

# 公共施設の再整備に見る 地域再生に関する一考察

ぶぎん地域経済研究所 取締役 調査事業部長兼上席研究員 博士（経営学） 藤坂 浩司

現在、地方自治体が直面する課題は多岐にわたるが、とりわけ、少子高齢化の進行に伴う政策への影響、公共施設の老朽化、財政制約という三重苦に多くの地方自治体が直面している。一例だが、文部科学省の調査によれば、地方自治体が所有・管理している公共施設の約4割を学校施設が占めているが、このうち建設から30年以上が経過した学校施設の面積は増加する一方、修繕費は減少傾向にあると報告されている。また、人口減少により、地方自治体の公共施設の利用率は低下傾向にあり、財政制約も重なり古くなった施設を建て替えて更新利用する“スクラップ＆ビルド”による手法は、持続可能性が難しい事態に直面している。本稿では、こうした地方自治体を取巻く環境変化を踏まえ、異なる手法を用いて施設の再整備、再編に取り組む3つの自治体を事例に分析を試みる。

## 地方自治体への影響

2025年4月、総務省が公表した2024年10月1日現在のわが国の総人口は、1億2,380万2,000人（推計）で、14年連続の減少となった。総人口は前年より55万人減少し、減少数、減少幅ともに過去最大

を記録した。2000年代初頭、わが国は人口減少社会に突入すると予測した政府の想定以上のスピードで人口の減少が続いており、地方自治体にも大きな影響を及ぼしている。その1つが将来の地方税収の減収懸念である。

図表1は、一般財団法人自治総合センターが行った「地方分権時代にふさわしい地方税制のあり方に

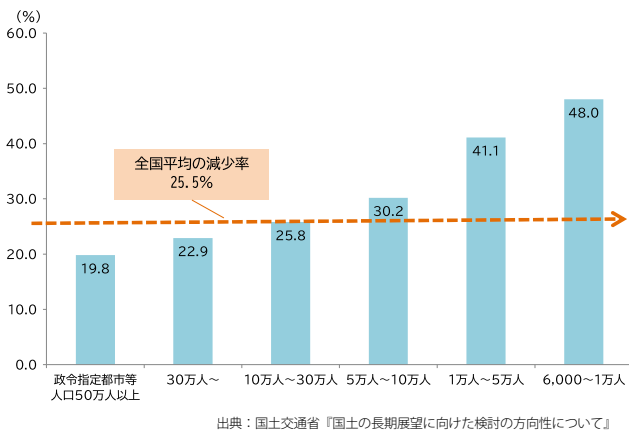
図表1：2040年時点の地方税収のシミュレーション結果

|                               |      | 政令指定都市     | 市          | 町村         | 計           |
|-------------------------------|------|------------|------------|------------|-------------|
| 総人口<br>【単位：人】                 | 2015 | 27,497,224 | 77,839,796 | 10,570,946 | 115,907,966 |
|                               | 2040 | 26,043,849 | 64,902,725 | 7,786,288  | 99,732,862  |
|                               | 増減率  | -5.3%      | -15.3%     | -26.3%     | -14.0%      |
| 生産年齢人口<br>(15歳～64歳)<br>【単位：人】 | 2015 | 17,348,890 | 46,585,965 | 5,981,269  | 69,916,124  |
|                               | 2040 | 14,517,683 | 34,696,338 | 3,777,923  | 52,991,944  |
|                               | 増減率  | -16.3%     | -25.5%     | -36.8%     | -24.2%      |
| 地方税総額<br>【単位：百万円】             | 2015 | 5,703,697  | 11,032,476 | 1,333,495  | 18,069,667  |
|                               | 2040 | 4,492,260  | 8,190,833  | 926,648    | 13,609,740  |
|                               | 増減率  | -21.2%     | -25.8%     | -30.5%     | -24.7%      |
| 基準財政需要額<br>【単位：百万円】           | 2015 | 5,273,561  | 14,782,971 | 3,246,226  | 23,302,758  |
|                               | 2040 | 5,693,457  | 14,529,820 | 2,999,813  | 23,223,090  |
|                               | 増減率  | 8.0%       | -1.7%      | -7.6%      | -0.3%       |

