

観光施設と遊休不動産の包括的な
改修・運営等の官民連携手法調査
報告書

平成29年2月

岩手県八幡平市

(株式会社日本総合研究所)

目次

第1章 本調査の目的と背景.....	1
第1節 本調査の背景.....	1
1 八幡平市の観光の現状.....	1
2 観光のポテンシャル.....	4
第2節 本調査の目的.....	5
第2章 目指す姿と検討項目.....	7
第1節 実現を目指すビジネスモデル.....	7
第2節 上位計画等の整理.....	7
第3節 本調査の構成.....	17
第3章 対象施設の概要と利活用方針.....	19
第1節 対象とする公共施設の概要と利活用方針.....	19
第2節 対象とする民間遊休不動産の概要と利活用方針.....	40
第4章 事業スキームの検討.....	44
第1節 先行事例の調査.....	44
第2節 個別施設の改修・維持管理・運営に係るスキーム.....	55
第3節 事業スキームの定性評価.....	66
第4節 事業スキームの定量評価.....	77
第5節 民間事業者の意向調査.....	90
第6節 事業スキームの総合評価と考察.....	100
第7節 公共サービスと民間サービスのセット提供に関する課題整理.....	107
第5章 震災復興に対する効果.....	109
第1節 基本的な考え方.....	109
第2節 効果の算出.....	109
第6章 実施体制の検討.....	114
第1節 基本的な考え方.....	114
第2節 先行事例.....	114
第3節 組織体制.....	117
第7章 まとめと今後の課題.....	120

第1章 本調査の目的と背景

第1節 本調査の背景

1 八幡平市の観光の現状

岩手県八幡平市は岩手県有数の観光地であり、特に安比高原と八幡平エリアがその中心的な役割を担っている。しかし、八幡平市人口ビジョンと八幡平市滞在型観光振興計画で述べられているとおり、八幡平市の観光客数は、東日本大震災後、徐々に回復傾向にあるものの、いまだ低水準にあり、また全国的なインバウンド急増の効果も十分に享受できていない。

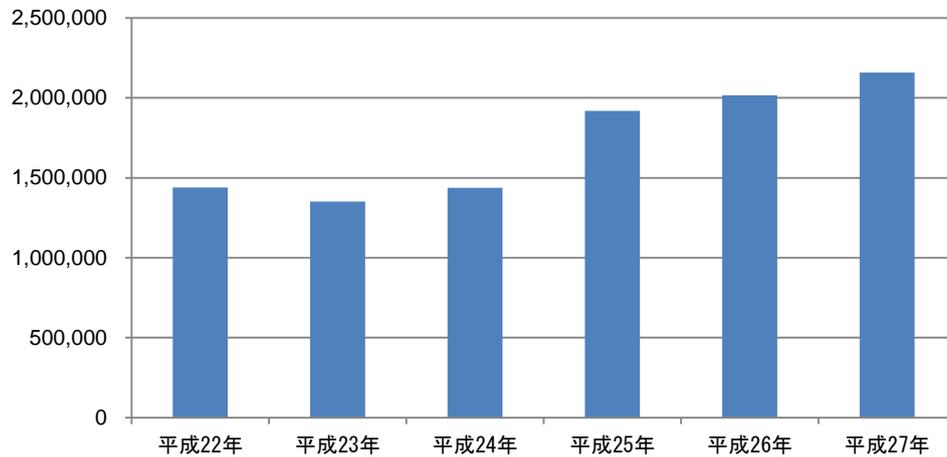
同計画では、観光振興のため、行政や事業者、地域団体が官民連携する必要性、組織体制の構築が必要であることが述べられており、本調査は上記のような現状を踏まえ実施されるものである。

図表 1 八幡平市の位置



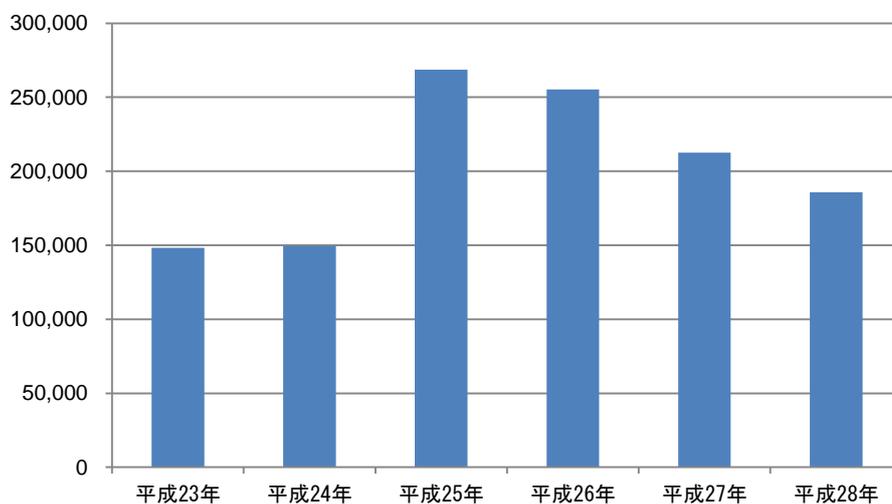
八幡平市の観光客入込客数は、平成 22 年度から 23 年度にかけて減少し、その後増加傾向にある。一方、八幡平温泉郷の観光客入込客数はここ 4 年間で減少傾向にあり、観光振興に向けたてこ入れが必要な状況にある。

図表 2 八幡平市の観光客入込客数の推移



出典：八幡平市統計資料

図表 3 八幡平温泉郷の観光客入込客数の推移



※平成 24 年度から平成 25 年度に入込客数の増加が著しいのは、入込客数計測対象施設が増加したため。

出典：八幡平市統計資料

2 観光のポテンシャル

八幡平市は岩手県北西部、北東北の中心部に位置する。市域の一部は十和田八幡平国立公園の一部である。広域アクセスの面では、東京から大更駅までは3時間弱、仙台から大更駅までは1時間強である。また札幌からいわて花巻空港まで約55分、いわて花巻空港から盛岡駅まで約43分である。いわて花巻空港は台湾およびタイからのチャーター便が運航している。盛岡駅から八幡平市へはJR花輪線またはバス利用である。

年間の観光客入込客数は約200万人であり、これは盛岡市、雫石市、一関市に次ぐ第四位である。また年間外国人入込客数は約2万9千人であり、これは岩手県で最多である。近年では十和田八幡平国立公園が国立公園満喫プロジェクトの対象に選定されており、今後インバウンド誘客の推進が期待される。

八幡平エリアの主な観光地は岩手山、松川溪谷、焼走り熔岩流などの自然資源と、松川温泉、藤七温泉、八幡平温泉郷などの温泉資源、そしてスキー場や樹氷などの雪が挙げられる。観光資源には恵まれている一方、観光客入込客数の季節変動、宿泊客より日帰り利用が主である点、観光消費単価の伸び悩み、などの課題がある。

安比高原はスキーリゾートやトレッキング等の取組を進めており、インバウンドをはじめとして、一定の効果を上げている。



■岩手山・一本桜
岩手県の最高峰、日本百名山に選定。全国から登山客が訪れる。春は雪山と桜が見られる。



■焼き走り溶岩流
1700年代に噴出した溶岩が固まった焼き走り溶岩流。岩手山の山麓に全長約4kmにわたり扇状の岩石帯を形成している。国の特別天然記念物。



■八幡平温泉郷
松川地熱発電所からの給湯による温泉郷。



■八幡平リゾート
八幡平温泉郷に位置するスキー場。



■松川渓谷・秋の紅葉
八幡平市から秋田県へと続く八幡平アスピーテラインや八幡平樹海ラインから国立公園の雄大な紅葉を楽しむことができる。市観光協会では紅葉まつりを開催。



■八幡沼・ガマ沼
春・秋は高山植物の観察、森林浴などのトレッキングが人気。ピギナーから本格トレッカーまで幅広いメニューが用意されている。



■松川温泉
開湯270年の秘湯。



■七滝の氷瀑ツアー
スノーシューを履いて七滝まで歩くツアー。落差25mの氷瀑を見ることができる。



■松川地熱発電所
日本最初の商用地熱発電所。



■安比ゴンドラ
ゴンドラ山頂駅から標高1,304mの前森山ハトレッキング。絶景がお得なロープウェイ全国第四位。



■安比の花火



■森林浴
安比ブナ二次林を森林浴。

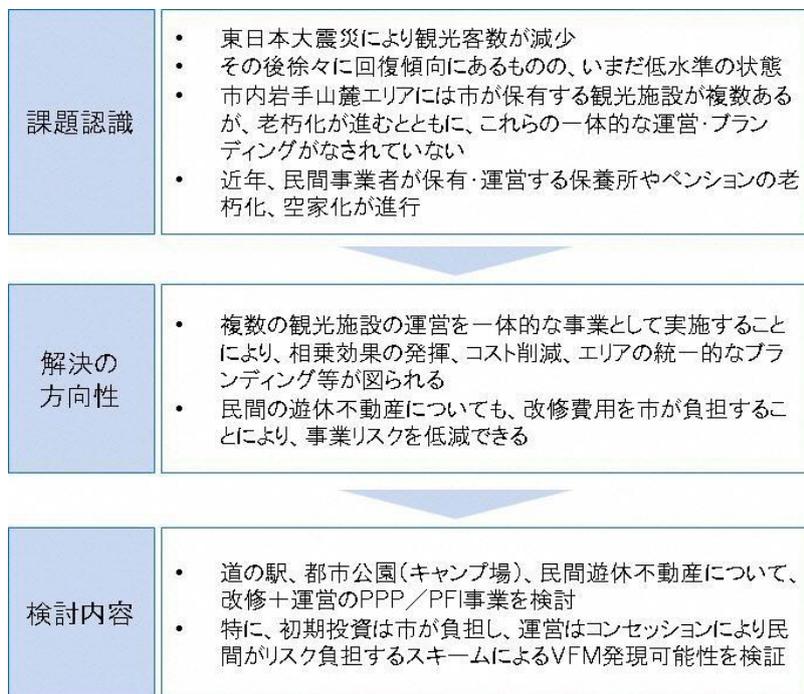
第2節 本調査の目的

八幡平には、八幡平市が保有運営する都市公園・道の駅や宿泊・観光施設、民間事業者が保有運営するホテル・入浴施設・保養所・別荘など、官民双方の観光・アメニティ施設が立地している。現在これらは独立に運営されており、かつ老朽化・空家化が進んでいるため、観光地・観光施設としての価値を十分に発揮できていない。

本調査は、これらの施設を改修・リノベーションすることで付加価値を高めるとともに、官民連携して一体的な運営を行う事業手法を明らかにすることを目的とする。また、それにより、利用者に対してパッケージ化されたサービスを提供し、対象地域ならびに岩手県

沿岸の被災地域における観光客の増加を目指すものである。

図表 6 本調査の構成



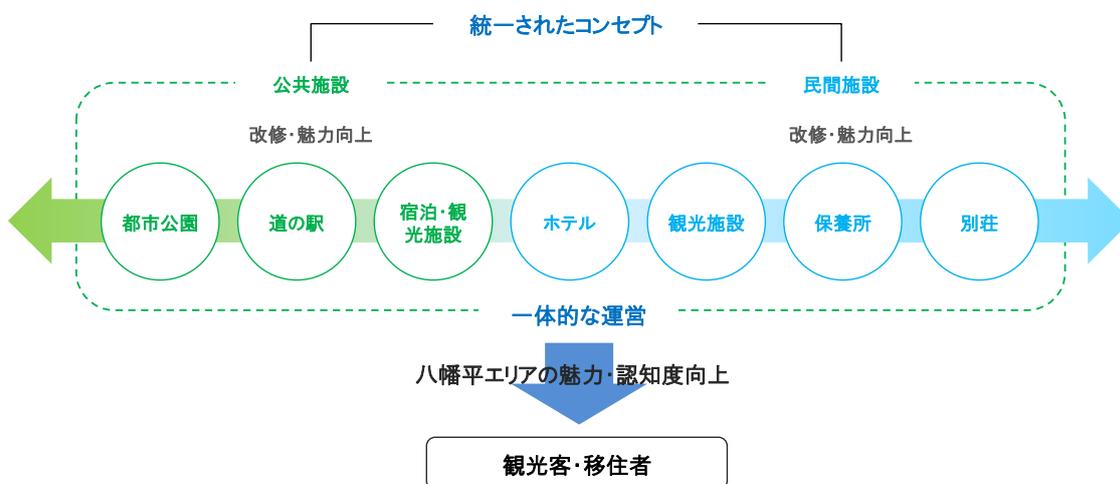
第2章 目指す姿と検討項目

第1節 実現を目指すビジネスモデル

前述のとおり、八幡平エリアの観光施設は個別ばらばらに運営され、統一した戦略に基づく運営はなされていない。またDMO等の組成については検討中の状況であり、現時点でエリアを面的に捉えた観光マーケティング、プロモーションは十分になされていない。

本業務では、下図のように、対象地域全体を統一した考え方・コンセプトに基づき整備・運営することで、八幡平エリアの観光地としての認知度や競争力を高めるとともに、観光客にパッケージ化されたサービスを提供するビジネスモデルを目指すこととする。そのためには、現在、個別に運営されている官民双方の観光施設をPPP・PFI手法を用いて一体的に再整備・運営することが有効な手法と考えられる。

図表 7 官民の観光施設の一体的な運営イメージ



第2節 上位計画等の整理

1 八幡平市総合計画後期基本計画

八幡平市総合計画後期基本計画では、重点施策の一つとして「滞在型観光推進施策」が掲げられている。また施策の体系の中では、施策の一つとして「産業の振興」があり、その中の分野として観光産業が挙げられている。

観光産業の現状と課題については、観光は地域経済を支える重要な産業であり、その振興のために、通年型観光の確立、一体的な観光エリアの構築、農林業や地域文化、伝統、他市町村との連携の必要性が指摘されている。また施策の方向性としては、雄大な自然景観を生かした総合観光振興、ニューツーリズムの推進、合宿の里づくり等が挙げられているとともに、行政と民間の連携を図ることとされている。

■第2章 第1 産業の振興 現状と課題

(6) 岩手山、八幡平、安比高原、七時雨山などの自然環境に恵まれ、レジャー・リゾートなどの基盤が形成されている本市において、観光は地域経済を支える重要な産業です。

豊富な観光資源、未利用観光資源を掘り起こし、一体的な観光エリアに育て、さらには、温泉やスキー場、ゴルフ場、トレッキングコースなどと組み合わせ、四季を通じた通年型観光の早期確立、また、多様化するニーズや価値観、個性化する観光客に対応するため、関係機関との連携はもとより、農林業や地域の文化、伝統、他市町村の観光地と連携していくことが必要となっています。

■第2章 第1 産業の振興 施策の方向 5. 観光

【雄大な自然景観を生かした総合観光振興】

- 岩手山、八幡平、安比高原、七時雨山など雄大で美しい観光資源を生かし、魅力あふれる全国有数の観光エリアとして、自然とのふれあいや四季折々の体験、滞在型観光の振興を図ります。
- 登山道やトレッキングコース、遊歩道、キャンプ場、トイレなど、自然環境や景観に配慮した施設整備を進めます。
- 行政と民間がそれぞれの役割を担い、協働による観光振興を推進していくため、観光メニューの研究・創設など観光協会や関係機関、他市町村の観光地との連携を図ります。
- 観光地としての八幡平の特色を常に出せるよう意識した観光行政の推進に努めます。

【自然と人情あふれるニューツーリズムの推進】

- 自然を対象にしたグリーンツーリズムのみならず、登山やトレッキングなど自然や産業、文化、伝統及び健康を対象にしたニューツーリズムを推進します。また、ニューツーリズムを総合学習の場として活用し、首都圏などへ積極的にPR活動を展開するほか、修学旅行などの誘致にも努めます。このため、農林業家の受け入れ態勢構築やガイド、指導者などの育成を推進します。

【合宿の里づくり】

- ホテルやペンション、民宿などとタイアップし、四季を通じてのスポーツ、文化・芸

術活動など多種多様な合宿の里として、情報発信と誘致を推進します。また、スポーツなどの全国大会や国際大会の誘致に努め、交流人口の増加による地域活性化を図ります。

【広域観光の推進】

- 北東北の観光エリアの中核として、盛岡・八幡平広域観光推進協議会の関係市町村を中心に、市域、県域を越えた連携による広域観光ルートの整備を図るとともに、連携・共同で観光PRを行い、国内はもとより、海外からの観光客誘致を図ります。
- 県内有数の宿泊施設数を誇る地域であり、各施設の連携による学会や大会などコンベンションの誘致に努めます。

【周遊交通機関、情報発信】

- 観光客に地域内の様々な観光素材へ容易に足を運んでもらえるよう、交通機関や観光ルートの案内標識などの整備を始め、きめ細かな交通確保に努めます。
- 八幡平市の魅力をより多くの人々に知ってもらうために、観光案内板のリニューアル、美しい自然や四季の風物を織り込んだDVD、パンフレット、ホームページなど多様な情報媒体を駆使した情報提供の充実に努めるとともに、魅力ある特産品の開発により観光客誘致の拡大に努めます。

【観光資源発掘と整備、人材の養成】

- 旧松尾鉱山や兄川溪流、金沢清水、鹿角街道、また、伝統行事、民具など、地域内には、自然や風物など多くの観光資源が埋もれていることから、地元学などの活動を通じて眠っている観光資源の発掘に努めます。
- 訪れた人に、より深い地域の魅力を知ってもらうため、自然系や人文系の観光ガイド、インストラクターを養成します。

2 八幡平市まち・ひと・しごと創生総合戦略

八幡平市まち・ひと・しごと創生総合戦略では、将来の人口に関する基本方針として、観光客入込や市民活動量の増大等によるまちの活力強化が定められている。

また政策の基本目標として、観光交流人口やUIターンの増加につながる魅力の強化、広域連携、官民連携、プロモーションの強化等による効果的なまちづくりを掲げている。さらに、基本目標と数値目標においては、観光入込客数2,500千人/回、観光宿泊者数460千人としている。また具体プロジェクトとしては、空き家等活用による健康、創作レストラン開業支援、合宿の拠点づくりプロジェクト、日本版DMO等が示されている。

■第2章 2 将来の人口に関する基本方針

(2) 高齢者の元気増進、観光客入込みや市民活動量の増大、八幡平ファン拡大等によるまちの活力強化

人口減少の抑制に取り組む一方で、まちの活力や市民の暮らしの質を短・中期的に維持・向上させていくために、高齢者の元気増進や観光入込み客の拡大、市民等の活動量（交流や地域貢献活動など）の増大を目指していくものとします。

〔観光交流人口（観光入込み客数）の増大〕

国際的・広域的な観光入込み客数や宿泊者数の増加による観光交流人口（観光入込み客数）の増大を図り、各種経済活動の活性化や、まちのにぎわいの強化につなげていきます。

■第3章 1 人口問題の改善に向けてのまちづくりの課題

(3) 観光交流人口やU I ターンの増加につながる魅力の強化

交流人口の拡大に向けては、観光交流人口について、宿泊型・回遊（滞留）型や通年型・リピート型観光客の増大を図るとともに、外国人旅行者や教育観光等の広域的な集客力の強化を図っていくことが必要です。また、短期宿泊体験を通じて、八幡平市の魅力を発信する手段として、一時居住・季節居住や二地域居住を進め、U I ターンにつなげていくような取り組みが必要です。

(5) 広域連携や官民連携、プロモーションの強化等による効果的なまちづくり

総合戦略において、人口問題の改善や施策を効果的に展開していくためには、地元（市民・企業・各種団体等）や大学・研究機関等も含めた幅広い官民連携や盛岡広域圏で連携した共通課題への対策など、関係者が協働で取り組んでいくことが重要です。

また、全国的な人口減少に伴い、都市間競争が厳しさを増すことが想定される中で、本市の競争力を高めていくために、まちの魅力や強みを積極的にPRしていくことが必要です。

■第3章 4 基本目標における基本的方向と数値目標

【基本目標2】

八幡平市の豊かな自然や絆を活かし、新たな人が流入する流れを創る

（基本的方向）

(1) ホスピタリティあふれる癒しと健康のリゾート拠点づくり

豊かな自然の恵みと、健康・スポーツ資源を活かして、“癒しと健康”といった特色を打ち出して、広域的な集客力を目指す観光とリゾート拠点の形成に取り組みます

(2) 自然の恵みの中でひとが輝く、心豊かに暮らせる故郷づくり

豊かな自然の恵みに魅力を感じ、心豊かに過ごしたい人が集まる第2の故郷として、新たなひとを呼び込み、まちの活性化につながる取り組みを推進します。

(数値目標)		
指標名	基準値	目標値 (H31)
観光客入込数	(H26) 2,354 (千人/回)	2,500 (千人/回)
観光宿泊者数	(H26) 449 (千人)	460 (千人)
転入率 (人口千人当たり)	(H26) 20.57 (人)	24.00 (人)

■第4章 基本目標ごとの施策（プロジェクト）と重要業績評価指標（KPI）

基本目標2 八幡平の豊かな自然や絆を活かし、新たな人が流入する流れを創る

プロジェクト⑤ 健康リゾート強化プロジェクト

多彩な健康関連資源（自然、温泉、健康食材）を活かし、健康志向に対応した観光レクリエーション・宿泊・飲食等が多面的に楽しめるような観光リゾート地としての機能強化と付加価値化を図ることにより、観光交流人口や宿泊客の増大及び健康関連産業の振興を図ります。

また、市民も日常的に健康増進に取り組むような環境や仕組みを強化し、健康寿命の延伸を図ります。

【主要施策】

2 健康増進関連商品の開発と提供の促進

(3) 健康、創作レストラン開業支援（空き家等活用）

【重要業績評価指標】

指標名	基準値	目標値 (H31)
健康食等の滞在型観光パッケージ事業の企画・実施件数	—	2 (件)

プロジェクト⑥ 広域スポーツイベント・合宿の拠点づくりプロジェクト

多彩な競技用スポーツ施設や、外国人にも人気の高い冬季スポーツのメッカとしての特性を活かし、スポーツ体験カリキュラムの充実や、広域スポーツイベントや合宿の誘致拡大を図ります。

また、合宿・スポーツ関連施設や豊かな自然を活かし、大学のゼミや研究フィールドの提供や学会等の誘致を進め、利用人口の拡大を図ります。

【主要施策】

1 冬季スポーツ体験カリキュラムの充実

2 広域連携による国際・広域スポーツイベント誘致や、スポーツ合宿の強化等による通年入込み数の増大

3 大学のゼミ・研究フィールドの提供や学会等の誘致

【重要業績評価指標】

指標名	基準値	目標値 (H31)
スポーツ関係宿泊者数	(H26) 29,812 (人)	(33,000 (人))
スポーツ関係大会開催数	(H26) 6 (回)	10 (回)

プロジェクト⑧ 観光マネジメント体制強化（日本版DMO）による教育旅行活性化プロジェクト

観光交流人口の増大とともに、本市の魅力を有効に伝え、U I ターン等につなげていくためには、地域資源を活かしつつ、関係者と連携した魅力ある観光・旅行のメニューづくりと、感動体験パッケージの提供を図っていく体制づくりが重要であり、新たな組織づくりと教育旅行等の活性化を進めていきます。

【主要施策】

- 1 関係者連携のもと、教育旅行等メニューづくりを実践する組織づくり（仮称・観光まちづくり実践倶楽部）
- 2 地域資源を活かした感動体験メニューづくりの企画・実施による教育旅行等需要の拡大

【重要業績評価指標】

指標名	基準値	目標値 (H31)
教育旅行客入込数	(H26) 28,511 (人)	30,000 (人)
教育旅行受入校数	(H26) 263 (校)	280 (校)

3 八幡平市滞在型観光振興計画

八幡平市滞在型観光振興計画では、滞在型観光を進めるための施策として8つの方針が示されており、そのうちの一つに自然資源を最大限に活かす点が示されている。

■第4章 滞在型観光を進めるための施策

方針		施策
1	八幡平市のファンを多様な分野に広げ、多くの人に来てもらおう ～新たな顧客獲得・リピーター確保～	<ul style="list-style-type: none"> ① 多様な機会を捉えたプロモーション活動の展開 ② 教育旅行の積極的な誘致を通じた若年層のファン獲得 ③ スポーツ団体やスポーツ愛好家の誘致 ④ 海外からの誘客促進 ⑤ 女性向けメニューの充実 ⑥ ファミリー向けメニューの充実 ⑦ ビジネス客の誘致とメニューの充実
2	泊まってこそその魅力をPRし、より多くの人に、より長く泊まってもらおう ～滞在型観光の推進～	<ul style="list-style-type: none"> ① 宿泊を促すしかけづくり ② 宿泊でしか体験できないプログラムの充実 ③ 八幡平市の魅力を堪能する、長期滞在のプログラムの充実 ④ 教育旅行の積極的な誘致を通じた若年層のファン獲得（再掲） ⑤ スポーツ団体やスポーツ愛好家の誘客（再掲） ⑥ 海外からの誘客促進（再掲）
3	八幡平市に行ったらこれを食べなきゃ（買わなきゃ）！を作ろう ～地域産業との連携促進～	<ul style="list-style-type: none"> ① 地場産物の活用 ② 地場産物の宣伝強化 ③ 食事処・お土産処の情報発信 ④ 特産品の開発
4	<u>自然の魅力を最大限に活かそう</u> ～自然の魅力発信～	<ul style="list-style-type: none"> ① <u>アウトドアレクリエーションの聖地としてのPR</u> ② 七時雨エリアのブランドイメージづくり
5	眠っている八幡平市の宝を呼び覚まそう ～地域資源の発掘と活用～	<ul style="list-style-type: none"> ① 鹿角街道の歴史や楽しみ方のPR ② 地域資源の掘り起こしと魅力の発信
6	市民一人ひとりが八幡平市の観光大使になろう ～市民参加の促進～	<ul style="list-style-type: none"> ① 市民と観光をつなぐ機会の創出

方針		施策
7	快適な旅をサポートしよう ～受入態勢の充実～	① 自家用車以外でも楽しめる仕組みづくり ② 八幡平市らしい景観の維持 ③ 観光施設の整備・充実 ④ おもてなしの質の向上
8	戦略的に取り組もう ～取組みの効果検証と広域連携～	① 観光の取組みの効果検証 ② 効果的な情報発信の仕組みづくり ③ 広域連携の推進

4 十和田八幡平国立公園ステップアッププログラム 2020

本事業に関連する広域的な取組としては、十和田八幡平国立公園ステップアッププログラムが挙げられる。当プログラムは、環境省が主導する「国立公園満喫プロジェクト」として日本の国立公園を世界水準の「ナショナルパーク」としてのブランド化を図ることを目標に、先行的、集中的に取組を実施する国立公園として、平成28年7月25日に十和田八幡平国立公園が選定されたことを受けて策定されたものである。

その中では、十和田八幡平国立公園の外国人利用者数を平成27年の約7,000人から、平成32年には約2.1万人へ増加させることを目標として掲げている。

目指すべき姿・取組の方針として、以下の8つが掲げられている。「6. アクセスルートの景観向上、案内誘導の強化」では、本事業の対象である道の駅にしねが、主要観光拠点として位置づけられている。また「7. ビューポイント（重点取組地域）での集中的な取組」では、本事業の対象である岩手山焼走り国際交流村キャンプ場等の魅力向上が挙げられている。

■ 2. 目指すべき姿・取組の方針

- (1) 多彩な登山道を活かします
- (2) 冬季の楽しみを充実させます
- (3) 温泉・湯治を楽しんでいただきます
- (4) 手軽に原生的な自然・活火山現象を楽しんでいただきます
- (5) 十和田信仰を体感していただきます
- (6) アクセスルートの景観向上、案内誘導の強化を行います

本公園に至るまでの移動の際に、国立公園へ向かう期待感を高め、楽しんでいただけるよう、アクセスルートにおける景観維持・向上を行う必要があります。また、主要交通拠点から本公園までの案内を適切に行うことで、円滑に外国人利用者を本公園まで誘導する必要があります。

