

官民協働による  
「新たな道の駅」を核とする交流拠点施設  
基本構想  
～北後志をつなぐ新たな SA・PA～  
【概要版】



えびす岩・大黒岩・烏帽子岬（撮影日：平成 25 年（2013 年）9 月 26 日）

令和4年(2022年)2月

北海道余市町

## はじめに

余市町は、豊かな自然・文化・歴史などの観光資源に恵まれ、昭和 11 年（1936 年）にモルトウイスキーの製造が開始されたニッカウイスキー余市蒸溜所は、国の重要文化財に登録され、豊富な観光素材は、道内はもとより国内でもトップクラスを誇りますが、その一方で、情報や特産品などその魅力については十分に伝えきれていないなどの課題を抱えています。

本基本構想は、「新たな道の駅」を核とする交流拠点施設整備に際し、新しい施設（群）が備えるべき理念と機能をまとめたものです。一般に、基本構想とは施策や事業を実施する上での基本的な概念と姿勢を示し、それら施策や事業の目標と将来像を説明するものです。特に公共施設の建設においては、建物の計画や設計を具体的に進めるためのガイドラインとしての役割を担います。基本構想は、設計後の建設や竣工後の運営も含め一貫して最上位に位置づけられる価値判断の礎であり、様々な検討過程における意思決定や合意形成において重要な指針となるものです。

本基本構想の第 1 章では、既存の「道の駅スペース・アップルよいち」の利用実態に関するアンケート調査結果を紹介するとともに、近年の利用者数や稼働率などの推移を分析しています。第 2 章では、議会での議論、本基本構想の策定へ向けて取り組んできたワーキンググループでの議論を中心に記述しています。特に、メインテーマ及び基本理念と基本的な機能が練り上げられた経緯とその具体的内容をまとめています。また、第 3 章では、「新たな道の駅」を核とする交流拠点施設の基本的な考え方として、事業の目標となるメインテーマを示すとともに、基本理念と三つの基本的な機能を説明しています。第 4 章では、交流拠点の整備にあたっての官民連携の基本的考え方について説明し、第 5 章では、新たな道の駅による本町への波及効果を説明しています。

さらに、第 6 章では、全国の類似施設の中で特に注目すべき事例について、施設の計画経緯や建物の規模と構成、運営の仕組みを中心に、「新たな道の駅」を核とする交流施設が参照すべき要点を紹介しています。

結びの第 7 章では、今後策定を予定している基本計画へ向けて、検討の進め方と体制について説明しています。

本基本構想の策定とその具体化を契機として、私たち地域住民が主体となり、いまを生きる世代はもとより、私たちの子孫に誇ることのできる交流拠点施設の整備を実現しましょう。

（概要版について）

本編は、全国・全道の事例や参考資料などをふんだんに用いており、これらを割愛したものを「概要版」としてまとめています。詳細については、本編をご覧ください。

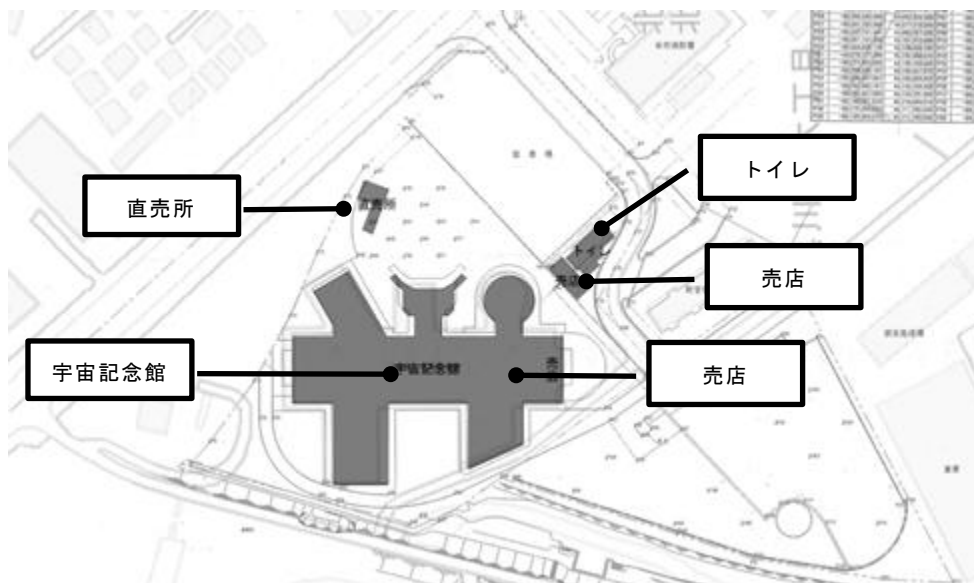
## 内容

第1章	既存施設の現状と課題	4
1-1	既存施設（スペース・アップルよいち）の現状	4
1-2	地域住民や関係者ニーズ等の把握	4
1-3	老朽化が進む公共施設等の状況（余市町公共施設等総合管理計画）	6
第2章	「新たな道の駅」を核とする交流拠点施設の検討経緯	9
2-1	課題解決のためにこれまで実施している調査等	9
2-2	議会での議論	11
2-3	ワーキンググループ（WG）	14
第3章	「新たな道の駅」を核とする交流拠点施設の基本的な考え方	17
3-1	「新たな道の駅」の必要性	17
3-2	「新たな道の駅」の整備方針	17
3-3	「新たな道の駅」を核とする交流拠点施設のコンセプト	19
3-4	候補となる地域	21
3-5	施設配置とゾーニング例	29
第4章	交流拠点施設の整備にあたっての官民連携の考え方	35
4-1	官民連携の基本的考え方	35
4-2	事業化の方法	35
4-3	官民連携の役割分担	39
4-4	運営・維持管理の基本方針	41
4-5	事業・施設の複合化（バンドリング）の可能性	42
4-6	レジリエンスな地域防災拠点の整備	43
第5章	「新たな道の駅」による本町への波及効果	45
第6章	先行事例のレビュー	46
第7章	基本計画へ向けて	46
7-1	開業に向けたスケジュール	46
7-2	民間提案制度の進め方	46
7-3	実施体制	47
7-4	関係機関との連携	47

## 第1章 既存施設の現状と課題

### 1-1 既存施設（スペース・アップルよいち）の現状

既存の道の駅は駐車場とトイレがメインとなっており、必要最低限の機能を備えるにとどまり、道の駅に併設されている宇宙記念館は、科学博物館として一定の評価を得られているものの、これら施設群は老朽化などにより利用者が伸び悩んでいる。既存の道の駅駐車場敷地面積の約65%はニッカウキスキーから無償貸与されていたものであるが、工場拡張により、令和2年(2020年)4月にニッカウキスキーに返還している。



図表 1-1 スペース・アップルよいち施設構成

### 1-2 地域住民や関係者ニーズ等の把握

地域住民及び関係者へのヒアリングでは、道の駅が備えるべき施設機能に関し、以下のニーズが挙げられている。

施設機能に対するニーズ	
商工会議所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・宇宙記念館や水産博物館も老朽化が進んでおり、そうした展示施設を、視聴覚的なものに整備していけば、余市町の道の駅としての特色を発信していけるのではないかと。</li> <li>・道の駅の整備には防災機能も必要と考える。防災的な役割を有すれば、ただの道の駅ではなく、多目的な機能を有する道の駅が整備されていくと考える。</li> </ul>

観光協会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大きな駐車場と同時に道の駅を核とするコミュニティの場が必要である。最近ではドッグランを整備している道の駅も多く、また、気軽に宿泊できる、コンテナ宿泊といった施設の整備も増えている。</li> <li>・こうした事例のとおり、新しい道の駅のあり方を検討した上で、余市の道の駅を検討していくことが必要である。</li> <li>・インバウンドを含む町外からの利用者に対し、特色ある道の駅とするため、夏期はパークゴルフ場、冬期は歩くスキーができる施設に整備してはどうか。</li> <li>・ニセコの道の駅を模倣するだけでなく、町民の憩いの場、買い物できる場として整備するとともに、町外からの利用者もレジャー施設として利用してもらうことを、コンセプトに位置付けてはどうか。</li> </ul>
建設業協会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・宇宙記念館の今後の利用方法としては、キッズパークなどはどうか。もともと科学的な施設なので、子供・学びに係る使い道がよいのではないか。全天候型で冬でも室内で遊べる施設というのも利点である。</li> </ul>
観光客	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道の駅の機能としては、道の駅の拡大・充実、道の駅のトイレの改善、道の駅のスタッフサービスの改善に関する要望が挙げられている。※</li> <li>・余市町で参加・体験してみたいプログラムとして「農業体験」、「食品加工体験」、「農園ピクニック」など農に関する要望が多い。※</li> </ul> <p>※余市観光マーケティング調査（平成31年2月余市町観光地域づくり協議会）</p>

図表 1-2 施設機能に対するニーズ（商工観光課調べ）

道の駅が備えるべき機能のうち、今後見込まれる一般国道5号倶知安余市道路（以下、「倶知安余市道路」という。）の供用開始に伴い、重要性が増すと考えられるSA/PA機能について、そのニーズを把握するため、民間事業者へのヒアリングを実施し、次のとおり結果を得た（図表1-3）。

項目	概要	
SA/PA 機能を発揮する上でのニーズ	休憩	<ul style="list-style-type: none"> <li>・バリアフリーに配慮した清潔感のあるトイレ（多目的トイレの設置）</li> <li>・ペット連れも気軽に立ち寄ることのできるドッグラン</li> <li>・赤ちゃんの授乳やおむつ替えに使用できるスペース</li> <li>・運転の疲れを癒やすための足湯や温浴施設</li> <li>・宿泊施設</li> </ul>
	物販	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高規格幹線道路（高速道路）利用者を対象とした地域の特産品（お土産）の販売</li> <li>・北海道や余市町の特産品を扱うなど地域性をコンセプトとした百貨店の展開</li> </ul>
	飲食	<ul style="list-style-type: none"> <li>・レストランの設置・運営（食を通じた地域の特産品の提供）</li> <li>・地元特産品を活用した新たな食メニューの開発、レストラン等の運営</li> </ul>
	情報発信	<ul style="list-style-type: none"> <li>・インバウンド観光を想定したJNTO（政府観光局）認定外国人観光案内所の設置等</li> <li>・周辺の高速道路を含めた道路情報の提供</li> </ul>
	体験プログラム	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基幹産業である果樹を対象とした体験農場の設置</li> <li>・地域の観光農園との連携</li> <li>・賑わいを生む多目的広場</li> </ul>
	駐車場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ある程度の規模の駐車場スペース</li> </ul>

項目	概要	
バス旅行 需要	都市間移動の立寄り	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新千歳空港からの利用者も多くなることが想定されるため、都市間移動時の休憩地としての利用価値は高い。</li> <li>・余市町が、札幌とニセコ・倶知安エリアの中間地点にあたるため、都市間バス、観光バスともに利用ニーズは高い。</li> </ul>
	道の駅からの二次交通の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道の駅から町内・周辺地域への周遊促進のための二次交通整備が必要</li> <li>・地元の高齢者の足となる地域公共交通としての活用</li> <li>・町内の周遊手段としてのレンタカー事業及びモビリティサービスの展開等も事業化の可能性が高い。</li> </ul>
	バスターミナルの整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道の駅を拠点に町内を周遊できる（路線バスと観光バスの結節点となる）ようなバスターミナルの整備</li> </ul>
	道の駅から周辺施設への来訪者の誘致	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地元観光農園との連携を想定し、道の駅と観光農園を往来するバスによる利用手段の確保について検討したい。</li> <li>・道の駅を拠点とした周遊観光の可能性が期待される。</li> <li>・従来の大型バスによる団体旅行事業に加え、少人数の個人旅行や外国人富裕層を対象とする小回りの利いた旅行・観光への対応も重要である。</li> <li>・地域の魅力ある観光資源を磨き上げ、国内外の観光客を取り込み、地域活性化に結びつける観光地域づくりを実現するための拠点としての位置づけ</li> <li>・道の駅を発着とする着地型観光商品のコーディネートにより、道の駅を目的地化・拠点化し、次に来る動機付けを行う。</li> </ul>
	インバウンド対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・観光総合窓口としてインバウンドを含めた来訪者が集うゲートウェイとして道の駅を位置付けることで観光バス等の利用促進につながる。</li> <li>・都市間バスのニーズに対応できるよう、地域観光のゲートウェイとして観光コンシェルジュが宿泊施設や体験施設など、地域全体の観光案内を実施する環境の整備が必要ではないか。</li> </ul>
	住民サービス拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民の利用も想定したパブリックスペースの整備</li> <li>・コンビニやATMなどの日常的な利用</li> <li>・地域住民向けの配達サービスを実施するための拠点</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・防災・エネルギー</li> <li>・防災拠点（地域の災害対応力の強化）</li> <li>・再生可能エネルギー事業（モデル化）の展開</li> </ul>	

図表 1-3 SA/PA 機能に関するニーズ（商工観光課調べ）

### 1-3 老朽化が進む公共施設等の状況（余市町公共施設等総合管理計画）

スペース・アップルよいちは、平成10年（1998年）の設置から20年余りが経過しているが、町内公共施設では、建設より50年近くが経過する施設があるなど老朽化が進んでおり、「余市町公共施設等総合管理計画」（以下「総合管理計画」という。）では、公共施設等の維持更新費を適正な水準に抑え、ニーズに合った質の高いサービスを提供することが必要とされている。

#### （1）建物系公共施設の現況と課題

総合管理計画において、対象とする建物系公共施設の総延床面積は 118,859.98 m<sup>2</sup> であり、そ

の多くは昭和 46 年度（1971 年度）から平成 2 年度（1990 年度）までの間に建設されている。施設区分の面積構成比では学校教育系施設が 36%を占めており最も多く、次に公営住宅等が 30%と続く。これらの多数を占める学校教育系施設では昭和 48 年度（1973 年度）から平成 14 年度（2002 年度）までの間に建設されており、概ね 40 年を経過すると老朽化が進むとされており、品質の観点から大規模な改修・更新の時期が平成 25 年度（2013 年度）から令和 24 年度（2042 年度）にかけて到来する。また、昭和 41 年度（1966 年度）から平成 12 年度（2000 年度）までの間に建設された公営住宅等も同様に平成 18 年度（2006 年度）から令和 22 年度（2040 年度）にかけて大規模な改修・更新の時期が訪れると想定されることから、既にその一部は大規模な改修が必要な時期となっている。

今後 10 年間の課題として、主に、

- ① 施設の多くが昭和 46 年度（1971 年度）から平成 2 年度（1990 年度）までの間に建設されており、平成 23 年度（2011 年度）から令和 12 年度（2030 年度）にかけて建設から 40 年経過するため、老朽化が進行する。施設の品質を適正に保つには**大規模な改修や更新が必要であり、その時期が集中**することとなる。
- ② 少子化の進展等により、町全体の人口が減少している。一方、施設の数量は人口に比較して過剰な状況となると予想され、**数量を適正に保つ**ための施策が必要となる。
- ③ 少子化等に伴う生産年齢人口の減少が続いており、町税収入の伸び悩みが続くと見込まれ、依存財源の動向により財政は不安定な状況にある。よって、施設の維持更新費に対し財源不足が懸念される。一方、今後 40 年間に改修や更新の必要な施設が数多くあり、**改修・更新コストの増加**が予想され、コストの適正性を保つ施策が求められる。

の三点があげられる。

現在の施設を全て保有することを前提条件とすると、2016 年度（平成 28 年度）から 2025 年度（令和 7 年度）までの 10 年間に発生する維持更新費の試算は、年平均で約 27.17 億円となっている。一方、これまで実際に支出してきた維持更新費は年平均で約 22.36 億円であり、4.81 億円が不足するものと考えられる。以上の現況と課題から、施設の長寿命化を図り、現況の把握をもとに計画的な修繕を行いながら、人口の増減や人口構成の変化に応じて、総量の適正化（削減）を検討すること、また財源に見合う施設の維持・更新を実施し、現況に対応したサービスの提供が必要となる。

## （２）公共施設等の管理に関する基本的な方針

- ① 施設建設当時より町民ニーズが変化していくことが予想され、社会の経済状況や少子高齢化により変化する町民のニーズを捉え、有効に利用するため、次の観点から検討する。
  - i) 用途の転用、複合化による有効活用
  - ii) 公平性に基づく受益者負担の適正化
- ② 今後、人口減少が見込まれるなか、新規施設の整備は最小限に抑制し、既存施設は適切な維持管理を行い、長期にわたり使用することを目指す。
  - i) 人口動態などに基づいた全体面積のコントロール
  - ii) 既存施設の長期使用と予防保全・機能改善
  - iii) 民設民営方式への移行
- ③ 行政が主体的に担ってきた公共サービスの領域を地域の団体等と連携して進めることが重要な課題となっており、協働の理念に基づく維持管理・運営を行う。

## （３）公共施設等の管理に関する今後の実施方針

- ① 公共施設等は数多くの部品、部材や設備機器などから様々な素材が組み合わされて構成されており、それらの部品等は使い方や経年変化から生じる老朽化の進行などにより建物の機

