

下野市石橋駅周辺公共用地利活用基本計画

平成31年3月
下野市

【計画の目的（事業の目的）】

わが国では、少子・超高齢化社会により人口減少期を迎え、財政状況の悪化や生産年齢人口の減少という、これまで経験したことのない困難な状況に直面しており、下野市では、公共施設を計画的に更新・統廃合・長寿命化し、都市機能が集約されたコンパクトシティを目指している。

これらを踏まえ、石橋駅周辺の公共用地（石橋総合病院跡地および石橋庁舎跡地）を活用して、地域住民の利便性の向上や地域の賑わいの創出に繋がるような地域拠点となる公共施設を整備することを本事業の目的とする。



写真①：石橋公民館（平成30年5月時点）



写真②：こどもの広場いしばし（出典：下野市ホームページ）



写真③：石橋総合病院跡地（平成30年5月時点）



写真④：石橋庁舎跡地（平成31年2月時点）

1 はじめに

■計画策定の背景

本市は、平成 18 年に南河内町、石橋町、国分寺町の3町が合併したことによる施設間の機能の重複や稼働率の低い施設の立地がみられ、また、学校、庁舎などの公共施設や、道路、下水道などの都市基盤施設は、整備時期が集中している傾向にあり、現状規模のまま将来にわたり維持管理することは極めて困難な状況になっている。

そのため、平成 29 年3月に、効率的で効果的なマネジメントの実施によって公共施設の質と量の最適化を図り、持続可能な公共施設等のサービスの維持を実現することを目的として、「下野市公共施設等総合管理計画」が策定された。また、同じく平成 29 年3月に策定された、「下野市立地適正化計画」では、コンパクトな都市構造を実現し、効果的・効率的な都市経営を目指すことが示されており、その実行戦略として、平成 30 年3月に鉄道駅周辺の人口密度を維持し、多様な生活サービスが提供可能となる拠点形成を図ることで、賑わいと活力を生み出し、将来の変化に対応した都市づくりの先導的な計画として、「下野市都市再構築プラン」を策定した。本計画は、下野市都市再構築プラン（石橋駅周辺編）で示されている石橋駅周辺の公共用地（石橋総合病院跡地・石橋庁舎跡地）の利活用の実現に向けた基本計画として位置付ける。

■主な上位計画の概要

◆下野市公共施設等総合管理計画（H29.3）

- 下野市公共施設等総合管理計画は本市の最上位計画である「第二次下野市総合計画」に基づき、全庁横断的に公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための方針について定めるものであり、国の「インフラ長寿命化計画」に対する本市の行動計画として策定している。
- 公共施設等のあり方の基本方針として、「提供サービスの効率化と質の向上」を掲げており、今後の高齢化や人口減少に応じ、提供サービスの集約化・重点化、内容の見直しや効率化に取り組むとともに、施設の利用改善及びサービスの質の向上を図ることを示している。
- また、基本方針の実施にあたっての財政負担の縮減目標として、**今後 30 年間で、公共施設等の更新及び大規模改修に係る経費の 20% を削減することを示している。**

◆下野市立地適正化計画（H29.3）

- 立地適正化計画は、持続可能な都市構造への再構築を目指し、人口減少社会に対応したコンパクトシティを実現するためのマスタープランであり、この計画を作成することで、都市の中心部へ公共施設や生活利便施設等の都市機能や居住を誘導することができる。また、計画で位置付けた都市機能の整備を実施する際に国の補助金（都市再生整備計画事業（本事業に適用予定）等）を活用できる。
- 下野市立地適正化計画では、**JR 石橋駅周辺を都市機能誘導区域と定め、石橋駅を含めた市内 3 つの鉄道駅を都市機能の集積拠点とした、「ネットワーク型コンパクトシティ」の形成を目指すことを示している。**

◆下野市都市再構築プラン（石橋駅周辺編）（H30.3）

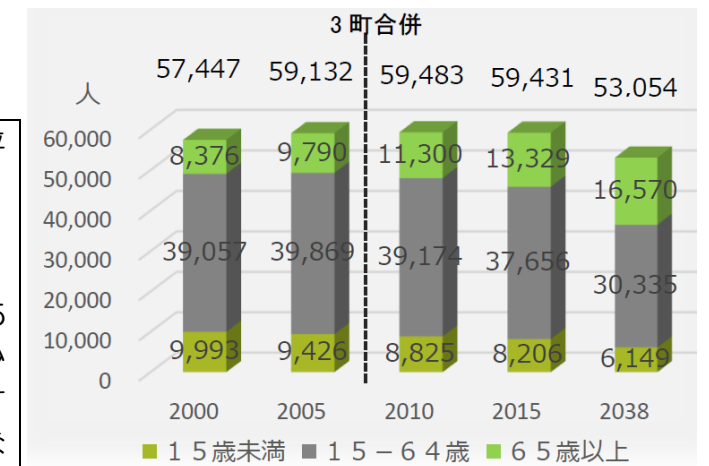
- 下野市都市再構築プランは、下野市立地適正化計画で示す、コンパクトな都市構造の実現と効果的・効率的な都市経営の実現に向けた事項戦略として、鉄道駅周辺の人口密度の維持と多彩な生活サービスを提供可能な拠点整備による、地域の賑わいの創出と将来の変化に対応した都市づくりに向けた先導的な計画として策定され、本市の直面する人口減少社会への備えと更なる都市の発展を図るべく、JR 3 駅周辺の都市開発のあり方を検討している。
- 下野市都市再構築プラン（石橋駅周辺編）では、石橋駅周辺の公有地の利活用について検討し、**石橋総合病院跡地は複合施設（公民館・児童館）の整備、石橋庁舎跡地は多目的広場（イベント・防災機能）の整備を検討することを示している。**

