

大津市大石淀スポーツ関連施設の
運営の検討に係る調査業務
報 告 書

令和5年2月

大津市

株式会社三井住友トラスト基礎研究所

目次

1 章. 本調査の概要	5
1-1 調査の目的.....	5
1-2 大津市の概要	5
(1) 地域特性.....	5
(2) 人口動態.....	7
1-3 本調査の経緯.....	8
(1) 大津市が抱える課題.....	8
(2) これまでに実施された調査の概要.....	10
(3) これまでに実施された調査結果の考察.....	14
(4) 本調査の位置づけ・必要性.....	15
1-4 上位計画等との関連性.....	16
1-5 検討体制の整備	18
(1) 庁内の検討体制.....	18
(2) 民間の関係者との協力体制.....	18
2 章. 本調査の流れ.....	19
3 章. 前提条件の整理.....	20
3-1 対象地の分析	20
(1) 対象地の概要.....	20
(2) 交通アクセス.....	22
(3) 観光資源.....	22
(4) 対象地のポテンシャルと課題.....	24
3-2 対象施設の分析	25
(1) 対象施設の立地条件.....	25
(2) 対象施設の土地条件.....	26
(3) 対象施設の利用制限.....	28
(4) 対象施設の概要と考察.....	33
3-3 対象地および対象施設の分析結果考察.....	57
(1) 3施設の価値を高める資源.....	57
(2) 3施設と周辺地域の現状を踏まえた課題整理	60
3-4 本事業に求められる要素.....	64
4 章. 事業化検討.....	66
4-1 事業手法の比較検討	66
(1) 事業方式の比較検討.....	66
(2) 事業者選定方法の比較検討.....	77

(3) 事業手法の比較検討結果の考察.....	80
5章. 民間事業者の募集.....	82
5-1 募集要項等の概要.....	82
(1) 募集スケジュール.....	82
(2) 募集要項内容の検討事項.....	83
(3) 募集要項の概要.....	86
(4) 選考基準の概要.....	90
5-2 事業者提案の概要.....	91
(1) 提案書提出までのプロセス.....	91
(2) 提案書提出状況.....	93
(3) 事業者提案の概要.....	93
(4) 選定結果・講評.....	95
5-3 事業スキームの検討状況.....	98
(1) 事業パートナーとの協議の進め方.....	98
(2) 個別協議と覚書の締結.....	99
(3) 事業者協議と検討状況.....	100
(4) 現時点での成果と課題.....	110
6章. 3施設における事業展開と展望.....	112
6-1 民間活力を活かした事業展開.....	112
(1) 3施設における活用可能性の高いエリアの再整理.....	112
(2) 施設別の事業展開の可能性と課題.....	115
6-2 9エリアにおける事業展開を踏まえたスキームの検討.....	127
(1) 大石緑地スポーツ村における事業展開と事業手法の検証.....	127
(2) 旧リバーヒル大石における事業展開と事業手法の検証.....	128
(3) 大石淀グラウンド・ゴルフ場における事業展開と事業手法の検証.....	129
(4) 3施設および周辺資源との連携を踏まえた全体スキームの考え方.....	131
(5) 9エリアにおける事業展開を踏まえたスキームの検討（まとめ）.....	132
6-3 官民共同事業体方式におけるリスクの検討.....	133
7章. 官民共同事業体設立に向けたプロセス.....	136
7-1 今後の事業スケジュール（案）.....	136
7-2 官民共同事業体設立に向けたプロセス.....	136
(1) 設立までのプロセス.....	136
(2) 事業計画の策定・合意.....	137
(3) 官民共同事業体の法人形態.....	139
(4) 官民共同事業体の組織体制.....	141
(5) 官民共同事業体の事業開始時期の検討.....	142

(6) 官民共同事業体の事業範囲と当事者の役割.....	144
8章. 官民共同事業体を機能させる手法の検討	148
8-1 事業展開を進める上での資金調達	148
(1) 施設整備を伴う事業.....	149
(2) 施設整備を伴わない事業.....	150
8-2 アベイラビリティペイメント方式の導入	151
(1) アベイラビリティペイメント方式.....	151
(2) 本事業におけるアベイラビリティペイメント方式の導入.....	153
(3) アベイラビリティペイメント方式を進める上での評価指標.....	154
8-3 地域内経済プラットフォームの構築検討	157
(1) 地域経済循環の仕組み構築の研究.....	157
(2) 人財マッチングや地産地消率向上の検討.....	163
(3) 地域内プラットフォームの中で地域住民の参画を進める仕組みづくり....	166
9章. 今後の課題.....	168
<参考資料①> 官民共同事業体を活用した先行事例および第三セクターの調査.....	170
1. 先行事例の調査.....	170
2. 第三セクターの研究.....	185
3. 先行事例の調査結果と本事業への洞察.....	189
<参考資料②> 民間事業者ヒアリング結果	195
1. 飲食会社	195
2. 事業運営会社.....	196
3. エネルギー関連会社.....	197
<参考資料③> 事業展開に関する参考事例	198
1. 静岡県沼津市 泊まれる公園「INN THE PARK」	198
2. 神奈川県立観音崎公園「たたら浜園地」	200
<参考資料④> 資金調達に関する参考事例	202
1. 民間都市開発推進機構（MINTO 機構）「まち再生出資」	202
2. 半分寄付・半分投資型かつ応援したい企業を自分で選ぶファンド.....	204
3. 地域資源を活用する補助制度（地域未来投資促進法）	205
<参考資料⑤> アベイラビリティペイメント方式の導入	206

1 章. 本調査の概要

1-1 調査の目的

大津市では現在、市南部の大石地域において、令和 6 年 4 月からの運営開始にむけ、大石緑地スポーツ村テニスコートの拡張整備および大石淀グラウンド・ゴルフ場の新設が進められている。また、両施設の間には、令和 2 年 3 月に閉館した旧リバーヒル大石が位置しており、宿泊・飲食機能等を備えた当該施設についてはかねてよりその活用に向けた検討が進められてきた。

かかる状況をふまえ、大津市では、大石緑地スポーツ村、大石淀グラウンド・ゴルフ場、旧リバーヒル大石（それらを総称し、以下「3 施設」という）の機能強化や再生に加え、3 施設の一体管理による持続可能な施設運営および地域発展に寄与する事業（以下、「本事業」という）の展開を検討することとなった。

そこで本調査は、本事業の事業化にむけて、民間のノウハウやアイデアを最大限に活用した最適な事業スキームおよび事業モデルを検討・構築することを目的として実施するものである。

1-2 大津市の概要

(1) 地域特性

大津市は、滋賀県の南西部に位置する滋賀県の県庁所在地であり、形状は東西約 20.6 km、南北約 45.6km と南北に長く、総面積は 464.51 km²を有する。琵琶湖に面し、比良山系、比叡山、音羽山、田上山などの山並みに囲まれ、琵琶湖から唯一流出する瀬田川をはじめとした河川も多く、水と緑豊かな都市である。気候は、日本でよくみられる温暖湿潤気候であり、夏は暑く冬は寒いものの、琵琶湖のおかげで一日の気温の変化や年間の気温の変化は比較的小さいといわれている（大津市、「大津市農業振興ビジョン（改訂版）」（令和 3 年 4 月））。

図表 1-1 大津市の形状と地域区分



出所) 大津市、「都市計画マスタープラン（2017-2031）」

大津市は、本州のほぼ中央に位置し、京阪神・中京・北陸を結ぶ経済および交通の要として、昔から人と物資が行き交い栄えてきた。今日においても、最も近郊の政令指定都市である京都市まで約 8 km、近畿圏の中心地である大阪市まで約 50 km、中京圏の中心地である名古屋市まで約 100 km の距離にある。交通面においては、国土の大動脈ともいえる名神高速道路、新名神高速道路、国道 1 号、国道 161 号、西大津バイパス、湖西道路、志賀バイパス、京滋バイパスなどといった幹線道路や、JR 琵琶湖線、JR 湖西線、京阪石山坂本線・京津線が利用可能である。利便性に優れ、便利で住み良い居住空間としての性格や、多様な産業活動が営まれるまちとしての性格を有している。

歴史・観光面においては、大津市は、古代から現代に至るまで数多くの歴史の舞台となっており、西暦 667 年には天智天皇が近江大津宮を置いたほか、比叡山延暦寺、石山寺、園城寺、西教寺、日吉大社をはじめ、史跡や歴史的建造物が多数残されている。地域ごとに独自の自然、歴史および文化が息づき、それぞれ多様性にあふれる点が大津市の特徴といえる（大津市、「第 5 次大津市国土利用計画（2017-2028）」（平成 29 年 3 月））。

図表 1-1 に示すとおり、大津市は大きく 7 つの地域（北部、西北部、中北部、中部、中南部、東部、南部）から構成されており、本調査の対象施設である 3 施設は、市最南部の南部地域大石地区に所在している。当該地域は、古典文学の舞台である石山寺などの歴史・文化遺産や、田上山や瀬田川などの豊かな自然に囲まれていることに加え、3 施設をはじめとする複数のスポーツ関連施設が集積している点に特徴があり、地元においては、「健康」や「スポーツ」を軸としたまちづくりへの期待も大きい。

また、詳細は第 3 章において記載するが、大石地区へのアクセスに関しては、公共交通機関を利用する場合と自家用車等の自動車を利用する場合とでは状況が大きく異なる。前者の場合、最寄りの鉄道駅（JR 石山駅、京阪石山駅）から路線バスで約 20 分と、必ずしも利便性が高いとは言えない。一方、後者の場合は、現状においても京滋バイパス南郷 IC（南郷地区に所在）が利用可能である

図表 1-2 大津市と他都市の位置関係



出所) 大津市、「第 3 期大津市観光交流基本計画」
 (令和 4 年 3 月) (三井住友トラスト基礎研究所にて一部加工)

うえ、令和 6 年度中には大石地区内に新たに新名神高速道路の大津スマート IC（仮称）および大津 SA（仮称）（以下、総称して「新名神大津 SIC・SA（仮称）」という）の開設が予定されるなど、一層の利便性向上が見込まれている。

（２） 人口動態

大津市人口統計によると、大津市の総人口は令和 5 年 1 月末現在 344,275 人であり、そのうち生産年齢（15 歳以上 65 歳未満）人口は 205,085 人（約 59.6%）、高齢者（65 歳以上）人口は 94,129 人（約 27.3%）となっている。平成 25 年 3 月末時点における大津市の総人口が 341,489 人、そのうち生産年齢人口が 216,688 人（約 63.5%）、高齢者人口が 75,082 人（約 22%）であったことから、直近 10 年間で総人口は増加（+0.8%）している一方、生産年齢人口は減少（-5.4%）し、代わりに高齢者人口が大きく増加（+25.4%）していることがわかる。また、政府の人口統計データ¹によると、直近 10 年間（平成 22 年～令和 2 年）の日本全体の人口増加率は-1.5%、生産年齢人口増加率は-7.3%、高齢者人口増加率は+23.2%となっている。ここから、大津市の人口増加率は全国平均よりも高い水準にあり、生産年齢人口の減少率は全国平均より緩やかではあるものの、高齢者人口の増加率は全国平均よりも高いことがわかる。

図表 1-3 大津市の人口動態

	大津市			全国平均
	人口（人） （令和 5 年 1 月末時点）	人口（人） （平成 25 年 3 月末時点）	増加率 （平成 25 年～ 令和 5 年）	増加率 （平成 22 年～ 令和 2 年）
15 歳未満	45,061	49,719	-9.4%	-10.5%
15 歳以上 65 歳未満	205,085	216,688	-5.4%	-7.3%
65 歳以上	94,129	75,082	+25.4%	+23.3%
総人口	344,275	341,489	+0.8%	-1.5%

出所）大津市人口統計、政府人口統計データ等をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

¹ 総務省、「人口推計（2021 年（令和 3 年）10 月 1 日現在）」および内閣府、「令和 4 年版高齢社会白書」（2022）

次に、3施設が所在する大津市南部地域の人口は、「大津市都市計画マスタープラン 2017-2031」によると平成28年3月末時点で38,527人であり、同時点までの5年間（平成23年～28年）の人口減少率は4.6%と、市内7地域の中で最も大きくなっている（なお、大津市全体では0.1%の人口増となっており、人口増加率が最も大きかったのは、南部地域に隣接する東部地域の7.1%）。また、地域人口全体に占める生産年齢人口の割合は令和5年1月末時点で約55.9%と市内で二番目に低い水準にあり、同様に、高齢者人口の割合は約33.3%と市内で二番目に高い水準にある。相対的に、南部地域全体の人口動態として人口減少や高齢化といった特徴が強くみられると言えよう。なお、この点については第3章において再度詳しく考察を行う。

図表 1-4 地域別人口と年齢別人口の割合（令和5年1月末時点）

(人)

	総人口	15歳以上 65歳未満		65歳以上	
		人口	割合	人口	割合
北部	21,223	11,562	54.5%	7,578	35.7%
西北部	40,479	23,411	57.8%	11,929	29.5%
中北部	48,937	28,907	59.1%	13,044	26.7%
中部	71,008	42,017	59.2%	19,991	28.2%
中南部	42,138	25,447	60.4%	11,425	27.1%
東部	77,688	49,162	63.3%	16,749	21.6%
南部	34,140	19,080	55.9%	11,379	33.3%
市全体	344,275	205,085	59.6%	94,129	27.3%

出所) 大津市人口統計をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

1-3 本調査の経緯

(1) 大津市が抱える課題

3施設が所在する大石地区では、瀬田川をはじめとする豊かな自然環境や観光資源に加え、周辺サイクリングツアーの拠点施設として2000年代初めに大津市が運営を開始した大津市サイクリングターミナルや、広大なテニスコートとグラウンドを有する大石緑地スポーツ村等を有する地域特性を活かし、健康や観光、スポーツを軸とした地域づくりが以前から進められてきた。

しかしながら、大津市サイクリングターミナルについては、人口動態の変化やスポーツの多様化などを背景にサイクリング利用者数が減少したことを受けて閉館し、代わりに、都市公園施設として宿泊機能や飲食機能を備えた大津市スポーツハウス・リバーヒル大石（旧リバーヒル大石）として再整備が行われた。そうして新たに運営が開始された旧リバーヒル大石では、平成 21 年度より指定管理者制度を導入するなどして経営改善を図るものの、利用者減少に歯止めがかからず、厳しい経営状況が続いていた。そうした中、大津市は平成 29 年度に同施設の存続や再生に関する調査・検討を実施したが（「大津市スポーツハウス・リバーヒル大石在り方検討支援業務」）、経営状況を改善するための有効な対策や施設、地域特性を活かした実現可能な活用方法等を見いだすことができず、結果、旧リバーヒル大石は、令和 2 年 3 月に廃止に至った。かかる経緯により、旧リバーヒル大石の再生および活用は、大津市における課題の一つとなっている。

一方、大石緑地スポーツ村については、市内でも有数の規模のテニスコートを有し、土日祝日を中心に多くの利用者を得ている状況にある。さらに同施設は、令和 7 年秋に滋賀県で開催される「第 79 回国民スポーツ大会・第 24 回全国障害者スポーツ大会」（以下、「国スポ滋賀大会」という）のテニス競技会場となる予定であることから、それに対応するため、テニスコートの拡張整備（20 面から 24 面に拡張）が進められている（令和 6 年 4 月運営開始予定）。ここから、施設拡張後においても引き続き良好な利用状況を維持し、持続的な施設運営を行うことが求められる。

加えて、大津市は現在、旧リバーヒル大石より南に約 200 m、大石緑地スポーツ村より南西に約 1 km の場所に、全国大会の開催が可能な 4 コース 32 ホールの規模を有する大石淀グラウンド・ゴルフ場の整備を行っている（大石緑地スポーツ村の拡張テニスコートと同じく令和 6 年 4 月運営開始予定）。従来にはなかった新たな機能を当該エリアに設置するものであり、施設規模も大きいことから、広域的かつ確実にグラウンド・ゴルフ需要をとらえ、一定の利用者数を確保したうえで安定的な施設運営を行えるかが課題となる。

以上のとおり、大津市は、旧リバーヒル大石、大石緑地スポーツ村、大石淀グラウンド・ゴルフ場のそれぞれにおいて、施設の運営管理面での課題を有している。半径 500 m 圏内に各施設が近接し、いずれも「集客」をポイントとしていることから、上述の新名神大津 SIC・SA（仮称）開設の効果を正しく把握したうえで、3 施設を一体的に運営管理することが重要となる。そこで、大津市は令和 3 年度に「新名神大津 SIC・SA（仮称）周辺活性化可能性調査」を実施し、新名神大津 SIC・SA（仮称）開設による周辺地域の活性化への影響および 3 施設の一体管理による持続的な施設運営の可能性等に関し調査を行った。

次項では、上述した 2 件の調査結果（①平成 29 年度大津市スポーツハウス・リバーヒル大石在り方検討支援業務、②令和 3 年度新名神大津 SIC・SA（仮称）周辺活性化可能性調査）を整理し、本調査実施に至る経緯や課題についてさらなる考察を行う。

（２） これまでに実施された調査の概要

① 平成 29 年度大津市スポーツハウス・リバーヒル大石在り方検討支援業務

ア 調査概要

施設および設備の劣化等が進行し、指定管理業者による経営改善に向けた努力に反し赤字経営が続いていたリバーヒル大石に関し、同施設を公共施設として維持し続けるべきかどうか、維持する場合にはどのような手法が考えられるかといった視点から調査・検討が行われたもの。具体的には、施設の状況整理をはじめ、周辺環境や市場環境の調査、事業収益性の検討、民間事業方式の活用に関する検討などが行われ、同施設の活用方法については民間事業者へのヒアリングも実施された。また、大石緑地スポーツ村や、当時はまだ計画段階にあった大石淀グラウンド・ゴルフ場との一体的な運営管理の可能性についても検証が行われた。

イ 調査結果

当該調査における各種市場調査や事業収益性の検討等の結果、リバーヒル大石の公共施設としての存続可能性に関しては、「『市が土地・建物を所有する宿泊レクリエーション施設』としては長期的な存続は難しく、廃止もやむを得ない」との結論が出された。その理由として、①指定管理料がない状態での事業継続は難しく、事業者が赤字になる部分を指定管理料として市が補填し続けなければならないこと、②当面必要な大規模修繕等への投資を市が行う必要があること、③事業収支の黒字化が困難な状況においては民間事業者への委託等も困難であること、などが挙げられている。またそのうえで、今後のあるべき方向性として、「市が土地を所有し、建物を無償貸与するなどの条件で用途をあまり絞り込まずに新しい活用方法の提案を求めれば、応募者が出る可能性がある」、「地域活性化や働く場所の確保等の新しい視点からの活用可能性を探るべき」などといった提案がなされている。

調査の中では、リバーヒル大石の活用方法や事業性に関し民間事業者へのヒアリングが実施されており、その結果は以下に示すとおりである。過去に実施されていた飲食事業については厳しい意見が示される一方、就労支援施

設としての活用など、既存の用途にとらわれない意見も出された。

(飲食事業について)

- ・ 宴会は地域の法事などの需要に頼ることが大きいですが、人口減少・高齢化を考えれば、徐々に縮小する分野だと思う。
- ・ 諸条件を勘案すれば、飲食部門だけで経営を成り立たせることはかなり難しい。
- ・ リバーヒル大石の飲食事業は、宿泊施設があることで成り立っていると判断できる。飲食部門単独では難しいだろう。

(その他の用途での活用について)

- ・ 現在の用途を廃止し、自由な発想で建物施設の活用を図るということであれば、立地や老朽化などの問題はあるものの、障害者支援(就労支援)施設としては面白い建物だと思う。
- ・ ホテルの清掃やベッドメイク技術などの職業訓練の場としての可能性はあると思う。

そのうえで、大石緑地スポーツ村や大石淀グラウンド・ゴルフ場との一体的な運営管理の可能性に関しては、「リバーヒル大石とスポーツ村を一体的に運営することでコストダウンなどの『効率的な管理』は実現できたとしても、全体の利用者数や利用料金収入を増やす『効果的な運営』については、市民利用とのバランスから難しい面がある」、「(大石淀グラウンド・ゴルフ場を)リバーヒル大石やスポーツ村と一体的に取り扱ったとしても、収支面で全体の経営に対して大きく貢献するものではない」などと厳しい検証結果が示される一方、「ただし、(大石淀グラウンド・ゴルフ場を)リバーヒル大石やスポーツ村と一体的に取り扱うことで大石淀グラウンド・ゴルフ場の運営管理費を抑えることは可能であり、そうすることで多少なりともリバーヒル大石の利用のバリエーションが広がることとなる」と、一体的運営管理の効果についても一定程度認めている。

なお、新名神大津 SIC・SA(仮称)開設の影響・効果に関しては、「旧リバーヒル大石から南へ約 2 km の地点にあり、完成すれば一定のアクセス向上が見込まれる」としつつも、「大津スマート IC が完成しても、(既存の)南郷 IC の利用者が相当数分散することが予想されるため、リバーヒル大石にとって飛躍的な利便性向上は見込めず、利用者の増加にも結びつかない」との考えが示されている。

② 令和3年度新名神大津 SIC・SA（仮称）開設に伴う地域活性化可能性調査

ア 調査概要

3施設が所在する大石地区において新たに新名神大津 SIC・SA（仮称）が開設されることを受け、同地区を含む大津市南部地域のポテンシャル調査および分析、また、同調査・分析結果等を基にした地域資源等の活用方法や具体的な地域活性化策の検討が行われたもの。またあわせて、調査実施前年度に閉鎖したばかりの旧リバーヒル大石の活用方法および同施設の運営管理への官民連携手法の導入可能性や、大石緑地スポーツ村および大石淀グラウンド・ゴルフ場を含む3施設の一体的運営管理の可能性等についても検証が行われた。

イ 調査結果

当該調査においては、新名神大津 SIC・SA（仮称）開設の効果に関して、他地域における SIC・SA 開設事例等の分析結果を踏まえ、「SIC から概ね 5 km 圏において製造業や運送業といった企業立地による整備効果が期待できる」、「SIC を利用した集客施設への誘客も期待できる」、「高速道路を利用した産業施設、集客施設等の立地ポテンシャルは大きく高まる」などと評価している。そのうえで、旧リバーヒル大石周辺のポテンシャルに関しては、①大石緑地テニスコートと大石淀グラウンド・ゴルフ場の整備、②周辺の観光資源との連携、③新名神大津 SIC・SA（仮称）の開設という3つの側面から、「当該地域のポテンシャルのさらなる向上が期待できる」とし、「『健康づくり・スポーツ振興をテーマとしたエリア展開』が期待できる」との展望が示されている。また、上記①～③による3施設への影響として、「旧リバーヒル大石には広域圏からの来訪者を取り込んだ施設の活用が期待される」、「大石緑地テニスコートの24面コートにより、多くのトーナメントを誘致することができる」、「大石緑地テニスコートと大石淀グラウンド・ゴルフ場を地域・市内のみならず広域的な各層の人々がスポーツを通して集まる交流拠点とし、持続可能なまちの賑わい創出が期待できる」などを挙げている。

旧リバーヒル大石の具体的な活用方法および事業収益性の検証に関しては、いくつかの活用パターンを分析したうえで、最終的には「オートキャンプ場＋ワーケーション＋合宿＋大石淀グラウンド・ゴルフ場のクラブハウス利用（利用者への昼食提供）」などのように多目的な事業を組み合わせる運営した場合において「単年度収支は『黒字』が見込める」と結論づけている。ただし、ここで挙げられた複数の事業内容については、その実現可能性や現

実的な参入可能性（参入意欲）等に関して、実際に事業を実施することとなる民間事業者等へ確認・裏付けを行ったものではない点に留意が必要である。

参考まで、当該調査報告書において示された旧リバーヒル大石の活用方法に関する調査実施者の見解をまとめると、以下のとおりである。

（旧リバーヒル大石（前広場）の活用方策について）

- ・「オートキャンプ場」は収益が最も多く試算された。欠損なしとするための最短年数も4年と試算された。
- ・一方、「ドッグラン」および「スケートボードパーク」は、単年度収支で「赤字」となった。“料金が安価であること”や“施設の維持管理費が割高であること”が要因として考えられる。

（旧リバーヒル大石（建物）の活用方策について）

- ・「ワーケーション」のみでなく、「合宿利用」や「グラウンド・ゴルフ場クラブハウス利用（利用者への昼食提供）」等を見込むことで、収益を増やすことができる。

（まとめ）

- ・「オートキャンプ場」と「ワーケーション」や「合宿」、「大石淀グラウンド・ゴルフ場クラブハウス利用（利用者への昼食提供）」との連携・活用により、全体として単年収支は「黒字」が見込める。

旧リバーヒル大石の運営管理への官民連携手法の導入可能性に関しては、「指定管理者制度」、「Park-PFI（公募設置管理制度）」、「PFI」、「コンセッション方式（公共施設等運営権）」等を比較検討したうえで、「収益性の面からコンセッション方式の活用は難しい」とし、一方で、『指定管理者制度』、『PFI、Park-PFI』については、それぞれ課題を残しつつも、旧リバーヒル大石の新たな利活用において活用できる」としている。また、いずれの手法を導入する場合においても、「民間参入の障壁となる初期投資への対応」と「事業性を確保するための期間設定」がポイントになるとの見解が示されている。

最後に、3施設の一体的運営管理の可能性については、上述のとおり旧リバーヒル大石を多目的用途で運営することを前提とすれば、3施設全体でも「単年度収支は黒字」になるとの試算結果が示されている。ただし、それ以上の踏み込んだ分析は行われていない。

(3) これまでに実施された調査結果の考察

前項にて確認した2件の調査結果より主要論点を整理すると、図表1-5のとおりとなる。

図表1-5 過去の調査結果概要

	① 大津市スポーツハウス・リバーヒル大石在り方検討支援業務	② 新名神大津 SIC・SA (仮称) 開設に伴う地域活性化可能性調査
旧リバーヒル大石の活用	<ul style="list-style-type: none"> • 容易な条件で用途を絞り込まずに新しい活用を求めれば応募者がでる可能性あり • 新しい視点からの活用可能性を探るべき 	<ul style="list-style-type: none"> • オートキャンプ場など多目的事業を組み合わせた運営を行えば収支は黒字となる
旧リバーヒル大石への官民連携手法の導入可能性	<ul style="list-style-type: none"> • PPP/PFI 等の形で民間資本や経営ノウハウを導入し、市の支出を無くして民間事業者に経営を任せてしまうことは難しい 	<ul style="list-style-type: none"> • 収益性の面からコンセッション方式の活用は難しい • 「指定管理者制度」、「PFI、P-PFI」については活用余地がある
3 施設の一体的運営管理	<ul style="list-style-type: none"> • 収支面で全体の経営に対して大きく貢献するものではない • 運営管理費を抑えることは可能。また、リバーヒル大石の利用のバリエーションが広がる可能性はあり 	<ul style="list-style-type: none"> • 旧リバーヒル大石での多目的事業を前提とすれば、3施設全体で収支は黒字となる
新名神大津 SIC・SA (仮称) の開設効果	<ul style="list-style-type: none"> • (既存の) 南郷 IC の利用者が分散するため、飛躍的な利便性向上や利用者の増加には結びつかない 	<ul style="list-style-type: none"> • SIC を利用した集客施設への誘客が期待できる • 高速道路を利用した産業施設、集客施設等の立地ポテンシャルは大きく高まる
課題 (本調査へのインサイト)	<ul style="list-style-type: none"> • 「条件で用途を絞り込まずに新しい活用を求める」等は有益な示唆であり、本調査において追求する意義がある 	<ul style="list-style-type: none"> • 旧リバーヒル大石の活用方法や3施設の一体管理に関して、民間事業者の意向等調査を含むより踏み込んだ検証が必要

以上の結果から、特に旧リバーヒル大石の活用に関して、既存の条件や用途等にとらわれず、新たな視点から幅広く民間事業者の活用アイデアを求めることが重要であることがわかる。またそうすることで、具体的な事業提案を含めた活用の余地が広がることが示唆されている。逆に言えば、官民連携手法を導入するうえでは、表面的なアイデアのみを求めるのではなく、参加有無を含めたより具体的なレベルまで落とし込んだ提案を追求することが重要と考えられる。そしてこの考え方は、旧リバーヒル大石の活用に限った話ではなく、3施設を一体的に運営管理するうえでもポイントとなる。

なお、新名神大津 SIC・SA（仮称）の開設による効果については両調査で異なる結果が出ているが、これは実際の事業内容によって大きく左右されるものと考えられる。

これらのことから重要なポイントは、いかに効果的で実現性のある事業アイデアを見いだせるかであり、従来の官民連携における要求水準のような形で事業範囲等をあらかじめ絞り込むのではなく、より部分的かつ自由な発想での提案を受け付け可能とすることで幅広いアイデアを募る必要があると考える。

（４）本調査の位置づけ・必要性

これまでの調査結果から、施設や地域の活用に関する幅広いアイデアを検討していくにあたっては、特定の用途や業務に対象を限定するのではなく、多様な民間事業者から様々な意見を集めることが重要であると言える。

また、3施設は互いに近接しているため、旧リバーヒル大石に休憩所やカフェ等のアメニティ機能を整備し相互利用することで、施設利用者の満足度を高められる可能性があること、また、3施設を一体的に活用した施策や施設間連携等を行うことで施設全体の価値と魅力の向上につながる可能性があることも確認できた。さらには、運営管理にかかる費用面においては、3施設一体で実施することにより無駄を省いた効率的な運営管理を行うことができ、コスト削減につながる可能性があることについても、示唆を得られた。

よって本調査においては、現在閉館している旧リバーヒル大石の有効活用を含めた、3施設の効率的な一体運営の方法をより詳細に検討するとともに、令和6年度に予定される新名神大津 SIC・SA（仮称）開設の効果を最大化しつつ、3施設の活用にとどまらないより広域的な視点での地域資源の活用等に資する方策の検討を行う。さらには、それらの理念を具体的な事業に落とし込み、多様な民間事業者から幅広い提案を集める手法として、従来にはない、本事業に見合った事業モデル・事業スキームについて検討する必要がある。

1-4 上位計画等との関連性

本調査は、「観光」や「スポーツ」、「公共施設の適正管理」、「地域活性化」などテーマが多岐にわたるため、特定の上位計画のみに紐付くものではなく、以下に掲げる複数の上位計画等を踏まえ実施されるものである。

① 大津市総合計画 第2期実行計画

大津市総合計画は、大津市の全ての行政分野にわたる全体的な計画で、最も上位に位置づけられる計画である。総合計画は、「基本構想」と「実行計画」の2つの階層で構成され、まちづくりの基本理念や将来都市像を定めた「基本構想」の計画期間は、平成29年度から令和10年度までの12年間となっている。第2期実行計画では、「基本構想」の実現に向けて、令和3年度から令和6年度までの4年間に取り組む具体的な施策が定められている。

本調査は、「基本構想」にて定める「基本方針2 自然、歴史、文化、スポーツを重視し、多くの人が集うまちを創ります」のうち、主として「基本政策5 インバウンド観光で人が集い、にぎわうまちにします」、「基本政策6 自然豊かな景観を守り育て、自然と共生するまちにします」、「基本政策8 スポーツと文化で、生き生きと楽しむまちにします」等に位置づけられる。

② 第5次大津市国土利用計画（2017-2028）

大津市は、国土利用計画法に基づき、土地利用を長期的に展望し、その総合的で基本的な方向を示す行政上の指針として、第5次大津市国土利用計画を策定している。当該計画では、少子高齢化が進行し人口減少が予測される社会を見据え、土地の利用価値を高め適切に管理して荒廃を防ぐこと、自然環境を保存・再生および活用すること、また、災害に対する安全な土地利用を図ることなどにより、安全で安心して暮らせるまちづくりを推進することが示されている。

本調査は、当該計画が定める3つの基本理念および4つの土地利用の基本方針のうち、主として「基本理念(1) 持続可能なまちの再生」および「土地利用の基本方針(4) 複合的な施策の推進および多様な主体による取組」に位置づけられる。

③ 大津市都市計画マスタープラン（2017-2031）

大津市は、本格的な人口減少・超高齢社会を迎える中、住み続けられるまち大津の実現に向けて今後15年間の都市計画に関する基本的な方針となる大津市都市計画マスタープランを策定している。将来都市構造を「コンパクト+ネットワーク」によるまちづくりとし、誰もが安全・安心・快適に住み

続けられるコンパクトなまちづくりの実現を目指した計画となっている。

本計画の中で、大津市は、「①人口減少における住み続けられるコンパクトなまちづくり、②古都大津の自然、歴史、文化を生かした魅力あふれるまちづくり、③地域のにぎわいを創る協働のまちづくり」、という3つのまちづくりの目標を設定しており、南部地域については、「①人口減少社会に対応したコンパクトなまちづくり、②瀬田川や石山寺等の自然や歴史・文化を守り育てる、③自然と歴史が調和した定住環境の維持・充実に協働で取り組む」という3つの地域づくりの方針が示されている。

本調査は、当該計画が定める7つの分野別のまちづくりの方針のうち、主として「分野別のまちづくりの方針 7. 都市施設を適正化する 7-1 公園・緑地」に位置づけられる。

④ 大津市スポーツ推進計画

大津市は、市民の運動・スポーツに対する意識の高揚や関心の向上、市内における運動・スポーツ環境の整備・改善によるスポーツ人口の増加、習慣的な活動による心身の健康の維持・向上を目指すための方向性を定めた計画として、大津市スポーツ推進計画を策定している。3施設においては、国スポ滋賀大会開催の競技会場となるため、適切な維持管理を行うとともに、競技開催に必要となる設備・施設の充実を図ることが求められる。

本調査は、当該計画が定める5つの基本方針のうち、主として「基本方針 3 地域のスポーツ活動の推進」、「基本方針 4 スポーツを楽しむ環境の充実」、「基本方針 5 大津の特徴を活かしたスポーツの推進」に位置づけられる。

⑤ 大津市公共施設総合管理計画

大津市は、高度経済成長期からバブル期に建設された公共施設の老朽化と、今後の人口減少等に伴う利用需要の変化等といった問題に対応するために、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための計画として、公共施設総合管理計画を策定している。

本調査は、当該計画が定める5つのマネジメント方針のうち、主として「I 適正配置と総量の適正化」、「II コストの縮減」、「III まちづくり」等に位置づけられ、施設分類ごとの管理等に関する基本的な方針のうち、「6 公園」、「14.1 体育施設」、「14.2 グラウンド」などに該当する。

なお、上記の各種上位計画に加え、大津市では、令和2年度に副市長を座長とする部局横断の「周辺地域活性化プロジェクト会議」が設置され、令和3年9月に3施設の一体運営管理に関する調査研究方針が提示されている。本調査は当

該方針の下に位置づけられ、それを根拠に実施決定がなされたものである。

1-5 検討体制の整備

(1) 庁内の検討体制

本調査は大津市市民部スポーツ課が主体となり、都市計画部公園緑地課および政策調整部企画調整課などと連携を図りながら検討を進めている。

(2) 民間の関係者との協力体制

本調査は、以下の体制で実施した。

図表 1-4 民間の関係者との協力体制イメージ図

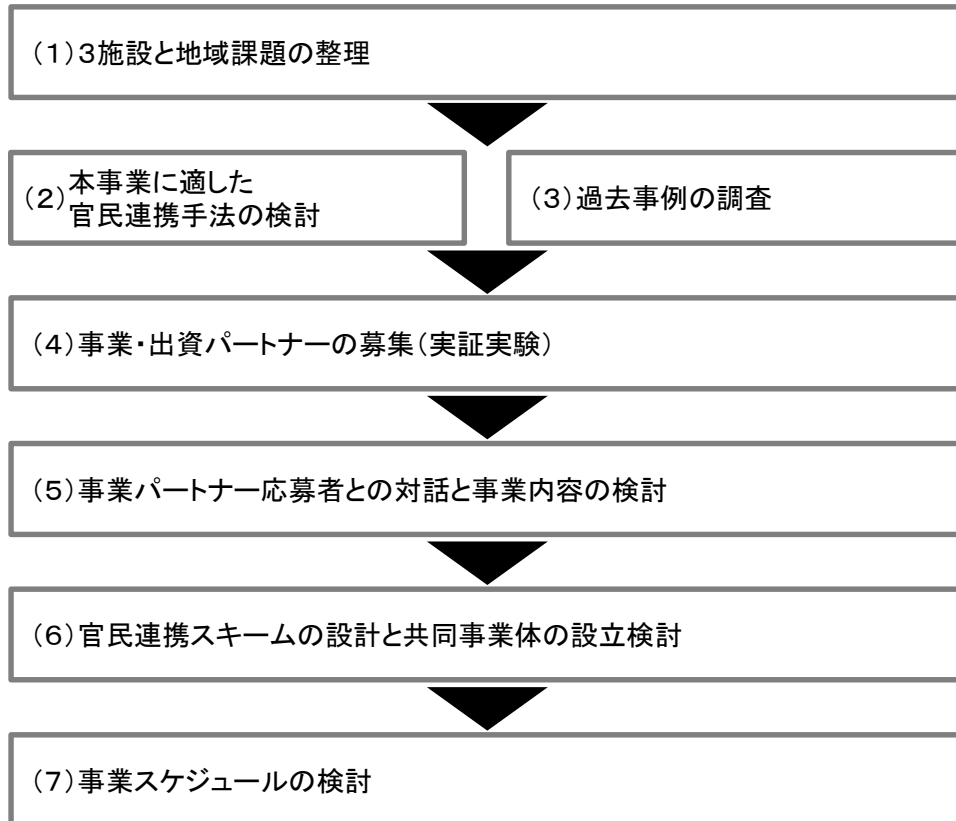


出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

2章. 本調査の流れ

本調査については、図表 2-1 に示す流れで実施した。

図表 2-1 調査の流れ



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

3章. 前提条件の整理

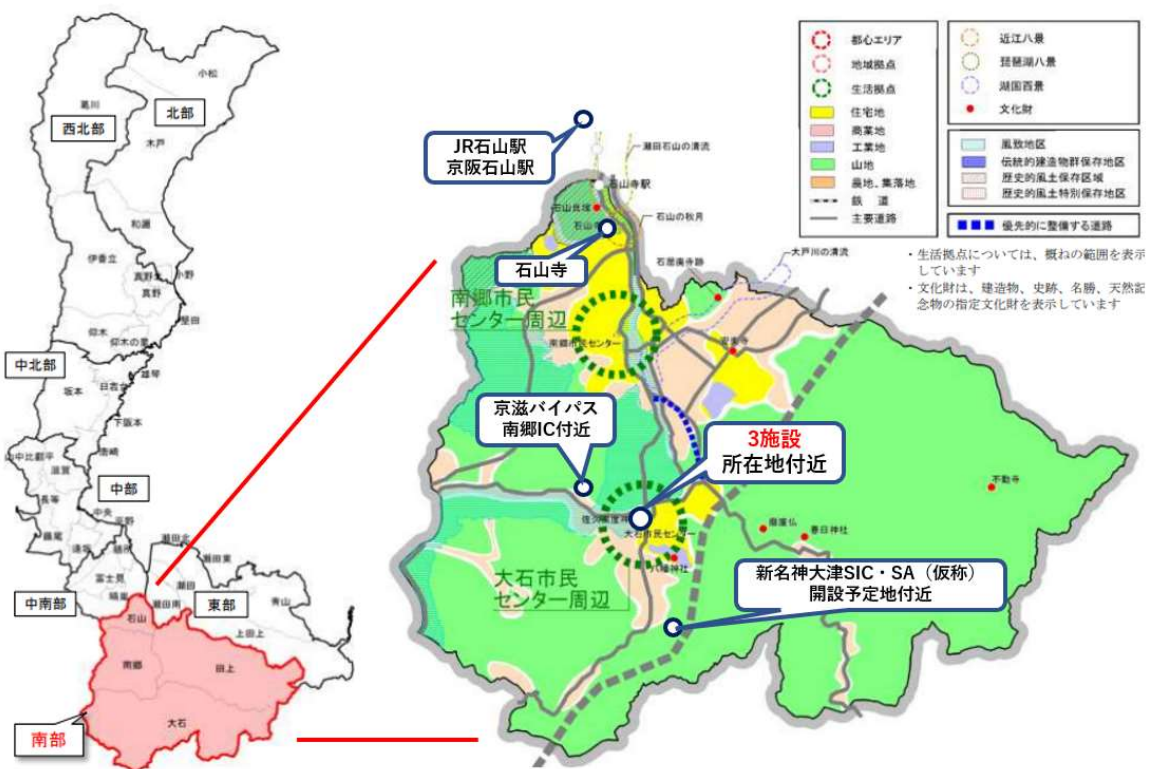
3-1 対象地の分析

(1) 対象地の概要

第1章にて説明したとおり、本調査の対象施設である3施設は、市最南部の南部地域大石地区に所在している。当該地域は、古典文学の舞台となった石山寺などの歴史・文化遺産や、田上山や瀬田川などの豊かな自然に囲まれており、自然公園区域や歴史的風土保存区域などに指定された山並みとの間に、古くからの集落や新たに開発された住宅団地が形成されている。

図表3-1は、南部地域を拡大し、土地の利用用途ごとに色分けしたもの（「大津市都市計画マスタープラン2017-2031」より引用）であるが、3施設は同地域の中央付近、大石市民センター周辺の「生活拠点」とされるエリアに位置し、東には住宅地（黄色）、南には農地・集落地（ベージュ）、北と西には山地（緑）が広がっていることがわかる。

図表3-1 南部地域の拡大図



出所)「大津市都市計画マスタープラン2017-2031」をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

「大津市都市計画マスタープラン 2017-2031」では、南部地域について、公共交通等を含む都市基盤の整備や、地域資源の活用、人口対策や生活環境の充実等を課題として挙げたうえで、同地域の地域づくりの方針として、①人口減少社会に対応したコンパクトなまちづくり、②瀬田川や石山寺等の自然や歴史・文化を守り育てる、③自然と歴史が調和した定住環境の維持・充実に協働で取り組む、の3点を掲げている。また、当該地域には、ラフティング用施設やゴルフ場、温泉など、3施設以外にも複数のスポーツ・レクリエーション関連施設が集積していることから（詳細は「(3) 観光資源」にて後述）、地域住民においては「スポーツ」や「健康」を軸としたまちづくりへの関心も高いとされている。

南部地域の人口に関して、令和5年1月末時点の同地域の総人口は34,140人となっており、そのうち若年（15歳未満）人口は3,681人（10.8%）、生産年齢人口は19,080人（55.9%）、高齢者人口は11,379人（33.3%）となっている。第1章にて確認したとおり、平成23年から平成28年までの5年間の同地域の人口増加率（-4.6%）は市内7地域の中で最も低く、より直近の統計においても、人口減少や高齢化といった特徴が相対的に強くみられている。将来推計人口についても今後継続して減少していく傾向が示されており、人口維持という観点からは困難な状況にある。

一方、周辺地域に目を向けると、南部地域に隣接する東部地域（上田上、青山、瀬田、瀬田南、瀬田東、瀬田北）の令和5年1月末時点の総人口は77,688人となっており、そのうち若年人口は11,774人（15.2%）、生産年齢人口は49,162人（63.3%）と、若い世代や現役世代の割合が比較的大きい。同地域の平成23年から平成28年までの5年間の人口増加率は7.1%と市内7地域の中で最も高く、将来推計人口も横ばいとなっている。

また、滋賀県内に目を移せば、大津市南部地域から車で30分程度の草津市（令和5年1月末時点の人口138,235人。直近5年間の人口増加率4.0%）や、車で50分程度の守山市（同85,641人。同3.1%）なども、近年人口が増加している地方公共団体として注目されている。さらに遠方に目を向けると、大津市南部地域は、人口11,310千人（令和4年1月時点）を有する名古屋圏（岐阜県、愛知県、三重県）と人口18,136千人（同上）を有する関西圏（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）との中間に位置し、それら地域からのアクセスにも比較的恵まれている。これら周辺環境および地理的条件等は、南部地域への関係人口の呼び込みという点において、特筆すべき特徴であると考えられる。

(2) 交通アクセス

3 施設が所在する大石地区へのアクセスに関して、「公共交通機関を利用する場合と自家用車等の自動車を利用する場合とでは状況が大きく異なる」ことは第 1 章にて既に述べたとおりであるが、ここではより詳しく解説する。

まず、公共交通機関を利用する場合、最寄りの新幹線停車駅は京都駅となる。京都駅から JR 琵琶湖線で 4 駅（所要約 16 分）の JR 石山駅に移動し、同駅より京阪バスに約 20 分乗車すると、大石地区内のバス停（「大石小学校前」）に到着する。3 施設へは、そこからさらに徒歩で 5～15 分ほど移動する必要がある。このように、公共交通機関を利用した大石地区および 3 施設へのアクセスは必ずしも良好とは言えない。

一方、自家用車等の自動車を利用する場合、南郷地区に所在する京滋バイパス南郷 IC（3 施設より所要 10 分程度）が利用可能であり、近隣の大都市では、京都市から 40 分強、大阪市から 1 時間強、名古屋市から 2 時間弱でアクセスが可能である。また、滋賀県内の移動に関しては、北部の中心都市である彦根市より 1 時間程度、大津市中心部にある JR 大津駅より 30 分強、JR 石山駅より 10 分程度の距離感である。これに加え、新名神大津 SIC・SA（仮称）の開設によりさらなる利便性の向上が見込まれることから、総じて自動車でのアクセスには恵まれていると言える。

(3) 観光資源

3 施設周辺には、石山寺をはじめとする歴史・文化遺産や、田上山や瀬田川などの豊かな自然環境、ラフティング用施設やゴルフ場、温泉等の複数のスポーツ・レクリエーション関連施設など、多くの観光資源が存在している。図表 3-2 で、代表的な観光資源の概要を紹介する。

図表 3-2 3 施設周辺の観光資源概要

<p>①大本山 石山寺</p>  <p>出所) 石山寺HP</p>	<p>今も昔も多くの信仰を集める日本有数の観音霊場。紫式部が当時参籠の折に「源氏物語」の着想を得たといわれ、平安王朝文学の開花の舞台となる。四季折々の花が咲き誇る「花の寺」としても有名。</p>
<p>②立木観音 (立木山 安養寺)</p>  <p>出所) 立木観音HP</p>	<p>瀬田川の鹿跳溪谷から立木山境内まで長く、急な約800の石段が続く。弘法大師が観音像を刻んだのが厄年の42歳であったといわれることから、古くから厄よけ観音として親しまれている。</p>

③瀬田川洗堰



びわ湖から流れ出る瀬田川の水をせき止め、利水及び治水に供する目的で建設された可動堰。水門は電動式で全長は173m。

出所) 国土交通省 近畿地方整備局 琵琶湖河川事務所HP

④寿長生の郷



老舗和菓子である、叶匠寿庵が古民家や里山とともに、和菓子の販売、お食事、茶室などを展開している。自然景観そのままの散策道では、数十万株の野の草花が四季折々に美しい姿を見せている。

出所) 叶匠寿庵HP

⑤石山南郷温泉



昭和38年に開湯。源泉は立木山・袴越山・岩間山にあり、引き湯しているのは瀬田川沿いにある旅館。石山南郷温泉は「万病の湯」と呼ばれている。

出所) 石山南郷温泉利用組合HP

⑥田上の田園地域



広大な農業地域。農業体験、写真スポット、サイクリングなど、自然と接する癒しの体験をすることが可能。

出所) 地理院地図GLOBE

⑦田上山 (田上高原)



主峰は不動寺の建つ太神山で標高約600メートル。この地帯は、山並みが続き、東側には湖南アルプスと続く、自然、景勝地となっている。ハイキングコースとしても知られている。

出所) 大津市歴史博物館HP

⑧滋賀県立アイスアリーナ



アイスホッケーやフィギュアスケート、ショートトラックなどの実施が可能。メインリンクは国際規格で、アイスホッケー等の各種競技会で利用できる。

出所) (公財) 滋賀県スポーツ協会HP

⑨瀬田川の溪流



瀬田川の溪流は自然を活かした水上スポーツの拠点として活用されている。民間事業者がラフティング事業を実施しているほか、令和7年の国スポ大会では、カヌー競技が開催される予定。

出所) 国土交通省HP

⑩民間ゴルフ場



周辺には、大津カントリークラブや、京阪カントリー倶楽部、宇治田原カントリークラブ等複数のゴルフ場が所在している。

出所) 大津カントリークラブ西コースHP

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

なお、これらの観光資源を、3 施設を中心にマッピングすると図表 3-3 のとおりとなる（マップ中の番号は図表 3-2 の現況写真に対応）。3 施設の周辺に多様な観光資源が点在していることが確認できる。

図表 3-3 3 施設周辺の観光資源マップ



出所) 地理院地図 (国土地理院) をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

(4) 対象地のポテンシャルと課題

上記 (1) ~ (3) の内容を踏まえ、本調査の対象地である大津市南部地域のポテンシャルと課題について考察を行う。

まず、ポテンシャルに関しては、上述したとおり、自然環境が豊かで多くの歴史的・文化的観光資源が存在することが挙げられる。これらは、人為的な努力によって作り上げられるものではなく、同地域が誇る最大の優位性であると言っても過言ではない。また、広大で多様な自然環境を活かした幅広いスポーツ・レクリエーション施設が比較的近距离に集積している点も魅力の一つであり、相互に連携・活用の余地があると考えられる。

また、近隣の大都市圏からのアクセスに優れている点も、同地域が持つポテンシャルの一つである。特に、多くの人口をかかえる名古屋圏・関西圏のどちらからもアクセス可能である点は大きな優位性を持ち、同地域での事業展開を考えるうえでターゲット層の幅の広がりにも貢献するものと考えられる。加えて、「自動車ですら1～2時間の距離は、日帰り旅行などで非日常感を味わうには最適」との民間事業者の声もあり（本調査における民間事業者ヒアリングにて確認）、そのような地理的条件をうまく活かした事業展開も期待できる。

次に、課題としては、上述のとおり豊富な観光資源を有しているものの、現状、施設間の人の周遊はほとんどないと見られ、個々の観光資源の誘客力に依存している点が挙げられる。そこで、これらの観光資源を一体的にブランディングすることにより、当該エリアの認知度の向上と、周遊性の向上による観光資源の活用促進・利用者増が期待できると考えられる。

また、公共交通機関の利便性も課題であるが、これについてはすぐに大幅な改善が見込めるものではないため、それを前提とした事業展開等を検討する必要がある。例えば、同地域内で大規模なイベントや大会等を開催する場合には、十分な駐車スペースを確保しておくことや、臨時のシャトルバス等を運行させることなどが必要となるかもしれない。

3-2 対象施設の分析

(1) 対象施設の立地条件

はじめに、3施設の位置関係は図表3-4に示すとおりである。北部（図の上部）を流れる瀬田川のほとりに大石緑地スポーツ村が所在しており、そこから約800m西に旧リバーヒル大石がある。さらに、旧リバーヒル大石から200mほど南下した場所に大石淀グラウンド・ゴルフ場が位置している。

図表 3-4 3施設位置関係



出所) 航空写真（国土地理院）をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

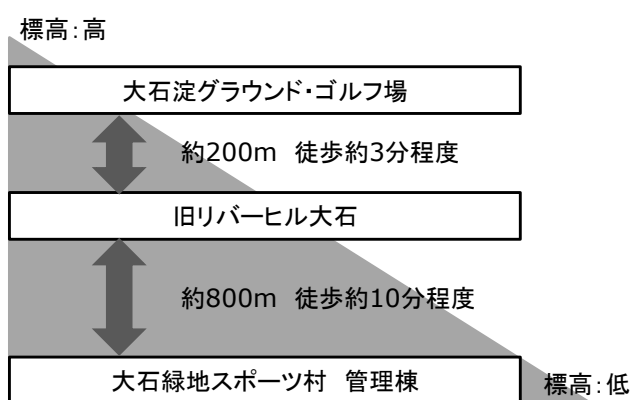
次に、3 施設の施設間の移動時間および高低差は図表 3-5 のとおりである。3 施設の間には高低差が存在している（大石緑地スポーツ村から大石淀グラウンド・ゴルフ場へむかうほど上り坂となっている）。そのため、施設間の移動には主として車が利用されている。

旧リバーヒル大石が運営されていた頃においては、合宿利用の宿泊客がテニスをするために大石緑地スポーツ村のテニスコートに向かうというような一方向的な人の流れであった。今後、3 施設の施設間の人々の回遊を促し、3 施設全体で機能やサービス、価値の向上を図るためには、ハード面における移動手段の整備と、ソフト面における各施設を循環したくなるような仕組みづくりの両面からアプローチする必要があると考えられる。

(2) 対象施設の土地条件

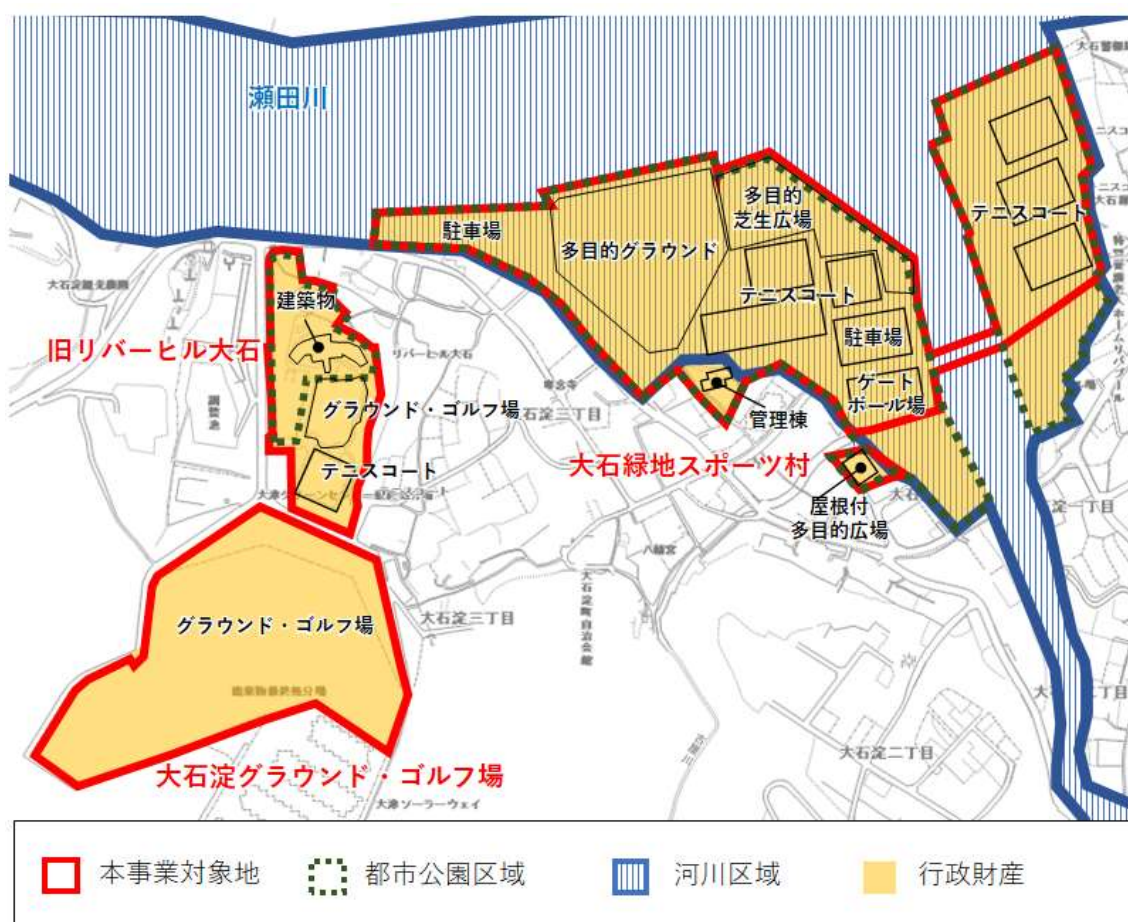
本調査の対象施設は、一部に河川区域や都市公園区域を含んでおり、ほぼ全てのエリアが行政財産となっている。よって、ここでは図表 3-6 を用いてそれらの全体状況を提示し、概略を説明する。なお、関連法による各種制限内容の詳細や留意点は、次項にて詳しく解説する。

