

大津市滋賀学区における地域活性化に関する調査

調査の背景・目的

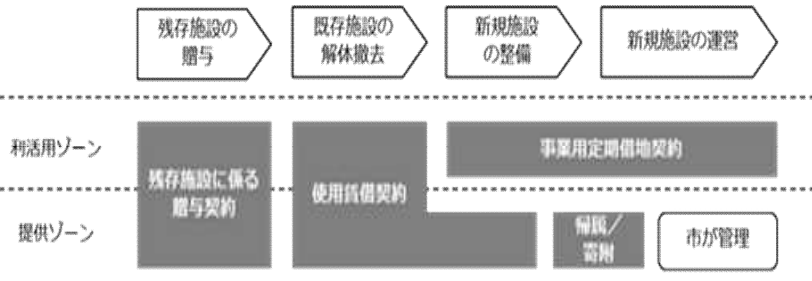
- 大津びわこ競輪場は、1950年に開設し、その収益金は、本市の教育や福祉、都市基盤の整備等のまちづくりに大きく寄与してきた。
- 競輪場跡地の西には近江神宮が存し、東側には柳が崎湖畔公園が近接している。また、南西には、皇子山総合運動公園や皇子が丘公園があり、まちのシンボルである施設が複数存在する地域である。
- これらのことから、この跡地の利活用には、地域経済の活性化等の地域貢献、周辺地域への一体性の配慮や防災機能の確保等が期待されている。
- 本調査では、跡地活用にかかる課題の整理やマーケットサウンディングを実施しながら、実現の目途が得られるか検討を重ねた。その結果、事業手法を整理するとともに、本市にとって有効な民間活力導入を目指すことについて、実現のめどが得られたことから事業者募集を開始した。

【対象地域：滋賀県大津市】 位置図



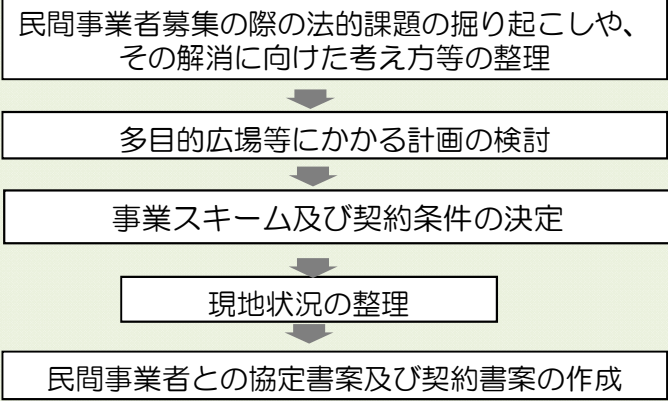
調査成果

- ①課題の掘り起こし、解消に向けた考え方等の整理
当該地の利活用について、課題に対する法的整理や実現可能な事業手法の整理を行うとともに、民間事業者への意向調査を実施した。
- ②多目的広場等にかかる計画の検討
将来、都市公園として管理する予定の多目的広場の整備及び競輪場施設の解体撤去について要求水準を決定した。
- ③事業スキーム及び契約条件の決定
上記①、②の整理、検討を経て、事業スキーム及び契約関係を下記のとおり整理した。



注) 利活用ゾーン：民間事業者が自らの提案に基づき利活用するゾーン
提供ゾーン：民間事業者が整備後、市へ提供するゾーン（多目的広場）

調査の手順



基盤整備の見込み・方向性

今後、事業者の選定、基本協定及び契約を締結する予定である。その後、民間事業者の創意工夫により周辺環境に配慮した施設が整備される見込みである。

特に、多目的広場（提供ゾーン）は、面積のみならず交流促進や維持管理の効率性等の視点で評価することから、多くの市民の利用が期待される。さらに民間事業開始後、地域経済活性化や雇用創出に寄与することが期待される。

