

**令和3年度
市・県一体型道路等包括管理等
導入可能性調査業務**

報 告 書

令和4年3月

**静岡県下田市
(八千代エンジニアリング株式会社)**

目次

1. 本調査の概要	1
1.1 調査の目的.....	1
1.2 下田市の概要.....	1
1.3 事業発案に至った経緯・課題.....	3
1.3.1 下田市が抱えている課題 ※現状と課題の詳細は後述 3.2 にて詳述.....	3
1.3.2 上位計画との関連性.....	4
1.3.3 上記課題への対策としてこれまで実施している施策や調査等.....	4
1.3.4 当該事業の発案経緯.....	5
1.3.5 当該事業の必要性.....	5
1.4 検討体制の整備.....	6
2. 本調査の内容（調査の流れ）	7
3. 前提条件の整理	8
3.1 関連法令の整理.....	9
3.1.1 官民連携事業の概要と包括的民間委託.....	9
3.1.2 道路分野における公共施設等の管理に係る民間委託.....	10
3.1.3 市・県一体型の包括管理の発注手法（発注関係事務の共同化）.....	17
3.2 下田市内における道路管理の現状等の整理.....	26
3.2.1 下田市の概況.....	28
3.2.2 下田市内の道路施設の概況.....	36
3.2.3 下田市内の道路管理の概況.....	43
3.2.4 下田市内の地域別の現状整理.....	62
3.2.5 下田市内における道路管理の現状等の整理総括.....	68
3.3 道路管理の現状を踏まえた課題の総括.....	69
3.3.1 社会課題の相関（課題の全体概要）.....	69
3.3.2 下田市内の道路等の管理に係る官民の課題.....	72
4. 事業化検討	81
4.1 事業スキームの検討.....	82
4.1.1 事業の対象業務.....	82
4.1.2 事業の対象地.....	84
4.1.3 大枠的な手法の選択.....	86
4.1.4 課題を踏まえた改善目的と改善方策の整理.....	89
4.1.5 想定される事業展開ビジョンの概念（段階的なスキーム発展イメージ）.....	96
4.1.6 コスト構造の捉え方.....	99
4.1.7 導入を検討する事業スキーム.....	100
4.2 活用効果の試算.....	118
4.2.1 定性的な効果の整理.....	118

4.2.2	定量的な効果の整理.....	120
4.3	マーケット・サウンディング.....	125
4.3.1	サウンディングその1（事業者向けアンケート）.....	126
4.3.2	サウンディングその2（事業者向け勉強会）.....	144
4.3.3	サウンディングその3（事業者個別ヒアリング）.....	157
4.3.4	新技術の実証実験.....	174
4.4	検討結論.....	204
4.4.1	サウンディング等を踏まえた想定する導入段階の事業スキーム.....	204
4.4.2	当該事業スキームの導入意義・効果.....	209
5.	今後の進め方.....	212
5.1	ロードマップ.....	213
5.2	想定される課題（事業化段階に向けた今後の検討課題）.....	214

1.本調査の概要

1.1 調査の目的

静岡県下田市では、公共施設等の更新に要する費用は、充当可能な財源規模を超過する見込みにあり、抜本的な解決策の早期導入が求められる中、すでに道路の維持管理においては多くの費用を要している。また、今後の職員の不足も大きな課題となっている中、技術継承が困難となることで維持管理水準の低下や、既往の入札制度に伴う発注手間等の職員負担の増加も懸念される状況となっている。これらは静岡県においても同様の課題であると考えられる。また、これらの課題による維持管理水準の低下や不均一化は、現在、静岡県内で取組を促進している自動運転技術について、今後の面的な普及促進に向けた障害となる可能性もある。

しかし、道路は他の公共施設等と異なり、統廃合等の抜本的対策はなじまないことから、民間活力や新技術等の活用による公的負担の軽減が不可欠となる。

本調査は、新たな事業スキームの導入というアプローチから、課題の段階的な改善や新技術の導入促進等による持続可能な維持管理の仕組みの実装を目指し、道路施設等の維持管理費用の低減、水準の均一化・向上を図るため、下市内における下田市及び静岡県が管理する道路施設等を対象に、従来の業務手法を整理のうえ、課題やその解決策の検討に対する市、県、民間事業者の共通意識を醸成しつつ、一体的に管理する包括的民間委託等の導入可能性を検討することを目的とするものである。

1.2 下田市の概要

下田市は、静岡県の東南部、伊豆半島の南部東側、北緯 34 度 40 分、東経 138 度 57 分に位置し、市域は東西 13km、南北 16km、面積は 104.38km² の広がりを持っている。

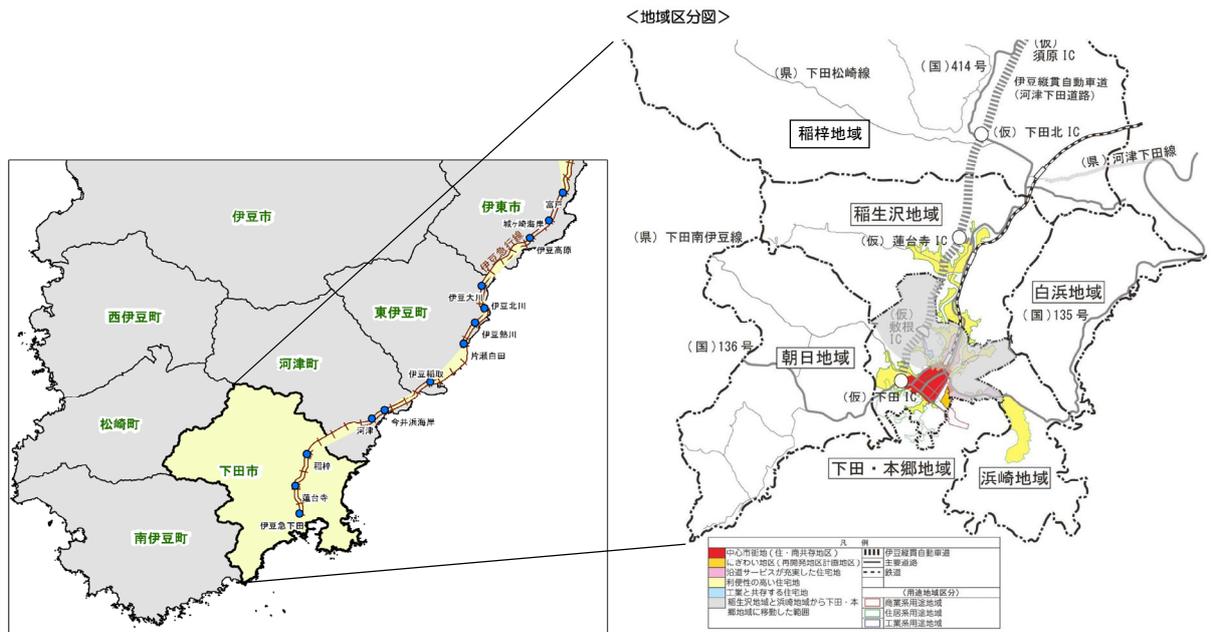
昭和 30 年に下田町・稲梓村・稲生沢村・白浜村・浜崎村・朝日村の 6 町村が合併して下田町となり、昭和 46 年に市制を執行して誕生した、観光及び水産都市である。

天城山系の南端から太平洋に至る豊かな自然に恵まれた都市であり、天城山系から続く急峻な山々と約 47km に及ぶ海岸線は、下田市を特徴づける景観をかたちづくり、観光の大きな財産として、社会・経済を支えている。

下田市の地域特性としては、“都市づくりの設計図”ともいえる都市計画マスタープランの地域別構想にて、次の観点から 6 地区に区分される（都市の成り立ち（旧町村合併）や市街地の形成過程等、その地域が形成されるに至った歴史的背景を重視しつつ、生活圏やコミュニティ等の地域の連携性や学区などに配慮し、そのうえで現在の土地利用や用途地域の指定状況等を考慮）。

表 1-1 下田市の概要

項目	内容
住民登録人口	21,080 人(R2.4.1 現在)、20,734 人(R3.4.1 現在)、20,448 人(R4.1.31 現在)
面積	104.38km ² (東西:13km、南北:16km)
財政力指数	0.50(平成 30 年度決算カード)



都市の基本構成		① 基礎	② 機能	③ 魅力	④ 地盤														
都市づくりの基本目標		働く場所や暮らす場所が安定した頼れるまち	安全・快適で暮らしたくなるまち	市民が誇れる、交流人口が増えるまち	市民・事業者・行政が互いに手を取り合うまち														
分野別都市づくりの方針		●土地利用の方針 ●交通体系の方針	●都市防災・復興の方針 ●都市施設整備の方針	●自然・歴史・文化を感じるまちづくりの方針 ●中心市街地にぎわいの方針	●市民・事業者・行政協働の方針														
地域別構想における考え方																			
<table border="1"> <tr> <th>概況（「下田市で暮らすための指南書」より）</th> <th>将来の都市構造</th> </tr> <tr> <td>下田の行政、商業、生活等の中心地。港町の風情、開国の歴史、歴史的なまちなみを感じることができる。</td> <td>● 中心市街地 ● 周辺市街地</td> </tr> <tr> <td>古くからの温泉場の風情を残す地域。中心市街地にも近く、快適な生活環境と適度な利便性を備えている。</td> <td>● 周辺市街地 ● 森林</td> </tr> <tr> <td>美しい海岸と山里に外国人や別荘などが多く、交流居住が盛んな地域です。</td> <td>● 大規模集落（2地区） ● 集団的農地 ● 海岸線 ● 丘陵地</td> </tr> <tr> <td>美しい海を活かした漁業の盛んな地域。海が近い生活ができますが、地縁的な結びつきが強い傾向がある。</td> <td>● 周辺市街地 ● 海岸線</td> </tr> <tr> <td>太平洋と白い砂浜を眼前に望む地域。温暖で一年中マリンスポーツで賑わう。夏季は来遊者で大変賑やかになる。</td> <td>● 大規模集落（1地区） ● 海岸線 ● 森林</td> </tr> <tr> <td>山と清流に囲まれた里山景観を残す地域。農業や山里生活に適している。買い物などの日常生活や交通は現状やや不便。</td> <td>● 大規模集落（1地区） ● 集団的農地 ● 森林</td> </tr> </table>	概況（「下田市で暮らすための指南書」より）	将来の都市構造	下田の行政、商業、生活等の中心地。港町の風情、開国の歴史、歴史的なまちなみを感じることができる。	● 中心市街地 ● 周辺市街地	古くからの温泉場の風情を残す地域。中心市街地にも近く、快適な生活環境と適度な利便性を備えている。	● 周辺市街地 ● 森林	美しい海岸と山里に外国人や別荘などが多く、交流居住が盛んな地域です。	● 大規模集落（2地区） ● 集団的農地 ● 海岸線 ● 丘陵地	美しい海を活かした漁業の盛んな地域。海が近い生活ができますが、地縁的な結びつきが強い傾向がある。	● 周辺市街地 ● 海岸線	太平洋と白い砂浜を眼前に望む地域。温暖で一年中マリンスポーツで賑わう。夏季は来遊者で大変賑やかになる。	● 大規模集落（1地区） ● 海岸線 ● 森林	山と清流に囲まれた里山景観を残す地域。農業や山里生活に適している。買い物などの日常生活や交通は現状やや不便。	● 大規模集落（1地区） ● 集団的農地 ● 森林	<p style="text-align: center;">歴史や文化、港を感じ、人のにぎわいがある下田・本郷</p> <p>まちの活力を維持するための基礎をつくる</p> <p>安全面の向上と人々が集まる機能をつくる</p> <p>にぎわい続けるための魅力をつくる</p>				←
	概況（「下田市で暮らすための指南書」より）	将来の都市構造																	
	下田の行政、商業、生活等の中心地。港町の風情、開国の歴史、歴史的なまちなみを感じることができる。	● 中心市街地 ● 周辺市街地																	
	古くからの温泉場の風情を残す地域。中心市街地にも近く、快適な生活環境と適度な利便性を備えている。	● 周辺市街地 ● 森林																	
	美しい海岸と山里に外国人や別荘などが多く、交流居住が盛んな地域です。	● 大規模集落（2地区） ● 集団的農地 ● 海岸線 ● 丘陵地																	
	美しい海を活かした漁業の盛んな地域。海が近い生活ができますが、地縁的な結びつきが強い傾向がある。	● 周辺市街地 ● 海岸線																	
太平洋と白い砂浜を眼前に望む地域。温暖で一年中マリンスポーツで賑わう。夏季は来遊者で大変賑やかになる。	● 大規模集落（1地区） ● 海岸線 ● 森林																		
山と清流に囲まれた里山景観を残す地域。農業や山里生活に適している。買い物などの日常生活や交通は現状やや不便。	● 大規模集落（1地区） ● 集団的農地 ● 森林																		
<p style="text-align: center;">身近な自然と歴史や温泉を生かした、人にやさしい稲生沢</p> <p>自家用車だけに頼らない交通の基礎をつくる</p> <p>安全面の向上と暮らしが楽しくなる機能をつくる</p> <p>地域が誇れる魅力をつくる</p>				←															
<p style="text-align: center;">海、山、川の豊かな自然があふれる、次世代育成がしやすい朝日</p> <p>豊かな自然を守り、暮らしやすくなる基礎をつくる</p> <p>安全面の向上と国際交流や世代間交流ができる機能をつくる</p> <p>地域資源を活用して国際交流や世代間交流ができる魅力をつくる</p>				←															
<p style="text-align: center;">海や花、緑を取り入れた、にぎわいとやさしさがあふれる浜崎</p> <p>海と緑に囲まれた住環境と産業の基礎をつくる</p> <p>安全面の向上と来訪者をもてなすための機能をつくる</p> <p>6次産業化の推進と訪れたくなる魅力をつくる</p>				←															
<p style="text-align: center;">白い砂浜や豊富な緑に親しみ、心豊かに過ごすことができる白浜</p> <p>暮らしと融合するリゾートの基礎をつくる</p> <p>安全面の向上と訪れたくなる機能をつくる</p> <p>リピートしたくなる魅力をつくる</p>				←															
<p style="text-align: center;">里山を活かした、“人の集い”と“人のふれあい”の稲生</p> <p>定住者を増やすための基礎をつくる</p> <p>安全面の向上と暮らしやすくなる機能をつくる</p> <p>地域が活気づく魅力をつくる</p>				←															

