

公的不動産を核とした 交通結節拠点の創出に関する事業手法調査

報 告 書

平成 3 1 年 3 月

島 根 県 松 江 市
復建調査設計株式会社・株式会社日本総合研究所共同企業体

目 次

1. 本調査の概要.....	1
1-1. 調査の目的	1
1-2. 自治体の概要.....	2
(1) 社会的条件.....	2
(2) 観光の状況.....	3
1-3. 事業発案に至った経緯・課題	10
(1) 自治体が抱えている課題.....	10
(2) 上位計画との関連性.....	12
(3) 上記課題への対策としてこれまで実施した施策や調査等.....	17
(4) 当該事業の発案経緯.....	20
1-4. 検討体制の整備	22
2. 本調査の内容.....	23
3. 前提条件の整理.....	25
3-1. 対象地及び対象施設の概要.....	25
(1) 対象地の位置・周辺の状況	25
(2) 対象施設の概況	26
(3) 都市計画上の位置づけ	27
(4) アクセス性.....	28
3-2. 施設機能の検討	31
(1) 導入機能について.....	31
(2) 集客機能	31
(3) 交通結節機能.....	36
(4) ネットワーク機能.....	43
(5) 機能の規模設定	51
4. 事業化検討	55
4-1. 基本的な考え方	55
(1) 従来型事業に対する課題認識	55
(2) 検討プロセス	55
4-2. 集客機能と交通結節機能に関する事業手法等の検討.....	56
(1) 参考にした類似事例.....	56
(2) 事業手法・スキームの整理.....	59
(3) 事業手法ごとの定性評価.....	68
(4) 各種設定条件とその根拠.....	72
(5) 手法別の公共負担額の整理	79

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 (島根県松江市)

(6) 市の得られる実質額の比較	80
(7) サウンディングの結果	80
4-3. ネットワーク機能に関する事業手法等の検討	83
(1) シャトルバス運行の事業経費	83
(2) シャトルバス事業手法の検討	84
4-4. 集客機能・交通結節機能とネットワーク機能の連携手法の検討	85
(1) 民間事業者の実施体制	85
(2) 発注方式	89
(3) 運営面での連携	91
(4) 公共交通分野に充当する財源確保に資する官民連携の可能性	98
4-5. 検討結果・結論	104
4-6. リスク分担の検討	105
(1) リスク分担の考え方	105
(2) リスク分担表(案)の整理	105
(3) 制約となる法令等の解釈	110
(4) 利用できる補助金ならびに行政からの支援または規制緩和等	110
5. 今後の進め方	112
5-1. ロードマップ	112
(1) 事業化に向けてのスケジュール	112
(2) 今後の検討事項等	112
5-2. 想定される課題	113
(1) その後の検討、事業化の各段階で想定される課題、懸念点等	113
(2) 課題の解決のために想定される手段、検討すべき事項	113

1. 本調査の概要

1-1. 調査の目的

対象地は、市街地から約 3 km の宍道湖畔に位置し、県所有の福利厚生施設「ホテル宍道湖」として長年活用されてきた。しかし、耐震基準の未達により平成 29 年 3 月末に同施設は閉鎖し、敷地内には建物やグラウンド、庭園などがそのままの状態に残っている。所有者である島根県は、施設立地自治体である本市に対し、約 1.9ha にも及ぶ対象地の活用方針の具体化を求めている。

本市としては、対象地のアクセス性や景観性などのポテンシャルを活かしつつ、近年の観光需要の高まりや地域情勢を踏まえ、交通のハブ機能をもった新たな賑わい拠点として再活用することを望んでいる。

以上より、本調査の目的は、遊休化した公的不動産を核とする新たな交通結節拠点の整備について、民間活力を導入する際の官民連携事業手法を明らかにすることである。

なお、現在、拠点の再整備により導入を期待する 3 つの機能（集客機能、交通結節機能、ネットワーク機能）は、収益性と公益性のバランスが異なる機能であり、地方部では、従来、個別の事業として、異なる事業主体が実施することがほとんどであった。しかし、地方公共交通や地方経済が低迷する中、本事業では、これら 3 つの機能を一体的に整備・運営することにより、機能間の相乗効果を最大限生み出すことが重要であると考えられる。

よって、本調査で特に明らかにすべき課題は以下の 4 点であると考えている。



対象施設：ホテル宍道湖跡地（現況）

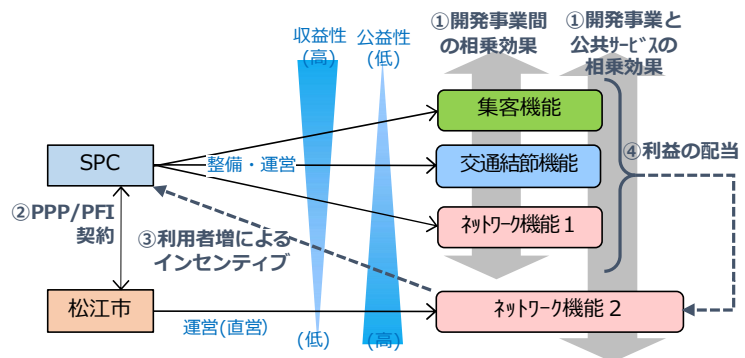


図 1 本調査で明らかにすべき課題の概念図

- ① 3 機能の連携方策、相乗効果の発揮方策
- ② 3 機能の一体的整備・運営に関する発注スキーム(PFI,DBO 等)
- ③ 市が直営で運営するネットワーク機能(バスを想定)の利用者増加に対して、民間事業者に付与するインセンティブ
- ④ 収益事業から財源負担の大きい公共交通へ資金融通を行う仕組み

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査 (島根県松江市)

1-2. 自治体の概要

(1) 社会的条件

1) 位置・地勢

本市は、中海、宍道湖、日本海に囲まれた水の都であり、神話の舞台と伝わる地や、松江城を中心に城下町風情が残る、自然と歴史が豊かなまちである。

出雲市・安来市・鳥取県境港市に隣接し、近接する米子市等とともに、「中海・宍道湖・大山圏域」を構成している。圏域の人口規模は約 65 万人を有し、日本海側では新潟圏域、金沢圏域に次ぐ規模である。

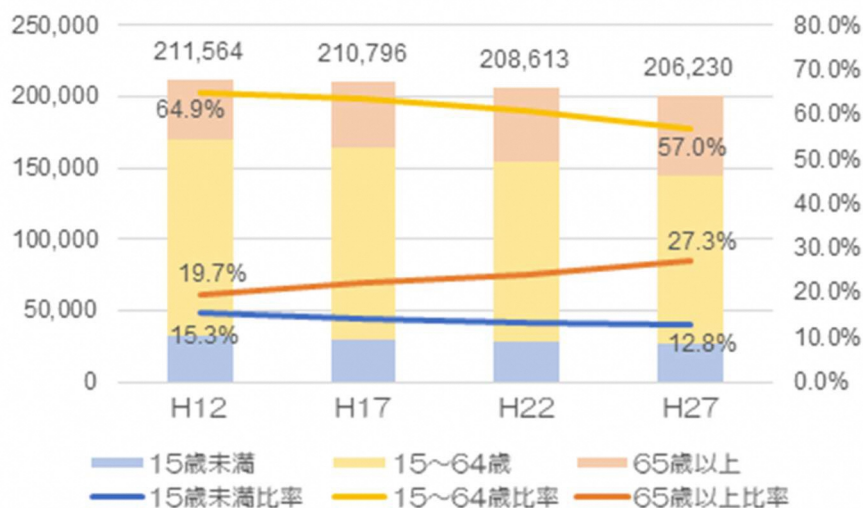


出典：中海・宍道湖・大山圏域振興ビジョン

図 2 中海・宍道湖圏域構成自治体

2) 人口

本市における平成 27 年の人口は、206,230 人であり、平成 12 年から減少傾向が続いている。また、年少人口（15 歳未満）と生産年齢人口（15～64 歳）の対総人口割合は、経年的に減少している一方、高齢人口（65 歳以上）の対総人口割合は、経年的に増加しており、少子高齢化が進行している。



出典：国勢調査

図 3 松江市の人口推移

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
(島根県松江市)



3) 産業

平成 27 年時点の松江市の産業別従事者割合は、第三次産業が 75.0%と最も多く、次いで第二次産業（17.6%）、第一次産業（3.8%）の順に多い。

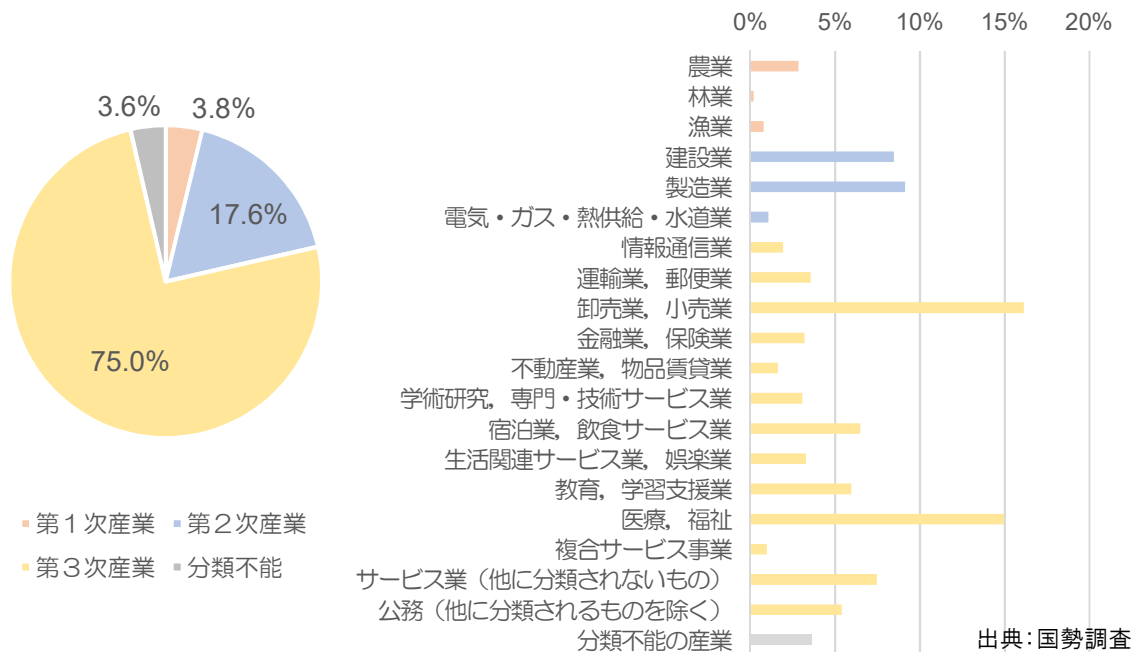


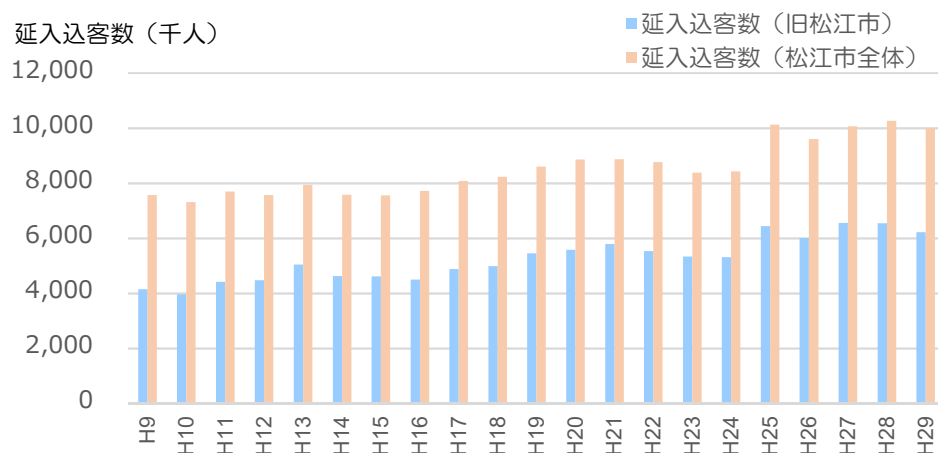
図 4 H27 松江市の産業別従事者割合

(2) 観光の状況

1) 観光入込客数

延入込客数・延宿泊客数ともに、経年的に増加傾向である。

直近の過去 5 年間（H25～H29 年）では、松江市全体で約 1,000 万人／年の入込客があり、その内の 6 割程度は、旧松江市への来訪である。



出典：平成 29 年版 松江市観光白書

図 5 年別延入込客数

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 （島根県松江市）

2) 月別観光入込客数

月別の延観光宿泊客数では、初詣の1月、春・秋の行楽シーズンである4月～5月と10月、夏休みである8月の年4回がピークとなっており、季節ごとにピークが分散している。

