

総務常任委員会所管事務調査報告書

西宮市議会議長 八木 米太郎 様

平成29年1月10日
(2017年)

総務常任委員会

委員長 大石 伸雄

副委員長 竹尾 ともえ

委員 菅野 雅一

〃 杉山 たかのり

〃 中尾 孝夫

〃 西田 いさお

〃 やの 正史

〃 山田 ますと

随 行 半田 怜子

総務常任委員会管外視察について、次のとおり報告いたします。

1 調査先及び調査事項

公共施設マネジメントについて

- ・兵庫県伊丹市
- ・愛知県名古屋市
- ・神奈川県川崎市

共助による地域防災力の強化について

- ・内閣府防災担当
- ・東京都荒川区

2 調査期間

平成 28 年 10 月 26 日(水)～平成 28 年 10 月 28 日(金) 2泊3日

3 調査先対応者

伊丹市

伊丹市議会事務局長	西 浜 真 介
伊丹市議会事務局議事課副主幹	仲宗根 香
総合政策部政策室施設マネジメント課長	木 村 哲 也
総合政策部政策室施設マネジメント課主査	升 井 幸 男

名古屋市

名古屋市会事務局総務課主事	古 橋 昌 紘
財政局財政部アセットマネジメント推進室係長	三 輪 芳 久
財政局財政部アセットマネジメント推進室主査	下 村 明 可

内閣府防災担当

政策統括官（防災担当）付	
企画官（普及啓発・連携担当）	児 玉 克 敏
政策統括官（防災担当）付	
参事官（普及啓発・連携担当）付参事官補佐	山 口 徳 彦
政策統括官（防災担当）付	
参事官（普及啓発・連携担当）付主査	田 村 豊 一
政策統括官（防災担当）付	
参事官（被災者行政担当）付	
要配慮者担当主査付	中 村 俊 介

川崎市

議会局議事調査部政策調査課	伊 藤 久美子
財政局資産管理部資産運用課	
施設マネジメント担当課長補佐	嶋 直 隆
財政局資産管理部資産運用課	
(資産改革担当) 課長	和 泉 千栄美

荒川区

議会事務局企画調査係	日 坂 修
区民生活部防災課防災計画担当課長	鈴 木 健 史
区民生活部防災課長	中 原 毅
防災都市づくり部防災特区・水利担当課長	能 見 和 哉

4 市執行部参加者

視察先

内閣府防災担当

参加者

防災危機管理局防災総括室長 田 谷 憲 之

5 用務経過等

■公共施設マネジメントについて

<兵庫県伊丹市> 10月26日(水)

午前9時頃、伊丹市議会に到着。相崎伊丹市議会議長、西浜議会事務局長から歓迎のあいさつをいただく。その後、木村施設マネジメント課長、升井主査から調査事項についての概要説明及び事前に送付した質問事項に対して回答をいただき、質疑、意見交換を行った。

(午前11時頃視察終了)

(説明の概要)

1. 公共施設白書について

伊丹市は平成23年度、市が保有する公共施設について、施設の床面積や建築年、利用や経費の状況に関する情報、また将来の施設の更新に要する費用などを市全体として把握し、今後の公共施設のあり方について検討するため「公共施設白書」を作成した。

伊丹市の公共施設(建物施設)の延べ床面積については、学校教育施設と市営住宅が全体の約6割を占めている。人口一人あたりの延べ床面積は阪神地域7市1町と比較すると平均的な値であるが、人口や面積によって値は変わってくるため、阪神地域と比較して平均値であるからといって安心するのではなく、類似団体や先進市と比較

するなど、広い視野で評価することが必要であると考えている。総施設の7割を築30年以上の施設が占めており、これらの施設は今後、大規模な修繕や建替えの時期を迎えることになり、整備時期の集中が予見されている。ピークをいかに平準化していくのか、また、中には古くてもきちんと整備できている施設もあり、技術的な視点でどのように評価していくかが課題である。大型施設の更新に備えるために、公共施設等保全基金条例を制定し、毎年一定額の積立も行っている。

2. 総合管理計画について

白書の作成によって施設の現状や課題が明らかとなり、職員をはじめ、市民、議員もあらためて公共施設の老朽化を認識することとなった。問題点や課題を共有できたことが白書作成の成果であると考えている。明らかになった課題を解決するため、施設の今後のあり方について基本的な方向性を示す「総合管理計画」を平成26年度に策定し、施設の維持管理・更新に関する基本方針を示した。

