

桐生市議会 総務委員会 行政視察報告書

視察都市	北海道札幌市（人口：1,962,622人）
視察日時	平成29年10月4日（水） 13:45～15:30
視察項目	札幌市若者支援施設 youth+について

◎視察成果による当局への提言または要望等

札幌市若者支援施設 Youth+の取り組みは重層的かつ多角的であり学校教育機関、保健福祉機関、NPO、民間団体、企業、地域といったあらゆる機関が綿密にかかわり事業を展開している。予算の面でも管理運営しているNPO団体が国や県、市、又は協力企業や寄付金など多様な収入ベースを持つものである。自治体の規模は違うが将来を担う若者に対し中心拠点をしっかりと構築し広く門戸を開き、あらゆるテーマで支援する姿勢は学ぶ点が多い。

中心拠点の前身は勤労青少年ホームであり、群馬県では県が管轄している施設であるが、桐生市においても権限移譲の対象にもなりうる施設である。若者支援に関しては国や県、及びNPOとの協働するために社会資源の掘り起こしや育成が必要であり、議会としても若者条例の策定なども視野に入れなければならない。また行政においては若者支援基本構想（Iターン、Uターン含む）など総合戦略の中で位置づけられてもよい人口減少対策の一環としての構想構築も必要になってくる。教育、医療、産業など垣根を越えた切れ目のない支援が若者の定着や居住地としての選択につながる。

また、桐生市には青年の家があり、老朽化対策とともに今年で50周年を迎えた青年大学が若者支援施設と協働し、今後60年、70年と続けていけるサポートが必要である。また市民活動推進センターで行っているゆいネットなどは引きこもりや社会的つながりがなくなった若者に対するサポートができるのでそのあり方も本町6丁目にあるジョブカフェとの連携を模索する必要がある。また福祉の面では社会福祉協議会が中心的役割を負っているがこうした団体の複合的連携ができるように桐生市においては総合政策としてその調整に尽力していただきたい。そして若者支援を行う事業に関し社会情勢の変化や若者の意識の変化に対応できる人員体制の確保や研修の充実も検討する必要がある。

桐生市議会 総務委員会 行政視察報告書

視察都市	北海道滝川市（人口 41,005 人）
視察日時	平成29年10月5日（木） 午後 13時30分 ～ 午後15時00分
視察項目	・滝川市公共施設マネジメント

◎視察概要

（1）説明要旨

滝川市では昭和58年をピークに人口が減少に転じ、平成32年には37,299人になると予想されており、人口一人当たりの公共施設床面積の増加と併せて、公共施設を維持するための負担が増加する。また一般会計の歳出総額は平成8年の306億円をピークに減少に転じ近年は210億円で推移している。そのうち公共施設整備に使える費用（投資的経費）は歳出総額の10%未満となっており今まで以上に財政の硬直化が予想されている。

現存する公共施設は昭和40年代後半から50年代にかけて集中的に整備されたもので改修と更新時期を迎えている。その当時の施設は耐震基準に適合していないことに加え、現在のユニバーサルデザイン化や省エネルギー化にも対応できておらず、一定の改修が必要な目安である30年を経過した施設が全体の59.4%を占め20年後には93.3%が築30年以上の建物になります。

そうした現状の中、滝川市では平成24年11月に滝川市公共施設マネジメント方針を策定、今後の公共施設のあり方を示す6つの方針を示しました。

方針1：公共施設の複合化・集約化を進め、必要な機能を維持しつつも今後10年程度を集中取り組み期間として公共施設を可能な限り削減する。

方針2：新たな公共施設を取得する際は、公共施設の複合化・集約化を行うこと

を基本とし、新たに取得する公共施設の床面積を超える規模の既存の公共施設を削減する。

方針 3: 今後も維持し続ける公共施設については省エネルギー化を含む計画的な修繕を行い、施設の長寿命化を進めるとともに、施設のライフサイクルコストを念頭においた歳入の確保策に努めることとする。

方針 4 : 公共施設の維持管理及び運営については PPP (官民連携) を基本とした効率的な維持管理を行うこととする。

方針 5 : 削減の対象となった公共施設は積極的に売却、賃貸、譲渡を進め、これにより得られる財源は残存する公共施設の維持管理経費に充てる。

方針 6 : 広域的な利用が可能な施設は広域による運営を検討し、ない施設は作るのではなく、共有して無駄なく活用する。

上記方針を推進するうえで地域内の公共施設を受益者の範囲の大小から 3 つの階層に分け、その層ごとに異なる処方箋で対処するといった東洋大学経済学部総合政策学科教授であり同大学の PPP 研究センター長の根本祐二氏が考案した「3 階層マネジメント法」の視点も導入することとした。

<http://www.toyo.ac.jp/site/pppc/rc-pppc-outline.html> 参照

(2) 主な質疑応答

Q: 平成 24 年度の計画後、パブリックコメントや市民説明会の実施はあったのか?

