

市町村合併による公共施設の再編・充実の実態分析

坪井 宏介¹・稲村 肇²・井上 聰史³

¹非会員 静岡県 (2019年度 政策研究大学院大学・修士課程)
(〒420-8601 静岡県静岡市葵区追手町9-6)
E-mail:mjd19304@grips.ac.jp

²正会員 東北工業大学名誉教授 工学都市マネジメント学科
(〒982-8577 仙台市太白区八木山香澄町35-1)
E-mail:hajime.inamura@gmail.com

³正会員 政策研究大学院大学客員教授 政策研究科
(〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1)
E-mail:s-inoue@grips.ac.jp

市町村合併によって誕生した人口10万人未満の合併小都市と類似比較都市における、日常生活を支える身近な公共施設の再編実態を調査した。合併小都市は、合併特例債等の財政支援措置に依存し公共施設を充実するとともに、合併により生じた庁舎等の余剰スペースに図書館等を入れた複合化、廃校施設の公共体育館への転用など低コスト手法による再編・充実も行った。国の財政支援措置に依存する小都市が、今後公共施設の再編と住民サービスの維持向上を図るためには、国・都道府県・民間企業と施設の共同利用や譲渡等における検討体制を構築し、旧市町村のコミュニティや利便性に十分配慮し、市以外の機関が所有する施設の複合化や転用等の有効活用を図る。さらには中長期の人口減少を見据えて、公共施設と生活圏の再編を一体で進めていくことが重要である。

Key Words : *local small city, municipal merger, reorganization and/or enhancement of public facilities, living spheres*

1. 序論

(1) 背景と問題意識

市町村の公共施設は、1978年に創設された地域総合整備事業制度（2001年度に廃止）の活用により1980年代に建設が集中した。地域総合整備事業では、市町村が所定の計画に基づく公共施設の計画的な整備事業がメニューに含まれ、返済費用の75～90%が地方交付税による措置がとられる条件の有利な地方債である地域総合整備事業債が用意されていたため、市町村は地域総合整備事業債を起債して公共施設の建設を進めてきた。その結果、公共施設の建設のため地方債の起債額が増大し、市町村財政は悪化するとともに、地方交付税が増加したことによる国の財源圧迫が進んだ。また、市町村は建設後の維持管理費用の負担に苦心し、人口減少と高齢化が進んだ財政力の弱い市町村では、単独でフルセットの公共施設を維持し続けることが困難となってきた。

そのような状況の中、市町村の行財政基盤の強化や広

域的対応に向けて市町村合併推進の気運が高まり、1999年に旧合併特例法が改正された。改正された旧合併特例法では、合併後の市町村のまちづくりのための建設事業に対する財政支援措置として、旧合併特例法第5条の市町村建設計画に基づく公共施設の適正配置を念頭に置いた統合整備事業に対して、起債充当率95%、交付税算入率70%の合併特例債が適用できることとした。また、新合併特例法では、第6条の合併市町村基本計画に基づく公共施設の整備事業等に起債充当率90%、交付税算入率40%の合併推進債が適用できることとした。2001年の小泉内閣の三位一体改革による地方交付税額の減少によって、財政面への影響が深刻化した小規模な市町村は、条件が有利な合併特例債等の活用によるまちづくりを目指して、市町村合併を急速に進めていった。その結果、市町村数は、1999年4月の3,229から2006年度末には1,821、2017年度末には1,718へ減少した。

市町村合併のメリットは様々であるが、合併市町村の共通した思いは以下の四点である。①利用が可能な窓口

や公共施設（図書館、スポーツ施設等）が増えることにより、市民の利便性が向上する。②小規模市町村では難しい社会福祉士などの専門職員の採用により、よりよい行政サービスの提供が可能になる。③三役や議員、審議会等の委員総数が減る。また、総務・企画の管理部門が効率化され、職員数を全体的に少なくすることができる。④より大きな市町村の誕生で地域の存在感の向上とイメージアップが図られる¹²⁾。

2004年に制定された新合併特例法の有効期限である2010年3月に、総務省が平成の市町村合併を総括し、「平成の合併」についてを公表した。その中で、市町村合併による主な効果として「適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化」を挙げている³⁾が、具体的な内容については示されていない。一般的に公共施設の統廃合とは、「公共施設の数を減らす」とことと同義である。公共施設の数を減らすことは、住民サービスの低下につながる事となる。住民サービスの向上を目的とした市町村合併を通して公共施設の統廃合を進めることは、住民サービスの視点で相反するものと言える。実際のところ、市町村合併によって誕生した人口10万人未満の市（以下、「合併小都市」という。）が市町村合併に期待した効果は、公共施設の再編・充実による住民サービスの向上ではないかと考えられる。

(2) 研究の目的

2014年に総務省から各地方自治体に対して、公共施設等総合管理計画の策定を要請した。要請を受けた多くの自治体は、財政状況を踏まえた公共施設の適正配置の実現に向けて、公共施設の統廃合の方針や延床面積の削減目標値を定めている。小都市、中でも合併小都市の財政力指数平均は、表-1に示すとおり0.48であり、他の団体と比べて低い。したがって、財政状況の厳しい小都市は、公共施設等総合管理計画において統廃合に重点を置いた厳しい削減目標値を掲げざるを得ず、公共施設の統廃合と住民サービスの維持の両立を目指す上で、厳しい状況に置かれている。本研究の目的は、合併小都市を対象とした、これまでの公共施設の再編実態を踏まえ、今後の再編のあり方を考察するものである。したがって、財政状況の厳しい小都市が住民の日常生活で利用する公共施設の再編を進めていく上で、参考になると考える。

(3) 研究の方法

本研究では、まず既存資料やアンケート調査によって合併小都市が所有する公共施設の再編実態を調査し、合併小都市がどのような視点に重点を置いて公共施設の再編・充実を進めてきたのかを明らかにする。次に、調査の分析結果を踏まえて、今後の公共施設の再編のあり方について考察する。

表-1 財政力指数段階別の団体数

	財政力指数				合計	財政力指数平均
	0.3未満	0.3～0.5	0.5～1.0	1.0以上		
政令指定都市	0	0	19	1	20	0.87
中核市	0	1	45	2	48	0.80
施行時特例市	0	0	31	5	36	0.86
中都市	0	13	123	20	156	0.80
未合併小都市	14	51	156	15	236	0.65
合併小都市	35	145	111	4	295	0.48