基本方針のポイントは、大規模修繕・更新を計画する際は、ライフサイクルコストを考慮すること、また、市民ニーズに対応するため施設の機能移転、統合、複合化を柔軟に検討すること、の2点である。後者は例えば、今後生徒数が減少していく小中学校について、空き教室を地域の共同利用施設として活用し、学校施設と地域コミュニティ機能を集約する取り組みなどが挙げられる。

また計画では、総延べ床面積を平成42年度までに10パーセント削減するという数値目標を設定した。これは、今後人口が減少することにより、1人あたりの延べ床面積は増加し、1人あたりの財政負担が増加することから、維持管理コストの効率化だけでなく、人口減少に見合った分だけ施設の総量（延べ床面積）を減らすという発想からの数値目標である。

なお、インフラ施設については、現在一定程度高い水準で整備できているため、今後いかに現状を維持していくかが課題である。インフラ施設は、廃止や統廃合などによる総量削減は非現実的であるため、計画的な点検、修繕、更新を行うことを目標としている。

3. 再配置基本計画について

「総合管理計画」の策定により市全体の基本的な方針・目標が定まったため、施設分類毎、あるいは施設単位での有効活用の方針を示した「再配置基本計画」を、平成27年度に策定した。

分類別に説明すると、まず、伊丹市には75の共同利用施設が存在し、これは近隣他市と比較すると非常に多い。共同利用施設については、単独での建替えや機能向上は図らず、学校施設の余裕教室の活用や複数施設単位での機能集約・複合化など、地域組織の参画と協働のもと、地域の将来ビジョンを踏まえた施設の再配置を検討している。また、施設を有効活用した自主財源の確保など、地域の希望等に応じて、公共から地域組織への施設の譲渡、あるいは売却も検討している。

次に、学校施設について、現在耐震化は100パーセント完了しており、学校施設は災害時の地域の避難所としても重要な施設であることから、長期使用できるよう長寿

命化を図ること、先述のように、地域の集会施設機能を余裕教室に移転集約すること、音楽室や調理室等を市民活動に有効活用することなどに取り組む考えである。

最後に市営住宅については、建替えは行わず、地区 60 年をめどに維持保全・用途廃止の方針を定め、民間活力を活用した市営住宅の供給に取り組むこと、既存の住宅計画の見直しにおいては、行政が保有・管理する戸数を再検討し、施設の再配置についても適宜見直していく方針である。

4. 公共施設マネジメント基本条例について

以上のように、公共施設マネジメントを長期的かつ継続的に取り組むためには、法的根拠が必要であるという考えのもと、平成 27 年度に「公共施設マネジメント基本条例」を制定した。条例には、公共施設マネジメントについての基本的な理念や最低限の事務作業などを明文化し、第 7 条で総量規制について、第 8 条で基本計画の策定について規定した。公共施設マネジメント条例を制定している自治体は、千葉県習志野市、滋賀県湖南市、愛知県高浜市の全国に 3 市あるが、総量規制を謳っているのは伊丹市のみである。

5. 市民との情報共有の取り組み・広報について

ホームページや出前講座、シンポジウム、また広報紙などを活用し、関心や理解度が異なる対象者に応じた媒体で発信している。公共施設マネジメントの最終的な到達点は施設の建替えや統廃合といった各論となるが、まずは、総論部分をしっかり理解してもらいたいと考えている。事実は正確に伝えていかなければならないが、伝え方次第で市民に与える印象が変わるため、市の財政が厳しい、高齢化の進展によって子や孫の負担になるといった話だけではなく、データを視覚的に使って、リノベーションし施設がきれいになる、などのキーワードも混ぜながら説明をすると少し前向きにとらえてもらえるのではないかと考え、丁寧な説明を心がけている。

<愛知県名古屋市> 10月26日(水)

午後 2 時頃、名古屋市会に到着。三輪アセットマネジメント推進室係長、下村主査から調査事項についての概要説明及び事前に送付した質問事項に対して回答をいただき、質疑、意見交換を行った。

(午後 4 時頃視察終了)

(説明の概要)

