

2021年7月21日

佐渡市入浴施設あり方検討会の検討の審議の方法について

新潟大学法学部教授 南島和久

1. 趣旨

本委員会は「佐渡市入浴施設あり方検討会設置要綱」（以下「要綱」という。）に基づく機関であり、その所掌事務は同要綱第2条において、「検討会は、入浴施設のあり方に関する必要な事項を調査し、今後の方向性について検討を行い、市長に提言するものとする。」とされている。このメモは、上述の「市長への提言」に向かうために、本検討会の審議の方法の参考に資することを目的として示すものである。

2. 対象

要綱第2条では、「市長への提言」の内容は、「入浴施設のあり方に関する」「今後の方向性」に関するものであると明記されている。なお、ここでいう「入浴施設」とは、「新穂潟上温泉」「畑野温泉松泉閣」「クアテルメ佐渡」「ビューさわた」の4施設である。これらの施設の基本情報は表1のとおりである。

表1 検討対象となる4つの温泉施設（令和3年7月1日時点）

施設名称	財産区分	経緯	建設年
新穂潟上温泉	普通財産	H21まで指定管、H22より譲渡、H27に返還、H27より無償貸与	平成8年
畑野温泉松泉閣	普通財産	H21まで指定管、H22より譲渡、H27に返還、H27より無償貸与	平成7年
クアテルメ佐渡	普通財産	H21まで指定管、H22より譲渡、H27に返還、H27より無償貸与	昭和63年
ビューさわた	行政財産	H30まで指定管、R1より直営、R3年10月より無償貸与	平成14年

※ビューさわたについては9月30日以降に「佐渡市健康保養センターの設置及び管理に関する条例の廃止」を6月議会に上程。6月30日時点で可決されたが9月30日までは市が直営を行う。

3. 市の方針

佐渡市の入浴施設のあり方については、すでに累次にわたる蓄積がある。本検討会の議論を進めるにあたっての前提として、これらを見做すことはできない。

まず、表1の4つの施設に対する平成28年段階の市長の基本方針を確認する。要点は以下の2点である。

- ① 市としては温泉等入浴施設の運営は行わない。
- ② 温泉等入浴施設を運営する民間事業者や利用者団体がいなければ施設を廃止する。

こうした当時の方針に対し、住民側からは存続や再開を求める声や署名が出された。これを受け、翌平成29年には新たな方針として以下の2点が打ち出された。この方針が現在にまで続いている市の公式の方針である。

- ① 温泉等入浴施設は佐渡市で運営しないこととし、原則、民間事業者や利用者団体が温泉等入浴のサービスを提供してもらうよう対策を講じる。
- ② 温泉等入浴施設を運営する民間事業者や利用者団体がいない場合は施設運営を終了させ、他目的での利活用や譲渡、施設解体等の処分を佐渡市私有財産検討委員会が検討する。

なお、「市は運営しない」という方針に関していえば、28年方針と29年方針の間には、本質的な差はみられない。ただし、29年方針では、民間事業者や利用者団体の活用がより鮮明に打ち出されているということは指摘しておくことができる。

4. 本委員会の検討の視点

本検討会の論点には、上述の「市の方針」の見直しも含まれている。現在は「市が運営しない」という方針の下、入浴施設を行政財産ではなく普通財産とし、その上で無償譲渡を繰り返しているという状況にある。しかし、この方針を見直せば、指定管理者制度の活用なども新たな選択肢も審議の射程に入るものとなる。

すなわち、最初に検討しなければならない選択肢は以下の2つである。

- A案 「市が運営しない」という方針を堅持 普通財産 「廃止」が前提
B案 「市が運営しない」という方針を撤回 行政財産 「維持」が前提

仮にA案を選ぶ場合には、今後もこれらの施設を普通財産として維持し、無償貸付契約を繰り返すこととなる。これは現在行っている運営実態そのものである。この場合には、普通財産について、現在行われている市の補助金交付の継続にかかる正当化根拠の持ち方が課題となる。また、無償貸付契約が不調に終わった場合、「他目的での利用」「譲渡」「施設解体」が選択肢に上がることとなるが、これらの選択肢のうち、「施設解体」を選ぶ場合には住民との軋轢も生じることが十分に見込まれているところである。