能を低下させることから、施設を長期にわたり安全に使用するため、**日常的・定期的な点検、診断等**を行い、施設の状態を絶えず把握する。

- ② 公共施設等に係る維持管理及び修繕を自主的に管理し、また、計画的・効率的に行うことによって、維持管理費・修繕費を平準化し、建物の維持経費を縮減することを目指す。施設を更新する場合は、まちづくりとの整合性を保ち、公共施設のコンパクト化や効率化の観点から、単独更新以外の**統合や複合化**について検討を行う。
- ③ 利用者の安全を確保し、万一の事故・事件・災害に遭遇したときに損害を最小限にとどめ、速やかに復旧する体制を整える。また、危険性が高いと認められた施設については、安全確保の改修を実施、又は総合的に判断し、**改修せずに供用廃止**を検討する。
- ④ 耐震化が必要な施設について、施設の老朽度や今後の需要も考慮のうえ、**段階的に耐震化**を推進していく。
- ⑤ 定期的な点検・診断に基づく総合的・計画的な管理による予防保全を行い、長期使用を図るとともに、小規模な改修工事や点検・保守・修繕を定期的に行うことによって、性能・機能を初期性能あるいは許容できるレベル以上に保つことができる。更に施設の寿命を延ばすには**長寿命改修工事**が必要となる。本町の施設について、建替周期は大規模改修工事を経て 60 年とし、その時点で診断を行い、更に使用が可能であれば長寿命改修工事を行って 80 年まで長期使用しコストを削減することも検討する。
- ⑥ 公共施設等の統合や廃止については、上位計画である余市町総合計画や余市町都市計画マスタープランなどの関連計画を踏まえ、公共施設のあり方について見直しを行い、**適正な配置と効率的な管理運営**を目指す。
- ⑦ 本町では、社会教育施設及びスポーツ施設等で指定管理者制度を多く導入しており、民間のノウハウを発揮したサービスの向上が見られる。今後とも、町と民間のパートナーシップにより、効果的で質の高い公共サービスを目指すため、対象施設の拡大や連携方法等の見直し等、**PPP/PFI の活用**について検討する。
- ⑧ 公共施設の複合化や用途変更など既存の施設類型の枠組みにとらわれない検討が必要であることから、各部局を横断する検討会等を組織化（業務サイクルは、総合管理部門により統括）し、公共施設に関する**情報の共有・一元化・定期的更新**及び、施設管理の進捗状況把握と計画のブラッシュアップ<sup>1</sup>を進めていく。

#### （４）新たな道の駅を核とする交流拠点施設との連動

新たな道の駅を核とする交流拠点施設の検討にあたっては、総合管理計画のもと、住民のニーズを踏まえ、町民文化施設、社会教育系施設、スポーツ・レクリエーション施設など「その他の建物系公共施設」と連動した施設整備を行うことで、イニシャル、ランニング両面でのコスト削減が期待できるほか、施設の相互利用が図られるなどメリットが大きいことから、庁内各部局を横断した取組みが必要である。

<sup>1</sup> 原文は「計画の改善」



## 第2章 「新たな道の駅」を核とする交流拠点施設の検討経緯

「道の駅」をめぐるのは、これまで、運営手法や立地等に関する調査、議会議論のほか、関係団体を構成員とするワーキンググループが開催されるなど、「新たな道の駅」の必要性、移転する場合の候補地などが検討されてきた。

### 2-1 課題解決のためにこれまで実施している調査等

#### (1) 道の駅再編整備基本調査（委託事業）（平成29（2017）年度）

主な検討事項は、図表2-1のとおり。

項目	概要
① 外構基本計画	
1) 現状把握	余市町及び道の駅の現況、上位計画・関連計画等の整理
2) 敷地分析	関係者及び利用者による現況の敷地の評価結果整理、現地踏査による土地利用の課題整理
3) 土地利用平面図の作成	利用しやすい車両動線、敷地配置を複数パターン設定し、土地利用計画を検討
4) イメージ図作成	上記までの検討結果をもとに、検討結果ごとにイメージ図を作成
② 建築基本計画	
1) 調査条件等の整理	既存の道の駅の機能を把握し、建築施設内容等の条件を整理
2) 法令上の諸条件の調査	用途地域、建ぺい・容積率などの諸条件から、建築基準法上など法令上の諸条件の整理
3) 基本調査検討方法の設定	建築面積や延べ面積を整理し基本調査の検討方針を設定
4) 基本調査検討資料の作成	基本コンセプト、施設の整備方針、導入機能と規模、ゾーニング案などの検討

図表2-1 平成29年度道の駅再編整備基本調査での主な検討事項

#### (2) 道の駅の再編・余市IC周辺地域の活性化に係る官民連携事業調査（委託事業）

（令和元（2019）年度）

区分	内容
道の駅の配置計画の段階から民間事業者の参入を促すスキームの検討	<p>【本事業における事業手法・スキーム】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・民間ノウハウ発揮余地の確保など事業計画策定段階で検討すべき項目のほか、事業運営の安定性、公共の財政支出削減の観点から検討</li> <li>・①従来方式（公設直営）、②公共が資金調達し、建設・設計、運営を民間に委託し、民間の提供するサービスに応じて公共が料金を支払う DBO（Design Build Operate の略）方式、③公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を図る PFI の各方式を比較検討し、③が事業運営の安定性及び公共の財政支出削減の点で優れている</li> </ul> <p>【民間提案制度の活用】の検討</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・効果的かつ効率的な施設整備・運営ノウハウが不可欠であり、事業の計画策定段階から民間事業者の提案を受けられる</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・①PFI法<sup>2</sup>に基づく民間提案制度 PFI法第6条に基づき、事業者選定を実施。民間提案受付までそれほど時間を要さないが、実施方針及び要求水準書（案）の策定や入札説明書等の公表等に時間を要する可能性がある</li> <li>・②PFI法によらない民間提案制度 町の基準（要綱・要領等を設置）に基づく審査による事業者選定が可能（随意契約も可能）であり、随意契約を適用する場合、地方自治法施行令第167条の2第1項のいずれかの号に基づく理由の説明が必要</li> </ul>
SA/PA機能・公共交通の発着拠点機能に関する調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間事業者へのヒアリングにより、地域の特産品の販売、食を通じた地域の特産品の提供、町内の周遊手段としてのレンタカー事業の展開など①SA/PA機能を発揮するうえでのニーズ、新千歳空港、札幌駅、小樽駅からの観光バスの立寄り、道の駅から町内周辺地域への周遊促進のための二次交通の環境整備など②バス旅行に需要があることが明らかに</li> </ul>
PFI推進体制の検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>・庁内関係各課が連携し、情報を共有したうえで、それぞれが得意とする分野の所掌事務等を知識や経験を有する職員が主体的に行うことにより、事業の適性を期すとともに、事務の効率化を図ることを目的に、余市町道の駅再編整備作業連絡会を設置</li> </ul>

図表 2-2 令和元年度道の駅の再編・余市 IC 周辺地域の活性化に係る官民連携事業の主な検討事項

### （3）余市町における広域的な観光・交流拠点等形成のための道の駅再編基盤整備検討調査（委託事業）（令和2（2020）年度）

前年度までの調査・検討を踏まえ、広域交通の結節点となる当地において、広域的な観光・交流の拠点を形成するため、道の駅の整備に係る施設配置検討、概略設計、整備運営に係る PPP/PFI 導入可能性検討を行った。

区分	内容
道の駅の整備に係る整備効果及び施設配置・概略設計	<ul style="list-style-type: none"> <li>・必要な区域面積：導入機能を地域連携、情報発信及び休憩に絞った場合、最低限の敷地面積は約 16,380 m<sup>2</sup></li> <li>・前面道路、道路からの動線及び眺望等から、駐車場を敷地西側、建物を南東側、広場を北東側に配置する案が最適</li> <li>・概算工事費（運営経費含まず）：約 1,409 百万円（税込）と試算</li> <li>・「新たな道の駅」による経済波及効果：道の駅単独では 847 百万円のほか、町内への流入による地域全体では 1,243 百万円</li> </ul>
道の駅の整備・管理運営に係る PPP/PFI 導入可能性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・整備・運営の一体発注の効果が期待できる PFI（BTO 方式）（第 3 章参照）を想定</li> <li>・道の駅のテーマコンセプト（3-3 記載）に沿った統一感ある施設運営に向けて、SPC<sup>3</sup>事業者が全体を統括し、公共部分（トイレ、多目的スペース、バスターミナル）の維持管理とともに、収益事業部分（セレクトショップ</li> </ul>

<sup>2</sup> 平成 11 年（1999 年）7 月に制定されたわが国において PFI を実施するうえで基本となる法律。PFI の理念、手続、財政上の支援措置、規制緩和の促進を定めている

<sup>3</sup> Special Purpose Company の略で、「特別目的会社」と呼ばれる。企業が不動産など特定の資産を企業内部から切り離し、その特定の資産やプロジェクトのためだけに作られるもの。日本では、平成 10 年（1998 年）に成立した SPC 法（特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律）で SPC を設立できるようになった。

	<p>プ、農水産物直売所、フードコート)の各施設についても、原則としてSPCの事業者が直接管理運営</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業の計画策定段階(道の駅導入機能の設定、施設規模の設定等)から民間事業者の提案を受けることが効果的</li> <li>・次年度以降、スムーズに民間提案を受けられるよう制度要綱及び募集要項(いずれも案)を作成</li> </ul>
--	---

図表 2-3 令和2年度余市町における広域的な観光・交流拠点等形成のための道の駅再編基盤整備検討調査の主な検討事項

#### (4) アイヌ文化拠点施設検討事業調査(委託事業)(令和2(2020)年度)

「新たな道の駅」整備を契機として、アイヌ文化の普及・継承の取組みやアイヌ文化関連の観光プロモーションなどを通じ、アイヌの人々が誇りをもって生活することができ、さらにはその誇りが尊重される社会の実現を目指し、余市町の実情に応じたアイヌ文化の効果的・効率的な情報発信のための調査・検討を行い、施設の構想、設計、整備及び運営を官民連携で行う望ましい役割分担案を策定した。

### 2-2 議会での議論

<p>第3回産業建設常任委員会 (令和元年10月4日開催)</p>	<p>整備適地及び整備手法等に関する調査業務の内容を説明。道の駅の機能強化(高速道路の開通効果を最大限享受)や財政負担の軽減を図るためPFI手法の導入、民間提案の募集など民間参入を促したい旨を説明。 (議会側の発言要旨)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・整備候補地はどこを想定しているのか。移転を前提とするのであれば中心市街地・商店街の活性化対策について検討が必要。</li> <li>・道の駅を核とした中心市街地・商店街の活性化に向けて、商店街関係者とも連携した取り組みを望む。</li> </ul>
<p>令和元年第4回定例会第2号 (令和元年12月13日開催)</p>	<p>(議員一般質問より発言要旨を抜粋)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・道の駅は余市町を全国にPRするための情報発信拠点として、また積丹半島を訪れる観光客を町内に誘導し、交流人口の増加につなげ、町内消費の拡大と地域産業の発展に寄与するための施設として整備すべき。</li> <li>・防災拠点としての位置づけが必要。</li> <li>・北後志5町村の広域的な連携が必要。</li> </ul>
<p>第6回産業建設常任委員会 (令和2年1月21日開催)</p>	<p>調査業務の中間報告。整備候補地としては余市IC出入口付近の優位性が高いとの調査結果に基づき、今後、具体的な検討作業を進めていきたい旨を説明。 (議会側の発言要旨)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・候補地についてさまざま議論あり。(中心市街地の空洞化が懸念される、高速道路利用者を余市町に誘導するためにはIC付近が最適、大規模な面積を確保すべき…など)</li> <li>・北後志5町村、さらには道路管理者との連携が必要ではないか。</li> <li>・余市は冬の産物が少ないので、余市らしいことをやっていただきたい。</li> </ul>
<p>令和2年第1回定例会第4号 (令和2年3月9日開催)</p>	<p>(会派代表質問より発言要旨を抜粋)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・住民が納得できるよう機能充実を図られたい。</li> <li>・候補地は海拔5メートル以下にあり、防災拠点としての機能配置に向けては十分留意されたい。</li> </ul>

<p>第11回産業建設常任委員会 (令和2年6月5日開催)</p>	<p>調査業務の結果報告。「道の駅の移転・整備地として最も整備効果が高いエリアは後志自動車道余市IC付近」、「整備手法はPFI方式の優位性が高い」、「整備には民間提案制度の活用を検討すべき」との調査結果を説明。あわせて以下の3つの整備方針を説明。</p> <p>①広域観光促進及び産業振興のための拠点形成の観点により、余市町の地域特性を生かした後志地域全体の広域観光の拠点、余市町の基幹産業の振興に資する拠点としての整備を目指す。</p> <p>②後志地域の交通結節点の観点により、後志自動車道と道の駅の連携による複数の交通モード間の接続を行う観光ハブ・ゲートウェイの拠点、後志自動車道のSA、PAとしての整備を目指す。</p> <p>③町民の交流の場の形成の観点により、観光地で起こりやすい閑散期と繁忙期の入込客数の平準化、並びに地域の若者、子育て世代の日常利用が可能な空間、大規模災害が発生した際の防災・復旧拠点としての整備を目指す。</p> <p>(議会側の発言要旨)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・PFI手法を導入する際には余市町の優位性、特異性を発揮できるやり方で進められたい。</li> <li>・民間提案の募集に当たってはPFI法に基づく手法を採用するのか。</li> <li>・道の駅のPRの手法については、近隣の市町村と連携して早いうちからプランニングすべき。</li> <li>・本事業の推進に当たっては、しっかりとした庁内組織を確立すべき。</li> </ul>
<p>令和2年第2回定例会第2号 (令和2年6月17日開催)</p>	<p>(議員一般質問より発言要旨を抜粋)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・単に物販のみを目的とするのではなく、余市町及び関係町村の経済効果をはじめ観光、文化、教育の発信機能のほか、防災機能さらには各地から安らぎを求めて訪れる人たちに応えられる道の駅とすべき。</li> <li>・町民の意見を反映させるために、惜しみなく時間をかけて議論を尽くすべき。</li> </ul>
<p>令和2年第3回定例会第1号 (令和2年9月14日開催)</p>	<p>(補正予算審議における質疑・発言の要旨を抜粋)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・整備候補地に接する道路はしばしば交通渋滞が発生しており、道の駅整備によりさらなる交通渋滞が懸念されるのではないか。</li> </ul> <p>(議員一般質問より発言要旨を抜粋)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・現在、最有力視されている整備候補地では接する道路が増加する交通量に対応できないので、例えば八幡線、水田の沢線と登街道の交差している場所だとかに移動させてはどうか。</li> </ul>
<p>第15回産業建設常任委員会 (令和2年11月30日開催)</p>	<p>道の駅再編整備に係るこの間(平成30年9月～)の検討経過、進捗状況及び今後の作業方針・スケジュールを説明。あわせて令和2年度実施予定の調査業務の内容を説明。</p> <p>また、関係者との意見交換等の結果を踏まえ以下の方針を表明。</p> <p>◎令和2年8月、地先区会の役員に対し現在の検討状況を説明したところ、一定の理解を得た。これまでの検討経過及びその結果、さらには道の駅のステークホルダーや地先区会の理解を得られている状況などからも、道の駅の移転・整備地を後志自動車道余市IC付近と決定し、具体的な事業を進めていきたい。</p> <p>(議会側の発言要旨)</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アイヌ文化の継承・発信に当たっては、ゆかりのある方々の尊厳の保持に意を用いられたい。</li> <li>・重点道の駅の候補に選定されたことは大変よかった。</li> <li>・新たな道の駅の利用者をどのように中心市街地に誘導していくか、その方策について関係者みんなで議論していくことが必要。</li> <li>・防災機能の充実、発災時の電源確保対策等に十分留意されたい。</li> <li>・水産博物館との連携によるアイヌ文化の発信など、町内の文化財施設や観光関連施設との連携による周遊ルート化を検討されたい。</li> </ul>
<p>令和2年第4回 定例会第3号 (令和2年12月16日開催)</p>	<p>(議員一般質問より発言要旨を抜粋)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・新しい道の駅は余市町に人を呼び込む玄関口にはなるが、失敗すると自治体への影響も大きい。</li> <li>・新たな道の駅をIC付近に予定するという点について、一番よい場所がそこであろうとは認識しているが、道の駅の再編整備は町民の関心が非常に高い事業であり、地先区会のみならず広く町民に説明すべき。</li> <li>・完成後の施設管理はPFI事業者が行うのか、それとも第三セクターを立ち上げて管理させるのか。</li> <li>・全道、全国からわざわざ行きたくなるような道の駅となるよう、お金をケチらないでソフト事業の調査研究を行っていただきたい。</li> <li>・余市町は第一次産業のまち。余市町の特産物がすべて買える公設市場的な空間をつくって見たらどうか。地元住民も足しげく通う場所となり、地元のお客さんが多いところには最終的に観光客の増加も期待できる。</li> </ul>
<p>第16回産業建設常任委員会 (令和3年2月5日開催)</p>	<p>事業用地の確定に向けた地権者との折衝経過等を説明。令和3年度中の埋蔵文化財試掘調査実施について地権者から同意を得ていること、試掘調査等の立入調査の結果が得られ次第、事業用地の評価、確定へと進みたく、その際の用地の取得方法としては買上げを想定している旨を説明。</p> <p>(議会側の発言要旨)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・町民の意識高揚のためにも寄附を求めることなどを検討してはどうか。</li> <li>・交通渋滞の緩和に向けた検討は進めているのか。</li> <li>・道の駅再編整備ワーキンググループとの議論、情報交換は随時行われているのか。町民には様々な意見を持っている人がいるので、関係者のみならず町民との合意形成に向けて慎重に進められたい。</li> </ul>
<p>第18回産業建設常任委員会 (令和3年6月8日開催)</p>	<p>令和2年度に実施した2調査業務の結果報告を行うとともに、以下の方針を表明。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◎道の駅の再編整備においては効果的かつ効率的な施設整備・運営ノウハウが不可欠であり、事業の計画策定段階から民間事業者の提案を受けることのできる民間提案制度の活用が必要と認識。</li> <li>◎早急に民間提案制度を整備した上で、その制度に基づき道の駅の再編整備事業に関する提案募集要項等を策定し、必要な合意形成手続を経ながら提案募集、事業者の選定へと進んでいきたい。</li> </ul> <p>(議会側の発言要旨)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・町民の意見反映、町民参加の機会をどのように担保していくのか。</li> <li>・環境問題への対応、例えばEV充電ステーションなどは検討しているのか。</li> <li>・事業者選定に当たっては地元事業者に限定せず、広く募集すべき。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コンビニなどの日常的な利用、イベント開催、さらには災害時の避難など、地域住民にとって必要な施設とすべき。</li> <li>・宿泊施設が必要ではないか。</li> <li>・防災倉庫・備蓄庫、非常用電源など防災機能の充実が必要。</li> <li>・信号機の設置など増加する交通量への対応が必要ではないか。</li> <li>・既存の道の駅の今後の活用策、さらには並行在来線問題などについても併せ考える必要があるのではないか。</li> </ul>
令和3年第2回 定例会第2号 (令和3年6月 22日開催)	<p>(議員一般質問より発言要旨を抜粋)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・PFI手法は従来手法より割高となるのではないか。</li> <li>・PFI手法の導入、民間提案の募集・採用に当たっては、本町にとって真にメリットのあるものかどうかをしっかりと精査すべき。</li> </ul>

