

令和6年度 経済建設委員会行政視察報告書



期 間： 令和6年11月12日(火)～14日(木)

視察先： 岡山県

【井原鉄道のみなし上下分離方式について】

岡山県赤磐市

【公共施設跡地の都市計画について】

大阪府吹田市

【江坂公園の再整備事業について】

参加者： 議員 委員長 松井晋一郎、副委員長 牧 一心、

前田 修、大河内博之、犬飼勝博、中根志信、山本道代

随行 地域つながり課 手嶋政仁

議会事務局 田中晃希

井原鉄道のみなし上下分離方式について

【日時】令和6年11月12日 13時～14時30分

【場所】岡山県庁

1. 視察地の概要

井原鉄道は岡山県と広島県を結ぶ地域鉄道で、第三セクター方式により運営されています。もともと国鉄計画の一部として建設が進められましたが、工事凍結後、地元自治体と住民主導で再開され、平成10年に開業しました。全長41.7kmの路線で、沿線地域の通勤・通学の足として重要な役割を果たしています。

この鉄道は「みなし上下分離方式」を採用しており、地域鉄道の持続可能な運営モデルの1つとして採用されています。自治体がインフラの整備・維持管理を行い、運営は井原鉄道株式会社が担っています。



岡山県 議会棟にて

2. 調査事項の概要

本視察では、井原鉄道の運営方式や課題を調査し、本市の西尾・蒲郡線の再構築に応用できるポイントを学ぶことを目的としました。調査事項は以下の通りです。

1. みなし上下分離方式の運営形態
2. 自治体間連携の仕組み
3. 財政支援と赤字補填について
4. 課題解決に向けた具体的取組

3. 主な質疑とその回答

問 設備負担金における自治体と県との負担割合について

答 井原線鉄道基盤設備維持費補助金自治体負担割合は岡山県（47.5%）、広島県（7.5%）で合わせて55%、沿線市町村が45%を負担して地域全体で鉄道を支える仕組みを構築している。

問 みなし上下分離方式のメリット・デメリットをどのように考えているか

答 メリットとしては、支援の対象を明確にするため、線路や車両など輸送のための鉄道基盤の維持に要する費用（「下」部分の経費）に限って、関係9自治体が協調して、単年度補助する一方、人件費等運行管理に要する費用（「上」部分の経費）は、旅

客運輸等の収入で賄おうとするものであり、このことにより会社の自助努力を促進すること。

デメリットとして、沿線市町において、固定資産税及び都市計画税の課税免除を10年毎に条例改正し延長しなければならないこと。

問 上下分離方式に係る事務は、どこが主体で行っているか。また、自治体側の事務はどのようなものがあるか、その事務料や人員体制はどのようなか。

答 年に4回程度、関係自治体の担当課長が出席する「井原鉄道経営審査会」を開催し、設備投資や修繕など、中期経営計画の推進状況や、決算見込み等の経営状況を確認している。井原鉄道が協議資料を作成し、審査会事務局の岡山県の担当者(1人)が事前にチェックし、審査会で審議を行う。協議内容によっては、事前に関係自治体に意見照会を行うこともある。



視察中の様子

問 自治体側の予算承認はどのような手続きで行われているか。また、自治体負担額の上限を定めているか。

答 岡山県においては、設備投資及び修繕費の下部分経費について、中期経営計画に基づいた、自治体負担の5か年計画を財政当局と事前に協議している。補助としては単年度で執行するため、予算承認は単年度で要求することになる。

4. 所見・西尾市政への反映に向けた課題

- ・井原鉄道の事例から、本市の西尾・蒲郡線を存続させていくために、自治体がインフラの整備を行い、運営を民間が担う「みなし上下分離方式」は有力な選択肢だと考えます。この方式では、自治体が鉄道事業者の資産を一部保有することで、運行していく持続可能な形を考えていくことができます。

しかし、自治体としての負担も限度があることから、負担を抑えるよう考えなければなりません。上下分離方式は、あくまで、吉良吉田駅から蒲郡駅間を対象とすることや、どこまでの資産を市が所有するかなど、今後の検討が求められます。

また、自治体間での負担割合の設定と協力体制の構築が、西尾・蒲郡線における持続的な運行体制の確立に寄与すると考えます。

加えて、鉄道運営の透明性と合意形成も重要です。自治体や住民との協議を通じて鉄道の必要性を共有し、適切な負担を分かち合う仕組みを設けることが

信頼関係の構築に繋がると考えます。また、人口減少でどこのローカル線も苦慮していることから、利用者を増やすためにも沿線の魅力ある開発・まちづくりを研究することの必要性について、今回の視察から理解を深めました。

- ・コロナの影響、沿線人口の減少による通勤客、通学客の減少もあり、厳しい経営環境が継続している点については本市も同様である。井原鉄道の平成12年からの沿線自治体の人口減少は特に顕著ではないが、高校生など通学利用者減少が要因の一つであり多くの自治体での高齢化が垣間見える。また、運行管理費は同程度に推移しているが、基盤設備維持費は年々増加傾向にあり、今後、線路・電路・車両保存費などの更新時期を計画的に判断しないと大きな負担が一時期に発生することが懸念される。しかし、岡山県担当者からは地域の重要な公共交通であり、なんとしても存続させなければいけないとの強い意志を感じ、また、賛同する自治体・協力自治体による協議会からも県を中心に地域の「足」として鉄道を残そうとする取組が垣間見える。自治体間の温度差もあるように聞くが、県主導であるということでもとまりある取組につながっていると考えられる。本市での西尾・蒲郡線存続への取組についても、当事者間での協議では負担金など今後について対等な立場での話し合いが難しいと思われ、愛知県の積極的な参画やアドバイス、また、名鉄との協議での2自治体との強力な連携姿勢が必要と考える。

