

パネルディスカッション

戦略的な公共建築マネジメントの取り組み — 個別施設計画へのステップ—

財政規模に応じ公共サービス提供



建築保全センター 理事・保全技術研究所長 寺本 英治氏

首都大学東京 都市環境学部客員教授 山本 康友氏

早稲田大学理工学術院 創造理工学部建築学科教授 小松 幸夫氏

建築保全センター 保全技術研究所 第三研究部次長 池澤 龍三氏

八尾市政策企画部 政策推進課係長 中西 真記氏

盛岡市財政部 資産経営課主査 上森 貞行氏

青森県総務部 行政経営管理課主幹 江戸 将聖氏

マクロ的総量計画への取り組み

建築保全センターによる「平成29年度公共建築月間」パネルディスカッションは、「戦略的な公共建築マネジメントの取り組み—個別施設計画へのステップ—」をテーマに議論を展開した。パネリストの江戸将聖青森県総務部行政経営管理課主幹、上森貞行盛岡市財政部資産経営課主査、中西真記大阪府八尾市政策企画部政策推進課係長、池澤龍三建築保全センター保全技術研究所第三研究部次長が事例紹介するとともに、小松幸夫早稲田大学理工学術院創造理工学部建築学科教授と山本康友首都大学東京都市環境学部客員教授がコメント。寺本英治建築保全センター理事・保全技術研究所長がコーディネーターを務めた。

寺本 発表された4つの事例についてコメントから意見をもらいたいと思います。まずは盛岡市の公共施設等マネジメント推進会議の委員長も務めた山本先生からお願いします。山本 盛岡市ではある程度の妥協点や着地点を定め、今から40年後の将来の姿を見据えながら途中過程でも慮して深く議論しました。最終形は再度議論するという形でまとめました。公民連携もさまざまな方法がありますが、互いの事業をどうするか、特に公共との連携をうまくすることが大切です。単独の事業ではなく、複合的な公共施設の再編のあり方を考えたのが特徴と言えます。小松 盛岡市の取り組みは建築史的発想で進められ、施設への思い入れの中で計画をつくるのがポイントだと感じました。八尾市はトップダウン型で政策的観点からスタートした印象があります。対照的な取り組みで興味深いと思います。現在の全国自治体が公共施設マネジメントの検討を進めています。いろいろなレベルの議論が混在してしまっていると感じます。個人の建物や点検や修繕と市全体の公共施設マネジメントは別々に議論しなければなりません。根本には財政に応じた公共サービスをどう提供するかが問題です。盛岡市では、従来と比べて複合化や統廃合がどのくらい費用を削減できているのでしょうか。上森 盛岡市は保全・長寿命化の計画を実施する財源を常に考えながら進めています。他の施設も継続して進むため、既存施設の見直しで財源を捻出するの老人福祉センターなどを見直すと1億円近くの削減につながります。そうした1つ1つを積み上げて財源を生み出ししていきます。各施設の運営費を把握し、あり方を見直すことで施設更新と財源確保を両輪で進めます。小松 複合化の実態を見ると、離れた機能をちよつとつづけただけで管理が一元化すればその分人員が削減するため、人員を含めてコストシミュレーションを提示しなければ将来的に運営できる市民を説得できません。風呂の例のようにサービスタが低下すれば在宅サービスなどの代替措置が必要になり、そこに新たな費用が発生します。総合的な政策判断のもとに施設も考えなければ自治体財政が危惧さ