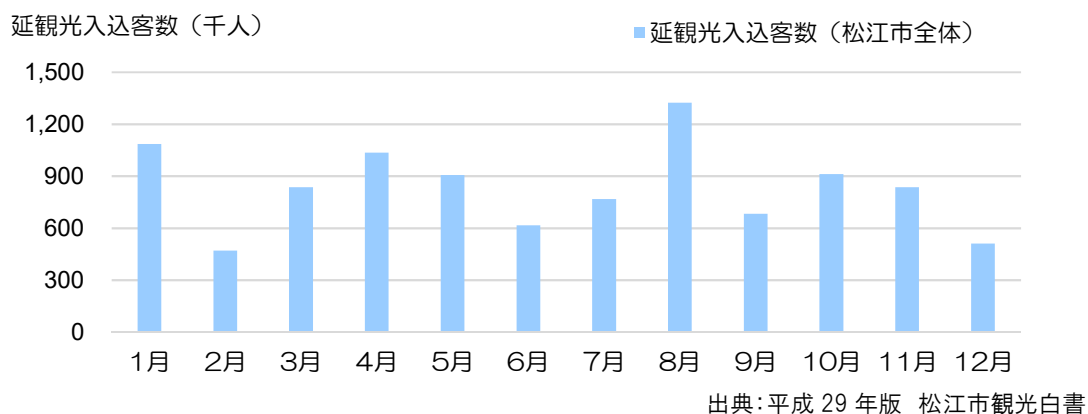


図 6 月別延入込客数

3) 宿泊客数

宿泊客数は、近年、200 万人台を堅持しており、宿泊客の9割以上がホテル・旅館へ宿泊している。

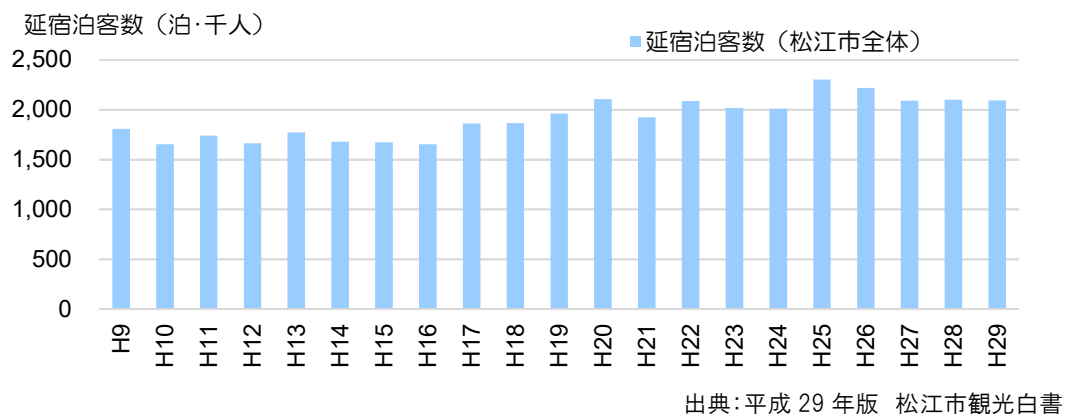


図 7 延宿泊客数の推移

表 1 宿泊客の宿泊先

区分	ホテル 旅館	民宿 ペンション	社会教育 施設	公共の 宿泊施設	キャンプ場	合計
延宿泊客数(人泊)	1,963,721	28,482	0	46,493	53,271	2,091,967
構 成 比	93.9%	1.4%	0.0%	2.2%	2.6%	100.0%

出典：平成 29 年版 松江市観光白書

4) 主要観光地の観光入込客数

本市において、観光入込客数が多い観光地は、神社・仏閣、温泉、城である。

表 2 行動目的別延入込客延数の上位 5 区分

行動目的 (中分類)	行動目的 (小分類)	入込客延数 (人地点)
歴史・文化	神社・仏閣	2,254,144
温泉・健康	温泉	1,593,894
歴史・文化	城	984,016
行祭事・イベント	行・祭事	564,192
都市型観光	商業施設	535,467

出典：平成 29 年 松江市観光動態調査結果

表 3 主要観光地・観光施設延入込客数

観光地・観光施設名	入込客延数 (人地点)
玉造温泉	615,771
松江城山公園	520,950
松江城	463,066
松江水郷祭	403,000
八重垣神社	372,457
カラコロ工房	363,802
美保神社	427,100
お城まつり	330,000
熊野大社	315,000
ぐるっと松江堀川めぐり	304,373

出典：平成 29 年 松江市観光動態調査結果

5) 観光消費額

一人当たりの観光消費額（観光消費額単価）は、いずれの項目も前年と比べて大きく増加している。特に県内宿泊客と県内日帰り客の増加が顕著である。

表 4 松江市の 1 人当たり消費額

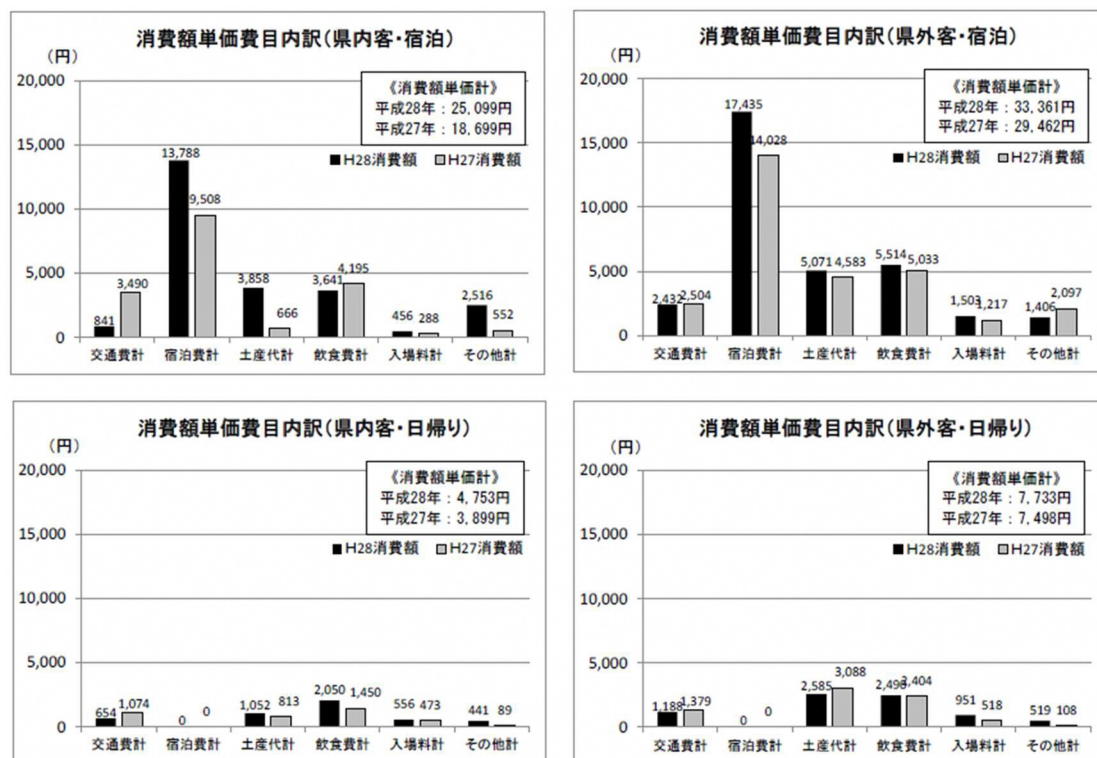
区分	観光消費額単価（円）		観光消費額 (百万円)
		対前年増減	
県内客・宿泊	25,099	+34.2%	790
県外客・宿泊	33,361	+13.2%	49,049
県内客・日帰り	4,753	+21.9%	4,772
県外客・日帰り	7,733	+3.1%	15,456
計	—	—	70,067

出典：平成 28 年度松江市観光白書

注)平成 28 年調査より、島根県観光動態調査の算出方法(更新：平成 28 年 6 月)を準用。
県外宿泊客について宿泊費 0 円(実家泊等)のサンプルを考慮しない等より、宿泊客の
観光消費額単価は前年比較において増加する傾向にある。

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 (島根県松江市)

観光消費額単価では、概ねいずれの費目も前年と比べて増加している。特に、宿泊費の増加が顕著である。



出典：平成 28 年度松江市観光白書

図 8 観光消費額単価の費目内訳

国内主要他都市の観光消費額単価と比較すると、名古屋市の観光消費額単価とほぼ同水準であることが見て取れる。

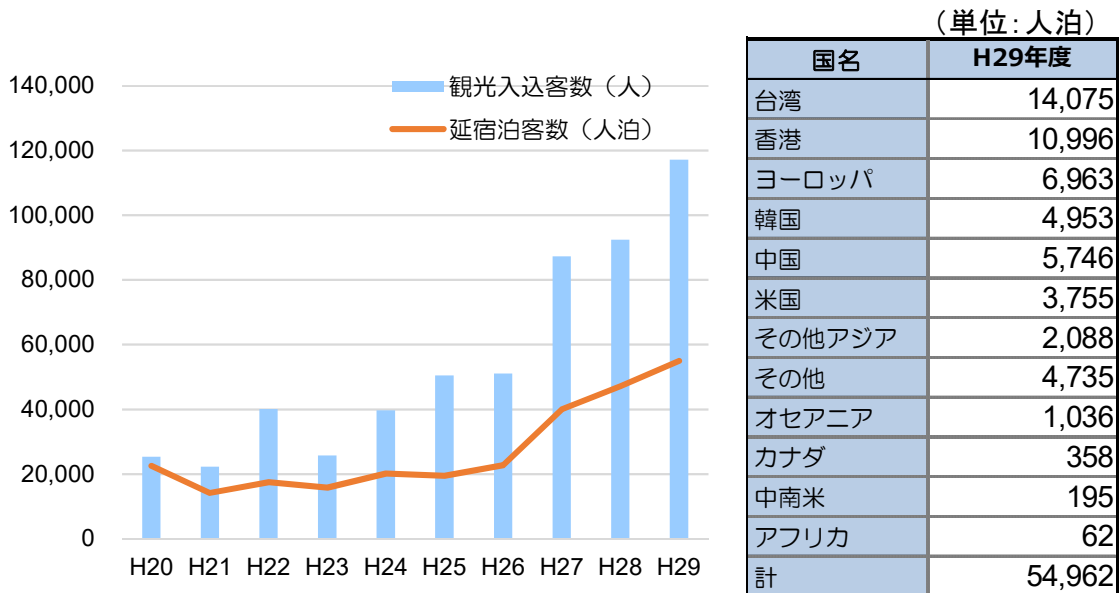
表 5 他都市の 1 人当たり消費額

	区分	観光消費額単価 (円)	観光消費額 (百万円)
名古屋市	宿泊客	24,530	156,700
	県内客・日帰り	2,905	49,600
	県外客・日帰り	6,211	147,800
	計	—	354,100
京都市	宿泊客	47,558	673,087
	日帰り客	10,058	413,072
	計	—	1,086,159
福岡市	計	—	377,300

出典：平成 28 年度名古屋市観光客・宿泊客動向調査
 平成 28 年度京都府観光入込客調査報告書
 平成 28 年京都観光総合調査結果
 平成 26 年福岡県観光入込客推計調査

6) 外国人観光客

外国人客数は、施設来訪者数及び宿泊客数ともに増加傾向にあり、台湾・香港といった近隣アジア諸国やヨーロッパからの来訪者が多い。



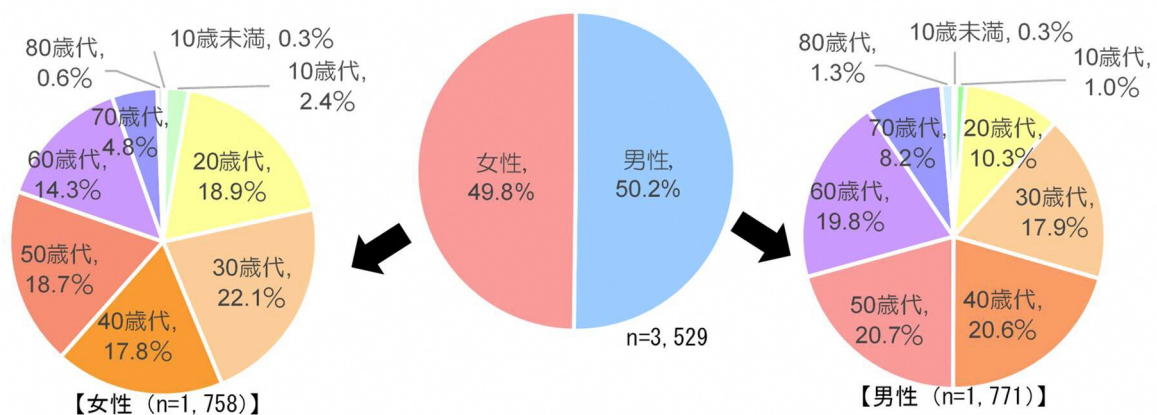
出典: 平成 29 年 松江市観光動態調査結果

図 9 松江市外国人割引施設への来訪者数・外国人宿泊客数

7) 観光客の属性

観光客の属性では、男女比は同程度である。

年齢層別では、男性は 50～60 歳代が多く、女性では 20～40 歳代が多いことから、年配の男性や若い女性の観光客が多いことが伺える。



出典: 平成 29 年 松江市観光動態調査結果

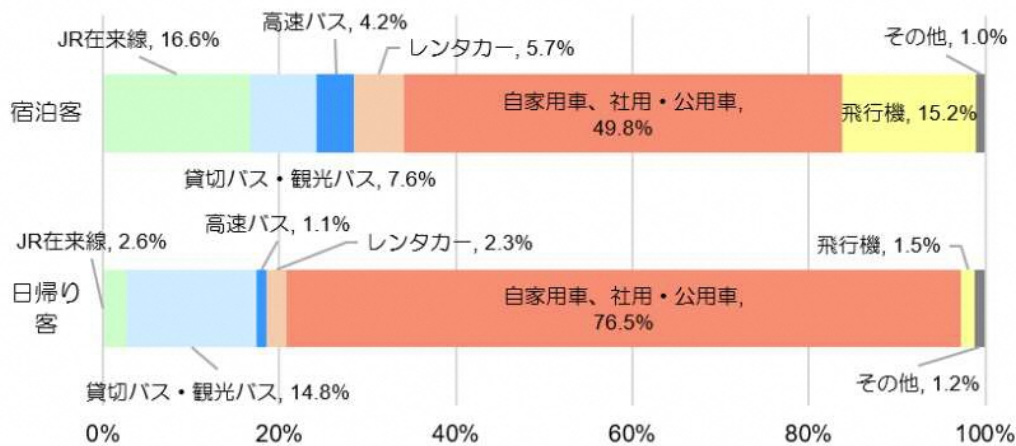
図 10 観光客の属性 (性別・年齢)

