

事例番号 063 市民がつくり育てる市民プラザ(新潟県上越市・市民プラザ)

1. 背景

上越市は、新潟県の南西部、上越地方に位置する人口約 21 万人の中核都市である。この地は古くから越後の国府として栄え、戦国時代の名将上杉謙信が春日山城を構える頃には都(京都)に次ぐ人口を擁したと言われている。徳川の時代には家康の六男・松平忠輝が高田城を築城して 75 万石の大大名として一円を治め、政治・経済・文化の中心として発展してきた。

上越市は 1971 年に城下町高田市と港町直江津市とが対等合併して発足し、さらに 2005 年 1 月 1 日に上越市と隣 13 町村が合併して新しい上越市が誕生した。現在の上越市は重要港湾である直江津港や北陸自動車道、上信越自動車道のほかJR北陸本線、JR信越本線、ほくほく線などを有し、さらに北陸新幹線や上越魚沼地域振興快速道路などのプロジェクトも進行するなど、陸・海の交通ネットワークが整った地方都市となっており、三大都市圏それぞれからほぼ等しい時間距離の位置にある。

上越市の中心市街地は市の成り立ちの経緯から高田地区と直江津地区とに存するが、それぞれ全国各地の中心商店街に共通する中核店舗の撤退・郊外移転という問題に直面している。上越市では春日地区(高田地区と直江津地区の中間に位置する地区)の幹線道路「上越大通り(旧国道)」に沿って 1970 年代後半からスーパーマーケットやホームセンター、専門店など郊外型商業施設の集積が進んだ。市役所も 1976 年に同地区に新設された。そのような動きにあわせて 1985 年、高田駅前にあった「いづも屋百貨店」が閉店し、春日地区南側の上越大通り沿いに「イズモヤジャスコ高田店」として開店した。

しかし、1992 年の改正大店法施行以後、全国的に大型店の建設が目立つようになり、上越市においても東方郊外にある北陸自動車道上越インターチェンジ周辺地区に大規模商業施設が建設され、郊外型商業施設の集積の中心はそちらへ移っていった。ジャスコも 1996 年に同地区に移転し、上越大通り沿いの店舗跡地は売却する方針を打ち出した。上越市はそれを有効に活用する方策を検討した結果、「市民プラザ」として再生することとした。



上越市の位置(左)と市域(右) (資料:上越市ホームページ)

2. 目標

市の総合計画(第 5 次、2004 年度～)では、まちづくりの視点を①共生のまちづくり(人と自然にやさしいまちづくり)、②持続的発展が可能なまちづくり(海陸交通のジャンクション・シティ)、③21

世紀に機能するまちづくり(次の世代が夢を描けるまちづくり)の 3 つに置いた上で、基本理念を「共に創る自主・自立のまちづくり」、「育み、つなげる、そして輝き続けるまちづくり」とし、都市の将来像を「みんなで創る元気都市・上越」、「みどり・人 とともに育む安全・安心で快適な生活環境都市・上越」としている。「市民プラザ」の整備方針、運営方針はこのような考え方の先駆的な事例としてとらえることができる。

「市民プラザ」は活発化してきた多様な市民活動に対する機会、場の提供とまちづくり活動への支援を目的としている。その整備にあたっては市民参加のもとで基本計画を策定した。そして、環境に対する負荷を軽減するため、既存施設(建物はジャスコから寄贈された)をリニューアルして利用することとした。これにより既存施設除却に伴う大量の廃棄物発生や大規模施設建設に伴う大量の資源消費発生を避けることができた。また、リニューアルにあたっては PFI 方式を導入することとした。それは、新設でないことから補助対象事業とならず事業コストを抑える必要があったこと、また、市の財政状況から財源負担の平準化を図る必要があったことによる。



