

旧小千谷総合病院跡地整備事業

基本計画及び民間活力導入可能性調査業務 報告書（概要版）

平成 30（2018）年 3 月

目次

はじめに	1
第一章 前提条件の整理.....	2
1. 関連計画等における本事業の位置づけ.....	2
2. 敷地条件の整理.....	3
3. 周辺の歩行者通行量の把握.....	4
第二章 基本計画	5
1. 施設整備の基本方針.....	5
2. 公共機能の内容検討.....	5
3. 民間収益事業に関する検討.....	6
4. 施設整備計画（案）	8
5. 運営計画（案）	9
第三章 事業手法の検討.....	10
1. 事業概要	10
2. 業務範囲の検討.....	11
3. 事業スキームの検討.....	12
4. VFMの試算.....	12
5. 事業化スケジュール.....	14

はじめに

小千谷市の中心市街地である本町一丁目に立地する旧小千谷総合病院は、長い間にわたり、中心市街地における賑わいや交流の創出に寄与してきたが、JA 新潟厚生連小千谷総合病院として統合移転することに伴い、平成 29 年 3 月に閉院した。

当該病院跡地の活用に関しては、小千谷市が、周辺住民や関係者の意見を踏まえながら閉院前の平成 25 年度から各種検討を行い、「旧小千谷総合病院跡地整備計画」（平成 29 年 6 月）においては、「賑わい・交流・憩いの創出」を基本方針として市立図書館を核とする施設を整備する方針を示した。

一方、近年の公共施設の整備、管理・運営に関しては、厳しい財政状況、少子高齢化を踏まえたニーズの変化等に対応することが求められ、民間活力を活用した効率的、効果的な実施方法について検討する必要がある。

本調査においては、これまでの検討を踏まえ、本事業における導入機能等を踏まえた基本計画を策定するとともに、PFI¹等の官民連携手法の導入可能性調査を行い、次年度以降の具体的な事業推進に繋げることを目的とする。

¹ Private-Finance-Initiative（プライベート・ファイナンス・イニシアチブ）。民間の資金と経営能力・技術力（ノウハウ）を活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行う公共事業の手法。民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI 法）にもとづき実施される。

第一章 前提条件の整理

1. 関連計画等における本事業の位置づけ

(1) 上位計画等

各種上位計画において、本事業の実施が明確に位置づけられている。

計画等	主な内容
小千谷市総合計画 (平成 28 年 2 月)	<ul style="list-style-type: none">○基本構想においては、旧小千谷総合病院跡地について、「市の中心市街地に立地し、長い間活性化の重要な役割を担ってきた小千谷総合病院の跡地の利活用が大きな課題」と位置付けられている。○前期基本計画においては、基本目標を達成するための具体的施策として、小千谷総合病院跡地への、賑わい創出施設の整備が挙げられている。
小千谷都市計画 マスタープラン (平成 25 年 3 月)	<ul style="list-style-type: none">○具体的な開発の方針として、旧小千谷病院跡地を「商業ゾーン」及び「生活文化の拠点」として整理しており、市の顔となる魅力的なまちづくりや、歩いて暮らせる利便性の高いまちをつくるため、中心市街地としての活力や魅力の向上に資する有効活用のあり方を検討することとされている。
小千谷市立地適正 化計画 (平成 29 年 3 月)	<ul style="list-style-type: none">○「小千谷総合病院の跡地活用（図書館×その他機能の整備）」を誘導施策として設定している。○郷土資料館等の文化施設、子育て支援センター等の機能についても、西・東小千谷市街地への誘導施設として位置付けている。
小千谷市公共施設 等総合管理計画 (平成 29 年 3 月)	<ul style="list-style-type: none">○公共施設等の管理に関する基本的な考え方のうち、「維持管理・修繕・更新等の実施方針」として、施設における収益性を含めた効率的な運営が可能である施設については、PPP/PFI の導入を検討し、施設の維持管理及び運営に係る事業コストの縮減と平準化、質の高い公共サービスの提供に努めることとされている。○市立図書館（西脇順三郎記念室を含む）は旧小千谷総合病院利用の核となる機能として、周辺公共施設との機能集約を含む施設移転計画の検討が進められている。