図表 3-5 各施設間の距離および高低差



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

図表 3-6 対象施設の土地条件



※大石淀グラウンド・ゴルフ場は整備後に行政財産となる予定

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

まず、大石緑地スポーツ村は、琵琶湖からの流出河川である瀬田川のほとりに位置するため、敷地内のほぼ全域が河川区域に該当する。ただし、敷地南側に位置する管理棟および屋根付多目的広場だけは、対象地の中で唯一河川区域から外れている。また、同施設はほぼ全域が都市公園区域に指定されており、したがって財産区分は行政財産となっている。

次に、旧リバーヒル大石に関しては、河川区域からは外れているものの、都市公園区域とその他区域が混在している。敷地北側に位置する宿泊機能や飲食機能を有する建物は都市公園区域内にあり、行政財産となる。一方、敷地南側（建物の入口前面）に位置する簡易的なグラウンド・ゴルフ場とテニスコートに関しては、都市公園区域からは外れているものの、こちらも行政財産となっている。

最後に、3施設の中で最も南側に位置する大石淀グラウンド・ゴルフ場に

については、河川区域および都市公園区域のどちらにも含まれておらず、現在整備中である。整備完了後は行政財産となる予定である。

(3) 対象施設の利用制限

① 河川法による制限

図表 3-6 にて示したとおり、大石緑地スポーツ村は敷地のほぼ全域が河川区域に該当しており、河川法による制限を受ける。河川法とは、河川の洪水・高潮などによる災害防止や河川の適性利用等を目的とした法律である。同法の中で、本調査に関連する規定として、「河川区域内で以下のような行為等をしようとする場合には河川管理者の許可を受ける必要がある」というものがある。

- 河川区域内の土地を占有する場合（河川法第 24 条）
- 河川区域内で工作物の新築・改築・除却をする場合（河川法第 26 条第 1 項）
- 河川区域内で土地の掘削、盛土等の形状変更をする場合（河川法第 27 条第 1 項）
- 河川保全区域内で土地の形状変更、工作物の新築および改築をする場合（河川法第 55 条第 1 項）

従来、河川敷地を占有する場合の占有主体は、原則として公共性、公益性を有する団体等に限定されていたが、河川敷地を積極的に活用したいという要望の高まりを受け、平成 23 年に河川法準則の一部が改正され、「都市及び地域の再生等のために利用する施設に係る占有の特例」（河川空間のオープン化の特例）が追加された。これにより、占有許可を受けた民間事業者が、最長 10 年間にわたって河川敷地にオープンカフェやバーベキュー場等を設置することも可能となった。

令和 4 年 8 月に公表された国道交通省水管理・国土保全局「河川空間のオープン化活用事例集」によると、都市・地域再生等利用区域において占有許可が可能な施設は以下のとおりとされている。

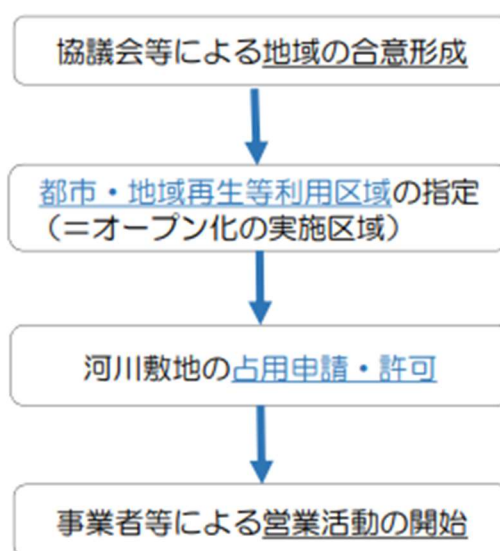
- 広場、イベント施設、遊歩道、船着場
- 前述の施設と一体をなす飲食店、売店、オープンカフェ、広告板、広告柱、照明・音響施設、キャンプ場、バーベキュー場、切符売場、案内所、船舶修理場等

- 日よけ、船上食事施設、突出看板、川床
- その他都市・地域の再生等のために利用する施設

これを大石緑地スポーツ村に当てはめて考えると、上記特例を活用することで、同施設内の未利用地等において様々な事業展開が可能であると言えよう。

ただし、特例の活用にあたっては、河川敷地を利用する区域、施設、主体について地域の合意が図られていること、通常の占用許可でも満たすべき各種基準に該当すること、都市・地域の再生および河川敷地の適正な利用に資することなどの適用要件があるため、事業化を検討する場合にはこれら要件に配慮しつつ、図表 3-7 の流れにて適切な申請プロセスを経る必要がある点に注意が必要である。

図表 3-7 河川法の特例活用における主な流れ



出所) 国道交通省水管理・国土保全局
「河川空間のオープン化活用事例集」

② 都市公園法による制限

図表 3-6 にて示したとおり、大石緑地スポーツ村のほぼ全域と旧リバーヒル大石の一部が都市公園法による制限を受ける。都市公園法は、都市公園の設置・管理基準等に係る規定を定めることで、公共オープンスペースとしての都市公園を確保し、その健全な発達・公共の福祉の増進を図ることを目的としている。

都市公園法および大津市都市公園条例によると、主な制限内容としては以下の 5 点が挙げられる。

- 公園施設を整備する際には公園施設の設置基準（都市公園法第 4 条関係）を遵守する必要がある。公園施設の設置基準の一例としては、ア. 公園施設を建設する際の建蔽率（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）は原則 2 % を超えてはならない（大津市都市公園条例 第 2 条の 4）や、イ. 運動施設の敷地面積総計の当該都市公園の敷地面積に対する割合は 100 分の 50 を超えてはならない（都市公園法施行令第 8 条第 1

項関係) などがある

- 公園管理者(地方公共団体等)以外の者が都市公園に公園施設を設け、または公園施設を管理しようとするときは、条例で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けなければならない、期間は、10年をこえることができない(都市公園法第5条関係)
- 都市公園に公園施設以外の工作物その他の物件または施設を設けて都市公園を占用しようとするときは、公園管理者の許可を受けなければならない。また、都市公園の占用の期間は、10年をこえない範囲内において政令で定める期間をこえることができない(都市公園法第6条関係)(上記3点をまとめて、以下「設置管理許可制度」という)
- 都市公園において、イベント等をしようとする者は、市長の許可を受けなければならない。ただし、都市公園法第5条関係または同法第6条関係の許可を受けた者は、許可を受けることを要しない。(大津市都市公園条例第3条、第4条関係)
- 公園施設の設置または管理(都市公園法第5条関係)、公園施設以外の施設等による都市公園の占用(都市公園法第6条関係)もしくはイベント等の実施(大津市都市公園条例第3条関係)等に関する許可を受けた者は、大津市都市公園条例において定められた使用料を納付しなければならない。ただし、市長は、特別の理由があると認める場合は、使用料の全部または一部を免除することができる。(大津市都市公園条例第9条関係)

以上より、設置管理許可制度により都市公園区域内に新たな施設を設置または管理しようとする場合には、上述の制限の範囲内で計画を立てる必要がある。なお、第4章にて後述する公募設置管理制度(Park-PFI)は、民間事業者が都市公園内に設置する飲食店や売店等の収益施設(公募対象公園施設)から得られる収入を活用してその周辺の広場や園路等(特定公園施設)を整備・改修することを条件に、特例によってこれらの制限が緩和(設置管理期間の延長、建ぺい率の拡大、占有物件の特例)される制度である。また、その他に都市公園内に新たな施設を設置または管理する手法としては、PFI事業の活用も考えられる。ただし、PFI事業として民間事業者が行う公園施設の設置または管理は、公園管理者と民間事業者との間で締結される契約に基づき行われるものであり、法的な権能が付与されるものではない。そのため、PFI事業により整備された公園施設の管理にあたり、当該公園施設等の利用料金を民間事業者自らの収入として管理運営資金にあてる場合には、設置管理許可制度または指定管理者制度を併用

する必要がある。なお、設置管理許可制度と指定管理者制度の主な違いは以下のとおりである。(以下、国土交通省都市局「都市公園法運用指針(第3版)」より引用)。

- 指定管理者制度は、都市公園全体の包括的な管理を委ねることを原則とする制度であるのに対し、設置管理許可制度は、都市公園を構成する公園施設について許可を与える制度であること
- 指定管理者制度は、管理のみを対象とした制度であるが、設置管理許可制度は管理のみでなく、設置についても許可を与えることができること
- 指定管理者制度に基づく管理者の指定にあたっては、地方公共団体の議会の議決を必要とするが、設置管理許可を与える場合には議決を必要としないこと
- 一般的には、都市公園全体の管理を民間等に利用料金の収受も含めて包括的に委任しようとするような場合は、指定管理者制度を適用することとなり、一方で、飲食店等の公園施設の設置または管理を民間に委ねる場合や遊具、花壇等の公園施設の設置管理をNPO等に委ねる場合には、設置管理許可制度を適用するものと考えられる。

以上の内容を大石緑地スポーツ村や旧リバーヒル大石に当てはめて考えると、両施設の都市公園区域内に新たな施設を設置する場合には、ア. 設置管理許可制度、イ. Park-PFI、ウ. PFI事業+設置管理許可制度または指定管理者制度という3つの方法が考えられる。一例として、レストランや売店、バーベキュー施設、ドッグラン等の設置または管理を行う場合、ア. 設置管理許可制度においても実施は可能であるが、施設規模や運営期間に制限がかかるため、事業性等に関して慎重な見極めが必要になる。なお、イ. Park-PFIを活用することのメリットは、既述のとおりそれらの制限が緩和される点にある。

一方、新たな施設は設置せずに、大石緑地スポーツ村および旧リバーヒル大石の都市公園区域の管理のみを行わせる場合には、ア. 設置管理許可制度、イ. 指定管理者制度の2つの方法が考えられる。両者の違いは上述したとおりである。

③ 財産区分による制限

図表 3-6 にて示したとおり、3 施設の財産区分は全て行政財産となっている。

図表 3-8 3 施設の財産区分

大石緑地スポーツ村	行政財産
旧リバーヒル大石	行政財産 (都市公園区域、都市公園区域外ともに)
大石淀グラウンド・ゴルフ場	施設整備完了後、行政財産となる予定

3 施設においては該当しないが、一般的に普通財産貸付は、議決事項となる予定価格、面積などの基準が地方自治法施行令別表第四には規定されていないため、条例にも特段規定のない地方公共団体が多く、一定規模以上の価格、面積の貸付にあたっては、議会報告が慣習的に必要となっているケースがある。また、条例に定めのない無償貸付や地代の減免を行う場合は、地方自治法第 96 条第 1 項第 6 号の規定により、議決が必要となる。一般的に普通財産である公的不動産の貸付は、立地条件等から売却が適切でないと判断される場合や一定期間の利用が見込まれない場合、政策目的等により用途が定められている場合等に用いられる。貸付には借地借家法の規定が適用される。

一方、行政財産貸付は、地方自治法第 238 条の 4 第 1 項に規定されているとおり、原則として行うことができないが、同法第 238 条の 4 第 2 項各号に定められる例外規定により、一定の条件を満たせば貸付や地上権など、私権の設定を行うことが可能となっている。

なお、行政処分として「その用途又は目的を妨げない限度において(地方自治法第 238 条の 4 第 7 項)」行政財産の一部を民間企業に使用させること(目的外使用許可)も認められている。目的外使用と貸付の違いについて、次の表で整理を行った。また、貸付料については大津市の「財産規則」に則って実施することになるため、事業化の際は、財産管理部門と調整の上、事業スキームを検討する必要がある。

図表 3-9 目的外使用と貸付の違い

区分	目的外使用	貸付
根拠法	地方自治法 第 238 条の 4 第 7 項	地方自治法 第 238 条の 4 第 2 項第 4 号
法的性格	公法上の行政処分	私法上の契約
対象者	制限なし	地方公共団体が適正な方法による 管理を行う上で適当と認める者 (地方自治法第 238 条の 4 第 2 項 第 4 号)
期間	制限なし	制限なし
使用料の 決定方法	条例で規定	契約で設定
解除に伴う 損失補償	補償しないことを許可の 条件とすることができる (昭和 38 年 12 月 19 日 自治省行政課長通知)	補償あり (地方自治法第 238 条の 5 第 4 項 および第 5 項の規定を準用する。 (地方自治法第 238 条の 4 第 5 項))
借地借家法 の適用	適用なし (地方自治法第 238 条の 4 第 8 項)	適用あり

(4) 対象施設の概要と考察

大石緑地スポーツ村、旧リバーヒル大石、大石淀グラウンド・ゴルフ場の 3 施設の現状について、「ア 施設の概要」、「イ 利用状況」、「ウ 収支状況」、「エ 運営上のポイント (考察)」という 4 つの視点で整理する。

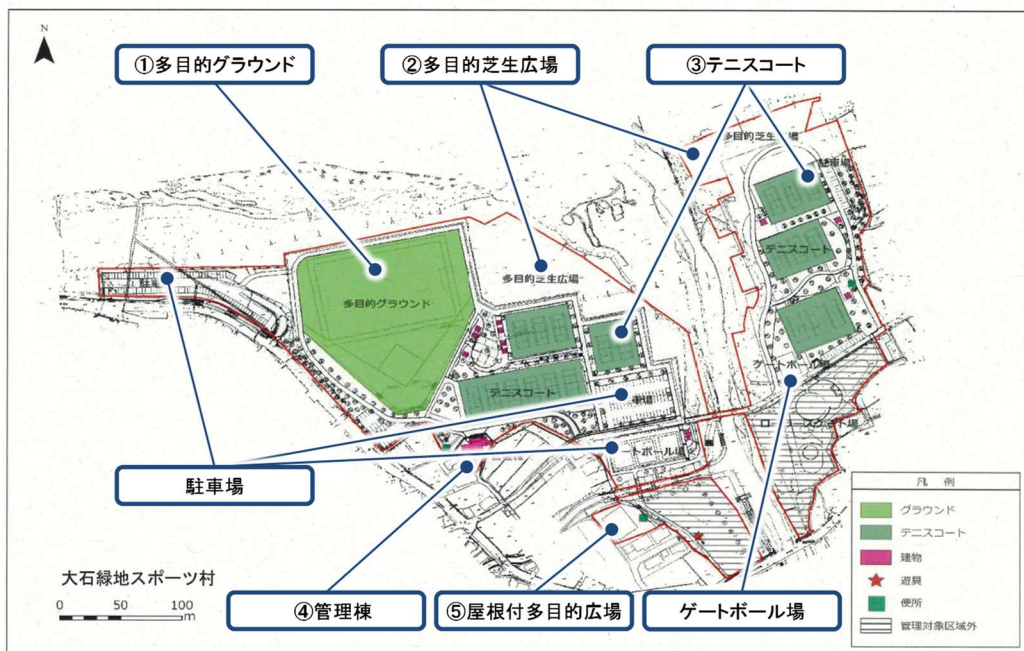
① 大石緑地スポーツ村

ア 施設の概要

大石緑地スポーツ村は、テニスコートを中心とした多目的スポーツ施設で、瀬田川ほとりのレクリエーションの拠点公園としても位置付けられている。同施設の全体像は図表 3-10 のとおりであり、テニスコート 20 面に加えて、多目的グラウンド 1 面、屋根付多目的広場 1 面、多目的芝生広場等が備わっている。多目的グラウンドでは野球やサッカー、多目的芝生広場や屋根付多目的広場ではグラウンド・ゴルフなど、多様なスポーツを行うことができ、また、各種広場ではイベント等を開催することも可能である。

大石緑地スポーツ村は、令和 7 年に開催予定の国スポ滋賀大会においてテニスの競技会場となる予定であることから、大津市は現在、テニスコートを 20 面から 24 面に拡張整備中で、令和 6 年 4 月の運営開始を予定している。その他、大津市では、屋根付多目的広場の利活用方法を検討するため、令和 3 年度に同広場をスケートボード場として活用する実証実験を実施したが、近隣住民との騒音問題等が発生し、継続的な利用には至らなかった。

図表 3-10 大石緑地スポーツ村 施設の全体図



出所) 大津市資料をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

図表 3-11 大石緑地スポーツ村の施設概要

所在地	滋賀県大津市大石淀一丁目、大石中一丁目
敷地面積	102,521.82 m ² (実測面積)
地域・地区等	大津湖南都市計画区域、市街化調整区域、用途地域 無指定地域、風致地区 (瀬田川)、都市計画緑地、緑地景観地区、太陽光条例 抑制区域
財産分類	行政財産 (都市公園)
施設内容	<p>■運動施設</p> <p>テニスコート (砂入り人工芝コート 20 面) ※注 1、グラウンド、屋根付多目的広場 (クレールコート)、ゲートボール場 (4 面) ※注 2、多目的芝生広場</p> <p>■便益施設</p> <p>便所 (淀町側) 補強コンクリートブロック造 平屋建 便所 (中町側) 補強コンクリートブロック造 平屋建 便所 (多目的広場) スチールサンドイッチパネル 平屋建 手洗い場、駐車場 (一般用 218 台、障害者用 6 台)</p> <p>■管理施設 (管理棟)</p> <p>鉄筋コンクリート造 2 階建 (延床 330.69 m²) 事務室、トイレ、シャワールーム、2 会議室</p> <p>■管理施設 (その他)</p> <p>シェルター、くず箱、園名板、プロパン庫</p> <p>■休憩施設</p> <p>ベンチ</p>
留意事項	<p>※注 1：テニスコートは 20 面から 24 面に拡張整備中で、令和 6 年 4 月に運営開始予定。</p> <p>※注 2：ゲートボール場については、現状 3 面 (西側) が駐車場として利用されており、1 面 (東側) のみ利用可能。</p> <p>※注 3：テニスコート増設・改修工事に伴い、以下の日程でコートの利用を一部停止している。</p> <p>右岸側 コート No.12～No.20 2022 年 1 月～2022 年 12 月末 左岸側 コート No. 1～No.11 2023 年 1 月～2023 年 12 月末</p>

大石緑地スポーツ村の運営管理に関して、現在大津市は指定管理者であるおおつ協会都市公園グループに、令和 5 年 3 月末まで業務を委託している。指定管理者の業務内容はテニスコート、グラウンド、多目的芝生エリア等の管理運営等である。その他、指定管理は自主事業として、テニス教室を実施

している。大津市から指定管理者への指定管理料の支払いはされておらず、指定管理者は施設の利用料をもとに独立採算にて同施設の運営管理を行っている状況である。ただし、令和3年度においては、新型コロナウイルス感染症の感染拡大による閉館に伴う利用料金等収入の減少を補填するために、指定管理料を支払っている。なお、令和5年2月現在の同施設の利用料金は下表のとおりとなっている。利用者の市内・市外・県外の別や、一般利用者か学校・高齢者か、平日か土日祝かなどによって異なる料金設定となっている。一例として、市内の一般利用者が土日祝日に同施設を利用する場合、テニスコートは1日8,800円/面、グラウンドは1日15,840円/面、会議室は1日2,640円/室となる。

図表 3-12 大石緑地スポーツ村の料金表

テニス				グラウンド				会議室									
区分	時間	平日	土日祝	区分	時間	平日	土日祝	区分	時間	平日/土日祝							
市内	一般	1時間	730	1,100	市内	一般	1時間	1,320	1,980	市内	一般	1時間	330				
		午前・午後	2,920	4,400			午前・午後	5,280	7,920			午前・午後	1,320				
		全日	5,840	8,800			全日	10,560	15,840			全日	2,640				
		薄暮	2,200	2,200			薄暮	660	990			1時間	160				
	学校・高齢者	1時間	360	550		学校・高齢者	1時間	2,640	3,960		学校・高齢者	午前・午後	640				
		午前・午後	1,440	2,200			全日	5,280	7,920			全日	1,280				
		全日	2,880	4,400			市外	一般	1時間			1,980	2,970	市外	一般	1時間	490
		薄暮	1,100	1,100					午前・午後			7,920	11,880			午前・午後	1,960
市外	一般	1時間	1,100	1,650	学校・高齢者	1時間			990	1,480	学校・高齢者	1時間	240				
		午前・午後	4,400	6,600		午前・午後			3,960	5,920		午前・午後	960				
		全日	8,800	13,200		全日		7,920	11,840	全日		1,920					
		薄暮	3,300	3,300		県外		一般	1時間	2,640		3,960	県外		一般	1時間	660
学校・高齢者	1時間	550	820	学校・高齢者	1時間				10,560	15,840	学校・高齢者	1時間				330	
	午前・午後	2,200	3,280		全日				21,120	31,680		午前・午後				2,640	
	全日	4,400	6,560		1時間		1,320		1,980	全日		5,280					
	薄暮	1,640	1,640		学校・高齢者		午前・午後	5,280	7,920	1時間		330					
県外	一般	1時間	1,470	2,200			全日	10,560	15,840	午前・午後	1,320						
		午前・午後	5,880	8,800			学校・高齢者	全日	2,200	2,200	全日	2,640					
		全日	11,760	17,600				学校・高齢者	1時間	730	1,100	学校・高齢者		1時間	330		
		薄暮	4,400	4,400	午前・午後	2,920			4,400	午前・午後	1,320						
県外	一般	1時間	1,470	2,200	全日	5,840			8,800	全日	2,640						
		午前・午後	5,880	8,800	学校・高齢者	薄暮	2,200		2,200	学校・高齢者	1時間		330				
		全日	11,760	17,600		学校・高齢者	午前・午後	2,920	4,400		学校・高齢者	午前・午後	1,320				
		薄暮	4,400	4,400			全日	5,840	8,800			全日	2,640				
県外	一般	1時間	1,470	2,200			学校・高齢者	薄暮	2,200			2,200	学校・高齢者	1時間	330		
		午前・午後	5,880	8,800	学校・高齢者			午前・午後	2,920	4,400		学校・高齢者		午前・午後	1,320		
		全日	11,760	17,600		学校・高齢者		全日	5,840	8,800	学校・高齢者			全日	2,640		
		薄暮	4,400	4,400				学校・高齢者	薄暮	2,200				2,200	学校・高齢者	薄暮	2,200

出所) おおつ協会都市公園グループ HP (三井住友トラスト基礎研究所にて一部加工)

参考まで、以下に大石緑地スポーツ村の現況写真を掲示する(番号①～⑤は図表 3-10 の全体図に対応)。テニスコートや多目的芝生広場をはじめ、適切に管理されている様子が見える。

図表 3-13 大石緑地スポーツ村の現況写真

(令和4年6月7日撮影)



①多目的グラウンド



②多目的芝生広場



③テニスコート



④管理施設 (管理棟)



⑤屋根付多目的広場



⑥便所



㊦眺望（瀬田川と山々）



㊧遊水エリア（JID）

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

イ 利用状況

図表 3-14 は、令和 3 年度における大石緑地スポーツ村の利用状況を整理したものであるが、ここから、年間利用者 36,587 人のうち、約 97%にあたる 35,750 人が市内在住となっていることがわかる。また、利用者の大部分がテニスコートを利用していることから、大石緑地スポーツ村は、主に大津市内の地域住民がテニスをするために利用する施設となっていることがうかがえる。

図表 3-14 令和 3 年度の大石緑地スポーツ村利用状況

施設名	利用件数（件）				利用人数（人）			
	市内	市外	県外	計	市内	市外	県外	計
テニスコート	7,048	90	17	7,155	34,543	495	36	35,074
グラウンド	40	0	4	44	828	0	135	963
会議室	167	30	0	197	379	171	0	550
計	7,255	120	21	7,396	35,750	666	171	36,587

出所) 大津市提供資料をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

利用状況に関する実態をより正確に把握するため、本調査において指定管理者へのヒアリングを実施した。ヒアリング結果は以下のとおりである。

【テニスコートの利用状況】

- ・ テニスコートの利用者層は 65 歳以上のシニア層が 7～8 割、男女比率は半々。学生については、中体連や高体連の大会のほか、部活動の高校生が利用（近隣の東大津高校男子テニス部）。学生やシニアは利用料金が半額になり、割引利用者は全体の 9 割程度に上る。
- ・ 市内利用者が 9 割、市外が 1 割程度、市外は草津市や京都などが多い。
- ・ 春秋は土日であれば 20 面の利用枠が埋まるが、平日はなかなか埋まらない。現在拡張工事中で一部のテニスコートが使用できないため、春秋の稼働率は 70～80%程度あるが、20 面を使用できていた頃は 50～60%程度であった。
- ・ 一年の中では、1～2 月が閑散期。12 面で 1～2 面しか使われない日もある。ヒトの入れ替わりのためか 4 月は利用者が少なく 7 月にかけて予約率が上がるが、6～7 月は梅雨の影響（雨天時キャンセルは無料）もあり、売上は伸びづらい。9～11 月頃までは、火、水、木曜日もかなり埋まり、土日は満杯となる。
- ・ 大会などは、前年度 12 月に募集し、1 月に結果を発表している。年間では滋賀県中学校体育連盟や滋賀県高等学校体育連盟の主催大会が各年 3～4 回（3 日間）、滋賀県テニス協会の主催大会が年 3 回（3～4 日間）、新日本スポーツ連盟の主催大会が年 6 回などあり、何れも 10～12 面くらいを使って開催されている。
- ・ 合宿の問い合わせは時々あるが、年間予約以外での団体受入はしていない。リバーヒル大石が稼働していた時は合宿もあったようだが、前管理者の時なので詳しくわからない。
- ・ 過去には、滋賀県テニス協会の大会等で 10 回以上の大会が開催されていた。ただ、大会の開催時期は集中し、冬場は大会も同様に少ない。
- ・ テニスコート増設後も、春秋などは利用が見込めるが、平日や閑散期をいかに埋めていくかがポイント。平日の利用が 1～2 組の日もある中で、需要喚起は重要なテーマ。

【その他施設の利用状況について】

- ・ 多目的グラウンドは、大石スポーツ少年団（野球、サッカー）が、月 2～3 回土日利用し、大津市サッカー協会が、月 1 回日曜に利用している。土日の半分が利用されているが、平日は使われていない。
- ・ 屋根付多目的広場については、自治会などのイベントで年 1～2 回程度使用されるが、基本的には無料で使用できるため、詳細な利用状況は把握できていない。イベントなどで貸し切る場合は料金が発生する。
- ・ 駐車場については、現状 250～260 台収容できるが、既に足りていない。

テニスコート利用者はテニスコート周辺の駐車場（第3駐車場）を使用する。

- ・テニスコートを20面使用できていた時は、路上駐車が問題になった。現在は、ゲートボール場を駐車場として使用している。多目的グラウンドの西側にも駐車場（第1、第2）があるが、管理棟からもテニスコートからも遠いため、あまり使用されていない。

【その他の意見】

- ・食事スペースがほしいなどの直接的な意見は聞かないが、周囲にはコンビニしかないため、あったら便利だと思う。
- ・旧リバーヒル大石が営業していた際には、大石緑地スポーツ村の利用者が食事に行っていたという話は聞いている。旧リバーヒル大石へは車で移動していたと思う。
- ・自主事業としては、テニス教室を実施している。基本的に週3回実施し、各回5～10人程度参加している。

ヒアリング結果からは、テニスコートの利用状況に関して、土日祝日に利用が集中しており、平日は利用件数が少ない状況であるということがわかる。また、9～11月といった特定の時期に稼働率が上がるものの、1～2月には1日に1～2面しか使われない日があるように、閑散期が存在することがわかる。一方で、多目的グラウンドは月4～5回程度の利用状況であるなど、テニスコート以外の施設については必ずしも利用頻度が高いとは言えない。

また、施設全体としては駐車場の不足が問題となっており、ゲートボール場を駐車場として利用するなどの対応がなされていたことも確認できる。現状、土日祝日は高稼働であり、テニスコートの増設により土日を中心に更なる利用者の増加が見込まれることから、利用者増による駐車場不足への対応が必要となると考えられる。

ウ 収支状況

上述のとおり、大石緑地スポーツ村については、大津市は指定管理者に対して指定管理料を支払っておらず、指定管理者は独立採算で運営管理を行っている。ただし、令和3年度においては、新型コロナウイルス感染症感染拡大による閉館に伴う利用料金等収入の減少を補填するために、指定管理料を支払っている。

図表3-15は、平成29年度から令和3年度までの同施設の収支状況を整理したものであるが、新型コロナウイルス感染症の流行前は何とか黒字を維持していたという状況である。利用料金収入については、新型コロナウイルス

ス感染症や、令和4年1月（令和3年度）から実施されているテニスコートの増設・改修工事によるテニスコートの利用制限の影響を受けてはいるものの、大きな減少傾向は見られない。

図表 3-15 大石緑地スポーツ村の収支状況（単位：円）

項目		平成29年度	平成30年度	平成31年度	令和2年度	令和3年度	
大石緑地 スポーツ村	管理事業	利用料金収入	13,442,104	13,490,724	13,787,811	13,354,995	12,887,650
		指定管理料収入	0	0	0	0	3,428,852
		雑収入	0	0	0	127,364	153,092
	収入	13,442,104	13,490,724	13,787,811	13,482,359	16,469,594	
	支出	12,708,867	11,340,787	12,098,418	14,618,377	17,073,100	
	収支	733,237	2,149,937	1,689,393	-1,136,018	-603,506	
	自主事業	収入	734,400	831,960	1,255,000	962,100	1,617,000
		支出	740,108	696,224	839,999	580,100	1,071,100
		収支	-5,708	135,736	415,001	382,000	545,900
	収支	727,529	2,285,673	2,104,394	-754,018	-57,606	

出所) 大津市提供資料をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

「イ 利用者数等」で示したように、現状、土日祝日等の日程については高稼働であることから、テニスコートの増設により利用可能枠が増え、利用料金収入の増加が見込まれる。更なる利用料金収入の増加を目指すためには、閑散期および平日のテニスコートの利用促進や、多目的グラウンドや広場等のテニスコート以外の施設の利用促進が考えられる。また、現状の利用料金収入の9割で高齢者等への割引料金が適用されていることから、割引料金が適用されない層の利用者数を増やすことが収入の増加手段となりうる。

自主事業については、現状テニス教室の実施のみにとどまっているため、より多くの集客を期待できるイベントや取組み等を実施することによって収入増加が期待できるものと考えられる。

エ 運営上のポイント（考察）

以上の施設状況等を踏まえると、大石緑地スポーツ村の運営にあたっては、土日や繁忙期といったテニスコートの利用客が多くなるタイミングでの対応と、平日や閑散期のようにテニスコート利用客が少ないタイミングでの対応という2つの視点から、対応を検討する必要がある。

まず、9～11月といったテニスコートの利用件数が増加する時期は、土日祝日を中心に稼働率が100%に近い水準で推移すると想定される。そのような中で施設全体の売上を向上させていくためには、テニス利用以外の需要を

呼び込むことや、テニスコート利用者に更なる消費活動を促す必要がある。テニスコート以外の需要の創出方法としては、現状活用しきれていない多目的グラウンドや多目的芝生広場、屋根付多目的広場等を活用し、テニス以外のスポーツやイベントなど新たな事業を実施する方法が考えられる。また、旧リバーヒル大石や大石淀グラウンド・ゴルフ場との連携や、新名神大津 SIC・SA（仮称）の開設に伴う人の流れの変化を活かして周辺地域の観光客を呼び込むなど、地域一帯となった施策が考えられる。

平日や閑散期については、第一にテニスコートの稼働率を向上させることが求められ、そのためには、平日や閑散期における需要喚起のための施策を検討する必要がある。その際、テニスコート利用中および利用の前後に利用者が求めるニーズを分析した上で実際のサービス内容を検討することや、旧リバーヒル大石を含めた 3 施設を活用した検討が重要となる。また、現状でもテニスコートに空きがある中で、さらにテニスコートが 4 面増設される状況においては、運営コストの増加を抑えるような効率的な運営が必要とされる。

上記 2 つの視点からの運営検討により、テニスコートとしての機能やサービスの向上はもちろん、従来にはないスポーツ施設としての価値を生み出し、施設利用者の満足度を高めるとともに、大石緑地スポーツ村を中心とした経済的な好循環を生み出すことが期待される。

② 旧リバーヒル大石（現在閉鎖中）

ア 施設の概要

旧リバーヒル大石は、平成 6 年に民間事業者によって開設され、その事業者の解散に伴って大津市が引き継ぐ形で管理されていた。開設当初、滋賀県では総合保養地域設備法（リゾート法）に基づく『琵琶湖リゾートネックレス構想（平成 2 年）』を策定し、当該施設が設置されている瀬田川南部地域も重点地区とされていた。旧リバーヒル大石も、その構想に基づき重点地区における拠点施設として他の施設に先駆けて整備されたものである。しかし、その後の社会情勢等の変化によって当該施設以外の施設整備は進まず、目標だった「身近なアーバンリフレッシュリゾート地」の形成には至らないまま、構想自体が平成 22 年に廃止された。

市が引き継いだ当初は「大津市サイクリングターミナル・リバーヒル大石」として、「大津市サイクリングターミナル条例（平成 13 年条例第 4 号）」に基づいて管理していたが、サイクリング利用が低迷したことなどから設置目的、事業内容、条例等が改められ、「大津市スポーツハウス・リバーヒル大

石条例』に基づき、自然を活かした憩いとふれあいの場やスポーツ、レクリエーション活動の拠点を市民に提供する施設とされていた。

令和2年3月、旧リバーヒル大石の利用者の減少が続いたなかで、今後の活用運営方法を模索するものの、地域特性を活かしたスポーツ、観光、健康施設の提案が期待できなかったため、閉館するに至った。

図表 3-16 は旧リバーヒル大石全体の配置図であるが、旧リバーヒル大石は宿泊機能や飲食機能を有する建物部分と、建物の正面玄関の前面に位置する小規模なグラウンド・ゴルフ場およびテニスコート2面からなっている。テニスコート部分は現状利用されていないものの、旧リバーヒル大石が閉館する前には、合宿利用者等に利用されていた。グラウンド・ゴルフ場については、比較的平坦な芝生エリアとなっており、現在無料で利用できる状況であるが、詳細な利用状況は不明である。

図表 3-16 旧リバーヒル大石の配置図



出所) 大津市資料をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

図表 3-17 旧リバーヒル大石の施設概要

所在地	滋賀県大津市大石淀三丁目
地域・地区等	大津湖南都市計画区域、市街化調整区域、用途地域 無指定地域、 緑地景観地区、太陽光条例 抑制区域
財産分類	行政財産（都市公園区域、都市公園区域外ともに）
施設内容	<p>■宿泊施設（リバーヒル大石）</p> <p>鉄筋コンクリート造 2 階建（延床 1,366.48 m²）</p> <p>1 階（846.54 m²）</p> <p>ホール、宿泊室（和室 10 畳 2 部屋）研修室、食堂、浴場、大広間（和室 60 畳）、便所、機械室</p> <p>2 階（519.94 m²）</p> <p>宿泊室（和室 10 畳 5 部屋、和室 12.5 畳 4 部屋、洋室シングル 2 部屋、洋室ツイン 2 部屋）、便所</p> <p>■運動施設</p> <p>テニスコート（砂入り人工芝コート 2 面）、グラウンド・ゴルフ場（8 ホール）</p> <p>■管理施設</p> <p>自転車格納庫（鉄筋造スレート葺平屋建 109.92 m²）、 プロパン庫（コンクリートブロック造亜鉛メッキ鋼板葺平屋建 15.97 m²）、駐車場、ガゼボ（洋風四阿）、シェルター</p>

旧リバーヒル大石の運営管理に関しては、平成 21 年度から閉鎖される令和 2 年度までの間、大津市が指定管理者に指定管理料を支払うかたちで委託を行っていた。指定管理者はビバ・TSK グループで、業務内容として宿泊施設・研修室、テニスコート、グラウンド・ゴルフ場の管理運営等を実施していた。その他、自主事業としてレストラン事業等を実施していた。同施設の運営当時の利用料金は下図のとおりである。1 泊あたりの宿泊費は、食事代込みで 7,560 円～8,640 円となっている。

図表 3-18 旧リバーヒル大石 利用料金表（主要なもの）

リバーヒル大石		
一般宿泊料金	和室	洋室
		部屋 4,320 円~/人 食事 3,240 円~/人 合計 7,560 円~/人
テニスコート（2面）	540 円/時、ナイター照明 260 円/時	
グラウンド・ゴルフ場	無料	
サイクリング	4 時間以内 420 円/台	

出所) 大津市スポーツハウス・リバーヒル大石在り方検討支援業務報告書

参考まで、図表 3-19 に旧リバーヒル大石の現況写真を掲示する（番号①～③は図表 3-16 の配置図に対応）。写真からはややわかりにくいですが、建物の外装・内装、テニスコートの現状などから、施設や設備の劣化・老朽化等が確認できる。

図表 3-19 旧リバーヒル大石の現況写真

（①、②、③ 令和 4 年 6 月 7 日撮影）

（④、⑤、⑥ 令和 4 年 11 月 24 日撮影）



①建物（宿泊機能、飲食機能等）



②グラウンド・ゴルフ場



③テニスコート



④大広間



⑤調理スペース



⑥ホール

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

イ 利用状況

図表 3-20 は、平成 31 年度における旧リバーヒル大石の利用状況を整理したものであるが、ここから、同年度においては市内と県外の利用者数が同等程度であったことがわかる。テニスコートの利用件数については、県外の利用者が 3 割程度であった。前述の大石緑地スポーツ村のテニスコートの利用者のほとんどが市内利用である点と比較すると、旧リバーヒル大石の県外利用件数の多さは特徴的であったといえる。これは、旧リバーヒル大石が宿泊施設としての機能を有していたことから、県外からの宿泊室利用者がテニスコートを利用していたためと推測される。

図表 3-20 平成 31 年度 旧リバーヒル大石 利用状況

施設名	利用件数（件）				利用人数（人）			
	市内	市外	県外	計	市内	市外	県外	計
宿泊	19	6	181	206	355	90	2,331	2,776
テニスコート	450	25	213	688	2,594	145	1,442	4,181
空調代	20	3	31	54	443	66	791	1,300
大広間・研修室	23	2	25	50	655	71	805	1,531
計	512	36	450	998	4,047	372	5,369	9,788

出所) 大津市提供資料をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

宿泊室の利用件数は年間で 206 件と一日 1 件以下であるが、宿泊人数は 2,776 人と、一件当たりの宿泊人数は約 13 人程度となっており、大人数で利用される傾向があったことが見受けられる。平成 29 年度に実施された「大津市スポーツハウス・リバーヒル大石在り方検討支援業務 報告書」によると、滋賀県その他施設（会社・団体等の宿泊所）では近年 16～27%である定員稼働率が、旧リバーヒル大石では 5%程度であった。このように、旧リバーヒル大石の稼働率は類似施設に比べても少ない状況であったことがわかる。

旧リバーヒル大石の利用者には宿泊という明確な目的があった。今後、事業を検討していくにあっては、宿泊事業を実施しない場合にどのような目的・用途で来場者を集めていくかがポイントになる。

ウ 収支状況

指定管理者制度の報告資料によると、旧リバーヒル大石の管理事業は、利用料収入に加えて、市が指定管理者へ利用料収入と同額以上の指定管理料収入を支払っていたにもかかわらず、赤字であった。また、自主事業においても同様に赤字が続いており、施設全体として赤字が継続していた。

図表 3-21 旧リバーヒル大石の収支状況

単位：円

項目		平成29年度	平成30年度	平成31年度	令和2年度	令和3年度	
旧 リ バ ー ヒ ル 大 石	管理事業	利用料金収入	12,548,537	14,731,073	12,949,997	—	—
		指定管理料収入	17,413,000	17,413,000	17,585,748	—	—
		雑収入	129,313	163,932	204,301	—	—
		収入	30,090,850	32,308,815	30,740,046	—	—
		支出	32,657,534	34,352,965	33,250,606	—	—
	収支	-2,566,684	-2,044,150	-2,510,560	—	—	
	自主事業	収入	25,265,960	21,940,412	14,741,657	—	—
		支出	25,631,610	22,259,660	14,998,734	—	—
		収支	-365,650	-319,248	-257,077	—	—
	収支		-2,932,334	-2,363,398	-2,767,637	—	—

注) 管理事業の収入には大津市が支払う指定管理料を含む(赤枠部分)

出所) 大津市提供資料をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

管理事業の利用料金収入とは、主に宿泊事業等の施設利用料による収入を指し、その収支は指定管理料を除くと、年間約 2,000 万円の赤字であった。

また、自主事業の利用料金収入とは、主にレストラン事業による収入を指し、その収支についても赤字が継続していたが、赤字額は年間 30 万円前後と管理事業と比較して少額であった。旧リバーヒル大石の周辺には飲食店がなく、現状、付近のコンビニエンスストアを利用せざるを得ない状況である。令和 6 年度には、新名神大津 SIC・SA (仮称) の開設、グラウンド・ゴルフ場の新設、大石緑地スポーツ村のテニスコートの増設が控えており、一定程度、飲食店の需要はあると推測できる。本事業の検討においてレストラン事業のみの展開を考える場合には、施設間の連携を強化する等の取り組みにより、それら需要を実際の集客に結びつけることが課題となる。

エ 運営上のポイント (考察)

旧リバーヒル大石は、大石緑地スポーツ村および大石淀グラウンド・ゴルフ場の中間地点に立地しており、宿泊機能や飲食機能等を有していることから、3 施設の拠点としての役割を担うことが可能である。しかし、過去には大石緑地スポーツ村と施設間の連携が発揮できず、最終的に利用者数の減少により閉館した経緯がある。

今後の運営にあたっては、旧リバーヒル大石自体の魅力を高めることと、大石緑地スポーツ村および大石淀グラウンド・ゴルフ場の 2 施設との連携を

深めることにより、集客を伸ばすことがポイントとなる。

旧リバーヒル大石の価値を上げていくためには、魅力的なサービスを提供する必要がある。魅力的なサービスを実施することにより、そのサービスを目的として、遠方からの集客が可能となる。魅力的なサービスとは、例えば、ここでしか食べることのできない地元食材を使った食事や、ここでしかできない特別な体験、特別なイベント等が考えられる。特別感を作り上げるためには、旧リバーヒル大石の持つ設備（飲食機能、宿泊機能、低利用の敷地等）と 3 施設および地域の特徴を関連付けた施策が求められる。

旧リバーヒル大石が大石緑地スポーツ村および大石淀グラウンド・ゴルフ場の 2 施設との連携を深めていくためには、施設間を移動する理由付けが必要となる。例えば、スポーツの後に食事をするために旧リバーヒル大石を活用するなどというように、旧リバーヒル大石に他の 2 施設にはない機能を持たせ、他の施設を補完する方法が考えられる。また、機能やサービスの検討にあたっては、旧リバーヒル大石の敷地内にあるグラウンド・ゴルフ場を緑地スペースととらえ、そこでイベント等を開催するアイデアも考えられる。

なお、上記 2 つの運営上のポイントを実現可能な具体案に落とし込むためには、既存の用途やアイデアにとらわれない自由なアイデアを幅広い民間事業者から集める必要がある。

③ 大石淀グラウンド・ゴルフ場

ア 施設の概要

大津市は、議会からグラウンド・ゴルフ場整備の請願を受け、用地を探していた中で、平成 26 年 3 月末をもって大津市大津クリーンセンター最終処分場が埋立事業を終了していたことから、その跡地を活用する形で、大石淀グラウンド・ゴルフ場を整備することとなった。公益社団法人日本グラウンド・ゴルフ協会の公認コースとして認定を受けることで、滋賀県グラウンド・ゴルフ協会主催の大会（参加者数 1,000 人）や近畿大会、全国大会などの大会開催誘致につなげていくことを目指している。同施設は令和 5 年 2 月現在整備中であり、令和 6 年 4 月の運営開始が予定されている。

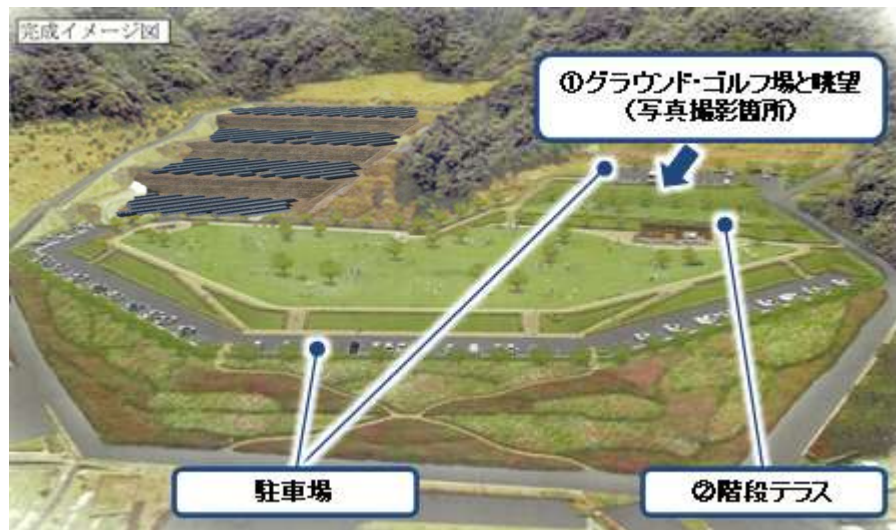
図表 3-22 は、計画されている同施設の施設概要であるが、同施設には、4 コース 32 ホールの規模を誇るグラウンド・ゴルフ場の他、約 100 台を収容可能な駐車場が整備される予定である。ただし、それらの他には東屋程度の施設しか設置されない予定であるため、大規模な大会が実施される際には、飲食スペースや休憩所などのアメニティ機能が不足する可能性がある。

図表 3-22 大石淀グラウンド・ゴルフ場の施設概要

所在地	滋賀県大津市大石淀三丁目地先
面積	28,900.895 m ² (実測面積)
地域・地区等	大津湖南都市計画区域、市街化調整区域、用途地域 無指定地域、 緑地景観地区、太陽光条例 抑制区域
財産分類	施設整備完了後、行政財産となる予定
施設内容	グラウンド・ゴルフ場 (4 コース 32 ホール) 東屋 (約 50 m ²)、管理棟 (約 10 m ²)、器具庫 (約 20 m ²)、トイレ (2 棟)、倉庫、駐車場 (一般用 89 台、大型・中型バス用 6 台、障害者用 7 台)、消防水利施設 (消火栓 1 か所設置済み)

また、図表 3-23 は同施設の完成イメージ図であるが、ここから確認できるとおり、周囲は山に囲まれている。また、敷地上部には階段状のテラススペースもあり、これらの立地・地形上の特徴を活かした事業やイベント等を展開できれば、同施設の活用余地が広がる可能性がある。

図表 3-23 完成イメージ図



出所) 大津市資料をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

現状における大石淀グラウンド・ゴルフ場からの眺望や、上述の階段テラスの状況は以下のとおりである（番号は図表 3-23 の完成イメージ図に対応）。

図表 3-24 大石淀グラウンド・ゴルフ場（整備中）の現況写真

（① 令和 4 年 11 月 24 日撮影）

（② 令和 5 年 2 月 6 日撮影）



①グラウンド・ゴルフ場と眺望



②階段テラス

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

イ 利用状況

大石淀グラウンド・ゴルフ場については現時点ではまだ運営開始に至っていないため、ここでは、過去に推計された年間利用者数の検証を中心に、将来的な利用者数の見込み等について考察を行う。

令和 3 年度に実施された「新名神大津 SIC・SA（仮称）開設に伴う地域活性化可能性調査等支援業務」では、以下のとおり、大石淀グラウンド・ゴルフ場の年間利用者数の想定が 10,000 人と推計されている。

図表 3-25 大石淀グラウンド・ゴルフ場の利用者数見込み

利用者数(見込み)	年間利用者数 10,000 人(予定)
	(内訳)
	月例会など大会 2,400 人 (200 人×12 月)
	ブロック大会 600 人 (100 人×6 回)
	各クラブ利用 1,200 人 (30 人×20 クラブ×2)
	その他県大会など 2,000 人 (1,000 人×2)
	都度利用の合計 3,000 人 (15 人×200 日)

出所) 新名神大津 SIC・SA（仮称）開設に伴う地域活性化可能性調査等支援業務 報告書

利用者数の想定にあたっては長期的な観点も重要となるため、公益社団法人日本グラウンド・ゴルフ協会の会員数より近年の動向を確認すると、当該協会の日本全国の会員数は平成 22 年度の約 19 万人をピークに、この 10 年間減少が続いている（令和 3 年度には約 13 万人にまで減少）。その理由としては、グラウンド・ゴルフ協会の会員は男女どちらも 70 歳以上の高齢者の割合が 90%を超えていることが関係していると考えられる。そのような年齢構成が急激に変化することは考えにくいことから、今後長期的なグラウンド・ゴルフの利用者数は、現在までのトレンドと同様に減少傾向となることが予想される。

次に、利用状況の想定に関してより大津市の現状に基づいた内容とするために、大津市グラウンド・ゴルフ協会へヒアリングを実施した。ヒアリングの結果は以下のとおりである。

【グラウンド・ゴルフの市場】

- ・ 滋賀県の会員は約 1,000 名。全国の会員数が減っている中、滋賀県の会員も減っている。会員の減少は高齢化が原因で、毎年 1 割程度減っている。
- ・ 会員の平均年齢は約 80 歳、運転が大変になってくる利用者がある。遠くの会場は移動が負担になるため、近場が好まれる。
- ・ 大津市ブロックの会員数は 300 人前後、来年度は 300 名を切るだろう。大津市全体では、大津北ブロック（堅田以北）含めて 600 名ぐらい。学区毎にクラブがあり、クラブのメンバーのうち、1/3 が協会員になっている。
- ・ 今は 70 歳まで勤めている人が多く、若い世代の競技人口が増えにくい。

【プレースタイルや専用施設の状況】

- ・ リタイアしている人がほとんどなので、平日にプレーすることが多い。
- ・ 午前中にプレーすることが多い。1 ゲーム 1 時間、2 ゲーム休憩込み 32 ホールで約 3 時間程度。お昼には終了して、ご飯を食べて解散する。大会等も午前中が多い。
- ・ 近場の無料でできるところで練習し、たまに広くてきれいなところ（専用グラウンド・ゴルフ場）でプレーするような競技者が多い。
- ・ 夏場や冬場もプレーはする。冬場も霜が降りなければ大丈夫で、その点で天然芝は土のグラウンドよりも良い。
- ・ 県内の専用グラウンド・ゴルフ場の料金は、一人 300～700 円。頻繁に利用する人は回数券を買ったり、年間会員になったりしている。
- ・ 各施設とも月例会や独自イベントを工夫し集客している。施設の特色を活かすようなイベントをしていかないと厳しい。

- ・ グラウンド・ゴルフ場が認定コースとなることのメリットとしては、記録がオフィシャルになることが挙げられる。
- ・ 四六時中予約でいっぱいグラウンド・ゴルフ場はない。大体どこも空いている時間は多いのではないか。グラウンド・ゴルフ以外での利用は聞いたことない。

【大石淀グラウンド・ゴルフ場について】

- ・ 新しく施設ができることには期待しているが、ネックは遠いこと。大津市は南北に長いので、利用するのは坂本エリアくらいまでではないか。
- ・ 少々遠くても、景色が良く気持ち良ければ大石にも来てくれる可能性はある。
- ・ 集客方法は会員数増加とイベント実施など。旅行会社とタイアップし、京都など県外からも人を呼べるようにすべき。
- ・ 駐車場 89 台は十分だと思う。
- ・ 全国大会の場合は 6～8 コースが必要で、大石緑地スポーツ村や旧リバーヒル大石のコースも使う必要があるが、施設間の移動が課題。
- ・ 食事や休憩をする場所は必要、プレー後の歓談がひとつの楽しみ。

以上の結果から、全国の会員数と同様に、滋賀県グラウンド・ゴルフ協会の会員数も減少していることがわかる。また、利用者の多くは高齢であるため、競技の実施にあたっては、近場の立地が好まれるということも確認できる。競技人口が減少傾向であるグラウンド・ゴルフの利用者数を確保するために、グラウンド・ゴルフ場各施設が頻繁に施設を利用する層へのサービス提供やイベント等を実施している点は特徴的である。

最後に、競合となりうる周辺のグラウンド・ゴルフ場の状況を確認する。滋賀県には 13 の日本グラウンド・ゴルフ協会認定コースがあり、大石淀グラウンド・ゴルフ場と同規模となる 4 コース 32 ホールの規模のグラウンド・ゴルフ場が 5 つ存在する。

大石淀グラウンド・ゴルフ場に比較的近い立地と 4 コース 32 ホールの規模の認定コースという特徴を有する、「滋賀県希望が丘文化公園グラウンド・ゴルフ場」の利用状況について確認を行った。滋賀県希望が丘文化公園には、複数のスポーツ機能や宿泊機能、キャンプ場等があり、年間約 65 万人が来場する（令和 3 年度）。

図表 3-26 滋賀県希望が丘文化公園グラウンド・ゴルフ場 概要

公園概要	主要施設	文化ゾーン（宿泊研修施設等）、野外活動ゾーン（キャンプ場、ロッジ等）、スポーツゾーン（陸上競技場、野球場、芝生広場、フィールドアスレチック、グラウンド・ゴルフ場等）
	利用者数	656,403 人（令和 3 年度）
グラウンド・ゴルフ場	施設概要	（公社）日本グラウンド・ゴルフ協会公認 8 ホール×4 コース
	利用料金	小・中学生 300 円、高・大学生 600 円 大人 700 円、高齢者 450 円 ※その他団体料金などの設定あり

出所) 滋賀県希望が丘文化公園 HP をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

滋賀県希望が丘文化公園グラウンド・ゴルフ場の利用者数は図表 3-27 で示すとおり。日本グラウンド・ゴルフ協会の会員数がピークであった平成 22 年度と、令和 3 年度を比較すると、利用者数は半数以下に減っている。また直近 5 年間の利用者数も減少傾向である。利用者減少については、新型コロナウイルス流行などの影響も考えられるが、新型コロナウイルス流行前から利用者の減少は継続していることを鑑みると、競技人口の減少というトレンドは施設の利用者数の減少に繋がっていると考えることができる。

図表 3-27 滋賀県希望が丘文化公園グラウンド・ゴルフ場 利用者数

滋賀県希望が丘文化公園 グラウンド・ゴルフ場 (単位: 人)

項目	平成22年	平成29年	平成30年	令和元年	令和2年	令和3年
一般利用者数(有料)	12,433	8,865	7,646	7,293	5,796	6,355
大会参加者数(有料)	3,253	2,306	1,850	1,246	873	1,181
大会参加者数(無料)	2,163	1,580	1,672	1,724	329	354
計(有料利用者数)	15,686	11,171	9,496	8,539	6,669	7,536
計	17,849	12,751	11,168	10,263	6,998	7,890

