

# 上越市市民プラザ整備事業(PFI 事業)について

株式会社熊谷組 経営企画本部  
新事業開発室 PFI・PPP グループ課長  
上野 幸太

## 1. はじめに

上越市市民プラザ(以下、市民プラザという。)は、全国において PFI 事業の先駆けとなる事業であり、事業者である株式会社上越シビックサービス(以下、上越シビックサービスという。)が、大型ショッピングセンターとして使われていた用地・建物をコンバージョン(用途変更)した施設である。

市民プラザは、平成 13 年 1 月 4 日に供用開始し、平成 28 年度で約 15 年を迎え、平成 33 年 1 月 3 日に運営が終了する契約となっている。

供用開始から現在に至るまでには、指定管理者制度の導入、3 回にのぼる震度 5 以上の震災の発生、大型テナントの撤退等、様々な事象が生じたが、「利用者の安全・安心」「利用者サービスの向上」を第一として、管理者である上越市と共に乗り越え、円滑に事業を遂行してきた。

さらに、当初の想定以上の利用者が来館する様になり、周辺地域への商業施設の進出が進む等、地域経済の向上にも寄与しており、市民プラザは上越市における市民活動の中心的な施設として位置付けられている。また、平成 15 年には第 12 回 BELCA 賞「ベストリフォーム部門」を受賞<sup>1</sup>している。



図 1 市民プラザの全景(竣工当初)

<sup>1</sup>公益社団法人ロングライフビル推進協会(BELCA)が表彰。<http://www.belca.or.jp/12b2.htm>

## 2. 事業の発足の経緯

平成 11 年 9 月に PFI 法が施行され、全国的に PFI が注目されつつあるなか、当時の新潟県上越市は「上越市市民プラザ整備事業」の実現にあたって、全国に先駆けて PFI を導入した。

上越市は、昭和 46 年(1971 年)に旧高田市と旧直江津市が合併して誕生した都市であり、平成 8 年に 30 年後を見据えた超長期のまちづくり構想「のびやか J プラン」を策定し、30 万人都市機能を備えた「みどりの生活快適都市・上越」を目指していた。また、全国の自治体に先立ち、国際基準である環境マネジメントシステム ISO14001 の認証を取得し、「地球市民」としての理念に立ち、地球環境に配慮したまちづくりを進めるために「地球環境都市」の宣言を行った。

また、活発化してきた NPO 等の多様な市民活動に対する機会と活動の場を提供するために、平成 7 年より総合ボランティアセンターの基本構想が、平成 10 年に市民プラザの基本計画が検討委員会によって策定された。それまで、市内に分散していた市民活動施設を市民プラザに集約することで、市民活動の拠点づくりとなり、活動の効率化が期待された。



図2 旧大型ショッピングセンター全景（移転後）

このような構想が立案されるなかで、昭和 60 年(1985 年)に開館した民間の大型ショッピングセンターが、平成 8 年に店舗の郊外移転により閉館することになった。この土地を上越市が購入し、建物はショッピングセンター事業者より市へ無償譲渡された。当該ショッピングセンターは、旧高田市及び旧直江津市エリアの中間地点に位置し、両エリアを結ぶ幹線道路に面した条件の良い立地であること、また、遊休施設の転用による施設活用は、施設解体や新築に伴う廃棄物の発生、消費資源の抑制にもつなが

り、上越市が目指す地球環境に配慮したまちづくりとも合致することから、当該ショッピングセンターを市民プラザにコンバージョンすることとなった。

### 3. 事業スケジュール

平成 11 年に全国に先駆け、本事業に PFI の導入を決定し、同年 12 月に募集要項(公募プロポーザル方式)を公表、平成 12 年 2 月に提案書の受付が締切られ、7 グループの応募があった。学識経験者や市民代表、庁内検討委員による審査・協議の結果、熊谷組・日本管財グループが「創意工夫性が高く、市民本位の具体的な提案がされていること」等の理由から選定された。なお、落札時の VFM は 4 億 300 万円(割引前)となっている。

平成 12 年 5 月に SPC である、「株式会社上越シビックサービス」を設立、同年 6 月事業契約を締結し、設計・建設業務を経て、平成 13 年 1 月より供用開始した。

供用開始後の平成 16 年度より指定管理者制度が市民プラザに導入され、上越シビックサービスは平成 19 年度より指定管理者として指定されている。事業(運営)期間は、20 年間であり、平成 33 年 1 月で契約終了となる。なお、本施設は平成 15 年の第 12 回 BELCA 賞「ベストリフォーム部門」を受賞している。

表 1 事業の経緯

昭和 60 年 (1985 年)	旧大型ショッピングセンター開館
平成 8 年 (1996 年)	旧大型ショッピングセンター閉館
平成 10 年 (1998 年)	市民プラザ基本計画策定
平成 11 年 (1999 年)	※9 月 13 日 PFI 法施行
	12 月 24 日 募集要項公表
平成 12 年 (2000 年)	2 月 7 日 提案書提出
	※3 月 13 日 PFI 基本方針公表
	5 月 19 日 SPC 設立
	6 月 12 日 事業契約締結
平成 13 年 (2001 年)	6 月 20 日 工事着工
	1 月 4 日 仮オープン
	※1 月 22 日 ガイドライン公表
平成 16 年 (2004 年)	3 月 4 日 グランドオープン
	市民プラザに指定管理者制度を導入
平成 19 年 (2007 年)	SPC が指定管理者に選定
平成 33 年 (2021 年)	1 月 3 日まで運営

表1からもわかるように、本事業は PFI 法が施行された日から約 3 ヶ月後に募集要項が公表され、また、各種のガイドラインが公表される前に事業契約が締結された。日本における PFI の先行事例がほぼ無い中、海外 BOT 事業の経験者が事業契約書、プロジェクト関連契約や融資関連契約等を作成して、上越市との契約交渉や、ファイナンススキームの構築を実施した。

#### 4. PFI 事業の概要

本事業は、施設の改修(コンバージョン)及び維持管理を実施し、所有権移転の伴わない、RO (Rehabilitate-Operate)方式である。SPC の収入形態はサービス購入型が基本となっているが、一部、民間テナント部分に関しては、独立採算型となっている。

事業契約期間は、平成 12 年 6 月 12 日～平成 33 年 1 月 3 日までであり、うち設計・建設・運営準備期間が平成 12 年 6 月 12 日～平成 13 年 1 月 3 日、運営・維持管理期間が平成 13 年 1 月 4 日～平成 33 年 1 月 3 日の 20 年間となっている。

