

実践 公共施設マネジメント ー進化する手法ー

第6回 ライフサイクルコストの明確化と安全確保

東洋大学客員教授 南 学

■低い安全管理への関心

ここまで、公共施設マネジメントにとって最も大切なことは、市民の生命を守るという安全の確保であり、公共施設の施設管理運営に暇庇があった事件・事故が起きた場合に、金銭的な賠償責任とともに、公務員個人が、業務上過失致死傷罪として刑事罰を受ける可能性に言及してきた。公務員が、施設の所有と管理にこれほど大きな責任を負っているにもかかわらず、なぜ、安全性の確保という仕事が軽視され続けてきたのか。

8月号で解説したように、ブロック塀の危険性よりも、わずかしが使われない学校プールの盗撮防止を優先して違法なブロックの積み増しを行い、結果としてその学校の児童の死亡事故を引き起こした事例、さらに、今年の異常な酷暑にもかかわらず小学校で校外活動を「予定どおり」行い、男子児童が熱射病で死亡した事件などをみると、施設の管理上の問題だけでなく、安全管理への配慮が欠けているのは、一般的な傾向なのかと疑わざるを得ない状況にある。

公共施設の安全性への配慮の欠如において、大きな要因の一つとして考えられるのは、施設の維持管理に「カネ(ヒトとモノ)をかける」という基本的な考え方への消極的対応である。その背景としては、経済成長による税収増(財源増)が見込めない状況にもかかわらず、多様化する行政需要、老朽化するインフラや公共施設(ハコモノ)への新規投資が継続的に行われている現状がある。既存施設の徹底的な利活用、部分的な改修や設備投資ではなく、新規にハコモノを建設するのは、補助金や交付金、地方債による財源確保が新規建設投資に偏っている財政運営の構造にある。本来であれば、国債も地方債も潤沢に発行できるような日本の経済状態にないことは明らかなのにもかかわらず、である。普通交付税では、施設の維持管理に必要な費用も算定されているはずであるが、一般財源として交付されるので、十分な維持補修費が確保されていないのが実態である。

また、社会保障費に代表される歳出増に歯止めをかけることは、総論としては認識されていても、国民・市民、各種団体などの各層がそれぞれに予算配分増を主張する状況のもとでは、縦割りの行政組織・予算という構造に対して合理的な改革を実施して、施設や事業を税収の範囲内に収めるような政治状況にはない。

■十全な安全確保には、不断の研修・訓練が必要

縦割り構造が温存されることによって、2018年度の国の一般会計の当初予算では、歳入の3割以上の約33兆円が国債を財源とし、その中で赤字国債の新規発行は28兆円以上に及ぶという実態である。国も地方も、予算要求をする公務員にとって、膨らみ続ける予算を前提とすれば、その配分をできるだけ多く獲得することが、「能力発揮(自己存在)の実感」と認識するのも自然である。

本来、限られた財源の中では、税金以外の事業費を確保し、あるいは、既存施設への最小限の投資で、利活用を徹底的に増やすような発想転換を実現する必要がある。そのためには、既存の仕組みを改革しなければならないのだが、複雑な既得権益の構造において、誰もが納得する方向を打ち出すのはほとんど不可能とされているために、一部の受益者には歓迎され、全体としても抵抗の少ない新規建設投資を実現する方向を目指しているのではないか。

安全確保は、常にさまざまな事態を想定して、それへの対応に準備を怠らないようにするという「持続的緊張状態」を維持する厳しくて地味な仕事である。それにもかかわらず、安全であるのが当然の状態と認識されることが多く、「よくやった!」と積極的に評価されることは少ない。むしろ、当然の状態である「安全」が確保されなかったときには非難が集中するという「損な」仕事である。このように分析すれば、リスクが高い安全確保という仕事に従事することはできるだけ避けたいと思うのが人情であり、その人情を前提とすれば、安全管理を徹底するためには、組織の責任者は、常に、その重要性を認識させる仕組みを取り入れる必要があることになる。

インターネットで、「ディズニーランド危機管理」と検索すると、2011年3月の東日本大震災に際して、パーク内にいた約7万人のゲスト(客)と200を超える施設(アトラクション、レストランなど)の安全確保を、約1万人のスタッフがそれぞれの役割に基づき実施したという事例が紹介される。そして、それを実現したのは防災訓練であり、実施回数はセクションごとのものも含めると1年で実に180回に及ぶという記述もある。