A: 地域別での説明会は行っていないが公共施設マネジメント市民会議を開催し広く市民から意見を聞いた経緯がある。また小学校とコミュニティーセンターの複合化については通学区域における市民会議を開催した。しかしながら市民一般に計画を理解していただき理解を得られるまでには至らなかった。総論をもっと理解していただくためにも今後の課題である。

Q: 方針 4 と 5 に沿って老人保健福祉施設等の売却は行っているが PPP の観点から PPI、PFI の手法を使った取り組みはあるか? また市民会議では大学の教授なども参加しているがアイデアを出していただいたり、一緒に取り組んだことはあるか?

A: 市民会議においてアイデアを出していただいた経緯はないが計画策定時点で「3階層マネジメント法」の取り組みを視野に入れた。しかしながら大学教授の研究をそのまま市民目線での統廃合に取り入れるためには立場の違いや、地域性なども勘案に入れなければならないはずしもうまく行くわけではないことから慎重に検討してゆく。

Q: 総合福祉センターの稼働率の低さはどうしてなのか？また廃止に至るまでの期間はどれくらいかかったか？

A: 総合福祉センターは社会福祉協議会、赤十字などの団体事務所が入っていた。2階より上は国の補助金で行っていた事業の事務所が入っていたので入れ替わりなどもあり市民の利用率及び稼働率は低くなっていた。また廃止に至る期間は公表してから1年以内に行われた。

Q: 小学校区でのコミュニティー形成の利用があまりうまくいっていなかったようであるが市民理解を得られなかった点はなぜか？

A: 児童館の再利用に関してはお母さま方からの反応は良かったが、総合的に施設が減ることに対して各種団体からの反対が多かった、また小学校の統廃合も視野に入れながらの再編ということもありまだ不確定要素が多く合意形成までにはいかなかった。

Q: 公共施設マネジメントにはインフラ整備計画も付随して計画されているのか？

A: 国の行うインフラ整備計画に呼応した形で計画が策定されたわけではなく別々の計画になっているが全体的な縮減計画の中で全市的に行っていかなければいけない事柄が多く今後も協調した形で進めてゆく。

Q: 市民会議は分野別討論会が実施されたのか？また総会議において市各当局がどのようにリーダーシップをとったのか？

A: 削減、統合予定の一つ一つの施設に関しては議論されてはいないが病院、学校、福祉施設、コミュニティーセンターなどの大枠で議論された。また市各当局取り組みについては、例えば教育委員会は学校の統廃合について説明をし、福祉施設などの修繕に関する予算措置などは市長のリーダーシップが発揮されて個々の課題について各部局が対応した。

(3) 参考となる点及び課題

滝川市は人口4万人の都市であるが、昭和50年代の時に合併を見込んで11万規模の施設を集中して作っていたが市民一人当たりの床面積は平成24年度末時点で9.05㎡であり同規模の全国平均で5㎡であるので半減してゆかなければならない。また桐生市においても直近のデータでは市民一人当たりの床面積が6.14㎡で同規模の全国平均3.4㎡となっており滝川市の状況と似ている。

現在、桐生市でも公共施設等削減計画を策定中であるが公共施設の将来の更新費用の予測と投資的経費の理論を元に計画を立てるだけでは市民の理解を得ることが難しいことが分かった。市民理解を得て事業を進めるためには滝川市のように市民会議を開催することは勿論のこと、現状分析や今後かかるであろう経費をしっかりと情報開示し、計画策定する前からステークホルダーや各種団体、地域の住民の方々との意見交換を通し一緒に作り上げてゆくことが求められる。また滝川の方針1から6は期間の設定や規模などは違えども桐生市でも積極的に推進していかなければならないものであり、情報分析する際にも丸投げではなく専門家の意見やアイデアを活用していくことも求められる。

