

都市政策とファシリティマネジメント

しまづ ひさお
島津 久夫

芦屋市 都市政策部長

1 はじめに

本市は、兵庫県の南東部、六甲山地の南麓にあり、南は大阪湾に面している。市域は南北に細長く、東西約2.5km、南北約8.3kmにわたり、また、面積は18.57km²で、東は中核市の西宮市、西は政令指定都市の神戸市に挟まれた県内で最も小さな市である。

大阪と神戸の間に位置する高い利便性と、六甲山の緑、大阪湾や芦屋川などの自然環境と豊かな文化を有する、良好で個性ある居住環境に恵まれた本市は、明治から昭和にかけて、交通機関の発達とともに流入人口が急増し、大都市近郊の住宅都市へと変貌を遂げ、1940年に精道村から芦屋市となった。1951年には、「芦屋国際文化住宅都市建設法」が公布され、国際性・文化性あふれる住宅都市を目指してまちづくりを進めてきたが、1995年の阪神・淡路大震災によって、多くの尊い人命が奪われ、まちは甚大な被害を受けた。この危機に直面し、市民と行政が一体となって復興へ向けて努力を重ねたことにより、再び市民の安定した営みを取り戻し、新たなまち並みを築くことができた。

近年は、人口減少・少子高齢化の進展を始めとして、ICT化、グローバル化など、市内外の社会情勢が大きく変わりつつあり、これらの変化は本市の将来への大きな影響が想定されている。新たな都市づくりが求められる時代を迎え、これまでの視点だけでは、築いてきた都市の持続が困難になることが懸念される中、公共施設マネジメント、

業務改革、エリアマネジメント等の様々な取組みを進めてきた。

2 公共施設と都市政策

本市に限らず、高度経済成長期(1955年頃~1973年頃の約20年間)において、全国的な人口増加により、住宅需要が一段と高まる中、各地で都市開発・団地開発が進み、それに伴い大量に建設された公共施設等が50年以上経過し、一斉に更新時期を迎えている。ほとんどの自治体は人口減少局面に入っており、持続可能な行政サービスを維持していくには、公共施設の総量縮減は避けては通れないが、事はそう容易ではない。日本の都市は、人口増加に伴い、郊外化が進んだが、人口減少局面に入っても、広がった都市はそのまま、利用密度が低下する「都市のスポンジ化」が顕在化しつつある。したがって、各地域の公共施設を単に廃止すると、行政サービスやコミュニティが維持できない等の様々な悪影響を及ぼしかねない。国は、コンパクト・プラス・ネットワークを重点的施策としているが、都市の活力を維持しつつ、効率的な公共施設の配置に切り替えていくことは、自治体にとって容易な作業ではない。

加えて、公共交通分野や物流業界へも影響が出るといわれた「2024年問題」の年にもいよいよ突入し、都市部でもバス路線の廃止や減便が余儀なくされるなど、人口減少がもたらす影響は留まるどころを知らない。したがって、公共施設の再編等を進めることに併せて、各自治体はしっかりと「都市ビジョン」を持つことが必要となる。

3 地方公務員の技術職員の不足

国が公表した資料によると、全国の自治体の約3割が土木職・建築職等の技術職の配置ができていない。また、技術職採用の課題として、多数の自治体が「募集しても応募がほとんどない」と回答している。本市でも、昨年度、技術職の募集を行ったが、必要な人数の確保はできていない。

今年の1月に我が国を襲った能登半島地震の復旧を進める中でも技術職員の不足は問題になっているが、そもそも全国の自治体は今後の行政課題に取り組んでいくために必要な人員体制を確保できていない。さらにいうならば、全国の様々な自治体にアドバイザーで出向き、分かったことであるが、困難な問題を抱えている自治体ほど、それに必要な専門家の確保ができない実態がある。

4 芦屋市の公共施設マネジメント

本市が公共施設政策担当を置いたのは、公共施設等総合管理計画(以下「総合管理計画」という)を策定した2016年度の翌年度であり、公共施設マネジメントの取組みは、先進市に比べるとかなり立ち遅れていた。