- (7) ビューポイント（重点取組地域）で集中的な取組を進めます

本公園で利用環境を改善するにあたって、重点的に対策を進める地区を選定することが効果的です。このため、本公園の主要な利用拠点となっている地区を、ビューポイントとします。

【取組の方針】

5) 各ビューポイントの取組の方針

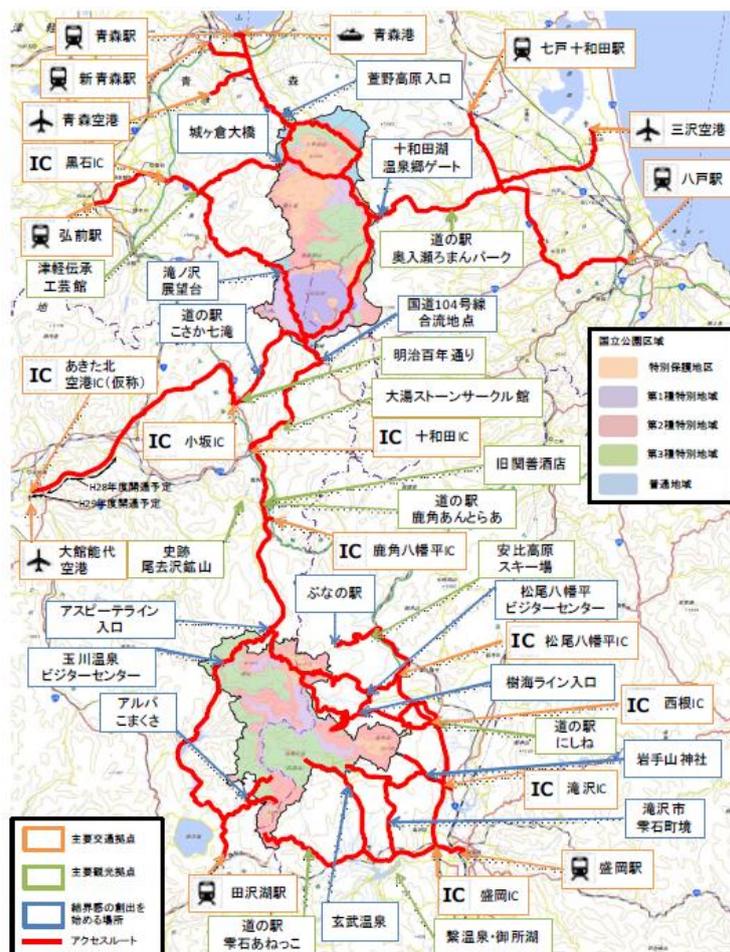
⑧岩手山地区

- ・岩手山の登山口（公園区域外）の標識の整理・統合による景観改善
- ・ビジターセンター、歩道、標識、トイレ、岩手山焼走り国際交流村キャンプ場（公園区域外）等の魅力向上

(8) 情報発信・プロモーションを行います

(9) ターゲットのニーズを把握して取り組みます

図表 8 十和田八幡平国立公園のアクセスルート



出典：十和田八幡平国立公園ステップアッププログラム 2020

5 上位計画等のまとめ

以上を踏まえると、上位計画等においては、①自然資源の活用、②スポーツ・合宿需要の取り込み、③官民連携による取組が示されている。また広域観光の視点からは、本事業が対象としている「道の駅にしね」と「岩手山焼走り国際交流村キャンプ場」が重要視されている。

また現在、八幡平市では、「個人別旅行」「テーマ別旅行」「インバウンド誘致」に注力することとしており、本調査ではこれらを踏まえ、検討を行うこととする。

図表 9 上位計画のまとめ

上位計画	本事業との関連
八幡平市総合計画後期基本計画	<ul style="list-style-type: none"> 観光産業は地域経済にとって重要な産業である。 雄大な自然資源を活かした観光プログラムや、豊富なスポーツ関連資源を活かした合宿誘致が望まれる。 行政と民間が連携して観光振興を図る必要がある。
八幡平市まち・ひと・しごと創生総合戦略	<ul style="list-style-type: none"> 流入人口増加においても観光振興が重要である。 官民連携による観光振興が必要である。 空き家など、地域に存在するストックの活用が望まれる。 スポーツイベント、合宿の拠点づくりが必要である。 観光振興を推進する体制づくりが必要である。
八幡平市滞在型観光振興計画	<ul style="list-style-type: none"> 自然資源を活かしたアウトドアレクリエーションの精緻を目指す。
十和田八幡平国立公園ステップアッププログラム	<ul style="list-style-type: none"> 外国人旅行客の誘客のため、「道の駅にしね」と「岩手山焼走り国際交流村キャンプ場」が重要視されている。

図表 10 八幡平市が注力する観光テーマ

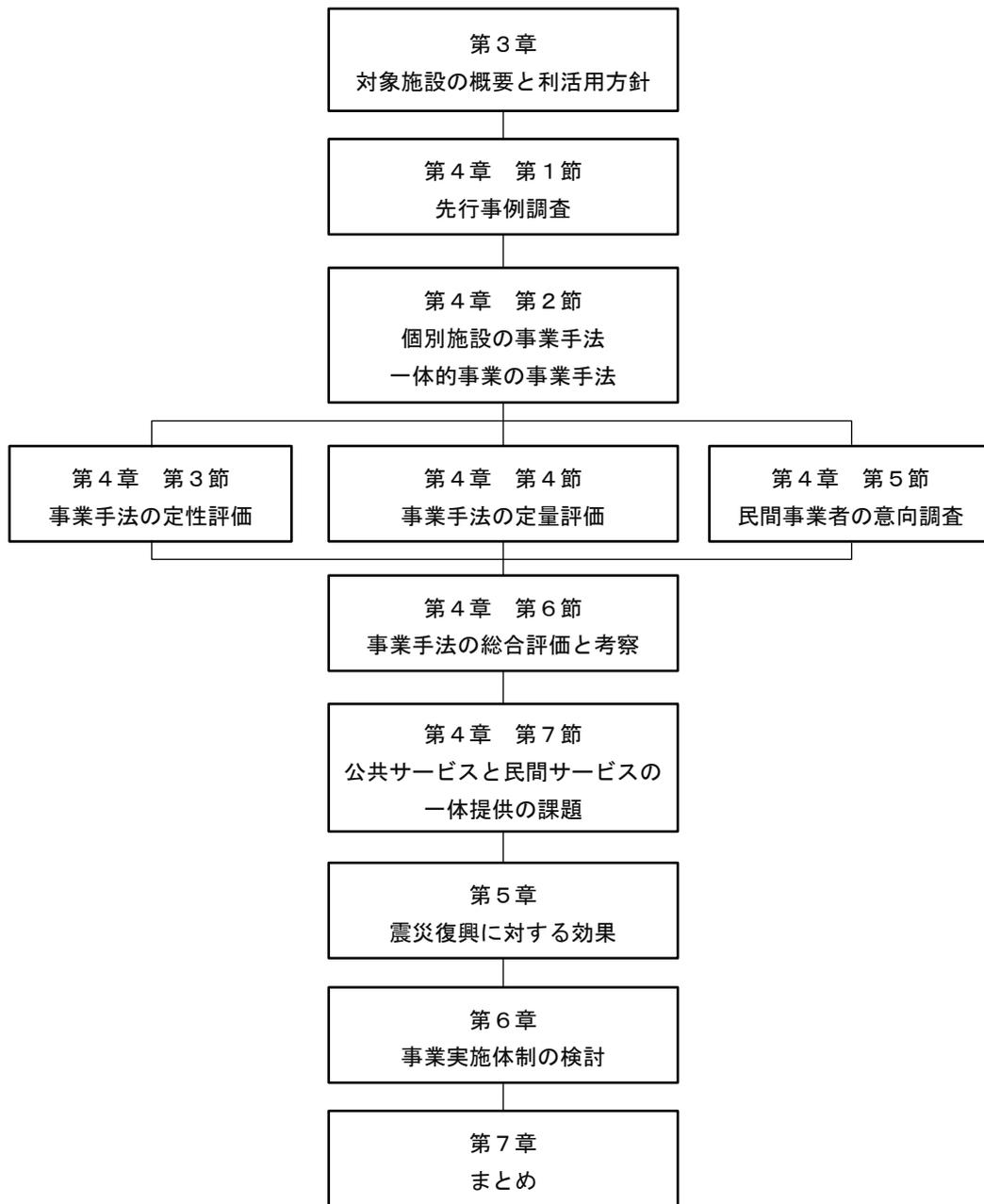
個人別旅行	従来の団体旅行に対して、個人が旅行の主体となる観光旅行を推進する
テーマ別旅行	食、歴史、アート、登山など、特定の興味分野、テーマに特化して楽しむ旅行を推進する
インバウンド誘致	2020年までに4,000万人という国の目標をふまえ、本市でも外国人観光客誘致を推進する。

第3節 本調査の構成

本調査の調査項目は以下のとおりである。第3章では、対象となる公共施設および民間遊休不動産について、現状調査と課題を洗い出したうえで、先行事例を参考にしつつ、その利活用の方針を検討する。第4章第1節と第2節では、3章で検討した利活用方針を実施するうえでの事業手法を検討する。事業手法は、個別施設ごとの事業手法と、それらを一体的な事業としたときの事業手法を検討する。第3節と第4節では、事業手法に関する定性評価と定量評価を行う。また第5節で民間事業者の意向調査を整理したうえで、第6節で事業手法の総合評価と考察を加える。

第7節では、本事業に特有な条件である、公共サービスと民間サービスの一体提供に関する課題と解決の方向性を整理する。

第5章では、本事業が実施された場合の震災復興に対する効果を定量的、定性的に把握する。また第6章では、本事業の実施体制について検討する。



第3章 対象施設の概要と利活用方針

第1節 対象とする公共施設の概要と利活用方針

本節では以下の公共施設について、現状と課題の整理、および利活用方針を検討する。

図表 11 対象とする公共施設の一覧

タイプ	対象施設	概要	現在の管理状況
自然体験型 観光施設	焼走り国際交流 村	<ul style="list-style-type: none"> ・ オートキャンプ場、キャン プ場 ・ 緑地、広場 ・ 天文台 ・ 日帰り温泉施設、飲食スペ ース、物販スペース 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 指定管理
	妻の神広場キャ ンプ場	<ul style="list-style-type: none"> ・ オートキャンプ場、キャン プ場 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 直営、維持管理業務の一 部は業務委託
	岩手県県民の森 キャンプ場	<ul style="list-style-type: none"> ・ キャンプ場 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 直営、維持管理業務の一 部は業務委託
休憩・物販型 観光施設	道の駅にしね	<ul style="list-style-type: none"> ・ 飲食スペース、物販スペー ス、産直スペース ・ 駐車場、休憩所 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 指定管理（焼走り国際交 流村とは別の指定管理 者）

1 国際交流村・都市公園

(1) 現状と課題

①施設概要

岩手山焼走り国際交流村は、岩手山のふとも位置し、焼走り熔岩流の周辺に、平成 18 年岩手山焼走り国際交流村条例に基づき設置された。駐車場、休憩所、オートキャンプ場、多目的広場、天文台のほか、飲食施設、物販施設、生産物直売所などがある。

平成 29 年 4 月 1 日から平成 34 年 3 月 31 日まで 5 年間指定管理者制度に基づき運営管理がなされる予定であり、契約満了後の平成 34 年 4 月以降、施設を改修・リノベーション等も視野に入れ官民連携して一体的な運営を行う対象施設となり得る。

図表 12 岩手山焼走り国際交流村の概要

施設名称	岩手山焼走り国際交流村
位置づけ	岩手山焼走り国際交流村条例（平成 18 年）に基づき設置
所在地	八幡平市平笠第 24 地割 728 番地
敷地面積	約 36.4ha
施設概要	駐車場、センターハウス、天文台、キャンプ場等
備考	<ul style="list-style-type: none"> ・平成 29 年 4 月 1 日～平成 34 年 3 月 31 日まで（5 年間）指定管理予定 ・平成 28 年度は、八幡平市産業振興株が指定管理事業者

図表 13 岩手山焼走り国際交流村の施設の種類・規模

センターハウス	鉄筋コンクリート 3 階建 563.78 m ² 1 棟
天文台	鉄筋コンクリート 3 階建 332.56 m ² 1 棟 (500 mm 反射、150・100・80 mm 望遠鏡各 1 基)
キャビン	A タイプ (4 人用) 木造平屋建 39.33 m ² 12 棟 B タイプ (8 人用) 木造平屋建 45.54 m ² 12 棟 C タイプ (身障者用) 木造平屋建 66.66 m ² 1 棟
サニタリーハウス	木造平屋建 133.32 m ² (コインランドリー、シャワー、トイレ) 1 棟
休屋	木造平屋建 37.82 m ² 1 棟
オートキャンプ場	50 サイト (大型 10 区画、小型 40 区画) 広場 2 面 トイレ木造平屋建 45.43 m ² 1 棟
多目的広場	6,413 m ² (センターハウス駐車場兼用)
グラウンド	グラウンド 11,450.80 m ² 1 面
駐車場	砂利敷 6,206.84 m ²
駐車場トイレ	木造平屋建 44.80 m ² 1 棟
キャンプ場	1,200 人収容 (第一・第二キャンプ場合計)
キャンプ場休憩舎	木造平屋建 177.63 m ² 1 棟
キャンプ場物置	木造平屋建 132.48 m ² 1 棟
キャンプ場トイレ	第一キャンプ場木造平屋建 44.80 m ² 1 棟 第二キャンプ場木造平屋建 42.63 m ² 1 棟

水源地施設	2箇所（給水ポンプ及び水源地保護室）
岩手山焼走り交流プラザ （焼走りの湯）	鉄筋コンクリート2階建 1,602.55 m ² 1棟 1階 和風・洋風風呂各1、食堂、休憩スペース、休憩室 64畳 2階 休憩スペース、小休憩室 12.5畳、中休憩室 15畳
岩手山焼走り交流プラザ国際交流館（焼走りホール）	鉄筋コンクリート1階建 453.61 m ² 1棟
源泉施設	ポンプ庫 10 m ² 、温泉送湯管約 2 km

図表 14 岩手山焼走り国際交流村及び都市公園の立地状況



また、都市公園である妻の神キャンプ場・県民の森キャンプ場については、施設の老朽化、陳腐化、アクティビティの不足がみられる。妻の神キャンプ場は地元自治会に年間 20 万円で管理委託されている。

②現地調査の記録

2016年9月16日に現地視察を実施した。岩手山焼走り国際交流村は、焼走り熔岩流の見学地、天文台やセンターハウスといった既存施設のほか、交流プラザ内に物販・飲食店があるなど、自然資源を生かした観光資源がエリア一体に広がっているが、各拠点がやや点在する配置となっており、交流人口は現状として少ない。これらの観光資源を効率的にネットワーク化し、市内他地域との関係を促進することで、観光資源としての価値向上につながるものと考えられる。

妻の神キャンプ場と県民の森キャンプ場は、河川沿いや雑木林の中に整備された、豊かな自然環境を楽しめる施設であるものの、キャンプ場以外の観光資源やアメニティ機能が

不足している。そこで、本調査では、特に岩手山焼走り国際交流村の官民連携事業について検討することとする。

図表 15 現地の様子（岩手山焼走り国際交流村）

【天文台】



【広場】



【センターハウス】



【岩手山とキャビン村】



【交流プラザ】



【焼走り熔岩流】



図表 16 現地の様子（妻の神キャンプ場）



図表 17 現地の様子（県民の森キャンプ場）



③運営状況

岩手山焼走り国際交流村の平成 27 年度の運営収支を以下に示す。日帰り利用者が約 6,700 人、宿泊利用者が約 7,700 人であり、年間約 9,100 万円程度の売上があり、食堂売上げが最も多い。事業収支は約 1,800 万円の赤字である。客単価は約 1,200 円であり、必ずしも高い水準とは言えない。

費用のうち、人件費の占める割合が最も高く、約 4,400 万円で全体の 4 割を占める。ついで、光熱水秘の占める割合が高く、約 2,500 万円で全体の約 23%を占める。

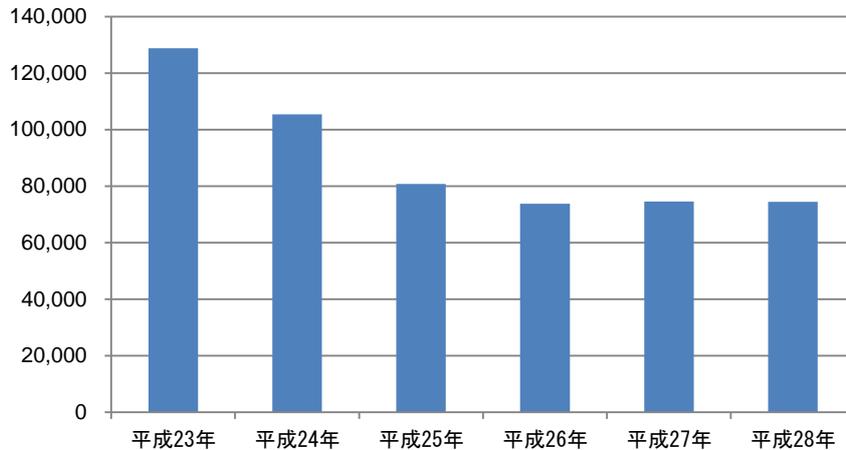
これらの経費削減（人件費等）の取り組みや、収益源となる施設の整備方針の改善に伴う集客数の増加による収入増によって、黒字化の可能性が考えられる。

またここ 6 年間の入込客数をみると、減少傾向にあり、施設のリニューアル等による付加価値化が必要である。

図表 18 岩手山焼走り国際交流村の事業収支実績（平成 27 年度）

費目	金額（千円）	備考	
収入	91,195	平成 27 年度実績（入湯税相当額及び消費税相当額を含まない）	
	日帰り	25,701	利用者 67,192 人
	宿泊	18,249	利用者 7,717 人
	食堂売上	34,281	販売金額の 20%
	売店売上	10,138	
	その他収入	2,786	
費用	109,470		
	仕入原価等	19,353	
	人件費	43,928	支配人（兼務）1 人、正社員 6 人、パート 12 人
	光熱水費	24,787	
	その他費用	21,017	衛生費(4,325 千円)、消耗品費(3,726 千円)、賃借料(1,169 千円)等含む
	減価償却費	385	
収支	▲18,315		

図表 19 岩手山焼走り国際交流村の入込客数推移



(2) 課題の整理と基本的な方向性

前述の通り、施設の種類と規模、および観光資源やアメニティ機能の集積状況から、施設を改修・リノベーションすることで付加価値を高める効果が期待できる施設として、「岩手山焼走り国際交流村」を検討対象とする。

前述のとおり、既存設備の老朽化が大きな課題としてあるが、その上で、各施設が効率的な動線で繋がっておらず、施設が点在化し、施設間の移動が困難であることが課題として挙げられる。それゆえ、各施設の魅力や価値が分散化しており、それぞれの相乗効果が生まれない結果となっている。

また、焼走り熔岩流のほか岩手山を見上げる壮大な景色を有するキャンプ場など、恵まれた自然を生かした施設であるにも関わらず、点在化するとともに、その他自然を活用した地域活動が地域内に埋没していることが課題である。

さらに、客単価は約1,200円であり、キャンプ場、温泉、飲食、物販といった豊かな経営資源に対して十分な消費を誘発できていない。

これに対する解決の方向性として、エリア全体でのコンセプトによる面的なつながりを創出し、自然資源を最大限活用したアクティビティを整備することにより、観光消費額の増加を図ることが有効である。あわせて、既存施設の有効活用を進めるとともに、幅広いターゲットを受け入れられる環境整備を進めることが求められる。

図表 20 課題と基本的な方向性

	課題	今後
既存設備	<ul style="list-style-type: none"> 老朽化 国際交流村内で施設が点在化し、かつ施設間移動を促す仕組みがない 魅力・価値が分散・相乗効果が生まれない 客単価が低い 	<ul style="list-style-type: none"> リノベーション等による既存設備の有効活用 エリア全体でのコンセプトによる面的なつながり 取り組みストーリー・相乗効果の創出 高付加価値化による客単価の向上
自然資源	<ul style="list-style-type: none"> 恵まれた自然資源 自然資源を活用した活動のPR不足 	<ul style="list-style-type: none"> 自然資源を最大限観光・地域魅力創出に活用 自然資源を活用したアクティビティの整備(熱気球等)
対象	<ul style="list-style-type: none"> 北東北周辺国内 	<ul style="list-style-type: none"> 属性(セグメント)を意識した取組みとその受け入れ環境の整備

(3) 先行事例

①アクティビティの充実

星野リゾートトマムでは、自然体験リゾートをコンセプトとした一箇所滞在型リゾート地として、複数のアクティビティを備え、ファミリー層や中国などの海外観光客を対象として、地域資源の自然をうまく取り込んだ面的なつながりを創出し、回遊性の向上を実現した観光エリア化を進めている。

特定のエリア内とその周辺の自然資源を活用して、晴天時・雨天時や、昼間・夜間などのそれぞれのシーンにおいて、多彩なプログラムを用意しており、一箇所滞在型であっても、観光客を飽きさせない仕組みとなっている。

図表 21 充実したアクティビティの取組事例

広大なトマムエリアの大自然を舞台にした、80を超える多彩なプログラム。



出典：星野リゾートトマム

コンセプト	ターゲット	示唆
自然体験 リゾート	ファミリー・ 海外観光客	市内の観光資源を統一コンセプトのもと 面的なつながり創出・導線確保と回遊性の向上

②高単価のアウトドア

近年、自然とのふれあいと快適・優雅なサービスを提供し、顧客単価の高い商品として展開が可能な「グランピング」の取組みが全国的に展開されている。これは、自然環境の中でありながら、高級ホテル並みの豪華で快適なサービスが受けられる、新しいキャンプの形のことであり、中山間地等に存在する自然を生かした取組みとして、注目を集めている。

自然の中での贅沢なサービス体験をコンセプトとして、若年層やファミリー層などを対象として、既存のキャンプエリアでのこ入れを狙いとした取組として、キャンプ場・コテージをすでに有する八幡平においてこうしたコンセプトの採用は有用であると考えられる。

図表 22 「グランピング」の定義と取組事例

グランピングとは、グラマラス（Glamorous=魅力的な、魅力のある）とキャンピング（Camping）を掛けあわせた造語であり、自然環境の中でありながら、高級ホテル並みの豪華で快適なサービスが受けられる、新しいキャンプの形のことである。ホテルや宿泊施設が提供するキャンプなので、キャンプ器具を持参したり、テントを張ったりする必要がなく、キャンプ特有の「不便さ・不自由さ」を感じることなく、気軽に贅沢なキャンプを楽しむことができる。



出典： <http://sotoasobi.net/outfitter/area/glamping/>

1. WILDMAGIC-THE THIRD PARK- (東京都)
2. 伊勢志摩エバーグレイズ (三重県)
3. アイランドキャンプヴィラ (静岡県)
4. 花の森オートキャンピア (山梨県)
5. 北軽井沢スウィートグラス (群馬県)
6. アウトドア・スポーツ・パーク (埼玉県)
7. キャンプ・アンド・キャビンズ (栃木県)

- 8. 星のや富士（山梨県）
- 9. FBI AWAJI First Class Backpackers Inn.（兵庫県）
- 10. FBI DAISEN First Class Backpackers Inn.（鳥取県）
- 11. グランパス inn 白浜（和歌山県）
- 12. 森と星空のキャンプヴィレッジ | ツインリンクもてぎ（栃木）
- 13. Rockhills Garden（神奈川）
- 14. AQUA VILLAGE（静岡）
- 15. REN VILLAGE（静岡）
- 16. RESORT MAGIC ASHIYA（兵庫）

コンセプト	ターゲット	示唆
自然の中での贅沢なサービス体験	若年層・女性・ファミリー	既存キャンプエリアのてこ入れに同コンセプト導入

③ターゲットを絞ったスポーツイベント

近年健康と美容意識の向上に資するスポーツイベント、とくにマラソン・ランニング等の取組みが盛んになってきている。特に、健康と美容をテーマとした 20～30 歳代の女性を中心にターゲットを絞った取組みとしてのランニングのイベントは、定期的に全国各地で開催されている。

既存の豊かな自然環境の八幡平市でのマラソン大会・トレイルランの取組みとのコラボレーション活動など可能性が考えられる。

図表 23 健康・美容をテーマとした取組事例

 <p>JAL Honolulu Marathon 2016 ご好評につき申込期間を延長！</p>	 <p>Team Honolulu Project あなたのJAL Honolulu Marathon...</p>	 <p>京都ガールズRUN in 鴨川 今年も開催！大人気・鴨川沿い...</p>	 <p>湘南ガールズRUN in 湘南海岸 初開催！絶景・湘南海岸沿...</p>
 <p>スペシャルランニングレッスン 初心者からフルマラソン完走を...</p>	 <p>コーチRUNレッスン プロが指導！毎月第2土曜・全...</p>	 <p>オンラインショップ 水素水など女性のキレイと健康...</p>	 <p>イベント検索 ランニングイベントを探す！</p>

出典： <https://run.bodies.jp/>

コンセプト	ターゲット	示唆
健康と美容	20～30歳代女性	既存のマラソン大会やトレイルランの取組みと連動(PR効果の向上)

④ICT を活用した集客

鳥取県では、鳥取砂丘という地域資源を観光拠点化として更なる観光客誘致のため、スマートフォンによる位置情報サービスを活用したゲームを取り入れた取組みを進めている。

これは、位置情報サービスを使った仮想的な空間によるゲームと、実際の集客というリアルの世界とをつなぎ、賑わい創出を狙いとする取組みであり、こうしたゲームを行う若年層等を対象として、集客スポットづくりに繋がる取組みとして非常に興味深いものである。地域資源としての「焼走り熔岩流」エリアやその周辺エリアを対象として、同様の観光客の集システムの方法としての適用の可能性などが示唆される。

図表 24 ICT と観光をテーマとした取組事例

<p>スマートフォン用ゲーム「ポケモンGO」の人気を観光客誘致につなげようと、平井伸治知事は25日、鳥取砂丘（鳥取県鳥取市）を「スナホ・ゲーム解放区」とすることを宣言した。この日の定例会見で「鳥取砂丘は広大で安全にゲームを楽しめる。夏休みの旅の目的地としてもらいたい」と述べ、利用者に積極的に砂丘を訪れてもらいたい考えを示した。宣言の「スナホ」は砂とスマホをかけた。</p> <p>鳥取砂丘でポケモン探して 平井知事「迷惑にならない」</p> <p>県によると、砂丘内に100本以上ある砂の移動を調べるための杭付近には、「ポケストップ」というポケモンを捕まえるアイテム（武器や道具のようなもの）が手に入る場所などが割り当てられているという。</p> <p>宣言は県砂丘事務所のホームページに掲載された。宣言では、「掟（おきて）」として、熱中症になったり、事故を起こしたりしないよう注意すること、砂丘の生き物や人に迷惑をかけないこと、雄大な砂丘の景色などを楽しむことが明記されている。</p>

出典：朝日新聞 2016年7月25日記事

コンセプト	ターゲット	示唆
位置情報ゲームとリアルの融合による賑わい創出	若年層～	集客スポットづくりとして話題性のある焼走り熔岩流エリアに導入

（４）利活用方針

現状と課題、および先行事例での取組みと成果を踏まえ、岩手山焼走り国際交流村は、エリア一体での統一コンセプトのもと、既存施設の更新・グレードアップにより、幅広いターゲットに訴求可能な体験型リゾートを指向することが望ましい。それにより、既存の飲食・物販等の機能に加えて、自然体験型のメニューの拡充とサービス提供が可能となり、

観光客増加による増収・増益を図る。さらに、サービスメニューに、地域でこれまで点在し埋没していた取組み（例：溶岩染めなど）を顕在化・活性化させることで、地域魅力の再発見につながり、地域の住民の活力創出につながる。

