

2017 先進地視察研修会・堺市視察REPORT

2017年度先進地視察研修会は、大阪都構想でも注目されている大阪府を訪問、大阪市と隣接する堺市役所を訪れ、同市の合併、政令指定都市移行を果たした経緯や中心市街地の現況、現在同市で推進している「百舌鳥・古市古墳群の世界文化遺産登録」の動きなどをテーマに企画した。

今回は諸般の事情により年度末が迫った3月26日(月)～27日(火)の日程となったが、満開の桜が咲き誇るなか、事務局を含む7名が参加して実施した。

以下は視察概要及び参加者によるレポートや堺市からの提供資料の一部である。

[1日目] 堺市役所(受入部署・市長公室企画部大都市政策担当課ほか)を訪問。「市町村合併・政令指定都市移行」等について概要説明及び意見交換を行う。その後、同市庁舎21階展望ロビーより「中心市街地の現況」について概要説明を受けるとともに、現在、隣接地に建設中の文化芸術ホール「フェニーチェ堺」(2019年秋グランドオープン予定)について同市文化観光局より概要説明及び若干の質疑応答を行う。その後、場所を文化観光施設「さかい利晶の杜」に移動、施設見学とともに、周辺散策を行う。



* フェニーチェ堺…芸術文化の創造・交流・発信の拠点施設。鉄筋コンクリート造、地下1階、地上6階、延床面積 19,772 m²。大ホールは音楽系を中心にオーケストラ、オペラ、バレエ、演劇、ポップス等の優れた舞台芸術や多彩な公演、大会や集会等にも対応する可能な多目的ホールで客席数は 2,000 席。小ホールは市民の多様な文化芸術の発表などにも対応する多目的ホールで客席数は 312 席。



* さかい利晶の杜…堺が生んだ茶の湯の「千利休」と、日本近代文学を切り拓いた歌人「与謝野晶子」の生涯や人物像などを通じて、堺の歴史・文化の魅力を発信する文化観光施設。利休と茶の湯を歴史文化から解き明かす「千利休茶の湯館」、歌人晶子の作品世界とその生き方に触れる「与謝野晶子記念館」、堺観光の基点となる「観光案内展示室」などが設けられた堺市の新たな文化観光拠点。

[2日目] 堺市博物館を訪問。「百舌鳥古墳群疑似体験ツアー」及び「百舌鳥古墳群シアター」を見学体感するとともに、同古墳群の世界文化遺産登録に向けた活動などの概要説明を受ける。その後、仁徳天皇陵古墳拝所を訪れ、観光ボランティアによる説明を受けて参拝。併せて、同古墳群お土産ショップ「もず庵」へ立ち寄るなどして堺市を後にした。続いて、一行は「あべのハルカス」を訪問、ハルカス 300(展望台)などを見学したのち、新大阪駅へ移動、帰路に就いた。

○堺市役所ヒヤリング概要

冒頭、堺市の現況について添付資料「堺市の経営ビジョンと財政状況」に基づき説明があり、その後「市町村合併・政令指定都市」「中心市街地の現況」及び「百舌鳥・古市古墳群の世界文化遺産登録」の動きなど、同市市長公室企画部大都市政策担当課・橋本隆之課長ほかよりヒヤリングを行った。

○質問事項と回答

質問1 なぜ政令市になろうとしたのか。前橋市、高崎市では、なぜ政令市になる必要があるのか、という質問が多い。

⇒ 市民福祉のさらなる向上と、地域社会の発展を実現するためには、現行制度上、府県並みの権限と財源が保障され、最も地方分権が保障された政令指定都市の実現が必要。また、基礎自治体として最大の権限と財源を活かし、地域の実情に応じた取組の主体的な推進が可能。

質問2 政令市になろうとしたときの経済界、商工会議所のスタンスは。同様に議会、堺市民及び周辺住民の賛否は。政令市になろうとしたときの隘路は

⇒①経済界、商工会議所

平成5年11月に、「堺市指定都市問題懇話会」*設置(11団体)