なお契約締結後、民間事業者の土地利用に係る許可手続き等に、通常1年以上要することから、平成30年度以降に民間収益施設等が整備され、運営開始の予定である。

また、多目的広場は、本市へ引き継がれる予定であり、本市は、都市公園として告示し、公園に必要な機能を充足しつつ、維持管理を行う。

今後の課題

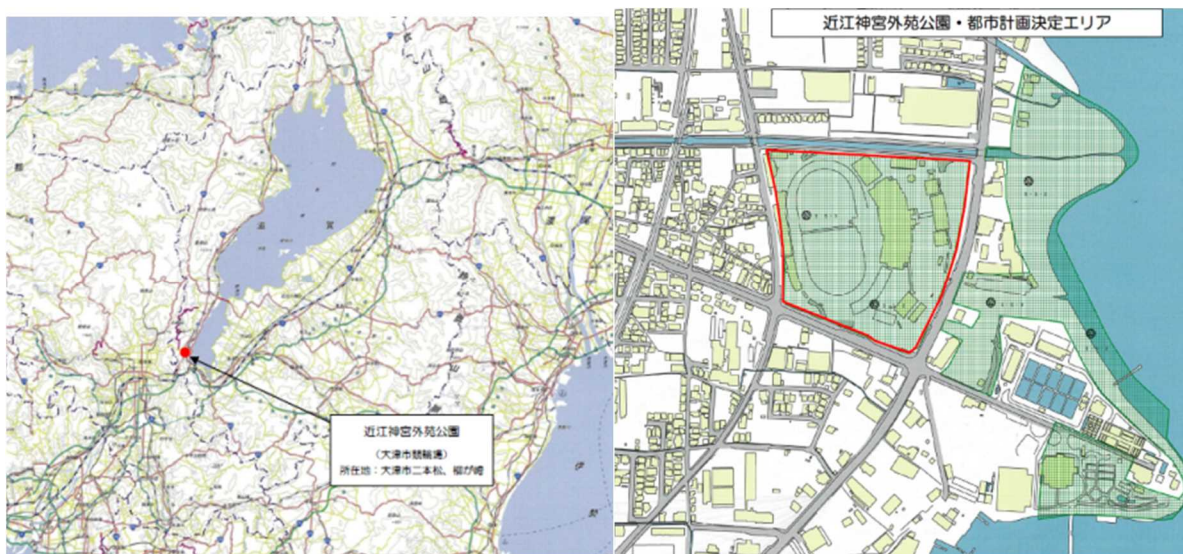
今後、当該地の民間事業により、地域交流の促進や地域貢献に資するとともに、地域の防災力強化や地域の活性化のために、本市、事業者、市民がさらに連携、協働し、人口減少を食い止めるような魅力的かつ上質な空間の創造が求められている。

こうしたニーズに応える事業者を見極めた上で選定を行うことができるかが課題である。

大津市滋賀学区における地域活性化に関する調査			
調査主体	滋賀県大津市		
対象地域	滋賀県大津市	対象となる 基盤整備分野	都市公園

1. 調査の背景と目的

大津びわこ競輪場は、故高松宮宣仁親王から御下賜された近江神宮奉賛会総裁高松宮賜杯競輪（その後、高松宮杯競輪から高松宮記念杯競輪と改称）の開催場として、その収益金が本市の教育や福祉、都市基盤の整備等のまちづくりに大きく寄与してきた。これらはその後の大津市の発展に結びつくものであり、特に、教育や福祉の充実により、本市の人口の着実な増加と成長に結びついたものである。