施設の更新時には、既存施設の設備の活用を意識しつつ、エリアごとのコンセプトや対象とすべき顧客像（家族連れ、20～30代の女性、海外観光客等）を明確化し、動線を意識した空間的なサービス展開のあり方を意識するとともに、一日の時間の流れ、季節の移り変わりを意識したサービスの展開を進めることが望ましい。

本調査では、初期投資が小さく、客単価の増加が見込まれるグランピングの導入を特に検討することとする。

図表 25 岩手山焼走り国際交流村の利活用方針

コンセプト	ターゲット	方向性
自然体験・リゾート	家族連れ、外国人観光客、女性、若年層	既存資源のリニューアル・グレードアップにより幅広いターゲットに訴求可能な観光施設とする

（５）法令上の制限等の整理

国際交流村および都市公園の利活用における法令上の制限等を整理する。国際交流村には特段の制限がないため、以下では都市公園に係る制限を整理する。

①都市公園法等による許可

都市公園部分の土地利用に関する制限としては、都市公園法に基づく設置管理許可、占有許可がある。

設置管理許可

根拠法令	都市公園法（第5条）
内容	<ul style="list-style-type: none"> ・都市公園内に、民間事業者等に民間所有の公園施設（※1）の設置又は管理を行わせることが可能（設置許可） ・都市公園内に、地方公共団体が所有する公園施設について、管理許可を与え、民間事業者等に管理させることが可能（管理許可）
年数	10年間（更新後についても10年間）（都市公園法第5条第3項）
許可権限の移譲	指定管理者への許可権限の移譲は不可。
収益事業の考え方	民間事業者は、当該公園施設を活用して収入を得ることが可能

※1 都市公園法第2条第2項に定める「公園施設」をいう。

占用許可

根拠法令	都市公園法（第6～7条）
内容	都市公園内に、民間事業者等に民間所有の公園施設以外の工作物その他の物件又は施設を設けて都市公園を占用させることが可能
年数	10年間（都市公園法第6条第3項）
許可権限の移譲	指定管理者への許可権限の移譲は不可（※1）
収益事業の考え方	民間事業者は、当該工作物その他物件又は施設を活用して収入を得ることが可能。

※1 【参考1】「指定管理者制度による都市公園の管理について」（平成15年9月2日付け国都公緑第76号）（抜粋）を参照。

なお、山形県は、都市公園条例において、行為の制限に関わる許可に関する業務を指定管理者に移譲しており、指定管理者が、行為の制限の許可に関し発生する使用料を収入として得ることが可能となっている。

山形県都市公園条例（抜粋）

（行為の制限）

第5条 都市公園において次に掲げる行為をしようとする者は、知事の許可を受けなければならない。許可を受けた行為の内容を変更しようとするときも、同様とする。

- （1） 物品を販売し、又は頒布すること。
- （2） 競技会、集会、展示会その他これらに類する催しのために都市公園（有料公園施設を除く。）の全部又は一部を独占して利用すること。
- （3） 募金、署名運動その他これらに類する行為をすること。
- （4） 業として写真又は映画を撮影すること。
- （5） 有料公園施設の内部に広告物を表示すること（次条第1項の許可を受けて当該有料公園施設を使用する者が広告物を表示する場合又は山形県総合運動公園の陸上競技場若しくは中山公園の野球場に常時広告物を表示する場合に限る。）。

（指定管理者が行う業務の範囲）

第15条の3 指定管理者は、次に掲げる業務を行うものとする。

- （2） 第5条第1項の規定による行為の許可に関する業務

行為をする場合の使用料

区分	単位	金額
第5条第1項第1号に掲げる行為	1人1日につき	700円

第5条第1項第2号に掲げる行為		1㎡1日につき	70円
第5条第1項第3号に掲げる行為		1人1日につき	700円
第5条第1項第4号に掲げる行為	写真撮影	1人1日につき	700円
	映画撮影	1日につき	14,000円
第5条第1項第5号に掲げる行為	有料公園施設を使用する者が広告物を表示する場合	1広告物1㎡1日につき	1,690円
	山形県総合運動公園の陸上競技場又は中山公園の野球場に常時広告物を表示する場合	1広告物1㎡1日につき	50,000円の範囲内で知事が定める額

②公園施設の建ぺい率に関する制限

都市公園法等の適用範囲内に公園施設を設置する場合は、建ぺい率に関する制限を受ける。原則、同法第4条第1項本文に基づく制限が適用され、例外的に、同法第4条第1項但書に基づく制限が適用される。

都市公園法

(公園施設の設置基準)

第四条 一の都市公園に公園施設として設けられる建築物（建築基準法（昭和二十五年法律第二百一号）第二条第一号に規定する建築物をいう。以下同じ。）の建築面積（国立公園又は国定公園の施設たる建築物の建築面積を除く。以下同じ。）の総計の当該都市公園の敷地面積に対する割合は、百分の二を参酌して当該都市公園を設置する地方公共団体の条例で定める割合（国の設置に係る都市公園にあつては、百分の二）を超えてはならない。ただし、動物園を設ける場合その他政令で定める特別の場合においては、政令で定める範囲を参酌して当該都市公園を設置する地方公共団体の条例で定める範囲（国の設置に係る都市公園にあつては、政令で定める範囲）内でこれを超えることができる。

2 前項に規定するもののほか、公園施設の設置に関する基準については、政令で定める。

【参考1】「指定管理者制度における都市公園の管理について」（平成15年9月2日付国都公緑第76号）（抜粋）

1. 指定管理者制度が創設されたことにより、地方自治法第 244 条の 2 第 3 項の規定に基づき、指定管理者に対し、都市公園法第 5 条第 2 項の許可を要することなく、都市公園全体又は区域の一部(回路により区分される等、外形的に区分されて公園管理者との管理区分を明確にすることができ、公園管理者以外の者が包括的な管理を行い得る一定規模の区域をいう。以下「一定規模の区域」という。)の管理を行わせることができること。
2. 指定管理者が行うことができる管理の範囲は、地方公共団体の設置に係る都市公園について公園管理者が行うこととして都市公園法において定められている事務(占有許可、監督処分等)以外の事務(行為の許可、自らの収入とする利用料金の収受、事実行為(自らの収入としない利用料金の収受、清掃、巡回等)等)であること。
3. 指定管理者に行わせる管理の範囲については、地方公共団体の設置に係る都市公園について公園管理者が行うこととして都市公園法において定められている事務以外の事務の範囲内で、都市公園条例において明確に定めること。

この際、行為の許可等の公権力の行使に係る事務を行わせることについては、国民の権利義務の制限になることにかんがみ、慎重に判断を行うこと。

2 道の駅にしね

(1) 現状と課題

①施設概要

道の駅にしねの施設概要は以下のとおり。インターチェンジに近い立地であり、駐車場、休憩所、飲食施設、物販施設、生産物直売所を有している。また隣接地は市有地であり、現在は民間事業者に貸付中であるが、契約満了となるため、施設増設の種地となり得る。

図表 26 道の駅にしねの概要

施設名称	八幡平市生産物直売所
所在地	八幡平市大更第2地割154番地36
敷地面積	敷地面積：13,700 m ²
延床面積	892.45 m ²
主たる機能	駐車場、休憩所、飲食施設、物販施設、生産物直売所

②現地調査

2016年9月16日に現地視察を実施した。既存施設は多くの観光客や地元客で賑わっており、一定の集客力があるものと思われる。また隣接地は既存施設敷地と高低差等もなく一体的な空間となっており、施設を拡張した場合でも十分に連携と相乗効果が得られると考えられる。

図表 27 現地の様子（左：既存施設、右：隣接地）



③運営状況

平成27年度の運営収支を以下に示す。食堂と売店の利用者は合計約28万人、年間約1.9億円弱の売上がある。事業収支は約1,200万円の黒字、営業利益率は約6.7%であり、

健全な経営状態といえる。一方、客単価は約 660 円であり、これは必ずしも高い水準とはいえない（道の駅の客単価は平均 1,000 円強という研究結果あり）。したがって、既に相当程度の集客力があることを活かし、滞在時間を延ばし、客単価を上げることにより、更なる経営改善を図れる可能性がある。

なお、運営事業者へのヒアリングによれば、利用者は盛岡を含む近郊からの利用が 6 割、遠方からが 4 割であり、5 月、8 月、10 月は観光客が多い。近郊からの利用者はスーパーマーケットのように日用品を購入するケースと、日帰り温泉の帰りにお土産や食材等を購入するケースがある。本施設は野菜が評判であり、野菜が出荷される春は集客力がある一方、野菜が出荷されない冬季の集客に課題がある。

したがって、隣接地を活用して事業拡大する場合は、通年の集客と利用に対応する機能が望ましい。

図表 28 道の駅にしねの事業収支実績（平成 27 年度）

費目		金額（千円）	備考
収入		188,260	
	食堂売上	60,787	利用者 65,742 人
	売店売上	105,280	利用者 218,836 人
	産直手数料	16,364	販売金額の 20%
	その他収入	5,829	
費用		175,485	
	仕入原価等	98,988	
	人件費	50,763	所長、正社員、嘱託、パートの合計 22 人
	光熱水費	9,330	
	その他費用	16,173	
	減価償却費	231	
収支		12,775	

（2）課題の整理と基本的な方向性

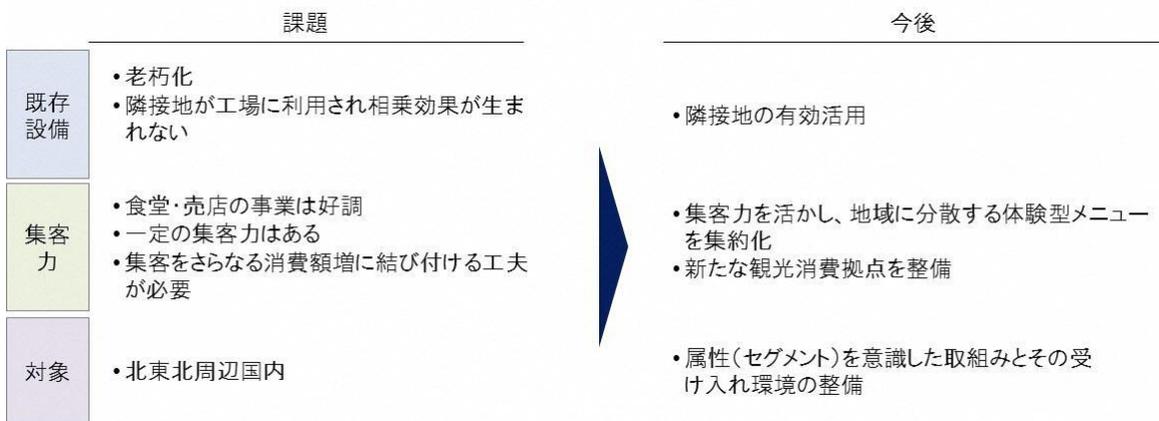
前述のとおり、客単価の低さと冬期の集客に課題がみられる。また、その課題に対して、隣接地が有効活用されていない点も課題といえる。一方、集客力には一定の力があるため、

それを最大限に活かして、利用者の消費額を高める取組が求められている。

これに対する解決の方向性としては、体験型施設が考えられる。これは他の多くの道の駅でも導入されており、通年型の観光拠点となり得る機能である。現在、八幡平エリアでは複数の体験メニューが提供されているが、それらは点在しており、観光客にとっては認知しづらい状況となっている。これらを集客力のある道の駅に集約化することで、より一層の利用を促すことが期待される。

運営事業者によれば、施設のオープン当初は生産物直売所が周辺になく、人気を博したが、その後周辺の商業施設でも産直コーナーが設けられたため、競争力が低下していると思われる。体験型施設といった新たなメニューを導入することで、スーパーマーケット等の競合施設に対する差別化を図ることができる。

図表 29 課題と基本的な方向性



(3) 先行事例

①体験型観光に注力する道の駅

下表に示す田園プラザ川場、富士川楽座、こぶちざわでは、道の駅において体験型施設を整備しており、売上や集客の面において成果を上げている。

田園プラザ川場は川場村の村づくりの基本路線である「農業＋観光」の集大成の事業と位置付けられており、豊かな自然資源を活かした多種多様な体験メニューを提供している。陶芸や工作のような文化体験のほか、ブルーベリー摘み体験のような農業体験、S L体験といったアミューズメント、テニスやサッカーといったスポーツ施設がある。年間利用者数は約 120 万人、売上高約 10 億円、雇用は 80 名を創出している。

富士川楽座では、プラネタリウム、実験教室などの、屋内型体験施設が整備されている。ファミリー層をターゲットしており、フリーパスポートを発行するなど料金体系にも工夫がなされている。年間来場者数は約 390 万人を記録している。

道の駅こぶちざわでは、14 の体験メニューを提供する屋内型の体験工房を整備しており、

利用者が自由に選択可能となっている。ファミリー層が一日楽しめる道の駅として認知されており、滞在時間の長期化に成功している。年間来場者数は 650 万人、売上高は 4.3 億円を記録している。

図表 30 体験型観光に注力する道の駅の事例

施設名称	所在地	特徴	実績
田園プラザ川場	群馬県	陶芸体験、工作体験、ブルーベリー摘み体験、S L体験、スポーツコートを整備	関東「道の駅」連絡会「関東好きな道の駅ランキング」で 2004 年から 2008 年まで 5 年連続第 1 位を獲得 年間利用者数約 120 万人、売上約 10 億円、雇用 80 名
富士川楽座	静岡県	プラネタリウム、実験教室、クラフト教室等の文化体験メニューを充実させている	年間来場者数 390 万人を記録
こぶちざわ	山梨県	14 種類の体験メニューを提供する体験工房を得整備 温泉施設や宿泊施設も併設	道の駅と体験工房で約 4.3 億円の売上 日本経済新聞「家族で一日楽しめる道の駅ランキング」東日本第二位に選定 年間来場者数 650 万人を記録

②地域に波及する取組を行う道の駅

道の駅では産直施設や 6 次産業化施設の整備により、地域の一次産業への支援・活性化を担うケースが多いが、その他の取組により、地域への波及効果を生み出している事例がある。八幡平市の道の駅はインターチェンジに近く、観光客のゲートウェイ機能を果たす可能性があることから、ここでは特に交通結節点としての機能を果たしている事例をみる。

道の駅もてぎは、地域観光のゲートウェイ機能を担っている。真岡鉄道 S L やサーキット場など周辺観光資源の紹介といった情報発信に加えて、それら観光資源をめぐるバスツアーを企画している。年間来場者数 144 万人、売上高約 7.2 億円、雇用は 73 名を創出している。

多々羅しまなみ公園では、多数のサイクリストが訪れる瀬戸内しまなみ海道に位置していることから、レンタサイクルを整備し、自転車による観光の拠点となっている。年間入場者数は約 27 万人を記録している。

図表 31 地域に波及する取組を行う道の駅の事例

施設名称	所在地	特徴
もてぎ	栃木県	道の駅発着で、地域の観光スポットをめぐるバスツアーを企画。地域観光のゲートウェイとしての役割を担っている。
多々羅しまなみ公園	愛媛県	レンタサイクルを整備し、しまなみ海道を自転車でめぐるための拠点となっている。レンタサイクルの乗り捨ても可能

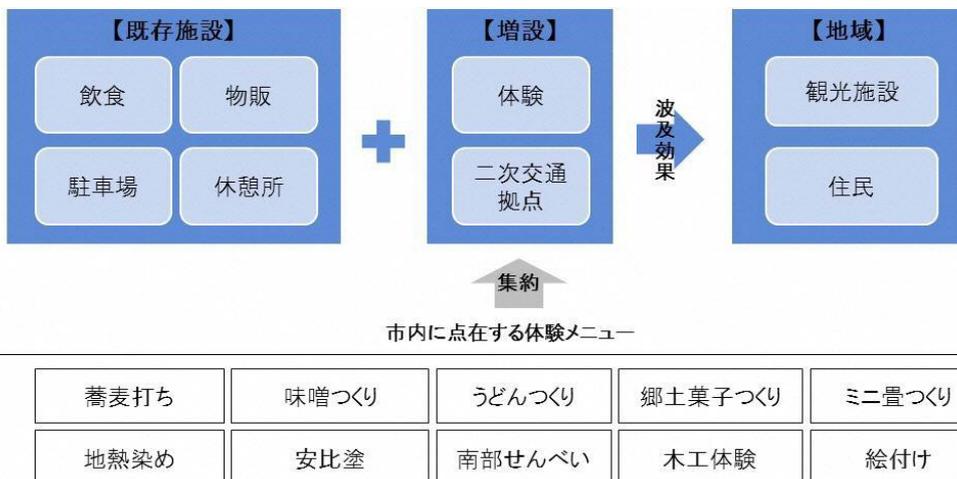
(4) 利活用方針

現状と課題、および先行事例での取り組みと成果を踏まえ、現在の飲食・物販・産直・休憩機能に加えて、屋内型体験施設を増設することで増収・増益を図るとともに、レンタサイクルの整備、地域情報の発信など、その利益を地域に還元する取組を行うことが望ましい。体験メニューは市内に点在するものを集約化し、集客の相乗効果を図ることが重要である。

これを市の注力する観光施策と照らし合わせると、本方針は、テーマ型旅行やインバウンド誘致に有効である。テーマ型旅行では、地域文化の体験などに特化した旅行者に対してサービスを提供可能である。またインバウンドについては、外国人旅行者の訪日理由の上位に「日本文化・歴史の体験」が挙げられている。これは特に欧米系観光客に顕著な傾向である。今後増加が見込まれる欧米系観光客に対応した体験メニューを提供することが可能である。

国内、インバウンドともに、消費の傾向は「時間消費・コト消費」に移っていることから、それに対応した機能拡充をするとともに、地域貢献を果たすことで道の駅としての差別化を図ることが期待される。

図表 32 道の駅にしねの利活用方針



図表 33 外国人旅行者の訪日理由

日本食を食べること		ショッピング		自然・景勝地観光		日本の歴史・ 伝統文化体験	
タイ	83.9	タイ	74.1	台湾	55.1	フランス	46.3
フランス	83.4	香港	69.6	香港	53.1	米国	43.7
シンガポール	82.9	中国	68.0	中国	52.7	カナダ	43.0
カナダ	80.2	台湾	66.9	オーストラリア	52.3	オーストラリア	41.0
香港	79.8	シンガポール	59.1	ベトナム	50.9	ロシア	39.8
ベトナム	79.7	ベトナム	58.2	タイ	50.5	米国	37.8
米国	78.8	マレーシア	57.5	米国	48.8	ベトナム	33.4
オーストラリア	78.5	フィリピン	51.9	カナダ	48.7	ドイツ	31.6
ドイツ	77.4	インドネシア	50.0	シンガポール	48.7	インドネシア	30.4
英国	76.8	オーストラリア	47.1	フランス	48.3	タイ	27.9
ロシア	76.6	ロシア	46.5	英国	44.8	フィリピン	26.8
台湾	76.2	カナダ	46.1	マレーシア	44.1	インド	26.4
インドネシア	75.5	インド	44.8	インドネシア	43.6	シンガポール	25.0
フィリピン	74.9	韓国	44.3	フィリピン	43.0	マレーシア	24.2
韓国	73.8	フランス	42.5	ロシア	38.2	台湾	20.6
マレーシア	72.7	米国	39.0	ドイツ	36.0	中国	16.2
中国	72.6	英国	37.6	インド	34.3	香港	14.2
インド	56.2	ドイツ	30.7	韓国	28.9	韓国	12.2
その他	79.4	その他	41.3	その他	52.0	その他	38.9

注 1) 観光庁「訪日外国人消費動向調査」による。

注 2) 国・地域の色は、■東アジア、■他のアジア（東南アジア等）、■欧米等。

出典：平成 27 年度観光白書

(5) 法令上の制限等の整理

①道の駅の登録要件

道の駅の登録要件は以下のとおり。今回想定する体験施設は地域連携機能に当たる。

道の駅の登録要件

○休憩機能

◇駐車場

・利用者が無料で 24 時間利用できる十分な容量を持った駐車場

◇トイレ

・利用者が無料で 24 時間利用できる清潔なトイレ

・障がい者用も設置

○情報発信機能

・道路及び地域に関する情報を提供（道路情報、地域の観光情報、緊急医療情報等）

○地域連携機能

・文化教養施設、観光レクリエーション施設などの地域振興施設

○設置者

- ・市町村又は市町村に代わり得る公的な団体
- その他配慮事項
- ・施設及び施設間を結ぶ主要経路のバリアフリー化

出典：国土交通省ホームページ

また、登録内容に変更があった場合は、道路局長に届け出が必要である。

「道の駅」登録・案内要綱

(登録内容の変更の届け出)

6. 「道の駅」登録者は、登録申請の内容に変更（軽微な変更は除く）があったときは、遅滞なく道路局長に届け出なければならない。

第2節 対象とする民間遊休不動産の概要と利活用方針

1 保養所

(1) 現状と課題

本市の観光客入込数は、平成8年の473万人をピークに減少傾向にあり、平成20年には340万人となっている。民間宿泊施設においても稼動していない施設が見られ、その有効活用と誘客に向けた取組が必要となっている。

①施設概要

観光産業の弱体化の影響を受ける民間遊休不動産として、ペンション、旅館、保養所が対象となり得る。そこで八幡平温泉郷エリアに立地しており、現在空き家となっているペンション、旅館、保養所を視察した。その中で、一定の施設規模を確保でき、かつ施設保全が良好なものとして、空き保養所を本調査の検討対象とした。施設概要は以下の通り。

敷地面積 3412.00㎡、延床面積 866.48㎡

(2) 基本的な方向性

活用方策の検討に際しては、市の観光メニューとの親和性を重視する。観光協会ホームページ、関連ガイドブック等を見ると、八幡平市の特徴として自然に関する項目が多く、健康（食）、スポーツ、教育に関する項目も見られる。



出典：八幡平市観光協会 HP 他より JRI 作成

例えば、市内ではトレイルラン、ウィンターアクティビティ、MTB などに取り組みた

い人をサポートする取組がなされている。また子どもむけのスキーキャンプがなされている。

(3) 先行事例

八幡平市の観光メニュー、ならびに市が目指す観光振興の方向性として「テーマ型観光」が挙げられていることを踏まえ、ここでは地方部観光地における、スポーツ観光や教育観光に特化した取組の事例を調査する。

①株式会社 長久手温泉（愛知県 長久手市）

株式会社長久手温泉は長久手市・あいち尾東農業協同組合・瀬戸信用金庫・長久手市商工会・名古屋鉄道が出資している温泉施設であり、温泉×ランニング、温泉×ヨガなどを実施している。年間約 11 億の売上げで、約 2 千万の利益を上げている。

図表 34 株式会社長久手温泉概要

主な事業内容	長久手市の設置する「福祉の家」温泉利用施設、及び「田園バレー交流施設」の管理、運営。
官民の役割・効果	長久手市・あいち尾東農業協同組合・瀬戸信用金庫・長久手市商工会・名古屋鉄道が出資している、第三セクター。資本金 1 億円で 6,000 万円を市が出資。
その他	長久手市と愛知医科大学と(株)長久手温泉の提携事業として、「第 2 回よくばり健康づくり・長久手スタイル ～ロコモタ予防～」等を実施。

図表 35 長久手温泉 ランナーズ温泉パック

ランナーズ温泉パック

ござらっせはランナーを応援します

近隣のモリコロパークには、緑がいっぱいで、ランナーには、とても気持ちのいい環境です。またランニングコースも充実しています。



そのコースは、緑豊かな自然に囲まれて、多くのランナーたちに大人気です。大会以外でも、自由にご利用いただけます。そんな「モリコロパーク」でジョギングしませんか？

<注:外出時間2時間>



出典：長久手温泉 HP より

②軽井沢観光協会

軽井沢観光協会は国内留学に力を入れており、下記以外にも複数の学校がサマースクールを実施している。

図表 36 軽井沢観光協会の概要

主な事業内容	町の観光情報の提供や宿泊施設の紹介に加えて、国内留学、ワンデイプログラム等を紹介
官民の役割・効果	軽井沢観光協会がPRを実施。ABC インターナショナルスクールが国内留学、各英語プログラムを実施・運営。
その他	上記に加えて、英語ガイドツアー（軽井沢サイクリングや旧軽井沢ウォーキング）、夏期集中マンツーマン英語レッスン等を実施。

図表 37 軽井沢観光協会

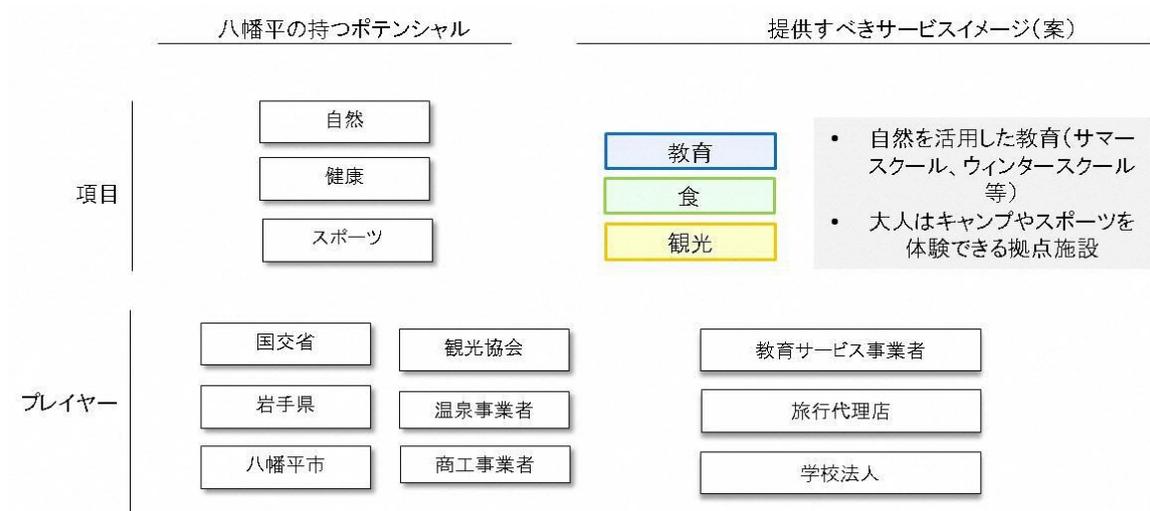


出典：軽井沢観光協会より

(4) 利活用方針

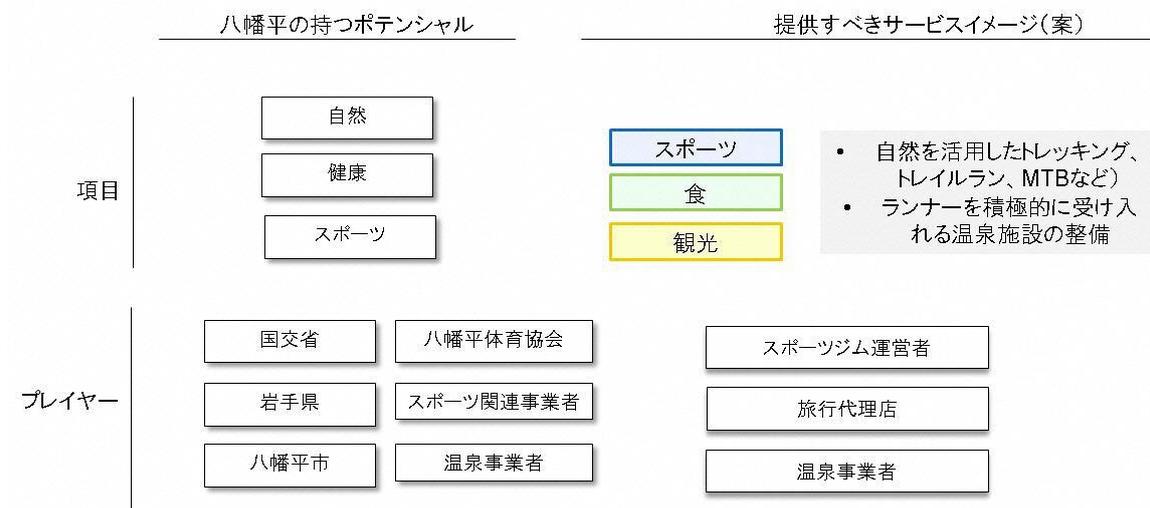
本市の持つ特徴、先行事例から遊休不動産の利活用方法を検討した。観光に係るキーワードとして、自然、健康、スポーツ、教育などがあげられた。自然×教育（サマースクール、ウィンタースクール等）をコンセプトとした場合、ペンション・保養所の活用として、宿泊施設付き研修所、生涯学習施設としての整備の可能性が想定される。子供、若者向けのサービスは、大人にとっても自分達の時間を持つことができメリットがある。併せて大人向けサービス（スポーツ体験、健康プログラム等）を提供することで、互いの相乗効果も見込まれる。

