

西宮市の公民館、市民館及び共同利用施設の適正配置について

(答 申)

平成27年6月

西宮市公共施設適正配置審議会

目次

1. はじめに

(1) 審議会について	2
(2) 公共施設の現状と課題	2
(3) これまでの公共施設マネジメントの取組み	4
(4) 公民館、市民館及び共同利用施設のマネジメント	4
(5) 審議会の論点	6

2. 対象施設の有効活用について

(1) 対象施設の利用実態	7
(2) 利用方法等の統一について	8
(3) その他の関連施設について	9

3. 対象施設の適正配置の検討（留意点と分析）

(1) 検討する際の留意点	10
(2) 施設配置状況のパターン化による分析	12
(3) エリアごとの人口と施設床面積による分析	16
(4) 施設評価による分析	22

4. 対象施設の適正配置の検討結果

(1) 対象施設の適正配置の検討手順	24
(2) 対象施設の適正配置の方向性	24
(3) 塩瀬地区、山口地区の地域特性について	28

5. 施策の推進と今後の対象施設のあり方

6. おわりに

○ 資料

○ 参考

注) 答申内の図、表等の数値においては、適宜、四捨五入をしていますので、合計が一致しない場合があります。

1. はじめに

(1) 審議会について

西宮市公共施設適正配置審議会（以下「審議会」という。）は、西宮市附属機関条例により設置された市長の附属機関であり、将来の人口減少社会を見据え、西宮市が所有する公共施設の効果的かつ効率的な利用及び適正配置の調査及び審議を行うものです。

西宮市の公共施設は、学校と市営住宅がその大部分を占め、それ以外に社会教育施設、福祉施設、文化施設、市民集会施設等があります。このうち、公民館、市民館及び共同利用施設（以下「対象施設」という。資料1参照。）は、公共施設全体に占める割合は小さいものの、市民に身近で、広く一般的に利用されている施設であり、生涯学習及びコミュニティ活動の拠点となる重要な施設です。一方で、設置目的は異なるものの、いずれの施設も集会機能を有しており、機能面での重複があるとの議論が以前からあったこと、また、老朽化等による建替え問題も浮上してきています。そういったことから、今回、これら施設のあり方や適正配置について諮問を受け、対象施設について、効果的かつ効率的な利用及び適正配置の観点から調査・研究・審議を行い、その結果を答申するものです。

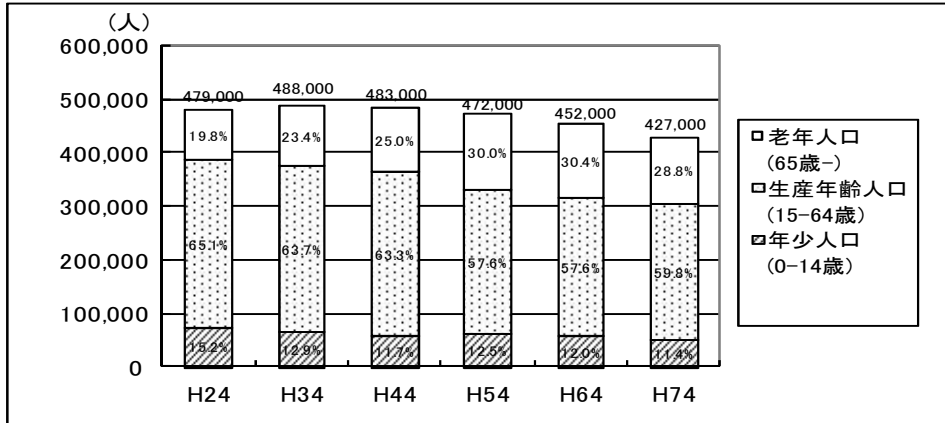
(2) 公共施設の現状と課題

① 西宮市の現況と今後の人口推移

西宮市は、兵庫県の南東部、大阪と神戸両市のほぼ中間に位置し、総面積 100.18km² に及ぶ南北に長い市域は、北部の山地部と南部の平野部に分かれています。昭和 38 年には「文教住宅都市宣言」を行い、以後、良好な住宅地と恵まれた教育環境を活かしたまちづくりを進めてきています。平成 7 年に発生した阪神・淡路大震災により、大きな打撃を受けましたが、市民生活の再建と都市の復興に取り組み、まちは震災前の賑わいを取り戻しています。平成 20 年 4 月の中核市移行を経て、現在は人口が 48 万人を超えるまでになっています。

しかし、これまで増加を続けてきた人口は、以下の図 1 で示すように、平成 30 年代前半をピークに減少に転じ、平成 40 年代後半には現在（平成 24 年時点）の人口を下回り、さらにその後も減少基調が続き、およそ 50 年後の平成 74 年には現在より約 10%（約 5.2 万人）減少する見通しとなっています。そして、今から 50 年後の人口構成を見ると、年少人口は現在より約 33%（約 2.4 万人・人口構成比で約 4 ポイント）、生産年齢人口は約 18%（約 5.6 万人・人口構成比で約 5 ポイント）それぞれ減少することが見込まれ、一方、老年人口については、現在より約 30%（約 2.8 万人・人口構成比で約 9 ポイント）増加することが見込まれています。こうした、生産年齢人口の減少による税収減や少子高齢化の進展に伴う社会保障費の伸びなどは一貫して続くと予測され、今後の財政状況は非常に厳しくなる見通しです。

■図1 西宮市の将来人口推計



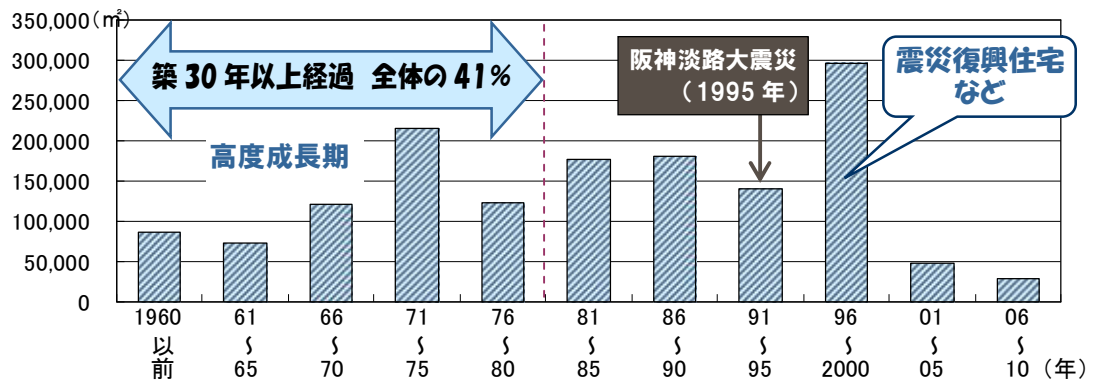
「公共施設マネジメントのための基本的な方針(平成24年12月)」より時点修正

② 公共施設の現状と課題

西宮市では、他の自治体と同様に、これまで人口増加や経済成長に合わせて整備拡充してきた公共施設が、次々と大規模修繕や建替えの時期を迎えています。今後、これら施設の維持管理や保全整備に掛かるコストの増加は避けられない状況にあります。さらに将来の人口減少に伴い、市民一人当たりが負担する維持管理費が増加することになります。

平成22年3月31日現在、西宮市には公共施設が518施設(延床面積で約149万㎡)ありますが、阪神・淡路大震災により震災復興住宅を多く建設したこともあり、公共施設のうち市営住宅が全体の約41%の面積を占め、次に多い学校施設の約36%と合わせると約77%にもなります。また、整備後30年以上が経過した建物が公共施設全体の約41%を占め、建物・設備の老朽化が進んでいます(図2参照)。現在西宮市の所有する施設全てを維持管理していくための費用について、一般的な耐用年数である築後50年で建替え、適宜必要な大規模修繕を行うものとして試算したところ、今後50年間の合計で約4,940億円、年間平均で約99億円が必要とされています(「西宮市公共施設白書(平成23年8月)」及び「公共施設マネジメントのための基本的な方針(平成24年12月)」)。

■図2 建築年別の延床面積



「西宮市公共施設白書概要版(平成23年8月)」より

(3) これまでの公共施設マネジメントの取組み

西宮市では平成24年12月に「公共施設マネジメントのための基本的な方針」を策定しました。この方針に基づき、市民の利便性を考慮しながら最少の経費で最大の効果を発揮していくために、個別の公共施設に係るコスト削減や機能改善等を積み重ねながら、将来を見据えた中長期的で、かつ施設の種別にとらわれない一元的・全体最適な視点に立った公共施設マネジメントの推進に取り組んでいます。

西宮市として、現在ある公共施設をいかに様々な機能を高めながら維持更新していくのかを検討することが必要であり、施設の維持管理、性能、機能、総量の最適化を図ることが重要課題となっています。また、公共施設を統廃合といった形で整理をする場合、そのことが、現在その施設で実施されている市民の活動に大きな支障とならないよう努めなければならないという、非常に難しい課題にも直面しています。

(4) 公民館、市民館及び共同利用施設のマネジメント

① 対象施設の設置目的

今回の諮問の対象施設は、設置目的はそれぞれ異なるものの、生涯学習や地域住民相互の親睦、福祉や防災、文化活動の場として地域社会に密着した施設です。施設の設置目的はそれぞれ表1のとおり異なっており、それぞれ特徴ある活動実態があります。しかし、いずれの施設も程度の違いはあるものの、生涯学習及びコミュニティ活動の場として活用されるとともに、これ以外の自主的な活動のためにスペースを提供するという集会機能を有しているという点において共通しています。

