

道内における官民連携での施設整備事例 と運営手法について

1. 整備・運営手法の類型化について

◇整理した事例を大きく分けると、「指定管理方式」「官民連携方式」「PFI方式」の3種類に分けることができます。

【複合公共施設の整備・運営手法のタイプについて】

①指定管理方式

- 公共による整備
- 指定管理者による運営

②官民連携方式

- 官民連携による整備（DBOなど）
- 民間事業者による運営

②PFI方式

- 民間による整備
- 民間事業者による運営（自治体は委託費を支払い）

【公共色強】

【民間色強】

1. 整備・運営手法の類型化について

◇3種類のタイプ別に、整備段階毎の主体を整理すると以下のようになります。

タイプ	設計・施工 (DB)	資金調達 (F)	運営 (O)	施設所有権
指定管理方式	行政	行政	行政	行政
	市が定める仕様で設計者・施工者を選定 (仕様発注)	市が資金調達	直営運営によるほか、一部業務の委託や指定管理者による運営	市が所有
官民連携方式	民間	行政	民間	行政
	市が求める性能に応じて設計・施工を一体的に発注 (性能発注)	市が資金調達	設計者・施工者となった事業者を指定管理者として選定するなど包括的に運営	市が所有
PFI方式	民間	民間	民間	行政
	市が求める性能に応じて設計・施工を一体的に発注 (性能発注)	民間が資金調達 (プロジェクトファイナンス等)	民間企業で構成されるSPC※6等が長期間包括的に運営	BTOの場合は行政
				民間
				BOTの場合はSPC等

2. 道内での複合公共施設整備事例について

◇ 3つのタイプに関する道内での複合公共施設整備の事例として、以下の3施設を取り上げました。

【道内の類似施設と整備・運営手法について】

事例	地域	延床面積	敷地面積	事業方法	運営主体	事業費等	特徴等
東川町複合交流施設 せんとぴゅあ	東川町	約6,678㎡	約26,850㎡	指定管理	民間、 一部公共直営	約9億円 (改修費)	公共施設の再編を連続して行った事例であり、関係者全員で話し合う場を持ち、施設・運営を計画。
室蘭生涯学習センターきらん	室蘭市	約4,495㎡	約14,000㎡	PPP (DBO)	公共部分の 一部は直営	約20億円	中学校跡地を活用。図書館や市民活動支援機能、子育て支援機能等を含む複合施設。余剰地にビジネスホテルが立地。
岩見沢市生涯学習センター	岩見沢市	約7,700㎡	約2,300㎡	PFI (BTO)	民間	約31億円 (建設費)	老朽化した3施設を統合して整備。地元企業・金融機関が中心となった担い手構成であり、地域完結型のPFI事例。

事例 1（指定管理方式）
東川町複合交流施設 せんとびゅあ

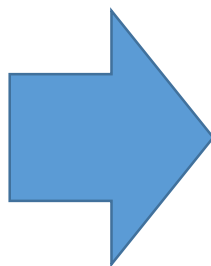
1. 東川町複合交流施設 せんとぴゅあ

■事業の背景

- ・既存小学校の老朽化が著しく、検討の結果移転しての全面改築となった。その後小学校跡地についての検討が始まり、本事例せんとぴゅあの整備に至った。
- ・東川町は、写真文化を手掛かりに地域の自然、文化資源を生かした住民と来訪者との交流を通じたまちづくり活動を展開してきた。
- ・一方で、長年蓄積された活動と多分野に及ぶ資源が増大し、これらをさらに活かした住民や来訪者への効果的な情報発信、住民生活文化の向上、中心市街地の回遊型ネットワークの構築など新たなまちづくりの課題が顕在化していた。