出典：一般財団法人自治総合センター「地方分権時代にふさわしい地方税制のあり方に関する調査研究会」報告書を基に当研究所で作成



図表 2：2010 年から 2050 年の都市規模別の人口減少率



関する調査研究会」の報告書（2020年3月）が示した2040年の地方税収等のシミュレーションを示している。報告書では将来人口推計および生産年齢人口と地方税総額をそれぞれ、2015年と2040年の2時点に対比している。このうち将来人口推計では、2015年から2040年にかけて、市町村計の総人口は14.0%の減少、生産年齢人口は24.2%の減少となっている。これに対して、地方税総額は24.7%の減少となり、政令指定都市で21.2%減少、市で25.8%減少、町村で30.5%減少と自治体規模が小さいほど減収幅が大きくなることが予想されている。一方、基準財政需要額\*の総額は0.3%の減少となりほぼ変わらない結果となった。また、報告書では、所得課税である個人住民税、法人住民税が、資産課税である固定資産税よりも税収の減少幅が大きくなると指摘している。

一方、図表2は、国土交通省国土計画局推計値（市町村別将来人口）を基に作成された、2010年から2050年までの人口変化率を都市規模別に算出したものだ。地域人口の規模が小さくなるほど、人口減少率が高くなり、同省の試算では、全国平均の減少率は25.5%で、人口10万人未満の自治体は全国平均を上回り減少率が高くなっている。中でも人口1万人以下の自治体では、2050年までの間に人口が半減すると警鐘を鳴らす。

今後の人口減少で、地方自治体は将来の地方税収減少及び必要な歳出の削減への対応を迫られている

が、人口減少下における公共投資の質的転換や地域再生の在り方はいずれの自治体にとっても大きな課題であり、避けては通れない。本稿では、以下に3つの事例を示し、自治体の取組みから対応を考える。

## 公共施設の再整備事例

### ケース1：地域内小中学校の統廃合 北葛飾郡杉戸町「杉戸町立小中学校再編計画」

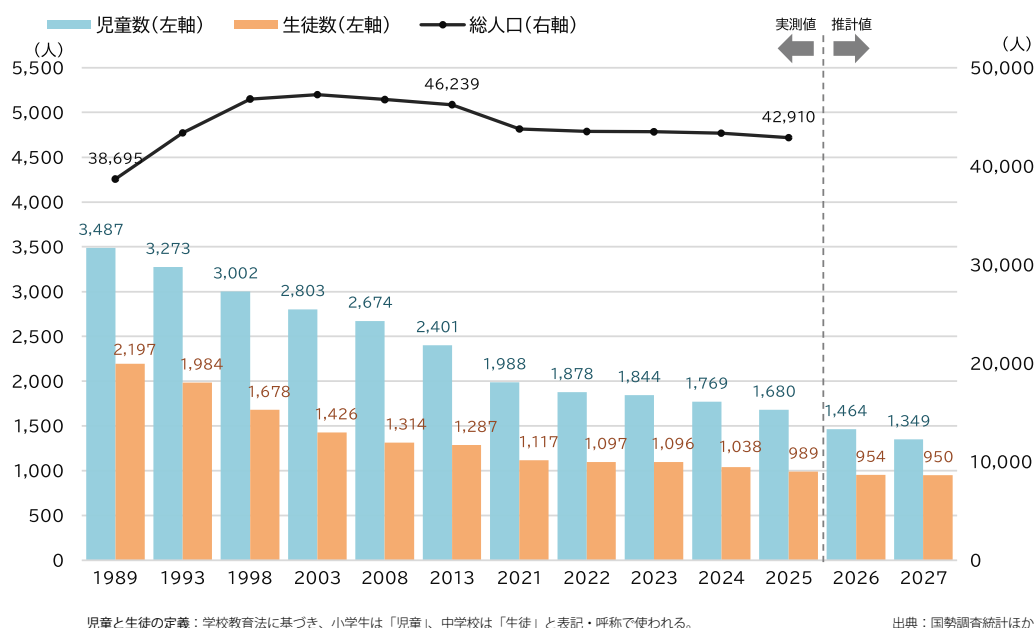
杉戸町は人口減少に伴う少子化の影響で、町内の児童・生徒数が1983年度の6,775人をピークに減少に転じた。図表3はその推移を示しているが、直近の2021年度には、3,105人になり、ピーク時の約46%まで減少している。2025年度の児童・生徒数も推計に近い減少数となっているが、杉戸町は今後もこの傾向が続くと推計し、既に対策に乗り出している。