地域別構想

（出典：下田市公共施設等総合管理計画 平成 29 年 3 月）

（出典：下田市都市計画マスタープラン平成 28 年 3 月）

図 1-1 下田市の地勢と地域特性

1.3.2 上位計画との関連性

下田市では、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進することを目的とした上位計画として、平成 29 年 3 月に、「公共施設等総合管理計画」を策定している。本計画における方策として、広域的な課題への対応等を適切に行うために、国・県・近隣自治体との連携を図ること（広域連携）や、PPP/PFI の導入など民間活力の効果的な活用に努めること（民間事業者との連携）等を掲げている。

静岡県では、社会資本の維持管理・運営の考え方（基本ルール等）を示すものとして、平成 25 年 3 月に、「社会資本長寿命化行動方針」を策定している。また、上記の下田市における上位計画と同種の計画として、平成 27 年 2 月に、「ふじのくに 公共資産最適管理基本方針（静岡県公共施設等総合管理計画）」を策定し、平成 31 年 3 月、並びに令和 2 年 3 月に同計画を改訂している。本計画における基本的な方針として、民間活力の活用方針を掲げており、これまでも指定管理者制度、PPP/PFI など、民間資金・能力を活用する多様な事業手法について検討、導入してきているが、今後も民間や県民の知恵、ノウハウ、資金等を最大限活用していくこととしている。

本調査は、下田市、静岡県の双方にとって、これら上位計画における方針に照らし、その推進に向けた一環として位置づけられる。

1.3.3 上記課題への対策としてこれまで実施している施策や調査等

前述した上位計画などに基づき、下田市、静岡県の各々において財政負担縮減に向けた長寿命化施策等の検討を実施している。

一方で地域交通サービスの担い手確保等の観点からまた、令和元年度の国土交通省スマートシティモデル事業において、下田市における自動運転実証実験等を実施しており、県と市で道路管理の水準が異なることが自動運転の実現の障壁となる可能性があることが判明している。静岡県は三次元点群データの整備を進めており、その活用の視点からも、市・県が一体となった事業実施形態について、さらなる検討を進めていく意義が考えられるところであった。

一方で、国においても、道路を含む「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ」への PPP/PFI の導入を進めることとしており、その旨を「PPP/PFI 推進アクションプラン」（令和 2 年度改定）において明記している。

なお、本調査着手時に想定していた事業化スケジュールの概要は以下のとおりである。

【事業化スケジュール（本調査申請当初）】

2017 年 下田市公共施設等総合管理計画 策定

2021 年 本調査実施

2022 年 大規模実証、新技術導入の検討、事業条件検討

2023 年 市県で求める要求水準の確定、公募資料検討・作成、公募開始

2024 年 事業者選定、事業部分開始（2025 年以降範囲・規模拡大予定）

1.3.4 当該事業の発案経緯

下田市と静岡県は、従前より「スマートシティモデル事業」や「しずおか自動運転 ShowCASE プロジェクト」「スマートガーデンカントリー“ふじのくに”モデル事業」において、連携して事業を実施している。

本事業についても、事前の合同勉強会等を通じた共通の課題認識のもと、協力体制を構築することについて合意し、本調査に着手したものである（本調査の検討体制については後述 1.4 参照）。

1.3.5 当該事業の必要性

前述した課題のとおり、下田市、静岡県が抱える課題は本質的には共通しており、また、自動運転技術の社会実証実験を通じて、当該技術の将来的な面的普及の促進など、道路の利用その他地域の交通計画等の関連事業の展開によっては、道路の管理に求められる水準が両者で共通してくるケースが発生することも想定される。

道路等の持続可能な維持管理の実現に向けて、例えばイノベーションの起爆剤としての新技術（例：自動運転技術等）の導入・社会実装と共調していくことも念頭の置きながら、そのような仕組みづくりの足掛かりとして、今から段階的な改善の取組推進に係る調査・検討が必要であるといえる。そのため、本調査では、市・県一体となった道路等の管理について、その事業化に向けて必要な導入可能性の検討を行うものである。

なお、本調査の過程で整理された下田市の現状と課題について、同様の課題を抱える基礎自治体も少なくないと考える。また、県と市、その他道路管理者間で、各々から発注されている業務・工事等について、従来から担い手となる民間事業者、あるいはその参加要件等が共通するような面がある場合、道路管理者の区分を超えて一体的に管理する可能性が示唆される。

民間事業者との連携や広域連携等の観点からも、本調査により整理する市・県一体型の包括管理の可能性やその実現に向けた課題等は、同様の課題を抱える他の自治体においても先導的な検討事例の一つとして参考となるものと期待する。

1.4 検討体制の整備

検討体制を下図に示す。本調査は、下田市が調査主体となり、検討に必要な情報提供や調整等、静岡県が協働することで実施した。また、本調査業務の受託者との協議等は、下田市、静岡県の三者合同で行うことを基本とした。

なお、静岡県では、本調査が事業化検討に先立つ導入可能性評価の段階であることから、下田市内の道路等を管理する下田土木事務所において、主に契約や検査を所掌する企画検査課が窓口となった。また、自動運転技術の実証実験等をはじめ、当該事業の発案経緯に関係した同県の交通基盤部の関係部署がオブザーバーとなっている。その他道路管理の実務を所掌する本庁関係課や事務所関係課は、情報提供等において適宜関与している。

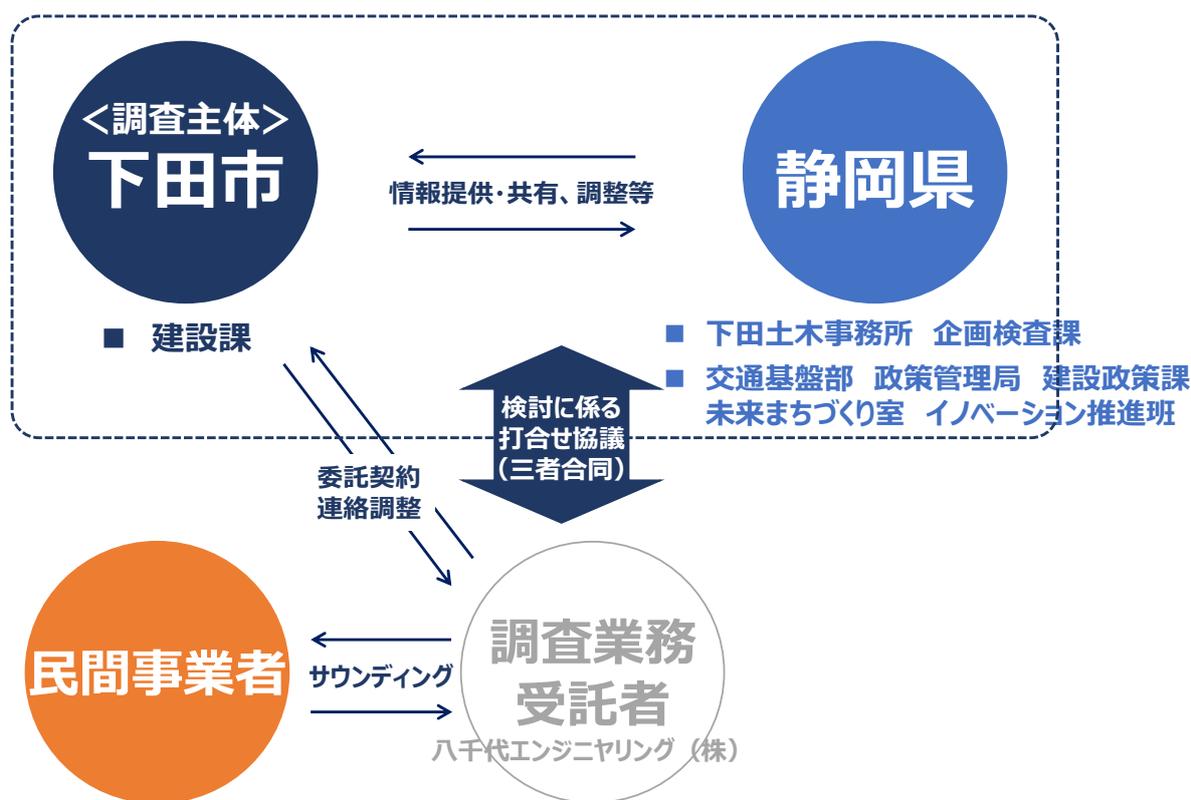


図 1-3 本調査の検討体制

2.本調査の内容(調査の流れ)

本調査の流れを下図に示す。本調査では計3回のマーケット・サウンディングを実施している(計3回の内容全てを4.3にて取りまとめている)。

まずは既存データの整理・分析や、下田市・静岡県合同の勉強会兼担当職員への聞き取り調査の結果、第1回サウンディング調査としての事業者向けアンケートの結果(民間事業者が感じている課題のほか、包括的な民間委託に対する印象含む)から、下田市、静岡県における道路等の管理の実状等、検討にあたっての前提条件と課題の整理を行った。

それらを踏まえて、改善目的と改善方策を明確化した上で、事業スキームの仮設を検討し、第2回サウンディング調査(事業者向け勉強会)や第3回サウンディング調査(事業者個別ヒアリング)を通じて、導入段階で想定する事業スキームやその導入可能性を評価した。また、計3回のサウンディング調査を通じて、課題や本検討の必要性、想定する事業スキームの方向性等について、官民の理解・意識の共有・醸成を図った。

さらに、サウンディング調査と合わせて、想定する事業スキームとの親和性等に留意して選定した新技術の実証実験を行い、適用性等の所見について取りまとめた。

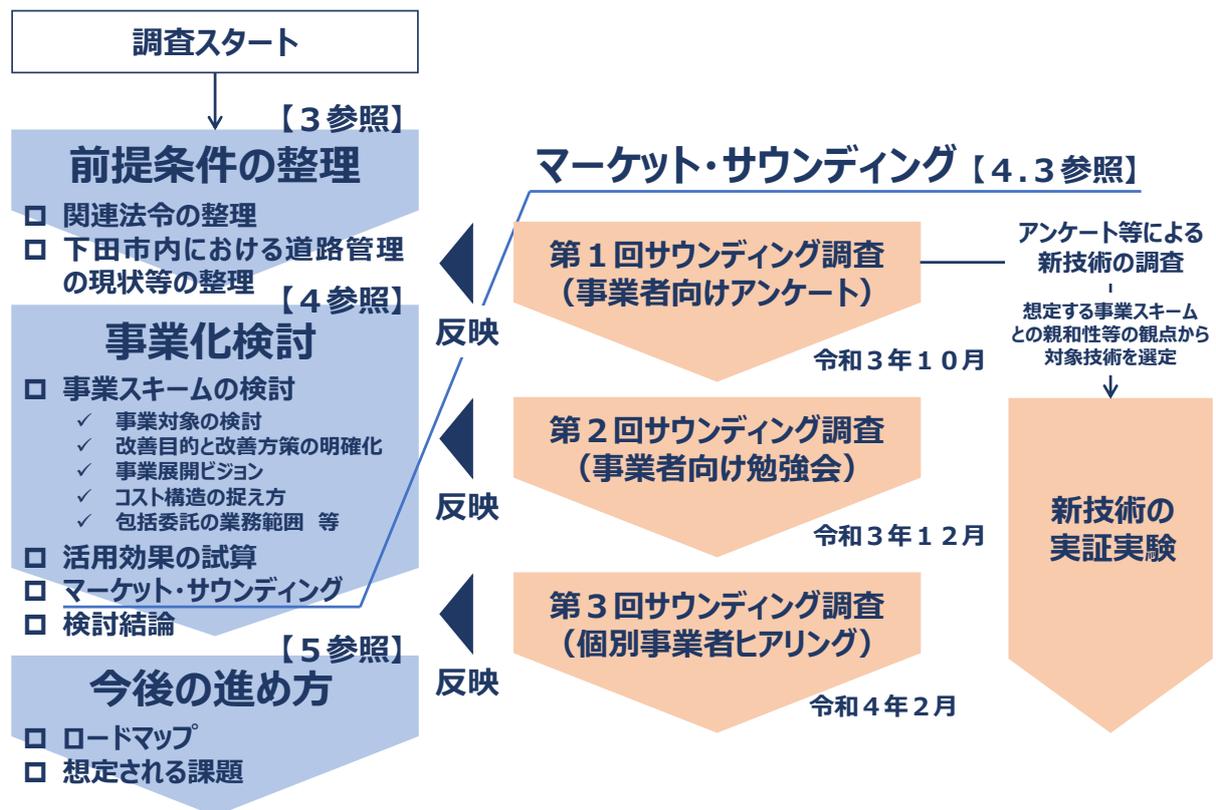


図 2-1 本調査の流れ

3.前提条件の整理

本章では、検討の前提条件として、主に次の2点について整理する。

	項目	内容
1	関連法令の整理	本調査の目的・対象事業に照らした検討内容（例：官民連携における想定手法等）に関連する法令や事例を整理することで、事業スキームの検討にあたって前提となる事項（例：法令上の制約や発注事務のあり方等）を捉える。
2	下田市における道路管理の現状等の整理	下田市及び静岡県（下田土木事務所）における道路等の管理を取り巻く現状を整理することで、事業スキームの検討にあたっての改善目的の設定に向けた課題を捉える。