1. アセットマネジメントの取り組み経過

名古屋市では戦後の急激な人口増加や高度経済成長に伴う社会的ニーズなどに対応するため、昭和 40 年代から 60 年代を中心に公共施設を整備し、現在は約 2700 施設、延べ床面積で 1,000 万㎡に及ぶ公共施設を所有しているが、施設の老朽化など多くの課題が出てきている。このような状況の中、平成 18 年度、「第 3 次行財政改革計画」及び「新財政健全化計画」に、初めてアセットマネジメント導入の必要性を位置づけた。

アセットマネジメントとは、「建築物、道路、橋梁などの公共施設を資産(アセット)としてとらえ、財政的制約のもとで安全性・利便性・快適性等を確保し、資産全体の活用を最大化するための総合的かつ戦略的なマネジメント手法」のことである。

平成 20 年度に、アセットマネジメントの基本理念、導入の背景、マネジメントを進める基本的な視点などを整理した「アセットマネジメント基本方針」を策定し、平成 23 年度には今後 10 年間の維持管理・更新に関する基本的な事項をまとめた「アセットマネジメント推進プラン」を策定した。そして、平成 25 年度には将来の公共施設のあり方を市民と行政がともに検討していくための資料として「公共施設白書」を作成した。

2. アセットマネジメント推進プラン

「推進プラン」では、①経費の抑制と平準化、②施設の集約化、③保有財産の有効活用と財源確保、の 3 つの柱を掲げており、中でも、「①経費の抑制と平準化」を一番大きな柱ととらえている。経費の抑制と平準化のために、主に、施設の長寿命化の推進と、応急保全の実施に取り組んでいる。構造体の耐用年数まで使用するために、築 40 年以上経過している施設を 1 棟 1 棟耐久調査しており、現在 1,024 棟の調査を終えた。約 7 割の施設は 60 年以上、残りの約 3 割は 80 年以上もつことが確認できたため、耐久性に合わせて、今後どのように整備していくかが課題であると考えている。また、財政状況が厳しい中で、安全性に問題がある施設を中心に、応急的に、施設の安全性等に配慮した保全に取り組んでいる。

3. 公共施設白書

「公共施設白書」では、公共施設と人口の推移、公共施設を取り巻く状況、用途毎の公共施設の現状、そして、各行政区における配置状況とそれらの老朽度を示している。行政区別の施設データマップは名古屋市の公共施設白書の特徴であり、各行政区に配置されている一つの施設ごとに、老朽度・利用状況が把握できるよう示している。

名古屋市の公共施設の延べ床面積については、市営住宅が約半分を占めていることが特徴で、残り 4 分の 1 を学校施設、残り 4 分の 1 を図書館、コミュニティセンター、区役所などの一般施設が占めている。延べ床面積を建設年度別で見ると、平成 24 年度末時点において築 40 年以上経過している施設は全体の 4 分の 1 であるが、10 年後の平成 34 年度には半分を超え、老朽化が一気に進み、改修のための費用の増加が避けられない。将来の人口推計は、平成 20 年代後半をピークにその後は減少し、平成 52 年には昭和 55 年当時と同程度まで減少すると見込まれている。

4. 市設建築物再編整備の方針

公共施設白書の作成、及びアセットマネジメント推進プランの推進によって、①人口減少社会を見据えて、施設の廃止・縮小を含めて保有資産量の適正化をどのように図るのか、②人口構造の変化に伴う社会的ニーズの変化に対応した施設機能を、どう確保するのか、という 2 つの課題が見えてきた。この課題に対応するため、平成 27 年度に「市設建築物再編整備の方針」を策定した。

「市設建築物再編整備の方針」では、保有資産量の適正化を進める上で、品質（必要

なサービスを確保できること）、供給（社会的ニーズの変化に対応していくこと）、財務（財政的に持続可能な範囲で施設整備費がまかなえること）のそれぞれに配慮することを基本理念とし、この3つのバランスが取れている状態を持続可能なサービスの提供が可能となる「適正な保有資産量」と位置づけている。そして、この基本理念に基づいて、以下の3つの行動指針を定めた。

1つ目は、再編整備による保有資産量の適正化が、単なる削減（縮小）ではなく、様々な工夫により市民がサービスの充実感を得られるように、「縮充」の精神で施設の再編整備を進めることである。