#### 5. PFI としての事業スキーム

本事業の PFI としての事業スキームを図3に示す。

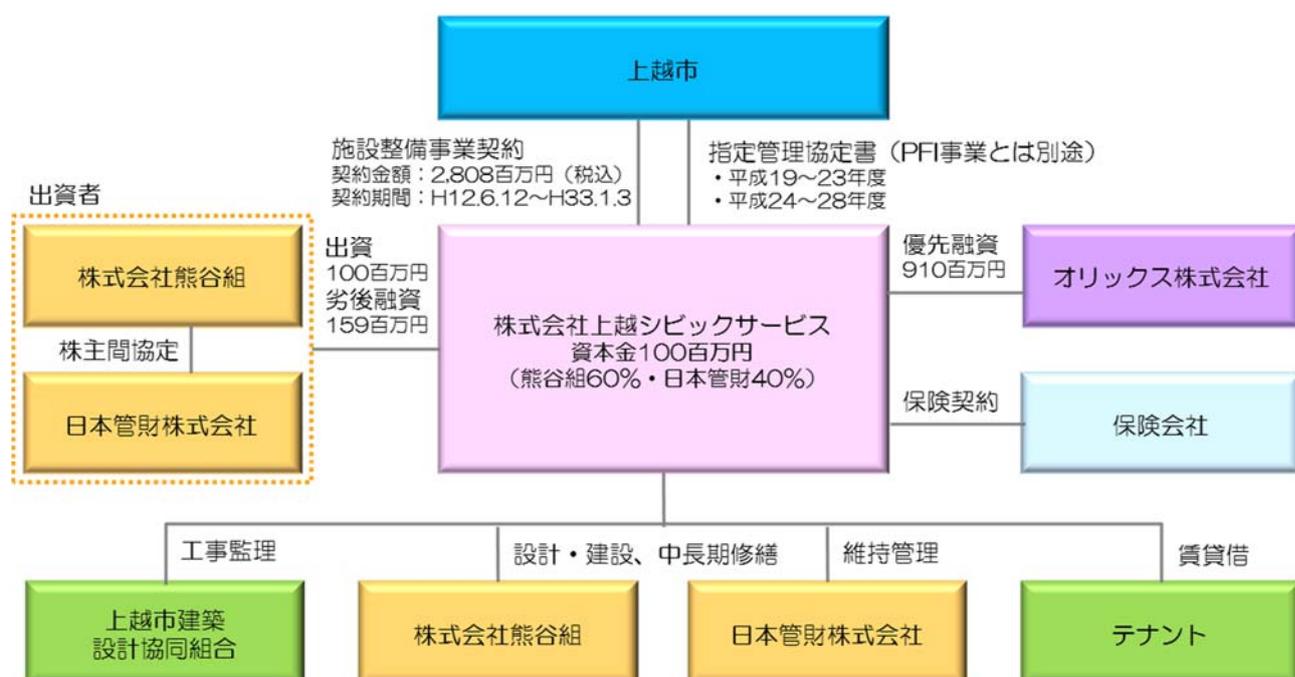


図3 事業スキーム

株式会社熊谷組(以下、熊谷組という。)及び日本管財株式会社(以下、日本管財という。)が計 100 百万円を出資して設立した SPC である、「株式会社上越シビックサービス」が事業者となり、上越市と、施設整備事業契約書(契約金額:2,808 百万円(税込)、契約期間:平成 12 年 6 月 12 日～平成 33 年 1 月 3 日)を締結している。また、中長期修繕業務に関しては、事業契約締結時に 20 年間の修繕費用を確定したうえで、上越シビックサービスが毎年度、建物診断を実施し、次年度の修繕計画を策定、上越市へ報告したうえで修繕を実施し、上越市の検収を受けた後、修繕費用の支払いを受ける契約となっている。

各業務については、上越シビックサービスから熊谷組へ設計・建設及び中長期修繕、日本管財へ維持管理、上越市建築設計協同組合へ工事監理をそれぞれ委託している。また、上越シビックサービスは複数テナントと賃貸借契約を締結しているが、「賑わいづくり」が上越市の重要課題であったことから、民間テナント部分は上越市から使用貸借しており、上越シビックサービスのテナント収入が一定額を超えると市に還元するスキームとなっている。

資金調達は、オリックスより優先融資(プロジェクトファイナンス)として 910 百万円、熊谷組及び日本管財より劣後融資として 159 百万円をいずれも返済期間 20 年間にて借り入れている。

また、平成 16 年度より市民プラザに指定管理者制度が導入され、PFI 事業とは別途、指定管理者の募集が実施されたため、平成 16～18 年度の 3 年間は上越シビックサービスとは別の民間企業が指定管理者として指定されていた。上越シビックサービスは平成 19 年度より指定管理者として業務を実施している。

## 6. 業務範囲

上越市と上越シビックサービスの業務範囲は、図 4 のとおりである。

市民プラザの供用開始当初は図 4 に示すように、上越市が主体となり市民プラザ運営を実施していた。しかし、平成 16 年度に市民プラザに指定管理者制度が導入された後は、上越市は各センター事業のみを運営し、それ以外を指定管理業務として民間事業者が実施している。

上越シビックサービス以外の事業者が指定管理者に指定されていたときには課題もあったが、平成 19 年度より上越シビックサービスが指定管理者に指定され、それ以降は PFI 事業と指定管理者の業務範囲の双方について、上越シビックサービスが管理・運営を行っている。

