

《第1回》

公共団体施設管理「最適化」へのアプローチ

ライフサイクルマネジメントの時代

日本総研創設戦略センター所長

井熊均



財政の現状に見合った資産規模を目指す思考の転換

1 スクラップ&ビルドの弊害

失われた十年と呼ばれたトンネルを経て、日本経済は力強く立ち上がっている。二〇〇五年末に一萬六千円を超えた株価は、いわゆるライブドアショックで一〇%程度落ち込んだが、わずか一週間程度で回復を果たした。投資市場の整備という課題は提起されたものの、日本経済回復の地合の強さを物語る経緯といえる。

譲渡船舶方式の金融制度の改革

を中心とした公共投資の分野で

に端を発した日本の構造改革は、市場メカニズムを基盤とした新しい社会システムを作り上げようとしている。ようやく、国鉄、電電公社という二大改革を成し遂げた一九八〇年代につなぐことができたと見える。

一方、日本が新しい社会システムを作っていくためには、今後、抜本的な改革が望まれるいくつかの分野がまだある。そのうちのひとつが、これまで日本経済の中で大きな影響力を保ってきた、土木建築を中心とした公共投資の分野で

ある。経済が回復過程に入ったこともあり、昨今、東京などの大都市を中心として先進的な大型ビルが次々と建設されている。機能的でデザイン性に優れたビルができること自体は良いことだが、こうした景観を見ると、いまだに日本という国が特殊性を持っていることを感じざるを得ない。好調時でも三%程度の経済成長しか期待できない先進国の中で、これほど新設ビルが林立している国は日本だけであるからだ。

ドンに行っても、中心市街地を形成しているのは数十年を経過した歴史あるビル群である。パリに至ってはナポレオン三世の時代に建設されたビルが現役として機能し、これがパリの都市としての価値を支えている。成熟した都市においては、質の良い建築物が長い間使われている。これに対して、成長著しい途上国では、最新のビルが次々と建設されている。財務的に見れば、新設ビルの投資を回収するには旺盛な経済成長が必要である、ともいえる。

世界第二の経済大国といわれて久しい日本が、どちらに属するかと言え、少なくとも外観上は明

らかに後者である。明治維新からの蓄積が大戦で廃墟となり、急激な経済成長に応じるため、スクラップ&ビルドで当面の資産形成にいそしんできたことも理由の一つであろう。これはこれで経済的成果を挙げた面もあるが、スクラップ&ビルドの文化が根付いてしまったことは二つの観点から問題があったと考えられる。

一つ目は、資産のライフサイクルに関わる誤解が普及したことである。建築物のライフサイクルは五十年と言われるが、しっかりと造られたビルははるかに長く使用されている。ニューヨークのエンパイアステートビルは既に完成から七十年以上の歳月が経過しているが、今でも現役として立派に機能している。パリのビルはこの二倍以上の期間使用され続けている。日本の建築物のライフサイクルが比較的短く捉えられてきた一つの理由は、木造建築を主としてきたため、石造りの建築物ほど長く使い続けるという文化そのもの

2 スクラップ&ビルドからの転換

しかし、短期スクラップ&ビルド型の日本の資産管理方法も変わらなければならない。

一九九四年、日本初の超高層ビ

ルである霞ヶ関ビルは約三百億円の費用をかけてリニューアルを行った。情報化を含むオフィスの新たなニーズに対応するためである。霞ヶ関ビルができたのは一九六八年であるから、三十年近く経過してから一つのビルができるほどの費用をかけてリニューアルを行ったのである。これだけの経費をかけてリニューアルをしたのであるから、当然のことながら、その後も相当な期間ビルを使い続けるはずである。ライフサイクルを終えたそれまでの中規模ビルよりもはるかに長いライフサイクルを記録することは間違いないだろう。

同じように、新宿の高層ビル群の中にも百億円単位の費用をかけてリニューアルを行ったビルがある。新装成ったビルは新たなテナントの獲得に成功しているという。新宿副都心が出来始めたのは三十年以上前だが、ここにある超高層ビルがリニューアルされるのは当分先のことだろう。

