

## 第5回 明石市公共施設配置適正化に関する有識者会議

### 議事概要

#### 1 開催概要

日 時 平成27年12月12日(土) 13:30~15:30

場 所 明石市役所南会議室棟1階 103AB会議室

出席者 委員：田端会長、角野委員、和田委員、池澤委員

市：大西財政健全化担当部長、久保田政策室長、箕作財務部次長、  
笠谷財務部次長(市有財産活用担当)、村田財政健全化室長、  
金古コミュニティ推進部次長、山口高年介護室長、  
大西教育委員会事務局次長(管理担当)、藤田営繕課長、  
松永財政健全化室係長、高力財政健全化室係長、上野事務職員、  
井垣事務職員、大谷任期付事務員

- 議 事 (1) 個別施設の協議について  
・行政系施設 ほか  
(2) 施設使用料等に対する考え方について  
(3) 有識者会議での協議内容の総括について

#### 2 議事概要

##### (1) 個別施設の協議について(行政系施設ほか)(資料7)

###### ○保健・福祉系施設(高齢者ふれあいの里、厚生館)

会 長：前回協議からの継続となるが、高齢者ふれあいの里は利用者が限定されているという指摘があり、厚生館は老朽化について指摘があった。

C委員：どちらの施設も稼働率が低く、時代に合わせて再配置を進める方が便利になる可能性がある。また、施設ごとに利用者を限定するのではなく、多目的・多用途に幅広く利用することが大事であり、サービスを提供するために他の様々な施設を活用する視点も必要である。

B委員：老朽化が進み、改修を求められる時期にある一方で、多機能化・複合利用を推進しようとするならば、同じ規模の施設を建替えるよりも、大胆に他施設との複合化を考える良いタイミングである。

A委員：高齢者ふれあいの里の実利用者数とは、利用可能である対象者のうち、どの程度の割合か。対象者のうち、利用していない市民は何か別の施設を利用しているのか確認することも、現状の施設規模が適正かどうか考える材料になる。ただし、この施設における基本的な考え方は他の委員と同感である。

市：当施設は60歳以上が利用できる施設である。60歳以上の市民は約9万人、当施設の実利用者数は、全体で約2,000人で、全体の2、3%が利用していることになる。

C委員：利用者は何を目的に来ているのか。単に来て時間を過ごしているだけの人もいるのか。

市：目的は主に健康体操であり、講師の指導の下、体操をしている。他には、例えば囲碁・将棋をしている人もいれば、週に2回の入浴で利用する人もいる。

C委員：市が前年度と同じ事業計画を立てていると、結果として、そのサービスを希望する人しか利用しない。施設を知らない人は、ずっと利用しない状態が続いていることも考えられる。市の事業計画そのものが、現在のニーズに本当に合致しているかを確認した上で、サービスを提供する場として、この施設でなければいけないのか、他の施設でも代替可能なのかという視点で考えることが重要である。

また、場所を限定せずに、他施設でもサービスを提供できるようになれば、一見の方でも利用しやすくなるし、今後の高齢化の進展にも対応できるのではないか。

会長：健康体操の話が出ていたが、介護予防を地域で担うという動きの中で、この施設をどういう目的で運営していくのが重要である。それによっては、地域包括支援センターが別にあるので必要ないという議論も出てくるかもしれない。

市：高齢者ふれあいの里は市内4か所しかないため、高齢者の徒歩圏内に介護予防の場を持つことが必要だと考えるが、それを市が整備するかは別問題である。現在は、地域内で通える場所の発掘や現状把握に努めている。ふれあいの里でどこまで機能を担うかという課題はあるが、そのような場所は必要であると考えている。

B委員：高齢者ふれあいの里の使用料は、入浴やカラオケも含め全て無料なのか。

市：すべて無料である。

会長：高齢者福祉と位置づけるのか、高齢者のレクリエーションの場と考えるのか。レクリエーション、単なる集いの場であるならば、市が提供する必要はない。高齢者福祉の拠点と位置づけるならば、既に他の施設が存在しているのではないか。

