

2021 年 11 月 24 日

## 阿波おどり事業運営体制等検討委員会報告書

阿波おどり事業運営体制等検討委員会

委員長          鷺見          英司

委 員          佐々木      暢也

委 員          村岡          美奈

# 目 次

|   |    |
|---|----|
| ・はじめに                                   | 1  |
| ・[1] 本委員会における検証・検討事項                    |    |
| 1.阿波おどりの存在意義・目的についての本委員会の共通認識           | 2  |
| 2.2017（平成29）年度までの阿波おどり事業の累積赤字問題         | 2  |
| 3.「阿波おどり事業の累積赤字問題」の2017年度当時の議論について      | 4  |
| 4.徳島市観光協会の破産処理に関する徳島市の対応                | 7  |
| 5.2018（平成30）年度の阿波おどり事業の運営体制             | 10 |
| 6.2019（令和元）年度と2020（令和2）年度の阿波おどり事業の運営体制  | 11 |
| 7.棧敷の管理                                 | 15 |
| 8.リスク管理                                 | 17 |
| 補足説明 収支差額計算に関する資料提供依頼について               | 18 |
| ・[2] 阿波おどり事業の運営体制について                   |    |
| 1.阿波おどりの運営体制の再構築に向けた論点                  | 21 |
| 2.市民による市民のための、持続可能な阿波おどりを実現するための運営体制の構築 | 23 |
| 図1. 阿波おどり運営体制図（徳島市が棧敷所有権を継続する場合）        | 30 |
| 図2. 阿波おどり運営体制図（棧敷所有権を移転させる場合）           | 31 |
| 資料 阿波おどり事業の累積赤字と事業費拡大に関する要因分析           | 別冊 |

## はじめに

徳島の阿波おどり（以下、阿波おどり）に限らず、地方圏における伝統的祭礼の多くは、かつては人口増加と経済成長を背景に、伝統と経済活動・観光の両立を目指して規模を拡大させてきた。しかし、今後は地域社会における人口減少・高齢化<sup>1</sup>の加速に伴う祭りの担い手の減少や娯楽の多様化等による団体観光客の減少に直面し、従来通りの運営が困難になると予想される。加えて、コロナ禍により2年連続で開催中止や縮小開催を余儀なくされたことから、その持続可能性が失われることが危惧されている。さらに、地球温暖化による台風の強大化等の気候変動リスクの高まりも予想され、持続的な開催のためのリスク管理の重要性が増している。

阿波おどりは、400年以上の歴史があり、今では日本だけでなく世界に知られる伝統文化（伝統祭事）として認知され、徳島市においても、観光産業の重要資源、地域活性化のコンテンツであるにもかかわらず、2017（平成29）年度からの度重なる運営体制と運営方法の迷走によって生じた混乱のために、徳島市民が誇るべき存在から、心配や不安を掻き立てる存在になっている。一刻も早く、徳島市民や地域団体が一丸となって新しい阿波おどり事業の運営体制を構築することが求められている。

阿波おどり事業運営体制等検討委員会（以下、本委員会）では、2021（令和3）年5月以降、「阿波おどりの存在意義・目的」についての本委員会における共通認識を確認するとともに、「2017（平成29）年度までの阿波おどり事業の累積赤字問題」、「阿波おどり事業の累積赤字問題の2017（平成29）年度当時の議論」、「徳島市観光協会の破産処理に関する徳島市の対応」、「2018（平成30）年度の阿波おどり事業の運営体制」、「2019（令和元）年度と2020（令和2）年度の阿波おどり事業の運営体制」及びこれまでの阿波おどり事業の収支を悪化させる要因となってきた「積算管理」と「リスク管理」の重要性について論点整理を行ったうえで、新たな阿波おどり事業の主催・運営体制のあるべき形について検討した。さらに、本委員会では、徳島市観光協会（以下、観光協会）と徳島新聞社によって開催された2017年度までの阿波おどり事業を検証するために、徳島新聞社が保有する阿波おどり収支差額表（平成25年度～平成27年度）等について、徳島市を通じて資料提供を求めてきた。しかしながら、本委員会の報告書公表時点において、徳島新聞社から提供を受けることができなかった。その一連の経緯についても報告する。

報告書では、5か月間の検証・検討結果を踏まえ、新たな阿波おどり事業の主催・運営体制を提言する。報告書を踏まえ、徳島市のリーダーシップのもと、徳島市民が一丸となって、新たな阿波おどり事業の運営体制構築のための具体的な行動が早期に実行されることを期待する。

---

<sup>1</sup> 国立社会保障人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」によれば、徳島市の人口は2020年から2030年にかけて16,845人減少すると予想されている。その内訳は15歳未満人口が3,688人、15-64歳人口が1万5,165人減少する一方で、65歳以上人口は2,008人増加し、特に75歳以上人口は8,866人増加する。これによって、65歳以上人口比率は30.2%から33.2%に上昇し、特に75歳以上人口比率は15.4%から20.2%に4.8%ポイント上昇する。

## [1] 本委員会における検証・検討事項

### 1. 阿波おどりの存在意義・目的についての本委員会の共通認識

本委員会では、誰のための何のための阿波おどりなのか、阿波おどりのステークホルダーとその優先順位について議論し、観光資源としての側面も大切であるが、文化継承や徳島市民のための阿波おどりという側面が大切であるという認識を共有した。

さらに、本委員会では以下の視点で今後の議論を展開していくことを確認した。

- ・ 阿波おどりは、市民同士の繋がりを強固にし、それが単に内輪の繋がりでなく、世代を越えた、地域外の人々との関係を広げていくということに貢献しているのではないか。
- ・ 阿波おどりを通じて徳島市における文化継承や市民活動が促進されるのであれば、公共部門の役割が支持され、重要になるのではないか。将来的には、市民生活や市民活動に与える影響の調査が必要ではないか。
- ・ 阿波おどりが文化継承や徳島市民の生活に与えるプラスの影響を考慮すれば、阿波おどり事業の収支均衡、事業スキームや運営組織のあり方だけにとらわれない、広範な議論が必要ではないか。

### 2. 2017(平成 29)年度までの阿波おどり事業の累積赤字問題

阿波おどり事業の累積赤字問題に関する議論を踏まえ、2017(平成 29)年度までの阿波おどり事業について運営面、財務面での問題点を指摘すると、以下のとおりである。

#### (1)運営面

2017 年度までの阿波おどり事業の関係主体には、主催主体である観光協会と徳島新聞社、主催主体が設置し阿波おどり事業を主管する阿波おどり実行委員会<sup>2</sup>、補助金の交付主体としての徳島市・徳島県が存在していた。

##### ① 収支均衡の責任放棄

- ・ 無料演舞場事業や無料シャトルバス等の収益を生まない事業だけでなく、有料演舞場事業においても、十分な財源確保の対策がないまま規模を拡大してきた。
- ・ 徳島市は損失補償を約束して赤字を許容したため、主催主体（観光協会と徳島新聞社）が収支均衡努力を怠るモラルハザードを助長した<sup>3</sup>。

<sup>2</sup> 「公益社団法人徳島市観光協会阿波おどり実行委員会規約」では、実行委員会の所掌事項は「阿波おどり行事の計画及び実施、棧敷等の管理運営に関すること」と規定される。

<sup>3</sup> 一般に、損失補償は赤字を出してもよいというメッセージを与える。事後的な赤字補填が約束されていれば、経済主体が費用最小化や収支改善努力を怠ってしまうことを、モラルハザードという。

## ② リスク管理体制の未整備

- ・ 荒天等による減収に備えるリスク管理体制（財政調整基金の整備等）が未整備であった。

## ③ ガバナンスの機能不全

- ・ 阿波おどり事業では、累積赤字とともに、主催主体による説明がつかない不透明・不適切な会計処理が長期にわたり放置されてきた。
- ・ 主催主体に対する監査体制が適切に整備されておらず<sup>4</sup>、ガバナンスが機能していなかった。補助金の交付主体であり損失補償の実施主体<sup>5</sup>でもある徳島市による監督も機能していなかった。

## (2)財務面

阿波おどり事業の会計は、観光協会の阿波おどり事業特別会計で管理されていた。

### ① 固定資産取得の無計画性

- ・ 固定資産取得を財源確保や返済の計画なく、借入金に依存する仕組みが許容されてきた。
- ・ 設備投資（更新）のための積立（積立基金の整備等）が存在しなかった。

### ② 固定資産の評価のあり方

- ・ 借入によって取得した固定資産（積立用パイプスタンド）が3年で無価値（正確には、観光協会の破産処理される前年度に報告した阿波おどり事業特別会計の最後の貸借対照表では2016年度末時点の積立資産の価値は17円）とされた。
- ・ 年4日間しか使用されない固定資産を3年<sup>6</sup>で償却することの是非、経済的価値に基づく資産評価が検討されるべきであった。また、累積赤字は金額そのものではなく、資産価値を控除した純債務で評価するという点も検討されるべきであった。（実際、積立は2018年5月に徳島市によって2億1,600万円で買い取られた。）

### ③ 不透明・不適切な会計処理

- ・ 主催主体による収支差額表<sup>7</sup>や人件費等の未計上<sup>8</sup>という説明がつかない不透明・不適切な会計処理が長く続けられ、放置されてきた。

---

<sup>4</sup> 観光協会は毎年度通常総会において監査報告を、徳島市の財政援助団体として毎年度決算報告を徳島市議会に対して行っていたが、阿波おどり事業の主催主体（観光協会と徳島新聞社）に対する内外の監査体制は形骸化し機能していないといえなかった。

<sup>5</sup> 2017年11月になって、徳島市は地方自治法第221条に基づく予算の執行に関する長の調査権等を行使し、観光協会への「阿波おどり事業特別会計の累積赤字の解消策等に関する調査団」による実地調査を実施している。

<sup>6</sup> 「娯楽又はスポーツ器具及び興行又は演劇用具」劇場用観客いすの法定耐用年数3年が採用されたと推察される。

<sup>7</sup> 収支差額表の説明は本報告書3-(5)(p.7)を参照。

<sup>8</sup> 人件費以外では、例えば、積立保管料は観光協会と徳島新聞社が分担して費用負担されていたが、観光協会の負担分は積立保管の委託先ではなく、契約主体となっていた徳島新聞社に一旦支払われた後、委託先に全額が支払われていた。そのため、阿波おどり事業特別会計には観光協会が徳島新聞社に支払った金額のみが計上されており、徳島新聞社の支払額は確認できた2007年度から2016年度までは計上されていなかった。

以上から、2017 年度までの阿波おどり事業の累積赤字は、運営体制と会計制度の不備とともに、徳島市が赤字を許容する損失補償を約束し、すべての関係主体のモラルハザードを助長したことに起因すると考えられる。

