

平成31年度 総務環境委員会行政視察報告

1. 視察期間

令和元年8月7日（水）

2. 視察先

（一社）指定管理者協会 （東京都目黒区）

3. 視察項目

指定管理者制度について

4. 視察の目的

公共施設がより有効に活用されるため指定管理として民間に運営を託しているが、民間事業者が抱える課題も多く、官と民における指定管理者制度の捉え方の再確認と、民間にとっても魅力ある指定管理者制度を再構築するため調査研究を実施した。

5. 一般社団法人指定管理者協会

指定管理者と自治体の知識・技術を高め、ノウハウを高めることを目的に、2008年に発足。指定管理の受託業者など41団体で組織されている。指定管理者の実務に関するセミナーや研修を多数手がける他、指定管理者と自治体との対話の場を設けている。2011年3月には、2010年末の総務省通知の勉強会を、総務省行政経営支援室に依頼し自治体・受託業者向けに行なうなど、中立的な立場での活動を展開している。

6. 質問事項と協会側の考え方

=質問①=

指定管理者制度の目的から「施設の目的が効果的に達成するため」に活用できる制度となっているが、概ね自治体は業務委託と同様な捉え方で指定管理者を指定している。設置者として行政意識を変革するため指定管理者や議会が必要な視点とは？

指定管理者制度を市民や利用者に真に必要な制度にするための方法とは？

利益主義の発想を持たない行政が運営していた施設を民間のノウハウを活用して指定管理者に委ね管理運営を行なっても民間にも限界があるのでは？ 行政ができない事は民間にはなおさら出来ない。民間は慈善事業ではないから。

=協会側=

平成15年小泉政権下で「官から民へ」の号令のもとで指定管理制度がスタートした。制度ができて15年間、指定管理者協会も実績を重ねながら、様々なジャンルにおいて管理し多くの自治体とのお付き合いも増えている。当協会も15年経過しても課題はずっと変わらないままである。どうしても行革の視点

から民間のノウハウを活用してサービスを向上していく部分と、経費を縮減する部分の両面が存在する。

一方で民間はサービスを向上させることは費用も増加することである。しかし、行政はコストも縮減していこうとする考えがあり、相反する部分のバランスをどう整えていくかが難しい課題である。

安かろう悪かろうという中で指定管理者として受けた事業者もあれば、一定の費用をかけて市民のためや利用者のためにより良いサービスを提供しようとする管理者もある。そういったカラーが違う事業者もある。

行革の中で位置づけられた制度であったため費用面の圧縮で包括されてきた。確かに導入早世期（平成 18 年頃）には、制度 1 期目は費用対効果が上がったと評価された。しかし、2 期目、3 期目、早い自治体では 5 期目の指定というところもあるが、更新期を重ねても費用は下がらない、下げようがない状態となっている。

最近の状況で言えば最低賃金が大幅に引き上げられようとしており、東京では 30 円近く上昇する。1,000 円を突破する状況になり、全国で 3%~5%が引き上げられる。これを踏まえれば、元々の管理費が少ない状況である。民間事業者の創意工夫は、一定の人員と費用が必要で、人員とサービスのバランスで成り立っている。しかし、それでも行政側は費用の抑制を指標とすることから、業務委託的に定説的なことを行なうようになってきた。指定管理者制度は行政の発注の仕方と管理者側の意識が共有できるかにかかっている。

民間事業者は慈善事業ではない。しかし、事業を通じて社会のためになることに利益をあげながら役割を果たす事が民間として重要である。また、継続するために利益は必要なことである。

指定管理者制度が始まった時に、大型施設では天下りの方々や館長をやっていた施設では、人件費を下げる効果が当初はあった。しかし、1回目の行政コスト削減効果はあるが、長期に渡っての削減効果はあり得ない。反面、人件費は上昇しており民間は給与の上昇にも対応しなければならない。こういった行政と民間の間で矛盾を抱えている。そのための解消策としては、例えば教育委員会が所管する「山の家などの交流施設」などで、ビジネスをしても構わないなど、制約を撤廃させて一般開放するよう試みて利益をあげることに成功した事例も多々ある。よって管理費用は一定でも収益をあげることで両者の意向が少しでも適う形にするべき。これがわかり易い民間活用のタイプである。教育委員会などは施設の設置目的を変更できないことはあるが、市長等の考えで一部目的変更が可能となるようにすることが、真の行政改革と感じている。担当課は行き過ぎた活用がされないよう監督をしなければならないが、WinWin の関係を求めるとしたら、こういった考え方が必要になってくる。

=議員側=

行政財産として条例で位置づけてしまうと普通財産に変更してでも施設の効果的な運営を行なうことはなかなかしない。真の行政改革に取り組む姿勢が問われている。行政の認識を深めさせることが必要である。行政の認識を変革させる手段は？ 事例があればご紹介いただきたい。

=協会側=

行政目的を変更するような自治体の指定管理の募集に公募しているので、指定管理者側は行政を選んでいる。民間に全ての門徒を解放して欲しいとは思っていない。共存できるかで判断している。慈善事業ではないので、お互いの利害が一致し、施設の活用がより有効になる可能の施設を管理させてもらっている。少子高齢化で働く人が少なくなって税収が減少し、全体に縮小しなければいけない中で、出来

ない理由を言い続けるのは、行政の継続が困難になるに間違いない。そこに行政が早く気がついて決断するところが重要だと思う。

=議員側=

施設設置者として責任問題もあるし、民間の経営の実態を理解しているかなど考えが異なるため平行線が続く。何年も指定管理にお願いしていると、行政も設置者としての認識が更に薄まるという感覚になっている。責任はうまく回避しながら続けているのが典型的な例だと思っている。

=協会側=

行政側は民間にチャンスを与えなければいけないと感じている。もうひとつは、競争原理を活用しないと施設の効果的な活用はできない。財団法人がやっていてそこが指定管理を受託するようなシステムでは競争が働かない。民間が闘える機会を創ることは行政の役割だと思う。民間事業者は競争が働くと無理なことも勝つために提案する場合もある。しかし、提案した以上、実施せざるを得ない状況になる。競争がない中で行ったら、利用する市民は限られているからなどの認識で行ったら施設は生きてこないし、チャンスと競争が働いていないことになる。競争をおこすことを行政は考えなければならない。

先ほどの行政財産と普通財産の問題であるが、これから施設は統合して複合化を図らなければならない。熊本市も市町村合併で政令市となったが、多くの施設が統合を余儀なくされている。例えば、児童館と図書館など、福祉と教育を統合して指定管理としている。指定管理料は、福祉課と教育委員会に所管がまたがり分担されているが、同一建物内を管理することに異論は生じない。子どもたちとキッズダンス教室などを開催して盛況となっている。市民から見ると図書館でそれを行なっていると思っている。これを行政は満足していない。しかし、児童館が盛況になることで、図書館の入場者は、熊本市の郡部にあるにも関わらず、最も入場者が多いという図書館になっている。これは図書館と児童館が一体となり、更に民間事業者が入った結果、こうした状況が生まれた副産物と捉えている。

チャンスと競争は重要であるし、行政が崩さない牙城がこれからの統合合併で崩れると考えている。お互いの所管の枠を越えなければ統合合併はできない。福祉系や環境系など統合のあり方を考える時代に入っている。その時に既得権化している行政の牙城を崩すべきである。

=質問②=

指定管理者を公募しても応募がない施設が現れている。これは行政の経費縮減のため指定管理料の抑制に起因するものとする。経費縮減効果は初年度のみで、それ以降は利用者の「サービスの量や質の向上」を目的に捉える必要はないか？ サービス向上のための民間の経営努力が重視されるようにするため何が必要か？

=協会側=

全国どこの施設でも応募者が減ってきている。指定管理者側としても競争が成り立たないと良い施設にならない。事業者側は自由度と透明性があることで手を挙げやすいということがある。様々なことをやらせてくれそうな期待感が必要である。自治体によっては、事業者側が多く提案をしてもやらせてくれないという意識がある。逆に自由度の高い自治体は、応募側はしっかり見ているし、自治体の選定の透明性も事業者側には流れている。民間側も応募するには労力が伴うので、労力を減らすあり方も必

要ではないか。従って、自由度と透明性は重要である。

今回、高山市の応募状況の一覧を確認させて頂いた。昨年の例では高山市民プール、B&G 体育館などスポーツ系の施設で少ない状況にある。応募者がゼロや一団体しか応募がない施設がある。また観光関連では新穂高駐車場など少ない状況にある。プロポーザル選定の手続きになるが、年末に募集して4月から実施するということは、私たちからすれば絶対に手を挙げられない状況である。準備時間がなさすぎる。管理者が変更になる場合は、民間も一定の労力をかけて準備しなければならないし、補充など新しい人員体制をつくるには大変な労力を要するものである。業務開始までの公募期間が短ければ、その分だけ、魅力ある施設であっても事業者側としては社内的に無理と判断せざるを得ない。自治体によっては、1年前の4月から施設の公募が予定されているなどの情報が出される。事前に準備期間を民間事業者に与えている自治体が増えている。管理者側から言えば、どんなに遅れても12月議会までには議決をして頂きたい。3月議会の議決になれば準備期間がなく難しい状況になる。12月議会の議決を前提に逆算すれば8月頃には公募選定がされないと、民間が感じる魅力ではなくて物理的に難しい状況になってしまう。

