

公共施設ストックの戦略的マネジメント

南 一誠

Minami Kazunobu

芝浦工業大学教授

国土交通省は平成 25 年 12 月、「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について 答申 本格的なメンテナンス時代に向けたインフラ政策の総合的な充実 ～キックオフ『メンテナンス政策元年』～」¹⁾を公表した。これは社会資本整備審議会・交通政策審議会に設置された社会資本メンテナンス戦略小委員会が、平成 24 年 8 月から平成 25 年 10 月まで 9 回にわたって検討を行った成果をもとに取りまとめたものである。小委員会では道路、河川などのインフラや公営住宅、官公庁施設など国土交通省が所管する全てのものを対象に包括的に議論が行われた。小委員会の委員をさせていただいた経験をもとに、本稿では今後の公共建築物の老朽化対策に求められる戦略的マネジメントの必要性について私見を述べさせていただきます。

公共サービスの提供方法の変化

公共施設といってもその用途は多種多様であり、事務庁舎、小中学校、公営住宅、社会福祉施設、文化施設、清掃工場など多岐にわたり、施設の用途ごとに抱えている課題は異なるが、議論の背景には、地方分権の進展や平成の大合併などの大きな社会的変革がある。日本の人口は減少しており、少子化、高齢化など、各地域で人口構成の変化が見られる。交通や情報通信の飛躍的進歩に伴う物流やサービスの提供方法の変化や、人々の就労形態の変化などが起こっており、従来の公共サービスの提供方法（場所や時間など）が、住民のニーズと不整合になる場面が増えてきた。大きな社会的変化を背景に、公共サービスの提供方法の見直しが求められ、サービス提供の拠点である公共施設のあり方についても再考が必要となっている。

公共施設はその設置目的に従い、単独の機能で建設さ

れることが多かったが、その施設を市民に開き、展示会や発表会などの市民活動の場として提供することは数多くの自治体で行われてきた。また公共サービスを庁舎の外で提供すること、たとえば市役所の窓口を鉄道駅舎の中に開設したり、民間施設にパスポート申請窓口を設けたりする事例もあり、今後も公共サービスが市民の利便性の向上を目指して、街に出て行くことは拡大すると予想される。所得税の申告などは税務署の窓口に行かなくても電子申請が可能であり、IT を活用して窓口施設が不要になるケースも増えるに違いない。市民と行政サービスの接点として、私たちの生活に最も近い存在である窓口施設は、市民生活の変化に伴い、すでに多様な形態を模索している。

市町村合併に伴う庁舎再編

平成 11 年 3 月末に全国に 3,232 あった自治体は平成 26 年 1 月 1 日には 1,719 にまで減少した。平成 11 年に地方分権一括法によって改正された市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）では、合併を推進させる様々な財政的優遇措置が用意されたため、期限である平成 17 年 3 月 31 日までに合併申請する市町村が多く存在した。この平成の市町村合併に伴い、全国各地の市役所や支所などの事務庁舎は、行政機能の統廃合に伴い、施設の再配置が行われている。行政機能の集約の仕方は地域の実情により異なり、一カ所に機能を集約する例もあれば、地域に機能を分散させたままの自治体もあるが、多くの場合、人口が少ない地域の庁舎には施設に余裕が生じ、未利用の部屋（あきゆか空床）が生まれることになる^{2), 3)}。建物全体が空室になることは少なく、庁舎の一部が未利用になる。空室は未利用のままとなることもあるが、会議室や倉庫として暫定利用されることが多い。自治体の他

の施設との複合化や民間機能の導入が行われることもある。市町村合併に伴い議場は1カ所を除いて不要になるが、床に段差があるため、他の用途に転換するには改修工事が必要となる。鳥取県鳥取市では旧鹿野町の議場を大がかりな改修工事を行わずに、映画の上映会場として使用しているが、これは地元の大学生が実行委員をつくり、市と交渉して実現したものである。新潟県南魚沼市の旧塩沢町役場では議場をコールセンターに転用し、新たな雇用を創出している。これらの事例のように人口減少により地域の活力低下が懸念される地方においても、市民がかかわることにより未利用となった庁舎に新しい可能性が開けることが期待される。

小中学校の統廃合と住民参加

人口減少と急速に進む少子化を背景に過疎地、都市部にかかわらず小中学校、高等学校の統廃合が進んでいる。統廃合に至らずとも、小学校のクラス数が減少し、幼稚園などが併設されるケースもある。これまでは物理的には使えても、機能的な寿命のために建物が取り壊されることが多かったが、最近は用途転用して建物を使い続ける事例が増えている。京都市の旧明倫小学校が少子化に伴い廃校になった後、市民の芸術活動のための施設として生まれ変わった事例はその魁である。小中学校は子供だけでなく父母も繋がりをもつ地域コミュニティの核として重要な機能を有しており、仮に廃校になっても地域社会を結びつける機能の継承を求められることが多い。廃校になる小中学校の^{あと}後利用計画は、地域住民にとっては重要な関心事であるが、行政主導で決められることがほとんどである。地域住民の多くは計画がまとまった段階で、行政による説明会でその計画内容を知らされることが多く、地域住民の意見や要望を、後利用計画の検討プロセスの早い段階から反映させた例はごくわずかである。筆者の研究室の調査では、東京都において住民が後利用計画を主導した事例は6事例のみであった^{4), 5)}。学校周辺に住まう地域住民は高齢者用の施設など身近な施設を求めがちだが (local)、都市部では小中学校用地は、貴重なオープンスペースであり、防災拠点としての必要性も高く、地元自治体としては区域全体として必要とされる機能を配置しなければならず (regional)、両者の

