

枚方市議会 総務常任委員会

所管事務調査最終報告

—総合文化施設について—

平成25年12月17日

目 次

1. はじめに	1
2. 総合文化施設について（調査）	2
(1) 総合文化施設整備の概要について	3
(2) 総合文化施設整備事業用地の詳細について	5
(3) 市民会館大ホールの詳細について	6
(4) 枚方市内のホールの状況について	8
(5) 市民ギャラリーの利用状況について	8
(6) 総合文化施設の整備に係る財政面について	9
(7) 総合文化施設に係る企業リサーチの結果について	12
(8) 総合文化施設の複合化に関するケーススタディについて	14
(9) 大ホールの席数に関するケーススタディについて	16
3. 総合文化施設について（提言）	18
(1) 設置の意味、意義について	18
(2) 選定手法、事業手法について	19
(3) 運営体制について	20
(4) 整備等について	20
(5) 財政面について	23
(6) その他	25
4. おわりに	26
5. 開催状況	28
6. 総務常任委員名簿	30

1. はじめに

本市においては、都市ブランドとして「健康医療都市」、「教育文化都市」を掲げ、市外の人に住みたいと思ってもらえるような、また、市民に住み続けたいと感じてもらえるような定住志向のまちづくりを進めています。

こうしたまちづくりを進めていく中では、本市にはさまざまな課題がありますが、こうした課題に対しては、首長とともに二元代表制の一翼を担う地方議会としても、民意に基づく積極的な取り組みが求められています。

本市議会では、こうした地方議会の役割を踏まえ、調査特別委員会を設置して議会改革の取り組みを進めているほか、各常任委員会でも、各分野の行政課題の解決に向け、所管事務調査を積極的に行っているところです。

そもそも、地方自治法第109条第2項は、「常任委員会は、その部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関する調査」を行う旨を規定しています。この規定を根拠に、常任委員会が自主的に本市の事務について行う調査が「所管事務調査」です。この調査は、常任委員会の発議により、本会議から独立して権限を行使する点で、本会議から付託された議案の審査とは異なります。

そこで、本委員会としても、本年度、まずは所管事務調査を実施する方針を固め、次にどのようなテーマ（調査事件）で調査を実施するか、委員間で協議を行ったところ、委員からはさまざまな意見がありましたが、最終的に、本市において喫緊の課題の一つとなっている「総合文化施設について」を調査事件とすることに決定しました。

本市における総合文化施設の整備については、平成元年の枚方市新庁舎及び総合文化施設整備事業基金の設置に始まり、長年、整備に関する議論が進められてきましたが、今般、市長を初めとした執行機関から平成26年3月には総合文化施設整備計画を決定するスケジュールが示され、総合文化施設の整備に向けた取り組みは重要な段階に来ています。

また、平成25年3月に策定された市駅周辺再整備ビジョンでは、総合文化施設が文化芸術拠点の中心的施設と位置付けられており、市駅周辺地域全体の魅力向上、活性化の促進に資することが期待されているところです。

現在、本市には、総合文化施設の整備以外にもさまざまな課題があり、調査を進める中で、委員から、そもそも総合文化施設の整備を優先課題として取り組みを進めることに対して懸念がある旨の意見が出されました。また一方では、老朽化した市民会館に代わる施設として、総合文化施設の整備についても取り組みを進める必要はあるとの意見もあり、本委員会としては、総合文化施設の整備を行うことを前提として、その在るべき姿について調査を行うこととしたものです。

総合文化施設の整備については、本委員会で調査を行う以前から、総務委員協議会で報告、協議がなされています。そこで、本委員会では、その報告等を前提に、本市における総合文化施設の整備について、所管部から説明を受け、疑問点をただしながら、課題に対する認識の共有化に努めました。

これらの調査結果を踏まえ、総合文化施設の整備の基本的な方向性はいかにあるべきかについて、論点ごとに委員間で協議を行った結果、建設的な提言が数多く出され、本委員会として一定の結論を得るに至り、平成25年第3回定例会で中間報告を行いました。

本委員会では、その後も総合文化施設について精力的に調査を進め、まず、10月に吹田市文化会館及び兵庫県立芸術文化センターへ、11月にはiichiko総合文化センター及びホルトホール大分への先進都市研修を行いました。これらの研修で学んだ先進的な取り組みを踏まえ、さらに委員間で協議を深めた結果、総合文化施設の整備に関し、本委員会として最終の結論を得ました。

そこで、こうした提言を、今後、本市が総合文化施設の整備を進める上でぜひ参考にしていただきたく、今回、本委員会における所管事務調査の経過を最終報告として取りまとめ、本書により報告するものです。

なお、最終報告の取りまとめ方については、中間報告を基本に、その後の調査内容を加筆、修正したものです。

2. 総合文化施設について（調査）

本委員会では、総合文化施設の整備に係る費用等の財政面、現市民会館大

ホールの利用者属性等について、政策企画部、財務部、地域振興部から資料の提示と説明を受け、調査を実施しました。

以下、まず、この調査内容について、総務委員協議会として協議した内容を含めて記載します。

(1) 総合文化施設整備の概要について

総合文化施設は、「市民の文化芸術活動の拠点として、また、市民が優れた文化芸術に触れ、親しむ施設」とされています。

●概要

- ・所在地 新町1丁目
- ・敷地面積 1万4,552平方メートル
- ・延べ床面積 想定約1万3,000平方メートル

●施設機能（主なもの）

- ・1,200席程度の大ホール（6,000平方メートル）
- ・350席から420席程度の小ホール（2,000平方メートル）
- ・ギャラリー（350平方メートル） など

この点については、その後、舞台系文化芸術団体等に対するニーズ調査の結果を踏まえて検証がなされ、大ホールについては、施設規模を1,300席程度とするのが望ましいとされ、小さな子ども連れでも鑑賞できる親子鑑賞室を附帯するものとされました。