年間2日に1回はどこかの部署で研修・訓練を実施しているような徹底した「備え」が前代未聞の大災害に対しても、的確な対応を保障したと考えれば、ほとんどの公共施設は「備え」が十分ではないのが現状である。

国民、市民の税金を財源とする行政であれば、このような徹底した安全管理を実践するのが当然であるが、「倒産することがない」法人であり、縦割り組織・予算で管理され、特に、権限をもつ財政や人事、企画部門という官房系部局は施設の維持管理機能をほとんどもたないのであるから、構造的に危機管理が最重要課題となっていないのかもしれない。

さらに、成長型経済が長く続き、拡充の発想から「施設の機能維持のためには、大規模改修よりも建替の方が安い」という「常識」が支配していたことも、国債や地方債を財源とする新規建設投資ができる状況の中では、経年劣化した施設の安全管理への関心が低い状態を持続させたことも指摘できるであろう。

■低いライフサイクルコストへの関心

施設の安全確保のためには、持続的な維持改修という投資が必要であるが、その維持補修の投資原資が確保できていないのが、公共施設マネジメントが注目されている一因である。なぜ、新規投資の財源が用意され続けてきたのに、維持改修(メンテナンス)の投資原資が確保されてこなかったのか。

施設が経年劣化して、安全管理上の課題が大きくなったら、大規模改修をするよりも新規に「建替」をするという発想に関して、「ヨーロッパでは石造りの建物を数百年にわたって使い続ける歴史があるが、日本は木造の建物が多かったので、建替が基本であった」と、日本における「建替」発想を一般的に説明する議論がある。しかし、それを実証する研究はなかなか見つからない(京都や奈良という「古都」では、数百年間維持されている木造建築が多い)。

維持改修への投資であっても、将来世代に資産を残すことになるので、補助金と地方債の対象にしても良いのではないかと考えるが、補助金と地方債の発行メニューのほとんどは「新規建設」である。公共施設マネジメントが大きな課題として認識されるようになり、多くの自治体では、予算審議においても、公共施設に関する質問が急増しているが、一方で、庁舎や市民会館、コンベンション施設など、大型投資が活発なことも事実である。この投資に必要な財源に対しては、「交付税算入措置があるので、実質的な負担は少ない」という理由が示されることが多い。しかし、建設費の負担については、負担が少ないという説明はできても(制度的な説明なので、実質的に負担軽減が実現できているかの検証は容易ではない。大型投資をすれば、その施設の維持管理・改修(ライフサイクルコスト)のために、後の世代に膨大な負担を残すことになる。その負担が、具体的な数字として示されないことも、大型投資に歯止めがかからない一因となっているように見受けられる。

特に庁舎建設は、2011年の東日本大震災以来、「防災」を目的に、全国で数十の建設が行われ、あるいは、計画されている。それ以前は、庁舎の建設は、批判を浴びることが多く、首長選挙での争点になった場合には、現職が落選することもあり、老朽化した庁舎を目の前にしながら着手できなかった政治的事情があった。ところが、東日本大震災の津波で庁舎が流され、その後の復旧、復興に支障が生じたことから、「防災」のための庁舎建設が堰を切ったように進んでいるのである。

■計算できないライフサイクルコスト

「防災」の目的で堅固な庁舎を整備することは必要であるが、問題は、庁舎全体の規模(床面積)が、多くの場合2割から3割増えている点である。それは、そもそも現庁舎は手狭であり、総務省の地方債充当の基準に会議室や書庫を加えると増床となる、市民に親しまれる庁外舎とするために交流スペースを設けた、などが理由となっているようである。

しかし、人口減少傾向の中で、オフィスとしての庁舎誌面積が増えるという業務上の具体的な説明はない。生産年齢人口の減少は税収減となり、人件費や施設管理費を減らさなければならないのに、面積を増やすことの影響はどれくらいなのか、現在は狭隘な庁舎といっても、それが事務効率にどの程度の支障になっているのかという説明もないのが大半の事例である。市民交流スペースも、夜間や休日の利活用はできるのか、地域コミュニティ形成に効果があるのかも示す必要があるだろう。さらに、ICT、AI(人工知能)の発達を含む電子政府化が進展して、現行の事務作業が大幅に変化すると予想されているにもかかわらず、床面積を必要最小限とし、時代の変化によっては、その用途の転換も視野に入れていることを特徴としている事例はほとんどない。そして、ライフサイクルコストがどの程度の金額になるのかという明確な説明はない。

