

実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

第29回 ポストコロナの公共施設を考える

東洋大学客員教授 南 学

■ コロナ禍による社会経済変容の影響を考える

新型コロナウイルスの感染者数は、「緊急事態立言」による「自粛期間」によって、一時減少傾向が見られたが、この原稿を書いている時点では、東京都を中心に周辺地域での感染者数の拡大傾向が見られ、秋以後に予想されていた、いわゆる「第二波」が、夏休み前に到来するのではないかという緊張感が報道されている。

前回の執筆にあたっていた頃は、「第一波」が収束しつつある段階だったので、これまでの対策の検証を行い、「第二波」の到来に向けての有効な政策(対策)を検証することが、公共施設マネジメントにも応用可能ではないかという課題提起を行ったつもりである。技術経営という研究部門で課題とされている「死の谷」という概念を紹介したのは、政策と実践の谷間にあるマネジメントの課題が重要であるという観点である。

その前提は、コロナ禍の影響は一過性のものであり、一定期間の間に適切な対策を実施することで収束するという可能性であった。しかし、日本を初めとするアジアでの一進一退の感染状況に比較して、アメリカをはじめとして、ブラジルやアフリカ、インドなどでの感染は急拡大を続け、WHOも「収束どころか拡大」の傾向にあるという判断をせざるを得ない状況が続いている。

このような、スペイン風邪以来の国際的なパンデミックによって、新型コロナ禍は、短期間(一過性)ではなく、相当期間の感染継続が確実となり、地球規模でさまざまな分野に計り知れない大きな影響を与え、社会経済の構造すらも変えてしまうパラダイムシフトが起こる可能性が高いことが議論されるようになった。

多くの経済分析の論調も、また、大手企業の経営者からも、現下の危機状況はリーマンショック時を超えるほどの厳しさがあり、収束して一定の回復に至るには数年かかるという見通しを含んだコメントも散見されている。一方で、テレワーク、在宅勤務、オンライン会議、印鑑文化の見直しなど、業務改革やオフィス面積の縮減などで、業界、企業間格差は生じるものの、合理的な経営に向けての改革の方向も、「DX(デジタル・トランスフォーメーション)」をはじめとする議論がなされた。つまり、悲観的な状況認識とともに、いわゆる「ニューノーマル」という発想のもとに、ポストコロナ社会という社会変容を、一部とはいえ、ポジティブに捉える動きも出てきている。

多くの命が奪われ、生活を破壊される事態を救い、少しでも状況を改善するような対応策が必要であるが、一方で、これまでの生活構造を見直さなければならないことは確実である。この面ではいくつかの論点を提供されているが、公共施設マネジメントにおいて、ポストコロナをどのように捉えるのかという観点から課題を俯瞰してみたい。

■ 公共施設マネジメントにおける二つの重要な課題

新型コロナウイルスの感染が一時的なものではなく、収束には数年かかることと、そ

の間に、新たなウイルスの感染が発生する可能性があることを前提とすると、公共施設マネジメントにとって非常に大きな課題が提起されていることになる。

この課題には、大きな二つの面があると判断している。一つは、ヒトが集まる、あるいは、ヒトを集めることを目的とした公共施設の存在そのものの議論である。ヒトが集まること、交流することが否定されるということは、論理的には公共施設の存在が否定されることになり、このことが社会生活と行政施策に対してどのように影響するのかということを検証しなければならない。

もう一つの論点は、財政の問題である。もともと、公共施設マネジメントが行政課題として浮上したのは、老朽化した施設の維持管理や更新が、財政の悪化で十分な対応ができないことから、既存施設の総面積の圧縮を図らなければならないという状況認識からである。したがって、コロナ禍によって、財政状況が一段と厳しくなることが予想されているので、当然のことながら、財政問題でもある公共施設に配分される財源がさらに少なくなることで、マネジメントに大きな影響があるというものである。

第一の論点については、すでに約3か月にもわたって、公営住宅や病院、入居型の福祉施設を除いて、ほとんどの公共施設が閉じられたという状況があった。特に、本年3月から行われた小中学校、高校、大学の臨時休校措置(2月末に安倍首相が要請)以来、多くの地域で6月初めの再開まで、約3か月間に及ぶ学校教育の空白が生じた。最も基本的な公共施設として機能を果たしてきた学校という施設に児童生徒学生が通うことができなくなった。このことは、後に述べるように、どのように教育学習の場を確保し、どのような手法を開発するのかという点と、再開後に、児童生徒同士の社会的距離(ソーシャルディスタンス)を確保するためには、現行の標準的な教室規模ではクラスの半分程度の人数しか収容できない、体育館のように広いスペースを活用する、という対応をとるなど、施設の設計はどうあるべきなのかという点が課題として提起された。