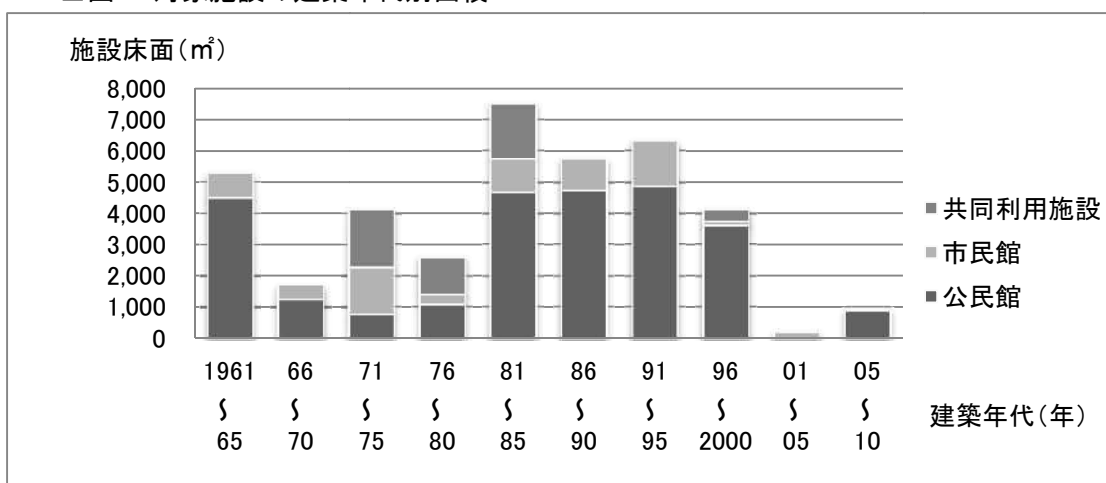
■表1 施設の設置目的等

	設置目的	配置状況	所管部局
公民館 (24館)	実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、もって住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与する施設として設置（社会教育法第20条）	中学校区に1館設置するという方針に基づき配置	教育委員会
市民館 (22館)	地域社会における相互の親睦及び文化活動の増進に寄与するための施設として設置（西宮市立地区市民館条例第1条）	地域事情を踏まえ、地域住民の要望等を背景として設置された経緯があり、地域的には偏在して配置	市長事務部局 市民文化局
共同利用施設 (10館)	航空機騒音対策として、地域の住民が保育・学習・集会等を行うための施設として設置	航空機の航路に沿って南北の带状地域の中に配置（現在は、騒音対策区域から全て除外）	市長事務部局 市民文化局

② 対象施設の現状

西宮市には、現在、公民館が 24 館、市民館が 22 館、共同利用施設が 10 館の計 56 館、延床面積で約 3.8 万㎡の施設がありますが、他の公共施設と同様に、建物・設備の老朽化が進んでおり、また、耐震化が必要な施設もあります（図 3 参照）。

■ 図3 対象施設の建築年代別面積



(西宮市公共施設白書のデータをもとに試算)

さらに、これらの対象施設全てを維持管理していくための建替えと大規模修繕の費用について試算したところ、表 2 の条件では、今後 50 年間の合計で約 145.5 億円、年間平均で約 2.9 億円が必要と見込まれています。

■ 表2 対象施設について今後 50 年間の改築・修繕にかかる費用の試算

単位: 億円

	公民館	市民館	共同利用施設	計
建設コスト(建替え)	66.7	18.4	14.4	99.5
修繕等コスト	32.0	7.7	6.3	46.0
計	98.7	26.1	20.7	145.5

※建設コスト…耐用年数である 50 年ごとに建替え

※修繕等コスト…屋上防水、外壁改修、空調設備については 20 年ごと、衛生設備、受変電設備については 30 年ごとに修繕や更新

(西宮市公共施設白書のデータをもとに試算)

一方、対象施設は、利用者の受益者負担の観点から使用料を徴収していますが（共同利用施設は除く）、光熱水費や補修費など経常的な維持管理経費に対してその割合は約 10%程度となっており（表 3 参照）、それ以外は市税等により、市民全体で負担しているという現状があります。今後は、これに先ほどの施設の建替えや大規模修繕にかかる費用が上乗せされることとなります。

■表3 対象施設の維持管理・運営経費と使用料等収入

単位:千円

	経費(コスト)			収入
	事業費	人件費	計	施設使用料等
公民館(24館)	479,666	143,773	623,439	63,101
市民集会施設等(33館)	164,490	11,016	175,506	15,748

※市民集会施設等…市民館、共同利用施設、広田山荘の合計

事業費には、光熱水費や維持管理のための委託料(清掃・警備等)などが含まれています。

「平成25年度事務事業評価結果報告書」より

③ 市政モニター調査結果について

平成26年8月に公共施設のあり方や適正配置について、市政モニター調査を実施したところ、調査結果の概要は資料4のとおりですが、425人から回答があり、過去1年間で対象施設を利用したことのある人は159人(37.4%)であり、利用頻度については、「年間数回程度」と答えた人が45人(利用者の28.3%)と最も多く、次いで「月1回程度」と答えた人が38人(23.9%)という結果でした。また、よりいっそう利用してもらうために必要なこととして「魅力的な催し、講座の開催」や「広報の充実」が必要といった意見が多く、魅力的な催しや講座を実施し、広報活動を充実させ、対象施設における活動を市民に知ってもらうことも利用向上を図る上で有効と考えます。

「公共施設マネジメント」という考え方については、316人(77.4%)の人が「全く知らない」と回答しており、また、今後公共施設の総量を減らすために統廃合を検討するとした場合、232人(54.6%)が「利用者が少ない施設」を対象とすべきと回答しています。市民に、対象施設を含め公共施設のあり方への関心を持ってもらうため、今後とも広報を充実していかなくてはなりません。

(5) 審議会の論点

審議会では、対象施設の適正配置を検討するにあたり、まず何をもって「適正」とするかという点が重要な論点と考えました。西宮市においては、これまで対象施設で市民が活動を行ってきたという実績があり、市民生活に定着しています。その実績を基本にしつつ、より公平・平等な、また同時に、より効率的な利用という視点が、審議会で「適正」を考えていく上で重要であると考えました。一方で、それぞれの施設の特性、その施設を利用する市民の考え、各地域での施設の使われ方、また、市民生活の変化、そうした施設の定性的な意義をどう評価するかといったことが「適正」を考える上で重要な論点としました。

つまり、経済効率的な側面と、社会的・生活的な質に関する側面といった、両面を考えた上で、将来にわたって持続可能な住民サービスを前提に、これら施設の適正配置について、これからの時代の市民ニーズに財政面も含め総合的にどう応えていくべきかを考えていくこととしました。

これらの施設は、日常的なメンテナンスが必要であり、一定期間ごとに大規模な修繕が

必要です。そして、いずれは耐用年数が経過し、建替えの時期を迎えますが、その際、マネジメントの観点から施設を建替えてそのまま存続させるのか否か、または他の施設との複合化を図るのか、等の検討も必要となります。そして、統廃合等により施設が減少することを考えたとき、代替として既存施設の機能面での充実も重要です。

ただし、審議会の議論としては、まずは統廃合ありきではなく、現在と次世代の市民がこの西宮でどういう暮らしをしていくのかを考え、そして、これら施設を通じて、地域社会の一員として主体的に地域課題に取り組んでいけるような市民性を育み、市民生活をより充実したものにすることを願いながら、将来的な市民ニーズと財政負担のあり方、行政・市民の役割を考えたときに、どの程度の施設数、床面積、設備等を提供し、維持していくことが適切なのかを重要な論点としました。

2. 対象施設の有効活用について

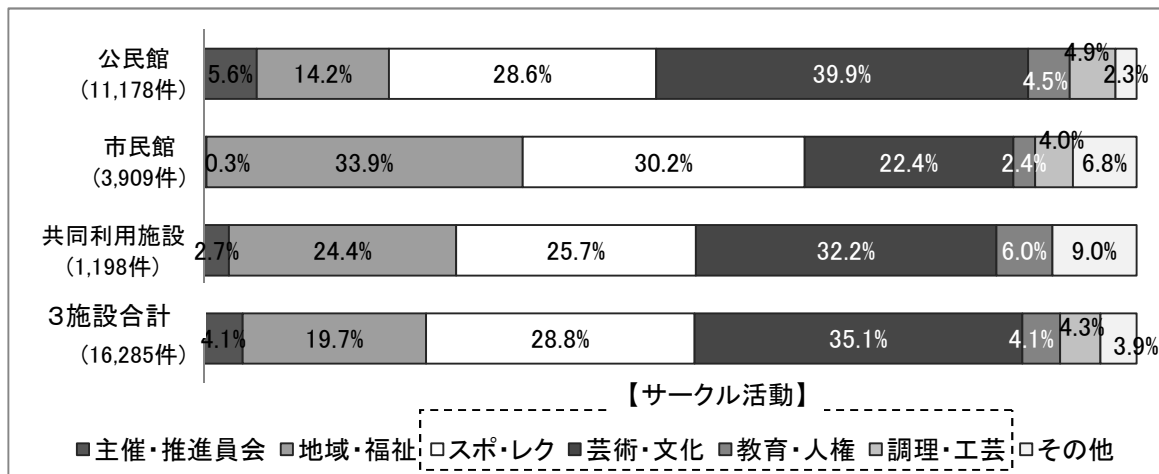
(1) 対象施設の利用実態

対象施設それぞれの稼働率（利用可能な時間区分に対する利用した時間区分の割合）は、平均で公民館 43.0%、市民館 25.6%、共同利用施設 38.3%といった状況（平成 23～25 年度実績）となっています。また同種の施設でも、個々の施設により稼働率の高いものや低いものが存在しています。今後、まちづくりの観点からは、文化、生涯学習、コミュニティの分野が、連携して施策を進めることが重要であり、そのためこれらの施設が、地域活動の拠点として連携を強化し、地域住民が利用しやすく、そして地域社会のニーズにあったものにする必要があります。