C委員：福祉施設という側面からだけで縮小しようとする、福祉を軽んじていると見られてしまう。スポーツと健康のセットでの切り口から新たな事業展開を進めるために適正化に取り組むという方が良い。

小・中学校の再編時に、コミュニティ機能にスポーツや健康の機能も付加すると伝える方が、市民に理解されやすい。個別施設に特化した議論では、市民や市議会からの抵抗を生むだけで、所管課の対応も困難になる。各部署が縄張り意識を持たず考えるべきである。

A委員：要は中身であり、施設ありきではなく、政策ありきの議論である。これから求められる政策に、今の施設が本当に必要であるかどうか。何が不足し、何が過剰であるかという議論が必要になってくる。

会 長：複数ある施設をどう集約するか、あるいは現在の規模やサービス内容が、今後求められる施策にどれだけ必要かということである。また、必要な施設を維持するためには、市の福祉施策として無償でサービス提供することの必要性を根本的に考えなければいけない。厚生館についても同じ考えであり、古い施設は集約化していくという意見かと思うが、所管課としての考えはどうか。

市：まず資料の説明であるが、資料に記載している稼働率はあくまで貸室の稼働率である。実際には、年間 5,500 程の事業を行い、6 万人程が利用している。また、耐震化の補強もなされ、今すぐ使えなくなる建物でもない。時代は変わってきているが、県や市が実施したアンケートでも同和問題は残っているという結果が出ている。館の事業としては、小・中学校の児童生徒や高校生等の若い世代、若い母親の方にも厚生館を利用してもらい、人権啓発を進めようと努力している。

会 長：人権施策自体の必要性ではなく、必要な人権施策の推進にあたり、厚生館という建物が本当に必要かどうかである。例えば、子ども、青少年の人権教育であれば、小学校やコミセンで教えることができないか、他施設と複合化して一緒にできないかといった観点である。5,000 程の企画事業を減らすということではない。館としての事業は主に貸館であるので、貸室の利用状況について確認したい。

市：単純に利用率を増やすという施設ではない。施設に来てもらい、人権意識を高めてもらうという活動をしている。これから、小学校区や中学校区へ活動範囲を広げ、より開かれた施設として事業を進めている。利用者としては、小・中学校区を経て、明石全体に広げていくというステップを踏んでいきたいと考えている。

会 長：当該地域の方が交流し、人権意識を高めていくという目的は承知しているが、周辺地域での交流ではなく、中学校区へと広げようとするのであれば、目的達成のための方法は変化してくる。隣保的な施設ではなく、中学校区コミセンで良いのではないかということである。施設を設置した当時から時代状況が変化してきた中で、この施設を置いておく必要があるのか。

市：施設設置から 50 年が経過し、その成果と課題を検証しているところである。将来に向けた事業展開の中で、この施設のあり方が問われているという認識である。

C 委員：どこの市役所でも「多種多様な市民ニーズにこたえるため」とよく言われるが、それは財源があった時代で言えたことである。本来、現在の市民ニーズに沿った形でサービスを提供しなければ、市の目的とニーズがどんどん乖離してしまう。現在ではサービスがあらゆる面に拡散し過ぎているので、そもそもの目的は何であるか、市が横串を刺して議論し、本来の目的に集約していかなければならない。

会 長：時代が変わり、人権啓発をより広げていきたいという中で、中学校区を対象とするならば、今の7館体制の必要は無いということである。決して人権施策や高齢者施策が必要無いと言っているのではない。サービスの目的を見直しながら、古い施設は集約化していくことが適切ではないかということである。

## ○スポーツ・レクリエーション系施設（少年自然の家）

C委員：教育として、この施設を持たなければならない理由はあるか。

どんな目的のためにこの施設を設置し、運営してきたのかということである。

市：当施設の設置意義はあると考えている。ただし、他市では設置していないところもあり、必ず保有しなければならないこともない。子どもたちの集団宿泊事業の方向性を検討した中で、違う施設の利用ができないか、他の教育活動でできないかも含めて考えていきたい。

