

# 平成29年度 総務委員会 所管事務調査報告書

## 1 日 程

平成29年8月23日(水)～25日(金)

## 2 視察先及び行程

佐渡市・新潟市・長野市

## 3 調査項目

### (1) 観光資源の活用及びスポーツツーリズムの推進について

(新潟県佐渡市)

#### 視 察 先

佐渡市(市議会事務局所在地:新潟県佐渡市河原田本町394番地)

〔佐渡市の概要〕

(1) 人 口 56,797人(男:27,330人 女:29,467人)

(2) 世 帯 数 24,149世帯

(3) 面 積 約855km<sup>2</sup>

(4) 予 算 額 469億円(平成29年度一般会計当初予算)

(5) 議員定数 22人

#### 視 察 日

平成29年8月23日(水)

#### 調査目的

本区は葛西臨海公園など、様々な観光資源を有しており、それらを活用し、多くの観光客を誘致することは区のにぎわいづくりにつながるとともに、税収増加の一助にもなると考えられる。佐渡市の取組みを参考とし、今後の本区の観光資源活用の方策について考察する。

また、2020年の東京オリンピック・パラリンピックではカヌー・スラローム競技が本区で開催される予定である。東京オリンピック・パラリンピックを見据え、佐渡市におけるスポーツを活用した観光施策について考察する。

#### 事業概要

佐渡市には、自然豊かな景勝地、歴史ある史跡や伝統芸能など、豊かな観光資源があり、それらを活かした様々なイベントの開催を行うとともに、地域と連携

した観光客受入体制の整備や観光における二次交通充実のための取組等を推進している。また、佐渡市では「スポーツツーリズムの推進」を重点事業に位置付け、多様な観光要素とスポーツイベントを組み合わせることによる参加者の行動範囲拡充のための取組やスポーツイベントを通して佐渡市のPRを積極的に行うなど、スポーツイベントを活用した観光施策の充実を図り、佐渡市のにぎわいづくりを進めている。

#### 委員・会派の所感

佐渡市は、若者の島外流出等により高齢化・人口減少が進むとともに、観光客の減少も続いている中、地域創生総合戦略の一環として、豊かな観光資源を活かした観光施設の充実や様々なイベントを開催することにより、観光客の受入体制の整備を進めている。また、スポーツツーリズムの推進を重点事業とし、佐渡国際トライアスロン大会をはじめ、佐渡トキマラソン、スポニチ佐渡ロングライド210など、多くのスポーツイベントを開催している。こうした取組により、スポーツイベント参加者だけでなく、参加者の家族なども数日にわたって宿泊することになるため、経済波及効果は大きく、平成28年度のスポーツイベントによる経済波及効果は9億5,270万円となっている。

本区においては、広い面積を有する葛西臨海公園などを活用したスポーツイベントの開催を増やし、観光客を増加させるための施策を考える余地がある。また、本区は2020年東京オリンピック・パラリンピックのカヌー・スラローム競技の会場でもあるため、佐渡市の取組みを参考にし、観光客が本区で宿泊するような魅力あるまちづくりに努めていく必要がある。

佐渡は平成元年に佐渡金銀山閉山を迎え、現在の産業別従事者は「卸売業・小売業」が20%、「建設業」が14%、以下「医療、福祉」、「宿泊、飲食サービス業」、「製造業」・・・と続く。このような成り立ちの中で平成16年には68,999人だった人口が毎年1,000人程度減少を続けている。

佐渡市の成長力強化戦略の一つの柱が観光等交流人口の拡大であり、観光の振興と交流人口拡大の取組みについて調査した。まず観光の振興については、“能”と“食”のコラボレーションやジオパーク、佐渡金銀山やGIAHS(ジオアス=世界農業遺産)など佐渡の多様な魅力の発掘と発信を行っている。また、地域の専門ガイドやボランティアガイドの育成、島民が一丸となった、「おもてなし」の意識改革や、二次交通の工夫の取組みなどが印象に残った。また、交流人口の拡大については佐渡を舞台としたトライアスロン大会やマラソン大会、サイクリングイベントなどのスポーツイベントを開催し、島外からの参加を呼び込んでいる。観光による「経済効果」は交流人口を増やすとともに、滞在日数を増やすことが効果的であり、本区の観光施策展開の参考にしたい。