審議会では、各施設における具体的な利用実態について調査・分析をすることとし、それぞれの施設の利用状況について、利用者からの使用許可申請書等により情報を収集し、分析を行いました。調査の対象期間は、各種地域団体の総会などが集中し年間で最も利用が多いと考えられる平成 24 年 4 月 1 日から 5 月 31 日までとし、この間の公民館約 11,000 件、市民館約 4,000 件、共同利用施設約 1,200 件の使用許可申請書等の記載内容から、利用者、利用時間、部屋種別、活動内容等を整理しました（資料 5 参照）。

調査結果によると、施設の利用目的別の利用状況は、以下の図 4 のとおり、i) 市（行政）による主催事業、公用利用、公民館活動推進委員会事業等の公的な利用、ii) 地域団体等による交流、福祉活動等の利用、iii) スポーツ・レクリエーション、芸術・文化等を目的としたサークル活動的利用の 3 区分に大きく分けられ、いずれの施設も iii) のスポーツ・レクリエーション、芸術・文化等を目的としたサークル活動的利用が、50～70%と、施設利用の大半を占めているという状況であり、各施設とも、利用目的別にみた利用状況に大きな違いはないことがわかりました。

■図4 利用目的別の割合



	利用区分数							利用可能区分数	
	主催・推進員会	地域・福祉	サークル活動的利用				その他		(計)
			スポ・レク	芸術・文化	教育・人権	調理・工芸			
公民館	631	1,585	3,202	4,459	499	548	254	11,178	29,097
市民館	10	1,326	1,182	874	92	158	267	3,909	14,799
共同利用施設	32	292	308	386	72	0	108	1,198	3,486
3施設合計	673	3,203	4,692	5,719	663	706	629	16,285	47,382

(平成 24 年 4 月 1 日～5 月 31 日の利用実態調査より)

(2) 利用方法等の統一について

利用実態からは、利用者にとって対象施設は類似した施設と捉えられていると考えられます。そこで、各施設の利用方法等について比較してみると、利用時間区分のように概ね一致している項目もあれば、申込方法のように大きく相違している項目もあります(資料 6 参照)。こうした市民が様々な目的を持って利用する施設に関して、特に利用方法については、市民がわかりやすく、利用しやすい統一的方法にするとともに、施設概要、予約状況等の情報を市民が容易に知ることができる仕組みづくりが必要と考えます。

利用方法等や予約システムの統一化や改善を図れば、市民にとって複数の選択肢から施設を選ぶことができるとともに、部屋の稼働率を上げることにつながります。また、施設の統廃合を検討することになった場合においても、代替できる部屋の情報を提供することで、市民の利便性を維持することができるものと考えられます。

なお、西宮市の共同利用施設については、平成 3 年度に「公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律(昭和 42 年 8 月)」の定める騒音対策区域から全て外れており、近隣市の状況も踏まえると、基本的には使用料を課すべきと考えます。ただし、その場合は、減免措置についても市民館や公民館と同様に検討する必要があると考えます。

また、利用方法等の統一化にあたっては、使用料の設定について明確な基準を設けることも必要であり、申込方法については、コストを勘案しながら、できるだけシステム化や多チャンネル化を図っていくことにより利便性が増すと考えられます。また、例えば営利事業や飲食の制限や禁止についても、地域活性化のための緩和も考慮するなど、利用の範囲を広げることが、積極的な活用につながると考えられます。利用範囲については公民館が最も広いことから、公民館を基本に考えていくことが適当と考えられます。

ただし、使用料体系や減免措置、優先利用や公的利用のあり方など、施設の特性も考慮に入れながら利用条件の統一化を考えていくことが必要です。

(3) その他の関連施設について

集会室を有する公共施設は対象施設以外にもありますが、地域により市民との関わりや利用の仕方は様々です。対象施設の適正配置を考える際に、把握しておく必要があると考えられます。

① 集会室を有する他の公共施設

市民会館、勤労会館、勤労青少年ホーム、男女共同参画センター、大学交流センター、市民交流センター、消費生活センター等は、それぞれの政策目的を持って設置された全市的な施設ですが、施設内に集会室を有しており、地域活動・生涯学習活動等にも活用されています。

② 地域自主管理集会施設

いわゆる「地域自主管理集会施設」として地域団体等が管理・運営している集会施設が、各地域において多数存在し、その敷地や建物の所有形態は様々です。利用状況としては、当該地域の自治会、老人会、婦人会等による集会等での利用がほとんどと考えられますが、管理方法等が多種多様であることもあり、詳細な利用実態については把握できていません。施設の敷地や建物の所有形態から分類すると以下のとおりであり、地域団体等が建物を所有している場合には、当該建物の新築・改築の際に西宮市の補助金を活用しているケースが多くあります。

ア) 建物を西宮市が所有している施設

建物を西宮市が所有し、地域団体等に貸付けし、地域団体等が自主管理しているもの。敷地は西宮市であることが多いが、鉄道や高速道路高架下に設置されている場合もあり、その場合、土地所有者は鉄道会社等である。

イ) 公有地等にあり、建物は地域団体所有である施設

市有地（公園の一部である場合が多い）を敷地として、地域団体等が集会所を建築し、自主管理しているもの。

ウ) 敷地、建物とも地域団体の所有である施設

地域団体等が敷地と集会所を所有し、自主管理しているもの。

3. 対象施設の適正配置の検討（留意点と分析）

（1）検討する際の留意点

対象施設の適正配置を検討するにあたって、どのような地域の単位で分析するか、また、対象施設の利用実態、規模、配置等をどのように考えるかが重要です。分析にあたり下記の点に留意することしました。

① 適正配置を検討する地域区分

対象施設は、地域社会のための施設という性質上、その適正配置を検討するにあたっては、地域単位が基本となります。西宮市内で地域活動を実施している団体は多数あり、それぞれ地域の区割りは様々ですが、PTA活動はもとより、スポーツクラブ21、青少年愛護協議会の区割りは現在の小学校区と一致しており、コミュニティ協会、社会福祉協議会、環境衛生協議会等についても、概ね小学校区単位での組織となっています。

このように、小学校区を単位として、地域の各種団体や市（行政）によって、多くの活動が進められているという現状があり、西宮市の第3次総合計画（平成11年～20年）においても「コミュニティ施設の整備について、拠点となる公民館、共同利用施設、市民館等の地域施設については、おおむね小学校区にいずれか1館を配置する」との考えが示されています。

また、今後本格的な高齢社会を迎えるにあたり、地域課題を解決する生涯学習施設の拠点、地域社会における相互の親睦及び文化活動の場、また、避難所等防災拠点としての役割を考えたとき、小学校区は児童が徒歩により登校できることを原則として設定されていることから、高齢者を含めた地域住民が比較的容易に集まることのできる範囲としては、適切であると考えられます。こういったことから、審議会としては、小学校区を基本とした人口の推移などの各種資料を基に地域事情の把握に努めるとともに、小学校区内の施設の配置状況や利用実体（集会室等の稼働率や地域活動における利用回数等）を分析するなど、実情を踏まえつつ適正配置を検討しました。

② 施設の規模について（「大規模館」と「中小規模館」）

対象施設の規模（延床面積）については、公民館が概ね700～1300㎡程度、市民館が概ね200～400㎡程度、共同利用施設が概ね400～600㎡程度となっています。適正配置を検討するにあたって、施設の規模は重要な要素であり、比較的規模の大きな「大規模館」とそれ以外の「中小規模館」に分類し、分析することとしました。それぞれの対象施設をみると、公民館には、講堂、3～4の中小会議室、和室、調理実習室などの部屋や設備が整っており、多種多様な対応が可能であることから、公民館を「大規模館」とし、それ以外を「中小規模館」としました。結果的に、延床面積としては700㎡を境に大規模館と中小規模館に分かれることになりました。

なお、対象施設の適正規模を検討するにあたり、将来的な高齢社会の更なる進行を見据え、大規模施設に機能集約するのではなく、小規模な施設を数多く設置し、気軽に身近に集える場を充実させるべきという考えもあります。こういった視点は非常に重要で