本市の総合管理計画では、公共施設は230施設、延床面積の合計は395,883m²、市民1人当たりの延床面積は4.2m²となっている。市民1人当たりの数値は、人口規模、人口密度、平成の大合併の有無等の様々な条件により適正の度合いは異なると思われるが、決して少なくはない数字である。本市では、他市の計画のように“〇年間で〇%削減”といった数値目標は掲げていないものの、当時の人口95,350人が、約40年後に64,778人となる将来予測を踏まえると、40年間で約31%(123,815m²)の施設を縮減する必要がある。一般的に、公共施設の延床面積の構成比は、学校教育施設が最も高いが、本市の場合、阪神・淡路大震災による被災者の生活再建のための災害復興公営住宅の建設により、市営住宅の管理戸数が劇的に増加した

ため、公営住宅の割合が最も多く、次いで学校教育施設となっている。

筆者が担当となった初年度は、公共施設の今後の方向性を具体的に検討する1年となった。他の自治体でも、方向性の指針は定めていると思うが、本市では次の二つを方向性と定めた。一つ目は、「施設の利用状況や更新時期を勘案しながら、行政規模にあった施設総量となるよう、公共施設の最適配置を進める」であり、二つ目は「官民に捉われない施設の効率的な運営を進める」である。

前述したように、公共施設の総量縮減はほとんどの自治体が避けては通れない課題である。しかし、現状で利用者が存在する施設を廃止するには、膨大な時間と労力を要するので、更新時期を勘案しながら、方向性を検討する必要がある。

そのため、二つ目の「官民に捉われない施設の効率的な運営を進める」に取り組みつつ、時機を見て施設の適正配置を進める方針とした。

5 官民に捉われない公共施設の効率的な運営

2018年度は、5月に施設所管課を集めた全体説明会で、①次年度以降は、指定管理以外の主要な施設は包括管理業務に移行すること、②施設更新の予算化は、五つの指標に基づく優先順位づけにより査定を行うことを伝えた。特に、包括管理業務への移行では、人員体制に影響がある所管課からは不満の声も上がったが、将来にわたって施設の維持管理に携わる職員を確保し、育成していくことは困難であることや、当該業務を民間に委ねることで施設の維持管理以外のコア業務や困難な課題に注力できることを説き、導入を進めた。

包括管理業務の導入では、業務に係るマネジメント経費が総額に上乗せされるため、見た目のトータルコストは上昇する。ただし、導入により、従前に携わっていた職員の人件費は、削減又は他の業務への振替えが可能となるため、総合的な視

点ではコストメリットがあると幾度となく説明してきた。ただし、本業務の導入に携われば気づくことであるが、導入効果で最も大切な点は、コスト削減ではなく、施設の適正管理の水準を安定的に保つこと、当該業務の代わりにもっと重要な課題に取り組む人員を確保することにある。

本市が包括管理業務を導入した時期は、導入自治体は8自治体しかなかったが、5年が経過し、第2クールに突入した現在では、導入自治体は60以上となったことに加え、対応できる事業者も増加してきた。公共施設を包括的に管理する役割は、官から民に移行しつつあるといえる。

6 インフラ施設の包括管理業務

筆者は、2019年度以降、行財政改革の担当にもなったため、公共施設の包括管理業務の導入に続いて、インフラ施設の包括管理業務の導入にも取り組むこととなった。公共施設の包括管理業務と異なる点は、地元事業者への配慮が格段に必要なこと、対応できる事業者が少ないため、一から作っていく必要があることである。調整には難航したもの、街路樹に係る包括管理業務を2022年度から、道路・公園に係る包括管理業務を2023年度から導入することができた。コスト削減の効果はさらに厳しいが、導入効果で最も大切な点は、公共施設と同様である。

7 エリアマネジメントの取組み

包括管理業務の導入等に取り組む間に、公共施設の最適配置を進める機会が二度あった。一つは、旧「宮塚町住宅のリノベーション・プロジェクト」である。本プロジェクトは、JR芦屋駅から阪神芦屋駅にかかる商業集積地をブランディングエリアと位置づけ、地域のにぎわいを創出するために、廃止した石造りの市営住宅をリノベーションし、主に女性活躍のスタートアップ施設として、エリアの拠点とするものである。プロジェクトを進める中では、本施設を今後、地域のどのような役割