【東川町のまちづくり】

地域の自然、文化資源を生かした住民と来訪者との交流を通じたまちづくり活動を展開



2009-2010

小学校校舎の老朽化
小学校建設検討⇒移転新築

2014

新小学校・地域交流
センター竣工

2012-2015

旧小学校跡地利用検討

2016

せんとぴゅあⅠ 竣工

2009

2012

2014

2016

1. 東川町複合交流施設 せんとぴゅあ

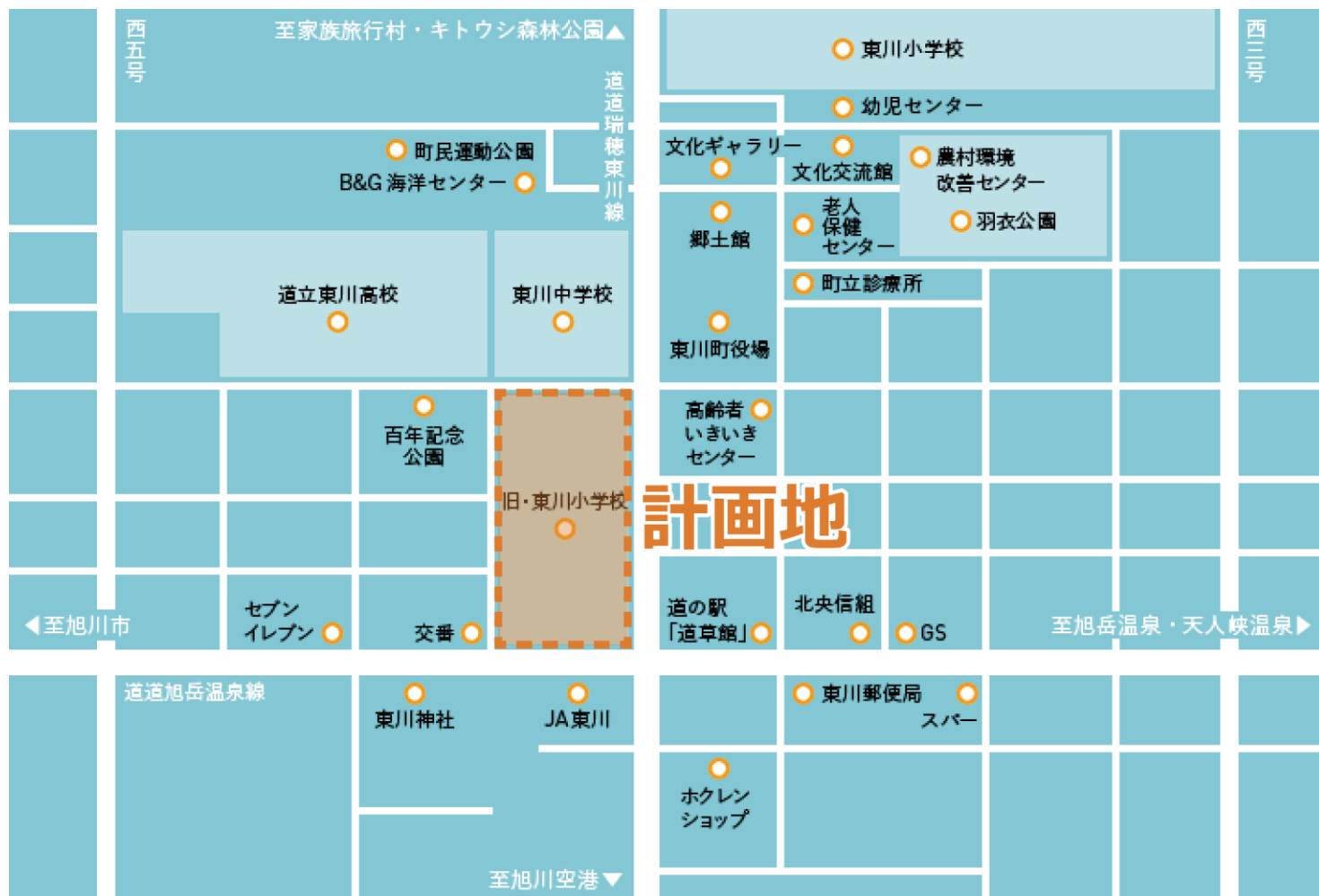
■検討の経緯

課題	組織	計画・動き
2009	・ 小学校校舎の老朽化 ・ 学童保育の実施場所確保	・ 小学校改築計画報告書作成
2010	小学校建設推進委員会	・ 小学校等基本計画書 ・ 第1期都市再生整備計画 ⇒「人と文化を育むまちづくり」、「人と自然が共生するまちづくり」、「参加と対話で築くまちづくり」を目標に掲げる
2011	・ 戦略的観光振興施策の立案	学社連携推進会議 ・ 小学校等基本計画 実施設計
2012	・ 小学校跡地利用 ・ 町内外市民の交流拠点	学社連携推進協議会 ・ 小学校・地域交流センター着工
2013	小学校跡地活用 検討委員会	
2014		・ 小学校・地域交流センター竣工 ・ 第2期都市再生整備計画
2015		・ 写真文化首都創生総合戦略 ⇒「人々が集う写真文化首都の創造」、「豊かな暮らしと文化を生み出す仕事づくり」、「こどもの笑顔あふれるまちづくり」、「誰もが安心して生活できるまちづくり」を目標に掲げる ・ 旧小学校跡地利用計画 ・ 文化芸術交流センター基本設計 実施設計
2016		・ 文化芸術交流センター竣工 (せんとぴゅあⅠ)
2018	せんとぴゅあ運営企画検討 プロジェクト会議	・ 写真文化首都創成館竣工 (せんとぴゅあⅡ)

1. 東川町複合交流施設 せんとぴゅあ

■集約化・再配置の概要

- ・ 中心市街地に位置する旧東川小学校の改築検討から始まり、小学校と他の公共施設の複合化検討、小学校と地域交流センターを連携させた運営計画、旧小学校校舎のリノベーション計画という流れで進んでいった。



1. 東川町複合交流施設 セんとぴゅあ

■施設コンセプト

- ・東川町が有する「写真文化」、「家具デザイン文化」、「大雪山文化」を通じた文化活動を中心に、図書機能、国際交流や日本語学校、住民の自主的な活動など、国内外、そして地域内外を問わず多様な人々と文化が交流する写真文化首都の拠点となる施設。