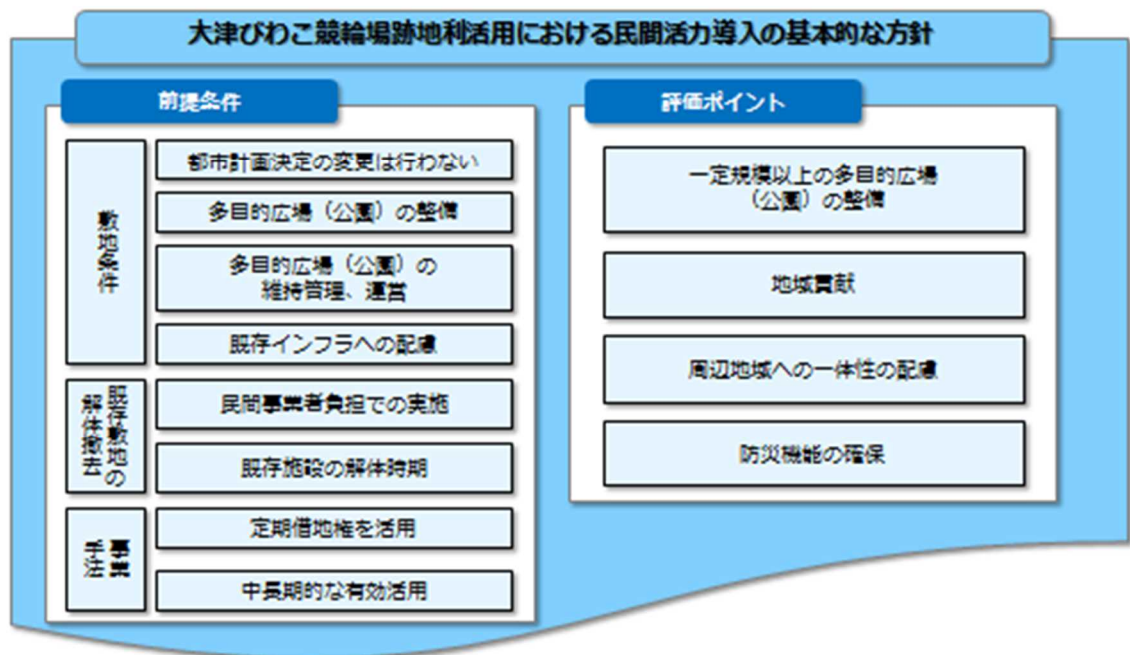


しかしながら、バブル景気崩壊後の長引く景気の低迷に加え、余暇の多様化、ファン層の高齢化等、競輪事業を取り巻く社会環境が大きく変化したことを背景に、車券売上は平成9年度をピークに年々減少を続け、その事業運営は平成16年度以降赤字決算が常態化した。その後、多額の累積赤字を計上することになり、経営改善が困難と判断し、平成22年度末をもって競輪事業を廃止するに至ったが、競輪場施設の取壊しには多額の費用が必要となること等から、滋賀県所有の当競輪場用地を市有地との交換により本市の所有とした。

本市としては、競輪場跡地が、都市計画決定された「近江神宮外苑公園」に所在すること、本市の将来を考える上で重要な立地と広大な面積を有していること、一方で残存する施設の解体や撤去には多額の経費を要することなどを踏まえ、慎重に当跡地のあり方を検討し、平成28年3月に「大津びわこ競輪場跡地利活用における民間活力導入の基本的な方針について」（以下「基本方針」という。）として、市の考え方をまとめ、公表した。

基本方針では、当該地を将来的に都市公園として整備する必要がある一方、既存施設の解体や撤去費には多大な費用を要することを踏まえ、民間事業者のノウハウと資金を活用し、当該地の中長期的な利活用として整備するとともに、一定程度は運動施設（多目的広場）として整備することを定めている。

「基本的な方針」（H28.3月策定）に記載の事業の枠組み



このように当該事業は民間事業者の資金とリスク負担により実施するものである。しかしながら、競輪場跡地の歴史的な経緯や当該地が公有地であること等を踏まえると、基本方針において民間活力導入による評価のポイントとして掲げた「①市民の誰もが利用可能な多目的広場の整備や地域経済の活性化や雇用の創出」、「②地域住民の交流の促進といった地域への貢献」、「③周辺地域への一体性の配慮」、「④防災機能の確保」等公的な要素に留意する必要がある。したがって、民間資金の活用と民間事業者のノウハウの発揮を前提としつつも、公的要素を十分確保したうえで、本市と民間事業者が連携を図りながら推進され、当該地の利活用と今後のまちづくりの方向性について検討を進めるものである。

2. 調査内容

本調査では、基本方針に掲げた事業の前提条件や評価のポイントに基づく当該地の利活用について、課題の整理やマーケットサウンディングを実施しながら、事業実現の可否について検討を重ねた。その結果、当該地において基盤整備を進めるにあたり、民間事業者の参加意欲を十分に確保し、かつ、実現可能な事業手法として下記のとおり整理した。本市にとって有効な民間活力導入を図った当該事業を進め、利活用事業者の募集まで着手したものである。

（１）調査の概要と手順

①民間事業者募集の際の法的課題の掘り起こしや、その解消に向けた考え方等の整理

競輪場施設が現存していることから、費用面を含めた施設撤去に関するリスク等について庁内横断組織である「大津びわこ競輪場跡地利活用あり方庁内検討会」（以下、「あり方検討会」）において審議しつつ、マーケットサウンディングの手法により民間事業者の意向について調査を実施した。また、上記のマーケットサウンディングを踏まえ、定期借地等に関する法的整理、土地の瑕疵担保等、具体的な募集条件や契約内容を構成する事項に関する整理、検討を行った。