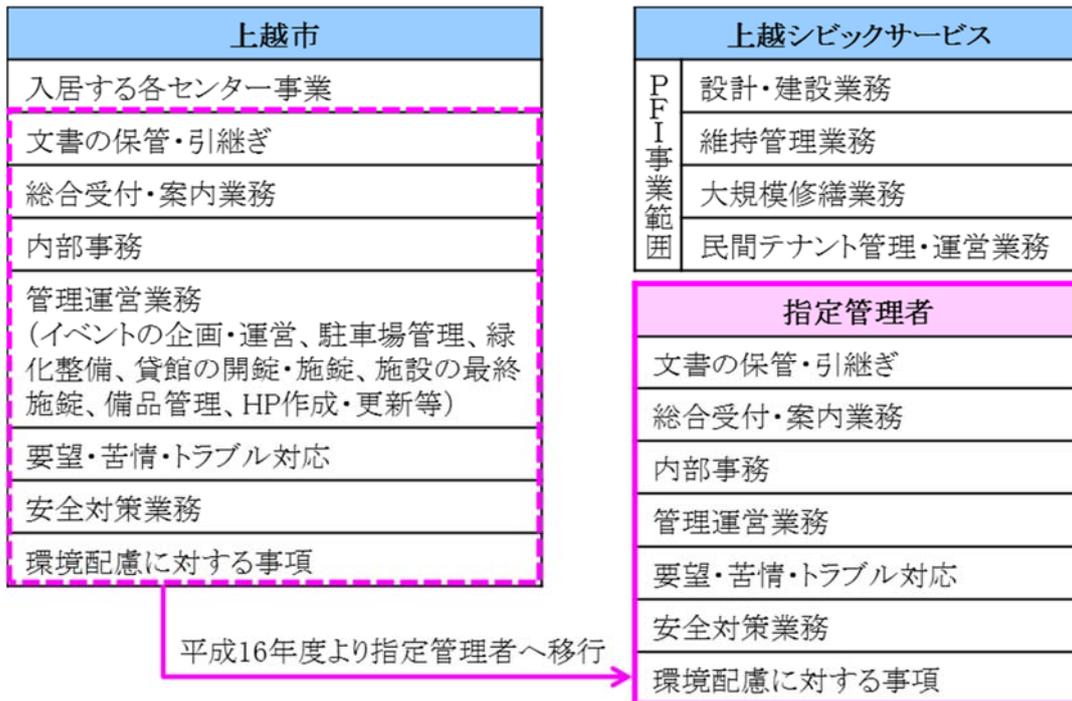


図4 上越市、上越シビックサービス並びに指定管理者の業務範囲

## 7. 施設概要

市民プラザは、

- 上越市及び市民が運営する市民活動の推進拠点となる5つのセンター
- ホールや会議室、ギャラリー等の貸館
- 上越シビックサービスが運営する民間テナント

などから構成される、多機能型複合施設である。なお、当初、貸館部分は上越市による運営であったが、指定管理者制度を導入した後は、指定管理者による運営となっている。

### 1) 市民活動拠点となる各センター

市民プラザの供用開始当初は、市民のボランティア活動への積極的な参加の促進・活動支援として「NPO・ボランティアセンター」、男女共同参画社会へ向けた施策推進、女性グループの活動支援として「男女共同参画推進センター」、在日外国人支援、国際交流事業の拠点として「国際交流センター」、環境に関する情報の受発信基地、市民及び環境をテーマとする団体活動の拠点として「環境情報センター」、市内6箇所の子育て広場の拠点、子育てに関する相談や講座等を開催する「こどもセンター」の5センターが設けられた。



図5 こどもセンター



図6 国際交流センター



図7 環境情報センター（平成25年度に廃止）

その後、市民の権利や利益を擁護し、市政を監視等することにより、市民の意向が的確に反映された市民本位の市政運営を推進する「オンブズパーソン事務局」が、新たに設けられた。

しかし、環境情報センターは市民ニーズや社会経済情勢の変化により廃止となり、現在は新たに地域企業の経営・革新、技術向上・研究開発、人材確保・育成、販路開拓等に向けた支援を行う「上越ものづくり振興センター」が設けられている(図 5～7)。

## 2) 市民のための貸館施設

各種ダンス等にも利用できるホールや市民による作品展が行えるギャラリー、大小会議室など多種多様な貸館を設けているが利用者も多く、希望通りに利用できない事態が生じていたことから、環境情報センターの廃止に伴い一部の諸室の配置を変更し、ギャラリーC や第 8 会議室などを増設することにより、貸館の充実を図っている。

表 2 市民プラザの貸館施設一覧

貸館施設名	
市民ギャラリー (A・B)	市民活動室 (和室 28 畳)
ホール (A・B・C)	市民活動室 (和室 17 畳)
音楽スタジオ (A・B)	創作活動室 (89.6 m <sup>2</sup> )
工芸室	市民ギャラリーC (145.04 m <sup>2</sup> )
多目的学習室	グラスハウス (124 m <sup>2</sup> )
調理室	屋上イベント広場
第 1・第 3 会議室 (100 名)	屋内外共用スペース
第 2 会議室 (80 名)	第 5～第 8 会議室 (20 名)
第 4 会議室 (50 名)	

## 3) 民間テナント

供用開始当初は、「観光振興」、「にぎわい創出」、「健康増進」などを目的とした、スポーツクラブ、レストラン、ビューティーサロン、アロマセラピーの4つのテナントが入居した。その後、社会経済状況の悪化によるスポーツクラブの規模縮小に伴い、空きスペースに雑貨店、パソコン教室が新たに入居し、現在のテナント構成に至っている(図 8～10)。

また、参考までに市民プラザの現在の1・2・3階の平面図を以下に示す(図 11、図 12)。



図 8 民間テナント（アロマテラピー）



図 9 民間テナント（スポーツクラブ）



図 10 民間テナント（レストラン）



図 11 市民プラザ 1 階平面図 (平成 27 年度現在)

