

横須賀市児童図書館用地有効活用の構想策定にかかる
PPP 導入可能性調査



2017年2月9日

東洋大学 PPP 研究センター

目次：

はじめに

横須賀市の現状と課題

研究対象用地の概要

児童図書館の現状

研究用地活用の可能性

公民連携型の事業手法

はじめに

本件委託における研究目的は、横須賀市民の総合的な住民福祉の増進を図る施策の検討材料とするために、横須賀市が児童図書館を設置している用地およびそれに接する市有地について、公民連携による中長期的な有効活用の方策を提示することである。

この目的に沿った調査研究を行うにあたって、「公共施設」のあり方を検討する際の一般的な留意点を振り返ることとした。なぜなら、本研究の対象となっている横須賀市児童図書館の用地と隣接する市有地の活用の前提となるのが、公共施設のあり方の議論となるからである。

当該用地は京浜急行の横須賀中央駅から徒歩1分という恵まれた立地にもかかわらず、建築面積は容積率を大幅に下回る規模であり、その機能も市の中心部の駅前立地の特性を全く活用できていない現状にある。したがって、経済的な観点からの「正解」は、当該用地を民間に売却し、その売却益により必要不可欠な行政機能を果たすための投資に活用することになる。

しかし、当該用地は住居系の活用が制限されていることから、民間においても容易に開発案件を設定するには一定の困難が予想される。そのために駅前の好立地という条件を活用して、さまざまな課題に直面している横須賀市政において大きな効果を生む機能を実現することができれば、公共用地として十分に活用するという選択肢も検討できる。そのためには、公共施設がどのような機能を果たすのかを原点に立ち返って、十分に検討する必要がある。

公共施設のあり方

現在、全国の自治体で、公共施設マネジメントが大きな課題になっている。高度経済成長期に整備した学校を中心とする公共施設が50年以上経った現在、老朽化しているにもかかわらず、税収の低迷の中で更新の財源が全く足りないために、施設の総面積を統廃合によって削減し、更新費用と維持管理費用を縮減しなければならないことがこの数年、大

きな課題として認識されてきた。しかし、統廃合に向けての検討が進むにつれて、財源が不足することへの対応は、総面積縮減だけでなく、施設管理運営の民間委託、遊休施設・用地の売却・貸し付けによる資金確保なども含めた総合的な財源確保策であることも明確になってきた。

この観点から、公共施設マネジメントを見直すと、財源確保以外にも、365日24時間をベースに利用実態を分析すると既存の公共施設の稼働率がせいぜい2、3割程度と非常に低いこと、無作為抽出で市民への利用状況調査を行うと、公共施設を利用している市民は人口の10%程度という事実も明らかになり、縦割りの行政施策・組織ごとに整備されてきた個別施設の機能を見直す必要性も徐々に浮かび上がってきた。図書館の評価指標として貸出冊数のみが異常に重視されていること、社会教育の拠点として位置づけられてきた公民館の中心的機能が安価な「貸館」になっていること、屋外学校プールの稼働時間は極端に低いこと、400メートルトラックをもつ「総合運動場」がほとんど使われていないことなどである。

一方で、公共施設への関心が高まるようになると、多くの人を集める施設も話題になってきている。たとえば、東京都武蔵野市の「武蔵野プレイス」は、図書館、生涯学習センター、レストラン、青年館が複合している施設となっており、入り口を入ったメインフロアにレストランがあり、気楽に立ち寄ることができる。図書館の雑誌コーナーも隣接しているので、図書館への自然な流れがあり、上の階に行けばデスクや椅子を自由に組み合わせて、さまざまな活動の打ち合わせができる。小規模な会議室と個人で学習・作業ができる部屋（一部は有料）も用意されている。図書館フロアは、セルフカウンターも用意されて効率的な貸し出し機能もあり、さらに地下2階にある青年館は、「21歳以下」を対象に自由な空間が用意されている。従来の青年館のように、指導員の指示に従ってさまざまなプログラムに「参加」するのではなく、思い思いの形態で「勝手に」利用して、「自主管理」（自分たちで利用のルールを決める）ことで、特に中高生の「たまり場」ともなっている。武蔵野市の人口は約15万人であるが、武蔵野プレイスは周辺自治体からの利用者も含めて年間170万人も来場する施設となっている。

このような「人気施設」には大きな関心が寄せられているが、このことは一方で、「利用者が多く、利用満足度も高い」施設が、実は極めて少ないという実態も示すことになった。

公共施設の整備と管理運営には税金が投入されている。国の補助金や地方債が財源となっても、税金であることには変わらない。また、管理運営にともなう利用料金等で若干の「収入」があっても、大半は税金であるから、納税者に等しく還元されること、つまり、最大限の利用者を集め、満足度も高いことが原則と考えなければならない。

ところが、「公共施設は行政目的のためにあるのだから、採算性は考えずに税金で維持運営をするのは当然」という考え方が一般的であり、維持管理運営に緊張感が欠ける場合が多い。税金の投入を当然とするのであれば、納税者全員が利用できるように考えるべきであるが、「行政財産」という表現によって、意識も実態も「使用規則に従って、限られた行政目的に使用することが好ましい。秩序が維持できているのが大切で、利用者の多寡は大きな問題ではない。」という感覚が、行政の側も、特定の利用者の側にもあるのは残念なことである。

公民連携への流れと課題

昭和38年（1963年）の地方自治法の改正によって、第二百四十四条で、「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。」と規定されて「公の施設」という概念が確立した。その当時は、経済成長率が年率10%を超える高度経済成長の時代であり、人口も急増していたために、国も自治体も税収増が続き、その支出先としての公共施設の整備も拡大した。財源に余裕があったので、公共施設であるから公共（公務員）が管理運営することは当然のことと考えられていた。

それから30年が経過した平成3年（1991年）に、地方自治法の改正によって、公の施設の管理運営業務の委託は、設置自治体が二分の一以上出資した団体に対してであれば可能というように規定された。オイルショックを契機にして1970年代の後半には大きな経済成長が見込めなくなり、税収も伸び悩むようになったので、効率的な管理運営を行うた

めであった。一般職公務員は、公共施設運営の専門性を持たないし、2、3年のローテーションで異動することも多い。勤務形態も固定的なので、「外郭団体」を設立して専門性を持った職員の活用やフレキシブルな勤務に対応するためであったが、結果は「第二役所」とも言われるような運営で、十分な効果を上げることができなかった。

