

実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

第24回 省庁の縦割りと総合行政

東洋大学客員教授 南 学

■「総合管理計画」策定後でも総面積の圧縮はすすんでいない

今回は、年度末となるので、これからの公共施設マネジメントをすすめる上でのポイントを、「公共施設等総合管理計画」(以下、「総合管理計画」)から「個別施設計画」という流れを検証しつつ、小学校を軸にした公共施設再編成の方向を、プロジェクトをすすめる観点から、中間的に整理しようと思う。

これまで3回にわたって小学校の地域開放を検討、検証してきたが、その目的は、単純に学校施設を学校施設として、「個別施設計画」によって、長寿命化改修、更新することは財源的にみても確実に実現する見込みが少ないことと、市町村にとって必須の学校施設の計画を単独ですすすめると他の施設の改修、更新財源を「食ってしまう」ことになる可能性が高いことを指摘するためである。そして、小学校施設に地域住民の利用できる機能を組み込むことで、結果的に、学校周辺の地域施設を大幅に削減できる可能性があることを示すためであった。この検討、検証は筆者の独自の経験と出会った関係者との議論の範囲のものであり、一般の教育関係者、公共施設の関係者の見解とは、現時点では距離があり、当面は早期に合意形成する可能性は低い。

しかし、自治体の財政状況はますます悪化することが予想され、人口減少の傾向は続いているので、これまでのように、今後初年以上の期間にわたって学校施設が現在のようには学校教育の場としてのみ使用されることは想定できない時代になっている。客観的に考えれば学校施設の転用、もしくは廃止を前提に施設の整備、維持管理を行う必要があるのは明白である。市町村(基礎自治体)の施設の半分程度が学校施設であることをみれば、学校施設の多機能化、複合化を軸に、学校周辺における地域住民の利用施設の機能を組み込まなければ、総面積の圧縮を実現することは厳しい。そして、総面積の圧縮が実現しないと、財政難のなかで、老朽化した施設の安全管理、更新のための財源と施設の維持管理費が確保できなくなり、多くの施設は休止ないしは廃止にせざるを得なくなるであろう。

このように、学校施設の複合化、多機能化をすすめなければならないと確信を持ったのは、多くの自治体で「総合管理計画」を策定してから3年が経過しつつあるが(総務省が目標とした計画策定期間は平成26年度から28年度)、目標とした総面積の圧縮はほとんどすすまずに、むしろ総面積が増えている自治体もあるという実態があるからだ。この傾向は、それ以前に総合管理計画を策定した自治体でも同様である。

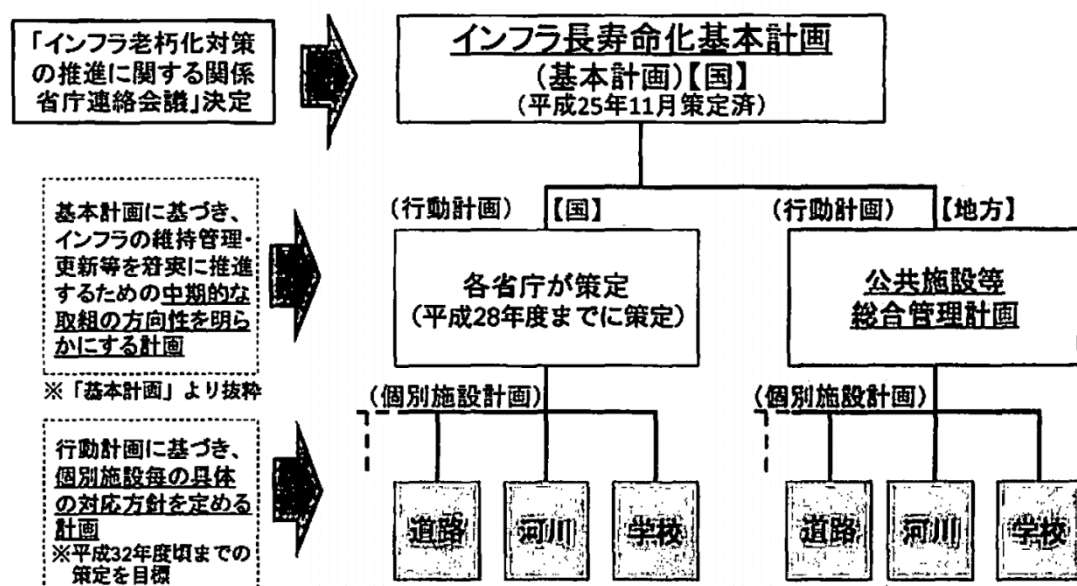
自治体の総合管理計画では、これからの30年から40年の間に、総面積の20%から40%程度を削減目標とする内容が多く、単純に計画遂行を考えると、3年間に数%の面積削減を実現していなければならない。しかし、面積削減どころか、総面積が増加している自治体が少なくない。増加した要因は、新庁舎の建設にあたって、2、3割の面積が増えていることが多いことと、市民ホールや総合体育館などを「合併特例債」を活用して建設したこと等が主な理由である。

