

視 察 報 告 書

報告者氏名：小林伸行

委員会名：都市整備常任委員会

期 間：2017年10月23日(月)～10月25日(水)

視察都市等及び視察項目：

- ・ 10月23日
吹田市：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への取り組みについて
- ・ 10月24日
大阪市：大阪城公園パークマネジメント事業について
- ・ 10月25日
熊本市：災害復旧への取り組みについて

所 感 等：

そもそも委員会視察って、なに？

横須賀市議会の都市整備常任委員会で、10/23～10/25の日程で視察に行ってきた。

我が議会では、議員が4つの委員会に分かれて、分担して市の事業をチェックする。10人×4委員会+議長1人=定数41人となっている。もちろん、全員が全体を見るが、担当委員会は入念に見る仕組みだ。担当委員会は、1年ごとに変わる。

チェックするだけでなく、調査もして、個々の議員が市役所に助言・提言をしている。この調査には、先行事例の視察調査も含まれる。これを委員会全員で行くのが、委員会視察だ。別に無理に行くことはないのだが、毎年「みんなでこれを視察しようぜ」という声がたくさん挙がり、予算の都合もあるので慣例的に年1回・2泊3日で行くことが多い。

本来ならば、委員会全体として共通のテーマを持って調査・視察し、委員会全体として助言・提言するほうが効果的だ。そのようにしている議会はいくつもある。ただし、我が議会はそこまでたどり着いていない。

そんな声も出ているが、合意形成ができていない。

以上が、委員会視察の概要だ。

さて今回、私が所属する都市整備常任委員会では協議の結果、大阪府吹田市、大阪市、熊本市の3都市へ視察に伺った。以下、そこで得られた洞察について報告する。

1 日目：棚ぼたラッキースタジアム by ガンバ大阪～吹田市～



吹田市は、人口約 37 万人の大阪の近郊都市だ。古くから工業が栄え、千里ニュータウンなどベッドタウンとしても栄えたようだ。人口 40 万人の我が横須賀市と比べると、面積が 1/3 なので、人口密度約 3 倍。今年度中には 40 万人を割り込む気配が濃厚な本市とは対比的に、近い将来に 40 万人越えが見込まれている。伸び盛りのまちである。

いっさいカネのかからないスタジアム？

この吹田市に、1970 年に開かれた大阪万博の会場となった万博公園がある。ここにサッカーJ1 のガンバ大阪のホームとなるスタジアムを建設することになった。

ところで、これがまた珍しい。なんと、いっさいカネをかけずに手に入れた公共施設なのだ。

正式名称は「市立吹田サッカースタジアム」。れっきとした吹田市立の公共施設である。しかし、吹田市がつくったわけではない。タダでもらったものだ。しかも、運営にもカネがかかっていない。民間委託しているが(指定管理者制度でガンバ大阪が受託)、なんと委託料はゼロだ。土地は大阪府から借りていて、賃借料も払わなければいけないが、それも

同額をガンバ大阪に負担してもらっている。さらに、いずれスタジアムとして使わなくなった際には、大阪府に土地を更地にして返さなければいけない。ただ、それもガンバ大阪が負担するよう、一筆とってある。

同僚議員が思わず「なんてムシがいい話だ!」と驚いていたが、そう言いたくなるのも尤もな好条件だ。なぜ、そんなことが可能になったのか？

棚からぼた餅、ラッキースタジアムのスキーム

ガンバ大阪が、大阪近郊にスタジアムをつくることになった。いくつかの候補地の中から、万博公園が選ばれた。このとき、ガンバ大阪と吹田市が描いたスキームは次の通りだ。以下は、わかりやすくするために、少しおおざっぱに説明している。

土地・資金集め・建設の大きく3つの面で、うまいカラクリのあるスキームだ。

●(1)土地のカラクリ

万博公園は、大阪府の土地である。もしも、ここに民間企業であるガンバ大阪がスタジアムを建設するとなれば、約3億円の賃借料が必要だった。しかし、非営利目的の行政であれば1/2減免となる。そこで、吹田市が土地を借り、吹田市の「公の施設」として建設することにした。これで、約1.5億円になった。