その結果として平成15年（2003年）の地方自治法の改正によって、指定管理者制度が誕生した。専門性をもった職員の雇用と一貫した管理運営体制の構築のために、複数年の期間設定を原則とし、施設管理運営の大部分を民間に委ねることができるという大きな構造改革であった。施設管理運営を「公営」主軸から「民営」主軸へというこれまでの行政運営の発想転換ともなっている。

この底流は、1970年代から、サービス経済化が進展し、また、効率的な経営が要求されるようになったので、民間に経営と顧客ニーズに合わせたサービス開発のノウハウが多く蓄積が行われたという時代の変化実態である。

一方で、管理運営を民間に委ねる傾向が一般的になったことによる課題も生じてきた。サービスノウハウの質よりも、委託料や指定管理料といった経費削減を目的とするケースが多くなったことである。毎年給与号級が上昇する公務員の固定的な「給与表」によって、公務員の給与が高止まりする一方で、民間における経常業務を対象とした人件費は削減傾向が続き、公民の給与格差が大きくなったことは一般に理解されている。このために、施設の管理運営における経常費は、特別な業務改善への工夫がなくとも民間に委ねることで削減できることになり、表面的な経費削減の側面が強調される傾向が強くなってしまった。

公共施設における質的・量的なサービス拡大よりも、経費削減の効果が強調されたことによって、民間の側も人件費を削減することが「競争力」を高めることとなり、「官製ワーキングプア」という言葉まで生まれる状況が蔓延し、公共施設を通じた行政サービスの低下も指摘されるようになるという、残念な傾向も生じてきた。

縦割りの政策分野ごとに整備・運営されてきた公共施設の固定的な利用形態に発想がとどまり、時代や市民要望の変化に対応した柔軟な管理運営がなされなかったため、「民間委託の目的は経費削減」というような「誤解」が広がったのではないかと。社会の共通経費を

税金で賄うという原点と、公共施設の本来の目的からすれば、設置目的を十分に達成できる専門的な運営ノウハウと、効率的な運営の二面を考えるのが当然であることを再度確認する必要があるだろう。

ある意味では、経費削減のみを追求した結果、施設の稼働率も利用者比率も改善されずに、老朽化の時代を迎えたのである。老朽化した施設の更新を検討したら、時間単位・面積単位での稼働率は非常に低く、運営の質も低いので、利用者も限定されている状況が進んでいることが明確になったこの段階で、ようやく、公民連携によって、公共施設への「集客」（利用）拡大と経営効率化への視点が芽生えてきたとも言える。

拡充の時代には、政策的課題の一つ一つに、施設を整備することができ、その成果を十分に検証する必要はなかった。しかし、「縮充」の時代では、一つの施設でも稼働率と利用者比率を高めて、多目的に活用する必要が出てきた。

施設の目的を明確にしたところからイノベーションが生まれる

上述のような経緯を考えると、公共施設の老朽化、陳腐化とサービス内容の低下、稼働率と利用率の低さの原因はどこにあるのかといえ、自治体の職員にあると言っても過言ではない。ここに言う自治体職員という表現は、特定の個人を指すのではなく、組織を構成する人間の存在を強調するものである。日本の組織の多くは、ピラミッド型の組織形態・意思決定形態をもち、個人よりも集団としての意思決定に重きを置く構造となっているので、「組織責任」とした場合には、責任の所在が不明確になることが多い。「うちの組織には危機感がたりないよ」という「ぐち」を聞く機会が多い。組織責任という観点からは、「自分は正しいのだが、組織としては改善の余地がない」という「不満」が強調されることが多いので、ここでは、あえて、自治体職員の責任という表現を使うことにしたい。

これは、イノベーションは、組織としてよりも個人の才覚と努力によって起こされ、それを組織として支えることができ初めて実現するという実態を踏まえてのことで、従来型の公共施設運営の発想を転換し、真に、地域住民の要望に応える施設運営を実現するために、組織よりも個人の「やる気」に期待するのが、公共施設マネジメントの現段階であ

る。そして、イノベーションの基本は、職員個人の新しい発想による「やる気」を側面から承認するトップの姿勢と、行政の機能だけでなく、民間の知恵と資源を活用し組み合わせる「公民連携」の手法である。

縦割りの行政組織にあつては、トップ（首長）のみが、縦割りを越える存在であり、4年毎に民意による「洗礼」を受けることで、地域住民の要望を反映できる存在であり、その実現と担保する権限も持っている。直接にイノベーションを担当することはなくとも、職員のイノベーションを側面から支援する姿勢が重要である。なぜならば、イノベーションは既存の体制や利害関係に影響をあたえることから、大きな抵抗を受ける可能性が強いので、職員個人の力ではなかなか突破することはできないし、組織そのものも既存の仕組みによって成り立っているので、トップの支援は成否の鍵を握っていると言っても過言ではない。

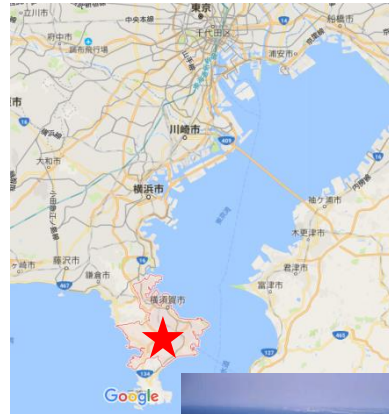
公民連携の手法の適用については、具体的な「横須賀市児童図書館の用地と隣接する市有地の活用プラン」のところで紹介することとする。

横須賀市の現状と課題

*横須賀市の概要

横須賀市の概要

- 神奈川県内19の市の中で、横須賀市の人口は5位で、**406,586人**（2015年国政調査）
- **軍港として栄えた歴史**
戦後にアメリカ軍や自衛隊が駐留し基地や関連施設が市内各地に所在。海軍カレーが有名。
- 先端研究都市と自然環境に恵まれた温暖な環境
市内の行政・経済的都市機能が集中する東京湾岸には、97年に設立した横須賀リサーチパークや大工場や住宅群がひしめき合うが、相模湾岸には自然が多く残され農業も盛ん。
- **東京や横浜のベッドタウンとして発展**
横須賀中央駅は1日平均乗降人員は67,278人。京急線全72駅中7位で、横須賀市内の駅では最多。横須賀中央駅を起点とした場合、**横浜駅まで33分、品川駅まで63分。**