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 (島根県松江市)

8) 観光客の移動手段

来訪者の移動手段は、宿泊客・日帰り客ともに“自家用車、社用・公用車”の割合が最も高く、宿泊客の約半数、日帰り客の約 8 割を占めている。

“自家用車、社用・公用車”以外の移動手段としては、宿泊客は、“JR 在来線”、“飛行機”の比率が高く、日帰り客は、“貸切バス・観光バス”の比率が高い。

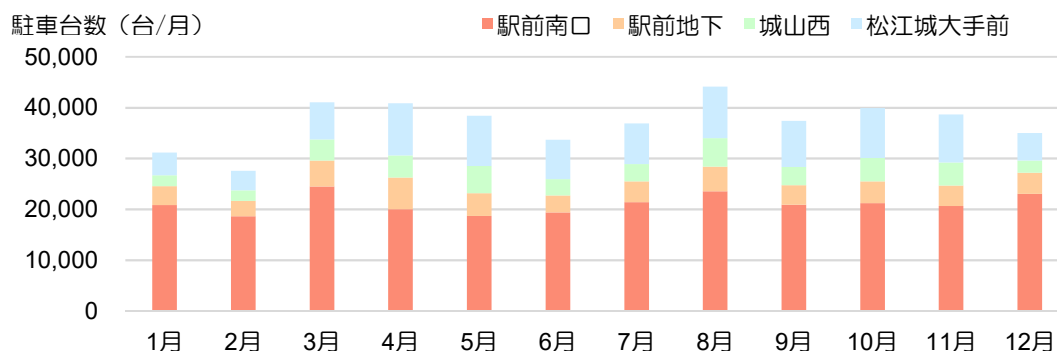


出典：平成 29 年 松江市観光動態調査結果

図 11 宿泊客・日帰り客の移動手段

9) 駐車場の状況

市中心部の市営駐車場の利用状況は、市内への入込客数が多い行楽シーズンや夏休みの期間に多い傾向である。特に休日や観光ピーク時には、駐車場待ちによる交通渋滞が発生しているため、市では、土日祝日に県庁や市役所の駐車場を無料で解放する「おもてなし駐車場制度」を観光客向けに実施している。



注) 駅前南口駐車場は平成 29 年 4 月に安全対策工事を実施していたため、代替として、平成 28 年 4 月の駐車台数を用い整理している

出典：平成 29 年版 松江市観光白書(松江城大手前駐車場、城山西駐車場)

出典：庁内資料(駅前南口駐車場、駅前地下駐車場)

図 12 松江市中心部の公営駐車場の駐車台数

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
(島根県松江市)



出典: 松江市観光協会資料

図 13 中心市街地の駐車場位置図

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 （島根県松江市）

1-3. 事業発案に至った経緯・課題

（１）自治体が抱えている課題

1) 官民連携による公益的土地の利活用

対象施設は、島根県地方職員共済組合が運営する福利厚生施設「ホテル宍道湖」として長年活用されてきたが、耐震基準が満足しておらず平成 29 年 3 月末に閉鎖した。現在は県所有の遊休施設として土地・建物は当時のままの状態となっている。

その立地条件は、山陰自動車道の松江玉造 IC から約 1.5km、市街地までは約 3km の本市の玄関口ともいえる場所に位置し、フリンジパークとしては好条件を有している。また、宍道湖沿いを走る国道 9 号線に隣接し、国道と当該施設の間には市街地まで続く緑道（本市所有）も通っており、アクセス性も良好である。

ただし、旧宿泊棟、庭園、グラウンド、駐車場からなる当該施設は約 1.9ha の敷地を有しており、ここで民間力を活用しながら公益性の高い一体的な利活用を進めるためには、エリアマネジメントの考え方を取り入れることが求められる。

さらには、その前提として①施設所有である県、②まちづくりの方針を示す本市、③事業者として敷地を活用する民間事業者の 3 者間での役割とリスク分担を含めた官民連携の事業スキームを明らかにすることが重要である。

【課題 I】

フリンジパークとなる交通結節点としては立地性・アクセス性共に好条件を有しているものの、現在、通過点である場所に交通結節機能という公益的機能を新たに創出するためには、広い敷地を一体的に捉えた整備・運営が必要。

2) マイカー観光の増加による渋滞の常態化

中国横断自動車道路（尾道松江線）の全線開通や出雲大社における平成の大遷宮、松江城の国宝化など、近年の相次ぐイベント効果により、国内外から本市を訪れる観光客は経年的に増加している。中でも増加が著しいのは、松江城や堀川めぐりなどの歴史・文化的観光資源が集積する中心市街地である。

その中、殿町などでは、松江らしさを象徴する歴史的資産を活かし、「まち歩き観光」の促進を図っている。しかし一方で、個人旅行ニーズの高まりもあり、マイカー利用の観光客が増えている。一般住宅も多い上、狭隘な道路も多い古くからの城下町に生活車両と観光車両が混在し車列をなす状況となっている。さらには、県庁所在地でもあり、官庁施設や民間のオフィスなどが集積していることから、一時利用の駐車スペースは慢性的に不足している。これにより、中心市街地での渋滞は常態化しつつある。

よって、公共交通のさらなる充実を図りつつ、そもそも市街地へ進入する観光マイカーを抑制し、マイカーから公共交通へ、そして歩きへとといった移動ツールの分散化を図っていく必要があると考える。

【課題Ⅱ】

渋滞による社会的・経済的ロスを解消し、中心市街地の「まち歩き観光」を推進するためには、郊外にフリンジパークとなる交通結節拠点を整備するなど、市街地へ進入する観光マイカーの抑制と公共交通利用促進を両輪で進めることが必要。

3) 公共交通との組合せによる土地利活用の必要性

全国的な傾向として人口減少やマイカー依存の高まりにより、地域公共交通の経営が逼迫している。本市でも、主要公共交通網である市内バス路線は、民営・公営共に、ほぼすべての路線が赤字路線となっている。

その中、市街地と郊外部を巡回するコミュニティバス『レイクライン』も導入されているが、市民と観光客の交通手段を同時に満足しようとする路線設定は、必ずしも各主体にとって利便性の高い交通手段とはいえず、公共交通利用を促進するには至っていない。利便性の低い路線バスは、当然ながら利用者の減少につながり、事業性は悪化し、それに起因する減便・路線集約などで、さらに利便性は低下するというネガティブスパイラルに陥る懸念がある。

よって、このネガティブスパイラルを断ち切るためには、集客施設の整備と利便性や希少性など付加価値のある公共交通を組み合わせた公共交通志向型の開発により、公共交通回帰へのきっかけを創り出すことも有効であると考ええる。

【課題Ⅲ】

市街地へ進入する観光マイカーを抑制し、公共交通利用者を増やすのみならず、本市が将来目指す都市づくりを推進するためにも、コンパクト・プラス・ネットワークの拠点形成により公共交通回帰へのきっかけを創り出すことが必要。

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 (島根県松江市)

(2) 上位計画との関連性

以下に、当該事業の上位計画の概要を示す。

表 6 平成の開府元年まちづくり構想

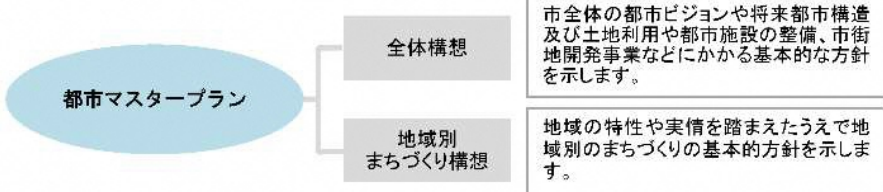
計画名	平成の開府元年まちづくり構想
策定主体	松江市
策定年度	平成25年 3月
計画期間	20 年先を見据えた長期ビジョン
位置付け	「国際文化観光都市60周年」「東出雲町との合併」「特例市への移行」などを契機として、多くの市民や市内外の有識者の参画を受け、松江市は20年先を見据えた新たな長期ビジョンとして策定したもの。
理念	《構想のコンセプト》 八雲が松江で何に感動し、日本に何を思い、世界に伝えたのか ～「八雲が見ていたもうひとつの松江」～ 《目指すまち》 また八雲が歩きはじめるまち
方針・考え方等	《松江の挑戦目標》 1. 松江に新たな産業を興していく 2. 松江が「人」を育てる、「人」が松江で輝く 3. 松江の魅力を高める「都市デザイン」
当該事業に係る記載	第2編 地域別まちづくり構想 / 第2章 地域別の方針より 《松江市の挑戦1》松江に新たな産業を興していく 1-1 観光産業のバージョンアップ ～世界を魅了する松江スタイルの旅～ ・観光消費の域内循環を促進する ・松江のインバウンド(海外からの観光客誘客)を増強する 1-6「産官学民」の「チーム松江」が新たな産業・仕事をつくる ・日本で最も「創業・起業に挑戦しやすい地域」になる ・連携をリードする高等教育機関(島根大学・島根県立大学・松江高専) ・ビジネスを支える専門人材の充実、ネットワーク化 《松江市の挑戦3》松江の魅力を高める「都市デザイン」 3-1 景観・まちなみのトータルマネジメント ・松江駅から塩見縄手、松江城までのトータルデザイン ・松江らしい駅前と水辺空間をつくる ・松江駅から松江大橋までの2本の大きなまちあるきルート 3-2 中心市街地の再活性化と連携 ・中心市街地の「日常的賑わい」を再生する ・産官学連携のまちづくり会社の設置・運営 ・歩きたく、つながるまち 3-3 世界とのつながりの中で輝く松江づくり ・世界とのダイレクトなネットワークづくり ・「松江の文化力」で世界に広がる人のネットワーク

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 (島根県松江市)

表 8 松江市まち・ひと・しごと創生

計画名	松江市まち・ひと・しごと創生 第1次総合戦略
策定主体	松江市
策定年度	平成27年 10月
計画期間	平成27年度～31年度(5か年)
位置付け	「まち・ひと・しごと創生法」第10条に基づく「市町村まち・ひと・しごと 創生総合戦略」として策定したもので、松江市まち・ひと・しごと創生人口ビジョンを踏まえ、今後5年間の具体的な戦略を示す。 - 松江市総合計画(平成19年度ー平成28年度)の基本構想、後期基本計画(平成24年度ー平成28年度)との整合を図るとともに、平成29年度を始期とする次期松江市総合計画の策定にあわせ、必要に応じて見直しを行う。
理念	《基本理念》 ①平成の開府元年まちづくり構想「松江らしさを見つめ直す」「共創」「逆転の発想」 ②県境を越えた広域連携による、まち・ひと・しごとの好循環づくり
方針・考え方等	《2つの挑戦》 挑戦1:出生数約2,000人／年を目指す 挑戦2:平均270人／年の社会増を目指す
当該事業に係る記載	4. 基本目標を実現するための具体的な取り組みについて 【基本目標1】 地域資源を活用し、個性豊かで強靱な産業を創り上げ、安定した雇用を創出する ① きらりと光る元気な企業群づくりプロジェクト ② 農林水産業の成長産業化プロジェクト ③ 観光産業のバージョンアップ・インバウンド強化プロジェクト →国宝松江城、茶の湯をはじめとした松江の文化力、宍道湖の夕日などの美しい自然や、縁雲・怪談・食などの新たな魅力、また医療・農業・漁業などの地域資源と組み合わせ、国内外への観光プロモーションを強化するとともに、国際文化観光都市「松江」に訪れる人へのおもてなしを官民挙げて促進します。 【基本目標5】 中海・宍道湖・大山圏域の連携強化により、日本海側の拠点をつくる ① 国内外を視野に入れた力強い産業圏域の形成 ② 交通ネットワークの充実 →境港の更なる活用や、圏域の時間距離の短縮により、域内循環を活性化するため、圏域全体で「8の字ルート」(境港出雲道路、中海架橋など)の早期完成を図ります。 ③ 住みたくなる圏域づくり ④ 住民サービスの向上

表 9 松江市都市マスタープラン 2018-2027

計画名	松江市都市マスタープラン 2018-2027
策定主体	松江市
策定年度	平成30年 3月
計画期間	10年間 (2018-2027)
位置付け	- 都市計画法第18 条の2 第1 項の規定に基づく「市町村の都市計画に関する基本的な方針」であり、市町村が市民の意見を反映して策定したもの。 - 本市全体のまちづくりの基本方針や将来都市構造及び土地利用や都市施設の整備などに係る基本的な方針を示す「全体構想」とともに、地域別のまちづくりの基本的な方針を示す「地域別まちづくり構想」を策定。  都市マスタープラン 全体構想 地域別まちづくり構想 市全体の都市ビジョンや将来都市構造及び土地利用や都市施設の整備、市街地開発事業などにかかる基本的な方針を示します。 地域の特性や実情を踏まえたうえで地域別のまちづくりの基本的な方針を示します。
理念	《基本理念》 定住と交流による活力あるまちづくり ～豊かな自然や水辺を大切にした歴史まちづくりの推進～
方針・考え方等	《まちづくりの基本方針》 ① まちの骨格となる公共交通の整備とアクセス手段の確保 ② まちづくりに不可欠な幹線道路の整備 ③ 多世代が居住する循環型の地域を形成するための土地利用の推進 ④ 若者に魅力ある雇用の創出のための土地利用の推進 ⑤ 誰もが安全・安心に暮らせるまちの形成 ⑥ 訪れる人との交流を促進するまちの形成
当該事業に係る記載	第2編 地域別まちづくり構想 / 第2章 地域別の方針より 《地域別まちづくり構想の基本方針》 - 利便性の高い交通アクセスを活用した雇用の創出 - 乃白桜台団地や千本つつじヶ丘団地などの住宅地における多世代循環型居住の促進 - 集落地域における公共交通の確保 《具体的な方針》 - 利便性の高い交通アクセスを活用した雇用の創出 →既存の工業団地や商業・業務地エリア等への企業誘致を推進します。 →松江西IC 周辺部の高い交通利便性を生かし、流通業務機能等の立地により雇用の創出を図ります。 →JR乃木駅周辺の生活サービス機能や雇用機能などの充実を図ります。 →ホテル栄道湖跡地などの遊休化している公有地の利活用を検討します。 - 交通結節点としての機能拡充 →JR乃木駅におけるロータリー及び歩道の整備を進めます。 - 公共交通の確保 →コミュニティバスについては、地域に合った運行ルートやダイヤとなるように、必要に応じて運行形態、運行体制の変更も含めた検討を行います。

