

公共施設の資産価値の向上に向けて

津山市 総務部 財産活用課 課長 川口 義洋

1 はじめに

津山市は、岡山県北部に位置する人口約10万人の都市である。中国山地の山々に囲まれた盆地特有の自然景観と、津山城址（鶴山公園）を中心に、江戸期から昭和初期にかけての歴史文化を色濃く残したまち並みが大きな特徴となっている。まちの中心部は城下町時代の町割りが現代にも継承され、それぞれに趣の異なった城東地区・城西地区という二つのエリアが重要伝統的建造物群保存地区（重伝建地区）に指定されるなど、歴史的なまち並みや建造物が市街地の形成において大きな骨格となっている。

公共施設部門については、他の自治体と同様、高度成長期以降に建設された施設の一斉老朽化、合併した町村との施設機能の重複、施設の維持管理費の増大などが大きな課題となり、自治体経営を苦しめている。こうした状況の中、本市では2015年度から本格的に公共施設のファシリティマネジメント（FM）の活動を始め、現在に至っている。筆者は建築専門職として長らく公共施設の整備等に関わっていたが、この2015年度からFM部門に加わり、公共施設全般の課題と向き合いながら、日々悪戦苦闘しているところである。

FM活動の初年度である2015年度には、公共施設の棚卸しとなる「公共施設白書」及び「公共施設等総合管理計画」を策定し、2045年度までの30年間で、公共施設の総延床面積を30%縮減する目

標を掲げている。併せて公共施設の老朽化調査を行い、施設の部位毎の劣化状況を見える化した現地調査カルテなども作成している。なお、各種計画やカルテについては、年次的な取り組みへフィードバックさせていけるよう、その後も定期的な更新作業やアップデートを行い、長期と短期のそれぞれの視点で、公共施設の最適化に向けた活動に繋げている。

2 現場から見えてきた現状と課題

FMの活動によって明らかになってきた課題として、公共施設のストック量が本市の経営資産として供給過多であること、施設全体の保全が全く行き届いていないこと、施設運営に多額の公費が投入されていることなどが挙げられる。ただ、これらは本市に限った事象ではなく、全国の各自治体が同様に直面している課題でもある。公共施設が抱える課題は、自治体経営において大きな影響力を持つ一方で、抜本的な解決策や特効薬が見つかっていないため、これを改善できるか否かによって、自治体の将来の立ち位置も大きく変わっていくのではないかと感じているところである。

こうした状況の中、本市のFMの取り組みについて、大きな特徴を挙げるとすれば、各種計画の策定やデータベース等の作成をすべて内製化（直営で実施）している点である。現場に職員自らが直接赴き、自分たちの目で見えてきたストック情報を、各種の計画やプロジェクトに落とし込んでい

るのだが、その施設の対応や方向性を判断するというフェイズにおいて、この情報は非常に大きな強みとなっている。公共施設の現状を目視することや、現場を知り尽くしていることは、非常に重要なファクターとなる。

さて、すべての公共施設（約600施設）を自分たちの足でめぐり、その過程で見えてきたのは、公共施設の想定以上の老朽化である。前述の白書や総合管理計画で示しているように、すべての公共施設の更新は不可能という悠長なレベルではなく、すぐにでも保全しなければ、休止せざるを得ないような施設がいくつも浮かび上がってきた。長期的な視点での総量削減の目標はもちろん重要であるが、それは机上の空論にすぎない。リアルタイムで運営や利用がなされている施設の保全は、そのような時間軸では語れないほど切迫した状況である。しかし、すべての公共施設を保全する予算の確保など到底不可能であり、最小の経費で最大の効果を出せる保全サイクルの構築が迫られた。

3 公共施設の保全に係る財源確保と保全サイクルの構築

公共施設の保全に係る経費は、本市にとってもそうであるが、どの自治体にとっても頭の痛い問題である。大半の場合が、行政で言うところの一般財源から捻出されており、経常経費をギリギリまで切り詰めた予算配分、タテ割り組織による優先順位の不均衡、施設担当課や財政担当の専門知識の不足などの要因が重なり、施設毎で保全レベルに大きな差が生じている。また、単年度会計主義という行政運営上の弊害もあり、民間ビルや分譲マンション等で見られる修繕積立などの仕組みを持つことが困難で、財源の安定的な確保には大きな問題を抱えている。