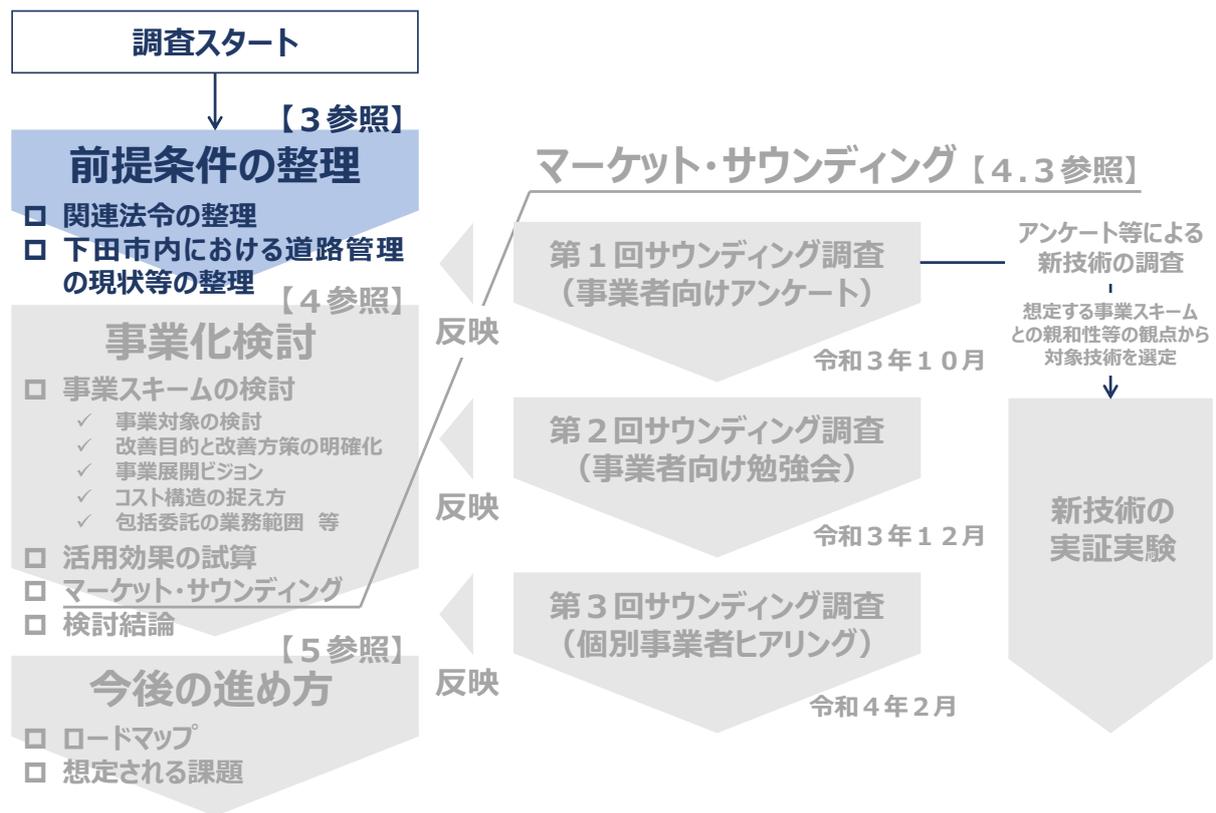


図 3-1 本調査の流れと本章の位置付け

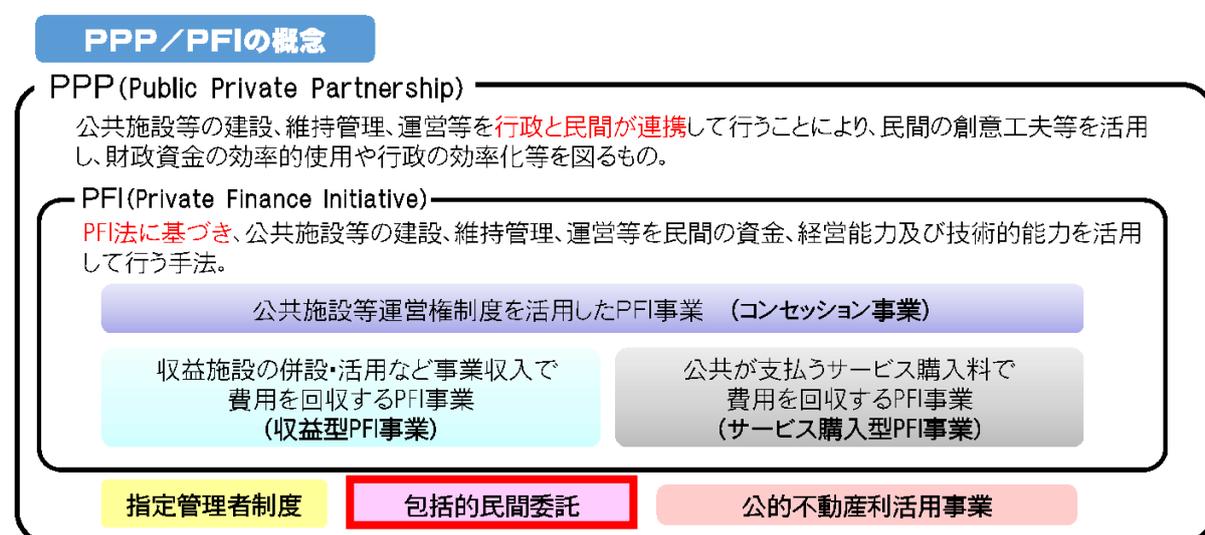
3.1 関連法令の整理

3.1.1 官民連携事業の概要と包括的民間委託

公共サービスの提供において、何らかの形で民間が参画する手法を幅広くとらえた概念のことを PPP (Public Private Partnership) という。公共施設及びインフラ資産 (以下、「公共施設等」という。) の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫等を活用し、財政資金の効率的な使用や行政の効率化等を図るものである。

官民連携による事業手法としては、下図のとおり、PFI (Private Finance Initiative) や指定管理者制度、包括的民間委託 (長期包括委託) といった手法がある。

本調査では、収益事業を含まない (キャッシュフローを生み出しにくい) 一般道路 (市道・県道) が対象であり、特に PFI といった民間資金調達を伴う事業スキームへの展開は容易ではない。また、当面想定される事業対象においては民間に委託できる業務範囲は変わらない中、後述の整理のとおり、指定管理者制度と包括的民間委託を比較すると、議決等の手続きを要しない観点から、本節では特に包括的民間委託に着眼した整理を行うものとする。



(出典：令和2年度版「官民連携事業 (PPP/PFI) のすすめ」
国土交通省総合政策局社会資本整備政策課に加筆)

図 3-2. PPP/PFI の概念

包括的民間委託とは、受託した民間事業者が創意工夫やノウハウの活用により効率的・効果的に業務を実施できるよう、複数の業務や施設を包括的に委託するものである。

我が国において、包括的民間委託そのものを規定する法制度は存在しないが、関係するマニュアル等が示されている。

【包括的民間委託に係る主な文献例】

- 維持管理等の入札契約方式ガイドライン (案) 平成 27 年 3 月 公益社団法人土木学会
- 公共工事の入札契約方式の適用に関するガイドライン 平成 27 年 5 月 国土交通省

3.1.2 道路分野における公共施設等の管理に係る民間委託

(1) 法定管理者

公共施設等については、公物管理法が存在し、施設管理者が定められている。

施設管理者は、国土交通大臣、都道府県及び市町村等となっており、公共施設等の管理に係る責任や権限等は、本来、国又は地方公共団体等が担うこととなっている。道路分野における公共施設等については、以下の公物管理法と施設管理者となる。

道路法より、道路に関する工事又は道路の維持は道路管理者の承認が必要であり、承認を受けずに実施できる行為は「道路の損傷を防止するために必要な砂利又は土砂の局部的補充その他道路の構造に影響を与えない道路の維持」といった限定的なものとされている。

表 3-1. 道路分野における公共施設等の法的位置付け根拠と管理者（赤字：本調査関連）

公物管理法	管理者名称	施設の種別	管理者
<ul style="list-style-type: none"> ・ 道路法 ・ 高速自動車国道法 ・ 道路整備特別措置法 	道路管理者	高速自動車国道	国土交通大臣
		一般国道	【指定区間内】 国土交通大臣
			【指定区間外】 国土交通大臣 (又は都道府県 (指定都市))
		都道府県道	都道府県 (指定都市)
市町村道	市町村		

【参考】 道路法より抜粋

第三章 道路の管理 第一節 道路管理者

(国道の維持、修繕その他の管理)

第十三条 前条に規定するものを除くほか、国道の維持、修繕、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（昭和二十六年法律第九十七号）の規定の適用を受ける災害復旧事業（以下「災害復旧」という。）その他の管理は、政令で指定する区間（以下「指定区間」という。）内については国土交通大臣が行い、その他の部分については都道府県がその路線の当該都道府県の区域内に存する部分について行う。

(都道府県道の管理)

第十五条 都道府県道の管理は、その路線の存する都道府県が行う。

(市町村道の管理)

第十六条 市町村道の管理は、その路線の存する市町村が行う。

(道路管理者以外の者の行う工事)

第二四条 道路管理者以外の者は、第12条、第13条第3項、第17条第4項若しくは第6項又は第19条から第22条の2までの規定による場合のほか、道路に関する工事の設計及び実施計画について道路管理者の承認を受けて道路に関する工事又は道路の維持を行うことができる。ただし、道路の維持で政令で定める軽易なもの(※)については、道路管理者の承認を受けることを要しない。

(※)施行令第3条「道路の損傷を防止するために必要な砂利又は土砂の局部的補充その他道路の構造に影響を与えない道路の維持」

(2) 公共施設等の管理に係る民間委託等

公共施設等の管理は、本来国又は地方公共団体等法定管理者が行うべきものであるが、施設管理に係る業務のうち現場の定型的な業務等については、従来より、運営・管理の責任・権限等を法定管理者側に留保しつつ、その業務の一部を様々な手法により民間に委ねてきた。

上記手法のうち「民間委託」のほか、「PFI 制度」や「指定管理者制度」等について、その根拠となる法制度等や民間に委ねられる業務範囲について以降に取りまとめる。なお、道路分野については、業務範囲の拡張を可能とする制度とはなっていない。

①民間委託（民法）	
<ul style="list-style-type: none"> ・従来型の「民間委託」は単年度・分離発注が一般的 ・いわゆる事実行為とされる清掃、警備、保守管理、植栽管理等の業務が委託の対象 ・委託可能な業務範囲は明確な整理がなされておらず、今後議論が展開される可能性有 	
②PFI 制度（PFI 法）	
<ul style="list-style-type: none"> ・行財政改革の必要性の高まりを受け、設計、建設、運営、維持管理を長期一括発注する PFI 制度が導入 ・民間による施設整備と運営・維持管理及び資金調達を一括化する手法であり、運営・維持管理について民間に委ねることのできる業務範囲については、従来型の民間委託で可能とされる範囲から変わるものではない 	
③指定管理者制度（地方自治法）	
<ul style="list-style-type: none"> ・公の施設の料金の設定及び直接収受、施設の使用許可を、指定管理者として指定した民間事業者に委ねることが可能 <p>※公園及び港湾分野では可となっているが、下水道、道路及び空港分野では不可</p>	
④公共施設等運営権制度（改正 PFI 法）	
<ul style="list-style-type: none"> ・収益性のある公共施設等の運営権を一定期間、民間事業者を設定し、国又は地方公共団体等がその対価を得る ・下水道分野及び空港分野において、施設の料金の設定及び直接収受が可能 	

表 3-2. 民間事業者の実施可能な業務範囲の拡張

分野	根拠法令	③指定管理者制度 適用により可能※1	④公共施設等運営権制度 適用により可能※2
下水道	下水道法	なし	・利用料金の設定及び直接収受
道路	高速自動車国道法 道路法	なし	（地方道路公社の有料道路事業における運営権の設定を可能とする措置を検討）
河川	河川法	不明	不明
都市公園	都市公園法	・利用料金の設定及び直接収受 ・行為の許可 ※占用の許可は不可	・利用料金の設定及び直接収受
空港	空港法	なし	・利用料金の設定及び直接収受
港湾	港湾法	・利用料金の設定及び直接収受 ・行為の許可	・利用料金の設定及び直接収受

※1：国土交通省所管事業への PFI 活用参考書 平成 18 年 3 月 国土交通省

※2：民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針の変更について 平成 25 年 9 月 20 日閣議決定

表 3-3. 民間委託等の対象となる業務範囲に係る法制度等

	民間委託（民法）	PFI制度（PFI法）	指定管理者制度（地方自治法）	その他
～ H10	従来の単年度分割発注委託			
H11		PFI 法施行 (H11. 9)		
H12				
H13				性能発注の考え方に基づく民間委託のためのガイドライン (H13. 4、国土交通省)
H14		公の施設と公物管理に関する研究（中間報告）(H15. 3、内閣府)		下水道維持管理における包括的民間委託導入の契機
H15	事実上の業務、定型的な業務等がPFI事業者の行い得る業務として整理	公の施設と公物管理に関する研究（中間報告—その2）(H15. 6、内閣府)	指定管理者制度の創設（地方自治法の一部を改正する法律）(H15. 9) 下水道、道路、河川、都市公園及び港湾分野における指定管理者制度の通知	下水処理場等の維持管理における包括的民間委託の推進について (H16. 3、国都下企第10号) 下水道分野における包括的民間委託の範囲について記載有り(指定管理者と同様の記載)
H16	各事業分野のPFI事業及び指定管理者制度における民間事業者の実施可能範囲について記載有り	「公共施設等の整備等において民間事業者の行い得る業務範囲について」(H16. 6、内閣府)	各事業分野の指定管理者制度における民間事業者の実施可能範囲についての記載有り	
H17				
H18		国土交通省所管事業へのPFI活用参考書 (H18. 3、国土交通省)	国の公共施設等管理の民間開放	公共サービス改革基本方針 (H18. 9、内閣府)
H19				
H20				公共サービス改革法施行 (H20. 10)
H21				
H22				
H23		公共施設等運営権に係る制度の創設 (PFI 法改正) (H23. 6)		
H24				
H25		民生活空港運営法施行 (H25. 7)	公共施設等運営権方式の空港への適用が可能	