出所) 滋賀県希望が丘文化公園 事業報告書および（公財）びわ湖芸術文化財団 HP をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

大石淀グラウンド・ゴルフ場に関する過去の調査から時間が経過しているため、再度、利用者数に関する検討を実施した。ここから、過去の調査結果で推定された年間利用者数 1 万人については、直近の目線では新型コロナウ

イルスからの影響により、長期的な目線では競技人口の更なる減少により、今後継続的に目指すことは難しいと推定される。

なお、滋賀県希望が丘文化公園事業報告書によると、「近隣のグラウンド・ゴルフ場と各種大会などにおいて参加者が競合している状況」、「大会参加のため、事前に練習に訪れる参加者も多くなり、常設コース利用者増につながった。」などの記載がある（平成 30 年度）。ここから、大石淀グラウンド・ゴルフ場において安定的に利用者数を確保するためには、周辺の競合施設にはない特徴のある大会を開催することなどにより、大会の参加者を集め、グラウンド・ゴルフ場の通常利用につなげていくことも考えられる。

ウ 収支状況

大石淀グラウンド・ゴルフ場の収支については、平成 28 年度に実施された「大津市スポーツハウス・リバーヒル大石在り方検討支援業務 報告書」で以下の推定がなされている。これは、年間 1 万人の有料利用があると仮定した場合の値である。収支については、植栽管理、施設の運営管理のすべてを大石淀グラウンド・ゴルフ場の費用としてみた場合には赤字となるが、運営管理を旧リバーヒル大石や大石緑地スポーツ村と兼ね、植栽管理、施設の運営管理の費用を大石淀グラウンド・ゴルフ場の費用として計上しないものとするれば黒字となる推定である。

図表 3-28 大石淀グラウンド・ゴルフ場の収支想定

支出	植栽管理のみ	4,080 千円/年
	施設管理・運営も含めた全体総額	5,640 千円/年
収入		4,500 千円/年
収支	植栽管理のみで見た場合	420 千円/年の黒字
	全体総額で見た場合	1,140 千円/年の赤字

出所) 大津市スポーツハウス・リバーヒル大石在り方検討支援業務 報告書

前項でも示したとおり、近年グラウンド・ゴルフ場の利用者数は減少傾向にあり、大石淀グラウンド・ゴルフ場の収支状況を検討する際にも、その傾向を踏まえる必要がある。そこで、前項で取り上げた滋賀県希望が丘文化公園グラウンド・ゴルフ場において、利用者減少により収支状況がどのように変化したのかを確認したところ、図表 3-29 に示すとおり、平成 22 年度から

利用者が半減したことで施設の利用率収入についても同様に半減し、令和3年度の実績では約340万円の収入となっていることがわかる。

図表 3-29 滋賀県希望が丘文化公園グラウンド・ゴルフ場 年間収入

滋賀県希望が丘文化公園 グラウンド・ゴルフ場 (単位:円)

項目	平成22年	平成29年	平成30年	令和元年	令和2年	令和3年
一般利用 収入	5,334,080	非公表	非公表	3,026,730	2,279,510	2,567,300
大会関連収入	2,622,900	非公表	非公表	635,000	443,500	828,500
計	7,956,980	非公表	非公表	3,661,730	2,723,010	3,395,800

出所) 滋賀県希望が丘文化公園 事業報告書および(公財)びわ湖芸術文化財団HP
をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

ここで、大石淀グラウンド・ゴルフ場の収入は年間450万円と示されている(年間利用者を1万人と仮定した場合)。グラウンド・ゴルフ場としての規模が同等で、かつ公園内に複数施設を持つという類似性のある希望が丘文化公園グラウンド・ゴルフ場の利用者推移と年間収入推移を鑑みると、大石淀グラウンド・ゴルフ場が年間450万円の収入を今後継続して得ていくことは難しいと考えられる。

エ 運営上のポイント(考察)

グラウンド・ゴルフ場を運営していくにあたっては、施設の特徴を活かしたイベントや大会の実施による顧客の獲得、年会員制や回数券の導入等、継続的な利用を促進する施策の実施などが求められる。さらに、グラウンド・ゴルフの競技者が快適にプレーできるよう、旧リバーヒル大石の活用も含めた施策が期待される。

また、グラウンド・ゴルフの競技者の高齢化と、それに伴う競技人口の減少による影響を鑑みると、過去の調査において想定されたグラウンド・ゴルフ場の年間利用者1万人については、今後継続してその利用者数を達成できるかという点に留意が必要である。今後、グラウンド・ゴルフの利用者が減少していくことも踏まえて、利用者が少ない時期やタイミングなどに、グラウンド・ゴルフ以外の用途で、施設を活用するような施策も併せて検討していく必要がある。施設の活用にあたっては、グラウンド・ゴルフ場の芝生スペースや階段テラス、近隣に所在する旧リバーヒル大石の活用が検討可能である。当該施設は天然芝で整備される予定であるため、活用方法には一定の制限があるものの、イベント等の内容次第で活用検討は可能である。仮に、

イベント等で大石淀グラウンド・ゴルフ場が一時的に使用できなくなるような場合には、旧リバーヒル大石のグラウンド・ゴルフスペースや、大石緑地スポーツ村の多目的芝生広場においてもグラウンド・ゴルフを実施することができるため、一時的にそれらの施設に誘導することにより通年で実施することも可能となる。

なお、施設の活用にあたっては、高齢者の利用が主となることが想定されることから、施設へのアクセスや施設間の移動において、高低差による不便さをカバーするような移動手段等を検討する必要がある。

3-3 対象地および対象施設の分析結果考察

(1) 3施設の価値を高める資源

3施設の価値を高める方法として、3施設自体の資源を活用する方法と、3施設の周辺地域にある地域資源を含めて活用する方法の2通りが考えられる。

そのような考えのもと、第1章および本章において整理・考察した内容から3施設の価値向上のために活用可能な資源を整理すると、図表3-30および図表3-31のイメージに集約できる。

図表 3-30 3施設の価値を高める資源 (3施設固有のもの)

多目的芝生広場

グランドゴルフ等の利用がある。利用頻度が多くないことから、芝生を活用したさまざまな価値機能の創出が見込める。



多目的グラウンド

野球、サッカーなどで利用されるが頻度は月4回程度。面積が広いことから、他の価値機能を踏まえた利活用も有効



旧リバーヒル大石 (建物部分)

1階部分は他2施設のアメニティ機能として活用が期待できる。
2階部分については、宿泊機能までは求めないものの、独立採算での提案は可能である。



施設名称: 旧リバーヒル大石

施設名称: 大石緑地スポーツ村

施設名称: 大石淀グラウンド・ゴルフ場

3施設一体活用のポテンシャル

- 3施設を一体的に運営することによる施設のブランド化
- テニスコート利用客等、施設利用者の回遊による地域経済の循環
- 施設間の人の回遊
- エリアに訪れる目的意識の形成
- 観光資源のコンセプト化などによる地域一体となった魅力の向上
- 駐車場不足の解消にむけた3施設の駐車場の一体活用



テニスコート

2面。過去には合宿利用者や地域住民に利用されていた。旧リバーヒル大石の活用方法に則した活用が求められる。



グラウンド・ゴルフ場

芝生が広がる広場となっており、建物の前に位置している。旧リバーヒル大石の建物部分との連携を含めた様々な活用が可能。



眺望

山々に囲まれた自然の中で、瀬田川の流れる様子と音を楽しむことができる。非日常感を感じることが可能である。



テニスコート

20面から24面に増設。稼働率に偏りがあることから、稼働率が高い時期と低い時期のそれぞれに対して、対策を実施する必要がある。



遊水エリア

階段状で川の浅瀬に入る堤防があり、自然とのふれあいなどの企画、価値創造の検討余地がある。



屋根付多目的広場

地域住民のイベント会場等として活用されている。様々な用途での活用が可能。2021年度には、スケートボードの実証実験が行われたが、民家が接近しており、騒音への懸念が上がった。

グラウンド・ゴルフ場
4コース32ホール。利用状況を踏まえ、空き時間には、第2の利活用案として、文化や交流のイベント実施を検討できる。



上段エリア (4ホール)
起伏のない平坦な敷地となるので、空き時間にイベント等に利活用しやすい。

完成イメージ図



良好な眺望と周辺環境

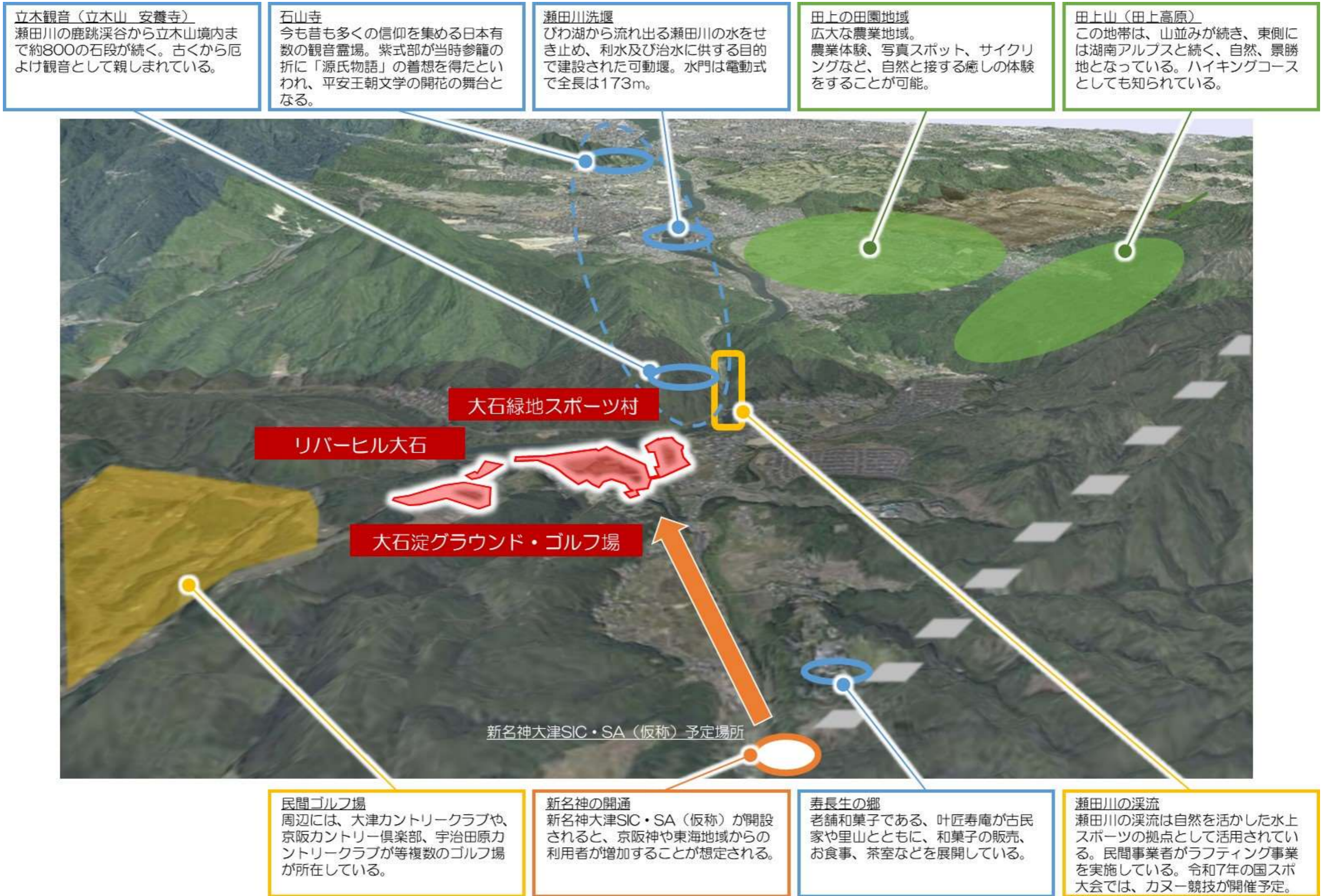
山々に囲まれた良好な眺望で、周囲に住宅がないため、騒音問題を気にせずにイベント等が実施可能。



階段テラス

グラウンド・ゴルフ場でコンサート等のイベントを実施した際に観客席にも活用できる。

図表 3-31 3施設の価値を高める資源（周辺地域）



出所) 地理院地図GLOBEより三井住友トラスト基礎研究所作成

(2) 3施設と周辺地域の現状を踏まえた課題整理

これまでに整理・考察した内容を集約すると、3施設と周辺地域の現状を踏まえた課題は図表 3-32 のとおり整理される。本事業の事業化検討にあたっては、ここで整理した各課題に対応するとともに、「3-3 (1) 3施設の価値を高める資源」において整理した各種資源を最大限に活かすことのできる施策が求められる。

図表 3-32 各施設と周辺地域の状況整理

現状・前提・課題・過去調査等	検討において必要なポイント
周辺エリア	
高速道路を利用したアクセスが容易で、広域からのアクセスが良好な立地	観光資源を、一体的にブランディングすることにより、当該エリアの認知度の向上と、周遊性の向上により観光客の増加が期待。3施設の活用にあたっては、地域の特性に合った方法を検討
豊富な地域資源が存在しているが、施設間の人々の周遊はなく、個々の地域資源の誘客力に依存している状況	
新名神大津 SIC・SA（仮称）の開設に伴い、利便性は向上するものの、集客の向上については未知数	新名神大津 SIC・SA（仮称）の開設の効果を最大化するような取組みが必要
公共交通の不便さ、大規模な大会やイベント等の実施時には駐車場不足が想定される	臨時のシャトルバス等が必要となる可能性がある
3施設	
収支状況として、大石緑地スポーツ村は独立採算で運営可能。旧リバーヒル大石は、過去赤字が継続。大石淀グラウンド・ゴルフ場は施設単体の収支では赤字の想定。	3施設全体で収支を黒字とするような事業内容とする必要性、加えて一体的な事業運営によるコスト削減が求められる
3施設間には、一定の距離と傾斜が存在し、施設間の人々の移動が容易でない	施設間を循環したくなるような仕組みづくり、ハード面（移動しやすい）、ソフト面（移動したい）
現在はテニスコートがある施設として認知	<ul style="list-style-type: none"> ・3施設の一体運営による相乗効果 ・3施設のブランド化 ・施設来場に対する目的意識の形成
テニスコートにのみ利用者が集中している状況	テニスコート利用者の施設間の回遊による、施設と周辺地域の経済循環
大石緑地スポーツ村の駐車場が不足している	駐車場不足の解消に向けた3施設の駐車場の一体活用

大石淀グラウンド・ゴルフ場には東屋程度の施設しか設置されない予定で、大規模大会の実施時には、飲食スペースや休憩所などのアメニティ機能が不足する可能性	3施設の間中に位置する旧リバーヒル大石にアメニティ機能を持たせ、大石緑地スポーツ村と大石淀グラウンド・ゴルフ場の機能を補完する役割を持たせる必要がある
大石緑地スポーツ村	
活用における制限が存在	
都市公園法による制限	施設整備時の建ぺい率と管理期間に制限あり
河川法による制限	特例の活用には、地域との合意形成等で時間を要する
財産区分による制限（行政財産）	行政財産貸付は原則、行うことができないが、例外規定により、一定の条件を満たせば貸付や地上権など、私権の設定を行うことが可能
施設の利用目的のほとんどが、テニスコートの利用	収益の向上には、テニスコート利用者の更なる増加と、他用途の需要の創出が必要
多目的グラウンドや、屋根付多目的広場、多目的芝生広場は低利用	低利用地については活用余地があるため、有効な活用方法を検討する必要性がある
屋根付多目的広場をスケートボード場として活用する実証実験を実施したが、近隣住民との騒音問題等が発生し、継続的な利用には至らず	大石緑地スポーツ村において、住宅と接するエリアについては、騒音問題の発生しない活用法を検討すべき。騒音問題が生じうる活用法については、住宅から離れたエリアで実施
土日祝日、繁忙期については、テニスコートの利用者が多い状況で、テニスコートの増設により利用客の増加が見込める	テニス利用以外の需要の呼び込み、テニスコート利用者に更なる消費活動を促す必要性 需要の創出方法として、低利用地の活用が想定
平日や閑散期には、テニスコートの利用が一日1～2件となる日が存在する	需要喚起につながる施策を検討する必要性 利用者が求めるニーズを分析した上で、サービス手法を検討
旧リバーヒル大石	
活用における制限が存在	
都市公園法による制限（建物部分等）	施設整備時の建ぺい率と管理期間に制限あり
財産区分による制限（行政財産）	行政財産貸付は原則、行うことができないが、例外規定により、一定の条件を満たせば貸付や地上権など、私権の設定を行うことが可能
施設の老朽化	施設の使用にあたっては、修繕、改修が必要
過去には、宿泊と飲食事業を実施しており、	3施設全体で見た場合、一定程度飲食の需要

宿泊事業の赤字が大きく、飲食事業の赤字は比較的少額、周囲には飲食店が存在しない	はあると想定される。宿泊事業等を実施しない場合には、宿泊客のレストラン利用が減少する中で、従前以上の集客を実現できるかが焦点となる		
閉館前は宿泊者利用という明確な来場目的が存在した。宿泊事業を実施しない場合、旧リバーヒル大石への来場目的が見いだせない	<ul style="list-style-type: none"> ・既存用途やアイデアにとらわれない施策の実施により利用者を創出する必要がある ・旧リバーヒル大石の魅力を高める必要性 		
3施設の間中に位置している	拠点としての役割を担うことが可能		
過去には、大石緑地スポーツ村と施設間の連携が発揮できず、最終的には、利用者の減少で閉館した経緯	<ul style="list-style-type: none"> ・旧リバーヒル大石としての魅力を高める必要性 ・他2施設との連携により、集客を伸ばす必要性 		
旧リバーヒル大石としての魅力を高める必要性	旧リバーヒル大石の持つ設備（飲食機能、宿泊機能、低利用の敷地等）と3施設および地域の特徴を活かした魅力的なサービスを検討すべき		
他2施設との連携により、集客を伸ばす必要性	旧リバーヒル大石に他の2施設を補完する役割を持たせる方法、グラウンド・ゴルフ場を緑地スペースととらえて、イベント等を実施する方法が検討可能		
大石淀グラウンド・ゴルフ場			
活用における制限が存在			
<table border="1"> <tr> <td>財産区分による制限（行政財産） ※整備完了後、行政財産となる予定</td> <td>行政財産貸付は原則、行うことができないが、例外規定により、一定の条件を満たせば貸付や地上権など、私権の設定を行うことが可能</td> </tr> </table>	財産区分による制限（行政財産） ※整備完了後、行政財産となる予定	行政財産貸付は原則、行うことができないが、例外規定により、一定の条件を満たせば貸付や地上権など、私権の設定を行うことが可能	
財産区分による制限（行政財産） ※整備完了後、行政財産となる予定	行政財産貸付は原則、行うことができないが、例外規定により、一定の条件を満たせば貸付や地上権など、私権の設定を行うことが可能		
近隣のグラウンド・ゴルフ場と各種大会などにおいて参加者が競合している状況が存在（滋賀県希望が丘文化公園 事業報告書より）	施設の特徴を活かしたイベントや大会の実施による顧客の獲得、年会員制や回数券の実施等、継続的な利用を促進する施策の実施などが求められる。グラウンド・ゴルフの競技者が快適にプレーできるよう、旧リバーヒル大石の活用も含めた施策が期待される		
グラウンド・ゴルフの競技者の高齢化と、それに伴う競技人口の減少	利用者が少ない時期やタイミングなどに、グラウンド・ゴルフ以外の用途で、施設を活用するような施策を併せて検討していく必要がある。グラウンド・ゴルフ場の芝生スペースや階段テラス、近隣に所在する旧リバーヒル		

	大石の活用が検討可能
グラウンド・ゴルフ場の主な利用者である高齢者は、移動のしやすさを重視	施設へのアクセスや施設間の移動において、高低差による不便さをカバーするような移動手段を検討する必要性
検討手法、事業スキーム等	
大津市スポーツハウス・リバーヒル大石在り方検討支援業務（平成 29 年度）	容易な条件で用途を絞り込まずに新しい活用を求めれば応募者ができる可能性がある。 新しい視点からの活用可能性を探るべき。 多くの活用アイデアを集められるような手法を探る必要性
新名神大津 SIC・SA（仮称）開設に伴う地域活性化可能性調査（令和 3 年度）	オートキャンプ場などの案であれば黒字の想定しかし、民間事業者の具体的な参加意向は示されず
オートキャンプ場などの案について、今後流行が継続するかは不透明	流行の変化に応じた柔軟な運営を実施する必要性
過去の調査結果から、参画意欲のある民間事業者の存在は不透明、従来型のサウンディングでは有効な結果が得られず	官民連携手法を導入するうえでは、単なる表層のアイデアのみを求めるのではなく、参加有無を含めたより具体的なレベルまで落とし込んだ提案を追求することが重要となる
河川法における特例活用時など、地域の合意を得なければ、事業の実施ができない	地域の巻き込み、地域一体となった事業展開の必要性

3-4 本事業に求められる要素

これまでに整理した前提条件等を踏まえると、本事業の事業化においては以下5つの要素が求められる。

① 3施設の一体管理に関する新たな提案の視点

旧リバーヒル大石の活用に関しては、もともと利用者減少から閉館になった経緯もあり、既存の官民連携手法の枠組みにおいては有効なアイデアを見いだせなかった。そこで、民間事業者が極力制限のない形でアイデアを提案できるプロセスが必要となった。さらに、旧リバーヒル大石に他の2施設（大石緑地スポーツ村、大石淀グラウンド・ゴルフ場）を加えた3施設の一体管理という新たな課題に対応するためには、従来の官民連携手法において要求水準等の形で民間事業者に求めていたもの以上の機能やサービス（各施設における新たな機能の創出のみならず、3施設を連携したサービス、周辺地域資源と連携した新たな価値の創出まで）を追求する必要がでてきた。よって本事業においては、施設の新設や増設を含め、3施設を一体管理することによる想定範囲を超えた幅広い提案をどう民間事業者より抽出していくかがポイントとなる。

② 柔軟で機動的な事業運営

旧リバーヒル大石が閉館に至った経緯や過去2回の調査結果から、3施設においては流行の変化等に応じて柔軟な施設運営を行うことの重要性が確認される。そのため、今後本事業を長期間にわたり継続し、①で述べたような新たな機能やサービスを持続していくためには、時流の変化に合った事業展開を行っていく必要がある。特に本事業は、「観光」や「スポーツ」といった流行に左右されやすい事業を行う必要があるため、社会情勢等の変化に応じて柔軟かつ機動的に事業運営ができることが望ましい。従来の官民連携手法では、事業期間中に大きく機能やサービスを変更することができなかったため、その課題を克服する新たな仕組みが求められる。

③ 3施設の一体管理による経営の視点

第3章における3施設の分析から、収支面においては3施設全体でコストを削減し、収支を黒字化するような取り組みが必要とされていることがわかる。したがって、本事業では、各施設単体ではなく3施設を一体的に運営管理することが求められるとともに、経営の観点からも、3施設一体で収支を考える必要がある。具体的には、これまで一定の収益を上げている大石緑地スポーツ村については、テニス関連事業の更なる収益向上はもちろん、そ

の他資源を活用した収益化を進めていく一方、他の2施設（旧リバーヒル大石、大石淀グラウンド・ゴルフ場）についても、近隣の類似施設の立地や経営状況等を踏まえ稼働率向上や施設の価値の向上を進め、できるだけ収益を確保する必要がある。それにより、3施設全体で長期にわたり事業を継続できる経営状態を確保・維持することがポイントとなる。

④ 公共・事業者・地域が一体となる体制づくり

大津市はこれまでも複数の調査やヒアリングを通して、3施設の利活用方法を検討してきたが、現在まで有効な活用方法を見いだすことができていない。今後3施設を魅力ある施設として継続的に運営していくためには、地域をよく知る地元企業や地域住民をふくめ、より多様な関係者が参画・連携し、既存の枠組みにとらわれず自由にアイデアやノウハウを発揮できるオープンな仕組みづくりを考える必要がある。そのうえで、①で述べたような新たな機能やサービスを生み出すためには、公共・事業者・地域が一体となり、内側・外側双方の視点から協力して3施設の一体管理や地域資源の活用を検討する仕組みづくりが重要となる。

⑤ エリアマネジメントの視点

3施設の周辺地域には歴史や文化、自然など様々な地域資源が存在する。よって、今後本事業を事業化していくうえでは、単体または複数施設の運営管理のみを目的とするのではなく、周辺施設とも連携した地域全体へのサービス展開につなげることも期待される。そのためには、3施設と大津市南部地域をエリアとしてとらえ、周辺資源とも連携しながら新たな価値を創出するエリアマネジメントの視点が重要となる。

4章. 事業化検討

本章では、前章にて整理した本事業に求められる5つの要素を踏まえ、3施設の一体的な運営管理およびそれら施設を含む地域全体の持続的発展を実現するための事業方式および事業者選定方法（以下、「事業手法」という）を検討する。

4-1 事業手法の比較検討

(1) 事業方式の比較検討

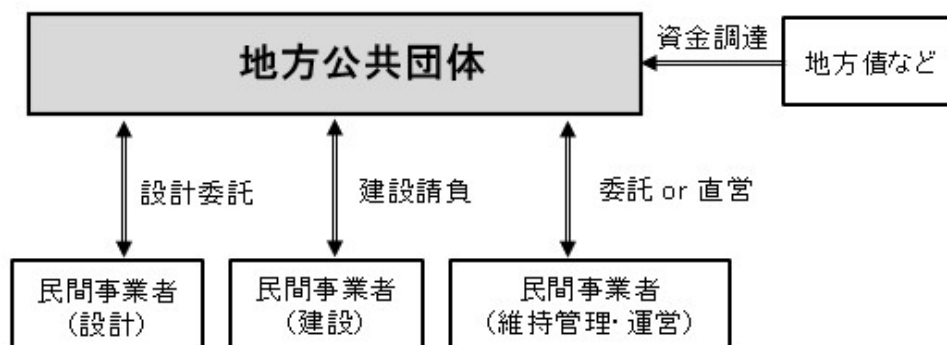
前章の内容から、本事業の事業手法には、従来の枠組みにとらわれない柔軟な官民連携の仕組みが求められていることがわかる。そこで本項では、比較対象としての直営方式や指定管理者制度等を含む次の6つの事業方式をとりあげ、それぞれの特徴や本事業への導入可能性について考察を行う。

- A) 直営方式
- B) 指定管理者制度
- C) 公募設置管理制度 (Park-PFI)
- D) PFI (BTO方式、BOT方式、BOO方式)
- E) PFI (公共施設等運営権方式 (コンセッション方式))
- F) 官民共同事業体方式

A) 直営方式

従来から採用されてきた、施設の設計や建設、維持管理・運営等の業務を公共が自ら行う事業手法。

図表 4-1 直営方式の事業スキーム例



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

【一般的な特徴】

- 単年度毎の事業実施で、原則全ての事業リスクは公共負担。
- 財政負担軽減や民間ノウハウ活用は期待できない。
- 公共にとり一般的な手法であり、事業化検討はしやすい。

【「本事業に求められる 5つの要素」との適合性】

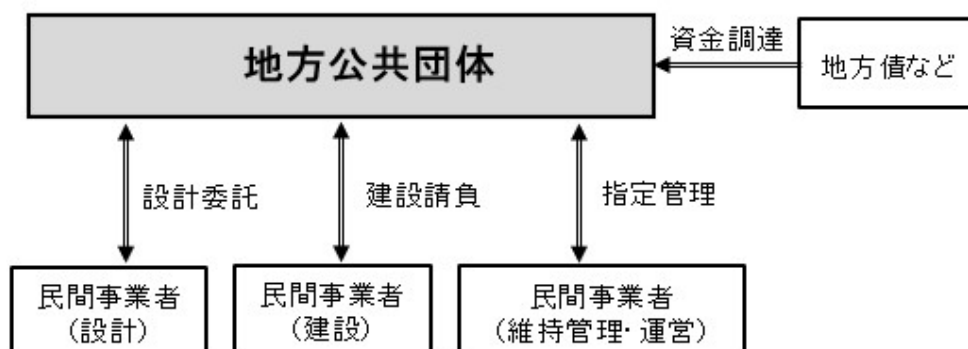
※左の番号は前章「3-4 本事業に求められる要素」記載の①～⑤に対応。
以降、同様の取り扱いとする。

- ① 仕様発注・分離発注となるため、3施設の一体管理に関する新たな提案は期待できない。
- ② 仕様発注となるため、流行や環境変化に応じた機動的な事業実施は難しい。
- ③ 仕様発注・分離発注となるため、3施設の一体管理による経営の視点を取り入れることはできない。
- ④ 仕様発注にて定められた業務を完遂することが受注者の役割であり、公共・事業者・地域が一体となる体制づくりを行う必要性がない。
- ⑤ 仕様発注にて定められた業務を完遂することが受注者の役割であり、エリアマネジメントなどの業務を行う必要性がない。

B) 指定管理者制度

地方自治法に基づき、公共が民間事業者へ施設の維持管理・運営等の権限を委任する手法。地方公共団体の「指定」という行為により管理者の管理権限が生まれ、地方公共団体が取消権を有することから、指定管理は行政処分にあたる。そのため、地方公共団体と指定管理者との関係は契約関係ではない。

図表 4-2 指定管理者制度の事業スキーム例



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

【一般的な特徴】

- 3～5年の事業期間が一般的で、事業リスクの大部分は公共負担。
- 施設の維持管理・運営に限り、民間の創意工夫を活かした効率化な事業実施により財政負担軽減が期待できる。
- 実施事例が多く、相対的に事業化検討はしやすい。

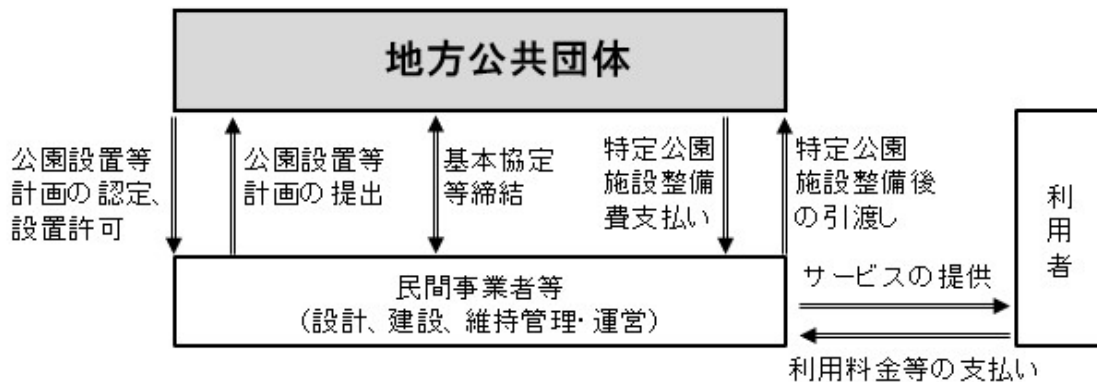
【「本事業に求められる5つの要素」との適合性】

- ① 仕様書で定める範囲において民間ノウハウの活用が可能だが、公共の想定を超える新たな提案は期待できない。
- ② 自主事業含め、仕様書に基づき事業を実施することが原則であり、柔軟で機動的な事業実施は難しい。
- ③ 3施設につき同一の指定管理者を指定することで3施設の一体経営が行われるが、公共が指定管理料を支払う場合はその効果が限定的となる。よってそうした場合には、事業者インセンティブを与える工夫が必要。
- ④ 指定管理料にて一定の収入を担保することで、収益よりも公共性を重視した事業運営がしやすく、公共や地域との連携が行われやすい。
- ⑤ 事業対象が3施設に限定されるため、エリアマネジメントについては3施設の運営面からの視点にとどまる。

C) 公募設置管理制度 (Park-PFI)

都市公園法に基づき、飲食店や売店等の収益施設（公募対象公園施設）の設置と、当該施設から得られる収入を活用してその周辺の広場や園路等の特定公園施設の整備・改修等を一体的に行う事業者を、公募により選定する制度。事業者には、設置する施設から得られる収益を公園の整備・改修等に還元することを条件に、都市公園法の特例措置（設置管理期間の延長、建ぺい率の拡大、占有物件の特例）がインセンティブとして適用される。

図表 4-3 Park-PFI の事業スキーム例



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

【一般的な特徴】

- 事業期間は最長 20 年となっており、長期の契約が可能。
- 都市公園の建ぺい率は原則 2%を超えてはならないとされているが、公募対象公園施設については、10%を参酌して条例で定められた範囲を限度として建ぺい率を上乗せることができる。
- 公募対象公園施設から生じる収益の一部を活用して、特定公園施設の整備・改修等ができるため、財政負担軽減効果が期待できる。
- 導入事例は増えているが、導入検討がやや煩雑であるため、未導入の地方公共団体も多い。

【「本事業に求められる 5 つの要素」との適合性】

- ① 公募設置等指針の範囲内で自由な提案が可能だが、対象が都市公園区域内に限定されるため、都市公園区域とその他区域が混在する 3 施設においては、一体での適用には限界がある。
- ② 公募設置等計画の変更は制度上可能だが、機動的な変更が可能とは言えない。大幅な変更は原則認められない。
- ③ 都市公園区域内の事業対象施設における一体経営は期待できるが、都市公園区域とその他区域が混在する本事業対象地においては、3 施設一体での経営には限界がある。
- ④ 事業者主体の地域連携となるため、収益に繋がりにくい地域連携は期待しにくい。
- ⑤ 事業範囲が都市公園内に限られるため、エリアマネジメントの視点から地域まで見込んだ運営は期待できない。

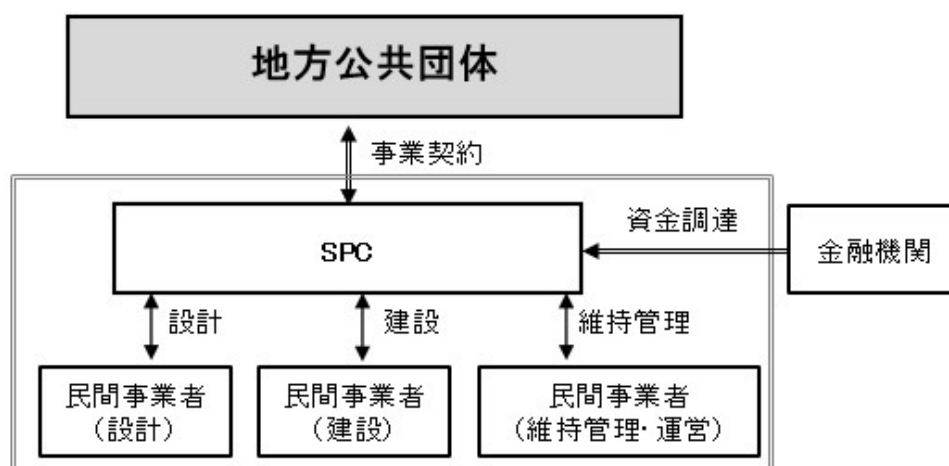
D) PFI (BTO 方式、BOT 方式、BOO 方式)

PFI 法に基づき、民間事業者が資金の調達を行い、施設整備と維持管理・運営を行う手法。PFI には、施設の所有形態などによって、BTO (Build Transfer Operate) 方式、BOT (Build Own Transfer) 方式、BOO (Build Own Operate) 方式など複数の事業方式がある。

BTO 方式では、施設整備後に施設の所有権が公共に移転されるのに対し、BOT 方式では、民間事業者が施設を所有し、事業期間終了後に施設の所有権を公共に移す形になる。BOO 方式では、民間事業者が施設を所有し、事業期間終了後に施設の解体撤去などを行う。

また、PFI の事業類型としては、民間事業者の資金回収方法により、公共が民間事業者へサービス対価を支払うサービス購入型、民間事業者が利用者から直接利用料を受け取る独立採算型、民間事業者がサービス対価と利用料金の両方を受け取る混合型の 3 つがある。

図表 4-4 PFI の事業スキーム例



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

【一般的な特徴】

- 事業期間は 7～30 年程度が一般的で長期契約が可能。
- 事業リスクを明確化し、官民で適切にリスク分担を行うことが必要。
- 民間事業者が資金調達を行い、施設整備から維持管理・運営を包括的に実施。民間の創意工夫や財政負担軽減効果が期待できる。
- 従来方式と比べて、民間の事業機会は拡大。一方、包括契約となり事業規模が大きくなり、地元企業の受注機会を狭める可能性あり。
- 導入事例は増えているが、導入検討がやや煩雑であるため、未導入の地

方公共団体も多い。

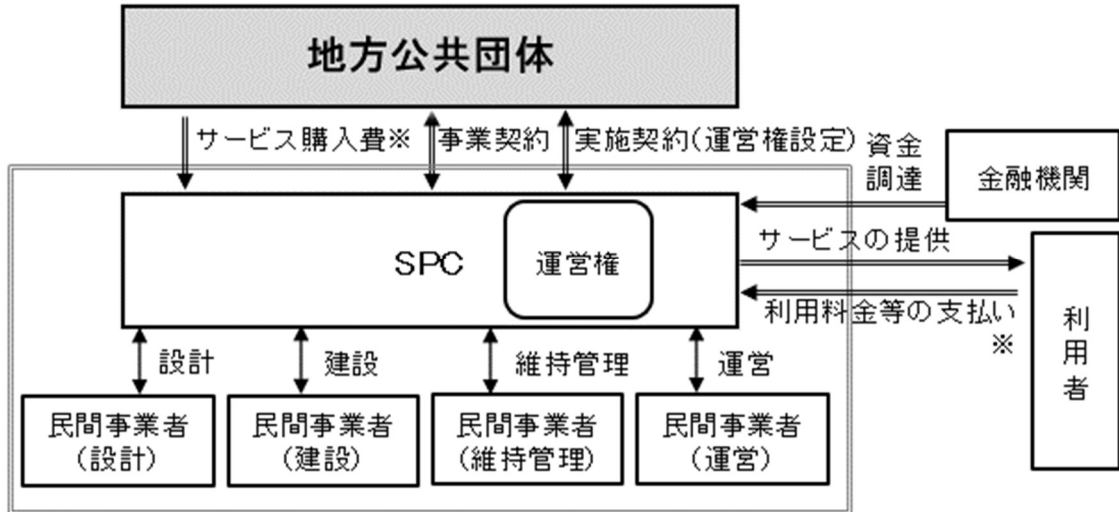
【「本事業に求められる 5つの要素」との適合性】

- ① 要求水準において 3 施設一体を業務範囲とし自主事業を認めることで、幅広い提案が可能だが、事業全体の実行性や採算性が優先されるため提案内容が制限される可能性がある。
- ② 当初提案に基づいた事業計画の範囲内での事業展開となり、時流の変化に合わせて大幅に事業内容等を変更することは難しい。
- ③ 3 施設一体を業務範囲とすることで一体経営が行われるが、公共がサービス対価を支払う場合はその効果が限定的となる。よってそうした場合には、事業者インセンティブを与える工夫が必要。
- ④ コンソーシアムや SPC の組成に加え、高度な経営管理が必要となるため大企業中心の運営となる可能性が高く、地元の声が反映されにくい。
- ⑤ 事業対象が 3 施設に限定されるため、エリアマネジメントに関しては 3 施設の運営面からの視点にとどまる。

E) PFI（公共施設等運営権方式（コンセッション方式））

PFI 法に基づき、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共が有したまま、民間事業者は運営事業に関する権利（運営権）を長期間にわたって付与する方式。民間事業者は、運営および維持管理ならびにこれらに関する企画を行い、利用料金を自らの収入として収受する。運営権については、みなし物権とされており、減価償却の対象となること、譲渡や抵当権の設定ができる等の特徴がある。

図表 4-5 BT(Build-Transfer)+コンセッション方式の事業スキーム例



※) 公共から支払われるサービス購入費と利用料金収入等の双方が SPC の事業収益となる混合型コンセッションを想定

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

【一般的な特徴】

- 事業期間については上限が定められておらず、短いものでは5年、長いものでは40年を超えた事例もあるが、10年～30年が一般的。
- 運営事業にかかる事業リスクを明確化し、官民で適切にリスク分担を行うことが必要。事業の性質上、特に需要リスクに留意。
- 一般に公共に資金調達リスクは発生しない。また、運営権設定による対価収入が得られる。
- 民間による自由度の高い運営を可能とすることで、利用者ニーズ等を反映した質の高いサービスの提供が可能。ただし、一定の利用料収入が期待できる施設でなければ導入が難しい。
- 導入事例は少しずつ増えてきているが、多いとは言えない状況。
- PFI法に則った発注手続きが必要となり、通常のPFI事業よりも期間を要する。

【「本事業に求められる5つの要素」との適合性】

- ① 3施設一体での運営権付与とし、自主事業を認めることで幅広い提案が可能だが、事業全体の実行性や採算性が優先されるため提案内容が制限される可能性がある。

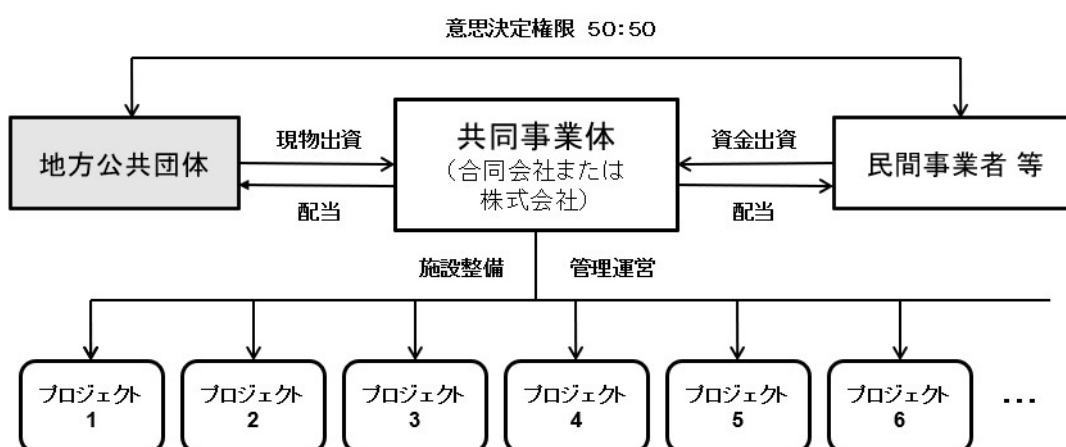
- ② 当初提案に基づいた事業計画の範囲内での事業展開となり、時流の変化に合わせて大幅に事業内容等を変更することは難しい。
- ③ 運営権付与により 3 施設一体での経営が期待できるが、経営改善のための事業展開の幅は、要求水準で定める事業対象施設に限定される。また、利用料収入に依存するため、一定の利用料収入が期待できる施設でなければ経営が難しい。
- ④ コンソーシアムや SPC の組成に加え、高度な経営管理が必要となるため大企業中心の運営となる可能性が高く、地元の声が反映されにくい。
- ⑤ 要求水準により事業対象が 3 施設に限定されるため、エリアマネジメントに関しては 3 施設の運営面からの視点にとどまる。

F) 官民共同事業体方式

官民の共同出資により設立される事業体を主体とし、公共施設と民間収益施設等を複合的に整備する手法。官民双方の合意に基づく意思決定のもと、未利用地や未活用施設などの公有資産の有効活用が図れる。PFI が特定の公共施設を対象とするのに対し、複数の公有地で公共施設と民間収益施設を組み合わせた開発や運営等を行うことが可能。

近年注目が高まっている同方式のスキームとして、公共が土地などの公的不動産を現物出資し、民間が金銭出資を行って事業体を設立する LABV (Local Asset Backed Vehicle) がある。

図表 4-6 官民共同事業体方式の事業スキーム例 (LABV)



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

【一般的な特徴】

- 事業期間は10年～25年程度が想定される。
- 原則として共同事業体のリスク負担で事業を実施。官民は出資分相当のリスクを負担。
- 公共は未利用地や未活用施設などの遊休資産活用が進み、財政負担軽減が図れる。
- 民間事業者等の提案をベースに、官民双方の協議・合意形成により事業を展開。官民連携を行いやすく、民間の創意工夫も発揮されやすい。
- 出資可能企業数の制限はなく、地元事業者を含めて幅広い事業者の参入を得て、事業展開を行うことが可能。
- 共同事業体の意思決定により、柔軟な事業運営が可能であり、当初計画に縛られずに、時流に合わせた事業展開が行いやすい。
- 国内での導入事例が少なく、手続き等が体系化されておらず、事業化検討には相応の時間と労力が必要。

【「本事業に求められる5つの要素」との適合性】

- ① 要求水準等の縛りが少なく、提案の自由度は大きい。また、コンソーシアムでの応募でないため、各社の独自性を発揮した提案が期待できる。
- ② 官民協議を前提に、ある程度柔軟な事業展開が可能。流行や環境変化に応じた機動的な経営がしやすい。
- ③ 共同事業体が3施設をまとめて運営管理することで一体経営が期待でき、全体で補いあう事業展開が可能となる。また、経営改善のための事業展開の幅は3施設に限定されるものではなく、地域資源の利活用を含め幅広い展開の可能性はある。
- ④ 地元も含め多様な関係者が参画しやすく、事後的な参画も可能。多様な視点から地域資源の活用が可能。
- ⑤ 地域住民などが運営に関わりやすい仕組みのため、エリアマネジメントの観点から3施設以外の地域資源との連携が期待できる。

以上、6つの事業方式について、一般的な特徴や「本事業に求められる5つの要素」との適合性を確認したが、これらの結果を踏まえ、各事業方式の本事業への導入可能性を考察すると、以下のとおりとなる。

- A) 直営方式
本事業に求められる 5 つの要素全ての面において、本事業には適さない。
- B) 指定管理者制度
地域連携等の面において一定の優位性があるが、提案の自由度や事業運営の柔軟性、エリアマネジメントの視点等に課題がある。
- C) 公募設置管理制度 (Park-PFI)
都市公園内の事業対象施設に関しては、提案の自由度や一体経営といった強みを発揮できるが、対象が都市公園に限定されてしまう点が、本事業においては大きな課題となる。
- D) PFI (BTO 方式、BOT 方式、BOO 方式)
提案の自由度において優位性があるが、本事業では大規模な施設整備は想定されていないため、コンセッション方式と比べると導入可能性は劣後する。
- E) PFI (公共施設等運営権方式 (コンセッション方式))
提案の自由度や 3 施設の一体経営などの面において優位性があり、事業性が確保されるのであれば、導入の余地がある。ただし、事業対象が 3 施設に限定され、地域連携やエリアマネジメントの視点には課題を残す。
- F) 官民共同事業体方式
本事業に求められる 5 つの要素全てを満たしており、導入効果は高い。特に、新たな提案の可能性や柔軟で機動的な事業運営、地域連携を通じたエリアマネジメントの可能性などは、本事業において大きな優位性となる。また、経営改善のための事業展開の幅も広く、3 施設にとどまらない地域資源の利活用を含め幅広い展開の可能性はある。

以上より、事業方式に関しては相対的に E) PFI (公共施設等運営権方式 (コンセッション方式)) および F) 官民共同事業体方式の 2 方式に優位性が認められる。一方で、旧リバーヒル大石が利用者数の減少等により閉館に至った経緯や、過去 2 回の調査において 3 施設の具体的な利活用提案が出なかった経緯等をふまえると、要求水準等で事業内容や業務範囲を限定しないよりオープンな仕組みや、地域資源とも連携しつつより柔軟に事業展開が行える仕組みが求められていることから、上記 2 方式の中では F) 官民共同事業体方式により強い優位性があると考えられる。

図表 4-7 は、これらの比較検討結果を一覧表にまとめたものである。

図表 4-7 事業方式の比較と本事業への導入可能性

事業方式		A) 直営方式	B) 指定管理者制度	C) Park-PFI	D) PFI	E) コンセッション方式	F) 官民共同事業体方式
項目							
事業期間		単年度	3～5年程度	20年以内	7～30年程度	10～30年程度	10～25年程度
資金調達		公共	公共	公共・民間	民間	民間	事業体（公共・民間）
業務分担	施設整備	公共	公共	民間	民間	公共	事業体（公共・民間）
	施設所有	公共	公共	公共・民間	BTO:公共、BOT・BOO:民間	公共	事業体（公共・民間）
	維持管理・運営	公共	民間	民間	民間	民間	事業体（公共・民間）
リスク分担		公共	公共（一部、民間）	公共・民間	公共・民間	公共・民間	事業体（公共・民間）
要素①: 3施設の一体管理に関する新たな提案の視点		× 仕様発注・分離発注となるため、3施設一体管理に関する新たな提案は期待できない	△ 仕様書で定める範囲において民間ノウハウの活用が可能だが、公共の想定を超える新たな提案は期待できない	△ 公募設置等指針の範囲内で自由な提案が可能だが、対象が都市公園区域内に限定されるため、都市公園区域とその他区域が混在する3施設においては、一体での適用には限界がある	○ 要求水準において3施設一体を業務範囲とし自主事業を認めることで、要求水準の範囲内で幅広い提案が可能だが、事業全体の実行性や採算性が優先されるため提案内容が制限される可能性がある	○ 3施設一体での運営権付与とし、自主事業を認めることで幅広い提案が可能だが、事業全体の実行性や採算性が優先されるため提案内容が制限される可能性がある	◎ 要求水準等の縛りが少なく、提案の自由度は大きい。また、コンソーシアムでの応募でないため、各社の独自性を発揮した提案が期待できる
要素②: 柔軟で機動的な事業運営		× 仕様発注となるため、流行や環境変化に応じた機動的な事業実施は難しい	△ 自主事業含め、仕様書に基づき事業を実施することが原則であり、柔軟で機動的な事業実施は難しい	△ 公募設置等計画の変更は制度上可能だが、機動的な変更が可能とは言えない。大幅な変更は原則認められない	△ 当初提案に基づいた事業計画の範囲内での事業展開となり、時流の変化に合わせて大幅に事業内容等を変更することは難しい	△ 当初提案に基づいた事業計画の範囲内での事業展開となり、時流の変化に合わせて大幅に事業内容等を変更することは難しい	○ 官民協議を前提に、ある程度柔軟な事業展開が可能。流行や環境変化に応じた機動的な経営がしやすい
要素③: 3施設の一体管理による経営の視点		× 仕様発注・分離発注となるため、3施設の一体管理による経営の視点を取り入れることはできない	△ 3施設につき同一の指定管理者を指定することで一体経営が行われるが、公共が指定管理料を支払う場合は効果が限定的。事業者にインセンティブを与える工夫が必要	△ 都市公園区域内の事業対象施設における一体経営は期待できるが、都市公園区域とその他区域が混在する本事業対象地においては、3施設一体での経営には限界がある	△ 3施設一体を業務範囲とすることで一体経営が行われるが、公共がサービス対価を支払う場合は効果が限定的。事業者にインセンティブを与える工夫が必要	○ 運営権付与により3施設一体での経営が期待できるが、経営改善のための事業展開の幅は要求水準内に限定される。また一定の収入が期待できる施設でなければ難しい	◎ 共同事業体が3施設をまとめて運営管理することで一体経営が期待でき、全体で補いあう事業展開が可能となる。また、経営改善のための事業展開の幅も広い
要素④: 公共・事業者・地域が一体となる体制づくり		× 仕様発注にて定められた業務を完遂することが受注者の役割であり、一体となる体制づくりを行う必要性がない	○ 指定管理料にて一定の収入を担保することで、収益よりも公共性を重視した事業運営がしやすく、公共や地域との連携が行われやすい	△ 事業者主体の地域連携となるため、収益に繋がりにくい地域連携は期待しにくい	△ コンソーシアムやSPCの組成に加え、高度な経営管理が必要で大企業中心の運営となる可能性が高く、地元の声が反映されにくい	△ コンソーシアムやSPCの組成に加え、高度な経営管理が必要で大企業中心の運営となる可能性が高く、地元の声が反映されにくい	◎ 地元も含め多様な関係者が参画しやすく、事後的な参画も可能。多様な視点から地域資源の活用が可能
要素⑤: エリアマネジメントの視点		× 仕様発注にて定められた業務を完遂することが受注者の役割であり、エリアマネジメントなどの業務を行う必要性がない	△ 事業対象が3施設に限定されるため、3施設の運営面からの視点にとどまる	× 事業範囲が都市公園内に限られるため、地域まで見込んだ運営は期待できない	△ 事業対象が3施設に限定されるため、3施設の運営面からの視点にとどまる	△ 要求水準により運営権対象が3施設に限定されるため、3施設の運営面からの視点にとどまる	◎ 地域住民などが運営に関わりやすい仕組みのため、エリアマネジメントの観点から3施設以外の地域資源との連携が期待できる
本事業への導入可能性		× 本事業に求められる5つの要素全ての面において、本事業には適さない	△ 地域連携等の面において一定の優位性があるが、提案の自由度や事業運営の柔軟性、エリアマネジメントの視点等に課題がある	△ 都市公園内の事業対象施設に関しては、提案の自由度や一体経営といった強みを発揮できるが、対象が都市公園に限定されてしまう点が、本事業においては大きな課題となる	△ 提案の自由度の面において一定の優位性があるが、本事業では大規模な施設整備は想定されていないため、コンセッション方式と比べると導入可能性は劣後する	○ 提案の自由度や3施設の一体経営などの面において優位性があり、事業性が確保されるのであれば、導入の余地がある。ただし、地域連携やエリアマネジメントの視点には課題を残す	○ 本事業に求められる5つの要素全てを満たしており、導入可能性は高い。特に、新たな提案の可能性や柔軟で機動的な事業運営、地域連携を通じたエリアマネジメントの可能性などは、本事業において大きな優位性となる

