

「村上駅周辺まちづくり」における
官民連携推進・事業化調査業務
(中心市街地の都市機能強化を目指した
「村上駅周辺まちづくり」の推進・事業化調査)

報 告 書

令和8年3月

村上市

株式会社三井住友トラスト基礎研究所

目次

1. 本調査の概要.....	1
1-1 調査の目的.....	1
1-2 本市の概要.....	1
(1) 地理的条件.....	1
(2) 社会的条件.....	3
(3) 観光・地域資源.....	12
1-3 事業発案に至った経緯・課題.....	17
(1) 経緯.....	17
(2) 課題及び本事業の必要性.....	18
(3) 上位計画との関連性.....	19
1-4 検討体制の整備.....	27
(1) 庁内の検討体制.....	27
(2) 本調査の業務実施体制.....	27
2. 本調査の内容.....	28
2-1 調査の流れ.....	28
3. 前提条件の整理及び意向調査.....	29
3-1 対象地の概要.....	29
(1) 対象地の立地・アクセス.....	29
(2) 対象地の状況.....	29
(3) 対象地周辺の状況.....	31
(4) 法規制から見た課題等.....	32
(5) 技術的見地からの課題等.....	34
3-2 これまでの主な取組.....	37
(1) 第1回・第2回サウンディング型市場調査.....	37
(2) 一般市民・団体、市内学生向けワークショップ.....	39
(3) 市内事業者向け勉強会及びワークショップ.....	41
(4) 大規模跡地の利活用案（ゾーニング案）の策定及び見直し.....	44
3-3 民間事業者ヒアリング調査.....	46
(1) 市外事業者ヒアリング結果.....	46
(2) 市内事業者ヒアリング結果.....	48
(3) ヒアリング結果の整理.....	50
(4) 施設整備の方向性.....	51
3-4 第3回サウンディング調査.....	52
(1) 調査概要.....	52

(2)	調査結果.....	52
(3)	まとめ・考察.....	54
4.	事業化検討.....	56
4-1	事業範囲の整理.....	56
4-2	事業の目的・コンセプト（案）等の整理.....	57
4-3	導入施設・機能等の検討.....	58
(1)	導入施設・機能の方向性.....	58
(2)	導入施設・機能の具体的な構成イメージ.....	59
(3)	施設配置及び平面構成のイメージ.....	60
4-4	事業スコープの整理.....	61
4-5	事業手法等の検討.....	62
(1)	事業方式の整理.....	62
(2)	事業方式の比較検討.....	64
(3)	概算事業費の算出と VFM の確認.....	67
(4)	検討結果・結論.....	74
4-6	リスク分担の検討.....	76
4-7	補助金等の整理.....	77
5.	LABV 方式の導入に向けたポイント	84
5-1	事業主体（担い手）の発掘・形成.....	85
(1)	第 1 回準備会.....	86
(2)	第 2 回準備会.....	87
(3)	第 3 回準備会.....	88
(4)	第 4 回準備会.....	89
5-2	資金調達手法の多様化.....	94
(1)	LABV 方式の資金調達に関する課題	94
(2)	想定される資金調達手法.....	94
(3)	本事業における資金調達の考え方.....	101
5-3	不動産取得税及び登録免許税の課税を踏まえた検討.....	103
(1)	不動産取得税等の概要.....	103
(2)	本事業において想定される影響.....	104
(3)	本事業において想定される対応.....	105
6.	今後の進め方.....	108
6-1	事業化に向けたロードマップ.....	108
6-2	官民共同事業体の設立に向けたプロセス.....	109
(1)	民間事業者の募集・選定.....	109
(2)	事業計画の策定・合意.....	111

(3)	官民共同事業体の法人形態.....	112
(4)	官民共同事業体の組織体制.....	113
(5)	スケジュールの整理.....	115
6-3	その他に想定される課題と対策.....	116