また、小ホールについては、施設規模を400席程度とするのが望ましいとされ、舞台等の機能を十分確保するものとされました。

① 総合文化施設の整備に係るこれまでの経過について

総合文化施設の整備については、平成元年の枚方市新庁舎及び総合文化施設整備事業基金の設置に始まり、総合文化会館及び総合福社会館建

設基本計画を策定するなど、検討が進められてきましたが、その後、総合福祉会館が分離先行して建設され、平成10年には市立総合福祉会館（ラポールひらかた）が開館しました。

平成19年2月には、総合文化施設の施設機能や規模などを定めた総合文化施設基本計画が策定されましたが、社会・経済状況の変化に伴い、事業の着手時期については、引き続き検討することとされました。

その後、改めて事業の着手に向け検討を行うに際し、再度、総合文化施設に求める機能等のニーズ調査、附帯施設についての調査、民間企業の参画意向についての調査が実施され、これらを検証した上で、総合文化施設整備計画としてまとめるとされています。

② 事業手法について

総合文化施設の整備における事業手法としては、次の4つが選択可能であり、これらのメリット、デメリットを比較、検討した上で最適な事業手法を整備計画に反映するとされています。

ア 従来方式

設計、工事、維持管理、運営をそれぞれ別々に発注する手法。

イ P F I 方式

通称PFI法に基づき、設計及び工事から維持管理、運営までを一体的に発注する手法。民間事業者が資金調達を行うため、発注者にとっては財政支出の平準化が可能であるとされています。

ウ DB（デザイン・ビルド）方式

設計及び工事を一体的に発注する手法。

エ DBO（デザイン・ビルド・オペレート）方式

設計及び工事から維持管理、運営までを一体的に発注する手法。ただし、PFI方式と異なり、資金は発注者が調達するものです。

③ 事業者の選定手法について

総合文化施設の整備における事業者の選定手法としては、次の4つが選択可能であり、これらのメリット、デメリットを比較、検討した上で、最適な選定手法を整備計画に反映するとされています。

ア 価格競争入札方式

入札において最も低い価格を提示した者を選定する手法。

イ 企画提案型

・ プロポーザル方式

当該業務における実施方針や課題に対する提案を受け、必要となる創造力や技術力、経験と実績を持つ設計人を選定する手法。

・ コンペ方式

明確な設計条件を提示することにより、対象となる施設の設計案を選定する手法。

・ 総合評価落札方式

価格と価格以外の要素（施工時の安全対策や環境への影響など）を審査し、総合的な評価により選定する手法。

(2) 総合文化施設整備事業用地の詳細について

本市の都市計画では、新町2丁目地区の用途地域は準工業地域で、建ぺい率60%、容積率200%となっています。

また、新町2丁目地区には地区計画が策定されており、計画の目標として、枚方市駅の北西約200メートル、枚方市の中心市街地に位置し、府道京都守口線と淀川、天野川に囲まれた自然環境とともに交通の利便性に恵まれた地域であるという立地条件を生かし、中心的な市街地として再構築を進めるべく、適切な基盤施設の整備を行うとされています。また、水辺環境と調和を図りつつ利便性、快適性のある地区として、合理的かつ健全な高度利用を図るとされています。

あわせて、教育、文化、福祉、医療施設などが複合、融合した土地利用を行うことにより、近隣都市を含む枚方都市圏を対象とした交流拠点として都市機能の充実を図り、もって市民サービスの向上に寄与することを計画の目標としています。

この地区計画内の地域のうち、関西医科大学附属枚方病院と関西医科大学枚方学舎が位置している地区については医療・教育地区として、枚方市立中央図書館市駅前サテライト（図書館分室）が位置している地区については情報・交流地区として、地区整備計画が策定されており、容積率の最高限度が300%、建築物の敷地面積の最低限度が1,000平方メートルと定められています。

一方、総合文化施設事業予定地については、現時点で地区整備計画が策定されていないため、必要に応じて当該計画を策定し、容積率等を決定することとなります。なお、当該計画については、上記関西医科大学附属枚方病院や図書館分室に係る地区整備計画と必ずしも同様のものとする必要はなく、必要があれば容積率を300%以上とすることも可能であるとのことでした。

なお、地区計画や地区整備計画については、都市計画審議会での議論を踏まえるなど、しかるべき手続を経ることで変更が可能であるとのことでした。

(3) 市民会館大ホールの詳細について

① 稼働率について

京阪沿線のホール、大阪府内の主なホール及び京阪沿線の民間ホールについて、説明を聴取しました。

大ホールの稼働率は50%から60%が一般的とされています。その中で、河内長野市立文化会館大ホールの稼働率90.7%、吹田市文化会館大ホールの稼働率84.8%には及ばないものの、枚方市市民会館大ホールの稼働率は71.5%と、比較的高い状況であることを確認しまし

た。

なお、執行機関からは、稼働率を上げるに当たっては自主事業をどう展開するかが重要であるという旨の説明がありました。

② 利用者属性、利用用途について

平成24年度の利用者属性については、市内利用者（枚方市、枚方市文化国際財団を含む。）が168件、市外利用者が17件であり、市内利用者が多くなっています。市内利用者の内訳としては、枚方市（枚方市文化国際財団を含む。）72件、企業等33件（企業17件、文化教室16件）、文化団体24件、学校20件などとなっています。

また、利用用途としては、公演64件、式典や大会が40件、発表会18件、映画会16件などとなっています。

③ 入場者数等について

枚方市文化国際財団主催事業のみのデータとなりますが、平成24年度の文化事業（映画）の入場者数は、500人から800人程度（2回上映、定員2,800人）となっています。このうち、入場者に対するアンケート回答者の属性は、市内在住者が約73%を占めており、年齢層は50代以上が約96%を占めています。男女比については、おおむね1対3で、女性が多くなっています。