地方財政白書⁹⁾に基づき筆者作成

表-2 調査対象施設の定義

調査対象施設	定義
公会堂・市民会館	公会堂及び市民会館等の名称により、住民の生活文化の向上を図ることを目的として設置された施設
図書館	図書館法第2条の規定による図書館（分館を含む。）。なお、分館とは、条例又は教育委員会規則により本館に所属して設置されたもので、施設設備がその用に供せられ、職員が配置されて図書館奉仕が行われているものをいう。
体育館	スポーツ振興法（昭和36年法律第141号）第12条又はスポーツ基本法（平成23年法律第78号）第12条に基づき整備した体育館。なお、学校の附属施設は除く。

なお、本研究が対象とする小都市は、2015年国勢調査において人口10万人未満の市とする。また、対象とする公共施設は、住民が日常生活で利用する「公会堂・市民会館」、「図書館」、「体育館」（以下「調査対象施設」という。）とする。各施設の定義を表-2に示す。

2. 既往の研究

公共施設の再編に関する研究は数多く行われている。既往研究を概観し大別すると、3つの異なるアプローチが見いだせる。

第1のアプローチは、公共施設等総合管理計画等の諸計画を対象とした調査分析である。例えば上森ら⁹⁾（2017）は、全国の自治体の中で先行して公共施設等総合管理計画を策定した自治体を対象に、施設評価に関するアンケート調査等を行い、施設評価の実施の有無、時期、目的や回数などの実施状況を把握するとともに、具体的な施設評価方法を明らかにしようとした。その結果、施設評価については、定量的評価として利用状況とコストを1つにまとめた「利用状況等」と、「建物性能」との2軸を設定し、評価対象施設が各軸において平均値以上にあるか未満かによって4象限に類型化することにより、「継続・維持」、「改修・更新」、「転用・複合化」、「活用促進・運営等見直し」、「廃止・解体」等の検討の方向性を導く。その上で、「施設の必要性」、「代替可能性」、「配置状況」の3つの観点による定性的評価を実施し、最終的な個別施設の再編の方向性を決定している、としている。永田ら⁶⁾（2014）は、公共施

設マネジメントに関する計画等を対象に、公共施設の総量削減という対策目標に着目した再編実態を明らかにしようとした。その結果、住民が日常利用する「コミュニティ施設」を対象として、「総量削減」を対策目標とした公共施設マネジメントが行われており、その際に地域住民の生活に与える影響を最小限にする対策手法として「複合化」、「地域移譲」が多く計画されている実態が明らかになった、としている。

第2のアプローチは、特定の自治体を対象とした公共施設の再編に関する事例分析である。例えば中村ら⁷⁾(2015)は、地域で求められる行政サービス水準を維持しながら、施設更新費の削減を実現する公共施設削減のあり方を明らかにするため、横須賀市内の市民文化系施設と小学校を対象とした施設削減の検討を行った。その結果、町丁目毎の行政サービス需要の推移を踏まえた統廃合及び複合化による施設削減は、行政サービス維持と施設更新費削減の両立に寄与する、としている。

第3のアプローチは公共施設の再編実態を網羅的に調査分析するものである。浅野ら⁸⁾(2017)は、市町村合併を行った都市を対象にアンケート調査による公共施設の統廃合の事例収集を行い、施設毎の再編時期、再編内容、再編理由を網羅的に把握するとともに、立地箇所の選定と都市計画マスタープランとの関係性を分析した。その結果、再編事例が最も多い施設は学校教育施設であり、再編理由では、「利用者の減少」、「施設の老朽化」、「行財政事務の合理化策の一環」、「維持負担の低減化」が多く、再編内容は「統合」が全体の約8割を占めている、としている。また、施設の立地選定要因については、「都市計画マスタープランにおける拠点性」よりも「敷地の広さ」が圧倒的に重視されている、としている。

本研究は第3のアプローチに属する。ただし、既往研究において人口10万人未満の小都市の再編実態に着目したものは、筆者が確認した限りにおいて見られない。財政状況の厳しい自治体が多く含まれ、公共施設の再編と住民サービス維持の両立を実現する上で厳しい状況に置かれている小都市における、公共施設の再編実態に基づく今後の再編のあり方等を考察することに本研究の新規性と意義があると考えられる。

3. 公共施設の再編状況の概略分析

(1) 公共施設状況調経年比較表による分析

市町村合併前後の調査対象施設の箇所数の変化状況を概略的に把握するため、総務省が毎年公表している公共施設状況調経年比較表を用いて分析を行う。

a) 対象市

2015年度国勢調査において人口10万人未満の、未合併小都市(236市)及び合併小都市(295市)とする。なお、本研究で取り扱う合併小都市は、旧合併特例法(1999年改正)又は新合併特例法(2004年制定)の適用を受けて1999年4月1日から2010年3月31日までの市町村合併によって誕生した小都市とする。

b) 比較対象年度

旧合併特例法が適用される市町村合併の最終年度である2005年度(2006年3月31日時点)と、総務省のウェブサイトで公開されている最新年度である2017年度(2018年3月31日時点)とする。

c) 比較結果

箇所数、1箇所当たり延床面積による比較結果を表-3、表-4に示す。

住民サービスの向上のためには施設の増加、規模の拡大が重要であるが、自治体の財政状況を考えると容易ではない。しかし、合併小都市(295市)においては調査対象施設数が329箇所も増加している。それに対して、未合併小都市(236市)では54箇所の増加に留まっている。なお、合併小都市の公会堂・市民会館については、8箇所減少しているが、1箇所当たり延床面積が130m²増加しているため、大規模化が進んでいると言える。

次に、調査対象施設の箇所数の増加・減少を伴う再編を行った市の数を表-5に示す。合併小都市(295市)に

表-3 箇所数による比較(単位:箇所)

施設	小都市区分	2005年度	2017年度	差	増減率
公会堂 市民会館	未合併	318	343	25	7.9%
	合併	761	753	▲8	▲1.1%
図書館	未合併	307	321	14	4.7%
	合併	681	771	90	13.2%
体育館	未合併	574	589	15	2.6%
	合併	1,785	2,032	247	13.8%

表-4 1箇所当たり延床面積による比較(単位:千m²/箇所)

施設	小都市区分	2005年度	2017年度	差	増減率
公会堂 市民会館	未合併	4.09	4.11	0.02	0.5%
	合併	2.62	2.75	0.13	5.1%
図書館	未合併	1.51	1.60	0.09	6.4%
	合併	0.96	0.98	0.02	2.3%
体育館	未合併	2.69	2.69	0.01	0.2%
	合併	1.81	1.73	▲0.08	▲4.7%

