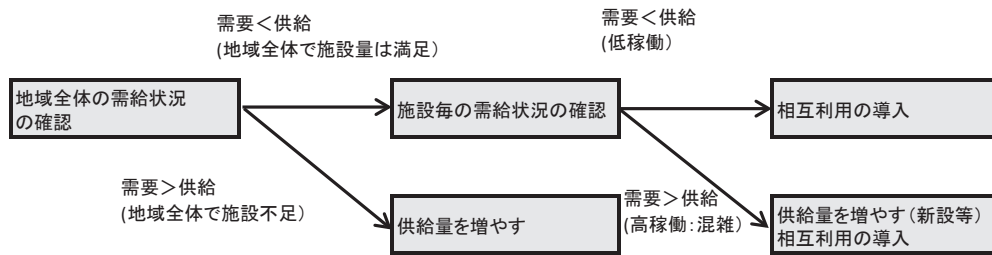
象施設の見直し方法について整理した。広域連携対象施設を選定する際、従来の施設の稼働率と、相互利用による変化の見通しをもとに、施設を図表13の①～④の4種類に分類した。①は従前の稼働率が比較的低い施設の場合、相互利用によって「市民」の利用を妨げない範囲で稼働率が比較的高まるパターンで、相互利用が最も有効な施設である。②は相互利用前の稼働率が比較的高く、相互利用を導入した結果、「市民」の利用を妨げるほどに稼働率が高まってしまいうパターンで、相互利用の対象としてはやや不適切な施設である。③は相互利用前の稼働率が比較的高く、相互利用を導入した結果、稼働率が下がり、「市民」・域内住民が利用しやすくなるパ

図表13 相互利用前の各施設稼働率と導入による対象施設としての適性の判断基準



出典：焼津市提供資料（志太3市地域プラットフォーム資料）

図表14 対象施設の見直し時における検討フロー



出典：焼津市提供資料（志太3市地域プラットフォーム資料）

ターンである。④は相互利用前の稼働率が比較的低く、相互利用の導入によって更に稼働率が下がってしまう施設である。施設の地理的分布や機能の違い等によって、相互利用を開始してみなければ、各施設が①～④のどの分類の施設か、どのように「市民」や域内住民が流れるか完全に予測することは難しい。定期的に対象施設を見直し機会を設け、その機会に②や④のパターンの施設は相互利用を継続するかどうかについて、検討することが重要である。

また、このような分類をもとに、地域全体での施設量と利用状況の関係に注目し、図表14のようなフローで対象施設の見直しを図ることを整理した。

②利用と使用料収入の増加

相互利用の導入前後で比較すると、焼津市の総合体育館、大井川文化会館では利用回数が増加し、焼津市の陸上競技場、藤枝市の市民体育館では利用人数が増加した。また、焼津市のテニス場、藤枝市のテニス場では利用回数、人数ともに増加した。

また、使用料収入については、焼津市の大井川文化会館、藤枝市のテニス場、武道館で使用料収入が増加した。一方、両市において、直近で利用回数や延べ利用者人数が減少している施設はあるものの、トレンドとして減少しているといえる施設は無い。

③地域での各施設の役割の把握

相互利用導入前は、域内住民の利用データが無

かったが、相互利用によって域内住民の施設別利用回数、補助金額等の把握が可能となり、個別施設の需要を数値化できた。また、施設の利用状況の数値化により、当該施設はなぜ利用者が多いのか、少ないのかといった要因の分析にもつながっている。（例えば、焼津市の体育館、文化施設は周辺自治体のものよりも規模が大きく、域内住民からも地域の中心として利用されていることがわかる等。）これらの統計は、今後の公共施設の統廃合や管理運営方針の決定にも役に立つものと考えられる。

4) 課題

①相互利用の効果測定の難しさ

相互利用導入後に利用者数が増加している場合でも、利用者数の増加が相互利用の導入によるものと断定することは難しい。これは、相互利用の導入がなくても従来から市外料金を支払い、A市の公共施設を利用していた域内（B市）住民が一定数いるものと考えられることや、スポーツ人口や文化活動人口の増加等の要因もあるためである。

②施設のキャパシティオーバー

焼津市では、域内住民の利便性の向上を考慮し、地域の核となる体育館や文化施設を相互利用の対象としているが、これらの施設は相互利用の導入以前から稼働率が高く（土日は80%台後半から95%程度）、予約が取りづらいという市民の声もあり、焼

津市民の利便性を考慮すると、引き続き相互利用の対象施設とすべきかどうかは悩ましい。

③維持管理運営費、改修・更新費用の負担割合

現状は各市が施設の費用を負担しているが、施設の老朽化に伴い、維持管理費や修繕費等の負担が大きくなる。建築物は利用の人数や回数によって大きく摩耗していくものであると考えると、改修や建替えのタイミングで利用実態に即した費用負担等について検討すべきである。この検討が進めば、例えば将来的には事務組合が施設を設置（整備）し、各自治体が合理的な形で事務組合の資金を負担し合うことも可能となろう。

④統計データの収集・管理

志太地域では、予約システムを統一しておらず、また市ごとにデータの取り方や、集計方法、管理方法が異なる。そのため、現在は利用状況の比較や改善に向けての施策を検討する際も、統一的な比較・検討が容易でない状況にあり、2市ではこれらを比較可能な様式に統一すべきであると認識している。

⑤インフラの維持管理における広域連携の難しさ

焼津市では、藤枝市、島田市と共に橋梁点検、都市公園の共同インフラマネジメント（共同発注による包括的民間委託等）も検討したが、その結果、図表15にまとめた理由で採用を見送った。

図表15 志太地域でのインフラの広域連携に係る検討結果

対象	3市共同包括的民間委託等の導入を見送った理由
橋梁点検	3市での業務委託を選択する基準（対象橋梁）・橋梁数の違い、予算確保・発注事務に係る調整作業の増加、業務期間の拡大等により支障が多い。 ※但し橋梁点検の委託金額は3市とも同規模であること、点検基準・結果の統一化が図れること、情報共有の促進等のメリットはある。
都市公園	都市公園における管理形態が島田市、藤枝市は直営、焼津市は指定管理者と異なること、委託期間が異なること等、3市で状況が異なり、統一的な取り組みには支障が多い。

出典：ヒアリングをもとに筆者作成

焼津市の事例では、連携方法の特徴として同規模自治体同士の連携であること、特に先進的な取り組みの特徴として、域内住民の施設利用料金の財源として2市共同の積立金が利用されていること、インフラの維持管理について検討を行ったこと、等があげられる。事例ごとに先進性・特長があるため、今

後広域連携を検討する自治体においては、次号（後篇）で紹介する事例と比較し、各自治体の課題に参考となる部分を参照していただきたい。

（次号に続く）