行政が借りることには、もう一つメリットがあった。もしも民間が土地・建物を保有すれば、市に固定資産税を払わなければいけない。しかし、吹田市が吹田市に税金を払う必要はないため、無税となる。

●(2)資金集めのカラクリ

スタジアム建設の資金、約141億円の集め方にも工夫があった。

うち約106億円は、寄付で集めることとした。このとき、ガンバ大阪という民間企業が寄付を受けると、寄付した人には何のメリットもない。残るとしても名誉だけだ。しかし、行政や認定NPOなどに対する寄付であれば、税制上の控除がある。ひらたく言えば、「寄付とは言っても、それは世の中の役に立つお金だよな? だったら、その分、税金を少しオマケしてあげましょう」という制度を国税庁がつくっている。そうすると、寄付することへの抵抗感をいくらか払しょくできる。

とりわけ寄付額約106億円のうち約100億円を拠出したのは民間企業だ。企業の場合、本来ならば株主に分配するべき利益を減らして寄付な

どしてしまうと、株主代表訴訟で経営陣が訴えられる可能性がある。だからこそ、寄付にあたっては「会社の知名度を高め、名声を得るための投資なんですよ」と説明できなければならない。ここに加えて「いやいや、寄付したお金のかなりの部分は法人税・法人市民税が控除されるので、ちょっとした投資で大きな広告効果が得られるんですよ!」と説明できれば、経営陣も安心して寄付できるというものだ。

では、寄付を受けたのは吹田市だったのか。実は違う。ここにもうひとつカラクリがある。

寄付を受けたのは、事実上はガンバ大阪である。ただし、控除は受けられた。ひらたく言うと「いずれ行政へと無償譲渡する施設建設のための寄付は、行政への寄付と同じようにみなしますよ」という国税庁の通達がある。ガンバ大阪は、この適用を受けて寄付を集めたのだ。

また、建設資金のうち約 35 億円は、助成金・補助金で集めた。うち大半を占める 30 億円を拠出した TOTO くじのスポーツ振興くじ助成金は、行政が申請して行政を経由しないと受け取れない。そのため、吹田市の関与が必要不可欠だった。

●(3) 建設のカラクリ

建設費用約 141 億円も、吹田市が建設したのでは、この金額に収まらなかっただろう。行政が公共施設を建設すると、高コストになりがちだ。

行政には公平性と透明性が求められるため、厳正な入札を行うために事務コストがかさむ。さらに、それを設計・建設・設備などに分けて発注し、それぞれの段階で検査も行うため、その分、事務コストはかさむ。また、行政が進行管理を行うために時間もかかり、また事務コストがかさむ。

そこで、建設は民間が担った。ガンバ大阪を中心とした任意団体が寄付と補助金を集め、その約 141 億円で建設した後に、吹田市へ無償譲渡した。

これによって、設計と建設を分けずに一貫して施工できた。また、設備まわりも、ガンバ大阪のメインスポンサー(おそらくパナソニックだろうと想像している)に一括発注することでコストを抑えることができた。旧松下電工を合併し、照明から建材・太陽光パネル・トイレ周りまで一通り揃えられるパナソニックならうなづける話だ。

それって、本当に吹田市のスタジアムなの?

以上、「棚ぼたラッキースタジアム」のカラクリは納得頂けたでしょうか？

ところで、「いっさいカネがかからない」と書いたのは、正確には間違いだ。ひとつだけ、市がカネを払わなきゃいけないことがある。

それは、市がスタジアムを使ったときだ。

「吹田市の施設なのに、吹田市が使ってもカネをとられるの!？」と驚くかもしれない。吹田市役所内でも驚かれるそうだから無理もない。

また、実は吹田市民がサッカーに使うことはできない。もちろん、VIPラウンジや会議室などの付帯設備は、カネを払えば予約して使える。それは普通の貸館施設と同じだ。しかし、ピッチ部分は芝を養生するために一般利用を認めていない。

このエピソードは、或ることをほのめかしている。それは「このスタジアムは事実上、吹田市のものじゃない」ということだ。吹田市立というのは建前で、実際にはガンバ大阪のものなのだ。

