

島田市の公共施設マネジメントの取組み

いわもと たつ お
岩本 達夫

島田市 行政経営部資産活用課 資産経営担当係長

1 島田市について

島田市は、静岡県の中部、大井川の中・下流域に位置する人口約9万6,000人のまちである。鉄道、道路、空港といった交通インフラに恵まれた地域で、かつては旧東海道の宿場町として発展した歴史を持つ。江戸幕府により大井川への架橋・通船が禁止されたことから、増水時には「川留め」により足止めされた旅人たちがまちに賑わいをもたらしたとされている。平成に入り、大井川東岸の旧島田市と西岸の旧金谷町、その上流域の旧川根町が合併し、約315km²の市域を抱える自治体となった。市域の北半分は中山間地域で、茶の栽培が盛んな土地柄から、「島田市緑茶化計画」というブランドメッセージを掲げてシティプロモーションを進めている。

島田市では、2012年頃から、中山間地域に点在する小規模な小学校のあり方が課題として提起され、これが公共施設マネジメントの取組みを始めるきっかけの一つとなった。以後、高度成長期以降に集中的に整備された公共施設が一斉に老朽化する中、将来的な財政負担の軽減・平準化を念頭に、先進的ではないが、できることから少しずつ取組みを進めてきた。本稿では、この約10年間に島田市で取り組んだことと今後の展開について紹介したい。

2 島田市の公共施設の保有状況

島田市の公共施設マネジメントの取組みの初期(2014年度末)において整理した公共施設の状況は、総延床面積が約36万m²、人口1人当たりでは約3.6m²で、同規模の自治体と比較してほぼ平均的な値であった。全体の40%強を小中学校が占め、

第二次ベビーブーム世代が就学する1980年代にそれまでの木造校舎からRC造に建替え・増床されたものが多く、経年劣化による雨漏りや設備の老朽化が目立ちつつあった。また、中山間地域に点在する全校児童数十名の小規模な小学校では、クラス替えや多様な団体活動が可能な教育環境の創出が困難な状況となっていた。

学校に次いで多数を占めていたのは、公民館やホールといった市民文化系施設と病院であった。これらも一部で老朽化が著しく、特に1967年建築で約1,500席のホールを有する市民会館は、耐震性能の不足が明らかとなったため、2013年10月から急遽休館して耐震補強の可能性を探ったが、費用対効果の観点から有効な手段が見出せず、2016年に解体するに至った。市民会館の存続・再建に向けた想いを抱く市民も多く、一旦失った機能をどのように再生するのかという課題が残った。

さらに、市民会館の隣には1962年建設の市役所本庁舎があり、災害時の行政機能維持を念頭に置きつつ、周辺の公共施設とのあり方も考慮しながら検討する必要があった。このように、島田市の取組みは、将来の人口減少や厳しい財政状況を見据えながら、具体的な課題を目の前にしてのスタートとなった。

3 担当者の公募から始まった体制整備

島田市では、公共施設マネジメントをいわゆる行革の取組みの一環と位置づけ、2014年に企画課の所管業務として本格的にスタートした。当時の担当者は筆者1名のみであった。同年に限り人事課が実施した主要業務担当者の庁内公募に、前年

度から多少の関わりがあったという流れで筆者が応募したところから現在に至っている。当時は行革全般の推進や行政組織編成といった業務を兼務しており、主要業務という位置づけにやや違和感を覚えるような状況であった。

2015年には、新地方公会計におけるバランスシートの整備などを意識し、財政課内に資産経営担当が設置され、公共施設マネジメント担当部署としての機能強化が図られた。ここでは、従来からの管財業務が守備範囲となり、建築技師も配置されたことから、公共施設の保全・再編・利活用に向けた取組みを一元的に推進する体制が構築された。

さらに、2018年には、新庁舎整備など所管業務が具体的に動き始めるのを機に、財政課資産経営担当が資産活用課として独立し、教育委員会が所管する建物以外の営繕業務も所管することとなった。総合計画に掲げる「保全・再編・利活用」の推進に向け体制が確立されつつあったが、2022年に営繕業務が建築住宅課に移管され、保全に向けた取組みが若干進めにくくなったのが残念なところである。

4 調査研究・啓発から次のステップへ

当初からいくつかの課題が目の前に示されていたものの、何からどのように手をつければよいかわからない状況の中、ヒントを得るきっかけの一つとなったのが、「自治体等 FM 連絡会議」への参加であった。島田市は2014年の宮崎市での会議から継続して参加し、多くの自治体と交流を深めつつ、公共施設の整備や維持管理に関する様々な工夫を先進的な取組みから学ぶ機会を得た。初めての参加に際しては、静岡県内で先進的に取組みを進めていた焼津市からお誘いをいただいたが、同様に声がかかった静岡県内の多くの自治体の担当者とともに宮崎の夜の街を飲み歩いたのは、今でもとてもよい思い出となっている。

