

# 公共施設マネジメントの出口に向けて

## ～官民連携事業（PPP/PFI）の活用～

鈴木 眞人  
あきた 秋田  
まさと 眞人  
りょうこ 涼子

一般財団法人日本経済研究所 調査局 上席研究主幹

一般財団法人日本経済研究所 調査局 主任研究員

今回は、PFI手法による複数の公共施設と民間施設を複合化した事例を紹介し、公共施設マネジメントの出口に向けた課題をみている。

### 事例1：民間施設の活用／賑わいの創出 「篠崎ツインプレイスの整備・運営」

江戸川区は、東京都の最東に位置し、千葉県と隣接する面積49.09km<sup>2</sup>（南北約13km、東西約8km）の区である。

都心に通勤通学する人の住宅用地として、昭和40年代より人口増加が続いてきた区であり、働く世代が多く居住している地域である。

区内には5本の鉄道（JR 総武線、京葉線、京成

線、都営新宿線、東京メトロ東西線）が通っているが、すべて東西方向の鉄道交通である。地理的にみると、江戸川区は南北に長い区であるが、南北の移動手段がバス路線しかなく、平坦な地形ということもあって、駅までの交通手段として自転車を利用する人が多く、鉄道駅周辺には多くの放置自転車が停められ、防災上、交通上、また景観や街の賑わいの面からも社会問題になり、区では公共自転車駐輪場の整備等を含む「総合自転車対策」を実施してきた。

## 1. 経緯・背景

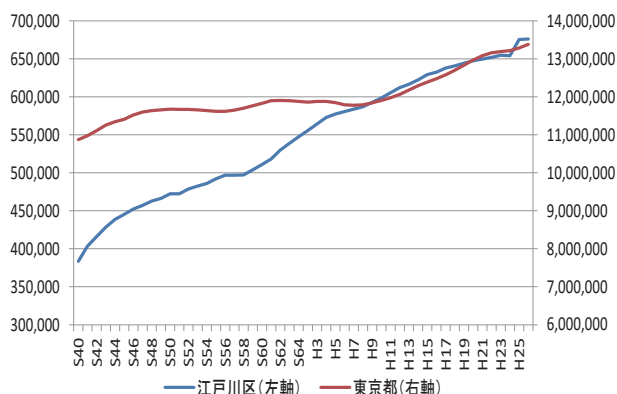
この篠崎地区は、昭和62年に都営新宿線の篠崎駅が開通し、新宿まで約30分で行くことができる地区になったことで、狭小の木造住宅や中小事業所等の低利用地であった地域に住宅開発が進んでおり、乱開発防止や、人口増による公共施設整備の必要性が認識されてきた地区である。また、新駅の開通に伴う駅利用者数の増加に対して、ぜひとも駅至近の公共自転車駐輪場の整備が必要という点が課題

（図表1）江戸川区位置図



（出典）江戸川区 HP より

（図表2）住民基本台帳人口推移（単位：人）



（出典）東京都及び江戸川区統計より

となっていた。

篠崎駅周辺では、新駅をきっかけに、都が施行する土地区画整理事業によりバスターミナルや駅前広場などを整備してきたが、駅西口の整備については区が施行する「東京都都市計画事業篠崎駅西部土地区画整理事業」が進められていた。この土地区画整理事業は、小規模の土地区画整理事業を順次進めていく「連鎖型土地区画整理事業」により、整備の必要性が高く、合意形成が図られた街区から実施していくという考え方で進められていた。

当時、都心地域で公共所有の土地を活用し、再開発手法等活用したプロジェクト等が進んでおり、当該地域でも、同様に再開発手法を活用することができるのではないかという検討も行ったが、篠崎地域のポテンシャルや地盤（地盤が弱く深い基礎工事が必要）等から見て、再開発事業に参画しようとする地権者が集まらず、20街区、21街区の2つで公共駐輪場と公共施設の整備を行う区画整理事業を進めることとなった。

篠崎駅西部地区は、江戸川区街づくり基本プランにおいて、鹿骨・篠崎地区の地域拠点核として位置付けられており、「土地区画整理事業による基盤を活かした街づくり」「高度利用による商業・業務等の都市的機能の充実」「賑わいのある駅前商業地の形成」が目指されている。また、「区画整理事業プログラム（平成13年7月）」では、本事業の対象となる2街区（20番街区・21番街区）は「駅西口の顔づくり」「低未利用地を商業系と調和した土地利用に転換し、公益施設及び商業施設の導入による活気と賑わいの創出を図る」等の地区として位置づけられている。

このような目的を達成するため、区では土地区画整理事業により開発意向の高い地権者の土地を集約する形で土地の交換分合を図り、効率的な敷地設定とし、また、土地の高度利用を促進するために用途