そう考えれば合点が行く。

穿った見方をしたが、「三方よし」なら、まあいいか
では、それは悪いことなのだろうか？

●ガンバ大阪にとって

自前で保有すれば払わなければいけなかった土地賃借料も約1.5億円の半額免除となった。おまけに、吹田市に払うはずの少くない額の固定資産税も不要で済む。

「タックスヘイヴン」や「ペーパーカンパニー」よろしく、間に吹田市を噛ませることで、寄付も集めやすくなった。助成金ももらえた。形式上は吹田市の施設なので多少の制約は受けるが、肝心のピッチは独占的に利用できる。

●吹田市にとって

ガンバ大阪と一緒に知恵を絞ってスキームを描いたことで、公費投入ゼロで市内に公共施設ができた。もちろんサッカー場として市民利用に供することはできないが、いざ災害が起きれば防災拠点としても使えるれっきとした公共施設だ。

また、固定資産税は確かに入っていないが、そのまま公園として使われ続けても、どのみち固定資産税はとれなかった。損はしていない。

むしろ、サッカーJ1のホームという集客力のある施設が市内にあることで、隣にある商業施設の売上向上も期待でき、交流人口が増えて人が動けばお金も動き、市内の雇用増や税収増も期待できる。

●大阪府にとって

確かに、民間が借りてくれれば、1.5億円ではなく3億円の収入があったはずだ。しかし、公園を営利企業に貸すには様々な制約が想定される中で、民間借上げは望めなかつただろう。むしろ、47年間の定期借地計画で、これまでなかった1.5億円の収入が毎年入ってくるわけだから、資産の有効活用だ。

しかも、多くの府民が足を運ぶわけで、利用度の面でも行政資産の有効活用と言える。

●国にとって

国は、税収から控除されてしまうと収入が減るので、損したと言えるかもしれない。ただし、仮に最初から吹田市が自前でスタジアムを建設するとなれば、何らかの国の補助金をあてにしたはずであり、逆に言えば国も補助金の支出を抑えることができたとも言える。

しかも、スタジアムがなければ何のお金の動きもないが、スタジアムができることで民間の経済活動が行われたわけで、そこには消費税も所得税も発生し、最終的には法人税などにも跳ね返ってくる。その点では、むしろ国にとってもトクな面も大きい。

●寄付者にとって

寄付をした人は、おカネを払っており、いわば損している。しかし、大好きなガンバ大阪の試合をすばらしいホームスタジアムで観られるわけで、新しい付加価値を手に入れることに納得しておカネを拠出しているという意味ではトクしている。

……結局のところ、誰ひとり損していないのだ。

少し斜めの目線で穿った見方をして検証してきたが、とどのつまり「三方よし」どころか「五方よし」状態なので、何も言うことはない。成功したプロジェクトだ。「民間と協力して知恵を出し合えば、こんなこともできるのだ」というケーススタディとして、大いに参考になった。

なお、せっかく吹田市の担当者が丁寧に説明してくれたのに、厳しめの筆致となったことについては、人口増に加え棚ぼたでスタジアムを手

に入れた吹田市へのやっかみの表れということでご容赦頂きたい。

2日目：稼ぐ公共施設、大阪城公園～大阪市～

前日に訪問した吹田市は、タダで公共施設を手に入れた話だった。続いて訪問した大阪市は、逆に公共施設で儲けを出しているという話だ。

具体的には、大阪城公園の事例だ。(http://osakacastlepark.jp/)



以前の大阪城公園の状況

この大阪城公園は、大きく分けて3つの部分から成る。

- (1) 大阪城天守閣
- (2) 大阪城ホール
- (3) その他の施設と公園部分

(1) 大阪城天守閣は、市の外郭団体に委託（指定管理）しており、入館料収入が多く、年間2億2600万円の黒字だった。

(2) 大阪城ホールは、市の公園に株式会社大阪城ホールという民間企業が土地を借りてホールを所有している格好で、民営なので収支は関係ない。

(3) その他の施設と公園部分が、赤字だった。収入は6億円強あったようだが、年間10億6000万円もの経費をかけて管理していた。つまり、(1) 大阪城天守閣の黒字を加えても、大阪城公園全体では毎年約2億円の赤字だったようだ。加えて、その他に市職員の人件費もかかっていた。