### 3. 「阿波おどり事業の累積赤字問題」の 2017 年度当時の議論について

「阿波おどり事業の累積赤字問題」の 2017 年度当時の議論に関する本委員会での分析・検証を踏まえ、問題点を指摘すると、以下のとおりである。

#### (1) 累積赤字の発生要因が調査されなかった。

##### ① 赤字発生要因が長期的なスパンで調査されていなかった。

本委員会で明らかにした点は以下の通りである（別紙 資料 I 一時借入金の発生・増加要因参照）。

1. 1987（昭和 62）年度から 2016（平成 28）年度の 30 年間で一時借入金は 18 回実施された。赤字の発生要因は設備投資（栈敷用パイプスタンドの購入や更新等）による資金不足を補填した設備投資要因と事業収支赤字を補填した事業収支赤字要因に分けられる。18 回のうち、設備投資要因が 8 回、事業収支赤字要因が 12 回（ただし、設備投資と事業収支赤字が同時に発生した年が 2 回）であった。一時借入金累計額で見ると、57.7%分が設備投資要因、42.3%分が事業収支赤字要因によって説明できる（表 1 参照）<sup>9</sup>。
2. 事業収支赤字が発生した年は、無料シャトルバスが開始された年を含む 5 年間、荒天及び 2010 年代である。2010 年代には、規模拡大によって増加した事業費を収入で賄えない構造（チケット販売の低迷等）が定着し、事業収支赤字を補填するために一時借入金を実施された。「無料シャトルバス」は 12 回のうち 5 回、「荒天」は 2 回、「2010 年代」は 5 回であった。一時借入金累計額で見ると、18.5%が「無料シャトルバス」、13.8%が「荒天」、10.0%が「2010 年代」である（表 1 参照）。
3. 一時借入金を通じた累積赤字は、設備投資計画と返済計画<sup>10</sup>の欠如、荒天による収入減へのリスクへの適切な対応を怠ってきた結果である。一時借入金累計額のうち、設備投資要因（57.7%）と荒天要因（13.8%）を合わせた 71.5%分は、設備投資計画と返済計画の欠如とリスク管理体制の不備によるものであり、主催主体が必ずしも収支改善を怠ったことに起因するものとはいえない。他方、無料シャトルバスの運行と 2010 年代の事業収支赤字に起因する一時借入金 28.5%分は、収益確保の見通しがなくまま規模拡大を行った主催主体を含む阿波おどりの全関係主体の責任によるものといえる。

<sup>9</sup> ただし、2つの要因が同時に発生した 96 年度と 98 年度は以下の通り一時借入金を案分した。96 年度は一時借入金 5,800 万円のうち、設備投資 3,090 万円と同額を設備投資分、残りの 2,710 万円を事業収支赤字分とした。98 年度は設備投資 3,035 万円、事業収支赤字 42 万円であったため、2,900 万円の一時借入金すべてを設備投資分とした。

<sup>10</sup> 借入金の返済は事業収支が黒字の場合（1989,90,93,94,95,2005,06,07,08,09 年度）に実施された。

表 1. 一時借入金と発生要因（設備投資・事業収支赤字） 1987-2016 年度までの 30 年間

| 発生要因                   |          | 回数   | 年度                                     | 一時借入金累計額                         | 割合    |
|------------------------|----------|------|--|----------------------------------|-------|
| 設備投資                   |          | 8 回  | 87,88,91,92,96,97,98,04                | 3 億 2,760 万円                     | 57.7% |
| 事業<br>収<br>支<br>赤<br>字 | 無料シャトルバス | 5 回  | 98,99,00,01,02                         | 1 億 500 万円                       | 18.5% |
|                        | 荒天       | 2 回  | 96,03                                  | 96 年度：2,710 万円<br>03 年度：5,100 万円 | 13.8% |
|                        | 2010 年代  | 5 回  | 10,12,13,14,16                         | 5,700 万円                         | 10.0% |
|                        | 計        | 12 回 | 96,98,99,00, 01, 02, 03,10,12,13,14,16 | 2 億 4,010 万円                     | 42.3% |
| 合計                     |          | 20 回 |  | 5 億 6,770 万円                     | 100%  |

② 累積赤字をもたらした事業費（委託費）の増加要因は分析されなかった。

本委員会で明らかにした点は以下の通りである（別紙 資料Ⅱ阿波おどり事業費の増加要因参照）。

1. 阿波おどり事業は、バブル期から 1990 年代にかけて顕著に規模が拡大した。そのため、阿波おどり事業費は物価の影響を除いた実質で 1987 年度から 1999 年度までの 13 年間で約 1.3 億円、123%増加した（表 2 参照）。
2. 阿波おどり事業の事業費別に見た増加要因は以下のとおりである（表 3 参照）。
  - ・ 有料演舞場事業の拡大による（収入を上回る）有料演舞場事業費が 5,680 万円（全事業費 123%増加に対する寄与度は 55.7% 割分）増加した、特に、委託費（電飾・照明、警備等）の増加が顕著である（資料Ⅱ-2-(1)図表 2-1, 2-2 参照）。
  - ・ 無料演舞場事業費が 2,150 万円（寄与度は 21.1% 割分）増加した。特に、収益に結びつかない事業（無料演舞場と演舞場間の電飾・照明、警備等の委託費）の増加が寄与した。（資料Ⅱ-2-(2)図表 3-1, 3-2 参照）
  - ・ 管理費が 2,430 万円（寄与度は 23.8% 割分）増加した。特に、無料シャトルバス運行による委託費、臨時駐車場の設置や拡充による賃借料の増加が寄与した（資料Ⅱ-2-(6)図表 7-1, 7-2 参照）。

表 2. 1987-1999 年度までの 13 年間の阿波おどり事業費の増加額と増加率

|                               | 物価調整前後の差      | 増加率     |
|-------------------------------|---------------|---------|
| 阿波おどり事業費（物価調整）<br>＝実質的な事業費拡大分 | 1 億 2,550 万円増 | 123.0%増 |
| 物価上昇分                         | 3,500 万円増     | 34.3%増  |
| 阿波おどり事業費（物価調整前）               | 1 億 6,050 万円増 | 157.3%増 |

注：事業費は『国民経済計算』の政府支出デフレーターを用いて物価調整（実質化）しており、すべての年度の事業費を 1987 年度価格で示している。

表 3. 阿波おどり事業費（物価調整）の増加に対する各事業費の寄与度（2時点比較）

|             | 1987年度 | 1999年度 | 差     | 寄与度    | 寄与率    |
|-------------|--------|--------|-------|--------|--------|
| 有料演舞場事業費    | 67.2   | 124.0  | 56.8  | 55.7 ㊦ | 45.3%  |
| 無料演舞場事業費    | 11.3   | 32.8   | 21.5  | 21.1 ㊦ | 17.1%  |
| にわか連事業費     | 0.0    | 6.7    | 6.7   | 6.6 ㊦  | 5.3%   |
| 選抜阿波おどり等事業費 | 11.7   | 25.3   | 13.7  | 13.4 ㊦ | 10.9%  |
| 総合案内所運営費    | 0.7    | 3.2    | 2.6   | 2.5 ㊦  | 2.0%   |
| 管理費         | 11.1   | 35.4   | 24.3  | 23.8 ㊦ | 19.4%  |
| 事業費（物価調整）計  | 102.0  | 227.5  | 125.5 | 123.0% | 100.0% |

注：1987年度と1999年度の事業費と差は単位100万円。寄与度の単位は%ポイント。

**(2) 累積赤字約 4.2 億円が、徳島市の財政、市民にとってどれほどの負担をもたらすものであったのかが検証されなかった。**

- ・ 前市政下では、阿波おどり事業の累積赤字が極めて大きな市の財政負担、市民負担をもたらすものとして認識され、冷静さを欠いた議論がなされていた節がある。市民負担という観点では、累積債務は2016年度末時点で徳島市の財政規模（標準財政規模）に比して0.8%分に過ぎなかった<sup>11</sup>。

**(3) 阿波おどりの便益との対比で累積赤字の財政負担、市民負担に与える影響が議論されるべきであった。**

- ・ 阿波おどり事業が観光業、宿泊業、飲食業等に与える経済効果や、市民同士の繋がり（社会関係資本の醸成<sup>12</sup>）という「便益」との対比でも議論されるべきであるが、こうした視点での分析・検証が欠落していた。

**(4) 借り入れで取得した固定資産（栈敷用パイプスタンド）の価値は無視され、累積債務のみに偏ったバランスを欠いた議論がなされた。**

- ・ 年4日間しか使用されない資産を3年で償却する会計処理方法の是非についても議論すべきであった。経済的価値に基づく資産評価という選択肢が検討されなかった。（栈敷は2018年5月に徳島市によって2億1,600万円で購入された。）

<sup>11</sup> 徳島市「財政状況資料集」（平成28年度決算）によれば、将来負担比率74.2%のうち、観光協会に係る市の一般会計の将来負担額（公社三セク等のうち、その他の第三セクター等に係る将来負担額）は0.8%ポイント分である。

<sup>12</sup> 社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）とは、人々の信頼関係や繋がり等を指す学術用語である。阿波おどりを通じた活発な住民同士の交流は、互いの繋がりや信頼関係を深める効果が期待できる。こうした地域内の結束をもたらす社会関係資本は地域における防犯や防災のコストを下げる効果をもち、これらの行政サービスを代替する役割も果たしうる。また、阿波おどりを通じた活発な地域外の人々との交流は、交流人口の増加を通じて経済圏の拡大、地域産業の活性化にも貢献しうる。地域産業の経済的な自立は住民生活の安定化や居住者の増加にも寄与することが期待される。



**(5) 会計処理の不透明性は、共催法人にも確認されるが十分な検証がなされなかった。**

- ・ 共催法人（徳島新聞社）が有料演舞場のチケット販売や広告受注を行って代金回収する一方で、案内看板等を発注して代金を仮払いし、この収支差額を記した「収支差額表」に基づく精算が観光協会との間で行われていた。しかし、「収支差額表」に関する調査が不可欠であったがなされなかった。
- ・ 本委員会では、徳島市を通じて、2021年7月13日付け等で「収支差額表」とそれに係る各科目の明細並びに当該入出金・契約が確認できる資料（請求書、契約書等）の提供を徳島新聞社に依頼を行ったが、2017年度に一度徳島市に提供していることや資料の取り扱い等を理由に徳島新聞社から提供を受けることができなかった。（補足説明「収支差額計算に関する資料提供依頼について」（pp.18-20）を参照）

