

行政視察報告書

この度、岡山県倉敷市及び香川県三豊市を視察した概要について、別紙のとおりご報告いたします。

資料その他については、事務局に保管してありますので、ご高覧ください。

平成26年12月1日

総務文教常任委員会

委員長	土田 祐輝
副委員長	佐々木喜一
委員	土田百合子
委員	高橋 和樹
委員	菅原 正志
委員	佐藤 誠洋
委員	菅原 恵悦

横手市議会議長 木村 清貴 様

総務文教常任委員会 行政視察報告書

◎岡山県倉敷市（11月5日訪問）

《市の概要》

人口 48 万 3 千人。瀬戸内海に面する中核市（人口は中国地方で 3 番目に多い）。白壁の町並みで有名な美観地区をはじめ、瀬戸大橋の雄大な眺め、「日本の夕日百選」に選ばれた鷲羽山の夕日など観光資源が豊富で年間約 640 万人が訪れる観光都市。

調査事項 伝建を活用したまちづくりについて

- (1) 住民団体について（住民団体と行政の役割分担など）
- (2) 町並み保存について（保存や復元のルールなど）
- (3) 予算について（町並み保存に対する年間予算など）
- (4) 観光客について（観光客増加に伴う問題など）

《視察の概要》

早い時期から町並み保存の意識が芽生えていた倉敷では、昭和 43 年に伝統美観保存条例、昭和 53 年に伝統的建造物群保存地区保存条例、平成 12 年には美観地区景観条例を制定。住民の方々とともに歴史的景観の保全に努めている。



(1) 住民団体について

①組織体制と活動内容

伝建地区を中心に活動している住民団体として、「倉敷伝建地区をまもり育てる会」と「NPO法人 倉敷町家トラスト」の 2 団体がある。

「倉敷伝建地区をまもり育てる会」は、地区内に住む住民や店主などで組織され、会員数は約 300 人。伝建部会・おもてなし部会・歴史部会・暮らし部会に分かれて活動しており、年に数回情報誌の発行や各種イベントを行っている。

「NPO法人 倉敷町家トラスト」は、法人の目的に賛同した個人会員 290 人・法人会員 40 社で組織。古民家の再生、空き家対策のほか、各種のイベントを行っている。

②住民団体と行政の役割分担

行政はルールの設定や現状変更の規制、補助金の交付などを、住民団体は行政でできないソフト事業（街歩きやイベント等）を行う形で役割分担が行われている。トラストの空き家対策は町屋の保存・継承に大きな役割を担っているようである。

(2) 町並み保存について

①保存や復元のルール

町並み保存・復元の基本的なルールは、文化庁による町並み調査に基づき、保存計画に従って行われている。現状変更の際は、申請が出た段階で伝建審議会の会長・副会長・地元の委員の3人でチェック。3人で結論を出せないような重大な案件の場合は、15人全ての委員を招集して審議会を開催し意見を聴取している。

②特徴的な取り組み

平成2年に周辺地区の高さを規制する「背景保全条例」を制定。瀬戸大橋の開通等による観光客の増加に伴い、ホテルや物品販売ビルの建設が次々と美観地区周辺に計画されたことを受けて、美観地区から見える外観に配慮するために当条例が制定された。建物の高さが13mを超えないように規制し、エリアの景観保全に努めている。

(3) 予算について

町並み保存に対する予算は年間約5,000万円。うち1/2が文化庁や国土交通省からの補助である。伝建地区に対する県の補助金もある。

なお、各種団体に対して補助金や委託料などは支出していないようである。

	補助対象	補助率	限度額	実績
伝建地区	伝統的建造物	8割	800万円	計 520物件 計 22.0億円
	非伝統的建造物	7割	500万円	
	環境物件・樹木	6割	100万円	
	防災設備	5割	なし	
伝美地区	建築物	6割	400万円	計 63物件 計 2.3億円
	工作物(看板等)	6割	50万円	

(4) 観光客について

①観光客の増加に伴う問題と解決策

美観地区周辺に公共駐車場や民間のコインパーキングはあるものの、全体的に駐車場が不足状態にある。特に、観光繁忙期には、交通渋滞が大きな問題となっている。今年9月下旬から12月上旬までの土・日・祝日に限り、市役所駐車場から美観地区まで無料シャトルバスの試験運行を実施。渋滞緩和という長年の課題の解決に向けて動き出した。

