

行政視察等報告書

令和2年3月27日

境港市議会
議長 森岡 俊夫 様

会派名 公明党境港市議団
代表者 田口 俊介



下記のとおり行政視察（調査・研修）を行ったので、その結果を報告します。

記

1 視察等期間	令和2年1月15日（水）～17日（金）
2 視察等先 及び内容	人口減少を前提としたこれからの自治体経営 研修場所：〒520-0106 滋賀県大津市唐崎2丁目13-1 主催：JIAM全国市町村国際文化研修所
3 視察等議員	足田 法行
4 総経費	合計（1名）22,830円 （一人当たり22,830円） ※一人当たり経費に端数が出る場合は円未満切り捨て
5 所見等	別紙のとおり

人口減少を前提とした自治体経営

講師：大阪大学大学院法学研究科 教授 北村 亘 氏

【概要】 1. 地方創生には多様性がある

- ・定住人口の増加なのか
- ・観光客などの交流人口の増加なのか
- ・通勤・通学などの流入人口の増加なのか
- ・生産年齢人口の増加なのか
- ・若年人口の増加なのか

⇒製造工場の誘致か、サービス産業の誘致なのか。景観保全か工場地区の開発整備なのか。保育園の増加や子育て政策を中心とすべきか。老人福祉施設の整備や高齢者医療の充実を中心にすべきか。

2. 報告の3つの焦点

1) 日本の少子高齢化・人口減少の深刻度

国際比較・時系列比較の中で、日本の少子高齢化・人口減少の影響はどの程度深刻なのか。

- ・老年人口の比率の上昇と平均寿命の上昇
高齢者人口と生産年齢人口の比率1：2.3（2015年）⇒1：1.3（2065年） 給与所得の半分を税金・社会保障に取られている。貯蓄が大きく減っている。
- ・経済的不安：高齢者の生活と財産 ストックとしての資産はあるが、フローとしての収入が大きく減っている。
- ・認知症高齢者数が大きく増えていく。
- ・高齢者だけの世帯が増え、老老介護の増加
- ・介護の介護や看護を理由とした離職者数の増加
- ・外国人労働者の増加

2) 中央政府の政策パッケージ

連立内閣は、地方創生に対してどのような政策パッケージを打ち出しているのか。

まち・ひと・しごと創生総合戦略

地方創生版3本の矢(情報支援・人材支援・財政支援)

⇒4つの基本目標①雇用創出、②外部人口の流入促進、③居住人口の快適度向上、④地域づくり、安心安全

⇒中長期展望(2060年まで)①人口1億人規模の維持②出生率1.8回復③実質GDPの成長率1.5%～2.0%の維持

3) 地方政府の政策選択

自治体は、中央政府の政策パッケージを活用しながらどのような対策を打ち出しているのか。

地方創生事例集一

財政状況は比較的厳しく、高齢化率も高い基礎自治体⇒住民の日常生活の維持、地域社会の維持・地域づくり

財政状況は比較的厳しいが、高齢化率は比較的低い自治体⇒住民の流出阻止、雇用創出重視

3. 行政のあり方

RPA、AIの導入の必要性はあるが、費用の問題がある。何よりも業務の標準化・可視化が重要である。

【考察】RPA・AI導入に向けた課題として、本格導入段階での導入予算の高騰、導入後のシステム更新費用、余剰人員の処遇などがあり、職員の専門性の向上と調整能力が鍵となる。中山間地の自治体は合併または、更なる広域化を進めていくべきだと思います。本市においてはさらなる広域化とともにスマート行政を目指していくべきだと思います。

自治体資産の管理運営とPPP（官民連携）手法～PFI、コンセッション方式、指定管理制度～

講師：大阪市立大学大学院都市経営研究科 教授 佐野 修久 氏

【概要】 1. 公共施設マネジメントとPPP

公共施設マネジメントの背景

既存施設における維持更新投資の増大と集中化、資産リスクと高機能化ニーズの高まり、公共施設等における需給バランスの変化（人口減少、市町村合併）により、財政状況の逼迫も合わさって公共施設の見直しが必要になっている。公共施設のライフサイクルコストから公共施設の廃止、売却、貸付、転用、集約化・複合化、長寿命化と管理運営の見直しを図っていく。