=議員側=

高山市は9月から募集をかけるようになっている。次年度に更新を迎える指定管理者にも次年度の公募について具体的な話し合いがされていない状況である。それが12月議会で議決されるのが我々も当然と考えるが、実際には翌年3月の議決になったりしている。これは指定管理料であったり人員の問題であったり、協定や契約の内容であったり課題は多く存在している。

=協会側=

以前は、指定が遅れても指定管理を受ける会社もあった。しかし、現在は人の確保に困っている状況がある。会社の膝元である自治体（近隣自治体）の指定管理ならば対応できるが、遠隔地となると対応できない。雇用は難しい問題で、人のサービスの質ひとつで施設が良くなる事も悪くなる事もある。だから長い時間をかける、しっかりリサーチする時間が確保されないと民間にとっては難しい。早い自治体では横浜市は9月議会で指定議決を行なっている。逆に行政側にとって守りたい管理者があったりすると期間が短いほど変わりにくい仕組みなのかもしれない。出資法人等を擁護する場合などは、遅くなる傾向がある。そういったスケジュールも含めて民間も見ている。

=議員側=

高山市で全国公募しているのは、スポーツ施設、図書館、青少年会館などのみで、あとは全て地元団体が指定されている。地元が悪いわけではないが、競争原理が働かないという弱点は残る。

=協会側=

指定管理は、性能発注の包括委託制度ではないため自由度がなくなっている。これをやってください

だけで安く管理をお願いする公募のあり方だと手を挙げる民間は少なくなる。H18年度に大きく導入され5年指定で実施されているため、更新時期が重なってしまう。全国で76000施設の指定管理があり、その内の公募が55%くらいである。逆に言えば全国の55%の施設が指定の時期が重なり民間も大変な状況になっている。そのため守るだけで精一杯で競争が働きにくくなるのが実情である。指定期間をずらして指定するのも方法として考えられるのではないか。

静岡県、新潟県、大阪府では自治体が指定管理紹介フェアを開催して、施設の中身を紹介して民間にエントリーを促している。最近では他の自治体も次年度の指定管理施設のあり方などPRしている自治体が増えている。たくさん応募をしてもらえる仕組みを作ることが重要で、その上で自由度と透明性の確保が必要である。

＝議員側＝

遠隔地は管理者側としては魅力がないか？

＝協会側＝

本社機能や営業所などで人材が有効に活用できるのであれば十分可能と思う。地方はダメということではない。但し、地方でも参入規制は未だにあって、これまでの実績があるかないかを問われる場合がある。しかし、民間事業者は成長することが大前提であるが、それを規制されている。

民間が参加する場合には、本社から専門の職員が1人配置できるか出来ないかによって対応は変わる。規模が小さければ配置しても民間コストの比重が大きくなって敬遠せざるを得ない状況もある。単純経費ばかりでないで社宅など直接、指定管理に関係のない経費が多く掛かってしまう。

＝議員側＝

図書館において、運営など夏休みなどは開館時間を延長する対応が必要ではないか。公共施設の実情に応じて柔軟に運営の仕組みを整える必要はないか。

＝協会側＝

図書館で年末年始の開館延長について議論があった自治体がある。年末年始は民間にとっても皆同じである。年末年始の開館を1日伸ばしたから集客が増えるかという問題は不確定要素が多く、増えなかった場合に行政として修正して戻すことができるかという課題がある。コンビニでも深夜営業を続けるのかという議論にまでなっている。需要がないにも関わらず続けるということになれば、それが得策なのかという視点が生まれる。柔軟な対応は必要だが、働く人間も行政も民間も利用者も生活習慣は同様であるから、そういったことも考えていかなければならない。

時間の延長は民間としては、やぶさかではない。但し費用の問題を行政が抛出するかが本質の課題である。サービスを良くすることは民間も前提として考え重要と捉えているが、早朝や深夜勤務など雇用条件も悪くなる。割り増し手当を支給することになるし、手当支給が困難となれば責任者が対応すれば

良いと考えるが、それでは長続きしない。だから実験して検証するようなことがされないと管理者としては簡単に受け入れることは困難である。利用料金制の施設であれば柔軟に対応して収益を上げることは可能だが、図書館のような施設では難しい状況である。

行政が図書館を指定管理に委ねる場合、仕様書に開館時間は8:30から20:00までと書いてあり、その上で管理を受託している。ただ、これは直営で行なった場合には、当然職員の人件費は増額するはずだが、指定管理の場合は加味されないという問題が出てくる。指定管理にした場合、仕様書の縛り部分を薄くしてもらうことが必要である。行政が行なっていた時は、カウンターに4名であったとしても3名にしてシフト勤務を可能にするとか、パート職員で対応することを認めたり、そういった場合は司書の資格は不要など柔軟な対応を認めてくれないと民間も無理である。

図書館の指定管理者に本の仕入れもお願いするなども枠の拡大に繋がることである。そうでないと管理者が固定してしまう。現在は、図書館の運営管理と本の仕入れと分ける仕組みが増えてきている。管理運営は地元のNPOで行ない、本の仕入れはTRCで行なったりする事例も出てきている。応募が少なくなる現状では、自治体として判断の軸が必要になってくる。柔軟性を持たせるには、指定管理料の問題だけではなくて仕様の見直しも検討するべきと考える。

=質問③=

自治体と指定管理者との間で締結される「協定」の法的拘束力はあるか？また、更新時等における「自治体と管理者との協議」について、「協議」を行なうことや「協議結果」に法的根拠はあるか？

=協会側=

契約と同様な考え方と思うので、法的拘束力はないとはいえない。但し、最終的には裁判を行なったときにどうなるかである。文書で交わされている契約といえ協定といえ、法的拘束力はあると思う。総務省の見解では、以前、協定書に印紙を貼るか貼らないかという解釈では、業務委託契約とは異なるが、契約的位置づけであるのが協定であるとの見解が示されている。法的根拠は十分にあると思う。

法的拘束力はあるし契約書と同じ効力があるが、不平等契約であるため、自治体が優位になっており、行政側から解消することはできるが、管理者側からは出来ないというのが実態である。そういう意味では平等な契約とは言いがたい。協定を根拠に行政訴訟を起こす事ができるから法的拘束力はある。

=質問④=

指定管理者制度が考える指定管理者の適正利益とは、どの程度を適性としているのか？ 管理者が努力をして収益が増加すると指定管理料を削減する。これでは管理者の努力が報われないシステムとなる。行政の適正な対応とは？

=協会側=

管理者の業態が生産を主とする企業か、サービスを主とする企業かで適正利益の捉え方は異なり、一

般管理費の捉え方も異なると思っている。A社、B社によって適正利益が異なる場合があるが、行政側がサービス内容をどう判断して選定するかにかかると思う。金額とサービス内容のバランスによって選ばれるものと感じている。

私ども、指定管理者協会の提言という形の中で今年のテーマを「適正利益」として掲げている。指定管理業務といえども利益は必要で、利益を否定されると成り立たない。行政側は予算執行の関係で収支＋ゼロに合わせて出せという自治体が多い。本来なら予算ベースで収支が同様なら、支出を民間の努力で抑えて収支がいくら残ったという形が理想である。民間は例え収支ゼロであっても継続する仕組みを整える事が必要である。収支差額がどれだけ残れば、こういった形で処分するのも協議しておく必要がある。

また、利益以外に本社経費もかかる。これは利益ではなく一般管理費である。ここは理解を願いたい。そうすると一般管理費を利益にあげている場合もあるので、適正利益が何パーセントなのかは難しい。一般論で言えばサービス業の利益水準は3～5%、保守管理のサービス業や公告代理業などでは15%くらいである。結果として5～15%くらいが適正利益だろうと思っている。

行政職員は、入庁してから行政の経験のみであるため、民間の収支構造を理解していない。行政から、一般管理費とはそもそも何かとか、一般管理費の明細を出してくれとか求められる場合がある。行政には民間企業の収益構造を理解してもらう必要がある。そうすると何故、適正利益5～15%が必要となるのかなど理解されると思う。行政は行政の価値観があるが、民間も民間の価値観がある。だから一つの施設の運営を皆で行なおうとするときに、お互いの価値観が相いれない部分を乗り越えて一番大事なことは何かと考えた時に、「市民サービスが重要」ということに落とし込まれるのが指定管理の良い部分だと思っている。その時にお互いの理解が重要で、理解しあわないと市民サービスの向上に繋がらないと考える。

