

実践 公共施設マネジメント ー進化する手法ー

第25回 公共施設マネジメントの10年を振り返る

東洋大学客員教授 南 学

■「白書」から始まった施設の老朽化と更新財源の不足への対応

新年度を迎えて、自治体の公共施設マネジメント担当者の最大の関心事は、総務省から今年度中に策定と要請のあった「個別施設計画」への対応かもしれない。しかし、一方で、公共施設マネジメントが自治体にとって大きな課題として提起されてから、およそ10年を経過した節目でもあり、公共施設マネジメントを振り返りながら、課題の本質を再確認するとともに、次のステップに進む方向を検討することも重要となっている。

この10年を振り返ると、公共施設マネジメント白書の作成、公共施設等総合管理計画の策定、そして、「個別施設計画」の策定という実態把握と計画策定という事務の流れに追われてきた感があるが、基本的な課題は、老朽化した公共施設の複合化・多機能化による「公共施設の総面積縮減」であったことを再確認する必要がある。なぜならば、多くの自治体にとって、計画策定作業はすすんだものの、その計画の目標である公共施設の総面積縮減はほとんど進んでいないからである。

約10年間にわたる公共施設マネジメントを振り返ると、その内容は「施設の老朽化と更新財源の不足」という事態への対処、と表現することができるが、取り組みの第一歩は、2008年11月に公表された神奈川県藤沢市の「公共施設マネジメント白書」であった。これは、ある建築系コンサルタント会社の提案によるもので、それまで部局毎にしか把握できていなかった公共施設について、全施設を規模と立地、建設年度とあわせて用途・規模別にまとめて地図上にプロットし、利用状況と管理運営コストも含めた全体像をわかりやすい図表によって示すものとなった。

全体が見えると、学校施設が面積のおよそ半分を占めるとともに、大中小のさまざまな名称を持った集会施設が市内に点在しつつ、稼働率は多くても2、3割程度であることが判明した。そして、利用者から徴収する施設の使用料は、その施設の水光熱費すら負担できないほどの金額であり、維持管理費の大半は税金でまかっているという事実が明白になった。さらに、多くの施設は高度経済成長期に整備されたことから、現在では老朽化し、施設の建て替えを同規模で行うためには、低経済成長のもとでは財源が全く足りないという厳しい現実も示されたのであった。

この事態に対処するには、施設の複合化・多機能化によって稼働率をあげることで、施設の統廃合をすすめ、結果としての総面積削減と維持管理費の削減につなげなければならないという政策課題が見えたのである。その意味で「白書」の作成は、縦割りの組織と予算によって管理されていた公共施設に対して、初めて全体像を可視化し、そのすべての施設の老朽化への対応がほとんど不可能であることを示した点で画期的なものであった。

この10年間の取り組みの中で、公共施設マネジメントへの認識が自治体における大きな関心事になってきた頃から、本誌での連載を始めることとなった。そして、前回までに、本誌において公共施設マネジメントに関して72回の連載を行ってきたことにな

る。2013年4月号から2017年3月号までは、「公共施設マネジメンター老朽化と財政難への「経営」が試される」として48回、途中1年間の休載を挟んで、2018年4月号から「実践公共施設マネジメンター進化する手法」として25回(今回)にいたるまでの連載である。長期間の連載が続いた(続いている)理由は、公共施設マネジメンターの概念と実践が、自治体にとって大きな政策課題であることと、この課題への対応が試行錯誤の連続で、次々と新たな概念形成と実践事例が生み出されているため、その検証と紹介が続いていることにある。

この7年間の連載における概念形成と先進的な実践事例紹介・検証を振り返ると、以下のように、初期の認識段階と、その後の「できることから始める」先進事例の発現段階、そして、経験を理論化し、効率化した先進事例の一般化というような流れが確認できる。

■危機意識のない段階では、対応策はすすまなかった

まず、初期の認識段階の取り組みの特徴としては、「白書」によって、縦割りの部局毎の壁を越えて、公共施設の全体像が見えて、老朽化した施設の更新財源が大幅に不足する事態が認識されたことが指摘できる。しかし、この「白書」が作成されて全体像が見えても、管理運営は縦割りのままであることから、施設の設置目的、利用状況、維持管理費、更新費用などを総合的に把握して、統廃合を前提にした効率的な施設配置や活用の具体的な議論には至らなかった。

