

総務文教常任委員会先進地行政調査報告書

1 調査年月日 令和4年10月4日（火）～10月6日（木）

2 調査地及び調査項目

＜三重県桑名市＞

（1）指定管理者により運営管理している施設の見直しについて

- ①見直しに至った経緯について
- ②具体的な見直しの手法等について
- ③取組の成果について
- ④今後の課題等について

＜岐阜県岐阜市＞

（1）新庁舎建設について

- ①建設までの協議経過について
- ②庁舎の概要及び特徴について
- ③防災に関する機能について
- ④環境への配慮について
- ⑤今後の課題等について

3 派遣委員

委員長	諏訪部	容子	
副委員長	猪股	美香	
委員	稲守	耕司	（復命記録：桑名市）
委員	佐藤	美佐子	（復命記録：岐阜市）
委員	相馬	芳佳	
委員	角田	一	
委員	三角	芳明	

4 随員職員

議会事務局総務課議事係長 坪 松 隆

5 調査報告書 別紙のとおり

《三重県桑名市》

1 桑名市の沿革

三重県桑名市は、三重県の北部、揖斐川・長良川・木曽川の木曽三川の河口に位置しており、北西部に養老山地、東部に濃尾平野が広がり、江戸時代から東海道五十三次の宿場町、城下町、港町として栄えた歴史がある。

愛知県との県境にあり、ＪＲ東海、近畿日本鉄道、養老鉄道及び三岐鉄道の４路線のほか高速道路のインターチェンジが５か所あり、大都市へのアクセスが良好なことから、名古屋圏のベッドタウンとして発展してきた経緯がある。

観光では、桑名市長島町浦安にあるナガシマリゾートの中核施設であるナガシマスパーランドは、三重県内外から年間約２，５００万人が訪れるレジャー施設となっている。

また、蛤の生産地としても有名であり、桑名の焼き蛤などの蛤料理がある。

文化では、平成２８年にユネスコの無形文化遺産に登録されている、くわな石取祭があり、祭車を引き、町内を太鼓とかねを鳴らしながら練り歩き、日本一やかましい祭りとも言われている。

そのほか、国の重要文化財に指定されている六華苑は、鹿鳴館の設計者で有名なジョサイア・コンドルが設計しており、ドラマの撮影に利用されるなど観光の魅力の一つとなっている。

平成１６年１２月に旧桑名市、旧多度町及び旧長島町の１市２町が合併し、市の面積は１３６．６５平方キロメートル、令和４年３月３１日現在の人口は１３万９，７１２人で、世帯数は６万３７９世帯となっている。

2 指定管理者により運営管理している施設の見直しについて

桑名市の総人口は平成２７年をピークに減少しており、生産年齢人口は平成１２年をピークに減少し、同年に６５歳以上の人口が年少人口を逆転するなど、少子高齢化が確実に進んでいる。

次に、公共施設の老朽化の状況について、昭和４０年代から昭和５０年代に多くの公共施設が建設されており、建築から３０年以上経過している施設が全体の約６０％を占め、大規模な改修時期を迎えている。また、１市２町の合併により、余剰や同じ機能を持った施設が出てきている。

日本の公共事業の歴史として、１９７０年代から、多くの施設が建設され、２０２０年には多くの施設が更新時期を迎えており、同規模の予算が必要と言われている。

しかし、１９７０年代と同規模の予算は社会保障費に充てられているため、社会保障費を減らさずに今までどおりのインフラ維持は不可能といった課題が出てきている。

社会保障費についても、年々増加していることに加え、災害リスクの高まりとして、近年、全国各地で大雨や台風により甚大な被害が発生しており、桑名市でも、令和元年に大雨による被害で約２億６，０００万円の災害復旧費を計上した。