②観光客の滞在時間と1人あたりの平均的な消費額

平均滞在時間は約2時間半程度(平成16年調査)。1人当たりの平均消費額は、日帰り客が3,579円、宿泊客が14,791円(平成25年)。日帰り客の単価は前年に比べ上がっているものの、宿泊客の単価は逆に下がっている。美観地区に年間約350万人の入込があっても、立ち寄り型の観光地であることが課題となっている。そうしたことから、宿泊を呼び込むために、夜間景観照明や早朝ガイドツアーなど夜型・朝型のアイテム作りに努めている。

③観光客からの要望

一般観光客からは「施設共通の入場券がほしい」、旅行会社からは「団体客向けのグルメクーポン券がほしい」という要望が寄せられている。また、関東圏の方からは「倉敷の情報が

入手できない」といった声が届いており、遠方客を対象としたプロモーションが課題の一つとなっている。

対策として、今年度より倉敷観光コンベンションビューローが旅行会社向けのグルメクーポンの販売を開始。また、倉敷観光WEBを立ち上げ、魅力ある情報発信に努めている。

(5) その他

地区住民の人口減少や高齢化が徐々に進んでいるようだが、トラストの活動などによって空き家はほとんどなく、住む人がなくなった家は商店に変わったりしているようである。ただ、その結果、生活感が失われつつあり、観光地化がますます進むことが懸念されるとのことであった。

【所 感】

倉敷市の町並み保存の取り組みは、国の法律や市の条例がない時代に市民自ら町並みを後世に残そうと動き出したところから始まっている。それが、後の伝統美観保存条例の制定につながり、さらに重伝建地区として国の選定を受けるまでになった。また、全国に先駆けて背景保全条例を制定するなど、積極的な保存対策を講じている。担当からの説明を受けて、町並みの文化的価値にいち早く目を付けた先人の先見の明と、住民のまちづくりに対する意識の高さを強く感じた。

研修の中で「重伝建の選定時は行政も住民側も熱心に活動するが、盛り上がりのピークを過ぎると低下する。その際にどう立て直しをするかが一番大事だ」という説明があった。当市とは伝建地区に選定されるまでのプロセスは異なっているが、「住民の主体性」と「行政の関与・支援」、そのバランスが非常に大事だと思われた。



増田地区が重伝建に選定されたことにより、当地区を訪れる観光客は目に見えて増えている。この好機をどうやって市全体に波及させるかが大きなポイントになる。増田地区の伝建を活かしたまちづくりはまだ始まったばかりである。一過性のものに終わらせることのないよう、今後も住民と行政が一体となって取り組んでいかなければならないと感じた。

◎香川県三豊市（11月6日訪問）

《市の概要》

人口6万6千人。平成18年1月に旧三豊郡の7町が合併して誕生。香川県西部に位置し北西部が瀬戸内海に面する。瀬戸内海に突き出たような形の荘内半島を含む風光明媚な地域で、紫雲出山や浦島太郎伝説で知られている。豊かな田園地帯で、恵まれた自然環境のもと多種多様な作物を産する。第1次産業のウエイトが高い一方、製造業にも大きなポテンシャルを持つ。

調査事項 公共施設の再配置について

～公共施設再配置計画の策定に至る経緯、計画の概要や特徴的な点、今後の課題など

《視察の概要》

三豊市では、平成18年の7町合併により、庁舎・スポーツ施設・図書館など多くの公共施設を保有することとなり、類似した施設が数多く存在している状況で、合併前の体制を継続して配置されている。

今後施設の老朽化により、建替費用の増加や施設の管理運営経費が市の財政を圧迫し、本来行わなくてはならない教育や子育て支援、福祉などに十分な予算を配分できない事態も想定されることから、平成24年9月に「公共施設の再配置に関する方針」を策定し、公共施設の将来のあるべき姿の方向性を示した。

この基本方針に沿って、この先10年間に取り組む「公共施設再配置計画(第1期基本計画)」を平成25年6月に策定している。



(1) 基本的な考え方

人口構造の変化を無視した状態で再配置はできない。将来にわたる人口構造をしっかりと理解した上で、施設管理の3要素と言われる「品質・需給・財務」を見ていかなければならない。(←三豊市オリジナルの考え方)

