

阿見町道の駅整備事業検証委員会報告書 【答申】

令和3年2月5日

阿見町道の駅整備事業検証委員会

委員長	香川 眞
副委員長	牧山 正男
委員	橋本 英之
委員	新田 孝司
委員※	猿田 文彦
委員	宮寄 眞二
委員	国井 武

※藤田 幹雄

平成31年1月29日

～令和2年3月31日在任

1. 背景と委員会の設置

平成30年3月20日に就任した千葉町長は、阿見町が平成22年度から進めてきた道の駅整備の現計画について、将来のまちづくりを見据え、一度立ち止まって、慎重に再検討する必要があるとの認識のもと、平成31年1月29日に阿見町道の駅整備事業検証委員会（以下「検証委員会」という。）を設置し、平成29年度までの阿見町追原地区における道の駅の整備及び運営準備に関する事業の検証に着手した。

当検証委員会は、阿見町道の駅整備事業検証委員会要綱にその趣旨と所管事項が示されているが、検証に当たっての前提条件として次のとおり認識するものである。

◇道の駅を再検討（凍結）する判断は、町長選挙を経て意思決定された政治判断であり、その適否は当検証委員会の検証事項には当たらない。

◇道の駅自体の要・不要については、道の駅凍結に至る平成29年度までの事業過程の検証を委ねられた当検証委員会としては判断できるものではない。

◇今後、凍結した道の駅を進めるかどうかについては、町長が判断するものである。

委員会の構成

委員長	香川 眞【流通経済大学名誉教授】
副委員長	牧山 正男【茨城大学農学部准教授】
委員	橋本 英之【橋本会計事務所】
委員	新田 孝司【(一社)茨城県建築士会 稲敷支部長】
委員※	猿田 文彦【(一財)茨城県建設技術公社 常務理事】
委員	宮寄 眞二【元(株)JTB 茨城南支店営業担当課長】
委員	国井 武【阿見町金融団(常陽銀行阿見支店長)】

※藤田 幹雄【(一財)茨城県建設技術公社 常務理事】

平成31年1月29日～令和2年3月31日在任

2. 阿見町追原地区における道の駅整備事業の経緯概要

平成22年度	役場内で検討を開始
平成23年度	道の駅準備検討委員会
平成24年度	基本構想策定
平成26年度	基本計画策定(予定地・追原地区)
平成27年度	現況測量・基本設計等・埋蔵文化財試掘調査
平成28年度	用地測量等・指定管理予定者公募(株)ファーマーズ・フォレストに決定)
平成29年度	実施設計・用地買収・埋蔵文化財発掘調査

3. 町長からの諮問内容

当検証委員会に千葉町長から示された具体的な諮問内容は、次のとおりである。平成 31 年 1 月 29 日の第 1 回検証委員会から令和 3 年 2 月 5 日まで合計 8 回の検証委員会を開催し検証した。(各回の記録は、別添資料のとおり。)

(1) 場所について

- ・追原地区以外に適切な候補地があるのではないか。

(2) 整備時期について

- ・今整備する時期なのか、農業等の振興を図ったうえ、特産品を生み出してから取り組むべきではないか。

(3) 建設費について

- ・20 億円以上の建設費(整備費)について、規模やグレードなどは妥当なのか。

(4) 運営体制について

- ・JA や商工会、地元生産者が主体となった運営方法もあるのではないか。

(5) その他、道の駅の整備及び運営準備に関し、必要と認められる事項について

4. 検証の結果

(1) 場所について

追原地区以外に適切な候補地があるのではないか。

【背景】

場所については、平成 24 年度基本構想において大室、追原、南平台・島津、吉原の 4 つの候補地をあげ道の駅整備推進会議(委員長: JA 副組合長)で議論している。「交通量の多い道路沿いであること、一定規模の用地が見込めることなどから、首都圏中央連絡自動車道阿見東 IC から霞ヶ浦湖岸へつながる路線、または国道 125 号・国道 125 号バイパスの沿線から候補地を検討しています。今後、事業性、実現性などの観点から、立地場所を選定することとなります。」との考え方を整理している。