# 2F

会議室もあるので、セミナーや講習会などにも利用できるよ。プロジェクターなどの貸し出しもOK。



市民活動室。ゆったりとしているから、サークル活動のミーティングや個人的な打ち合わせなど気軽に利用してね。

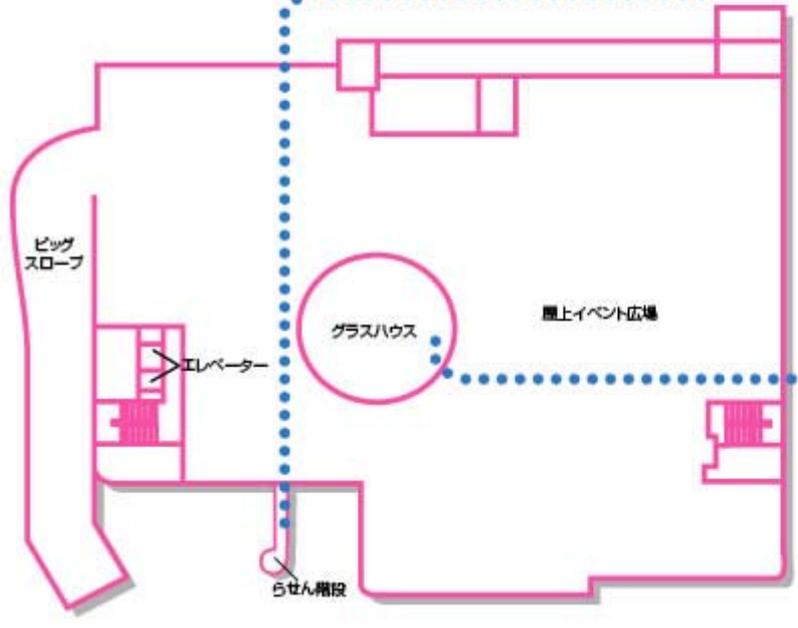


体の不自由な人にも配慮しています。オストメイト用のWCも用意されているので安心して。



# 3F

まるでオブジェみたいならせん階段も印象的。屋上とガラスハウスからつながっているんだよ。



ガラスハウスはとっても開放的でイベントにもオススメ。

図 12 市民プラザ 2 階、3 階平面図（平成 27 年度現在）

## 8. コンバージョンのポイント

旧大型ショッピングセンターから、市民プラザへコンバージョンした際のポイントは以下のとおりである。

### 1) 市民が集う拠点づくり

市民サービスの質の充実を図るとともに、上越ならではの長い冬を考慮し、冬季の積雪時にも市民が集まることの出来る施設づくりを行った。また、高齢者や障がい者にも配慮し、当時では新しい考え方であった「ユニバーサルデザイン」を取り入れた。

さらに災害時には、防災拠点としての機能を果たせる施設にもなっている。

### 2) 明るい吹抜け空間の新設

建物の内部空間は、大型ショッピングセンターであったため間仕切りが少なく、フロア面積が大きいため水平方向に広がっており、閉鎖的なつくりとなっていた(図 13)。コンバージョンにあたり、垂直方向に広がりのある明るく開放的な空間とすることを狙い、建物中央部に吹抜け空間を設け、さらに屋上部にガラスハウスを新設し、多くの自然光を施設内に取り込んだ(図 14)。

### 3) 子供の遊び場の創出



図 13 閉鎖的なコンバージョン前の施設

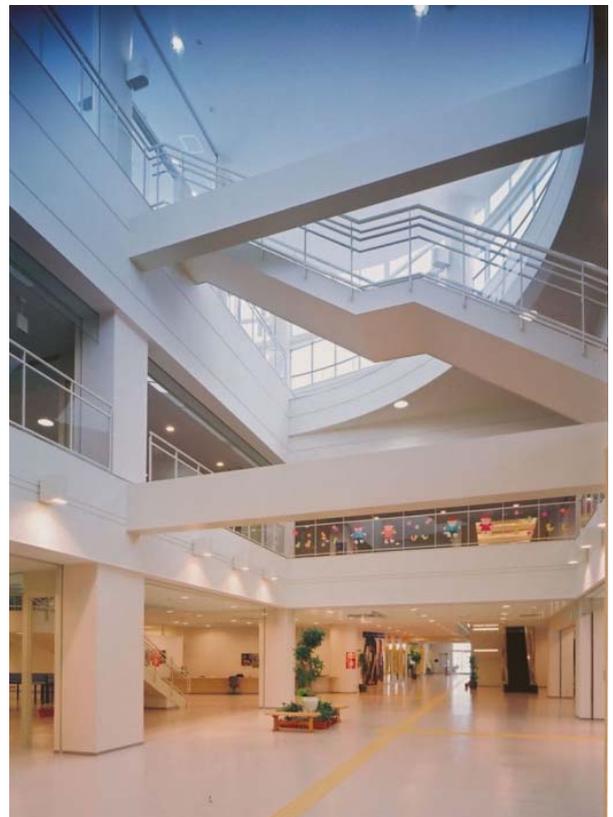


図 14 明るく開放的な吹抜け空間

既存施設の特徴を活かし、既存の屋上駐車場に人工芝を敷設した(図 15)。また屋上への既存車路スロープを子供の遊び場として再生し、樹木をイメージした螺旋階段によって地上から屋上までを繋ぐことにより立体的なあそび空間とした(図 16)。さらに上越市は、降雪量が多く、冬季の間は小さな子供の遊び場が制限されてしまうことを考慮し、2 階の明るい窓側にフローリングによるあそび広場を有した「こどもセンター」を設置し、冬季でも安心して遊ばせることの出来る施設づくりとしている。



図 15 グラスハウスと既存屋上駐車場の活用



図 16 樹木をイメージした螺旋階段

#### 4) 環境への配慮

資源の有効活用を図るために、提案前に既存建物調査・診断を十分に行い、再生利用可能なものは最大限に活用した。また、エコマテリアルの採用や、旧ショッピングセンターの棟屋(看板)を地球のサインを施したシンボルタワーに再生するなどを行った。そしてシンボルタワーの上部に太陽光パネルを設置するなど、環境共生を視覚的に表現した(図 17)。



図 17 シンボルタワーと太陽光パネル

#### 5) 地域性への配慮

冬季の積雪時でも屋外駐車場から市民プラザまで安心してアクセスできるように、上越ならではの雪よけの屋根である「雁木」(図 18)をイメージしたキャノピー(平成 27 年度に駐車場増設に伴い撤去)を設置するなど、地域性へ配慮したデザイン要素を盛り込んだ。



図 18 上越市街地でみられる「雁木」  
(上越市ホームページより引用)

## 6) IT 時代への対応

市民に対する行政情報の発信基地の機能を備えた施設づくりとし、将来に向けた多種多様な情報システムにも対応できるよう工夫を盛り込んでいる。

## 9. 市民プラザの利用状況と新たな展開

### 1) 全体的な傾向

平成 12 年度(平成 13 年 1 月～)の供用開始から平成 26 年度までの利用者数は約 600 万人となっている。当初、上越市は年間 20 万人の利用を想定していたが、毎年想定の約 2 倍の 40 万人前後の利用者が市民プラザを利用している。これは上越市の人口が約 20 万人であることから、上越市民が年 2 回利用していることに相当し、上越市内の公共施設でも、トップクラスの集客人数である。しかし、ここ数年は 45 万人を割り込む年が続いている(図 19)。