②募集要項、様式集及び事業者選定基準の作成

将来都市公園として管理する予定の多目的広場の整備及び残存施設の解体撤去について、要求水準を設定した。

この要求水準や上記①の検討結果等を踏まえて、民間事業者の選定手続きに必要な募集要項、様式集及び事業者選定基準について有識者の意見を踏まえ策定した。

提供ゾーンの整備に関する要求水準

事業者は、以下の条件を満たした提供ゾーンを整備すること。

○利用目的

- ・都市公園として、運動等のレクリエーション及び大震火災などの災害時の避難の用等に広く供する。

○規模

- ・提供ゾーンとして8,000㎡以上確保すること。

○想定する運動利用用途

- ・サッカー（レクリエーションレベルのサッカーコート1面を確保できること。）
- ・グラウンドゴルフ
- ・地域の運動会

○立地

- ・区画の位置は、日照を確保できる場所に計画すること。
- ・公道に接していること。

○敷地の形状

- ・細長い形状は避けること。
- ・出入り口、形状等について、管理上支障となるような形態にしないこと。

○仕上げ

- ・天然芝張り。（野芝を想定）

○付帯施設

- ・便所（延床35㎡以上）、手洗い場、水飲場を整備すること。
- ・園路灯や散水栓等を設置すること。
- ・ベンチ等の休養施設を整備すること。
- ・駐車場を整備すること（10台以上。）。

○その他

- ・周囲から見通しのよい構造とすること。
- ・管理用車両が容易に出入でき、作業し得る構造とすること。
- ・雨水排水について充分検討すること。
- ・球技の実施を考慮すること。
- ・イベント時は駐車場が不足することが想定されるため、不足を補う取り組みを実施すること。

（「大津びわこ競輪場跡地公募提案型貸付事業 募集要項」より引用）

解体撤去工事に関する要求水準

○工事概要

- ・ 工事場所：大津市二本松1番1号(近江神宮外苑公園の一部)
- ・ 敷地面積：64,793.33㎡ 程度
- ・ 解体撤去施設等の概要：中央スタンド棟(S造 B1, 5F 12,457㎡)他
- ・ 別途工事：北側敷地境界部のRC擁壁は解体対象外(ブロック塀は対象)
- ・ 工事費用の協議：1. PCB含有機器類等の撤去処分費用は市と協議
2. 地中障害物の撤去処分費用は市と協議

○仮設工事

- ・ 騒音・粉塵等の対策等

○解体施工

- ・ 解体手順、杭の解体、樹木等の伐採・移植等

○建設廃棄物の処理

- ・ 再資源等、処理に注意を要する建設廃棄物、建設副産物実態調査

○特別管理産業廃棄物の処理、アスベスト含有建材の除去等

○特殊な建設副産物の回収、処分

(「大津びわこ競輪場跡地公募提案型貸付事業 募集要項」より主な事項を引用)

③現地状況の整理

土地、建物の状況について現地測量や不動産鑑定、現地踏査等により調査、整理するとともに応募に関して必要とされる情報の提供を実施した。

④民間事業者との協定書案及び契約書案の作成

優先交渉事業者の決定から契約締結までの間に生じる可能性のあるリスクや課題を洗い出し、当該リスクや課題の適切な分担についての検討を行い、本市と民間事業者が締結する協定書案及び契約書案を作成した。

(2) 調査結果

①あり方検討委員会の開催

あり方検討会は市が把握する当該事業の実施条件や利活用に伴い生じると予見される課題等について庁内関係部局により協議を行った。このことにより、応募条件の公平性は確保しつつ応募する民間事業者が把握すべき課題に対する対応等への基本的な考え方を整理し、募集要項、選定基準等の原案の検討を行った。

なお、敷地内の水路については事業者からの提案内容により検討することとし、募集条件には含めずに、事業者決定後、現地調査をしてもらい詳細仕様を確定することとした。

【参考(2)－①－a】大津びわこ競輪場跡地利活用あり方庁内検討会の委員構成

委員長	副市長
副委員長	産業観光部長
委員	政策調整部長、総務部長、都市計画部長
幹事	産業観光部政策監、商工労働政策課長、企画調整課長 管財課長、都市計画課長、公園緑地課長、開発調整課長
事務局	産業観光部商工労働政策課
支援事業者	株式会社日本総合研究所

【参考(2)－①－b】大津びわこ競輪場跡地利活用あり方庁内検討会の主な議題

第1回	議題	①定期借地について ②解体費の考え方について ③多目的広場（公園）の整備の考え方と整備水準 ④敷地内の水路の取り扱い ⑤現施設の防災機能と利活用に伴い喪失される機能 他
第2回	議題	①定期借地について ②解体費の考え方について ③多目的広場（公園）の整備水準 ④敷地内の水路の付け替え ⑤利活用に伴い喪失される防災機能 他
第3回	議題	①課題の整理について（調整池の取り扱い・定期借地料等） ②事業者選定にかかる選定委員会の設置と概要について ③募集要項（案）について 他
第4回	議題	①選定委員会の設置について ②今後のスケジュールについて ③課題の整理について ④募集要項（案）、審査基準（案）について