2020年8月、「杉戸町立小中学校通学区域等審議会」に「小中学校の適正規模及び適正配置について」の諮問を行い、2021年7月、本答申を受ける形で杉戸町教育委員会は基本方針を決定。翌2022年6月に杉戸町立小中学校再編計画を策定した。ポイントは2つ。町内にある6つの小学校のうち2校を1校に、3つの中学校のうち2校を1校に統合する計画で、中学校については先行して、2025年3月、旧東中学校と旧広島中学校の統合に踏み切った。2つの中学校は3月に閉校し、翌4月に新たに「杉戸南中学校」が誕生し、校舎は旧広島中学校を使用している。

統合の影響で、地区によっては通学距離が長くなる生徒が発生することから、杉戸町は町として初めて、マイクロバスタイプのスクールバス（写真1）を導入した。国から補助が出るルールを利用して、登校時2便、下校時3便の計5便を運航、利用者は40人を超える。町は統合に際して、スクールバスの運行業務に最も腐心した。ドライバー不足が叫ばれる中、委託者の入札に7社を指名したものの、応札は2社で、一時は予算自体が執行できなくなる可能

\*基本財政需要額：地方自治体が必要とする一般財源の額を合理的に測定するために算定されたもの。

図表 3：杉戸町の児童・生徒数推移



性も考えたという。閉校となった旧東中学校は、敷地の約3分の1が借地で、建物を取り壊し更地に戻して返還する予定だが、校舎が建つ残りの約3分の2については、活用方法が決まっていない。市街化調整区域内にあるため、今後、建物の再利用も含めて、町有財産活用検討委員会で検討する予定だが、既に情報を聞いた県内外の複数の民間企業から問合せが町役場に来ている。

一方、小学校については、2028年4月1日に西小学校と高野台小学校の統合校が開校する予定となっている。図表4は、2025年5月1日現在の町

内の小中学校の児童・生徒数、学級数を示したもののだが、今年4月、杉戸町として初めて、児童数が最も少ない泉小学校に複式学級が誕生した。複式学級とは、1学年を維持するための人員に達しないため、複数学年が1つの学級として運営する方式で、泉小学校では3年生と4年生が合同のクラスが誕生した。杉戸町教育委員会では、既にクラス替えができない単学級の学年を有する小学校もあり、転出等の社会減によっては、今後、さらに児童数の減少が想定されるとする一方、統合については慎重な対応が必要と考えている。

児童数で判断すれば、泉小学校が統合の対象となる可能性があるものの、杉戸町教育委員会は「学校は地域のシンボルであり、災害時の防災拠点でもある。地域社会とのつながりや学校が果たしてきた役割など、相互の信頼関係が結び付いている面もあり、統合には地域の関わりにも配慮する必要がある」と話す。

杉戸町立小中学校再編計画の策定にあたっては、統合の対象となる学校の児童・生徒の保護者や地域住民を対象に意見交換会やパブリックコメントを実施した。閉校した旧東中学校からは、登下校時の安

