

橿原市八木駅南市有地活用事業 庁舎とホテルの合築による行政主導の新たなまちづくり

いまいも と こ こうだひろあき おかざきけんじ すぎやまようた たんのけんと
今井母土子¹・幸田浩明¹・岡崎賢司¹・杉山洋太¹・丹野健斗¹

¹ (株)長大 まちづくり事業部 (〒104-0054 東京都中央区勝どき一丁目13番1号)

地方都市では、少子高齢化や都市部への人口流出により地域経済が衰退する傾向にある。このような状況下において、地方自治体では地域経済の活性化や賑わい創出のための公的不動産の活用が課題となっている。

本論文では、行政が庁舎とホテル等の観光施設を整備し、民間事業者がホテルの運営や観光振興支援業務を行うことにより、長期にわたって収益性を確保し地域経済の活性化を図ることを目的とした奈良県橿原市「八木駅南市有地活用事業」を事例とする。公的不動産を活用し継続的な賑わいを創出する事業として、本業務で提案・実施した課題に対する対応、業務成果について整理し、今後の新たなまちづくりに向けて求められる視点と公的不動産活用推進のための課題と対応方針を示す。

Key Words : PFI事業, 公的不動産活用, 駅周辺まちづくり, 観光振興, 地域活性化

1. 事業の背景

(1) 橿原市の位置

橿原市は、人口約12万3千人を擁する県下第2の都市で、古くから交通の要衝として発展、鉄道網や道路網が整備され交通の便が良く、関西国際空港から約1時間圏内に位置する。

(2) 橿原市の観光

奈良県は観光資源が豊富であるにもかかわらず、宿泊施設の数が少なく、宿泊客も少ない状況である。

橿原市は、京都・大阪等の魅力的な観光地に近く、宿泊施設も少ないことから、観光客のうち宿泊客は16%にとどまっている。

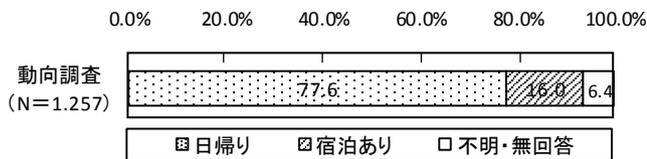


図-1 橿原市観光客の宿泊動向
出典：橿原市観光基本計画2017-2026

(3) 事業用地の概要

橿原市は、近鉄大和八木駅前の中心市街地を形成する一角に約3,800㎡の市有地を有していた。過去2

度事業を断念した経緯があり、駅前の一等地である公有地を有効活用することで、市全域の観光振興を高め、賑わいを創出することが市の課題であった。

当該公有地は、近鉄大和八木駅、近鉄八木西口駅、JR畷傍駅の3つの駅に囲まれたエリアで、通りを挟み商店街通りがある。さらに、公有地の南側には、老朽化した市庁舎があり、市民及び職員の安全性が確保されていない状況であった。



図-2 事業用地の状況

(4) 庁舎とホテルの複合施設整備の必要性

以上の現状を踏まえ、「駅前の一等地である市有地の有効活用による賑わいを創出」「ホテル整備に

よる滞在型観光客誘致と地域経済の活性化」「庁舎の市民利用における安全性の確保」の3点から庁舎とホテルの複合施設整備を実施する必要があった。

(5) 本事業の概要

- a) 事業場所
奈良県橿原市内膳町1丁目357番地
- b) 施設概要
庁舎、観光施設（ホテル、コンベンション施設、展望施設、飲食物販施設、観光振興支援施設）、付帯施設（開放型交流スペース、駐車場、駐輪場）
- c) 事業手法
橿原市がPFI手法のBTO方式で庁舎、観光施設、付帯施設を整備し、その上で、観光施設のうちのホテル（140室）と飲食物販等施設を民間事業者へ貸し付けて、民間事業者が施設利用者からの利用料金を収受し運営
- d) 事業期間
維持管理運営20年間