図表 2-4 議会発言要旨

## 2-3 ワーキンググループ (WG)

道の駅再編に関するこれまでの検討経緯について整理を行った。

- ・構成：余市町農業協同組合、余市観光協会、余市商工会議所、余市郡漁業協同組合、余市水産加工業協同組合、余市振興公社、余市町生産者直売会、余市町商店街連合会

平成27年(2015年)6月にキックオフし、これまでに計10回開催されている。各回の開催内容は、図表2-5のとおり。

区 分	内 容
第1回 H27(2015). 6.30	<ul style="list-style-type: none"> <li>○WGの設置</li> <li>○道の駅スペース・アップルよいちの現状に関する情報共有</li> <li>○今後の進め方に関する協議</li> </ul> <p>【主な意見】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・専門家(学識者)から話を聞いてはどうか。</li> </ul>
第2回 H27(2015). 11.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>○道の駅の現状と課題に関する意見交換</li> </ul> <p>【主な意見】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・販売施設が分散されていて、わかりにくい。</li> <li>・販売規模が小さく、お客様の満足度を得られていない。</li> <li>・他の道の駅に比べ、見劣りしている。</li> <li>・トイレが汚いという苦情が寄せられている。</li> <li>・オストメイト施設や電気自動車の充電施設に関する問い合わせが多い。</li> <li>・再編整備の規模や方向性を知りたい。</li> </ul> <p>※この日から第5回目の会議まで、小樽商科大学、大津准教授の参加をいただいた。</p>
第3回 H28(2016). 1.19	<ul style="list-style-type: none"> <li>○小樽商大大津准教授からの情報提供 <ul style="list-style-type: none"> <li>①全国道の駅連絡会参加報告</li> <li>②学生による社会実験結果報告</li> </ul> </li> <li>○事務局からの情報提供 <ul style="list-style-type: none"> <li>①後志管内の道の駅の概要</li> <li>②資料「これからの道の駅」</li> </ul> </li> </ul> <p>【主な意見】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・再編する施設がどの程度の規模なのか知りたい。</li> <li>・宇宙記念館に道の駅の機能を集約できないか。</li> </ul>

<p>第4回 H28(2016). 2.24</p>	<p>○道の駅再編整備の考え方について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①機能の集約と施設配置の見直し</li> <li>②情報発信・文化交流拠点としての機能充実</li> <li>③再編整備に伴う管理運営方式などの検討</li> </ul> <p>【主な意見】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・トイレの機能、ウォッシュレットやオストメイト機能、床のタイルの清掃などを検討してほしい。</li> <li>・宇宙記念館の2階に振興公社の売店を移転させてはどうか。</li> <li>・多目的な展示やイベントなどソフト面の強化を図り、その場で農産物や水産加工品を売る施設があればいいのではないか。</li> <li>・駐車場に関して、一般的に人気のある評判のいい道の駅や、この規模の道の駅だと、どれだけの駐車台数を確保しているといった情報がほしい。</li> </ul>
<p>第5回 H29(2017). 2.2</p>	<p>○道の駅再編整備について意見交換</p> <p>【主な意見】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・公社＝物販施設機能は、宇宙記念館内は客が入りづらい。</li> <li>・生産者＝現在は、面積が小さく、混んでくると身動きが取れない。広くなれば新たに参加希望する農家さんも増える。</li> <li>・農協＝組合員から農協の直売所の話も出ているが、まい土市の関係や農協的にも難しいところもあるので、道の駅の中に参加した中で、かつ、まい土市とバッティングしないよう共選主体でやっていきたい。</li> <li>・通年営業について</li> <li>・生産者直売会では、現在の手法では確実に赤字になる。</li> <li>・冬期間を考慮すると加工品。冬季は厳しい。</li> <li>・冬場は売る品物を後志エリアへ広げてはよいのではないか。</li> <li>・飲食についても工夫が必要である。</li> </ul>
<p>第6回 H29(2017). 9.5</p>	<p>○道の駅再編整備について意見交換</p> <p>【主な意見】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・生産者＝現在の駐車場である国の土地やニッカの土地に新しく建物を建てることはできないのか。</li> <li>・商店街＝宇宙記念館を中途半端ではなく、もっと充実させた上で新しい建物を建てる、もしくは記念館を半分改造して新たな施設にして道の駅のシンボルにしたほうが良いのではないか。</li> <li>・加工協＝今の場所での再編なら、町営住宅を壊さないといつまでたっても変わらないのではないか。</li> <li>・振興公社＝コンサルの情報を得てから話し合わないと無駄ではないか。また、記念館に売店を入れるようになった場合、条件によっては入らない。</li> </ul>
<p>第7回 H29(2017). 11.30</p>	<p>○先進地域の道の駅視察</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①当別町 道の駅 とうべつ北欧の風</li> <li>②長沼町 道の駅 マオイの丘公園</li> <li>③千歳市 道の駅 サーモンパーク千歳</li> </ul>
<p>第8回 H30(2018). 12.21</p>	<p>○道の駅再編整備について意見交換</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①第2駐車場について</li> <li>②子育て支援設備の整備について</li> </ul>

	<p>【主な意見】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ニッカから借りている第2駐車場が今後使用できなくなるとすれば、道の駅の機能として、現在の場所での再編は限界であり、移転する方向が良い。<b><u>(WGの意見として、移転再編を結論とする。)</u></b></li> <li>・高速道路が開通し、メインの導線が国道5号線から変わってくることも考慮し、再編に向けた新たな方向性を決める必要がある。</li> <li>・子育て支援設備について、ベビーコーナー、妊婦・身障者向け屋根付き優先駐車スペースの設置、オムツばら売りの実施とのことだが、屋根付き優先スペースの設置場所はトイレの前が良い。</li> </ul>
第9回 R1(2019). 10.28	<p>○道の駅再編整備について意見交換</p> <p>①道の駅に係る官民連携事業調査業務について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・余市 IC 付近が第一候補地である旨の説明</li> <li>・候補地の地権者とのアポについて本 WG で了承</li> </ul> <p>②第2駐車場について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・年度内で第2駐車場が使用できなくなる旨説明</li> </ul> <p>③子育て支援設備の整備について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国が令和3年度までに整備する旨説明</li> </ul> <p>【主な意見】</p> <p>(再編について)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・町の体制整備をしっかりと行い、町内事業者の参画等についてきちんと考えてほしい。</li> <li>・既存の道の駅の在り方についてもしっかりと議論してほしい。</li> <li>・子育て支援設備について、暖房の有無を確認すること。</li> </ul>
第10回 R2(2020). 7.15	<p>○道の駅再編整備について意見交換</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・余市 IC 出入口付近への移転による再編整備を執り進めていくことで了承された。</li> <li>・道の駅再編の話があってから、かなり時間が経過していると思う。道の駅再編の方向性を決めてできるだけ早く着手すべきである。</li> <li>・道の駅を IC 付近とした場合、一般道道登余市停車場線の渋滞解消に向けた道路整備が必要だ。</li> <li>・旧協会病院跡地に道の駅とは別に「街中の賑わい作り」になる施設、空間等の設置も同時に考えていくべきである。</li> <li>・道の駅再編が地域経済の向上に繋げていくものとなることを要望したい。</li> </ul>

図表 2-5 道の駅再編整備に係るワーキンググループ検討経緯



### 第3章 「新たな道の駅」を核とする交流拠点施設の基本的な考え方

#### 3-1 「新たな道の駅」の必要性

近年顕在化しているもの、また、今後懸念される課題は多いが、道の駅に関連したものは主に五つ挙げられる。

##### ① 地域における持続可能な移動手段と地域観光資源を周遊するための移動手段の確保

人口減少や少子高齢化の影響による公共交通の利用者は、減少の一途をたどっており、町民の重要な移動手段として路線バス等の公共交通機関の維持が喫緊の課題となっている。また、観光入込客のうち、ワイナリーや観光農園等の観光が全体の1割を占め、ニッカウキスキーと合わせると6割以上が酒類や果実を観光資源としている。ニッカウキスキーは町中心部に立地する一方、果樹園やワイナリーは郊外に点在しており、中心部での観光用駐車場不足と中心部と郊外を相互に結ぶ公共交通の整備が課題である。また、既存の道に併設されている宇宙記念館は、科学博物館として一定の評価が得られているものの、施設老朽化等に伴い利用者が伸び悩んでいる。既存の道の駅の駐車場の一部は、令和2年(2020年)3月末まで、ニッカウキスキーから無償貸与され、不足する駐車容量の一部を賄ってきたが、令和2年4月の返還以降は、安定的な駐車場確保が一層、課題となっている。

##### ② 倶知安余市道路の供用開始に伴う通過交通の増大への懸念

後志自動車道の利用者は、余市ICで下車することなく、倶知安方面への移動が可能になる。また、余市IC以东(札幌方面)は、有料通行区間として開通、同IC以西(倶知安方面)は、無料通行区間となることから、乗降を促す施策が有効に機能し得る。

##### ③ 休憩施設の確保

高規格幹線道路のうち、国直轄事業による一般国道の自動車専用道路は、広域的な移動を伴うドライブ観光の推進に寄与しており、東日本高速道路(NEXCO)整備区間とは異なり、道路利用者に休憩や飲食の機会を提供する施設が整備されていない。つまり、倶知安余市道路開通後は、札樽道金山PA以西、倶知安余市道路の倶知安IC(仮称)まで約75キロメートルにわたり、SA/PAがない区間となることから、後志自動車道及び倶知安余市道路利用者を対象とした休憩・飲食の機会を提供する何らかの施設の整備が求められる。

##### ④ 地域の魅力発信機能の充実

近年、余市町では「観光」と「食」の連携をテーマに、地元素材を活かした6次産業化(ブランドینگ)に向けた取組みが行われている。また、余市町は積丹半島や人気のリゾート地であるニセコへの分岐点(交通結節点)というアドバンテージがあり、余市町及び北後志地域の魅力を発信し認知されることで地場産業の活性化(特産品等の新たな販路の開拓や拡大等)に資するような拠点整備が求められる。

##### ⑤ 若者・子育て世代の町外流出への対応

余市町の人口を住民基本台帳でみると、昭和35年(1960年)の28,569人をピークに減少しており、平成30年(2018年)12月にはピーク時から約1万人も減少し、18,893人となっている。人口減少が進むなか、65歳以上の人口は増加傾向、65歳未満は減少傾向にあり、この趨勢を少しでも抑制するための定住環境の維持が必要である。

#### 3-2 「新たな道の駅」の整備方針

##### (1) 整備方針の策定にあたり考慮すべき事項

施設機能に関して、先述の本町の現状、関連計画での「道の駅」の位置付けから、交通環境の変化を踏まえ、道の駅のメリットを改めて整理する。

##### ① 余市町の現状

後志北部に位置する本町は、積丹半島やリゾート地であるニセコへの分岐点であり、観光入込客数は10年前に比べ、3割以上増加。特に、外国人観光客の増加が著しい。ニッカウキスキー余市蒸溜所に加え、ワイナリーや観光農園など、古くから全道有数の果樹の生産地であることに加え、近年は、醸造用ぶどう生産に注目が集まり、ワインブームも相俟って、6割以上が酒類や果物関連の観光となっている。

一方、既存の道の駅は施設の老朽化により、利用者が伸び悩んでいるものの、観光シーズンは、中心部の駐車場不足、交通渋滞が発生している。また、折からの高齢化に加え、地域の魅力が再発見されることなく、若年者の札幌都市圏への人口流出が続いており、路線バス等の公共交通機関の維持に代表されるインフラの持続的な維持管理とコミュニティの活性化が課題となっている。

## ② 関連計画での「道の駅」の位置付け

「道の駅」は、観光、交流及び情報発信の拠点として位置付けられており、後志自動車道（小樽 JCT～余市 IC 間）の開通に伴い、余市 IC から町の中心部に呼び込むための魅力ある道の駅の再編が必要（余市町観光振興計画）。

## ③ 交通環境の変化

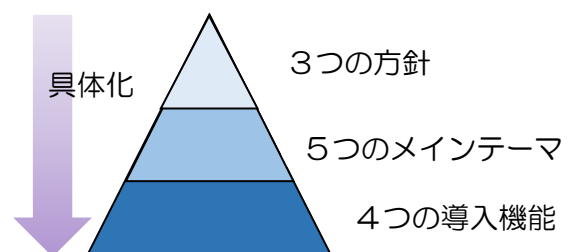
平成30年（2018年）12月に後志自動車道余市 IC が開通し、札幌都市圏からの移動時間が大幅に短縮され、今後、倶知安・ニセコ方面へ倶知安余市道路が整備されることにより、後志自動車道から倶知安余市道路への直通による交通シフトが予想され、余市 IC が通過点となることも懸念される。

### ・道の駅のメリット

- ・ブランドとしての「道の駅」により、改めて施設内容を定義するまでもなく、**一定の集客が見込まれる**こと
- ・地域振興のシンボルとして、町民の**シビックプライド**（自分自身が関わって地域を良くしていこうとする、ある種の当事者意識に基づく自負心）が醸成され、地域の魅力が再発見されること
- ・これまで他地域を利用していた観光客（消費者）を集客し、魅力を伝えることで、**本町へのロイヤリティを高める**契機となること

「新たな道の駅」は、国土交通省が、地方創生の核となる「道の駅」の優れた取組みを応援する令和元年度（2019年度）「重点道の駅」候補に認定され、今後、国など関係機関からの重点的な支援が期待される。

考慮すべき事項として掲げる課題や懸念を整備方針として一般化し、これらをさらに具体化、機能として落とし込むため、整備方針、メインテーマ及び導入機能の三階層にブレイクダウンし、見える化を行った（図表 3-1）。



図表 3-1 方針・テーマ・導入機能の階層

## （2）道の駅の整備方針

### ① 広域観光促進及び産業振興のための拠点形成

余市町の基幹産業の振興に資する拠点とするとともに、本町の立地特性を生かし、本町のみならず、仁木町や積丹半島方面、ニセコ・倶知安方面など後志地域全体の広域観光の拠点とする。

### ② 後志地域の交通結節点の形成

高速自動車道・自動車専用道路など高規格幹線道路利用者の受入を想定した SA/PA としての役割を担うとともに、高規格幹線道路利用者と道の駅との連携により、町内周遊バス、路線バス、都市間バス、さらにはマイカー、レンタカーなど複数の交通モードの接続を行う観光ハブ・ゲートウェイの拠点とする。