1. 本調査の概要

1-1 調査の目的

本調査は、村上市（以下「本市」という。）が推進する「村上駅周辺まちづくりプラン（基本構想）」（以下「村上駅周辺まちづくりプラン」という。）に基づき、「村上総合病院跡地（民有地を含む。）」（以下「村上総合病院跡地」という。）及びジャスコ村上店跡地（以下「ジャスコ跡地」という。）を総称した村上駅周辺大規模跡地（以下「大規模跡地」という。）の利活用方針を具体化するとともに、官民連携による事業化の可能性を検討することを目的とする。

具体的には、以下の3点を主要な調査項目とする。

- ① 大規模跡地の現状や課題を整理し、中心市街地の都市機能強化や、村上駅周辺と他エリアとの連携・回遊性の向上に資する施設・機能等について検討を行い、具体的な事業内容を整理する。
- ② 上記の事業内容を踏まえ、LABV（Local Asset Backed Vehicle）方式を主軸とする官民連携手法について比較検討を行い、その導入可能性や効果を評価するとともに、実現に向けた条件や課題を整理する。
- ③ 村上駅周辺まちづくり事業（以下「本事業」という。）への市内事業者の参画を促進するため、勉強会や意見交換等の機会を提供し、地域に根差した持続可能な官民連携体制の構築を支援する。

1-2 本市の概要

(1) 地理的条件

新潟県の北端に位置する本市は、2008年4月の市町村合併を経て、現在の市域となっている。旧市町村であった村上市、荒川町、神林村、朝日村、山北町の1市2町2村から構成される現在の市域面積は、県内市町村で最大となる1,174.17 km²であり、新潟県の総面積に対して9.3%を占める。この広大な面積を有する一方で、可住地面積は市域の約2割にとどまり、残りの約8割が山林となっているため、居住・経済活動が可能なエリアが少ない。

本市の土地形状は、海岸部、平野部及び中山間部の3つに大別される。総延長が50 kmにも及ぶ山北地域及び村上地域

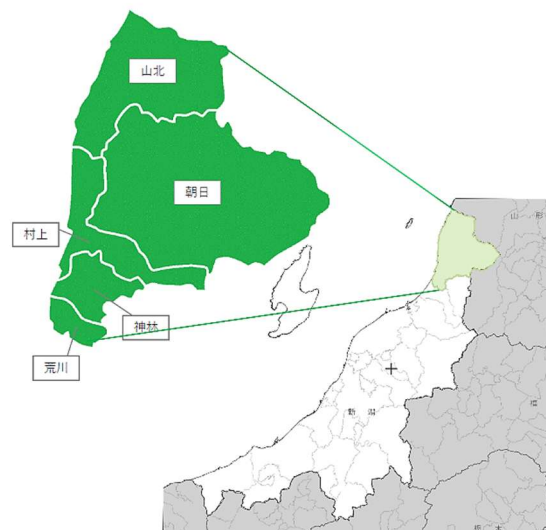


図 1-1 本市位置図

出所) 村上市「村上市の現状分析～「村上市行政改革大綱 2022」策定のための検討資料～（令和4年2月）」及び「国土地理院 地理院地図 GSI Maps」を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

の海岸部には、豊富な水産資源に加え、観光地である「瀬波笹川流れ栗島県立自然公園」がある。

村上地域及び荒川地域の平野部は、本市の公共サービス、医療サービス、商業施設等の都市機能が集中する地域となっている。また、市内全域の水田で岩船産コシヒカリが生産され、本市の基幹産業である農業を支えている。

山北地域や朝日地域の中山間部は、農業集落であると同時に県内随一を誇る良質な木材・林産材の生産地となっている。また、磐梯朝日国立公園の広大な山々に接しており、道の駅朝日から奥三面ダム周辺までの観光施設を目的地に、自然景観やレジャーを楽しむ観光客が多く訪れている。

本市への主な交通手段は自動車及び鉄道である。自動車を利用した場合、東京からは関越自動車道を経由して約4時間20分、新潟市からは日本海沿岸東北自動車道を経由して約1時間でアクセスが可能である。また、山形県鶴岡市からは国道7号等を利用して約1時間30分となっている。鉄道を利用する場合は、上越新幹線で東京駅から新潟駅まで約2時間、そこから羽越本線を利用して村上駅まで約1時間である。