(2) 事業者選定方法の比較検討

次に、事業手法のもう一つの重要な要素である事業者選定方法について比較検討を行う。前項にて6つの事業方式の比較検討を行ったが、いずれの方式を導入する場合でも、適切な方法にて実施能力のある民間事業者が選定されなければ、その効果を十分に発揮できない。また、どのような事業者選定方法を導入するかによって、民間事業者の参画のしやすさも変わってくる。以上を踏まえ、ここでは、PFI事業で導入されることの多い「総合評価一般競争入札」および「公募型プロポーザル」、さらに、近年導入事例が確認された²「公募型オーディション方式」の3者を比較し、その特徴や本事業への導入可能性を検証する。

a) 総合評価一般競争入札

競争入札の落札者を「入札金額」と「提案内容」で総合的に評価する事業者選定方法。入札公告後の条件変更は原則として変更不可とされており、交渉不調の場合は再入札手続が必要となる。「地方公共団体におけるPFI事業について」（平成12年3月29日）では、民間事業者の選定については総合評価一般競争入札によることが原則とされている。

b) 公募型プロポーザル方式

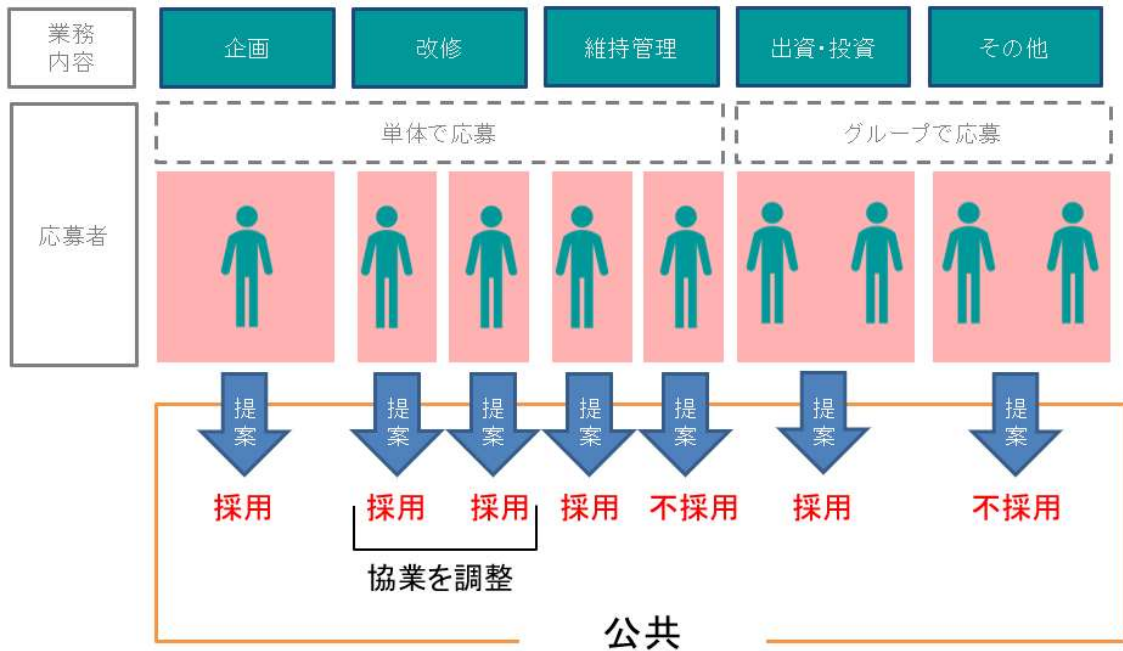
随意契約の交渉相手を「提案金額」と「提案内容」で総合的に評価する事業者選定方法。契約の内容、提案金額、提案内容等の協議・交渉が可能であり、交渉不調となった場合には次点の相手と交渉が可能。提案受付後の官民の協議により、要求水準（又は民間事業者の提案内容の水準）の一部を見直すことも想定されているが、事業契約締結後の提案内容の大幅な変更は難しい。

c) 公募型オーディション方式

公共と共同事業体を設立する民間事業者（以下、「事業パートナー」という）を公募により募集し、「提案内容」で評価する事業者選定方式。選定においては、提案者の意欲や実績等、定性的な内容が重視される。導入事例は多くないが、応募者は公共が定めたコンセプトをもとに担当する業務内容を含め自由な提案が可能であり、公共側は複数の企業または連合体（グループ）を選定することが可能。事業パートナーの選定後、公共と選定された事業パートナーとで官民共同事業体設立にむけた協議等を実施する。

² 上峰町中心市街地活性化事業において「公募型オーディション方式（選考会方式）」が採用された。

図表 4-8 公募型オーディション方式のイメージ



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

以上が、先に挙げた 3 つの事業者選定方法の概要である。

次に、それぞれの比較検討であるが、まず、「総合評価一般競争入札」と「公募型プロポーザル方式」に関しては、契約に至るプロセス等に違いはあるものの、基本的な仕組みは似通っている。ただし、「公募型プロポーザル方式」は提案内容等の協議・交渉が可能であることから、より民間事業者の意向を事業に反映しやすい事業者選定方法であるといえよう。

一方、「総合評価一般競争入札および公募型プロポーザル」と「公募型オーディション方式」とを比較すると、その仕組みは大きく異なる。特に大きな違いは、次の 3 点である。

- ・ 「総合評価一般競争入札および公募型プロポーザル」では、募集時に一定の事業内容が決まっており、応募者はその範囲内において（主に実施方法に関して）自由な提案ができるのに対し、「公募型オーディション方式」では、事業のコンセプトが決まっているだけで、応募者はそれに沿ったものであれば事業内容を含め自由に提案可能。
- ・ 「総合評価一般競争入札および公募型プロポーザル」では、応募者は公表された業務内容の全てを実施する必要がある（よって、そのために必要な体制（コンソーシアム等）を事前に整える必要がある）のに対し、

「公募型オーディション方式」では、応募者が実施可能な範囲で自ら業務内容を提案可能。

- ・ 「総合評価一般競争入札および公募型プロポーザル」では、提案時の事業内容・業務内容は原則として変更できないのに対し、「公募型オーディション方式」では、提案時の事業内容・業務内容はあくまでも事業パートナーを選定するための基準としてのみ取り扱われ、実際の事業内容・業務内容は共同事業体設立後に公共および事業パートナーとの協議により決定・見直しが行なわれる。

これらの違いから、「総合評価一般競争入札および公募型プロポーザル」は、事業内容や業務内容が明確に定まっている場合や、参画する民間事業者の業種等が明確で一定水準の業務品質を確保したい場合等に適しており、一方の「公募型オーディション方式」は、事業内容や業務内容に幅広い提案を求めたい場合や、業種等にとらわれず幅広い分野から民間事業者を募りたい場合等に適している。両者の違いをまとめると以下のとおりとなる。

図表 4-9 事業者選定方法の比較

手法名 項目	a) 総合評価一般競争入札 b) 公募型プロポーザル方式	c) 公募型オーディション方式
特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共が発注者となり、社会資本整備や公共サービスの提供を民間に委ねる方式 ・ 複数の事業者がコンソーシアムを組成して応募 ・ 一つのコンソーシアムを事業者として選定 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共が定めた整備コンセプトをもとに民間は自由な提案をすることが可能 ・ 公共側はその提案を受け入れ可能か否かを含めて検討し、事業者を選定 ・ 複数の事業者が選定されるケースが多い ・ 選定後、官民共同事業体設立にむけて、公共と事業パートナーとで協議等を行う
メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一定の参加要件（実績等）を定めることができ、一定水準の業務の品質が確保できる ・ 業務内容が明確なため、必要となる事業者が漏れることなくコンソーシアムを組成することができる ・ 一般的な手法で、庁内説明が容易 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業者は得意分野に絞った業務アイデアの提案が可能 ・ 公共は事業者提案を基に業務内容を検討することが可能 ・ 複数企業の選定が可能のため、多くの企業のアイデアや地元事業者を活用しやすい

手法名 項目	a) 総合評価一般競争入札 b) 公募型プロポーザル方式	c) 公募型オーディション方式
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> 性能発注としながらも、業務内容に仕様の要素が多い場合は、民間のノウハウや技術を自由に提案がしにくい場合あり 	<ul style="list-style-type: none"> 参加要件をどの程度まで少なくするかを整理する必要がある 実施事例は少なく、庁内や事業者への説明に時間を要する
導入に向いている事業の特徴	<ul style="list-style-type: none"> 事業内容や業務内容が明確に定まっている事業 参加する事業者の業種が明確で、実績要件等を設けて一定水準の業務品質を確保したい事業 	<ul style="list-style-type: none"> 事業の方向性は決まっているものの、事業内容や業務内容を明確に定めにくい事業 業種にとらわれず、幅広い分野から業務アイデアを集めたい事業

以上の特徴を踏まえると、本事業においては公募型オーディション方式を導入することが適当と考えられる。大津市では過去 2 度にわたる調査で民間事業者から有効な提案を得られなかった経緯があり、その原因として、既存の官民連携手法の枠組みではあらかじめ事業や業務の範囲が限定されていたために、民間事業者の自由な提案を阻害していた可能性が指摘されている。ここから、公共が定めたコンセプトのもと、各民間事業者の得意分野等に応じて様々な事業や業務の提案を可能とする公募型オーディション方式は、その課題を克服するための有効な手段となるのではないかと考えられる。

(3) 事業手法の比較検討結果の考察

本事業では、民間の資金やノウハウを活用した 3 施設の一体的な運営管理や、それら施設を含むエリア全体の活性化が期待されている。一方で、前章にて確認したとおり、過去 2 度にわたる調査で民間事業者から有効な提案を得られなかった点や具体的な事業内容が明確化されていない点、民間事業者の事業参画意欲が不透明な点などの課題があり、これら課題に対応できる事業手法が求められていた。

そのような背景を踏まえ、前項までに整理した事業方式および事業者選定手法の比較検討結果をまとめると、次の理由により、官民共同事業体の設立を前提に公募型オーディション方式にて事業パートナーを募集する事業手法が、本事業において最も優位性があると結論づけられる。

- ア 公募型オーディション方式は、公共が定めた整備コンセプトをもとに民間事業者が自由な提案を行うことが可能な事業者選定方法。よって、本事業のように具体的な業務内容が明確となっていない段階において、関

心のある事業者を募り、得意とする分野の業務アイデアを広く募集することが可能。

- イ 本事業は、3施設を含むエリア全体の活性化が期待されており、地元事業者の巻き込みが不可欠。公募型オーディション方式では、幅広く様々な事業者から業務アイデアを提案してもらうことが重要であり、参加要件を工夫することで、地元事業者の参画可能性を高めることも可能。
- ウ 官民共同事業体方式は、単なる施設整備ではないエリア全体の面的開発に適した事業方式であり、本事業の目的に合致している。
- エ 官民共同事業体方式では、具体的な事業計画は官民双方の協議により作成する。よって、公共と民間との連携により、双方の意見を取り入れた事業が実施されやすくなる。本事業のように、民間ノウハウの活用と、官民が連携した地域活性化が期待される事業には適した事業方式といえる。
- オ 官民共同事業体方式では、事業体での意思決定により、柔軟な事業運営が可能となる。このため、事業体の存続期間における時流の変化を的確に捉え、民間ノウハウを活用したより柔軟な事業展開を行うことが可能となる。

5章. 民間事業者の募集

本章では、前章までの検討結果を踏まえて、実際に実施した公募型オーディション方式による民間事業者の募集について、その内容をまとめる。

5-1 募集要項等の概要

(1) 募集スケジュール

令和4年11月16日に、大津市は「大石淀スポーツ関連施設の管理運営事業推進のための事業パートナーの募集」の募集要項を公表し、事業パートナーの募集と官民共同事業体の設立に向けた協議を開始した。

スケジュールは図表5-1のとおりで、令和4年度は、事業パートナーを選定し、大津市と事業パートナーとの間で官民共同開発に向けての協定を締結し、事業化に向けた協議を開始する。なお、令和5年度に官民共同事業体の設立を目指す。

図表 5-1 募集スケジュール

日程	内容
令和4年11月16日(水)	募集要項等の公表
令和4年11月24日(木)	現地説明会
令和4年11月30日(水)	参加表明書の提出締切
令和4年12月7日(水)～16(金)	事業者対話
令和4年12月26日(月)	企画提案書等の提出締切
令和5年1月17日(火)	事業パートナーの選考
令和5年度	官民共同事業体の設立に向けた協定締結
令和5年度	官民共同事業体の設立

(2) 募集要項内容の検討事項

始めに、募集要項作成にあたり、第3章で整理した「本事業に求められる要素」、第4章で整理した「事業手法」の特徴を踏まえ、以下の点に留意した検討を行った。

① 募集スケジュール

本方式では、現地説明会や個別対話を通じて、大津市の考え方や事業スケジュールなどについて、広く応募事業者に認識してもらうことが重要となる。

募集スケジュールについては、資格審査と提案書審査の2段階での審査を行う形式とし、資格審査を通過した応募者のみが、大津市との個別対話と提案書提出ができることとした。これは、一般的なPPP/PFI等の募集審査に準じる方式を採用したものだが、この手法の是非については、後に再検証を行う。

② 事業目的を踏まえた幅広い業務範囲

前章までに検討した本事業で求められる5つの要素を踏まえ、本事業に有効な提案を受けるには「事業目的」「業務範囲」「選定の考え方」をどのような表現にするのが望ましいかを慎重に検討を重ねた。

本事業は、スポーツ、健康、観光などをテーマとし、3施設の一体運営だけでなく、周辺も含めた広域的な視点で事業を展開し、地域の発展にも繋がる事業を、より自由な発想で応募事業者が提案しやすい仕組みが必要である。

このため、業務範囲については、3施設の企画、改修、維持管理に加え、3施設に新たな価値を生み出し、地域の活性化に繋がる地域内循環型の運營業務、資金調達、その他業務までを含めることとした。これは、将来的な事業範囲の拡大や多様な資金調達の検討も業務範囲に含めることで、官民共同事業体の将来的な事業の発展可能性を示し、より自由度が高く幅広い提案を事業者に促すためである。

③ 多様な応募者を募る応募方法

本方式のポイントは、本事業にとって有効な提案やノウハウを有し、市と一体でのチーム作りに貢献できる多様な事業者を集めることである。

このため、応募者は、官民共同事業体が行う業務のうち、ひとつ以上の業務を担うものとし、応募形式については、単体または複数の企業から構成される連合体も可能とした。

これは、一部の業務だけでも応募可能とすることで、より幅広い事業者の応募を可能とするためである。一方、連合体を組むことでより付加価値の高

い提案が可能となるケースも考えられるため、単体、連合体の何れの形式での応募も認め、幅広い事業者から付加価値の高い提案が出やすくなるような工夫をした。

また、参加資格要件については必要最小限に留め、地元企業を中心とした幅広い事業者の参加を促す仕組みとした。

なお、応募者は原則として法人とするが、自治会などの本事業に関心を示す地元団体についても、幅広く本事業への参加を促すことが重要であると考えられるため、任意団体等については、官民共同事業体への出資を行わない支援者として位置付けられる仕組みとした。

④ 多様な事業パートナーを認める選定方法

応募事業者をどのような方法で事業パートナーとして選定するかも本方式の重要なポイントである。従来の入札方式では、最適な事業者をひとつ選ぶことが目的であるが、本方式では、本事業に貢献できる事業者を選定することが重要で、1者に絞りこむ必要はない。選定方法は、公募型オーディション方式を採用することで、応募者の意欲や実績を踏まえ定性的な審査を行い、基準点を満たした複数の事業者を事業パートナーとして選定することとし、選定される事業パートナー数に上限は設けていない。

これは、本事業の目的や業務内容に合致し、全体としてプラスの貢献ができる応募者については、幅広く本事業へ参加する門戸を開き、具体的な協議に進めるようにするためである。

提案書審査においては、応募者が自ら実施する業務範囲に限らず、3施設の一体運営や持続可能な地域の発展に資する提案、官民共同事業体への参画に関する考え方などの視点での説明を求めた。これは、より積極的な本事業への取り組み姿勢や意欲を重視した評価を行うためである。また、事業環境の変化に対する考え方も評価の視点に含め、環境変化を捉えた柔軟な事業展開への対応も重視した。

なお、事業パートナーに選定された事業者は、将来的に官民共同事業体へ出資することが可能となるが、設立や出資に至るまでに、大津市と覚書等を締結し、詳細な事業計画について合意をしていく必要がある。

⑤ 大津市職員による選定委員会

選定委員会については、従来の PPP/PFI を参考に、外部委員と内部委員で構成される方式など複数の案が検討された。本事業は、大津市と事業パートナーが長期的な関係を築いていくものであり、誰が事業パートナーを選定するかも重要なポイントであると考えた。

事業パートナーは、大津市と中長期的な信頼関係を築けるかどうかことが重要となる。よって、事業パートナーの選定は外部有識者に委ねるよりも、より事業の目的や地域の実情を理解している大津市職員が中心となり選考すべきと考え、審査委員会は大津市職員にて構成することとした。

なお、学識経験者として、都市計画やまちづくりと経営学の専門家に提案書やプレゼンテーションに対する意見を求め、まちづくりや地域活性化の視点だけでなく経営的視点からの意見も踏まえて、選定委員会にて最終評価を行うこととした。

以上を整理すると、前述の「本事業に求められる要素」と募集要項の検討内容の関係は図表 5-2 のとおりとなる。

図表 5-2 求められる要素と募集要項の検討内容

求められる要素	募集要項の検討内容
① 新たな提案の視点	<ul style="list-style-type: none"> ・ 幅広い事業目的と業務範囲の記載方法を工夫し、幅広い事業者が応募し易くした。 ・ 単体企業、連合企業に捉われず、体制面も含めて自由な提案がし易くした。 ・ 参加資格要件を必要最小限とし、幅広い事業者が応募を検討し易くした。
② 柔軟で機動的な事業運営	<ul style="list-style-type: none"> ・ 幅広い事業目的と業務範囲の記載方法を工夫し、幅広い事業者が応募し易くした。 ・ 当初計画に基づく硬直的な事業の進め方ではなく、環境変化への対応を評価視点に含め、柔軟な事業運営を意識させるようにした。
③ 経営の視点	<ul style="list-style-type: none"> ・ 3 施設の一体運営による、より効率的で効果的な事業運営を意識させるようにした。 ・ 官民共同体への参画に関する考え方を評価視点に含め、自社の業務範囲だけでなく共同事業体全体の経営を意識させるようにした。
④ 地域一体となる体制づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・ 参加資格要件を必要最小限とし、地元企業等の幅広い事業者が応募し易いようにした。 ・ 多様な応募者を募る応募方法や多様な事業パートナーを認める選定方法を採用、地元企業等が参画し易くした。 ・ 地域の団体等は支援者という形での参加を認め、広く地域の声を活かす仕組みとした。
⑤ エリアマネジメントの視点	<ul style="list-style-type: none"> ・ 持続可能な地域発展を事業内容に含めることで、仕様や要求水準などの業務範囲に拘らず、周辺の地域資源を巻き込んだ視点で、提案の幅が広がるようにした。

(3) 募集要項の概要

募集要項の概要は図表 5-3 のとおりである。

本事業を実施するための事業パートナーを募集するものであり、選定された事業パートナーは、官民共同事業体の設置を視野に入れて、大津市と協議を行うものとしている。

なお、官民共同事業の協議が整わず、官民共同事業体の設立が行われない場合には、事業パートナーはその地位を失い、大津市は改めて本事業を実施するための官民連携手法を検討している。

図表 5-3 募集要項の概要

募集要項の概要	
【募集内容】	
1 募集概要	
(1) 名称：	大石淀スポーツ関連施設の管理運営事業推進のための事業パートナーの募集
(2) 事業実施場所：	ア 旧リバーヒル大石（現在閉鎖中） イ 大石緑地スポーツ村 ウ 大石淀グラウンド・ゴルフ場
(3) 事業の目的：	・ グラウンド・ゴルフ場、大石緑地スポーツ村、閉鎖中の旧リバーヒル大石の利活用を含めた3施設の一体運営を行う。 ・ 3施設周辺も含めた広域的視点での持続可能な地域の発展を目指す。
(4) 業務範囲：	・ 施設の企画、改修、維持管理 ・ 運営 ・ 資金調達 ・ その他
(5) 事業方式	・ 官民共同事業体の設立を想定し、設立に向けた検討を実施する。 ・ 設立後は、官民共同事業体が事業を実施することを想定。
2 想定する法人	
(1) 設立要件	・ 法人形態は合同会社を想定 ・ 出資・統治は、市と事業パートナーが50：50の比率となることを想定
(2) 設立期間	・ 最低20年間の事業期間を想定
(3) 配当	・ 出資割合に応じた配当が可能
(4) 組織体制	

【募集に関する事項】

- 応募者は、本事業に関する以下の業務の一つ以上を担えるものとし、選定された場合は、事業パートナーとして位置付ける。事業パートナーは、官民共同事業体の設立に際して出資が可能。
 - ・プロジェクトマネジメント業務
 - ・企画業務
 - ・設計業務
 - ・建設業務
 - ・工事監理業務
 - ・維持管理業務
- 応募書は単体または複数の法人から構成される連合体でも可能。
- 組合および団体等が応募する場合は、事業パートナーと位置づけるかを市と協議し、事業パートナーの支援者として位置付けることもある。

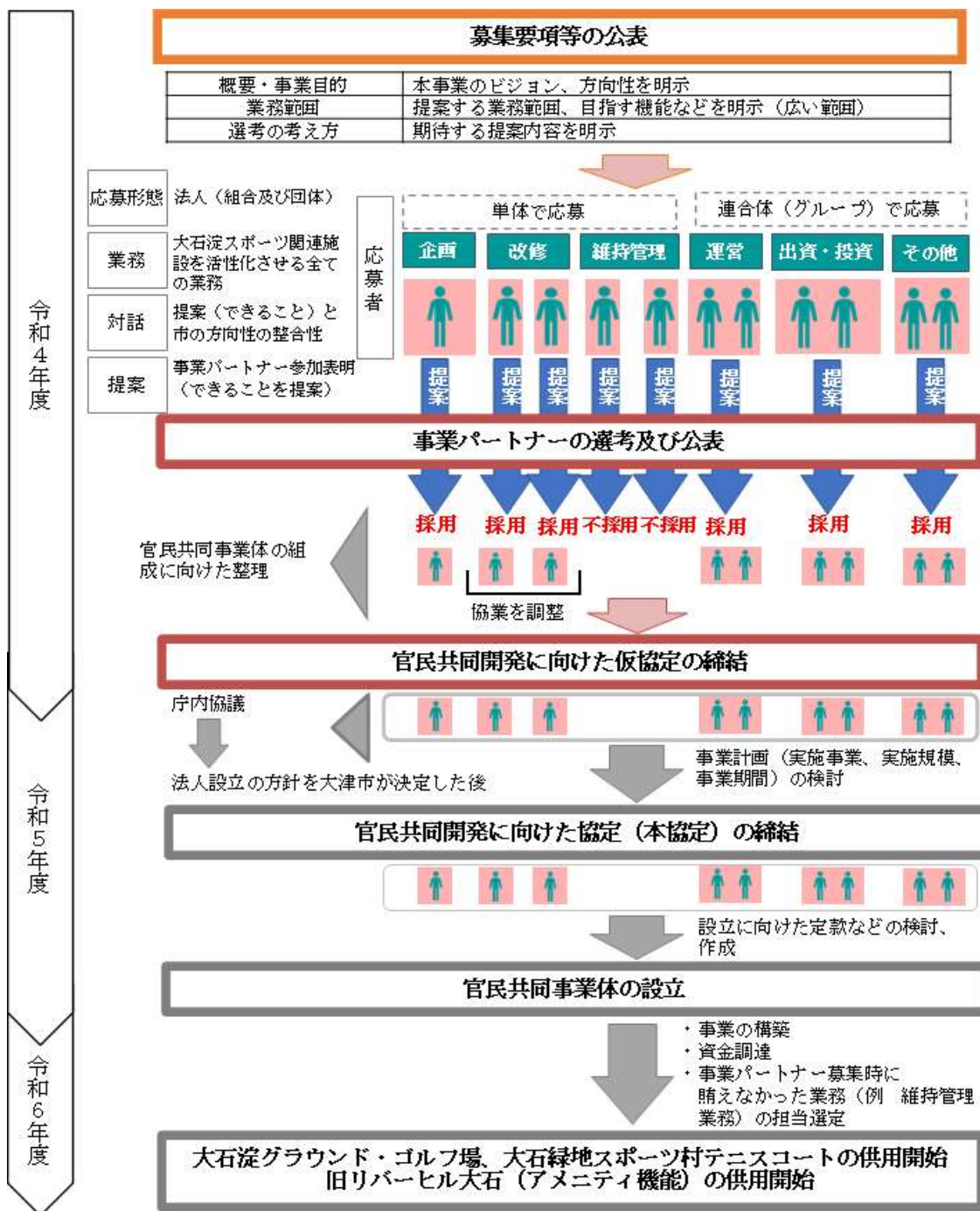
【選定に関する事項】

1 選定方法

公募型オーディション方式

- 提案者の意欲、実績を踏まえて、将来的な事業パートナーになり得るかどうかを選定する方式で、定性的な内容を重視する選定方式
- #### 2 選定の考え方
- 3施設のポテンシャルや価値機能を最大限に引き出す提案を求める。
 - 各施設利用者が全ての施設や市南部地域のその他の資源を循環するような提案を期待する。
 - 令和6年度中に旧リバーヒル大石のアメニティ機能部分を運営開始できることを念頭に選考する。
- #### 3 審査委員会
- 審査委員会が選考基準書に従い、学識経験者から徴収した意見をもとに、企画提案書の審査を行う。
 - 審査委員会は、学識経験者の意見、応募者によるプレゼンテーション、応募者へのヒアリングを踏まえて、事業パートナーを選考する。
- #### 4 仮協定の締結
- 選定された事業パートナーと大津市は、官民共同事業体の設立を目指した「仮協定」を締結する。

図表 5-4 公募型オーディション方式の流れ



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

(4) 選考基準の概要

選考基準の概要は図表 5-5 である。

応募者からの企画提案書を、10 項目の評価の視点に基づいて審査委員会にて審査し、事業パートナーを選考するものとしている。

図表 5-5 選考基準の概要

【選考概要】

1 選考方式等

(1) 選考方式： 公募型オーディション方式

(2) 選考方法：

- ・ 選考基準に基づき、企画提案書等を確認し、学識経験者から聴取した意見をもとに審査委員会にて審査を行い、事業パートナーを選考する。

2 選考の内容

(1) 一次審査（参加資格審査）

- ・ 参加資格申請書類により、参加資格要件について確認し、確認結果を応募者に通知する。

(2) 二次審査（提案審査）

ア 基礎審査

- ・ 企画提案書等が本事業の目的達成に資するか否かを審査し、確認結果を応募者に通知する。

イ 学識経験者による意見交換等

- ・ 学識経験者は、企画提案書等について、専門的視点から審査委員会へ意見を提出する。

ウ 審査委員会による審査

- ・ 学識経験者の意見、応募者のプレゼンテーション、応募者へのヒアリングを踏まえて、企画提案書等を点数化し、事業パートナーを選考する。
- ・ 評価の視点ごとに、5 段階で評価を行う。

評価	判断基準	評価点
A	特に秀でて優れている	7
B	A と C の中間程度	5
C	優れている	3
D	C と E の中間程度	1
E	優れていると認められない	0

【評価の視点】

- (1) 本事業における基本的な考え方
- (2) 事業実施場所の周辺環境を踏まえた提案
- (3) 本事業の環境変化などへの対応に関する考え方
- (4) 官民共同事業体への参画（体制、出資金額、他の事業パートナーとの連携など）
- (5) 募集要項に示す官民共同事業体の組織（案）を理解した、官民共同事業体への関わり方についての適切な提案
- (6) 提案する業務における基本的な考え方・実施体制・業務内容等の実現可能性
- (7) 提案する業務を通じた、3施設の一体運営に資する提案
- (8) 提案する業務を通じた、市南部地域の持続可能な地域の発展に資する提案
- (9) 本事業における市の財政負担軽減に資する提案
- (10) セルフモニタリングについての提案

事業パートナー選定の最低必要点数： 各視点の評価点の合計＝30点以上

これまでの仕様や要求水準を重視した評価ではなく、3施設を中心に周辺エリアを含めた幅広い業務範囲への対応や、時流の変化に対応する柔軟な姿勢、また市や事業パートナー、地域との連携姿勢なども評価の視点に含め、提案内容だけでなく、本事業のパートナーとして中長期的に相応しいかどうか重点を置いた評価を行うこととした。

5-2 事業者提案の概要

(1) 提案書提出までのプロセス

① 現地説明会

募集要項公表後に、図表 5-6 の内容で説明会・現地見学会を実施した。

現地説明会は、一般競争入札と同じく不平等をなくすため、大津市からの説明は、募集要項の説明にとどめた。

現地見学会では、応募予定事業者に、3施設や周辺の状況を把握して頂くことに重点を置き、現地では、大津市担当者が参加事業者からの質問への対応等を行った。

図表 5-6 説明会・現地見学会の概要

(1) 日時： 令和4年11月24日(木) 午前の部 10時～ 午後の部 14時～
(2) 場所： 説明会 大石スポーツ村クラブハウス 現地見学会 旧リバーヒル大石
(3) 参加者： 午前の部 2団体 午後の部 1団体
(4) 実施方法： <ul style="list-style-type: none">・ 説明会では、募集要項の概要を大津市より説明・ 現地見学会は、旧リバーヒル大石について施設内覧を実施、その他施設については参加者が現地を自由に見学

② 事業者対話

一次審査（参加資格審査）を通過した事業者に対して、図表 5-7 の概要で事業者対話を実施した。事業者対話では、官民共同事業体の運営方法などに関する確認事項が中心であり、先行事例の少ない官民共同事業体や公募型オーディション方式について、事業者の理解がまだまだ浸透していないことが確認された。

図表 5-7 事業者対話の概要

(1) 日時： 令和4年12月7日(水)～ 12月16日(金)
(2) 主な協議・確認事項 <ul style="list-style-type: none">・ 設立予定の官民共同事業体の資本金規模やプロジェクトマネージャーや出向者の考え方について協議が行われた。現時点で事業内容や事業規模が固まっておらず、資本金や人員規模については未定であるが、出資とプロジェクトマネージャーなどの人材の派遣を準備して欲しいことを説明した。・ 事業パートナー同士で業務範囲が重複した場合の対応について確認が行われた。重複業務については事業パートナー間での協議を通じて役割分担を決めていくことなどを説明した。・ 支援者の位置付けについても確認が行われた。支援者が一部の業務を担うことを検討しているが、共同事業体への出資は行わず、意思決定権限も有さないことを説明した。・ その他、業務資格要件の有無やプレゼンテーションの方法についての確認が行われた。

図表 5-8 説明会、事業者対話の様子

(令和 4 年 11 月 24 日、令和 4 年 12 月 12 日撮影)



出所) 大津市

(2) 提案書提出状況

令和 4 年 12 月 26 日に、企画提案書等の提出を締切り、以下の 5 団体より、企画提案書の提出を受けた。

- A 社 人材サービス業
- B 社 建物総合管理業
- C 団体 地元自治会
- D 団体 地元自治会
- E 団体 地元自治会

事業会社は、官民連携事業において実績のある 2 社から応募があった。両社は、何れも関東地区に本社があり、関西地区を含めて全国で事業を展開している企業である。

組合および団体では、地元自治会 3 団体からの応募があった。なお、地元自治会 3 団体については、大津市と応募者との協議の結果、「事業パートナー」ではなく「事業パートナーの支援者」と位置付けることにした。

このため、事業会社 2 社について、審査委員会による企画提案書等の提案審査を行うこととした。

(3) 事業者提案の概要

企画提案書、プレゼンテーションおよびヒアリングによる事業者提案の概要は図表 5-9 のとおりである。

図表 5-9 事業者提案の概要

	提案概要 (A 社)	提案概要 (B 社)
主な業務・役割	<ul style="list-style-type: none"> ・ 運営業務 (企画立案、人材育成、労務管理、接客・施設運営など) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 企画・維持管理業務 (建物総合管理など) ・ モニタリング業務
コンセプト	<ul style="list-style-type: none"> ・ “マイクロツーリズム” ・ エリアにおける魅力を最大限に活用したアクティビティの整備 ・ 新たなスポーツへの取り組み 	<ul style="list-style-type: none"> ・ “スポーツ・ヘルスツーリズム” ・ 地域資源を活用したスローライフ体験 “Well・Bing” ・ “アクティブシニア” “ギャップシニア” の利用を促す
本事業の考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・ スポーツ運営実績を踏まえた新たなスポーツへの取り組み ・ スポーツ施設で汗を流した後の観光や食、名産品などの紹介、情報発信 ・ キャンプ場、ドッグラン等、自主事業による収益 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ライフサイクルコストを意識した効率的な維持管理 ・ 財政負担軽減に繋がるファシリティマネジメント ・ スポーツ資源とツーリズムを融合した着地型観光
地域活性化	<ul style="list-style-type: none"> ・ SNS 等による地域の情報発信 ・ 観光案内周辺業務の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域プラットフォームの形成 ・ 子会社での地域活性化実績あり
3 施設連携	<ul style="list-style-type: none"> ・ 共通運営マニュアルの作成 ・ 施設連携施策 (クーポン、連携チケット、施設移動手段) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 3 施設の一体価値の創出 + 1 (プラスワン) ・ スケールメリットを活かした維持管理
モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 利用者アンケート等の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ CSA 調査、SLA なども検討

コンセプトは、A 社は、人材サービスの強みを活かした運営力を軸に、「マイクロツーリズム」として関西圏や中京圏からの集客を強化する提案、B 社は維持管理業務における豊富な経験を活かしながら、「スポーツ・ツーリズム」「ヘルス・ツーリズム」をテーマに地域活性化を図る提案であった。

従来は官民連携事業の企画提案では、要求水準を踏まえて事業者の工夫や強みをアピールすることを目的とし、対象施設の範囲内に留まる提案となるケースが多かったが、今回の提案では、各社とも 3 施設を中心としながらエリアへの展開を意識した、より広がりのある提案が得られたと言える。

個別の事業内容においても、従来は、自主事業も収益に寄与する提案が中心で、提案した事業は原則実行が求められるため、提案段階でリスク判断が難しい事

業については回避される傾向にあった。また、コンソーシアム内の合意が優先され、個々の事業者の特徴のある提案は全体最適の中で淘汰される傾向もあった。今回は、スポーツや観光などをテーマに各社の強みや専門分野を活かし、さらなる事業の拡大や発展を目指す意欲的な提案が見られた。

また、地域プラットフォームの形成を目指すなど、従来よりも地域との連携を一層意識した提案が見られたことも大きな成果と言える。

これまでのサウンディング調査などでは、具体的、実現可能な提案があまり見られなかったことを考慮すると、今回の提案を踏まえ、事業パートナーと議論を深めることで、実現可能性の高い事業を構築していける大きな可能性を感じた。

(4) 選定結果・講評

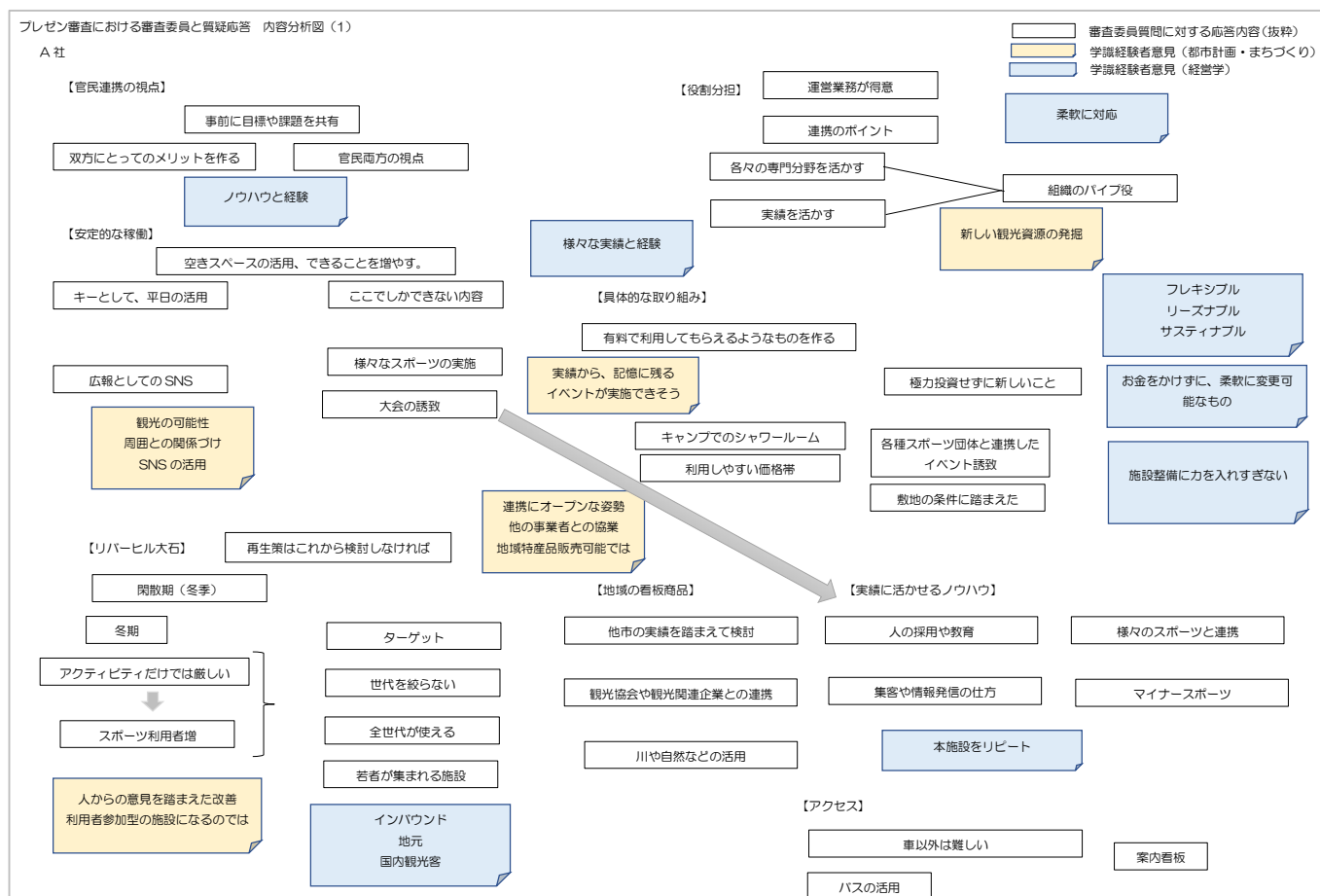
審査委員会による審査の結果、両社とも基準点を満たし、事業パートナーとして選定された。

なお、学識経験者による講評と質疑応答の概要は以下のとおりであり、各社提案への前向きな評価と本事業への大きな期待が示された。

① A社に対するコメント

- 「スポーツ関連のイベント」「観光や地域リソース」「セルフモニタリング」「DX」「補助金の活用」などの観点で、以下の可能性を感じた。
 - ・人材育成やホスピタリティの実績があり、記憶に残るイベントの開催
 - ・連携に対してオープンで、観光や地域リソースでは幅広い協業
 - ・多くの人の意見を改善策に反映する、利用者参加型の施設
 - ・観光における可能性、SNS等、周囲との関係づけのDX活用
 - ・補助金の活用による新しい観光資源の発掘
- 様々な実績と経験があり、かなり柔軟に対応できる企業であると感じた。
- 地域、環境、文化を大津市と事業者でしっかり話し合う姿勢が重要だが、ノウハウと経験があると感じた。
- 情報発信について、実績が豊富と感じた。

図表 5-10 A 社への講評と質疑応答内容の分析・相関図

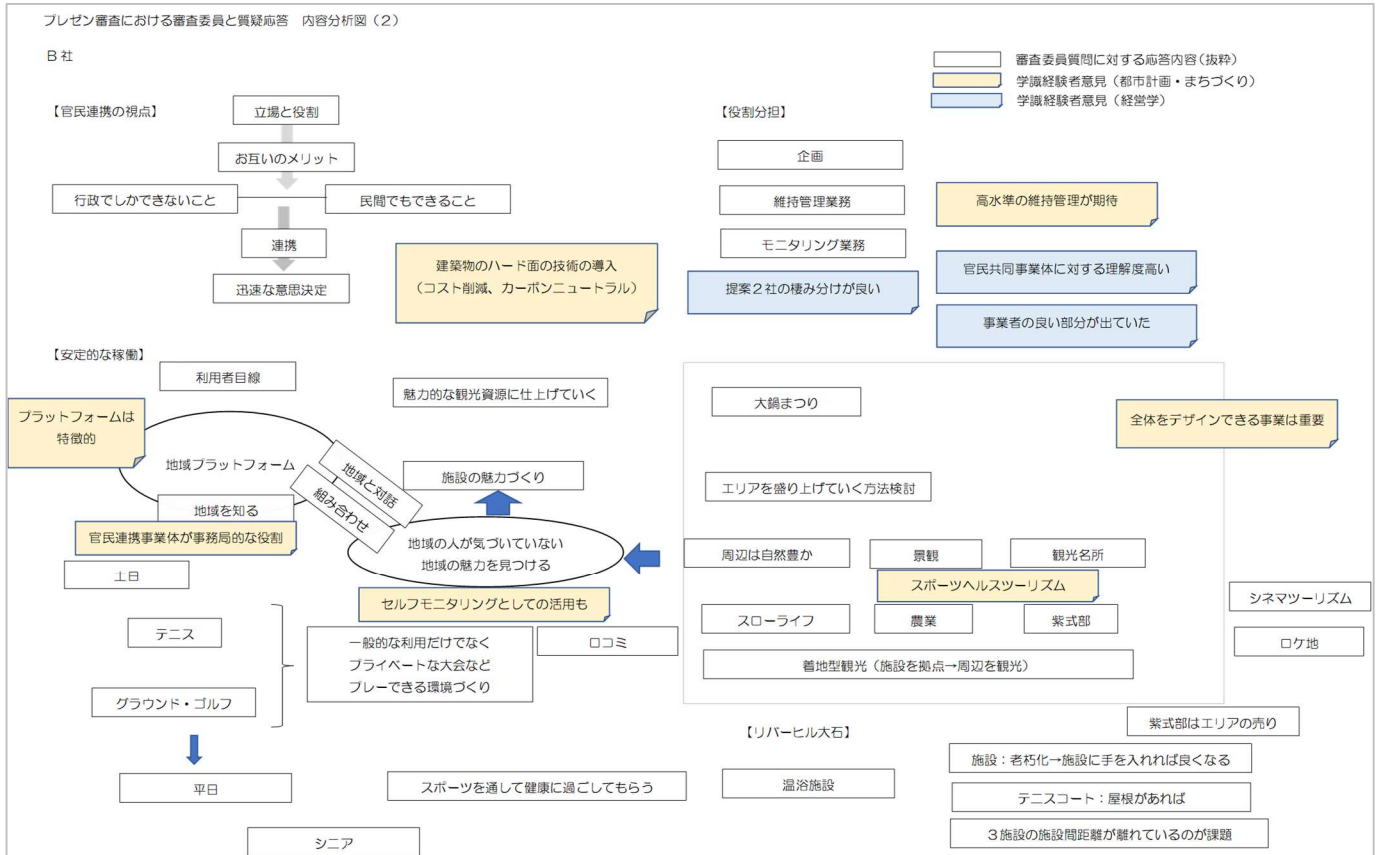


出所) 大津市

② B 社に対するコメント

- 施設の維持管理の実績があり、高水準の維持管理が期待できる。
- 設計段階から、コスト削減やカーボンニュートラルに向けた工夫等、技術の導入を期待できる。最先端の設備の導入だけではなく、地熱やクールチューブ等といった建築物ハード面の技術導入なども期待できる。
- 地域プラットフォームは特徴的であると感じた。住民や自治会が入るとのことで、利用者の意見を吸い上げることができる。官民共同事業体が事務局的な役割を担うような整理が必要である。
- スポーツ・ヘルスツーリズムについて、事業者の特徴が出ている。農業との連携について、合宿などのトレーニング期間中に地元の野菜を食べていただくというような方法も考えられる。
- SDGs の観点を提案している点も良い。

図表 5-11 B 社への講評と質疑応答内容の分析・相関図



出所) 大津市

③ 総括コメント

- 官民事業体にとって、事業全体のデザインができる事業者を選ぶことが重要である。こういった全体デザインとするかは、事業のシンボルになる部分なので、十分に研究、検討する必要がある。
- PFI 等では、具体的施策をいかに効率的に進めるかがポイントとなるが、本事業では、具体的施策を事業者と公民連携で計画し、ソフト (事業) に魂を入れていくことが必要である。
- 本事業においては、「フレキシブル」、「サステナブル」、「リーズナブル」の3つが重要である。柔軟に変更可能で、持続性があり、お金をかけ過ぎないものとする必要がある。施設整備に力を入れすぎない方がよい。
- 3施設のターゲットである、インバウンド、地元、国内観光客の3つの視点で、3施設をリピート (再訪) してもらえるような施策を考える必要がある。

- ▶ 両社とも、官民共同事業体に対する理解度が高いと感じた。B社は維持管理に対しての実績とノウハウ、A社は人材育成等のノウハウがある。両社にとって、よい棲み分けを考える必要がある。
- ▶ 両社とも出資に前向きで、財務面も健全であると感じた。

応募事業者に関しては、それぞれ専門分野でのノウハウを有し、官民連携事業の実績も豊富であると評価された。このような有力な事業者が本事業に応募してきたことは、公募型オーディション方式に対する民間事業者の大きな期待が伺える。また、他の事業者との連携にオープンな姿勢や、事業全体をデザインできる事業者であることも高く評価された。

提案内容に関しては、各応募事業者の得意分野や強みが提案内容に盛り込まれおり、また、観光資源の活用やスローライフなど、多面的な提案となっていることも評価された。さらには、施設整備に力を入れすぎない対応方針など、極力費用をかけずに事業展開を行うことの重要性も、ポイントとして示された。

また、事業の進め方に関しては、利用者からの意見を踏まえた改善策を実施するなどして、地域住民が気づかない新たな魅力を生み出すことの重要性が示され、「フレキシブル」、「サステナブル」、「リーズナブル」の視点の重要性が提言された。

総じて、これまでのサウンディング調査などでは具体的な提案に至らなかったことを踏まえると、公募型オーディション方式の趣旨が理解され、有力な事業者の応募があったこと自体が、同方式導入の最大の効果であったと評価された。

5-3 事業スキームの検討状況

(1) 事業パートナーとの協議の進め方

事業パートナーの選定後、以下の点を踏まえて、事業パートナーとの協議を実施した。

① 事業パートナーとの信頼関係の構築

事業パートナーとの協議を経て官民共同事業体を設立すると、長期間に亘って事業運営を共に進めていく必要がある。このため、相互の信頼関係の構築は極めて重要な要素となる。

② 企画提案書を踏まえた事業の具体化

従来の官民連携事業と異なり、提案書に記載された事業内容は各社の構想段階のものであり、具体性や実現性が不足している。そのため、提案を基に

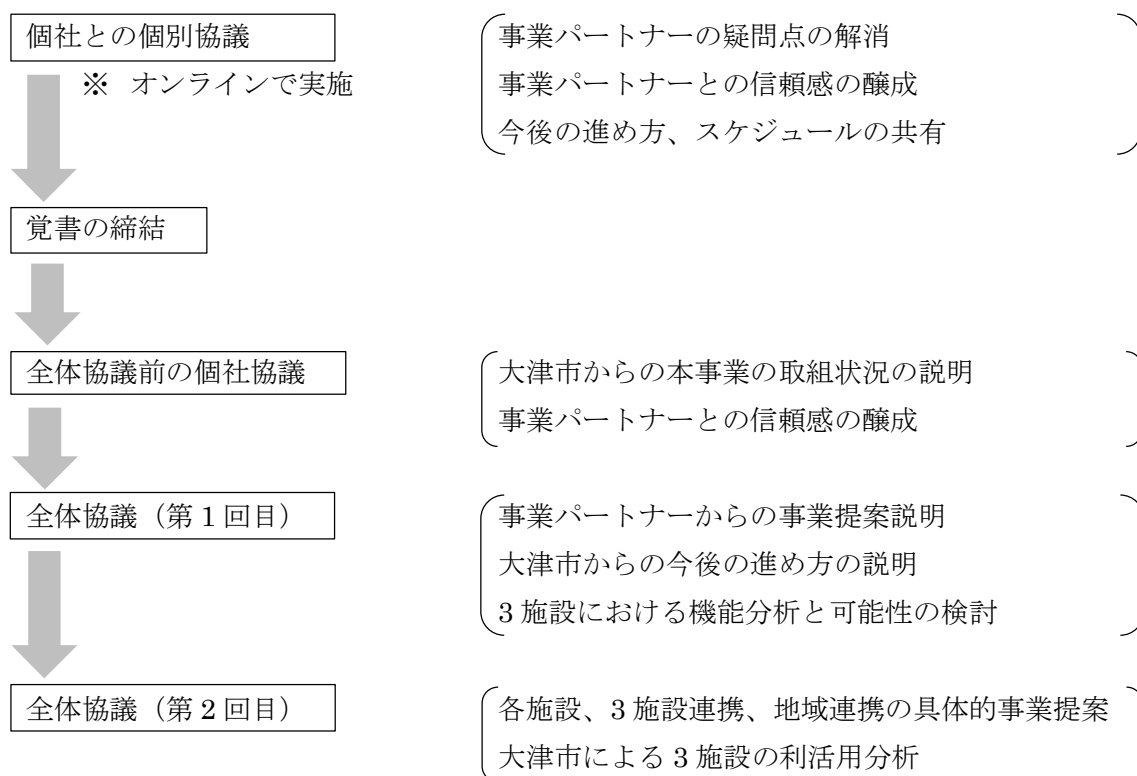
大津市と事業パートナーとで事業内容等を深掘りし、具体的な事業計画へと落とし込む必要がある。

③ 事業計画の方向性の合意

今後、大津市は官民共同事業体の設立に向けた意思決定を行う必要がある。そのため、事業の方向性や具体的な事業内容がある程度固まった段階で、事業パートナーとの間で事業化に向けた具体的な役割や進め方について確認・合意する必要がある。

以上を踏まえ、図表 5-12 の流れにて当初協議を進めていくこととした。

図表 5-12 事業者協議の進め方



(2) 個別協議と覚書の締結

事業パートナーの選定後、大津市と事業パートナー2社との間で、図表 5-13 の内容で個別協議を行い、官民共同事業体の設立を目指して、令和 5 年 2 月 1 日付で覚書を図表 5-14 の内容にて締結した。

図表 5-13 個別協議の概要

(1) 日時：①令和4年1月25日(水)、②令和4年1月26日(木)
(2) 主な協議・確認事項
・ 今後のスケジュール
・ 覚書締結について
・ 第1回官民連携協議の実施スケジュールおよび協議内容について (各社に改めて本事業への取り組みの考え方などのプレゼンを依頼)

図表 5-14 覚書の概要

1 目的
・ 大津市と事業パートナーが相互に協力し官民共同事業体を設立することを 目指し、本事業の事業規模および事業内容を事業計画として定めること
2 連携事項
・ 本事業の方向性および事業範囲に関すること
・ 本事業の事業費規模および資金調達に関すること
・ 官民共同事業体の組織体制、意思決定方法および設立に関すること
・ その他、本協定の目的を達成するため、両者が必要と認める事項
3 その他
・ 連携体制
・ 情報共有等
・ 機密保持
・ 有効期間
・ 協議

(3) 事業者協議と検討状況

覚書締結後、大津市と事業パートナー2社との間で、事業計画の策定に向けた協議を開始した。現在までの協議状況は以下に記すとおりである。

なお、全体協議に併せて、同日に事業パートナーごとの個別協議も実施した。これは、各事業パートナーに協議開始を改めて認識してもらい、協議進捗状況に応じた今後のスケジュール(順調に協議が進んだ場合だけでなく、課題が発生した場合の対応方法など)についても詳細に共有するためである。また、大津市における本事業の内部検討状況についても共有し、事業パートナーの考え方も確認したうえで、今後の進め方の共通認識を醸成することも狙いとした。

① 第1回官民連携協議

初回協議の主な目的は以下の通りである。

- 大津市、事業パートナー各社の概要（事業内容、特色）についての相互理解
- 本事業の経緯、検討状況および課題などの共有
- 大津市、各事業パートナーの本事業に対する思いの共有
- 今後のスケジュールの共有

上記を踏まえ、第1回官民連携協議は図表 5-15 の概要・流れで実施した。

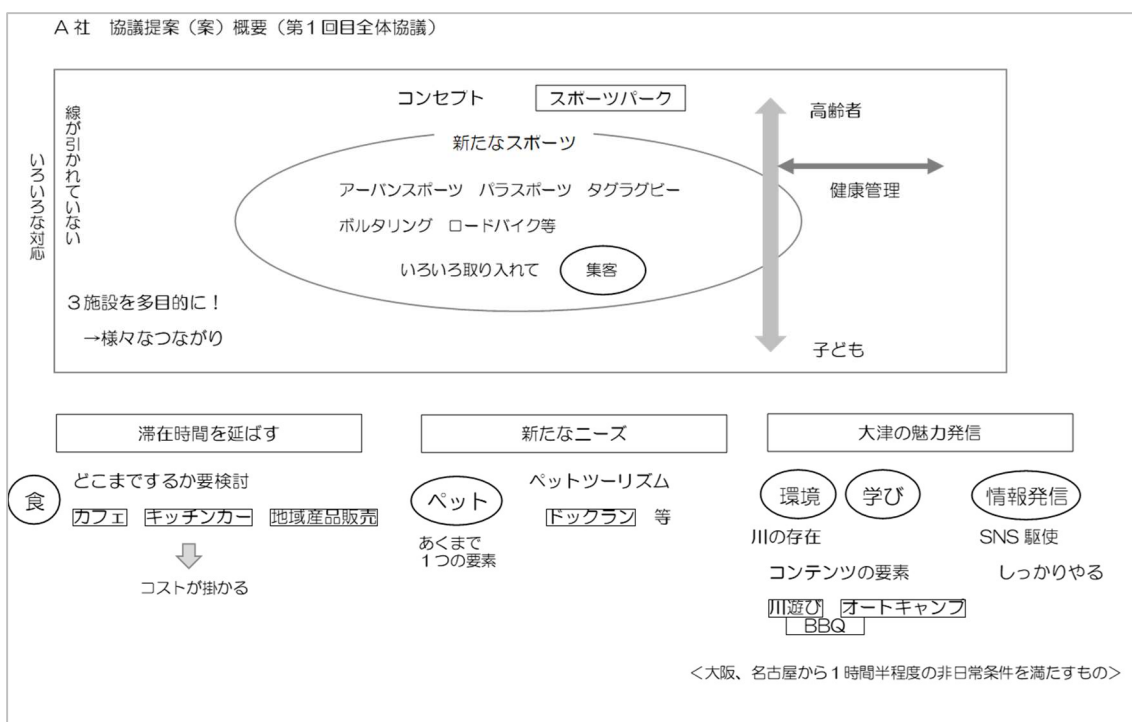
図表 5-15 第1回官民連携協議の概要・流れ

<p>【概要】</p> <p>(1) 日時： 令和5年2月2日（木）</p> <p>(2) 主な協議事項</p> <ul style="list-style-type: none">・ 事業パートナーからの事業提案説明・ 大津市からの今後の進め方の説明・ 3施設における機能分析と可能性の検討 <p>【流れ】</p> <p>(1) 3施設における取組経過と現状、課題などの共有（市から説明）</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>(2) 事業パートナーと支援者の現状報告</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>(3) スケジュールの確認・共有</p> <ul style="list-style-type: none">・ 本年度のスケジュール（短期）・ 3月以降から令和6年4月運営開始までのスケジュール（中長期） <p style="text-align: center;">↓</p> <p>(4) 大津市が考える3施設における機能分析および展開イメージを共有</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>(5) 各事業パートナーから具体的な提案の説明</p>
--

はじめに、大津市から事業パートナーに対し、これまでの3施設の取組経緯や課題などを説明し、その後、事業パートナーから提案概要の説明を受けることとした。

A社からは、図表5-16のとおり、本事業対象施設がスポーツ施設であることを踏まえ、様々なスポーツの展開を中心に据えながら、滞在時間を延ばすための工夫、時流を踏まえた新たなニーズへの対応、周辺環境の特徴（川・自然、環境、教育など）を活かした大津市の魅力発信などを集客のポイントとすること等が提案された。

