

出張報告(復命)書

- 1 件名 令和4年度 総務常任委員会行政視察
- 2 日時 令和4年7月12日(火)～14日(木)
- 3 場所 北海道札幌市、北海道、北海道室蘭市
- 4 報告内容 以下のとおり(資料別添)

【視察日】 令和4年7月12日(火)

【視察先】 北海道札幌市

【調査項目】 札幌市公文書館について

【調査目的】

札幌市公文書館は平成25年7月に開館し、公文書の保存だけでなく、公文書講演会の開催やSNSでの情報発信等を通じ、市民に対して開かれた取組を行っている。本市でも令和4年4月から公文書館を開館したところであり札幌市の事例等を研究することで、本市の取組の一助とする。

【調査概要】

札幌市公文書館において、坪田館長の挨拶に引き続き、高井管理係長から調査項目についての説明を受け、質問・応答を行った。その後、現地視察を行った。

【調査内容】

私は約10年前に本庁で公文書管理条例の作成を担当していた。札幌市公文書館ができるということで条例を制定することになり、条例はちょうど10年前に制定され、公文書館はその1年後に開館して来年で10年となる。札幌市の公文書管理条例は全国的にも珍しい点がある。

1点目だが、公文書館に移管されるべき文書は歴史公文書、移管された文書は特定歴史公文書と呼ぶのが一般的で、国の公文書管理法で決められており、金沢市の公文書管理条例もたしかそうだったと思う。札幌市では、あえて歴史という言葉は使わずに重要という言葉で置き換えており、移管すべき文書は重要公文書、移管された文書は特定重要公文書と呼んでいる。理由は、基本構想の段階で、従来からあった古文書などを中心に集めて研究する歴史資料館や図書館でないものにすべき、歴史研究よりも市政検証型の公文書館にすべきとの

意見があったことから、このような名称としている。公文書管理法が平成21年に制定され、平成23年の東日本大震災直後に施行され、札幌市の条例は平成24年制定と管理法に続けて制定した条例なので、全国的には割と早いタイミングだった。条例制定の理由だが、もともと札幌市には文化資料室という機構があり、札幌史という市史や札幌文庫を編集・発行していた。昭和50年代からそれぞれ作業が始まり、平成20年頃に発行が終了したが、平成14年にある陳情が議会に提出された。ある大学を退官した先生が、自分の蔵書を古本屋でも大学でも引き取ってもらえないので何とかしてほしいということがきっかけだった。そこに郷土史関係の人や労働団体関係の人も加わって陳情の中身が膨らんでいった。実際に陳情書を読むと、公文書や公文書館といった言葉は出てこないが、いろいろな文献や資料を集めた図書館のような施設とは書いてあり、そういう幅広い資料を集めた施設をつくってほしいということだった。議会の審査の過程で、理事者側がここに書いてあることは公文書のことだろうと解釈し、審議の上平成15年3月に採択された。その後、改選などもあり市側でも一旦動きはなかったが、委員長として陳情の審査をした議員が、議会で採択した陳情はちゃんと処理しなければならないのではないかと理事者に言い、理事者もそうだと行って、本格的に公文書館を造る動きが広がっていったのが平成19年頃である。その頃に有識者を集めた基本構想検討委員会が開催された。平成21年に提言がなされ、札幌市としての基本構想が決まったが、その過程で歴史という言葉は使わないようにしようとの意向が出た。その後、この建物を公文書館仕様に工事し、平成25年7月に開館した。公文書を移管させるルールを作る必要があったが、平成20年頃はちょうど国で公文書管理法を制定している最中だったので、公文書館を造った以上条例を制定しないわけにはいかなかった。条例が制定されてまず何が行われたかと言うと、永年保存だった区分を30年に改め、主に30年保存の文書から移管対象とした。その後、そのほかの文書管理も徹底しなければならなかったので全庁的な研修もよくやったが、その研修で私は、もし公文書館の構想がなかったら公文書管理条例はこの時期に制定できなかった、もう少し時期がずれていたら公文書管理法を例にした条例ではなかった可能性があり、両方のタイミングが合って制定できた条例であると説明した。公文書館は陳情が出ていなかったらどうなっていたか分からない。まだ構想段階だったかもしれないし、文化資料室を発展させたような全く違う形の施設になっていたかもしれない。

管理条例の特徴の2点目だが、公文書管理審議会という第三者機関を設けている。公文書管理法で決められていた、内閣府にある公文書管理委員会をモデルにして、有識者7名から成る審議会を構成した。審議会は毎年必ず2回開かれ、1回は実績報告、もう1回は移管する文書ではなく廃棄する文書をチェッ

クしている。全件だと年間10万冊の廃棄となるため、10年以上経過したものだけを見てもらう。委員には審議会の1か月前にリストを配付して質問応答を行う。開始時は約4,000冊だったものが現在は約8,000冊に増え、かなり分厚くなっている。現在、ちょうど市側が文書を移管するか廃棄するか決める時期で、夏から秋にかけて公文書館でも各課と協議して決めていく。冬には大体固まるので、それを審議会に出す。もともとはノーチェックで廃棄させないことが目的だったため、移管する文書は審議会に出していなかったが、移管する文書も見ないと廃棄してよいのか分からないということで、現在は両方出している。量的には廃棄する文書のほうが圧倒的に多く、移管する文書は最近だと平均約400冊程度である。

文化資料室から公文書館に機構改革するに当たり、もともと別の場所にあったものが手狭になったのでこちらへ移り、教育委員会から総務局に所管替えして改修工事を行った。この建物は2回にわたり大きな改修工事をしており、最初に移転してきたばかりの頃はこの3階は文化資料室ではなく市民団体が活動するスペースだった。現在3階は公文書館が全て使用しており、2階はいろいろなサークルが活動するために開館しており、1階はまちづくりセンターとなっている。

【主な質問・回答】

質問 歴史という言葉を入れなかったとのことだが、歴史に限らないということか。

回答 公文書館は歴史研究家が研究のために使う場合が恐らく多くなるが、目指すのはそれだけではなく、情報公開の延長のイメージで、市政の検証のための施設であるべきで、歴史研究家のための施設だけにはするなという考えがあった。

