

実践 公共施設マネジメント ー進化する手法ー

第5回 人の命を奪わないことが第一

東洋大学客員教授 南 学

■議論が不十分なままに、幼い命が犠牲となった

前回(7月号)の記事の最終校正の段階で、大阪で震度6弱の震災が起こり、高槻市の学校プールの目隠しブロック塀の倒壊による同小学校4年生の死亡事件が発生した。この事件は、その後の報道により、学校長が数年前に専門家の指摘を受けて、教育委員会に安全性のチェックを依頼したが、教育委員会は建築士としての資格を持たない職員に巡回点検の一環として調査させたところ、簡易な目視と打音検査で「問題なし」と判断したことがわかった。

事件の報道の後、Googleのストリートビューの画像(倒壊前のブロック塀)を見て、愕然とした。周辺の建物と比較しても異常に高いブロック塀が、一見しただけで「継ぎ足し」として積み増しされていることがわかる。コンクリートによる不細工さと圧迫感を和らげるために、壁画全体に絵が描かれていることにも違和感があった。そして、このブロック塀の設置理由が、「盗撮防止」など、「児童のプライバシーを守るため」であったとの報道もあった。

今回は、高槻市の小学校での事故を振り返りながら、公共施設マネジメントの重要な論点を検証したいと思う。すでに、論点は何度も本誌で指摘してきたところであるが、本質的な議論が不十分であるままに、幼い命が奪われたことから、再度論点整理を行いたい。その論点は、安全性に対する「当事者意識」の欠如であり、専門的な知識・経験を持たない多くの自治体職員が部局別の点検管理を連携なしにそれぞれに担当している組織・予算上の問題であり、さらに「水泳指導」の効果や効率を検証することなく、プールの存在を所与のものとして固定的にとらえて、「目隠し壁」を安全性よりも「プライバシー保護」という観点から全国で数千か所も築き続けたのはなぜかというものである。

■風化する「悲しい記憶」と当事者意識の欠如

地震によるブロック塀の倒壊による死亡事故がクローズアップされ、対策がとられたのは、昭和53年6月12日午後5時14分ごろの宮城県沖地震の際に、ブロック塀の崩壊で時人も命が失われた事件からであった。宮城県沖地震は、金華山沖60キロの深さ40キロを震源に発生し、マグニチュード7.4と推定され、当時の震度基準で仙台、石巻、大船渡、新庄、福島で5を記録したとされる。当時の記録では死者は28人で、このうち小学生を含む18人がブロック塀や石塀の倒壊が原因であった。

対応は、自治体だけではなく、国も仙台市内での調査によって、昭和56年に建築基準法を改正し、ブロック塀の耐震基準が強化されたのである。この「地震をきっかけに、県内の市町村はブロック塀の改修工事や生け垣への建て替えに対する助成金制度を進め、点検も続けてきた。2011年の東日本大震災ではブロック塀の倒壊による死者は確認されておらず、専門家は「危険性に関する行政などの対策が一つの成果と

して表れた」と評価する。」(「毎日新聞」6月28日地方版)という記事を見ると、残念ながら、宮城県から遠く離れた関西では、教訓が生きなかったと言わざるを得ない。この間、平成7年に阪神・淡路大震災が起こり、「関西には大地震は起きないと思っていた」という根拠のない「楽観論」が否定されたにもかかわらず、明らかに建築基準法に違反するブロック塀がチェックもなく築かれ続けたのはなぜなのであろう。7月2日付けの「朝日新聞」では、この事件後の取材で、「建築基準法に合わない疑いのあるブロック塀が少なくとも2498校で確認された。数はさらに増える見込みで、撤去や補修の費用が課題になりそうだ。」という状況を報道している。

この約2500校という数字は、全国の小中学校の1割弱に当たる。決して「特殊例外」の数字ではない、驚きの数字である。

高槻市の事件では、大阪府警が「業務上過失致死罪」の疑いで捜査を開始しているとの報道が続いた。これは、何度も指摘しているように、10年前の埼玉県ふじみ野市における市民プールでの女子児童が吸水口に引き込まれた死亡事故に対して、管理運営を委託していたにもかかわらず、設置者責任として市の課長と係長が防護柵の脱落を放置していたことで、業務上過失致死罪で課長と係長が禁固刑判決を受けたことが未だに十分に認識されていない状況を示している。