そこで、これらの問題を解決するため、本市では2015年度末に、他の自治体ではあまり例のない公共施設の長寿命化や保全に特化した「公共施設長寿命化等推進基金（以下、「FM基金」という）」を創設している。この基金の主な原資は、各年度の一般会計予算の中で発生する決算剰余金の一部や、不要となった施設や土地の売却で得ら

れる収益などを充てている。これらの原資を基に、毎年1億円から2億円をFM基金に積み立てることが可能となり、公共施設の保全に要する財源確保という課題が大きく改善された。

FM基金の創設と同時に定めたのが運用のルールである。それまで施設担当課任せであった保全業務をFM部門で一元化することとし、毎年の現地調査と保全費用の算出、点数方式による優先順位づけ、予算配分、設計や改修工事までを我々、財産活用課が一括して行っている。このサイクルの構築により、予算の適正配分と無駄な経費の削減、効果の高い的確な保全が可能となっている。

4 なぜ公共施設には愛情が注がれないのだろう

さて筆者自身、建築を専門フィールドとしFM活動を行っているのだが、日々の点検などで公共施設を回りながら常々感じるのは、公共施設の本当に不幸な状況である。施設の維持管理に十分な予算が投じられないが故の老朽化はもちろんであるが、壊れた備品がそのまま放置されていたり、いつのものかも分からない古びたポスターが貼ってあったり、あちこちにガムテープが貼られていたり、悲しいくらいそこには愛情が感じられない。

公共施設を不幸な存在にしている要因はたくさんあると思うが、まずは、企画段階における市民ニーズや市場マーケットの読み違いである。ニーズやマーケットを捉えきれず、過剰なほどに立派に建てられる公共施設は後を絶たない。残念ながら建てられた瞬間からお荷物として扱われる公共施設も、全国には数多く存在する。関係団体など多くのステークホルダーの声を聞き、従来の行政主導で整備される公共施設はそもそもの外れであり、まずは水上側となる企画段階から改善すべき点は多々ある。

一方で、維持管理にかけられる圧倒的な予算不足についても、大きな問題の一つである。公共のいわゆるハコモノ事業が不幸な経過をたどるのは、造られたら最後、そこから先はほとんど予算が投下されないという現実と、それが当たり前の感覚で運用されている行政運営にある。こうした

慣例により、公共施設の資産としての価値は、年を増す毎に低下し、誰からも愛されない不幸な建築が世の中には大量に存在していくこととなる。

5 公民連携が叫ばれる必然とそこに潜む罠

前述のような問題を改善するために登場してくるのが、民間ノウハウや民間活力の導入という考え方だ。一般的に公務員は商売の経験に乏しく、ビジネスセンスにも欠けていることが多いため、公共施設の世界において、民間経営の概念やノウハウを取り込んでいくことは既にスタンダードとなっており、半ば必須事項にもなっている。そこで現在、小規模自治体や地方都市においても標準化され、多くの自治体でセットアップされているのがPPP/PFIというわけである。公共施設に民間のマーケット感覚をインストールし、サービスの質を向上させつつ、行政負担を軽減していくことは、実に現代的で理にかなった手法と言える。時として利益主導型になり、一部の住民が使えなくなるのではという声も聞こえてくることもあるが、行政サイドの資金が圧倒的に不足している現状においては、サービスを持続していくためにも、公共施設の整備・運営に「公民連携」は必須であると考えている。

ただ、公共施設を整備する際に、単なるVFM (Value for Money) の指標値だけで評価を下すのは非常に危うい感覚である。PPPやPFIはあくまで手段であり、真に求められるのは、整備される公共施設が市民ニーズに適合し、持続可能なものとして存在し続けられるかどうかという経営的な視点である。様々な媒体を通じてPPP/PFI事例集なるものを目にすることも多いが、手法という表面的な部分だけをコピペしたような、マーケット感覚に乏しく、自治体の経営規模からはかけ離れた事業も実は数多く存在している。世の中にはPPP/PFIと称して、キラキラした大規模ハコモノ事業が数多く展開されているが、これらの多くは従来の公共施設整備と本質的な意味では大きな差はないと筆者は感じている。行政側が過去の前例（もしくは他都市の事例）にならい、様々な人の声を拾

