

実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

第23回 学校施設の最大限活用(下)

東洋大学客員教授 南 学

■小学校の地域開放が合理的な選択肢になる

前々回と前回において、学校施設を複合施設にし、多機能化することが、公共施設マネジメントの中心課題になることを、さまざまな角度から検証してきた。そして、学校施設のなかでも、中学校は部活動で施設を使う時間が多いことと、小学校に比較して広域的な配置となるために、地域に密着した存在である小学校の地域開放を中心に考える方向を明確にした。その検証過程は、繰り返しになるが、整理すると次のような流れとなる。

- (1)学校施設は、多くの自治体(市町村)において、施設数の約半数の割合であり、財政的な事情から、公共施設の総面積を縮減するのが公共施設マネジメントの課題であるが、そのためには、学校施設の複合化・多機能化(周辺の公共施設の機能を吸収する)、を図らなければ、総面積縮減は達成できない。
- (2)小中学校は市町村が設置する基本的な施設であるが、中学校は部活動などの事情で、地域住民が活用できる時間に若干の制限があることから、当面は小学校の開放を軸に検討することが合理的である。小学校は、徒歩圏内に設置されることが原則なので、その意味でも地域コミュニティの基幹施設となる可能性が高い。
- (3)小学校の地域開放を検討すると、必ず「子どもたちのセキュリティの確保が難しい」との指摘がなされるが、学校施設内に児童のいない時間は半分以上(厳密に計算すれば年間における8割の時間は児童が不在)となるが、その時間における最低限のセキュリティのあり方を議論すれば、施設の一部の開放(体育館、校庭など)はすでに行われている現状からも、合理的な開放のあり方を検討できる可能性が高い。
- (4)学校施設の開放がすすめば、周辺にある集会施設などの住民利用施設の大半は、実態として利用形態と利用者が限定されていることから、廃止しても、学校施設開放によって、住民サービスが大きく下がることはない。これによって、公共施設の総面積の圧縮もすすむことになる。学校の統廃合は合意形成に時間がかかり、十分な面積縮減効果は実現できないので、学校の統廃合は当面は目的とはしないで、周辺の住民利用施設との統合によって面積縮減を進めることになる。
- (5) 学校施設の開放を行う際にもっとも重要な施設管理の責任と管理形態についても、行政機関(首長部局)、民間事業者、地域住民組織などが鍵や予約の管理を行うことによって、校長(あるいは副校長、教頭)の管理責任と業務のほとんどを代行することができ、教員は施設の管理業務や責任から解放されて、教育活動に専念できる。
- (6)(5)の施設管理における教員の負担を大幅に軽減することは、現行制度の下でも十分に可能である。学校施設の管理者は法令で校長と定められているが、「学校施設使用規則」は市町村の裁量でさまざまな規定があり、放課後等の施設管理について、校長、教育委員会事務局の担当課、首長部局の担当課など、さまざまであり、これに

関する規制はないと考えられる。(6)の管理形態に関して、学校の施設管理を首長部局で担当することが可能であることを、本誌 2016 年 8 月号で文部科学省との「やりとり」を交え解説しているので、少々長くなるが再掲する。

「文科省の初等中等教育局の担当者と議論をしたときに、学校施設の管理を民間に委託することはできないかと聞いたことがある。担当者からは、即座に「学校教育と施設は一体不可分であるので、「法理」によって、民間事業者に施設管理を委ねることはできない」との返答があった。そこで、「校長による管理を、教育委員会の学校施設課の一括管理にすることはできるか」と聞いたところ、「教育委員会の管理であれば可能」という回答であった。さらに、「学校施設課の職員に、市長部局の施設管理課職員としての兼務辞令を出すことは可能か」と聞いたところ、「市の人事上の問題なので兼務辞令は法可能」とのことであった。

つまり、学校施設の管理を実質的に市長部局の管理と制することができるし、学校設置基準上では体育館などは「地域の実態その他により特別の事情があり、かつ、教育上支障がない場合」に未設置でも許されるので、(体育館を市民体育館として)市長部局の管理下に置いて、学校と地域住民との共用施設にすることができる。また、学校施設を「公共のために利用させることができる」という複数の法律による規定があるのだから、教育委員会から市長部局に対して、施設管理の補助執行を要請すれば、教育に支障のない範囲で、積極的に地域開放をする色々ことができる。」

このように、一見、「専用施設」と考えられてきた施設も、機能ごとに管理形態を工夫すれば、十分に「汎用施設」として活用することができ、結果として、公共施設総面積の圧縮の実現に近づくことになる。」(139 頁：一部の字句は編集)