- ・岡山県の井原鉄道のみなし上下分離方式を視察した。国鉄の廃止に伴う大事業であることや第三セクターで運営していることなど、本市とは、歴史も事業者の成り立ちも違うが、鉄道施設の修繕など相当な負担となることを改めて痛感した。

また、第三セクターとして県も市も運営に参画していることで、運行事業会計は明確にされているが、西尾市の場合はどうなるのか疑問に感じた。

例えば、修繕は名鉄関連事業者が請け負うこととなり、「名鉄のいい値」で負担することになりかねないが、市の負担を抑え、市民の合意を得られるような、今後の協議が求められていると感じた。



視察中の様子

- ・名鉄西尾・蒲郡線の存続問題は、西尾市にとっても大きな課題だと思う。井原鉄道は、岡山県総社市と広島県福山市を結ぶ第三セクターとなっており、特に岡山県や広島県などの自治体9団体と民間69団体が株主になっている。岡山県や広島県など県主導で存続ありきとして進められているのは、うらやましく思う。名鉄西尾・蒲郡線の状況とは違うが、愛知県の力を借りたいところで

ある。

- ・岡山県の「井原鉄道のみなし上下分離方式」について視察をさせていただき、事業の経緯・特徴や考え方等をご教授いただいた。

視察に伺った岡山県によると、井原鉄道は平成11年1月11日に鉄道の運行を開始しており、駅数15駅（有人3駅、無人12駅）、利用者数平均2,652人/日（令和5年度）であり、名鉄西尾・蒲郡線（にしがま線）の類似路線であった。



視察中の様子

井原鉄道では、沿線内外からの誘客に向けて積極的に取り組んできたが、新型コロナウイルスの影響で利用者数は大きく落ち込んだ。コロナ禍以降の利用者数は回復傾向であるが、生活様式の変化等により新型コロナウイルス禍前までの回復が見込めない状況であった。

井原鉄道や沿線自治体は様々な利用促進策を展開しており、スタートレイン、アート列車、夢やすらぎ号などの観光列車を運行している。また、駅名ネーミングライツスポンサーを募集する等、経営改善の取組は、良い取組であると感じた。

井原鉄道では、開業時より経営安定基金を設置してきたが、基金が枯渇し経営改善に取り組む井原鉄道活性化協議会を設置して協議した結果、鉄道施設の修繕や更新をはじめ、「下」の部分に係る経費を沿線自治体や岡山県、国等が負担する「みなし上下分離方式」を導入したことにより、毎年約2億円の赤字削減を図っており、参考となった。

西尾市では、2025年度までの存続が決まっているにしがま線について、沿線地域の愛知県蒲郡、西尾の両市と名鉄、対策会議などからなる検討会が「上下分離方式」導入を一つの存続策として協議している。にしがま線は沿線地域の活性化に不可欠な社会基盤であり、廃線となれば地域の衰退に直結し、西尾市としての損失は計り知れないと感じた。

現在、検討会で協議している上下分離方式導入により、自治体にとっては新たな財政負担が生じることが懸念されるため、今回視察した岡山県や先進事例を参考に、にしがま線の運行存続に繋げていく必要があると感じた。

- ・井原鉄道は開業12年後に黒字転換を予定していたが、近年、利用者数は減少し、当初に用意していた赤字補てん約20億円の基金は想定より早く底をついている。このため、鉄道施設の修繕や更新をはじめ「下」の部分にかかる費用を沿線自治体や岡山県、国などが負担する「みなし上下分離方式」を導入して毎年の赤

字を2億円前後まで大幅に縮小している取組を参考にすべきと感じた。

- ・名鉄から令和8年度以降の存続は困難との方針も示されている西尾・蒲郡線は、新たな運行の再構築が求められる中、運行は必要不可欠とする西尾市は「みなし上下分離方式」が最も現実的としている。井原鉄道は「みなし上下分離方式」による運行であるが、運行は関係自治体でつくる第三セクターの鉄道事業者のため、私鉄の名鉄が運行している西尾・蒲郡線とは根本から運行形態が異なっているので、すべてを参考にできない面もあった。ただし、主な赤字となる経費の算出方法などは学ぶべき点もあり、生かしていくべきと思った。
- ・総社駅から神辺駅を結ぶ井原鉄道は、第三セクター方式により井原鉄道株式会社を設立した後、平成11年1月に開業した。観光需要の拡大に合わせて様々な取組を会社の自助努力で実施し一時は黒字になったが、近年では沿線人口の減少、西日本豪雨災害や新型コロナウイルス感染症の発生など社会環境により再び赤字になっている。平成15年から、鉄道基盤の維持に要する費用（下）を県や関係する9自治体が補助し、人件費など運行管理に要する費用（上）を会社の自助努力で賄う「上下分離方式」が取り入れられ、住民の移動手段や地域間交流にとって欠かせない公共交通機関として、岡山県と関係市町村が支援し運行されている。

予算承認が単年度ごとになることなど、前向きな投資や新たな投資がしにくい状況であるが、残すことを前提として協議されている。令和8年以降の名鉄西尾・蒲郡線の存続について、現在協議されているが、通勤・通学など住民の交通手段や地元活性化や観光など西尾市にとって必要不可欠な公共交通であるからこそ、岡山県の井原鉄道のみなし上下分離方式の取組を参考に、十分に協議をして存続していただきたいと感じた。

公共施設跡地の都市計画について

【日時】令和6年11月13日 10時～11時30分

【場所】岡山県赤磐市 あかいわハートフル太陽

1. 視察地の概要

赤磐市は、平成17年3月7日、赤磐郡内の山陽町、赤坂町、熊山町及び吉井町が合併して誕生した。岡山県の中南部にあり、南部には住宅団地があり、岡山市のベッドタウンとなっている。県内三大河川の一つ、吉井川が市の北東部を流れ、市域の大半は丘陵と山林という豊かな自然や文化遺産に恵まれる一方で、交通網の発達などで都市的な環境整備が進んでいる。