■石橋駅周辺の現状

（1）本市の人口の動向

- 合併を経て人口約 6 万人規模の都市となり、2015（平成 27）年の国勢調査では 59,431 人となっている。2010（平成 22）年までは微増傾向にあったが、2015（平成 27）年には減少に転じている。
- 人口推計の結果では、20 年後の 2038 年には、2015 年と比較して 6,377 人減の 53,054 人となり、年少人口（15 歳未満）、生産年齢（15-64 歳）が減少する一方、老年人口（65 歳以上）は増加する予測となっている。

＜下野市の人口推移・推計＞

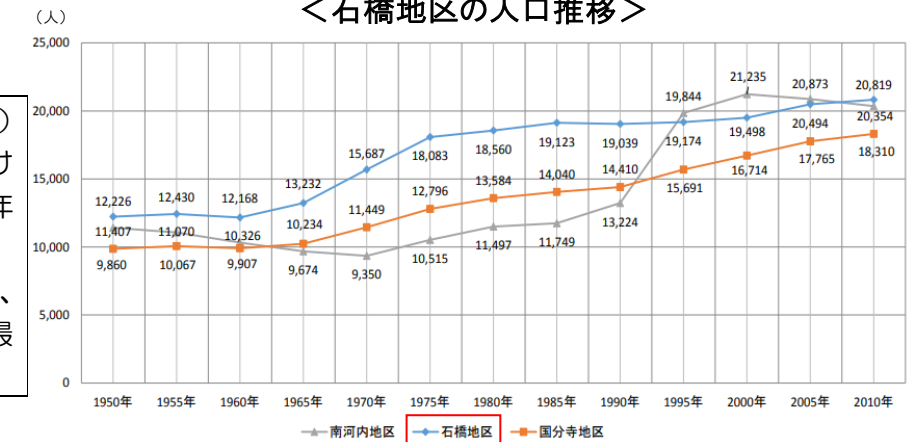


(出典：下野市都市再構築プラン 概要版(石橋駅周辺編))

（2）石橋地区の人口の動向

- 石橋地区の人口は 1960（昭和 35）年から 1985（昭和 60）年頃にかけて大幅に増加し、1990（平成 2）年以降は微増傾向で推移している。
- 2010（平成 22）年時点での人口は、20,819 人であり、本市において最も人口の多い地区となっている。

＜石橋地区の人口推移＞



(出典：下野市人口ビジョン)

（3）既存施設の概況

◆石橋公民館（延床面積：約 1,209 ㎡）

- 築 50 年を経過しており、老朽化に伴う安全性の確保や施設の効率的な修繕・更新等が必要である。
- イベント時には駐車場が不足し、他の駐車場を臨時で借りている状況である。

（主な諸室）

第一会議室(121.50 ㎡)、101 会議室(51.00 ㎡)、102 会議室(43.35 ㎡)、講義室(40.95 ㎡)、第二会議室(127.40 ㎡)、和室(46.97 ㎡)、201 会議室(145.35 ㎡)、駐車場(50 台)

