

公共施設の統廃合等と 住民の利用権

四国行政評価支局四国地域行政苦情救済推進会議座長
香川大学法学部 学部長・教授

三野 靖



この原稿を執筆している時点（2020年6月）、新型コロナウイルス感染症の蔓延による「新型コロナウイルス感染症等対策特別措置法」に基づく緊急事態宣言は解除されているが、宣言下はもとより宣言前後でも、ホール等のいわゆる会館施設だけでなく、学校、保育所、公園、福祉施設等、多くの自治体の公共施設が閉鎖されていた。不便を感じるにとどまらず、教育の機会の喪失、生活の困窮等、あらためて公共施設とそのサービスの重要性を実感した住民や利用者も多かったのではなからうか。

特に、学校や保育所、高齢者や障がい者等の各種福祉施設等は、日々の生活に直結するだけにあまりに影響が大きかった。

一方、コロナ禍以前においても、公共施設の利用に不便を感じていたことはなかっただろうか。自治体の庁舎の統廃合、学校の廃校等。また、あまり気づきにくい場合もあるが、運営主体の変更、特に自治体又は自治体の外郭団体による管理から民間企業等による管理への変更はなかっただろうか。これら公共施設の統廃合や民営化は、直接的要因としては、平成の市町

村合併や行政改革等によるものであるが、大きな背景には人口減少や少子高齢化、地方の衰退などがあることはいうまでもない。

本稿では、自治体の公共施設の統廃合等¹の状況を踏まえたうえで、公共施設に関する法制度からみえてくる公共施設の意義とそこで提供される公共サービスの意味合いを検討し、統廃合等が住民や利用者²に及ぼす影響について考えてみたい。

¹ 以下、「統廃合等」は、民営化も含んだ用語として使用する。

公共施設の統廃合の状況

一概に公共施設といってもその種類・範囲は広い。総務省の市町村公共施設状況調経年比較表の分類によれば、大きい分類で14種類（道路、公園、公営住宅等、農業施設、林業施設、廃棄物処理施設、上水道等、下水道等、児童福祉施設、保護施設、幼稚園・認定こども園、老人福祉施設、学校施設、その他施設）、その下の分類になると約40種類にもなる。

公共施設のなかでも住民生活に身近な施設について、10年前との増減を比較すると表1のとおりである。減少数（比率）が多いのが、保育所がマイナス3,540（28.9%）施設、小学校がマイナス2,606（11.7%）施設、中学校がマイナス683（6.8%）施設、プールがマイナス617（14.8%）施設、老人ホームがマイナス329（3.5%）施設である。

待機児童が社会問題になる一方、保育所の減少が著しい。厚生

労働省の社会福祉施設等調査によると、2008年10月1日時点で

公営²保育所は10,935施設、私営保育所は11,963施設、合計は22,898施設であったの対して、2016年同日時点で公営保育所は8,857施設、私営保育所は17,408施設、合計は26,265施設となっており、公営保育所はマイナス2,078施設、私営保育所はプラス5,445施設、合計はプラス3,367施設である。つまり、保育所全体（公立・私立）は増えているが、公立保育所は減少する一方、私立保育所が増加しているのである。ここで注意が必要なのが単に公立保育所が減少して、私立保育所が増加しているのではない。広い意味での公立保育所の民営化が進んでいるのである。設置主体は自治体のままで公立保育所の運営を民間にゆだねる民間委託（業務委託、指定管理者制度）、設置主体を自治体から民間に移管（公立保育所としては廃止し、施設を民間に譲

渡等）する民間移譲のパターンがある。

では、民間委託された公共施設のその後の状況はどうなっているのだろうか。本稿では、指定管理者制度が導入された公共施設の状況について整理する。

表1 公共施設の状況

（単位：施設）

施設	箇所数(時点)	前年増減(比率)	10年前増減(比率)
保育所	8,724(2018.10.1)	△383(△4.2%)	△3,540(△28.9%)
老人ホーム	682(同)	△13(△1.9%)	△329(△32.5%)
小学校	19,591(2018.5.1)	△203(△1.0%)	△2,606(△11.7%)
中学校	9,421(同)	△58(△0.6%)	△683(△6.8%)
高等学校	3,550(2019.5.1)	△9(△0.3%)	△296(△7.7%)
各種会館	3,514(2019.3.31)	25(0.7%)	278(8.6%)
図書館	3,317(同)	9(0.3%)	197(6.3%)
博物館	875(同)	8(0.9%)	89(11.3%)
体育館	6,760(同)	16(0.2%)	392(6.2%)
陸上競技場	1,052(同)	7(0.7%)	△26(△2.4%)
野球場	4,129(同)	10(0.2%)	△10(10.2%)
プール	3,560(同)	△41(△1.1%)	△617(△14.8%)