ふじみ野市の事件では、地方裁判所から課長と係長の禁固刑(それぞれ執行猶予3年)の判決を受け、課長は判決を受け入れたものの、係長は高等裁判所、最高裁判所に上告し、結果的に地方裁判所の判決支持ということで、刑が確定した。

「東京高等裁判所判決文」(平成29年3月初日)が的確に職員の責任を述べているので、長くなるが引用することにする。

「被告人は、体育課管理係長として、本件プールの維持管理及び補修に関する事務を主担当として任されており、本件プール開設前には防護柵の固定状況を確認し、防護柵が確実に固定されていない場合には、必要な措置を講じるよう上司であるA体育課長に意見具申するなどし、適切に対処すべき立場にあった。

それにもかかわらず、被告人の本件プールへの具体的な関わりを見ると、プール事務を担当した経験や十分な知識がなかったのに、単に前任者からの不十分な引継書を読んだ程度で、埼玉県プール維持管理指導要綱を始めとする関連通知等の把握に努めようとしなかったばかりか、前任者や上司、部下あるいは専門的知識を持つ受託業者等に疑問点を聞くこともなく、本件プールの管理業務をほぼ全面的に受託業者に任せきりにし、前例踏襲の名の下に漫然と業務に当たっていたものといわざるを得ない。

例えば、被告人が平成四年度の本件プールの開設届の起案に際し、確認を怠った要綱には、循環水の取水口の金網等について、ネジ、ボルト等の固定部品の欠落等がないことの確認、交換など、点検の項目が具体的に明記されていた。したがって、被告人がプール事務に関して知識、経験がなく、教育、研修も受けていない「素人」であったとしても、確認さえしていれば、本件プールの吸水口及び防護柵設置状況の点検を行うことは十分可能であったのである。

さらに、平成17年12月に課長補佐から手交された引継書を、自身の職責を果たすという立場からきちんと読み込んでさえいれば、本件プールの老朽化と点検の必要性について容易に認識し得たのである。ふじみ野市としては、開設前に防護柵の設置状況を点検した上、その不備を修繕し、あるいは不備が修繕されない限り本件プールを開設しないという判断をすべきだったのである。(中略)

そして、その権限と責任を持っていたのは、被告人あるいはA体育課長にほかならないのであるから、両名の過失が本件の中核的な原因であることは否定し得べくもない。したがって、まずもって、両名の過失について、その刑事責任が追及されるのは当然である。」

このように、判決文では被告人の責任について言及するとともに、「他方、本件が、被告人の過失のみに起因する事故と評価すべきものではないことも所論が指摘するとおりである。すなわち、原審相被告人のA体育課長の過失との競合、受託業者の管理業務の杜撰さ、防護柵脱落后に見られる危機管理対応の拙さ等に加え、防護柵の針金(鉄線)留めの放置など被告人の前任者らの無責任な執務結果と前任者からの不十分な引継ぎ、更には被告人に対する研修機会の喪失ということにつながる、財政難を理由とする体育施設協会からの脱退等といったふじみ野市や旧大井町全体の業務態勢及び職員指導の在り方等、様々な要因が濃淡の差こそあれ、複合的に絡み合った中で、本件事故は起こるべくして起きたものである。当裁判所も、被告人の過失のみが本件事故の原因であるとは考えておらず、すべての責任を被告人にのみ帰すべきではなく、受託業者の関係者らの刑事責任のほか、前任者らの責任、ふじみ野市の行政責任等についても、それぞれの手続の中で適切に追及され、更に様々な角度から本件事故の原因が解明されて再発防止策に生かされるべきものであると考える。」としている。