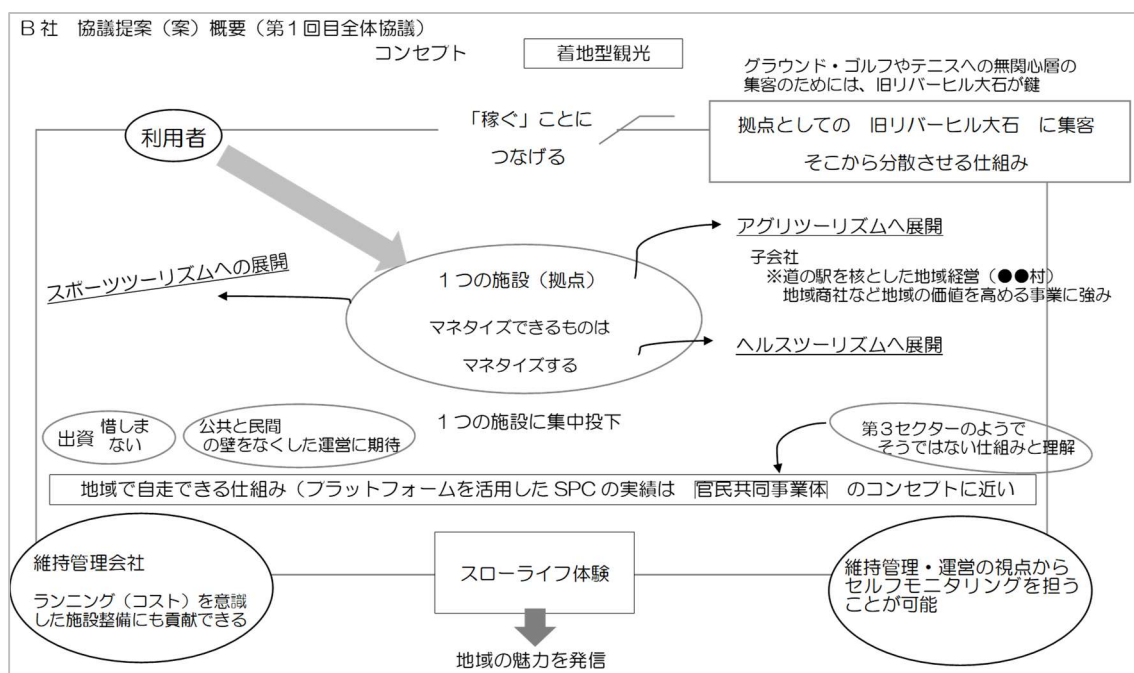
図表 5-16 第1回官民連携協議におけるA社提案内容の分析・相関図



出所) 大津市

一方、B社からは、図表5-17のとおり、これまでの他の地域での実績を踏まえ、「点から線」へ事業展開することによる地域経営の視点、稼ぐことの重要性、そのための拠点づくりの重要性が示された。

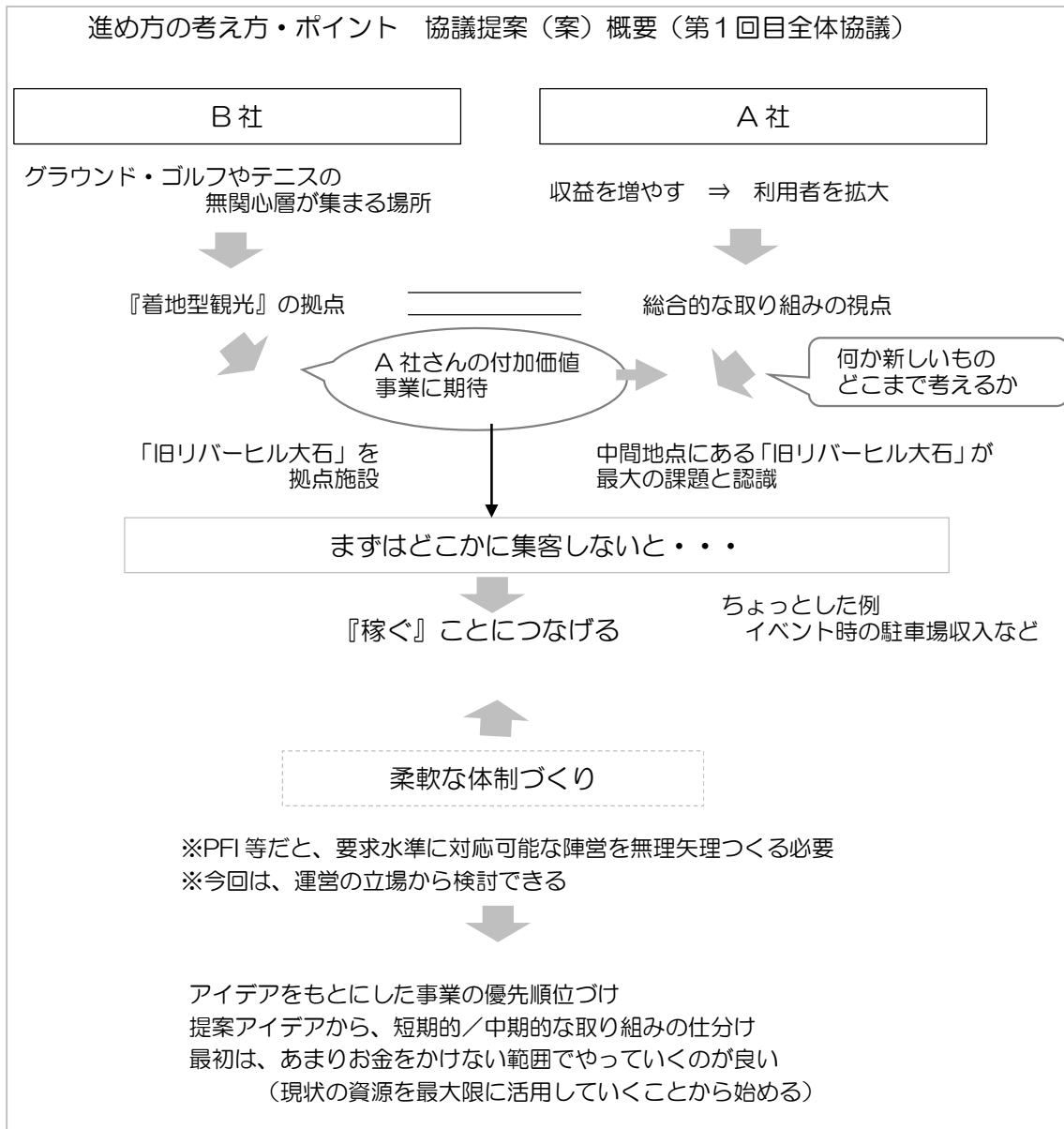
図表 5-17 第1回官民連携協議におけるB社提案内容の分析・相関図



出所) 大津市

第1回官民連携協議の結果(まとめ)は、図表5-18に示すとおりである。両社とも、ポイントとなる集客方法に関して、強みを活かした提案が示され、また、他社の提案と組み合わせた検討も可能との見解が示されたことが特徴的であった。収益を増やすための利用者の拡大、そのための集客拠点の重要性についても共通認識が醸成された。また、両社とも、収益性を重視した事業展開を図るには、柔軟な事業運営が重要であることでも考え方が一致した。

図表 5-18 第1回官民連携協議の結果分析・相関図



出所) 大津市

従来の官民連携手法とは違い、公共施設の維持に必要な「稼ぐ」ための仕組みが、大津市と事業パートナーとの間の協議を通じて構築されていくプロセスが見られた。公共が定めた仕様や要求水準の範囲内で事業者が検討を進めるプロセスとは異なり、事業検討の段階から官民双方向での議論が行われたことは非常に有益であった。事業パートナーからは、今までの官民連携手法や第3セクターでは見られなかった官民が共に事業を創り上

げていくプロセスや、今後の官民共同事業体の可能性に対して、大きな期待を寄せられた。

以上のおり、初回協議では、事業コンセプトを中心に考え方や方向性についての認識合わせができたため、次回は、各施設の事業展開についてより具体的な協議を行うことを合意し、協議を終了した。

② 第2回官民連携協議

第2回目協議については、前回協議の内容を踏まえ、個別提案内容の具体化を目的として、あらかじめ以下のテーマを準備し、協議を行った。

- 大石緑地スポーツ村における事業展開
 - ・ 通常の維持管理、運營業務
 - ・ テニスコート以外の利活用計画（活用可能場所、活用可能時間）
- 旧リバーヒル大石
 - ・ 必要な改修の考え方
 - ・ 今後の利活用計画の方向性
 - ・ 新たな価値を生み出すための事業展開
- 大石淀グラウンド・ゴルフ
 - ・ グラウンド・ゴルフにおける通常の維持管理、運營業務
 - ・ 他の用途での本施設の利活用、閑散期などの有効活用策
- 上記3施設の連携や循環を生む展開
- 上記3施設と地域資源を結ぶ展開

上記を踏まえ、第2回官民連携協議は図表 5-19 の概要・流れで実施した。

図表 5-19 第2回官民連携協議の概要・流れ

<p>【概要】</p> <p>(1) 日時： 令和5年2月20日（月）、令和5年2月24日（金）</p> <p>(2) 主な協議事項</p> <ul style="list-style-type: none">・ 3施設毎、3施設連携、地域資源との連携での事業検討3施設毎、周辺地域資源等の利活用方法の検討 <p>【流れ】</p> <p>(1) 事前準備テーマについて、事業パートナーからの説明</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>(2) 大津市から事業の利活用に関する要件分析を説明</p> <ul style="list-style-type: none">・ 3施設ごとの資源を考えるうえでの分析・ 3施設と周辺地域の資源を考えるうえでの要件分析 <p style="text-align: center;">↓</p> <p>(3) 上記を踏まえたディスカッション</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>(4) 本事業に関するコンセプトなどの協議</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>(5) 次回の検討事項について</p>
--

日程の関係上、3者（大津市、事業パートナー2社）合同での協議実施ではなく、個々の事業パートナーごとに対面協議で実施することになったが、結果として、各事業パートナーそれぞれの視点からより深い議論を行うことができた。

協議当日の展開としては、先に挙げた視点を踏まえ、事業パートナーから提案内容の説明を受けた後、大津市から3施設のポテンシャルとして各施設における活用可能エリアの分析内容などを説明する形式とした。これは、大津市の認識・説明により事業パートナーの発言内容等を制限してしまうことがないように配慮したためである。

A社は、運営を専門とすることから、集客コンテンツとしての新たな価値づくりのポイントなどについて要素出しが行われた。

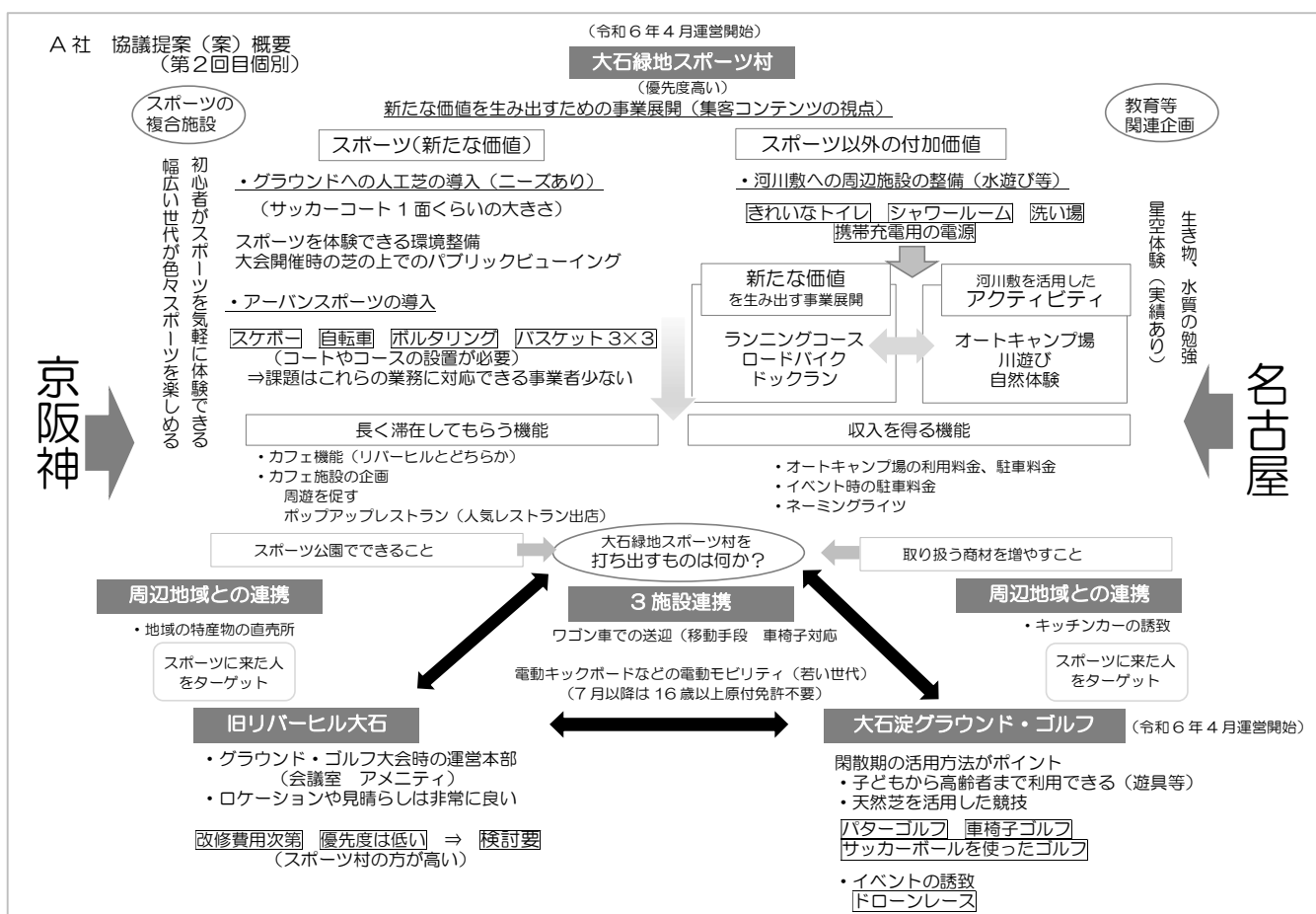
まず、大石エリアは、関西圏、中京圏から1～2時間の位置にあるマイクロツーリズムに適した立地であり、新たなスポーツの発掘とスポーツ以外での付加価値コンテンツについてのアイデアが示された。

3施設については、優先度を決めて、段階的に事業を進めることが有効との考えが示され、すでに整備されている大石緑地スポーツ村から実施する方がリスクは少なく、旧リバーヒル大石については、施設の改修費等も勘案しながら慎重に事業内容を検討すべきとの提案がなされた。また、大石淀グラウンド・ゴルフ場については、閑散期の活用方法がポイントであるとされた。

3施設の連携については、移動手段が課題とされ、ワゴン車などの送迎や、若い世代向けに電動モビリティなどを導入するアイデアが示された。

事業の進め方に関しては、費用をかけずにリスクが少ないものから始めること、利用者に長く滞在してもらうための機能や収入を得るための機能などを導入することが重要とされ、他の事業パートナーも交えてより具体的な事業計画を検討したいとの考えが示された。

図表 5-20 第2回官民連携協議におけるA社提案内容の分析・相関図



出所) 大津市

B社は、維持管理を専門とする事業者であり、今回の事業全体における自社の役割を認識したうえで、網羅的な視点から施設全体の維持管理や通常業務全般の在り方について提案があった。

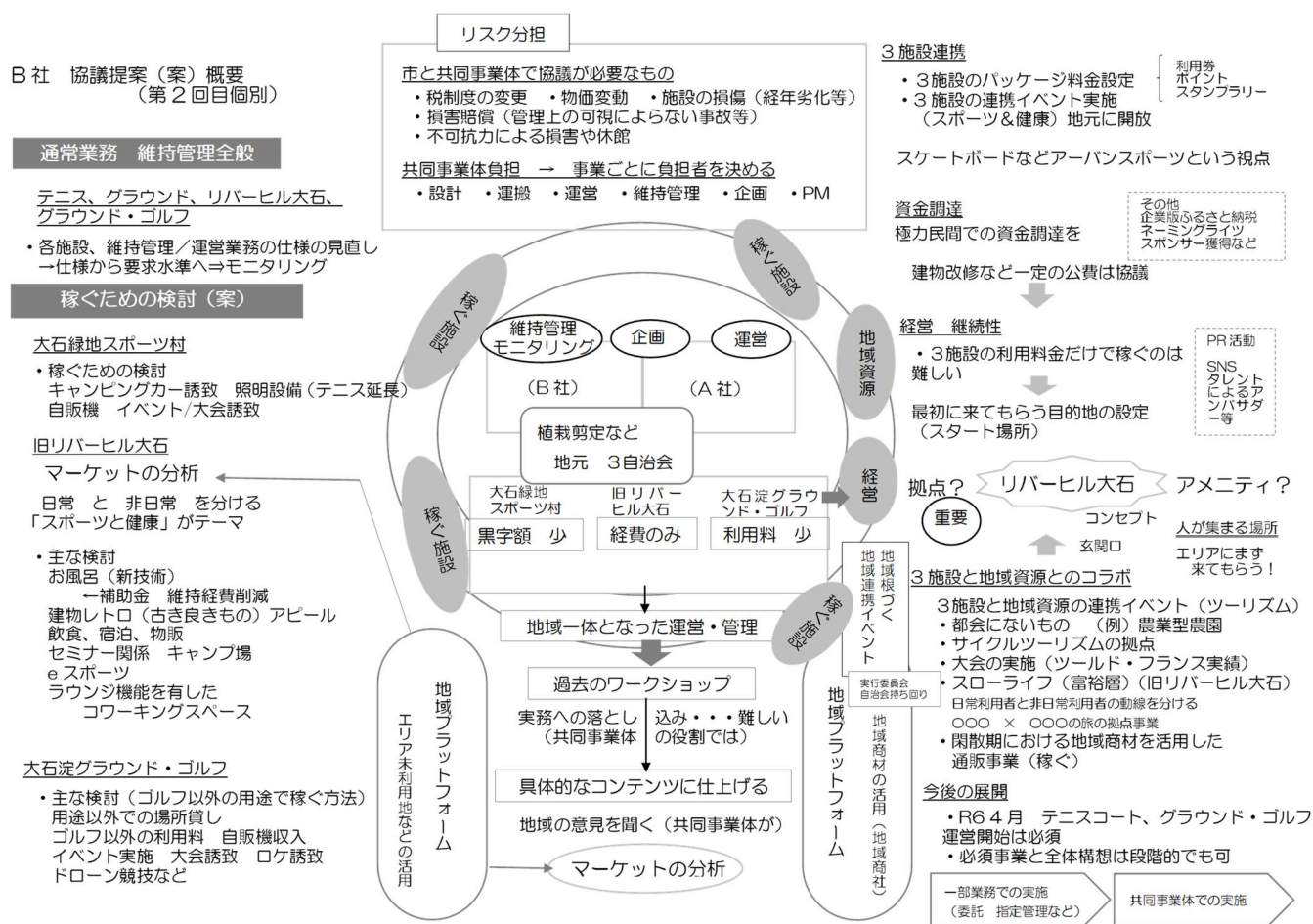
また、3施設全体を利用料金だけで維持することは難しいことが指摘され、3施設における「稼ぐ」ための機能がポイントとされた。「稼ぐ」ための事業展開の方法としては、「小さく始めて徐々に大きくしていくこと」や「地域と連携したイベント開催を地域に根付かせ自立させていくこと」などがポイントとして挙げられた。

さらには、集客を行う上で重要なポイントとして、「利用者が最初に訪れる拠点」の重要性が示された。3施設の一体的な運営管理には、3施設間の連携や3施設以外の地域資源との連携が必須であり、これらを実践する上では、「利用者が最初に訪れる拠点」が重要になるとの考え方である。なお、具体的にどの施設を玄関口としてエリアにおける人の流れを作っていくべきかについては、次回以降の重要なテーマとされた。

その他、地域プラットフォームなどの機能を使った地域商社としての概念や、様々な事業アイデアを具体的な事業に仕上げていくには難しさが伴うため、その役割は官民共同事業体が担うべきとの考えなどが示された。これに対し、大津市からは、大石緑地スポーツ村のテニスコートと大石淀グラウンド・ゴルフ場の運営開始が令和6年4月必須となっているため、事業の全体構想に先駆けて通常運営を先行して実施することも考えられることを共有した。

また、リスク分担の考え方に関して、大津市と共同事業体で協議が必要なもの、共同事業体負担として事業ごとに分担者を決定するなどの考え方が示され、大津市からは、必要な事業費に関しては協議に応じるが、新しい取り組みは原則民間事業者で資金調達して欲しい考えを説明した。

図表 5-21 第2回官民連携協議におけるB社提案内容の分析・相関図



出所) 大津市

両社とも、それぞれの強みや実績を踏まえた提案が出されたが、得意分野が異なるため、提案内容や考え方に違いが見られた。A社はスポーツの付加価値の視点から大石緑地スポーツ村中心に整備を進める考え方、B社は周辺地域との連携による着地型観光推進のため旧リバーヒル大石の再生を課題と捉えており、両者の専門性や経験の違いが表れた内容となった。まさに、既存の枠組みにとらわれない多様な意見が生み出される結果になったと言え、このことは、公募型オーディション方式を導入した効果の現れと考えられる。

今後は、事業の優先順位を付けた上で、両者の提案を俯瞰して認識のすり合わせを行い、施設全体のコンセプトや具体的な事業内容を検討していく必要がある。いずれにしても、2回の協議を経て、3施設の特性や持続可能な事業運営のために重要な視点、全体コンセプトなどを確認することができた。

今後は、3施設全体の経営のための重要ポイントや利用者呼び込むための具体的施策などを議論しながら、事業のアウトラインを整理する予定である。

次回協議では、各事業パートナーに事業全体のアウトラインを描いてもらいつつ、過去2回の協議で議論された重要ポイントを踏まえ、各事業パートナーの役割分担や資金調達などについて協議を進めていく予定である。

(4) 現時点での成果と課題

① 主な成果

これまで、「スポーツ、健康、観光」などをテーマに検討を重ねてきた本事業であるが、過去に実施した事業者ヒアリング等においては有効な対策を見いだせなかった中で、今般、公募型オーディション方式の導入によりテーマに沿った具体的な提案が複数事業者から出されたことの意義は大きい。特に、図表 5-22 で示すとおり、従来の事業者選定方法では提示されにくい、自由な発想での提案やアイデアが得られた点は画期的である。

さらには、事業パートナー選定後の協議を通じて、官民双方の視点から提案内容の具体化や認識のすり合わせ等を行えた点も、従来の官民連携手法には見られない有効なプロセスであった。今後、類似の課題を抱える他団体・他施設においても適用可能な手法であると考えられる。

図表 5-15 提案内容における成果

	従来の選定方法	公募型オーディション方式（成果）
コンセプト	<ul style="list-style-type: none"> 仕様や要求水準を踏まえた施設に対するコンセプトが提示される。 	<ul style="list-style-type: none"> 従来手法では見られない施設概念を超えた大きな事業コンセプトが提示された。 市が想定する以上の自由な提案である。
提案内容	<ul style="list-style-type: none"> 自主事業も含め、仕様や要求水準内の提案が限度。それ以上の周辺資源と連携した提案は難しい。 	<ul style="list-style-type: none"> 従来とは異なり、仕様書や要求水準書にとらわれない内容の提案が得られた。 コンソーシアムでの応募でないため、各社の強みや特徴がより際立つ提案内容となっており、地域活性化への取り組みも大いに期待できる。

事業の進め方	<ul style="list-style-type: none"> ・当初計画に基づき、事業開始後の変更は原則出来ず、業務効率化などに留まる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・俯瞰した提案により、全体の事業性を踏まえた事業構築が可能である。 ・設立後も環境変化に応じた柔軟な運営が可能。またパートナーや支援者の追加も可能である。
--------	---	--

② 課題

一方、公募型オーディション方式の実践を踏まえ認識した課題としては、次の2点が挙げられる。

1点目は、募集期間に関する課題である。当初、同選定方法においては施設設計やコンソーシアムの組成等の必要がないため、応募者側の提案準備は既存の官民連携手法よりも比較的短期間で済むものと考えていた。そこで、募集要項の公表から提案書の提出締め切りまで2ヶ月程度を確保していた。しかし実際には、募集要項の公表から参加表明書提出までの期間はさらに短く、民間事業者にとっては、官民共同事業体方式や公募型オーディション方式といった新しい取組への参加可否を判断するための十分な時間が確保されていたとは言えない状況であった。ここから、参加表明書提出から個別対話を踏まえ企画提案書の提出に至る一連のプロセスとその期間に関しては、再検討が必要と考えられる。

2点目は、事前説明会のあり方に関する課題である。今回実施した事前説明会は、現地説明も含め、従来の選定方法（一般競争入札や公募型プロポーザル）の考え方に沿って実施したため、参加有無によって公平性に課題が生じないよう、募集要項に関する一般的な説明を行うにとどめた。しかしながら、今回公募型オーディション方式を導入した経緯・目的を踏まえると、民間事業者が本事業に対してより提案を行いやすくなるよう、大津市側からより丁寧な事業説明（事業プロセスを含む）を行う必要があったと考えられる。

以上より、官民共同事業体方式や公募型オーディション方式への認識がまだ一般には浸透していない現状を考えると、それらを実践する場合には、余裕のあるスケジュール設定や応募希望者に対する丁寧な説明を行うことで、幅広い事業者から有効な提案がなされる可能性が高まり、公共側にもメリットのある結果につながるものと考えられる。

6章. 3施設における事業展開と展望

今後、3施設において利用者を増やし、エリア全体の賑わい創出を目指すためには、テニスやグラウンド・ゴルフといった既存の主な利用用途だけでなく、遊休空間を活用する新たな事業展開が重要となる。

よって本章では、前章までに考察してきた対象地・対象施設分析や民間事業者ヒアリングの内容、事業パートナーの提案内容等から、3施設における事業展開の可能性について整理を行う。また、それら事業展開を踏まえた上で、第4章にて考察した各種事業手法の導入可能性について改めて検証を行うとともに、想定される事業手法のリスクとその対応について整理する。

6-1 民間活力を活かした事業展開

(1) 3施設における活用可能性の高いエリアの再整理

本事業において利用価値を高めるべき3施設の資源については、第3章にて整理を行った。それらを改めて整理すると、図表6-1および図表6-2のとおりとなる(図表6-2は再掲)。ここから、大石緑地スポーツ村については「多目的グラウンド」、「多目的芝生広場」、「屋根付多目的広場」、「遊水エリア(川)」、旧リバーヒル大石については「建物(宿泊機能、飲食機能等)」、「グラウンド・ゴルフ場」、「テニスコート」、大石淀グラウンド・ゴルフ場については「新設ゴルフコース(芝生)」、「眺望の良い空間」の活用可能性が高いと考えられる。

図表 6-1 3施設における活用可能性の高いエリア

3施設	活用可能性の高いエリア
① 大石緑地スポーツ村 (既存施設・未活用空間)	ア 多目的グラウンド イ 多目的芝生広場 ウ 屋根付多目的広場 エ 遊水エリア(川)
② 旧リバーヒル大石 (既存施設・未活用空間)	ア 建物(宿泊機能、飲食機能等) イ グラウンド・ゴルフ場 ウ テニスコート
③ 大石淀グラウンド・ ゴルフ場(新設)	ア 新設ゴルフコース(芝生) イ 眺望の良い空間

図表 6-2 3施設の価値を高める資源 (3施設固有のもの) (再掲)

多目的芝生広場

グランドゴルフ等の利用がある。利用頻度が多くないことから、芝生を活用したさまざまな価値機能の創出が見込める。



多目的グラウンド

野球、サッカーなどで利用されるが頻度は月4回程度。面積が広いことから、他の価値機能を踏まえた利活用も有効



旧リバーヒル大石 (建物部分)

1階部分は他2施設のアメニティ機能として活用が期待できる。2階部分については、宿泊機能までは求めないものの、独立採算での提案は可能である。



施設名称: 旧リバーヒル大石

施設名称: 大石緑地スポーツ村

施設名称: 大石淀グラウンド・ゴルフ場

眺望

山々に囲まれた自然の中で、瀬田川の流れる様子と音を楽しむことができる。非日常感を感じる事が可能である。



テニスコート

20面から24面に増設。稼働率に偏りがあることから、稼働率が高い時期と低い時期のそれぞれに対して、対策を実施する必要がある。



遊水エリア

階段状で川の浅瀬に入る堤防があり、自然とのふれあいなどの企画、価値創造の検討余地がある。



屋根付多目的広場

地域住民のイベント会場等として活用されている。様々な用途での活用が可能。2021年度には、スケートボードの実証実験が行われたが、民家が接近しており、騒音への懸念が上がった。



グラウンド・ゴルフ場

4コース32ホール。利用状況を踏まえ、空き時間には、第2の利活用案として、文化や交流のイベント実施を検討できる。

上段エリア (4ホール)

起伏のない平坦な敷地となるので、空き時間にイベント等に利活用しやすい。



3施設一体活用のポテンシャル

- ・3施設を一体的に運営することによる施設のブランド化
- ・テニスコート利用客等、施設利用者の回遊による地域経済の循環
- ・施設間の人の回遊
- ・エリアに訪れる目的意識の形成
- ・観光資源のコンセプト化などによる地域一体となった魅力の向上
- ・駐車場不足の解消にむけた3施設の駐車場の一体活用

テニスコート

2面。過去には合宿利用者や地域住民に利用されていた。旧リバーヒル大石の活用方法に則した活用が求められる。



グラウンド・ゴルフ場

芝生が広がる広場となっており、建物の前に位置している。旧リバーヒル大石の建物部分との連携を含めた様々な活用が可能。



良好な眺望と周辺環境

山々に囲まれた良好な眺望で、周囲に住宅がないため、騒音問題を気にせずにイベント等が実施可能。



階段テラス

グラウンド・ゴルフ場でコンサート等のイベントを実施した際に観客席にも活用できる。



ここで、上述した9エリアの要素（特徴）を整理すると、図表6-3のとおりとなる。

図表6-3 9エリアの要素（特徴）

施設	9つのエリア	エリアの持つ要素（特徴）
① 大石緑地 スポーツ村	ア. 多目的 グラウンド	<ul style="list-style-type: none"> ・ ある程度の広さがある ・ ラインがなく使用用途が定まっていない ・ 砂埃が発生する ・ 河川区域に位置している ・ 平日の利用がほぼない ・ 土日に利用は若干ある
	イ. 多目的芝生広場	<ul style="list-style-type: none"> ・ 川沿いに位置している ・ 大石淀グラウンド・ゴルフ場の新設により、グラウンド・ゴルフ利用が少なくなる可能性がある ・ 平地になっている ・ ある程度の広さがある ・ 河川区域に位置している
	ウ. 屋根付多目的広場	<ul style="list-style-type: none"> ・ 屋根があるため天候に左右されず利用可能 ・ 民家が隣接しているため騒音に注意が必要 ・ 球技ができるほどの広さはない ・ 土のグラウンドである ・ 河川区域外に位置している
	エ. 遊水エリア (川)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 水嵩は低い ・ 流れが弱いためある程度安全である
② 旧リバーヒル大石	ア. 建物（宿泊機能、飲食機能等）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 天井から雨漏りが発生している箇所がある ・ 少し小高い場所に位置している ・ 都市公園施設（行政財産）である
	イ. グラウンド・ゴルフ場	<ul style="list-style-type: none"> ・ 平地ではない ・ グラウンド・ゴルフ以外のスポーツは難しい ・ 建物の目の前にあり好立地 ・ 行政財産である
	ウ. テニスコート	<ul style="list-style-type: none"> ・ 建物（宿泊機能、飲食機能等）に近接している ・ 平地になっている ・ 行政財産である

③ 大石淀 グラウンド・ゴ ルフ場	ア. 新設ゴルフコース（芝生）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 未利用時間が発生する可能性がある ・ 旧リバーヒル大石よりも高い位置にある ・ 天然芝である ・ 行政財産となる予定
	イ. 眺望の良い空間	<ul style="list-style-type: none"> ・ 砂利などがあり整地されていない ・ 眺望が良い ・ ある程度の広さがある ・ 行政財産となる予定

今後、事業展開を構想する上では、これらの要素を加味して検討していくことが重要となるが、現段階で検討できる事業について、次項にて整理する。

（２）施設別の事業展開の可能性と課題

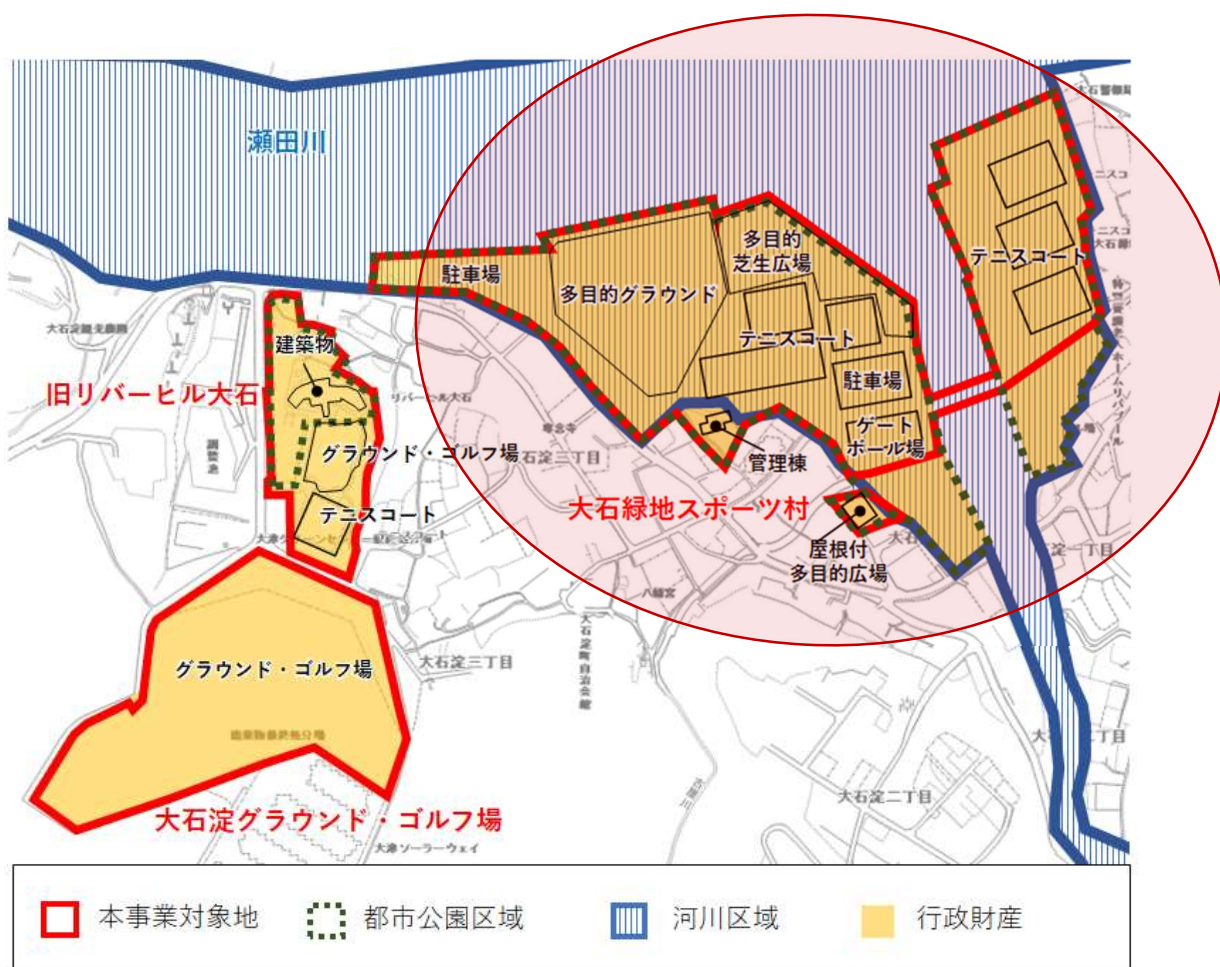
① 大石緑地スポーツ村

大石緑地スポーツ村の大きなポテンシャルとして、瀬田川に面している点が挙げられる。そのため、水辺に関係する事業を実施することで、同施設の価値向上につながると考えられる。また、使用用途が限定されていない広大なグラウンドがある点も、同施設が有する強みである。それらの点を踏まえて、活用可能性が高い資源別に事業展開を整理する。

図表 6-4 大石緑地スポーツ村の活用資源

施設	活用可能性の高い資源
① 大石緑地スポーツ村 (既存施設・未活用空間)	ア 多目的グラウンド
	イ 多目的芝生広場
	ウ 屋根付多目的広場
	エ 遊水エリア（川）

図表 6-5 大石緑地スポーツ村の土地条件



※大石淀グラウンド・ゴルフ場は整備後に行政財産となる予定

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

ア. 多目的グラウンド

事業展開の可能性	
場所	多目的グラウンド
<h2 style="margin: 0;">アーバンスポーツ（BMX など）の運営</h2>	
<p>図表 6-6 BMX のイメージ</p>	
	
<p>多目的グラウンドは、土日がメインの利用で、平日はほぼ利用されていない。敷地が広大な上、特定のスポーツを目的としたライン等が引かれていないことから、事業の自由度が高くなる可能性がある。こうした現在の利用状況と場所の特徴を踏まえ、大きな施設をつくるわけではなく、盛り土によりある程度の段差などを設置することで、初心者用 BMX 講習会が実施できる。イニシャルコストを抑えた形で事業を開始し、段階的に設備投資等を行うことで、大会の誘致なども検討できる。</p> <p>現在、テニスコートではインストラクターによるテニスの講習会が定期的に行われており、その参加費で一定程度の収入を得られている現状があるため、BMX 等のアーバンスポーツにおいても、同様の取り組みにより新たな収入源を得られる可能性がある。</p>	
想定される課題	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 多目的グラウンドは河川区域に入るため、新たな工作物を設置する場合は、河川管理者の許可が必要になる。どの程度までの工作物であれば許可されるのかは事業全般を整理し、事前に河川管理者との協議を進める必要がある。 ・ 土日利用をしている現在の利用者との使用範囲の調整が必要になる。 	

イ. 多目的芝生広場

事業展開の可能性	
場所	多目的芝生広場
<h2 style="margin: 0;">オートキャンプ場の設置・運営</h2>	
<p>図表 6-7 オートキャンプ場のイメージ</p>	
	
<p>大石緑地スポーツ村において新しい利用客を獲得するために、これまでとは異なるターゲット層にアプローチする必要がある。その中で、多目的芝生広場はキャンプ需要を取り込める可能性が高い。</p> <p>大石淀グラウンド・ゴルフ場の新設により、現在グラウンド・ゴルフ目的でも利用されている大石緑地スポーツ村多目的芝生広場の利用が今後減少すると推測される。そのため、当該エリアをオートキャンプ場に設定し、事業を展開できる可能性がある。こうしたキャンプ需要を取り込む事業はグランピングなどいくつかあるが、民間事業者ヒアリングから「高企画、低労力」で取り組む必要性について指摘があった。グランピングは多くのオペレーションが必要なため、宿泊事業をすでに実施している事業者であれば付帯の事業として利益が出やすいかもしれないが、宿泊事業を行っていないのであれば、人材確保などのオペレーションから整備しないとイケないため、高労力になる。そのため、今回のエリアにおいては適さないと判断される。一方で、オートキャンプ場であれば、基本的には場所さえ設定できれば事業が実施しやすいため、低労力になる。また、多目的芝生広場は川沿いでもあり、BBQ などキャンプコンテンツを実施することにも適している。</p>	

想定される課題

- ・ 自動車が乗り入れできるように、簡易な土木工事が必要になる。
- ・ テニスコート利用者とのトイレなどアメニティ機能の利用のバッティングが起こりうる。
- ・ 河川区域に位置するため、場所の使用料については河川法に則る必要がある。

ウ. 屋根付多目的広場

事業展開の可能性

場所

屋根付多目的広場

ドッグランの整備・運営

図表 6-8 ドッグランのイメージ



図表 6-9 屋根付多目的広場



屋根付多目的広場を柵で囲い、ドッグラン場として活用できる可能性が高い。事業パートナーとの協議の中で、「ペット需要の高まりを背景に、ペットを遊ばせる環境の需要も高まっている」との意見があった。屋根付多目的広場の天候に関係なく利用できるメリットを活かし、一年中事業を実施できる可能性がある。

出所) 三井住友トラスト基礎研究所

想定される課題

- ・ 近隣が住宅地であるため、ペットの鳴き声などの騒音対策が必要になる可能性がある。

エ. 遊水エリア (川)

事業展開の可能性

場所

遊水エリア (川)

環境教育ツアー (川遊び)

図表 6-10 環境教育ツアーのイメージ



図表 6-11 遊水エリア



遊水エリアは、水流が穏やかであるため、子供向けの環境教育ツアーなどの実施可能性がある。SDGs の機運の高まりもあり、手軽に環境教育を学べる施設として、遊水エリアを中心に、大石緑地スポーツ村全体でのツアー組成を行うことも考えられる。

出所) 三井住友トラスト基礎研究所

想定される課題

- ・ テニスコートなど既存の利用客との施設利用の調整が必要になる。
- ・ 河川の使用許可や隣接都市公園エリアでの使用許可を整理する必要がある。具体的なプログラムまで整理した上で、各管理者に事前調整が必要。

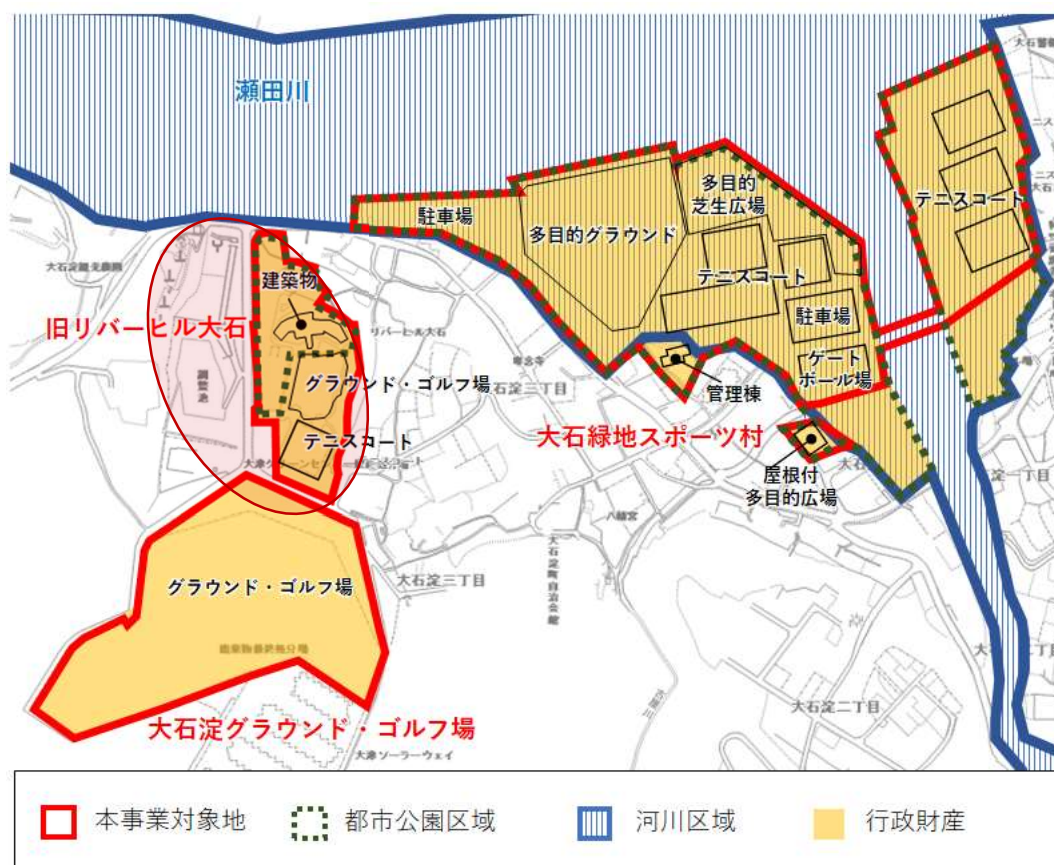
② 旧リバーヒル大石

旧リバーヒル大石の建物は、閉館前においては宿泊機能や飲食機能を有しており、瀬戸川を見下ろすことができる好立地に位置するなど、ポテンシャルを有している、また、建物前のグラウンド・ゴルフ場やテニスコートも、アイデア次第で様々な活用可能性が考えられる。それらの点を踏まえて、同施設における事業展開を整理する。

図表 6-12 旧リバーヒル大石の活用資源

施設	活用可能性の高い資源
② 旧リバーヒル大石 (既存施設・未活用空間)	ア 建物（宿泊機能、飲食機能等） イ グラウンド・ゴルフ跡地 ウ テニスコート2面

図表 6-13 旧リバーヒル大石の土地条件



※大石淀グラウンド・ゴルフ場は整備後に行政財産となる予定

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

ア. 建物（宿泊機能、飲食機能等）

事業展開の可能性	
場所	建物（宿泊機能、飲食機能等）
アメニティ機能の追加	
図表 6-14 INN THE PARK	
<div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <p>出所) 三井住友トラスト基礎研究所</p> <p>旧リバーヒル大石は、閉館となる前までは宿泊機能と飲食機能を有していたが、どちらも赤字で運営されていた。そのため、仮に今後再び運営を開始するとしても、同様のやり方では問題点があることから、まずはアメニティ機能を復活させ、既存の利用客の満足度を高める工夫が必要になる。具体的には、トイレ、シャワー施設、交流場所の設置である。その上で、他のエリアでの新規事業実施により新たな利用客が増えた場合には、飲食など追加的な設備投資が必要となる事業を検討するなど、段階的な対応が必要になる。</p>	
想定される課題	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 雨漏りなど施設状態が良くない箇所があるため、どれくらいの設備投資が必要なのかを今後検討する必要がある。 ・ 今後、宿泊機能や飲食機能を追加していく場合、行政財産の使用許可になるため、事業で利益が出るための使用料の設定を検討する必要がある。 ・ 宿泊機能や飲食機能を付随させていく場合、ロケーションを魅力化する必要がある。旧リバーヒル大石は、瀬戸川を見下ろすことができる位置に立地し、眺望に恵まれているが、その環境を活かすためには木々の伐採等が必要となり費用がかかる。 	

イ. グラウンド・ゴルフ場

ウ. テニスコート

事業展開の可能性	
場所	グラウンド・ゴルフ場、テニスコート
オートキャンプ場の設置・運営	
図表 6-15 オートキャンプ場のイメージ	
	
<p>旧リバーヒル大石の敷地内にあるグラウンド・ゴルフ場およびテニスコートも、大石緑地スポーツ村の多目的芝生広場と同様にキャンプ需要を取り込める可能性が高い。オートキャンプ場であれば、基本的には場所さえ設定できれば事業が実施しやすいため、低労力での事業実施が可能と考えられる。</p>	
想定される課題	
<ul style="list-style-type: none">・ グラウンド・ゴルフ場の地面には起伏があるため、簡易的な整地等が必要となる可能性がある。・ 旧リバーヒル大石の建物内にトイレやシャワーなどのアメニティ機能がなければ、オートキャンプ場の設置・運営を含め魅力化が難しい。	

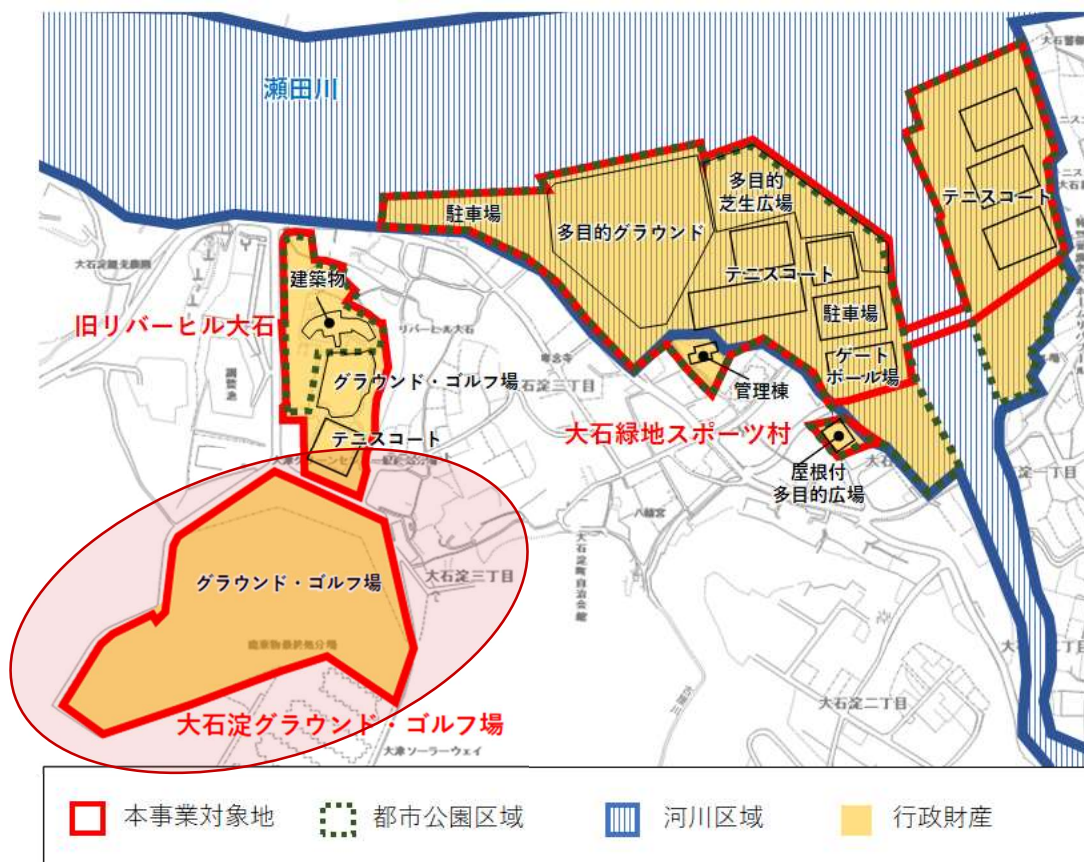
③ 大石淀グラウンド・ゴルフ場

大石淀グラウンド・ゴルフ場において新設されるゴルフコースは、住宅地等から離れた場所に位置し、芝生を備えた広大な敷地面積を有しているなど、グラウンド・ゴルフ以外への活用ポテンシャルを有している。また、3施設の中でもっとも高い位置にあり、その眺望を活かした活用も考えられる。それらの点を踏まえて、同施設における事業展開を整理する。

図表 6-16 大石淀グラウンド・ゴルフ場の活用資源

施設	活用可能性の高い資源
③ 大石淀 グラウンド・ゴルフ場 (新設)	ア 新設ゴルフコース (芝生) イ 眺望の良い空間

図表 6-17 大石淀グラウンド・ゴルフ場の土地条件



※大石淀グラウンド・ゴルフ場は整備後に行政財産となる予定

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

ア. 新設ゴルフコース（芝生）

事業展開の可能性	
場所	新設ゴルフコース（芝生）
未利用時間におけるイベント活用（ex. ドローン講習会）	
<p>図表 6-18 ドローン活用のイメージ</p> 	
<p>グラウンド・ゴルフの全国的な競技人口は現在減少傾向にあり、滋賀県内でも同様の傾向にある。また、閑散期と繁忙期の差が大きく、未利用時間が多くなることから、それら未利用時間を活用して、ドローン講習会などイベント利用を開催することが考えられる。図表 6-19 のとおり、ドローンは航空法の関係で禁止区域が設定されていることから、安心してドローンを飛ばすことができるエリアとして設定することで、利活用を進めていくことが考えられる。</p>	
<p>図表 6-19 ドローンの活用における航空法の禁止区域</p>  <p>(A) (B) (C) …… 航空機の航行の安全に影響をおよぼすおそれがある空域（法132条第1項第1号）</p> <p>(D) …… 人または家屋の密集している地域の上空（法132条第1項第2号）</p> <p>※空港等の周辺、150m以上の空域、人口集中地区（DID）上空の飛行許可（包括許可含む。）があっても、緊急用務空域を飛行させることはできません。無人航空機の飛行をする前には、飛行させる空域が緊急用務空域に設定されていないことを確認してください。（令和3年6月1日施行）</p>	
<p>出所）国土交通省 HP</p>	

想定される課題

- ・ 近接エリアに太陽光発電施設があるため、実施の際にはそうした近隣施設への影響がないように運用する必要がある。
- ・ グラウンド・ゴルフの場合、午前中に実施し、午後はプレーをしない傾向があるため、午前はグラウンド・ゴルフの利用にし、午後はドローンなど他の利用に供するなど弾力的な運用方法を検討する必要がある。

イ. 眺望の良い空間

事業展開の可能性

場所

眺望の良い空間

イベントの実施

図表 6-20 キッチンカー活用イメージ



図表 6-21 現地の眺望



出所)三井住友トラスト基礎研究所

大石淀グラウンド・ゴルフ場は、高低差があることから眺望の良い空間が広がっている。また、このエリアは車両が入れるようになっているため、キッチンカーを誘致して地元食材フェアを開催するなどのイベントが実施できる。ただし、こうしたイベントは直接収入が大きくなるようなものではなく、他の事業との連携を図ることで相乗効果を生み出す仕組みが必要である。

想定される課題

- ・ 本エリアは、行政財産になるため、使用料については弾力的に運用する必要がある。
- ・ イベント自体が儲かるものではないため、持続可能な使用料の設定等、収益確保のための工夫が求められる。

6-2 9 エリアにおける事業展開を踏まえたスキームの検討

「6-1 (2) 施設別の事業展開の可能性と課題」にて整理した9エリアにおける事業展開を実現するためには、具体的にどのような事業手法が適しているのか、以下で検証を行う。なお、同事業展開においては公共施設の整備は想定されていないため、PFI（BTO方式等）は対象に含めない。

(1) 大石緑地スポーツ村における事業展開と事業手法の検証

① 想定される事業・新たな工作物

図表 6-22 大石緑地スポーツ村で想定される事業・新たな工作物

※表中の番号・記号は6-1(1)で示した9エリア（図表6-1）に対応

エリア	想定される事業	想定される新たな工作物
①-イ 多目的芝生広場	オートキャンプ場の整備・運営	— (区画のライン引き等)
テニスコート	テニスコートの運営	—
①-ア 多目的グラウンド	BMXの整備・運営	段差等造成のための盛り土
①-エ 遊水エリア	環境教育ツアー	—
その他エリア	ランニングイベント等	—
①-ウ 屋根付多目的広場	ドッグランの運営	囲い柵の設置

② 事業手法の検証

図表 6-23 大石緑地スポーツ村における事業手法の検証

エリア	業務委託	指定管理者制度	都市公園法 (設置管理 許可、Park- PFI)	PFI (コンセッ ション方式)	官民共同事 業体方式
多目的芝生広場	×	△	×	○	○
テニスコート					
多目的グラウンド					
遊水エリア					

その他エリア					
屋根付き多目的広場					
大石緑地スポーツ村 全体を踏まえた事業 手法の観点	×	△	×	△	○

大石緑地スポーツ村における事業展開には、オートキャンプ場から BMX、環境教育ツアー等幅広い業務内容が含まれており、民間事業者 1 社でそれら全てを提案・実行することは難しいと考えられることから、業務委託や指定管理者制度、都市公園法の設置管理許可（Park-PFI を含む）は事業手法として適していない。