また、近い将来、南海トラフ地震が想定されており、桑名市も対象範囲に入っていることから、近年起こるのではないかとされている災害についても、想定した上で、様

々な備えが必要である。

さらに現在では、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、市としても、新型コロナウイルス感染症対策、生活支援、経済対策などを行う必要があり、市民の価値観やライフスタイルも変化しており、新しいライフスタイルの確立にも対応していかなければならない。

限られた財源、扶助費の増大、少子高齢化、そして、公共施設の老朽化と更新等の課題がある。

このような状況において、社会構造等が変化し、新たな公共サービスのニーズが生まれる一方で、老朽化が進んだ公共施設が大きな課題となっている。

公共施設、インフラ整備、維持管理・更新、公共サービスの提供をより効率的にハード面とソフト面から行わなければならないことや、新型コロナウイルス感染症と災害への対応、デジタル化の遅れといった課題がある。

これまでの行政の姿は、行政主体や前例踏襲であり、市場（ニーズ）と乖離している。目指す姿とは、市全体で市民や民間事業者と一緒にまちづくりを進めていき、市場（ニーズ）に合ったサービスを行う必要がある。このギャップを埋めるために、桑名市の課題に対する取組の考え方として、サステナブル（持続可能）なまちづくりをするためには、行財政改革により時代のニーズに合った事業のスクラップ・アンド・ビルドを行う必要がある。また、ニーズに合わなくなった事業等を廃止していく代わりに、ニーズに合った事業を行うことにより、公共施設のマネジメントとして公有財産を活用するなど、使われなくなった土地や施設の空きスペース等を利活用していく必要がある。

また、施設においても、多機能化（複合化）を進めていくなど、公共施設のマネジメントを進める必要がある。

行財政改革や公共施設のマネジメントを進めていくに当たって、行政が主体で行うのではなく、民間事業者と連携し、お互いのノウハウを生かしながら進めていく公民連携の手法を取り入れていくことで持続可能なまちづくりを進めている。

その中で、指定管理者の見直しについて、指定管理者制度も公民連携の手法の一つであり、公民連携以外の手法等も行われていることから、様々な可能性を見いだしながら進めている。

次に、平成27年度に公民連携の専門部署を設置し、さらなる推進を図るため、平成28年10月に桑名市で公民連携ワンストップ対話窓口であるコラボ・ラボ桑名を開設している。

コラボ・ラボ桑名とは、市の社会的課題、地域課題の解決を目指し民間事業者と行政との対話により連携を進め、お互いの知恵とノウハウを結集して新たな解決方法、新たな価値を創出するワンストップ窓口である。

役割としては、民間事業者等と行政をつなぐパイプ役として各課との調整を行い、民間事業者等から提案があった際には、全てこの窓口で受け付け、民間事業者等が提案しやすい環境を整えることで、提案をより吸い上げ、事業に取り入れやすくなるメリットがある。桑名市と民間事業者等は、対等なパートナーとしてお互いにウィン・ウィンの関係を構築していく窓口である。

この窓口は政策創造課にあり、民間事業者等から様々な提案を頂き対話を行い、提案内容を確認し、担当部署につなぎながら同時に専門家のアドバイスを受けた上で、提案

を実現へと結びつけていく窓口になる。

このように、民間事業者等の様々な提案を受け入れ、民間事業者等と連携しながら市民サービスの向上、そして市の歳出を削減し、歳入の確保に努めていく取組を進めていく中で、指定管理者制度の見直しにも取り組んでいる。

(1) 見直しに至った経緯について

桑名市では、行政改革大綱の基本方針において、行政の経営資源であるヒト、モノ、カネを効果的、効率的に活用するために民間の経営資源を活用した公民連携を取り入れることを進めている。指定管理者制度を導入する前は、直営や公共的団体等に委託していたが、平成15年の地方自治法の改正に伴い、全ての公の施設の管理について検証を行い、指定管理者制度の導入に向けた準備を進めていき、平成18年度に20施設への導入を開始し、平成30年度には42施設まで拡大してきた。