ところが、この時点でも「行政の常識」ととらわれない発想からは、税金の負担を少なくして、必要な機能を確保するようなアイデアが生まれることは可能であった。

それは、最初に「白書」を作成した神奈川県藤沢市での議論である。

「公共施設マネジメント白書」が発表された当時、藤沢市では、発表翌年の2009年に「藤沢市NPM改革推進懇談会」(座長一野田一夫多摩大学名誉教授)を設置して、公共施設再編成の第一歩として、市庁舎周辺のほか市内3拠点の再整備を民間主導ですすめるプランの検討を行い、筆者もその委員の一人として参加した。この委員会では、委員長のイニシアティブで、「民間の常識」による議論が展開された。老朽化し、分散していた市庁舎を含む公共施設の再編成について、従来の補助金や地方債、一般財源を投入する行政財産という概念にこだわらず、民間施設との一体的な整備を、PFIなどの民間資金導入も含めて行い、市(市民)の財政負担を減らすとともに、民間のノウハウによる地域活性化も求める手法を検討するなど、現在でも十分に適用できる内容を持っていた。さらに、市内を日の地域に分けて、地域毎の住民協議会を設置し、さまざまな公共施設の機能に注目した再編成をすすめるという展望も示すものであった。

残念ながら、この提案は、提言された直後に市長が替わったこともあり、具体的な実施方策の検討をすすめる前に、白紙状態となった。しかし、具体化への動きが展開できなかったのは、必ずしも「政権交代」のためだけではないと考えられる。この時点では、まだまだ、地方財政の逼迫と公共施設の老朽化の問題は一般的な認識とはなっていなかった。また地域住民にとっても、公共施設は必ずしも身近な利用施設ではなかった。この2つの要因のもとに、「行政主導型の事業」という発想を超えることが一般的ではなかった事情がある。

この藤沢市の事例は、2008年の「リーマンショック」直後であったが、「いずれ経済は回復するだろう」という意識が主流であったし、2011年の東日本大震災の前でもあったことから、危機感は行政側も市民側も差し迫った課題としては認識していなかったと考えられる。「カネがない」というリアルな認識がなければ、どこかで「何とかなるだろう」という楽観論は払拭できないからだ。

■現場では、さまざまな創意工夫が生まれ始めた

このような初期段階を経て、一部の自治体では、いくつかの貴重な試行が誕生する。それは、できるところからの状況改善への取り組みである。遊休資産の活用として、市庁舎駐車場をコンビニエンスストアに貸し付けるなどの発想転換の事例が生まれ、また、個別施設・設備ごとに行っていた保守点検を包括施設管理委託としてまとめるなどの取り組みが始まったのである。

特に、包括施設管理委託の導入を検討する過程では、縦割り組織毎に管理されていた複数の公共施設を串刺しにして、公共施設マネジメントの第一歩(施設全体を見渡して必要な対応を図る)としての価値が認識されるようになった。

さらに、設備の保守点検作業を展開する中で、点検作業以上に手間のかかる一定規模以下の修繕工事も委託事業の中に組み込んで、優先順位を設定して予算を配分したり、必要な機能を付加したりするような工夫も生まれた。

この遊休資産の活用と包括施設管理委託の導入に関して、その内容を述べると、単なる思いつきと言うより、資産価値や役所の縦割りを越えるという発想が原点にあることがわかる。

これら先進的な事例が生まれたのは、神奈川県秦野市と香川県まんのう町であった。それぞれに、本誌2013年8月号、2014年3月号で紹介しているように、秦野市では市役所駐車場にコンビニエンスストアを誘致して、利便性を高めるとともに月に100万円(年間1200万円)もの賃料を確保した。そして、まんのう町では全町65の施設における設備点検作業委託を一本化して、専門的な安全確保とともに、スケールメリットで契約経費を節減させるという画期的な発想の転換を図ったのである。

特に、まんのう町の包括施設管理委託は、当初、一人の職員がそれぞれの施設担当において、技術的専門的知識を持たない事務系職員(まんのう町には技術系職員が、存在していなかった)が、毎年同じような設備点検委託を行っていたという慣例に疑問をもち、専門的知識をも大手のビルメンテナンス会社に一括して委託を行い、安全性の確保と費用削減を図ったのである。

そして、この包括施設管理委託については、2006年に起こった埼玉県ふじみ野市における「流れるプール」での女子児童の死亡事件に対して、ふじみ野市の職員が業務上過失致死罪で有罪判決を受けたことから注目されることとなった。それは、この事件によって、「公共施設の安全に対しては、当該自治体職員が責任を持つ」という原則が改めて認識されたことで、施設の安全性を確保するための観点から包括施設管理委託が大きな課題となったからである。2009年の最高裁の上告棄却判決で、ふじみ野市のプー

ル事故における市職員の業務上過失致死罪が確定し、公共施設の老朽化による事件や事故の施設を所有する自治体(職員)の責任が明確になり、安全管理が重要な課題として浮上したことで、包括施設管理委託で専門的なチェックを行うことも、大きな要素としてその重要性が広く認識されるようになった。