すが、福祉施策等との関連も深く、また、これからの市民協働のあり方や官民の役割分担といった視点から、別途議論すべきと考えます。

審議会としては、生涯学習やコミュニティ活動を担うという対象施設本来の目的と役割、避難所等の防災拠点としての役割を考えたとき、これらの目的と役割を維持しつつ、公共施設マネジメントの観点から比較的大規模な施設に機能を集約することも可能であると考え、施設の規模を一つの指標としました。また将来的に、社会情勢や市民ニーズの変化により、公共施設に求められる役割が変化し、それに対応していかなければならないことも予想され、そういった場合、比較的大規模な施設であれば用途変更、改築等により柔軟な対応が可能であるということも重要な視点と考えました。

③ 施設の位置について

対象施設へのアクセス面での利便性の維持・向上は、重要な視点であり、利用する市民にとってアクセス面での大きな偏りがないような配置状況が求められています。特に市民に身近な地域社会のための施設であり、また避難所等の防災拠点としての役割から、利用する地域住民の徒歩圏内に施設が配置されることが望ましいと考えられます。

徒歩圏内の考え方については、地域性や利用者の年齢によっても様々ですが、審議会としては、高齢者や子供でも概ね10分以内で歩いていける距離として、施設から半径600mを徒歩圏とし、適正配置の分析をすることとしました。一方、対象施設の中には、主要駅に隣接した大規模な施設も存在し、これらの施設は、近隣の市民だけでなく他の地域の市民（市外の利用者もあり）に利用されており、稼働率についても非常に高くなっています。こうした施設とそれ以外の地域の中核となる施設をあわせて「拠点施設」と位置付け、規模や設備等の一定水準を維持し、施策上の位置付けをすることも一つの考え方であり、市（行政）として今後の検討も必要と考えます。

④ 施設の歴史的背景や地域事情について

対象施設の設置には、それぞれに、歴史的背景や地域の個別事情があると考えられます。地域特性等について、各種資料から判断・分析が可能なものについては、できる限り検討において配慮するよう努めました。審議会に求められたテーマの性質上、量的なバランスや対象施設の設置場所に、より重きを置いた議論となりました。個々の地域事情への配慮については、今後西宮市が策定する具体的な適正配置方針や計画において、あらためて十分な検討が必要なものと考えます。また、西宮市は、現在の市勢が形成された合併の経過から、鳴尾・瓦木・甲東・塩瀬・山口という支所管轄と、いわゆる本庁地区があります。地域社会に身近な施設を考えるときは、これらの支所管轄も重要な視点であると考えます。

⑤ 中央公民館の取扱い

中央公民館は、西宮市立公民館条例に基づき24館設置されている公民館の一つであり、他の23館の公民館と同じく公民館区エリアも設定され、一定の地域を受け持っており、公民館活動推進員による事業も実施されています。しかしながら、地域コミュニ

ティ単位での活動拠点としての利用は非常に少なく、当該地域における自治会等の活動については、平木市民館等の他の施設を主に利用しているという実態があります。施設の規模、求められる役割、利用実態から、中央公民館は、公民館施策のセンター的機能を担う施設であり、集会機能においても全市を対象とした利用が中心となっています。

そういったことから、審議会において、対象施設の適正配置の検討のため、配置状況（位置や面積等）を分析するにあたっては、中央公民館を対象施設から除き、資料作成することとしました。

ただし、中央公民館は、実際に地域に存在し、地域拠点としての機能も有していることから、その点は一定考慮することとしました。

⑥ 併設施設の取扱い

神原公民館と神原市民館、上甲子園公民館と上甲子園センターは、一建物内に複合設置されており、それぞれ受付方法等の違いはあるものの、受付窓口などの管理・運営は一体で実施されています。市民にとっても別の施設としての認識は少ないと考えられることから、適正配置の検討においては一つの施設として扱うこととしました。

また、若竹公民館については、正確には「若竹公民館」部分と「若竹生活文化会館」部分がある施設ですが、同様の理由から、あわせて若竹公民館として扱い、適正配置を検討することとしました。

（２）施設配置状況のパターン化による分析

① 対象施設の配置状況のパターン化

審議会として、まずは、小学校区ごとに、対象施設の実際の配置状況を踏まえつつ、配置状況をパターン化して、標準的なあり方を探っていくこととしました。

特定したエリアの適正配置の標準型を一つ定め、すべてのエリアを標準型へ適正化していくということは最も単純でわかりやすい手法といえます。しかしながら、市内の地域ごとの特性、事情、歴史的経緯は様々であり、現時点の施設の配置状況も様々であることを考えると、市内全地域に等しく適合させる単一基準を設けることは非常に困難であるといわざるを得ません。よって、審議会としては、原則小学校区単位での適正配置の標準的なパターンをいくつか定めることとし、小学校区ごとに、地域事情も踏まえつつ配置状況を適正化していくという考え方のもと、対象施設の配置パターンを分類し分析しました。

② 配置パターンによる分類

まず、公共施設マネジメントの視点から、最も標準的ともいえる施設配置として、小学校区の概ね中央付近に、比較的大規模な施設が１館あり、機能面・設備面での集約がされているというパターンがあります。つまり、１小学校区に大規模館１館が立地し、同館に全ての機能を集約しているパターンを最も標準的なものとししました（「配置パターンⅠ」）。そして、それ以外の配置パターンについて、西宮市の小学校区ごとの実際の施設配置状況を踏まえ、５パターンに分類しました。

こうして、表４のとおり計６パターンを想定し、各小学校区について、実際の配置状

況と地域事情等を考慮し、現状のままで良いか否か、小学校区によっては現在のパターンからより標準的なパターンに適正化していくといった方向性を基本として、施設の適正配置を検討いたしました。

■表4 施設配置パターン

配置パターン	施設配置	地域の概要	検討の方向性
パターン I	1 小学校区に、大規模館 1 館	形状、大きさが標準的な小学校区。大規模館 1 館を設置し、機能的には全てを集約する。大規模館が小学校区の中央部に位置し、かつ小学校と近接していることが理想。	↑
パターン II	1 小学校区に、大規模館 1 館+中小規模館	小学校区が広い場合、また、校区内に地勢的に分割された区域がある場合など、必要に応じ、拠点となる大規模館以外に中小規模館を設置し、大規模館を補完する。	↑
パターン III	1 小学校区に、中小規模館 1 館	対象施設以外の集会機能を有する施設、自主管理集会施設等が充実している場合、また、隣接小学校区内で校区界付近に集会施設が充実している場合、中小規模館 1 館を設置する。	↑
パターン IV	1 小学校区に、中小規模館 2 館	形状が細長い小学校区や地勢的な分断がある場合などは、中小規模館 2 館（又は 3 館）を設置する。	↑
パターン V	2 小学校区に、大規模館 1 館	地勢、現状、歴史的経緯等を踏まえ、2 小学校区で一体となっているような地域の場合、2 校区間の境界付近に大規模館を設置する。	↑
パターン VI	2 小学校区に、大規模館 1 館+中小規模館	地勢、現状、経緯等を踏まえ、2 小学校区で一体となっているが、面積が広すぎる場合等は、2 校区間の境界付近に大規模館、適正な位置に中小規模館を設置する。	↑

③ 配置パターンによる適正配置の検討

次の表5では、各小学校区をいずれかのパターンに分類していますが、いずれのパターンにもあてはまらない場合は、近いパターンに分類し、() をつけています。そして、公共施設マネジメントの観点から、特殊な事情がある場合を除き、パターンIIはパターンIへ、パターンIVはパターンIIIへ、パターンVIはパターンVへと変更していくという方向性を基本とし、地域事情や施設利用状況を踏まえ検討し、その分析結果を「方向性」の欄に記載しています。また、6パターンに当てはまらない小学校区はいずれかのパターンへと近づけることを基本としました。

■表5 配置パターンに基づく適正配置の方向性

○本庁北地区(JR神戸線以北)

No	小学校区	大規模館	中小規模館	分類	方向性
4	安井※		安井市民館 中市民館	パターンⅣ	現状維持(東西に長く、国道171号線で分断されているため)
5	夙川※	夙川公民館	夙川西市民館	パターンⅡ	現状維持(夙川公民館の特殊性を考慮)
6	北夙川	越木岩公民館		パターンⅠ	現状維持とする
7	苦楽園		苦楽園市民館 柏堂市民館	パターンⅣ	⇒パターンⅢへの検討
8	大社	大社公民館		パターンⅠ	現状維持とする
9	神原	神原公民館+市民館	六軒市民館	パターンⅡ	⇒パターンⅠへの検討
10	甲陽園※	上ヶ原公民館	甲陽園市民館	パターンⅡ	現状維持(大規模館が校区界付近に存在するため)
11	広田※		平木市民館	(パターンⅤ)	現状維持とするが、広田小学校区の適正配置検討必要
12	平木※				

・安井小学校区

東西に細長い校区であり、かつ、中央部の国道171号線により二分されている地域性を考慮し、パターンⅣのままとする。

・夙川小学校区

校区内の大規模館が主要駅に隣接していること等により、近隣地域だけでなく、より広範なエリアをカバーしていると考えられ、稼働率が極端に高くなっている。そのため、それを補完する中小規模館が小学校区内に必要と考えられることから、パターンⅡのままとする。

・甲陽園小学校区

大規模館(上ヶ原公民館)が校区界付近にあることからバランス上そのままのパターンとする。

・広田小学校区と平木小学校区

両校区の境界付近の広田小学校区内に平木市民館があり、それぞれの地域住民が利用している。また、平木小学校区内には中央公民館があり、校区外ではあるものの隣接して大社公民館、中市民館、若竹公民館があり、充実している。一方、広田小学校区は国道171号線により南北に二分されている現状もあわせて考えれば、施設配置のバランス上は、広田小学校区内の171号線以北に中小規模館設置の検討が必要である。

