

実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

第 11 回 「公共施設」を見直す

東洋大学客員教授 南 学

■「公共施設とはなにか」という問いかけが必要

前回は、「桁違い」の集客を実現した施設が、図書館をベースにしている点と、滞在の快適性（特にインテリアデザインと飲食機能）が大きな要因であるという分析を行った。

公共施設には（社会の共通経費としての）税金が投入されていることを考えれば、より多くの利用者を目指すべきであり（税金の還元）、より多くの収益を可能にすべき（税負担の軽減）という観点が必要である。しかし、当然のこととして、病院、特別養護老人ホームなど、市民生活上、セーフティネット機能の観点から必要不可欠であり、単純に日常的な利用率や稼働率、収益性を問うことに合理性のない施設が存在することは留意しなければならない（もちろん、この種の施設でも設置や管理運営の効率性は追求すべきであるが）。

財源に余裕があった時代には、教育や福祉、文化・スポーツ施設などの分野別にその必要性を説明することで、施設整備を進めることができたが、財源逼迫が続くと想定されている現在の状況においては、分野ごとの縦割りの発想ではなく、市民生活をリアルに観察・分析して、「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」（地方自治法第 2 条 13 項）。そして現行の分野別・目的別施設の大半が稼働率も利用率も低いという実態を前提にすれば、多機能で複合的な施設の整備・管理運営を企画しなければならない。

そのように考えると、「公共施設とは何か」という問いかけが非常に重要となることは明白であるが、実は、公共施設について、個別法令上の限定的な定義はあるものの、一般的な定義がないことに気づく。例えば、都市計画法では第 4 条 14 項に「この法律において「公共施設」とは、道路、公園その他政令で定める公共の用に供する施設をいう」という定義があるが、学校や図書館の一般的な「公共施設」は含まれないことになる。建築基準法には、第 68 条の 3 に（地区計画の区域内の）「公共施設の整備」という規定があるが、何が公共施設なのかという定義はされていない。

一方、地方自治法では、第 2 条の地方公共団体の事務の例示として、別表も含めた個別法にある公共施設についての記述があるが、やはりこの公共施設についての定義の記述はない。明確に定義をしているのは第 10 章に「公の施設」として、第 244 条第 1 項に「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。」という部分である。これは、施設（いわゆる「ハコモノ」）を示していると考えられるが、「住民の福祉を増進する目的」は極めて広い概念で、例えばゴミ焼却施設を、「公の施設」としている自治体もあれば、「その他の施設」としている自治体もある。

また、学校は公の施設ではないと説明されているが、学校敷地内の体育館を市民体育館（公の施設）として建設し、指定管理者制度を適用して管理運営をしている事例

もある。庁舎も公の施設ではないとされるが、複合施設として建設されている場合には、公の施設部分とその他の施設部分とが明確に管理区分され、その管理運営は業務委託であったり、指定管理であることも想定できるが、そのような定義上の区分を明確にして管理運営を行っている事例は少ない。

公共施設の定義が明確でないことを示したのは、このように、個別政策分野、個別法令という「縦割り」の発想ではなく、市民生活のニーズに沿うことを第一に自由に施設の機能と姿を検討する必要性を強調するためであり、公共施設をそのように捉えれば、これまでの概念と違った、自由な公共施設の施設設備や機能のデザインができるからである。

■全体把握による「総合的」計画は難しい

ほとんどの自治体が、「公共施設等総合管理計画」を策定し、また、総務省でも平成30年2月に「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」を改定し、個別施設計画との整合性を強調し、いよいよ個別具体的な公共施設マネジメントに踏み出す状況になってきている。

