
県・市管理公園の一体的 Park-PFI による
「自転車の道の駅」等活性化調査

報告書

令和2年3月

守山市

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社

目次

| | | |
|-----|--|----|
| 1. | はじめに | 1 |
| 1 | 本調査の背景・目的 | 1 |
| 2 | 過年度調査の成果と本調査の課題 | 5 |
| 3 | 本調査の構成等 | 6 |
| 2. | 県管理公園・市管理公園等を有効活用するための調査 | 7 |
| 1 | 検討対象地の概要 | 7 |
| (1) | 検討対象地の位置 | 7 |
| (2) | 県管理公園及び市管理公園等の概要 | 8 |
| (3) | 検討対象地における開発・建築行為に係る許認可の整理 | 12 |
| 2 | 第2なぎさ公園(県管理)及びみさき自然公園(市管理)等を活用した整備・管理運営に関する事業スキームの検討 | 15 |
| (1) | 県・市連携 Park-PFI の事業スキームの検討 | 15 |
| (2) | 琵琶湖敷地のマリナーの占用許可に関する事業スキームの検討 | 27 |
| 3. | バイパス道路整備に関する調査 | 35 |
| 1 | バイパス道路法線の位置の検討 | 35 |
| (1) | バイパス道路の整備の目的 | 35 |
| (2) | バイパス道路法線の位置 | 35 |
| 2 | バイパス道路の構造の検討 | 45 |
| (1) | 道路構造 | 45 |
| 3 | 造成基本計画の検討 | 61 |
| (1) | 検討の前提条件 | 61 |
| (2) | 雨水排水計画の検討 | 63 |
| (3) | 計画高水位の検討 | 65 |
| (4) | 通水断面の検討 | 66 |
| (5) | 造成基本計画(案) | 67 |
| 4 | バイパス道路の事業スキームの検討 | 71 |
| (1) | バイパス道路検討区間の現状及び課題の整理 | 71 |
| (2) | 想定される事業スキームの検討 | 73 |
| (3) | 事業スキームの比較検討 | 77 |
| (4) | 受益者負担の可能性の検討 | 79 |

| | | |
|----|---------------------------------|-----|
| 4. | 自転車の道の駅に関する調査 | 81 |
| 1 | 「自転車の道の駅」等の更なる民間需要の把握 | 81 |
| | (1) ヒアリングの実施概要 | 81 |
| | (2) ヒアリング結果 | 82 |
| 2 | 広域連携の可能性検討 | 85 |
| 3 | 「自転車の道の駅」の整備・管理運営スキームの検討 | 86 |
| 5. | 基本計画のとりまとめ | 87 |
| 1 | マーケットサウンディング型市場調査の実施 | 87 |
| | (1) 調査の実施概要 | 87 |
| | (2) 調査結果 | 88 |
| 2 | 土地利用計画の検討 | 90 |
| 3 | 事業効果の検討 | 94 |
| 4 | 概算事業費の検討 | 97 |
| | (1) 事業費概算の考え方 | 97 |
| | (2) 概算事業費 | 98 |
| | (3) バイパス道路の整備に係る概算事業費 | 106 |
| | (4) 河川の埋立造成に係る概算事業費 | 108 |
| 5 | 事業を一体的に進める事業スキーム及び実現化方策の検討 | 110 |
| | (1) サウンディング調査の結果を踏まえた事業化の方向性 | 110 |
| | (2) (仮称) 県・市公園連携にぎわいづくり事業のコンセプト | 115 |
| | (3) 事業スキーム(まとめ) | 116 |
| | (4) 事業化スケジュールの考え方 | 117 |
| | (5) 課題の整理 | 118 |

1. はじめに

1 本調査の背景・目的

守山市は、守山市版地方創生総合戦略にもとづく「まち・ひと・しごと」創出の理念のもと、地方創生の5つの柱の1つとして、「自転車を軸とした観光振興」を位置づけ、自転車で琵琶湖を一周する「ピワイチ」の発着点として取り組みを進めているなか、令和元年11月には、国のナショナルサイクルルート¹として、「ピワイチ」が指定されたところである。

「ピワイチ」の発着点を目指して「Start & Goal MORIYAMA」を掲げた守山市が平成29年4月に「琵琶湖サイクリストの聖地碑」を設置している湖岸エリアの周辺では、最近、ジャイアントストアびわ湖守山のオープン、琵琶湖マリOTTホテルのリブランド化、ピエリ守山の温泉施設「水春」のオープンなど、積極的な民間投資が行われ、多くのインバウンド観光客も来訪するなど、地方創生の取組成果が着実に現れている。

こうした状況のなか、琵琶湖に直接面した、滋賀県が管理する湖岸緑地守山・中主緑地(以下、守山市が地域呼称として用いる「第2なぎさ公園」という。)は、県が策定中の「みどりのみずべの将来ビジョン²」において、「活用エリア³」(4頁参照)に指定されており、風光明媚で高いポテンシャルを十分に活かし、県民を始め多くの人々に利用されるエリアとなることが期待されている。

一方、第2なぎさ公園に隣接した、守山市が管理するみさき自然公園(約8.3ha)は、水辺の環境を再生し水生動植物の観察や学習ができる自然豊かな公園であり、バーベキューやキャンプ等で多くの市民が利用できるよう十分な駐車場(約280台)も整備されているが、来園者数が伸び悩んでいる状況である。

そこで、守山市では、風光明媚な琵琶湖に直接面する滋賀県が管理する第2なぎさ公園と、市が管理する十分なオープンスペースを有するみさき自然公園が隣接している活用可能性に着目し、従来の道の駅の諸施設に「ピワイチ」との相乗効果が期待できる、サイクリストを主要なターゲットとした各種設備を備えたサイクリング拠点を併設した道の駅(以下「サイクリング拠点併設道の駅」又は「自転車の道の駅」という。)の整備により、守山市の北の玄関口に位置する湖岸エリアの活性化を図ろうとしている。

本調査は、県・市管理公園の一体的なPark・PFIによる自転車の道の駅等の実現可能性を検討するため、インフラも含めた整備・管理運営スキーム等の事業手法の検討や、マーケットサウンディング型市場調査等の民間需要の把握、基本計画の検討等を行うものである。

¹ 自転車活用推進法に基づき、自転車を通じて優れた観光資源を有機的に連携するサイクルツーリズムの推進により、日本における新たな観光価値を創造し、地域の創生を図るため、ナショナルサイクルルート制度が創設された。日本を代表し、世界に誇りうるサイクリングルートとして国内外へPRされている。

² 滋賀県が琵琶湖辺域(琵琶湖の水際線から概ね200mの範囲、水域を含まない)を対象とし、保全を前提とした上で魅力ある資源を損ねることなくさらなる利活用を目指した「みどりのみずべの将来ビジョン」の策定を進めている。

³ 「みどりのみずべの将来ビジョン」の中で、人工的改変を加えない「保全エリア」、景観の眺望、生態系の観察に供する「利用エリア」、多くの人々に利用される「活用エリア」が区分されている(4頁参照)。

(参考)「守山市まち・ひと・しごと創生総合戦略」

- 平成 27 年 10 月に策定した「守山市まち・ひと・しごと創生総合戦略」(以下、「総合戦略」)においては、政策の基本的方向として、「自転車や湖上交通等、守山らしい素材と強みを活かした観光交流の推進」を位置づけ、主な具体的施策として、「自転車を軸とした観光振興と受入体制の充実」を掲げている。
- 「総合戦略」では、当該ゾーンに関連する施策・事業として、下記があげられている。

図表 1 総合戦略における湖岸ゾーンに関連する施策・事業

| ① 直接的に関係する施策・事業 | |
|---|---|
| <p><u>1. ★自転車を軸とした観光振興と受入体制の充実</u> 「(仮称)ビワイチステーション」の整備 低料金で宿泊でき、自転車利用者に配慮した宿泊施設、仮設店舗等の整備 等</p> <p><u>2. 民間活力を活かした湖岸交流ゾーンの活性化</u> 観光リゾートの再生・整備促進事業 木浜県有地における集客・交流施設等の誘致要請事業 小学生から社会人までの多様なサマースクール・企業研修の誘致活動 等</p> <p><u>3. 守山市の魅力と誘致対象地の特性を活かした企業誘致</u> 湖岸道路沿いの木浜県有地／交流機能を有した観光関連産業や研究開発、人材育成の拠点 等</p> | <p><u>4. インバウンド観光の推進</u> 湖上交通とバスの連携によるインバウンドの推進 海外のサイクリストの受入体制の整備 等</p> <p><u>5. 充実したスポーツ施設を活かしたスポーツ交流の推進</u> 学生のスポーツ合宿の誘致 多様な施設を活かした各種スポーツイベントの開催 等</p> <p><u>6. 体験・交流型観光の推進</u> 利用者目線の発想による体験・交流型のツアー商品の開発支援 農業、漁業、川下り、湖上交通、マリンスポーツ等の総合的な PR 事業 等</p> |

出所：守山市まち・ひと・しごと創生総合戦略 守山市 平成 27 年

(参考) 守山市都市計画基本方針 守山市都市計画マスタープラン

- 都市計画の総合的な指針であり、平成 28 年の改定では、「第 5 次守山市総合計画(「わ」で輝かせようふるさと守山)」や「大津湖南都市計画区域マスタープラン」をはじめとする上位・関連計画等との整合を図りながら、時代の変化に対応した見直し等を行っている。
- 湖岸ゾーンを含む北部市街地地域の地域別構想の中で、土地利用の方針として、湖岸沿いにおける水辺環境を活用した観光・レクリエーション機能の強化や、商業地全体について、地域にふさわしい土地利用のあり方の検討、低・未利用地におけるミニ開発による虫食い状の開発等の抑制など、計画的な開発の誘導が掲げられている。
- また、道路・交通施設の整備方針として、湖上交通の推進、自転車走行空間の整備などが掲げられている。

図表 2 北部市街地地域のまちづくりの将来像 (一部抜粋)

【まちづくりの将来像】

- 自然と人がふれあう みどり豊かな“みずの郷”

【土地利用の方針】

- 湖岸沿いは、観光・レクリエーション地として位置づけ、水辺環境を活用した観光・レクリエーション機能の強化を図るとともに、商業地域全体について、地域にふさわしい土地利用の在り方を検討します。
- 北部市街地の住宅地は中低層住宅地として位置づけ、建築協定の活用による緑化等の推進を通じて良好な住環境の形成を図ります。
- 市街化区域内の低・未利用地については、ミニ開発による虫食い状の開発や行き止まり状道路の形成を抑制するなど、計画的に開発の誘導を進めていきます。また、市街化区域内の農地の保全活用手法について検討します。
- 新川と大川に挟まれた市街化調整区域については、農地の保全を図るとともに、良好な自然環境や景観を活かし、観光・レクリエーション施設と一体となった活用についても促進します。

【道路・交通施設の整備方針】

- 公共交通の充実を図る中、公共交通の利便性向上と利用促進に向けた取り組みを推進します。
- 湖岸の既存施設である栈橋等を活用した湖上観光や公共交通対策による観光客の誘致を検討するとともに、木浜漁港等における災害時の交通手段、輸送手段として湖上交通を推進します。
- 地域に点在する歴史的資源や公園等をネットワーク化する自転車走行空間を整備します。

出所：守山市都市計画基本方針 守山市都市計画マスタープラン 守山市 平成 28 年

図表3 「みどりとみずべの将来ビジョン(原案)」における「活用エリア」の位置づけ

■ 本ビジョンの対象

- ・琵琶湖の水際線から概ね200mの湖辺域を対象とする(水域は含まない)。

③活用エリア

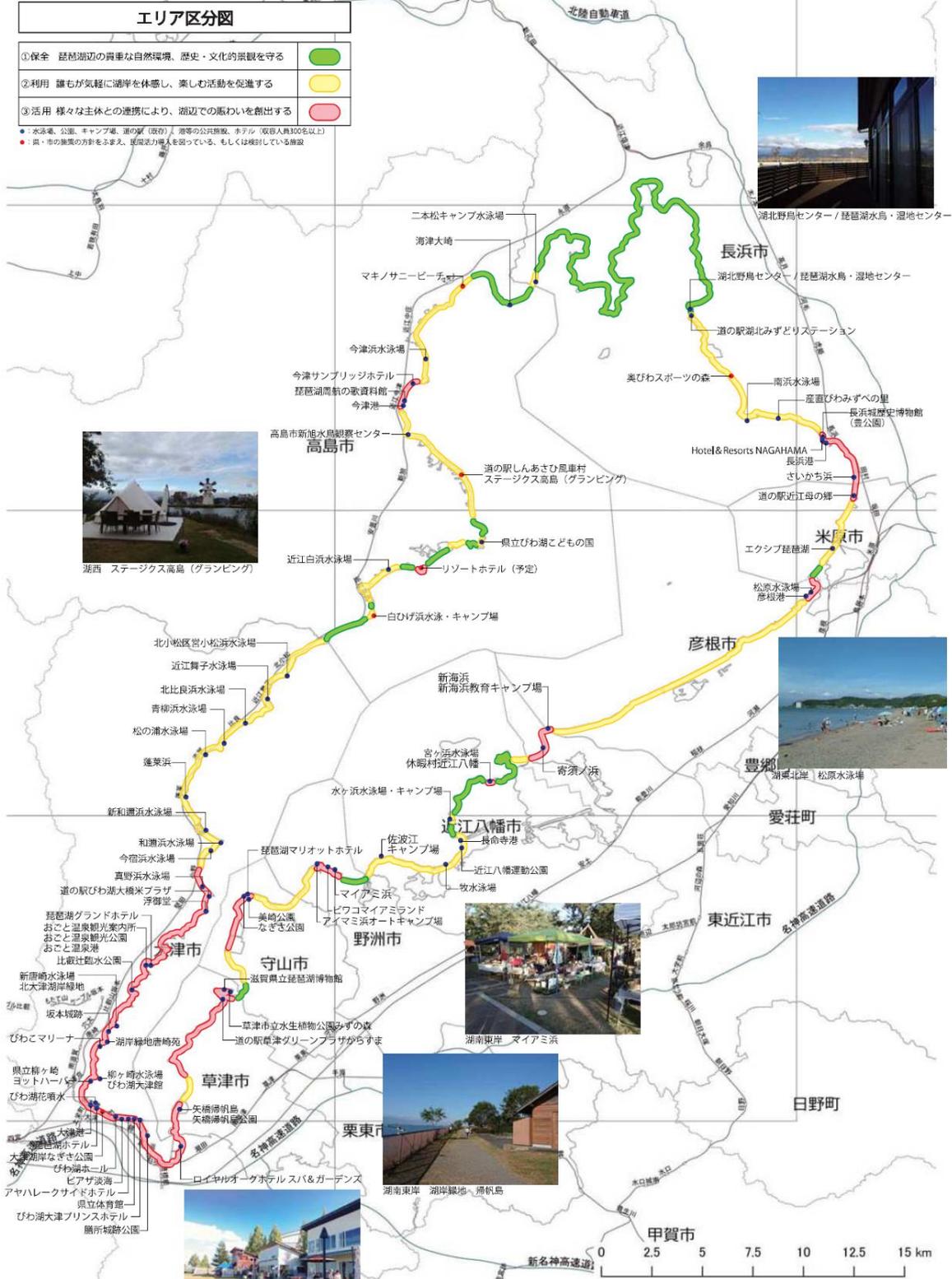
様々な主体との連携により、湖辺域での賑わいを創出する

～民間活力等による集客施設等の整備～

○活用等のイメージ

飲食、宿泊等(カフェ、レストラン、グランピング、ホテル、道の駅等)