また、当時の天田町長は「幹線道路などの交通網の発展を受け、阿見吉原地区における大型商業施設の開業、阿見東部工業団地における企業立地等があげられます。これらを好機と捉え、来町者との交流促進を図ることを通じた観光産業の発展が期待されます。」との考えを示していた。

観光産業の発展において、来町者の回遊性は重要なポイントであり、予科練平和記念館と首都圏中央連絡自動車道阿見東 IC 側の大型商業施設との誘導連携が大きな課題であると町も認識していた。

このような背景を基に、平成 26 年度基本計画において「休憩機能」(前面道路の交通量)、「地域連携機能」(日常生活圏人口、アクセス性)、「防災拠点機能」(災害リスク)といった評価項目を定め、運営ノウハウがある民間企業等からのヒアリング調査を経て、追原地区の決定に至っている。

追原地区における予定地は、国道 125 号バイパスと県道竜ヶ崎阿見線バイパス交差点の南東

の角に位置している。同交差点の北側は、農振農用地である優良農地であることや低地（水田）のため大量の土を使って造成しなければならず、地盤も安定しにくいいため除外している。同交差点の南側は、大半が台地部となり、東西の比較では、掘削費用を考えると比較的高低差が少ない東側が適しているという判断である。

また、追原地区における道の駅整備事業は、平成 28 年 12 月に茨城県知事から土地収用法に基づく事業認定を受け、公共事業としての用地取得の妥当性を得ている。

【指摘】

平成 23 年 11 月の第 3 回阿見町道の駅準備検討委員会において、立地可能場所として、大室、追原、吉原の 3 か所が候補地として示される。その後、新たに南平台・島津が加わり候補地は 4 か所となり、平成 25 年 3 月策定の阿見町「道の駅」基本構想や平成 26 年に策定する阿見町道の駅基本計画にそのまま引き継がれている。

ある程度の規模感をイメージし道路条件から候補地を導き出しているが、それ以前において少し時間をかけた議論をすべきだったのではないか。また、その段階でもう一步踏み込んだ計画全体の見通しを具体化すべきだったとの見方も出来る。

平成 23 年度の準備検討委員会での先進事例の視察場所に引っ張られ、候補地が決まっていた感じがする。場所を先に決め、後から施設規模や運営に関することを詰めているので、場所に引きずられた議論となったことは否めない。

また、4 候補地から 1 つに絞り込む段階で建設費用については配慮されていなかった。

その他、道の駅は利益を追求する施設ではないという意見もあり、道の駅を造ることで公共の福祉も含め町民にどのような利益と効果がもたらされるのかが大事である。一方で地域振興として飲食や物販を扱う部分があるため、売上による採算性を考慮すれば、町の人口が集中する場所が適切ではないかといった考えもあり、経営的な利益に配慮することは必要である。

【結論】

場所の選定に至る過程については、観光産業の発展に主眼を置き、予科練平和記念館とあみプレミアム・アウトレットとの誘導連携、町外からの来町者の回遊性を重視するという、町としての当初の道の駅整備の目的や考え方の整理に基づけば、国道 125 号バイパスと県道竜ヶ崎阿見線バイパスの交差点にあり、各々将来の計画車線数は 4 車線の幹線道路として、多くの交通量が見込まれる追原地区は、来町者の回遊性を促すポイントとしても相応しいと考えられ、妥当な選定結果であったといえる。

このことは、平成 29 年 3 月に策定した阿見町観光振興基本計画においても追原地区の道の駅が位置付けられていることから、町として観光を重視し、上位計画との整合が図られていたといえる。

しかし、候補地を選定する過程においては、施設規模、運営体制、建設費用、採算性を踏まえ、公共の福祉も含めた町民への利益と効果について計画段階で議論する必要があったと考えられるが、その点が不十分なまま計画策定が進められてきた。

(2) 整備時期について

今整備する時期なのか、農業等の振興を図ったうえで、特産品を生み出してから取り組むべきではないか。

【背景】

平成 26 年度基本計画の概要に「町内工業団地への企業立地、アウトレットの開業による来町者の増大等を好機と捉え、農業・商業・観光など地域の産業振興を図る」とある。つまり道の駅整備は、阿見町における地域・産業振興を図るための一つの起爆剤として捉えており、なるべく早い時期に開業を目指していた。