1. 東川町複合交流施設 せんとぴゅあ

■本事業の特徴

① 施設運営を効果的に行うための組織を立ち上げる

- ・ 公共施設の複合化による効果を目に見える形にするための運営方法を綿密に検討し、しっかりと実行するための組織を立ち上げた。

② 単なる施設の複合化を目指すのではなく、将来のまちづくりとの関係性をはっきりさせる

- ・ 施設の複合化から考えるのではなく、「なぜ複合化するのか」を将来目指しているまちの姿と照らし合わせ検討することが重要である。各施設機能の繋がりを作り出すための施設づくり。また、その施設を活かした活動や運営が行われる土壌づくりも併せて行うことが重要である。

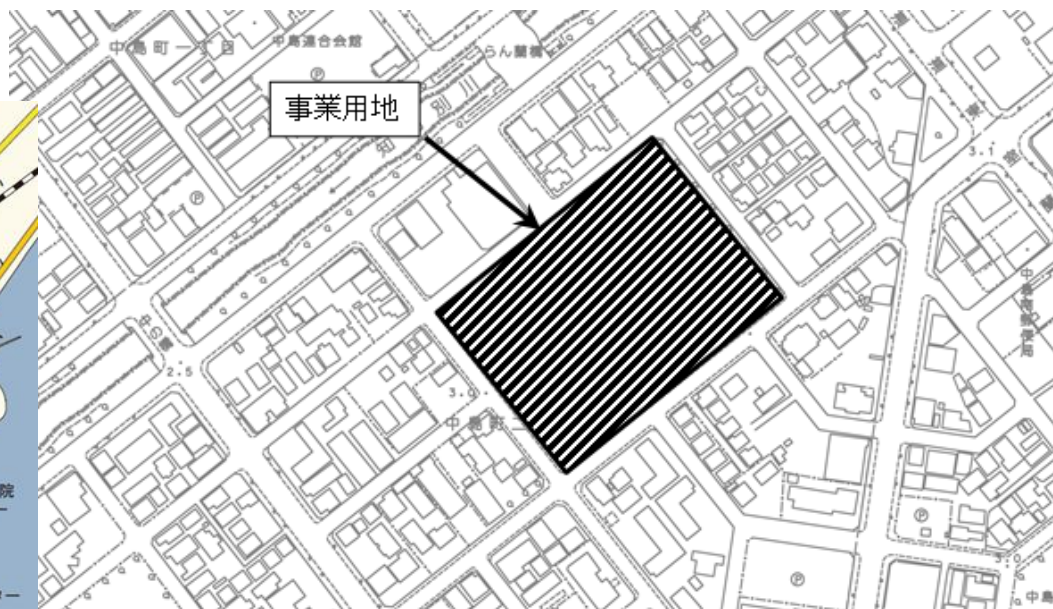


事例 2（官民連携方式） 室蘭市生涯学習センター きらん

2. 室蘭市生涯学習センター きらん

■事業の背景

- ・ 公共施設の耐震診断を行った結果、多くの施設で耐震性能を有していないことが判明。そのため、財政負担・施設老朽度・施設利用状況・類似代替機能といった観点を総合的に判断し、耐震補強や廃止、移転等として区分し方向性を検討。
- ・ 耐震性能を有していない施設や老朽化が著しい施設など各施設の機能を確保するといった観点での「公共施設の集約」を図り、時代とともに変化する市民ニーズと都市規模に合った多世代の市民が交流できる複合公共施設として整備を目指すこととした。



2. 室蘭市生涯学習センター きらん

■検討の経緯

【室蘭市都市計画マスタープラン策定】

- 「中島地区」は、室蘭市の中心部に位置
- 「潤いのにぎわいあふれ、便利で快適なまち」を掲げる

【既存公共施設及び地区の課題】

- 市内複数の既存公共施設は、耐震性や老朽化などの課題あり
- 人口減少・少子高齢化が進み、公共施設など都市機能の再編・強化、まちなか居住の促進、中心市街地の再生が都市整備上喫緊の課題

