

# 実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

## 第34回 包括委託の理想型(下) 一明石市のイノベーション

東洋大学客員教授 南 学

明石市総務局財務室財務担当課長 松永聡平

今回は、前回(2020年12月号)に引き続き、兵庫県明石市の松永氏に、包括委託の効果について紹介をしていただく。

今回は、包括委託導入の経緯と、日常修繕業務を統合したことによる人員削減効果と迅速で的確な対応、さらに、「内製化」による効果と満足度向上について述べていただいた。

### ■導入効果(つづき)

#### (6)関係者の連携による修繕が実現

施設側の満足度が高まった結果、最近では学校の先生や生徒を含め、組織の縦割りを越えた関係者の連携による修繕事例も増えてきている。

写真1の小学校運動場の排水不良対策の事例では、グラウンドの勾配等の問題で、一部で降雨後1週間が経過しても水たまりが解消しないほどの排水不良が十年來の課題となっており、数千万円をかけて上を入れ替え、勾配を修正することまで検討されていた。これに対して、①排水の障害となっていたコンクリート舗装の通路を一部切断し排水路を付設、②運動場の排水不良箇所に透水管を埋設、③透水管への排水誘導のため周辺を掘削・埋め戻しの3つの対策を、①施設包括管理による修繕(約40万円)、②教育委員会事務局学校管理課による発注の修繕(約170万円)、③学校の先生のボランティアで実施し、約210万円で一定の改善を図ることができた。

さらに、写山2のプールサイドの再塗装の事例では、包括委託事業者からの再委託先事業者から出された概算見積りが約300万円と高額で、そのままでは実施困難であったが、中学校の水泳部と協力して内製化により実施することで、6分の1の約50万円で実施することができた。

修繕案件は年間約1800件あるため、このように経的削減効果を分析しているのは一部であるが、施設包括管理の導入により、従来に比べて総じて的確、迅速、安価に修繕が実施できているといえる。包括委託に組み込まれた修繕費と、各施設に配分されている修繕費を組み合わせることと、包括委託事業者が配置している修繕担当者の技術的対応能力とが、創意工夫を産み出しているといえるであろう。このような包括管理担当職員、受託事業者、施設管理者等の協働による現場対応能力が創り出されると、公共FMにおける施設の安全・安心の向上とコスト削減の両面の効果は前回に説明した職員数の削減によるコスト削減よりも本質的かつ大きいと感じている。

#### (7)公共FM関連情報収集を効率的に集約

施設包括管理による上述のような効果は、さらに公共FM全体に資する効果として、

点検結果や修繕履歴等、公共FMに必要な情報を効率的に集約できることにもつながり、重要なものとなっている。従来の所管課ごとの管理では、情報集約のためには公共FM担当課から施設所管課への照会等が必要となるが、施設包括管理で業務自体が集約されているため、少なくとも包括対象施設については自動的に情報が集約される。しかも、施設包括管理による効果の満足度が向いために、対象となる施設が担当部局の要望によって増えてきている状況にあるので、情報収集の効果も高くなっている。

公共FMには、施設の統廃合や複合化など施設のあり方見直しの側面と、施設の長寿命化や管理の効率化など施設の保全の側面があるが、公共施設の更新問題の最大課題である自治体の財源不足は、長寿命化と効率化だけで解決できる規模ではない。そのため、根本的な問題解決には、より時間と労力のかかる施設のあり方の見直しに注力する必要がある。

しかし、国から総合管理計画及び個別施設計画を保全計画として精緻なものとするよう要請されていることもあり、多くの自治体は点検結果や修繕履歴等を集約し、これを年度更新していくだけで精一杯といった状況と推察される。対象外の施設もあるため、施設包括管理の導入によって直ちに必要な情報がすべて集約できるわけではないが、少なくともそのベースを築くことができる。

ここでも日常修繕を含む包括管理の方が、修繕履歴をはじめ、より多くの情報の集約につながることはいうまでもない。さらにどの施設とどの施設を統合すべきか、機能を充実させて残すべき施設はどこか、優先的に廃止すべき施設はどこかなど、施設のあり方見直しの具体策を検討するうえでも合理的である。単に築年数や床面積、稼働率等の数字を根拠とするだけでなく、実際の老朽化の度合いや地元地域との関係性など実情を知っていることで、より現実的で理解を得やすい方策の発案につながると考えられる。

こうして効率的な情報の集約により、施設のあり方見直しに注力できる状況を水面下で支える役割を果たすという意味で、施設包括管理は公共FMの土台になるといえる(図1)

## ■ 図1 ■

### ■ 普及に向けた課題

ここまで見てきたとおり施設包括管理は様々な面で効果的な手法である。しかしこれまでに導入した自治体は約20であり、広く普及しているとはいえない。その理由は、事前調整段階でいくつかの課題があるからと考えている。多くの自治体に共通すると思われる主要な2点に絞って、筆者自身が経験した事例も踏まえつつ対策を検討する。

