

関市議会 公共施設等再配置に関する調査特別委員会 行政視察報告書

- 1 視察日程 平成28年10月11日(火)～10月12日(水) (2日間)
- 2 視察事項 奈良県宇陀市 ○文化芸術活動体験交流施設整備事業について
京都府向日市 ○小学校の余裕教室を活用した複合化について
- 3 参加者 委員長 山藤 鉦彦
副委員長 後藤 信一
委員 波多野 源司
委員 土屋 雅義
委員 栗山 守
委員 鷲見 勇
委員 村山 景一
委員 足立 将裕
委員 太田 博勝
委員 石原 教雅
委員 小森 敬直
随 行 片桐 淳 (議会事務局長)
随 行 田口 善記 (議会事務局)

視察No.1 文化芸術活動体験交流施設整備事業について

訪問日時 平成28年10月11日(火) 13時05分～15時10分

訪問先 所在地 奈良県宇陀市室生下田口1112
名称 宇陀市文化芸術活動体験交流施設(ふるさと元気村)
担当部署 企画財政部企画課

説明内容(概要)

○宇陀市の概要

宇陀市は、奈良県の北東部に位置する、面積247.50平方キロメートル、人口約32,000人の都市である。平成18年1月に、宇陀郡を構成していた旧6町村のうち、旧大宇陀町、旧菟田野町、旧榛原町、旧室生村の4町村が合併して誕生した。古事記・日本書紀の時代から歴史の舞台となっており、歴史街道の街並みや、数多くの歴史文化資産を有しているとともに、豊かな自然にも恵まれている。

○取組みの背景及び経緯

合併前の室生村である宇陀市室生地域では、過疎化による少子高齢化の影響により、予想以上の勢いで児童数が減少した。平成2年には室生地域内に6校の小学校があり児童数は499名であったが、平成12年には316名まで減少することとなった。

この状況を受け、平成7年に「学校統廃合検討委員会」が設置され、学校教育のあり方も含めた統合問題について検討を行った。この委員会で示された方針を受け、平成14年に室生地域内の6小学校は2校に統合再編され、田口小学校を含め廃校となった4校の有効活用については新たに「室生村立小学校跡地活用検討委員会」で検討することとなった。

室生・田口地域には、室生寺をはじめ数多くの歴史文化遺産が残され、また豊かな自然や神秘性が息づき、感情や感性を豊かにしてくれる環境が整っている。旧室生村の主要計画であったアートアルカディア計画でも、この地域を文化芸術活動の拠点として位置付けていたことから「文化芸術」をテーマとした活動体験交流施設をイメージし、地元住民との合意形成を得ながら、旧田口小学校活用の検討を行った。

地域の代表者で組織される「田口小学校跡活用委員会」と行政との協議の結果、都市住民との交流及び地域コミュニティ活動の拠点となるよう「文化芸術活動体験交流施設」としてリニューアル整備を行い、創作活動を支援するための施設として活用することを決定した。整備にあたっては、行政と地元の役割の明確化、整備のための財源確保、管理運営方針もあわせて検討を行った。

○整備内容及び事業費

運動場、体育館は地域のコミュニティ活動の場としての利用が高いことから、検討対象から除き、校舎のみをリニューアル整備の対象とした。施設の利用方法として、研修体験機能、趣味創作活動機能、娯楽自炊機能の3つの機能を想定した。また、スロープやイス式階段昇降機の設置などバリアフリーについても配慮を行った。

整備内容については、次のとおりである。

- ・地域活動・交流のためのゾーン（1階）
厨房（自炊用）、事務室、コミュニティ活動室（談話室）、ギャラリー、多目的ホール、シャワー室6室、体験工房室
- ・創作活動のためのゾーン（1・2階）
アトリエ6室、多目的室2室、和室
- ・研修のためのゾーン（3階）
研修室5室