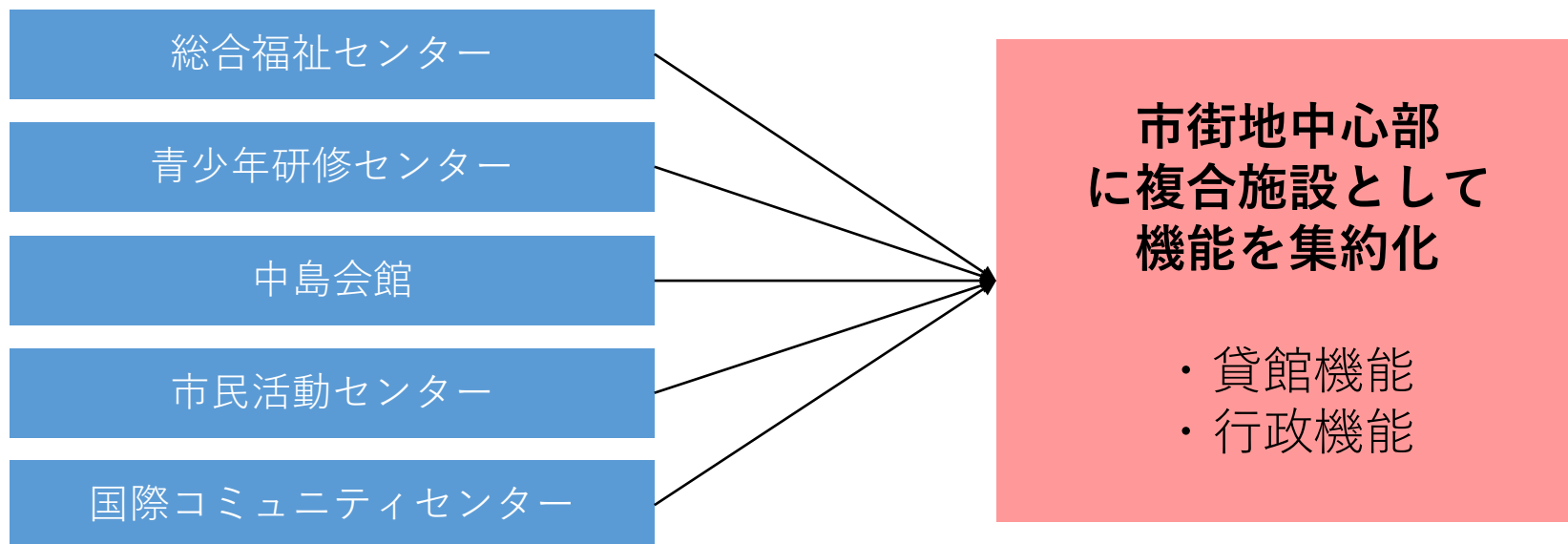


公共施設の集約や複合化による維持管理コストの削減等を図るとともに、多様な市民意見を踏まえ、特に若者や子育て世代に配慮した図書機能や子育て機能など、施設の魅力につながる新たな機能を導入することで、世代や分野を超えた様々な人が集まり出会う多世代の交流拠点づくりを目指す。

2. 室蘭市生涯学習センター きらん

■集約化・再配置の概要

- ・集約する施設は、総合福祉センター、青少年研修センター、中島会館、市民活動センター、国際コミュニティセンターの5つ。
- ・集約する施設機能は、貸館機能・行政機能。
- ・貸館機能は総合福祉センター、青少年研修センター、中島会館の貸館を集約し、文化系や軽運動系など多様な市民活動ニーズに対応できる有料の貸館のほか、無料で利用できる多目的フリースペースを備えた機能構成。
- ・行政機能は市民活動センター、国際コミュニティセンター、子育て相談ふれあいセンターを集約し、市民活動の交流強化、子育て相談のワンストップ化など他の機能と連携し、更なる相乗効果を発揮できるような機能構成とした。



