平成２８年度　建設委員会地方都市行政視察調査報告書（案）

１　視察日・調査先・調査事項

視察日	都市名	調査事項
平成２８年１０月１９日(水)	兵庫県伊丹市	防災対策について
平成２８年１０月２０日(木)	大阪府大阪市	エリアマネジメント活動促進制度について

２　調査内容

Ⅰ　兵庫県伊丹市（防災対策について）

１　伊丹市の概要

伊丹市は、兵庫県の南東部に位置し、面積２５．０９㎢の市域を有している。神戸市から約２０㎞、大阪市から約１０㎞の圏域にあり、同県の尼崎市、西宮市、宝塚市及び川西市並びに大阪府の豊中市及び池田市に接している。

大阪の衛星都市の一つとも位置付けられ、県内では、南隣の尼崎市に続き、人口密度が２番目に高い都市なっている。

鉄道は、ＪＲ福知山線（伊丹駅、北伊丹駅）と阪急電鉄伊丹線（伊丹駅、新伊丹駅、稲野駅）があり、大阪・神戸及び阪神地域の都市と結び、山陽新幹線が市域の南部を東西に通過している。

道路は、国道１７１号線が市の中央部を東西に横断し、中国自動車道及び国道１７６号線が市域の東西を通過している。

市域の東には大阪国際空港（伊丹空港）が立地している。

地形は、全体におおむね平坦で、北から南に緩やかに傾斜し、東部に猪名川、西部に武庫川という２つの大きな川が市内を流れている。

気象は、一般に年間通じて気温が高く降水量が少ないという瀬戸内気候を示しており、平成１７年から平成２７年の平均気温は１６．３℃、平均年間降水量は１，２８７．９㎜である。

江戸時代から酒造が盛んであり、近代でも全国に先駆けて産業としての清酒醸造法を確立している。現在も、小西酒造（白雪本社）がある。

１９１９年（大正８年)、日本初の国産リノリウム（床材）を製造販売する「東洋リノリューム株式会社（現在の東リ)」が創業。臨空都市としての利点を生かしたハイテク産業（住友電工、三菱電機など）が立地している。

園芸業については、隣接する宝塚市の山本地区と合わせて、全国三大植木産地のひとつである。現在は、東野地区において、接木の一つである「芽接ぎ」という独特な技法により、一本の木に赤・白・ピンクの三色に花が咲くように仕立てられた南京桃の生産に力を入れている。

１９９５年（平成７年）１月１７日に発生した阪神・淡路大震災では、死者２３人、負傷者２，７１６人、全半壊家屋８，８９４棟(平成１２年５月１日現在）の被害を出した。

２００２年（平成１４年）１０月１０日、市東部にオープンしたダイヤモンドシティ・テラス（現・イオンモール伊丹）は、その規模の大きさ、店舗の多様さ、営業時間の長さで、近隣の大規模店舗に様々な影響を与えている。

世帯数は７９，８５８世帯、予算規模は６９３億円（平成２８年度一般会計当初予算）となっている。

２　視察経過

伊丹市議会議長からごあいさつをいただき、伊丹市の防災対策の特色や防災センターの機能等について、伊丹市危機管理室市長付参事（危機管理担当）よる説明ののち質疑応答を行い、防災センター内の施設等を見学した。

また、関連して「安全・安心見守りカメラ」と「まちなかミマモルメ」についての資料恵与を受けた。

３　伊丹市の防災対策の主な特色について

～阪神・淡路大震災による被災と東日本大震災の被害を踏まえて～

「安全・安心のまちづくり」を市の最重要施策に位置付け、「情報伝達の充実」、「災害への備えを高める」、「災害への意識の向上」、「避難のための啓発」をキーワードとして災害から人命を守ることを最優先に災害対策の充実を図っている。

（１）　組織体制の充実

従来は防犯という安全対策の位置付けの中に災害組織があった（課の中の一部）が、平成１８年に市長付参事（部長級）を配置した危機管理室が設けられ、組織的充実が図られた。

（２）　防災拠点の充実

防災中枢機能、防災通信機能及び物資集約機能を集めた防災拠点として、旧中央図書館の建物の耐震化を図り、以下の設備を備えた防災センターとして整備し、平成２５年４月から運用が開始された。

