

実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

第35回 「計画書」計画からの脱却

東洋大学客員教授 南 学

■部局ごと、施設ごとによる積み上げ方式の限界

この連載で何度も指摘していることであるが、「公共施設等総合管理計画」の策定から数年経っても、ほとんどの自治体で公共施設総面積の縮減が実現していない実態がある(それどころか、増えている自治体も少なくない)。その要因は、「総合計画」の策定手法として、個別部局毎の積み上げ方式という形態をとっていることにあると思われる。予算(金額)や組織数もしくは職員数であれば、「一律削減」という最終手段が適用できるが一施設数に関しては、個別部局毎に一律に減らすことも施設面積を一律に減らすこともできないので、部局毎の施設毎の積み上げ方式では全体の目標を達成することは非常に難しい。

多くの自治体の「総合管理計画」では、現行の公共施設における維持管理費、大規模修繕費、解体更新費用を合計した推計が、今後の数十年に確保を想定できる「施設投資総額」を大きく上回ることから、総面積を20年から40年後に向けて減らしていかなければならないという「シナリオ」になっている。これは、公共施設を俯瞰的にみたマクロ計画であって、庁内はもちろん、議会や市民にとっても異論が出ることはほとんどなく、決定され「計画書」が作成されている。

ところが、それを実践するための「個別施設計画」となると、事情は異なる。「個別施設計画」は2020年度中に作成することを総務省から要話されているが、形式的に「計画書」として策定している自治体は多いが、企画担当部局と財政担当部局、さらには行政改革や管財部局とが、計画の細部に関する合意形成を行い、年度毎の予算編成に確実に反映させるために共同歩調をとる段階には至っていない状況ではないだろうか(筆者の訪問しているいくつかの事例では、数年間の財政(予算)計画をともなう全庁的合立形成による「個別施設計画」は皆無である)。

「公共施設等総合管理計画」は「計画書」作成に重点がおかれていたが、これは初めてのことであり、総合的にすべての公共施設に関するマネジメント計画を示すためにはやむを得ないこともある。しかし、「個別施設計画」の策定にあたっては、相変わらず「計画書」の作成にとどまっている状況は問題があると言わざるを得ない。

総務省の示した計画の策定マニュアル(総務省通知「公共施設等の適正管理の更なる推進について」(平成30年4月25日付け)で示された「別紙1、2」)には、長期的な視点で、公共施設の総面積を削減するような、具体的な実際に結びつく記入内容が例示されている。これは計画としては当然であるが、実際には、そのような計画策定がなされていない、あるいは策定できない実態にある。

総面積の圧縮を図らなければ、当然のことながら、財政的には大変に厳しい状況が続くので、施設の維持管理という経常経費の支出だけでも「固定費」となり、増え続ける扶助費をはじめ、教育、防災など、市民生活に直結する分野に必要な経費が回らなくなる恐れもある。「総面積の圧縮は分かっている、どの施設から統廃合するのか、老朽

化した施設・設備によって、事件事故が起こる可能性がある」と主張されても、どの施設を優先的に修繕するのか」という悩みは深くなっても、対応する優先度を明確にして、全庁的な公共施設マネジメントをすすめる方策が見いだせない状況が目の前にあると言える。

このような状況に対して、総務省は 2021 年度には、公共施設マネジメントを実質的にすすめるために「ノウハウや人材不足に悩む小規模な市町村など 500 か所に(専門家アドバイザーとして)送る計画」(読売新聞、2020 年 12 月 30 日)である。

しかし、ノウハウや人材不足なのは、小規模自治体にとどまらず、政令指定都市をはじめとした中核市なども含め、規模の大きな自治体であっても同様の状況にある。

■政令指定都市でもノウハウの不足がある

ある大規模な自治体で、学校施設だけでも 100 を超える施設があり、個別施設計画として教育委員会がまとめたものを、財政担当が精査しようという発想で臨んだことがあった。教育委員会の施設担当は、文部科学省の方針に従って、立て替え費用の約 6 割による長寿命化改良工事を施すことによって、50 年の寿命を 80 年へと、30 年の長寿命化を図ることを基本に、エクセルの表を活用して、100 校以上について一校一校の建設年度と面積等のデータのみを参考に、実地の調査は省略して数十年にわたる長寿命化工事の計画を策定していたのである(年間 3 校程度の長寿命化工事を行っても 30 年以上かかる)。

当然のことながら、学校施設だけでも計画に沿った工事をすすめると、年間に必要な経費は市全体の財政状況から対応できる金額を超えてしまう。また、学校に集中投資をすれば庁舎をはじめ、さまざまな市民利用施設の老朽化に対応する更新や長寿命化の経費を算出することは全く対応できないという「試算」であった。