事業費及び財源内訳については、次のとおりである。

- ・事業費 125,285千円
内 訳：工事費 115,763千円、設計管理費 6,405千円、
備品購入費 3,117千円
- 財源内訳：国庫補助金（補助率1/3） 40,722千円、
起債（過疎債） 82,500千円、一般財源 2,063千円

○施設の管理運営及び活動

地元組織である田口小学校跡活用委員会が、供用開始の平成19年4月から指定管理者の指定を受け、管理運営を行っている。指定管理料については次のとおりである。

- ・第1期（平成19年4月～平成22年3月） 3,261千円
- ・第2期（平成22年4月～平成27年3月） 2,890千円
- ・第3期（平成27年4月～平成31年3月） 3,028千円

良好な維持管理のため、非営利活動による収益により収支を図っている。

- ・事業規模 約5,000千円
- ・収入 指定管理料収入、使用料収入、事業収入など
- ・支出 管理運営費、企画事業費など

主な活動・事業については、次のとおりである。

- ・山の芸術学校
各アーティストが常設教室（アトリエ）に滞在しながら創作活動を行う。また、定期的に講座を開催し、実技指導を行う。
（教室名）着物リフォーム、油絵、吉野古木制作、切り絵 など
- ・楽しむアート特別講座
体験教室でアートを楽しみながら、芸術を学ぶ。
- ・伝承文化収穫秋じまい祭
秋の収穫祭と文化祭を兼ねたイベントとして毎年11月23日に開催している。
バザー出店、地元産食材による食の提供、野外アート、体験工房 など
- ・地域協力活動
民家を利用した民泊・ホームステイの実施。

○今後の課題

指定管理者の構成員は地元住民であるため、高齢化により継続的な管理運営を行ってもらうことが今後、困難になると予想される。新たな組織であるまちづくり協議会の協力を得ることも検討する時期に来ている。

主な質疑応答

- 質問 市内の小中学校の数と配置は、現在どうなっているか。
- 回答 小学校は6校で、榛原地域に3校あり、室生、大宇陀、菟田野の各地域には1校ずつある。また、中学校は各地域に1校ずつあり、全部で4校である。
- 質問 施設の利用者数の状況と推移は。
- 回答 平成27年度は、イベントや常設の教室・講座を含めて11,619人の利用があった。毎年4月から11月までは1ヶ月に1,200人程度の利用者があるが、1月から3月は利用者が少ない状況である。また、年間利用者数は、ほぼ横ばいで推移している。
- 質問 指定管理者の収入及び支出の状況は。
- 回答 収入は約300万円の指定管理料のほか、常設の教室を開いている講師から家賃として1ヶ月2万円と、体験教室を開いた時の体験料収入の10%をもらっている。支出は、人件費や光熱水費のほか、イベントの企画事業費や10万円未満の軽微な施設修繕料などである。人件費は2人分の事務員の賃金と、事業ごとをお願いする有償ボランティアに支払う分がある。
- 質問 他に廃校を活用した事例はあるか。
- 回答 室生地域で、旧保育所を高齢者のふれあい施設として活用している例や、菟田野地域で、旧小学校を地域活性化拠点施設として活用している例など、ふるさと元気村のほかに6つの例がある。
- 質問 合併前の旧町村で策定した廃校等の活用方針や計画は、合併して宇陀市となった後、スムーズに引き継がれたか。
- 回答 旧町村で策定していた計画等は、合併後「新市まちづくり計画」として策定し直す中で、継続や変更など、振り分けが行われた。旧田口小学校の活用方針については、室生地域に有名な芸術家が在住していたこともあり、継続する形で新市に引き継がれた。
- 質問 ふるさと元気村での活動を通じて、室生地域をこういう地域にしていく、というビジョンはあるか。また、市全体としてのビジョンはどのようなものか。
- 回答 現在は、それぞれの施設が個別に活動を行っており、それらが連携していない状態であるため、地域全体のビジョンは明確に示されていないと考えている。室生地域には、室生山上公園芸術の森や室生寺があり、ふるさと元気村も含め連携することで地域全体の文化交流につなげていこうという計画が、最近出始めている。また、奈良県の東部山間地域の活性化のため、工房街道推進協議会が組織され活動を始めた。それぞれの施設やそれらの組織が連携し、まとまることができれば、この地域の将来ビジョンについても明確になってくると考えている。