また、文化事業（映画以外）の入場者数は800人弱から1,400人弱となっています。このうち、入場者に対するアンケート回答者の属性は、市内在住者が約63%を占めています。また、年齢層については、文化事業（映画）に比べ40代の比率が多少増えるものの、50代以上が約74%を占めています。男女比は、おおむね1対2から1対4で、女性が多くなっています。

一方、有名なアーティストや落語家の公演は、ほぼ満席となっており、入場者に対するアンケート回答者の属性については、他の公演に比べ、

市外在住者の比率が高くなっています。

なお、平成15年度から平成23年度までの枚方市文化国際財団主催事業の入場者数についても、平成24年度と同様に年2事業程度が、入場者数1,300人を超える公演となっています。

(4) 枚方市内のホールの状況について

総合文化施設事業予定地の近くには、枚方市立メセナひらかた会館の多目的ホール（定員360人）があり、利用率は、平成24年度実績で80.6%となっています。

また、当該事業予定地に隣接する枚方市立総合福祉会館（ラポールひらかた）には大研修室（定員144人）があり、利用率は、平成24年度実績で67.3%となっています。

そのほか、市内各地の生涯学習市民センター等には、定員が80人から200人のホールがあり、利用率は、平成24年度実績で57.3%から84.0%となっています。

また、本市の施設ではありませんが、当該事業予定地に隣接する関西医科大学枚方学舎には、移動観覧席約300席の加多乃講堂があります。

ただし、現在は一般利用者への貸し出しは行っていないとのことです。

(5) 市民ギャラリーの利用状況について

市民ギャラリーは、美術作品の発表、鑑賞の場、また交流の場として、昭和55年に枚方市駅前サンプラザ3号館にオープンしました。金曜日から水曜日までの6日間、週単位で貸し出しをしており、貸し出し区分は、エプロン（有効床面積27㎡）、第1展示室（有効床面積50㎡）、第2展示室（有効床面積80㎡）の3つの区分と、それら全室の利用の区分があります。

次の表のとおり、直近3年間とも稼働率は95%を超え、年末年始、お盆など、年間2週間程度を除き利用されている状況です。

(市民ギャラリーの利用率及び稼働率)

年度	利用率	稼働率
平成22年度	89.1%	95.9%
平成23年度	87.8%	96.2%
平成24年度	82.0%	96.0%

※ 利用率・・・貸し出し区分数に対する利用数の割合
稼働率・・・貸し出し週数に対する利用数の割合

(6) 総合文化施設の整備に係る財政面について

① 長期財政の見通しについて

総合文化施設については、整備計画の策定等が進められており、市の長期財政の見通しでは、事業方法を従来方式とし、事業費総額を162億円（土地取得特別会計からの用地買戻経費75億円、施設整備費87億円）とした上で、平成26年度に用地を買い戻し、平成27年度から実施設計、平成28年度から工事着手することを前提に、収支見通しの試算を行っているとのこと。

また、財源としては、起債、新庁舎及び総合文化施設整備事業基金などの基金からの繰入金、国庫補助金として社会資本整備総合交付金を見込んでいるとのことでした。

総合文化施設の整備事業に係る事業費や財源などを踏まえた上での今後10年間の収支見通しについては、期間全体を通じて実質収支の黒字を維持できるものとされています。

② 国庫補助金について

市は、現段階では、単体施設を前提として国庫補助金である社会資本整備総合交付金（都市再生整備計画事業）の活用を予定しており、交付対象事業費の上限である21億円の4割、8.4億円が交付される見込

みとしています。

この点、複合施設にした場合の交付金算定の考え方としては、仮に、現在予定している総合文化施設の施設機能を維持したまま複合施設にした場合は、単体として整備した場合と同じく 8.4 億円の補助金が交付される見込みで、単体施設と複合施設とで補助金の交付額に変わりはないとのことでした。

なお、複合する施設が公的施設である場合は、別途、国庫補助金の対象となる可能性があるとのことでした。

また、社会資本整備総合交付金（都市再生整備計画事業）については、現段階では、その内容について大きく変更されるとの情報はないとのことでした。

③ 基金の状況について

枚方市新庁舎及び総合文化施設整備事業基金の現在高（平成 24 年度末時点）は約 73 億円です。そのうち約 46 億円を総合文化施設の整備に充当し、残りの約 27 億円を新庁舎整備に充当する予定とのことでした。

また、減債基金の現在高（平成 24 年度末時点）は約 56 億円で、そのうち 25 億円を総合文化施設の整備に充当する予定とのことでした。

④ 事業用地の買い戻しについて

総合文化施設の事業用地については、平成 18 年 6 月に、土地取得特別会計が土地開発公社から約 74 億円で取得しており、公共用地先行取得等事業債（用先債）約 24 億円、新庁舎及び総合文化施設整備事業基金からの借入金 50 億円を財源としています。

現在の用先債は平成 22 年 3 月 31 日に借り換えを行っており、借入利率は 1.25%、年間約 3,000 万円の利息が発生しています。また、償還方法は満期一括償還方式（償還期日に借入金の全額を一括して償還

する方式)で、平成26年3月25日に借入先への償還期日を迎えるため、さらなる借り換えを行うか否かについて検討が必要です。なお、用先債の償還期間が10年間であるため、遅くとも平成28年度末までに償還する必要があります。

この点について、長期財政の見通しでは、平成25年度に借り換えを行い、平成26年度末に償還する前提で試算されています。

一方、この用先債は、事業化する、しないにかかわらず、財源があれば償還は可能となっており、他の事業や基金の目的との兼ね合いはあるものの、現在の減債基金を充てることで、平成26年3月25日に償還することが不可能ではないとの説明を受けており、現在のところ、財政負担軽減のため、借り換えを行わず、平成25年度中に償還する方向で検討しているとのことでした。

