

スモールコンセプション形成推進事業

(その4)

(文化財を核としたエリア価値向上を目指す

旧柳生藩家老屋敷の利活用検討調査)

業務報告書

令和8年3月

国土交通省総合政策局

PwC アドバイザリー合同会社

目次

第1 本業務の概要.....	5
1 業務の目的等.....	5
(1) 業務名称.....	5
(2) 業務期間	5
(3) 業務の目的	5
2 業務の流れ(業務工程・概要)	5
(1) 各種検討.....	5
(2) 国土交通省への事業経過に関する報告.....	6
(3) 成果報告会への参加	6
第2 本業務の内容	8
1 前提条件の整理	8
(1) 地方公共団体及び対象地域の現状と課題.....	8
(2) 柳生地区の観光資源	18
(3) 地方公共団体の上位計画との関連性.....	29
(4) 関係する規制・法令等の整理	36
(5) 既に実施している調査や整備の状況	38
(6) 新たな取組	38
2 市場調査.....	39
(1) 民間事業者意向聴取.....	39
(2) 地元意向聴取.....	47
3 事例調査.....	50
(1) 実施内容.....	50
(2) 調査結果	50
4 エリアビジョン検討.....	51
(1) 実施内容.....	51
(2) 検討結果	52
第3 事業化の方向性	55
1 基本的な考え方.....	55
2 対象施設の活用用途方針	55
(1) 対象施設.....	55
(2) 対象用途	55
3 事業手法検討の検討	57
(1) 想定される事業手法の検討	57
(2) 業務内容の検討.....	87
(3) 事業条件・事業期間等の検討.....	88
(4) 事業手法の比較検討(定性評価).....	89
(5) 事業手法の比較検討(定量評価).....	91
(6) 定性評価及び定量評価を踏まえた最適な事業手法の検討.....	94

第4 今後の進め方	94
1 事業化に向けたスケジュール案	94
2 事業推進にあたっての条件・課題等	95
(1) 機運醸成・地域の巻き込み	95
(2) 発注方法	96
(3) 基礎情報	98
3 他の地方自治体等における取組への展開	99
(1) 検討フロー	99
(2) 検討のポイント	99

第1 本業務の概要

1 業務の目的等

(1) 業務名称

令和7年度 スモールコンセSSION形成推進事業（その4）
（文化財を核としたエリア価値向上を目指す旧柳生藩家老屋敷の利活用検討調査）

(2) 業務期間

令和7年7月2日～令和8年3月31日

(3) 業務の目的

今後、人口減少等により、廃校等の空き施設や地方公共団体が所有する古民家等の空き家の増加が見込まれる中、それらを有効に利活用して、交流人口や雇用を拡大し、地域経済の活性化を推進することが重要となっている。

そのような中、国土交通省では、廃校や地方公共団体が所有する古民家等の遊休公的施設について、民間の創意工夫を最大限に生かした PPP/PFI 事業を行うことにより、地域課題の解決やエリア価値向上につなげる取組「スモールコンセSSION」を推進している。

スモールコンセSSIONの導入に当たっては、初期段階において、耐震診断等の建物の現況調査、活用に向けた市場調査、これらを踏まえ地域に必要な用途や施設の機能・構成、運営方針等を定め、地域住民や庁内等の関係者の理解を得る必要がある。しかしながら、これらを地方公共団体の職員が自ら行うことは容易ではなく、スモールコンセSSIONの推進の課題となっている。

このため、本業務では、地方公共団体がスモールコンセSSIONに円滑に取り組めるよう専門家を派遣し、対象施設を含むエリアのビジョン、当該施設の現況、当該施設に求められる用途・構成・運営方針や事業手法等を定めるプロジェクトの構想の策定を目指した。

2 業務の流れ(業務工程・概要)

(1) 各種検討

本業務においては、業務内容に示された検討項目に即し、選定された旧柳生藩家老屋敷を対象として、スモールコンセSSIONの実現に向けた検討を実施した。

まず情報整理として、対象施設の歴史的背景、建物の現況、利用状況、法規制、周辺観光資源、アクセス条件等について整理し、事業検討の前提条件を明確化した。次に事例調査として、立地条件や人口規模、歴史資源の特性が近い他自治体の先行事例を参照し、エリアビジョンの整理手法や、文化財を核とした官民連携事業において採用されている事業手法・スキームの傾向を把握した。

これらを踏まえ地元意向聴取・民間意向聴取を実施し、インフォメーションパッケージを作成の上、自治会長等の地元関係者及び民間事業者に対するヒアリングを行い、地域側の期待や懸念、民間事業者から見た事業性や参画条件等を整理した。あわせて事業デューデリジェンスとして、整理した基礎情報に加え、近年の観光動向やトレン

ドを踏まえ、望ましい事業形態、ターゲット像、導入機能の方向性について検討を行った。

その上でエリアビジョンの取りまとめとして、事例調査及び意向聴取の結果を統合し、柳生地区における観光の基本的な考え方や目指す方向性を整理した。最後にスキーム検討として、想定される事業手法や条件について比較検討を行い、本事業において現実的かつ有効と考えられる官民連携の方向性を精査する工程をとった。

表 1 検討項目

業務内容	
①エリアビジョン検討	・ 観光地としての経済循環を目指した活用方法の検討 ・ 地域住民の意向を踏まえた、対象となる遊休公的施設を含むエリアの目指す方向性・ビジョンの検討
②市場調査	・ 持続可能なビジネスモデルの検討 ・ 競合分析と類似施設や他地域の成功事例の調査 ・ エリアに必要な建物の用途・構成・運営等に関するマーケティング調査 ・ 受託事業者となり得る企業の発掘調査 等
③事業手法検討	・ 当該施設の利活用に最適な官民連携手法の検討

(2) 国土交通省への事業経過に関する報告

本業務の実施期間中、国土交通省及び国土交通省が別途契約した進捗管理・執行補助業務の実施者（以下「事務局」という。）、奈良市、PwC アドバイザリー合同会社の4者により、定期的に会議を開催し、業務の進捗状況、検討内容及び課題等について報告及び意見交換を行った。これらの会議は、業務開始時及び業務終了前に必ず実施したほか、原則として2ヶ月に1回程度の頻度で開催した。

また、上記会議とは別に、実施期間中、原則として月1回の頻度で、事務局に対し業務の進捗状況について書面又は電子メール等により報告を行った。加えて、地方公共団体との間で個別に会議を実施した際には、事前に事務局へ開催の連絡を行い、会議終了後には、主な論点、検討結果及び今後のタスク等を整理した資料を作成し、事務局へ共有した。

(3) 成果報告会への参加

スモールコンセッションプラットフォームにて、において2026年2月12日に日本橋ホールで開催された成果報告会に参加し、本事業の成果として取りまとめた「プロジェクトの構想」等を用いて、検討の背景、検討内容及び得られた成果について報告を行った。報告は、地方公共団体及び民間事業者の双方の立場から実施し、スモールコンセッションの導入プロセスや検討上の留意点、今後の展開可能性等について情報共有を行った。

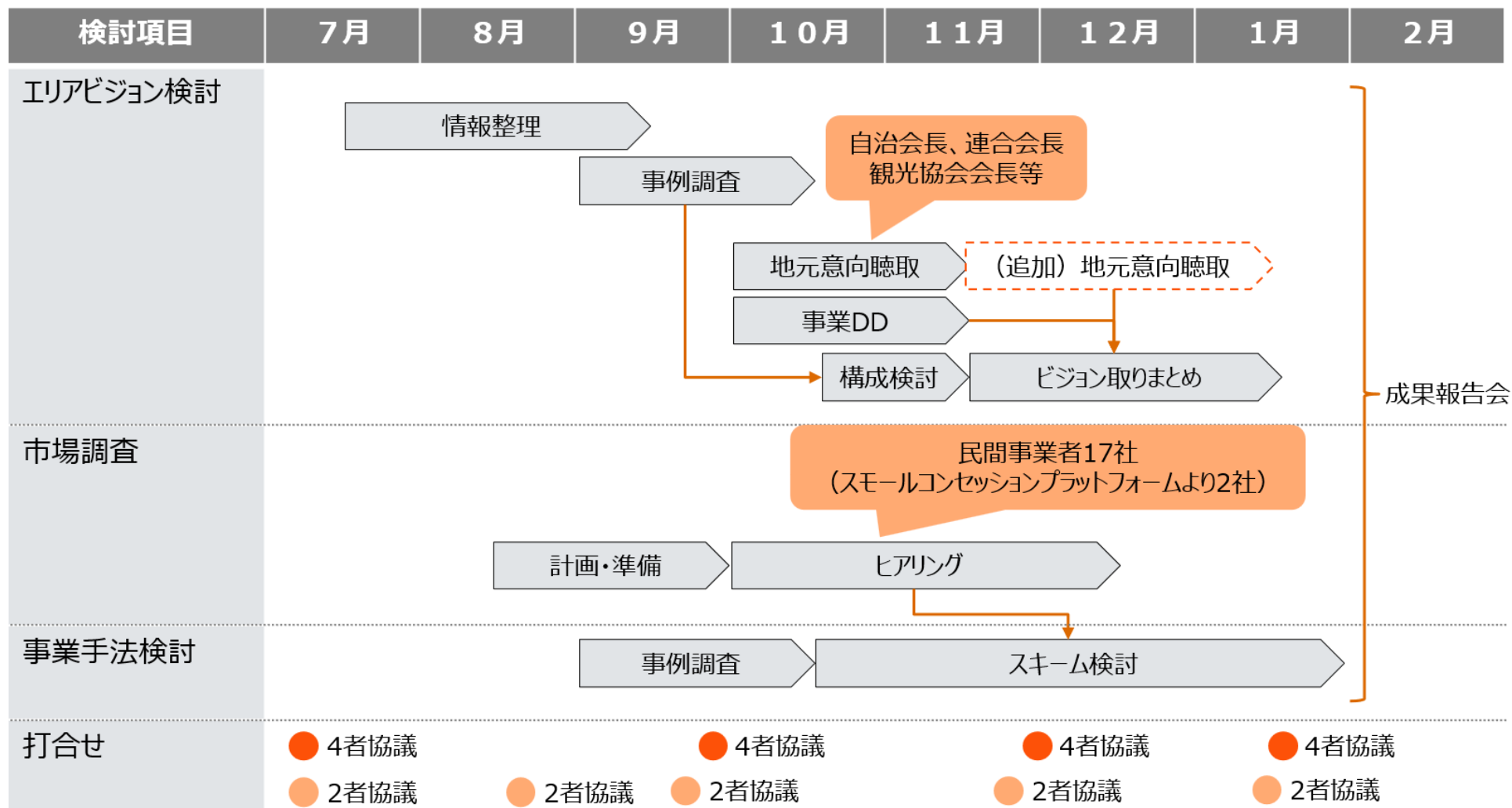


図 1 業務工程図

第2 本業務の内容

1 前提条件の整理

(1) 地方公共団体及び対象地域の現状と課題

ア 地理的条件

(ア) 立地特性

a 奈良市

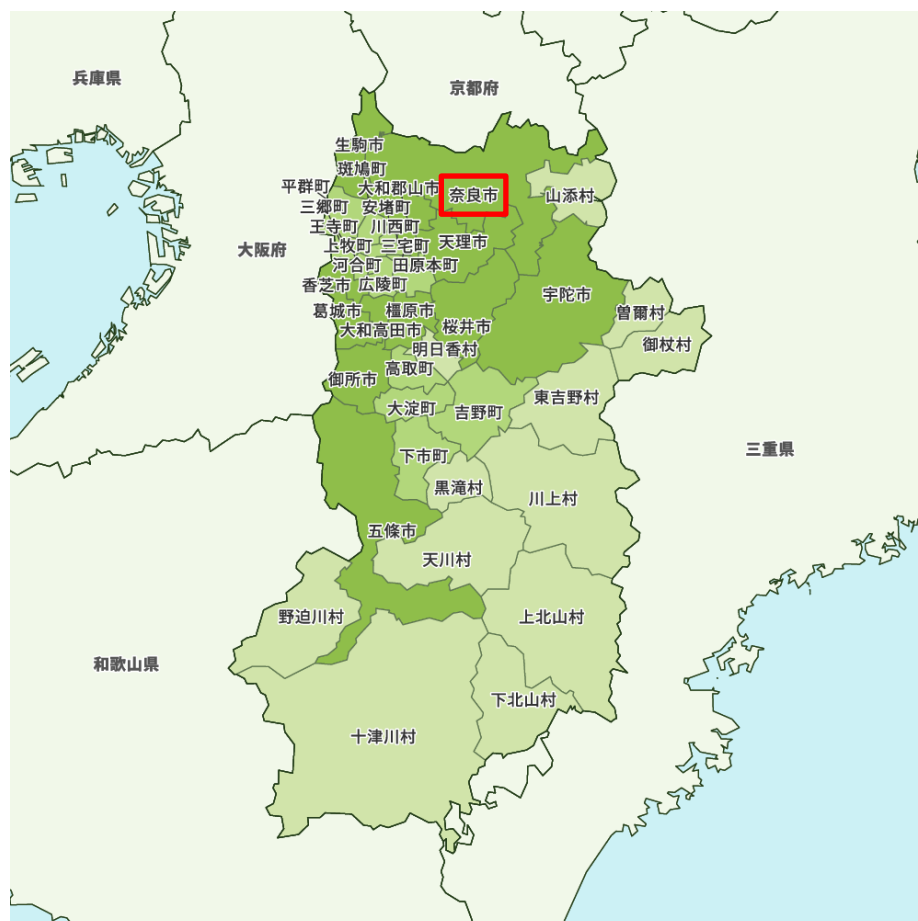


図 2 業務内容¹

奈良市は、奈良県北部に位置する県庁所在地であり、県内では人口規模が最大の市であるとともに、中核市として行政・経済・文化の中核機能を担っている。市域北部は京都府と接しており、また大阪都市圏への通勤・通学圏として機能する等、京阪神大都市圏と近接した地理的条件を有している。市域の西部から北部にかけては奈良盆地の一部を形成し、比較的平坦な地形が広がっていることから、古くから市街地形成や都市機能の集積が進んできた。一方、東部及び南部には春日山をはじめとする丘陵地・山間地が連なり、自然環境と歴史・文化資源が色濃く残る地域となっている。このような地形的特性を背景として、市街地は主として盆地部を中心に形成され、行政機能、商業機能、観光関連機能、サービス機能の多くは近鉄奈良駅・JR 奈良駅周辺に集積している。これらのエリアは、奈良公園や世界遺産群へ

¹Map-It マップイット をPwC アドバイザリー合同会社にて改変

の主要な玄関口としても機能しており、市内外からの来訪者が集中する奈良市の都市的中核を構成している。

b 東部地域及び柳生地区

前項で述べたとおり、(奈良市) 東部地域は、市街地の後背地に位置付けられる中山間地域であり、春日山原始林をはじめとする丘陵地・山間地が連なり、山林、里山、農地、集落が一体となった起伏に富む地形を有している。奈良盆地を中心に形成された市街地とは対照的に、平坦地が限られていることから、大規模な市街地形成は進まず、谷筋や緩斜面に沿って集落が点在する土地利用形態が長年にわたり維持されてきた。このため、東部地域では、豊かな自然環境と人々の暮らしが密接に結びついた景観や生活文化が色濃く残されている。



図 3 奈良市東部地域の風景²

こうした立地特性により、奈良市中心部から比較的近距離に位置しながらも、都市的機能の集積は限定的であり、日常生活や産業活動の多くを市街地に依存する構造となっている。一方で、歴史・文化資源や自然資源が良好な形で残されていることから、市街地とは異なる役割を担う地域として、観光や体験、滞在といった観点からの活用可能性を有している。

中でも、本業務の対象となる柳生地区は、柳生町、柳生下町、興ヶ原町、邑地町、大保町、丹生町、北野山町の7町から構成される。起伏に富んだ地形を背景として、後述する柳生藩にまつわる史跡群をはじめ、里山景観や集落空間が面的に維持されており、歴史・文化資源と生活環境が一体となった空間構成を有することから、東部地域を代表する歴史文化エリアとして位置付けられる。

² 奈良市 HP(<https://www.city.nara.lg.jp/soshiki/31/5791.html>)より



図 4 奈良市東部地域の地区構成³

(イ) アクセス性

交通手段は自動車利用が中心であり、奈良市中心市街地までは国道 369 号線経由で約 30 分（約 25km）、大阪方面へは第二阪奈道路経由で約 60 分（約 50km）、京都方面へは第二京阪道路及び京奈和道路経由で約 70 分（約 60km）の距離に位置している。

公共交通機関を利用する場合は、近鉄奈良駅・JR 奈良駅から奈良交通の路線バスで約 50 分を要するが、平日 7 便／日、土休日 5 便／日と運行本数が限られており、利便性の面で課題を抱えている。

また、奥まった立地特性から、東部地域には鉄道が通っておらず、最寄り駅は柳生地区北側の県境を越えた京都府相楽郡に位置する JR 関西本線笠置駅となる。同駅から柳生地区中心部までは徒歩約 60 分（約 5 km）を要することから、鉄道によるアクセスは限定的であり、鉄道利用による来訪は現実的とは言い難い状況にある。



図 5 柳生地区へのアクセス⁴

³ 奈良市 HP(<https://www.city.nara.lg.jp/soshiki/31/5791.html>)より

⁴ 柳生観光協会 HP(<https://www.yagyukanko.com>)より

イ 歴史的条件

(ア) 古代より柳生氏の興隆まで

奈良盆地は、古代においてヤマト政権の中樞が置かれ、多くの豪族が勢力を競い合った舞台であった。盆地一帯には古墳が築かれ、祭祀や武力を背景とした豪族社会が展開していた。その後、平城京の造営により、政治と宗教が結びついた都城が成立し、天皇を中心とする統治秩序のもとで、大寺院や官衙が体系的に配置された。仏教は国家鎮護の思想として重視され、壮大な伽藍や仏像造立が進められるなど、信仰・権力・文化が一体となった空間が形成されていった。

一方、奈良盆地を取り囲む山間部では、都城文化の直接的な影響を受けにくい環境のもと、在地の豪族や武士が地域に根ざした独自の歴史を歩んできた。柳生の地では、柳生氏が大和国柳生庄を本拠とする土豪として成長し、武士としての実践や精神性を重視する文化的基盤が育まれた。こうした環境の中で、柳生宗厳(石舟斎)により柳生新陰流が成立する。柳生新陰流は、単なる剣技の体系にとどまらず、生死や勝敗を超えた心身の在り方を探求する兵法思想として展開され、後の武士文化に影響を与える思想的基盤の一つとなった。



図 6 新陰流兵法目録事⁵

(イ) 柳生藩の成立と武家集落の形成

江戸時代に入ると、柳生新陰流は徳川將軍家の兵法として採用され、柳生氏は幕府中枢と深く結びついた存在となった。柳生宗矩は、徳川家康・秀忠・家光の三代にわたり兵法指南役を務め、剣術を単なる戦闘技術にとどめず、統治や人心掌握にも通じる思想として位置付けた人物である。柳生新陰流は、「無刀取り」に象徴されるように、相手を制圧することよりも状況を制し、争いを未然に抑える境地を重視する点に特徴があり、武士階級の倫理観や行動規範の形成に一定の影響を及ぼした。

宗矩が寛永期に一万石の大名として柳生藩を立藩すると、柳生の地は藩政の拠点として整備され、陣屋や家老屋敷を中心とする武家屋敷群が形成された。ここでは、柳生新陰流の兵法思想を背景とした統治と日常生活が重なり合い、山間部に位置しながらも、思想的には幕府中枢と結びついた武家集落が成立した。この江戸期に形成された空間構成や土地利用の骨格は、現在の柳生地区における歴史的基盤となっている。

⁵ 宝山寺所蔵



図 7 柳生藩の武家集落を再現した「剣聖の里 柳生再生古地図」⁶

(ウ) 近代以降

明治時代に入ると廃藩置県により柳生藩は解体され、武家による藩政体制は終焉を迎えたが、柳生地区は山間部に位置する地理的条件も相まって、急激な都市化や大規模開発を免れ、旧来の集落構造や歴史的景観が比較的良好に維持されてきた。その過程において、武家屋敷や関連史跡の多くは用途を変えながら存続し、柳生新陰流についても、宗家や関係者による継承活動を通じて、剣術のみならず精神文化として今日まで受け継がれてきた。

さらに、明治 22 年（1889 年）4 月の町村制施行に伴い、添上郡柳生村、北野山村、柳生下村、丹生村、興ヶ原村、大保村、邑地村の 7 村が合併し、添上郡柳生村が成立した。これにより、従来は集落単位で構成されていた地域が、一つの基礎自治体として再編され、近代的な地方行政の枠組みのもとで運営されることとなった。

柳生村は、旧柳生藩の陣屋町を中心とする歴史的背景を有しつつ、近代以降は農林業を基盤とした中山間地域の村として存続した。地理的には奈良市街地の東部山間部に位置し、生活圈や経済圏の面では、周辺村落と密接な関係を保ちながら、地域独自の自治と暮らしが営まれてきた。

昭和期に入ると、都市部への人口流出や生活様式の変化を背景に、行政効率の向

⁶ 奈良市提供

上や都市的機能との連携を目的とした市町村合併の動きが進展した。こうした流れの中で、昭和 32 年（1957 年）9 月 1 日、柳生村は田原村、大柳生村、東里村、狭川村とともに奈良市へ編入され、村としての行政単位は廃止された。これにより、柳生地区は奈良市の一部として位置付けられ、現在に至っている。

ウ 社会的条件

(ア) 人口

奈良市の人口は、平成 17 年（2005 年）をピークに緩やかな減少局面に入り、国立社会保障・人口問題研究所の推計では、令和 22 年（2040 年）には 30 万人を割り込む見通しである。今後は、出生数の減少と高齢化の進行により、生産年齢人口の減少が一層進むことが想定され、市全体として人口構造の転換への対応が求められている。

これに対し、柳生地区を含む東部地域では、中山間地域という地理的条件や居住・就業環境の制約を背景として、人口減少と高齢化が市全体を上回るペースで進行している。過去 10 年間で人口は約 1 万人減少（約 8 % 減）しており、年齢構成についても「50～54 歳が最多」から「60～64 歳が最多」へとシフトしている。このため、地域コミュニティの維持や公共サービスの確保が、今後の重要な課題となっている。

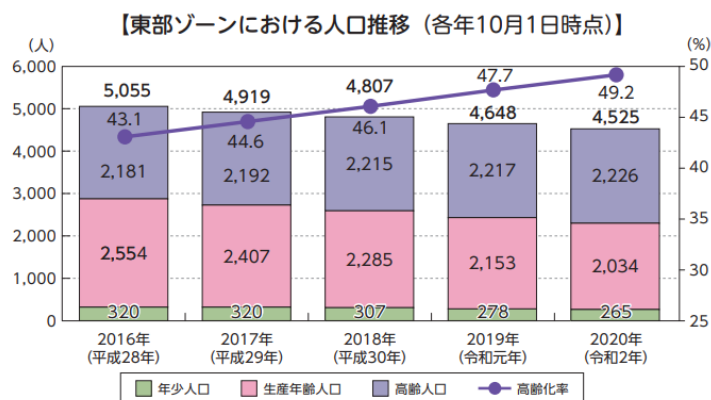


図 8 奈良市東部地域における人口推移⁷

(イ) 産業

前述の通り、奈良市は県庁所在地として、行政機能を基盤に商業、業務、サービス関連産業が発達しており、市全体の就業構造においては都市型の第3次産業が経済活動の中心を占めている。企業活動や雇用機会は主として都市的エリアに集中しており、対人サービスや観光関連産業を含むサービス部門への依存度が高い構造となっている。製造業については中小規模事業者が中心で、市全体の産業構造においては補完的な位置付けにとどまっている。

⁷ 奈良市「奈良市第 5 次総合計画」

(<https://www.city.nara.lg.jp/uploaded/attachment/153534.pdf>)より

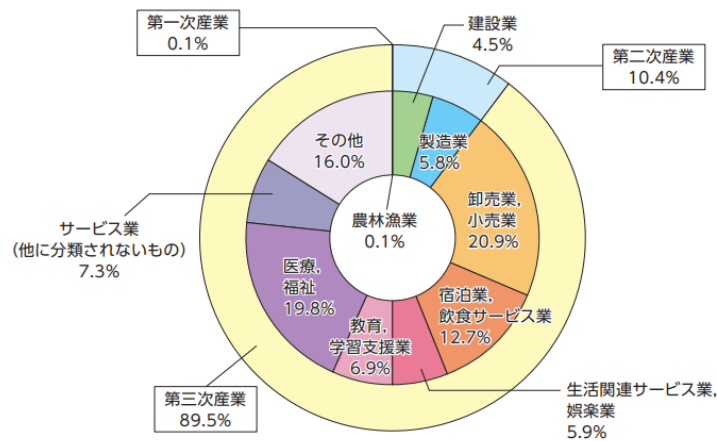


図 9 奈良市の就業構造⁸

一方、東部地域では、市全体の都市型産業構造とは異なり、農業や林業といった第1次産業と、それらに付随する小規模なサービス業が地域経済を支えてきた。しかし、人口減少や高齢化の進行に伴う後継者不足により、農業従事者の減少や耕作放棄地の増加など、産業基盤の脆弱化が進行している。加えて、起伏に富んだ地形条件や交通利便性の制約から、大規模な産業立地や企業集積は想定しにくい状況にある。

このため、東部地域においては、従来型の第1次産業の維持・継承に加え、歴史・文化資源や自然環境といった地域特性を生かした付加価値の創出や、小規模・分散型で持続可能な産業モデルの構築が重要となっている。市全体の産業構造との役割分担を意識しつつ、観光や交流、体験型サービス等を通じて、地域内での経済循環を高めていく視点が求められる。

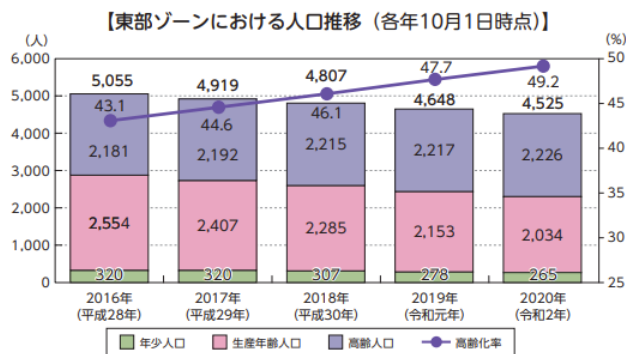


図 10 奈良市の就業構造⁹

エ 観光動向

(ア) 奈良市

a 特徴

⁸ 奈良市「奈良市第5次総合計画」

(<https://www.city.nara.lg.jp/uploaded/attachment/153534.pdf>)より

⁹ 奈良市「奈良市第5次総合計画」

(<https://www.city.nara.lg.jp/uploaded/attachment/153534.pdf>)より

奈良市は、世界遺産「古都奈良の文化財」に登録されている東大寺、興福寺、春日大社等を中心とした歴史・文化資源を有しており、同じ世界遺産である「法隆寺地域の仏教建造物」のある斑鳩町等と並び、奈良県を代表する観光地として栄えてきた。特に、奈良公園において鹿と人とが共存する風景は、古くから奈良を象徴する情景として親しまれてきたほか、近年では SNS を通じて国内外の若年層にも広く拡散されるなど、時代を超えて高い訴求力を持つ独自の観光コンテンツとなっている。

一方で、奈良市の観光は、関西圏において「大阪・京都の陰に隠れやすい」という位置づけのもと、京都や大阪を拠点とした周遊行程の中で半日程度立ち寄る場所として組み込まれるケースが多く、「奈良は見るところが少ない」「半日あれば十分」といったイメージが長年にわたり定着してきた。その結果、通過型・日帰り型観光の構造が固定化し、夜間観光コンテンツの乏しさや飲食・宿泊施設の選択肢の少なさと相まって、滞在時間の短さや観光消費額の低さを招いてきた。また、観光動線が奈良公園周辺に集中していることから、市域全体への回遊性が低く、経済効果が広く波及しにくい、いわゆる「安い・浅い・狭い」観光構造が続いてきた。

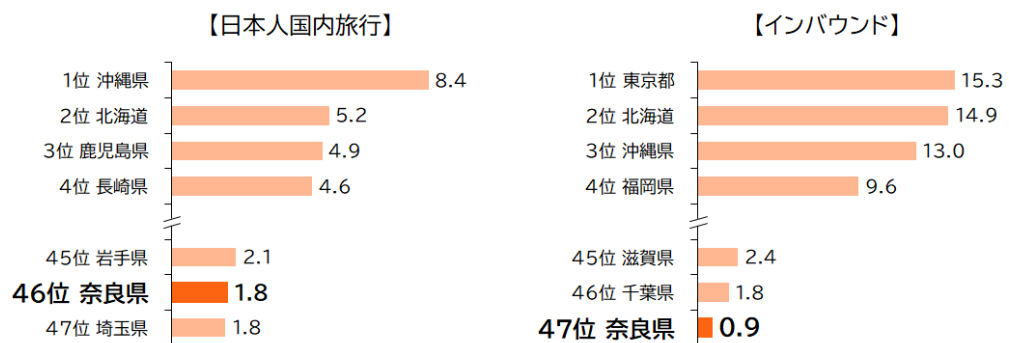


図 11 都道府県別の1人あたり観光消費額¹⁰

来訪者の内訳を見ると、奈良市の観光客は依然として国内客が中心であり、特に近畿圏をはじめとする比較的近距离からの日帰り来訪が大きな割合を占めている。加えて、修学旅行生を中心とした教育旅行や団体旅行の比率も一定程度存在しており、奈良公園周辺での社寺参拝や鹿とのふれあいを主目的とした、短時間かつ定点的な観光行動にとどまる傾向が強い。このため、個別消費や夜間滞在には結び付きにくい構造となっている。