B委員：自然の家でありながらも周辺が住宅地であることや、施設の老朽化による安全性のリスクを考えると、施設の不可欠性には疑問がある。この施設が無くなった場合の代替策を考える必要があるのではないか。

A委員：自然に親しみながらという目的に合っていないなら、違う施設を利用すべき。不適切であれば見直さざるをえない。

市：宿泊室の稼働率は、全室で20%である。宿泊利用の多い夏季は非常に高いが、1年で見れば低い。この施設での自然とは、明石の海を指しており、海洋スポーツの体験を通して、自然に触れている。ただし、周辺が住宅地ということで、利用にも制約があり、悩ましいところがある。

会 長：市が維持する必要がなく、廃止も含めて考える必要がある。ただし、今すぐに廃止ということではなく、例えば5年後という期限を設定する必要もある。

A委員：豊かな自然の中での研修が不可欠であるならば、他の公共、民間施設でできないか、何らかの方法をとることになる。

市：明石市には、海を活用した集団教育の優位性があると考えている。宿泊室の稼働率については、規模の問題から複数の学校で同時に利用することが難しいため、稼働率が上がっていないという背景がある。

C委員：建築後年数から、既に大規模改修を実施する時期を迎えているが、小規模な修繕しかできていない現状があるならば、安全性では問題である。安全面から、建物の状況、ハード面の検討を急ぐ必要がある。

## (2) 施設使用料等に対する考え方について(資料8-1、8-2)

会 長：水道料金等の必需的なものはこれまでも議論されてきたが、施設使用料については議論されることは少なかった。適正な料金を取らなければ施設の管理が難しいが、何を適正とするかという議論もある。

C委員：減免の実施可否は、所管課の判断あるいは全庁的な基準のどちらに基づいて判断されているのか。

市：使用料は条例事項になっているものも多いが、減免も含めて市としての基準はない。利用者にとっては安い方が良いが、施設にかかる費用との差額は税金、つまり市民が負担していることになる。最終的には市議会で判断いただくことになるが、使用料を設定する目安を示す必要があると考えている。

C委員：建物のライフサイクルコストを考えた場合に、市民の共有財産であるという前提から、市民全員で出し合うという理屈は理解できるが、施設の貸室料金や光熱費等は利用者が負担すべきであり、その原則は伝えていくべきである。その上で、セーフティネットに関するものは減免するということを定める必要がある。実際に運用する中では、減免の可否や近隣自治体との均衡について判断に悩むと思われるので、大きな方針を定めた中で、柔軟に対応していくことが求められる。

B委員：施設配置の適正化はハード面だけでなく、ソフト面にも目を向ける必要があり、その点では、施設使用料の適正化も対象となる。

市の施設を見ると、利用目的や活動内容が同じだとしても、使う施設や貸室の規模によって料金体系は様々である。また、施設にかかる費用が、施設利用者による収入だけでなく、利用していないその他市民の税金で負担していることを、多くの市民は知らない。無料で使っている施設の管理費用は、利用しない市民からの税金で賄っている事実がある。

使用料の見直しとは、施設を利用する市民と利用しない市民との公平性を保つためであり、財政状況の改善のために見直すのではないということを示した上で、資料8-1「施設使用料等に関する考え方について」の見直しの考え方を提示するべきである。

A委員：進め方について2点申し上げたい。1点目は、何をもちて必需的または選択的な施設であるか区別することである。少数の市民だけが必要とするサービスをどのように評価するのか、現実的に判断していく中では悩ましい部分である。

2点目に、サービス原価を設定しておくことである。初期費用は税金で、毎年の維持管理費用は利用する市民からとした場合に、人件費はどうするかである。人件費の金額は大きいので、しっかりと精査するべきである。

その上で、施設にかかる費用と使用料収入の差額は税金で賄われていることを、市民に知らせよう努めても良いのではないかと。

会 長：必需性の意味について、事務局としてどのようなものを想定しているのか。

市：少数の利用者であっても、どうしてもその施設を使わなければいけないのであれば、必需性が高いという判断になると考えている。その上で、利用者の方には、その施設を市が持つ必要があるか問いかけていくことになる。市で持つ必要があるならば、できるだけ安価に使用してもらう方が良いのではないかと考えている。