ライフサイクルコストは、国土交通省大臣官房官庁営繕部監修の『建築物のライフサイクルコスト』（平成10年度版一経済調査会刊）では、「生涯費用といい、建築物の企画設計段階、建設段階、運用管理段階、解体再利用段階の各段階コストの総計に、資本利子と物価変動を加味して、想定される使用年数全体の経済性を検討するために用いる」と定義されている。そして、同番では、ライフサイクルコストの算定のための複雑な計算方式が解説されており、付録のCD-ROMにはデータベース機能や計算ソフトも含まれているので、ライフサイクルコスト、すなわち、施設整備後の費用を具体的に算出することは可能であるはずである。

しかし、自治体における個々の施設整備計画に、詳細なライフサイクルコストが、予算書をはじめとする各種説明資料に示されている事例はほとんどないのが実態ではないか。

以前、大手ゼネコンの幹部に、ライフサイクルコストの実額はどの程度なのか、と聞いたことがある。専門家であり、多くの建設実績があるので、一定の数字が想定されているのではないかと思ったからである。ところが、答えは、「建物の構造や仕様によるが、3倍から5倍くらいと言われている」というものであった。あまりにも幅が大きいので、さらに聞くと、「当社の実績からすると、建物の竣工から解体までの平均期間は、鉄骨建てで初年程度、鉄筋コンクリート(RC)で35年程度なので、ライフサイクルコストを計算する前提が立てにくい」との説明であった。

「公共施設等総合管理計画」の策定にあたって、多くの自治体は、既存の施設における「長寿命化」を計画し、施設の更新期間を50年から70年に延ばすことで、平準化した各年度の負担額を低くするような手法を採った。計画としては整合性をもたせているが、実態として、年を経過した施設の多くは十分なメンテナンスが行われておらず、外観も「無残」で利用者は少なく稼働率も低く、一部は耐震基準を満たしていないことから、立ち入り禁止で放置されていることもある。

このような実態をみると、多くの公共施設は、「建前」の利用目的が時代の変化を想定せずにそのまま数十年続くことを前提にして、「いつまで、どのように」使うのか、という基本的な検討が行われてこなかったことが分かる。少なくとも、「いつまで使う」という前提を明確にしなければならないのだが、前述したように、施設を大規模改修するよりも新規に立てた方が費用は安いという論理のもとに、実際の寿命は35年程度ということが繰り返されてきたのである。これでは、ライフサイクルコストが重要といっても、計画の検討課題として組み込まれることは稀であり、施設整備時点で、将来的な負担額を明確に示して、その是非を問うことはほとんどなかったのである。

■ どのように、いつまで使うのかを基本に

実務上は、「公共施設等総合管理計画」は除却債発行の根拠となるものであり、「個別計画」は「公共施設等適正管理推進事業債」発行の根拠として位置づけられる。しかし、本来の「公共施設マネジメント」を行うためには、これまで十分に行われてこなかった施設を「どのように、いつまで使うのか」という基本的な検討を行う必要がある。

例えば、このところ、大型投資として目立つ庁舎や大型の「市民会館」に関して、以下のような質問に建前ではなく、これまでの連載で示してきた「意地悪な」論点を基にしてリアルな利用形態を答えられるであろうか。

Q 面積が増える庁舎の目的と利用期間はどのように設定されているか

Q 「市民交流センター」は、どのような交流と効果が期待されているのか

これ以外にも、多くの質問が考えられるが、例示した項目への論点の概略を述べてみよう。

●面積が増える庁舎に関して

市民個人の視点から庁舎を考えると、庁舎を利用するのは2~3年に1回程度の市民が多く、福祉サービスへの相談を除けば、その目的の大半は証明書の発行となっている。証明書の発行であれば、庁舎でなくとも郵便局やコンビニでも発行できるので、最小限の窓口スペースを用意すれば良いのではないか。

相談スペースも個別部署ごとに設置するのではなく、共用スペースに職員が出向く形態をとれば、カウンターを最小限にして、窓口と執務スペースを分けることができる。これによって、総面積はかなり削減できる。人口減少と行政事務の広域連携や民間委託、ICT化、AI化がすすむことを前提にすると、初年後の庁舎立地、機能とスペースは相当に変化するのではないか。

