

総務常任委員会

管外視察提言書

- 1 公共施設マネジメントについて
- 2 共助による地域防災力の強化について

1 公共施設マネジメントについて

[視察先：兵庫県伊丹市、愛知県名古屋市、神奈川県川崎市]

大石伸雄委員長

■ 伊丹市

西宮市においても、公共施設を全体最適の観点から維持管理していく方針を打ち出し、総量を規制し削減の道筋をつけるべきと考えます。

■ 名古屋市

西宮市においても、公共施設等総合管理計画に名古屋市が取り組んでいるアセットマネジメントシステムの基本理念や具体的な取り組みを参考にするとところがあると考えます。

■ 川崎市

西宮市においても、「川崎版PRE戦略・かわさき資産マネジメントプラン」や「かわさき資産マネジメントカルテ」の考え方を研究し、行政サービスの財源の確保をめざす「資産・債務改革」を推進すべきと考えます。

竹尾ともえ副委員長

■ 伊丹市

西宮市にも必要だと思うことは、伊丹市の再配置基本計画、施設分類毎の有効活用の方針だと思いました。例えば、学校の余裕教室等を活用した地域の拠点づくり、地域への譲渡・売却など、収益施設の誘致（コンビニや学習塾）、子どもの学習機会、高齢者の買い物支援など。学校の安全性など課題もあるかもしれませんが、施設の複合化、集約化には学校を第一に考えることは必要だと思います。

大変長期化する計画を社会情勢や政策転換、人事異動で目標値や計画の内容がブレないように、条例の制定を研究することを提案します。ただし、目標の数値は、人口の推移、施設の老朽化の時期、進み方も異なりますので、記載しない方向でお願いします。また毎年度、計画の進捗状況を調査して公表することを要望しておきます。

■ 名古屋市

西宮市は、市の資産という位置づけではなく個別・分野別計画の策定を合わせて計画と

するとありました。大きく資産という全体像から、基本的な理念に基づいて計画を進めていくことが、施設の廃止・縮小や複合化は具体的に進めることができると思います。例えば、名古屋市は、モデル事業として、「学校を中心とした地域コミュニティ拠点の整備モデル」では今後増加が予想される余裕教室や、学校の統廃合に伴う校舎や跡地を利用して、子育て支援施設、老人福祉施設、地域コミュニティ関連施設などの複合化として整備する事も計画に上がっています。西宮の将来にも必ず必要となるモデル事業だと思います。市の保有資産量の適正化を検討し、アセット(資産) マネジメントを進めることは重要だと考え、提案致します。

■ 川崎市

西宮市も是非、「にしのみや資産マネジメントカルテ」の作成に取り組んでいただきたいです。長く使っていくために、限り有る予算の中で効率よく修復していくため、一つひとつの公共施設の劣化状況の詳細を調査する必要があります。施設劣化状況一元管理をデータ化しカルテとして管理することを要望致します。

この度、「公共施設マネジメントについて」の3つ視察先すべて、市民への情報公開・情報共有など先進的に取り組まれていました。是非、西宮市もまだ十分ではない情報公開・情報共有の部分は早急な取り組みをお願い致します。

また、この「公共施設マネジメント」は、10年、20年と長い期間やり続ける事業となります。市民にも、子どもたちにも理解できる解りやすい説明パンフレットなど広報に力を入れて頂けるように要望致します。

菅野雅一委員

■ 伊丹市

市民への周知に全力を

伊丹市は公共施設マネジメントの推進にあたって市民の参画を最重視し、市民との情報共有に全力を挙げている。「総論部分を丁寧に説明し、冷静な市民を味方にする」ことが同市の戦略。公共施設マネジメントについては「総論賛成、各論反対」になる傾向が強いため、総論についての市民の強い支持を得ることで推進の追い風にしていく方針だ。

具体的には、政策策定の進捗に合わせて議会に順次、報告するとともに、市のホームページや広報紙での紹介、出前講座・シンポジウムの開催、マンガやパンフレットの作成などの多様な手段で市民への周知を図っている。公共施設の整理・統合には、利用者である市民の理解が不可欠であり、市民に対して客観的な事実を様々な手法で丁寧に説明することはとても大切だ。本市としても伊丹市の取り組みは大いに参考になると考える。