**(6) 『阿波おどり事業特別会計の累積赤字の解消策等に関する調査報告書』では、阿波おどり事業の赤字解消策、収支改善策が検討されなかった。**

- ・ 『阿波おどり事業特別会計の累積赤字の解消策等に関する調査報告書』（以下、調査報告書）15～16ページでは「予算の執行管理」の問題点（事業の収支均衡に対する視点、中長期的な財政計画の欠落等）が指摘されているものの、累積赤字の解消策、適切な予算の執行管理による事業収支の改善策が示されることがなかった。
- ・ 結成から3か月で提出された『調査報告書』において、累積赤字の多角的な検証・解消策の検討がなされたことは確認できず、「観光協会が累積赤字を解消しつつ阿波おどり事業を継続していくことは、極めて困難である」としているが、根拠に乏しく、結論づけるのは性急すぎたと考えられる。『調査報告書』が、徳島市が観光協会の破産の申し立てに動いた根拠として用いられたことは適切とはいえない。

#### **4. 徳島市観光協会の破産処理に関する徳島市の対応**

##### **事実認識**

- ・ 徳島市の呼びかけによって、2017年9月28日に予定された徳島新聞社と観光協会との三者協議は、観光協会の不同意によって不成立となった。三者協議の呼びかけを起点とすると、2018年3月1日の観光協会の破産手続きは5か月後に開始された。
- ・ 徳島市と観光協会との関係は、三者協議の呼びかけ以前から、当時の徳島市長（被告）と観光協会（原告）は係争中であり、2017年3月15日に観光協会が徳島市長を公務員職権濫用罪と強要未遂罪で検察庁に告発している（2017年10月3日受理）。
- ・ 徳島新聞社と観光協会との関係は、2017年9月11日に徳島新聞社が阿波おどり会館等の指定管理者応募のために共同体を設置したことから、12月1日には観光協会が徳島新聞社社長を阿波おどり会館等の指定管理業務選定に係る特別背任で検察庁に告発している。（なお、当時の徳島新聞社社長と事業局長は観光協会の理事であり、観光協会も阿波おどり会館等の指定管理業務に応募していた。）

- ・ 2017年11月1日、2018年度からの阿波おどり会館等の指定管理業務について、徳島市が阿波おどり会館・眉山ロープウェイ運営共同事業体（構成団体：徳島新聞社・エアトラベル徳島）を指定候補者として選定したことが発表された。このことによって、観光協会が2006年度から続いた阿波おどり会館等の指定管理業務から撤退することが決まった。
- ・ 2017年11月16日に結成された「阿波おどり事業特別会計の累積赤字の解消策等に関する調査団」（以下、調査団）は、2か月半程度後の2018年2月5日に「観光協会が累積赤字を解消しつつ阿波おどり事業を継続していくことは、極めて困難」と結論づけた（『調査報告書』、p.19）。
- ・ 2018年2月5日提出の『調査報告書』の2日後の2月7日には、徳島市が来年度の観光協会への補助金の支出及び損失補償を行わないことを通知した。同報告書から4日後の2018年2月9日に、徳島市が観光協会に対し清算手続きの考えを問い合わせるとともに、金融機関に対して債権保全を依頼した。
- ・ 2018年2月9日の徳島市による清算手続きの問い合わせに対して、観光協会は2月15日の第3回理事会において、清算をせず事業を続けていくことを決定した。
- ・ 2018年2月23日に徳島市が観光協会に対して栈敷を担保にして借入れを行わないよう要請した。観光協会は栈敷を担保にした借入れの可否について内閣府に問い合わせを行い、2月28日に「可能」とする回答を得た。その翌日の3月1日には、徳島市と金融機関との間で債権譲渡契約が結ばれ、金融機関から徳島市が債権者となったことが通知された。
- ・ 徳島市による2018年3月1日の観光協会に対する破産手続きは、2018年2月5日の調査報告書から、1か月弱で開始された。
- ・ 2019年9月13日に破産処理された観光協会の債権者である徳島市への配当（払い戻し）は、約84.6%（債権3億8,688万円、配当3億2,724万円）であった。通常、残余財産のない破産となれば数%しか配当されないケースもある中で、異例とも言える80%超の高配当は、観光協会の残余財産の多さを示すものである。

本委員会での主な議論は以下のとおりである。

- ・ 『調査報告書』の「観光協会が累積赤字を解消しつつ阿波おどり事業を継続していくことは、極めて困難」から、徳島市が観光協会の清算という判断に至る根拠が不明である。
- ・ 観光協会が単独で事業内容を決定し、累積赤字を生み出したわけではないこと、阿波おどり事業は責任の所在が不明瞭な体制で長く運営されてきたが、突如観光協会だけが責任を問われ、徳島市によって破産の申し立てが決定されたことに違和感がある。
- ・ 阿波おどり事業特別会計の累積赤字は以前から徳島市議会に報告されてきたが、徳島市内部で突如問題視され、観光協会の清算という判断に至ったことにも違和感がある。
- ・ 一般企業の場合であれば、改善計画の作成、金融機関との交渉を重ねるなど時間がかかるプロセスがかなり性急に行われた。
- ・ 公益性を有する機関（公益社団法人）であるなら、公共的役割について議論が必要であり、意思決定は時間をかけて慎重に進める必要がある。
- ・ よって本委員会は、前市政主導による観光協会の破産手続きは、慎重さや合理性を欠いた点において、拙速で不自然なものであったと感じざるを得ない。

- ・ 観光協会の破産に向けた意思決定プロセスや積算等取得費用の市長専決処分が実施されたプロセスにおける徳島市議会のチェック機能，観光協会側の阿波おどり事業の改革案，徳島市長と観光協会の係争を生んだ背景等について，当時担当した徳島市職員等への聞き取り調査を実施した結果を踏まえると，破産という結論ありきで，観光協会の破産が徳島市主導により，異例のスピードで進められたことに大いに疑問が残る。
- ・ 以上のことより，本委員会で明らかになった疑問点等については，引き続き何らかの調査が必要であると考えられる。

## 5. 2018(平成 30)年度の阿波おどり事業の運営体制

2018 年 4 月 26 日に徳島市主導で始まった徳島市阿波おどり実行委員会、阿波おどり事業検証有識者会議（以下、有識者会議）の提言（2019 年 1 月 24 日）及び、提言を受けて 2019 年 2 月 13 日の第 13 回阿波おどり実行委員会以降に構成された実行委員会の体制について検討した。

### 事実認識

- ・ 2017 年度以前の実行委員会は、おどり連、宿泊業者、交通事業者、商店街組合、マスコミ、行政機関、市議会議員等で構成されていた。徳島市主導で始まった 2018 年度の徳島市阿波おどり実行委員会は、徳島市のほかは主に経済団体で構成された。
- ・ 有識者会議の『提言書』（2019 年 1 月 24 日）では、主に 1) 実行委員会における徳島市の関与について否定的見解が示され、NPO・商工団体が主体となる実行委員会体制の構築、2) 「収支の責任明確化」のために民間事業者への阿波おどり事業の民間委託が提言された。
- ・ 有識者会議の提言を受けて新たに再編された実行委員会（2019 年 2 月 13 日）は、従来通りの経済団体で構成され、委員長は委員による互選で選出された。徳島市は第一副市長が委員、市経済部が事務局として関与した。有識者会議は行政中心の体制から脱するために事務局の民間化についても提言していた。
- ・ 有識者会議の『提言書』から 10 日程度後の 2019 年 2 月 1 日に開催された第 11 回阿波おどり実行委員会では、民間委託を目標に進めていくということが採択された。さらに『提言書』から 20 日程度後の 2 月 13 日に開催された第 13 回阿波おどり実行委員会では、新実行委員によって阿波おどり事業企画運営業務事業者の募集が協議・決定された。
- ・ 第 13 回阿波おどり実行委員会で民間事業者募集が決定された 2 日後の 2 月 15 日には、阿波おどり事業企画運営業務の募集要項を配布・公開し、3 月 22 日及び 26 日に審査のうえ、3 月 28 日の第 14 回阿波おどり実行委員会で阿波おどり事業企画運営業務事業者を決定した。

本委員会での主な議論は以下のとおりである。

- ・ 2019 年 1 月 24 日の有識者会議の提言から、20 日程度後には、民間委託が新しい実行委員会の下で決定され、阿波おどり事業企画運営業務の募集要項を配布・公開するなど、民間委託への意思決定と募集開始も性急に行われた。結果として、『提言書』から 2 か月後には、阿波おどり事業企画運営事業者が決定されている。
- ・ 2018 年度に徳島市主導で始まった実行委員会体制では、「収支の責任明確化」という有識者会議の提言が最優先され、市民の代表やおどり連の代表等の関係者の意見を反映する機会が十分に用意されないまま、重要な意思決定が性急になされた。
- ・ 実行委員会は、世代やジェンダーなどダイバーシティに配慮した団体・代表者で構成されることが市民の意見を反映させるためには必要である。

## 6. 2019(令和元)年度と2020(令和2)年度の阿波おどり事業の運営体制

### (1) 2019年度の阿波おどり事業運営の民間委託の経緯

本委員会では、2019年度の阿波おどり事業の主催主体である阿波おどり実行委員会が運営主体を民間委託することに決定した過程を検証した。

#### 事実認識

- ・ 収支均衡を目的とした阿波おどりの運営主体の民間委託は、2018年10月31日の第2回有識者会議での議論から進められた。
- ・ 徳島市内部では、民間委託を推進する動きがあり、有識者会議の「提言書」(2019年1月24日)を待たずに、2018年11月中旬の時点で、阿波おどり事業企画運営業務事業者募集要項・要求水準書案の作成が開始され、庁内の他の民間委託の仕様書を参考に作成されていた。
- ・ 運営主体の民間委託の開始時期については、有識者会議では2020年度からの開始が意見されていたが、直営が困難であると判断した徳島市の意向によって、2019年度からの民間委託が推し進められた。
- ・ 2018年4月26日以降の実行委員会は、「阿波おどり事業を主催し、開催に関して必要な計画の策定と運営の検討を行うとともに、開催について審議し決定することにより、事業を実施すること」を目的(会則第2条)として設立された、阿波おどりの運営全般に関する意思決定機関である。また、会則第12条には「実行委員会の経費は、補助金、入場料、広告、協賛金、その他の収入をもって充てる」とされていた。
- ・ 2019年2月5日までの実行委員会と運営主体の民間委託を決定した2月13日以降の実行委員会との違いは、事業収入(補助金、入場料、広告、協賛金等)の受領体が、実行委員会から運営主体である共同事業体に移されたことであり、その結果、実行委員会は独自財源を有する主体ではなくなった(表4参照)<sup>13</sup>。

表4. 主催主体、運営主体、事業収入受領体等の変遷

| 期間       | 2018-19年<br>2018年4月26日～19年2月5日 | 2019-20年<br>2019年2月13日～20年3月31日 | 2020年度<br>2020年4月27日～21年3月31日 |
|----------|--------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| 主催主体     | 実行委員会<br>委員長：徳島市長              | 実行委員会<br>委員長：委員の互選              | 実行委員会<br>委員長：委員の互選            |
| 運営主体     | 徳島市                            | 共同事業体                           | 共同事業体                         |
| 事業収入受領体  | 実行委員会                          | 共同事業体                           | 共同事業体                         |
| 実行委員会事務局 | 徳島市経済部                         | 徳島市経済部                          | 徳島市経済部                        |