活用エリアのイメージ



出所：みどりとみずべの将来ビジョン(原案) 滋賀県 令和2年3月

2 過年度調査の成果と本調査の課題

- 守山市では、市域の北の玄関口である湖岸エリアの活性化方策を検討した「守山市湖岸ゾーン周辺活性化検討調査」を平成 28 年度に実施し、民間事業者へのヒアリング等を通じて、みさき自然公園の周辺に自転車の道の駅を整備することが湖岸エリアの活性化には有望であることをとりまとめた。
- 昨年(平成 30 年)度には、自転車の道の駅の可能性を探るため、守山市は独自のマーケットサウンディング型市場調査を中心とした「守山市湖岸エリアにおける自転車の道の駅事業化方策検討調査」を実施するとともに、調査結果をもとに、湖岸エリアの関係事業者等と別途意見交換を行い、下図のとおり、湖岸エリアに関する土地利用ゾーニング(案)を作成している。
- 上記マーケットサウンディング型市場調査では、琵琶湖畔の風光明媚な眺望等に魅力を感じている一方で、湖岸道路の車両交通が多く湖辺への来訪者の安全性・利便性に課題があることから、民間事業者より信号機や歩道橋の設置、バイパス道路の整備が提案された。
- 民間事業者より提案された信号機は現在、新規の設置が認められず、また検討対象地内に既に 1 か所設置されているため、実現可能性は低い。歩道橋については、河川法等の法令により設置が困難である。通過交通と観光交通の分離が可能という観点からも、バイパス道路(下図参照)の整備が適切であり、その整備可能性として、バイパス道路の事業スキームや道路法線の位置・構造、概算事業費等について検討を行う。
- また、本調査では、土地利用ゾーニング(案)に示したマリーナやリゾートホテル、道の駅等について、湖岸エリアの地域活性化に資するより有効な土地利用を図れるよう、バイパス道路の整備に併せて、昨年度のマーケットサウンディング型市場調査で応募者からの提案があった同道路が横断する準用河川大川及び準用河川新川の一部の区域を埋立造成することについて、造成計画や概算事業費等について検討を行う。

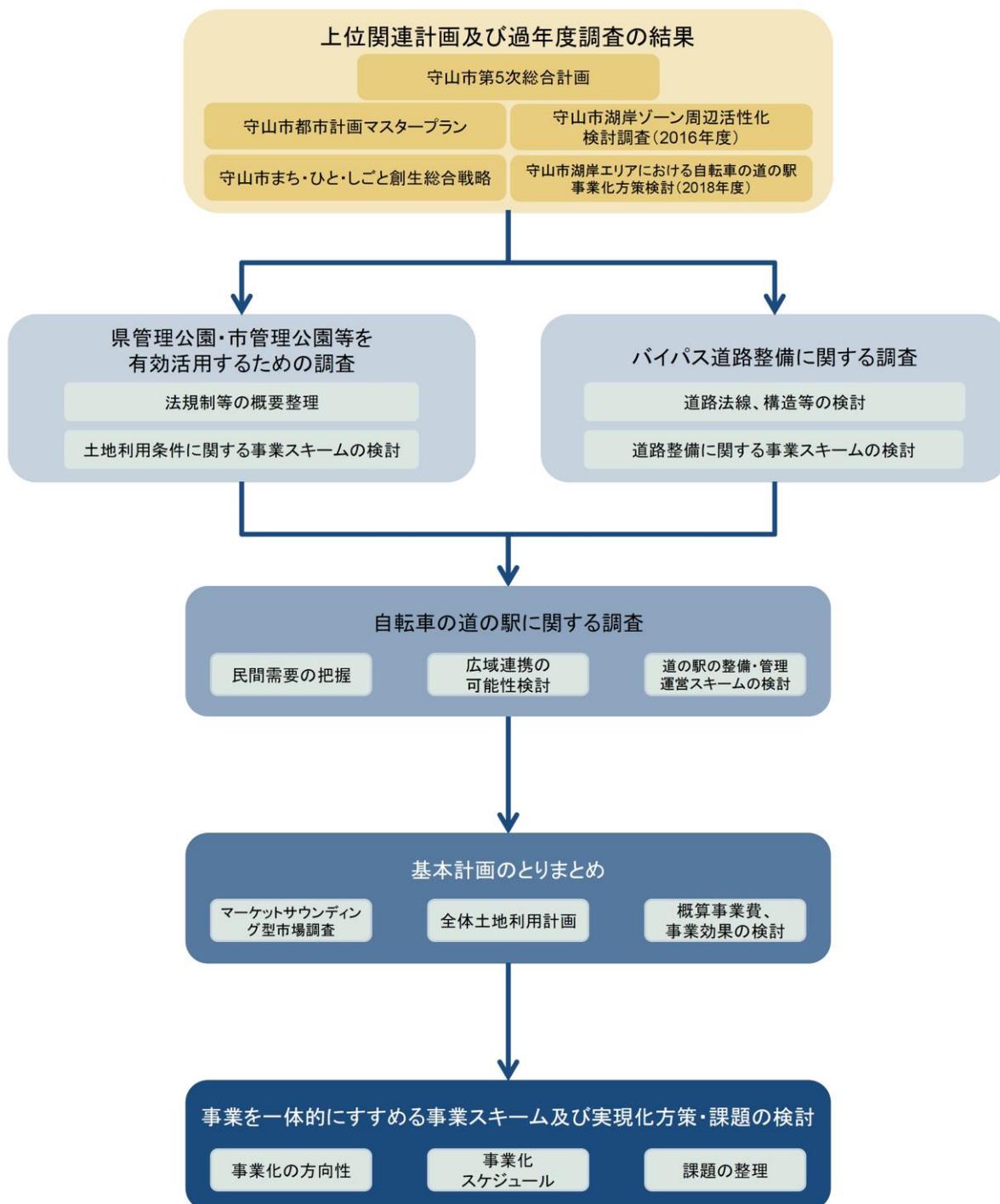
図表 4 過年度調査を踏まえた土地利用ゾーニング(案)及びバイパス道路等の整備イメージ



3 本調査の構成等

- 本調査の構成及び調査フローは、以下のとおりである。

図表 5 本調査の構成及び調査フロー



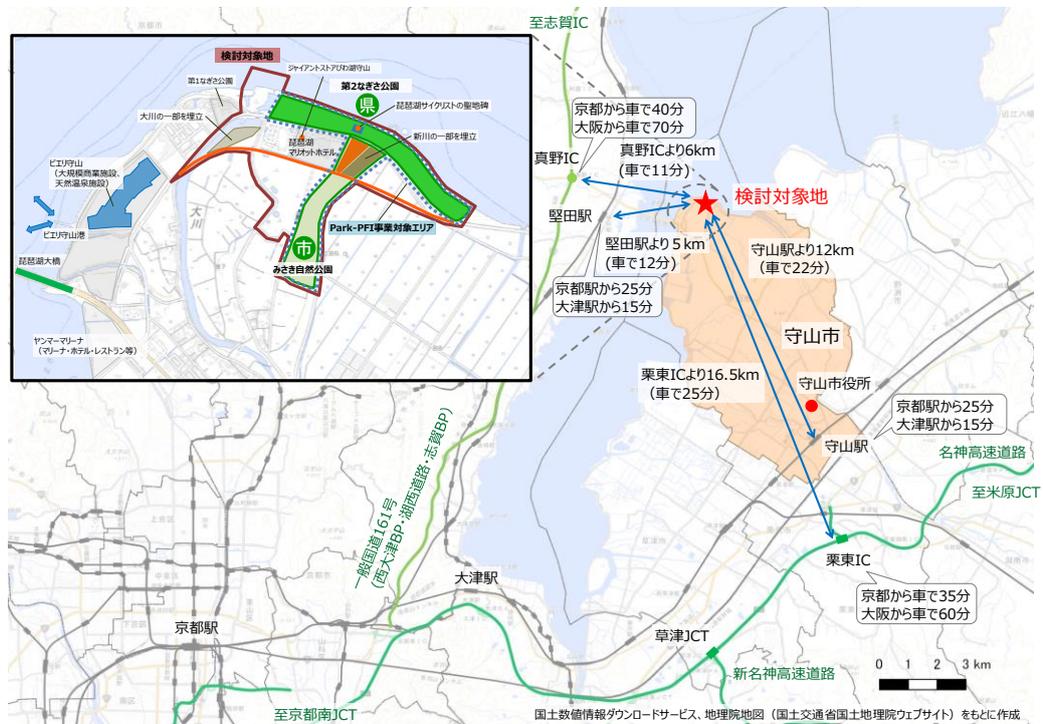
2. 県管理公園・市管理公園等を有効活用するための調査

1 検討対象地の概要

(1) 検討対象地の位置

- 本調査では、みさき自然公園及び琵琶湖マリOTTホテルを中心に、準用河川大川の河口部や準用河川新川の周辺を含む第2なぎさ公園に沿った広範な湖岸エリアを検討対象地(下図参照)とする。
- 検討対象地は、琵琶湖大橋の近くの守山市の玄関口に位置し、JR 守山駅から直線距離で約 12km、琵琶湖対岸の JR 堅田駅から直線距離で約 5km の距離にある。京阪神からは、湖西道路真野ICから 10 分程度でアクセスできる利便性の高い位置にある。
- 検討対象地には湖岸に沿って、「日本風景街道」に指定されている滋賀県道近江八幡大津線(一般的には「さざなみ街道」、「湖岸道路」又は「湖周道路」と称することがあり、以下、「湖岸道路」という。)が通っており、検討対象地は、琵琶湖でも有数の風光明媚な景勝地である。
- 周辺には、ヤンマーマリーナやピエリ守山(大規模SC)、佐川美術館、ゴルフコース等の観光・集客・文化施設が集積している。

図表 6 検討対象地の位置



(2) 県管理公園及び市管理公園等の概要

① 第2なぎさ公園及びみさき自然公園等の概要

- 第2なぎさ公園は、琵琶湖に面しており全域が一級河川琵琶湖の河川区域(河川法第9条第2項に基づき滋賀県(流域政策局)が管理する琵琶湖敷地)である。また、全域が市街化調整区域にある。
- 第2なぎさ公園には、守山市が平成29年4月に設置した「琵琶湖サイクリストの聖地碑」があるが、県と協議の上、聖地碑の周辺も含めて市が公園の一部を管理している。
- みさき自然公園には、守山市(都市経済部道路河川課)が管理する準用河川新川が流れており、約8.3haある公園区域のうち、約7割の区域が準用河川新川の河川区域にある。また、第2なぎさ公園と同様に全域が市街化調整区域にある。
- みさき自然公園の駐車場エリア(約8,700㎡)のうち、第2なぎさ公園に接した約5,000㎡が、現状では、一級河川琵琶湖の河川区域に指定されている。
- 道の駅の設置にあたっては、道路法90条第2項の適用により、一級河川琵琶湖の河川区域を廃止し、守山市へ無償譲渡することが可能なことが確認されている。また、その場合、パークセンターが立地する区域と同様に、新川の河川区域でもない公園区域となる。
- 市有地は、みさき自然公園に隣接する市が所有する土地(用途未定の更地、約4,700㎡)であり、市街化区域(商業地域)にある。

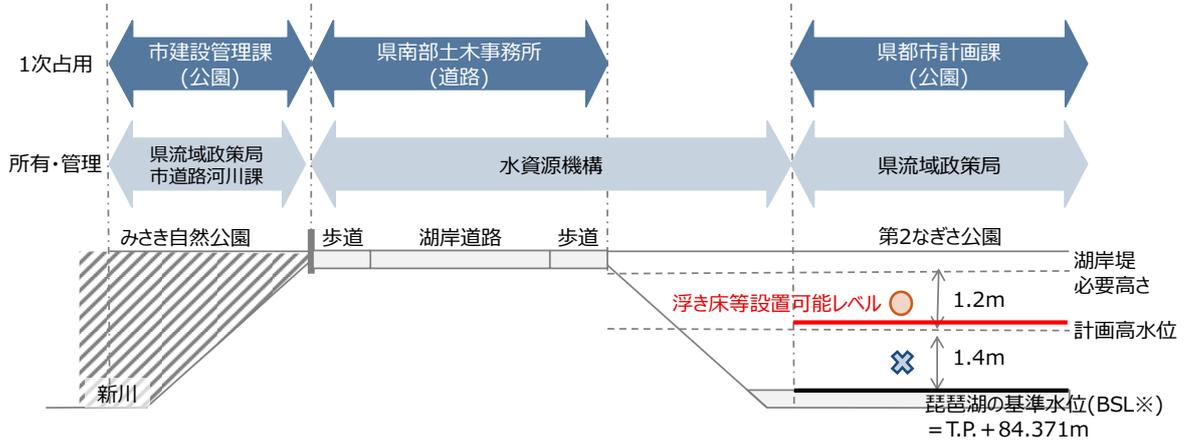
図表7 みさき自然公園及び第2なぎさ公園等の権原



出所: 守山市資料及び地理院地図(国土交通省国土地理院ウェブサイト)をもとに作成

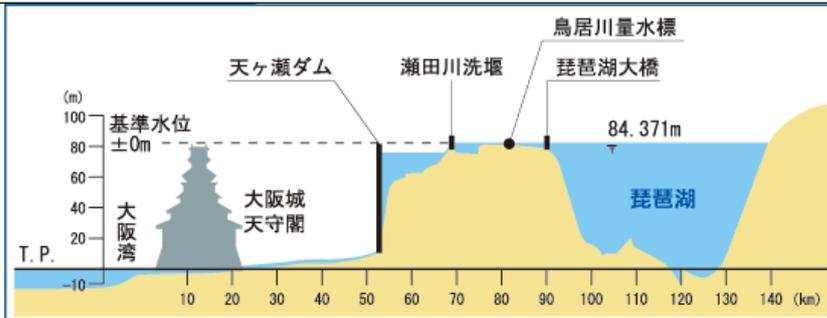
- みさき自然公園と第2なぎさ公園の間には、独立行政法人水資源機構が管理する治水堤防があり、堤防上は、滋賀県南部土木事務所が管理する湖岸道路が通っている。
- みさき自然公園、湖岸道路、第2なぎさ公園について、公園、河川(琵琶湖敷地)、道路の権原を整理すると下図のとおりであり、検討対象地は、重層的で複雑な権原構成となっている。

