

地域振興施設（国府道の駅）の 今後の進め方についての提言書

平成 30 年 8 月 22 日

地域振興施設（国府道の駅）進め方検討有識者会議

はじめに

徳島市では、観光客の誘致拡大や地域経済の活性化を図るため、国府地区の徳島南環状道路沿いに、地域振興施設（国府道の駅）の整備を進めています。

国府地区は、水と緑あふれる豊かな田園環境と、四国八十八か所霊場の札所を有するなど歴史・文化をあわせもつ地域であり、都市計画マスタープランにおいても、同地区のまちづくりの方針として「地域の歴史や文化、癒しを育むまちづくり」が示されています。

また、国府地区は徳島南環状道路の開通に伴い、大幅な交通量の増加が予想され、生産と需要を結びつけた都市と農村の交流による流通ルートの多様化が期待できるとともに、地元ブランドの確立、地産地消の展開、及びこれらによる地域経済・雇用の活性化・観光客の誘致にも期待できます。

ただし、国府道の駅予定地における交通量は、平成 29 年 6 月に公表された道路交通センサスにおいては、前回調査時より増えてはいるものの、全線供用時の将来交通量と比較すると少ない状況にあります。道の駅では、交通量が採算性の重要な一つの要素となることを踏まえると、計画中の国府道の駅については、全線供用時を想定した現在の事業計画では、採算面で厳しい状況が想定され、設置者となる徳島市としては、管理を委託するための指定管理料の負担が多額となる恐れがあることが懸念されました。

このような状況のもと、一旦立ち止まって国府道の駅の整備事業について検討することになり、各分野の有識者や地元関係者 7 人で組織する「地域振興施設（国府道の駅）進め方検討有識者会議」が設置されました。

有識者会議では、平成 29 年 10 月 30 日から平成 30 年 8 月 6 日まで計 4 回会議を開催し、特に地域連携機能、採算性、整備スケジュール等について、様々な観点から検討を行い、提言書として取りまとめました。

私たち委員一同は、国府道の駅の今後の進め方について、次のとおり提言します。

目 次

はじめに

1	地域連携機能	1
2	採算性	2
3	今後の進め方について	4
4	整備スケジュール	7
5	まとめ	7

【参考資料】

	地域振興施設（国府道の駅）進め方有識者会議開催概要	8
	地域振興施設（国府道の駅）進め方検討有識者会議委員名簿	9
	地域振興施設（国府道の駅）進め方検討有識者会議設置要綱	10

1 地域連携機能

国府道の駅は、道路利用者が利用する駐車場やトイレ等を道路管理者が整備し、観光情報等発信施設、農産物直売所、レストラン、産業振興ギャラリーを徳島市が整備する一体型整備の手法を用いており、整備後は、民間のノウハウを活用して運営していくこととしています。

計画している地域振興施設（農産物直売所、レストラン、産業振興ギャラリー）は、国府地区の魅力を浮き彫りにした独自のコンセプトによって、訪れる人に地域の素晴らしさを知ってもらうとともに、地域住民が積極的に関わり、訪れた人と交流が図られる「地域とともに作る個性豊かな賑わいの場」でなければなりません。

そのためには、国府地区の緑豊かな田園風景や歴史、文化、観光資源を活かした国府道の駅ならではの食や体験ツアー等を提供する魅力的なソフト施策を実施することが重要です。

こうしたことから、有識者会議においては様々なソフト施策が提案されました。体験型施設としては、国府地区で育てられたイチゴやイモの収穫体験、田植えや稲刈り等の農業体験とともに、国府地区には県指定無形文化財（工芸技術）の「阿波正藍染しじら織」や「阿波正藍染法」を守り伝えている事業所があることから、藍染体験を行うことなどが提案されました。

また、県指定史跡の「矢野の古墳」「阿波国分寺跡」や、四国八十八か所霊場の札所、阿波史跡公園、考古資料館等と結びつけたイベントの開催も考えられます。

さらに、食の施設としては、地元で採れた野菜や食材で規格外のものを活用するレストランのほかに、特色ある施設として徳島ラーメンを5～10軒集めたラーメン横丁を作るといった案も提案されました。