2つ目は、アセットマネジメントの取り組みに実効性を持たせるため、概ね40年間での保有資産量の削減目標を設定し、2050年度までに2012年度末と比較して保有資産量の10パーセント削減を目指すことである。

3つ目は、保有資産量削減に向けた基本ルールとして、既存施設を更新（建替え）する際には延床面積を縮小すること、新規施設の整備（新設・増設）は行わないこと、社会的ニーズなどへの対応のため、やむを得ず既存施設の増床や新規施設の整備が必要な場合には、総量規制（中長期の保有資産量削減目標）の範囲内で対応することである。

5. モデル事業の取り組み及び広報について

アセットマネジメントの取り組みを市民に理解してもらうために、施設の再編整備をモデル事業として設定し、例えば、学校の統廃合の際に、子育て支援施設や地域の集会施設等の複合化を図ることにより、学校を地域コミュニティの拠点施設として整備する事業や、学校跡地等の公的不動産を利用し、民間活力を活用する事業などに取組みたいと考えている。

広報については、広報誌「広報なごや」を活用する、市民シンポジウムの開催や市民出前トークを実施する、また、モデル事業を実施する中で、関係者に市の財政状況を丁寧に説明するなど、様々な機会をとらえて市民のアセットマネジメントの理解、問題意識の共有に取り組んでいる。

<神奈川県川崎市> 10月27日（木）

午後2時頃、川崎市議会に到着。和泉資産改革担当課長、嶋施設マネジメント担当課長補佐から調査事項の概要説明を受け、事前に送付した質問事項に対して回答をいただき、質疑、意見交換を行った。

（午後4時頃視察終了）

（説明の概要）

1. 資産マネジメントの取り組み経過

川崎市が保有する公共施設は高度経済成長期等に集中的に整備された経年のものが多く、現状の施設をそのまま保有することを前提とした場合、10年後には市の公共建築物の約7割が築30年以上となるなど、施設老朽化に伴う将来的な財政負担の増大・集中が懸念されている。また、今後本格的な少子高齢化社会の到来等に伴い人口増加

も見込まれており、これによる行政ニーズの増加・変化には引き続き対応していくことが求められている。そして、施設更新需要の増大に伴う公債費や、少子高齢化による扶助費の増額によって、今後の財政の硬直化も懸念される中、保有資産の最適化や効率的な維持管理等により、将来的な行政サービスの財源を確保していく必要がある。

こうした中、平成 22 年度「川崎版 P R E 戦略 資産マネジメントプラン（第 1 期取組期間の実施方針）」を策定し、平成 23 年度から平成 25 年度までの 3 ヶ年を取組期間として、大規模施設を中心とした施設の長寿命化等の資産マネジメントの取り組みに着手してきた。

2. 資産マネジメントカルテ

平成 25 年度末にいわゆる公共施設等総合管理計画として「かわさき資産マネジメントカルテ（第 2 期取組期間の実施方針）」を策定。この計画では施設の長寿命化を主体とした 3 つの戦略、①施設の長寿命化、②資産保有の最適化、③財産の有効活用を掲げている。対象施設は「市が保有する建築物及び道路、橋りょう等のインフラ施設（企業会計を含む）」とし、期間については、戦略①「施設の長寿命化」の重点的取り組み期間として、平成 26 年度から平成 32 年度までとした。推進体制として、全庁的な合議機関である庁内委員会と、取り組みに専門的見地からの意見を反映するための外部有識者委員会を設置している。

戦略①「施設の長寿命化」の基本的な考え方は、施設の機能や性能の劣化の有無や兆候・状態を把握し、劣化を予測した上で、計画的に適切な保全を行い、機能停止などを未然に防ぐ「予防保全」による施設長寿命化を推進し、財政負担の縮減・平準化に取り組むことである。主な取り組みとして、庁舎等建築物については、全庁横断的な視点による優先度判定を踏まえた長寿命化工事を実施——今まで各局で個別に対応していた工事について財政局が一元管理し、施設工事の優先度判定を決定して予算につなげていく、優先度判定をすることで予算を効率的に割り当て、工事を効率的に進めていくことが可能となっている。庁舎建築物以外の学校や市営住宅、道路、橋りょう、これらについては個別の保全計画に基づいた予防保全、長寿命化の取り組みを進めている。