まず、公共施設の実態を把握し、評価する。そして仕分けをする。⇒①必要性が高く、物理的性能が高い場合は、維持改修、集約化・複合化の受け皿になる。②必要性が低く、物理的性能が高い場合は、売却、貸付、転用になる。③必要が高く、物理性能がない場合は、建替、増改築、改築、移転（跡地の売却・貸付）になる。④必要性が低く、物理性能も低い場合は、解体した跡地の売却、貸付、転用になる。

PPP は、行政と民間主体が連携して公共分野を担うことで、効率的かつ効果的な地域経営を実現することで、これからの公共施設等を管理する上でますます必要になってくる。

2. 公共施設整備等を伴う PPP ほか

建替・改修等を含む公共施設等整備を伴う PPP の方法を建設と管理運営に分けて分類すると、①建設を行政で行い、管理運営も行政で行う場合は、公設公営となる。②建設を行政で行い、管理運営を民間行う場合は、指定管理者制度、管理運営委託、貸付、DBO などがある。③建設を民間で行い、管理運営を行政が行う場合は、施設譲受、施設借用などがある。④建設を民間で行い、管理運営も民間が行う場合は、PFI がある。

例として、佐賀県武雄市の図書館は、建設などを行政がし、管理運営を TSUTAYA がしている指定管理者制度である。メリットは管理運営コストの低減。市民に対するサービスの質の向上。新しい図書館像の提示→地域価値の創出。デメリットは、選書上の不備、資料として価値のある図書の管理。

青森県つがる市は、管理運営の指定管理者となった図書館流通センター (TRC) が、費用をかなり抑えて開館できるショッピングセンターでの開館を提案して、開館に至った。

3. 公有資産活用型 PPP

建設も管理運営も民間で行う PFI (民設民営) の事例として、香川県まんのう町がある。中学校の改築、体育館、図書館等の建設等の 76 億円の総事業費だが、銀行からの資金調達もあり、初期投資だけで 10 億円の削減効果があった。これは、提案する民間サイドで競争原理が働くからである。

PFI によるライフサイクルコストの効率化 — 建設費の軽減、民間の創意工夫を活かした管理運営費の軽減になる。また、建設費・管理運営費の節減を考えた施設設計になるだけでなく、使用発注から性能発注となり建設発注方式の転換が図られる。さらに財政負担の軽減、リスク総量の縮小が図られる。

4. PPP をめぐる近年の動き

公共施設の整備を行うに当たっての多様な PPP/PFI による手法を優先的に検討するための指針の改訂があり、すべての自治体で策定が進むことを期待する努力規定と人口 20 万以上の自治体では、策定を完了するよう規定した。

①包括化 (バンドリング) 徳島県警察駐在所 17 カ所を一斉に建替で VFM 24% の削減効果があった。

②公共施設等運営権 (コンセッション) 利用料金の徴収を行う公共施設において、行政が当該施設を所有したまま、施設の運営権を民間主体に設定する方式。民間に運営リスクを負担させつつ、より自由度が高く、質の高いサービスを提供可能になる。

公共施設等運営権制度と指定管理者制度の主な相違

	公共施設等運営権制度	指定管理者制度
根拠	PFI 法	地方自治法
法的性質	(物権) 運営権設定	指定管理者の指定
業務の範囲	事実上の業務、維持投資	事実上の業務、使用許可
料金の収受	運営権者の収入	指定管理者の収入も可
料金の設定	運営権者が設定→届出	指定管理者が設定→承認
対価の徴収	可能 (運営権対価の徴収)	利益等の一部を納付する例あり
抵当権設定	可能→お金が借りられる	不可
地位の移転	可能 (要議会承認)	不可 (取消と新規指定)
施設の所有	地方自治体	地方自治体