で活用していくのかといった、エリアマネジメントの視点で入念に検討した。さらに、北側敷地の管理も併せて、市と事業者で普通財産の定期借家契約を締結し、基本的に歳出なしで歳入のみの事業フローを構築するといった施設の効率的な運営の視点も重視した。



写真1 旧宮塚町住宅

二つめは、「打出の小道プロジェクト」である。本プロジェクトは、2020年度に策定した「公共施設の最適化構想」の八つのプロジェクトの一つであり、歴史情緒ある施設の活用に加え、公園と教育文化センター内にある日本庭園を一体的に整備することで、地域の方々に親しまれる公共空間を再構築し、小道界隈のにぎわい拠点とするものである。プロジェクトの進行に際しては、旧宮塚町住宅プロジェクトの官民連携をさらに展開し、地域の大学生が企画立案した市民ワークショップを通じて、市の基本構想の参考にするなどの官学連携の要素も加えた。また、当該公園は、村上春樹の処女作である『風の歌を聴け』に登場する猿公園のモデルになった場所であるものの、猿がいなくなり老朽化したため、地元の住民と話し合っ、撤去後の檻の一部を施設内の様々なモニュメントとして残すこととした。また、施設の効率的な運営の視点では、当該施設を包括管理業務の枠組みに入れることに加え、人の手ができるだけかからない貸館の運営方法として、スマートロックシス

テムを導入することで、物理鍵の廃止による鍵の受け渡し等の省力化、予約・支払い等の電子化を図る取組みのほか、ネーミングライツによる施設全体の命名権を募集し、当該施設の維持管理費等に充当している。



写真2 うちぶん(「打出の小道プロジェクト」)

なお、当該スマートロックシステムは、本市で最も貸館数が多い市民センターにも導入し、貸館の効率的な管理運営を図る取組みを進めている。また、当該施設もネーミングライツにより、本システムの維持管理費等を賄っている。

8 都市政策とファシリティマネジメントの道程

人口減少化においては、公共施設の総量縮減は必須の取組みであるが、単に縮減するだけではなく、エリアマネジメント等の視点をもって取り組まなければ、行政サービスやコミュニティが維持できないなど、各自治体の都市としての魅力が失われていくことが懸念される。各自治体には、公共施設の最適化に限らず、高度かつ困難な課題が山積しており、専門人材の知見が益々必要となる

ものの、技術職員の確保が年々厳しくなっており、八方ふさがりの状況である。官民に捉われない施設の効率的な運営の一環で、導入が進んでいる包括管理業務は、費用面の縮減というよりもむしろ、マンパワーを経常業務から難易度の高い課題へ振り替える手段であることは、既に述べたところである。また、そうした意味では、公共施設のより効率的な維持管理の手法を研究していく必要があり、本市ではICTを活用した省人管理・無人管理を進めている旨を「打出の小道プロジェクト」の中で触れた。1施設の廃止にかかる時間と労力を勘案すると、公共施設全体の総量縮減は、気の遠くなるような道程といえるが、将来の都市づくりを考えながら進めなければ、魅力あるまちとして生き残っていけない。まだまだ、手探りの状況であるが、自分が関わっている間に、何らかの道筋をつけ、後進に引き継いでいきたいと考えている。

9 おわりに

都市政策においては、ファシリティマネジメントとの連携だけでなく、市内の民間施設の老朽化や空き家問題等にも取り組む必要がある。住宅都市として発展してきた本市は、全国で4番目に分譲マンションへの居住率が高く、今後は高経年マンションの適正な管理を管理者等に促し、マンションの資産価値の保全等を行うことで、本市の魅力を高めていくことを目的に、「芦屋市マンションの管理の適正化の推進に関する条例」を2024年3月に公布し、同年7月に施行するほか、地域公共交通の課題では、交通空白地対策として、デマンド交通の実証実験を今年度中に行う予定である。

人口減少化社会においては、新たな開発や建築を前提とせず、既存ストックをいかに有効活用するかが鍵であり、各自治体は、そうした視点に立って「都市ビジョン」を描く必要があるのではないかと考えている。