地域の変更を行ったうえで、複合施設開発事業を実施することとした。

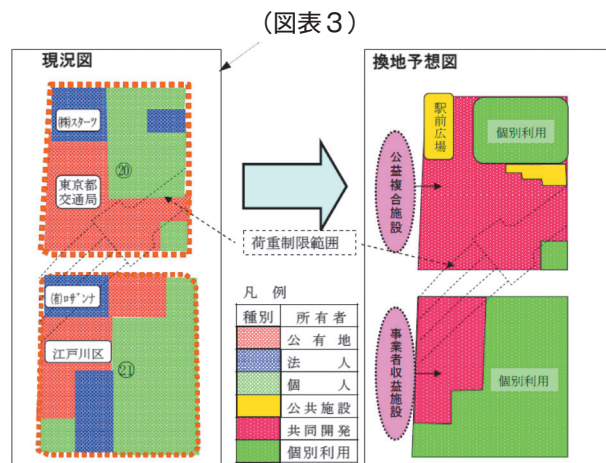
## 2. 特徴

「連鎖型土地区画整理事業」の手法により、篠崎駅西口周辺では、土地区画整理事業という1つの整備手法を行ったうえで、整備後の施設整備手法は街区の特性に応じて、円滑に合意形成ができ、実現可能性の高いものを計画し、街区単位で実践的で具体的な手法を組み立てている。篠崎ツインプレイスが整備された駅前街区の20番街区、21番街区は次の3つを組み合わせた手法が特徴である。

### (1) 土地の交換分合と都市計画の変更により開発ポテンシャルをアップ

本事業の実施にあたり、駅前の活性化や賑わいの創出という事業の目的の達成にむけて、土地区画整理事業の実施を通じて、2街区内で土地の交換分合を行うことにより、活用のしやすい用地を確保し、都市計画の変更により、駅前用地としての開発ポテンシャルの最大化を図っている。

具体的には公共施設整備のため、2か所の公有地（東京都交通局用地と、江戸川区の区有地）と2か



(資料)「篠崎駅西口公益複合施設プロジェクト事業者募集要項」H16年11月より

(図表4)

	現 況	予 定 ※
用途地域	第一種中高層住居専用地域	近隣商業地域
建ぺい率	50%	80%
容積率	100%	400%
高度地区	第一種	指定なし
その他の地域地区	準防火地域	防火地域
日影規制	3時間 / 2時間 - 4 m	指定なし
壁面線の指定	指定なし	道路境界線から 2 m

(資料)「篠崎駅西口公益複合施設プロジェクト事業者募集要項」H16年11月より

所の民有地を区画整理により集約、当該事業及び西口駅広場（500㎡）の用地を生み出している。

また都市計画の変更（第一種中高層住居専用地域→近隣商業地域）により、容積率（100%→400%）、建蔽率（50%→80%）をアップさせ、駅前用地としての開発ポテンシャルをアップさせている。

### (2) 余剰容積を有効活用した民間施設の導入

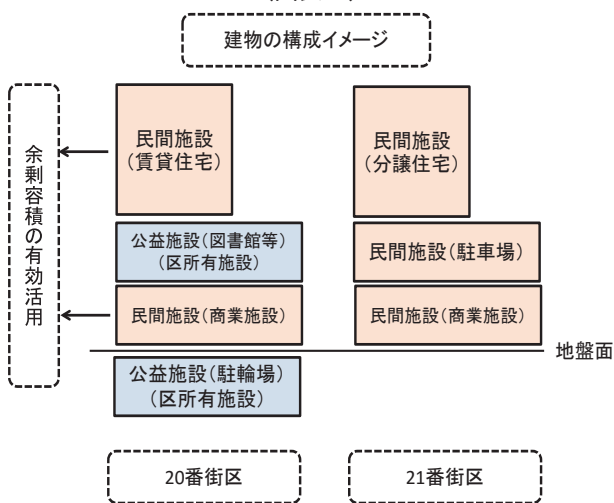
事業対象用地のうち、東京都交通局が所有する用地については、定期借地権を設定し、区が定借することとなっていたが、区が整備を計画している公益施設だけでは、容積率を十分に活用する施設規模にならず、区が東京都交通局に支払う借地料負担を軽

減することも求められていた。そこで、駅前活性化等を念頭に、余剰容積率を活用し、民間施設も導入することによって官民の複合施設を整備する方針となり、民間活力を導入した官民連携事業として実施されることとなった。

### (3) 複数の官民連携手法等の事業手法の導入による一体的な事業実施

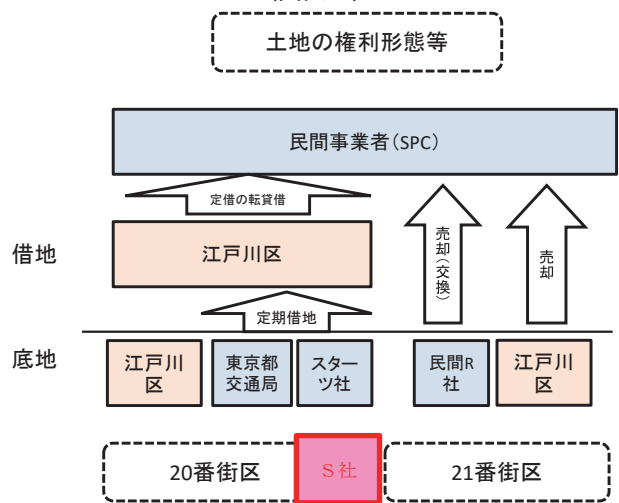
本プロジェクトは、民間事業者が2つの街区を対象に、敷地の異なる2つの事業を一体的に実施するものである。篠崎駅西口に直結する20番街区は、江戸川区、東京都交通局、民間の3者の所有権の土地を、江戸川区が他2者から定期借地したうえで、事