◆石橋児童館（延床面積：約 203 ㎡）

- 石橋児童館は、平成 28 年4月に閉館しており、現在は「こどもの広場いしばし」にて石橋地区の児童館機能を担っている。

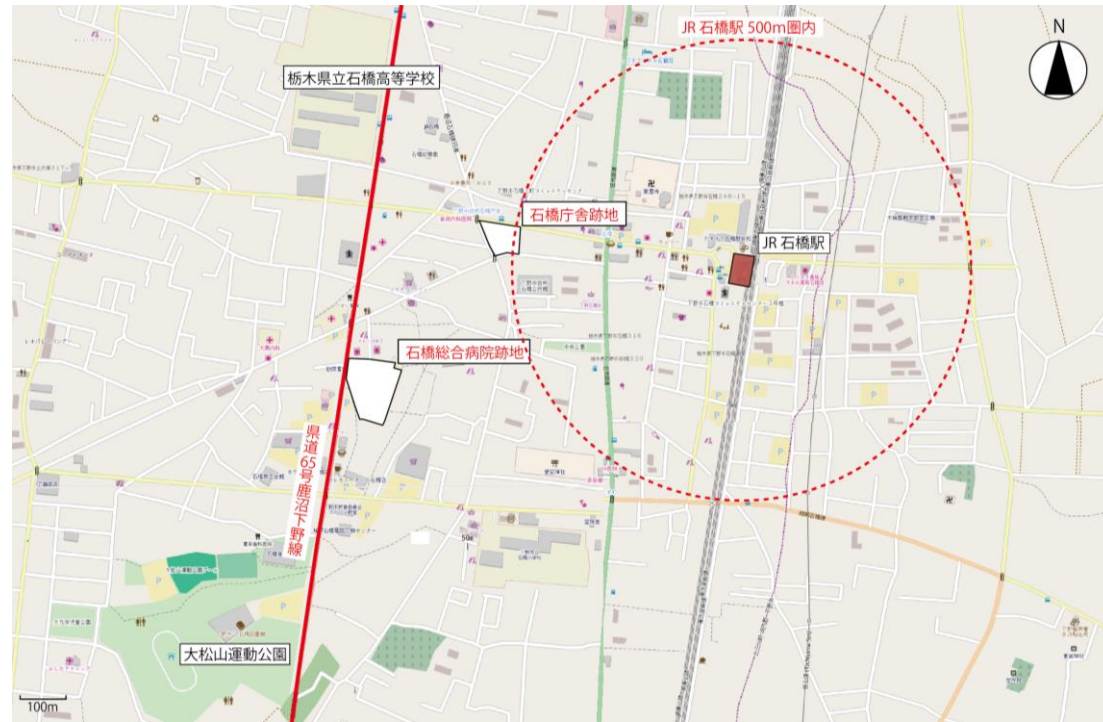
（主な諸室）

1 階：事務室(10.71 ㎡)、湯沸所(7.32 ㎡)、遊戯室(72.56 ㎡)、休養室(13.82 ㎡)
2 階：集会室(32.94 ㎡)、図書室(21.20 ㎡)

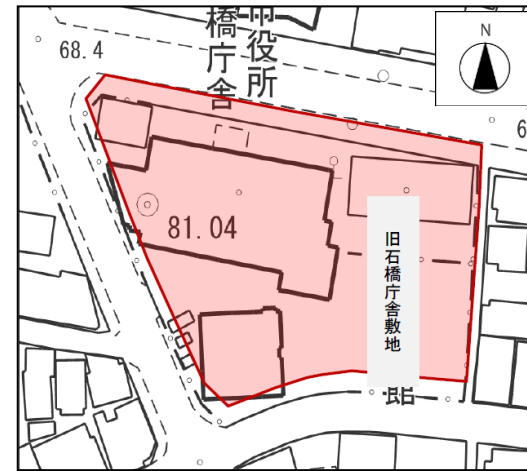
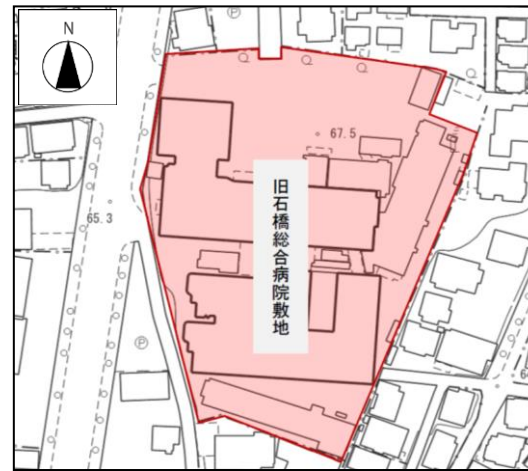
※こどもの広場いしばし：ホール(約 68 ㎡)、事務室(約 40 ㎡)

2 事業対象地の概要

■事業対象地の概要



(地図出典：OpenStreetMap Japan)



(出典：下野市都市再構築プラン 概要版(石橋駅周辺編))

業対象地	石橋総合病院跡地	石橋庁舎跡地
住所	下野市石橋 619 他	下野市石橋 552-4 他
敷地面積	約 9,000 m ²	約 2,700 m ²
用途地域	第1種住居地域	近隣商業地域
建ぺい率	60%	80%
容積率	200%	200%
防火地域	建築基準法第22条地域	建築基準法第22条地域
高さ制限	15m(社会福祉施設、医療施設、学校教育法による学校などは除く)	25m(社会福祉施設、医療施設、学校教育法による学校などは除く)
日影規制	5時間(10m以内)、3時間(10m超)、H=4m	5時間(10m以内)、3時間(10m超)、H=4m

3 整備の方向性

石橋総合病院跡地 → 複合施設(公民館・児童館)を整備

【整備の方向性】

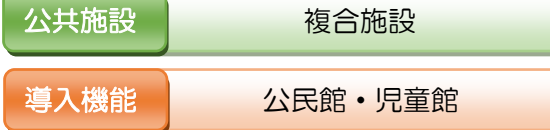
石橋公民館は、建物・設備の老朽化が著しく、平成36年には建替えの目安とされる建築後60年を経過し、石橋児童館は、耐震化できず老朽化していたため、暫定的に他の公共施設(こどもの広場いしばし)に移転しており、新たな施設整備が必要となる。

