

# 平成 28 年度 経済建設委員会行政視察報告

## [参加委員]

委員長 右田芳雄

副委員長 其原義信

委員 藏成幹也、田中 勇、馬越帝介、氏永東光、西村芳和、村田 力

## 1 視察年月日

平成 28 年 11 月 15 日（火）～ 17 日（木）

## 2 視察先及び視察事項

### (1) 岡山県岡山市

市営住宅における指定管理者制度の導入について

### (2) 静岡県静岡市 公益財団法人静岡市文化振興財団

文化振興財団における事業評価制度の運用及び経営改革推進行動計画の取り組みについて

### (3) 神奈川県鎌倉市

歴史まちづくりの取り組みについて

## 3 視察の目的

### (1) 市営住宅における指定管理者制度の導入について

本市は、「山口市集中改革プラン」や「山口市行政改革大綱・推進計画」、民間活用ガイドラインに基づき、市の事業ごとに民間化について検討されていますが、市営住宅の管理運営については、民間化に向けた指定管理者制度等の導入の方向性は示されていない状況です。しかしながら、他市においては、指定管理者制度の導入事例があることから、市営住宅の管理運営における指定管理者制度の導入効果について、先進地の取り組みを調査したものです。

### (2) 文化振興財団における事業評価制度の運用及び経営改革推進行動計画の取り組みについて

山口市文化振興財団の自主財源比率は、平成 26 年度が 7.06%、平成 27 年度が 7.95%であることを踏まえ、安定経営の観点において、自主財源を確保していく取り組みのほか、文化振興財団に対する市の人的・財政的関

与、文化振興財団独自の事業拡大や収入確保など財政基盤強化の取り組みなどについて、先進地の事例を調査したものです。

### (3) 歴史まちづくりの取り組みについて

地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律が平成20年11月に施行されましたが、本市は、現在この法律に基づく計画等は策定していないことから、本制度の有効性等を検証するため、先進地の事例を調査したものです。

## 4 視察の概要

### (1) 岡山県岡山市 市営住宅における指定管理者制度の導入について

#### ①日時

平成28年11月15日（火） 午前10時～午後0時

#### ②内容

岡山市の市営住宅は122団地、全5,611戸であり、他市と比較すると小規模点在型とのことです。このうち、建替中の1団地を除く121団地、5,525戸を平成25年度から指定管理者制度により管理運営されていました。

指定管理者制度導入の経過は、平成14年度に「管理委託制度」に基づき民間委託を開始したのが始まりで、この時は試験的導入ということから、比較的新しい5団地、538戸を市の外郭団体である財団法人岡山市建設公社に委託されたとのことです。



その後、平成15年の地方自治法の改正により指定管理者制度が新設されたことを受け、平成18年度に指定管理者制度に移行されていました。指定管理者には従来からの管理委託先である財団法人岡山市建設公社を指定されており、対象施設も変わらず5団地、538戸でした。

平成19年度に、民間活用を推進するため広く公募して指定管理者を選定することが市の方針として決定され、平成20年度に公募により募集・選定された結果、民間事業者を指定管理者として指定され、平成25年度から対象を全市営住宅に拡大し現在に至っているとのことです。

指定管理者と市の業務分担については、公権力の行使など行政でなければで

きない業務等は市が、それ以外は指定管理者が行われており、具体的には、入居者の決定、同居・承継の承認、家賃の決定、行政財産の使用許可、明け渡し請求、賃貸借契約の解除、計画的大規模修繕などは市が行う業務とされており、入居者の募集、家賃の納付指導や窓口収納、退去手続き、軽微な修繕、施設の維持管理などを指定管理者の業務とされていました。

そのほか、指定管理者は自主事業として、単身高齢者の巡回安否確認や子育て支援としてリトミック教室の開催、地域コミュニティの活性化としてふれあい喫茶の開催などの事業を実施されていました。これらの自主事業は、近年問題視されている高齢者の孤独死や地域コミュニティの衰退などへの対策の観点から、指定管理者を選定される際に高齢者への対応や地域活性化、協働への取り組みを重要視されたことによるものとのことでした。