(図表5)



(資料) 江戸川区公表資料を元に、(株)日本経済研究所で作成

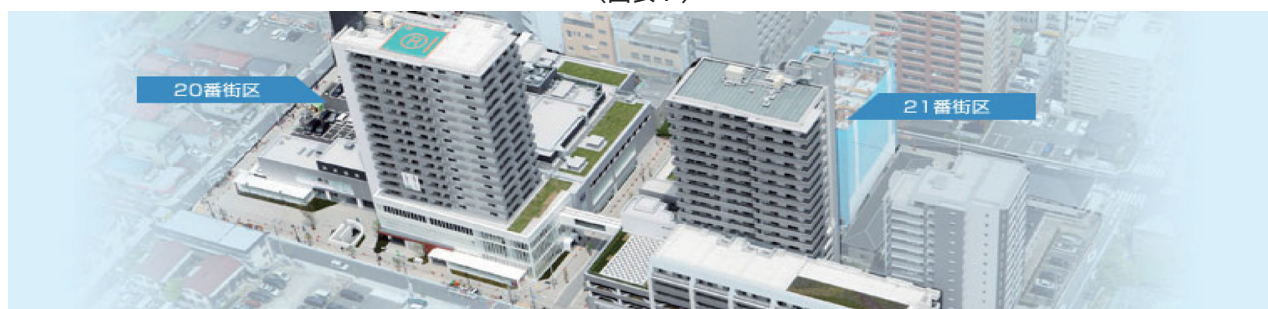
(図表6)



(資料) 江戸川区公表資料を元に、(株)日本経済研究所で作成



(図表7)



(写真) スターツグループ HP <https://www.starts.co.jp/shinozaki/project.php> より

◆基本データ

施設概要	敷地規模	20番街区 4,185㎡ 21番街区 2,063㎡
	施設内容	20番街区：公共施設（駅前広場、駅出入口、地下駐輪場、区民施設（図書館、江戸川総合人生大学、伝統文化ゾーン等）、民間収益施設（賃貸住宅88戸、商業施設） 21番街区：民間収益施設（商業施設、駐車場、分譲住宅54戸）
	施設概要	20番街区 延床面積18,986㎡ 21番街区 延床面積11,444㎡
事業概要	20番街区	区が東京都と事業者から土地を賃借し、民間事業者（SPC）に転賃借した上で、民間事業者が公益施設の整備及び民間収益施設（商業施設、賃貸住宅）の整備を行い、区は公共施設部分を施設完成後買い取ったもの。
	21番街区	区等より民間事業者が土地を取得し（交換及び買取）、民間収益施設（分譲住宅等）の整備を行ったもの。
事業スキーム	事業期間	20番街区：70年の定期借地契約 21番街区：民間事業者所有のため、特に定めなし
	事業方式	20番街区：定期借地権方式（一部転賃借を含む）、70年の定期借地権を設定。 21番街区：売却方式（一部等価交換を含む）
	事業類型	20番街区：全体施設の完成後、江戸川区が公共施設部分を一括で買い取り、地下駐車場等の運営維持管理等を民間事業者任せ、運営維持管理費用を支払う。 21番街区：用地、施設ともに民間事業者の所有であり、民間の不動産開発事業
	民間事業者の業務内容	20番街区：駅前広場、駅出入口、地下駐輪場の整備。地下駐輪場の運営・維持管理、駅前広場、駅出入口、区民施設用駐車場の維持管理、民間収益施設の整備、維持管理、運営 21番街区：民間収益施設の整備、維持管理・運営

業を行う民間事業者（SPC）に転賃する。民間事業者は公益施設と民間施設を設計整備したうえで、区が公益施設部分を買取り、駐輪場以外の公益施設の運営には指定管理者制度を導入し、区が選定する指定管理者が施設の運営を行うこととしている。

つまり、土地については、定期借地及び定期借地の転賃、等価交換、売却という手法を使っている。また、施設整備については、民間事業者に設計整備一括で委ねたうえに、施設全体の維持管理を、駐輪場についてはさらに運営を委ねている。一方、図書

館、伝統工芸カフェ、江戸川総合人生大学の20番街区3階の公益施設については、区が選定した指定管理者に運営をゆだねている。

### 3. 本プロジェクトの効果について

本プロジェクトの実施によって、篠崎駅西口周辺は大きく変わる事となった。西口周辺地区全体を見ると、街区ごとに市街化の状況が異なっており、地権者合意のためのハードルもそれぞれ異なっていたこともあり、地区全体の合意形成を求める再開発



(写真1) 地下駐輪場  
(筆者撮影)



(写真2) しのぎ文化プラザ  
(筆者撮影)

手法では実現まで超長期がかかることが予想された。「街区単位の合意形成による街区単位の事業化」を行う連鎖型の土地区画整理事業で、スピーディな市街地整備、基盤整備が有効に実現できたことが特徴である。プロジェクト実施の効果については、篠崎ツインプレイス整備の効果と、PPP/PFI手法を活用したことによる効果とが考えられる。

### (1) 篠崎ツインプレイス整備の効果

#### ① 公共駐輪場整備

前述したように平坦で南北の軌道系交通網がない江戸川区では、駅至近の自転車駐輪場の整備は、放置自転車対策や駅周辺の景観・防災上、たいへん重要な課題である。駅西口直結の駐輪場の整備により、市民が利用しやすい西口周辺の放置自転車はなくなっている、篠崎駅の利用者は1日3万人程度、うち3～4割の人が西口を利用するようになっている。