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 (島根県松江市)

表 10 松江市公共交通体系整備計画第 3 次計画

計画名	松江市公共交通体系整備計画第 3 次計画【松江市地域公共交通網形成計画】																															
策定主体	松江市公共交通利用促進市民会議 / 松江市																															
策定年度	平成29年 3月																															
計画期間	5年間（2017-2021）																															
位置付け	「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく法定計画であり、松江市総合計画を上位計画とし、松江市の公共交通（バス）施策の基本となる計画として位置づける。 - 松江市都市計画マスタープラン等、公共交通（バス）施策に関連する各分野の諸計画との整合、長期的な視点に立ったまちづくりの方向性等に配慮しつつ展開していく																															
理念・目標	《基本理念（方向性）》 松江市民みんなでつくる『だれもが安心して、やさしく移動できるまち・松江』																															
方針・考え方等	《基本的な方針》 ① 持続可能な公共交通網の形成と利便性の維持・向上【将来への継承】 ② 公共交通（バス）利用促進のさらなる推進と過度な自動車利用の抑制【意識・行動の変革】 ③ 公共交通（バス）の利用環境の改善・整備の促進【質の向上】 ④ 市民会議を中心とした市民・企業・交通事業者・行政等の協働による計画の推進【共に育む】																															
当該事業に係る記載	6. 松江市地域公共交通網形成計画 / 6-5. 実施計画より <table><tr><td rowspan="4">基本方針大項目…Ⅱ 持続性確保</td><td>中 項 目</td><td>小 項 目</td><td>具体の施策項目</td></tr><tr><td rowspan="4">(1) 中長期的見通えた、持続可能な公共交通運行体制の検討</td><td>①市街地・近郊地域の公共交通運行体制の検討</td><td>■路線バスの運行体制のあり方の検討</td></tr><tr><td>②郊外地域の公共交通運行体制の検討</td><td>■コミュニティバスの運行のあり方の検討 ■路線運行基準に基づくコミュニティバス運行の検証の検討 ■他モードの移動手段の活用・連携 ■共助による移動手段の導入の検討</td></tr><tr><td>③新たな収入源の検討</td><td>■新たな収入源の検討</td></tr><tr><td>④地域公共交通再構築計画の策定</td><td>■地域公共交通再構築計画の策定</td></tr></table> ※赤字は所収項目 <table><tr><td rowspan="4">基本方針大項目…Ⅲ 路線見直し</td><td>中 項 目</td><td>小 項 目</td><td>具体の施策項目</td></tr><tr><td rowspan="2">(1) 路線の見直し</td><td rowspan="2">①ニーズに応じた継続的な路線の見直し</td><td>■路線路線の調整 ■路線バスの路線・経路等の見直し ■既存コミュニティバス路線の見直し ■市街地型コミュニティバスの導入 ■通院・通学バス路線の見直し ■空回りのバス ■予約型乗合タクシー等による終バス後の深夜便運行の検討</td></tr><tr><td>(2) 他交通機関との連携</td><td>①J 日・一畑電車との連携 ②空路・船運との連携 ■鉄道連携バス路線の確保 ■空港・港への接続バスの確保</td></tr><tr><td rowspan="4">(3) ターミナル機能の充実</td><td rowspan="4">①J 日松江駅ターミナル機能の充実</td><td>■J 日松江駅ターミナル再整備 ■J 日松江駅ターミナルの安全対策</td></tr><tr><td>②乗継ターミナルの整備・充実</td><td>■郊外型乗り継ぎターミナルの整備 ■パーク＆ライド駐車場の整備・拡充</td></tr><tr><td>③タクシーとの連携</td><td>■ターミナル内タクシー乗場等の整備</td></tr><tr><td>④自転車との連携</td><td>■レンタサイクル・駐輪場の整備</td></tr></table> ※赤字は所収項目	基本方針大項目…Ⅱ 持続性確保	中 項 目	小 項 目	具体の施策項目	(1) 中長期的見通えた、持続可能な公共交通運行体制の検討	①市街地・近郊地域の公共交通運行体制の検討	■路線バスの運行体制のあり方の検討	②郊外地域の公共交通運行体制の検討	■コミュニティバスの運行のあり方の検討 ■路線運行基準に基づくコミュニティバス運行の検証の検討 ■他モードの移動手段の活用・連携 ■共助による移動手段の導入の検討	③新たな収入源の検討	■新たな収入源の検討	④地域公共交通再構築計画の策定	■地域公共交通再構築計画の策定	基本方針大項目…Ⅲ 路線見直し	中 項 目	小 項 目	具体の施策項目	(1) 路線の見直し	①ニーズに応じた継続的な路線の見直し	■路線路線の調整 ■路線バスの路線・経路等の見直し ■既存コミュニティバス路線の見直し ■市街地型コミュニティバスの導入 ■通院・通学バス路線の見直し ■空回りのバス ■予約型乗合タクシー等による終バス後の深夜便運行の検討	(2) 他交通機関との連携	①J 日・一畑電車との連携 ②空路・船運との連携 ■鉄道連携バス路線の確保 ■空港・港への接続バスの確保	(3) ターミナル機能の充実	①J 日松江駅ターミナル機能の充実	■J 日松江駅ターミナル再整備 ■J 日松江駅ターミナルの安全対策	②乗継ターミナルの整備・充実	■郊外型乗り継ぎターミナルの整備 ■パーク＆ライド駐車場の整備・拡充	③タクシーとの連携	■ターミナル内タクシー乗場等の整備	④自転車との連携	■レンタサイクル・駐輪場の整備
基本方針大項目…Ⅱ 持続性確保	中 項 目		小 項 目	具体の施策項目																												
	(1) 中長期的見通えた、持続可能な公共交通運行体制の検討		①市街地・近郊地域の公共交通運行体制の検討	■路線バスの運行体制のあり方の検討																												
			②郊外地域の公共交通運行体制の検討	■コミュニティバスの運行のあり方の検討 ■路線運行基準に基づくコミュニティバス運行の検証の検討 ■他モードの移動手段の活用・連携 ■共助による移動手段の導入の検討																												
		③新たな収入源の検討	■新たな収入源の検討																													
④地域公共交通再構築計画の策定		■地域公共交通再構築計画の策定																														
基本方針大項目…Ⅲ 路線見直し	中 項 目	小 項 目	具体の施策項目																													
	(1) 路線の見直し	①ニーズに応じた継続的な路線の見直し	■路線路線の調整 ■路線バスの路線・経路等の見直し ■既存コミュニティバス路線の見直し ■市街地型コミュニティバスの導入 ■通院・通学バス路線の見直し ■空回りのバス ■予約型乗合タクシー等による終バス後の深夜便運行の検討																													
			(2) 他交通機関との連携	①J 日・一畑電車との連携 ②空路・船運との連携 ■鉄道連携バス路線の確保 ■空港・港への接続バスの確保																												
	(3) ターミナル機能の充実	①J 日松江駅ターミナル機能の充実	■J 日松江駅ターミナル再整備 ■J 日松江駅ターミナルの安全対策																													
②乗継ターミナルの整備・充実			■郊外型乗り継ぎターミナルの整備 ■パーク＆ライド駐車場の整備・拡充																													
③タクシーとの連携			■ターミナル内タクシー乗場等の整備																													
④自転車との連携			■レンタサイクル・駐輪場の整備																													

(3) 上記課題への対策としてこれまで実施した施策や調査等

上記課題へ対応するため、平成 29 年度には、国土交通省による「創蓄省エネルギー化モデル構想策定支援事業」の支援を受け、官民連携によるまちづくりのモデル構想を策定した。以下に、同構想である「エコ×ユニバーサルな国際文化観光都市・松江の次世代型まちづくり構想（創蓄省エネルギー化モデル構想）」の概要を示す。

1) 構想概要

事業名	国土交通省_創蓄省エネルギー化モデル構想策定支援事業
策定構想名	エコ×ユニバーサルな国際文化観光都市・松江の次世代型まちづくり構想 ～ 誰もが楽しめる拠点づくりと低炭素型モビリティのネットワーク化を目指して ～
策定主体	代表団体;エコ×ユニバーサルな松江のまちづくりを考える会 協同団体;松江市
策定年度	平成30年 3月

2) 本構想が認識する地域課題

① 観光需要の高まりによる環境への負荷

松江城天守の国宝指定、中国横断自動車道尾道松江線の全線開通等の影響を受け、近年、松江市内の観光入込客数は増加傾向にあり、市街地ではマイカー来訪者も増えている。

松江城大手前駐車場周辺では、城下町特有の見通しの悪い道路や細街路、わかりにくい駐車場などの要因により、観光シーズンを中心に駐車場の空き待ちの車列や駐車場を探す車両、さらには日常生活・業務車両も加わり、常に渋滞が発生している。（*城山大手前線の平成 30 年夏の全線供用開始で改善が見込まれている）

交通混雑は騒音問題や CO₂ 排出量の増加など沿道環境の悪化を招くほか、交通事故等のリスクを高めることにも繋がり、市街地における渋滞緩和及び通行車両の減少は喫緊の課題といえる。

② ユニバーサル観光を推進する受入れ態勢の遅れ

観光需要が高まる中、誰もが安心して旅を楽しむことのできるユニバーサルツーリズムの環境整備は未だ途上であり、必ずしも十分とはいえない。

2020 年の東京オリンピック・パラリンピックを目前に、松江市が国際文化観光都市として世界から選ばれる観光地となるためには、行政や事業者・NPO 等幅広い関係者の協力のもと、地域のユニバーサル観光受け入れの機運、体制を強化し、旅行商品となりうるユニバーサル視点でのコンテンツ開発や高齢者や身体障がい者などの自動車移動の制約を受ける人たちも、家族や友人など誰もと一緒に楽しめる観光環境づくりが求められる。

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 （島根県松江市）

③中心市街地に増える低未利用地

松江市の中心市街地内には“松江らしさ”が凝縮した観光拠点が多数あり、多くの観光客が訪れている。しかし一方で、人口減少や高齢化により空き家や空き店舗も目立つようになっている。

特に松江駅前では、狭小なスペースを活用し、平面駐車場などの低未利用地が多く、これらは、街の魅力や求心力を低下させるとともに、市街地内の交通混雑を誘引する原因の一つにもなっている。

3）本構想を推進するリーディングプロジェクト

上記地域の課題を背景に、“エコ（創蓄省エネ，低炭素）”及び“ユニバーサル”の視点から、観光行動の低炭素化と、誰もが思い思いに楽しめるおもてなしの観光地づくりを推進し、「国際文化観光都市・松江」の品格を高めていくための“道しるべ”として以下の3つのリーディングプロジェクト（LP）を設定した。

【LP1】「歩きたくなる」市街地賑わい拠点の整備

→ まち歩き観光を促進し、市街地内でのマイカー利用を抑制。

【LP2】「行きたくなる」郊外交通結節拠点の整備

→ 郊外に賑わい施設を兼ねたパーク＆ライド拠点を整備し、市街地へのマイカー進入を抑制。

【LP3】「乗りたいくなる」モビリティネットワークの構築

→ 市街地と郊外拠点を結ぶエコでユニバーサルなモビリティを導入。

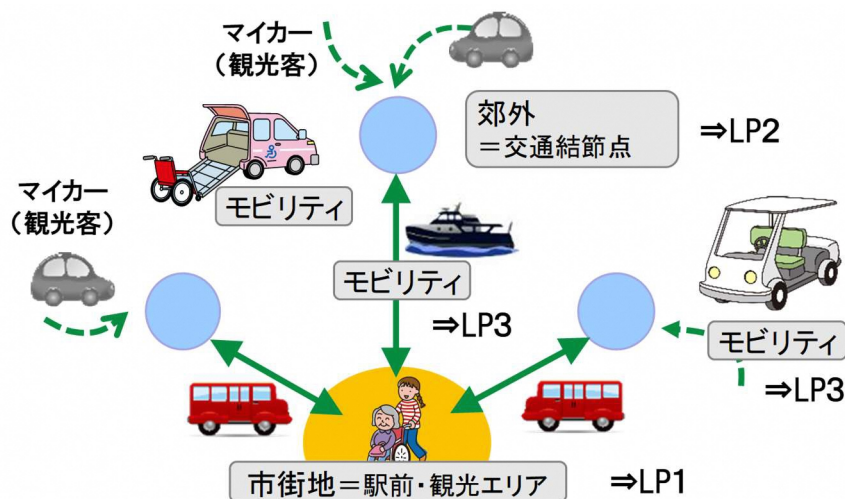


図 14 リーディングプロジェクトのイメージ

なお、LP1~LP3 を推進するモデル地区は下記のとおりである。

対象施設のある乃木地区は、特に LP2 及び LP3 の推進地区として位置付けられている。



図 15 リーディングプロジェクトを推進するモデル地区

4) 対象地が所在する乃木地区におけるリーディングプロジェクト

① 乃木地区における LP 検討の背景

- ・ J R 乃木駅と国道 9 号線に挟まれたエリアで、商工業団地内に住宅が混在。
- ・ 地方職員共済組合が運営する福利厚生施設「ホテル宍道湖」跡地有り（建物が耐震基準を満たしておらず H28 年 12 月に営業終了。H29 年 3 月末に閉館。）