信念ぶれない計画づくりを

寺本 これまでの議論から公共施設マネジメントにおいて財政的な観点から非常に重要なことが分かります。八尾市の施策にかかわる池澤さんほどのようにお考えですか。池澤 点検・診断すればどれだけコストが下がるのか財政課に聞かれますが、それを簡単に見せるのは難しい。そうした時は清掃業務の事例を出します。例えば1億円はなくても1000万円あれば全保育園の屋上に清掃業務をかけることができます。点検を一緒に定期的点検のときにデータを蓄積して、そのデータに基づいて1000万円の清掃費で点検の効果もあると説明できます。今までのように点検とコストを切り離してはなかなか構築と事務系の職員の溝を埋めることはできません。八尾市で提案し、経験してきました。上森 盛岡市は保全のため各施設に自主点検を義務付けています。指定管理者に対する保全方法の勉強会を開き、ドレン清掃なども自ら行うつもりです。長寿命化工事や自主点検のマニュアルも作り、施設管理者が点検を行っています。定期的に自主点検リストを出し、その際に自主点検リストを出してもらうようにしています。定期点検で見つけた箇所はヒックアップし、予算要求します。財政課と交渉も行き、全体を回していますが、あくまで手法のひとつに過ぎませんが、一番大事なのは公共施設等総合管理計画で定めたマクロ的総量計画にどう取り組むかだと思います。個別施設計画はあくまでもコンサルテーションから数値目標はあくまでも理論値であり、実際には違う計画とありますが、人口減少が進むことから能率がぶれないように定めた数値目標を目標として保有量を見直ししました。維持管理費を削減して効果的にお金を使うようにすること、信念を持って進めてください。山本 青森県は築35年で本庁舎を長寿化し、今後40年間使い続けるために投資しました。県庁舎以外の庁舎も長寿命化するのでいいですか。江戸 基本的に長寿命化しますが、必ずしも新築を否定するものではありません。全体の流れを見て動きます。大規模な事業を行っていきはじめて優先順位を付けます。新築も含めて意見を出し、予算内で事業を進めていきます。中西 長寿命化のコストメリットは出せるものなのか専門家の皆さまに聞いてみたいと思います。長い目で見た場合、トータルコストはどの程度でしょうか。小松 今までの公共施設は30年で建て替える、使い捨て方式でした。修繕工事などの手を一切入れないのが原則です。30年区切りであればこの方式のライフサイクルコストは一番高く合理的な選択だったと言えるでしょう。一方、60年寿命を持たせるのであれば、点検や改修などで施設の手入れが必要があります。100年、200年の長いスパンで比較するほどコストが高くなるということがシミュレーションできるため、長寿命施設の方が安くなると思います。

事例紹介

個別施設計画に8方策

建築保全センター 保全技術研究所第三研究部次長 池澤 龍三氏
個別施設計画を作成する自治体担当者は、公共施設等総合管理計画、再配置計画、中長期保全計画など多様なマネジメント施策をどう咀嚼すかというのを悩まされています。総合管理計画を作成した人は人事異動などで次の担当者が個別施設計画を作成すると考えがちですが、データベースを含む計画の継続性こそ重要になってきます。寺本と木の関係性で説明すると総合管理計画は大きなトレンドを示すものであり、木を育てていくのが個別施設計画です。言い換えるなら、問題提起するのは総合管理計画、解決するのは個別施設計画です。頭を切り替えて2つの計画を考えなければなかなか答えは出ないでしょう。この時、財務、品質、供給という公共施設マネジメントの基本となる3つを深めてほしいと思います。財政、老朽化、行政サービスなど昨今のマネジメントに関わる問題は、すべてこの3つの観点で構成されるからです。インフラ長寿命化計画や総合管理計画は冠子トンネル崩落事故を契機に制度化されました。老朽化が人命に影響することを忘れてはいけません。その意味で品質は最も大切です。マネジメントの手法としては減築、リース方式、PPPなどがありますが、大切なことはハコモノサービスという従来の図式から脱却することです。大阪府門真市は廃校を改修し、校舎を仮庁舎、給食調理場を講堂として使用しています。できる範囲で市庁舎の機能を守り、お金ができてから庁舎をつくり直す発想です。ゴールだけを見てうまくいかなければ計画を断念することは多いですが、まずは1つ先のステップにもついでに発想も答えのひとつだと感じます。個別施設計画を作成する上で、個人的に8つの方策があると考えます。長寿命化計画は質、再配置計画は量と言われますが、根柢的にはお金が必要です。長寿命化計画の前に安全確保計画、再配置計画で量を削る前にトータルコストを削減するコスト削減計画を考えてほしいと思います。安全確保計画は「点検体制計画」「暫定対策計画」「事前相談制度計画」「実行支援体制計画」があります。点検体制計画では点検業務をいつ発注し報告を受け、対応するの期間スケジュールを把握します。実行支援体制計画は民間のサポートなどで事業に継続的に取り組む計画です。コスト削減計画は「棚卸計画」「予算要求制度計画」「モデル事業計画」「オーソライズ計画」の4つ。予算要求制度計画は1年間の活動を定める前倒し予算のための計画です。モデル事業計画は次年度に取り組むモデル事業を選び、庁内の政策調整会議や議会への説明を検討します。サウンディング調査やワークショップはオーソライズ計画に含まれる手法と言えます。

