

石野公園の「道の駅」化に伴う  
公園再整備に係る官民連携事業調査

報 告 書

令和2年3月

熊 本 県 人 吉 市  
株式会社九州経済研究所

## 目次

1. 本調査の概要.....	1
1-1 調査の目的 .....	1
1-2 人吉市の概要.....	1
1-3 事業発案に至った経緯・課題 .....	3
1-4 検討体制の整備 .....	5
2. 本調査の内容.....	6
2-1 調査の流れ .....	6
3. 前提条件の整理.....	7
3-1 対象施設及び対象地の概要.....	7
3-2 公園施設機能の現状の課題.....	23
3-3 対象施設の情報整備状況.....	27
4. 民間事業者ヒアリング調査.....	29
4-1 実施目的 .....	29
4-2 実施内容 .....	29
4-3 民間事業者の主な意見 .....	33
5. 事業実施に向けた施設機能と事業手法の検討.....	34
5-1 再整備に向けたコンセプト .....	34
5-2 施設機能の検討 .....	36
5-3 官民連携手法の適応検討.....	39
6. 民間事業者サウンディング調査.....	45
6-1 調査目的 .....	45
6-2 実施内容 .....	45
7. 事業化検討 .....	51
7-1 事業手法等の検討.....	51
7-2 法令等の整理.....	61
7-3 官民連携事業の事業費試算.....	62
7-4 リスク分担の検討.....	68
7-5 検討結果 .....	69
8. 今後の進め方.....	71
8-1 事業化スケジュール.....	71
8-2 事業化に向けた留意点 .....	71

## 1. 本調査の概要

### 1-1 調査の目的

石野公園は、熊本県人吉球磨の伝統工芸や郷土玩具等の手作り体験ができる体験型施設として開園し、園内には郷土物産館やキャンプ場等の施設も有している。開園当初は年間約 18 万人が利用する施設であったものの、直近の平成 30 年には、4 万人を割る状況となっている。さらに、公園の管理運営費として、毎年約 4,000 万円の費用がかかっており、これまで、入場料や運営形態の見直し等を図ってきたが、来園者の増加や維持管理費用の削減等、抜本的な解決はできていない。一方、令和元年 8 月に人吉球磨スマート I C が開通し、石野公園の一部を道の駅として再整備したことによって、石野公園の利用者増加につながる環境が整ってきている。

本調査では、都市公園である石野公園に対して、民間事業者のノウハウを活かし、魅力あるコンテンツを利用者に提供し、効率的な運営管理に向けて、事業者サウンディング等を実施することで、官民連携による管理運営手法やスキームの検討を行うこととする。

### 1-2 人吉市の概要

#### (1) 市の概況

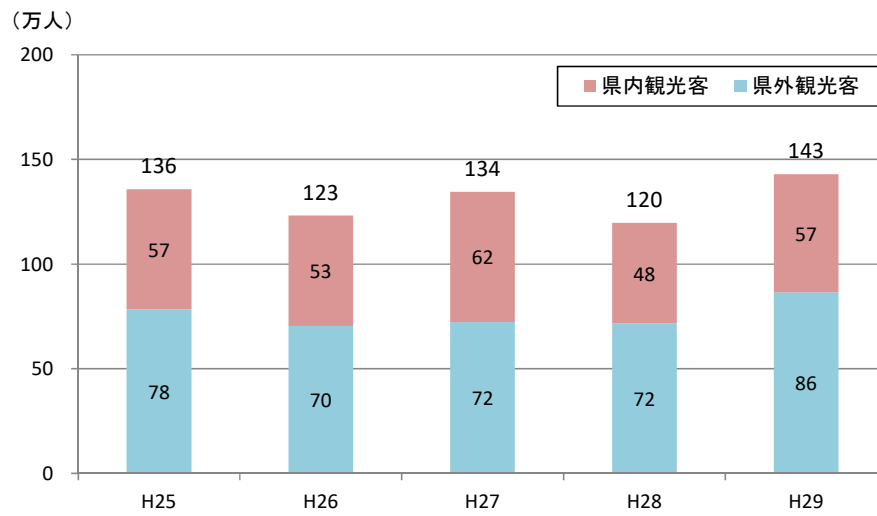
人吉市は、熊本県の南部、人吉盆地の最南端に位置し、市の中央部を球磨川が東西に流れている。南は鹿児島県、東は宮崎県の両県に隣接しており、熊本市、鹿児島市、宮崎市まで約 70km の場所に位置している。険しい山地に囲まれた内陸部にあることから、以前は、交通が不便な地域であったが、平成 7 年に九州自動車全線開通、それに伴う市内幹線道路等の整備が図られ、交通アクセスが向上している。

#### (2) 市を取り巻く観光等の動向

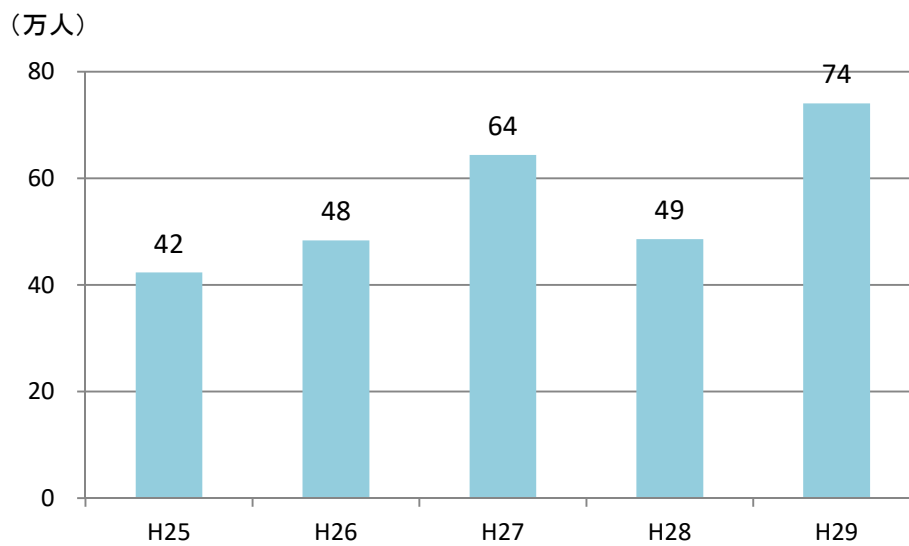
本市は、人吉温泉や球磨川下り等、豊かな自然環境に囲まれた特性を活かした観光資源を中心に国宝指定の青井阿蘇神社、観光列車である S L 人吉等の多様な観光資源を有している。また、人吉球磨スマート I C の開通によるアクセス性の向上、及び石野公園の道の駅化による人吉球磨地域内での広域周遊ルートの形成により、宿泊型観光の活性化が期待されている。

本市の観光客の推移をみると、平成 25 年以降では、120～150 万人の間を変動する結果となっている。また、来訪する観光客は、県外から訪れる観光客が多く、平成 29 年には、約 143 万人の観光客のうち、県外観光客が約 86 万人、県内観光客が約 57 万人となっている。(図表 1)

さらに、全国的な訪日外国人観光客の増加により、熊本県を訪れる外国人宿泊者数は増加している。平成 28 年には、熊本地震の発生により、一時的な落ち込みは見られたが、平成 29 年には、平成 27 年を上回る 74 万人の外国人が宿泊している。(図表 2)



図表 1 人吉市の観光客の動向（日帰り）



図表 2 熊本県外国人宿泊者数

### 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

本事業の対象施設である石野公園は、九州縦貫自動車道八代～人吉間の開通等の影響もあり、平成4年には18万人を超える集客数があったが、平成7年に、えびの間まで高速道が開通したことにより利用者数が減少した。

- ▶ 開園後の取り組みとして、限られた財政状況の中では、老朽化した施設の長寿命化対策が優先され、新たなコンテンツ開発等の対応が十分でなかったため、公園の魅力が低下し、リピーター等の獲得ができていない。
- ▶ 市としては、人吉クラフトパーク石野公園活性化計画等を策定してきているが、利用者増の成果を上げる等の改善が図られていない。

#### (2) 上位計画との関連性

本事業に関連する上位関連計画を下記のとおり整理する。

##### ■第5次人吉市総合計画 後期基本計画（平成28年度～平成31年度）

土地利用構想として、石野公園が立地するエリアを人吉の技を継承する体験型クラフトパークと、遊戯広場、キャンプ場等の多彩なレクリエーション施設からなる「観光・レジャーゾーン」にゾーニングしている。

※第6次人吉市総合計画においても継続予定

##### ■人吉市公共施設等総合管理計画

健全な財政と質の高い行政サービスを実現していくために、平成29年から今後40年間において、公共施設の新規整備を抑制や施設の複合化等による施設総量の縮減により、将来の更新コストを削減することとしている。

##### ■人吉市公園長寿命化計画

石野公園内の施設に関して、現地調査を行い、各施設の改築・更新について平成24年度から10年間、優先度や対応時期等に関する年次計画を策定した。

(3) 上記課題への対策としてこれまで実施している施策や調査等

これまでの課題への対策としての検討の経緯は下記のとおりとなる。

図表 3 これまでの検討等の状況

時期	内容
平成 17 年 (2005 年)	「人吉クラフトパーク石野公園管理計画」策定
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 来園者回復のための経営合理化を含めた抜本的な運営改善方策、入場料無料化、管理運営委託料の引き下げ、職員配置の見直し等を検討</li> </ul>
平成 24 年 (2012 年)	「人吉クラフトパーク石野公園活性化基本計画」策定
平成 29 年 (2017 年)	人吉球磨観光地域づくり協議会設置
	地方ブロックプラットフォーム参加 (九州・沖縄ブロックサウンディング)
平成 30 年 (2018 年)	「人吉クラフトパーク石野公園魅力化構想」策定
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 公園再整備の基本方針、ゾーニング案、整備の方向性を策定</li> </ul>
	人吉球磨地域づくり協議会において、広域観光ビジョンを策定

#### (4) 当該事業の必要性

- ▶ 収益施設における運営を直営で行っていることで、運営コストの削減が難しく、運営体制等を見直す必要がある。
- ▶ 市の財政が逼迫する中、維持管理費用の縮減が求められている。
- ▶ 道の駅として再整備を行ったことで、利用者増加による、サービス向上が求められる。
- ▶ 令和2年の阿蘇くまもと空港の民営化により、今後、国際線が大幅に拡充される予定となっており、更にインバウンドの需要が高くなることから、インバウンド観光客を取り込む施策が必要となる。

### 1-4 検討体制の整備

#### (1) 庁内の検討体制

庁内の検討体制は、建設部都市計画課、経済部観光振興課、企画政策部企画課、総務部財政課により4部会議を設置し、一体となって官民連携を推進する。石野公園の官民連携事業化検討についても当該4部会議で推進する。なお、本調査においては、建設部都市計画課が窓口となる。



図表 4 庁内の検討体制

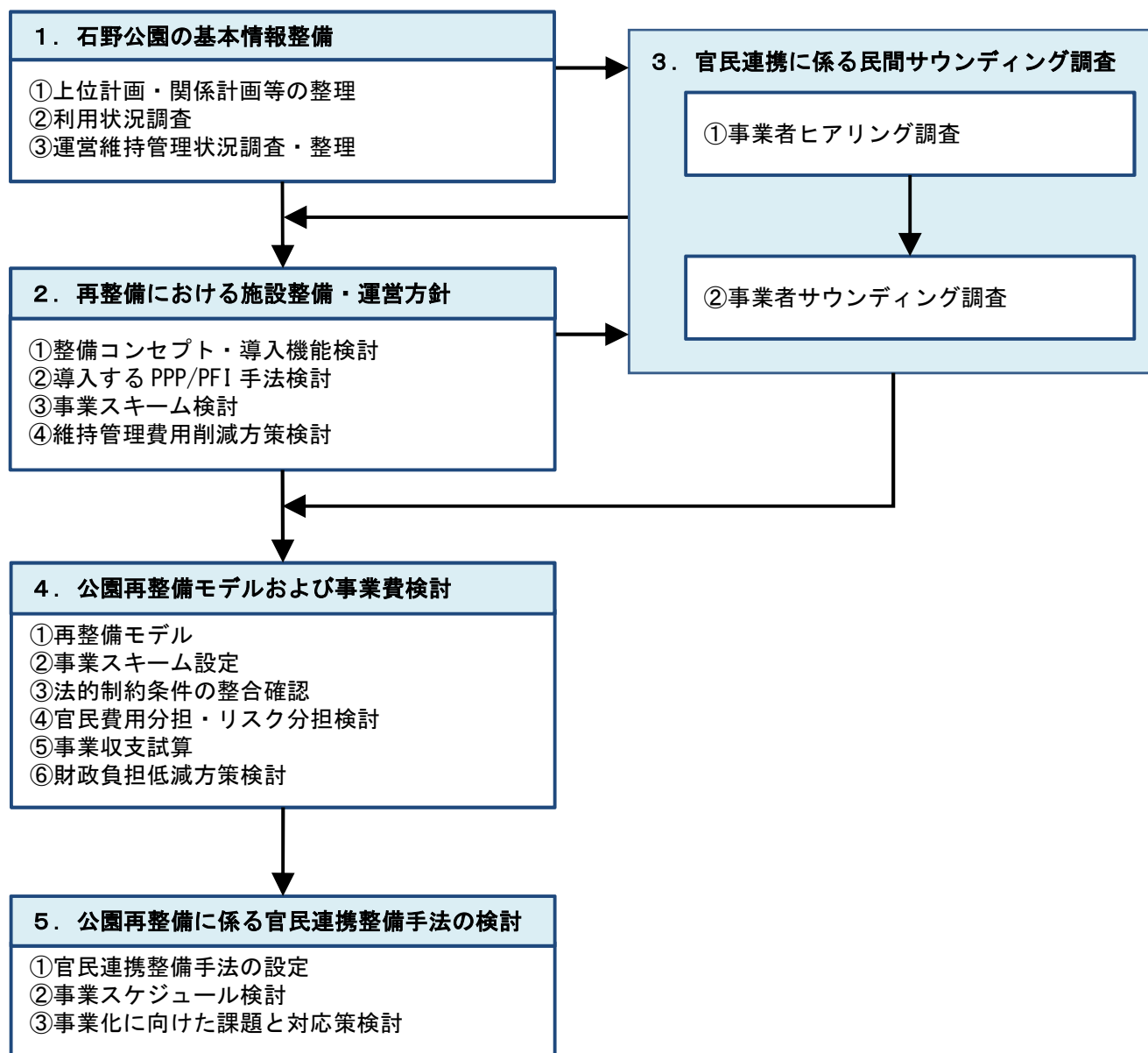
#### (2) 民間の関係者との協力体制

令和2年2月20日、市は、株式会社スノーピークと地方創生推進に関する包括協定を締結しており、同社が有するアウトドアの知見を活かした地域の魅力向上、産業支援や中心市街地活性化、観光施設・観光資源等によるまちの賑わいづくりに向けた協力体制を構築している。

## 2. 本調査の内容

### 2-1 調査の流れ

本業務に以下の流れに沿って検討を行った。





### 3. 前提条件の整理

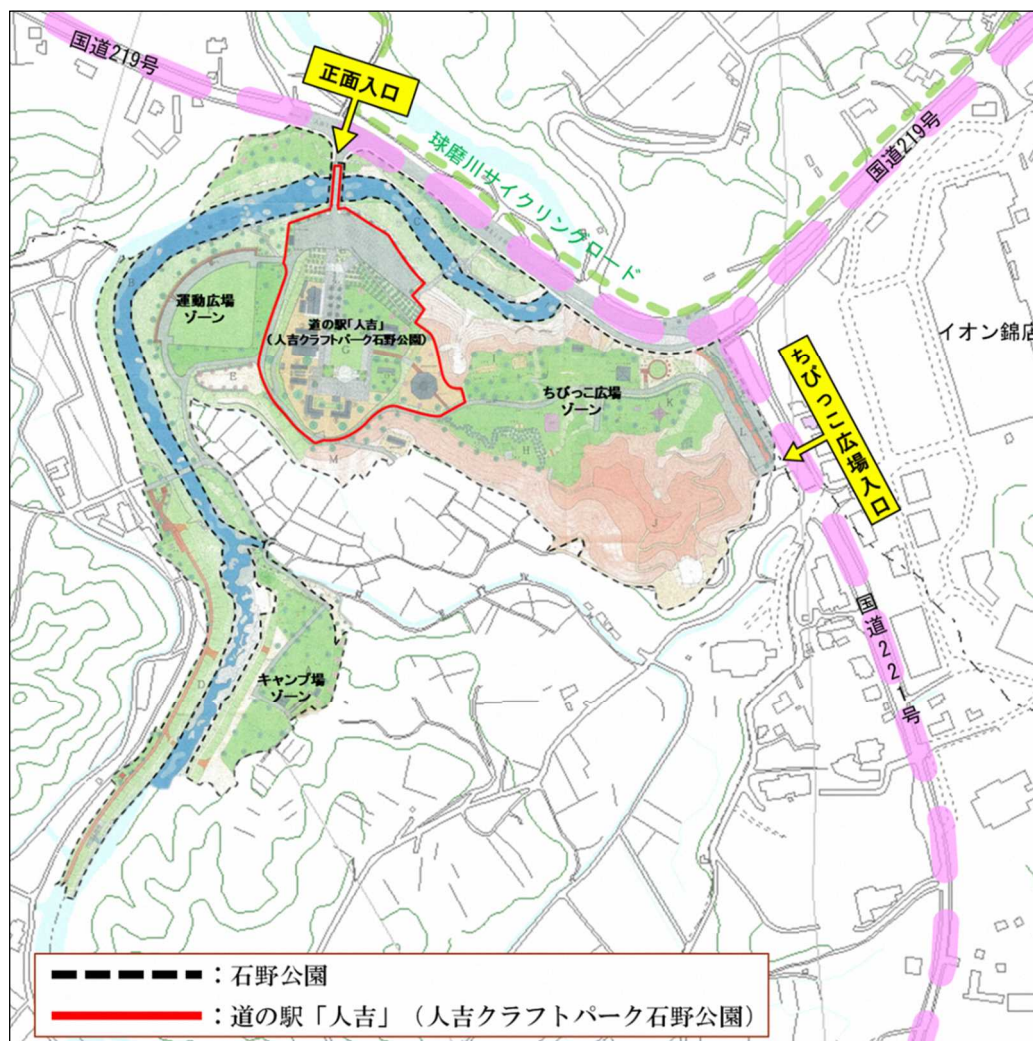
#### 3-1 対象施設及び対象地の概要

##### (1) 対象施設の概況

対象地は、人吉市の南東部に位置し、21.08ha の供用面積を有する都市公園で、国道219号、及び221号に隣接しており、熊本県道335号湯前人吉自転車道（球磨川サイクリングロード）に接する等、多様なアクセスが可能となっており、人吉球磨スマートICから2km以内に立地している。