指定管理者制度の導入効果は、コールセンターの設置による24時間対応や緊急修繕等が可能になったこと、また単身高齢者の増加や地域コミュニティの衰退により住民同士のつながりが希薄化している状況の中で、指定管理者が単身高齢者の安否確認を定期的に行うなどにより、居住者の安心感につながったことでした。

経費については、民間のノウハウを生かし施設修繕費は縮減されているとのことですが、あくまでも限定的であるとの見方をされていました。人件費については、各区役所に配置していた職員19人を4人に減員できたことで年間数千万円規模の経費削減につながったとのことでした。

今後の課題は、5年間の指定管理期間を満了した後、次期指定管理者を選定することになりますが、同じ業者になるとは限らないためサービスが変わることや入居者に混乱が生じないか心配であるとのことや、市職員の実務経験が徐々に薄れてしまうことへの懸念があるとのことでした。

市営住宅の管理運営における指定管理者制度の導入については、市職員の負担は大幅に減少し、人件費等の経費節減が図られ、また利用者の満足度も向上しており、とても有効な手段であると判断しているとのことでした。

### ③所感

岡山市における指定管理者制度の導入においては、民間ならではの24時間緊急対応や高齢者への配慮、地域活性化への対応など行政での対応が難しい分野に対し、きめ細やかな対応ができていてことで居住者へのサービス向上等一定の効果があると考えられます。さらに厳しい財政状況の中、数千万円規模の経費削減ができていてことは大きなメリットであると考えます。

多くの自治体が、厳しい財政事情から行政改革推進大綱やその推進計画が策定され、民間の積極的活用という方向性の中で指定管理者制度が取り入れられてきましたが、本来市営住宅は、低所得者層への住宅提供が目的であることから、民間の管理部門への進出は、収納率の向上のための滞納回避や利益追求につながるのではないかという慎重な考えも持っていました。しかしながら、将来に向けての社会状況の変化等も勘案すると、指定管理者制度の導入等による民間活用は、住民のニーズに応えられ、行政にはできない微細な対応が可能となる手法の一つであると考えます。

## (2) 静岡県静岡市 公益財団法人静岡市文化振興財団

### 文化振興財団における事業評価制度の運用及び経営改革推進行動計画の取り組みについて

#### ①日時

平成28年11月16日（水） 午前10時～午後0時

#### ②内容

公益財団法人静岡市文化振興財団が、指定管理者制度により管理運営している施設は17施設であり、内訳は音楽館、美術館、科学館、文化会館の文化施設4施設、生涯学習センターなど生涯学習施設13施設で、指定管理者制度ではなく市から受託している施設が1施設とのことでした。

同財団の予算編成においては、まず各施設で必要経費を積算され、事務局のヒアリングを経て取りまとめ、最終的に理事会に諮って決定されているとのことです。指定管理料については、市が実績ベースで積算したものが基準とな



っていることから、年々減額されている状況にあるとのことです。さらに指定管理者制度においては、利用料金制度を採用しているため、利用率や回転率の向上、業務改善による経費節減など一層の企業努力が求められているとのことでした。

こうした状況の中、自主財源確保の取り組みとしてチケット収入等事業収益

を確保するために、市民や市外の方々に対しても広く広報活動を展開し、販路拡大に努められているとのことでした。具体的には、施設に専門職員を配置した広報の充実を努め、魅力的な広報紙を発行するほか、地域商店街と文化施設の周遊性を高める取り組みとして、施設利用者が提携店で特典が得られるサービスや駅前3施設の回遊性を高める連携事業の企画、音楽館の先行予約サービスなど会員制の「音楽館友の会」の運営等、積極的に取り組んでおられました。