### ③ 町民の交流の場の形成

観光地に立地する「道の駅」で生じがちな閑散期と繁忙期の入込客数の差を平準化するとともに、若年者や子育て世代が日常的に利用することができる空間の整備を行う。また、大規模災害が発生した際には、防災拠点としての役割を担うこと。

## 3-3 「新たな道の駅」を核とする交流拠点施設のコネプト

3-2の整備方針を受け、(1)メインテーマを設定、さらに施設を具体化しやすいよう、(2)導入機能へとブレイクダウンを行った。

### (1) メインテーマ

#### ① 道の駅のみならず、個店が稼ぐことができる道の駅

道の駅にて余市町のワイナリーや個店のセレクトされた商品の販売や情報を発信し、観光客にその魅力を知ってもらうことで、道の駅での消費拡大はもちろんのこと、町内の個店等への来訪数増（観光消費の拡大）や、オンラインショップへの誘客につなげ、特産品の販売数量の増加に寄与する。

#### ② ワインを核とした余市の食の魅力を実体験できる道の駅

余市町産ワインと地元レストランとの連携や周辺地域の特産品を活かした道の駅独自の商品との掛け合わせによるマリアージュを提供することで、スマホなどでは入手しづらい余市の食の魅力を実体験することができる。

#### ③ 余市での滞在時間の延伸に寄与する道の駅

ワイナリー巡る観光客等に対し、当地のテロワール<sup>4</sup>をも体感できる上質な時間・空間を提供し、当地での滞在時間を延伸するきっかけとなる。

#### ④ 気軽に訪れることができる道の駅

後志自動車道及び倶知安余市道路双方の SA/PA としての機能を果たすことで、利用者の「下車」を促す。また、「道の駅」が周辺都市とワイナリー等の施設とを媒介し、マイカーがなくても観光ができる動線を道の駅を起点として確保する。

#### ⑤ 住民のシビックプライドを醸成する道の駅

町内外に「余市」の認知度向上を図り、住民自らが誇ることができる「道の駅」だけでなく、季節を問わず住民も「普段使いができる」ことで、地域との関わりを生み、自らの手による地域の課題解決に結びつけることができるきっかけをつくる。

<sup>4</sup> ワインの味わいの決め手になる、ぶどう畑にある土地の性質、一般に、ぶどう畑の土壌、地勢、気候、人的要因などにより相対的に形成されるもの

## (2) 導入機能

導入機能	導入機能のイメージ	施設イメージ
① 地域連携	・現地（ワイナリー、観光農園、個店等）に足を運んでみたくなるような、特別にセレクトされた商品・特産品がそろっている。	セレクトショップ
	・余市町及び周辺地域の新鮮な農水産物がそろっている。	農水産物直売所
	・観光客や道路利用者が道の駅に立ち寄った際に特産品を気軽に味わうことができるメニューや、地元レストランとの連携や周辺地域の特産品との掛け合わせによる道の駅独自のメニューがそろっている。	フードコート
	・道の駅利用者を迎え入れるとともに、地域住民の各種会合や研修の会場として、多目的に利用されている。 ・平日は地域住民がゆっくり過ごすとともに、各種会合や地域活動を行う空間となっている。 ・休日は札幌圏からの観光客や地域の家族連れでにぎわっている。 ・地域住民と観光客（札幌圏居住者）が触れ合う交流の場となっている。	多目的スペース
	・余市町・仁木町でのワインやウイスキーを堪能するため、札幌から公共交通を利用してワイナリー等を訪れることができるよう、後志自動車道・倶知安余市道路を通行する都市間バス、及びワイナリー等を繋ぐシャトルバスが乗り入れている。	バスターミナル（バス停留所）
	・地域住民や地元事業者主催のイベントやマルシェ等が行われる。	オープンスペース
	—	地域連携施設利用者向け駐車場
② 情報発信	・道の駅に立ち寄った観光客が町内及び周辺地域の各所へ足を延ばすきっかけづくりのため、旬の果物など季節に応じた情報や観光情報・地域情報がそろっている。	観光案内スペース
	・余市町のアイヌ文化に関する情報を得ることができる。	アイヌ関連情報
	・周辺交通情報が提供されている。	道路情報
③ 休憩	・後志自動車道・倶知安余市道路等の道路利用者が24時間いつでも休憩することができる。また、周辺交通情報が提供されている。	道路利用者向け駐車場
		24時間利用可能なトイレ
		ベビーコーナー
		休憩スペース
④ 付帯施設	・大規模災害に周辺住民の一時避難や復興支援等の災害時の防災拠点の役割が発揮されている。また、自家発電により、自然環境負荷軽減や冬季のエネルギー供給に繋がっている。	管理事務所
		防災倉庫
		自家発電施設

### 3-4 候補となる地域

#### (1) 選定経過

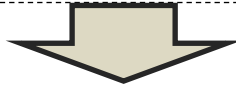
既設地は、宇宙記念館が隣接し、周辺にはニッカウキスキーや公共施設及び店舗等が立地しており、拡張性に乏しく、活用は困難であると考えられ、道の駅の再編に向けて新たに適地選定を実施した。

##### ①適地選定の流れ

**第1段階評価**

- ・道の駅の再編にあたり、市街地及びその周辺で「ある程度まとまった土地」「ある程度の交通量が見込まれる土地」を候補地として抽出した。

①旧協会病院跡地、②余市 IC 出入口付近、③都市公園予定地




**第2段階評価**

- ・「法規制等への対応の視点」「導入機能の視点」「市場性の視点」「利便性の視点」「実現可能性の視点」に関する評価項目を設定し、各候補地を評価した。



図表 3-2 道の駅の候補地

候補地①		旧協会病院跡地
土地利用現況		空き地（道の駅臨時駐車場等として利用）
法規制等への対応の視点	都市計画法	第一種住居地域
	農振法、農地法	特になし。
	文化財保護法	一部が埋蔵文化財包蔵地に指定されている。
市場性の視点	民間事業者の参画の可能性（敷地面積）	約 0.6ha
	観光施設との連携	徒歩圏内に余市宇宙記念館やニッカウキスキー余市蒸溜所が立地している。
利便性の視点	公共交通のアクセス性	徒歩圏内に鉄道駅・バス路線あり。
	ICからの距離	余市 IC から約 3.1km
	前面道路からの進入	国道 5 号からの進入が可能である。
実現可能性の視点	周辺の生活環境への影響	周辺が住宅街となっている（騒音問題等の懸念あり）。
	敷地形状	ある程度整形である。
	土地取得の容易性	町有地
	敷地の安全性（浸水想定区域 <sup>5</sup> ）	一部 2.0～5.0m 未満（津波災害警戒区域及び、余市川浸水想定区域）
候補地の状況		

図表 3-3 候補地①の状況

<sup>5</sup>北海道の「新たな津波浸水想定」（平成 29 年（2017 年）2 月）及び「新たな洪水浸水想定」（平成 30 年（2018 年））に基づく。その後、修正版が発表されている（図表 3-4 から図表 3-5 までについて同じ）。

候補地②		余市 IC 出入口付近
土地利用現況		農地
法規制等への対応の視点	都市計画法	白地地域
	農振法、農地法	農地転用が必要となる可能性がある。
	文化財保護法	近傍が埋蔵文化財包蔵地に指定されている。
市場性の視点	民間事業者の参画の可能性（敷地面積）	約 4.8ha
	観光施設との連携	近くに観光農園多数あり。
利便性の視点	公共交通のアクセス性	徒歩圏内にバス路線あり。
	IC からの距離	余市 IC から約 0.2km
	前面道路からの進入	道道及びフルーツ街道（町道）から直接の進入が可能である。
実現可能性の視点	周辺の生活環境への影響	周囲が農地もしくは道路で囲われている。
	敷地形状	ある程度整形である。
	土地取得の容易性	地権者あり（用地を取得する必要がある）。
	敷地の安全性（浸水想定区域）	0.5m 未満（24 時間降水量 439.2mm（千年に 1 回程度）の降雨に伴う洪水による浸水想定区域）
候補地の状況		

図表 3-4 候補地②の状況

候補地③		都市公園予定地
土地利用現況		空き地（冬季間の雪捨て場として利用あり）
法規制等への対応の視点	都市計画法	白地地域
	農振法、農地法	特になし。
	文化財保護法	近傍が埋蔵文化財包蔵地に指定されている。
市場性の視点	民間事業者の参画の可能性（敷地面積）	約 2.5ha
	観光施設との連携	近くに観光農園あり。
利便性の視点	公共交通のアクセス性	徒歩圏内にバス路線あり。
	ICからの距離	余市 IC から約 3.5 k m
	前面道路からの進入	国道 5 号からの直接の進入が可能である。
実現可能性の視点	周辺の生活環境への影響	周辺に住宅は立地していない。
	敷地形状	不整形である。
	土地取得の容易性	町有地及び道有地
	敷地の安全性（浸水想定区域）	0.5m 未満（余市川浸水想定区域）
候補地の状況		

図表 3-5 候補地③の状況



②評価指標

適地の評価の実施に際して、以下のとおり評価指標、評価概要、評価方法を設定し、評価を行った。その結果、適地として「余市 IC 出入口付近」を選定した。

視点	評価指標	評価概要	評価方法	旧協会 病院 跡地	余市 IC 出入口 付近	都市 公園 予定地	
1. 法規制等への対応の視点（6点）	1-1. 都市計画法との適合可能性	道の駅の整備にあたり、都市計画法上の手続き等の必要がないか確認する。	◎手続き等の必要性	2	2	2	
			: 手続きの必要性なし				+2
			: 手続きの必要がある				+0
	1-2. 農振法、農地法との適合可能性	道の駅の整備にあたり、農振法、農地法上の手続き等の必要がないか確認する。	◎手続き等の必要性	2	0	2	
			: 手続きの必要性なし				+2
			: 手続きの必要がある（農地転用等）				+0
1-3. 文化財保護法との適合可能性	道の駅の整備にあたり、文化財保護法上の手続きの必要がないか確認する。	◎手続き等の必要性	0	1	1		
		: 手続きの必要性なし				+2	
		: 手続きの必要がある（埋蔵文化財の確認）				+0	
2. 導入機能の視点（10点）	2-1. 情報発信機能	観光情報や道路情報の発信が可能か評価する。	◎情報発信の実施の可否	2	2	2	
			・情報発信が可能				+2
			・情報発信が困難				+0
	2-2. 地域連携・振興機能	地域連携・振興機能に関するアンテナショップやレストランが設置できるか評価する。	◎地域連携・振興機能に関する施設の設置の可否	2	2	2	
			・施設整備が可能				+2
			・施設整備が困難				+0
	2-3. 交通結節点機能、休憩機能	高速道路利用者及び都市間バス等が立寄りやすい場所に立地しているか評価する。	◎ICからの距離	0	2	1	
			: IC直近				+2
			: ICからのアクセスが容易				+1
	2-4. 地域コミュニティ機能	町民が利用しやすい位置に立地しているか評価する。	◎町民の利用のしやすさ	2	1	0	
: 市街地・住宅地の中に立地している			+2				
: 市街地・住宅地の近隣に立地している			+1				
2-5. 防災機能	避難所、災害復旧拠点として救急搬送、応援等受入機能について評価する。	◎ヘリポートや医療機関、主要道路等の有無	0	2	0		
		: 上記施設（機能）が近隣に複数ある				+2	
		: その他				+0	

視点	評価指標	評価概要	評価方法	旧協会 病院 跡地	余市 IC 出入口 付近	都市 公園 予定地
3. 市場性の視点 (4点)	3-1. 民間事業者の参画の可能性	民間事業者による集客施設の整備の可能性があるか評価する。	◎敷地の規模 : 敷地が 3ha 以上 +2 : 敷地が 1ha 以上 3ha 未満 +1 : 敷地が 1ha 未満 +0	0	2	1
	3-2. 観光施設との連携	ターゲットが望む立地・環境イメージから、主な観光スポットの近くを評価する。	◎徒歩圏内 (500m) の観光施設の有無 : 観光施設がある +2 : ない +0	2	2	0
4. 利便性の視点 (4点)	4-1. 公共交通のアクセス性	公共交通 (鉄道・路線バス) でのアクセス性を評価する。	◎鉄道からのアクセス性 : JR 余市駅から徒歩圏内 (500m 圏内) +2 : 最寄りのバス停から徒歩圏内 (500m 圏内) +1 : 施設から徒歩圏内に駅・バス停がない +0	2	1	1
	4-2. 前面道路からの進入の容易性	前面道路からの進入の容易性について評価する。	◎前面道路からの進入の容易性 : 直接進入可能な主要道路が複数ある +2 : 直接進入可能な主要道路がある +1 : 直接進入可能な主要道路がない +0	0	2	1
5. 実現可能性の視点 (6点)	5-1. 周辺的生活環境への影響の可能性	道の駅の整備にあたり、周辺的生活環境への影響がないか確認する。	◎周辺的生活環境への影響 : 課題なし +2 : 対策が必要である +0	0	2	2
	5-2. 敷地形状による施設配置の容易性	道の駅の整備にあたり、敷地形状によるゾーニング、配置計画等のしやすさ等を評価する。	◎敷地形状による施設配置の容易性 : 整形地かつ切土造成が必要ない +2 : 不整形地もしくは切土造成が必要 +1 : 不整形地であり切土造成が必要 +0	1	2	1
	5-3. 土地取得の容易性	早期実現に向けて、交渉すべき地権者の有無をもとに、土地取得の容易性を評価する。	◎地権者数 : 地権者無し (公共用地) +2 : 地権者あり +0	2	0	2
合計 (30点満点)				17	23	18

図表 3-6 評価指標及び評価結果一覧

## (2) 基本情報

候補地域は、後志自動車道余市 IC より約 300m に位置し、北側が一般道道 753 号余市登停車場線、南側が北後志東部広域農道（通称フルーツ街道）に接する民有地（最大面積約 48,000 m<sup>2</sup>）とする。

### ① 土地利用にあたっての候補地域周辺の法規制の現状

#### 農地法

候補地域は、おおむね 10 ha 以上の集団的に存在する農地、土地改良事業施行区域内の農地等良好な営農条件を備え、営農用施設等を除き原則として転用が不許可とされる第一種農地と市街地の区域内又は市街地化の傾向が著しい区域内にあり、一般基準<sup>6</sup>において許可できない場合を除き、原則として許可できる第三種農地が混在する。農地法では、農地転用が許可される場合を定めている。

#### 農業地域の振興に関する法律（農振法）

農業を振興すべき地域の指定と当該地域の農業的整備のための施策の計画的推進を図り、農業の健全な発展と国土資源の合理的利用に寄与するため、農業上の土地利用のゾーニングを図っている。対象地域は、農業振興地域であるが、いわゆる「農振白地地域」であり、農地の集団性が低く、農業振興地域内農用地区域内農地（青地）ほど規制は厳しくはないものの、農地転用は必要となる。

#### 都市計画法

本町では、まちづくりの基本的な構想に基づき、土地利用、都市施設、面的整備などの計画を総合・一体的に定める都市計画に基づいて、まちづくりを規制・誘導し、整備事業を実施して、すみよいまちづくりを進めている。都市計画は、市街化区域及び市街化調整区域の区域区分の制度をはじめとして、基本的な都市利用規制について定めている法律であり、ほかの土地関係法令とも密接に関係している。

都市計画区域とは、健康で文化的な都市生活と機能的な都市活動を確保するために、都市計画法等の規制を受ける土地の範囲をいい、「市街化区域」「市街化調整区域」とに区分され、それぞれの区域の性格に即した開発規制を課す仕組みとなっているが、本町においては、従来、都市の規模及び人口・産業の動向などから、急激かつ無秩序な市街化の進行は見られないため、区域区分を定めていないが、土地を利用目的によって区分し、建築物や都市の区分形質の変更などについて必要な制限を課す「地域地区」を定め、都市計画用途地域として 9 種類を定めている。候補地域周辺は、都市計画用途地域が定められていない「白地地域」となっている。今後、まちづくりにおいて、候補地域をどのように位置付けるか、検討と議論が必要である。

また、非線引き都市計画区域にあつては、3,000 m<sup>2</sup>以上の面積の開発行為（主として建築物<sup>7</sup>の建築又はコンクリートプラント、ゴルフコースなどの特定工作物の建設の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更）をしようとする者は、事前に知事の許可を受けなければならない（都市計画法第 29 条第 1 項、第 2 項）。審査に当たっては、市街化区域及び非線引き

<sup>6</sup> 立地基準に適合する場合であっても、申請目的が確実に実現されるか、周辺農地の営農条件に支障を及ぼすおそれがないか等についての基準を示すもの。

<sup>7</sup> 建築物：建築基準法第 2 条第 1 号に定める建築物をいい、「土地に定着する工作物のうち、屋根及び柱若しくは壁を有するもの（これに類する構造のものを含む。）、これに付属する門若しくは塀、観覧のための工作物又は地下若しくは高架の工作物に設ける事務所、店舗、興行場、倉庫その他これらに類する施設（鉄道及び軌道の線路敷地内の運転保安に関する施設並びに跨線橋、プラットホームの上家、貯蔵槽その他これらに類する施設を除く。）をいい、建築設備を含むものとする。」とされている。（建築基準法第 2 条第 1 号）