(出典：公共施設管理における包括的民間委託の導入事例集 H26. 7 国土交通省総政局)

1) 民間委託（民法）

「民間委託」とは、「現在多くの地方公共団体において活用されている私法上の請負契約（当事者の一方がある仕事を完成することを約し、相手方がその仕事の結果に対してその報酬を支払うことを約する契約（民法第 632 条））や準委任契約（法律行為¹でない事務を委託する契約（民法第 656 条））」²であり、従来型の「民間委託」は単年度・分離発注で行われることが一般的である。

行政サービスには、「民間が効率的・効果的に実施できる場合に民間委託を推進することが法令上可能な業務と、行政自らが執行することとなっている業務（法令上民間委託が不可能な業務）」¹があるとされており、従来型の「民間委託」においては、いわゆる事実行為とされる、清掃、警備、保守管理、植栽管理等の業務が委託の対象とされてきた。

一方、「法令上は民間委託が不可能とはいえ業務であっても、業務の性質などから民間委託に適さないと考えられる業務」¹が存在するとの指摘もあり、必ずしも民間に委ねることのできる業務の範囲について明確な整理がなされている状況ではない。

また、「公共サービス改革法³のように、従来は行政が自ら実施すべきものと考えられてきた業務について、委託先の従事者に関する守秘義務やみなし公務員の規定を置いたうえで、一定の手続きを経た場合については、民間事業者が当該業務を実施することができることとする立法例」があることなどを踏まえると、民間委託の対象となる業務範囲に関しては、今後とも様々な議論が展開される可能性があると考えられる。

2) PFI 制度（PFI 法）

従来型の民間委託では単年度・分離発注が一般的であったが、行財政改革の必要性の高まりを受け、「民間ができることを民間に任せるべき」という考え方の広がりの中で、設計、建設、運営、維持管理を長期一括発注する PFI 制度が導入された。

PFI 制度は、平成 11 年 9 月に施行された「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（以下、「PFI 法」という）により制度化され、設計、建設、運営、維持管理の長期一括発注と性能発注により効率化を図り、VFM の達成を実現する手法として拡大していった。

ただし、PFI 制度は、民間による施設整備と運営・維持管理及び資金調達を一括化する手法であり、運営・維持管理について民間に委ねることのできる業務範囲については、従来型の民間委託で可能とされる範囲から変わるものではない⁴。例えば、民間事業者による公の施設の料金の直接收受や、施設の使用許可等公権力の行使等に係る業務は、PFI 法に基づく事業契約だけでは民間に委ねられないものである。

¹ 「法律行為」とは、意思表示によって構成される、一定の法律効果を発生させる行為を指す。本調査では例えば特に、公権力の行使等、管理者のみ行える行為を指すものとして用いている。一方で、法律効果を有しない活動、つまり民間事業者でも行い得る行為は「事実行為」と表現している。

² 地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会報告書（平成 19 年 3 月、地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会）

³ 公共サービス改革基本方針が平成 18 年 9 月に閣議決定され、また公共サービス改革法が平成 20 年 10 月に施行されており、そこで国の施設である空港施設、都市公園の維持管理の民間委託の推進が図られている。

⁴ PFI 制度における民間事業者の実施可能な業務範囲については、平成 16 年 6 月に「公共施設等の整備等において民間事業者の行い得る業務範囲」についてが内閣府より公表され、個別分野ごとに民間事業者による業務実施可否、指定管理者制度による権限代行の可否及び PFI 事業範囲の例示について各省、各庁の考え方が示されており、その中では、事実上の業務、事実行為については、民間事業者は実施可能とされている。なお、指定管理者の業務実施可能範囲については、表 3-4 に示す各分野の指定管理者制度に係る通知の内容と同様となっている。

3) 指定管理者制度（地方自治法）

平成 15 年 9 月の地方自治法の改正により指定管理者制度が導入され、従来型の民間委託では民間に委ねることができなかった公権力行使のうち、公の施設の料金の設定及び直接収受、施設の使用許可を、指定管理者として指定した民間事業者に委ねることが可能となった。

これにより、公の施設の運営・維持管理の多くが、指定管理者制度に移行した。

また、上記の法改正と足並みを合わせ、各事業分野における公物管理法の規定を踏まえて、民間に委ねることが可能な範囲の検討・整理が進み、事業分野（空港を除く）ごとに指定管理者が行うことができる範囲の考え方が、平成 15 年度に国から通知されている（次頁の表 3-4 参照）。これにより、事業分野ごとの指定管理者が行える業務範囲は明らかになったが、民間に委ねることが可能な範囲は事業分野ごとに異なるものとなっている。例えば、公の施設の料金の設定及び直接収受、施設の使用許可は、公園及び港湾分野では可となっているが、下水道、道路及び空港分野では不可となっている。

なお、下水道分野においては、上記の通知と同時に「下水処理場等の維持管理における包括的民間委託の推進について」が国から通知されている。この通知は包括的民間委託の意義及び留意点に関するものであるが、包括的民間委託の委託可能範囲も指定管理者制度と同様となっている。

指定管理者制度では、従来型の民間委託では委ねることができなかった公の施設の料金の設定及び直接収受、施設の使用許可ができるようになる等、民間に委ねることのできる範囲が拡大したが、「指定管理者の指定」は行政処分行為であり、指定を受けた民間事業者の権利が弱いため、長期の資金調達が必要な投資行為を行うことは困難であること等が課題として挙げられる。

4) 公共施設等運営権制度（改正 PFI 法）

厳しい財政状況の中で老朽化する社会インフラの維持更新のニーズに対応するため、一定の収益性を見込める公共施設等を対象として、平成 23 年 6 月の PFI 法改正に伴い、公共施設等運営権制度が創設された。公共施設等運営権制度とは、収益性のある公共施設等の運営権を一定期間、民間事業者に設定し、国又は地方公共団体等がその対価を得るものである。また、公共施設等運営権は法定みなし物権とされ、資金調達における担保能力を確保したことが特徴となっている。民間事業者の実施可能範囲の拡大という観点からは、公共施設等運営権制度により、下水道分野及び空港分野⁵において、施設の料金の設定及び直接収受が可能となっている。

⁵ 空港分野については、平成 25 年 7 月に民活空港運営法が制定され、空港管理について公共施設等運営権制度の適用が可能となった。

表 3-4. 民間事業者の実施可能な範囲（各事業分野の指定管理者制度に係る通知より抜粋）

分野	通知内容抜粋
下水道	<p>下水処理場等の運転、保守点検、補修、清掃等や管渠の保守点検、補修、清掃等あるいは使用料の徴収管理等の事実行為については、指定管理者制度を活用することなく業務委託を行うことが従前どおり可能であるほか、委託する管理の内容に応じ指定管理者制度によることも可能である。</p> <p>一方、排水区域内の下水道の利用義務付け、悪質下水の排除規制、物件の設置の許可、使用料等の強制徴収、監督処分等の下水道管理者が行うべき公権力の行使に係る事務等については、指定管理者制度は適用できないので十分留意すること。</p>
道路	<p>指定管理者が行うことができる道路の管理の範囲は、<u>行政判断を伴う事務（災害対応、計画策定及び工事発注等）及び行政権の行使を伴う事務（占有許可、監督処分等）以外の事務（清掃、除草、単なる料金の徴収業務で定型的な行為に該当するもの等）</u>であって、<u>地方自治法第 244 条の 2 第 3 項及び第 4 項の規定に基づき各自治体の条例において明確に範囲を定められたものであること。</u></p>
河川	<p>指定管理者が行うことができる河川の管理の範囲は、行政判断を伴う事務（災害対応、計画策定及び工事発注等）及び行政権の行使を伴う事務（占有許可、監督処分等）以外の事務（①河川の清掃、②河川の除草、③軽微な補修（階段、手摺り、スロープ等河川の利用に資するものに限る。）、④ダム資料館等の管理・運営等）</p>
都市公園	<p>指定管理者が行うことができる管理の範囲は、地方公共団体の設置に係る都市公園について公園管理者が行うこととして都市公園法において定められている事務（占有許可、監督処分等）以外の事務（行為の許可、自らの収入とする利用料金の收受、事実行為（自らの収入としない利用料金の收受、清掃、巡回等）等）であること。</p> <p>指定管理者に行わせる管理の範囲については、地方公共団体の設置に係る都市公園について公園管理者が行うこととして都市公園法において定められている事務以外の事務の範囲内で、都市公園条例において明確に定めること。</p>
港湾	<p>指定管理者が行うことができる業務の範囲は、公の施設たる港湾施設の管理に係る事務で、使用料の強制徴収（法第 231 条の 3）、不服申立てに対する決定（法第 244 条の 4）、行政財産の目的外使用許可（法第 238 条の 4 第 4 項）等法令により地方公共団体の長のみが行うことができるもの以外の事務（使用許可、自らの収入とする利用料金の收受、事実行為（自らの収入としない利用料金の收受、清掃、保守点検、植栽等）等）</p>

(3) 本調査における課題と対応策案

1) 検討方針と課題

道路分野の公共施設等管理における法制度等のまとめを以下に示す。指定管理者制度等を用いることで料金徴収業務の委託は可能になるが、その他民間委託可能な範囲は制度間で概ね変わらないことが分かった。

本調査対象は、収益性が見込めない一般道路の管理であること、条例・議決が不要なこと等の観点から、(包括的) 民間委託に着眼して検討することが望ましい。ただし、道路法での民間事業者が行い得る業務範囲は限られており、所謂法律行為の民間委託の余地はないとされている。

- ・ 包括的民間委託そのものを規定する法制度は存在しない。
- ・ **公物管理法では、公物管理は行政が行うことが大原則とされており、道路法では民間管理の余地はなし。**
- ・ 「指定管理者制度による道路の管理について」⁶において、行政判断を伴う事務（災害対応、計画策定及び工事発注等）及び行政権の行使を伴う事務（占有許可、監督処分等）以外の事務（清掃、除草、単なる料金の徴収業務で定型的な行為に該当するもの等）については、指定管理者が行うことができること、またこれらを指定管理者に包括して実施させることが可能であることが示された。

2) 対応策案

道路法における民間事業者が行い得る業務範囲（事実行為：青地部分）とその他業務範囲（法律行為）を以下に示す。民間事業者が行うことが出来ないとされている法律行為だが、**要求水準書に判断基準を明確に示すことで、民間事業者による行為の実施を可能**とした事例があり、本事業においても、例えば性能規定の導入等、事業スキームの展開によっては活用できると考える。

表 3-5. 道路法で民間事業者が行い得る業務範囲（青地部分）

管理行為の類型	説明	官民の役割分担	【道路】行為の例示
①公物警察権に基づく行為	公共の安全を維持するための施設の使用禁止行為や公序良俗に反する使用に対する使用停止命令など。	公物管理者が管理権限を留保	・ 交通が危険であると認められる場合等の道路管理者による通行禁止・制限（法第 46 条の 1）
②公物管理権に基づく行為（権力的性格）	利用許可、使用料の強制徴収、過料の賦課、不服申立てに対する決定、基本利用条件の設定など。		・ 道路の占有の許可等（法第 32 条） ・ 車両積載物の落下予防等の措置（法第 43 条の 2） ・ 沿道区域を指定・危険防止のための規制（法第 44 条） ・ 非常災害時における土地の一時使用等（法第 68 条） ・ 基本的利用条件（使用料の額等）の設定 ・ 不服の申し立てに対する決定 ・ 使用料の強制徴収
③公物管理権に基づく行為（非権力的性格）	施設の利用申込書の受理、利用許可書の通知・交付、入場券の検認などが考えられる。		・ 道路の区域の設定、公示（法第 18 条第 1 項） ・ 占有禁止区域の指定の公示（法第 37 条第 3 項）
③③のうち権限留保のうえ基準に従って行われる定型的行為		民間事業者が行うことが可能	・ 駐車料金を徴収すること（法第 24 条の 2 第 1 項） ・ 道路台帳の調製・保管（法第 28 条第 1 項）
④事実上の行為	施設の維持補修等のメンテナンス、警備、施設の清掃、展示物の維持補修、植栽管理など。		・ 道路施設の設計・工事を行うこと（法第 12 条、15 条及び第 16 条） ・ 道路を維持・修繕すること（法第 42 条） ・ 長時間放置された車両の移動（法第 67 条の 2） ・ 道路点検のために巡回すること。

⁶ 平成 16 年 3 月「指定管理者制度による道路の管理について」（国土交通省道路局路政課長、国道・防災課長、地方道・環境課長通知）

3.1.3 市・県一体型の包括管理の発注手法（発注関係事務の共同化）

本調査において、下田市と静岡県業務を一体化した包括発注を想定している。

地方公共団体同士が連携して事業を執行するための手法の一つとして、地方自治法の共同処理制度を活用する手法がある。本制度を活用せずとも何らかの契約（準委任契約）を結ぶことにより事実行為の執行は可能となるが、地方自治法制度の特徴は、「**権限・責任の移行を伴うことができる**」点にある。ただし、**各制度の設置においては議会の議決が必要**となることから、**権限・責任の移行が必要となる場合において活用することが望ましい**。