調査結果のまとめ

- ・ふるさと元気村は地元住民が中心となって運営されており、関市で行われている地域委員会の部会活動に似ていると感じた。運営組織には、地域の事情をよく知る地域住民が関わる形が望ましいが、地域の一部の住民が全て運営していくことはとても大変だと思われる。また、運営に携わる住民は高齢者が多く、地域の発展に貢献してもらえる人材の発掘や、後継者の育成は大きな課題であると感じた。
- ・芸術家が活動する施設にとどまらず、広く市民が利用できる体験交流施設としたことから、一定の成果が得られているのではないかと考える。イベントを開催することにより地域内だけでなく、他地域や都市部の住民も参加してもらえるため、多少なりとも他地域からの移住定住につながると考える。しかしながら活用の現状は、一地域の住民による活動が主であるため、今後さらに発展させるためには、文化芸術を全市に広げていくような活動を行う必要があるのではないかと考える。他地域の芸術関係者の協力を求めることも一つの方法だと考える。
- ・廃校のみならず、公共施設の再利用の方針については、地域住民の意見を十分に尊重する必要がある。また、その地域に根付く文化や歴史を考慮した活用が求められてくると考える。
- ・学校施設の建設にあたっては補助金を活用しているため、用途を変更しての再利用については様々な規制がある中で、宇陀市では地域再生計画の認定を受けることで活用の道筋を見出している。学校施設再利用の手法として参考になった。
- ・宇陀市においては室生地域の地域性から、文化芸術関係の施設に活用されており意義があるかと考える。関市内には各地域に生涯学習センターがあるため状況は異なるが、市民のニーズや、関市における公共施設の必要性に鑑み、検討する必要も出てくるのではないかと考える。
- ・関市においては公共施設再配置計画の中で、公共施設を減らすという方針が掲げられている。その方針を踏まえたうえで、廃校や廃止となった施設の再利用を考えていく必要がある。廃校となったから再利用を前提に検討するのではなく、再利用を必要とする状況があることが再利用の条件であるかと考える。関市における公共施設の再利用や複合化など、再配置については、計画に掲げられている方針を前提として、その必然性や必要性があるかどうかを注視していく必要がある。

視察No.2 小学校の余裕教室を活用した複合化について

訪問日時 平成28年10月12日(水) 9時40分～11時30分

訪問先 所在地 京都府向日市 寺戸町中野20、寺戸町三ノ坪20
名称 向日市役所、老人福祉センター琴の橋
担当部署 教育部教育総務課

説明内容(概要)

○向日市の概要

向日市は、京都府の西南部に位置する、面積7.72平方キロメートル、人口約54,000人の都市である。市域の中央部は住宅が集中し、人口密度が府内で第1位となっている。また近年、市域の西部一帯の丘陵や、東部の水田地帯も住宅や工場用地に変ぼうしている。交通網は中心部から東部にかけての約1キロメートルの間に、JR東海道本線や東海道新幹線、阪急電鉄、名神高速道路などが集中している。

○第4向陽小学校の複合化に至った背景及び経緯

向日市は、昭和30年代後半から宅地化が進み他地域からの転入が急増した。第4向陽小学校は、向日市の児童増加により、昭和48年、第2向陽小学校から分離し新設された。しかし平成に入ると、児童数の減少により小学校には余裕教室が生じ始め、行政財産の効率的かつ有効な運用の視点から、余裕教室を地域の実情に応じて生涯学習や社会福祉等の用途に積極的に活用することが重要であると考えていた。また、当時の文部省から余裕教室の適切な活用の推進に関する通知があり、これを受け市では平成6年に「向日市余裕教室活用計画策定委員会」を設置し、現状の把握、児童の推移、教育の方針や施策、保護者や地元住民の理解など、余裕教室活用上の課題について検討した。