その中で、利益率の高いサービスを提供する民間事業等の存在や、経費削減が図られるほか、民間事業者等に任せることにより、ニーズに合ったサービスを提供できる民間事業者等のノウハウの活用ができるなど、市民サービスの向上や経費削減の効果が見込まれた。

しかし、平成18年度に順次、指定管理者制度を導入してから10年以上が経過しており、施設の老朽化、人口減少、高齢化、財政状況が厳しい現状において、桑名市公共施設等総合管理計画の策定による総量削減の考えなどもあり、社会情勢が変化している中、公民連携を手法の一つとして取り入れた。今後も時代に合った持続可能な施設サービスの提供、桑名市公共施設等総合管理計画に沿った施設の在り方を見直しにおいて、ハード面とソフト面から抜本的に見直すことが必要と考える。

見直しに当たり、指定管理期間にとらわれることにより、例としてA施設の指定管理期間が5年間の場合は、その5年間に縛られてしまい、同期間に見直しが何もできないという状況に陥り、市民ニーズ等の実態の把握の低下につながる可能性がある。また、A施設の指定管理期間は5年間、B施設が3年間、C施設が直営で1年間の場合などは、桑名市公共施設等総合管理計画に多機能化（複合化）と記載があるため、このような3施設を同時に見直すことは、指定管理期間や委託期間の差があるので、一元的な見直しが不可能になるという課題がある。

結果として指定管理者制度を導入している施設においては柔軟な見直しができないことから、全ての施設をフラットな立場に置くために一旦直営に戻し、柔軟な見直しを行う環境を整えることで、時代の変化に対応した新たなスタイルの施設運営が可能になるのではないかと考えたとのことである。

(2) 具体的な見直しの手法等について

指定管理期間には指定管理者制度に加えて、PFI・PPP・公民連携等を、意欲的に取り入れ、民間事業者の活用により新たな手法による市民サービスの提供を行っていく。

これまでの指定管理者による運営にとらわれることなく、PFIの導入やサウンディング型市場調査による市場性の把握などを行いながら、市民ニーズに合う新たな公共施設空間の再構築を目指していきたいと考えているとのことである。

実際の見直しにおける経緯については、平成29年度に平成31年度から直営に戻

す方針を決め、平成30年度には各施設の担当課とヒアリングを行い、人事課、財政課、契約管理課、総務課と協議を行った後に各施設の担当課と再度ヒアリングを行った。また、議会の全員協議会で報告を行った後、直営に向けたプロポーザルや入札の手続を行った。

サウンディング型市場調査に基づいて見直しを検討したが、具体的な見直しには至らなかった。

令和2年度には新たな施設運営の見直しに向けた基本・重点方針を策定し、その方針に沿った形で担当課による施設の検証を行ったほか、担当課とは随時ヒアリング及び協議を実施し、令和3年度に次年度の事業実施に向けた補正予算の要求時に各施設の現状及び見直しに向けた方向性等を示されなければ予算計上を不可としている。

時代の変化に対応した施設運営についての基本・重点方針として、各指定管理施設の担当課に通知して、次の視点で見直しを行うように案内した。

基本方針については、大きく分けて1分析、2見直しの視点、3運営手法の整理がある。1分析については、施設利用者のニーズの把握や利用者の動向調査を行う。2見直しの視点として、地域、利用者、民間事業者の視点や、官民の垣根を越えた施設全体で検証する広域的な視点、施設を資源と捉え生かす要素、戦略的な視点、施設の10年後、20年後の在り方を見据えた中長期的な視点とする。次に、3運営手法の整理として、地域による運営、直営、民営化、公設公営、コンセッション方式などによる運営主体の適正化、多機能複合化、運営の効率化など施設の類似性、業務の集約化、地域力の活用で、まちづくり協議会などの仕組みづくりを行い、地域力の活用、民間活用という柔軟な運営方法を検証してきた。