以上により、効率的で安全な公共サービスを提供するため、公民館機能と児童館機能を複合化・集約化した公共施設の整備を目指す。

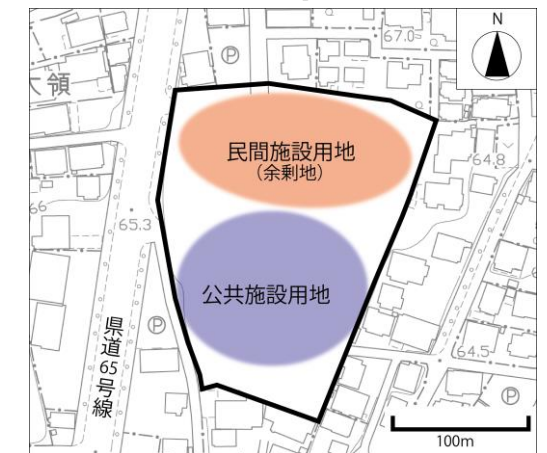
【余剰地活用の可能性】

事業対象地である石橋総合病院跡地は敷地面積がおよそ9,000m²と広大であることから、複合施設(公民館・児童館)の整備と合わせて、余剰地活用の可能性を検討している。土地利用の考え方は、民間意向調査の結果を踏まえて、公共施設用地を南側とする土地利用(右図参照)を想定している。

＜施設整備方針＞



＜土地利用の考え方＞



【整備財源】

社会資本整備総合交付金事業(都市再生整備計画事業)の活用を検討。

【スケジュール】

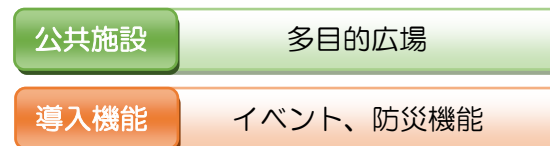
平成32年度事業化予定。

石橋庁舎跡地 → 多目的広場を整備

【整備の方向性】

石橋駅からの歩行者を誘い、交流人口の拡大を図り、地域の賑わい創出や密集する住宅の防災的な役割を担う施設の整備を検討する。

＜施設整備方針＞



【整備財源】

社会資本整備総合交付金事業(都市再生整備計画事業)の活用を検討。

【スケジュール】

平成32年度事業化予定。

4-1 導入機能及び施設イメージ【石橋総合病院跡地】

■施設配置

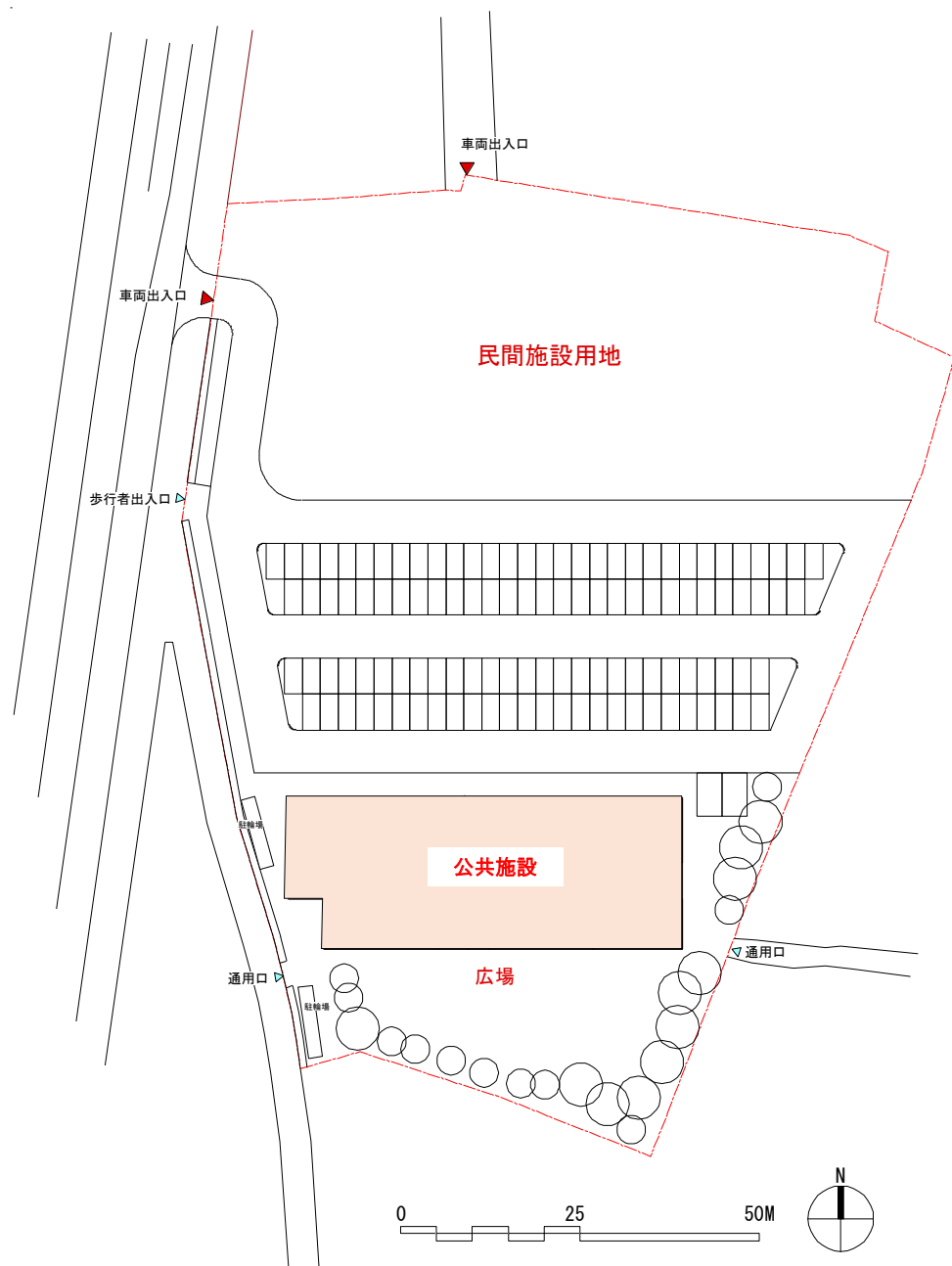
- ✓ 公共施設用地（複合施設・駐車場）として約 6,000 m²を確保し、余剰地となる約 3,000 m²を民間施設用地として設定する。