図表 8 みさき自然公園、湖岸道路及び第2なぎさ公園の権原構成のイメージ



注) ※ : BSL : 琵琶湖の基準水位

琵琶湖の水位は「B. S. L. (Biwako Surface Level)」で表され、B. S. L. 0m は鳥居川水位観測所(右図参照)の零点高 T. P. +84.371m であり、大阪城の天守閣の高さとほぼ同じ高さである。
 *T. P. について
 Tokyo Peil の略で東京湾中等潮位という。わが国の基準面であり東京湾平均海面を基準(±0m)とした時の高さをいう。



出所: 国土交通省近畿地方整備局琵琶湖河川事務所ホームページより

図表 9 みさき自然公園（守山市管理公園）の概要

| | | | | | | | | |
|------------|----------------------------------|--|----|---|----|---|----|---|
| 名 称 | みさき自然公園 | | | | | | | |
| 所在地 | 守山市今浜町 2870-2 | | | | | | | |
| 管理者 | 守山市都市経済部建設管理課 | | | | | | | |
| 公園の種別・公園施設 | 都市計画公園（地区公園） | | | | | | | |
| | 有料施設 | 駐車場、パークセンター、キャンプ場 | | | | | | |
| 面積 | 計画・供用面積 | 約 83,000 m ² (準用河川・新川区域：約 58,000 m ² 一級河川・琵琶湖区域：約 5,000 m ² その他みさき自然公園区域：約 19,000 m ²) | | | | | | |
| | 建築基準法による敷地面積 | 約 46,000 m ² (公園パークセンター敷地：37,454 m ² 駐車場敷地：約 8,700 m ² 、駐車場：282 台) | | | | | | |
| 法規制 | 用途地域等 | 市街化調整区域 | | | | | | |
| | 景観条例・景観計画 | 湖岸景観ゾーン | | | | | | |
| | 容積率/建ぺい率 | 200%/70%(ただし、別途公園施設に関する設置基準(後述)がある) | | | | | | |
| インフラ整備状況 | 水道 | ○ | 下水 | ○ | ガス | × | 電気 | ○ |
| 備考 | 指定管理者制度により民間事業者に管理運営を委託(令和2年度まで) | | | | | | | |

図表 10 第2なぎさ公園（滋賀県管理公園）の概要

| | | | | | | | | |
|----------|---|---|----|---|----|---|----|---|
| 名 称 | 正式名称：湖岸緑地守山・中主緑地 管理名称：赤野井吉川地区野洲川河口 地域呼称：第2なぎさ公園 | | | | | | | |
| 所在地 | 滋賀県守山市今浜町 | | | | | | | |
| 管理者 | 滋賀県土木交通部都市計画課 | | | | | | | |
| 種別 | 都市計画緑地（広域公園） | | | | | | | |
| 面積等 | 計画・供用面積 | 約 8.6ha（湖岸緑地 守山・中主緑地） 約 6.5ha ^{*1} （うち、第2なぎさ公園部分） | | | | | | |
| | 公園施設 | トイレ1棟：約 70 m ² （合併浄化槽）等 | | | | | | |
| 法規制 | 用途地域等 | 市街化調整区域 | | | | | | |
| | 景観条例・景観計画 | 湖岸景観ゾーン | | | | | | |
| | 容積率/建ぺい率 | 200%/70%(ただし、別途都市公園法による建ぺい率の規制(2% ^{*2})がある) | | | | | | |
| インフラ整備状況 | 水道 | △ ^{*3} | 下水 | × | ガス | × | 電気 | ○ |
| 備考 | 指定管理者制度により民間事業者に管理運営を委託(令和5年度まで) | | | | | | | |

注) ※1：本調査において市が設定した区域面積。一部都市公園ではない土地を含む。
河川や沼など一部を除いて計測。

※2：Park-PFI による規制緩和あり

※3：一部敷設あり

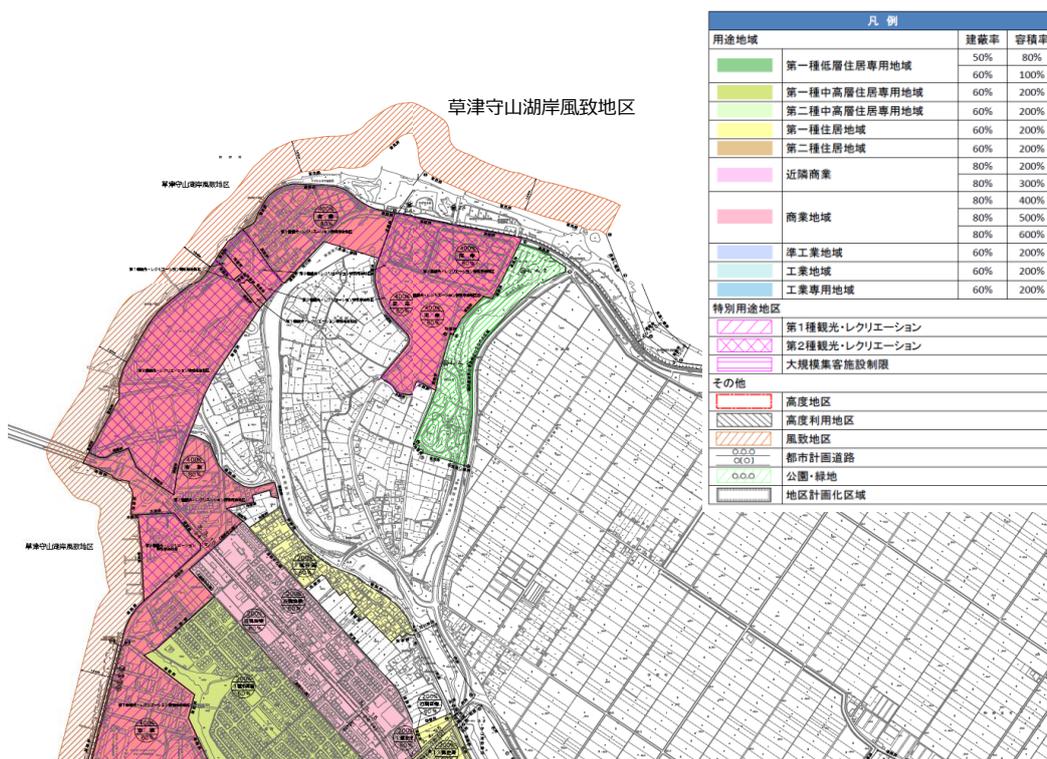
図表 11 市有地の概要

| | | | | | | | | | |
|----------|-----------|------------------------------|---|----|---|----|---|----|---|
| 所在地 | | 守山市今浜町 | | | | | | | |
| 現状の土地利用 | | 更地（用途未定） | | | | | | | |
| 面積 | | 約 4,700 m ² | | | | | | | |
| 法規制 | 用途地域等 | 商業地域 第2種観光・レクリエーション特別用途地区 | | | | | | | |
| | 景観条例・景観計画 | 湖岸景観ゾーン | | | | | | | |
| | 容積率/建ぺい率 | 400%/80% | | | | | | | |
| インフラ整備状況 | | 水道 | ○ | 下水 | ○ | ガス | × | 電気 | ○ |

② 準用河川大川・新川河口部周辺の概要

- 準用河川大川河口部周辺は、湖岸道路より琵琶湖側は市街化調整区域で琵琶湖敷地であり、湖岸道路より陸側は、市街化区域（商業地域等）にある。大川の水域については、大部分が市有地だが、一部に民間所有地も含まれていると考えられる。
- 準用河川新川の北側に広がる農地は、市街化調整区域（農業振興地域農用地区域）にあり、市有地は存在しない。

図表 12 検討対象地の用途地域

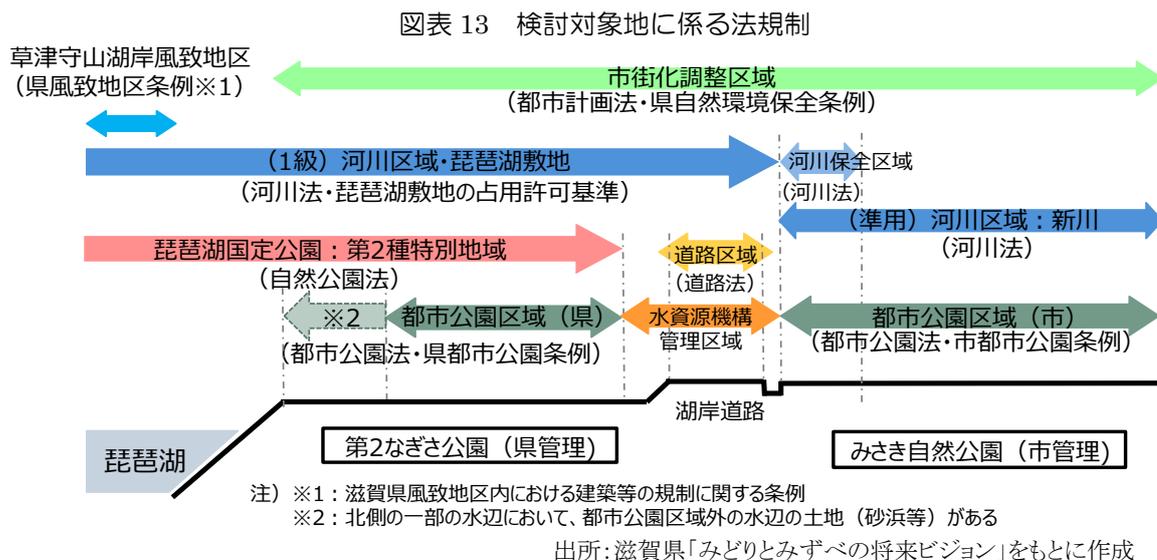


出所: 守山市 都市計画図より作成

(3) 検討対象地における開発・建築行為に係る許認可の整理

① 検討対象地に係る法規制の現況

- 検討対象地では、以下のとおり、各種法令に基づく区域が複雑に設定されている。
- 検討対象地の大きな特徴は、みさき自然公園と第2なぎさ公園の両方とも河川区域と公園区域が重なって設定されていることである。
- 特に、第2なぎさ公園については、公園区域自体、自然公園と都市公園が重なって設定されており、第2なぎさ公園の利活用にあたっては、許認可を円滑に行えるよう県と調整する必要がある。



② バイパス道路の整備、マリーナ整備及び埋立造成等に係る許認可

- バイパス道路の整備、マリーナ整備、大川・新川の埋立造成等の開発行為について、考慮する必要がある許認可手続きは下表のとおりである。
- 後述するバイパス道路整備(2車線、約1.7km)、マリーナ整備(3ha未滿)及び大川・新川の埋立(3ha未滿)にあたり、環境影響評価の必要性はない。
- マリーナの整備を想定している区域は、都市公園区域ではなく琵琶湖国定公園のみ設定されている。そのため、マリーナ整備のための埋立等について、公益上又は地域住民の日常生活上必要なもの等に制限されているため、マリーナの整備の可能性について県と協議・調整が必要である。また、市街化調整区域にあるほか、マリーナの沖合の消波堤が草津守山湖岸風致地区に抵触する可能性がある。そのため、浚渫、埋立、造成等にあたり、実施が可能な工事内容とその範囲、生息・生育環境の保全対策等について、県と協議・調整する必要がある。
- 市街化調整区域における開発行為に該当する可能性のある大川及び新川の埋立造成にあたっては、四季の自然環境調査と動植物の希少種対策が求められる可能性があることを踏まえ、県と協議・調整する必要がある。