⑤ 起債について

施設整備費に係る地方債の額については、起債対象事業費(実施設計費及び工事費)から特定財源の額を減じた額に充当率(75%)を乗じた額となります。地方債については、将来、公債費の支払いが必要となるため、後年度の負担をどのように軽減するかという課題があります。

⑥ ネーミングライツについて

ネーミングライツの活用により、財源を生み出している自治体が見られます。

執行機関からの説明によると、命名権を取得している企業、団体の傾向としては、当該自治体に本社がある製造業、金融業等の企業、学校法人が多くなっています。

また、契約金額については、ローム株式会社が命名権を取得した京都会館が年間で1億円と高額になっています。県営施設、県庁所在地にある市営施設ではおおむね年間で1,000万円から5,000万円、その

他の市では、八王子市のオリンパスホールのように年間で2,500万円という例もありますが、おおむね年間で500万円から1,000万円程度となっています。

また、契約期間については、京都会館が50年間と長期になっていますが、おおむね3年から8年程度、長くても10年間であるとのことでした。

(7) 総合文化施設に係る企業リサーチの結果について

本委員会は、平成25年第3回定例会での中間報告において「にぎわい創出の観点からの調査が必要であるとの意見を初め、コンサルタント、コンサート等の企画会社、市駅周辺の商業者、電鉄会社等の企業などに対して、総合文化施設の在り方についてリサーチを行うべきとの意見が相次ぎ、この点について委員の意見が一致しました。」との提言を行っています。これを受け、市は、商業コンサルタント等に対しリサーチを実施し、以下に記載する内容の結果を得た旨の報告がありました。

① 商業コンサルタント・デベロッパーヒアリング調査

総合文化施設における商業施設や住居の設置可能性を確認するために商業コンサルタント3社、デベロッパー（電鉄会社を含む）4社を対象に実施した調査です。

まず、商業施設の設置可能性に関する主な回答内容として、「①施設の視認性、②アクセスの課題、③樟葉駅周辺との商圈の重複などから大規模な商業施設は考え難い。」「食品や日用品などを扱う業種の可能性はあるが、枚方市駅の高架下には商業施設があり、新たな商業進出は想定しにくい。」「ホールと併設する場合は、カフェやコンビニなどが考えられる。」などがありました。

次に、住居の設置可能性に関する主な回答内容として、「枚方市駅周辺の土地に、住宅としてのポテンシャルはある。」「詳細な調査が必要であ

るが、マンションの規模としては多くても200戸程度。」「病院が近いことがメリットになる高齢者向け住宅が有利と考えられる。」などがありました。

なお、定期借地について「一般的な分譲に比べ、定期借地はモチベーションが下がる。」「定期借地では住宅事業の取り組みを検討することは難しい。」などの意見がありました。

その他の意見として、「商業にこだわらず、市民が集う場が必要。」との意見があり、具体例として「駅前商業施設にない開放感あふれる空間の創出。」「子どもが安心して土に触れる場の提供。」「フリーマーケットやミニイベントの実施等。」が挙げられています。また、「商業・住居とも市駅南側の方が望ましい。」などの意見がありました。

② 市駅周辺事業者ヒアリング調査

総合文化施設における商業施設の設置可能性を確認するため、市駅周辺事業者3社を対象に実施した調査です。

主な回答内容として、「ポテンシャル的には、駅近だが道路アクセスがメインとなる立地。その道路からの視認性が悪いのはネックとなることが想定される。」「進出の可能性については、基本的に難しいが条件次第。」などがありました。

③ 興行事業者ヒアリング調査

総合文化施設のホールの興行的な利用に関するニーズを確認するため、興行事業者4社を対象に実施した調査で、主な回答内容は、以下のとおりです。

まず、ホールの利用可能性があると答えたのは1社で、「設備や音響で他のホールにない優位性があれば、300～600席でも年1～2回の利用可能性がある」とのことでした。

次に、ホールの利用可能性がないと答えた2社は、「最低1,800～

2,000席は必要であり、2,000人規模の施設であっても興行商圏としては弱いので自主興行の可能性はない」とのことでした。

最後に、ホールの利用可能性について、わからないと答えた1社は、「最低でも1,500席は必要とし、興行事業者とタイアップする仕組みを整えれば、利用の可能性はある」とのことでした。

(8) 総合文化施設の複合化に関するケーススタディについて

総合文化施設に民間施設を合築するに際しての法的課題、また、これを踏まえた上での複合化に関するケーススタディについて、説明を聴取しました。

① 複合施設建設に関連する法律等について

総合文化施設について、民間施設と複合する場合には、①市の土地を貸し付け、その上に民間施設を建設する、②市の土地を民間に譲渡し、総合文化施設と民間施設をそれぞれの土地の上に建設する、③市の建物及び土地を目的外使用させるという3つのケースが考えられます。

地方自治法に基づき検討した場合、①のケースについては、同法第238条の4第2項第2号や同項第4号の規定などにより貸し付けを行うことが考えられますが、道義的な問題が生じると考えられます。

次に、②のケースについては、土地取得特別会計から行政財産として買い戻した土地を普通財産に変更する必要があり、道義的な問題と、買い戻しを行う財源の問題が生じます。

次に、③のケースについては、総合文化施設内に附帯民間施設を整備する場合は、その附帯民間施設部分に同法第238条の4第7項に基づく目的外使用許可を行うことが考えられます。

次に、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）に基づき検討した場合、同法第69条で行政財産の貸し付けについて定められており、土地の貸し付けにより事業を行う場合は、