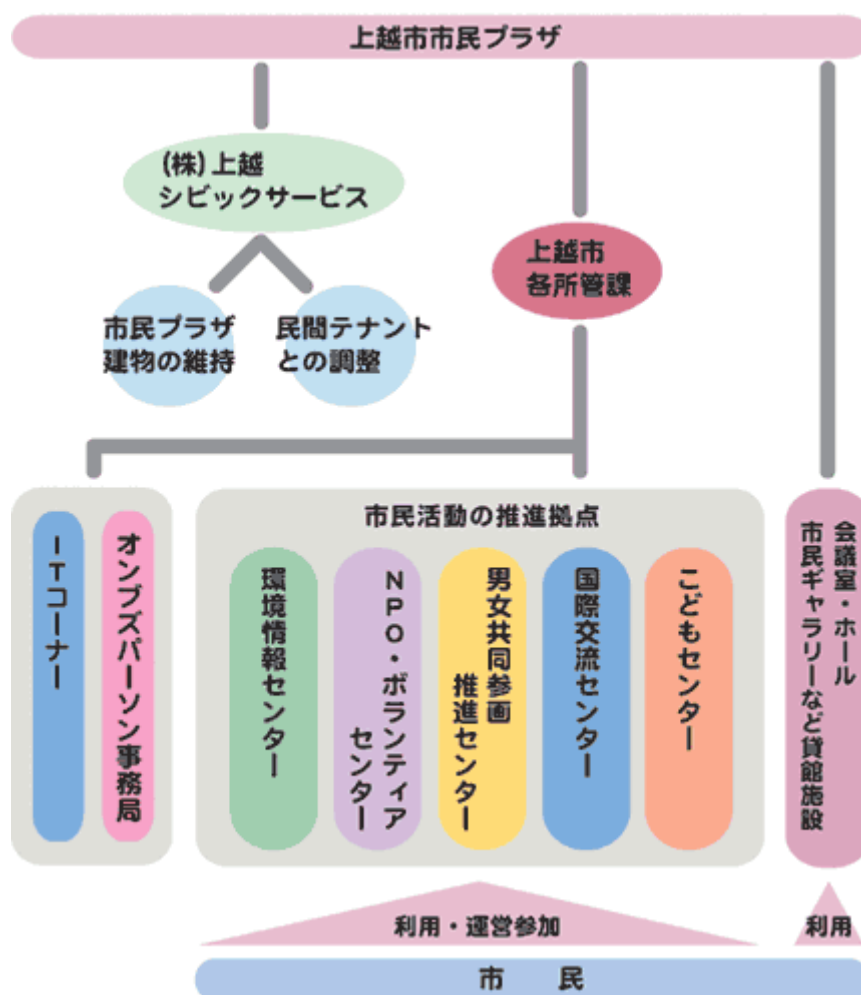
合併前の上越市 (資料: 上越市ホームページ)

3. 取り組みの体制

市民プラザの整備内容を決定するにあたっては、「市民プラザ整備検討委員会」(1998 年 6 月発足、市民 32 人、中学生・高校生 38 人が参加)及び「環境情報センター整備構想検討委員会」

(同年 9 月発足、市民等 10 人が参加)を設けた。そしてそれらにおける熱心な議論を経て 1998 年 12 月に「市民プラザ基本計画」を策定した。

市民プラザの整備後の建物全体の維持管理と一部施設の運営は、新たに SPC(特別目的会社)として設立された(株)上越シビックサービスが行っている。公共施設部分の運営は市民と市とが協働して行っている。



市民プラザの運営体制 (資料:市民プラザホームページ)

4. 具体策

(1) 経緯

ジャスコの跡地は 1998 年 11 月に市が買収し(建物はジャスコが市に寄贈)、同年 6 月から「市民プラザ整備検討委員会」を、同 9 月から「環境情報センター整備構想検討委員会」を開催し、12 月に「市民プラザ基本計画」を策定した(なお、ジャスコが移転する以前から市では「総合ボランティアセンター(仮称)」を設置する検討が行われていた)。

本件は既存建築物の再利用であったため国からの補助金が得られず、負担の軽減を図る必要があった。そのような中、1999 年 7 月に PFI 法が公布されたことから、同年 8 月以降 PFI 手法導

入の調査や国・県との協議を進め(それ以前は補助金、起債を検討していた)、同年 12 月、期間 20 年の PFI 方式(サービス購入型)を導入することを決定した(1999 年 12 月公表・公募開始)。その際、コスト差を見る VFM を試算したが、12.6%の負担削減効果があるという結果であった(提案事業を査定した結果、市が積算した標準事業費 32 億 1,100 万円に比べ 4 億 300 万円の削減効果が認められた)。

