

# 実践 公共施設マネジメントー進化する手法

## 第1回「周回遅れ」から「先頭集団」への途

東洋大学客員教授 南 学

### ■「総合計画」以後の「実践」で、自治体間の格差が拡大

ほとんどの自治体が2016年3月までに「公共施設等総合管理計画」を策定したが、それから2年あまりが経過した現在でも、一部に創意工夫によるポジティブな取り組み(実践)が生まれつつも、多くの場合、「どこから実践をはじめたら良いのか」という戸惑いの中にある。

さらに、「公共施設等適正管理推進事業債」の活用に向けて、2020年までに「個別施設計画」を策定しなければならないという総務省の方針もあり、再び計画策定作業に取り組んでいる事例も多い。

特に、コンサルタント会社に「総合管理計画」の策定を多額の経費で委託した自治体ほど、戸惑いが大きくなっている。それは、委託料が多額になるほど、「現状分析」と「計画」の密度が上がり、データ収集を施設管理部局に指示し、とりまとめる「作業」に没頭しつつ、コンサルタント会社が提起する「精徹な」分析と表現を理解するという「受動的」な取り組みが続いたためである。

多くのコンサルタント会社にとっても、公共施設の総面積を圧縮するという「縮減」の計画策定は初めての経験であった。

受注した時点では、多くの公共施設が老朽化の段階を迎え、稼働率が低いにもかかわらず維持管理費が多額であり、多くの施設が同じような利用形態で地域の特色が反映された利用形態は非常に少ないために、施設の統廃合には、老朽化の状況と利用効率の悪さをデータで示すことでできれば、施設管理運営担当者とその施設の利用者を説得できると考えるのも自然であった。

そして、すべての施設を網羅し、施設概要、予算決算額、利用状況など、数十に及ぶ項目に関する情報を収集し、比較分析するには相当の時間とコストがかかったのである。

総務省からの要請を「正面から」受け止め、真面目に「総合性」を追求した自治体ほど、膨大なデータの中から、当面取り組むべき実践を抽出することが困難になっている。

計画策定の担当者は、人口数十万の中核市レベルでも2-3名であり、限られたメンバーと財源の中で、異なった分野の施設における大規模修繕や統廃合プランをまとめるのは不可能に近い。

それでも、着々と「実践」に向けて取り組みをすすめている自治体と、戸惑いのままに、再び、実践よりも「個別計画」策定の作業に取り組もうとする自治体との格差はますます拡大しているが、その「分水嶺」はどこにあるのか。

担当者の熱意と首長のリーダーシップ(どちらかということもあるし、両方の組み合わせのこともある)を前提に、公共施設という資産価値への気づき、先進事例の研究とその応用への実直な取り組み、専門家のアドバイスへの素直な対応、という流れがあるが、どれ一つをとってみても、「計画の全面展開」というよりは、計画はともかく、小さくともできるところから取り組みを「シツコク」はじめたというのが、現時点での先進自治体の特徴となっている。

前述のように精徹なデータがあればあるほど、ターゲットを絞りにくくなるという皮肉がある。

割り切りができた担当者の存在が、実践をすすめているという実態を積極的に評価すべきであろう。

## ■担当者の熱意から始まった「改革」

「総合計画」をはじめとするさまざまな計画策定は、自治体にとって多くの作業と手続きの集大成であるが、予算(税金)を伴う事業には、「計画」として事業の全体像と将来の見通しを示すことが求められるために、策定の経験も積んで手続きなどの作業には慣れているが、年度単位での意識のもとで、策定の時間は「ゆっくり」であることが多いのではないだろうか。

このような一般的な動きの中で、東京都東村山市が「周囲遅れから、先進自治体へ」と急展開した事例を紹介したい。

東村山市と筆者の付き合いは、公会計改革(発生主義・複式簿記という企業会計制度の導入)による新システム導入にあわせて、会計制度の改革を行政改革(特に、公共施設マネジメント)に結びつけるというシステム会社からの提案に東村山市が応じたことから始まる。

筆者が、受託したシステム会社からの依頼で行政改革に向けての「処方箋」作成を進めたのであるが、当初の動きは非常に鈍く、モデル的に複合化を検討しようとした施設の見学も、担当部局から断られたほどに庁内調整が遅れていた状況であった。

このような困難な状況の中でも、筆者はモデル事業として、公共施設の有効活用による子育て支援を提案し、「実践」の可能性を追求することとなった。

ゼロ歳から2歳児をもつ母親の半数以上は、保育所を整備しても、仕事の関係や112歳までは自分の手元でという保育観から、家庭内保育であり、公園やショッピングセンターなどしか交流の場がないという実態があったからだ。