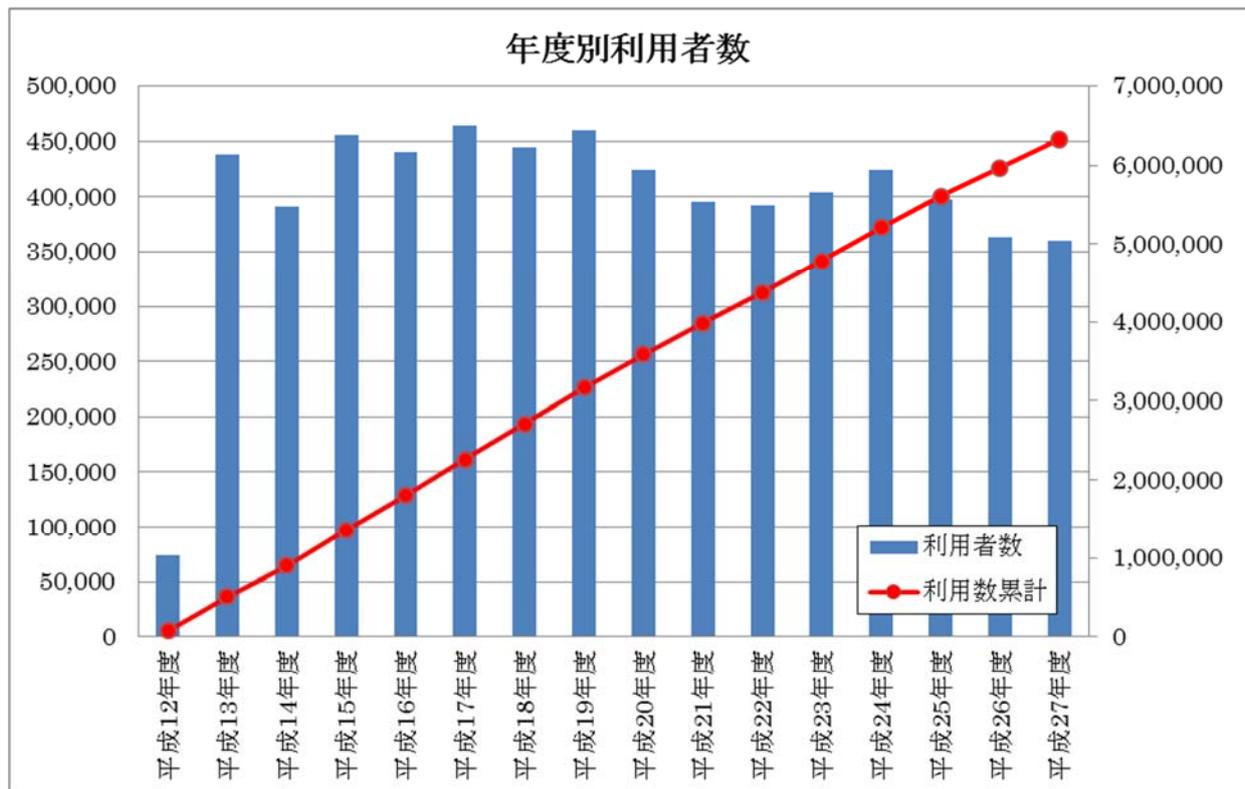


図 19 市民プラザの年度別利用者数

利用の内訳としては、貸館での市民のサークル活動、近隣の企業の会議やセミナーの開催、予備校の集中講座などの活動が多いが、各センターや民間テナントの利用者も多く、多岐にわたる目的で利用されている。

利用者のさらなる増加を図るため、上越シビックサービスでは自主事業として、イベントの開催や市民

活動の支援を実施している。また、上越市も利用者の要望に対し、柔軟に対応していることも利用者の増加の一助となっている。

## 2) イベントの開催

平成 13 年度に上越シビックサービスとして初の自主事業(イベント)を実施した。熊谷組および日本管財より多数の人材を派遣したが、皆イベントのノウハウがまだ無い状況で、某アニメキャラクター商品の物販販売や主題歌のコンサートを開催した。市内の幼稚園や小学校への広告配布をはじめ、ケーブルテレビや FM ラジオ、地方雑誌等にて積極的に CM を流し、取材を受け、イベント当日を迎えた。

新作映画の公開前、お盆休み中の開催ということもあり、市民プラザの約 280 台の駐車場も溢れかえる程の盛況ぶりで、初のイベントは大成功のうちに終わった。しかし、イベント終了後、売上精算を行ってみると相当額の赤字となり、イベントでの集客とコストのバランスの難しさを学んだ。

それ以降は、各センターのイベントと連携し、市民プラザ利用者・サークルによる成果発表、地元商店会や民間テナントによる出店、地域の人脈等を活かしたキャラクターショーの開催や手品、元有名体操選手による体育指導など、地域に密着した手作りで集客とコストのバランスの取れたイベントを実施している(図 20、図 21)。



図 20 イベント(近隣保育園の発表会)風景



図 21 イベント(大道芸人によるパフォーマンス)風景

### 3) 市民活動への支援

上越市と上越シビックサービスは共に、市民の活動をハードおよびソフトの両面において支援し、市民活動の醸成に努めている。

一例を挙げると、平成 25 年度で廃止された「環境情報センター」の後利用について、これまで稼働率が高く、利用者からの要望が高かった小規模の会議室(20 名程度)、市民ギャラリー等に用途変更することを上越シビックサービスが上越市へ提案した際、市は市民サービス向上の観点より快く承諾して頂いた。

また、民間テナント内のフィットネスクラブの規模縮小に伴い使用されなくなったスタジオを、上越シビックサービスが直営で貸スタジオとして利用することも許可して頂いた。このように、市民活動の場の増設に対し、上越市は柔軟な対応をすることで、市民活動をハード面より支援している。

上越シビックサービスは、指定管理者に指定されて以降、利用者が生涯学習活動始めるきっかけとなるように、また生涯学習活動へ継続的に参加できるように陶芸教室、ダンス教室、古文書解読講座、水彩画教室、ヨガ教室などの多角的な講座を積極的に開催し、これらの講座で作成した作品等の展示会や発表会の機会も設け、市民活動の促進支援を実施している。

その他、市民参加型の消防訓練(AED 講習や炊き出し体験等)や地元農家が育てた野菜の朝市、クリスマス等の季節のイベントに合わせたミニコンサートの開催など、様々な目的で市民プラザが使用できることをアピールし、一層の市民プラザの利用率の向上を図っている。(図 22～26)。



図 22 イベント（世界の料理屋台）風景



図 23 自主事業（ヒップホップダンス）風景



図 24 自主事業（古文書解読講座）風景



図 25 地元農家の朝市風景



図 26 こどもセンターとの共催イベント風景

#### 4) 市民・利用者の多様な利用方法

前述のように、上越市や上越シビックサービスはハード、ソフトの両面から市民活動を支援しているが、約 15 年間の利用実績の中で、上越シビックサービスの予想もしていなかった多種・多様な利用をされたこともあった。