#### ② 公共施設整備

篠崎駅前に駐輪場だけでなく「しのぎ文化プラザ」(図書館、江戸川総合人生大学、伝統工芸カフェ等)を整備することができた。江戸川区の歴史や文化、自然などを紹介する企画展示ギャラリー、地域貢献を志す人のために江戸川区が設立した江戸川総合人生大学、駅至近の図書館という

ことで、大人のための図書館を目指して夜9時半まで開館している篠崎図書館、江戸川区の伝統工芸品や特産品を設置・販売する和テイストの喫茶スペースなど、江戸川区の魅力をアピールする複合施設となっている。

#### ③ 利便性の向上

本プロジェクトの実施によって、西口利用者が増え、スーパーや、100円ショップ、銀行、クリニック、薬局等が立地したことで、西口付近は住民の利便性が向上し、公共施設や商業施設を利用する区民が行き交う地区になっている。

#### ④ 定住人口増

本プロジェクト実施前は50人程度の人口しかなかった20番街区と21番街区は、分譲(54戸)及び賃貸住宅(88戸)の整備で500人以上の区民が定住する地域となった、容積率のアップ等もあり、公共側の税収も増加している。

### (2) PPP/PFI手法を活用したことによる効果

#### ① 2街区を1つの事業として一体的に、早期に実現できたこと

本事業は、公有地の定期借地による公益施設と民間施設の複合施設整備事業(20番街区)と、公有地の売却(一部、民間地権者との等価交換を含む)による民間開発事業(21番街区)という2つ



(写真3) 企画展示ギャラリー  
(筆者撮影)

の事業を、1つの事業として事業者を募集・選定し、一体的に行われていることが特徴である。2つの事業を1つの事業主体によって一体的に実施したことで、統一された事業のコンセプトの下で、効率的、効果的な施設整備等が実現されている。区は、所有していた21番街区の用地の売却収入を20番街区の公益施設の取得費に充当することができるというスキームも、一体的事業だからこそ、スムーズに実現したものである。

また、公益施設の運営についても、しのぎ文化プラザの施設（図書館、伝統工芸カフェ、企画展示ギャラリー、江戸川総合人生大学）に対して、一括して指定管理者制度を導入することで施設間の連携、相乗効果の発揮が実現されている。具体的には、企画展示テーマや総合人生大学の授業内容に合わせた図書の収集や展示、総合人生大学の講義室を活用した図書館の有料講座の開催など、複合施設であり、かつ一括で請け負う指定管理者ならではの工夫したサービスの提供が可能となっている。

## ② 地域ニーズに合致した民間収益施設を導入できたこと

本事業は、土地区画整理事業を行い、公有地の定借と売却（一部等価交換含む）により2街区の開発事業を実施したものであるが、区が求める公

益施設以外の部分は、民間事業者の提案によって、大型スーパー、銀行、クリニック、住宅として賃貸住宅・分譲住宅といった多様な民間収益施設の整備が提案され、実現されている。

## ③ 区の財政負担軽減

前述したように、江戸川区は21番街区に所有していた公有地の売却収入を20番街区の公益施設の買取り代金に充当すること財政負担を軽減しているとともに、まちづくり交付金等の補助金の活用、20番街区の定期借地収入の確保、指定管理制度の導入による施設全体の維持管理運営費の削減等、財政負担軽減を図ることができている。

## 4. 現状の課題

平成20年7月に全面供用開始した篠崎ツインプレイスにより、前述したように西口利用者が増え、放置自転車がなくなり、防災面も、また景観も向上した。

オープン以来、民間商業施設部分については、書店の撤退→100円ショップ、ドラッグストアの撤退→処方箋薬局やクリニックなど、テナントの入れ替えなどがあったが、整然とした道路と街並みが整い、商業施設、駐輪場や公共施設が整備され、本プロジェクトの目的である「基盤を活かした街づくり」「商業・業務等の都市的機能の充実」は十分に達成されている。一方、「賑わいの創出」面では、駐輪場、図書館、スーパーなど一定の目的を持って西口周辺を訪れる人があるものの、人々が店舗を覗きながら散策したり、休日の家族連れが集まったりというような集積や賑わいは生じていない。

篠崎駅にはすでに東口集積があるため、駅反対側に人が集まることも要因の一つであろう。

一方、本プロジェクト側にも、まず、20番街区、21番街区には、人が集まり、散策することができるような、公園や広場、空地といった空間が設定さ



れていないこと、そして、公共施設部分の維持管理や運営を委ねている民間事業者は賑わいづくりを業務として請け負っておらず、建造物と設備、施設内部の維持管理運営のみ行っていることがあげられる。また、20番街区、21番街区以外の周辺は容積率等のアップ等も行われておらず、住工混在地区がそのまま残っており、当プロジェクト内外において賑わいづくりになる空間や商業立地等がないことが指摘できる。

連鎖型土地整理事業が進み、今後、本プロジェクトおよび西口周辺地域において、新旧の住民が当地域で暮らしていくなかで、周辺地域も含めた篠崎駅周辺の賑わいづくりが課題となっていくと考えられる。