実際のサービスの提供に向けては、市・近隣自治体の学校法人、教育サービス事業者、旅行代理店等と連携し、市内だけでない若者・子供を対象とすることが想定される。



また、自然×スポーツ(トレッキング、トレイルラン、MTB)をコンセプトとした場合、トレッキングのための拠点、トレーニングジム、合宿所としての整備の可能性が想定される。既にラグビー合宿の拠点として利用されている施設もあり、トレイルラン大会が開催されていることから、親和性は高いと思われる。

実際のサービス検討にあたっては、スポーツジム運営者などスポーツ関連サービス提供者、旅行代理店、温泉事業者と連携し、スポーツ大会等イベントとの相乗効果、大都市圏、インバウンドも対象として、進めることが想定される。



第4章 事業スキームの検討

第1節 先行事例の調査

(1) 公共施設の整備・改修・維持管理・運営に関する先行事例

本事業は観光拠点となる都市公園等や道の駅の改修・維持管理・運営であることから、それに類似した以下の事例を調査する。

図表 38 調査対象

分類	事例	事業手法
宿泊施設等の改修 PFI	多摩ユースプラザ	PFI-R0
収益施設を有する大規模都市公園 PFI	長井海の手公園	PFI-BT0, BOT
道の駅 PFI	むつぎわスマートウェルネスタウン拠点形成事業	PFI-BT0, BOO
宿泊施設の公共施設等運営権事業	国立女性教育会館	公共施設等運営権

①多摩ユースプラザ～観光施設の改修 PFI (R0)

都立八王子高陵高校の跡地に、建物をそのまま再利用して文化・学習施設、スポーツ施設、野外活動施設、宿泊施設等の複合施設を整備した事業。利用料金制を導入し、事業者の直接収入としている。

落札時の VFM は 11.0%、運営実績としては平成 25 年度の年間宿泊者数が 35,959 人、施設利用者数 167,244 人となっている。事業者資料によれば、当初想定は宿泊者数が年間約 24,800 人であり、事業者の努力により上振れしている。

図表 39 官民の役割分担

	東京都	民間事業者
所有権	建物・土地	—
設計・施工	—	設計、改修、それに伴う手続き等を含め一括整備
運営・維持管理	—	施設提供業務、修繕・清掃等

主な収支	【支出】サービス購入料 (施設提供業務等の運営が、都の業務要求水準を満たしている場合)	※サービス対価+利用料収入(事業者の直接収入) 【収入】都からのサービス購入料。 施設の利用料金。 【支出】運営費、維持管理経費。
------	--	--

図表 40 PFI 導入の効果

VFM	特定事業選定時：5.4% 入札後：11.0%
運営実績	宿泊者数：35,959人 施設利用者数：167,244人

②長井海の手公園～都市公園のPFI-BTO/BOT事業

日本初の都市公園PFI事業である。大規模都市公園と公園施設を民間事業者が整備・維持管理・運営する。公園施設は収益性により、BTO施設とBOT施設がある。

BTO施設は管理事務所や便所等の収益性がないか低い施設であり、BOT施設はレストランや各種体験館等の収益性が高い施設である。利用料金制を導入し、事業者の直接収入としている。収益性の高い施設については独立採算で運営されており、その他の施設については指定管理料が発生している。

落札時のVFMは15%である。また報道によれば、当公園は横須賀市の集客施設のうち、最も来場者数が多く、市の観光振興に貢献していると言える。

図表 41 官民の役割分担

	横須賀市	民間事業者
所有権	【BTO 施設】公園敷地の造成、管理事務所、園路、並木道(園路)、便所(建築物の付帯施設を除く)、休憩所、温室、管理棟、農機具庫、キッズガーデン、展望デッキ、みはらしの丘(展望台)	【BOT 施設】青空市場、レストラン、売店、ビジターセンター、加工房、加工体験棟、陶芸体験棟、駐車場
設計・施工	(民間事業者の提案内容を協議→承認)	設計、改修、それに伴う手続き等を含め一括整備
運営・維持管理	(モニタリング)	園内を一括して運営・維持管理

主な収支	【支出】 サービス購入料（施設提供業務等の運営が、都の業務要求水準を満たしている場合）	サービス対価（BTO 部分）＋利用料収入（BOT 部分） 【収入】 都市公園の管理運営をサービス購入型にて、農業体験等の収益施設を独立採算型にて実施 【支出】 運営・維持管理費
------	---	--

図表 42 PFI 導入の効果

VFM	入札後：11.0%
-----	-----------

③国立女性教育会館～宿泊施設等の公共施設等運営権事業

資産の有効活用と利用者の立場から見たサービス水準の向上を目的として、国立女性教育会館のうち宿泊・研修施設等の管理運営を独立採算事業として分離し、その部分に公共施設等運営権を設定する事業である。また、それに加えて、施設・設備の長期維持管理業務を行うものである。事業者には公共施設等運営権が設定されるとともに、独立行政法人国立女性教育会館（以下、ヌエック）と選定事業者との間で公共施設等運営権実施契約が締結される。利用料金制を導入し、基本的には事業者の直接収入としつつ、増加利益分についてはヌエックと折半するスキームとなっている。

運営権対価としては約 4.1 億円が設定され、ヌエックの収入となっている。

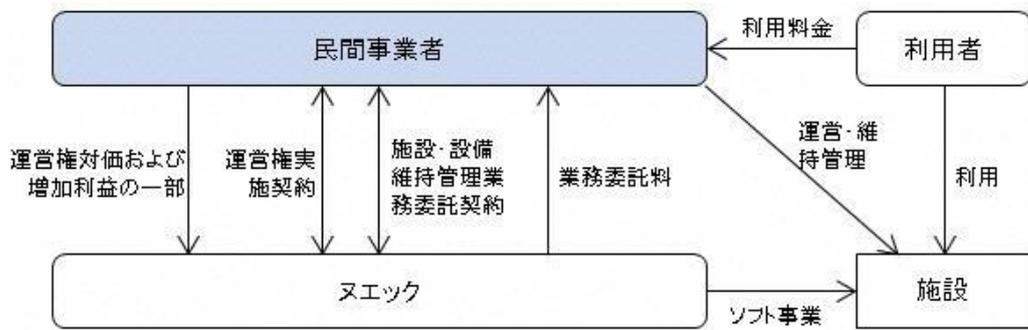
図表 43 公共施設等運営事業の設定範囲

<ul style="list-style-type: none"> ① 本館および宿泊棟（A 棟・B 棟・C 棟） ② 研修棟（講堂・会議室・研修室・マルチメディア研修室・控室） ③ 実技研修棟（音楽室・美術工芸室・調理室・試食室） ④ 日本家屋・茶室（響書院・和庵） ⑤ 体育施設（テニスコート・体育館）

図表 44 官民の役割分担

	ヌエック	民間事業者
所有権	建物・土地（借地）	—
運営・維持管理	光熱水費の負担、計画修繕等	公共施設等運営事業の設定範囲の施設については、全体統括、受付等の運営業務全般 対象施設の維持管理業務、修繕業務

図表 45 事業スキーム



出典：公共施設等運営権方式による事業に係る調査・研究報告書

図表 46 PFI 導入の効果

VFM	運営権対価として約 4.1 億円が設定された
-----	------------------------

④むつぎわスマートウェルネスタウン拠点形成事業～道の駅PFI-BTO+BOO

上之郷交差点周辺地区において、道の駅及び住宅整備を一体的に進め、PFI法に基づき、施設の設計、建設、維持管理及び運營業務を長期に且つ一体的に行うものである。事業スキームはBTOとBOOを組み合わせた形となっている。また下表に示す事業が独立採算事業として設定されている。

図表 47 事業区分

BTO施設	<ul style="list-style-type: none"> 休憩施設（駐車場、トイレ） 情報発信施設（情報提供施設等） 地域振興施設（農産物等小売・物販施設、加工施設、花卉温室、飲食施設、交流広場等） 防災関連施設（防災広場、防災倉庫、駐車場等） 地域優良賃貸住宅 共同施設（交流施設、駐車場、広場等）
BOO施設（独立採算）	<ul style="list-style-type: none"> 健康支援施設（温浴施設、健康増進プログラムの実施を支援する施設）
附帯施設	<ul style="list-style-type: none"> 事業者の提案による

図表 48 独立採算事業の範囲

対象施設	独立採算事業の対象業務	事業者の収入	使用料の負担	その他の負担
地域振興施設(交流広場を除く)	維持管理及び運営業務	・設計、建設・工事監理業務の費用(サービスの対価) ・売上又は販売手数料等	施設面積に応じた使用料を負担	・什器・備品、消耗品 ・維持管理及び運営業務に係る費用(光熱水費を含む) ・改装等における内装・設備等費用
温浴施設	維持管理(一部除く)及び運営業務	・設計、建設・工事監理業務の費用(サービスの対価) ・利用料又は売上 ・維持管理業務に係る費用の一部(サービスの対価)	—	・什器・備品、消耗品 ・維持管理(一部除く)及び運営業務に係る費用(光熱水費を含む) ・改装等における内装・設備等費用
健康支援 BOO 施設	設計、建設・工事監理、維持管理及び運営業務	・利用料又は売上等	土地面積に応じた使用料を負担	・設計、建設・工事監理業務に係る費用 ・什器・備品、消耗品 ・維持管理及び運営業務に係る費用(光熱水費を含む) ・改装等における内装・設備等費用
交流施設(集会場)	運営業務	・設計、建設・工事監理業務の費用(サービスの対価) ・利用料 ・維持管理業務に係る費用(サービスの対価)	—	・什器・備品、消耗品 ・運営業務に係る費用(光熱水費を含む) ・改装等における内装・設備等費用
自主事業	自主事業	・売上	売上(税込)の5%を使用料として負担(※対象施設使用時)	・自主事業の実施に必要な費用
付帯施設	付帯事業	・売上	土地面積に応じた使用料を負担	・付帯事業の実施に必要な費用

出典：むつざわスマートウェルネスタウン拠点形成事業実施方針

⑤まとめ・考察

集客力のある宿泊施設や都市公園では、利用料金制が導入され、事業者の直接収入となっている。また、収益性が高い施設についてはBOTやBOOによる独立採算事業となっている例もある。公共施設等運営権が導入されている国立女性教育会館では、事業収支が黒字化する部分を切り出すことで、運営権対価を発生させるとともに、民間事業者のノウハウを引き出している。

また調査対象とした事例では、民間事業者に一定の自由度を高めることにより、高いVFMが発現しており、実際の運営においても成果を挙げている。

本事業においても、収益性が高い施設については積極的にPPP・PFIを導入し、公共施設等運営権事業やBOTなど民間事業者の裁量を高めるスキームを採用することが考えられる。

(2) 民間遊休不動産の利活用に関する先行事例

地方公共団体が政策的な目的をもって民間の遊休不動産を有効活用している事例を調査する。昨今、庁舎等に利活用する事例も見られるが、本調査では特に集客力のある、観光拠点となりえる施設に利活用している事例を対象とする。

図表 49 調査対象

事例	特徴	事業手法
BankART Studio NYK	倉庫をアートセンターに転用	転貸
アーツ前橋	スーパーマーケットを美術館に転用	取得後、直営
小江戸蔵里	歴史的建造物である蔵を産業交流館に転用	取得後、指定管理
吉野町文化芸術施設	歴史的建造物である倉庫を美術館に転用	取得後、PFI (R0)
ヨコハマクリエイティブセンターYCC	旧銀行建築をインキュベーション施設に転用	取得後、貸付 (普通財産の貸付)

①BankART Studio NYK～倉庫をアートセンターに転用

日本郵船の倉庫を改修したアートスペースである。横浜市が日本郵船と定期借家契約を締結し、運営事業者に転貸するスキームを採用している。運営は独立採算でなされており、一定額（光熱水費程度）は市から補助金が交付されている。横浜市の創造界隈の取組の一部を成しており、みなとみらい地区に近い立地であることから、観光客の来訪もある。

図表 50 事業概要

施設名称	BankART Studio NYK
所在地	横浜市
改修前用途	日本郵船所有の倉庫
改修後用途	アートセンター、バー
建設時期	昭和 28 年築
延床面積	3, 8 5 4 m ²
事業手法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市が買取、改修後に貸付（定期借家契約） ・ 横浜市がNPO法人BankART1929との間で本施設における事業及び運営・管理に係る基本協定を締結した上で、運営団体に無償で本施設を貸与し、補助金を交付。 ・ 年間収入は約 1.3 億円（国補助金 0.5 億円、事業収入 0.8 億円） ・ 市からの補助金は光熱水費程度。毎年度予算を確保する必要があることが課題。
運営主体	NPO法人 BankART1929
概要	新進気鋭の現代アート作家の展示や、アートスクール、アートイベントを開催している他、施設外における活動も積極的に実施。



②アーツ前橋～スーパーマーケットを美術館に転用

中心市街地の商業施設（スーパーマーケット）を前橋市が取得し、市の負担により美術館に改修した事業である。館内の展示会のみならず、館外でのアートイベント（市民参加型のイルミネーションプロジェクト）等が開催されている。商業施設の撤退という事態に対して、公共が当該不動産を集客型の公共施設に転用することで、中心市街地の賑わいを維持・創出した好例といえる。

図表 51 事業概要

延床面積	5,517 m ²
館長	住友 文彦 (2012 年～)
運営	前橋市直営
概要	収蔵品 92 点。中村 節也、近藤 嘉男等、地元にはゆかりある作家の作品（主に絵画）を中心に所蔵。



③川越市小江戸蔵里～酒蔵を産業交流館に転用

鏡山酒造が閉鎖後、跡地を保存、活用すべきとの市民の声に応じて、川越市が平成 13 年土地・建物を取得し、同年に庁内検討会議を設置した。平成 20 年度には、酒蔵の大きな内部空間を活かせるよう耐震補強等の改修工事と外観の復元等の改修工事を実施し、産業交流館に転用した。主な機能は土産物を取り扱う店舗とギャラリーである。

施設内容の企画提案と指定管理者の公募を一体的に行い、事業者の提案に沿った改修を実施した。改修工事のうち内装と設備にかかる約 2.3 億円は民間が負担している。また利用料金制度を導入し民間事業者の直接収入とするとともに、指定管理料はゼロであり、運営は独立採算となっている。

運営面では増収となっており、来場者数も増加傾向にある。川越市の観光客増加とともに相乗効果を発揮し、良好な経営状態を保っているといえる。

図表 52 事業概要

施設名称	小江戸蔵里
所在地	川越市
改修前用途	鑑山酒造の酒蔵
改修後用途	物販施設（土産物）、ギャラリー
建設時期	明治 8 年
延床面積	1,700 m ²

概要	<ul style="list-style-type: none"> ・ 明治8年に創業した旧鏡山酒造の建築物を川越の名産品や食を提供する場に再生した施設。 ・ 明治・大正・昭和の時代に立てられた酒蔵の、おみやげ処（明治蔵）、まかない処（大正蔵）、くら市場（昭和蔵）の3つの蔵から成っている。 ・ 貸会議室・ギャラリーであるつどい処（展示蔵）も併設。
収入実績	H25 : 319,784 千円（決算額） H26 : 341,224 千円（決算額） H27 : 354,500 千円（計画額）
自主イベント企画数	H27 : 149 企画（前年+14 企画）
自主イベント参加者数	H27 : 133,367 人（前年+32,712 人）
自主イベント年間売上	H27 : 19,193 千円（前年+1,527 千円）
バス来場数	H27 : 525 台（前年+138 台）
バスによる来場者数	H27 : 11,585 人（前年+2,904 人）

④弘前市吉野町緑地～倉庫を美術館に転用した PFI 事業

酒造会社の工場・倉庫を市が取得し美術館等の文化交流拠点に転用した事例。耐震改修を含む施設の改修と維持管理・運営を PFI 事業として実施。併せて、隣接地を活用した定期借地権事業も実施することで、賑わい創出と財政負担軽減を図っている。なお本事業は現在公募中である。

図表 53 事業概要

施設名称	吉野町文化交流拠点
所在地	弘前市
改修前用途	吉野酒造の工場と倉庫
改修後用途	美術館、カフェ、店舗
建設時期	大正12年頃
延床面積	3,933㎡（A棟、B棟）
概要	展示だけではなく、制作や体験ができるアートセンターとしての現代美術館。貸しアトリエやスタジオを併設し、アーティストインレジデンスにも対応。



⑤YCC（ヨコハマ・クリエイティブ・センター）

旧第一銀行横浜支店を横浜市が取得し改修した上で、普通財産化し、民間事業者が無償で貸付けている。内装工事費は民間が負担しており、カフェやシェアオフィスの運営により投資回収がなされている。運営は独立採算でなされており、一定額（光熱水費程度）は市から補助金が交付されている。

図表 54 事業概要

施設名称	YCCヨコハマ創造都市センター
所在地	横浜市
改修前用途	第一銀行横浜支店
改修後用途	シェアオフィス、ファブラボ、カフェ
延床面積	1, 934㎡
建設時期	昭和4年築



⑥まとめ・考察

いずれの事例も、中心市街地に立地している遊休資産を、集客拠点、観光拠点に利活用している。中心市街地の活性化や観光振興等を目的として、立地の優位性を活かして利活用されていると思われる。本調査が対象とする遊休資産は、八幡平市の観光地エリアに立

地していることから、観光関連施設への転用は理に適っているといえる。

また転用前の用途をみると、倉庫やスーパーマーケットのような現代建築と、酒蔵や旧銀行建築のような歴史的建造物に大別される。歴史的建造物の場合、建物自体が価値を有するため、その保存や景観保全も利活用の目的の一つになっていると思われる。一方、歴史的価値を有さない施設についても、まちづくりや観光政策の観点から必要と判断される場合には、自治体が公金を投入して利活用することがある。

事業手法については、貸し付けた上で運営補助金を入れるケース、指定管理者制度を用いるケース、PFI事業とするケースがある。これは施設の収益性や、施設運営にかかるリスクの大小、また自治体側がどの程度、事業内容をコントロールしたいかによって、随時判断されるものである。

本事業においては、民間事業者へのヒアリングを通して事業リスクと実現可能性を把握するとともに、施設特性を踏まえ事業手法を設定する必要がある。

第2節 個別施設の改修・維持管理・運営に係るスキーム

1 公共施設の改修・維持管理・運営に導入可能な事業手法

(1) 事業手法の整理

公共施設の改修・維持管理・運営については、指定管理者制度、公共施設等運営権、DBO、PFIが考えられる。PFIは都市公園と新設建物についてはBTOとBOTが、既存建物についてはROが考えられる。

先行事例においても、これらの事業手法が既に採用されており、本事業においても導入可能性があると考えられる。次項で各事業手法について特徴を整理する。

なお、PFIの事業方式とその特徴は下表に述べるとおりである。

図表 55 公共施設の改修・維持管理・運営に導入可能な事業手法

		従来手法	PPP手法				
			指定管理、公共施設等運営権	DBO	PFI-BTO	PFI-BOT	PFI-RO
資金調達		官	官	官	民	民	民
設計・建設	躯体等	官	官	民	民	民	民
	内装	官	官	民	民	民	民
運営管理		官	民	民	民	民	民
所有権	建設中	官	官	官	民	民	民(貸付)
	運営中	官	官	官	官	民	官
	運営後	官	官	官	官	官	官

図表 56 P F I の事業方式

方式	概要
B T O 方式 (Build-Transfer-Operate)	民間事業者が施設を建設 (Build) した後、施設の所有権を公共部門に移管 (Transfer) したうえで、民間事業者がその施設の運営 (Operate) ・維持管理を行う方式。 資金調達 は民間が行なう。
B O T 方式 (Build-Operate-Transfer)	民間事業者が施設を建設 (Build) し、契約期間にわたる運営 (Operate) ・維持管理を行って、事業期間終了後、公共部門に施設を移管 (Transfer) する方式で、民間事業者による施設等の一体的な所有が制度上可能な場合に成立する。 資金調達 は民間が行なう。
B O O 方式 (Build-Own-Operate)	民間事業者が施設等を建設、運営及び維持管理し、事業終了時点で民間事業者が施設を解体・撤去等行う事業方式
R O 手法 (Rehabilitate Operate)	民間事業者が公共部門の施設を改修 (Rehabilitate) した後、民間事業者がその施設の運営 (Operate) ・維持管理を行う方式。 資金調達 は民間が行なう。

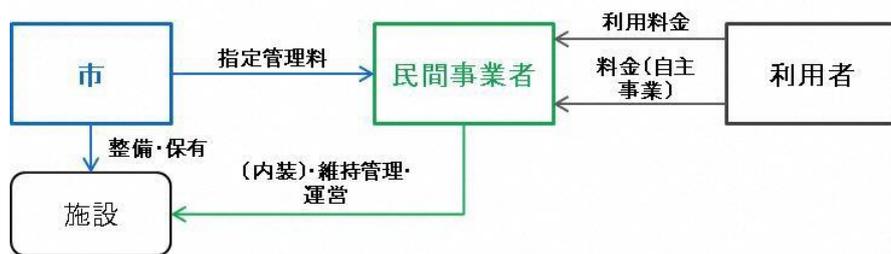
(2) 導入可能な事業手法

① 指定管理者制度

市が改修工事を実施したうえで、民間事業者を当該施設の指定管理者に指定する。民間事業者は利用料金と自主事業収入を得る。利用料金収入の一部、または収益の一部が市に返還されるケースもある。また収入不足分は指定管理料を市が支払い、収入が支出を上回る場合、指定管理料は支払われない。指定管理期間は3年～5年とすることが多い。

図表 57 事業手法の概要

根拠法令	地方自治法 (第 244 条の 2)
内容	<ul style="list-style-type: none"> ・「地方自治法」改正によって新たに導入された地方公共団体の公の施設の運営維持管理に関する制度 ・委託契約と異なり、公の施設の運営維持管理に係る包括的な管理に関する権限が移譲される。
年数	・3～5年が原則となっているケースが多い。ただし、P F I 方式と併用することで、より長期間の指定が可能。



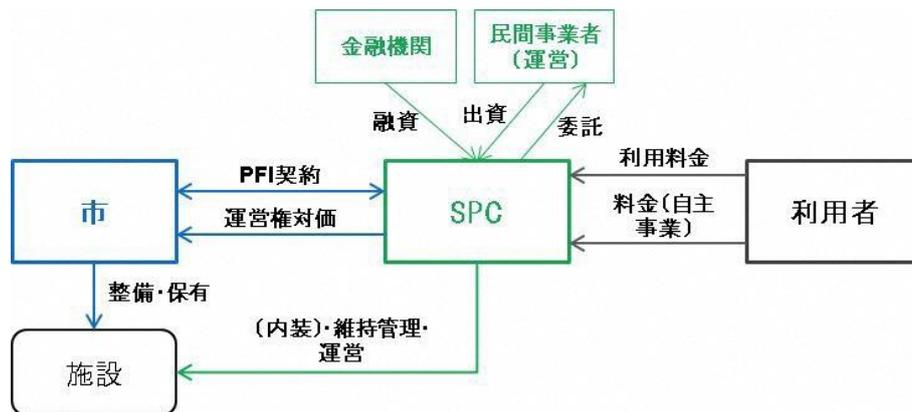
②公共施設等運営権

利用料金の徴収を行う公共施設等について導入が可能である。今回対象としている公共施設はいずれも利用料金制を導入している。

運営期間中の事業収支が黒字となる場合に、公共施設等運営権を設定することが多い。市が改修工事を実施したうえで、民間事業者に当該施設の運営権を付与する。民間事業者は運営権対価を支払ったうえで、利用料金と自主事業収入を得る。公共施設等運営権を採用する場合は長期の事業期間設定も可能である。

図表 58 事業手法の概要

根拠法令	P F I 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）
内容	<ul style="list-style-type: none"> ・企業コンソーシアムが組成する S P C が、施設の運営を実施する手法。施設の所有権を市に残したまま、S P C に運営権を設定する。 ・ S P C が支払う運営権対価は物件として取り扱うことができるため、それを担保に資金調達が可能。 ・ S P C は運営権に基づき、公共施設の運営を井実施する。 ・公共施設の長期間にわたる運営維持管理を、民間事業者に実施させることが可能
年数	・短期間（10年程度）から長期（50年程度）まで様々な事例あり

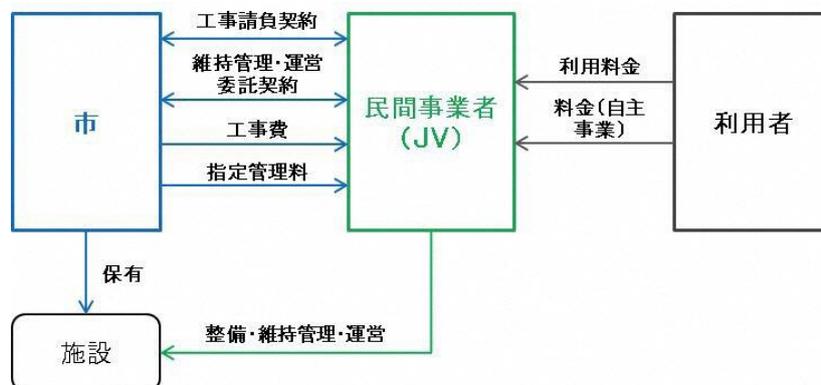


③DBO

市が改修工事の設計施工と維持管理・運営を一括して民間事業者に発注する。民間事業者は一定の裁量の中で設計から運営までを実施する。民間事業者を当該施設の指定管理者に指定することも可能である。指定管理者の場合は指定管理料を支払う。指定管理期間は3年～5年を想定する。

図表 59 事業手法の概要

根拠法令	地方自治法の範囲で実施される。
内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ DB (Design-Build) を実施する建設会社等と、O (Operate) を実施する運営会社等とが、施設の整備・運営等を一体的に実施する手法。建設会社等と運営会社等は、同一の公募で選定される。 ・ 公共の資金調達のもと、公共施設の整備及び長期間にわたる運営・維持管理を民間事業者を実施させることが可能。 ・ 廃棄物処理施設などで多数採用されている。
年数	・ 概ね 10 年～20 年程度

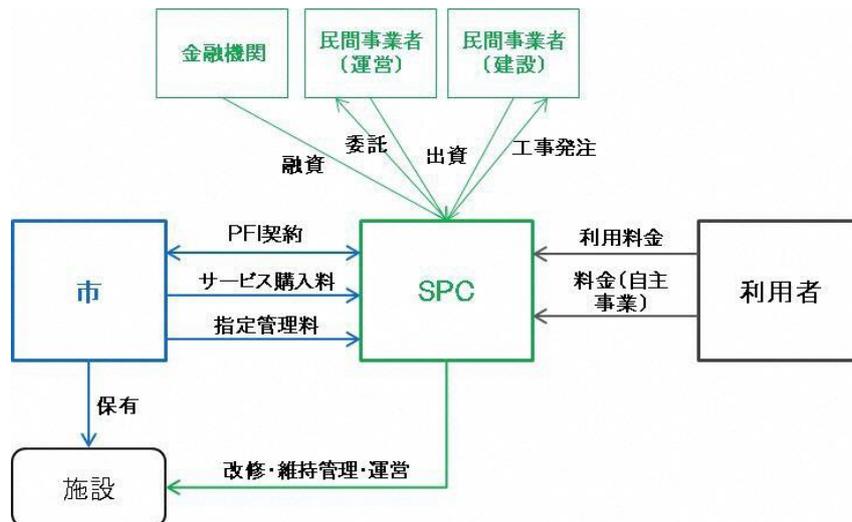


④ PFI-RO

設計・施工・維持管理・運営のPFI事業契約を民間事業者と締結する。PFI事業者を当該施設の指定管理者に指定することも可能である。指定管理者の場合は指定管理料を支払う。指定管理期間を長期に設定可能である。