■ 名古屋市

的確な将来見通しを踏まえた内容に

名古屋市が平成 26 年度から 5 年間の「総合計画 2018」の中でアセットマネジメントの推進を位置づけている。総合計画は「本市を取り巻く潮流」として今後の見通しを想定したうえで、将来ビジョンである「めざす都市の姿」として①めざす 4 つの都市像②将来の都市構造―を提示し、「めざす 4 つの都市像」を実現するための市政運営の取り組みとして①市民主体の市政運営②将来を見据えた市政運営―に分けて具体的な政策を示している。アセットマネジメントの推進は「将来を見据えた市政運営」の中の 1 項目として記載されている。

「本市を取り巻く潮流」では、少子化・高齢化といった一般的な課題ばかりでなく、平成 39 年度に東京―名古屋間の開業が予定されているリニア中央新幹線も取り上げて「首都圏とのつながりが深まる期待と、人口や経済活動が吸い取られるストロー現象の懸念がある」と指摘し、社会環境が激変する可能性があることも示している。名古屋市のアセットマネジメントはこうした見通しや将来ビジョンを踏まえて作成しており、基本理念に「社会的ニーズの変化への対応（供給）」を盛り込むなど説得力のある内容になっている。

社会環境が変化すれば、行政に求められるニーズも変化したり、多様化する。施設総量を削減する中で新たな行政需要に的確に対応していくのは難しい課題だ。既存施設への新たな行政機能の付加や大胆なスクラップ・アンド・ビルドが不可欠だが、それを理論的にサポートする確かな見通しと明快なビジョンの作成は重要だ。

西宮市はこれから平成 31 年度からの次期総合計画の策定に入る。公共施設マネジメントの推進のためにも、次期総合計画で確かな見通しと明快なビジョンを示すことが大切だ。

■ 川崎市

全庁的な推進体制の構築を

川崎市は①全庁横断的マネジメント②市民利用の安全性③企業会計的マネジメント④環境配慮⑤暮らしやすいまちづくり―の 5 つの基本的な視点を設定。資産マネジメントの推進体制については全庁的な合議機関である庁内委員会「川崎版 P R E 戦略推進委員会」と、取り組みに専門的な見地からの意見を反映させるための外部有識者委員会「川崎市資産改革検討委員会」を設置した。

庁内委員会は副市長が正副委員長に就任。委員は①資産マネジメントの推進②資産マネジメントの対象施設③総合政策④財政―を所管する局や関係局の局長級の職員で構成しており、全庁的な合意形成ができる体制になっている。

西宮市においては庁内に公共施設マネジメント検討部会を設置しているものの、正副部会長は部長級で、推進体制としては川崎市ほどの強力な布陣ではない。公共施設マネジメントは庁内でも「総論賛成、各論反対」になりがちで、強力な推進体制の構築は不可欠だ。川崎市のような全庁的な推進体制を構築すべきだ。

杉山たかのり委員

人口減少に転じ、財政面を含めて公共施設の維持管理の費用削減のため、施設の長寿命化と床面積削減を基本とした公共施設マネジメントの取り組みが各自治体で行われています。西宮市は2032年に10%、2062年に20%削減の計画です。

9月議会一般質問でも取り上げましたが、西宮市のように人口が増加傾向にあるのだから、削減計画はやめるべきだと主張しましたが、伊丹市では人口減にあわせた削減、名古屋市では人口減よりも削減率を低くする、川崎市では人口が増えているので削減計画は決めない、と公共施設の適正量については、先進自治体では、国の削減方針に対して、独自に検討していることがわかりました。現時点で人口増の西宮市が公共施設を減らそうというのはやはりやめるべきです。

公共施設マネジメントは、個別の施設廃止となれば、地域住民とのあつれきが強くなる問題です。視察自治体では、まんがを使った冊子をつくるなど、わかりやすく市民に情報を提供する努力もされています。