い、必要以上に大きな予算を構え、まちのことをよく知らないコンサルタントに外注し、立派な公共施設が建てられるプロセスは、机の上で展開される虚像の世界観と言ってもよい。公共施設の課題は決して机の上では解決しないのだ。机の上の計画と違い、世の中の事象を忠実に読み取った上で、事業を創り出し、着実にカタチに残していくのが現場主義に即した実践側の世界である。

6 公共施設の資産価値を上げていくための公民連携

公共施設のFMという点、その総量を減らすのが大前提とされるため、ネガティブなイメージがどうしても付きまとう。このため、総量縮減を計画で謳っていても、なかなか思うように成果が見出せないのが計画至上主義型の公共FMである。我々が第一の目標として掲げているのは、総量の縮減はもちろんであるが、より重要なのは毎年かかっている維持管理費の削減である。しかしながら、これまでの予算シーリングのように、コストカットの方策だけでは行き詰まることは目に見えている。ではどうすれば、その状況を突破できるか。単純に言うと「減らす」に加えて「増やす」取り組みの拡大だ。ただし、ここで言う「増やす」とは収益のことで、公共空間にいかにも魅力的なコンテンツを挿入して、稼ぐ公共空間への転換を図るかという方策である。

数年前から本市では公共施設をターゲットとした公民連携事業を積極的に進めており、その分かりやすい事例が公共施設の再生プロジェクトである。公共サービスを提供する場という目的を半ば失ったもの、あるいは多額の税金を投入しなければ維持管理や運営がままならないといった負の側面を持つ公共施設が本市にも数多く存在している。行政から見れば、それまで負債でしかなかった公共施設が、地域の経済活動にも貢献し、まちの経営資産に変わっていくことは、正にマイナスからプラスへの転換であり、公共施設の新たな価値創出と言える。この手段となっているのがPPPであり、我々が目指しているのは、公共施設の資産価値を高めるための公民連携である。

負債から経営資産へ変えていく取り組みを続けること、たくさんのプロジェクトを生み出すことで、自治体経営にも小さくない好循環が生まれ、まちにもポジティブな空気感が生まれる。市民、民間事業者、行政のそれぞれがメリットを享受し、三方良しとなる関係性を創り出す活動、こうした活動を称して我々は「活性型の行革」と呼んでいる。では、次からは我々が実施している二つのスモールコンセッション事業について、事の発端やプロセスなどを中心に振り返っていくこととする。

7 二つのスモールコンセッション

(1) 旧荻田家付属町家群整備事業

城東エリアという重伝建地区に建つ市所有の古民家をリノベーションして一棟貸しのホテルにする「旧荻田家付属町家群整備事業」は、思いがけないところから転機が訪れた。

2018年の2月に市長が交代し、現在の市長になって直後の予算編成において、事業の凍結が言い渡されたのである。改修工事のための実施設計まで完了していたが、工事を行うための予算が白紙になるという事態が発生することとなった。これを受けて、事業を進めていた施設担当課が我々FM部門のところに相談に来て、プロジェクトの見直しを行うこととなったのが発端である。

元々、市側で改修工事を行い、整備された施設を指定管理者制度で運営する事業スキームが進められていたが、その方式では不幸な公共施設を生んでしまう疑念が残ったため、運営方法も含めて違う方策は執れないものかと議論はスタートした。少人数でのプロジェクトチームを編成し、特に運営にかかる部分を中心に集中的に議論することとなった。公共施設を実際に運営する民間事業者の視点から考えた場合に、一番動きやすい制度などを検討していった結果、「コンセッション(PFI法に基づく公共施設等運営)」という手法がチーム内で浮かび上がってきた。民間事業者にとって最も参入しやすい形、運営しやすい形を模索しつつ、市側にとっても後々の財政負担を最小限にできる方法などを考え抜いた末、コンセッ

ションが最適だろうとの結論に達したものである。チームとして出したコンセッションという結論を持って市長と再協議したところ、市長も新しいスキームを了承してくれ、一旦止まったプロジェクトが再スタートを切ることとなった。