なお、三豊市では、合併時点で約7万1千人あった人口が現在は6万6千人に。平成47年には46%減の約2万7千人にまで減少すると推計されている。

(2) 再配置に至る経緯

現在の市長から初登庁の際に「行政改革は市のオーナーである市民からの指令である。最小の経費で最大の効果を出す努力をしてほしい」という訓示があった。再配置は行革の流れからスタートしている。行革は合併直後から進めており、内部組織と外部諮問機関を設置し、行政改革大綱や中期財政計画などの計画を策定している。この流れが後の再配置計画へとつながっている。併せて、一本算定による地方交付税の減額、職員数の減員（人口比1%を目標）という事情もある。

(3) 公共施設の現状

三豊市には現在 466 施設がある。そのうちの約 4 割が高度経済成長の恩恵を受けていた昭和 50 年代に建設されており、今後まとまって更新時期を迎える。今後 40 年間の建替え・大規模改修費用を 1,285 億円と試算している。また、住民 1 人あたりの公共施設床面積は、全国平均 3.42 m²/人に対して、三豊市は 5.29 m²/人という状況である。また、466 施設の管理運営経費（約 45 億円）のうち、約 36 億円が一般財源の負担となっている。施設の中には使用料等で電気代すら賄えていない施設もある。

(4) 再配置の基本方針・計画

全 466 施設を対象に概要調査を実施し、それをポートフォリオ分析することで個別施設の現状を把握。さらに分類毎（学校施設、子育て支援施設 etc）に問題点を洗い出し、その結果から基本方針を策定している。

《公共施設再配置の基本方針》

- ①原則として、新規の建物は建設しない。
- ②複数の機能を 1 つの公共施設に統合するように努める。
- ③L C C（ライフサイクルコスト）低減に努める。
- ④一般財源の負担を大幅に圧縮する。
- ⑤積極的に官民連携手法を採用する。
- ⑥民間事業者への貸与または売却を検討する。
- ⑦公共施設の管理運営に地域コミュニティの活力を導入し、地域活動を活発化させる。

(5) 再配置の進め方

再配置計画には「学校再編整備計画」「庁舎周辺整備計画」など今後 10 年間の再配置重点計画を記載している。ただ、再配置計画は“白書”としての性格が強く、具体的な内容は書いていない。白書的な要素があるため、逆に自由に動けるというメリットがある（F M計画のような縛りを受けない）。第 2 期計画でも 10 年毎の計画を記載し実行に移していく。

再配置にあたっては、「使用する施設を集約して、使用しない施設を空にする。空にした後に再配置を進める」という考え方で進めている。水道料金や電気料金、燃料費など基礎経費の削減を図ることが第一である。

・建物のライフサイクルコスト（L C C）について

※L C C…建物の設計・施工から、その建物の維持管理、最終的な解体・廃棄までに要する費用の総額

庁舎のような事務所の場合、建設費（イニシャルコスト）が 26%、維持管理費（ランニングコスト）が 74%という試算がある。住民対話を進める上で、この L C C の考え方が非常に

重要である。特に、年配の方の場合、自分が亡きあと子や孫の世代まで負担が続くという意識ができるだけで議論は全く違うものになる。また、再配置を進めるにあたり、過剰な設備を求める方もいる。しかし、LCCを理解すると将来の維持管理費が把握できるので、複数の機能を統合すべきという議論に発展する。

全172頁にわたる再配置計画は、営業に訪れた業者に配布している。計画を読んで、再び営業に来るといった業者もいる。興味や関心を持った業者がゆくゆくは地域の担い手になってくれればと考えているので、情報は積極的に開示している。なお、学校統合により現在6校が空き校舎となっているが、6校とも業者から借用の申し出や問い合わせが来ている状況である。



【所感】

「地域に何回も足を運んで住民と対話するように。結論は急がなくていいから、とにかく意見を聞いてほしい」と三豊市長は常に言われているようである。住民に身近な公共施設の統廃合を進めるにあたっては、「総論賛成・各論反対」の議論となりがちである。三豊市でも同様のようであった。そうした状況にあっても、市長の思いを職員が受け止め、再配置を進めるために組織が一つになって動いていることが感じられた。



三豊市役所にて

横手市には約900の公共施設がある。人口の減少が止まらず、さらに地方交付税の一本算定を間近に控えた中で、当市でも公共施設の再配置は喫緊の課題であり、市自体の存続に関わる問題でもある。今まさに財産経営推進計画（FM計画）の策定を進めているところだが、そういう中であって今回の研修は非常に有意義であり、今後再配置を検討するにあたって参考となる事例であった。

以上、報告いたします。