同法の手法を活用することで事業を推進できる可能性があります。

その他の課題として、建築基準法に基づく日影規制、駐車場及び自転車駐車場などの設置スペースの確保、交通動線や渋滞など交通環境に与える影響などがあります。

② ケーススタディ

ア 並列式

総合文化施設と民間施設とを並列により合築するケースで、附帯民間施設の用地は民間事業者等に賃貸します。

施設整備における課題として、附帯民間施設の建築面積を確保するため、大ホールの上に小ホール等を設置する必要があります。また、ホール間及び附帯民間施設部分への遮音性の強化も求められるため、コストが約16億円以上割高になると想定されます。

維持管理における課題として、大ホールと小ホールを階層的に配置することで、楽屋や倉庫等の施設の共用が難しくなる可能性があります。また、上層階への搬入には大型エレベーターの設置が必須であり、搬入、搬出の利便性が悪化するほか、エレベーターの維持管理経費等の増加が見込まれます。

土地の賃借料として年間400万円から500万円程度の収入を見込むことができますが、大・小ホールを上下構造とするために必要となる整備コストの増加分を地代収入で賄えない可能性が高いとのことでした。

イ 階層式

総合文化施設の上部に附帯民間施設を高層化して合築するケースで、用地については、それぞれの施設の床面積による案分で民間事業者等に賃貸します。

施設整備における課題として、1階部分からホールと附帯民間施設の動線を分ける必要があり、設計上の制約が大きくなる可能性があります。また、ホールは、大きな無柱空間となるため特殊な工法と構造

補強が必要となります。そのため、総合文化施設単体よりも、建設費用が割高になり、加えて総合文化施設と附帯民間施設との防音対策を図るための整備コストが必要になります。このことから、並列式よりも建設コストは割高になると想定されます。

維持管理における課題として、特殊工法による構造補強を行うことにより、維持管理費用が並列式に比べて割高になると想定されます。

土地の賃借料として年間1,000万円から1,500万円程度の収入を見込むことができますが、並列式と同様に、総合文化施設と附帯民間施設を上下構造にするために必要となる整備コストの増加分を地代収入で賄えない可能性が高いとのことでした。

ウ 一体式

総合文化施設内に附帯民間施設を整備するケースで、附帯民間施設部分には行政財産の目的外使用許可を行います。

施設整備における課題として、総合文化施設内に附帯民間施設が設備されるため、ホールのレイアウトや、その他施設構成などに影響を与える可能性があります。また、附帯民間施設部分を余り大きくすると、工事費が増大することとなります。

維持管理における課題として、共用部分の問題から、ホールと民間施設といった異業種の施設を一体的に維持管理する必要があります。

目的外使用料として、年間200万円から300万円程度を見込むことができ、さらに、事業者との契約内容によっては売り上げの一部を市の収益として見込むことができるとのことでした。

(9) 大ホールの席数に関するケーススタディについて

以下の①から③までの客席とした場合における文化施設部分の概算事業費等について、説明を受けました。

① 大ホールの客席を2層、1,300席とした場合

大ホール、小ホールのほか、1階にギャラリー、リハーサル室、2階

にイベントホール、創作活動室、リハーサル室、敷地内にイベント広場の設置が想定されています。また、延べ床面積は1万3,500平方メートル、概算事業費（平成19年当時の単価に基づき試算したもの）は87億円です。

② 大ホールの客席を3層、1,500席とした場合

①の案と同様に、大ホール、小ホールのほか、1階にギャラリー、リハーサル室、2階にイベントホール、創作活動室、リハーサル室、敷地内にイベント広場の設置が想定されています。また、延べ床面積は1万3,900平方メートル、概算事業費（平成19年当時の単価に基づき試算したもの）は89億円です。

客席を3層としたことにより、①の案より延べ床面積が400平方メートル増加し、その結果、概算事業費が約2億円増加することとした。

③ 大ホールの客席を②の案と同様に3層、1,500席とし、延べ床面積を①の案と同様に1万3,500平方メートルとした場合

大ホール、小ホールのほか、1階にイベントホール、2階にギャラリー、2つのリハーサル室、敷地内にイベント広場の設置が想定されています。

②の案における大ホールの面積増加相当分については、②の案の1階にあるギャラリーの面積を縮小した上で2階に移動させ、2階にある創作活動室をなくし、1階にあるリハーサル室を2階に移動することで対処しています。

また、概算事業費は①の案と同額の87億円ですが、小ホールとリハーサル室が近接する場合には、別途、遮音対策費が必要となる可能性が高いとのことでした。

3. 総合文化施設について（提言）

総合文化施設の整備について調査すべき内容は多岐にわたることが予想されることから、本委員会では、まず、総合文化施設の整備に係る論点の整理を行い、その論点ごとに調査を行いました。

そこで、以下、本委員会が出された総合文化施設の整備の在り方に関する提言を論点ごとに整理し、順に記載しています。

(1) 設置の意味、意義について

【提言】

枚方市駅周辺地域については、昭和30年代の大阪府住宅供給公社枚方団地や市役所本館の建設から既に40年以上が経過している建物があります。この地域に総合文化施設が整備されることによって、民間事業者や地権者などのまちづくりの方向性も具体化し、まちが活性化してくると考えられることから、総合文化施設は市駅周辺の整備の起爆剤としての効果が期待できます。そこで、市駅周辺のにぎわいづくりや活性化を総合文化施設設置の意味、意義とすることで委員の意見が一致しました。

このことから、総合文化施設の整備については、庁舎や市駅前の整備など、全体的なまちづくりを見据えた上で、一体的かつ具体的に検討を行う必要があります。そのためにも、市は、総合文化施設整備後の枚方市駅周辺再整備の具体的工程を示すべきです。

【その他の意見】

にぎわいをつくり出すには、隣接市からお客様を呼び込める、枚方の売りになる施設をとの意見、また、ホールの機能を充実させ、一流のアーティストを呼び込むこと等によりホールの価値を高めるべきといった意見や、淀川に近いという立地を生かし舟運事業との連携も検討すべきといった意見、地域の文化団体等の要望も踏まえたものとしてはといった意見もありました。