図 16 乃木地区の現状

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 （島根県松江市）

② 乃木地区におけるリーディングプロジェクト

【LP2】「行きたくなる」郊外交通結節拠点の整備

LP2-1) 公的遊休不動産活用による新たな拠点づくり

取組みの方向性	- ユニバーサル観光対応型の宿泊・福祉・商業等を含む - 複合型賑わい拠点の整備 - 広大な敷地を活用したPV駐車場整備による平常時の再エネ利用（災害時には避難拠点として活用）
事業における役割	行政／公的不動産の民活利用支援 民間／公的不動産を活用した新たな拠点の整備

【LP3】「乗りたくなる」モビリティネットワークの構築

LP3-1) 次世代モビリティの導入

取組みの方向性	- 誰でも楽しめる回遊型電動小型低速モビリティの導入 - 湖畔周辺観光モビリティの自動走行化
事業における役割	行政／次世代モビリティ導入に向けた各種支援 民間／事業スキームの具体化と社会実装

LP3-2) 水都松江を代表するエコシップの開発・導入

取組みの方向性	- デザイン性＆利便性の高いバリアフリー対応型エコシップの開発 - 湖上遊覧や観光拠点のネットワーク化
事業における役割	行政／民間による技術開発支援 民間／エコシップの開発及び活用した観光支援サービスの事業化

（４） 当該事業の発案経緯

上記のとおり、対象地は、市街地から約 3 km の宍道湖畔に位置し、県所有の福利厚生施設「ホテル宍道湖」として長年活用されてきた。しかし、耐震基準の未達により施設は閉鎖することとなり、平成 28 年 9 月、島根県は、その後の施設活用策について、立地自治体である本市に対し施設活用の意向照会を行った。

平成 29 年 9 月、地元の民間事業者たちにより組織された任意団体エコ×ユニバーサルな松江のまちづくりを考える会が、国土交通省による「創蓄省エネルギー化モデル構想策定支援事業」の採択を受け、官民連携による意見交換を重ねながら、平成 30 年 3 月には創蓄省エネルギー化のまちづくり構想をとりまとめた。なお、同構想では、解決すべき課題として市街地への車両進入抑制をかかげており、「歩きたくなるまちづくり」「立ち寄りたくなる拠点づくり」「乗りたくなるモビリティ」の 3 つの視点から創エネ、蓄エネ、省エネの施策を検討し、公共交通の利用促進等による街の脱炭素化を図るものであった。

そのリーディングプロジェクトの一つとして、官民双方から挙げられたのが、本調査の対象施設であるホテル宍道湖跡地（公有地）を活用した市街地の車両進入抑制を図るフリンジパーキングの確保と、誘客施設の整備による郊外型交通結節拠点の形成であった。

表 11 これまでの検討経緯

平成 28 年 9 月	島根県より松江市へ施設活用の意向照会
平成 28 年 12 月	ホテル宍道湖 営業終了
平成 29 年 3 月	「松江市地域公共交通網形成計画(松江市公共交通体系整備計画〔第 3 次計画〕)」策定
	ホテル宍道湖 閉館
	本市における年度観光入込客数が過去最高を突破 (2年連続で 1,000 万人超え) ⇒ この頃から渋滞の常態化が目立つように
平成 29 年 9 月	エコ×ユニバーサルな松江のまちづくりを考える会が国土交通省の「まち・住まい・交通の創著省エネルギー化モデル構想策定支援事業」に応募し採択
平成 30 年 3 月	「松江市都市マスタープラン」策定(公共交通網を骨格としたまちづくりを決定) エコ×ユニバーサルな松江のまちづくりを考える会が「エコ×ユニバーサルな国際文化観光都市・松江の次世代型まちづくり構想 ～誰もが楽しめる拠点づくりと低炭素型モビリティのネットワーク化を目指して～」を策定

なお、対象地が中心市街地のフリンジパークとして交通結節拠点になると考えた場合、一般利用者の利用形態を具体的に想定すると、①交通結節拠点(駐車場)に駐車した後⇒集客拠点に一定時間滞在し⇒その後、ネットワーク機能(自転車やバス等)で市街地に移動、という動きが主になると考える。

従って、交通結節拠点の駐車場は集客機能の利用者にとって使いやすいものであるべきであり、かつ、集客機能の利用者に対して効果的にネットワーク機能の利用を促す必要がある。よって、これら 3 機能は、別々に計画されるのではなく、一体のものとして整備・運営される必要があり、その官民連携手法のあり方を具体化する必要があった。

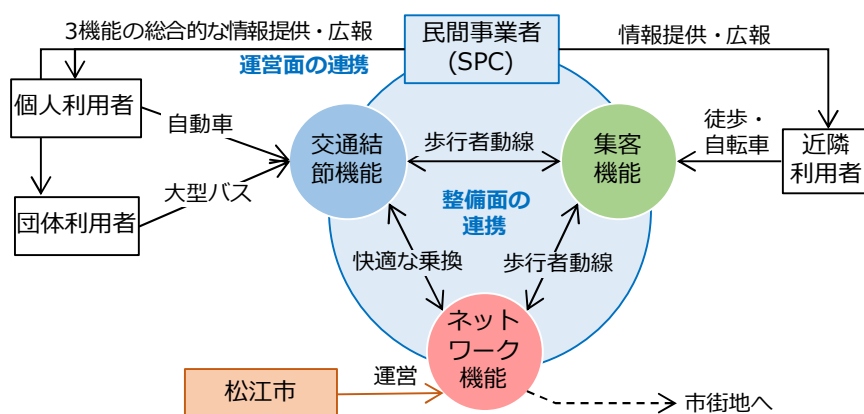


図 17 3つの機能と事業スキーム

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 （島根県松江市）

1-4. 検討体制の整備

本調査の検討にあたっては、以下のとおり、庁内体制を組織し推進してきた。

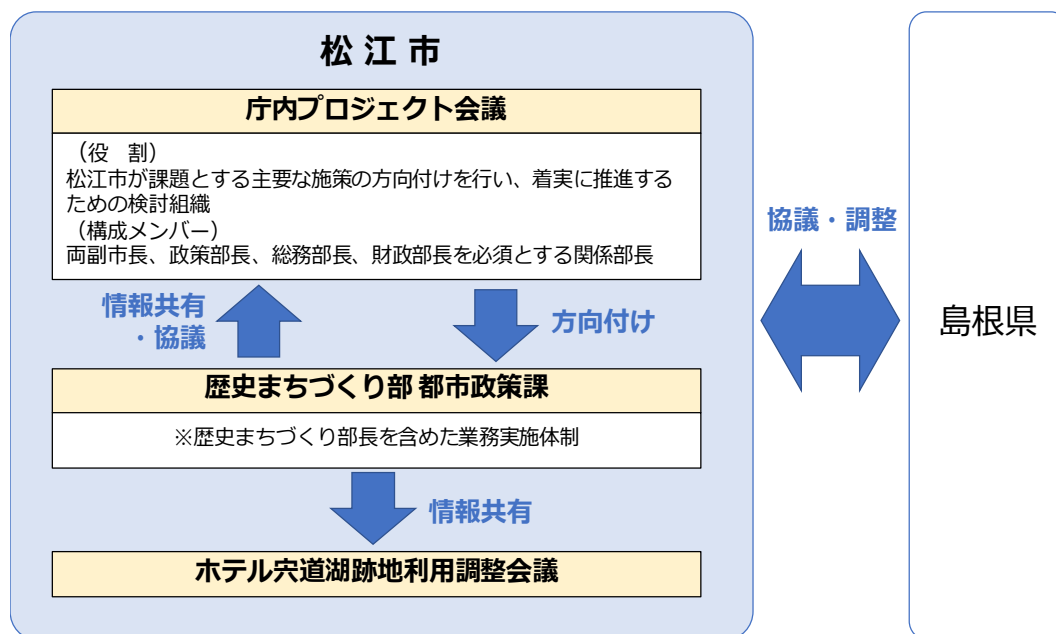


図 18 本調査における庁内推進体制

2. 本調査の内容

本調査の流れは下図のとおり。

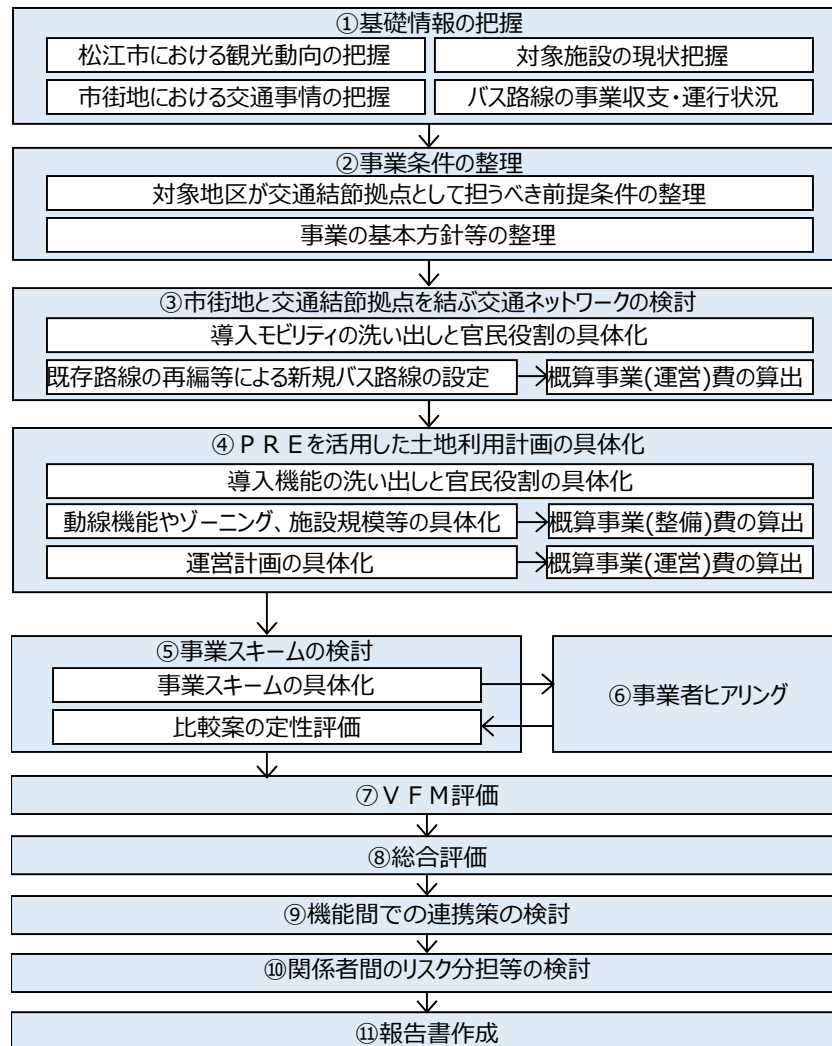


図 19 調査の流れ

① 基礎情報の把握 / ② 事業条件の整理

事業手法の具体化にあたり、既存資料を活用し本市の観光動向、交通事情、公共交通事情、対象施設の現状等について基礎情報を整理・分析した。その上で新たな拠点が備えるべき機能ポテンシャル、事業検討上の前提条件を整理し、本市として交通結節拠点に求める事業条件（方針）を明らかにした。

③ 市街地と交通結節拠点を結ぶ交通ネットワークの検討

新たな交通結節拠点と、市街地及び対象地区を結ぶ効果的なモビリティを整理した。さら

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
(島根県松江市)

にそれらの有効性を検証し、導入時の概算事業費を算出した。

④ PRE を活用した土地利用の具体化

上記②③を踏まえ、集客機能・交通結節機能を発揮する上で交通結節拠点に整備すべき各機能施設を対象施設の現状を踏まえ具体化し、土地利用案（ゾーニング案，施設規模案等）を具体化した。

⑤ 事業スキームの検討

政策目的を達成することを大前提としつつ、民間の資金やノウハウを最大限活用し、事業の効率性と魅力を高めるスキームを複数案整理した。

⑥ 事業者ヒアリング

手法については本市とも調整・協議しながら、場合によっては紙面による一次ヒアリングを実施し、地元企業を含む 10～20 社程度ヒアリング調査を実施した。

⑦ VFM 評価 / ⑧ 総合評価

本事業において、交通結節機能（P&R 駐車場とバスターミナル）整備時の PPP/PFI 手法の適用性と、民間事業として集客機能を整備する場合の土地の移譲方法（定期借地または土地売却）について、定性的・定量的評価を行った。

また、本事業を公共が実施する場合の PSC と官民連携で実施する場合の LCC を算出し、VFM の評価を行った

⑨ 機能間の連携策の検討

集客機能および交通結節機能の整備・運営事業と、ネットワーク機能のバス運行事業の一体的実施、各機能を連携・補完しあうような事業展開・運営上のあり方等について検討を行った。

⑩関係者間のリスク分担等の検討

本事業におけるリスク分担として、「交通結節点機能の DBO 事業に係るリスク分担」、「集客機能に係る定期借地事業に係るリスク分担」、「ネットワーク機能における交通事業者（バス運行事業者等）との連携業務に係るリスク分担」の視点から、民間事業者と本市のリスクについて整理した。