また、国道221号を挟み対面側には、イオン錦店等の商業施設が集積するサンロードシティが立地している。

園内には、民工芸、鍛冶、木工、陶芸等の各体験館、展示館、物産品売店の他、運動広場やキャンプ場等の複数の機能からなる施設を有している。

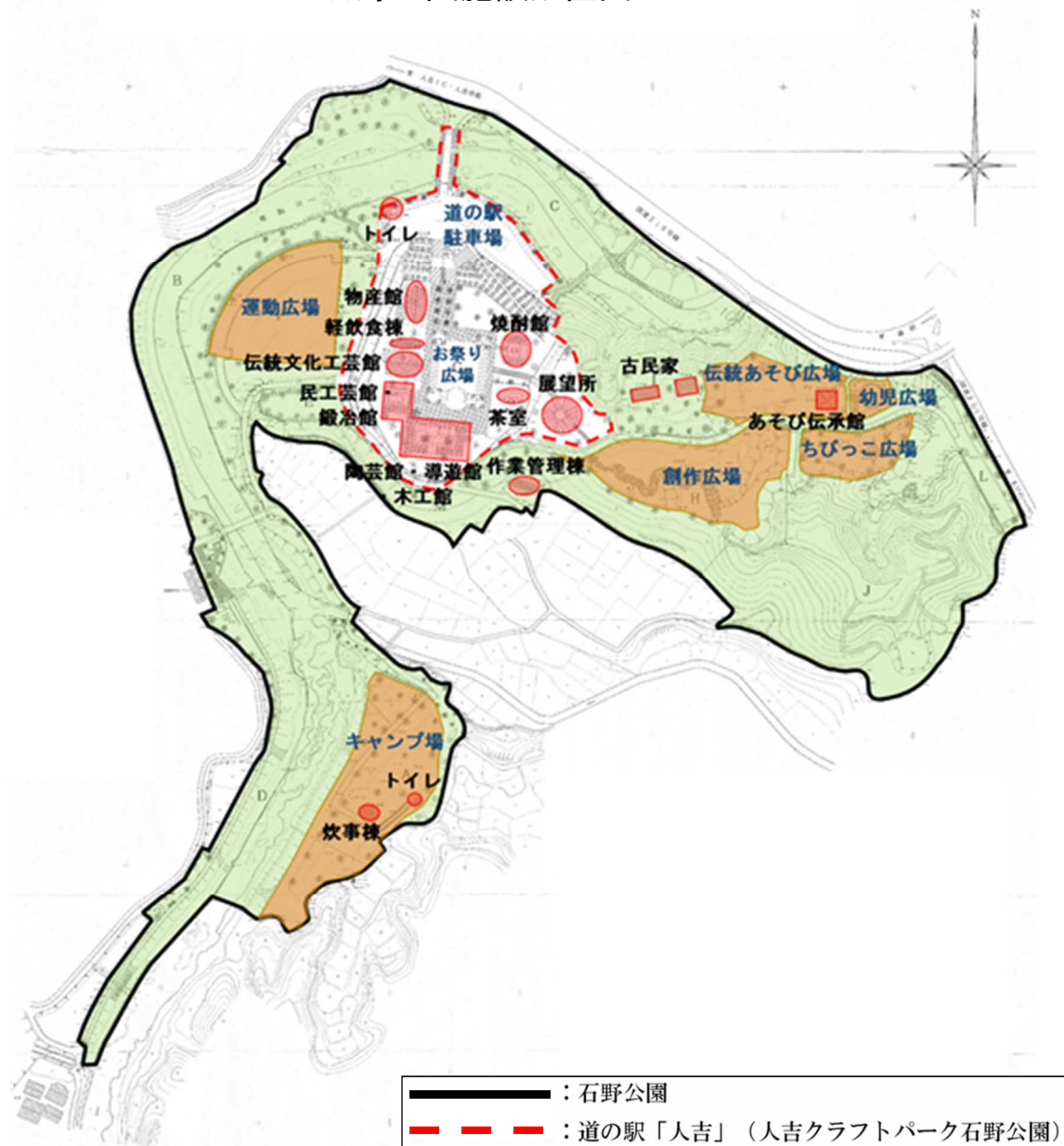


図表 5 石野公園配置図

(2) 各施設の概要

<施設配置図>

石野公園施設配置図



図表 6 石野公園施設配置図

<道の駅「人吉」・人吉クラフトパーク石野公園>

■物産館・管理事務所

<p>外観・内観</p>	 
<p>概要</p>	<p>人吉球磨の郷土特産品やお土産の販売、休憩所</p>
<p>規模・ 建築年</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・延床面積：392.1 m<sup>2</sup></li> <li>・構造：鉄筋コンクリート造</li> <li>・建築年：1987年</li> </ul>
<p>備考</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・営業時間：9：30～17：00</li> </ul>

■伝統文化工芸館（展示館）

<p>外観・内観</p>	 
<p>概要</p>	<p>人吉球磨の伝統工芸品や人間国宝の作品、全国の土びな、郷土玩具等を常設展示</p>
<p>規模・ 建築年</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・延床面積：488.18 m<sup>2</sup></li> <li>・構造：鉄筋コンクリート造</li> <li>・建築年：1987年</li> </ul>

■民工芸館・鍛冶館

<p>外観・内観</p>	 
<p>概要</p>	<p>郷土玩具のきじ馬や花手箱の絵付け、竹細工、包丁等の鍛冶製品の製作実演や体験指導を実施</p>
<p>規模・ 建築年</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・延床面積：172.9 m<sup>2</sup>（鍛冶館 98.9 m<sup>2</sup>、竹・紙工館 74.0 m<sup>2</sup>）</li> <li>・構造：木造</li> <li>・建築年：1987年</li> </ul>
<p>備考</p>	<p>○手作り体験内容</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・郷土玩具絵付け、竹工芸、鍛冶、ガラス工芸、グラスブラスト</li> </ul>

■木工館・導遊館・陶芸館

<p>外観</p>	 
<p>概要</p>	<p>陶芸やシルバーリング、箸、ペーパーナイフの製作の体験指導を実施</p>
<p>規模・ 建築年</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・延床面積：382.7 m<sup>2</sup>（木工館 173.3 m<sup>2</sup>、陶芸館 209.4 m<sup>2</sup>）</li> <li>・構造：木造</li> <li>・建築年：1987年</li> </ul>
<p>備考</p>	<p>○手作り体験内容</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・木工旋盤、木工芸、革工芸、銀工芸、タタラ、手びねり、ろくろ、絵付け</li> </ul>



■焼酎館

<p>外観・内観</p>	 
<p>概要</p>	<p>人吉球磨の銘酒球磨焼酎の製造過程等や様々な銘柄を紹介</p>
<p>規模・ 建築年</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・延床面積：238.3 m<sup>2</sup></li> <li>・構造：木造</li> <li>・建築年：1990年</li> </ul>

■軽飲食棟

<p>外観・内観</p>	 
<p>概要</p>	<p>園内で食事ができる施設</p>
<p>規模・ 建築年</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・延床面積：61.9 m<sup>2</sup></li> <li>・構造：木造</li> <li>・建築年：1990年</li> </ul>

■茶室

<p>外観・内観</p>	
<p>概要</p>	<p>抹茶の体験ができる茶室や庭園</p>
<p>規模・ 建築年</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・延床面積：82 m<sup>2</sup></li> <li>・構造：木造</li> <li>・建築年：1988 年</li> </ul>
<p>備考</p>	<p>○利用料金</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・午前（9：00～12：00） 880 円</li> <li>・午後（12：00～17：00） 1,320 円</li> <li>・1日（9：00～17：00） 2,200 円</li> </ul> <p>○呈茶サービス</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・不定期で呈茶サービスを実施</li> </ul>

■お祭り広場

<p>外観・内観</p>	
<p>概要</p>	<p>石野公園のメイン広場で各種イベント開催時にはメイン会場として使用</p>

■展望所

<p>外観・内観</p>	
<p>概要</p>	<p>石野公園を見渡すことができる高さ 25m のタワー</p>
<p>規模・ 建築年</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・延床面積：457.3 m<sup>2</sup></li> <li>・構造：木造</li> <li>・建築年：1992 年</li> </ul>

<運動広場ゾーン>

■運動広場

<p>外観・内観</p>	
<p>概要</p>	<p>スポーツ競技での利用やイベント開催時には臨時駐車場として利用</p>

<ちびっこ広場ゾーン>


■ちびっこ広場

<p>外観・内観</p>	
<p>概要</p>	<p>子どもが遊べる遊具が設置された広場</p>

■ 幼児広場

<p>外観・内観</p>	
<p>概要</p>	<p>幼児向けの遊具が設置された広場</p>

■ 創作広場

<p>外観・内観</p>	
<p>概要</p>	<p>広い芝生が整備された広場</p>

■ 伝統あそび広場

<p>外観・内観</p>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 5px;"> <p>あそび伝承館</p> <p>古民家</p> </div>
<p>概要</p>	<p>屋根付きの休憩所や古民家がある広場</p>
<p>規模・ 建築年</p>	<p>○あそび伝承館（あそび伝承トイレ）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・延床面積：170 m<sup>2</sup></li> <li>・構造：木造</li> <li>・建築年：1990年</li> </ul> <p>○古民家</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・延床面積：100 m<sup>2</sup></li> <li>・構造：木造</li> <li>・建築年：1990年</li> </ul>



<キャンプゾーン>

■ キャンプ場

<p>外観・内観</p>	
<p>概要</p>	<p>テント宿泊やバーベキュー等の利用ができ、炊事棟、夜間照明等を完備したキャンプ場（テント専用約 50 張りが収容可能）</p>
<p>規模・ 建築年</p>	<p>○炊事棟</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・延床面積：72 m<sup>2</sup></li> <li>・構造：木造</li> <li>・建築年：1992 年</li> </ul> <p>○トイレ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・延床面積：32 m<sup>2</sup></li> <li>・構造：木造</li> <li>・建築年：1992 年</li> </ul>
<p>備考</p>	<p>○利用料金</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・テント（収容 4 人まで）・タープ持込料金：440 円</li> <li>・テント（収容 5 人以上）：660 円</li> </ul> <p>○利用時間</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・チェックイン：午後 13 時～午後 17 時まで</li> <li>・チェックアウト：翌日 12 時まで</li> </ul>

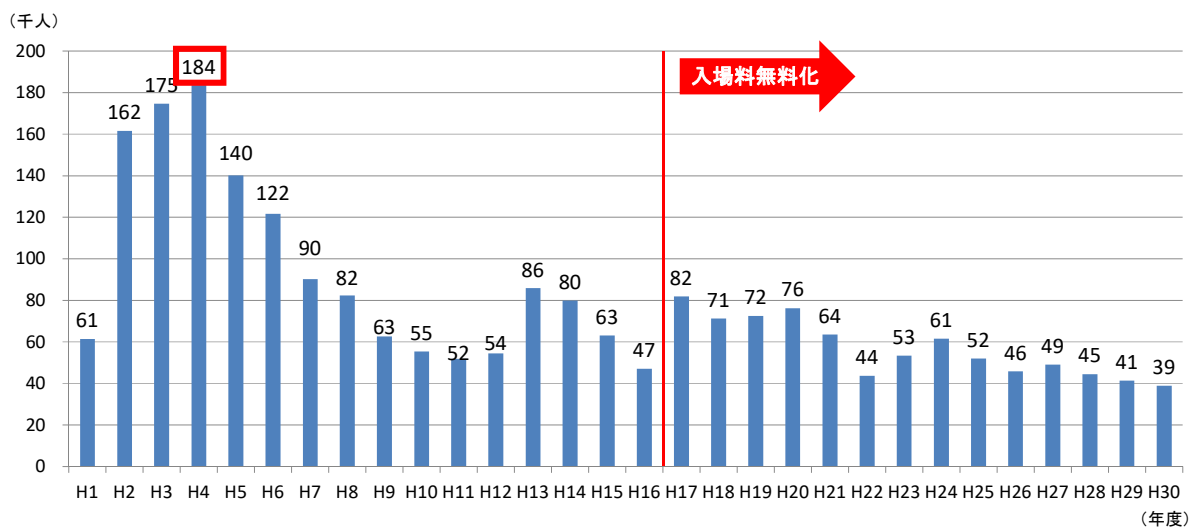
### (3) 対象施設の利用状況

#### ①利用者数

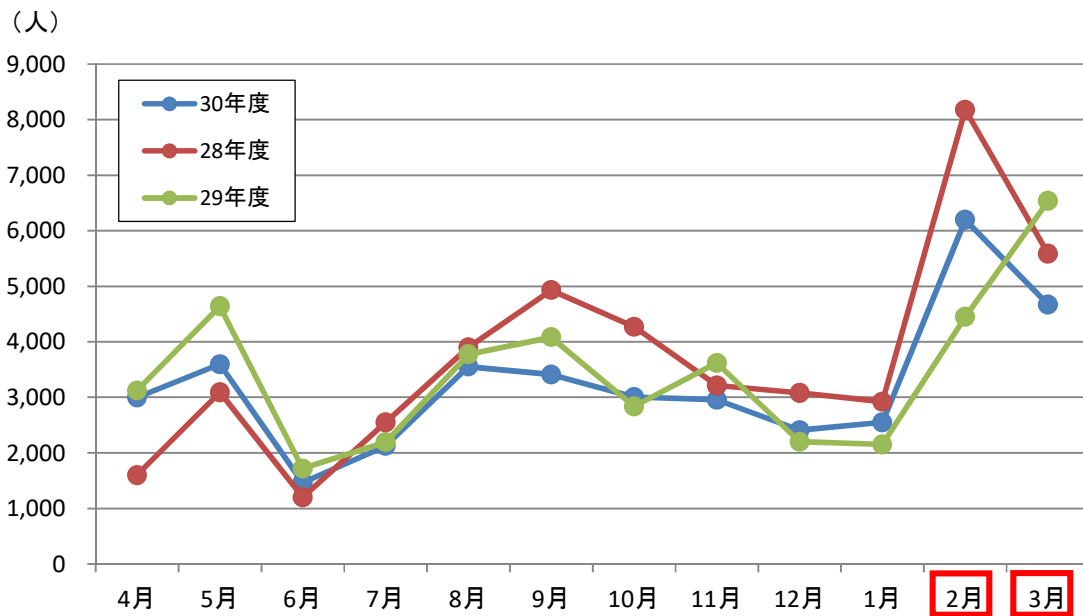
石野公園の利用者数の推移をみると、開園後、平成4年までは利用者数は増加していたが、平成4年の18万人をピークに平成5年以降は利用者数が減少している。

平成17年度に入場料の無料化等を実施することで、利用者が増加に転じた時期もあるが、一時的なものとなり、近年では4万人程度の利用者数となっている。(図表7)

直近3年間の月別入園者数の推移をみると、2~3月での利用が多く、その他では、5月、8月、9月の利用者が多くなっている。(図表8)



図表7 年間利用者数の推移

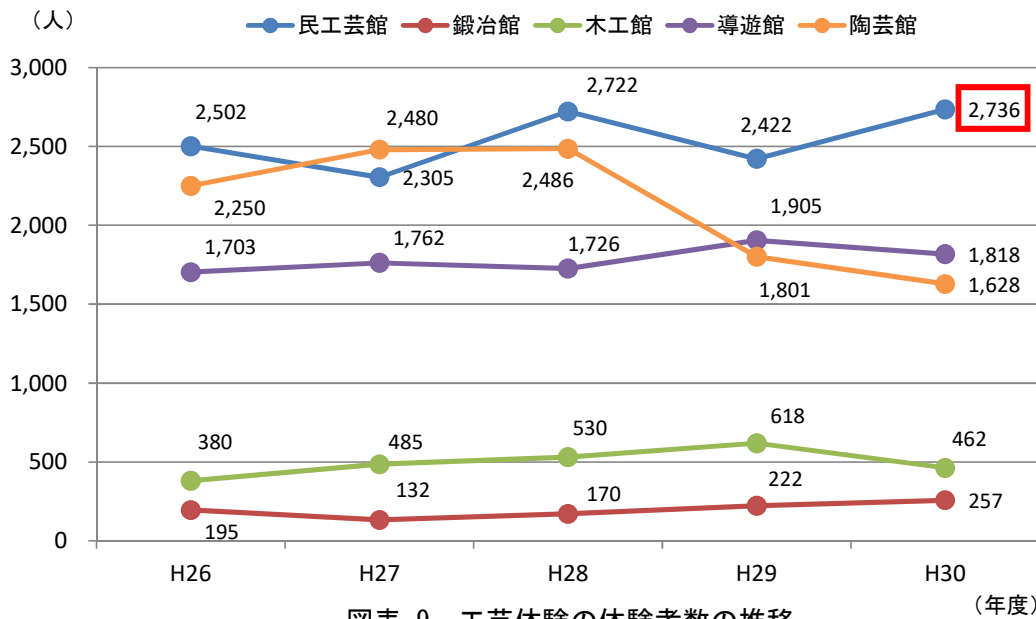


図表8 月別利用者数の推移

## ②工芸体験の体験者数

各工芸体験の体験者数の推移をみると、平成 30 年度では、民芸館での体験者数が、2,736 人で最も多く、次いで導遊館（1,818 人）、陶芸館（1,628 人）となり、木工館と鍛冶館では 500 人以下となっている。

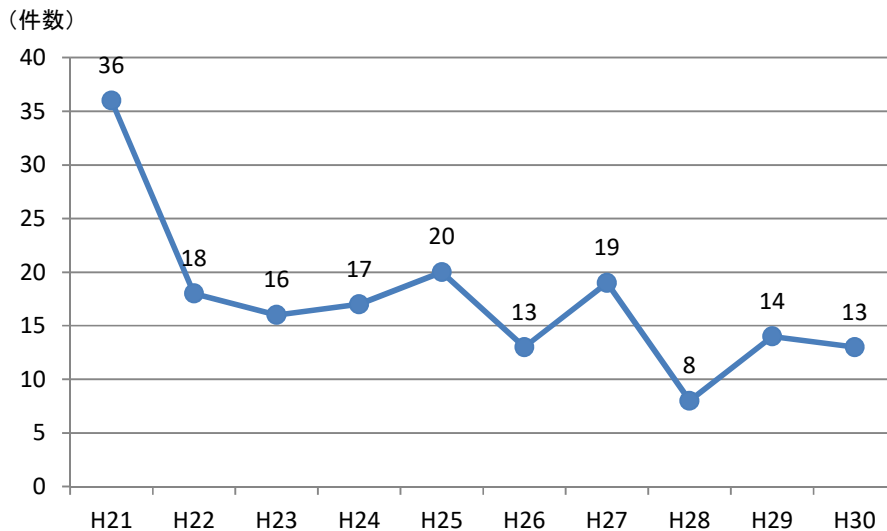
直近 5 年間の体験者数の推移をみると、各工芸館での体験者数は、基本的に横ばいになっているが、陶芸館のみ、平成 28 年度から平成 29 年度にかけて、大きな落ち込みが見られる。



図表 9 工芸体験の体験者数の推移

## ③レンタサイクルの利用状況

レンタサイクルの利用件数については、平成 21 年には年間 36 件であったものの、入場者数の減少に伴い、レンタサイクルの利用も減少傾向にあり、平成 30 年には、13 件となっている。

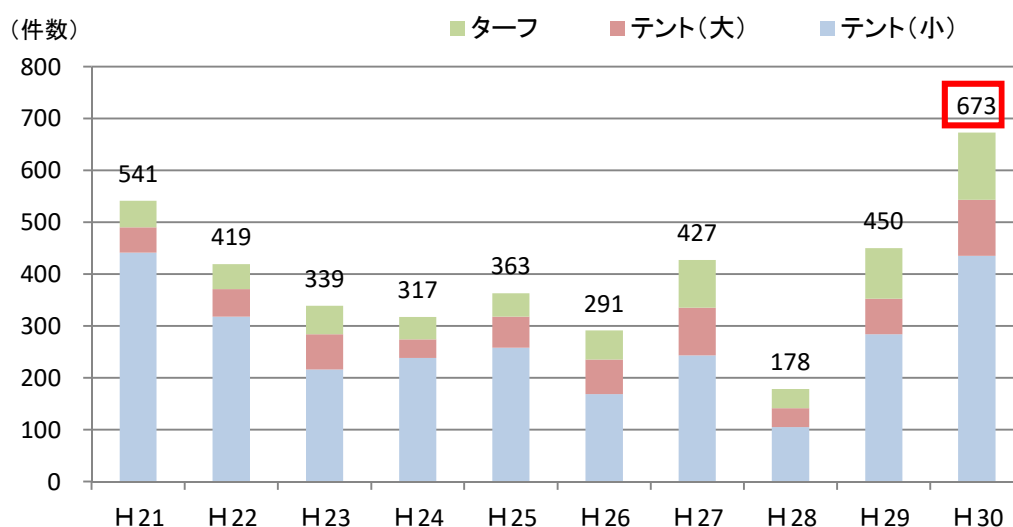


図表 10 レンタサイクルの利用状況 (H30)

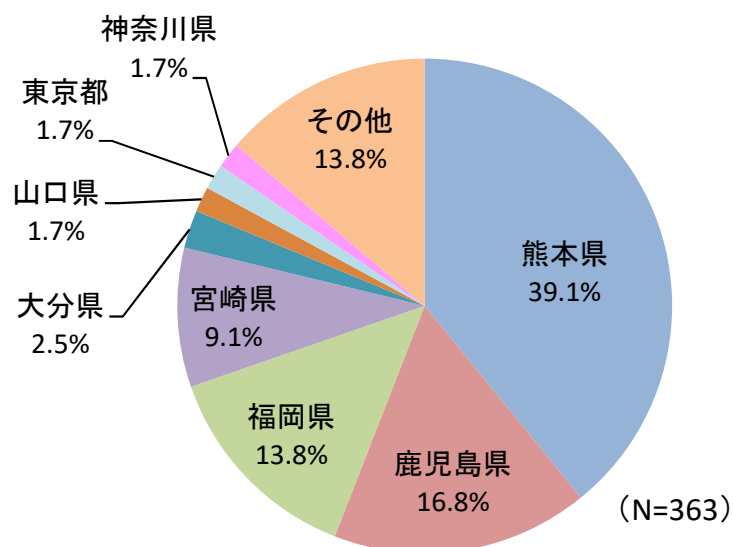
#### ④キャンプ場の利用状況

キャンプ場テントの持込件数の推移をみると、平成 21 年以降は、減少傾向にあったものの、平成 27 年以降は、熊本地震が発生した平成 28 年を除くと、利用件数は増加傾向にあり、平成 30 年には、600 件以上となっている。(図表 11)

また、利用申請者の居住地は、熊本県内からの利用が約 4 割で最も多く、次いで鹿児島県 (17%)、福岡県 (14%) となっている。熊本県をはじめとして、九州各県からの利用が多くなっているが、東京都や神奈川県からの利用も見られる (図表 12)