注：2018年4月26日から2019年2月5日までの実行委員会会則(第4条第2項)において「委員長は、市長をもって充てる」ことが明記されていたが、2019年2月5日の実行委員会において会則改正が認められ、「委員の中から互選によって定める」とされた(施行は2019年2月13日)。

<sup>13</sup> ただし、2019年2月5日までの実行委員会においても、基金等の資産を保有しておらず、また、収入は実行委員会の開催費用等に充てられる以外は、事実上ほぼすべて阿波おどり事業費に充てられていたため、独自の財源も有していなかったと解釈できるかもしれない。

本委員会での主な議論は以下のとおりである。

- ・ 有識者会議では、「収支の責任明確化」のための民間委託は、議事録を確認する限り、地方公共団体が業務の一部や施設の運営を民間に委託する官民連携手法を想定して議論された可能性がある。
- ・ 地方公共団体による業務の一部や施設運営に関する民間委託の決定は、議会の議決を必要とするものであり、そのため、不可抗力による委託先の業務不履行に対して、住民生活を守るために、業務遂行に関する最終的な責任は地方公共団体が負うことになる。
- ・ 他方、民間委託を決定した 2019 年 2 月 13 日以降の実行委員会は（地方公共団体のような）責任能力を有しない主体であり、また独自の財源を持たないため、不可抗力であるか否かに限らず、そもそも損失を補填する財政力はない。こうした性格を有する実行委員会が民間委託を決定したこと、このような状況にもかかわらず民間委託の契約が成立したことに驚きを禁じ得ない。

## (2) 2020 年度の阿波おどりの事業計画決定から基本契約解除までの経緯

本委員会では、2020 阿波おどり事業計画等の決定後、新型コロナウイルスの感染拡大を踏まえた中止決定から実行委員会の解散、共同事業体との基本契約解除に至るまでの経緯を検証した。

### 事実認識

- ・ 2020 年 4 月 21 日に、徳島市内で新型コロナウイルスの感染者が初確認され、徳島市から実行委員会に対して 2020 阿波おどり開催中止が要請され、書面決議の結果、委員全員の承認をもって、阿波おどり開催中止が決定された。
- ・ 2020 年 4 月 28 日に、共同事業体から実行委員会に対して、「阿波おどり企画運営業務委託契約に基づく協議書」が提出され、令和 2 年度固定納付金の全額免除(500 万円)と 2020 阿波おどり開催準備経費(2,694 万円)に係る協議の申し入れがなされた。
- ・ 不可抗力発生時の実行委員会の責任については、「阿波おどり事業企画運営業務委託に関する基本契約書」(以下、基本契約書)の第 41 条第 2 項に、民間事業者と協議を行い、不可抗力の判定や費用負担等を決定するものとするとしている。
- ・ 不可抗力による業務免除は、基本契約書第 42 条において、第 41 条第 2 項に定める協議の結果、不可抗力の発生により本業務の一部の実施ができなくなったと認められる場合、民間事業者は不可抗力により影響を受ける限度において本契約に定める義務を免れるものとするとしている。
- ・ 2021 年 3 月 30～31 日にかけて、阿波おどり事業企画運営業務委託に関する基本契約解除について、委員 5 人中 4 人の過半数の参加及び賛成多数で決議された。同時に、コロナ禍において、民間事業者が全ての収支責任を負うという現行の運営スキーム・運営体制の下では阿波おどり事業の実施は困難との理由から、2021 年 3 月 31 日の任期満了をもって実行委員会の解散が決定された。
- ・ 新型コロナウイルス感染症の流行に伴う 2020 阿波おどりの開催中止と基本契約解除等をめぐる 2020 年度当時の実行委員会と共同事業体のそれぞれの主張は次のとおりである。

| 区分          | 実行委員会の主張（要旨）   | 共同事業体の主張（要旨）  |
|-------------|--|---|
| 固定納付金の支払義務  | 令和2年度の年度契約書において、共同事業体からの協議に応じるものとしており、固定納付金を免除することを同意・確認した事実はなく、固定納付金の支払義務は免除されていない。   | 新型コロナウイルス感染症の流行という「不可抗力」の発生により、共同事業体は阿波おどり実施に関する業務の一部ができなくなったことから、基本契約書第42条に基づき、固定納付金の支払義務は免れる。                 |
| 倉庫の保管料      | 棧敷等の保管等業務委託契約は実行委員会、倉庫会社及び共同事業体の三者契約としており、保管料の支払停止は倉庫会社と共同事業体間の協議のみで完結する事項ではない。2021年1月以降再三にわたる実行委員会と徳島市からの支払い依頼・督促にも関わらず、保管料の支払遅延が続いたことは業務不履行に該当する。    | 倉庫の保管料は、支払先である倉庫会社から支払を猶予されていた上、<br>(2021年3月8日時点において) 倉庫会社に対しては未払分の保管料を支払済である。実行委員会が主張する基本契約の解除事由（業務不履行）は存在しない。 |
| 基本契約の解除     | 共同事業体の固定納付金の不払い等は業務不履行に該当すると判断し、基本契約書第47条に基づき、契約を解除した。   | 実行委員会が、2021年3月31日に解散したことにより、基本契約に基づく業務履行ができなくなったため、共同事業体は基本契約を履行不能に基づき解除した。                                     |
| 開催準備費用      | 収支の責任を民間事業者が負う委託方式を導入しており、そのことを了承した上で共同事業体が公募に応じたという経緯並びに、2020阿波おどりの開催について、共同事業体と協議を進め、早期に開催中止決定を行う等で、出費を最小限に抑えることができたことを踏まえると、実行委員会では開催準備費用等の負担はできない。 | 基本契約書第41条に基づき、2020年度の阿波おどりの開催準備に要した費用2,084万円 <sup>14</sup> のうち、信義誠実の原則に照らし合理的に実行委員会が負担すべきと判断される金額は負担すべきである。     |
| 履行不能に伴う損害賠償 | 令和2年度の年度契約締結時の協議において、共同事業体からはコロナ禍での阿波おどり開催では収支が取れないとの話があったことから、基本契約が変更されない限り、共同事業体には利益が生じず、共同事業体が主張する逸失利益は存在しない。                                       | 共同事業体は、実行委員会の解散によって業務履行不能に陥り損害を被ったことから、2021年度以降の収益に相当する逸失利益を含む損害賠償請求権を有する。                                      |

<sup>14</sup> 2,084万円は実行委員会から要請に基づく精査後の経費であり、共同事業体が2020阿波おどりの開催準備に要した経費とされる。

- ・ 不可抗力が発生した場合の費用負担方法や財源については、2018年度と2019年度当時の実行委員会や徳島市内部においても議論された形跡がないこと、また、民間事業者からの固定納付金（500万円／年）で荒天等のリスクへの対応が可能であり、実行委員会が負担する事態は発生しないという考えがあったことが、当時の徳島市担当者への聞き取り調査の結果から確認された。
- ・ 阿波おどり振興基金<sup>15</sup>（以下、振興基金）の活用ルールは、振興基金を保有する徳島市と2018年度と2019年度当時の実行委員会との間で具体的な取り決めがなされていなかった。荒天等による減収に対しても、棧敷改修に対しても、それぞれが何かあれば振興基金の取り崩しで対応すればよいと暗黙裡に考えられおり、対策が講じられることがなかった<sup>16</sup>。実際に、2018年度の事業収支赤字2,960万円を振興基金の取り崩しによって補填することが、本来は決定権を持たない実行委員会（2019年2月1日）においてまず決議され、最終的に徳島市議会の議決によって成立している。

本委員会での主な議論は以下のとおりである。

- ・ 「基本契約書」には不可抗力に対して協議を行うとされているが、独自の財源を持たない実行委員会には、いかなる要因によって発生した事業収支赤字に対しても、負担に応じる財政力を持たないため、民間事業者がいかに不可抗力を主張したとしても、協議は平行線を辿ることは明白である。
- ・ 独自の財源を持たない実行委員会が推進した民間委託は、収支均衡とあらゆるリスク管理の責任を民間事業者に押し付けるものであった。民間委託が挫折した教訓が、新たな阿波おどり事業の運営体制構築に生かされるべきである。

---

<sup>15</sup> 阿波おどり振興基金は、徳島新聞社から徳島市への寄附金の一部（8,400万円）を原資に、阿波おどりを安定的に運営するとともに、未来に向けて発展させていくことを目的に2018年5月に設置された基金で、阿波おどりの振興に関する事業の経費に充てる場合に限り、その一部を処分できるとされている。

<sup>16</sup> こうした当時の徳島市と実行委員会の行動は、共有地の悲劇をもたらし、阿波おどりの持続的な開催を不可能にする危険性すらあった。共有地の悲劇とは、誰でも利用できる共有地・共有資源（この場合は振興基金）が過剰に利用され資源が枯渇するだけでなく、ひいては、阿波おどり事業全体の持続可能性が損なわれることを意味する。



## 7. 栈敷の管理

### 事実認識

- ・ 栈敷の適切な管理は阿波おどりの継続的な開催に不可欠である。しかし、今日に至るまで、栈敷のライフサイクルコスト（購入から除却までの機能維持に要する費用：購入費、補修費、改修費、処分費）が主催主体、所有者によって把握されていた形跡は確認されなかった。
- ・ また、主催主体や所有者は、栈敷の購入、補修、改修に関する計画を持っておらず、その都度発生した費用は、徳島市の補助金か一時借入金で賄われてきた。この一時借入金が阿波おどり事業の累積債務として計上されていた。
- ・ 栈敷の所有者が徳島市となっても、栈敷のライフサイクルコストの把握、適切な管理のための計画は存在していない。
- ・ 会計上の栈敷の資産価値についても、徳島市の担当課によって把握されておらず、適切な資産管理という視点が欠落している。観光協会の阿波おどり事業特別会計では、阿波おどり用栈敷（栈敷パイプスタンド）の耐用年数は極端に短い3年に設定されていたが、徳島市の所有となつてからは、地方公会計制度に基づいて耐用年数<sup>17</sup>は30年に設定されている。
- ・ 仮に観光協会においても適切な耐用年数が採用されていれば、毎年度の減価償却費が少なくなるため、過去の赤字額が過大であった可能性も考えられる。