これらのソフト施策を重ねることによって、国府道の駅が単にトイレ休憩や観光情報を提供する施設ではなく、国府道の駅自体が魅力ある目的地として認知されることにつながると考えます。

また、産業振興ギャラリーへの機能移転について、木工会館関係団体の理解が得られていない状況ですが、仮に産業振興ギャラリーを設置しない場合でも、農産物直売所、レストランだけではなく、産業振興ギャラリーに代わる新たな施設を設けることについて検討が必要です。

こうした多様な施設の機能の連携が、国府道の駅が目的地化されるためには重要との意見が多く出されました。

2 採算性

今回、一旦立ち止まって国府道の駅の整備事業について検討することになったのは、徳島南環状道路の開通時期が未定という状況の中、全線供用時の交通量と比較して、現状の交通量がかなり少ない状況を踏まえると、十分な利用者がいないために収益が確保できないことが懸念されたためです。

ただし、全国で整備されている道の駅では、国府道の駅の交通量未満の交通量で大きな収益を上げている事例も見られます。一方で、十分な収益を上げられていない施設も少なくありません。

徳島市が経営コンサルタントに委託した採算性の検討結果においては、他の道の駅(10施設)の売上高について、交通量及び施設床面積当たりの平均値を求め、国府道の駅の収支試算に用いています。結果として、交通量当たりの売上高の平均を用いて、現在の交通量から物販・飲食施設の売り上げを推定し、さらに現在の木工会館の売上高等から売上総額を推計しています。また、基本計画で設定されている施設配置から運営人員を想定した経費を推計しています。その結果、図1に示すとおり、年間約2,900万円の赤字が見込まれるとしています。

すなわち、現在の計画で整備した場合、他の道の駅の平均程度の売り上げを見込んだ場合でも、収支が赤字となると推計されています。

【図1 計画売上100%の場合(売上が他施設の平均値の場合)】 (単位 千円)

		直売所・販売施設	飲食施設	軽食施設	産業振興 ギャラリー	管理部門	合計
売上収入	ア	303,000	59,000	79,000	91,000	6,000	538,000
支出	人件費	24,695	20,542	26,576	10,271	17,839	99,923
	仕入原価	245,430	20,650	27,650	69,875	4,800	368,405
	その他	33,846	11,207	16,825	15,313	21,531	98,722
	計	イ	303,971	52,399	71,051	95,459	44,170
差引	アイ	△971	6,601	7,949	△4,459	△38,170	△29,050

収支バランスを達成するには、交通量の少ない他の道の駅での成功例に見られるように、道の駅自体の魅力を高め、観光客や立ち寄り者だけでなく地域住民にとっても日常の目的地となるような事業内容、運営を行うことが最も重要と言えます。

といっても、単に収益を上げるのであれば、農産物直売所の売り場面積を広くして、産地も広げて多くの品目を販売すればよいのですが、それではスーパーマーケットを整備すれば足りることであり、地域振興施設である道の駅を整備する必要はありません。

一般的に道の駅は、「地域とともにつくる個性豊かな賑わいの場」であるとともに、「地域活力の再生に資する」ことが求められていることから、地域産物活用や

雇用創出といった地域連携機能を維持しつつ、収益を確保して、持続的に運営可能な施設となる必要があります。

3 今後の進め方について

当有識者会議では、今後の進め方について、このまま予定どおりに整備する案から、整備時期や基本計画まで遡って見直す案までの6案(図2参照)について、検討を行いました。

その中から、案①(予定どおりに整備)、案②(段階的に整備)、案⑥(整備時期や基本計画まで遡って見直す)の3案を除くこととしました。

その理由としては、

- 案①は、当有識者会議が設置された経緯を踏まえると、地域連携機能を高める施設やソフト施策等の問題点が整理できていない中で、このまま進めることを推奨する理由はありません。
- 案②は、地権者が用地を売却した際に税制の優遇措置の適用を受けるために必要となる事業認定には、事業計画及び予算の裏づけが必要であることから、土地だけ先行取得して、段階的に整備をすることは困難なことから、実行性に問題があります。
- 案⑥は、徳島南環状道路の整備時期が確定した後に基本計画を見直すのであれば、現在の基本計画と内容がそれほど変わらないことが想定されるため、現時点の対応策として想定する必要はないと判断しました。