図表 11 キャンプ場テント利用件数の推移



図表 12 利用者の居住地 (H30)

⑤イベントの開催状況

石野公園における主なイベントの開催状況、及びイベントに伴う入園者数を整理した。

図表 13 主なイベントの開催状況

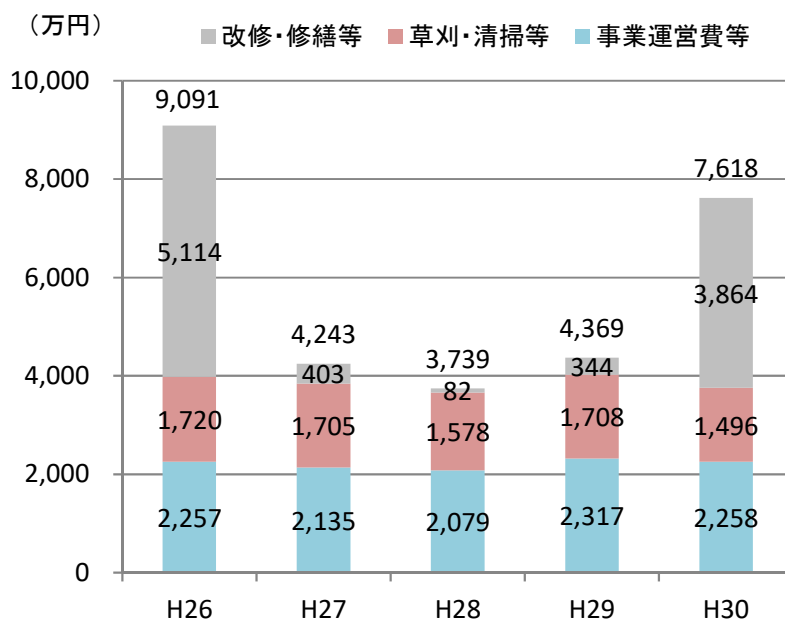
時期	期間	イベント名	イベントに伴う 入園者数
8月	1日間	緑の雇用現場技能者育成推進事業	50人
9月	1日間	動物フェスタ	1,468人
10月	4日間	熊本県書道連盟展（人吉会場展）	411人
	10日間	MOA美術館人吉球磨児童作品展	1,423人
11月	4日間	人吉文化祭	658人
	1日間	秋の石野公園ふれあいウォーキング	252人
11月～12月	16日間	人吉球磨小中学校美術展	1,746人
1月～2月	16日間	人吉球磨小中学校工作展	3,578人
2月	18日間	ひとよし植木苗木市	4,535人
	1日間	ものづくりフェア	658人
3月	1日間	石野公園ひなまつり	782人

#### (4) 対象施設の運営状況

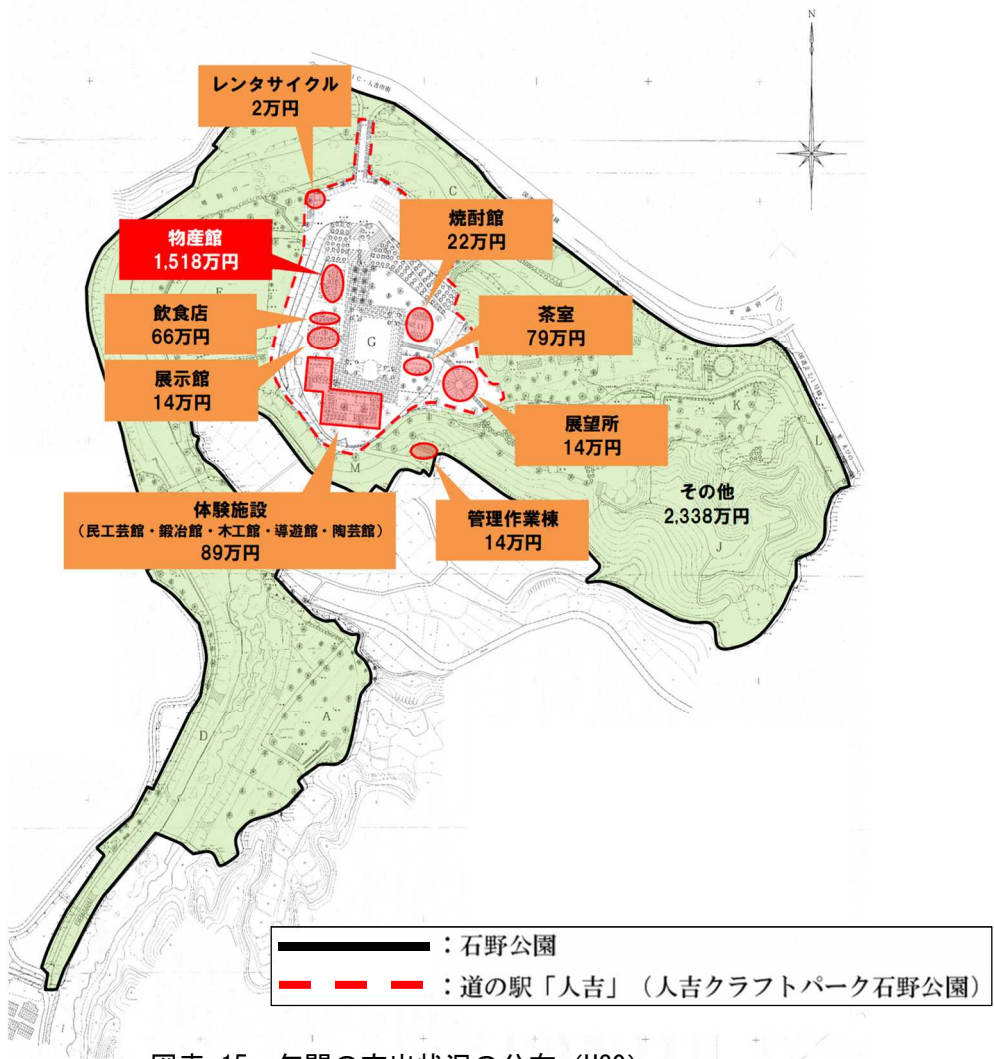
直近5年間の石野公園における収入、支出の推移をみると、園路や遊具等の改築を行った平成26年には9,000万円以上の費用がかかっており、平成27年以降は、約4,000万円前後を推移している。平成30年度には、園内のバリアフリー化等の整備を行い、約7,600万円の支出となっている。改修・修繕等の費用の他では、石野公園の事業運営費にかかる委託費用や職員の人件費等のコストが多くなっている。(図表14)

石野公園内の支出の分布をみると、道の駅「人吉」(人吉石野公園クラフトパーク)部分での支出が多く、特に物産館における支出が多くなっている。(図表15)

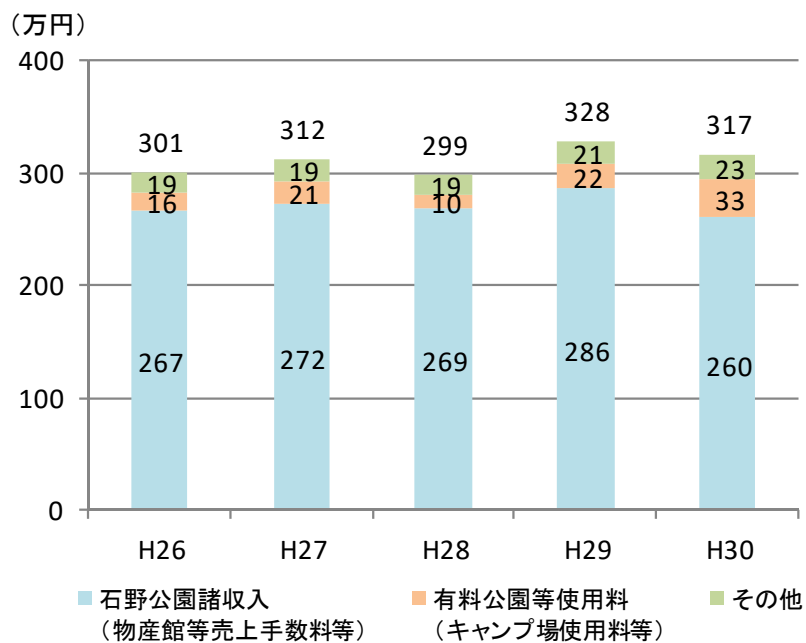
収入に関しては、平成26年以降、300万円から350万円を推移しており、物産館等売上手数料を含む石野公園諸収入が250万円以上と収入の大部分を占めている。(図表16)



図表 14 直近5年間の支出状況



図表 15 年間の支出状況の分布 (H30)

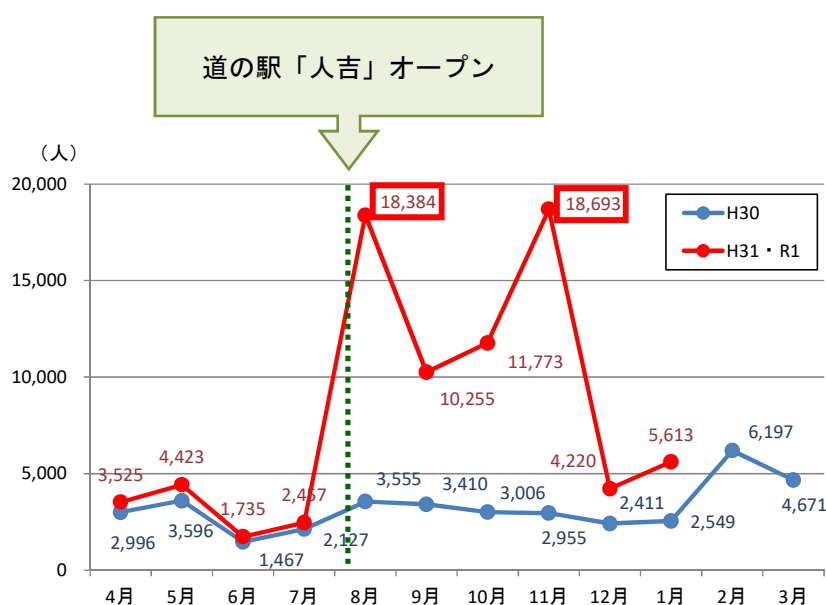


図表 16 直近5年間の収入状況

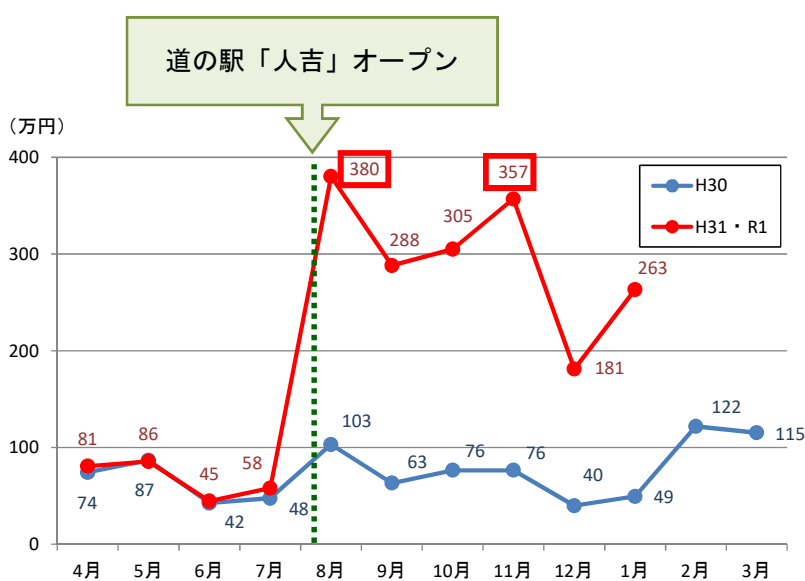
### (5) 「道の駅」化に伴う利用等の変化

平成 30 年度と令和元年度の月別利用者数を比較すると、道の駅「人吉」がオープンした令和元年 8 月以降では、1 月あたり 1 万人以上の利用がある月も出ている。11 月（令和元年）では、約 1 万 9,000 人の利用となり、前年の同月と比べて、6 倍以上の利用となっている。（図表 17）

物産館の売上についても、利用者数の増加に比例して、8 月（令和元年）以降では、月間の売上が 300 万円を超える月も見られる。（図表 18）



図表 17 月別入園者数の比較



図表 18 物産館の月別売上高の比較



### 3-2 公園施設機能の現状の課題

#### (1) 現状の公園施設機能と課題

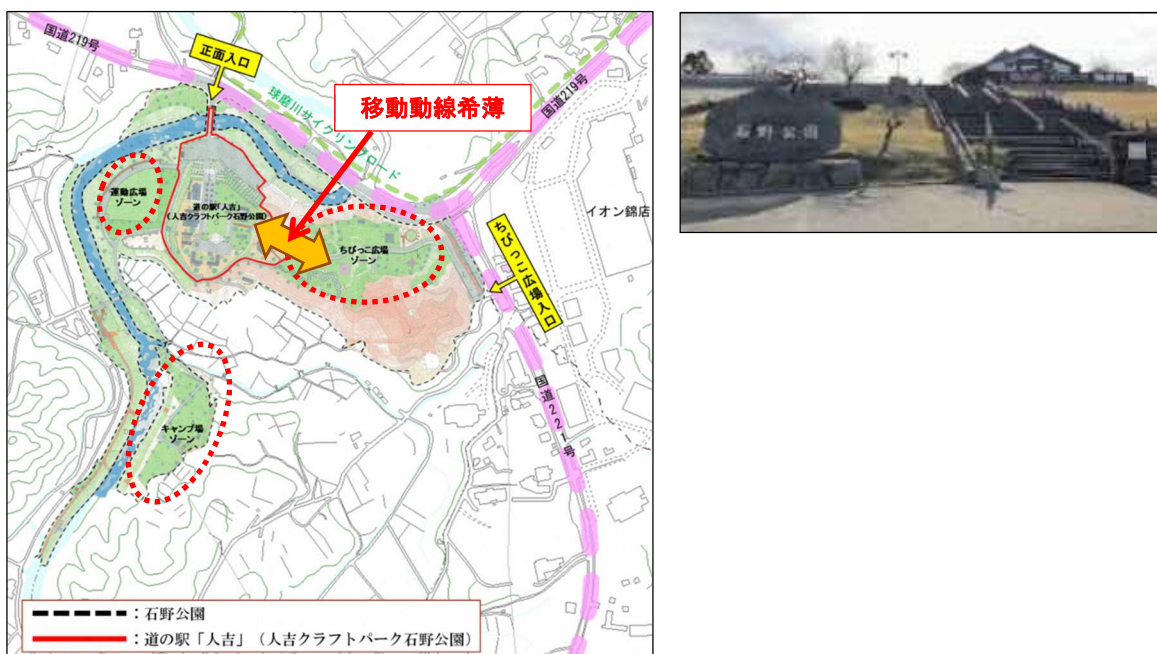
石野公園は人吉クラフトパーク石野公園ゾーン（以下「クラフトパークゾーン」という。）、ちびっこ広場ゾーン、運動広場ゾーン及びキャンプ場ゾーンに大別され、クラフトパークゾーンと北側駐車場が道の駅施設となっている。それぞれの現状機能は次のとおりである。

##### 1) クラフトパークゾーン

駐車場の正面にあり、工芸体験、物産販売、軽飲食棟、伝統工芸展示、展望所、管理室、お祭り広場等の利便・教養機能が配置された、石野公園の顔となるゾーンであり、道の駅の地域連携機能の施設となっている。

駐車場からは約 9m の急峻な高低差があり、階段による移動となっている。この高低差のため、前面道路である国道 219 号、駐車場からは施設を見ることができない。また、道の駅の機能である情報発信機能（観光案内所）や休憩所、売店、自動販売機等はクラフトパークゾーンにあるため、これらの施設を利用するためには階段を上り下りする必要があり、道の駅が持つ集客効果に影響を与えていることが考えられる。

平成元年の開園時には、クラフトパークゾーンへの入園料を徴収（平成 17 年度以降は無料開放）していた関係で他のゾーンとは独立した区域となっており、隣接するちびっこ広場ゾーンとを行き来する動線も確保されていない。



図表 19 石野公園のゾーン区分

## ア 物産館・管理事務所

人吉球磨の郷土特産品、球磨焼酎、お土産、郷土工芸品等を販売する売店、休憩所、トイレがあり、管理室を併設している。道の駅の観光案内所もコーナーを売店の一面に設けているが、パンフレット等の配置に限られている。また、管理室ではキャンプ場の受付、レンタサイクルの貸出の業務を行っている。

郷土特産品等は納入業者により搬入され、管理者から販売品目を指定することは実施していない。そのため、来園者の需要に応じられていないことが考えられる。平成 30 年度の売店販売手数料は約 200 万円で、その他に焼酎販売手数料と自動販売機手数料が約 17 万円となっている。

## イ 伝統文化工芸館（展示館）

人吉球磨の伝統工芸品、人間国宝の作品、全国の郷土玩具等が常設展示されている。常設展示は時期に応じて展示内容の入れ替えを行っているが、展示内容についての周知は十分とは言えない。また、入館者数の計測も実施されていない。

## ウ 民芸館、鍛冶館、木工館、導遊館、陶芸館（工芸体験施設）

5 棟の施設で工芸体験を実施している。民芸館及び鍛冶館の 2 棟、木工館、導遊館及び陶芸館の 3 棟は、それぞれ回廊で一団となっている。それぞれの工芸体験施設で実施されている体験内容、主な作品、体験開催日、料金、必要時間等は次のとおりである。

図表 20 工芸体験の実施日・料金

場所	体験内容	主な制作品	日	月	火	水	木	金	土	料金	所要時間	事前予約
民芸館	郷土玩具	きじ馬・花手箱絵付（隔週）								1,200円～	30～60分	※
	竹細工	球磨川竹とんぼ								500円～	20～60分	要予約
	ガラス工芸	ストラップ、ペンダント								600円～	20～90分	※
鍛冶館	鍛冶	包丁作り								3,500円～	60～90分	要予約
木工館	木工芸	キーホルダー、オリジナル箸								600円～	15～45分	※
導遊館	革工芸	革小物制作								800円～	30～90分	※
	銀工芸	シルバーリング								4,000円～	90～120分	※
陶芸館	ろくろ	コップ、皿								2,200円～	15～45分	※
	タタラ	湯呑み、茶わん								1,200円～	60～90分	※

（出典：人吉クラフトパーク石野公園パンフレット）

工芸体験内容は、人吉球磨地方の伝統を受け継ぐ内容と単なる商業ベースの内容のものが混在しており今後整理が必要と考えられる。

工芸体験の実施日は、対応する職人の都合に委ねられており、すべての体験内容が実施されていることにはならない。また、事前予約が必要な体験内容や製作品があり、来園者予定者と日程が合わなければ来園を控えることも考えられる。

工芸体験者数は、年間約 7,000 人で推移しており、開園当初から大きな変化はなく、道の駅開駅後も変動はみられない。

現在の運営形態は、工芸体験を対応する職人には、委託料等の支払いは行わず、体験料金を職人の収入とし、職人からは体験施設の光熱水道料を徴収する形態となっている。

## エ 軽飲食棟

現在の営業は土休日に限られ、平日の来園者に軽食等の提供ができていない状況である。

道の駅では昼食のために立ち寄る利用者が多くなることも考えられるが、これまでの軽飲食棟の運営実績では、平日の利用者が少なく需要に限られるため、土休日に限った営業とした経緯がある。現在、令和 2 年度からの運営事業者を公募中であるが、営業日数は週 2 日以上を募集条件とし、応募者の提案によることとしている。

## オ 焼酎館

球磨焼酎の製造工程、蔵の内部を再現し、球磨焼酎の銘柄を紹介する見学施設となっている。石野公園近傍でも、蔵見学を実施している製造元もあることから、見学施設としての意義は薄くなってきている。

## カ 茶室

呈茶（300 円）を実施しているが、主に土休日の不定期開催のため、利用者は少ない。茶室は人吉市公園条例により有料施設に指定され、市民等の利用が可能な施設となっており、使用料金は、1 棟につき 9 時から 12 時まで 880 円、12 時から 17 時まで 1,320 円、9 時から 17 時まで 2,200 円となっている。

## カ 展望所

木造の展望所であるが、クラフトパークゾーンの他の施設より少し高い位置にあるため、階段での移動が必要となっている。

## 2) ちびっこ広場ゾーン

遊具、古民家、伝統あそび広場（トイレ・休憩・芝生）、創作広場（芝生）等、市民に開放された公園施設となっており、子育て支援機能を配置している。各広場はグラウンドゴルフ場としても利用されている。

クラフトパークゾーンの東側に隣接して位置しているが、前述のとおり行き来する動線が確保されていないため、利用者は公園東側の国道 221 号沿いに別途設置された駐車場を利用し入園している。