戦略②「資産保有の最適化」の基本的な考え方は、個々の施設について、利用者数、稼働率等の使用価値と、土地の市場価格等の市場価値を相関的に分析し、今後の施設の整備や活用に当たっての方向性を検討することである。主な取り組みとして、公設保育所の民設民営手法等の導入の推進、市営住宅の更新時における福祉施設等の整備の推進を進めている。

戦略③「財産の有効活用」の基本的な考え方は、財政効果のみならず、市のさまざまな施策推進や課題解決に寄与することを踏まえた多様な効果の創出に向け、他都市などで先進的に行われている取り組みのうち、市でも導入可能な事例を積極的に取り込むことにより、財産活用のさまざまな「手法」を確立していくとともに、低・未利用の土地、施設の余裕部分など活用可能な「対象」への取り組み拡大を図ることである。主な取り組みとして、庁舎・公の施設に設置している駐車場の適正利用の推進、広告事業の推進、有効活用カタログの導入などに取り組んでいる。

3. 市民参画と広報について

市民参画、広報について、資産マネジメントカルテの策定時にはパブリックコメントを実施し、現在は各区パネル展、パンフレット（漫画風）を作成し、周知を行っている。また、有資格者委員会の資産マネジメント検討過程を公表するなどしている。

■ 共助による地域防災力の強化について

<内閣府防災担当> 10月27日（木）

午前10時頃から、衆議院第1議員会館の会議室にて内閣府防災担当児玉企画官（普及啓発・連携担当）、山口参事官補佐、田村主査、中村主査から、事前に送付した質問事項に添って調査事項について説明をいただき、質疑、意見交換を行った。

（午後0時頃視察終了）

（説明の概要）

過去の大規模広域災害時には、地区内の居住者や事業等が「自助」・「共助」の精神に基づき、地元自治体と連携し、自発的に地区における防災活動を担う例が見られた。例えば、阪神淡路大震災では、ある調査では、6割～9割が「自助」・「共助」で救出されたとの調査結果があり、平成26年11月22日に発生した長野県北部地震では、特に被害が大きかった白馬村において、地域住民と消防団による救助活動、高齢者の避難支援が行われ、犠牲者を出さなかった。また、東日本大震災においては津波によって行政自体が被災し行政機能が麻痺し、「公助の限界」が明らかになった。「自助」・「共助」による防災活動を促進するため、平成25年度災害対策法改正において、地域の特性を踏まえコミュニティレベルの防災活動を内容とする「地区防災計画制度」を制定した。

市区町村が作成する計画は、範囲が市区町村全範囲の計画となるが、想定される災害は地区の特性によって様々である。「地区防災計画制度」の特徴は、①地区の地域特性や社会特性などを踏まえ、地区に居住等する者が自ら計画を作成し、②市町村の地域防災計画の一部として提案することができること、③計画内容には、計画の対象範囲、活動体制とともに、防災訓練、地区独自の避難計画の作成、避難所運営など、様々な防災活動を含めることができることである。

計画の作成や制度の周知は、制度制定の背景からすると重要ではなく、地域の人自分達の地域をよく見て、自分達でリスクに気づき、現状を把握し、協力して対応策を考えていくこと、絵に描いた餅ではなく、実行可能性があるものにすることが制度の本筋である。そして、単に計画を作成するだけでなく、計画に基づく活動の実践、見直しを行い、活動を継続していくことが求められる。

このような制度の特性から、地域コミュニティが醸成されていないところでは、地区防災計画の作成は難しいのではないかと考えており、地域コミュニティそのものの強化が必要である。地域コミュニティにおいて、防災対策だけに特化して活動しているグループは少なく、防災の取り組みをしていないグループ、別の目的で集まったグループに対していかにアプローチしていくかがポイントになると考えている。例えば、

災害時に料理教室が炊き出しを行った事例があるが、グループのメンバー同士で少しでも防災に関心を持ってもらえるよう、子育てサークルにて防災の出前講座を実施するなど、防災活動を目的として集まっていない人々への働きかけに努めている。