１階：啓発展示コーナー、災害時用備蓄倉庫

２階：防災無線室、エフエムいたみサテライトスタジオ、防災システム（フェニックス防災システム、Ｊ－アラート、衛星通信ネットワークシステム、雨量計、高所監視カメラ、震度計、河川カメラ）、災害対策本部室・本部事務局室

３階：災害対策室

屋外：非常用発電機・受水槽

（３）　災害時の情報伝達体制の充実

○　屋外拡声器の整備

平成２４年に一定の音が最大半径１．２キロメートル届く屋外拡声器を本庁舎や学校など市内８か所に設置した。また、平成２６年度にはそれを補完する屋外拡声器として南北の市境、武庫川・猪名川の流域など２８か所に設置した。これらはＪ－アラートとも接続しており、緊急放送を自動で迅速に伝達する機能を持っている。

○　コミュニティＦＭの開設と緊急告知ＦＭラジオの無償貸与

阪神・淡路大震災以降、伊丹市などが出資したコミュニティＦＭ「エフエムいたみ」が開設された。災害時には災害に特化した情報の伝達が行われる。また、防災センターと消防局にエフエムいたみサテライトスタジオを整備し、緊急時には防災センター等よりエフエムいたみに割り込み情報提供の放送が行えるような体制をとっている。

併せて、災害時に電源を切っていてもＪ－アラートと連動し、自動起動する緊急告知ＦＭラジオを災害時要援護者支援制度に申し込まれた要援護者・支援協力員などに対し無償貸与している。

以上のほか、伊丹市緊急災害情報メール（いたみメール）よる災害に関する情報の発信などを行っている。

（４）　災害への備えを高めるための対策

○　学校等施設の耐震化

阪神・淡路大震災以降、学校施設の耐震化に努めてきたが、平成２１年度からは「学校施設の安全安心宣言」（平成２０年９月１日）に則り、急ピッチで耐震化事業に取り組み、平成２３年度末で学校施設の耐震化１００％を達成した。また、幼稚園施設については平成２５年度に、保育施設については平成２７年度に、それぞれ耐震化１００％を達成した。

○　大規模災害時における飲料水の確保

市立伊丹病院、伊丹小学校、神津（かみつ）小学校の３か所に１００ｔの耐震性貯

水槽を整備している。

○　防災監視体制の強化

伊丹市で整備を進めている１，０００台の安全・安心見守りカメラには５０台の防災用カメラがあり、河川や中心市街地等に整備することで大雨等の災害発生時の河川監視、迅速な初動体制や的確な動員体制の確立や映像をインターネット配信し市民の自助に役立てられている。

以上のほか、災害時の避難所での生活用水を確保するため、避難所井戸の設置に向けた取組みなどが行われている。

（５）　災害への意識の向上

○　総合防災訓練の実施

市内全ての家庭、自治会、自主防災会、学校、事業所など全市民それぞれの立場で一斉に防災行動を展開する「２０万人　いたみまるごと防災訓練」を平成２８年１月２４日に実施し、ペット同行避難の問題や物資の搬送など災害時における新たな課題への対策に役立っている。

以上のほか、自主防災組織による防災訓練や避難誘導等の啓発活動、防災センター１階の防災啓発コーナーにおける防災資機材や備蓄物資等の紹介などの取組みを行っている。

（６）　避難のための啓発

洪水ハザードマップの全戸配布（平成１９年）、市民べんり帳への防災マップの掲載、災害時要援護者対策などの取組みを行っている。

４　熊本地震を踏まえた対策

例年６月に防災会議を開催し地域防災計画の見直しを行っていたが、今年は、熊本地震での教訓を踏まえた課題を地域防災計画に反映させるべく、各種検証結果等を踏まえた見直し作業を鋭意行っている。

５　主な質疑応答

問　避難所井戸は何か所に設置されているのか。

答　現在、市内に１７ある小学校に全て設置されている。県として小学校区に１つの井戸を設置し、災害時のトイレや生活用水を確保するという考え方をもっており、本市もこの考え方を踏襲している。