◎視察成果による当局への提言または要望等

桐生市において公共施設の複合化、集約化は喫緊の課題であり行政の取組だけでなく市民と一緒に議論をする仕組みの構築が必要とされる。自分たちのまちをどのようにしていったらよいのか？というビジョンの構築と共通認識のもとに進めていかなければならない。

そのためには市民の意向の受容、選択できる手法の検討、計画の積極的な開示と説明が不可欠である。計画策定市民会議の開催や説明会を入念に行い予測される混乱を回避する準備が必要とされる。

実際のところ、滝川市では小学校とコミュニティーセンターの複合化を模索しているが市民会議での進展は遅々としている。小さな自治会・町会を単位とした「つなぐ・ひきだす」公共施設マネジメント政策が必要になり、同時にPPP（官民連携促進）に関しては専門家の助言や手法を研究しながらスピード感を持った市民会議の開催を要望する。

桐生市議会 総務委員会 行政視察報告書

視察都市	北海道富良野市（人口 22,467 人）
視察日時	平成29年10月6日（金） 午前 9時00分 ～ 午前10時30分
視察項目	・ 中心市街地活性化基本計画（ルーバンフラノ）

◎視察概要

（1）説明要旨

人口2万2千人程度の富良野市は、このままでは富良野市全体が衰退してしまうとの危機意識が市民の側に強くあり、街が直面する課題は活発に議論されていました。平成18年の「まちづくり三法」の改正を機に、富良野協会病院移転に伴う空き地利活用の議論が行われ、商工会議所や商店街連盟他で構成する富良野市中心市街地活性化協議会が平成19年に設立されました。

作業部会として「運営委員会」の他に「核拠点専門部会」「交通体系専門部会」「まちなか居住専門部会」「ソフト・イベント専門部会」の4つの専門部会を設置し、新富良野市中心市街地活性化基本計画構想を取りまとめ富良野市長に提出した。この骨子を受け富良野市では、富良野市中心市街地推進本部による検討を重ね平成20年11月に内閣総理大臣から認定を受けた。この基本計画の実現のためデベロッパーとともに「ふらのまちづくり（株）」を立ち上げ広く市民に増資を呼びかけた。富良野市はTVドラマなどでラベンダーなどで高いブランドイメージを持つ市であることから、田舎でありながら「ちょっとおしゃれな田舎町」をコンセプトに快適空間「ルーバンフラノ」ルーラル（田舎）アーバン（都会）を合わせた造語、を指し新たな拠点空間を整備し郊外の観光地に拡散していた観光客をまちなかに誘導する政策や移住希望者へのアプローチを積極的に展開し機能集約型の都市構造を目指し、下記二つの基本方針に基づき事業を展開している。

I. にぎわいの創出による商業の活性化の推進

200万人の観光客を中心市街地に流入促進し商業の魅力を高める買い物客を集める滞留拠点（まちの縁側）を整備し、中心市街地を回遊する仕掛けを作る。旧富良野病院跡地周辺、JR 富良野駅前と富良野中心街活性化センター「ふらっと」をまちの縁側として位置づけこれら3つの拠点に集まった人たちを各商店会に回遊させる政策を推進する。

■フラノ・マルシェ（仮称）開発事業

旧富良野協会病院跡地に富良野らしい景観を備えた「にぎわい滞留拠点」をつくり、地場産食品を使った「食文化の発信基地」として機能させる。また、イベント広場ではファーマーズマーケットやフリーマーケットなどのイベントを実施し交流拠点としての賑わいを創出する。

まちの玄関口としてインフォメーション機能を充実させまちなか回遊を誘導する、

II. まちなか居住の推進

総合的な生活環境が充実し生活利便性が高く人のふれあいや生活文化にあふれた居住環境を整えたまちなか居住が推進される中心市街地を形成する。

■ネーブル・タウン

コンパクトシティとして旧富良野協会病院跡地北側の未利用地を再開発し日常生活に必要な機能と居住空間を集積し歩いて暮らせる中心市街地を創出する。

配置すべき施設：温泉施設、金融機関、高齢者マンション、クリニック、行政窓口、電気店、ブックストアー

・現在高齢者専用住宅と保育所が併設されている。

(2) 主な質疑応答

Q：富良野市は面積が広く交通の便を考えた時に、ネーブルタウンに作られた保育所施設には送迎サービスがあるのか？

A：利用者のほとんどが自家用車を所有し、送迎は親御さんが車でしているのが現状で送迎サービスは行っていない。

Q: 高齢者住宅は公共で運営されているのか？また居住者は市内の人が多いのか、市外の人が多いのか？

A: 高齢者住宅は JAWA という会社が民間で運営している。フラノマルシェもそうであるが、社会資本整備総合交付金を利用した開発であるが事業そのものは全て民間で運営を行っている。富良野市としては計画策定と誘導政策行っている。