以上のことから、この3案を除いた、残りの3案(案③、案④、案⑤)について、引き続き慎重に検討を行いました。

その中で多かった意見は、国府道の駅が成功するためには、やはり前述したように、道の駅自体が目的地化する方策が重要であるという点です。将来的に交通量が増加し、加えて国府地区の立地条件を活かした施設の魅力を高めることで、持続的に運営可能な施設と成り得るのではないかと考えられます。

現在は、行政が国府道の駅の施設整備を行った後、その施設を民間が運営する、公設整備と指定管理者方式による手法ですが、国府道の駅が目的地化され、採算を取りながら、地域に貢献できる施設になるためには、効率的運営と整備コスト縮減を可能とする施設とするために、施設設計、建設においても民間のノウハウを活かした整備を行うことが重要となっています。このためには、採算性や運営ノウハウに対して十分な能力を有し、しかも地域貢献意識の高い民間事業者が計画プロセスの早い時期から参加することが必要と言えます。

そこで、指定管理者方式を用いる場合は、例えば、初めに運営する事業者を公募し、その事業者の意見を参考に、施設を設計・整備するといった方法が考えられます。さらには、現在の公的整備を行ったのち指定管理者制度で運営する方式ではなく、最新の官民連携型の整備運営方法も検討すべきと考えました。現在計

画されている他の道の駅では、PFI¹方式やPPP²方式、またDB³方式といった官民連携手法を採用することにより、民間裁量による施設の魅力化、運営コストの縮減を実現し、さらには整備コストの縮減を図ることが期待されています。こうした手法の導入をぜひとも検討すべきであると考えます。

基本的な機能の見直しにおいては、産業振興ギャラリーと木工会館の整理が出来ておらず、課題が残った状況です。そこで、国府道の駅の地域連携機能を再検討することによって、適切な規模に見直すことができ、さらに、整備後の施設についても収益の増加を図ることが期待できます。

さらに、道の駅は、人口集積の少ない地域において、生活サービスや交通ネットワークを支える小さな拠点としての機能を配置する施設として着目されており、徳島市においても市内西南エリア、さらには西南方向の市外地域を支える小さな拠点として、計画されている国府道の駅は高い重要性を有しています。

一方で、来る南海トラフ巨大地震や地球温暖化で激甚化が進む土砂水害においても、道路啓開⁴発進基地やボランティア集結基地など、地域の速やかな復興を担う拠点としても期待できる地理的位置に、国府道の駅はあることが指摘できます。

こうした視点は基本計画においてコンセプトの一つとして検討されてはいますが、より具体的な施設機能として具現化を検討する必要があると考えられます。

以上のことから、当有識者会議では、地域連携機能を見直す案⑤（機能を整理し整備）によって、持続的に運営可能な施設となるよう、新たなスタートを切るべきと考えます。

¹ PFIとは、Private Finance Initiativeのことで、従来のように公共が直接施設を整備せずに、民間資金を利用して民間に施設整備と公共サービスの提供をゆだねる手法。

² PPPとは、Public Private Partnershipのことで、民間事業者の資金やノウハウを活用して社会資本を整備し、公共サービスの充実を進めていく手法。PFIは、国や地方自治体が基本的な事業計画をつくり、資金やノウハウを提供する民間事業者を募るが、PPPは、たとえば事業の企画段階から民間事業者が参加するなど、より幅広い範囲を民間に任せる手法である。

³ DBとは、Design Buildのことで、設計施工一括発注方式。受注者が有する新技術などの活用によりコスト削減、工期短縮が図れ、また、設計内容の熟知による高精度・高品質が期待でき、設計・施工の責任の所在も明らかになるとされている。

⁴ 道路啓開とは、緊急車両等の通行のため、早急に最低限の瓦礫処理を行い、簡易な段差修正等により救援ルートを開けることをいう。大規模災害では、応急復旧を実施する前に救援ルートを確保する道路啓開が必要である。