本委員会では、阿波おどりの安定的、持続的な開催を可能とするために、栈敷の所有権が徳島市にある場合と主催主体に移転した場合を想定して、以下の提案を行う。

#### ① 栈敷のライフサイクルコストの把握

- ・ 栈敷の機能維持のための補修や大規模改修がどのようなタイミングで必要であるかを過去の実績の調査や栈敷投資にかかる費用の見積り等によって把握し、栈敷のライフサイクルコストを早急に把握する必要がある。
- ・ ライフサイクルコストを低減させるために、栈敷の保管、補修、改修、更新の各費用を最小化する契約等のあり方も検討が必要である。
- ・ 栈敷は8月の阿波おどり開催期間以外では殆ど活用されてこなかった。資産の有効活用の観点から、阿波おどり事業でのさらなる活用や他用途での活用も検討に値する。栈敷の活用頻度が高まれば、その収益によって、栈敷改修のための財源を確保することが期待される。

#### ② 栈敷の所有権

栈敷の所有権については、今後は徳島市から主催主体に所有を移すことが選択肢として挙げられる。主催主体と栈敷の所有主体が分離されていることで管理が煩雑になること、また徳島市が保有する場合には様々な行政上の手続きを要することが挙げられる。他方、主催主体が所有と管理を一体で行うことで、栈敷管理の主体性・責任が明確になること、阿波おどり事業と栈敷管理が効率的に進められるといったメリットが期待される。

---

<sup>17</sup> 平成27年1月23日付け総務大臣通知「統一的な基準による地方公会計の整備促進について」に基づく、徳島市の固定資産台帳に示されている耐用年数。2018年度に2億1,600万円で取得された阿波おどり用栈敷の評価額は2019年度末時点で2億866円である。

ただし、この場合でも、新しい運営体制が軌道に乗るまでは、栈敷の改修が必要となった場合の費用負担が事業運営の重石とならないように、当面は徳島市の所有とすることが考えられる。

### ③ 栈敷管理にかかる財源確保

栈敷の管理にかかる財源確保について、以下の方法が考えられる。

#### [徳島市が栈敷を所有する場合]

1. 栈敷の所有主体（徳島市）が、栈敷の阿波おどりにおける適切な使用を可能とするための費用（保管費・補修費・改修費・更新費<sup>18</sup>）を主催主体に請求し、必要な財源を確保する。
2. 栈敷の保管費と軽微な補修費に充てる財源については、所有主体（徳島市）がその一部または全部を栈敷使用料として、阿波おどり事業の主催主体から徴収する。
3. 栈敷の所有主体（徳島市）は、栈敷の改修・更新に充てる費用を賄うための栈敷管理基金を設置する。そのために、阿波おどり事業の主催主体からの固定積立金と事業収支黒字額（剰余金）の50%を受け取り、栈敷管理基金に積み立てる<sup>19</sup>。なお、主催主体は、栈敷使用料と固定積立金込みで事業を予算化する。栈敷のライフサイクルコストから合理的に判断される改修・更新費の大きさ等を考慮して、所有主体と主催主体の負担割合を判断する。
4. 阿波おどりが市民の社会関係資本の構築や地域経済に与えるプラスの影響を考慮すれば、栈敷の所有者である徳島市の負担割合を高めることも選択肢として考えられる。
5. 基金造成のための財源については、徳島市が保有する阿波おどり振興基金（2020年度末残高2,207万円）の一部を充当することが考えられる。さらに、阿波おどりの伝統継承に共感を持つ個人・団体から、広く寄付（ふるさと納税制度、企業版ふるさと納税制度やクラウドファンディング、演舞場等の命名権の販売等）を募るなどの選択肢が考えられる。

#### [所有権を主催主体に移転する場合]

1. 主催主体（＝所有主体）は栈敷の保管費と軽微な補修費に充てる経費込みで阿波おどりの事業を予算化する。
2. 主催主体は、栈敷の改修・更新に充てる費用を賄うための栈敷管理基金を設置する。そのために、阿波おどり事業費からの固定積立金と、毎年度の事業収支の黒字額（剰余金）の50%を栈敷管理基金に積み立てる。
3. 阿波おどりが市民の社会関係資本の構築や地域経済に与えるプラスの影響と、栈敷の購入財源が寄付であったことを考慮すれば、現在の栈敷の所有主体である徳島市は、栈敷の無償譲渡や貸借対照表の資産価値よりも低く設定した価格で主催主体に売却することも検討に値する。
4. 資産取得や基金造成のための財源については、阿波おどりの伝統継承に共感を持つ個人・団体から、広く寄付（クラウドファンディング、演舞場等の命名権の販売等）を募るなどの選択肢が考えられる。

<sup>18</sup> 保管費とは阿波おどり開催時以外に栈敷（LED器具含む）を倉庫に保管する際に倉庫事業者を支払う費用である。補修費とは軽微な栈敷の破損等の修繕にほぼ毎年度要する費用である。改修費とは、栈敷の機能を維持するために行う大規模な改修に要する費用であり、長寿命化を図るための投資である。更新費とは栈敷が老朽化によって本来の機能を果たせなくなったときに除却し、新たな栈敷を買い替える投資である。

<sup>19</sup> シンプルな方法として、栈敷の保管・補修と改修・更新を区別するのではなく、これらすべてを考慮して算出した金額を栈敷使用料として、主催主体に請求することが考えられる。

## 8. リスク管理

### 事実認識

- ・ これまでの阿波おどり事業は、荒天のためにたびたび開催中止に追い込まれてきた。中止に伴う有料演舞場収入等の減収によって発生した赤字を埋めるために、一時借入金に依存して、累積債務を拡大させてきた。
- ・ 今日に至るまで、荒天によって開催中止となった場合の事業収支赤字に対する適切な備えはなされていない。
- ・ 他地域の祭礼では主催主体によって荒天リスクに備える基金が設置されている事例<sup>20</sup>もあり、リスク管理は持続可能な運営を可能とするための重要な課題となっている。

本委員会では、荒天リスクへの対応力が強く、借入金に依存しない、持続可能な運営体制を構築することを目的として、リスク管理基金の創設を提案する。

### ①リスク管理基金の創設

- ・ 阿波おどりの主催主体が、阿波おどりの安定的・持続的な開催を可能とするための（積立管理とは目的が異なる）リスク管理基金を創設する。
- ・ 荒天の発生リスクから合理的に算出できる積立金額を、基金残高の適正水準とする。

### ②財源確保と使途のあり方

財源確保と使途について、以下の方法が考えられる。

1. 主催主体は、リスク管理基金への積立金込みで阿波おどりの事業を予算化し、毎年度固定積立金を積み立てる。
2. 毎年度の事業収支の黒字額（剰余金）の50%をリスク管理基金に積み立てる。
3. リスク管理基金の使途は、荒天によって開催中止となり、事業収支が赤字となった場合の補填に限定する。
4. リスク管理基金の設置にあたり、徳島市が保有する阿波おどり振興基金（2020年度末残高2,207万円）の一部を主催主体が設置するリスク管理基金に譲渡することが考えられる。さらに、財源確保については、阿波おどりの伝統継承に共感を持つ個人・団体から、広く寄付（ふるさと納税制度、企業版ふるさと納税制度やクラウドファンディング等）を募るなどの選択肢が考えられる。

ただし、リスク管理という観点から、荒天の発生リスクと損害保険料等を比較考量し、興行中止保険に加入することも選択肢として挙げられる<sup>21</sup>。

---

<sup>20</sup> 青森ねぶた祭りでは、荒天リスクに対応するために危機管理基金が設置され、毎年度200万円が計画的に積み立てられている。

<sup>21</sup> 2018年には、大雨警報、洪水警報、暴風警報のいずれかが発令され、阿波おどりが中止になった場合を想定した、興行中止保険への加入が徳島市において検討されている。

## 補足説明 収支差額計算に関する資料提供依頼について

本委員会では、観光協会と徳島新聞社によって開催された 2017 年度までの阿波おどり事業の検証のために、徳島新聞社が保有する①阿波おどり収支差額表（平成 25 年度～平成 27 年度）、②収支差額表に係る各科目の明細並びに当該入金・契約が確認できる資料（請求書、契約書等、関連会社の資料を含む）について、徳島市を通じて、同社に資料提供を求めてきた。

しかしながら、上記資料の取り扱いについての徳島新聞社と徳島市の見解の相違等の事情により、本委員会の報告公表時点において、資料提供を受けるには至らなかった。観光協会と徳島新聞社が主催していた阿波おどり事業特別会計における会計処理の検証を行う上で必要不可欠な資料であり、収支差額表の検証ができなかったことは残念である。徳島新聞社への資料提供依頼に関する主な経過は、表にまとめている。（p.20）

### （経過）

- ・ 2021 年 7 月 13 日付けの徳島市から徳島新聞社への関係資料の提供依頼に対して、7 月 14 日に徳島新聞社から「2017 年度に關係資料を既に提出している」との回答があった。
- ・ 徳島新聞社からの回答を受けて、2017 年度当時の関係職員（観光課長等）に聞き取り調査を行ったところ、「2017 年度に關係資料を徳島市が入手していたこと」が確認された。しかし、当時の調査団や徳島市からの正式な依頼であったと認められるような依頼文書や資料だけでなく、徳島市と徳島新聞社との資料の受け渡しがあったという記録さえも徳島市内部で保存されていなかった。また、2017 年度に提出済とする関係資料について当時の議会答弁や調査報告書にも記載等がなく、徳島市で調査されたという事実は確認できなかった。
- ・ 8 月 3 日付けの徳島市から徳島新聞社への関係資料の提供依頼（再度）に対して、徳島新聞社からは、資料提供にあたり、8 月 25 日付けで、「資料は本委員会内のみで使用し、関係資料に基づく検討結果の公表を行う際、徳島新聞社以外に関する情報が含まれる場合には、徳島新聞社の同意を得ることなどを明記した『情報取り扱いに関する同意書』を交わしたい」との回答を得た。
- ・ 8 月下旬から 9 月にかけて、徳島新聞社からの回答書について、本委員会で協議を行い、地方自治法第 221 条第 2 項に基づく長の調査権<sup>22</sup>に基づき、関係資料の提供依頼を行うことを決定した。
- ・ 10 月 6 日付けの徳島市から徳島新聞社への地方自治法第 221 条第 2 項（長の調査権）に基づく、関係資料の提供依頼に対して、徳島新聞社からは 10 月 15 日付けで「当社は、平成 29 年 11 月ころ、調査団の求めに応じて、同調査団に対して、阿波踊り収支差額表等の一式の資料を既に提供している。そして、同調査団は、平成 30 年 2 月 5 日に報告書を公表し、当社に対して、提出した一式の資料を返却した。当社としては、同調査団への資料の提供をもって、徳島市の調査に対して、然るべき誠実な対応をしたと考えている。阿波踊り事業補助金については、徳島

<sup>22</sup> 地方自治法第 221 条第 2 項は以下のとおりである。「普通地方公共団体の長は、予算の執行の適正を期するため、工事の請負契約者、物品の納入者、補助金、交付金、貸付金等の交付若しくは貸付けを受けた者（補助金、交付金、貸付金等の終局の受領者を含む。）又は調査、試験、研究等の委託を受けた者に対して、その状況を調査し、又は報告を徴することができる。」