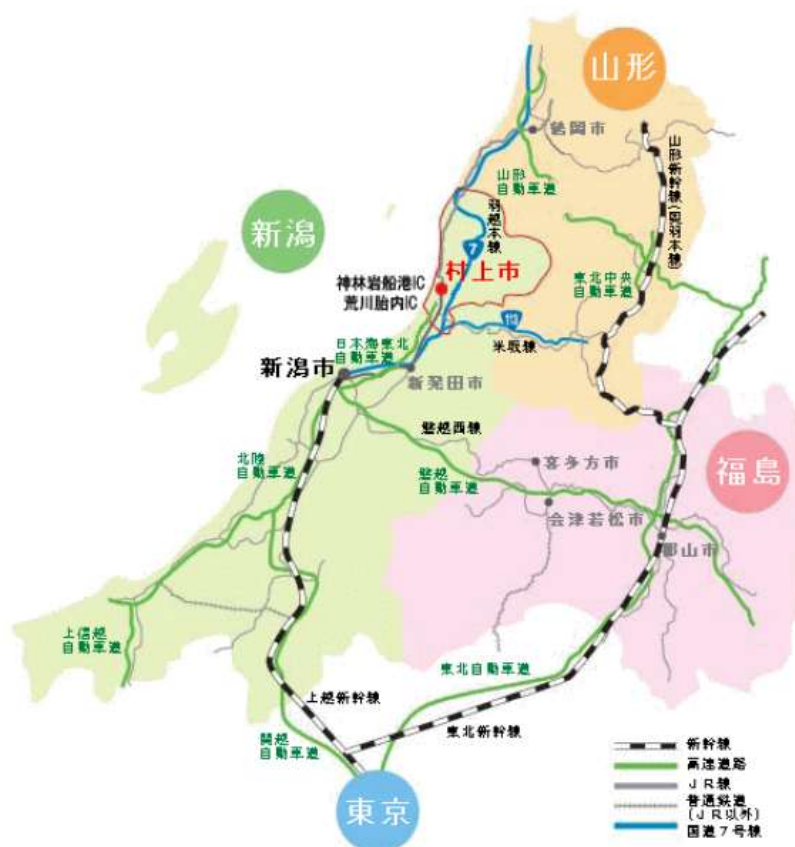


図 1-2 村上市への交通アクセス

出所) 村上市

(2) 社会的条件

① 人口・年齢構成

国勢調査によると、2020 年時点における本市の総人口は 57,418 人であり、1980 年の 80,206 人から一貫して減少を続けている（図 1-3）。

年齢構成の推移を見ると、65 歳以上の老年人口の割合が増加する一方、15 歳～64 歳の生産年齢人口及び 15 歳未満の年少人口の割合は減少を続けている（図 1-4）。総人口に占める 65 歳以上人口の割合（高齢化率）は、2010 年は 32%、2015 年は 36%、2020 年は 39%と増加傾向にあり、高齢化が進行していることが分かる。2050 年の総人口は 2020 年比で約 63%にまで減少すると見込まれていることから、本市においては人口減少と高齢化が同時に進行している状況にある。