以降に、共同処理制度の概要及び活用事例と、その他制度を用いて事業連携を行った事例を整理する。

表 3-6. 共同化に向けた制度比較概要

活用制度		法令	権限・責任の移行	議会の議決	採用条件（案）
共同処理制度	協議会 事務の委託等	地方自治法	あり	必要	権限、責任の移行が必要な場合
	連携協約 事務の代行執行		なし	必要	—
その他委託等		道路法 地方自治法等	なし	不要 ※	上記以外

※条例の制定を行う場合は必要となる

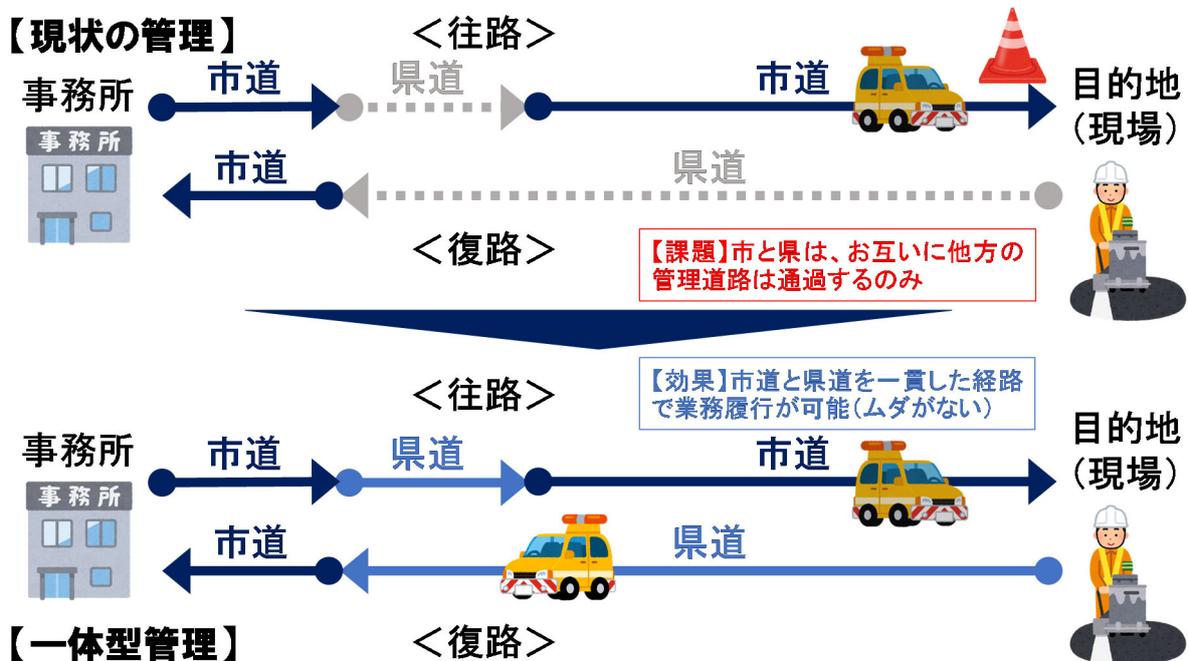


図 3-3. 市と県の一体型管理の意義（効果）の発現例のイメージ

(1) 共同処理制度

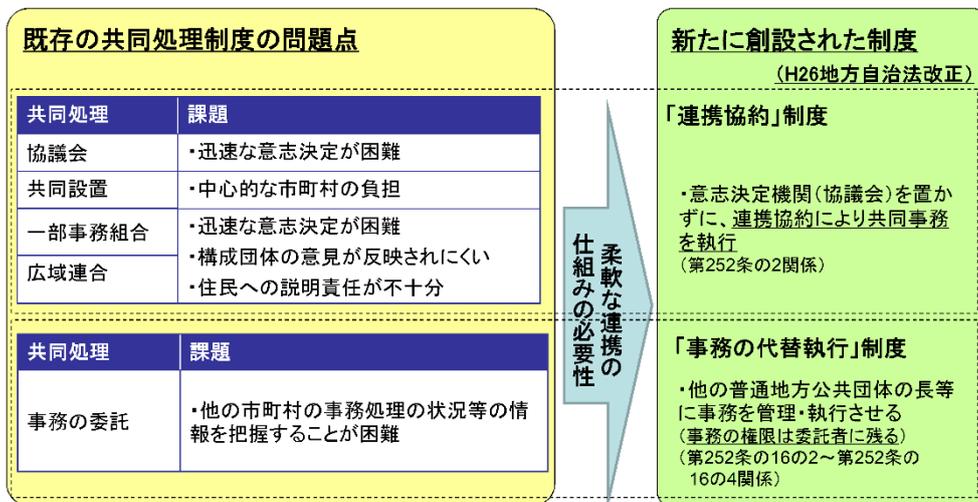
1) 概要

地方自治法の共同処理制度の概要を表 3-7 に示す。

地方自治法の広域化・共同化の制度は、法人の設立を要しない簡便な仕組みとして協議会、事務の委託、機関等の共同設置があり、法人の設立を要する仕組みとして一部事務組合、広域連合があるが、これらの制度を活用した事例は下水道分野以外にはほとんど見られなかった。そこで、従来からの制度に加え新たに、「地方自治法の一部を改正する法律」（平成 26 年 11 月 1 日施行）において、連携協約、事務の代替執行が創設されている。

表 3-7. 共同処理制度の概要

共同処理制度	法人設立	管理者の権限・責任	制度の概要	主な適用事例と件数
協議会	法人の設立を要しない簡便な仕組み	協議会へ移動 (連帯責任)	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体が共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。 不法行為等については各構成団体の連帯責任と解されていることから、責任の帰属が第一義的に問われやすい事務には向かないと言われることがある。 	<ul style="list-style-type: none"> 広域行政計画等に関するもの[31件] 視聴覚教育[25件] 消防(通信指令等)[14件]
連携協約 (平成26年度地方自治法改正により新設)		移動しない	<ul style="list-style-type: none"> 「協議会」における事務の簡素化を図り、執行機関としての組織を設ける必要がないことから、素早い意志決定が可能。 	
事務の委託		受託団体へ移動 (受託団体の責任)	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。 事務の委託を行うと、委託側は当該事務の管理執行権限を失い、当該事務の法令上の責任は受託団体に帰属する。 効率性に優れた共同処理方式である反面、委託団体・受託団体双方において権限が完全に受託団体に移動することに懸念が生じる場合がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 公平委員会[1,165件] 住民票の写し等の交付[1,159件] 競艇(場外発売等)[853件]
事務の代替執行 (平成26年度地方自治法改正により新設)		移動しない	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体が、他の地方公共団体の事務の一部を当該地方公共団体の名において管理し及び執行する制度。 権限は代替執行される側に残り、責任を負う。 	
一部事務組合	別法人の設立を要する仕組み	一部事務組合へ移動 (別法人である一部事務組合の責任)	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体が、その事務の一部を共同して、法人化した一部事務組合に行わせる制度。 一部事務組合は管理者、議会、監査委員の固有の執行機関を持ち、責任の所在が明確。 組織や施設を安定的に管理・運営する上で優れている反面、構成団体が増加すればするほど、意見調整に時間を要し、迅速な意志決定が難しくなると指摘されることがある。 	<ul style="list-style-type: none"> ごみ処理[398件] し尿処理[352件] 消防、救急[282件]



総務省 第30次地方制度調査会第32回専門小委員会 資料等を基に作成

(出典: 「市町村における持続的な社会資本メンテナンス体制の確立を目指して 参考資料」

平成 27 年 2 月 社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会技術部会)

事務の共同処理制度の比較①

第32次地方制度調査会
第27回専門小委員会資料

	連携協約	協議会 (管理執行)	機関等の 共同設置	事務の委託	事務の 代替執行	一部事務 組合	広域連合
位置づけ	地方公共団体相互間の協力					地方公共団体の組合	
連携 イメージ	 基本的な方針 役割分担	 事務処理	 事務処理	 事務処理 法律効果	 事務処理 法律効果	 事務処理 法律効果	
組織	法人格をもたない					独立した法人格あり	
	—	構成団体の 職員が処理 ※機関が存在 しない	構成団体の 職員が処理 ※機関が存在 する	受託団体が 事務を処理	一方の団体(A) が他方の団体 (B)の事務を 処理		
法律 効果 の 帰属 (括弧内は条 文を要約)	—	各構成団体 に帰属 (普通地方公共団 体(又はその機関 が管理し執行した ものとしての効力 を有する)	各構成団体 に帰属 (普通地方公共団 体は、共同して、内 部組織、委員会等 を置くことができる)	受託団体 (A)に帰属 (普通地方公共団 体の事務の一部を、他 の普通地方公共団 体に委託して、管理し 執行させることができ る)	他方の団体 (B)に帰属 (普通地方公共団体は、他 の普通地方公共団体の求 めに応じて、当該他の団 体(又は執行機関)の名にお いて管理し執行することが できる)	一部事務 組合に帰 属	広域連合に 帰属
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ 基本的な方針や役割分担を定める仕組み(管理及び執行することはない) ・ 双務契約に類似 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 協議会固有の財産・職員を有しない 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事務の管理及び執行に関する法令等の適用は、構成団体の機関と同一 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 受託団体は受託事務を自己の事務として処理(委託した団体は権限がなくなる) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 代替執行事務の処理権限は、代替執行を求めた地方公共団体に残る ・ 民法の代理に相当 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 財産を保有できる 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 財産を保有できる ・ 首長を直接選挙できる ・ 連合長に代えて理事会を置くことができる

★法人格をもたない簡便な仕組み

事務の共同処理制度の比較②

第32次地方制度調査会
第27回専門小委員会資料

	連携協約	協議会 (管理執行)	機関等の 共同設置	事務の委託	事務の 代替執行	一部事務 組合	広域連合		
当事者 (括弧内は地方自治法上の規定例)	1対1 (「普通地方公共団体は、…他の普通地方公共団体と…」)	複数の団体 (「普通地方公共団体は…共同して…」)		1対1 (「普通地方公共団体は、…他の普通地方公共団体と…」)		複数の団体 (「構成団体は…」)			
設置	①関係地方公共団体の協議、規約作成 ②関係地方公共団体の議会の議決(※3) ③都道府県知事への届出(※2)					①関係地方公共団体の協議、規約作成 ②関係地方公共団体の議会の議決 ③都道府県知事の許可(※1)			
解散						①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決(※3) ③都道府県知事への届出(※2)		①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決 ③都道府県知事への届出(※2)	
規約の 変更等						①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決 ③都道府県知事の許可(※1)		①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決 ③都道府県知事の許可(※1)	
紛争解決 方法の ビルトイン	○ <ul style="list-style-type: none"> ・ 自治紛争処理委員による紛争処理の方策の提示を申請できる ・ 当事者はその方策を尊重して必要な措置を執る必要(調停と異なり、当事者の受諾を要しない) 		× (地方自治法上の紛争解決の一般制度としての自治紛争処理委員の調停によることは可能)		× (地方自治法上の紛争解決の一般制度としての自治紛争処理委員の調停によることは可能)				

※1) 都道府県の加入するもの及び数都道府県にわたるものについては総務大臣の許可
 ※2) 都道府県の加入するもの及び数都道府県にわたるものについては総務大臣への届出
 ※3) 連絡調整協議会の場合には、議決不要

5

★設置・解散・変更等において議会の議決等が必要

事務の共同処理制度の比較③

第32次地方制度調査会
第27回専門小委員会資料

	連携協約	協議会 (管理執行)	機関等の 共同設置	事務の委託	事務の 代替執行	一部事務 組合	広域連合
特徴	<ul style="list-style-type: none"> ○法人の設立を要しない ○連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める 	<ul style="list-style-type: none"> ○法人の設立を要しない ○各構成団体の長等の名において事務を管理執行 ○各構成団体が形式的には主体性を保つ 	<ul style="list-style-type: none"> ○法人の設立を要しない ○各団体の共通の機関等としての性格を有し、管理執行の効果は、それぞれの団体に帰属 	<ul style="list-style-type: none"> ○法人の設立を要しない ○権限の移動を伴い、委託側は事務処理権限を失う ○権限が受託側に一元化されるため責任の所在が明確 ○事務処理の効率性が高い 	<ul style="list-style-type: none"> ○法人の設立を要しない ○代替執行を求めた団体の長等の名において事務を代替執行 	<ul style="list-style-type: none"> ○法人格を有するため、財産の保有が可能 ○議会、固有の執行機関を有するため、責任の所在が明確 ○構成団体は事務処理権限を失う 	<ul style="list-style-type: none"> ○一部事務組合とほぼ共通 ○国、都道府県から直接権限移譲を受けることが可能 ○規約の変更を要請することが可能
課題	<ul style="list-style-type: none"> ●内容に応じて、別途、事務の共同処理制度、私法上の委託等を活用する必要がある 	<ul style="list-style-type: none"> ●機動的な意思決定が難しい ●責任の帰属が第一義的に問われやすい事務には向かない ●名称が共同処理機構を想起しづらい ●数が少ない 	<ul style="list-style-type: none"> ●すべての構成団体の議会に対応する必要があるなど、手続が煩雑 ●複数の責任主体を支えることになり、指揮命令系統が不明確になる可能性 ●限定された分野での活用にとどまる 	<ul style="list-style-type: none"> ●委託団体は、委託した事務に関して直接、権限を行使することができなくなる ●受託団体は、受託した事務に関する責任をすべて負う ●権限の移動を伴うため、活用を躊躇するとの指摘 	<ul style="list-style-type: none"> ●事務の管理執行と、事務処理の結果の責任の所在が一致しない ●数が少ない 	<ul style="list-style-type: none"> ●構成団体は一部事務組合の事務に関して直接、権限を行使することができなくなる ●機動的な意思決定が難しい ●構成団体の議会の直接の審議の対象にはならない ●やや減少傾向 	<ul style="list-style-type: none"> ●一部事務組合とほぼ共通 ●国の施策導入に伴って設立されたものが多く、その特性が発揮されている事例が少ない ●数が頭打ち
活用事例	連携中枢都市圏の形成、都道府県による補完・支援等	宝くじの発行事務、農業用水管理、視聴覚教室、教科用図書採択等	介護区分認定審査会、公平委員会、障害区分認定審査会、指導主事等	公平委員会、住民票の相互交付、公営競技(場外発売)、消防・救急、ごみ処理等	上水道、簡易水道等	ごみ処理、し尿処理、消防・救急、火葬場等	後期高齢者医療、介護保険、障害者福祉、ごみ処理等

