

## 松本市議会建設環境委員会 行政視察報告書

### 1 実施日

平成30年8月1日（水）～3日（金）

### 2 視察先及び調査項目

#### (1) 兵庫県立有馬富士公園

ア 住民の参画・協働による公園運営について

#### (2) 京都市

ア 空き家対策について

イ 市営住宅の子育て世帯向けリノベーションについて

#### (3) 東近江市

ア 空き家対策について

#### (4) 浜松市

ア 官民連携による下水道事業の運営について

#### (1) 兵庫県立有馬富士公園

ア 住民の参画・協働による公園運営について

私たちが一般的に使う「公園」のうち、都市公園とは、国営公園及び地方公共団体が設置する公園および緑地を指し、松本市の場合は、松本城公園、アルプス公園、松本平広域公園、梓川ふるさと公園などが挙げられる。こうした公園は、人々の休息、運動等のレクリエーションの空間、良好な都市景観の形成、ヒートアイランド現象の緩和等都市環境の改善、都市の防災性の向上、生物多様性の確保、豊かな地域づくりに資する交流の空間の提供<sup>1</sup>を目的として設置されており、国でも活用のあり方に対しては、既に地域にある緑地や都市に蓄積されたストックを活用し、有機的なネットワークの形成を目指すべきであるとして運用指針<sup>2</sup>が策定されている。これにより、例えば、特定のスポーツ競技のための公園施設の設置や管理を、その競技の愛好団体が行うとか、あるいは、レストランを管理する民間事業者がレストラン前の芝生広場や花壇も一体的に管理して、利用者が多い週末等にはオープンカフェとして利用するなど、様々な活用方法の検討が可能となった。

また、近年、環境に対する関心や社会貢献に対する意識の高まり等を背景に、都市公園内の施設の設置や管理において、地域住民等が参画するニーズが高まってきており、自治体ではこうしたニーズを受け、多様な主体がより自らの判断で参画できるような仕組みを政策化する必要が生じている。

<sup>1</sup> 国土交通省関東地方整備局 HP「国営公園とは？都市公園とは？」

[http://www.ktr.mlit.go.jp/city\\_park/machi/city\\_park\\_machi00000005.html](http://www.ktr.mlit.go.jp/city_park/machi/city_park_machi00000005.html)

<sup>2</sup> 国土交通都市局「都市公園法運用指針（第2版）」2012年4月

<http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/pdf/koen-shishin01.pdf>

こうした背景から、住民の参画・協働による都市公園運営のあり方を調査するために、兵庫県有馬富士公園を視察した。この公園は都市公園であり、国内で初めて住民参加型の公園運営を導入したことで知られているが、最大の特徴は公園を「つくる」から「つかう」へと考え方をシフトさせ、住民グループが公園を舞台に主体的に企画・準備・運営まで行う手作りのプログラム（以下夢プロ）を実施する体制構築に成功したことにある。公園は民間の大型テーマパークさながらにテーマごとゾーンに分けられ、日頃から学習会やクラブ活動を行っている市民が「キャスト」となって、一般来場者である「ゲスト」に向けて自分たちの活動を体験型プログラムとして提供している。キャストは基本的に全員ボランティアである。また運営面において、公園は公益財団法人が指定管理者として管理しているが、敷地内にある自然学習センターは NPO 法人が指定管理者として 2002 年から管理している。この NPO 法人は地元住民によって組織されており、7 名の正規スタッフと 45 名の登録会員がシフトを組んでセンターを運営する。45 名の登録会員も全員ボランティアである。この背景には、2001 年の開園を目指し、2000 年に有馬富士公園運営・計画協議会が発足、夢プロ誕生をきっかけに、地元 NPO 法人が結成された経過がある。開園時 13 万人だった来場者は、こうした体制整備によって翌年から来場者が 2 倍近くまで増加し、近年は 70 万人が利用している。公園の面積は 178.2ha だが、維持管理費は年間 2,000 万である。地域のマンパワーに着目した、住民参画型公園運営の先行事例として、本市にとって非常に参考になるものである。

国の運用指針によると、公園活用のあり方は緑の基本計画に反映させることとしており、松本市は緑の基本計画<sup>3</sup>を 2015 年 3 月に策定している。その中で公園整備に関わる取り組み方針として、①既存公園の改修・統廃合、②防災拠点、③多くの人が心地よく楽しく利用できる環境づくりの 3 点を掲げている。計画は 5 年毎に見直されることになっており、次回の見直しは 2019 年であるが、現段階において効果的な政策が練られているとは言い難い。例えばアルプス公園には、休憩所である古民家体験学習施設や、会議室・調理室などが併設されている森の入り口休憩所などが建設されているが、年間を通してほとんど利用されていない。有馬富士公園では、「兵庫県立人と自然の博物館」との連携を行っているが、松本城公園は今後移転新築される基幹博物館などとの連携を考えているのだろうか。既存ストックをより効果的にネットワーク形成して活用することで、利用者にとってより身近で使いやすい公園となっていくだろう。緑の計画の中間見直しに向けて、今回の調査を踏まえた政策提案を議会側から積極的に行っていくことも必要なのではないかと感じた。