写真 1：新たに導入されたスクールバス



写真：杉戸町教育委員会提供

図表 4：杉戸町の小中学校の学級数

| 項目<br>学年 | 児童生徒数    |          |          |          |          |          |    |       | 学級数 |    |    |    |    |    |    |     |
|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----|-------|-----|----|----|----|----|----|----|-----|
|          | 1年       | 2年       | 3年       | 4年       | 5年       | 6年       | 支援 | 合計    | 1年  | 2年 | 3年 | 4年 | 5年 | 6年 | 支援 | 合計  |
| 学校名      |          |          |          |          |          |          |    |       |     |    |    |    |    |    |    |     |
| 杉戸小学校    | 76<br>②  | 79<br>①  | 107<br>⑤ | 96<br>⑤  | 102<br>③ | 104<br>⑤ | 21 | 585   | 3   | 3  | 4  | 3  | 3  | 3  | 4  | 23  |
| 杉戸第三小学校  | 33       | 33<br>①  | 36<br>②  | 43       | 38       | 43<br>②  | 5  | 231   | 1   | 1  | 2  | 2  | 2  | 2  | 1  | 11  |
| 西小学校     | 33<br>①  | 51<br>①  | 51       | 46       | 48<br>②  | 38<br>①  | 5  | 272   | 1   | 2  | 2  | 2  | 2  | 2  | 1  | 12  |
| 杉戸第二小学校  | 55       | 46<br>③  | 61<br>②  | 53<br>②  | 69<br>④  | 60<br>②  | 13 | 357   | 2   | 2  | 2  | 2  | 2  | 2  | 3  | 15  |
| 泉小学校     | 17       | 10       | 7<br>②   | 8        | 21<br>①  | 17<br>①  | 4  | 84    | 1   | 1  | 1  |    | 1  | 1  | 1  | 6   |
| 高野台小学校   | 32<br>②  | 30       | 35       | 19       | 38       | 33       | 2  | 189   | 1   | 1  | 2  | 1  | 2  | 1  | 1  | 9   |
| 計        | 246<br>⑤ | 249<br>⑥ | 297<br>⑪ | 265<br>⑦ | 316<br>⑩ | 295<br>⑪ | 50 | 1,718 | 9   | 10 | 13 | 10 | 12 | 11 | 11 | 76  |
| 杉戸中学校    | 196<br>④ | 175<br>③ | 210<br>② | -        | -        | -        | 9  | 590   | 5   | 5  | 6  | -  | -  | -  | 2  | 18  |
| 杉戸南中学校   | 121<br>③ | 121<br>⑦ | 116<br>② | -        | -        | -        | 12 | 370   | 4   | 4  | 3  | -  | -  | -  | 3  | 14  |
| 計        | 317<br>⑦ | 296<br>⑩ | 326<br>④ | -        | -        | -        | 21 | 960   | 9   | 9  | 9  | -  | -  | -  | 5  | 32  |
| 合計       | 563<br>⑫ | 545<br>⑬ | 623<br>⑮ | 265<br>⑦ | 316<br>⑩ | 295<br>⑪ | 71 | 2,678 | 18  | 19 | 22 | 10 | 12 | 11 | 16 | 108 |

○内は特別支援学級の児童生徒数、下線部は弾力編制

出典：杉戸町教育委員会資料を基に当研究所で作成

全面や途中から学校が変わる生徒への心のケアなどの意見や、閉校後の跡地利用に関する意見が出された。旧東中学校と旧広島中学校では、統合前に生徒同士が緩やかに統合できるよう、合同の合唱練習・発表会の実施や校外学習など、できる限りの学校行事で両校の生徒が顔を合わせる機会を設け、新しい学校生活に溶け込める準備を進めた。また、町は跡地利用の検討にあたっては在校生への配慮も必要としており、学校施設の集約においては、閉校する寂しさや新たな環境への心配など生徒のメンタル面や、学校と地域との関わりなどを理解しながら進めている。

## ケース 2：官民連携（PFI）プロジェクトで 公共施設を一体再生

### 千葉県習志野市「大久保地区公共施設再生事業」

千葉県習志野市は、千葉県北西部に位置し、人口約 17 万 5,000 人（2025 年 8 月末現在）、県内では 9 番目に人口が多い自治体として知られる。都心部から 30km 圏内にあり、市内には JR2 路線、私鉄 3 路線が走り、東京のベッドタウンとしても位置付けられている。このように、交通の利便性が高い自治

体として評価される一方、市の人口は 2021 年をピークに横ばいに転じている。

習志野市は人口減少社会にいち早く対応するため、京成本線の京成大久保駅周辺に点在する公民館をはじめ、市民会館、図書館、勤労会館など 8 つの公共施設を一体的に再生するため「大久保地区公共施設

写真 2：プラッツ習志野の正面外観



撮影：ぶぎん地域経済研究所

#### プラッツ習志野の概要

- 市民ホール：324 席（固定 290 + 可動 34、車イス 2）
- 中央図書館：蔵書約 18.9 万冊（令和 7 年 3 月末）
- 中央公民館：研修室・音楽室・工房・調理室など
- 南館体育館：バスケット 1 面規模（バレー 2 面）
- 屋外：テニスコート、パークゴルフ、野球場、多目的広場等
- 駐車場：立体 153 台ほか