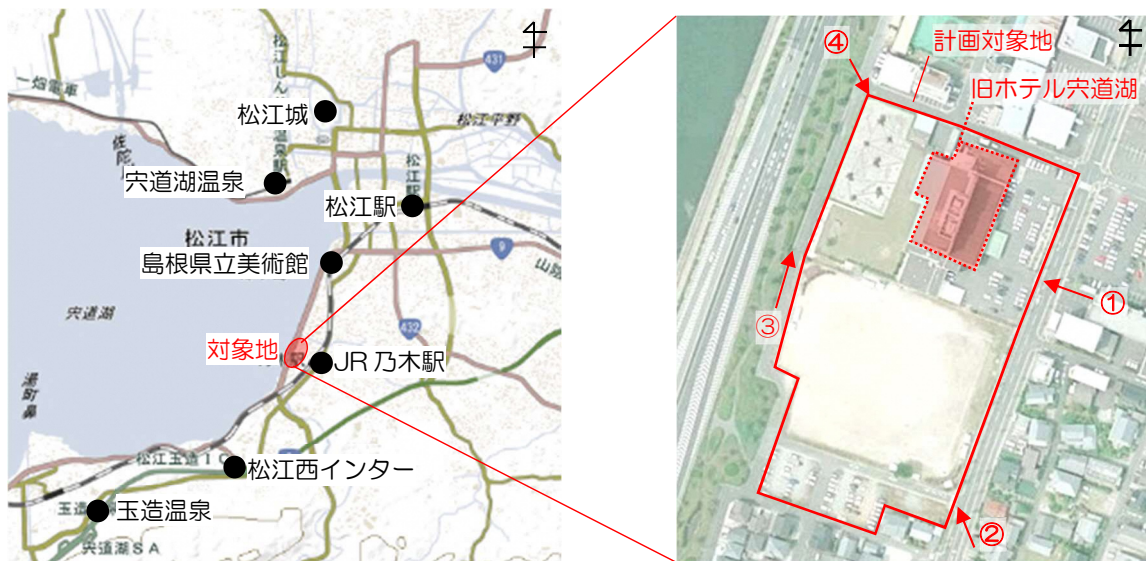
3. 前提条件の整理

3-1. 対象地及び対象施設の概要

(1) 対象地の位置・周辺の状況

対象地は、宍道湖東岸の湖畔に位置する約 1.9ha の敷地（県有地）である。

松江駅から約 3km、松江西 IC（山陰道）から約 2.5km、松江城から約 3.8km、島根県立美術館から約 1.5km の位置に立地している。



出典：地理院地図より作成

図 20 対象地周辺の状況



①敷地東側から



②敷地南東側から



③敷地南西側から



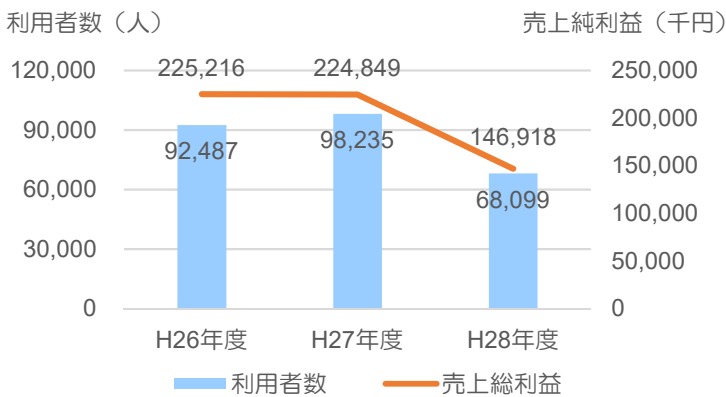
④敷地北側から

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 （島根県松江市）

（２） 対象施設の概況

対象地には、平成 29 年 3 月末に閉館した旧ホテル穴道湖の建物が未撤去のまま残されている。以下に施設概要を示す。

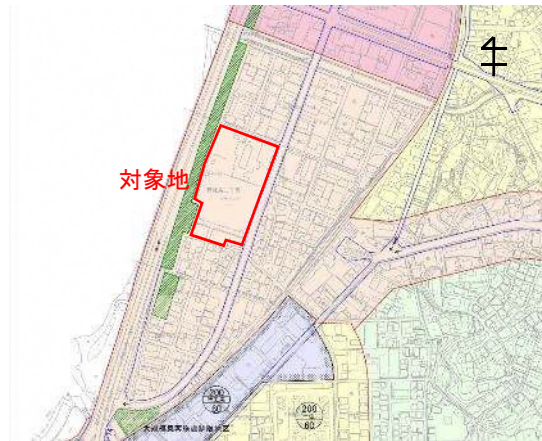
表 12 対象施設の概況

項目	概要
施設機能	・昭和 50 年 5 月から宿泊施設(ホテル)として機能しており、平成 28 年 12 月末に営業を終了。翌年 3 月末に閉館した。 ・現在は、遊休不動産となっている。
施設規模	・鉄筋造 6 階建て、延床面積 6,325.61m² ・客室数 38 室(定員 74 人)、会議室 9 室(定員 422 人)
築年数	・43 年(H31 年 3 月時点)
利用状況	・平成 28 年度は、12 月末までの営業であるため、利用者・売上総利益ともに低くなっている。 ・平成 28 年度を除き、閉館前直近は、年間利用者数が 10 万人弱、売上総利益が約 220 百万円を推移している。 ▼閉館前の施設利用者数・売上総利益  出典：島根県資料
老朽化の度合い	・平成 27 年に実施した耐震診断結果では、施設全体において、老朽化が進行しており、「補強を要する」と判定されている。
解体費用	・447,898 千円(建設業者による見積もり金額)

(3) 都市計画上の位置づけ

対象地は、第2種住居地域である。

また、松江市景観計画に基づき、展望地からの良好な展望を保全するための基準を定め、建築物の高さを制限している。



出典：松江市都市計画総括図

図 21 対象地周辺の土地利用

表 13 対象地の緒言

対象地面積	約 1.9ha(19,330 m ²)
用途地域	第二種住居地域※
法定容積率	200%
法定建ぺい率	60%

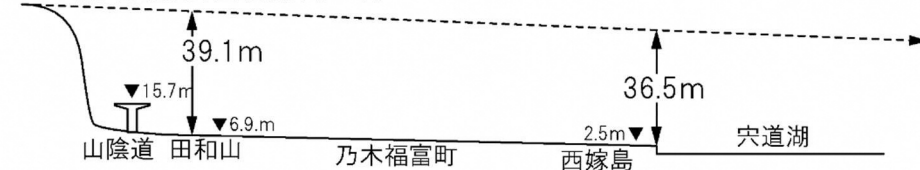
※第2種住居地域

劇場、映画館、その他床面積が10,000m²を越える大規模な集客施設(店舗、飲食店)、倉庫、工場等は建設できない。



B断面図

▼田和山史跡公園視点高 約EL=47.1m



出典：市 HP

図 22 展望地の景観形成基準（田和山史跡公園からの展望）

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査 (島根県松江市)

(4) アクセシ性

1) 周辺道路

対象地は、国道 9 号線と県道 24 号線の合流部付近に位置する。それぞれの日交通量は、国道 9 号が約 3 万台、県道 24 号線が約 7 千台である。また、対象地と国道 9 号線の間には、本市が管理する緑道があり、国道 9 号線から対象地へは直接アクセスできない。

なお、最寄の鉄道駅は JR 山陰本線の乃木駅、最寄のバス停は西嫁島 2 丁目バス停である。



注) 対象地最寄りの西嫁島 2 丁目バス停は㉔

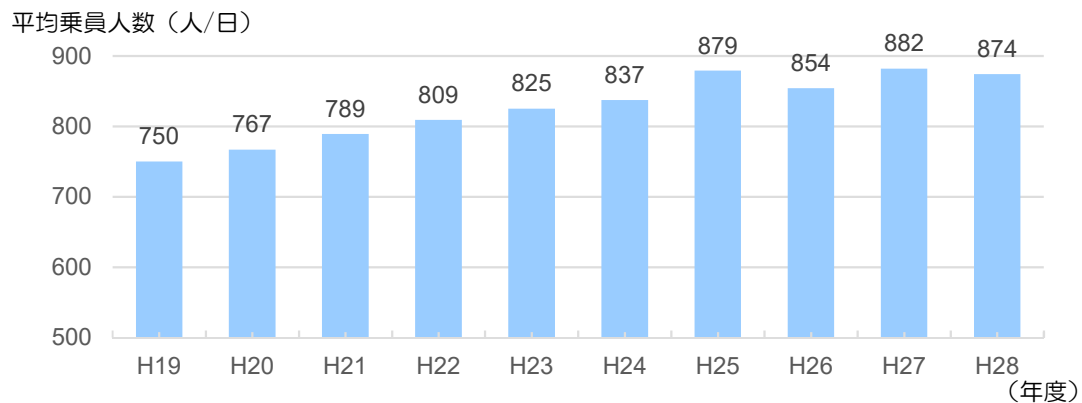
出典: 松江市交通局 HP

図 23 レイクラインの運行ルート

2) 公共交通の状況（鉄道）

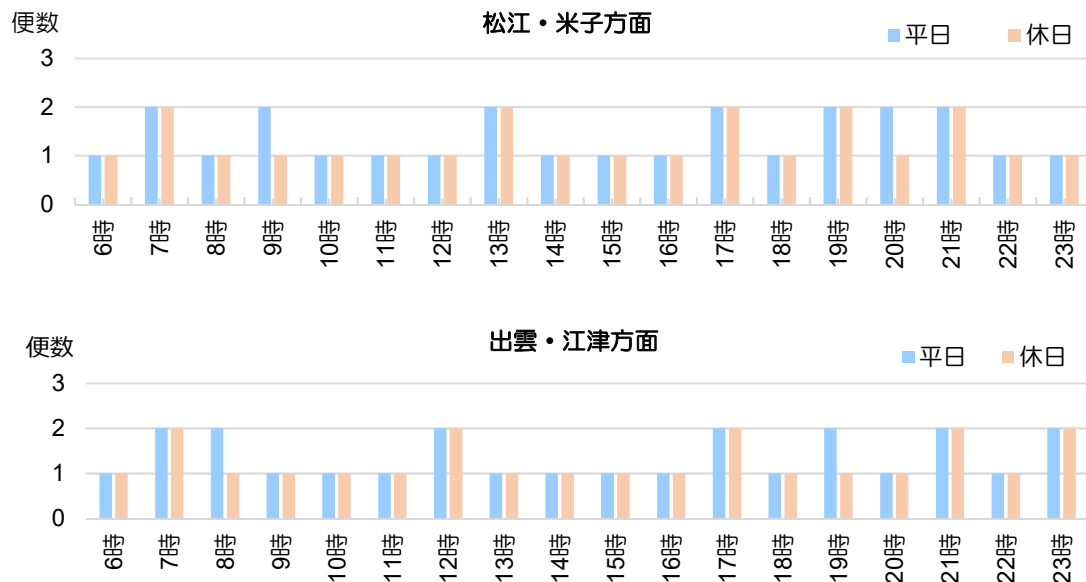
対象地最寄りの鉄道駅である JR 山陰本線乃木駅における一日あたりの平均乗員人数は、経年的に増加傾向にあり、平成 28 年度は平均 874 人/日であった。(参考: 同年実績として、松江駅は 4,522 人/日、浜田駅は 788 人/日)

休日、平日共に、松江・米子方面及び出雲・江津方面の上下線合わせて 1 時間当たり 2 ～ 4 本が運行している。



出典: 平成 28 年島根県統計書

図 24 乃木駅の日平均乗員数の推移



出典: JR 西日本 HP (JR おでかけネット)

図 25 JR 乃木駅の運行本数

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査 (島根県松江市)

3) 公共交通の状況(バス)

対象地最寄りの西嫁島 2 丁目バス停は、市営バスの「ぐるっと松江レイクライン(夕日観賞コース)」が通っている。当コースでは、「日本の夕日百選」に選定された宍道湖の夕日をバスの中から眺めることが出来る。

平成 31 年 1 月現在、休平日とも、16 時台～18 時台にはそれぞれ 1 本ずつが運行している。ただし、この運行時間及び運行本数は、季節に応じて変化し、年間を通じて、一日当たり 3～4 本程度運行している。



出典: どこでもバスマップ(NPO 法人プロジェクトゆうあい)

図 26 松江市内のバス路線図

3-2. 施設機能の検討

(1) 導入機能について

対象地には、ここを目的地化する「集客機能」、利用者の利便性を高め、中心市街地への自動車流入を抑制する「交通結節機能（駐車場・バスターミナル）」、対象地から中心市街地へ来訪者を運ぶ「ネットワーク機能（バス・自転車等）」の3つの機能を一体的に整備・運営する。

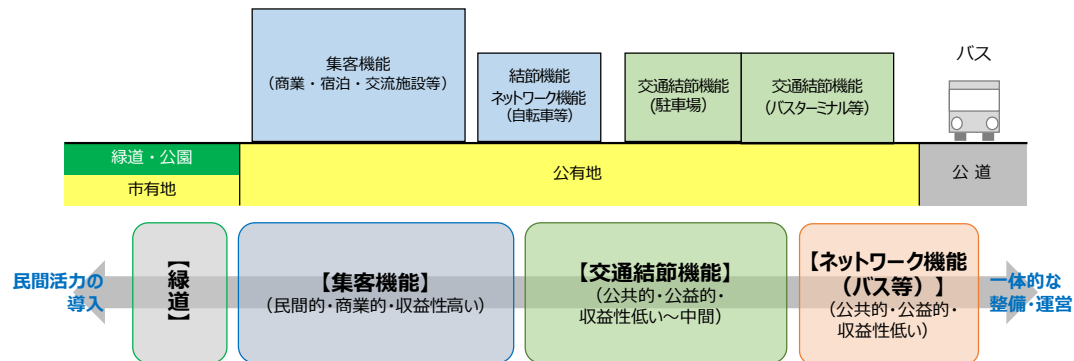


図 27 導入機能の概念図

(2) 集客機能

1) 集客機能に求める要件

対象地を中心としたエリアにおける観光系施設の立地状況を見ると、宿泊施設及び土産物販売店は松江城・松江駅を中心とするエリアに集積し、宿泊施設にいたっては、対象地周辺にはほとんど立地していない。