インバウンド観光についても、京都・大阪を主目的地とする関西広域周遊の一環として奈良市を訪れるケースが主流であり、国内客と同様に奈良公園周辺だけ滞在時間は比較的短い傾向にある。国籍別に見ると、奈良市における訪日外国人観光客は中国からの来訪者が圧倒的に多く、インバウンド需要全体を大きく左右する構成となっている。一方で、訪問先は東大寺や春日大社、奈良公園といった定番スポットに集中しやすく、市内周遊や滞在の広がりには依然として課題が残されている。

¹⁰ 観光庁「旅行・観光消費動向調査」及び「インバウンド消費動向調査」の調査結果を PwC アドバイザリー合同会社にて加工

b コロナ禍の影響

新型コロナウイルス感染症の拡大により、令和2年（2020年）以降、奈良市の観光客数は大きく落ち込み、特にインバウンド観光はほぼ消失する状況となった。その後、行動制限の緩和や水際対策の見直しを受けて観光需要は回復基調に転じているものの、宿泊客数や観光消費額については、コロナ禍以前の水準には完全には戻っておらず、観光構造そのものの転換が求められている。

こうした状況を踏まえ、近年の観光施策においては、観光客数の増加のみを目的とするのではなく、「量から質へ」の転換が重要な視点として位置付けられている。観光動線の分散化や滞在時間の延伸、学びや体験を重視した観光コンテンツの充実、受入環境の質的向上等が課題として整理される一方、インバウンド需要の回復・増加が進む中においても、従来から指摘されてきた通過型・日帰り型観光の構造は、依然として大きく変化していない状況にある。

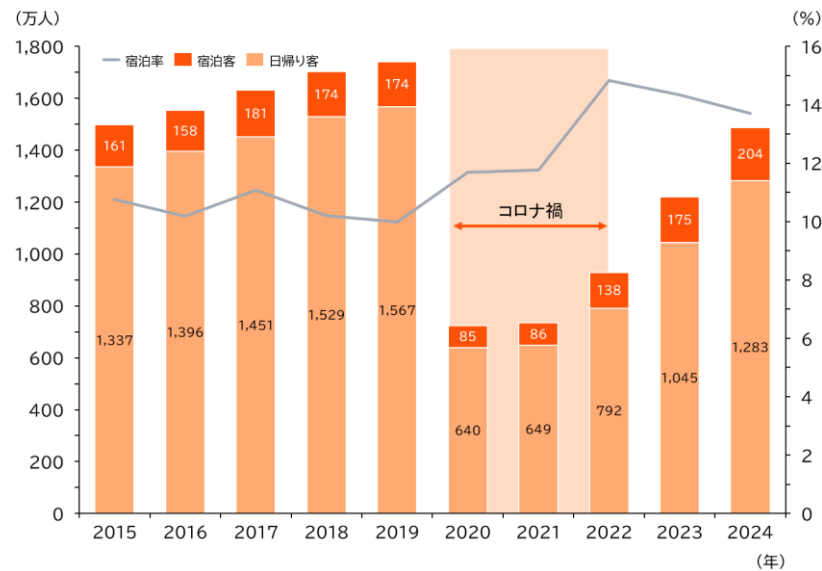


図 12 奈良市観光入込客数と宿泊率の変動¹¹

(イ) 東部地域及び柳生地区

前項に記載した奈良市全体の観光動向に対して、東部地域への流入は限定的であり、来訪者数は相対的に少ない状況にある。市街地と異なり、東部地域については一体的かつ継続的な観光統計が十分に整備されていないが、平成27年度（2015年度）に認定された「奈良市東部地域観光産業・農業再生計画」においては、東部地域の観光施設入館者数を指標として整理しており、当該計画によれば、東部地域全体の来訪者規模は年間約37万人とされている。これは、奈良市全体の観光入込客数と比較すると、その規模の差が明確である。

¹¹ 奈良市「2024年 奈良市観光入込客数調査」のオープンデータを PwC アドバイザリー合同会社にて加工

また、東部地域の観光資源は、奈良公園周辺とは性格を大きく異にしており、剣聖・柳生十兵衛ゆかりの史跡が点在する柳生地区、梅林や湖畔景観で知られる月ヶ瀬、茶畑や里山風景が広がる田原地区等、自然・歴史・生活文化が一体となった体験型・滞在型資源が中心である。

特に柳生地区については、「剣豪の里」「柳生新陰流の聖地」といった明確なストーリー性を有しているものの、観光客数は奈良公園周辺の主要スポットと比較すると小規模であり、来訪者は歴史、武道、ハイキング等に関心を持つ特定の層に一定程度限定されている。奈良市全体の観光客数がコロナ禍後に回復基調にある中においても、柳生地区を含む東部地域への来訪は相対的に伸び悩んでおり、観光需要の地域間偏在は引き続き確認される状況にある。

(2) 柳生地区の観光資源

ア 主な観光資源の分布

柳生地区における主な観光資源は、その分類を踏まえ、以下の通り整理できる。

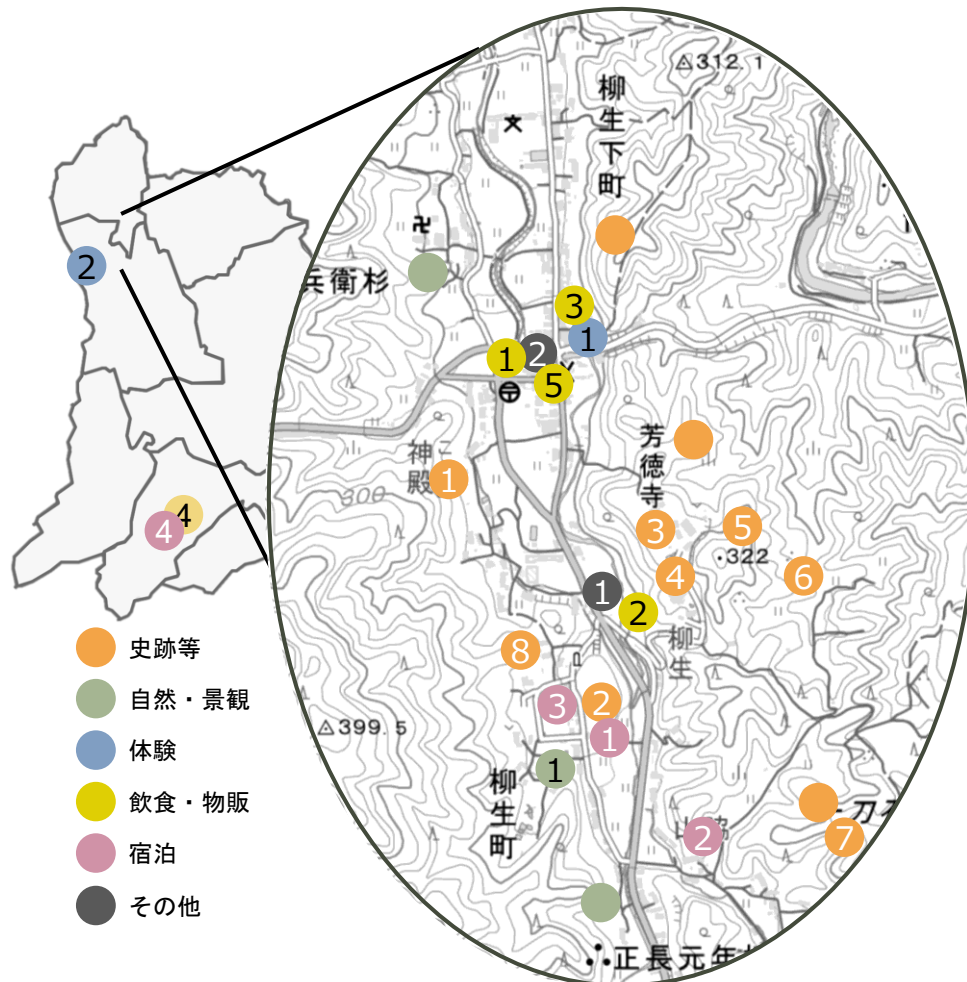


図 15 柳生地区における主な観光資源¹⁴

¹⁴ 国土地理院地図をもとに、PwC アドバイザリー合同会社にて作成

表 2 柳生地区における主な観光資源

観光資源	分類					
	史跡等	自然・景観	体験	飲食・物販	宿泊	その他
旧柳生藩家老屋敷	①					
旧柳生藩陣屋跡	②					
芳徳寺	③					
正木坂剣禅道場	④		●			
柳生城跡	⑤					
天乃石立神社	⑥	●				
一刀石	⑦	●				
柳生八坂神社	⑧					
柳生街道	⑨	●	●			
柳生しょうぶ園		①				
柳生堂(陶芸体験)			①			
おばあちゃんち			②			
柳生観光駐車場						①
柳生の里駐車場						②
十兵衛食堂				①		
柳生茶屋			●	②		●
井倉柳生堂いっぷく処				③		
アトリエ・ラ・ズッカ			●	④		
JA-SS柳生(併設売店)				⑤		
久保田亭					①	
おやど三浦					②	
奈良柳生邸(一棟貸)			●		③	
農家民宿十六夜荘(一棟貸)			●		④	

イ 指定管理の対象施設

(ア) 旧柳生藩家老屋敷

a 概要

本業務の主たる対象となる旧柳生藩家老屋敷は、江戸時代後期に柳生藩の財政再建を行った家老・小山田主鈴が藩主柳生俊章から賜った土地に営んだ旧隠居宅である。大規模な石垣は天保12年(1841年)に尾張国の石工が築いたものとされ、石垣上の屋敷は弘化4年(1847年)8月に着工し、嘉永元年(1848年)6月に上棟された。昭和39年(1964年)には作家・山岡荘八の所有となり、この場所で柳生宗矩が主人公の小説「春の坂道」(後に大河ドラマ化)の構想が練られた。山岡荘八の没後は、遺志により遺族から奈良市へ寄贈され、一部修繕等を経て昭和56年(1981年)より一般公開。その後、昭和59年(1984年)に奈良県内では数少ない武家屋敷として、主屋と表門が奈良県指定有形文化財に指定された。

現在は奈良市柳生の里観光施設条例により、旧柳生藩陣屋跡や柳生観光駐車場と

併せて、柳生観光協会を指定管理者とした指定管理（使用料制）¹⁵が行われている。
その他、対象施設の情報は表の通り。

表 3 旧柳生藩家老屋敷の基本情報

所在地	奈良県奈良市柳生町 155-1
敷地面積	3,270.72 m ² （主屋 287.43 m ² 、表門 19.45 m ² ）
構造	木造 2 階建て（既存不適格）
インフラ設備	電気、上水道、下水道
公開日時	12 月 27 日～1 月 4 日を除く毎日、午前 9 時～午後 5 時
入場料	大人 350 円（団体 280 円）、小人 170 円（団体 140 円）



図 16 旧柳生藩家老屋敷の外観(表門)¹⁶



図 17 旧柳生藩家老屋敷の内部(主屋)¹⁷

¹⁵ 指定管理者制度の詳細は第3章2項(2)オ(ア)を参照

¹⁶ 奈良市提供

¹⁷ 令和7年7月 17 日 PwC アドバイザリー合同会社撮影

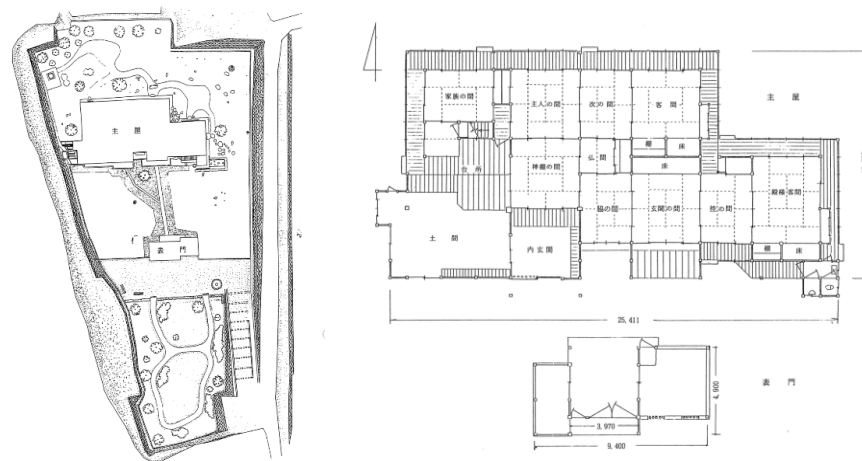


図 18 旧柳生藩家老屋敷の配置図及び平面図¹⁸

b 利用状況

図の通り、コロナ禍の一時的かつ急激な落ち込みを除いても長らく低利用が続いており、かつて放送された NHK 大河ドラマ「春の坂道」による大河ブーム（1970 年代）以降、入場者数は右肩下がりである。

また奈良市が実施したアンケートから、入場者は 50～60 代を中心とした中高年層が大半を占めており、来訪目的も歴史への関心に基づくものが多いことが確認されている。一方で、修学旅行生や訪日外国人観光客を含め、世界遺産「古都奈良の文化財」に登録されている東大寺や興福寺、春日大社等、奈良市中心部の主要文化財と比較すると、来訪者層の広がりには大きな差がみられ、柳生藩や柳生新陰流といった歴史的背景を理解している層、あるいは事前知識を有する歴史・文化志向の来訪者には高い評価を得ているものの、一般の観光客や初めて奈良を訪れる層に対する認知度は必ずしも高いとは言えない。

こうした状況を踏まえて、利用状況の改善にはより幅広い来訪者層へ訴求可能な情報発信や体験価値のあり方を検討することが求められる。実際に令和 4 年度の奈良市指定管理者選定委員会でも「現状維持ではなく、新たなことに挑戦し、能動的なサービスの提供をしていくことが重要である」との指摘を受けている。

¹⁸ 奈良市より提供

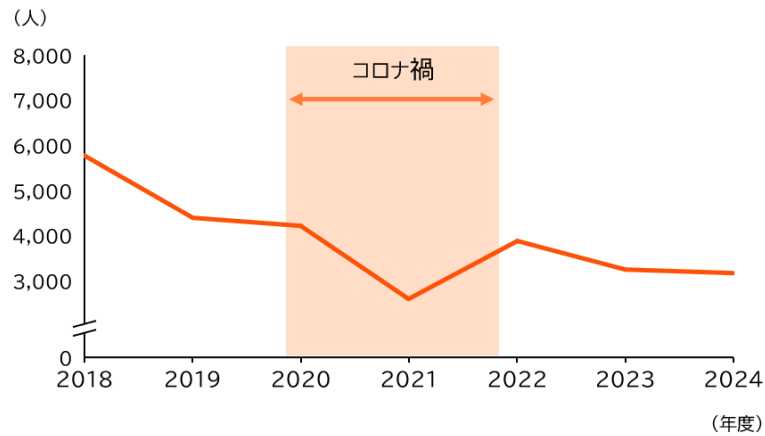


図 19 旧柳生藩家老屋敷の入場者数¹⁹

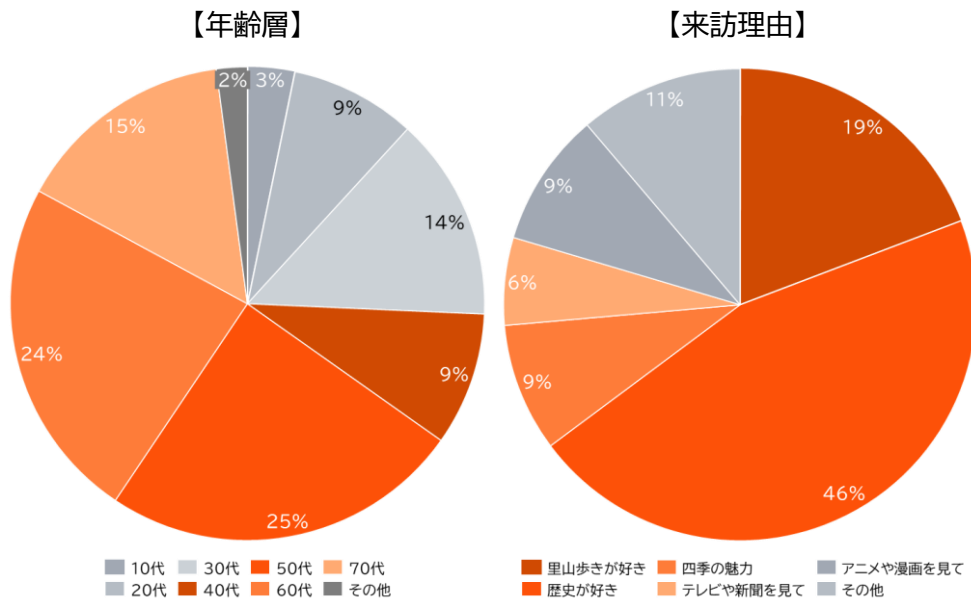


図 20 旧柳生藩家老屋敷 お客様アンケート²⁰

(イ) 劣化状況

旧柳生藩家老屋敷は、寄贈を受けた後、一般公開に向けた修復工事を実施して以降、必要に応じて部分的な修繕や補修を重ねながら維持管理が行われてきた。しかしながら、建物躯体に関しては、40 年以上にわたり本格的な大規模修繕が実施されておらず、経年劣化が相当程度進行している状況にある。現時点では、詳細な調査は未実施であるものの、目視による確認においても複数の劣化兆候が確認されている。

具体的には、表門において、軒裏部分に雨漏りの痕跡が認められるほか、外壁の風喰や木部の腐朽、漆喰の剥落等、外部環境の影響による劣化が進行している。ま

¹⁹ 奈良市提供のデータを PwC アドバイザリー合同会社にて加工

²⁰ 奈良市提供のデータを PwC アドバイザリー合同会社にて加工

た、主屋においては、屋根面にうねりが生じているほか、軒回りの木部に破損や腐朽が確認されている。さらに、室内においては畳床の腐朽が見られる等、雨水の浸入や湿気の影響が疑われる状況である。

これらの状況から、近く大規模な修繕が必要であるが、前述のような利用状況のため、相当数の文化財を有する市の財政を鑑みると、文化財保護という観点のみでの大規模修繕費用を捻出することは困難な状況にある。

表 4 旧柳生藩家老屋敷の主な修復・修繕歴

実施年度	修復・修繕箇所
昭和 55 年度	屋根葺き替え
昭和 56 年度	内部塀改修 庭園整備
昭和 57 年度	トイレ新設
昭和 60 年度	縁廻り建具の補修 外部及び内部の壁の補修 床、縁の補修 軒樋及び排水、犬走等の整備 雨水排水工事 縁廻り補修工事 建具取り換え工事 内部壁補修工事
平成 3 年度	自動火災報知設備工事
平成 6 年度	石積み擁壁改修
平成 7 年度	庭園整備
平成 8 年度	進入路改修
平成 9 年度	井戸屋根復原 別座敷、浴室、米蔵等石組表示
平成 26 年度	法面改修 トイレ改修
令和 1 年度	隅柱修理



図 21 劣化状況(屋根面のうねり)²¹



図 22 劣化状況 (軒回りの木部破損・腐朽)²²

ウ その他観光資源

(ア) 旧柳生藩陣屋跡

a 概要

旧柳生藩陣屋跡は、柳生藩藩主・柳生宗矩が3年の歳月をかけて1642年に完成させた柳生藩主屋敷の遺構である。城郭を持たなかった柳生藩において、藩主の居所や政務、儀礼を行う場として機能し、旧柳生藩家老屋敷をはじめとする武家屋敷群とともに、柳生地区における武家集落の核を形成していた。

しかし、延享4年(1747年)の火災により陣屋の建築物は焼失し、その後は本格的な再建がなされないまま明治維新を迎えた。このため、現在、旧柳生藩陣屋跡には往時の建築物は残っておらず、敷地内には建物の配置を示す基礎部分や石組み等が確認されるのみである。現在の陣屋跡は、こうした遺構を生かしつつ史跡公園として整備されている。

²¹ 令和8年1月21日 PwC アドバイザリー合同会社撮影

²² 令和8年1月21日 PwC アドバイザリー合同会社撮影



図 23 旧柳生藩陣屋跡²³

b 利用状況

毎年4月には、2日間で約2,500人が来訪する柳生地区の一大イベントである「柳生さくら祭」の会場となっており、当該期間に限っては多くの来訪者で賑わいを見せる。しかし、それ以外の期間においては、往時の建築物が現存せず基礎部分のみが残る史跡であることから、視覚的な見どころが来訪者にとって分かりにくく、歴史的資源としての活用には一定の限界がある。このため、旧柳生藩家老屋敷と比較しても利用頻度は低く、来訪や利用が特定の時期や用途に偏った状態が長く続いている。

また、敷地内には公民館が併設されており、地域住民の日常的な集会や活動の場として一定の役割を果たしている一方で、陣屋跡そのものを歴史的資源として積極的に活用する取組は限定的である。さくら祭の開催時を除き、特定のイベントや継続的な活用はほとんど行われておらず、平常時には散策や休憩を目的とした公園に近い形で利用にとどまっている。その結果、史跡としての存在感は必ずしも高いとは言えず、歴史的意義に比して活用が十分に及んでいない状況がうかがえる。



²³ 奈良市提供

図 24 柳生さくら祭の様子²⁴

(イ) 柳生観光駐車場

a 概要

柳生観光駐車場は、柳生地区における唯一の公営（市営）駐車場であり、民間駐車場が柳生バス停付近に一部存在するものの、公共交通の利便性が低く自動車来訪が大半を占める同地区において、重要な観光関連施設となっている。営業時間中は管理室に職員が常駐し、利用案内や車両管理が行われている他、普通自動車に加えて観光バスの受入にも対応しており、団体観光やイベント時の交通処理を支えている。

また、奈良交通が運行する路線バスの転回場としても利用されており、単なる駐車場にとどまらず、柳生地区における自動車交通及び公共交通の受入拠点として、観光・地域交通の両面から重要な役割を果たしている。

表 5 柳生観光駐車場の基本情報

所在地	奈良市柳生下町 491
敷地面積	1,954.04 m ² （管理室 12.25 m ² 、便所 23.74 m ² ）
構造	駐車場 30 台（アスファルト舗装） 管理室（木造）、便所（木造）、機械室（鉄筋コンクリート）
インフラ設備	電気、上水道、下水道
公開日時	12 月 27 日～1 月 4 日を除く毎日、午前 9 時～午後 5 時
使用料	乗合自動車 1,200 円、普通自動車 600 円、二輪自動車 200 円



図 25 柳生観光駐車場²⁵

b 利用状況

コロナ禍により一時的に利用が急増した時期を除き、柳生観光駐車場の入場台数

²⁴ 奈良市提供

²⁵ 奈良市提供

は毎年 2000 台程度であり、現状でも一定の需要が確保できている。なお、入場台数のほとんどが普通自動車である。

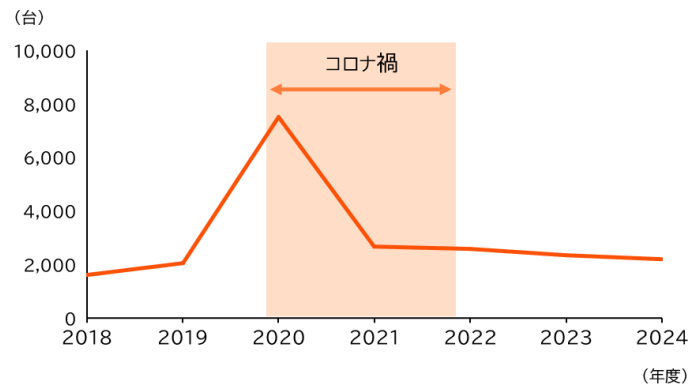


図 26 柳生観光駐車場の入場台数²⁶

(ウ) 正木坂剣禅道場

正木坂剣禅道場は、奈良市柳生地区に位置する剣道・禅の修練道場であり、柳生新陰流の精神を今に伝える象徴的な場所である。その名称は、江戸時代に柳生十兵衛三厳が多くの門弟を鍛えたと伝えられる「正木坂道場」に由来する。現在の道場は昭和 40 年に建立され、剣と禅を一体のものとして捉える「剣禅一如」の思想に基づき、剣道稽古と座禅修行の双方が行われている。建物には、旧奈良地方裁判所や京都所司代に由来する部材が用いられており、近代以降に再構成された施設でありながら、歴史的象徴性を備えている点が特徴である。現在も武道関係者の修練の場として利用される一方、映画・ドラマのロケ地としても知られ、柳生の「剣の里」というイメージを視覚的に伝える観光資源として位置付けられている。

(I) 柳生街道

柳生街道は、奈良市街地から春日山・高円山の山間部を越えて柳生地区へ至る古道であり、奈良と柳生を結ぶ歴史的交通路として長い歴史を有している。沿道には滝坂の道や石畳、磨崖仏などが点在し、奈良・平安期には山岳仏教の修行路として、また江戸期以降は柳生新陰流を学ぶために多くの武士が往来した道として利用されてきた。街道は複数の区間に分かれ、自然景観や里山風景とともに、時代ごとの文化的背景を体感できる点が特徴である。現在では東海自然歩道や「歴史の道百選」にも位置付けられ、ハイキングや歴史散策のルートとして親しまれている。柳生街道は、単なる移動経路ではなく、柳生の歴史や精神文化へと至る「体験型の導入空間」として、地域全体の観光動線を支える重要な自然・観光資源となり得る。

²⁶ 奈良市提供のデータを PwC アドバイザリー合同会社にて加工



図 27 柳生街道²⁷

(オ) 一刀石

一刀石は、奈良市柳生町の山中に位置する、中央から真っ二つに割れた巨石であり、柳生を代表する象徴的な観光資源である。この石には、柳生新陰流の祖・柳生宗厳（石舟斎）が修行中に天狗と試合を行い、一刀のもとに斬り払ったところ、実際には岩が割れていたという伝承が残されている。真偽を超えて語り継がれてきたこの逸話は、柳生新陰流の精神性や修行の厳しさを象徴的に表現するものとして広く知られている。一刀石は芳徳寺や天之石立神社と同じ山中にあり、徒歩による参拝・散策を通じて体験される点も特徴である。近年では、映像作品やアニメ作品の影響により注目度が高まり、歴史的伝承と現代的関心が交差する観光資源として、幅広い層の来訪者を惹きつけている。



図 28 一刀石²⁸

(カ) 旧柳生中学校

他の観光資源とは性質が異なるものの、周辺の観光資源と一体的な利活用の余地がある遊休公共施設として、旧柳生中学校についても整理する。旧柳生中学校は、

²⁷ 奈良市 HP(<https://www.city.nara.lg.jp/sightseeing/naraharu/111707.html>)より

²⁸ 奈良市 HP(<https://www.city.nara.lg.jp/sightseeing/naraharu/111494.html>)より

柳生町中心部に位置していた公立中学校であり、少子化や学校再編を背景に、平成27年3月をもって閉校した。校舎は昭和61年に建設された鉄筋コンクリート造3階建てで、体育館、武道場、グラウンドを併設するなど、教育施設として一定規模の空間と機能を備えている。

現在は前述の通り、柳生観光協会によってコスプレ撮影会の会場として活用されている他、廃校キャンプや地域交流イベント等で不定期に利活用されている。とりわけ柳生地区においては数少ない広大な敷地と建築規模を有していることから、将来的には地域特性や需要動向を踏まえつつ、大規模宿泊施設等の整備についても可能性の一つとして視野に入れることが考えられる。

(3) 地方公共団体の上位計画との関連性

本業務は、奈良市が策定する各種上位計画および分野別個別計画との整合を図りながら実施するものである。奈良市における最上位計画である「奈良市総合計画」は、市政運営全般の基本方針を示すものであり、現行の第5次総合計画（令和4年3月策定）では、「歴史文化の継承と活用」や「地域特性を生かした持続可能なまちづくり」が重要な柱として位置付けられている。これらの考え方は、第4次総合計画（平成23年6月策定）において示されてきた方向性を継承しつつ、人口減少や観光構造の転換といった社会環境の変化を踏まえて深化させたものであり、本業務の基本的な方向性とも整合する。

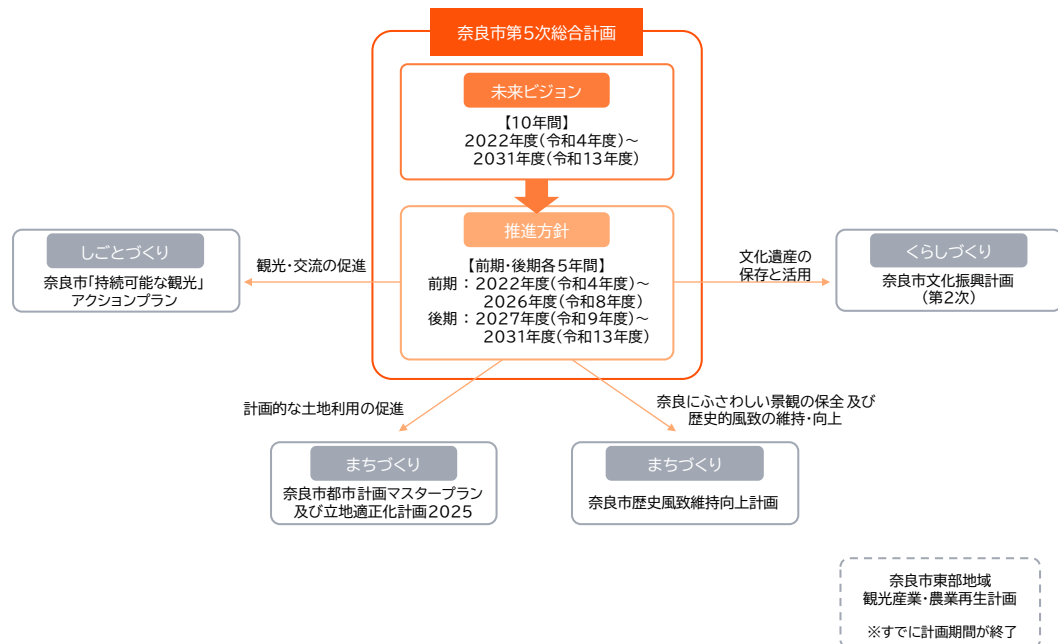


図 29 奈良市第5次総合計画とその他個別計画の関係²⁹

第5次総合計画のもと、観光分野においては「奈良市『持続可能な観光』アクション

²⁹ PwC アドバイザリー合同会社作成

プラン」(令和7年3月策定)が策定され、奈良公園周辺に集中する観光動線の分散化や、滞在時間の延伸、地域ごとの特性を生かした体験型観光の推進が位置付けられている。また、都市構造や土地利用の観点からは、「奈良市都市計画マスタープラン及び立地適正化計画」(令和7年3月改訂)において、東部地域を含む中山間地域について、自然環境や歴史的景観の保全を前提としつつ、交流や滞在の場の形成を図る考え方が整理されている。