都市計画区域においては、良好な水準の市街地を形成する見地から、予定建築物の用途、規模等に応じた道路、給排水施設等を備え、かつ、敷地の安全上必要な措置が講じられているなどの技術上の許可基準が満たされている場合に開発行為を認める。公共施設の適切な管理を確保する観点から、あらかじめ、開発行為に関係がある公共施設の管理者の同意を得るとともに、開発行為によって設置される公共施設を管理することとなる者その他政令で定めるものと協議しなければならない。開発許可制度を実質的に担保するため、開発行為に関する工事が完了すると知事は完了検査を実施し、完了公告を行うこととしている。

#### 文化財保護法

土木工事等の目的で、周知の埋蔵文化財包蔵地を発掘する際は、着手日の 60 日前までに文化庁長官へ届け出ること、土地の所有者は、貝塚・古墳・住居跡などの遺跡を発見した場合も、その現状を変更することなく、遅滞なく文化庁長官に対して届け出ること等を定めている。候補地域周辺（黒川町）には、縄文（前期）から縄文（晩期）にかけて、

- ア．黒川 1 遺跡
- イ．安芸遺跡
- ウ．黒川 2 遺跡

が遺物包含地として確認されている。また、候補地域において令和 3 年（2021 年）6 月に町が実施した調査では、一般道道 753 号余市登停車場線側の一部地点で遺物が発掘されていることから、工事にあたっては、構造物や盛土に制限がかかることから、町を通じ北海道教育委員会に（再）協議が必要となる。

### （3）インフラの現状と今後の見通し

#### ①上水道

本町の給水区域は、余市川系と豊丘系により市街地に給水する余市川・豊丘系、豊浜地区系により豊浜町に給水する豊浜地区、梅川地区系により梅川町の一部に給水する梅川地区、東部地区系により登町の一部に給水する東部地区、栄地区系により栄町の一部に給水する栄地区の五つの区域に分けられ、候補地域は、余市川・豊丘系の給水区域に含まれる。

#### ② 雨水排水

##### ・流末

非線引都市計画区域では、主として建築物の建築または特定工作物の建設の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更（3,000 m<sup>2</sup>以上）に対し、開発許可が必要となる。道が公表している「開発許可の手引き」では、

『排水路その他の排水施設が開発区域内の下水を有効に排水するとともに、その排出によって開発区域及びその周辺地域に溢水等による被害が生じないような構造及び能力で適当に配置されなければならない。』

放流先の排水能力、利水の状況等を勘案して、開発区域内の下水を有効かつ適切に排出できるように下水道、排水路その他排水施設又は河川その他の公共の水域若しくは海域に接続していることが必要となる。ただし、やむを得ないと認められる場合は開発区域内に、一時雨水を貯留する遊水池、洪水調整池等の施設を設置しても差支えない』

としている。調整池等については、「〔改訂版〕宅地防災マニュアルの開設〔Ⅰ〕・〔Ⅱ〕（監修：建設省建設経済局民間宅地指導室、編集：宅地防災研究会、発行：（株）ぎょうせい）」、「防災調整池等技術基準（案）解説と設計実例（編集及び発行：（社）日本河川協会）」、「宅地開発に伴い設置される流出抑制施設の設置及び管理に関するマニュアルについて（平成 12 年 7 月 27 日建設省経民発第 14 号、建設省都下公発第 18 号、建設省河環初第 35 号通

知)」等、また第 21 節防災計画を参考にし、設計を行うことが記載されている。

・計画雨水量

開発区域の規模、地形等を勘案して降雨強度、流出係数等を定め計画雨水量を算定する。降雨強度は、5 年に 1 回の確率で想定される値以上の強度を用いる（都市計画法施行規則第 22 条）ものとし、流出係数は、工種別基礎流出係数と工種構成から総括流出係数を求める。また、算定にあたっては、余市町が定める下水道基準を用いる。

③ 下水（道）

本町の下水道は、都市計画用途地域が定められている地域から、計画的に整備するものとしており、候補地域は、都市計画用途地域が定められていない「白地地域」であることから、現状では未整備となっており、下水の処理方式としては、次の 2 方式があげられる。

ア. 既存下水道が整備されている最寄り系統までの整備

国庫補助を活用できないため、既存下水道を流末とする、新たな下水道を町単費により整備する。町単費のため財政負担が大きいことが課題。

イ. 合併式浄化槽

平成 12 年（2000 年）の浄化槽法の改正により、トイレの排水だけを処理する「単独処理浄化槽」が原則禁止され、「合併処理浄化槽」への転換が進められている。設置費は、処理能力により大きくなるが、処理能力に応じた設備投資が必要となる。

（4）ハザードマップとの関係

本町が公表しているハザードマップでは、候補地域は、津波浸水想定区域に指定されていない。また、百年に 1 回程度（24 時間雨量 181mm）の降雨に伴う洪水による浸水想定区域（余市川）にはなっていないものの、千年に 1 回程度（24 時間雨量 439.2mm）では、一部が浸水想定区域となる。このため、防災機能を持たせる場合には、低頻度・高強度の降雨を想定した、地盤面のかさ上げが必要（図表 3-7）となる。



図表 3-7 洪水による浸水想定区域  
(防災ガイドマップ(抜粋))

3-5 施設配置とゾーニング例

候補地域の横断・縦断測量が未実施であるため、現時点では Z 軸（高低差）との関係では配置検討ができないが、候補地域に接する道路への流出入など X 軸・Y 軸との関係（平面）においては、施設配置のシミュレーションが可能（図表 3-8）である。

	A案	B案	C案
概要図			
計画概要	駐車場を西側に配置、道の駅・イベント広場を共に東側に配置した案	駐車場を西側に配置、道の駅を南側、イベント広場を東側に配置した案	駐車場を東側に配置、道の駅・イベント広場を西側に配置した案
アクセシビリティ	・ 駐車場が道道に接しており、良好 ・ ICから駐車場の距離が遠く、駐車待機列のスペースを確保可能	・ 駐車場が道道に接しており、良好 ・ ICから駐車場の距離が遠く、駐車待機列のスペースを確保可能	・ 駐車場が道道に接しており、良好 ・ ICから駐車場の距離が近く、駐車待機列のスペースが短い
建物位置	・ 建物の位置が道道の正面を向く	・ 道道に近い位置となるため、圧迫感がある	・ 建物の位置が道道の正面を向く
誘因性	・ IC方面から建物、イベント広場を視認してから駐車場が配置されている。	・ IC方面から建物、イベント広場を視認してから駐車場が配置されている。	・ IC方面から駐車場がまず視認される。
丘陵地との関係	・ 建物内から南側の丘陵地の景観を生かした施設計画が可能	・ 建物内から南側の丘陵地の間に駐車場が位置している。	・ 建物内から南側の丘陵地の景観を生かした施設計画が可能
総合評価	○	△	△

図表 3-8 施設全体の配置比較

誘客を促すため、メインアクセスとなる一般道道 753 号に面してイベント広場を設置し、比較検討を行い、建物の位置が道道の正面を向き、また、建物内から南側の丘陵地の景観を活かした施設計画が可能である A 案が最適である。

①施設規模

類似事例や高速道路会社（NEXCO）設計要領などより、導入機能とそれらを具体化した施設ごとに、想定規模を算出した（図表 3-9）。

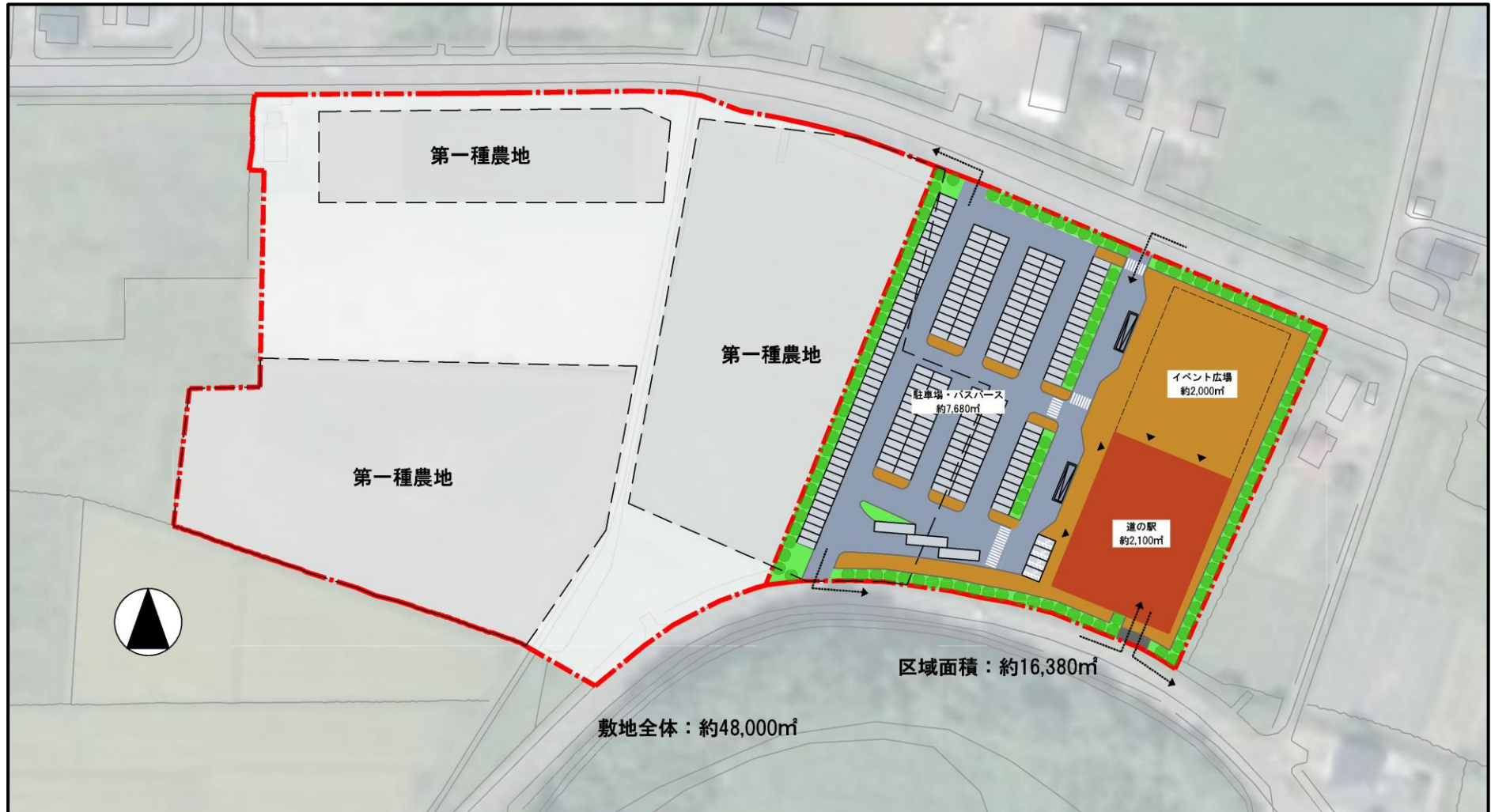
		導入機能	施設	想定規模 (m <sup>2</sup> )	規模設定の考え方
屋内施設	地域振興施設	地域連携	セレクトショップ	200	NEXCO 設計要領及び類似事例に基づき算定
			農水産物直売所	150	類似事例に基づき算定
			荷解き室、作業場	180	物販施設の 1/2 程度と想定
			飲食スペース(厨房等含む)	300	NEXCO 設計要領及び類似事例に基づき算定
			多目的スペース	120	研修や会議室としての利用を想定し算定
			施設利用者向けトイレ	100	NEXCO 設計要領に基づき算定
	情報発信	情報発信	観光案内スペース	10	観光案内に必要な規模を 5m×2m 程度と想定し、算定
			アイヌ文化に関する情報発信	30	別途業務成果を踏まえ、設定
			道路情報	—	休憩スペースの一部活用を想定
	休憩	休憩	管理事務所	130	NEXCO 設計要領に基づき算定（従業員数を男女各 10 名、計 20 名と想定）
			倉庫	60	既存の道の駅の防災倉庫の規模を確保
			自家発電施設	60	10m×6m 程度と想定
			エントランス、通路等	270	施設の 15%程度と想定

	道路施設	休憩	道路利用者向け トイレ	260	NEXCO 設計要領に基づき算定
			ベビーコーナー	20	高齢者、障害者等の円滑な移動等に配慮した建築設計標準に基づき算出
			休憩スペース	210	NEXCO 設計要領に基づき算定
	屋内施設 合計		2,100		
屋外施設	地域 振興施設	地域 連携	イベント広場	2,000	類似事例を参考に算定
			緑地スペース	4,000	想定値
			地域連携施設利用者 向け駐車場	1,540	大規模開発関連交通計画マニュアルに基づき算定 小型 45 台、身障者向け 2 台
			バスターミナル	650	必要バース数を設定し、「駅前広場計画 指針」に基づき算定
	その他	調整池	600	想定値	
	道路施設	休憩	道路利用者向け駐 車場	5,490	NEXCO 設計要領に基づき算定（車路含 む） 小型 148 台、大型 3 台、身障者向け 2 台
屋外施設 合計		14,280			
施設全体 合計		16,380			

図表 3-9 想定規模

②敷地内配置案

配置の比較検討をもとに、最適といわれる A 案の配置ゾーニング案を作成した。候補地である敷地全体に対し、施設規模検討より道の駅配置に必要となる区画（16,380 m<sup>2</sup>）をインターチェンジに近い東側に配置した。本敷地は部分的に第一種農地に指定されているため、これに該当する箇所には建物を配置せず、駐車場を充てた。



