

視 察 報 告 書

報告者氏名：板橋 衛

委員会名：都市整備常任委員会

期 間：10月23日（月）～10月25日（水）

視察都市等及び視察項目：大阪府吹田市

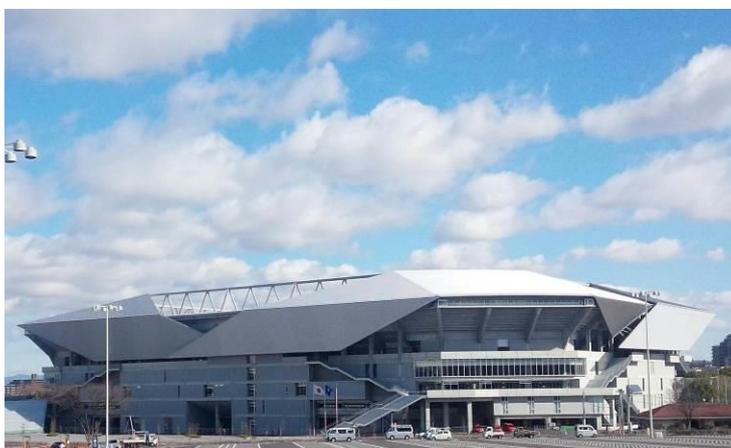
○市立吹田サッカースタジアムの運営とスタジアムを利用した地域活性化の取り組みについて

・事業の概要

ガンバ大阪の本拠地である大阪府吹田市のサッカースタジアムを視察させて頂いた。その最大の特徴は、「日本初、みんなでつくるスタジアム」をコンセプトに、市民の税金を一切投入せず、民間主導によるこれまでに前例のない整備運営手法である。

建設に至る経緯は、平成20年（2008）4月、(株)ガンバ大阪から吹田市をはじめ、豊中市、茨木市、高槻市に「建設費は確保するので、用地の提供をお願いしたい」旨の協力依頼を受け、平成23年10月に建設予定地を吹田市の万博記念公園内に決定。同年、(株)ガンバ大阪と吹田市との間に『スタジアムの建設及び管理運営に関する基本協定書』を締結。その主な内容は、以下の3点。

- ① 施設の建設は(株)ガンバ大阪を中心とした建設募金団体がを行い、建設後は吹田市が寄付を受け、公の施設として活用する。
- ② 施設の運営については、(株)ガンバ大阪を指定管理者とする。
- ③ 土地の賃借料、大規模修繕を含めた施設の管理運営に要する費用は、指定管理者が負担する。



つまり、市民の税金を一切投じず、施設を建設し、大規模修繕を含めた維持管理経費もすべて指定管理者が負担するという、吹田市にとっては破格の契約であり、日本初の整備手法である。では一体何故、このようなことが可能となったのか？そこには、様々な工夫が隠されていた。

・寄付金を集めやすい環境整備

施設建設に要した約 141 億円の費用は、個人と企業・法人からの寄付金（約 106 億円）と国からの助成金・補助金で賄われた。4 分の 3 を占める募金の大半は、ガンバ大阪のメインスポンサーであるパナソニックをはじめとする約 700 社を超える企業によるところが大きい。約 3 万 5 千人に及ぶ個人寄付を集めることが出来たのも、寄付者にインセンティブを与える税制面での優遇措置が可能となったことは大きい。募金活動を開始する際、募金団体が国税庁と交渉、吹田市がそれを後押しし、個人の寄付者に対しては、ふるさと納税制度を活用したところ所得税の減税措置を受けることができ、法人については寄付金を「損金」扱いできることで、納税額を抑えることが出来るというメリットがあり、個人・法人ともに寄付をしやすい環境整備が出来たことが挙げられる。

・民間の発想で、徹底したコストダウンの取り組み

施設の建設はスタジアム建設募金団体が設計施行したため、随所に民間の発想によるコストパフォーマンスを意識した工夫が織り込まれている。具体的には、次の 4 点が挙げられる。