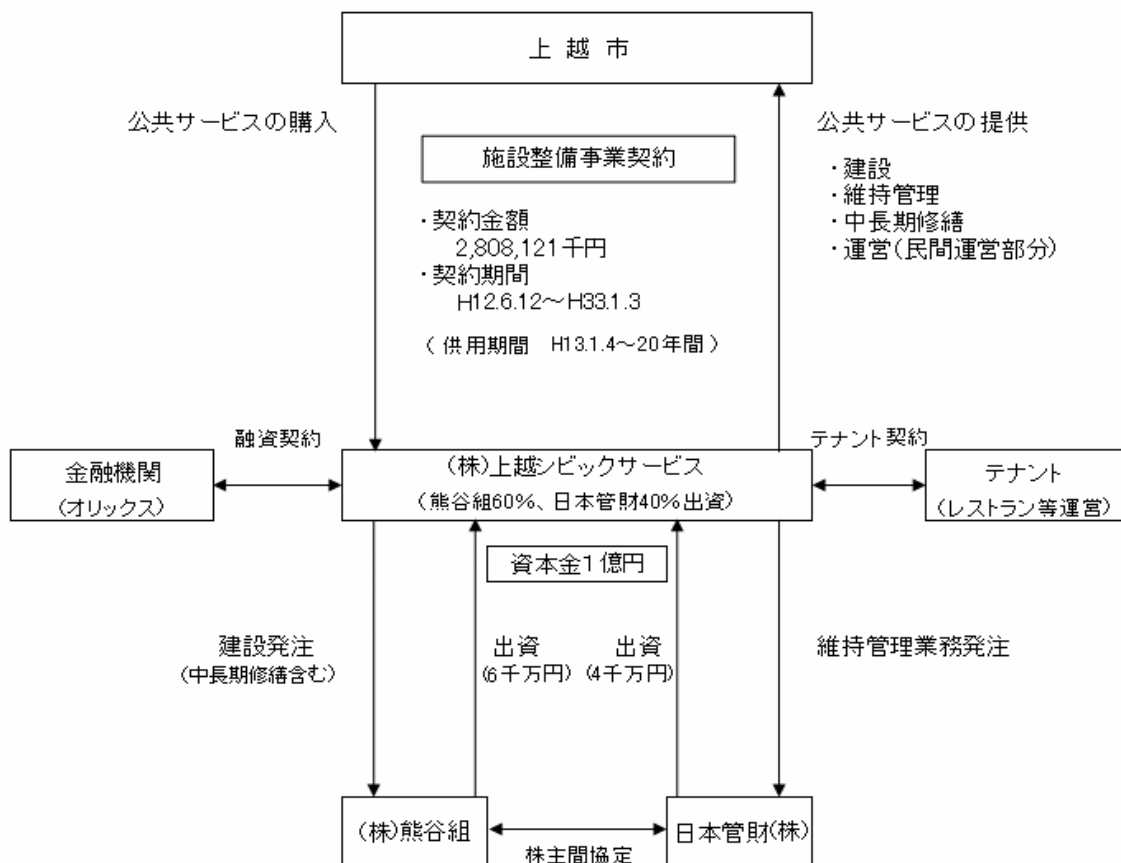
市民プラザ開設に至る主な経緯は以下のとおりである。

- 1995 年 12 月 「総合ボランティアセンター(仮称)」基本構想の策定
検討委員会の開催(市民 25 人、4 回開催)
総合ボランティアセンター、女性センター、国際交流サロンの複合機能化
- 1996 年 8 月 「のびやか J プラン」の策定(市民参加のまちづくり)
まちづくり 10 大構想「のびやか構想」
すべての市民が住み慣れた地域でともに助け合い、楽しく生活できる社会づくりをめざし、ボランティア、男女老共同参画、国際交流、環境、子育て、健康づくり等の市民活動に対する支援を行うという内容
- 1998 年 11 月 ジャスコから建物寄付
- 1998 年 12 月 市民プラザ(仮称)基本計画の策定
整備検討委員会の開催
(市民 32 人、高校生 18 人、中学生 20 人 3 回開催)
- 1999 年 1 月～7 月 事業化の検討(補助金、起債)
- 1999 年 7 月 30 日 PFI法公布(9 月 24 日施行)
- 1999 年 8 月 「PFI 手法」導入の調査、検討着手
内閣総理大臣官房内政審議室 PFI 推進室、建設省、自治省、県と協議
- 1999 年 12 月 PFI 法に基づく整備手法の導入決定
- 1999 年 12 月 実施方針の決定、公募開始(公告)
- 1999 年 12 月 PFI 事業公告・公募(公募型プロポーザル方式)
- 2000 年 1 月 現場説明会
- 2000 年 2 月 提案書受付締め切り(7 社提案)
- 2000 年 2 月 審査会(市、専門家、市民代表から成る)
優先交渉権者と次点者を選定
- 2000 年 3 月 検討委員会で協議(2 回)
- 2000 年 3 月 国が PFI 基本方針を公表
- 2000 年 5 月 事業者選定
- 2000 年 6 月 議決、契約
- 2000 年 7 月 着工
- 2000 年 12 月 完成
- 2001 年 1 月 仮オープン
- 2001 年 3 月 グランドオープン