具体的には、重点方針として、地域力を生かした運営方法の検討を進めている。例として、まちづくり協議会や地域活動をする団体に運営を任せることをステップ1としており、該当しない場合はステップ1-2として地域と民間・各種団体が協働し運営方法の検討を行い、それでも該当しない場合はステップ2で、新たな運営手法の検討として、Park-PFI・民間事業者の公民連携を取り入れた内容の検討を進めている。

(3) 取組の成果について

現在の見直しの途中経過について、指定管理者制度を導入した施設は、大きく分けて見直し中の施設と、方針が決定した施設としており、見直し中の施設が33施設、方針を決定した施設が9施設となっている。

見直し中の施設について、方向性は検討中だが、内閣府の支援事業等に応募し、サウンディング型市場調査等を実施した上で、手法の検討を行っている施設もある。

方向性を決定した9施設については、地域まちづくり協議会が運営を開始している施設や駐車場などは、直営に戻したことにより3億8,000万円ほどで売却が行われた施設がある。

観光施設である六華苑についても、内閣府の導入可能性調査を行い方針が決定し、宿泊業者及び観光協会への委託となっている。

取組の成果として、直営に戻したことにより、委託費は2,500万円ほど増額になったが、それでも委託の見直しを行うメリットについて、市が施設管理者となるこ

とで、ハード面とソフト面からの見直しができ、社会情勢や市民ニーズの変化への素早い対応が可能になるなど、市の施設の売却や統廃合を含めた早期の見直しが可能になった。

新たな方法によるサービス向上の可能性があり、指定管理料を毎年払っているだけでは、施設サービスは改善されないと考える面もあることから、桑名市の指定管理者に問題があるわけではなく、毎回、同じように施設所管課が更新をしている状況はどうなのか、その点から今回の見直しは一つのよい指標になったのではないかと考えているとのことである。

(4) 今後の課題等について

公民連携を手法の一つとして取り入れているが、公民連携の理念としては、市民が最大の利益を享受できることであり、民間事業者においては、一過性の事業で終わるのではなく継続的に関わっていくまちづくりのパートナーとして、可能な限り財政負担を軽減できるスキームを構築できるよう、民間事業者のアイデアを最大限に生かしていくことを理念に公民連携を手法の一つとして取り入れている。

今後、指定管理者制度の見直しについては、サウンディング型市場調査の結果を踏まえて、新たな施設運営を考えていきたいとのことである。

《岐阜県岐阜市》

1 岐阜市の沿革

岐阜市は、岐阜県の中南部に位置し、県庁所在地及び最大の都市で中核市に指定されている。戦国時代には金華山の麓の旧岐阜町が美濃斎藤氏のちに織田信長公が治める城下町として発展した。江戸時代には、幕府の直轄地のちに尾張藩領となり岐阜奉行所が置かれ岐阜四十四町から成る商工業の中心地として栄えた。

戦後は繊維産業で栄え、現在は中京圏に属し、名古屋市の衛星都市・ベッドタウンとしての性格を持つ一方、岐阜県の行政・商業・情報の拠点として機能している。市章の井は、岐阜市が昔、井の口と呼ばれ、織田信長公が全国に広めたことから、由緒あるいわれに基づき、1909年（明治42年）8月27日につくられた。市の木はツブラジイ、花はサルビア、市の面積は203.6平方キロメートル、令和4年10月1日現在の人口は402,982人、世帯数は183,288世帯である。

2 新庁舎建設について

(1) 建設までの協議経過について

旧庁舎は、建設から54年が経過しており、老朽化が非常に進行していたとのことである。

1つ目は、耐震性の問題で、耐震性能の一定基準は保たれていたが、内装材や大きな地震が来た場合、この地域では南海トラフ地震が30年以内に7割以上の確率で来ると言われ、いつ大きな地震が来てもおかしくない状況である。庁舎地域の予想震度が震度6強から震度6弱が想定されており、建物自体は壊れることはないが、内部が