市が本事業に着手した背景には、人口減少社会を本格的に迎える中、将来世代に過度な負担をさせることなく、時代の変化に対応した公共サービスを継続的に提供できるかという課題に対して、「老朽化が進む公共施設を、従来の管理方法で維持するには既に限界に達していた」（政策経営部資産管理課）ことがあげられる。そのため、将来にわたり持続可能な施設へと転換し、時代の変化に応じた行政サービスを維持することが求められ、市は中長期的視点に立ち公共施設の再生計画を検討することを目的とした

具体策として、京成大久保駅前の大久保公民館・市民会館を中心とする地域に立地する生涯学習施設について検討が提案された。その後、策定した公共施設再生計画基本方針（2012年5月）および公共施設再生計画（2014年3月）で正式にモデル事業として選定され、市は事業に着手した。施設集約の狙い（目的）については、

- 市は事業の推進にあたり、住民などを対象として

## ♪誕生♪

### 生涯学習と 市民活動の拠点 ♪

# 大久保地区 公共施設再生事業

みんな  
集い 出合い 交わり つながる

2018年  
4月  
工事着手

2019年  
11月  
第1期オープン



北館別棟 3階図書館のぞきアtr



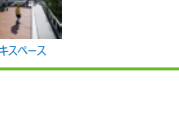
北館別棟 4階図書館学習室



南館 2階アリーナ



南館 1階こどもスペース



南館 1階デッキスペース



北館 (別棟、リノベーション)  
図書館

南館 (リノベーション)  
アリーナ、こどもスペースほか

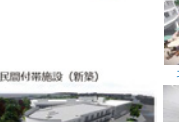
北館 (新築)  
カフェ、賃貸住宅

北館 (新築)  
図書館、公民館、ホール

新設駐車場 (新築)  
駐車場



北館(新築) 4階図書館



北館(新築) 4階図書館



北館(新築)2階図書館 新聞コーナー



北館(新築) 2階ホール



北館(新築) 2階ホールロビー

12 ぶぎんレポート No.303 2025年11月号

図表 6：再生の効果

| 施設の機能拡大・拡充につながる効果 | 地域の公民連携の進展につながる効果  |
|-------------------|--------------------|
| ① サービス水準の向上       | ① にぎわいの創出          |
| ② 人材の確保           | ② 地域コミュニティの活性化     |
| ③ 迅速・柔軟な対応        | ③ 地域課題の解決に繋がる施設の導入 |
| ④ 新技術の導入          |                    |
| ⑤ 建設：サービスの早期提供    |                    |
| ⑥ 行財政の効率化         |                    |

出典：習志野市資料を基に当研究所で作成

全体説明会を、モデル事業に位置付けてから工事・運営までの 2013 年から 2018 年までに 9 回実施し、それ以外にも、サークル団体連絡協議会や各団体などへの個別説明会、ワークショップ、アンケート、チラシの配布などを断続的に行った。また、今回 PFI 方式を採用したものの、当時、用途の異なる公共施設の再生に関して PFI 方式を採用した先進事例がなく、試行錯誤しながら、政府の先導的官民連携支援事業の補助金活用等で事業を進めた。

プラッツ習志野のオープンから 6 年が経過しており、習志野市は再生の効果について一定の評価をまとめている。評価は大きく「施設の機能拡大・拡充につながる効果」と「地域の公民連携の進展につながる効果」で、各効果の詳細は図表 6 の通りだが、「施設の機能拡大・拡充につながる効果」のうち、サービス水準の向上では、「各種プログラムの多様化、多発化」「イベントの多様化、多発化」「開館時間の延長」「利用者数の増加」「利用者満足度の向上」などが、施設オープン後に確認されている。例えば、「各種プログラムの多様化、多発化」では、体育館で協力企業が実施するヨガやダンス等のレッスンに人気が集まり、高い施設の稼働率を維持している。また、「開館時間の延長」は、それまで 20 時で閉館していた図書館を、併設の公民館受付が 21 時までのため、図書館の予約本受取が 21 時まで延長可能になり、その効果もあり、中央公民館、中央図書館の利用者数が再編前と比較し増加しているという。

また、「新技術の導入」では、BIM (Building

Information Modeling) と呼ばれる建物を立体モデルにして映像を作成する 3 次元シミュレーションを導入し、事業説明会での合意形成の促進を図ったほか、設計業務においても関係者間で円滑な情報連携がなされた。