○本庁南地区(JR神戸線以南)

No	小学校区	大規模館	中小規模館	分類	方向性
1	浜脇	浜脇公民館		パターンⅠ	現状維持とする
2	西宮浜	西宮浜公民館		パターンⅠ	現状維持とする
3	香櫨園※		香櫨園市民館 香櫨園市民館分館 市庭市民館 夙東市民館	(パターンⅣ)	⇒パターンⅣ(地勢的考慮は必要だが、施設数の観点から検討必要)
24	津門		大箇市民館	パターンⅢ	現状維持とする
25	春風	春風公民館	瓦林公園センター	パターンⅡ	⇒パターンⅠへの検討
26	今津	今津公民館	今津南市民館	パターンⅡ	⇒パターンⅠへの検討
27	用海	用海公民館		パターンⅠ	現状維持とする

・香櫨園小学校区

4館の中小規模館が設置されている小学校区。地勢的には夙川と国道43号線により四分された地域性を考慮すべきではあるものの、校区内の施設数が標準を上回っていることから、統廃合等の適正配置の検討は必要である。

○甲東・瓦木地区

No	小学校区	大規模館	中小規模館	分類	方向性
13	甲東		甲東センター	パターンⅢ	現状維持とする
14	上ヶ原※	甲東公民館	上ヶ原市民館	パターンⅥ	現状維持(大規模館が対象区域の中心から外れているため)
15	上ヶ原南※				
16	段上	段上公民館	段上センター	パターンⅥ	⇒パターンⅤへの検討
17	段上西				
18	樋ノ口		北瓦木センター	パターンⅢ	現状維持とする
19	高木	高木公民館	高木センター 高木市民館	(パターンⅡ)	⇒パターンⅡへの検討
20	瓦木	瓦木公民館		パターンⅠ	現状維持とする
21	深津	若竹公民館		パターンⅠ	現状維持とする
22	瓦林		北甲子園口市民館	パターンⅢ	現状維持とする
23	上甲子園※	上甲子園公民館+センター	甲子園口市民館	パターンⅡ	現状維持(上甲子園公民館の特殊性を考慮)

・上ヶ原小学校区と上ヶ原南小学校区

大規模館(甲東公民館)が対象区域の中心からは外れた位置にあることから、パターンⅥのままとする。

・上甲子園小学校区

校区内の大規模館が主要駅に隣接していること等により、近隣地域だけでなく、より広範なエリアをカバーしていると考えられ、稼働率が極端に高くなっている。そのため、それを

補完する中小規模館が小学校区内に必要と考えられることから、パターンⅡのままとする。

○鳴尾地区

No	小学校区	大規模館	中小規模館	分類	方向性
28	鳴尾	鳴尾公民館	鳴尾中央センター	パターンⅡ	⇒パターンⅠへの検討
29	南甲子園	南甲子園公民館	浜甲子園センター	(パターンⅥ)	⇒パターンⅥへの検討
30	甲子園浜		網引市民館		
31	高須	高須公民館		パターンⅤ	現状維持とする
32	高須西				
33	鳴尾東	鳴尾東公民館	鳴尾センター	パターンⅡ	⇒パターンⅠへの検討
34	鳴尾北	学文公民館	八ツ松市民館	パターンⅡ	⇒パターンⅠへの検討
35	小松		小松センター	パターンⅢ	現状維持とする

○山口・塩瀬地区

No	小学校区	大規模館	中小規模館	分類	方向性
36	山口	山口公民館		パターンⅤ	現状維持とする
37	北六甲台				
38	名塩	塩瀬公民館		パターンⅤ	現状維持とする
39	東山台				
40	生瀬		生瀬市民館	パターンⅢ	現状維持とする

(3) エリアごとの人口と施設床面積による分析

次に、エリアごとに人口、対象施設の位置・床面積、利用状況から適正配置の検討を行いました。エリアを考えるにあたり、小学校区・中学校区や各種地域団体等の様々な単位がありますが、審議会では、「小学校区」、「コミュニティ協会区」及び「公民館区」の三つのエリアで分析しました。

それぞれ設定したエリアごとに、人口、対象施設の位置、床面積、利用状況から適正配置の検討を行いました。「単位人口当たり床面積」を最も重要な指標とし、床面積が他のエリアに比べて過多であるエリアを抽出し、次に、抽出されたエリアについて、施設の配置状況や稼働率を分析し、統廃合や用途変更等の適正配置を検討すべき施設を提示することとしました。

具体的には、対象施設の1万人当たり床面積の市内平均は750.94㎡ですが、「公共施設マネジメントのための基本的な方針」では今後20年間で施設総量(総床面積)10%削減という目標値が示されていることから、10%削減させた値である「1万人当たり675.84㎡」を参考値とし、これと比較し300㎡以上多いエリアを抽出し、そのエリア内の中小規模館を適正配置検討対象施設としました。

なお、施設の総床面積ではなく、貸室部分面積や収容人数等を用いる方がより実態を反映できるという考え方もあり、これによる試算しましたが、結果への影響はほとんどないことから、施設の大きさとして把握しやすい総床面積によることとしました。なお、総床

面積と実際に利用できる施設面積の差が大きい施設については、その点を個別事情として留意しています。例えば、上ヶ原公民館については、総床面積に建物内の地下駐車場面積が加算されていることにより総床面積が大きくなっていますので、この点を考慮する必要があります。

また、それぞれのエリア内の住民のうち、どれだけの割合の住民が、概ね徒歩10分以内（それぞれの施設の半径600m以内を徒歩圏として算定）で利用できるか算定し参考資料としました。これを「徒歩圏人口カバー率」としますが、各施設の徒歩圏が重複したとき1回だけカウントする「徒歩圏人口カバー率（正味）」と、重複したときをそのままカウントする「徒歩圏人口カバー率（延べ）」を調査しました。全ての市民が徒歩で施設にアクセスできることを目指し、一方でマネジメントの観点から施設の配置上の重複を避けることを目指すとした場合、正味、延べのいずれの数値も100%に近づけていくことが適正配置の一つの目標となります（表6、表7参照）。

■表6 徒歩圏人口カバー率(正味)が70%以下の小学校区

小学校区	面積 (ha)	人口 (人)	大規模館	中小規模館	徒歩圏人口カバー率 (%)	
					(正味)	(延べ)
甲東	108.3	15,803	甲東公民館	甲東センター	<u>57.5</u>	69.5
上ヶ原	322.7	13,601	甲東公民館	上ヶ原市民館	<u>67.0</u>	93.6
樋ノ口	104.3	12,291		北瓦木センター	<u>52.4</u>	76.1
高須	50.6	8,763	高須公民館		<u>66.5</u>	66.5
山口	1,980.8	8,892	山口公民館		<u>23.1</u>	23.1
北六甲台	537.0	9,128	山口公民館		<u>16.3</u>	16.3
名塩	1,238.5	10,268	塩瀬公民館		<u>11.2</u>	11.2
東山台	484.4	7,068	塩瀬公民館		<u>24.2</u>	24.2
生瀬	570.5	8,824		生瀬市民館	<u>59.2</u>	59.2

※徒歩圏人口カバー率(正味)：

エリア内人口に対する、3施設の徒歩圏(半径600m)内人口(当該エリア内のみ)の割合。徒歩圏が重複するところは1回だけカウントする。

※徒歩圏人口カバー率(延べ)：

エリア内人口に対する、3施設の徒歩圏(半径600m)内人口(当該エリア内のみ)の合計の割合。徒歩圏が重複するところは重複してカウントする。

■表7 徒歩圏人口カバー率(延べ)が200%以上の小学校区

小学校区	面積 (ha)	人口 (人)	大規模館	中小規模館	徒歩圏人口カバー率 (%)	
					(正味)	(延べ)
香櫨園	101.5	14,338		香櫨園市民館 香櫨園市民館分館 市庭市民館 夙東市民館	100.0	<u>308.4</u>
平木	69.1	10,121		平木市民館	96.8	<u>203.7</u>
高木	114.9	14,558	高木公民館	高木市民館 高木センター	97.7	<u>266.2</u>
瓦木	73.6	10,076	瓦木公民館		100.0	<u>234.2</u>
春風	99.9	15,278	春風公民館	瓦林公園センター	100.0	<u>229.6</u>
鳴尾	98.5	9,452	鳴尾公民館	鳴尾中央センター	98.4	<u>244.6</u>
鳴尾東	86.8	10,806	鳴尾東公民館	鳴尾センター	97.0	<u>207.3</u>

※徒歩圏人口カバー率(正味)：

エリア内人口に対する、3施設の徒歩圏(半径600m)内人口(当該エリア内のみ)の割合。徒歩圏が重複するところは1回だけカウントする。

※徒歩圏人口カバー率(延べ)：

エリア内人口に対する、3施設の徒歩圏(半径600m)内人口(当該エリア内のみ)の合計の割合。徒歩圏が重複するところは重複してカウントする。

① 小学校区（40小学校区）ごとのエリア分析

まず、小学校区がコミュニティの基礎的単位と考えられることから、小学校区を分析エリアとしました。このとき、対象施設が校区界付近にあり、いずれかの小学校区に入れてしまうと実情が正しく反映されない場合は、それぞれの小学校区に延床面積を均等に分割の上、配分して分析しました。