【図2 今後の進め方に係る想定パターン（案）について】

整備案	現基本計画・現基本設計による整備			現基本計画による整備	新基本計画による整備		
	案①	案②	案③	案④	案⑤	案⑥	
	予定どおり整備 (現行の基本設計で施設を整備)	段階的整備 (本館を整備後、飲食施設を整備) ※第2期の着手時期は未定	整備時期を検討 ※着手時期は未定	規模を縮小し整備 (基本設計から見直し)	機能を整理し整備 (基本計画から見直し)	整備時期も含めて検討 (基本計画から見直し) ※着手時期は未定	
規模	施設	現計画どおり	現計画どおり	現計画どおり	縮小	—	—
	土地	現計画どおり	現計画どおり	現計画どおり	縮小	—	—
基本計画	策定済	策定済	策定済	策定済	新たに策定	新たに策定	
基本設計	設計済	設計済	設計済	新たに設計	新たに設計	新たに設計	
実施設計 造成設計 道路設計	現在設計中	現在設計中	現在設計中	新たに設計	新たに設計	新たに設計	
用地買収	一括して買収	段階的に買収（予定）	整備時期が確定してから 買収（予定）	整備時期が確定してから 買収（予定）	整備時期が確定してから 買収（予定）	整備時期が確定してから 買収（予定）	
整備期間	4年程度	第1期：4年程度 第2期：4年程度	4年程度	5年程度	7～8年程度	7～8年程度	
メリット	① 現行の基本設計が使用できる ② 事業費は現行の約19.3億円で整備可能 ③ オープンが他案より早い	① 現行の基本設計が使用できる ② 一部オープン時期が早くなる	① 現行の基本設計が使用できる ② 収益が確保できる可能性がある	① 新たに基本設計経費が必要となるが、事業費を現行の19.3億円から圧縮できる可能性がある ② 収益が確保できる可能性がある	① 新たに基本計画策定経費及び基本設計経費が必要となるが、事業費を現行の19.3億円から圧縮できる可能性がある ② 収益が確保できる可能性がある	① 新たに基本計画策定経費及び基本設計経費が必要となるが、事業費を現行の19.3億円から圧縮できる可能性がある ② 収益の確保が可能	
デメリット	① 収益が確保できず、本市の財政を圧迫する恐れがある	① 現行の約19.3億円に加え、整備を2期に分割することに伴う修正経費等が必要となる ② 飲食施設が一定期間整備できないため、収益の確保が困難になることが想定される	① 現行の約19.3億円に加え、整備時期に合わせた工事単価の見直しに伴う経費等が必要となる ② オープン時期が未定	① 基本計画(パブコメ済)の機能を整理する必要がある ② 基本設計の見直しに伴う経費が必要である ③ スケジュールが遅れる	① 基本計画・基本設計の見直しに伴う経費が必要である ② スケジュールに大幅な遅れが生じる	① 基本計画・基本設計の見直しに伴う経費が必要である ② オープン時期が未定	

4 整備スケジュール

国府道の駅は、徳島南環状道路が全線供用された際の交通量（30,400台/24時間）から施設規模等を想定していますが、徳島南環状道路は、現在、側道が完成し一部が開通しているものの、全線開通時期については未定です。先のような道の駅の魅力化、採算性を考慮した整備手法を導入したとしても、徳島南環状道路の整備状況が、道の駅として収益性に大きな影響をもたらすことは確かです。このことは官民連携手法を活用する計画見直しにおいても、徳島南環状道路の整備進捗の見込みがより明らかな状況であることが、様々な点で有利な条件となることを示しています。

今後、地域連携機能や採算性について課題が残る現状では、まずは機能面の再検討が必要ですが、さらに採算性を向上させるためには、徳島南環状道路の進捗の見込みがより明らかになるタイミングを見計らいながら、基本計画の見直し、事業手法の検討に着手していくことが望ましいのではないかと考えています。

5 まとめ

当有識者会議では、国府道の駅の今後の進め方について、それぞれの専門的立場から検討し、徳島市に対して提言を行う目的のもと、限られた時間でありましたが、多くの議論を経て、提言書としてまとめることができました。

私たちは、国府道の駅が、機能の充実を図ることにより、様々な課題をしっかりと解決し、地域の発展はもとより、徳島市全体の観光消費額の拡大につながる施設にしなければならないと考えます。