問　避難所井戸１か所当たりの設置費用は。

答　おおよそ１００万円強である。

問　防災訓練などへの安全・安心見守りカメラの活用は。

答　防災カメラのほとんどは水位監視用として河川を向いているとともに、防犯カメラは記録媒体が機器の内部にあり映像を確認できないため、そのような訓練への活用は難しいものと考えている。

問　伊丹市の災害時要援護の対象人数は。

答　８，０００人が対象となっている。

問　現在避難所は市内に何か所あるのか。

答　避難所（生活する場）としては１３８か所、緊急避難場所（オープンスペースなど）を含めると１６４か所となる。

問　福祉避難所（二次避難所）は、１３８か所の避難所の中に含まれるのか。また、福祉避難所はどういった施設が指定されているのか。

答　含まれない。介護施設や老健施設などの福祉施設である。

問　直下型地震時の想定避難人口はどの程度を見積もっているか。

答　約１５，０００人を見積もっている。１人当たり３平方メートルと考えている。

問　総合防災訓練を実施した結果、効果や反省点はあるか。

答　水害を除けば平成７年以降災害が起こっていないため、今年実施したことに意義があったと考えている。例えば、他の部局にとってはマンホールトイレを作る経験などがなかったため、そのような点を含め経験を積んでいる段階であり、今後も訓練内容を検証し、より効果的で、実践的な訓練を実施していきたいと考える。

Ⅱ　大阪府大阪市（エリアマネジメント活動促進制度について）

１　大阪市の概要

大阪市は、大阪府、近畿地方及び西日本の行政・経済・文化・交通の中心都市であり、市域を中心として、大阪都市圏及び京阪神大都市圏が形成されている。

市内の地形は全体的に平地であるが一部標高が２０メートル以上になる地点もある。

古代から瀬戸内海・大阪湾に面した当時の国際的な港である住吉津や難波津などのある外交に関連した港湾都市として栄え、古代の首都としての難波宮、難波京などの都城も造営された。中世には、浄土真宗の本山であった石山本願寺が置かれ、寺内町として発展した。近世初期には豊臣秀吉が大坂城を築城し、城下町が整備された。江戸時代には天領となり、江戸をしのぐ経済・交通・金融・商業の中心地として発展。天下の台所と称され、豊かな町人文化を育んだ。

明治時代に入ると、繊維工業（船場の繊維街なども有名）を中心とした工業都市となり、「東洋のマンチェスター」、「煙の都」と称された。戦後も長らく経済に関しては東京をリードする立場が続いた。

第二次世界大戦後には、重化学工業の比重が高まり、今日も阪神工業地帯の中核を担う。他方で、卸売業を中心に商業活動も活発で、道修町（薬種）、松屋町（玩具）、本町（繊維）など市内各所に問屋街が発達している。また中之島や北浜界隈には、金融街が形成されている。また、市役所の所在する中之島から大阪城にかけては、官公庁や公的機関が数多く立地している。

大阪市の平成２５年度の市内総生産は名目が１８兆７３６１億円、実質が１９兆４２６３億円で、政令指定都市中最大であり、２倍から３倍の人口を擁する北海道や千葉県、兵庫県など１つの道府県の県内総生産と同規模である。

また、市内の従業者数、事業所数、上場企業本社数は共に東京都区部に次いで国内２位である。夜間人口は横浜市に次いで全国２位の約２７０万人、人口密度は全国の市で５位（政令指定都市中で１位）、昼間人口は市外から多くの通勤・通学者が流入するため東京２３区に次ぐ約３５６万人となる。近年では都心回帰が顕著で、大阪都心９区（北区、中央区、西区、天王寺区、浪速区、福島区、都島区、淀川区、阿倍野区）を中心に増加傾向にある。また、都心９区ではマンションやホテル用地、商業地の需要が高いため地価が高騰している。

現在の市域は２２５．２１㎢、人口は２，７０５，９６１人、世帯数は１，３７３，０７９世帯、予算規模は１兆６，５０９億円（平成２８年度一般会計当初予算）となっている。

２　視察経過

大阪市エリアマネジメント活動促進制度の概要、創設背景等及びグランフロント大阪の開発とエリアマネジメントについて、大阪市都市計画局開発調整部開発誘導課課長代理及び同課エリアマネジメント担当係長、一般社団法人グランフロント大阪ＴＭＯまちづくり推進部長より説明を受け、質疑応答を行った後、同促進制度により実施されているグランフロント大阪におけるエリアマネジメント事例等の見学を行った。