これだけ聞けば、大阪城公園は大変なお荷物のようにも思われるかもしれないが、行政の常識から考えれば、「まあ、そのぐらいかかるわな。逆に、あの広い公園を市の持ち出し2億円で管理しているのは安いほうじゃないか」という感覚だと思う。ちなみに、横須賀市だと、三笠公園&ヴェルニー公園の指定管理料が年間約1億2千万円。くりはま花の国

&ペリー公園の指定管理料も年間約1億2千万円。あの維持すべき史跡も多い大阪城公園を2億円で管理していたのは全国的には悪いほうではないだろう。

民間活用でエンジェル現る

ところが、2011年12月の橋下徹市長の就任により、民間活力を積極的に取り入れる方針が示されたことで、大きく変わり始めた。

2012年12月、事実上の大阪維新の会「政権」下で大阪府・大阪市による「大阪都市魅力創造戦略」が示され、その中に大阪城公園が重点エリアに位置づけられた。

そして、2013年7月に、民間からの事業提案を募集したところ、「ボクらに運営を任せてくれれば、指定管理料なんて要りませんよ。逆に、公園を使ってお金を儲けるので、売上げに応じて大阪市にお金を払ってあげますよ」という業者が現れたのだ。

そこで、2014年6月に、民有の(2)大阪城ホールを除いた、(1)大阪城天守閣と(3)その他の施設と公園部分を、一括して民営化することにした。委託先(指定管理者)の募集条件は、(1)大阪城天守閣の黒字と同じ2億2600万円を毎年収めること。つまり、(3)その他の施設と公園部分には、一切カネを払いませんよ、という意味だ。また、事業期間は2015~2034年度の最長20年間。一般的に、指定管理は4~8年程度の事業期間とするところが多いが、それでは短すぎて投資回収ができないから民間投資してもらえないため、ある程度長めの設定としたということだ。

この条件の下で、手を挙げてきた事業者の中から大阪城パークマネジメント共同事業体というグループを選定した。

民営化後の変化

さて、この大阪城パークマネジメント共同事業体は何をやったのか。総額50億円以上の投資をして実施したことを、以下列記したい。なお、今回は現地視察をしておらず、会議室で話を聞いただけだったが、その後、プライベートで見物してきたため、その感想も交えていることを補足する。

●MIRAIZA :

耐震強度不足で放置されていた歴史的建造物を、耐震補強&リノベーションして、飲食店と忍者グッズなどの物販店の商業ビル化。とりわけ、屋上はパーティスペースとなっており、上層階は高級レストランで、ウ

エディングなどを狙っている様子。

●大阪迎賓館：

1995年のAPEC大阪の際に建設したが、その後はある意味眠っていた施設を、ウェディングなどのパーティもできる高級レストランとして活用。

●Jo Terrace：

大阪城ホールは、16000人を収容する一大イベントスペースのようだ。ひとたびコンサートが開かれれば、大阪城公園駅から大阪城ホールまでの約550mには人の波ができることになる。しかし、屋台が並ぶ程度で、「せっかくだから、お食事でもして帰りましょ」ニーズに応えられる、気の利いた店などはなかった。そこで、低層の商業施設を整備。見たところ、安価な鉄骨造だが、ガラスの開口部が多く、部材も安っぽく見えないものを使用しており、照明もウォーム系で統一感があり、オシャレ感は保持している。飲食店を主体に、コンビニや土産物等の物販が並ぶ。

●御座船：

太閤秀吉も乗った御座船(今の豪華ヨットに相当か)をお堀に浮かべ、観光客を乗せるもの。船は本物の金箔を貼って豪華なつくりにしてある。

その他にも、次のような企画を手掛け、大成功した。

●園内売店のコンビニ転換

●バス駐車場の拡張

●天守閣のライトアップやプロジェクション・マッピング

●広大な園内をめぐる電車や自動車の運航

●天守閣の前で武将や忍者の格好をして写真撮影するサービス

●ハウステンボスと組んだ夏季のアミューズメント施設(特に大人向けナイトプール)

大阪城パークマネジメント共同事業体は、固定の年間2億2600万円だけでなく、収益の7%も大阪市に払うことを約束していたが、初年度となる2015年度から約1600万円・2016年度には約2700万円を納入した。これは、予想を上回る額であり、20年もかからず、かなり前倒しで投資回収できる見込みだという。