また、必要となる費用を考慮すると、納得度の高いもの、今まで利用されていない方にも納得してもらえるような施設にすべきとの意見がありました。

このほか、総合文化施設の整備には多額の事業費が必要であることから、市駅周辺の整備の起爆剤としての効果が求められることは当然であり、市全体の投資計画、地方債償還計画、総合文化施設に対する財源計画を提示すべきであるという意見もありました。

(2) 選定手法、事業手法について

【提言】

選定手法、事業手法については、ともに、事業用地全体を有効活用するため、民間企業等のアイデアを取り入れることのできる手法、また、社会情勢の変化を踏まえつつ、選定手法、事業手法以外の論点と整合性のある手法を選択すべきです。

【その他の意見】

事業手法については、大阪市のB I D（都心環境改善地区）の事例が挙げられました。これは、地権者の企業などが地域の管理団体（B I D）を設立し、警備や防災、掃除などの環境改善に自前で取り組み、活動資金は行政がすべての地権者から集めるというものですが、委員からは、この事例のほか、都市再生特別措置法の改正、国家戦略特区といった国の動きも見ながら柔軟に手法の選定を行うべきとの意見がありました。

また、新たな手法として、建設予定地は無償で貸与し、ホールの席数、大きさ等の条件を市が提示した上で民間事業者が整備するという新たな手法も提示され、複合する施設としては、ホテル、商業施設、事業予定地の隣地に関西医科大学附属枚方病院があることから高齢者用のマンションなどが例として挙げられました。

(3) 運営体制について

【提言】

運営体制については、直営、指定管理、委託などが考えられますが、民間活力を導入すべきであり、その観点から、指定管理とすることで委員の意見が一致しました。

また、指定管理を導入するに当たり、稼働率を上げ、にぎわいを創出するためには、総合文化施設に対し思いを持って運営に携わることのできる方や専門家を登用すること、機動的な運営体制を構築することも大事であり、そのような条件のもと、民間の事業者が参入しやすいよう工夫し、しっかりと競争原理が働くようにする必要があります。

【その他の意見】

指定管理事業者の選定に際しては、事業者の意向や運営計画を踏まえて選定できるような手法を採用すべきとの意見がありました。

また、運営維持のため、高い稼働率に加え、美術館、博物館等の附帯施設により収益力、集客力の向上を図る必要があるとの意見がありました。

(4) 整備等について

【提言】

現市民会館大ホール、小ホール等のみの機能を備えた単体施設とすることには立地、管理コストのほか、にぎわい創出の観点からも納得できないとの意見が相次ぎ、それ以外の施設を複合した施設とし、全国発信できるような特徴のある施設とすることで委員の意見が一致しました。

また、新町二丁目地区地区計画では、目標として、中心市街地に位置し、交通の利便性に恵まれた地域であるという立地条件を生かし、「中心的な市街地として再構築を進めるべく、適切な基盤施設の整備を行うとともに、水辺環境と調和を図りつつ利便性・快適性のある地区として、合理的かつ健全な高度利用を図るものとする。」と記載されており、総合文化施設

の敷地面積が約1万4,500平方メートルであること、事業予定地の容積率を現状の200%以上とすることも可能であることも踏まえ、高度利用を図ることで委員の意見が一致しました。

なお、委員会が想定している複合施設は、施設の一部のみに別用途の施設が入ったものではないことを念のため申し添えておきます。

また、整備に際しては、ユニバーサルデザインの考え方を導入し、親子鑑賞室や車いす用スペースを設置するなど、すべての施設利用者が円滑かつ快適に利用できるような施設とすべきであり、この点についても意見が一致しました。

【その他の意見】

どのような施設を複合するかについては、そもそも調査を行った上で決定すべきですが、博物館、美術館、防災センター、産業館、健康・医療関連施設、カフェやレストラン、ショッピングセンター、宿泊施設、マンション、高齢者向け住宅、図書館、水族館、サテライトキャンパス、子育て支援施設、市庁舎などが候補として挙げられました。

これら複合の候補のうち、商業施設については、平成28年春に、旧近鉄百貨店跡地に新たな商業施設が開業予定となっており、当該施設にはさまざまな店舗が入居すると予想されること、中間報告を受け市が実施したリサーチの結果から、新たな店舗を総合文化施設に呼び込むことは難しいとも考えられます。また、現在、市の関係施設は市内各地に点在していることから、市の出先機関も含め、公共施設も複合の内容としてはどうかとの意見もありました。

ただし、市駅周辺を人が回遊するような施設とするという観点から、公共施設のみを複合の内容とすべきではないとの意見がありました。

また、複合の候補として記載した美術館に関連して、平成25年7月の総務委員協議会で、市民から美術館建設について寄附の申し出があった旨の報告がありました。この件について、市から寄附者に働きかけを行い、総合文化施設と複合してはという意見がありました。

なお、複合の候補として記載したカフェ、レストランについては、事業

予定地周辺にも数多く存在するため、総合文化施設内には設置せず、周辺施設を利用してもらうことでにぎわいにつなげてはどうかとの意見がありました。

そのほか、例えば、楽団の拠点施設とするなど、他の文化施設との差別化を図るべきとの意見、トップセールスにより企業等への働きかけや誘致を行うべきとの意見、事業予定地の容積率については300%以上とすべきという意見、近くに関西医科大学、関西医科大学附属枚方病院があることや本市は6つの大学が立地し約2万人の学生が通学する「学生のまち」であることから、総合文化施設の整備に際し大学生や医療従事者の意見を取り入れてはといった意見もありました。