指定管理の人件費は消費税がかかる。委託上の人件費算定の考え方で総務省も認めている。発生主義と現金主義なども考え方が異なっている。今、私たちが扱っている施設の多くは発生主義で実施されているようであるが、そのくらい民間と行政の感覚がずれている。

＝質問⑤＝

指定管理者の施設で雇用される従業者の昇給、賞与、福利厚生なども含め適正に指定管理料を積算すべきである。働き方改革が進められる中、市の施設として雇用する従業者の待遇改善について行政にも責任があるのでは？

＝協会側＝

熊本市は、毎年、指定管理者が雇い入れた職員のランク別適正値を発表している。大規模施設の長であれば、令和元年度は860万円を支払うなど規定を定めている。例えばパート職員であっても嘱託職員1名に時間給970円支払うとか、そういった積算が毎年出されている。それが指定管理者に配布されHPで

公表される。従って、指定期間の 5 年間はランク表に基づいた人件費を請求できる形になっている。日本中でこれを実施している自治体はない。5 年間はランク表に基づいて人件費を支払っている。但し、管理料は 5 年間固定であるから、管理者側は管理料を逆算して 5 年間の昇給を検討して実施している。ベースアップは必ず実施しなければならないので管理者側も大変だが、毎年ランク表を出している自治体は珍しい。熊本市は先進的な対応を行なっている。

官製ワーキングプアがあり問題になっている。行政は指定管理に出してしまうと委託費になってしまい、人件費というカウントから外れてしまう。市の人件費から外れることで行政のメリットはあるが、現実には最低賃金に抵触しないよう行なわなければならないし、5 年間昇給しないわけにはいかない。5 年間の昇給カーブを描きながら一般管理費などと調整しながら対応している。

=議員側=

熊本市の指定管理者の給料ベースランクは、民間や行政のベースを基準にランク表が策定されているのか？

=協会側=

指定管理者制度を導入した時に人件費 20%削減の目標があり、大規模施設の長だと例えば市民会館の館長は、公務員であれば 1000 万円クラスが、800 万円となり 20%削減で積算されている。民間の実態は、最低賃金は全国で下から 3 番目くらいで 700 円台である。そういったことを考えると民間の実態と比較した場合は、十分な積算がされている。

これを羨ましいと思われるが、反面で仕様書の開館時間を勝手に延長したりする。積算単価は高いが、運用するのに 16 人程度必要な施設であっても実際には 12 人くらいで運用しなければいけない実態がある。12 人で仕様書を決めているが実際には人が少ないのが現実である。熊本市は、「これだけ単価を支払っているの中でうまくやってください」と主張する。実際、対応は可能である。この制度は公の施設の規則（ガイドライン）で定めており条例で定めてはない。

実際には仕様書の人数分の単価しか管理料には反映されていないので、実際に 970 円を支払ってはいない。実際には原資の中の人数で按分している。但し、人件費の算定が担保されているのは、行政の役割を一定で認識している。年収ベースで給料を保障しないと官製ワーキングプアになってしまうので、高所得と低所得のバランスに配慮した対応がされているのは参考になると考える。

=議員側=

ガイドラインがあることによって、熊本市全体の賃金水準が上向きにあるような影響力はないか。

=協会側=

そこまで大きく波及するところまでは至っていないが、私どもの管理者が採用募集する時は沢山の人から応募がある。単価は民間より多少は高く、民間の時間単価が 850 円とすれば 900 円出したりしてい

る。それと公共施設で残業なしで働きませんかというキャッチフレーズを使ったが、先日、中央公民館で20名募集したときに200名応募があった。市全体に波及ということより、指定管理施設で働くという興味が高まりを見せている現実が起きている。会社側の収益構造が改善される状況にはないが、人を集めるということに関しては他より厳しくはない。

指定管理料の積算における調整弁は、最後は人件費に辿りつく。どこの団体に管理してもらっても水道や電気代など管理費削減には限界はある。最後は人件費で調整されてしまう。結果として適正利益を削っても限界もあり、それらの結果として官製ワーキングプアのような状況になっている。

=質問⑥=

公契約条例において指定管理料や従業者の待遇改善などを含め、条例等で規制する必要はないか？

指定管理を適正に行なうため、住民・管理者・自治体の責務や役割を明確にするための条例等が必要な時期に来ていないか？

=協会側=

公契約条例でがっちり枠にはめてしまうと、逆に業種によって影響が出る可能性がある。賃金水準ががっちり決める事で、参入しやすい業種もあれば、そうでない業種もあって、さじ加減が難しいと考える。

公契約条例で下限水準を定めてその水準に合致しているかを見つめることは、意義のある事と感じている。但し、ガチガチに条例で固めると管理者側も身動きがとれなくなるため弊害が起こるし、競争力も育たなくなるし、運用の凝り固まった運用しかできなくなることもあるので、行政にとっても民間にとっても得策とはいえない。例えば、短時間だけ働きたい主婦などを採用した場合、シフトを組んで1日の業務を運営している。個人の働く意志も尊重しなければならない。働く現場は、時間給単価だけではないことも多くある。待遇チェックは必要だが、条例で決めてしまうことはお互いにとって利益にはならないと感じる。

=議員側=

私どもが整えたいのは、現場運用で要員が1.1人必要になるときに、行政は1.1人と判断するが、実際には2人必要になることが理解されていない。こうした意識のずれを修正する場合に必要な制度があるのではないかとということも含まれている。

=協会側=

行政側には民間は性悪説として捉える場合があり、民間がオーバースペックで行政に求めることが背景にある。仕様発注と性能発注の言葉があるように、行政側が性能を出して欲しいと求めるなら、民間も成果をあげやすい。それが仕様に拘ってしまうと難しくなる。性能発注を前提にしてもらえると管理者も創意工夫がしやすい環境になる。

先ほどの図書館司書の資格者の問題も同じである。資格者が常勤することは必要と思っているが、開館時間の延長を求められる時に、資格者の必要性を求められることはオーバースペックと思っている。ジャストスペックをお互いに目指さないと適正な管理はできないと思っている。

=質問⑦=

公共施設等総合管理計画に取り組む中で施設の譲渡等を進めているが、譲渡されても建物などの更新時には多額な費用を要することから管理者も敬遠することが多い。譲渡後の自治体の責務とは？

=協会側=

総合管理計画の中ではいろいろな考え方がある。例えば市町村合併による統廃合の一番の課題は、町村の元々の条例で施設のあり方から利用料等が施設によって温度差があって、その調整が困難となり複合化が難しいという話を聞いている。一方で譲渡となると廃校の利活用など、高山市も多くの施設を保有しており、横浜市並みである。また、面積も広大ということで課題は多くあると感じる。

譲渡後の責務は、民間だから云々ということではなく背負えるものと背負えないものがある。譲渡後の責務として自治体側の責務もあるが、民間側にも譲渡する意味があると思うので、その部分の責任を摺り合わせるのが大事かと思う。

廃校の利活用にしても千葉県の房総では、道の駅や宿泊施設など活用している事例もある。地元としては残したいところもあって、防災拠点としても活用されている事例もあり廃止し難いこともある。それぞれ地域特性や市場などマーケットなどあるので、しっかり対話することが一番大事だと感じる。いらないから譲渡ではなくて、どう責任を持って対応していくかが難しい。

=質問⑧=

指定管理者の評価制度は、自治体側が管理者を評価するだけの一方向からの見方でしかなく、双方が評価されるシステムの構築が必要だと考えるが？

=協会側=

民間側が行政を評価することは難しいが、応募者がいないなどの実態が行政を評価されていることになると考える。

評価について、熊本市であったことは指定管理施設が避難所となる場合があって、市の職員と管理者と一緒に避難所運営をすることになるが、市の職員が亡くなった場合は国家賠償法で保障されるが、民間の職員が亡くなったらどういった対応がされるのか問題になった。2年くらいかかったが、管理者が亡くなった場合も国家賠償責任に準ずる保障をするという契約を締結することができた。行政と民間であっても同じ対応をしているのに別次元の結果になってしまっは、理解されない。こういった対応は、原資が必要ではなく、契約で対応するべき。民間を評価していることを行政が示すことが必要。

官と民のギャップがないことが重要である。立場のギャップはあっても良いが、成果や結果に対する

ギャップがあってはならない。

=質問⑨=

当市の公共施設は全体的に老朽化が進んでいる。また、財政的な課題もあり、総務省は公共施設総合管理計画の提出を求め、今年度中には全ての自治体で提出されるとみている。その計画では、施設の統合や廃止が一定程度盛り込まれるものと思われる。特に統廃合が方針化され実行に移されるとした場合、新たな施設の管理運営が課題となる。統廃合は、複合施設化を伴うものと考えられるため、その段階で注視すべきことは？