2. 室蘭市生涯学習センター きらん

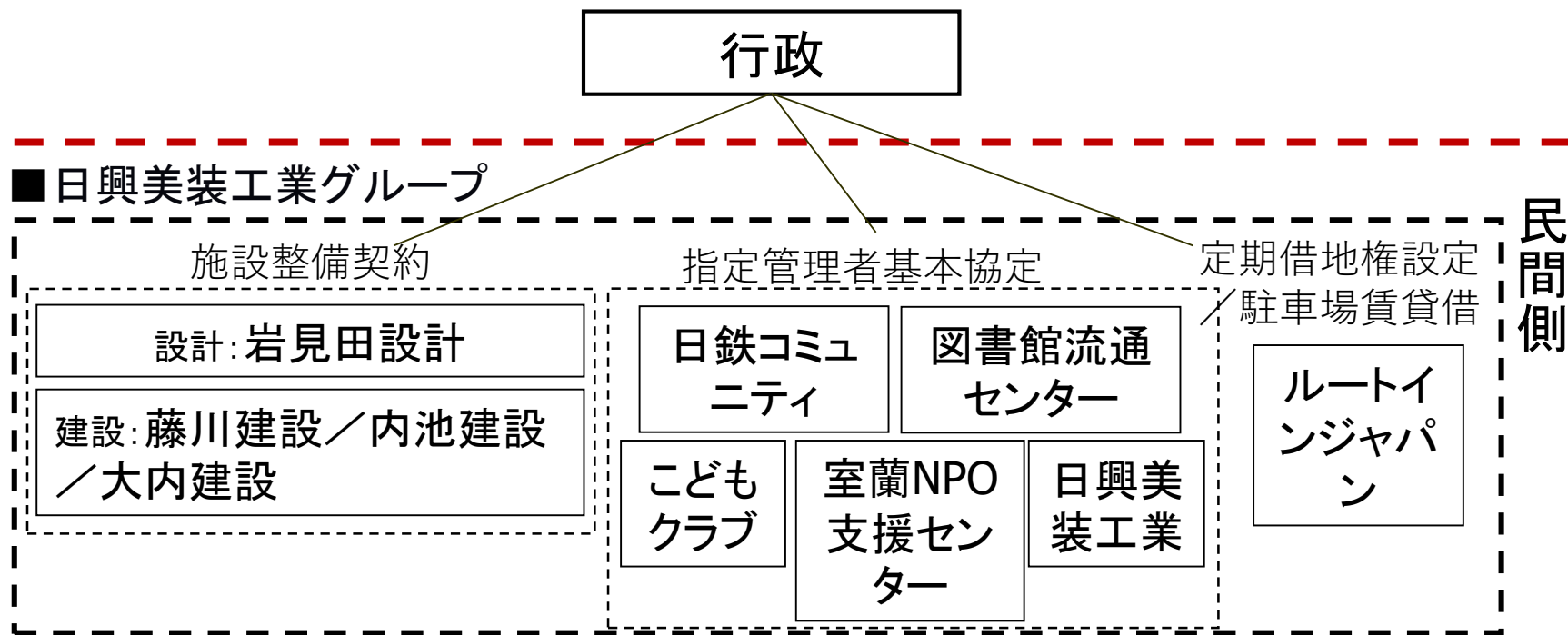
■施設コンセプト

- ・世代や分野を超えた様々な人が「集まり」「出会う」多世代の交流拠点。
- ・広域的な交流拠点として西いぶり圏域住民が広く利用できる施設。
- ・賑わいの創出や多世代交流の促進などまちづくりに資する施設。
- ・市民活動推進機能、図書機能、子育て機能などを活用し、人づくり、絆づくりを通じて協働による地域づくりの実践に結び付けていく施設。
- ・余剰地活用と交流機能を連携し、室蘭市における交流、定住人口の呼び込みに資する施設。



2. 室蘭市生涯学習センター きらん

■事業スキーム



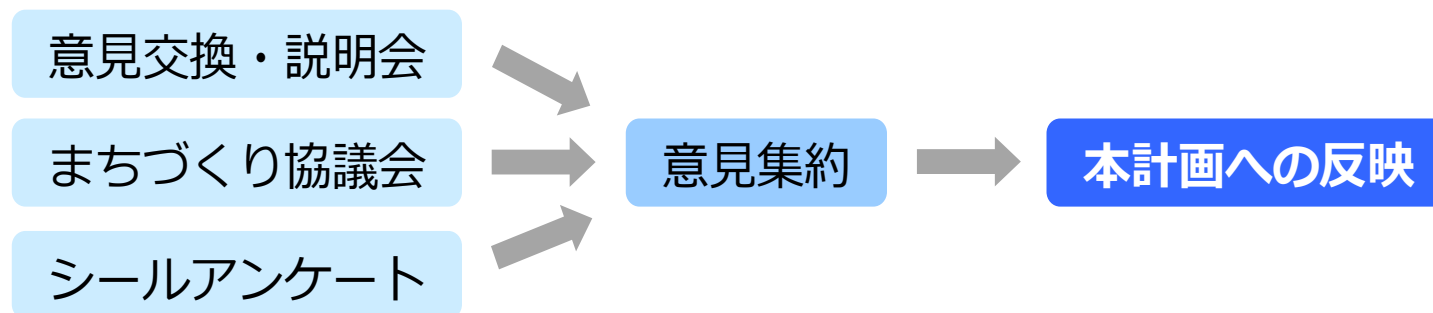
○施設内容が「図書館機能」「子育て支援施設機能」「市民活動施設機能」「体育館機能」など多岐にわたっていたため、多様な運営スキルを持つ事業者が一体的になって基本協定を結んでいる。

2. 室蘭市生涯学習センター きらん

■本事業の特徴

○市民意見を反映した基本計画の策定

- ・市民意見を反映した基本計画を策定するため、意見交換・説明会、まちづくり協議会、シールアンケートの3つの手法を柱として、多様な市民意見の把握した。



2. 室蘭市生涯学習センター きらん

■官民連携手法の導入による効果

① 中学校跡地でのPPP手法で都市機能の再編・強化を実現

- ・事業手法の検討では、一般的な整備方式である公共直営による整備をベースとしながらも、他都市事例を踏まえ本施設整備に適する事業手法を、整備面・管理運営面・経済性などから 比較し事業手法を決定。

②特に街の賑わい創出に資する交流人口の促進を図る宿泊機能を誘導

- ・余剰敷地の活用方策については、まちなか居住やまちなか再生といった地区の活性化、施設との相乗効果と呼び込む機能を基本的な考え方として検討した。

③地元企業を含め維持管理・運営JVにより、公共サービス向上に資するサービス提供を実施

- ・公募時の評価項目については、提案内容を重視した評価とした。実際には、豊富な実績に基づく維持管理・運營業務体制や建設業務をはじめとする各業務における市内企業の活用など地域経済への配慮・貢献の面が優れていた事業者を選定した。

事例 3（PFI方式） 岩見沢市生涯学習センター いわなび

3. 岩見沢市生涯学習センター いわなび

■事業の背景

- ・「空知婦人会館」「勤労青少年ホーム」「働く婦人の家」の老朽化に伴い、これら3館の機能をさらに充実させるとともに、以前から要望のあった武道場に加え、子ども向けの工作・実験ができる機能など、「性別、年齢を問わない幅広い世代間の交流」も視野に入れた「生涯学習活動を総合的に支援する拠点施設」を整備することとした。