【構成】

(社)堺観光コンベンション協会、堺市市場連合会、堺市経営者協会、堺市自治連合協議会、(社福)堺市社会福祉協議会、堺市商店連合会、堺市女性団体協議会、堺市農業協同組合、堺商工会議所、(社)堺青年会議所、連合大阪南協議会

*平成8年5月に、「堺市指定都市推進協議会」に改組(28団体に拡大)

②議会

年月	内容
昭和58年5月	「指定都市問題対策特別委員会」設置
平成5年12月	「堺市の政令指定都市移行実現に関する要望決議」採択
平成17年3月	「堺市の政令指定都市移行実現に関する意見書」議決
平成17年5月	「堺市の政令指定都市の指定に関する意見書」議決(府議会)

③堺市民及び周辺住民

(1) 堺市民、美原町民等

新市建設計画素案 パブリックコメント

- ・実施期間：平成15年11月10日～12月9日
- ・意見提出者数：170名
- ・意見の件数：254件
- ・主な意見と回答

意見<地方分権の推進>	回答
<p>・合併により政令指定都市になると、<u>大阪府から独立でき、また、無駄が省けて国からの支援もあることから財政基盤が強化される</u>など、良い結果が得られる。</p> <p>・<u>区役所が設置されると、地域に密着した利便性のある行政</u>になると思う。市民へのサービスが効果的になることを期待する。</p> <p>・<u>政令市をめざしての合併なら反対。</u></p>	<p>・合併により、政令指定都市への移行、財政基盤の強化などが実現し、地方分権が進展するものと考えております。計画案では、「現行の地方制度上最も地方分権が保障され、将来のまちづくりに幅広い選択肢をもつことができる政令指定都市移行を展望でき、本格的な地方分権の先導役となるにふさわしい基礎的自治体として発展していくことが可能となる。」などと記述しており、具体的な施策に活かしてまいります。</p>

意見<国・地方を通じた財政の著しい悪化>	回答
<p>・政令指定都市への移行は地方分権や税収の面で相当のメリットがあるが、当面は特例法の優遇措置をいかして、<u>新市建設計画や行政事務の重複を無くすべき。</u></p> <p>・<u>お互いの重複する無駄が省けて行政がスリム</u>になる。行政の多様化・柔軟化を期待する。</p>	<p>・「より多くの権限・財源が保障されている政令指定都市への移行により、行政需要が一定増大することを加味しても、行財政基盤の一層の充実強化を図ることが可能となる。」と記述するなど、今度とも行財政基盤の強化に努めてまいります。</p>

(2) 周辺住民(美原町)

月 日	内 容		
平成 14 年 6 月 21 日 ～7 月 20 日	地区説明会参加者アンケート(合併) 回答数: 747 件		
	合併問題について	合併を進めるべき	30.9%
		合併については慎重に検討すべき	54.8%
		合併すべきでない	9.4%
	合併するとした場合	特例市、中核市をめざす	35.7%
政令指定都市をめざす		49.6%	
平成 14 年 7 月 1 日 ～7 月 15 日	住民アンケート(3,000 人無作為抽出・郵送) 回答数: 1,218 件		
	合併問題について	関心がある	52.7%
		どちらともいえない	15.8%
	合併のパターン	南河内 4 市 3 町 1 村	5.7%
		河内長野市、大阪狭山市、美原町	4.7%
大阪狭山市、美原町		9.9%	
堺市、美原町	45.6%		
平成 15 年 3 月	住民投票条例制定の直接請求⇒同月、賛成少数で否決		
平成 15 年 11 月 12 日 ～12 月 7 日	地区説明会参加者アンケート(合併) 回答数:904 件 合併の取組についての感想: 合併を否定する回答 81.3%		
平成 16 年 1 月	住民投票条例制定の直接請求⇒同月、賛成少数で否決		
平成 16 年 3 月	議員による住民投票条例の提案⇒同月、賛成少数で否決		

④政令市移行における隘路(支障)

特になし(以下は、支援事例として紹介)

(1) 大阪府

○「政令指定都市移行準備会議」の設置(平成15年6月)

※事務移譲に関すること、指定都市移行後の連携協議のあり方に関すること等協議

○「政令指定都市移行連絡会議」の設置(平成16年8月)