一方、高齢化が進むことが予想される中、老人福祉施設は南部地域に1ヶ所設置されていたのみで、利用者の増加により施設が手狭となってきたことから、北部地域への設置の要望が市民から寄せられていた。

これらの事項が相まって、第4向陽小学校では平成11年の耐震補強工事・大規模改修を経て、平成12年7月に余裕教室を活用した老人福祉センター「琴の橋」が完成した。整備にあたっては、学校施設に不足が生じないことや児童の安全及び教育環境に十分配慮することが重要であり、学校教育の実施に支障が生じないよう、学校、保護者及び地域住民と協議を重ねた。また、児童と高齢者の動線と活動時間が異なることによって生じる相互干渉が懸念されるため、それぞれの施設が独立した運営を行えるよう動線を分離し、活動範囲を制限しながら世代間交流が図れるよう整備した。当時、学校側から、敷地内での車や自転車との事故が心配である、とか、お年寄りの声などで授業中に子どもの気が散るのではないかと、などの意見が出されたが、学校と老人福祉センターの間で協定を結び、適切な運用を行うこととした。

○主な整備内容

- ・老人福祉センター専用玄関、事務室
- ・創作工房室（陶芸、工芸等の実施）
- ・大広間（生涯学習や世代間交流等、多目的に利用可能）
- ・コンピューター室
- ・ランチルーム、調理室
- ・エレベーター（老人福祉センターのバリアフリー化及び、小学校給食の運搬用として利用するため、新設）
- ・扉（学校と老人福祉センターの区分け）

○事業期間及び事業費

平成11年12月から平成12年6月まで

学校施設：168,612千円（1,323平米）

老人福祉施設：162,557千円（993平米）

○施設の管理運営

相互の用途が異なるため、設計上は明確な動線分離を図っている。それぞれに施設管理者を置き、安全で円滑な施設運営を行っている。両施設にはそれぞれ専用の玄関を設け、互いに交差しないよう老人福祉センターは北校舎のみを使用している。また、扉等で区分けを行っているが、世代間交流行事も行うため、できる限り開放的な空間としている。

○世代間交流の主な行事

- ・1年生は琴の橋ボランティアの協力のもと、昔遊びに挑戦した。
- ・4年生は琴の橋ボランティアの協力のもと、百人一首かるたを行った。
- ・5年生は陶芸サークルの協力のもと、陶芸作品づくりに挑戦した。
- ・6年生は総合的な学習の時間に「未来とつながろう」という学習に取り組んでいる。その一環として、琴の橋ボランティアの方に仕事の話聞いた。

○効果

- ・老人福祉センターの建設費が縮減できた。
- ・光熱水費など、ランニングコストの縮減につながった。
- ・世代間交流行事を行うことで、児童が豊富な経験や知識・技能を有する高齢者からさまざまな生きた知識や生き方を学ぶことができ、児童の体験学習の一層の推進に寄与できる。

○今後の課題

市北部地域では、撤退した工場の跡地開発や土地区画整理事業が重なり、それまで工場及び田園地帯であったところが、商業・住宅地域に変ぼうした。また、JRの新駅も完成し、今後急激な人口増加が見込まれることから、児童数も増加すると予想され、小学校の複合化、他の用途への活用については、再考する時期に来ている。