## 事例2：PFI手法による複合施設整備 北九州市黒崎副都心「文化・交流拠点地区」整備事業

黒崎地区は、北九州市八幡西区（平成27年国勢調査によると、北九州市人口は96.1万人、八幡西区の人口は25.6万人）の中心地区である。

八幡西区は北九州市の西部に位置し、市内では人口が最も多い区である。黒崎地区は、長崎街道の宿場町であり、交通の要衝として繁栄した歴史を持ち、現在でもJR鹿児島本線、国道3号が通り、バスや筑豊電鉄の交通の結節点である。また、戦後の復興期から高度成長期にかけて臨海部は重化学工業の拠点として発展してきており、八幡製鉄所（現・新日鉄住金）、三菱化成（現・三菱化学）、三菱セメント（現・三菱マテリアル）、安川電機などが立地し、副都心近くには企業の社宅も多かった。しかし、企業の持家推進施策への転換や、リストラによる資産売却、従業員の削減により、当該地区の社宅や従業員は大きく減少してきた。たとえば三菱化学（株）はピーク時には従業員を5,000人ほど抱えていた

（図表8）八幡西区位置図



（出典）北九州市 HP より

が、現在では1,000人程度となっている。

人口の郊外化に伴い、平成14年にイオン若松ショッピングセンター、平成17年にイオンモール直方、平成18年にイオンモール八幡東といった大型SCの周辺部への立地が相次いできた。

このような変化によって、黒崎駅周辺は大きく様変わりした。大型商業施設の閉店が相次いだ平成12年以降は、中心商店街の空洞化が急激に進み、駅周辺の大型商業施設、映画館、銀行などが激減した。

現在も駅周辺に立地する唯一のデパートである黒崎井筒屋は元そごうのあった駅東側のビル（クロサキメイト）に入居しているほか、八幡西区役所は平成15年に破綻し、平成25年に北九州市主導で再生を図った駅の西側に隣接するコムシティに移転し入居している。このほか、クロサキメイトには、かつて



（写真4）八幡西区役所が入居するコムシティ  
（北九州市資料）

は独立した形であった井筒屋ブックセンター（現・クエスト黒崎店）や、中心商店街にはないファーストフード店、全国チェーンのカフェ、携帯ショップなどが入居しており、駅ビル周辺のみ到店舗が集積しており、中心商店街は暗く、人通りも少なくさびれた雰囲気になってしまっている。

## 1. 経緯・背景

### ① 黒崎地区の位置づけ

黒崎地区は、昭和63年度に北九州市ルネッサンス構想において「副都心」として位置付けられており、今回紹介する「文化・交流拠点地区」整備事業はそこからスタートしている。

その後、平成4年度に「黒崎副都心整備計画」が策定され、この中で「文化・交流拠点地区」の整備コンセプトが示された。さらに平成13年には黒崎再生10カ年計画の中で、今後10年間の具体的計画が示され、平成20年度には都市機能の集約による魅力向上を目指した「北九州市中心市街地活性化基本計画（黒崎地区）」が策定されている。

この中心市街地活性化基本計画において、黒崎地



(写真5) 駅前商店街  
(筆者撮影)

区とされるのは、駅南側の70haであり、この中に「文化・交流拠点地区」3.3haが含まれている。

### ② 文化・交流拠点地区についての検討

文化・交流拠点地区については、平成18年に市（当時は北九州市土地開発公社、すでに解散済）が、旧九州厚生年金病院跡地を先行取得しており、その翌年の平成19年に整備に係る市民アンケート調査を実施した。このアンケートで当時、八幡西区にはなかった図書館などの要望が強く出されていた。

(図表9) 位置図



(出典) 北九州市資料より



同年に市内部で「施設整備検討委員会」が設置され、施設内容を検討した結果、平成20年1月に文化・交流拠点の整備案の骨子が策定された。

### ③ PFI 導入検討

北九州市では、文化・交流拠点地区の整備案の骨子が固まった平成20年から、事業整備手法の検討を始めている。平成20年6月より、事業手法や施設規模などを検討する民活導入可能性調査を実施した後、9月には導入施設の規模等を公表した。平成21年1月に公共事業評価（事前評価）を実施した後、同年3月にはPFI事業（BTO方式）で実施する整備方針を策定・公表している。

### ④ 事業者選定プロセス

文化・交流拠点地区の整備方針の公表後、すぐにPFI事業の公募・事業者選定が開始された。平成21年7月には入札公告が公表され、同年11月には提案書を受け付け、12月には落札者として九電工グループが決定している。平成18年の用地取得から3年目、19年の市民アンケート調査実施から2年目の事業者決定というスピーディな事業である。

### ⑤ 施設整備から完成まで

平成22年に市と九電工グループが基本協定を締結

した後、SPCである(株)黒崎コミュニティサービスが設立され、市とPFI事業契約が締結された。その後、設計、整備に着手し、平成24年7月1日から、図書館、ホール等が供用開始されて、現在に至っている。

## 2. 特徴

### ① 全体の事業概要

黒崎副都心「文化・交流拠点地区」整備事業は、民間事業者が民間資金と経営能力・ノウハウを活用し、図書館、ホール、広場等の公共施設を整備し、その後、指定管理者として15年間、図書館及びホールの維持管理・運営を行うとともに、任意の付帯事業として、事業地の一部を活用し、民間施設の整備を行うもので、官民連携によるPFI手法を活用した公共施設整備等と、公有地の有効活用事業を一体的に実施した事業である。