※総務省「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」(H22.1)を参考に事務局作成

(出典：総務省 地方制度調査会第32次地方制度調査会第34回専門小委員会
資料2-1「広域連携について(追加資料)」に一部加筆)

(2) その他制度の活用事例

道路法等に基づき、自治体間での委託契約を行っている事例を次頁以降に示す。

委託契約においては議会の議決が不要（※）であり、共同処理制度を活用する場合と比べると採用しやすいと考えられる。

※ただし、新たな条例の制定を要する場合は必要となる。

- ① 広島県三次市 道路法に基づく管理者変更制度（下図参照）
広島県道の除雪・維持管理等⇒三次市に委託
- ② 沖縄県久米島町 地方自治法に基づく条例
沖縄県南部土木管内の河川及び道路維持管理⇒久米島町に委託
- ③ 東京都中野区 地方自治法に基づく条例
東京都管理河川の日常管理業務や河川占用許可⇒特別区が実施
- ④ 兵庫県尼崎市 （不明）
兵庫県管理河川の環境整備事業⇒尼崎市に委託（市が浮きごみ処理等の河川管理を実施）

②～④は本調査受託者によるヒアリングより

○ 広島県三次市では、市内で完結する県道20路線について、平成17年より道路法に基づく管理者変更制度を活用し、三次市が市道と合わせて県道の除雪・維持管理等も発注。

具体的な業務内容	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 道路の維持管理 ※ 舗装修繕、道路構造物修繕、除草、倒木処理、崩土除去、植栽管理、路面清掃など ・ 道路パトロール ・ 道路改良事業 ・ 道路占用許可申請受付 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 除雪 ・ 災害復旧事業 ・ 特殊車両通行許可申請 ・ 通行規制



道路の除雪や維持管理、パトロール等に関し、**県道と市道の一括発注**を行うことにより、**発注関係事務の効率化とトータルコストの削減**を実現

○道路法（昭和27年法律第180号）（抄）
（都道府県道の管理）
第15条 都道府県道の管理は、その路線の存する都道府県が行う。
（管理の特例）
第17条（略）
2 指定市以外の市は、第十二条ただし書、第十三条第一項及び第十五条の規定にかかわらず、都道府県に協議し、その同意を得て、当該市の区域内に存する国道の管理で第十二条ただし書及び第十三条第一項の規定により当該都道府県が行うこととされているもの並びに**当該市の区域内に存する都道府県道の管理を行うことができる。**

（資料：国交省 第3回地域建設業WG資料（平成29年）「地方公共団体の発注体制の補完」）

【道路法第17条 管理の特例】

○道路法（昭和二十七年法律第八十号）（抄）

（管理の特例）

第十七条 指定市の区域内に存する国道の管理で第十二条ただし書及び第十三条第一項の規定により都道府県が行うこととされているもの並びに指定市の区域内に存する都道府県道の管理は、第十二条ただし書、第十三条第一項及び第十五条の規定にかかわらず、当該指定市が行う。

2 指定市以外の市は、第十二条ただし書、第十三条第一項及び第十五条の規定にかかわらず、都道府県に協議し、その同意を得て、当該市の区域内に存する国道の管理で第十二条ただし書及び第十三条第一項の規定により当該都道府県が行うこととされているもの並びに当該市の区域内に存する都道府県道の管理を行うことができる。

3 町村は、第十五条の規定にかかわらず、都道府県に協議し、その同意を得て、当該町村の区域内に存する都道府県道の管理を行うことができる。

4 指定市以外の市町村は、地域住民の日常生活の安全性若しくは利便性の向上又は快適な生活環境の確保を図るため、当該市町村の区域内に存する国道若しくは都道府県道の新設、改築、維持若しくは修繕又は国道若しくは都道府県道に附属する道路の附属物の新設若しくは改築のうち、歩道の新設、改築、維持又は修繕その他の政令で定めるものであつて第十二条ただし書、第十三条第一項、第十五条並びに第八十五条第一項及び第二項の規定により都道府県が行うこととされているもの（前三項の規定により指定市、指定市以外の市又は町村が行うこととされているものを除く。第二十七条第二項において「歩道の新設等」という。）を都道府県に代わつて行うことが適当であると認められる場合においては、第十二条ただし書、第十三条第一項、第十五条並びに第八十五条第一項及び第二項の規定にかかわらず、都道府県に協議し、その同意を得て、これを行うことができる。

5 指定市以外の市町村は、前三項の規定により国道又は都道府県道の新設、改築、維持又は修繕を行うおとすとき、及び当該国道又は都道府県道の新設、改築、維持又は修繕の全部又は一部を完了したときは、国土交通省令で定めるところにより、その旨を公示しなければならない。

6 国土交通大臣は、都道府県又は市町村から要請があり、かつ、当該都道府県又は市町村における道路の改築又は修繕に関する工事の実施体制その他の地域の実情を勘案して、当該都道府県又は市町村が管理する都道府県道又は市町村道（地域における安全かつ円滑な交通の確保のために適切な管理の必要性が特に高いと認められるものに限る。）を構成する施設又は工作物のうち政令で定めるものの改築又は修繕に関する工事（高度の技術を要するもの又は高度の機械力を使用して実施することが適当であると認められるものに限る。）を当該都道府県又は市町村に代わつて自ら行うことが適当であると認められる場合においては、前二条及び第一項から第三項までの規定にかかわらず、その事務の遂行に支障のない範囲内で、これを行うことができる。

7 国土交通大臣は、災害が発生した場合において、都道府県又は市町村から要請があり、かつ、当該都道府県又は市町村における道路の維持又は災害復旧に関する工事の実施体制その他の地域の実情を勘案して、当該都道府県又は市町村が管理する次の各号に掲げる道路について当該各号に定める管理（高度の技術を要するもの又は高度の機械力を使用して実施することが適当であると認められるものに限る。）を当該都道府県又は市町村に代わつて自ら行うことが適当であると認められるときは、第十三条第一項、前二条及び第一項から第三項までの規定にかかわらず、その事務の遂行に支障のない範囲内で、これを行うことができる。

- 一 指定区間外の国道、都道府県道又は市町村道 維持（道路の啓開のために行うものに限る。）
- 二 都道府県道又は市町村道 災害復旧に関する工事

8 都道府県は、災害が発生した場合において、指定市以外の市町村から要請があり、かつ、当該市町村における道路の維持又は災害復旧に関する工事の実施体制その他の地域の実情を勘案して、当該市町村が管理する指定区間外の国道、都道府県道又は市町村道（当該都道府県が管理する道路と交通上密接な関連を有するものに限る。）について維持（道路の啓開のために行うものに限る。）又は災害復旧に関する工事を当該市町村に代わつて自ら行うことが適当であると認められるときは、前条並びに第二項及び第三項の規定にかかわらず、その事務の遂行に支障のない範囲内で、これを行うことができる。

9 第一項から第四項まで及び前三項の場合におけるこの法律の規定の適用についての必要な技術的読替えは、政令で定める。

【地方自治法第252条17の2】

第四節 条例による事務処理の特例

（条例による事務処理の特例）

第二百五十二条の十七の二 都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる。この場合においては、当該市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の長が管理し及び執行するものとする。

2 前項の条例（同項の規定により都道府県の規則に基づく事務を市町村が処理することとする場合で、同項の条例の定めるところにより、規則に委任して当該事務の範囲を定めるときは、当該規則を含む。以下本節において同じ。）を制定し又は改廃する場合には、都道府県知事は、あらかじめ、その権限に属する事務の一部を処理し又は処理することとなる市町村の長に協議しなければならない。

3 市町村の長は、その議会の議決を経て、都道府県知事に対し、第一項の規定によりその権限に属する事務の一部を当該市町村が処理することとするよう要請することができる。

4 前項の規定による要請があつたときは、都道府県知事は、速やかに、当該市町村の長と協議しなければならない。

※静岡県においても「静岡県事務処理の特例に関する条例」があるが、対象市町村が限定されている。

(3) 本調査における課題と対応策案

1) 検討方針と課題

下田市と静岡県の業務を一体化した包括発注を想定している本調査においては、議会の議決を要しない方法での発注方法が望ましい。

そこで、道路法の「管理の特例」の活用により県道の管理を市が発注する（もしくは市道の管理を県が発注）方法を実施する場合は以下の体制となる。しかし、道路管理に係る職員が減少している中、契約当事者の管理負担が大きくなるなどのデメリットことが想定され、管理改善につながらない可能性がある。

【管理の特例を本調査で活用する場合】

- ・ 下田市内県道の維持管理を下田市に委託
- ・ 管理者の権限、責任は移動しない
- ・ 下田市が一括して民間事業者が発注

<メリット>

- ・ 議会の議決は不要
- ・ 民間事業者にとって県道と市道の業務が包括化され、作業効率化などの事業工夫の余地がある
- ・ 委託により管理を担うことで管理状況等を把握出来るため、市・県一体型の管理に向けた意識醸成につながる

<デメリット>

- ・ 受託する下田市の管理負担が増大
- ・ 民間事業者や住民苦情等の窓口が一本化される場合、作業の即効性が低下



図 3-4. イメージ

2) 対応策案

一つの対応策として「三者契約」といった手法が考えられる。以下に契約手法案を示す。

なお、将来的な市・県一体型の管理に向けては、双方の管理状況等を把握することで意識醸成につなげることが望ましいが、三者契約の場合は処理作業等を各管理者によって実施するため、管理道路のみ実態を把握している従来と変わらないといった留意点がある。

【業務体系】

静岡県、下田市、民間事業者での三者契約（事業者への連名発注）

【管理体制】

- 協定、覚書等で発注事務のみ一管理者（下図：団体A）に委任
- その他権限や予算の処理等は各管理者により実施

<メリット>

- 議会の議決は不要
- 民間事業者にとって県道と市道の業務が包括化され、作業効率化などの事業工夫の余地がある
- **各管理者の管理負担が増えることはない**
- 発注事務の委任など、管理者間の協定・覚書等により役割分担を制定可能
- 民間事業者にとって**窓口が各管理者となり作業の即効性が高い**

<デメリット（留意点）>

- 市・県一体型の管理に向けては、双方の管理状況等の把握不足となる可能性あり
⇒包括委託では、全体管理業務等を通じた定例調整会議（市・県・受注者の三者）を行うことが仕様となると想定される。これらの機会等を通じて情報共有・調整は可能と見込まれる