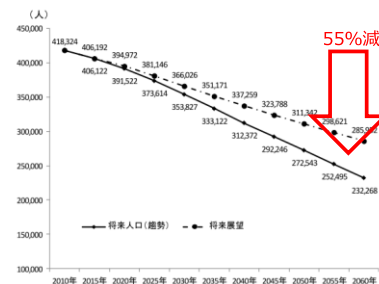
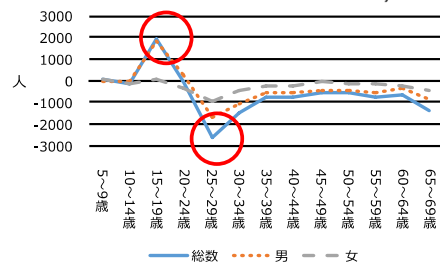


TOYO UNIVERSITY



横須賀市の分析と課題

- **人口減少数第1位**、減少率「5.5%」で第2位（2005年国勢調査人口との増減を比較）
- 全国の市町村で**転出超過数がワースト1位**
（総務省『住民基本台帳人口移動報告平成25年結果』）
- **男子の「15～19歳」、「20～24歳」で増加に転じている**（：自衛隊の教育施設）が、その他年齢では全て5年前人口比較が減少し、特に「25～29歳」で大きく減少している（：製造業の空洞化）。大学卒業後地元の企業に就職せず転出していると推察される。
- **歯止めがかからない人口減少**
- 一方、横須賀市民の**8割以上の回答者が「住み良い」「まあまあ住み良い」**を選択。



横須賀市の魅力を市外の人に伝えて、転入増加の実現が必要！！



TOYO UNIVERSITY

*神奈川県内の19市との比較

神奈川県には19の市があり、370万人を超える横浜市が人口1位、2位は140万人を超える川崎市、3位が70万人を超える相模原市、4位が40万人を越える藤沢市、横須賀市は5位で40万人は維持しているものの、2016年10月現在人口と11年前の2005年国勢調査人口の増減を比較すると、【図表1】で示す通り、他市の傾向と大きく異なり、人口減少率は第1位、減少率は「-5.5%」で第2位であることが分かる。ちなみに減少率の第1位は三浦市で「-11.6%」である。

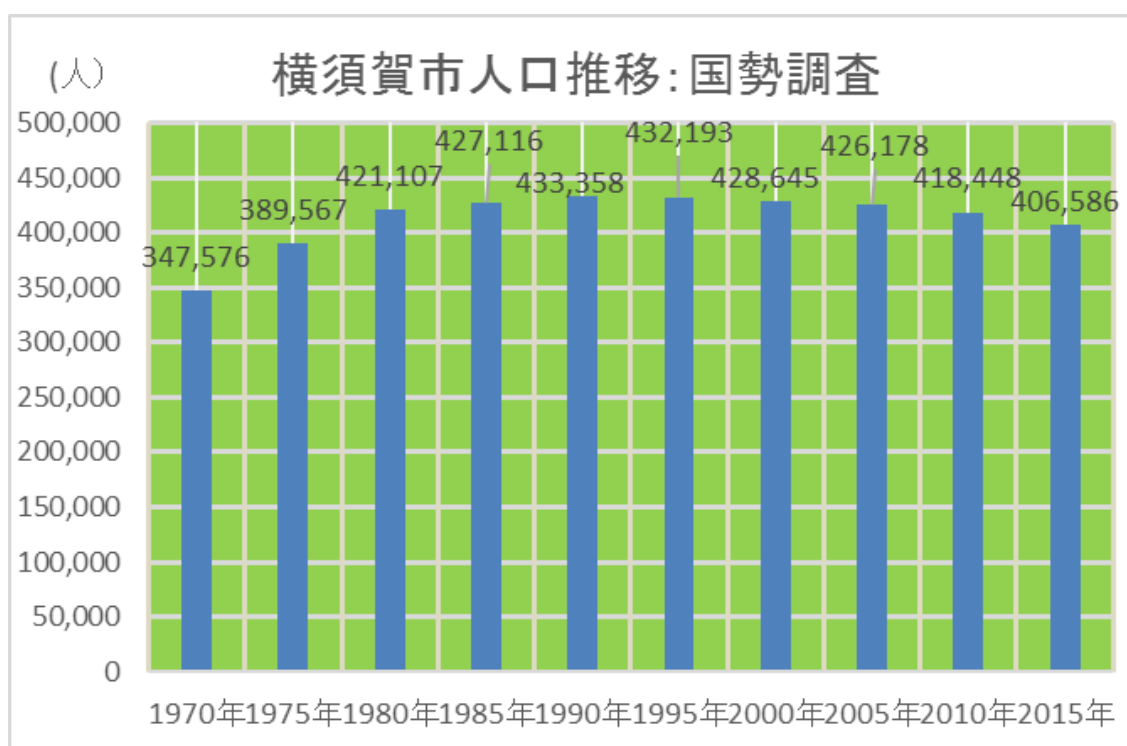
図表1 神奈川県内の19市の人口推移表：

No	神奈川県内【市】人口	2005 国勢調査	2010 国勢調査	2015 国勢調査	2016/10 神奈川県HP	2005年からの 現在までの 増減
1	横浜市	3,579,628	3,688,773	3,724,844	3,732,616	152,988
2	川崎市	1,327,011	1,425,512	1,475,213	1,489,564	162,553
3	相模原市	628,698	717,544	720,780	721,686	92,988
4	藤沢市	396,014	409,657	423,894	426,887	30,873
5	横須賀市	426,178	418,325	406,586	403,830	-22,348
6	平塚市	258,958	260,780	258,227	258,145	-813
7	茅ヶ崎市	228,420	235,081	239,348	240,122	11,702
8	大和市	221,220	228,186	232,922	234,081	12,861
9	厚木市	222,403	224,420	225,714	225,330	2,927
10	小田原市	198,741	198,327	194,086	193,401	-5,340
11	鎌倉市	171,158	174,314	173,019	172,220	1,062
12	秦野市	168,317	170,145	167,378	166,677	-1,640
13	海老名市	123,764	127,707	130,190	130,678	6,914
14	座間市	128,174	129,436	128,737	128,798	624
15	伊勢原市	100,579	101,039	101,514	101,848	1,269
16	綾瀬市	81,767	83,167	84,460	84,487	2,720
17	逗子市	58,033	58,302	57,425	56,623	-1,410
18	三浦市	49,861	48,352	45,289	44,664	-5,197
19	南足柄市	44,134	44,020	43,306	42,895	-1,239