A委員：そのような施設であれば、市民の理解が得られると思うが、必需的、選択的という基準で見た場合に、博物館や文化施設は必要ないと言う人に対し、どのように説明できるかは難しい点である。

市：これまでに開催した市民との意見交換会でも、文化施設は必要ないという意見がある一方、生きる上で欠かせないという意見も寄せられた。福祉関係施設であれば、少数でも必需的という判断は理解されると思うが、衣食住など生活に不可欠なもの以外は、社会常識から判断せざるを得ないと考えている。

会長：サービス原価の算定の考え方について、基本的には資本的経費は原価に含めないということだが、施設の特性から判断し、原価に含めた方が良いと考える施設は、どのようなものを想定しているのか。

市：個人の趣味・趣味の意味合いが強いレクリエーション施設に関しては、原価に含めることもある。また同種の民間施設では、資本的経費も含めて利用料金を設定している施設も見られるようであり、このような場合には、例外的に含めることも出てくると考えている。

C委員：市民感覚からすれば、税金だけでなく利用料で2重に取られるということ自体に大きく反発される傾向が強い。施設を利用するために税金を払っているという発想である。公共施設とは、市民が共有して持っているものであり、市役所が持っている資産ではない。その認識に大きな誤解があると、利用者負担はおかしいという議論がいつまでも続いてしまう。市民全体の共有財産として、どの施設を今後も持つべきかを市民と議論しながら、使用料の見直しも併せて考えていくことへの市民理解が重要である。  
また、資料8-1「施設使用料等に関する考え方について」に示す負担割合の表記であるが、例えば25%と細かく言い切るよりは、概ね1/4や3/4とする方が説明しやすい。

会長：市民の共有財産を利用しているのだから、使用者には使用料をもらうというのは、委員の言うとおりであり、意識しなければいけない考え方である。その上で、サービス原価の算定の考え方や、使用料減免の基準について、どこまで合意を得られるかが課題である。文化施設については、他自治体で行っていることも参考に、こういった線引きができるか検討することも必要である。

C委員：基準を作る側として納得しかねる部分もあると思うが、結局のところ近隣自治体や民間を含め同種施設との均衡がポイントになってくると考えられる。そのような議論となれば、施設を広域で保有する方向で合意を得ることが重要となる。  
今後の施設マネジメントで重要なのは、地域全体でどのような施設を所有し、どこまで地域に負担を求めるかである。

美術館を例に挙げると、多くの高額な美術品を収蔵しているが、市民の目に触れるのは、数年に1度ということがしばしばである。また、保管に多額の費用がかかっている。これは、市民の共有財産としてはもったいない。そういった美術品を、小さなケースに入れ、様々な施設で見られる方が、市民の財産として効果的ではないか。

施設にかかるコストを議論するということは、結局はサービスをどのように提供するかを議論することになるし、市民にとって共有すべき財産を議論することは、負担の公平性にもつながる。

市：明確に線引きできるような基準は難しいと考えている。ご指摘のとおり、最終的には他自治体の状況も目安になることは想定される。最初にどのように提示し、説明していくかが重要である。すべての市民の理解や納得を得ることは難しいと思うが、多数の納得が得られるよう、いただいた意見を踏まえて考えていきたい。

会長：資料P3に示すイメージ図のうち、縦軸に示す市場的(非市場的)の基準についてだが、収益性という示し方ではなく、民間でも提供されているかどうかであれば、市場性や代替性といった示し方も考えられる。

また、維持管理にかかる費用のみを根拠として負担割合を示すだけではなく、お金を払っても良いと思われるように、施設の価値を示すことも必要である。

C委員：例えば、必需性と選択性というような対義語で伝えようとする、議論が混乱する可能性もある。必需性という軸の中で高低があるという方がまだわかりやすい。図で示す際にも、あくまで考え方を示したものであると説明した方が良いのではないか。