歴史と文化が薫り、豊かで美しい自然環境に恵まれた佐渡島は、東京23区の約1.4倍を誇る広大な面積を持ち、ジオパーク・金銀山遺跡・世界農業遺産等の世界的資産、独特の歴史から成り立つ多様な文化、トキの繁殖環境など、多くの観光資源を持ち、地形や気候、文化面など日本の縮図を体験できる島といわれるが、年々若者の島外流出と合わせ、高齢化や人口減少に歯止めが効かない状況である。

観光においても、交通アクセスに船が加わることにより、本土の観光地と比べ高額な交通費と時間がかかることもあり、伸び悩みをみせている。

島の資源を活かし、更なる産業の発展と安定した雇用の創出を図るため、世界的資産の活用を軸とした様々なプランを考え、観光・交流を促進し、人口減少・観光客減少等の問題克服に向け、様々な取組みを進めている。

特に観光等交流人口の増大につなげることを目的に、トライアスロンをはじめ、様々なスポーツイベントを佐渡版スポーツツーリズムとして活用。「参加する・観る・支える」を3本柱に佐渡の魅力を全国に発信し、地域活性化を図っている。

観光資源に乏しい本区としては、3年後の2020年東京オリンピック・パラリンピック競技開催区である強みを活かし、これを契機とし、最高の「おもてなし」で来区者を満足させ、本区への再訪に繋げるべきである。そのためにはまず、完璧なまでの環境美化と治安の安定が必要である。

佐渡市は、年間1,000人の人口減少の上、高齢化率40%という現状の中で、豊かな観光資源の活用や、スポーツイベントを通じた観光行政に島をあげて取り組んでいる。

平成3年度には123万人であった観光客が、離島ブームが去った影響もあり、平成28年度には50万人に減少したとのこと。観光等交流人口の拡大を図るため、「おもてなし」の心で観光客を迎えるための島民を巻き込んだ意識啓発、地域の専門ガイド、ボランティアの育成や、佐渡の魅力を効果的に発信するためのシティ・プロモーションの取組みなどを積極的に推進している。

スポーツイベントを通じた観光行政に関しては、世界一過酷なトライアスロンと言われる佐渡国際トライアスロン大会や、スポニチ佐渡ロングライド210など、島の豊かな自然を活用したスポーツイベントを開催することにより、多くの観光客を取り込んでいる。

また、今年度からの国境離島交付金を活用し、観光行政や、雇用促進に活用しているとのことであった。

観光資源の活用について、佐渡市は恵まれた自然、島嶼ならではの立地などをアピールし、観光客の誘客を様々な形で積極的に展開している様子が理解で

きた。

また、新潟からのアクセスが十分整備されており、インバウンダーへのPRも功を奏していると感じられた。従来のイメージでは金山や海産物などに限られた印象は強かったが、ジオパークあるいは世界文化遺産にむけての活動なども有力な観光資源として貢献している様子が理解できた。逆説的に言えば、観光資源が大きな産業であり、観光を主たる産業に育てないことには過疎化や高齢化に歯止めがかけられなかったのかも知れない。産業振興や経済波及効果が期待できるコンテンツを地域の特性と比較考量することが大切である。

東京は三年後に五輪を控えている。オリンピックはかつての概念から変化し、ビジネスオリンピックとしての要素が高まり、スポンサーの存在なくしては開催が不可能な祭典として世界中の認識が一致している。開催国も財政負担をすることで、様々な産業効果、経済刺激策となっている。

2020年東京オリンピック・パラリンピックは当面、東京地区における最大のコンテンツであり、東京を訪れる海外からの訪問客を「おもてなし」をすることが観光資源として考えられている。

マラソン大会などは地域の人との賑わいや活気を出すということでは一定の意味があるが、地域資源となるには難しさもある。

本区も観光課を設置し、観光資源の産業化を考えるべきである。スポーツ、文化芸能、アニメなど広く所管し、フィルムコミッションなども積極的に取り入れていかななくてはならない。

## (2) 新潟市財産経営推進計画について(新潟県新潟市)

### 視 察 先

新潟市(市役所所在地:新潟県新潟市中央区学校町通1番町602番地1)

#### [新潟市の概要]

- (1) 人 口 797,176人(男:383,886人 女:413,290人)
- (2) 世 帯 数 335,764世帯
- (3) 面 積 約726km<sup>2</sup>
- (4) 予 算 額 3,975億円(平成29年度一般会計当初予算)
- (5) 議員定数 51人

### 視 察 日

平成29年8月24日(木)