施設の内容については、昨年度の市民会館大ホールでは、ほぼ満席の興行が何度かあり、一流アーティストの興行などには需要があると考えられることから、そうした興行に耐えられるよう、席数は最低でも1,500席は必要であるという意見、席数を1,200席程度とし、特徴のある施設とすることで差別化してはという意見、今後の維持管理の観点から複雑な設計は避けるべきという意見、現市民会館の施設で利用率の高いもの、市民が求める施設を組み込むべきという意見、施設内に設置する予定のギャラリーについては収益が上がるような施設とすべきという意見や多目的に利用できるものとしてはという意見がありました。このほか、子どもが自由に遊べるような広場の設置を求める意見があり、これに対し、淀川に近い立地を勘案した一体的な整備を行う中で検討してはどうかとの意見がありました。

また、小ホールについては、近隣に同規模のホールがあることから必要性について疑問視する意見があったほか、それらのホールとの連携を求める意見がありました。

なお、文化施設の機能としては、一流アーティストを呼び込める、また楽団や劇団の拠点となる施設とするなど、他の文化施設との差別化を図るべきという意見がありました。

(5) 財政面について

【提言】

後年度の負担を軽減するためにも、あらゆる手法を活用すべきです。

長期財政の見通しにあるように、今後、本市の市税収入が大きく回復することは期待できず、扶助費の増加も予想されることから、財政状況は明るいものとは言えません。また、老朽化している庁舎、保育所、小・中学校などの建て替え費用、新病院建設の際の起債の償還費用等も今後必要になるほか、起債による後年度負担を縮減するためにも、国庫補助金の活用といった既存の取り組みとともに、ネーミングライツの活用、寄附金の募集など、従来、本市として試みが少ない取り組みも積極的に実施するなど、あらゆる手法を検討し整備費用を削減すべきとの方向で委員の意見が一致しました。

具体的な整備費用の削減方法としては、事業精査による経費削減の実施、市有財産の有効活用による財源捻出、公募債による民間資金調達、国・府の補助金、特区制度、ネーミングライツの活用、寄附金の募集のほか、総合文化施設の高度利用を図り、上階部分を他に賃借、売却する手法などが挙げられました。

このうち、ネーミングライツの活用については、命名権を取得する団体側のメリット、条件等の調査、また市内企業への意向調査、働きかけを市長の積極的なトップセールスにより行うべきです。

また、寄附金の活用についても、本市の7つの企業団地、自治会、地元企業、文化団体などに対し、市として積極的に働きかけを行うべきです。

寄附金活用の事例としては、天満天神繁昌亭、本庄早稲田駅、平成27年に完成予定のガンバスタジアムが挙げられました。

まず、大阪市北区にある天満天神繁昌亭については、個人や企業からの寄附金で建設費が賄われており、建物内外の天井には、寄附をした人々や団体の名前の書かれたちょうちん約1,500個が並べられています。

次に、上越新幹線本庄早稲田駅は建設費総額115億2,686万円（計画事業費123億円）のうち、14億2,828万円（うち7億円が早稲田

大学による)が募金により賄われており、駅構内には、寄附をした人々や企業等の名前がネームプレートで展示されています。

また、ガンバスタジアムは、スタジアム建設募金団体が建設資金として寄附金を集めており、9月13日時点で約110億円の寄附金が集まっています。5万円以上寄附をした場合は、完成したスタジアムに寄附者のネームプレートが掲出されます。また、完成したスタジアムは吹田市に寄贈されるということです。

これらの事例を踏まえ、本市においても、行政だけでなく、市民、団体、企業等が一体となり、総合文化施設整備の取り組みを進めるべきであり、この点について委員の意見が一致しました。

【その他の意見】

平成25年7月の総務委員協議会で、市民から美術館建設について寄附の申し出があった旨の報告がありました。この件について、総合文化施設にギャラリー等を複合することで、総合文化施設の整備費用の一部を負担いただくといった働きかけを市として行ってはどうかとの意見がありました。

また、本市内に既に存在するギャラリー等にはかなりの経費がかかっており、老朽化している施設もあることから、総合文化施設に設置する予定のギャラリーも含め1カ所に集約することで経費削減を図ってはどうかとの意見がありました。これに対しては、寄附を受けて建設された施設もあること、市民ギャラリーの稼働率が高いこと、またギャラリー設置による利点もあることなどから、既存施設を存続させるべきという意見もありました。

また、現市民会館大ホールの跡地について、財源を創出できるような活用方法を事前に検討すべきという意見、当該跡地をどう活用するかを検討した上で財政面の措置を考えるべきといった戦略的な市有財産の活用についても意見が出されました。

この点については、新庁舎建て替えに際し、現庁舎跡地に対する定期借地権25年分として約143億円を一括して事業者から受け取り、資金不足分に活用した東京都豊島区の事例が挙げられました。

そのほか、現在の公共用地先行取得等事業債の早期償還により利子分の財政負担の縮減を図るべきであるという意見、会員制度を構築し会費収入を得ることで収入増を図ってはどうかという意見がありました。

また、寄附金の募集方法については部署を越えた若手職員のチームで検討してもらうことも一つの方法ではないかといった意見、総合文化施設の財政面について、総合文化施設に関し市内外合わせて約3万8,000筆もの署名を集めた団体へ働きかけをしてはどうかといった意見もありました。

(6) その他

【提言】

現市民会館大ホールの稼働率は71.5%と比較的高い状況にあり、また、市駅と市民会館の間にあった近鉄百貨店が撤退した状況を鑑みると、市民会館大ホールと同様の施設を建設するのでは、にぎわい創出にはつながらないと考えられます。このことから、そもそも、にぎわい創出の観点からの調査が必要であるとの意見を初め、コンサルタント、コンサート等の企画会社、市駅周辺の商業者、電鉄会社等の企業などに対して、総合文化施設の在り方についてリサーチを行うべきとの意見が相次ぎ、この点について委員の意見が一致しました。 (中間報告時の提言)