質問 利用実態はどうか。

回答 移管された文書に関する利用はほとんどない。利用者は研究者が若干いるだろうと思う。利用目的は細かく聞いていないため分からないが、公文書は内容が分かりにくく、古くなると文字が見えなくなるので、一般市民はほとんど使わないと思う。一方で、写真目的の利用が多い。札幌史や札幌文庫刊行のために集めたと思われる写真が4万枚あったほか、ここの開館時にかつて札幌市にあった写真ライブラリという施設が持っていた3万枚を全てこちらで預かり、計7万枚を見られるようにしている。デジタルでの複写はさせず、接写でなら認めており、著作権や肖像権については利用者に独自で調整してもらう。テ

レビ番組の編集でも、ふるさとの情報を少しだけ扱う場合でも写真1枚あればということでこちらに問合せがある。次に多いのは研究書類や行政の刊行物などの文献で、その次に多いのが公文書である。

質問 構想段階で市民から意見を聞いてきたと思うが、提言の中に盛り込まれたものはあるか。また、開館後も市民の声が反映されたような例はあるか。

回答 提言は有識者から成る検討委員会の委員の意向が反映されており、特に市民の意見の反映はなかったと思う。開館後、公文書審議委員会で当初は市民委員が1名入っており、選考の所管課ではないので詳細は不明だが、現在は入っていないと思う。

質問 災害についての公文書や記録はあるか。

回答 基準をつくる際、大災害の記録は必ず残し、時期が来たら移管する取扱いとしたが、現状ではシステムでの登録はされていない。

質問 保存対象文書の登録作業は各所管課が行うのか。公文書館から積極的に登録を要求するのか。また、各所管課における文書滅失等のチェックなど、公文書館の権限を強化する考えはあるか。

回答 まず所管課で登録する必要がある、登録がないと公文書館では存在を把握できないが、強要はできない。また、チェック体制を取る公文書館もあるようだが、公文書館から動くとなると、条例から変える必要がある。全庁的に運用を徹底してくれれば、札幌市としてあるべき公文書は公文書館へ移管される。

質問 公文書管理条例のような基準を国で作るべきか否か、所見を聞く。

回答 公文書館は管理法ができる前から全国で幾つも造られたが、その時点で条例を制定していた自治体はほとんどなかったし、管理条例がないから公文館を運営できないというわけではない。運用の問題であり、職員のモラルによるところもある。

質問 公文書は今後増えていく一方だと思うが、今後の取扱いについて考えはあるか。

回答 紙の文書自体は現在は減ってきているが、文書の登録自体は増えており、条例のおかげで登録作業がなされたものだと思っている。また、最近の数字を見ていると、延長をやめて移管の方法を取る部署も増え

ており、やっこの施設の意義が分かってもらえたのだと思う。

質問 各所管課における文書滅失等のチェックなど、公文書館の権限を強化する考えはあるか。

回答 そういう体制を取る公文書館もあるようだが、こちらから言うのではなく、各所管課でしっかりやらなければならない。

〔説明後札幌市公文書館を視察〕

【視察日】 令和4年7月13日（水）

【視察先】 北海道

【調査項目】 北海道交通政策総合指針重点戦略について

【調査目的】

北海道庁では、2030年頃の北海道交通の目指す姿を設定し、それを達成するために重点戦略を設定するとともに、幹線・広域・生活圏の3つの階層を基本に交通ネットワーク形成圏を設定している。本市でも市内を対象にした交通計画に加え、石川中央都市圏を対象にした広域的な地域公共交通計画の策定を目指しており、北海道の各重点戦略を設定した経緯や達成に向けた取組を研究するとともに、3つの階層のうち、広域と生活圏については本市と考え方が重なる部分も多いことから、視察を行い、今後の金沢市の施策の参考とする。

【調査概要】

毎日札幌会館において、北海道交通政策局交通企画課工藤主幹、土井課長補佐、萩原交通企画係長及び土田計画策定係長から調査項目についての説明を聴取し、質問応答を行った。

【調査内容】

北海道の交通を取り巻く環境と北海道交通政策総合指針の策定について、まずは新型コロナウイルスが北海道の公共交通に及ぼしている影響を説明する。コロナ発生前の令和元年度と直近2年度を比較した利用者の割合推移を資料に記載している。赤の点線は国の緊急事態宣言やまん延防止等重点措置の期間である。自粛期間中の落ち込みはある程度想定内である一方で、宣言や重点措置期間が明けても、コロナ前の水準に戻ることはなく、割合で言うと、直近の4月においても、3割近くの利用者が戻ってきていない。ライフスタイルやビジネススタイルの変容という側面は大きいと考えられるし、金沢市においても恐

らく、例外ではないと思う。このような背景を受けて、今後の持続的な公共交通の維持は喫緊の課題であると思っている。

このような厳しい環境に直面している道内の公共交通だが、北海道ではコロナが発生する前から、地域を支える交通ネットワークの確保を目的として、北海道交通政策総合指針という長期の計画を平成30年に策定している。この指針を策定の契機として、コロナでの厳しい状況に至る前から、北海道の交通を取り巻く環境は大きな転換期を迎えていた。少子高齢化が全国平均を上回って進行する中、厳しい経営状況にあったJR北海道が平成28年11月に、北海道の鉄道網の約半分に当たる部分を維持困難線区として公表し、現在でも沿線自治体と交通体系の在り方について議論を続けている。また、本土交通体系の転換ということで、2020年には道内7空港の一括民営化、2030年度の札幌開業を目指す北海道新幹線の工事など、本土の交通体系が大きな転換期を迎えている。このような環境変化に対応すべく、地域の暮らしや産業経済を支える交通ネットワークの確保のため、総合指針を平成30年に策定し、昨年3月には2期目として、新たにウィズコロナ戦略を加えた新重点戦略の策定を現在進めている。北海道はやはり大きい面積の中に都市が分散している、いわゆる広域分散型という地域特性を持っており、他府県と比べて人の移動や物の輸送に時間とコストが非常にかかる実態があることから、円滑な交通や物流ネットワークを充実させることは極めて重要な問題である。また、交通事業者の経営悪化に加えて、ドライバーの担い手の不足、大雪や自然災害も問題である。現在は少し落ち込んでいるが、おそらくこれからまた盛り返すであろうインバウンドの受入れや、道東方面では未整備が多い高規格道路の整備促進など非常に大きな課題にも直面している。