#### (1) 職員数削減の難しさ

日常修繕を含む施設包括管理が本市の特徴であるが、これは最初から目指していたものではない。最初は先行導入していた自治体と同様、点検・清掃のみの導入を考えていた。しかし、点検・清掃のみの原案を当時の副市長に提案したものの承認は得られなかった。副市長からは職員数削減につながるだけのコスト削減を求められたのである。前

回、「導入効果」(2)で考察したとおり、点検・清掃のみの施設包括管理では、コスト削減効果は担当職員の仕事の余裕を生み出すに留まり、実際の職員数削減、歳出削減には至らない。安全・安心の向上が本質的なねらいとはいえ、自治体の厳しい財政状況を踏まえれば、職員数削減ができるレベルのコスト削減が導入の必要条件となる自治体は多いと考えられる。コスト削減効果を高めることは日常修繕を・取り込むことによって可能になるが、そのために必要な職員数削減に合意を得ることは簡単ではない。

市長・副市長等、自治体上層部は職員削減を進めたいと考えていても、現場を抱える各施設所管課は、とにかく自課の職員だけは減らされたくないとするものである。本市においても、事前調整の最終段階で施設所管課に具体的な職川数削減の案を提示したところ、色をなして「対象施設に加わるかどうか改めて考えさせてもらう」という反応が返ってきたこともあった。調整役となる公共 FM 担当課としては、上層部の考えは理解できるものの、各施設所管課の協力がなければ導入準備は進められないため、その意向を無視することはできない。こうして上層部を納得させられるだけのコスト削減案を出すことができず、検討が頓挫してしまうことがあるのではないかと。

この課題への対策としては、第一に早期に自治体の方針とする、第二に他の大きな課題があるタイミングに合わせて進めるという 2 点が主要と考える。

第一の点であるが、施設所管課は十分な修繕ができていないという課題と、日常修繕に係る事務負担とをよく認識しているので、調整の初期段階で日常修繕を含む施設包括管理の有効性をしっかり説明すれば、自治体全体としての職員数削減を真っ向から否定する意見が出てくることは少ない。この段階で自治体全体としての職員数削減を含めた原案を作成し、各施設所管課から同意を取り付けたうえで上層部の承認を得て自治体の方針としておけば、調整の最終盤に施設所管課の各論反対だけで振り出しに戻されるリスクは大きく軽減される。

次に第二の点であるが、組織として取り組むべき大きな課題がある時期には、どこかの部署からそちらに職員を振り向けなければならない。全庁的にそういった人的余裕を生み出す取り組みが求められる時期であれば、上層部だけでなく企画、人事部門等の協力も得やすい。全庁的とまではいかななくても、例えば教育委員会内の別の課題に取り組む人的余裕を求められている時期であれば、学校の施設所管課から験日を振り向けるという案に同意を得られる可能性は高まるだろう。

## (2)地元事業者の理解

この課題に関しては、本市においては、辛い大きな問題になることはなかった。しかし他自治体では、公募型プロポーザルによる優先交渉権者の決定まで至りながら、地元事業者からの反対意見が発端となって議会を巻き込んだ騒動となり、契約には至らなかった事例もある。

地元事業者からの反対意見は多くの場合、施設包括管理を導入すると大手の建物管理事業者に仕事を奪われるという誤解に基づいている。自治体は、地域経済の振興と地元事業者の育成のため、工事や物品調達等の契約において地元事業者を優先することを基本としており、施設包括管理の導入によってこの方針が変わるものではない。実際にこれまでに導入した多くの自治体の仕様書には、再委託にあたっては地元事業者を優先す

べき旨の規定が盛り込まれている。本市においても地元本業者への発注金額は導入前後でほぼ同等となっている。大手に仕事を奪われるというのは誤解であることを丁寧に説明することが基本になるが、それ以外の対策として以下の2点が重要と考える。

第一に、検討の初期段階から地元事業者との個別の意見交換の機会を持つ、第二に、特に日常修繕について、元請となる受託者は再委託にあたって中間マージンを取らないルールとするという2点である。

まず第一の点であるが、どのような事業に関してもよくある反対意見は「突然そんな話をされても性急すぎる」というものである。できるだけ早い段階で事業者の意見を聴く機会を設けておけばそういった意見に対抗できる。また不満や疑問の解消には一対多の説明会よりも一対一の個別立見交換の方が有効である。そういう意味で、事前のサウンディングは、効果的な事業の組成の面でも有効であるが、事業者の潜在的な不満や疑問を解消する機会としても有効といえる。地元本業者も含めてできるだけ広く周知し実施しておく方がよい。