(2) PFI のスキーム

市民プラザの整備にあたっては「にぎわいづくり」が重要課題であったため、事業者の選定にあたっては技術力やデザイン、質に加え、にぎわい空間の創出方法など価格以外の評価が必要不可欠であった。そのため入札後の交渉が可能なプロポーザル方式が採用された。事業者の選定は提案審査委員会(市民代表、学識経験者、専門家など 13 人)、整備検討委員会(市民 15 人)、PFI 事業庁内検討委員会(副市長、関係課 15 人)の議論を通じて行われ、公平、公正、透明性の確保が図られた。その結果、オリジナリティーある提案をした熊谷組が選定され、契約は SPC として設立された(株)上越シビックサービス(熊谷組、日本管財が出資、資本金 1 億円)との間で締結された。これにより、同社がリニューアル工事をした上で建物全体の維持管理と一部の施設の運営を行うこととなった。

市民プラザ整備事業(PFI事業)の構成図



(資料:上越市)

事業費及び契約期間は以下のとおりである。

予定事業費	2,808,000 千円 (基本整備費、維持管理費、中長期修繕費)
基本整備費	1,955,000 (うち施設整備費相当額 1,094,000)
維持管理費	700,000
中長期修繕費	153,000
事業費支払い期間	2001 年 1 月から 2021 年 1 月まで 20 年間

1 階の一部 1,300 m²は PFI 事業者に貸与し民間経営に任せるものとした。その用途は、観光振興センター、にぎわい施設、健康づくり支援センターとし、①スポーツクラブ、②エステティックサロン、③アロマテラピーとフラワーショップ、④カフェレストランが出店している。

SPC は市から入る委託料、テナントから入る賃貸料を原資に金融機関からの融資(プロジェクト・ファイナンス)の返済を行う。また、出資を受けた民間事業者に対し配当する。

(3) 建物改修内容

整備された敷地、建物の概要は次のとおりである。

敷地面積：26,963 m²(8,156 坪)
 (買収) 18,639 m² 2,936,000 千円(土地開発公社から 20 年間で買戻し)
 (借地) 8,324 m²

建物概要：(形状等)店舗、鉄骨造陸屋根 3 階建、昭和 60 年 11 月竣工
 残耐用年数 20 年(経年数 14 年)

(規模) 建物面積	1 階 4,799.19 m ² (1,451 坪)
	2 階 4,719.88 m ² (1,427 坪)
	3 階 586.61 m ² (177 坪)
	塔屋 54.03 m ² (16 坪)
	計 10,159.71 m ² (3,073 坪)

改修設計、施工は(株)熊谷組が行った。改修内容は、入口正面ほぼ中央部の 1×2 スパンの床スラブ 2 階分の撤去、屋上階までの 3 層の吹抜けと階段の新設、屋上部の全面ガラス張化等である。これにより開放性のある建物となり、内部における回遊性の効果ももたらした。屋上は人工芝で整備し、子供や高齢者が安心して利用できる場とした。また、既存の外壁面・躯体・設備等を活用することにより環境共生効果と事業採算性向上とを図った。この改修は「第 12 回 BELCA 賞ベストリフォーム部門」を受賞した。

主要施設別の整備計画は以下のようになっている。

(主要機能・施設別規模等)