■ 小学校の統合を行わないことを当面の基本方針とする

このような基本的な考え方を整理すれば、学校施設の地域開放を実現する手順として、以下の可能性が考えられる。

(ア)まず、小学校の統合は、当面実施しない、という方針を明確にすることである。学校の統廃合、特に、小学校の統廃合には、2 世代、3 世代にわたって、その小学校に通った住民が心理的に大きな抵抗をもつ可能性が高く、合意形成が成り立つとしても数年から 10 年以上の時間を要することが予想され、さらには、「決裂」状態になって、解決策が見いだせなくなった事例もある。したがって、学校の統廃合を方針として打ち出すことは、公共施設マネジメントの中でも、もっとも難しい課題であった。それならば、原則として、今後日年間には統廃合を行わない旨の方針を明確にすることで、地域住民に安心感をもってもらう、ということは、冷静な施設再配置をすすめる上で、大きなメリットとなる。これは、公共施設マネジメントにおける最終的な決定権をもつ首長と議会(議員)にとっても、政治的な意味で「摩擦」を引き起こさないという点で、肯定的に受け止められる可能性が高い。

(イ)しかし、明確にしなければならないのは、「当面は学校施設の統廃合を行わない」という方針は、「手をつけない」という意味ではないことだ。学校施設は、教員室と普通教室、それに音楽室や、図書室、体育館、校庭、プール等が配置されている総合地域センターになる可能性が高い施設である。さらに、特に小学校は、原則と

して徒歩圏内(4km)に位置し(義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に倒する法律施行令第4条第1項二に「通学距離が、小学校にあってはおおむね四キロメートル以内」との規定がある)、数千㎡以上の敷地面積をもつ地域総合施設である。多くの自治体では、災害時の避難所として指定されているように、地域コミュニティの拠点施設として役割を果たすことが期待されており、学校以上の「好条件」を備えた既存施設はなかなか見つからない。

したがって、統廃合を行わないことは、地域コミュニティの基幹施設としての役割を果たすために、授業で使わない時間は、教員室とクラスルームなど、教育の場としての管理が必要な部分を除いて、原則として地域に開放する方向を明確にすることにつながらなければならない。もちろん、地域開放をスムーズにすすめるための諸設備や管理装置などを配備するとともに、自治体(教育委員会事務局の担当課、もしくは首長部局の担当課)、民間の管理事業者、あるいは地域住民組織が地域開放時の管理運営にあたるのが条件となる。

(ウ)(イ)の地域開放を原則とするためには、学校の地域開放にあたっては、「学校施設」全体を一括りにするのではなく、学校内の施設毎に、また、期間や時間毎に最適な管理形態を検討する必要がある。セキュリティの確保についても、児童生徒がいない放課後、夜間、土日休日、長期休暇中は最小限の管理で十分と考えられる。そして、教育環境の保持とセキュリティ確保を行うために、教員室と授業の中心となるクラスルームは、終日、関係者以外の立ち入りを規制することで、校長や教員の安心感を得る必要がある。

(エ)なお、クラスルーム以外の「余裕教室」については、実態として特別支援学級としての用途が増えていることと、ランチルーム、英語教育の義務化等によって、授業時間中の利活用も考えられるので、当面は開放対象としないとともに校長と教員の不安を解消するためにも必要である(余裕教室の開放を議論すると、時間と労力の浪費になる可能性がある)。そして、一方で、体育館、校庭、音楽室、図書室は確実に開放するために、利用実態をもとに検討をすすめる。

■学校施設の地域開放には「戦略」の設定も必要

この一連の手順をすすめるためには、一定の「戦略設定」が必要となる。

それは、教員、特に、教頭の理解を得る必要があることだ。学校施設は「教育の場」として、一部の例外を除いて、地域開放を積極的に検討してこなかった長い歴史があるので、管理的な職にある校長や副校長、教頭にとっては、地域開放については否定的な見解を持っている傾向にある(放課後児童クラブ(学童保育)ですら、児童の移動時の交通事故などの危険があるとしても、小学校の敷地内の設置を拒む校長が多いのが現状である)。

しかし、中には、積極的に「地域との連携」を考えている校長もいるので、次のような「戦略」が考えられる。第一に、組織論のなかで、「組織は積極派、中間派、消極派の割合に分類される」として知られている、「2-6-2の法則」を考慮することである。組織には、必ず積極派が存在するはずなので、その積極派の校長をはじめとする教員に対して、本格的な地域開放を実現する方向を受け入れる学校から、学校施設設備の改修

や更新を始めることである。老朽化が深刻な学校を優先するのはもちろんであるが、その場合でも最低限の地域開放や今後の施設転用可能性を組み込んだ設計とすべきである。特に、積極派の校長が管理する学校には、地成開放を前提に、できる限りの施設設備の充実を図るモデルとすれば、それを見た他の校長も自校に同様の形態を考える契機になることは確実であろう。