*横須賀市の人口推移

1970年から最新の2015年の国勢調査人口の推移を比較すると、【図表2】で示す通り、1970年から1990年までの20年間では、85,782人が増加（増加率19.7%）しているが、1990年をピークに2015年の現在では、26,772人が減少（減少率6.1%）している。

図表2 横須賀市45年間の人口推移：



人口の推移に関しては、【横須賀市白書2013】で詳しく記載されているので、一部を掲載する。

――【横須賀市白書2013】p.8

第1節 自然動態と社会動態の影響

自然動態と社会動態が人口増減に与える影響をその寄与度から観察した。1965年から2040年の期間で、時系列の特徴的な変化を追った結果、次のことが確認された。

- ①1990年前半までは、主に自然動態によって人口増加がもたらされていた。
- ②1990年代後半から2000年代後半は、社会動態の影響により人口が減少した。

③今後の人口減少は、自然動態の影響により加速する。

第2節 自然動態への影響層

自然動態における出生と死亡の影響をその寄与度から観察し、1965年から2040年の期間の時系列の特徴的な変化を調べた。また、出生率等とその影響要因について考察した結果、次のことが確認された。

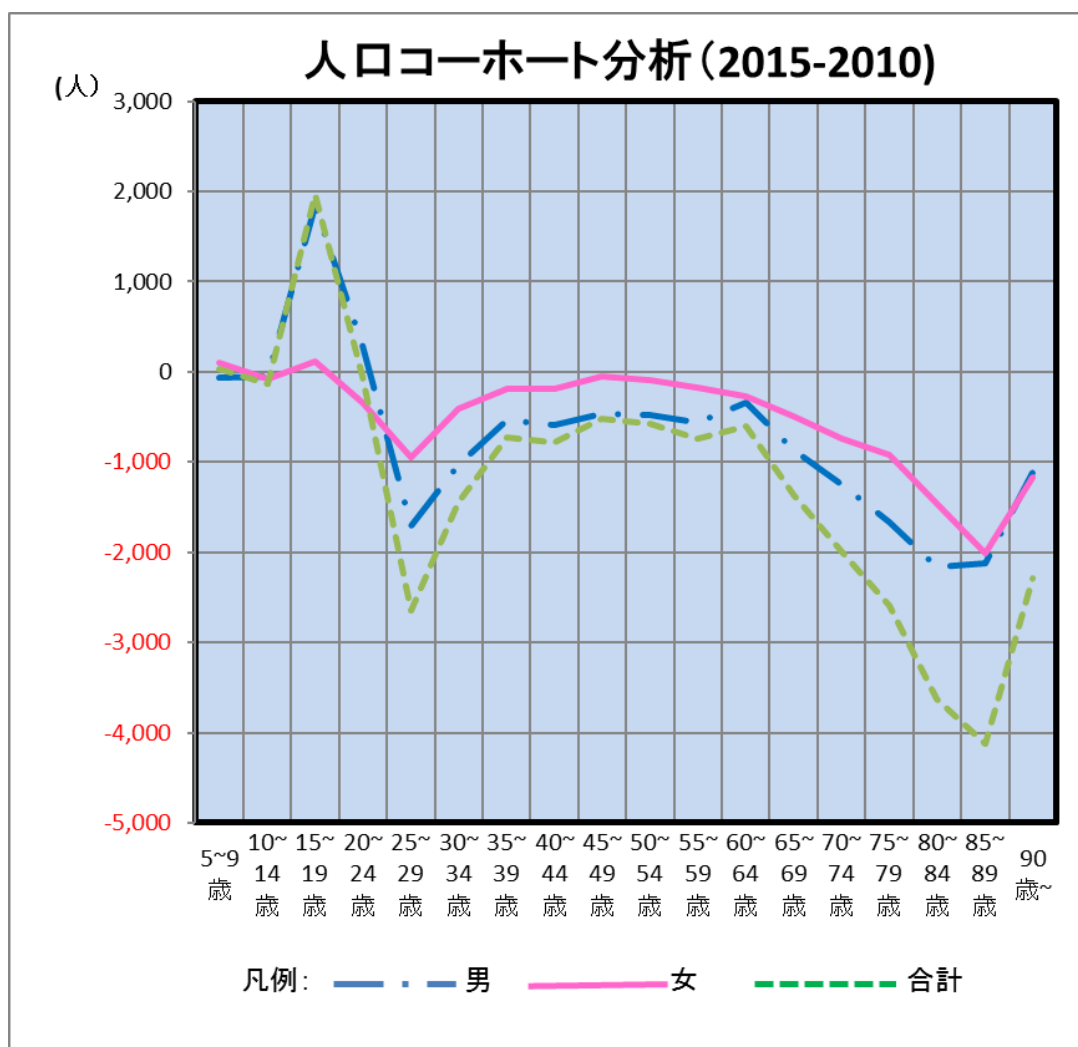
①2000年頃を境に出生と死亡が逆転。以後出生の影響は少なく横ばいに推移するが、死亡が増加し、自然減が加速する。

②本市の合計特殊出生率が高いのは、結婚が早い缘故子供も早く産むためである。しかし、子を産む年齢の女性の絶対数が少なく、未婚率も高いので実質的な出生率は低い。

*横須賀市の人口コーホート分析

最新の2015年の国勢調査データと2010年の国勢調査データを利用してコーホート分析を行うと、【図表3】で示す通りである。男子の「15～19歳」、「20～24歳」で増加に転じているが、その他年齢では全て減少の傾向が見られる。特に「25～29歳」で大きく減少している。大学卒業後地元の企業に就職しないで転出していると思われる。また、65歳以上の高齢者層での人口減少も大きくなっている。

図表3 横須賀市コーホート分析 (2015年-2010年)



男子の「15～19歳」、「20～24歳」で増加は、自衛隊関係者の移動が大きく影響してい

ることが各種調査で判明している。2010年の国勢調査資料を基に、横須賀市で行った分析によると、自衛隊関係者を除いた人口でコーホート分析を行うと「15～19歳」がマイナスないしゼロとなっており、「20～24歳」ではマイナスとなっている。