成功の秘訣は何だろう？

この成功の要因は何か。

担当者からは明示的に語られなかったが、私が現地を見物した感覚から、次のようなポイントがあったのではないかと推測する。

●外国人向けのベタな商品・企画

大阪城公園は中国や韓国などからの外国人旅行客が多いようだ。私は平日の16時に訪れたが、8割近くが外国人だった。

なにしろニッポンの城を見に来たわけだ。日本人に訴求するなら歴史探訪なのかもしれないが、外国人のニーズは違う。金ピカの船、戦国武将や忍者のコスチュームをまとった記念の一枚、手裏剣投げ体験、手が届く価格のレプリカ日本刀……。ベタなようだが、きっちりと応えて喜んで頂くのが大事なのだろう。

●日本人向けのユニーク・ヴェニュー

普段は入れない特別な場所でのパーティやレセプションを行うことをユニーク・ヴェニューと呼ぶ。海外では有名美術館で企業がレセプションを開いたりするのが人気で、国も事例集をつくるなどして推奨している。http://www.mlit.go.jp/kankocho/news07_000087.html

この点では、かつての大阪城の場内でウェディングやパーティを行うだけでも、すでにユニーク・ヴェニューだ。そして、ほとんどの店舗が、天守閣を間近に望める。それに加え、各国の来賓を招いた大阪迎賓館や歴史的建造物のMIRAZAなどは、建物自体もかつて一般人は入れない場所だった。この希少性から、高価格帯の団体客が期待できるだろう。

●共同事業体のメンバー

大阪城パークマネジメント共同事業体の構成企業を見ると、ニーズをとらえ、ニーズをつくるための強力な布陣となっていると見た。

公共施設の民間整備(PFI)界隈で、近年、非常に大きな存在感を示している大和ハウスと大和リースが入っている。安く建築し、しかし安っぽくはなく、確実に投資回収ができるスキームを描くノウハウがあるのだろう。

電通と読売テレビは、集客担当だろう。かつて、何もない埋め立て地だった東京・お台場を、本社を置いたフジテレビがメディアの力でテーマパーク化していった。同様に、関西一円の視聴者に新しい人気スポットとして刷り込んでいったのではないかと推測している。

ソレイユの丘やくりはま花の国に活かせるか？

以上、市民のみなさんに少しでも多くの洞察を得て頂けるよう、単に会議室で聞いた話の紹介だけではなく、自らの足で見聞した感想も含めてご紹介した。

問題は、これから横須賀市がどうするかだ。

現在、多くの税金を投入して運営している、ソレイユの丘やくりはま花の国をどうするのか。我々、議員の提案や判断が問われていくだろう。

3日目：震災後のまちの直しかた～熊本市～

委員会視察の最終日は熊本市だ。熊本市では、昨年 4/14 と 4/16 に起きた熊本地震への対応から教訓を得ることが目的だ。

とりわけ、都市整備常任委員会としては、道路・橋梁の災害復旧の取り組みについて話を伺った。



(写真は熊本駅にあった巨大ゆるキャラ。復興のシンボルは、熊本城よりもゆるキャラの印象)

ところで、議論の大前提となる私の考えだが、我々議会は、震災時にやれることはない。むしろ、何もやらないほうがいい。執行の指示命令システムを混乱させたり、余計な説明責任を果たすための報告資料の作成など仕事を増やしたり、邪魔になるだけだからだ。

議会の主な仕事は、執行を監督することだ。だが、非常時には、監督せずに執行を信じて任せたほうがいい。スピードが大事だからだ。議会は素人だが、彼らはプロだ。

では、議会は不要なのか？

確かに災害対応には不要だろうが、復旧対策には必要だ。修繕をすべきか、更新をすべきか。そもそも復旧すべきか、廃止してしまうか、全く別の施設で対応するか。こうした判断は、住民代表である議会が、合意形成して議決しなければならない。

また、災害が起こる前に、発災時に想定される事柄について、マニユ

アルへの反映を提案したり備品の備蓄を提案したりするなど、問題の芽を摘んでおくことも重要な仕事だ。

上記の考え方の下、今回の視察で聞いた話を整理したとき、あえて技術的な知見は一切を捨象したほうが良い。それらは我々議会にとって、執行部に口を出したくなる誘惑の種にほかならない。