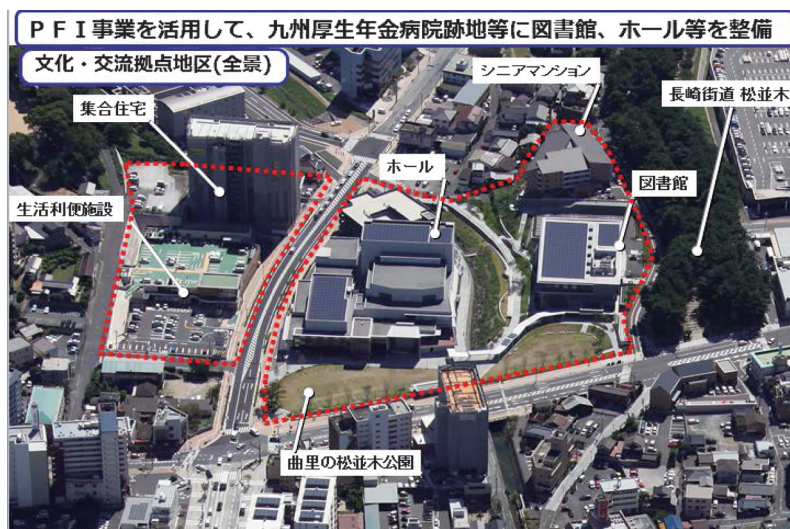
PFI事業としてSPCが実施する施設は、図書館、ホール、公園の3施設にとどまり、民間施設は、個々の民間事業者が行うこととされた。事業の実施にあたっては、できる限り民間が創意工夫等を発揮しやすくするため、用地の取り扱いや施設用途・内容、施設規模等において、必要最小限の条件提示に留めるなどの工夫が図られている。

例えば、民間収益施設事業を実施する用地につい

(図表10) 事業概要

発注者	北九州市
施設概要	PFI施設：図書館、ホール、公園 その他施設など：撥川（市施工）、民間施設
整備の目的	副都心にふさわしい都市機能の充実と地域の回遊性を向上させ、黒崎の活気とにぎわいづくりに資するもの
事業内容等	公募で選ばれた民間事業者が、「民間資金」と「経営・技術ノウハウ」を活用し、図書館、ホール、公園などの公共施設を整備、完成後に市が買い取る。その後、事業者が指定管理者となり15年間、図書館とホールの維持管理・運営を行う。 また、計画地の一部を活用し、地域の利便性向上、活性化や街なかの居住の向上などにつながる民間施設を整備するものである。

(資料) 北九州市資料より日経研で作成



(写真6) 全体概要写真

(出典) 北九州市資料より

(図表11) PFI事業概要

事業形態	BTO方式。 サービス購入型（図書館併設カフェテリア部分独立採算）
事業期間	約17年半（管理運営15年）
VFM	特定事業の選定時：約12%、事業者選定段階：12.5%
スケジュール	実施方針公表：平成21年5月 特定事業選定：平成21年7月 入札公告：平成21年7月 契約締結：平成22年3月 供用開始：平成24年7月
事業者	(株)黒崎コミュニティサービス（代表企業：九電工） *平成21年度に実施した事業者公募により、落札者として決定した九電工グループの企業を中心に、業務を実施するSPCとして新会社を設立したもの。
PFI事業費	約105億円 （公共施設整備費と15年間の維持管理・運営費の合計額）

(資料) 北九州市資料より日経研で作成

では、土地を市から取得する方法（主用途は住宅に限られる）、又は借地権を設定する方法のどちらでも提案可能であり、借地権を設定する場合には、一般定期借地権、事業用定期借地権のどちらでも可とされている。また、用地の規模、施設レイアウトについての、民間事業者の自由提案とされている。施設用途・内容については、一部の制限を除き、基本的な方針（本事業の目的に合致し、周辺地域との調和に資するような、例えば住居系、保健福祉系、文化・スポーツ系などの施設）を満たす範囲で、民間

事業者の提案に委ねる形で公募された。その結果、定期借地方式でシニアマンションと、生活利便施設（スーパーマーケット）が、土地を売却する形で分譲集合住宅が整備された。

この事業は、サービス購入型事業であり（一部、図書館に併設されているカフェテリア部分は事業者の独立採算事業となっている）、北九州市は、民間事業者から提供される公共施設の設計・建設、維持管理及び運営に関する一体のサービスに対して、事業期間を通じてサービス購入料を一体として支払う



(写真7) 各施設写真

(出典) 北九州市資料より

仕組みである。

この事業のサービス購入料の支払いで特徴的な点は、図書館及びホールの維持管理、運営に係るサービス購入料について、民間事業者の創意工夫による利用者数の増加等に対するインセンティブ付与の観点から、図書館の貸出冊数及び利用者数の増減、ホールの稼働率（大ホール及び中ホール）及び練習室利用者数の増減にそれぞれ対応した改定方法が設定されたことである。民間事業者は積極的に集客する維持管理・運営を行うことで、サービス購入料をアップさせることができる仕組みであり、このアップ幅についても、事業者から提案を求めている。