※上記のとおり計4回の検討会を開催し、事業スキーム及び契約に関する諸条件について検討した。

②大津びわこ競輪場跡地公募提案型貸付事業者選定委員会の開催

あり方検討委員会で検討された課題や募集要項（案）、選定基準（案）等について、さらに検討を深め、また、事業者の選定を実施するために大津びわこ競輪場跡地公募提案型貸付事業者選定委員会を開催した。この選定委員会では学識経験者からの意見を踏まえ、募集要項、様式集、事業者選定基準、基本協定書を取りまとめた。

なお、選定委員会において関係書類の取りまとめにあたっては、民間事業者が応募しやすい環境となるよう事業スキームや応募条件等に対して意見が出され、それらを反映し、民間との連携が円滑に進むよう、必要な環境を整備した。

【参考(2)－②－a】大津びわこ競輪場跡地公募提案型貸付事業者選定委員会の委員構成

委員長	弁護士	学識経験者
副委員長	副市長	行政委員
委員	公認会計士	学識経験者
	政策調整部長	行政委員
	都市計画部長	行政委員
事務局	産業観光部商工労働政策課	
支援事業者	株式会社日本総合研究所	

※委員長、副委員長は委員の互選により決定

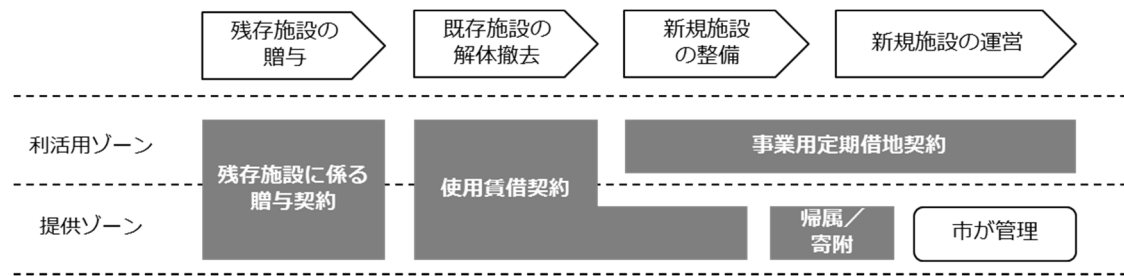
【参考(2)－①－b】大津びわこ競輪場跡地公募提案型貸付事業者選定委員会の主な議題

第1回	議題	①事業の経緯、概要等について ②当該委員会の設置目的について ③今後のスケジュール（案）について ④募集要項（案）、様式集（案）及び基本協定（案）について ⑤審査基準（案）について
第2回	議題	①募集要項（案）、様式集（案）及び基本協定（案）について ②審査方法（案）について ③事業者選定基準（案）について

③事業スキーム及び契約条件の決定

②に記載の会議における検討を経て、事業スキーム及び契約条件を下記のとおり整理した。

(i) 事業スキーム



注) 利活用ゾーン：民間事業者が自らの提案に基づき利活用するゾーン

提供ゾーン：民間事業者が整備したうえで、市に提供するゾーン（多目的広場）

(ii) 契約条件

(a) 残存施設の贈与

民間事業者は、本市より、競輪場跡地（以下「事業用地」という。）の残存施設を無償で譲受するとともに、事業用地の使用貸借契約を市と締結する。

(b) 残存施設の解体撤去

民間事業者は、自身の責任と費用負担により、残存施設を解体撤去する。残存施設の解体撤去に際しては、本市の要求水準に従う。

(c) 利活用ゾーンにおける民間施設の整備及び運営

民間事業者は、利活用ゾーンについて、本市と事業用定期借地権設定契約を締結し、定期借地権の設定を受け、自らの提案に基づく施設（以下「民間施設」という。）の整備及び運営を行う。

(d) 提供ゾーンにおける多目的広場等の整備及び運営

民間事業者は、提供ゾーンにおいて、自らの責任と費用負担により、本市の要求水準に従い多目的広場を整備する。民間事業者は、多目的広場等を整備した後、本市に対し、これを帰属させ又は寄附するものとする。市は帰属した又は寄附を受けた多目的広場を自らの責任と費用負担により管理する。

(e) 事業終了時の措置

民間事業者は、事業用定期借地契約に基づき、自らが提案した借地期間中、提案内容に基づき、事業を実施する。事業者は、原則、借地期間満了前までに、事業用地を更地にして市に返還する。