あかいわハートフル太陽にて

2. 調査事項の概要

市民病院閉院後、病院跡地に病院に代わる複合型介護福祉施設を整備し、平成31年4月に「あいかわハートフル太陽」をオープンした。施設の整備をするに当たり、厳しい財政状況の下、コスト縮減及びサービス向上を図るため、民間ノウハウを活用が求められたこと等から、設計・建設事業者より先に運営事業者（指定管理者）を選定し、民間の運営者側の意見を設計に反映し、現在は各施設の申し込みも想定よりも多く、高稼働で推移している。

今後西尾市においても同等の問題があるため、公共施設跡地に至った経緯や現状の課題、メリット・デメリットなどを調査した。

3. 主な質疑とその回答

問 指定管理者を設計者より先に選定した理由及び経緯と、その結果、設計にどのような影響がありましたか。

答 実際に指定管理者として運営する事業者の意見を聴取することで、より運営しやすい施設づくりを目指して指定管理者を選定した。

また施設整備は地域住民の大きな関心事であったため、運営事業者を先行して選定することで、早く住民に示し、安心してもらう目的もあった。

問 公設民営の形で運営される本施設において、民間事業者との連携がどのように運営コスト削減やサービス向上に寄与したのか、具体例はどのようなか。

答 令和5年度までは、指定管理者から年度協定書に基づいた納入金及び電気・水道使用料が毎月納入されていたが、収支がほぼ均衡していること等により、令和6年度の指定管理更新から、維持管理費用（大規模な修繕は除く）を含め、指定管理者により運営することで、運営コスト削減に寄与していると考えている。

問 設計・施工の際に、指定管理者や市民の意見をどのように反映させたのか。
またその結果、施設の利便性や利用者満足度にどのような影響が出たのか。

答 旧市民病院跡地利用について市民アンケートを行った結果、「泊まれる施設」を望む声があり、小規模多機能型居宅介護を行う事とした。また共同生活援助は当初予定に無かったが、指定管理者の提案により盛り込まれました。また、設計には指定管理者の意見を積極的に反映することで、利便性の高い施設となった。

問 地域住民を対象にしたアンケートや意見交換会を実施した経緯と、その結果が施設計画にどのように反映されたか。

答 旧赤磐市民病院は、患者数の減少に伴う経営の悪化や施設老朽化、派遣医の打ち切り等が問題となっており、また、国の公立病院再編の動きもあったため病床の診察所を新築した。

旧赤磐市民病院の跡地利用については、市民がどのような施設を希望するのか、住民説明会や市民アンケートを行い、介護予防や喫茶（交流スペース）機能を設けることとなった。

問 太陽光発電や備蓄庫など、災害時に備えた設備が導入されているが、これらの設備がどのような状況で活用されるのか、また他地域のモデルとしての可能性はどのように考えるか。

答 当施設にはサービス付き高齢者向け住宅も入っており、入居者が安心して生活できるよう、太陽光発電機を備えた施設になっている。

備蓄庫については、当施設だけでなく市全体をとらえた災害対策用の物品を備蓄するために設置している。

問 高齢者向け施設と障害者グループホームを一つの複合施設内に併設することで、どのように地域住民の共生が促進されたか。その意図と成果はどのようなか。

答 高齢者と障害者の分け隔てなく、同じ屋根の下で暮らす共生の関係と、地域の高齢者・障害者が入所する地域の身近な施設（交流スペース）を市民が訪れることでの共生を実現している。

(1) 小規模多機能型居住介護

通いサービスや訪問サービス、宿泊サービスを一体的に組み合わせ利用することで、介護が必要な状態であってもできる限り自宅での生活が続けられるという役割を担うことができている。必要に応じて、通院支援を行い、医療面でのサポートも行っている。

(2) サービス付き高齢者向け住宅

地元の入居者がほとんどで、「独居生活が不安。でも住み慣れた地域で住み続けたい」とのニーズに応えるができている。また、入居しても自宅で利用していたサービスをそのまま継続することができ、サービス環境の変化がなく住み替えができることも喜んでいただいている。

(3) 障がい者グループホーム

地元の作業所で働きながら自立した生活を目指して、共同生活を行っている。障がいを抱える息子がグループホームに入居し、高齢の母親がサービス付き高齢者向け住宅に入居することで、それぞれのサービスを利用しながら同一建物内での生活を実現しているケースもある。そういった、「共生型」としての機能も強みである。

また、地域住民の健康づくりや介護予防の推進を図るにあたり、若い人から高齢者までの幅広い世代を対象とした健康教室や介護予防の取組を行っている。また施設の協力により、要支援者の入浴ニーズにこたえる住民主体の通所サービスにも取り組むことができている。

問 開設後に直面した運営上の課題（利用者確保、コスト管理など）はどのようなか。またそれに対する対応策や改善の取組はどのようなか。

答 介護サービス等については、ほぼ満床近くで推移しており順調な稼働状況となっている。

交流スペース（さんさん広場）については、運営面の問題により共同事業体の1社が撤退し、昭友会による運営となっている。

新型コロナウイルスの影響により、面会制限や地域交流スペースの利用制限等を行わざるを得ず、公共施設としての運用の課題を感じている。



視察中の様子

問 地域交流スペースはどのようなプログラムや活動に利用され、地域住民の交流や福祉サービスにどのように役立っているのか。具体的な事例はどのようなか。

答

- ・さんさん広場 | 地域住民向けのヨガ教室、健康体操を開催
- ・地域交流スペース | 地域に開放しており、市民や各種団体の会合等で利用
- ・入浴通所サービス、さんさんマルシェなど