=協会側=

埼玉県戸田市の事例であるが、地域交流施設で男女参画、高齢者福祉、生涯学習、図書館の老朽化施設を全部つぶして交流センターを建設した。条例も新しく地域交流センターの条例を制定した。市長は圧倒的な公共施設が使われておらず是正することを目的にした。また財政的に余裕もないため長期的に考えて受益者負担にすることを打ち出し、無料化だった施設が有料となった。市民ワークショップを開催し、住民意見を聞き対応したが、使うに値する施設なら有料でも構わないとの意見が多くだされた。当時は直営で運営する予定であったが、揉めて最後に指定管理になった。サークルや団体ベースで使われる施設から個人ベースで使われる自由な施設となった。お母さんたちが自分たちでお金を出し合って自由に子どもと過ごせる場所を確保したりしている。利用者は急増している。どうしたいかを明確にするべきで、古くなったから同じ施設を建設するのではなく、思い切って新しい発想で活用できる施設を建設する必要がある。

福岡県福津市で合併前の旧町の庁舎があり隣に文化ホールがあって広大な役場スペースはあった。その旧庁舎を内装だけ改修して、教育委員会の歴史系施設と図書館、民間企業に貸し出すスペースも確保して2企業から家賃収入もあげている。指定管理として運営されているが、その時に管理者とお話する機会があったが、彼らは「統合ほどチャンスはない」と言っていた。新しい運営が可能になる。既成概念を壊すのは統合がチャンスである。

能動的に動けるうちに何をつくるということを明確にしたシティプロモーションに繋がるようなものとした発想でつくらないと未来がない。余力があるうちにそれを実施しておかないと益々無理になるだろう。昔は各地区に公共施設があったものが、コンパクトにして何が必要かを考えて魅力あるものにならないと新築だけでは意味がない。

都会の統合と地方の統合は異なる。施設の統合の話が多かったが、機能の統合が必要と考える。地域センターのような施設はひとつあって、アウトリーチ的にその施設に事業が集まるような仕組みもあるのではないかと考える。施設を中心に物事を考えていると費用もかかるし、民間企業でも同様な仕事をしているところもあるため、ひとつの施設を受け持って、そこから蓄積されたアウトリーチでセンターに行って様々な事業を行なうなど、機能の統合が地方では必要ではないか。

都市部と地方の統廃合は異なるものだと考える。機能も重要なことだが、例えば昔、勤労青少年ホームとかがあった。しかし今はない。逆に言うと 30～40 年経った時にその機能はなくなってもいいということがある。普遍的なものなど文化や体育など地域毎に違うが、そのときにハコに依存してしまうと 30 年 40 年しか持たなかった施設を今後は、50 年 60 年持たせる施設に造られる。その時に何を中心に考えるかという、機能とかニーズを考えた中でハコを造ることが重要。人口減少が進む地方での施設の統合は、機能をどうするのかと、施設をどうするのかの二面性が大事だと思っている。

生涯学習施設と図書館の併設を考えた場合、生涯学習として図書館の機能は重要だが、個人で考え方は様々ある。機能の統合も融合も必要である。しかし、所管が異なるので担当者の理解が得られにくい状況があり大変な場合がある。管理側レベルで考えるのではなく、使う側の発想でどう使うかを実現できるようにする必要がある。

＝質問⑩＝

「公の施設」の概念規定は、1963 年の地方自治法改正によるものであり、現在、極めて多様、多分野の施設と大規模から地域密着型の小規模施設までをひとつの概念・定義で規定することは無理がある状況と考える。今日の状況にふさわしく、個別施設ごとに管理・運営手法を検討できるように概念・定義を変更するべきと考える。そのためには地方自治法の抜本改正が必要となるが、今後、自治法の改正等の見込みはあるか？

＝協会側＝

総務省の有識者会議の中で、PFI 法や市場化テスト、競争入札などが実施される中で、一番成功しているのが指定管理者制度であると総務省の方が言っていた。指定管理者制度の枠組みそのもの自体は、総務省側としては上手くいっているだろうと考えている。勿論、個別課題はたくさんあるが、制度として仕組みとしては成功していると言っていた。

昨年 10 周年で当協会が記念事業を実施したときに総務省の課長も「制度の活用と公民連携、総合管理計画」のことは強く言っていた。

自治法改正の見込みはあるのかという視点では、私たちも分からないが、制度の運用は当面このままだろうという見解であった。

行政の方々と話をする中で指定管理者制度が使いやすい制度とするなら、民間側の意見を聞いてつくるべきと話し合っている。サンプリングの時に何をお願いしたいのか、何を行政は守りたいのかなど事前に話し合っって仕様書を作成するのが通例となっている。多分、高山市ではそうした状況が無いと思うが、そういった仕様書をつくってチャンスを与えるが、お願いもするといった環境が重要。現在、このようなことが出来るのは、指定管理者制度くらいしか方法がないのも現実である。だから、自治法改正はないと思うし変わってほしくないと考えている。逆に行政も民間を活用することをもっと考えたほうがもっといいものに繋がると考える。

=議員側=

水道法が改正されたことに関する考えと水道業務の指定管理についての見解は？

=協会側=

指定管理に限らず導入する時に本当に相応しいかという議論が重要で、行政は指定管理が相応しいかどうかという議論ではなく、この施設は必要か必要でないかの議論とか、どうするかという議論が重要であると言われていた。

高山市にとってベストチョイスは何なのかが重要で、コストの問題なのか、事業の継続性の問題なのか、水道事業は特に位置づけが重いものなので、そういった議論があるなら再考されるのも議論のひとつと思う。

7. 意見交換から伺える課題

指定管理者制度そのものをより発展的に捉え、民間活力を導入し更に施設の利活用が向上されるとすれば更なる活用のための課題を解消することが急務である。

指定管理者制度の課題は行政側と民間側の双方に存在するが、公共施設の整理を余儀なくされる現在の課題を幾つか列記する。

- ①指定管理者制度は、利用者のサービス向上と行政コスト削減の両面が存在する。一方、民間にとってサービス向上のためにはコストが増加する。この相反する両面のバランスをどう整えるかが本質的な課題。
- ②指定管理の更新期を重ねてもその度に行政コスト削減には繋がらない。直営をやめて最初の1期目は大きくコスト削減に貢献するが、更新を続けた段階では下げようが無い状況である。しかし、それでも行政はコストを削減したがる。
- ③民間事業者の創意工夫でサービス向上を求めると、民間も人数と費用は必要である。民間は人員とサービスのバランスで成り立っている。これが行政に理解されていない。
- ④民間が事業を通じて社会貢献ができるのは、利益があるから可能になるもので、継続するために利益は必要である。この利益に対する行政の適正な認識が薄い。
- ⑤施設を縛る条例等を撤廃してでも民間を参入させ施設の有効活用を図る必要があるのではないかと。行政財産を普通財産に置き換えてもサービス向上を果たそうとする行政の意思が重要。
- ⑥行政側は指定管理者制度を通じて民間にチャンスを与えることが重要。その上で競争原理を働かせないと施設の効果的な活用は出来ない。民間に競争の機会を与える事は行政の役割と考える。
- ⑦民間にとってもチャンスと競争は重要であるが、その競争とチャンスを創り出す必要が行政にある。行政は、自ら既得権化する所管の枠を崩し、施設の統合合併に取り組む時代になっている。
- ⑧指定管理に応募する民間企業が少なくなる中で、競争原理は民間にとっても必要であるが、それには

自由度と透明度が必要。民間にとっては、様々な事業ができる期待感が溢れるような自由度が必要。行政は、選定にあたっての透明度が必要である。

- ⑨指定管理者を指定する時期が遅いため、民間にとって次期の対応が困難になることがある。遅くとも12月議決。本当は9月議会に議決しても早くはない。
- ⑩行政にとって守りたい管理者があると公募時期が遅くなる。また、出資法人を擁護する場合も同様の傾向がある。
- ⑪地方では、民間の参入規制をする自治体が未だにある。
- ⑫行政は管理者に市民意見や議会などからの要望でサービス向上を求める場合があるが、その対応を民間の努力で実施すると永遠に続けさせられることになる。しかし、行政から管理費の増額はされない。
- ⑬民間にサービス向上を求める中では、仕様書の縛りも緩めることをしないと民間にも限界がある。それは、サービス向上は人数で成り立っているからである。
- ⑭指定管理において協定や協議などは契約と同様に法的根拠は存在するが、行政は管理者との管理契約を解消する権限を持つなど行政に優位性があり、不平等契約となっている。
- ⑮指定管理者の適正利益は、事業によっても異なるが5~15%が適正利益であるが、行政は適正利益を理解していない。一般管理費の意味合いを行政職員がわかっていない。民間の収益構造を理解する必要がある。従って官と民でお互いの価値観を乗り越えることが必要で、その先に市民サービスがあると捉えることが重要。お互いの理解力が必要。これがないと市民サービスの向上に繋がらない。
- ⑯指定管理者の給料ベースや昇給など管理料に積算されないため、官製ワーキングプアと呼ばれている。熊本市は、指定管理者が雇い入れた職員の給料など、ランク別に適正值を公表しており、指定管理者の採用募集時には、多くの応募者が集まっている。
- ⑰指定管理で従業する者の給料などを公契約条例などで位置づけることは、管理者側も縛られる可能性があることや、柔軟な雇用勤務を望む短時間勤務者などの採用も困難となるため、条例で定めることは双方にとって利益にはならない。但し、待遇チェックは必要である。
- ⑱行政は仕様発注で指定管理に出しているが、市民サービスの向上を求めるのなら、性能発注を前提にしてもらおうと、民間も創意工夫がしやすい環境になる。双方がオーバースペックを求めるのではなく、ジャストスペックを目指さないと適正な指定管理者制度にはならない。
- ⑲譲渡する場合の行政責務はあるが、民間側にも譲渡を受ける意味があるため、その責任の摺り合わせが必要。
- ⑳官と民ではギャップがあってはならない。公務員と民間など立場のギャップはあって良いが、成果や結果に対するギャップはあってはならない。
- ㉑施設の統廃合は、都市部と地方では対応が異なる。地方においては機能の統合が必要である。都市部では統合する場合に民間に対しビジネスチャンスが拡大することを図る必要がある。
- ㉒公の施設の民間活用として指定管理者制度は一定の効果がある。但し、指定管理者制度を更に使いや