さらに、東部地域を対象とした「奈良市東部地域観光産業・農業再生計画」(平成28年8月認定)は、計画期間は既に終了しているものの、観光振興と農業振興を一体的に捉え、地域資源を活用した持続可能な地域経済の再生を目指す考え方が整理された計画であり、本業務を検討する上での参考事例の一つとして位置付けられる。

ア 奈良市第5次総合計画

奈良市第5次総合計画(計画期間:令和4~13年度)は、従来の第4次総合計画を継承・発展させる形で、社会情勢の変化や人口減少の進行、少子高齢化の進展、持続可能な社会の実現といった中長期的な課題に対応するため、令和4年3月に策定された市政運営の最上位計画である。市政全般に関わる基本的な方向性を示すとともに、行政運営の指針として、各分野の施策や個別計画の基礎となる役割を担っている。

本計画では、将来像として「2031年のまちの姿」を掲げ、市民・地域・行政が共有すべきまちづくりの方向性を明確にするとともに、分野横断的な施策体系のもとで、奈良市が有する歴史・文化資源や地域特性を生かした持続可能なまちづくりを推進することを基本的な考え方としている。これにより、単一分野にとどまらない総合的な視点から、都市の魅力向上や地域の活力創出を図ることが意図されている。

また、本計画は、「未来ビジョン」と、その実現に向けた具体的な施策の方向性を示す「推進方針」の二層構造により構成されており、未来ビジョンにおいて示された将来像やまちの方向性を踏まえ、推進方針において各分野の施策を体系的に整理している。次項以降で取り上げる観光、文化、都市計画、地域振興等の分野別個別計画は、この推進方針に基づく実行計画として位置付けられ、相互に補完・連携しながら、総合計画の実現を下支えする役割を担っている。

とりわけ、観光・文化分野においては、世界遺産をはじめとする歴史資産の価値を守りつつ、その魅力を適切に発信し、多様な地域への誘客や地域経済への波及を図ることが重視されている。また、東部地域を含む中山間地域については、人口減少や高齢化といった構造的課題を踏まえながら、地域資源を生かした交流の創出や関係人口の拡大を通じて、地域の持続性を高めていくことが重要な視点として整理されている。

なお、本業務の対象施設となる旧柳生藩家老屋敷は、本計画における「歴史文化の継承」「地域資源を生かした活力創出」の両面に資する資源であり、周辺の歴史・文化資源や里山体験等との面的連携は、計画が志向する東部ゾーン(東部地域)のゾーン別構想にも合致すると考えられる。

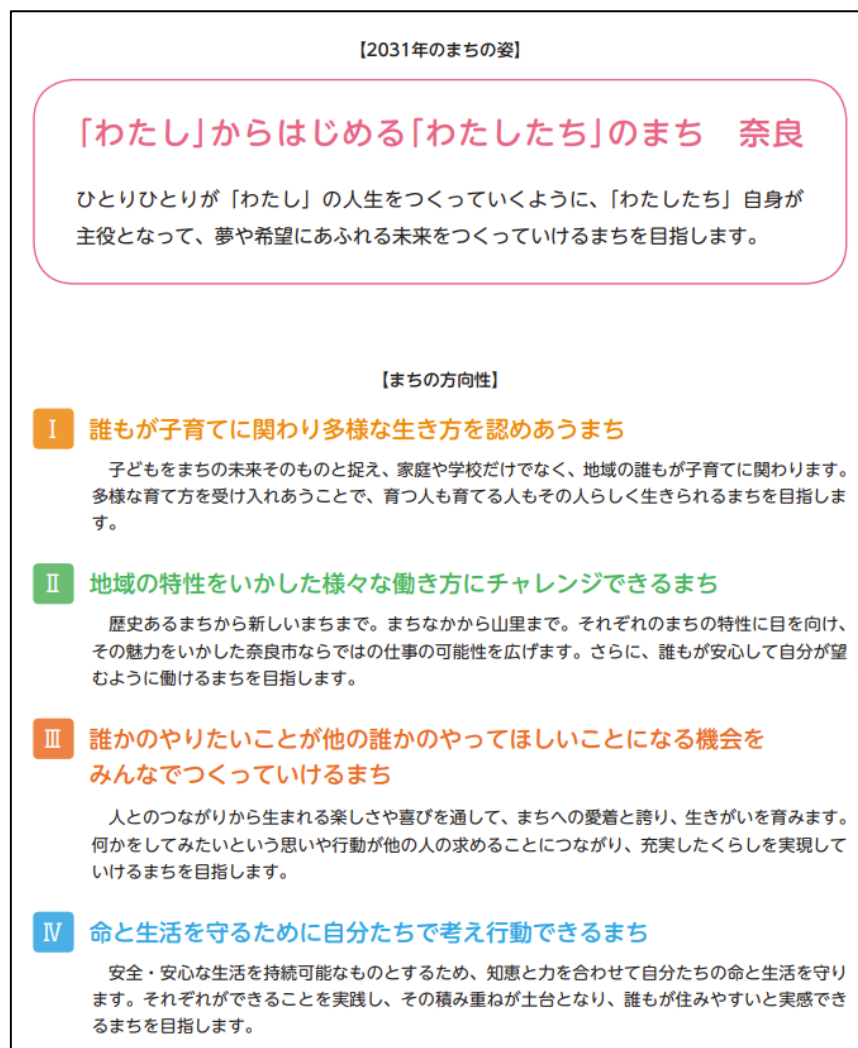


図 30 未来ビジョン³⁰

イ 奈良市「持続可能な観光」アクションプラン

奈良市「持続可能な観光」アクションプラン（計画期間：令和7～13年度）は、奈良市観光交流推進計画に代わる観光分野の新たな個別計画として、令和7年3月に策定されたものである。本プランは、奈良市第5次総合計画において示された観光施策の方向性を具体化し、観光分野における取組を実行段階へと落とし込む役割を担っている。

本プランでは、観光客数の増加のみを目的とするのではなく、地域社会や文化財の保全と調和した観光の実現を目標に掲げ、「量から質へ」の転換を基本方針としている。ポスト・パンデミック期における観光需要の回復を見据える一方で、気候変動や人材不足といった中長期的な構造リスクを踏まえ、市・観光事業者・市民が連携した持続的な観光地マネジメントの必要性が整理されている。

具体的な重点施策としては、奈良公園周辺に集中する観光動線の分散化、滞在時間の延伸、地域ごとの特色を生かした学び・体験型コンテンツの創出、国際基準に沿っ

³⁰ 奈良市「奈良市第5次総合計画」

(<https://www.city.nara.lg.jp/uploaded/attachment/153534.pdf>)より

た受入環境の質の向上等が位置付けられており、市域全体を視野に入れた観光の質的向上を図るための枠組みが示されている。

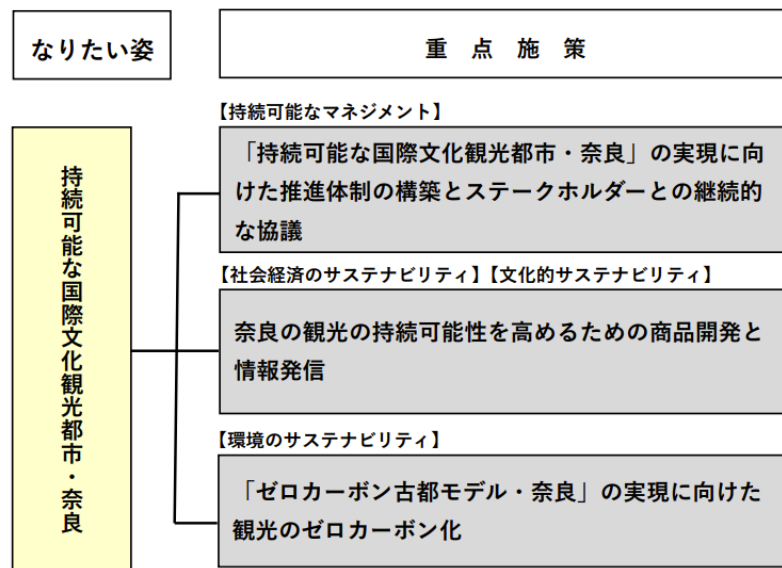


図 31 3つの重点施策³¹

ウ 奈良市都市計画マスタープラン及び立地適正化計画 2025

奈良市都市計画マスタープラン及び立地適正化計画 2025 は、奈良市第5次総合計画において示された「地域特性を生かした持続可能なまちづくり」や「歴史文化と調和した都市形成」の方向性を、都市構造や土地利用の観点から具体化するための分野別計画である。本計画は、同総合計画のまちづくりに関する推進方針を上位計画として位置付け、これに整合する形で、令和7年3月に改訂されたものである。

本計画では、市域全体の土地利用や都市機能の配置について基本的な方針を示すとともに、将来にわたって良好な都市環境を維持・形成していくための方向性が整理されている。特に、歴史・文化資源や自然環境との調和を前提とした都市形成が重視されており、無秩序な市街地拡大を抑制する考え方が明確に示されている。

なお、東部地域の大半は以前より市街化調整区域に該当しており、自然・農地・歴史的景観の保全を基本とした土地利用を図りながら、地域資源を生かした交流や滞在の場の形成を位置付けることが、都市計画上の視点として整理されている。

³¹奈良市「奈良市「持続可能な観光」アクションプラン」

(<https://www.city.nara.lg.jp/uploaded/attachment/193929.pdf>)より

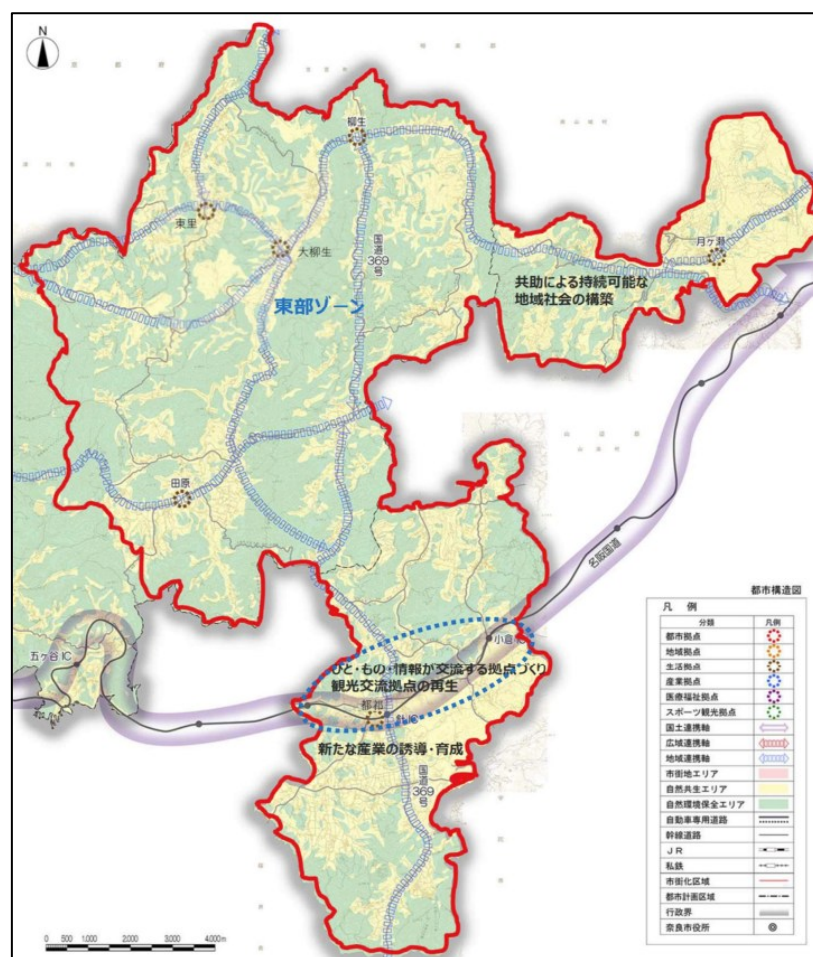


図 32 東部ゾーンの方針図³²

工 奈良市歴史的風致維持向上計画(第2期)

奈良市歴史的風致維持向上計画(計画期間：令和7～16年度)は、「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律(歴史まちづくり法)」に基づき、奈良市固有の歴史・文化資源と人々の営みが一体となって形成されてきた歴史的風致を、将来にわたり維持・向上させることを目的とした計画である。本計画は、奈良市第5次総合計画における「歴史文化の継承と活用」や「地域資源を生かしたまちづくり」の方針を上位計画として位置付け、これに整合する形で策定されている。

第2期となる現行計画では、奈良町及び奈良公園地区を重点区域として設定し、歴史的建造物の保存・修景や景観形成といったハード面の取組と、市民や地域団体と連携した活用・発信等のソフト面の取組を一体的に進めることにより、歴史的風致の価値を将来世代へ継承し、まちの魅力向上や観光振興へとつなげていく考え方が整理されている。

なお、柳生地区を含む東部地域に関する明示的な区域設定や個別事業の記載はないが、本計画は奈良市全域を射程としており、地域固有の歴史・文化資源や人々の営みを含めた歴史的風致の維持・向上を図るという基本的な考え方は、市域各地に共通す

³² 奈良市「奈良市都市計画マスタープラン及び立地適正化計画 2025 解説編」
(<https://www.city.nara.lg.jp/uploaded/attachment/191211.pdf>)より

るものとして整理されている。

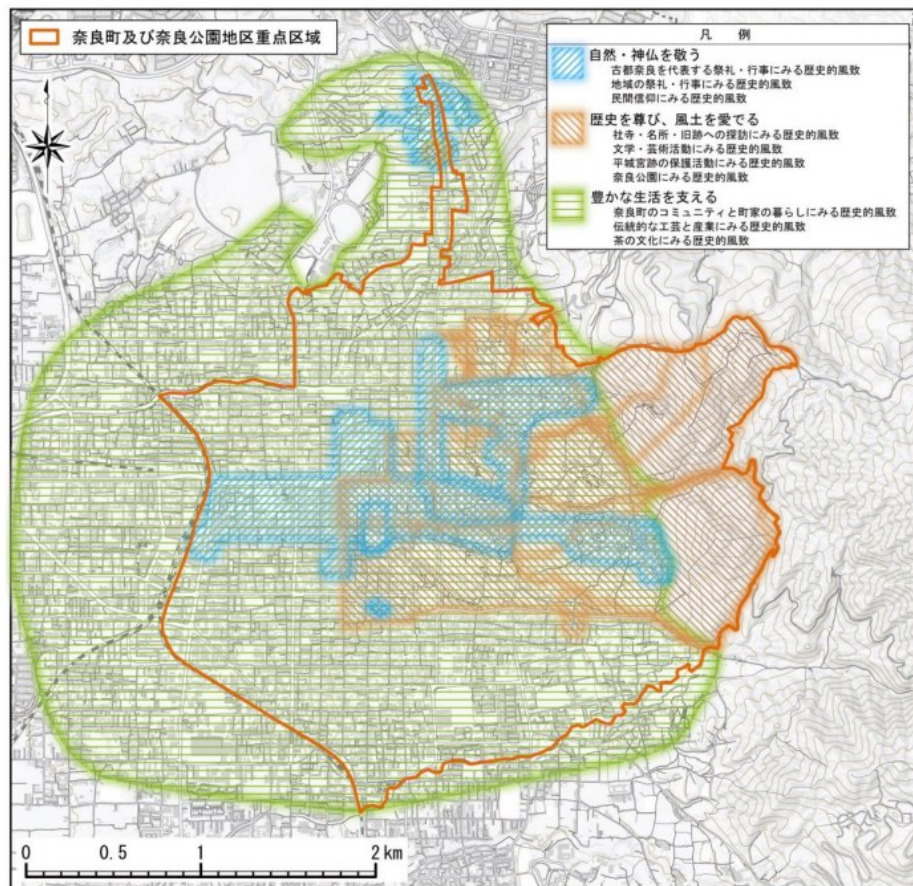


図 33 重点区域と歴史的風致³³

オ 奈良市文化振興計画(第2次)

奈良市文化振興計画(第2次)は、奈良市文化振興条例に基づき、文化芸術活動の振興や文化資源の継承・活用を通じて、心豊かな市民生活と活力ある地域社会の実現を目指す分野別個別計画である。本計画は、奈良市第5次総合計画を上位計画として位置付け、同計画に掲げられた「文化を生かしたまちづくり」や「地域特性を生かした持続可能なまちづくり」の方針を、文化分野の取組として具体化する役割を担っている。

現行の第2次奈良市文化振興計画は、令和4年3月に策定され、奈良市第5次総合計画と同様に、中長期的な視点に立った計画として位置付けられている。本計画では、従来の文化財保護や文化活動支援の取組を継承しつつ、社会環境の変化や市民ニーズの多様化を踏まえ、文化を「守る」だけでなく「活かす」視点を重視することが基本的な考え方として示されている。

具体的には、伝統文化や文化資源の継承に加え、現代の文化芸術活動や創造的な取組を含めた幅広い文化の振興を図るとともに、市民や地域団体、文化関係者等との協

³³ 奈良市「奈良市歴史的風致維持向上計画(第2期)」
(<https://www.city.nara.lg.jp/uploaded/attachment/196933.pdf>)より

働を通じて、文化活動が地域社会に根付き、持続的に展開される環境づくりを重視している。また、文化を通じた地域の魅力向上や交流の促進を重要な役割として位置付け、文化芸術が観光や地域づくりと緩やかに連動することにより、市域全体の魅力向上につなげていく考え方が整理されている。

さらに、本計画では、市内各地域に点在する多様な文化資源や文化活動の蓄積を尊重し、それぞれの地域特性に応じた文化振興のあり方を検討していく視点が示されている。このため、特定の拠点や分野に限定するのではなく、市域全体を視野に入れながら、文化資源の継承・活用や文化活動の展開を図っていくことが、文化振興施策の基本的な方向性として整理されている。



図 34 奈良市文化振興計画(第2次)施策体系³⁴

³⁴ 奈良市「奈良市文化振興計画(第2次)」
(<https://www.city.nara.lg.jp/uploaded/attachment/141216.pdf>)より

カ 奈良市東部地域観光産業・農業再生計画

東部地域は、奈良公園周辺を中心とする市街地観光とは異なり、里山景観や農的環境、歴史文化資源が一体となった地域特性を有している。一方で、公共交通の利便性や観光動線の分断といった構造的要因により、奈良市全体の観光客数が増加する中においても、来訪者数は相対的に少なく、観光による経済効果が地域内に十分波及しているとは言い難い状況にある。

こうした状況を踏まえ、奈良市では、東部地域を対象として、観光振興と農業振興を一体的に捉えた「奈良市東部地域観光産業・農業再生計画」を位置付け、地域資源を活用した持続可能な地域経済の再生を目指している。本計画は、単に観光客数の増加を目的とするものではなく、地域の基幹産業である農業や里山環境と調和した形で、交流人口の創出や地域内消費の拡大を図ることを基本的な方向性としている。

東部地域においては、月ヶ瀬の茶業、田原地区の農業景観、柳生地区の歴史文化資源など、農業と観光の親和性が高い資源が面的に分布している。これらは、農産物の生産拠点としての機能にとどまらず、農体験、直売、食、景観といった観点から、観光コンテンツとしての活用可能性を有している。観光産業・農業再生計画では、こうした地域資源を活かし、来訪者が地域に滞在し、体験し、消費する循環を形成することが重要な視点とされている。

特に、柳生地区を含む東部地域の観光は、自家用車利用を前提とした来訪が多く、滞在時間が比較的長いという特徴を有しており、農産物直売所や体験型施設との連携によって、観光消費が地域内に波及しやすい構造を持っている。この点は、奈良市観光全体が抱える短時間・低消費型構造を補完する要素として評価できる。

奈良市東部地域観光産業・農業再生計画においては、こうした特性を踏まえ、農業・観光・地域活動が相互に補完し合う形での事業展開を促進することにより、地域経済の持続性を高めることが期待されている。今後は、奈良市中心部の観光と競合するのではなく、役割分担を明確にした上で、東部地域ならではの体験型・滞在型観光を通じて、市全体の観光構造の多様化と高度化に寄与することが求められる。

(4) 関係する規制・法令等の整理

ア 文化財保護法及び奈良県文化財保護条例

前述の通り奈良県指定有形文化財となるため、何より文化財としての保存を最優先に位置付けた検討が求められる。文化財保護法及び奈良県文化財保護条例に基づき、建物の現状を変更する行為は原則として制限されており、改修や設備導入を伴う利用については、事前に奈良県文化財課をはじめとする所管部局との協議及び必要な許可を得ることが不可欠である。このため、利活用の内容は、文化財としての価値を損なわない範囲に限定し、原形保持や現状復帰可能な計画とする必要がある。

また、来訪者の増加に伴う振動や湿度変化、火気使用等が建物保存に与える影響にも十分留意し、過度な集客を前提としない利用形態を検討することが重要である。加えて、民間事業者が運営に関与する場合であっても、文化財としての管理責任は最終的に設置者である奈良市に帰属することから、役割分担や遵守事項を契約上明確に整

理する必要がある。

イ 都市計画法上の市街化調整区域

柳生地区を含む奈良市東部地域は、ほぼ全域が都市計画法第7条に基づく市街化調整区域であり、無秩序な市街化を抑制することを目的に原則として開発行為や新たな建築は認められていない。従って、利活用には同法第29条または第43条に基づく許可が必要で、たとえ観光施設等であっても「市街化を促進しないこと」が前提条件となり、規模や用途を慎重に検討する必要がある。

都市計画法

第7条（区分区域）

- 1 都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、市街化区域と市街化調整区域との区分（以下「区域区分」という。）を定めることができる。ただし、次に掲げる都市計画区域については、区域区分を定めるものとする。
 - 一 次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域
 - イ 首都圏整備法第二条第三項に規定する既成市街地又は同条第四項に規定する近郊整備地帯
 - ロ 近畿圏整備法第二条第三項に規定する既成都市区域又は同条第四項に規定する近郊整備区域
 - ハ 中部圏開発整備法第二条第三項に規定する都市整備区域
 - 二 前号に掲げるもののほか、大都市に係る都市計画区域として政令で定めるもの
- 2 市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする。
- 3 市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域とする。

第29条（区分区域）

- 1 都市計画区域又は準都市計画区域内において開発行為をしようとする者は、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、都道府県知事（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市又は同法第二百五十二条の二十二第一項の中核市（以下「指定都市等」という。）の区域内にあつては、当該指定都市等の長。以下この節において同じ。）の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる開発行為については、この限りでない。
 - 一 市街化区域、区域区分が定められていない都市計画区域又は準都市計画区域内において行う開発行為で、その規模が、それぞれの区域の区分に応じて政令で定める規模未満であるもの
 - 二 市街化調整区域、区域区分が定められていない都市計画区域又は準都市計画区域内において行う開発行為で、農業、林業若しくは漁業の用に供する政令で定める建築物又はこれらの業務を営む者の居住の用に供する建築物の建築の用に供する目的で行うもの
 - 三 駅舎その他の鉄道の施設、図書館、公民館、変電所その他これらに類する公益上必要な建築物のうち開発区域及びその周辺の地域における適正かつ合理的な土地利用及び環境の保全を図る上で支障がないものとして政令で定める建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為
 - 四 都市計画事業の施行として行う開発行為
 - 五 土地区画整理事業の施行として行う開発行為
 - 六 市街地再開発事業の施行として行う開発行為
 - 七 住宅街区整備事業の施行として行う開発行為
 - 八 防災街区整備事業の施行として行う開発行為
 - 九 公有水面埋立法（大正十年法律第五十七号）第二条第一項の免許を受けた埋立地であつて、まだ同法第二十二条第二項の告示がないものにおいて行う開発行為
 - 十 非常災害のため必要な応急措置として行う開発行為
 - 十一 通常管理行為、軽易な行為その他の行為で政令で定めるもの
- 2～3 （略）

第 43 条（開発許可を受けた土地以外の土地における建築等の制限）

1 何人も、市街化調整区域のうち開発許可を受けた開発区域以外の区域内においては、都道府県知事の許可を受けなければ、第二十九条第一項第二号若しくは第三号に規定する建築物以外の建築物を新築し、又は第一種特定工作物を新設してはならず、また、建築物を改築し、又はその用途を変更して同項第二号若しくは第三号に規定する建築物以外の建築物としてではない。ただし、次に掲げる建築物の新築、改築若しくは用途の変更又は第一種特定工作物の新設については、この限りでない。

一 都市計画事業の施行として行う建築物の新築、改築若しくは用途の変更又は第一種特定工作物の新設

二 非常災害のため必要な応急措置として行う建築物の新築、改築若しくは用途の変更又は第一種特定工作物の新設

三 仮設建築物の新築

四 第二十九条第一項第九号に掲げる開発行為その他の政令で定める開発行為が行われた土地の区域内において行う建築物の新築、改築若しくは用途の変更又は第一種特定工作物の新設

五 通常管理行為、軽易な行為その他の行為で政令で定めるもの

2～3 （略）

（5）既に実施している調査や整備の状況

令和 6 年度（2024 年度）に旧柳生藩家老屋敷の修繕及びそれに伴う利活用の検討を開始して以来、これまでに奈良市が古民家再生事業者や地域金融機関との意見交換を複数回行っており、利活用の可能性や課題等について初期的な整理を行っていた。

（6）新たな取組

近年、柳生地区では、一刀石をはじめとする自然景観や史跡を背景とした写真・映像コンテンツの制作需要が顕在化している。特に、アニメや漫画の世界観と親和性の高い一刀石や周辺の里山景観、旧柳生藩家老屋敷、柳生八坂神社、芳徳寺、もみじ橋といった・歴史・文化資源は、和装を中心としたコスプレ撮影のロケーションとして高い評価を得ており、従来の歴史・散策型観光とは異なる新たな来訪動機を生み出している。

中でも一刀石については、人気アニメ作品『鬼滅の刃』に登場する修行・試練の場面を想起させる景観として、ファン層の間で話題となったことも、注目度の高まりの一因とみられている。こうしたコンテンツ文化との親和性が、写真・映像制作やコスプレ撮影といった需要を後押ししている点は、近年の特徴的な動向といえる。

実際、柳生町内でコスプレ受入を開始して以降、和装で来訪するコスプレイヤーの約半数が旧柳生藩家老屋敷で撮影を行っており、町内に点在する複数の撮影スポットを一体的に体験できる点が、他地域との差別化要素となっている。その結果、これまでに延べ 2000 名以上のコスプレイヤーが柳生地区を訪れるなど、一定規模の交流人口の創出につながっていることが確認されている。

柳生観光協会の事業計画においても、旧柳生中学校や正木坂剣禅道場等を活用したコスプレ撮影会の実施が恒例化しており、年間約百日にわたり国内外から撮影利用を受け入れている。こうした取り組みは一過性のイベントにとどまらず、継続的な来訪を促す仕組みとして定着しつつあり、従来中心であった高齢層の歴史観光客に加え、若年層や海外層といった新たな客層の開拓にも寄与している。

こうした新たな来訪者層の動向を踏まえ、柳生観光協会では、SNS を活用した情報発信の強化に取り組んでいる。その一環として、「柳生観光 PR サポーター」や PR 大使的

な役割を担う発信者を位置付け、単なる観光情報の発信にとどまらず、柳生の歴史や里山文化、武士道精神といった地域の物語性を織り込んだ発信を行うことで、従来の観光施策では訴求が難しかった層への認知拡大を図っている。

特に、令和3年（2021年）に「柳生観光PRサポーター」へ任命されたマレーシアのコスプレイヤー八犬氏は、多数のフォロワーを有する発信者であり、コスプレ文化を切り口とした情報発信を通じて、海外を含む新たな関心層に対して柳生地区の魅力を伝える存在として、その波及効果が期待されている。



図 35 柳生観光PRサポーター任命書³⁵

2 市場調査

(1) 民間事業者意向聴取

ア 実施内容

(ア) 目的

令和6年度（2024年度）に奈良市が実施していた古民家再生事業者や地域金融機関との意見交換をさらに発展させ、旧柳生藩家老屋敷の利活用に関する事業性の可能性や方向性を探ることを目的として、民間事業者の視点から見た旧柳生藩家老屋敷及びその周辺地域に対する評価や受け止め、参画に向けた条件や課題を把握すべく、民間事業者への意向聴取を実施した。

(イ) 実施概要(実施方法・対象者数・業種・実施期間等)

民間事業者意向聴取の実施にあたっては、事前に「前提条件の整理」で整理した旧柳生藩家老屋敷及び柳生地区の現況、課題、制約条件に加え、他地域における文化財活用や観光分野の官民連携事例等を踏まえて想定される事業内容や事業スキーム案等を整理し、これらをインフォメーションパッケージとして取りまとめた。民間事業者には、このインフォメーションパッケージを提示した上で、設定した設