３　エリアマネジメント活動促進制度について

（１）　エリアマネジメント活動促進の背景

・従来の行政手法のみでは、持続可能なまちづくりは実現困難

・民間地権者等による「まちの運営」の機運の高まり

⇩

都市部の再開発エリアなどにおける民間事業者による公共空間を活用した魅力的な都市空間の創出に関する任意の取組み

⇩

官民連携によるエリアマネジメント活動促進への要請の高まり

（２）　大阪におけるエリアマネジメントの展開イメージ

第一段階：地元まちづくり組織による自主的な維持・管理

グランフロント大阪、西梅田地区、大阪ビジネスパーク地区などで既に実施されていた背景がある。

第二段階：現行法を前提とした大阪版ＢＩＤ制度の創設

平成２６年４月より条例に基づく「大阪版ＢＩＤ制度」を創設

第三段階：ＢＩＤ法の制定と日本版ＢＩＤ制度の創設

「大阪版ＢＩＤ制度」の実績を踏まえ、根拠法の制定を国へ要望

（３）　大阪版ＢＩＤ制度の内容

①　制度設計における考え方

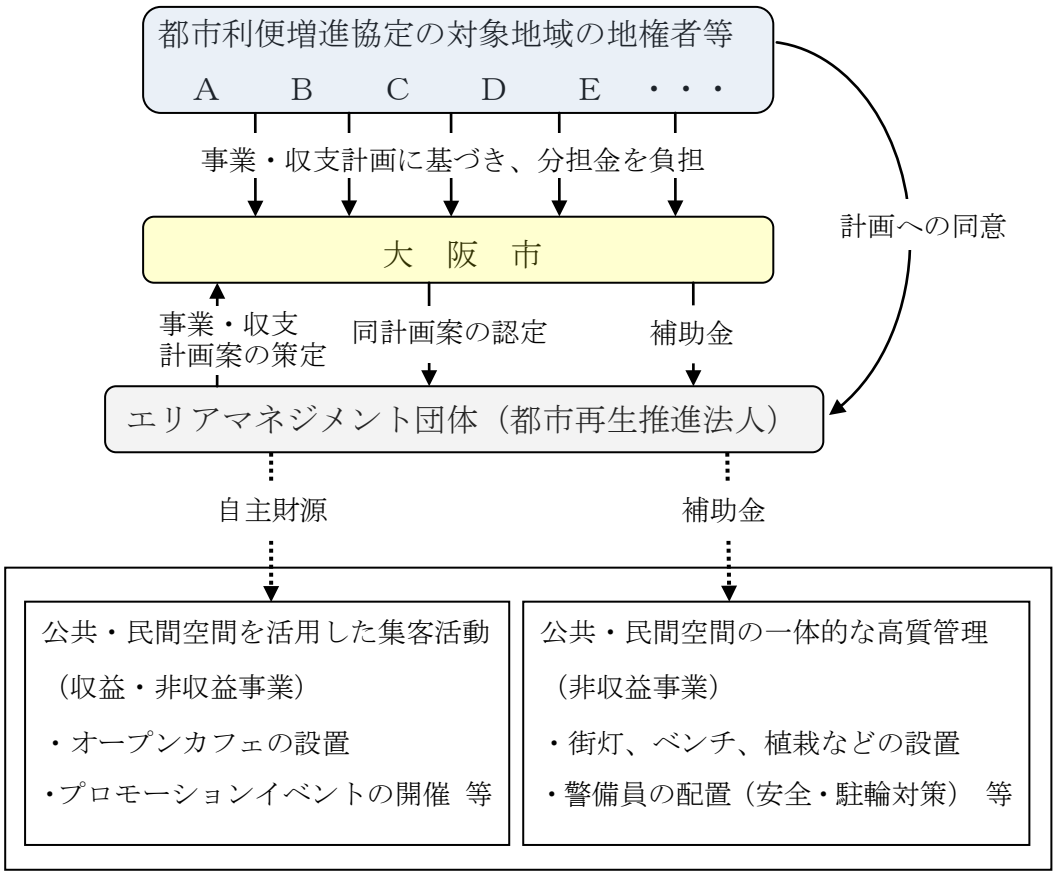
早期の制度化を目指すため、現行法令は変えずに大阪市だけの判断で実施可能な制度を条例化することとし、平成２６年３月に「大阪市エリアマネジメント活動推進条例」を制定した。