図表 60 事業手法の概要

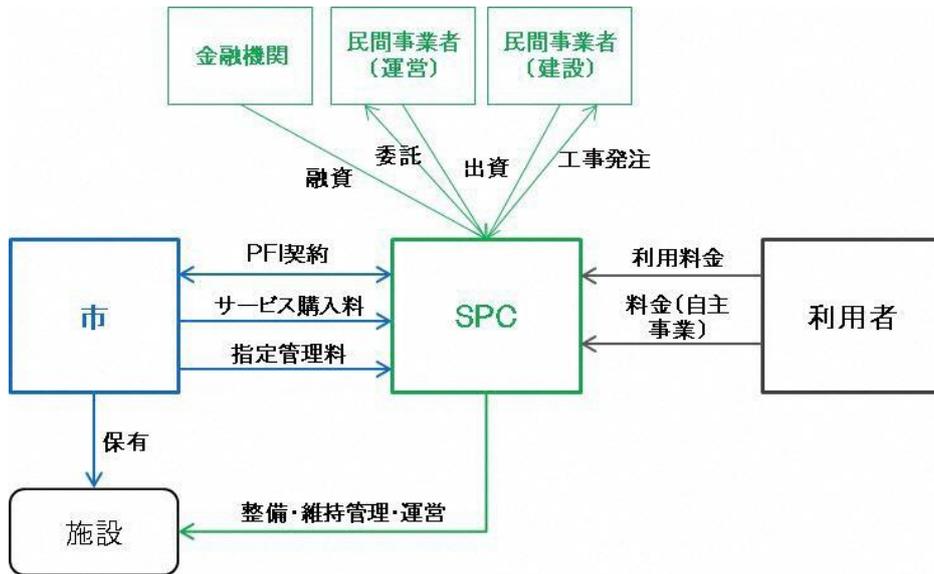
根拠法令	PFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）
内容	<ul style="list-style-type: none"> ・事業で実施する全ての業務を担当する企業（建設会社、運営会社等）から構成される企業コンソーシアムが組成するSPCが、施設の整備・運営を一体的に実施する手法。なお、公募においては、企業コンソーシアムを選定するのであり、SPCを選定するわけではないことに留意のこと。SPCは、企業コンソーシアムが選定された後に組成される。 ・SPC自体が業務を実施するのではなく、業務を実施する企業がSPCから業務を委託又は請負い、整備・運営等を実施する。 ・民間事業者が資金調達を行うことが原則だが、補助金の適用割合によっては、公共が資金調達を行う場合がある。 ・公共施設の整備及び長期間にわたる運営維持管理を、民間事業者を実施させることが可能 ・PFIにおける事業類型及び方式については以下詳述。
年数	・概ね10年～20年程度としている例が多い



⑤ PFI-BTO

設計・施工・維持管理・運営の PFI 事業契約を民間事業者と締結する。公共施設の保有者は市である。PFI 事業者を当該施設の指定管理者に指定することも可能である。指定管理者の場合は指定管理料を支払い。指定管理期間を長期に設定可能である。

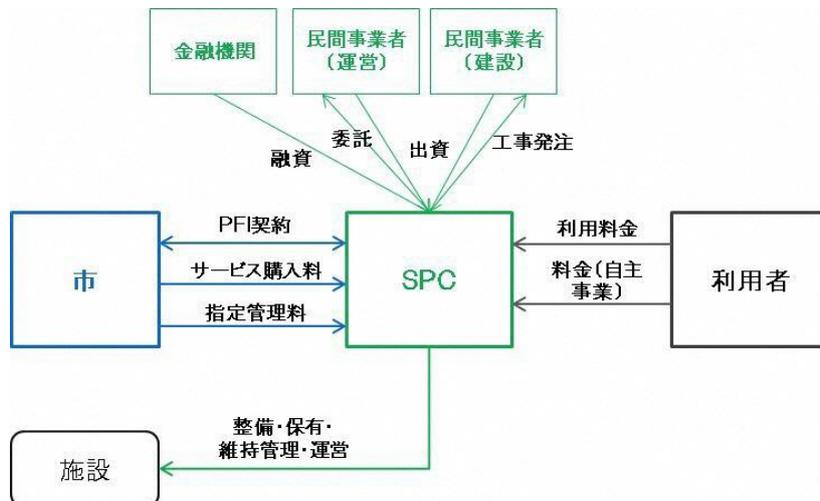
図表 61 スキーム図



⑥ PFI-BOT

設計・施工・維持管理・運営の PFI 事業契約を民間事業者と締結する。事業期間中の施設保有者は民間事業者である。PFI 事業者を当該施設の指定管理者に指定することも可能である。指定管理者の場合は指定管理料を支払う。指定管理期間を長期に設定可能である。

図表 62 スキーム図



図表 63 土地・建物の所有形態



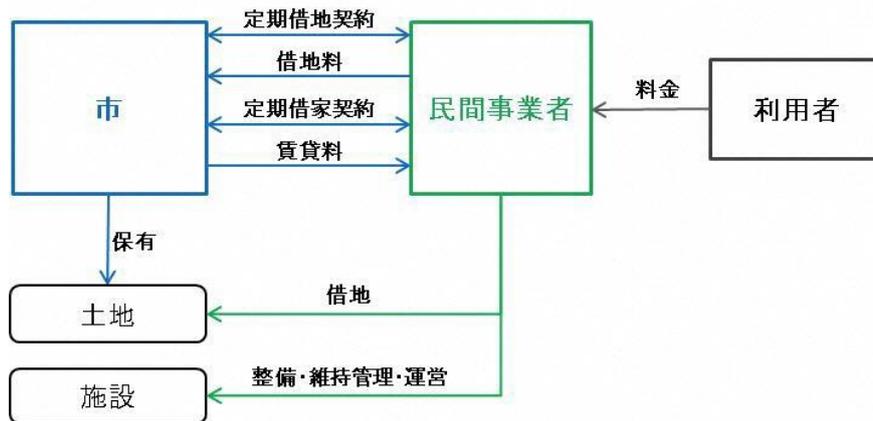
⑦定期借地＋リースバック

道の駅の新設部分について運営独立採算が可能な場合、民間事業者が公有地を借り受けて施設を整備した上で、市が床を賃貸するスキームが考えられる。賃貸料により分割払いで整備費を市が負担する。

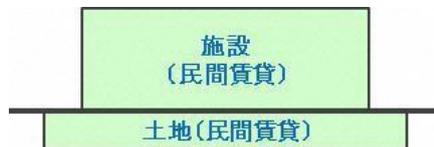
メリットは運営期間を長期に設定可能な点、市が施設の保有リスクを回避できる点、事業者は施設内容について自由度が高まる点などである。

図表 64 事業手法の概要

根拠法令	地方自治法の範囲で実施される。定期借地権の設定は借地借家法に拠る。
内容	<ul style="list-style-type: none"> ・市が保有する公有地に事業用定期借地権を設定し、民間事業者が一定期間土地を借り受ける。民間事業者は自身で資金調達を行い、民間施設を当該土地の上に整備する。 ・市は、民間施設の床の一部を賃借し、そこに公共施設を整備する。市は初期投資を負担することなく、公共施設を整備することができる。 ・市は賃借期間に渡り賃貸料を民間事業者に支払う。 ・賃貸料と借地料を相殺することも可能。
年数	・概ね 10 年～20 年程度



図表 65 土地建物の所有形態



2 民間遊休不動産の利活用に導入可能な事業手法

(1) 事業手法の整理

まず民間遊休不動産を公共的な目的で利活用する場合、当該施設の取得または賃借が必要である。そのうえで公共施設として整備する場合は、指定管理、DBO、PFI-ROが考えられる。一方、民間施設として整備する場合は、転貸、行政財産目的外使用、定期借家（普通財産の貸付）が考えられる。

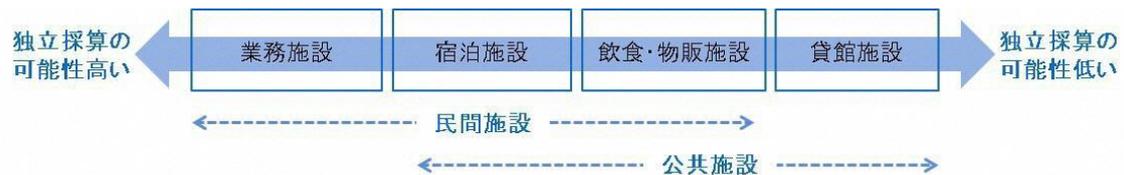
図表 66 民間遊休不動産の利活用に導入可能な事業手法

公設公営 (従来型 公共事業)	PPP手法					
	公共事業			民間事業		
指定管理、 公共施設 等運営権	DBO	PFI-RO	転貸	行政財産 目的外使 用	定期借家 (普通財 産の貸付)	

公共事業と民間事業のいずれによって実施するかは、公共目的の達成をどの程度市が担保するかという基準とともに、対象事業が民間事業として独立採算可能かが判断基準となる。

一般的に、運営費の負担が少ない業務施設は独立採算の可能性が高い。一方、運営費の負担が大きく、客単価の低い飲食・物販施設は地方部においては独立採算の可能性が低い。本事業が想定している合宿施設や研修施設等の宿泊施設は、客単価が高い一方、運営費に占める固定費の割合が大きく、需要リスクも大きい。特に地方部においては需要リスクが大きいため、本事業においては、公共施設、民間施設いずれの可能性もあると考えられる。

図表 67 独立採算可能性の考え方



(2) 民間事業として実施する場合の手法

上述のとおり、民間事業として実施する場合は、転貸、行政財産目的外使用、定期借家（普通財産の貸付）が考えられる。ここでは、行政財産目的外使用と普通財産の貸付についてその特徴を整理する。

① 公有財産の種別

公有財産は行政財産と普通財産に分類される。地方自治法では行政財産と普通財産と以下のように定義している。公共用に供するとは住民の一般的な利用に供することを意味する。本事業で民間遊休不動産の活用を、行政財産目的外使用のスキームにのっとり実施する場合は、公共用に供する場合に当たる。

地方自治法第 238 条第 4 項

行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。

② 行政財産の目的外使用

行政財産は原則として貸付け、譲渡等を行うことができないが、例外的に貸付け、又は私権の設定が可能である。特に床の貸付けについては、その床面積に余裕がある場合（余剰床がある場合）に貸し付けることができる。

また、その用途または目的を妨げない限度において、その使用を許可することが可能である。例えば弘前市の旧第八師団長官舎は行政財産目的外使用のスキームで飲食施設に活用されている。

地方自治法第 238 条の 4 (行政財産の管理及び処分)

行政財産は、次項から第四項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。

2 行政財産は、次に掲げる場合には、その用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、又は私権を設定することができる。

一 当該普通地方公共団体以外の者が行政財産である土地の上に政令で定める堅固な建物その他の土地に定着する工作物であつて当該行政財産である土地の供用の目的を効果的に達成することに資すると認められるものを所有し、又は所有しようとする場合（当該普通地方公共団体と一棟の建物を区分して所有する場合を除く。）において、その者（当該行政財産を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該土地を貸し付けるとき。

二 普通地方公共団体が国、他の地方公共団体又は政令で定める法人と行政財産である土地の上に一棟の建物を区分して所有するためその者に当該土地を貸し付ける場合

三 普通地方公共団体が行政財産である土地及びその隣接地の上に当該普通地方公共団体以外の者と一棟の建物を区分して所有するためその者（当該建物のうち行政財産である部分を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該土地を貸し付ける場合

四 行政財産のうち庁舎その他の建物及びその附帯施設並びにこれらの敷地（以下この号において「庁舎等」という。）についてその床面積又は敷地に余裕がある場合として政令で定める場合において、当該普通地方公共団体以外の者（当該庁舎等を管理する普通地方公共団体が当該庁舎等の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該余裕がある部分を貸し付けるとき（前三号に掲げる場合に該当する場合を除く。）。

五 行政財産である土地を国、他の地方公共団体又は政令で定める法人の経営する鉄道、道路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のために当該土地に地上権を設定するとき。

六 行政財産である土地を国、他の地方公共団体又は政令で定める法人の使用する電線路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のために当該土地に地役権を設定するとき。

3 前項第二号に掲げる場合において、当該行政財産である土地の貸付けを受けた者が当該土地の上に所有する一棟の建物の一部（以下この項及び次項において「特定施設」という。）を当該普通地方公共団体以外の者に譲渡しようとするときは、当該特定施設を譲り受けようとする者（当該行政財産を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該土地を貸し付けることができる。

4 前項の規定は、同項（この項において準用する場合を含む。）の規定により行政財産である土地の貸付けを受けた者が当該特定施設を譲渡しようとする場合について準用す

る。

5 前三項の場合においては、次条第四項及び第五項の規定を準用する。

6 第一項の規定に違反する行為は、これを無効とする。

7 行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる。

②普通財産の貸付

行政財産の貸付等に一定の制限があるのに対して、普通財産については貸付や譲渡が可能である。なお普通財産の貸付期間中に契約を解除した場合は、その損失を補償することとされており、貸付けの際にはそのリスクを把握したうえで事業の実施が必要である。

地方自治法第 238 条の 5（普通財産の管理及び処分）

普通財産は、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができる。

2 普通財産である土地（その土地の定着物を含む。）は、当該普通地方公共団体を受益者として政令で定める信託の目的により、これを信託することができる。

3 普通財産のうち国債その他の政令で定める有価証券（以下この項において「国債等」という。）は、当該普通地方公共団体を受益者として、指定金融機関その他の確実な金融機関に国債等をその価額に相当する担保の提供を受けて貸し付ける方法により当該国債等を運用することを信託の目的とする場合に限り、信託することができる。

4 普通財産を貸し付けた場合において、その貸付期間中に国、地方公共団体その他公共団体において公用又は公共用に供するため必要を生じたときは、普通地方公共団体の長は、その契約を解除することができる。

5 前項の規定により契約を解除した場合においては、借受人は、これによつて生じた損失につきその補償を求めることができる。

6 普通地方公共団体の長が一定の用途並びにその用途に供しなければならない期日及び期間を指定して普通財産を貸し付けた場合において、借受人が指定された期日を経過してもなおこれをその用途に供せず、又はこれをその用途に供した後指定された期間内にその用途を廃止したときは、当該普通地方公共団体の長は、その契約を解除することができる。

7 第四項及び第五項の規定は貸付け以外の方法により普通財産を使用させる場合に、前項の規定は普通財産を売り払い、又は譲与する場合に準用する。

8 第四項から第六項までの規定は、普通財産である土地（その土地の定着物を含む。）を信託する場合に準用する。

9 第七項に定めるもののほか普通財産の売払いに関し必要な事項及び普通財産の交換に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

第3節 事業スキームの定性評価

1 公共施設の改修・維持管理・運営に関する事業手法の定性評価

以下の事業手法について定性評価を行う。

1	2	3	4	5
直営整備＋指定管理	直営整備＋公共施設等運営権	DBO	PFI-BTO・RO（整備費一括払い）	PFI-BTO・RO

①整備費の効率化可能性

官民連携手法を導入し、設計施工一体発注、また性能発注とすることによって整備費の効率化が期待される。一方、整備費の効率化には一定程度の事業規模が必要である。例えば「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程策定の手引き（内閣府）」で示されている当規程の雛型では、事業規模 10 億円以上の事業を優先的検討の対象としている。

一方、本事業の整備費は、国際交流村・都市公園と道の駅いずれにおいても、後述のとおり、小規模な事業である。従って、官民連携手法を導入した場合でも、整備費効率化可能性は低い。

また PFI の場合、原則として民間事業者が資金調達を行うが、それに伴う事務経費等が発生するため、調達額が小さい場合は事務経費が全体の事業規模に対して大きくなり、民間による資金調達のデメリットとなる可能性がある。したがって、本事業においては、PFI の場合でも整備費は市が資金調達をし、一括支払いをすることが望ましい。

②維持管理・運営費の効率化可能性

維持管理・運営費については、いずれの事業手法においても、民間事業者が維持管理・運営に携わり、また本事業の維持管理・運営費は一定程度の事業費が確保されているため、効率化可能性があると言える。なお「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程策定の手引き（内閣府）」で示されている規程の雛型では、年間の事業費 1 億円以上を目安としており、本事業はそれを超えている。

③民間事業者の自由度確保によるノウハウ発揮可能性

まず整備段階においては、直営の設計および施工と比較して、設計施工が一体発注となり、かつ性能発注となる官民連携手法の方がノウハウの発揮余地が大きい。

次に維持管理・運営段階においては、いずれの官民連携手法においても、民間事業者が維持管理・運営に携わるため、一定のノウハウ発揮可能性がある。

一方、ノウハウの発揮には民間事業者との契約期間が影響する。直営整備＋指定管理者とDBOの場合、指定管理期間は3年～5年で更新となる。民間事業者から見て、短期契約が繰り返される場合、ノウハウの発揮余地が小さくなる。また、更新時に改めて公募がなされる場合は、ノウハウを発揮するインセンティブが低くなる。

一方、直営整備＋公共施設等運営権や、PFI（BTO, BOT, RO）を採用した場合は、運営権の設定期間、または指定管理期間を長期に設定することができるため、民間事業者のノウハウを発揮する余地が大きくなる。

④民間事業者が負担するリスク

民間事業者の負担するリスクは、民間事業者に与えられる自由度に拠る。直営整備＋指定管理の場合、整備段階は従来型であり、維持管理・運営においても市が一定のリスクを負っているため、民間事業者のリスクは低い。一方、直営整備＋公共施設等運営権の場合、運営権対価が発生するため、運営におけるリスクは大きいといえる。

DBOは整備段階の発注リスクは市が負担しており、運営期間も短いため、事業者のリスクは小さい。PFIの場合、市が資金調達をする場合は長期間の運営リスクが事業者の負担となり、事業者が資金調達をする場合は、投資回収リスクが発生する。

⑤公共性の担保

直営整備＋指定管理と、直営整備＋公共施設等運営権の場合、整備段階の公共性担保は容易であるが、運営面においては一定の自由度を民間事業者に与える必要がある。公共施設等運営権のほうが、事業期間が長く、また自由度も高まるため、運営面での公共性担保可能性は相対的に低くなる。

DBO及びPFIの場合は、設計、施工、維持管理、運営を一体的に性能発注するため、整備及び運営面において、公共性の担保は従来手法と比較して低くなる。

⑥財政負担の平準化

PFI（整備費割賦払い）の場合のみ、財政負担の平準化効果が得られる。

⑦まとめ

本事業は、整備費が小さく運営費が大きな事業であることから、運営面において民間事業者にリスクを移転するとともに事業の自由度を高め、集客力の向上を図ることが重要であるとの認識に基づき、定量評価は②直営整備＋公共施設等運営権、③PFI（整備費一括払い）を検討する。PFIの場合、国際交流村・都市公園は土地に私権を設定できないためBTOとする。また道の駅は、一定の収益を生み出す施設であり、事業者には施設所有リスクを負担させることが可能と考えられる点と、内装等の修繕・更新の自由を高めるためBOTとする。

なお、現在の道の駅と同様、直営整備＋指定管理をPSCとする。

図表 68 公共施設の改修・維持管理・運営に関する事業手法の定性評価

	1	2	3	4	5
	直営設計＋ 指定管理	直営設計＋ 公共施設等 運営権	DBO	P F I -BT0・ BOT・RO (整備費一括 払い)	P F I -BT0・ BOT・RO (整備費割賦 払い)
整備費の効率 化可能性	△効果少な い	△効果少な い	△効果少な い	△効果少ない	×効果少な い・民間資金調 達のデメリット あり
維持管理・運 営費の効率化 可能性	◎効果あり	◎効果あり	◎効果あり	◎効果あり	◎効果あり
民間事業者の 自由度・ノウ ハウ発揮余地	△整備 △運営(事 業期間短 い)	△整備 ◎運営	○整備 △運営(事 業期間短 い)	○整備 ◎運営	○整備 ◎運営
民間が抱える リスク	◎低い	○資金調達 のリスクあ り	◎低い	○長期間の運 営リスクを抱 える	○資金調達の リスクあり
公共性の担保	◎整備 ○維持管 理・運営	◎整備 △維持管 理・運営	○整備 ○維持管 理・運営	○整備 ○維持管理・運 営	○整備 ○維持管理・運 営
財政負担の平 準化	△なし	△なし	△なし	△なし	○あり

2 民間遊休不動産の改修・維持管理・運営に関する事業手法の定性評価

以下の事業手法について定性評価を行う。なお公共事業として実施される直営整備+指定管理、直営整備+公共施設等運営権、DBO、PFI-ROについては前項で述べたため、民間事業として実施される、取得・貸付（市が遊休不動産を取得して民間事業者に貸付）と、賃借・転貸（市が遊休不動産を借受けて民間事業者に転貸）について特に評価することとする。

公共事業				民間事業	
1	2	3	4	5	6
直営整備+指定管理	直営整備+公共施設等運営権	DBO	PFI-RO (整備費一括払い)	取得・貸付	賃借・転貸

①整備費の効率化可能性

公共事業の場合、事業費が小さいため効率化可能性は低い。民間事業の場合、整備内容の自由度はきわめて高くなるため、整備費の効率化可能性は高い。

②維持管理費の効率化可能性

公共事業、民間事業ともに効率化可能性がある。

③民間事業者の自由度確保によるノウハウ発揮可能性

民間事業の場合、自由度は高く、ノウハウの発揮余地が大きい。

④民間事業者が負担するリスク

民間事業として実施する場合、民間事業者が負担するリスクは大きい。特に、観光ポテンシャルはあるものの、現時点では集客力に課題のある地域において民間事業として宿泊施設を行う場合、事業リスクは非常に高いと考えられる。

⑤公共性の担保

民間事業として実施する場合、公共性の担保可能性は低い。

⑥市の施設所有リスク

市が遊休不動産を取得して民間事業者に貸付する場合、市の施設所有リスクが発揮する。一方、市が遊休不動産を借受けて民間事業者に転貸する場合、市は施設所有リスクを回避することができる。

⑦財政負担の平準化

いずれの場合も平準化効果はない。

⑧まとめ

市が遊休不動産を取得する場合、中長期的な維持管理費の負担が発生することを踏まえ、民間事業として実施する場合は、賃貸・転貸スキームが適切である。定量評価は②直営整備＋公共施設等運営権、③PFI（整備費一括払い）、⑥賃貸・転貸を検討する。

図表 69 民間遊休不動産の改修・維持管理・運営に関する事業手法の定性評価

	公共事業				民間事業	
	指定管理	公共施設等運営権	DBO	PFI-R O（整備費一括払い）	取得・貸付	賃貸・転貸
整備費の効率化可能性	△効果少ない	△効果少ない	△効果少ない	×効果少ない・民間資金調達 のデメリットあり	○効果あり（民間事業として実施）	○効果あり（民間事業として実施）
維持管理・運営費の効率化可能性	◎効果あり	◎効果あり	◎効果あり	◎効果あり	◎効果あり	◎効果あり
民間事業者の自由度	△整備 ○運営	△整備 ◎運営	○整備 ○運営	○整備 ○運営	◎整備 ◎運営	◎整備 ◎運営
民間が抱えるリスク	◎低い	○資金調達リスクあり	◎低い	○資金調達のリスクあり	△極めて高い	△極めて高い
公共性の担保	◎整備 ○維持管理・運営	◎整備 △維持管理・運営	○整備 ○維持管理・運営	○整備 ○維持管理・運営	×整備 ×維持管理・運営	×整備 ×維持管理・運営
市の施設所有リスク	△あり	△あり	△あり	△あり	△あり	◎なし
財政負担の平準化	△なし	△なし	△なし	△なし	△なし	△なし

3 複数施設の包括的な運営に関する事業手法

(1) 事業手法の整理

第2章で述べたとおり、本調査では複数の観光施設の包括的な運営について検討するものである。複数の事業を包括化し事業規模を確保することにより、民活導入時の事業効率化と相乗効果を発揮することが期待される。

ここまでの検討をふまえ、本節以降、以下の3施設の包括的な運営について検討する。

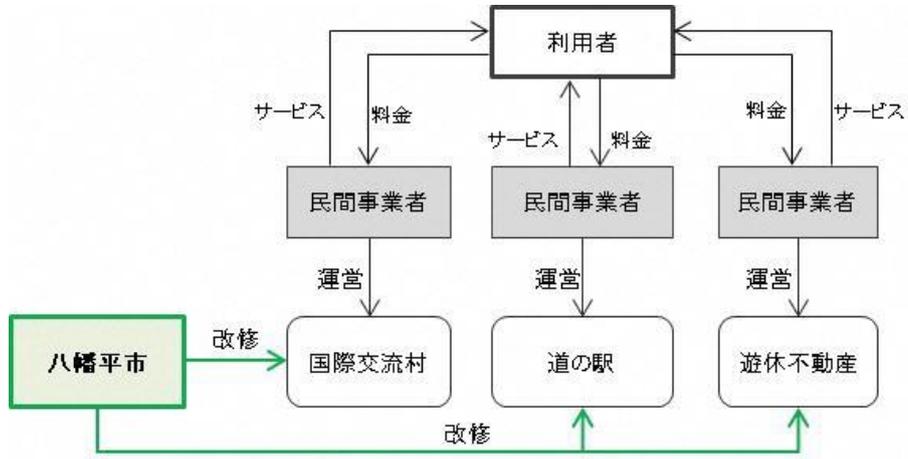
図表 70 包括的な運営の対象施設

対象施設	現状	本調査
岩手山焼走り国際交流村	指定管理者①	包括的な整備・維持管理・運営
道の駅にしね	指定管理者② ※岩手山焼走り国際交流村とは異なる指定管理者	
民間遊休不動産	未利用	