その指針の中では、「総合管理計画に記載すべき事項」の一部として、「全庁的な取組体制の構築及び情報管理・共有方策」が示されている。その内容として、「公共施設等の管理については、現状、施設類型（道路、学校等）ごとに各部局において管理され、必ずしも公共施設等の管理に関する情報化が全庁的に共有されていないことに鑑み、総合的かつ計画的に管理することができるよう、全庁的な取組体制について記載すること。なお、情報の洗い出しの段階から、公共施設等の情報を管理・集約するとともに、個別施設計画の策定の進捗を管理し、総合管理計画の進捗状況の評価等を集約する部署を定めるほか、部局横断的な施設の適正管理に係る取組を検討する場を設けるなど、全庁的な体制を構築し取り組むことが望ましい」と述べられている。

理想的な取り組み方向であり、これができれば、上述のように市民生活のニーズに応じた自由な機能デザインと効率的な管理運営が実現するはずであるが、現実には実現は難しい。多くの自治体では、このような全庁的な体制を確立し、各部局における施設情報が共有されるには、まだまだ時間がかかるのが現状である。それは、現状では公共施設も含めた事務事業が縦割り部局ごとの組織（人員）と予算配分のもとで管理されているので、全庁的な情報を収集し、縦割りを串刺ししながら必要な機能の提供を行う管理運営の体制構築は、容易なことではないからだ。

■人口10万前後の自治体が成功事例を創る

多くの自治体における取り組みをみると、自治体の規模において、それぞれに困難な点が浮かび上がってくる。まず、政令指定都市のように、人口規模が大きく、行政区が設置されていると、部局（所管課）の数は、200以上になり（特に、横浜市や大阪市、名古屋市のように人口が200万を超え10から20以上の行政区を設置していると、事務事業実施の単位である「課」の数は500を超えて専門分化してしまう）、個別部局レベルでは「先進事例」が誕生することもあるが、全体把握は市長であっても非常に厳しくなる。人口20万以上が要件となった中核市でも、課の数は150程度となり、事情はそれほど変わらない。

資産活用や包括施設管理委託、また集客力の高い複合施設の整備などで先進事例を創っている自治体の多くは、人口 10 万前後で、明確な課題意識と実行力を持った 1～2 名の職員とその取り組みを理解して意思決定を行う市長(あるいは副市長)の存在という「パターン」があるようだ。この規模の自治体は、職員数も数百名で、課の数も 50 前後であり、職員間も組織間も、そして、トップとミドルの距離も近くて、2～3 の「シンボリックな」事業に的を絞って展開する意思決定がしやすい環境にある。

公共施設マネジメントには、部局間の壁を越えて、複数の機能を統合するプロジェクトを組むことが必須であり、これは、70 年に及ぶ我が国の地方自治にとっても初めての課題・経験となる。したがって、それが実施できる組織の規模や構造、まだ数が少な明確なビジョンを持った職員の「構想」を実現するまでの意思決定プロセスが実現する条件というものを明らかにする必要があるだろう。人口 10 万前後が、客観的にイノベーションを起こす条件を持っているとすれば、政令指定都市や中核市では、全庁的というより、特定の部局のグループを設定しての取り組み、人口数万以下の小規模自治体では、周辺自治体との連携というようなパターンを考える必要もあるかもしれない。

これは、佐賀県武雄市や東京都武蔵野市、神奈川県大和市での「桁違い」の集客力をもった施設は、周辺自治体からの利用者（一部は、全国からの視察者）を集めている実態から明らかである。特に、武雄市図書館は、図書館利用者数と登録者数（図書カード発行者数）を教育委員会が公表しており、これによると平成 29 年度で、利用者が約 91 万人、登録者は約 2 万 6 千人であり、その内訳は市内 36.6%、市外 36.1%、県外 27.3%という特異な構成となっている（武雄市の人口は約 5 万）大きな話題を創ったことによる集客効果が平成 25 年の開設後 5 年経っても続いていることを示している。また、包括施設管理委託も管理体制とコストから考えれば、規模(施設数)が多ければ多いだけ効率的ということではなく、対象施設数が 100 から 200 の間が一つの受託事業者にとっての最適規模、という「経験値」が想定され始めていることから検討する課題となっている。

