

「地方議員研究会」講習受講報告

会派 誠実

堀 徹男

◆受講日時：令和7年3月27日 ①14:00～16:30

：令和7年3月28日 ②10:00～12:30

③14:00～16:30

◆講習会場：地方議員研究会 東京会場

◆講習内容：①・『学校統廃合と公共施設問題』

②・『公共施設更新費用と財政的な視点』

③・『インフラ老朽化の課題』

◆講師：森 裕之 立命館大学政策科学部教授

① ・学校統廃合と公共施設問題 14:00～16:30

1・学校老朽化の問題点 2・こどもの人口と学校施設 3・公共施設の大半は学校施設
4・避けて通れない学校統廃合のリアル を小テーマとして以下、解説及び所感。

「学校の統廃合は公共施設問題の本丸」。これが一番難しい問題である。これが解決できれば『他』はやりやすい。との観点から解説。その理由としてあげられたのは、『学校』は地方自治の歴史そのものであり、地域とのつながりが深いというものである。明治維新から始まる学校の整備過程では、『小学校』を独力で運営できる単位を『市町村』として区割りする（のちに新制中学校の運営と変遷）という、国の大きな関与から地方の自力で整備されてきたという歴史があり、地方住民にとっては『村の歴史』『自分たちで作り上げた』という思い入れが強く引き継がれ”地域とのつながり”を無視できない。という単なる施設、箱もの統廃合というわけにはいかないというものである。なるほど、学校の統廃合の話が持ちあがる時には、必ずといっていいほど「学校は地域の核である」「地域のシンボルである」「学校がなくなれば寂しい」といった感情的な意見が出る背景である。現在、その『学校』施設の問題点は建設から（全国で）4割が築40年以上経過し改修の必要に迫られている。また、子どもの数の減少と財政の逼迫が進み1市町村1小学校・1中学校等という市町村が233団体に及んでいる。標準規模に満たない公立の小学校が約4割、中学校が約5割となっている（令和5年度文科省調査）ここで地方自治体・議会に求められるのは、「子どもや地域の将来を見据え様々な社会経済的要素を考慮に入れた上で、学校施設の廃止、長寿命化、統合、複合化に関する「高度な政治行政判断が求められる。」その判断の要素にあげられたのは、子どものニーズに応じた施設機能の高・多機能化、他の公共施設との複合化、適正配置、小中一貫校化などがあり、また地域の避難所として防災機能の強化、地域コミュニティの形成の在り方、廃校の積極的活用など施設の利活用にハード面ソフト面から多岐にわたる。

本市の取り組みを顧みると、そのいずれも機を逃すことなく積極的に取り組んでいると評価を新たにするものである。『適切な財政負担』がどこにあるのかを求める際、「維持」を続けて”我慢”するのか、”他の事業に回すのか”という選択が自治体の仕事となる。国はこれまで1957年に「学校統合の手引き」を作成し、(68年も前に「学校統合」の考えが存在していたとは知らず、驚いた)1958年の小・中学校の規模(学級数)の標準を定め自治体に求めた経緯がある。しかし、その『学校規模』を重視したあまり、無理な学校統合も見られたため1973年には地域住民の理解と協力を得る努力や小規模校の利点も踏まえた『総合的な判断もあり得る。との通達も発出している。冒頭述べたように、地方住民にとっては『村の歴史』『自分たちで作り上げた』という思い入れが強く、国の方針では追従できない課題が地方自治体で現れることとなった。学校統廃合の問題は近年の少子化によるもの、と新しい課題だと思っていたが、はるか以前からのテーマであり、現在まで紆余曲折の時代があったと認識を新たにしたところ。現在では、2015年に文科省による「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」が方向性を示すものとなっているが、正面切って「統廃合を進めるもの」とはなっていない。が、受け取り方によれば「暗に進めている」との指摘もあるとのこと。その手引きによれば通学距離や通学時間を適正配置の基準としているのは本市でも準じているのは承知の通りである。他、コミュニティスクール、地域の参画、廃校の活用状況にも言及あり。学校の統廃合は中長期的な人口動態を見極める大きな課題も抱えており実現までには相当の時間を要する。財政的な見地からの分析では早急取り掛からないと手遅れになる。との指摘もある。他市の事例を参考に解説あり。秦野市・小学校区は大切なコミュニティの単位と位置づけ早くから取り組んでおり合併前の地区を維持している。近江八幡市・小学校を他の物価施設と複合化し再編コミュニティエリアの再整備。瀬戸市(人口約13万人)学校の統廃合への取り組みは2003年と早かったものの、説明不足から理解が得られず計画は頓挫。10年以上放置されていた。近年「教育の機会均等」(小人数を解消するよう)をPTAに求められ、取り組みを進めている。スクールバスを運行せず、路線バスを利用しているがバスの小祖谷が合わず支障が出ていることもあげられた。他、飯田市。最後の項目に「学校プール」の集約化・共同利用の動きの解説は時間が足りず紹介のみに終わるが、本市でも一昨年より民営プールの利用や学校プールの共同利用に取り組んでおり、先進事例として評価できるものである。本議員も一般質問で取り上げ提案したような利活用の一つに屋内温水プールを活用した「水泳事業の時期の平準化」も指摘されている。この項のまとめに、冒頭述べたような経緯から「国は学校統廃合について具体を示さない。」「市町村が決めてください」というスタンスである。様々な課題を踏まえつつこの判断が『地方議員の責務である。』とご指摘を頂いた。大所高所からの視点と判断が求められている。しっかりと説明できるよう研鑽を続けなくてはならない。