問 今後、施設の拡張や改修、運営方法の改善などを予定している場合、その具体的な計画と地域開発の観点からの影響はどのようなか。

答 現時点での具体的な計画等はない。

問 このような公設民営の複合施設モデルを、他の地域や自治体に展開する際の課題や成功要因についての見解はどのようなか。

答 地域共生のランドマークとして施設を機能させるためには、利用者の利便性（公共施設、医療機関、金融、スーパー等）の高い立地が重要と考える。

4. 所見・西尾市政への反映に向けた課題

・2010年の新市民病院建設計画から、2014年頃の市民病院廃止（近くに診療所開設）までの混乱が大きく、市民病院跡地に公設民営の複合型介護福祉施設開設の方針が決定するまでの市民合意をはじめとした、行政のご苦勞が多々あったと伺った。指定管理者を先に選定することで、サービス機能と施設内機能をより事業者や利用者ニーズに合ったつくりにしようとした行政姿勢は非常に評価できる。小規模多機能型居宅介護事業所を行政側が考えていたことについても、地域ニーズや社会背景を見越した最適な選択であり、サ高住、障害者グループホーム、ケアマネが常駐する居宅介護支援事業所、そして、介護認定をされていない、健康な高齢者が気軽に来所できる介護予防や健康体操教室など、人が集い、交流でき、さまざまなライフステージで当事者やそのご家族が直接的・間接的に関わることができる施設として、本市の目指す介護福祉のまちづくりの端緒が確実にあると考える。事業者から見た場合、8億円もの建設費を捻出することは困難なことが容易に想像でき、今回の公設民営という運営スタイルは大変ありがたいビジネスモデルと考えられ、高い稼働率もうなずける。また、市町合併による合併特例債を活用した点も大きい。本市も大いに参考にすべき事例と考える。

・赤磐市にある複合型福祉施設「あかいわハートフル太陽」を視察した。本施設は、赤磐市立市民病院の跡地を活用して整備されたもので、医療と福祉が連携する地域密着型の拠点である。この視察を通じて、地域医療の存続や福祉施設運営における先進的な取組を学んだ。



視察中の様子

あかいわハートフル太陽の特徴として、まず挙げられるのが「公設民営」の運営形態である。赤磐市は施設設計に先立ち、運営を担う民間事業者を指定管理者

として選定し、その意見を設計段階から反映させる手法を採用した。これにより、利用者目線で利便性の高い設計が実現された。たとえば、スタッフの動線短縮を考慮したサービスステーションの配置や、地域住民が気軽に立ち寄れる交流スペースの設置など、効率性と地域性を兼ね備えた設計が実現している。

また、地域住民との協働が大きな成功要因の一つとなっている。赤磐市は、住民説明会やアンケートを通じて住民の意見を丁寧に収集し、施設に反映した。特に、地域の高齢者が安心して暮らせる小規模多機能型居宅介護の宿泊機能を導入したことは、住民ニーズを反映した象徴的な事例である。このような住民との対話型のプロセスは、住民の信頼を得るだけでなく、施設への愛着や利用促進にもつながっているように感じた。

運営面では、2つの民間事業者が協働して施設を運営している。指定管理料の負担は民間事業者による分担制で、赤磐市の財政負担を軽減しつつ高品質な福祉

サービスを提供している。また、災害時には福祉避難所として機能する設備を備え、地域防災の一翼を担っている。

視察の中では、施設整備に至るまでの多くの課題と、それに対する赤磐市の対応策についても学んだ。住民説明会では、病院閉鎖への不安や反対意見が噴出する場面もあったものの、丁寧な説明と対話を重ねることで理解を得てきた経緯が語られた。また、介護職員やボランティアの確保においても、柔軟な採用方針や地域ネットワークを活用した仕組み作りが行われており、地域福祉の持続可能性を支えている。

今回の視察を通じて、赤磐市が地域課題に対して真摯に向き合い、公設民営方式の活用や住民との協働を通じて持続可能な福祉モデルを構築したことは、今後西尾市の将来に待ち受ける課題に対応する1つの手段として学ぶことができた。これらの取組は、西尾市における地域開発や福祉政策の推進において、非常に有益な参考となると考える。今後、この学びを生かし、西尾市のさらなる地域発展に寄与したいと考える。

- ・赤磐市は、市民病院の跡地に複数の介護・福祉施設が入り、市民にとって利用しやすい施設となっている。本市でも重層的支援の構築が課題となっているが、施設建設が必要となってくる際には、ハード・ソフトの両面で参考にしたい施設だと感じた。
- ・高齢化率約35%の地域に市として市民病院に代わる複合型介護福祉施設（小規模多機能型居宅介護や障害者グループホーム、サービス付き高齢者向け住宅など）の整備を民間コンサルタントに委託し、内容の検討に住民アンケートや事業者アンケートなどを実施し、民間のノウハウを活用し効率的かつ質の高いサービスを提供する施設の建設は本市としても参考にしたい。
市民病院の撤退時に住民デモが起きたことなど住民への丁寧な説明の必要性は参考になった。
- ・岡山県赤磐市の「公共施設跡地の都市計画」（複合型介護福祉施設 あかいわハートフル太陽）について視察をさせていただき、施設開設までの経緯や事業概要等、ご教授いただいた。

視察した赤磐市の複合型介護施設「あかいわハートフル太陽」の名称は、公募により決定しており、平成31年4月1日に開設した施設で工事費（設計含む）775,818千円。財源内訳は一般財源が38,918千円、合併特例債736,900千円となっており、市側の支出額が少ない状況であった。