長い引用としたのは、今回のブロック塀の倒壊による死亡事件に、そのまま適用される可能性が高いと思われるからだ。そして、高裁判決で指摘されている責任を果たすための方策として、「包括委託」は、有効な対処法となっていることを、あらためて指摘せざるを得ない。

■「包括委託」ならハードルは低く、安全性確保を実現

包括委託の利点は、4月号から4回にわたって述べてきたが、公共施設マネジメントの基本は、安全管理にあることを踏まえれば、そして、施設管理担当の公務員の身分を守る意味でも、直ちに着手すべきではないか。庁内の合意形成だけで手続きを進めることができる点でも、ハードルは低い。しかしながら、これまで包括委託の導入を試みながら実現しなかった、あるいは説明に苦慮した事例がある。

一つのハードルは、7月号で触れたように、契約の一本化によって、個別契約の事務に要する人件費が「浮く」といっても、個別部局に「溶け込んでいる」人件費を実際に削減することにはならない、という議論であるが、業務分担の見直しや機構改革などで達成できることは前回(7月号)説明、実証した。もう一つのハードルは、地元企業の仕事への影響である。政治家でもある首長と議員にとっては、地元企業の支援を失うという「危機感」から、大手企業の参入に難色を示すことがある。これに対しても、実態として、地元(地域内)企業が公共施設の保守点検業務を担っている割合は、

多くても3割程度であることが多く、また、技術的にも対応できない施設設備もあることをしっかりと調査すること、さらには、先行事例でほとんどトラブルになっていないことを説明すべきであろう。大手企業も、専門的技術者は配置できても、実際の点検・保守作業は、地元を中心に中小事業者に委託しているのが実態である。また、地元企業にも専門的な技術指導が行われて仕事を紹介された事例があることも強調すべきである。

初めて導入しようとする場合には、上記のようにさまざまな疑問が生じるが、包括委託に関するセミナーも開催されているので、十分に調査研究するとともに、6月号でも説明したように、「サウンディング調査」を実施することも重要である。それぞれの自治体によって、状況も違ってくるので、最適な実施方法について、興味を示す企業と独自のノウハウの流出を避ける工夫を行うことは、多くの事例があるので参照できる。

ただし、注意を要するのは、年度当初(4月)から始めるためには、前年度の夏までには公募要項の骨子を固める必要があるという、役所固有のスケジュールである。複数年度にわたる契約となるので、契約期間に応じた債法務負担行為の設定を予算の一部として議会に諮らなければならないので、タイミングを失うと、導入が1年延びることになる。また、包括委託を担当できる大手のビルメンテ会社は数が限られ、また、当該企業の専門技術スタッフの数にも限りがあるので、2~3年以内に導入を準備しないと、公募しても十分な技術力を持った企業が応募してくる確率が低くなることが予想される。また、施設数が少ない小規模自治体では、企業としても包括委託が採算に合わない可能性もある。一刻も早く準備に着手する必要があるのは、言うまでもない。この点でも、「自治体間競争」は存在するのである。

■ 学校プールの存在の意味を問う必要

高槻市の事故に関する報道で、全く触れられていないのは、学校プールの存在目的である。本誌2016年2月号で解説したように、学校プールの存在意義はほとんどないことが議論されていない実態がある。国際的にみても、小中学校に屋外プールが設置されているのは、日本だけということに注目する必要があるだろう。屋外プールが学校授業の中で使用されるのは1か月程度しかなく、残りの11か月は水を張ったまま放置されているのが実態である(全国的には、3割程度の学校プールが夏休み中に数日開放される事例もあるが、授業で使用するのは1か月程度であることは共通している)。なぜ、小中学校にプールが存在しているのか。中学校の場合には、部活動で「水泳部」があれば存在の理由になるかもしれないが、それでも、気温の関係から3か月程度の使用が限度であろう。

確実な統計データは把握できていないが、一人の小中学生が授業で学校プールでの「指導」を受ける回数は3回程度(時間数で6校時程度)と言われている。この時間数で、目的とされている「児童生徒の泳力確保」の効果があることを誰が実証するのであろうか。