この「試算」に対して、財政担当は長寿命化工事の手法や単価をチェックして、事業費の圧縮を図ろうとしたのであるが、仮に、多少の減額が可能としても、全体から見ればわずかな金額でしかなかった。そこで、建築設計のセカンドオピニオンと言われる「コンストラクションマネジメント(CM)」の専門家のアドバイスを含めて、策定された学校施設の「個別計画」をチェックするよりも、全庁的な公共施設マネジメントの観点からの対応策をアドバイスした。

第一に、小学校区ごとの 1 歳から 15 歳までの人口推移を 10 年間くらい集計し、その地区の開発状況(住宅専用地域で戸建て住宅が中心であれば、子どもの減少傾向は変わらない、高層住宅が可能であり、交通アクセスが良ければ子どもが増加する可能性が向い、など)をみれば、10 年先の児童生徒数がある程度正確に把握でき、そのデータをもとに、小学校の統廃合や増築の可能性を判断することができる(小学校の統廃合は、地域での合意形成に時間がかかるので、10 年くらいは方針を決めないようにすることを前提とする)。

第二に、構造的に耐震補強が行われていることを前提にすると、外壁補修、屋上防水、最低限の内装やトイレなどの設備改修という維持修繕工事を標準化することで、20 年から 30 年は施設を維持することが可能であり、一方で、面積単価の設定などで、概要

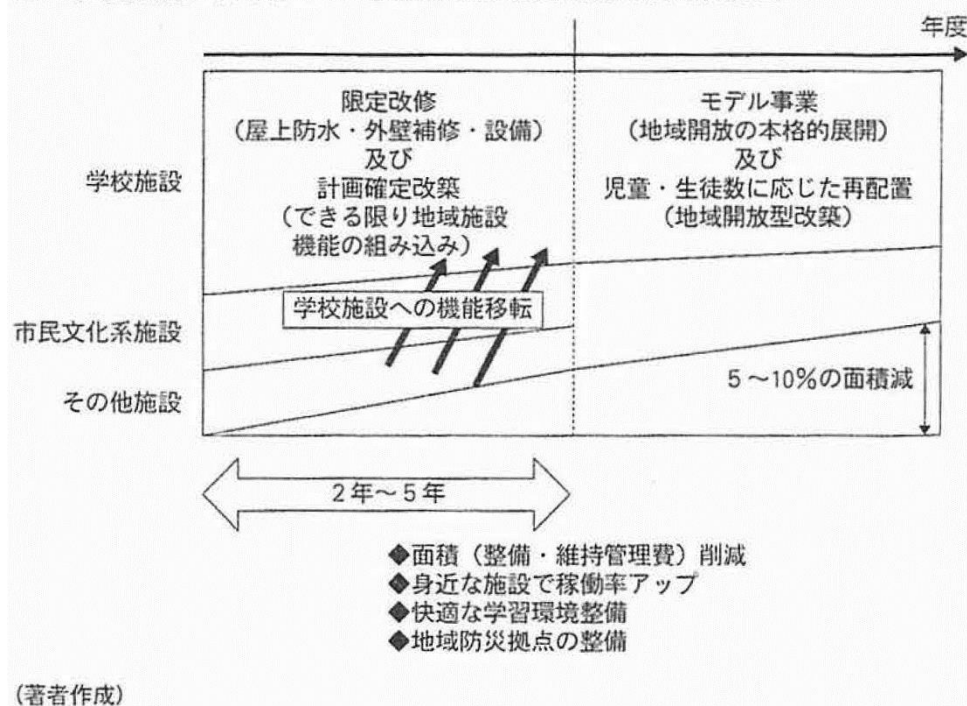
設計あるいは精算方式の工事方法で、発注事務を低減することができる可能性がある(複数校の修善工事を一体化して、複数年で発注すれば、事務コストは大幅に削減でき、工程も柔軟に対応できる可能性がある)。

第三に、このような、児童生徒数の推移予想をもとに、増改築が必要である学校施設、20年以上経過している学校施設というように対象を設定し、建築の専門事業者へ「目視」での施設設備の劣化状況の調査委託を行い、5年程度の期間における工事優先度判定を依頼する。

そして、工事対象となる20から30校に対して、周辺の地域住民利用施設(地域公民館やコミュニティセンター、学童保育など)の機能を学校施設内に組み込むことを認める積極的な対応を表明した学校から工事を始める、というインセンティブを設定する手法を提案した。

この提案の背景は、学校施設の一部を地域開放して、地域住民の集会施設機能を組み込むことに対して、教育委員会、特に、教員の抵抗が大きい実態への対応として、学校に集会施設を組み込まなければ、計画が進まないこと、地域開放を受け入れる学校を、俊先的に修繕対象として、全体に地域開放がメリットになることを示そうという戦略であった。そもそも、部活動がほとんどない小学校を例にとれば、児童が学校施設にいる時間はせいぜい2割程度であり、管理運営方法を検討すれば、空いている時間(午後4時以後、休日、夏休み等の長期休暇)は、教員室と授業に使うクラスルームを除いた、体育館、図書室、音楽室などは、地域に開放することができる判断できるからである。そして、100校以上のなかには、「組織論」の法則からみれば、一定割合で、地域開放に積極的な校長、副校長(教頭)が存在する可能性があるから見込まれるからである。この学校施設の活用方策については、本誌2019年12月号から2020年2月号の3回で詳細に解説しているので、参照していただきたい。