---

<sup>3</sup> 松本市 HP「緑の基本計画（概要版）」2015 年 3 月

<https://www.city.matsumoto.nagano.jp/shisei/matidukuri/kankyomidori/midorinokeikaku/midorikeikaku.files/midorigaiyou.pdf>

## (2) 京都市、東近江市

### ア 空き家対策について

空き家の増加は、超少子高齢化人口減少社会の到来に伴い、需要に対する既存ストックの余剰が原因で生じている。また、空き家を放置することで生じる様々な地域への悪影響に関心の薄い所有者の意識もこの問題を後押ししているとされている。空き家対策は、全国的に喫緊の課題となっており、本市においても例外ではない。平成26年11月に成立した空家法は、原則として空き家の管理責任は空き家所有者等にあるとし、その対策に取り組む行政の主体を市町村としている。その上で、市町村は「空家等対策計画」を策定し、この取組を国及び都道府県が支援するとしている<sup>4</sup>。これにより、国は空き家対策総合支援事業の中で、空き家の除去あるいは活用にかかる費用に対して補助制度を創設している<sup>5</sup>。

松本市は、本年12月までに空き家等対策計画(案)を策定し、パブリックコメントを募集することとしている。そこで、京都市と東近江市の空き家対策を調査することにより、松本市における今後の計画に参考とすべき点を研究するため、視察を行った。

東近江市の場合は、国の上記制度を活用するだけでなく、市単独補助制度も創設し、積極的に空き家対策に乗り出している。例えば500万の除去にかかる総経費に対して、5分の4にあたる400万を市が負担し、残りの100万を個人が負担する場合、国の補助制度によって5分の2にあたる200万が国から市に補助されるため、市の負担額は最終的に200万で済むという仕組みである。対象予算の多くは除去費用であるが、活用経費の補助については年1件ほど見込んでいるとのことであった。

一方、京都市では、特定空き家に対し、400万ほどの費用のかかる代執行を2件実施したが、回収に関する規定を設けていないこともあり、回収の目処は立っていないとのことであった。京都市は、歳入総額約7,000億<sup>6</sup>、財政力指数は0.81で、松本市のおよそ7~8倍に相当する。(東近江市は歳入総額約515億<sup>7</sup>、財政力指数は0.66で、松本市のおよそ5~6割である。)京都市の説明からは、数百万円の回収が見込めないばかりに極めて深刻な状況の特定空き家をこの先も放置するのではなく、たとえ回収が困難であっても、近隣住民に喜ばれ、安心して暮らし続けてもらえる方法を優先し代執行を行ったという印象を強く受けた。

松本市の場合は、財政規模からもまずは東近江市のように国の制度を活用しなが

<sup>4</sup> 鈴木賢一「空き家対策の現状と課題」国立国会図書館 No.997、2018年

[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11045312\\_po\\_0997.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11045312_po_0997.pdf?contentNo=1)

<sup>5</sup> 国土交通省 HP「空き家対策総合支援事業」

<http://www.mlit.go.jp/common/001199810.pdf>

<sup>6</sup> 京都市 HP「H28年度決算カード」

<http://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/cmsfiles/contents/0000172/172484/kessankadosyuuseibann.pdf>

<sup>7</sup> 総務省 HP「H28年度決算状況(滋賀県)」p13

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000538936.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000538936.pdf)

ら市単独の補助制度を上乗せしていくことが望ましいであろう。しかし、単に目の前の空き家を除去することに目を奪われてしまうのではなく、予防や活用に視点を置くことも重要である。京都市では、空き家と人をつなぐコーディネーターを市民に紹介・派遣する事業の実施や、空き家発生の予防や活用に取り組む自治組織等への経費補助（上限 50 万円、4 年間）を行っている。また、軒並みの空き家を一つのコミュニティ施設に改修するなど、空き家とまちおこしの新たなモデル事業もサポートし、空き家の活用に積極的に取り組んでいる。このように、空き家を活用した新たな取り組みへのサポートを手厚くすることも、地域に人と風を呼び込む機会創出として松本に必要な施策であろうと感じた。