図表 14 バイパス道路整備及び大川・新川河口部周辺の埋立造成に係る許認可の概要

| 関係法令 | 担当課 | 基準 |
|--------------------------|-------------------------------|---|
| 都市計画法 | 守山市 開発調整課 (その他、公共施設所管課) | 建造物の建築を伴う土地の形質変更は開発行為に該当するため、都市計画法に基づく開発許可申請が必要である。 許可申請までに、開発行為に係る公共施設(道路、河川、水路、消防貯水施設)の管理者と協議し、その同意を得る必要がある。(同法第32条) |
| | 湖南広域消防局 北消防署 消防救助課 | 消防法に基づき、開発面積 10,000 m ² 以上は消防水槽 40 m ² 以上を設置する必要がある。 |
| | 守山市 施設工務課 | 開発に伴う上下水道の整備(浄化槽の設置等)に係る協議が必要である。 |
| 公有水面埋立法 | 滋賀県 流域政策局 | 計画高水位(BSL(T.P.+84.371m)+1.4m)より高い盛土は埋立に該当する。 |
| 土壌汚染対策法 | 滋賀県 南部環境事務所 | 3,000 m ² を超える土地の形質の変更に該当するかについて、具体の造成計画に基づき調整が必要である。該当する場合は着工 30 日前までに届け出が必要である。 |
| 自然公園法 | 滋賀県 自然環境保全課 | 水面埋め立てについて、公益上又は地域住民の日常生活上必要なもの等に制限されている(自然公園法施行規則第11条第23項)。 木竹の伐採については、皆伐法では 2ha 以内等の条件がある。 建築物や工作物等の行為については許可が必要となる。建築物では、建築制限面積 2,000 m ² 以下、高さ 13m 以下、原則勾配屋根、自然との調和を乱さない色彩・形態、敷地面積毎の建ぺい・容積率規制(例:500~1,000 m ² :建ぺい 15%、容積率 30%)等の規制がある。 |
| 滋賀県風致地区内における建築等の規制に関する条例 | 滋賀県 都市計画課 | 検討対象地の沖合の一部の区域において「草津守山湖岸風致地区」が指定されており、水面の埋立や土地の開墾その他の土地の形質の変更について、必要な最小限度の木竹の伐採とすることや、木竹の生育に支障を及ぼすおそれが少ないこと、当該土地の風致と不調和にならないこと等が規定されている。 |
| 滋賀県土地利用に関する指導要綱 | 滋賀県 県民活動生活課 | 第5条第1項により、 1ha 以上の一団の土地の形質変更 又は水面の場合は満水時の水面面積が 1,000 m ² 以上もしくは貯水量が 1,000 m ³ 以上の湖沼(ため池を含む)の場合、 開発事業計画等届出書を知事に届け出る必要がある。 ただし、第3条(適用除外)に県・市が直接行う場合や PFI 事業の場合は、適用除外される。 |

| 関係法令 | 担当課 | 基準 |
|---------------|------------|--|
| 守山市法定外公共物管理条例 | 守山市建設管理課 | 準用河川大川・新川の埋立造成にあたっては、用途廃止の手続きが必要である。 |
| 滋賀県自然環境保全条例 | 滋賀県自然環境保全課 | <u>1ha以上の土地の形質の変更</u> の場合、条例第23条の規定等により、当該エリアの <u>四季の自然環境調査(動植物、1年)</u> が必要となり、 <u>希少種が見つかった場合、保全対策や協定締結等が必要</u> になる可能性がある。ただし、自然公園区域や農地の場合は不要である。 |
| 滋賀県環境影響評価条例 | 滋賀県環境政策課 | 以下の事業に該当する場合は、環境影響評価の対象事業となる。 ○ <u>一般道路：4車線以上かつ7.5km以上(改築 7.5km以上)</u> ○ <u>河川：改変面積20ha以上</u> ○ <u>埋立：埋立面積3ha以上</u> ○ <u>宅地造成：事業面積20ha以上</u> |

③ 施設設計に係る許可

- 施設設計に係る許可は以下のとおりである。

図表 15 施設設計に関する許可

| 関係法令 | 担当課 | 基準 |
|-----------------|-------------|--|
| 農地法 | 守山市農業委員会事務局 | 農地転用許可が必要である。 |
| 農業振興地域の整備に関する法律 | 守山市農政課 | 道路の一部が農業振興地域内の農用地（青地）であり、除外申請が必要である。 |
| 県福祉のまちづくり条例 | 滋賀県健康福祉政策課 | 駐車場・通路・トイレ等、障害者や高齢者等が不自由なく使える施設とする必要がある。（努力義務） |
| 守山市景観条例 | 守山市都市計画課 | 「湖岸景観ゾーン」に該当。届出対象行為に該当する場合は、届出が必要である。 |
| 浸水区域等 | 守山市危機管理課 | 守山市水害・土砂災害ハザードマップに基づき、浸水対策を検討する必要がある。 |

② 公園区域に係る条件整理

1) 都市公園内における公園施設の設置基準

- 第2なぎさ公園及びみさき自然公園については、都市公園法第2条第1項の都市公園に該当する。
- 都市公園法第4条第1項において、「公園施設として設けられる建築物の建築面積の当該都市公園の敷地面積に対する割合は、2%を参酌して地方公共団体の条例で定める範囲を限度とする」旨が示されている。加えて、同施行令では、特別の場合として、①休養施設・運動施設・教養施設・備蓄倉庫等、②国宝・重要文化財等、③屋根付広場等、④仮設公園施設について、地方公共団体の条例で定める範囲を限度として建ぺい率の上乗せを認めている。

2) Park-PFI による特例措置

- Park-PFI 制度により市が定めた公募設置等指針に基づき、民間事業者が公募設置等計画を提出し、設置等予定者の選定、計画の認定を受けることにより、以下のとおり各種優遇を受けることが可能となっている。

■設置管理許可期間の特例

- 都市公園法第5条の規定に基づき、設置管理許可の期間は最長10年としているが、Park-PFI 制度では、長期的な事業運営を担保することにより、事業者からの積極的な投資を促すため、計画の有効期間を最長20年と定め、期間内に事業者から許可の申請があった場合は許可を与えなければならないこととしている。

■建ぺい率の特例

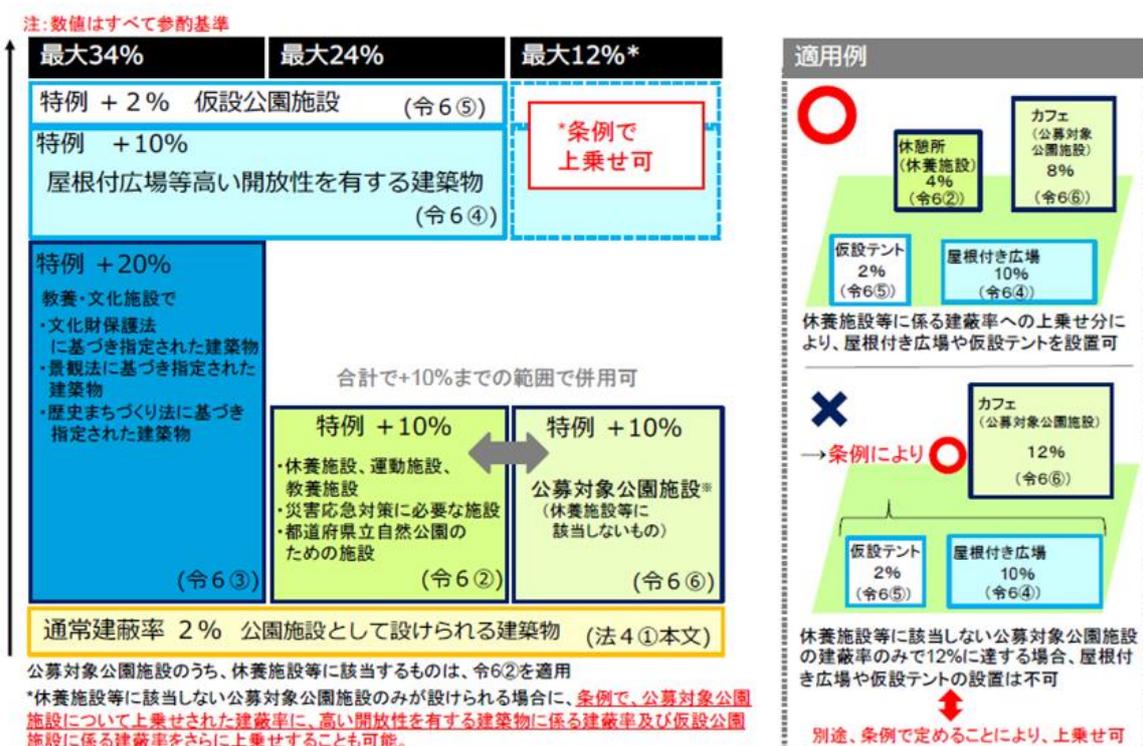
- 便益施設等であって、当該施設から生じる収益を特定公園施設の建設に要する費用に充てることができるものと認められるものについては、10%を参酌して地方公共団体の条例で定める範囲を限度として建ぺい率の上乗せを認めている。
- 以上を踏まえ、守山市では、都市公園法施行令に基づき、守山市都市公園条例及び同施行規則を設け、下表のとおり建ぺい率の上限の上乗せを行っており(平成30年4月改正)、当該制度に沿って整備された公募対象公園施設に対し、建ぺい率の上限について、原則2%に対して10%の上乗せ(計12%)を認めている。

図表 17 守山市における公園施設の設置基準

| 種別 | 建築面積の割合 (守山市基準) | |
|------------|----------------------|--|
| 建築物 (便益施設) | 2% | (基準) ※特例の加算対象 |
| | 3% | 便所、水飲場および手洗場 (設置基準に適合したもの) |
| | 6% | 売店、飲食店(料理店、カフェー、バー、キャバレーその他これらに類するものを除く。)および宿泊施設 |
| 特例 | 公募対象公園施設 | +10% |
| | 休養施設・運動施設・教養施設・備蓄倉庫等 | +10% |
| | 国宝・重要文化財等 | +20% |
| | 屋根付広場等 | +10% |
| | 仮設公園施設 | +2% |
| | | (都市公園法施行令と同基準) |

出所：守山市都市公園条例及び同施行規則

図表 18 公園施設の建ぺい率の考え方



出所: 都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン(国土交通省)より引用

【みさき自然公園】

- ・みさき自然公園の公園区域(約 8.3ha)のうち「建築基準法による敷地面積」(約 45,900 m²)の区域を変更しない場合において、同公園での整備を検討する道の駅等の諸施設が、Park-PFI 制度に基づく公募対象公園施設等に該当すれば、営業面積が約 4,600 m² (45,900 m²×12%-852 m² (現状)) の建物の増築が可能と言える。

【第2なぎさ公園】

- ・第2なぎさ公園の公園区域(約 5.3ha)において、同公園での整備を検討するグランピングやカフェ・レストラン等の諸施設が、Park-PFI 制度に基づく公募対象公園施設等に該当すれば、営業面積が約 6,300 m² (53,000 m²×12%) の建物の新築が可能と言える。

図表 19 (参考) 公園施設の設置基準に係る守山市都市公園条例等の規定

| |
|--|
| <p>○都市公園法 (公園施設の設置基準)</p> <p>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の建築面積の総計の当該都市公園の敷地面積に対する割合は、<u>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内でこれを超えることができる。</u></p> |
| <p>○都市公園法施行令 (公園施設の建築面積の基準の特例が認められる特別の場合等)</p> <p>第六条 法第四条第一項ただし書の政令で定める特別の場合、次に掲げる場合とする。 (以下、後述)</p> <p>2 地方公共団体の設置に係る都市公園についての前項第一号に掲げる場合(※)に関する法第四条第一項ただし書の政令で定める範囲は、同号に規定する建築物に限り、<u>当該都市公園の敷地</u></p> |

面積の百分の十を限度として同項本文の規定により認められる建築面積を超えることができることとする。

※ 前条第二項に規定する休養施設、同条第四項に規定する運動施設、同条第五項に規定する教養施設、同条第八項に規定する備蓄倉庫その他同項の国土交通省令で定める災害応急対策に必要な施設又は自然公園法（昭和三十二年法律第百六十一号）に規定する都道府県立自然公園の利用のための施設である建築物（次号に掲げる建築物を除く。）を設ける場合

3 地方公共団体の設置に係る都市公園についての第一項第二号に掲げる場合(※)に関する法第四条第一項ただし書の政令で定める範囲は、同号に規定する建築物に限り、当該都市公園の敷地面積の百分の二十を限度として同項本文の規定により認められる建築面積を超えることができることとする。

※ 休養施設又は教養施設である建築物のうち次のイからハまでのいずれかに該当する建築物を設ける場合

イ 文化財保護法（昭和二十五年法律第二百十四号）の規定により国宝、重要文化財、重要有形民俗文化財、特別史跡名勝天然記念物若しくは史跡名勝天然記念物として指定され、又は登録有形文化財、登録有形民俗文化財若しくは登録記念物として登録された建築物その他これらに準じて歴史上又は学術上価値の高いものとして国土交通省令で定める建築物

ロ 景観法（平成十六年法律第百十号）の規定により景観重要建造物として指定された建築物

ハ 地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律（平成二十年法律第四十号）の規定により歴史的風致形成建造物として指定された建築物

4 地方公共団体の設置に係る都市公園についての第一項第三号に掲げる場合(※)に関する法第四条第一項ただし書の政令で定める範囲は、同号に規定する建築物に限り、当該都市公園の敷地面積の百分の十を限度として同項本文又は前二項の規定により認められる建築面積を超えることができることとする。

※ 屋根付広場、壁を有しない雨天用運動場その他の高い開放性を有する建築物として国土交通省令で定めるものを設ける場合

5 地方公共団体の設置に係る都市公園についての第一項第四号に掲げる場合(※)に関する法第四条第一項ただし書の政令で定める範囲は、同号に規定する建築物に限り、当該都市公園の敷地面積の百分の二を限度として同項本文又は前三項の規定により認められる建築面積を超えることができることとする。

※ 仮設公園施設（三月を限度として公園施設として臨時に設けられる建築物をいい、前三号に規定する建築物を除く。）を設ける場合

6 地方公共団体の設置に係る都市公園についての認定公募設置等計画に基づき公募対象公園施設である建築物（第一項各号に規定する建築物を除く。）を設ける場合に関する法第五条の九第一項の規定により読み替えて適用する法第四条第一項ただし書の政令で定める範囲は、当該公募対象公園施設である建築物に限り、当該都市公園の敷地面積の百分の十を限度として同項本文の規定により認められる建築面積を超えることができることとする。

○守山市都市公園条例

第1条の3 法第4条第1項本文の規定による条例で定める割合(※1)は、100分の2とする。ただし、次の各号に掲げる場合については、それぞれ当該各号に定める割合とする。

(1) 移動等円滑化のために必要な特定公園施設の設置に関する基準を定める省令（平成18年国土交通省令第115号）に適合する特定公園施設のうち、規則で定めるもの(※2)を設ける場合 100分の3

(2) 都市公園法第2条第2項第7号に定める便益施設のうち、規則で定めるもの(※3)を設ける場合 100分の6

2 法第4条第1項ただし書の規定による条例で定める範囲は、政令第6条第2項から第6項までに定めるところ（上述）による。

※1 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（都市公園法第4条第1項より）

※2 条例第1条の3第1項第1号に規定する規則で定めるものは、便所、水飲場および手洗場とする。

（守山市都市公園条例施行規則 第1条の2第1項）

※3 都市公園法施行令（昭和31年政令第290号）第5条第6項に定める売店、飲食店（料理店、カフェー、バー、キャバレーその他これらに類するものを除く。）および宿泊施設とする。

（守山市都市公園条例施行規則 第1条の2第2項より）

③ 河川区域に係る条件整理

- 第2なぎさ公園は琵琶湖敷地でもあるため、新たな公園施設の設置管理にあたっては、公園施設に関する設置管理許可とは別に、河川法第24条に基づき、河川占用の許可を受ける必要がある。