表-5 箇所数の再編を行った市の数

施設	小都市区分	2017年度末の箇所数-2005年度末の箇所数		
		増加	減少	変化無し
公会堂 市民会館	未合併	27市(11%)	20市(9%)	189市(80%)
	合併	48市(16%)	55市(19%)	192市(65%)
図書館	未合併	17市(7%)	10市(4%)	209市(89%)
	合併	70市(24%)	23市(8%)	202市(68%)
体育館	未合併	35市(15%)	26市(11%)	175市(74%)
	合併	101市(34%)	75市(26%)	119市(40%)
延べ合計	未合併	79市(11%)	56市(8%)	573市(81%)
	合併	219市(25%)	153市(17%)	513市(58%)

においては、延べ219市が箇所数を増やしている。それに対して、未合併小都市（236市）においては、延べ79市に留まっている。したがって、多くの合併小都市において、住民サービスの向上のため、公共施設の再編・充実が行われたと考えられる。

(2) 合併小都市における調査対象施設の箇所数の増加に影響を与えた要因分析

施設の再編や新設は全ての合併小都市で可能な訳ではない。そこで、施設の充実の一つの観点として、施設数の増加が可能となる要因について、数量化理論2類2群を使って分析する。目的変数群について、第1群が「箇所数の増加」、第2群が「箇所数の減少」である。分析に使用するアイテム及びカテゴリについて、表-6に示す。なお、1箇所当たり可住地面積については、2005年度における市の可住地面積を調査対象施設の箇所数で除した値を使用する。また、中心地とは市役所の位置を定める条例における市役所の位置の住所、その他旧市町村とは中心地以外の旧市町村役場の住所とする。分析結果について、マハラノビス汎距離による分析精度を表-7、調査対象施設のカテゴリースコアを図-1～3示す。

施設の増加に最も大きな影響を与えているのは2005年度の1箇所当たり可住地面積（サービス圏域の広さ）である。公会堂・市民会館及び図書館では40km²、体育館では30km²を超えると、急に増加している。言い換えると、前者では6.3km以上、後者では5.5km離れていれば施設増加の事由になりやすいことを示している。また、体育館においては、中心地～その他旧市町村平均距離が15kmを超えると施設増加の事由になりやすいことを示している。施設を増やす上で重要な要素である財政状況について、財政力指数が0.6以上を超えると施設数が増加する事由になりやすいが、サービス圏域の広さに比べると影響は小さい。したがって、施設の増加要因はサービス圏域の広さ、距離といった地理的指標による所が大きく、財政状況よりも優先している。言い換えると、市町村合併によって広域化した市全体の施設利用者の利用距離短

表-6 要因分析に使用するアイテム及びカテゴリ

アイテム	カテゴリ
合併方式	新設合併, 編入合併
合併前市町村数	2, 3, 4, 5以上
2005年度の財政力指数	0.2~0.4, 0.4~0.6, 0.6~
2005年度の1箇所当たり可住地面積(km ² /箇所)	~20, 20~30, 30~40, 40~
中心地～その他旧市町村間の平均距離(km)	~10, 10~15, 15~

表-7 マハラノビス汎距離による判別の中率・相関比

	公会堂・市民会館	図書館	体育館
判別の中率	73.5%	81.5%	66.9%
相関比 η^2	0.449	0.578	0.338

縮を最優先として、施設数を増やしたとも言える。しかし、概略的な分析のみでは、各自自治体が抱えている個別要因までは把握しきれないため、さらなる分析が必要である。

4. 公共施設の再編状況の詳細分析

次に、調査対象施設の再編内容や再編に与えた要因を把握するため、小都市に対するアンケート調査を行い、調査結果を分析する。

(1) アンケート調査の概要

a) 第1段階調査

公共施設状況調経年比較表の2005年度と2017年度に計上されている調査対象施設について、2006年4月1日から2018年3月31日までの再編箇所数を調査する。

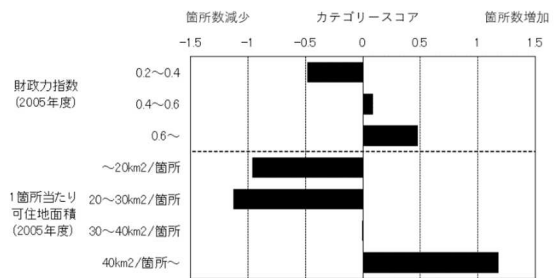


図-1 要因分析結果（公会堂・市民会館）

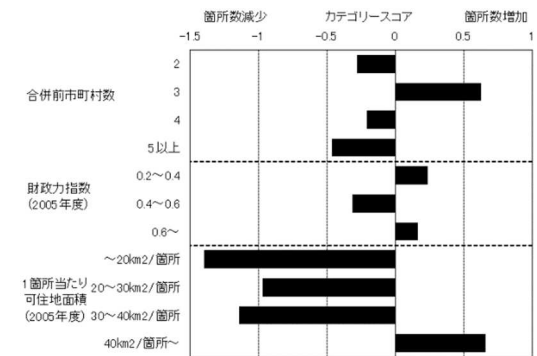


図-2 要因分析結果（図書館）

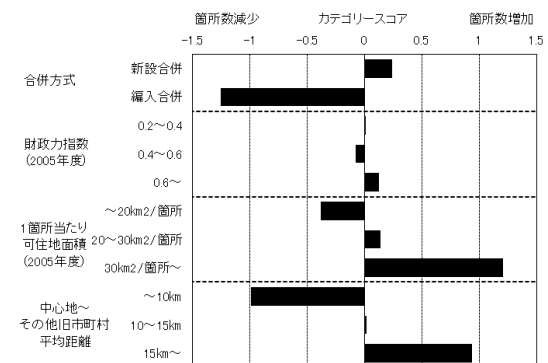


図-3 要因分析結果（体育館）

b) 第2段階調査

第1段階調査において、再編実績ありと回答した合併小都市を対象とし、施設の再編に影響を与えた要因を調査する。アンケート調査の調査内容、対象市、回答状況等の概要について、表-8に示す。

(2) 第1段階調査の結果

a) 未合併小都市・合併小都市における充実系再編の実施状況

ここでは第1段階調査における12の再編区分のうち、住民サービスの向上につながる充実系再編として「新築」、「増築」、「改築」、「複合化」、「機能の転用」、の5つに着目する(表-9)。充実系再編を実施し

表-8 アンケート調査の概要

調査内容		対象小都市の内訳等		
			未合併 (236市)	合併 (295市)
第1段階 2019年12月 2日~13日	再編区分*1 毎の実施 箇所数	送付先**2	168市	233市
		回答あり	121市	157市
		回収率	72%	68%
第2段階 2020年1月6 日~16日	再編実施 箇所毎の 要因	送付先**3		123市
		回答あり		107市
		回収率		87%