このゾーン全域で休憩施設は、あそび伝承館に限られ、トイレ、飲料自動販売機も同一場所にしか設置されておらず、利用者には不便な状況となっている。

古民家はちびっこ広場ゾーンに移設されたものであるが、老朽化が顕著であり、入場見学ができない遊休施設となっている。

### 3) 運動広場ゾーン

クラフトパークゾーンの西側に隣接する広場となっている。スポーツ競技に利用する施設として開設されたが、現状はグラウンドゴルフ場として利用されている他、イベント時の臨時駐車場として活用している。

### 4) キャンプ場ゾーン

キャンプ場ゾーンは石野公園の南西端の、クラフトパークゾーン、運動広場ゾーンから離れた場所に位置している。

炊事棟、トイレ、芝生のテントサイトが配置され、夜間照明も行っている。駐車場はテントサイトとは別の場所にあり、テントサイトに隣接あるいは乗り入れられるオートキャンプ施設とはなっておらず、また電源設備やシャワー等の設備はなく、貸テントも実施されていない。

キャンプサイトは約 50 張が収容可能で、テント持込・4 名で 440 円 5 名以上で 660 円と低廉な利用料設定となっている。物産館・管理事務所で受付を行うため、17 時までに入園することが必須である。

近年のキャンプブームもあり、利用件数は増加傾向で、平成 30 年度には 673 件となり、熊本県の他、鹿児島県、福岡県、宮崎県からの来園者で 3/4 を占めている。

## (2) 公園施設の建築面積の現状

石野公園は都市公園であるため、都市公園法による建築面積の制限を受けることになる。現状の建築面積及び、建築可能面積は次のとおりである。

図表 21 石野公園の現状建築面積・新築可能建築面積

公園施設区分	割合	建築面積 (㎡)	
		現状	新築可能面積
休養施設	10/100	555.32	14,164.33
教養施設		2,069.15	
一般	2/100	814.09	3,383.11

(出典：人吉市資料)

### (3) 各施設の修繕状況

石野公園全体の直近5年間の改修工事、備品購入実績は以下のとおりとなっている。

図表 22 石野公園の施設改修・備品購入実績

年度	改修工事	修繕工事	備品購入
平成26年度	給水管改修 園路改築 遊具等改築 公園灯灯具取替	展示館、陶芸館、展望所、物産館等	ランドデザインのれん等
平成27年度	ガラス工芸館エアコン設置 公園施設改築 公園灯灯具取替	展示館、陶芸館、展望所、物産館等	
平成28年度		展示館、陶芸館、展望所、物産館等	消火器 LAN設置に伴う備品
平成29年度	公園施設改築	導遊館、民芸館、引き車他	日除け懸垂幕 エアコン 物置
平成30年度	トイレ改修設計 トイレ改修及びトイレ設備改修 トイレ衛生設備設置 浄化槽改修工事設計 園路測量設計及び園路舗装 園路バリアフリー化改修	軽飲食棟建具、鍛冶館建具、 木工館ほか	ガスコンロ（軽飲食棟） エアコン（茶室） Airレジャー式  ラベルプリンター

H25以前に建築物の改修として以下の工事が実施されている。

展望所屋根防水改修(H23)、空調設備改修(H24)、売店エアコン改修、耐雷対策機器取付(H25)

クラフトパークゾーンの各施設は開園時に建設され32年を経過しているが、改修工事は建築設備（空調設備）の改修が主体で、大規模な改修や増改築はほとんど実施されていない。また近年は、公園区域の一部（クラフトパークゾーン及び正面駐車場）を道の駅施設とするための、トイレ、園路の一部をバリアフリー化する工事が主体となっている。

今後の官民連携事業化により、石野公園の各施設を民間事業者が継続使用するにあたっては、再整備を契機に大規模改修工事の実施を検討することも必要である。

### 3-3 対象施設の情報整備状況

#### (1) 民間事業者が求める情報項目

民間事業者が既存施設の維持管理・運営を行う場合、事業計画を立案する際に施設等に関する、施設の現状、立地条件、利用実態、収支状況、事業条件等の情報が必要となる。これらの情報の主な内容と人吉市における整備状況は次ページのとおりである。

図表 23 民間事業者が必要とする情報の整備状況

情報区分	情報の内容	情報取得方法	人吉市の情報整備状況	
施設の現状	施設の詳細	施設台帳・施設図面	○	
	劣化状態	劣化調査記録	△	公園長寿命化計画
	修繕履歴	修繕記録	△	支出実績
	修繕計画	公園長寿命化計画	○	令和3年度以降に見直し
立地条件	前面道路等の通行量	交通量調査（センサス）	-	公表資料
	アクセス状況	公共交通ダイヤ	-	公表資料
	周辺の商業施設立地状況	現地確認	-	周辺地図
	周辺の人口動態	統計情報	○	
利用実態	公園全体の来園者数（実数）	実態調査、統計情報	×	物産館入館者の目視計測に限られる
	施設別利用者数	実態調査、統計情報	△	キャンプ場、工芸体験、キャンプ場、茶室利用者
	利用者の属性	実態調査、統計情報	△	統計情報のみ
	利用者の来園目的	利用者アンケート	×	未実施
収支状況	収入内訳	売上集計	△	工芸体験は職人の直接運営のため把握していない
	維持管理費用（内訳）	支出集計	○	
	修繕費用（施設毎）	支出集計	○	
事業条件	事業期間	}	調査内で検討	
	事業内容			
	リスク分担			
	事業スキーム			
	官民費用分担			
	事業制限条項			

収入・支出にあたる費用は、開園以来の実績が整備されているものの、公園全体の実来園者数や収入の主要となる物産館での購入者数は把握できておらず、運営上の基本となる購入者割合や客単価が不明確となっている。また、工芸体験については職人の自主運営に委ねられ、収支状況までは把握していないため、ブラックボックス化しており施設利用として収入が検討できる部分が明確とはなっていない。これらの情報を事業手法検討段階で整備しておくことは民間事業者の事業化検討に有効となり、不足している情報は順次収集、整備して充足度を高めていくとともに逐次最新の情報に更新することが必要となる。

また、定性的な部分では、来園者へのアンケート調査等によるニーズの把握、その結果を踏まえた運営へのフィードバックが行われておらず、販売形態が画一化していると考えられる。

収集できた施設の現状、利用実態、収支状況を提示資料として、民間事業者へのヒアリングを実施し、石野公園におけるポテンシャル把握、再整備コンセプトや運営方針等について聴取することとした。

## 4. 民間事業者ヒアリング調査

### 4-1 実施目的

石野公園官民連携事業の実施に向けて、民間事業者からみた石野公園におけるポテンシャルを把握するとともに、石野公園の再整備コンセプトや運営方針等の検討を行うために民間事業者へのヒアリングを実施した。

### 4-2 実施内容

#### (1) 対象事業者

##### ①対象事業者

下記の事業者 10 事業者に対するヒアリング調査を行った。

業種・分野	会社数
建設業・リース業	3 社
ファイナンス・マネジメント業	1 社
旅行・観光業	4 社
スポーツ関連事業	1 社
教育サービス業	1 社

#### (2) 実施結果

業種分野・事業者	主な意見
建設業・リース業 A社	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ 駐車場からのアクセスとして、階段を上る必要があり、人が集まる施設とする場合には、そのアクセスを解決する必要があると感じた。</li><li>▶ 物産館や飲食店については、品揃えや設備が不十分であるが、飲食できる場として充実させることができると集客はできるように思う。</li><li>▶ 民間の視点としては、新たに新規の施設を整備するよりも既存施設を改装しながら事業進める方が現実的であると思う。</li><li>▶ 工芸体験を継続する場合は、現在の職人の方が今後 10 年程度は工芸体験を実施してもらわなければ厳しいのではないかと思う。</li></ul>

業種分野・事業者		主な意見
建設業・リース業	B社	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 工芸体験がこの公園にある必要性はないのでは？職人を管理できていないのなら自身の工房でやってもらった方が良い。</li> <li>▶ 工芸体験の空いたスペースにグランピングを誘致する。今のキャンプ場の位置は少し奥まわっていてグランピングには向かない。</li> <li>▶ 住宅需要があるなら、一部を売却して、そこに居住した人をちびっこ広場に來させる工夫もある。住宅近傍の公園は高い確率で人は集まる。</li> <li>▶ 都市公園法の縛りがあるため、事業計画が長いものは、公園内に設置できない。20年では短い場合もある。</li> </ul>
	C社	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 現在、工芸体験をテーマとして施設になっており、空港から1時間圏内という立地も踏まえると、インバウンドで訪れる外国人旅行者等は興味を示す施設であると感じる。</li> <li>▶ 工芸がテーマとなる施設であるため、アーティストレジデンスとして、世界中からアーティストを集めて、創作活動をしてもらい、ここから作品を発信できると面白い。</li> <li>▶ 施設内で伝統工芸の職人が工芸品の制作を行っているので、道の駅のブランド化を行った上で、この施設で工芸体験をしてもらい、帰国後に香港や中国等の海外から購入できる仕組みを作るとよいのではないかと。</li> </ul>
ファイナンス・マネジメント業	D社	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 工芸体験施設機能を存続させることを優先すると民間側の負担になる。キャンプ場とちびっこ広場の再整備に注視すべきである。</li> <li>▶ 近接地のイオンと協業して、共同イベントを公園側で実施することも考えられる。イオンは大きな集客能力があるため、これを見逃してはいけない。同時にイオンにないもの、できないことは何かを探し出して協働することが重要となる。</li> <li>▶ 道の駅ができたからといって、内容が旧態依然であればリピーターは來ない。コンテンツは頻度良く変えた方がよい。</li> <li>▶ 何か「コト」を起こさないと「ヒト」は集まらない。コトを起こすにしても高価なものでなくてもよい。例えばちびっこ広場に丸いテント(80万円程度)を置くだけでも今以上に人は集まる。</li> <li>▶ 人が集まれば、キッチンカーを定期的に呼び込み、飽きられない様に頻度よく変えていくことで Park-PFI が成立する可能性がある。</li> <li>▶ 最盛期で年間18万人しか來なかつたのであれば、それ以上の人を集めるのは、なかなか難しい。</li> </ul>



業種分野・事業者		主な意見
旅行・観光業	E社	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 現在の石野公園の課題としては、工芸体験で大量送客の受け入れが難しかったり、F I Tの訪日外国人に訪問してもらうには、公共交通でのアクセスが不便であったりする。</li> <li>▶ 石野公園までのアクセス手段を考えると、自家用車でのアクセスがメインとなり、熊本県民にどれだけ利用してもらえるかを考えていくことが重要となる。</li> <li>▶ 工芸体験に関しては、日本全国で同じような体験ができるようになってきており、人吉を訪れてまで体験する必要性が少なくなっている。</li> <li>▶ アウトドア用品のメーカーとコラボしたグランピング施設やマイカー需要に特化したキャンプ場など、特色を出していくと分かりやすい施設になる。</li> </ul>
	F社	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 現在の石野公園は、様々な施設や機能や含まれており、分かりづらい印象がある。</li> <li>▶ このような施設では、「人吉市ならでは」という部分が重要となってくるが、工芸体験をアピールするにしても、将来的に維持できないようであれば、施設の核とするのは難しい。</li> <li>▶ 観光施設としての活用を考えるのであれば、この施設単体で考えるのではなく、人吉市として、市内の他の観光施設とどのように組み合わせるのが重要となる。</li> </ul>
	G社	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 人吉では、観光関連の横の繋がりが薄いように感じている。</li> <li>▶ 石野公園では、工芸体験を行っているが、体験者の受け入れ可能な人数が少ないように思う。</li> <li>▶ 大型遊具を設置して家族連れをターゲットにしたり、車の乗り入れができるオートキャンプ場とする等、ターゲットを明確に絞る方法がある。</li> <li>▶ 石野公園内には、軽飲食施設はあるが、人を呼び込むには不十分であり、飲食施設を充実させることが必要であると思う。</li> </ul>

業種分野・事業者		主な意見
旅行・観光業	H社	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 人吉市には、子供が遊ぶ場所が少なく、子供の遊び場を核とした施設になると、人も集まるように思う。</li> <li>▶ 観光の点からは、団体客の受け入れが可能なレストランが人吉市にはないため、そのような施設が併せてあると、団体客の誘客にも繋がる。</li> <li>▶ 工芸体験では、いつでも体験ができるようになっていないため、簡易的にでも体験できる受け入れ態勢を作らないともったいないように感じる。</li> <li>▶ 道の駅としてオープンしたが、お土産品が中心に販売されており、人吉の道の駅としての特色を出していく必要があると感じる。また、インターの近くに立地しているため、奥球磨地域との連携を見据えて活用できるとよい。</li> </ul>
スポーツ関連事業	I社	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ このような施設を長期的に運営していくことを考えると、地域と一体となり、周辺地域一帯の魅力を高めるという視点が重要となる。</li> <li>▶ 健康増進施設等を整備する場合、特にプールでは、指導員・監視員の確保や衛生管理のコスト等の点から事業として成り立たせるのが難しい。</li> <li>▶ グランピングやキャンプ場では、収益を見込んだ利用料金を設定しているケースが多く、一定レベルの整備を行い、収益が確保できる仕組みを作ることが必要である。</li> <li>▶ 都市部に比べて地方では、人口減少・高齢化が進むことや、施設管理運営で必要な水光熱費や人件費などの基準が大きく変化する場合がありますため、将来の見込みも立てづらい。</li> <li>▶ 事業期間が15年～20年などの長期に渡る場合、3～5年幅くらいで行政と管理者で予算を含めた協議・修正が必要になる。</li> </ul>
教育サービス業	J社	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ この施設単体で人を呼び込むには限界がある。一方、人吉市全体で見ると、焼酎や観光列車などの観光資源が豊富にあるため、それらを上手く繋げる施設とすることが重要である。</li> <li>▶ このような施設では、安心・安全を担保することが重要であり、リスク管理として、人に対する投資は不可欠なものとなる。</li> <li>▶ キャンプ場を取ってみても、手ぶらで来て、キャンプを楽しみたい人と自分でキャンプ道具を取り揃えてキャンプを楽しみたい人がおり、そのニーズに合わせたサービスを提供することが重要となる。</li> </ul>

### 4-3 民間事業者の主な意見

民間事業者ヒアリングにおける共通的な意見は以下のとおりであった。

図表 24 民間事業者ヒアリングの共通的意见

施設等	主な意見
公園全般	アクセスは自家用車主体であるが、国道・駐車場からのアクセスが悪い。
	マイカー需要や人吉としての特色が打ち出せていない。
	人を呼び込む仕組みを作ることが必要である。
	家族連れ、子育て世代をターゲットとした施設がない。
	将来的な誘客見込みが立てられないため、民間自らの投資は難しい。
近隣施設との協働、他の観光施設、奥球磨地域との連携が必要である。	
飲食・物販	品揃えが不十分で、道の駅のニーズに合っていない。
工芸体験	職人との関与で継続確保の面では民間に負担となる。
	機能を残した場合、継続性がないと施設の核とはならない。
	情報発信が不足しており、体験日数も限られ、大量誘客の受入が困難である。
キャンプ場	マイカー需要に特化したオートキャンプ施設への改修が必要である。

石野公園のアクセス性、飲食・物販施設の品揃え不足、工芸体験のキャパシティや職人の継続性、キャンプ施設の機能改善などの意見があり、民間事業者が運営する場合には、一部施設の改修や施設機能の改廃、施設の新設等を検討することが必要である。

## 5. 事業実施に向けた施設機能と事業手法の検討

### 5-1 再整備に向けたコンセプト

#### (1) 基本理念

「人吉クラフトパーク石野公園魅力化構想」（以下「石野公園魅力化構想」という。）では、石野公園全体の魅力化と活性化を目指すため、その基本理念を「人が集い、楽しみを続ける ～自然・健康・文化 することたくさん“ING”公園へ～」としており、再整備事業における基本理念も石野公園魅力化構想の理念を踏襲するものとする。

#### (2) 基本方針とゾーニング

石野公園魅力化構想では、基本理念を踏まえ、現状の石野公園の課題を克服すべく再整備による公園活性化の基本方針とゾーニング方針を次のとおり設定している。

- **魅力の発揮**                      **石野公園が持つ魅力を最大限発揮させる。**  
石野公園の自然と風景、クラフトパーク機能、並びに既存施設のポテンシャルを最大限に活用することで、新たな魅力を創造します。
- **楽しみ続ける公園**            **ひとが集い、楽しみ続ける公園を目指す**  
訪れる市民や観光客、公園内で活動する「ひと」が集い、多くの「すること」を通して体験を共有することで、更に新たな価値を発信し、ひとが集う好循環を創出します。
- **民間企業等との協働**    **多様な関係者との協働により、空間づくり運営を再構築する**  
老朽化した施設や形骸化した施策への対策を見直すとともに、民間活力を最大限活用し、官民両社にとって有益な施策を展開することで、来園者の満足度の向上を図ります。

#### 《ゾーンの考え方》

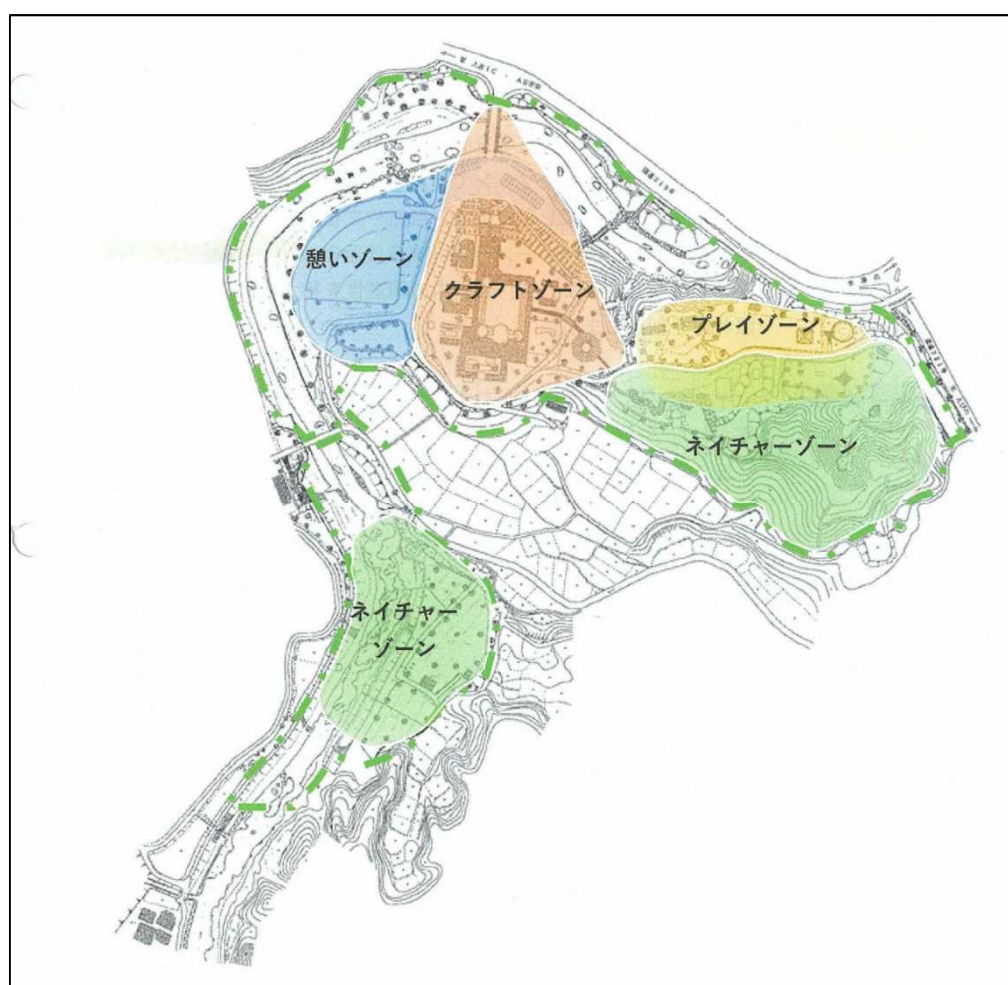
- **クラフトゾーン**  
石野公園の象徴であり、魅力発信の強化にもつながる道の駅も併設するゾーンです。クラフト体験を中心に、環境整備を進め、メニューの充実と気軽さを実現し、建物の雰囲気も活かすことで新たな魅力を創出します。
- **憩いゾーン**  
主に各種イベントや、地域の方の運動の場などで親しまれているゾーンです。地域内外を問わず、自然風景を活かし健康的なくつろぐ時間を提供できる活用を図ります。
- **プレイゾーン**  
ちびっこ広場や幼児広場を有する、主に地域の小さな子供連れファミリーの利用が多いゾーンです。

プレイゾーンで楽しんだのち、自然や文化といったものに触れていただくため、他のゾーンへ誘引する仕組みづくり、動線づくりを優先して整備することで、公園内の周遊性を持たせ公園いっぱいの賑わいを創出します。