赤磐市は市民病院閉院後に地域の医療・介護福祉に対する市民ニーズに対応するため、病院跡地に複合型介護福祉施設を整備したが、整備にあたり、民間ノウハウを活用するため、設計・建設事業者より先に運業者（指定管理者）を選定し、運営側の意見を設計に反映する方式を取り入れていた。これは、より運営しやすい施設づくりを目指し、指定管理者の意見を設計に取り入れるためであり、参考となった。

事業手法の検討では、民間手法を活用できるPFIを中心に考えていたがハートフル太陽の事業規模では、事業者の参画意欲が大きく低下することが分かり、PFIから公設民営の手法が採用されていた。

施設建設までに苦勞したこととして、旧熊山町の市民病院は49床あったので病院を廃止する住民説明会の当初は、かなり紛糾して怒号が飛び交い、庁舎前にデモが起こり「病院を廃止するな」と座り込みが何度かあったが、勉強会を重ねてこれからの医療と看護の関係がどうなるのかを地域の方に理解を頂いたとの苦勞話を伺い、印象に残った。

西尾市は平成23年4月に旧幡豆郡3町と合併して以降、13年が経過しており機能が重複した施設や老朽化した公共施設が多数存在している。今後、人口急増期に建設された施設の老朽化が一斉に進み、学校や市営住宅、市民病院等の施設建替えや長寿命化が必要となるため、公共施設の建替費や維持管理費等が増大することが懸念される。また、少子高齢化のさらなる進展や人口減少社会を迎える中、将来にわたって安定した行政サービスを提供していくには、健全な財政運営を推進し、持続可能な財政を維持していくことが求められる。今後、公共施設を建設するには、人口減少に合わせた公共施設の新規整備の見直しや、統合・廃止による財政削減が必要不可欠と考えるため、視察した複合施設や先進自治体の事例を参考に、公共施設を建設していく必要がある。

- 市民病院の跡地に2019年4月にオープンした複合型介護福祉施設「あかいわハートフル太陽」は、今後、需要の拡大が予想される「小規模多機能型居宅介護事業所（29人）」の整備が参考になった。整備手法の特徴は、設計者を決める前に指定管理者を選定し、施設に民間の運営者側の意見を反映させ、より運営しやすい施設づくりを目指す方式を取り入れており、今後、西尾市において介護



視察中の様子

福祉施設を整備する場合、ニーズに応える複合型の検討が必要であり、施設管理者の意見が設計段階で反映できるような発注方法の導入も考えるべきと感じた。

- 「あかいわハートフル太陽」の整備に向け、赤磐市民病院の廃院に住民の大反発があり、地域医療を担うために入院機能を持たない無床の市民診療所を新設し、市民病院の跡地に住民の関心の高い介護福祉施設を整備することになった。地域住民は地域医療体制への不安があり、高齢化に伴って介護福祉施設の需要が高い背景の上で、複合型介護福祉施設が整備された経緯を学ぶことができた。

- ・赤磐市は公共施設跡地の利用として、市民病院跡地に複合型介護福祉施設を整備した。設計や運営に民間ノウハウの活用するため、指定管理者を先に選定し、これからの介護や医療について勉強会や懇談会、説明会を開催し、何度も話し合いを重ね、市民・住民に安心感を与えてから「あかいわハートフル太陽」をオープンした。オープン後は、元気な方向けに教室等を実施、またマルシェを開催し地域住民と交流をするなど、地域住民の方から安心して利用していただく施設の運営となっている。

自宅での入浴に不安がある高齢者を対象にした入浴通所サービス事業においては、地域の元気な高齢者が、外出の誘い出しや見守りなど支援することにより、サポーター自身の介護予防、やりがい生きがいにも繋がっており、画期的だと思った。

今後、西尾市においても都市計画において公共施設の統廃合、再利用が課題になることや一人暮らしの高齢者や高齢者のみの世帯が増えるなどの課題は共通している。赤磐市の取組を参考に、西尾市においても調査・研究していただきたい。

江坂公園の再整備事業について

【日時】令和6年11月14日 10時～11時30分

【場所】大阪府吹田市 江坂公園

1. 視察地の概要

吹田市は大阪府の北部、大阪中心部から10キロ圏内に位置する中核市(2001年移行)である。市域は36.09キロ平方メートル。人口は39万3,975人(2024年11月1日現在)。大阪駅や梅田駅まで電車で10分の距離にあり、千里ニュータウンの開発後はベッドタウンとして発展し、産業も第三次産業、商業の割合が非常に高い。1970年の日本万国博覧会(大阪万博)の開催で知名度を上げた。万博跡地は「太陽の塔」の立つ万博記念公園が整備され、ガンバ大阪の本拠地、大阪大学や関西大学のキャンパスもある。



公園内に併設されている市立江坂図書館の玄関前

2. 調査事項の概要

吹田市の都市公園整備は、大阪府下の自治体でトップクラスの水準であり、主要な都市公園8カ所を市内各地区に配置している。様々なニーズとまちづくりに対応する整備や公園施設の管理水準の向上と補修・更新、行財政運営の一層の効率化などの課題に対し、2017年に都市公園法が改正されたことを背景に、2019年度に民間事業者の参入意欲を確認するサウンディング調査を実施。2020年度には都市公園等整備・管理方針を定め、「江坂公園の魅力向上事業」に取り組んだ。

再整備に「Park-PFI」、管理運営に「指定管理者制度」を活用するため、市議会で条例改正を行っており、相乗効果を期待してPark-PFI事業者と指定管理者を一括公募し、コスト削減を図った。