②　エリアマネジメント活動促進制度の概要

【基本スキーム】

制度の要素項目		大阪市エリアマネジメント活動促進条例 （既存制度をパッケージ化）
ＢＩＤ団体の公共的位置付け		都市再生特別措置法で定める「都市再生推進法人」制度を活用
活動財源の確保	ＢＩＤ団体の税制優遇	ＢＩＤ団体は、一般社団法人からスタート
	ＢＩＤ財源の徴収・交付	都市再生特別措置法で定める「都市利便増進協定」制度の活用を前提とし、財源の徴収は地方自治法で定める「分担金制度」をパッケージ的に活用。交付は補助金として行う。
公共的空間に活用	公物管理	施設の維持管理を行う団体が行うことを条件に占用許可や占用料について柔軟に対応する。
	公共空間等の活用	公開空地等の活用を都市利便増進協定に位置付けることを可能とする前提のもと、その活用に係る規制緩和を別途定める。（検討中）

【実施イメージ】



エリアの付加価値向上、ブランド化

③　適用を受けることの意義（メリット）

・活動財源の安定的な確保

・自主財源確保の容易性

・今後の幅広い事業展開への期待

（４）　うめきた先行開発地区における状況

平成２６年　４月　大阪市エリアマネジメント活動推進条例

７月　一般社団法人グランフロント大阪ＴＭＯを都市再生推進法人に指定

１２月　都市再生整備計画の変更

都市利便増進協定の締結・認定

平成２７年　１月　地区運営計画の認定

３月　うめきた先行開発地区分担金条例制定

年度計画の認定

４月　うめきた先行開発地区における運用開始

【主な効果】

地域の活性化・環境改善・コミュニティの形成

⇒まちの付加価値向上・地区の持続的な発展

（まちなみや景観の整備、にぎわいや集客、地域ネットワーク形成、官民連携のまちづくり　など）

【事業推進上の課題】

・エリアマネジメント団体に対する税制優遇（公益法人みなし等）

・民間企業のエリアマネジメント団体への拠出金に対する税制優遇

・対象事業及び負担者の範囲の拡充

・分担金の徴収及び補助金交付方法に係る制度設計（手続きの煩雑さ）

（５）　今後の展望

【大阪版ＢＩＤ制度の課題（現行法制度を基本とすることによる）】

・ＢＩＤ団体の法人格が一般社団法人等

→自主財源確保への税制優遇が限定的

・分担金の使途が、公共性があり、受益との関係が整理できる事業に限定

→収益事業等は自主財源に依らざるを得ない。

⇩

現行制度内での制度強化に向けた取組み（ＢＩＤ法人の公益法人みなし認定、分担金の使途拡大など）と並行して、日本版ＢＩＤ制度の創設に向けた取組み（日本版ＢＩＤ法の制定、関連法令の改正など）を行っていく。

４　一般社団法人グランフロント大阪ＴＭＯについて

（１）　活動内容

①　公民連携による公共空間の管理・運営

・歩道空間の維持管理（施設の維持保全、美化・清掃、放置自転車対策、防犯対策）⇒**分担金を財源に実施**

・特例道路占用によるオープンカフェ・広告事業の実施

・国家戦略道路占用事業による道路空間の利活用

・国家戦略特区に基づくイベントの実施

例：「うめきたフェスティバル２０１６　国家戦略道路占用事業」

②　交通マネジメント事業

うめぐるバス、うめぐるチャリ、うめぐるパーキング

③　外部連携によるエリアマネジメント

④　街メディア事業

⑤　イベント・プロモーション事業

⑥　まちのコミュニティ形成事業

５　主な質疑応答

問　ＢＩＤの行う公益事業への賛同者とは、具体的にどういった方々になるのか。

答　一般企業の方々等になる。当該地区において行われる（行われている）イベントなどに対して投資をしようとされる方々とイメージしてもよい。

具体的には、公益法人に対する寄付については税制優遇があり、寄付をすることに対してインセンティブが働くことから、関連事業者や何らかの受益を受けている企業等が中心になると考えられる。