検討する事業手法および発注形態は以下のとおり。

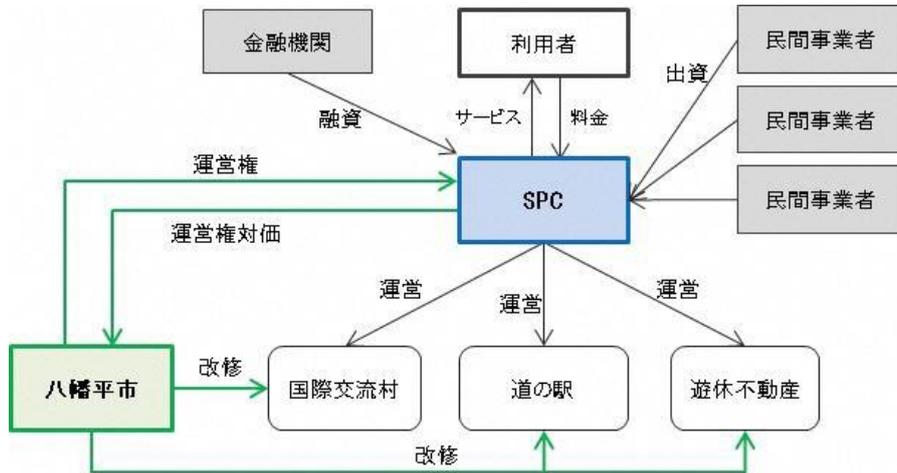
①従来型（PSC）

3施設ともに直営整備＋指定管理。施設ごとに分離発注とする。



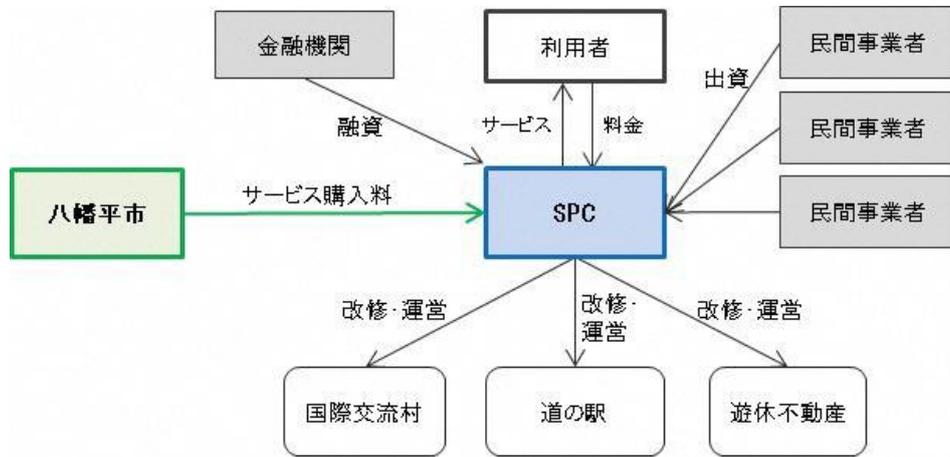
②公共施設等運営権型

3施設一体の公共施設等運営権事業。整備は直営整備。



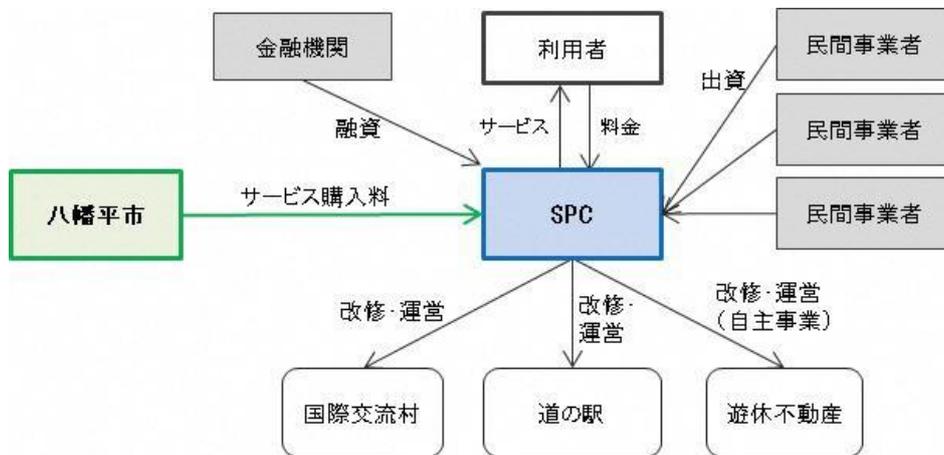
③PFI 型（整備費一括払い）

3施設一体のPFI事業。都市公園・国際交流村はBTO、道の駅はBOT、民間遊休不動産の利活用はRO。整備費は一括払いとする。



④PFI+自主事業型（整備費一括払い）

3施設一体のPFI事業。都市公園・国際交流村はBTO、道の駅はBOT、民間遊休不動産の利活用は民間自主事業。整備費は一括払いとする。



図表 71 複数施設の一体的な運営に関する事業手法

	①従来型	②公共施設等運営権型	③PFI型(整備費一括払い)	④PFI(整備費一括払い)+自主事業型
都市公園・国際交流村	直営整備+指定管理	直営整備+公共施設等運営権	PFI-BTO	PFI-BTO
道の駅	直営整備+指定管理	直営整備+公共施設等運営権	PFI-BOT(既存部は運営のみ)	PFI-BOT
遊休不動産	直営整備+指定管理	直営整備+公共施設等運営権	PFI-RO	定期借家
発注形態	分離発注	一体発注	一体発注	一体発注

(2) 事業手法の定性評価

①整備費の効率化可能性

複数事業を一体化した場合、単独事業と比較して、整備に関する事業規模が大きくなる。したがって、PFIの場合、整備費の効率化可能性が発生する。ただし、十分に事業規模が大きいとはいえず、その効果は限定的と考えられる。

②維持管理費の効率化可能性

いずれの場合も効率化可能性がある。ただし、分離発注とした場合は経営資源の集約化が図られず、効率化の効果は限定的である。一方、一体的な事業とした場合、スタッフのマルチタスク化、委託業務の一体発注、備品等の一括調達により、維持管理費・運営費の効率化が図られる。特に、人件費や委託費等に効果があるものと考えられる。

③民間事業者の自由度確保によるノウハウ発揮可能性

整備段階ではPFI型において自由度が高い。運営面においては、公共施設等運営権型において自由度が高い。また、自主事業が含まれるPFI+自主事業型は民間事業者の自由度が高くなる。

④民間事業者が負担するリスク

公共施設等運営権型の場合、運営権対価が発生するため、運営面での事業リスクが大きい。PFI型の場合、資金調達は不要だが、長期の運営リスクが発生する。PFI+自主事業型の場合、自主事業に関する事業リスクが大きい。

⑤公共性の担保

直営整備＋公共施設等運営権の場合、整備段階の公共性担保は容易であるが、運営面においては一定の自由度を民間事業者に与える必要があるため、運営面での公共性担保可能性は相対的に低くなる。

P F Iの場合は、設計、施工、維持管理、運営を一体的に性能発注するため、整備及び運営面において、公共性の担保は従来手法と比較して低くなる。特に自主事業が含まれる場合は、公共性の担保可能性が低くなる。

⑥市の施設所有リスク

P S C、公共施設等運営権型、及びP F I型については市が施設を所有するため、所有責任は市が負うこととなる。一方、P F I＋自主事業型の場合、民間遊休不動産は賃借＋転貸スキームを採用するため、市は所有責任を負わない。

⑦財政負担の軽減可能性

本事業では、P F I型においても整備は一括払いを想定するため、財政負担の平準化効果はない。

図表 72 複数施設の一体的な運営に関する事業手法の定性評価

	①従来型	②公共施設等運営権型	③PFI型(整備費一括払い)	④PFI(整備費一括払い)+自主事業型
整備費の効率化可能性	△効果少ない	△効果少ない	○ややあり	○ややあり
維持管理・運営費の効率化可能性	○効果あり	◎効果大きい	◎効果大きい	◎効果大きい
民間事業者の自由度(ノウハウ発揮余地)	△整備 △運営(事業期間短い)	△整備 ◎運営	○整備 ○運営	○整備 ◎運営
民間が抱えるリスク	◎低い	○運営でリスクを抱える	○長期運営のリスク	△自主事業リスク高い
公共性の担保	◎整備 ○維持管理・運営	◎整備 △維持管理・運営	○整備 ○維持管理・運営	○整備 △維持管理・運営
市の施設所有リスク	△あり	△あり	△あり	○遊休不動産については民間がリスク負担
財政負担の平準化	△なし	△なし	△なし	△なし

第4節 事業スキームの定量評価

1 前提条件の整理

(1) 収支構造

収支を検討する上で、国際交流村・都市公園、道の駅は既存施設の実績を準用し、新規整備、改修部分について加算した。遊休不動産に関しては、類似施設、近隣施設の情報を参考とした。

道の駅の想定単年度収支は、現状の収支をベースとして、増築分（体験施設）の収支を加味した。現状と同様、独立採算可能と想定される。

図表 73 道の駅の想定収支（概算）

項目	金額	単位	考え方・根拠
基本条件			
敷地面積	1,925 m ²		敷地面積：1,925 m ² 、建物概要：木造平屋建 892.45 m ² 、施設概要：生産物直売所 591.26 m ² 、食堂及び厨房 284.32 m ² 、渡り廊下 16.87 m ²
増築分建築面積	500 m ²		類似事例より
建築面積	892 m ²		
延べ床面積	892 m ²		
(坪換算)	270 坪		
外構・緑地	1,033 m ²		
整備額	192,424,242 円		類似道の駅（坪単価 127 万円）事業者見積を参考に面積比で按分 事例は別紙参照
運営期間	20 年		
設計・監理費	7,696,970 円		総整備費の4%と想定

初期費用			
整備額＋設計・監理費	200,121,212	円	

年間収支の計算

収入			
食堂売上	60,787,000 円		
売店売上	105,280,000 円		

合計	産直手数料	16,364,000 円	
	その他収入	5,829,000 円	
	増築分収入	10,941,800 円	来場者数 218,836 の 1 割が体験コーナーを利用することを想定。客単価 500 円
		199,201,800 円	
支出	仕入等原価	98,988,000 円	
	人件費	50,763,000 円	
	維持管理費等	24,785,000 円	消耗品費、賃貸料、修繕費、保守管理費、租税公課、交通費、水光熱費、宣伝費、販促費、委託費、等
	減価償却費	231,000 円	
	その他	718,000 円	
	増築分支出	6,680,493 円	増築分面積に応じた光熱費、委託費、保守管理費、修繕費、
	増築分人件費	5,559,300 円	体験コーナーの講師代（岩手県民間事業者平均年収約 370 万円×1.5 人分）
	合計	187,724,793 円	
収支			
	収入ー支出	11,477,007 円	

利益率 5.76%

最近の道の駅の工事費を見ると、平均坪単価 127 万円程度となっており、今回はその数字を採用した。

図表 74 道の駅の工事費

名称	立地	工事費 (億円)	延床 (m2)	坪単価	備考
道の駅「まくらがの里こが」	古河市	11	2,200	1,650,000	鉄骨平屋
道の駅いぶすき	指宿市	2	800	825,000	鉄骨 2 階建
四万十市西土佐道の駅	四万十市	4	1,000	1,320,000	木造平屋
道の駅 ロード IC 千代田	北広島町	4.5	1,300	1,142,308	木造平屋

道の駅「上品の郷」	石巻市	11.5	3,600	1,054,167	木造平屋
茅ヶ崎道の駅	茅ヶ崎	5	1,000	1,650,000	計画中、類似事例より算定

1,273,579 平均

都市公園・国際交流村に関しても同様に、現状の収支をベースとして、増築分（グランピング）の収支を加味した。収入増により独立採算可能と想定される。

図表 75 都市公園・国際交流村の想定収支（概算）

項目	金額	単位	考え方・根拠
基本条件			
敷地面積	364,000	m ²	
建築面積	1,020	m ²	既存施設参考 40 m ² ×12 棟、45 m ² ×12 棟
増築分建築面積	500	m ²	50 m ² ×10 棟 既存施設参考
延べ床面積	500	m ²	
(坪換算)	152	坪	
外構	500,000	円	グランピング施設開発・運営実務資料集より
インフラ費	1,000,000	円	グランピング施設開発・運営実務資料集より (水道、電気)
整備額	10,000,000	円	ヒアリングより、1 棟 1,000,000×10 棟
運営期間	20	年	
設計・監理費	400,000	円	総整備費の 4%

初期費用			
外構＋インフラ費＋ 整備額＋設計・監理 費	11,900,000	円	

年間収支の計算

収入			
日帰り	26,986,050	円	利用者数 67,192 人 5%増
宿泊	19,161,450	円	利用者数 7,717 人 5%増
食堂売上	35,995,050	円	5%増

合 計	売店売上	10,644,900円	5%増
	その他収入	2,925,300円	5%増
	グランピング	43,200,000	10,000円/人×4人×10棟×360日×30%稼動 と想定
		138,912,750円	

支出			
合 計	仕入等原価	19,353,000円	
	人件費	43,928,000円	支配人（兼務）1人、正社員6人、パート12人
	維持管理費等	45,599,000円	消耗品費、賃貸料、修繕費、保守管理費、租税公課、交通費、水光熱費、宣伝費、販促費、委託費、等
	減価償却費	385,000円	
	その他	205,000円	
	増築分費用	27,082,500円	仕入等原価、修繕費、保守管理費、租税公課、水道光熱費、広告宣伝費、販促費、衛生費の50%
	136,552,500円		

収支			
	収入ー支出	2,360,250円	

北軽井沢スイートグラスは2010年に改修し、冬季も営業して成功している事例であり、初島アイランドリゾートは通年で営業している事例である。

図表 76 グランピング施設の事例

北軽井沢スウィートグラスの施設概要

施設名称	北軽井沢スウィートグラス
所在地	群馬県吾妻郡長野原町北軽井沢 1990-579
アクセス	上信越道・碓氷軽井沢 IC から 30km、約 40 分
開業	1994 年 9 月 23 日
運営	侑きたもっく
敷地面積	約 10 万㎡（3分の1は雑木林）
施設概要	<ul style="list-style-type: none"> ・ 宿泊施設／18 タイプ・46 棟 ・ テントサイト／18 タイプ・139 サイト ・ 付帯施設／管理棟、売店、アスレチック、多目的広場、ドッグラン&ペットシャワー、花火広場、ステラサークル（遊具）、イベントハウス、ツリーハウス
最大収容人員	981 人（宿泊施設 263 人、テントサイト 718 人）
営業期間	通年
従業員数	（通常期）常勤 11 人、パートスタッフ 25 人／ （繁忙期）常勤 15 人、パートスタッフ 35 人
年間利用者数	4 万 4,635 人（2013 年度）
年間売上高	2 億 6,000 万円（2013 年度）
売上構成比	宿泊 75%、物販 11%、食材 1.5%、イベント 2.5%、レンタル 7%、その他 3%

初島アイランドリゾートの施設概要

施設名称	初島アイランドリゾート
所在地	静岡県熱海市初島
アクセス	熱海港から高速船で 25 分、初島港から徒歩約 10 分
開業	2006 年 7 月
運営	株フジヤマ・クオリティ
敷地面積	7 万 3,000 ㎡
施設概要	<ul style="list-style-type: none"> ・ 宿泊施設 テントヴィラ（8 棟）／トレーラーヴィラ（8 棟） ・ 付帯施設／アジアンガーデン R-Asia（ガーデン、カフェ、ショップ）、海泉浴「島の湯」、海のプール、初島アドベンチャー「SARUTOBI」
最大収容人員	96 人
営業期間	通年
従業員数	40 人（登録者数）

文献による事例分析を参照し、インフラ初期投資 100 万円、造園等 50 万円と設定した。

グランピング初期投資

(単位：円)

インフラ投資	1,000,000	電気・ガス
造園等	500,000	

出所：グランピング施設開発・運営実務資料集より

遊休不動産に関しては、中小企業基盤整備機構民宿開業ガイド（20 人想定）等参考資料より収支を設定し、独立採算可能と想定している。

図表 77 遊休不動産の想定収支（概算）

項目	金額	単位	考え方・根拠
基本条件			
敷地面積	2,000 m ²		からまつ荘を想定
建築面積	1,200 m ²		からまつ荘を想定
延べ床面積	2,400 m ²		
(坪換算)	727 坪		
外装工事	4,000,000 円		中小企業基盤整備機構 民宿開業ガイドより (20 人想定)
改修費	6,000,000 円		中小企業基盤整備機構 民宿開業ガイドより (20 人想定)
内装工事費	2,000,000 円		中小企業基盤整備機構 民宿開業ガイドより (20 人想定)
空調工事費	2,000,000 円		中小企業基盤整備機構 民宿開業ガイドより (20 人想定)
看板・什器他	1,200,000 円		中小企業基盤整備機構 民宿開業ガイドより (20 人想定)
運営期間	20 年		
設計・監理費	1,400,073 円		総整備費の 10%
宿泊者数	2,376 人		宿泊可能人数 22 人×360 日×稼働率 30%
初期費用			
	15,200,000 円		

年間収支の計算

収入		
宿泊	19,008,000 円	近隣類似施設より 8,000 円/人×22 人×360 日×30%
その他収入	1,900,800 円	
合計	20,908,800 円	

支出		
売上げ原価	4,892,659 円	売上げの 23.4% ホテル旅館事業の賃料設定算定実務資料集より
人件費	7,485,350 円	売上げの 35.8%
維持管理費等	4,809,024 円	宣伝費、交際費、交通費、消耗品費、水光熱費、修繕費、賃借料等
その他	1,819,066 円	売上げの 8.7%
減価償却費	1,421,798 円	売上げの 6.8%
合計	19,006,099 円	

収支		
収入－支出	1,902,701 円	

中小企業基盤整備機構 民宿開業ガイド (20 人想定) によると改築工事費・什器等の初期投資として外装工事費 400 万円、改修費 600 万円、内装工事費 200 万円、空調工事費 200 万円、看板・什器他に 120 万円がかかると想定される。

図表 78 自己所有の土地・建物に 20 人収容の民宿を開業する場合 (単位：千円)

項目		初期投資額
改築工事費・什器等	外装工事費	4,000
	改修費	6,000
	内装工事費	2,000
	空調工事費	2,000
	看板・什器他	1,200
	小計	15,200

出所：中小企業基盤整備機構 民宿開業ガイドより (20 人想定)

(2) 前提条件の整理

①事業期間

一般的に事業期間検討の際の指標としては、次のようなものがある。

- ・事業を取り巻く各種制度（根拠法など）の変更リスク
- ・施設等の陳腐化リスク、更新リスクへの対応
- ・民間の資金調達の可能性
- ・償却期間との整合性（設備関係は15年）

事業期間が長いほど市と民間事業者両者に予測し得ない不確定要素が高まるが、それを予め想定して契約を交わさなければならないため、あまりに長い事業期間設定では契約が成立し得ない（すなわち民間事業者が現れない）ケースが出てくる。

下表は事業期間ごとのメリット・デメリットを整理したものである。本事業では、運營業務が含まれること、大規模修繕等を想定しないことから、運営・維持管理期間を20年として想定し、事業方式や施設規模等から設計・建設期間を設定する。

図表 79 事業期間に応じたメリット・デメリット

	メリット	デメリット
15年	<ul style="list-style-type: none"> ・市場から資金調達をしやすい。 ・固定金利による資金調達により金利リスクが小さい。 ・事業参加者が多くなると見込まれる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・民間ノウハウを活用したコスト削減効果が相対的に小さい（運營業務が事業範囲に含まれる場合）。 ・更に長期間の場合に比べて、市の単年度負担が大きくなる。
20年	<ul style="list-style-type: none"> ・事業者にとって資金回収期間が長いこと、事業初動期の返済負担が軽減され、事業性が高まる（特に運營業務が事業範囲に含まれる場合）。 	<ul style="list-style-type: none"> ・更新リスクが高く、大規模修繕を事業範囲とする場合、平準化して支払いが実施されると、民間事業者収入として課税対象となってしまう。
30年	<ul style="list-style-type: none"> ・市の単年度負担が少なく、平準化効果が大きい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・長期になるほど、事業に係る不確定要素が多くなるため、参加事業者が限定される。 ・更新リスクが高く、大規模修繕を事業範囲とする場合、平準化して支払いが実施されると、民間事業者収入として課税対象となってしまう。 ・事業期間中に資金の借り換えが複数回発生する可能性があるため、市・民間ともに金利変動リスクが大きくなる。

②指定管理料

現状の道の駅同様に、指定管理による運営費用、民間負担金は今回想定しないため、指定管理料は無しと設定する。また利益還元（民間の収益の一部を公共に還元）に関しては、民間へのインセンティブを重視するため無しとして検討する。

③運営権対価

運営権対価は事業期間内に3施設の事業から見込まれる料金収入から運営費用を控除した金額の現在価値相当として算出した。割引率は、民間事業者のPIRRが20%程度になることを前提に、約32%と設定した。

④地方債利率

地方債利率は最近の20～30年物地方債の利率を参考にして0.56%とした。

⑤削減率

整備費については、公共従来発注（案①従来型、案②公共施設等運営権事業型）の金額を基準価格（PSC）と設定し、PFI（案③、案④）は削減率5%と設定する。

維持管理費については、3施設別々に発注する案①従来型の指定管理の場合をPSCとし、3施設をまとめて維持管理を実施する案②公共施設等運営権事業型、案③PFI型、案④PFI+自主事業型は削減率10%と設定する。

図表 80 定量評価の方針

	案①：従来型	案②：公共施設等運営権事業型	案③：PFI型 (整備費一括払い)	案④：PFI+自主事業型
都市公園・国際交流村	直営整備＋指定管理	直営整備＋公共施設等運営権	PFI-BTO	PFI-BTO
道の駅	直営整備＋指定管理	直営整備＋公共施設等運営権	PFI-BOT（既存部は運営のみ）	PFI-BOT
遊休不動産	直営整備＋指定管理	直営整備＋公共施設等運営権	PFI-R0	定期借家
整備費	PSC	PSCと同額	PSC×95%	PSC×95%
維持管理費	PSC	PSC×90%	PSC×90%	PSC×90%

	案①：従来型	案②：公共施設等運営権事業型	案③：PFI型 (整備費一括払い)	案④：PFI+自主事業型
利益還元の考え方	無し	無し	無し	無し

なお、整備費と維持管理費の削減については、一体発注と性能発注の効果が挙げられる。また維持管理・運営については、契約の長期化も原因の一つに挙げられる。

図表 81 費用削減に関する考え方

分類	費用の下がるポイント
整備	○設計施行一体発注 <ul style="list-style-type: none"> 工事しやすい建物となるため、人件費削減、工期短縮等が図られ、工事費低減が期待される。 ただし、建物のボリュームや基本的骨格が決まる基本設計が一体化することが必要。
	○性能発注 <ul style="list-style-type: none"> 過剰な仕様とならないことにより、工事費低減が期待される。 基本設計から一体化した方が望ましいが、仕様を決定する実施設計からでも効果あり。
維持管理	○設計維持管理一体発注 <ul style="list-style-type: none"> 維持管理しやすく、また、耐久性等に配慮した建物が整備されるため、維持管理費の削減が期待される。 設備の基本的な考え方が決まる基本設計から一体化した方が効果が大きい、仕様を決定する実施設計からでも効果あり。
	○性能発注 <ul style="list-style-type: none"> 過剰な業務仕様とならないことにより、維持管理費の削減が期待される。
	○維持管理業務長期発注 <ul style="list-style-type: none"> 計画的な修繕や維持管理業務の効率化、長期契約による将来収益の確保により、維持管理費の削減が期待される。

2 事業シミュレーション

(1) VFMとは

VFM (Value for Money)とは、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をいう。以下の図に示す式により算出される。

図表 82 VFMの算定式

$$VFM = (PSC - LCC) \div PSC$$

P S C (Public Sector Comparator) :

公共が自ら実施する場合（従来方式）の事業期間全体を通じた公共財政負担の見込額のこと。

L C C (Life Cycle Cost) :

プロジェクトにおいて、計画から、維持管理、運営、修繕、事業終了までの事業全体にわたり必要なコストのこと。

VFMの評価は、PSCとPFI事業のLCCとの比較により行う。この場合、PFI事業のLCCがPSCを下回ればPFI事業の側にVFMがあり、上回ればVFMがないということになる。公共サービス水準を同一に設定することなく評価する場合、PSCとPFI事業のLCCが等しくても、PFI事業において公共サービス水準の向上が期待できるとき、PFI事業の側にVFMがあると言える。

VFMはPFIの基本的な考え方の一つであり、PFI事業の実施の可否を判断する重要指標としてPFI法にもその算定・評価が義務付けられている。

(2) VFMの算出

上述の前提条件の基、事業シミュレーションを実施した。整備費用は前頁で設定したとおり、案①従来型、案②公共施設等運営権事業型をPSCとし、案③PFI型は95%、案④は遊休不動産以外の整備費をPSCの95%としている。運営費用、民間負担金は今回想定しないため、指定管理料無しとしている。案②公共施設等運営権事業型、案③PFI型、案④PFI+自主事業型には、コンサルティングフィーが必要となる。

案②公共施設等運営権事業型は毎年度のフリーキャッシュフローを現在価値に換算した総額を運営権対価として設定。事業開始時に一括で歳入として入るものと想定した。

図表 83 公共側の想定収支（概算）

			案①：従来型 （指定管理）	案②：公共施設等運営権 事業型	案③：PFI 型（整備費一括払い）	案④：PFI + 自主事業型
歳出	整備費用	遊休不動産	15,200,000	15,200,000	14,440,000	0
		都市公園・国際交流村	11,900,000	11,900,000	11,305,000	11,305,000
		道の駅	200,121,212	200,121,212	190,115,152	190,115,152
		合計	227,221,212	227,221,212	215,860,152	201,420,152
	運営費用	合計	0	0	0	0
	コンサルティングフィー		0	30,000,000	30,000,000	30,000,000
歳入	民間の負担金（毎年の公共側の収入）	合計	0	0	0	0
	運営権対価	合計	0	92,759,578	0	0

VFM は公共施設等運営権事業方式で 34.5%、PFI 方式で 2.3%、PFI+ 自主事業方式で 3.7% 発現する。現在価値換算前の公共負担額は、従来方式指定管理で約 2.47 億円、公共施設等運営権事業方式で約 1.72 億円、PFI 方式で約 2.31 億円、PFI+ 自主事業方式で約 2.27 億円となる。現在価値換算後では、従来方式指定管理で約 2.03 億円、公共施設等運営権事業方式で約 1.33 億円、PFI 方式で約 1.98 億円、PFI+ 自主事業方式で約 1.95 億円となる。

		従来方式 指定管理	公共施設等 運営権事業	PFI	PFI+自主事 業
(単位 百万円)					
歳入		216	324	270	269
	国庫支出金 等	0	0	0	0
	地方債	187	187	169	166
	民間収益還元分	0	0	0	0
	運営収入等	0	0	0	0
	運営権対価	-	93	-	-
	法人税関連	29	44	55	43
	公租公課	0	0	46	48
歳出		463	496	500	496
	建設事業費小計	463	463	417	411
	公債費	26	26	23	0
	利息	187	187	169	166
	元本	-	0	0	0
	民間調利息	-	0	0	0
	達割賦元本	-	0	0	0
	代分消費税	-	0	0	0
	その他調達分	250	250	225	222
	運営維持管理費	0	0	0	0
	修繕費	-	-	-	-
公租公課充当分	0	0	50	52	
事業化事務費	0	33	33	33	
公共負担額	現在価値換算前	247	273	231	227
	現在価値換算後	203	133	198	195

VFM	34.5%	2.3%	3.7%
-----	-------	------	------

第5節 民間事業者の意向調査

1 対象と調査概要

市内観光事業者、市外観光事業者、有識者（観光に関連する公益団体等）にヒアリングを実施した。対象数とヒアリング事項は以下のとおり。

図表 84 ヒアリング調査の対象

属性	対象数	ヒアリング事項
市内観光事業者	4社	<ul style="list-style-type: none"> 八幡平市の観光の課題、ポテンシャル 対象施設の利活用に関する関心・アイディア
市外観光事業者	4社	<ul style="list-style-type: none"> 北東北および八幡平市の観光ポテンシャル 対象施設の利活用に関する関心・アイディア 事業実施上の留意点、重要な条件 望ましい事業スキーム、事業期間
有識者	2社	<ul style="list-style-type: none"> 本事業への関心 望ましい事業スキーム、事業期間 関心を示す可能性のある民間事業者の有無 事業協力の可能性

2 ヒアリング結果

ヒアリング結果を以下に示す。

①市内観光事業者

【A社、B社：市の観光全般、および国際交流村について】

ヒアリング日時	2016年9月16日
ヒアリング結果	<p>(1) 市の観光について</p> <ul style="list-style-type: none"> <u>西根地区を一つの観光地として認知させたい。</u>そのために中心 的な観光地である岩手山焼走り国際交流村の運営をしたいと 考えている。 市にはサイン計画や看板等のデザインの統一、市内事業者のと りまとめの旗振り役を期待している。<u>官民が協働して、一つの イメージ、ブランドをつくっていくことが重要。</u> 乗馬体験や馬車でエリア周遊などに取り組みたい。 徒歩で歩ける距離ではないため、いまは車で移動する観光客が 多いが、馬車で移動できれば滞在時間も増える。 <p>(2) 岩手山焼走り国際交流村について</p>

	<ul style="list-style-type: none"> 岩手山焼走り国際交流村では、自然体験、アスレチック、気球乗船、星空バーなどのコンテンツが考えられる。 <u>グランピングは面白いと思う。</u>他の地域でモンゴルのゲルに泊まれる場所があり人気がある。 子どもの遊ぶ場所が少ない。オートキャンプ場はうっそうとしており、単独のキャンプでは少し怖い。視認性が必要。キャンプ場も舗装を整備するなど現代的な感覚が必要。 宿泊施設は地域にあるため、それ以外の観光資源や飲食施設が必要。特にアジアからの観光客は夜に飲み食いできる飲食店が必要。
--	--