³⁵ 柳生観光協会

HP(<https://www.yagyukanko.com/%E3%82%B5%E3%83%9D%E3%83%BC%E3%82%BF%E3%83%BC%E5%8B%9F%E9%9B%86/>)より

問に対する意見や評価を求める形でヒアリングを実施している。

周知及び協力依頼は、地域ブランディングや古民家再生を手掛ける事業者をはじめ、建設事業者、旅行事業者、宿泊事業者、並びに旅行観光施設や文化複合施設等の官民連携事業への参画実績を有する事業者を対象として幅広く行った。その結果、趣旨に理解を示し協力の得られた全 22 社の民間事業者（詳細は下記の表をご参照）に対してヒアリングを実施し、旧柳生藩家老屋敷の利活用に関する事業性、想定される事業内容や事業範囲、事業方式に対する受け止め、本事業への関心の度合い、参画に当たっての課題や障壁等について意見を聴取した。

なお、周知にあたっては、個別の案内に加え、国土交通省が運営するスモールコンセッションプラットフォームのホームページにおける「会員からのお知らせ」にも本事業の案内を掲示いただいた。これにより、従来の接点にとらわれない事業者への情報発信が図られ、同プラットフォームを通じて新たに関心を示した 2 社についてもヒアリングを実施するに至っている。

表 6 民間事業者意向調査に使用した設問

業種	事業者数
ブランディング	5 社
宿泊・古民家再生	5 社
リース	2 社
旅行	2 社
建設	3 社
金融	1 社
交通	1 社
旅行	3 社
その他	2 社

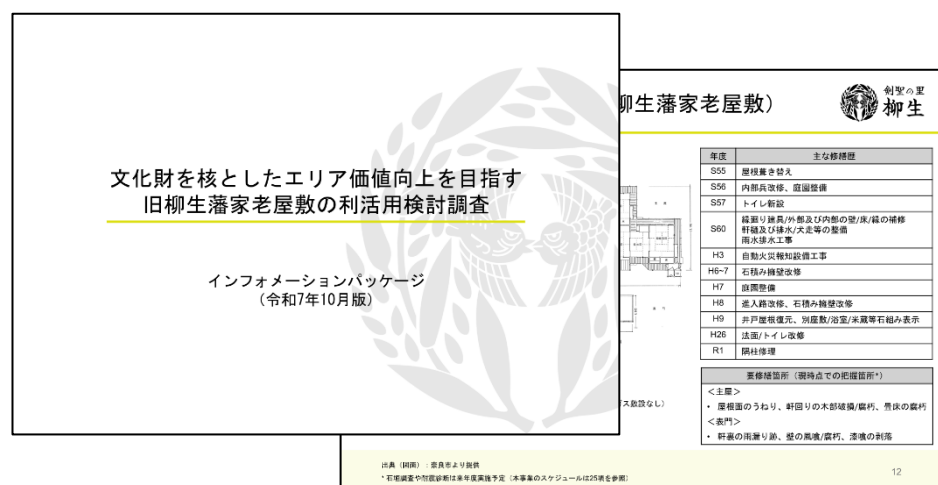


図 36 民間事業者意向調査に向けて配布したインフォメーションパッケージ³⁶

³⁶ PwC アドバイザリー合同会社にて作成

表 7 民間事業者意向調査に使用した設問

No.	項目	設問
1	地域・施設のポテンシャル	家老屋敷やその周辺環境を踏まえた上で、施設・事業・エリアの可能性をどのように考えますでしょうか。周辺環境（柳生藩ゆかりの史跡や里山文化、自然・景観など）からみたポテンシャルや活用できる資源についてご教示ください。 また、市は、家老屋敷に文化財としての改修・保護を行うとともに、周辺地域への継続的な来訪や消費を促す核となる施設への再生を目指しているところです。そのため、当該目的を念頭に、各資源の連携可能性やブランディングの考え方についてご教示ください。 家老屋敷のポテンシャル・資源： 周辺地域のポテンシャル・資源： 各資源の連携可能性やブランディング：
2-1	利活用事業について	No. 1 でお答えいただいた各魅力や資源の活用状況や要望・課題について教えてください。家老屋敷の利活用を基本としたエリア活性化事業として、周辺地域において実施可能性のある取組内容及び対象施設・ターゲットについて教えてください。 家老屋敷については、現状の形態（柳生藩等に関する資料の展示）に留まらず、より有効な利活用の方法があればご提案ください。また、取組の対象施設については、実現可能性や事業採算性、事業効果が高まる場合には、家老屋敷を核として、その他地域資源（例：旧柳生藩陣屋跡・市営柳生観光駐車場等）も含めることも想定しています。 対象施設： 取組内容： ターゲット：

No.	項目	設問
		事業期間：
2-2		2-1 でご想定 of 事業を実施する場合の事業スキームについて、ご想定があればご教示ください。 なお、家老屋敷は現在、「柳生の里を訪れる観光客及び市民の観覧と利便に供する」ことを目的とした公の施設（行政財産）として指定管理制度による維持管理・運営を行っていますが、事業の内容やスキームに応じて、施設の位置づけを見直すことも含めた検討を行っています。 具体的には、市として以下4つの事業スキームを想定しています。 <u>①直営改修＋指定管理者制度（現行と同様）</u> ※公の施設（行政財産）として活用 市が施設の大規模改修を実施し、民間事業者が指定管理者として維持管理・運営を行う。 <u>②RO方式（PFI）</u> ※公の施設（行政財産）として活用 民間事業者が施設の大規模改修・維持管理・運営を行う。 <u>③R方式＋公共施設等運営権制度（PFI）</u> ※公の施設（行政財産）として活用 民間事業者が施設の大規模改修・維持管理・運営を行う。 <u>④直営改修＋建物貸付（定借）</u> ※普通財産として活用 市が施設の大規模改修を実施し、民間事業者が施設を借り受けて維持管理・運営を行う。 望ましいスキーム： 理由：
2-3		家老屋敷は40年以上大規模修繕を行っておらず、利活用事業の実施にあたっては、大規模改修が必要となっています。大規模改修の実施者（市・利活用事業者）について望ましい分担をご教示ください。

No.	項目	設問
		また、望ましい費用負担についても事業採算性（回収可能性）を踏まえた望ましい分担についてご教示ください。 望ましい実施主体： 望ましい費用負担： 理由：
2-4		2-1でご想定の仕事の事業採算性（望ましい事業類型）をご教示ください。なお、「○：一部業務であれば実施可能」としてご回答いただく場合には、対象業務についても併記いただけますと幸いです。 また、「△：混合型（サービス対価＋利用料金収入）であれば実施可能」な場合、利用料金収入に求める水準をご教示ください（貴社のご経験の中で、混合型に取り組まれる場合に、事業費に対して何割程度、利用料金収入で確保されていますでしょうか。あるいは、何割程度が見込まれれば混合型でのご参画が想定されますでしょうか）。 【選択肢】 ◎：独立採算でも実施可能 ○：一部業務であれば実施可能 △：混合型（サービス対価＋利用料金収入）であれば実施可能 ×：サービス購入型でなければ実施不可能 望ましい事業類型： 理由： 混合型での事業として望ましい利用料金収入の水準（事業費に対する割合）：
2-5		2-1でご想定の仕事の実施に向けた課題や要望がありましたらご教示ください。

No.	項目	設問
		課題： 要望：
2-6		家老屋敷の利活用事業以外に、周辺地域の観光振興に資する方策としてお考えありましたらご教示ください。 観光振興方策： 想定される効果：
3-1	参画可能性	利活用事業へのご関心についてご教示ください。また、関心をお持ちの場合、想定される参画形態や現時点でご想定のコソソーシアムの構成についてご教示ください。 以下、選択肢より該当する数字を回答欄に、またその理由を記入ください。なお、「②なし」の場合でも、理由を記入ください。 【選択肢】 ご関心：①あり、②なし 参画形態：①代表企業、②構成企業（代表企業以外）、③協力企業、④その他 ご関心： 想定される参画形態： 想定されるコソソーシアムの構成： 理由：
3-2		事業スキームにより、ご関心が変わる場合は理由と共にご教示ください。 関心の高い事業スキーム： 理由：

No.	項目	設問
4	実績	文化財等の歴史的建造物の改修・維持管理・運営について、事業スキームや事業の建付け等、参考とすることが望ましい事例があれば、施設概要・事業方式・業務内容等をご教示ください。
5	その他	利活用事業について、何かご不明な点やお気づきの点がございましたらご教示ください。

イ 調査結果

民間事業者意向聴取によって得られた主な回答は、以下の項目にまとめて記載する。

(ア) 柳生地区のポテンシャル

柳生藩にまつわる歴史は唯一無二の資源であり、観光コンテンツとして積極的に活用すべきとの意見が多く聞かれた。特に、近隣の甲賀や伊賀が「忍者」を軸とした観光コンテンツで成功している事例を踏まえ、剣術や刀といった柳生ならではの要素を打ち出すことで、インバウンドに対しても一定の訴求力が期待できるとの見解が示された。また、前述の大人気アニメ『鬼滅の刃』に加え、漫画『バガボンド』など柳生氏が登場する作品の IP³⁷と連携し、その世界観に着目した取組を展開することも有効であるとの指摘があった。

一方で、世界遺産「古都奈良の文化財」に登録されている東大寺、興福寺、春日大社等、奈良市中心部の主要文化財と比較すると、柳生地は観光地としての知名度や集客力が限定的であり、交通利便性や滞在環境の面で制約が大きいとの認識が共有されている。こうした条件を踏まえると、不特定多数を対象とした集客型観光ではなく、明確なターゲット設定のもとで「知る人ぞ知る場所」としての価値を磨き、目的性のある訪問機会やサービスを提供していくことが重要であるとの意見が多く見られた。

(イ) 事業内容(旧柳生藩家老屋敷の利活用策)

前項を踏まえて、宿泊機能を中心とした高付加価値型の活用や、アーティスト・クリエイターの滞在制作、体験型プログラムの拠点としての活用など、滞在や体験を重視した方向性が示された。一方で、文化財としての制約や建物規模、運営体制を踏まえると、1日1組の宿泊形態（いわゆる1棟貸し）や飲食単独での運営は収益性の面で課題が大きいとの指摘もあった。

(ウ) 事業範囲(一体的な利活用が見込まれる観光資源等)

³⁷ Intellectual Property：知的財産

多くの事業者から、旧柳生藩家老屋敷単体での事業化には限界があり、点在する他の観光資源等を絡めた面的な事業展開が必要との意見が多く寄せられた。旧柳生藩陣屋跡や柳生街道、正木坂剣禅道場といった柳生藩ゆかりの歴史・文化資源に加え、空き家やその他の遊休施設等の活用も視野に入れ、柳生地区全体を物語性のあるストーリーでつなぐことで、回遊や滞在につなげる導線設計が重要であるとされている。

一方で旧柳生中学校の活用について、廃校活用は全国的に多くの自治体が共通して直面している課題だが、研修施設や合宿所、簡易宿泊施設、交流拠点等といった類型的な用途に収れんしやすく、立地条件や需要規模の制約から差別化や安定的な収益確保が難しいケースが多いとの指摘を受けた。また、そうした用途では、前述した旧柳生藩家老屋敷の利活用策（高付加価値型等）との整合が取れない可能性が高いとの見方が多かった。

(I) 事業方式(スキーム)

事業方式については、指定管理制度の延長では十分な収益性や柔軟な運営が確保しにくいとの見方が多く、民間事業者に一定の裁量を与えられるスキームが望ましいとの意見が示された。一方で、独立採算による事業化は困難との認識も共有されており、行政による初期投資や一定期間の支援、リスク分担を前提とした官民連携の枠組みが不可欠であるとの意見が多く見られた。特に、文化財としての特性上、経年劣化に伴い発生が想定される大規模な修繕については、事業者単独の負担とすることは現実的ではなく、公共側の関与や支援の在り方を含めた整理が必要であるとの指摘があった。

(オ) 本事業への関心

本事業に対しては、事業分野としての関心を示す事業者が一定数存在する一方で、現時点で主体的に参画することは難しいとする意見も多く見られた。特に、遠隔地での投資や運営に対するハードル、事業規模や収益性の不透明さを理由に、単独での参画は困難とする声が目立った。その一方で、コンソーシアムの構成企業としての参画や、企画・プロデュース、調整役としての関与であれば検討の余地があるとする意見も見られた。

本事業に対して関心を示す事業者が一定数存在する一方で、その受け止めや参画意欲は事業者によってさまざまであり、現時点で主体的に参画することは難しいとする意見も多く見られた。特に、遠隔地での投資や運営に対するハードル、事業規模や収益性の不透明さを理由に、単独での参画は困難とする声が目立った。一方で、地元拠点に置く事業者を中心に、本事業の方向性や地域資源との親和性に着目し、一定の関心を示す事業者も確認されている。また、コンソーシアムの構成企業として、自社の事業領域に通ずる部分での関与であれば、検討の余地があるとする意見も見られた。

(カ) その他

以上の他に、いきなり本格的な事業化を前提とするのではなく、トライアル・サウンディング（実証的な民間参画検証）のような取組を通じて、現地のポテンシャルや事業の成立可能性を段階的に確認すべきとの意見も複数見られた。トライアル・サウンディングは、一定期間、公共施設やエリアを暫定的に活用し、民間事業者が実際に事業や取組を試行することで、机上検討では把握しきれない需要の有無、来訪者の反応、運営上の課題、地域との協働可能性等を確認する手法であり、近年、官民連携事業の初期段階において広く活用されている。

他地域の官民連携事例においても、サウンディング型市場調査による意見聴取に続き、トライアル・サウンディングを実施することで、民間事業者の関心度や参画条件をより具体的に把握し、その結果を踏まえて公募条件や事業スキームを精緻化していくプロセスが採られている。本件においても、文化財という制約条件の大きい資産を対象とすることから、短期間・小規模な実証的取組を通じて、事業内容や役割分担、行政支援の在り方等を検証した上で、本格的な事業化へと移行していく段階的な進め方が有効であることが示唆される。

（２）地元意向聴取

ア 実施内容

（ア）目的

旧柳生藩家老屋敷の利活用検討は、来訪者ニーズの把握にとどまらず、地域が運営に参画し、生きがいや誇りを感じながら関与できる持続的な経済モデルの構築を目指すものである。したがって、外部視点による観光施策の立案に偏ることなく、地域の意向が適切に反映され、地域として納得・共感できる観光のあり方を検討することが不可欠である。加えて、持続的な観光振興及び地域活性化を図るためには、民間事業者の参画のみならず、地域住民を巻き込んだ取組の展開が前提となることから、地域側の期待・懸念や関与可能性を事前に把握する必要がある。このため、地域を代表する立場にある自治会長、連合会長及び観光協会会長を対象にヒアリングを実施し、地元意向を整理・共有することを目的として地元意向聴取を行った。

（イ）実施概要

前項の目的に伴い、地元の代表者として柳生地区に詳しい有職者４名（柳生観光協会会長、柳生地区自治連合会長、柳生町自治会長、柳生下町自治会長）を対象に地元意向聴取を行った。対象者には高齢の方もいるため、回答の煩わしさを低減するためにも、最小限の設問とした。

なお、各人には令和７年１０月中の以下の日程で、奈良市を通じて対面によるヒアリングを実施した

表 ８ 地元意向調査の実施履歴

No.	対象者
1	柳生観光協会会長
2	柳生地区自治連合会長

3	柳生町自治会長
4	柳生下町自治会長

表 9 地元意向調査に使用した設問

No.	設問
1	家老屋敷やその周辺地域の魅力・ポテンシャルはどのようなものがありますでしょうか。例えば地域以外の方に紹介したいものや「これぞ柳生」というものについて、観光振興上、重要だと思うものと地域にお住まいの立場から重要だと思うものを教えてください。 観光振興上で重要： 地域にとって重要：
2	No. 1 でお答えいただいた各魅力や資源の活用状況や要望・課題について教えてください。 活用状況（十分に認知・活用されている/認知・活用は限定的等）： 要望・課題：
3	家老屋敷やその周辺地域の将来に対するイメージや期待を教えてください。また、反対に「望ましくない将来像」（避けるべき将来像）についても教えてください。 望ましい将来のイメージ・期待： 望ましくない将来のイメージ・要望（一大観光地よりも知る人ぞ知るスポットになりたい等）：
4	将来、家老屋敷やその周辺地域とどのように関わっていきたいと思いますか。
5	No. 3 や No. 4 の将来に向けて、地域で一体となり観光振興を図ることへの要望・課題がありましたらご教示ください。

イ 調査結果

地元意向聴取によって得られた主な回答は、以下の項目にまとめて記載する。

(ア) 柳生地区の魅力

柳生地区には、柳生藩の歴史を今に伝える史跡や建造物が点在しており、旧柳生藩家老屋敷はその中でも中核的な存在として、県指定文化財に指定されている点が重要であると認識されている。また、柳生街道を巡る上での要所に位置し、来訪者に対して柳生の歴史的背景や文化を紹介する拠点となり得るとの評価も聞かれる。一方で、地域住民の立場からは、これらの資源が日常の中に当たり前のよう存在しているため、その価値を改めて意識する機会が少ないとの声も見受けられた。

(イ) 課題感

現状の課題としては、公共交通の利便性が低く、特にバスの運行本数が限られていることから、柳生という地名の認知度に比して実際の来訪につながりにくい状況にあると捉えられている。また、旧柳生藩家老屋敷そのものの認知は十分とは言えず、一刀石や芳徳寺を主目的として訪れる来訪者が多いとの指摘もある。加えて、地域の過疎化や高齢化の進行により、新たな取組を主体的に担う人材が不足しているとの懸念が示されているほか、旧柳生藩家老屋敷内の展示物を今後どのように取り扱うかについても、検討を要する課題として認識されている。

(ウ) 期待する将来像

将来像としては、旧柳生藩家老屋敷及びその周辺が、観光客に限らず地域住民も利用できる交流や体験の場として機能することが望ましいとの意見が寄せられている。展示機能を維持しつつ、地域の特産物販売や飲食の提供、ライトアップ等を組み合わせることで、滞在時間の延長や消費の創出につなげたいとの期待も示されている。その一方で、武家屋敷としての趣や歴史的景観を損なうような新築的な改変や、マナーを守らない来訪者の増加、騒音や治安の悪化といった状況は、避けるべき将来像として共有されている。また、宿泊機能については、規模や運営面から慎重な判断が必要ではないかとの見方も聞かれる。

(エ) 本事業への関心

本事業への関与については、積極的に関わりたいとする意向がある一方で、主体的な関与は難しいものの協力や応援であれば可能とする姿勢、さらには利活用の具体的内容によっては現時点で判断が難しいとする慎重な意見まで、幅のある考え方が示されている。また、観光振興のみで地域全体の課題解決を図ることには限界があるとの認識も共有されており、リピーターの確保に向けた取組の必要性や、柳生町や柳生下町を単体ではなく一体的に捉えた取組が重要であるとの指摘がなされている。

3 事例調査

(1) 実施内容

ア 目的

本事例調査は、文化財や歴史的建造物を活用しつつ、周辺地域を含めたエリア価値の向上に寄与している先行事例を整理することを目的として実施したものである。

前述した柳生地区の立地条件、観光動向、及び民間事業者・地元意向聴取の結果を踏まえると、本地区においては大規模集客型の観光ではなく、明確なターゲット設定のもと、体験価値や物語性を重視した滞在・交流型の活用が求められることが示唆されている。

こうした前提条件を補強し、後続するエリアビジョン検討および事業手法検討における検討軸を具体化するため、既存の施設単体の成功事例にとどまらず、地域全体を面的に捉えた活用モデルに着目して整理を行った。

イ 事例の整理

調査にあたっては、単に業態や施設用途を列挙するのではなく、「提供価値の性格」「施設・地域との関係性」「想定されるターゲット層」という3つの観点から整理を行った。具体的には、宿泊、飲食、展示・交流といった機能ごとに、ハイグレード型、分散型、体験型、カジュアル型といった提供形態の違いに着目し、それぞれがどのような来訪動機や消費行動を生み出しているかを整理している

この整理により、文化財や歴史的建造物が持つ希少性や非日常性を、どのように事業価値へ転換しているか、また地域全体への回遊や滞在にどのようにつなげているかを比較可能な形で把握することを意図している。

(2) 調査結果

文化財・歴史的建造物の活用事例は、①文化財そのものを「唯一無二の体験価値」として提供するハイグレード型の宿泊・飲食事例、②地域の日常や生業をコンテンツ化し、複数の施設や集落を面的に「宿」として捉える分散型事例、③食や文化体験を通じて地域理解を深めるニッチ・体験型事例、④展示・交流機能を中心とし、観光利用と地域の日常利用の両立を図るカジュアル型事例の、大きく4類型に整理できる。これらに共通する示唆として、文化財活用においては、施設単体で事業を完結させるのではなく、周辺資源や地域環境と一体的に位置付ける視点を持つこと、あわせて来訪者ターゲットを明確に設定する戦略が重要であることが確認できる。

柳生地区においても、旧柳生藩家老屋敷単体での集客や収益確保には限界がある一方、周辺の歴史・文化資源や里山環境と組み合わせることで、来訪者にとっての体験価値を高める余地がある。とりわけ従来の「歴史・文化観光」に加え、「グルメ」や「温泉旅行」など、食や休息を重視する志向が強まっている30・40代を主要なターゲット層として設定することが有力と考えられる。

表 10 先行事例の整理

		地域・施設名	概要	ターゲット例
宿泊	ハイクレード型 (単泊)	大洲城・城下町 平戸城	施設の眺え、文化プログラムなど、特別感のある「唯一無二の体験」を提供する高単価形態	富裕層インバウンド 国内高所得者
	体験型・分散型 (連泊)	若狭漁村 桃源郷祖谷	地域における日常（生業）の提供をコンテンツとし、地域全体を宿に見たてて分散、回遊させる	インバウンド 趣味層（文化志向）
飲食	ハイクレード型	榎亭本邸 小谷村沓掛古民家	特別な食材や高級感のある演出により、限られた客数に提供する高単価形態	富裕層インバウンド 国内高所得者
	ニッチ・体験型	米沢市上杉記念館 桃源郷祖谷	地域食材や調理法を採り入れ、コンセプトや体験重視型の	インバウンド・ファミリー層 趣味層・健康志向層
	カジュアル型	旧戸田家住宅 京都町屋（民間）	ミドルグレードの洗練された施設、品質重視で再訪率の高い形態	地域住民（県・市内） カップル・友人・ビジネス
他	展示・交流	萩・明倫学舎 旧戸田家住宅	観光拠点としての歴史・文化の展示・情報発信に加え、地域住民も利用できる貸室等を整備	国内旅行者 地域住民

4 エリアビジョン検討

(1) 実施内容

ア 先行事例

柳生地区におけるエリアビジョンの検討にあたっては、地域固有の歴史的背景や文化資源を前提としつつ、検討の初期段階として、他地域における観光ビジョンやエリアビジョン、歴史的建造物活用計画等の先行事例を幅広く参照した。これは、柳生地区が有する資源特性を相対化し、将来像や施策の検討にあたり、過度に個別論に陥ることを避けるとともに、実現性や持続性の観点から有効な視座を得ることを目的としたものである。

具体的には、歴史的建造物を核としつつ、周辺エリア全体を面的に捉えた計画として、小保・榎津地区歴史的建造物活用エリア基本計画を参照し、保存と活用を対立概念としてではなく、段階的かつ役割分担型で整理する考え方や、地域の日常風景や生活環境を含めて価値として位置付ける手法が参考となった。また、単一施設の活用にとどまらず、エリア全体の将来像を共有することの重要性についても示唆を得た。

あわせて、観光を主目的としながらも、関係人口の創出や地域内循環を重視した事例として、加美町観光ビジョンや邑南町観光戦略を参照した。これらの事例では、大規模な観光地化を志向するのではなく、地域の規模や担い手の実情を踏まえた現実的な目標設定や、段階的な取組の積み重ねによって地域への関与人口を増やしていく姿勢が特徴的であり、柳生地区におけるビジョン検討においても重要な示唆を与えるものであった。

本検討では、これらの他事例から得られた知見を踏まえ、柳生地区の資源特性や課題を整理した上で、歴史・文化資源と周辺環境を一体として捉える視点を軸に、将来像や基本方針の検討へと展開していくこととする。

イ SWOT 分析

これまでに整理した前提条件や民間事業者及び地元への意向聴取結果、また近年の観光動向等を踏まえ、以下の通り、SWOT 分析の形で柳生地区の現況を整理した。

(ア) 強み(Strengths)

柳生地区は、一定の認知度を持った柳生藩ゆかりの歴史・文化資源を有しており、旧柳生藩家老屋敷をはじめ、旧柳生藩陣屋跡、芳徳寺、柳生街道、一刀石などの歴史・文化資源が面的に集積している点が大きな強みである。また、中山間地域ならではの里山景観や静穏な環境により、日常から切り離された非日常性や精神性を体感できる地域特性を有している。奈良公園周辺の主要観光地と比較して混雑が少なく、落ち着いた滞在が可能である点に加え、コスプレ撮影や映像・写真制作等、近年顕在化している新たな来訪動機との親和性が高いことも強みとして挙げられる。

(イ) 弱み(Weaknesses)

一方で、奈良市中心部や奈良公園周辺と比べると、観光客の自然流入が期待しにくい立地条件にあり、公共交通の利便性が低く、自動車利用に依存せざるを得ない点が大きな制約となっている。また、旧柳生藩家老屋敷を含む地域資源の認知度は限定的であり、情報発信や来訪動機の形成が十分とは言えない。加えて、滞在型観光や消費行動につながる飲食・体験・交流機能が不足していること、地域の高齢化が進行しており、持続的な運営を担う人材・体制の確保が課題となっている点も弱みとして整理できる。

(ウ) 機会(Opportunities)

近年、インバウンドを含む観光需要の回復に伴い、都市部の混雑を回避した分散型・滞在型観光への関心が高まっているほか、「量から質へ」の観光転換の流れの中で、歴史・文化・精神性を重視した体験型観光のニーズが拡大している。また、自然環境の中で心身を整え、ゆっくりと過ごせる場所への需要も増加しており、「剣の里・柳生」という物語性を活かした独自のブランド形成によって、コト消費や学び・体験を重視する層への訴求が可能である。さらに、奈良公園周辺で滞在時間が短い観光客に対して、「第二の目的地」や聖地巡礼的な立ち寄り先として展開できる余地も存在している。

(エ) 脅威(Threats)

人口減少・少子高齢化の進行により、地域の担い手不足や運営体制の脆弱化が進む可能性があることに加え、文化財としての制約が大きく、大規模な改変や用途転換が困難である点は事業推進上の制約となる。また、一過性のブームや特定コンテンツへの過度な依存により、来訪者数が短期的に変動するリスクや、類似の歴史・文化資源・里山観光を打ち出す地域との競合により、差別化が図れない場合には選択されにくくなる可能性も指摘される。さらに、事業採算性の確保が難しい場合には、民間事業者の参画意欲が限定的となるおそれがある。

(2) 検討結果

前項の SWOT 分析を踏まえると、柳生地区は、柳生藩および柳生新陰流に代表される全国的な認知度を有する歴史・文化資源と、中山間地域ならではの里山景観や静穏な環境を併せ持つ、奈良市内でも特異な地域特性を有している一方、奈良公園周辺の主要観

光地と比べて観光客の自然流入は限定的であり、公共交通の利便性や滞在・消費機能の不足といった構造的な課題を抱えていることが確認できる。

こうした特性と課題を踏まえると、柳生地区における観光の方向性は、来訪者数の拡大を主目的とした大規模集客型の観光ではなく、地域の歴史・文化・精神性を丁寧に伝え、その価値に共感する来訪者に「選ばれて訪れられる」観光を志向することが重要であると整理できる。特に、混雑を回避した分散型観光や、学び・体験・精神性を重視する「量から質へ」の観光転換が進む中で、柳生地区の持つ静穏性や物語性は、こうしたニーズと高い親和性を有している。

また、民間事業者及び地元への意向聴取を通じて、柳生地区では一過性のブームによる急激な来訪者増や、過度な観光地化に対する懸念が共有されており、地域としても、日常の暮らしや歴史的景観を損なわない持続的な観光のあり方が求められていることが確認された。このことから、観光客数の最大化ではなく、地域の価値そのものを高め、その価値に共感する来訪者との関係性を中長期的に積み重ねていく視点が不可欠である。

以上を踏まえ、本事業では、旧柳生藩家老屋敷を核として、柳生地区全体の価値を段階的に高めていくエリアビジョンを、ピラミッド型（図 37 参照）で整理した。本ビジョンは、地域の目指す姿から具体的な施策に至るまでを一貫した考え方のもとで整理することを目的としており、段階的にブレイクダウンできる構造としている。

最上位のゴールには、「地域住民が誇る柳生の歴史を継承・発信しながら、それらを活かした魅力的な事業を展開することによるエリア価値の向上」を掲げている。

このゴールを実現するための基本方針としては、①一過性の誘客ではなく、地域への理解や共感を伴う持続的な来訪を促すこと、②地域住民や外部事業者がそれぞれの立場で役割を担い、無理なく関与できる事業構造とすること、③アクセス面の制約を前提とした上で、来訪者にとって「わざわざ訪れる理由」を提供できる施設・体験を整備すること、の3点を重視している。

さらに、ブランディングにおいては、前述の伊賀・甲賀地域における取組事例等を参考に、一定の訴求力が期待できる「剣術」や「刀」といったコンテンツに着目することを想定している。単なる歴史・文化資源の紹介にとどまらず、柳生新陰流に象徴される武術や精神性を背景とした「剣聖の里」としての物語性を打ち出すことで、他地域との差別化を図ることが可能であると考えられる。こうしたイメージを通じて、「剣の里」