一方、地域の公民連携の進展につながる効果では、「にぎわいの創出」について、公民館や図書館の利用に加えて、民間公共的事業として、芸術鑑賞事業、文化教育事業、スポーツ・健康増進事業、その他事業と多様なプログラム・イベントを実施している。例えば、民間公共的事業のイベントでは、地元の花屋やボイストレーナーを講師に招いて講座を開催し、多くの参加者を集めている。また、「地域コミュニティの活性化」では、近隣の商店街、大学、住民との連携を促進し、地元の出店者を募ったモーニングマーケットや、「やってみたいを実現するプロジェクト」で選ばれた地元の大学生チームによるライトアップイベントなど、地域の商店街や大学が連携したプロジェクトを開催している。また、施設内にあるフューチャーセンターと呼ばれるブースでは、「ヒトコマ雑貨市」など住民が自分の特技を活用してまちづくりに参加できる仕掛けや、「ならしの HANDMADE MARKET」という合同イベントも開催されるなど、地域の人々の交流を生み出す契機となっている。

習志野市は、今回、PFI 方式を採用したことで、行政単体での事業実施と比較して、約 2.3 億円（約 2.7%）の財政負担削減が可能と算出し、ほぼ予定通りの水準で事業が実施された。加えて市は、財源確

保策として、「定期借地権設定契約に基づき、民間付帯事業用地に係る借地料として年間数百万円の歳入があり、財源確保に寄与している」（政策経営部資産管理課）と話す。一方、PFI方式を採用した課題としては、契約業者との間で、建設する施設の性能基準達成の解釈で相違があったことだ。要求水準の仕様基準は守る一方、性能基準に対する考え方で、市側と業者側の認識が異なり協議が難航した。また、近年、各地の自治体でも散見されるが、物価上昇に伴う資材費や人件費高騰から、設計の最終段階で事前に採用された面積の一部を圧縮したほか、施設内の看板設置や、一部の貸出備品の購入等に見直しが行われた。

### ケース3：官民連携（PFI）手法を用いた 市立小中学校の建替え事業

#### 三重県四日市市「四日市市立小中学校施設整備事業」

三重県四日市市は、2004年6月、市立中学校3校（南中・橋北中・港中）と市立小学校1校（富田小）の計4校（写真3）を、敷地内施設全体の長期維持管理まで民間企業が担う官民連携（PFI）手法を用いて一括で改築・改修する事業に着手した。本事業は四日市市として初のPFIプロジェクトで、複数校をPFIスキームで一括実施するのは全国的にもほぼ初の試みとして国から評価を受けている。

本事業実施のきっかけは、1995年1月に起きた阪神淡路大震災に遡る。震災を契機に、四日市市は、学校の耐震化を行うことが急務だと判断し、それま

写真3：四日市市立 橋北中学校全景



写真提供：四日市市教育委員会

で「改築」中心の施策を「耐震化」中心の施策に変更、順次、市立の小中学校59学校の耐震化工事を実施してきたが、耐震診断の結果等から、補強工事しても耐震基準を満たさず、改築によらなければ安全性が確保できない学校が4校存在した。

市は4校について、早急に整備を進める必要があるものの、市の厳しい財政状況と対応する人員確保ができないと判断、民間資金を活用するPFI手法の活用を検討、実施に至った。事業方式はBTO（Build-Transfer-Operate）と呼ばれる建設実施後に四日市市へ学校所有権（運営権）を移転した後、民間企業が引き続き維持管理する手法で、2004年度に大成建設グループを中核に、SPC（特別目的会社）「よっかいちスクールサービス株式会社」を立ち上げ、同社と事業契約を結んだ（図表7）。事業期間は2004年6月から2027年3月までの23年間で、契約額（契約当時）は約68.43億円（税込）にのぼる。

四日市市はPFI手法の導入について、定量的効果と定性的効果の両面から分析を行い、導入を決めた。定量的効果については、PSC（Public Sector Comparator）と呼ばれるモデルで評価。四日市市が自ら実施した場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額とPFI方式によるコストの差を算出、PSC方式で実施するよりPFI方式が約18億円の支出削減になり、算出当時の計算では約30%の財政削減効果が得られると結果をまとめた。また、定性的効果として重視したポイントは大きく以下の4点になる。