西宮市は「削減ありき」にならないよう、さらに深い検討が必要でしょう。

自治体ごとに状況は違うのだから、西宮市にあった公共施設マネジメント計画をよく考えて策定することが大事です。

各自治体からの説明は、市議会での所管事務報告よりも詳細でまとまっており、非常にわかりやすく感じました。市当局は市議会にもっと詳しく丁寧に説明をするべきです。

中尾孝夫委員

公共施設マネジメントについては、国からの要請で各自治体が策定することになったものであり、調査先の3市ともその内容は類似している（本市も含め）。マニュアル、策定要領が示されているのだろう。

太古の昔から公共施設は存在しており、老朽化（耐用年数に到達）すると更新されてきた。人口増加、社会経済状況の変化、新しい市民ニーズなどによりその総量は変化し続けてきたが、高度経済成長の終焉を経、人口減少に転じた今、各自治体はそのあり様に苦慮している。

公共施設マネジメントは過去において、基本計画や実施計画の査定、予算査定等において実質上実施されてきた。

市民ニーズは際限がなく、その向上を求めて永遠に続くものと思われる。二元代表制のもと市長と議員は公約を掲げて当選している。公約実現と公共施設の総量規制などとは多くの場合対峙しており、限られた財源の中でどう優先順位をつけるか、難しい舵取りが求められる。

中心課題である総量規制について、自らの市の過去の同等人口規模、持続可能なサービスの提供、具体的な数値目標を掲げないと、調査先の判断基準は三者三様である。

本市は類似団体と比較しているが、それは類似団体より上回っているから 10%削減し、平均より下回るようにしたもので、類団平均があるべき姿とは言えない。

社会経済状況、制度改変、税制改革、市民ニーズ等は常に変化しており、具体的施設総量規制の明示は不適切なものとする。

公共施設マネジメントは総合計画の中の部門別計画に位置付けられると思うが、平成 30 年度中に策定される 5 次総の中心的課題となる。

西田いさお委員

公共施設の中でも学校・市営住宅がかなりのウエイトを占めており、将来の人口推移を見守りながら「長寿命化改修」にどう取り組むかを検討する必要がある。

本市では、人口減少に入るまで少し間があると思いますが、先を見据えた計画が重要と思います。

学校は、すでに検討され始めておられるようですが、地域との複合利用、統廃合など将来を見つめた計画の作成等急務である。

空き教室の利用方法（地域へ開放・保育所などへの転用・地域集会施設と併用）。

地域との併用では、音楽室や視聴覚室、図書室、家庭科室等々（地域の憩いの場、子どもたちとの交流の場、料理教室等＝学校と地域の一体化）、市営住宅に於いては市内全域で高齢化と施設の老朽化が進み、地域によっては空き室も出ております。戸数減の方向で進んでおりますが、利便性の高いところは入居希望者の応募率が高くなっております。

利便性の高い地域での施設更新では、高層にするなど市民ニーズに対応すべきと思います。その他では、建替え時に福祉施設（保育所、介護施設等）の併設を計画してはどうか。すでに建替え説明会なども開かれているようですが当初の計画から考慮して頂きたい。（保育所等は高齢者との交流もでき効果的と思います）

現在では、市営住宅内の集会施設は外部の市民では使えない状況にあるため、地域の集会所として活用すべき。外部との交流の場となり活性化に役立つと思います。学生枠を設けるなど若者の取り込みを図る。（住宅内の活性化）

やの正史委員

おかれている状況は他市と同じではないが、一つの方向性は見えています。西宮市は、人口がふえている状況にはあるが公共施設は確実に老朽化するわけですから他市の施策を

参考に西宮市をマネジメントしていただきたいと思います。

山田ますと委員

市営住宅については、建て替えは行なわないと明示しており、市営住宅廃止後も、入居戸数は削減せず、民間賃貸住宅を活用しながらも、延床面積の削減を図るとしている伊丹市の手法を含め検討すること。