重点戦略の取組について、1期目の重点戦略では、2020年度までの3年間は東京オリンピック・パラリンピックの開催などを控え、北海道の発展に重要な時期ということで、効果的な施策の推進を図るため、集中的に進める取組として、5つの重点戦略を設定し、推進することとした。引き続き、第2期ということで、2021年からの5年間は戦略期間として、重点戦略を策定した。重点戦略のポイントとして、第1期から続く5つの戦略に加え、コロナ禍で人流や物流に大きな変化が見られたことから、ウィズコロナ戦略を新たに加え、ウィズコロナに係る取組を喫緊にスタートさせるといった内容を盛り込んだ。同時に、ドイツで実施されている公共交通機関全体の運行計画やダイヤの設定、交通運賃制度の運用など、運輸連合の取組を参考として、道内においても、利用促進の取組や複数事業者による共通乗車券の造成など、緩やかな連携を契機として、競合路線の見直しや交通結節点の整備など、地域交通を支える枠組みとなる北海道運輸連合の検討もスタートするという示したものである。

2021年度からは6つの重点戦略があり、それぞれの戦略については一部重複し、災害に強い交通戦略やウィズコロナ戦略については複数の戦略に関わるものとなっている。また、交通ネットワークはなかなか単一市町村のみで完結するものではなく、周辺エリアと密接につながっていることから、広域的な視点からも捉えることが重要と考えており、3つの階層を基本に、人や物の動き、地域間のつながりの観点から、一定の地理的範囲として、3つの形成権を設定している。具体的には、中核都市間等を結ぶ本道の骨格となるネットワークである幹線交通、中核都市や地域中心都市と周辺市町村などを結ぶネットワークである広域交通、単一市町村での日常生活に密接した交通ネットワークである生活圏交通である。幹線交通については、本道のさらなる発展を牽引する路線として、高速性や大量輸送を担う交通ネットワークの継続と基盤充実を進めることとしたところであり、鉄道や航空機、都市間バスといった高速な移動手段により、相互に補完しながら全体として共通のネットワークを形成することとしている。広域交通については、観光客の周遊促進や通勤、通学、買物などに必要な移動手段で、持続的な公共交通の維持確保や機能の強化を進めることとしており、地域の中核的な都市との円滑な接続に配慮した利便性の高い持続的なネットワークを形成することとしている。生活圏交通については、周囲の日常生活に必要な移動手段であり、まちづくりの形に応じてきめ細かな対応を進めることとしており、地域が主体となり、事業者や住民との協働によって、最適な公共交通サービスを確保することとしている。道内は全国と比べて面積もかなり広く、札幌一極集中という地理的条件もある。また、道庁の組織も出先機関の総合振興局が道内に14か所あり、非常に広域分散の地域交通である。その中で3つのエリアとして、政令市の札幌市や道南にある中核市の函館市までを道南地域、道内の第2の都市である旭川市や名寄市、最北の稚内市、富良野市などの道北地域、北見市や網走市、帯広市、釧路市などの道東地域、以上の3つの地域が一部重なり合いながら有機的に結びつき、地域の活性化を目指している。目指す姿を実現するための四つの施策展開だが、人流と物流が一体となった施策を展開することとしている。

シームレス交通戦略については、利便性が高くストレスのない公共交通の実現を展開イメージとしており、主な取組として連携の促進・強化や利用促進、利便性の向上に取り組む。昨年度の主な取組結果だが、複数事業者の連携による利用促進や利便性向上の取組として、旭川市や富良野市などの上川エリアを対象とした広域周遊チケットであるかみくるパスの造成や、函館市をはじめとした道南地域で観光スポットを検索できる道南Ma a S実証実験による電子チケットの販売などを実施するとともに、ノーカーデーの実施に合わせて、Ma a S事業者自らが期間限定の割引乗車券を発行する取組などを実施した。今年

度の主な取組だが、ぐるっと北海道・公共交通利用促進キャンペーンの実施や、JR北海道が実施する日高地域と十勝地域を結ぶ日勝半島物語きっぷの販売などのほか、引き続き関係者と連携したノーカーデーの実施、道内各地域における地域公共交通計画の策定など、交通事業者や観光関係者と連携した取組を進めていく。

地域を支える人・モノ輸送戦略については、人・モノ・サービスの一体的・効率的な仕組みの構築を展開イメージとしている。昨年度の取組結果だが、広域バス路線の維持困難エリアにおけるデマンドバス等の検討及び実証運行や、ドローン医薬品配送の実証検証の実施、一貫パレチゼーション輸送や貨客混載など効率化の取組、運転手確保に向けた関係バス事業者連携の共催イベント開催などを実施した。今年度の取組だが、一貫パレチゼーション輸送の取組を進めるとともに、運転手確保に向けて合同採用説明会や見学会など関係者が連携した取組を進める。物流については、物流対策のワーキンググループを設置しており、物流の現状や課題のほか、今後起こり得る様々な情勢の変化に適切に対応し、将来にわたり安定的かつ効率的な物流体制を確保していけるよう、方策の検討に当たっての視点や具体的な方策例などをまとめた、物流体制の確保に向けた検討報告書を新たに取りまとめた。