③サウンディング市場調査

自治体が検討中の構想・計画等の概要を事前に提示した上で、当該構想・計画等に対する民間主体の考え方を個別に聴取する「官民対話」の一形態

5. 失敗しない PPP の活用に向けて

1. 実施すべきでない事業からの撤退と最適手法の採用
2. 適切なリスク (役割) 分担—得意なことは得意な人に、リスクに見合ったリターン
3. 行政によるガバナンス等の確保
4. 官民対話とパートナーシップの重視—特に、官にはコスト重視を、民には公共意識を

【考察】これから人口減少時代において PPP の活用は重要になっています。活用において行政と民間が情報・意欲の共有と協働が大切だと思いました。また、市民の参加を図っていくことも大切です。講義を聴いて、本市の誠道小学校跡地利用の問題は、サウンディング市場調査など PPP の活用が 1 つの解決策になるのではと思いました。

自治体クラウドの導入と更なる展開について

講師：大阪府高石市総務企画課情報政策班 班長 殿村 孝史

【概要】 1. 自治体クラウド導入の背景

- ①大規模災害に対するシステム防災体制の脆弱性があり、被災時における業務継続性確保の必要性が求められ、緊急の対策が必要だった。
- ②人口減少による財政収支の厳しさから職員の削減も視野に入れながら、システム構築に伴うコストの効率化、業務の効率化も求められていた。

2. 自治体クラウド導入の目的

- ①「災害に強いまちづくり」の一環としてシステムの再構築
 - ・重要情報保全による業務継続性の確保
 - ・被災者支援システムの導入
- ②情報システムに関する経費の削減
 - ・共同利用による「割り勘」効果
 - ・業務フローのゼロベースからの見直し、職員業務の効率化
- 3. 自治体クラウド導入による効果
 - ①コスト削減効果　－　導入5年間の比較　高石市：7%削減
さらに高石市の場合　10年間利用　16%削減　15年間利用　19%削減
長く使うほど、コスト削減効果が大きくなる。
 - ②その他の削減効果　－　時間外作業の人件費削減、サーバー数の削減による電気代削減になっている。
 - ③業務の効率化　－　見直しに伴う業務の効率化、コンビニ収納の開始、口座振替の電送化、納付書等の多量帳票印刷のアウトソーシング
 - ④災害時における業務継続性の確保　－複数のデータセンターによるバックアップの確保、クラウドグループ内での業務運用、庁内バックアップサーバにおける運用、被災者支援システムの導入、ICT-BCPの作成
- 4. 導入過程での問題点
 - ・業務フローから抜本的見直しが必要なため、原課からのカスタマイズ要望が多くあったが、利点などを含め丁寧に説明する中で、ノンカスタマイズでパッケージソフトを利用することができた。
 - ・重要情報のデータセンターへの外出しにおいて、セキュリティ面の不安から管理職や議会から意見が出た。堅牢なデータセンターのセキュリティ対策を説明した。庁内管理よりセキュリティ水準が向上することを説明した。
 - ・議会、財政部門への説明　コスト削減効果を年次ベースで資料作成、財源確保の説明をした。
- 5. 自治体クラウドの新たな展開
 - ・さらなる業務効率化の模索　－　他業務のクラウド化・パッケージ化
→　児童手当、水道受益者負担金、住基ネット、学校給食費など
 - ・RPAの共同利用による業務の効率化
 - ・AI-OCRの活用

【考察】本市の場合、鳥取県内市町村で共同となっているので、大きな初期投資となっていないが、本格稼働するのに時間が掛かっている。稼働すれば本市にとってメリッ

トは大きい。構築面においては、県が主導で進められるが、運用面で本市の人材確保は心配なところ。殿村氏が、業務に生かせるよう横のつながりを密にしていけることが大切だとのこと。本市も将来を見据え、常に新しい仕組みを模索していただきたいと思いました。

シェアリングエコノミーの活用について

講師：総務省地域情報化アドバイザー/内閣官房シェアリングエコノミー伝道師
佐賀県多久市商工観光課係長 石上 涼子 氏

【概要】シェアリングエコノミーとは、「スキル」「モノ」「スペース」「移動」「お金」などの5領域を、多くの人と共有・交換して利用する社会的な仕組みのことである。利用ユーザーがゲスト（購入者）とホスト（販売者）に分かれて、需要と供給をマッチングさせて、その後に相互でレビュー評価をする仕組みが基本。主に個人間取引（CtoCビジネス）のことを指すことが多いのですが、その形態はBtoC、CtoB、BtoBなどすべての形態も網羅している。