*横須賀市の人口流出

総務省が平成26年1月30日に公表した『住民基本台帳人口移動報告 平成25年結果』によると、横須賀市は全国の市町村で転出超過数が最多という結果になっている。

以上のような横須賀市の現状と、人口動態のトレンドを見ると、首都圏に位置している有利性や魅力を十分に発揮できないままに、人口が社会減少、自然減少が続き、「衰退しつつある都市」としてのイメージが定着する恐れもある。政策的課題は各分野にわたって数多く存在するが、人口減少を食い止めることが戦略的な対応として第一に取り組むべき課題となっていることは明白である。

人口減少は、日本社会の全体にとっての課題でもあり、横須賀市の固有の問題ではないが、そのなかでも、一定の都市基盤があるにもかかわらず特異的に人口減少が目立つ横須賀市にとって、横須賀中央駅徒歩1分という立地条件にある現「児童図書館」と隣接地の活用は、戦略的意味を持つことを十分に認識する必要がある。

研究対象用地の概要



計画地の概要

住所	神奈川県横須賀市若松町 3-20
最寄駅	京急本線 横須賀中央駅 (徒歩1分)
敷地面積	約 2,100㎡ (約636坪)
施設面積	645.15 ㎡
用途地域	商業地域
容積率	400% (地区計画により650%)
建ぺい率	80%
利用用途	児童図書館
その他法的要件	若松町3丁目地区(公共公益施設地区) 以下の用途は不可。 (1) 一戸建ての住宅、共同住宅、寄宿舎及び下宿 (2) 兼用住宅 (3) 店舗及び飲食店 でその用途に供する部分の床面積の合計が 5,000平方メートルを超えるもの (4) ホテルまたは旅館



駅から徒歩1分という立地ながら、そのポテンシャルが活かしきれていない！



計画地周辺の商業分析



店舗名	ブランド名	距離
横須賀モアーズシティ	その他	0.04 Km
西友横須賀店	西友	0.21 Km
ショッパーズプラザ横須賀	オーバ	0.81 Km
LIVINよこすか	その他	1.25 Km

横須賀モアーズシティ
地下1階 - 地上9階の百貨店。テナント構成は、ロープライス系の店舗で、地域に密着型の利便性の高い形態。7階には、市民サービスセンター中央店(役所屋中央店)があり、証明書の発行や、水道・下水道に関する総合サービスセンターの機能も有す。

- | フィットネスクラブ |
|-------------------|
| ① ゴールドジム |
| ② ホットヨガスタジオLAVA |
| ③ カーブス |
| ④ イルチブレインヨガ |
| ⑤ ヘルシーヨガ |
| ⑥ イトマンスイミングスクール |
| ⑦ 横須賀ヨガピラティス・ヨガ教室 |
| レンタル |
| ⑧ ツタヤ |
| 学習塾 |
| ⑨ 中萬学院 |
| ⑩ 代ゼミサテライン予備校 |
| ⑪ 東京個別指導学院 |
| ⑫ 武田塾 |
| ⑬ CGパーソナル個別指導 |
| ⑭ 横須賀ゼミナール |
| ⑮ 日能研 |
| ⑯ アダス大学進学会 |
| ⑰ 創俊学院 |
| ⑱ 明光義塾 |



- | 英会話教室 |
|-----------------|
| ⑳ NOVA |
| ㉑ ECC外語学院 |
| ㉒ 横須賀バイリンガルスクール |
| ㉓ スクール・パームトゥリー |
| ㉔ シェーン英会話 |
| コンビニ |
| セブンイレブン8店 |
| ファミリーマート7店 |
| スリーエフ2店 |
| ローソン2店 |
| サンクス1店 |
| 生活彩家1店 |
| ミニストップ1店 |

駅周辺は商業施設が飽和状態だが、回遊性を向上させる工夫が必要！



児童図書館の現状

現横須賀市児童図書館の利用状況を見ると、対象としての「児童」に対する明確な定義づけ（年齢、発達段階、親子連れ、仲間など）が行われていないために、図書館機能によってどのような「サービス」を提供するのも曖昧になっている。蔵書の構成や冊数、設備機器（自由スペースの広さや機能も曖昧であり、インターネットは、主として成人が使用している実態があった）に特別な特徴を持たせていない現状では、多額の税金を投入する価値を再確認する必要がある。

前述のように、横須賀市の「衰退する都市」のイメージを転換するための戦略的立地を考慮して、多世代が交流できる複合施設としての展開を検討することも選択肢である。

現在の児童図書館の課題

➤ 図書館の老朽化

単独施設として県内唯一の児童図書館だが、**築41年**が経過し、施設内にも劣化がみられる。

➤ 土地のポテンシャルを活かせていない

横須賀市の中心部の駅前で、容積率650%にも関わらず、二階建てで30%の活用となっており、土地の価値を活かしきれていない。また、駅前にも関わらず営業時間が短く、夕方以降の賑わいが全くない。

➤ 施設環境及び蔵書の魅力が低い

乳幼児向けに絵本や紙芝居、小中学生には各種図鑑や地理・歴史などは最低限あるが、空間的に狭いことや読書スペースが少なく、居住性が低い。

➤ 駐車場と駐輪場不足

児童イベント交流で園バスも利用するが、駐車場は7台、駐輪場も狭く利用しにくい配置となっている。

建築年	1974 (昭和49) 年 7月11日 (築41年)
利用者数(日平均)	340 人
貸出冊数 (日平均)	478冊
蔵書数	52,850冊
支出 (コスト)	4,032,468 円
一冊当たりコスト	26.7円
開館時間	9:30~17:20 (木・金のみ 19:20)



平成23年度基準



TOYO UNIVERSITY



計画地に求められる機能

➤ 駅前の好立地を活かす！！

➤ 市内外の結婚世代、子育て世代から「住むまち」として選ばれるための方針「横須賀市都市イメージ創造発信アクションプラン」を実現するための具体策とする！！

➤ 年々悪化する20歳代から30歳代における転出超過を改善！！

➤ 近隣市町と比べ子どもを持つ世帯の転出率は同水準だが、極めて低い転入率の改善

➤ 横須賀に居住しない理由の改善！！

「職場から遠い、**通勤が不便**」「遠い**イメージ**」。実際には、これから品川・田町地区の開発に向かい、京浜急行線沿にある横須賀市は人口を増やすチャンス！！