分かりやすくシンプルに

八尾市政策企画部 政策推進課係長 中西 真記氏
私は文系出身であり、事務職の職員が進める公共施設マネジメントという観点から八尾市の取り組みを紹介したいと思っています。技術職ではない私が大切にしているのは「分かりやすくシンプルに、できることから進めよう」ということです。市の人口は27万人弱で2018年4月の中核市移行に向けて取り組みを進めています。将来の人口推計を見ると、子育て支援施策を重点的に推進したとしても右肩下がりと見込みです。一方、公共施設の維持管理コストは過去5年間に比べて約1.2倍、土木インフラを含めると約1.5倍にふくらみます。人口が減るの出て行くお金が増えるため、公共施設マネジメントの重要性が増えています。そのため13年度に公共施設マネジメント基本方針を策定し、一般公共施設の劣化状況調査と機能性調査、職員向け研修会などを行いました。通常は施設の利用状況や劣化状況などを点検して保有施設全体の優先順位を決めて順番に更新することが理想であると思いますが、この時に分かったのは、政策的な課題のある施設とハード面等に課題のある施設は必ずしも一致しないということでした。例えば当時からは待機児童の解消や子育て支援などに課題を感じていましたが劣化状況などで判断すると関連施設の優先順位は必ずしも高くなるわけではない。それでは政策的優先度と逆になるため、数値化だけでは決めるのは難しいと判断し、手法を見直すことにしました。15年度から検討開始した公共施設マネジメント実施計画は17年度に策定しました。5年の計画期間で保全しなければならぬ施設をシンプルに示したのが特徴です。教科書通りなら各施設に大規模修繕を定期的にかけて長寿命化しますが、劣化状況調査を元に相対的にA-Dにランク分けするとDランクの施設が存在することが分かりました。築40、50年の古い施設を大規模修繕計画に入れる必要性も議論しました。計画を地道に積み上げること大切ですが、その前に悪いものをしっかり直して最低限のラインに持って行く必要があります。実施計画は再編再配置も検討します。市が重点施策として取り組む「八尾スタイルの地域分権」を推進するため活動の拠点となる地域拠点施設を優先的に検討することも示しました。今後は官民連携で民間の知恵と活力を使わなければ行政が立ちゆかなくなる時代が来るでしょう。先行する自治体の取り組みや国などのリーダーシップを注視しながら検討を進めたいと思います。



公共施設マネジメントの推進に向けた課題や効果について意見交換した

万円あれば全保育園の屋上に清掃業務をかけることができます。点検を一緒に定期的点検のときにデータを蓄積して、そのデータに基づいて1000万円の清掃費で点検の効果もあると説明できます。今までのように点検とコストを切り離してはなかなか構築と事務系の職員の溝を埋めることはできません。八尾市で提案し、経験してきました。上森 盛岡市は保全のため各施設に自主点検を義務付けています。指定管理者に対する保全方法の勉強会を開き、ドレン清掃なども自ら行うつもりです。長寿命化工事や自主点検のマニュアルも作り、施設管理者が点検を行っています。定期的に自主点検リストを出し、その際に自主点検リストを出してもらうようにしています。定期点検で見つけた箇所はヒックアップし、予算要求します。財政課と交渉も行き、全体を回していますが、あくまで手法のひとつに過ぎませんが、一番大事なのは公共施設等総合管理計画で定めたマクロ的総量計画にどう取り組むかだと思います。個別施設計画はあくまでもコンサルテーションから数値目標はあくまでも理論値であり、実際には違う計画とありますが、人口減少が進むことから能率がぶれないように定めた数値目標を目標として保有量を見直ししました。維持管理費を削減して効果的にお金を使うようにすること、信念を持って進めてください。山本 青森県は築35年で本庁舎を長寿化し、今後40年間使い続けるために投資しました。県庁舎以外の庁舎も長寿命化するのでいいですか。江戸 基本的に長寿命化しますが、必ずしも新築を否定するものではありません。全体の流れを見て動きます。大規模な事業を行っていきはじめて優先順位を付けます。新築も含めて意見を出し、予算内で事業を進めていきます。中西 長寿命化のコストメリットは出せるものなのか専門家の皆さまに聞いてみたいと思います。長い目で見た場合、トータルコストはどの程度でしょうか。小松 今までの公共施設は30年で建て替える、使い捨て方式でした。修繕工事などの手を一切入れないのが原則です。30年区切りであればこの方式のライフサイクルコストは一番高く合理的な選択だったと言えるでしょう。一方、60年寿命を持たせるのであれば、点検や改修などで施設の手入れが必要があります。100年、200年の長いスパンで比較するほどコストが高くなるということがシミュレーションできるため、長寿命施設の方が安くなると思います。