早速、運営事業者を選定するための公募の手続きに入っていた。出来上がったハコを運営してもらうのではなく、運営者目線を施設に取り込むことが、重要なポイントになると目論んでいた。ただ、改修工事と並行しながら、運営事業者の意向に沿う形で内装などをアジャストしていく過程は公共工事ではあまり採られない手法である。そのプロセスは非常に苦労も多かったが、ハードとソフトが切り離されることなく、空間は整えられることとなった。改修工事が完了し、2020年7月に日本一小さいコンセッション施設として「城下小宿 糶や」は開業した。因みにホテルの名称は事業者によって名づけられたものだ。

一棟貸しのホテルという点では、実施設計時から大きな変化はないが、当初の設計で描かれていた内装とは大きく様変わりしている。それは我々が想像していた客層と、運営する事業者が狙っているターゲットが大きく異なるためである。我々行政マンはとにかく、公共施設は広く多くの人に受け入れられるような体裁を好むが、民間事業者にとっての価値判断はそれとは全く逆で、自分たちのターゲットとなる顧客がどういう属性で、どこに訴えかければ満足するのかというものをしっかり捉えている。特にターゲットとなる顧客は、我々行政マンが描いている「多くの顔の見えない人」ではなく、しっかり絞り込まれている。そこに訴求できるものを逆算で造っていくという経営感覚は本当に勉強になった。その辺りはやはり、ホテルをプロとして経営している人たちの目線ということで、これまでの公共施設整備にはなかった視点である。

また、お金の動きとしても大きな違いが結果として現れた。従来、指定管理者制度で毎年300万円程度の市費負担を想定していたものが、コンセッション方式の採用により、お金の動きが逆転し、市として毎年約500万円の運営権対価を得る

ことになった。マイナスからプラスへの転換である。この事業を通じて、民間事業者に委ねる部分は委ね、柔軟に制度を運用することこそが、これからの公共施設運営に求められる部分ではないかと実感しているところだ。因みにこちらのホテル、客室単価は市内のホテルの中で抜きんで高額の設定となっている。



写真1 城下小宿 穂や (外観)



写真2 城下小宿 穂や (内観)

(2) グラスハウス利活用事業

もう一つのコンセッション事業である「グラスハウス利活用事業」は、もう少し規模が大きいプロジェクトである。グラスハウスという施設は元々、県営施設として1998年に整備されたものであるが、その後、本市へと譲渡されたという経緯がある。温水レジャープールをメインとする公共施設であったが、施設の完成直後から大きな赤字運営を余儀なくされ、県としても手放したいという思いが強かったようだ。本市に譲渡された後は

指定管理施設として運営されていたが、指定管理料として年間約1.1億円という多額な支出を要し、本市にとっては最も大きな赤字を抱える公共施設であった。加えて通年型の温水プールという性質上、設備類の更新期間も短く、このままプールとして運営し続けることは、行政運営面において非常に大きなハードルとなっていた。外観がガラスに覆われたドーム型の意匠が大きな特徴であり、鉄骨の構造美と相まって、本市にとってはランドマークとなるような非常に美しい建築であった。ただ、生まれた直後から所有者である行政では、お荷物施設として扱われ、不幸な公共施設の運命をたどっていった建築でもある。解体することも選択肢の一つではあったが、このような建築は二度と造られることはないため、特徴的な外観や構造は維持したまま、再生の道を探っていった。そのような経過の中、プールであることを前提にしない仮説を基にサウンディングを行った結果、別の用途に転用することで黒字化の可能性が見出されたことから、利活用事業へと舵を切ることとなったものである。