(2) 本事業関連計画

「西小千谷地区市街地まちづくり構想基本調査」、「西小千谷地区市街地まちづくり構想基本計画」、「西小千谷地区市街地まちづくり基本計画検討委員会の提言」を受け、「西小千

谷地区市街地まちづくり基本計画」が、その後の検討を踏まえ「旧小千谷総合病院跡地整備計画」が策定されている。

計画等	主な内容
西小千谷地区市街地 まちづくり基本計画 (平成 28 年 3 月)	<div style="text-align: center;"> <p>方針1…核となる機能を“図書館”とする</p> <p>方針2…機能(施設)を複合することにより相乗効果を生み出す</p> <p>— 相乗効果のイメージ —</p> </div>
旧小千谷総合病院跡 地整備計画 (平成 29 年 6 月)	<p>○「図書館」「郷土資料館(西脇順三郎記念室)」「大型コンピ ネーション遊具付き屋内広場及び屋外広場」「ダンススタジ オ」「音楽スタジオ」「カフェ」「全天候型スペース(屋根付 き屋外広場)」を導入機能とし、事業手法については、民間 活力の活用を視野に民間活力導入可能性調査を実施する方 針を示している。</p>

2. 敷地条件の整理

所在地	小千谷市本町1丁目13-36 周辺	
対象地の面積	病院建物敷地(自己所有地)	3,131.68㎡
	病院建物敷地(借地)	2,501.28㎡
	本町駐車場(自己所有地)	1,347.22㎡
	坂下駐車場(自己所有地)	1,570.05㎡
都市計画制限	商業地域(容積率400%、建ぺい率80%)、準防火地域	
接道条件	北側:幅員18m(国道291号) 東側:幅員約3.7m(市道二荒坂線) 南側:幅員約3.5m~5.0m(市道下夕町2号線)	
周辺地価	56,700 円/㎡(平成27年地価公示(国))	



※ 借地部分は H29. 12 月に市が取得済

3. 周辺の歩行者通行量の把握

旧小千谷総合病院跡地周辺の歩行者及び自転車の通行量を把握するため、以下の概要にて通行量調査を実施した。

調査概要	実施日時		時期
	平成 29 年 12 月 3 日 (日)	7 時～19 時	冬季以外・休日
	平成 29 年 12 月 4 日 (月)	7 時～19 時	冬季以外・平日
	平成 30 年 1 月 28 日 (日)	7 時～19 時	冬季・休日
	平成 30 年 1 月 29 日 (月)	7 時～19 時	冬季・平日
全体の傾向	<p>(通勤等の日常的移動によると思われる効果)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平日は季節を問わず、方向によって北側歩道の西方向は 7 : 00～8 : 00 の間、北側歩道の東方向は 15 : 00～16 : 00 の間に交通量が偏っている。一方で、南側歩道の東方向、西方向は上記の時間帯での偏りが見られない。 ・休日は季節を問わず、平日に比べて交通量の偏りが小さいものの、近隣でイベント等が開催される場合にはその前後で交通量が顕著に増加する。 ・全体的に、北側歩道よりも南側歩道の交通量が多い。 <p>(季節による特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・冬季は全体的に交通量がやや減り、特に自転車による通行量が極端に減少する。 <p>(平日・休日の別による効果)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平日は全体的に、休日に比べて交通量が顕著に多い。ただし、歩行者通行量に比べて自転車交通量の変化は小さい。 		

第二章 基本計画

1. 施設整備の基本方針

「旧小千谷総合病院跡地整備計画」における基本方針を踏襲するとともに、公共施設間、公共施設と民間施設の連携により、様々な種類の交流、賑わい、憩いを創出することを旨とする。