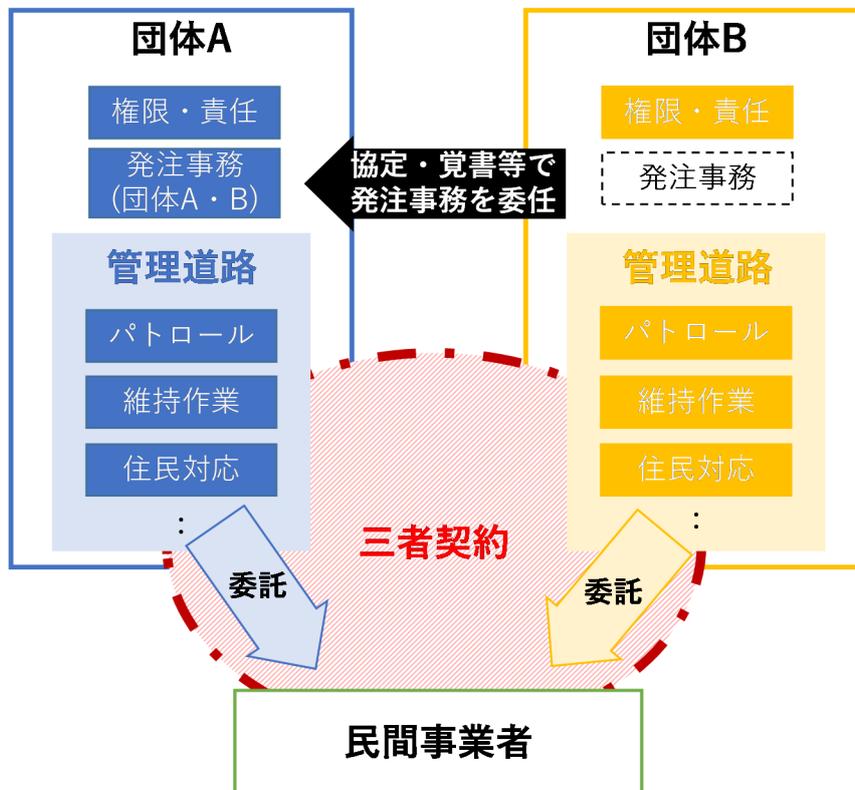


図 3-5. 三者契約の体系イメージ

(4) 整理結果のまとめ

これまで整理した各手法のメリット・デメリットを以下に示す。

表 3-8. 各手法のメリット・デメリット

手法	議会 議決	責任 権限 移行	メリット	デメリット (留意点)
共通	—	—	<p>【管理者】</p> <ul style="list-style-type: none"> 市・県の業務の集約化による事業規模拡大によって、包括発注が実現可能となり発注事務の効率化が図られる <p>【管理者・民間事業者】</p> <ul style="list-style-type: none"> 県道と市道の業務が包括化され、作業効率化などの事業工夫の余地がある 	
共同処理制度	必要	可能	<p>【管理者】</p> <ul style="list-style-type: none"> 委託により管理を担うことで管理状況等を把握出来るため、市・県一体型の管理に向けた意識醸成につながる 	<p>【管理者】</p> <ul style="list-style-type: none"> 設置・解散・変更等において議会の議決が必要となり、各種手続きを要する
管理の特例	不要	不可	<p>【管理者】</p> <ul style="list-style-type: none"> 議会の議決が不要であり、導入しやすい 委託により管理を担うことで管理状況等を把握出来るため、市・県一体型の管理に向けた意識醸成につながる 	<p>【管理者】</p> <ul style="list-style-type: none"> 受託する団体の管理負担増大 <p>【民間事業者】</p> <ul style="list-style-type: none"> 窓口が一本化される場合、作業の即効性が低下
三者契約 (発注事務のみ 委任)	不要	不可	<p>【管理者】</p> <ul style="list-style-type: none"> 議会の議決が不要であり、導入しやすい 各管理者の管理負担が増えることはない 発注事務の委任など、管理者間の協定・覚書等により役割分担を制定可能 <p>【民間事業者】</p> <ul style="list-style-type: none"> 窓口が各管理者となり作業の即効性が高い 	<p>【管理者】</p> <ul style="list-style-type: none"> 市・県一体型の管理に向けては、双方の管理状況等の把握不足となる可能性がある <p>⇒★包括委託では、全体管理業務等を通じた定例調整会議(市・県・受注者の三者)を行うことが仕様となると想定される。これらの機会等を通じて情報共有・調整は可能と見込まれる</p>

3.2 下田市内における道路管理の現状等の整理

下田市内における道路施設管理の現状について、下表に示すとおり、既存資料や下田市建設課及び下田土木事務所の担当職員への聞き取り（実態の照会）結果を踏まえて整理・分析する。

表 3-9. 現状整理・分析項目及び整理根拠

現状整理項目		下田市	静岡県	整理根拠一例
下田市の概況 (P28～)	下田市の地勢	○	—	市) 下田市公共施設等総合管理計画 他
	下田市の地域特性	○	—	市) 下田市都市計画マスタープラン 他
	下田市の都市づくりの構想	○	○	市) 下田市都市計画マスタープラン 県) 下田都市計画都市計画区域の整備、開発及び保全の方針 他
	人口の状況と見通し	○	○	市) 下田市公共施設等総合管理計画 県) 静岡県公共施設等総合管理計画
	財政の状況・見通し	○	○	市) 下田市公共施設等総合管理計画 県) 静岡県の経営状況
下田市内の道路施設の概況 (P36～)	道路施設の構成	○	○	市) 各施設個別施設計画 他 県) 静岡県路線別道路現況調書、静岡県個別施設計画 他
	道路施設の変状	○	○	市) 各施設個別施設計画 他 県) 各施設個別施設計画、路面性状調査
下田市内の道路管理の概況 (P43～)	道路管理業務項目	○	○	市・県) 担当職員への聞き取り 市) 下田市橋梁長寿命化修繕計画 他 県) 各業務特記仕様書等、各施設ガイドライン・中長期管理計画等 他

現状整理項目		下田市	静岡県	整理根拠一例
	道路管理の担い手	○	○	市) 下田市の人事行政の運営状況について、令和2年度 下田市統計書 県) 静岡県の給与・定員管理等について
	道路管理費用	○	○	市) H30～R2 年度算出決算の状況、下田市 公共施設等総合管理計画 県) 静岡県公共施設等総合管理計画
	道路施設に関する 工事発注状況	○	○	市・県) 担当職員への聞き取り 市) H30～R2 年度 下田市工事執行状況調 書、H30～R2 年度 小規模修繕 県) H30～R2 年度 小規模修繕等実績
	道路施設に関する 住民要望	○	—	H30～R2 年度の下田市への道路施設に関する 住民要望、担当職員への聞き取り
下田市内 地域別の 現状整理 (P62～)	地域の特性	○	○	市) 下田市都市計画マスタープラン、2015 年国勢調査（下田市面積、人口）
	道路施設の概況	○	○	市) 下田市個別施設計画、認定路線調書 県) 静岡県個別施設計画 他
	道路管理の概況	○	—	市) 令和3年度下田市入札参加者リスト （建設関連業務、建設工事）、H30～R2 年 度の下田市への道路施設に関する住民要 望

3.2.1 下田市の概況

(1) 下田市の地勢

下田市は静岡県の東南部、伊豆半島の南部東側に位置しており、昭和30年に下田町・稲梓村・稲生沢村・白浜村・浜崎村・朝日村の6町村が合併して下田町となり、昭和46年に市制を執行して誕生した、観光及び水産都市である。

天城山系の南端から太平洋に至る豊かな自然に恵まれた都市であり、天城山系から続く急峻な山々と約47kmに及ぶ海岸線は、下田市を特徴づける景観をかたちづくり、観光の大きな財産として、社会・経済を支えている。

表 3-10. 下田市の概況

項目	概況
人口	21,080人(R2.4.1現在)、20,734人(R3.4.1現在)、20,448人(R4.1.31現在)
面積	104.38km ² (東西:13km、南北:16km)

(出典:下田市ホームページ「下田市の概要」)



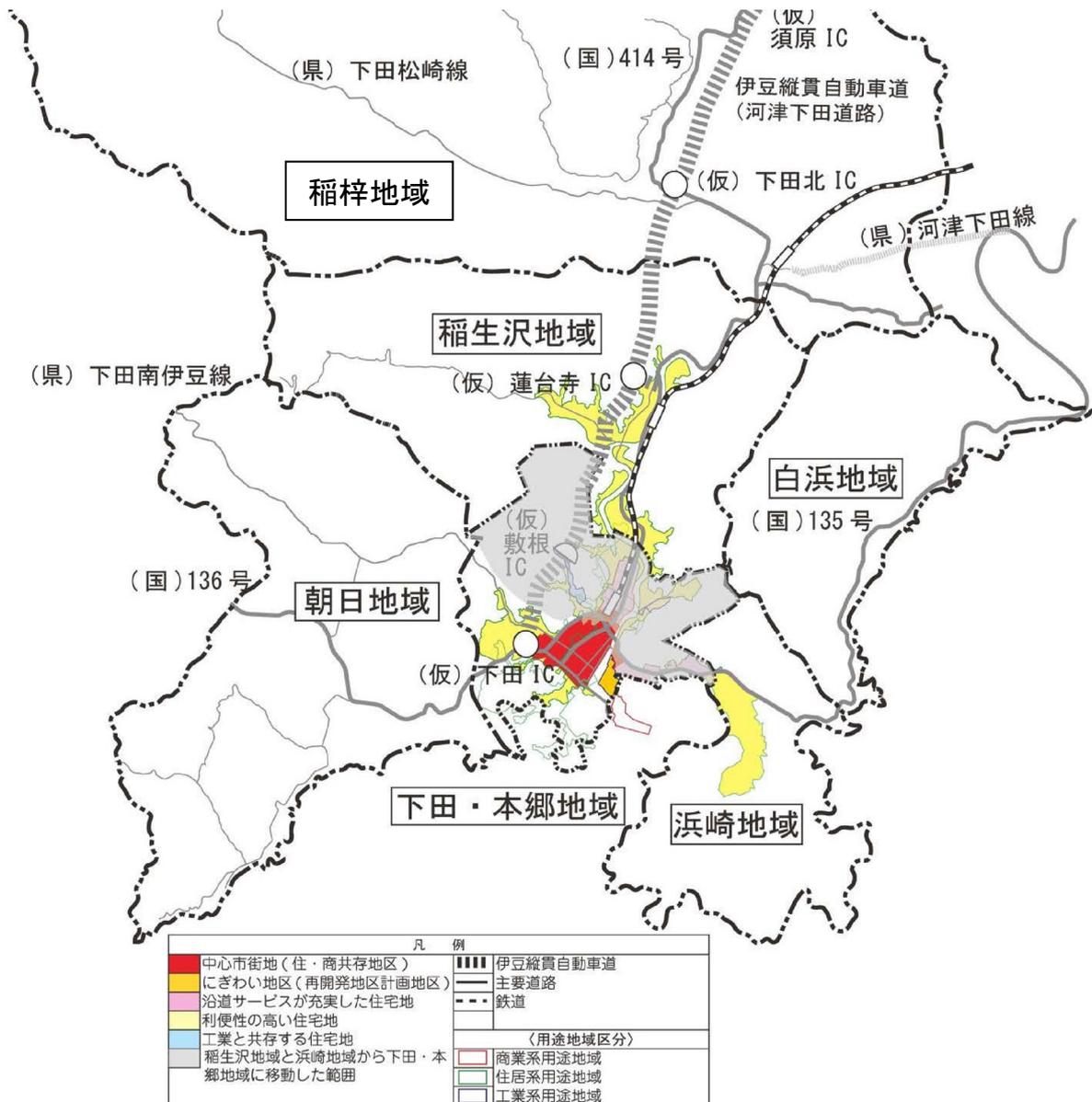
(出典:下田市公共施設等総合管理計画 平成29年3月 下田市)

図 3-6. 下田市の位置

(2) 下田市の地域特性

下田市の地域特性としては、“都市づくりの設計図”ともいえる都市計画マスタープランの地域別構想にて、次の観点から6地域に区分される。

都市の成り立ち（旧町村合併）や市街地の形成過程等、その地域が形成されるに至った歴史的背景を重視しつつ、生活圈やコミュニティ等の地域の連携性や学区などに配慮し、そのうえで現在の土地利用や用途地域の指定状況等を考慮し、6地域に区分している。



（出典：「下田市都市計画マスタープラン 平成28年3月 下田市」に一部加筆）

図 3-7. 地域区分図

都市の基本構成		① 基礎	② 機能	③ 魅力	④ 地盤
都市づくりの基本目標		働く場所や暮らす場所が安定した頼れるまち	安全・快適で暮らしたくなるまち	市民が誇れる、交流人口が増えるまち	市民・事業者・行政が互いに手を取り合うまち
分野別都市づくりの方針		●土地利用の方針 ●交通体系の方針	●都市防災・復興の方針 ●都市施設整備の方針	●自然・歴史・文化を感じるまちづくりの方針 ●中心市街地にぎわいの方針	●市民・事業者・行政協働の方針
	概況（「下田市で暮らすための指南書」より）	↓ ↓ ↓ ↓ 地域別構想における考え方			
下田・本郷地域	下田の行政、商業、生活等の中心地。港町の風情、開国の歴史、歴史的なまちなみを感じることができる。 ・中心市街地 ・周辺市街地	歴史や文化、港を感じ、人のにぎわいがある下田・本郷			
		まちの活力を維持するための基礎をつくる	安全面の向上と人々が集まる機能をつくる	にぎわい続けるための魅力をつくる	←
種生沢地域	古くからの温泉場の風情を残す地域。中心市街地にも近く、快適な生活環境と適度な利便性を備えている。 ・周辺市街地 ・森林	身近な自然と歴史や温泉を生かした、人にやさしい種生沢			
		自家用車だけに頼らない交通の基礎をつくる	安全面の向上と暮らしが楽しくなる機能をつくる	地域が誇れる魅力をつくる	←
朝日地域	美しい海岸と山里に囲まれた地域。外国人や別荘が多く、交流居住が盛んな地域です。 ・大規模集落（2地区） ・集団的農地 ・海岸線 ・丘陵地	海、山、川の豊かな自然があふれる、次世代育成がしやすい朝日			
		豊かな自然を守り、暮らしがよくなる基礎をつくる	安全面の向上と国際交流や世代間交流ができる機能をつくる	地域資源を活用して国際交流や世代間交流ができる魅力をつくる	←
浜崎地域	美しい海を活かした漁業の盛んな地域。海が近い生活ができますが、地縁的な結びつきが強い傾向がある。 ・周辺市街地 ・海岸線	海や花、緑を取り入れた、にぎわいとやさしさがあふれる浜崎			
		海と緑に囲まれた住環境と産業の基礎をつくる	安全面の向上と来訪者をもてなすための機能をつくる	6次産業化の推進と訪れたくなる魅力をつくる	←
白浜地域	太平洋と白い砂浜を眼前に望む地域。温暖で一年中マリンスポーツで賑わう。夏季は来遊者で大変賑やかになる。 ・大規模集落（1地区） ・海岸線 ・森林	白い砂浜や豊富な緑に親しみ、心豊かに過ごすことができる白浜			
		暮らしと融合するリゾートの基礎をつくる	安全面の向上と訪れたくなる機能をつくる	リピートしたくなる魅力をつくる	←
種梓地域	山と清流に囲まれた里山景観を残す地域。農業や山里生活に適している。買い物などの日常生活や交通は現状やや不便。 ・大規模集落（1地区） ・集団的農地 ・森林	里山を活かした、“人の集い”と“人のふれあい”の種梓			
		定住者を増やすための基礎をつくる	安全面の向上と暮らしがよくなる機能をつくる	地域が活気づく魅力をつくる	←