「修行の地」「心を整える場所」といった印象を来訪者に与えることにより、国内外の来訪者にとって記憶に残るブランドを形成し、インバウンドを含む新たな関心層への訴求につなげることが期待される。

こうした考え方のもと、具体的な施策としては、まず旧柳生藩家老屋敷の改修・利活用を奈良市のモデル事業として位置付け、現状の展示機能にとどまらず、官民連携事業によって柳生地区、ひいては奈良市東部地域の活性化に資する新たな観光拠点となることを目指す。あわせて、展示・体験・交流機能を段階的に充実させるとともに、周辺の歴史・文化資源や里山環境と一体的に活用する取組を展開する。これにより、旧柳生藩家老屋敷を単体の観光施設としてではなく、柳生地区を訪れるための「入口」かつ「拠点」として機能させることを目指す。

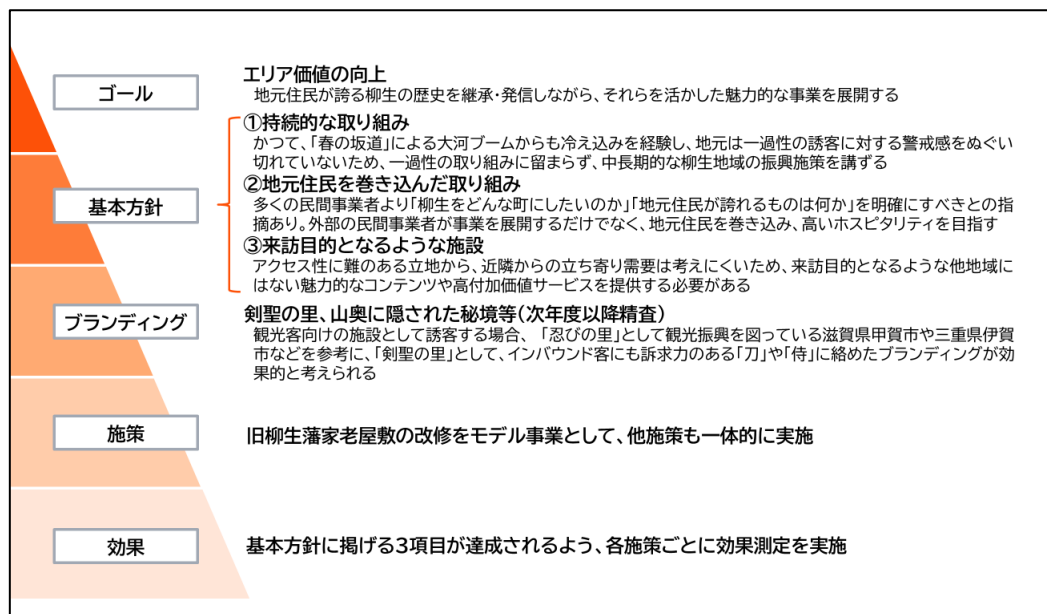


図 37 柳生地区におけるエリアビジョンの整理³⁸

(3) エリアビジョンの位置づけ

本エリアビジョンは、旧柳生藩家老屋敷を起点とした施策を積み重ねながら、地域全体の価値向上と持続的な観光の実現を図るために、行政・民間事業者・地域住民がそれぞれの立場で役割を担い、柳生らしい観光のかたちを共に育てていくための方向性を初期的にとりまとめたものである。

本エリアビジョンをもって、今後の旧柳生藩家老屋敷の利活用や、柳生地域、ひいては奈良市東部地域の振興に向けた取組を検討していくための庁内での課題共有・方向性検討を図り、関係部局間で将来的な展望を共有するための基礎資料として活用することを想定しており、検討の進捗等を踏まえつつ、必要に応じて内容の具体化や見直しを行っていくものとする。

³⁸ PwC アドバイザリー合同会社にて作成(成果報告会資料より抜粋)

第3 事業化の方向性

1 基本的な考え方

事業化の方向性は、家老屋敷に留まらず、どの施設で何をするかという対象施設及び機能の組み合わせを検討する論点（タテの議論）と、どのように事業を実施するかという、施設の財産区分及び事業手法の組み合わせによる論点（ヨコの議論）に構造化することで、複合的に検討を行った。

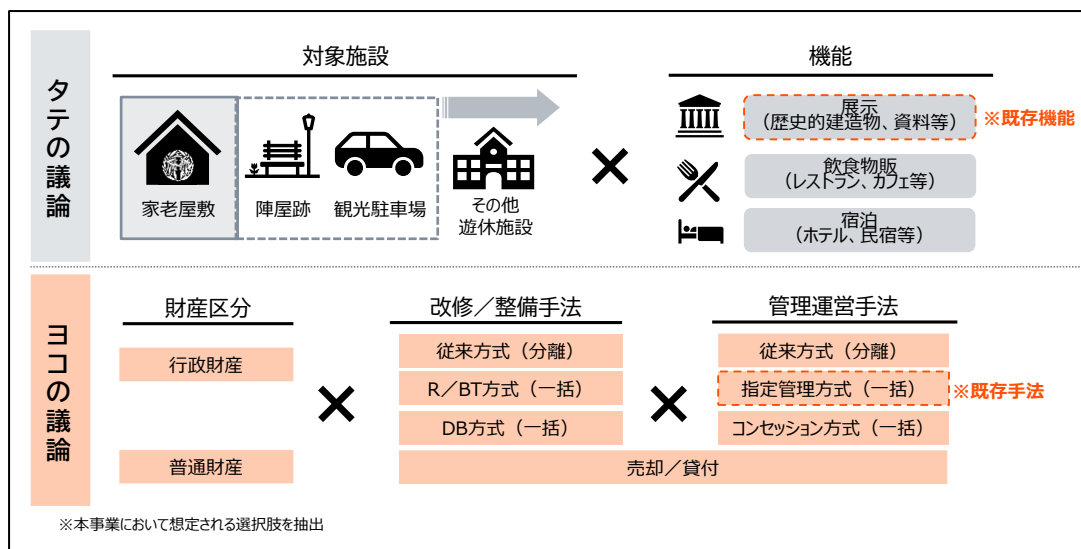


図 38 事業手法における論点

2 対象施設の活用用途方針

(1) 対象施設

本事業における対象施設については、旧柳生藩家老屋敷を中心に据えつつ、柳生地区全体の価値向上に資する面的な事業展開を見据え、これまでの前提条件整理、地元意向聴取および民間事業者意向聴取の結果を踏まえて検討を行った。

具体的には、前述した柳生観光協会による指定管理対象の3施設（旧柳生藩家老屋敷、旧柳生藩陣屋跡、柳生観光駐車場）に加え、旧柳生中学校や周辺に点在する空き家等の遊休施設を含め、事業対象となり得る施設群を俯瞰的に整理した。

その上で、本事業の核となる旧柳生藩家老屋敷単体での事業化には限界があり、面的な事業展開が不可欠であるといった指摘を踏まえ、どの施設を本事業の対象範囲に含めるべきかを検討した。この検討にあたっては、各施設の立地条件、規模、法的制約、既存の管理運営形態に加え、他の歴史・文化資源や自然環境との関係性を考慮し、一体的な活用が現実的に見込まれる施設を中心に整理を行っている。

なお、暫定的に用途検討においては、旧柳生藩家老屋敷以外に、旧柳生藩陣屋跡、観光駐車場、旧柳生中学校跡地の4施設を対象として、以後の機能適性や事業性の検討を行うこととした。

(2) 対象用途

前項と並行して、対象施設ごとの利活用上の条件（立地、規模、既存機能、法的制約、

管理運営形態等)をもとに、付与し得る機能の適性及び事業採算性を整理するデューデリジェンスを行った。

この検討では、単に導入可能性の有無を判断するのではなく、来訪者数への依存度、単価水準、粗利構造、初期投資および維持管理負担といった観点から、各機能の現実性を評価した。

その結果、物販機能については粗利率が相対的に低く、来訪者数に大きく依存する特性を有するため、本地区の立地条件を踏まえると事業性の確保が難しいとの整理に至った。一方で、飲食機能および宿泊機能については、客単価を確保しやすく、滞在時間の延長にも寄与することから、相対的に適性が高い機能と見られる。

また、現在も指定管理制度が導入されている観光駐車場および旧柳生藩陣屋跡については、立地や周辺環境の観点から、飲食・宿泊機能等を含めた一体的な利活用の可能性が考えられる一方、現状では建屋が存在しないため、新たな整備を前提とした初期投資が必要となり、その回収ハードルが高い点を課題として整理した。これらの施設については、単独での収益確保を前提とするのではなく、旧柳生藩家老屋敷を核とした面的な事業展開の中で、役割分担を行うことが重要であると考えられる。

表 11 事業デューデリジェンスの概要

		家老屋敷	観光駐車場	陣屋跡	中学校跡
活用資源	範囲	表門(事務所) ・主屋・庭園・外構	駐車場・管理室・便所・ 機械室	史跡公園・便所	校舎・体育館・グラウンド
	制限	市街化調整区域(公の施設であれば開発・建築制限の免除あり)			
		県指定有形文化財	—	—	1次指定避難場所
	規模	主屋287㎡	1,954㎡	10,436㎡	13,187㎡ (校舎2,052㎡)
機能適性	飲食	●	●～▲新規整備	●～▲新規整備	●
	宿泊	▲占有に課題	▲新規整備	▲新規整備	●
	物販	●	●～▲	●～▲	●
採算性	飲食	●～▲	▲	▲	●～▲
	宿泊	●～▲	▲	▲	●～▲
	物販	▲～×	▲～×	▲～×	▲～×

なお、民間事業者からの意向聴取において、事業者の想定するターゲット層や事業内容によって、適性、単価水準、採算性は大きく異なるとの意見が多く寄せられている。このため、現時点では特定の用途に決め打ちするのではなく、各施設における複数の機能の可能性を幅広く評価した上で、以降の事業方式や収支構造の検討とあわせて、段階的に整理を深めていくこととする。

ただし、旧柳生中学校については、前述の通り、施設規模や性格を踏まえると、比較的低単価・高稼働を前提とした利用形態が想定され、本事業の核となる旧柳生藩家老屋敷を高付加価値型の施設として位置づける場合、両者を一体的なコンセプトのもとで活用することは難しいと考えられる。従って、旧柳生中学校の活用については、旧柳生藩家老屋敷の利活用と並行的に検討することは困難と判断し、以後の検討では想定される

対象施設からは外すこととした。

3 事業手法検討の検討

(1) 想定される事業手法の検討

ア スモールコンセッションの対象となり得る事業手法

スモールコンセッションは、地方公共団体が所有・取得する空き家等の身近な有休不動産（廃校等の現在使われていない施設、住民から寄付を受けた古民家等）について、事業費 10 億円未満程度の規模を対象として導入される、指定管理制度や管理委託、PFI 法に基づく公共施設等運営方式（コンセッション）や RO 方式等の PFI 方式、賃貸借方式等を総称し、個別の案件に応じて様々な手法が想定されるものである。

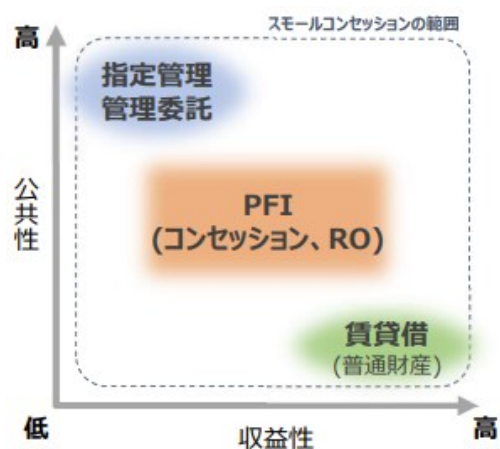


図 39 スモールコンセッション手法のイメージ

また、国土交通省の推進方策においては、スモールコンセッションの適用対象として「観光施設、スポーツ施設、研究施設、定住促進住宅、福祉施設」等が挙げられている。

イ 本事業においてとり得る事業手法(改修)

旧柳生藩家老屋敷において大きな課題となっている大規模改修に関しては、改修設計（基本設計・実施設計）、改修工事といった業務が生じるが、従来は個別の発注であった業務を PFI 方式または DB 方式等の採用により、一括発注することが可能である。

表 12 従来発注と一括発注の比較

	従来発注（個別発注）	一括発注
概要	・ 改修基本設計、改修実施設計、改修工事を個別に発注する方式	・ 改修基本設計、改修実施設計、改修工事を一括で発注する方式
根拠	・ 公共工事の品質確保の促進に関する法律	・ PFI 方式：民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律 ・ DB 方式：公共工事の品質確保の

		促進に関する法律
--	--	----------

ウ 各事業手法の概要(改修)

設計・施工を一括で発注する一括発注方式の概要は以下のとおり。

(ア) R 方式(PFI)

a 制度の概要

PFI (Private Finance Initiative) 方式とは、「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与する」ことを目的とし、1990 年代前半にイギリスで生まれた手法であり、我が国では「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（以下、「PFI 法」という。）」が平成 11 年に制定されたことにより始まった方式である。

従来の公共事業においては、施設の設計・建設・維持管理・運營業務について年度・業務ごとに個別に発注されてきたが、PFI においては個別業務ではなく、これらの全部または一部の業務を一括して複数年度にわたり発注することで、コスト削減・サービスの向上を図るものである。背景には、公共施設の老朽化、人口減少、税収減少等の社会課題の中で、国・地方公共団体はこれまで維持してきたインフラ・サービスを継続して提供していくことが求められており、公共事業の効率化を図り、財政健全化とインフラ確保を両立する手法として期待されている。

PFI 方式は、PFI 法第 2 条において定義される「公共施設等」に導入することが可能であり、様々な公共施設が対象となる。

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI 法）	
第 2 条（定義）	
1	この法律において「公共施設等」とは、次に掲げる施設（設備を含む。）をいう。
一	<u>道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道その他の公共施設</u>
二	<u>庁舎、宿舍その他の公用施設</u>
三	<u>教育文化施設、スポーツ施設、集会施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街その他の公益的施設及び賃貸住宅</u>
四	<u>情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設及び研究施設</u>
五	<u>船舶、航空機その他の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運行に必要な施設を含む。）</u>
六	<u>前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるもの</u>
2～6	（略）

PFI 法制定後、上記の様々な分野で手法活用がすすみ、令和 7 年 9 月時点で 1,154 件の事業が PFI 事業実施に向けた実施方針を公表している

PFI 方式の事業スキームは多岐にわたるが、施設の所有形態による事業方式の類型として、主に以下の方式が採られる。

B T O	事業者が施設を設計・建設（Build）し、竣工後に当該施設の所有権を発注者に移転（Transfer）し、施設の維持管理・運営（Operate）
-------	---

	を行う
B O T	事業者が施設を設計・建設（Build）し、竣工後に当該施設の維持管理・運営（Operate）を行い、事業終了時に所有権を発注者に移転（Transfer）する
B O O	事業者が施設を設計・建設（Build）し、竣工後に施設の所有権を有したまま（Own）、当該施設の維持管理・運営（Operate）を行い、事業終了時において施設を解体・撤去する
R O	事業者が施設改修（Rehabilitate）し、維持管理・運営（Operate）を行う（施設所有権は発注者が有したまま）

このうち、R0 方式とは既存施設の改修を行うものを指し、改修にあたる設計・施工（R）と維持管理・運営（O）を一括で発注することを想定しているものである。

上記の想定（BOT 等他の類型についても同じ）は、民間の資金調達を前提として施設の竣工・改修後にその費用を延払い（割賦払い）することが PFI 法における利点のひとつ³⁹であることに基づいており、当該支払いを必要としない場合には、必ずしも維持管理・運営（O）を一括で発注しないものと解される。

b 整備費の支払い

(a) 債務負担行為の設定

公共施設等の設計・建設に係る費用は、施設内容・規模に応じて数億～数百億にのぼる。地方自治体においては、単年度予算主義や起債の協議・許可制度等の趣旨から割賦払いにあたる債務負担行為を行うことができないと解されている⁴⁰。

債務負担行為の運用について⁴⁰

- 1 債務負担行為の設定にあたっては、財政運営の健全性確保の見地から、債務負担行為に基づく支出額と公債費との合算額が地方債許可方針により起債制限をうけることとなる公債費相当額をこえることのないよう特に配慮するとともに、その期間は制度本来の趣旨にかんがみできるだけ短期とすること。
- 2 債務負担行為、特に物件の購入または建設工事にかかるものについては、債務負担の原因となる事実が数年度にわたって継続する場合に設定することがその本来の趣旨であるにもかかわらず、地方公共団体が公共施設等の建設にあたり、もっぱらその財源調達の手段として債務負担行為を設定し、当該施設の建設完了後その建設に要した経費を長期にわたり支出する事例がある。
この種の債務負担行為は、制度の趣旨に照して適当なものと認めがたいので、このような運用は厳に慎むとともに公共施設等の建設に要する経費は当該建設年度の歳入歳出予算に適正に計上して処理すること。

一方で、PFI 法の導入にあたり、自治事務次官通知⁴¹において PFI 法に基づき整備を行う場合の債務負担行為は、昭和 47 年に総務省より要請のあった「もっぱら財源調達の手段として設定する債務負担行為」には該当しないとされ、PFI 法に基づく施設整備費の割賦払いの根拠となっている。

³⁹ 第3 3 (1) d(a)にて詳述

⁴⁰ 「債務負担行為の運用について」(財政局長通知・昭和 47 年 9 月 30 日付け自治導第 139 号)

⁴¹ 「地方公共団体におけるPFI事業について」(自治事務次官通知・平成 12 年 3 月 29 日付け自治画第 67 号)

地方公共団体における PFI 事業について

第2 PFI 事業に係る債務負担行為の位置付け

PFI 法に基づいて公共施設等の整備を行うために設定される債務負担行為は、効率的かつ効果的な公共施設等の整備のために設定されるものであり「もっぱら財源調達的手段として設定する債務負担行為」(「債務負担行為の運用について」(昭和 47 年 9 月 30 日付け自治導第 139 号)に該当するものではないと解されること。

しかしながら、この場合においても財政の健全性を確保する必要があるので、PFI 事業における債務負担行為に係る支出のうち、施設整備費や用地取得費に相当するもの等公債費に準ずるものを起債制限比率の計算の対象とするものであること。

(b) 地方交付税措置等

PFI 方式においては、(a) 債務負担に加え、施設所有権を最終的に地方公共団体が有する場合、または事業期間が施設の耐用年数と同等である場合には、公共施設として長く使われるものであると認められ、地方債や地方交付税措置の対象となる⁴²。具体的には、元利償還金の一定割合が普通交付税の基準財政需要額に算入される地方債を活用することで、地方公共団体の実質的な負担が軽減される。また、財政融資資金や地方公共団体金融機構資金など低利な公的資金の活用が可能な場合には、民間資金のみで調達する場合と比べて利払い負担も抑制される。したがって、国庫補助や起債を講じることに加え、それら対象外及び充当残り分は割賦払いに回すことで、一般財源の単年度集中を回避し、財政負担の平準化が可能となる。なお、平準化は支出の後年度化という側面を持つが、施設の供用期間にわたり便益を受ける将来世代との間で負担を分かち合う世代間公平の観点から合理性が認められるものである。

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律 (平成 11 年法律第 117 号) に基づいて 地方公共団体が実施する事業に係る地方財政措置について

第 1 PFI 事業に係る財政措置について

地方公共団体が PFI 法第 5 条第 1 項の実施方針を定めて実施する PFI 事業のうち 1 の要件を満たすものに係る施設整備費について、地方公共団体が PFI 法第 2 条第 5 項に定める選定事業者（以下「PFI 事業者」という。）に対して財政的支出を行う場合、2 の財政措置を講じることとする。

1 要件

- ① 当該施設の所有権が一定期間経過後に当該地方公共団体に移転（当該施設の整備後直ちに移転する場合を含む。）するもの又は PFI 契約（地方公共団体と PFI 事業者の間で締結される PFI 事業に係る契約をいう。）が当該施設の耐用年数と同程度の期間継続するものであること。
- ② 通常当該施設を地方公共団体が整備する場合（以下「直営事業の場合」という。）に国庫補助負担制度がある事業については、PFI 事業で整備する場合にも同等の措置が講じられること。

2 財政措置の内容

(1) 国庫補助負担金が支出される PFI 事業

ア 基本的な考え方

当該国庫補助負担金の内容に応じて、直営事業の場合と同等の地方債措置又は地方交付税措置を講じる。

⁴² 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成 11 年法律第 117 号)に基づいて地方公共団体が実施する事業に係る地方財政措置について」(自治事務次官通知・平成 12 年 3 月 29 日付け自治画第 25 号)

イ 具体的な内容

- ① 地方公共団体が PFI 事業者に対し施設整備時に整備費相当分の全部又は一部を支出する場合

地方公共団体が支出を行うに当たって、直営事業の場合と同種の地方債をその財源とすることができるとし、直営事業の場合に当該地方債の元利償還金に対して交付税措置を講じている場合には、同様の交付税措置を行う。

⇒一括払いは従来工事と同種地方債が使え、地方交付税措置も同様につく

- ② 地方公共団体が PFI 事業者に対し後年度に整備費相当分の全部又は一部を割賦払い、委託料等の形で分割して支出する場合

地方公共団体が負担する整備費相当分(金利相当額を含む。)について、直営事業の場合の地方債の充当率、交付税措置率を勘案して財政措置の内容が同等になるように、均等に分割して一定期間交付税措置を行う。

⇒割賦払いは一定期間にわたり地方交付税措置が行われる

(2) 地方単独事業として実施される PFI 事業

ア 基本的な考え方

直営事業の場合に施設の種別に応じた財政措置の仕組みがある施設については当該措置内容に準じて、そのような財政措置の仕組みがない施設(公共性が高く、かつ非収益的な施設で一定の要件を満たすものに限る。)については一定の範囲で地方交付税措置を講じる。

なお、ふるさとづくり事業に対する地域総合整備事業債の充当等、一定の政策目的に基づき地方公共団体の自主的、主体的な判断の下に行われる各種事業に対し講じられている財政措置は、「施設の種別に応じた財政措置」には当たらないことに留意すること。

イ 具体的な内容

- ① 施設の種別に応じた財政措置の仕組みがある施設(複合的な機能を有する施設については、当該部分を分別できる場合における当該部分)の場合

地方公共団体が PFI 事業者に対し、施設整備時に整備費相当分を支出するか又は後年度に整備費相当分を割賦払い、委託料等の形で分割して支出するかを問わず、何らかの形で整備費相当分の全部又は一部を負担する場合、当該負担額の合計額(金利相当額を含む。)に対し、直営事業の地方債の充当率、交付税措置率を勘案して財政措置の内容が同等になるように、均等に分割して一定期間交付税措置を行う。

⇒施設ごとの既存の財政措置があるものは従来工事と同様の措置

- ② 施設の種別に応じた財政措置の仕組みがない施設の場合

下記の要件を満たす施設について、地方公共団体が PFI 事業者に対し、施設整備時に整備費相当分を支出するか又は後年度に整備費相当分を割賦払い、委託料等の形で分割して支出するかを問わず、何らかの形で整備費相当分の全部又は一部を負担する場合、当該負担額の合計額(用地取得費を含まず、金利相当額を含む)の 20% に対し均等に分割して一定期間交付税措置を行う。

(施設の要件)

通常地方公共団体が整備を行っている公共性の高い施設であり、かつ非収益的な施設(無料又は低廉な料金で住民の用に供され、施設整備費の全部又は一部を料金ではなく地方公共団体の財源で負担することが通例である施設)であること。なお、庁舎等公用施設は対象としない。

⇒施設ごとの既存の財政措置がなく、事業採算性の低い施設(公用施設は除く)は、施設整備費の 20% に対して一定期間の地方交付税措置がつく

(3) 資金手当のための地方債

(1) 及び (2) の財政措置に加えて、1 の要件を満たす PFI 事業について、地方公共団体が PFI 事業者に対し施設整備時に整備費相当分の全部又は一部を負担する場合には、必要に応じて資金手当のための地方債措置を講じる。

c 採用事例

R 方式を採用している主な事例は次のとおり。

(a) 辰野町宮木泉水住宅

施設管理者	辰野町
実施事業者	株式会社 goodhood
対象施設	木造平屋 延床面積 約 84 m ² 昭和 51 年（1976 年）竣工
財産区分	普通財産
指定期間	令和 5 年 12 月 14 日～令和 16 年 3 月 31 日（10 年間）
料金収受	事業者が利用者から直接収受
取組概要	賃貸住宅

(1) DB 方式

a 制度の概要

DB 方式（Design Build 方式）は、平成 26 年に改正された「公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律（公共工事品質確保法）」の第 14 条で示された多様な入札契約方式のひとつであり、「構造物の構造形式や主要諸元も含めた設計を、施工と一括して発注する方式」とされている。

設計・施工を一括で発注することにより、「施工者のノウハウを反映した現場条件に適した設計や、施工者の固有技術を活用した合理的な設計を図る⁴³」目的の方式であり、設計時点からの施行を見据えた品質管理や施工者の技術活用による優れた品質の確保につながる技術導入の促進やコスト削減が期待できる。また、設計・施工を同一の者が行うため、整備に関する責任の所在を一元化することができる。

一方で、発注時点では予期できない地中埋設物等の地盤リスク、関係機関等との協議による整備への影響といった社会リスクが顕在化した場合、施工者はこれをコントロールすることができないため、予め責任分担を明確化していない場合、受注者が過度なリスクを負担する恐れがある。

公共工事の品質確保の促進に関する法律

第 14 条（多様な入札及び契約の方法の中からの適切な方法の選択）

1 発注者は、入札及び契約の方法の決定に当たっては、その発注に係る公共工事等の性格、地域の実情等に応じ、この節に定める方式その他の多様な方法の中から適切な方法を選択し、又はこれらの組合せによることができる。

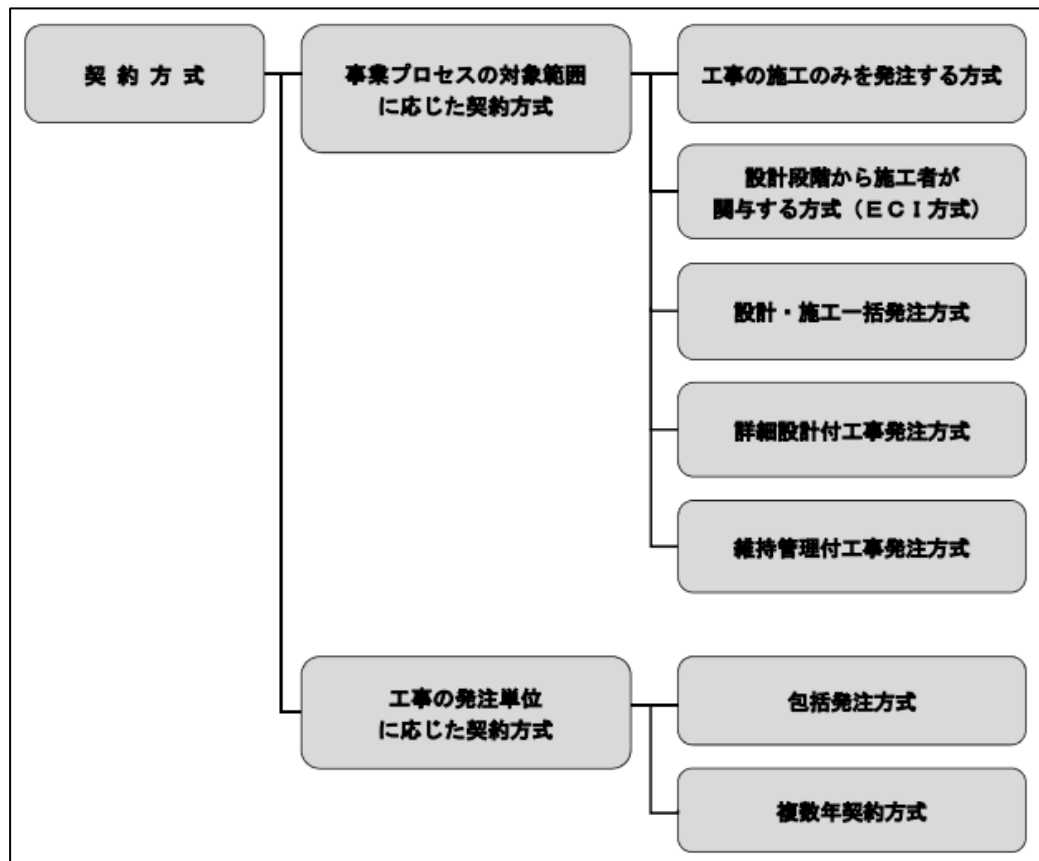


図 40 主な入札契約方式⁴³

設計・施工一括発注方式導入検討委員会

- ①施工方法が異なる複数の案が考えられ、施工方法によって設計内容が大きく変わる等、発注者が設計内容をひとつの案に決められず施工技術に特に精通したものの技術力を得て設計することが必要な場合 ②設備工事等で設計と製造が密接不可分 ③完成までに時間的余裕が無い ④工事発注用の設計図書として、事前に詳細設計レベルまで準備しない場合

b 採用事例

(a) 下妻市新庁舎

施設管理者	下妻市
実施事業者	清水建設株式会社を代表企業とする共同企業体
対象施設	下妻市新庁舎 鉄骨造4階建て 延床面積 約9,740 m ² 令和5年（2023年）竣工
財産区分	行政財産
指定期間	なし（DB方式のため、竣工後は市の直営）
料金収受	なし
取組概要	設計、建設の一括受注

⁴³ 「公共工事の入札契約方式の適用に関するガイドライン」（国土交通省・令和4年3月改正）

エ 本事業においてとり得る事業手法(運営)

運営段階における事業手法は、対象施設の財産区分に基づき、取り得る手法を整理することができる。

公有財産は、地方自治法においてその設置や監理、処分等の規定が定められており、「行政財産」・「普通財産」に区分される。行政財産は「普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産⁴⁴」とされ、普通財産は「行政財産以外の一切の公有財産」とされている。