損傷するおそれがあるとのことである。

2つ目は、アスベストの問題で、飛散性のあるアスベストが、各フロアの天井裏に使われており、大きな地震が来た場合、天井裏が落ちたときにアスベストが、飛散した状態になると庁舎は使える状況でなくなるため、非常に大きな問題だったとのことである。地震が起きないことを祈り、隙間など封じ込めながら業務をするという爆弾を抱えている状況だったとのことである。

3つ目は、狭隘・分散の問題で、旧庁舎は、歩いて5分以内ではあるが、周辺に南庁舎や北別館などが5つ分散していた。そのため、来庁者があちこちに行く形になるため、不便な部分もあったとのことである。内部も廊下なのか、待合なのか分からない状態で、相談スペースは、利用しづらかったとのことである。

4つ目は、バリアフリーの問題で、旧庁舎を建てたときは、まだ現在のようにバリアフリーがきちんと浸透していなかったことから、段差も造っており、身体障がい者やベビーカーを使用している方にとって非常に使いづらいところがあったが、構造上の問題もあり、なかなか改修できない問題もあった。

5つ目は、セキュリティの問題で、旧庁舎を利用しているときは、一般の方も業者の方も自由に職員の机のところまで来ることができ、個人情報や業務情報などが見られる状況にあり、問題を抱えていたとのことである。

新庁舎の場所は、以前は岐阜大学医学部等があったところで、もともと庁舎を建てるということから始まったわけではなく、市内の中心部のこの土地をいかに有効活用するかということから始まったとのことである。市民や各方面からいろいろな意見を頂き、広場や商業施設、美術館などの要望がある中、その一つに市役所もいずれ建て替えるから、候補の一つとして入れておいてはどうかということから議論が始まったとのことである。初めに、市立図書館と市民交流センターなどが入った、みんなの森ぎふメディアコスモスを建て、話が大きく進んだきっかけが、東日本大震災であったとのことである。地震が来た場合のアスベスト飛散の問題や復旧・復興に庁舎機能が損なわれることなど、庁舎がこのままでいいのかということから、庁舎のあり方検討委員会が設置され検討に入ったとのことである。平成26年12月に岐阜市新庁舎建設基本計画が策定され、市議会で庁舎移転条例が可決されたとのことである。また、平成28年3月に岐阜市新庁舎基本設計を、平成29年3月に新庁舎実施設計をそれぞれ作成し、平成30年4月に新庁舎本体工事に、令和元年9月に新庁舎立体駐車場工事にそれぞれ着手し、令和3年1月に新庁舎竣工、同年5月に新庁舎開庁となる。

市民意見の聴取としては、各種計画等の策定に先立ち、パブリックコメントを実施し、事業の推捗ごとに市民説明会を開催した。平成26年度から広報、市ホームページ、市公式フェイスブック、テレビ、ラジオの広報番組、タウン誌など様々な媒体を活用し、継続的に意見を募集した。また、市民の意見を待つだけではなく、積極的に意見を聴きに行く姿勢で、アンケートやワークショップなど様々な手段を設け、そのほか、各種団体の要請に基づき、出前講座として意見を聴き、専門分野の有識者の方々からは技術的助言をもらうなどされている。市民のほか、非正規職員を含む全職員からも意見を聴取し、さらに、様々な説明会など通じて関係者から意見を聴いている。

(2) 庁舎の概要及び特徴について

敷地面積2万187平方メートル、建築面積5,744平方メートル、地上18階、塔屋2階となっている。

全事業費は273億1,000万円で、主な内訳は、新庁舎188億5,000万円、その他建設費32億5,000万円、解体費14億7,000万円、用地取得20億円である。財源内訳は、基金127億9,000万円、補助金（国、岐阜県）8億5,000万円、起債（合併特例債91億2,000万円、公共事業等債26億7,000万円など）134億6,000万円、一般財源1億6,000万円となっている。特徴的なところは、合併特例債の活用が非常に大きいこと、また、一般財源を極力減らすことを考え、有利な地方債として公共事業等債を活用し、事業費を賄ってきたとのことである。