（出典：下田市都市計画マスタープラン 平成28年3月 下田市）

図 3-8. 各地域の位置付け

(3) 下田市の都市づくりの構想

包括的民間委託の導入可能性を検討することは、道路等の維持管理事業が将来に亘り“持続可能な事業”となるよう、課題と改善目的、当該取組の必要性等について、行政と事業者等が共通意識のもと、連携しながら向き合っていくものであると考える。まさに、「下田市都市計画マスタープラン（平成 28 年 3 月）」及び「下田都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（令和 3 年 3 月）」における都市づくりの目標のうち、特に“市民・事業者・行政が互いに手を取り合うまちづくり”の観点に位置付けられるものともいえる。

1) 下田市の都市づくりの構想

下田市の都市づくりを進める上で、「下田市都市計画マスタープラン（平成 28 年 3 月）」において、将来の都市構成を、「基礎」・「機能」・「魅力」とそれを支える「地盤」と想定し、それぞれの項目について、都市づくりの基本目標が設定されている。

表 3-11. 都市づくりの基本目標

1 働く場所や暮らす場所が安定した頼れるまち 「基礎」

下田という地域に魅力を感じたとき、下田で働き、下田で暮らすことができるための環境があり、休日は、人生を楽しむことができる環境がある、一生を通して安定して生活できるような土地利用計画をつくる。また、公共交通の充実などにより、高齢者が地域の一員として自立して暮らすことができる環境を整備する。そして、進学などで一時的に市外に出ても戻りたくなる、下田に住んでよかったと思われるような、頼れる都市づくりを行う。

2 安全・快適で暮らしたくなるまち 「機能」

子供や若者、高齢者など、性別や国籍を問わず様々な人が、日々の危険や災害におびえることなく、心身ともに安全だと感じ、快適で暮らしたくなる、暮らし続けたいと思う環境を創出する。

3 市民が誇れる、交流人口が増えるまち 「魅力」

国際的な都市間競争に勝ち抜くためにも、各地域の特色ある環境や、身近にある大自然、壮大な歴史・文化が感じられるまちづくりに取り組み、若者から高齢者まで、誰もが誇れる、世界中から来訪者が訪れるまちを創出する。

4 市民・事業者・行政が互いに手を取り合うまち 「地盤」

市民・事業者・行政が、共通した都市の将来像を描きながらまちづくりを進め、互いを補い、協力しながら下田のまちを作りあげていく。

(出典:下田市都市計画マスタープラン 平成 28 年 3 月 下田市)

2) 静岡県の下田市における都市づくりの構想

静岡県では、「都市計画区域マスタープラン（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針）」において、広域な観点から、各都市の将来像を示すとともに、土地利用のあり方や、道路、公園、下水道などの整備方針、自然的環境の整備保全の方針を定めている。下田市については、市全体の面積のうち約40%（約44.4km²）が下田都市計画区域と指定されている。

下田都市計画区域の都市づくりを進める上では、「下田都市計画都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（令和3年3月）」において、居住・生活・産業・観光・交流の機能の充実に努めるとともに、地域住民が快適に生活できるよう、生活環境の整備や下田市独自の自然・歴史・文化と共生した都市づくりを進めるため、目指すべき将来都市像を「下田の歴史、自然、文化に親しみ、住み続けたいくなるまち、また来たいくなる都市」とし、都市づくりの目標が設定されている。

<都市づくりの目標>

- ① 働く場所や暮らす場所が充実したコンパクトなまちづくり
- ② 災害の最小化と迅速な復興により、安全・快適で暮らしたくなるまちづくり
- ③ 市民が誇れる、郷土の自然・歴史・まちなみを活かした交流人口が増えるまちづくり
- ④ 市民・事業者・行政が互いに手を取り合うまちづくり
- ⑤ 集約拠点の形成と区域内外との連携によるまちづくり



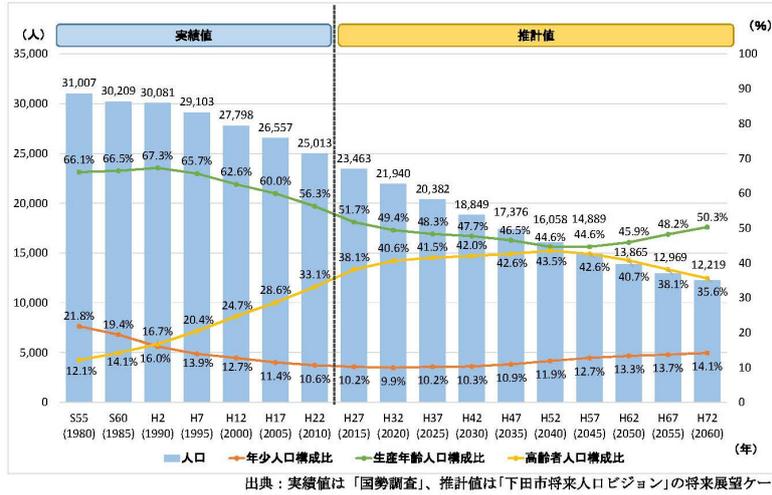
(出典:「静岡県都市計画ガイドブック 2021 令和3年4月 静岡県交通基盤部都市局都市計画課」より一部抜粋)

図 3-9. 静岡県都市計画区域図（下田市）

(4) 人口の状況と見通し

1) 下田市

下田市の総人口は減少傾向が続いており、「下田市将来人口ビジョン」によると、2040年には、約1.6万人まで減少するものと見込まれる。また、生産年齢人口比率は、約45%まで減少し、高齢者人口比率は約44%まで増加し、高齢化傾向は引き続き深刻な状況になるものと予想される。

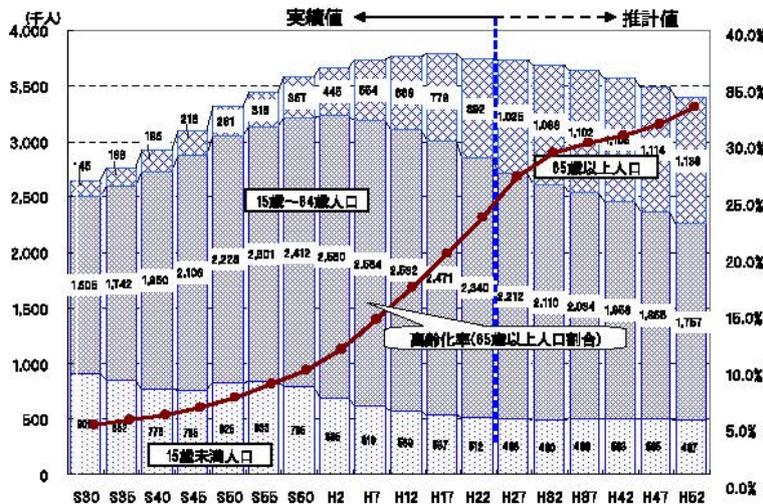


(出典: 下田市公共施設等総合管理計画 平成 29 年 3 月 下田市)

図 3-10. 下田市の総人口及び年齢 3 階層別人口の推移と見通し

2) 静岡県

静岡県の総人口は、2007 年をピークに減少傾向が続いており、静岡県独自の人口推計によると、2010 (平成 22) 年の 376 万 5 千人から、2040 年には 339.4 万人まで減少が見込まれている。また、生産年齢人口比率 (15 歳~64 歳人口比率) は、約 52%まで減少し、高齢者人口比率 (65 歳以上人口比率) は、約 34%まで増加し、少子高齢化が一層進む推計となっている。



(出典: 静岡県公共施設等総合管理計画 令和 2 年 3 月 静岡県)

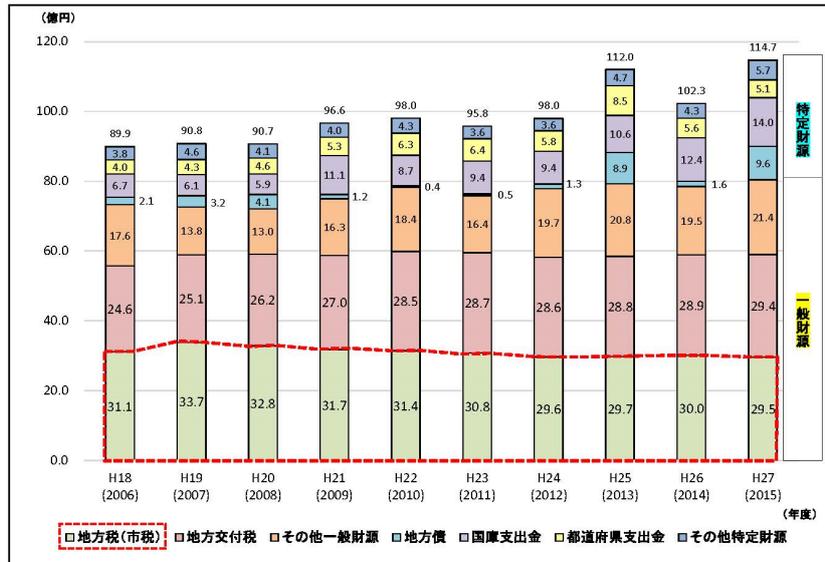
図 3-11. 静岡県の将来人口推計

(5) 財政の状況・見通し

1) 下田市

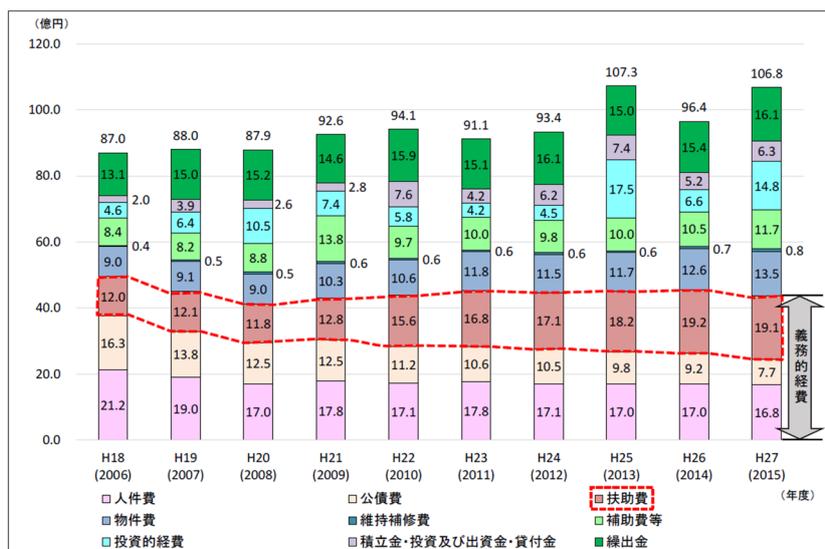
下田市の財政状況は、地方税が減少傾向にあり、生産年齢人口の減少に伴う地方税の減収などにより、歳入が減少することが想定される。歳出は、義務的経費のうち扶助費の増加が顕著であり、高齢化社会の進行でさらに増加することが予測される。

このような状況のなかで、今後の公共施設等の整備に充当できる財源を、現在の水準で維持することが困難となることが想定される。



(出典: 下田市公共施設等総合管理計画 平成 29 年 3 月 下田市)

図 3-12. 下田市の歳入（普通会計）の推移



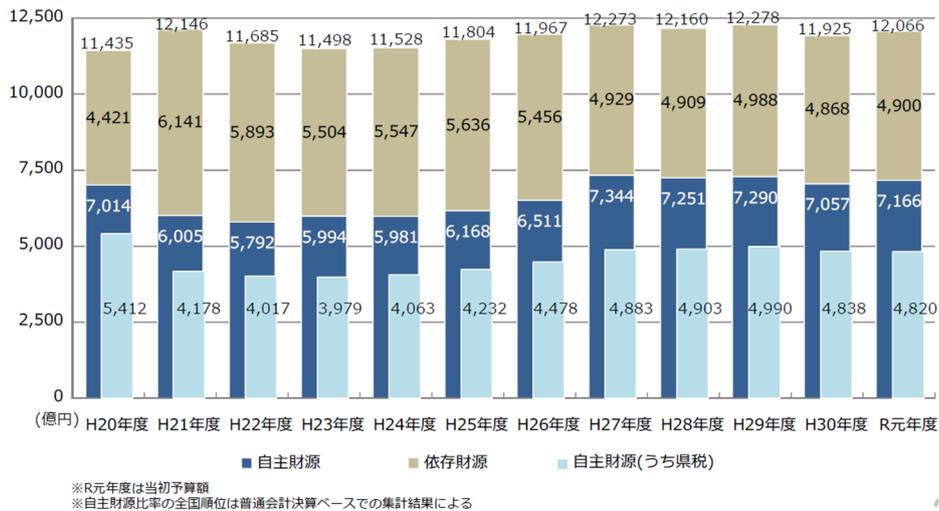
(出典: 下田市公共施設等総合管理計画 平成 29 年 3 月 下田市)

図 3-13. 下田市の歳出（普通会計）の推移

2) 静岡県

静岡県の財政状況は、自主財源（特に県税）については、リーマンショック等による減収後は、回復基調にある。歳出は、義務的経費の割合が増加の傾向にあり、投資的経費はピーク時から6割減少している。財政の中期見通しとしては、国の中期財政フレーム等により地方交付税等の地方一般財源総額が据え置かれることを前提として、高齢化の進行による社会保障関係経費の増大等により、今後も財源不足が見込まれる。

このため、現在の行政サービス水準を維持するためには、歳出のスリム化や歳入の確保に一層取り組みつつ、限られた財源を有効に活用する必要がある。



(出典: 静岡県の経営状況 令和元年10月 静岡県 知事直轄組織 政策推進局 財政課)

図 3-14. 静岡県の一般会計歳入の推移



(出典: 静岡県の経営状況 令和元年10月 静岡県 知事直轄組織 政策推進局 財政課)

図 3-15. 静岡県の一般会計歳出の推移