インバウンド加速化戦略については、コロナの関係でインバウンドはなかなか読めない状況だが、コロナ後のインバウンド加速化を見据えて取り組んでいる。展開イメージとしては、リスク分散と新たな需要の獲得、サービス展開による持続性の確保を図るもので、主な取組としては交流人口の拡大や観光客の周遊促進に取り組む。昨年度の主な取組結果だが、航空事業者によるワーケーション推進による誘客の多客化や、観光事業関係プラン等をまとめたウェブサイトの造成などを実施したところである。今年度についても、北海道もワーケーションに力を入れて取り組んでおり、あらゆるニーズにオーダーメイドで対応する北海道型ワーケーションということでオール北海道で推進するほか、道ハイヤー協会におけるインバウンド向けフリーパスの検討及び販売、北海道エアポートによる着陸料等の割引などを活用した空港需要回復の取組、道路標識の多言語化など、インバウンドに対応した整備促進などを進める。

国際物流拡大戦略については、貨物の集積と航空路・航路の充実による国際物流拠点の形成を展開イメージとしており、主な取組としては、国際航空路及び航路の拡大や道内産業の活性化・高度化を図る。昨年度の取組結果だが、港湾機能の強化の検討会や輸出に係るセミナー・商談会の開催、食の関係の輸出拡大、付加価値向上の取組を実施した。今年度の取組だが、苫小牧港などでの国際物流ターミナルの整備継続などをはじめとした港湾機能の強化、道産食品の輸出拡大・物流施設の整備促進に向けた関係者と連携した取組を推進する。

災害に強い交通戦略については、災害時等にも安心できる信頼性の高い交通の実現を展開イメージとしており、主な取組としては災害時における交通・物流関係者の連携強化、激甚化・頻発化する災害に備えた訓練の実施と防災・減災対策などを図っていく。昨年度の取組結果だが、災害発生時等における外国人も含めた観光客の帰宅や帰国等を支援する多言語化による情報発信、観光客緊急サポートステーション開設訓練、交通事業者連携による空港内の滞留者の解消スキームを検討する連携会議の設置・開催、空港管理者と交通事業者との協定締結などを実施した。今年度の取組だが、2月に札幌圏で大雪が発生し、2月の上旬と下旬にJR北海道札幌駅発着列車の複数便が二、三日全部運休する事態が起きた。その際の代替輸送となる路線バスも、市内の除排雪が追いつかず、運休や遅延が多数発生するような大規模な交通障害が発生した。地域の社会経済活動のみならず、道内各地域や道外との人流・物流にも大きな影響を与えたことから、大雪による輸送障害に係る検証を行い、今後の対応策をまとめたほか、北海道エアポートでは運輸局や交通事業者との勉強会の開催など、大雪等による空港滞留者解消等に係る取組をさらに進める。当課でも輸送障害に対して交通事業者や運輸局、気象台などと連携しながら、今後の対応策の大きな方向性がまとまったので、今後具体化に向けてさらに検討することとしている。また、北海道胆振東部地震が発生した際、観光客向けの情報発信が不足していた状況もあり、これを解消するために旅の安全情報として、交通機関の運行状況や交通障害の状況などを発信しているサイトがあるので、発信強化をして利用者への周知を図っていききたい。

ウィズコロナ戦略については、感染症対策と公共交通利用の両立を展開イメージとしており、主な取組として利用促進に向けた安全・安心の確保と情報発信の強化、持続可能なサービスモデルへの転換などを図る。昨年度の取組結果だが、感染症に係る業界ガイドラインの策定や広報周知をはじめ、交通需要回復のためのぐるっと北海道の実施などを行った。今年度の取組だが、HOKKAIDO LOVE！6日間周遊パスなど、感染症により影響を受けた交通需要回復への取組の実施や、新北海道スタイルに取り組む交通事業者が実施する乗り放題乗車券等の販売支援、非対面・非接触サービスの推進など、新たな日常化を支えるデジタル化の積極的な活用を進める。

これらの重点戦略の取組だが、当然交通・物流事業者のみならず、行政や関係団体、利用者である道民など、多様な主体が相互に連携するとともに、それぞれが自らの役割を果たしながら取組を進めていくことが重要だと考えている。北海道の役割としては、この指針に定める方向に沿った総合的・計画的な施策の推進など、国は交通施策の着実な推進や自治体の実施する交通・物流施策への協力支援、市町村は住民や事業者と連携した利用促進の取組、交通事業者は

安全で快適な交通サービスの提供や利用者拡大、生産性向上に向けた取組の実施、物流事業者は物流ネットワークの確保、経済界はサプライチェーン全体の効率化や物流の生産性向上の必要性等の理解、利用者は公共交通への理解促進と積極的な利用など、このような役割を中心に動きたい。重点戦略の進捗管理については、交通・物流事業者などの関係機関や団体が担当して、多様な主体が連携した交通・物流に関する施策を一体となって推進するために設置している北海道交通・物流連携会議で取組状況の共有を図り、各主体のつながりを深めながら、関係者が一体となって施策の展開を図る。また、北海道における運輸交通に関する施策の総合的な促進を図ることを目的に知事の附属機関として設置している北海道運輸交通審議会に報告し、出席機関から意見等をもって、政策の点検評価や見直しの検討などを行って、次年度以降、取組に反映するよう進めていく。

地域公共交通計画策定支援事業について、地域公共交通計画を策定する背景と必要性は、全国どこでも共通だが、特に北海道では人口減少が進んで公共交通利用者が減少しており、持続可能な公共交通の維持について検討を加速させる必要がある。法律的な必要性については、地域公共交通活性化再生法の改正により、計画策定が努力義務となり、路線に対する国の補助金と連動することとなった。つまり、計画を策定しなければ国の補助金をもらえない。このような状況の中、北海道交通政策総合指針の趣旨を踏まえつつ、指針に掲げる3つのネットワーク形成圏を念頭に、生活圏、医療圏、観光圏といった地域における交通圏の形成に向けて、市町村の行政区間によらない広域的な地域公共交通計画の作成を進め、将来にわたる公共交通の確保に向けた様々な政策を国と連携して展開していくことを目指し、北海道庁として計画策定に取り組んでいる。