昔炭鉱で栄えた佐賀県多久市は、人口2万人を切り、高齢化率33%を超える過疎地で、市内唯一の観光資源は、1708年に創建された「多久聖廟（孔子廟）」だけである。その多久市で、総務省の地方創生加速化交付金事業として「ローカルシェアリング事業」に取り組んだシェアリングシティ」として認定をうけることになり、注目を集めることになりました。地方創生加速化交付金の活用を進める特定非営利活動法人価値創造プラットフォーム石崎方規氏との出会いがありハード事業とソフト事業の両輪から地方創生事業に取り組む必要があり、ハード事業は、駅前のコンテナハウスを建築することとし、ソフト事業は、彼の団体が推薦するローカルシェアリング事業を展開することと多久市にはなかったチャレンジショップ事業で申請を行いました。平成28年度にローカルシェアリング事業を行う事業者を公募し、特定非営利活動法人価値創造プラットフォームに決定し、多久市で行うローカルシェアリング事業が動き出しました。ディレクターと呼ばれる在宅ワーカーを統括する役割を持つ人材の発掘が必要で多久市観光協会に臨時職員の山崎雄太氏に決まり、彼は、東京での研修を経て、メインのディレクターとして多久市のローカルシェアリング事業を展開してきました。まずワーカーという人材の募集・育成をしました。仕事をしなくても長時間の勤務が難しい方、育児や介護で自宅を離れることができない方を対象にした無料の研修を開催する20名での研修会がスタートしました。その後ワーカー契約した人は、22名となりました。シェアリングエコノミーが地方の課題解決につながる系口として多久市の取り組みを内閣府が広報することに決まりました。H28年11月、シェアリングエコノミー事業に取り組んでいる在宅ワーカーの「クラウドワークス」との連携と、

これまで取り組んでいた体験型観光を発展させる「タビカ」と連携することで要件をクリアし、シェアリングシティ宣言を行うことになった。

☆シェアリングエコノミーで地域課題解決には

○観光資源の発掘

農業の収穫体験、伝統芸能曳山体験、地域のおまつり参加体験、そこに住む人おすすめの観光スポット街歩き（タビカなど）。

○眠った資産の活用

空きスペースを有効活用。コスプレイヤーの誘致（スペースマーケットなど）。

○空き家・空き部屋の活用

保健所に登録して、民泊、空いているお家やお部屋をシェア（エアビーアンドビーなど）。

○ネットでフリーマーケット

自分のお宝や使っていないものをネットでフリーマーケットする仕組み（メルカリなど）。

○お金を集める

やりたいことは、まずやる、やってみる。クラウドファンディングでお金を集める。返礼品のセレクトはネットショップ感覚で（クラウドリアリティー）。新商品発表も開発費を先取りできる仕組み（マクアケ）

○ちょっとした時間のシェア

お助けマンって感じで、大掃除の手伝い、庭木の剪定など小さなお手伝いをお願いしたりされたり、誰かに感謝される（エニタイムズなど）。

○お悩み相談シェア

どんな悩みでも解決。弁護士相談もあるし、占いもある。ここで解決（ココナラなど）。などがある。

多久市長が言っている「知識と知恵と情熱」で事に当たること。やれることから始め、まずは、小さな一歩から踏み出し、そこから、シェアエコが地域課題の解決につながるとのこと。

【考察】人口も少なく、観光資源もないところから、シェアリング・エコノミーソーシャルメディアを活用した関係人口や新たな経済創出により、地域の課題解決や活性化を促していることに驚きとともに、勇気づけられました。また、首長の情熱や挑戦を強く感じました。