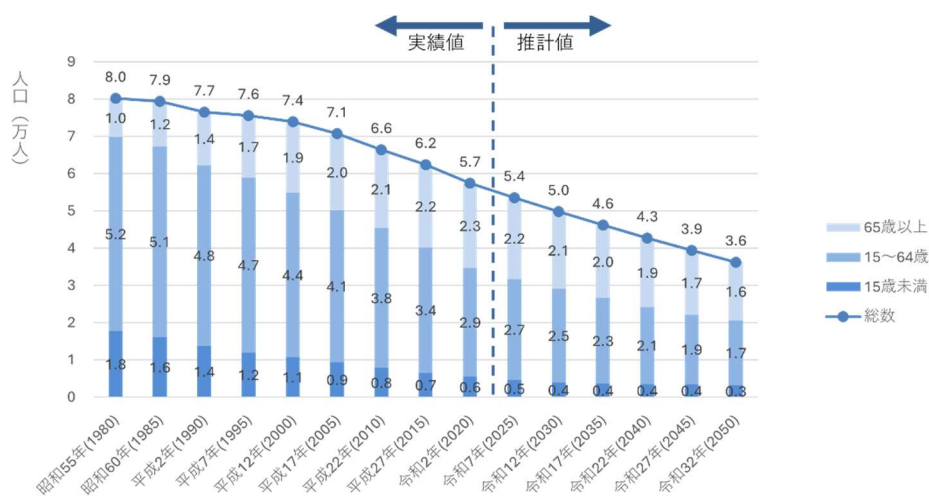


図 1-3 総人口の推移

出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（令和 5（2023）年推計）」及び国勢調査を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

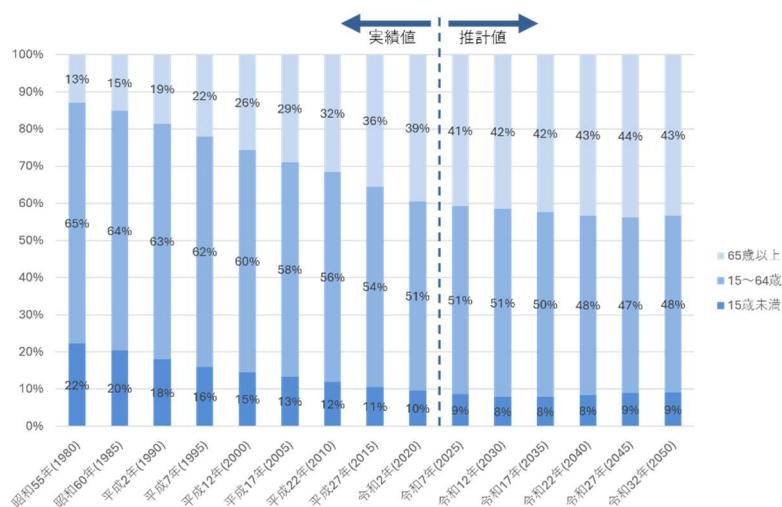


図 1-4 総人口に占める各年齢人口の推移

出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（令和 5（2023）年推計）」及び国勢調査を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

本市各地域における人口推移を見ると、全ての地域で人口が減少しており、特に村上地域及び荒川地域以外の地域では、人口減少がより顕著に進行していることが分かる。

表 1-1 各地域における人口推移

地域	1980 年	1990 年	2000 年	2010 年	2020 年
村上地域	33,540 人 (42%)	32,171 人 (42%)	31,758 人 (43%)	29,186 人 (44%)	26,024 人 (45%)
荒川地域	11,247 人 (14%)	11,353 人 (15%)	11,555 人 (16%)	10,678 人 (16%)	9,585 人 (17%)
神林地域	11,514 人 (14%)	11,277 人 (15%)	10,625 人 (14%)	9,385 人 (14%)	8,133 人 (14%)
朝日地域	13,830 人 (17%)	13,014 人 (17%)	12,125 人 (16%)	10,621 人 (16%)	8,604 人 (15%)
山北地域	10,075 人 (13%)	8,696 人 (11%)	7,839 人 (11%)	6,557 人 (10%)	5,072 人 (9%)
総数	80,206 人 (100%)	76,511 人 (100%)	73,902 人 (100%)	66,427 人 (100%)	57,418 人 (100%)

出所) 村上市男女別人口・世帯数推移（地区別）を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

転入・転出の状況については、2024 年において転入者 808 人に対し転出者数は 1,236 人と、428 人の転出超過となっている。年齢階層別では、「20 歳～24 歳」の転出者数が最も多く、次いで「25 歳～29 歳」、「30 歳～34 歳」、「15 歳～19 歳」の順となっており、ほぼ全ての年齢階層で転出超過が見られる。特に 30 歳未満の転出者数が全体の約 60%を占めており、進学や就職を契機とした若年層が市外へ流出していることがうかがえる。