Q: 中心市街地活性化の事業であるので町から外れた市民の皆様から反発はなかったか？

A: 多少の反発はあったが富良野市自体、そもそもそんなに大きな町ではなく駅を中心とした比較的コンパクトな町であったので理解が得られた。また法定協議会に商工会や商店街の方々も多く参加してくれていたので問題はあまりなかったと感じている。

Q: 中心市街地活性化計画を立てる時には大手コンサルなどがはいったのか、また市のリーダーシップはどのように発揮されたのか？

A: 計画は全て富良野市職員 20 名程度で作った。コンサルを入れるとどうしても画一的なものになりがちであり、富良野市としては地域の実情に合ったまちづくりを目指していたので国の認定を得るのも職員が足を運んで地道に行った。

(3) 参考となる点及び課題

富良野市ではまちづくり交付金を活用し区画整理事業を平成 14 年~21 年の 7 年かけ行ってきた。富良野駅前の開発を行いチャレンジショップの展開なども試みていた。その後、富良野中心市街地活性化基本計画の策定と経済産業省戦略的中心市街地商業等活性化支援事業の採択を受けてフラノ・マルシェ事業に着手した。この過程の中で見えてきたものは、人口 2 万 2 千強の人口規模である富良野市では自分たちのまちは自分たちで創るという意識のもと、将来人口減を見据えて危機感を希望に変えているという点である。その希望はデベロッパーやコンサルを使わずに全て富良野市独自で計画を策定し実行するため、地元商店組合を始めとした商工会の仲間や JA、各種組合で株式会社を立ち上げ事業を軌道に乗せたところに明白に表れている。各種団体や商工会などは利害関係が対立して、計画時点で頓挫してしまうことが多くみられるが、富良野市の場合はそもそもまち自体が小さいということもあるが危機感を共有し共通の目的のために一つになって事業運営を始めたことが成功の秘訣であると考えられる。その機動力となったのは行政側の本気度を利害関係者の人たちが感じ取り、一緒に

作り上げていこうという機運に繋がっていった。地域の特性を生かした富良野ワインなど農業 6 次産業化、市のブランドイメージを生かした観光による交流人口増などの経済活動推進と共に、民間の活力を生かしたコンパクトシティーへの取り組みがフラノマルシェ近隣地の地価下げ止まりから上昇へと結びついた好事例である。人口規模 5 倍の桐生市でも今後、コンパクトシティー化に向けた商業施設誘導政策や民間活力活用のプロセスにおいて富良野の事例が取り入れられるであろう。

◎視察成果による当局への提言または要望等

富良野マルシェの一番の特徴は官民での危機感の共有と民間主導でアイデアを出し合い、行政がしっかりとそのサポートを行ったという点にある。「社会資本整備総合交付金」の活用に関しても民間コンサルを使うのではなく職員自ら計画の策定に携わったという点である。

官民連携の手法として富良野市は計画の策定と土地＝公共資産の提供（安価での貸付）を行った。民間経済活動に対する「場」の提供による一般的な行政主導の計画策定とは一線を画す取組でありパブリックマインドを持つ民間事業者の取組促進ができる公共の在り方を具現化したものである。

市街地再生事業のコンセプトは歩いて暮らせる居住空間の創出であり店舗兼住宅、商業施設、保育所、介護施設等の集積をした、まちなか移住の一つの政策でありコンパクトシティーの好事例である。現在策定中である、桐生市のコンパクトシティー計画の中で、誘導区域の中でインセンティブや交付金の活用の方法など計画策定の時点で民間団体や事業者との緊密な連携が重要になってくる。空きビルや空き施設の民間主体での計画策定、サウンディング型マーケティングより一歩踏み込んだ協力体制の強化を要望する。