すい制度とするなら、仕様書の作成時など事前に民間の意見を聞き入れて対応すると、もっと良い制度になるのではないか。

8. 高山市における課題と考察

(1) 最低限度の適正利益の確保

公の施設で提供されるサービスは、継続的・安定的でなければならず、そのためにサービスを提供する指定管理者の安定した経営基盤を継続する必要がある。このため多くの公募時や評価委員会などにおいても経営基盤の安定した団体が選定条件となっている。

指定管理者にとって、事業の継続・安定には「適正な利益」が確保されなければ、施設運営のサービスの低下に繋がり、逆に利益が確保されていれば利用者に還元することは可能となる。このため、自治体は、管理者の適正な利益に配慮した仕組みづくりや柔軟な運用が求められている。

(2) 公会計と民間会計の違いの認識（現金主義と発生主義）

自治体は、地方税法によって徴収された税を収入として住民の福祉向上のために公平公正に支出することが義務。さらに住民に説明しやすくするため単年度での現金主義の会計方式が採用されている。一方、民間は、事業の対価として評価や結果をもとに収入を得て、複数年の事業活動を反映しやすいように発生主義と複式簿記で行なっている。

双方とも、事業の特性と説明責任を果たしやすい方式となっているが、会計制度が事実上異なっており、やむを得ない部分もある。しかし、指定管理者制度という官民協働でのビジネスを推進するためには、自治体と管理者双方が理解し合い、真に協働して運用することが重要である。

(3) サービス向上のための自治体の役割

指定管理者が施設の更なるサービス向上に取り組む場合には、職員数が確保されなければ達成できない。民間のサービス向上は、人とサービスのバランスで成り立っている以上、適正な人件費や昇給・賞与分まで含めて確保される必要がある。また、一般管理費も同様である。これらを含め行政は職員待遇などのチェックが必要である。

行政が求めるサービスの向上には、仕様書の柔軟な対応を認めることが必要である。代表的な事例では、サービス低下に繋がらない職員の資格要件の緩和など対応可能にも関わらず、仕様書の変更は認めず、嵩む費用も認めずに必要な要件だけを行政側から求められても対応できない。管理者と自治体は真に対等な意識が絶対に必要であり、仕様発注の指定管理者制度から脱皮し性能発注を重視する指定管理者制度に移行するべきである。

さらに管理者の指定における議会の議決は一般に12月議会とされる。しかし、管理者側の事業計画、資金の調達、職員の確保などを踏まえると9月議会に指定しても決して早くはない。管理者の運営準

備期間を考慮する必要はないか。こうした対応は、行政コストが膨らむことではないため改善を検討する必要がある。

(4) 施設の統廃合の進め方と競争力確保

減少する財源の中で限られた施設を有効に活用する統廃合は今後さらに必要となる。その統廃合にあたっては、機能を統合させる考え方が地方では必要。そのために複数の所管に跨る施設を普通財産に改正してでも、サービス向上を果たそうとする行政の意思が必要。こういった施設の管理には、条例撤廃も視野に入れ、民間の参入規制の緩和が必要である。このような考え方が民間のビジネスチャンスを拡大させると共に、競争の機会を創出することが行政の役割である。

また、応募企業が少なくなる中で管理者側の自由度と行政の透明度が必要であり、民間にとって様々な事業ができる期待感が溢れるような自由度と、行政は選定にあたっての透明度が確保されなければならない。

(5) 行政側と管理者側の意見の摺り合わせの必要性

公の施設の民間活用として指定管理者制度は一定の効果があるが、指定管理者制度を更に充実した制度にするためには、仕様書や協定書等の作成時において、事前に民間の意見を取り入れて対応することで、民間活用が促されると同時に利用者のサービス向上に繋がる。

譲渡の場合も、行政と民間の双方にとって意味があるものとするれば、その責任や役割などを双方が意見を交わし明確にしておく必要がある。

官と民でギャップがあってはならない。公務員と民間など立場のギャップはあって良いが、成果や結果に対するギャップがあってはならない。

平成31年度 総務環境委員会行政視察報告

1. 視察期間

令和元年8月8日（木）

2. 視察先

宮城県栗原市

3. 視察項目

移住・定住促進について（人口を増やすための施策）

4. 視察の目的

宮城県栗原市は、『住みたい田舎』ベストランキング2019で、「総合」で東北1位、全国9位となっている。豊かな自然・住環境、移住受け入れ体制などが評価されている。さらに、「自然の恵み」分野では東北1位、全国9位で、自然を利活用し、豊かに暮らせる住環境が評価されている。子育て世代では東北3位に、若者世代では東北6位で、子育てや住まいに関する幅広いサポートが評価されている。シニア世代では東北7位で、都市部と程よい距離感・利便性が評価されている。

視察では、栗原市における移住・定住の取り組みの内容を始め、「栗原市まち・ひと・しごと創生総合戦略」の取り組みの内容について具体的に伺い、高山市における人口減少対策の取り組みを検証し、議会として必要な内容を提案するために視察を実施した。

5. 視察内容

資料による説明

視察は栗原市庁舎にて、「2019栗原市移住定住推進事業の全体像」に基づき、担当職員から説明を受けた。主な説明内容は次のとおり。

★2018年度までの取り組み成果について

“ゆるく おもしろく つながる 栗原”をテーマとして、「おかえり+つながる栗原プロジェクト」を進めている。

移住者の実績としては、2013年以降、市の支援制度等を活用した移住者数に限定して、2018年度末で137組378人。直近3年間の推移は、2016年度が37人、2017年度が93人、2018年度が98人。どのエリアから移住されてきたのかについては、宮城県内からが70組、仙台市からが16組、東北からが22組、首都圏からが17組などとなっている。

住みたい田舎ベストランキングでは、東北（人口規模要件なし）では、総合部門2019

年：1位、2018年：2位、2017年：3位。自然の恵み1位、若者世代6位、子育て世代3位、シニア世代7位となっている。また、全国（人口10万人未満のまち）では、総合部門2019年：9位、2018年：17位、2017年：28位、自然の恵み9位となっている。

（1）移住定住総合支援事業について

移住定住総合支援事業としては、①移住定住コンシェルジュとの連携、②首都圏での移住相談会への参加、③さざほざ交流会の開催、④東京くりはらオフィスの開設、⑤交流・移住体験ツアーの開催、⑥移住定住支援員の配置、⑦各種関係機関との連絡調整などを実施している。

（2）空き家等利活用推進事業について

空き家等利活用推進事業では、①お試し移住体験事業、②住まいる栗原ホームサーチ事業、③移住スタートアップ住宅事業などを実施している。

（3）移住定住情報発信事業について

移住定住情報発信事業については、①子育ての街、くりはら。ビックくりはら！、②栗原市認定まちクリエイター事業、③各種広報媒体による情報発信などを実施している。

（4）地域との連携事業（地域おこし協力隊との連携）について

地域との連携事業では、小さな拠点形成事業との連携、商店街活性化事業との連携、民泊・農泊推進プロジェクトとの連携などを実施している。

（5）支援制度（各種補助金等）について

支援制度では、定住促進事業等補助金、住まいる栗原シェアリングタウン事業（宅地分譲）などを実施している。

（6）出会いサポート事業について

出会いサポート事業では、婚活促進事業などを実施している。

（7）総合調整事業について

総合調整事業では、市役所若手職員向け「移住定住研修会」の開催、庁内・民間団体・大学との連携、移住定住事業の総点検などを実施している。

事前に届けた質疑項目に対する説明

事前に届けた質疑項目について説明を受けた。その主な内容は次のとおり。

(質疑) 総合計画の中に「まち・ひと・しごと総合戦略」はどのような位置づけにされているのか。

(回答) 平成28年度に市の最上位計画である「第2次栗原市総合計画」を策定する際、平成28年2月に策定した「栗原市まち・ひと・しごと総合戦略」で掲げた4つの基本目標に関する内容を、総合計画の各施策における具体的な取り組み等に包含し、策定している。具体的な取り組みを達成するための事業については、総合計画実施計画に掲載し、他の事業と併せて、予算編成と連動した見直し等を実施している。