②公共施設更新費用と財政的な視点 10:00~12:30

1・将来の費用と財政的な視点 2・国が用意している財政措置の視点 3・いま考えないと街が破綻する 4・自分の街の状況を類似団体と比較してみる を、小テーマとして以下、解説及び所感。 「自治体財政の基本的な考え方」から解説。受講者の大半は当選1期目2期目の方で先ずは財政の基本の解説が入る。公共施設等の財政制度など、復習も兼ねつつ拝聴。建設時には有利な起債も含め国の補助制度を活用して実施できるが、建設後の補修・維持・管理は一般財源でしか賄えない負担であることの確認。これが現在の大きな課題となっている。そもそも公共施設の建設の目的がどこにあるか。図書館や博物館など市民の何割が使うのか、使わない市民も大勢いるのではないか？という意見があるが、税金を使って建てるという観点の説明では、一部の人しか使わないからといって、ではその施設が都市に必要なのか？ということになれば、そうではないだろう、と。文化施設は、その都市の“品格”をも現わすものでもあり、何人使うか、が問題ではなく、その施設が市民が公平に使うことができるか、が主旨である。一部の人しか使えない施設があるとすれば、それが問題だということ。『市民の用に供するか』が要点である。公共施設総合管理計画から霧島市（人口約12.6万人）の事例を紹介。本市の同計画も研究して来た中で見ている数字が、提示された資料のデータとほぼほぼ変わりなくどの自治体も同じ課題である。霧島市も本市同様に周辺町村と合併しているので、本市と同様に類似施設が重複存在している。人口一人あたりの床面積では約6.5㎡/人となっており、合併市の全国平均での4.1㎡/人に対して大きな数値である。ちなみに非合併市では2.5㎡/人となっているが、こちらが本来の人口比に対して適切な数値である。次に『長寿命化』では国も推進しているところであるが（更新費用を捻出できない）現状多くの団体で検討が進み効果も大きいとされているが、一方では地方自治体の財政負担はそう大きくは下がらないともされている。やはり数、総量の削減が要となる。集約化・複合化も併せて推進するべきだが、なかなか実現しない。先の項目で述べたように課題がある故だろう。試算では単純更新の場合を、年に100億円とした場合、統廃合を推進した場合には30億円/年の削減効果が認められる。とのことである。今後の課題として「立地適正化」計画の実効性の向上に向けさらにすそ野の拡大、広域連携、計画の高質化の促進、インフラ老朽化対策などがあげられている。（出展、内閣府・国交省資料をもとに講師作成） 次に国が用意している財政措置の視点からは「こども子育て支援事業債（仮称）の創設についての解説。対象事業は地方単独事業（こども基本法に基づく市町村こども計画に位置づけたもの）として実施する（1）こども子育て支援機能強化にかかる施設整備「公共施設・公用施設」（2）子育て関連施設の環境改善〔児童館〕「保育所などの児童福祉施設」「障害児施設」「幼稚園」など。地方財政措置が充当率90%、交付税措置率が機能強化を伴う改修では50%、新築・増築では30%となっている。令和10年度までの5年間な