市民が「行政が優先して取り組むべき」と考えている政策は、「子どもを産み育てやすいまちづくり（66.0%）」が最も高く、次いで「安全で安心なまちづくり」（58.6%）、「地域経済の活性化と雇用の創出」（47.1%）」

**実は通勤にも便利で、子育てに最適な環境を訴求し、
サードプレイスの機能で新たなライフスタイルを提案！！**



公共施設マネジメントで、大きな成果を上げている事例の多くは、複合的な機能を持った施設であり、従来の政策分野ごとの施設・機能を越えて、新しい発想によってこれまでにない多くの利用者を集めている。この事実は、これまでの公共施設の大半が、稼働率や利用者数において、非常に低い数値であることとの比較で考えれば、公共施設という機能に対する発想転換が必要なことを示している。以下に、多くの利用者を集め、満足度も高い施設の概略を紹介することとする。

参考事例①大和市文化創造拠点シリウス



コンセプト：図書館、芸術文化ホール、生涯学習センター、屋内子ども広場。
4つの施設それぞれの個性の融合により、未来につながる創造力を育み、芸術文化活動の道標となり、市民の心に一体感を生み出す施設。2016年11月3日OPEN。









西棟		
仲間と集い学ぶ 生涯学習のフロア 生涯学習センター	会議室 講習室 調理実習室・文化創造室・和室	6F
調べて学ぶ 図書館	図書館 読書室	5F
くつろぎながら本に親しむ 健康都市図書館 図書館	図書館 健康コーナー	4F
思い切り遊んで学ぶ こどものフロア 図書館 屋内子ども広場 生涯学習センター 芸術文化ホール	子ども図書館 げんきっこ広場・ちびっこ広場・保育室 スタジオ	3F
楽しく語り合う市民交流のフロア 図書館 生涯学習センター	マルチスペース 図書館 市民交流ラウンジ	2F
文化芸術に親しむ 芸術の広場 芸術文化ホール 図書館	サブホール・ギャラリー 図書館	1F

TOYO UNIVERSITY

参考事例②ひと・まち・情報 創造館武蔵野プレイス



コンセプト：これまでの公共施設の類型を超えて、複数の機能を積極的に融合させ、図書や活動を通して、人とひとが出会い、それぞれが持っている情報（知識や経験）を共有・交換し、知的な創造や交流を生み出し、地域社会（まち）を活性化する活動支援型の公共施設。2011年7月OPEN。









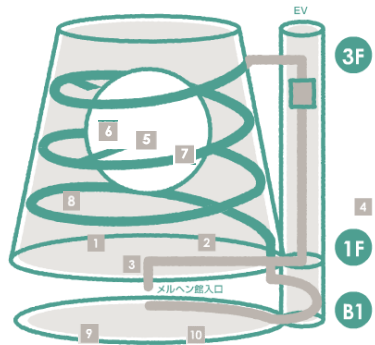
4F	ワークテラス [周辺を緑に囲まれた最上階]
3F	ワークラウンジ [市民活動フロア]
2F	コミュニケーションライブラリー [親子や家族で楽しめる図書フロア]
1F	パークラウンジ [エントランスフロア]
入口	
B1F	メインライブラリー [一般図書フロア]
B2F	ティーンズスタジオ [青少年の居場所、創作活動の場]
B3F	駐車場

TOYO UNIVERSITY

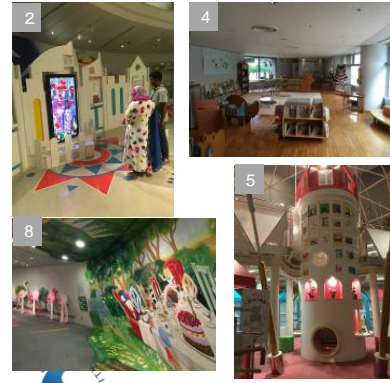
参考事例③かごしまメルヘン館



コンセプト：建物全体で絵本の世界を再現した体験型施設。トリックアートやミニアスレチックなどで、遊びながらお話の世界を体験できる。また、宙に浮かぶ「絵本のお城」では、本が展示されており、多くの絵本を自由に楽しむことができる。



- 1 おはなしのお家
- 2 お城でへんしん
- 3 ぼうけんの森
- 4 親子読書コーナー(無料ゾーン)
- 5 絵本の著
- 6 絵本の小部屋
- 7 人形の小部屋
- 8 おはなしの散歩道
- 9 まっ白な絵本
- 10 人形展示コーナー



【施設概要】

開館 (リニューアル)	平成10年1月29日 (平成23年3月)
建築面積	2,289.3㎡
延床面積	5,874.3㎡
入館者実績	H23年度 163,060人
	H24年度 160,578人

鹿児島市HPより
※面積は、併設する近代文学館を含む



参考事例④TOKO-TOKOおおたわら



- 1F TOKO-TOKO ふれあいショッピングフロア
- 2F 子ども未来館
- 3F 市民交流センター
- 4F 大田原図書館

資本金1億円 出資者と出資割合

大田原市内個人	61	25.1%
大田原市内法人	52	18.5%
大田原市外個人・法人	21	4.1%
金融機関	5	16.9%
大田原市・大田原商議所	2	36.0%
合計	141	100%

横須賀市への提案 子育て複合館



機能の複合化	官民の複合化
従前の児童図書館の機能に加え、託児スペース、学習スペース、市民交流スペース、青少年創作スペース等を設け、安心して子育てできる環境を市の顔である横須賀中央駅で実現する。	従来の官主導の公共施設整備ではなく、民間との官民複合施設とすることで、相乗効果を発揮する。また、近隣の商業と競合せず価値を高めるテナントを民間事業者に競わせる。
利用料金の複合化	事業手法の複合化
民間が投資して整備・運営するスペースは、利用料金をしっかり料金を徴収するが、無料で使えるスペースも十分に確保することで、隔たりを感じないシームレスな施設を実現する。	事業用定期借地+公共フロア賃貸 or 施設の区分所有 などの事業手法を複合化し、官民のリスクとリターン、施設の効率性を最大化する手法を導入