市から交付を受けたのは公益社団法人徳島市観光協会であり、徳島新聞社ではありません。そのため、そもそも同項に基づく調査権は徳島新聞社には及ばない」との回答を得た。

- ・ 11月4日付けで徳島市から徳島新聞社に対して、「徳島新聞社から求められた同意書は、検討委員会の提言書の活用の制約となることから、その取り交わしは困難であり、関係資料の提供については求めない」ことを伝えた。
- ・ 11月4日付けの徳島市からの通知書に対して、徳島新聞社からは11月12日付けで「関係資料については、2017年に既に徳島市に提供しており、今回徳島市が同じ資料の再提供を求める理由、徳島市の見解・これまでの対応に非常に困惑している」という回答を得た。

本委員会の見解は以下の通りである。

- ・ 徳島市が行った徳島新聞社に対する収支差額表の提供依頼について、徳島市には、前市政下における2017年度当時の調査団や市担当課からの正式な依頼文書や資料が保存されていないだけでなく、徳島新聞社との間で文書によるやりとりに基づく資料の受け渡しがあったという記録さえ確認できなかった。2017年度当時の徳島市による、こうした公文書管理におけるコンプライアンス（法令順守）違反は、市民の行政に対する信頼を大きく失墜させるものである。
- ・ 地方自治法第221条第2項は、市民にとって重要な市の財源による予算執行の適正を期するために、長における調査権を認める規定となっており、その調査対象は市の予算に基づく補助金、交付金等の交付を受けた者（補助金等の終局の受領者を含む）に広く及ぶとされている。市民の大切な税金を財源とする徳島市の補助金が阿波おどり事業全体を支えてきたこと、長年にわたり徳島新聞社が阿波おどり事業の共催団体として関わってきた経緯を踏まえると、徳島新聞社は関係資料を地方自治法第221条第2項の定め通り、徳島市の求めに応じて提出する必要がある。
- ・ 本委員会は、徳島新聞社からの「同意書」の提出依頼について、徳島市の補助金が阿波おどり事業全体を支えてきた事実と、徳島新聞社への関係資料提供の依頼は地方自治法第221条第2項に基づく長の調査権に基づくものであることから、提出する必要ないと判断した。また、本委員会は、期間限定的な委員会であるため、徳島新聞社の「同意書」に従った対応をした場合、所定期間内の検証が困難であると判断し、今回は収支差額表等の資料提供を受けないこととした。

表 徳島新聞社への資料提供依頼に関する主な経過

| 月日             | 依頼・回答の内容（要旨）   |
|----------------|--|
| 2021年<br>7月13日 | 徳島市から徳島新聞社に対し、収支差額表等の資料提供を依頼。  |
| 7月14日          | 徳島新聞社から徳島市に対し、「以前同様の資料を徳島市に提供済である。確認願いたい」との連絡。   |
| 7月20日<br>ほか    | 徳島市において、徳島新聞社から提供されたとされる当時の関係資料の存在は確認できなかったことから、当時の担当職員に状況を聞き取った結果、当時関係資料を入手した後、返却していたことを確認。しかし、調査団や徳島市から正式な依頼であったと認められるような依頼文等の存在が庁内で確認できなかったため、正式なやりとりは行っていないものと推測される。   |
| 8月3日           | 徳島市から徳島新聞社に対し、改めて資料提供を依頼。  |
| 8月25日          | 徳島新聞社から徳島市に対し、「資料提供にあたり、情報取り扱い同意書を交わしたい」との回答。  |
| 8月下旬～          | 検討委員会において、徳島新聞社からの回答について協議し、地方自治法第221条第2項に基づく調査権に基づき、関係資料の提供依頼を行うことを決定。  |
| 10月6日          | 徳島市から徳島新聞社に対し、地方自治法第221条第2項に基づく阿波おどり事業補助金の使途に関する調査（資料提供依頼）を依頼。   |
| 10月15日         | 徳島新聞社から徳島市に回答。<br><ol style="list-style-type: none"> <li>1. 関係資料は平成29年度に提出済で一定の対応は終了したものと認識。</li> <li>2. 地方自治法第221条第2項の調査権は徳島新聞社に及ばないものと認識。</li> <li>3. 徳島市からの依頼は承服できないが今般に限り情報取り扱い同意書の取り交わしを条件に提供することは可能。</li> </ol>  |
| 10月下旬          | 検討委員会において、徳島新聞社からの回答について協議し、情報取り扱い同意書の取り交わしは、提言書の活用等の制約となるため、困難であることを確認。   |
| 11月4日          | 徳島市から徳島新聞社に回答。<br><ol style="list-style-type: none"> <li>1. 平成29年度に提出済とする関係資料について議会答弁、調査報告書にも記載がなく、徳島市で調査されたという事実が確認されないこと。</li> <li>2. 地方自治法第221条第2項の調査権は、「補助金の終局の受領者」として徳島新聞社にも及ぶものと認識。</li> <li>3. 情報取り扱い同意書は、阿波おどり事業運営体制等検討委員会の提言書の活用の制約となるため、その取り交わしは困難であると認識。</li> </ol> |
| 11月12日         | 徳島新聞社から徳島市に回答。<br><ol style="list-style-type: none"> <li>1. 平成29年に既に徳島市に關係資料を提供しており、今回徳島市が徳島新聞社に同じ資料の再提供を求める理由、徳島市の見解・対応に非常に困惑している。</li> <li>2. 地方自治法第221条第2項に基づく長の調査権について、徳島新聞社は徳島市から補助金等の交付を直接的にも間接的にも受けておらず、調査権の適用は該当しないものと認識。</li> </ol>                                   |
| 11月中旬          | 検討委員会において、徳島新聞社からの回答について協議し、今回は資料提供を受けないこと等を確認。  |

## [2] 阿波おどり事業の運営体制について

### 1. 阿波おどりの運営体制の再構築に向けた論点

#### ① 過去の運営体制の問題点

- ・本委員会での検証から、観光協会破産の理由とされた阿波おどり事業の収支悪化と累積赤字の要因は、主に、事業規模の拡大、栈敷改修費用の増大及び荒天による減収であり、これは、不透明・不適切な会計処理、計画性の無い栈敷管理及びリスク管理に起因することが明らかになった。
- ・観光協会と徳島新聞社の共催体制では、阿波おどり事業の責任の所在が曖昧となり、また長年にわたる馴れ合いの慣行から、内部監査が機能していなかった。そのため、徳島新聞社による収支差額表という会計処理、阿波おどり事業に要した人件費等を未計上とする等の不透明・不適切な会計処理が放置され、事業拡大に歯止めがかからなかった。また、徳島市による損失補償契約の存在が主催主体当事者のモラルハザードを助長し、事業の効率化、赤字解消のための計画的な栈敷管理及び荒天等のリスク管理を怠らせた。さらに、補助金交付主体である徳島市や徳島市議会による外部からのガバナンスも機能していなかった。
- ・特に、阿波おどり事業の会計処理については、収支差額表という会計処理や人件費等の未計上だけでなく、栈敷の資産評価方法についても深刻な欠陥を抱えたまま今日まで放置されてきた。観光協会が所管していた阿波おどり事業特別会計では、阿波おどり用栈敷（栈敷パイプスタンド）の耐用年数が極端に短い3年に設定されていたため、数千万円を投じて整備された栈敷資産がわずか3年で無価値とされた。その結果、栈敷のための借入金による債務超過額が増加し続けるという事態が発生するとともに、資産価値が適切に考慮されることなく、債務だけを過度に問題視するという混乱を招いた。事実、無価値であるはずの栈敷は、観光協会の破産処理の過程で、2018年5月に徳島市によって2億1,600万円を取得された。このような不適切で非合理的な会計処理を是正するシステムが内外に存在していなかったことが極めて深刻な問題であった。
- ・したがって、阿波おどり事業の収支を均衡させ、持続可能性を高めるには、1)身の丈にあった事業計画の立案と遂行するための内部監査体制、2)阿波おどりの持続的開催に不可欠な栈敷の計画的な管理体制、3)荒天等のリスク管理体制、4)外部からのガバナンス・監査体制の構築が重要である。
- ・本来ならば、累積赤字を抱えた阿波おどり事業に対しては、累積赤字の要因分析・検証による課題の抽出、不適切な会計処理や非効率な予算執行に対しては、改善を促すための第三者機関等による監査と補助金の交付主体である徳島市と徳島市議会によるガバナンスによって、経営の健全化と運営体制の再構築が優先されるべきであった。したがって、徳島市によって、異例のスピードで推し進められた観光協会の破産処理には極めて大きな不自然さと違和感を覚える。

## ② 民間委託による収支均衡

- ・阿波おどり事業の運営を収支均衡という観点で、民間委託する理由は見当たらない。民間委託を行っていない他地域の祭礼のケースでも収支均衡は実現されており、運営を民間委託することが収支均衡の必要条件ではない。

## ③ 徳島市民にとっての阿波おどりの意義

- ・阿波おどりが伝統文化の継承に加え、地域コミュニティの活性化や住民同士の繋がりだけでなく、世代・職業等の異なる人々の交流を促進し、社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の構築に貢献してきたことは、容易に想像できる。
- ・他方で、阿波おどりが、徳島市民が有する他地域にはない社会関係資本に支えられ、存続してきたということも紛れもない事実である。実際に、多くの市民や団体が主体的に運営に参加するだけでなく、担い手としても、有名連だけでなく、地域の企業やコミュニティが多数の阿波おどり連を結成し、練習を繰り返して積極的に参加し、阿波おどりを作り上げてきた。また、観光客を迎え入れる臨時駐車場等が地域の住民やコミュニティによって運営されるとともに、こうした阿波おどりを支える活動がさらに地域コミュニティの活性化の基盤ともなってきた。
- ・したがって、徳島市民による市民のための阿波おどりであることが最優先されるべきであり、その実現のために、地域における多様な属性・世代の人々が主体的に関わって作り上げる運営体制の構築が急がれる。



## 2. 市民による市民のための、持続可能な阿波おどりを実現するための運営体制の構築

上記の論点を踏まえ、本委員会では、「市民による市民のための、持続可能な阿波おどり」が目指すべき姿であると結論づけ、これを実現するための運営体制について提言する。なお、運営体制のイメージは、阿波おどり運営体制図（図1,2（pp.30-31）を参照）に示している。

「市民による市民のための、持続可能な阿波おどり」を実現するためには、以下の4つの条件を満たすことが不可欠である。

- a. 徳島の多様な住民・団体の参画による運営
- b. 安定的・持続的な主催主体・運営主体による責任ある運営
- c. 事業収支均衡（基金への支出を含めた）を可能とする運営
- d. 事業の透明性を高めるための監査機能の強化