市役所本庁舎の建て替え時期がやがて訪れます。全体最適のためにも、本庁舎周辺施設を含め、他の施設の統廃合や機能複合を並行して進める必要があります。再配置計画を速やかに策定すること。

ホームページや出前講座やシンポジウム、市の広報誌、パンフ漫画等を活用し、市民の理解が深まるようにわかりやすい周知広報に努めること。

人口減少期を見据えた施設総量の全体最適に向けた計画を策定すること。

市民への理解を得るためには、わかりやすい広報周知に努めるとともに、丁寧に根気強く、継続性のある広報広聴活動を行なうこと。

公共資産の有効活用については、庁舎・公の空きスペースや余裕スペースを活用した外部向け駐車場の整備や、庁舎等余剰地や余剰床の貸付事業の推進をはじめ、広告事業の推進、ネーミングライツの導入など、出来るところから取り組むこと。

2 共助による地域防災力の強化について

[視察先：内閣府防災担当、東京都荒川区]

大石伸雄委員長

■ 内閣府防災担当

神戸市など近隣の自治体もすでにこの制度に取り組み、手引きや、マニュアルを作り市民に広報啓発を始めておられます。西宮市においても遅ればせながら、共助により地域防災力を強化する観点から「地区防災計画」の普及に乗り出すべきであります。

■ 荒川区

荒川区のように、公助の限界を見極めて、それでも住民を守るためには「共助による地域防災力の強化」しかないと気付くべきであり、「地区防災計画制度」を早急に取り入れて実施すべきであります。

竹尾ともえ副委員長

■ 内閣府防災担当

西宮市の進んでいない「地区防災計画」を進めるため、地域への意識付けの工夫をする事、モデル事例を増やして、災害の知識を持った防災士を増やし、自主防災会等と一緒に専門知識を活用した「地区防災計画策定」へ取り組みを進めていただきたいと思います。市内に、「地区防災計画」の必要性を広報・啓発をして意識を高める努力を要望致します。

■ 荒川区

防災訓練の「あらBOSA I」は若い世代が参加しやすいようにゲーム感覚で参加できる防災計画に進めて頂くことを提案致します。

「無事です」カードの導入、近隣の力を強めるため、訓練への促しなどから取り入れてみるべきだと考え、要望致します。

子どもたちに意識づけを行うことは、父母や祖父母など大人への意識づけもできます。西宮市も、ジュニア防災リーダーの育成に力を入れるべきと考え、提案致します。

菅野雅一委員

■ 内閣府防災担当

市民への制度の周知を

内閣府によると、これまでに全国で作成された地区防災計画は 160 程度。それ以外に 37 地区がモデル地区として計画を作成した。国としてはできる限り計画作成を促進するが、計画作成の目標値は設けないという。地区防災計画の作成件数が少ないのは、制度そのものの周知が進んでいないことが挙げられる。西宮市としても制度の周知を図り、多くの地区で地区防災計画が作成される環境づくりに努める必要がある。

■ 荒川区

行政は地域の要望をくみ取り、信頼関係の構築を

荒川区が共助のための地域防災力の強化のため、多くの事業を打ち出せる背景には、下町らしい地域の結束力があるが、それとともに、行政が区民の声をよく聞き、区民の要望に合わせた、きめ細かい配慮がされた施策を進めている点も大きい。災害時要援護者の避難を支援する「おんぶ作戦」には要援護者をおんぶするための「おんぶひも」を配布してきたが、「リヤカーの方が楽に運べる」という地域の声に応じてリヤカーを配備した。また、安心して防災訓練に参加できるように、全区民を対象に防災訓練などでの事故を補償する保険にも入っている。

こうしたきめ細かい配慮がされた施策を進められる要因には、区職員が日常的に地域社会に入り、密接な意見交換をしていることがある。例えば、大規模集合住宅「トキアス」管理組合が地区防災計画の策定に向けた取り組みを続けているが、区職員はこの管理組合のワークショップに毎回、出席して討議を見守り、必要に応じて助言をしている。こうした行政の地道な努力が区民と行政の信頼関係を強化していると言える。これは西宮市にとっても共助のための地域防災力を強化するために必要な取り組みだ。