次に第二の点であるが、日常修繕の年間金額枠の範囲でいかに効果的かつ効率的に修繕を行っていくかが受託者の業務の枢要であり、発注者である自治体はこれに対して一定のマネジメント経費を支払っている。マネジメント経費の計上の仕方には、年間の金額枠に対して定額で計上する方法と、個々の修繕金額に対して一定割合を積み上げていく方法が考えられるが、通常の工事や修繕においては後者が一般的である。このため、地元事業者としては個々の修繕案件に受託者の経費が計上されることで、再委託を受ける際に過度の値引きを要請されることを懸念するのである。この懸念を払しょくするには受託者のマネジメント経費は定額であることを明確にすることが最も有効と考えられる。発注者である自治体と受託者にとっても、個々の修繕案件に受託者の経費を計上すると、一見、従来よりコスト増となるように見えるため、施設包括管理の有効性の説明にあたっては望ましくない。再委託にあたって中間マージンを取らないルールとする方が、結局、地元事業者、受託者、自治体のいずれにとってもメリットがあるといえる。もちろん定額のマネジメント経費は適正な水準が確保される前提であることはいうまでもない。

## ■施設包括管理を公共 FM のスタンダードに

普及に向けた課題はあるものの、日常修繕を含む施設包括管理は、早期に確実な効果が見込め、組織の縦割りを打破するきっかけとなり、公共 FM の土台になる有効な手法である。

今後の公共 FM のスタンダードになり得る取り組みであり、是非、多くの自治体で取り入れていただきたいと与えている。

## ■学校施設活用でも先進的な明石市

ここまで、明石市の松永氏に施設包括管理のメリットと重要性について述べていただいたが、このメリットが十分に活かされた施設として、学校施設とコミュニティセンターがあることを付け加えておきたい。松永氏からの寄稿を受けて、その内容を確認している時に、明石市では、すべての小中学校にコミュニティセンターが併設されている実

態を知ることとなった。この連載でも、学校施設への市民利用施設の組み込みの必要性を再三強調しているのであるが、それを数十年前から実施していると聞いて、現地を訪問させていただいた。

詳細は、別の機会に紹介するが、明石市では、1972年から、中学校体育館の一階部分に、コミュニティセンターを設置することとなった。これは、人口が1962年(約13万8000人)から1972年(約21万8000人)に8万と6割近くの急増となった時期であり、新旧住民のコミュニティの場として、中学校区ごとにコミュニティセンターを設置するという方針であったとのことである。あわせて、学校施設の開放と自治体などの地域団体との活動の場として、小学校の校舎の一部や敷地内に小学校区コミュニティセンターを順次整備していった。人口急増期には、宅地開発に迫られ、用地確保も非常に難しいので、子どもの増加に合わせた学校施設の拡充に合わせて、体育館や校舎の一部を地域開放することで対応したのではないかと推察される。

もちろん、高度経済成長時代は、自治体も計画的な都市形成と施設配置は不可能であり、人口増に直接対応せざるを得なかったので、様々な工夫で、学校施設の中にコミュニティセンターを組み入れたと考えられる(実際に、様々な形態がある)。

その後、人口増加から減少に転じる時代(2000年代)からは、少子高齢化社会に対応するコミュニティのあり方として、中学校区では広域すぎるので、小学校区を単位にしたコミュニティの考え方が広がることになる。明石市でも、それまで中学校区をまちづくりの単位として施策を進めていたが、このような時代背景の変化への対応もあり、2006年に小・中コミュニティセンターの役割分担を行い、広域的な中学校区のセンター(生涯学習機能を中心)と小学校区のセンター(まちづくりセンターとしての機能も兼ねる)が併存することとなった。

以上、簡単に学校施設とコミュニティセンターの併設の経緯を述べたが、結果的に、それぞれの学区ごとに、地域の実情を反映した工夫のもとに、様々な形態のコミュニティセンターが存在することになった。

さらに、施設包括管理によって、これまで教育委員会と市長部局に分かれて維持修繕を行っていた学校施設とコミュニティセンターが、一体的に維持修繕がなされるようになり、それぞれの修繕経費(学校、コミュニティセンター、包括管理)を、現場で執行調整をしながら、限られた予算を迅速かつ効果的に執行するという試みがなされるようになった。これが、施設包括管理事業者の現場での修繕能力と組み合わせあって、「内製化」の動きにつながったのである。

松永氏の寄稿にあえて付け加えて、明石市の学校施設とコミュニティセンターの組み合わせについて解説を加えたのは、様々な困難に、現場の視点にたった創立工夫を実践することによって、非常に優れた「総合的」実践が生まれたことを強調するためである。

総務省の要請によって、これから「公共施設等総合管理計画」の見直し、詳細化が行われることになるが、部局ごとの計画の「ホチキス」ではなく、現場視点からの創意工夫を組み込む計画策定にあたって、明石市の数十年にわたる取り組みは大きな参考事例になると考えている。