1) 河川占用の原則

- 本来、河川は公共用物であり、誰もが自由に使用できることが原則であり、例えば散歩等で河川敷を使用するときには、特別な手続き等は必要ない。しかし、河川法第24条において、河川区域内の土地を占用しようとするものは、河川管理者の許可を受けなければいけないとされている。
- 琵琶湖敷地は一級河川であり、河川管理者である滋賀県以外の者が同敷地を占用する際には、原則、滋賀県から河川占用の許可を受ける必要がある。

【河川法における河川管理者の許可】

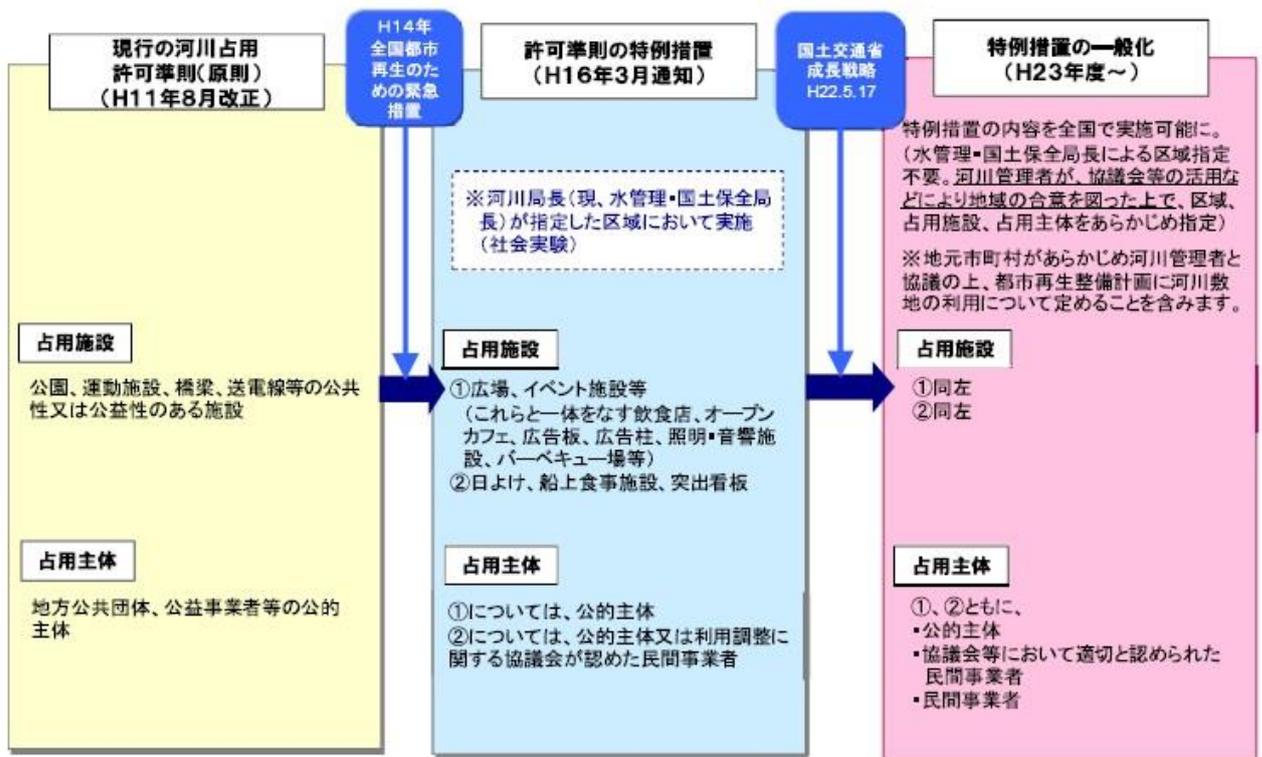
(土地の占用の許可)

第24条 河川区域内の土地（河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地を除く。以下次条において同じ。）を占用しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。

2) 河川占用許可の特例措置の一般化

- 河川区域では、規制緩和(河川敷地占用許可の特例措置)により民間事業者等も占用主体として認められる可能性がある。
- 従来、河川敷地の占用は、公的主体が公共性・公益性のある施設(公園、橋梁、送電線等)を設置する場合に限られてきたが、平成16年3月の通知により、河川敷地占用許可準則(以下「準則」という。)の特例措置が設けられ、河川局長(現:水管理・国土保全局長)が指定した区域に限り、広場やイベント施設等を設置することが認められることとなった。ただし、当該措置は、当時は社会実験としての措置であり、オープンカフェやイベント開催のための照明・音響施設等の占用主体については、公的主体に限定されていた。
- 平成23年3月の準則の一部改正により、この特例措置が一般化され、全国の河川管理者が指定した区域において当該措置を実施できるようになるとともに、オープンカフェ等の占用主体として民間事業者等も認められることとなった。
- また、平成28年5月の準則一部改正により、民間事業者からオープンカフェ等のために河川敷地を占用する場合の許可期間が、準則第24により「3年以内」から「10年以内」へと延長されることとなった。

図表 20 河川敷地の占用に関する規制緩和の流れ



出所：国土交通省ホームページより

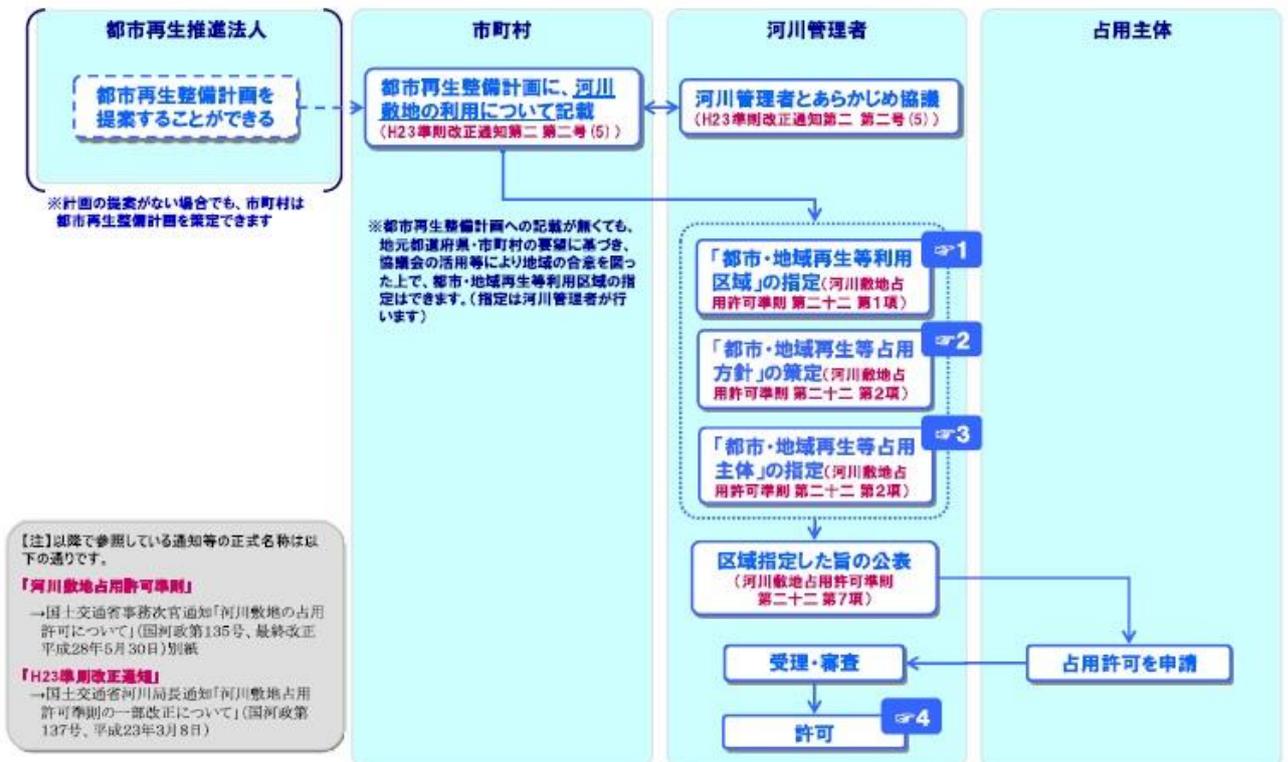
3) 都市・地域再生等利用地域の指定

- ▶ 平成 23 年 3 月の準則一部改正により、河川管理者により都市・地域再生等利用区域が指定され、河川敷地占用許可の特例措置が受けられるようになった。
- ▶ 準則によると、河川占用許可の特例措置を受けるためには、市町村による地域の合意を図ったうえで、河川管理者が「都市・地域再生等利用区域」を指定し、あわせて占用方針及び占用施設の占用主体を定める必要がある。
- ▶ 河川管理者である滋賀県は、準則に従い「琵琶湖敷地の占用許可基準」を定めており、都市・地域再生等利用区域を指定する際の要件を下記のとおり定めている。
- ▶ 事業対象エリアについては、これまでの経緯等からみさき自治会等地元との合意が必要であり、河川敷地の利用調整に関する協議会等の活用などにより地域の合意を図ることで、都市・地域再生等利用区域の指定要件を確実に満たすことが望ましいと考えられる。

(都市・地域再生等利用区域の指定等)

第 20 条第 5 項 河川管理者は、都市・地域再生等利用区域の指定（都市・地域再生等占用方針の策定および都市・地域再生等占用主体の指定を含む。第 7 項において同じ。）をしようとするときは、あらかじめ、河川管理者、地方公共団体等で構成する琵琶湖敷地の利用調整に関する協議会等の活用などにより地域の合意を図らなければならない。

図表 21 河川占用許可の流れ



出所:国土交通省ホームページより引用

④ 事業スキームの検討

1) 想定される県・市連携の事業スキーム

- 滋賀県(公園管理者をいう。以下 25 頁まで同じ)と守山市が連携して、Park-PFI 制度を活用して第 2 なぎさ公園(県管理)とみさき自然公園(市管理)の一体的な利活用を図る事業スキームとしては、以下の3ケースが想定される。

【想定される県・市連携の事業スキーム】

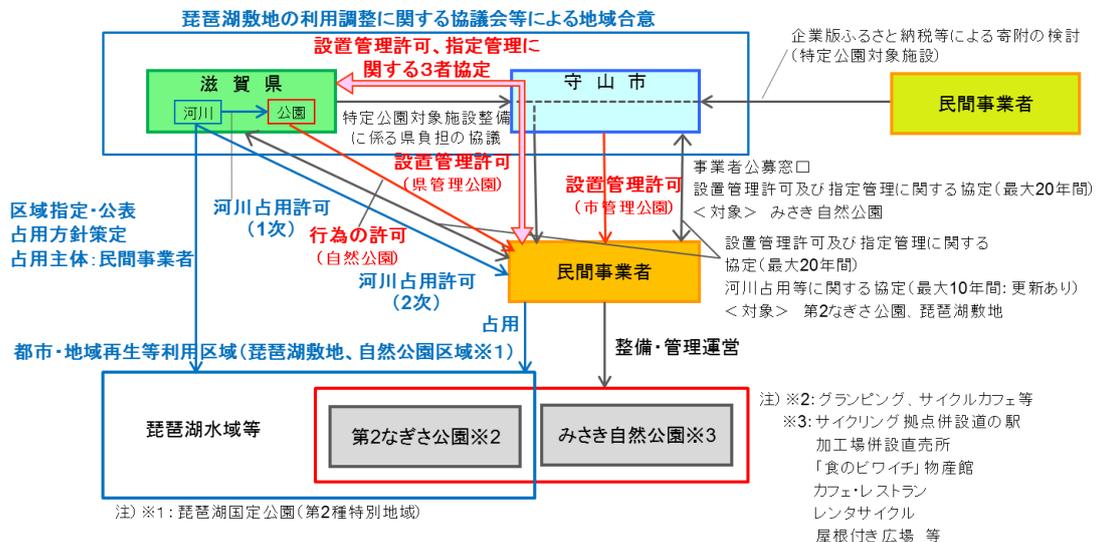
| |
|--|
| <p>■ケース 1 : 県市連携公募方式 県と市が連携して一括公募し、協定は個別に締結するケース</p> <p>■ケース 2 : 事前管理移管・市公募方式 事前に県管理公園区域の一部を市に移管等により、市が事業者公募を行うケース</p> <p>■ケース 3 : 協議会設置方式 県と市で協議会を設置し、県市が連携して事業者を公募・選定し、協議会もしくは管理委託された市において協定を締結するケース</p> |
|--|

■ケース 1 : 県市連携公募方式

県と市が連携して一括公募し、協定は個別に締結するケース

- 県と市が、第2なぎさ公園とみさき公園の一体的整備・管理運営について合意し、窓口は守山市が一括して事業者公募を行う。
- 指定管理等に係る協定に関しては、第2なぎさ公園については県と民間事業者が、みさき自然公園については市と民間事業者が、個別に締結する。
- 一体的な管理運営を担保するために、県・市・民間事業者が三者協定を締結する。
- 三者協定は、第2なぎさ公園の利活用(堤防機能に関する整備)にあたり、水資源機構を含めた県、市、水資源機構、民間事業者による四者協定の締結が必要となることも考えられる。