### （３） 京都市

#### イ 市営住宅の子育て世帯向けリノベーションについて

公営住宅のあり方をめぐっては、更新期を迎える物件が多いことから、空き家の増加要因同様、既存ストックの余剰が大きな課題として挙げられている。有効活用に関しては、団地再生に始まり、福祉拠点、地域支援活動拠点など様々な政策が考えられている中、京都市は子育て世代向けへの住居提供を実施した。この方向転換を行った背景としては、京都市の住宅事情がある。従来の公営住宅は、ファミリー世帯向けの間取りが主流であったが、京都市の公営住宅では二人以下の世帯数が全体の約 78% を占めている。さらに、高齢化も進行しているため、自治会活動の支えとして期待される若者世帯や子育て世帯が少ない団地は、自治会存続を危ぶむ声が多いという。また、立地条件や、和から洋への生活様式の変化への対応が遅れてきたことなどもあり、リノベーションを行い子育て世帯の入居を促進しようという判断に至った。

一方で、入居要件の定義については議論が紛糾した。子育てを終えたら退去いただくのが望ましいとする意見や、まだ子どものいない新婚世帯も対象にすべきとの意見なども出され、子育て世帯の定義化は断念せざるを得なかったが、最終的な入居期間は末子が 18 歳になった年度末までとした。住戸プランの作成には大学との連携も行い、改修後は平均公募倍率が 1.7~1.8 倍と回復している。しかし、個別のケースを見ていくと、バス停や駅が近くにあるなどの交通環境が良い物件ほど倍率が高い傾向にあることがわかる。

今後注目すべきことは、こうした世帯の入居後に、団地のコミュニティがどう維持されていくかという点であろう。子育て世帯の入居を促進したのは自治会存続への期待が大きいことが背景にあるが、すでに入居家庭からは自治会活動の負担が大きいという声も寄せられている。ライフスタイルや価値観の世代間ギャップが大きい現代社会において、既存の感覚で前例踏襲を望むだけではなく、無理のない形でコミュニティ維持の方法も考えていく必要があるように感じた。

#### (4) 浜松市

##### ア 官民連携による下水道事業の運営について

浜松市は、11ある下水道処理区のうち、最大処理区にコンセッション方式を導入した。下水道事業におけるコンセッション方式とは、いわゆる公設民営化のことで、下水道資産を自治体が所有したまま、民間企業と20~30年単位の事業権契約を締結することで、運営権を民間企業が獲得する手法である<sup>8</sup>。完全民営化は事業だけでなく資産も含めて譲渡され、運営主体も民間となるが、コンセッション方式は資産を自治体が保有したまま、自治体による規定にもとづいて契約されるため、経営手法に制限をかけることができる点が特徴である。浜松市の場合は、一定の割合を乗じて算出されている利用料金に対し、運営権者は改定権限を保有していないため、独自の判断で値上げ等を行えない仕組みになっている。

浜松市は現在、水道管の大量更新時期に差し掛かっており、今後は下水道管の更新時期が到来する。こうした膨らむ更新需要にどう対応していくかという問題に加え、人口減少に伴う料金収入の減少も課題となっていたが、経営実態の分析で、資金調達からサービス提供まで寸断された情報経路による非効率な調達が生じていた事が判明した。そこで、完全民営化や独立行政法人化など他の運営方法と資産面で比べた結果、コンセッション方式が最も有利と判断し、導入に至った。

コンセッション方式を始め、PFIやPPPなどの官民連携モデルはイギリスなど主にヨーロッパ諸国で導入されているシステムであるが、これは、最小の経費で最大の効果をもたらすことを前提として用いられており、我が国でも近年、様々な連携のあり方が模索されている。浜松市の事例も、コンセッション導入のモデル事業として資産評価に関する調査費用等は国の負担で賄われた。

松本市の上下水道事業は現在公営企業会計による直営であるが、今後ますますインフラ更新の時期にさしかかり、加えて利用料収入の落ち込みにより経営は非常に厳しい状態にある。しかし、これまで利用料金の値上げを据え置いてきた経過もあるため、経営形態の変革に乗り出す前に、まずは利用料金の改定が検討されている。水道事業は直営が望ましいとする感覚が日本には強く根付いているといわれる背景には、安全性の確保と災害等発生時の混乱を最小限に収めるためといわれている。民営化には様々な議論があるが、最小の経費で最大の効果を発揮できるサービスの提供は、直営であっても追求していったほしいと感じた。

平成30年8月17日

松本市議会議員 上條俊道 様

委 員 小林あや

<sup>8</sup> 厚生労働省健康局水道課「民間活用を含む水道事業の連携形態に係る比較検討の手引き」  
[https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/hourei/jimuren/dl/080630-1\\_0001.pdf](https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/hourei/jimuren/dl/080630-1_0001.pdf)