【C社：市の観光全般について】

ヒアリング日時	2016年10月11日
ヒアリング結果	<p>(1) 現状</p> <ul style="list-style-type: none"> 40代から70代の主婦が主なターゲットで、花を見て、動物と遊んで、食事するという流れが出来ている。 来訪者の7割は岩手から来ており、秋田、青森で15%、関東からは1%以下である。以前は高齢者が多かったが、今はファミリー層が多い。 客単価は1,000円を越えていたが、現在は800円程度。 インバウンドの影響も多少現れており、台湾人が来ている。しかし、英語対応が出来ていない。 別荘に移住して、工房を持っている人が増えている。陶芸、絵画、木工などのアーティストがいる。そういった人材の活用可能性もあるのではないか <p>(2) 課題</p> <ul style="list-style-type: none"> 観光協会は動きがない。 商工会が観光組織をつくらうとしているが、既得権の問題があり進んでいない。 DMOの発想は八幡平でも必要だと考えている。

【D社：道の駅について】

ヒアリング日時	2017年1月27日
ヒアリング結果	<p>(1) 道の駅の現状と課題について</p> <ul style="list-style-type: none"> • 利用者は盛岡を含む近郊からの利用が6割、遠方からが4割。5月、8月、10月は観光客が多い。 • 近郊からの利用者はスーパーマーケットのように日用品を購入するケースと、日帰り温泉の帰りにお土産や食材等を購入するケースがある。 • 近郊からの利用者は高齢者が多い。平日9時から並ぶ方もいる。土日はファミリー層が増える。 • 観光客は、全体としては高齢者が多い。季節ごとの傾向としては、5月ゴールデンウィークはファミリー層、8月は大学生、ツーリング、帰省客が増える。10月の紅葉シーズンは高齢者が多い。 • ハイシーズンはバスツアー客のトイレ休憩場所になっており、そこで土産物等を購入してもらえることがある。 • 外国人の利用者は少ない。 • 売上規模は微減の傾向。オープン後、認知度が高まった数年後が最も集客力が高かった。当時は産直が周辺になく差別化要素であったが、最近ではスーパーマーケットでも産直コーナーを作っており、競合が増えた結果と考えている。 • 本施設は野菜がおいしいことが評判であり、野菜が出荷される春は集客力がある。逆に野菜が出荷されない冬季は加工品の販売に注力している。 <p>(2) 道の駅のリニューアルの方針について</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>体験型施設は最近の流行という印象である。ファミリー層が多い5月頃は利用者が一定あると思う。冬期は来場者数が少なく、その時の対応が課題だろう。冬期は体験メニューを提供しないか、逆に体験メニューの魅力で冬期の集客を増やすか、などの検討が必要である。</u> • 現在は、加工品の販売やレストランの充実により冬期の集客力向上を目指している。 • 広告宣伝については、ラジオ局で10分～15分の枠を持っており、一定の効果を上げている。 • 施設が徐々に老朽化しており、随時、修繕や改修を市に依頼し

	<p>ている。今後も対応してもらいたい。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>インバウンドの誘客に取り組むことが今後の課題である。カード決済を可能にすること、Wifi 対応など、環境整備を進めていきたい。</u>
--	---

②市外観光事業者

【E社】

ヒアリング日時	2016年12月1日(木)
ヒアリング結果	<p>(1) 八幡平市のイメージ、観光地としての競争力</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ アクセシ性があまりよくない。仙台や盛岡が対象となり、合宿需要は一定あると思うが、事業採算が確保できるほどではない。 <p>(2) 対象施設の利活用に関する関心・意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>合宿事業の場合、200名～300名程度を収容する施設が必要であり、約2,000㎡～3,000㎡程度が目安。今回の対象施設では規模が小さい。</u> ・ 校舎が約2,000㎡～3,000㎡程度のことが多いため、統廃合によって遊休している校舎が活用可能ではないか。 ・ もし一施設で規模が確保できない場合は、近接した複数施設で運営も可能である。 <p>(3) 事業実施上の留意点、重要な条件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 東京、大阪から2時間圏内が基本的な事業対象である。 ・ 既に合宿が行われている地域では、既存の宿泊事業者とバッテリーする可能性がある。合宿適地ではあるが現在は行われていない地域に進出することが多い。 ・ 貸し切りバスで来訪するケースが多いが、今後はLCCとの連携も視野に入れられている。LCCの値段がさらに下がると、飛行機で合宿に来ることが増加すると予想する。 ・ 宿泊施設とグラウンドはなるべく近いほうが良い。 ・ 宿泊施設のリノベーション以外に、グラウンドのリニューアル投資を行うケースもある。 <p>(4) 望ましい事業スキーム、事業期間</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>耐震改修や漏水補修まで自治体が行い、無償貸付を受けるケースが多い。民間の自由度を高めたほうが良い。</u>

	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>設計+指定管理や、設計+貸付は、初期投資の負担を自治体に負ってもらえるのでよいスキームである。ただし、自治体が発注すると価格が上がる傾向にあることが懸念点。むしろ、設計と内装施工は民間に任せたいうえで、運営補助金をもらうほうが良いこともある。</u> ・ グラウンドの芝張替えなどを事業者がおこなうケースもある。初期投資が一定必要なため、事業期間は10年～20年を設定することが多い。
--	--

【F社】

ヒアリング日時	2016年11月30日（水）
ヒアリング概要	<p>(1) 八幡平市のイメージ、観光地としての競争力</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ アクセシビリティは良いとはいえないが、元々キャンプ場はそれほどアクセシビリティがよいところにあるわけではない。 ・ <u>積雪した時にもオープンできるようにするとよい。</u> <p>(2) 対象施設の利活用に関する関心・意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 関心がある。 ・ <u>温泉施設や飲食施設が既に整備されていることは好材料。</u>一からそういった周辺施設を整備する案件も中にはあり、初期投資がかさむ。 ・ 飲食施設からケータリングできる可能性もある。地産地消の食材を活用して特色を出すのも良い。 ・ 近年グランピングが認知され始めており、ベル型は特に有名。いまから始めるのであれば差別化できる要素が必要。 ・ 積雪時にも使えるフレーム式のテントや、コテージをリノベーションして、雪景色も楽しめるスペースとするのがよい。従来型のキャンプは夏の暑い時期に行うものだが、避暑やストーブをたきながら室内で楽しむようなコンセプトを打ち出すと良い。 ・ 夜間のイルミネーションなども組み合わせて提案可能。 <p>(3) 事業実施上の留意点、重要な条件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 初期投資は低く抑えられるため、維持管理費が増大しないようにすることがポイント。 ・ テント型ではインテリア含めて約30万円～50万円/棟、フレー

	<p>ム型では約 100 万円/棟が目安。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ オートキャンプ場など他のスペースとはエリアを分けて、別の世界観を作り出したほうが良い。 ・ <u>宿泊費は約 10,000 円/人が相場。ホームページによれば現在のコテージは約 5,000 円/人のため、おおむね倍である。</u>グランピングを導入すると客単価があがるが、現在の顧客が逃げないようにする工夫も必要である。 ・ 建築基準法上の制限はない。 <p>(4) 望ましい事業スキーム、事業期間</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 流行り廃りが激しいため、事業期間は 3 年程度が妥当。時代の変化に応じて柔軟に対応できるようにしておいたほうが良い。 ・ 温泉施設や飲食施設の運営は別事業者で構わない。 ・ 利用者はグランピングについて情報収集して理想的なイメージを持ってくることが多い。それを裏切らないコンセプトやデザインが必要であり、単にテントを設置しただけでは失敗する。 ・ コンセプトやデザインが顧客満足度に強く関わるため、事業者の自由度を高めて事業実施することが望ましい。
--	---

【G社】

ヒアリング日時	2016 年 12 月 6 日 (火)
ヒアリング概要	<p>(1) 八幡平市の観光ポテンシャル</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 八幡平の自然資源の魅力は、四季ごとに観光コンテンツとして提案ができる。 ・ 温泉を有する宿泊施設が多いため、スキーリゾートとしてのみではなく、オールシーズンの滞在が可能である。 ・ また宿泊施設は、ホテルのみではなく、温泉併設の大型旅館・ホテルタイプからペンション、コテージなどのアットホームな小型施設等、お客様の多様なニーズにお応えすることができる。 ・ 初春の外国人旅行者向けツアーも増加傾向にあり、春の桜と海外では見ることができない雪回廊が誘客のフックになっている。 ・ 同市内で自然由来の観光資源＋宿泊施設を賄えるため、滞在型の観光のポテンシャルが高い。 ・ <u>トレンドはインバウンド向けの対策とグリーン・ツーリズム</u>

	<p style="text-align: center;"><u>(グランピング含む)</u></p> <p>(2) 八幡平市の観光振興における課題、必要な機能</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>観光コンテンツの拡充・商品化（自然由来のものが多いため地域内にお金が落ちる仕組み）</u> • <u>観光商品を主体的に販売する事業者</u> • <u>観光客を受入れるための観光客目線での受入体制整備（担い手・案内・コース整備など）</u> • <u>地域の食を活かした飲食、買い物ができる施設の整備</u>
--	---

【H社】

ヒアリング日時	2016年12月6日（火）
ヒアリング概要	<p>(1) 望ましい事業スキーム、事業期間</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>施設の規模感が小さすぎるため事業採算性が成立するか低い。効率的にホテルが経営できる規模は200室と言われている。また夫婦経営の旅館は14部屋が目安だが、ほとんどの旅館が赤字である。</u> • <u>この規模で効率的に経営するためには旅館業法除外特区の認定を受けてフロントを設置しないなどの工夫が必要である。複数の施設をバンドリング化して規模を確保するのも有効である。</u> • <u>自治体が保有する施設のため難しいかもしれないが、民泊を導入する方法もある。一次産業が盛んだと思うが、農家民泊はどうか。</u> • <u>事業期間は事業者の提案に任せるのがよい。</u> <p>(2) 事業実施上の留意点</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>自治体が初期投資を負担するのはよいスキームである。</u> • <u>観光客が減少したためペンション経営が成立しなくなったのであるから、市が整備・保有したからすぐに事業が成立する訳ではない。観光客数を増加させる観光戦略が必要。</u> • <u>旅行の行先を検討する際に、まず候補に挙がる必要がある。自然資源だけではフックにはならない。温泉やスキーはよいコンテンツだが競合が多い。地方部で特にインバウンドを引き付けるには、強引にでも差別化、ブランディングが必要。</u> • <u>例えば北海道の歌登では毎日おせちが食べられ餅つきができ</u>

	<p>ることでタイ人が殺到している。日本人から見れば目も留めないが、強制的に日本を体験できるプログラムを組むことでインバウンド誘致に成功している例もある。</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>合宿地という位置づけに拘るのは望ましくない。それはベースの需要としてあるかもしれないが、新たな付加価値づけが必須。</u> <p>(3) 事業参画可能性のある事業者</p> <ul style="list-style-type: none"> • 全国展開している民間事業者が参入する可能性は低い。まずは地元で担い手を探すのが現実的ではないか。
--	--

③市外有識者

【I社】

ヒアリング日時	2016年12月1日(木)
ヒアリング概要	<p>(1) 事業実施上の留意点</p> <ul style="list-style-type: none"> • 観光は日本のサービス業で最も遅れている分野。他の業界では当たり前に行われているマーケティングや流通網確保などがなされておらず、個々の事業者が単独で事業展開している状況。 • 地域共通の戦略を立て、それに沿って各事業者が事業を行うようにすることが重要だが、それを強制する権限をDMCに持たせることはできない。したがって地域で合意形成を促す高度なコミュニケーション技術が必要となる。 • 自らがリスクをとって事業者となることによって事業を推進することが重要。 • 地域のキーマンと共通認識をつくることが重要。 • <u>観光事業者をとりまとめて経営資源を統合することが重要。</u>効率性の重視と相乗効果をあげること。

【J社】

ヒアリング日時	2017年1月17日(火)
ヒアリング概要	<p>(1) 事業スキームについて</p> <ul style="list-style-type: none"> • 遊休不動産の利活用も重要だが、現役施設に補助をして魅力

を高めることも重要である。遊休不動産については場合によっては撤去が望ましい場合もある。

- 民間だけでは事業展開が難しいので、公共の支援があることは望ましい。

(2) 事業実施上の課題

- 八幡平市の観光はスキーリゾート、雪、宿泊施設というイメージだが、そういったコンテンツの場合、インバウンドには北海道や長野のほうが強く、東北地方は認知度が低い。
- ウィンタースポーツに加えて、土地特有の文化を紹介する必要がある。例えば鍋や保存食、伝統芸能など。
- 自然体験も可能性はあるが、岩手では小岩井農場の知名度が高く大体の体験はできる。あえて八幡平に行くかどうかは課題である。
- 市単体では競争力に限界がある。観光の幹になるものは市外にあるのではないか。広域観光のストーリーの中に位置づけるべきである。
- 地方環境局が国立公園満喫プロジェクトの計画を策定しており、来年度も調査があるはず。インバウンドの目標数や各種施策が示されているので、この取組に積極的に加わるのがよい。
- より広域、上位の計画をふまえ、各自治体は受入環境を整備することが求められている。
- ターゲットを決めることが重要である。ここ数年間はスポーツ観光は可能性がある。ラグビーワールドカップや東京オリンピック・パラリンピックのほか、平昌オリンピックのキャンプも始まる。
- インバウンドについては、入口は仙台、または函館から流れてくる観光客もいる。広域ルートを捉えることも重要。
- 一方、東北地方は域内流動率が47%であり、まずは近隣都道府県からの交流人口を増やすことも当然重要である。

(3) 事業参画可能性のある事業者

- 担い手は地元事業者と自治体が現実的である。

3 まとめ

①事業スキーム・事業期間

- 自治体が施設を整備・保有することで民間の初期投資リスクを減らすスキームは望ましいと評価された。
- 一方、整備を民間に任せて運営補助金を入れるスキームも可能性が示唆された。
- 事業期間は一定程度の投資が生じる場合は10年～20年だが、観光トレンドの隆盛があるため3年程度に抑えるべきという意見もあった。

②対象施設の利活用に関する意見・アイデア

- 都市公園等については既存施設を利活用できるメリットが示唆された。
- 遊休不動産については、宿泊施設として利活用する場合は規模が小さすぎるのが指摘された。

③事業実施上の留意点、重要な条件

- 観光客を増加させるための観光戦略が必要との意見が多数あげられた。
- 市単独では競争力が低く、広域観光の中に位置づけることの重要性が指摘された。
- 事業者の自由度を高めることが重要との意見が多数あげられた。
- 観光事業者をとりまとめて経営資源を統合することの重要性が示唆された。

④担い手について

- グランピングについては興味を示す事業者が見られた。
- 遊休不動産の利活用については積極的な意見はみられず、地域で担い手を確保することが現実的との意見があげられた。

第6節 事業スキームの総合評価と考察

1 総合評価

運営面において民間事業者の自由度を高めることが可能となり、かつ定量評価でも最もVFMが発現する可能性のある「公共施設等運営権型」が本事業に適していると考えられる。事業者ヒアリングにおいても、市が初期投資を負担した上で、運営の自由度を高めるスキームを評価する意見が挙げられた。

また、次にVFMが発現する可能性のあるのは「PFI+自主事業型」であるが、事業者ヒアリングにおいて、民間自主事業の成立可能性が低いことを示唆する意見が複数挙げられたため、事業実現性は低いと考えられる。

図表 85 事業スキームの総合評価

	①従来型	②公共施設等運営権型	③PFI型(整備費一括払い)	④PFI(整備費一括払い)+自主事業型
都市公園・国際交流村	直営整備+指定管理	直営整備+公共施設等運営権	PFI-BTO	PFI-BTO
道の駅	直営整備+指定管理	直営整備+公共施設等運営権	PFI-BOT(既存部は運営のみ)	PFI-BOT
遊休不動産	直営整備+指定管理	直営整備+公共施設等運営権	PFI-RO	定期借家
整備費の効率化可能性	△効果少ない	△効果少ない	○ややあり	○ややあり
維持管理・運営費の効率化可能性	○効果あり	◎効果大きい	◎効果大きい	◎効果大きい
民間事業者の自由度(ノウハウ発揮余地)	△整備 △運営(事業期間短い)	△整備 ◎運営	○整備 ○運営	○整備 ◎運営
民間が抱えるリスク	◎低い	○運営でリスクを抱える	○長期運営のリスク	△自主事業リスク高い
公共性の担保	◎整備 ○維持管理・運営	◎整備 △維持管理・運営	○整備 ○維持管理・運営	○整備 △維持管理・運営

	①従来型	②公共施設等運営権型	③PFI型(整備費一括払い)	④PFI(整備費一括払い)+自主事業型
市の施設所有リスク	△あり	△あり	△あり	○遊休不動産については民間がリスク負担
財政負担の平準化	△なし	△なし	△なし	△なし
民間事業者ヒアリング	市が整備費負担することを評価	市が整備費負担することを評価	市が整備費負担することを評価	遊休不動産尾利活用を自主事業とすることのリスクが大きい。実現可能性に疑義あり。
VFM	—	34.5%	2.3%	3.7%

2 考察～指定管理者制度と公共施設等運営権の比較

(1) 本事業の特徴

前述のとおり、本事業には公共施設等運営権事業の導入が適していると考えられる。一方、公共施設等運営権事業と指定管理者制度には類似点がある。そこでここでは、公共施設等運営権事業と指定管理者制度の比較を行い、公共施設等運営権事業を導入する際の論点を整理する。

本調査の特徴を一般化すると、「独立採算による運営が見込まれる観光施設における公共施設等運営権事業の導入」といえる。これは今後、他の地域において実施される類似事業においても有用な考察と考えられる。

(2) 指定管理者と公共施設等運営権の比較

①制度上の相違点

公共施設等運営権事業の場合、運営権を物権として扱うことによって、運営権の移転、抵当権の設定、運営権者への補償が可能となることが、指定管理者との主な違いである。また利用料金設定の扱いも異なり、自治体への届出が要求される公共施設等運営権事業の方が、事業者の自由度が高いと考えられる。

一方、指定管理者制度は使用許可権限を指定管理者に委譲することができる。

図表 86 指定管理者と公共施設等運営権事業の制度上の相違点

		運営権制度		指定管理者制度	
1	法的根拠	PFI 法		地方自治法	
2	法的性質	行政処分（運営権の設定） 運営権は物権とみなす	第 16 条 第 24 条	行政処分（指定管理者の指定）	第 244 条の 2 第 3 項
3	条例の制定	必要	第 18 条	必要	第 3 項
4	協定・契約等	実施契約の締結	第 22 条第 1 項	基本協定、実施協定	※1
5	地位の移転	許可事項（議会承認要） 条例に特別の定めがある場合は議会承認不要	第 26 条第 2 項 第 26 条第 4 項	不可（取消しと新規指定）	第 3 項 第 6 項 第 11 項
6	施設の所有権	地方公共団体	第 2 条第 6 項	地方公共団体	※2
7	応募資格	法人であること等	第 9 条	法人その他団体 （法人格は問わない）	第 3 項
8	選定手続	実施方針にかんする条例制定 運営権設定に係る議会議決	第 18 条 第 19 条第 4 項	指定手続等に係る条例制定 指定に係る議会承認	第 3 項、第 4 項 第 6 項
9	範囲業務	事実上の業務、定型的行為、使用料等の収入の徴収、ソフト面の企画、増改築の実施	第 2 条第 6 項 （同 2 項） ※3	事実上の業務、定型的行為、使用料等の収入の徴収、ソフト面の企画 使用許可の権限	※3 ※4
10	料金の收受	運営権者の収入とする	第 23 条第 1 項	指定管理者の収入とすることができる	第 8 項
11	料金の設定	運営権者が設定 公共施設等の管理者等への届出	第 23 条第 2 項	指定管理者が設定※5 地方公共団体の承認	第 9 項
12	費用の徴収	可能（運営権対価）	第 21 条	利益の一部を地方公共団体に納付する例あり	—
13	抵当権の設定	可能	第 25 条	想定していない	—
14	補償	規定あり	第 30 条	想定していない	—

出典：地方公共団体における公共施設等運営権制度導入手続調査研究（総務省）

また過去調査では公共施設等運営権事業の効果として以下 4 点が指摘されている。
自治体にとっては、運営権対価を授受することにより、実質的には整備費の財政負担軽減

減が実現されることがメリットといえる。また民間事業者においては、運営権を担保に資金調達ができる点、運営権を償却することによる税務メリットが挙げられる。

図表 87 公共施設等運営権事業のメリット

対象	項目	概要
市にとっての効果	投入資金の早期回収	民間事業者が運営権対価を支払うことにより、地方公共団体は、運営権設定の段階（事業開始時）に、これまで投下した資金の一部を回収することができる。
民間事業者にとっての効果	資金調達の円滑化	運営権に抵当権が設定できるため、資金調達が円滑になることが期待される
	運営権の税前償却	運営権は物権とみなされ、不動産に関する規定を準用するとされている。運営権が償却資産の対象範囲となることで、償却前の費用計上が可能となる。
	法的地位の安定化	運営権の設定は、公共施設等運営権登録簿に登録される。これは登記に代わるものであり、民間事業者の地位の安定化につながる。また地方公共団体等の責めに帰すべき事由により運営権の取り消し等が生じた場合に損失が補填されることが法的に明確化されている。

出典：地方公共団体における公共施設等運営権制度導入手続調査研究（総務省）

②運営権対価と指定管理者からの還付

本事業では、対象施設において現在も「指定管理料ゼロ」で管理していることから、本調査においても同様の条件をPSCとして設定した。したがって、運営権対価が歳入として計上される公共施設等運営権事業スキームではVFMが発生する。一方、指定管理者の収入または収益の一部を市に返還することにより、類似したスキームを構築可能である。その場合のスキームの比較を下表に示す。

運営権対価の場合、市は確実に歳入を得られるのに対して、指定管理で収益の一部を市に返還するスキームでは、収益が発生した場合のみ歳入が得られる。一方、民間事業者においては、公共施設等運営権事業では、事業状況に関わらず一定の運営権対価を支払う必要があるが、指定管理の場合、収入や収益に応じた返還額となる。

したがって一般に、公共施設等運営権事業のほうが民間事業者のリスク負担が大きいスキームと言える。

図表 88 運営権対価と指定管理者からの還付

	公共施設等運営権事業		指定管理	
市への支払い方	事業当初に運営権対価を一括支払い。	運営権対価を事業期間中に分割支払い。	指定管理者の収入の一定割合を毎年度市に支払い	指定管理者の収益の一定割合を毎年度市に支払い
市のリスク（歳入の確実性）	◎低い 事業者の提示（入札）した運営権対価を確実に得られる。	◎低い 事業者の提示（入札）した運営権対価を確実に得られる。	○中程度 金額の変動はするものの、確実に歳入が得られる。	△高い 収益が発生した場合のみ得られる。
民間のリスク	△高い 一定の初期投資を負担することになる。	△高い 事業状況に関わらず毎年度一定額の費用が発生する。	○中程度 収入の多寡に応じて費用が発生する。	△高い 収益が発生した場合のみ一定割合の費用が発生する。
運営の自由度（収益拡大可能性）	◎高い 運営の自由度は高い	◎高い 運営の自由度は高い	○中程度 公共施設等運営権事業に比較して自由度は低い。	○中程度 公共施設等運営権事業に比較して自由度は低い。

③事業期間

指定管理者制度は慣習上、契約期間を3年～5年とするケースが多い。過去調査では、全国でも3年～5年が約90%を占めると報告されている。また八幡平市でも現在指定管理期間は5年に設定されている。

一方、公共施設等運営権事業を活用すると事業期間を長期に設定可能である。

図表 89 全国の指定管理者制度導入施設の指定管理期間

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
1年	13	83	504	600
2年	42	383	840	1,265
3年	1,024	664	12,005	13,693
4年	306	2,472	3,120	5,898
5年	5,436	4,011	40,727	50,174
6年	6	138	213	357
7年	10	1	153	164
8年	16	3	44	63
9年	1	9	186	196
10年以上	55	148	4,175	4,378
合計	6,909	7,912	61,967	76,788

出典：公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査（総務省）

④利用者への影響（利用料金の設定）

公共施設等運営権事業の導入によって料金設定の自由度が高まり、結果として料金水準が引き上げられた場合、利用者負担が高まることとなる。そこで、公共施設の利用者を「市民」と「市外利用者」に分けて検討した場合、主たる利用者が市民と想定される施設（体育館等）については料金水準の引き上げが市民利用に影響を及ぼす可能性があるが、市外からの利用も一定程度見込まれる観光施設等については、市民利用への影響は小さいと考えられる。

本事業が対象としている観光施設については、市外からの利用者も相当数いること、市民利用に対する減免措置がなされていないことから、公共施設等運営権事業による自由の高い運営に適していると考えられる。また、仮に市民利用も相当程度ある施設に公共施設等運営権事業を導入する場合は、市民向け利用料金には一定の制限を設け、その他の料金については、民間事業者の自由度を高める対応が考えられる。

図表 90 利用者への影響

	タイプ1 【利用料金なし】	タイプ2 【利用料金あり、 市民減免措置あり】	タイプ3 【利用料金あり、 市民減免措置なし】
想定される施設	図書館等	体育館等	観光施設等
想定される利用者	市民が主	市民が主	市民、市外利用者
利用料金水準引き 上げの影響	影響なし	市外利用者には影響 あり	利用者全体に影響あ り

(3) 事業実施上の論点

前述のとおり、本調査の特徴は、「独立採算による運営が見込まれる観光施設における公共施設等運営権事業の導入」である。

まず定量評価においてみたように、利用料金収入を指定管理者が全て得る場合と比較して、運営権対価を歳入として得られる公共施設等運営権事業はVFMが発現し、自治体へのメリットがある。これを民間事業者から見た場合は、初期投資の負担が発生することとなり、事業者目線ではデメリットの要素となる。一方、公共施設等運営権事業には、料金設定の自由度向上や、長期の事業期間を確保しやすいというメリットもある。

従って、公共施設等運営権事業の導入可能性は、「事業期間を長期に確保し、かつ料金設定や運営の自由度を高めることで、事業の期待収益を高め、それにより、運営権対価を支払ってでも運営権を獲得するインセンティブを民間事業者と金融機関に与えられるかどうか」に拠ると考えられる。

一方、民間事業者と金融機関が事業リスクを高く見積もり、運営権対価の支払いに応じない場合は、指定管理料ゼロの指定管理者制度、または収入や収益の一部を市に返還する指定管理者制度の導入を選択することとなる。

本事業については、道の駅は既に独立採算となっている点、焼走り国際交流村もコスト削減・収入増加の取組により独立採算の可能性があると考えられる点、どちらの施設も市民利用の減免措置が無い観光関連施設であることを踏まえると、公共施設等運営権事業の導入に適していると考えられる。一方、遊休不動産の利活用については、民間事業者から事業性確保が難しいことが指摘されたため、公共施設等運営権事業に含めることには慎重な判断が必要である。

第7節 公共サービスと民間サービスのセット提供に関する課題整理

本事業では、地域の観光事業者が、市の保有する観光関連の公共施設の運営を担うことにより、官民双方の観光施設が一体的に運営されることを目指している。しかし、施設の所有権や事業ミッション、事業継続性といった観点から、公共事業と民間事業の間には、方向性の差異が存在すると考えられる。

こうした問題意識に基づき、公共サービスと民間サービスのセット提供を実際に実施する際に直面すると考えられる課題を、本節で改めて整理するとともに、その対応策を整理する。

2 課題の整理と対応策

(1) 事業の独立性

①課題の内容

観光関連の公共施設を地域の民間事業者が運営する際に、民間事業者の立ち場から見た効率的運営手法が公共施設の運営に適合せず、官民それぞれの施設運営の独立性が担保されない可能性がある。

②対応策

事業参画する民間事業者に対して、公募段階で、公共施設の運営方針と狙いを十分に理解させるために、対話を実施するなどして、事業の独立性を確保できるようにする、などの方策が考えられる。