※指定都市移行に係る事務移譲等の確認書や、指定都市移行に伴う引継書の締結、二重行政の検証等協議

(2) 国

○合併特例法(旧法)による自主的な市町村の合併を推進

・「市町村合併支援プラン」(平成13年8月策定)における指定都市の指定弾力化の適用

・合併算定替の期間延長(10年→15年)

・合併特例債(10年(当時))

質問3

政令市になったメリット・デメリット

①財源

(1) 指定都市固有の財源

区分	具体的な地方税等
新たな財源	石油ガス譲与税、軽油引取税交付金、宝くじ収益金
増額が見込まれるもの	地方道路譲与税、自動車取得税交付金、交通安全対策特別交付金
地方交付税	指定都市移行に伴い権限移譲される事務等により、新たに生じる財政需要に対し、地方交付税算定において所定の措置がなされる

(2) 一般会計の推移

年度	金額	増減額	増減率
		(対平成17年度比)	
平成17年度 (中核市最終年度)	2,814億円	—	—
平成18年度 (指定都市初年度)	2,920億円	106億円	3.8%
平成30年度	4,184億円	1,370億円	48.9%

(3) 地方債の起債

総務大臣と直接協議が可能(一部起債にあつては、一定の財政基準を満たす場合、総務大臣への届出で可)

都道府県、指定都市以外の地方公共団体は、都道府県知事協議(届出)

②権限

(1) メリット

○現行制度上、府県並みの権限(別紙参照)と財源を確保
別紙「地方公共団体の主な役割分担の現状」

○府県を通さず、国へ直接要望・要請

(2) 課題

○市内の国・府道整備のため、府が借り入れた起債の償還(返済)負担

起債の償還 460億円/20年*

*平成24年12月に「堺市の政令指定都市移行に係る国府道に関する府債償還金に関する協定書」を締結し、府償還金を283億円に(平成30年度までに返済)

○大都市特有の財政需要や、事務配分の特例等に見合った、国・道府県からの財源移譲

※指定都市の市民は、大都市特例事務に係る行政サービスを指定都市から受けているが、その経費を道府県税として負担＝受益と負担の関係にねじれ

その他提供資料

* フェニーチェ堺 堺市民芸術文化ホール 施設概要

* 堺 政令指定都市移行10周年

堺市に都市の原点を見た

代表幹事 吉岡慧治

今年度の視察研修会が3月26日(月)～27日(火)と年度末になってしまった。会員が所属する他団体の行事との関係で、開催時期が順送りとなってしまった。先方との連絡を取ってくださった、副代表幹事の小島さんには大変面倒をおかけしました。また堺市の、副市長初め市長公室の担当者の皆様に大変お手数をおかけし、実施できたことを感謝いたします。

今回は、政令指定都市視察を予定し、今まで訪問の機会がなかった堺市に決定した。堺市は我々関東の人から見ると、近畿圏の中にどっぷりと埋没しており、馴染が薄く、今までも視察の対象になってこなかった。改めて堺市がどういうところか調べてみると、日本の都市活動や文化の発祥・発展の基盤が育ったところといえる。視察が興味深いものになったことを覚えている。

新大阪駅から30分くらいで堺東駅に着く。距離にすれば20km位か。市役所近くのイタリアンによって昼食を食べ、午後一で市役所に伺う。訪問先は、市長公室企画部大都市政策担当。なぜ政令市となったのかについて、その経緯を伺ってみると、堺市は古墳をはじめ、市内いたるところに昔からの遺跡や建物があ、都市計画をするうえでも、その保存をどうしたら良いかと大変難しく悩んでいる。街の発展も考える中で、当事者である堺市の要望を政策に少しでも生かしていけるようにと、政令指定都市を選んだということだそうです。



ここで堺市の歴史を振り返ると、2万年前頃の南花田遺跡など人々の活動跡、紀元前 1000 年、四ツ池遺跡などに人々が住み始める。紀元前 300 年ころ、四ツ池遺跡で大規模集落が営まれる。1世紀、陶器・浜寺・菱木などで銅鐸が使われた。5世紀、仁徳天皇陵古墳など百舌鳥(モズ)古墳群や黒姫山古墳が築造される。16世紀、千利休誕生生活躍。19世紀、与謝野晶子生誕など。