以下では、4つの条件を満たし、阿波おどり事業の運営体制を再構築するための5つの重要なポイントを提示する。

### ① 安定的で持続的な基盤を有する主催主体、運営主体(事務局)による運営

共催関係が責任の所在を曖昧にしてきたことから、持続可能な阿波おどりを実現するために責任を負うことができる、安定的で持続的な主催主体・運営主体による運営体制の構築が不可欠である。

#### 1. 新たな実行委員会の設置と構成

阿波おどりの主催主体として、新たな実行委員会（以下、新実行委員会）を設置する。新実行委員会という組織は寄合所帯のために形式的となり、責任の所在が不明確になることが危惧されることから、市民による阿波おどりを実現するために、実行委員には地域を代表する多様な経済・社会の諸団体から、充て職ではなく、阿波おどりのために一丸となって取り組むことのできる適任者・選任者が主体性をもって参画することが望まれる。また、その構成は世代やジェンダー等のダイバーシティに配慮するとともに、特に次世代の阿波おどりを担う若年世代から委員を選出するべきである。また、公募することも検討に値する。

#### 2. 新たな実行委員会の責任と役割

新実行委員会は、市民のための阿波おどりの開催と持続可能性を高めるために、事業内容、収支均衡、リスク管理に責任を負うことが求められる<sup>23</sup>。特に、実行委員長は阿波おどりへの志の高い人物が選任されるべきである。また、実行委員長の指揮下に後述する内部の監査委員会を置くことで、持続可能な阿波おどりのための事業規模の適正化と予算執行の効率化を確実なものとする強固な体制も検討されるべきである<sup>24</sup>。

<sup>23</sup> これは事業収支赤字の責任を委員個人が負うことを意味するものではない。実行委員会には本委員会が提言する赤字を発生させない運営体制の構築に責任を持つことが期待される。

<sup>24</sup> 2018年4月以降の実行委員会では、委員長が選任した監事が実行委員会の会計その他事務を監査することが決められていたものの、十分に機能していたかどうかは定かではない。

### 3. 運営事務局の設置

持続可能な阿波おどりの実現には、事務局機能の強化は不可欠であり、安定的・継続的に阿波おどりの運営に専門的に携わり、新実行委員会の運営を強力にサポートできる人員と予算を有する組織とすべきである。阿波おどりの運営事務局は、地域、文化及び観光の振興を目的とする公益性の高い法人内に設置することが考えられ、また、通年で阿波おどり事業の運営に携わり、国内外からの問い合わせや情報発信にも対応できる人材を配置することも望まれる。さらに、阿波おどり事業会計の透明性を高めるために財務諸表（貸借対照表、正味財産増減計算書、キャッシュフロー計算書）や財産目録を作成・公表することが不可欠である。

### 4. 内部監査体制の構築

これまでの阿波おどりの運営体制の反省から、実行委員長の下に監査委員会を設けて、収支均衡のための事業計画・規模の適正化、予算執行の効率化の状況を内部で監査し、実行委員長に勧告する体制を構築することが望まれる。例えば、監査委員は、企業内部での監査経験のある人材を市民から公募することも考えられる。これは、多様な市民の参画による阿波おどりを実現することにもつながる。

### 5. 事業収支の明確化

本委員会の検証では、有料演舞場事業の拡大が阿波おどり事業費全体の拡大につながってきたことが明らかにされた（本報告3-(1)-②（pp.5-7）を参照）。各事業の収支を区分して管理することで、収支均衡に向けた収入確保や事業規模の適正化を通じた支出削減が可能となること、また、公的補助金の交付対象範囲が明確になることが期待される。具体的には、阿波おどり事業会計を、主に市民のための踊り場を目的とした無料演舞場事業勘定と主に興行・観光を対象とした有料演舞場事業勘定に分けて管理することも一案である。

## ② 危機管理のための財政基盤の強化

栈敷管理基金とリスク管理基金の創設によって、財政基盤の強化と持続可能性を確保することが不可欠である。

### 1. 栈敷管理基金の設置

栈敷管理基金は、栈敷が使用不可能になれば、阿波おどり事業は開催できないことから、栈敷の機能を適切に保つこと、具体的には、改修費と更新費を賄うことを目的とした基金である。基金は、栈敷の所有者が管理し、阿波おどりの主催主体が収益に関係なく、栈敷のライフサイクルコストから合理的に算出される金額を固定積立金として毎年度積み立て、さらに、毎年度の阿波おどり事業の剰余金の50%を積み立てる（変動積立金）といったルール of 明確化が不可欠である。

## 2. リスク管理基金の設置

リスク管理基金は、荒天に起因する開催中止による減収を補填することを目的とした基金で、主催主体である新実行委員会が設置・管理する。荒天リスクから合理的に算出される金額を固定積立金として毎年度積み立て、さらに、毎年度の阿波おどり事業の剰余金の50%を積み立てる（変動積立金）といったルールの明確化が不可欠である。また、基金の用途は、主催主体の財政規律の緩みを防ぐために、荒天のみに用途を限定することをルール化することが不可欠であり、さらに後述の外部監査を受けるようにすることで、執行の適正化が期待される。

## 3. 不可抗力への対応

リスク管理体制を構築してもなお、主催主体の能力を超える不可抗力やリスク管理体制が十分に構築できるまでの期間については、阿波おどりが開催できないことによる市民や地域コミュニティ、地域経済への影響を鑑み、時限的に徳島市による財政支援・人的支援を可能とする仕組みの構築も検討に値する。特に、新型コロナウイルス感染症の終息が見通せない今日の状況においては、期限を定めたうえでの支援は合理的である。

ただし、徳島市は5年程度の期間で見た補助金額（あるいは（後述の）栈敷使用料収入）が同水準となるように後年度の補助金交付額（あるいは栈敷使用料収入）を調整することをルール化することが必要である。これによって、主催主体には、後年度に減少する補助金（あるいは増加する支出）の下で収支均衡が実現できる事業計画の立案と具体的な対策を講じることが求められるため、財政規律の緩みを防ぐことが期待できる。

### ③ 徳島市・徳島市議会の責任・役割

徳島市・徳島市議会には、特に、補助金交付主体としてのガバナンス体制の中核的機能を担うことが求められる。

#### 1. 補助金交付主体の責任・役割

徳島市・徳島市議会は、補助金交付主体の責任として、主催主体と運営主体によって、PDCAサイクル（予算編成(Plan)→執行(Do)→効果検証(Check)→改善(Action)が新たな予算編成に反映されるサイクル）が実施されているかどうかを監督する。補助金交付の対象は、1) 伝統継承と市民のための阿波おどりとしての無料演舞場、おどりロード、おどり広場事業に対するもの、2) 阿波おどりの普及・振興のためにわか連事業とすることが考えられる<sup>25</sup>。ただし、阿波おどりの開催を通じた様々なコミュニティや団体の活動の活性化と多様な住民同士の交流や互助意識の高まりは、徳島市にとっても、防災・治安・福祉といった面での長期的な行政経費の削減というメリットにつながることを期待できる。こうした長期的な視点を踏まえて補助金額を決定すべきである。

---

<sup>25</sup> その他に、観光案内事業や市内の交通混雑緩和のためのシャトルバス事業等が従来通り補助対象として考えられる。

## 2. 棧敷所有者としての責任・役割

徳島市が棧敷を所有する場合（図1）、阿波おどり開催の基盤となる棧敷の適切な管理に関する責任を果たすことが求められる。そのために、1) 棧敷保管料、軽微な棧敷の補修費を賄う財源を確保するために、棧敷使用料の支払いを主催主体に求めること、2) 棧敷の大規模改修、更新に係る財源を確保するために、固定積立金・変動積立金の納付を主催主体に求めることが考えられる。

棧敷の所有権を主催主体に移す場合（図2）でも、棧敷の改修や更新のための大規模な投資が主催主体の事業運営の重石となる場合に備えて、徳島市によるふるさと納税等の寄付金等を活用した棧敷管理基金への財政支援も一案として考えられる。ただし、この支援は、主催主体による棧敷のライフサイクルコストの正確な把握と棧敷管理計画の策定が前提であり、（これまでのようにその都度必要な財源を決めていくという場当たりのものではない）主催主体と負担割合を協議のうえルール化し、計画的に積み立てることが求められる。

## 3. ガバナンス体制の中核的役割

過去の阿波おどり事業において、不透明で不適切な会計処理が見過ごされ、累積赤字を抱えることになった要因には、外部からの監視が機能していなかったことが挙げられる。徳島市は補助金の受給者である観光協会と徳島新聞社による事業運営を監視するどころか、モラルハザードによる赤字拡大を助長させてきた。こうした反省に立ち、以下で示すガバナンス・監査体制における中核的役割が徳島市と徳島市議会には強く求められる。

### ④ ガバナンス・監査体制の構築

これまでの阿波おどり事業の主催・運営体制の反省から、以下の外部評価機関によるガバナンスが機能する体制を構築し、運営面と財政面での厳格な検証・評価が実施されるとともに、市民や地域外の第三者等の意見が阿波おどり事業に反映されることが求められる。

#### 1. 阿波おどり事業の主催・運営体制に関する検証・評価

地域代表やおどり連の代表、専門知識を有する外部人材を構成員とする運営検証委員会を設置する。この委員会の目的は、安全な運営、伝統継承、おどり連・市民の意見の反映等を市民、関係者及び外部の目線から検証すること、さらにその検証結果を新実行委員会だけでなく、市民や阿波おどりの開催を支援する諸団体（協賛団体等）に向けて報告書として公表し、継続的な改善を促すことである。

#### 2. 阿波おどり事業の財政と持続可能性に関する検証・評価

監査・会計等の専門知識を有する外部人材を構成員とする持続可能性検証委員会を設置する。この委員会の目的は、収支均衡、リスク管理、棧敷管理に必要な対策とその成果を外部の目線で検証・評価すること、新実行委員会だけでなく、市民や阿波おどりの開催を支援する諸団体（協賛団体等）に向けて報告書として公表し、改善を促すことである。持続可能性検証委員会は、内

部の監査委員会と連携するとともに、運営事務局のサポートを受け、独立した立場から阿波おどり事業を検証・評価する。

### 3. 補助金交付主体としての徳島市・徳島市議会によるガバナンス機能

徳島市の補助金交付対象は部分的とはいえ、補助金なしに阿波おどりを開催することは財政的に困難であることから、徳島市・徳島市議会は、上述の二つの外部検証委員会による運営面と財政面の評価に応じて、補助金が連動する仕組みの検討も考えられる。さらに地方自治法第 221 条第 2 項による予算執行に関する長の調査権限を行使することも視野に入れた、ガバナンス機能を強力に発揮することが求められる。