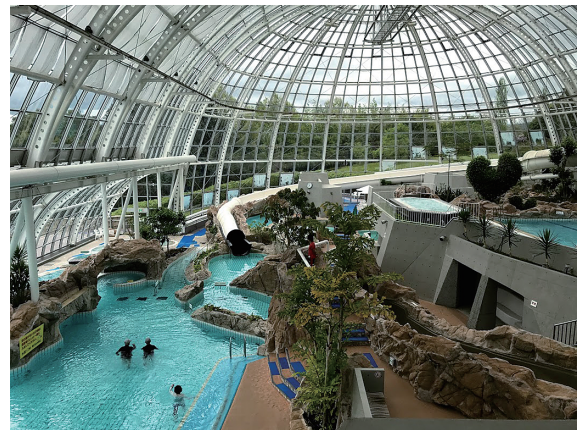


写真3 グラスハウス運営中

こちらの事業も民間が最も動きやすい形式から逆算し、全国に類例を見ないRO-PFI¹にコンセッション運営を組み合わせた手法を採用することとした。建築的に最も大きな特徴であるガラスドームの外観意匠は残すことを条件とし、中身のコンテンツや利用料金設定は民間事業者の自由な裁量によるという、かなり大胆な制度設計としている。

1 Rehabilitate Operate : PFIの手法の一つ。民間事業者が自ら資金調達し、既存施設を改修して管理・運営を行う方式。

公募の結果、市内の事業者に運営権を設定する形で、2022年5月に「Globe Sports Dome」としてリニューアルオープンを果たしている。温水プールだった施設は、「リズムジャンプ」という地元美作大学の先生が考案した津山発祥の独自のトレーニング方法を取り入れた、健康増進及びスポーツ施設に生まれ変わり、まちの経営資産へと変貌を遂げた。民間運営により完全独立採算施設となったことで、年間1.1億円の赤字施設から収益施設への転換が図られ、自治体経営面においてもそのインパクトは相当大きなものとなっている。

なお、津山市内ではすべての小学校に対し、体育の授業でリズムジャンプが導入されており、子どもたちにとっては非常に身近な存在でもある。民間の運営に切り替わったとは言え、公益性も高いリズムジャンプのプログラムが施設内で展開されていることに、コンセクションで運営している大きな意義を感じているところである。

8 新しいフェイズに突入したこれからの公共施設マネジメント

これまで書いてきたように我々が取り組んでいるFM活動は実に単純な構図で表すことができる。①減らす（量というより維持管理費）、②直す（老朽化対策とその保全）、③増やす（公民連携によって稼ぐ）という三つの体系である。とは言え、これを実際にプロジェクトベースで回し続けることは、頭で考えるよりはるかに難しいことである。これらを可能にしているのは我々が掲げる実践主義の結果であり、これからの公共施設マネジメントに問われるのは、計画作りではなく実際のプロジェクトに落とし込んでいく力量の部分であると感じている。

公共FMの黎明期に唱えられていた総量縮減の構図から、既存のストックを活かしながら自治体経営にコミットしていく実践的な活動への変化によって、公共施設マネジメントは新たなフェイズに突入したと言える。民間投資に刺激を与える行政の規制緩和の動きや、公共施設がまちの動きとリンクしていくこと、施設単体を見るのではなくエリア価値を高めていくことこそが、公共施設マネジメントを行う我々の目指すべき道である。ま



写真4 Globe Sports Dome（外観）



写真5 Globe Sports Dome（内観）

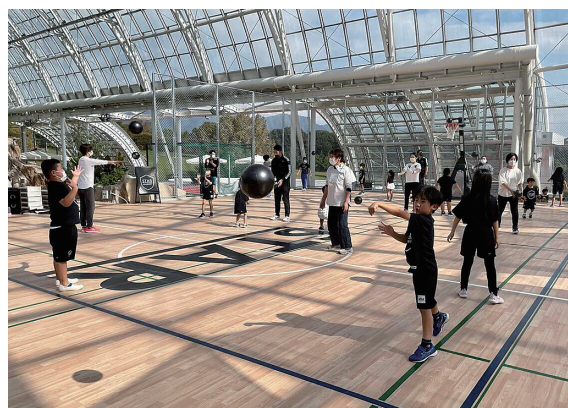


写真6 Globe Sports Domeの様子 写真：(株)Globe

た、これこそが現在進行形で進んでいる新たな公共FMの目標である。適正な保全によりハードとしての安全性を担保した上で、良質なソフトとの両輪で資産価値を高め、そのまちに暮らす人々を豊かにし、自治体にとっても経営資産となる公共施設を次世代に繋げていく。その先にはきっと幸せな公共施設の姿があるはずだ。