2. 公共機能の内容検討

(1) 大型コンビネーション遊具付き屋内広場

降雪時等においても、子どもが体を動かせる機会を提供する施設であり、中心市街地における集客施設としての機能も期待される。

求められる機能	○乳幼児から小学校中高学年まで、様々な年齢の子どもがのびのびと体を動かすことが出来る施設とする。 ○乳幼児の利用ゾーンと小学生以上の子どもの利用ゾーンを分けるなど、安全性に配慮するとともに、一定数以上の子どもが一度に遊ぶことの出来る施設とする。
規模	延床面積：600㎡以上（大規模遊具の設置が可能な面積を確保）

(2) 屋根付き屋外広場

中心市街地において希少なイベントスペース、たまり場としての機能が求められる。また、バスの待合スペースとしての機能も期待される。

求められる機能	<ul style="list-style-type: none"> ○一定規模以上のイベントが開催可能であり、降雨、降雪時にも利用可能な施設とする。 ○日常的に利用者が休憩できるスペース（ベンチ、椅子、テーブル等含む）として整備する。
規模	—（建物や駐車場との関係性を踏まえ設定）

（3）スタジオ

市内において不足しているダンス等が行えるスタジオ、音楽活動が行えるスタジオを整備する。

求められる機能	<ul style="list-style-type: none"> ○小規模の音楽専用スタジオと、中規模以上のダンススタジオに加え、多目的に使用できるスタジオを整備する。 ○防音等には配慮しながらも閉鎖的な空間とせず、必要に応じて外から活動の様子を伺うことが可能な施設とする。
規模	音楽スタジオ：20 m ² 程度：1室 多目的スタジオ：40 m ² 程度：1室 ダンススタジオ：100 m ² ～120 m ² ：1室

3. 民間収益事業に関する検討

（1）導入機能の想定

余剰地または余剰容積を使用した民間収益事業に関して、基本計画で導入機能として示されたカフェのほか、商業施設（飲食、物販）、商工会議所から導入要望のあったホテル（及びバンケットホール）、隣地に調剤薬局が立地していること等を踏まえたクリニックモールについて、主要な導入機能として整理した。

カフェ	図書館やその他の施設と一体となり、施設利用者の利便性向上、賑わいや憩いの創出に寄与することが期待される。
商業施設 （飲食・物販）	図書館やその他の施設における集客を活かした運営が考えられる。周辺の商店街等との連携も期待される。
ホテル	一定程度以上のグレードを有するホテルを誘致することにより、市外等に流れている宿泊需要を取り込むことが期待される。
クリニック モール	病院跡地としての位置づけや周辺に調剤薬局等が立地していること等を踏まえ、一定の利用者ニーズが期待される。

(2) 市外ヒアリング結果

市外ヒアリングにおいては、PFI 事業への参画実績のある事業者を中心として、19 社から意見を聴取した。

民間収益事業の成立性については、どの機能に関しても厳しい意見が寄せられた。

カフェ	■導入可能性はある（3社）、■導入可能性は乏しい（6社）、 ■わからない・その他（9社）
ホテル	■導入可能性はある（1社）、■導入可能性は乏しい（9社）、 ■わからない・その他（9社）
クリニックモ ール	■導入可能性はある（3社）、■導入可能性は乏しい（3社）、 ■わからない・その他（13社）
商業施設	■導入可能性はある（2社）、■導入可能性は乏しい（6社）、 ■わからない・その他（10社）

(3) 市内ヒアリング結果

市内ヒアリングにおいては、商工会議所、農協、ホテル事業者2者のほか、事業用地周辺で事業を実施している民間事業者2者の計6者から意見を聴取した。

事業参画の可能性を有する事業者はあるものの、事業スケジュールを踏まえた明確な参画意欲を有する事業者は確認できなかった。

(4) 導入条件の整理

カフェに関しては、「旧小千谷総合病院跡地整備計画」においても導入機能として上げられており、図書館、屋内広場等との親和性も高く、賑わいや憩いの場としての機能も期待できることを踏まえ、導入施設として位置づけることを目指す。