### ■ネイチャーゾーン

キャンプ場、創作広場を有する、他のゾーンに比べて特に自然の残されたゾーンです。

丘・川・田園といった自然を生かしたアクティビティを行える環境整備など、ひとが集い、楽しみ続ける仕組みづくりを行い、新たな価値の創出を図ります。

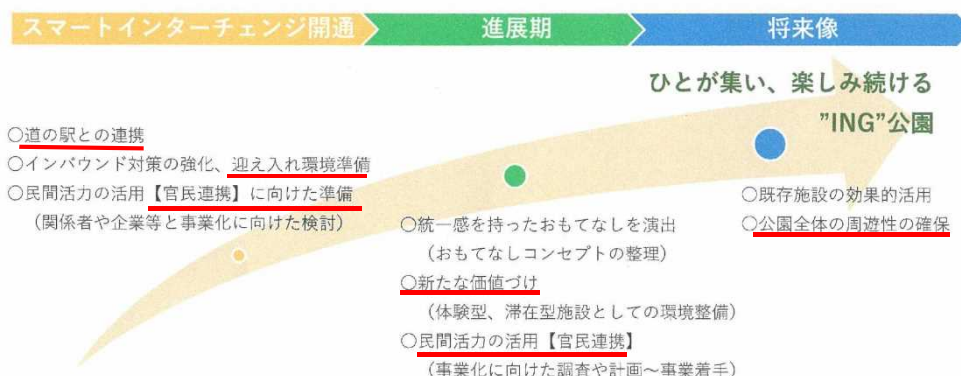


(出典：石野公園魅力化構想)

図表 25 石野公園魅力化構想のゾーニング方針

### (3) 取り組みの推進

石野公園魅力化構想では、公園全体の魅力化、活性化に向けた取り組みを周辺整備との連携の機会を逃さず、効果的に進捗させるため、「スマートインターチェンジ開通」、「進展期」、「将来像」に分け、それぞれの段階における石野公園のあるべき姿を整理し、段階的に取り組みを進めることとしている。



図表 26 石野公園魅力化構想の取り組みの進め方

石野公園は、現在市の直営により維持管理・運営が実施されており、官民連携手法を導入する場合においても、早急な導入を進めることは官民双方にリスクが生じることも考えられるため、石野公園魅力化構想で示されている段階的な取り組みを考慮して検討を行うことが必要と考えられる。

## 5-2 施設機能の検討

### (1) 機能配置の検討

石野公園魅力化構想における基本方針及びゾーニング方針を基本として、それぞれのゾーンに求められる機能を次のとおり設定する。特にそれぞれのゾーン間を行き来する動線が希薄な状況であることから、ゾーンごとに特色をだした機能配置とするとともに、石野公園の顔となるクラフトパークゾーンについては、施設別に機能配置を行うものとする。

#### 1) 道の駅駐車場

駐車場からクラフトパークゾーンへは高低差約 9m の階段を上る必要があり、地形的に駐車場から物産館等を直接視認ができない状況である。

そのため、駐車場の利用者をクラフトパークゾーンに上がらせるための賑わいを創出のためのコンテンツ開発が必要である。

## 2) クラフトパークゾーン

道の駅開駅後のクラフトパークゾーンの入園者数は定量的な実態調査は実施されておらず、物産館への立ち入り客数を利用者数としている。道の駅開駅後の令和元年8月以降の利用者数と物産館売上額を前年同月と比較した結果は次のとおりである。

図表 27 道の駅開駅後の利用者数及び物産館売上額

	8月	9月	10月	11月	12月	1月
利用者数（千人）	18.4	10.3	11.8	18.7	4.2	5.6
対前年同月比（倍）	5.17	3.01	3.91	6.32	1.75	2.32
物産館売上額（百万円）	3.80	2.88	3.05	3.57	1.81	2.63
対前年同月比（倍）	3.69	4.57	4.07	4.70	4.53	5.37

（出典：人吉市資料）

道の駅開駅が令和元年8月10日であり、令和元年11月までの間は開駅効果もあり、前年比伸びの過大や変動する傾向がみられるが、令和元年12月、令和2年1月については落ち着いたと考えられ、この2か月間の平均をみると、物産館立寄客で前年比約2倍、物産館売上額で前年比約5倍となっている。

このことから、クラフトパークゾーンへの物産館、軽飲食等の便益機能の設置は道の駅の誘客効果を受容できる機能であり収益施設ともなることから、これらの機能強化を図る。

工芸体験施設は一部の体験メニューでは職人がほぼ常駐していることを考えると、運営的に収益化の可能性がみられるものの、ほとんどは一週間のうちの半分以下の日数の対応であるため、今後運営手法の変更や集約化を含めた検討を行う。

茶室は、他地域においても外国人に人気の和風建築物となっているため、外国人向けの施設（簡易宿泊や休憩スペース）としての活用を検討する。

焼酎館の機能は、当地に設置する必要性が薄いと考えられるため、用途を変更して活用事業者を募り、場合によっては減築、滅失を検討する。

## 3) 運動広場ゾーン

現状もイベント開催時の臨時駐車場として利用していることから、機能を踏襲する。また来園者数の増加を考慮しつつ将来的には駐車場への転換も検討する。



#### 4) ちびっこ広場ゾーン

子育て世代の来園があり、将来的には高齢者の利用も考えられるため、市民が気軽に利用できる都市公園として、子育て支援や高齢者向けの休憩機能、便益機能を設置することが検討できる。

国道 221 号を挟んだ東側には、イオン、衣料品、飲食店等が立地しており、これらの施設への来店者を公園に誘導する機能、及びイオン等との協働によるイベント開催のためのスペースを確保しておくことが検討される。

#### 5) キャンプ場ゾーン

他のゾーンとは離れて立地しており、静寂で水辺に隣接する環境であるとともに、近年のアウトドア、キャンプブームにより利用者が増加傾向にあることから、このゾーンは引き続きキャンプ機能を主体とすることが望ましいと考えられるが、現代のニーズに合った、オートキャンプ設備、トイレ、炊飯棟の改修が検討される。

### (2) 整備ゾーン別の施設改修・整備の検討

民間事業者ヒアリングの意見、施設機能の考え方を踏まえ、整備ゾーンごとに既存施設の改修、あるいは新設整備が必要と考えられる施設について整理する。

図表 28 想定される公園施設の改修内容

	施設	区分	改修・新築内容
クラフトパーク	物産館	改修	売店内部のリニューアル、商品入替
	伝統文化工芸館	維持	当面現状維持
	民芸館	集約	工芸体験の集約
	鍛冶館		
	木工館		
	導遊館		
	陶芸館		
	軽飲食棟	移設	焼酎館への移設
	焼酎館	改修	展示品の撤去／用途変更（レストラン、無料休憩室）
	茶室	改修	当面廃止／外国人向け施設として整備（簡易宿泊）
展望所	維持	現状維持	
ちびっこ広場	あそび伝承館	維持	現状維持（ちびっこ広場での休憩所で利用中）
	古民家	調査	修理が望ましい（費用算定困難）
	創作広場	維持	グラウンドゴルフ場/イベント広場
	伝統あそび広場	維持	現状維持
	ちびっこ広場	維持	現状維持
	幼児広場	維持	現状維持
	多目的ハウス	新設	休憩室、授乳室、おむつ交換スペース等（コンテナハウス程度）
運動広場	維持	現状維持（イベント時の臨時駐車場）	
キャンプ場	炊事棟	維持	当面現状維持
	トイレ	廃止	廃止 管理施設に集約
	キャンパード	改修	オートキャンプ施設に改築
	管理施設	新設	管理室、倉庫、トイレ、シャワー設置



事業化にあたっては、民間事業者からの投資により行うことを原則とするため、既存施設については、最小限の改修を想定し、民間事業者から必要と意見のあった、レストラン、雨天での子供の遊び場、キャンプ場の機能向上については設備新設・改修を想定した。

### 5-3 官民連携手法の適応検討

官民連携による都市公園の再整備事業において適用される手法のうち、石野公園における再整備事業に適用する手法を検討する。適用が考えられる手法は以下のとおりである。

#### (1) 事業手法の整理

官民連携とは PPP (Public Private Partnership) と称されているもので、公共と民間が連携して公共サービスを提供する事業手法のことであり、公共では事業費の削減、よりよい公共サービスの提供が行えることがメリットとなっている。

PPP 手法には、包括委託、指定管理者制度、DBO、公募設置管理制度 (Park-PFI)、PFI、コンセッション等の手法がある。

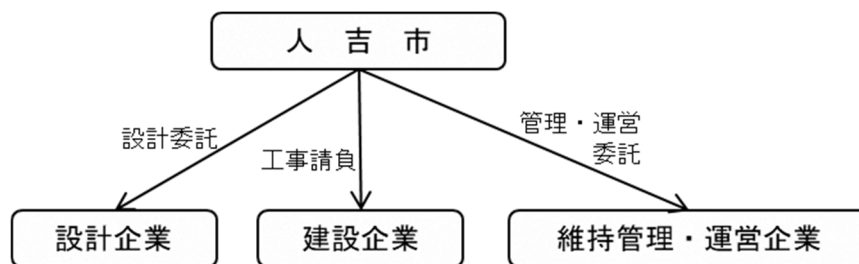
どの手法を選択するかは、事業の特質を考慮して最も効果の高い手法を選定することが必要となっている。

本事業においては、広大な公園区域に複数の機能があり、施設の新築、改築が入り混じる他、運営手法や対応する事業者も異なってくることが考えられ、石野公園全体で一つの手法に絞ることなく、複数の手法の組み合わせも検討する必要がある。

ここでは本事業に適用が想定される、従来手法、DBO、PFI、コンセッション、Park-PFI の各手法について概要を整理する。

#### 1) 従来手法

公共が自ら資金を調達して、設計、建設 (改修)、運営・維持管理の業務を業務ごとに請負契約、業務委託契約として発注する事業手法である。発注にあたっては仕様発注であり、入札により事業者を選定する事例が多い。

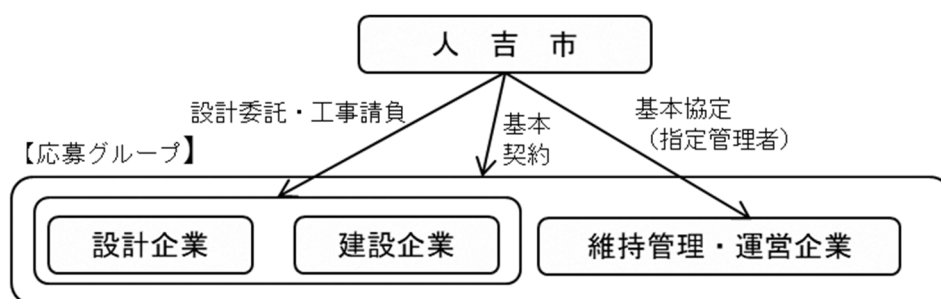


図表 29 従来手法の概念図

従来手法では、設計、建設、維持管理・運営を各事業者に分離して発注することになるが、維持管理・運営については指定管理者制度を活用することも想定される。この発注手法では民間のノウハウが発揮されず、また設計、工事費用の削減効果は期待できず、完成時に支払いが必要となる。

## 2) DBO 手法 (Design Build Operate)

公共が自ら資金を調達して、設計、建設（改修）、運営・維持管理を民間事業者に包括的に委託する事業手法である。性能発注で発注される場合が多く、民間事業者は事業に対応する業種でコンソーシアムや、ジョイントベンチャー（JV）を組成して応札することが多い。



図表 30 DBO 手法の概念図

## 3) PFI 手法 (Private-Finance Initiative)

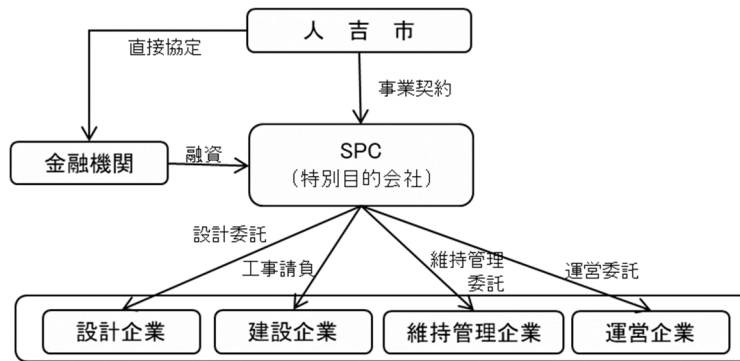
### ア PFI 手法の方式

公共施設等の設計、建設（改修）、運営・維持管理を民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、包括的に委託する事業手法である。性能発注する事例が多く、民間事業者は事業に対応する業種でコンソーシアムを組成して応札し、落札後に特別目的会社（SPC）を設立して事業にあたる場合が多い。

PFI 手法には、BTO 方式、BOT 方式、BOO 方式、RO 方式があり、それぞれの違いは次のとおりである。

図表 31 PFI 手法の方式

方式	方式の概要
BTO方式 Build Transfer Operate	民間事業者が資金を調達し、設計、建設した直後に建物の所有権を公共に移転し、その後契約に基づき民間事業者が運営・維持管理を行う方式。
BOT方式 Build Operate Transfer	民間事業者が資金を調達し、設計、建設、運営・維持管理を行い契約期間終了後に建物の所有権を公共に移転する方式。
BOO方式 Build Own Operate	民間事業者が資金を調達し、設計、建設、運営・維持管理を行い契約期間終了後に建物を解体・撤去する方式。
RO方式 Rehabilitate Operate	民間事業者が資金を調達し、建物を改修し、運営・維持管理を行う方式。
BT方式 Build Transfer	民間事業者が資金を調達し、設計、建設した直後に建物の所有権を公共に移転する方式で、維持管理運営は事業に含まれていない。



図表 32 PFI 手法の概念図

### イ PFI 手法の類型

PFI 手法には、民間事業者の事業費の回収方法によりサービス購入型、ジョイントベンチャー型（混合型）、独立採算型の 3 類型に区別され、その概要は次のとおりである。

図表 33 PFI 手法の類型

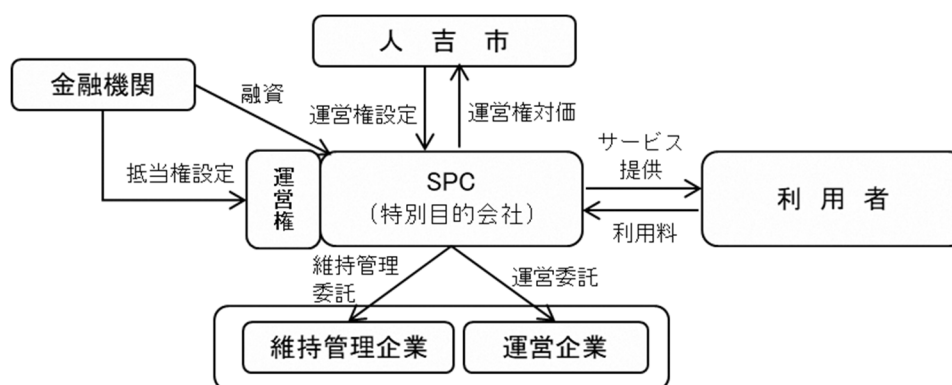
サービス購入型						
利用料収入等が全くない事業。事業者は、自ら調達した資金により公共施設等の設計、建設、維持管理・運営を行い、公共はそのサービスに対する対価を事業者に支払う。						
	コストと収入	コスト <table border="1"> <tr> <td>設計・建設費</td> <td>維持管理・運営費</td> </tr> <tr> <td colspan="2">公共負担</td> </tr> </table>	設計・建設費	維持管理・運営費	公共負担	
設計・建設費	維持管理・運営費					
公共負担						
市の財政負担	サービス対価（設計・建設・維持管理・運営費）の全額					
事業者の収入	市からのサービス対価					
主な対象施設	庁舎、給食センター、廃棄物処理施設					
ジョイントベンチャー型（混合型）						
利用料収入があるが、事業費全体を賅えない事業。事業者は、自ら調達した資金により公共施設等の設計、建設、維持管理・運営を行い、利用料収入と公共から支払われる不足分のサービス対価により事業費の回収を行う。						
	コストと収入	コスト <table border="1"> <tr> <td>設計・建設費</td> <td>維持管理・運営費</td> </tr> <tr> <td>財政負担</td> <td>利用料等収入</td> </tr> </table>	設計・建設費	維持管理・運営費	財政負担	利用料等収入
設計・建設費	維持管理・運営費					
財政負担	利用料等収入					
市の財政負担	一定のサービス対価					
事業者の収入	市からのサービス対価 + 利用者からの利用料					
主な対象施設	公共駐車場、大都市の有料道路、老人ホーム					
独立採算型						
利用料収入により、事業費全体が賅われる事業。事業者は、自ら調達した資金により公共施設等の設計、建設、維持管理・運営を行い、利用料収入により事業費の回収を行う。						
	コストと収入	コスト <table border="1"> <tr> <td>設計・建設費</td> <td>維持管理・運営費</td> </tr> <tr> <td colspan="2">利用料等収入</td> </tr> </table>	設計・建設費	維持管理・運営費	利用料等収入	
設計・建設費	維持管理・運営費					
利用料等収入						
市の財政負担	なし					
事業者の収入	利用者からの利用料					
主な対象施設	空港、上下水道、大都市の駐車場					

#### 4) コンセッション手法

##### ア 概要

公共施設等の所有権を公共が有したまま、運営権を民間事業者を設定し、運営権実施契約に基づき、運営・維持管理を民間事業者が行う方式で PFI 法に則った PFI 事業の一つの手法として分類されている。

コンセッション手法の基本は既存の公共施設に運営権を設定することを想定したものであるが、公共が建物を新設した場合において、その運営をコンセッション方式とする適用は可能である。新設の場合、建物の建築と運営を分離し、従来手法や PFI 手法 (BT) 方式により建物を建設し、完成後、公共が所有権を所持した状態で運営をコンセッション手法による事業とすることとなる。



図表 34 コンセッション手法の概念図

コンセッション手法は、PFI 手法の独立採算型に区分される類型の事業に適用されることが本来であり、これまで空港、上下水道、道路、MICE 施設など、大規模な事業で実施されている。

一方で、公共事業では利用料を徴収する事業でも住民への公共サービスの観点から利用料金を低額に抑えるため、独立採算とはならず運営・維持管理費も賄っていない事業がほとんどであると想定される。

地方公共団体では、公共施設等総合管理計画を策定し、その不断の見直しを行うべく公共施設の個別計画を策定しているところであるが、今後の人口減少、少子高齢化、税収低下により、公共施設を現状のまま維持することは困難であると考えられる。

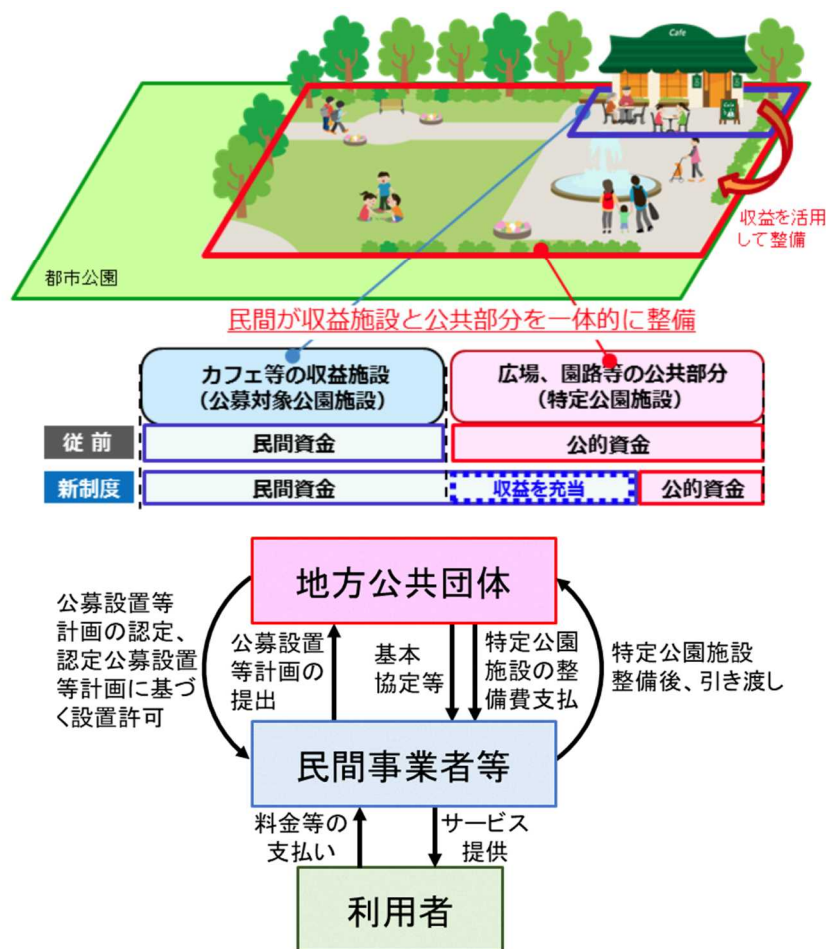
そのため、利用料金等の収入のある公共施設に対しては、運営収支差の改善を図り財政負担を低減させることをコンセッション手法の考え方をを用いて検討することが必要となっている。