- ①設計・施行の一体化とプレキャスト工法（工場で作成した躯体を現場で組み立てる工法）の導入で建設コストを大幅削減。
- ②環境負荷の最小化への取り組み（ナイター照明に LED を採用。1 日 500kw の発電量の太陽光パネルを設置、トイレの洗浄水の 50% を雨水の再利用で対応。）
- ③隣接地に三井不動産が開発した大型ショッピング・娯楽施設（EXPOCITY）と共通の受電設備を設置し、電力の一括購入でコストの削減。災害時には避難所となるスタジアムへ EXPOCITY から電力供給できる仕組みを導入。
- ④観覧席の下部（デッドスペース）を備蓄倉庫として活用するなど、災害時の避難所としての機能も備えている。

・長期指定管理契約のメリット

当該地は万博公園内のため、民間に直接貸し出すことが出来ないとの制約とともに、大阪府の所有する土地のため、大阪府より吹田市が借り受けることで、約 50 年間という長期借地契約が可能となった。さらに府と市との公共間での契約であることから、賃借料の 1/2 を減免されるという大きなメリットがある。これにより、指定管理者（ガンバ大阪）にとっては、賃借料を半額（1.5 億円/年）に抑えられるとともに、約 50 年間という長期契約による事業の継続性と中長期的な収支計画のもとで、事業展開が可能となった。

・地域活性化への取り組み

ピッチについては芝生の養生との関係で現在のところは一般公開していないが、指定管理者（ガンバ大阪）との共催で、吹田スタジアムフェスタを開催。フリーマーケットやバーガーフェスティバル、パブリックビューイングなどを定期的に行う。また、市主催事業として『夢と希望を広げる出会い～未来への備え～in スタジアム』を開催。市内の小学 4 年生を対象に、ユースの監督による講話やサッカー体験、防災教育などを実施している。

・所 感

吹田市と言えば、1970 年に日本で最初に開催された大阪万国博覧会の会場となった場所であり、6400 万人を超える入場者数があったとされる。そのシンボルであった「太陽の塔」は健在で、往時の賑わいを今に伝えている。その万博公園内に J リーグ「ガンバ大阪」の本拠地である吹田サッカースタジアムが平成 27 年に誕生した。

そのコンセプトは「日本初のみんなでつくり、みんなで運営するスタジアム」。その言葉通り、140 億円を超える建設費はもとより、大規模修繕を含めた施設の維持管理に至るまで、50 年間という長期にわたり、市民の税金を一切投入することなく施設運営するという、これまでの常識を打ち破る官民協働による新しい公共施設建設の姿を見る思いがした。

しかし、それを可能としたのは、パナソニックをメインスポンサーとするガンバ大阪の資本力、集客力、ブランド力が背景にあると思われるが、50 年という長期にわたり吹田市民の税金を 1 円も投じることなく、施設の建設から管理運営に至るまで、民間が担うというこれまでにない整備手法にまず驚きを感じた。また、ガンバ大阪との指定管理期間を 50

年とした理由が、大阪府と締結した事業用定期借地権設定契約期間の 50 年に合わせたとのことであるが、半世紀先の時代状況が予測不能である中で、契約期間の妥当性が懸念される。また、実質的にガンバ大阪の本拠地であるにも係わらず、スタジアムの名称が吹田サッカースタジアムとなっているのは、理解に苦しんだ。現在、導入へ向けて準備中とのことであったが、ネーミングライツを活用し、スタジアムのブランド力の向上と、新たな収入源として、一日も早く「ガンバ大阪スタジアム」と改名してほしいと感じた。



視察都市等及び視察項目：大阪府大阪市

○大阪城公園パークマネジメント事業（PMO）について

・事業の概要

わが国の歴史の大きな舞台となった大阪城。その天守閣には年間 150 万人の観光客が訪れ、随一の観光スポットとなっている。その天守閣を含めた大阪城公園は、総面積 106 ヘクタール。公園内には西の丸庭園や迎賓館、博物館など多くの施設が存在するが、有効活用されていない未利用施設も存在することから、既存の指定管理者制度の枠を超えて、民間のノウハウを最大限に活用し、公園全体を総合的かつ戦略的に一体管理することで、新たな魅力の創出と、集客力および収益力の向上を図ることを目的に、平成 27 年 4 月から PMO 事業を開始。その事業手法について学ばせて頂いた。