その他の機能に関しては、導入の可能性は残すものの、導入を必須とはせず、民間事業者等の提案に委ねるものとする。

4. 施設整備計画（案）

（1）施設構成案

検討した導入機能に、図書館・郷土資料館部分を含めた施設構成は以下のとおり。

対象	機能区分	ゾーン	スペース
利用者サービス	導入	エントランス	ロビー カフェ
		屋内広場	屋内広場（遊具）
	スタジオ・講座室		ダンススタジオ（講座室兼用） 音楽スタジオ 多目的室
	図書館	児童開架	児童開架スペース おはなし室 授乳室 託児スペース・育児相談 子どもトイレ
		一般開架	一般開架スペース 視聴覚・パソコン席 新聞雑誌閲覧 郷土資料・参考資料 学習室 その他閲覧席
	郷土資料館		展示サロン 展示ギャラリー
	共用		トイレ、通路、階段、エレベーター
管理運営	管理・運営	事務室 作業室（図書館、郷土資料館とも） 会議・応接・研修のスペース 搬入 休憩・更衣	
	保存	閉架書庫 貴重書庫 収蔵庫・準備室	
	共用	トイレ、通路、階段、エレベーター	
	設備	機械室など	

5. 運営計画（案）

（1）考え方

本事業で整備する施設は、図書館を核とした複合公共施設であり、その運営については、効率性の観点からも可能な限り一体的に行うことが望ましい。そのため、運営条件については、基本的には図書館及び郷土資料館に関する検討内容とあわせる必要がある。

（2）遊び場・広場部門の運営計画

上記を踏まえ、遊び場・広場等（屋内遊具広場、屋外広場）に関しては、一つの部門として運営することを想定する。なお、受付機能に関しては、その他受付等が必要な機能（スタジオ、会議室等）に関しても一体的に取り扱うことも考えられる。

機能	利用受付・事務	監視等
① 大型コンビネーション 遊具付き屋内広場	責任者を1名任命（兼務可）するとともにスタッフ（常駐）を1名配置。	常駐の監視スタッフを1名配置
② 屋根付き屋外広場		
③ スタジオ	図書館の会議室機能と一体的に運営 ※利用受付等に関しては①～②と一体的に行うことも想定	
④ カフェ	民間施設として民間事業者が運営	

第三章 事業手法の検討

1. 事業概要

本事業は、図書館を中心とした複合施設の整備、運営及び維持管理を一体的に実施するものである。

なお、既存施設の解体に関しては、市が別途実施するものとし、本事業には含まない。

■対象施設（案）

図書館	図書館・子ども図書館（一般開架、閉架書庫、管理・運営スペース、会議室、学習室、託児スペース等）
郷土資料館	郷土資料の展示スペース、収蔵スペース、管理・運営スペース等
ギャラリー・サロン	
屋内広場	大型遊具つき屋内広場
屋外広場	屋根付き屋外広場
スタジオ	音楽スタジオ、ダンススタジオ
駐車場・駐輪場	利用者用駐車場・駐輪場、職員用駐車場
民間収益施設	カフェ、その他民間収益施設

■業務内容（案）

設計	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事前調査 ・ 施設等の設計（基本設計・実施設計） ・ 各種申請等 ・ 補助金申請資料の作成補助 ・ その他業務実施にあたり必要な関連業務
監理	<ul style="list-style-type: none"> ・ 工事監理業務
建設	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本施設等の建設 ・ 近隣対応・対策 ・ 電波障害対策 ・ その他業務実施にあたり必要な関連業務
開館準備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 什器・備品・遊具・情報システム等の調達及び設置・構築 ・ 図書等資料の選定・購入・装備 ・ 現市立図書館からの移転に関する業務 ・ ホームページ開設 ・ 開館にあたっての広報等 ・ その他業務実施にあたり必要な関連業務
維持管理	<ul style="list-style-type: none"> ・ 建物保守管理 ・ 設備保守管理