(質疑) 遠距離通勤支援事業の内容は。

(回答) 40歳以下の新規学卒者・転入者の方が、遠距離通勤(片道50km以上)をする場合に助成。通勤費基準額から手当を引いた1/2の額を最長2年間助成。(上限:月額1万円)

(質疑) 安心して子育てができる環境整備のための取り組み内容は。

(回答) 主な取り組みとして、幼保一体施設整備事業、地域子育て支援センター事業、保育所巡回相談事業を行うなど、様々な子育て支援サービスを実施している。(別紙の子育て支援サービス一覧を参照)。

(質疑) 子育て応援医療費助成事業の内容は。また、全体の予算額と、高校生だけにかかる予算額は。

(回答) 0歳から18歳到達の年度末までの全ての児童の入院及び通院にかかる医療費うち、保険診療分の自己負担額を全額助成しており、適正な受診機会の確保と子育て家庭における経済的負担の軽減を図っている。平成30年度の全体の助成額は1億6,508万円で、うち高校生の助成額は4,127万円となり、全体の25%であった。

質疑応答の内容

その後、質疑応答が行われた。その主な内容は次のとおり。

(質疑) 医療体制の状況は。また、若い世代が住宅を建てる場合、どのくらいのお金が必要か。

(回答) 医療体制としては、市が3つの病院(総合病院1つと小さな病院2つ)を持っている。医師の確保でネックになっているのが、小児科と産婦人科だ。出産できるのは、民間の1院のみ。子どもを産み育てる上での問題である。近隣の自治体で出産されている方もみえる。

住宅は40坪程度で、土地・建物で2000万円から2500万円程度。市の土地は坪2

5, 000円程度で販売している。

(質疑) 移住者はどのような仕事に就かれるのか。栗原市内の単位町内会はいくつあるのか。

(回答) 移住者の内訳では、近隣から移住される方が多い。仕事はそのまま移住されている。首都圏などから移住される方では、起業される方や、農業をされる方が多い。企業就職は少ない。

単位コミュニティでは、自治会が253、行政区が255ある。

(質疑) コミュニティ推進協議会の作り方は。また、支援金的なものはあるのか。

(回答) 自由な作り方で進めている。自治会の集合体が協議会になったり、自治会と地元の企業など地域を応援する団体が一緒になった協議会もある。市から作り方については、口を出していない。また、市から補助金は出している。一括交付金制度として、自治会に対しても、協議会に対しても交付している。使い方については、飲食以外であれば、コミュニティ活動に対し、柔軟に使っていただくようにしている。

(質疑) 花山地区では、地域の方が法人格を自主的に取得されたのか。

(回答) 小さな拠点に対し、スタート時点から、市は段階的に補助金を減額するので、自主財源を考えていただきたいというのが基本。自分たちの事業を模索しながら、地域おこし協力隊の支援もあり、法人格を取得するところまできている。

(質疑) 地域コミュニティ推進事業の内容は

(回答) 祭り関係や子どもから大人までの交流会など、地域のコミュニティ活動で仲良くなるとういう内容が多い。子ども会と老人会が一緒になって行事を行うなど。

(質疑) 自治会の加入率状況は

(回答) 町中(まちなか)に来るとアパート等があり、加入率は落ちる。田舎に行くと高くなる。

6. 考察

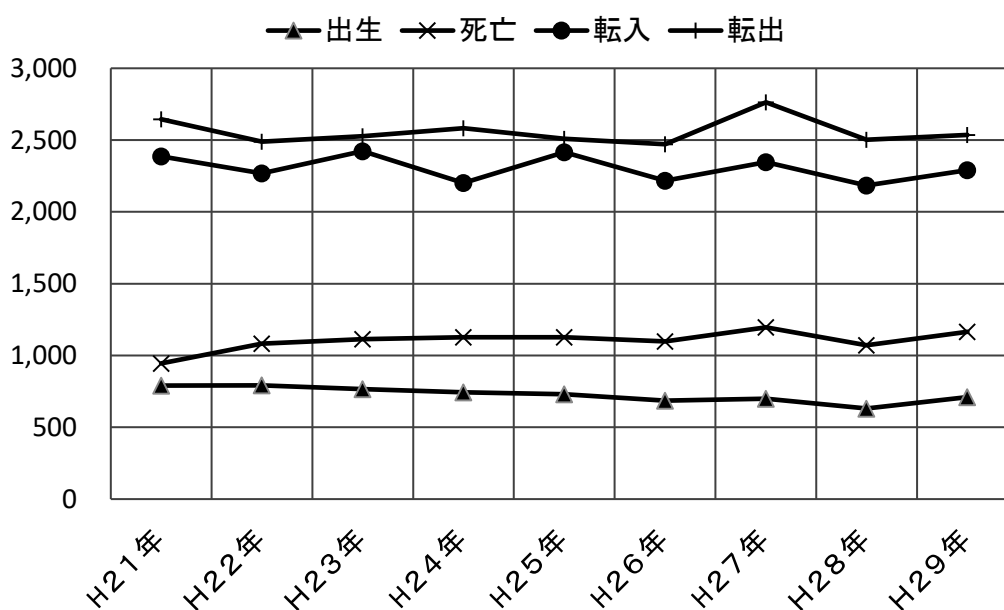
栗原市を視察しての考察は次のとおり。

はじめに 高山市の現状について

高山市における人口動態は、「高山市のあらまし」によると下記の表及びグラフのようになっている。人口は各年4月1日現在の数字である。

	H21年	H22年	H23年	H24年	H25年	H26年	H27年	H28年	H29年
人口		93,822	93,312	92,861	92,097	91,605	90,938	90,024	89,265
自然増減	-154	-290	-346	-382	-397	-414	-497	-440	-454
出生	791	792	767	744	731	685	699	631	710
死亡	945	1,082	1,113	1,126	1,128	1,099	1,196	1,071	1,164
社会増減	-259	-220	-105	-382	-95	-253	-417	-319	-245
転入	2,386	2,269	2,423	2,201	2,415	2,218	2,346	2,184	2,291
転出	2,645	2,489	2,528	2,583	2,510	2,471	2,763	2,503	2,536

高山市の出生・死亡・転入・転出の状況



「高山市の人口ビジョン」の目標は、次のようになっている。2040年人口について、第八次総合計画の推計人口では69,437人、総合戦略における目標の推計人口は75,404人で、5,967人の増加を目標としている。具体的には、自然増については、合計特殊出生率を2040年までに2.1まで上昇。社会増については、転入者数を2040年までに毎年現在の10%増を目標として掲げている。

計画の進捗状況については、「平成30年度 総合戦略 施策評価」によると、基本目標のうち「新規移住者数(年間)」については、基準値(H26)が182人、目標値(H31)が200人、現状値(H29)293人となっている。「合計特殊出生率」については、基準値(H25)が1.67、目標値(H31)が1.80、現状値(H28)1.60となっている。

新規移住者は、目標を大幅に上回っているが、出生率は逆に減少している。

市は、第八次総合計画の見直し及びまち・ひと・しごと創生総合戦略の現状分析など、高

山市が今後目指すべき方向性やまちの将来を展望するために、「少子化等」、「地方移住」、「将来の進路や仕事」に関する市民にアンケート調査を、2018年8月から10月にかけて実施している。このアンケート調査をまとめた「少子化等」「地方移住」「将来の進路や仕事」アンケート調査報告書（平成31年3月）によると、調査結果の主な内容は次のとおりである。

●「結婚を希望する人への支援策」について

男性では、①結婚や住宅に対する資金貸与や補助を行うこと、②出会いの場を提供すること、③結婚しても働き続けられるような職場環境を充実すること、④子育て支援が充実していること、の順であった。

一方、女性では、①子育て支援が充実していること、②結婚や住宅に対する資金貸与や補助を行うこと、③結婚しても働き続けられるような職場環境を充実すること、④子育て支援が充実していること、④結婚した方が有利となるような支援を行うこと、⑤出会いの場を提供すること、の順であった。

●「重要だと考えている子育て支援策」について

①児童手当や扶養控除など子育てに対する経済的支援の充実、②教育費にかかる支援の充実、③育児休業をとりやすい職場環境の整備、④フレックスタイムの導入など、柔軟な働き方の推進、⑤時間外勤務の短縮をはじめ、男性の育児参加の促進、の順であった。

●「理想より最終的に持ちたい子どもの人数が少ないと回答した人、理想の人数に近づくために必要な条件」について

①大学や専門学校等進学時の負担軽減、②小学校～高等学校までの就学時の負担軽減、③職場における理解や支援、④育児・家事に関する家族等のバックアップ、⑤保育料の負担軽減、の順であった。