PPPでノウハウ向上

盛岡市財政部 資産経営課主査 上森 貞行氏
盛岡市の公共マネジメントは2009年度の「自治体経営の指針及び実施計画」の策定から始まりました。公共施設の配置のあり方や維持管理手法を定めたのですが、その後の進め方を探るため、10-11年度に岩手県立大学の中で盛岡市と共同設置している盛岡市まちづくり研究所で手法を研究しました。研究成果として「長寿命化」と「総量縮小」を提言しています。これを受けて市は12年度に「資産管理活用事務局」を財政部に設置します。1年目に保有施設の性能や利用実態、運営コストなど基本情報を一元化し、2年目に施設保有の最適化と長寿命化のマネジメントを両輪とする基本方針を定め、新規整備の抑制と既存施設の見直しを掲げました。14年度に公共施設等マネジメント推進会議を設置し、計画の検討に入ります。358施設を対象に第1次評価を行い、所管課にヒアリングしました。施策における各施設の必要性など各課の実情を知り、見直しの方向性が見えてきたのが収穫です。その上で公共施設保有最適化・長寿命化長期計画を策定し、庁舎など用途別に適正配置やマネジメントの方向性を示しました。続いて2次評価を行い、用途別方針と定性的観点に基づき、各部次長から見直しの提案をもらうとともに事務局も提示して意見をぶつけ合い、調整案をつくりました。庁内の合意形成を図り、庁議にかけることによって「見直し」が各課の正式な施策となり、マネジメントが動き始めます。15年度の市民フォーラムと意見交換会では、人口減少社会を踏まえて公共施設の配置はどうあるべきかスタートに問い、築年数、年間コスト、利用者数の推移などを示しながら意見を聞き、個別の施設整備の方向性を定め、中期計画を作成しました。16年度から3年の実施計画の作成に着手し、ローリング方式による計画をまとめました。現在の計画期間は17-19年度で事業費は総額119億円。費用の捻出は難しく、創意工夫により計画をブラッシュアップしています。実施計画に取り組み、工事費が計画額を上回ることも分かってきました。市は大規模修繕工事の経験が少なく、標準仕様書に沿って進めるという積り上がり改修費が広がります。予算内に納めるため工事範囲を狭めたり本来やるべき工事をとめることもありました。そのため、「もりおかPPPプラットフォーム」を設置し、民間事業者と意見交換しながら大規模修繕の工法や保全の方法を探っています。市では思いつかないような改修工事の提案もあり、どのように取り入れ、全庁的な合意形成を図るのか制度設計しています。プラットフォームで保全のノウハウを高めマネジメント計画をうまく実施したいと思っています。

減築で耐震改修進む

青森県総務部 行政経営管理課主幹 江戸 将聖氏
青森県は保有する施設の過半数が築後30年を経過しています。1974-83年の10年間に全床面積の3分の1が竣工し、老朽化対策が課題となりました。県内人口が減少しているにもかかわらず建物面積は増えたため、ファシリティマネジメント(FM)により県有施設の利活用を進めています。FMは2001年度の行政改革大綱に初めて位置づけられ、翌年からFM導入調査研究チームが活動しました。03年に庁内ベンチャー制度に採択され、04年に新設の行政経営推進室にFM担当として提案者が配置されました。ここで維持管理業務の支援とコスト削減を進め、2年で2億6,000万円を削減する実績をあげました。県は06年に県有施設利活用方針を策定し、07年に正規の事務事業としてFMを位置づけました。県有施設利活用方針は「保有施設縮小」「県有施設の効率的活用」「県有施設の長寿命化」の3つの柱で進めます。不要な公有施設を積極的に売却するほか共同利用・省スペース化で集約します。オフィススタンダードで1人当たりの専有面積も7平方メートルとしました。これが「減築」に取り組み上で下地になり、現在の庁舎改修工事につながっています。耐震・長寿命化検討業務報告書によると、現状のまま耐震補強するより減築は補強を95カ所減少し、耐震補強の数量も70%削減できます。通常の補強では耐震壁が多くなる問題もありました。コンクリートの中性化や鉄筋の腐食が進んでいることも分り減築の見通しが立ちました。工事は庁舎南棟と東棟・議会議場棟で実施し、規模は改修前が2万8,000平方メートル、改修後は2万5,000平方メートルとなり3,000平方メートルほど減少します。事業費は87億3,200万円です。耐震・長寿命化改修工事は、11年度の耐震診断、12年度の耐震・長寿命化検討業務を経て13年度に改修内容と再配置・移転計画を策定し、14年度に設計、15年12月に着工しました。居ながら施工のため、各部署は工事の進捗に合わせて庁外の民間施設などに移転・再配置します。完成したフロアから一部引き渡しを受けて戻ると、常に引っ越しを繰り返すこととなります。減築工事は、最初に最上階の6階を床防水した上で屋上のスラブをコンクリートカッターで柱つらつ、ブロックごとに切り出して解体します。梁や柱はワイヤーソーイングで取り出します。解体工事に伴う震動はほとんど感じませんでした。続いて5階の耐震化・内外装工事、4階の内装解体、3階の退去作業を行い、3層の工事が順に下の階に降りていく手順になります。現在は2階、1階、地下の工事を進めています。18年12月を目指して工事を進めています。