このように、超高層ビル、ある

いは一九九〇年代以降建設された質の高い高層ビル、中規模ビルは今後相当に長い間使われていくはずである。その中には、財政難の中で建設された都道府県の庁舎も含まれる。

高度経済成長時代に建てられた建築物の中には、伸び続ける需要に対応することを優先して作られてきたことから、多少時間が経つと機能面やデザイン面での陳腐化が著しいものもある。つまり、これまでの建築物そのものが耐用年数に達したのではなく、オフィスなどの利用側から見た機能面で陳腐化した故に建て替えられたに過ぎなかった、ということである。

これに対して、一九九〇年代辺りから建築物の機能はかなり成熟している。耐震機能などにはまだまだ改善の余地があるかもしれないが、水周り、情報化対応、スペース等、この数十年間に建設されたビルの機能は、かなり行き着くところまで行っている可能性があら。建築物の立て替えが機能の陳

腐化を理由としていたのならば、技術の成熟化は建築物の実質的な耐用年数に大きな影響を与える。

どこまでも伸びると思っていた技術が社会に受け入れられず、旧来の技術が使い続けられている例は他の分野にもある。例えば、ジャンボジェット機が開発されたのは一九六〇年代だが、それ以降、航空機の画期的な進歩は見られない。夢の超音速旅客機コンコルドは社会に受け入れられず、廃業に追い込まれた。新幹線の二倍近いスピードを誇るリニアモーターカーが新幹線に取って代わると思っている人は殆どいない。超高速船テクノスパーライナーも普及の可能性が見えない状況にある。

人体のサイズと機能に限界がある限り、使える技術にも限界がある。いくら性能がよくても、五感で制御できない技術が受け入れられることはないのである。

年が経つにつれ、大きく機能的になってきたオフィスビルも、同じような技術ニーズの頭打ちの状

況に入りつつあるように思う。これ以上、不必要に大きなスペースを求める人も稀だ。逆に、オフィスについて言えば、情報通信機能を徹底的に活かしたフリーアドレス型のオフィスこそ最先端になりつつある。そうなれば、オフィス自体の需要は確実に減る。今必要なのは、既存の資産をいかに長く使い続けるか、である。

3 資産過剰の解消

東京都は、百年使える資産を、という考えで超高層ビルの庁舎を作ったという。確かに、周辺の民間の超高層ビルと比べても、規模、品質両面で凌駕しているから、効率的なメンテナンスが視野に入っているのならば、これを長く使っていくという考え方は原則として正しい。

しかし、日本の公共団体が資産のライフサイクルを長期化する目的で質の良い資産形成を図ろうとする前に、どうしてもやらなくてはならないことがある。公共団体

は資産過剰状態にあるからだ。

日本政府は、アメリカの数倍の資産を所有しているという。資産の価格の差、公共サービスの範囲の違い、あるいは公共サービス分野への民間の進出状況などが異なるから、政府の所有する資産の額は国によって違いがあつて当然である。しかしながら、経済規模で二倍、国土では二十数倍のアメリカの何倍もの資産を持っているというのは説明しがたい。国だけでなく、地方自治体を含めても資産過剰の状況は変わらない。

公共団体の資産がこれほど増えつつある理由は、公共サービスの範囲が過剰であること、公共団体間で重複投資があること、公的施設の稼働率が低く過剰投資となっていること、などであろう。

例えば、全国いたるところにある文化施設や宿泊施設などは、これだけ市場経済が発達した国で公共団体が整備する必要があるものも少なくなっている。公務員用の宿舎も、世帯数より住宅の

数が上回っているような状況で改めて整備する必要はない。公共団体の役割が過剰に解釈されているから、敢えて公共資産として整備する必要のない施設が作られることになる。都道府県と市町村の施設が重複しているケースも多い。