学校以外の地域住民の利用施設は、図書館や公民館、スポーツ施設なども「休館」対応を余儀なくされたが、長期間利用ができない状態に対して、活動の場所が必要なのかどうか、必要だとしたらどのような機能が最低限必要なのかという検討課題が浮上した。さらに、管理委託や指定管理者制度を適用している施設では、休館中における公民館の費用負担のあり方が議論されたり、集会機能を持った施設に通っていた高齢者が家に引きこもった結果として健康状態が悪くなったりした事例も指摘されるなどの課題も挙げられた。学校もそれ以外の施設もその必要な機能と設計思想、管理運営の方法と負担区分など、根本的な「あり方」の検証が必要であることが示された。

第二の論点である財政上の問題は、三つの課題が浮上している。一つは、コロナ禍によって大幅な税収減が予想されることであり、もう一つは、飲食店やライブハウス、商店・店舗などの休業、人々の移動が制限されることによる経済活動の減少で、休業補償とそれに伴う生活保障で多額の赤字国債が発行されたことと、それを返却する将来的な税収にも期待ができなくなっている課題である。さらに、第三の課題として、当初予算と補正予算とのバランスのあり方が議論されている。国と地方の財政は、毎年度ごとに予算を編成し、国会・議会での議決によって確定することを基本にしており、諸事情で予算額に変更が必要になった時に、補正予算を編成し議決するということが法的に決められている。しかし、2020年度の国の予算は当初予算が約101兆円であるのだが、第1次、第2次補正予算の合計額が約60兆円となり、通常の補正予算の水準を大きく変

え、しかも、財源のほとんどが赤字国債であったため、財政規律の問題と、予算編成のあり方の問題を指摘されるようになったのである。

では、具体的に社会的活動と公共施設との関係を検討してみよう。

■3か月の休校措置は学校教育・施設のあり方の議論に

自治体(市町村)にとって、故も基本的で不可欠な施設は学校施設であるが、この施設は、当然のことながら小中学生に対する義務教育の場であり、教育の効果を最大限に発揮する場として機能させなければならない。政令指定都市を除いて、小中学校の教員は都道府県教育委員会が採用し、配置しているので、市町村の権限は学校施設の管理運営であり、直接に教育の内容に及ぶものではない。首相の要請があったとしても、休校措置を決定するのは施設を管理している市町村教育委員会の判断であるのが基本となる。つまり、ウイルス感染の危険性がないと判断できる学校施設であれば、休校の必要はなかったことになる。しかし、感染の危険性がないと判断するには、児童生徒、教員の距離の取り方、登下校や休み時間の対応など、十分な広さと設備を持った学校施設は少ないので、休校措置は感染状況との関係を判断する以前に、一律に99%に及んだという結果となった。

その学校が長期間閉鎖されたことは、特に、小学校1年生にとって、最初の教育の場が奪われたことにもなり、当面の対策は必須であるが、教育の内容・手法全体の再検討にも結びつく課題となったと考えられる。休校措置が解除されて、通学が始まった時に、ニュースで報道された児童の声は、「友達と会えたのが嬉しかった」という内容が多かった。特に、小学校低学年の児童にとっては、学校は「授業の場」とするとともに、「友達や教員との交流の場」という重要な位置づけがあることが改めて示された。さらに、教育内容に関しては、1人1台パソコンの設置が前倒しとなり、これによってオンライン教育が可能になるというような議論がなされた。

学校という場に関しては、長期間の休校措置という「異常事態」によって、子どもへの影響がさまざまなメディアで語られたが、「教育格差」の存在が議論されたことは、学校教育における課題の深刻な実態を明らかにしたと考えられる。そもそも、未就学児への「早期教育から始まり、音楽や芸術、スポーツなどの「情操教育」、学年がすすむと進学(入試)のための「塾」というように、学校外におけるさまざまな教育プログラムが提供され、それに参加する(参加料金を負担する)ことができる家庭とそうでない家庭との「格差」が大きくなっている現状にある。

1人1台のコンピュータ(タブレット)が前倒しで用意され、家庭学習で活用できるとしても、その機器がインターネットに接続できていなければ、学校とのオンライン教育には役立たない。また、インターネット環境が整備されていても、特に、小学校の低学年では、家庭におけるチューター(主に親が担当)がいなければ、十分な効果を上げることはできない。

一方で、コンピュータ(タブレット)が全児童生徒に配布されれば、その機器を使ったさまざまな教材と、コンピュータに蓄積される学習内容と評価をどのように活用するかという課題が当然のことながら提起され、教材の選択と使い方、個々の児童生徒の学習進捗状況の把握が、教員(一部は家庭)の仕事として、付加されることになり、その付

加された仕事を可能にするためには、教員研修や補助機能などのサポート、増員を含む教員配置のあり方などの議論が必要となり、その議論は、施設のあり方(普通教室や特別教室、多目的室などの面積や機材、配置)、さらには通学形態(例えば週に3日間など)にも及ぶ可能性がある。

市町村の公共施設の半分近くが学校施設であれば、上述のような教育のあり方の議論によっては、単純な面積削減という議論にはならないことは確実である。

■ 社会教育、スポーツ文化施設のあり方も問われる

学校施設以外の公共施設の中でも、図書館が無作為抽出のアンケート結果で常に上位にランキングされるもっとも利用率の高い施設となっているが、この図書館も今回の新型コロナウイルスの感染対策として、ほとんどが休館となった。