飲食店については、松江城・松江駅を中心とするエリアに多く立地するものの、対象地周辺にも立地している。



出典：スマートフォンアプリ「商圈スコープ」

※データは平成 21 年度経済センサス、平成 18 年度事業所・企業統計調査を準用

図 28 対象地周辺の状況

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 (島根県松江市)

以上を踏まえ、上位計画並びに観光の状況より、対象施設の集客機能に求められる要件について整理・分析する。

上位計画においては、観光関連施策は重要・主要施策として位置付けられている。今後、観光入込客数等を更に増加させるためには、インバウンド対応や既存観光資源の魅力化に加えて、新たな観光資源・観光地の開発についても検討することが重要であると言える。

観光関連の統計結果は軒並み増加傾向にあり、観光入込客数もピークが分散されていることから、一年を通じて観光客を魅了する豊富な観光資源に恵まれていることが見てとれる。

観光客の属性に関しては、インバウンドや若い女性など、比較的発信力があり感度の高い層の観光客が多く来訪しているのが現状である。

本市の主要観光資源である歴史・文化・温泉・健康関連の観光資源は、松江城・松江駅を中心とするエリア、市の西部エリア、市の東部エリアに集積している。

以上より、対象地は、これらの既存主要観光資源の集積が見られない地域ではあるものの、宍道湖畔に位置し、県立美術館の近傍にある等、既存主要観光資源と棲み分けた新たな観光拠点となり得るポテンシャルを有していると言える。そのため、対象施設の集客機能については、インバウンドや若い女性等を主要なターゲットとした新たな観光資源開発に資する機能を有することが求められると言える。



出典: 本市観光マップを基に作成

図 29 主要観光資源の集積状況

2) 導入機能のコンセプト

対象地は、宍道湖畔に位置し、県立美術館の近傍にある等、既存主要観光資源と棲み分けした新たな観光拠点となり得るポテンシャルを有している。従って、集客機能の基本方針としては、既往の主要観光資源のように既存の地域資源の持つ魅力を引き出すことで観光地化した拠点づくりを進めるものではなく、様々な地域資源に新たな価値を与え、新たな魅力・地域資源を創造・発信することで新たに観光地化する拠点づくりを進めることとする。

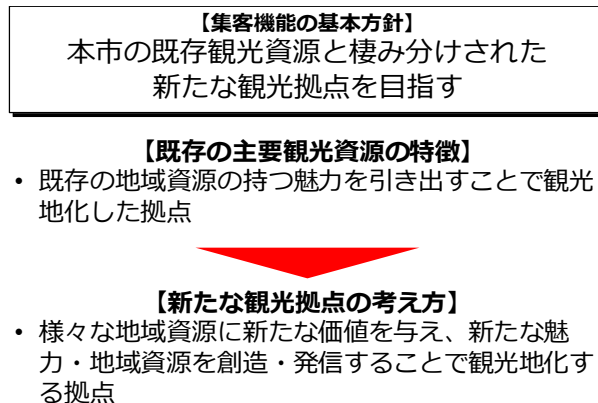


図 30 集客機能の基本方針

基本方針を踏まえた集客施設のコンセプトとしては、「創造」・「発信」・「交流」を柱としたコンセプトとする。

「創造」については、本市が有する食文化や歴史資産等の豊富な地域資源を時代に即した視点で再評価することで新たな価値を見出すことで、新たな地域資源等を創造することを目指す。

「発信」については、創造された新たな地域資源や、これまでに伝えきれていなかった本市の魅力等を積極的に発見・発信することを目指す。

「交流」については、創造された新たな地域資源の開発・発見・発信等により、様々な人やモノ、情報等が活発に行き交うことで交流や賑わいが創出されることを目指す。

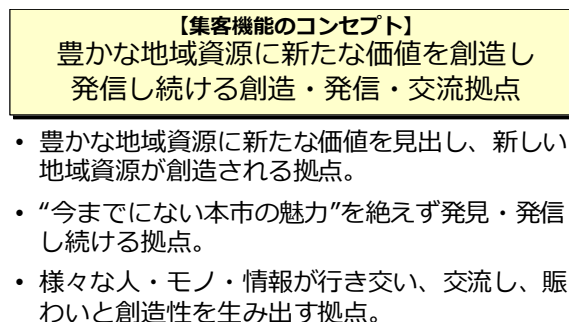


図 31 集客機能のコンセプト

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 (島根県松江市)

3) 導入機能の構成

対象地を交通結節拠点として確立させるためには、対象地へ強力に誘客するだけの目的地とする必要がある。そのために、地域資源の新たな活用等により観光客や市民が日常的に利用できる飲食・物販機能が必要となる。

また、宍道湖が一望できる好立地を活かし、宿泊型観光を促すための宿泊機能についても必要である。さらに、地域の新たな魅力を創造・発信するための拠点として、様々な意欲ある人材・企業を育成し、呼び込むための機能としてインキュベーション機能も必要である。

以上より、集客施設への具体的な導入機能としては、飲食・物販機能、宿泊機能、インキュベーション機能を想定する。

なお、集客機能のターゲット層としては、日本の自然や文化、工芸品等に関心のある外国人や、新しいモノに対する感性が高い若い女性などが想定される。

導入機能	各機能のイメージの一例
飲食・物販機能	地元食材を堪能できるレストラン 地元住民の憩い・交流の場となるカフェ 若手作家・クリエイター等による地元特産品や 工芸品等をアレンジしたショップ 等
宿泊機能	レイクビューを最大限に活かしたホテル 等
インキュベーション機能	シェアオフィス、コワーキングスペース 等

観光客
若い女性
外国人 等

図 32 導入機能のイメージ

4) 中・長期的な集客機能の展開イメージ

対象地が交通結節拠点となるためには、一過性の賑わいではなく、持続的な賑わいを生み続ける仕掛けが肝要となる。

そのために、対象地が点としての賑わいを創出するのではなく、中・長期的に対象地を中心として様々な集客機能(対象地への来館者をターゲットとする店舗)が集まり、クラスターを形成するような、面的広がりを持った賑わいを創出することが望ましいと言える。

従って、集客機能の管理運営事業については、中・長期的に面的広がりを持った賑わいを創出できるようなエリアマネジメントが継続的に展開されることを目指す。

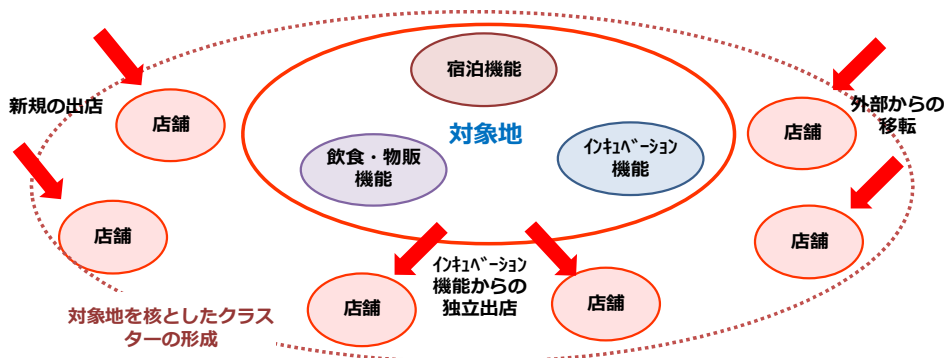


図 33 クラスター形成による面的広がり・エリアマネジメントのイメージ

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
(島根県松江市)

5) 参考事例

以上の集客機能の考え方を勘案すると、対象施設は多面的機能を包含した「道の駅」的な施設となることが想定される。また、主要なターゲットとしてインバウンドや若い女性客を想定することから、施設や内装のデザインや品揃え、商品開発においては、これらのターゲットを意識した施設となることが望まれる。

以上を踏まえ、本施設のイメージに類似する施設を以下の通り整理した。

表 14 集客機能の参考事例一覧

施設名称	概要	施設イメージ
センザキッチン (山口県長門市)	- 地元食材を使ったカフェやレストランの他、コミュニティスペース、情報発信機能などを有する複合型地域活性化施設。 - ふれあい・繋がりを提供することをコンセプトに、様々な交流イベントも実施。	 
里の MUJI みんなみの里 (千葉県鴨川市)	- 株式会社良品計画が指定管理者になったことを契機に、無印良品のコンセプトに沿って改装。 - 地元産品直売所、地元食材を使ったレストラン・カフェの他、地域の新たな産品やブランド化を進める研究拠点施設も導入。	 
農村イノベーションラボ (兵庫県篠山市)	- 兵庫県篠山市と神戸大学が連携して運営するインキュベーション施設。地域の課題解決をビジネスに結び付ける「ローカル・ビジネス・スクール」を標榜している。 - 篠山イノベータースクールをセミナーの開催、起業支援など。 - JR 西日本との連携プロジェクトもある。	 
フラノマルシェ (北海道富良野市)	- 市の中心市街地活性化策の一環として、市と民間事業者が連携して整備した複合型地域活性化施設（運営は民間事業者）。 - 施設は 4 棟に分かれ、地域の野菜・加工品販売、地域のブランド商品販売、ベーカリー及びカフェを各棟で運営している。	 

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査 (島根県松江市)

(3) 交通結節機能

1) 交通結節機能に求める要件

対象地に求める交通結節機能として、第一に備えるべきは中心市街地へのマイカー進入を抑制するためのフリンジパークであり、それは市内外から本市中心市街地へマイカーで来訪する観光客が、マイカーから公共の交通機関（シャトルバス等）に乗継ぐためのパーク＆ライド（以降、P&R）駐車場として整備されることが前提となる。

その施設規模は、休平日を中心に渋滞の常態化が深刻化しつつある殿町の市営松江城大手前駐車場における駐車不足台数から試算する。

また、集客機能の機能向上を図るため、P&R 駐車以外の一般車や観光バスが立ち寄る際の駐車規模についてもあわせて試算を行う。

① P&R 駐車規模

下記のとおり、市営松江城大手前駐車場における駐車不足台数を試算し、対象地で確保すべき P & R 駐車台数を 50 台とする。

※なお、駐車実態として、大手前駐車場に並ぶ車両が途中で他の駐車場へ移動する場合も見受けられ、潜在的な駐車需要は試算値よりも多くなると想定される。従って、今後詳細な実態調査が必要とされる。

i) 駐車可能台数

平均駐車時間＝80 分^{※1}

回転率＝60 分/80 分＝0.75（回/時）

大手前駐車場の収容台数＝67 台

9～15 時までの想定される駐車実績＝ $67 \times 0.75 \times (15-9) = 302$ 台^{※2}

※1；H25 中海宍道湖大山圏域観光アンケート結果（中海・宍道湖・大山圏域観光連携事業推進協議会）による松江城の平均滞在時間

※2；駐車場混雑時間帯として 9～15 時で設定（※1 のアンケート結果より）

ii) 駐車需要台数

9～15 時までの駐車需要台数（実績）＝ $450 \text{ 台} \times 76.8\% = 346$ 台^{※3}

※3；H28、29 年の観光シーズン時における大手前駐車場の最大駐車需要 450(台/日)に対し、※1 のアンケート結果から松江城への時間帯別来訪割合（9～15 時は 76.8%）を乗じて試算

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
(島根県松江市)

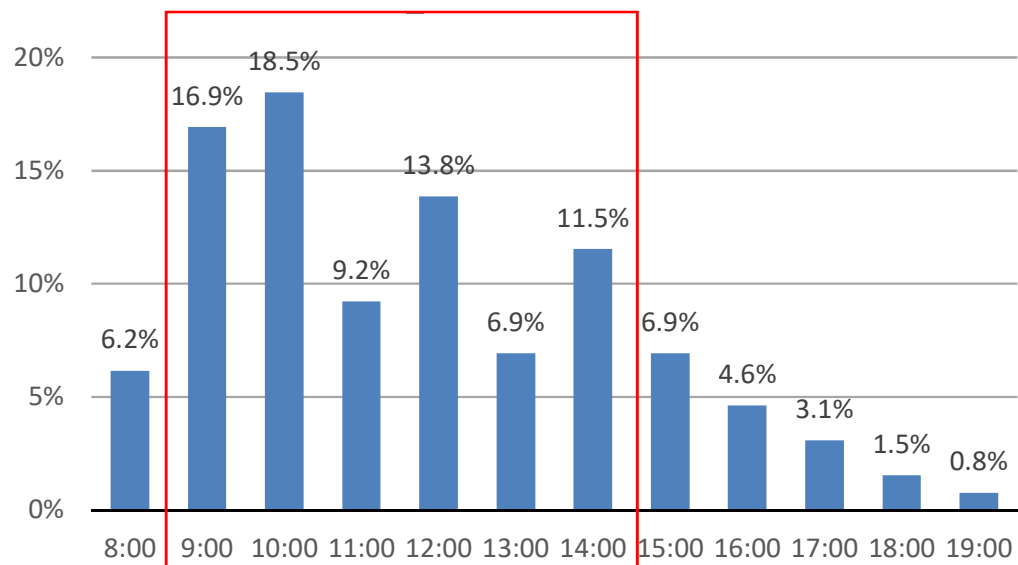


図 34 松江城_時間帯別来訪割合

表 15 松江城大手前駐車場の最大駐車台数

		最大駐車台数(台/日)
H28年	5月	441
H29年	5月	464
H28年	8月	464
H29年	8月	425
H28年	10月	462
H29年	10月	439
平均		449.2

iii) 駐車不足台数

駐車不足台数 = 346 - 302 = 45 台

≒ 50 台を P&R 駐車場として設定する

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 (島根県松江市)

② 一般車の駐車規模

集客機能の施設内容や規模が現時点で未定であるため、ここでは、国道 9 号に接する既存の道の駅（キララ多伎、湯の川）の立ち寄り率をもとに 10%で設定し、対象地の前面道路（国道 9 号）から立ち寄り台数を試算し、駐車規模を 100 台とする。