例えば、近隣保育園の遠足当日、あいにく好天に恵まれず、園児らが野外でお弁当が食べられないため、市民プラザのガラスハウスにてお弁当を食べてさせて欲しいとの要望があり、遠足の際の昼食の場として利用して頂いた(図 27)。



図 27 グラスハウスの利用例

この他に、ガラスハウスでは、ギターによるコンサート、民謡グループによる活動、フラダンス等のダンス活動などが実施されている。1階ホールは、床がフローリング、壁は一面鏡張り、天井にはミラーボールが設置されており、主に各種のダンスでの利用を想定していた。当初の想定どおりダンス利用が多いが、それ以外にも、会議室、展示室、講演会場、確定申告会場など様々に利用されている。

さらに、エントランスホールでのこどもファッションショーやパブリックウェディング、音楽スタジオでのカラオケ教室やヨガ教室の開催や、市民活動ではないが、県立高校の夏期補習授業や出版社や塾主催の統一模擬試験、運転免許等の資格更新講習会などの利用、営利営業目的の利用では企業の面接会場や新人研修会場、医師会や薬剤師会、製薬会社等が開催する医療研究会等、その利用方法は

多岐にわたっている(図 28)。



図 28 エントランスホでのこどもファッションショー

また地域住民には、災害の備えとしても市民プラザが頼りにされている。市民プラザは上越市の緊急避難所に指定されていないが、周辺の町内会が独自に緊急一時避難場所としている。過去に近辺の関川(一級河川)が氾濫し、床下浸水を経験していることから、近隣で一番高い建築物である市民プラザが、住民の意思で緊急時の重要な一時避難場所として認知されている。

#### 5) 地域の再生への貢献

平成 8 年に、市民プラザの旧建物で営業していた民間の大型ショッピングセンターが、上越インターチェンジ付近へ移転すると、家電量販店、紳士服、靴流通店舗、大型スポーツ店などの周辺の大型商業店舗も徐々に上越 IC 付近へ移転していき、周辺地域の活気が無くなってしまった。周辺の市民も口をそろえて「暗く寂しい活気のない街並みになってしまった。」と一時期の活気を懐かしむようになっていた。

しかし、大型ショッピングセンターが移転してから約 4 年後に市民プラザが供用開始すると、市民活動の盛り上がりや上越市及び上越シビックサービスの集客努力、民間テナントの集客により、年間約 40 万人が利用する施設となった。

これに伴い、一時期は閑散としていた市民プラザ周辺の街並みが、現在では、24 時間営業の大型スーパー、カラオケ、コンビニ、大手飲食チェーン店など新店舗が続々と開業し始め、再び、街に活気が戻ってきている。周辺の市民も「明るく活気ある街が戻ってきた。」と喜んでおり、その中心には「市民プラザがある」と認識されている。また、この様な、地域が再生されてきた状況は、国土交通省や各メディアにおいて「まち再生の事例」として幾度も取り上げられており、高い評価を頂いている。

## 10. 運営上の今後の課題

### 1) 指定管理者制度と PFI の併用

現在の PFI 事業では、指定管理者制度が導入される場合でも、PFI 事業者が事業期間にわたり指定管理者としても指定されることが多く、施設全体の管理・運営を PFI 事業者1者が行っていることから、各業務間の重複や隙間の存在は生じにくい。

しかし、市民プラザの場合、指定管理者制度が施行される以前の PFI 事業であることから、供用開始当初から指定管理者制度が導入されておらず、平成 16 年度に導入されるものの、平成 16～18 年度の 3 年間は上越シビックサービスとは別の民間事業者が指定管理者として指定された。

これにより、市民プラザにおける上越市の業務のうち各センター業務やモニタリング業務以外は、民間事業者へ移管されたため、市の業務は軽減された。しかし、市民プラザの管理運営が、指定管理者及び上越市シビックサービスの二元管理となり、特に総合受付や貸館業務、管理事務を実施する指定管理者と、施設の維持管理を実施する上越シビックサービスの業務間に、重複や隙間が多数存在し、また、両者の利益が相反する局面が生じることもあり、PFI 事業者として業務実施に支障が生じた。

一例を挙げると、指定管理者は貸館の稼働率を向上させることにより貸館の使用料収入が増えるが、一方で PFI 事業者としては稼働率の向上により施設の損傷や日常清掃が増えるため、一定のメンテナンス時間を確保したい。しかし、貸館の稼働率は指定管理者がコントロールしているため、このような状況が継続されると予防保全による維持管理が出来なくなり、当初想定した修繕計画よりも修繕が前倒しに発生するなど、ライフサイクルコストの低減が困難となる可能性も考えられ、これを起因とするペナルティ措置(サービス対価の減額)がとられることも想定された。

さらに、PFI 事業者と指定管理者は契約者が上越市であることから、市民プラザ内での課題に対しても、民間事業者同士が連携して解決することが困難な場合があり、各々が上越市へ報告・連絡・相談するため、上越市での企業間の調整などのマネジメントも過大なものとなっていた。その他、市民プラザの二元管理による事業実施体制となることで以下の様な問題点が顕在化していた。

- 明確且つ迅速な対応が可能な指示命令系統が構築できない
- PFI 統括責任者による情報の一元化ができない
- それぞれの業務責任の所在が不明確となる
- PFI 事業者及び指定管理者管の連絡・報告が欠如する
- 利用者にとって相談窓口が一元化しないため利用しづらい施設となる
- 管理・運営スタッフが別企業に所属していることからサービスが均一化しない
- 市への連絡窓口や事務手続き等が一本化しないため煩雑となる

したがって、PFI 事業において施設管理を一元化することは、利用者及び発注者にとっても非常に

重要なことであり、指定管理者制度に限らず新たな制度・事業を PFI 事業と併存させる場合は、事前に発注者が事業スキームの検討や業務内容の詳細検討をすべきである。

なお、平成 19 年度から現在(平成 27 年度)まで、指定管理者として上越シビックサービスが指定されており、施設の一元管理が可能となり、これらの問題は解消されている。