北海道ではバス利用者の減少に伴う収益の悪化が著しいことに加えて、運転手不足が深刻になっている。北海道庁の調査によると、運転手が不足していると考えているバス事業者は全体の72パーセントであり、さらに運転手の年代は四、五十代が高い割合を占めている。収益の悪化に伴って経営状況が悪いことに加えて、黒字であっても運転手が不足して撤退せざるを得ないバス会社も出始めている。これに加え、最近コロナによる経済の縮小があつて、10年先に起こると思われていた事態が、北海道では今まさに起きているような状況である。

北海道には179の市町村があり、面積も他県に比べ広く、エリアごとに生活スタイルが異なるため、14のエリアに分けて地域公共交通計画策定を進めている。昨年度は2地域、今年度は7地域、来年度は5地域で計画を策定する。14の圏域だが、振興局の単位を基本としつつも、それによらない地域として、渡島・檜山地域や釧路・根室地域など、生活圏や生活スタイルが一緒ということで合図で検討を進めている。

今年度策定した後志地域の概要図を見てほしい。後志地域では、地域公共交通会議の部会が8つあり、その枠組みを使用して路線について協議し、計画を策定した。例えば、図の右上の余市線は、新幹線開業後のニーズを踏まえて、並行在来線の廃止に伴うバス転換に向けた運行経路やダイヤの設定等について検討していく方向性を明記した。このように、計画に係る全ての路線について、どういう在り方にするか、路線の最適化を含めて、広域交通の方向性の整理を進めたところである。

北空知地域では、法定協議会とは別に、市町村、バス事業者、運輸支局及び北海道庁で個別の勉強会を複数回開催して、今後路線をどうしていくか検討し、このような方向性を打ち出した。このように水面下では議論を積み重ねて初めて計画に乗せる路線や方向性が決まっていくが、複数の市町村の立場や思い、バス事業者の経営状況なども考慮して進める必要があるので、そのあたりの調整が計画策定の最も重要なところであり、最も難しいところだと思う。地域によっては、既存の調査データを活用したり、役場の職員が自ら情報調査するなどして、事業者に委託せずに、お金をかけないで進めている地域もある。実際に計画策定する上で、調査費用負担や事務負担を決めた上で具体的な路線をどうするか議論に入っていくので、この調整が一番重要であり、難しい部分となっている。情報調査や住民アンケートの客観的なデータを使って、どの程度の地域負担を求めるのか、通学、通院、買物の生活交通の利便性をどうやって確保していくのか、そういった意見を関係市町村から出してもらっており、個別にヒアリングを行ったり分科会を開催している。例えば、A町ではニーズは少ないが、住民にとって必ず残さなければいけない路線との意見もあるし、B市としては乗っている人数が少ないので、できる限り減便して市町の費用負担を減らしたいとの意見もあり、そういった意見をまとめていく作業が一番苦勞するところである。また、住民感情や市長や町長の取組姿勢によっても調整が必要となってくる。

また、両地域ではJRの存続議論を今後どうしていくのかといった地域議論を計画に反映していく必要があった。2地域ではこういった議論の積み重ねにより、今後の地域公共交通計画をどうやって維持していくのか、計画本体には記載されていないが、議論の中では路線の見直しや例えばデマンドタクシーをやってはどうかというような検討もされて、今後具体的なダイヤの議論につなげるような指針を策定した。

社会的背景によって、危機的状況にある公共交通を維持・確保していくためには、再編や最適化など、公的な地域公共交通計画の策定を通じて議論していく。その結果、地域住民は暮らしを維持することができるし、利便性も向上していく。自治体は住民の足を確保できるし、財政支出が激増することを回避で

きる。交通事業者は、経営が改善され、事業を継続することができる。北海道庁としては、このように広域的な地域公共交通計画を策定し、地域住民、市町村及び交通事業者にとって、三方よしの地域公共交通を目指して取組を進めている。

公共交通利用促進の取組についてだが、公共交通利用促進キャンペーンということで、ぐるっと北海道という補助金の概要を説明する。これは交通事業者が発行する乗り放題乗車券やクーポン券について、利用者が購入する際の費用の一部を北海道が負担することで、コロナ禍で失われた交通需要の回復とともに新北海道スタイルの推進を図っていくことを目的として行っている。対象は鉄道、バス、タクシー、フェリー及び航空の販売乗車券である。補助率は1事業者単独で30パーセント以内、複数交通モードの連携で50パーセント以内である。例えば、バス事業者だけで発行している割引券であれば、利用者が3割引で購入でき、その割り引いた分の補助金を交付する。複数交通モードのイメージとしては、JRとバスをセットにしたフリーパスが50パーセントオフで売られていたりするが、割り引いた部分の補助金を交付する。こちらの事業は令和2年度から実施しており、令和2年7月から本年9月までということになっているが、コロナの影響で令和3年度予算が令和4年度に繰り越されたものが9月まで実施ということで、いずれも令和2年度及び令和3年度予算でコロナ交付金を活用して実施している。また、先日閉会した第2回定例会において、今年度の補正予算を認めてもらい、引き続き、12月末までの販売、令和5年1月末までの利用期間ということで継続実施することが決まったところであり、現在詳細について決裁中である。実際の補助の流れは、事業者からの申請に基づいてこちらから交付しており、利用者が割引を受けた分、例えば2万円の商品を買ったときに、割り引かれた1万円を北海道から事業者に交付する。

令和3年度における全道的な鉄道利用促進の取組だが、北海道では市長会や町村会をはじめ、商工会、経済系の団体にも協力してもらい設立した鉄道活性化協議会を主体として、鉄道の利用促進に向けた事業を展開している。令和3年度は4つの事業を柱に実施した。令和2年度からは感染症により失われた公共交通需要の回復という部分を加えた4つの柱で行っているが、それまでは3本柱だった。1つ目だが、公共交通の利用促進に向けた道民運動の展開で、ノーカーデーや公共交通の利用のPRをしていく。2つ目だが、鉄道をはじめとする公共交通利用者の拡大、乗車につながる取組で、観光客に向けた利用拡大や利用促進に向けた地域と連携した取組ということで、観光列車を使ったもてなしや、子どもたちに乗ってもらえるような取組である。3つ目だが、情報発信で、鉄道活性化協議会でもホームページを持っているので、情報発信や動画作成によるPRを行う。事業実施に係る予算は、北海道が2,800万円、市長会と