なぜ、目標として掲げた「総面積圧縮」がすすまないのか。要因としては、「総論賛成各論反対」という住民や議会の意見を前に、合意形成に向けての対応が難しいと説明されることが多い。しかし、実態として、地域住民や議会に、具体的な削減計画を提示して、大きな抵抗にあって計画を撤回したという事例はあまり聞かない。その大きな要因について、本誌の昨年12月号で、施設の「常連客」となっている一部の住民の反発、担当職員の2、3年での人事異動、小規模施設の統廃合では面積縮減の効果が薄いことなどを説明したが、実は、これらの要因の根底にあるのは、施設分野ごとに施設削減計画を策定した(あるいはしようとした)ことにある。

■「個別施設計画」では、面積削減はすすみにくい

総務省は、「公共施設等総合管理計画の更なる推進に向けて」(平成30年4月23日、総務省自治財政局財務調査課)という資料の中で、「総合管理計画策定指針の改訂」として、計画の様式記入に際して、「総合管理計画の初年度を起点とした30年以上の期間について、次の表の区分により、長寿命化対策等の効果を反映した当該期間において必要となる経費について、普通会計と公営事業会計に区分した上で、それぞれを建築物とインフラ施設に区分して記載すること」と指示し、建築物とインフラ施設を「建築物：学校教育施設、文化施設、庁舎、病院等の建築物のうち、インフラ施設を除いたもの」、「インフラ施設：道路、橋りょう、農道、林道、河川、港湾、漁港、公園、護岸、治山、上水道、下水道等及びそれらと一体となった建築物」と定義をし、個別施設計画の分類を示している。

図1 インフラ長寿命化計画の体系



※ 各府省庁は、地方公共団体等に対し、行動計画及びこれに基づく個別施設計画の速やかな策定及び公表並びにこれらの計画に基づく取組の推進を要請する。その際、行動計画や個別施設計画の策定・推進上の留意点、活用可能な支援策等についても通知し、地方公共団体等への支援に努める。
(インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議申し合わせ(平成25年11月29日)の内容を要約)

〔出典〕 総務省「公共施設等総合管理計画の更なる推進に向けて」(平成30年4月23日、総務省自治財政局財務調査課) 8頁

この分類には、中央政府(府省庁)の縦割り構造が反映されていると考えられる。自治体に対して、総務省が「総合管理計画」策定を要請したときの説明図(図 1)を参照していただきたい。

図 1 における「インフラ長寿命化基本計画」は、国土交通省のホームページでは、「老朽化対策に関する政府全体の取組として、平成 25 年 6 月に閣議決定した「日本再興戦略」に基づき、インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議において、同年 11 月に「インフラ長寿命化基本計画」がとりまとめられました」とし、「今後、基本計画に基づき、国、自治体レベルで行動計画の策定を進めることで、全国のあらゆるインフラの安全性の向上と効率的な維持管理を実現することとされています」と説明されている。

そして、国と自治体のそれぞれが「行動計画」を作成するように役割分担がなされ、国は、各省庁で平成 28 年度までに策定するとされた。自治体では、「公共施設等総合管理計画」の策定が明示されている。総務省は、この総合管理計画は、国と歩調を合わせるように、平成 26 年度から 28 年度までの 3 年間のうちに作成するように、自治体に要請を行った経緯がある。