具体的には、甲東公民館は、上ヶ原小学校区と甲東小学校区に1/2ずつ、上ヶ原公民館は甲陽園小学校区と上ヶ原南小学校区と広田小学校区に1/3ずつ、平木市民館は広田小学校区と平木小学校区に1/2ずつあるものとししました。また、2小学校区を地域事情・地勢・歴史的経緯等から一体の地域として分析した方がいいと考えた場合は、一体として分析しました。結果、全小学校区の状況は資料7-1のとおりですが、そのうち、適正配置検討の対象とすべきとした小学校区及び施設については、次の表8のとおりです。

次の表8に示した小学校区は、1万人当たりの床面積が平均を大きく上回り、かつ、複数の施設が設置されています。こうしたことから、表内の中小規模館については、統廃合等の適正配置を優先的に検討すべき施設と考えられます。

■表8 適正配置検討小学校区及び施設

小学校区	人口(人)	大規模館(床面積)(㎡)		中小規模館(床面積)(㎡)		合計延床面積(㎡)	1万人当り床面積(㎡)	平均×0.9(675㎡)との差
夙川	15,621	夙川公民館	1,305	夙川西市民館	320	1,625	1,040	364
神原	8,813	神原公民館+市民館	905	六軒市民館	278	1,183	1,342	666
高木	14,558	高木公民館	882	高木市民館 高木センター	172 674	1,728	1,187	511
上甲子園	12,336	上甲子園公民館+センター	1,136	甲子園口市民館	322	1,458	1,182	506
春風	15,278	春風公民館	1,356	瓦林公園センター	566	1,922	1,258	582
今津	12,155	今津公民館	852	今津南市民館	656	1,508	1,241	565
鳴尾	9,452	鳴尾公民館	1,234	鳴尾中央センター	575	1,810	1,915	1,240
鳴尾東	10,806	鳴尾東公民館	1,008	鳴尾センター	449	1,458	1,349	673

※各面積については、小数点以下の記載を省略

② コミュニティ協会区分（25地区）ごとのエリア分析

これまで述べてきたように、一般に小学校区がコミュニティの基礎的単位と考えられるものの、地域事情や小学校区の分割・統合等の変遷経過により、小学校区とコミュニティ活動のエリアがずれている場合もあります。こうしたことから、各種地域団体の内、地域コミュニティ活動の推進体制であるコミュニティ協会エリアを対象として同様の分析をしました。分析結果詳細は資料7-2のとおりですが、そのうち、適正配置検討の対象とすべきとしたコミュニティ協会エリア及び施設については以下の表9のとおりです。

次の表9に示したコミュニティ協会エリアは、1万人当たりの床面積が平均を大きく上回り、かつ、複数の施設が設置されています。こうしたことから、表内の中小規模館については、統廃合等の適正配置を優先的に検討すべき施設と考えられます。

■表9 適正配置検討コミュニティ協会区及び施設

コミ協	人口 (人)	大規模館（床面積） (㎡)		中小規模館（床面積） (㎡)		合計延 床面積 (㎡)	1万人 当り床 面積 (㎡)	平均× 0.9(675 ㎡)との 差
夙川	11,405	夙川公民館	1,305	夙川西市民館	320	1,625	1,425	749
神原	9,026	神原公民館＋ 市民館	905	六軒市民館	278	1,183	1,310	635
甲陽	15,719	上ヶ原公民館	1,600	甲陽園市民館	374	1,974	1,256	580
甲子 園口	12,311	上甲子園公民 館＋センター	1,136	甲子園口市民館	322	1,458	1,184	509
春風	15,278	春風公民館	1,356	瓦林公園センター	566	1,922	1,258	582
今津	14,973	今津公民館	852	今津南市民館 網引市民館	656 236	1,745	1,165	490

※各面積については、小数点以下の記載を省略

③ 公民館区（24地区）ごとのエリア分析

対象施設のうち公民館については、いずれも大規模館として標準的な設備が充実した施設であり、また、中間報告に記載のとおり、公民館区の地域団体等から選任された公民館活動推進員によるコミュニティと密着した活動の単位ともなっています。そこで、公民館区のエリアによって同様の分析をすることとしましたが、公民館区は1小学校区又は2～3の小学校区を統合したエリアと概ね一致することから、実際の公民館区ではなく、公民館区を構成する小学校区を結合させたエリアを設定して分析することにしました。分析結果詳細は資料7-3のとおりですが、そのうち、適正配置検討の対象とすべきとした公民館区・施設については以下の表10のとおりです。

次の表10に示した公民館区エリアは、1万人当たりの床面積が平均を大きく上回り、かつ、複数の施設が設置されています。こうしたことから、表内の中小規模館については、統廃合等の適正配置を優先的に検討すべき施設と考えられます。

■表10 適正配置検討公民館区及び施設

公民館区	人口(人)	大規模館(床面積) (㎡)		中小規模館(床面積) (㎡)		合計延床面積(㎡)	1万人当り床面積(㎡)	平均×0.9(675㎡)との差
夙川	15,621	夙川公民館	1,305	夙川西市民館	320	1,625	1,040	364
神原	8,813	神原公民館＋市民館	905	六軒市民館	278	1,183	1,342	666
上甲子園	12,336	上甲子園公民館＋センター	1,136	甲子園口市民館	322	1,458	1,182	506
春風	15,278	春風公民館	1,356	瓦林公園センター	566	1,922	1,258	582
鳴尾	20,438	鳴尾公民館	1,234	鳴尾中央センター 浜甲子園センター	575 550	2,360	1,155	479
鳴尾東	10,806	鳴尾東公民館	1,008	鳴尾センター	449	1,458	1,349	673

※各面積については、小数点以下の記載を省略

(4) 施設評価による分析

① 施設評価による分析の考え方

対象施設については、館ごとにそれぞれ、配置上の特徴や利用状況の違い等がありますが、地域活動での利用に供するという施設の特徴を踏まえ、それぞれの館を公共施設として維持していく上での優先度を数値化することとし、検討を行いました。特に、その施設が市民からのアクセス面で市内のどのような場所・位置に設置されているか、また、近隣に同様の施設があるか、といった集積性に関する事情が施設の適正配置を検討する上で重視すべき点と考え、施設の規模や地域活動の利用程度とあわせて数値化し、分析することとしました。そして、この数値は、対象施設の配置バランス上の重要性、必要性を表したものであることから、「必要度」としました。一方、施設の稼働率は、施設が有効活用されているかを表したものであることから、「利用度」としました。稼働率については、特殊な用途である和室や実習室を除くこととし会議室・集会室のみのデータで評価した場合と、これに稼働率が高く公民館にのみ設置されている講堂を加えた場合とで、それぞれ比較分析しました。なお、具体的な評価基準と配点は以下の表11のとおりです。

この分析では、利用度、必要度がそれぞれ合計100点になるように、各評価点の配点を定めています。このうち必要度については、集積性つまり配置バランスの観点を重視し50点配点しており、さらにその内訳は、徒歩圏と想定した半径600m圏内（概ね徒歩10分で到達できる距離）に対象施設が充実しているかに着目し25点、小学校区エリアの施設数に着目し25点を配点しています。

■表11 施設評価における評価基準と配点

評価項目	評価指標		評価基準	配点
利用度	稼働率		会議室の稼働率(%)	100
必要度	集積性	徒歩圏内の施設数	徒歩圏（半径600m）内にある他の3施設の施設数	10
		徒歩圏単独の割合	徒歩圏（半径600m）内人口に対する、単独で受け持つ人口の割合(%)	15
		小学校区内の施設数	同じ小学校区内にある3施設の施設数（当該施設を含む）	25
	施設の規模（延床面積）		施設の延床面積(m ²)	25
	地域・福祉活動の利用数		地域活動・福祉活動に利用された利用区分数（4・5月）	25

なお、対象施設の評価点は、配置バランスによって変化するものであり、例えば、同じエリア内でしかも非常に近接して複数の施設が設置されていれば、いずれの施設とも数値は低くなり、仮に、一方の施設が廃止や転用をすることになれば、もう一方の近隣施設は数値が高くなります。こうした、利用度と必要度については、それぞれの施設の

評価点を算定しました（資料 8-1、8-2）。

そして、評価点に基づき、それぞれの施設ごとに適正配置の方向性について、以下の表 12 のように分類することとしました。このとき、利用度については、稼働率 50%以上を「高」とし、平均すると 1 日あたりの利用回数が 1 回未満となる稼働率 30%未満を「低」とし、その間を「中」としました。また、必要度は、概ね三等分した上で、10 点単位に端数処理しました。

■表 12 施設評価を踏まえた適正配置に係るマネジメントの方向性

利用度	高	50 点以上	統合を検討	現状維持 又は統合を検討	現状維持 又は拡充を検討
	中	30 点以上 50 点未満	適正配置を検討	総合的に検討	現状維持 又は縮小を検討
	低	30 点未満	優先的に 適正配置を検討	適正配置を検討	縮小を検討
			40 点未満	40 点以上 70 点未満	70 点以上
			低	中	高
			必要度		