町村会が1,200万円負担しており、基本は4,000万円の事業を実施しているが、令和2年からはぐるっと北海道の分を合わせ、コロナ交付金に係る3,000万円を北海道が追加で負担し、総額7,000万円の事業規模で実施している。この事業規模は、令和4年度も引き続き行っている。

北海道公共交通利用促進運動の展開だが、参加状況は鉄道活性化協議会の構成団体が15あるほか、公共交通利用促進の取組に協力してくれる団体が応援団体として名前を連ねており、260団体ある。179の市町村を合わせ、454の団体が参加している。主な取組例は資料に記載のとおりで、イオン北海道や沿線自治体の若手有志グループに応援してもらいながら、様々な取組を行っている。

鉄道の需要拡大、乗車につながる取組の具体例だが、地元のタレントを使い動画を発信する事業や、北海道でラベンダー編成の車両を購入してJR線に無償貸与しているが、富良野地域ではラベンダーが結構観光商品になっているので、その紫色の綺麗な花の色を車体に使ったことからラベンダー編成という名前にした車両を運行させながら実証実験をしたり、運行の際には出発記念式のセレモニーを行ったりしており、今年度も引き続き利用した事業を行っている。また、東急が観光列車のロイヤルエクスプレスを北海道に走らせることとなっており、今年も8月の月上旬から9月の頭まで運行される。昨年度は過去の地震で被災した胆振地域の3町の子どもたちに体験乗車してもらい、子どもたちにJRに乗ってもらいながら乗車経験と思い出を作ってもらうために事業を実施した。ロイヤルエクスプレスは子どもたちを乗せる以外にも、乗っている人たちが心地よく旅できるよう、沿線自治体の住民に旗振りをしてもらったり、地域ぐるみでおもてなしをしてもらっている。他にも、宗谷線や石北線においては、沿線自治体でそれぞれ協議会等も持っているので、乗車につながるような取組を継続して実施している。首都圏プロモーションでは、コロナ禍のため昨年度は動画の放映や人が行かないでできる非接触型の取組しかできなかったが、今年度は何とか東京の方に赴いて実際にプロモーションができないか準備を進めている。

【主な質問・応答】

質問 北海道では各地域に対して支援制度を設けたり、交通事業者に直接赤字補填をしたのか。

回答 道としては利用促進に向けて負担を担うスタンスで取組を実施しているのが現状である。北海道内にも第3セクターが担っている鉄道があり、道と沿線3市町で一定の負担割合を決めて赤字補填をしている。交通事業者からは上限分離方式の提案もあるが、それに対しては具体的に支援していない。

質問 道庁所在地である札幌市との法定協議会について、計画策定の進捗状況はどうか。具体的に期限を決めてやっているのか。

回答 札幌市を含めた石狩圏では今年度公共交通計画を策定するところである。法改正のあった令和2年度から動き出しており、今年度は案まで作成し、来年度当初に正式決定の上、国に提出するスケジュールであり、今のところ進捗に遅れはない。

質問 高齢者の運転免許証返納に係る支援制度はあるか。

回答 道の交通政策課で音頭を取って市町村に呼び掛けることはしていない。高齢者の運転免許証返納に係る支援の取組は交通安全の部局が所管しているが、具体的な補助制度はまだないと思われる。

質問 地域交通に係る各種施策について、札幌市は単独で運営できるかもしれないが、それ以外の地域の事業は道庁が主導で行うのか。

回答 地域事情が異なることから基本的には市町村主導であるが、広域的な取組になれば道から市町村に働きかけることもある。かみくるパス造成のように道から事業者へ調整をかけた例もあり、ケースバイケースである。

質問 運転手不足対策について、事業者への呼びかけ以外に具体的にどのような取り組みでいくのか。

回答 バスについては運転手確保につながるよう、運転体験などを実施した。トラック等の物流については今後ワーキンググループで対応を検討していくことになる。

質問 総合指針は道としての一公共交通地域計画という位置づけか。

回答 指針はあくまでも道単独でつくるビジョンという位置づけであり、その中の施策として公共交通計画を策定する。

質問 広域的な地域公共交通計画の主体は道なのか、道と市町村なのか。

回答 市町村の単独計画は市町村主体だが、広域にまたがるような計画はあくまで道の計画ではなく地域ごとの計画という位置づけであることから、道が法定協議会の事務局を担うが、主体は道と市町村ということになる。

質問 特定事業の選択と補助金の受給は、エリアごとで考えるのか。

回答 各協議会で、計画策定の過程で協議・検討して決定する。

質問 バス路線の再編・最適化とは、大幅な減便・廃線にならないように最小限で行うという意味か。

回答 このままではバス事業者が廃業になることを念頭に置き、計画策定の過程で議論を加速させてもらうものである。必ずしも減便・廃線ありきではないが、今の時代に増便は難しいため、基本的には減便・廃線やデマンド交通といった議論につながっている。

質問 地域公共交通計画の策定について、期間中に毎年情勢が変わると思うが、計画の中身は柔軟に変えていくのか。

回答 計画策定期間は基本的に5年間だが、毎年度法定協議会を開催して見直しを行う進め方としている。

質問 北海道には市町村が179もあるが、調査やデータの共有は北海道庁が主導で行っているのか。その際の費用はどうなっているか。

回答 計画策定の話で言うと、国の調査事業費の補助が全体の半分、道が4分の1、参加している市町村が4分の1の費用を負担して、業者に委託して調査事業を行っている。自治体によっては自前で調査したり、各圏域の振興局で取りまとめてそれぞれ計画を策定していくが、道の本庁に情報を逐次報告してもらい、全体をコントロールしている。