#### 5) 公募設置管理制度 (Park-PFI)

公募設置管理制度 (Park-PFI) は、平成 29 年の都市公園法改正により創設された

制度であり、飲食店、売店などの公園利用者の利便向上に資する公募対象公園施設の設置と、これらの施設から生ずる収益を活用してその周辺の園路、広場等の一般の公園利用者が利用できる特定公園施設の整備・改修を一体的に行う事業者を公募により選定する制度である。

この制度は、公募対象公園施設の運営から生じる収益を特定公園施設の整備・改修に充てることにより公園管理者の財政負担を軽減しつつ、公募対象公園施設と特定公園施設を一体的に整備することにより、都市公園の質の向上、公園利用者の利便の向上を図る新たな整備・管理手法となっている。



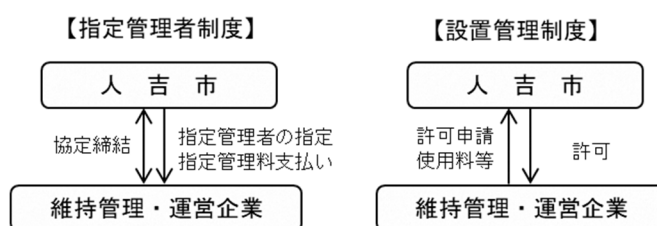
(出典：国土交通省 都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン)

図表 35 公募設置管理制度の概念図・スキーム図

## (2) 都市公園における民間事業者が公園施設を管理する場合の制度

都市公園において民間事業者が公園施設の設置または管理を行おうとする場合、都市公園法に基づく設置許可もしくは管理許可を得て実施する必要がある。また、都市公園全体を利用料金の収受も含めて包括的に管理を行う場合は、指定管理者制度の指定を受けて実施することになる。

都市公園法運用指針（第3版）では、都市公園においてPFI法に基づく事業を実施する場合、「民間事業者が行う公園施設の設置又は管理は、公園管理者と民間事業者との間で締結される契約に基づき、公園施設の建設や維持管理の事実行為を民間事業者に行わせるものであり、法的な権能が付与されるものではない。」とされており、当該公園施設又は当該公園施設の設置された都市公園の利用料金を民間事業者自らの収入として管理運営資金に充てるような場合には、指定管理者制度又は設置管理許可制度を適用することが必要となる。



図表 36 指定管理者制度・設置管理許可制度の概念図

### (3) 適応可能性のある事業手法

事業化にあたっては、民間事業者からの投資により行うことを原則とし、既存施設については、最小限の改修を想定していることから、施設新設を主体とした手法を除き、適応可能性のある手法について選定した。

図表 37 石野公園再整備に適用できる官民連携手法

手法	方式	評価の視点	適用可否
従来手法		公共主体で実施するため、民間ノウハウの活用余地がない。設計施工分離発注となり、コスト削減効果が期待できない。	×
DBO		PFI-BTO方式と同様の特徴になるが、公共が資金調達を行うため金利コストが低減するが建設費は完成支払いであり、公共の資金調達負担が大きい。	×
PFI	BTO	既存施設改修を主体に、民間投資を想定するため適用しない。	×
	BOT	民間の自主事業として民営施設の施設を新設する場合には手法として適用できる。事業期間後には官側に所有権は移転される。	△
	BOO	民間の自主事業として民営施設の施設を新設する場合には手法として適用できる。事業期間終了後も民間がそのまま運営するか施設を破棄する。	△
	RO	公共が施設を保持したまま改修工事を実施し、サービス対価により官側が費用を延ばす手法であり、適用は考えない。	×
	BT	施設を新設するコンセッション手法を持ちる際に建設を一括で発注する際に用いられることがある。	×
	コンセッション	施設の所有、既存施設の改修は官側が実施し、運営権を民間側に譲渡する手法。施設改修で官側負担がない場合は適用が検討できる。	○
公募設置管理制度 (Park-PFI)		事業者は民営施設の収益施設を設置し、同時に官側の公園施設の整備費を負担する必要があるため、民間事業者負担が大きく適用は難しい。	△

選定された手法のうち、民間事業者の運営自由度が高いコンセッション手法を念頭に、事業者サウンディングにより事業手法に関する意見を募ることとした。

## 6. 民間事業者サウンディング調査

### 6-1 調査目的

石野公園官民連携事業の実施に向けて、事業手法や導入機能等について、民間事業者等の意向等を把握することを目的として、実施した。

### 6-2 実施内容

#### (1) 実施日程

日 程	内 容
令和2年1月14日（火）	実施要領の公表
令和2年1月14日（火）～1月24日（金）	参加の申し込み受付、 質疑の受付
令和2年1月29日（水）	個別対話日時との連絡
令和2年2月3日（月）～2月7日（金）	個別対話の実施

#### (2) サウンディング調査参加者

サウンディングには、3事業者が参加した。

#### (3) 主な質問事業

項目	具体的な内容
現状の石野公園の評価	・ 立地や規模等からみたポテンシャル、市場性 ・ 既存の施設に対する評価 等
事業手法	・ コンセプション方式による再整備や運営の可能性 ・ 民間事業者として望ましい事業手法 ・ 対応可能な事業範囲
事業内容	・ 本事業に対する基本的な考え方 ・ 具体的な事業内容、導入機能 ・ 地元事業者との関わり方（※全国規模の事業者）
その他	・ 事業参画に向けた条件 ・ 市への要望

#### (4) 実施結果

##### ■現状の石野公園の立地や施設等の評価

全ての参加事業者から、駐車場から主要施設までのアクセスにおいて、階段を上がらなければならない点がネックであるという意見があった。また、道の駅として、飲食施設が十分でないという意見が聞かれた。

##### <主な意見>

- 特産品売店等の公園内の施設を利用するには、正面入口の階段を上がらなければならないことは、利用を増やすにはネックになる。
- 道の駅としては、飲食に関わる施設が十分でない。
- 石野公園には、工芸体験をはじめとして様々な施設が整備されているが、それを十分に周知できておらず、発信力が不足しているように感じる。
- 国道から石野公園への入口が入りにくく、出にくいと思う。
- 大通りには接しているが、橋を渡り中に入り込む必要があるため、分かりづらさがある。
- キャンプ場は全国に同様の施設があり、キャンプ設備以外に人を呼び込む魅力を出さないと集客は難しい。

##### ■コンセッション方式による再整備や運営の可能性・望ましいスキーム

コンセッション方式による再整備や運営を検討できるという意見が聞かれた。一方で、特産品売店における現状の売上を考慮すると、指定管理者制度等の公共による負担がなければ運営を行うことは難しいという意見も聞かれた。

##### <主な意見>

- 自社として投資をして、施設を整備する等の手法は難しいと考えている。
- 現状の施設規模や売上等を勘案すると、指定管理者制度であれば前向きに検討できると感じた。
- コンセッション方式の場合、民間事業者の裁量により様々事業の展開を図れることに魅力を感じるが、現状の利用状況から収支を考えると自ら資金を調達し、投資をして事業として成立させるのは難しいように思う。
- コンセッション方式を前提に考え、複数の事業者とコンソーシアムを組み合わせながら事業に取り組むことを想定している。
- 対象施設を石野公園全体とするよりも、希望エリアを民間事業者側が選定できるとよい。
- キャンプ場は基盤・施設整備を市で実施してもらい、運営を事業者の独立採算とするスキームで考えて頂きたい。それでも他自治体の事例では運営黒字となるのは結構厳しい。
- 民間の独立採算は難しいと思えるが、公共の補填があると事業参入のハードル



が低くなり、参入を考える事業者が出る確度は高い。

- 現状の運営状況が不明瞭なため、事業運営を試せる短期間のトライアル期間を設けることは良い。その後民間が回収できる投資範囲で再整備を段階的に進めていくことで事業性が高まる。

#### ■再整備・運営の基本的な考え方

基本的には既存の施設を活用しながら、再整備のコストを抑えて事業の展開を図るという意見であった。また、現在の施設のコンセプトである伝統工芸という部分に関しては、伝統工芸体験というコンテンツは活かしながら、道の駅としての機能を充実させる方向性という意見が多かった。

<主な意見>

- 既存の施設を活かしながら、現在の施設において不足している機能等を付加していく。
- 基本的に投資を行わずに既存の施設を活用し、まずは利用者を増やしながら、現状の支出を削減していく方針で考えている。
- 奥球磨地域と連携して、観光客の誘客を図る中で、人吉・奥球磨地域の観光拠点の役割を図る。
- 既存の施設を活用し、もともとの工芸体験という施設を残しながらも、道の駅のメリットを活かして少し立ち寄りしたい方から、ゆっくり過ごしたい方まで楽しめる施設を考えている。

#### ■具体的な活用方法

全ての参加事業者から、現状の飲食施設では不十分であり、飲食施設を充実させた方がよいという意見が出た。その他では、既存の施設の増築や改修を行いながら、新たな収益施設を導入したり、新たなアクティビティ機能を付加するという意見が聞かれた。また、ターゲットを絞り込み特化型の施設としての活用を図るという意見もあった。

- 道の駅として、飲食施設の充実を図る必要がある。
- 人吉の観光で不足している団体旅行客のレストランを整備することで、人吉・球磨の団体観光客の受け皿とする。
- 飲食施設を充実させることで幅広い集客につながる。
- 飲食施設の充実としては、食べ歩きができるファーストフード店舗の設置や駐車場に移動販売車等によるイベントを開催することで、集客を図る。
- 特産品等の公園内の施設を利用するには、正面入口の階段を上がらなければならないため、駐車場に移動販売車等によるイベントを開催する等により集客を図る。

- お土産品や工芸品の他にも、地元メーカーの直売所にテナントとして入ってもらおう。
- 自然環境や既存の施設を活用しながら、アトラクションや遊び場を整備する。
- 一案として、ターゲットを絞り込んだ特化型の施設としての活用を図る。
- 地元の事業者や工芸体験を実施している職人との連携を深めて、情報発信等を強化することで、石野公園の集客や稼げる施設への転換を図る。
- 展望所やキャンプ場では既存の施設を活かしながら、来園者の目線で魅力がある施設に変えることで、利用者の増加を図る。
- 展望所や焼酎館等の建物に関しても、改装や増築等により既存の建物を活かして、収益施設としての活用を考えている。
- 敷地が広大で起伏に富んで地形を活かせる機能や雨天でも楽しんでもらえる機能を導入したいと考えている。

#### ■事業を進めるにあたっての条件・市への要望

現状の石野公園は、複数の課が所管しており、エリアごとに手続き等の窓口が異なっていることから、担当窓口を一括にしてほしいという意見があった。また、今後、民間事業者から事業の提案を求める段階においては、民間事業者側が活用したいエリアを選定して提案する方が、民間事業者として参画しやすいという意見もあった。

- 現在の石野公園では、エリアにより所管課が複数に分かれており、民間事業者としては、窓口を一括にさせていただいた方が事業円滑に進めやすい。
- 対象施設が広くエリアが分かれている中に、様々な施設が立地しているため、事業者側に活用したいエリアを選定させ、希望エリアに対して提案を募る方が民間事業者としては参画しやすい。
- 物産館をリニューアルするなら、販売・売上の実数値が必要である。例えばレジ通過人数、販売上位商品、購入者単価など。

#### (5) 民間事業者からの主要な意見

サウンディング調査の結果、本事業に対する民間事業者からの主要な意見は以下のとおりである。

図表 38 民間事業者サウンディングの主要な意見

サウンディング項目	主な意見
立地・施設評価	正面入口の階段は利用者増加のネックとなる。
	飲食に係る施設が不十分となっている。
	現状のキャンプ場ではポテンシャルがかなり低い。他にはない魅力を持たせる必要がある。
コンセッション方式導入の可能性	自社投資で施設を整備する手法は事業成立が難しい。
	指定管理者制度であれば前向きに考えたい。
	敷地が広大で機能が多様であるため、事業者の希望エリアを選択できると良い。
	キャンプ場は初期投資を行ってもらう必要があるが、キャンプ場だけでは運営は難しい。
	官側の補填があるコンセッション方式であれば事業者参入の確度は高い。
再整備・運営の基本的考え方	現状の運営状況が不明確であり短期間のトライアル期間の設定は良い手法である。
	既存施設を活かしながら、不足機能を付加していく。
	投資を行わずに既存施設を活用し、利用者を増加させ収入を増加させていく。
	既存施設を活用し、道の駅のメリットを活かした立ち寄り、滞在型の施設とする。
具体的活用方策	飲食施設の充実、特に団体客の受入が可能なレストラン（人吉にはない）を整備する。
	駐車場での移動販売車等によるイベントで集客を図る。
	職人を含む地元事業者との連携を深め、情報発信の強化により誘客を増加させる。
	雨天でも楽しんでもらえる施設の導入を考えたい。
	魅力的なアクティビティと連動させないと集客は難しい。
事業化条件市への要望等	所管課が複数に分かれているため窓口を一本化してほしい。
	事業者の希望エリアに対して提案を募る方が事業者として参画しやすい。
	売店での購買客数、購買状況（客単価）等を開示してほしい。

業務着手時に施設整備を図らず、段階的な整備を行うこと、他の観光施設やアクティビティ等との連携を模索する必要があることを示唆している。これらは、道の駅が開駅後に来園者数が増加したものの、約半年間で増加が鈍っていること、施設運営を行うにあたり事業計画に必要な公園利用者、購買層の実態が不明確であることに起因していると考えられ、投資を最小限に抑えつつ、来園者の動向を把握しながら継続的に運営改善を図っていくものと想定される。

また、意見として挙げられた事業者の希望エリアを選択性にして募集を行う場合、それぞれの事業者の得意分野を活かすことにはなるが、公園全体の活性化や個々の機能の相乗効果を発揮させることにはならず、官民連携手法の有効性の一つである、異なる業態の事業者が集まり、それぞれの得意分野で知恵を出し合ってコスト削減と収益構造改善を図る趣旨とは異なる考えであり、今後地元民間事業者に対する勉強会等により官民連携の考え方の浸透を図る必要がある。

#### (6) サウンディング結果を踏まえた事業スキーム

サウンディング調査の結果から、次の点が明らかになった。

- 現状では、民間事業者の投資は困難であり、官側の事業費補填が必要である。
- 指定管理者制度等で事業参画のハードルを下げることで、民間事業者の参画意欲がみられた。
- 短期間（例えば 3～5 年）のトライアル運営期間を設定し、その間に運営改善の情報収集と運営改善の実施を行い、誘客と収益の改善を図る。

- 事業が無駄にならないためにも、運営トライアル期間の終了時に、その時点の情勢にあわせた民間あるいは官側の投資を行い、段階的に事業を進めていくことが、効果的である。

これらの観点から、事業開始時には、改修等を実施することなく、施設の管理・運営の改善を先行させて事業の収益を図るスキームとすることが本事業に有効であると想定される。

前項で本事業に適用可能な官民連携手法を選別しているが、その手法の中から、施設の新設・改修を行わない手法を選定し、事業化に向けた検討を行うものとする。

また、これまで直営で管理運営し、現状では民間事業者が運営する際の情報が不足していることもあり、直ちに事業者の自主運営による事業の立ち上げは困難と考えられる。

そのため、当初の官民連携事業は運営事業のためのトライアル期間として想定し、事業化に向けた検討を行うものとする。

## 7. 事業化検討

### 7-1 事業手法等の検討

#### (1) 検討する事業手法

第5項で適用可能とした官民連携手法の業務範囲、施設所有の官民区分は次のとおりとなる。

図表 39 適応を想定した官民連携手法の業務範囲

事業方式	根拠法	契約形態	業務範囲			施設所有者		事業期間
			設計建設	維持管理	運営	公共	民間	
PFI (BOT)	PFI法	事業契約	○	○	○	(終了時) ○	(運営時) ○	最長30年 (都市公園法)
PFI (BOO)	PFI法	事業契約	○	○	○		○	最長30年 (都市公園法)
<b>PFI (コンセッション)</b>	<b>PFI法</b>	<b>事業契約</b>		○	○	○		<b>最長30年 (都市公園法)</b>
Park-PFI	都市公園法	行政処分 (許可)	○	○	○	○	○	10年 (20年保証)
<b>管理許可</b>	<b>都市公園法</b>	<b>行政処分 (許可)</b>		○	○	○		<b>最長10年 (更新可)</b>
設置許可	都市公園法	行政処分 (許可)	○	○	○		○	最長10年 (更新可)
<b>指定管理者制度</b>	<b>地方自治法</b>	<b>行政処分 (指定)</b>		○	○	○		<b>指定なし*1)</b>

\*1) 3～5年の事例が多い。条例で定められている場合がある。

都市公園の場合は、都市公園法の設置許可・管理許可の期間が最長となる。

民間事業者サウンディングの意見を踏まえると、事業開始時の施設新設・改修（初期投資）を行わないことが事業者参画の可能性が高い。そのため、施設の改修・新設が条件となる PFI-BOT、PFI-BOO、Park-PFI の手法は該当せず、コンセッション方式あるいは既存施設に指定管理者制度を指定する手法を選定することが想定される。

現状の施設に指定管理者制度を指定する、あるいはコンセッション方式において指定管理者制度を併せて指定することが考えられる。また、事業者の参画形態、例えば軽飲食棟等の施設の運営に限った事業の場合は都市公園法の管理許可とすることも想定されるため、事業化手法の検討パターンは次の4パターンが考えられる。

図表 40 検討する事業化手法のパターン

施設所有者	手法パターン	管理許可 都市公園法	指定管理者制度 地方自治法	コンセッション PFI法	事業手法
公共	A	●			管理許可
	B	●		●	管理許可 + コンセッション
	C		●		指定管理者制度
	D		●	●	指定管理者制度 + コンセッション

## (2) 参考とした類似事例

石野公園は都市公園であるとともに、道の駅を併設している。また、公園施設には軽飲食店、売店の収益施設、利用料金を徴収するキャンプ場が設置され、金額は小さいものの収入がある公園となっている。利用料金は直接徴収しないものの職人に運営を委ねている工芸体験施設が設置されている。軽飲食店舗は、規模は小さいものの民間事業者がテナントとして入り、独立採算で事業を行っている。

そのため、検討する官民連携手法としては、前項で整理した、管理許可、管理許可＋コンセッション、指定管理者制度、指定管理者制度＋コンセッションの4パターンとする。

コンセッション手法を含む複数の官民連携手法を組み合わせた手法による事業となることから、次の類似事例を参考とした。

図表 41 参考とした PFI/PPP 実施事例

参考とした事項		
	但馬空港運営事業等	兵庫県
1	事業方式・ 事業の特色等	・コンセッション方式 ・事業期間：5年 ・運営対価：0円 ➤ 収支上、赤字になる部分は管理者が補填
	国立女性教育会館公共施設等運営事業	(独)女性教育会館
2	事業方式・ 事業の特色等	・コンセッション方式 ・事業期間：10年 ・運営対価：409百万円 ➤ 施設維持管理業務は長期維持管理業務委託として管理者が支払
	南紀白浜空港民間活力導入事業	和歌山県
3	事業方式・ 事業の特色等	・コンセッション方式 ・事業期間：10年 ・運営対価：0円 ➤ 事象者募集の際、管理委託、指定管理者制度、コンセッションの3手法から応募事業者が選択できる募集方法とし、コンセッション手法の提案者が優先交渉権者となったため、その後にPFI法に基づく手続きを開始
	旧荻田家付属町家群を活用した施設の管理運営事業	津山市
4	事業方式・ 事業の特色等	・コンセッション方式 ・事業期間：20年 ・運営対価：3年間無償 ➤ 宿泊施設に限ったコンセッション（ミニコンセッション）
	田川市芸術起業支援施設運営事業	田川市
5	事業方式・ 事業の特色等	・コンセッション方式 ・事業期間：20年 ・運営対価：10年間無償（その後市と協議して決定） ➤ 単一施設の施設運営事業（ミニコンセッション） ➤ 事業候補者を先行選定
	宮崎白浜オートキャンプ場施設運営事業	宮崎市
6	事業方式・ 事業の特色等	・コンセッション方式【募集中】 ・事業期間：5年以上（事業者提案） ・運営対価：0円以上（事業者提案） ➤ オートキャンプ場運営事業（ミニコンセッション）