一方で、あらゆる分野で災害に関係が無い人はおらず、災害に対する個人の関心は高いため、防災活動は他の事業と比較すると、人々の参加・協力を得やすいという特徴がある。防災を目的に掲げることで、経済界、医療福祉界、教育関係者など、色々な分野の人を集めることができる。人々の関心をより高めるために、SNSのツールを使う、防災啓発のポスターにご当地キャラを活用するなど、広報にも工夫が必要であると考え、日々普及啓発に取り組んでいる。

<東京都荒川区> 10月28日(金)

午前10時頃、荒川区議会に到着。並木荒川区議会議長、佐藤荒川区副区長から歓迎のあいさつをいただく。その後、鈴木防災計画担当課長、中原防災課長、能見防災特区・水利担当課長から調査事項についての概要説明及び事前に送付した質問事項に対して回答をいただき、質疑、意見交換を行った。

(午後0時頃視察終了)

(説明の概要)

荒川区は東京23区の東北部に位置しており、面積は23区の中では下から2番目。区の形状は東西に長く、北側に隅田川が流れ、区内の大部分は起伏がなく平坦である。防災対策の視点から見た区の特徴は、区の6割以上を木造密集地域が占めていることであり、地震発生時には家屋の倒壊や火災の延焼が懸念されている。また、東京都全体と比較すると、水道設備の損壊による断水率が高く、消火活動が困難となることが想定されている。そして、隅田川、荒川の堤防が決壊した場合に浸水するエリアは非常に区の広範囲に及ぶことから、水害への備えも必要である。このような特徴と過去の災害の教訓を踏まえながら、防災対策に取り組んでいる。

まず、ハード面の取り組みとして、「不燃化特区」の取り組みが挙げられる。大きな災害が想定される木造密集地域のうち、特に改善を図るべき地区を「不燃化特区」と定め、耐震化、古い木造住宅の建替えなどを行っている。その他、出火・延焼等の防止対策として、全世帯に住宅用火災警報器の配布、防災区民組織に防災用バケツの配備等を行っている。また、断水対策として、隅田川の河川水や深井戸水を消火活動に利用するため永久水利施設の整備を進めている。

次に、ソフト面、防災力向上への取り組みとしては、まず防災区民組織の育成・支援が挙げられる。区内すべての町会で防災区民組織が結成されており、この防災区民組織の中で、災害時に区民自らの手で負傷者の救出・救護を行う「区民レスキュー隊」の結成や、災害用援護者避難援助体制（「おんぶ作戦」）の整備が進められている。

また、防災行動力向上のために、防災区民組織を中心とした防災訓練や、整備した永久水利を活用した訓練、避難所ごとの開設・運営訓練の実施し、災害時安否確認ツール、「無事ですシール」と「避難者カード」を各家庭に配付している。「無事ですシール」は、震災発生時に、「家の中にいる者は無事です」と記載したシールを玄関などに

貼り、優先的に安否確認・救助が必要な家を判別できるもの、「避難者カード」は事前に必要事項を記入し避難所に持参することで、避難者情報を正確に把握し、円滑な避難所運営を可能にする。その他、区民へは通常の防災地図に加えて、荒川の堤防が決壊した場合を想定し作成した「水害版」防災地図を配布している。また、防災アプリも多くの区民がダウンロードしている。地震に関する防災アプリを活用する自治体は多いが、水害に関する防災アプリを活用している自治体は荒川区だけである。

防災ジュニアリーダーの育成にも力を入れており、平成 27 年度より、区内 10 校の中学校全てに防災部を設置した。防災部は近隣の保育園との合同避難訓練や地域の防災訓練に参加する、東日本大震災の被災地である釜石市の中学校を訪ね防災についての意見交換を行うなど、活動を広げている。

防災力向上における課題は、防災訓練等の参加者に高齢者が多く、メンバーが固定化していることである。改善策として、防災訓練のイベント「あら B O S A I」を開催した。ゲーム的な要素を取り入れ子どもの参加を促す、中学生にブースの運営を手伝ってもらするなど若い世代と一緒に取り組むことで 30 代 40 代の参加にもつながり、非常に効果があったと感じている。

今後も、荒川区では、区の関係部署、消防署、消防団、また町会の中では防災区民組織が主体となり、中学校の防災部の生徒なども加わり、区と住民がともに防災への取り組みを発信し、防災対策を進めていきたいと考えている。