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 什器・備品・遊具・情報システム等保守管理業務 ・ 外構等維持管理 ・ 環境衛生・清掃 ・ 保安警備 ・ 修繕、更新 ・ その他業務実施にあたり必要な関連業務
運営	<ul style="list-style-type: none"> ・ 図書館及び郷土資料館の運営 ・ 屋内広場の運営 ・ 屋外広場の運営 ・ スタジオの運営 ・ 駐車場・駐輪場の運営 ・ 民間収益施設の運営 ・ その他業務実施にあたり必要な関連業務

2. 業務範囲の検討

(1) 図書館運営業務の取り扱い

図書館を含む複合施設の整備を伴う官民連携事業においては、図書館の運営を事業の範囲に含むか否かが論点となる。

市立図書館は現在、直営（一部業務委託）で運営されており、本事業においては、「官民連携事業の業務範囲から図書館運営業務を除き直営を継続する」、「官民連携事業の業務範囲から図書館運営業務を除き別途指定管理者を指定する」、「図書館運営業務を官民連携事業の業務範囲とし、事業に参画する民間事業者を指定管理者として指定する」等の選択肢から、最も望ましいパターンを選択する必要がある。

本事業が、中心市街地の活性化を主な目的とした拠点整備事業であることを踏まえれば、可能な限り民間ノウハウの活用による賑わいの創出を図ることが求められることから、図書館の運営に関しても指定管理者制度を導入し民間事業者に委ねることが有効であると考えられる。

また、図書館運営業務をその他の業務とあわせて民間事業者に委ねることは、複合施設としての一体的な運営や、施設整備と運営の一体性の確保、費用対効果の観点からも効果が期待される。あわせて、事業契約にもとづき運営を民間事業者に委ねることにより、契約期間内における安定した図書館運営も可能となる。

上記を踏まえ、本事業においては、図書館運営業務を PFI 事業に含め民間事業者に委ねる方向を基本としながら検討を継続する。

(2) 大規模修繕業務の取り扱い

建築物等の大規模修繕は、建築基準法第 2 条 14 号において「建築物の主要構造部の一種

以上について行う過半の修繕をいう。」とされている。大規模修繕については、発生時期、発生内容を提案時において明確にすることが難しく、官民双方にとってリスクとなることから、官民連携事業の業務範囲の検討においては、この大規模修繕業務の取り扱いを明確にしておく必要がある。

具体的な対応としては、大規模修繕を PFI 事業に含めない、大規模修繕を PFI 事業に含める（費用を平準化して支払う、事業者提案にもとづいた額を支払う）等のパターンがある。

本事業においては、大規模修繕に関して業務範囲外あるいは発生しない事業期間とすることにより対応する方針とする。

3. 事業スキームの検討

(1) 事業方式・事業類型

本事業においては、民間収益施設を除いた公共施設については、基本的に利用料の徴収を予定していないこと、民間事業者が施設を所有するメリットが想定しにくいこと等を踏まえ、他事例における取り扱いを参考としつつ、BTO 方式²、サービス購入型での事業実施を想定する。

(2) 事業期間

民間事業者の意向、事例の内容、前述の大規模修繕への対応方針等を踏まえ、事業期間に関しては、維持管理・運営期間を 15 年とする方向で検討する。

4. VFM の試算

(1) 試算パターンの設定

VFM³の試算にあたっては、①従来方式 (PSC⁴)、②BTO 方式 (PFI-LCC⁵) 運営一体型、③BTO 方式 (PFI-LCC) 運営除外 (直営) 型の 3 通りについてライフサイクルコストを算定し比較を行った。