参考とした事項		
7	田川伊田駅舎施設運営事業	田川市
	事業方式・事業の特色等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コンセッション方式 ・事業期間：20年</li> <li>・運営対価：6年間無償（その後市と協議して決定）</li> <li>➤ テナント運営、企画事業（ミニコンセッション）活用計画策定者が事業候補者</li> </ul>
8	中央公園整備及び管理運営事業	佐世保市
	事業方式・事業の特色等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・P-PFI、PFI ・事業期間：20年 ・公募対象公園施設：事業者提案</li> <li>・特定公園施設：屋内あそび場、駐車場、園路、広場等</li> <li>➤ Park-PFI手法を用い、特定公園施設の整備をPFI(BTO)で実施</li> </ul>
9	榴岡公園（旧レストハウスエリア）整備・管理運営事業	仙台市
	事業方式・事業の特色等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・P-PFI【予定事業者辞退】 ・事業期間：20年</li> <li>・公募対象公園施設：飲食（レストハウスを改修又は撤去新設を事業者提案）</li> <li>・特定公園施設：収益施設の外構</li> <li>➤ Park-PFI手法による収益施設の設置</li> <li>➤ 既存施設の改修を公募対象公園施設とした事例（提案は撤去新設）</li> </ul>
10	大阪城公園パークマネジメント事業	大阪市
	事業方式・事業の特色等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・設置管理許可 ・指定管理者制度（独立採算型） ・事業期間：20年</li> <li>・市への納付金：2.6億円/年</li> <li>➤ 大阪城公園及び公園内施設の運営維持管理、魅力向上事業</li> <li>➤ 民設民営の収益施設の設置を管理者が認めており事業開始後に順次設置</li> <li>➤ 独立採算型であり、コンセッション方式に近い</li> </ul>
11	大山隠岐国立公園下山野営場再整備及び運営等事業	環境省
	事業方式・事業の特色等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・DBO ・事業期間：5年（運営開始後）</li> <li>➤ 国立公園内のキャンプ場再整備</li> <li>➤ DBO手法でコンソーシアムでの応募であるが、契約は設計・工事・運営で個別</li> <li>➤ 運営管理業務は独立採算</li> </ul>
12	沼津市立少年自然の家跡施設等運営事業	沼津市
	事業方式・事業の特色等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・設置管理許可 ・事業期間：10年以内（1回のみ更新可能）</li> <li>➤ 少年自然の家跡地利活用</li> <li>➤ 応募者が活用しない施設は市が解体撤去する</li> <li>➤ 運営管理業務は独立採算型（一部の維持管理部分は市が費用負担）</li> </ul>

### (3) 事業手法・事業スキームの検討

#### 1) 事業手法

石野公園の再整備事業にあたって、前項で設定した4パターンの手法を適用した場合の、石野公園で想定される事業内容から考えられるメリット・デメリットを整理し、事業化に向けた手法を設定した。

図表 42 手法別のメリット・デメリット

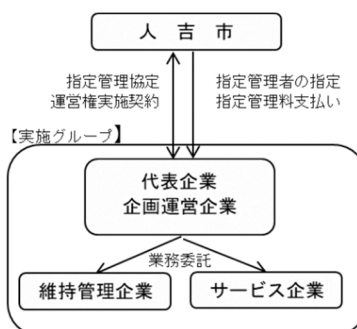
手法	設置管理許可	コンセッション+ 設置管理許可	指定管理者制度	コンセッション+ 指定管理者制度
事業手法概要	特定の施設の管理（管理委託）	物産館に限って運営権を与える（ミニコンセッション方式）	公園内の区域、施設の管理を包括的に行う	公園内の区域、施設に運営権を与え包括的に管理を行う
石野公園で想定される事業内容	物産館の管理	物産館の運営とその周辺区域の管理	物産館、あるいは物産館を含めた複数施設と周辺の公園区域の管理	物産館、あるいは物産館を含めた複数施設の運営と周辺の公園区域の管理
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>地元企業が単体で参画しやすい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>物産館の収益改善を図ることは可能となる</li> <li>地元事業者が単体で施設を運営する場合には効果がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公園全体の管理を行えるため維持管理コストの削減を図ることが可能となる</li> <li>周辺施設を含めたイベント開催等による相乗効果が期待できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業者の裁量の部分が多くなり、運営の自由度は高まる</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理委託が主体となり、民間事業者のノウハウが活かせない</li> <li>公共負担額低減が図りにくい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理が物産館に限られるため、周辺施設との相乗効果による誘客増加、収益向上は期待できない</li> <li>使用許可の権限がないため運営企画実行が制限される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>単一の企業では全体管理が困難な場合や運営企画の狭まる可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業全体をマネジメントできる企業が必要となる場合がある</li> </ul>
評価	×	×	○	○

石野公園にはクラフトパークゾーンに複数の施設とお祭り広場があり、また周辺には複数の広場が設置されていることから、今後の誘客による収益改善を図るためには施設単体の運営改善に限らず、周辺施設や広場を含めた包括的な管理を実施し、公園内の施設・広場を最大限利活用して相乗効果が発揮できる運営企画を立案し、実行することを民間事業者期待すべきである。

民間事業者サウンディングの意見を総合すると、現在の市の直営で実施されている維持管理・運営を、すぐにコンセッション事業へ移行することにはリスクが高いと考えていると想定される。

また、官民連携事業の開始にあたっては、市側が運営・維持管理経費の補填を継続し、事業者が今後の来園者数の推移を見極めつつ、収益が見込める施設への機能改善を図ることで事業者ノウハウが発揮できるとの意見であり、この場合には、2社から参入の可能性が示され、そのうち1社は指定管理者制度の適用が示唆されている。

そこで、本事業では指定管理者制度、及びコンセッション+指定管理者制度（以下、「混合型コンセッション」という。）の手法について検討を進めるが、事業開始からの一定期間は、事業者の運営による収益改善を図るトライアル期間とし、段階的に事業スキームを移行させることも検討する。



図表 43 混合型コンセッションのスキーム案



## 2) 事業スキーム

前項で指定管理者制度、及び混合型コンセッションの2つの手法により事業検討を進めることで設定した。指定管理制度とコンセッション手法の制度上の違いは次ページのとおりとなっている。

コンセッション方式の場合、事業者の応募資格が法人であることが規定されている。事業者グループで事業を行う場合、特別目的会社(SPC)を設立することも考えられるが、小規模事業ではSPCの運用経費割合が多大となり得策とは言えない。従って企業グループで事業実施する場合は、コンソーシアムを組成し、その代表企業と実施契約を締結することを想定する、なお指定管理者制度を適用する場合も同様のスキームで可能であると考えられる。

図表 44 コンセッション手法と指定管理者制度の違い

1	法的根拠	運営権制度		指定管理者制度	
		PFI法	条項	地方自治法	条項
2	法的性質	行政処分(運営権の設定) 運営権は物権とみなす	第16条 第24条	行政処分(指定管理者の指定)	第224条の2 第3項
3	条例の制定	必要	第18条	必要	第3項
4	協定・契約等	実施契約の締結	第22条第1項	基本協定、実施協定	※1
5	地位の移転	許可事項(議会承認要) 条例に特別の定めがある場合は議会承認不要	第26条第2項 第26条第4項	不可(取消しと新規指定)	第3項、第6項 第11項
6	施設の所有権	地方公共団体	第2条第6項	地方公共団体	※2
7	応募資格	法人であること等	第9条	法人その他団体 (法人格は問わない)	第3項
8	選定手続	実施方針に関する条例制定 運営権設定に係る議会議決	第18条 第19条第4項	指定手続き等に係る条例制定 指定に係る議会承認	第3項、第4項 第6項
9	範囲業務	事実上の業務、定型的行為、使用料等の収入の徴収、ソフト面の企画、増改築の実施	第2条第6項 (同2項) ※3	事実上の業務、定型的行為、使用料等の収入の徴収、ソフト面の企画、使用許可の権限	※3 ※4
10	料金の收受	運営権者の収入とする	第23条第1項	指定管理者の収入とすることができる	第8項
11	料金の設定	運営権者が設定 公共施設等の管理者等への届出	第23条第2項	指定管理者が設定※5 地方公共団体の承認	第9項
12	費用の徴収	可能(運営権対価)	第21条	利益の一部を地方公共団体に納付する例あり	—
13	抵当権の設定	可能	第25条	想定していない	—
14	補償	規定あり	第30条	想定していない	—

※1 「指定管理者の支出する委託料の額等、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議によることとし、

別途両者間で協定等を締結することが適当である」(平成16年7月17日総行第87号)

※2 所有権でなくても、地方公共団体が賃借権等の権原を有していればよい。

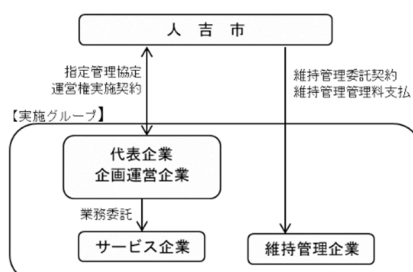
※3 平成12年3月29日自治法第67号、平成17年10月3日一部修正

※4 平成15年7月17日総行第87号

※5 利用料金制を採用する場合

(出典：地方公共団体における公共施設等運営権制度導入手続き調査研究報告書 H26.3 総務省)

過去事例のうち、国立女性教育会館のスキームは、コンセッションとして施設の運営を独立採算で実施しているが、別途維持管理業務を委託契約し、運営事業者から提案のあった金額で委託料を支払っている。このスキームを本事業に適用すると次のとおりとなる。



図表 45 維持管理業務を別委託とした場合のスキーム

維持管理業務を別委託とした場合、全体的な資金の流れが不明となること、維持管理業務が委託契約となっているため、その部分でのコスト削減が働きにくくなることが懸念されるため、一括で事業を行うスキームで事業化することを想定する。

指定管理制度とコンセッション手法の大きな違いは、範囲業務と料金の設定にある。範囲業務では指定管理者制度に使用許可の権限が与えられ、運営企画の拡大が事業者の判断で可能であり有利となるが、施設等の利用料金の設定は、管理者の承認となるため料金設定の制限がある。

なお、平成 30 年の PFI 法改正により、公共施設等運営権者が公の施設の指定管理者を兼ねる場合、利用料金の設定の手続については、実施方針条例において定められた利用料金の範囲内で利用料金の設定を行うなどの条件を満たした場合に地方公共団体の承認を要しない旨の地方自治法の特例が設けられている。

	コンセッション制度	指定管理者制度
利用料金の設定	届出	届出
運営権者の移転の許可・指定管理者の指定に係る議会の議決	条例に特別な定めがある場合において不要	条例に特別な定めがある場合において事後報告で可 (条例で地方公共団体が設定)

部分が設けられた特例

図表 46 公共施設運営権者が指定管理者を兼ねる場合における地方自治法の特例

コンセッション方式は、運営権を与えることにより運営の自由度が高いといわれるが、指定管理者制度でも実施することは可能である。運営権の譲渡により市側には運営権対価が入り、民側では運営権を担保として資金調達できるメリットはあるが、石野公園事業の場合、ヒアリング等の意見から市の費用補填が求められており、その場合、民側より補填相当を運営対価として支払うことが想定され、官民ともにメリット

がほとんどなく、市側がサービス購入料を指定管理者へ支払う従来の指定管理者制度と変わらない。運営部門の収支を改善することは可能だが、それ以上財政削減や賑わい創出は困難であり、市側は、指定管理料を支払い続けることとなる。

#### (4) 各種設定条件

##### 1) 事業範囲

検討する手法は指定管理者制度と混合型コンセッションの2手法を検討することとし、事業スキームは企業グループへの一括契約を想定している。手法については指定管理者制度を前提としているため、本制度の有効性が発揮できる範囲を設定することが重要となる。

面積が広大な石野公園ではゾーン別に機能があり、それぞれのゾーン間の移動が困難な箇所もある。また施設はクラフトパークゾーンに集約されているが、工芸体験用施設は職人の占有となっているところがある他、一部の施設は他のゾーンに点在して設置されている。

そのため事業対象区域と事業対象施設は同一としない方が事業者にとって運営を行い易いと想定されるため、それぞれ別に検討する。

##### ア 事業対象区域

クラフトパークゾーン、ちびっこ広場ゾーン、運動広場ゾーン、キャンプ場ゾーンの概ね4ゾーンに区分できる。クラフトパークゾーンは開園時に入園料を徴収していた関係で、他のゾーンとは独立したゾーンとなっており、クラフトパークゾーンを単独で管理することは容易であり、運営の主管課もクラフトパークゾーンは観光振興課が担当している。

他のゾーンは広場主体で、ちびっこ広場には遊具、キャンプ場には炊事棟があるなど施設整備行われている。これらの広場は、位置的に離れており各ゾーンを結ぶ動線も脆弱ではあるが、現状の管理は都市計画課が一括で行っており、一部分を抽出して事業区域に組み入れることは、公園管理側としてコスト増になることも考えられる。

従って、事業区域については、クラフトパークゾーンの単独と公園全域の2パターンで検討する。それぞれのメリット・デメリットは以下のとおりである。

図表 47 事業対象範囲のメリット・デメリット

区 域	クラフトパークゾーン	公園全域
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 区域が他のゾーンから独立したつくりとなっており、施設が集中しているため管理が容易となる。</li> <li>・ 管理人員が少人数で対応できる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公園全体の施設の使用が可能となり、広場の特色を持たしたイベントの開催等で相乗効果を引き出せることが検討できる。</li> <li>・ 公園を一元管理できることから管理人員や維持管理コストの削減が可能と考えられる。</li> <li>・ 多様なイベント等に柔軟な対応が可能となり、クラフトパークとの相乗効果を狙った仕組みづくりが可能となる。</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広場が中心のお祭り広場に限られ、他のゾーンと共用したイベントの開催に手間がかかる。</li> <li>・ 管理機能を併設しているため、他のゾーンでの事業との仕分けが必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 管理面積が広大となり、管理のための巡回、点検、立会等の事務が加わる。</li> </ul>
評価	△	○

管理区域をクラフトパークゾーン単独とすることでも一定のメリットは想定できるが、指定管理者制度を十分に活かすためには、公園全体を一括管理して、それぞれの機能特性を踏まえた事業企画による相乗効果を追求することが得策と考えられる。

今回の事業では、石野公園の事業性を高め、運営や投資条件を設定するためのトライアル期間としての位置づけと考えられるため、事業の拡張性、管理業務の共通化によるコスト低減を目指すことから、公園全体を事業範囲として設定することが望ましいと考えられる。

### イ 事業対象施設

事業開始後に利用料収入が考えられる施設、及び今後の利活用を試行（トライアル）できる施設を事業対象施設として想定し、個々の施設の現状から次のとおり選定した。

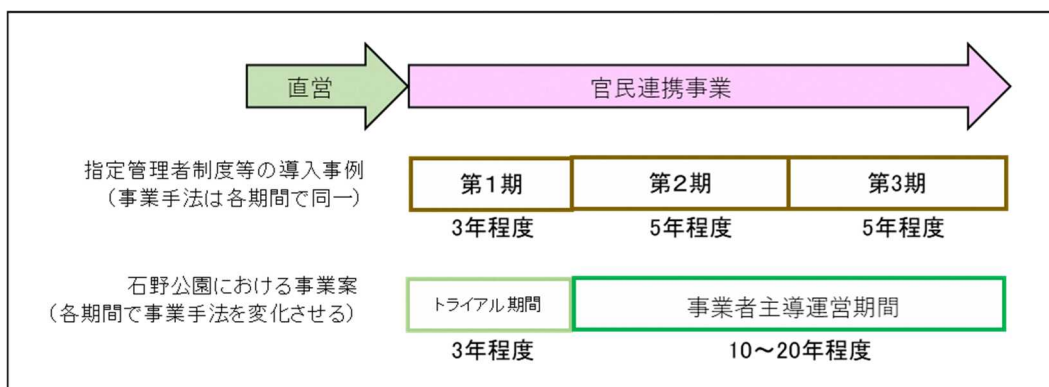
図表 48 事業対象施設の選定

	施設	事業化時の施設利活用	事業対象
クラフトパーク	物産館	・ 収益源になる施設となる	○
	伝統文化工芸館	・ トライアル期間に活用方向性を検討する（トライアル活用）	○
	民工芸館	・ 市が引き続き運営を行う。	直営
	鍛冶館	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 職人の自主運営に委ねられており、実態が把握できていない</li> <li>➢ 市の伝統工芸保存の方針を踏まえた取組が必要となる</li> <li>➢ 職人との協議の実施など時間が掛かる要素がある</li> </ul>	
	木工館		
	導遊館		
	陶芸館		
	軽飲食棟	・ 利用料収入施設となる	○
	焼酎館	・ トライアル期間に活用方向性を検討する（トライアル活用）	○
	茶室	・ 利用料収入施設となる	○
展望所	・ トライアル期間に活用方向性を検討する（トライアル活用）	○	
ちびっこ広場	あそび伝承館	・ トライアル期間に活用方向性を検討し、利用動向などを調査する	○
	古民家	・ 修理工事費等を踏まえトライアル期間に方向性を検討する	直営
	創作広場	・ グラウンドゴルフ場/イベント広場として活用する	○
	伝統あそび広場	・ イベント用広場等として活用する	○
	チビッコ広場	・ 子育て世代の入込みを調査する	○
幼児広場	○		
運動広場	・ イベント時の臨時駐車場として活用する	○	
キャンプ場	炊事棟	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 利用料収入施設となる</li> <li>・ キャンプ場利用者の意向調査等を行う</li> <li>・ スノーピークとの連携を模索する</li> </ul>	○
	トイレ		
	キャンブヤード		



の増加、収益施設への誘客像と収益増を図ることが必須であることから、トライアル期間は3年程度の事業期間とすることが望ましい。

公共施設を直営から指定管理者制度に移行する場合、あるいは包括的な維持管理委託を行う場合は、対応する民間事業者が現状の維持管理・運営状況を把握し、経費削減、運営収益増加のための課題の抽出と解決方策の試行を実施するため、事業開始当初の期間を3年間とする事例があり、同趣旨である本事業のトライアル期間についても3年間とすることが妥当と考えられる。



図表 50 事業期間の概念図

図表 51 事業化期初期間における事業者の実施内容例

事業当初期間における事業者の実施内容例	
1年目	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務の市からの継承及び状況確認。</li> <li>・維持管理委託先等の大きな変更は行わない。</li> <li>・維持管理・運営における課題の抽出と解決方策の検討。</li> <li>・運営方法の変更(一部)の試行。</li> <li>・利用者の状況及び意向調査。</li> </ul>
2年目	<ul style="list-style-type: none"> <li>・維持管理・運営方法の課題解決方策の試行。</li> <li>・課題解決方策試行による維持管理費用、収益状況の確認。</li> <li>・抜本的な維持管理・運営方策の立案及び実施に向けた調整。</li> <li>・利用者の状況及び意向調査、維持管理・運営へのフィードバック。</li> </ul>
3年目	<ul style="list-style-type: none"> <li>・維持管理・運営方法の課題解決方策の試行継続。</li> <li>・抜本的な維持管理・運営方策の一部実施。</li> <li>・上記による維持管理費用・収益状況の確認。</li> <li>・対象施設全体の抜本的な維持管理・運営方策の実施に向けた調整。</li> <li>・利用者の状況及び意向調査、維持管理・運営へのフィードバック。</li> <li>・次期事業期間への移行準備。</li> </ul>

#### (5) 官民費用分担の検討

本事業では、現状の収支状況から短時間で大幅な改善は想定できないこと、事業開始初年度は現状の管理運営形態から大きな変更が困難なこと、及び事業開始後の運営改善方策は事業者負担を強いることから、第1期事業では、維持管理費及び運営費等をサービス購入料として市側が支払うものとする。

第2期事業では、維持管理費をサービス購入料、運営費を独立採算とし、年度毎の事業状況を精査し、民間事業者の利益額が一定割合増加した場合には、その一部を納付金とする制限を設定するなどの措置を検討する。

## 7-2 法令等の整理

### (1) 法令等の解釈

#### 1) 都市公園へのコンセッション事業の適用（都市公園法）

コンセッション方式と都市計画法との関係は、PFI法第4条第4項の規定に基づく「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」に、公共施設等の設置、管理、運営が規定されている個別法に基づき、管理者等が設定されている公共施設等であって利用者から利用料金を徴収するものに対する運営権の設定について整理されている。

都市公園については、都市公園法を根拠法令として、公共施設等運営権の設定は可能としている。

図表 52 コンセッション制度と都市公園法

施設	管理者等	根拠法令	公共施設等運営権の設定
都市公園	地方公共団体 等	都市公園法	可能とする

#### 2) 指定管理者制度との関係（地方自治法）

コンセッション手法と指定管理者制度の違いは、7-1(3)に記載したとおりである。個別法との関係は、都市公園の場合、所管省庁である国土交通省から通知が発出されている。