きっかけ（背景）

- 「空知婦人会館」「勤労青少年ホーム」「働く婦人の家」の老朽化
- 武道場、子供向け学習施設機能等の市民要望

事業の狙い

- 施設の統合に伴う機能と利便性の向上
- 中心市街地へのにぎわいの創出
- 多世代間交流施設の実現

3. 岩見沢市生涯学習センター いわなび

■検討の経緯

- 平成21年4月に「岩見沢市PFI導入基本指針」を策定し、PFIのメリットが得られる事業に対して導入を図る方針を示した。同指針等を踏まえ、新たな生涯学習センターの整備においてもPFIの導入を検討することとし、平成21年9月に、基本構想の策定及びPFI導入可能性に関する業務を委託し、PFI導入を決定した。
- また、平成20年11月に内閣総理大臣認定を受けた「岩見沢市中心市街地活性化基本計画」においても、生涯学習センターの整備事業に関して計画事業の一つとして位置付けた。

経緯				
取組経緯	平成 20 年 11 月 平成 21 年 3 月 平成 21 年 9 月	中心市街地活性化基本計画認定 暮らし・にぎわい再生事業計画同意 民間活力導入可能性調査		
公募 スケジュール	平成 22 年 8 月 平成 22 年 11 月 平成 22 年 11 月	実施方針の公告 特定事業の選定 入札公告	平成 23 年 2 月 平成 23 年 3 月 平成 23 年 4 月	落札者決定 事業契約締結 業務開始

3. 岩見沢市生涯学習センター いわなび

■検討の経緯

○推進体制

- ・ 庁内では教育委員会教育部社会教育施設課が担当し、庁内調整を主とする合意形成及び事業推進を担当。
- ・ 専任担当者は設置しておらず、民間コンサルタントや、先行した小学校、給食センターPFI 事業担当だった職員のアドバイスを受けながら検討。

○関係者との調整

- ・ 市では、地元信用金庫が事務局となり、平成16年度からPFI（PPP）勉強会を立ち上げ、基礎知識習得と事例学習を実施し、地元企業の交流の場を形成。
- ・ 事業用地について、市の購入を前提に、事業者に提案を求めるとしたことで、市は用地探しや土地所有者との調整時間が省くことができた。
- ・ 現地建替えでないため施設整備中も市民利用への影響がなかった。

事業者	岩見沢 PFI（PPP）勉強会（平成 16 年度より）を開催
庁内	岩見沢市教育委員会教育部社会教育施設課が担当して推進
市民・市内企業	利用者アンケート、中心市街地活性化基本計画と連動した意見交換の実施