- (※1) 新築・増築・改築・移転・集約化・複合化・機能の転用・減築・民間施設の活用・実施主体や管理運営主体の変更・広域連携・廃止の計12区分
- (※2) ウェブサイト又は問い合わせにより担当課の直通メールアドレスを確認できた市
- (※3) 第1段階調査において、「再編実績あり」と回答した市

表-9 充実系再編区分の定義

区分	定義
新築	建築物のない土地に、新たに建築物を建築すること
増築	既存施設に建て増しをする。又は既存建築物のある敷地に新たに建築すること
改築	建築物の全部又は一部を除却した場合、又は災害等により失った場合に、これらの建築物の部分を、従前と同様の用途・構造・規模のものに建て替えること
複合化	余剰・余裕スペース等を活用して、周辺の異なる「公共サービス」の施設と複合化
機能の転用	余剰施設に施設の改修を施して、異なる「公共サービス」を導入

表-10 公共施設の充実系再編を行った市の数

再編区分	上段：市の数, 下段：回答市の数に対する割合 (%)						
	未合併小都市			合併小都市			
	市 民 会 館	公 会 堂 ・ 図 書 館	体 育 館	市 民 会 館	公 会 堂 ・ 図 書 館	体 育 館	体 育 館
回答市の数	121			157			
新築	9	12	9	24	23	14	
	7.4	9.9	7.4	15.3	14.6	8.9	
増築	3	5	1	6	8	1	
	2.5	4.1	0.8	3.8	5.1	0.6	
改築	6	2	0	8	6	4	
	5.0	1.7	0.0	5.1	3.8	2.5	
複合化	4	8	1	16	30	0	
	3.3	6.6	0.8	10.2	19.1	0.0	
機能の転用	7	6	1	3	2	12	
	5.8	5.0	0.8	1.9	1.3	7.6	

た市の数と実施箇所数について、表-10、表-11に示す。

未合併小都市よりも財政力指数平均が低く、財政状況の厳しい合併小都市が、新たな公共施設を建設することは困難である。しかしながら、回答のあった合併小都市(157市)のうち、公会堂・市民会館の新築は24市(15.3%)、図書館の新築は23市(14.6%)、体育館の新築は14市(8.9%)であった。それに対して未合併小都市(121市)では、公会堂・市民会館の新築は9市(7.4%)、図書館の新築は12市(9.9%)、体育館の新築は9市(7.4%)に留まっている。

また、合併小都市における複合化について、公会堂・市民会館が16市(10.2%)、図書館が30市(19.1%)であった。これは、未合併小都市における公会堂・市民会館(4市, 3.3%)、図書館(8市, 6.6%)を大きく上回っている。特に図書館の複合化については、実施箇所数が45か所(12.1%)に上り、未合併小都市の実施箇所数(8箇所, 4.8%)を大きく上回っている。

さらに、合併小都市における機能の転用について、体育館が12市(7.6%)であった。これは、未合併小都市における体育館(1市, 0.8%)を大きく上回っている。実施箇所数についても35箇所(3.6%)と未合併小都市の実施箇所数(4箇所, 1.6%)を大きく上回っている。

したがって、合併小都市における充実系再編の特徴としては、新築、複合化(公会堂・市民会館、図書館)、機能の転用(体育館)が多いことである。今後は、この3つの再編区分に着目していく。

b) 合併小都市における再編実施場所に着目した分析

合併後の新たなまちづくりを進めていく上で、新市の中心地とその他の場所における再編には違いがあると考えられる。したがって、合併小都市における新築、複合化、機能の転用の再編を実施した場所について、「中心地」、「中心地以外」に分けて分析する。

表-11 公共施設の充実系再編の実施箇所数

再編区分	上段：箇所数 下段：2005年度の施設数に対する割合						
	未合併小都市 (121市)			合併小都市 (157市)			
	市 民 会 館	公 会 堂 ・ 図 書 館	体 育 館	市 民 会 館	公 会 堂 ・ 図 書 館	体 育 館	体 育 館
2005年度の施設数	167	165	257	425	372	974	
新築	13	13	9	31	27	17	
	7.8	7.9	3.5	7.3	7.3	1.7	
増築	4	5	1	6	8	2	
	2.4	3.0	0.4	1.4	2.2	0.2	
改築	6	2	0	8	6	4	
	3.6	1.2	0.0	1.9	1.6	0.4	
複合化	10	8	1	25	45	0	
	6.0	4.8	0.4	5.9	12.1	0.0	
機能の転用	9	6	4	4	2	35	
	5.4	3.6	1.6	0.9	0.5	3.6	

表-12 実施場所の定義

実施場所	定義	団体数
中心地	市役所の位置を定める条例において、市役所の位置の住所に該当する旧市町村	157
中心地以外	上記以外の旧市町村	438

表-13 再編実施場所における箇所数

実施場所	公会堂・市民会館	図書館	体育館	計	計／団体数
新築 (N=75箇所)					
中心地	20	16	9	45	0.29
中心地以外	11	11	8	30	0.07
複合化 (N=70箇所)					
中心地	3	7		10	0.06
中心地以外	22	38		60	0.14
機能の転用 (N=35箇所)					
中心地			16	16	0.10
中心地以外			19	19	0.04

実施場所の定義を表-12, 「新築」, 「複合化」, 「機能の転用」の実施場所ごとの箇所数を表-13示す。

新築 (75箇所) については, 中心地において45箇所 (60%), 中心地以外において30箇所 (40%) 実施された。複合化 (70箇所) については, 中心地において10箇所 (14%), 中心地以外において60箇所 (86%) 実施された。機能の転用 (35箇所) については, 中心地において16箇所 (46%), 中心地以外において19箇所 (54%) 実施された。

なお, 旧市町村単位の団体数に着目すると回答のあった157市における中心地は157団体, 中心地以外は438団体である。団体数当たりの箇所数に換算すると, 再編実施場所の特徴について, 以下の点が挙げられる。

- 新築については, 中心地が0.29箇所/団体であり, 中心地以外 (0.07箇所/団体) の約4倍である。
- 複合化については, 中心地以外が0.14箇所/団体であり, 中心地 (0.06箇所/団体) の約2.3倍である。
- 機能の転用については, 中心地が0.10箇所/団体であり, 中心地以外 (0.04箇所/団体) の約2.5倍である。

したがって, 新築, 機能の転用は中心地において優先し, 複合化については, 中心地外において優先して実施されている。言い換えると, 中心地以外では余剰スペースのある施設が多いと言える。今後は, 実施箇所数が少なかった中心地の複合化を除いた再編区分に着目し, 分析を行う。