## 調査目的

これまで本区は、地域コミュニティの醸成や文化・スポーツ振興を図る拠点として数多くの区民施設を整備してきたが、建設から40年あるいは50年を経過する施設が多数存在し、公共施設の老朽化への対応が大きな課題となっている。この課題に対する取組の参考とするため、新潟市における経営的な視点に基づく公共施設の管理・利活用について考察する。

## 新潟市財産経営推進計画の概要

新潟市は公共施設について、市民1人あたりの保有面積（公営住宅を除く）が政令市最大であり、昭和50年代に整備された施設が多いことから、今後は耐用年数の超過や老朽化により維持修繕・更新費用の増加が見込まれている。このような状況の中、公共施設の効率的な管理・利活用など経営的な視点に基づく取組を進めるため、平成26年4月に国より示された公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針等を踏まえ、「新潟市財産経営推進計画」を平成27年に策定。この計画では、市有財産の効率的な管理・利活用の手法として、ファシリティマネジメントの考え方に基づいた財産経営の推進を掲げている。

## 委員・会派の所感

新潟市は、平成13年に黒埼町と合併後、平成17年3月に近隣の12市町村、同年10月には巻町と合併し、人口約81万人を擁する政令指定都市となった。新潟市では、昭和50年代に整備された公共施設が多く、今後老朽化による維持修繕や更新費用の増加が見込まれている。そのため、公共施設のあり方や提供されてきた行政サービスが見直され、削減するものや新たに創設していくものなどの分別が行われている。その判断手順として、住民が参加して議論を行うワーキンググループを頻繁に開催し、住民本位での公共施設のあり方を検討しているが、合併前の市町村の行政サービスをどのように整理し、見直していくかが課題となっている。その課題に対して、施設の最適化、施設の長寿命化、歳出の削減、歳入の確保、以上4つを柱とした財産経営推進計画に基づき、協議を進めている。

本区においてもグリーンパレスや総合体育館をはじめ、今後多くの公共施設が耐用年数の超過を迎えることになり、住民本位の公共施設のあり方の検討が求められているが、適切かつ迅速な判断が求められるため、新潟市の取組みを参考にしつつ、丁寧に進めていく必要がある。

老朽化や人口動態の変化による公共施設の見直しなどは本区を含め多くの自治体で避けられない課題であるが、新潟市は平成17年の広域合併を経て、平成19年に政令指定都市となり8つの行政区が誕生したため、中心部と周辺部

の市民1人当たりの公共施設の保有面積の格差や偏在の問題、公共施設利用料の考え方の違いなど、新たな問題も加わった。

平成27年に「新潟市財産経営推進計画」を策定し、総量削減・サービス機能維持の基本方針のもと、「施設の最適化」、「施設の長寿命化」、「歳出の削減」、「歳入の確保」の4つの柱を掲げ、財産経営に取り組んでいる。

「施設の最適化」(既存施設の転用や多機能化・複合化、民間サービス代替えなど)については、中学校区を基本として55の地域に分け、学校統合など課題のある地域から実行計画づくりをスタートした。例として潟東地域の取り組みをお聞きしたが、実行計画の策定に向け、当初5回のワークショップを開催する予定だったが、地域の方の声に丁寧に応え7回のワークショップを開催した。時間はかかったがその中で、当初反対の意見を持っていた方もやむを得ないと理解してくれるようになるなど、合意形成を図ることができたケースもあり、市の方針として地域との協働に重きを置いたところに特徴を感じた。また、プロの方にファシリテーターをしていただいた効果は大きかったと伺い、本区においても行政と住民の対立構造をつくらないための参考となる視察であった。

いわゆる平成の大合併を機に、新潟市は2007年に本州日本海側初の政令指定都市に移行し、8つの行政区が誕生。合併にあたり、また合併後の行政運営は大変な苦労があったと思う。

市では、固定資産台帳の整備、市有施設の現状把握や課題の整理などを行い、市有財産を適正かつ効率的に管理・利活用するための財産経営の取り組みを進めている。例えば、公共施設に関しては、コスト状況、利用状況、老朽化状況などを把握し、利用機会の促進や、地域への愛着等の側面から今後の施設の在り方を地域の方々とともに考え、施設の多機能化や複合化を実行している。それにより施設の利便性向上や多世代交流を図るなど、様々な課題を抱えながらも、積極的な取り組みを行う。

本区においても、現在進められている学校統廃合、本庁舎移転問題、2020年東京オリンピック・パラリンピックに向けた取り組みなど、様々な課題を抱える中で、多くの地域の方の声を取り入れ、より丁寧にしっかりと進めていきたい。