平成 24 年度基本構想が策定された当時、茨城県の県南地域においてはまだ道の駅を整備した市町村がなく、他に先行して整備することで注目が集まることが予想されていた。また、令和元年度の茨城国体の開催と、それに続く東京オリンピック・パラリンピックの開催によって、阿見町への来訪者が増加することについても相当の期待感が持たれていた。

平成 22 年度に役場内で検討を開始していたことに鑑みれば、前町長は就任 1 年目から道の駅整備に向けて積極的に取り組んでいた。

その他、国でも地域活性化や地方創生といった地域振興策の一つとして、積極的に道の駅の整備推進を図っていた。

【指摘】

整備時期については、道の駅整備に限らず、いつどのタイミングでその政策を実施するかは、まさに政治判断といえる。

農業や特産品の問題は、それに関係する町民にとっては生活の糧（収入）として直結する重要なことである。道の駅があつて特産品が育っていくのか、特産品があるから道の駅のような販売所を設けるのかは、どちらの事例も全国にある。地元住民らの自発的な活動が先にあり、それをさらに加速するために道の駅が整備された事例は多い。その一方で、逆のやり方、すなわち先に施設を設けることによって住民意識を高めるやり方もあり、両手法ともに先行事例の中には成功も失敗もある。阿見町では後者のやり方を志向している。

そのような意味では、平成 25 年 3 月の提言書にあるように農業や特産品に関わる町民と行政側で道の駅を整備する意義を共有して進むことが重要だったと考えられる。起爆剤として道の駅整備を進めるのであれば、さらにもう一步踏み込んだ関係構築を目指すべきだったと思われる。

また、特産品はすぐに見つかるものではないため、関係者が試行錯誤しながら、中長期的に取り組む必要がある。

【結論】

整備時期については、町を取り巻く状況や整備目的、将来構想などから総合的に判断し、予算も含めた議会承認の下に整備の着手に至っている。

観光や産業の起爆剤として道の駅整備は、一つの方法だったといえる。ただし、道の駅を契機とした特産品開発の具体的なプランは描けていなかった。整備計画と同時並行的に特産品開発が進んでいけば、関係者との連携を深められていた可能性もある。

平成 29 年に指定管理予定者となった(株)ファーマーズ・フォレストは、生産者等を集めた説明会を行っており、町内外から多くの参加があり注目度の高さが伺える。品揃えを阿見町の特産品で揃えることができたかどうかについては、季節的な面から阿見町産で全て賄うことは難しいことから、県内の特産品を含める形で検討が進められていた。また、阿見町の新しい特産品の開発を進める計画は存在したが、具体的な地元の生産者との協議は説明会後の調整事項であり、事業凍結によって中断となっているため、町内生産者等の参画がどの程度であったかを確認することはできなかった。

(3) 建設費について

20 億円以上の建設費（整備費）について、規模やグレードなどは妥当なのか。

【背景】

平成 26 年度基本計画において、前面道路の交通量から必要な駐車場台数を算出し、そこからトイレや物販飲食施設等の規模を導き出している。算出の基準となったものは、国土交通省の資料や東日本高速道路(株)の設計要領である。更に交通量が類似し実際に運営している道の駅の事例も加味し、必要な施設と規模感をまとめている。その後平成 27 年度基本設計、平成 29 年度実施設計を経て最終的な整備予定の設計内容となっている。

平成 27 年度基本設計の中で国道 125 号バイパス等の道路管理者である茨城県土木部や同警察本部との交差点協議を経て、具体的に約 20 億円という概算整備費が明らかになった。町の財政計画において約 20 億円の支出が前提で、その後用地買収や実施設計等に着手した。

当施設の最終的な整備予定は、区域面積約 2.6 ha、主要建築物の合計面積約 2,000 m²となっている。

平成 29 年度の事業凍結時点において、支出済み額及びそれ以降の予定事業を含めた総事業費は、21 億 7 千 3 百万円である。主な内訳は用地・補償費が 1 億 9 千 7 百万円、土地造成費が 5 億 9 千 6 百万円、建設費が 10 億 9 千 9 百万円となっている。