「令和元年度地方財政の状況」(総務省、2020.3)より
 小学校・中学校「平成30年度学校基本調査」(文部科学省、2018.12)より

² 同調査の「用語の解説」では、「公営」と「公立」は同じ類型として扱われている。

指定管理者制度

指定管理者制度は、2003

(平成15)年の地方自治法の改正により制度化され、自治体の公共施設³の管理運営を包括的に民間企業等にゆだねることができるよう制度である。それまでは、自治体直営(自治体職員による管理)、部分的に民間企業等に委託する業務委託、自治体の外郭団体に管理委託する方式に限られていたが、指定管理者制度では、使用許可権限(許可、不許可、許可取消、利用中止等)や利用料金制度(公共施設の利用料金を指定管理者の収入とすることができるとする制度)も含めて、公共施設の管理運営を包括的に指定管理者にゆだねることができる。

2018年4月1日現在、指定管理者制度が導入されている公共施設は、76,268施設あり、都道府県が6,847施設、市区町村が69,421施設である⁴。

指定管理者制度導入施設における統廃合

指定管理者制度が導入された公共施設のなかには、指定期間中に指定を取り消したり、業務を停止したり、指定期間満了をもって指定管理者制度による管理を取り止めたりする施設もある(以下、これらを「取り止め」という)。取り止めの理由としては、運用上の理由(費用対効果の検証、指定管理者の撤退等)や手続上の理由(応募なし等)もあるが、多くが施設の見直し(施設の休止・廃止、民間等への譲渡等)を理由としている。施設の見直しによる指定管理制度の取り止めの理由及び取り止め後の管理状況について、3年度ごとの総務省の調査に基づき集計整理したものが表2である。

2015年4月から2018年3月では、指定管理者制度を取り止めた施設が2,657施設あるが、そのうち施設の見直しを理由とする施設が1,648施設(62.0%)を占めている。同じく、2012年4月から2015年3月

表2 施設の見直しによる指定管理制度取り止めの理由・状況

(単位：施設)

		2003.9～ 2009.3	2009.4～ 2012.3	2012.4～ 2015.3	2015.4～ 2018.3	計
取り止めの理由	施設の休止・廃止	266	499	547	890	2,202(48.4%)
	施設の再編・統合	36	123	106	115	380(8.4%)
	施設の民間等への譲渡	277	426	442	499	1,644(36.2%)
	施設の民間等への貸与	0	47	129	144	320(7.0%)
	計	579	1,095	1,224	1,648	4,546(100%)
取り止め後の状況	休止	437	142	93	165	837(18.7%)
	統合・廃止(民間譲渡等含む)	160	962	1,050	1,467	3,639(81.3%)
	計	597	1,104	1,143	1,632	4,476(100%)

「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」(総務省)より作成

³ 地方自治法第244条では、「公の施設」(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の施設。以下では、条文中の用語以外は、「公の施設」を使用する。

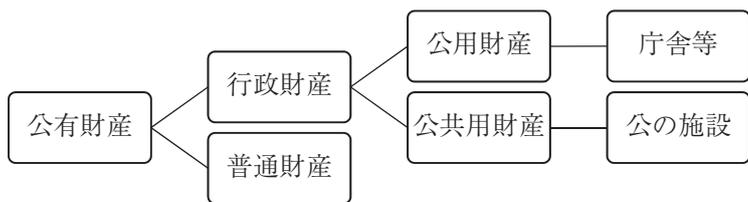
⁴ 「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果(令和元年5月17日公表)」(総務省)

では、2,308施設中1,224施設(53・0%)、2009年4月から2012年3月では、2,415施設中1,095施設(45・3%)、2003年9月から2009年3月では、1,512施設中579施設(38・3%)が施設の見直しを理由として指定管理者制度を取り止めており、期間を経るごとに増えている。累計では、指定管理者制度を取り止めた施設8,892施設中4,546施設(51・1%)が施設の見直しを理由として指定管理者制度を取り止めており、そのほとんど(4,476施設)がそのまま統廃合や民間移譲にいたっている。

公共施設とは

これまでみてきたとおり、保育所や学校等を中心に公共施設の統廃合が進んでいる一方、指定管理者制度を導入した施設でも同制度を取り止めて、施設の統廃合を進めている状況が明らかになった。