(iii) 募集要項、様式集、事業者選定基準の作成

募集要項、様式集、事業者選定基準の原案を作成し、選定委員会において審議し決定した。

(a) 募集要項

- ・事業の経緯・目的や、事業に関する諸条件を記載した。
- ・募集に関する諸条件のうち、技術的事項については、図面等を示した上で整理した。

1 本体

- ①事業の背景
- ②事業用地に係る条件
- ③事業内容
- ④募集条件
- ⑤応募の手続
- ⑥事業者の決定プロセス
- ⑦その他

2 別紙

- 別紙 1 敷地測量図兼現況平面図（外周部）
- 別紙 2 残存施設一覧表
- 別紙 3 インフラ関係参考図
- 別紙 4 解体撤去工事に関する要求水準
- 別紙 5 提供ゾーンの整備に関する要求水準
- 別紙 6 土地利用の条件
- 別紙 7 アスベスト事前調査結果

事業用地に係る条件

概要	事業用地の所在地、敷地面積等を記載	
規制等	建築基準法	・該当する用途地域、高度地区の区分を記載
	都市計画法	・階数、主要構造部に関する規制を記載
	河川法	・事業用地に一部が河川法の適用を受ける旨を記載
	開発関連	・滋賀県土地利用に関する指導要綱の適用がある旨を記載 ・都市計画法第29条の開発行為に該当する可能性がある旨を記載
	その他	・屋外広告、景観法に関する規制を記載 ・パチンコなど望ましくない提案を認めない旨を記載
残存施設の状況	残存施設の状況を記載	

（b）事業者選定基準

選定委員会による審査は、要求事項の確認を行ったうえで、応募者から提出された応募書類に記載された内容及び応募者へのヒアリング内容について、定性的審査と定量的審査を行う。

定性的審査

定性的評価は、以下の【審査項目と主な審査の視点】に従い、応募者の提案内容について評価し得点化する。

【審査項目と主な審査の視点】

主な審査の視点			
利活用ゾーン及び提供ゾーン共通	事業計画概要	事業の取組方針	・ 本事業の背景を理解したうえで、取組方針及びコンセプトが明確に示されているか。 ・ 本事業の取組方針及びコンセプトに独自性や新規性があるか。
		事業の実施体制	・ 本事業の実施体制及び責任分担が明確か。 ・ 緊急時に対応できる体制が確保されているか。 ・ 本市との連絡体制が確保されているか。
		事業計画の実現性	・ 本事業に係るリスクを把握し、発生回避の方策が事前に検討されているか。 ・ リスクが顕在化した際の被害抑制方策が提案されているか。 ・ 事業期間を通して収支見通しに無理がないことを示す根拠が提示されているか。 ・ 妥当な資金収支計画であるか。
		事業スケジュール	・ 具体的で実現性の高い事業スケジュールが示されているか。
		解体工事計画 施設整備計画	・ 残存施設の解体撤去及び利活用ゾーンの整備において、周辺地域配慮及び安全管理、車輛の搬入経路の確保、粉じん対策、騒音対策、歩行者への配慮、振動対策等が取られているか。
	周辺地域への一体性の配慮	地域景観への配慮	・ 事業用地が近江神宮外苑公園内に位置し、かつまちのシンボルである施設が複数存在する場所にふさわしい外観・デザインとなっているか。
		運営における地域との一体性の確保	・ 運営期間において、周辺地域との一体性・連携に資するイベント等の取組が実施されているか。
		安全で快適なアクセスの確保	・ 利活用ゾーンの利用者に対して利便性が高く、集客に資するアクセス手段が提案されているか。 ・ 自動車の渋滞に配慮した提案になっているか。 ・ 事業用地の周辺歩行者の安全が確保されているか。
		運営期間を通して地域への配慮	・ 運営期間を通して、騒音、夜間電飾、異臭、振動等地域住民の生活に配慮した利活用となっているか。
	防災機能の確保	防災機能の確保	・ 利活用前の旧競輪場跡地が有していた避難場所としての機能を理解したうえで、避難所としての機能確保等、防災機能確保に対して積極的な提案がなされているか。 ・ 上記のほか、災害時の対応について、独自性が高く具体性をもった提案があるか。
	地域貢献	地域経済への寄与	・ 地元雇用、地元企業の活用等、地域貢献に対する基本的な姿勢が明確になっているか。 ・ 想定する地元雇用の人数、地元企業の活用数、地元への経済効果等が具体的に示されているとともに、地域貢献に資する提案となっているか。