また、市民団体等との連携を通じた市民参画の促進や外部団体との連携による事業の充実を行動指針に位置づけた経営改革推進行動計画を策定されており、大学との連携をより一層深めるため、大学との事業連携協定の締結を進めるとともに、人脈の開拓を図られており、市民団体、民間企業、メディア等との共催事業を積極的に開催し、企業のノウハウの取り込みやメディアとの友好的関係を維持するよう努めておられました。このような取り組みを重ねると同時に、各種助成制度の活用や協賛金、寄附金の獲得等にも積極的に取り組み、あわせて、スクラップアンドビルドによる経費節減を実施するなど、公費負担率の縮減に努めているとのことでしたが、指定管理者制度により受託している

中で大きく公費負担率を下げるといのは大変困難なことであり、必要な経営努力を引き続き重ねていく考えであるとのことでした。

(単位：千円)

	H25 年度	H26 年度	H27 年度	H28 年度
全体事業費	1,917,844	1,999,609	1,792,313	1,758,395
市からの支出総額	1,606,234	1,597,312	1,557,995	1,410,637
公費負担率	83.75%	79.88%	86.93%	80.22%

### ③所感

文化は、専門性を要する分野の一つであり、長い期間専門的に専念することで市民サービスの向上に寄与できるものと考えられることから、市の直営では、人事異動等によりその専門性を担保することが困難であり、専門性を十二分に生かした当財団の取り組みは大いに参考になりました。複数の施設やイベントを結びつけ回遊性を持たせる同財団の取り組みは大変魅力的であり、本市においても施設全体の稼働率向上のための手法として有効であると感じました。

市当局と同財団の間では、経費の縮減等にかかる意見の対立や温度差がありますが、同財団は財団として経営改善に向けた努力を重ね、自主財源確保に努められており、このような取り組みが本市においても展開できると望ましいと考えます。

### (3) 神奈川県鎌倉市 歴史まちづくりの取り組みについて

#### ①日時

平成28年11月17日(木) 午前10時～午後0時

#### ②内容

鎌倉市のまちづくりの最上位計画は、基本構想、基本計画、実施計画の3層構造からなる第3次鎌倉市総合計画で、平成26年に改定された第3期基本計画には、総合計画の将来都市像である「古都として風格を保ちながら古都として生きる喜びと新しい魅力を創造するまち」を達成するために6つの将来目標を掲げ、その将来目標に横串を刺す考え方として「歴史的遺産と共生するまちづくり」を位置づけており、これを達成するための具体的な施策として、世界遺産登録の推進、歴史的風致の維持向上、歴史文化交流センターの整備を掲げ取り組むとされていました。

世界遺産登録に向けての取り組みは、平成19年に神奈川県、横浜市、鎌倉市、逗子市の4県市の推進委員会を設置し、一度はチャレンジされていますが、平成25年4月にイコモスから不記載勧告を受けたことにより推薦書を取り下げられます。現在は勧告の分析作業をされており、再チャレンジに向けての取り組みを進めているとのことでした。

歴史的風致の維持向上については、歴史的な町並みを保全する制度として文化財保護法がありますが、これは文化財の保存や活用を図る法律であり、文化財周辺の環境保全や整備は困難なものでした。その他の制度として古都保存法、都市計画法、景観法などがありますが、これは建築や開発行為の制限は可能ですが、歴史的環境を復元や整備することには限界があるとのことでした。

このような中、全国的な課題として少子高齢化や相続問題による歴史的建造物や町並みの喪失、地域の伝統芸能の担い手不足などにより風情、情緒、たたずまいを感じる良好な市街地環境の喪失が課題となってきました。これを踏まえ、文化財と周辺環境を一体的に捉えて地方の取り組みを国が支



鎌倉市議会議会棟応接室

援する制度として「地域における歴史的風致の維持向上に関する法律」が平成20年に制定されたところです。

この法律の中で、歴史的風致とは「地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な環境」と定義されています。