(6) 本事業の実施体制

図-3に本事業の実施体制図を示す。当社は市を支援する立場で事業に関与し、市とSPC（特別目的会社）は事業契約を結び事業を実施する。

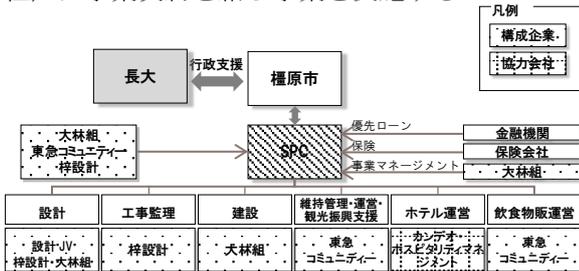


図-3 本事業の実施体制図

(2) 課題に対する対応策

民間事業者の創意工夫創出し、継続した賑わい創出を実現し収益性を確保するため、次の6つの対応策を実施した。

a) 建物の高さ制限緩和による不動産価値の向上

当該地区は高さ31m建物高さ制限があり、事業用地も31m高度地区のエリアに該当し、6、7階建程度の建築しか建てられない都市計画上の制限があった。橿原市では、当該事業用地の重要性を認識し、平成24年に八木駅南地区地区計画を設け、高さの最高限度を45mに緩和した。これにより、奈良県一の高さを誇る施設を整備することを可能とし、不動産価値の向上を図った。

b) 建築計画の自由度を持たせ建設費低減

PFI事業として公募する際に、市が要求する要求水準を厳しく設定した場合には、建設費が高まる可能性がある。事前に、庁舎とホテルを合築する案と、分棟する案を複数パターン作成し、3Dモデルを作成した上で、景観、施設整備費、回遊性の確保等の観点から比較検討を行った。学識経験者等で構成されるまちづくり検討委員会にも比較結果を諮り、施設の配置については、民間事業者の提案に委ねることとした。

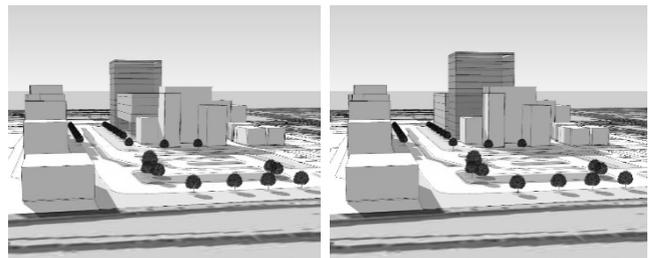


図-4 ホテル北配置と南配置の3Dモデル比較

2. 本業務で提案・実施した課題に対する対応

(1) 事業実施の課題

a) 民間事業者の創意工夫の創出

当該公有地において、過去2度事業を断念した経緯があり、過去の経験を踏まえ、多くの民間事業者が参加する魅力のある事業スキームを構築し、民間事業者の創意工夫を創出することが課題であった。

b) 継続した賑わい創出を実現し収益性を確保

PFI事業は15年～20年の長期事業契約を結ぶため、業務内容を予め契約時に予測し、市が支払う維持管理運営費も確定する必要がある。これにより、市は債権債務が確定することで柔軟な財政施策がとれる一方で、維持管理運営業務が固定化し、代わり映えのしないものになってしまう可能性がある。本事業の実施により、長期の事業期間にわたって、地域の方々を巻き込み、継続した賑わい創出を実現し収益性を確保することが課題であった。

c) マーケット状況に応じた公募条件の提示

過去の実績から当該事業用地での宿泊施設の事業性の確保に懸念があったことから、要求水準を公表する前に、宿泊需要調査を実施し、ホテルのグレードや最低賃料、民間事業者の整備範囲を定め、事業性を確保できる条件を明確にした。

ホテルを市が所有し民間事業者へPFI法に基づき賃貸借契約で長期間貸与する方式を採用することとした。

表-1に示すとおり、平均客室単価 ADR別にホテルのグレードをA～Dの4段階に区分し宿泊需要調査を行った。4段階のグレードに対して観光とビジネスの両面からの需要予測を行い、事業用地では、グレードBとCの中間に該当する中位の宿泊特化型ホテルにおいてホテル事業者の参画が期待される結果となった。

ADRとはAverage Daily Rateの略称で、販売客室に支払われた平均料金の指標のことである。客室売上高を販売客室で割って計算する。（ADR=客室売上高/販売客室）