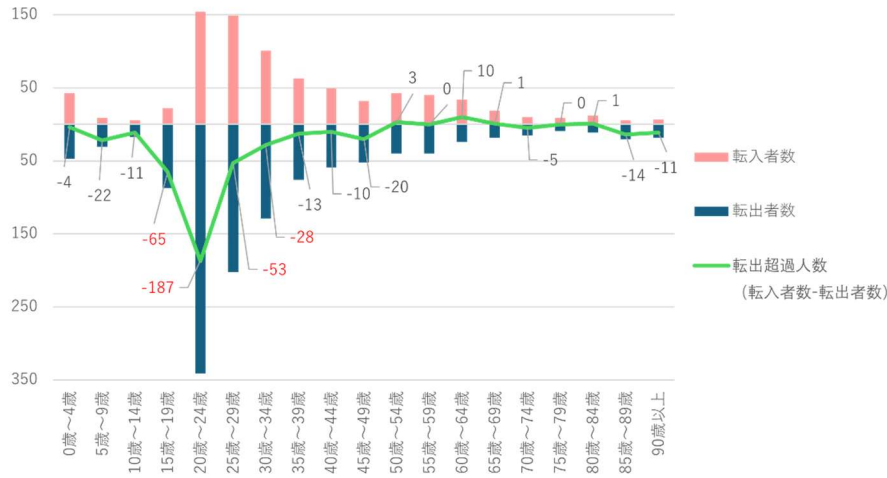
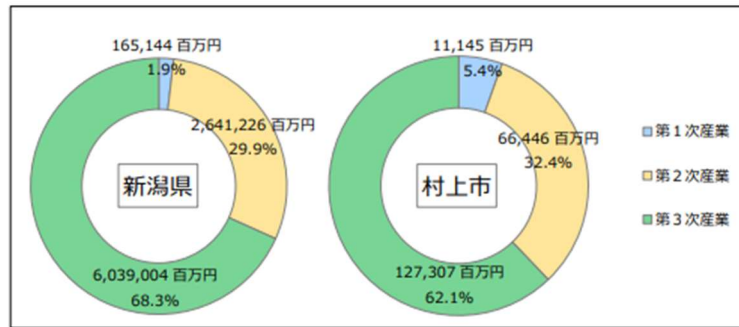


図 1-5 2024 年転入者・転出者数の状況

出所) 総務省「住民基本台帳人口移動報告（2024 年）」を基に三井住友トラスト基礎研究

② 産業

本市の産業別の生産額は、第1次産業が5.4%、第2次産業が32.4%、第3次産業が62.1%となっており、第3次産業の生産額が過半を占める。新潟県全体と比較すると、第1次産業及び第2次産業の割合が相対的に高く、農林水産業や製造業など地域資源型産業が一定の比重を占めている点が本市の特徴である。



備考) 各産業の構成比は第1次～第3次産業の総生産額の合計を100%として計算したもの

図 1-6 新潟県及び本市の産業別総生産構成比 (2016 年度)

出所) 村上市「第2次村上市環境基本計画 (令和3年3月)」

産業別の総売上額については、製造業、卸売業・小売業、医療・福祉業、建設業の順に多く、地域経済においては製造業を中心とした基盤産業と、生活関連サービス産業が重要な役割を担っている。