＜施設配置の方針＞

用途		敷地面積
公共施設用地	複合施設（公民館・児童館）	約 3,000 m ²
	駐車場（100～150 台程度）を想定	約 3,000 m ²
民間施設用地（余剰地）	民間施設	約 3,000 m ²
計		約 9,000 m ²

■施設イメージ

＜配置図＞



■導入機能

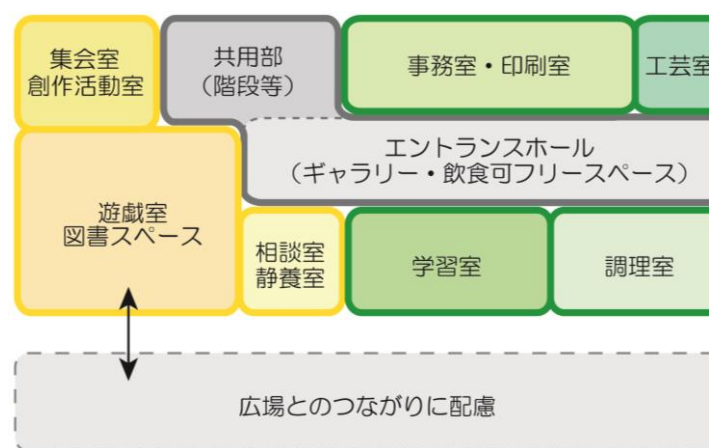
＜複合施設の導入機能(案)＞

施設	諸室名	延床面積
公民館機能	会議室①～⑤、和室、託児室、パフォーマンススタジオ（会議室⑤に可動式ステージを設置）	約 670 m ²
児童館機能	遊戯室、図書スペース、集会室、創作活動室、相談室、静養室（救護室）、	約 280 m ²
共有機能	工芸室、調理室、学習室、事務室・印刷室、倉庫（管理用）	約 400 m ²
共用部	エントランスホール、その他	約 850 m ²
計		約 2,200 m ²

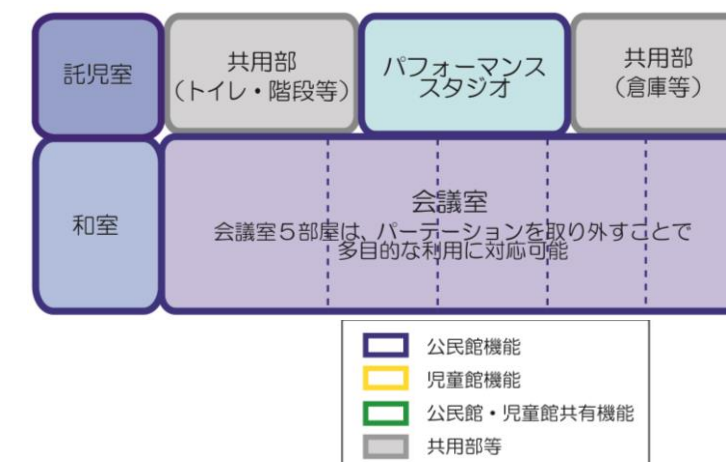
＜複合施設の主な諸室と利用イメージ(案)＞

機能	諸室	主な利用イメージ
公民館機能	会議室	・会議、多目的ルーム（パーテーション撤去時）等
	和室	・囲碁、将棋、茶道、華道 等 ・講師の控室（イベント時）等
	託児室	・公民館講座実施時の一時保育、親子の休憩スペース 等
	パフォーマンススタジオ	・カラオケ、ダンス、楽器演奏 等
児童館機能	遊戯室	・イベント、レクリエーション 等
	図書スペース	・児童書、絵本などの読書
	集会室	・会議、保護者の集会 等 ・児童向けの講座、イベント 等
	創作活動室	・折り紙、クラフト、お絵かき 等 ・工作体験講座 等
	相談室 静養室（救護室）	・育児、子育てに関する相談窓口 ・急な体調不良時などに使用
共有機能	工芸室	・陶芸教室、工芸教室、絵画教室 等
	調理室	・食育講座、料理イベント 等
	学習室	・子どもの学習スペース
共用部	エントランスホール	・ギャラリー、飲食可能なフリースペース