主な審査の視点			
利 活 用 ゾ ー ン		地域のイメージアップ向上への寄与	・ 民間施設が周辺地域におけるにぎわい創出、活性化やイメージアップに寄与する提案となっているか。
提 供 ゾ ー ン	市民の交流促進を考慮した整備概要		・ 現状の競輪場跡地の利用状況を踏まえた整備内容となっているか。 ・ 市民の交流促進の場に資する整備内容となっているか。
	維持管理の効率性		・ 市が効率的かつ経済的に維持管理しやすい設計となっているか。

定量的評価

定量的評価は、定期借地料（単価）、定期借地期間、及び提供ゾーン面積に関する評価を行う。得点化はそれぞれ以下の方法により行い、評価値として算出する。

【定期借地料（単価）における定量的評価方法】

$$\text{得点} = \text{提案価格 (m}^2\text{単価)} \div \text{全応募者中の最高提案価格 (m}^2\text{単価)} \times \text{配点}$$

【定期借地期間における定量的評価方法】

$$\text{得点} = \text{全応募者中の最短定期借地期間} \div \text{提案定期借地期間} \times \text{配点}$$

【提供ゾーン面積における定量的評価方法】

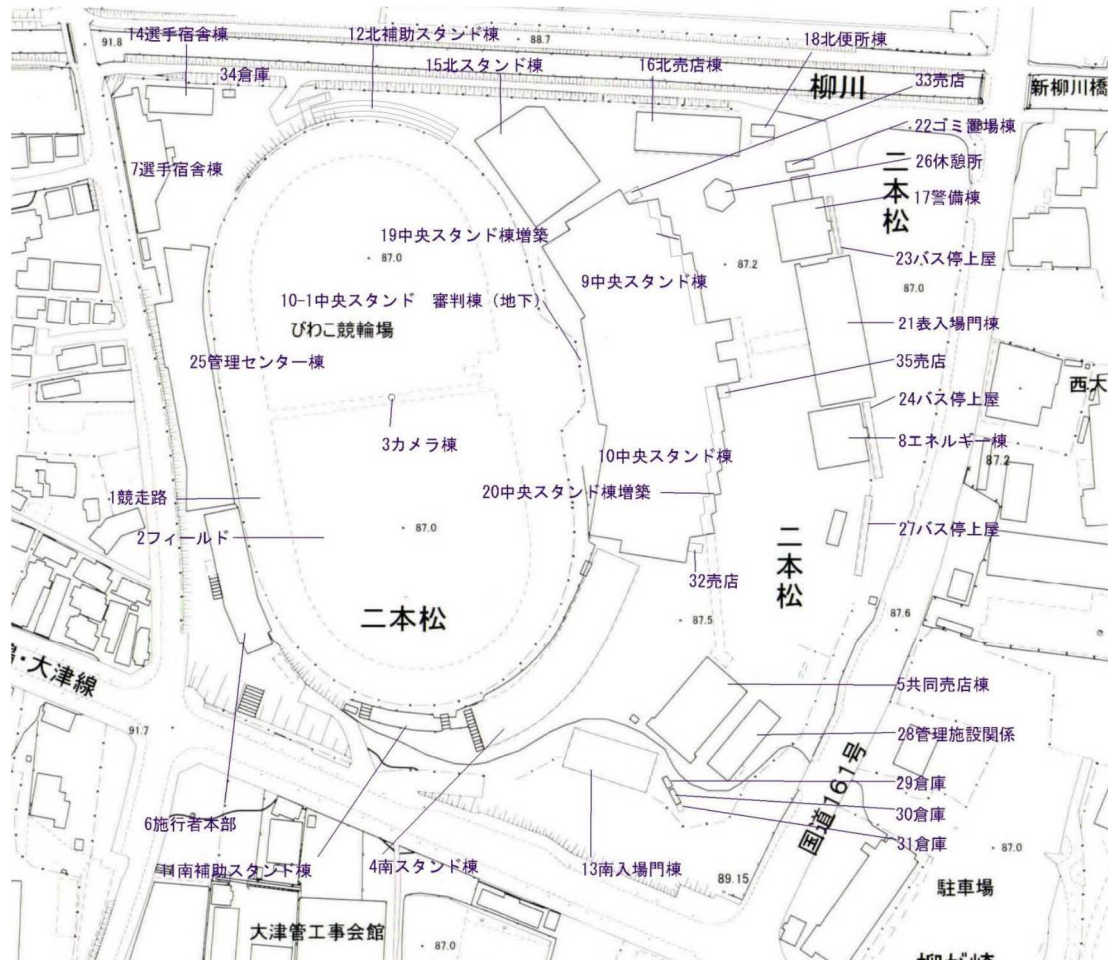
$$\text{得点} = \text{提案面積} \div \text{全応募者中の最高提案面積} \times \text{配点}$$