●「Iターン者、転入のきっかけ」について

①就職・転職、②転勤・配属、③結婚、④移住（住みたい地域を探して引っ越した）、の順であった。

●「Uターン者、転入のきっかけ」について

①就職・転職、②家族の事情、③転勤・配属、の順であった。

●「移住にあたり、行政に期待する取り組み・支援」について

①特になし、②移住に対する奨励金の支給、③住宅家賃の助成、④仕事の紹介・あっせん、の順であった。

●「Iターン者、高山市の暮らしにくい点」について

①冬の暮らしが大変、②交通の便が悪い、③店舗が少ない、④娯楽施設が少ない、⑤賃金が低い、の順であった。

●「Uターン者、高山市の暮らしにくい点」について

①賃金が低い、②冬の暮らしが大変、③娯楽施設が少ない、④交通の便が悪い、⑤店舗が少ない、の順であった。

●「高山市での定住意向」について

Iターン者では、「今後も住み続けたい」が31.2%、「高山市以外に移住したい」が30.0%であった。

一方、Uターン者では、「今後も住み続けたい」が45.4%、「高山市以外に移住したい」が9.3%であった。

●「高校卒業後飛騨地域以外での就職希望者、飛騨地域に戻る意向」について

「戻ってきたい」が15.2%、「いずれ戻りたい」が29.1%であった。

●「高校卒業後進学希望者、進学後飛騨地域以外での就職を希望する人、飛騨地域に戻る意向」について

「戻ってきたい」が8.9%、「いずれ戻りたい」が46.7%であった。

●高校生に対するアンケート調査報告書の「考察」より

・「地元就職意向」や「市外就職後飛騨地域へのUターン意向」の高さと、地域に対する愛着や住みやすさ、自慢できるか等の肯定的な回答比率の高さには関係性が見られる。

・地域の祭りや地域活動の参加率と市外就職後の飛騨地域へのUターン意向の高さにも、同様の関係性が見られた。

・子どもの頃から地域と関わる経験や地域の将来について話し合う機会、地域の魅力を知る機会など、高山の良さを知ることで、市内への定住意向が高まる可能性がある。

栗原市と高山市の比較について

栗原市からいただいた資料を基に、高山市の状況と比較した。両市の子育て支援策、移住定住支援策の比較からの考察は次のとおり。

●子育て支援策について

栗原市では「子ども家庭支援員訪問事業」「赤ちゃん用品支給事業」「保育所巡回相談事業」

「小学校入学支援事業」など高山市では行っていない事業を実施している。

どこの自治体でも子育て世帯からは、経済的負担の軽減を求める声が強い。栗原市では、子どもの医療費助成制度は18歳までを対象にしている、保護者に好評である。高山市でも検討すべきである。また、一番お金が必要な小中学校の入学時に、お祝い金などの制度も検討すべきである。生まれ育った市民の方に、そこに長く定住していただくことも必要であり、例えば、高校・大学就学で市外へ出て行く子どもに対して親が生活費等を仕送りしているが、市がこれを補助し、子どもが地元に戻ってきたら返済しなくてもよい制度も検討すべきである。

●移住定住支援策について

栗原市では「住まい栗原シェアリングタウン事業」「マイホーム取得支援助成事業」「遠距離通勤支援事業」など高山市では行っていない事業を実施している。特に、市の未利用地のシェアリングタウン事業では、坪当たり2.5万円から3万円と破格の値段で販売されており、若者世代に購入しやすくなっている。また、若者定住の支援策の対象年齢が、高山市は35歳未満であるが、栗原市は40歳以下としている。さらに、首都圏などでの移住相談会や移住体験ツアーなど、きめ細かい支援策が行われている。

高山市でもこうしたきめ細かい移住定住支援策を検討すべきである。

高山市のアンケート調査報告書について

市のアンケート調査報告書によると、子育て支援策や移住定住支援策についての市民の意向を捉えることができる。

結婚を希望する人への支援策では、男性では、結婚・住宅の資金への助成、出会いの場の提供、職場環境の充実への取り組みが求められており、女性では、子育て支援、結婚・住宅の資金への助成、職場環境の充実への取り組みが求められている。

子育て支援策では、経済的な支援、大学・専門学校等進学時の負担軽減、小学校から高校までの就学時の負担軽減の取り組みが求められている。

Iターン者の方は、暮らしにくさについて、冬の暮らしが大変、交通の便が悪いことなどを挙げている。こうした声に応える取り組みが求められている。

Uターン者の方は、暮らしにくさについて、賃金が低い、冬の暮らしが大変などを挙げている。特に賃金の引き上げは、子育ての経済的負担軽減の取り組みとしても有効であり、市として力を入れるべき取り組みである。

高校生のアンケート調査から市は、「子どもの頃から、地域と関わる経験や地域の将来について話し合う機会、地域の魅力を知る機会など、高山の良さを知ること、市内への定住意向が高まる可能性がある」としているが、子どもたちが住んでいる地域と関わることのできる取り組みについて、市としても検討すべきである。

まとめ

栗原市を視察して感じたことは、きめ細かい施策を実施していることである。そこには、市民のきめ細かい要望をつかんでいる状況があるのではないか。高山市としても、アンケート調査をいろいろ実施しているが、その結果を踏まえて、さらに直接関係者から声を聞くなどして、きめ細かい支援策を行うことが、人口減少をどれだけでも食い止めることに有効と言えるのではないか。

また、人口ビジョンの目標については、見直しを進めている第八次総合計画後期計画にしっかりと位置づけて、市として本腰を入れた取り組みを実施すべきである。

以上

平成31年度 総務環境委員会行政視察報告

1. 視察期間

令和元年8月9日（金）

2. 視察先

宮城県仙台市

3. 視察項目

地域防災計画・避難所運営マニュアルについて

4. 視察の目的

高山市では地域防災計画の策定を進めることとしている。東日本大震災を経験し、市民・行政ともに意識が高い仙台市の取り組みを視察し、高山市の取り組みに活かす。

5. 視察内容

(1) 地域防災計画・避難所運営マニュアルについて

ア. 概要

東日本大震災の経験から、仙台市の防災対策は「自助・共助」と「公助」の協働による減災を目指している。

①地域防災計画の見直しの経過

- ・想定を上回る規模の津波の発生
- ・長期にわたるライフラインの途絶

仙台市ではハード対策だけでは防止不可であること、行政だけでは限界があること、自助・共助の重要性などの課題を再認識したことから、地域防災計画を全面的に見直した。



②地域防災計画の基本理念

「市民力」「地域力」を生かした「自助・共助」と「公助」の協働による全市一丸となった災害対策「108万市民の総合力による防災」を目指す

との基本理念から以下の基本方針を示している

- ・人命の安全を最優先とした減災を基本
災害からすべてを守ることは困難なため、人命を最優先するという考え
- ・災害時要援護者への配慮
高齢者や障がいを持っている人などそれぞれのニーズの違いに対応
- ・男女共同参画の視点の取り入れ

男女の違いに配慮し、避難所運営などに女性の参画を進めていく

- ・災害時の都市機能確保
- ・人的資源の効率的な活用及び適正な支援
- ・災害の規模に適正に対応した災害対策

③地域防災計画の見直しのポイント

- ・従来は災害予防計画と災害応急対策計画で構成していたが、それぞれの計画に「自助・共助」と「公助」を分けて記載した。
- ・「自助・共助」を前面にし、市民がどうするのかというところから組み立てている。
- ・災害対応対策計画は地震編と大雨編で構成しているが、それぞれ「自助・共助」から構成している。

④避難所運営

- ・避難所が不足し、役割分担が不明確であったことから、以下の取り組みを進めた。

○避難所の分類

指定避難所（物資を備蓄、職員派遣）

補助避難所（物資を備蓄、地域で運営）

地区避難所（地域で自主運営）

○避難所運営マニュアルの作成

全市共通版マニュアルを基に地域における様々な実情が反映された地域版運営マニュアルを策定した。

○避難所運営の見直し

避難所は「避難者」「地域団体」「仙台市」「施設」が共同で運営

避難所運営について、地域団体、仙台市、施設による事前協議

全庁的に避難所ごとに担当課を割り当てている

⑤災害時要援護者

- ・要援護者の把握が不十分であること、避難生活に苦勞することが課題となっている。

○地域での支援体制の整備

登録が必要な方に災害時要援護者情報登録制度への登録を推奨している。

○避難所での配慮

対象者に考慮し、環境の良いスペースの確保や食料等の優先配布など可能な範囲で配慮

⑥防災・減災の啓発・教育

行政による公助には限界があることから、自助・共助が重要であることを市民に啓発している。

- ・家庭や団体での備え

「わが家と地域の防災チェック表」の活用

- ・地震防災アドバイザー
 - ・自主防災活動の活性化
 - 地域防災リーダーを(SBL)を養成
- ※SBL(仙台防災リーダー)
653名(H31年2月現在)