図表 53 都市公園における指定管理者制度

施設	通知	指定管理者に委ねることができないもの	指定管理者に委ねることができるもの
都市公園	平成15年9月2日 国都公緑第76号	○都市公園法において公園管理者が行うこととなっている事務 ・ 占用許可、監督処分等	○左記以外の事務 ・ 行為の許可 ・ 自ら収入とする利用料金の收受 ・ 事実行為（料金收受、清掃、巡回等）

#### 3) 条例の制定

コンセッション手法により公共施設等運営権が設定されることとなる民間事業者を選定しようとする場合には、実施方針を定めるとともに、民間事業者の選定の手続、公共施設等運営権者が行う公共施設等の運営等の基準及び業務の範囲、利用料金に関

する事項等を定めた実施方針に関する条例を制定する必要が生じる。

指定管理者制度により指定管理者を選定する場合には、指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲等を定めた条例、及び利用料金を定めた条例を制定する。

人吉市では、指定管理者の選定等に関する条例として、「人吉市公の施設の指定管理者の指定の手續に関する条例」（平成 17 年 9 月 28 日 条例第 23 号）が制定されている。また石野公園の利用料金については、「人吉市都市公園条例」（昭和 48 年 9 月 28 日 条例第 29 号）により規定されている。事業化に際して利用料金を変更する場合には、条例の改定が必要となる。

### 7-3 官民連携事業の事業費試算

#### (1) 運営・維持管理費の削減方策

現状の運営・維持管理費を人件費等の主体となる支出項目に区分し、そのうち民間事業者の努力により費用削減が可能な支出項目を検討する。支出項目のうち、削減が可能なものは、業務人員の共有化、業務の効率化により削減が可能なものとした。

図表 54 運営・維持管理費の削減可能な支出項目

費目	費用内容	民間努力で削減可能な費用	
人件費 (管理)	管理非常勤職員報酬、物産館委託料等	○	管理と販売等の人員を共有化
人件費 (運営委託)	物産館販売委託、呈茶委託	○	
食糧費	呈茶用菓子	-	当面は現状の購入等を維持
消耗品費	物産館消耗品	○	消耗品購入費削減
印刷費	領収証、レンタサイクル申込書、パンフレット増刷	-	当面は現状の委託等を維持
光熱水費	職人利用分は市負担)	-	当面は現状の使用量とする
燃料費	車両ガソリン代、ガス	-	当面は現状の使用量とする
通信費	電話料金	-	当面は現状の使用量とする
廃棄物処理手数料	廃棄物処理手数料、車検手数料	-	当面は現状の委託等を維持
公告宣伝費	ホームページ制作、多言語案内表示	-	当面は現状の委託等を維持
保険料	レンタサイクル保険料、展示品保険料	-	当面維持
車両費	公用車車検	-	
設備点検費	建築設備、浄化槽	-	当面は現状の委託等を維持
機械警備費	機械警備費	-	当面は現状の委託等を維持
清掃費	クラフトパーク清掃費	○	清掃業務の兼務等による削減
リース料	BGM 玄関マット	-	当面は現状の委託等を維持
遺品購入費	備品購入	-	現状範囲で推移すると想定
修繕費	修繕費	-	現状範囲で推移すると想定
負担金	補助負担金等	-	事業対象外
その他 (委託費)	その他	-	
公園管理費	公園管理費用	-	当面は現状の委託等を維持
工事費	公園工事費用		大規模工事は事業対象外とする



削減が可能と考えられた支出項目の平成 30 年度の支出金額から、次のとおりの削減を想定する。清掃費のうち、販売人員等で実施できる部分については人員を共有化し、委託費用の削減を図る。

図表 55 運営・維持管理費削減後の支出差額

費目	現状	節減後	節減策
人件費（管理）	4,529,887	2,264,944	人員の共用により半減させる
人件費（運営委託）	5,553,934	5,553,934	現状維持
消耗品費	628,227	596,816	5%削減
清掃費	2,467,266	2,220,540	人員の共用化により10%削減
小計	13,179,314	10,636,234	
小計		▲ 2,543,080	

維持管理費の年間削減額としては、約 254 万円と想定される。

## （２）収入増加の検討

### １）石野公園の収入

石野公園の平成 30 年度の収入は、次に示したとおりである。

図表 56 石野公園の収入状況

項目	金額(円)
販売手数料(物産館)	1,993,226
販売手数料(焼酎・自販機)	170,553
軽飲食棟	54,020
キャンプ場利用料	312,280
レンタサイクル	6,630
早茶	158,400
小計	2,695,109
工芸体験光熱水料	450,313
計	3,145,422

これらの収入のうち、入園者の増加や事業者の運営努力に大きく関与する項目は収入の約 7 割を占めている販売手数料収入であるため、販売手数料の増加について検討を行う。

### ２）道の駅開駅による物産館販売手数料の増加

道の駅開駅後による入園者数と物産館販売額の増加は 3-1 (5) に示したとおりであるが、開駅当初の令和元年 8 月～11 月と比較して、令和元年 12 月・令和 2 年 1 月は入園者数、物産館販売額ともに落ち込みがみられる。これは、開駅当初の誘客増

加が落ち着き令和元年12月以降は平準化したと考えられる。

今後の物産館売上額を想定するため、令和元年12月・令和2年1月の平均入園者数と平均売店販売額を用いて年間の入園者数と物産館販売額を想定する。物産館での購入者数の実数は計数していないが、入園者数は物産館への立寄り者数を計数したものであるため、入園者数を物産館購買者数として考える。

図表 57 道の駅開駅後の物産館売上額の想定

	H30年度	H31/R01年度				年間推定
		4-7月	12	1	12・1月平均	
入園者数 (人)	38,940	12,140	4,220	5,613	4,917	58,998
物産館売上額 (円)	8,970,846	2,689,847	1,812,106	2,633,754	2,222,930	26,675,160
入園者単価 (円/人)	230	222	429	469	452	452
販売手数料 (円)	2,163,779		436,718	634,735	535,726	6,428,714
手数料比率 (%)	24.1		24.1	24.1	24.1	24.1
入園者販売手数料単価 (円/人)	56		103	113	109	109

平成30年度の入園者数と物産館売上げ額から、入園者の購買単価を計算すると、230円/人となる。また物産館売上額に対する販売手数料率は24.1%となる。販売手数料には物産館のほか焼酎、自販機の手数料が含まれるが、それぞれの購入者数が不明であるため、ここでは合算して検討する。

令和元年12月・令和2年1月の平均入園者数は4,917人、購買単価の平均は452円/人となっている。この入園者数、購買単価を月平均として年間の入園者数と物産館販売額を想定すると、入園者数は58,998人、物産館売上げ額2,667万円となり、販売手数料は642万円と想定される。

### 3) 民間の経営努力による販売手数料の増加

民間の経営努力により、物産館の販売内容を変更することで、物産館売上げ単価、あるいは購買者数を増加させることで収入増加を図ることが考えられる。物産館購買者数が不明であるため、入園者の売上げ単価を1.5倍とすることで想定する。

図表 58 民間努力による手数料収入増加の想定

	年間推定		民間の努力内容
	直営	民間努力	
入園者数 (人)	58,998	58,998	入園者数は同数とする。
物産館売上額 (円)	26,675,160	40,012,740	
入園者単価 (円/人)	452	678	売上げ単価(購買客数)を1.5倍とする。
販売手数料 (円)	6,428,714	9,643,070	
手数料比率 (%)	24.1	24.1	
入園者販売手数料単価 (円/人)	109	163	

入園者数、販売手数料率を同じとすると、販売手数料は約1,000万円となる。

#### 4) 収入の差

直営で実施した場合と民間努力による事業とした場合の収入額の差は次のとおりとなる。

図表 59 収入金額の差

項目	収入金額(円)	
	直営	民間努力
販売手数料	6,428,714	9,643,070
軽飲食棟	54,020	54,020
キャンプ場利用料	312,280	312,280
レンタサイクル	6,630	6,630
呈茶	158,400	158,400
小計	6,960,044	10,174,400
工芸体験光熱水料	450,313	450,313
計	7,410,357	10,624,713
収入額の差	-	3,214,357

### (3) 事業収支の検討

事業収支は、道の駅開駅後に運営・維持管理を市直営で現状のままで実施した場合と官民連携により民間努力による収支改善を図った場合により比較する。

図表 60 事業収支の差

	費目	収支金額 (円)	
		直営	民間度努力
支出	人件費 (管理)	4,529,887	2,264,944
	人件費 (運営委託)	5,553,934	5,553,934
	食糧費	31,743	31,743
	消耗品費	628,227	596,816
	印刷費	341,280	341,280
	光熱水費	4,078,310	4,078,310
	燃料費	115,377	115,377
	通信費	101,452	101,452
	廃棄物処理手数料	15,858	15,858
	公告宣伝費	971,460	971,460
	保険料	107,520	107,520
	車両費	98,270	98,270
	設備点検費	1,678,056	1,678,056
	機械警備費	1,105,488	1,105,488
	清掃費	2,467,266	2,220,540
	リース料	162,000	162,000
	遺品購入費	594,186	594,186
	修繕費	1,256,666	1,256,666
	負担金	0	0
	その他 (委託費)	0	0
公園管理費	17,716,111	17,716,111	
工事費	34,607,466	34,607,466	
支出 計	76,160,557	73,617,477	
収入	販売手数料	6,428,714	9,643,070
	軽飲食棟	54,020	54,020
	キャンプ場利用料	312,280	312,280
	レンタサイクル	6,630	6,630
	呈茶	158,400	158,400
	小計	6,960,044	10,174,400
	工芸体験光熱水料	450,313	450,313
	収入 計	7,410,357	10,624,713
収支	▲ 68,750,200	▲ 62,992,764	
収支の差		▲ 5,757,437	

年間収支は赤字となるものの、年間収支差異は、官民連携で事業を行った場合、575万円の収支改善が見込める。

なお、事業開始直後にトライアル期間を設定する場合には、民間側のリスクを考慮し、直営で事業を実施した場合の損益額を上限額として、民間事業者とのサウンディングにより、財政負担額を設定することが望ましい。

7-4 リスク分担の検討

今回の事業で想定される事業手法である指定管理者制度とコンセッション手法について整理した。

図表 61 リスク分担（案）

リスク区分	リスクの内容	指定管理者制度		コンセッション		
		市	事業者	市	事業者	
共通	政策転換リスク	○		○		
	税制度リスク	事業者の利益に係る税制度の新設・変更等		○		○
		消費税率変更に伴う費用負担	○			○
		上記以外のもの	○			○
	法制度リスク	本事業に直接関わる法制度の新設・変更等（許認可・公的支援制度の新設・変更等を含む）	○		○	
		上記以外のもの		○		○
	許認可リスク	事業者が取得すべき許認可の未取得、取得遅延・失効		○		○
		上記のうち、本市が担う役割（資料提供等）の不履行に起因するもの	○		○	
		本市が取得すべき許認可の取得遅延・失効	○		○	
		上記のうち、事業者が担う役割（資料提供等）の不履行に起因するもの		○		○
	公的支援制度 獲得リスク	事業者が獲得すべき公的支援制度の獲得不可又は条件変更		○		○
		上記のうち、本市が担う役割（資料提供等）の不履行に起因するもの	○		○	
		本市が獲得すべき公的支援制度の獲得不可又は条件変更	○		○	
		上記のうち、事業者が担う役割（資料提供等）の不履行に起因するもの		○		○
	住民対応リスク	本事業の実施に係る市民・周辺住民等の反対運動、要望等による計画遅延、条件変更、費用の増大等	○		○	
		事業者が実施する業務に起因するもの		○		○
	第三者賠償リスク	事業者の事由による第三者への賠償		○		○
		本市の事由による第三者への賠償	○		○	
		上記以外の第三者等の事由による第三者への賠償	△	△		○
	要求水準リスク	事業者の実施する維持管理、運営業務の性能未達や瑕疵、不履行によるもの		○		○
上記以外のもの		○		△	△	
環境問題リスク	維持管理、運営における有害物質の排出、漏洩等、環境保全に関するもの		○		○	
情報漏洩	事業者の責めにきすべき事由による情報漏洩、損害賠償等		○		○	
	本市の責めにきすべき事由による情報漏洩、損害賠償等	○		○		
物価変動リスク	運営期間中の通常の範囲内での物価変動		○		○	
	運営期間中の一定以上の急激な物価変動	○		△	○	
	上記以外のもの		○		○	

リスク区分	リスクの内容	指定管理者制度		コンセッション		
		市	事業者	市	事業者	
募集契約段階	入札関連書類の誤り	入札説明書等の入札関連書類の誤り	○		○	
	事業費用リスク	本市の募集実施費用	○		○	
		事業者の応募費用		○		○
	資金調達リスク	本市が必要な資金の確保に関するもの	○		○	
		契約段階での資金調達の不調		○		○
	契約締結リスク	本市事由による契約締結の遅延、締結不能	○		○	
事業者事由による契約締結の遅延、締結不能			○		○	
運営・維持管理段階	施設瑕疵リスク	運営開始時に施設に存在していた瑕疵を事業者が発見した場合の損害	○		○	
	維持管理・運営費用 上昇リスク	事業者の計画・見積の誤りなど、事業者の事由による維持管理・運営費用の上昇（物価変動は除く。）		○		○
	需要変動リスク	想定需要の増減による収入の増減	△	△		○
	サービス対価 支払い遅延リスク	本市の事由による事業者へのサービスの対価の支払遅延・滞納	○		○	
		本市の事由による事業実施条件の変更	○		○	
	施設・設備損害リスク	事業者の事由による施設・設備の損害		○		○
		本市の事由による施設・設備の損害	○		○	
上記以外の第三者等の事由による施設・設備の損害		△	△		○	
施設・設備管理リスク	施設・設備の陳腐化に伴う損害	○			○	
終事業段階中 段階	事業中断リスク	本市の契約不履行に起因する事業契約解除に伴う損害	○		○	
		事業者の契約不履行に起因する事業契約解除に伴う損害		○		○
		法令変更等、両者の事由によらない事業中断に伴う損害	△	△	△	△
	性能リスク	要求水準不適合による事業の中断に伴う損害		○		○
	事業終了手続きリスク	事業者が実施すべき事業の終了手続き、業務移管に係る費用の発生、事業会社の清算に伴う評価損益の発生等		○		○

コンセッション手法の場合は、事業者を運営権者と読み替える。

○：全てのリスクを負うもの △：一部のリスクを負う、あるいは分担方法について双方協議

## 7-5 検討結果

### (1) 調査結果に基づく結論

本事業については、下記の点から運営トライアル期間での指定管理者制度の導入を行い、段階的に混合型コンセッションに移行する手法を進めていくことが有効であると考えられる。

- 市の財政低減のために早期に官民連携手法を取り入れることが可能となる。
- 事業化にあたって再整備を実施せず、運営・維持管理を民間の裁量に委ね、運営収支の改善に向けて、早期に官民連携手法を取り入れることが可能となる。
- 市が費用補填するトライアル期間（3年）を設定し、民間の運営リスクを低減させることで、民間事業者の参入可能性を高める。
- 事業期間中の運営内容をモニタリングすることで、次期事業での投資、財政負担縮減を図るスキームを構築することができる。
- 石野公園の運営を行う民間事業者からの意見を踏まえながら、公園再整備の事業化、及び混合型コンセッション事業への移行に向けた検討を行うことができる。
- トライアル期間後の第2次事業はコンセッション事業に移行することを前提とした公募が可能となる。
- トライアル期間を設けることで、PPP/PFI 事業に慣れていない地元事業者との対話を継続し、コンソーシアムの有効性や組成を事業者に浸透させることが可能となる。

### (2) 本調査の結果から得られた示唆

本調査の対象地となる石野公園は、小規模地方都市に立地している施設となり、収益施設が設置されているものの、運営状況は支出が大幅に超過している運営赤字の施設となっている。市の直営で運営していることから、市の財政負担も大きくなっている。

本調査結果から、小規模地方都市に立地している収益施設において民間活力を活用するにあたっては、段階を踏みながら民間主導の施設への転換を図ること、指定管理者制度やコンセッション手法等を混合的に活用することが、民間事業者の参画を促し、行政主導の施設から民間主導の施設への転換に向けて有効であることが確認できた。

なお、小規模地方都市における収益施設を有する都市公園等において、下記の点から段階を踏み、自治体が運営赤字の補填を行う混合型コンセッションへ移行することが有効であると考えられる。

■ 早期の自治体の財政負担の低減

PFI やコンセッション手法等の導入にあたっては、事業の開始までに一定の準備期間を要し、早期に運営主体を民間事業者に移行することは難しい。特に、直営にて運営を行っている施設においては、施設の運営赤字がそのまま自治体の財政負担となるため、トライアル期間として、早期に指定管理者制度を導入し、施設の運営改善を図ることで、自治体の財政負担を低減することにつながる。

■ 民間が負う運営リスクの低減による民間事業者の参入促進

人口減少や少子高齢化の進行が顕著な小規模地方都市においては、対象となる施設において、運営赤字であることも想定される。初期段階においては、維持管理費及び運営費等をサービス購入料として、自治体から民間事業者に支払うことで、民間の運営リスクを下げるとともに、民間事業者の参入を促すことにつながる。

■ 民間事業者の視点による施設のポテンシャルを活かした施設への転換や財政負担縮減を図るスキームの検討

将来的なコンセッション手法の導入を目指し、市が費用補填しながらトライアル期間に民間事業者が施設運営を行うことで、民間事業者が施設のポテンシャルを活かした自由な運営を試行することが可能となる。また、事業期間中の運営内容をモニタリングしながら、運営事業者のアイデア等を踏まえた投資、財政負担縮減を図るスキームを検討することができる。



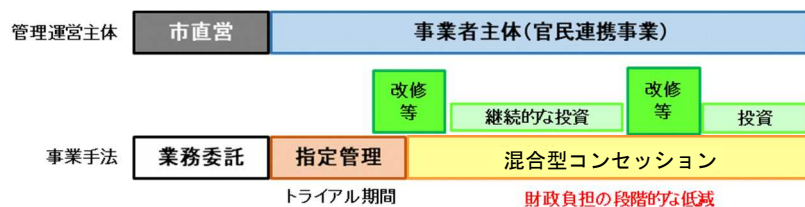
## 8. 今後の進め方

### 8-1 事業化スケジュール

今後の事業化スケジュールを次のとおり設定する。

図表 62 事業化スケジュール（案）

	令和2年度 (2020)	令和3年度 (2021)	令和4年度 (2022)	令和5年度 (2023)	令和6年度 (2024)
第1期事業	事業内容・公募内容検討 民間事業者との対話 第1期事業公募・選定				
		事業開始 モニタリング 事業内容検証	モニタリング 事業内容検証	モニタリング 事業内容検証	
第2期事業			第2期事業 検討 事業者との対話	第2期事業公募・選定	
					事業開始 モニタリング 事業内容検証



図表 63 事業進捗における事業主体と事業手法

### 8-2 事業化に向けた留意点

事業者サウンディングの意見のなかで、「事業者が希望するエリアで提案を募る」ことを希望する意見がみられたが、この意見では単独の企業が実施することを意味していると想定される。官民連携事業では、全体事業を複数の業種の企業がコンソーシアムを組み、企業の得意分野で知恵を絞りあい、コスト削減と利益を出す仕組みとなることが有効である。単独企業で事業実施すると、この仕組みが働かず官民ともに有益とならないことになる。

今回の事業者サウンディングには地元事業者の参画もあったが、まだ地元事業者がPPP/PFI 事業に慣れていないことが想定される。従って、事業者との対話を継続するなかで、コンソーシアムの有効性や組成を事業者に浸透させることが必須である。なお、民間事業者に限らず官側においても、従来発注方式の仕様書発注で事業を推進することや、事業者の運営管理を狭める対応をすることもみられる事例があるが、民間

の得意分野は民間と協力して委ね、事業監督、検証、次期事業の企画に徹することが有益である。

指定管理者制度は許可権限のある強い制度であり、コンセッション方式と同様に独立採算の事業や自主事業を行える制度である。しかしながら、民間事業者を制限する仕様等での事業が行われていることも多く、本来の制度上の有効性が阻害され、官民双方に有益とならないことがある。

発注の際には、民間の自主性を発揮できる PFI 手法の制度に近づけたような仕様とし、規定以上の民間利益の一部を官に納付する制度を設定するなど、指定管理者のコスト削減、収益増加、公共サービス向上の努力が事業者に報われる協定内容とすることが肝要である。

事業発注までの間に、民間事業者との対話を重ね、事業内容の決定を行うことも必要である。その際に地元事業者には混合型コンセッションが民間事業者の運営の自由度を高める有効性についても説明し浸透を図ることが、人吉市での更なる官民連携事業の進展が図れることとなる。なお、南紀白浜空港の民間活力導入事業では、発注の際に「管理委託」、「指定管理者制度」、「コンセッション」の3手法から、事業者にも有効な手法を提案させ、最終的にコンセッション事業を選定した事例があり、事業手法を事業者に提案させることは有効であると考えられる。