昭和初年の「紫雲丸沈没事故」により、修学旅行中の児童生徒168人が亡くなった事故以後に、学校での水泳指導の必要性が議論されたという説があるが、その割には、指導時間も指導者も十分に確保できていないことを考慮すれば、理由が合理的と

は思えない。

統計データによって、昭和 38 年に 12%だった設置率が昭和 50 年には 52%と、急速に普及している実態がある。その背景には、昭和 39 年の東京オリンピック開催で日本中がスポーツに関心をもったこと、その 3 年前の昭和 36 年に議員立法によって「スポーツ振興法」が制定され、文部省(当時)が学校の水泳プール建設費の 3 分の 1 を国の補助と規定したこと、当時の経済成長率が 10%を超えることもあり、財源が確保できたことが、学校プールの普及(全国小中学校の 82%に設置：文部科学省平成 18 年調査)の主たる要因なのではないか。

諸外国でも学校の屋外プールは極めて例外であること、児童生徒の泳力確保にはほとんど効果がないことを考えれば、年間を通じて水泳指導ができる屋内プールを共用し、水泳指導の専門家に指導を委託するなどの方法をとっている自治体も少ないけれども存在しているので、効果的な水泳指導のあり方を検討するべきであろう。

学校教育法の規定により、文部科学省が定めている小中学校設置基準には、学校プールは含まれず、備えるとされる校舎、運動場、体育館も場合によっては必置ではないとされている。

このようなプールの存在を所与として、「盗撮などの防止」を理由に、目隠しのブロック塀を建築基準法に違反して設置し、その杜撰な管理によって、小学生の命を奪ったことになった今回の事件は、明らかに業務上過失致死罪として立件される可能性が高いと言える。

目隠しを目的とした(それ以外には、違法状態の高さのブロック塀を建設した理由は見当たらない)ブロック塀の処理に関しては、「撤去」はもちろんであるが、別の「目隠し」が設置されるのではないかと気になる。ブロック塀は、簡易であり安価であったが、これ以外では、相当の費用がかかるであろう。

むしろ、プール設置の妥当性を検証すべきなのではないか。末尾で紹介している東洋大学 PPP 研究センターの紀要で、屋外の学校プールには、年間のライフサイクルコスト(減価償却費と水道代、消毒剤などの費用)が 600 万円以上かかることを分析している。事件の起きた高槻市の小学校の児童数は教育委員会のデータによれば 342 人(平成 30 年 5 月)なので、600 万円だと、一人当たり 1 万 7 千円以上になる。

「ケイコとマナブ NET」

(<https://www.keikotomanabu.net/article/kids/pc/ranking/2015.html>)の「子どものお稽古」ランキングの第 1 位は水泳であり、月謝は週 2 回(月 8 回)でも 1 万円以下となっている。前述のように、一人当たり 6 校時程度の利用時間とすれば、民間のスイミングスクールの費用を上回る。すでに、水泳指外導を民間のスイミングスクールに委託している自治体もあることを考えれば、何のための学校プールなのかを再検討する必要がある。

公共施設マネジメントをすすめる基本的な観点として、今回の事件を決して風化させてはならない。教育委員会だけではなく、地域住民に対して、自治体は積極的に議論を呼びかけるべきであろう。

○参考：小学校設置基準

(校舎に備えるべき施設)

第9条 校舎には、少なくとも次に掲げる施設を備えるものとする。

①教室(普通教室、特別教室等とする。)

②図書室、保健室

③職員室

2 校舎には、前項に掲げる施設のほか、必要に応じて、特別支援学級のための教室を備えるものとする。

(その他の施設)

第10条 小学校には、校舎及び運動場のほか、体育館を備えるものとする。

ただし、地域の実態その他により特別の事情があり、かつ、教育上支障がない場合は、この限りでない。

なお、学校プールの設置に関する問題点は、本誌 2016 年 2 月号で概略を説明しているが、東洋大学 PPP 研究センター紀要第 6 号 <https://www.toyo.ac.jp/uploaded/attachment/19230.pdf>) でも、その詳細について論じている。