## ⑤ オール徳島での新たな運営体制構築

阿波おどりは、徳島市民が有する他地域にはない紛れもない財産である。そして、これまでの阿波おどりが地域の諸団体や市民の支えの上に成り立ってきたという事実は、地域の諸団体や住民が豊かな社会関係資本（人々のつながりや互助の精神等）を有しているということを示しており、これがもう一つの徳島市民が誇るべき無形の財産、強みである。ただし、阿波おどりの度重なる運営体制と運営方法の変更、コロナ禍で余儀なくされた開催中止・縮小開催によって、地域の諸団体や市民がこれまでの通りの阿波おどりと関わりや役割を果たすことができなくなり、社会関係資本の再構築を必要とする事態に陥った可能性も危惧される。

2022 年度の阿波おどりの開催に向けて、地域の多様な団体や市民を中心とする新しい阿波おどり事業の運営体制の構築が急務である。

### 1. 市民参画による運営体制構築

徳島市民による市民のための持続可能な阿波おどりを軌道に乗せることは、長期的に見れば徳島市民の全体の幸福につながることを期待できる。近年の度重なる阿波おどりの運営体制と運営方法の変更によって生じた混乱を終息させ、徳島市民が一丸となって、市民による市民のための持続可能な阿波おどりの運営体制の構築に取り組むことが求められる。

オール徳島での新たな運営体制の構築には、阿波おどりの活動に理解がある市民からの協力を積極的に得ることが求められる。例えば、臨時駐車場の運営は、2017 年度までは 7 つの地域団体によって担われ、その収入から経費を引いた額は地域活動を支える財源として、各団体の運営費、イベント・祭り、学校の備品購入、阿波おどり教室等の様々な活動に活用されてきた<sup>26</sup>。しかし、徳島市が利用者負担の原則から、阿波おどり開催期間に臨時駐車場として利用される小中学校や公園について、各地域団体から施設利用料を徴収することを 2018 年度に決定したことから、5 団体が運営を取りやめ、実行委員会による運営に変更された。その結果、地域住民によって支えられてきたグラウンドや公園の整備・整地や警備が事業費化され、それぞれ 76 万円と 508 万円として顕在化することとなった（2018 年度）。これらは、徳島市民が支えてきた価値（つまり、社会関係資本）が金銭換算され、顕在化したものと言える。今後は、これ

<sup>26</sup> 徳島新聞「混乱の夏'18 検証阿波踊り 8」（2018 年 8 月 29 日付）。

らを 1) 事業費化して料金収入から賄うか、2) かつてのように市民に担い手としての役割を委ねるか、についての意思決定が求められる。前者の場合には、阿波おどりへの様々な市民からの有形・無形の協力に与える影響、具体的には、一方で市民の自発的な互助・共助に支えられた阿波おどりのための活動があり、他方で同様の活動が対価・金銭を伴う活動となった場合<sup>27</sup>の市民感情や活動レベルに与える影響について、後者の場合には、一度途切れた市民からの協力体制をどのように再構築するか、を市民との対話を通じて意思決定することが求められる。

さらに幅広く市民参画を求めることも一案である。上述のように、監査機能についてはこれまでの勤務経験を生かしたボランティアを市民から公募すること、また運営事務局には地域の大学と連携した長期の学生インターンの受け入れ、開催日の運営には地域外に出た学生のお盆の帰省に合わせた（阿波おどり体験をセットにした）ボランティアの受け入れ、さらに、SNS等のメディアを活用した地域内外への情報発信や阿波おどり開催期間中の来場者の利便性を高める様々な情報（おどり連の居場所、トイレや駐車場の場所・混雑状況等）提供のための ICT を駆使したシステムの構築については、シビックテック（Civic Tech）<sup>28</sup>との協働も検討に値する。さらに、外部の有能な人材の取り込みも重要であり、地域おこし協力隊の積極的な活用も選択肢に挙げられる。

本委員会が提言する事業運営体制が整備され、事業の効率化とリスク・栈敷の管理が適切に機能すれば、おどり連の参加費に依存しない運営が可能となる。様々なバックグラウンドを持つ人々で構成されるおどり連の活動が、参加費という追加的な金銭的負担によって制限されてしまう可能性について丁寧に調査・検証のうえ、新たな運営体制下で参加費徴収の有無を決定することが求められる。

## 2. 新たな運営体制構築の優先順位とさらなる展開

本委員会は、過去の阿波おどり事業の検証を踏まえ、主催・運営体制に多数の極めて深刻な問題点があったことを指摘した。そのうえで、すべて問題点を克服するために不可欠で、極めて厳格な運営体制を提案した。しかしながら、すべての運営体制を最初から構築するのではなく、まずは徳島市民の参画による責任ある主催・運営主体の体制構築が要であり、次いで、新しい運営主体の下で、持続可能な阿波おどりを実現するための計画的な栈敷管理とリスク管理のための基金創設、外部監査体制の構築が実施されるべきである。徳島市民も観光客も皆が阿波おどりを楽しむことを優先し、まずは着実に一步を踏み出す、小さく始めるべきである。ただし、阿波おどりを取り巻く内外の環境変化も踏まえれば、これらの体制整備は（新型コロナウイルスの感染拡大状況も踏まえながら）2～3年程度の期間で実施することが望まれる。

阿波おどりの観光資源としての価値を最大限利用する体制も併せて構築することも検討に値する。具体的には、阿波おどりから通年で収益を上げる仕組みを構築し、持続可能な阿波おどりの実現のために充当することが考えられる。通年で収益を上げる仕組みは、リスク管理の観点からも合理性がある。最終的には地域振興・観光振興を図ることを目的とした地域法人（地

<sup>27</sup> よりやさしく言えば、臨時駐車場の警備を地域活動として支えるためにボランティアで行う市民がいる一方で、同じ警備で金銭をもらって行う人が出ることになる。

<sup>28</sup> シビック（Civic：市民）とテック（Tech：テクノロジー）をかけあわせた造語であり、一般的には、市民によるテクノロジーを活用した社会問題の解決や生活の利便性向上のための主体的な取り組みやその組織のことである。

域商社)によって、阿波おどりを核とした収益が地域内で循環する仕組みが構築されれば、持続可能な阿波おどりの実現に大いに寄与することが期待される。また、人材派遣型の企業版ふるさと納税等を活用した、専門的知識・ノウハウを有する人材を外部から取り入れることで、阿波おどりを核とした地域活性化がさらに期待できる。

阿波おどりを持続可能とするためには、地域内外の企業からの協賛金を通じた継続的な支援が求められる。そのためには、GPS等を使った観光客数の正確な把握やホテル宿泊者数等の調査等を実施して、信頼性の高い経済効果を計測し、公表することが不可欠である。阿波おどりの伝統継承への貢献だけでなく、高い経済効果も期待できることが明らかになれば、地域内外の企業は、阿波おどりを通じた社会・地域貢献活動に積極的になることが期待される。

最後に、徳島市のリーダーシップのもと、徳島市民が一丸となって、新たな阿波おどり事業の運営体制構築のための具体的な行動が早期に実行されることを期待する。

図1. 阿波おどり運営体制図

(徳島市が棧敷所有権を継続する場合)

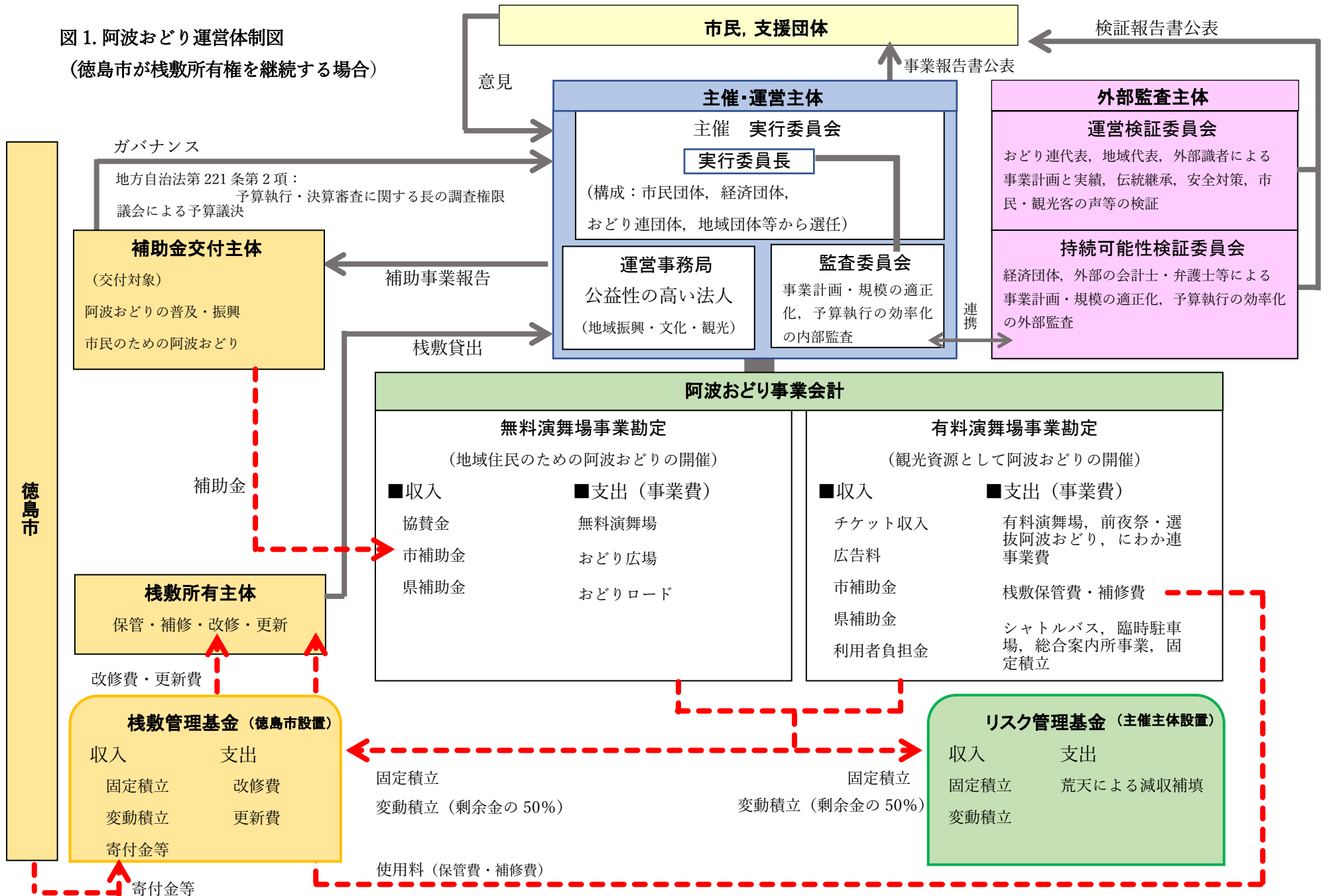




図2. 阿波おどり運営体制図  
(栈敷所有権を移転させる場合)