大石緑地スポーツ村では新たな工作物が複数想定されるため、運營業務等を一括して委託できる形が望ましい。その観点からは、PFI（コンセッション方式）は複数の事業対象をまとめて自主事業等の提案を受けるために適した手法とも考えられるが、大石緑地スポーツ村全体として採算性が高いとは言えないため、採算性が重視される同手法も事業手法として適していない。

一方、官民共同事業体方式は、テニスコートの運営やその他関連する複数事業の事業リスクを管理しながら企画・実行していくことができるため、大石緑地スポーツ村に導入する事業手法として適切であると考えられる。

（２）旧リバーヒル大石における事業展開と事業手法の検証

① 想定される事業・新たな工作物

図表 6-24 旧リバーヒル大石で想定される事業・新たな工作物

※表中の番号・記号は 6-1(1)で示した 9 エリア（図表 6-1）に対応

エリア	想定される事業	想定される新たな工作物
②-ア 建物	アメニティ機能の維持管理	—
②-イ グラウンド・ゴルフ場	オートキャンプ場の整備・ 運営	— (区画のライン引き等)
②-ウ テニスコート		
その他エリア		

② 事業手法の検証

図表 6-25 旧リバーヒル大石における事業手法の検証

エリア	業務委託	指定管理者制度	都市公園法 (設置管理許可、Park-PFI)	PFI (コンセッション方式)	官民共同事業体方式
建物	△	△	○	○	○
グラウンド・ゴルフ場					
テニスコート					
その他エリア					
旧リバーヒル大石全体を踏まえた事業手法の観点	△	△	○	○	○

オートキャンプ場の整備・運営と旧リバーヒル大石のアメニティ機能の維持管理については、新たな工作物は想定されず、実施する事業内容が明確であるため、いずれの事業手法でも課題は多くはないと考えられる。ただし、利用者のサービス向上を進めることが重要になるため、それらを民間事業者の自主事業として実施できることが望ましい。その観点からは、都市公園法の設置管理許可（Park-PFIを含む）やPFI（コンセッション方式）、官民共同事業体方式が適していると考えられる。最終的にどの手法を選択するかは、民間事業者側にどの程度のインセンティブを与え、どの程度の事業規模にて実施するか等の観点から検討することが望ましい。

(3) 大石淀グラウンド・ゴルフ場における事業展開と事業手法の検証

① 想定される事業・新たな工作物

図表 6-26 大石淀グラウンド・ゴルフ場で想定される事業・新たな工作物

※表中の番号・記号は6-1(1)で示した9エリア（図表 6-1）に対応

エリア	想定される事業	想定される新たな工作物
③-ア グラウンド・ゴルフ場 (全体)	グラウンド・ゴルフ大会	—

③-ア グラウンド・ゴルフ場 (下段 3.5 ホール) (広大な土地)	未活用時間を活用した ドローン講習会	—
③-ア グラウンド・ゴルフ場 (上段 0.5 ホール) (天然芝平坦) (コンパクト)		
③-イ 階段テラス	パブリックビューイング	電源
その他エリア	キッチンカー誘致等の イベント	—

② 事業手法の検証

図表 6-27 大石淀グラウンド・ゴルフ場における事業手法の検証

エリア	業務委託	指定管理者 制度	都市公園法 (設置管理 許可、Park- PFI)	PFI (コンセッシ ョン方式)	官民共同事 業体方式
グラウンド・ゴルフ場 (全体)	△	○	×	○	○
グラウンド・ゴルフ場 (下段 3.5 ホール) (広大な土地)					
グラウンド・ゴルフ (上段 0.5 ホール) (天然芝平坦) (コンパクト)					
階段テラス					
その他エリア					
大石淀グラウンド・ゴ ルフ場全体を踏まえ た事業手法の視点	△	○	×	○	○

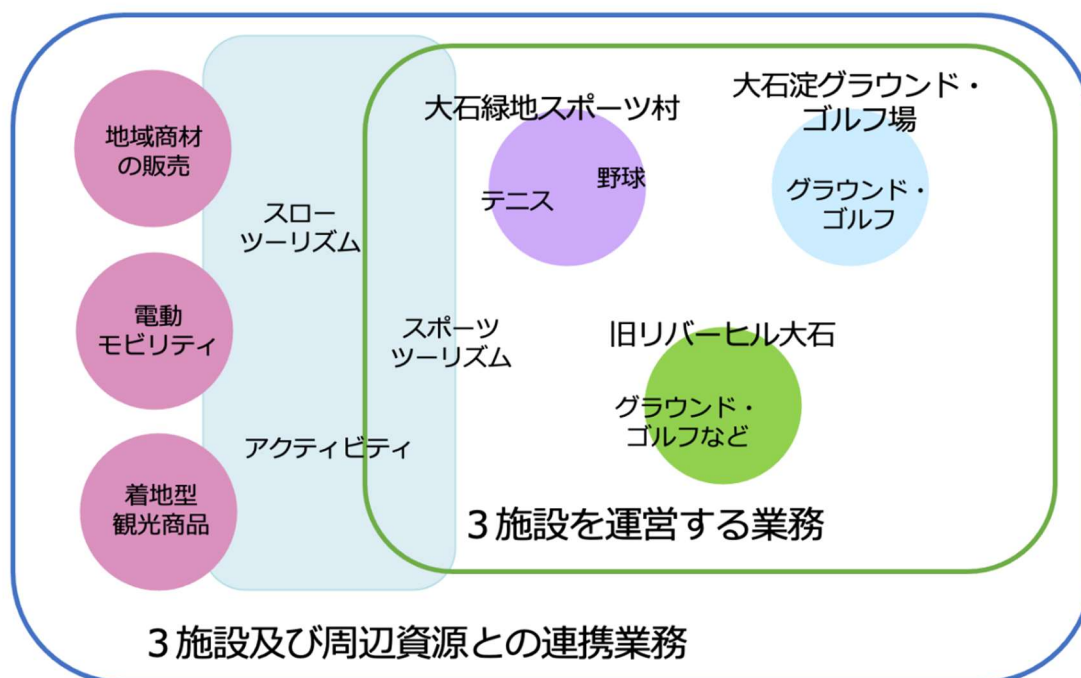
グラウンド・ゴルフ場については、利用料収入が発生するため、指定管理者制度やPFI（コンセッション方式）、官民共同事業体方式で実施することが適している。業務委託については、単年度の契約になるため、事業手法としては適さない。都市公園法の設置管理許可（Park-PFIを含む）は、本エリアが都市公園ではないため、事業手法として採用できない。

（４）３施設および周辺資源との連携を踏まえた全体スキームの考え方

次に、施設別・エリア別ではなく、３施設および周辺資源との連携業務について整理をすると、事業パートナーからは、地域商社のような地域商材の販売や着地型観光を進めていく提案も出されていた。また、ヘルス・ツーリズムやスローツーリズムの観点からは、人々が訪れたいくなる目的地として商品を提案していく必要があるとのことであった。さらには、３施設の間には一定の距離や高低差があるため、電動モビリティの貸出等、移動手段を提供する必要もある。

これらの観点から３施設および周辺資源との連携のイメージを整理すると、図表 6-28 のとおりとなる。

図表 6-28 ３施設および周辺資源との連携のイメージ



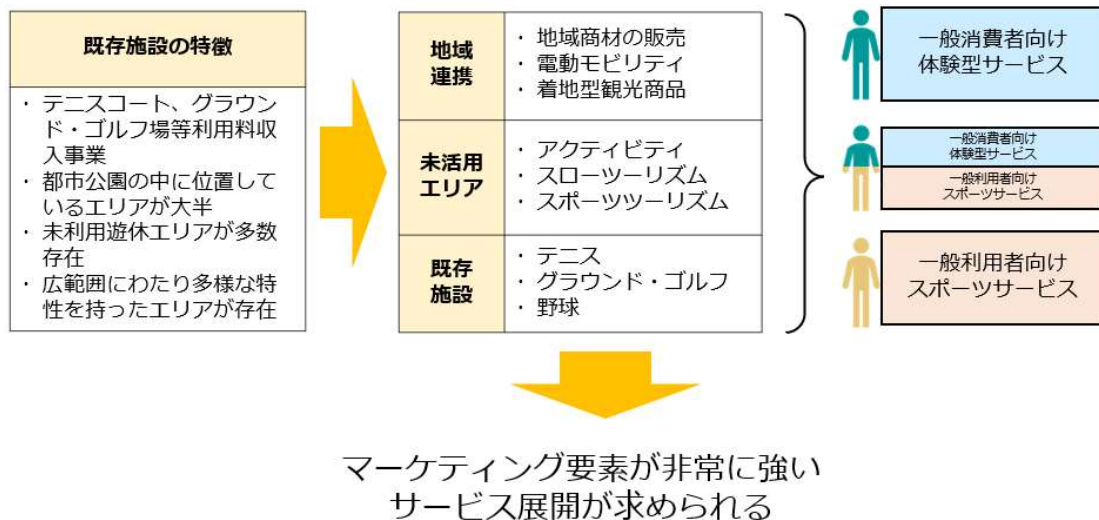
出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

3 施設および周辺資源との連携業務において、地域商材や着地型観光等に関する事業を実施していく上では、商品企画や商品開発、販売戦略等、いわゆるマーケティングのノウハウが重要となる。そのため、事業手法に関しては、そのようなノウハウを有する民間事業者が柔軟に対応可能な手法が求められる。さらに、消費者向けのサービスの流行は短期間のサイクルで回っていくため、機動的に事業を展開できる事業手法も重要になる。そうした特徴を踏まえると、官民共同事業者が事業リスク等を管理しながら事業を進めていく手法が適していると考えられる。

(5) 9 エリアにおける事業展開を踏まえたスキームの検討 (まとめ)

以上、施設別・エリア別に想定される事業に照らして事業手法を検討してきたが、改めて整理をすると、9 エリアには3 施設を運営する業務（テニスコートの運営・グラウンド・ゴルフ運営など）とその枠外にある3 施設および周辺資源との連携業務に分けられる。3 施設を運営する業務だけであれば、エリアを区切って、そこで想定される事業を抽出し業務として設定することで成り立つと考えられるが、現在、テニスコート以外は赤字であることを踏まえると、単純に利用料収入だけで運営するような事業手法を採用することは行政負担が高くなる。そうした背景を踏まえると、エリア全体を魅力化し、3 施設の利用料収入だけではなく、3 施設の遊休空間での新しい事業展開や3 施設及び周辺資源との連携業務も重要になる。そうした特性を踏まえて、想定される事業展開と事業の特徴を改めて整理をすると、図表 6-29 のとおりとなる。

図表 6-29 想定される事業展開と事業の特徴



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

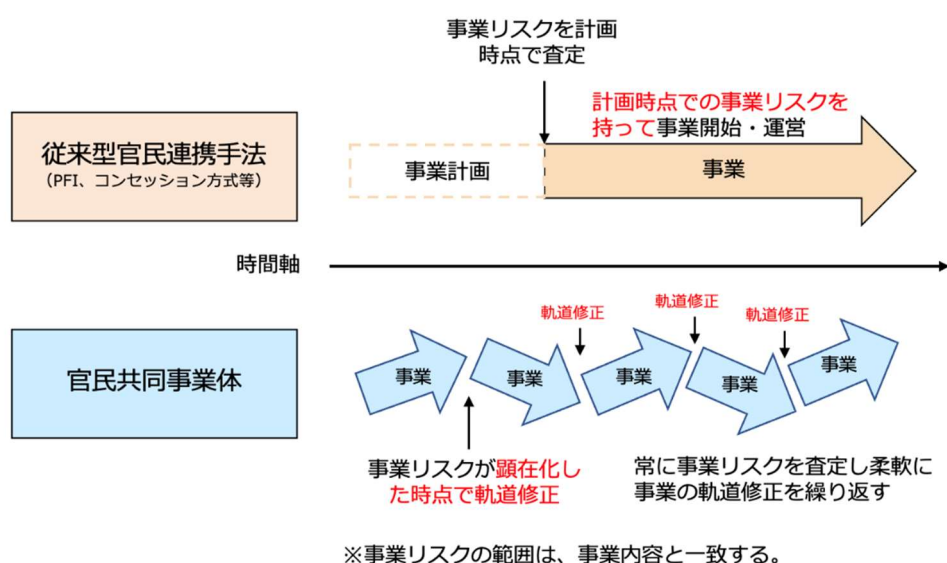
結論としては、一般利用者向けのスポーツサービスと一般消費者向けの体験型サービスを展開していくことで、新たに稼ぐ方法を生み出し、単なる運営から脱却する必要がある。そうした機動性と柔軟性を担保し、マーケティング要素が非常に強く求められるサービス展開を実現するには、仕様書や要求水準で事前に事業内容を想定して進める従来の官民連携手法ではなく、これまで整理してきたように、①3施設の一体管理に関する新たな提案を時代に合わせて継続的に出し、②柔軟で機動的な事業運営進め、③3施設の一体管理による経営の視点を持って、④公共・事業者・地域が一体となる体制のもと、⑤エリアマネジメントを実践していくことに適した官民共同事業体方式を導入することが望ましいと考えられる。

6-3 官民共同事業体方式におけるリスクの検討

事業手法として官民共同事業体方式を採用することで、3施設の魅力化、さらには3施設と周辺資源を掛け合わせた連携業務が可能になることを整理したが、本項では、PFI（BTO方式等）やPFI（コンセッション方式）を従来型官民連携手法として整理し、官民共同事業体方式との対比でリスクに関する検討を行う。

従来型官民連携手法は、複数の民間事業者がコンソーシアムを組み、1つのSPCを組成して事業を展開する意味では、民間と民間とで共同事業体を構築する手法と整理できる。よって、そうした手法と、公共と民間とで共同事業体を構築する手法（官民共同事業体方式）とを比較することで、それぞれの特徴を明確化できる。

図表 6-30 従来型官民連携手法と官民共同事業体方式の比較（イメージ）



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

図表 6-31 従来型官民連携手法と官民共同事業体方式の比較（項目別）

	従来型官民連携手法	官民共同事業体方式
特徴	公共が綿密な事業計画を立てる	官民で柔軟に事業計画の策定・修正を行う
事業リスクの範囲	当初に企画される事業計画の範囲	都度企画される事業計画の範囲
変化対応	硬直的	柔軟
事業リスクの査定時期	計画時点	随時
リスクマネジメント方法	リスク分担表	50：50の意思決定によるガバナンス
親和性の高い事業	インフラや劇場など機能が明確な事業	公園や道の駅などエリアが広範囲にわたりマーケティングを伴う事業

まず、従来型官民連携手法の特徴として、公共が綿密な事業計画を立てることが挙げられる。例えば、PFI事業として劇場を整備・運営する場合、公共が綿密に収容人数から施設規模を算出するなど、2～3年の期間をかけて、計画立案や事業者選定を行うこととなる。また、民間事業者を選定し事業権契約を結ぶ際に、リスク分担表で公共側のリスクと民間事業者側のリスクを明確に区別する点や、事業範囲やそのリスクが事業の企画段階で定まる点が特徴である。基本的にはコンセッション方式についても同様であり、同方式に空港や水道などのインフラ系事業が多いのは、市場環境の変化に大きく左右されない事業が適しているという整理から来ているものと考えられる。

一方で、官民共同事業体方式については、官民で事業計画を立てて事業体を組成するという特徴がある。つまり、企画立案段階から民間事業者に入ってもらい、事業計画を立てるため、民間事業者側の意見が大きく反映される形で事業計画が策定される。さらに、事業の企画が断続的に行われることも特徴であり、事業リスクの範囲もその都度定まってくる。これらの点を加味すると、公園や道の駅など、エリアが広範囲にわたり、マーケティング要素を伴う事業が官民共同事業体に適していると言える。民間事業者の大きな強みは、日々市場環境の変化の中で事業展開を考え、実行していることにある。そのため、公共側にはない視点を活かせる事業との親和性が高い。

官民共同事業体方式のリスクマネジメントの方法として、意思決定権限を官

民 50 : 50 として定款で定めるため、民間事業者が過大なリスクをとらないように公共がガバナンスを効かせられる点も特徴である。本事業に照らして整理すると、マーケティング要素が強く求められるサービス展開は民間事業者に大きく依存する形になりがちであるが、定款により意思決定権限を 50 : 50 に設定しておくことで、常に大津市のガバナンスを発揮できる体制を確保することが可能となる。例えば、新規事業として実施するオートキャンプ場に多くの利用者が想定され、官民共同事業体の組成 3 年後にグランピング施設を整備・運営したいとの民間事業者の申し出があった場合、その意思決定には大津市側も参画することができ、実行可否を大津市の視点から判断することが可能である。官民共同事業体方式は、公共側が事業リスクの判断を常に行っていくことでリスクマネジメントを行うことができる事業手法であるといえる。

7章. 官民共同事業体設立に向けたプロセス

前章では、事業パートナーからの様々な提案やアイデアを本事業として有効に展開していくためには、リスクマネジメントの観点からも、官民共同事業体方式の導入が望ましいことを確認した。

よって本章では、官民共同事業体の設立に向けた今後の手続きや展開について整理する。

7-1 今後の事業スケジュール（案）

今後の事業スケジュールの概要は図表 7-1 のとおりである。令和 6 年度から 3 施設の運営管理を行うべく、令和 5 年度については、官民共同事業体の設立に向けた協議を行い、令和 5 年度下期中の官民共同事業体の設立を目指すことになる。

なお、今後の詳細な事業スケジュールについては、大津市と事業パートナーにて、綿密に協議を行い決定していくことが重要である。

図表 7-1 今後の事業スケジュール（案）



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

7-2 官民共同事業体設立に向けたプロセス

(1) 設立までのプロセス

官民共同事業体設立にあたっては、大津市と事業パートナーとの間で事業の方向性について協議を行い、合意された事業計画に基づき、設立手続きに入る必要がある。

令和 5 年度上期において想定されるプロセスは図表 7-2 のとおりである。

図表 7-2 官民共同事業体設立に向けたスケジュール案

	令和5年4月			5月			6月			7月			8月			9月			10月		
	上	中	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下
1. 覚書締結(済)																					
2. 官民連携会議体の開催	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
3. 事業方針・事業計画の協議																					
事業の方向性の検討	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
事業範囲の検討	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
業務分担の検討		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
収支計画(収入、費用)の検討			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
資金計画の検討				●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
4. 組織形態の検討																					
会社形態の検討	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
意思決定方法の検討		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
出資金額・分担額の検討					●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
5. 本協定の内容検討										●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
6. 会社定款作成													●	●	●	●	●	●	●	●	●
7. 代表者・職員などの決定													●	●	●	●	●	●	●	●	●
8. 各出資者の議決、取締役会決議																		●	●	●	●
9. 本協定の締結																					●
10. 出資払込																					●
11. 法人設立登記																					●

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

(2) 事業計画の策定・合意

事業計画の策定・合意についての、一般的な検討プロセスは以下のとおりである。なお、実際には、そのプロセスや協議内容についても、事業パートナーと協議を行い、当事者の合意のもとに進めていくことが望ましい。

① 事業の方向性の検討

事業理念や事業目標など、官民共同事業体の目指すべき方向性についての検討である。これは、事業パートナーの募集に至った地方公共団体の意向が大きく反映されると考えられるが、地方公共団体の考えを事業パートナーと共有し、必要に応じて協議や修正を行い、最終的に地方公共団体と事業パートナー全員で、事業の方向性についてのしっかりした認識共有を図ることが重要である。

② 事業範囲の検討

次に、官民共同事業体が行うべき事業範囲の検討である。これは当初の募

集内容を受けて必ず実施すべき事業と、本事業の目的を達成するため共同事業体が自らの判断で行う任意の事業に分けられる。

また、当初より開始する事業と中長期的に検討を行う事業に分けて、事業範囲を検討することも重要である。官民共同事業体は、地域に根付いて事業を始めることになるが、最初から多くの事業を手掛けるのではなく、地域の実情やニーズをある程度時間をかけて理解し、徐々にその事業範囲を拡大していくことが望ましい。

特に多額の投資を必要とする事業については、慎重に検討すべきであり、需要やニーズを楽観的に見積もり、甘い事業計画で多額の投資を行った過去の第三セクターなどの失敗事例を教訓とすべきである。学識経験者の意見にも見られるように、投資額が少なく撤退がしやすいリーズナブルでフレキシブルな事業から開始し、徐々にその事業範囲を拡大していく考え方が重要である。

③ 業務分担の検討

事業範囲がある程度定まったら、業務分担の検討を行う必要がある。まずは事業パートナーを中心に業務分担を検討することになるが、必要に応じて外部企業との連携も行い、ノウハウを有する外部企業のリソースを最大限に活用することも重要である。また、支援者と位置付けられた地元団体との連携やその他の地元企業との連携も積極的に検討すべき課題であり、地域の多くのステイクホルダーと連携した事業推進を考えるべきであろう。

なお、事業パートナー以外で主要な業務を担う企業がある場合は、将来的な官民共同事業体への参加（出資）も視野に入れて、当該企業の位置付けを検討していくことも必要である。

④ 収支計画の検討

収支計画については、まずは事業を担う主要企業が中心となり個別業務毎の収支計画を作成し、それをもとにして、官民共同事業体全体の収支計画を固めて行くことが想定される。

地方公共団体としては、この収支計画を検討する段階で、財政負担についても検討することになる。独立採算で十分に事業採算が見込める事業であれば、地方公共団体の負担は発生しないが、単独の事業では黒字化が見込みにくい場合は、住民福祉などの観点から、地方公共団体が財政負担を行う必要性やその規模などについて検討することになる。

収支計画については、単年度収支だけでなく、中長期的な計画も作成しておくことが望ましい。ただし、中長期の計画については、事業内容が必ずし

も定まらないケースもあるため、必要に応じて複数のシナリオで収支計画を作成し、事業開始後にも定期的に見直しを行うことが必要である。

⑤ 資金計画の検討

収支計画が作成できれば、必要な事業資金（運転資金、設備資金）について検討し、その資金調達方法を検討する必要がある。

資金調達は、事業開始当初は、出資によりその大部分を賄う必要があると考えられるが、必要に応じて、銀行借入やその他の資金調達手段についても検討する必要がある。外部からの資金調達を検討する場合は、事業計画の蓋然性について資金提供者に説明し、その関心度合いを確認するなど、資金調達の確実性を高めておく必要がある。

必要な事業資金額と外部資金調達の金額が固まると、自ずと必要な出資額についても固まるので、地方公共団体と各事業パートナーの出資分担も検討しておく必要がある。

以上のプロセスは、相互に関連性が非常に強く、必ずしも順序どおりに進んでいくものではない。実際には、試行錯誤を繰り返しながら、徐々に事業計画として固まっていくものである。なお、重要な点については、(仮)協定書などを締結し、都度の合意事項を明確にしておくことも検討すべきである。

この事業計画の作成はとても大切なプロセスであり、決して事業パートナー任せにするのではなく、地方公共団体も積極的に関与していくことが重要である。

(3) 官民共同事業体の法人形態

① 営利法人と非営利法人

官民共同事業体の法人形態としては、営利法人である会社法上の法人（株式会社や合同会社）や非営利法人である一般社団法人等が考えられる。

一般社団法人は、事業範囲の制約はなく制度上は営利事業も実施することが可能であるが、営利を上げることを主たる目的としていないため、配当や残余財産の分配を行うことが禁止されている。このため、一般的に金融機関などからの資金調達も難しいケースが多く、幅広く収益事業を行う組織としては適していないと言える。

このため、幅広く収益事業を行うことを検討している場合は、営利法人である会社法上の会社（株式会社や合同会社）などを検討することになる。株式会社や合同会社は、配当や残余財産の分配が可能となるため、利益計上や

資本蓄積が行いやすく、一般社団法人と比べて、外部からの資金調達も検討しやすいと言える。

② 株式会社と合同会社

一般的に、株式会社は合同会社より、多数の出資者から出資を受け、大規模に事業を展開していくのに適している。このため、“株主平等の原則”に基づいて多くの株主を公平に扱う必要があり、議決権や利益分配は出資比率に基づく必要がある。

一方、合同会社は、少数の出資者から出資を受け、小規模に事業を行うことが想定されており、それぞれの出資者の立場や関心の違いに配慮し、議決権や利益分配において、自由度の高い組織設計ができることが特徴である。また、定款認証費用が不要でコストが低く手続きも簡便で、スピーディな設立が可能である。

なお、株式会社と比べた合同会社のデメリットとしては、大規模な資金調達（社債発行や株式上場など）が出来ないことがあげられるが、合同会社を株式会社に組織変更をすることも可能であるため、将来的に事業規模が拡大し、多額の資金調達が必要な場合には対応が可能である。

官民共同事業体は、地方公共団体と事業パートナーである民間企業という立場や関心の異なる少数の出資者が出資し、共同で事業を運営していくことが想定されているため、より柔軟な組織設計が可能な合同会社を用いるのが最も適していると考えられる。

図表 7-3 法人格の比較

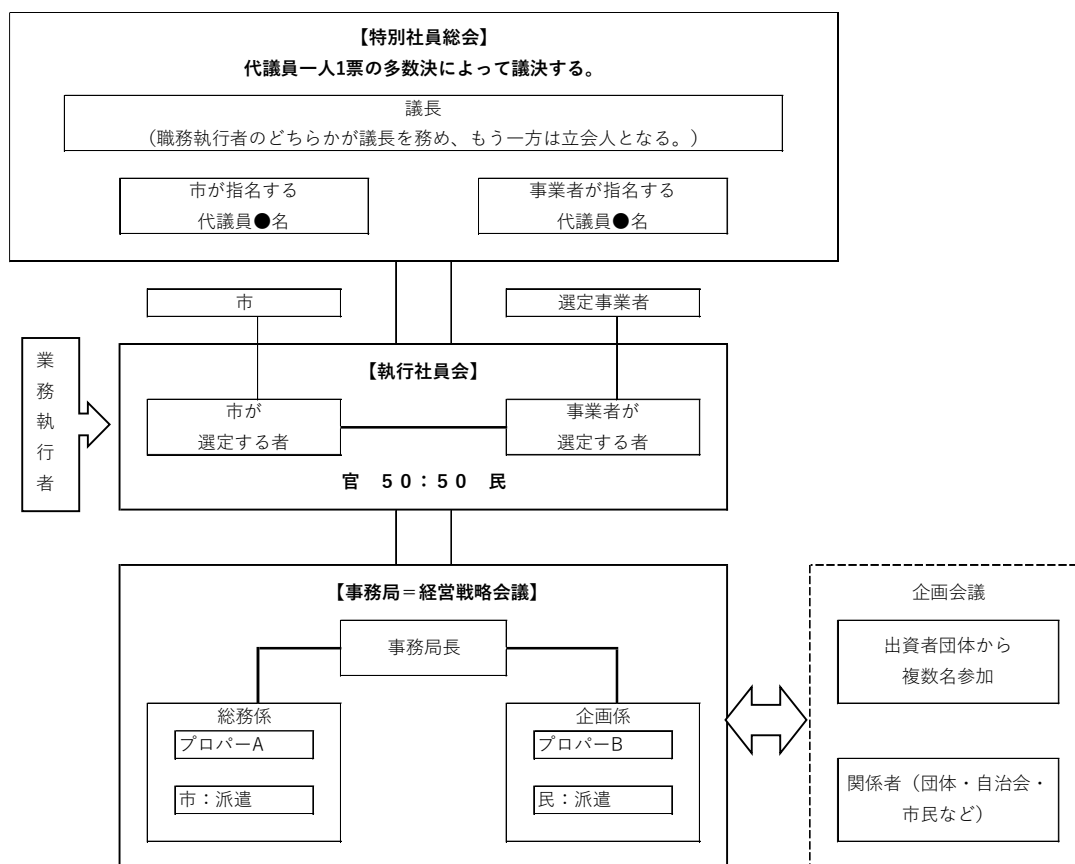
	株式会社	合同会社	一般社団法人
根拠法	会社法	会社法	一般社団法人および一般財団法人に関する法律
事業範囲	定款に定める営利事業	定款に定める営利事業	定款に定める事業（公益事業、共益事業、収益事業も可）
意思決定機関	株主総会 取締役会	社員総会	社員総会
代表者	代表取締役	代表社員 業務執行社員	理事
議決権	出資比率	1社員1票 (定款により変更可)	1社員1票 (定款により変更可)
配当・残余財産分配	可 (出資比率)	可 (方法は定款による)	不可
設立費用	定款認証手数料 登記費用	登記費用	定款認証手数料 登記費用

(4) 官民共同事業体の組織体制

① 組織体制

募集要項記載の組織体制（案）は図表 7-4 のとおりである。法人格は合同会社とし、最高意思決定機関である業務執行社員会での議決権比率は、持分数に拘わらず地方公共団体 50：事業パートナー50（業務執行者は同一数）とするが、配当は出資比率に基づいて行うことを想定している。

図表 7-4 募集要項における組織体制（案）



出所) 大石淀スポーツ関連施設の管理運営事業推進のための事業パートナーの募集
募集要項

具体的な大津市の議決権比率や人材の派遣については、様々なパターンが考えられるため、大津市と事業パートナーのそれぞれの役割に応じて、検討していく必要がある。官民共同事業体は、複数の業務を段階的に実施していくことが想定されるため、事業の展開に応じて、大津市や事業パートナーの議決権比率や役割を柔軟に変更していくことも考えられる。なお、職員派遣をする場合は大津市の職員派遣の人事制度に則って対応する必要がある。

② 定款記載事項

合同会社の定款には絶対的記載事項と相対的記載事項がある。定款自治の自由度が高い合同会社の場合、定款記載内容の重要度は非常に高いと言える。

特に、議決権や配当などについて原則と異なる取り扱いを行う場合には、「別段の定め」として相対的記載事項へ記載することが求められる。

なお、合弁事業で会社を設立する場合には、定款記載内容に加えて、各出資者の間で事業や組織の運営方法などについて協定書などを別途締結することが一般的である。このため、当事者間で合意すべき事項のうち、定款に盛り込むべき事項と協定書などに盛り込むべき事項を整理する必要がある。

図表 7-5 主な定款記載事項

主な定款記載事項	
1	絶対的記載事項
(1)	目的（事業目的）
(2)	商号（会社の名称）
(3)	本店の所在地
(4)	社員の名称および住所
(5)	社員全員が有限責任である旨
(6)	社員の出資の目的およびその価額
2	主な相対的記載事項
(1)	持分の譲渡
(2)	業務の執行 : 業務執行社員を定める場合は規定
(3)	合同会社の代表 : 代表社員を定める場合は規定
(4)	利益の配当 : 配当の決定方法などを定める
(5)	社員の損益分配の割合 : 配当の割合などを定める
(6)	残余財産の分配の割合 : 残余財産分配の割合などを定める
(7)	競業の禁止 : 競業禁止の例外規定を定める
(8)	会社の公告方法 : 会社の公告方法を定める
3	任意的記載事項

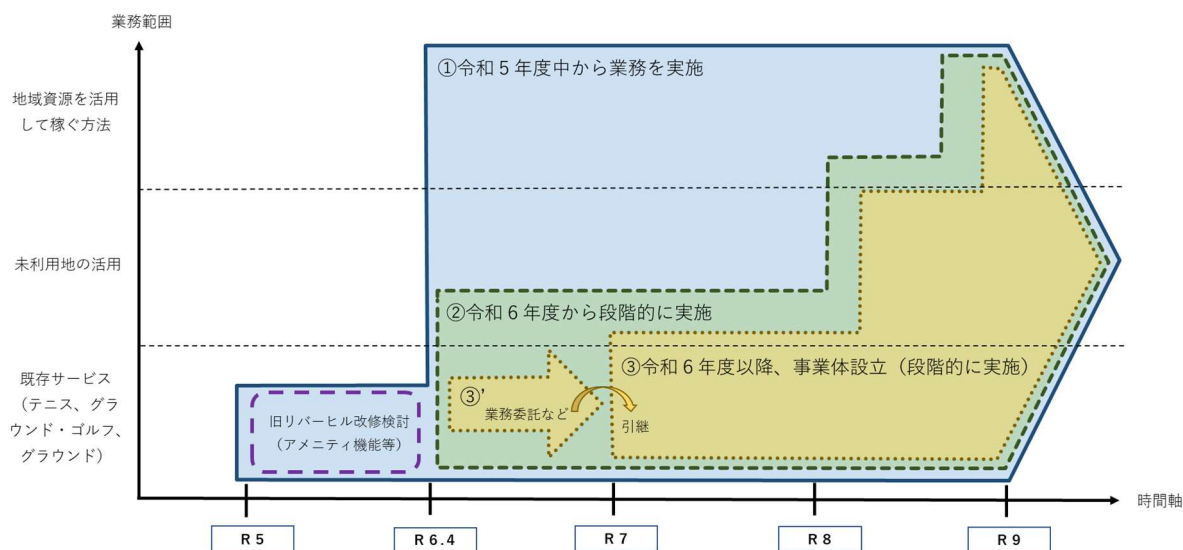
(5) 官民共同事業体の事業開始時期の検討

本事業では、複数の事業を実施することを想定しているが、実際の事業範囲や事業スケジュール、大津市との役割分担については、より具体的に検討を進める

必要がある。

官民共同事業体の事業範囲としては、図表 7-6 に示すような事業が想定されるが、どのような事業をどのようなスケジュールで実施させるのかは慎重に検討する必要がある。

図表 7-6 官民共同事業体の事業展開イメージ



出所) 大津市

事業展開の進め方としては、例えば、以下のようなケースが考えられる。

① 全ての業務を担わせるケース

令和6年4月からの3施設の維持管理・運営を目指し、旧リバーヒル大石の改修作業等も官民共同事業体に担わせるケースである。

この場合は、令和5年度上期中に事業計画等の合意を行い、官民共同事業体の設立手続きを行う必要がある。

② 3施設の維持管理・運營業務から事業を担わせるケース

令和6年4月の3施設の維持管理・運営の開始に合わせて、官民共同事業体を設立するケースである。

この場合は、旧リバーヒルについては最低限の改修作業については大津市が別事業として行い、令和6年度3月迄に事業計画等の合意を行い、官民共同事業体の設立手続きを行う必要がある。

③ 3施設の維持管理・運営開始後に、事業を引き継ぐケース

早急に官民共同事業体の設立を目指すのではなく、事業計画等の策定に時間をかけて、令和6年度以降に官民共同事業体を設立するケースである。

この場合は、3施設の維持管理・運営については、当初は事業パートナーである2社が直接実施する形などを検討し、官民共同事業体が設立された場合は、事業を引き継がせることになる。

(6) 官民共同事業体の事業範囲と当事者の役割

最後に、官民共同事業体の事業範囲を踏まえた具体的な設立形態と官民共同事業体、大津市および事業パートナーの役割などについて、現時点で考えられる主な方式について検討する。

具体的な設立形態や役割については、詳細な事業内容が固まらないと検討しにくいですが、大きく分けると図表7-8のように整理できる。

図表 7-8 設立形態と当事者の役割の比較

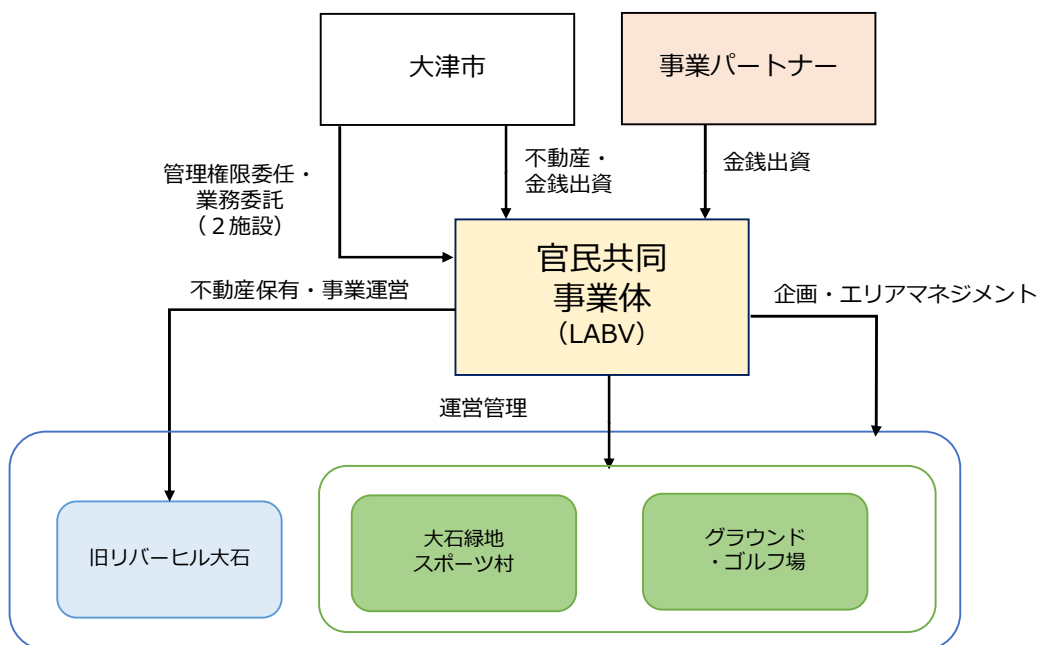
	パターン A) LABV 方式	パターン B) 金銭出资方式①	パターン C) 金銭出资方式②
市の出資	・現物（不動産） ・金銭	・金銭	・金銭
官民共同事業体の役割	・事業企画 ・エリアマネジメント ・2施設の運営管理 ・旧リバーヒル保有、事業運営	・事業企画 ・エリアマネジメント ・3施設の運営管理	・事業企画 ・エリアマネジメント
市の役割	・事業体の出資者 ・2施設の保有、指定管理の委任など	・事業体の出資者 ・3施設の保有、指定管理の委任など	・事業体の出資者 ・3施設の保有、指定管理の委任など
事業パートナーの役割	・事業体の出資者 ・3施設の運営管理（事業体より受託）	・事業体の出資者 ・3施設の運営管理（事業体より受託）	・事業体の出資者 ・3施設の運営管理（大津市より受託）
資金調達	・官民共同事業体が調達	・官民共同事業体が調達	・事業パートナーが調達
留意点	・旧リバーヒル大石の保有により、事業の自由度は上がるが、事業リスクも大きくなる		・事業パートナーが直接大津市より業務を受託するため、事業体の一体感が薄まる

A) LABV 方式

現状は行政財産となっている旧リバーヒル大石を普通財産に変更し、官民共同事業体へ現物出資をする方式。旧リバーヒル大石の不動産は官民連携共同事業体の保有資産となり、自由度の高い業務運営が可能となる。

なお、大石緑地スポーツ村とグラウンド・ゴルフ場は、引き続き大津市の保有となるため、大津市が行政処分や契約締結などの方法で、官民連携共同事業体へ管理業務を委任することになる。

図表 7-9 LABV 方式のイメージ

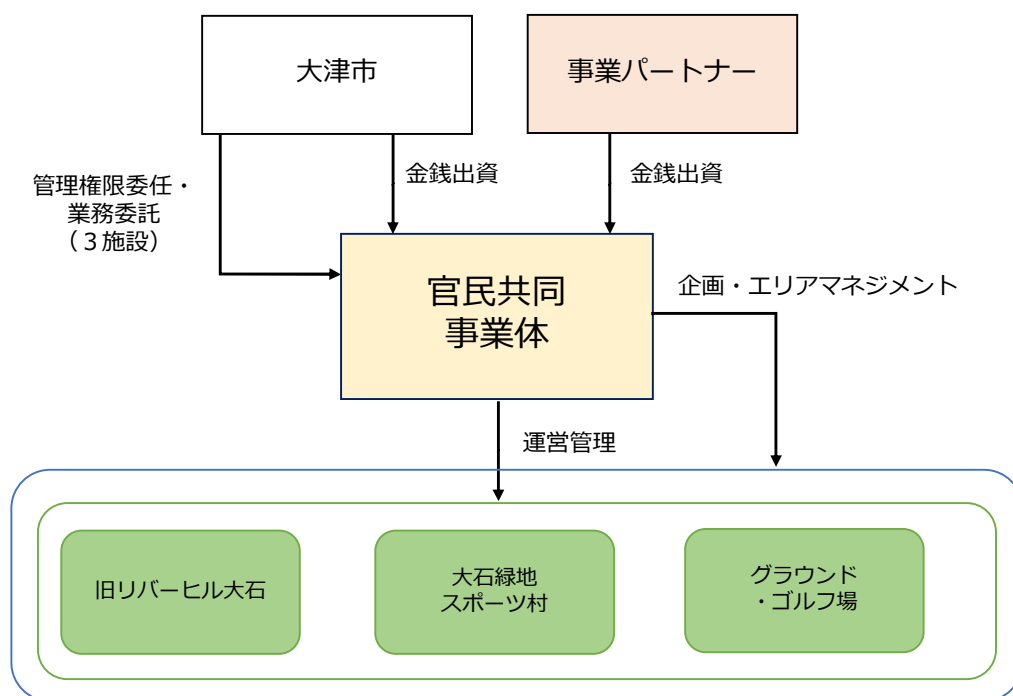


出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

B) 金銭出資方式（官民共同事業体が全ての業務を担うケース）

大津市も金銭出資のみを行う方式。3施設は全て大津市の保有となるため、大津市が行政処分や契約締結などの方法で、官民連携共同事業体へ管理業務を委任することになる。

図表 7-10 金銭出資方式（全ての業務を担うケース）のイメージ



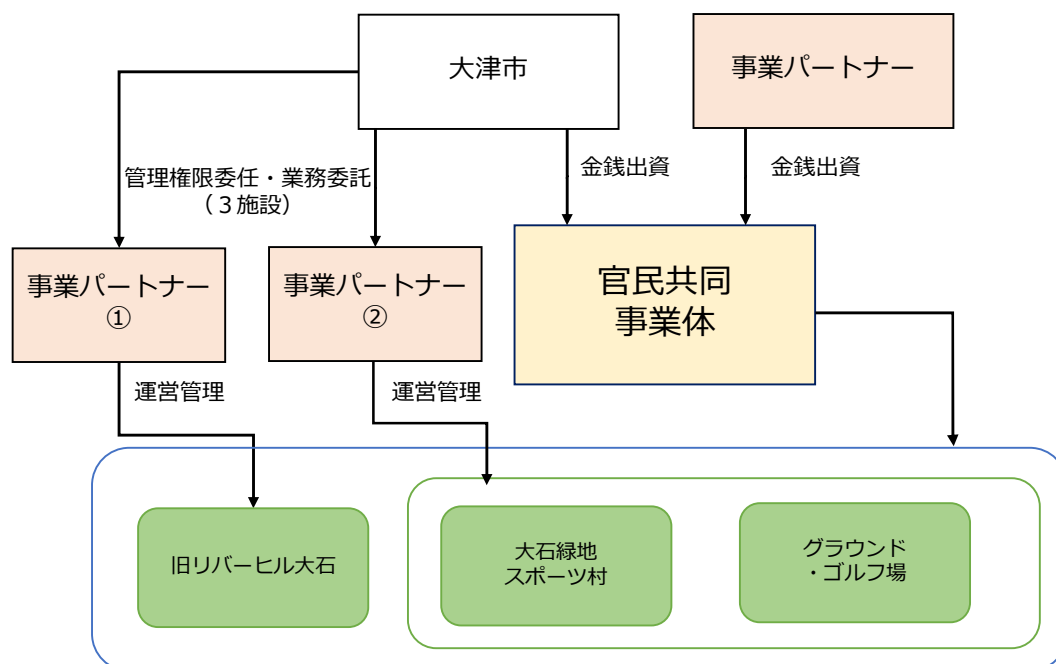
出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

C) 金銭出資方式（官民共同事業体が企画業務などのみを担うケース）

大津市も金銭出資のみを行う方式。大津市と官民共同事業体、事業パートナーは包括協定などを締結し、官民共同事業体が企画業務やエリアマネジメント業務のみを行うことについて合意する。

官民共同事業体が中心となり事業全体のグラウンドデザインを描き、各施設の管理者を決定する。なお、3施設は全て大津市の保有となるため、大津市が行政処分や契約締結などの方法で、事業パートナーなどへ管理業務を委任することになる。

図表 7-11 金銭出資方式（企画業務などのみを担うケース）のイメージ



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

8章. 官民共同事業体を機能させる手法の検討

本章では、前章までの検討結果を踏まえて、設立された官民共同事業体が本事業をより効果的に実施するための手法を検討する。

8-1 事業展開を進める上での資金調達

第6章で検討した3施設内の9つのエリアの事業展開について、改めて整理をすると、図表8-1のようになる。

図表 8-1 各エリアにおける事業内容一覧

番号	活用可能性の高いエリア	事業
①-ア	多目的グラウンド	アーバンスポーツ（BMX など）の設置・運営
①-イ	多目的芝生広場	オートキャンプ場の設置・運営
①-ウ	屋根付多目的広場	ドッグランの設置・運営
①-エ	遊水エリア（川）	環境教育ツアー（川遊び）
②-ア	建物（宿泊機能、飲食機能等）	アメニティ機能の追加
②-イ	グラウンド・ゴルフ跡地	オートキャンプ場の設置・運営
②-ウ	テニスコート	オートキャンプ場の設置・運営
③-ア	新設ゴルフコース（芝生）	未利用時間におけるイベント活用（ex. ドローン講習会）
③-イ	眺望の良い空間	キッチンカーなどのイベント実施

上記を踏まえ、以下では、各事業における必要資金の見通しとその調達方法の可能性について整理をする。

資金調達を整理する上で、上記の9つの事業を、施設整備を伴う事業（水色）と施設整備を伴わない事業（黄色）で分別する。基本的には、施設整備を伴う事業に対して資金調達が必要になるが、施設整備を伴わない事業に関しては、自己資金の活用が中心になる。以下に、それぞれの考え方を整理する。

(1) 施設整備を伴う事業

図表 8-2 施設整備を伴う事業一覧

番号	活用可能性の高いエリア	事業
①-ア	多目的グラウンド	アーバンスポーツ (BMX など) の設置・運営
①-イ	多目的芝生広場	オートキャンプ場の設置・運営
②-ア	建物 (宿泊機能、飲食機能等)	アメニティ機能の追加
②-イ	グラウンド・ゴルフ跡地	オートキャンプ場の設置・運営
②-ウ	テニスコート	オートキャンプ場の設置・運営

施設整備を伴う事業の中でも、大規模な施設整備を伴うものは「②-ア (旧リバーヒル大石の) 建物 (宿泊機能、飲食機能等)」の「アメニティ機能の追加」だけになるが、これは大津市の施設になるため、官民共同事業体の組成後、方針を定めて大津市が整備することが大前提となる。一方で、大津市が整備すると民間事業者の使い勝手が悪い施設になることもあり得るため、民間事業者が整備をし、それに対して大津市が補助金を出すやり方も検討できる。参考資料③に詳細を記載している静岡県沼津市の「INN THE PARK」は、活用が限定的だった少年自然の家を改修・再生した事例であるが、改修に関しては、事業に必要な部分のみ基本的に民間事業者が実施している。同施設は宿泊機能を有しているが、お風呂やトイレなどの水周りについては十分な資金を投入して改修を行う一方、宿泊部屋に関しては既存の施設を活かした必要最小限の改修としている点が特徴的である。この事例からもわかるとおり、どういった改修をどのくらいの期間で行うかによって、必要資金額が変わり、資金調達方法も変わってくる。

「②-ア 旧リバーヒル大石の建物 (宿泊機能、飲食機能等)」の「アメニティ機能の追加」以外の 2 つの事業 (「アーバンスポーツ (BMX など) の設置・運営」、「オートキャンプ場の設置・運営」) に関しては、全て屋外での実施となるが、オートキャンプ場については区画の整備や車両の出入り口の整備など最低限の設備投資で十分である。むしろ、自然のままの状態を維持しておくことが重要になる。また、そうすることによって、初期投資を抑制し、利益率を改善することができる。

(2) 施設整備を伴わない事業

図表 8-3 施設整備を伴わない事業一覧

番号	活用可能性の高いエリア	事業
①-ウ	屋根付多目的広場	ドッグランの設置・運営
①-エ	遊水エリア (川)	環境教育ツアー (川遊び)
③-ア	新設ゴルフコース (芝生)	未利用時間におけるイベント活用 (ex. ドローン講習会)
③-イ	眺望の良い空間	キッチンカーなどのイベント実施

図表 8-3 の 4 つの事業に関しては、施設整備を伴わないため、官民共同事業体の出資額や民間事業者の資金負担の範囲で事業を進めることとなる。その際、資金よりも民間事業パートナーのネットワークに着目し、それらをうまく活用することで、より良い事業とすることが期待される。例えば、ドローン講習会の実施においては、民間事業パートナーのリレーションを活用した適切な講師の手配などが重要となる。

8-2 アベイラビリティペイメント方式の導入

本事業においては、3施設の一体管理とエリアの活性化が大きなコンセプトとなっている。今後、官民共同事業体が3施設の運営管理および周辺エリアを巻き込んだ事業を進めていくためには、より適切で効果的な施設運営およびエリアの活性化に対するインセンティブを付与する仕組みが重要になる。その1つに、アベイラビリティペイメント方式がある。以下では、その仕組みの概略と本事業への導入可能性について検討する。

(1) アベイラビリティペイメント方式

アベイラビリティペイメント方式は指標連動型の支払い方式の一つに位置付けられ、施設の維持管理・運営に関する「パフォーマンス」に対して対価が支払われる仕組みである。利用料金を収入源とせず、公共セクターの財源（税金）によって費用を賄い、主に、公共施設・公共インフラの維持管理に適用される。特に、道路や橋など直接収入を生まないような事業に対して適していると言われている。多くは、ラテン系欧州やアメリカで導入されており、主に公共サービスの提供というアウトプットに応じてサービス対価の水準を変動させるものである。その特徴は、図表 8-4 に示すとおりである。

図表 8-4 アベイラビリティペイメント方式の特徴

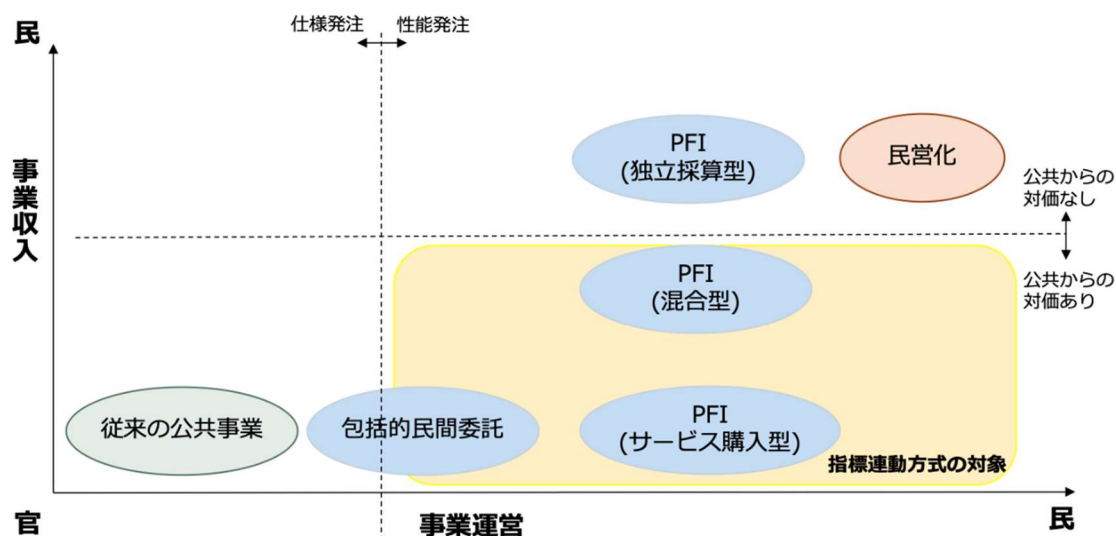
項目	概要
リスク	設計・建設・資金調達・運営・管理に対して、民間事業者に移転
対価	税金を原資とするサービス対価
支払額	成果によって変動（上限あり）

こうした特徴を整理すると、日本で実施されている PFI 方式において指標を設定した上で、その対価の支払い額を変動させる手法であることがわかる。ポイントとしては、あくまでも支払額には上限が設定されるため、公共側の負担がそれ以上にならない点である。

① 内閣府「指標連動方式に関する基本的考え方」

日本においても、海外事例を参考に指標連動型の官民連携手法が検討され始めており、令和4年5月には内閣府が「指標連動方式に関する基本的考え方」を公表した。これまで日本で進められてきたPFI手法を基本として、包括的民間委託やPFI手法（混合型・サービス購入型）に適していると整理され、性能発注において指標を設定し、その指標の達成度合いに応じて増額・減額を行うとされた点がポイントである。一方で、図表8-5で記載されているように、独立採算型事業の場合は対象とならないと整理されている。これは、さきほどアベイラビリティペイメント方式の導入の部分で整理したように、あくまでも事業の対価が税金を原資として賄われている場合に導入を想定しているためである。

図表 8-5 指標連動方式の対象イメージ



出所) 内閣府「指標連動方式に関する基本的考え方」より抜粋

②コンセッション方式との比較

コンセッション方式との比較を図表 8-6 に示す。

図表 8-6 コンセッション方式（独立採算型）と
アベイラビリティペイメント方式の比較

	コンセッション方式 (独立採算型)	アベイラビリティペイメント 方式
主な対象	収益施設 (空港や道路、水道などインフラ系)	非収益施設 (学校、市民会館など施設系)
需要リスク	あり	なし
収入	利用料金	サービス対価
インセンティブ	市場の動向による	指標に基づく成果による

コンセッション方式では、空港や道路の事例があり、最近では地方公共団体が所有する宿泊施設等の事例もでてきている。それらは必ずしもインフラ系ではないが、需要リスクを民間事業者が負い、収入を利用料金で賄うという点では変わらない。

一方、アベイラビリティペイメント方式は、収入の原資が税金である点がコンセッション方式とは大きく異なる。公共から民間事業者へのサービス対価の支払いにおいては、あらかじめ指標を設定した上で成果に応じて支払額が変動する仕組みとなる。

(2) 本事業におけるアベイラビリティペイメント方式の導入

本事業において、アベイラビリティペイメント方式を導入するには、現在の指定管理者制度で実施しているものも含めて 3 施設全体のマネジメント体制を再構築する必要がある。

具体的には、現在は指定管理者が独立採算で実施しているものを、今後は大津市と官民共同事業体との間でサービス対価と利用料の受け払いを発生させる方式に変更することが考えられる（詳細は<参考資料⑤>参照）。その際、民間事業者がコスト削減や利益追求のみを優先させることを回避するため、一定のサービス水準を設定し、アベイラビリティペイメント方式を活用することが考えられる。これにより、一定のサービス水準を維持しながら採算の向上が見込みやすくなり、その効果は、官民共同事業体の利益を通じて、出資者である大津市にも還元されることになる。

(3) アベイラビリティペイメント方式を進める上での評価指標

以上のように、官民共同事業体による施設の維持管理が適切なサービス水準で実施されるためには、モニタリングが重要になる。また、そのための指標と評価基準の設置も重要となる。本事業を進めていくための評価指標として、既存の事業に加えて、新たに実施される事業を踏まえて図表 8-7、図表 8-8 および図表 8-12 のとおり整理した。