■比較的大規模施設を更新の対象にする

全庁的な管理体制の構築は、正論ではあるが、現時点で十分に機能できるような組織運営(意思決定)、予算編成の仕組み、機能の組み合わせと事業手法の検討、効果検証の仕組みはできていないのが現状である。では、どのように進めるのか。

公共施設マネジメント担当を設置する自治体も増えているが、その機能と権限をどのようにするのかという、全庁的な組織予算体制の中で、「権限」がデザインされていないケースが多く、人力的には 3～5 名程度の配置が限界なのが現状である。そこに、具体的な施設統廃合のために数億から数十億円の予算を配分することは難しい状況のなかで、個別部局からの大中小のさまざまな施設の長寿命化案件（大規模修繕や更新、他施設との統廃合など）が持ち込まれるので、どこから手をつけるのかという悩みが深くなっている。一方で、個別施設計画を 2～3 年以内に策定しないと、「公共施設等適正管理推進事業債」の適用期間（平成 32 年）に間に合わないのが、財源のめども立たないという矛盾した状況にある。

前述の人口 10 万前後の自治体における先進的な取り組みの実現を考えれば、繰り返しになるが、全庁的な公共施設マネジメントの部局が組織されても、数名の配置がせいぜいなので、2~3 のシンボリック事業に的を絞ることが合理的なことになる。そして、シンボリック事業の選定にあたっては、小規模な地域施設（集会施設等）を対象にしても、統廃合の効果は極めて限定的なので、数千平方メートル級以上の施設を対象とすることが重要である。

どの自治体も、本庁舎、小中学校、中央公民館、公共ホールなどのいずれかが老朽化し、更新の時期を迎えているので、所管部局を中心に、財政部門との連携を前提に、周辺住民、施設利用団体などとの協議をすすめ、統廃合・更新の候補施設を選定することは可能である。

その際に重要なのは、「前向きな演出」をすることである。この前向きの演出とは、武雄市、大和市、札幌市の事例に見られるように、図書を配架した秀逸なインテリアデザインのもとに、飲食機能と交流機能を積極的に組み込むことである。

従来の多くの「公共施設」は、限られたメンバーの会合のための「貸室」機能、固定席で用途が限定されるホール、おしゃべりや飲食が禁止されて個人で読書をしたり予約した本を借りるだけの図書館、乳幼児を連れて利用できない施設、などであった。しかし、これらの施設を統廃合・更新するには、すでに「行きたくなる」気持ちになる快適な滞在空間がデザインされた事例が生まれているので、それを参考にすることができる。

■庁舎と学校の建設と管理を分割する可能性

従来の公共施設の概念を超えるために、ここでは、これまで「公の施設」ではなく、地域住民が滞在し交流するという機能は排除することを基本とし、それが「常識」であった本庁舎と学校の機能拡張を検討してみることとする。

本庁舎と学校は、老朽化はもちろん、本庁舎は防災機能、学校は少子化のなかでの統廃合と地域開放を軸に、更新が検討されている。両者ともに「専用施設」として構想・設計されることが常識となっているが、多機能化することはできないだろうか。それぞれの施設の機能と活用を「市民目線」で考えてみることにする。

まず、庁舎であるが、市民に親しまれ、防災の拠点となることを目的にしているが、市民目線で考えると、庁舎に出かけるのは、証明書の発行などを目的にして 1 年に 1 回程度の施設である。福祉の手続きで定期的に出かけることはあっても、その対象者は限られているし、その他は建築確認申請などの業務上の手続きを必要とする事業者である。ところが、庁舎で執務をする職員の視点からは、毎日多くの市民が訪れる施設に見えるので、市民と職員の意識の違いは非常に大きい。そして、5 時以後と土日・休日は、一市民が立ち入ることはできないので、市民に親しまれる庁舎となることは難しい。