問　不動産所有者については、固定資産税にプラスして分担金を負担することになると考えられるが、グランフロント大阪の場合は、どのくらいの額を分担金として集めているのか。

答　年間３，０００万円ぐらいになる。

問　エリアマネジメント活動促進制度は、当該地域を開発する段階から決まっていたのか。

答　この制度自体は後付けとなるが、グランフロント大阪のまちづくりについては、エリアマネジメントをしてもらうということを前提に開発をしてもらっている。

問　それぞれのイベントや事業について、賛同できなかったり、収益性が見込めないなど、考えの相違もあると想像されるが、このエリア全体の利益になるという観点から納得してもらうための方法は。

答　この制度は、グランフロント大阪の敷地内の１２社のみを対象としているものであり、仮にエリアを広げていくとなると時間と制度の改善が必要となると考えられる。

問　グランフロント大阪に人が集まってくると、周りのエリアにも波及効果があると考えられるが、分担金の額などの話合いはどのようにされたのか。

答　本制度の適用区域は、グランフロント大阪に限定して行っていくことを前提としていたため、周りの地区の地権者に対し相談をしたことはない。しかし、この制度の適用エリアを広げていくとなると、効果をどのように測るのかというのは難しい問題である。効果の見方に関しては、何らか指標を示し、効果が明確にわかるような仕組みについては、本市でも調査・研究をしているところである。

　また、既存市街地などへの本制度の適用を考えた場合、どのように地権者等の合意形成を図っていくかについては、課題として認識している。

問　収益を生んだ場合、分配するという考え方はあるのか。

答　行政側からの見方になるが、収益はまちづくりという形で還元してもらい、それにより更にまちが良くなっていくことがこの制度の前提となる。まちをきれいしてもらう、まちを活性化してもらうための原資にしてもらうための収益と考えている。

問　今後この制度の対象地区を広げていく見込みはあるのか。

答　地権者の合意形成などが必要であり、ハードルの高い面はあるが前向きに検討しえもらっている地区はある。

問　大阪市が、グランフロント大阪の中に床を所有している部分はあるのか。

答　うめきた広場の所有権は、大阪市が持っている。都市計画上は、交通広場として位置付けられているが、開発事業者に定期借地として貸し付けており、広場としての機能を維持しながら、イベントなどに自由に使用してもらっている。

問　グランフロント大阪の周辺部の駐車場に自動車を駐車して、バスや自転車を利用した来街を目指しているとのことだが、高齢者や障害者でバスや自転車に乗れない方に対する対策は。

答　グランフロント大阪として、公共交通を使用するまちを理想とはしているが、グランフロント大阪にも駐車場を用意しており、自動車を使用して来街してもらっても構わない。

問　イベント・プロモーション事業への参加費はどの程度なのか。

答　基本的に有料だが、参加しやすい価格設定となっている。

問　イベントへの参加の申し込み等についてもＴＭＯが担っているのか。

答　ＴＭＯは、ソシオ活動を新しく企画してもらえる講師の考案などをしており、

イベントの運営自体は他の団体が担っている。

問　うめぐるバス、うめぐるチャリの利用実態はどの程度か。

答　うめぐるバスは、１周を１回とすると、１回当たり平日は４．８人、休日は少し落ちる人数となり、オフィスワーカーの利用が多いことによることと思われる。また、うめぐるバスの運営については、バスの運賃収入のみでは、運営費を賄いきれていない状況にあり、ＴＭＯが事業費の中から捻出している。

　うめぐるチャリは、駐輪場運営会社に全面委託しており、一定の売り上げを超えるとＴＭＯの収入になる契約となっているが、利用実態の詳細は把握していないが、事業としては黒字となっている。

問　ＳＨＩＰホールの収容人数は。

答　１００人程度である。なお、ある程度大人数を収容するホールとしては、北館のＣ棟にナレッジシアターやナレッジキャピタルコングレコンベンションセンターがある。