この状況に対して、市庁舎や公共施設に子育て支援機能をもつ「空きスペース」を提供するというプランであった。

従来の『縦割り』事業を超えた取り組み」というプラン策定であり、小さなモデルであるが、「行政改革」の実践としての位置づけで担当者と事業計画を練った。

結果は、庁内の合意形成が十分にできずに、モデル事業の計画策定・実施には至らなかった。

主な原因は、打合せ会議の日程調整に2週間もかかることがあったという「時間コスト」への意識の欠如と、公共施設再配置との関係で、施設管理部局との合意形成に時間がかかり過ぎたことであった。

筆者は、庁内での早期の合意形成は難しいとして、市庁舎か図書館の一部スペースの活用を進言したのであったが、この時点での市の担当者は「公共施設再配置」という「総合管理計画としての整合性」を追い、したたかに小さな実績を積み上げるという発想を持つに至らなかった。

しかし、真剣に実践を追求した結果としての「失敗」は、逆に、担当者の「成功」への熱意を引き出すこととなった。

筆者としては、次のステップとしてモデル事業とともに、公共施設マネジメントへの取り組みについては、数十の公共施設の保守点検管理業務を包括的に大手ビルメンテナンス会社に委託する手法が第一歩になるということで、その手法の適用を提案した。

東村山市の担当者は、包括委託のメリットとコスト把握の課題を正確に認識して、具体化に向けての条件設定を真剣に検討した。

個別施設の利用形態の変更を伴わずに、保守点検の合理性を追求することには施設管理部局の抵抗感もなかったこともあり、庁内調整もすすみはじめた。

包括委託は数十の施設設備の保守点検を一元管理するので、数年前はスケールメリットによるコストダウンも可能であったが、現在では、「経費削減」のあおりを受けて、技術者の常駐体制の確保、予防保全に対応するための費用など、これまでの保守点検委託費に一定の上乗せ費用を積まないと成立しない状況にある。

三重県松阪市での導入失敗事例(本誌 2016 年 9 月号)を紹介してこの状況を説明したことを、東村山市の担当者は十分に学習した。

松阪市では、150 程度の施設を対象にした包括委託を、実績のある企業が市の提案制度に応募し、随意契約で実施することになった。

ところが、準備作業の段階で上乗せ費用が数千万円に及ぶことが判明した時点で、スケールメリットで安くなると思い込んでいた幹部職員が市長や議会に説明できないと動揺し、委託を中止するという「信義則違反」を行ったのである。

このときの一施設あたりの上乗せ費用が、平均で 20 万円になると計算した東村山市の担当者は、その上乗せ費用の必要性を説明するとともに、その費用を生み出すために、契約事務コストの削減を試算した。

東村山市における個別の契約における事務コストを、事務フローの分析と人件費(給与費に雇用主の保険年金負担分、福利厚生費、退職手当見込額などを加えたもの)の 1 分あたりの算出を行い、契約の事務に要する分単位の人件費コストを積み上げ、この合計で一契約あたり平均約 8 万円という契約事務コストを試算し、包括委託に伴う上乗せ費用分のかなりの部分をまかなえるという説明を行ったのである(この費用分析の結果は本誌 2016 年目月号で「ある自治体」一部の試算として一部を紹介している。)

さらに担当者は、翌年度予算編成(実施は翌年度でも、公募する場合には、債務負担行為の設定が必要なので、金額も含めた実施方針を確定しなければならない。)に向けて、トップまでの説明を行い、結果として 2016 年 10 月には、経営会議で、2017 年度からの包括委託を 4 年間で 8 億 2800 万円(2017 年度は 0 円)という債務負担行為の設定とともに実施するという方針を得ることとなった。

トップ(市長)が、公共施設マネジメントの必要性を十分に認識していたために、その実践の手法とコスト分析による事務コストの削減を理解して、実施の決断を即座に行ったことで、現場からトップまで一本の筋が通った効果は非常に大きかった。

ここに至るまでは、行政改革の主要な柱として、公共

施設マネジメントの推進を働きかけ、実施計画を精徹に、策定するよりも、「モデル事業」から実施して、庁内の公共施設マネジメントに対する意識を高める必要性を強調してきたのであるが、なかなかその思いは伝わらなかった。