図表 8-7 未達レベルを判断する事象例

未達レベル	事象例
軽度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対象業務の怠慢 ・ 事業関係者への正当な理由のない対応・連絡不備 ・ 提出書類の不備 ・ 提出書類の期限までの未提出 ・ 重大な支障はないが、正当な理由のない必要な対象業務等の未実施 ・ 事業者に帰責する故障等による、施設の運営に影響を及ぼす一部の設備の短期間の停止（停電、断線等の放置を含む。） ・ 作業場所等の整理状況の悪い状態の放置 ・ 重要な連絡の不備等
中度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対象業務の故意による放棄 ・ 故意の甲等事業関係者との連絡の未実施（長期にわたる連絡不通等） ・ 各種業務計画書の記載内容の未実施を原因とした故障による設備の停止および施設の利用停止 ・ 長期間にわたる業務従事者の不在 ・ 合理的な理由のない不具合等の放置 ・ 頻発する故障等に対して必要な対策等の未実施 ・ 合理的理由のない使用不可設備の放置 ・ 公共からの指導等への未対応（正当な理由がある場合を除く） ・ 長期にわたる備品（かぎ等）、帳簿類等の紛失 ・ 施設の管理に支障が及ぶ状態の放置 ・ 合理的な理由のない点検業務等の未実施 ・ 合理的な理由のない必要な修繕の未実施 ・ 公共が別途発注する委託、工事等において、関連する事項に

	<p>対し合理的な理由なく協力しない場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 軽度に該当する場合で、注意を行ったにも関わらず改善が認められないと甲が判断した場合等
重度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 故意又は重大な過失により虚偽の報告や法令違反を行った場合 ・ 事前の承認を得ず事業契約書等に記載する業務内容等を変更した場合 ・ 事業契約書等に基づき公共が提出を求めた書類について、正当な理由なく未提出又は虚偽の報告をした場合 ・ 乙の帰責により、対象業務の対象となる施設の利用を停止し、大幅に住民サービスを低下させる状態となった場合、又は、施設利用者の人命にかかわる重大な事態が起きた場合 ・ 中度に該当する場合で改善要求の手続きを経てなお改善が見込まれないと判断した場合等

図表 8-8 達成項目例

達成項目	
内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域関係団体との連携事業数 (●件/年) ・ 地域資源を活用した商品化件数 (●件/年) ・ 子育て世代向けの教育イベント実施数 (●件/年) ・ 障がい者向けのスポーツイベント実施数 (●回/年)

図表 8-9 ペナルティポイントの基準と減額措置例

ペナルティポイント基準	
未達レベル	ペナルティポイント
未達レベルが、軽度の場合	付加しない
未達レベルが、中度の場合	1 ポイント
未達レベルが、重度の場合	8 ポイント
累積ペナルティポイントと減額基準	
減額の措置内容	累積ペナルティポイント
減額の措置はなし	ア 0～7
支払期間毎の指定管理料（当該業務に係る対価）に対し 5%の減額	イ 8～14
支払期間毎の指定管理料（当該業務に係る対価）に対し 10%の減額	ウ 15～21
支払期間毎の指定管理料（当該業務に係る対価）に対し 15%の減額	エ 22～28
支払期間毎の指定管理料（当該業務に係る対価）に対し 20%の減額	オ 29～35
支払期間毎の指定管理料（当該業務に係る対価）に対し 25%の減額	カ 36 以上

このように、指標と評価基準を明確にすることによって、民間事業者側が何をどう実施すれば良いのか明確になり、対応しやすくなるメリットもある。本事業において対象となる業務は、施設維持管理、外構維持管理、備品維持管理、清掃・環境管理、警備安全管理、運營業務になる。

最後に、前述の指標を用いながら大津市が監視を行い、モニタリング業務を行っていく。よりアベイラビリティペイメント方式を適切に進めるためには、指標設定によるモニタリングの方法が重要になる。モニタリングとは、事業期間にわたって継続的かつ安定的に、良好な機能および性能が担保されるために行われる監視行為である。モニタリングは、事業担当課が中心となって、外部アドバイザーや金融機関の協力を得て、実施する。このモニタリングの仕組みを構築する際、大津市は民間企業への関与を最小限にし、民間企業のセルフモニタリングの機能が最大限発揮する仕組みを構築し、大津市の負担の軽減を図ることも重要である。

8-3 地域内経済プラットフォームの構築検討

8-1 および 8-2 では、想定される事業内容および資金調達、アベイラビリティペイメント方式について整理をした。一方で、今後そうした事業を進めていくにあたり、官民共同事業体だけではなく、地域住民や市外の事業者とも連携してエリア活性化を図り、持続可能な運営を進める必要がある。

よって以下では、エリアの活性化を実現するための一つの方策として、官民共同事業体が核となり、他の民間事業者や団体と連携していく仕組み（地域内経済プラットフォーム）について整理していく。そうした仕組みを基に、地域外の財やノウハウを受け入れつつ、地域内でサービスの提供や消費に繋げていくことによる地域経済循環が期待される。

（1）地域経済循環の仕組み構築の研究

地域経済循環の仕組みを構築していくためには、地域外と地域内を結びつけていくプラットフォームが重要になる。ここでは、そのプラットフォームのあり方について整理をする。

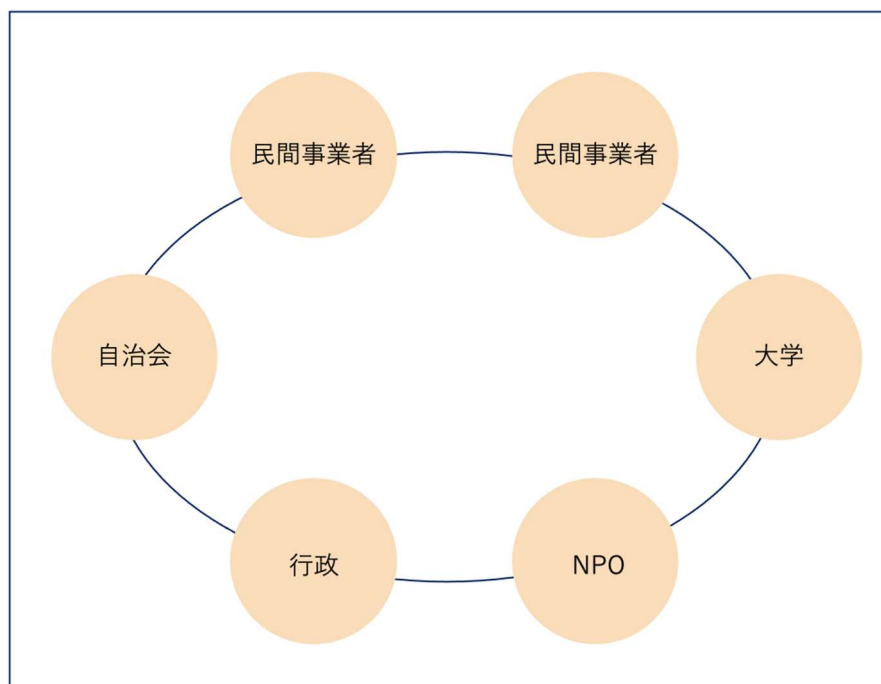
① 従来型プラットフォームとコア型プラットフォーム

これまである特定のエリアを活性化させるためにそのエリアに関係する民間事業者や交通事業者などと官民で議論し、方向性を検討していく方法が採用されてきた。しかし、そうした方法も時代や展開する事業などによっては馴染まないケースもある。本項では、香川県高松市におけるサンポート地区で進められているエリア活性化の事例も踏まえて、今後本事業で検討していくための地域内経済プラットフォームを構想する。

ア 従来型プラットフォーム

従来型は、ある特定のエリアにおけるステークホルダーが一堂に会し、議論をしていく手法である。この手法は、多くのステークホルダーが 2 時間ほどの議論を複数回行うことで合意形成を図ろうとするもので、各々の立場の主張に留まり、全体最適な議論を進めるには課題が多い。

図表 8-10 従来型プラットフォームのイメージ



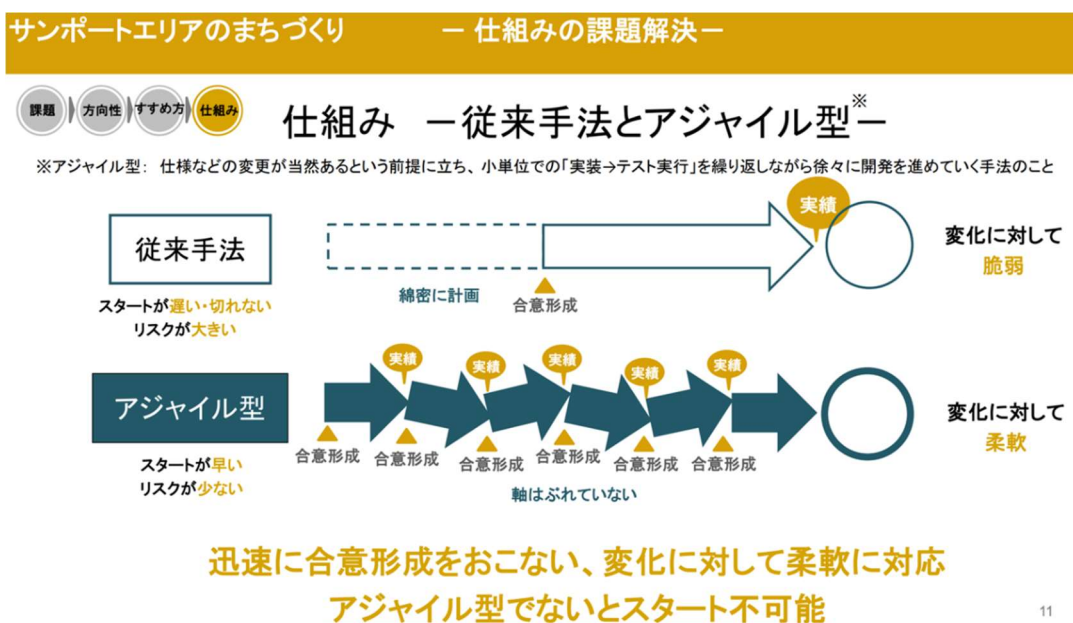
出所) 国土交通省資料をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

一方、図表 8-11 で示すとおり、香川県高松市の港湾エリアであるサンポート地区では、香川県立体育館の整備や JR 高松駅の商業エリアの拡張、徳島文理大学の駅前校舎の整備、大型民間宿泊施設の整備など官民の開発が進んでいる。ここでは、そうした官民の開発の動きに合わせて、サンポート高松全体のグランドビジョンを整理する際に、新しい進め方を実装し始めている。具体的には、図表 8-12 のように、従来型からアジャイル型に合意形成方法を変更する方向を取っている。

図表 8-11 サンポート高松の事例

内容	
概要	<p>「サンポート高松」エリアは、海陸交通のターミナルから、ホテル、広場、プロムナードなどで構成される港湾エリア。1988年の瀬戸大橋開通に併せて、現在の高松駅周辺エリアの埋め立て再開発を実施して整備されたエリアの総称。</p>
写真	
位置図	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>出所) Open Street Map</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>出所) 高松市 HP</p> </div> </div>

図表 8-12 合意形成の仕組み（従来手法とアジャイル型）



出所) 高松市 HP「サンポートエリアのまちづくり」

サンポート地区では、これまで交通事業者やエリアの公的団体、商業施設関係者、学識経験者などで構成される「高松市サンポート地区都市再生検討委員会」を設置して、サンポート地区のあり方について議論を重ねてきた。要項に設置根拠を持つ委員会を設置して従来型のプラットフォームで合意形成を図ろうとしてきたが、会議を2回実施した後、方針転換を行った。

上述のとおり、綿密に計画し合意形成を図る従来型の手法は、変化に対して脆弱であり、スタートが遅いもしくはスタートを切れないという課題がある。実際、本事業では、官民共同事業体で一定のスピード感をもって「事業」を進めていく必要があるため、従来型の協議会方式での合意形成は馴染まないと考えられる。

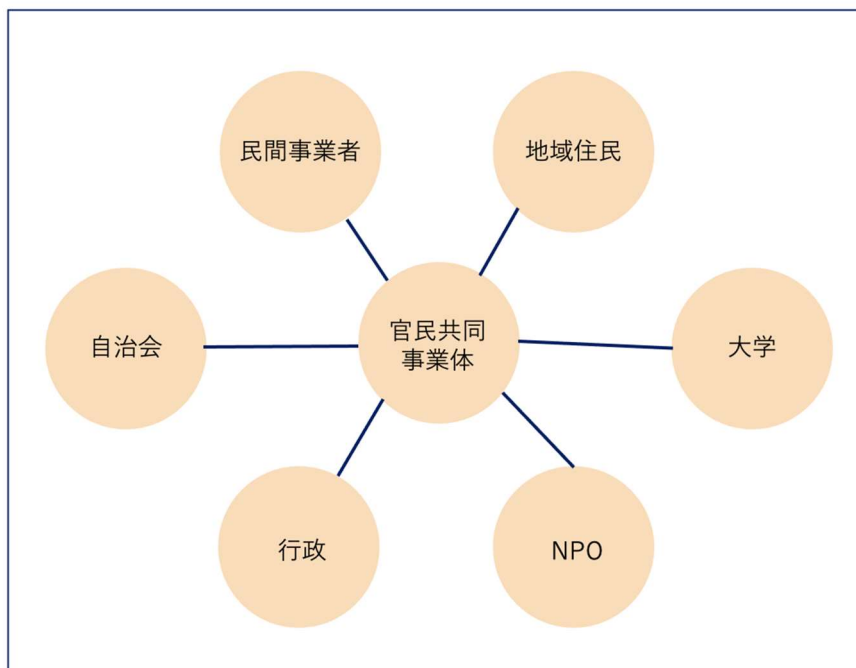
イ コア型プラットフォーム

そこで、本事業においては、図表 8-13 のように、官民共同事業体が核（コア）となり、地域や市外の事業者が業務ベースで連携していくプラットフォームが望ましいと考えられる。香川県高松市のサンポート高松におけるアジャイル型の方式を発展させ、特定エリアに責任を持つ1つの事業者が中心となり、必要な情報を地域内外から調達して合意形成を進めていく方式である。

これは、官民共同事業体に民間事業者が存在することで成り立つスキームになっている。公共だけの組織体では、民間事業者などとは業務委託や指定

管理者制度の指定などの、仕様書ベースで運用の柔軟性が低い関係の構築方法しかないが、官民共同事業体は法人格を持ち、民間事業者が参画しているため、民間同士での関係の構築が可能になる。さらに、公共は地域の不動産オーナーとして強みを有しているが、対外的なネットワークは多くない。一方で、民間事業者は事業を展開する中で多くのネットワークを有している。このように、公共の弱みを民間事業者が補完することでより多くの事業を成り立たせることができる。

図表 8-13 本事業のプラットフォームのイメージ



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

本事業のプラットフォームの特徴は、事業ベースでの繋がりを前提とする点である。多くのステークホルダーが 1 つにまとめることは非常に難しいが、それぞれのステークホルダーが繋がり、1つのプラットフォームを構成することは現実的である。その場合、そのエリアにおいて、事業責任を持つ事業体が存在し、全体を調整する役割を担うことが重要になる。本事業においては、それが官民共同事業体にあたる。

そうして個々の事業体の連携を積み重ねていくことによって、多数の事業体による連携が可能になり、プラットフォームとして機能していくのである。

② 地域団体（自治会など）の関与

「8-3(1)①従来型プラットフォームとコア型プラットフォーム」では、地域内経済プラットフォームを構想したが、3施設の周りには地域住民も住んでおり、地域との繋がりも重要なエリアである。もともと、3施設に関係する場所の草刈りなどを地域住民が実施してきた背景もあるため、官民共同事業体と自治会とのネットワークを適切に構築する必要がある。

そこで、地域の自治会も今回構想される地域内経済プラットフォームの構成員となり、互いに情報共有を図り、これまでのような管理業務の委託以上に地域の魅力化に繋がる活動を展開できるよう進めていくことがポイントになる。そのための受け皿としても、地域内経済プラットフォームは重要な機能を果たす。詳しくは、後段の「7-3 地域内プラットフォームの中で地域住民の参画を進める仕組みづくり」にて整理する。

(2) 人財マッチングや地産地消率向上の検討

今後、宿泊事業や飲食事業を展開する場合、飲食に関して、地元の食材や人材を活用していくことで、他地域との差別化につながる。民間事業者ヒアリングでも確認したように、レッドオーシャンにわざわざ向かう必要はなく、魅力的地域資源からつくられるブルーオーシャンの市場で事業展開を検討することが重要になる。そうした魅力的な地域資源を発掘するために、地域内における協力者の情報収集や具体的な食材の調達、地域特産品の開発を継続的に進めていくことが持続的な運営になる。以下では、他地域における事例を踏まえて、その方向性について検討する。

① 香川県東かがわ市「五名活性化協議会」による地産地消の取り組み

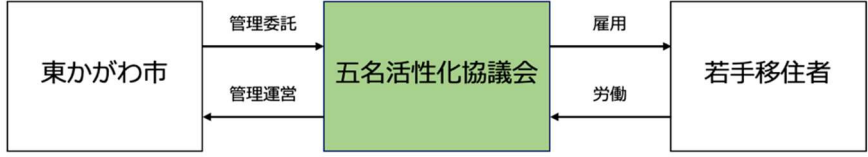
東かがわ市の五名地区は、県下でも有数の山間地域にあり、高齢化や鳥獣害被害から地域を維持していくことが課題となっていた。平成17年には学校が閉校になったことを契機に、地域の公共施設（役場、郵便局、農協）も統廃合が進み、地域全体で活性化に取り組む必要性が高まっていた。このような中、当地区は平成25年に「五名活性化協議会」を立ち上げ、旧郵便局を再利用し、そこを「五名ふるさとの家」として活動の拠点とした。

図表 8-14 五名ふるさとの家



出所) 五名活性化協議会 HP

図表 8-15 「五名活性化協議会」による事業概要

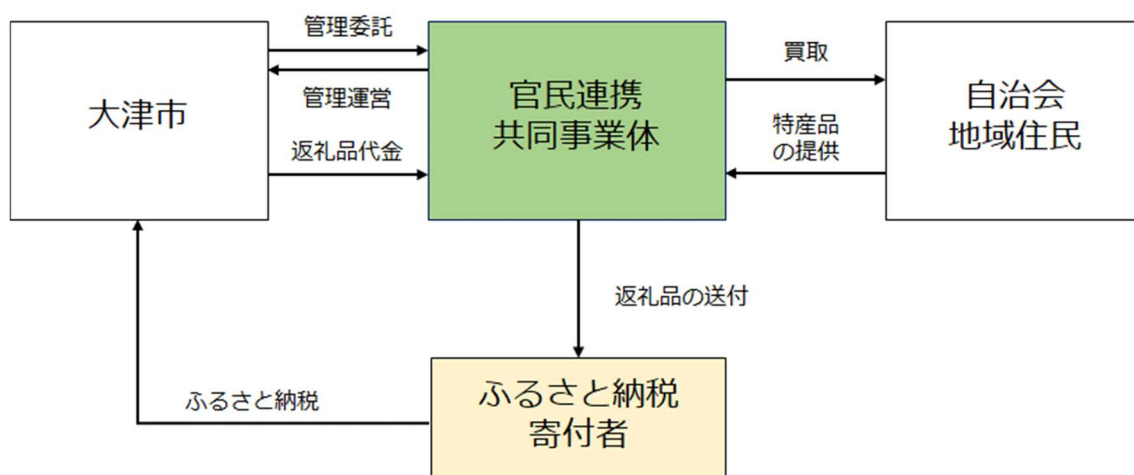
概要	
実施事業	飲食店の運営・地元特産物（原木の椎茸、ジビエ、お米など）の販売
事業スキーム	<p>五名ふるさとの家は、東かがわ市の公共施設であり、五名活性化協議会が管理委託を受けている。施設内の飲食店やアンテナショップは、若い移住者を雇用して運営されている。</p>  <pre> graph LR A[東かがわ市] -- 管理委託 --> B[五名活性化協議会] B -- 管理運営 --> A B -- 雇用 --> C[若手移住者] C -- 労働 --> B </pre> <p>出所) 東かがわ市資料</p>

「五名活性化協議会」は、移住者を含めた「山村クラブ」、「女性部」、「里山を守る会」が中心となり、行政機関、香川大学の協力を得ながら、地域活性化と地産地消の活動を行っている。

ポイントとしては、五名ふるさとの家という飲食・販売施設があることによって出口戦略が考えられることである。通常、地産地消を検討するときには、販売や流通を具体的にどのように実施するのが課題になることが多い。しかし、東かがわ市五名地区の事例のように、飲食・販売施設があることで、地元で採れた「少量」の特産品でも五名ふるさとの家で加工して販売できることは大きい。こうした施設がない場合、一定のロット数を求める大手の流通に乗せることはほぼ不可能であるため、地産地消の取り組みが難しくなる。もう1つ、流通に関しては、東かがわ市がふるさと納税の仕組みを活用して、ジビエの加工品などを流通させている点も大きい。ふるさと納税での売上は年間約 600 万円（令和元年度）にのぼり、大きく流通に貢献している。

本事業においては、旧リバーヒル大石が厨房機能を持っているため、その資産を活用して飲食の提供が可能になる。そこで、「8-3(1) 地域経済循環の仕組み構築の研究」で整理したように、官民共同事業体がコアになり、自治会や地域住民とのハブ役となって、地元特産物の提供を受け、料理の提供や食材の販売が可能になる。また、ふるさと納税の仕組みも活用することで、流通ルートの多様化が図れ、持続的な運営に貢献すると考えられる。

図表 8-16 本事業における運営のイメージ図



出所) 農林水産省資料をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

ふるさと納税についても、官民共同事業体であるがゆえに、共同事業体内の大津市職員が担当部局との橋渡しになることによって、円滑に進むことが期待される。

② 3 施設の周辺地域における地産地消の検討

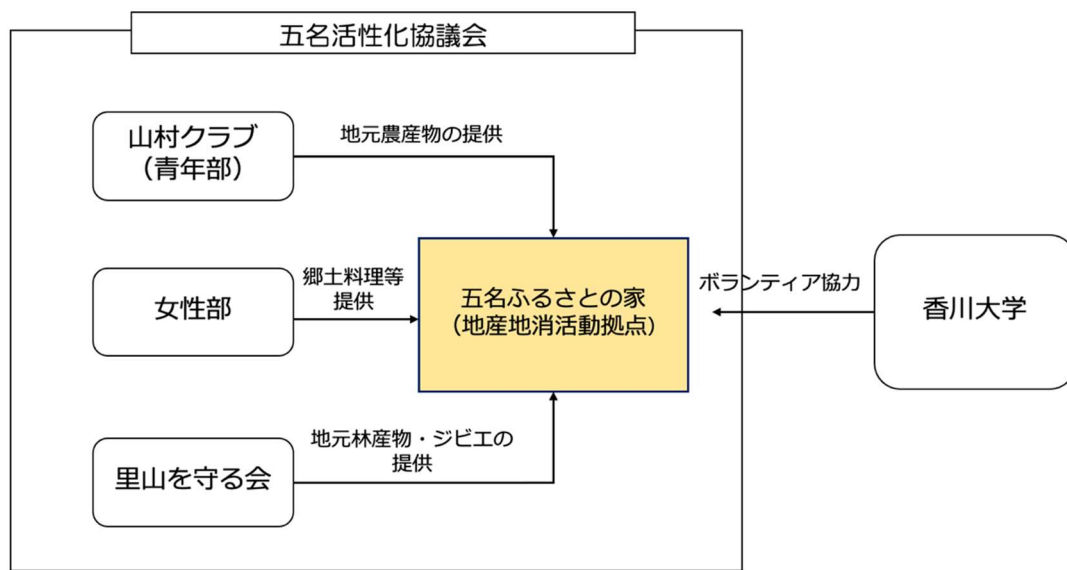
3 施設が位置する大津市南部地域には、石山寺という紫式部が源氏物語の構想を練ったゆかりの地として有名な寺社がある。こうしたコアコンテンツと地元の食を組み合わせる目的の地産地消を進めていくことが重要である。また、3 施設の近くには、和菓子の「叶 匠壽庵 (かのうしょうじゅあん)」という民間事業者が長く事業を営んでいる。和菓子だけではなく、四季折々の懐石料理を提供している。こうした地元で事業を営んでいる事業者との連携を進めることが重要である。

(3) 地域内プラットフォームの中で地域住民の参画を進める仕組みづくり

地域内プラットフォームにおける地域住民の参画について検討する。地域住民が本事業に関わる場合には、大きく分けて3つのフェーズがある。図表 8-17 のとおり、まずボランティアとしての参加フェーズである。これについては、地域住民が官民共同事業体で実施するイベントなどに対して、ボランティアベースでサポートすることを想定している。

次に、社会活動を主体となって実施するフェーズでは、今回提案があったように自治会が草刈りやコミュニティ活動を実施することなどが考えられる。最後に、事業活動を主体となって実施するフェーズでは、上述した東かがわ市五名地区の事例が示しているように、地域住民がジビエを提供するなど金銭を媒介する形での関わり方が考えられる。上記のようなフェーズがあることを前提に、その仕組みづくりについて検討する。

図表 8-17 五名活性化協議会の事業スキーム



出所) 農林水産省資料をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

図表 8-17 は五名活性化協議会の事業スキームである。五名活性化協議会には、山村クラブという青年部、女性部、里山を守る会の3つの分科会がある。それぞれがそれぞれの方法で活動をしている。里山を守る会は、山の手入れの傍ら、イノシシなどの狩猟を行い、ジビエを五名ふるさとの家に提供している。また、香川大学の学生がボランティアでイベントのなどの協力をする体制となっている、五名活性化協議会がその受け入れ団体となっているのである。

この五名活性化協議会の要素を整理すると、五名ふるさとの家という拠点と

なる施設があり、五名活性化協議会という地元地域団体が存在することが大きい。この 2 つの要素を本事業の中で位置づけられると、地域住民の参画を進める仕組みが出来上がってくると考えられる。1 つ目の、拠点となる施設については、旧リバーヒル大石の利活用が検討に上がってくる。ただし、収益施設として位置付けられる可能性もあるため、全体の事業計画との兼ね合いで検討すべきである。2 つ目の地元地域団体については、今回の事業パートナーの募集において、地元自治会から 3 団体の応募があった。こうした地域への貢献の萌芽を事業活動まで引き上げていくアドバイスや伴走支援を官民共同事業体が行っていくことが考えられる。そうした関わり合いが増えることによって、最初に整理したように、ボランティアベースの関わりから事業活動まで昇華していくことが期待でき、自治会の活動の範囲から特定の目的を持った地域団体へと活動が進化していくと考えられる。その活動自体が、地域で活動する人財をリクルートし、地域プレイヤー同士のマッチングにも貢献していく仕組みになると考えられる。実際、五名活性化協議会では、協議会自体が移住者や大学生などの若者を受け入れる人財マッチング機能を持つようになっている。

9章. 今後の課題

最後に、今後本事業を進めていく上での課題と対策を以下に記す。

① 事業計画の合意

官民共同事業体の設立には、大津市と事業パートナーが事業計画や組織形態に合意し、官民の役割分担を明確にしていく必要がある。

どのような事業をどのような組織形態で行い、その資金調達をどのように行うかは全てが密接に関連するテーマであり、大津市と事業パートナーで納得いくまで協議を行い、しっかりとお互いの認識共有を図ることが最初の重要なステップであると考えられる。スケジュールありきで拙速に合意を進めることは回避すべきであり、当事者の意見調整がどうしても出来ない場合には、事業方式を見直すことも視野に入れるべきである。

② 地方公共団体側の体制整備

官民共同事業体は、複数の事業を推進することが想定されるため、事業毎に官民の役割やリスク分担は異なると考えられる。地方公共団体は、設立時のみならず、事業運営の各段階においても、官民連携事業体の出資者として、また委託者等の立場として、適切な意思決定を行う必要がある。

従来型の公共事業や PFI の場合は、当初の仕様設計や事業者選定段階に公共の業務が集中し、事業開始後は事業者中心の運営となる傾向にある。一方、官民共同事業体の場合は、事業期間を通じて、地方公共団体がより能動的に事業に関わっていく必要がある。このため、官民連携事業体を適切に運営していくための地方公共団体側の体制を整備しておくことも重要な課題であると考えられる。

參考資料

<参考資料①> 官民共同事業体を活用した先行事例および第三セクターの調査

1. 先行事例の調査

第4章において事業手法としての優位性を確認した官民共同事業体方式の実現性等を検証するため、官民双方の出資により設立された共同事業体を主体に事業を実施した（している）事例を以下に記載する。ここでは、第三セクターを活用した「紫波中央駅前都市整備事業（岩手県紫波町）」、LABVを活用する「上峰町中心市街地活性化事業（佐賀県上峰町）」および「山陽小野田市 LABV プロジェクト（山口県山陽小野田市）」の3事例を取り上げる。

(1) 紫波中央駅前都市整備事業（オガールプロジェクト）

ア 事業概要

紫波中央駅前都市整備事業（以下、「オガールプロジェクト」という。）は、岩手県紫波町が2009年から2017年頃にかけて実施したJR紫波中央駅前の都市整備事業であり、官民複合施設オガールプラザや民間複合施設オガールベース、町役場新庁舎、広場・公園など、複数の施設・インフラの整備を一体的に実施した複合開発事業である。

紫波町は、町民や民間事業者との数多くの意見交換を経て、2009年2月に「紫波町公民連携基本計画」を策定。同基本計画では、「公民連携手法により“町民の資産”である町有地を活用し、財政負担を最小限に抑え、必要な公共施設の整備と民間による経済開発の複合開発を行うこと」が目的とされ、それを基に、町はプロジェクトを開始した。また、同年6月には、同プロジェクトの実施を担う第三セクター「オガール紫波株式会社」を設立し、以降、同法人が町の代理人³としてプロジェクトを推進した。なお、同プロジェクトに紐づく個別の施設・インフラ整備事業は、それぞれの事業に適した事業スキームにより実施され、実施主体も事業ごとに異なる。

図表①-1 オガールプロジェクトの事業概要

項目	概要
実施主体	岩手県紫波町（第三セクターの「オガール紫波株式会社」が町の代理人として事業を推進）

³ 紫波町とオガール紫波株式会社は代理人包括協定（「オガールプロジェクトの企画立案に関する包括協定」）を締結。

敷地面積	10.7 ha (JR 紫波中央駅前地区の町有地)	
事業手法	<ul style="list-style-type: none"> ➤ プロジェクト全体の推進には第三セクターを活用 ➤ 個別事業の事業方式は様々。以下は一例 <ul style="list-style-type: none"> ・官民複合施設オガールプラザ <ul style="list-style-type: none"> ⇒公共施設整備：民間整備+買取 民間活用用地：定期借地権方式 ・民間複合施設オガールベース <ul style="list-style-type: none"> ⇒定期借地権方式+民設民営 ・紫波町役場新庁舎 <ul style="list-style-type: none"> ⇒PFI (BTO 方式) ・オガール広場・オガール大通公園 <ul style="list-style-type: none"> ⇒直営方式 (国交省まちづくり交付金を活用) 	
整備 施設	公共	<ul style="list-style-type: none"> ・官民複合施設オガールプラザ (図書館、地域交流センター、子育て応援センター) ・紫波町役場新庁舎 ・オガール広場・オガール大通公園 ・オガールタウン (町が造成、分譲する住宅地) ・岩手県フットボールセンター 等
	民間	<ul style="list-style-type: none"> ・官民複合施設オガールプラザ (産直施設紫波マルシェ、飲食店、医療施設等) ・民間複合施設オガールベース (バレーボール専用アリーナ、宿泊施設、飲食店、薬局等) ・民間複合施設オガールセンター (飲食店、販売店、病院等) ・オガール保育園 ・エネルギーステーション等
事業規模	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 個別事業により異なるが、以下は一例 <ul style="list-style-type: none"> ・官民複合施設オガールプラザ 約 10.7 億円 (うち、公共部分約 8 億円) ・民間複合施設オガールベース 約 7.2 億円 (設計・監理費除く) ・紫波町役場新庁舎 33.8 億円 (契約額) ・オガール広場・オガール大通公園 3 億 3 千万円 	
状況	2017 年 4 月のオガール保育園の開所をもって、主要な施設・インフラ整備事業は完了。現在、個別事業が継続実施されている	

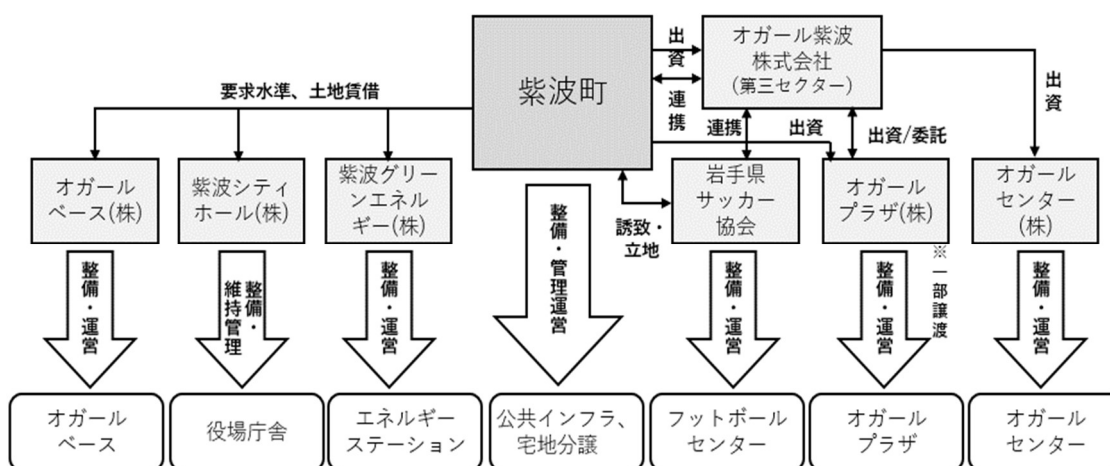
図表①-2 オガールプロジェクトの実施経緯

時期	概要
2007年 8月	紫波町 PPP 可能性調査報告書
2009年 2月	紫波町公民連携基本計画策定
3月	都市再生整備事業（紫波中央駅前地区）策定
6月	オガール紫波株式会社設立
2011年 4月	岩手県フットボールセンター 開場
2012年 6月	官民複合施設オガールプラザ オープン
8月	紫波町図書館 開館（オガールプラザ内）
2013年 10月	オガールタウン日詰二十一区 宅地分譲開始
2014年 6月	エネルギーステーション 完成
7月	民間複合施設オガールベース オープン
2015年 5月	紫波町役場新庁舎 開庁
2016年 12月	民間複合施設オガールセンター オープン
2017年 4月	オガール保育園 開所

イ 事業スキーム

前項で述べたとおり、オガールプロジェクトは複数の施設・インフラ整備事業の集合体であり、プロジェクト全体の推進役は町の出資により設立された第三セクターのオガール紫波株式会社が担い、個別事業はそれぞれ別の組織により実施された。オガール紫波株式会社の設立当時（2009年6月）の資本金は3,900千円で町の100%出資であったが、2010年7月には民間事業者等9者の出資を得て資本金10,000千円に増資され、町の出資割合は39%となった。なお、設立当時の役員2名はいずれも町からの出向者やOBで、3名の職員は皆同法人自らが採用を行った。プロジェクトの実施体制は、図表①-3のとおり。

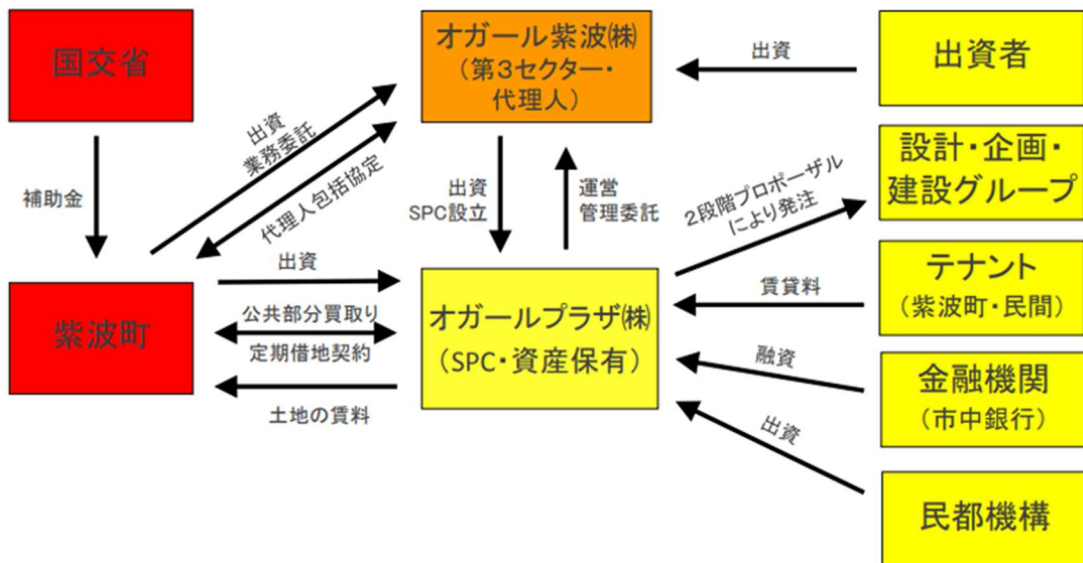
図表①-3 オガールプロジェクトの実施体制図



出所) 公開資料を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

具体的なスキームは事業ごとに異なるため、同プロジェクトの中核をなすオガールプラザ整備事業の例を解説する。図表①-4 に示すとおり、同事業では倒産隔離を目的としてオガール紫波株式会社が SPC (Special Purpose Company: 特別目的会社) オガールプラザ株式会社を設立し、同社が資金調達を行い、施設の設計・建設、所有、維持管理を行う仕組みがとられた。なお、事業用地は紫波町が 32 年間の定期借地権を設定しオガールプラザ株式会社に貸付け、施設完成後、公共施設部分 (図書館等) のみを町が補助金 (資本整備総合交付金) を活用して買い取る形となった。

図表①-4 オガールプラザ整備事業の事業スキーム



出所) 国土交通省、官民連携 (PPP/PFI) 事業の推進セミナー (平成 27 年度) 資料「公民連携による公有地活用 ～オガールプロジェクトの取り組み～」

ウ 事業の特徴

10.7 ha もの広大な未利用町有地に、大小あわせて 10 以上の公共施設および民間収益施設を整備する一大事業を、町と民間事業者等が出資する第三セクター（オガール紫波株式会社）が中心となり推進した点が最大の特徴。町とオガール紫波株式会社が、事業の初期段階から①町民の意向と②市場性を常に意識し、共同で事業計画を立案していったことが、事業の円滑な実施に貢献したと考えられる。また、両者は、プロジェクトに関わる各組織の特性を踏まえ、施設の建設、所有、運営、資金調達など、それぞれが得意な役割を担う体制を確立するよう努めた。事業内容にあわせて柔軟に事業スキームを構築し、複数の事業手法を組み合わせた効率的な仕組みが検討されていることも、その効果の表れと言えよう。

また、官民複合施設オガールプラザの整備にあたっては、建物ができてからテナントを募集するのではなく、先にテナントのめどをつけてから資金調達や設計・建設を行う「テナント先付」方式を採用している。これにより、過大設計となるリスクや、テナントが入らず空室が発生するというリスクが回避されており、民間ならではの発想と実行力が活かされた象徴的な事業である。

(2) 上峰町中心市街地活性化事業

ア 事業概要

当該事業は、これまで町の顔として存在してきたイオン上峰店の跡地を含めた整備対象地に、新しい時代のニーズに合致した公共施設群と民間施設が融合した複合施設等を整備するものである。複合施設等の整備により、町民の健康増進とスポーツの振興を図り、また、「地域のシンボルとなる空間」を創出することで町内および町周辺エリアからの滞在人口を増やし、町民の生活の質の向上とシビックプライドの醸成を図ることが目的とされている。

上峰町は、「平成 30 年度佐賀県上峰町公民連携基本計画」にて設定した公民連携開発区域の最適な開発を進めるため、2020 年 4 月に「上峰町中心市街地活性化事業に関する実施方針（PFI 方式、LABV 方式）」を公表した。その後、民間事業者へのヒアリング結果等を踏まえ、本活性化事業については LABV 方式を採用して実施することが適切と判断し、同年 6 月、公募型オーディション方式を採用した「LABV 方式に関する民間事業パートナー募集要項」を公表。選考等を経て、2021 年 4 月、上峰町中心市街地活性化事業を担う官民共同事業体として、町と民間事業パートナー 9 社・3 グループからなる合同会社つばきまちづくりプロジェクトが設立された。

当該事業においては、設立された事業体を中心となり事業敷地内に各種施設を順次整備し、そのうち公共施設部分については、完成後に町が事業体からリース又は賃貸借する計画となっている。

図表①-5 上峰町中心市街地活性化事業の事業概要

項目	概要
実施主体	佐賀県上峰町（実施段階では、町と民間事業パートナーとで設立した官民共同事業体「合同会社つばきまちづくりプロジェクト」が事業を担う）
敷地面積	約 63,700 ㎡（佐賀県三養基郡上峰町大字坊所 1551 番地 1 他）
事業手法	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 事業方式は LABV。町と民間事業パートナーの双方が出資して設立する官民共同事業体が施設の整備等を実施 ▶ 公共施設部分は、完成後に町が官民共同事業体からリース又は賃貸借 ▶ 民間事業パートナー募集には公募型オーディション方式（選考会方式）を採用
公共	・運動施設（体育館、武道館、プールなど）

		<ul style="list-style-type: none"> ・子育て支援施設 ・健康増進施設 ・学習室 ・展示室（ミュージアム、ギャラリー） ・スタジオ ・メディアテーク ・地域振興施設（農産物直売所・加工施設・飲食施設など） ・道の駅（駐車場・トイレ・情報発信施設） ・定住促進を図る住宅施設（公営住宅法に基づかない町営住宅）
	民間	<p>まちなかとしての立地と自動車交通による郊外型の集客可能性の両特性を活かした「にぎわい創出」を図るための施設（施設内容は町の事業意図や民間事業パートナーからの提案を踏まえ、官民共同事業体にて計画）</p> <p><町の期待する機能></p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域のシンボルとなる、町周辺エリアからも集客し中心市街地の活性化に寄与する施設の導入 ・スポーツを核として、健康な地域コミュニティの醸成に寄与する機能（スポーツ&ウェルネス機能） ・商業施設
	その他	<p><町の期待する機能></p> <ul style="list-style-type: none"> ・芝生広場を備え、多世代の憩いの場となるような公園的な空間の導入 ・上峰町周辺エリアからも集客するための駐車場・駐輪場の導入
事業規模		未定
状況		2021年4月23日に官民共同事業体「合同会社つばきまちづくりプロジェクト」を設立。2023年1月現在、同社により施設整備の準備が進められている

図表①-6 上峰町中心市街地活性化事業の実施経緯

時期	概要
2019年 3月	平成30年度佐賀県上峰町公民連携基本計画作成
2020年 4月	上峰町中心市街地活性化事業に関する実施方針（PFI方式、LABV方式）公表
6月	LABV方式に関する民間事業パートナー募集要項等公表
11月	優先交渉権者の決定・公表
12月	共同開発協定の締結
2021年 1月	財産の出資の議会議決（臨時町議会）
4月	官民共同事業体の設立

イ 事業スキーム

当該事業では、町が整備予定地を事業体へ現物出資し、民間事業パートナーが金銭を出資することにより、新たに事業体を設立して事業を実施するLABV方式が採用され、同事業体が複数の個別プロジェクト（町が求める公共施設群の整備や自らが独立採算により実施する収益施設開発など）を一体的に実施する体制がとられている。事業体が担う具体的な業務内容は、プロジェクトマネジメント業務、企画業務、設計業務、建設業務、工事監理業務、維持管理業務、運營業務などである。なお、事業体に出資する民間事業パートナーに加え、出資はしないものの当該事業に参画する事業者として、共同事業パートナーが位置づけられている。

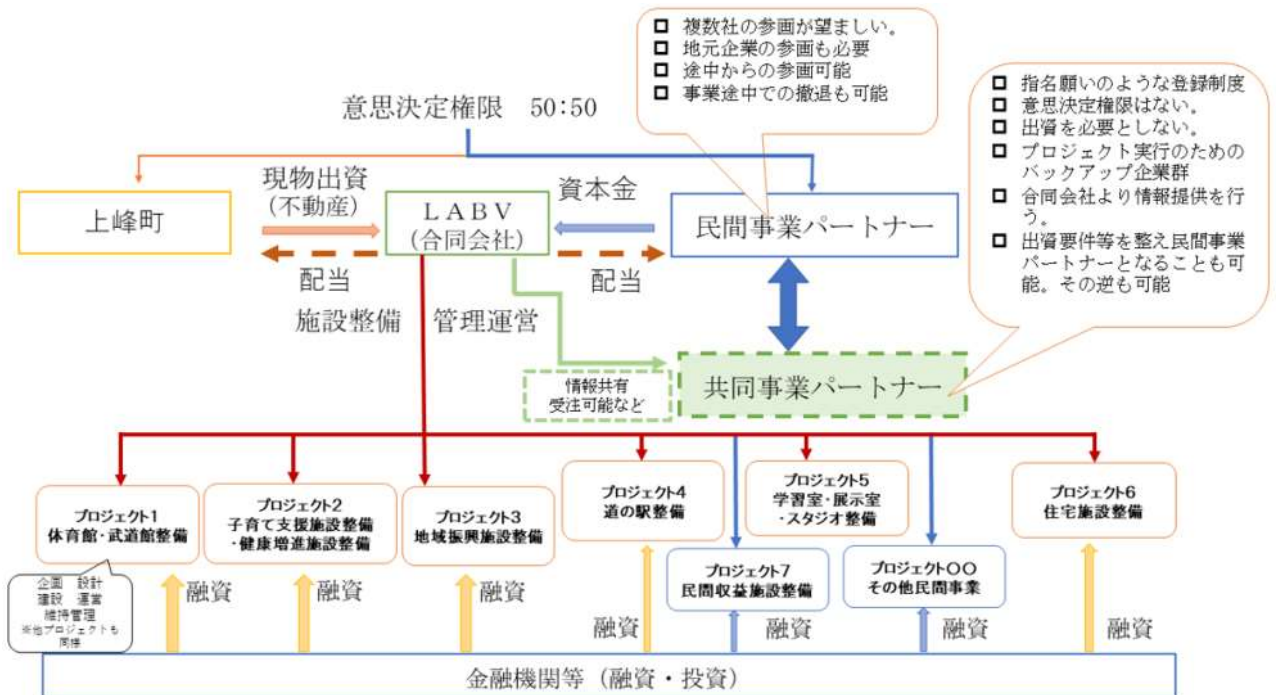
事業体設立に際し、民間事業パートナーは町が出資する不動産価値に見合う金銭を出資し、町と民間事業者との意思決定権の割合が50対50になるように設計されている。なお、事業体の法人形態は、未来における社会環境や利用者ニーズの変化に対応できる柔軟な体制を確保するため、合同会社が用いられた。町および民間事業パートナーは、新たに設立する法人に人材を出向もしくは派遣させるものとし、その人数等の詳細は、事業体設立時に町と民間事業パートナーとの協議により決定される。また、町および民間事業パートナーは、毎年の決算時に配当を受け取ることができ、その割合等もまた、会社設立時の定款において取り決められることとなっている。一方、町からの不動産出資にともない、官民共同事業体には不動産取得税が課される。

事業期間は原則20年とされ、設立された事業体は、町と民間事業パートナーとの意思決定により解散することができる。この場合、町は出資した土地63,700㎡を町の不動産として取得し、民間事業パートナーは、出資した際の貨幣価値分の額を受け取ることができる。なお、解散時に存在する負債

は、原則、公共事業部分を町が負い、民間事業部分を事業パートナーが負う
 取り決めとなっている。

民間事業パートナーの募集については、公平性等に配慮しつつ応募者から
 の提案内容を総合的かつ客観的に評価し、定性的な評価を重視するために、
 公募型オーディション方式（選考会方式）が採用された。

図表①-7 上峰町中心市街地活性化事業の事業スキーム



出所) LABV 方式により設立する合同会社の共同事業パートナーの募集要項別添料 2
 (上峰町、2020 年 10 月 30 日)

ウ 事業の特徴

イオン上峰店の閉店に伴い、同施設跡地を町が所有者より譲渡される計画
 が持ち上がったことから、町は、新たに取得する土地の利活用を検討。そこ
 で、町が想定する公共施設の整備だけではなく、公共では想定しえない複合
 的な機能を備えた魅力的な空間形成を実現し、「より広い視点でのエリアマ
 ネジメント」を実現するとの方針を打ち出し、その手法として LABV 方式
 を採用した点が画期的である。また、LABV 方式がまだ比較的新しい事業方
 式である点を考慮し、実施方針段階では PFI 方式、LABV 方式の両方を示
 したうえで、民間事業者等の意見を踏まえて最終的な事業方式の絞り込みを
 行った点も、実現性を意識した特徴的なプロセスと言える。

町と民間事業パートナーとの意思決定権を 50 対 50 とし、官民共同事業

体への町からの人材派遣も想定されている点にも、両者が対等な立場で連携して事業を推進したいとの意図が読み取れる。また、入札への参加資格として、出資を必要としない共同事業パートナーを位置づけた点も特徴的である。地元事業者や小規模事業者を含め、より多くの関係者が事業に参画しやすくなるなどの効果があると考えられる。

(3) 山陽小野田市 LABV プロジェクト

ア 事業概要

当該事業は、築 40 年以上が経過し老朽化が激しい市の商工センターの再整備（リーディングプロジェクト①）と、隣接する山口銀行小野田支店の敷地の利活用（リーディングプロジェクト②）という 2 つの事業を中心に、高砂用地、中央福祉センターなど複数の市有地における施設整備や利活用（連鎖的事業）を一体的に実施するものである。単なる複合施設整備ではなく、地域のニーズを踏まえ民間の技術やノウハウを活かしたソフト事業なども組み合わせることで、「にぎわいの再創出」につながる拠点開発を行い、エリア内（半径 1 km 圏内）に波及させていくことを目指している。

図表①-8 山陽小野田市 LABV プロジェクトの整備予定地



出所) 山陽小野田市、「山陽小野田市 LABV プロジェクト事業構想」
(2021 年 4 月) を基に三井住友トラスト基礎研究所にて一分加工

山陽小野田市では、2019 年度に実施した「市有地利活用及びエリアマネジメント等に係る官民連携事業可能性調査」において、LABV による商工センターの再整備事業およびエリアの複数の事業候補地における連鎖的事業の可能性を検討・確認し、当該事業の実現に至った。2021 年 4 月に「山陽小野田市 LABV プロジェクト事業構想」、同年 6 月に「山陽小野田市 LABV

プロジェクト実施方針」を公表し、同月、公募型プロポーザル方式による事業パートナーの募集を開始した。その結果、1グループから提案があり、審査を経て2022年2月に当該グループを優先交渉権者として選定。同年8月、山陽小野田市と事業パートナーとで、LABV 共同事業体「山陽小野田 LABV プロジェクト合同会社」を設立し、翌月から事業を開始した。

図表①-9 山陽小野田市 LABV プロジェクトの事業概要

項目	概要	
実施主体	山口県山陽小野田市（実施段階では、市と民間事業パートナーとで設立した官民共同事業体「山陽小野田 LABV プロジェクト合同会社」が事業を担う）	
敷地面積	【リーディングプロジェクト】 ・商工センター跡地（リーディング施設①） 5,484.62 m ² ・山口銀行小野田支店跡地（リーディング施設②） 1,384.77 m ² 【連鎖的事業】 ・高砂用地（市有地） 4,757 m ² ・中央福祉センター 2,869.79 m ² （駐車場含む）	
事業手法	・事業方式は LABV。市および小野田商工会議所、山口銀行、民間事業パートナーが出資して設立する官民共同事業体が施設の整備等を実施 ・公共施設部分は、完成後に市が官民共同事業体から賃貸借 ・民間事業パートナー募集には公募型プロポーザル方式を採用	
整備施設	公共	・出張所および市民活動センター（会議室を含む） ・中央福祉センター ・地域職業相談室
	民間	・小野田商工会議所 ・山口銀行小野田支店 ・山口東京理科大学学生寮 ・民間テナント 【市の期待する民間テナント機能】 ・学生寮の入居者が健康的な食生活を送れるような飲食店舗 ・子育て支援に資する事業 ・高齢者のニーズに幅広く対応する機能
	その他	・交流広場 【市の期待するその他機能】

	・様々な人が行き交う交流拠点として訪れる人にまた来たいと思わせる気持ちいい空間を提供、空間づくりとその日常的な活用（イベント等）を行っていくスペースとして芝生広場などの設置
事業規模	総事業費は 31 億 1,976 万円（税抜き）
状況	2022 年 6 月に官民共同事業体「山陽小野田 LABV プロジェクト合同会社」を設立し、同年 9 月に事業開始

図表①-10 山陽小野田市 LABV プロジェクトの実施経緯

時期	概要
2020 年 3 月	市有地利活用およびエリアマネジメント等に係る官民連携事業可能性調査報告書 作成
2021 年 4 月	山陽小野田市 LABV プロジェクト事業構想 公表
6 月	山陽小野田市 LABV プロジェクト実施方針 公表
6 月	山陽小野田市 LABV プロジェクト事業パートナー募集要項 公表
2022 年 2 月	優先交渉権者の決定・公表
8 月	共同開発協定の締結
8 月	官民共同事業体の設立

イ 事業スキーム

山陽小野田市と小野田商工会議所、山口銀行、民間事業パートナーの出資により設立される LABV 共同事業体が事業を一体的に実施する LABV 方式を採用。ただし、市は不動産の現物出資を行うのみで、経営（資金支援・人的支援含む）には関与しない方針。また、市が保有している連鎖的事業の整備予定地は、連鎖的事業の実施内容が決定した段階で、現物出資される予定。

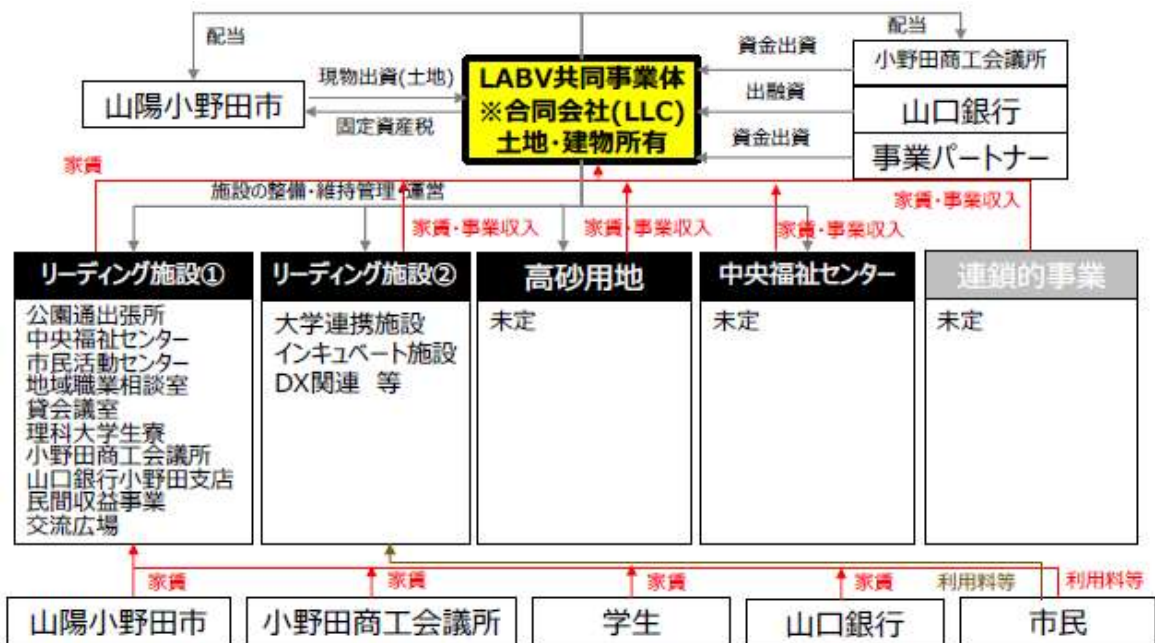
LABV 共同事業体の組織形態は、市が経営に関与しない方針であること、柔軟な事業実施を可能とすることなどを踏まえ、合同会社としている。LABV 共同事業体を実施する業務内容は、以下が想定されている。