調査研究という、根幹的な機能をもった国立国会図書館でも、3月5日から6月11日までの約3か月間の休館となり、再開後も、密集を避けるために利用は抽選となり調査研究目的を持った利用者にとっては非常に大きな支障となっている。書籍の貸し出しや閲覧(滞在)、子どもへの読み聞かせが主機能となっている公立図書館でも、再開後は、閲覧、貸出、レファレンス等のサービスは再開されたものの、ウイルス感染防止の観点から会議室等の使用、読み聞かせや各種イベントなどは中止となり、入館者数も制限されるなどの事例が多い。一方で、電子書籍の貸し出し(インターネット経由で配信されるので、来館の必要性はなくなる)を充実させるために、電子書籍の購入が増加しているという現象もある。

一般的認識としては、図書館は、利用者が集まって講演や会話、長時間の飲食を目的とはしていないことから、サービスに制限があっても、基本的な機能は維持できる可能性が高い。新しい形態の実例としては、韓国の国立デジタル図書館(本が一冊もなく、コンピュータをブラウズするデスクが並んでいる)、台北市の無人図書館(スタッフゼロで、本の貸出をセルフサービスで提供する)など、従来の概念を越えた図書館が存在している。

一方で、公民館などの集会施設、文化スポーツ関連施設は、個人単独での利用は想定されていない。グループでの同一行動のための「場」として位置づけられているので、数名の同好会から、数千、数万人規模のイベントまで、人が接触し、声を出し、長時間の滞在が否定される、あるいは、制限されることによって、施設そのものの存在価値が否定されることになる。

特に、多額の建設費と維持費を要する大型の施設においては、コンサート等の音楽イベント、プロ野球やJリーグのようなプロスポーツの興行は、施設関連費用とイベント興行の人件費、PR費、チケット発行や警備費などの諸費用が回収できなければ開催できない。したがって、利用率は大幅に下がることとなり、公共施設である場合には、多額の税金による負担が将来にまで及ぶことになる。

さらに、付け加えなければならないのは、災害時の避難所の問題である。これまでの学校体育館や公民館では、いわゆる「三密」を避けるためには、広さも設備も足りないことになる。今年7月の集中豪雨による被害は、九州、中部地区を襲ったが、被災者にと

って安心して過ごせる避難所がほとんどないことが気になった。つまり、家族毎のプライバシーが維持でき、更衣室やトイレ、くつろぎスペースがあり、夏の時期にシャワーが使える施設整備は、毎年のように繰り返される自然災害を考えれば必須の事業ではないだろうか。

■過去、現在、未来を見通した財政経営が必要となる

学校施設、住民の利用施設、災害時の避難所など、ポストコロナ対策という観点からは、たとえ総面積を縮減するにしても、多額の費用を必要としているが、その財源はいかに確保できるのだろうか。

財政的な課題として、公共施設マネジメントに及ぼす深刻な影響は、激減が予想される税収のもとで、どれほどの配分がなされるのかという点である。コロナ禍における財政の最優先の課題は、医療崩壊を招かないことであり、次に、感染を防ぐために「不要不急の外出自粛」を要請することによって生じた所得補償、休業補償であった。国レベルでは、60兆円もの赤字国債の発行を行うこととなり、地方でも、東京都の約9000億円にも及ぶ取り崩しに代表されるように多くの自治体で財政調整基金の減少(ほとんど枯渇状態)につながった。つまり、「補償」を行うことで、財政基盤は大きく傾いたと言えるのである。赤字国債の発行は、当然のことながら将来世代の負担を増やすことになる。このような状況の中で、公共施設に配分される財源が、大きく減少することは、長期間の施設の休止にもかかわらず、地域住民の間からは、公共施設の必要性が声高に叫ばれたことが少なかったことも含めて、確実な状況と言えるであろう。

これからの財政経営の観点で必要なのは、過去の税金で形成された社会資本(土地と建物)、現時点における税収、そして、将来の税収をトータルに把握し、優先度を客観的に判断した効果的な資金配分である。現時点での財源が不足した時に、過去に形成された資産を売却、貸し付けして資金に換える工夫も必要であるし、国債、地方債の発行にあたっては、将来の税金の「先食い」であることを明確に意識する必要がある。

そして、資金配分にあたっては、その必要性を、縦割り構造を越えて、全庁的な優先度を客観的に判断し、厳しく査定する必要があるだろう。

いくつかの自治体では、コロナ対策を名目にした、第二次地方創生交付金(総額2兆円)が、思ったより多く配分され、「国からの資金だ」ということで、各部局から枠を越えた要求が出てきている事例がある。個別部局の論理ではなく、コロナ禍による社会変容を視野に置き、必要な投資に充てるという観点が求められているのではないか。特に、公共施設に関連する費用については、施設の償却期間は50年を越えることを念頭に、それだけの期間中に、十分な機能を果たせるのかどうかを検証しなければならない。