堺市内には、遺跡の大半が市街地、あるいは住宅地にあり、よくこれまで保存してきたと思う。古いものを守ることは大変なエネルギーと人の理解の上でなされることである。また近年では文化面での熟成が進み、新しい価値観を普及させる人達が出てきた。

仁徳天皇陵の視察では、きれいに整備された大仙公園から見ると、公園の隣にある普通の丘陵地のようで、とてもここが仁徳天皇陵であるとは思えない。しかも、堺市の中心市街地のすぐ脇で、市街地に取り囲まれている場所にあつて、我々が見たこともない大きさである。残念ながら敷地の中には入れないことになっているとのこと。周囲を回れる散策路はあるようだが、一周するには1時間ほどかかるとのこと、規模の大きさが想像できる。また、この公園の中には堺市博物館があり、仁徳天皇陵の資料も展示され、周辺には市街地の中にも関わらず、日本で3番目の大きさの古墳をはじめ数基の古墳があるとのこと。市内全域では44基の古墳が登録されているとのことですが、百舌鳥・古市古墳群を世界文化遺産に登録する活動を、昨年から力を入れて行っています。

文化面では、堺港が早くから栄え、大陸文化が早くから日本に伝えられて、建築・木工などの加工に使

う材料や技術が伝えられた。特に金属加工技術は日本に一番早く伝えられ、日本中に時間をかけて広まっていった。堺市は、こういった古くからの金属加工や木工の伝統文化、建築技術を今に伝えるため、それらの保存にも相当の資金と人材をつぎ込んでおり、将来に伝えていく継承策も実行しているとのことでした。

古くからの街堺、天皇陵のある堺、金属・金物・建築技術の国内への発信地としての堺。このように見ると、古代より人が住みやすく、食料に困らず、良好な港が作れ、人が多く住むようになり、外国からのいろいろな物資が持ち込まれ、農業以外の産業が栄え全国に伝承した。結果として堺市は大いに発展し今日に至っているところである。

都市ができ、発展する場所はどういうところかという、その国の地理的な位置によって、人の活動に最適な場所、あるいは住んで最高のところを選んで住みつく。また、人の移動に伴って、モノや文化も移動する。結果、永続的に長い期間をかけて、大いに発展する都市ができる。その原点を見せてくれているような都市、堺市の視察であった。



堺市視察レポート

専門委員 小島秀薫

政令市視察研修として、3月26日から27日にかけて、堺市を視察してきた。2006年に政令市になった堺市について

①何故政令市になろうとしたのか。

(前橋、高崎では何故政令市になる必要があるの?という質問が多い)

②政令市になろうとしたときの経済界、商工会議所のスタンスは?

〃 議会は賛成だったのか?

〃 堺市民、周辺住民の賛否は?

その他、政令市になろうとしたときの隘路があったのかどうか。

③下記における、政令市になったメリット、デメリット。

a)大阪府、国との関係 b)議員数、職員数 c)予算規模

などをヒヤリングしたい、と事前に堺市に伝えた上での視察だった。

7時48分高崎発のたにがわに乗り、9時東京発新大阪行きのものぞみに乗った。11時40分過ぎに新大阪に到着、御堂筋線で難波に出て、南海線、和泉中央行きに持って、堺東駅で降りる。ここが市役所に一番近い駅だった。

荷物をホテルに置き、市役所高層棟へ。大都市施策担当の橋本課長自ら迎えに出て頂いて、20階の会議室に案内された。冒頭、労を取ってくれた秘書部長、途中抜け出してきた企画部長と名刺交換、橋本課長から市概要と政令市になるまでの経緯説明を受けた。

元々、独立の気性のある町で、どちらかと言えば堺に大阪府の冠が着いていることに不満を感じている人が多いことから、政令市になることに市民、政界、財界皆反対なしで、従前から区制を敷くなど、政令市になるための準備を着々と進めていたということであった。ただ大阪府の市町村は、平成の大合併の際も、合併の気運はなく、堺市が隣の美原町を合併したのみだったらしい。