主要施設	面積	摘要
総合ボランティアセンター	175 m ²	事務室、調査研究室、相談室等
女性センター	175 m ²	事務室、調査研究室、相談室等
国際交流センター	175 m ²	事務室、調査研究室、相談室等
環境情報センター	1,000 m ²	データベース検索スペース、展示スペース、事務室等
子どもセンター	720 m ²	子育て相談室、プレイルーム、託児室等
健康づくり支援センター	650 m ²	健康相談室、フィットネスルーム、トレーニングマシンルーム等
観光振興センター	600 m ²	大型レストラン、特産品即売コーナー等
その他(にぎわい施設、災害時対応施設等)	2,580 m ²	
共用部分	3,365 m ²	通路、階段等
合 計	9,440 m ²	

(駐車場規模) 200 台



市民プラザ外観 (写真提供: 上越市、以下の写真も同じ)

(4) 施設概要

市民活動の推進拠点として、NPO・ボランティアセンター、男女共同参画推進センター、国際交流センター、環境情報センター、こどもセンターの 5 つのセンターがコンパクトに配置されている。各センターの運営は市と市民とが協力して行っている。また、貸出施設としては、ホール、工芸室、調理室、音楽スタジオ、ギャラリー、会議室(7 室)、和室等がある。民間テナントはスポーツクラブ、エステティックサロン、アロマセラピーとフラワーショップ、カフェレストランが入居している。施設の主な機能と運営は以下のようになっている。

[市の運営する、各種センターなど(無料)]

①NPO・ボランティアセンター

- ・ 市民のボランティア活動への積極的参加の促進、ボランティアグループの総合交流の拠点、調査研究事業、コーディネート・相談事業、研修事業、情報の受発信、活動支援・交流事業
- ・ 運営は、2002 年度から NPO 法人「くびき野 NPO サポートセンター」に委託

②男女共同参画推進センター

- ・ 男女共同参画社会へ向けた施策の推進、女性関連の受発信、女性相談、女性グループの交流・活動支援

③国際交流センター

- ・ 国際交流事業の拠点、交流情報の受発信、市民グループの交流の場、相談窓口、市民参加事業の運営・支援、上越国際交流協会事業、語学講座

④環境情報センター

- ・ 環境情報受発信、環境相談、各種講座・実験の企画および実施、市民および環境団体の活動拠点
- ・ 3 つのコーナーをそれぞれNPOに委託
 - 森の教室・・・木と遊ぶ研究所(間伐材等を利用した木工教室ほか)
 - エコ商品展示・・・エコネット上越(環境にやさしいグッズ展示、販売)
 - リユースコーナー・・・キングハーベスト(不用品の再利用を促進)

⑤こどもセンター

- ・ 市内 6 ヲ所の子育てひろばの拠点、育児情報の提供、育児講座、保護者の交流の場、育児ボランティアの育成、子育て支援サークルとの連絡調整等
- ・ 大型遊具、広いプレイルームがこどもたちに人気がある

⑥IT コーナー

⑦市民相談室

⑧オンブズパーソン事務局

[市民プラザ事務局(平成 16 年 4 月から指定管理者)が管理運営する貸出施設 21 ヲ所]

(有料、ただし⑧から⑩は通常は無料(占用時は有料))

- ①会議室 7 室(100 名収容 2 室、80 名収容 1 室、50 名収容 1 室、20 名収容 3 室)
- ②ホール 3 室各 106 m²(間仕切りは可動式)
- ③工芸室

- ④調理室
- ⑤多目的学習室
- ⑥音楽スタジオ 2 室
- ⑦市民ギャラリー 2 室各 100 m²
- ⑧和室 2 室 (28 畳、17 畳)
- ⑨グラスハウス 124 m²
- ⑩屋上イベント広場 4,025 m²
うち 2,984 m²は人工芝施設 (ゲートボールコート 3 面、その他多目的に利用可)

[民間が運営するテナント 4 店]

- ①スポーツクラブ
 - ②エステティックサロン
 - ③アロマセラピーとフラワーショップ
 - ④カフェレストラン
- 合計面積 1,300 m² (SPC に無償貸付)

(5) 利用状況

仮オープンの間は約 4 万人が利用した。グランドオープン後の 1 年間は予想の 20 万人をはるかに越えて 44 万人の利用があった。2003 年 6 月には入館者 100 万人を達成し、2005 年 9 月には入館者 200 万人を達成した。1日平均にすると 1,244 人の利用者となる。これには広い駐車場 (274 台)と市民ニーズにあった開館時間 (8:30~22:00)、テナントによる集客の相乗効果も働いているものと思われるが、何より市民と行政とが協働することで市民の多様なニーズに応えることができてきたことの効果であると考えられる。市運営部分では特にこどもセンターが人気が高く、1日平均 320 人、土日は 500 人の利用がある。環境情報センターは小中学校の校外学習の場としても活用されている。市民プラザは他にはない「にぎわい」を実現した施設として認知されてきている。