3. 岩見沢市生涯学習センター いわなび

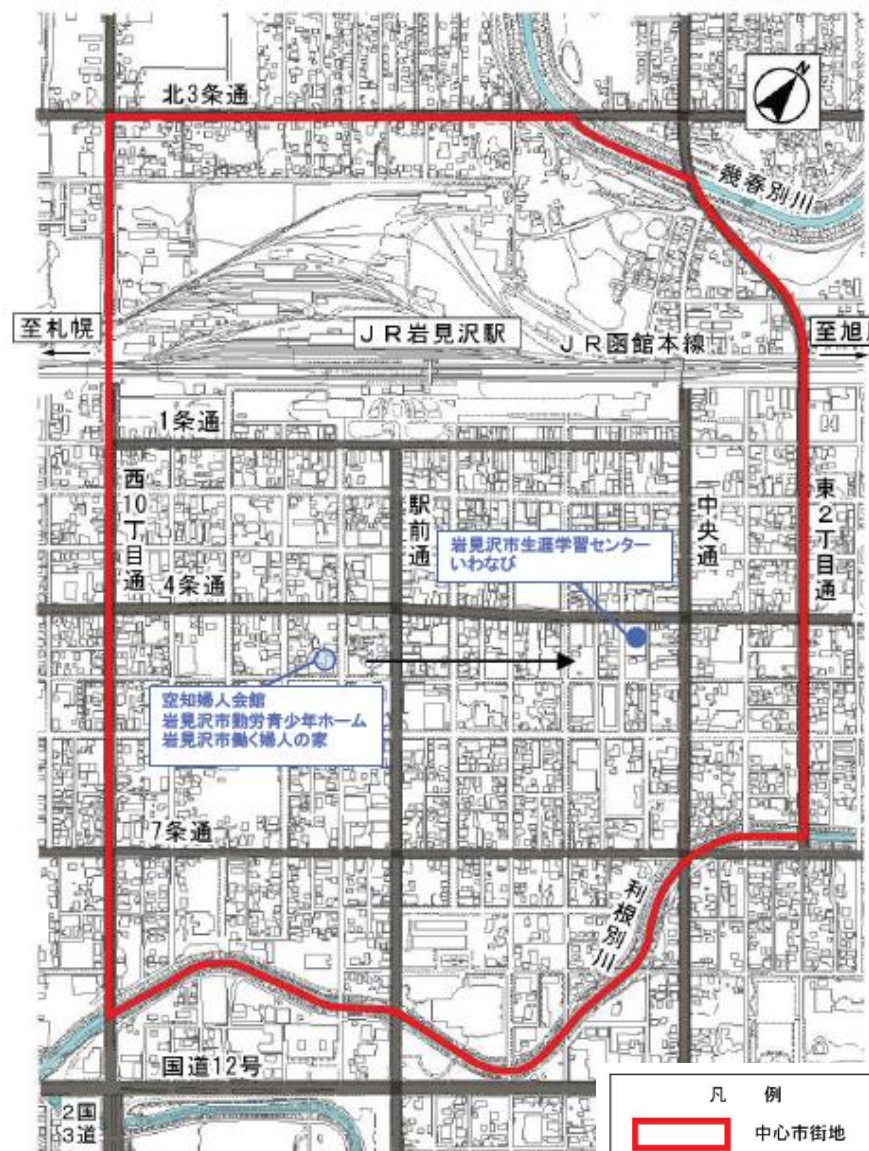
■岩見沢市中心市街地活性化基本計画における位置づけ

事業名、内容及び実施時期	実施主体	目標達成のための位置づけ及び必要性
○事業名 生涯学習センター整備事業 ○内容 空知婦人会館、岩見沢市勤労青少年ホーム、岩見沢市働く婦人の家の3館の機能に加えて、武道場の機能などを追加して、新たな生涯学習活動に対応した施設として整備する。 ○実施時期： 平成21年度～平成24年度	岩見沢市	・文化・教育・交流施設は、幅広い年齢層の人々の利用が期待できる。新たな利用者となる子供や高齢者の多くが徒歩や自転車、公共交通機関によりアクセスすると考えられ、中心市街地活性化の目標である歩行者通行量の増加に寄与する事業となる。 ・導入される生涯学習機能や文化機能は、生活の質的向上につながることを期待され、まちなか居住の促進にも寄与する事業である。

3. 岩見沢市生涯学習センター いわなび

■集約化・再配置の概要

- ・3館が有していた機能の移転及び充実を目指し、新たに武道場、子供向けの工作・実験ができる機能等を付加した。施設は、生涯学習センター「いわなび」として、平成25年4月に供用開始。
- ・3館については、もともと中心市街地活性化基本計画の区域内において隣接して立地しており、これらが同区域内において移転されることとなった。



3. 岩見沢市生涯学習センター いわなび

■施設コンセプト

- ・施設の統合に伴う機能と利便性の向上
- ・中心市街地へののにぎわいの創出
- ・多世代間交流施設の実現



3. 岩見沢市生涯学習センター いわなび

■本事業の特徴

① 事業用地の民間提案

- ・事業用地の確保を入札に参加する民間事業者に求めた。市は、提案を受けた事業用地を市が購入することを前提とし、要求水準書において事業用地の場所や価格、面積等について一定の要件を示した。

② 中心市街地活性化を目指した事業実施

- ・本事業は中心市街地活性化基本計画に位置づけられており、施設整備等にあたり、「国の暮らし・にぎわい再生事業補助金」を活用した。

3. 岩見沢市生涯学習センター いわなび

■官民連携手法の導入による効果

① 中心市街地活性化への寄与

- ・選定グループは市内立地企業を中心としており、事業用地の確保にあたり市が指定した区域の中でも比較的中心部に近い土地を提案した。これにより中心市街地の活性化に一定の寄与がなされた。
- ・事業実施前の平成21年度と比較し、平成26年度の中心市街地居住者人口が**110%**となった。

② 複合化と機能の向上による利用者増

- ・3館に武道場機能等を追加した結果、事業実施前の平成21年度と比較して、平成26年度の利用者数が**176%**（122,633人）となった。
- ・綺麗な施設ということがサークルのやる気にも繋がり、利用団体は当初**130**団体から、平成31年には**191**団体へと増加している。

③ 事業者の責任感向上

- ・5年ごとに事業者を公募する指定管理とは違い、PFI事業で**15**年間の長期契約とすることで、本施設の維持管理・運営に対する責任感が高まる。また、市の担当者は短期間で移動となることが多いが、事業者が変わらないため、継続して施設を理解しているという安心感が得られる。

実施前

- 3館の老朽化と狭隘化が問題となっていた（市町村合併による利用者増に対応できていなかった）
- 利用者層が限定的であった

実施後

- 市街地の中心部付近に人を呼び込む施設を整備することができた
- 新たな機能の付加により、**3館時代と比較し、約6万人→約12万人の大幅増となり、親子連れやスポーツ目的等の新たな利用者層を獲得した**
- 15年間の長期契約であることが、維持管理・運営に対する事業者の責任感向上と適切な人材確保につながった
- 市、SPC、地元民が連携したイベントが企画されるようになった