杉山たかのり委員

共助による地域防災力の強化について、自主防災組織等による地区防災計画の策定は重要な課題だと思うが、全国的にみてもなかなか困難と言えます。先進的な事例を西宮市でも紹介しつつ、市内で先進例を作ることが必要です。その際は、災害の比較的多いところではなくできれば、全市に広がる可能性があります。

避難場所の提供という点では、Jリーグスタジアムにみられるように、民間事業者の協力をもっと求める必要があります。

いずれにしても、地域ごとの過去の災害を含めた地域特性を行政がしっかりとつかみ、地域に提案するべきできでしょう。

中尾孝夫委員

本市地域防災計画は、「市は、住民が主体となった防災まちづくりや様々な要望等に対応できるよう、地域防災計画の見直しにあわせて内容の充実に努める。また、市民に対して、地域防災計画の目的及び主な内容に関する周知を図る」

また、「地域で地区防災計画が作成され、市防災会議に提案されたものについては、地域防災計画への反映を検討する」と謳っている。

後段は本年に開催された防災会議で新たに付け加えられたものであるが、この文言ではその促進意欲が感じられない。改正法の施行から2年半が経過しているが、法に基づく地区防災計画を前提とした市への相談は全くないようであり、そのPRが必要である。

本市地域防災計画は、自主防災組織の育成・支援の推進、防災活動リーダーの発掘育成、自主防災組織等によりコミュニティ防災マップや避難計画の作成推進、活動助成金制度の検討を謳っているが、それらは遅々として進捗していないように思える。その促進に取り組むべきである。

西田いさお委員

広域にわたる災害時は、公助に限界があるのは確認できたので、地域防災組織の充実にいかに図るかが今後の課題となっている。

「地域からのボトムアップでマップや計画を」と言われるが、地域内でのリーダーが育成されているかが問題である。本市の現状では、災害に対する地域の温度差があり、武庫川に近い地域では、「洪水・川の氾濫」が意識の中にあるでしょう。また、沿岸部では「津波」が、中北部では「がけ崩れ」が問題となっております。しかし、他の地域では地震に対しては体が覚えておりますが、洪水・津波などには関心が薄く防災に対する意識も低くなっております。このような状態では、組織の強化にバラつきがあり全体としての強化はできません。

よって、人材の育成を早急に行うべきと思います。

荒川区の防災ジュニアリーダー育成などは参考になると思います。中学生からの育成は身につくと将来に繋がるものと考えます。是非とも検討して頂くことを提案します。

添付の「無事ですシール」（災害時の安否確認）、「避難者カード」（避難者登録）は役立つものです。直ぐに取り入れて頂きたい。

やの正史委員

こんな訓練をしていざという時役に立つのかいなと思うことはよくあるのですが、地域防災力はコミュニティ力です。普段やっていることがコミュニティ力につながっているのであればそれは必ず地域防災力につながると信じています。

西宮市は避難支援者制度を推進しています。私もそのボランティアとして登録しております。実際その対象者とお会いして話もして確認しました。その時思ったのは、このことは必要なことだと実感したことです。避難支援者を知っておくことでお互い安心できます。この制度がもっと広まるように願っております。

山田ますと委員

防災意識を高めるため、防災訓練や避難訓練、講演会やセミナー、市の広報紙等を通して防災について考える機会や啓発を繰り返し行なうこと。

地区防災計画の作成を通して、地域コミュニティの形成や維持・活性化を図ることができます。その意味から、総合計画策定過程を活用して、地域住民等が平常時から地域の課題や災害時のリスクについて、話し合う場を企画すること。

災害時に起動できる地域防災力を高めるためにも、地域コミュニティを醸成するためにも、地区防災計画の作成の必要性を地域住民に丁寧に説明し推進すること。

被災地に各校の中学生の代表が訪問し、被災状況などを肌で感じさせる体験型授業を検討すること（後日、報告会を開き防災意識の向上を図る。）

中学生レスキュー部について検討すること。

（日中、大人に代わって避難誘導を助けることなどが期待されています。）