表 16 立ち寄り率の設定

項目	道の駅キララ	道の駅湯の川	備考
a.H27 入込観光客数(人/年)	486,172	477,654	H27島根県観光動態調査より
b.平均乗車人数	1.30	1.30	H22道路交通センサスより
c.年間立ち寄り台数(台/年)	373,978	367,426	a/b
d.年間日最大駐車率(日/年)	0.48%	0.48%	大手前駐車場の普通車駐車台数の実績H28より
e.日立ち寄り台数(台/日)	1,804	1,772	c*d
f.前面道路の国道9号交通量(台/日)	16,793	21,206	H27道路交通センサスより
g.立ち寄り率	10.7%	8.4%	e/f
立ち寄り率平均	10%		

表 17 一般車の駐車台数の設定

項目	数値	備考
a.小型車交通量(台/日)	28,089	H27道路交通センサス_R9袖師町
b.立ち寄り率	10.0%	
c.時間ピーク率	8.0%	ピーク時交通量/24h交通量 (H27道路交通センサス_R9袖師町)
d.ピーク時立ち寄り台数	225	a*b*c
e.回転率	2.4	NEXCO設計要領のSA平均駐車時間 25分で設定
駐車台数(台)	94	d/e

③ 観光バス用駐車規模

城山西駐車場（大型車専用）に駐車する大型車が対象地の集客施設にも立ち寄ると仮定し、現況の最大駐車台数 50 台に対しピーク率を乗じて、10 台を駐車規模とする。

日最大駐車台数（城山西駐車場実績値）＝約 50 台/日

ピーク時（10:00～11:00）駐車台数＝ $50 \times 18.5\% = 9$ 台

≒約 10 台を大型車駐車場として整備する。

表 18 城山西駐車場（大型車専用）の最大駐車台数

		最大駐車台数(台/日)
H28年	5月	45
H29年	5月	59
H28年	8月	26
H29年	8月	54
H28年	10月	51
H29年	10月	67
平均		50.3

④ バス乗降場

後述する「(4)ネットワーク機能」として、シャトルバスならびに既存の路線バスやレイクラインの乗り入れも考慮し、バス乗降場を確保する。

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 (島根県松江市)

2) 参考事例

交通結節拠点として複数機能を組み合わせた開発事業を行う場合、都市部であれば、交通事業と開発事業が、電鉄系のグループ企業等によって一体的に行われることが多い。同じグループ企業が行うことで、拠点形成と交通利用促進の相乗効果を引き出しながら、公共交通に基盤をおいた都市開発が可能となる。

しかし、地方部では、本市のように交通事業を行政が担っている場合も多く、官による公共交通の利用促進と民による沿線開発が個別に論じられるケースがほとんどである。

よって、上記3つの機能を官民連携により一体的に整備・推進する場合の事業スキームや事業メニューを具体化することは、本事業の交通結節機能を考える上で重要なポイントとなる。

以上を踏まえ、本施設のイメージに類似する施設を以下の通り整理した。

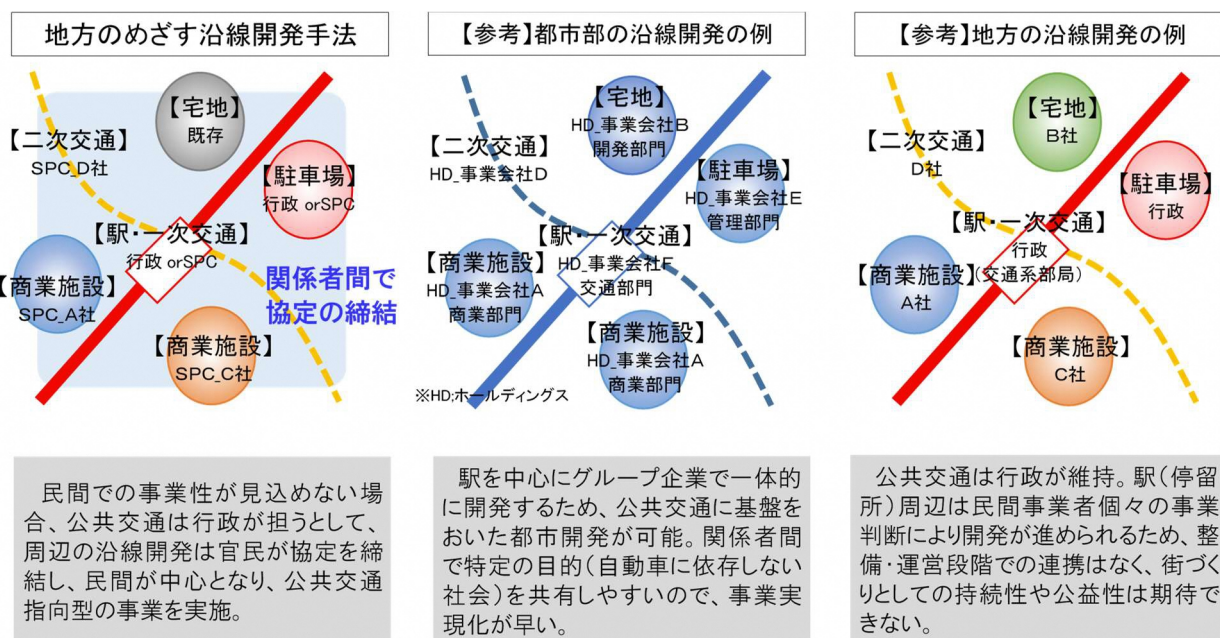


図 35 地方がめざす沿線開発手法のイメージ

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
(島根県松江市)

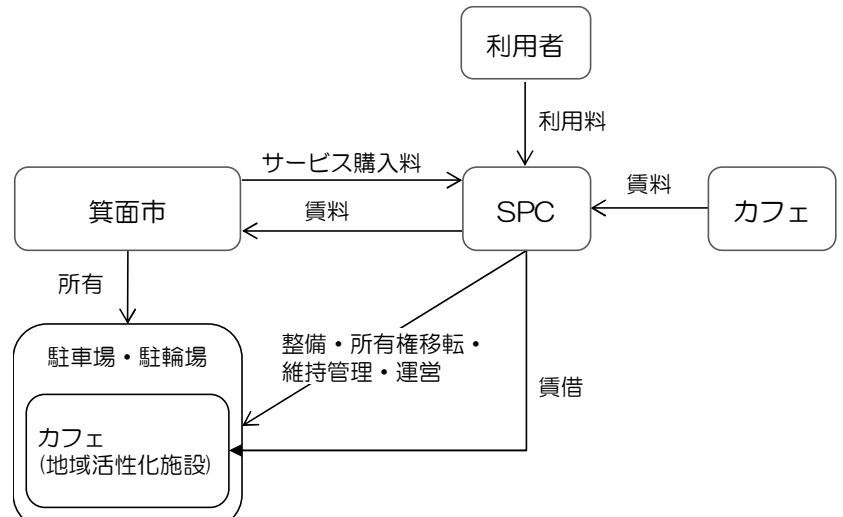


表 19 宮崎駅西口バスターミナル

宮崎県宮崎市		
事業概要		・宮崎県、宮崎市が所有する未利用地を活用し、以前から整備が予定されていた交通センターとともに駅前に相応しい拠点的な施設を民間活力の導入により整備。 ・宮崎駅西口の市有地及び県有地に事業用定期借地権を設定し、民間事業者が施設の企画、資金調達、設計、建設、経営、管理運営を行う。施設は民間事業者が所有し、市は別途、公共施設(バス乗降施設、駐輪場)を整備する。
【基本データ】		
実施主体		・宮崎県、宮崎市
敷地面積		・約 10,570m ² (県有地:約 6,200m ² 、市有地:約 4,370m ²)
事業手法	公共施設整備	・バスターミナル、市営駐輪場:市が整備 ・広場:民間事業者が整備 ・そのほか公共公益機能:民間整備+テナント入居
	民間活用用地	・事業用定期借地権による貸付
整備施設	公共	・バスターミナル(バス乗降場 敷地面積 1,570.27 m²) ・バス待合所(壱番館内に宮崎交通がテナントとして入居) ・観光案内施設(壱番館内に観光協会がテナントとして入居) ・駐輪場(公営)(約 117 m²) ・広場(フェニックス広場/約 367 m²、KITEN 広場/約 2,644 m²)
	民間	・宮崎グリーンスフィア壱番館(延床面積 約 19,00 m²。うち、ホテル:約 4,700 m²、オフィス:約 6,000 m²) ・立体駐車場、駐輪場(附置義務台数分)
事業規模	公共	・総事業費(バスターミナル):約 1.3 億円
	民間	・総事業費 約 47 億円 ・土地の賃料(年額) 宮崎市/約 1,379 万円、宮崎県/約 2,500 万円 ・保証金 土地賃料の年額相当額
官民連携の仕組み		<pre> graph TD City[宮崎市] <--> 覚書・基本協定書・借地契約等 SPC[SPC] Pref[宮崎県] <--> 借地契約等 SPC Fin[金融機関] -- 融資 --> SPC SPC -- 建設契約 --> JV[建設JV] SPC -- 運営・維持管理保守契約 --> OpCo[運営会社] SPC -- 出資 --> MINTO[MINTO企業 地元企業] SPC -- 床取得 --> Chamber[商工会議所] OpCo <--> Chamber JV <--> 直接協定 City </pre>

公的不動産を核とした交通結節拠点の創出に関する事業手法調査
 (島根県松江市)

表 20 市立箕面駅前駐車場

大阪府箕面市		
事業概要		・JR 箕面駅前において、老朽化や利便性の向上が課題となっていた駐車場・駐輪場を、民間活力を導入し再整備。 ・また、駐車場に併設される地域活性化施設(カフェ等)については、民間事業者 に床を賃借しており、駐車場・駐輪場という交通施設と、商業的な施設の整備・ 運営を一体的な PFI 事業として実施(BTO スキーム)。 ・PFI 事業者は、駐車場・駐輪場の利用料金や地域活性化施設のテナント賃料を 得ることが出来る。
【基本データ】		
実施主体		・箕面市
敷地面積		・市有地:約 3495.58m ²
事業 手法	公共施設 整備	・駐車場・駐輪場:市所有、民間整備 ・地域活性化施設(カフェ):市所有、民間整備・賃貸
	民間活用 用地	・市所有の地域活性化施設を民間が賃借
整備 施設	公共	・複合施設:約 11,143m ² ／普通車 290 台、自転車 729 台
	民間	
事業 規模	公共	・総事業費:約 12 億円
	民間	
官民連携の 仕組み		 <pre> graph TD User[利用者] -- 利用料 --> SPC[SPC] Cafe[カフェ] -- 賃料 --> SPC SPC -- サービス購入料 --> City[箕面市] City -- 賃料 --> SPC City -- 所有 --> Lot[駐車場・駐輪場] Lot -- 整備・所有権移転・維持管理・運営 --> SPC SPC -- 賃借 --> CafeFacility[カフェ
(地域活性化施設)] </pre>

(4) ネットワーク機能

1) ネットワーク機能としての要件

対象地へ接続させる交通ネットワークとしては、市街地への車両進入抑制に資する交通であるとともに、新たな拠点のポテンシャルを高める交通であることが求められる。

また、すでに対象地近傍では、コミュニティバスや路線バスが運行しており、それら既存の交通手段との接続や棲み分けもあわせて考える必要がある。

現時点で想定される交通手段としては、既存のバス交通（高速バス、空港バス、路線バス、レイクライン）はもちろん、より利便性の高い観光地直結のシャトルバス、シェア・レンタル型交通（レンタカー、カーシェア、レンタサイクル）、乗合型小型交通（乗合タクシー、ベロタクシー）や、近年注目されるグリーンスローモビリティ等が挙げられる。

このうち、市内二次交通としての機能、車両抑制効果、利用料金の安さ、導入のしやすさをもとに相対的な評価を行うと、対象地に接続するバス交通としては、路線バス、レイクライン、シャトルバスが考えられる。これ以外に、レンタサイクル、ベロタクシー、グリーンスローモビリティが考えられる。特に、休日や観光シーズン時の大手前付近の交通混雑を積極的に緩和するために、公共が P&R 駐車場と一体的に整備するものとしては、シャトルバスが考えられる。次頁以降に各交通の事例を示す。

表 21 対象地への導入が考えられる交通ネットワーク

想定される交通手段		利用交通		車両の抑制効果	利用料金	導入しやすさ	計画地への接続総合評価	計画地に接続する交通ネットワーク評価
		一次	二次					
バス	高速バス	○						速達性が求められることから対象外とする
	空港バス	○						同上
	路線バス		○	△	◎	○	★	便数の多い南循環線が計画地近傍を走行している主に生活利用になる
	レイクライン		○	○	◎	○	★	夕日鑑賞コースとして既に計画地近傍を経由している片方向の循環ルートであり、観光地によっては大回りになる
	シャトルバス		○	◎	◎	○	★	松江城付近直通により利便性が高まり、クルマからの乗換えを促しやすい
シェア・レンタル	レンタカー		○		△			自動車からの転換は考えにくく、車両の抑制効果は期待されない
	カーシェア		○		△			同上
	レンタサイクル		○	△	◎	◎	★	近距離向きなので、計画地周辺での観光移動（宍道湖や夕日鑑賞等）になる ※乗捨型のシェアリングの場合はエリア対応や車体再配置等が課題
乗合	乗合タクシー		○	△	△			乗車人数が少ないため料金が割高になりやすい 自動車からの転換は考えにくい
	ベロタクシー		○	△	○	○		近距離向きなので、計画地周辺での観光移動になる 多くの事例では、ドライバーは学生アルバイトが多く、若い人材の確保が懸念される
	グリーンスローモビリティ		○	△	○	○	★	同上 車両タイプによっては10名以上の乗車も可能 速度20km/h未満のためルート設定に留意する必要があるが、夕日鑑賞や県立美術館までのコースに良い