＜複合施設の導入機能イメージ図(1階)＞



＜複合施設の導入機能イメージ図(2階)＞



4-2 導入機能及び施設イメージ【石橋庁舎跡地】

■基本的な考え方

【多目的広場の整備における基本的な考え方】

- ◆ 石橋地域の利便性・回遊性の向上や賑わいの創出につながる多目的広場の基本計画を着実にを行うこと
- ◆ 地域にずっと使ってもらえる多目的広場とするための維持管理・運営方法を検討すること

■施設イメージ

■コンセプト

『イベントができるまちかど広場』

平常時の利用と、イベント時の利用の両方に対応できるように、「芝生広場ゾーン」と「イベント広場ゾーン」の大きく2つのゾーニングで区分する。

■導入機能

＜多目的広場の導入機能(案)＞

	施設	規模
多目的広場	移動販売車停車スペース、電源ポール、公衆トイレ、四阿、休憩スペース（テーブル、ベンチ等）	約 2,700 m ²

＜ゾーニングおよび施設計画イメージ図(案)＞



5 石橋総合病院跡地の活用について

■民間意向調査の概要

【第1回民間意向調査（アンケート調査）】

- 本事業を進めるにあたり、本事業に対する関心や参画条件等について民間事業者から幅広く意見を聴取することを目的として民間意向調査（アンケート調査）を実施。

- ◆ 複数の不動産・リース系企業が本事業に「関心がある」と回答。
- ◆ 複数の不動産・リース系企業が事業スキーム（DB方式+余剰地活用型）について妥当であると回答。
- ◆ 複数の維持管理・運営系企業が複合施設の管理運営業務に「関心がある」と回答。

【第2回民間意向調査（対面式ヒアリング調査）】

- 第1回民間意向調査（アンケート調査）の設問「本事業への興味・関心」に対して、「関心がある」と回答した企業及び余剰地活用事業に対して具体的な回答があった企業を対象に実施。

- ◆ 複数の不動産・リース系企業が参加意向を有することを確認。
- ◆ 多くの不動産・リース系企業が事業スキームとしては「DB方式+余剰地活用型」で「検討可能」と回答。
- ◆ 多くの不動産・リース系企業が余剰地の敷地面積や立地条件等を考慮すると、民間施設の導入機能として「ドラッグストア等の生活利便施設が有力である」と回答。
- ◆ 複数の維持管理・運営系企業が、別途で複合施設（公民館・児童館）の管理運営の指定管理者を募集する場合は、「参加検討の可能性はある」と回答。

■事業スキームについて

【本事業における民間活力導入に関する基本的な考え方】

- ◆ **公民館・児童館機能の早期提供を可能とする事業スキームの構築**
 - 石橋公民館および石橋児童館は、建物・設備の老朽化が著しく、市民から早期に複合施設として整備することが求められている。また、石橋児童館については、暫定的に他の公共施設に機能移転しているものの、スペースが限られており、事業運営に制約が生じている状況である。
 - 石橋総合病院跡地を活用して、地域住民の利便性の向上や地域の賑わいの創出に繋がるような地域拠点となる公共施設を整備する。

- ◆ **市の財政縮減効果及び公共サービスの向上を図る事業スキームの構築**
 - 厳しい財政状況が続く中で、所有する公共施設等について、財政負担の軽減や平準化を図っていくなど、施設の耐用年数にわたる総支出（ライフサイクルコスト）をいかに縮減するか、といった視点が重要となる。
 - 民間事業者の方が実施・管理能力に優れている業務・役割については、積極的に民間活力の導入を図る仕組みを構築する。
 - 現状の公民館・児童館は市の直営であり、指定管理者制度の導入を前提とした庁内合意には時間を要することから設計・建設と維持管理・運営を分離することで、現行の直営から将来的な指定管理者制度への移行を視野に入れた段階的な維持管理・運営体制の検討が可能となる。

◆ 民間施設の誘導によるにぎわいの創出と財政負担の縮減

- 本事業対象地の敷地面積（約 9,000 m²）に対して複合施設（公民館・児童館）の整備面積（延床面積：約 2,200 m²）が占める割合が小さいことや、現時点において民間事業者から本事業対象地に民間収益施設の導入意向がみられることから、民間施設による来訪者の増加や地代収入による財源確保への期待等の理由から余剰地への民間施設の導入を検討する。
- 民間施設を誘導するにあたり、民間事業者のリスクを市が負担しないような土地利用に関する事業条件を整備することが必要であることから、複合施設（公民館・児童館）と民間施設の分棟による整備を基本とする。