図1 地方自治法上の財産の分類と公共施設(公の施設)



では、そもそも「公共施設」は、法的にどのように位置づけられているのであろうか。ここでは、地方自治法上の位置づけ及び法制度の変遷を整理しておく。

地方自治法上の財産の分類(地方自治法第238条)と公の施設(第244条)の関係は、図1のとおりである。公有財産には、不動産、船舶、地上権、特許権等の無体財産権、株式等が含まれるが、さらに行政財産と普通財産に分けられる。行政財産とは、公用(自治体の事務執行のために用いる)又は公共用(住民の利用)に供する財産であり、公用財産の代表的なものは庁舎等であり、公共用

財産のほとんどは公の施設に該当する。そして、公の施設に関する基本的な規定である第244条は、次のように規定している。また、公の施設の設置管理に関しては、条例で定めることになっており(第244条の2第1項)、個別の施設ごと又は施設類型(都市公園等)ごとに設置管理条例が制定され、管理運営に関する事項や利用に関するルール等が規定されている。

地方自治法

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っ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。

2 普通地方公共団体(次条第三項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。)は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。

3 普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。

公共施設の法的位置づけ

現在の地方自治法は、1947（昭和22）年に制定されたが、源流は、市制・町村制（1888（明治21）年）にさかのぼる。公共施設に関する主な法改正における条文の変遷を整理すると表3のとおりである。現行条文に改正されたのは、1963（昭和38）年であるが、それまでは「営造物」という用語が使われており、行政主体により公の目的に供用される人的手段及び物的施設の総合体としての概念で、主に財務的管理（使用料等）の観点からの規律がメインであった。

現在の「公の施設」の定義（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の施設（第

表3 地方自治法等の変遷

法律	条項	
市制・町村制制定 1888(明治21)年	第6条 第2項	凡市住民タル者ハ此法律ニ従ヒ公共ノ営造物並市有財産ヲ共用スル権利ヲ有シ及び市ノ負担ヲ分任スルノ義務ヲ有スルモノトス
地方自治法制定 1947(昭和22)年	第10条 第2項	住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の財産及び営造物を共用する権利を有し、その負担を分任する義務を負う。
	第213条	普通地方公共団体は、法律又は政令に特別の定めがあるものを除く外、財産の取得、管理及び処分並びに営造物の設置及び管理に関する事項は、条例で定めなければならない。
地方自治法改正 1948(昭和23)年	第213条 第2項	普通地方公共団体は、条例で定める特に重要な財産又は営造物については、当該普通地方公共団体の選挙人の投票においてその過半数の同意が得られないときは、当該財産又は営造物の独占的利益を与えるような処分又は十年を超える期間にわたる独占的な使用の許可をしてはならない。条例で定めるその他の財産又は営造物について議会において出席議員の三分の二以上の者の同意が得られないときも、また同様とする。

244条第1項）が規定されたのは、1963年の改正であるが、住民の利用拒否の禁止（同条第2項）及び不当な差別的取扱いの禁

止（同条第3項）は、憲法第14条（法の下の平等）及び第21条（集会等の表現の自由）を具現化し、住民の利用権の保障を定めた規定である。昨今、公共施設の利用拒否などの問題が報道されているが、あらためて公共施設がどのような目的のためにあり、どのような住民の権利を保障しているのか、「公共施設の公共的価値」について、特に設置者である自治体関係者には、心にとめてほしいものである。

さて、この変遷でもう一つ注目すべき点は、1948（昭和23）年の改正である。条例で定める特に重要な営造物の独占的使用等についての住民投票制度が設けられた点である。この規定は、1963年の改正時に削除され、条例で定める重要な公の施設の長期・独占の利用は、議会の議決事件となり（第96条第1項第11号）、特に重要な施設の廃止や長期・独占の利用は、特別多数議決が必要（第244条の2第2項）とする制度に改正されたが、公共施設の位置づけ

及び重要性を認識させるものである。

実は、2010(平成21年)年に設置された総務省の地方行政検討会議で公共施設に関して住民投票制度が議論されたことがある。「条例で定める大規模な公の施設の設置を議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ、当該公の施設は設置できない。」とするもので、「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」(2011年1月26日)では、「住民の多くが行政サービスに関する受益に伴う負担や将来世代への負担のあり方に多大な関心を寄せている状況を踏まえて、大規模な公の施設の設置の方針を対象として、速やかに制度化を図る。」とされたものの、地方自治法改正には至らなかった。