表-1 グレード区分

グレード	A	B	C	D
ジャンル	シティホテル ラグジュアリーホテル	多機能ホテル 宿泊特化/上位	宿泊特化/ 中位	宿泊特化/ 下位
料金水準	10,000円超	8,000円超	6,000円超	6,000円以下

d) 民間提案事業の別途予算化による事業期間中の積極的な提案を誘導

持続的に賑わいを創出するために、20年間の事業期間に生じる社会情勢の変化に対応する事業の仕組みが必要であった。

民間事業者は、毎年度、旅行プランの提供や開放型交流スペースでのイベント企画など、観光協会、地元商店街及び市民団体との連携による観光振興・地域活性化に資する提案が可能で、良い提案であれば市が別途予算化し、民間事業者に発注を行う事業スキームを採用した。

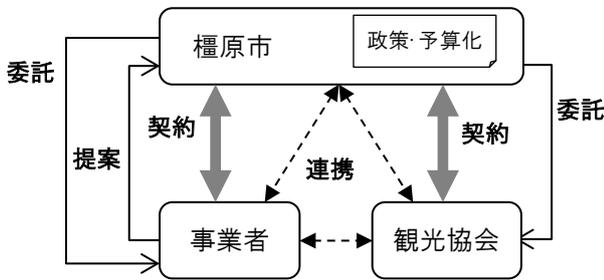


図-5 市・観光協会・事業者の連携イメージ図

e) 社会情勢の変化に対応し且つ民間の事業意欲を促す賃料改定事業スキームの提案

宿泊施設の稼働率は市場動向等の影響を受けることから、市場変化に応じ事業採算性を確保することが課題であった。

事業性の確保の観点から、最低賃料を定め宿泊施設の稼働率に応じて歩合賃料とする、民間の事業意欲を促す賃料改定事業スキームを提案した。

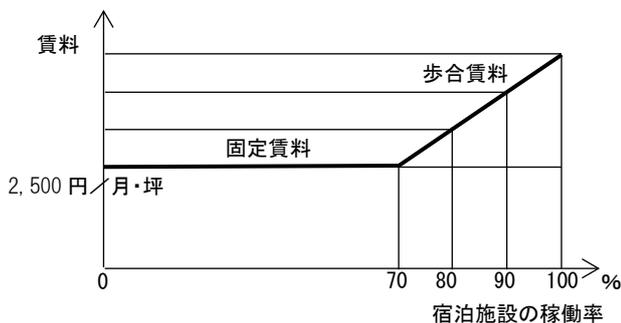


図-6 固定賃料と歩合賃料による賃料改定イメージ

f) ホテルの用途変更への対応に考慮した施設計画に関する要求水準の提案

20年間の事業期間中の社会環境やニーズの変化に対応することを想定し、ホテルの将来の用途変更を考慮することを要求水準とした。

具体的には、「将来の用途変更や改修に対応できるよう、適正な階高、適正な積載荷重の設定、設備や間仕切り変更が容易なフレキシビリティなど、長期使用に耐え得る十分な性能を確保すること」とした。

3. 業務成果

(1) 民間事業者の応募状況

4グループから参加表明があり、3グループから提案書が提出され、大林組グループが優秀提案者として選定された。

表-2 優秀提案者

応募グループ名	代表企業	構成企業・協力企業
大林組グループ	株式会社 大林組	株式会社 粹設計 株式会社 東急コミュニティー 株式会社 カンデオ・ホスピタリティ・マネジメント

(2) 優秀提案者の提案内容

2. (2)で挙げた課題に対応する優秀提案者の提案内容を次に示す。

a) 建物の高さ制限緩和による不動産価値の向上

45mの高さで大和三山（天香久山・畝傍山・耳成山）を眺望できる展望デッキを最上階に設置する提案であった。また、ホテルの客室からも大和三山が眺望できる計画である。



写真-1 展望デッキ

b) 建築計画の自由度を持たせ建設費低減

施設の配置については、民間事業者の提案に委ねることとしたことにより、応募のあった3グループからは、庁舎とホテルを縦に合築する案、庁舎とホテルを分棟配置する案の三者三様の提案があった。

最優秀提案者である大林組グループからは、庁舎とホテルを縦に合築する提案があり、提案価格も他の応募グループの提案価格を下回る提案であった。

c) マーケット状況に応じた公募条件の提示

優秀提案者の大林組グループでは、株式会社 カンデオ・ホスピタリティ・マネジメントがホテルの運営企業として参画し、ダブル68室、ツイン69室、その他2室の合計139室の提案があった。