利便性や快適性について、最大の特徴は、市民が一番利用するところを低層階に置き、歩かせない、待たせない、書かせないをコンセプトに1階総合窓口は、出生、婚姻、転入・転居などライフイベントに関する手続をワンストップで取り扱い、スマートフォンで待ち時間の対応もされているとのことである。福祉や税などの窓口も低層階（1階から3階まで）に集約し、来庁者の移動の手間を軽減しているとのことである。市民相談室、消費生活センターなど、市民生活に関する相談窓口を2階に設置し、特に個室相談室を33室設置しているとのことである。お子様連れでも安心して来庁できるよう窓口近くにキッズコーナーやキッズルームを設置し、さらに、全フロアに多目的トイレを設置したとのことである。駐車場は、市民の7割が車で来庁のため430台の立体駐車場とし、雨にぬれることなく庁舎に移動できるよう渡り廊下が設けられ、1階には、バス停が設置されているとのことである。

4階は、議場や委員会室が設置され、議員控室にはセキュリティーを入れており、同じフロアに庭園を設けたとのことである。

（3）防災に関する機能について

防災について特徴的なことは、災害時に速やかに対応できるよう、6階に災害対策本部会議室が常設されていることである。新たな防災情報システムを導入し、大型マルチモニターに集計データや気象情報等が表示され、被害や活動状況等の災害情報を迅速に把握し、災害時の司令塔として機能しているとのことである。

また、災害時には16階に集中豪雨など水害への初期対応を行う災害警戒本部が設置され、災害対策本部との一貫した情報管理を行うとのことである。地震対策として、基礎免振構造を採用し、通常建物の1.5倍相当の耐震性能を確保しているとのことである。

さらに、ライフライン対策として、電気は約3日分の電源供給が可能な非常用発電機、太陽光パネルを活用、ガスは耐震性に優れた中圧導管を採用し、非常用ガスバルクタンクを設置している。水は、受水槽、地下貯水槽により飲用水（約3日分）、生活用水（約6日分）を確保し、通信インフラの2ルート化などでリスクを分散している。1階のバス停留場には、大型災害車両が駐車でき、災害物資の荷さばき、集積スペースとして利用し、備蓄倉庫には、帰宅困難者用の配食品（非常食、飲料水、寝袋等）を保管している。

(4) 環境への配慮について

環境に配慮した持続可能な庁舎として、岐阜市の気候や風土、日照時間が長いことなどを生かす、自然エネルギーを有効活用しているとのことである。屋上緑化や自然換気システム、耐熱性の高いガラスの採用による空調負荷の低減、屋上の太陽光パネルの設置による電力使用量の低減、また、リフレクトフィンを取り入れ、ひさしに反射した間接光を室内に取り込み、照明の消費電力を抑制されているとのことである。太陽集熱装置で作り出された温水を空調システムや給湯に活用するほか、地中熱や地下水も空調システムなどに活用しているとのことである。

大雨の際には、1級河川の長良川の増水の心配があり、1メートルのかさ上げを行い、水害の心配があるため電気室を上層階に設置したとのことである。

(5) 今後の課題等について

新庁舎開庁後に市民アンケートを実施されており、満足しているとの意見が多く、特にアクセスがよくなった、駐車場やバス停などの場所が分かりやすい、窓口対応が非常に細かく丁寧だ、土曜・日曜も開庁しているなど、意見が寄せられていたとのことである。一方で、庁舎が広過ぎて分からない、表示の字が小さ過ぎてよく分からないなどの意見もあり、今後も少しずつ改善できるよう取り組んでいくとのことである。