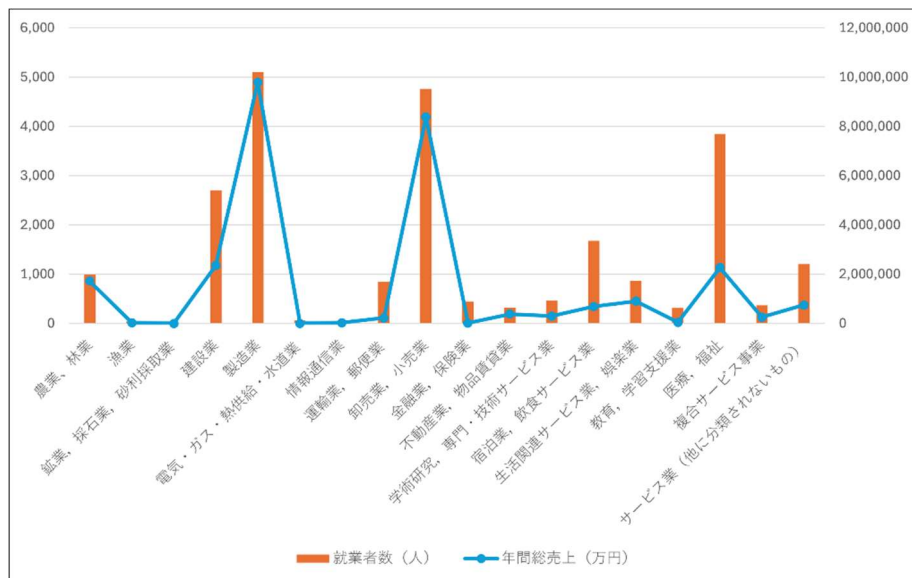


図 1-7 産業別就業者数と総売上 (2021 年)

出所) 総務省・経済産業省「令和3年経済センサス-活動調査」を基に
三井住友トラスト基礎研究所作成

農業については、排水改良や圃場整備などの土地改良により優良農地が形成されており、朝日・飯豊連峰を源とする荒川及び三面川の豊富な水資源に支えられた稲作が基盤となっている。特に「岩船米」は、新潟三大コシヒカリブランドの一つとして本市の代表的な農産物となっている。農業産出額の内訳では、米に加えて鶏（採卵鶏）の割合が高く、朝日地域を中心に養鶏業が展開されている。また、市の特産品である村上牛や村上茶などの食材をブランド化している。

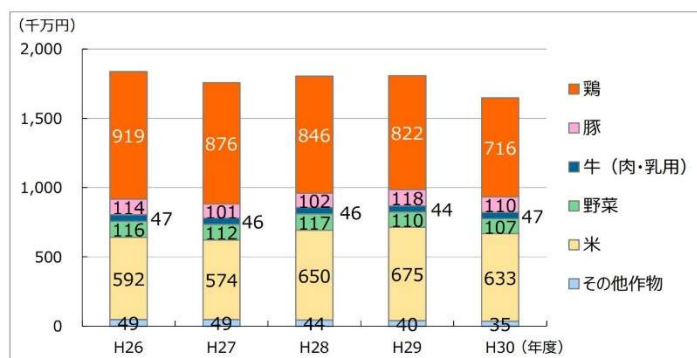


図 1-8 農業産出額の推移

出所) 村上市「第2次村上市環境基本計画（令和3年3月）」

商業については、商店数、従業者数、商品販売額ともに減少傾向にあり、中心市街地の従来型店舗の減少が見られる。一方で、国道7号沿いの村上地区山辺里～神林地区区上助瀧、荒川地区藤沢～坂町周辺では大型店舗等の立地が進み、ロードサイド型商業へのシフトが進行している。