土地造成費には、土木工事に他に外構費 3 億 4 千万円、湧水対策費 1 千 8 百万円が含まれており、国道 125 号バイパス及び県道竜ヶ崎阿見線バイパスの出入り口 2 ケ所の交差点改良も含まれている。また、美浦村の送水管の移設費も必要となっていた。

用地補償費は不動産鑑定や調査のうえ、税務署と譲渡所得の特例に関する事前協議を行っている。

事業費の財源は、町単独の一般財源のほか、農林水産省の交付金を活用する方向で協議を進めていた。また、駐車場の一部は道路管理者である茨城県土木部において工事を実施する予定であった。茨城県とともに整備する一体型道の駅という位置付けであった。

【指摘】

町は、財政計画において約 20 億円は用意できるという前提で進んできた事業である。

土地造成費が 5 億 9 千 6 百万円、そのうち外構費は 3 億 4 千万円でトータルの土木工事費用としては特別多いという印象はない。

全体に占める舗装等の外構費用のウエイトが大きい。これは平らでも山を切った場所でも同

様にかかる。県内の道の駅では軟弱地盤の改良に多額の費用を要した所もあり、水田など低い土地で地盤が悪い所は、当初から数億円規模で増えてしまうことも有り得る。そのような意味でも問題はない所といえる。

湧水対策については、県が過去に隣接する県道バイパスの工事において、湧水の影響による工事の遅れと、その対策費用が多額になったという実例があり、町としてもこのことは認識したうえで事業を進めていた。道路は、路線全体で適正な勾配を確保する必要性から、急にその部分だけ地盤を上げるということが出来ず、そこで対策を取らざるを得ないという道路工事特有の事情もあったと推測できる。

町では県と連携し、当時の道路工事のデータも踏まえ、水位観測を実施して設計に反映し、全体的に造成面の地盤を上げるなど対策を講じている。その結果、湧水対策費は1千8百万円程に収まっており、全体の土地造成費から比べれば大きな金額ではない。湧水対策として予定していた工法も妥当であるといえる。

一方で20億円を投じて道の駅を整備することの意義、経済効果について町民への説明が十分ではなかったと感じる。

また、湧水対策について議会から対策費が明確にされないまま場所を選定したことを指摘されている。実態としては総合的な見地から場所が決まり、個々の問題のひとつである湧水対策については慎重に対応していく姿勢を当時の町執行部は持っていたが、共通の理解、認識という点については、今後の事業展開においても留意すべきと考える。

【結論】

建設費は、規模やグレードに比例する。また、トイレ休憩施設、駐車場といった公共的なスペースは前面交通量からその規模が決まってくる。

当施設の整備内容における土木造成費、湧水対策費及び建築費は、公共事業における一般的な土木建築費の範囲である。また、湧水対策の調査・検討も慎重に進められており、その工法も妥当性が認められる。

近年県内で整備された道の駅と比較しても平均的な施設規模であり、町が追原地区において20億円を整備費総額の目安として設定していたことは、標準的であったといえる。

しかしその一方で、20億円を投じて道の駅を整備することの意義、経済効果について町民への説明が十分ではなかったことが、政治的判断の下、道の駅凍結見直しに至る原因となっており、町は今後の教訓と捉えるべきものとする。

(4) 運営体制について

JAや商工会、地元生産者が主体となった運営方法もあるのではないかと考える。

【背景】

平成23年度にあみプレミアム・アウトレット前に臨時観光物産館を設置し、道の駅立地調査事業として社会実験を行っている。期間限定の事業とはいえ行政主導の運営であったため、農産物や加工品の品揃えが安定的に確保できなかった。課題として、魅力的な商品を継続的に提供するためには、安定的な出荷者の確保・育成や、それらを取りまとめる団体等の機能強化、

連携強化が必要であり、集客力の強化を図るためには、農商工連携等による新商品の開発により、他施設との差別化を図ることが重要であることが明らかとなった。

平成 24 年度基本構想における先行自治体の運営体制を調査した結果、官民による第三セクター方式が半数に上り、行政が設置し、管理・運営は民間という、公設民営が主流となっていた。また、道の駅経営の難しさから、官が関わる第三セクターではなく完全に民間企業が担う指定管理者制度の事例も見られ始めた。

