

日光市新文化会館施設整備基礎調査業務委託の結果について

複合化する機能や整備地等に関する基本的な考え方を整理するために実施した新文化会館施設整備基礎調査業務委託の結果については、次のとおりであります。

I 本調査の目的

市におけるこれまでの検討結果を踏まえ、新文化会館の利用促進を図るための付帯機能や規模、整備候補地の選定及び整備手法について検討及び調査することで、整備に伴う具体的な課題を整理することを目的とする。

II 前提条件の整理

1 施設の実態に基づく考察

(1) 既存文化会館3施設の利用実績

- ・既存文化会館のホール使用日数及び利用率は、年々減少している。



ホールの稼働率を上げることが課題

- ・市民にとって利用しやすいホールとなるようハード面における配慮が必要。
- ・利用状況を詳細に分析し、利用者ニーズに沿った運営を行うなど創意工夫が必要。
- ・文化施策の充実が必要。

(2) 日光市における人口及び観光入込客数の推移

- ・日光市の人口については、2060年に29,549人まで減少する推計となっている。
- ・人口が減少する中においても、文化会館は、文化活動の拠点で文化振興に不可欠な施設。
- ・日光市における観光入込客数は、コロナ禍前である平成30年度は、約1,200万人であり、コロナ渦中の令和3年度においては、約790万人であった。
- ・コロナ禍においても、一定規模以上の観光客が日光市へ来訪していたことから、文化会館利用促進にあたっては、観光客における利用も視野に入れて検討を進めていくことが望ましい。



- ・文化会館機能のみの単体で整備する場合は、人口減少を考慮すれば、現在よりも小規模な収容能力とすべきである。
- ・一方で人口減少による利用率の低下を抑えるためには、複合化させることにより、集客力を高める工夫が必要となる。
- ・このために複合化する場合、人口減少を抑える方策として、定住促進が図られる機能が挙げられる。
- ・また、複合化する場合においては、文化施設の本質を十分踏まえた上で、市民の日常利用に加えて、市民以外（観光客等）も視野に入れた利用拡大に資する検討が必要となる。

2 文化会館のあり方検討に基づく考察

新文化会館の整備にあたり、市民の立場から幅広く意見を伺うことを目的に設置した市民委員会では、以下の市の基本的な考えや検討のスケジュールを示したうえで意見をいただき、その意見をもとに、議会特別委員会と協議を行っている。

【市の基本的な考え】

- ・新文化会館の整備場所については、極力財政負担を抑えるため市有地を優先に検討する。
- ・収益を確保できる機能（観光施設、商業施設、市民交流施設等）と複合化することを検討し、「使われる」・「人が呼べる」・「地域の活性化につながる」施設を目指す。

◎ 具体的な意見

① 市民委員会における意見

- ・複合施設を整備する場合において、十分な駐車場の確保等により、文化会館本来の利用に支障をきたさないこと。
- ・付帯する機能については、暗に観光に比重を置くような収益性重視の考えに消極的な意見もあった。
- ・子育て支援関係の施設との複合化については、人口減少対策の視点から肯定的な意見があった。
- ・収容能力という観点からは、約400席を保持するニコニコホールがあるため、新文化会館との差別化が重要である。

② 議会特別委員会における意見

- ・住民への丁寧な説明や合意形成については、十分に配慮し、適切なプロセスを踏んで進めていく必要がある。
- ・候補地や機能の決定については、納得できるエビデンスに基づいて検討する必要がある。
- ・他の公共施設との集約化の検討や財政負担の配慮等、公共施設マネジメントの視点を重視すべきである。



- ・市民及び議会の意見を踏まえ、財政負担の縮減に寄与できる新文化会館の整備が必要。
- ・公共施設マネジメントの視点から、以下の項目に留意する必要がある。
 - ・ 財政状況を踏まえ、民間活力を積極的に活用し、トータルコストとサービスの最適化を図ることが必要。
 - ・ 施設総量を削減するためにも、類似施設との連携や利用者数を踏まえたうえで、過大な規模とならない施設とすることが必要。
- ・ 財政負担を抑えるために収益機能を持たせるなど、効果的な複合化の方法論について検討する必要がある。