図表 3-10 配置ゾーニング案



③ゾーニングの考え方

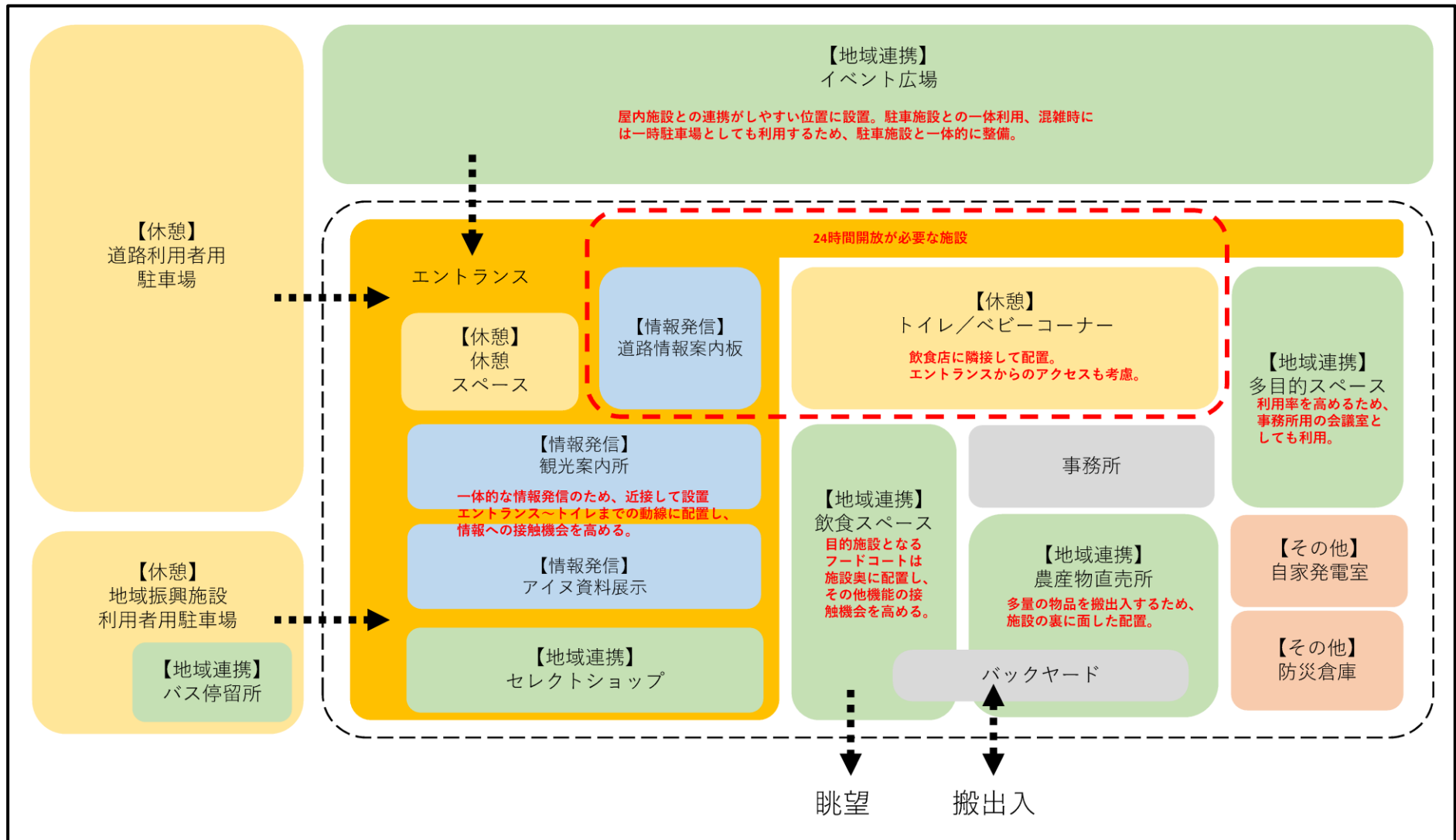
施設の各機能に対する望ましいゾーニングの考え方を図表 3-11 に示す。

		導入機能	施設	ゾーニングの考え方
屋内施設	地域振興施設	地域連携	セレクトショップ	・情報発信と一体的に整備し、情報発信された、地元の魅力を PR できる商品を取り扱う。
			農水産物直売所 荷解き室、作業場	・多量の物品を取り扱うため、施設の裏に面した位置に配置し、バックヤード動線を確保する。
			飲食スペース (厨房等含む)	・目的施設となるため、施設の奥側に配置し、他の機能への接触機会を高める。 ・厨房等のバックスペースが発生するため、施設の裏に面した位置に配置する。 ・敷地南側の豊かな丘陵地を、ピクチャーウインドウ <sup>8</sup> として切り取って利用するため、南側に寄せた配置とする。
			多目的スペース	・利用率を高めるため、事務所用の会議室としての利用も想定し、事務所近くに配置する。
			施設利用者向けトイレ	・24 時間開放が必要となるため、施設管理が行いやすいよう、出入口に近い位置に配置する。
		情報発信	観光案内スペース	・まとめて配置し、発信力を高める。
			アイヌ文化に関する 情報発信	・道路情報案内は 24 時間開放が必要となるため、施設管理が行いやすいよう、出入口に近い位置に配置する。
			道路情報	・エントランスからトイレ及び飲食スペースまでの間に設置し、情報への接触機会を高める。
		休憩	管理事務所	・管理を円滑に行うため、各機能へアクセスのしやすい場所へ配置する。
			防災倉庫 自家発電施設	・施設の顔となる正面側を避けた配置とする。
	エントランス、通路等		・溜まりとなるような十分なエントランスホール、通路幅を確保する。	
	道路施設	休憩	道路利用者向けトイレ	・24 時間開放が必要となるため、施設管理が行いやすいよう、出入口に近い位置に配置する。
			ベビーコーナー	・トイレと一体的に整備する。
			休憩スペース	・エントランスと一体的に整備する
	屋外施設	地域振興施設	地域連携	イベント広場
緑地スペース				・十分な緑地スペースを確保し、敷地と一体感を持たせる。
地域連携施設利用者 向け駐車場 バスターミナル				・地域連携施設や建物出入口の近くに配置し、施設へスムーズにアクセスできるよう配慮する。
その他			調整池	・敷地緑地スペースと一体感のある整備を行う。
施設道路		休憩	道路利用者向け駐車場	・24 時間開放が必要となるため、施設管理が行いやすいように配慮する。

図表 3-11 各施設における望ましいゾーニング

<sup>8</sup> 屋外の景色を絵画のように見立て、枠取りするように設けられた窓

以上を概念で示すと図表 3-12 のとおり



図表 3-12 ゾーニング概念図

ゾーニングは、あくまで一例である。また、想定する機能により事業環境は様々であることから、ゾーニングにより異なる整備手法の設定を可能とする。

## 第4章 交流拠点施設の整備にあたっての官民連携の考え方

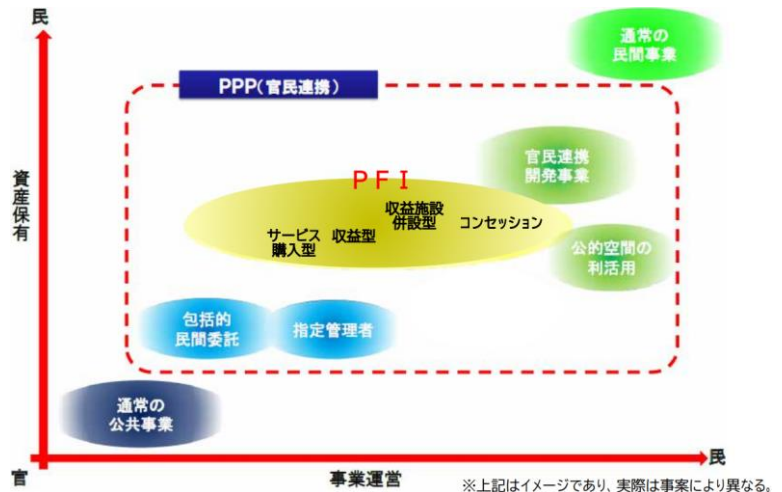
### 4-1 官民連携の基本的考え方

そもそも、官民連携（Public Private Partnership=PPP）とは、行政と民間とが連携して、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという考え方で、公共施設の老朽化、厳しい財政状況及び人口減少などの行政サービスを提供するうえでの課題が背景にある。

国では、経済財政運営と改革の基本方針 2021（令和3年6月18日閣議決定）、PPP/PFI 推進アクションプラン（令和3年改定版）（令和3年6月18日民間資金等活用事業推進会議決定）等を踏まえ、財政状況が厳しさを増す中で、真に必要な社会資本の整備・維持更新を的確に進めるとともに、民間の事業機会の拡大による経済成長を実現していくため、新たな官民連携（PPP/PFI）事業に係る具体的な案件の形成等を推進するとしている。

このうち PFI は、PPP を実現するための代表的な手法の一つであり、PPP には、PFI 以外にも指定管理者制度、市場化テスト、公設民営（DBO）方式、包括的民間委託、自治体業務のアウトソーシングといった手法がある。

PPP/PFI アクションプランでは、制度面の見直しとして、コンセッション事業に関連する「建設」「改修」での運営権者の業務の明確化、キャッシュフローが生まれづらい道路や学校などの公共建築物での積極的な PPP/PFI の実施、創意工夫が発揮されやすい BOT 方式（民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了後に公共施設等の管理者等に施設所有権を移転する事業方式）の促進と現行の税制特例措置の拡充などに触れられており、より多様な PPP/PFI の促進が予定されている。

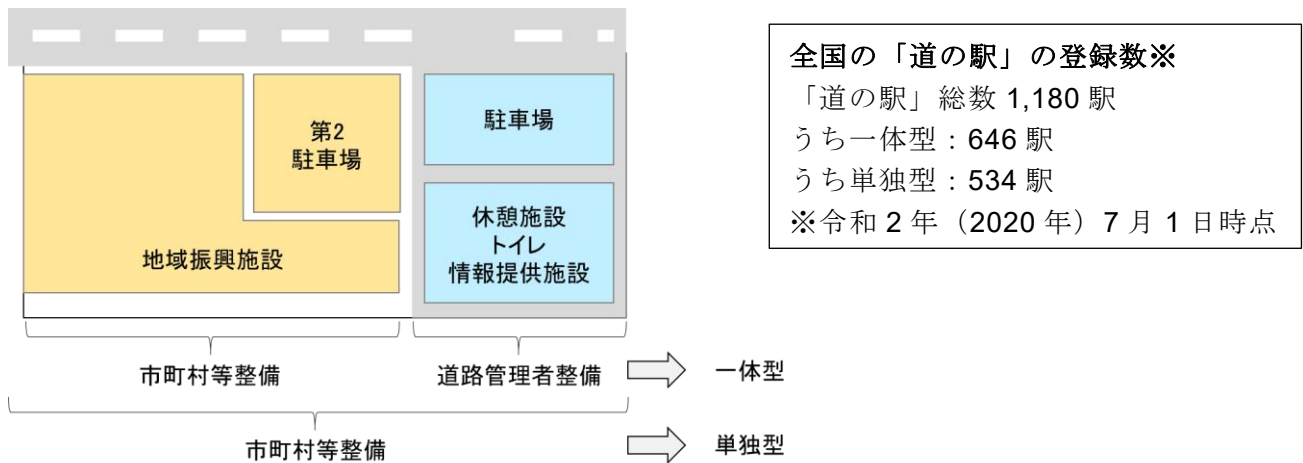


図表 4-1 資産と運営面からみた官民連携手法  
（出典：国土交通省 HP）

### 4-2 事業化の方法

「道の駅」の整備手法については、道路管理者と市町村等で整備する「一体型」と市町村ですべて整備を行う「単独型」の2種類がある。一般道道 753 号余市登停車場線に接する候補地周辺や後志自動車道から、現在、国が整備している自動車専用道路までの区間では、一般利用ができるトイレ及び休憩施設が未整備であること、また、北後志地域への交通結節点となり得ることから、道路管理者である北海道と地域振興の主体である本町が連携して行う一体型での整備を想定し、後志総合振興局小樽建設管理部と連携を図りながら、事業を執り進める。

整備主体	地方自治体、道路管理者、公益法人等	
整備手法	単独型	一体型
	「道の駅」を構成する施設をすべて設置者（市町村等の整備主体）が整備を行う手法。	駐車場・トイレ・休憩施設・情報提供施設の一部を道路管理者が整備し、その他を設置者（市町村等の整備主体）が整備する。



### 全国の「道の駅」の登録数※

「道の駅」総数 1,180 駅

うち一体型：646 駅

うち単独型：534 駅

※令和 2 年（2020 年）7 月 1 日時点

図表 4-2 整備手法

事業方式としては、主に①従来方式のほか、官民連携を前提とする場合には、②DBO 方式及び③PFI 方式（BTO 方式）が考えられる。

#### ①従来手法

従来方式（公設公営方式）は、施設の計画から財源確保、建設、運営まで行政が主体で行う事業方式であり、行政は施設整備を進め、サービスを利用者に提供するものである。一般的に、行政は施設整備の発注時に処理方式や処理能力等を予め発注仕様書において設定、予定価格を定めた上で、競争入札等により建設請負者を決定する。運営は行政が行い、維持管理については、行政による直営、あるいは民間へ委託する。この委託の場合は、単年度ごとの契約となるのが通例であり、年度ごとの事業費の平準化が図りにくく、長期的な施設運営を考慮した効率的な運営・維持管理が行いにくい傾向にある。

#### ②DBO（Design Build Operate）方式

行政が国の交付金や公債等により施設建設の資金を市中金利と比較して低金利で調達し、民間事業者が設立する SPC に施設の設計・建設と運営・維持管理を一括で担わせる方式である。民間事業者に、事業期間における施設の性能の確保を条件として課すことで、長期間にわたる運営・維持管理を見通した施設設計、建設が図られる。さらに運営・維持管理の手法についても民間事業者に一任することで、業務の効率化が図られ、行政の事業全体コストの削減効果が発揮される傾向がある。民間事業者にとっては、③の PFI 方式との比較では、創意工夫を活かす余地は減るが、資金調達リスクを回避できるため行政にとっては、低廉でノウハウを活かした良質なサービスが期待できる。

#### ③PFI 方式

BTO（Build Transfer Operate）方式は、PFI 方式の一つの手法で、民間事業者が SPC を設立し、自ら調達した資金で施設を建設後、所有権を行政に移転し、民間事業者が運営・維持管理を事業期間の終了まで行う方式である。民間事業者にとっては業務の効率化が図られるなどの DBO 方式と同様のメリットがあるほか、行政にとっては資金調達を一部民間事業者に移転できるといった特徴がある。民間が資金を市中調達するため、①及び②と比較し、金利負担が高くなる。一方、BOT（Build Operate Transfer）方式は、SPC が自ら調達した資金で施設を建設し、事業期間の終了まで運営・維持管理を行った後、施設の所有権を行政に移転する方式である。資金調達の一部を民間事業者に移転できるなどの BTO 方式と同様のメリットのほかに、運営・維持管理期間中においても施設は民間事業者の所有となるため、BTO 方式に比較して長期にわたり民間事業者は効果的・効率的に施設の維持管理を行う上でのインセンティブが働きやす

い傾向にある。ただ、民間事業者が施設を所有することにより民間事業者には税負担が発生するとともに、市場調達資金の金利負担が高くなりがちである。このほか、民間事業者が自ら調達した資金で施設を建設し、運営・維持管理を行い、事業期間終了後、民間事業者が施設を撤去する BOO (Build Operate Own) 方式がある。この方式では、民間事業者に事業全般の裁量を委ねるため、民間事業者のノウハウを最も反映しやすく、独立採算型の事業に向いている。産業廃棄物の処理を伴う事業で採用されており、民間事業者にとっては効果的・効率的に施設の維持管理を行うインセンティブが働く傾向があるが、民間事業者が施設を所有することにより民間事業者には税負担が発生するとともに BOT 方式以上に市場調達資金の金利負担が生じるとされている。

#### ④ 事業方式の比較評価

本事業における事業方式について、事業期間終了後、民間事業者が施設を撤去する BOO 方式は、施設の撤去が前提となっており、持続可能性など SDGs の考え方と相容れないことから、これを除き、①従来方式、②DBO 方式及び③PFI (BTO 方式) により比較した。この結果、PFI 方式 (BTO 方式) が財政支出を抑える方式として有利であると考えられる (図表 4-3)。

検討項目		従来方式	DBO 方式	PFI 方式 (BTO 方式)
事業計画策定段階で 検討すべき事項	民間ノウハウ発揮余地の確保	× 整備・運営の分割かつ短期委託により効果がさらに限定される。	○ 整備・運営の一体発注により効果が期待できる。	○ 整備・運営の一体発注により効果が期待できる。
	リスク分担	× すべて公共	○ 官民で適切なリスク分担・構築が期待できる。	○ 官民で適切なリスク分担・構築が期待できる。
事業運営の安定性に関して 検討すべき事項	事業継続性の確保	○ 公共直営のため事業継続性が確保できる。	△ 金融機関の監視機能がない。	○ 金融機関の監視機能がある。
	一定の事業収入確保	△ 公共直営	○ 民間ノウハウ発揮による収入増が期待できる。	○ 民間ノウハウ発揮による収入増が期待できる。
	公共の管理体制	× 直営のため必要人材の確保が必要となる。	○ 民間主体のため少数で可	○ 民間主体のため少数で可
	公共施設としての機能確保	○ 確保可能	○ 確保可能	○ 確保可能

検討項目		従来方式	DBO 方式	PFI 方式 (BTO 方式)
検討すべき事項 公共の財政支出削減に関して 検討すべき事項	調達金利	○ 公共起債は低金利	○ 公共起債は低金利	△ 民間調達金利は高金利
	建設期間中の一般財源 拠出	× 必要	× 必要	○ 不要
	財政支出の 平準化	× 不可	△ 維持管理・運営費は平 準化可能	○ 可能
	公租公課	○ なし	○ なし	○ なし

図表 4-3 方式による比較評価

これによると、事業計画段階では、DBO 方式及び PFI 方式の性能発注が主体であり、運営を見据えた設計・施工が可能となることから、民間事業者の創意工夫の発揮余地が確保され、近年では PFI 方式による整備件数が増えていることから、民間事業者側にも PFI 方式における一定のノウハウが蓄積されている。

事業運営の安定性に関しては、PFI 方式では、民間事業者がコントロールできるものは可能な限り委ねるという考え方にに基づき、官民役割分担が定められることとなるが、DBO (PFI に準ずる場合を含む) においても、PFI 方式と同様に官民で適切なリスク分担を構築することになるが、公共の資金調達で設計、建設を行うため、PFI 方式よりも建設業務における公共のリスク負担が重くなり、従来方式では維持管理・運営に係るリスク全てを公共が負担することになるが、事業実施の確実性は、三つのなかで最も高い。DBO 方式や PFI 方式の場合は、SPC を設立して事業を実施することが一般的であり、他の民業とは分離され、破綻リスクは軽減されるものと考えられるが、長期の契約になることから、SPC の破綻の可能性はゼロではない。また DBO 方式では公共が資金調達を行うため、PFI 方式で通常機能する民間金融機関の監視機能が得られない点がデメリットとなる。DBO 方式や PFI 方式においては、事業期間を通じたサービスの質が一定以上確保されることを目的としたペナルティやモニタリングシステムの採用が一般的となっており、安定的なサービスの提供を担保することができる。SPC を構成する企業に不測の事態が生じた場合は、事業契約書の定めに応じて構成企業の入れ替えを公共が認めることにより、事業の継続性を確保することができる。

また、民間事業者側の視点に立つと、収入が発生しない施設を主な機能として整備する場合、利用者から徴収する収入のみでは事業実施が困難であり、公共が一定の補填を行う混合型やサービス購入型を採用することが考えられる。DBO 方式や PFI 方式の場合は、道の駅の収入では賄えない部分を公共からの支払でカバーするスキームを採用することにより、民間事業者は事業を通じて一定の事業収入を確保することができる。