図表 22 ケース 1 (県市連携公募方式) の事業スキームのイメージ

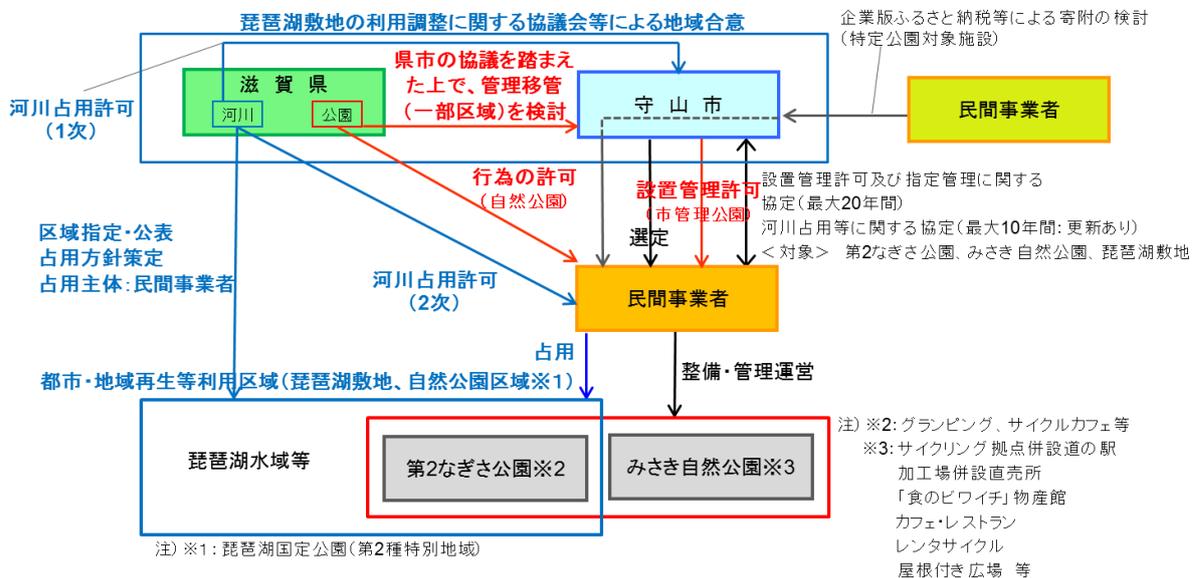


■ ケース 2 : 事前管理移管・市公募方式

事前に県管理公園区域の一部を市に移管等により、市が事業者公募を行うケース

- 事業者公募に先立ち事前に、都市公園法第 5 条による管理許可を利用し、第2なぎさ公園のうち Park-PFI 制度を活用して民間事業者公募を行う区域(第2なぎさ公園区域の一部)を、県市の協議・検討を踏まえた上で、市に移管する。
- 市は、移管を受けた第2なぎさ公園の一部の区域及びみさき自然公園を対象に、Park-PFI 制度を活用し、一括して事業者公募を行う。
- 第2なぎさ公園の利活用(堤防機能に関する整備)にあたり、水資源機構を含めた市、水資源機構、民間事業者による三者協定の締結が必要となることも考えられる。

図表 23 ケース 2 (事前管理移管・市公募方式) の事業スキームのイメージ

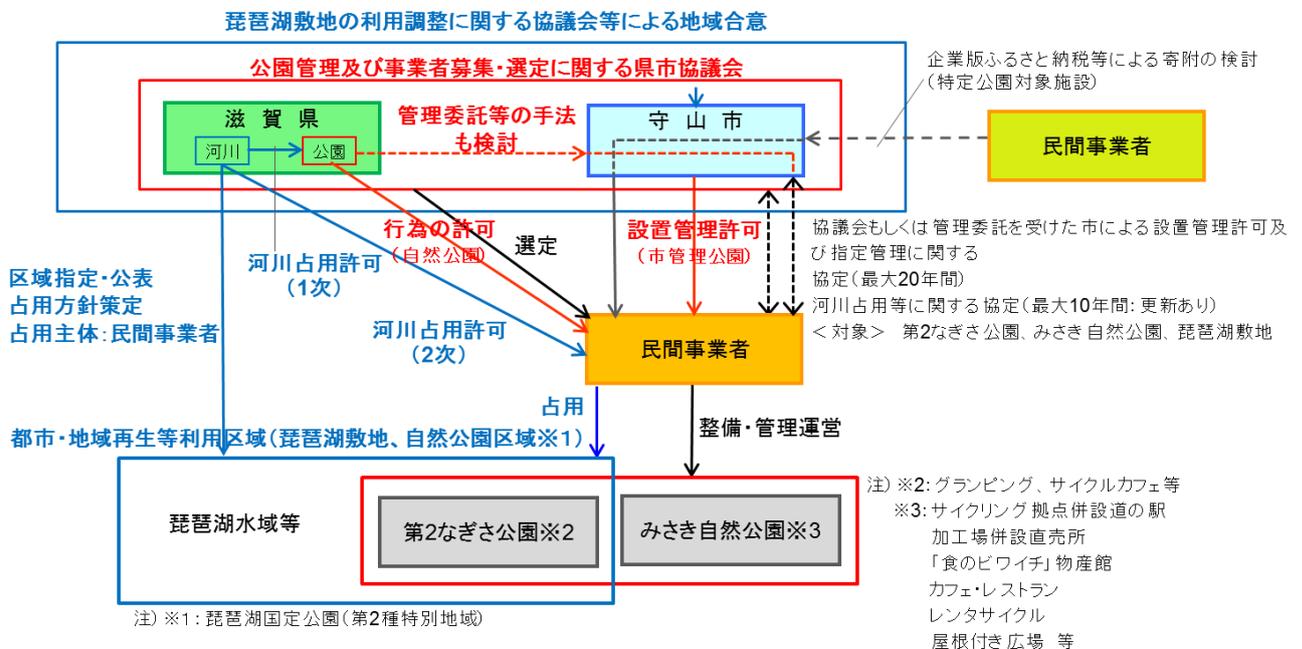


■ケース3：協議会設置方式

県と市で協議会を設置し、県市が連携して事業者を公募・選定し、協議会もしくは管理委託された市において協定を締結するケース

- Park-PFI 制度を活用した事業者公募・選定の方法や整備・管理運営条件等を協議する協議会を、県と市が共同で設置する。
- 協議会での県・市による協議を経て、市を窓口にして第2なぎさ公園とみさき自然公園を一括して事業者公募を行い、協議会を事務局として事業者選定を行う。
- 選定された事業者と協定を締結する。なお、県が市に対して、公園を管理委託し、それをもって、市が民間事業者と協定を締結する手法も検討する。
- 第2なぎさ公園の利活用(堤防機能に関する整備)にあたり、水資源機構を含めた市、水資源機構、民間事業者による三者協定の締結が必要となることも考えられる。

図表 24 ケース3（協議会設置方式）の事業スキームのイメージ



2) 事業スキームの比較検討

- ケース1(縣市連携公募方式)、ケース2(事前管理移管・市公募方式)及びケース3(協議会設置方式)について、県・市の事業参画度、県・市の意向の反映、募集・選定の手続き、河川占用許可手続き、事業開始後のモニタリング、協議不調リスク及び企業版ふるさと納税制度の7点から比較検討すると、下表のとおりである。
- ケース1(縣市連携公募方式)は、県による本事業への参画・関与度が高く、本事業が琵琶湖敷地の河川占用許可に係る調整について、水資源機構との調整も含め、県による組織的な連携が期待される等のメリットがある。一方で、県市の意向調整や県・市が個々に協定締結、モニタリングに時間を要し、協議が不調になるリスクを抱える。また、企業版ふるさと納税制度の活用についても、本来県が負担検討すべき特定公園施設の整備費の県負担に関する協議が必要となり、採用には課題がある。
- ケース2(事前管理移管・市公募方式)は、事前に Park-PFI 制度により利活用する第2なぎさ公園区域を市に移管しているため、県による本事業への参画・関与度が低く、Park-PFI の活用実績を必要とし、かつ Park-PFI 事業に対する自らの意向を反映したいと考える県からみれば、ケース2の選択は困難と考えられる。
- ケース3(協議会設置方式)は、協議会での県・市による協議を経て、第2なぎさ公園とみさき自然公園を一括して事業者公募を行い、協議会を事務局として事業者選定を行い、協議会において民間事業者と協定する手法、もしくは県が市に対して管理委託を行い、市が民間事業者と協定する手法が考えられるが、いずれにせよ、県の意向を十分に反映した県の参加度の高いスキームであり、ケース3を選択することが望ましいと考えられる。
- なお、滋賀県も市との連携については前向きであるものの、いずれのケースにより進めていくかは意思決定するところまでは至っておらず、今後も引き続き、連携・協議を進めていく必要がある。

図表 8 ケース1（県市連携公募方式）、ケース2（事前管理移管・市公募方式）及びケース3（協議会設置方式）の事業スキームの比較

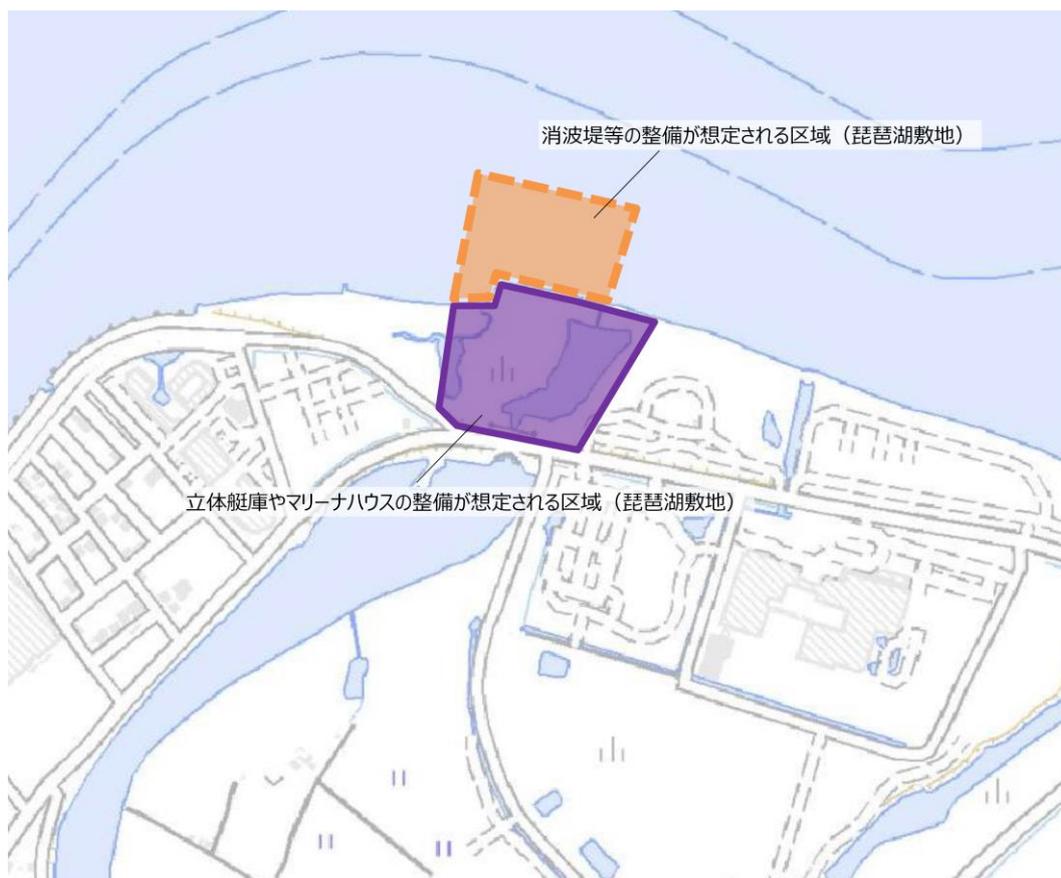
| 検討項目 | ケース1（県市連携公募方式） | ケース2（事前管理移管・市公募方式） | ケース3（協議会設置方式） |
|----------------|--|--|--|
| スキームイメージ | | | <p>注) ※運営管理の手法は、県・市にて引き続き協議</p> |
| 県・市の事業参画度 | ○県が主体的に参画することが可能 | △県は市を通じての参加となり、県の実績とはならない | ○協議会を通じて県の参画が可能 |
| 県・市の意向の反映 | ○県・市両者の意向の反映が可能 △県・市の意向の反映に調整を要する | △県の意向が反映されにくい | ○県・市は協議会を通じて意向反映が可能 |
| 募集・選定の手続き | △県・市の意向調整や個別に協定締結の手続きが必要 | ○市に一元化され円滑に手続きを進められる | ○協定は一本化され円滑に手続きが進められる |
| 河川占用許可手続き | ○河川占用許可に関する調整について、水資源機構との調整も含め、県による組織的な連携が期待される ○県からみれば、河川占用に係る地元との調整を、市を窓口として実施できる | △河川占用許可に関する調整について市が主体的に行う必要がある | ○河川占用許可に関する調整について、水資源機構との調整も含め、県による組織的な連携が期待される ○県からみれば、河川占用に係る地元との調整を、市を窓口として実施できる |
| 事業開始後のモニタリング | ○県が主体的に関与することが可能 △事業者が県・市に個別に対応するため負担が大きい | △県は市を通してのみ関与 ○事業者は市のみに対応するため負担が少ない | ○事業者は協議会のみに対応するため負担が少ない |
| 協議不調リスク | △協定締結やモニタリングにおいて県・市・事業者の協議が不調になるリスクがあり、その場合の対応策を予め準備しておく必要がある | ○協定、モニタリングに係る事業者との窓口は、事前に市に一本化されているため、不調リスクはない | ○事業者選定・運営段階協議会で調整され不調リスクはない ※公園管理を、県から市に管理委託し、運営を市に一本化する手法も検討 |
| 企業版ふるさと納税制度の活用 | △本来県が負担検討すべき特定公園施設の整備費の県負担協議が必要 | ○本来県が負担検討すべき特定公園施設の整備費について、県負担の必要がない | ○本来県が負担検討すべき特定公園施設の整備費について、県負担の必要がない |
| 総合評価 | ○ | △ | ◎ |

(2) 琵琶湖敷地のマリーナの占用許可に関する事業スキームの検討

① 事業対象エリア

- 守山市では、昨年度のマーケットサウンディング型市場調査の実施後に、関係民間事業者との意見交換を通じて、大川河口部におけるマリーナ等の整備を検討している。
- マリーナ等の整備を検討している事業対象エリアは、概ね下図のとおりであり、第2なぎさ公園の区域外にあるが、琵琶湖敷地のため、利活用にあたっては、柔軟な河川占用許可の運用を実現する事業スキームを検討する必要がある。

図表 25 マリーナ等の整備を検討している事業対象エリア



出所:地理院地図(国土交通省国土地理院ウェブサイト)を元に作成

② 河川区域に係る条件整理

- 河川法に関する条件整理については、先述している「(1)③河川区域に係る条件整理」と同様である。ここでは、滋賀県が独自に定める琵琶湖敷地の占用許可に関する基準について整理することとする。