市民プラザの駐車場

5. 特徴的手法

- ① 施設内容の決定、施設の運営の両面に市民が主体的に関わっており、市民の目で見たい使いやすい施設が実現されている。
- ② 既存施設を有効利用することにより、建物除却に伴う大量の廃棄物の発生や大規模施設建設に伴う大量の資源消費の発生を避けることができた。
- ③ PFI 手法を導入したことにより、市の財政負担の平準化が図られるとともに、民間テナントの集客効果が相乗的に働いてにぎわいが創出されている。

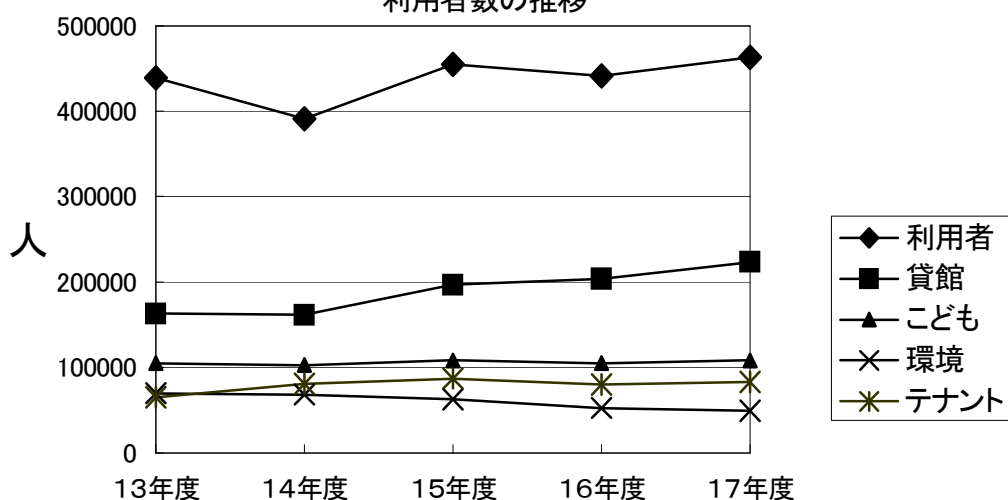
市民プラザ利用状況

- ◇ 入館者数累計 …2,263,392人(1日平均1,244人)
平成13年1月4日オープン～平成18年3月31日 開館日数1,820日
- ◇ 最大入館日 …平成13年3月4日グランドオープン7,510人
- ◇ 入館者2番目 …平成15年6月28日100万人記念イベント7,300人

◇利用者数集計表

年度	人数 利用者	内訳				日平均
		貸館	こども	環境	テナント	
12年度(3か月)	73,843	15,958	25,023	22,340	15,018	849
13年度	438,813	163,288	105,394	70,034	65,170	1,219
14年度	391,361	161,110	102,487	67,981	80,417	1,117
15年度	454,927	196,956	108,222	62,549	87,274	1,307
16年度	440,947	203,556	104,814	52,871	79,706	1,271
17年度	463,501	222,969	108,415	49,213	82,904	1,332
累計	2,263,392	963,837	554,355	324,988	410,489	1,244

利用者数の推移





会議室



ホール



ギャラリー



環境情報センター



開館記念イベント



フリーマーケット



環境フェア 2002



市民プラザ 200 万イベント

6. 課題

施設のさらなる有効利用を図るためには市民の声に耳を傾け、市民ニーズに応えること、また、事業やイベント等を常に見直しマンネリ化させないこと、さらに、市民活動の拠点施設として関連情報の収集・提供、機能を充実させながら活動支援に当たり、より一層の賑わいを創出するための努力を惜しまないことが肝要であると考えられている。

(参考・引用文献)

上越市ホームページ

市民プラザホームページ

熊谷組ホームページ

国土交通省ホームページ

日本政策投資銀行地域企画チーム編著『中心市街地活性化のポイント』ぎょうせい、2001年