近隣の焼津市・藤枝市とは、2014年から広域的な連携の可能性に関する調査研究を共同で進めた。

テーマは公共施設の広域的な利用促進などであったが、広域利用は一見合理的と思えても、自治体間の調整はいわば合併協議のミニ版のようなもので、政策的な思惑も絡んで簡単ではなさそうだというのが率直な感想であった。現在も3市の具体的な枠組み構築は実現には至っていないが、事例研究を通して見聞を広めることができ、その後の取組み推進の原動力になったと感じている。

研修会等への参加や他自治体との情報交換などを通して公共施設の保全・再編・利活用に関する知識は得たものの、それらを市民と庁内に向けてどのように展開するのかが次の課題であった。そこで、地元の工業高校の建築科の生徒の関心を高めるため、2016年に「点検隊」を結成し、公共施設の点検を通して現場で感じた劣化の実態を2017年3月に開催した「フォーラム」で市民に向けて発信した。「点検隊」は、当時、いくつかの自治体で地元の高校生が描いた公共施設マネジメントに関する漫画で啓発する動きが見られたところからヒントを得たもので、高校生が参加できる取組みを継続的に実施することを目指したものである。コロナ禍でここ数年開催できていないが、参加者のうち2名が後に島田市職員(建築技師)として採用されたことは、担当者にとってうれしい出来事であった。

先進自治体の職員等を講師に招いての庁内研修会では、毎回職員から好反応を得ることができた。調査研究や啓発を通して庁内外の理解は少しずつ



写真1 島田工業高校生徒による点検

進んでいると感じつつも、最後は資産活用課が自ら何かアクションを起こさなければ成果が現れないという結論に至り、実践モードへのステップアップに向けてできることを探しながらたどり着いたのが「公共施設包括管理業務委託(包括委託)」や「民間提案制度」などの手法であった。

5 「コスト削減」＜「品質水準の確保」

包括委託は、70施設、423件の保守管理等に関する業務を対象とし、1社に包括的に委託するものである。先進事例の調査を経て、対象となる施設と事業を抽出し、2020年度に実施した公募型プロポーザルにより事業者を選定した。事業期間は2021年度から5年間であるが、期間中の2023年秋に市役所新庁舎の開庁を控えており、公募の段階で新庁舎関連業務の追加実施を前提としていた。保守管理に加えて事業者による定期的な巡回点検を実施し、例えばネジのゆるみの手直しといった現場対応が可能な軽微な補修を通して不具合発生の予防が図られている。一方、予算を伴う修繕は業務の範囲に含んでおらず、本来なら修繕込みとしたかったが、第1期目はスモールスタートで進めている。

民間提案制度は、島田市が保有する土地、建物等の公的不動産の管理や活用に関するアイデアを民間事業者から募り、事業化を図るものである。こちらも先進自治体の事例を参考に2020年度に制度化したもので、提案されたアイデアを知的財産として保護しつつ、随意契約の前提の下で事業化協議を進める方法を取り入れている。初年度の募集では、公共施設のランニングコスト削減に資する提案として、58施設に加え道路・公園の照明設備の一斉LED化に関する提案を事業化したほか、休止した農産物加工体験施設のクラフトビール工房への転用などが事業化に至った。以後募集案件がなく2年が経過したが、公共施設の管理運営へのデジタル技術の導入などを見据え、新たな募集案件の調整を図っているところである。

話は前後するが、2019年度には、他自治体に後れを取っていた電力調達先の見直し検討を契機に、低炭素型まちづくりの実現等に貢献する提案を求めるため、公募型プロポーザルを実施した。前述の民間提案制度の中で提案テーマの一つと位置づけて実施してもよかったのだが、タイミングが合わず先行実施となったものである。48施設の電気料金の削減に加え、PPAモデルを採用した太陽光発電によるCO₂削減効果が得られている。

こうした取組みを進める過程で、「この取組みはコスト削減に寄与するのか」という問いを庁内外から幾度となく投げかけられた。例えば、包括委託であれば、保守点検業務の一括発注によるスケールメリットの発現に対する期待が大きいが、実際には通常の現場業務費に事業者が行うマネジメント業務に係る料金が上乗せされるため、見た目のコストは増加せざるを得ない。照明設備のLED化についても、将来の電気料金削減を前提としたESCO事業の組立てで進めようとする点灯時間が短いものは対象外とせざるを得ず、対象を広げれば導入コストが将来の電気料金の削減額を上回ってしまう。そこで、前述の問いに対し「目先のコストはかかっても、長期的な品質水準の確保を通して安定的なサービスの提供とライフサイクルコストの削減を目指す」旨の説明を重ね、理解を求めてきた。