なお、導入可能性調査段階での VFM の試算は、事業手法の選択を主な目的として実施するものであり、今後事業の進捗とあわせ、精緻化を図る必要がある。

² Build, Transfer and Operate の略称。民間事業者が施設を建設し、施設完成直後に管理者等に所有権を移転し、民間事業者が維持・管理及び運営を行う事業方式。

³ PFI 事業における重要な概念の一つで、支払 (Money) に対して最も価値の高いサービス (Value) を供給するという考え方のこと。VFM が認められる場合二には PFI により事業を実施することとなる。

⁴ Public Sector Comparator (パブリック・セクター・コンパレーター)。公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値をいう。

⁵ PFI の Life Cycle Cost。PFI により事業を実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値をいう。

事業手法	①従来方式 (PSC)	BT0 方式 (PFI-LCC)	
		②運営一体	③運営除外 (直営)
発注方式	設計・建設・維持管理・運営を事業フェーズ毎に個別発注	設計・建設・維持管理・運営を一括発注	設計・建設・維持管理・図書館及び郷土資料館以外の部分の運営を一括発注
資金調達	公共が実施 (起債)	民間事業者が実施 (出資及び銀行借入れ) (地方交付税措置のある起債は公共が実施)	
施設整備費の支払い方法	着工～竣工までの間、年度末に出来高払い	供用開始後～事業期間にわたり割賦払い (補助金及び地方交付税措置のある起債を充当する部分は各該当年度末に出来高払い)	
運営維持管理費の支払方法	直営部分 (人件費等) については公共が直接負担し、委託業務については個々の契約内容に応じて支払う。	半期または四半期ごとに維持管理・運営に係る費用をまとめて支払う。	図書館及び郷土資料館部分以外は同左。

(2) 試算結果

上記の前提条件で試算を行った結果は以下の通り。

単位：千円

項目	①従来方式 (PSC)	BT0 方式 (PFI-LCC)	
		②運営一体型	③運営除外 (直営)
歳入	2,759,775	2,519,916	2,519,916
社会資本整備総合交付金	1,229,696	1,106,794	1,106,794
積立金	700,000	700,000	700,000
地方債	668,840	570,848	570,848
地方交付税充当措置	161,239	142,198	142,198
税収等 (法人住民税)	0	76	76
歳出	5,411,799	5,077,156	5,186,548
公債費 (利息)	160,647	140,144	140,144
公債費 (元本)	668,840	570,848	570,848
民間調達 (利息)	-	14,368	14,368
民間調達 (元本)	-	57,662	57,662
民間調達 (消費税)	-	5,766	5,766
その他調達分	2,677,642	2,441,070	2,441,070

項目	①従来方式 (PSC)	BTO方式 (PFI-LCC) ②運営一体型	BTO方式 (PFI-LCC) ③運営除外 (直営)
	運営維持管理費	1,904,670	1,847,298
市負担総額 (単純合計)	2,652,024	2,557,240	2,666,632
市負担総額 (現在価値換算) (現在価値 3.0%)	2,036,211	1,967,019	2,054,080
VFM	-	3.4%	-0.9%

(3) 総合評価

試算結果より、3つの事業方式の中では②の運営一体型 BTO 方式が最も事業期間を通じたライフサイクルコストの削減が可能であり、現在価値換算後のライフサイクルコストにおいては PSC ケースと比べて 3.4%の削減率(VFM)が見込めるという結果となった。一方、図書館運営のみ直営として PFI 事業から除外した③の運営除外型 BTO 方式においては、運営維持管理費が②よりやや高くなるため VFM は-0.9%に留まった。

なお、VFM 算定は現時点での一定の前提にもとづいて試算したものであり、今後事業の進捗とあわせ、精緻化を図る必要がある。

5. 事業化スケジュール

PFI で事業を実施する場合における事業の進め方及び想定スケジュールは下記のとおり。あくまで最短で進んだ場合のスケジュールを設定しており、今後調整が必要である。