問題は、その下に位置づけられている「個別施設計画」である。国の場合は、省庁が縦割り構造のもとで、図 1 にあるように、「学校、河川、道路」などの個別施設ごとの具体の対応方針を定める「個別施設計画」が位置づけられている。同じように、自治体も「学校、河川、道路」などの「個別施設計画」の策定を、それぞれ「平成 32 年度(令和 2 年度)頃までの策定を目標」と説明されている。さらに、図 1 には「各府省庁は、地方公共団体等に対し、行動計画及びこれに基づく個別施設計画の速やかな策定及び公表並びにこれらの計画に基づく取組の推進を要請する。その際、行動計画や個別施設計画の策定・推進上の留意点、活用可能な支援策等についても通知し、地方公共団体等への支援に努める」と明記されている。

国の府省庁は、各府省庁が個別法によって設置された組織であり、国家公務員もいわゆる「国家」ではなく、各府省庁で採用され、一部の交流人事はあるものの、基本的には採用された省庁の幹部職員として仕事を終えることが一般的である。このような縦割り構造であっても、国全体の政策展開には専門分化による一定の効果があると考えられるが、自治体の場合は、地域住民の生活を基礎とした「総合行政」であるので、しばしば、省庁の縦割り行政(法規制や補助制度など)が弊害となる事例が度々指摘されてきた。

府省庁ごとでは、それほど大きな縦割りの弊害は、現時点では見られないが、自治体に要請される「個別施設計画」には、大きな課題があると考えられる。

■「個別施設計画」では、面積縮減が実現しない？

なぜ、「個別施設計画」には課題があるのか。インフラと定義されている「道路、橋りょう、農道、林道、河川、港湾、漁港、公園、護岸、治山、上水道、下水道等及びそれらと一体となった建築物」に関しては、用途が固定的であるので、管理運営や長寿命化、更新は、まさに「個別施設計画」に沿って実施されることが想定できる。

しかし、建築物とされている「学校教育施設、文化施設、庁舎、病院等」にあっては、

これまで検討してきたように、想定される用途以外に、地域住民の生活に沿ったさまざまな「目的外」の利用、ことによれば、目的外とされる利用が「主たる利用形態」となっている実態がある。さらに、これらの個別施設は、どの施設も利用者は限定的で、稼働率も1、2割であることが多く、面積的にも時間的にもさらなる利活用の余地が非常に大きいことは、これまでの連載でも度々指摘してきたことである。そして、これらの建築物は、近年はリアルな市民利用を想定して、複合的に整備されることも多く、多機能化によって利用が飛躍的に高まる事例も多いことを紹介してきた。

このように、自治体における個別の施設に関して、「個別施設計画」で、縮減目標を管理しようとする、施設分野ごとに、それを所管している「課」に削減目標が割り振られることになる。しかし、どの「課」(部局)も、それぞれの施設の利用者を想定すると、統廃合の具体的な計画には、反対する利用者の姿やそれを「支援」する議員の姿が「ちらつく」こととなり、積極的に所管施設群の統廃合に取り組むことに戸惑いと抵抗が生じる。したがって、他の分野の施設に統廃合を期待することも含め、自発的に削減目標に取り組むことを避ける傾向になり、自治体全体の消極性を生み出してしまっているのである。

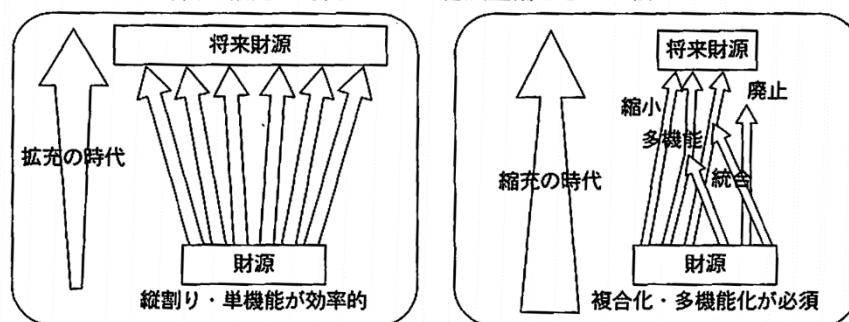
結果的に、「総合管理計画」を担当する公共施設マネジメント部局は、予算削減や行政改革(人員削減が主)と同様に、一律に削減目標を「押しつける」ことになる。しかし、予算や人員では、5%、10%といった一律削減を強行することができるが、施設は、5%、10%などの一定面積を数年で削減することは、ほとんど不可能である。結果として、全体の削減目標は、「個別施設計画」のもとでは達成できない可能性が高くなり、実態として、この数年間にほとんどの自治体で、面積削減がすすんでいないという結果になっている。