例えば、県立病院のすぐそばに市立病院があるなどだ。重複投資と稼働率の低さに共通しているのは、公共団体の自前主義である。マーケットにある施設やサービスを使ったり、公共団体同士で融通し合うといった思想がない。

例えば、産業振興のための研修等の目的で施設スペースが必要だからといって、即施設を整備する必要はない。市場にある施設の利用、民間施設の借り受け、他の公共施設の流用、などで乗り切れるケースもあつたはずだ。それに、産業振興にとつて大事なことは施設よりもプログラムである。廃棄物処理の分野では、産業廃棄物処理の事業者は処理施設を一〇〇%稼働で使おうとしているのに、公

共団体の施設はある程度余裕があることが前提とされている。しかしながら、災害時を除けば、処理するゴミの量は概ね予想できるので施設に余裕を持たせる必要はない。ITの分野でも、公共団体のコンピュータは民間企業に比べて著しく稼働率が低いという。

公共サービスが停止することがあつてはならない、という考えは正しい。しかし、それは低い稼働率に甘んじてまで自前の施設を持つことを肯定するものではない。

特に、日本のようにマーケットが発達した国であればなお更である。公共団体は公共サービスが適切に提供されるための環境を維持することが求められているのであつて、リスクと財政的な負担を負つて、自らそれを実施しなくてはならないというのではない。と

かく、運営効率が低いと批判されがちな公共団体だが、資産の効率を高めようと思えば、こうした割り切りを持つことから始めなくてはならない。廃棄物の処理施設を

例に取れば、以下のようになる。

- ・施設の規模は公共団体の廃棄物の削減目標を踏まえて決定する。
- ・施設の故障、修理、あるいは廃棄物の処理量が削減目標に達しない、等の場合は、提携している公共団体ないしは民間事業者に処理を委託する。
- ・施設に余裕がある場合は、提携している他の公共団体の処理も受け入れる。

こうすれば、施設規模は三分の二くらいにはなるはずだ。最近では、産業廃棄物事業者の大手はかなりの事業能力を持っているから、究極的には、公共団体は施設を持たず、廃棄物を集めて民間事業者に委託する取りまとめ役に過ぎない、というところまでいくことができる。

責任感のある公共団体職員であるほど、こうした考えを否定するかもしれない。しかし、公共団体が巨額の借金を返しながら現在の資産を維持管理、更新することは極めて困難だろう。だとしたら、

持続可能性の薄い自前主義を継続するより、公共サービスを自前主義で維持することはできない、と財政の現状を正直に納税者に説明することこそが行政の役割といえる。そのように説明されるのであれば、多少のリスクをかけても、自前主義に拘らず、柔軟に公共サービスを維持する道を支持する納税者は少なくないはずだ。

4 資産整理の手順

以上を前提として、財政負担に見合った規模まで公共団体の資産整理するための手順は、以下の通りになると考えられる。

第1段階 公共サービスのための施設として維持することが必要な施設と、そうでない施設に区分する。

第2段階 維持する必要がある施設については他の目的への転用を検討する。

第3段階 他の目的への転用が難しい場合は民間への売却を検討する。

第4段階 売却が難しい資産については廃棄ないしは放棄する。

第5段階 公共サービスのための施設として維持する必要がある場合は、民間への委託も含めて効率的な維持方法を検討する。

第5段階に至って初めて、本稿の主題であるライフサイクルマネジメントの対象となるのだが、その前に第4段階までのステップを経ることは必須といえる。また、必要性の低い施設であればコストをかけてまで維持しない、という考え方も今後は必要だ。このくらい考え方がないと、肥大化した公共団体のバランスシートは財政規模に見合った適正な規模にまでスリム化することはできない。次回からは、これを前提として、絞り込まれた資産をいかに効率的に維持管理するかを考えよう。

(次回へ続く)

〈著者紹介〉 ㈱日本総合研究所 所長 研究員 早稲田大学大学院非常勤講師 (兼務)。専門分野は、事業計画・運営、産業政策、地域経済など。