3 類似施設等の状況に基づく考察

(1) 日光市内の類似施設について

- ・ 日光街道ニコニコ本陣には、380席の多目的ホールが整備されている。



ニコニコホールが整備されている状況を踏まえ、次の点を踏まえた検討が必要である。

- ・ ホール規模に応じた差別化が必要。
- ・ ニコニコホールとの連携を強化することでそれぞれの魅力を高める取り組みが必要。

(2) 全国の文化会館の状況について

① 施設整備手法について

- ・ 文化会館のみの単独施設ではなく、図書館や広場等、文化会館以外の機能を併せ持つ複合施設が多い。
- ・ 全国の整備事例を見ると、PFI手法の導入についても検討されている。

【PFIのメリット】

- ・ 複数の業務を長期の契約として一括して性能発注することで、民間事業者のノウハウを活用し、設計・建設コストの削減、施設利用の活性化、収益拡大を目指すことができる。

【PFIのデメリット】

- ・ 民間事業者のノウハウに委ねる部分が多く、行政の意向が十分に反映されないことがある。
- ・ 財源調達手段によっては、従来型の直轄事業が有利な場合もある。



- ・ 新文化会館整備にあたり従来型方式とPFI方式を定量的・定性的に比較してどちらが本事業に適しているかを把握する必要がある。
- ・ 従来型方式を選択した場合においては、管理・運営を民間事業者等に委ねる指定管理者制度の導入の検討が必要と思われる。
- ・ PFI方式を選択した場合の事業方式については民間事業者等へのヒアリング結果を踏まえたうえで検討する必要がある。

② 文化会館の運営方法について

- ・ 運営形態については、自治体が運営を行う直営方式から指定管理者制度を導入した民間事業者等の運営にシフトしている。



市民サービスの向上及び利用促進を図るため、指定管理者制度を導入する等、民間事業者等のノウハウを活かした管理・運営方法が望ましい。

4 前提条件の整理から見える課題について（まとめ）

- ① 集約化・複合化の検討について
 - ・ 集約・複合化する機能としてどのような要件が求められるか。
 - ・ 類似施設との調整や整合性をどう図るか。
- ② 整備地について
 - ・ 未利用市有地について整理し、新文化会館の整備地としての適性を判断する必要がある。
- ③ 施設規模について
 - ・ 人口規模だけでなく、文化会館の利用形態を考慮した施設規模の検討が必要である。
 - ・ 過大な整備事業費は、将来への負担を伴うため適切な施設規模とする検討が必要である。
- ④ 整備手法について
 - ・ 施設規模や整備地等具体的内容を定め、今後、民間活力導入可能性調査を実施する必要がある。

Ⅲ 前提条件から見える課題を受けての新文化会館の方向性（令和4年度まで）

（1）新文化会館の集約化・複合化について

文化会館の機能を主としつつ、更なる利用促進のため、観光施設、商業施設、市民交流施設等との複合化を市の考えとして、市民委員会や特別委員会において示したが、市民委員会から世界遺産ガイダンスセンター等文化施設との複合化の提案もあった。このため、観光施設、商業施設、市民交流施設及び文化施設について分析を行った。

① 観光施設

すでに日光市には世界に誇れる社寺をはじめ、華厳の滝や中禅寺湖等を代表とする美しい自然があり、新たに観光施設を設け新文化会館と複合化することは財政負担の面からも必要性は低いといえる。

② 商業施設

収益性を高めることが期待できるが、整備地や内容によっては、市内事業者との競争や混雑等により文化会館の利用に支障をきたすおそれがあることから、慎重に判断する必要がある。

③ 交流施設

中央公民館または子育て支援施設との複合化は、市民交流を図るうえでも有効と考えられる。但し、収益性を考慮した複合化における効果は低いため、市民に限らず利用対象者を広げることで利用促進を図ることが重要だろう。

④ 文化施設

文化施設は、文化会館との親和性も高く、文化振興の拠点としての価値を高める意味からも、複合化する施設として望ましい。なお、世界遺産ガイダンスセンターについては、日光市の特色でもある観光への相乗効果が期待できる施設と考える。



以上のことから複合化する施設は、次の3施設の中から検討することが適当である。

- ① 商業施設…収益性の視点から（例：農林水産物直売所、飲食店）
- ② 交流施設…市民利用の視点から（例：公民館、子育て支援施設）
- ③ 文化施設…文化振興の視点から（例：図書館、世界遺産ガイダンスセンター）