そのためにも、特に地域連携機能を再検討することが重要です。

国府道の駅は、平成26年度に基本計画が策定されて以降、これまで多くの関係者がかかわってきたことから、今後、徳島市が国府道の駅の進め方について、どのような判断を行うにしても、そうした方々に対しまして丁寧な説明を行っていく必要があると考えます。

そうしたことから、国府道の駅が整備されることによる利便性の向上や地域振興及び整備時期等について、もう一度一から再検討するとともに、関係団体等としっかり連携を図りながら取り組んでいただくよう強く要望します。

【参考資料】

地域振興施設（国府道の駅）進め方有識者会議開催概要

	日 時	議 題 等
第 1 回	平成 29 年 10 月 30 日（月） 午前 9 時 30 分～10 時 40 分	〔議題〕 地域振興施設（国府道の駅）の現状について 資料 1 地域振興施設（国府道の駅）の今後の進め方について 資料 2 今後の進め方の検討について（実施体制、スケジュール案） 資料 3 地域振興施設（国府道の駅）進め方検討 資料 4 有識者会議設置要綱（案） 資料 5 地域振興施設（国府道の駅）整備基本計画（概要版） 資料 6 地域振興施設（国府道の駅）の概要等について
第 2 回	平成 30 年 1 月 26 日（金） 午後 1 時 00 分～3 時 00 分	〔議題〕 今後の地域振興施設（国府道の駅）の進め方について 資料 1 プロジェクトチームによる検討事項 資料 2 地域振興施設（国府道の駅）整備基本計画（抜粋） 資料 3 徳島市産業振興ビジョン（抜粋） 資料 4 市議会管内視察資料
第 3 回	平成 30 年 5 月 22 日（火） 午後 6 時 30 分～8 時 00 分	〔議題〕 今後の地域振興施設（国府道の駅）の進め方について 資料 1 地域振興施設（国府道の駅）検討有識者会議での議論 資料 2 地域振興施設（国府道の駅）に係るソフト施策について 資料 3 地域振興施設（国府道の駅）収支計画報告書（概要版） 資料 4 徳島市議会での意見
第 4 回	平成 30 年 8 月 6 日（月） 午後 5 時 00 分～5 時 50 分	〔議題〕 今後の地域振興施設（国府道の駅）の進め方について 地域振興施設（国府道の駅）の今後の進め方についての提言書（素案）

地域振興施設（国府道の駅）進め方検討有識者会議委員名簿

氏 名	所 属 等	備 考
以西 吉一	延命町内会会長	
加渡 いづみ	四国大学短期大学部教授	
高畑 富士子	株式会社ときわ代表取締役社長	副委員長
寺内 啓治	国府町商工会会長	
濱口 剛	株式会社 J T B 中国四国徳島支店支店長	
福山 優	税理士法人福山会計公認会計士・税理士	
山中 英生	徳島大学副理事	委員長

地域振興施設（国府道の駅）進め方検討有識者会議設置要綱

（設置）

第1条 地域振興施設（国府道の駅）の今後の進め方（以下、「進め方」という。）について検討するため、地域振興施設（国府道の駅）進め方検討有識者会議（以下、「有識者会議」という。）を設置する。

（所掌事務）

第2条 有識者会議は、進め方について専門的見地から意見を述べるとともに、市長に報告する。

（組織）

第3条 有識者会議は、別表に定める委員をもって構成する。

（任期）

第4条 委員の任期は、本要綱の施行日から市長に報告する日までとする。

（委員長等）

第5条 有識者会議に委員長を置き、委員の互選により選出する。

2 副委員長は、委員の内から委員長が指名する。

3 委員長は、会務を総理し、有識者会議を代表する。

4 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるとき又は委員長が欠けたときは、その職務を代理する。

（会議）

第6条 会議は、委員長が招集し、その議長となる。

2 委員長は、必要があると認めるときは、委員以外の者を会議に出席させることができる。

（守秘義務）

第7条 委員は、その職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

（庶務）

第8条 有識者会議の運営に関する事務は、経済部観光課において処理する。

（必要事項）

第9条 この要綱に定めるもののほか、有識者会議の運営等について必要な事項は、委員長が別に定める。

附 則

この要綱は、平成29年10月30日から施行する。