・導入の経緯

平成 22 年、大阪商工会議所より、大阪城を世界的な観光拠点として位置づけ、大阪城公園全体を再整備するためのグランドデザインの策定や天守閣及び本丸エリアのアミューズメントパーク化など「大阪城周辺の魅力向上に関する提言」を受け、翌 23 年には、民間事業者 9 社に対し、官民の役割とリスク分担、民間参入のために必要な要素や課題の抽出など、PFI 導入の可能性調査を実施。

平成 23 年 12 月、橋下市長が就任。「民が主役、行政はサポート役」との基本認識のもと、都市魅力戦略について、外部有識者を含めた検討が本格化。翌年、大阪府市共同で策定した「大阪都市魅力創造戦略」の中で、大阪城公園が重点エリアの 1 つに位置付けられ、民間からの事前事業提案を募集するため、意向調査や事業ニーズの把握とともに、文化財保護法、国有財産法、都市公園法等の関係法令に沿って、設置可能な施設および実施可能な事業の把握に努めた。

平成 26 年、募集要項を公表し、2 つの企業体から事業提案を受け、PMO 事業を選定し、平成 27 年 4 月から指定管理開始。

・最大の特徴

今回の PMO 事業導入の最大の目的は、民間事業者の利点を活かした「新たな魅力の創造」による利用者サービスの向上と収益の拡大である。従

来の個別的な指定管理者制度では期待できなかったスケールメリットを活かした管理運営手法によって得られた収益を、公園全体の管理運営費に還元するとともに、さらなる収益の拡大により、収益の一部を市に納入することも期待できる。つまり、従来の指定管理料（代行料）に頼らずに、むしろ更なる収益が上がった場合は、その1部を市に還元できるなど、これまでの指定管理者制度の枠を超えた、スケールメリットを活かした新たな収益源を、民間の発想と努力でいくらかでも拡大することが可能となることが、PMO 事業の最大の特徴である。

・事業者選定の決め手

平成26年6月に、事業者を公募。2つの企業グループの応募があった。

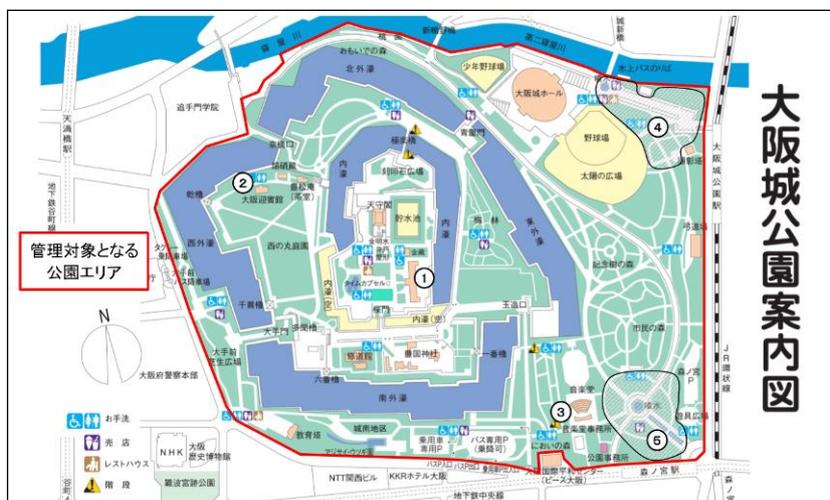
1) Aグループは、電通・讀賣テレビ・大和ハウス・大和リース・NTTファシリティーズの共同企業体。