ので活用を進めたいと考える。他、「公共施設等適正管理推進事業債」についての解説。令和6年度の事業費は4,800億円であった。事業期間が令和4年度から8年度までとなっている。本市でも使える対象事業も多岐にわたるものが該当している。充当率がすべて90%となっており、集約化・複合化事業では交付税措置率が50%となっており、国が進める計画をもっとも反映していると受け取れる。他、財政力に応じて30～50%の交付税措置率のある長寿命化事業、転用事業、立地適正化事業などがある。特筆すべきは「除却事業」にも使えることである。これまで公共施設、公用施設の除却には起債が認められず単独予算（現金のみ！）での対応しかできず、これが自治体の施設除却の停滞を招く大きな原因となっている。残念ながら交付税措置は無いものの、起債が可能となると償還が平準化されるという利点だけでも価値があるだろう。本市では、「厚生会館」の解体を控えており、この事業債が使える間に処置すべきであろう。議会・議員は大所高所からの判断を求められているとの言葉が冒頭にある通りだ。また「水道等の防災対策の推進」では、「水道管路耐震化事業にかかる地方財政措置の拡充」として水道管路耐震化事業農地、通常事業費を超えて実施する事業（上積み事業費）に対し、対象経費の内、一定割合を一般会計出資債の対象として元利償還金の50%を普通交付税措置される。本市水道事業については、本議員も一般質問でも複数回取り上げているテーマであるが、逐次適宜適切な維持管理が行われているとの答弁があっている。しかしながら本市では「日奈久断層帯」を震源とする大規模地震の被害が想定されており、さらに耐震化・二重化等の整備推進を図るべきと考えるので債務は発生するものの、事業に活用していただくよう進言したい。他、「公共施設の財政運営の規定要因、PPP・PFIなど民間手法の導入、その特徴などの解説。近年はその導入が進められているが『英国会計検査院』の報告書ではPFIによる建設費は直営よりも高くなる傾向という分析が報告されている。学校では40%、病院では70%も高い。PFIの借入金の金利は2013年度で公債よりも5%高かった。これは民間による資金調達という背景が大きくあるようだ。分析により、英国財務省は今後の新規案件に対してはPFIを用いないことを表明している。また、自治体がPFI導入を考える時の例示があるが、どれも肯定的ではないものである。本市でも同案件が検討される際には注視しておきたい。他、市営住宅の包括的民間委託の導入は本市でも当初予算で提案されている。この件については概ねメリットが解説されている。今後の動向を注視したい。他、指定管理者制度の課題としては自治体の「運営者」としての意識が小さくなることが挙げられた。なるほど、本市でも市立図書館に導入されて以来、本議員以外に一般質問で取り上げる方もなくなった。議会側も関心が薄れる懸念があるのではないか。公共施設の維持管理整理統廃合など自治体運営の財政課題に直結するものであり、今後もしっかりと検証し提案を進めたい。

③インフラ老朽化の問題 14:00~16:30

1・水道管や道路の老朽化問題 2・災害から学ぶインフラ政策 3・インフラ政策のリアル 4・人口減少時代に考えるべき都市政策と国の方向性 を小テーマとして以下、解説及び所感。副題は「公共施設よりも深刻なインフラの老朽化」である。まずは、「公共施設“等”」「等」と付けば『建設（建築）と土木』の両方を指す。とある。これまでの講義は「建築」＝公共施設であった。その実、国及び自治体に多いのは「土木」であり、「国土交通省・令和3年度建設投資見通し」によれば、公共事業総額22.8兆円の内、約75%の17兆円が「土木」となっている。自治体の“インフラ”は土木でありそのうち道路（高架問題）や最も多いのが橋梁である。現在・現代、我が国が「貧しい」と感じない部分には「インフラの充実」が挙げられている。しかしながらその多く建設から相当な年月を経ており老朽化が進んでいる。その維持補修・更新費は2054年度時点で約16兆円（2015年度比で1.75倍と見込まれる一方で生産年齢人口はこの間に3割減少するという。また、激甚化する災害に備えるため例・水道管の二重化などが進められているが「総量が増える」ことで維持も増えるというジレンマを抱えている。「橋梁の判定区分と自治体」では、橋梁・トンネル等の点検実施状況・点検結果が2巡目（2019年度～23年度）の結果が示されている。全国の破損、崩落の例示あり。水道事業の老朽化では管路経年化率＝（法定耐用年数（40年）を超えた管路延長÷管路総延長×100）では、平成18年に6.0%であったものが令和3年度には22.1%と上昇している。更新が進まなければ当然のことである。管路更新率＝（更新された管路延長÷管路総延長×100）は平成13年の1.54%から令和3年度の0.64%と低下している。現状のままで推移すれば、すべての更新まで約130年掛かると試算されている。（厚労省）なお、大腸整備をしている水道事業者は約6割に留まっているとのことである。本市では計画に基づき更新に取り組んでいるので完了している。令和7年3月定例会一般質問ではこの講義を受ける前に実施したので前振りにはなったが指摘どころに、参考するに及ばずもったいなかったのが残念であるが次回活用したい。水道事業の職員状況も全国的に減少している。（1980年から2020年では37%の減）今回の質問では技術系職員の知見の維持継承と適切な人事配置の提案を行っている。また本市水道事業に対するコンセッション方式の導入についても過去に質問しているが本市では導入しないとの答弁を受けている。本議員も賛成であるが、大阪市では導入したものの、2021年には水道事業者が作る2グループが辞退するという挫折の例示あり。インフラ事故が及ぼす影響は『大』という解説。また建設労働者が減少し労務単価が上昇（併せて資材も上昇）工事を請け負ってくれる業者も減少していて公共事業発注に支障が出てきている。同様に管理する技術系職員も減少している。インフラを支える人的資源でさえも減少しているという時代となった。実に待った無しの時代である。各自治体の有形固定資産減価償却率の紹介。富山市では「橋梁トリアージ（維持管理コストの試算）」に取り組んでいる。その中で措置の優先度を決定。迂回