#### ①「財政負担の削減」

事業期間の一括請負によるコスト削減

#### ②「財政負担の平準化」

サービス料事業期間均等払いによる負担の平準化

#### ③「一括改築の実現」

当初資金の軽減により早期整備が可能

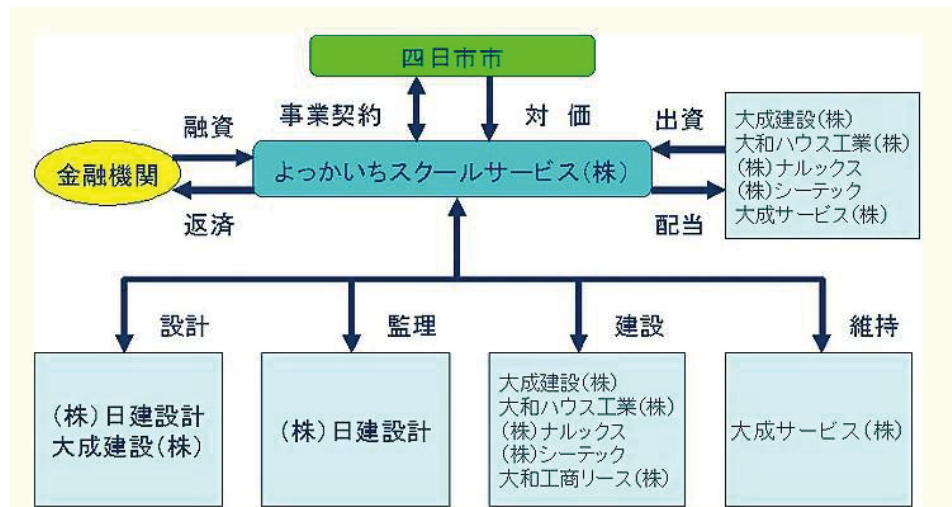
#### ④「良好な保全の実現」

一貫した維持管理による資産価値の高い水準維持

特に市としては、維持管理費を20年間、均等に支払えるメリットがあることに加えて、「PFI期間中、PFI事業者が常駐管理し施設を見回り、万一、不備が見つかった場合、維持管理費から支出する長期に



図表 7：四日市市立小中学校施設整備事業のスキーム



出典：四日市市教育委員会

わたるパッケージ管理に優れており、長い目で見てメリットがある」（四日市市教育委員会事務局教育施設課）と話す。但し、維持管理費は毎年度、日本銀行調査統計局が作成する企業向けサービス価格指数（総平均）をもとに改定を行っており、契約時点での額とは差異が発生している。近年のインフレ、物価上昇に対応するため、毎年、支払額が上昇している。

一方、PFI事業の計画、実行に際して、難しかった点は、四日市市として初のPFI事業で、PFI事業に関するノウハウが全くなく、庁内にPFIに関する専門部署もなかったことから、担当課で手続きを進める必要があった。当時、PFIという言葉や手法が一般的にまだ知られていない時代、担当部署では手探りの状態が続いた。例えば、市議会での説明時、そもそもPFIとは何かという説明からしなければならず、「理解を得ることに苦慮した」（四日市市教育委員会事務局教育施設課）。また、住民説明会については、各校の建設工事着工時に地元自治会長等に対し説明会を実施した。本市のPFI手法を用いた4校一括の建替・維持管理事業については、実施事例として珍しく、本事業開始当初は特に、全国各地から多くの自治体関係者が四日市市を訪れたという。

## 考察（まとめ）

本稿では地方自治体の取組み3事例をケーススタディに取上げた。2事例はPFIを活用した小中学校の再編、地域施設の建て替えを、また1事例は小中学校の統廃合を対象にした事例となったが、いずれの事例も直接、間接的に人口減少が影響している。

少子高齢化が進むわが国で、豊かな地域の将来を描くためには、地方自治体は限られた財政の中で、いかに時代ニーズに合わせた再編、再生計画を描き、実行できるかがカギになる。近年、公共施設のマネジメント手法で、1つの施設に複数の機能を集約させることで地域の多機能拠点として再定義し、地域の活性化に取組む動きがトレンドとして広がっている。再編を通じて新たな付加価値を地域に付与することは勿論、重要だが、その結果、地域の人口減少ペースを少しでも遅らせ、子育て世代の定住を増やさなければ、地域の未来はない。そのためにも、地域に関係するステークホルダーが連携し、知恵を出し合う工夫がこれまで以上に求められる。