平成30年2月15日より運営を開始し、現在、概ね順調な稼働状況でホテルの運営を行っている。

d) 民間提案事業の別途予算化による事業期間中の積極的な提案を誘導

運営開始に際し、スマートフォンアプリとしてスタンプラリーを実施できる「かしはらお散歩なび」が事業者提案により平成30年2月よりリリースされ、観光客を中心に利用されている。

事業開始後約半年が経過した現在、ウォークイベントの実施、展望デッキでの古代衣装の体験の提供などが実施されている。

e) 社会情勢の変化に対応し且つ民間の事業意欲を促す賃料改定事業スキームの提案

1年間の客室稼働率が70%以上の場合、翌年度の賃料を改定する賃料改定事業スキームを市とSPCとの間で賃貸借契約により取り決められている。

毎月実施する維持管理・運営分科会の中で、1ヶ月間の毎日の宿泊者数及び稼働率がSPCから示され、市の担当課によりモニタリングされている。

当月の宿泊者数及び稼働率を確認し、観光振興支援室とホテルとの連携など、宿泊客増加に向けての具体的な対応について協議が行われている。

f) ホテルの用途変更への対応に考慮した施設計画に関する要求水準の提案

ホテルの用途変更を容易に実施できるよう、乾式間仕切りや、床下配管を行うダウンスラブ範囲の考慮等の提案があり、将来の用途変更を見込んだ施設計画の提案であった。

さらに、上層階のホテルと下層階の間に中間層（設備階）を設けることで、下層階の運営を止めることなく上層階の更新を行える提案であり、用途変更時の工事にも配慮した計画となっている。



写真-2 設備階

4. 新たなまちづくりに向けて求められる視点と公的不動産活用推進のための課題と対応方針

(1) 新たなまちづくりに求められる視点

官民連携事業の実施に際して、財政負担の軽減に傾注し、単に収益性を確保させるだけでなく、地方自治体の政策を実現させることを目指し、まちづくりの視点と経営の視点をあわせかつ民間事業者の提

案を引き出すことが必要である。

公的不動産の価値を高め、更なる公的不動産活用を推進するための課題を整理し、対応方針について次に示す。

(2) 公的不動産活用推進のための課題

a) 民間事業者の競争環境の醸成

公的不動産活用推進のため、本事業では、地区計画策定による規制緩和、PFI法に基づいた、行政財産である観光施設の民間事業者への賃貸借を実現した。民間事業者の創意工夫を創出するためには、自治体は政策を明確にし、民間事業者の競争環境を醸成する状況を構築する必要がある。

b) 事業継続性の担保

本事業では、継続した賑わい創出の実現のため、民間事業者が事業期間を通して企画提案できる仕組みや賃料改定事業スキームを構築し、実際に民間事業者から多様な運營業務に対する提案を受けている。

さらに、事業は20年間と長期にわたるため、市の担当者や民間事業者の担当者が変わっても事業の目的や民間事業者の提案内容を継続実施していくために、運營業務のモニタリング内容を予め定めておく必要がある。

c) PPP(官民連携手法)の拡大

近年、国の主導によるPPP/PFI推進アクションプランの改定や国土交通省主催の公開サウンディングが実施されるなど、事業者がより良い事業を選択する機会が増えている。したがって、地方自治体は、民間事業者が応募したいと思う事業とし、公的不動産を最大限に生かし、行政が期待する政策を実現できるか検討する必要がある。

あわせて、都市公園法の改正によるPark-PFI創設や不動産特定共同事業法の改正等による新たな資金調達スキームの実現等、国の法制度が毎年、更新されている。さらなる官民連携事業の進展を前提とした新たなまちづくりを検討することが必要である。

5. 結語

平成26年に本業務を担当してから4年間の間に、官民連携事業の重要性が高まりを見せている。

地方自治体における、官民連携事業の実施は、地域に新たなイノベーションを起こすことであり、将来を見据えた俯瞰的な視点、地域住民の視点、資産価値を高める経営の視点など複眼的な視点で業務遂行できる建設コンサルタントとして役割を果たす必要がある。新たなまちづくりの実現に向けて、技術研鑽に励み、多様な課題に対応できる体制を構築していく所存である。

謝辞：本稿は、樫原市より受注した業務成果の一部を活用して作成したものであり、関係者の皆様に深く御礼申し上げ、感謝の意を表す。