この公共施設の管理上の瑕疵によって、市民の命や財産を傷つけたものとして、その後も、中央高速道路の「笹子トンネル」で、天井板が連続的に落下して9名の命を奪った事故(2012年)や、大阪府高槻市の小学校のブロック塀が震災で倒壊し、小学4年生が犠牲になった事故(2018年)などがあり、施設所有者(業務責任者としての役員や課長)が業務上過失致死傷罪の刑事犯罪人として起訴される可能性があることが広く認識され始めた。これらの事件の展開によって、施設の安全管理についての関心が高まり、多くの自治体で何らかの包括施設管理委託を検討する契機となっている。

また、兵庫県明石市では、修繕費の一定部分を包括施設管理委託に組み入れて、設備の不備については、点検と同時に修繕を行うように管理業務の効率化に結びつけると同時に、公共施設マネジメント部局と営繕部局の業務組織統合を実現し、業務の効率化によって、数名の人員削減を無理なく実現することができた。このように、包括施設管理委託は「進化」を遂げているとともに、日常的な保守点検の情報を一元的に管理し、部局間で共有することができるので、施設の機能や利用実態を把握することができ、将来的な施設の統廃合に結びつける動きにつながりつつあることは、大きなメリットとなっている。

このような「進化」によって、包括施設管理委託は、公共施設マネジメントにおける「はじめの一步」として位置づけられるべき内容となってきた(本誌2016年12月号)。

■公共施設の「あり方」に関する議論も始まってきた

既存施設の保全や利活用に関する工夫が展開されるようになった一方で、市民生活に必要な公共施設を確保するという発想を超えて、当該自治体の市民のためだけでなく、より多くの利用者があつまり、まちづくりにも貢献できるような魅力的な施設を提供するような施設整備や管理運営の工夫も誕生した。さらには、施設の所有も見直し、民間所有の施設を利用するという発想も生まれてきた。

佐賀県武雄市図書館、神奈川県大和市のシリウスなど、複合的機能と新しい施設活用コンセプト、斬新なデザインで、集客力が一桁増となる事例が誕生するようになった。

さらに、大阪城公園においては指定管理者制度の導入にあたって、指定管理者が施設の管理運営費用を負担し、収益も確保するという形態をとった。指定管理者が年間2億円以上の固定納付金を大阪市に納め、数十億円もの施設・設備投資を行い、利用料金制によって得た収益の一部を大阪市に納入する。こうした資産活用を行うという発想転換は大きな注目を集めている。指定管理者制度をこれまでの経費削減効果のためだけでなく、公共施設に民間のノウハウを導入して一定の収益を図ることにつなげるという発想転換である。

この民間のノウハウと資金を活用する事例としては、愛知県高浜市におけるリース方

式による本庁舎整備も注目を集めた。費用の平準化、工期の短縮、公民のリスク分担、施設の所有から活用への転換など、従来の公共施設整備の概念を転換するような手法が注目された。

このような先進的な事例の背景にあったのは、今まで「現金主義・単式簿記」の会計制度のみであったところに、「経営」を意識した「発生主義・複式簿記」を基本とした企業会計制度の概念を導入したことである。このことによって、固定資産台帳の整備が進み、資産価値が注目され、ライフサイクルコストへの関心も高まり、施設整備における終期設定(いつまで使うのか)や施設整備資金の多様化(民間資金の活用)などの手法の検討がなされるようになった。

■公共施設マネジメントの王道としての学校施設開放

さまざまな創意工夫と、公共施設を公共資産として捉える発想転換が広がる一方で、最近では、「公共施設等総合管理計画」の策定にもかかわらず、公共施設総面積の縮減はほとんど実現していないという実情もあきらかになってきた。

ここまで述べてきたように、10年の取り組みの中で、さまざまな創意工夫がされてきたのであるが、行政機能(行政サービス提供)の本質的な制約である、「組織と予算の縦割り構造」が変わらない限り、根本的な公共施設マネジメントをすすめることには、相当の抵抗(摩擦)が生じることは認識しなければならない。

しかしながら、既存の組織と予算の縦割り構造の中でも、公共施設の目的、利用実態、コストを客観的な数字で表現することで、合理的な公共施設の再編をすすめることは可能であると展望できる。

その基本的な方向は、2019年の9月号で示した優先順位の検討手法であり、2019年12月号から2020年の1、2月号で展開した学校施設の地域開放とプロジェクトである。この方向を導き出すに至ったのは、7年以上にわたる本誌での連載という作業の結果である。全国の先進自治体の取り組みを取材し、検証する中で、小規模施設の維持管理や更新は必要のある範囲で対応し、公営住宅と学校、一定規模以上の施設に焦点をあてて、具体的なプロジェクトに仕立てるという、一見すると単純に見える方向が見えてきたのである。

今回は、この「見えてきた方向」が、10年の取り組みの帰結であることを説明したのであるが、ほとんどの文章は、これまで、繰り返し述べてきたことである。結論を述べれば、単純な方向であるが、これをすすめるには、手法についても工夫が必要なことは間違いないと考えている。これについては、今後、「プロジェクトとしてすすめる」という手法を具体的な事例をもとに展開していきたいと考えている。