我が国では行政手続きの電子化が進まない状況にあるが、それでも、近い将来には、マイナンバーの普及による情報の一元化、AI（人工知能）の進展による手続きや事務

の合理化などがすすみ、公務員は減少傾向にあり、法庁舎の必要面積は相当に減少することは確実である。公的な機能も持っている都市銀行ではATMなどの機械化、手続きの電子化・AI化で、数万人規模の人員削減と店舗削減が具体化しているほどである。

そして、学校は、夏休みなどの長期休暇、土日・休日、午後4時からいまでの授業を考えれば、稼働率は2~3割に過ぎない。現時点では、体育館や校庭などが限定された団体に対して開放されている状況であるが、少子化で余裕教室が多く発生する地域も増えてきている。学校側（教員）としては、クラスルームは減っても特殊教室としての用途があるとして、余裕教室の発生はほとんどないとしているが、その稼働率は非常に低いことは確実である。特に、小学校は児童の徒歩圏内に設置されていることが大半であり、一定規模の校庭と高床の体育館を備えているので、防災（避難）施設として指定されている場合が多いほど、本来であれば、地域住民の交流拠点としての役割も果たせる可能性が高い。

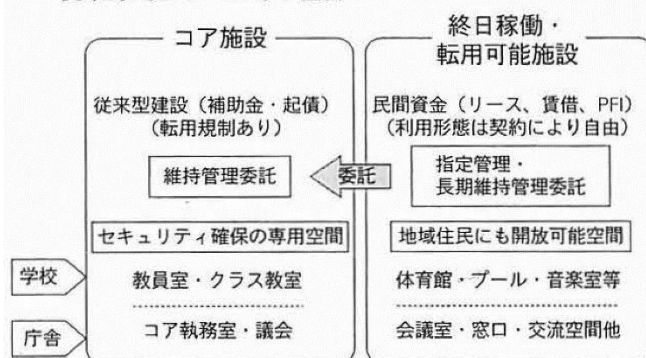
我が国の人口減少はこれから加速することは確実であるので、今後20年間を考えると、庁舎は、情報通信ネットワークの進化とAI化で行政手続きの簡素化もすすみ、職員数と執務スペースは減少し、証明書発行を目的とした大半の来庁者も激減する可能性がある。学校も、少子化により、また、デジタル化とAI化によって、教育形態も変化して学校の機能も変わる可能性がある。

それならば、従来の施設の発想を転換し、庁舎であれば執行機関と議会の主要な執務スペースと、窓口を中心とした一般的な執務スペースを分離し、一般的なスペースは夜間や土日でも開放できるように別棟として建設し、リース方式などを活用して終日稼働と転用が可能になる。学校は、コアとなる教員室とクラスルーム、最小限のスペース以外は、これもリース方式等を活用して終日稼働と転用可能な別棟との組み合わせにできる。

庁舎と学校のコア部分は、従来型の補助金や交付金、地方債による建設とし、転用等は規制されるものの長期的な利用部分として整備する。時代の変化によって、転用可能な部分は、リース方式等により、転用可能な民間資金を使って整備し、「公の施設」として指定管理者制度の適用も検討し、夜間や土日・休日、長期休暇中も有料プログラムも含めて最大限の施設活用を目指す。この指定管理者には、庁舎や学校のコア部分の管理委託を行うこともでき、一体的な運営を図ることもできる。

図は、このような発想による庁舎や学校の整備・活用をイメージしたものである。細部は管理形態、利活用の範囲、資金調達など十分な検討を行わなければならないが、従来の公共施設の固定的なイメージを打ち破ることは、現行法令の範囲でも十分に可能なことを示したつもりである。このような発想の転換が求められているのではないかと考えている。

図 庁舎・学校の整備・活用イメージ
—従来方式とリース等の組合せ



そもそも公共施設に対する明確な定義が存在していないのであるから、市民目線から自由にその機能を設定すべきではないだろうか。昨年（2018年10月号）で紹介したように、すでに、イギリスのPFIによる学校の事例では、施設所有を民間（SPC）として、授業以外の時間を地域に有料プログラムとして貸し出している。