※点数については、資料 8-1、8-2 の凡例参照

② 施設評価による分析結果

各施設の評価点により、9 区分のいずれかに分類しました。結果については資料 9-1、9-2 のとおりですが、分類結果のうち、[利用度-低：必要度-低]については、いずれの評価点も低い施設であり、優先的に、他の施設への統合や廃止等の適正配置を検討すべきものと考えます。また、[利用度-中：必要度-低] 及び [利用度-低：必要度-中] の施設については、施設の配置状況や利用実態から評価点が低くなる理由を分析し、他施設への統廃合や縮小等の適正配置を検討すべきと考えます（表 13 参照）。

■表 13 施設評価により他施設への統廃合や縮小等の適正配置を検討すべき施設

利用度-低：必要度-低	市庭市民館、鳴尾センター
利用度-中：必要度-低	香櫨園市民館分館、六軒市民館、今津南市民館、段上センター
利用度-低：必要度-中	網引市民館、大箇市民館、柏堂市民館、苦楽園市民館、平木市民館、浜甲子園センター

その他、[利用度-高：必要度-低] の施設については、稼働率が高いことから施設の量的な必要性は高いものの近接して施設が設置されているケースであり、建替えにあたっては近隣施設との統合による適正化を検討すべきものです。一方、[利用度-低：必要度-高] の施設については、配置バランス上は重要な位置に設置されている施設ではあるものの、施設量としては過分にあると考えられることから、施設の一部の用途変更や、建替時には縮小するなどの検討が必要と考えます。

なお、施設評価による対象施設の評価点については、先に述べたパターン化による分析やエリアごとの分析において、複数の施設から優先的に適正配置を検討すべき施設を選択する際に参考とすることができます。

4. 対象施設の適正配置の検討結果

(1) 対象施設の適正配置の検討手順

審議会では、対象施設の適正配置について、施設配置のパターン化、エリア分析、施設評価により、分析・検討を行ってまいりましたが、それぞれの地域における対象施設の現状を踏まえ、公共施設マネジメントの具体的な取組みという課題に応えるべく、より適正な施設の配置の実現に向けての手順を示すこととしました。

■西宮市における公民館、市民館及び共同利用施設の適正配置基準（考え方）

1. エリアごとの配置適正化

- ① 小学校区を単位とした「1小学校区に大規模館1館」を最も標準的な配置とする。
- ② ①以外の小学校区については、地域ごとの特性を踏まえ、想定した施設配置の6パターンのうちから適正なパターンを目指す。

2. 施設の適正量

- ① 適正量は、施策展開に合わせて変化するものであり、絶対的なものではないが、ここでは、小学校区ごとに人口と対象施設の総床面積を比較し、市の平均を標準的な適正量とする。
- ② 現時点で、市平均より人口当たり総床面積の数値が乖離している小学校区を配置適正化の検討対象地区とする。面積過大の場合は、原則として、規模縮小・統廃合の方向で検討し、適正配置を目指す。また、小学校区以外のエリア区分（コミュニティ協会等）による分析も行う。
- ③ 「公共施設マネジメントの基本的な方針」により、公共施設について平成24年度から20年間で総量の10%の削減目標が示されていることから、10%削減を想定した数値を参考にしながら、エリアごとに分析を行う。
- ④ 施設の統廃合（他用途への転用も含む。）については、施設の規模、位置、地域活動の利用割合及び稼働率により、検討対象とする施設を選択する。留意点は下記のとおりである。
 - ・機能や利用状況の点で、エリア内存続施設や近隣施設・類似施設で代替可能か。
 - ・代替施設では、アクセス面で、利便性が著しく低下しないか。
 - ・敷地や建物の状況から、売却や転用が可能か。

(2) 対象施設の適正配置の方向性

対象施設について、ここまで様々な視点から基準を示しながら、適正配置の方向性を検討してきました。審議会として、現時点での検討結果から、今後適正配置を検討すべき小

学校区と対象施設を抽出しましたが、それぞれ小学校区ごとの状況と適正配置の方向性については、以下の表14のとおりです。表に記載されていない小学校区は現状維持とします。

なお、適正配置を検討する際の視点は地域ごとに様々ですが、複数の分析手法によって「検討が必要」とされるエリアや施設については、公共施設マネジメントの観点から適正配置検討の重要性が高いと考えられ、この観点から「適正配置の検討の重要性」の欄において、「高」「中」に区分して優先付けをしています。一方、老朽化や耐震化等の対策を早急に検討しなければならない施設もあれば、将来的な課題として検討しておくべき施設もあることから、そのような視点から「適正配置の検討の緊急性」の欄において、「高」「中」に区分して優先付けをしています。

■表14 適正配置の検討が必要な小学校区と設置施設

○本庁北地区(JR神戸線以北)

No	小学校区	設置施設	適正配置の検討		
			内容(地域の実情と課題)	重要性	緊急性
5	夙川	夙川公民館 夙川西市民館	小学校区、コミュニティ協会、公民館区のいずれのエリア区分でも、人口当たり床面積が平均を大きく上回る。夙川西市民館のあり方について、また、夙川公民館の特殊性についてどこまで考慮すべきか、総合的な検討が必要である。	中	中
7	苦楽園	苦楽園市民館 柏堂市民館	人口当たりの床面積は平均を下回るが、苦楽園市民館、柏堂市民館とも施設評価の評価点は低く、特に柏堂市民館については稼働率が極端に低いことから、統廃合・用途変更を含めた適正配置の検討が必要である。	中	中
9	神原	神原公民館 神原市民館 六軒市民館	小学校区、コミュニティ協会、公民館区のいずれのエリア区分でも、人口当たり床面積が平均を大きく上回る。六軒市民館について、統廃合・用途変更を含めた適正配置の検討が必要である。なお、六軒市民館が設置された後、近接して上ヶ原公民館が新設されている。	高	中
11	広田	平木市民館	両校区の境界付近に築40年(耐震補強未実施)の平木市民館がある。平木小学校区内には中央公民館があり、校区外で比較的近くに公民館、市民館が設置されている。一方、広田小学校区内の国道171号線以北については、施設が不足しており、対応が必要である。	中	高
12	平木				

○本庁南地区(JR神戸線以南)

No	小学校区	設置施設	適正配置の検討		
			内容(地域の実情と課題)	重要性	緊急性
3	香櫨園	香櫨園市民館 香櫨園市民館分館 市庭市民館 夙東市民館	地域内の人口当たり床面積については平均的である。ただし、校区内に4館の市民館が設置されていることから徒歩圏人口カバー率(延べ)が300%以上となっており、各館の稼働率や施設規模を踏まえ総合的な検討が必要である。施設評価で「必要度」が低い施設として香櫨園市民館分館と市庭市民館があるが、特に市庭市民館は築45年経過し(耐震補強未実施)、稼働率がかなり低いことから、統廃合・用途変更を含めた適正配置の検討が必要である。	中	高
24	津門	大箇市民館	人口当たり床面積は平均を下回るが、稼働率は低い。校区外ではあるものの多くの施設が近接している。大箇市民館は築52年経過しており(耐震補強未実施)、小学校区内唯一の施設であることから必要な施設であるが、施設の縮小や一部転用等の検討が必要である。	中	高
25	春風	春風公民館 瓦林公園センター	小学校区、コミュニティ協会、公民館区のいずれのエリア区分でも、人口当たり床面積が平均を大きく上回る。瓦林公園センターについて、統廃合・用途変更を含めた適正配置の検討が必要である。なお、春風公民館は、公民館の中で稼働率は低い。	高	中
26	今津	今津公民館 今津南市民館	小学校区及びコミュニティ協会のエリア区分で、人口当たり床面積が平均を大きく上回る。今津南市民館(耐震補強未実施)について、統廃合・用途変更を含めた適正配置の検討が必要である。	高	高

○甲東・瓦木地区

No	小学校区	設置施設	適正配置の検討		
			内容(地域の実情と課題)	重要性	緊急性
16	段上	段上公民館 段上センター	地域内の人口当たり床面積については平均を上回る。施設評価により段上センターの評価点が低くなっているが、これは公民館との距離が非常に近いことによるもので、配置バランス是正の観点から検討が必要である。	中	中
17	段上西				
19	高木	高木公民館 高木センター 高木市民館	小学校区でみた場合、人口当たり床面積が平均を大きく上回る。1小学校区に、大規模館+小規模館2館の配置になっており、校区の広さ・形状も通常である。稼働率を考えると、高木センターについて、統廃合・用途変更を含めた適正配置の検討が必要である。	中	中
23	上甲子園	上甲子園公民館 上甲子園センター 甲子園口市民館	小学校区、コミュニティ協会、公民館区のいずれのエリア区分でも、人口当たり床面積が平均を大きく上回る。甲子園口市民館のあり方について、また、上甲子園公民館の特殊性についてどこまで考慮すべきか、総合的な検討が必要である。なお、上甲子園公民館及びセンターは耐震改修済である。	中	中