官民連携による「目指すべき姿」を設定した再整備では、収益施設として飲食店のレストランとカフェを新設した。インクルーシブにも配慮した複合遊具に更新し、公園に溶け込むトイレや休憩所を設けた。既存の図書館改修では約10,000冊を蔵書し、閲覧スペースも広げた。リニューアル前と比べ、公園利用者数は1.5倍、図書館の来館者数は1.6倍、貸出冊数は1.2倍に増えた。

西尾市において、西尾駅東駅前広場の再整備計画がある中、収益施設の新設も含めて官民連携で「目指すべき姿」を設定して進めていく整備手法を学び、実現に向けて、西尾市政に提案や提言をしていきたい。

3. 主な質疑とその回答

問 民間事業者の資金やノウハウを活用した再整備と管理運営手法を導入するに当たって、どのような経緯や背景があったのか。

答 市が管理する都市公園等の管理に対する問題（様々なニーズとまちづくりに対



江坂公園の再整備事業の概要についての説明
(江坂図書館会議室)

対応する再整備、公園施設の管理水準の向上と補修・更新、市の財政状況や職員数を踏まえ一層効率的な行政運営が必要であること、柔軟に利用したいニーズと利用マナーに対する苦情への対応) や、2017年の都市公園法の改正を受け、吹田市都市公園等整備管理方針において、主要8都市公園においてパークマネジメントを推進していくことを掲げた。主要8都市公園については、Park-PFIを活用した再整備と指定管理者制度を活用した運営管理との相乗効果を図っていく方針とし、事

業者の参入意欲が高かった江坂公園及び桃山公園から実施することにした。

問 Park-PFIを活用した桃山公園や江坂公園の再整備プロジェクトでは、具体的にどのような成果があったか。また、市民の反応はどのようなか。

答 江坂公園は再整備により、老朽化した公園施設の更新や図書館書架・閲覧スペースの確保などを行った。更新された複合遊具はインクルーシブにも配慮しており、子供に人気なものとなった。図書館では改修によって、約10,000冊の増書への対応を可能とし、中二階をつくることで閲覧スペースも増加した。

また、公園と図書館との導線を確保することで、相互利用がしやすくなった。利用者からは施設の再整備と指定管理者が実施する多様なイベントによる賑わいの創出や夜間明るくなることで防犯面がよくなった。賑わいが増えたことや再度イベントの開催を望まれる声などの好評な意見がある一方、イベント回数が増えたことで、騒音などの苦情も増えた。リニューアル前と比較して公園利用者数は1.5倍、図書館の来館者数が1.6倍、貸出冊数は1.2倍に増えている。

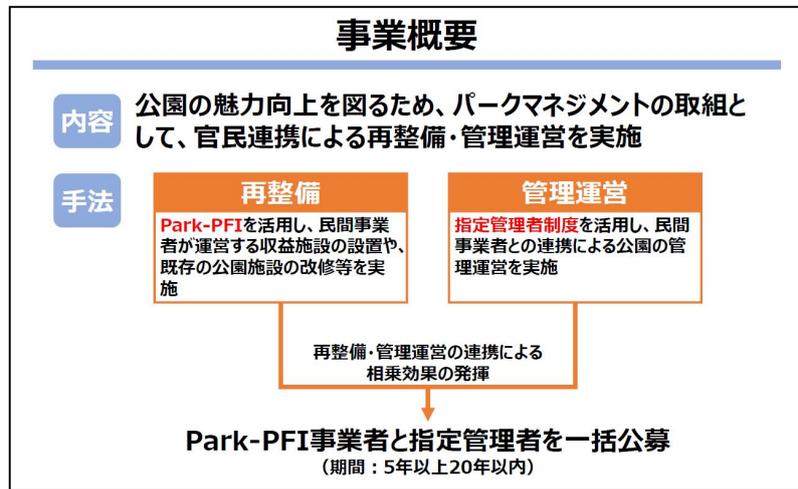
桃山公園は老朽化していた公園施設の更新・新設、パークセンターの新設を行ったが、周辺住民から「厨房施設は不要」などの意見を受け、当初の提案より規模が縮小されたが、冷凍パンや野菜の販売は好評である。また、駐車場も新設され、満車になることも度々ある。イベントは小規模でありながら、地元の方々が多く来園され、再度開催を望まれる声もあり好評である。

問 Park-PFIや指定管理者制度を導入することで、吹田市の財政にどのような具体的なメリットがあったか。

答 特定公園施設の整備費として、事業者が1割以上の負担を条件としたことで、3,481万円のコスト縮減につながった。

問 公園再整備のプロセスにおいて、市民や地域住民との意見交換や協働の場はどのように設けたか。

答 公園の目標像や基本理念などを定めた「目指すべき姿」について、パブリックコメントを実施したり、事業内容及び「目指すべき姿」についての説明会を複数回実施したりして、寄せられた意見を募集要項等に反映した。事業者決定後、工事概要の説明会を実施し、そのほか地元自治会、ボランティア団体、学校、企業協議会には個別説明を実施した。また、要望等に応じて個別説明会も実施した。



吹田市による説明資料

問 吹田市が都市公園に民間活力を導入する際に直面した課題や問題点は何か。そしてそれをどのように克服したのか。

答 公募による選定のため、手続等に手間やコストがかかる点や立地・制約条件によっては、同じ手法で実行できるとは限らない点。また、事業者が応募してくれない可能性があった。対応策として①入念な事前のサウンディングによる民間事業者のニーズ把握②ワークショップや社会実験による市民ニーズの把握③地元や関係部署との綿密な連携・調整の実施に取り組んだ。

問 長寿命化や維持管理水準の向上に向けた具体的な施策や工夫はどのようなか。

答 再整備と管理運営の連携による相乗効果を発揮するため、Park-PFI事業者と指定管理者は一括で公募を行った。江坂公園ではインクルーシブデザインを踏まえた複合遊具の提案を求めた。