調整が必要となる。自治体によっては、地域のNPOを指定管理者として、改修後に施設運営をゆだねている例もあるが、施設の円滑な運用を実現するためには、計画構想の段階から地域住民の提案を受け止め、地域のニーズを踏まえた施設を計画しておくことが重要である。小中学校の後利用計画に限らず、未利用、低利用となった公共施設の将来の利用方法の検討において、地域住民の考えを検討の早い段階から丁寧に反映させる意思決定のプロセスを用意することは、公共施設が将来にわたって地域で機能しつづけるためには、必須の要件であろう。

施設整備費、運営管理費の適正化

国、地方とも厳しい財政事情となっており、公共サービスの水準を維持しながら、施設整備費、運営管理費などを削減することが喫緊の課題となっている。初期投資の削減だけでなく、ライフサイクルコスト (LCC) ベースで、光熱水費などの運営管理コストの削減に取り組んでいる組織が多い。先進的な自治体では、施設に関連するコストを施設白書として情報公開し、適正化に取り組んでいる。これまでに建設してきた施設のメンテナンスコストの増大から、新築工事を減らさざるを得ない状況にあり、施設の長寿命化に関する関心も高まっている。青森県では「公共施設も還暦、米寿を迎えられるように」と、建物も人間の寿命並みに長く使うことを目標としている。施設の長寿命化により、短い期間でスクラップ・アンド・ビルドされることをなくし、初期投資と維持管理費のトータルコストの削減を目指すものである。冒頭に述べた国土交通省の答申「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について」では、維持・保全経費の削減等のため、事後保全から予防保全へ移行すること、そして劣化診断を行って適時適切に修繕工事を行い経費を適正化するため、予防保全の手法を「時間経過保全」から評価技術が確立されたものから「状況監視保全」に移行させていくべきと提案されている⁶⁾。

老朽化、狭隘化した庁舎の整備にあたり、従来のように新築するのではなく、既存の民間の建物を模様替えして活用しようとする自治体も出てきている。茨城県土浦市では、昭和38年に建設された現在の市庁舎を建替えるに当たり、閉店になったJR土浦駅前の大規模小売店

舗を耐震補強して市庁舎とすることを平成24年12月に市議会決定している。現在、整備工事に向けて準備が進んでおり、平成27年に庁舎の移転が予定されている。既存撤去、外壁改修、内装改修、設備改修、耐震補強など事業費は約30億円になると想定されているが、新たな庁舎を新築する場合に比べて大幅な経費節減につながっている（写真1）。地方都市において行政機関は大規模な事業所として、街の賑わいに大きな影響力をもっている。駅前の商業施設が撤退した後、新たな民間企業を誘致することは不可能に近く、駅前の活性化のため、行政施設の整備に合わせて、庁舎の移転が検討されることになる。ほかにも、JR石巻駅前の閉店した百貨店を改修して市町村合併後の新庁舎とした宮城県石巻市庁舎やショッピングセンターを活用した山梨県甲州市庁舎などの事例があるが、このような官民を跨いだ地域の建築ストック活用は、これから益々重要性を増すと思う。

公共施設ネットワークの再編による、保有施設総量の削減（公共施設のスリム化）の検討も始まっている⁷⁾。地域の人口構成、人口分布の変化や将来予測に対応して、必要とされる公共サービスの内容を見直し、地域単位で施設の再配置を行うものである。提供される公共サービスの水準が低下しないように進める必要があるが、公共施設のスリム化による削減は、運営管理費を含めて施設に関連する経費を大幅に削減することができる。公共部門においても、ROA（Return on Asset）を考える時代となり、無駄な施設は保有せず、場合によっては民間施設の借入れを選択することが求められている。国と地方自治体の施設の複合化や、公共と民間との複合化など、制度面での改善を進めて、施設の集約化による効率化を



写真1 土浦市役所が移転を予定しているJR駅前の大規模小売店舗

進めなければならない。さらに公共施設整備の元になる、公共サービスそのものを見直すことも必要であろう。公共が担うべきサービス（事業）は何かを厳しく見極めたうえで、民間に委ねるほうがよいサービスは民間に移管すれば、公共施設は不要になる。