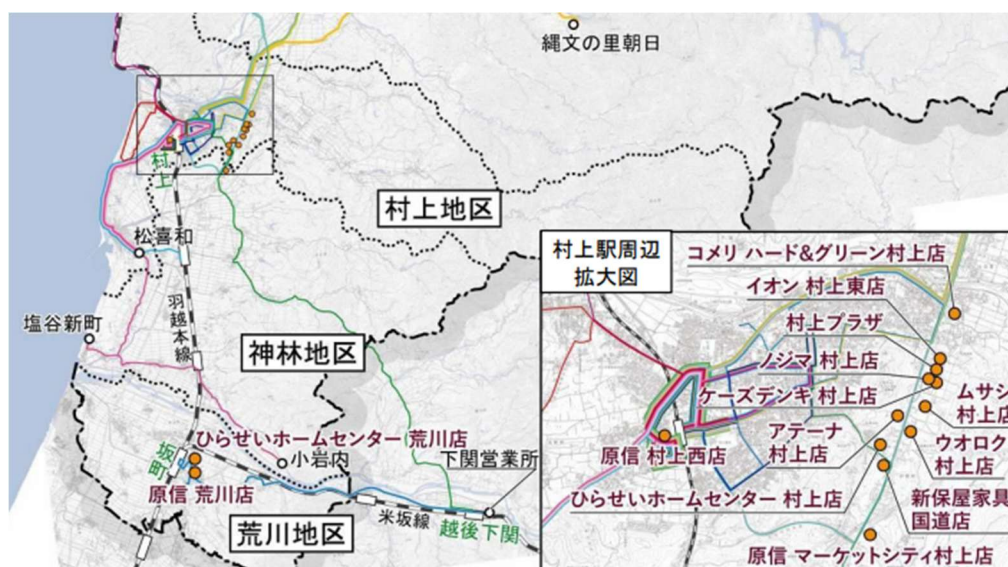


図 1-9 商業施設の立地状況

出所) 村上市「村上市地域公共交通計画」（令和7年8月改定）

また、新たな産業動向として、本市及び胎内市の沖合では2029年6月末の運転開始を目指して洋上風力発電事業の開発が進められている。46基の発電機による発電設備出力は計690MWとなる見込みであり、本市の岩船港がO&M港¹として運用される予定であることから、本市における新たな産業振興の取組として期待されている。



図 1-10 新潟県村上市及び胎内市沖洋上風力発電事業の計画図

出所) 経済産業省「新潟県村上市及び胎内市沖における協議会(第5回)会議資料4「新潟県村上市及び胎内市沖洋上風力発電事業概要説明」」を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

¹ 運転開始後、保守作業等で拠点となる港

③ 災害・防災

本市は、日本海に面した海岸線を有するとともに、一級河川である荒川をはじめ、三面川、大川など複数の河川が流下し、さらに中山間地域を多く含む地形特性を有している。このため、豪雨による河川氾濫や内水氾濫、土砂災害に加え、沿岸部では津波浸水想定区域が設定されているなど、複合的な自然災害リスクを有している。

2022年8月3日から4日までの記録的大雨では、荒川流域を中心に総降水量が500mmを超える観測値を記録し、河川氾濫や土砂災害、浸水被害などが発生した。現在も一部地域では復旧・復興が継続しており、近年の災害経験を踏まえた防災・減災の取組の重要性が増している。

こうした状況を踏まえ、本市では「村上市地域防災計画」を策定し、災害予防、応急対応、復旧・復興までを含めた総合的な防災体制の構築を進めている。同計画は、住民、地域コミュニティ、公共及び防災関係機関がそれぞれの役割を担いながら、災害に強い地域づくりを推進することを定めている。