2) Bグループは、オリックス・竹中工務店・JTBなどの共同企業体。

結果は、Aグループが受託。事業者選定の決め手となったのは、天守閣を中心とする大阪城公園の歴史公園の特徴を良く理解し、特別史跡としての役割を尊重しつつ、大阪随一の観光拠点としての魅力を最大限に発揮するための新たな魅力の創出にも具体的かつ現実的な提案が評価された。

・PMO 導入後の事業効果

昨年のNHK大河ドラマ「真田丸」でも注目された大阪城は、戦国の乱世を統一した豊臣秀吉が築城した難攻不落の城と言われながら、天下分け目の関ヶ原の合戦を機に、徳川家康の250年余に及ぶ長期政権を築く上で、大きな歴史の主戦場となった象徴とも言うべき存在である。その歴史の分岐点を象徴する存在であるだけに、「真田丸」効果もあって、PMO 導入以前と以後との比較では、入館者数が約72万人増加。年度入館者数の過去最高記録を2年連続で更新している。



その一方で、PMO 導入前と導入後のコスト比較の点では、その効果は歴然である。導入以前は、天守閣の入館料として約 1 億円の収入に対し、公園の維持管理費に約 2 億 5 千万円を負担しており、実質年間約 1 億 5 千万円の赤字であった。PMO 導入後は、公園全体の事業収支の中から毎年大阪市に納付してもらおう基本納付金が 2 億 2600 万円（固定額）。その他、変動納付金として収益事業の中から 7%を納付する仕組みとなっている。変動部分については、平成 27 年度分が約 1600 万円、平成 28 年度分が約 2700 万円となっており、毎年増加傾向にある。（固定納付金は、天守閣入館料が黒字であることから、公募の条件として市が提案。変動納付金の 7%については、事業者からの提案による。）その結果、収益面での事業効果は約 4 億円増となっている。

・所 感

今回の視察した大阪城公園は、106ha という広大な敷地面積の約 7 割が国の文化財保護エリアに指定され、エリア内には、天守閣や博物館、迎賓館、西の丸庭園など歴史的建造物が多く存在する一方で、エリア外には、野球場や大阪城ホール、太陽の広場、駐車場などの一般の公共施設が存在しており、エリア内外を問わず施設や公園内の空間を十二分に有効活用できていない面があったという。その背景には、公園全体が基本的には大阪市の直営管理であり、施設ごとに所管部局がバラバラであるため、公園全体を一元的に民間委託することが難しかったと思われる。

しかし、今回の PMO 事業は、従来の縦割り行政の弊害を打ち破り、公園全体を民間のノウハウと経営的発想で、歴史公園全体の魅力を高めることで、収益に結びつけようとする試みであり、市も事業者もお互いに WIN・WIN の関係を築くことが出来る、新たなビジネスモデルである。

通常指定管理者制度とは違って、市は指定管理料（委託料）を一切支払わず、逆に利益の一部を市に納める仕組みであり、事業者がリスクを負う半面、事業展開次第では大きな利益を生み出す可能性もある。

今回の事業を実施するにあたっては、事業として成立するかどうかを見極めるマーケティング調査が鍵を握る。年間 150 万人が訪れる天守閣の黒字部門をコア事業として、旧大阪市立博物館などの既存施設の活用や、森ノ宮駅前と大阪城公園駅前での飲食や物販施設の整備など、新たな魅力や賑わいを創出する「魅力向上事業」こそ、収益の拡大に直結する。導入前は 1 億 5 千万円の赤字だった事業が、PMO 導入後は毎年 4 億円を超える事業収入が見込め、差し引き 5 億 5 千万円の収支改善効果

が期待できる。指定管理期間は20年間。PMO事業者の初期投資額は約50億円に対し、年間の実質収益は4億円とされ、13年間で負債を回収することが出来、その後7年間は実質利益となる計算だ。つまり20年間の指定管理期間で事業者は約30億円の利益が、市は110億円の収益を確保できる計算となる。