**4つの複合化で多世代にとってのサードプレイスを提供し、
「子どもが主役になれるまち横須賀」を具現化し人口流入の実現へ！！**



提案の「子育て複合館」は、参考事例として紹介した四つの事例をベースに都市としての横須賀市、及び調査研究対象用地の現状を踏まえて、実現可能なものとしてまとめたプランである。そして、そのプランのコンセプトを「4つの複合化」として示すこととした。

「子育て複合館」－ 4つの複合化

1 機能の複合化

従来の政策分野ごとに、必要な施設を整備するという発想では実現できない多様な市民生活に根ざした「需要」を複合化して、シナジー効果（幾つかの機能を統合することで、

プラスアルファの機能を実現する)を生み出すことを企画した。まず、子どもが楽しく過ごす空間は、その空間にいる多世代の市民に子どもの活力を通じて、地域の未来への明るさと展望を感じさせる効果を生むことから、「地方創生」という観点からも基幹施設となる可能性が高い。

子どもと一緒にあるいは子どもが楽しめる子ども図書館(乳幼児と保護者、及び小学生までを対象)を中核機能として配置する。その周りに、まだ歩行も言葉も十分でない0歳から2歳児を抱える「おかあさん」(保護者としてはお父さんも存在するが、圧倒的多数は母親なので、あえて「おかあさん」と表現する)にとって、子どもと一緒に自由に過ごせる安全な空間が必要となる。クッションのきいた床でくつろげる無料の空間を提供する。次に、2歳半から小学校低学年の子どもの遊ぶエネルギーを発揮する空間として、近年人気を集めているポーネルドの「キドキド」と同様の施設を同じフロアに設置する。これは、安全に配慮した「大型トランポリン」、「ボールプール」、「ビニール製回転遊具」など安全で質の高い遊具設置と保安要員配置のため有料の空間を用意する。そして、おかあさんが買い物や美容院、読書などをするための1時間から4時間程度を確保できる託児空間(有料)を提供する。これらの機能、対象年齢、有料無料とが混在した空間をデザインすることで、0歳時から小学生までの多様な育児ニーズに応えることができる。優れたデザインを導入することで、満足感の高い、豊かな時間を過ごすことができる。一つの機能を目的に利用しても良いし、特に目的を定めずに訪問し、その場の雰囲気自分(達)の利用形態を見つけてもよいような、気楽に立ち寄ることができる、そこで、人々との結びつきの機会も提供される施設が求められている。

2 公民(官民)の複合化

公共施設は、税金を投入し、公共(官)が責任を持って管理運営をする時代は、経済成長期における過去のものとなった。現在は、公民がそれぞれの特徴の良い点を提供することによって、地域住民の幅広い要望に応える公民連携の手法が主流となりつつある。公的資金と組織で管理運営することは、縦割り構造と公金を投入する制約によって、一定の安

定性を提供するが、サービスも固定化されて一部の利用者の受益にとどまってしまう可能性が高い。マーケット志向で利益を追求する民間事業は、ニーズに合ったサービス提供で利用を拡大するが、時代や住民ニーズの変化に十分対応できなければ事業撤退に結びつき、安定性に欠けることもある。公共の安定性と民間の効率的なサービスとを組み合わせることで、双方の利点を活かし、欠点を補うことができる。この「当たり前」の発想を阻害してきたのは、それぞれの組織の存立基盤が人的にも資金的にも、成長型の社会経済構造によって確保できていたからである。成長型から成熟型、さらには衰退型すらが予感される時代になって、「組み合わせ」が実現する段階になってきたことを再確認し、そのメリットを十分に活かすプランニングが必要となっている。

3 利用料金（受益）の複合化

一箇所で複合的な機能（サービス）が提供されることは、その提供されるサービスの性質によって、対価（料金）が違ってくるのは当然であるが、これまでの公共施設は固定的な一律の料金水準を、市場価格よりも相当に低く、あるいは無料に設定していた。それは、税金を投入して、多くの納税者（地域住民）が利用するのであるから、低価格になるべきという判断があった。ところが、1割ほどの特定の利用者が、20%程度の低稼働率利用という受益の偏在の実態は、管理運営費の大半を税金でまかなうことをどのように考えるのかという課題を明確にした。利用者割合が少ないことや稼働率が低いことも、公的な対応をしなければならない保育所やデイケア施設のように、単純に否定するものではないが、どのような「公的な目的」のために、「どの程度の受益者負担が適切か」という議論が必要になってきたことは確かである。この観点から、地域の持続的発展を担保する子育て環境の充実には、一定の公的負担を行うべき施設であるが、そのサービスの形態や水準によって利用者の負担額は当然に違ってくる。従来は、一つの施設における利用料金の設定は同一水準であることが前提とされていたが、必要な機能を一つ一つ精査すれば、無料から100%の利用料金までが混在することは自然であり、むしろ、混在することによって、さまざまなニーズを持った利用者を集めることができ、その結果として施設の効率的な利用に

つながるとも言える。

4 事業手法の複合化

岩手県紫波町の「オガール紫波」が注目を集めている。もともとは、町役場が駅前の土地開発を企画し、用地取得をしていたのであるが、事業採算的に難しいということで、「塩漬け」状態にあった。ここに、町出身の企画会社社長が、出店希望のテナントを募りながら、その機能と採算性を企画し、予定事業費を半分ほどにした事業計画を立てて実現したプロジェクトである。特徴として指摘されているのが、テナント募集から始まる計画と、事業採算性を確実にするために、民間テナントでは賄えない部分を公共施設床として、町役場が区分所有して図書館を設置し、採算性と集客性の両方を確保した点である。図書館は集客力があるという前提、民間のレストランなどが支払う賃料が、図書館の費用の一部に充当されるという「稼ぐインフラ」という独創的な仕組みを発案し、実践している。これによって、事業会社（SPC）は、地元金融機関による与信審査を経て、必要資金を調達したのである。

公民の事業を組み合わせた事例は、従来の「第三セクター方式」があったが、公民双方の責任をあいまいにしたために、事業破綻に追い込まれた例も少なくない。オガールプロジェクトのイノベーションは、民間主導で事業採算性を追求し、その結果として、最低限の公共投資を組み込むことで、事業として成立を図ったことである。まさにプロジェクトファイナンスとして、個別事業の意義と採算性を十分に検証し、民間資金と公的な補完を組み合わせ、公共（税）の投入についての説明責任を果たしている。

公的なプロジェクトは民間とは違って、100%の事業採算性は要求されない。税による負担とそれによる地域住民のための成果について、合理的な資金分担と責任分担がなされることが重要である。