質問 ①フィーダー交通に係るゾーン指定はどのようになっているか。

②バス路線と競合しないための調整は道がやっているのか。

回答 ①バス補助の観点から言うと、市町村をまたぐ路線の指定については道が検討する。フィーダー交通でも一部市町村をまたぐものがあるので場合によっては道が検討することにはなるが、幹線・広域以外の路線については圏域内の市町村で検討してもらう。

②今回の計画策定を契機に、道、市町村、交通事業者の中で路線再編も含めた課題が浮き彫りになった。フィーダー交通に係る補助等の話も含めて、利便性を確保しつつ地域の足を守るべく、道を介して地域の交通事業者と議論を開始している。

【視察日】 令和4年7月14日（木）

【視察先】 北海道室蘭市

【調査項目】 室蘭市生涯学習センターきらんについて

【調査目的】

室蘭市では、老朽化に加え、耐震性等の基本性能不足の問題を抱える複数の公共施設の機能集約による再整備及び新たな市民ニーズに対応する多世代交流の拠点をつくるため、室蘭市生涯学習センターきらんを建設した。当施設は、既存施設の集約化のほか、民間導入手法の一つであるDBO方式により事業を実施している。本市でも、美術工芸大学の跡地利用を含め、市内において活用されていない市有地を有効活用するための検討がなされていることから、視察を行い、今後の金沢市の施策の参考とする。

【調査概要】

室蘭市生涯学習センターきらんにおいて、田中室蘭市議会事務局議事課長の挨拶に引き続き、西舘教育部次長及び山崎生涯学習課長から調査項目について説明を聴取し、質問応答を行った。その後、現地視察を行った。

【調査内容】

室蘭市生涯学習センターきらん整備運営事業の背景だが、市内に現存する公共施設の多くが昭和30年代から40年代にかけて建設されており、人口増加や市民ニーズに対応する形で整備されてきた。当時の財政状況がよかったことが背景にあり、鉄などの基幹産業が好調で、昭和43年までは地方交付税の不交付団体だった。しかし、昭和45年の国勢調査での最大人口が16万2,000人を切り、現在は7万人台まで減少しており、2040年には約5万5,000人にまで減少すると推定されている。また、約30年前から施設の老朽化やバリアフリー未対応等の課題が顕在化していたが、財政状況の悪化により抜本的な対応ができない状況が長期化していた。このような中、室蘭市では平成21年度に策定した室蘭市耐震改修促進計画に基づき実施した市内公共施設の耐震診断により、21施設中18施設で耐震性能に問題があるとの結果が出た。これを契機に、従前は各所管部局が個別に行っていた公共施設の在り方の検討が、庁内共通課題として位置づけられ、市長と特別職を含む部長職以上で構成する全庁横断的な課題への対応協議を行う政策推進本部会議で協議が開始され、施設ごとに対応方針を定めていく中で、本事業対象施設機能の集約化の方針が定められてきた。市内の小中学校については、児童・生徒の大幅な減少の問題があったため、平成8年と比較的早いうちから学校適正配置計画により学校の統廃合に着手しており、令和3年4月に廃校事業が完了して、現在は小学校が22校から9校へ、中学校が11校から7校へと統廃合されている。

本事業は老朽化や耐震性不足などの課題を抱えた複数の施設や機能を集約するとともに、学校の統廃合により空いた土地を活用して新たな政策課題に対応する新機能を導入した複合公共施設を整備して維持・管理するものである。集約対象施設は総合福祉センター、青少年研修センター、中島会館及び市民活動センターの4つで、単なる集約ではなく世代や分野を超えた様々な人が集まり、出会う多世代交流の拠点づくりを基本コンセプトとして整備されている。資料には集約対象施設の位置関係を示しており、この生涯学習センターは室蘭市のほぼ中央に位置している。

整備事業費だが、総事業費は21億8,600万円、財源は国の社会資本整備総合交付金を活用し、国庫交付金は6億2,600万円、市の負担額は15億6,000万円である。

事業年表だが、基本計画を策定したのが平成25年で、その後条例の制定や事業者の募集などを経て、平成29年8月に建設に着手、平成30年12月1日に開館に至った。

施設概要だが、施設名称は室蘭市生涯学習センター、愛称は市民公募により選定し、きらんと決定した。きらんとは、きらきらと室蘭を合わせた造語である。機能構成について、本施設は単なる施設の集約ではなく、世代や分野を超えた様々な人が気軽に集い交流できる施設として、まちづくり協議会での市民意見を反映させ、図書機能や子育て機能、カフェ機能を新たに導入した。そのほかの項目や諸室の構成、使用料については資料に記載のとおりである。

事業手法は、設計、建設、管理及び運営を包括的に民間事業者に委ねるDBO方式を採用している。採用の背景だが、1つ目として、整備事業費の抑制があり、短期間に多数の公共施設整備が必要となり、整備費の抑制が重要課題となっていた。2つ目として、より効率的で質の高いサービスの提供、運営経費の抑制のためには施設整備計画への運營業者意見の反映が必須であるため、設計業務の実施段階において運營業者を確定している必要があった。3つ目として、施設の予定規模から大規模な余剰地の発生が見込まれ、施設と一体となり相乗効果を発揮できる民間の提案を求めた。DBO事業の構成だが、設計、建設、備品調達業務のほか、維持管理・運營業務は15年間とし、附帯事業として駐車場整備運營業、余剰地活用事業となっている。駐車場整備運營業は24時間営業のゲート式有料駐車場、余剰地活用事業はビジネスホテル事業に決定している。

特定事業契約だが、生涯学習センター整備運營業と附帯事業の一括公募により企業グループを選定し、企業ごとに5件の契約を締結している。

DBO方式の導入効果だが、施設整備費の抑制については、一定程度の縮減効果があったものと考えている。また、計画段階よりも施設が200平方メートル

ほど大きくなっているが、事業費に変更はなく、同じ経費で施設の最大化が図られたものと考えている。整備計画変更の容易性については、従来手法の場合、工事発注後の計画変更は事実上不可能だが、本事業では、着工後においても市民要望の発生など状況に応じて随時見直しを行うなど、合理的かつ効果的な整備を行っている。施設設計への運業者意見の反映については、従来手法の場合、条例議決後に指定管理者の選定となることから時系列的に不可能だが、本事業では、設計着手前に指定管理者の確定が可能となっていることから、運業者意見の反映が可能となっている。行政側の事業実施体制及び管理運営面における効果については資料に記載のとおりである。