1) 琵琶湖敷地占用と規制緩和の関係

- 滋賀県は、「琵琶湖敷地の占用許可基準」及び「琵琶湖敷地の占用方法の基準」を定めている。同占用許可基準の別表(以下「別表」)において、占用を許可することができる施設と申請者が示されており、原則、別表に従った施設のみに許可が行われることになっている。
- しかし、近年のイベント施設やオープンカフェの設置など水辺空間を活かした賑わいの創出や魅力あるまちづくりを目的とした河川敷地利用に関する要請の高まりを受けて、平成 23 日年 3 月の準則一部改正に続く形で、滋賀県も平成 29 年 4 月に「琵琶湖敷地の占用許可基準」の改正を行っている。これにより「都市・地域再生等利用区域」に指定された区域での占用施設の拡大が図られている。
- なお、琵琶湖敷地の占用許可基準においても準則と同様に、河川管理者は、都市・地域再生等利用区域の指定(都市・地域再生等占用方針の策定および都市・地域再生等占用主体の指定を含む。)をしようとするときは、あらかじめ市町村は、河川管理者、地方公共団体等で構成する琵琶湖敷地の利用調整に関する協議会等の活用等により、地域の合意を図らなければならないことが定められている。

図表 26 琵琶湖敷地の占用許可基準別表と同基準第 20 条第 3 項の比較

| 琵琶湖敷地の占用許可基準の別表において掲げられた占用の許可を受けることができる施設 | 都市・地域再生等利用区域において占用の許可を受けることができる施設(同基準第 20 条第 3 項) |
|---|---|
| (1) 公園、緑地、運動場、広場 | (1) 広場 |
| (2) 水泳場 | (2) イベント施設 |
| (3) 道路(橋梁を含む) | (3) 遊歩道 |
| (4) 水道管類 | (4) 船着場 |
| (5) 送電線・電話線等 | (5) 船舶係留施設または船舶上下架施設(斜路を含む。) |
| (6) 案内板等 | (6) 前各号に掲げる施設と一体をなす飲食店、売店、オープンカフェ、広告板、広告柱、照明・音響施設、キャンプ場、バーベキュー場、切符売場、案内所、船舶修理場等 |
| (7) 公用船用艇庫 | (7) 日よけ |
| (8) 水産資源等保護増殖施設 | (8) 船上食事施設 |
| (9) 河川教育・学習施設、自然観察施設 | (9) 突出看板 |
| (10) 試験研究用施設 | (10) 川床 |
| (11) 公共栈橋、公共用栈橋、旅客船用栈橋 | (11) その他都市および地域の再生等のために利用する施設(これと一体をなす第 6 号に掲げる施設を含む。) |
| (12) 港湾施設 | |
| (13) 漁港施設 | |
| (14) 港湾法、漁港法の適用を受けない施設(船溜) | |
| (15) マリーナ施設 | |
| (16) 通路(進入路を含む。) | |
| (17) 漁業施設 | |
| (18) 排水施設 | |
| (19) 船舶建造施設 | |
| (20) 斜路 | |
| (21) 工事用台船係留場 | |

2) 占用許可と都市・地域再生等利用区域における占用施設の関係

- 前述の対象施設の拡大に伴い、都市・地域再生等利用区域に指定された区域において、新たに占用が認められた施設が示されたことになるが、同基準の別表に列挙される施設と第20条第3項に列挙される施設という、2つの関係を整理する必要がある。
- また、表中に明示的に列挙されていない類似施設について、占用がどこまで許可されるかという点についても同様に整理する必要がある。
- これらの観点から、同基準を所管する滋賀県流域政策局に確認を行ったところ、都市・地域再生利用区域に指定された区域内において占用が認められた施設は、別表による制約を受けないこと、また、設置施設について地域の合意が図られた場合においては、明示的に列挙がされていない場合であっても、「その他都市および地域の再生等のために利用する施設」として琵琶湖敷地の占用が原則許可されることが確認できた。
- 以上のとおり、琵琶湖敷地においても規制緩和の流れを受けて、これまでは占用が認められることが難しかった施設について、地域の活性化が図られていくことが示された。
- なお、別に定める基準である「琵琶湖敷地の占用方法の基準」については、都市・再生利用指定区域内で占用が認められた施設に該当するか否かに関わらず、占用を行う施設及び工作物は一律に従わなければならない点に留意する必要がある。

3) 占用期間

- 河川敷地の占用期間については、準則により定められた基準により運用されており、占用許可の期間は、10年以内(ただし、一部の施設については5年以内)とされている。
- 琵琶湖敷地の占用許可基準においても、通常の占用許可の期間が、地方公共団体、公共法人その他これらに準ずる者が設置する施設の占用については、10年以内、それら以外のものは、5年以内と定められている。また、都市・地域再生等利用区域における占用については、10年以内と定められている。

図表 27 (参考) 河川敷地占用許可準則

(占用施設)

第七 占用施設は、次の各号に規定する施設とする。

- 一 次のイからニまでに掲げる施設その他の河川敷地そのものを地域住民の福利厚生のために利用する施設
 - イ 公園、緑地又は広場
 - ロ 運動場等のスポーツ施設
 - ハ キャンプ場等のレクリエーション施設
 - ニ 自転車歩行者専用道路
- 二 次のイからホまでに掲げる施設その他の公共性又は公益性のある事業又は活動のために河川敷地を利用する施設
 - イ 道路又は鉄道の橋梁（鉄道の駅が設置されるものを含む。）又はトンネル
 - ロ 堤防の天端又は裏小段に設置する道路
 - ハ 水道管、下水道管、ガス管、電線、鉄塔、電話線、電柱、情報通信又は放送用ケーブルその他これらに類する施設
 - ニ 地下に設置する下水処理場又は変電所
 - ホ 水防倉庫その他水防活動のために必要な施設
- 三 次のイからハまでに掲げる施設その他の河川空間を活用した街づくりに資する施設
 - イ 遊歩道、階段等の親水施設
 - ロ 河川上空の通路、テラス等の施設で病院、学校、社会福祉施設、市街地開発事業関連施設等との連結又は周辺環境整備のために設置されるもの
 - ハ 地下に設置する道路又は公共駐車場
- 四 次のイからハまでに掲げる施設その他の河川水面の利用の向上及び適正化に資する施設
 - イ 公共的な水上交通のための船着場
 - ロ 船舶係留施設又は船舶上下架施設（斜路を含む。）
 - ハ 港湾施設、漁港施設等の港湾又は漁港の関連施設
- 五 次のイからハまでに掲げる施設その他の住民の生活又は事業のために設置が必要やむを得ないと認められる施設
 - イ 通路又は階段
 - ロ 採草放牧地
 - ハ 事業場等からの排水のための施設
- 六 次のイ及びロに掲げる施設その他の周辺環境に影響を与える施設で、市街地から遠隔にあり、かつ、公園等の他の利用が阻害されない河川敷地に立地する場合に、必要最小限の規模で設置が認められる施設
 - イ グライダー練習場
 - ロ モトクロス場又はラジコン飛行機滑空場
- 2 前項に規定する占用施設については、当該施設周辺の騒音の抑制及び道路交通の安全の確保上必要やむを得ないと認められる場合に限り、当該施設と一体をなす利用者のための駐車場の占用を許可することができる。この場合においては、本体施設の利用時間外及び洪水のおそれのある場合の使用の禁止、使用禁止時間帯における車両の撤去、洪水時の駐車車両の避難に係る夜間及び休日を含む情報伝達体制の整備等の許可条件を付するものとする。
- 3 第1項に規定する占用施設については、必要に応じて、施設利用者のための売店、便所、休憩所、ベンチ等を当該施設と一体をなす工作物としてその設置を許可することができる

(中略)

(占用の許可の期間)

第十二 占用の許可の期間は、第七第1項第一号から第五号までに規定する占用施設に係る占用にあつては10年以内、同項第六号に規定する占用施設に係る占用にあつては5年以内で当該河川の状況、当該占用の目的及び態様等を考慮して適切なものとしなければならない。

図表 28 (参考) 琵琶湖敷地の占用許可基準

(占用の許可の期間)

第 10 条 占用の許可の期間は、次の表に定める範囲内で当該占用の目的、態様等を考慮して必要最小限度のものとしなければならない。

- 1 地方公共団体、公共法人その他これらに準ずる者が設置する施設の占用：10年以内
 - 2 1 以外のもの：5年以内
- 2 前項の許可の期限が満了したときは、当該許可は効力を失うものとする。

(中略)

(都市および地域の再生等のために利用する施設の占用の許可)

第 21 条 河川管理者は、都市・地域再生等利用区域においては、第 6 条および第 7 条の規定にかかわらず、都市・地域再生等占用主体が占用の許可を申請した場合において、当該占用が、都市・地域再生等占用方針、第 6 条第 1 項各号および第 9 条の基準に該当し、かつ、都市および地域の再生等ならびに琵琶湖敷地の適正な利用に資すると認められるときには、占用の許可をすることができる。

(占用の許可の期間)

第 22 条 第 21 条の規定による占用の許可の期間は、10 年以内で当該占用の態様等を考慮して適切なものとしなければならない。

③ 事業スキームの検討

1) 想定される事業スキーム

- 琵琶湖敷地におけるマリーナ事業に関する事業スキームとしては、以下の2ケースが想定される。

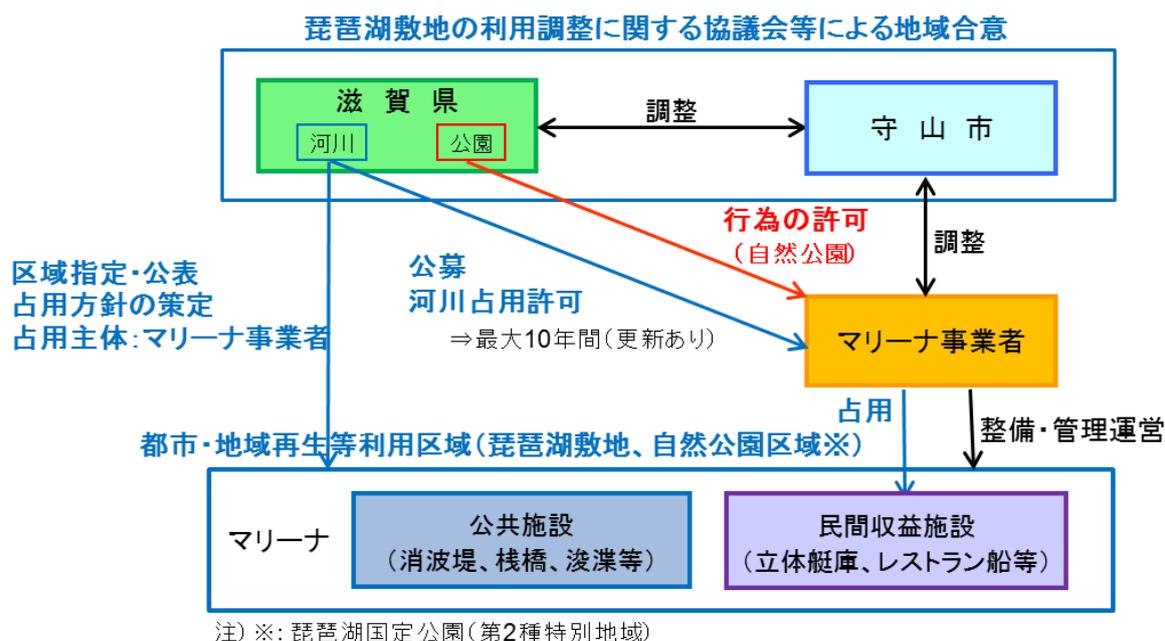
【想定されるマリーナ事業の事業スキーム】

- ケース1：県が民間事業者に占有許可を行い、当該民間事業者が独立採算でマリーナ等の整備・管理運営を行うケース
- ケース2：県が市に占有許可を行い、市の公募により選定された民間事業者がPFI事業等によりマリーナ等の整備・管理運営を行うケース

■ ケース1：県が事業者に占有許可を行い、民間が独立採算でマリーナ等の整備・管理運営を行うケース

- 滋賀県と守山市が連携した地域合意を前提として、河川管理者(県)が、都市・地域再生利用区域の指定に併せて、占有方針及び占有施設の占有主体(マリーナ事業者)を定める。
- マリーナ事業者が同区域の占有主体として、占有方針に従い、消波堤や栈橋等の公共施設及び艇庫、レストラン船等の収益施設の整備・管理運営を行う。
- 占有施設は、琵琶湖敷地の占有許可基準第20条第3項で定められている許可を受けることができる施設(次頁参照)の中から適用される。
- 占有期間は最長10年を前提として、更新を可能とする条件を協定等に設ける必要がある。

図表 29 ケース1 (県が民間事業者に占有許可を行う場合) の事業スキームのイメージ



【都市・地域再生等利用区域において占用許可を受けることができる施設】

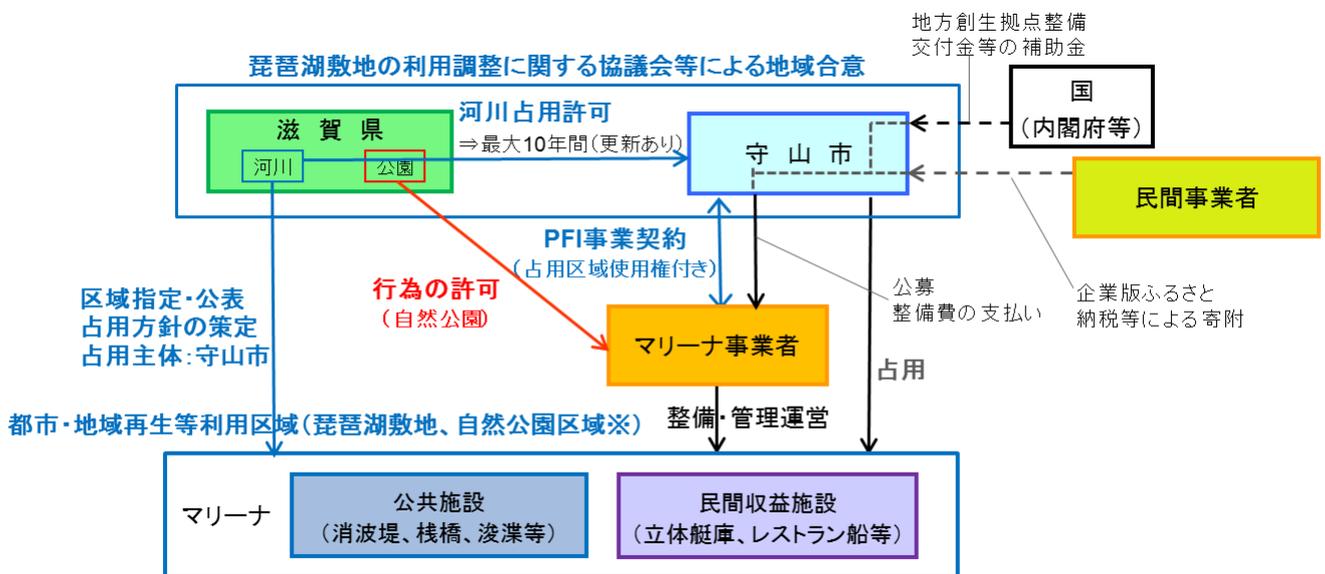
- (1) 広場 (2) イベント施設 (3) 遊歩道 (4) 船着場
 (5) 船舶係留施設または船舶上下架施設 (斜路を含む。)
 (6) 前各号に掲げる施設と一体をなす飲食店、売店、オープンカフェ、広告板、広告柱、
 照明・音響施設、キャンプ場、バーベキュー場、切符売場、案内所、船舶修理場等
 (7) 日よけ (8) 船上食事施設 (9) 突出看板 (10) 川床
 (11) その他都市および地域の再生等のために利用する施設 (これと一体をなす第6号に
 掲げる施設を含む。)