総務省の要請もあり、多くの自治体で施設分類ごとの「個別施設計画」の策定(例えば、「学校施設」、「集会施設」など)を行っているが、学校施設だけでも、すべて、学校としての単独使用を前提にすると、他の分野の施設には財源が確保できないほどに、財政状況は逼迫している。学校施設に地域施設としての利用を前提にした「統合」を図らなければならないのであるが、「個別施設計画」で、そこまでのシミュレーションを行っている事例は、極めて少ないのが現状である。複合化・多機能化のモデル設定とその実現は、公共施設マネジメントにとって必須の課題である。

つまり、「全体を公平に」という方向は、理念としては理想ではあるが、現実には、さまざまな条件の下で理想とは反対の方向にすすむことが少なくない。そのことを念頭に置いて、公共施設マネジメントをすすめるためには、縦割りを越える合理性について説明を徹底し、その合理性を受け入れる動きを積極的に支援して、全体の合理性をすすめる戦略を持つ必要がある。全体の合理性を考えざるを得なくなった背景は、財政難、人材難など、社会経済の変動に対応できる資源に限りがあることが明らかになってきたためである。したがって、縦割りの組織と予算、事業の範囲にとどまることなく、「全体の奉仕者」である公務員として、地域社会にとって、全体の合理性をすすめることが求められているのである。そのためには、「積極的対応」に理解を示す人間が存在する。組織や施設をモデルとして推進する「戦略」(意図的な方向性)が必要だといっても過言ではない。

■誰も否定できない災害時の避難所としての機能を組み込む

次の戦略として設定できるのは、災害時の避難場所の確保を優先するという方針である。

これについては、前号で詳細に述べたので、今回は、ほとんどの学校施設が災害時の避難所に指定されている現状があり、避難所の指定に対して否定的な対応をする校長はいないという点を指摘しておきたい。教育者である以上、子どもとその家庭、さらには地域の方々の生活を否定することは絶対はないということである。そして、避難所に指定することと同時に、前号も指摘したように、実際に避難所となった時には、「悲惨な収容所」となる場合が多いので、最低限の生活装置(トイレ、シャワー、更衣室、くつろぎスペースなど)を整備することで、普段の体育館などの施設を使う際の利便性、快適性を加えることを前提にすれば、学校施設の開放への抵抗感も薄れる可能性が高いと考えられる。

■部局の枠を超えた長寿命化計画が必要

上述のような戦略設定の流れによって、地域開放のモデル校となる候補が決まった後には、どのように充実した施設設備を実現するのかという課題になる通常であれば、学校施設なので、文部科学省の補助制度に則って、事業申請をして設計、施工となる。こ

の手法に関してはどの自治体も当然のこととして手続きをすすめているので、ここでその手続きを紹介する必要はないだろう。しかし、現在、文部科学省ですすすめている学校施設の長寿命化計画に対する補助の体系については、課題を提起したいと思う。

文部科学省では、築後紛年以上経過した学校施設の長寿命化改良工事について、3割の交付金算定を行っているが、その説明として、長寿命化改良工事は、大規模改修や建替に比較すれば6割の費用で、初年以上の長寿命化が達成できるとしている。したがって、財源不足という状況への対応として初年以上の学校施設としての利用を想定した工事を補助対象としている。

しかし、初年以上も学校施設として単独に利用できるのは、少子化の傾向が強まるなかでは都市部の一部の地域であり、地方の多くの学校は、初年程度で統廃合あるいは、規模縮小を余儀なくされることが予想されているのが現状である。それであれば、初年以上の利用を想定した長寿命化改良工事に、近い将来における、地域施設への転用を想定した設計を組み込む必要があると考えられる。

学校施設のみを想定した「個別施設計画」では、教育委員会事務局の策定作業となり、将来の地域施設への転用を想定することは難しいし、あっても極めて一部である。しかも、ほとんどの長寿命化改良工事が、施設更新費用の6割の費用で実現しても、学校だけで、当該市町村の公共工事費用はすべて使われる可能性が高い。したがって学校施設以外の図書館、公民館、スポーツ施設、福祉施設の更新(ないしは長寿命化)に回す財源がなくなる恐れがある。

つまり、長寿命化を軸とする学校施設の「個別施設計画」の作成にあたっては、将来の地域施設への転用可能性も考慮した計画とすべきであり、教育委員会事務局だけではなく、企画担当、財務担当部局、学校以外の住民利用施設の担当部局との共同作業にしなければならないのである。

そして、その共同作業を行うには、本誌2019年2月号で検討したように、学校施設においては、コアとなる教室と教員室は従来型の専用施設として整備し、一方で、体育館や音楽室、図書室などの地域開放が可能な部分は、リース方式などの公民連鋭手法で整備するというような、柔軟な対応が求められているのである。

市町村における公共施設の半分程度が学校施設であることを踏まえれば、学校施設の長寿命化、あるいは更新事業にあたっては、複合化や多機能化による最大限の活用方を組み込んだプランを作成し、所要費用の削減を図らなければ、学校以外の地域施設は更新や長寿命化の財源確保ができなくなることをしっかりと認識しなければならない。