3. 岩見沢市生涯学習センター いわなび

■課題と課題への対応

導入時の課題（懸念事項）

- 市内初の PFI 事業であることや、委託期間が 15 年間と長期ということもあり、官民の信頼関係をどう維持していくか
- 地元企業も参画できるようにはどのような工夫が必要か
- 賑わいを維持するための継続的な取組をどう行っていくか

課題への対応

- 施設内に行政職員もあり、日頃から連携・監督できる体制となっている
- 地元企業の参加を促す条件を公募書類に盛り込んだ（結果的に、構成員の多くが、市側が事業以前から知っているような地元企業から成る SPC（指定管理者）が選定され、一定の安心感が得られている）
- 施設を活用したイベントを開催し、まちなかの持続的な賑わい形成を図る

○地元企業の参画を促すために工夫した点

- ・岩見沢市内においては、かねてから地元金融機関が主体となり実施してきた PPP（PFI）勉強会等により、地元企業の中で PFI 事業に対し一定程度知識が蓄えられていた。

これに加え、岩見沢市では、設計業務、工事監理業務、建設業務、維持管理業務に当たる者の資格要件として、「工事等資格者名簿の登録されている営業所区分が「市内」又は「準市内※」である者を一社以上含めること」という内容を盛り込み、地元企業の参画促進につなげた。

3. 岩見沢市生涯学習センター いわなび

■課題の改善点・今後の展望

○改善点（留意点）

- ・ 障害学習センターの維持管理・運営について市がSPCに支払うサービス購入費は委託期間（15年間）を通じて一定である中で、長期にわたり高水準の利用者数を維持する為には、市とSPCが連携し、精力的に企画運営に取り組むことが求められる。

○今後の展望

- ・ 人が集まるイベント等の拠点施設として活用されており、これによって中心市街地のにぎわいと経済に波及させることが目標である。
- ・ 平成30年度の利用者数は約108,000人と、供用開始から一貫して実施方針公表段階の想定利用者数約97,000人を上回っており、今後も継続して100,000人以上を維持できるよう、SPCに企画力や利用の工夫を求めている。

4. まとめ

■各事業のコンセプト・背景・効果

	背景	コンセプト	特徴・効果
東川町 複合交流施設 せんとぴゅあ	・既存小学校の老朽化⇒跡地活用の検討が行われ、せんとぴゅあの整備に至った。 ・住民や来訪者への効果的な情報発信、住民生活文化の向上、中心市街地の回遊型ネットワークの構築など新たなまちづくりの課題が顕在化していた。	・文化活動を中心に、図書機能、国際交流や日本語学校、住民の自主的な活動など、国内外、そして地域内外を問わず多様な人々と文化が交流する写真文化首都の拠点となる施設。	① 施設運営を効果的に行うための組織を立ち上げ ② 単なる施設の複合化を目指すのではなく、将来のまちづくりとの関係性をはっきりさせる
室蘭市 生涯学習センター きらん	・老朽化が著しい施設など各施設の機能を確保する観点で[公共施設の集約]を図り、時代とともに変化する市民ニーズと都市規模に合った多世代の市民が交流できる複合公共施設として整備を目指すこととした。	・世代や分野を超えた様々な人が[集まり][出会う]多世代の交流拠点。 ・人づくり、絆づくりを通じて協働による地域づくりの実践に結び付けていく施設。 ・余剰地活用と交流機能を連携し、交流・定住人口の呼び込みに資する施設。	① 中学校跡地でのPPP手法で都市機能の再編・強化 ② 特に街の賑わい創出に資する交流人口の促進を図る宿泊機能を誘導 ③ 地元企業を含め維持管理・運営JVにより、公共サービス向上に資するサービス提供を実施
岩見沢市 生涯学習センター いわなび	・[空知婦人会館][勤労青少年ホーム][働く婦人の家]の老朽化 ・要望のあった武道場の整備	・施設の統合に伴う機能と利便性の向上 ・中心市街地へのにぎわいの創出 ・多世代間交流施設の実現	① 市の財政負担の軽減 ② 地元企業の強みを生かした事業用地の確保 ③ 中心市街地活性化への寄与 ④ 複合化と機能の向上による利用者増 ⑤ 事業者の責任感向上

4. まとめ

◇道内の事例を踏まえ「直営/指定管理方式」「DBO方式/PFI方式」の2つのメリットとデメリットを整理すると以下ようになります。

	メリット	デメリット
直営方式/指定管理方式	・既存施設の運営組織や人材の活用が期待できる。 ・安定した運営が可能。 ・行政の政策意図を反映しやすい。	・施設整備面・運営面ともにコスト削減に対するインセンティブが働きづらい。 ・柔軟な運営（各種事業の展開等）が期待しづらい。
DBO方式/PFI方式	・施設整備面や運営面において一定のコスト削減が期待できる。 ・事業者の創意工夫で賑わい創出を支援する様々な事業が展開される可能性がある（収益事業の併設、各種集客イベントの実施など）	・地元事業者が参画できなくなる可能性がある。 ・維持・運営に関するスキル・ノウハウが多岐にわたるため、多くの事業者の連携が必要になる。