一方で、今回の視察で得られた最も重要な洞察は、災害復旧工事の発注に関する手続きだ。大きく3つある。

(1) 随意契約

第一に、随意契約の問題だ。

大規模災害時には、膨大な件数の災害復旧工事が発生する。今回の熊本地震の場合、熊本市では道路約7,400カ所、橋梁約650カ所、合計約8,000カ所もの被害箇所があったという。

これら工事は、基本的に民間に委託することになる。横須賀市の場合、道路維持センターという直営の部隊もあるが、彼らは小規模な修繕が中心だ。本格的な復旧工事が担える資源はない。

そして、市が発注する工事には、基本的には公正性や経済性を担保する手続きが必要だ。一般競争入札や総合評価落札方式などがそれだ。業者と癒着することで工事の品質が落ちたり工費が高かついたりすることを避けるためだ。

しかし、応急復旧が必要な場面で、のんびりと入札をやっている暇などない。厳正な手続きや工費を多少犠牲にしても、一刻も早く復旧したほうがいい。そこで、災害時には随意契約や指名競争入札が認められている。

ところで、この随意契約をするには、「随意契約理由書」といった書類が必要となるようだ。確かに、非常時にスピードは大事だが、後日の検証に耐えられる一定の説明責任は果たさなければならない。ただし、「この復旧工事は、こんな理由で一般競争入札ではなく随意契約にするんですよ」という理由の調整に時間を要したという。

なるほど。それは我が市でも大いにあり得る話だ。

については、「随意契約理由書」の雛型を複数パターン用意しておき、フローチャート式に「こんなケースはこの理由をつけておけばいいぞ」と

いう対応が迅速にできないか、折衝してみたいと思った。

(2) 入札不調

第二に、入札不調だ。

工事が多く、業者も手いっぱいとなり、入札に参加してもらえないならば仕方がない。しかし、工事受注の余力がある業者がいくつもあるのに、形式的な要件でひっかかって、それらの業者が入札に参加できないケースが相次いだという。具体的には、工種ごとに定められた一事業者あたりの手持ち工事数の制限があり、受注余力がまだあってもその制限にひっかかるというケースだ。

確かに、工事の品質を確保するために、平時において一事業者に発注が集中しないよう制限することには合理性がある。しかし、非常時は別だ。

については、我が市では同様の制限はあるのか？ 仮にあるならば、災害時にはどのような取り扱いとなっているのか？ この点について確認してみたいと思った。

(3) 補助金

第三に、補助金の問題だ。

ニッポンの悪癖として、国と地方政府の間の業務分担が不明確である。たとえば、国道や県道の管理を市が行っていたりする。「国道が壊れたら国が直せばいいじゃないか？」というのがまっとうな感覚だと思うが、この国のジョーシキは違う。国道の管理を県や市に任せながら、その修繕にあたっては国からの補助がある仕組みとなっている。逆に、市道の修繕にも国が補助金を出したりするのが通例だ。

本来なら、市にはきちんと財源を委譲したうえで、市道の維持修繕に国はカネもクチも出さない、というのがあるべき姿だ。また、国道の管理を市に任せるのであれば、管理基準を定め、その基準に則って行われた修繕費用は、補助などではなく、国に請求すれば耳を揃えて払われる、というのがあるべき姿だ。さもないと、国が自分で管理すればいい。

しかし、いずれにしても、そのようにはなっていない。

こうした中、国道・県道・市道のいずれについても、災害の状況をきちんと調査し、報告書にまとめ、国の補助を申請し、査定を受けて、補助決定された後に、ようやく工事の入札が始まる、という具合となる。

もちろん、どの場合であっても調査記録をとっておくことは必要だが、国や県の査定があることにより、手続きが増えるのは容易に想像がつく。

については、こうした悪癖の改革には時間を要するため、当面は「適応」するしかない。国や県の査定への対応を、受験勉強的にテクニックで難なく乗り越える方法がないか、担当課と折衝してみたい。



(写真は、商店街で見た洪水の実際浸水深)

以上を以って、今回の都市整備常任委員会の視察報告とする。
以上