○鳴尾地区

No	小学校区	設置施設	適正配置の検討		
			内容(地域の実情と課題)	重要性	緊急性
28	鳴尾	鳴尾公民館 鳴尾中央センター	小学校区及び公民館区のエリア区分で、人口当たり床面積が過大である。鳴尾中央センターについて、統廃合・用途変更を含めた適正配置の検討が必要である。	中	中
29	南甲子園	南甲子園公民館 浜甲子園センター 網引市民館	浜甲子園センターについては、鳴尾公民館区でみた場合、人口当たり床面積は平均を大きく上回り、稼働率はかなり低く、統廃合・用途変更を含めた適正配置の検討が必要である。また、網引市民館についても稼働率は低く、築50年が経過し(耐震補強未実施)、統廃合・用途変更を含めた適正配置の検討が必要である。	中	高
30	甲子園浜				
33	鳴尾東	鳴尾東公民館 鳴尾センター	小学校区及び公民館区のエリア区分で、人口当たり床面積が平均を大きく上回る。鳴尾センターについては、夜間のみ利用の施設であり、稼働率も低く、公民館に近接していることから、統廃合・用途変更等を含めた適正配置の検討が必要である。	高	中
34	鳴尾北	学文公民館 八ツ松市民館	人口当たり床面積は平均を下回るが、1小学校区に、大規模館+小規模館の配置になっており、校区の広さ・形状も通常である。築40年の八ツ松市民館(耐震補強未実施)について、統廃合・用途変更等を含めた適正配置の検討が必要である。	中	高

(3) 塩瀬地区、山口地区の地域特性について

西宮市内でも、北部地域(塩瀬地区及び山口地区)については、南部地域に比べ、地域の範囲が広く、人口分布についても違いがあることから、対象施設の適正配置については、別の観点から考える必要があります。

北部地域に共通した特徴として、古くから川沿い等に形成された既成市街地と山ろく部・丘陵部に大規模な宅地開発でつくられた住宅団地があり、それぞれコミュニティ単位として、地域活動が行われており、地域自主管理集会施設が設置されているケースが多く見受けられます。主にこうした地域自主管理集会施設において、地域住民に身近なコミュニティ活動等が行われ、一方、参加人数の多い活動や対象地域が広範囲な活動の場合には、それぞれの地区全体をカバーする公民館が活用されるといった使い分けがなされていると考えられます。そういった北部地域の地域特性から、現在の対象施設の配置状況を基本

的なものと考えます。

ただし、一般に、南部地域に比べ、地域自主管理集会施設の意義・役割は高いものと考えられ、西宮市のコミュニティ施策上で、こうした視点からの位置づけについて、あらためて検討することも必要ではないかと考えます。

① 塩瀬地区について

塩瀬地区は、古くは名塩村と生瀬村があり、明治期の町村制施行により両村が合併し塩瀬村となり、その後、昭和26年に西宮市に合併した経緯があります。現在小学校区としては名塩、東山台、生瀬の3小学校区があり、コミュニティ協会は名塩地区と生瀬地区の2地区です。名塩・東山台両小学校区のほぼ校区界の位置にあるJR西宮名塩駅に近接した塩瀬センター（支所、図書館、児童センター等の複合施設）内に、塩瀬公民館が設置されており、塩瀬地区全体をカバーしています。また、生瀬地区には市民館が設置され、地域活動に利用されています。塩瀬地区全体では、対象施設による徒歩圏人口カバー率は南部地域に比べて極端に低いものの、地域内の人口当たりの施設床面積は平均をやや下回る程度です。

② 山口地区について

山口地区も、昭和26年に西宮市に合併した経緯があり、小学校区としては山口、北六甲台の2小学校区があり、コミュニティ協会は全体で山口地区となっています。対象施設としては、両小学校区のほぼ校区界付近に位置した山口センター（支所、ホール、図書館、児童センター等の複合施設）内に山口公民館が設置されており、公民館として山口地区全体をカバーしています。塩瀬地区と同様に、山口地区全体では、徒歩圏人口カバー率は南部地域に比べて極端に低いものの、人口当たりの施設床面積は平均をやや下回る程度です。

5. 施策の推進と今後の対象施設のあり方

西宮市では、公民館、市民館及び共同利用施設は、それぞれの施策・目的ごとに別々に整備が進められ、これまで運営されてきました。しかし、市民の意識やニーズは変化しており、今後、生涯学習・文化・コミュニティの分野において一体的に施策を進めることが必要であり、ハード面・ソフト面それぞれにおいて、これらの施設が連携し、市民が使いやすいものにするのが求められています。

現在、西宮市では、公民館は教育委員会の所管であり、市民館及び共同利用施設は市長事務部局の所管となっています。今後、全市一体的に施策を進めるにあたっては、最も適した組織のあり方や体制を整備することも必要です。また、対象施設については、「利用方法等については統一的な方法」を目指す方向性を本答申で示していますが、これを具体的に実施していくにあたっては、「公民館」「市民館」「共同利用施設（センター）」といった施設について、名称や施策上の位置付けがこのままでいいのかといった議論が必要になってくると考えられます。すなわち、コミュニティ施策、生涯学習関連施策、防災対策等の方向性、取り組み方針等を踏まえ、最も適したかたちを検討することが必要と考えます。

施設の有効活用に向けた取組みや体制のあり方としては、下記のア)～オ)のような手法が考えられますので参考に示します。

- ア) 施設としては現在の所管及び条例上の位置づけのままで、利用方法等を統一化する。
- イ) 対象施設を社会教育法に基づいた公民館に統合し、教育委員会の所管とする。
- ウ) 公民館条例を廃止し、対象施設をコミュニティ施設や生涯学習施設として統合し、市長事務部局の所管とする。
- エ) 施設としては現在の所管及び条例上の位置づけのままで、複合施設とする。例えば、公民館とコミュニティ施設の「二枚看板」の複合施設とし、職員は教育委員会と市長事務部局の併任とすることもできる。
- オ) 対象施設を社会教育法に基づいた公民館に統合し、併せて生涯学習やコミュニティ振興などの機能を持つ施設として再編する。公民館は原則として教育委員会の所管となるが、補助執行の手続きにより市長事務部局の所管とすることもできる。

社会教育法では、公民館の設置及び運営は教育委員会の事務とされています。ただし、「公民館」には社会教育法に基づかない類似施設（集落公民館、自治公民館）もあり、多様な公民館のあり方が実態として存在しています。また、社会教育法に基づく公民館であっても、コミュニティ振興など市長部局が所管する事務との連携を強化するために、補助執行（地方自治法第180条の7）の手続きにより、公民館の位置づけを持つ施設を市長事務部局の所管とすることも可能です。このような手法によって、対象施設が担う社会教育施設としての機能、及び生涯学習やコミュニティ振興の機能に加え、市民窓口、福祉窓口、保健所窓口等を包含する施設として再編するなど、市民の学びとまちづくりの拠点として地域の核となる施設にすることもできます。

また、施設のあり方や西宮市の取組み体制を考えると、施設の管理主体・管理方法についても公共施設マネジメントの観点から検討が必要になります。今後、施設管理において、直営とアウトソーシングの最適な組み合わせを目指す視点が重要であり、指定管理者制度や業務委託項目の拡大など、様々な検討が必要と考えます。

現在、公民館は、各館に館長を置き、地域密着の運営に努めています。費用対効果を意識し、業務のあり方を見直すとともに、また地域支援に必要な新たな調整業務を追加するなどの工夫も必要です。

6. おわりに

審議会としては、対象施設をどのような状態で次世代に引き継ぐことが最適なのかといった観点で、地域ごとの対象施設の適正量と適正バランスについて議論し、方向性を示しました。今後、個別の施設のあり方について検討する際には、各施設や地域の特性を念頭に入れ、施設の維持管理、再編、統廃合等について、議論していただきたいと考えます。

なお、本答申における評価や分析は、現時点での各施設と地域の状況を踏まえたものであり、社会情勢の変化や他の施設の統廃合・用途変更によって、その評価・分析が変わることがあることに留意する必要があります。

そして、統廃合により施設の総量が減少したとしても、一方で機能が充実し、また利便性が高まり、活動しやすくなるといった取組みが重要であり、例えば先に述べたように、利用方法について、市民がわかりやすく、利用しやすい統一的な方法にすることなどです。また、対象施設が相互に連携し、市民にとって利用しやすい取組みは不可欠ですが、あわせて対象施設以外の施設との連携も考慮する必要があります。場合によっては、民間施設と補完し合うことも考えられます。そして、将来的には児童生徒が減少に転じることが予想されており、空きスペースができた学校施設の有効活用の検討も必要になってくると考えられます。

さらに、対象施設の適正配置を考えるにあたっては、市民参画やコミュニティづくり、生涯学習という観点から次の考え方や取組みも大切です。

まず、公共施設を適正に整備・維持していく市（行政）の責任は重要です。こうした地域に根ざした施設は、市民にとって、自分を磨き、協働で何かをつくり出し、市民社会の担い手となることができる場であることから、今後のコミュニティ施策や生涯学習施策の進展と地域社会の活性化に資する施設としてそのあり方を考えるということです。

一方、市民も、今後の公共施設のあり方という課題については、行政が決めたことを一方的に受け入れるという受け身の立場ではなく、西宮の将来を形づくる市民一人一人に問われていることであり、市民も自ら考えていかなければならないということです。

そして、これからは地域社会に身近な施設を地域住民が自分たちの思いを基礎にして、自主的に管理運営していくといった取組みも必要になってくるものと考えます。今後とも市民が、施設を通じて様々な活動に取り組むことによって、地域社会の一員として主体的に地域課題に取り組んでいけるような市民性を育みつつ、市民生活をより一層充実したものにしていけることを願っています。

以 上