(3) 第2段階調査の結果

a) 「新築」(全施設)に至る要因分析

合併小都市の中心地及び中心地以外における「新築」に至る要因の影響度を表-14, 「新築」の財源を表-15に示す。なお, 本研究では要因の影響度において, 「主たる要因」, 「大いに影響あり」の回答数が多い項目を「影響度が高い」とし, 「多少影響あり」, 「無関係」の回答数が多い項目を「影響度が低い」とする。

表-14 「新築」に至る要因の影響度

要因	主たる要因	大いに影響あり	多少影響あり	無関係
中心地 (N=37箇所)				
既存施設の老朽化・耐用年数超過	17	8	3	9
既存施設の耐震性の不足	6	14	9	8
敷地の確保	1	7	11	12
敷地への道路・交通アクセス環境の整備	0	6	5	26
市町村合併による利用圏の広域化への対応	1	3	9	24
合併前旧市町村間の格差是正	0	1	3	33
中心地以外 (N=27箇所)				
既存施設の老朽化・耐用年数超過	10	9	2	6
既存施設の耐震性の不足	7	8	5	7
敷地の確保	3	6	7	11
敷地への道路・交通アクセス環境の整備	0	1	6	20
市町村合併による利用圏の広域化への対応	0	1	9	17
合併前旧市町村間の格差是正	6	4	4	13

表-15 「新築」の財源 (複数回答)

	費の 自治体 のみ 単独	進 債 ・ 合 併 推	合 併 特 例	地 債 過 疎 債 ・ 辺	金 ・ 交 付 金	国 の 補 助 金	都 道 府 県 の 補 助 金 ・ 交 付 金	そ の 他
中心地	1	23	12	16	6	8		
中心地以外	5	14	5	4	2	5		
計	6	37	17	20	8	13		

中心地 (37箇所) において影響度が高い要因として過半数を占めたのは, 「既存施設の老朽化・耐用年数超過」(25箇所, 68%), 「既存施設の耐震性の不足」(20箇所, 54%) であった。また, 中心地以外 (27箇所) において影響度が高い要因として過半数を占めたのは, 「既存施設の老朽化・耐用年数超過」(19箇所, 70%), 「既存施設の耐震性の不足」(15箇所, 56%) であった。また, 「合併市町村間の格差是正」について, 中心地以外では10箇所 (37%) であった。それに対して, 中心地では1箇所 (3%) に留まった。一方で, 「敷地への道路・交通アクセス環境の整備」については, 中心市において6箇所 (16%), 中心地以外において1箇所 (4%) と影響度が低かった。同様に「市町村合併による利用圏の広域化への対応」についても, 中心市において4箇所 (11%), 中心地以外において1箇所 (4%) と影響度が低かった。

財源について, 自治体単独費のみのケースは6箇所 (9%) と非常に少ない。残りの58箇所 (91%) は国の財政支援を活用しており, その中でも合併特例債・合併推進債が37箇所 (58%) と最も多く, 次いで国の補助金・交付金が20箇所 (31%) となった。

また, 新築を行った中心地の37箇所中36箇所, 中心地以外の全箇所 (27箇所) に対して, 新施設の利用圏域についてヒアリングしたところ, 中心地では25箇所 (69%),

中心地以外では16箇所（59%）が、合併後の新市全域を対象としていた。

本研究では利用圏域の実態を詳細に分析していないため、利用圏域の解釈には注意を要するが、合併小都市では、既存施設の問題解消を契機として、新市全域の住民サービスの向上にも取り組んだと考えられる。

b) 「複合化」（公会堂・市民会館、図書館）に至る要因分析

合併小都市の中心地以外における「複合化」（59箇所）に至る要因の影響度を表-16、「複合化」の財源を表-17、複合施設の立地箇所を表-18、複合相手との距離を表-19、複合相手の施設を表-20に示す。

影響度が高い要因として過半数を占めたのは、「建替えや維持管理等のコスト縮減」（48箇所、81%）、「既存施設の老朽化・耐用年数超過」（47箇所、80%）、「既存施設の耐震性能の不足」（35箇所、59%）、「複合先の建物との近さ」（30箇所、52%）であった。一方で、「利用者の減少」は3箇所（5%）、「機能が重複する施設の多さ」は2箇所（3%）と影響度が低かった。

財源について、自治体単独費のみのケースは12箇所（20%）と少ないものの新築に比べると全体に占める割合は約2倍となった。また、費用が発生しなかったケー

スも10箇所（17%）あった。残りの37箇所（62%）は国の財政支援等を活用しており、その中でも合併特例債・合併推進債が28箇所（47%）と最も多かった。

複合施設の立地箇所について、「同じ旧市町村」が59箇所（100%）であった。また、複合相手との距離について、「同一敷地内」と「概ね800m未満（徒歩圏）」を合わせると50箇所（85%）であった。さらに、複合相手の施設について、「市の庁舎・支所」と「それ以外の市の施設」を合わせると59箇所（100%）であった。また、複合化を行った59箇所中51箇所に対して、複合化前の施設と複合化後の施設の延床面積についてヒアリングしたところ、27箇所（53%）において複合化後の延床面積の方が増加し、施設としては大規模化していることが分かった。庁舎等の余剰スペースの有効活用による複合化は、住民サービスの向上にもつながると考えられる。

c) 「機能の転用」（体育館）に至る要因分析

合併小都市の中心地・中心地以外における「機能の転用」（28箇所）に至る要因の影響度を表-21、「機能の転用」の財源を表-22、

表-16 「複合化」に至る要因の影響度

要因	主たる要因	あり	大いに影響あり	り	多少影響あり	無関係
中心地以外 (N=59箇所)						
既存施設の老朽化・耐用年数超過	17	30	4	8	8	
既存施設の耐震性能の不足	16	19	8	16	16	
利用者の減少	0	3	8	48	48	
機能が重複する施設の多さ	2	0	4	53	53	
複合先の建物との近さ	0	30	12	17	17	
建替えや維持管理等のコスト縮減	19	29	6	5	5	

表-17 「複合化」の財源（複数回答）

	自治体単独費のみ	合併推進債	合併特例債	債	過疎債・辺地交付金	国の補助金	都道府県の補助金・交付金	その他	費用は発生しなかった
中心地以外	12	28	4	6	1	4	10		