12年前の大規模合併で政令指定都市となった新潟市は、今後50年間の公共施設等の管理・利活用に関する計画を財産経営推進計画として、一昨年まとめた。

その特徴は、市長が選挙で掲げたマニフェストによる市民との協働にあるとのこと。

財産経営推進計画をもとに、中学校区を基本単位とした55地域の実行計画の策定を進めており、現在1地域の策定を終えたところであるとのこと。地域

別の実行計画の策定にあたっては、公募代表を含む市民代表との協議会を開催。市の施設削減計画などを予め示すのではなく、必要な資料を提供し、計画段階から協議を行った。協議会は当初5回の開催を予定していたが、7回の開催となり、市民の意見を汲みつくしたとのこと。

市民との協議を徹底したことは、遠回りのようだが、結果的に近道だったようである。東京の民間コンサルタントに、計画策定に関する対応全体の支援を受けているとのことであるが、より根本的には市民との協働を大切にするという市の姿勢が貫かれていることを学んだ。

政令指定都市に移行した新潟市は複数の市町村と合併したことで、様々な行政課題を抱えている様子が伝わった。地方では行政の役割は都市部とは異なり、住民が税金に依存し、多岐にわたるサービスを期待するという構造があるが、住民の意識によって、その構造から脱却することが大切である。無料で何でも公共サービスの利用、提供を受けるという考え方は利用者である住民が意識の変革をすることが必要である。

役所自らあらゆるサービスの提供の当事者になるということではなく、民間企業の力を積極的に活用し、役所は制度設計、管理業務など最小限の役割とするなど大胆にシフトをしていくべきである。

新潟市は、合併をしたことで瞬間的には合併特例債など財源的な救済があったとはいえ、地方が抱える様々な課題を国が解決できないままとなっている印象がある。これは新潟市に限らないが人口減、高齢化、産業構造の変化についていけない労働構造などが地方課題の大きなしわ寄せとなっている。国策が十分に機能しないことが地方の産業構造の空洞化に歯止めがかけられなかった大きな問題である。

本区は、人口増加が見られ、別の行政課題を抱えるが、行政施設の利用や再建築が従来のようにすべて均一、ステレオタイプのサービス提供に偏ってしまうことは避けなければいけない。

### (3) 新庁舎建設について(長野県長野市)

#### 視 察 先

長野市(市役所所在地:長野県長野市大字鶴賀緑町 1613 番地)

〔長野市の概要〕

- (1) 人 口 380,788 人(男:184,519 人 女:196,269 人)
- (2) 世 帯 数 160,254 世帯
- (3) 面 積 約 835 k m<sup>2</sup>

(4) 予算額 約 1,487 億円 (平成 29 年度一般会計当初予算)

(5) 議員定数 39 人

## 視 察 日

平成 29 年 8 月 25 日 (金)

## 調査目的

本区の本庁舎は築 50 年以上が経過しており、平成 26 年度には「庁舎移転問題検討特別委員会」が設置され、庁舎の今後のあり方について議論されたところである。近い将来想定される本区での新庁舎建設に向け、長野市における新庁舎建設までの経緯や進め方、新庁舎の機能等を見聞し、今後の本区における庁舎のあり方を検討するための参考とする。

## 長野市庁舎概要

長野市では、庁舎の老朽化の進行や耐震強度不足の問題などのため、平成 19 年に第一庁舎及び長野市民会館の建て替えを表明。平成 25 年から建設工事を進め、平成 28 年 1 月 4 日に新第一庁舎を開庁した。新第一庁舎では、住民異動に伴う複数の手続きが一度で済むような総合窓口サービス(ワンストップサービス)の導入や、太陽光発電システムや地中熱利用システムの導入など、環境に配慮した様々な設備や高効率機器を利活用し、エネルギー使用量の抑制を行うなどの工夫がされている。また、「長野市民会館」は「長野市芸術館」として平成 28 年 5 月 8 日に開館し、新第一庁舎との複合施設になっており、文化の交流、創造の場として多くの市民から愛される施設となっている。

## 委員・会派の所感

長野市新庁舎にはワンストップサービスや防災拠点としての機能、環境への配慮やユニバーサルデザイン等、今日的に求められる要素が最新の技術とともに取り入れられているが、何より特筆すべきは、庁舎と芸術館の複合施設であることにより、来庁者が気軽にレベルの高い文化芸術に触れる機会の創出が図られている点にある。現に、芸術館においては久石譲氏の芸術監督就任のもと「日常に音楽を、芸術を」という事業方針が掲げられており、質の高い芸術を日常的に提供し、多くの市民が鑑賞しやすい環境が整えられている。「水曜ひるまのクラシック」と題して提供される一流の演奏家によるリサイタルはその一例であり、高い人気を博している。各種公演等の情報ブースとチケットセンターは 1 階メインエントランスすぐの市民交流スペースに併設されており、市民と芸術を近づける工夫がされている。