「横須賀市みらい創造館」(仮称) 具体化案

公共施設マネジメントで、最も重要なのは、政策目的に応える機能を最大限に発揮できる施設デザインとなっているかどうかの検証である。これまでの我が国における公共施設の課題の大半は、成長型経済の流れをそのままに、政策目的と機能とにおける十分な検証されないままに、縦割り組織・予算ごとに「単目的」型の施設整備が進んだことにある。

この反省にたって、横須賀市として、現児童図書館用地を「都市経営」の積極的な戦略拠点として活用することを前提とすれば、その最大の目標は、「子どもを増やし、生まれた子どもが健やかに育ち、横須賀に住み続けることができる環境づくり」となる。

その特徴は、以下の通りである。

1 子育て期のもっとも厳しい条件下にある0から2歳児の育児支援・交流機能

すでに、「4つの複合化」の1で述べた概要の背景についても確認する必要がある。子育て新支援制度として、全国の自治体で大きな課題となっているのは、「保育待機児」対策であるが、たとえ、「待機児ゼロ」を達成しても、0から2歳児の過半数は家庭内保育であるのが全国の実態である。「0歳から預けるのはしのびない」「3歳までは家庭で育てたい」という保育への消極的な対応もあるが、一方で、働き続けるためには預けなければならないという保育所の積極的活用への対応もある。しかし、その双方ともに、核家族や狭い住宅環境のなかで終日子どもと二人で向き合うストレス、頻繁に熱が出たり、もどしたりの体調不良、夜泣きや原因不明の不機嫌など、主として母親にかかる負担は非常に大きい。このストレスが十分に解消できないと、「二人目、三人目はとても無理」という対応も多いのが実態である。

0から2歳児の子育て環境は、「保育所の待機児ゼロ」を達成しても、過半数は「家庭内保育」のために、「地域ぐるみ」の子育て支援策を検討する必要がある。この点で、「ママ友」を組織して、お互いの「預け合い」を基本にして、そのネットワークを活用して200社以上と言われる育児関連企業からの委託を受けて、イベントの開催を行い、株式会社と

して機能している事例もある。(株式会社 AsMama (アズママ) : 本社横浜市) は、すでにママ友会員を全国に4万人を組織している。「売上高」は数億円規模に達するという。この企業と連携し、ママ友が集まることができるスペースを公共施設の一角に確保することで、子育て支援事業をほとんど事業費ゼロで展開している自治体(秋田県湯沢市、奈良県生駒市など)が現れ始めている。この機能を「横須賀市みらい創造館」で達成するには、50から100平方メートル程度の「いつ来ても良い、いつまでいても良い、だれか仲間とサポーターがいる」空間を確保することだけで可能性が広がる。この機能を発揮するフロアプランは、「4つの複合化」の1で説明した内容である。

2 子育てに関する総合情報センター機能

図書館のもっとも重要な機能は、貸出機能よりも、基本的な情報の蓄積と公開・提供にある。日本の図書館には、この機能を「来館者を待つ」という消極的な姿勢で考えている場合が多い。長崎市立図書館では、「ガンが心配になったら図書館へ」というアピールで、ガンに関する病気、治療、看護、体験などを総合的に紹介するコーナーを設置し、年に数回の医療講演会を看護や生活相談も加えて開催して市民から厚い信頼を得ている。

子育てに関する情報を、子どもが欲しいと思ったときから、妊娠・出産、育児から発達などに関する情報を系統的に集め、毎日のようにミニ講演会・相談会を開催する拠点として、図書館機能を最大限に活用すれば、多くの住民と子どもを集めることができる。貸出数よりも、入館者数、イベント参加者数を評価指標として設定し、徹底的な資源活用を図る空間を実現できる。(育児関連偉業からの情報提供も多く期待できる)

3 とにかく子どもを連れて行く施設、子どもが行きたくなる施設

大和市の「シリウス」の子育てフロアには、児童図書コーナー、自由に利用できる交流空間、ボーネルンドに委託した有料の「遊び広場」、そして、1時間500円で4時間まで預かってくれる託児室の4機能がワンフロアに集積している。これまでは、目的をもって施設を選択するケースが、ここでは、目的を定めずに、「とにかくシリウスに行けば、子ど

もも親も楽しむことができる」空間となっている。複合施設の大きなメリットは、特定目的を持たなくとも、「快適な空間」であることの期待だけで、多くの来館者を集めることができ、その場で、さまざまな交流機能を実現できることにある。このようなフロアを提供することも「横須賀市みらい創造館」の大きな役割である。

4 青少年（特に中高生）の「たまり場」をつくる

武蔵野市の武蔵野プレイスのちか2Fにある「青年館」は、ランダムに並んだ机と椅子に、ゲームをしたり、昼寝をしたり、パソコンで宿題をしたり、友達と待ち合わせをしたりという自由な目的を持った中高生が連日数多く集まってくる。周囲には「卓球スペース」と壁一面が過紙張りとなり「振り付け合わせ」ができるスタジオ、さらに、防音されて、ドラムスをPA機材が用意された音楽練習室が2室ある。これらの利用は「自主管理」とされ、2名常駐している大人は、施設管理とトラブル防止を仕事として、いわゆる「指導」は行っていない。ペットボトル飲料はもちろん、カップ麺を食べることもできる。

現在の中高生には、従来型の「指導員」による「プログラム」は、全く人気がない。「たまり場」が必要であり、そこには「自由に過ごせる」環境と、音楽が必需品である。このような施設がないと、中高生はコンビニ、ファストフードショップをはじめ、大人が口を挟まない狭い空間に集まっているのが現状である。部活動をしないうちの生徒は、放課後の学校に居場所はなく、「社会教育の場」という雰囲気を持った図書館や公民館には足を向けない。武蔵野プレイスのように、「自主管理」を基本とした自由な空間こそ、中高生の求める場所の一つである。

これらの4つの機能以外にも、リアルに子育てと中高生、大学生の実態を観察すれば、必要な「複合機能」はいくつも見つかるに違いない。自治体の用意するのは、「自由」で、「快適」な空間であり、その空間が用意できれば、市民、こども、生徒学生は、創造的に利用し、そして、交流の基盤を創る。このような「みらい創造館」の実現こそ、横須賀中央駅徒歩1分の貴重な土地の利用になるのではないだろうか。