イ. 効果

- ・市民と一体となって防災を進める理念に基づく計画が策定され、計画に基づく活動が進められている。
- ・津波に対応するための「津波からの避難の手引き」を活用するよう啓発されている。
- ・情報伝達体制を整備し、津波広報の多様化を図るとともに、避難施設や避難道路の整備が進められている。
- ・地域版避難所運営マニュアルは地域住民が作成主体となって策定が進められた。地域によって取り組みの違いはあるが、昨年、すべての地域で策定されているように地域の防災に対する意識の高さがうかがえる。
- ・押しつけのマニュアルではなく、作り上げたマニュアルであることから、地域の市民は納得されている。また、いつでも変更が可能であり、改善されている。
- ・策定の効果は防災に関して地域で話し合いが行われたことである。話し合いによって地域課題が抽出された。また、顔の見える関係ができた。

ウ. 課題

- ・避難所運営に関して課題は改善されていると説明を受けた。
- ・担当者からの説明では、大雨災害に対する対応に課題があり、避難行動が行われていないという実態がある。
- ・災害時要援護者対策として登録制度を実施しているが、届け出制となっているため、要援護者が十分把握できていない。
- ・情報伝達についても屋外の拡声装置による伝達が聞こえないという苦情があり、大きな課題となっている。個別受信機で対応しているが、普及している状況にはない。
- ・屋外の拡声装置は津波の対応であるため、大雨災害の対応には頭を悩ませている。

6. 考察

- ・大規模災害を経験したことによって様々な課題が浮き彫りとなり、「自助・共助」「公助」の考えに基づく防災計画が策定された。災害時には行政に頼る傾向があるが、行政には限界がある。市民ひとり一人の責任を持った行動が重要であることを示した計画と

なっている。

- ・ 高山市においても様々な災害が発生しているが、仙台市の視察において自助・共助・公助の必要性を再認識した。
- ・ 担当者の説明の中においても市民の理解と協力が進んでいると感じられる。
- ・ 自治体によって対象となる災害の違いがあるが、高山市においては地震や豪雨災害が考えられる。
- ・ 事前の対応としては情報の伝達が大きな課題であり、行政からの情報を地域で共有することを徹底する必要がある。
- ・ 市民においても各自で非常食の備蓄など災害対応の必要性を市民に啓発することが重要である。
- ・ 高山市においても学生や観光客など帰宅困難者への対応をしっかりとする必要がある。
- ・ 高山市の場合の避難所マニュアルは指定避難所の手順マニュアルとなっていることから、避難所の位置づけごとのマニュアルが必要である。
- ・ 現場における要支援者の対応をしっかりとする必要がある。
- ・ 広大な高山市において災害発生時に避難所へ行くためには、道路整備も重要である。

平成31年度 総務環境委員会行政視察報告

1. 視察期間

令和元年8月9日（金）

2. 視察先

宮城県仙台市

3. 視察項目

- (1) 杜の都環境プランについて
- (2) せんだい環境学習施設「たまきさんサロン」について

4. 視察の目的

高山市では今年度、環境基本計画を見直すこととしている。先進的な環境行政を進めている仙台市の取り組みを参考に、見直しされる環境基本計画に反映する。

5. 視察内容

(1) 杜の都環境プラン

ア. 概要

①計画の位置づけ

- ・ 仙台市環境基本条例第8条に基づく「環境基本計画」
- ・ 仙台市の環境及び創造に関わる施策の基本的な方向を定めるものとして、2011年3月に策定
- ・ 仙台市総合計画で掲げる仙台市の都市像の実現を図るための環境面の部門別計画
- ・ 条例によって議会の議決要件となっている

②計画期間

2011年度から2020年度までの10年間

③施策の体系

- 環境都市像 「杜」と生き、「人」が生きる都・仙台
- 低炭素都市・資源循環都市・自然共生都市・快適環境都市



○施策体系

- (1)低炭素都市づくり
- (2)資源循環都市づくり
- (3)自然共生都市づくり
- (4)快適環境都市づくり
- (5)良好な環境を支える仕組みづくり・人づくり

④定量目標の進捗と取り組み

(1)低炭素都市づくり

○温室効果ガス排出量の削減

目標 2020年度における温室効果ガス排出量を2010年度比で
0.8%以上削減

- ・省エネ促進
- ・仙台 E-Action
- ・環境にやさしい交通手段への転換
- ・市役所の率先的な取り組み

(2)資源循環都市づくり

目標① 2020年度におけるごみの総排出量を360千t以下とする

目標② 2020年度におけるリサイクル率を35%以上とする

目標③ 2020年度における燃やすごみの量を305千t以下とする

○主な取り組み

- ・生活ごみの減量・リサイクル
ワケ・アップ!仙台キャンペーン
食品ロス削減の取り組み等
- ・事業ごみの減量・リサイクル
事業ごみ等処分手数料の見直し
搬入物検査装置の導入

(3)自然共生都市づくり

目標① 2020年度におけるみどりの総量について、現在の水準を
維持向上

目標② 生態系の頂点に位置する猛禽類の生息を維持・向上

目標③ 身近な生きものの市民の認知度を現在より向上させる

○主な取り組み

- ・生物多様性保全推進事業
- ・市街地における緑化の推進
- ・野生鳥獣対策

(4)快適環境都市づくり

目標① 大気や水、土壌などに関する環境基準について、非達成の場合にはできる限り速やかに達成し、達成している場合にはより良好な状態を維持する

目標② 2020年度における市民の「環境に関する満足度」について、「満足している」と回答する人の割合を現在（2008年度）より向上させる。

(5)良好な環境を支える仕組みづくり・人づくり

目標 2020年度における、日常生活における環境配慮行動について「常にしている」人の割合を現在（2008年度）よりも向上させる

(2) せんだい環境学習施設「たまきさんサロン」について

東北大学大学院環境科学研究科棟の一角に設営されており、2018年度には8114人の利用があった。年々利用者が増加している。施設の設置目的と活動は以下のとおり、



- ・環境教育・学習の拠点施設として、多様なテーマで環境について学ぶ「サロン講座」を定期的を開催
- ・環境関連図書の貸し出しや大学と連携した小学校対象の環境学習プログラムを実施
- ・環境団体等の活動や交流の場として、セミナースペースを無料で貸し出し

イ. 効果

- ・温室効果ガスは近年減少傾向にあるものの、震災前より高い水準で推移している。
- ・省エネ事業として熱エネルギー有効活用支援補助制度を実施している。
2018年の実績は527件
温室効果ガス削減効果は219.2 t-CO₂
- ・公共交通利用の促進や自転車利用を推進している。コミュニティサイクル「ダテバイク」を導入している。開始当初から7.5倍の利用となっている。
- ・人口は増加傾向にあるが、近年のごみの総量は減少傾向となっている。
- ・燃やすごみの量もごみの総量と同様に減少傾向となっている。
- ・食品ロスは全国的に課題となっている。仙台市では投稿サイト「モッタ

- イナイキッチン」を開設するなど、積極的な取り組みを進めている。
- ・清掃工場に搬入物検査装置を設置し、展開検査を開始し、検査結果に基づき、排出事業者への指導啓発を強化している。指導件数は1200件となっている。
 - ・良好な環境を支える仕組みづくり・人づくりの目標値、19項目合計1900%に対し、2018年度は638.0%で、2008年度の632.3%から5.7%増加している。

ウ. 課題

- ・温室効果ガスについて、排出量の約6割を占める事業活動からの排出削減を効果的に進めることとしている
- ・リサイクル率が横ばいとなっている。電子媒体の普及等により新聞・雑誌等の古紙が減少していることも理由として考えられるが、資源化が可能なごみのリサイクルを進めるとともに、分別排出の周知徹底に継続して取り組むこととしている。

6. 考察

- ・仙台市では環境基本計画を議決要件としており、環境基本計画は総合計画に匹敵するくらいの重要な計画として位置づけられている。
- ・こうした仙台市の環境に配慮する姿勢が市民にも理解が得られていると感じられた。
- ・ごみの減量化を進めるためには市民の理解と協力が不可欠であるが、仙台市は減量化が進められ、実績を上げている。
- ・仙台市では環境基本計画の中で10の定量目標を設定し、取り組みを進めているが、年度ごとに分析され、次の取り組みに活かしている。
- ・高山市では市民一人当たりのごみの排出量が増加しているが、減量するためには市民の理解と協力が最も重要である。
- ・食品ロス等のごみの発生抑制はどの自治体においても課題となっている。
- ・プラスチックの取り扱いが指摘されているが、仙台市においても課題となっている。
- ・高山市は森林資源が豊富にあり、森林環境税も創設されたことから、林業の活性化に取り組む必要がある。
- ・環境に関するコストを考えたときに産業としても有益であり、働く場として環境問題を考える必要もある。