平成24年の供用開始以来、4年が経過しているが、図書館利用状況に関しては開館以来プラスで推移している。ホールの稼働率は、市が求めている基準と比較すると低い結果となっているが、近年利用者数は伸びており、民間事業者の運営努力が反映された結果となっている。

## ② 各施設の事業概要

### 1) 図書館

図書館は、市西部の拠点図書館として位置付けられ、市内では中央図書館に次ぐ規模の図書館となっ

ており、最大30万冊の蔵書を収納できる。視聴覚資料の貸出、IC タグを活用した自動貸出機の導入などが特徴的である。

(図表12) 図書館概要

床面積	約3,700㎡（駐車場42台）
階数	地上3階建て
主な諸室	一般書エリア、児童書エリア、えほん・紙芝居コーナー、畳の読書コーナー、学習室、セミナールーム等

### 2) ホール

ホールは使いやすい2つのホール（大ホール、中ホール）と日常の活動を支える練習室を備えており、市西部の文化活動の拠点となる施設となっている。屋外のスペースは、ステージを設置し、公園で開催する祭りやイベントとの一体利用が可能となっている。

ホールには、民間事業者の提案によって、親子で鑑賞できる個室スペースが設置されている。

また、ホールの整備には国の旧まちづくり交付金を一部充当している。

市では、ホールの命名権（ネーミングライツ）を地元の福岡ひびき信用金庫に売却しており、「黒崎ひびしんホール」としている。現在、供用開始後4



年間の契約が終了し、2期目の契約が締結されたところである。

(図表13) ホール概要

床面積	約8,800㎡ (駐車場120台)
階数	地上3階建、地下1階
主な諸室	大ホール (826席)、中ホール (310席) 大中小練習室、リハーサル室、会議室等

### 3) 公園

施設の前庭にあたる曲里の松野並木公園は、街の中心地から長崎街道松並木や撥川せせらぎへと緑が連なる芝生公園で、面積は約4,000㎡である。

公募時に、撥川河川区域のデザイン提案を民間事業者から求めているが、当時は河川事業におけるPFI事例がなかったこと、河川に関しては市の所管も異なる上に、PFI事業費の枠内での整備が厳しかったこと等の理由から、撥川の整備はPFI事業の対象とはせず、民間事業者からの提案を元に市が直接事業を行った。

### 4) 民間施設

敷地全体の中で民間事業者からの提案を受けて、借地権の設定または売却を行うこととした民間施設は次の3つが供用されている。分譲集合住宅は販売後完売、シニアマンションも満室となっている。

(図表14) 民間施設概要

シニアマンション (定借)	(株)クレアスが、地上4階建、60室のシニアマンション (サービス付高齢者向け住宅) と併せ、訪問・通所介護事業を実施。
生活利便施設 (定借)	大和リース(株)、(株)サンリブが、スーパーマーケットを整備。 地上1階建、延床面積約2,800㎡
集合住宅等 (売却)	大英産業(株)が地上14階建、68戸 (3~4LDK) の分譲集合住宅を整備。分譲済。

### ③ 本PFI事業の特色

#### 1) 必要な施設を示した上で提案自由な施設配置とした

本事業は全体敷地約33,000㎡の中に、広場・緑地 (5,000㎡程度)、図書館 (3,500㎡程度)、ホール (7,600㎡程度)、駐車場・駐輪場を配置することを求めているが、その施設レイアウトは、民間事業者の自由な提案に委ねている。公共施設と民間施設 (提案任意) の合築は不可であるが、公共施設 (図書館とホール) の合築は可として提案を求めた結果、すべて別棟で、民間施設も大きく2か所に分かれたレイアウトの提案が出されている。

#### 2) 民間事業提案の自由度を高くして自由な提案を求めた

上述したように、民間事業の敷地規模、施設レイアウトも自由とした上で、民間収益事業用地を市から取得することも (主用途は住宅に限定)、借地権を設定することも可とした。このため、PFI事業と民間収益施設事業のリスク分担を明確化するために、民間収益事業の実施主体はPFI事業を行うSPCではなく、個別の企業とした。つまり民間収益事業はPFI事業範囲外として事業のリスクをPFI事業と明確に分けている。

また図書館において公有財産の目的外使用のカフェテリアを独立採算事業として実施すること、ホールにおいてSPCが自らの企画・主催により実施する自主事業の実施を求めるなど、民間による事業提案を求める部分が多くなっている。

#### 3) 利用状況に応じたサービス購入料の設定

図書館利用状況やホールの利用状況により、サービス購入料を改定している。図書館については、貸出冊数と利用者数、ホールについては、大ホール稼働率、中ホール稼働率、練習室利用者数を指標とし

て、最大±5%の範囲で事業者の提案によりサービス購入料を増減させる形としている。

施設供用開始以来、図書館については利用状況が活発で、開館以来プラスで推移しており、サービス購入料もプラスの支払いが続いている。ホールの稼働率は市が求める水準と比較すると低い結果にとどまっているが、稼働率は徐々に伸びている。

### 3. 本プロジェクトの効果

#### (1) 本プロジェクト整備の効果

黒崎地区の高齢化や郊外への人口流出を踏まえて実施された本事業により、まちの中心部である当地区に、分譲マンション560戸（約700人が居住）、シニアマンション60戸が整備され、定住人口の増加が図られている。