表-18 複合施設の立地箇所

	同じ旧市町村	異なる旧市町村
中心地以外	59	0

表-19 複合相手との距離

	同一敷地内	概ね800m未満（徒歩圏）	概ね800m以上
中心地以外	15	35	9

表-20 複合相手の施設

	所	舎	市の	外の	左記	の	国	施設	民間	その他
中心地以外	45	14	0	0	0	0	0	0	0	0

表-21 「機能の転用」に至る要因の影響度

要因	主たる要因	大いに影響あり	多少影響あり	無関係
中心地 (N=15箇所)				
既存施設の老朽化・耐用年数超過	0	0	3	12
既存施設の耐震性能の不足	0	0	3	12
新築又は建替えコストの縮減	0	3	0	12
転用施設の立地環境・アクセス環境の良さ	4	0	0	11
転用施設の構造・品質面の状態の良さ	0	0	1	14
市以外の外部機関から市への照会	0	0	0	15
市の施設所管課から関係部署への照会	2	0	3	10
市から外部機関への照会	0	0	0	15
上記以外の要因	12	0	0	0
中心地以外 (N=13箇所)				
既存施設の老朽化・耐用年数超過	0	0	3	10
既存施設の耐震性能の不足	0	0	3	10
新築又は建替えコストの縮減	0	3	0	10
転用施設の立地環境・アクセス環境の良さ	7	0	0	6
転用施設の構造・品質面の状態の良さ	0	3	4	6
市以外の外部機関から市への照会	0	0	0	13
市の施設所管課から関係部署への照会	4	0	3	6
市から外部機関への照会	0	0	0	13
上記以外の要因	8	0	0	0

表-22 「機能の転用」の財源（複数回答）

	自治体単独費のみ	合併推進債	合併特例債	債	過疎債・辺地交付金	国の補助金	都道府県の補助金・交付金	その他	費用は発生しなかった
中心地	0	0	0	0	0	0	0	0	15
中心地以外	0	0	0	0	0	0	0	0	13
計	0	0	0	0	0	0	0	0	28

表-23 転用前の所有者

	市	民間企業	国	都道府県	その他
中心地	15	0	0	0	0
中心地以外	12	0	0	1	0
計	27	0	0	1	0

表-24 転用前の用途

	事務所 行政庁舎・事 務所	公民館・コミュ ニティセンター	図書館	学校施設	産業施設	観光施設	保健福祉施設	娯楽・レクリエ ーション施設
中心地	0	0	0	14	0	0	1	0
中心地以外	0	0	0	13	0	0	0	0
計	0	0	0	27	0	0	1	0

転用前の所有者を表-23、転用前の用途を表-24に示す。

中心地（15箇所）において影響度が高い要因として過半数を占めたのは、「上記以外の要因」（12箇所、80%）であった。また、中心地以外（13箇所）において過半数を占めたのは、「上記以外の要因」（8箇所、62%）

「転用施設の立地環境・アクセス環境の良さ」（7箇所、54%）であった。一方で、中心地・中心地以外とも「既存施設の老朽化・耐用年数の超過」、「既存施設の耐震性の不足」は全てのケースにおいて該当せず、新築や複合化と異なる特徴が見られた。中心地・中心地以外において最も回答が多かった「上記以外の要因」については、全て「廃校施設の有効活用」であった。財源について、全てのケースにおいて費用が発生しなかった。転用前の所有者については市が27箇所（96%）、転用前の用途については学校施設が27箇所（96%）と圧倒的に多かった。

5. 考察

(1) 調査結果の整理

今回の調査結果を踏まえ、合併小都市において多く実施された「新築」、「複合化」、「機能の転用」について、再編に至る背景や特徴について整理する。

a) 新築に至る背景・特徴

新築に至る背景や特徴は、以下のとおりである。

- ・1980年代に地域総合整備事業債によって建設した多くの公共施設が耐用年数を迎え、老朽化や耐震性不足など安全面に関する問題を抱え、住民サービスへの低下が懸念された。
- ・公共施設の建替えには多額の予算が必要となるが、人口減少等による税収減、地域総合整備事業制度の廃止（2001年）、地方交付税額の減少等が、建替え予算の財源不足につながった。
- ・国の財政支援措置に依存しなければ、住民サービスの維持自体が困難となる多くの小規模団体は、条件の有

利な合併特例債の起債による公共施設の建替え費用を確保するため、市町村合併の道を選択した。

したがって、合併小都市は、既存施設の問題解消の縮減のため、合併特例債など国の財政支援措置に依存して施設を建替え、住民サービスの向上を図ったと言える。

b) 複合化に至る背景・特徴

複合化に至る背景や特徴は、以下のとおりである。

- ・新築の場合と同様に、既存の公共施設の安全面に関する問題解消が喫緊の課題であったが、全ての公共施設の建替えは、財政状況や建替え後の維持管理の面で現実的な選択肢ではなかった。
- ・そこで、市町村合併による総務・企画部門といった業務の本庁集約化に伴い余剰スペースが発生する支所等に図書館等の公共施設を入れる複合化によって、低コストによる住民サービスの向上を図った。
- ・複合化する施設は、既存施設の利用者の移動負担の急激な変化を避けるため、徒歩圏内の狭いエリアで選定された。

したがって、合併小都市は、既存施設の問題解消や維持管理コストの縮減のため、庁舎等の余剰スペースに、庁舎周辺の狭いエリア内の図書館等を取り込む複合化によって、低コストによる住民サービスの向上に取り組んだと言える。

c) 機能の転用に至る背景・特徴

機能の転用に至る背景や特徴は、以下のとおりである。

- ・地域における人口減少・少子化が進む中で、文部科学省による公立小学校・中学校の適正規模・適正配置施策等によって、廃校施設が増えた。
- ・文部科学省の補助事業等によって、公立小中学校の耐震化率は2017年度には98.8%となっており⁹⁾、公共の体育館として供用できる品質が確保されていた。また、学校施設は地区の中心施設であり地域住民における利便性にも優れていた。
- ・市町村合併によって、専門職員の配置など住民サービスの提供体制が強化され、廃校施設を公共体育館に転用して活用するための体制が充実強化された。
- ・市内部の連絡調整等によって、立地環境や品質に優れた廃校施設を地区の体育館として所管替え（市教育委員会⇒生涯学習課等）及び供用を行うことで、費用をかけずに住民サービスの向上を図った。

したがって、合併小都市は、余剰施設となった廃校施設の有効活用のため、学校体育館を公共の体育館に転用することによって、費用をかけずに体育館の数を増やし、住民サービスの向上に取り組んだと言える。

d) 公共施設の再編・充実に与えた市町村合併の効果

- 今回の調査結果による公共施設の再編・充実の特徴を踏まえ、以下のとおり市町村合併による効果を整理する。
- ・国の財政支援措置に依存しており、特に新築における

合併特例債の活用が多かった。市町村合併による合併特例債の適用を受けることで、老朽化や耐震性が不足していた既存施設の建替えが進んだと言える。

- ・庁舎等の余剰スペースを活用した複合化が多かった。市町村合併による業務効率化や職員の削減に伴う庁舎の余剰スペースを生み出したことによって、複合化が進んだと言える。
- ・廃校施設の公共体育館への転用が多かった。市町村合併による専門職員の配置など住民サービスの提供体制が充実強化したことによって、既存施設の有効活用が進んだと言える。