観光立市を標榜する横須賀市にあっても、PMO事業手法を導入できるとすれば、PFI手法で整備したソレイユの丘が挙げられよう。本市最大の集客施設であり、現在の指定管理者の努力によって、年間の入込客数は年々増加傾向にあるが、市は年間約2億5千万円の指定管理料を支払っている。次期の指定管理者の公募の際には、PMO手法の導入の可否をしっかりと調査したうえで、民間のノウハウを最大限に活用し、ソレイユの丘の魅力を最大限に引き出すことができ、その結果収益の最大化が図れるような手法について、是非検討すべきと感じた。



視察都市等及び視察項目：熊本県熊本市議会

○災害時における議会の取り組みについて

○災害復旧の取り組みについて

・平成 28 年熊本地震の概要

前震：(平成 28 年 4 月 14 日 21 時 26 分発生)

マグニチュード：6.5 最大震度：7 震源の深さ：11km

熊本市内でも震度 6 弱（東区・西区・南区）、震度 5 強（中央区・北区）

本震：(平成 28 年 4 月 16 日 1 時 25 分発生)

マグニチュード：7.3 最大震度：7 震源の深さ：12km

熊本市内でも震度 6 強（中央区・東区・西区）、震度 6 弱（南区・北区）

(熊本地震の特徴—2 つの観測史上初)

①震度 7 の地震が立て続けに 2 回発生（観測史上初）

②一連の地震で震度 6 弱以上の地震が 7 回発生（観測史上初）

③余震の発生回数は累計で 4,347 回（平成 29 年 6 月 30 日現在）

(被害状況—平成 29 年 6 月 30 日現在)

死者：72 人 重傷者：750 人

住宅被害：全壊 5,746 件、大規模半壊 8,923 件、半壊 38,433 件

一部損壊 79,046 件 計：132,148 件 被害総額：1 兆 6362 億 9 千万円

・発災直後の状況

発災直後は、ライフラインに大きな影響が出た。熊本市の水道水は地下水が水源のため、これまで断水を経験したことがなかったが、今回、水源地等の停止が 96 か所に及び、最大約 326,000 世帯が断水。電気も約 68,600 戸が停電。ガスも最大約 105,000 戸が供給停止となった。いずれも 4 月 30 日までには復旧したが、多くの市民が避難所生活を強いられ、ピーク時には最大 267 か所の避難所に約 11 万人の市民が避難を余儀なくされた。その内訳を見ると、指定避難所へ避難した人が約 21%、指定避難所以外の施設約 37%、車中泊が約 38%にも及ぶ。

また、道路・橋梁などの都市インフラの甚大な被害を受けた。

道路の被害 個所：7,416 か所 被害額：約 44 億円

橋梁の被害 箇所： 657 か所 被害額：約 27 億円

震災直後の道路の通行止めは市内全体で 200 か所（幹線道路 44 か所、一般市道 156 か所に及び、旧河川敷などのエリアでは液状化と思われる電柱や下水道のマンホールの浮き上がりや道路の凹凸等が生じ、市民生活に多大な影響が生じた。

・災害対応への課題

① 避難所運営

職員の日替わり交代制による運営では、情報の共有不足や避難者との信頼関係の醸成などの点で多くの課題があった。その一方で、自治会・ボランティア組織等住民主体の避難所運営は概ね順調であった。また、高齢者や要援護者などの災害弱者や、ペット同伴避難者など様々な事情を抱える避難者への対応が不十分で混乱した。

② 支援物資の受け入れ・管理

どこに何があるのか分からない整理されていない状態が、非効率な積み下ろし作業に多くの人手と時間を要した。

③ 被災した道路・橋梁の早期復旧への取り組み

災害時相互応援急活動等に関する協定に基づき、市内の関係団体と協力して、緊急点検を実施したものの、被害個所が多く、市内部での情報の錯綜等により、地元建設業者やコンサルへの重複依頼が発生。復旧作業を行った業者との契約手続きにおいて、業者の資格、随意契約の適用理由などの調整に時間を要した。また、災害査定に不慣れな職員、受託事業者が、査定に必要な調査根拠を得ないまま、復旧工事を行うなど、災害時の復旧工事への対応に混乱を生じた。

