

実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

第21回 学校施設の最大限活用(上)

東洋大学客員教授 南 学

■公共施設の所有概念を見直す

前回(11月号)では、リース方式の効果として、いったん施設利用の終期設定をすることで、費用平準化に結びつき、コスト管理に優位性を持つことと、建設事業期間を大幅に短縮することで、担当者の人件費だけでも億円単位での削減になるという経済的メリットを説明した。そして、それ以上の大きなメリットとして、自治体の施設利用方法や期間における主体的な施設管理運営が実現することを強調した。

この主体的な管理運営とは、時代の変化への対応という観点から、自治体が施設の財産処分や他用途への転換をすべきと判断した場合に、「補助金適正化法」による補助金返還や地方債残高の一括償還という中央政府の設定したルールに対して、自治体の主体的な対応を阻害するリスクが軽減されることを意味している。これまでは事業費における一定割合の補助金・交付金(自治体の負担軽減)適用と、その不足分の地方債(将来の市民の負担)による財源確保が自治体にとって資金的に有利とされてきた。

しかし、省庁の補助要綱や地方債のメニューに縛られた申請や協議、補助金額の変更への対応に要する時間コスト、50年以上も固定された利用目的(用途)を存続させることが原則となっている設定は、変化の激しい時代にあっては、必ずしも「有利」ではなく、むしろ、後年度に大きな負担になる可能性が高いことを認識する必要がある。

また、多くの公共施設は、鉄筋コンクリート構造のために、その躯体の耐用年数は50年以上におよび、それが「安定性」の保証とされてきた時代が長く続いた。確かに、1960年代～70年代は、社会経済状況も安定した成長型が持続すると考えられていたので、「安定性」が大きな価値であった。しかしながら、1970年代から経済成長は鈍化し、1980年代からは国際情勢によって、1985年の「プラザ合意による4割以上という大幅な「円」の対ドル相場の切り上げ」、1991年の「パプル経済崩壊」、2008年の「リーマンショック」などの大きな経済変動が続き、一方で少子高齢化の急激な進行が大きな社会的課題(負担)になってきたように、時代背景は大きく変わった。そして、将来に対する「拡充」の期待は全く持てなくなり、経済変動や自然災害といった想定外の変化(リスク)に対応する必要が加わったとともに、人口減少という「衰退」にも対応を迫られたりつつある。

このような「先の読めない」時代背景の下では、50年、60年という「安定性」は、誰も保証することができず、変化への対応を検討せざるを得なくなっている。

したがって、「安定」よりも「変化への対応」が重視される時代を前提にすれば、公共施設の整備、管理運営については、リース方式、PFI方式など、10年から20年程度で財政的に明確な対応を行い、それ以上の長期的な対応においては、「不確実性を前提にした柔軟性」を組み入れる方策を考えることが必要となる。

このような時代認識とその対応を前提とすれば、公共施設マネジメントをすすめる上

では、公共施設の半数を構成している学校施設のあり方と財政運営をメインに検討しない限り、明確な展望を描くことができないという、冷厳な事実に向かい合わざるを得ないことが分かる。

■「総合管理計画」を策定しても、面積が増えている実態

学校施設のあり方を再検討するのは、公共施設の約半数が学校施設であるものの、特に、小学校の統廃合は、地域住民の感情からも、通学距離の課題からも簡単には実現しない一方で、放課後、土日休日や夏休み、冬休みなどの長期休暇によって、施設が使われていない時間割合の方が大きいという稼働状況にあるからだ。学校施設が最大限に活用できれば、身近な立地という条件もあり、一般的な集会施設の機能は吸収できる(統廃合により面積が削減できる)可能性が高い。

「公共施設等総合管理計画」策定を行った自治体の多くは、30～40年間に2～3割の施設面積を削減するという目標を設定したが、策定後3年以上経った現時点で、一定の面積削減を実現した自治体はわずかであり、ほとんどの自治体で削減どころか逆に増加しているという実態がある。その背景としては、どの施設にも、必ず「常連の固定客」が存在するため、統廃合への合意形成では、さまざまなプランを検討して議論する必要があり、その結果、時間がかかってしまうこと、担当職員が2～3年程度で異動してしまうため、「先送り」が蔓延していることがあげられる。そして、小規模な集会施設を廃止しても、達成できる削減面積は全体から見ればわずかな割合であるにもかかわらず、一方で庁舎の更新や「総合管理計画」以前に、整備計画のあった施設が完成するという事情もあるので、面積が増えるという矛盾した状況にある。

このような事情を直視すれば、施設面積の多くが学校であることから、児童・生徒のいない時間帯での学校施設の利活用を実現することができれば、多くの住民にとって学校は「徒歩圏内」なので、施設の統廃合に向けて、大きな効果があることは確かである。