したがって、財政状況の厳しい小規模団体は、市町村合併による行政部費の削減や人員の再配置と引き換えに、住民サービス向上のために市町村合併の道を選んだとも言える。このことは、市町村合併によって公共施設の再編・充実が図られ、住民サービスが向上したことを示唆していると言える。

(2) 公共施設の再編・充実における従来型アプローチとの違いの整理

公共施設の再編・充実に向けた従来型の広域生活圏の観点によるアプローチと今回の調査結果から見えた合併小都市における公共施設の再編・充実の進め方の違いを整理することは、今後の小都市や町村における公共施設の再編のあり方を考える上で有益である。

a) 広域生活圏の観点による再編・充実

旧合併特例法第5条第1項第3号に基づき、市町村合併前に作成する新市建設計画には、公共的施設の統合整備に関する事項が盛り込まれている。また、新市建設計画に基づく公共施設の整備、都道府県による新市中心部と旧市町村中心部の連携を強化するための道路整備が合併特例事業と位置付けられ、前者では合併特例債、後者では合併推進債による起債が認められている。したがって、市町村合併では、広域生活圏の観点から旧市町村間の道路ネットワークの整備と公共施設の適正配置を一体的に進めることによって、再編・充実を図ることが意図されていると考えられる。

次に、2008年に総務省が提唱した定住自立圏構想では、所定の要件を満たした中心市と近隣市町村が協定を締結した上で従来の行政区域に捉われない圏域を形成することが可能となった。定住自立圏構想推進要綱では、「集約とネットワーク」の考え方に基づき、中心市において圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、近隣市町村において必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等を図るなど、互いに連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的としている。また、中心市と近隣市町村が策定した定住自立圏共生ビジョンに基づく医療・福祉、

産業振興、公共交通の3分野の事業に対して地域活性化事業債（充当率90%、交付税算入率30%）の起債が認められている。したがって、定住自立圏構想では、圏域を広域生活圏と捉え、中心市と近隣市町村間の公共交通機関等の交通インフラの強化と公共施設の集約化を一体的に進めることによって、再編・充実を図ることが意図されていると考えられる。

したがって、市町村合併と定住自立圏構想では、旧市町村区域を越えた広域エリアとして生活圏を捉え、圏域の中心地と中心地以外を結ぶインフラの強化と公共施設の適正配置を一体的に進めることによって、圏域全体の住民が利用する市民ホール、中央図書館、中央体育館等の大規模施設は中心地に集約し、地区住民の利用が主体である公会堂、図書館、体育館は中心地以外に配置する。つまり、広域インフラ網を生かした効率的な再編・充実によって住民サービス向上を図るものと考えられる。

b) 今回の調査結果を踏まえた再編・充実の実態

合併小都市における公共施設の再編の多くが、中心地における公共施設の新築（建替え）、中心地以外における複合化であった。この2つの再編に至る広域生活圏の影響度について、以下のとおり整理する。

- ・公共施設の新築（64箇所）に至る要因の影響度の調査（表-14）において、「敷地への道路・交通アクセス環境の整備」、「市町村合併による利用圏の広域化への対応」の影響度が高かった箇所は、前者が7箇所（11%）、後者が5箇所（8%）に留まった。このことから、道路・交通ネットワークの整備と一体となった公共施設の適正配置のケースは少ないと考えられる。
- ・一方で、合併新市の中心地では、既存施設の問題解消を契機として新市全域からの利用を見込んだ大規模な市民ホール、中央図書館等への建替えも一部で進められたことから、旧市町村の生活圏の住民サービス向上と併せて合併新市全体の住民サービス向上にも配慮した再編も進められたと考えられる。
- ・複合化（59箇所）に至る要因の影響度の調査（表-16）における「機能が重複する施設の多さ」については、53箇所（90%）が無関係であった。市町村合併によって旧市町村が抱えていた類似施設が多いにも関わらず、無関係が圧倒的に多かったのは、旧市町村間の距離が離れており、“機能が重複する”という認識が薄いと考えられる。

したがって、今回の調査結果によれば、合併小都市における日常生活を支える身近な公共施設の再編・充実について、中心地では既存施設の建替え、中心地以外では庁舎等を中心とした狭いエリア内での複合化が行われるとともに、一部では既存施設の問題解消を契機として高次な施設への建替えも行われた。このことから、合併小都市では、道路・交通ネットワーク整備と一体となった

公共施設の適正配置というよりは、合併前旧市町村の生活圏における住民サービスの維持向上に重点を置いた上で、合併新市全域の住民サービス向上にも配慮した再編・充実に取り組んできたと言える。

(3) 今後の公共施設の再編のあり方

a) 現状

全国ほぼ全ての自治体が公共施設等総合管理計画を策定し、長期的な視点をもって公共施設の更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担の軽減・平準化とともに公共施設の最適配置の実現に向けた取組に着手したところである。

また、2017年度に国は公共施設等適正管理推進事業債の制度を創設し、2017年度から2021年度における公共施設の延床面積の減少を伴う統廃合、長寿命化、転用等の事業に対して条件の有利な地方債の起債を可能とする財政支援措置を行っている¹⁰⁾。

b) 調査結果を踏まえた今後の再編のあり方

公共施設の再編に対する合併特例債と公共施設等適正管理推進事業債の制度面での大きな違いは、前者では延床面積が増加する再編を認めているのに対して、後者では認めていない点にある。今回の調査結果において、合併小都市の多くが、合併特例債など国の財政支援措置に依存している実態が明らかとなっている。財政状況が厳しく地方債の起債等による国の財政支援措置に依存せざるを得ない合併小都市では、総量削減を前提とした上で既存施設の有効活用による再編と住民サービスの維持向上の両立に取り組むこととなる。

今回の調査結果において、既存施設の有効活用の事例として多かったのが、①庁舎等の余剰スペースの有効活用による狭いエリア内での複合化、②廃校施設など余剰施設の公共施設への転用であった。低コストで実現可能な①、②の手法は、財政状況の厳しい小都市において公共施設の再編を進める上で有効な手法である。