路や近隣の橋の状況なども考慮し、住民の利用度と更新費用を照合し撤去に至ることになる例もある。本市でも必要に迫られる案件も出てきても不思議ではないだろう。他、京都府、始良市、稲敷市、豊田市の集約・撤去の例示。公共施設とインフラの再編が時代の趨勢となってきた。これからは新規整備より維持更新が仕事なのである。設備集約型の水道事業の経営再建策では、1・広域化による間接費の削減では設備費や人件費の削減があるが、効果は限定的である。3・水道料金の値上げ、では住民負担の増加がどこまで許される（支払える）のか民間化のビジネスモデルの検討が必要、4・居住エリアの集約化 人口密度の向上による設備・運営コストの削減がある。これが最も理想的な効果をもたらすものの、課題が多すぎる場所である。また配管による送水をやめ、タンク車で配水池まで運搬送水する取り組みも行われている。コスト的にどうなのか検証して見たい斬新な？方法である。また昨年あたりから財務省と内閣府において強く推進しているのが「骨太の方針 2024（個別政策）で持続可能な経済社会「新たな地域生活圏の形成」である。いわゆるコンパクトシティの強化版といったところ。国土交通省では「地域インフラ軍再生戦略マネジメント」として、複数・他分野の施設を「群」としてまとめて捉え将来の地域に必要な機能を検討を進めることとしている。以上が、人口減少時代に考えるべき都市政策と国の方向性という観点からであった。インフラ維持の機器となっている建設労働者の不足は入札の不落や応札辞退となってあらわれている。長野県では契約に関する条例の中で「雇用の確保」を盛り込んだ。建設従事者の雇用確保を重視している。

最後にインフラとまちづくりについてのまとめでは、①インフラは公共施設に比べてストック量が大きく更新管理コストも多額になる。これが公共施設等総合管理計画いわゆるファシリティマネジメントとは別建ての計画となっている理由である。②インフラはネットワークとして機能している。上水道も下水道も道路橋梁も途中で間引くわけにはいかない。それがゆえに削減（一部としてでも）難しく基本的には適宜適切に予算を割り当てて維持更新をしていかざるを得ない。③インフラを撤去する場合には住民生活に対する影響が大きいので時間とエネルギーを要することを肝に銘じて取り組まなければならない。④インフラの撤去については①地域の将来像（住民が住み続けるのか？）②優先順位の設定③他の自治体の同種のインフラとの統合④当該サービスの総合的対応（例：橋梁の迂回路など）⑤都市計画の活用（立地適正化計画等）を用いながら、『インフラ』は“地域”において長期間（本市でいえば例：石橋群）にわたり存続していくことから、歴史に残る資産として整備していくという考えをベースに持たねばならないとされた。人口減少、少子高齢化、労働力不足、財源の先細り、施設・インフラの老朽化の進行と数量の増大と自治体の運営課題は山積する一方である。「議員の仕事とは・責務は『大所高所からの』判断を求められる。」説明責任を果たすべき為にも重ねての勉強の機会となった。以上、報告とする。