縦軸、横軸で必ずしも明確に線引きする必要は無いと思うので、誤解を招かないよう、趣旨を説明できるようなイメージ図を工夫する必要がある。

会長：事務局には、本日の意見を踏まえて、基準軸の示し方を含め改めて整理をお願いしたい。市場的の判断については、サービスの価値を発揮できている施設であるかどうか判断材料であると考えられるので、収益性の定義や図の示し方について検討してもらいたい。

### **(3) 有識者会議での協議内容の総括について(資料9)**

C委員：文部科学省より学校施設の複合化に関する提言書も出されているが、その中でも地域コミュニティの核として再編成していくことが記載されている。このような時代背景から、学校規模の適正化は日本全体での取り組みであることを記載しておく方が良い。

また、子どもの安全と教育の場を確保しながら、どのように地域コミュニティを再編するか、災害拠点の機能についても併せて考える必要がある。

A委員：複合化、多機能化の概念を、もう少し打ち出した方が良い。人口減少の中、限られた資源をどう活用するのかといった点から、従来の枠組みを超えた複合化や多機能化の検討が必要である。

また、施設全体では多くの貸室があり、設置目的と利用目的が異なっても利用できる状況にある。貸室事業全体に共通する仕組みとして、例えば、貸室すべてを一覧化し、利用者が比較検討の上で予約できる仕組みの構築や、稼働率が低い施設の利用料を下げることで需要を高めるなど、有効活用のための取り組みも考えられるのではないかと。

会長：貸室に対する考え方について、色々と意見が出されているが、全体的には、使用目的や利用実態を踏まえて、効率的な運営を図る余地があるのではないかとということである。個別施設に対する意見であるが、市営住宅についてはどうか。

A委員：性能を満たしていない市営住宅については、廃止・集約化は当然である。ただし、一度に民間住宅へと切り替えるのは難しいので、多くの自治体では、総数は増やさないが、どの程度維持し続けるかという議論になる。家族形態が変化しており、従来の特定の家族やライフスタイルを想定した住宅形態を、今後も公営住宅として維持するのではなく、総数は減らしてでも、住宅の仕様転換や民間住宅の家賃補助といった、ライフスタイルの変化を想定した支援を行う必要がある。

B委員：市営住宅について、決して高齢者世代だけではなく、単身世帯や住宅に困窮する若者世帯など、老若男女様々な家族形態を支援するような書き方になるよう表現を工夫してほしい。

A委員：市営住宅の必要戸数を、どれだけ維持するか議論はこれからである。現状では、市の住宅施策の大半は公営住宅であるが、それ以外の住まいに関する施策を増やしていく。公営住宅そのものでは縮小となるかもしれないが、生活困窮者に対する住宅施策全体で支えるべき課題であることを、明確にしておく必要がある。

C委員：複合化や集約化など施設配置適正化の取り組みは、新たな価値の創造である。耐震性がない、利用者が少ない等リスクは何かといった消極的な評価ではなく、市民と良いまちを作り上げていくための前向きな評価で考えることが大事である。

専用の施設単独で運営するよりも、複合的な施設運営に切り替えることが、出会いの場、多世代交流といった新しい価値を生み出し、魅力的な施設につながる。そのような取り組みであることを、市民や市議会だけではなく、市職員とも共有することで、単なる統廃合だけではないと理解してもらうことが重要である。



## 2 その他

会 長：事務局で資料9「有識者会議での協議総括」としてまとめているが、この協議総括を基に、報告書の内容をまとめていきたい。委員には内容を確認いただき、ご意見があれば、1月半ばを目途に会長もしくは事務局まで寄せていただきたい。

市：委員の皆さまには、お忙しいところ、また遠方よりご出席いただきお礼申し上げます。今回の会議にて、市側からお願いした議論に一応の区切りができたと考えている。今後は、提言をいただき、施設のあり方について具体的な内容を検討し、実行計画を策定することになるため、今後ともぜひご助言を賜りたい。

閉 会