市役所というと、一般的にどうしても堅いイメージを持たれがちだが、文化

芸術施設との複合型とすることにより、市民にとって、明るく開かれた施設として捉えられていると感じる。

本区においても庁舎移転が検討されており、船堀4丁目都有地を最適地としている。船堀駅の直近であること、並びに、タワーホール船堀の隣接地であること等を十分に踏まえ、庁舎としての機能だけに捉われることなく、本区の魅力向上と区民の期待に応える施設とすべく、様々な見地から複眼的に検討すべきであると感じた。

平成19年に第一庁舎及び長野市民会館の建て替えを表明してから僅か6年後の平成25年に建設工事を始め、平成28年1月に新庁舎を開庁させるという新庁舎開庁までの機敏な検討・決定の過程を詳細に確認することができた。

長野市では検討段階から「第一庁舎及び長野市市民会館の在り方懇話会」、「市民会館市民ワークショップ」、「庁舎市民ワークショップ」等を頻繁に開催し検討を重ねるとともに、パブリックコメント、市民への説明会や各種団体への説明会等も数多く開催した。このような説明会等の開催により市民からの理解を得ることが重要であるとともに、短期間での建て替え実現には推進をする側の実行力が必要であることを痛切に感じ取ることができた。

本区においても、今後想定される新庁舎の建設にあたっては、防災拠点機能の充実や区民の利便性の更なる向上を図るため、そして次世代に優良な資産として残していけるよう区民の声を多岐にわたり取り込めるよう検討段階での施策の充実を図っていくことが課題である。

長野市は、2006年に行った庁舎の耐震診断において、震度5強以上の地震で大きな被害または崩壊の可能性があるとの結果が出たことから新庁舎建設を決めた。その後、隣接する市民会館とともに建替える方針を決めたが、市民会館は繁華街の再開発予定地から市庁舎隣接の現在地での建替えに変更となるなど紆余曲折もあった。

両施設の建設にあたっては、公募委員を含む有識者との「あり方懇話会」、「市民会館建設検討委員会」、公募市民40人などで構成する「市民会館ワークショップ」などを開催し、検討を進めた。

市民団体からの両施設建替えの見直しを問う住民投票条例制定を求める直接請求及びそれを補強する議員提案の条例案はともに議会で否決された。その後、被災地など全国的な建設需要のひっ迫による建設状況の変化、東洋ゴムの免振材料の不正による工期の延長などにより、工事費の増額もあったとのことである。今後の第2庁舎建設や駐車場の建設費などを除く両施設の総工事費は161億3,000万円で、当初の134億円からは大幅な増額となった。

江戸川区の庁舎建設も大きな課題であるが、長野市新庁舎建設の事例は、本

区にとり、今後に生かすべき教訓があると感じた。

本区庁舎も既に建築後50年が経過し、早急に結論を出すべき大きな課題となっている。移転が決定したかのような印象であるが、従来と同規模の役所の建造物が果たして必要なのか、あるいは今後数十年先までの行政需要の変化をどのように考えるかなど、ハード面での建替議論に終始すると莫大な財政負担のみを将来に残す結果となるのは明白である。

長野は合併特例債という財政負担を大きく軽減できる助成があったことが最大の推進力になったことは間違いない。文化施設との共存など今後の公共施設のあり方を考えた際には参考となる点もあるが、本区において、重要な点は今後の行政課題に対して、機能改善や人的配置などの将来予想を十分に考慮することである。本区内には役所機能の一端を担う地域事務所が存在するが、本庁舎と地域事務所の両施設が今後も必要か、あるいは、事務所機能を充実させ本庁舎機能を改革するなど、大胆な発想が必要である。民間企業に委託できる業務なども同様である。多大な財政負担を区民に強いるのに行政サービスに大した変化も見られない、との意見が噴出する可能性がある。地域事務所のサービスの業務も見直し、民間や地域で何が可能かを考え直す機会と捉えるべきである。今後、庁舎立替には深掘した議論が望まれる。

報告書の作成にあたっては、佐渡市、新潟市、長野市の各々から提供を受けた資料を参考にしました。