大阪都構想の中でも、堺市は独特の立場をもっていたらしいが、それはまだ別の問題である。

今回のヒヤリングで一つ学んだことは、政令市になるには、人口が増えていって、要件を満足しても、そのまま粛々と政令市になれるわけではなくて、起爆装置が必要で、それがどこかと合併である、ということである。法に定められているわけではないがそういう運用なのだそうである。美原町にとってみれば吸収合併というこ



とで、反対もあつたらしいが、議員の激変緩和、合併特例債による下水道などの整備を進めて、驚異的速度で普及率を向上させるなどの対策を取つたとのことであつた。

堺市は財政健全団体で、発行する地方債は日本国債とムーディーズでは同列なのだそうである。地方債にムーディーズの格付けがあることも今回初めて知つた。

会議後、21階展望台に上がり、音楽ホールであるフェニクスホール建設現場を眼下に見て、その概要説明を受ける。旧来の市民会館を現地で建て替えている、ということだつた。

市内の眺望も見学してから、課長運転で利晶の杜へ。ここは堺出身である、千利休と与謝野晶子からとつて、利晶ということらしい。隣にはお茶を提供することで和風建築になっているスタバがある。2人の博物館と建物が建っている場所が戦前の市民病院とかで、往時の街の模型などが展示してある。裏手には利休屋敷跡などがあつた。これらを見学して、フェニクス通りを帰る。

大蘇鉄が中央分離帯に植樹された通りで、堺があちこちにフェニクスを使うのは、大阪の陣、第二次大戦等で焼かれても再び立ち上がってくる街ということの象徴らしかつた。

翌日は9時15分にロビー集合すると市の主幹が出迎えに来てくれた。昨日と同じく課長運転の車で、堺市博物館に向かう。途中の道は桜が満開だつた。この美術館、例えば仁徳天皇陵にしても大きすぎて近くに行つても全貌が見えないことから、古墳群の説明や、バーチャルリアリティを使って古墳群を俯瞰したり出来るようになっている。また映像でも10分ほどで全体が分かるような説明があつた。この博物館、当初は民間が設立したとのこと市立となつていないところが他と違う所らしい。

博物館を出て、大山公園を歩いていると、トイレ整備に数十億円投資していると昨日説明があつた、公園内に和風トイレを作つた竣工式をやつていて、市長が竣功挨拶をしていた。しばらく聞いてから、仁徳天皇陵の祭壇へ。

ボランティアが説明してくれたので、前方後円墳の、四角の方が何故前なのか聞いてしまった。よく知っているボランティアで、元々は決まっていなかつたのを、江戸時代、宇都宮にいた蒲生君平という学者が、古墳の形が牛車を連想させることから、持ち手が前、と決めたのだという。松本清張などは違う説を唱えているらしい。このボランティアさん、元の職業は放射線技師だつたのだとか。たいしたものだつた。

ここから三国ヶ丘駅まで送ってもらい、市職員と重々御礼を伝えて別れて視察を終えた。今回はあの、大大阪市の隣にあつて、政令市という地位を確立して独自の道を歩む堺市の気概を感じさせる視察だつた。



堺市の政令市への取り組みと現状

専門委員 中森隆利

堺市は古代から中世には瀬戸内海に面して海運を活かした堺商人の町、自由都市として重要な地域として栄え、昭和20年の堺大空襲で市街地の大部分を焼失しながらも伝統的なものづくりに加えて、臨海部の最先端技術の工場群などの力も加わり復興を果たしてきた。しかし、交通手段が海運から陸運に代わり、大都市大阪に隣接する事でその存在感の減少などの問題もあり、人口的な必要用件を満たしている政令指定都市移行は必然的な願いで、40年以上の努力に加えて、平成17年の美原町との合併を契機に翌年の18年に移行する事ができた。このため、移行後の取り組みでは大きな権限と財源を活かして市民が堺市に誇りを持ち、安心して暮らせる都市づくりを挙げている。只、中心市街地を歩いてみると地方都市の最大の問題である人通りが少なく、賑わいは感じられなかった。また、堺市役所の高層館 21階より中心市街地を展望しながら市の関係者から説明を受けたが、空襲などの影響で歴史ある町を感じさせる街並みや建造物が見られず、新しい都市としての取り組みが目立っている。