公共の財政負担削減に関し、従来方式は、公共が資金調達するため、低金利での資金調達が可能であるが、分割発注であるためコスト縮減効果は期待できない。一方、DBO 方式及び PFI 方式の場合は、性能発注による効率的な施設整備や維持管理・運営段階における省力化やコストに配慮した設計・施工が実施されるため、コスト縮減が期待できるが、PFI 方式では市場金利にスプレッド（個々の事業リスクに応じた上乗せ金利）が加えられるため、公共調達と比較して金利が割高となるデメリットがある。施設整備費については、設計・建設期間中に出来高に応じた支払いとなり、従来方式、DBO 方式ともに起債による資金調達が一般的ではあるが、その場合であっても一般財源分は平準化されないため、事業期間全体でみると公共の財政支出は平準化されない（DBO 方式の場合は維持管理費等に関する費用は基本的に平準化される）。PFI 方式の場合は、

施設の利用開始後に毎期、設計・建設及び維持管理費等に係る費用をサービス対価として、民間事業者に平準化して支払うことになる。

このように、本事業は、民間活力を最大限取り入れることができる PFI を念頭に置いているが、中長期の経済見通しなどを総合的に勘案し、考えられる選択肢については幅広く検討・提案を受けるなどあらゆる可能性を排除しないものとする。

#### 4-3 官民連携の役割分担

##### (1) 土地・施設の所有形態

官民連携の役割分担の検討にあたっての公共の関与について、土地所有、施設所有及び基盤整備の観点から検討する。土地及び施設所有形態の検討に際しては、事業経営ノウハウや効果的かつ効率的な施設整備・運営ノウハウが不可欠である。民間事業者のノウハウを最大限活用するためには、民間事業者の参画が促進されるよう、民間施設の併設を想定し、

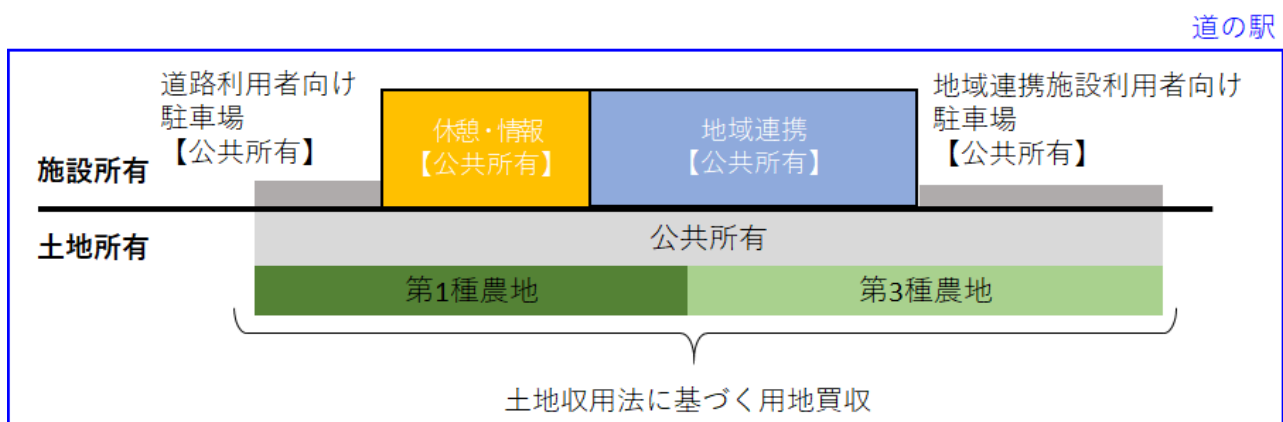
ア. 従来どおりすべて公共施設として整備

イ. 公共が土地収用法に基づき、土地を一括取得し整備

ウ. 「道の駅」部分は公共が整備し、その他の部分は民間事業者が整備の三パターンが考えられる。

##### ア. 従来どおりすべて公共施設として整備

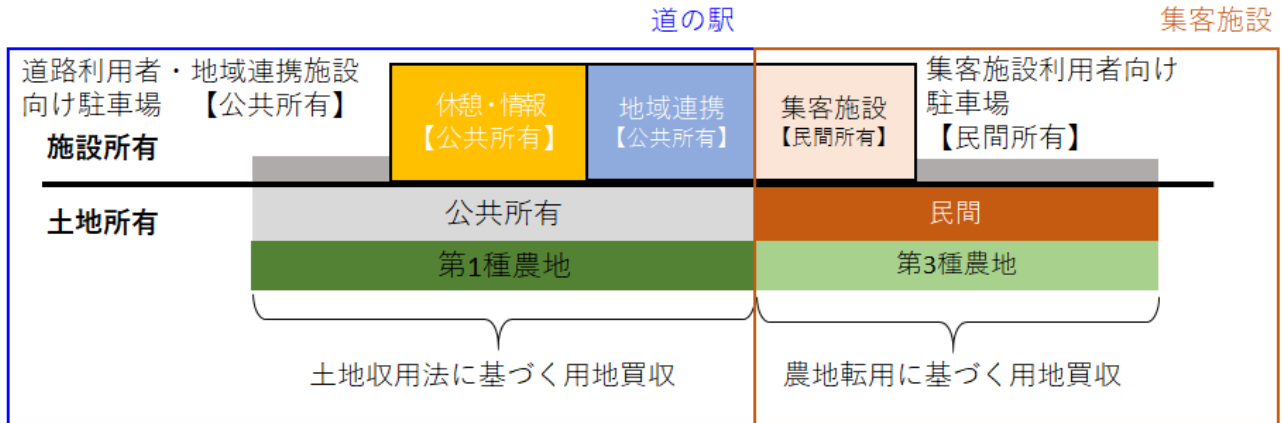
公共が土地収用法に基づき用地買収を行う。対象地域の全地権者の合意形成が必要となるが、すでに公共として働き掛けを行っているため、交渉がしやすい。また、施設についても土地とともに所有することになるため、統一感をもって進められる。町として施設整備及び土地所有に関するイニシャルコストが高い。



図表 4-4 従来どおりの手法による整備

##### イ. 土地収用法に基づき、土地を一括取得し整備

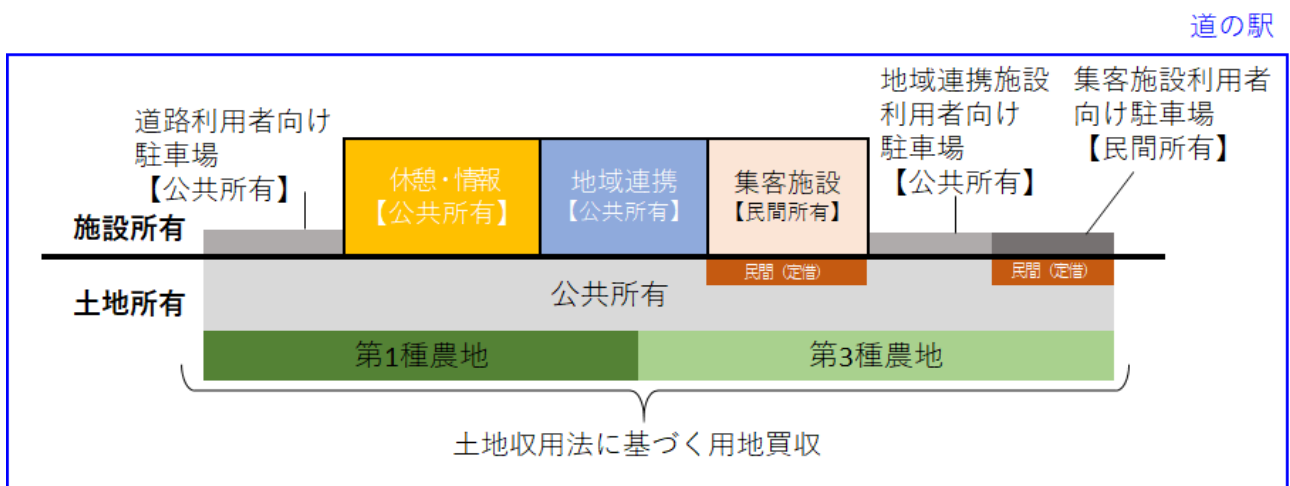
公共が土地収用法に基づき用地買収を行い、上記ア同様交渉がしやすいが、統一された施設整備のためには、民間事業者との綿密な協議が必要となるが、公共の負担は軽減される。



図表 4-5 土地収用法に基づく土地の一括取得

ウ. 「道の駅」部分は公共が整備し、その他の部分は民間事業者が整備

民間事業者が所有する部分については、農地転用が必要となるため、民間開発のための理由の整理と合意形成に時間を要する。また、統一整備のためには、民間事業者との綿密な協議が必要となるが公共の負担は軽減される。



図表 4-6 公共による整備と民間事業者による整備

(2) 公共の関与度

これまでの検討を踏まえ、道の駅は、物販や飲食等により収益を得られる施設であるが、地域の振興に寄与することが重要であることから、民間事業者が施設を所有して運営することよりも、公共側が施設を所有するほうが地域振興に係る施策の変化などに柔軟に対応でき、施設の変更ができる。さらに、税制等の面においても固定資産税が不要となるなど、事業への負担軽減が可能となるため、余市町が所有することを想定する。公共として必要となる道の駅の規模（必ずしも 48,000 m<sup>2</sup>すべての活用は要しない）を想定することとし、今後、民間活力を生かした提案（民間提案）を得て、必要となる敷地について公共が確保する。

施設所有に関しては、土地所有の考え方、道の駅整備に関する道路管理者、余市町の役割を踏まえ、「休憩・情報機能」は、道路管理者、「地域連携機能」は余市町による所有を想定する。民間事業者の幅広い参画を得るため、候補地の造成や電気・水道等の基盤整備は、公共が実施することを軸に調整を図る。



#### 4-4 運営・維持管理の基本方針

##### (1) 考え方

道の駅整備のテーマ・コンセプトを踏まえ、地域連携・休憩・情報発信などの適切な公共機能を保ちつつ、道の駅の利用者にとって魅力ある施設となるよう、民間事業者のノウハウを最大限活かし、収益性の確保や高いコスト意識に基づく効率的な運営を実施する。あわせて、広く住民から愛され、誇りの持てる道の駅となるよう、住民の参画・協働を促進することを基本方針とする。

道の駅を魅力ある施設とするための地元事業者や交通事業者との連携の可能性について把握したところ、通年での供給を維持することは難しいが、一定の期間を区切ることで、セレクトショップでの商品提供が可能であること、また、運転しないことを確認することを前提としたうえでの、有料試飲による各ワイナリー飲み比べなどのアイデアが寄せられた。また、家族経営の小規模ワイナリーが多いことから、観光客への対応は一概には言えないが、「新たな道の駅」は、町外からの訪問客とワイナリーとの結節点になり得る、との声も聞かれた。

項目	方針
セレクトショップの運営方針	・余市町の地場産業の活性化につながるよう、余市町の特産品をはじめ、町内の商店の商品の販売を行う。また、地元の農水産物製造事業者の連携により、道の駅独自の商品開発（6次産業化）を実施する。
農水産物直売所の運営方針	・余市町をはじめ、周辺地域の果物を中心とした農産物を販売し、その魅力を知ってもらうことで、周辺の観光農園などへの周遊を促進する。そのため、地域の農家などと共同するとともに、POSシステムによる売り上げ管理を行い、販売促進に向けた取組みを実施する。
フードコートの運営方針	・余市町ならではのワインを体験するための食事メニューの提供に向けて地元のワイナリーとの連携を実施する。 ・POSシステム <sup>9</sup> による売上管理によるマーケティング分析により、ECサイト等を活かした販路拡大を実施する。
オープンスペース・多目的スペースの運営方針	・オープンスペースや集会スペース等の多目的スペースを生かして地域住民の活動・活躍の場を提供する。これにより、シビックプライド（住民の誇り）の醸成に貢献する。
道路情報の発信方針	・路面状況・気象情報・時間距離・災害情報・通行規制等に関するリアルタイムな情報を提供する。
地域・観光情報の発信方針	・町内および周辺地域の観光施設やイベント情報を発信し、北後志観光のゲートウェイとしての役割を果たす。また、地域情報として、アイヌ文化に関する情報を発信する。 ・観光協会とともに、町内事業者の連携による情報発信や余市町ならではのワインをテーマとした体験型観光ツアーを実施する。
効率的かつ確実な維持管理の実施	・日常点検・定期点検においては、迅速かつ円滑に実施するために、余市町と民間事業者が連携する。 ・道の駅のテーマ・コンセプトを実現するために、計画・設計段階から維持管理段階まで考慮したものとする。

図表 4-7 運営・維持管理の基本方針

##### (2) インセンティブの付与

PFI 事業において、VFM<sup>10</sup>を生み出す四つの源泉として、性能発注に基づくライフサイクルの一括管理、競争原理、適切なリスク配分、モニタリングによる業績連動支払い（インセンティブの付与）が挙げられる。

PFI 事業では、施設等の建設から管理、運営までの全ライフサイクルを一事業者がトータル

<sup>9</sup> 商品販売するごとに、商品の販売情報（顧客の性別、年齢、天候など）を記録し、集計結果を在庫管理やマーケティング結果として用いるシステム（＝販売時点管理）

<sup>10</sup> PFI 事業における最も重要な概念の一つで、支払い（Money）に対して最も価値の高いサービス（Value）を供給するという考え。従来の方式と比べ、PFI の方が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合である。

で行うため、効率的な管理・運営が可能となり、全体のコストダウンにつながり、また、選定において価格だけでなくサービスの質や技術力などが総合的に評価されるため、入札参加企業は当該事業の運営管理上、最も効果的で効率的な手法を提案すべく切磋琢磨し、VFMが生み出される。さらに、PFI事業におけるリスク分担の考え方は、従来公共が全面的に負っていたリスクを民間に転嫁するという発想ではなく、個々のリスクを最も効率的に管理できる主体が負担すること、すなわち適切にリスク分担を行うことでVFMの向上につながる。

#### ・プロフィットシェアリング

官民連携事業においては、民間事業者の収益が一定の収益を上回った場合に、収益の一部を公共に支払うものに、プロフィットシェアリングが挙げられる。

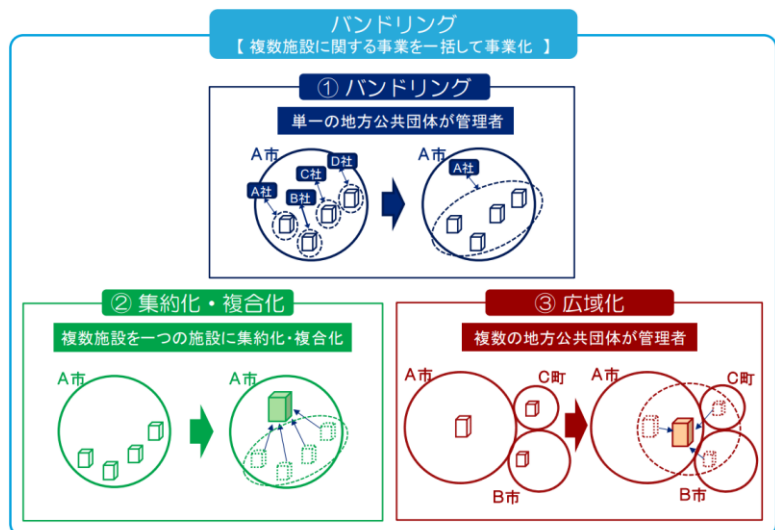
### (3) 運営スキームの検討

PFI方式では、SPC（特別目的会社）が町と事業契約を締結するが（4-2）、道の駅のテーマ・コンセプトに沿った統一感のある施設運営に向けて、SPC事業者が全体を統括し、公共部分（トイレ、駐車場、多目的スペース、バスターミナル）の維持管理とともに、収益部分（セレクトショップ、農水産物直売所、フードコート）の各施設についても原則としてSPC事業者が管理運営を行うスキームが考えられる。

#### 4-5 事業・施設の複合化（バンドリング）の可能性

バンドリングとは規模が小さく、単独ではPPP/PFI事業としての事業化が困難なものについては、一定程度の事業規模にして事業の成立性を高める工夫として、複数施設を一括して事業化する手法である。バンドリングには、「同種又は異種の複数施設を一括して事業化する手法」を指しており、

- ① 単一の地方公共団体が公共施設等の管理者となり（単一地方公共団体による）複数施設を一括して事業化する手法（狭義のバンドリング）
  - ② 集約化・複合化：複数施設を一つの施設に集約化・複合化する手法
  - ③ 広域化：複数の地方公共団体が公共施設等の管理者となり複数施設を一括して事業化する手法
- の三つの形態に分類することができる。



図表 4-8 バンドリングの三形態（出典：内閣府 HP）

バンドリングのメリットは、PPP/PFI事業の成立性を高めることだけでなく、施設の集客力や拠点性の向上、施設の付加価値向上が期待される。ただ、行政内部の都合であるが、バンドリングにあたっては、用途ごとに担当部署が異なることから、庁内に複数部署を束ねる調整役を置かないと事業の進捗はままならないが、複合化が理由で新たに、特別の課題や負担が増えるとはまでは言えない。