(2) 整備地について

市有地を前提に、次の候補地について分析を行った。

① 今市文化会館解体後跡地（今市地域）

- 敷地面積が大きく（約20,000㎡）用地買収が原則不要。
- △ 類似施設である日光街道ニコニコ本陣が近隣にあるため調整が必要。
- × 整備中に市内で文化会館施設を使用できなくなってしまう。

② 日光総合会館（日光地域）及び藤原総合文化会館跡地（藤原地域）

- × 敷地面積が小さい（日光：約9,000㎡、藤原：約4,000㎡）。
- × 周辺観光施設が近いことにより市民利用の妨げになる恐れあり。

③ 日光産業団地（今市地域）及び瀬尾工業用地（今市地域）

- × 工業用地と整備され、産業振興の要となることから、企業誘致に活用することが望ましい。

④ 旧吉沢小学校跡地（今市地域）

- × 敷地面積が小さい（約10,000㎡）。
- × 道路拡幅が必要であるが、日光杉並木が隣接しており道路拡幅が難しい。

⑤ 七里地内市有地（日光地域）

- 周辺にレジャー施設や公園等が立地しており、市民及び観光客も利用しやすいため好立地である。
- △ 敷地面積が9,000㎡と小さく、一部用地買収の可能性はあるが、近隣の河川敷を臨時駐車場として活用することが見込める。

⑥ 鬼怒川温泉大原地内市有地（藤原地域）

- 敷地面積が大きく（約24,000㎡）用地買収が原則不要。
- × 土砂災害警戒区域（イエローゾーン）となっている。
- × 大雨時に近隣の用水路が溢水することに加え、インフラが未整備。



以上のことから候補となる市有地は、次の2箇所が優位であると思われる。但し、それぞれの市有地について以下の点に留意する必要がある。

① 今市文化会館解体後跡地（今市地域）

・十分な敷地面積を有しているものの、一方で近隣に類似施設があること、施設整備期間中に今市文化会館のホールが使用できなくなることなど、利用者の利便性低下に対処する必要がある。

② 七里地内市有地（日光地域）

・周辺に公園等が整備されていることから、市民等も日常的に利用しやすい立地であるが、敷地が小さいため一部用地買収が必要となる可能性がある。

(3) 施設規模について

次のことを踏まえて、ホール席数など施設規模の分析を行った。

- ・過去の利用実績から、1,000人規模の利用は極めて限定的である。
- ・日光市の人口は、今後も減少する推計となっていることを踏まえる必要がある。
- ・新文化会館の規模を抑えることで整備費や将来の維持管理費を圧縮することにより、トータルコストの縮減を図る必要がある。
- ・1,000人規模のイベント等を実施する場合は、隣接自治体のホールを活用することも一案である。



新文化会館のホール規模は既存の今市文化会館の利用実績及び人口推計から500席から900席が適正と思われる。

IV 次年度における検討事項

【課題1：整備地及び付帯施設、事業費の検討】

「今市文化会館解体後跡地」及び「日光地域七里市有地」を整備地の候補としてあげているが、付帯施設や事業費も考慮した上で、総合的な判断が必要となる。

【課題2：整備手法の検討】

従来型手法とPFI手法のどちらが財政負担を縮減することができるか今後比較検討する必要がある。なお、民間事業者にヒアリングを行い、民間事業者の意見を反映した事業スキームを構築していくことが重要である。

【課題3：運営形式の検討】

運営形式については整備手法の検討時に行うVFM（バリュー・フォー・マネー）において事業範囲に運営を含めるかどうかについても検討する必要がある。

【課題4：合意形成】

今後は施設、整備地、施設規模等を総合的に判断していき、具体的な整備内容が固まった時点で市民の利用促進を図るため、市民ニーズを調査し整備に当たる合意形成を進める必要がある。

【課題5：収益及び公共サービスの質の向上】

財政負担を縮減するため、収益性を考慮した施設整備が必要になる。



- ① 財政負担の縮減効果が高く、市民への公共サービスの質の向上を図ることができる事業手法について検討をすること。
- ② 新文化会館の整備地、付帯機能、規模について市民の利便性、施設の収益性等の観点から総合的に判断し、検討すること。