## 2) 中長期修繕と不可抗力(震災)対応

PFI 事業の業務範囲には中長期修繕が含まれており、毎年度建物診断を実施し、次年度の修繕計画を策定、修繕を実施している(図 29)。

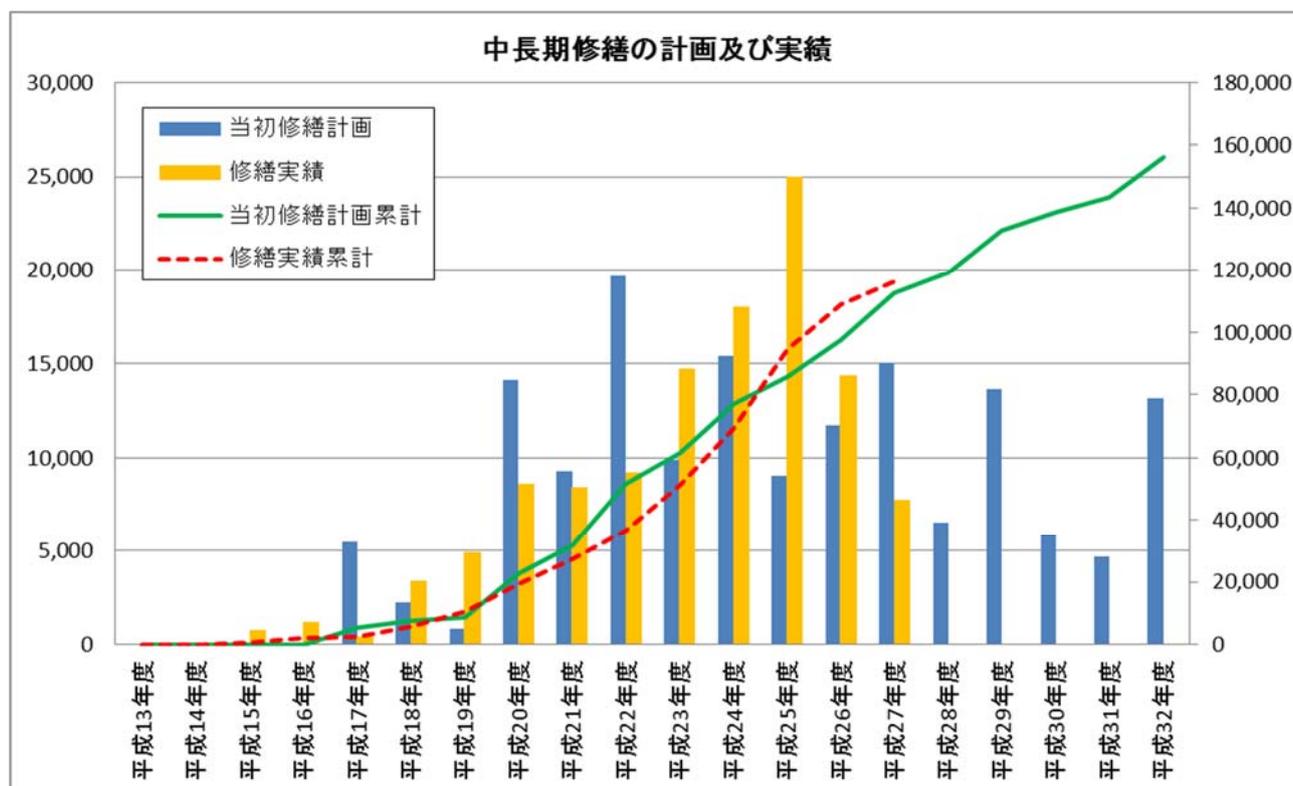


図 29 中長期修繕の当初計画と実績

事業開始当初は予防保全による維持管理を実施し、計画を下回る修繕実績であったが、建築設備等は既存設備を使用しているため、平成 25 年度では当初計画を大きく上回る修繕の実施となった。しかし、その後は修繕の実施を抑え、当初計画と実績修繕累計では大きな差異はなく、今後、大きな施設損傷や設備故障が生じなければ、中長期修繕は当初計画通りとなる見込みである。

また、供用開始以来、平成 16 年 10 月 23 日の中越地震(震度 5)、平成 19 年 7 月 16 日の中越沖地震(震度 6)、平成 23 年 3 月 12 日の長野県北部地震(震度 5)と、当地では震度 5 以上の震災を 3 回経験している。これらにより、市民プラザの建物外部においては外壁のクラック、内部においては、防排煙口やスプリンクラーヘッド部分の天井板の破損、一部機械室の壁倒壊の被害があった。

震災後、緊急及び早期復旧を要する箇所は、事業契約書の不可抗力条項に規定のある事業者負担の範囲において修繕を実施した。その他の箇所については、上越市の震災対応の軽減などの観点から中長期修繕業務として計画的に修繕を実施している。したがって、修繕を当初計画から前倒して実施している箇所もあり、事業終了時まで、中長期修繕のコストオーバーランリスクは残っている。

### 3) 契約変更

事業開始当初から、市民プラザの事業用地の一部(駐車場用地)は私有地が含まれており、上越市が私有地を賃借していたが、市の政策的理由により、平成 27 年度末で契約期間が終了する賃貸借契約の更新が行われなかった(図 30)。