このように、公共施設マネジメントの進展実態をみれば、「面積縮減目標はミスリードだった」とも言える。総合管理計画の目的は、適正な管理であって、必ずしも面積縮減ではなかったが、多くの自治体では、面積縮減をすすめないと将来の財政破綻につながるとして、面積縮減を「数値目標」としてしまった流れがある。現時点での実態をみれば、施設の複合化・多機能化をすすめることが第一で、その結果として面積縮減がすすむという考え方が必要だったと結論できるだろう。

■「縮充」の時代の削減は、複合化・多機能化しかない

図2は、拡充の時代と「縮充」(規模は小さくなくても機能は充実するという意味の造語)の時代との違いを示したものである。

図2 拡充の時代と縮充の時代における施設整備形態の比較



筆者作成

図2の左側、拡充(つまり、成長)の時代にあつては、人口増、経済成長によって、市民の求める行政サービスは拡大していくが、そのサービスの展開にあつては、縦割りのそれぞれの部局が、市民の要望を受け入れながら、サービス(施設を含む)の種類、規模、機能を拡充するプランを積極的に立案し、予算要求をして、実現するということが可能である。

しかし、図2の右側、「縮充」の時代にあつては、全体の人口も財源も減少していくので、これまで、機能を果たしてきたサービス(施設)も、全体として縮小していくが、市民の要望は多様化、分散化していくので、縦割りの部局ごとのサービス(施設)が、相互に重なり、複合・多機能化し、規模縮小、統廃合を余儀なくされる方向となる。この傾向のもとでは、さまざまなサービスを融合させ、施設を複合化・多機能化(縮充)していくには、数多い機能の組み合わせがあるので、実態の分析、複合形態、コスト、財源などの検討・検証が求められる。しかし、このような経験は、戦後初年以上を経た自治体行政運営(経営)としては初めてのことなので、思考方法の転換も含め、計画の立案、合意形成には時間がかかることになる。

拡充から縮充への時代の変化を考えれば、公共施設の総面積を縮減しつつ、市民サービスを後退させずに、限られた財源を有効に使うためには、施設の複合化・多機能化をすすめるなければならないし、その戦略は本誌の昨年9月号で説明したように、学校施設(市町村にとって必須の施設)、公営住宅(住民の生活の場)、そして比較的大型の施設を軸にすすめることが重要である。特に、直近の3回(12月号、1月号、2月号)で示したように、小学校の地域開放が機能充実と面積縮減(縮充)にとって、最も効果的になる可能性が高い。

総務省は、前述の「公共施設等総合管理計画の更なる推進に向けて」において、自治体に令和2年度中の「個別施設計画」策定を求めている。

これは、国の「インフラ長寿命化基本計画」における府省庁の「個別施設計画」策定目標と同時に自治体の「個別施設計画」の策定をすすめることで、計画の整合性を実現するねらいと、自治体にとっては、「個別施設計画」策定を条件として、平成却年度に創設した「公共施設等適正管理推進事業債」の適用を促すという目的があると考えられる。

しかし、これまで検証したように、自治体は国の府省庁のような強固な縦割りの計画では、十分な住民サービスを展開できるような公共施設再編成が実現しない可能性が高い。十分な検討時間がないままに、いくつかの施設について機能をそのままに、単純に組み合わせて複合するだけの計画にならないよう、公共施設の利用実態、稼働実態を分析し、各自治体の現状にあわせた計画を時間をかけてでも策定した方がよいのではと考えている。

いくつかの自治体では、「縮充」を具体化する複合化・多機能化した施設の整備にあつて、個別施設計画としてではなく、「プロジェクト」を設定する動きがある。計画から実施という流れは、縦割り組織と予算を前提にすれば、当然の流れとなるが、被数の部門を串刺しにするような施設の複合化・多機能化にあつては、方向性を示すことを重視する「計画」よりも、「プロジェクト」の設定の方が有効となる可能性が高い。実現する施設内容と時期を明確にして、それを逆算して、施設の機能、規模、事業予算、

財源、担当部局の位置付けを示し、その施設整備を目的としたプロジェクト担当を設置して、適宜、進捗管理をチェックするという手法である。

このようなプロジェクト方式が複合化・多機能化を実現する施設整備について効果的であることについて、次回以後に検証をしていきたいと考えている。