今後小都市が、日常生活を支える身近な公共施設の再編と住民サービスの維持向上の両立を図る上で重要なのは、旧市町村のコミュニティや利便性に十分配慮して既存施設の複合化や転用等の有効活用を進めることと考える。さらに中長期の人口減少を見据えて公共施設と生活圏の再編を一体で進めていくことが重要であると考えられる。

c) 既存施設の有効活用に向けた方向性と課題

上記①、②をさらに進めるための具体的な方向性としては、以下の3点が挙げられる。

1. 広域連携を含め業務の効率化をさらに進め、庁舎等に余剰スペースを生み出し、近隣施設を取り込む複合化を進める。
2. 国・都道府県・民間企業等の市以外の機関が所有する施設が旧市町村の中心部にある場合は、一部に近

隣施設を取り込む複合化を進める。

3. 市以外の機関が所有する余剰施設（旧公立高校、旧スポーツ施設等）の公共施設への転用を進める。

なお、今回の調査結果では、複合化における上記2のケースは無し（表-20）、機能の転用における上記3のケースは1箇所（廃校となった県立高校の体育館の譲渡によるもの）（表-23）に留まった。国、都道府県、民間企業と施設の共同利用や譲渡等における検討体制を構築することによって、上記2、3のケースが増え、低コストによる住民サービスの向上につながると考えられる。

6. 結論

本研究によって、明らかになったことは以下の5点である。

1. 合併小都市は、既存施設の問題解消のため、合併特例債など国の財政支援措置に依存して施設を建替え、住民サービスの向上を実現した。
2. 合併小都市は、既存施設の問題解消や維持管理コストの縮減のため、中心地以外における庁舎等の余剰スペースに、庁舎周辺の狭いエリア内の公共施設を取り込む複合化によって、低コストによる住民サービスの向上に取り組んだ。
3. 合併小都市は、余剰施設となった廃校施設の有効活用のため、学校体育館を公共の体育館に転用することによって、コストをかけずに体育館の数を増やし、住民サービスの向上に取り組んだ。
4. 財政状況の厳しい小規模団体は、市町村合併による行政部費の削減や人員の再配置と引き換えに、住民サービス向上のために市町村合併の道を選んだとも言える。このことは、市町村合併によって公共施設の再編・充実が図られ、住民サービスが向上したことを示唆している。
5. 合併小都市における日常生活を支える身近な公共施設の再編・充実について、合併前の旧市町村の中心地における既存施設の建替え、庁舎等を中心とした狭いエリア内での複合化が行われるとともに、一部では既存施設の問題解消を契機として高次な施設への建替えも行われた。このことから、合併小都市では、合併前旧市町村の生活圏における住民サービスの維持向上に重点を置いた上で、合併新市全域の住民サービス向上にも配慮した再編・充実に取り組んだ。

提言

国の財政支援措置に依存せざるを得ない小都市では、総量削減を前提とした上で既存施設の複合化や転用等の有効活用による再編に取り組むこととなる。公共施設の

- 再編と住民サービスの維持向上の両立を図るためには、
- ① 広域連携を含め業務の効率化をさらに進め、庁舎等に余剰スペースを生み出し、近隣施設を取り込む複合化を進める。
 - ② 国・都道府県・民間企業等の市以外の機関が所有する施設が旧市町村の中心部にある場合は、一部に近隣施設を取り込む複合化を進める。
 - ③ 市以外の機関が所有する余剰施設の公共施設への転用を進める。
- ・ ②, ③を実現するために、国・都道府県・民間企業と施設の共同利用や譲渡等における検討体制を構築する。
 - ・ その際には、旧市町村の生活圏のコミュニティや利便性に十分配慮することが重要である。
 - ・ さらに中長期の人口減少を見据え、公共施設の再編は生活圏の再編を伴うべきであり、一体で進めていくことが重要であると考えます。

謝辞：本研究は坪井が政策研究大学院大学に在籍中の研究成果の一部をまとめたものである。本論文の執筆にあたり、全国の多くの自治体からアンケート調査への御協力を頂きました。また、静岡県の関係市町からも貴重な御意見を頂きました。ここに記して感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 庄内南部地区合併協議会ウェブサイト：
http://www.city.tsuruoka.lg.jp/static/gappei/shonainanbu/kaigi_s/9/siryou

- 1.pdf
- 2) 北広島市ウェブサイト：
<https://www.city.kitahiroshima.hokkaido.jp/hotnews/detail/00001522.html>
- 3) 総務省：「平成の合併」について， pp.17, 2010.
- 4) 総務省編：地方財政白書，平成 31 年度
- 5) 上森貞行，齋藤俊明：公共施設等総合管理計画における施設評価に関する研究，日本建築学会計画系論文誌，第 82 巻，第 741 号， pp.2927-2937, 2017.
- 6) 永田麻由子，小泉秀樹，真鍋陸太郎，大方潤一郎：地方公共団体における公共施設マネジメントの取組みに関する実態と課題－公共施設の総量削減手法と住民生活に与える影響に着目して－，公益社団法人日本都市計画学会，都市計画論文集，Vol.49, No.3, pp.663-668, 2014.
- 7) 中村圭吾・村木美貴：行政サービス維持の観点から見た公共施設削減の在り方に関する研究－小学校と市民文化系施設に着目して－，公益社団法人日本都市計画学会，都市計画論文集，Vol.50, No.3, pp.1004-1009, 2015.
- 8) 浅野純一郎，時田諭成：地方小都市における公共施設統廃合の実態と計画的再配置への適合に関する研究，公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集，Vol.52, No.3, pp.961-968, 2017.
- 9) 文部科学省：平成31年度（令和元年度）公立学校施設の耐震改修状況フォローアップ調査の結果について，2019.
- 10) 総務省：公共施設等の適正管理の推進
https://www.soumu.go.jp/main_content/000609778.pdf

(2020.3.8 受付)

A statistical analysis of the reorganization and/or enhancement of public facilities in the merged local cities

Hiroyuki TSUBOI, Hajime INAMURA and Satoshi INOUE

This paper compares the reorganization of public facilities in merged local cities with population less than 100,000 with the similar sized non-merged cities. The merged cities enriched their public facilities by relying on special merger bonds. The reorganization and enhancement of public services were implemented using low-cost methods such as libraries in vacant spaces of merged public buildings and/or public gymnasiums in closed school facilities. Result showed that to reorganize public facilities, and to maintain and improve residents' services, it is necessary for cities to establish a system that considers joint use and transfer of facilities between the national government, prefectures, and private companies, with due consideration to the community and convenience of the old municipalities, and towards planning the effective use of facilities owned by institutions other than the city through compounding or reusing the facilities. Furthermore, it is important to reorganize the public facilities and living spheres together in anticipation of medium- to long-term population decline.