これら公共施設の法制上の変遷等から、公共施設が住民生活にとっていかに重要な役割をもっているか、行政側だけでなく利用者である住民もあらためて認識をす

る必要がある。

公共施設の統廃合等と住民の利用権

公共施設の統廃合等は、利用者はもとより、住民にとっても日常生活や社会活動等にさまざまな影響を及ぼす。ときには、近隣住民や利用者の反対にあい、合意形成が進まず、頓挫したり、一方で統廃合等を強行したりするような場合もあり、裁判になるケースもある。ここでは、個別の裁判例までは紹介しないが、公共施設の統廃合等と住民の利用権の関係について、裁判例からみえる枠組みについて、簡単に整理しておく。

先に述べたように公共施設の設置管理については、条例で定めることになっており、統廃合する場合は、個別施設の設置管理条例の場合には、当該条例の廃止、施設類型ごとの設置管理条例の場合には、当該条例中、廃止する施設名称を削除する改正を行うこととなる。

また、指定管理者制度の導入も設置管理条例で定め、選定手続を経て指定管理者を指定することになる。そうすると設置管理条例の改廃が当該施設の統廃合等につながるため、その点を捉えて訴訟を起すことになるが、問題は当該施設に関する法令が具体的な利用権まで保障しているかによって、救済の対象となるかの判断が分かれてくる。

ポイントは、次の点である。①関係法令において、利用者が特定の公共施設を選択し、継続的な利用を前提とした制度設計になっているか。②①が前提になっている場合には、民間委託等の是非と手続も権利救済を求めることができる法的地位に含まれる。③①が前提になつていない場合でも、廃止施設に代わる利用可能な代替施設等の措置は必要である。④代替施設等の措置がない場合は、利用権を侵害する可能性がある。⑤自由利用施設(公園、各種会館等)は、一般的な利用権に留まり、具体的な

利用権までは認められない。

これを最初に紹介した公立保育所の統廃合等にあてはめると、児童福祉法は、保護者が保育所を選択をしたうえで、特定の児童を特定の期間、特定の保育所で保育する制度設計になっており、保育所条例の改廃は、他の処分によることなく改廃条例の施行をもって廃止の効果を生じるため、裁判で救済の対象となる⁵。一方、学校は、その利用関係は保護者の選択権に基づくものではなく、特定の学校で就学年限まで教育を受ける権利までは保障していないとされる⁶。

公共施設の統廃合等の課題

公共施設の統廃合等は、人口減少、少子高齢化等の社会環境、財政逼迫、施設の老朽化等の自治体運営等を考えるとやむを得ない面もあり、総務省も公共施設等管理計画の策定等の施策を自治体に求めている。しかしながら、筆者が

知りうる範囲でも多くの課題が立ちほだかっている。

ポイントだけ挙げると、役所内の体制、財源確保、情報提供・公開、行政サービス水準のあり方、住民の合意形成等、いずれも難題である。自治体組織の内外を問わず、「総論賛成、各論反対」で、個別の施設の統廃合等まで踏み込むにはハードルが高い。担当部署は、利用者や関係団体、管理団体等の利害関係者が背後にあるうえ、担当部署にとっても既得権益的な側面があり統廃合等に消極的な対応をとることもままある。そうすると、自治体組織の内外における合意形成が困難な一方、周辺部の公共施設や利用者の少ない公共施設を狙い撃ち的に統廃合等してしまうと、公共施設間や地域間のアンバランスや不平等感から自治体行政自体への不信感が生まれてしまう。

現在の公共施設の統廃合等の動きや視点は、いわゆる公共施設マネジメントの観点から公共施設の

数や面積、維持管理費用等の数量的な面に着目してダウンサイジングしようとするものである。しかし、それだけの視点では、公共施設を「営造物」的概念や単なる箱物として捉えているきらいがあり、利用者不在が見え隠れし、反発を受けている側面もあるのではないか。

公共施設を住民の福祉を増進するために利用に供する概念から捉え直し、公共施設の意義、法的位置づけを踏まえ、住民の利用権に配慮した施設のあり方を議論する視点があらためて求められる。そのためには、あらゆる情報の公開・提供・共有が前提となるが、自治体現場の視点に立てば、「言うは易く行うは難し」なのかもしれない。

5 横浜市立保育園廃止処分取消請求事件(最判平

21 11 26 民集63巻9号2124頁)参照。

6 学校廃止処分取消請求控訴事件(大阪高判平25 12平成24(行コ)116裁判所裁判例情報)