行政財産は基本的な性質として処分・貸付・地上権や地役権等の用益物権の設定や抵当権等の担保物権の設定等（以下、総称して「処分等」という。）の対象として認められていない一方、普通財産は処分等を認められている。

地方自治法	
第 238 条の 4（行政財産の管理及び処分）	
1 行政財産は、 <u>次項から第四項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。</u>	
2～9 （略）	
第 238 条の 5（普通財産の管理及び処分）	
1 普通財産は、 <u>これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができる。</u>	
2 普通財産である土地（その土地の定着物を含む。）は、 <u>当該普通地方公共団体を受益者として政令で定める信託の目的により、これを信託することができる。</u>	
3～9 （略）	

行政財産はさらに当該自治体において公用に供される「公用財産」と市民等に供される「公共用財産」に区分される。このうち、公共用財産のうち、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」は、普通地方公共団体により、施設の設置及び管理に関する条例（以下、「設置管理条例」という。）に基づき設置される「公の施設」として区分される。

表 13 各財産区分の概要

公有財産区分		概要
行政財産	公用財産	・ 地方自治体がその事務又は事業を執行するために直接使用する行政財産をいい、庁舎、消防施設、職員宿舎等が対象となる。
	公共用財産	・ 市民等が共同で利用する行政財産をいい、学校、図書館、スポーツ施設、教育・文化施設、公営住宅、公園、道路等が対象となる。
	公の施設	・ 公共用財産のうち、住民の福祉を増進する目的をもって

⁴⁴ 地方自治法第 238 条第4項

		その利用に供するための施設として設置管理条例に基づき設置される。
普通財産		・ 行政財産以外の一切の公有財産をいい、直接的な行政執行上の手段として使用されず、主として「経済的価値の発揮」を目的として、間接的に地方自治体の行政に貢献させるため、管理処分されるべき性質のものをいう。 ・ 例えば、行政目的を終えた旧庁舎や廃校跡地、利用のない山林等が対象となる。

なお、今回対象となる旧柳生藩家老屋敷、旧柳生藩陣屋跡、柳生観光駐車場は、現状いずれも「奈良市柳生の里観光施設条例」（設置管理条例）に基づく公の施設となっている。

これらの財産区分ごと適用可能な管理運営手法は次のとおり整理される。文化財や歴史的建造物に関しては、各事業手法の採用事例が確認できる。

表 14 財産区分ごとの適用可能な管理運営手法

公有財産区分		適用可能な管理手法	採用している事例
行政財産	公用財産	業務委託	・ 香川県庁舎東館（香川県・重要文化財）
	公共用財産	業務委託	・ 大村家住宅（韮崎市・登録有形文化財） ・ 旧長濱検疫所一号停留所（（公財）横浜市緑の協会）
		建物貸付方式	・ 旧小笠原邸（東京都 東京都選定歴史的建造物）
	公の施設	業務委託	・ 平城京左京三条二坊宮跡庭園（奈良市・特別史跡・特別名勝）
		指定管理方式	・ 旧日本郵船株式会社小樽支店（小樽市・重要文化財） ・ グラバー園（長崎市・重要文化財） ・ 吉野町煉瓦倉庫（弘前市・歴史的建造物）
		コンセッション（PFI）方式	・ 五個荘近江商人屋敷外村宇兵衛邸（東近江市・重要伝統的建造物群保存地区）
	普通財産		コンセッション（PFI）方式
建物貸付方式			・ 祇園新橋伝統的建造物（京都市・伝統的建

		造物群保存地区) ・ 旧第一銀行横浜支店（横浜市・横浜市認定歴史的建造物）
	建物売却・譲渡	・ 旧達古袋小学校（一関市・なかなか遺産第1号45） ・ 旧横浜市庁舎行政棟（横浜市・横浜市認定歴史的建造物）

オ 各事業手法の概要(運営)

(ア) 指定管理者制度

a 制度の概要

指定管理者制度は、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の削減を図ること⁴⁵」を目的に、平成15年に地方自治法改正により導入された地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理を行わせる制度である。

改正以前は、公の施設の管理運営は、地方自治法に基づく「管理委託制度」により実施されてきたところであるが、管理委託先が公共団体（市町村等）や公共的団体（農協や自治会等）及び自治体の出資法人等に限定されていたことから、指定管理者制度の整備により、民間事業者を含む団体等まで管理主体が拡大し、また一部の行政執行権限が付与された上で、利用料金収入の収受を認められたことで、より柔軟かつ円滑に施設の管理運営を行うことが可能となった。

指定管理者は、地方公共団体により「指定」を受けることで、公の施設の管理権限を委任される立場であり、自らの判断による主体的な管理運営を行うことができる。この点は従来の管理委託制度における地方公共団体と管理受託者の法的関係が「契約」関係であったことと異なり、指定管理者制度は「管理の代行」となるため、入札の対象外となる点が特徴である。ただし、指定管理者の指定は議決事項となっている。

指定管理者は、設置管理条例に定める公の施設の設置目的内の施設利用に関する使用許可権限を有する一方、使用料の強制徴収、不服申し立てに対する決定、行政財産の目的外使用許可等の地方公共団体の長のみが行うことのできる権限は地方公共団体に残されている。

地方自治法

⁴⁵ 村松伸(東京大学名誉教授)、腰原幹雄(東京大学教授)らによる国際なかなか遺産推進委員会による認定建物。なかなか遺産の定義は「どこにもない特異性をもち、一度見ただけでくすつと笑っちゃうことから、国の重要文化財や世界遺産に認定はされないものの、でも、生真面目に、地域やそれを越えた地球上の環境やひとや社会やいろんなものを結びつけ、ひとびとに多様な恩恵をもたらしていることから、なかなか〜！と見るひとびとをうならせ、建造物のみならず、そのつながり全体を劣化させずに次世代に継承させたいと自然に思えてしまう共有の財産」とされている。

⁴⁶ 「地方自治王の一部を改正する法律の公布について」(総務省通知・総行行第87号・平成15年7月17日)

第 244 条の 2（公の施設の設置、管理及び廃止）	
1	普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。
2	（略）
3	普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第二百四十四条の四において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。 ⇒指定管理者の導入には設置管理条例における定めを置く必要あり ⇒指定管理者の指定は契約ではなく、指定
4	前項の条例には、指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。
5	指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。
6	普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない ⇒指定管理者の指定には議会の議決が必要
7	（略）
8	普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金（次項において「利用料金」という。）を当該指定管理者の収入として収受させることができる。
9	前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。 ⇒指定管理者は利用料金収入の収受が可能 ⇒利用料金は設置管理条例の範囲で指定管理者が設定可能（ただし地方公共団体の承認が必要）

表 15 管理委託制度と指定管理者制度の比較

	管理委託制度	指定管理者制度
概要	・ 民間事業者に維持管理・運營業を包括的に複数年度で委託契約する制度	・ 民間事業者に公の施設の管理権限の一部を委任し、管理運営を行わせる制度
法的関係	・ 契約	・ 指定（行政処分）による管理代行
発注方法	・ 入札の対象となる	・ 入札の対象外
発注形態	・ 仕様発注	・ 仕様発注/性能発注
管理運営主体	・ 公共団体、公共的団体、出資法人	・ 法人その他の団体
権限	・ 契約に基づき、事実行為を行う ・ 使用許可権限は委託できない ・ 使用料の収受ができない	・ 業務範囲は施設の管理運営等の範囲を各施設の目的や態様等に依じて個別に設定される ・ 行政処分たる使用許可権限を含むことが可能 ・ 利用料金収入の収受が可能

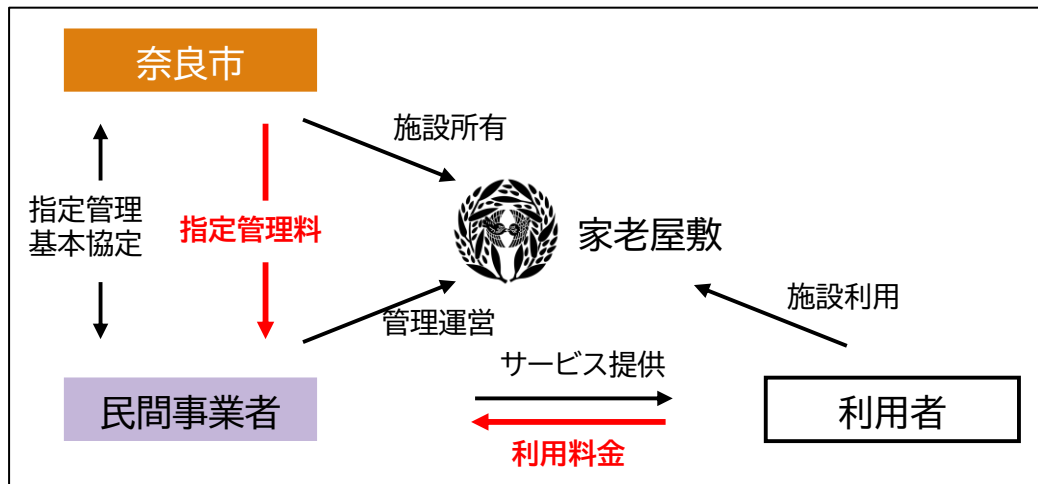


図 41 指定管理者制度の導入イメージ

b 指定期間

指定管理者の指定期間は、地方自治法第 244 条の 2 第 5 項において「期間を定めて行うものとする」とされており、「指定管理者による管理が適切に実施されていることを地方公共団体が定期的に見直す機会を設けるため⁴⁷⁾」、期間に定めを置くことが想定されている。多くの地方公共団体においては、3 年から 5 年程度の範囲で設定されることが多く、奈良市においても「PFI 事業により公の施設の管理運営を行わせる場合その他特別の事情がある場合を除き、3 年から 5 年までの範囲で、当該公の施設の性格等により定めるもの⁴⁸⁾」として運用を行っている。

なお、指定管理者制度と PFI 法を二重に適用する場合、PFI 法第 13 条において「PFI 事業の円滑な実施が促進されるよう適切な配慮をする」ことが求められており、PFI 事業期間（運営期間）にわたる指定管理者の指定が可能である。

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI 法）

第 13 条（指定管理者の指定に当たっての配慮等）

地方公共団体は、この法律に基づき整備される公共施設等の管理について、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百四十四条の二第三項の規定を適用する場合においては、同条第四項から第六項までに規定する事項について、選定事業の円滑な実施が促進されるよう適切な配慮をするとともに、同条第十一項の規定に該当する場合における選定事業の取扱いについて、あらかじめ明らかにするよう努めるものとする。

⇒指定管理者の指定期間・業務範囲・管理基準等は PFI 法との整合を推奨

c 利用料金

指定管理者は公有財産の使用料に相応するものとして、利用料金を収受することができる。これは、指定管理者の自主的な運営・経営努力に対するインセンティブが働くことで、サービス水準の向上と会計事務の効率化を図る効果を期待するものである。利用料金の収入による事業採算性が確保できる場合には採用が適している

⁴⁷⁾ 「指定管理者制度の運用について」(平成22年 12 月 28 日総行経第 38 号総務省自治行政局長通知)

⁴⁸⁾ 「公の施設における指定管理者制度に関する基本方針」(奈良市・平成 31 年改定)

一方、施設利用者への安価な公共サービスの提供が重視される施設においては、使用料制の採用が適しており、指定管理者制度を導入する場合にあっても、利用料金制度を導入せず、使用料の徴収代行を行うことも可能である。

現行の旧柳生藩家老屋敷の管理運営は指定管理者制度により実施されているものの、利用料金制は採用せず、指定管理者が使用料の収納代行を行っている。

表 16 使用料と利用料金の比較

	使用料	利用料金
収入の帰属	・ 地方公共団体	・ 指定管理者
根拠	・ 地方自治法第 225 条	・ 地方自治法第 244 条第 8・9 項
法的関係	・ 公法上の債権に基づく収入	・ 私法上の債権に基づく収入
料額決定者	・ 地方公共団体	・ 指定管理者（ただし、設置管理条例に定める範囲内で、予め地方公共団体の承認が必要）
メリット	・ 地方公共団体の意図する価格でのサービス提供が可能 ・ 業務受託者の需要変動リスクがなく、事業継続性が高い	・ 利用者増加による収入増を目指し、指定管理者の運営・経営努力に対するインセンティブが働く ・ 市場動向に応じた適切な料金設定が可能
デメリット	・ 業務受託者の利用者増加に対するインセンティブが働かず、委託料（費用）も増えない場合は利用促進に消極的になる可能性がある	・ 指定管理者の経営状況が料額に影響する場合がある ・ 需要変動リスクの大きな施設の場合は、事業継続が困難になる可能性がある

d 自主事業

指定管理者制度において、指定管理業務のほか、指定管理者の有するノウハウ等を用いて行う「自主事業」が認められる場合がある。

奈良市においては、「当該施設の利用者への便益の提供を目的とした事業を、当該施設の設置目的の達成に資すると認められる場合は、指定管理者自らの企画提案に基づいて、自己の費用と責任による事業の実施を認める」としている。

e 採用事例

指定管理者制度を採用している主な事例は次のとおり。

(a) 旧日本郵船株式会社小樽支店

施設管理者	小樽市
実施事業者	株式会社日比谷花壇

対象施設	石造 2 階建て（国指定重要文化財） 建築面積 485 m ² 明治 39 年竣工
指定期間	令和 7 年 4 月 1 日～令和 10 年 3 月 31 日（3 年間）
料金収受	利用料金制
取組概要	施設展示、物販販売、貸衣装体験、フォトウェディング、諸室貸出

(b) グラバー園

施設管理者	長崎市
実施事業者	長崎南山手グラバーパートナーズ共同事業体
対象施設	・旧グラバー住宅（文久 3 年・689.26 m²） ・旧リンガー住宅（明治 2～3 年・399 m²） ・旧オルト住宅（慶応元年・633.36 m²） ・旧三菱第 2 ドックハウス（明治 29 年、401 m²） ・旧スチール記念学校（明治 20 年、553 m²） ・旧自由亭（明治 11 年、167.91 m²） ・旧ウォーカー住宅（明治中期、112.25 m²） ・旧長崎高商表門衛所（明治 38 年、9.99 m²） ・旧長崎地方裁判所長官舎（明治 16 年、155.84 m²） ・伝統芸能館（昭和 56 年、2319.74 m²） ・展望台、レストハウス、出口管理棟、第一壁泉前便所 ・管理事務所、第一料金所、第二料金所
指定期間	令和 4 年 4 月 1 日～令和 9 年 3 月 31 日（5 年間）
料金収受	利用料金制
取組概要	ロゴマーク・ブランディングの一新、アニメとのコラボ、売店・喫茶店運営

(イ) コンセッション方式(公共施設等運営権方式)

a 制度の概要

公共施設等運営権方式（以下、「コンセッション方式」という。）は、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を地方公共団体に残したまま、施設の運営等を行う権利である公共施設等運営権（以下、「運営権」という。）を民間事業者を設定する方式である。PFI 法の一部改正（平成 23 年施行）により創設されたもので、利用料金の設定等を含む、より柔軟な公共施設の管理運営を可能とすることで、民間ノウハウ等を活用して施設の価値を高め、利用促進を図ることで施設管理者・民間事業者・施設利用者にとって有益な事業となることが期待されている制度である。

運営権は「管理者等有する公共施設等の所有権のうちから、公共施設等の運営

を行い、利用料金を収受する（収益を得る）権利を切り出したもの⁴⁹」であり

また、運営権は財産権（みなし物権⁵⁰）であるため、抵当権設定による金融機関の融資における担保が安定し、減価償却等による資金調達の円滑化等を図ることが可能であることに加え、運営権は譲渡可能であるため、投資家の投資リスクの低下も期待できるものである。こうしたメリットを踏まえ、運営権を設定された民間事業者（以下、「運営権者」という。）は、運営権を設定した公共施設に対し、積極的な追加投資を行うことも想定される。

コンセッション方式の対象となる施設は、PFI 法第2条に定められる「公共施設等」のうち利用料金を徴収する施設であるが、財産区分の別に関する規定はなく、行政財産・普通財産のいずれに対しても導入することが可能である。

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI 法）

第2条（定義）

1 この法律において「公共施設等」とは、次に掲げる施設（設備を含む。）をいう。

- 一 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道その他の公共施設
- 二 庁舎、宿舍その他の公用施設
- 三 教育文化施設、スポーツ施設、集会施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街その他の公益的施設及び賃貸住宅
- 四 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設及び研究施設
- 五 船舶、航空機その他の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運行に必要な施設を含む。）
- 六 前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるもの

2～5 （略）

6 この法律において「公共施設等運営事業」とは、特定事業であって、第十六条の規定による設定を受けて、公共施設等の管理者等が所有権（公共施設等を構成する建築物その他の工作物の敷地の所有権を除く。第二十九条第四項において同じ。）を有する公共施設等（利用料金（公共施設等の利用に係る料金をいう。以下同じ。）を徴収するものに限る。）について、運営等（運営及び維持管理並びにこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。以下同じ。）を行い、利用料金を自らの収入として収受するものをいう。

⇒運営権の設定対象となり得る施設は「公共施設等」のうち利用料金を徴収する施設

運営権には、利用料金の徴収する権利が含まれる一方で指定管理者制度が有していた行政処分たる使用許可権限は含まれておらず、公の施設を特定の第三者に利用させるためには、指定管理者制度の併用が必要となる。そのため、公の施設の管理運営においては、PFI 法に基づく運営権者としての裁量（利用料金設定等）が一部指定管理者制度上の制限を受ける点に留意が必要である。

また、運営権者の選定にあたっては、「企画競争、公募型プロポーザル等競争性のある随意契約の活用が考えられる。また、競争性のある随意契約を採用する必要がある認められない場合、総合評価一般競争入札による事業者選定が考えられる⁴⁹」とされており、一般的には公募型プロポーザルによる選定後、運営権の設定書を交付す

⁴⁹ 「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」（内閣府民間資金等活用事業推進室・令和5年6月改正）

⁵⁰ 行政的行為により設定される物権であり公法上の地位（公権）を私法上の権利である「物権」としてみなすもの。物権とは一定の「物」を直接的に支配して利益を享受する排他的な権利のことをいい、特定の者に対して特定の行為を請求する債権よりも強い権利とされている。

ることで運営権が設定される。なお、実施契約に加えて、運営権設定についても議決が必要となる⁵¹。

もう一つのコンセッション方式と指定管理者制度の大きな違いは、コンセッション方式においては、事業継続性を確保するため、専ら地方公共団体と金融機関の間で直接協定を締結する点である。当該協定は、運営権者による事業遂行が困難となった場合に、資金を供給している金融機関が事業の修復・継続を目的に事業介入を可能とするために、必要な事項を定めるものであり、運営権者の事由で事業中止に陥らないよう、事業継続性の担保が図られるメリットがある。

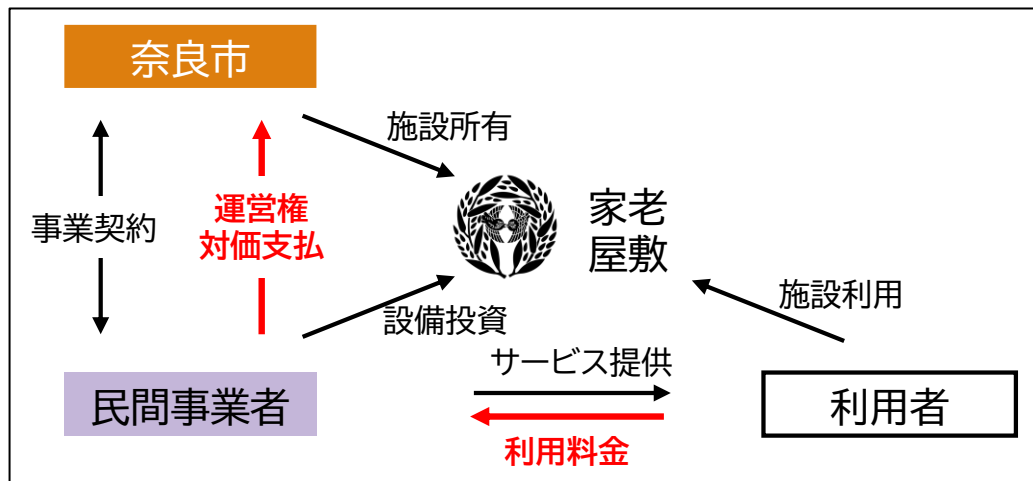


図 42 コンセッション方式の導入イメージ

b 事業期間

コンセッション方式を採用する場合、PFI 法においては、運営権の存続期間に定めはなく⁵²、民間事業者が長期的な運営や投資を行うことが期待されている制度趣旨に鑑み、10 年以上で設定されることが多い。また、PFI 法第 21 条において、存続期間の追加を可能とする延長オプションも認められている。

また、コンセッション方式に指定管理者制度を併用する場合は、「運営権の存続期間、業務範囲等と同一の内容により行うことが可能である⁴⁹」とされている。

c 利用料金

運営権者は、PFI 法第 23 条に基づき、公共施設等の利用料金を自らの収入として収受することが可能である。指定管理者制度においては利用料金の設定は地方公共団体による「承認」が必要であったことに対し、コンセッション方式では予め実施方針条例等により定めた料金範囲内であれば「届出」による料金設定が可能である。

また、公の施設にコンセッション方式を導入し、指定管理者制度を併用する場合においては、設置管理条例により定めた料金範囲内であれば指定管理者としての利

⁵¹ PFI 法第 19 条第 4 項

⁵² 国の PFI 事業の場合には、債務負担行為の設定年限として 30 年の定めがあることから、国の支出がある事業では 30 年間が最長設定期間とされることがある。

用料金設定であっても「承認」は不要とする地方自治法の特例が設けられている。なお、当該特例の活用は「地域の実情や先行事例等を踏まえ、運営権者に利用料金の設定に関する機動的な対応を認めるべき必要性等も勘案しつつ、個別案件ごとに適切に判断されるべき」とされている。

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI 法）

第 23 条（公共施設等の利用料金）

- 1 公共施設等運営権者は、利用料金を自らの収入として収受するものとする。
- 2 利用料金は、実施方針に従い、公共施設等運営権者が定めるものとする。この場合において、公共施設等運営権者は、あらかじめ、当該利用料金を公共施設等の管理者等に届け出なければならない。

⇒利用料金は承認ではなく届出制

- 3 公共施設等運営権に係る公共施設等が地方自治法第二百四十四条第一項に規定する公の施設（以下この項及び第二十六条第五項において単に「公の施設」という。）であり、かつ、公共施設等運営権者が同法第二百四十四条の二第三項に規定する指定管理者（第二十六条第五項において単に「指定管理者」という。）として当該公の施設を管理する場合（同法第二百四十四条の二第五項の規定により定められた期間が当該公共施設等運営権の存続期間を超えない場合に限る。）において、前項の規定により定められた当該公共施設等の利用料金が第十八条第一項の条例（利用料金の範囲その他利用料金に関して利用者の利益を保護するために必要なものとして内閣府令で定める事項を定めるものに限る。）において定められた利用料金に関する事項に適合し、かつ、当該公共施設等の利用料金を当該公の施設に係る同法第二百四十四条の二第八項の場合における利用料金として定めることが同条第九項の条例の定めるところに適合するときは、当該公共施設等の利用料金を当該公の施設に係る同条第八項の場合における利用料金として定めることについては、同条第九項後段の規定は、適用しない。

⇒指定管理者制度を併用する場合は、設置管理条例上の利用料金の範囲内であれば地方公共団体の承認は不要

d 運営権対価

コンセッション方式において地方自治体は、運営権者より運営権に対する対価（以下、「運営権対価」という。）を徴収することができる⁵³。運営権対価は、一般的に運営権者が将来得られるであろうと見込む事業収入（総収入）から事業の実施に要する支出（総支出）を控除したものを現在価値に割り戻した額（利益）を設定することが望ましいとされている⁴⁹が、対象となる施設の収益性を踏まえ、徴収しない（＝0円とする）ことも可能である。

運営権対価の支払方法・時期については、地方公共団体と運営権者の合意により決定することができ、通常は募集時に募集要項等において定められる。また、運営権対価0円以上として運営権者の需要変動リスクを軽減する一方で、当初見込みよりも上振れた場合に運営権対価に代わり収益を還元する方策として、運営権者の利益に対する一定の割合を地方自治体に納付するプロフィットシェアリング等の採用も可能である。ただし、プロフィットシェアリングは、一定の事業採算性や規模がない場合にはそもそも成立しない可能性もあるほか、民間事業者の参入意欲や事業の質向上へのインセンティブに影響する可能性があるため、対象施設の特性や事業リスク等を踏まえ、運営権対価を徴収しない、又はこれらの仕組みを採用しないといった判断も含め、個別に検討することが求められる。

⁵³ PFI 法第 20 条

e 建物の転貸

運営権には、「通常必要とされる公共施設等の運営等を行い収益するための権利・権原が含まれ、運営権者が当該施設の運営等を行うに当たり、特段の事情のない限り、実施契約のほかに国有財産法等に基づく賃貸借契約又は使用許可を必要としない」とされている。同様に公共施設等に対象施設敷地が含まれる場合には、当該敷地の使用権は運営権に踏まれ、賃貸借契約や使用許可は不要とされている。

しかし、運営権は「管理者等が公共施設等の運営等を行い収益する権利を運営権者に対して設権したものであり、運営権者がその権利を権原として当該公共施設等を貸与することを認めたものではないと考えられる⁴⁹⁾」ため、第三者への貸付は「運営権が包含する運営等収益権の一部を自らの判断であたかも第三者に対して貸し付けること」になるため認められていない。

従って、運営権者が建物の一部を第三者に貸し付ける（例：施設内に設置する利便機能のためにテナントを入れる場合等）ためには、対象となる施設が「行政財産」の場合、PFI 法第 69 条又は地方自治法第 238 条の 4 第 2 項等に基づき、地方公共団体と運営権者との間で、実施契約と併せて、賃貸借契約等をあらかじめ締結し、運営権者が当該建物の賃借権等を得た上で当該賃借権等を権原として当該第三者に転貸する必要があると考えられる。

PFI 法第 69 条では、必要に応じて運営権者への行政財産（土地・建物）の貸付が可能であり、行政財産（土地・建物）について個別要件を満たす場合のみ貸付を認める地方自治法の規定に関わらず、柔軟な貸し付けを可能としている。

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI 法）

第 69 条（行政財産の貸付）

1～5 （略）

6 地方公共団体は、必要があると認めるときは、地方自治法第二百三十八条の四第一項の規定にかかわらず、選定事業の用に供するため、行政財産（同法第二百三十八条第三項に規定する行政財産をいう。次項から第十項まで及び次条第五項から第八項までにおいて同じ。）を選定事業者に貸し付けることができる。

⇒行政財産の貸付が可能

7 前項に定めるもののほか、地方公共団体は、選定事業者が特定建物の全部又は一部を所有しようとする場合において、必要があると認めるときは、地方自治法第二百三十八条の四第一項の規定にかかわらず、行政財産である土地を、その用途又は目的を妨げない限度において、当該選定事業者に貸し付けることができる。

⇒施設を所有する場合は、行政財産（土地）の貸付が可能

8～12 （略）

地方自治法

第 238 条の 4（行政財産の管理及び処分）

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

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

一 当該普通地方公共団体以外の者が行政財産である土地の上に政令で定める堅固な建物その他の土地に定着する工作物であって当該行政財産である土地の供用の目的を効果的に達成することに資すると認められるものを所有し、

又は所有しようとする場合（当該普通地方公共団体と一棟の建物を区分して所有する場合を除く。）において、その者（当該行政財産を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該土地を貸し付けるとき。

⇒行政財産の目的達成に資する建物等を所有しようとする場合（土地）

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

⇒1棟の建物を区分所有する場合（土地）

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

⇒隣接地に跨る形で1棟の建物を区分所有する場合（土地）

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

⇒庁舎等において床面積・敷地に余裕がある場合（土地・建物）

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

⇒鉄道・道路等の整備のために使用する場合（土地）

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

⇒電線路等の整備のために使用する場合（土地）

3～9 （略）

さらに、対象施設が「公の施設」である場合においては、指定管理者制度を併用することで、運営権者が指定管理者として使用許可等の行政処分を行うことも可能である。ただし、指定管理者の使用許可による事実上の転貸は、第三者の利用内容（事業）が公の施設の設置目的の範囲内⁵⁴であることが求められる点、また、奈良市においては使用許可の期間は1年以内（更新可能だが更新後も1年以内）⁵⁵となる点に留意が必要である。

一方で、対象施設が「普通財産」である場合には、運営権事業のための実施契約に合わせて、賃貸借契約等をあらかじめ締結し、運営権者が当該施設の賃借権等を得た上で、当該賃借権等を権原として、第三者に転貸することが可能である。

f 採用事例

コンセッション方式を採用している主な事例は次のとおり。

(a) 五個荘近江商人屋敷外村宇兵衛邸

施設管理者	東近江市
実施事業者	株式会社いろは
対象施設	木造2階建て（重要伝統的建造物群保存地区）

⁵⁴ 地方自治法第238条の4第7項「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる」

⁵⁵ 奈良市公有財産規則第22条

	延床面積（客室・建物床面積）約 471 m ² 万延元年（1860 年）竣工
財産区分	行政財産（公の施設）
指定期間	令和 4 年 4 月 1 日～令和 25 年 3 月 31 日（21 年間）
料金収受	運営権者が利用者から直接収受
取組概要	宿泊ホテル（一棟貸し）