④現地状況の整理

(i) 残存施設の整理

当該施設の残存施設については、解体工事に大きな影響があることから、構造や配置等十分に調査・整理を行う必要があった。建築年度も異なり、施工方法にも違いがあることから整理した情報による図面等の提供を行った。

現存施設の配置



⑤民間事業者との協定書案及び契約書案の作成

上記①を含む募集要項、様式集、事業者選定基準について、あり方検討会や選定委員会において審議し、決定した。

【参考（２）】事業検討の流れ

あり方委員会の検討

- 現地状況の整理
 - ・市が管理する土地、建物の図面の整理
 - ・整備において影響する上下水道やガス施設等のインフラの整理
 - ・敷地内水路の規模や流域の把握
- 民間事業者を募集するための、法的課題の掘り起こしその解決に向けた考え方の整理
 - ・支援事業者（法務、技術等のコンサルティング）
- 募集要項・選定基準の原案の策定
 - ・課題整理やマーケットサウンディング等の結果を踏まえた原案の検討と策定

平成
2
8
年
度
の
検
討

選定委員会での検討

- 事業スキームや事業スケジュール等の検討
 - ・募集に際しての民間事業者が応募しやすいための環境を確保するための事業スキームやスケジュール等を検討
- 募集要項等の案の策定

募集要項等の公表

民間事業者の選定・契約

民間事業者による整備

交付金を活用した基盤整備事業の実施

平成
2
9
年
度
以
降

3. 基盤整備の見込み・方向性

本調査に基づき、現在、民間事業者を選定に着手しているところであり、今後、募集要項に記載するスケジュールに従い、民間事業者の決定及び基本協定や契約を締結していく。

民間事業者の選定基準は上記２②のとおりであり、民間事業者のノウハウやアイデア等を活かしつつ、周辺環境に配慮した施設の整備が図られる見込みである。

特に、多目的広場（提供ゾーン）については、事業者選定基準にも示すとおり、選定に際しての定性評価として、市民の交流促進を考慮した整備や、維持管理の効率性の視点から評価するとともに、定量評価としても評価を行うことにより、多くの市民に利用されることが期待される。

また、これら基盤整備が完了し、民間事業が開始されることに伴い、地域経済の活性化や雇用の創出に寄与することが期待される。

なお、本市と基本協定等を締結した民間事業者は土地利用に係る許可手続き等を開始するが、この許可を得るには通常１年以上必要となると想定される。したがって、最短で平成３０年度に民間収益施設等が整備され、定期借地契約を締結の上、施設運営が開始される予定である。また、多目的広場についても、平成３０年度以降に民間事業者が基本的な整備を実施した後、本市へ引き継がれる予定である。本市は、都市公園として告示を行い、公園として求められる必要な機能を市民ニーズに応じて充足しつつ、維持管理を行うこととする。

4. 今後の課題

本調査を実施した結果、大津びわこ競輪場跡地公募提案型貸付事業として、民間事業者の経験とノウハウ、資金を活用した公有地の有効活用手法とハード的な整備条件やスケジュールを構築した。

今後は、当該地における民間事業は、地域と一体となったイベントの開催など、ソフト的な連携が行われ、地域の一体性に寄与することが望まれる。また、民間事業施設や多目的広場において、地域交流が促進され、地域に貢献することが望まれる。

他方、当該地は、これまで指定緊急避難場所、指定避難所、さらには、災害時における物資の集積場所として、周辺住民にとって貴重な防災機能を備えていた。このことを踏まえ、災害時における帰宅困難者支援やこれを含めた防災協定の締結や、避難場所、避難所としての提供など、地域防災力の強化に資する積極的な取り組みも期待される。

そのためには、地域の活性化のために、新たな施設を活用し、本市、事業者、市民がさらに連携、協働した取り組みを進め、人口減少をくいとめるような魅力的かつ上質な空間を作り出していくことが必要であり、こうした事業が選定されるかどうか最大の課題である。

また、当該施設における多目的広場については、事業者の提案により基本的な整備が行われるものの、市民ニーズに応える施設となるための必要な整備については社会資本基盤整備交付金を活用し、実施することとする。

ただし、現時点においては民間からの提案の内容について把握していないことから、今後基盤整備をどのように実施するかについては引き続き検討することとする。