これからの自治体経営について考える～まちづくりシミュレーションゲーム～

講師：東京都多摩市企画制作部企画課企画調整担当

主査 秋葉 貴茂 氏 主任 西村 信哉 氏

【概要】「まちづくりシミュレーションゲーム『SIMたま 2030』体験会」として架空の街たま市の状況・課題を知ってもらい、対話型の自治体運営シミュレーションゲームを通して、10年後のまちの姿を考える場を設けて、ある条件の下、ひとり一人が意見を言い合い、発表しました。市議会議員8名、自治体職員31名、合計39名の参加。架空たま市の現状の説明を受けた後に、参加者は5人1組で市の幹部となり、5年後・10年後の市の予算づくりの体験をし、最後に全体の振り返りを行いました。

第1部『市の現状を把握しよう』まず、自己紹介のあと、市にまつわる多様なデータを元に、市の現状についての説明を聞いて、理解を深めました。

第2部『まちづくりシミュレーションゲーム』

まちづくりシミュレーションゲームを5人一組のグループで自治体の行財政の仕組みを考えました。人口減少、少子高齢化、税収減少、社会保障費増など抱える中で、5年間2億円、10年後は最大3億円まで借金が可能との設定で、5年間のミッションとして1. [必須事業] 税収減少と社会保障費の増加で1億円の対応 2. [必須事業] 公共施設維持管理経費1億円の対応 3. 商店街活性化事業（1億円）実施するか否か 4. STEAM 教育推進事業（1億円）を実施するか否か。その他では、環境保全・ゴミ減量政策、シニア世代向けの就労支援、子ども医療費支援事業、建物耐震リフォーム補助金制度、企業誘致推進補助事業などそれぞれ1億円の事業があり、どう取捨選択して、予算編成していくか、グループの中で、必要性の検討をしながら、意見集約し、統一的理解をまとめた。事業を取捨選択した理由付けとともにどのようなまちづくりにしていくか発表した。

第3部『全体のふりかえり』

一人だけ残して席替えをして、第1部・第2部の内容をふまえて、予算編成の説明と議論の内容深めた。また、席に戻って参加者の皆さんの感想や学んだこと、気づいたことをグループで共有しました。

【考察】予算編成の一端を初めて体験し、たいへん参考になりました。参加者は主に30代40代の行政職員が多く、行政職員特有の思考性のところもありましたが、前向きさも大いに感じられました。ゲーム形式と表題にはありましたが、真剣そのものの議論が交わされ、とてもよかったと思います。また、自治体それぞれの特色があることも分かり、勉強になりました。

人口減が地方を強くする

講師：日本総合研究所 調査部 上席主任研究員 藤波 匠 氏

【概要】

I. 地方が抱える2つの課題

1. 人口減少にいかに対処するか

東京一極集中と地方消滅⇒ 東京と地方の人口移動を均衡化（地方創生戦略）

2. 人口密度の低下にいかに対処するか

II. 我が国の人口動態

- ・東京圏のみに人口流入 2018年13.6万人 転入者数は減少傾向
- ・転入超過が拡大傾向なのは東京圏と福岡のみ
- ・地方創生戦略にもかかわらず転出超過が拡大した市町村が多い
- ・出生数、出生率とも低下に歯止めが掛からない 2019年の出生数は対前年比6%の減→たいへんきびしい数字
- ・居住地要因による出生数への影響はごくわずか
- ・人口流動は経済要因の影響が強い 生産性の低い地域ほど流出傾向が強い
活力ある地域に人は流れる→ 東京の転入超過は、東京の有効求人倍率と連動
- ・プラス15兆円（公共事業など）の需要創出によって東京と地方の人口移動は均衡する
- ・就職年代で東京へ流入する人が増加 東京の大企業が好条件で若い世代を囲い込み
- ・企業の規模が小さい方が人手不足 採用において中小企業が大企業に出遅れている
- ・地方の中核・中核都市では人口流入
- ・地方では団塊の世代の比率が高く、東京圏では団塊ジュニアの世代の比率が高い
- ・1970年代に雇用の受け皿を政府主導で地方にシフトした結果、現在55歳以上から団塊の世代までは東京圏以外の移住が多い
- ・東京圏への転入超過は18～30歳に集中
- ・地方は18～26、27歳を中心に転出超過状態 郡部は出て行く一方
地域間の奪い合い状態を示唆 ⇒ 人口減を広域で取り組む必要がある