【事業手法の検討】

➢ DB方式+余剰地活用型を基本とする。

（理由）

- 性能発注・包括発注により、早期完工や複合施設（公民館・児童館）と余剰地との一体的な整備による相乗効果が期待できる。
- 民間意向調査結果より、DB方式+余剰地活用型が適当な事業手法として挙げられた。維持管理・運営を含む場合はコンソーシアムの組成が必要になる等の理由から、DBO方式を希望する意向は一部のみであった。
- また、現状の公民館・児童館が直営であることから、次年度の事業者募集開始までに指定管理者制度の導入を前提とした庁内合意を図ることが難しく、設計・建設と維持管理・運営を分離することで、現行の直営から将来的な指定管理者制度への移行を視野に入れた段階的な維持管理・運営体制の検討が可能となる。
- 以上より、「DB方式+余剰地活用型」の事業手法によって、民間ノウハウを引き出し、公共施設における良好なサービスの提供及びコスト縮減効果が期待できる。

■経済性(VFM)の検討

<VFM算定条件の整理>

事業方式	DB方式+余剰地活用型
余剰地活用事業	定期借地権方式（20年間）
事業期間	設計・建設：3年
交付金	社会資本整備総合交付金：都市再生整備計画事業を想定

<VFM算定結果>

事業方式	VFM
DB方式+余剰地活用型	約 20%

※現時点での算定結果であり、今後の事業条件の精査等によって変更の可能性あり。

■事業スキームの評価

		①従来方式	②DB方式+余剰地活用型	③DBO方式+余剰地活用型
スキーム図(契約形態)		<p>※複合施設(公民館・児童館)の整備と合わせて余剰地活用事業を実施する場合、別途発注・契約手続きが必要となる。</p>	<p>一体募集</p>	<p>一体募集</p>
役割分担	計画策定(性能規定)	市	市	市
	設計 Design	市	民間	民間
	建設 Build	市	民間	民間
	維持管理 Maintenance	市	市 または 民間(別途、指定管理者の募集)	民間
	運営 Operation	市	市 または 民間(別途、指定管理者の募集)	民間
	余剰地活用	市	民間	民間
評価	民間ノウハウ発揮	△ 性能発注に基づく、早期完工等を踏まえた施設整備が難しい。余剰地の活用を行う場合は、別事業として市が実施するため一体的な活用が難しい。	○ 性能発注・包括発注により、早期完工や複合施設(公民館・児童館)と余剰地との一体的な整備による相乗効果が期待できる。	◎ 性能発注・包括発注により、早期完工や維持管理・運営企業の意向を踏まえた施設整備、複合施設(公民館・児童館)と余剰地との一体的な整備による相乗効果が期待できる。
	民間の参画しやすさ(民間意向調査結果)	(従来の発注と同様)	◎ 民間アンケート調査結果(10月実施)より、複数の民間事業者が関心を有している(事業スキームとして妥当性があると回答)。	△ 民間アンケート調査結果(10月実施)より、DBO方式を希望する意向は一部のみである。また、維持管理・運営企業を含めたコンソーシアムの組成が必要となる。
	維持管理・運営体制の構築(指定管理者制度の取扱い)	(現行と同様に市直営による維持管理・運営)	◎ 設計・建設と維持管理・運営を分離することで、現行の直営から将来的な指定管理者制度への移行を視野に入れた段階的な維持管理・運営体制の検討が可能。	△ 現在の公民館・児童館が直営であることから、次年度の事業者募集開始までに指定管理者制度の導入を前提とした庁内合意を図ることが難しい。
	コスト縮減効果	× 民間ノウハウが発揮される範囲が限定的であり、大きなコスト縮減は期待できない。	○ 設計・建設及び余剰地活用の包括発注によるコスト縮減の可能性が期待できる。	◎ 設計・建設、維持管理・運営及び余剰地活用の包括発注によるコスト縮減の可能性が期待できる。
	事業期間	○ PPP/PFIによる公募手続き期間を要しないことから、PPP/PFI手法と比較して全体の事業期間は短くなる。 ※性能発注・包括発注による整備期間(設計期間、施工期間)の短縮は期待できない。	△ PPP/PFIによる公募手続き期間(約1年程度)を確保するため、従来方式と比較して全体の事業期間は長くなる。 ※性能発注・包括発注による整備期間(設計期間、施工期間)の短縮が期待できる。	△ (②DB方式+余剰地活用型と同様)