出所：琵琶湖敷地の占用許可基準第20条第3項

■ ケース2：県が市に占用許可を行い、市の公募により選定された民間事業者が PFI 事業等によりマリーナ等の整備・管理運営を行うケース

- 滋賀県と守山市が連携した地域合意を前提として、河川管理者(県)が、都市・地域再生利用区域の指定に併せて、占用方針及び占用施設の占用主体(守山市)を定める。
- 市が同区域を占用後、市は、公募により選定された民間事業者(マリーナ事業者)に消波堤や栈橋等の公共施設に係る占用区域の使用権を付与する。マリーナ事業者は、上記公共施設とともに、艇庫、クラブハウス、レストラン船等の民間収益施設の整備・管理運営を行う。
- マリーナ施設の整備と管理運営を分離することも考えられるが、利用者目線からみればより魅力的なマリーナとすることや、公共施設の事業費増大リスク(地盤調査により浚渫工事費や消波堤築造費等の想定外の増大等)を、マリーナの受益を受ける民間事業者(マリーナ事業者)に負担してもらうようにするため、整備と管理運営を一体的に行うマリーナ事業者を公募する PFI 事業とすることが有効と考えられる。

図表 30 ケース2 (県が市に占用許可を行う場合) の事業スキームのイメージ



注) ※: 琵琶湖国定公園(第2種特別地域)

2) 事業スキームの比較検討

- ケース1(県が民間に占有許可)及びケース2(県が市に占有許可)について、マリーナの位置づけ、河川占有許可の手続き、募集・選定の手続き、事業開始後のモニタリングの4点から比較検討すると、下表のとおりである。
- ケース1(県が民間に占有許可)は、マリーナの位置づけが何もない現状では、民営マリーナによることに起因して、マリーナの位置づけ、河川占有許可手続き、募集・選定の手続き、モニタリングのすべての点で、県の負担が大きく慎重な判断になる可能性が高く、採用は困難と考えられる。また、民営マリーナのため地方創生拠点整備交付金等の補助金制度や企業版ふるさと納税制度を活用できず、マリーナ事業者の投資負担が大きい。
- 一方、ケース2(県が市に占有許可)は、市の公営マリーナになるため、地元との調整も円滑に進めやすく、マリーナの位置づけや河川占有許可手続き等を行いやすい。例えば、消波堤や栈橋等は、琵琶湖や沿岸域で発生した災害時等において迅速に救援・救護活動を行うための「防災マリーナ」に位置づけることも考えられる。また、企業版ふるさと納税等による整備、管理運営費の負担を前提とすれば、市は公募・選定の手続きも円滑に進めやすい。更に、公営マリーナとして、地方創生拠点整備交付金等の補助金制度の活用も検討できる。

図表8 ケース1(県が民間に占有許可)及びケース2(県が市に占有許可)の事業スキームの比較

| 検討項目 | ケース1(県が民間に占有許可) | ケース2(県が市に占有許可) |
|-----------------------|--|--|
| マリーナの位置づけ | △民間の任意の事業となり公的な位置づけはない | ○市の公営マリーナの位置づけとなる(ただし、整備・管理運営費は民間負担が前提) |
| 自然公園法の行為許可、河川占有許可の手続き | △水面埋立や民営マリーナに公益性等が認められず、行為許可や占有許可が得られない可能性がある △消波堤や栈橋等は、民間事業者による占有は適切ではない | ○公営マリーナのため、占有許可を出しやすい ○市が占有許可を受けるため、地元調整は行いやすい |
| 補助金の活用 | △民営マリーナのため活用できない | ○公営マリーナのため、地方創生拠点整備交付金等の活用検討が可能 |
| 企業版ふるさと納税制度の活用 | △民営マリーナのため活用できない | ○公営マリーナのため活用が可能 |
| 募集・選定の手続き | △県が直接公募することとなり、位置づけの面で公募が困難な可能性がある | ○市がPFI事業等として公募することになるが、民間による事業費負担が前提であれば、手続きは比較的容易 |
| 事業開始後のモニタリング | △県が主体的に関与する必要があり、負担が大きい | ○県は市を通してのみ関与 △市がモニタリングを行う必要があり、市の負担は大きい |
| 総合評価 | △ | ○ |

3. バイパス道路整備に関する調査

1 バイパス道路法線の位置の検討

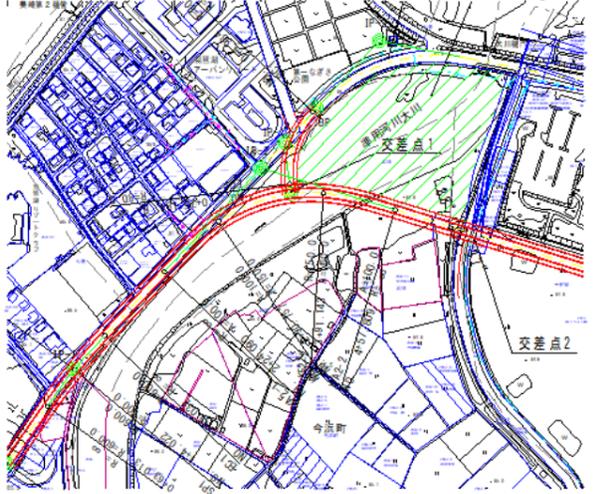
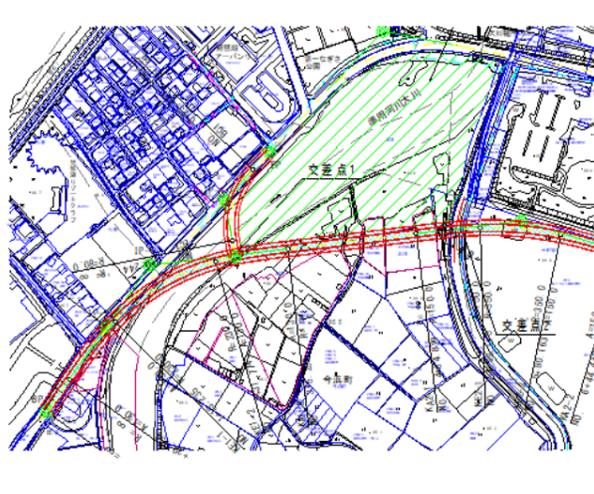
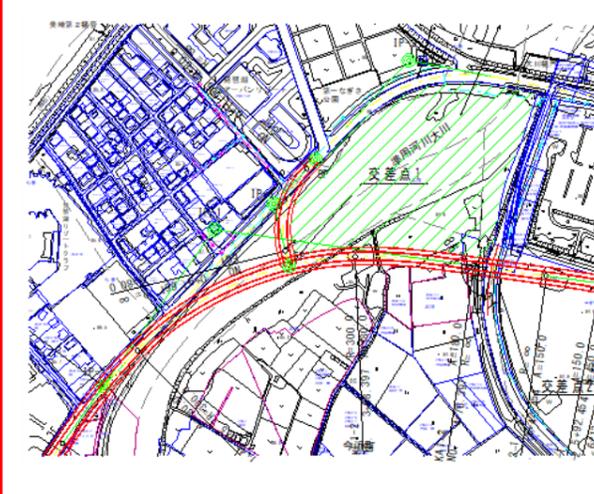
(1) バイパス道路の整備の目的

- 昨年度に実施したマーケットサウンディング型市場調査では、琵琶湖畔の風光明媚な眺望等に魅力を感じている一方で、湖岸道路の車両交通が多いことを懸念し、湖岸道路による地域分断の解消を図り湖辺への来訪者の安全性・利便性を確保する方策に関する課題について意見を収集した。
- こうした状況を改善するための方策として、湖岸道路を琵琶湖マリオットホテルの裏側の市道を活用して陸側に振り、バイパス道路を通すことが考えられる。
- このバイパス道路の整備により、現状の湖岸道路を治水堤防機能及び観光道路機能として、また、新たなバイパス道路を産業道路機能(通過交通)として、明確に機能分担を図り、第2なぎさ公園とみさき自然公園や琵琶湖マリオットホテル等との一体的な活用を行うことが可能となる。
- また、バイパス道路の整備に併せて、同道路が横断する準用河川大川及び準用河川新川の一部について、同道路が面した区域の埋立造成を行い、埋立造成地と既存の低未利用地との一体的な利活用を促進し、県・市連携による両公園の一体的な利活用とともに、湖岸エリアの活性化を図ることが可能になると考えられる。

(2) バイパス道路法線の位置

- バイパス道路法線の位置検討については、次頁の比較検討表より、滋賀県南部土木事務所道路計画課維持補修係と協議を重ね、草津側は第4案、近江八幡側は第2案を採用した。
- なお、次項以降の検討平面図については、現道との接続は最小限となるよう計画した。

図表 31 バイパス道路の位置検討比較表（草津側）

| | 第1案(検討1) | 第2案(検討4) | 第3案(検討5) | 第4案(検討6) |
|-----|--|--|---|--|
| 計画案 | 60kmの最低曲線半径R=150m、最少曲線長100m以上を利用した案(既設曲線IP.1は変更なし) | 検討1から変更 起点側をスムーズにした案(既設曲線IP.1は変更なし R=250) | 検討1,4から変更 起点側をスムーズにした案(既設曲線IP.1は含めて変更、R=230、R=150) | 検討5から変更 起点側をスムーズにした案(既設曲線IP.1は含めて変更、R=300、R=450) |
| 図 |  |  |  |  |
| 検討 | <ul style="list-style-type: none"> ・ピエリ立体交差点から本線曲線開始(IP.2)までの距離約225mとなる。既設曲線IP.1は変更なし ・交差点1との交差点角度は90° となる ・交差点1付近は、周辺道路との交差点が多く複雑な形状となる ・交差点2との交差点角度は88° 17' 37" となる ・本線道路に対し準用河川大川の横断延長は約150mとなる ・交差点1取付道路に対し準用河川大川の横断延長は約45mとなる ・温泉井戸の移設が必要である <p>・残地面積 A1=18,000m²</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ピエリ立体交差点から本線曲線開始(IP.2)までの距離約150mとなる。既設曲線IP.1は変更なし ・既設起点曲線IP.1とIP.2が接近し、曲線間隔が狭い ・交差点1との交差点角度は90° となる ・交差点1付近は、周辺道路との交差点が多く複雑な形状となる ・交差点2との交差点角度は88° 14' 17" となる ・本線道路に対し準用河川大川の横断延長は約170mとなる ・交差点1取付道路に対し準用河川大川の横断延長は約60mとなる ・温泉井戸の移設が必要である <p>・残地面積 A1=19,000m²</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ピエリ立体交差点から本線曲線開始(IP.2)までの距離約40mとなる ・既設起点曲線IP.1をなくし、IP.2へ接続するため、ピエリ立体交差点に曲線が近い ・交差点1との交差点角度は90° となる ・交差点1付近は、周辺道路との交差点が多く複雑な形状となる ・交差点2との交差点角度は76° 57' 49" となる ・本線道路に対し準用河川大川の横断延長は約120mとなる ・交差点1取付道路に対し準用河川大川の横断延長は約80mとなる ・温泉井戸の移設が必要でなし ・南側の民地にかかる <p>・残地面積 A1=32,000m²</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ピエリ立体交差点から本線曲線開始(IP.2)までの距離約40mとなる ・既設起点曲線IP.1をなくし、IP.2へ接続するため、ピエリ立体交差点に曲線が近い(曲線を大きく1つで検討) ・交差点1との交差点角度は90° となる ・交差点1付近は、周辺道路との交差点が多く複雑な形状となる ・交差点2との交差点角度は86° 04' 31" となる ・本線道路に対し準用河川大川の横断延長は約160mとなる ・交差点1取付道路に対し準用河川大川の横断延長は約80mとなる ・温泉井戸の移設が必要でなし ・南側の民地にかかる <p>・残地面積 A1=25,000m²</p> |
| | △ | ○ | △ | ◎ |

図表 32 バイパス道路の位置検討比較表（近江八幡側）

| | 第1案(検討1) | 第2案(検討2) | 第3案(検討3) |
|-----|--|--|--|
| 計画案 | 60kmの最低曲線半径R=150m、最少曲線長100m以上を利用した案 | 検討1から変更 交差点3の角度(60°)を変更案 | 検討1から変更 交差点3の角度(75°)を変更案 |
| 図 | | | |
| 検討 | <ul style="list-style-type: none"> ・交差点3県道今浜水保線との交差角度は57° 40' 06"となり60°以下となり交差点として問題である ・交差点4との交差角度は90°となる ・交差点4は、本線S字曲線付近であり好ましくない ・本線道路に対し準用河川新川の横断延長は約80mとなる <p>・残地面積 A2=9,000m² A3=13,000m² A4=19,000m²</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・交差点3県道今浜水保線との交差角度は60° 27' 11"となる ・交差点4との交差角度は90°となる ・終点側付近の用地買収が多少増える ・本線道路に対し準用河川新川の横断延長は約80mとなる <p>・残地面積 A2=9,000m² A3=13,000m² A4=28,000m²</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・交差点3県道今浜水保線との交差角度は75° 02' 49"となる ・交差点4との交差角度は90°となる ・終点側付近の用地買収が最も増える ・本線道路に対し準用河川新川の横断延長は約80mとなる <p>・残地面積 A2=9,000m² A3=13,000m² A4=46,000m²</p> |
| | × | ◎ | ○ |