■放課後、休日の学校施設の開放は法的にも推奨されている

学校施設の共用を話題にすると、「子どもたちのセキュリティを誰が守るのか」、あるいは「学校教育の場に、不特定多数の人が出入りすることは、教行環境の維持やプライバシーの保護に大きな課題となる」という「懸念」が主張されて、学校施設の地域開放はほとんどすすんでいない実態がある。

「学校のセキュリティ確保」が多くの関係者の口から述べられるようになった契機は、18年前の大阪府池田市での殺傷事件であろう。2001年6月、大阪教育大学附属池田小学校で授業中の教室に乱入した男が、刃物で次々と切りつけ、児童8名が殺害され、教師を含む15人が重軽傷を負った前代未聞の衝動的な事件だった。

この事件以後、文部科学省は、各都道府県・市町村教育委員会宛てに「幼児児童生徒の安全確保及び学校の安全管理に関し緊急に対応すべき事項について」(平成13年6月11日付け13文科初第373号)という通知を発し、多くの学校では、校門や通用門は、通学・下校時以外は施錠され、教員、児童・生徒以外の構内立ち入りは大幅に制限されるようになった。

しかし、児童・生徒の安全の確保は最優先事項であることは間違いないが、学校という施設における安全の確保は、基本的には児童・生徒が滞在する時間帯である。このように考えれば、セキュリティの確保時間は限定され、平日の放課後、土日休日、夏休みなどの長期休暇中に、施設を地域に開放することは、教員室とクラスルームに対する立ち入りを厳密に規制することを前提とすれば、その他の部分は地域開放が可能となることは明らかである。

また、少子化傾向の中で、「余裕教室」(教育委員会では、「空き教室」という表現は使わずに「余裕教室」と表現する)が生じているはずであるが、学校の現場では、ランチルームの確保、英語の必修化による「準備室」、特別支援学級の増加などで、余裕はないと主張していることが多い。

政令指定都市を除いて、教員は都道府県の職員であり、一方で施設は市町村のものなので、施設の所有と使用における権限と責任が分離していることも、学校施設の地域開校を難しくしている大きな要因となっている。

それでも、地域の要望も大きい体育館や校庭、音楽室、図書室、工作室などの特殊教室や2~3の普通教室については、地域開放を実現しようとする姿勢があれば、十分に可能である。実際に、地域との連携を積極的に考えている校長や副校長(教頭)に話を聞くと、放課後や休日であれば、「児童が特定できるような掲示物の扱いや、鍵の管理が適切に行われること」ができれば、施設開放は可能であると述べている。

そもそも、学校施設の地域社会への開放については、法律でも、積極的な規定がなされている。以下に一例を挙げよう。

- ・教育基本法第12条(社会教育)第2項

「国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館その他の社会教育施設の設置、学校の施設の利用、学習の機会及び情報の提供その他の適当な方法によって社会教育の振興に努めなければならない。」

- ・学校教育法第137条

「学校教育上支障のない限り、学校には、社会教育に関する施設を附置し、又は学校の施設を社会教育その他公共のために、利用させることができる。」

- ・社会教育法第44条(学校施設の利用)第1項

「学校(略)の管理機関は、学校教育上支障がないと認める限り、その管理する学校の施設を社会教育のため利用に供するように努めなければならない。」

- ・学校図書館法第4条(学校図書館の運営)第2項

「学校図書館は、その目的を達成するのに支障のない限度において、一般公衆に利用させることができる」

- ・スポーツ基本法第13条(学校施設の利用)第1項

「学校教育法(略)に規定する国立学校及び公立学校並びに国(略)及び地方公共団体(略)が設置する幼保連携型認定こども園(略)の設置者は、その設置する学校の教育に支障のない限り、当該学校のスポーツ施設を一般のスポーツのための利用に供するよ

う努めなければならぬ。」

これら以外にも、公職選挙法(投票所、開票所、立会演説会場などで消防法(延焼の防止)、水防法、災害救助法(避難所)など、さまざまな法律で学校施設の多目的な利用が定められている。

我が国では、学校を児童・生徒と教員による教育の「神聖な場所」として、捉えられている傾向があり、生活指導や部活動などを含む全人格的な教育の「閉じられた場所」として、特別なイベント(入学・卒業式、授業参観、体育祭や学芸会など)以外は、地域住民が立ち入ることがない空間となっている。この傾向は、我が国の文化と伝統による部分が多い。米国カリフォルニア州では筆者の短い生活体験から、小学校低学年では、地域のボランティアが授業に参加すること、父母の授業参観は随時許され、授業以外の学校内での放課後活動(部活動など)はない。また、学校を1日、地域に開放して、コンピュータなど教育機器や図書の購入のための資金集めを目的とした「オークション」(日本でのバザーのような形態)が行われるなど、地域との結びつきが重視されていた印象であった。本誌2018年10月号で紹介したように、イギリスの学校では、PFI(BOT)方式で整備された学校施設において、放課後や休日・休暇中は地域に開放されて、生涯学習の拠点施設になっている実態もある。