☆今後5年間で何が変わるか！

- 企業の急速な減少
- 事業承継がうまくいかず黒字倒産も(100万社)

●生産年齢人口が余る？

今後生産年齢人口の減少率は▲1.3%/年(2025年)

過去5年間の事業所の変化率は▲1.5%/年→一時的廃業が急増？
ますます東京圏に集中する

●対策

- 企業の廃業を抑制
- 残る事業者が従業員を吸収
- 起業の創出

☆移住促進策(行政サポート)はどこまで効果があったかは微妙である

●対策

暮らしやすさ、雇用環境、子育て環境などの整備が必要

Ⅲ. 人口減少を所与とした成長戦略

- ・高齢者、女性、外国人労働者数は増えている　これから生産年齢人口は大幅に減っていく　働く女性はこれから増えない　休みが多く取れるなど雇用環境の整備が必要
- ・なぜ、我が国の人口は減少するのか？ 要因には、年齢構成(女性の晩婚化、高齢出産)、女性の人口、出生率の順になっている。
- ・地域戦略として、地域に担い手が増えるよう若者が活躍できる土壌を育てておくことが必要　所得の高い仕事を増やす　地域に資金を出し、回していけるプラットフォームが必要
- ・経済成長率低下の主要因は、中小企業の全要素生産性(TFP)の低下が原因
➢技術革新の取り込みと国際化が必要　国際化企業ほど付加価値も、生産性も高い
- ・人口減をプラスに　限られた人財の有効活用を
➢AI、ICTなどテクノロジーの活用
- ・移住促進策　➢持続的な起業促進、雇用創出、民間資金導入の活用

Ⅳ. 人口減少時代の都市のあり方

コンパクトシティの重要性は必然的に高まるが、限界もある

- ・コンパクトシティ政策には、地方移住者は郊外移住を求める傾向　就業場所も郊外が多い　止まらない農地転用　新僻地集落の増加などの壁がある
➢立地適正化計画の推進には、行政と地域の固い決意が必要

Ⅴ. 地方を持続可能にする3つのネットワーク

- 道路インフラとともにデジタル化の恩恵
- 道路、物流、高速ネットワーク、



- ・人を都市や集落に縛らなくなっている

- ・運転ができ、デジタル強者が、自由に住居を定め始めている

☆地方発展の方向性

- ・若者に持続的で所得の高い産業の必要性
- ・3つネットワークを活用する
 - コンパクトは難しくても、都市計画、適正立地計画による無秩序な拡大を回避
 - 限界集落を持続可能な暮らしの場にするため、インターフェイスの改善により技術革新や物流革命を弱者に
 - 家庭や集落が担ってきたサービスを外出しして、新たな雇用を創出
- ・地方の低生産性産業は、すでに人材確保が困難 過疎地域のバスやタクシーの担い手不足と低収益性 ⇒関連事業者が率先して新しいビジネスモデルの立ち上げへ 【相乗りサービスや自動運転のオペレーション】

【考察】日本総合研究所の豊富なデータからの細かい分析を通しての説明は、説得力があり、新しい知見も見られたいへん参考になりました。特に、地方創生による効果が出ていないこと、激しい出生数の減少、生産性が低い地域ほど人口流出傾向が強い、公共事業などの需要創出によって東京と地方の人口移動は均衡する、我が国の人口は減少する要因は、年齢構成（女性の晩婚化、高齢出産）、女性の人口、出生率の順になっているなど、このようなデータに基づく政策を選択集中していくことがこれからの限られた予算の中で、効果を発揮していくと思いました。

また、地域戦略として、地域に担い手が増えるよう若者が活躍できる土壌を育てておくことが必要。所得の高い仕事を増やす。地域に資金を出し、回していけるプラットフォームが必要。技術革新の取り込みと国際化が必要。AI、ICT などテクノロジーの活用が必要。本市においては、総花的な予算でなく、補助金も充分活用しながら地域戦略を考え、官民協力のもと取り組んでいく必要があるのではと思いました。