高層館 21 階「展望ホール」からの眺望

その中で、建設中の芸術文化の創造・交流・発信の拠点となる南大阪最大の集客施設「堺市民芸術文化ホール(フェニーチェ堺)」が望め、来年の秋オープン予定で堺市民会館の跡地に年間47.8万人の来場者を見込んで建設されている。現在、高崎市も同じ規模、同じ完成時期の「高崎芸術劇場」を建設中で参考のためにその概要を聞いてみた。

この施設は自主事業として優れた舞台芸術や多彩な公演を実施し、演奏会などの鑑賞や創造・発表の場、育成の事業などに活用と共に貸館としての施設提供も行う。内容はメインの大ホールは2000席でオーケストラ、オペラ、演劇、ポップスから大きな大会や集会にも対応できる多目的ホールではあるが、ホール自体が「良く響く楽器」としての空間を実現した音響や3層バルコニー構造を採用してビジュアルにも配慮している。音楽を主体とした小ホールは312席とニーズに合った豊かな響きの空間となっていて、かなりの利用頻度が期待される。また、大スタジオは第三のホールとして、リハーサル(大ホール主舞台の大きさ)使用としての活用や小回りの利く小スタジオも3部屋備えている。これらの設備やコンセプトは高崎芸術劇場と非常に似ていて現在の集客施設としての在り方が出ていると思われる。運営も指定管理で(公財)堺市文化振興財団が担う。また、このような施設の特色となる飲食と賑わいの場として日本イタリア



建設工事中の堺市民芸術文化ホール

料理界トップシェフが代表の話題のレストラン「PONTE VECCHO(ポンテベッキオ)」が入るのは注目に値する。これはホールの愛称である「フェニーチェ堺」にも通じるものである。

平成27年にオープンした文化観光施設「さかい利晶の杜」は、茶人「千利休」と歌人「与謝野晶子」の名より「利晶の杜」と名付けられ、堺生まれの二人を通して堺の歴史や文化を体感でき、誰もが茶の湯と文芸を楽しめる施設で、内部は1階には観光案内展示室と千利休茶の湯館(茶の湯会見施設含む)、2階に与謝野晶子記念館が入り、充実した観光文化施設となっている。近くに、利休の屋敷跡と言われる場所があり、当時からの井戸もあり、良く手入れされた歴史を感じる場所となっていて観光ボランティアの説明を聞くことができた。

今、堺市全体で千利休に関する大河ドラマ化の働きかけをしているようである。



千利休屋敷跡

最後に、昨年7月に国内推薦に選定され、来年の世界文化遺産登録を目指す百舌鳥古墳群の仁徳天皇陵古墳視察である。先ず、桜も見ごろの良く整備された大仙公園内にある「堺市博物館」で百舌鳥古墳群関連の展示品や仁徳天皇陵古墳などを最新の技術VR(バーチャルリアルティ)で疑似体験した。百舌鳥古墳群は東西・南北約4kmの範囲に広がり、最大の仁徳天皇古墳などの重要な古墳は宮内庁が管理していて、その全容が分かっていない事もあり(視察後も新聞報道によると仁徳天皇陵の大きさが40m以上長かったなど)、世界遺産登録に向けての重要な取り組みの一つとなっている。現実には見る事の出来ない当時の姿を上空から見る貴重な体験であり、実際に仁徳天皇陵古墳拝所から眺めた姿の全体を知るためにも必見である。東国最大の古墳大国である群馬においても必要になる施設かも知れない。



仁徳天皇陵古墳拝所

現在、日本中が直面している古い歴史と文化を生かした新しい都市づくりを実感し、多くの問題を抱えながらも政令指定都市の優位性を最大限使って取り組んでいる堺市の姿を感じる事が出来た。