図 学校施設に市民利用施設機能を組み込む縮充手法の概念図



■ 的を絞った「個別施設計画」の実現方策

前述の学校施設を軸とした施設の複合化・多機能化への手法は、数多くの学校施設を擁する大規模自治体での「個別施設計画」の実現方策を検討する過程で、整理できた方向である。この事例は、教育委員会と市長部局(財政担当)との接点を模索するプラン検討であったが、必ずしも大規模自治体における実施方策に限定されるものではなく、中小規模の自治体であっても応用可能な方策である。事実、この連載で検証した、包括委託の事例(明石市：本誌 2020 年 12 月号、2021 年 1 月号)、保全計画の策定(高砂市：本誌 2020 年 9 月号)でも実現している。

両市の事例に共通しているのは、全ての施設を対象にしたマネジメントをすすめるのではなく、縦割り部局の枠を越えて、重点的な施設に的を絞って、それらの施設の劣化状況を専門事業者に調査を委託することから、客観的な廊下(劣化)を示して、対応策を検討したことである。全ての施設を対象としなかったのは、「計画書」の作成ではなく、マネジメントの実践の立場をとったからにはほかならない。計画書の作成であれば、全ての部局、全ての施設を対象にデータをまとめて、全体像を示さなければならない。そして、抜け落ちている施設があった場合には、それを指摘されるだけで計画の価値は下がってしまう。しかし、実践の計画であれば、対象施設をその桜拋を明確に示したうえで、達成目標を明示すれば、「実践」の結果(成果)の判断となる。

つまり、マネジメントの実践を真剣に考えれば、当該自治体の全施設を、わずかな人員と圧倒的に足りない財源でマネジメントすることは全く不可能であり、その状況の下で、少しでも実質的な成果を出そうとすれば、的を絞らざるを得ないのである。

高砂市では、総合管理計画の対象施設(計 122 施設)のなかで、市の考える方向性において、中期(2026 年度まで)で「維持」とした施設の内、500 m²未満を除いた施設(計 53 施設)を保全計画の対象施設とした。明石市では、本米は全ての施設が包括委託の対象となるのであるが、小中学校という基幹施設を中心に 132 の施設から出発し、年度毎に対象施設を拡大し、3 年目では 152 施設に対象施設を増加させている。これは、部局間の調整ができたところからはじめて、順次拡大するという方法であり、担当者に「当初は包括委託に加わることに確信が持てなくとも、実施した施設の実態をみれば、加わることによるメリットが大きいと考えるだろう」という確信があったからである。

そして、対象となった施設に、総合ビルメンテナンスや包括委託で実絞のある専門事業者を公募で選定し、対象施設の一つ一つについて、その劣化状況や保守点検に伴う施設・設備情報をしっかりと把握し、保全を行うという「リアルな」対応に注力した。

実際に施設を専門家に調査してもらおうと、思った以上に、早急な対応の必要な個所が指摘される。調査と言っても、構造上の問題は、以前に行った耐震診断のデータを基礎に、建築基準法 12 条第 2 項、第 4 項で義務づけられている一定の規模・用途の建築物に関するの損傷や腐食等の状況についての点検(12 条点検)での指摘事項を拾い出すことから始める。指摘事項が是正されているかの確認を行いながら、主にウォークスルーによる目視調査を行い、状況に応じて、指触や聴覚による体感調査、ヒアリング調査、現状の写真撮影を行うという流れである。躯体部分のサンプルを抜き出して、強度を調べるような本格的な調査を行えば、数百万円の費用がかかるが、このような過去の調査

データを参照しながら目視で調査を行えば、当面の劣化状況と応急修繕対応の必要性についての判断は、ほぼ間違いなくできる。施設の形態(機能)や規模にもよるが、これまでの実施事例からは、1日に2施設程度の調査が可能であり、費用は1施設あたり10万~20万円程度で行うこともできた(費用は立地条件や規模などで違ってくる)。

総務省は、前述のように、ノウハウや人材が不足する中小自治体を対象に、来年度からアドバイザーを数回派遣し、公共施設マネジメントを実質的にすすめる予定である。このマネジメントの推進には、専門事業者による劣化状況のチェックの実施を前提に数も面積も大きなウエイトをもつ学校という基幹施設を軸に、複合化・多機能化のプランを作成・実践するという方向性をぜひ持っていただきたいと考えている。「計画書」計画の策定段階は、すでに終わったのだから。