この法律に基づき国の支援を受けるためには、市町村が歴史的風致維持向上計画を策定し、主務大臣の認可を受ける必要があるとのことでした。

鎌倉市の計画の構成は、「社寺における祭礼行事等に見る歴史的風致」など6つの歴史的風致を定め、この区域を囲むように重点区域を定めておられました。

重点区域とは、歴史的風致の維持向上に資する施策を重点的かつ一体的に推進することが特に必要な区域と定義されており、この区域で、どのような事業を実施するかを計画に定めるようになっているとのことです。鎌倉市においては、鎌倉歴史文化交流センターの整備事業など25事業を計画に掲げておられました。

鎌倉市は、この計画について平成28年1月25日に国の認定を受けており、平成28年度から国の補助金を受け事業を実施されてきました。策定作業には平成26年度から着手され、初年度に国や市の関係部署との事前調整、関係者及び市民への情報提供や説明などを実施されてきました。平成27年度には法に基づく協議会である「鎌倉市歴史的風致維持向上計画協議会」を設置し計画を策定され、平成27年12月16日に国へ認定申請されたとのことでした。

策定において特に苦労されたことは、鎌倉市民は歴史的遺産等を自分たちで守りたいという意識の高い方が多いことから、歴史的風致の定義には当てはまらない区域にも関わらず歴史的風致にして欲しいという要望が多くあり、理解を得るために時間を要したことや、社寺に対して了承を得るために戸別訪問し説明されるなど相当な労力を要したことでした。また、計画が策定された後に生じた問題として、この計画は、事業法であり規制をかけるものではないのですが「歴史的風致維持向上計画の重点区域内であるから計画に反対する」といった反対運動の根拠に使われてしまうことがあり、計画の趣旨を理解していただくのは難しいとのことでした。

最後に、日本遺産の登録について説明がありました。日本遺産は、有形、無形の文化財群を地域が主体となって総合的に整備、活用し、国内外へ戦略的に発信していくことにより地域の活性化を図ることを目的として、平成27年度から始まった制度です。文化庁は、2020年の東京オリンピック・パラリンピックまでに約100件の認定を目指されており、現在37件認定されている



とのことでした。鎌倉市においては、平成28年4月に認定されたとのことでした。

日本遺産への申請には、地域型とシリアル型があり、地域型は歴史的風致維持向上計画を策定していることや世界遺産の暫定リストに掲載されていることなどの条件がありますが、複数の市町村で申請するシリアル型には地域型のような条件がありません。文化庁もシリアル型を推奨されており、こちらの方が申請件数は多いとのことでした。



日本遺産と世界遺産の主な違いは、世界遺産は文化財等の価値を証明し、保存していくことを重視するものですが、日本遺産は、作り上げ地域を活性化させることで文化財を活用するという視点が求められ、価値の証明は不要とのことでした。

鎌倉市は、歴史的風致維持向上計画の6つの歴史的風致を上手く組み合わせストーリーを作り上げ「歴史と文化が描くモザイク画のまちへ」というタイトルで認定されたとのことでした。

日本遺産に登録したことにより受けられる補助メニューは、基本的にはソフト事業が中心であり、日本遺産を広く紹介するなど普及啓発に係る事業や、映像の製作、冊子の作成、外国のボランティアガイドの育成などが補助金を活用できるとのことでした。BS放送の日本遺産という番組で、鎌倉市は1月15日に放送されており、現在、さまざまな媒体を通じて日本遺産鎌倉の紹介をしているとのことでした。





### ③所感

鎌倉時代からの歴史的遺産等を活用した歴史まちづくりの取り組みは、年間60万人の外国人観光客が訪れているなど成果は向上していると評価できます。しかしながら、歴史的風致維持向上計画に係る国の補助金は、国の予算枠が限られていることから、現在59団体が策定・認定されている状況下においては、大きな支援は望めないと考えられますので、本市の計画策定においては、その有効性等を十分に検討した上で判断していく必要があると考えます。

歴史的遺産等を数多く有する本市は、鎌倉市における歴史遺産を保存、活用する取り組みを大いに参考にするべきであると感じました。