主な質疑応答

- 質問 整備当時、特に問題となった点とその対応は。
- 回答 当時、大阪府内の小学校で事件が起こったこともあり、防犯対策については特に問題となった。現在は防犯カメラの設置やボランティア、教職員の見回りで対応している。また、敷地内での事故防止のため、車での乗り入れについては徹底した対策を講じている。
- 質問 老人福祉センターの利用者数の状況は。
- 回答 平成27年度は延べ22,790人で、1日平均で78人の利用があった。年度を追うごとに、増えてきている状況である。60歳以上の市民が利用可能だが、実際には70歳以上の利用者がほとんどである。
- 質問 老人福祉センター利用者の通所手段は。
- 回答 施設には駐輪場はあるが駐車場がないため、1日5便の送迎バスを、市内を循環するようなコースで運行し利便性の向上を図っている。
- 質問 市内2ヶ所の老人福祉センターの利用については、在住地域などで制限があるか。また、それぞれの利用状況は。
- 回答 在住地域などで利用制限はしていない。南部地域にあるセンターには、入浴施設や娯楽施設（カラオケ）があり、人気が高い。琴の橋は学校との複合施設ということで、娯楽施設は設置しないという取り決めとなっており、サークル活動に特化した施設となっている。
- 質問 市内の小中学校の数は。また、今後の児童数の見通しは。
- 回答 小学校は6校、中学校は3校ある。また、北部地域の開発は今年度末で一段落するため、そこから今後の児童数を出来る限り見極め、校舎の増築も含め検討する予定である。しかしながら、児童の数を予想するのが難しいことや、児童数は増加・減少を繰り返す可能性もあることから、大きな課題であると考えている。
- 質問 小学校の統廃合についての考えはあるか。また総合管理計画の中で、小学校の配置等、将来像はどのようなものか。
- 回答 今年度中に策定予定の公共施設等総合管理計画は、計画期間を20年とする予定である。小学校の統廃合については、計画には掲載しない予定である。あと10年程度は、児童数は横ばい、または微増するという予想があり、また、平成27年度に小中学校の耐震補強工事が終了したところである。10年後に総合管理計画を見直すことになっており、状況によっては、統廃合についてその時点で課題となってくると考えている。しかしながら、統廃合については、現段階から視野に入れておかなければならないと考えている。

調査結果のまとめ

- ・向日市においては、今後人口が増えてくるという予想があり、児童数の増加は一時的なものだと考えるが、高齢者は確実に増えてくるのではないか。現在は複合施設で対応できているようだが、将来的には単独の老人福祉センターを設置する方が好ましいのではないかと感じた。
- ・学校施設を複合化し他の施設として使用する場合、教職員からは防犯上の問題など懸念の声が多いようである。向日市の例のように、教職員の理解なくしては複合化に踏み切れない。学校施設は地域のための施設であるという意識を、日ごろから教職員に持ってもらうことも大切だと考える。
- ・学校施設の構造上、他の用途はある程度限定されてくると考えられる上に、教育委員会所管と他の部局の所管との複合化については、施設管理の問題など、様々な課題が想定されるため、用途や利用方針等については事前によく協議をする必要があると考える。
- ・関市には現在、各地域に老人福祉センターがあるため状況は異なっているが、余裕教室があるようであれば、近年留守家庭児童教室の利用拡大の流れがあるので、その充実が有効な活用方法の一つではないかと考える。
- ・向日市の場合は、高齢者の増加、また児童数の減少による空き教室の発生、さらに老人福祉センターが北部地域に無かったという状況があり、複合化の必然性があった上での対応であるため、有効な施策であったと考える。
- ・向日市においては、児童数は一旦減少してきたが、今後再び増加する予想がされており、大都市圏の都市では人口や児童数を予想し、公共施設再配置の施策に反映させていくことは大変難しいことであると感じた。関市のような地方都市においてはある程度人口の見通しは立てられており、児童数についても今後想定外の数になるということは、まず有り得ないと考えられるが、社会情勢に対応した再配置の一例として参考になった。
- ・社会情勢の変化には柔軟に対応していく必要があると感じた。関市の公共施設再配置計画は約50年という長い計画期間となっているが、人口や高齢者・児童生徒数の推移をよく注視し、必要に応じて見直していくことも検討していかなければならないと考える。