・課題への対応

① 避難所運営 災害時に円滑な運営をするためには、区役所、学校、地域住民、地域に居住する職員がそれぞれの役割を明確にした上で、日頃から顔の見える関係を構築し、避難所運営訓練を定期的に行うことが有効。みんなで避難所の受け入れ方法や、ルール、役割を決めた。

② 支援物資の集積所の管理運営 発災後の時間の経過とともに、避難所から求められる物資ニーズも変化する。避難者のニーズに的確に対応するためには、何がどこにあるかを管理しておく必要がある。そのためには、全国から贈られてくる支援物資を集積管理する拠点集積所が

何か所か必要であり、事前に決めておく必要がある。避難所と拠点集積所は直接やり取りするが、その上に、全体の支援物資の在庫管理をする部署が必要。搬送には自衛隊の機動力や、民間の運送会社と事前に協定を結び民間委託することも有効と思われる。

- ③ 道路・橋梁被害への復旧 熊本市は台風被害への対応など、風水害対策については、毎年のように発生するため十分な対策が講じられてきたが、今回のような地震災害への対応については被害が広域で、市域全体に及ぶ災害のため、想定外であり対応に苦慮したことは否めない。早期復旧が至上命題である中、災害時の点検、復旧作業に係る業者の選定や契約事務を円滑に進めるための緩和措置等についても、事前に整理しておく必要がある。

・議会の対応

熊本市議会は市庁舎と隣接して議会棟が独立している。議会棟は昭和56年の建築であり、築36年が経過。今回の地震により、本会議場の天井が崩落、トイレのタイルが損傷するなど、多数の被害があり、本会議場が使用できないため、現在は予算決算委員会室を本会議場として代用し、議会運営を行っている。

その一方で、予算決算委員会室を一時避難所として開設。事務局職員は避難所運営の業務に交代で従事し、700人の避難者に対応した。

地震発生直後は、携帯電話が繋がりにくく、議員の安否確認に時間を要した。また、災害対策本部からの情報を議員へ提供する際は、FAXの利用が多かったため、情報量が膨大で送信に多大な時間がかかった。

議員からの要望等は事務局で取りまとめて関係部局に伝えたが、一部の議員が個人による直接的な動きもあり、混乱の一因となったなど、課題も浮き彫りになった。

・所 感

今回の視察で最も驚いたことは、避難所運営への自衛隊の支援のあり方である。発災後、自衛隊が避難所に入り、炊き出しの準備が完了した際に、避難所の市の担当者に意外な言葉が投げかけられた。その言葉は「お米はどこですか?」。言うまでもなく、自衛隊は自己完結型の組織である。災害支援要請を受けて出動する自衛隊は、当然のこととして炊き出し用の資機材はもとより、食材を含めてセットで支援してくれるものと国民は思っている。しかし、「食材は地元調達が原則」とあるという。

これは、実際に災害にあつて自衛隊の支援を要請して初めて明らかになったことに、説明してくれた熊本市議会の次長も、説明を聞いた我々も正直唖然とした。

阪神淡路大震災から 20 年余、東日本大震災から 6 年余を経過し、想定外の自然災害が多発している中、災害対応についても充実してきていると思うが、今回の熊本地震の自衛隊の対応については、想定外と言わざるを得ない。国は現場のことを何処まで認識し、被災者に寄り添った対応をしているのか疑問に感じた。

熊本市はこれを教訓に、JA と協定を結び食材の地元調達へ向けた対応を強化したという。横須賀市においても、直下型地震が発災した際、同様の事態が想定されるが、三浦半島ではコメが市場に流通していない現状を考えると、県や国が広域的に対応する必要があり、これらを教訓に、国および自衛隊の災害支援活動の基本的枠組みの中でしっかり議論し、被災地の地元自治体への負担軽減を最大限に考慮し、国と自衛隊とで協議して頂きたいことを痛感した。

災害復旧に係る工事等発注については、平常時とは異なる、災害時における随意契約の基準を明確化し、あらかじめ定めておく必要性を感じた。