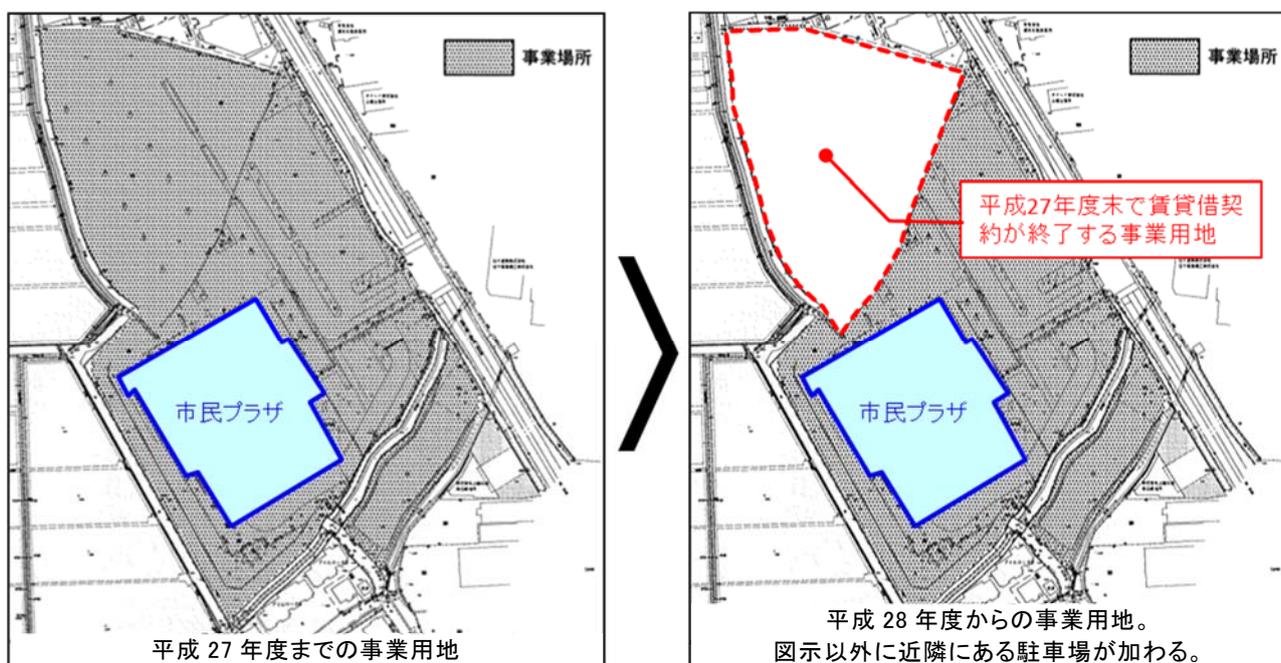


図 30 平成 28 年度からの事業用地の変更

当該私有地は駐車場用地として使用しており、市民プラザ全体の駐車台数 344 台のうち、約 66%の 228 台分に相当し、自動車にて来館する利用者の多い市民プラザにおいて、無料且つ広大な駐車場が廃止となることは、死活問題であった(図 31)。



図 31 平成 27 年度末に賃貸借契約が終了する私有地（駐車場用地）

この課題に対し危機感を持った上越市と上越シビックサービスは 1 年以上前から、市民サービスの低下を招かない様、事業契約書、市の庁内規定、事業者の損益等の観点などの情報共有や意見交換を実施した。

その結果、一時的にも駐車台数を減らさない様にするため、私有地の賃貸借契約終了の前から、市民プラザの正面の外溝を撤去して駐車場を増設し、可能な限り駐車台数を確保できるよう再整備した。それでも足りない駐車台数分については、近隣の土地を新たに市が賃借してスタッフ用駐車場として新設し、市民プラザ敷地内に一般利用者の駐車台数を増やす方針となった(図 32)。



図 32 再整備した市民プラザ正面駐車場

その後、事業契約の変更協議について上越市は迅速に対応し、契約変更に係る事務手続きも円滑

に実施され、平成 27 年 8 月に駐車場再整備が着工し、平成 27 年度内に供用開始され、市民サービスの低下を招くことなくサービスを提供している。

このような上越市の対応から、市民プラザは市の重要な市民活動の拠点として位置付けられていることを、PFI 事業者として改めて認識した。

#### 4) 残り 5 年の事業期間

本事業は、事業期間 20 年のうち既に約 15 年が経過しており、残り 5 年間となった。

前述の様に毎年約 40 万人の利用者がいるが、近年、若干ながら減少傾向である。その理由として、市の施策による環境情報センター(毎年約 5 万人の利用者)の撤退や、社会経済状況によるテナントの撤退・縮小等に起因するものと想定される。今後 5 年間のなかでも、同様な事象が起こることは想定されるため、新たな利用者の開拓が是非とも必要である。

しかしながら、新規テナントを募集しても事業期間が残り 5 年という時限付きの賃貸借となるため、出店をためらう企業が多く、テナント募集は難航している。また、テナントスペースを募集し易い(借り易い)様に更新した上で、テナント募集することも考えられるが、5 年間での投資回収は困難であることから、現在の設備のままで事業期間終了時まで継続せざるを得ないため、このこともテナント募集が難航している要因となっている。

また、本事業終了後の対応についても、上越市と共に検討していく段階にきていると認識している。多くの利用者が市民プラザを利用しているため、上越市の担当者も「すぐには廃止できない」施設として捉えており、現在入居している民間テナントも継続営業を求めている。

しかし、事業期間終了時(2021 年)には市民プラザ自体は 1985 年の竣工から 36 年が経過するため、「老朽化している施設をそのまま存続させる」のか、「事業期間終了後も上越シビックサービスが指定管理者として継続運営が可能」なのか、「SPC である上越シビックサービスを清算する」のか等について、上越市側、事業者側それぞれが課題として認識し、検討し解決を目指していく必要がある。

事業終了までの残りの 5 年間と、そして事業終了後の対応方針に関しては、管理者である上越市や利用される市民の意向が最重要であるが、PFI 事業者としても、市民サービスの更なる向上を目指し、前向きな提案を行っていきたい。

### 1 1. 本事業を通じて

本事業は、「PFI 事業事例として」、「コンバージョン事例として」、「地域再生事例として」等、様々な視点で多数のメディアから取り上げられている。多くの方々にこの様に高く評価して頂いている理由は、多くの利用者が市民プラザに来訪し、様々な市民活動が行われているためであることは明白である。

多くの利用者が来訪する大きな要因は、供用開始から現在まで、上越市が上越シビックサービスに

市民プラザの運営・管理を全面的に任せていただき、市民活動のための自由な提案が可能な土壌を作っていただいていることである。時には、上越市と上越シビックサービスの意見が相反するときもあるが、「市民サービスの向上」という原点に立ち戻って協議することにより、良好な関係を保てていると感じている。

また、本事業は PFI 事業であるため契約主義であることは当然であるが、上越市は、契約により上越シビックサービスの提案や活動を制限することなく運用していただいていること、また、前述したように、市民サービスの向上のために貸館等の諸室の増設や利用方法の提案に対して柔軟な判断をしていただいていることも利用者数の増加要因のひとつと考える。

さらに、PFI 事業として各業務を関係企業で分担することでパススルーし、SPC にリスクを極力残さないことを前提としているが、PFI の先行案件であるため、万一に備え上越シビックサービスが自由に使用可能な予算を確保している。このことにより、現地スタッフの裁量で利用者からの要望の多い什器・備品の購入、サービス向上のための施設改良、イベント等の実施、地域商店会等との交流などが可能となるため、市民プラザが利用者に近い存在であると認識されていることも一因と考える。

上越シビックサービスの使命は「市民サービスの提供」であるという視点で考えると、事業期間自体は残り5年間であるが、市民サービスは事業終了後も継続するため、事業期間だけでなくその後も視野においた運営を実施する必要がある。事業期間終了後においても、市民にとって重要な市民活動の拠点となるよう一層の市民活動の支援と協力を継続していかなければならない。本事業が成功事例と評価されるときは、利用者が事業終了後も、「上越シビックサービスに市民プラザを運営して欲しい」という声が挙がったときと考える。