募集要項の策定（江坂公園）

| 再整備 (Park-PFI) | | 【留意点】 ●立地特性を踏まえた、質の高い空間・機能デザインを求める (重点においても重点化) ●自然環境や景観に配慮した提案を求める ●図書館の拡充及び管理機能の集約化を図るため、パークセンターは複合施設内への設置を必須 ●遊具は、インクルーシブデザインに配慮した提案を求める | |
|---|--------------------------------|---|----------|
| 施設区分 | 整備内容 | | |
| 公募対象公園施設 | ①収益施設 | 【費用】 公募対象公園施設：全額事業者負担 特定公園施設：一部市負担 (上乗額307万円 (9割以下)) | |
| 特定公園施設 | ②江坂公園駐車場機械設備撤去等・駐車場新設 | | |
| | ③便所撤去・更新 | | |
| | ④休憩所撤去・更新 | | |
| | ⑤木製遊具撤去・遊具新設 | | |
| | ⑥江坂図書館改修 (拡充) | | |
| | ⑦江坂花とみどりの情報センター跡改修 (リニューアル) | | |
| | ⑧江坂花とみどりの情報センター跡改修 (緑地・交流スペース) | | |
| + 相乗効果を発揮させるため、一括公募 (期間：5年以上20年以内) | | | |
| 管理運営 (指定管理) | | 【留意点】 ●公園と図書館の一体的運営を必須 (重点においても重点化) ●行政、市民、ボランティア等の関係者で構成する公園協議会を設置 | |
| 【費用】 管理運営費用は全額市負担 ●民間の創意工夫を活かした自主事業を積極的に求める | | | |
| | | 指定管理料上限額 | 合計 |
| | | 令和4年度 | 令和5～23年度 |
| | | 53,369千円 | 71,159千円 |
| | | 1,405,390千円 | |

吹田市による説明資料

問 吹田市の取組で、他自治体や民間事業者との情報共有、協力をした事例はあるか。

答 公園みどり室の事例として①視察に来られた各自治体や大学等との意見交換
②他公園の魅力向上事業に伴う社会実験での地元企業の物品提供などがある。

問 再整備された公園の利用状況について、以前と比較してどのようなか。利用者層や利用頻度に変化は見られたか。

江坂公園では、公園利用者は1.5倍、図書館の来館者数が1.6倍、貸出冊数は1.2倍に増えた。新たに設置された複合遊具や子供向けイベント、夜の利活用イベントを通して、幅広い層が訪れている。

問 Park-PFIでは民間事業者がどのように収益を上げ、市民に憩いの場を提供しているのか。具体的な運営モデルはどのようなか。

答 収益施設として、レストランとカフェを設置・運営している。開放的なテラスや写真スポットを設けることにより、くつろぎの場所として利用されている。収益施設の収益を特定公園施設の整備費の1割として先行投資していただいている。また、売り上げに応じた公園への還元策として、園内照明のLED化が進められており、今後は屋上緑化や冬季イルミネーション、新しいアート作品の展示等が検討されている。

問 2019年度に実施されたサウンディング型市場調査の結果、民間事業者から得られた具体的なアイデアや意見はどのようなものか。また、それをどのように活かしたか。

答 2019年に実施したサウンディングでは、再整備としてカフェ・レストラン、駐車場、トイレ等、管理運営として駐車場の運営、公園施設を含めた一体管理等、利用促進としてマルシェ等のイベントの実施、図書館との連携等がある。また、

江坂公園・桃山公園
魅力向上事業検討
時にサウンディング
参加者のうち江坂
公園・桃山公園に
対する提案があっ
た事業者再度ヒア
リングを行い、官
民連携事業の可能
性を確認するため、
参画条件やアイデ
ア等を把握した。

事業を通じて得た気づき（よかった点）

- 常駐管理はフットワークがよい
- 夜間が明るくなり防犯対策となっている
- 公園と図書館の施設利用の自由度が高まった
- 図書館利用者160%のアップ
- 可能な限り、みどりや樹木を残すことができた
- 地域とより身近な関係性を構築できるようになった



4. 所見・西尾市政への反映に向けた課題

- ・吹田市のビル街に隣接した一角に緑と広場と遊具があり、乳幼児を連れた女性たちが集まり、親子連れが思い思いの場所で遊び、また、適度な木陰や複数のベンチでは高齢者や社会人が新聞を広げたりコーヒー片手にくつろぐ風景が印象的である。再整備され、公園施設とともに図書館やレストラン、カフェを併設することで、一日を通して多種多様な活用方法が展開されていることがわかる。地元企業のノウハウ、柔軟な発想、そして市民ニーズが合致することで、公園で過ごす時間が長く、そして充実したものになっている。西尾市に置き換えたときに、例えば一色地域文化広場がかなり発展したようなケースでは、と個人的に考える。公園、図書館、レストラン、カフェ、これらを「個」としてではなく「連動」し、日常生活の一部として考えた場合に、江坂公園のようなスタイルは居心地の良い場所となるように思える。公園をはじめ、公共施設の複合化や多目的化を考える場合に、民間視点を持つことは大変重要であり、持続的に地域に愛される公共の場所を形づくるうえで今回の公園事例は大いに参考にすべき事例と考える。

- ・西尾市では、都市公園の老朽化や多様化する利用者ニーズへの対応が課題となっている。また、財政負担の増加も問題視されており、公園が本来持つ多機能性を引き出す新しい運営モデルの必要性が高まっている。こうした背景の中、吹田市が推進するPark-PFI事業は、市民サービスの向上と財政負担の軽減を両立