また、日程調整すらも迅速に行われぬ、切迫感がなかった状況に、半ば諦めていたのだが、モデル事業の取り組みで「つまづいた」ことから急速に変わったことに、変化のダイナミズムを感じる。担当者の熱意とトップに対する「実践」の重要性と客観的なデータによる効果の説明が状況を変えたのである。

## ■ 「周囲遅れ」から「先進自治体」への脱皮

東村山市における包括的保守点検管理委託は、対象施設とその施設における現行の保守点検委託費、さらに、技術者・作業者の常駐コストや予防保全等の上乗せ費用を併せて債務負担行為額を設定・提示したことによって、金額による競争条件ではなく、金額の範囲内の「質」の競争条件を打ち出したことに大きな特色がある。

自治体の調達に関しては、ともすると「価格競争」に陥り、「質」の低下すらももたらし可能性があることから、近年では、総合判定方式(プロポーザル方式)による事業者選定が広く行われるようになってきている。

それでも、事業金額の提示を義務づけて、一定の影響は免れ得ないのが現状である。東村山市の包括委託公募においては、金額の提示は要件となっていたが、詳細なコスト分析の結果としての上限額を示すことができたので、審査基準における配点では、「参考見積額」は130点満点の中10点であり、点差は最大でも4点という位置づけとなった。

それよりも、「具体的な業務水準向上のための提案、施設等のLCC軽減の提案、新規サービスの提案など」という付加提案に70点の配点を行い、点差の最大値61点に及ぶ設定であった。

このような公募条件であれば、応募する事業者は、価格よりも付加提案部分に注力することになるので、東村山市としては、表面的な金額を低下させるよりも、付加提案として事業者のアイデアと努力を享受することになった。

「質」の競争を的確な条件設定で確保したのである。

東村山市におけるこのような取り組みを見ると、当初は実践にはなかなか取り組めない「周囲遅れ」という状況でも、担当者の熱意と冷静な分析によってトップの積極的な判断をサポートし、全国でも先進事例となった包括委託手法を実現した「先進自治体」への脱皮が可能なのかわかる。

極めて一般的な取り組みの段階から、短期間に集中的にモデル事業への庁内調整に取り組みながら「失敗」した経験によって、現実的な「実践」を「成功」させるという「脱皮」を遂げたプロセスは、他の自治体にとっても参考になる。

「整合性をもった成功」を追求するのではなく、「小さな実践」による実績を追求し、失敗してもそれに学んで次のステップにすすむという姿勢である。

事実、東村山市の担当者は、この半年間で、さまざまな自治体の研修などの講師として呼ばれることも多くなったのである。

## ■ サウンディング調査の活用

東村山市の成功事例で、もう一つ指摘できるのが「サウンディング調査」という手法を用いたことである。

近年、このサウンディング調査手法が注目され、多くの自治体で、公民連携の手法として用いられるようになった。

税金の配分による公共サービスの提供が行政の主要な機能・業務であるが、この配分機能は、必然的に縦割りの組織と予算を基盤とする。

成長型の社会で、毎年のように税収増が見込める時代には、縦割りの組織と予算はうまく機能したのであるが、低成長・成熟型の社会にあっては、その弊害が指摘されているところである。

住民の生活や要望が多様化・高度化・複合化している時代には、行政の配分機能も税金だけではなく、民間資金やノウハウも活用する総合的なコーディネート機能を付加しなければならなくなっている。

しかし、縦割り構造に数十年の間「浸かっていた」体質は、簡単には変わらないので、民間資金とノウハウを効率的に導入する手法として、サウンディング調査が用いられるようになった。

この手法は、民間の「営利」的な発想と、公共性との調和に対するアイデアをラフ(概略)な段階で広く募集するものである。

民間にとって「知的財産」でもあるさまざまな手法を、行政側が一定の「守秘義務」を保障し、民間と行政の利益の接点を「自由参加」方式によって、模索することに利点がある。

行政側が、土地や建物という資産、一定の資金、デ1夕を提供する決意をもって民間側にノウハウを求める接勢を明確に打ち出せば、民間側も事業機会の肱充を考えて、真剣に資産活用などを提案してくることになる。

概略の段階において、一定の信頼関係のもとで事業の概要や実現可能性を検討し、その結果を「公募要項」に反映させる。

そして、応募された提案に対して「優先交渉権者」を選定し、事業実施に向けての細部の調整を行い、合意ができた段階で正式に契約を締結するのである。

東村山市に限らず、多くの自治体で取り組まれてきたこの手法は、公共施設マネジメントにとっても非常にすぐれた手法として定着するであろう。