上記中間報告での提言を受け、市は、商業コンサルタント等に対しリサーチを実施し、本報告書の2.(7)「総合文化施設に係る企業リサーチの結果について」で記載する内容の結果を得た旨の報告がありました。本委員会としても、各委員の提言を真摯に受け止めていただいたことは、一定評価できるものです。しかし、本委員会としては、今後の議論を進めるために、にぎわいの創出の観点からのリサーチを求めていたにもかかわらず、10月の総務委員協議会でヒアリングシート等リサーチ手法の詳細が

提示された当初から疑義を抱く声、懸念の声が上がっていたとおり、市が実施したリサーチは、その手法、規模等において本委員会が期待していたものと異なるものであり、その齟齬がリサーチ結果にもつながったことは、残念な結果であると言わざるを得ません。

また、総合文化施設整備に当たっては、周辺の既存公共施設であるメセナひらかた会館、ラポールひらかた、また寄附を受ける予定の美術館との位置付け、在り方、重複する機能や役割の有無についてもしっかりと議論すべきです。

また、宿泊施設については、総合文化施設と合築する施設の候補の一つとして記載していますが、仮に総合文化施設と合築しない場合でも、市駅周辺全体の整備という観点から、宿泊施設の必要性について、市としての見解を示すべきです。

【その他の意見】

旧近鉄百貨店跡地に新たな商業施設が開業予定であり、人の流れが変化することが予想されること、同規模のホールが近隣都市にあること、また、事業予定地が大阪と京都の中間地点である市駅前であることなどを踏まえて行うべきといった意見がありました。

また、本委員会においても、できれば事業者との懇談を行ってはどうかとの意見がありました。

4. おわりに

本委員会における所管事務調査の概要は以上ですが、総合文化施設の整備に向けた現状を再認識することができたこと、また、委員から数々の貴重な提言がなされたことで、本調査は非常に有意義なものになったと考えます。

改めて、まず、総合文化施設整備に当たっては、多額の経費がかかること、何十年と使用する施設であることから、しっかりとした構想のもと、稼働率が高く、にぎわいを創出するための将来にわたって納得度の高い施設整備をすべきです。あわせて、本整備は、枚方市駅周辺地域全体のにぎわいをもた

らすための市駅周辺再整備の起爆剤となる事業であり、本整備単独で終わるものではありません。本整備後に生まれる跡地、そしてその後に生まれる新たな跡地の有効活用も含めた本整備後の市駅周辺再整備の連鎖的な計画があつてしかるべきです。

市長を初めとした執行機関の皆様には、本報告を参考にするとともに、先進事例等の調査、研究を怠ることなく、総合文化施設の整備に向けた取り組みを行うよう求めます。

最後に、議員各位におかれましては、今回の報告書を、総合文化施設に係る議案審議等の判断において参考にいただければ幸いであると申し上げ、最終報告とさせていただきます。

なお、総合文化施設の整備に向けては、今後も本委員会の所管を超えた多くの課題が浮かび上がってくるものと考えられます。

今後、市議会としても、課題の解決に向け、さまざまな取り組みを進めていただきますようお願い申し上げます、結びといたします。

平成25年12月17日

総務常任委員会

委員長 堀 井 勝

5. 開催状況

開催回等	開催日	会議内容等
第 1 回	平成25年 8 月 9 日	○総合文化施設について、財務部から説明を受ける。 その後、質疑応答
第 2 回	平成25年 8 月 27 日	○総合文化施設について、政策企画部、地域振興部から説明を受ける。 その後、質疑応答、委員間で協議
現地視察	平成25年 9 月 5 日	○総合文化施設建設予定地を視察し、本市担当者から説明を受ける。
第 3 回	平成25年 9 月 5 日	○総合文化施設について、委員間で協議
第 4 回	平成25年 9 月 12 日	○総合文化施設について、政策企画部、地域振興部から説明を受ける。 その後、質疑応答、委員間で協議
第 5 回	平成25年 9 月 19 日	○所管事務調査中間報告（案）の提示
第 6 回	平成25年 9 月 24 日	○所管事務調査中間報告（案）の確定

先進都市 研 修	平成25年10月17日	○「吹田市文化会館について」を調査事件として吹田市を訪問し、担当者から説明を受ける。その後、質疑応答 ○「兵庫県立芸術文化センターについて」を調査事件として兵庫県を訪問し、担当者から説明を受ける。その後、質疑応答
先進都市 研 修	平成25年11月5・6日	○「i i c h i k o総合文化センターについて」を調査事件として大分県を訪問し担当者から説明を受ける。その後、質疑応答 ○「ホルトホール大分について」を調査事件として大分市を訪問し担当者から説明を受ける。その後、質疑応答
第 7 回	平成25年11月20日	○総合文化施設について、政策企画部、財務部、地域振興部から説明を受ける。 その後、質疑応答、委員間で協議
第 8 回	平成25年11月29日	○総合文化施設について、委員間で協議
第 9 回	平成25年12月6日	○総合文化施設について、委員間で協議
第 10 回	平成25年12月12日	○所管事務調査最終報告（案）の提示
第 11 回	平成25年12月17日	○所管事務調査最終報告（案）の確定

6. 総務常任委員名簿

(委員名は議席順)

職 名	氏 名	所 属 会 派 等
委 員 長	堀 井 勝	民 主 市 民 議 員 団
副 委 員 長	木 村 亮 太	未 来 に 責 任 ・ み ん な の 会
委 員	前 田 富 枝	自 由 民 主 党 議 員 団
委 員	池 上 典 子	み ん な の 党 市 民 会 議
委 員	藤 田 幸 久	公 明 党 議 員 団
委 員	有 山 正 信	公 明 党 議 員 団
委 員	鷺 見 信 文	民 主 ク ラ ブ
委 員	大 橋 智 洋	民 主 ク ラ ブ