総じて、保全業務は地道な取組みの積重ねであり、新たな手法の導入に対する庁内外の理解を得

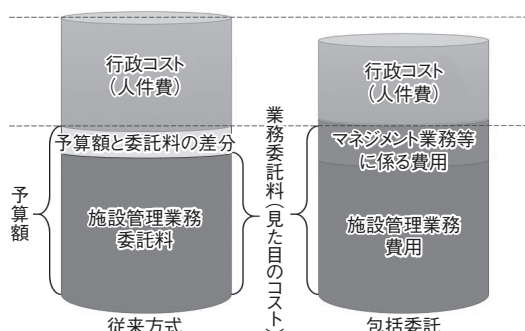


図1 包括委託と従来方式のコスト比較

るのが難しい部分はあるものの、良質な行政サービスを継続的に提供するためには欠かすことができない営みである。業務の進め方の見直しを通して公共施設の品質水準の確保と更なる向上を図り、持続可能な行財政運営の実現に貢献したい。

6 「運営結果」を重視した施設再編

“できることから着実に”という保全業務に比べ、再編業務は地域固有の事情もあり、確実な見通しの下で進められるものばかりではない。

島田市では、前述の市役所本庁舎に加え、合併前の金谷町の役場庁舎も老朽化が進行していた。耐震性能不足により解体は決まっていたが、その後の跡地利活用が課題として残っていた。当地の周辺には公民館と図書館の複合施設、地区体育館や公園があり、郵便局を含め生活に身近な機能を有する施設が集積していた。そこで、PFI手法を導入して支所や子育て支援等の機能を有する施設を整備するとともに、既存の周辺公共施設との一体的な管理運営を通して住民の交流拠点を形成する「金谷地区生活交流拠点整備運営事業」がスタートした。

この事業では、運営業務に係るサービス対価の一部を成果連動型とし、「地域のソーシャル・キャピタル(=社会関係資本、人や組織の間のネットワークや信頼、互酬性の規範など)の醸成・向上」を事業者に求め、その達成状況に応じて事業者を支払うサービス対価の額が変動する方式を取り入れた。事業者のモチベーションを維持しつつ、地域コミュニティの維持・活性化を通して社会的課題の解決を図ることを狙いとしている。

また、成果の測定において事業者の取組みと住民のソーシャル・キャピタルの醸成・向上の間の因果関係を確認するため、市民4,000人に対するアンケート調査を3年ごとに実施し、事業への参加の有無がソーシャル・キャピタルにどのように影響するのかを分析する。アンケートから得られた

エビデンスを事業者の取組みの見直しに活かすことを認めており、勘や経験に頼らず、客観的な分析に基づいた事業展開が可能な仕組みとなっている。

この事業の検討を進める上で最も労力を要した点は、周辺公共施設との調整である。資産活用課はPFI事業の全体をまとめることに精一杯で、一体的な管理運営に組み込まれる施設の側に立った検討が不足していたため、例えば、公民館をPFI事業に組み込むメリットなどについて施設所管課から施設利用者への説明が不十分とならざるを得ず、施設利用者に多大な心配をかけることとなったが、横串を刺す仕事の難しさを学ぶ貴重な体験となった。

7 再編後の公的不動産はどうする？

資産活用課では、公共施設マネジメントに関する業務と管財業務を3人の担当者で分担している。3人とも掛け持ちの状態で体制としては決して満足ではないが、双方の業務に精通できるという点でメリットも感じている。

冒頭で紹介した学校のあり方について、教育委員会による再編計画策定後の跡地利活用検討では、公共施設マネジメントと管財の視点を交えつつ教育総務課と連携して事業化に向けた準備を進め、2021年3月に閉校となった旧湯日小学校は1年足らずでグランピング施設となった。2024年3月に閉校となる4校のうち3校は、閉校後の活用主体の選定を終え、事業化に向け地元説明や詳細協議を実施中である。旧湯日小学校の経験を活かし、新たな価値の創造につながることを期待したい。

8 おわりに

島田市の取組みは体系的に未整理で、見直しの余地が大いにあると思うが、ここに紹介したストーリーは「第2次島田市総合計画後期基本計画」がベースとなっている。今後も「保全・再編・利活用」の取組みを組織としてマネジメントし、まちづくりへの貢献を意識しつつ実践を重ねたい。