(b) 浜崎伝建地区町家

施設管理者	萩市
実施事業者	合同会社アタシ社
施設概要	木造 2 階建て（重要伝統的建造物群保存地区） 延床面積 198 m ² 明治初期竣工
財産区分	普通財産
指定期間	令和 5 年 10 月～令和 25 年 3 月（20 年間）
料金収受	運営権者が利用者から直接収受
取組概要	美容室とセレクト書店、 カフェの複合経営

(c) 旧荻田家付属町屋群

施設管理者	津山市
実施事業者	株式会社 HNA 津山
対象施設	木造 2 階建て（重要伝統的建造物群保存地区） 延床面積 519 m ² 江戸時代後期竣工
財産区分	普通財産
指定期間	令和 2 年 7 月 17 日～令和 22 年 3 月 31 日（20 年間）
料金収受	運営権者が利用者から直接収受
取組概要	宿泊ホテル（一棟貸し）

(ウ) 建物貸与方式

a 制度の概要

公有財産たる施設を貸与する方式。対象施設が「行政財産」の場合、基本的には処分等として認められていないものの、本来の用途や設置目的外以外の使用を認めても、本来の用途や設置目的を妨げないことに加え、場合によっては積極的に行政財産自体の効用を高めることに繋がる利用もあることから、①使用許可（行政財産の目的外使用許可）あるいは②行政財産の貸付といった歴外的な方法をとることが認められている。

目的外使用許可の場合には、公法上の行政処分になることから、貸し付ける行政側の権利が強く、また期間も短期にならざるを得ない。また、当該場合は、借地借

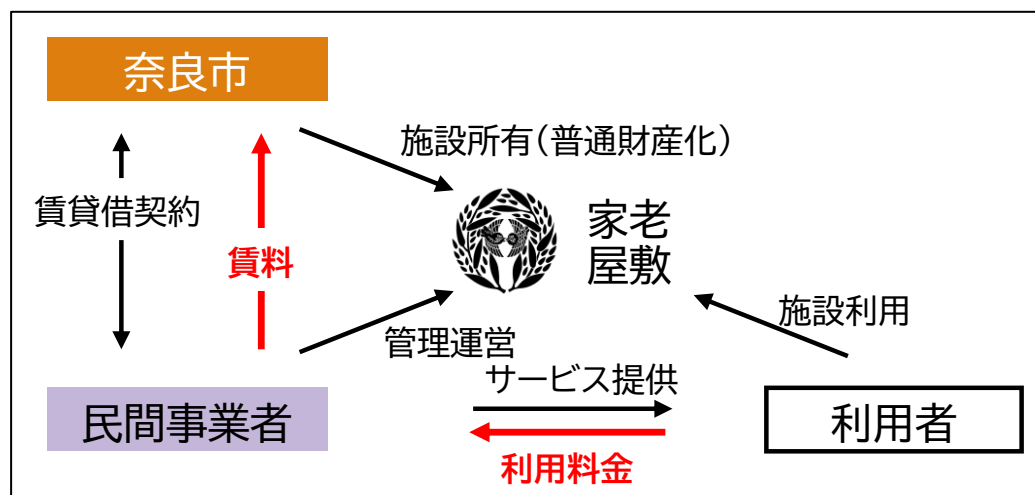
家法の適用も受けられないことから、借り手である民間事業者が実施できる事業内容は限定される恐れがある。

一方、行政財産の貸付の場合は、長期間の貸付が可能かつ借地借家法の適用を受け、貸し手の行政と借り手の民間事業者の立場が対等となることで、長期の事業計画を持った運営が可能となる。なお、前述のとおり PFI 法の適用を受けて行政財産の貸付を受けることも認められている。

表 17 行政財産の目的外使用許可と行政財産の貸付の比較

	行政財産の目的外使用許可	行政財産の貸付
根拠	・ 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
法的関係	・ 公法上の行政処分	・ 私法上の契約
期間	・ 1 年以内（奈良市の場合）	・ 目的等により任意に設定可能
許可基準	・ 制限なし	・ 一棟の建物を第 3 者と区分所有する場合や、庁舎等において余裕がある場合等に限定
使用料 貸付料	・ 条例で規定（奈良市行政財産使用料条例）	・ 適正な時価 ※PFI 法の適用を受ける場合は無償もしくはは時価より低い対価
借地借家法の適用	・ 適用なし	・ 適用あり

また、対象施設が「普通財産」の場合には、前述の行政財産に対する要件は適用されず貸付等が可能である。また、貸付にあたって、地方公共団体は、貸し付けた普通財産が「公用又は公共用に供するために必要を生じたとき」は、その契約を解



除することが可能である⁵⁶。

図 43 建物貸与方式の導入イメージ

b 事業期間

前述のとおり、行政財産の目的外使用許可は1年以内（更新後も最大1年）とされている。一方、公有財産たる建物を貸し付ける場合には、奈良市においては定期建物賃貸借方式であれば市長が定める任意の期間を、普通建物賃貸借契約は5年以内で設定できる。

奈良市公有財産規則	
第 28 条の 2（準用規定）	
1 第 29 条の 2 及び第 34 条から第 36 条までの規定は、行政財産の使用を許可する場合について準用する。	
2 第 27 条、第 28 条及び第 29 条から第 36 条までの規定は、行政財産を貸し付け、又はこれに私権を設定する場合について準用する。	
⇒行政財産の貸付は普通財産と同様の期間設定	
第 30 条（貸付期間）	
1 普通財産の貸付けは、次に掲げる期間とする。	
(1) 建物の所有を目的とする土地及び土地の定着物（建物を除く。以下同じ。）を借地借家法（平成 3 年法律第 90 号）第 22 条の規定により貸し付けるときは、50 年以上	
(2) 専ら事業の用に供する建物の所有を目的とする土地及び土地の定着物を借地借家法第 23 条の規定により貸し付けるときは、10 年以上 50 年未満	
(3) 建物の所有を目的とする土地及び土地の定着物を貸し付けるときは、30 年以内	
(4) 前 3 号の場合を除くほか、土地及び土地の定着物を貸し付けるときは、10 年以内	
(5) 建物を借地借家法第 38 条第 1 項の規定により貸し付けるときは、市長が定める期間	
⇒普通財産の定期建物賃貸借契約であれば任意の期間	
(6) 前号の場合を除くほか、建物その他の物件を貸し付けるときは、5 年以内	
⇒その他の賃貸借契約であれば5年以内	
(7) 臨時設備その他一時使用のため土地又は土地の定着物を貸し付けるときは、1 年以内	
(8) 一時使用のため建物その他の物件を貸し付けるときは、1 年以内	
2 （略）	

表 18 賃貸借契約の形態

	根拠	設定期間	概要
定期建物賃貸借方式	借地借家法 第 38 条 第 1 項	制限なし ※奈良市においては市長が定める期間	・ 契約期間終了後、更新不可 ・ 継続する場合は、再度契約締結する必要がある
普通建物賃貸借契約	借地借家法 第 26 条	1 年以上	・ 契約期間終了後、正当な事由がない限り自動更新される
使用貸借契約	民法 第 593 条	制限なし ※奈良市において	・ 賃料を伴わず、無償での使用を認める契約

⁵⁶ 地方自治法第 238 条の5第4項

		ては5年以内	・ 契約期間に法令上の制限はないが、借主の権利保護は限定的で、長期・事業利用には不向き
賃貸借契約	民法 第 601 条	50 年以内	・ 賃料を支払って使用する契約で、契約期間は最長 50 年 ・ 借地借家法の適用を受け、事業利用や継続的運営に適する

c 使用料

目的外使用許可の場合、使用料は地方公共団体の条例において定められることが一般的であり、奈良市の場合には、建物であれば不動産評価額を基準に使用面積と一定の料率を乗じることで設定される。

奈良市行政財産使用料条例	
第2条（使用料の基準となる評価額）	
1 この条例において使用料の基準となる評価額は、市長が定める当該土地又は建物の評価額を当該土地又は建物の全面積で除して得た額に使用を許可しようとする面積を乗じて得た額とする。	
第3条（使用料）	
1 使用料は、年額で定める。ただし、使用期間が1年に満たない場合については、使用料の年額を当該年の日数で除して得た額に使用許可の日数を乗じて得た額とする。	
2 使用料の額に1円未満の端数が生じたときは、その端数金額を切り捨てるものとする。	
第4条（使用料算定基準）	
1 土地又は建物の使用料は、第2条の規定により算出した額に、土地については100分の4.4（土地のみの使用で使用期間が1月以上のものにあつては100分の4）、建物については100分の7.7を乗じて得た額とする。	
2 電柱、看板、ガス管、水道管その他これらに類するものを設置する目的で使用するときは、前条第2項及び前項の規定にかかわらず、奈良市道路占用料に関する条例（昭和28年奈良市条例第11号）別表の規定を準用する。この場合において、同表中「占用」とあるのは、「使用」と読み替えるものとする。	
3 広告物を表示し、又は掲出するために土地又は建物を使用する場合の使用料は、前2項の規定にかかわらず、当該土地又は建物の価格、使用場所等を勘案して市長が定める額とする。	
4 土地又は建物以外の行政財産の使用料は、当該行政財産の価格、耐用年数等を勘案して市長が定める額とする。	
⇒行政財産の目的外使用料は「不動産評価額/建物面積×使用面積」×0.077	

奈良市公有財産規則	
第24条（使用料の基礎となる評価額）	
1 奈良市行政財産使用料条例（昭和49年奈良市条例第19号。以下「条例」という。）第2条の規定に基づき、市長が定める当該土地又は建物の評価額は、次の各号に定める額とする。	
(1) 土地 時価、近傍類似地の固定資産評価額、使用の態様、立地条件その他の事情を勘案して評定した額	
(2) 建物 時価、取得価額、見積価額、減価償却額、使用の態様その他の事情を勘案して評定した額	
⇒土地又は建物の評価額は複合的な価格評価により設定	

公有財産の貸付の場合には、「適正な時価」によるとされており、当該時価は近隣の路線価、不動産評価額等を参考に算出されている。奈良市においては「財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」において、一定の例外規定として無償又は時価より低い額での貸付が認められているが、民間事業者による事業において適用可能性が低い。ただし、PFI法の適用を受ける場合には、地方自治法等の定めに関わらず、無償又は時価より低い対価の貸付ができる。

奈良市公有財産規則

第32条（貸付料）

1 普通財産の貸付料は、適正な時価で定めなければならない。

2～3 （略）

⇒公有財産の貸付額は適正な時価

財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例

第4条（普通財産の無償貸付又は減額貸付）

1 普通財産は、次の各号の一に該当するときは、これを無償又は時価よりも低い価額で貸し付けることができる。

（1）国又は他の地方公共団体その他公共団体若しくは公共的団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するとき。

（2）地震、火災、水害等の災害により普通財産の貸付を受けた者が、当該財産を使用の目的に供しがたいと認めるとき。

⇒普通財産は国・他の地方自治体等に関し無償又は時価より低い額で貸付可能

第5条（行政財産の無償貸付又は減額貸付）

1 行政財産は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第238条の4第2項の規定により貸し付け、又は私権を設定する場合には、無償又は時価よりも低い価額で貸し付け、又は私権を設定することができる。

⇒行政財産の貸付要件自体が満たされれば無償又は時価より低い額で貸付可能

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）

第71条（国有財産の無償使用等）

1 （略）

2 地方公共団体は、必要があると認めるときは、選定事業の用に供する間、公有財産（地方自治法第二百三十八条第一項に規定する公有財産をいう。）を無償又は時価より低い対価で選定事業者を使用させることができる。

⇒行政財産の貸付額が無償又は時価より低い額で可能

d 建物の転貸

対象施設を活用しようとする民間事業者が、建物の一部を第三者に貸し付ける（例：施設内に設置する利便機能のためにテナントを入れる場合等）ためには、前述のとおり、賃貸借契約等により当該施設の賃借権等を得た上で当該賃借権等を権原として当該第三者に転貸することができる。

なお、行政財産の目的外使用許可は行政処分にあたることから、実際に使用する主体が使用許可を受けべきであり、転貸することは許可処分の性質上認められないものと考えられる。

また、行政財産の貸付の場合には、前述のとおり、貸付要件が極めて限定的である点に留意が必要である。

e 採用事例

建物貸与方式を採用している主な事例は次のとおり。

(a) 旧小笠原邸

東京都の所有する

施設管理者	東京都
実施事業者	インターナショナル青和株式会社
対象施設	旧小笠原伯爵邸（東京都選定歴史的建造物） RC 造 2 階建て（地上 2 階地下 1 階） 延床面積 1106 m ² 昭和 2（1927）年竣工
財産区分	普通行政財産
貸付期間	令和 5 年 4 月 1 日から令和 15 年 3 月 31 日（10 年間）
料金収受	事業者が利用者から直接収受
取組概要	レストラン、カフェ、ウェディング、小笠原流教室、旧小笠原邸資料室
賃貸料等	基準貸付料 1,880,000 円／月（消費税及び地方消費税の額を除く）※募集時の条件

(b) 祇園新橋伝統的建造物

京都市の所有する伝統的建造物を民間事業者に貸し付けている事例。活用のための耐震改修及び屋根改修は民間意向を踏まえながら、活用事業者の建物整備パートナーとして位置付けた別の民間事業者に発注。費用は京都市が負担している。

施設管理者	京都市
実施事業者	株式会社スマイルズ
対象施設	木造 2 階建て（伝統的建造物群保存地区） 延床面積：225.45 m ² 通路橋：12 m ² 江戸時代竣工
財産区分	普通財産
貸付期間	10 年間（定期建物賃貸借契約）
料金収受	事業者が利用者から直接収受
取組概要	セレクトリサイクルショップ
賃貸料等	最低額 504,000 円／月 ※募集時の条件

(c) 旧第一銀行横浜支店

横浜市の創造界隈形成の取組として実施された事業であり、建物の無償貸付を行っている。活用のための耐震改修及び大規模修繕は横浜市の費用負担により行っている（別途発注）。

施設管理者	横浜市
実施事業者	BankPark YOKOHAMA
対象施設	旧第一銀行横浜支店（横浜市認定歴史的建造物） RC造3階建て（地上3階地下2階） 延床面積：2,064.5㎡ 昭和4（1929）年竣工
財産区分	普通財産
貸付期間	10年（使用貸借契約）※最長5年の再貸付可
料金収受	事業者が利用者から直接収受
取組概要	飲食、コワーキングスペース、ファブラボ、イベントスペース
賃貸料等	無償貸付

カ 各事業手法の本事業への適性

各事業手法について、本事業の論点に応じてその適性を整理する。

(ア) 事業目的・施設目的への適合

現状の旧柳生藩家老屋敷・観光駐車場・旧柳生藩陣屋跡は、公の施設として、「観光客及び市民の観覧と利便に供する」ことをその設置目的とし、具体の機能としては建物（文化財）及び史料の展示機能、駐車場機能、公園機能を担っている。

各施設における活用用途としては、第3の2に示すように、飲食事業や宿泊事業の適性が想定されるものの、公の施設の場合には、設置目的に合致しない事業は目的外使用の許可を受けて実施する必要がある、本来事業を阻害する（すなわち施設全体を自主事業として専用する）ことは認められず、活用が限定的になり、収益性の確保が困難となる恐れがある。

また、設置目的に合致する事業であっても、そのサービスが公平かつ安価に提供されることが公の施設として前提になっており、特定の利用者が専用的に利用する点については、当該施設が設置目的を十分に発揮できるよう、利用上の配慮が求められる。具体的には、本来目的に基づく料金徴収であれば、条例上の利用料金設定の範囲に価格が制限されるほか、営業時間等も条例における範囲の中で設定することが求められる。宿泊機能を想定する場合には、現在の設置目的自体が「観光客」「市民」の観覧と利便に供するサービスであることから、利便の範囲において本来事業として認めるものの、一定の時間もしくは範囲の恒常的な市民開放もまた公共施設の性質上求められる可能性があり、活用にあたっては運用上の整理が必要となる。

上記のことから、公の施設の運用を前提とする場合は、本来事業（設置目的内）・自主事業（設置目的外）のいずれも実施上の課題が残り、民間事業者の提案用途とその規模を具体化する中で整理する必要がある。

一方、本施設が行政財産（公の施設）でなく、普通財産である場合には、事業目

的の制限や利用上の制約を受けることがないため、民間事業者の提案用途に基づく柔軟な運用が可能であり、コンセッション方式・建物貸付方式が相対的に優位であると評価できる。

また、整備段階においては、財産区分によらず R 方式/DB 方式は採用可能である。

(イ) 立地条件による制約

旧柳生藩家老屋敷の位置する奈良市の東部地域全体は、市街化調整区域に位置しているため、原則として開発行為・建築行為にあたり、都市計画法上の制約が大きく開発許可・建築許可（用途変更を含む）を必要とする。用途変更なく、限られた規模の範囲においては、改築（建替含む）の許可は不要となっているものの、活用上は大きなハードルであり、普通財産化した上でのコンセッション方式・建物貸付方式は適用が困難であると考えられる。

一方、都市計画法第 34 条第 1 号において、「公益上必要な建築物」の場合には当該許可が不要であり、奈良市においては「公益上必要な建築物」には設置管理条例に基づき設置される公の施設を含むと解されるため、公の施設を前提とする指定管理方式・コンセッション方式であれば、実質的な用途変更（展示施設→宿泊施設）が可能となる。

表 19 市街化調整区域における許可行為

	開発許可	建築許可
根拠法	都市計画法 29 条 土地区画形質変更	都市計画法 43 条 開発行為を含まない建築行為
本事業において許可の対象となり得る整理	公益上必要な建築物等 ※公園施設、図書館、博物館	公益上必要な建築物等 既存建物の建替え（用途・規模の変更なし）

都市計画法

第 34 条（開発許可の基準）

1 前条の規定にかかわらず、**市街化調整区域に係る開発行為**（主として第二種特定工作物の建設の用に供する目的で行う開発行為を除く。）については、当該申請に係る開発行為及びその申請の手続が同条に定める要件に該当するほか、**当該申請に係る開発行為が次の各号のいずれかに該当すると認める場合でなければ、都道府県知事は、開発許可をしてはならない。**

1 主として当該開発区域の周辺の地域において居住している者の利用に供する**政令で定める公益上必要な建築物**又はこれらの者の日常生活のため必要な物品の販売、加工若しくは修理その他の業務を営む店舗、事業場その他これらに類する建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為

また、市街化調整区域における空き家等を地域資源として、観光振興等による地域再生や既存コミュニティの維持の取組みに活用していくため、国土交通省が発出

している許可の運用の弾力化を可能とする技術的助言⁵⁷については、各自治体において導入が始まっているものの、奈良市においては未導入であり、事業化までの相当の年数が必要となることが想定されるため、早期事業化を目指す本事業においては採用可能性が低いと思われる。

また、整備段階においては、財産区分によらず R 方式/DB 方式は採用可能である。

(ウ) 文化財としての特殊性

a 改修における監修の必要性

文化財建造物の改修においては、設計・施工ともに専門的な知見を要することに加え、整備の各段階で保存調査・研究も並行して進むため、当該内容に基づき、文化財としての価値を損なわないよう修理を行わなければならない点に留意する必要がある。

設計においては、基本設計の段階から破損状況・実測調査に加え、増改築・修理等の履歴と文献調査結果等を行うことで保存・復原方針を定め、当該情報に基づき設計を進める必要があるため、保存修理の知識と技法に精通していることが求められる。

施工にあたっては修理技術者監修のもと、保存修理の考え方にに基づき、用いる技術・工法や部材に関しても配慮することが求められる。また、修理の方法・内容自体が今後の文化財としての要素を構成するため、修理工事の記録自体が学術的価値を持つため、施工者においても保存修理知識や伝統技法に精通していることが求められる。

上記のとおり、公共における設計・施工が分離発注の原則にたっているとはいえ、文化財建造物の改修にあたっては文化庁等専門機関や技術者の監修を受けながら、設計者（施工監理者）と施工者が密接に関係しており一体的な協働を前提としている点が特徴である。その意味では改修の事業手法はいずれの手法もとって得るといえる。

一方で奈良市内の指定文化財は 981 件⁵⁸（うち建造物は 279 棟 175 件）にのぼり、定期的な改修費用は大きな財政負担となっているが、文化財の適切な保存の観点からは、個々の文化財に必要な改修を適切に実施すべきであり、特定の改修を優先するために他の改修が先送りされる状況は望ましくない。

従って、特定の改修にかかる支出を平準化することが多数の文化財を抱える奈良市の場合において有効であると想定される。当該観点からは、設計・施工を一括で行い、その資金を民間調達させることで財政負担の軽減を図る PFI 方式については一定の適性が評価できる。

なお、施設貸与方式を想定する場合には、事業採算性が一定確保できる見込みがあれば、その改修自体を運営公募の必須要件とすることで民間資金・民間実施を求めることも可能であるものの、本事業の施設規模・立地・民間事業者ヒアリング結

⁵⁷ 「開発許可制度運用指針の改正について」（国土交通省都市局長・国都計第 138 号・平成 28 年 12 月 27 日）

⁵⁸ 奈良市 HP（令和 7 年 10 月 10 日現在）

果等を踏まえると当該可能性は極めて限定的であると想定される。

b 運営における公的関与の必要性

旧柳生藩家老屋敷は、奈良県指定文化財として奈良市内でも数少ない武家屋敷の遺構であり、将来にわたり文化財として価値を保ち続けることが求められる施設である。利活用にあたっては、文化財としての学術的価値を担保するための専門性と適切な管理が必要であることから、公共が施設を所有し、管理に関与していくことが望ましい。

そのため、市が直接的に関与できる範囲が限定的になる建物貸付方式については劣後するものと考えられる。

(I) 事業採算性

事業採算性の観点からは、各施設において事業者の事業内容及びその価格設定がどの程度担保されるか、また、そのためにどの程度の自己投資が可能であるかといった点がポイントとなる。その観点では（ア）で述べたとおり、公の施設を前提とする指定管理者制度による運用の場合、利用料金や営業時間については、設置管理条例に基づく運営を必要とする一方、コンセッションであれば届出による料金変更が可能であることに加え、運営権を担保に資金調達を行うことで積極的な自己投資にも期待ができ、より柔軟性が高いと評価できる。

また、普通財産としての活用であれば、コンセッション、建物貸与方式により事業採算性の高い運営が可能であると言える。

(ロ) 事業継続性

整備における事業継続性として、設計変更における工期の遅れなど、個別発注では吸収しきれない工程についても、設計・施工を一括で行う R 方式/DB 方式であれば両工程の一部並行実施や短縮など、民間事業者のノウハウの活用により吸収できる可能性がある。

また、運営の事業期間中に事業採算性の悪化や大きな環境変化等、何らかの事由により事業者による事業継続が難しくなった場合、指定管理者制度であれば指定管理者の指定の取消し・次期指定管理者の再公募・指定手続きが、貸与方式であれば、再公募手続き等が発生し、に一定の期間が必要となる。

一方で、コンセッション方式では、直接協定を通じて融資金融機関が介入することが可能であり、市の承諾の上、第三者への事業継承が可能であり、事業の継続が図られる利点が生じる。ただし、直接協定は事業者が資金を供給している金融機関が事業の修復・継続を目的に、事業に介入するための協定であり、資金供給が発生しない事業においてはこの効果は期待されない。

(ハ) とりまとめ

前述までの評価を踏まえ、運営段階における事業手法の適性は以下のとおり整理される。

表 事業手法(改修)

表 20 事業手法(改修)の適性

	R 方式	DB 方式
事業・施設目的への適合	○	○
立地条件による制約	○	○
文化財としての特殊性	○	△
事業継続性	○	○

表 21 事業手法(運営)の適性

	行政財産		普通財産	
	指定管理	コンセッション		建物貸与
事業・施設目的への適合	△	△	○	○
立地条件による制約	○	○	×	×
文化財としての特殊性	○	○	○	△
事業採算性	△	△	○	○
事業継続性	△	△/○	△/○	△

上記のとおり、立地条件による制約により、本施設の普通財産としての活用はほぼ困難と言えるため、行政財産（公の施設）としての利活用を前提とし、指定管理またはコンセッション方式の導入適性が高いと評価される。

そのため、改修・運営段階における事業手法の組み合わせは、以下を適用可能性の高い手法として選定し、評価を行っていくこととする。

- ・ 従来方式（個別発注）＋指定管理者制度
- ・ RO方式（指定管理者制度併用）
- ・ R＋コンセッション方式（指定管理者制度併用）
- ・ 建物貸付方式

また、上記のとおり、行政財産以外の地域資源については用途変更・利活用を図

ることが難しいため、対象施設は「第3 3」で示すとおり、家老屋敷を中心とする3施設を必須施設として整理を進める。

(2) 業務内容の検討

ア 業務内容

(ア) 現在の指定管理業務

現在の柳生の里観光施設(旧柳生藩家老屋敷、旧柳生藩陣屋跡、柳生観光駐車場)の指定管理業務において実施している業務は以下のとおり。

表 22 柳生の里観光施設の指定管理における業務内容

業務項目		
①	観光施設の事業の実施	観光施設の入場及び仕様の承認及び制限
		観光振興及び地域の活性化
		上記のほか、市長が必要と認める事業
②	観光施設の施設及び附属設備の維持管理	
③	来館者増加を図るための誘致	
④	災害発生などの緊急時における対応	
⑤	その他必要と思われること	

現行の指定管理業務においては、上記の業務を実施するため、受付事務職員等の配置による観光施設のスムーズな管理運営が求められているほか、防火管理者の配置も求められている。

(イ) 本事業の業務内容

本事業における業務実施内容は、現指定管理者の実施内容を前提とし、家老屋敷の改修工事が想定される。また、事業者の採算性向上及びスモールコンセプション導入によるエリア全体への波及効果を最大化する観点からは、そのブランディングや広報については、3施設に留まらず、柳生地域全体を対象とする統一的なブランディング醸成も必要と考えられる。ただし、柳生地域においては、現指定管理者である柳生観光協会が地域DMOとして活動を行っており、当該団体が柳生地域全体での包括的な観光発信を手掛けていることから、今後、当該事業者の所掌範囲や連携内容を整理していく必要がある。

上記を踏まえ、現時点の本事業における業務分担は以下のとおり整理される。

表 23 業務分担(案)

業務項目	対象施設	市	事業者
------	------	---	-----

		家老	駐車	陣屋	里		
改修							
	基本設計	○				○	
	実施設計	○					○
	改修工事	○					○
	工事監理	○					○
維持管理							
	保守管理	○	○	○			○
	修繕	○	○	○			○
	清掃・環境衛生管理	○	○	○			○
	外構・植栽管理	○	○	○			○
	警備・安全管理	○	○	○			○
運営							
	ブランディング・広報	○	○	○	○		○
	受付対応・案内	○	○				○
	料金徴収・経理	○	○				○
	駐車場管理		○				○

(凡例 家老：家老屋敷、駐車：観光駐車場、陣屋：陣屋跡、里：柳生地域全体)

(3) 事業条件・事業期間等の検討

ア 事業期間

スモールコンセプションを導入する場合、事業期間は、例えば以下の期間が設定の目安として考え得るが、民間事業者が管理運営を行うことによる効果の最大化、実現性の担保の観点から、民間事業者が創意工夫を発揮でき、かつ企業として受け入れ可能な期間を総合的に勘案して設定する必要がある。なお、奈良市における指定管理は一般的に3～5年で設定されている。

表 24 事業期間の考え方

事業期間	考え方
3～5年	市の指定管理の一般的期間
7～8年	備品更新時期
15年	大規模修繕時期
20年	融資期間の限界、P-PFIの上限期間(都市公園法)
30年	国の債務負担限度(PFI法)
35年	企業平均寿命超え

(ア) 民間事業者が創意工夫を発揮できる期間

一般的には、運営期間が長いほど、先を見据えた段階的な事業展開、業務の習熟効果（従事員の育成等）、間接経費の削減（募集・契約手続き等の事務コスト、企業利益等）、安定的な人材確保、最適ナリスク管理（施設の性能管理、修繕等の実施）などが期待される。

また、本事業に対する追加投資が可能な場合には、投資回収期間を確保することで積極的な投資に期待できる。

他方、長期契約になることにより、修繕リスクや需要変動のリスク要因が高まることや、サービス内容が硬直化する可能性があり、長期の運営期間を設定する場合はリスク要素に対する対応方策を併せて設定することが必要となる。

(イ) 企業として受け入れ可能な期間

運営期間が長くなるほど、各リスク要因が高まることから事業性が見通しが難しくなることが一般的であり、リスク・リターンのバランスが崩れる場合、民間事業者の参入障壁が高まるケースがある。

一方、（ア）に記載したメリットを発現するために相応の運営期間を望む民間事業者も想定され、民間事業者ヒアリングにおいては、10年～20年を志向する声も複数得られている。

ただし、本事業の場合、事業化までに家老屋敷の大規模修繕が実施される一方、その後の修繕に関しては、事業者の業務範囲となることが想定される。抜本的な修繕を行うとは言え、事業期間が15年程度を超える場合には、次の大規模修繕が発生する可能性が高い。本事業では、文化財としての修繕の特殊性（通常の修繕以上の費用や期間）や将来リスク（物価変動、工事費高騰等）を回避する趣旨で大規模修繕発生前の事業期間設定が望まれる可能性もあり、競争環境の形成やリスク負担などを踏まえて設定することが必要となる。

(ウ) 本事業における設定

本事業においては、民間意向聴取で寄せられた要望を踏まえ、10年を事業期間として設定し、収支の算定を行う。

(4) 事業手法の比較検討(定性評価)

事業手法は以下の観点から定性的な評価を行った。対象となる事業手法は第3の3のとおり、以下の手法を前提とする。

- ・ 従来方式（個別発注）＋指定管理者制度
- ・ RO方式（指定管理者制度併用）
- ・ R＋コンセッション方式（指定管理者制度併用）
- ・ 建物貸付方式

ア 財政負担の軽減

従来方式＋指定管理者制度の場合、それぞれの段階における実施事業者が異なるこ

とから、運営段階を見据えた改修が困難なことから、コスト削減は限定的と言え、また、その整備に関しては市の財政負担（調達）による出来高払い等を前提とするため、財政負担の軽減は限定的である。