また、施設入館者数も、平成27年度実績で66.3万人／年に達し、当初想定していた52万人／年を大きく上回っている。これにより、施設周辺エリアにおける居住人口は、平成16年度の5,424人から、平成27年度には6,683人となり、商店街エリアにおいて、飲食業を中心に賑わいが生まれている。地区の空店舗も減少しており、平成25年時点で21.9%であった空き店舗率が、平成27年には16.8%となっている。

このように、人口の郊外化が進んで、賑わいが乏しくなっていた黒崎駅周辺において、中心市街地の活性化を睨み、駅から約600mの当地区に公共施設を複合的に整備し、さらに、民間施設を導入した本事業は、市民が集まる図書館とホールという公共施設と、住宅と生活便利施設（スーパー）が立地したことによって、中心部の人の流れを取り戻すきっかけになってきている。

#### (2) PPP手法活用の効果

本事業については、公共施設整備部分をPFI事業として行い、公共が求める施設の要求水準を示し



(写真8) 親子鑑賞室入口  
(筆者撮影)

た上で民間事業者から提案を求めた結果、大ホールに「親子鑑賞室」（乳幼児とその保護者の鑑賞のため）が設置されるなど、工夫がされている。

また、図書館に併設されているカフェや、シニアマンション、集合住宅、生活便利施設（スーパー）などを一体的に整備できたのも、PPP手法活用による効果と言える。

### 4. 今後の課題

黒崎駅を中心とした中心市街地においては、黒崎駅西口のコムシティに八幡西区役所が入居し、駅から大通りを直進した当地区に図書館とホール等を含んだ複合施設を整備し、この2つの核となる施設を中心に、駅前から、この文化・交流拠点地区のつながりをさらに強めていくことが課題となっている。

黒崎駅は筑豊電鉄やバスなどの乗換駅でもあり、乗降客は多い。また、駅前通りは、道幅・歩道幅も広く、様々な取組ができる素地は整っている。地元商店街、地域の住民に、この文化・交流拠点地区を担うSPCがどのように参画し、黒崎駅から当地区までの賑わいの創出に関わっていくかが、今後の課題となろう。

## 公共施設マネジメントの出口に向けて

### 1. 官民連携手法導入の効果

今回2つの事例を紹介したが、いずれも構想から開業まで、地域住民とも長期間の調整をおこなってきたプロジェクトである。また、具体化にあたっては、官民連携事業手法（PFI）を導入したことにより、民間事業者の創意工夫が導入され、地域の意向が効果的に反映されるとともに、機能の異なる複数の施設を同時に立ち上げる複雑な事業の実施が可能となり、さらに結果として財政削減にもつながっている。両事例ともに、以下のような効果が得られた、官民連携事業（PPP/PFI）の成功事例と言えるだろう。

- 地域ニーズに即した民間収益施設の導入
- 複数施設整備の一体的な実施
- 財政負担の軽減

### 2. まちづくりの視点

2つの事例ともに、当初想定した目的を達成した官民連携事業（PPP/PFI）の成功事例である。しかし、より広域的なまちづくりの視点から見ることにより、次なる課題解決に向けた取組みが求められている。

今回のシリーズ第1回において、「公共施設マネジメント」は、地域内の複数の公共施設について、まちづくりの考え方に従って、そのあり方および整備の方向性を一体的に考える手法であって、地域における公共サービスの機能や質の維持・向上を図りつつ、財政面での負担を軽減・平準化していく方策について総合的な検討をおこなう手法である。」と定義した。

篠崎ツインプレイスが求められている周辺地区を含めた賑わいの創出、黒崎副都心が求められている

駅前地区との連携といった課題の解決に向かうには、まさに、公共施設マネジメントの考え方の導入が必要と言えるだろう。

今後の公共施設整備を考えるに際して、官民連携事業（PPP/PFI）とすることによる施設単体としての魅力の向上や財政削減への寄与はもちろんのこと、その効果が、公共施設マネジメントの出口として位置づけられ、まちづくりに着実に貢献していく道筋を明らかにしていくことが重要になってくるものと考えられる。

官民連携事業（PPP/PFI）において、これまでにもまちづくりの視点が無かったわけではないが、施設の集約化や複合化、それによって生じる余剰地の活用、市町村の枠を超えた広域的な利用等に対応していくためには、より明確で俯瞰的なまちづくりの視点が求められている。

### 3. 公共施設マネジメントの出口に向けて

シリーズ第1回で3つの論点を掲げた。

論点1：目的の明確化と合理的な意思決定

論点2：地域における公共機能の維持と長期の利用

論点3：地域を挙げた取組み

財政事情が厳しい地公体において、余剰となった公共施設の縮減を検討することは間違いではない。しかし、それは、財政の観点からの検討であって、まちづくりの視点が十分反映しているかどうかは一考の余地があるだろう。どのようなまちづくりを目指しているのか、そこでの公共サービスの水準はどうあるべきか、地域の理解と同意を得ることが必要である。まちづくりは、世代を超えて長い期間実施されるものであり、公共施設の寿命も長い。長期の利用を想定すると、変化への適応も求められる。

今回は、公共施設等の複合化によって生じる、既存公共施設の用途の代替や用途廃止後の施設の活用についてみていきたい。