民間の力を使った新たな公共施設の整備手法

未利用になった公共施設の再整備に民間企業の技術や資金が活用された事例として、立川市役所の移転に伴い実施された立川駅南口の立川市「旧庁舎施設等活用事業」がある。事業者は、旧庁舎施設を改修整備し、改修整備後の旧庁舎施設を指定管理者として維持管理・運営を行うことが求められた⁸⁾。指定管理期間は、原則10年である。

事業の目的は、立川市役所が移転した後、いかに地域に「賑わいを創出」するかにあった。採用になった提案は、旧庁舎が撤去された後に生まれた広場を巧みに使い、市民活動を活性化することにより、賑わいを創出することを目指した独創的提案であったが、提案を裏付ける経験とノウハウがあり、実現性が高いと評価された。自主事業の「立川まんがばーく」は立川市が旧庁舎内に開設する子育て支援機能とのなじみも良く、若い人だけでなくいろいろな世代が訪れており、賑わいの創出につながっている。

市は、事業者が賑わい創出や効率的施設管理のノウハウを最大限発揮するため、改修整備及び維持管理・運営業務を事業者と包括的・長期的に契約している。指定管理者には可能な限り裁量権が付与され、利用料金制度や自主事業など、独自の事業展開を行うことにより、市民サービスの向上、賑わい創出の実現、財政負担の軽減に貢献することが期待されている。2013年3月、民間企業が提案した「立川まんがばーく」がオープンし、指定管理者である合人社計画研究所グループが民間のノウハウを生かして運営を開始している。「立川まんがばーく」は、年末年始の12月29日～1月3日の間、平常より1時間遅い午後8時まで開館しており、民間事業者ならではの市民サービスの向上につながる運営が展開されている。

今回の立川市の事業手法は、公共施設の企画、設計、



写真2 立川市子ども未来センター

施工、維持管理・運営を一括して発注する革新的な手法であり、公共工事の発注をよりよい形にしたいという立川市の意欲の現れである。PPP（Public Private Partnership）の一種であり、その特色は、①性能発注、②一括発注、③長期契約にある。民間事業者の斬新な発想を活かすだけでなく、施設の運用も含めたトータルな経費削減（VFM, Value for Money の最適化）も目標とされており、改修工事だけでなく新築工事にも応用できる手法である。民間企業にとっては、創意工夫を活かした計画が立案できる醍醐味があるが、改修工事費や維持管理・運営費を負担し、施設使用料を支払って運営しなければならない、大きな事業リスクもある。民間企業が経営まで含めた責任ある提案を行う事業スキームとなり、未利用、低利用になった公共施設を地域のために活用する緊張感ある公民連携の手法として参考になる。

国や自治体が保有する膨大な施設ストックを、今後も地域社会のために活用していくためには、民間企業や地域住民の知恵、技術、資金、ネットワークなどを最大限に活かす仕組みが求められる。地域社会の将来像を描き、それを支える地域のインフラと公共施設を将来、どのように維持管理・更新していくのか、ハード面とソフト面の両方の議論が必要である。公共施設の将来像を描き、維持管理の担い手になる主体は、地域の住民である。専門家には技術面での支援だけでなく、経済性や社会生活面での支援も含めた包括的、総合的なマネジメント能力を有することが期待されている。自治体には厳しい財政



写真3 立川まんがパーク

事情のなか、サービス水準も維持しなければならないという難しい課題を乗り越えるため、地域に所在している公共施設ストックを戦略的にマネジメントしていく高い能力が求められている⁹⁾。

注

- 1) 今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について 答申 本格的なメンテナンス時代に向けたインフラ政策の総合的な充実 ～キックオフ「メンテナンス政策元年」～、社会資本整備審議会・交通政策審議会、平成 25 年 12 月
- 2) 茨城県における市町村合併に伴う庁舎再編 (1)、加藤達也、菅原晃、原田亮介、丸山諒太郎、石川翔一、日比野雄大、南一誠、日本建築学会大会学術講演梗概集(北海道)、pp.225-226、2013 年 8 月
- 3) 茨城県における市町村合併に伴う庁舎再編 (2)、原田亮介、加藤達也、菅原晃、丸山諒太郎、石川翔一、日比野雄大、南一誠、日本建築学会大会学術講演梗概集(北海道)、pp.227-228、2013 年 8 月
- 4) 東京都 23 区における住民提案による公立小中学校跡地の活用計画策定プロセス、赤澤聡、新堀達也、南一誠、日本建築学会大会学術講演梗概集(関東)、pp.49-52、2011 年 8 月
- 5) 東京都 23 区における小中学校跡地の利活用実態と計画策定プロセス、植田有美、赤澤聡、南一誠、日本建築学会技術報告集、第 16 巻、第 32 号、pp.273-277、2010 年 2 月
- 6) 前掲 1)
- 7) 藤沢市公共施設マネジメント白書など
- 8) 立川市旧庁舎施設等活用事業 募集要項、平成 23 年 1 月 25 日
- 9) 本稿は拙著「時と共に変化する建築 使い続ける技術と文化」(2014 年 2 月) の第 3 章「公共建築ストックの戦略的マネジメント」を加筆修正したものです。