欧米の学校教育に対する考え方が、我が国と違った文化・伝統を背景としているとしても、児童・生徒の存在していない時間帯における学校施設を地域社会に開放することについては、ほとんど問題がないという共通点は明確に認識する必要がある。我が国で、学校施設の地域開放が積極的に展開されてこなかったのは、単に、他に使える施設が周辺にあるために、管理運営方法が十分に検討されてこなかったからに過ぎない。これらの周辺施設が老朽化しても財政難から維持ができない状況にあるために、学校施設を活用するために管理運営方法を検討せざるを得なくなっていることへの理解が重要である。

■学校施設の管理運営のあり方を検討する

9月号では、学校と住宅、大規模施設から優先順位を判定して、モデル的に複合多機能型の施設を企画するということを提案した。地域生活におけるさまざまな公共施設の利用形態をみると、学校施設の活用が最大限に実現すれば、入居入所形態をとる福祉施設を除いて、地域住民のニーズの大半は満たされると考えられる。

現在は、学校施設の管理者が学校長とされているために、校長の管理責任負担を軽減する方策を検討しない限り、地域への開放は非常に難しい。それでも、多くの学校で体育館や校庭が地域に開放されているが、その方法は、利用予約や鍵の管理を利用団体等で構成される「利用団体協議会」のような任意団体に委ねているのが実情である。そのために、その協議会に所属している団体に利用が独占されている実情があり、地域住民がニーズに応じて利用するという観点からは、不十分な状況にある。

一般に、学校の管理者は、学校長と認識されているが、法的には学校の管理組織は教育委員会とされ、教育委員会の規則によって管理者が指定されている。

この教育委員会の規則は自治体によって異なっており、実際の学校施設の「目的外使用」(学校の授業以外の利用)の管理は、市長部局、教育委員会、校長とさまざまである。つまり、地域の状況によって、ふさわしい管理運営形態を検討し実施することができることを前提にすれば、学校施設を教育(授業等)に支障がない限りにおいて、自由に活用できることになる。

いくつかの自治体における学校施設の管理運営形態と責任について、教育委員会規則を検証してみよう。

学校の管理運営に関しては、「学校の管理運営に関する規則」といった名称の教育委員会規則が定められていて、その「施設、設備」の第1項で「校長は、学校の施設、設備等を運営管理し、その整備保全に努めなければならない」と規定され、その第2項で、「職員は、校長の定めるところにより、前項に規定する施設、設備等に関する事務を分掌する。」とあるのが一般的である。

そして、施設設備の貸与に関しては、「学校の施設又は設備の学校教育の目的以外の利用については、法令の定めるところに従い、校長が許可する。ただし、長期にわたり又は異例の利用と認められる場合は、あらかじめ、教育委員会の指示を受けなければならない。」という規定も用意されている。

この目的外の利用については、「学校施設使用規則」が別に定められているが、この規則は自治体によって大きく違っている。例えば、さいたま市においては、「校長は、その使用が次の各号のいずれかに該当する場合に、学校施設の使用を許可することができる。」として、校長に許可権限が委任されている。川越市では、「有料学校施設」という「使用料を徴収する学校施設」を規定し、この有料学校施設は、教育長が「管理上の責任を負うべき者を指定」し、校長は「有料学校施設及び開放学校施設について管理上の責任を負わない」と規定して、校長の管理責任を経減している。また、横浜市では、学校施設の「普通使用」を「市民及び市内の団体がスポーツ、レクリエーション、講習会、展示会及びその他の会場として学校施設を使用することをいう。」と定義し、この普通使用については、行政区の「区長」が許可権限を持つ制度となっている。

このように、「学校の管理運営に関する規則」は、おそらくは文部科学省の用意した「ひな形」に従って校長の管理責任が規定されているが、「学校施設使用規則」になると、校長、教育長の指定する者、行政区の区長など地域の実情に応じてさまざまな形態が実現している。学校施設の地域開放については、セキュリティのあり方も含めて、管理形態の工夫によって、相当程度に拡大することができることが、法的にも実務的にも可能であることが示されている。

この学校施設の地域開放をさらに拡充するための施設整備のあり方(設置形態、財源調達、管理運営形態など)については、次号で検討することとしたい。