なお、B案を選ぶ場合には、これらの施設について指定管理者制度を活用して運営することも選択肢に入るということになる。その場合には、これらの施設を市の行政財産として位置づけ直す必要がある。指定管理者制度の利点は、これらの施設の維持管理については市の責任で行うことができる点及び公の施設の運営管理を民間企業、NPO、地元町内会などの団体に代行してもらうことができるようになる点などである。

【補足説明】

「市が運営しない」という方針は、佐渡市の財政の健全化・効率化・持続可能性の観点で提起されている。しかしながら、「市が運営しない」という方針は廃止を前提とするものであるかぎり、住民に広く受け入れられているものとはならない。A案とB案は、究極的には市の財政健全化と住民の納得とのバランスの上にある。このため、A案の「市が運営しない」という路線を進もうとしても、住民の反対によって進まなくなるというパターンが繰り返される構造となっている。

このような構造は、佐渡市の温泉施設の事例のみならず、ひろく全国の行政活動全般にみられる。より普遍化していえば、ある種の政策判断を下す際に、関係者との合意が十分に成立していなければ、結局のところ実施段階において破綻することになる。このように考えれば、いま一度、「市が運営しない」という方針の決定に立ち戻って、新たな政策判断を検討することも射程に入る。いかなる行政サービスの水準を市のシビル・ミニマムとして設定すべきなのか。この問題は住民と市の間の十分な合意によってのみ成立する。この合意が十分ではないというのであれば、それを補う責務は市側にあるというべきだろう。

以下では個別の施設について立ち入って検討する。その上でもう一度、本検討会が検討すべき論点を整理する。

5. 「新穂潟上温泉」「畑野温泉松泉閣」

平成28年8月に作成された『佐渡市温泉等入浴施設の運営方針（再考）報告書』（温泉等入浴施設運営方針検討プロジェクトチーム）によれば、「佐渡市の温泉等入浴施設は、平成5年から平成8年の4年間に建設が集中しており、10年以内に施設の老朽化による大規模改修を一斉に行う必要が出てきます。」とされている（8頁）。この記述に該当するのは、「新穂潟上温泉（民間譲渡）」「畑野温泉松泉閣（維持する）」の2つの施設である。

大規模修繕と建替の予定と費用見積もりは上記の報告書に詳しい。この中から必要な箇所を抜粋したものが表2である。

なお、これまで本検討会では4つの施設を横並びで議論してきた。しかし、財政面や市民生活への影響ということであれば、「新穂潟上温泉」及び「畑野温泉松泉閣」の影響は大きい。そこでまずはこれら2施設の在り方をまずは検討すべきではないだろうか。

表2 改修・建替の試算（抄）

施設名称	大規模修繕年度	大規模改修費用	建替年度	建替費用
新穂潟上温泉	令和8年	2億6200万円	令和38年	4億7300万円
畑野温泉松泉閣	令和7年	4億2600万円	令和37年	7億6700万円
クアテルメ佐渡	平成30年	6500万円	令和30年	1億1700万円
ビューさわた	令和14年	7800万円	令和44年	1億4000万円

（出典）温泉等入浴施設運営方針検討プロジェクトチーム『佐渡市温泉等入浴施設の運営方針（再考）報告書』（平成28年8月）、8頁より作成。

表2のうち、「新穂潟上温泉」「畑野温泉松泉閣」については、令和7～8年に見込まれる大規模修繕費用の支出について可能か否かが分岐点になる。

「新穂潟上温泉」「畑野温泉松泉閣」の2施設については2年契約の無償貸与を繰り返している。このことを踏まえれば、令和7～8年までには残り2回の契約更新の猶予しか残されていない。そこで、遅くとも令和5年にはじまる無償貸与契約の前の段階までには市の明確な方針を決定しておく必要がある。いいかえれば、遅くとも令和4年度までに大規模修繕に着手するか否かの政策判断が必要ということになる。さらにいえば、住民に対して市の方針を丁寧に説明する猶予も必要である。住民への説明を考慮に入れば残された時間はさらに限られる。