DBO方式導入に当たっての注意事項だが、1つ目として、整備費の抑制や民間ノウハウの導入など、市として最優先すべき課題を早期に明確化する必要があること、2つ目として、事業者選定後に円滑に協議等を進めるため、募集要項に具体的かつ詳細な要求性能を明示することが望ましいこと、ほかに、事業構成と評価点の配分、附帯事業の要求水準の明確化、行政の事業実施体制の構築などがある。

市民意見の集約についてだが、この複合公共施設を整備するに当たり、まちづくり協議会、小規模意見交換会、シールアンケートの3つを柱として市民意見の集約に努めた。まちづくり協議会は、市政への市民参加を促し、政策形成過程を共有し、協働によるまちづくりの担い手育成などを目的に制度化したものであり、その手法としてワークショップを採用した。まちづくり協議会は施設見学、事前勉強会、ワークショップを2回、まとめ報告会の全4回を実施し、約50名の定員に対し70名以上の応募があり、多様なアイデアをまとめるため、多世代でのグループ分けや同世代でのグループ分けなど、とにかく参加者に楽しんでよい議論をしてもらうため、事前準備やファシリテーターとの事前打ち合わせなど、工夫を凝らして開催した。また、小規模での意見交換会を多数開催することにより、中高生や大学生、子育て世代など、市政に意見を述べる機会の少ない層の意見の掘り起こしを行うとともに、出されたアイデアの見える化と市民への事業周知を図るため、シールアンケートを実施した。ワークショップでのアイデアを統合・拡充させる最終段階では数種類のキャッチフレーズに絞り、市内ショッピングモールにてシールアンケートを行い、2日間で600人を予定していたところ、1,114人に参加してもらった。このシールアンケートで最も関心を集めた意見を中心に、最終的に図書機能、子どもの遊び場、カフェ機能の3つをワークショップの意見としてまとめ、市長に決断してもらい、複合公共施設の基本計画に位置づける新たな機能として決定した。新たに導入を決定した3つの機能については、まちづくり協議会等での意見を反映したもので、多くの市民の意見が実現に至ったものであり、新たな意見集約手法による

一定の成果と考えている。

【主な質問・応答】

質問 DBO方式を採用したのはなぜか。

回答 PFI方式の場合、特定目的会社をつくらなければならない等、法律的な制約がある。時間短縮の面からデザインと建設を同時に発注する例は結構あったが、公共施設については指定管理者制度ができたことで指定管理者を議決しなければならないという時間的な制約が出てきた。施設ができていないのに2年前から指定管理者を設定できるのかという問題があったので、より簡易的かつ効率的な形を採用した。

質問 ①集約した総合福祉センターの設置目的である福祉増進について、きらんでの現状を聞く。

②施設を集約したことで、距離が遠くなった市民からは意見が出たか。

回答 ①総合福祉センターは当初入浴が無料で、バスも市が運行していたが、時間帯のこともあり母子・父子家庭の利用が少なく、健康な高齢者が遊びに来るだけの施設になっていた。市内ではその機能が必要かどうかという話があり、入浴の有料化、囲碁やビリヤードができるスペースの設置等を実施したが、それらの機能についてはあまり検証していない。

②距離が遠くなった市民からは特に意見は出なかった。車で10分ほどの距離であり、特にバスも出していない。

質問 ①有料駐車場の収益は直接管理者に入るのか、市を経由して支払われるのか。

②30年間の定期借地に係る契約は、指定管理者ではなく市とホテルで契約しており、差し引き分を維持費として市から指定管理者に支払っているのか。

回答 ①土地をホテルに貸しており、賃貸借に係るお金はもらい、150台分の換算上の駐車料金をホテルに支払っている。なお、駐車場はホテルが管理していて、駐車場の収益がどれぐらいなのかはホテルの経営上の話なので詳細を把握していない。

②定期借地に係る契約は市とホテルで契約しているが、委託料は維持費とは別で支払っている。

- 質問 ①市民意見の集約手法について、まちづくり協議会の形式はこの事業の際に初めて実施したのか。
- ②意見集約に係る市民参加が想定より多かったようだが、成果としてどのように考えるか。
- ③集約した意見はどのように取捨選択したのか。
- 回答 ①まちづくり協議会の形式は2回目である。前回は、博物館指定を受けていた建物を道の駅とする場合の施設の活用法について協議した。
- ②いろいろな意見をももらった中で、カフェ機能を求める意見が実際に市民から出たのはよかったと思う。また、図書機能については公共施設の統廃合で縮小するどころか、機能充実や場所の増加でむしろ拡大しており、市民の意見がないと実現しなかったし、貸出し数も増えていて市民にも喜ばれている。
- ③おしゃべりしながら勉強できる場や子育て機能の充実など、特に多かった意見を採用した。
- 質問 指定管理者は全部を管理するのではなく、図書館は市職員が運営しているのか。
- 回答 図書館については指定管理者も関わっているが、窓口業務だけを担当している。図書の購入や本館からの図書の移転については市職員がシステムでやっている。その点でのトラブルは特にない。
- 質問 開館から3年半が経過したが、市民の利用頻度はどうか。
- 回答 想定よりも利用が多く、驚いている。
- 質問 パンフレットにはバスの案内がないが、市民はどんな交通手段で来館しているのか。
- 回答 ほとんど車だと思われる。もともと近くにバス停があったので、バスの運行情報は出入り口のデジタルサイネージに掲載している。
- 質問 看板にも表記があったが、FKホールディングスとは何の団体か。
- 回答 建設に携わった地元業者が、ネーミングライツで年間200万円のお金を払って後から付けたものである。

〔説明後室蘭市生涯学習センターきらんを視察〕

以 上