一方で、R0 方式、R+コンセッション方式に関しては、改修・管理運営の一括性能発注により、管理運営を見据えた効率的な改修や管理運営段階における業務実施者の兼務等によるコスト削減に期待できる。

また、建物貸与方式においては、民間の事業計画に基づき実施する民間事業の側面が強く、公共施設としての要件は最低限とすることで、より弾力的な整備・運営に期待でき、事業採算性が高い場合には、改修に対する市の財政負担の軽減も期待できる。

イ サービスの安定性

従来方式+指定管理者制度の場合、実施段階ごとにリスク分担を設定するため、責任の所在が複雑化し、改修後の施設不具合が生じた場合に、改修基本設計（市）によるものなのか、実施設計、施工によるものなのかといった責任の所在が特定できない可能性がある。また、奈良市における指定管理者制度は3～5年であり、運営段階での事業者が単年度で変わる可能性もあることから、サービスの安定性の観点からは他の手法に劣後する。

R0 方式、R+コンセッション方式の場合には、事業者のリスク・責任が一元化されるため、責任分界点が分かりやすい、また、事業者が資金調達をする場合には、金融機関からのサービス監視にも期待でき、長期契約によるサービスの安定化が期待できる。

建物貸与方式についても R0 方式、R+コンセッション方式と同様のリスク一元化・長期のサービス安定が期待できる一方、市の関与が薄いため、公共性の担保が難しく、文化財の保護リスクが他の手法に比べて高いといえる。

ウ 創意工夫の発揮

従来方式+指定管理者制度の場合、奈良市における指定管理者制度は3～5年であり、人材育成や中長期的な事業計画に基づく段階的な計画拡大や投資回収が困難であることから、事業内容が狭められる懸念がある。

一方で、R0 方式は、事業期間（長期の場合）や性能発注により、事業者のノウハウやネットワークを活かした創意工夫が期待できる。R+コンセッション方式の場合は、これに加えて、運営権の設定により投資が円滑になることで、より積極的な民間投資にも期待できる。

建物貸与方式の場合は、事業者が自由に事業を行えるため、創意工夫が期待できる一方、市街化調整区域のため、開発/建築許可の取得が非常に困難であり、民間の自己投資に期待できず、また事業内容も狭められる懸念がある。

エ 競争性の確保

従来方式+指定管理者制度の場合、業務ごとに様々な民間事業者が参画できるため、最も競争性の発揮に期待できる。

R0 方式、R+コンセッション方式、建物貸与方式の場合は、コンソーシアムの組成を前提とするため、施設特性・事業内容によっては実施できる企業が限られ、十分な競争性が発揮されない可能性があるものの、本事業において想定する業務内容は文化財を数多く保有する奈良市においては実施可能な潜在的企業も一定数いることから、従来方式に劣後するものの一定の競争性が発揮できると考えられる。

オ 民間意向

民間事業者へのヒアリング結果より、いずれの手法についても実施可能性に言及はあったものの、いずれも改修を含む事業実施に対しては市の財政負担を前提とする意向があり、改修段階と運営段階を分割する意向も示されている。なお、運営の裁量及び追加投資を確保する観点からは R+コンセッション方式を望ましいとする意向も得られている。

また、建物貸与方式については、用途変更の弾力化が実質的に困難であることから、消極的な意見も挙げられた。

カ 各観点による評価結果

ア～オを踏まえ、定性評価結果は以下のとおりとなった。

表 25 定性評価結果

	従来方式 +指定管理	R0 方式	R+コンセッション方式	建物貸与方式
財政負担	△	○	○	○
サービスの安定性	△	○	○	△
創意工夫の発揮	△	○	◎	△
競争性の確保	○	△	△	○
民間意向	○	○	◎	△

(5) 事業手法の比較検討(定量評価)

ア 概算事業費の算定

(ア) 現行の指定管理における歳出・歳入の状況

現行の指定管理における歳出・歳入の状況は以下のとおりであり、いずれも使用料金収入で管理費を回収することができておらず、市の財政負担による運営となっている。

表 26 現行の指定管理における年間歳出・歳入

	歳出	歳入	収支
旧柳生藩家老屋敷	4,794,000 円	963,960 円	-3,830,040 円
旧柳生藩陣屋跡	552,000 円	—	-552,000 円
柳生観光駐車場	3,123,000 円	1,277,900 円	-1,845,100 円

(イ) 本事業における歳出・歳入の状況

本事業における歳出・歳入は上記を前提としつつ、一定の自主事業にかかる費用・収入を見込むものとする。いずれも現時点で施設目的が確定していないことから、その費用については新たな費目・金額を特定し難いことから、現時点での収支をベースに検討を行う。また、改修費については、今後施設の劣化診断等を踏まえ、精査をする必要があるものの凡そ 10 億程度の規模が想定される。

イ 事業収支シミュレーションの実施

(ア) 収支構造

現行の指定管理における収支構造は上記のとおり、市の指定管理料の支払いを受けて業務を行っており、また、事業者の収入は市の指定管理料以外にない状況である。

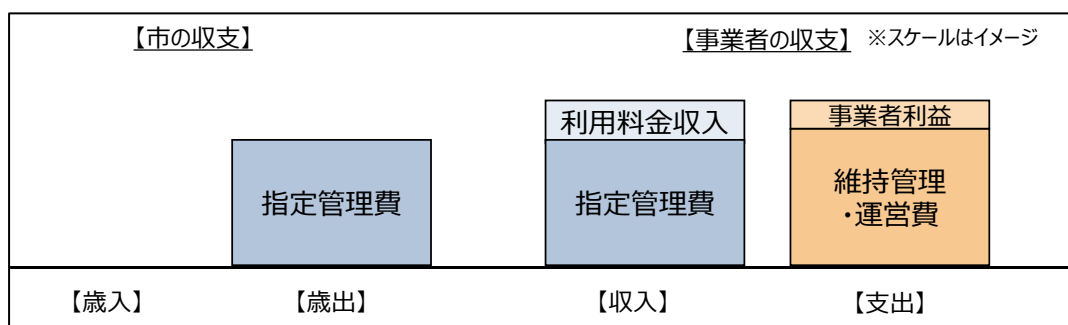


図 44 現行の指定管理の収支構造

一方で、本事業にスモールコンセプションを導入する場合は、利用料金収入を民間帰属にし、自主事業に係る収支を見込むことで、市の財政負担の一部軽減が想定される。

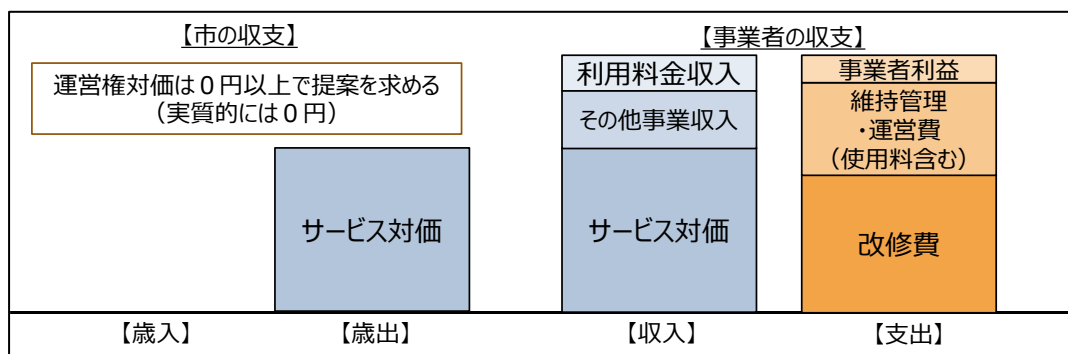


図 45 スモールコンセプション導入後の収支構造

ウ VFM の算定(定量評価)

(ア) 算定の概要

事業手法の定量評価は、VFM (Value For Money) を算定することより実施する。VFM とは、支払いに対して最も価値の高いサービスを供給するという考え方のもと、ライフサイクル・コスト（設定した事業期間に係る支出・収入の合計）の削減を通じ、従来方式と比べていかに財政負担額を縮減できるか、その割合を算定するものである。

なお、当該財政負担額は、支出・収入の発生時点を揃えることにより同一の条件下で比較するため、将来価値を一定の割引率で現在価値に換算して比較することとされている。

VFM 算定の手順は、個別発注により市が直接事業を実施する場合の想定収支 (PSC) を算定し、これを現在価値に換算する。そのうえで、本事業への適用が想定される事業方式・業務分担に応じて発生する市の収支 (PFI-LCC) を算定し、これを現在価値に換算し、両者を比較することで VFM を算定する。

(イ) 前提条件

a 事業手法

VFM の算定にあたり、事業手法として、従来方式、従来方式＋指定管理者制度、R0 方式 (R＋コンセッション方式を含む) を想定する。

b 事業範囲

業務分担表に基づき設定する。

c 事業期間

事業期間（運営期間）については、15 年間を想定する。

d 事業者の収支

事業者の収入として、改修費用・管理運営費用について市のサービス対価のほか、利用料金収入を民間帰属とすることを想定する。

また、自主事業については、現時点で内容を特定し難いことから、独立採算を前提としつつ、その利益をもって、事業全体の事業者利益を賄うことを想定する。

なお、本事業は文化財の改修であることから、その特殊性は改修に係る仕様規定により確保されるべきものであり、かつ従来方式においても設計・施工を一体的に行っていくことが求められる分野であることから、一般的に期待される設計・整備の一体発注によるスケールメリットやコストメリットが働きにくく、改修費用について削減効果は見込まない。加えて、管理運営費用についても現状は指定管理による 3 施設一体管理を行っていることから、PFI の導入等によるさらなる費用削減効果は見込まない。また、改修費用については、従来方式の場合には市の起債による資金調達を、R0 方式の場合には民間事業者による資金調達を想定する。

さらに、本事業の規模は整備費が 10 億円程度であり、民間事業者による資金調達を前提としても、必ずしもプロジェクトファイナンスによる資金調達が発生せず、単体企業の信用力による資金調達（コーポレートファイナンス）も可能であると考え、SPC（特別目的会社）を前提にせず、SPC 設立・運営経費等を必要費用としても想定しない。

(ウ) 算定結果(参考)

上記に基づき、運営期間 15 年間を通じた VFM を算定した。ただし、現時点では事業費の規模や事業条件の精査が十分でないことから、参考値として算定する。

表 27 定量評価結果

	従来方式	従来＋指定管理	R0 方式
財政負担額（単純合計）	1,467,398,978	1,460,044,320	1,490,258,370
財政負担額（現在価値）	1,158,750,910	1,153,119,436	1,140,135,575
VFM の額		5,631,474	18,615,335
VFM の割合		0.49%	1.61%

(6) 定性評価及び定量評価を踏まえた最適な事業手法の検討

定性評価・定量評価結果を踏まえ、従来方式＋指定管理者制度、R0 方式、R＋コンセッション方式はいずれも一定の効果が見込まれることが明らかになった。今後、事業スキームの精査や民間事業者との対話、市の財政負担の限度額、事業化スピード等を通じて、より実効性の高い手法に絞り込んでいく必要がある。

第4 今後の進め方

1 事業化に向けたスケジュール案

来年度以降の事業化スケジュールは以下のとおり想定される。なお、各スケジュールについては、今後手続きにかかる市の財政負担額や支出時期を考慮しながら精査を行う必要がある。

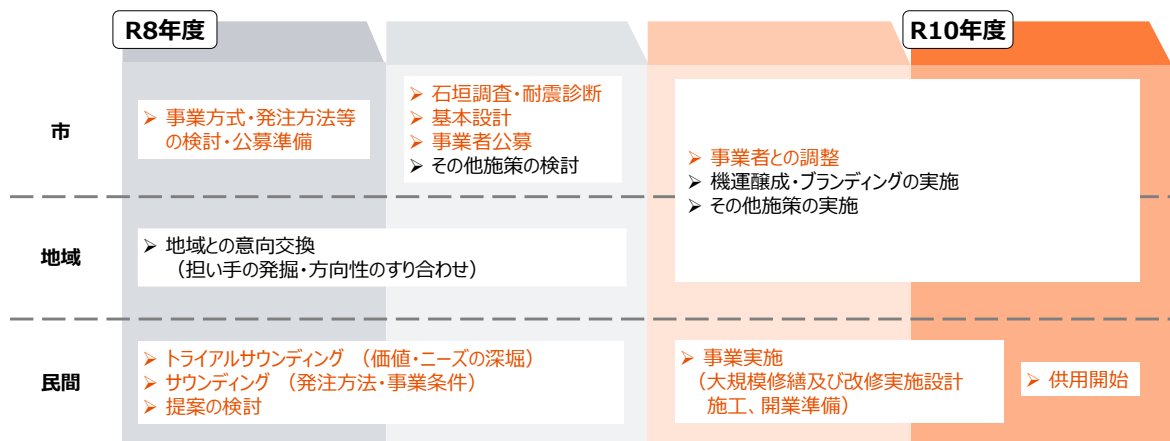


図 46 次年度以降の事業化に向けたスケジュール

2 事業推進にあたっての条件・課題等

(1) 機運醸成・地域の巻き込み

地元関係者との関係性構築、潜在的なパートナー発掘も重要であり、当該業務も含めた発注の要望も民間事業者からは挙げられている。そのため、今後、事業化を見据えた地域のポテンシャル・価値、ニーズの深堀、担い手の発掘等、事業実現性の検証・確度の向上、機運醸成のため、トライアル・サウンディング等の取組を検討することも一案である。

トライアル・サウンディングは、近年、公共施設や公共空間の利活用検討において全国的に活用が進んでいる手法であり、従来のサウンディング型市場調査が意見聴取や対話を中心としていたのに対し、民間事業者が一定期間、実際に現地で事業を試行する点に特徴がある。自治体が主体となって実施要項を公表し、民間事業者や NPO 法人、任意団体等から幅広く参加を募り、選定された事業者が施設や空間を暫定的に活用することで、事業の市場性や実現可能性を実地で検証する仕組みである。

具体的な事例として、鹿児島県が実施した鹿児島港本港区エリアにおけるトライアル・サウンディング⁵⁹では、港湾空間を対象に、飲食やイベント等の暫定利用を民間事業者が実施し、集客状況や運営上の課題を検証した。県は施設使用料を免除する一方、事業実施に要する費用はすべて事業者負担とし、行政側の財政負担を伴わない形で実施している。このように、公共側は最低限の使用許可や調整を担い、民間事業者が主体的に企画・運営を行う点が特徴である。

また、静岡県新文化施設整備に先立ち実施されたトライアル・サウンディング⁶⁰では、旧施設を活用し、展示やイベント等を一定期間試行することで、施設規模や立地条件を踏まえた運営可能性や来場者の反応を確認している。この事例では、施設使用料は免除される一方、光熱水費等は事業者負担とされており、本格整備後の運営を見据えた実証の場として位置付けられていた。

さらに、京都府船岡山公園におけるトライアル・サウンディング⁶¹では、公園空間を対象に比較的長期間の社会実験が行われ、飲食提供やイベント開催等を通じて、公園利活用の可能性や近隣住民との関係性、継続的な事業展開に向けた課題整理が行われている。このように、公園や広場等の屋外空間では、数か月から一年程度の比較的長期のトライアルを設定し、段階的に検証を進める事例も見られる。

これらの事例に共通する点として、行政側の金銭的負担を極力抑えつつ、使用料免除や使用許可といった非金銭的支援を行うこと、民間事業者が実際に事業を「試す」ことで、机上では把握できない需要や運営課題を可視化すること、本格的な事業化に先立ち、

⁵⁹ 鹿児島県「鹿児島港本港区エリアまちづくりトライアル・サウンディング実施要項」

(https://www.pref.kagoshima.jp/ah15/documents/122005_20250707123213-1.pdf)

⁶⁰ 静岡県「静岡県新文化施設トライアル・サウンディング実施要項」

(https://www.pref.shizuoka.jp/_res/projects/default_project/_page/001/071/896/zissiyoukou.pdf)

⁶¹ 京都市「公民連携 船岡山公園利活用トライアル事業募集要項」

(https://www.city.kyoto.lg.jp/kensetu/cmsfiles/contents/0000289/289482/01_bosyuyoko.pdf)

参画意欲のある担い手の発掘や地域との関係構築を進めることが挙げられ、単なる市場調査にとどまらず、事業内容やスキームの精度向上、民間事業者との信頼関係構築、地域内外の関係者を巻き込んだ機運醸成を同時に図ることができる。

(2) 発注方法

市の財政負担が発生することを踏まえ、事業内容・費用負担の妥当性について更なる検討の上、庁内合意を図る必要がある。特に、本事業のように施設整備と運営が一体的に検討される案件においては、「何を整備し、どのような事業を実施し、誰が運営を担うのか」といった事業の全体像が不明確なままでは、財政支出を伴う意思決定を行っていくことが必要であるため、事業化に先立ち、運営事業者や運営形態を先行的に整理し得る発注方法について本件における適用可能性の検討が必要である。

以下では、庁内合意形成を円滑に進める観点から整理した4つの方策について示す。

ア 奈良市民間提案制度の活用

奈良市においては、PFI法に基づく6条提案に加え、「奈良市公民連携ガイドライン」（令和7年5月26日策定）に基づく課題提示型の民間提案制度を整備しており、当該制度を活用することで、民間事業者から事業アイデアを幅広く募集し、事業内容や規模、コンセプトを先行して具体化できるため、「何をやろうとしている事業なのか」を明確にした上で庁内説明を行うことが可能となる。

奈良市の民間提案制度においては、事業者等から奈良市の行政課題や地域課題等の解決につながる技術・ノウハウ・アイデア等について、テーマを問わず自由な発想で提案を受ける「自由提案型」若しくは市から行政課題や地域課題等のテーマを示し、そのテーマに対する効果的な解決策を事業者等から提案を受ける「課題提示型」のアイデア提案が可能である。

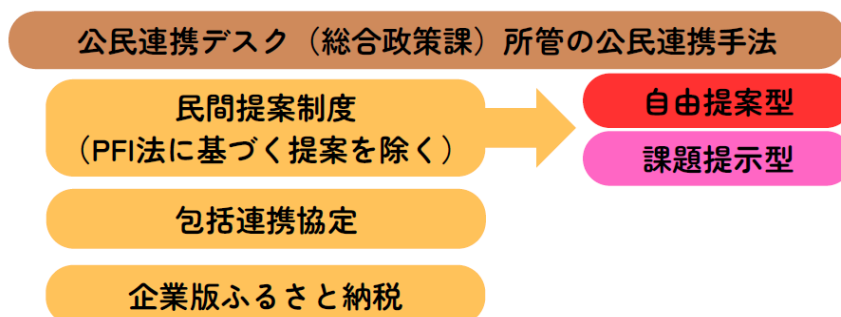


図 47 奈良市公民連携デスク所管の公民連携制度⁶²

ただし、これは提案を受けて直ちに当該提案者を実施主体として確定するものではなく、奈良市に財政負担が生じるか否かおよび事業の排他性の程度に応じて、今後の取扱い（実施主体の選定方法）が異なる点に留意が必要である。当該ガイドラインでは、奈良市の財政負担が生じる提案の場合、地方自治法や市の関連規程に則り、適切な契約手続により実施主体を選定することとされている。また、財政負担が生じない提案であっても、排他性が高い場合には公平性確保の観点から原則として公募により実施主体を選定することとされている。

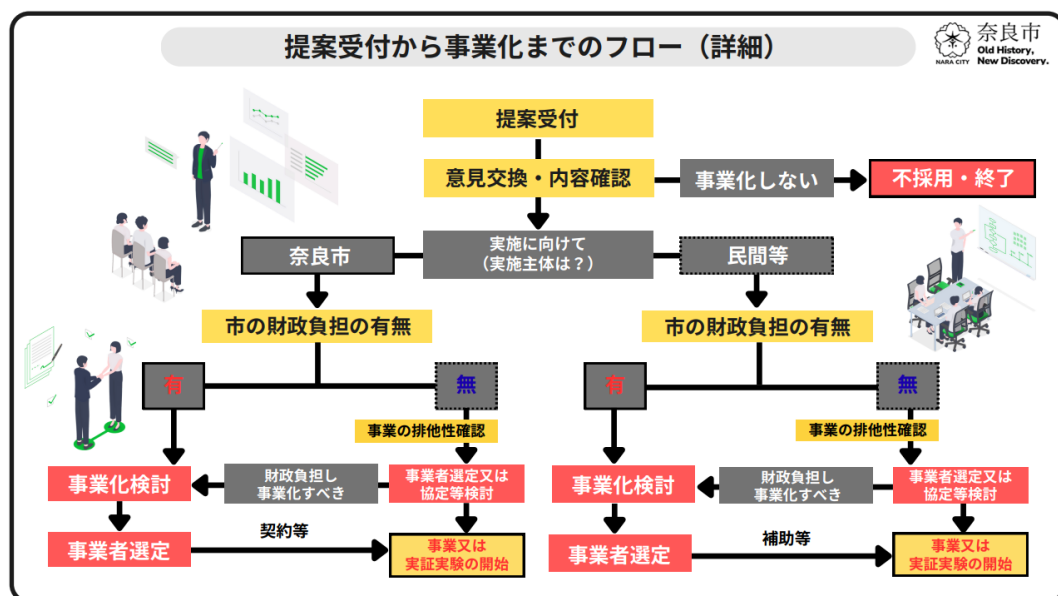


図 48 奈良市民間提案制度のプロセス

同様の先行事例として、横浜市が実施した「まちを楽しむ多彩な交通の充実」に向けた提案募集⁶³では、まちの賑わいづくりに寄与する「様々な交通モードの導入」や「新たな技術に基づく事業展開」、「既存交通モードの拡充」や「更なる魅力化の取組」をテーマに、整備・運営等に係る費用は提案者負担とし、公費負担を伴わないことを基本条件として、本格事業段階・社会実験段階・アイデア段階を問わず幅広く提案を受け付けた。なお、選定された提案については、「提案内容の熟度に応じて協定や覚書等を締結」することが募集時の条件となっており、採択された YOKOHAMA AIR CABIN（ロープウェイ）の提案は、市と事業者の事業実施協定により事業化された。

イ 連携協定(包括連携・事業連携協定)の活用

奈良市では、共創の視点から多様な分野において協力関係を築き、相互に保有する資源を活用して地域課題及び行政課題の解決を図るために、市と事業者等との合意により連携協定が締結できる。奈良市においては、当該連携協定の活用により、奈良豊澤酒造株式会社の旧酒造蔵・邸宅について市と事業者及び金融機関の連携協定によりリノベーションしている実績を有する⁶⁴。

⁶³ 横浜市「まちを楽しむ多彩な交通の充実」に向けた幅広い提案の募集～募集要項」

⁶⁴ 奈良市「奈良市における歴史的建築物活用に関する連携協定について」
(<https://www.city.nara.lg.jp/site/press-release/5970.html>)

当該手法の活用により、事業者と協議を重ねながら、段階的に事業内容を具体化していくことで、協定締結時点では詳細な事業内容を確定していなくとも、柔軟な事業検討が進められる。

ただし、協定締結により特定事業者との協議が先行し得るため、事業化段階では公平性・透明性の確保に留意した整理が必要である。

ウ DO方式(設計・維持管理・運営一体発注、工事別途発注)

前述の通り、本事業においては改修に係る費用を民間事業者が負担することは困難と見られるため、市の財政負担が前提になる一方、将来的な運営事業の内容を踏まえた財政負担の妥当性の判断も必要になることから、将来の運営を先んじて定め得る、設計と維持管理・運営を一体で発注するD0方式の採用も一案である。

本方式では、一般的なDBO(Design Build Operate)方式から、建設(本事業では改修工事)部分を切り出し、後年度に発注することで、事業としての持続性や収益構造を意識した運営を前提にした、施設改修のあり方・予算措置を検討・判断できる点に特徴がある。このため、事業内容や規模、運営イメージを具体化した上で庁内合意を図ることが可能となり、将来的な自立的運営や官民連携の深化を視野に入れた段階的な事業展開にも対応しやすい方式といえる。

一方で、工事は市が別途発注するため、工事不調等によるスケジュール遅延リスクについては市が負担する必要がある点が留意事項となる。

エ 運営事業者先行選定型PFI(O先行型RO方式等)

運営事業者を先行して選定し、その参画を条件としてPFI事業(R0方式等)を発注する方式である。あらかじめ運営主体及び運営内容を確定した上で事業発注が可能となるため、庁内において「事業の姿」と「財政負担の位置づけ」を同時に説明できる点が大きな利点である。一方、手続が二段階となるため、事業化までに一定の時間を要する。

(3) 基礎情報

改修費用の算定、事業化スケジュールの確定に向け、大規模修繕、改修に必要な現況・劣化状況を明らかにする必要がある。今後、令和8年に石垣調査・耐震診断を実施の上、修繕基本設計を実施することで改修の内容、全体工程を把握し、事業条件の精査を図っていく必要がある。

また、事業化に向けて、事業参画判断・提案検討に必要な提供データの整備・提供を継続的に行っていく必要がある。

表 28 想定される提供データ

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・ 対象施設・対象範囲(境界図・管理区分・権限区分)・ 文化財指定・保護要件一覧(指定範囲/指定理由の要点/禁止・制限事項) |
|---|

- ・ 現況調査成果（劣化診断・耐震診断・石垣調査等）
- ・ 改修・修理の基本方針（保存修理原則・材料/工法の基本条件）
- ・ 改修対象範囲・要求性能一覧
- ・ インフラ整備状況図面
- ・ 敷地測量図
- ・ 展示・公開・利用者サービスの最低水準
- ・ 中長期修繕・更新の考え方

3 他の地方自治体等における取組への展開

(1) 検討フロー

事業化に向けては、以下のフローに沿って進めていくことが手戻りを防ぎつつ、事業を進捗させる手順であると思料する。

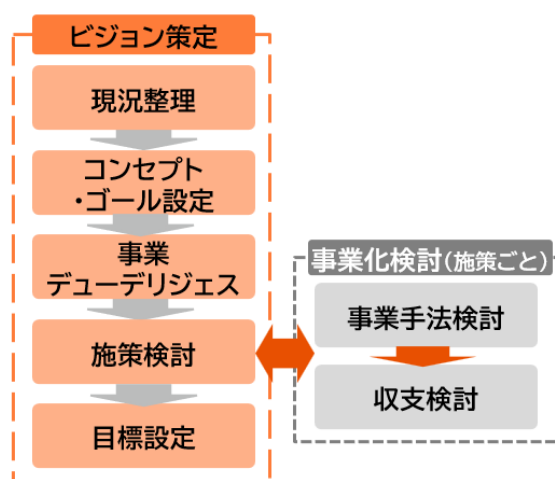


図 49 スモールコンセッションの事業化に向けた検討フロー

(2) 検討のポイント

ア 漏れのない現況整理と事業デューデリジェンス

検討に当たっては、利用可能な資源の網羅整理、立地・法務・商務条件等の活用上の課題把握など、網羅的な現況整理が重要となる。特に、観光振興を前提にしつつ、持続的な事業を仕立てていく上では、観光を成立させ得る社会環境について適切に認識し、実現可能性を確保していくことが望ましい。

また、事業デューデリジェンスにおいては、立地条件・ゴールとの親和性等により適切な機能を設定することが必要であり、各事業環境を踏まえた評価視点の設定が重要となる。

上記の想定機能に紐づき、業界動向の深堀、業界動向を踏まえた優位性の高い民間事業者からの意向聴取を実施することにより、事業実現性を高め、また早期の事業パートナー、潜在事業者を発掘していくことが望ましい。

イ 適切な事業手法の選定

アに基づき、事業手法の適切な絞り込みを行うとともに、事業化に向けて標準化スキーム（仮説）を民間事業者に示し、意向反映していくことが重要である。特に、スモールコンセSSIONに実績のない事業者にとっても理解しやすいよう、適切な資料を整備することが効果的な意向聴取に繋がるものと考えられる。

また、エリアビジョンの策定とスモールコンセSSIONの導入を同時に行う場合には、その効果を最大限とすべく、単体施設に留まらず、より広範な事業範囲設定を視野に入れた検討をすることが望ましい。

ウ 地域を巻き込んだビジョン策定

ビジョン策定にあたり、地域の課題整理、コンセプトやゴールの設定の実施に際しては、事業の継続性を確保し、適切な施策効果を還元していくには、地域の関与が必須となることから、地域関係者が納得し、共感できるビジョン・事業にしていことが重要であり、できるだけ早期の段階から地域関係者を巻き込みながら、課題認識・コンセプトづくり・事業化を進めていく必要がある。

令和8年3月 発行

委託者 国土交通省

受託者 PwCアドバイザリー合同会社

本報告書は、PwCアドバイザリー合同会社が国土交通省との間で締結された2025年7月2日付の「スモールコンセンショ形成推進事業(その4)(文化財を核としたエリア価値向上を目指す旧柳生藩家老屋敷の利活用検討調査)」の契約書に基づき作成したものです。

PwCアドバイザリー合同会社は、本報告書に関連して、国土交通省以外の第三者に対して、如何なる義務や責任も負いません。また、PwCアドバイザリー合同会社は、本報告書の日付後に発生した事象について、追加で報告をなし又は本報告書に反映させる責任を負うものではありません。

なお、PwCアドバイザリー合同会社の業務は、日本公認会計士協会その他会計基準委員会によって制定された基準に従って監査、レビュー、証明、その他の保証をしたものではありません。

© 2026 PwC Advisory LLC. All rights reserved.

PwC refers to the PwC network member firms and/or their specified subsidiaries in Japan, and may sometimes refer to the PwC network. Each of such firms and subsidiaries is a separate legal entity. Please see www.pwc.com/structure for further details.