庁舎の一部を多用途に転換することを前提に、設計や資金調達は検討されているのか。

●市民交流センターに関して

利用する市民は個人ベースか、自発的グループか、NPOなどの目的をもった団体か。また、その利用形態に関してスペースのデザインと時間帯、利用料金設定は適切に管理できているのか。

実際の利用者は人口比でどれくらいか。管理運営形態による維持管理費の利用者と利用しない者との負担区分、及び収益性は十分に検討されているか。

0歳から2歳までの保育所が利用できていない母親は半数程度存在しているが、この「ママ友」がいつでも利用できるスペースは確保できているか。

放課後に「溜まり場」がない中高生が利用しやすいスペースはどのようなものか。「毎日が日曜」となった高齢男性の居場所は確保できているか。

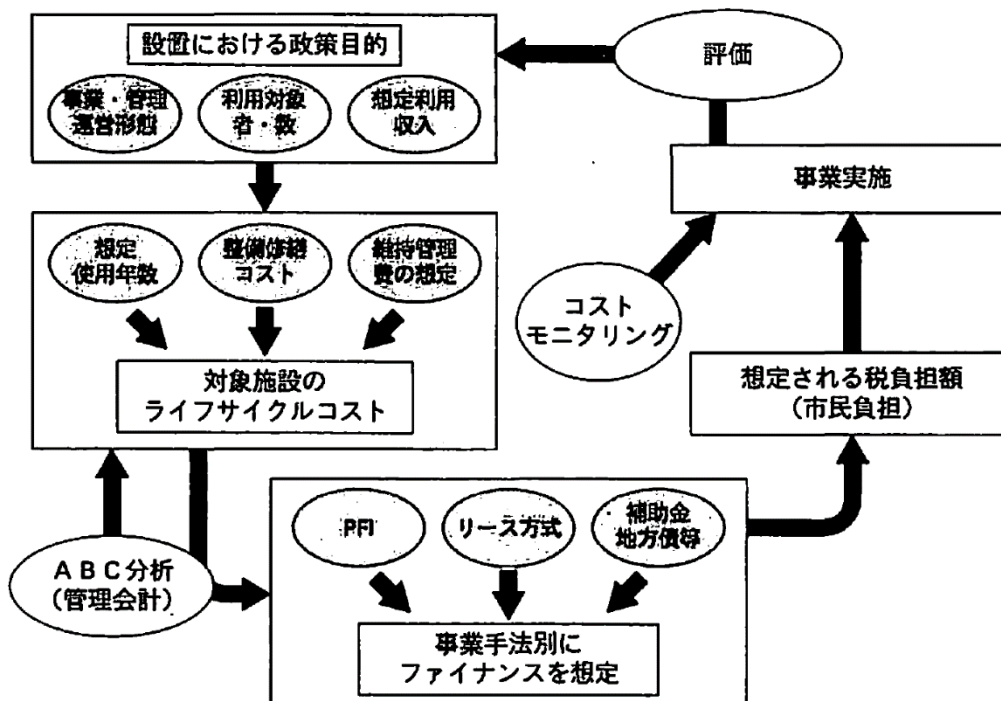
以上の問いかけに答えながら、必要最小限の施設整備を考えると、図に示したような検討項目と各検討項目の関連と評価(PDCA)が必須となるのではないか。

その手順は、

- ①施設整備を検討する際に、利用対象者と実数、想定される利用料などの収入、事業・運営管理形態を「政策目的」(どのような効果が実現するのか)として明確にする。
- ②利用形態を明確にすることで、施設の想定使用期間(年数)、整備コスト、維持管理費というライフサイクルコストが想定できる(使用期間は、時代・環境の変化を想定した確実な年数をカウントし、その間のライフサイクルコストを計算する。使用期間終了後は残存価値を前提に、次の用途とその期間をゼロから、ライフサイクルコストを含めて検討する)
- ③ライフサイクルコストを最小限にするために事業手詳法(PFI、リース、補助金や地方債による従来整備方式など)を決定する。
- ④①～③の検討によって、施設の運営に必要な税金投外入額(市民負担額)が決まる。
- ⑤市民負担額と当初の政策目的が整合するかを検証する(PDCA)という流れになる。

この図は、まだ検討段階であるが、一つひとつの施設整備に関するチェック項目としてライフサイクルコスト管理と安全管理を徹底する指標となるように精査をしようと考えている。

図 ライフサイクルコストを軸にした施設配置(整備)の検討フロー案



次回は、このような検討からの「プロジェクトファイナンス」の可能性を追求してみたい。