視察中の様子

する先進的な取組であり、視察を通じて西尾市に応用可能なヒントを得ることを目的とした。

吹田市では、民間事業者の資金とノウハウを活用して公園の再整備を進めている。公園内に飲食店や多目的施設を設置することで、行政では提供が難しい新たな価値を創出し、利用者満足度を高めている。常駐管理体制により迅速な対応が可能となり、夜間も明るく人目があることで防犯効果が向上した。また、図書館との連携により、利用者数が160%増加するなど施設間の相乗効果が生まれている。さらに、緑地や樹木を可能な限り残す再整備が行われ、環境保全と利活用が両立されている。地域住民との結びつきも強化され、公園がコミュニ

ティの核として機能している。

一方で、課題も明確になった。指定管理者制度の移行について市民への周知が不十分であり、利用者の混乱を招く場面があった。また、パークセンターの案内が不明瞭で、民間事業者の運営経験不足や老朽化施設の補修不足も課題です。特に、図書館業務の委託から指定管理者への引継ぎが円滑に進まなかった点は、今後の改善が求められる。

視察を通じて、西尾市でも民間活力を活用した運営モデルの導入が有効であると感じた。吹田市の事例は、市民サービス向上や防犯対策の充実に寄与するだけでなく、地域コミュニティの形成を促進する可能性を示している。また、吹田市で指摘された課題を参考に、事前の周知徹底や施設補修、引継ぎのスムーズ化を計画することで、制度の円滑な導入が期待される。

吹田市のPark-PFI事業は、西尾市が都市公園の再整備を進める上で大いに参考になる取組である。視察で得た知見を活かし、西尾市独自の計画を具体化し、市民に愛される公園づくりを進めていきたいと考える。

- ・吹田市のPark-PFIを視察した。都市のオアシスである「江坂公園」という広い公園での利点を生かした方策であり、西尾市のような狭い公園だったらどうなのかとの疑問も浮かんだ。

市民の財産である公園の限られた面積で、契約期間の5年間を特定の業者が占有することには疑問がある。レストランやカフェを利用する人には有用だが、親子で過ごすことを求める公園だとしたら、むしろ、楽しめる遊具や緑や空間が必要ではないかと思った。



吹田市による説明資料

- ・今回訪問した江坂公園は街中にあるおしゃれな公園という印象であった。平日の昼間にもかかわらず多くの子育て世代が訪れ、レストランも賑わっておりPark-PFIの活用を参考にしたい。
- ・大阪府吹田市の「江坂公園の再整備事業」(Park-PFI+指定管理)について視察をさせていただき、事業の概要や経緯、特徴や効果等をご教授いただいた。

今回視察した吹田市の江坂公園は、1969年(昭和44年)に開園しており、公園施設と公園内の複合施設(江坂図書館や江坂市民サービスコーナーなど

が入った建物)の老朽化や、図書館の書架・閲覧スペースが狭いことなどが課題になっていたが、指定管理者制度を導入し、公募設置管理制度を活用した再整備を行い、令和4年4月8日にリニューアルオープンした。

江坂公園のリニューアルの概要は、公園や図書館全体を再整備、公園内にカフェ・レストラン、大型複合遊具を新設、図書館を拡張、老朽化していたトイレ・休憩所の更新等であった。江坂公園内を視察して驚いたこととして、平日にも関わらず、多くの市民の方が公園を利用しており、土日の賑わいを感じた。当然であるが、「土日ではさらに賑わいのある公園になっている」と同行された職員の方から伺った。

公園内にある大型遊具は、インクルーシブデザインに配慮したものに更新し、一時避難地として、遊具に収納しているテント設置やソーラーパネルによるLED照明を設置することや休憩所の椅子の蓋(座る部分)を外せば、かまどに使用できるなど、災害時対策の機能を有した遊具として整備されており、参考となった。

市民の方より「西尾市は公園が少ない」との声を頂くことがあり、公園整備は西尾市の課題であると感じている。今回視察した再整備事業(Park-PFI+指定管理)や先進自治体の取組を参考にし、公園再整備に取り組む必要がある。

- ・2023年4月にリニューアルオープンした都市のオアシスである「江坂公園」は、魅力向上事業を目的に、パークマネジメントの取組として官民連携による再整備・管理運営を実施。再整備に「Park-PFI」、管理運営には「指定管理者制度」を活用するため、市議会で条例の一部改正を行った。相乗効果を期待してPark-PFI事業者と指定管理者を一括公募し、事業者への整備費の負担条件によってコスト削減につなげた取組は、これからの都市公園のあり方として参考になった。



視察中の様子

- ・官民連携によって「目指すべき姿」を設定した再整備では、収益施設として飲食店のレストランとカフェを新設した。インクルーシブにも配慮した複合遊具に更新し、公園に溶け込むトイレや休憩所を設けた。既存の図書館改修

では約10,000冊を蔵書し、閲覧スペースも広げた。リニューアル前と比べ、公園利用者数は約1.5倍、図書館の来館者数は約1.6倍、貸出冊数は1.2倍に増えた。西尾市において、西尾駅東駅前広場の再整備計画がある中、収益施設の新設も含めて官民連携で「目指すべき姿」を設定して進めていく必要性を再認識した。

- ・吹田市の都市の中心にある「江坂公園」は、子どもが安心して遊べる広々とした広場や遊具、散歩などのため気軽に立ち寄れる休憩所など、まちなかの憩いの場として多くの市民の方に利用されていた。また図書館の改修により約10,000冊の増書へ対応され、閲覧スペースの増加や、子どもの目線で手に取れる絵本など工夫がされていた。図書館から公園への動線も考えられ、どちらも気軽に利用できるようになっていたところが、大変魅力であった。西尾市においても公園整備が進められる中、官民連携で民間のノウハウを活用し、市民が利用したくなる公園や施設づくりの計画を進めていただきたい。