バンドリングには、庁舎、図書館、ホール、公民館、スポーツ文化施設、小学校などの住民利用の多い施設が向いており、それらの地域の中核施設の建て替え、移設時が複合化を進めるのに適したタイミングであること、また、立地利便性が高い施設ほど稼働率が高く、公共施設の集客力を生かし民間の商業施設、収益施設などとの複合化も考えられる。

一方、バンドリングは既存施設の廃止を伴うことから、検討の初期段階から住民や企業関係者等の意見を聞き、施設に対する地方公共団体の方針をしっかりと固めて情報発信をすることや、施設の利用圏域を考慮することなどに注意して進める必要がある。

#### 4-6 レジリエンスな地域防災拠点の整備

従来、「復元力」「回復力」「弾力」と訳されてきたレジリエンス（resilience）は、最近では、「困難な状況にもかかわらず、しなやかに適応して生き延びる力」という意味で使われ、個人から企業や行政などの組織・システムにいたるまで、社会のあらゆるレベルにおいて備えておくべきリスク対応能力・危機管理能力を指し、注目を集めている。「新たな道の駅」を検討するにあたっては、リスクを適切にコントロールしながら、災害時にハード・ソフト両面で機能し得る仕組みづくりが重要である。

##### （1）地域防災計画との関係

災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号。以下、「基本法」という。）第 42 条の規定に基づき、余市町防災会議は、「余市町地域防災計画」を作成し、本町の地域において、予防、応急及び復旧等の災害対策を実施するにあたり、防災関係各機関がその機能のすべてをあげて町民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、町の防災に万全を期すこととしている。

様々な災害を想定し策定され、そのなかでは指定避難所や指定緊急避難場所の指定、避難体制の整備に努めること、防災資機材倉庫の整備、各種支援活動拠点を想定した都市公園等の整備などについて計画的な取組みを進めることとしている。

当該候補地には、札幌、倶知安方面へと続く後志自動車道・倶知安余市道路とをつなぐ、第一次緊急輸送道路（一般道道 753 号線余市登停車場線）が接するほか、周辺地域との陸路が寸断された場合でも、ヘリコプターが離着陸できる余市農道離着陸場（アップルポートよいち）が周辺に立地するなどの優位性があることから、浸水対策を踏まえた地盤の整備により、地域防災拠点として機能させることは検討すべき項目の一つである。

##### （2）再生可能エネルギーの導入

政府では昨年末に 2050 年カーボンニュートラルの実現を掲げる一方、本町は、農林水産資源が豊富にあり、ワイン生産を中心としたブランディング事業や新商品の開発が進められている。一方で、平成 30 年（2018 年）に発生した北海道胆振東部地震の踏まえ、BCP

（Business Continuity Planning＝事業継続計画）対策やエネルギーミックスの取組みなど必要性が高まっているものの、再生可能エネルギーの導入は、ごく一部の民間事業者によるものにとどまっており、未活用の資源が眠ったままとなっている。

本町では、令和 3 年度（2021 年度）、国の補助事業により、自然資源・農産資源のポテンシャルを定量的に把握し、活用可能な再生可能エネルギーの量・質・場所を明らかにし、地域固有のエネルギー資源と地域商業を掛け合わせることによって、地域経済を活性化し、災害時対応にもつながる実効性の高い再生可能エネルギー導入計画を策定することとしている。

道の駅再編のコンセプト（メインテーマと導入機能）（3-3 記載）をベースとして、さらに、太陽光発電や地中熱<sup>11</sup>利用等の再生可能エネルギーを最大限導入するとともに、普及が見込まれる電気自動車等の脱炭素型交通の発着拠点としての位置付けを検討することで、2050 年カーボンニュートラル時代に相応しい「新たな道の駅」とする。さらに、「新たな道の駅」を

<sup>11</sup> 深さ 10m くらいのところの地温は、年平均気温にほぼ等しく、北海道では 10℃前後。深いほど地温は上昇するが、100m 程度の深さでは温度の上昇は 2～4℃程度が一般的。四季のある日本では、冬と夏に地上と地中との間で 10℃から 15℃の温度差が生じ、温度が一定である地中は冬には温かく夏は冷たいことから、地中熱の利用ではこの温度差に着目して、効率的に熱エネルギーの利用を行う

再生可能エネルギー導入のモデル事業や地域資源・エネルギーに係る情報発信の拠点とすることで、町内・町外に「環境に取り組む余市町」を訴求し、通過点ではなく、「道の駅への訪問」を目的とした観光客を取り込むきっかけとするとともに、令和3年度（2021年度）調査を踏まえ、再生可能エネルギー活用により災害時の防災拠点機能を持たせる。

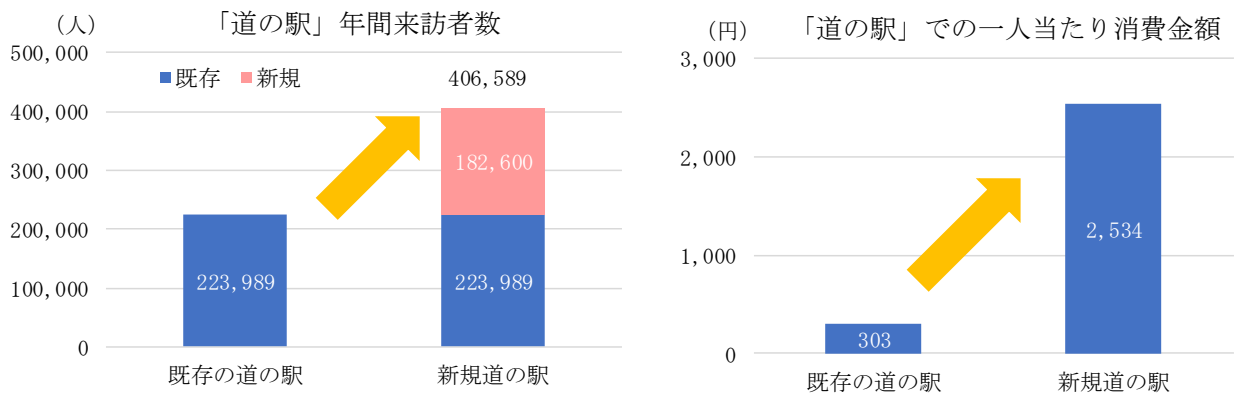
## 第5章 「新たな道の駅」による本町への波及効果

「新たな道の駅」の整備効果は、「道の駅」が更新整備されることによる観光客の増加が「道の駅」及び「地域全体」に、どの程度“経済的な波及効果”をもたらすかに着目し定量的に推定する。算定にあたっては、「道の駅」や「地域」での消費が、町内にどの程度の波及効果をもたらすかを正確に把握する必要があるため余市町の産業連関表を用いて算定した。

### (1) 効果発生要因

「新たな道の駅」が整備されることによる経済波及効果の発生要因としては、以下のとおりである。

- ・「新たな道の駅」への来訪者の増加（182,600人増）
- ・「道の駅」の各施設の充実による一人当たり消費金額の増加（2,231円/人増）
- ・「新たな道の駅」への来訪を契機とした地域の観光施設への立寄り（98%）
- ・立寄りの増加に伴う消費金額の増加（1,549円/人）  
（その他宿泊の増：32%が宿泊意向）



図表 5-1 「道の駅」年間来訪者数・一人当たり消費金額

### (2) 経済波及効果

余市町に「新たな道の駅」を整備することにより、“既存の「道の駅」”の24,759千円から、“「新たな道の駅」(単独)”で**846,999千円**、“「新たな道の駅」+地域への立寄り”で**1,243,209千円**、“「新たな道の駅」+地域への立寄り+宿泊”で**3,040,506千円**の経済波及効果が発現することが期待される。

(単位：千円、人)

	最終需要	生産誘発額	粗付加価値額	雇用者所得誘発額	就業誘発人数
既存「道の駅」	67,652	24,759	10,827	4,800	3.9
新規「道の駅」	1,030,222	846,999	432,099	165,254	155.2
新規「道の駅」+地域立ち寄り	1,647,432	1,243,209	616,686	265,023	229.2
新規「道の駅」+地域立ち寄り+宿泊	3,495,262	3,040,506	1,491,862	782,932	587.9

図表 5-2 経済波及効果の算定結果

## 第6章 先行事例のレビュー

本編を参照

## 第7章 基本計画へ向けて

PFI 法第 6 条による民間提案制度を活用することを前提とする場合、民間提案受付から、実施方針及び要求水準書の策定・公表、特定事業の選定、入札説明書等の公表までに、一定の時間を要することから、早期に民間提案受付を実施することになるが、本町では、民間提案実施に係る諸規定を有しておらず、民間提案を制度化する必要がある。また、候補地は、一般道道 753 号余市登停車場線に接しており、道路管理者である北海道と連携した取組みが必要である。

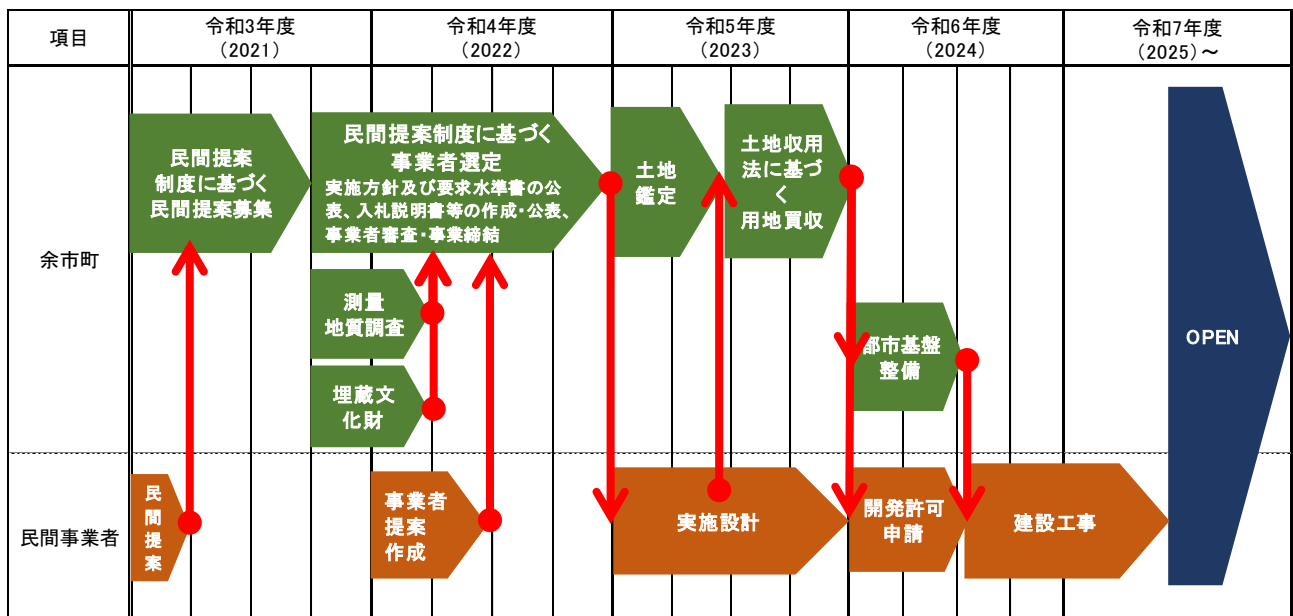
### 7-1 開業に向けたスケジュール

#### (1) 新たな道の駅開業目標

国土交通省では、俱知安余市道路のうち、(仮称)仁木 IC~余市 IC 間を令和 6 年度(2024 年度)開通としており、開業スケジュールを判断するうえで参考とするが、新型コロナウイルス感染症拡大等により、各種調査・検討業務が後ろ倒しとなっていることなどを勘案し、令和 7 年度(2025 年度)から令和 8 年度(2026 年度)の間に、「道の駅」の基本的機能が供用開始できるよう取り組む。

#### (2) 民間提案から開業に向けたスケジュール

令和 7 年度(2025 年度)から令和 8 年度(2026 年度)の供用開始に向け、土地所有及び施設所有、公共の関与度を踏まえた事業化スケジュールは、概ね次のとおり予定している(図表 7-1)。ただ、令和 2 年(2020 年)初頭に顕在化した新型コロナウイルス感染症により、官民とも事業環境が変化しており、関連する市場動向により事業進ちょくに影響を及ぼし得る事態となっている。



図表 7-1 事業化スケジュール(大日程)

#### 7-2 民間提案制度の進め方

民間提案制度は、法律上は PFI 法に基づいて民間事業者が行政に PFI 事業を提案できる仕組みを指し、行政から積極的に発意されないような PFI 事業の実施を促すことが主眼とされているが、一方で、法に基づかない独自の民間提案制度として、市民サービスの向上や行政負担の削減に寄

与するなどの要件を設定し、民間事業者からの提案を積極的に受け入れることを制度化して実施するなど先進自治体ではすでに取り組みが相当程度進められている。

本事業においては、事業経営ノウハウや効果的かつ効率的な施設整備・運営ノウハウが不可欠であることから、事業の計画策定段階（道の駅導入機能の設定、施設規模の設定等）から民間事業者の提案を受けることが効果的と考えられる。民間提案を受けた公共施設等の管理者等は、当該提案について検討を加え、遅滞なく、その結果を当該民間事業者に通知しなければならない。この先予定されるプロポーザルの公平性や競争性が損なわれることのないよう、法令やガイドライン等を踏まえた方策とする必要があるが、プロポーザル参加に係るインセンティブの付与、プロポーザル実施要領の作成など事業着手までに時間を要することから、時間的余裕を持った制度設計が必要となる。

### 7-3 実施体制

国土交通省においては、「道の駅」を地方の創生に資する拠点とする先駆的な取り組みをモデル箇所として選定し、関係機関が連携し、計画段階から総合的に支援を行うことを目的として、平成26年（2014年）に「重点『道の駅』制度」を創設した。この取組は、複数の関係機関が連携することによる相乗効果によって、「道の駅」による地域活性化の実現を支援することとしており、「道の駅」の新設時又はリニューアル時等において、関係機関が連携して総合的に支援を行うとしている。近年では、地方創生を具体的に実現していくための極めて有力な手段として、「道の駅」の重要性が高まる中、「道の駅」の質的向上に向けた取り組みとして、全国各地の「道の駅」の模範となってその質的向上に寄与する「特定テーマ型モデル『道の駅』」の選定を平成28年（2016年）にスタートさせた。特定テーマ型モデル「道の駅」に選定された「道の駅」においては、全国の「道の駅」からの視察等の要請に対応することとされているなど、「道の駅」の質的向上に貢献する役割を担うこととされている。本町における「新たな道の駅」の取組は、重点道の駅候補として選定されており、「重点道の駅候補」<sup>12</sup>では、自治体・関係機関による協議会を設け、複数の関係機関の制度の活用等についてワンストップで相談できる体制を構築するなど、主にソフト面から支援することとされている。

また、候補地は一般道道753号余市登停車場線に接しており、所管する北海道（小樽建設管理部）と連携するほか、都市計画上の位置付けでは、北海道（建設部）、さらに、再生可能エネルギーの賦存状況により、経済産業省（北海道経済産業局）の支援を得ながら、導入を進めていく。

このほか、一般道道753号は、国土交通省が第一次緊急輸送道路として位置付けており、本町としては、当該路線の一部区間無電柱化を要望しており、これら要望実現に向けた取組と連動し、「新たな道の駅」において、緊急時の輸送路としての役割を担えるよう、北海道開発局及び道小樽建設管理部と連携した取組を進める。

### 7-4 関係機関との連携

#### (1) 「道の駅」登録について

国土交通省では、『道の駅』登録・案内要綱」を定めていることから、「新たな道の駅」がこの要綱に適合している必要がある。なお、既存の道の駅（スペース・アップルよいち）の「道の駅」登録に関する取扱いについては、「新たな道の駅」登録と並行して国土交通省（北海道開発局）と協議のうえとり進める。

<sup>12</sup> 令和2年（2020年）1月24日付け「令和元年度重点道の駅」を選定しました！～地方創生の核となる『道の駅』の優れた取組を応援します～（国土交通省道路局企画課）では、本町の企画の概要として、①PFIにより移転・リニューアルし、高速道路との近接性を活かした休憩機能を充実するとともに、ゲートウェイ・観光ハブ拠点を整備、②マイカー・レンタカーから路線バスへの乗り換えなど、新たに交通結節点となる地域コミュニティハブ施設を整備 としている

## (2)「防災道の駅」について

道の駅のうち、地域防災計画に位置付けのある直轄道の駅は、全道で 22 か所となっている。国土交通省では、新「道の駅」のあり方検討会の提言（令和元年（2019年）11月18日）で示された 2025 年に目指す三つの姿のうち、「新『防災道の駅』が全国の安心拠点に」を受け、都道府県の地域防災計画等で、広域的な防災拠点に位置付けられている「道の駅」について「防災道の駅」として認定し、防災拠点としての役割を果たすための、ハード・ソフト両面からの重点的な支援を行うこととしている。