- A) リーディング施設の一体整備と運営（リーディング施設の一体的な整備・運営により様々なサービスや空間を提供、既存施設の解体撤去（解体撤去費用は市が負担）、交流広場の活用、イベント企画・運営、テナントリーシング 等）
- B) エリアマネジメントによるまちづくりの推進（連鎖的事業候補地（銀行店舗活用、他の市有地活用等）の開発、連鎖的事業の運営、

- 維持管理 等)
- C) まちづくりに資する取組（エリア全体のにぎわい創出の取組、新たな事業創出（創業等）の取組、エリアにある空き店舗、空き家の活用 等
 - D) LABV 共同事業体の設立および運営に係る業務（登記手続き、決算・経理業務 等）
 - E) 付加価値事業の運営に係る業務（施設運営、イベント企画・運営、広報活動 等）
 - F) プロジェクトマネジメント業務（開発プロジェクトの計画、計画策定・体制構築、プロジェクト管理、プロジェクトの評価 等）

事業期間は、維持管理・運営開始後 30 年程度を想定。また、事業終了時の建物については原則継続利用する想定で、仮に LABV 共同事業体が解散する場合、残余財産の額を出資割合に応じて市、小野田商工会議所、山口銀行および出資をした事業パートナーに分配する予定となっている。

図表①-11 山陽小野田市 LABV プロジェクトのスキームイメージ



出所) 山陽小野田市、山陽小野田市 LABV プロジェクト要求水準書 (案)

ウ 事業の特徴

老朽化した商工センターの再整備計画を起点に、それを単発の施設整備として終わらせるのではなく、他の市有地開発や民間事業者の施設建替え計画と併せ、エリア一体の再整備・開発を行う LABV プロジェクトとして事業化した点が特徴的である。また、初めに商工センター跡地に官民複合施設（リーディング施設①）を整備し、次いで隣接する山口銀行小野田支店が同施設に移転したうえで同行跡地の開発を行い（リーディング施設②）、さらにその後、高砂用地や中央福祉センター跡地の開発に着手するというような、連鎖的・効率的な事業計画となっている点も特徴的である。また、事業スキーム面では、構想段階から商工会議所や山口銀行といった信用力のある民間事業者を巻き込んでいる点も効果的であったと言える。

なお、土地を現物出資する市が、LABV 共同事業体の経営には関与しないとの方針を打ち出している点も特徴的だが、官民が対等な立場で事業を実施することを利点とする LABV において、この方針がどのような効果をもたらすのか注目される。

2. 第三セクターの研究

総務省は、「第三セクター」を「地方公共団体が出資又は出えんを行っている一般社団法人及び一般財団法人（公益社団法人及び公益財団法人を含む。）並びに会社法法人」と定義している⁴。これに従うと、紫波町が設立した株式会社はもちろん、上峰町や山陽小野田市が設立した官民共同事業体（合同会社）もまた、第三セクターに分類される。

第三セクターについては、これまで多くの地方公共団体にて設立され、地域住民の暮らしを支える重要な役割を担ってきた一方、総務省が2014年に策定した「第三セクター等の経営健全化等に関する指針」においては、「経営が著しく悪化した場合には、地方公共団体の財政に深刻な影響を及ぼすことが懸念される」と指摘されており、設立件数は近年減少傾向にある。

そのような中、LABV等の新たな官民共同事業体の活用を検討するうえでは、過去に第三セクターにおいて確認された課題等を正しく認識しておくことが重要であることから、本項にて整理を行う。

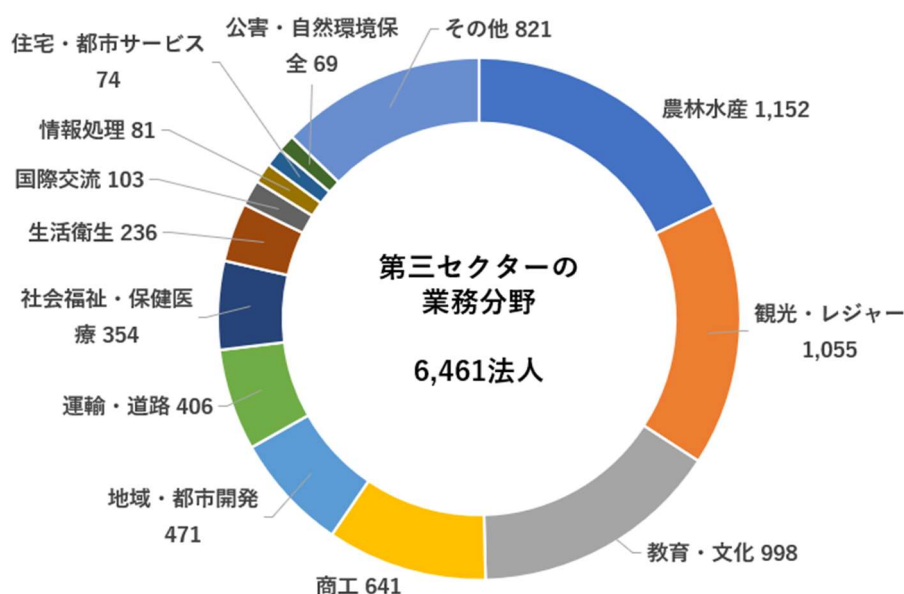
（1）第三セクターの概況

総務省「令和3年度 第三セクター等の状況に関する調査」によれば、全国の第三セクターの数は2021年3月末時点で6,461法人となっている。このうち、株式会社等の会社法法人は約半数の3,355団体である。なお、2020年4月から2021年3月までの1年間に新たに設立された第三セクターの数は28法人で、前年度（39法人）からは約3割減少している。その数は、1992年の444法人をピークに、以降大きく減少してきている。

第三セクターの業務分野内訳は図表①-12のとおりである。6,461法人のうち、最多は「農林水産」分野の1,152法人で、本事業と関連性のある「観光・レジャー（1,055法人）」、「教育・文化（998法人）」、「地域・都市開発（471法人）」の3分野は合計2,524法人と、全体の約4割を占めている。

⁴ 総務省、「第三セクター等の経営健全化方針の策定について」（平成30年2月20日）

図表①-12 第三セクターの業務分野内訳



出所) 総務省、「第三セクター等の状況に関する調査結果」(令和3年3月31日時点)を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

第三セクターへの出資総額は1法人あたり平均8.16億円で、このうち地方公共団体等からの出資額は4.23億円(51.9%)となっている。ただし、市区町村が設立した第三セクターに限定すると、出資総額は1法人あたり平均1.73億円、うち地方公共団体からの出資額は0.72億円(41.5%)となる。

(2) 第三セクターの経営状況等

総務省は、第三セクターのうち「①地方公共団体の出資割合が25%以上の社団法人・財団法人および会社法法人、②出資割合が25%未満であるものの財政的支援(補助金、貸付金等)を受けている社団法人・財団法人および会社法法人」を経営状況調査の対象としている⁵。

2021年度調査では5,250法人が対象で、うち3,121法人(59.4%)が「黒字法人」、2,129法人(40.6%)が「赤字法人」となっている。なお、「赤字法人」の赤字金額は1法人あたり平均約7,600万円である。ただし、2019年度調査では約2,180万円となっており、わずか2年で3倍以上も赤字が拡大している状況であるが、これには新型コロナウイルス感染症による社会情勢等の変化が影響しているものと推測される。

また、関連して地方公共団体から第三セクターへの補助金交付状況について

⁵ 総務省、「第三セクター等の状況に関する調査結果」(令和3年3月31日時点)

て確認すると、同じく 2021 年度調査において、5,250 法人の半数以上にあたる 2,758 法人（52.5%）に補助金が交付されており、その額は 1 法人あたり平均 1.55 億円となっている。なお、地方公共団体から借入を行っている第三セクターの割合は全体の 8%（421 法人）であるが、借入残高は 2 兆 0,168 億円（単純計算で 1 法人あたり平均約 48 億円）と大きい。

（3）第三セクターの課題

上記②において、第三セクターの半数近くがいまなお赤字体質であり、それを補うために地方公共団体から多額の補助金や借入を受けている現状の一端を確認した。第三セクターの課題と対応に関しては、古くは 1999 年 5 月に自治省（現総務省）より「第三セクターに関する指針」が公表されており、同指針の中で「地方公共団体においては、（中略）、関係する第三セクターについて、その運営改善等に積極的に取り組むこと」との指摘がされている。

第三セクターの課題は、第一にはその非効率な経営体制にある。そのことは、上記指針における「一部の第三セクターにあっては、経営改善が行われないまま、赤字の累積等により経営が深刻化しているものが見受けられる」との表現にも端的に表れている。また、総務省の「第三セクター等のあり方に関する研究会」（2013 年 7 月～2014 年 3 月）が、「第三セクター等の経営悪化等に伴い、地方公共団体が多大な財政的、公共的な負担を強いられた事例、言わば、第三セクター等の『失敗』も後を絶たず」と指摘しているとおり、地方公共団体による多額の補助金等の投入も問題視されてきた。

第三セクターがそのような経営状態に陥る要因については、これまでも様々な研究がなされており、「官・民の馴れ合い体質によるリスク配分の曖昧さ」や「地域における政治的圧力を通じた過大投資」、「情報公開の不備による説明責任の欠如」、「公的資金（補助金や損失補償）の過剰投入によるガバナンスの低下」などが指摘されている。

これらを踏まえ、本事業の事業手法を検討するうえで認識しておくべき課題を整理すると、以下の 3 点に集約される。

ア 官民の責任・リスク分担の曖昧さ

第三セクターでは、企業体設立時に、出資者である官民の間で組織形態や事業内容、リスク分担等に関する契約が締結されないことが一般的だった。そのため、官民間において馴れ合いが生じ、非効率な経営が長期間続けられた結果、経営悪化に至ってしまうという課題があった。本来、第三セクターは、公益性の高い事業を実施するにあたり、民間の特徴を活かし

た機動的かつ効率的な経営が期待されていたが、官民の責任・リスク分担が曖昧だったために、実際の経営において期待された効率性等が思うように発揮されなかったものである。

イ 事業計画の実行性の欠如

本来事業計画は、将来の需要予測等を慎重に検討したうえで、事業性や実現可能性を踏まえ策定・実行されるべきである。しかしながら、一部の第三セクターにおいて、収支の辻褃合わせによる事業実施ありきの事業計画や、本来実施する必要のない事業や採算の見込みのない事業を含む事業計画が策定された結果、経営悪化に追い込まれていった。その要因としては、企業体自身が事前調査等の努力を怠ったためにリスクの大きい分野に進出してしまったケースや、地方公共団体の政策目標として事業を実施せざるをえなかったケース、民間事業者が利己的な目的を追求して無駄な施設等がつけられてしまったケースなど、様々なものがある。

ウ 地方公共団体による損失補償

「② 第三セクターの経営状況等」で確認したとおり、第三セクターには地方公共団体から多額の補助金や借入金が入入されている。また、第三セクター全体のうち約7割で、資金調達時に地方公共団体が貸し手と損失補償契約を結んでいる。これにより、「たとえ失敗しても地方公共団体が損失を補填してくれる」という意識が企業体に働き、モラルハザードを起こすという問題があった。金融機関側も、たとえ借り手である第三セクターが破たんしても、損失補償によって償還を受けることが確実であれば、第三セクターが行う事業の採算性等を考慮せずに融資を行うことが可能となる。結果として、本来であれば存続することが困難な第三セクターや継続することが困難な事業等が融資を受けて存続・継続することとなった。地方公共団体による損失補償は、そのような形で事業の適切なガバナンスを歪めてしまう負の効果があったということである。

また当然のことながら、万が一地方公共団体が多額の損失補償を行う第三セクターが経営破たんした場合には、地方公共団体は当初予期しなかった巨額の債務（財政負担）を負うことになるため、これは地方公共団体にとって非常に大きなリスクとなる。

以上、過去に第三セクターで確認された主要な課題を整理した。ここから、LABVのような新たな官民共同事業体の活用を検討するうえでは、これら課題を踏まえた適切な仕組みを構築することが重要であることがわかる。

3. 先行事例の調査結果と本事業への洞察

前二項において、特徴の異なる 3 つの官民共同事業体方式の活用事例と、第三セクターの現状および課題を概観してきたが、ここでは、それらの調査の結果を整理するとともに、そこから本事業へどのような示唆が得られるのかを考察する。また、前項に記載したとおり、最後に官民共同事業体方式のリスクとその対応について、考え方を整理する。

(1) 官民共同事業体方式に適した事業の特徴

先行 3 事例の事業背景や事業内容に着目すると、次のような共通点があることがわかる。逆に言えば、他の地方公共団体においても、事業構想段階で想定している事業内容にこれら特徴にあてはまるものがあれば、官民共同事業体方式を検討する余地があると考えられる。

- ア 単体の施設の整備・運営ではなく、複数施設の整備・運営を含むエリア全体のまちづくりやマネジメントが目的とされている
- イ 上記アの理由により、事業期間が長期におよぶことが想定されている
- ウ 庁舎や公営住宅などの公共施設と、住宅や商業施設などの民間収益施設を複合的に整備する事業が含まれている
- エ 事業構想段階または事業開始時点において全ての事業内容が具体化されていたわけではない。言い換えれば、上記ア～ウの理由によりそのような具体化は困難であり、事業を進めながら検討していく必然性があった
- オ 上記ア～エの理由により、事業内容の検討から実施までを含め、公共のみで対応することは困難であることが明白であり、資金面・技術面の双方において、民間事業者の協力を得る必要があった

(2) 官民事業体の組織体制の考察

先行 3 事例において活用された官民共同事業体の組織体制の特徴を整理すると、図表①-13 のとおりとなる。

図表①-13 先行3事例における官民共同事業体の特徴整理

	紫波町 オガールプロジェクト	上峰町 中心市街地活性化事業	山陽小野田市 LABVプロジェクト
法人形態	株式会社	合同会社	合同会社
官の出資状況	金銭 設立時(2009年 6月):100% 2010年7月:39%	土地	土地
官民の意思決定権限	官39:民61 (出資比率に準ずる)	官50:民50 (定款にて規定)	官は経営には関与しない方針
官の職員派遣	設立時、町から 役員を派遣 (職員は民間採用)	人材を出向もしくは 派遣させる予定	人材派遣は行わない
設立期間	不明	定めなし	定めなし

法人形態に関しては、LABVを活用した2事例とも、合同会社を採用している。その理由として、どちらも「柔軟な体制確保・事業実施が可能であること」を挙げている。株式会社では、原則的に出資額に比例して議決権や配当が決まるのに対し、合同会社であれば、出資比率に関係なく定款にて自由に設定ができる。その他の面においても定款内容の自由度が高く、必要に応じて後から株式会社への移行も可能である。それらの特徴を踏まえると、合同会社は官民の責任や役割分担に応じて自由度が高い組織設計ができる法人形態であるといえ、採用するメリットは大きいと考えられる。

3事例における官の出資状況に関して、LABVを活用した2事例は当然ながら土地を現物出資しており、オガールプロジェクトでは、町は金銭出資を行っている。公共が土地等の現物出資を行って民間事業者と共同事業体を設立する意義は、公共の財政負担を抑えつつ遊休公有地の利活用を図れる点にある。両事例が実際にそのような手法で事業化が可能であることを示したことで、他の地方公共団体がとり得る選択肢が広がったといえよう。

一方、町が金銭出資を行って第三セクターを設立する手法は一般的であるが、紫波町が特徴的なのは、第三セクターの経営(言い換えれば、同事業体による事業の推進)が極めてうまくいった点である。その要因は様々あるが、一つには、実際の経営における官と民の役割分担が明確で、「民間に任せる

ところは民間に任せ、公共がやるべきところは公共が責任をもって実施する」という官民連携の基本理念がしっかりと実行に移された結果であると言える。出資方法や意思決定権限といったルールは組織にとってもちろん重要な要素ではあるが、事業成功のためには、より実質的な部分で、官民連携の効果を発揮するための仕組みや工夫を導入する必要があることを示唆している。

官民の意思決定権限および公共の職員派遣に関しては、公共と民間事業者とが対等な立場で事業に取り組むという官民共同事業体方式の意義を踏まえると、公共からも人を派遣し、意思決定権限を「官 50 : 民 50」とする上峰町の仕組みが理想的である。反対に、「官は経営には関与しない」、「人材派遣は行わない」という真逆の方針をとる山陽小野田市の事例が注目されるが、共同事業体を実施する事業には公共事業も多く含まれる中で、いかに公共の意思を事業に反映できるのかという点に課題が残る可能性もある。ただし、必ずしも人的資源に余裕のある地方公共団体ばかりではない現状において、このような手段（公共は人材派遣は行わない）もとり得ることを示した点に、現時点では意義があると言えよう。

(3) 官民共同事業体方式を採用するにあたってのリスク

「2. 第三セクターの研究」にて述べたとおり、LABV 等の新たな官民共同事業体は第三セクターに該当する。そのため、過去に第三セクターで確認された課題がそのまま官民共同事業体方式のリスクとなる。以下では、そのような認識を前提として、官民共同事業体方式におけるリスクコントロールの考え方について記載する。

はじめに、前項で確認したとおり、過去の第三セクターの課題は次の 3 点であった。

- ア 官民の責任・リスク分担の曖昧さ
- イ 事業計画の実行性の欠如
- ウ 地方公共団体による過大な損失補償等

まず、「ア 官民の責任・リスク分担の曖昧さ」に対処するには、共同事業体設立時の定款等にて出資者間の責任やリスク分担を明確にすることが重要となる。官民共同事業体方式においては、共同事業体が実施する事業のうち、公共性の高い事業にかかるリスクは公共が負担し、それ以外の事業にかかるリスクは民間事業者が負担するというのが基本的な考え方となる。事業内容によっては、そのどちらにも属さない中間のものが出てくることも考え

られるが、その場合は、定款等で定めたルールに基づき、官民協議のうえ個別にリスク分担を定めていくこととなる。長期かつ柔軟な事業実施を特徴とする官民共同事業体方式においては、全てのリスクをあらかじめ特定することは不可能であるため、リスク分担の決め方（ルール）をあらかじめ定めておくことがポイントとなる。

地方公共団体の状況によっては、上記のような対応が困難なケースも想定されるが、その場合は、状況にあわせて柔軟にリスク分担のルールを設定できる点も、官民共同事業体方式の特徴であろう。例えば、「市が経営に関与しない」との方針を示している山陽小野田市では、実施方針において「LABV 共同事業体の公募から選定、LABV 共同事業体設立までの間におけるリスクと施設が完成し維持管理・運営が開始されるまでの事業パートナーの責によらないリスクのみを負うものとし、その他事業に係るリスクおよび維持管理・運営が開始されてからのリスクは原則として事業パートナーが負うものとする」とし、公共が負担するリスクをあらかじめ限定している。

なお、株式会社や合同会社といった法人形態を採用する場合、原則として出資者の責任は出資した範囲内に限定される。また、かつての第三セクターのように、共同事業体の資金調達において公共が損失補償を行うことは想定されず、共同事業体は自らの責任において事業そのものの収益性をベースとした資金調達を行う。さらには、オガールプロジェクトの事例で確認されたように、個別事業ごとに事業実施を担う SPC を設立し、共同事業体本体と倒産隔離を行う方法も考えられる。これらにより、万が一共同事業体の採算が悪化し、最悪のケースとして経営破たんしたとしても、それにより公共が追加的な財政負担を強いられることはない。この点については、総務省「第三セクター等のあり方に関する研究会報告書」においても、「損失補償や貸付とは異なり、出資を行う第三セクター等の経営が著しく悪化しても、地方公共団体には既に行った出資が毀損すること以上の財政負担が生じることは考えられない」、「地方公共団体が出資者として負う責任はあくまでも出資の範囲内（有限責任）であり、これを超えた責任は存在しない」と明記されている。

次に、「イ 事業計画の実行性の欠如」に関しては、過去の第三セクターでは公共による事業の押しつけや民間事業者による利己的な事業実施等が問題となっていたものであるが、対等な意思決定権限のもと、官民双方の協議により事業計画を策定するのを前提とする官民共同事業体方式においては、双方によるモニタリング機能が働くため、そのようなモラルハザードが発生する可能性は低い。また、公共の補助金や損失補償等が期待できず、事業の損失がダイレクトに事業体のコスト負担につながりうる状況においては、採

算を無視した非現実的な事業計画を策定しようとするインセンティブは働かない。それでもなお、将来の需要予測や景気動向には不確実性が伴うが、その点に関して、社会情勢等に応じて官民双方の視点から柔軟に事業計画を見直していくことで、一定のリスクコントロールが可能となる。その他には、「第三セクター等のあり方に関する研究会報告書」でも推奨されている「第三セクター等の存続の前提となる条件（ゴーイング・コンサーン）」をあらかじめ設定し、定款等で定めておくことも効果的だろう。いずれにせよ、今述べたような理念や考え方のもとで事業計画の実行性を確実に担保していくためには、官民双方の協議による事業策定・見直し・実行というプロセスを継続的に繰り返していくことが極めて重要となる。

仕組みはやや異なるものの、紫波町のオガールプロジェクトの事例でも、町と第三セクターとの関係において「事業計画を共同で立案する」という点に重きがおかれていたことが確認できる⁶。また、「町とオガール紫波（株）、民間企業が、(中略)それぞれ得意な役割を担う」、「契約によるガバナンス」、「丸投げはしない」といった表現⁷からは、「(3) 第三セクターの研究」にて指摘した「官民の責任・リスク分担の曖昧さからくる官民間の馴れ合い」が生じるリスクを強く意識したうえで対策がとられていたことが読み取れる。実際に、両者の間では設立当初に代理人包括協定を取り交わして役割分担を明確化するとともに、その後は、同協定に基づく業務委託契約をベースに業務が実施されている。本事業において検討中の新たな官民共同事業体方式は、これらを仕組みとしてあらかじめ整理しようとするものであるが、紫波町では当時において既に、その理念がしっかりと体现されていたと言えよう。

最後に、「ウ 地方公共団体による損失補償」に関しては、官民共同事業体方式では事業そのものの収益性をベースとした資金調達（プロジェクト・ファイナンス）を行うことが原則であるため、地方公共団体が損失補償を行う必要性が生じない。言い換えれば、地方公共団体の損失補償がなければ成り立たない事業は、市場原理に基づき実施されない。したがって、「(3) 第三セクターの研究」で確認したような「本来であれば存続することが困難な第三セクター、継続することが困難な事業等が（地方公共団体による損失補償を前提に）融資を受けて存続・継続する」といった事態は想定されていない。

また、通常、地方公共団体が公共事業を実施する際には、事業用地の確保

⁶ 国土交通省官民連携（PPP/PFI）事業の推進セミナー（平成 27 年度）資料（紫波町、「公民連携による公有地活用」～オガールプロジェクトの取組～（2016 年 1 月 21 日））には、「町とオガール紫波（株）は構想の段階から、①市民の意向と②市場性を把握し、事業計画を共同で立案する。」とある。

⁷ 国土交通省官民連携（PPP/PFI）事業の推進セミナー（平成 27 年度）資料（紫波町、「公民連携による公有地活用」～オガールプロジェクトの取組～（2016 年 1 月 21 日））

から施設の整備・運営に至るまでの一部または全部の財源を公共自らが負担しなければならない。しかしながら、官民共同事業体方式においては、原則として公共の負担は出資を行う金銭または土地等の不動産のみに限定され、その後は民間事業者の出資および金融機関等からの融資を含む共同事業体の自己資金をもとに各事業が進められる。したがって、公益性等の観点からよほどの必要性が確認される場合を除いては、公共による追加的な財源負担が必要となる事態は想定されない（ただし、施設完成後に公共部分を地方公共団体が共同事業体から買い取り、または賃借等を行うための財源は別途必要となる。そのための財源には、共同事業体の収益を原資とした配当を充てることも理論的には可能である）。

なお、上記の考え方は、総務省「第三セクター等の経営健全化等に関する指針」（平成 26 年 8 月 5 日）において示された次の方針とも整合がとれている。

「第三セクター等の資金調達については、地方公共団体の財政健全化と当該第三セクター等の自主的な経営の観点から、地方公共団体の信用に依存するのではなく、第三セクター等が行う事業自体の収益性に着目した資金調達（プロジェクト・ファイナンスの考え方に立った資金調達）を始めとする自立的な資金調達を基本とするべきである。地方公共団体は、特に公共性、公益性が高い事業を除き、投入した資金を事業収入により回収することが困難と認められる場合には、第三セクター等による事業化を断念するべきである。」

以上の考え方により、過去の第三セクターにおいて確認された課題、すなわち官民共同事業体方式におけるリスクは、同方式の仕組みのもとで一定のコントロールが可能であると結論づけられる。

＜参考資料②＞ 民間事業者ヒアリング結果

本調査において、1. 飲食会社、2. 事業運営会社、3. エネルギー関連会社の3社に対してヒアリングを実施した。その結果概要は以下のとおり。

1. 飲食会社

ヒアリング結果概要	
日時	令和5年1月19日（木）
主なヒアリング項目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大津市南部地域の事業ポテンシャル ・ 官民共同事業体方式を含む事業スキーム ・ 事業を実施するうえで重要な要素 等
ヒアリング内容（ポイント）	<p>【大津市南部地域の事業ポテンシャル】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 河川敷が利用できるか、カヌーなどのアクティビティができるのかなどの条件にもよる。 ・ スポーツ合宿がメインであれば、単価が安く、事業性に疑問がある。アウトドアの非日常体験ができるのであれば単価は上がる。 ・ 大阪市や京都市からも程良い距離感で、立地的にはそれほど悪くはない。 <p>【官民共同事業体方式を含む事業スキーム】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 土地と施設を全て売却し、代わりに改修費用等に補助金を充てるスキームのほうがよいのでは。「補助金をつけるかわりに町のためになる事業を提案してください」という考え。 ・ 少ない負担で規模の大きな事業に参画できるイメージが持てれば、官民連携事業の経験が少ない事業者や、大きな初期投資ができない事業者にとっては魅力的なスキームかもしれない。 <p>【事業を実施するうえで重要な要素】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 水辺があり夕日が見えることは重要。その他、レストラン事業にとっては地域の農作物や畜産物が豊富であることがポイント。

2. 事業運営会社

ヒアリング結果概要	
日時	令和5年1月23日(月)
主な ヒアリング項目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 昨今のアウトドア関連事業のトレンド ・ 大津市南部地域の事業ポテンシャル ・ 官民共同事業体方式を含む事業スキーム 等
ヒアリング内容 (ポイント)	<p>【昨今のアウトドア関連事業のトレンド】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 近年はお客さんのニーズも変化している。アウトドアが人気の理由はハコモノに魅力を感じていないから。1泊2日をターゲットとするのは昭和のビジネスモデル。最近では日帰りか5泊以上の長期滞在型に二極化している。その観点からは、本事業対象地は日帰りにむいているのではないかと。 ・ テーマとしては、「高企画・低労力」なビジネスモデルを展開すべき。ランニングコストやオペレーションの人手をかけなくて済むビジネスモデル。 <p>【大津市南部地域の事業ポテンシャル】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 合宿地としての需要もあると思うが、レッドオーシャン。学校団体の数が今後急減する中で、そこをターゲットに新しい施設を整備するのは流れに反している。 ・ 良い天然資源があれば、そこはブルーオーシャンとなり競争にさらされない。リバーヒル大石という名前からも、横を流れる瀬田川が売りだと思われるが、この魅力をいかに高めてブルーオーシャン化できるかがポイント。 ・ 平地であれば、キャンプサイトの運営などの不動産業がよい。ライフラインを整えて貸し出せば、サイト使用料が得られる仕組み。急斜面であれば、索道業(運輸業)。どちらもサービス業にみせかけたビジネスモデルでマネタイズすることで持続可能。10年の長期契約で自主事業を行いやすい契約となっている。 <p>【官民共同事業体方式を含む事業スキーム】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 官と民が共同で設立する会社が事業の企画から実施まで担うというコンセプトには共感。逆に、そのようにしなければ事業がうまくいかないことが多い。

3. エネルギー関連会社


ヒアリング結果概要	
日時	令和5年1月23日(月)
主な ヒアリング項目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大津市南部地域の事業ポテンシャル ・ エネルギー事業を実施する上での留意点 等
ヒアリング内容 (ポイント)	<p>【大津市南部地域の事業ポテンシャル】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 旧リバーヒル大石の屋根の上にソーラーパネルを乗せることも検討できるかと思う。官民連携共同事業体が発電事業をやるのであればそこまで難しくないと考えている。エネルギー事業として、ソーラーパネルで発電した電気を施設の利用者(テナント)が買い取るモデル(PPA)もある。当該モデルについては、電気使用者の登録が必要。 <p>【エネルギー事業を実施する上での留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 電力小売りなどを実施すると、非常用電源としては役に立たなくなる。緊急時に使う施設に電線を引っ張っておくことにより、非常時も太陽光パネルで発電した電気を使用することができる。 ・ 事業当初は、自らが施設内で使う分だけ発電できる規模の太陽光パネルを設置する形が好ましいのではないかと。その後、官民連携共同事業体で小売などを検討していく流れになるのではないかと。 ・ 電力の小売についても、全国型と地域密着型がある。全国型については、大手事業者が経済合理性のない案件でも飲み込んでくれる場合があるので、メリット・デメリットを検討したら良い。 ・ 近隣の新電力(地域電力)に依頼をした場合も、結局はその会社の考え方次第となる。収益性が低くて扱いきれない可能性もある。思想の近い会社と組んでいければよいと思う。

＜参考資料③＞ 事業展開に関する参考事例

1. 静岡県沼津市 泊まれる公園「INN THE PARK」

本事例は、球体テントという新しい形の宿泊施設を都市公園内に導入し、都市公園における代表的な官民連携事例として位置付けられている。

図表③-1 泊まれる公園「INN THE PARK」の事業概要

事業概要	
概要	<p>静岡県沼津市が、愛鷹公園（運動公園）内に位置する旧少年自然の家の利活用を目的として公募を実施した結果、株式会社オープン・エー（本社：東京都）が事業者となり、宿泊事業を運営している事例である。本事例は、都市公園法第 5 条に基づく公園施設設置許可および管理許可によるものであり、既存の施設を改修するとともに近接するエリアに球体テントという新しいグランピング施設を設置して運営している点が特徴的である。</p>
事業 イメージ	<div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <p>出所) 三井住友トラスト基礎研究所</p>
基礎情報	<p>所在地 : 沼津市足高字尾ノ上 2 2 0 - 4</p> <p>共用開始 : 1973 年</p> <p>公園面積 : 約 60.14ha</p> <p>公園種別 : 運動公園</p> <p>事業対象地 : 少年自然の家跡地施設</p> <p>対象面積 : 約 9,029 m²</p> <p>既存施設 : 研修棟 / 管理棟 / 宿泊棟 / 工芸館 / 附属棟 / 炊はん場</p>

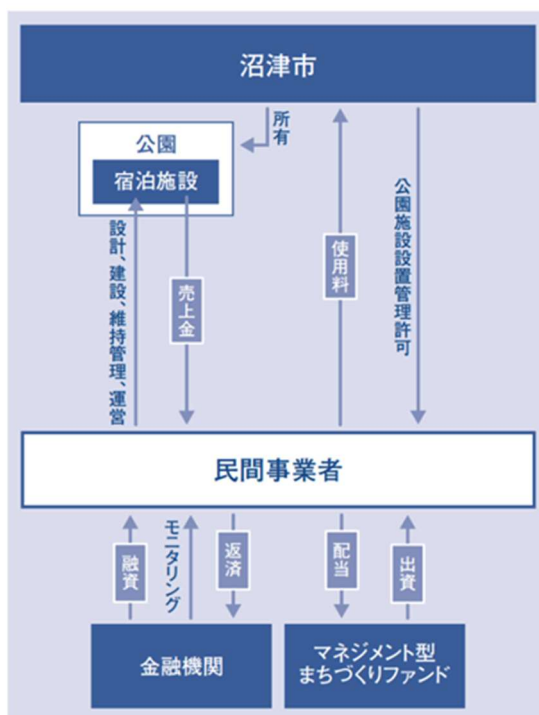
(1) 事業スキーム

当該事業の事業スキームは図表③-2 に示すとおりである。

法的には社会教育施設として位置づけられていた少年自然の家（教育委員会所管）を廃止し、公園施設として位置づけた上で、公共がその公園施設の管理許可を民間事業者に対して行い、維持管理・運営を民間事業者が実施している。さらに、図表③-1 の写真にあるような常設テントの設置許可も行い、その維持管理・運営を民間事業者が担い、使用料を沼津市に支払う仕組みとなっている。これにより、沼津市は少年自然の家の年間約 6,000 万円の維持管理費用を 200 万円まで軽減でき、さらに使用料を収入として得ることができている（市負担分の 200 万円は法定点検などの最低限の維持管理費用となっている。）

重要な視点として、初期投資（外壁など既存の建築物の最低限の補修など）は沼津市側で行なうなど、沼津市と運営事業者の間で調整がなされている点が挙げられる。

図表③-2 泊まれる公園「INN THE PARK」の事業スキーム



出所) 内閣府 HP

(2) 都市公園における官民連携事業の留意点

都市公園における官民連携事業については、財政負担の軽減という行政側の目的や、賑わいの創出という官民共通の目的を踏まえて調整できるかが重要である。愛鷹公園は、沼津市内でも山側に位置しており、市民でもなかなか行くことがなかった場所であった。しかし、旧少年自然の家の目の前にある芝生広場では、屋外シアターイベントや公園を活用した結婚式など様々な利活用がなされており、公園の新しい価値が作り出されている。未活用の公園の新しい利活用や、公園が起点となり周辺エリアへの回遊が促されることは、民間事業者が参入することで生まれる利点である。行政側としては、そうした民間事業者の賑わい創出のノウハウに対して、前例に捉われずに、物事を前向きに検討していくことが重要となる。

2. 神奈川県立観音崎公園「たたら浜園地」

令和元年 11 月 15 日に公表された神奈川県立観音崎公園「たたら浜園地」における Park-PFI 事業。本事例は、既存の指定管理者がいる中で一部の公園用地において Park-PFI を導入した点に特徴があり、それにより都市公園の魅力化を進めた事例として参考になるものである。

図表③-3 2. 神奈川県立観音崎公園「たたら浜園地」の事業概要

事業概要	
概要	<p>令和元年 11 月 15 日に公表された神奈川県立観音崎公園「たたら浜園地」における Park-PFI 事業であるが、本公園は、もともと指定管理者がいる中で、一部の公園用地において Park-PFI を導入した事例である。事業内容としては、公園内に、オート BBQ 施設の設置と有料駐車場事業となっている。</p> <p>運営は、BEACH⇔PARK LIVING 共同事業体であり、大手建設コンサルティング会社を代表企業に、県立観音崎公園の指定管理を行なっている地元企業とアウトドア会社で構成されている。大規模な土木工事はせずに、比較的軽微な施設を公園内に設置することで付加価値を出している。</p>
事業イメージ	 <p>出所) BEACH⇔PARK LIVING HP</p>

基礎情報	所在地	: 神奈川県横須賀市鴨居、走水
	共用開始	: 1975年4月
	公園面積	: 約70.4ha (平成31年4月1日時点)
	公園種別	: 広域公園
	事業対象地	: たたら浜園地/第6駐車場 (トイレ含む)
	対象面積	: 約7,000 m ² (Park-PFI区域の最大面積)
	既存施設	: あずま屋 (1棟) / 園路、芝生広場/駐車場 (105台) / 公衆トイレ

(1) 指定管理範囲と Park-PFI 範囲の管理上の競合について

当該事業の実施にあたっては、まず神奈川県側で Park-PFI 区域の最大面積を指定した上で、応募事業者側にその区域の範囲内で提案を募っている。もともと、たたら浜園地は指定管理事業者が管理していたため、Park-PFI 区域設定後は、その範囲を指定管理の範囲から除却し、指定管理料を減額する手続きを取っている。その際、指定管理にかかる基本協定書と年度協定書の変更を行っている。また、前述の通り、当該事業の実施を担う共同事業者は、大手建設コンサルティング会社を代表企業に、県立観音崎公園の指定管理を行なっている地元企業とアウトドア会社で構成されているため、指定管理範囲と Park-PFI の特定公園施設の範囲は法的には分かれているものの、実質的には同じ事業者が管理することになり、管理上の問題が極力生じない体制となっている。

(2) 公募設置管理制度 (Park-PFI) を実施したメリット

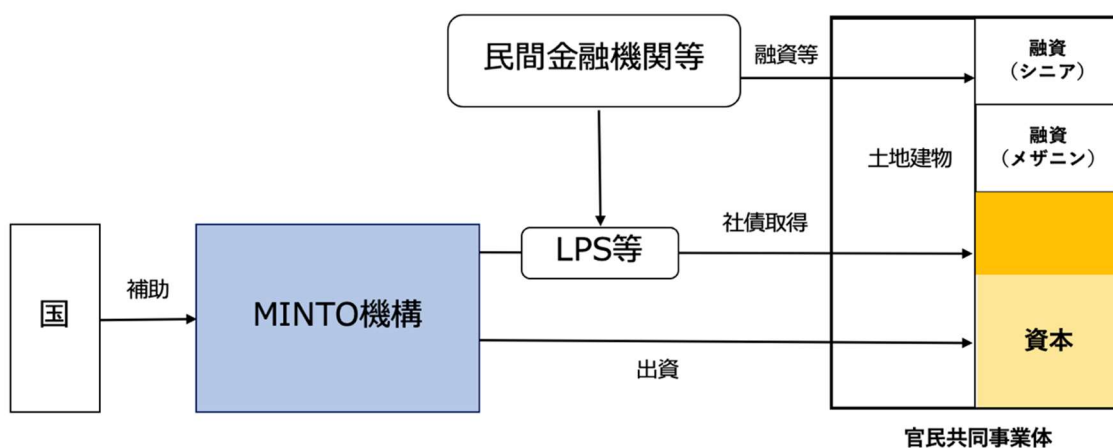
当該事業は、県立観音崎公園の一部であるたたら浜園地を事業区域に指定して、Park-PFI 事業を導入したものであるが、観音崎公園全体の広さからすると、事業区域の範囲は非常に限定的なものであった。そのため、維持管理費の軽減などのコスト削減効果を重視するよりも、従来は利活用されていなかった公共空間における賑わいづくりに主眼が置かれており、その点において大きな意義がある。同施設は、海沿いに位置しており、車で来訪した人々が気軽に BBQ を楽しめる施設となっており、都市部からの誘客を目的としている。

<参考資料④> 資金調達に関する参考事例

1. 民間都市開発推進機構（MINTO 機構）「まち再生出資」

「まち再生出資」とは、公共が定める特定の区域において行われる優良な民間都市開発事業に対し、MINTO 機構が出資又は LPS（投資事業有限責任組合）等を通じて社債取得を行うことにより、事業の立ち上げ支援を行うものである。これにより、事業全体のリスクが縮減され、民間金融機関からの資金調達を行いやすくなる仕組みである。

図表④-1 「まち再生出資」を活用したスキームイメージ



出所) 国土交通省資料をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

同スキームを活用するにあたっては、公共は都市再生整備計画区域の設定や同計画の策定などを行う必要があるが、官民共同事業体の資金調達をスムーズにするための公共側の役割であると考えられる。

以下に、実際に同スキームを活用した事例を紹介する。

「まち再生出資」の活用事例：氷見市「ひみ番屋街・総湯」

図表④-2 道の駅「ひみ番屋街・総湯」の外観

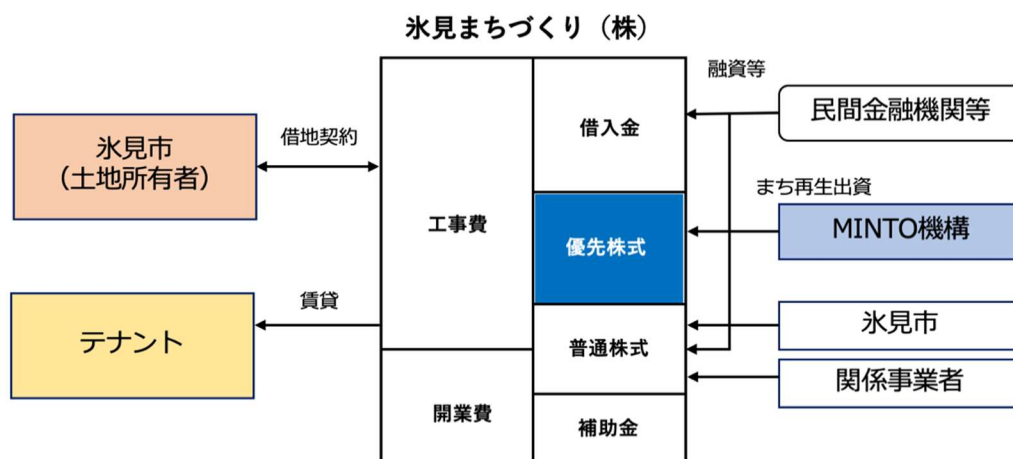


出所) 国土交通省 HP

平成 24 年 9 月に竣工した道の駅「ひみ番屋街・総湯」は、立山連峰を臨む富山湾に面して、地元産の食材を使った飲食や物販店舗、温泉施設を併設している。令和 3 年 10 月には、総来場者数が 1000 万人を超えており、富山県氷見エリアの一大観光スポットとなっている。総工事費約 10 億円のうち、6.5 億円を地元企業や個人、市内金融機関など約 60 の団体、個人から調達している。そして、その中に、MINTO 機構の「まち再生出資」も含まれており、民間事業者等の出資の呼水となっている。それを図解したものが図表④-3 である。

氷見まちづくり会社は、オール氷見の組織体制とするために、氷見商工会議所や氷見漁業協同組合などの各種団体から役員を選出し、代表取締役には民間事業者の若手を抜擢する体制を確立している点が特徴的である。

図表④-3 道の駅「ひみ番屋街・総湯」整備にかかる組織体制



出所) 国土交通省資料をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

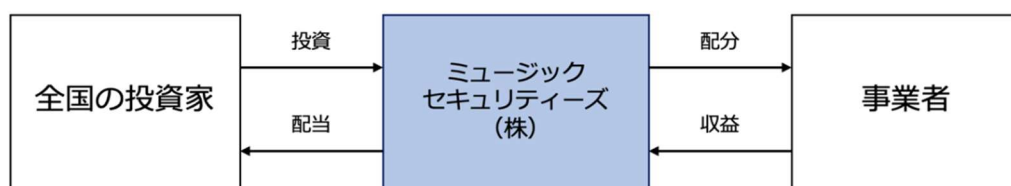
2. 半分寄付・半分投資型かつ応援したい企業を自分で選ぶファンド

熊本県阿蘇郡小国町の合同会社わいた会が、熊本地震で損傷した地熱発電所の生産井の代わりとなる地熱井戸を掘るための費用をファンドで調達した事例である。地熱を活用した発電事業を軸に、農業や観光への展開も視野に入れた地域創生プロジェクトとなっており、投資家特典として、地熱で乾燥させた椎茸や、ドライトマト等のオリーブオイル漬けの他、口数によっては温泉旅館に招待するなどの対応を行っている。

上記は、クラウドファンディングの手法により、不特定多数の出資者より「応援」という形で資金を募るファンドの事例である。熊本地震被災地応援ファンドとして構築され、その多くは1口1万円程度に設定され、数百万から数千万の応援を受けている。1万円の半分は、応援金として寄付され、残りの半分は出資金として投資される仕組みになっている。事業再開から軌道に乗るまで、事業者と苦楽を共にしながら、長期的に関わり復旧・復興を見届けることができる点がポイントである。地域の課題を設定した上で、官民共同事業体の地域課題の解決に必要な資金調達方法として、参考になると考えられる。

また、この資金は会計上、資本金性借入金という扱いになるため、金融機関の評価上では負債に計上されず資本として扱われることが特徴であり、自己資本が増強され、金融機関からの新規融資が受けやすくなるメリットがある。

図表④-3 小国町わいた地熱発電所ファンドのスキームイメージ



出所) 熊本県資料をもとに三井住友トラスト基礎研究所作成

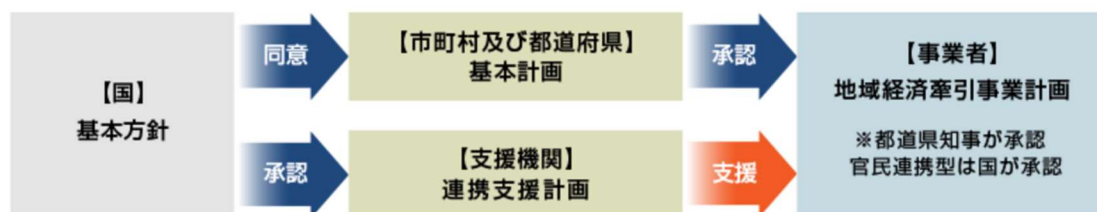
3. 地域資源を活用する補助制度（地域未来投資促進法）

地域未来投資促進法は、「税制」、「融資」、「予算」、「規制の特例」の4つの観点から地域で事業を展開する事業者に対して直接支援をする法律である。税制に関しては、地域未来投資促進税制に基づいて、地域経済牽引事業計画に従って建物・機械等の設備投資を行う場合に、法人税等の特別償却（最大50%）または税額控除（最大5%）を受けることができるようになっている。また、固定資産税・不動産取得税の減免を受けられる場合もある。

融資の面では、日本政策金融公庫からの固定金利での融資や信用保証協会による保証などの優遇が受けられる制度となっている。予算事業については、補助金等の審査の優遇が受けられる。最後に、規制の特例については、工場立地の場合、農地転用や市街化調整区域における開発許可等の手続きについて配慮がなされる。以上のように、4つの観点から支援を受けられるかたちとなっており、実施する事業別に当てはめて適用していくスキームとなっている。

手続きについては、下記の図のとおり、事業者が地域経済牽引事業計画を作成し、市町村や都道府県が承認することとなる。事業者単体でこの制度を活用していくことは難しいが、官民共同事業体であれば、行政的な手続きも含めてスムーズに進むと考えられる。また、この制度に則って事業を進めることによって、地方創生推進交付金などの補助金の採択に関して優遇措置が取られることから事業者のイニシャルコストの低減に寄与すると考えられる。

図表④-4 地域未来投資促進法の概要



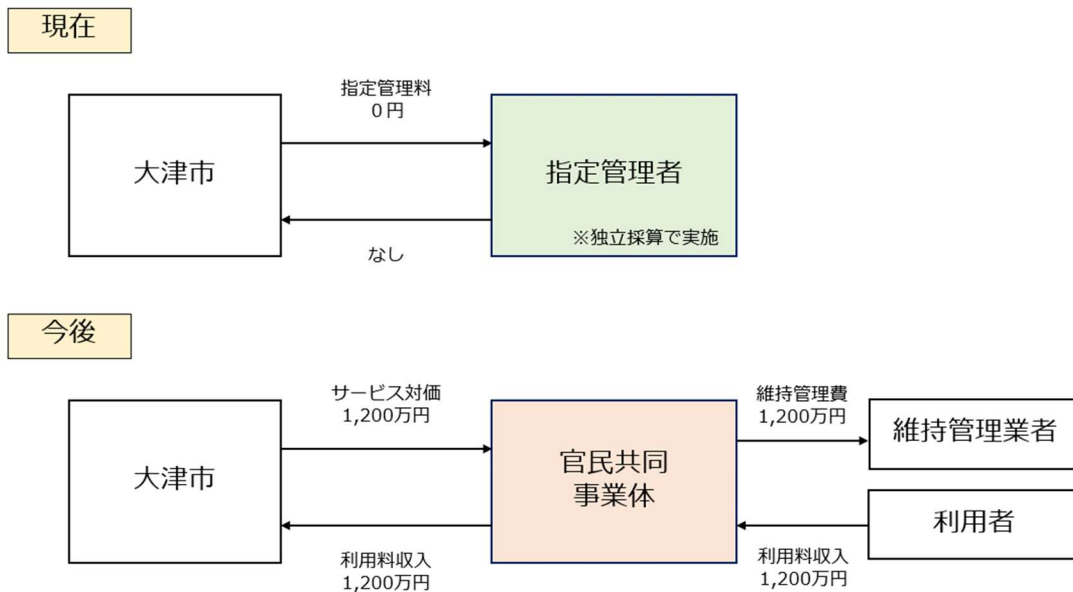
出所) 経済産業省 HP

<参考資料⑤> アベイラビリティペイメント方式の導入

本事業において、アベイラビリティペイメント方式を導入するには、現在の指定管理者制度で実施しているものも含めて 3 施設全体のマネジメント体制を再構築する必要がある。

はじめに、現在の事業スキームと今後考えられる事業スキームのイメージを図表⑤-1 に示す。

図表⑤-1 事業スキームイメージ

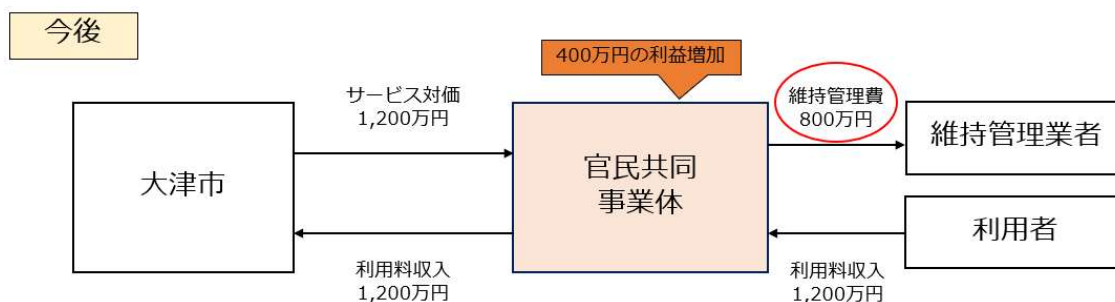


出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

図表⑤-1 上段のとおり、現在は指定管理者が独立採算で実施しており、大津市側に負担はない形となっているが、民間事業者側は需要リスクを負っており、赤字となる年もある。今後日本全体で人口が減少し、テニスやグラウンド・ゴルフの競技人口も減少する中で、利用料金収入だけで事業を実施することは再考の余地がある。そのため、図表⑤-1 下段のように、今後は大津市と官民共同事業体との間でサービス対価と利用料の受け払いを発生させる方式に変更することが考えられる（収入支出は現状の約 1,200 万円で仮置き）。

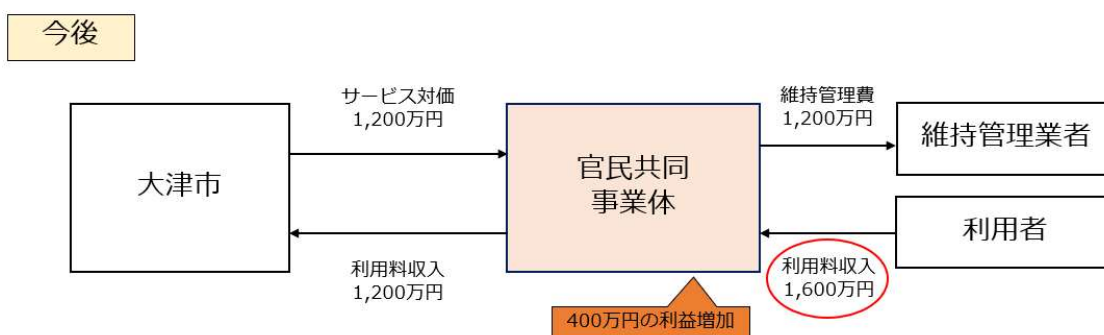
次に、一例として、官民共同事業体の企業努力等により維持管理費が削減された場合と、利用料収入が増加した場合のイメージを図表⑤-2 および図表⑤-3 に示す。

図表⑤-2 事業スキームイメージ（費用削減時）



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

図表⑤-3 事業スキームイメージ（収入増加時）



出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

図表⑤-2 において、大津市から官民共同事業体への支出（サービス対価）は過去の実績から算出する。その金額は維持管理費相当額となるため、それを、大津市が支払う上限として設定する。よって大津市側にこれ以上の支出は発生しない。その上で、大津市と官民共同事業体との協定に基づき、官民共同事業体が維持管理費を削減した場合には同事業体の利益とする。例えば、400万円の削減効果があった場合は、それを官民共同事業体の利益とする。しかし、コスト削減を優先させ、人員を削減したり、スタッフ教育を怠ったりすることを防ぐために、サービス水準を設定し、そこに指標を連動させる。つまり、この費用削減への過度なインセンティブをマネジメントするために、アベイラビリティペイメント方式を活用するのである。

一方、図表⑤-3 において、官民共同事業体から大津市への支払い（利用料収入）は過去の実績を基に下限となる金額を設定する。その上で、官民共同事業体の企業努力等により利用料収入が増えた場合、下限金額を超える分については官民共同事業体の利益とする。例えば、テニスコートの利用者が増えた場合、また、多目的グラウンドでアーバンスポーツ（BMX など）を実施して利用者が増

えた場合に、400万円の収入増加があれば、それは官民共同事業体の収入となる。ただし、民間事業者に対して、事業を展開するインセンティブを利益追求だけに限定すると、集客力があるイベント等が優先され、地域との連携事業が生まれにくくなる可能性もある。そのために、運営面でもアベイラビリティペイメント方式を活用し、地域との連携事業や地域資源の商品化など公共性が高い活動に対して指標を設定し、そうした事業展開を促すことも検討すべきである。

以上のように、既存の管理スキームを修正することにより、民間事業者のインセンティブが高くなるが、このスキームのメリットを最大限に活用するには、官民共同事業体の設置が有効である。例えば、自家発電として太陽光発電事業を展開することにより維持管理のコスト削減が可能になるが、これはある程度自由な事業運営ができる組織（官民共同事業体）であることが要件となる。さらに、民間事業者の努力による利用料収入の増加も、ある程度自由度の高い経営に任せられた方が効果は見込みやすい。

このように、自由度の高い組織の設立とアベイラビリティペイメント方式を併用することで、一定のサービス水準を担保しながら採算の向上が見込みやすくなるのである。その効果は官民共同事業体の利益に反映され、出資者である大津市にも還元される。