平成 26 年度基本計画において、民間事業者等の運営ノウハウ活用や事業採算性の向上の観点から、指定管理者制度を適用するとともに、運営ノウハウ等を施設計画として実施設計に反映させるため、将来的に指定管理者として指定することを前提に、指定管理予定者を早い段階で募集・選定することにした。

平成 28 年 10 月に指定管理予定者の募集案内を開始、募集、審査を経て平成 29 年 2 月に㈱ファーマーズ・フォレストを選定している。

【指摘】

運営体制については、民間企業等の運営ノウハウや事業採算性の観点から、民間企業での指定管理者制度による運営を目指したことは、本制度が多く地方公共団体に取り入れられていることに鑑みれば、合理的理由があったといえる。また、その事業者の選定に当たっての手続きや決定に不自然な点も見受けられない。

㈱ファーマーズ・フォレストは、他の道の駅での実績もあり、説明会を企画し J A や商工会、地元生産者と一緒に進めていく姿勢だった。

なお、事業者が民間企業であるため、道の駅の運営内容の透明性を確保するためのチェック体制の確保は今後の課題だったといえ、そのような観点からは官が関与する第三セクター方式も検討する必要があったと考えられる。

【結論】

指定管理予定者の公募に際して町側で説明会を実施しており、広く参画する機会を作っていた。それ以前にも J A や商工会の代表者が検討委員会等の委員に加わった中で、議論がすすめられてきたが、結果的に J A や商工会からの応募には至らなかった。それについては各々の事情と判断によるところである。

応募のあった 7 者のうち 1 者は、地元生産者団体であったが選定には至っていない。

このような事実関係に基づけば、J A や商工会、地元生産者が主体となった運営については、当時の状況としては難しかったといえる。J A や商工会等は道の駅へ物を納品する立場に徹し、運営主体となることには慎重な姿勢だったことが伺える。

仮に第三セクター方式として町が積極的に J A や商工会等を巻き込み、組織体制を構築してもそれは行政主体の第三セクター方式（経営責任は行政）となるだけであり、先行実施した社会実験の結果等を踏まえ、第三セクター方式が気運醸成や地域産業の活性化には繋がりにくいとした当時の町としての判断には、一定の妥当性が認められる。

5. 検証結果に基づく提言（総括）

町長からの諮問事項は具体的に4点であったが、もう1点「その他、道の駅の整備及び運営準備に関し、必要と認められる事項」も含め全体的に提言する。

阿見町が平成29年度までに進めてきた追原地区における道の駅整備計画については、「場所」、「整備時期」、「建設費」、「運営体制」の4つの視点から検証した結果、当時町が観光振興の課題と将来展望を踏まえ、交通網の発展や企業立地等の町を取り巻く環境変化を好機と捉え、情報発信と地域活性化の拠点として道の駅整備を進めてきたその考え方及び手続きには、合理性があり妥当だったといえる。

町長の判断による凍結（中断）は政治的判断であり、その根幹にあるのは民意であると考えられる。

施設規模、運営体制、建設費用、採算性を踏まえ、公共の福祉も含めた町民への利益と効果について計画段階で議論する必要があったが、その点が不十分なまま計画策定が進められてきたところは問題点として指摘できる。

町では、道の駅整備計画は構想段階より関係予算の審議も含め町議会の信任を得て事業を進めてきたが、町長選挙の争点となり、凍結（中断）に至ったところに、町民全体が直接的・間接的な利益を実感しづらい事業を推進する難しさが現れている。

このことを教訓とし、今後町が道の駅整備のような大規模事業を行う際は、計画段階より町民ニーズを把握し、町にかかる財政負担等を明らかにしながら、その結果として得られる町民の利益を広く丁寧に説明し、納税者である町民の理解を得て進めていくことが求められる。

今般の道の駅整備計画においては、民意を把握し、町民への説明責任を果たし、その理解を得ながら進めるプロセスが不足していたことは否めない。その結果が、凍結（中断）に繋がったと考えられる。

このような実情に対処することが、まさに政治課題といえる。

【別添資料一覧】

1. 各委員における検証結果の整理
2. 会議記録（第1回から第7回）
3. 検証に使用した関係書類（会議資料）