6 石橋庁舎跡地の活用について

■民間意向調査の概要

【第1回民間意向調査（アンケート調査）】

- ◆ 複数の維持管理・運営系企業が本事業に「関心がある」と回答。
- ◆ 多くの維持管理・運営系企業が業務範囲として「実施可能」と回答。

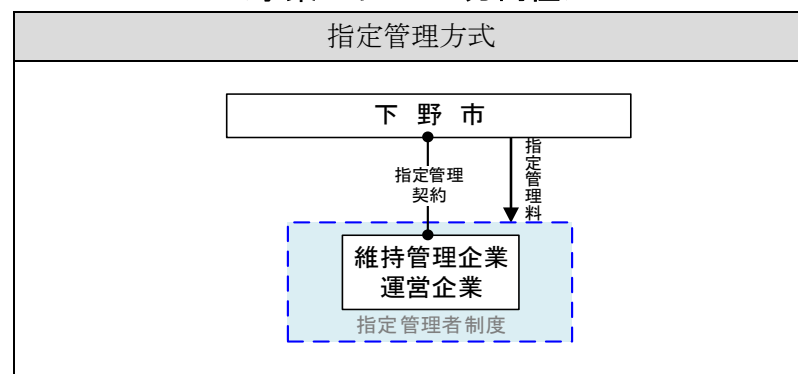
【第2回民間意向調査（対面式ヒアリング調査）】

- ◆ 多くの維持管理・運営系企業が「多目的広場単体の管理運営業務の場合には、参加することは難しい」と回答。
- ◆ 一方で、複数の維持管理・運営系企業が「大松山運動公園や複合施設（石橋総合病院跡地）をはじめとする周辺の公共施設等との包括的な業務であれば参加検討可能」、「地元の地域団体が管理運営することが望ましい」と回答。
- ◆ 複数の維持管理・運営系企業が民間収益事業として、軽トラ市や移動販売車によるイベント等であれば、一定のポテンシャルはありと回答。

■事業スキームについて

石橋庁舎跡地の活用は、市が整備を行った後、指定管理契約の枠組みの中で自主運営事業の実施を想定する（下記参照）。なお、民間意向調査の結果から、今後は周辺の公共施設との包括管理の検討や、地元の地域団体による管理運営への参画を見据えた管理運営体制の構築等が必要となると考えられる。

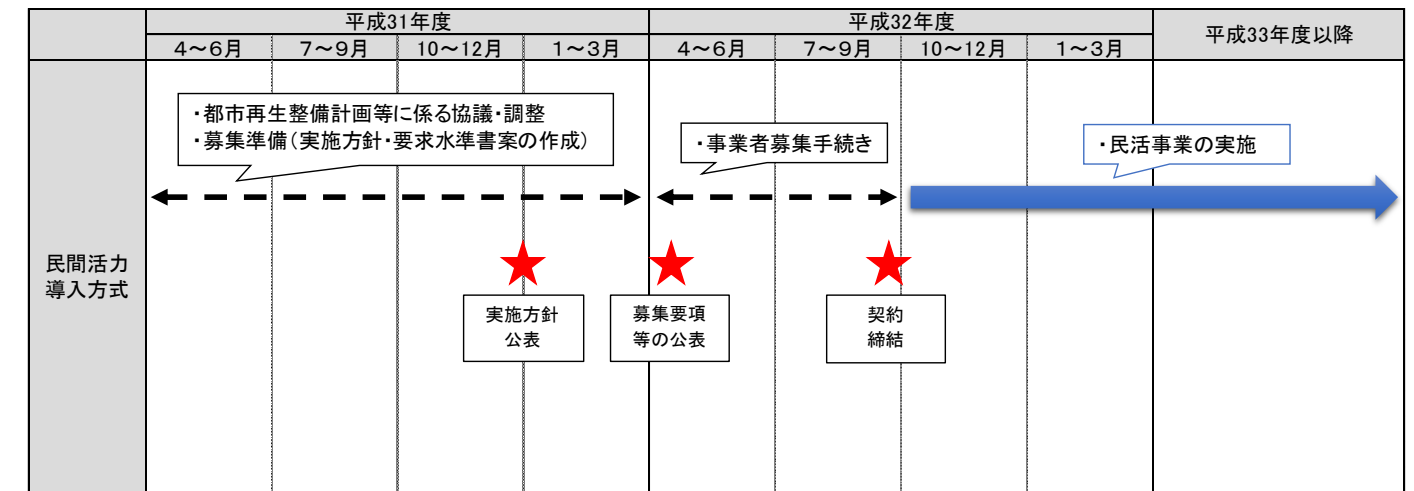
＜事業スキームの方向性＞



7 事業スケジュールと事業化に向けた課題

■事業スケジュール ※今後の事業の進捗等により見直しとなる可能性あり。

《石橋総合病院跡地：複合施設（公民館・児童館）》



《石橋庁舎跡地：多目的広場》

- 平成31年度に施設設計、平成32年度に施工を予定。

■事業化に向けた課題

《石橋総合病院跡地：複合施設（公民館・児童館）》

- ◆ 「DB方式+余剰地活用型」の事業スキームを基本とした事業条件の精査と早期決定
- ◆ 建設費の高騰リスクを踏まえた予定価格の設定
- ◆ 「地域の利便性向上・にぎわいの創出」に資する余剰地活用事業による民間提案の誘導

《石橋庁舎跡地：多目的広場》

- ◆ 指定管理者制度の導入を基本として、地域参加による管理運営を視野に入れた、運営段階における適切な管理運営手法の検討
- ◆ 地域のニーズを踏まえた施設設計段階での施設内容の詳細検討