(2) 公平性の確保

①課題の内容

官民双方の観光施設を一体的に運営する事業スキームにおいては、事業内容や地域によっては、公共施設の運営を受託している民間事業者のみが便益を享受する可能性がある。これによって、地域の別事業者に対して不公平感が生じる可能性がある。

一方、競争性のある公募を経て選定された民間事業者が当該事業を行うことの妥当性も問われる可能性がある。

②対応策

公平性の確保のためには、透明性のある公募手続きを実施することが望ましい。また、より上位の目的としての周辺地域への波及効果創出を目指すまちづくり協議会を立ち上げ、その協議会へ参加することを公募対応における必須条件とするなどして、本事業の便益が特定の事業者のみならず、地域全体に波及するようにすることが考えられる。

(3) 事業期間の差異

①課題の内容

一般に、民間事業者の観光施設運営は、10年以上の中長期的な戦略の下で経営されていることが多い。そのため、仮に公共施設の運営を3年～5年の指定管理者制度を活用して事業実施した場合、民間事業者にとって、収益を生み出す事業期間に満たない可能性があり、それゆえ中長期的な戦略を立てることが困難となる可能性がある。

②対応策

観光施設の民間事業としての期間と公共施設運営の事業期間の差異を埋めるため、実施事業をPFI事業として実施し、事業期間を指定管理者制度の適用する期間（3～5年）よりも長期とすることが考えられる。

あるいは、指定管理制度を活用することも想定しうるが、その場合は、運営業務の成果を客観的に評価し、一定水準を満たしていれば、運営業務の契約を継続する条項を事前に契約書に盛り込むなどして、事業期間の延長・長期化を図ることが望ましい。

第5章 震災復興に対する効果

第1節 基本的な考え方

1 課題認識及び狙い

八幡平市滞在型観光振興計画では、東北被災地との交流ニーズの高まりをふまえ、八幡平市における自然体験と沿岸被災地での交流体験をセットにしたモデル観光プランを掲げている。

本事業の検討背景を鑑み、八幡平市の観光振興を通して、被災地にどのような経済効果が期待できるか、という点で本事業の取組み意義が存在する。そのため、本事業の検討を通して、どの程度震災復興に資する効果が期待できるかを把握することを狙いとする。

2 効果の算定対象

本事業の検討結果を踏まえて、八幡平市の観光振興の取組みが、震災復興地域へのどの程度経済効果を生み出すか、その効果を定量面、定性面の双方から算定することとする。

図表 91 震災復興効果の算定対象

定量効果	八幡平市への観光客が、八幡平市から震災復興地域へ移動することによって震災復興地域での観光消費額が発生する効果
定性効果	八幡平市への観光客増加に伴い、震災復興地域において、生じる経済的・社会的変化を伴う効果

第2節 効果の算出

1 効果の算定方法

(1) 定量効果

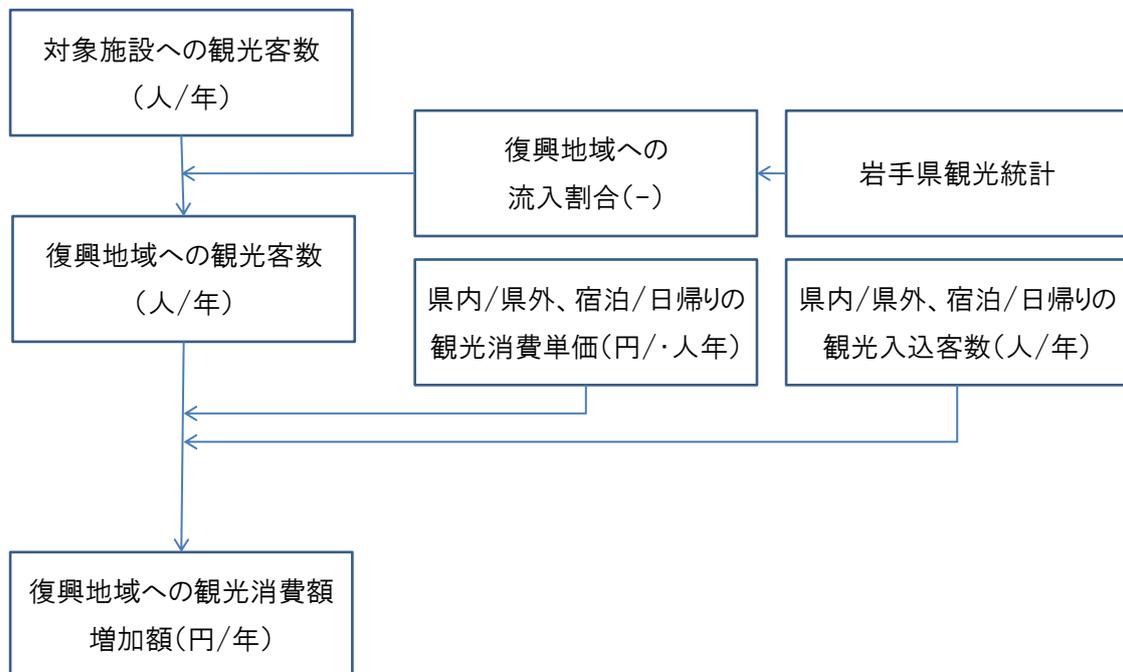
八幡平市内から震災復興地域への移動による復興地域での観光消費額の増加額を以下のフローに基づき算定した。

まず、4章で設定した本事業での検討対象の3施設への観光客数(=「対象施設への観光客数」)について、岩手県観光統計に基づき、復興地域(岩手県観光統計において定義されている岩手県内の湾岸エリア)へ、八幡平市が位置する県央エリアから流入する割合(=「復興地域への流入割合」)を乗じ、「復興地域への観光客数」を導出した。

その後、岩手県観光統計に基づき、導出された「復興地域への観光客数」を岩手県全体での「県内/県外、宿泊/日帰りの観光入込客数」の比率で按分し、さらに、岩手県観

光統計における「県内/県外、宿泊/日帰りの観光消費単価」を按分して得られた復興地域への観光客数の内数にそれぞれ乗じることで、「復興地域への観光消費額増加額」とした。

図表 92 定量効果の算定フロー



(2) 定性効果

定性効果の把握にあたっては、簡易的にシステムダイナミクスの考え方を参照し、本事業によって生じる震災復興につながる影響経路を同定することで、本事業の取組みによる震災復興地域での定性効果を把握した。

2 効果の算定結果

(1) 定量効果

本事業の対象3施設への観光客数が従来規模を維持するとして、約29.6万人/年のうち、復興地域（岩手県沿岸部）への流入割合を乗じることで、復興地域へ約4,400人/年程度が期待できる。

その復興地域への流入人口について、岩手県観光統計に基づき、県内/県外、宿泊/日帰り、観光/ビジネスなどの割合で按分し、各セグメントの観光消費額を乗じた結果、総額で約6,100万円の観光消費額が期待できる。

図表 93 定量効果の算定に係るパラメータ

	項目	数値	単位	考え方
①	本事業で検討の観光客数	296,121	(人/年)	道の駅：218,836 人 国際交流村：74,909 人 民間遊休資産：2,376 人
②	八幡平市⇒復興地域への流入割合	1.5%	(%)	岩手県観光統計 県央エリアから沿岸エリアへの流出割合
③	復興地域への観光入込客数	4,442	(人/年)	=①×②

図表 94 平成 27 年岩手県観光入込客数

(単位：千人・回)

	県内		県外	
	宿泊	日帰り	宿泊	日帰り
観光	1,124	3,491	1,578	2,119
ビジネス	897	123	1,702	534

(出所) 岩手県観光統計

図表 95 平成 27 年岩手県観光消費単価

(単位：円/人・回)

	県内		県外	
	宿泊	日帰り	宿泊	日帰り
観光	17,653	4,897	31,077	6,706
ビジネス	16,540	2,982	24,434	5,429

(出所) 岩手県観光統計

図表 96 八幡平市から震災復興地域への観光客数 (按分結果)

(単位：人・回)

	県内		県外	
	宿泊	日帰り	宿泊	日帰り
観光	432	1,340	606	814
ビジネス	344	47	654	205

図表 97 平成 27 年度八幡平市から復興地域（岩手県沿岸部）への流入による観光消費額
(単位：円)

	県内		県外		計
	宿泊	日帰り	宿泊	日帰り	
観光	7,618,808	6,564,205	18,829,911	5,456,281	38,469,205
ビジネス	5,696,789	140,836	15,968,213	1,113,175	22,919,013
計	13,315,597	6,705,041	34,798,124	6,569,455	61,388,217

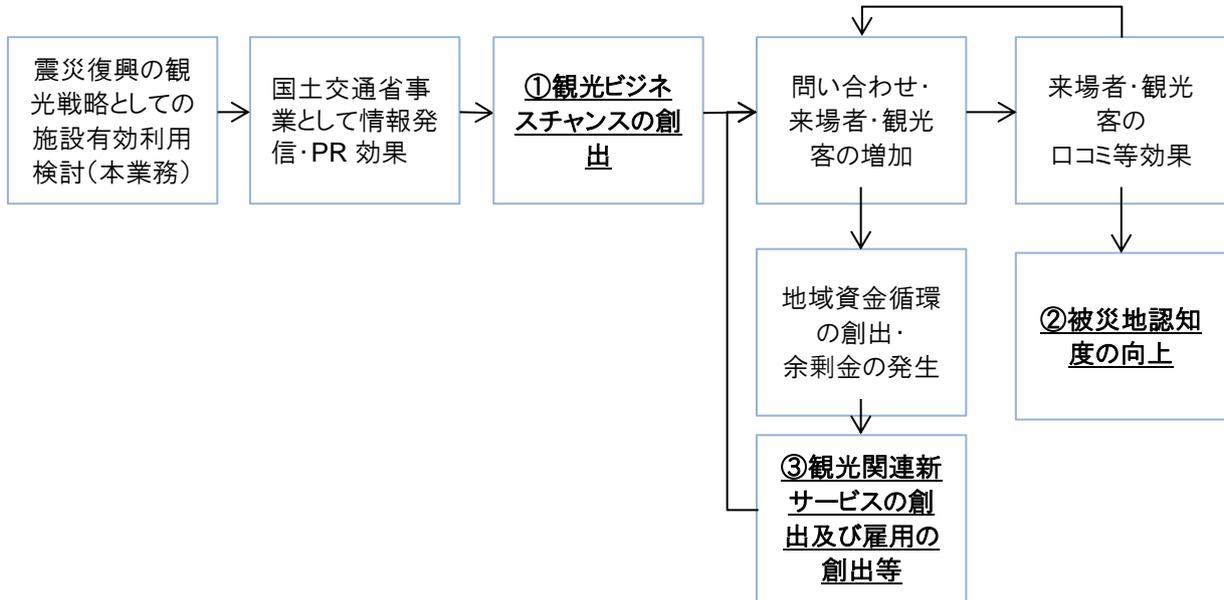
(2) 定性効果

震災復興に対する定性効果として、以下のような影響経路が想定される。つまり、本事業での検討結果が国土交通省の採択事業として国土交通省のホームページ等で公表されること等を通して、八幡平市の取組意欲や方向性が周知に知れ渡ることとなる。これにより、民間事業者の事業参画意欲を高めることにつながり、結果として、「①観光ビジネスチャンスの創出」へと効果が発現されると考えられる。

さらに、そうしたビジネスチャンスが創出されることで、八幡平市への問い合わせや観光客数・来場者数が増加することが期待でき、観光客のロコミ効果等により、さらに正のスパイラル効果が期待され、観光客増がさらに期待できる。そして、ロコミ効果等の影響で、「②被災地認知度の向上」につながる。

また、観光客の増加は、地域のサービスに担い手である地元事業者への資金循環を創出することにつながる。これにより、地域内での余剰金が発生し、新たな財・サービスへの投資によって、「③観光関連新サービスの創出及び雇用の創出等」といった効果が期待できる。

図表 98 定性効果の発現経路



第6章 実施体制の検討

第1節 基本的な考え方

本章では、本事業の担い手となる民間事業者の組成方式について検討する。

従来のPPP・PFI事業では全国に広く公募し、民間企業のコンソーシアムが応募、選定後に当該コンソーシアムがSPCを組成して事業契約を締結することが一般的である。一方、地域に密着した観光に関連するPPP事業では、地元主体で事業体が組成されるケースや、官民が共同して事業体を組成するケースが見られる。また本調査の民間事業者ヒアリングでは、事業規模や事業リスクの観点から、本事業の担い手は地場企業主体となることが現実的との意見が挙げられた。

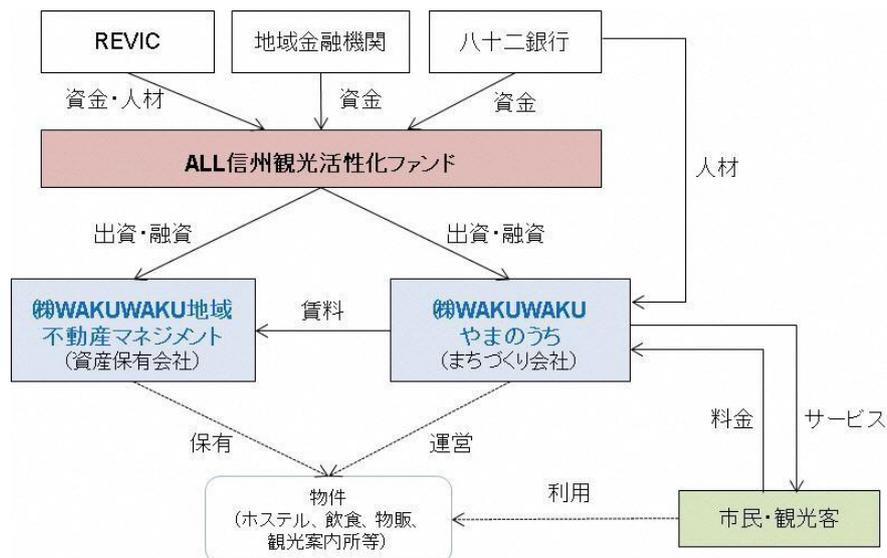
そこで官民が共同して地域主導で事業体を組成するモデルを含め、本事業の実施体制のあり方について検討する。

第2節 先行事例

(1) 地場企業、地域金融機関、政府系ファンドによる既存旅館の再生事例

長野県山ノ内町の湯田中温泉では、地域金融機関と地域経済活性化支援機構（REVIC）がまちづくりファンドを組成し、そこから出資を受ける株式会社WAKUWAKU やまのうちが、地域の遊休不動産を有効活用した観光事業を実施している。

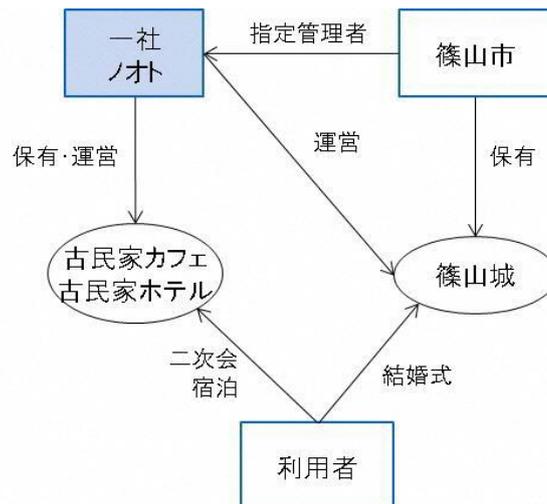
図表 99 株式会社WAKUWAKU やまのうちのスキーム図



(2) 地場企業による観光施設運営

篠山市では、篠山市出資法人の再編民営化に伴い、2009年（平成21年）2月26日に設立された一般社団法人ノオトが、チルドレンミュージアム、篠山市立図書館、歴史文化施設4館（篠山城大書院など）の指定管理を引き継ぐとともに、古民家再生事業を展開。篠山城での結婚式+古民家カフェでの二次会・宿泊などのサービスを展開している。

図表 100 一社ノオトスキーム図

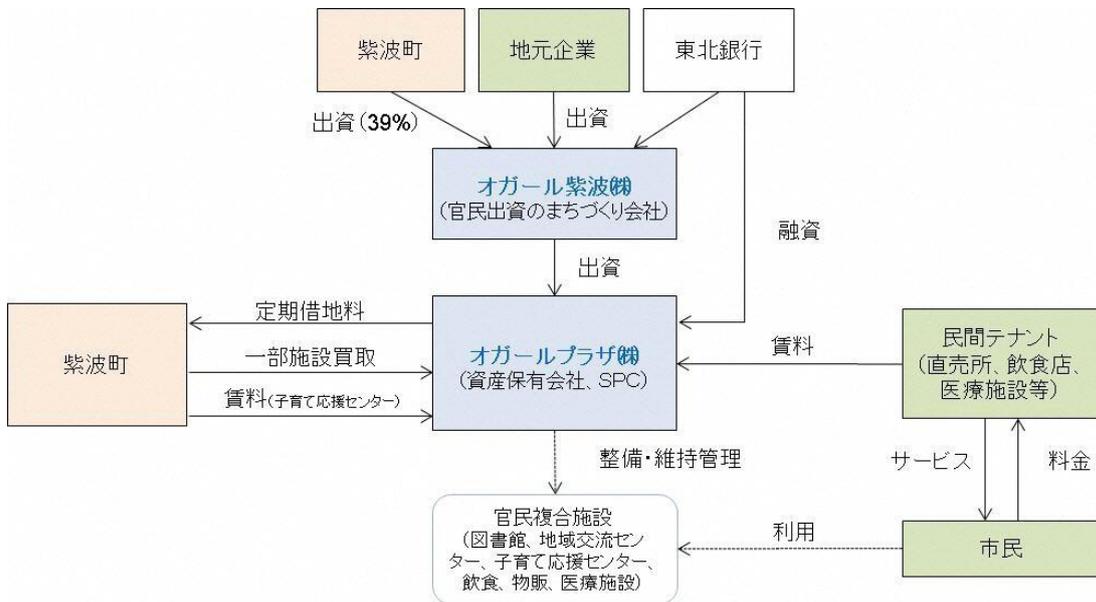


(3) 地場企業、地域金融機関、自治体による集客施設の整備事例

岩手県紫波町のオガール紫波では、地銀と町が出資するまちづくり会社、およびまちづくり会社の子会社が公有地を活用した施設開発を行っている。事業体は、オガール紫波㈱とオガールプラザ㈱の2つが組成されている。オガール紫波㈱の事業内容は、①官民複合施設の建設企画、②不動産管理事業、③美観形成事業、④地域管理事業、⑤産業雇用創出事業、⑥産直事業であり、オガールプラザ㈱が資産保有会社となっている。

オガールプラザが整備した施設の一部は町が買い取ることで、投資回収リスクの低減を図っている。

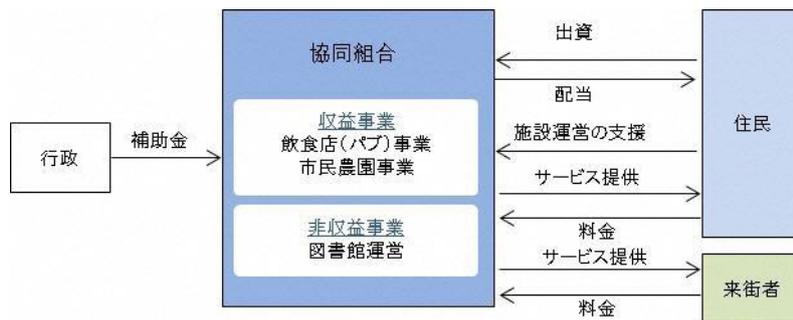
図表 101 オガール紫波スキーム図



(4) 協同組合による民間施設と公共施設の整備運営事例

英国のハズウェルでは、地域コミュニティの核であった飲食店（パブ）が閉店した際、当該施設を買い取り運営していくことを決定した。その際地域に必要な機能として図書館や市民農園等も併設することとし、その後、住民により協同組合を設立し、飲食店、図書館、市民農園の運営を開始した。

図表 102 英国・ハズウェルでの事業スキーム



第3節 組織体制

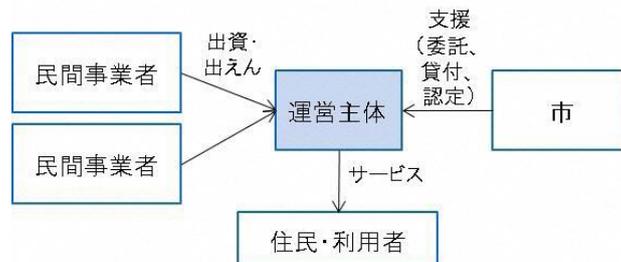
先行事例をふまえ、組織体制としては、民間主導型、官民連携型、協同組合型を想定する。それぞれの特徴を以下に示す。

(1) 組織体制の整理

①民間主導型

地域の民間企業が本事業を担う事業体を組成するモデルである。法人形態は株式会社、一般社団法人等が考えられる。この場合、市は当該事業体に公共施設の運營業務を委託、または公有資産の貸付け等を行うことで、本事業体を支援する。民間事業者は自社事業との相乗効果を見込み、事業参画することが考えられる。事業採算性が一定見込まれる場合に成立するモデルである。

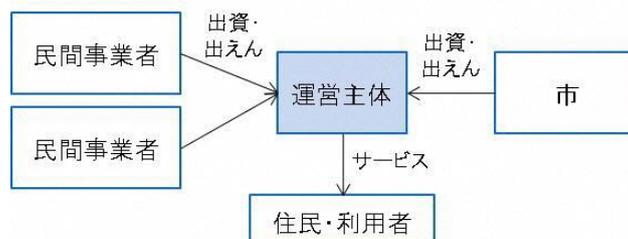
図表 103 民間主導型の事業スキーム



②官民共同型

地域の民間企業と自治体が共同して事業体を組成するモデルである。法人形態は株式会社、一般社団法人等が考えられる。この場合、公共施設を市が所有したうえで本事業体に運営を委託するケースと、本事業体が資産を所有するケースが考えられる。民間事業者は自社事業との相乗効果を見込み、事業参画することが考えられる。自治体は一定のリスクを負うため、また事業体の経営に関与することを目的に出資・出えんすることが考えられる。

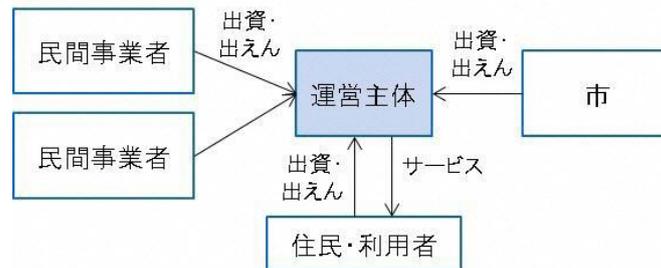
図表 104 官民共同型の事業スキーム



③協同組合型

地域の民間企業とサービスの受益者である市民・利用者が事業体を組成するモデルである。市民や利用者にとって必要不可欠な施設の運営の場合、本スキームの採用が考えられる。例えば、多くのペンションや市民に利用されている入浴施設等が対象として考えられる。

図表 105 協同組合型の事業スキーム



(2) 組織体制の比較と考察

①民間のノウハウ活用

民間主導型の場合、最も民間の経営ノウハウを活用可能である。協同組合型も経営ノウハウを活用可能だが、ステークホルダーが増えることは課題となる。

また官民連携型は、一定程度の民間ノウハウを活用可能だが、市の出資割合に拠っては機動性が低下する可能性がある。具体的には、市の出資割合が50%以上の場合、および市が資本金等の2分の1以上の債務負担を行っている場合は、予算執行調査・報告調査や事業計画・決算書類の議会への提出が必要となる。また出資比率が25%以上の場合には監査対象となる。また予算は議決事項である。

②公共性の担保

民間主導型の場合、公共性の担保可能性は低下する。一方、官民連携型の場合、出資割合に応じた公共性の担保が可能である。協同組合型の場合、市も出資することによって一定の主導権を得ることができるが、利害関係者が多く、相対的に公共性の担保可能性は低下すると考えられる。

③立上げの容易性

民間主導型が最も容易に立上げ可能と考えられる。官民連携型の場合、市が政策的に事業体を立ち上げることが考えられるが、政策立案、出資比率等の整理、議決等の手続きが必要となる。協同組合型の場合、利害関係者が多くなる可能性があり、合意形成に時間が

かかるものと考えられる。

図表 106 実施体制の比較

	①民間主導型	②官民連携型	④ 同組合型
民間のノウハウ活用	◎民間の経営ノウハウを最大限活用可能	○一定程度民間の関与によりノウハウ発揮可能だが、市の出資割合によっては経営の機動性に欠ける可能性あり	○ステークホルダーが増えるため機動性は低下するが民間の経営ノウハウを活用可能
公共性の担保	△民間主導のため、市のコントロールは弱い	○官民それぞれに一定の主導権がある	△利害関係者が多く相対的に弱い
立上げの容易性	◎民間側の意思決定により立上げ可能。	○官民の出資比率と役割の整理、及び議決が必要	△利害関係者間の合意形成が必要

本事業では、民間ノウハウを活用して観光施設を運営し、集客力を高めることを目指すため、民間主導型が望ましい。一方、事業リスクが高く、民間事業者のみでは事業参画が難しい場合は、市が一定関与する官民連携型の可能性もある。

第7章 まとめ

(1) 本調査のまとめ

本調査では、八幡平市の岩手山焼走り国際交流村、2つの都市公園(妻の神キャンプ場、県民の森キャンプ場)、道の駅にしね、民間遊休不動産を対象に、その一体的な改修・維持管理・運営を官民連携事業として実施する際の事業手法について検討した。

まず第3章では、リニューアル方針としては、岩手山焼走り国際交流村、2つの都市公園(妻の神キャンプ場、県民の森キャンプ場)については特に岩手山焼走り国際交流村を対象に検討し、通年型・高付加価値型キャンプ事業の導入可能性があることを把握した。道の駅にしねについては、体験型施設の導入可能性があることを把握した。また民間遊休不動産については、宿泊施設付き研修所、生涯学習施設、トレッキング拠点、合宿所等の導入可能性があることを把握した。

次に第4章では、複数の観光系公共施設の一体的事業の事業手法として、公共施設等運営権事業、PFI事業、PFI+自主事業の3ケースについて定性評価及び定量評価を行い、公共施設等運営権事業が望ましいことを把握した。また公共施設等運営権事業と指定管理者制度を比較し、公共施設等運営権事業の導入可能性は、「事業期間を長期に確保し、かつ料金設定や運営の自由度を高めることで、事業の期待収益を高め、それにより、運営権対価を支払ってでも運営権を獲得するインセンティブを民間事業者と金融機関に与えられるかどうか」に拠るものと考察した。さらに、本事業については、道の駅は既に独立採算となっている点、焼走り国際交流村もコスト削減・収入増加の取組により独立採算の可能性があると考えられる点、どちらの施設も市民利用の減免措置が無い観光関連施設であることを踏まえると、公共施設等運営権事業の導入に適しているものと考察した。

第5章では、震災復興に対する効果として、復興地域へ約4,400人/年程度の流入と、約6,100万円の観光消費が期待されることを把握した。また定性的な効果としては、観光ビジネスチャンスの創出、被災地認知度の向上、観光関連新サービスの創出及び雇用の創出等の効果があるものと考察した。

最後に第6章では、事業主体の組成形態として、民間主導型、官民共同型、協働組合型の3ケースを検討し、本事業では民間主導型が望ましいものと考察した。

(2) 今後の展開

本調査の結果をふまえ、本市では、まず個別施設ごとの再整備方針を検討したうえで、その包括的な運営の検討を具体化する予定である。特に岩手山焼走り国際交流村については、十和田八幡平国立公園ステップアッププログラムにおいて重点対象となっていることから、次年度から優先的に検討を進めることとする。

包括的な運営については、岩手山焼走り国際交流村と道の駅にしねの現指定管理期間が平成 29 年度から 34 年度であることを踏まえ、35 年度からの事業実施可能性について、継続的に検討することとする。