なお、2施設を同時に廃止する必要は必ずしもない。いずれか一方のみの大規模修繕を行い、もう一方の大規模修繕を回避することも1つの政策判断として成立する。「新穂潟上温泉」「畑野温泉松泉閣」は距離的にも近く、利用者の重複も考えられる。このため、いずれか一方のみを廃止することで、もう一方の施設の利用者数の増加を見込むこともできる。この場合、一方の施設については、普通財産としたまま民間譲渡や廃止を念頭に置きつつ検討を進めるということになる。

4つの温泉施設のうち、「新穂潟上温泉」「畑野温泉松泉閣」の2施設のあり方は財政に与える影響が大きい。本検討会としては、この2施設のあり方をめぐる議論が最大の論点となる。あらためてこれらの2施設のあり方について、今後の選択肢を整理するとすれば以下の3つである。

- C案 2施設とも維持 財政負担＝大 住民反発＝小 行政財産として「維持」（2施設）
- D案 1施設のみ維持 財政負担＝中 住民反発＝中 行政財産として「維持」（1施設）
- E案 2施設とも廃止 財政負担＝小 住民反発＝大 普通財産として「廃止」（2施設）

6. 「クアテルメ佐渡」

「クアテルメ佐渡」については、老朽化が著しいこと、利用者が少ないこと、慢性的な赤字であること、収入の3分の1を補助金に依存していることなど厳しい条件となっている。

だが、住民側から見れば、4つの施設を横並びで見たとき、当該施設のみを廃止することは公平性を欠くものとなる。他方、現状の維持管理のあり方をそのまま続けていくということも難しいという課題を抱えている。

「クアテルメ佐渡」は、その規模も小振りで、「新穂湯上温泉」「畑野温泉松泉閣」ほどの財政負担はない。したがって、これについては市として維持するという方針を打ち出すこともできないわけではない。ただしその場合には少なくとも、行政財産とした上で、NPOや町内会などの団体に運営管理を委託する方式が選択肢に入るようにしておく必要がある。

以上を踏まえ、今後の選択肢を整理するとすれば以下の2つとなる。

F案 クアテルメ佐渡を廃止 普通財産として「廃止」（現在の市の方針）

G案 クアテルメ佐渡を維持 行政財産として「維持」

7. 「ビューさわた」（指定管理）

「ビューさわた」については、市において、国土交通省及び農林水産省の補助金を活用し、複合施設として建設していることから、今後10年間は維持する必要がある、さもなければ2億2千万円もの補助金（隣接する大佐渡交流活性化センターにかかる補助金）を国に返還するという建付けになっている。このような状況では施設の廃止を検討することは現実的ではない。したがって、当該施設については、市の既定の方針の例外として在り方の検討を進めなければならないだろう。すなわち、当該施設については単純な費用対効果の議論ではなく、周辺施設にかかる補助金を含めた建付けを十分に考慮に入れる必要があるということである。

この場合、「ビューさわた」は、10年後に当該施設を維持するかどうかを判断することとなるが、この判断を下すときには、客観的な環境が大きく変化していることが見込まれる。

なお、6月議会では令和3年9月30日以降は普通財産とすることが議決されている。このことも踏まえた上で本検討会では議論を進める必要がある。

以上を踏まえ、今後の選択肢を整理するとすれば以下の3つとなる。

H案 ビューさわたを維持 普通財産として「廃止」（現在の市の方針）

I案 ビューさわたを維持 行政財産として「維持」

J案 ビューさわたを廃止 補助金返還して「廃止」

8. 本検討会における検討のステップ

ここまで提示してきた選択肢はそれぞれ複雑に絡み合っている。このように複雑に絡み合ったまま温泉施設の在り方についての検討を進めていくことは本検討会の審議のあり方としてはあまりにも負荷が高いといわなければならない。

そこで、本検討会の審議の在り方としては、以下の3つのステップに区分して審議するこ

とを提案いたしたい。

- 第1ステップ 市の方針の再検討 A～B案
- 第2ステップ 大規模施設の検討 C～E案
- 第3ステップ 小規模施設の検討 F～J案