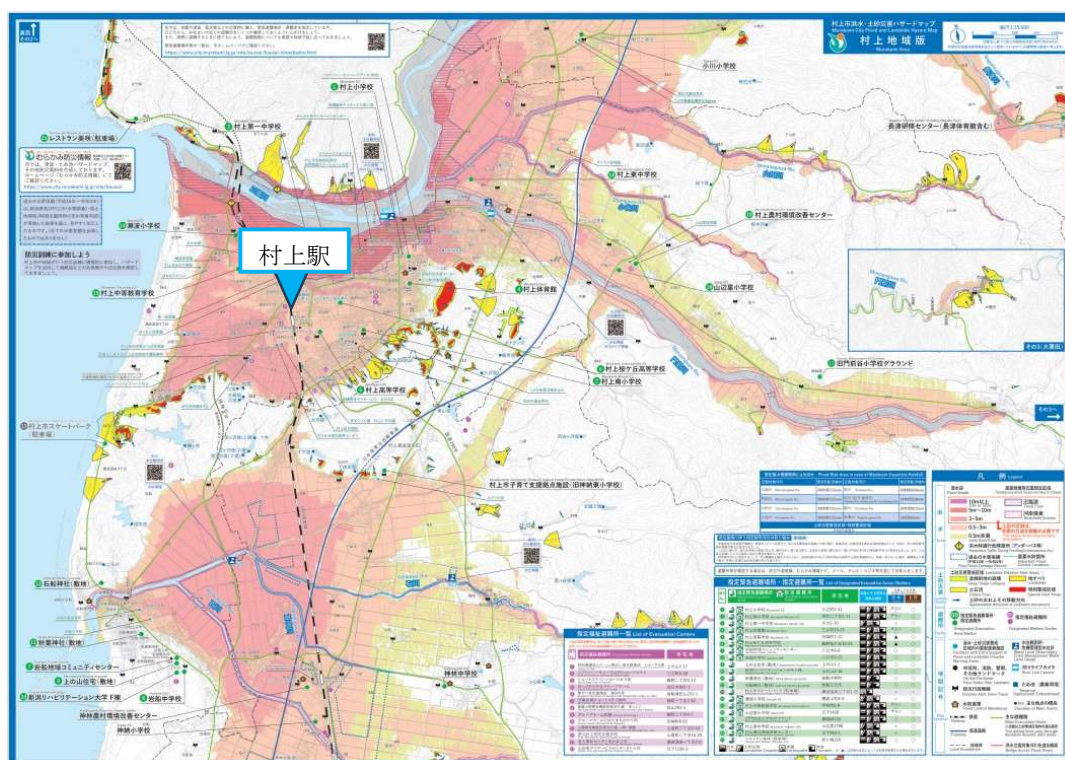


図 1-11 村上地域における浸水想定図

出所) 村上市「村上市のハザードマップ(令和7年3月改訂)」を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

④ 市内交通

本市の公共交通は、鉄道、路線バス、コミュニティバス、のりあいタクシー等の多様な交通手段により構成されている。

鉄道については、JR 羽越本線が市域を南北に縦断し、JR 米坂線が南部を横断しており²、市内には計 11 駅³が設置されている。羽越本線では特急「いなほ」が坂町駅、村上駅及び府屋駅に停車し、新潟市方面や庄内・秋田方面への広域移動を支える重要な交通手段となっている。市内主要駅の乗車人員数の推移は、図 1-12 に示すとおりである。

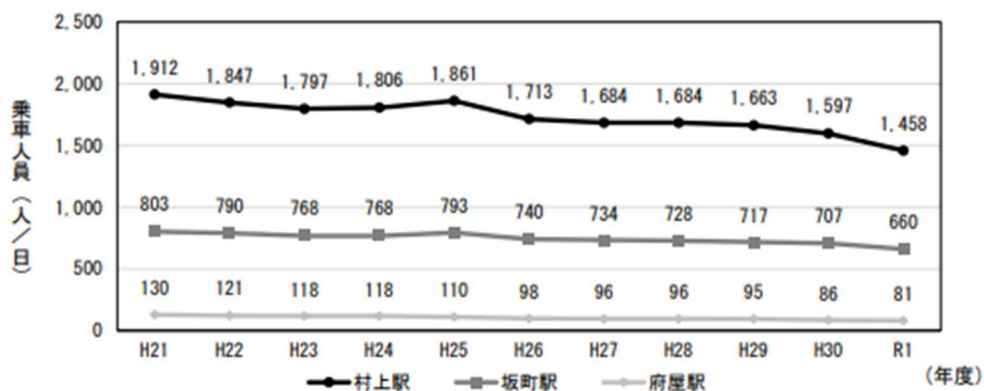


図 1-12 市内主要駅の乗車人員数の推移

出所）村上市「村上市地域公共交通計画（令和 7 年 8 月改定）」

バスについては、村上市コミュニティバス（愛称：あべつ車）による市内路線が 12 路線と山北地域の一部で路線バスが運行されており、日常的な移動手段として一定の役割を担っている（図 1-13）。また、地域内交通を補完する手段として、のりあいタクシーなども運行されており、高齢者の通院や買い物など生活移動を支える交通手段として活用されている。

まちなか循環バス路線は、村上地区の市街地を中心に運行されており、年間約 1.4 万人が利用している（図 1-14）。運行ルートは、村上駅前から新町やイヨボヤ会館を経由して村上駅前へ戻る「大回り」と、村上駅前から市役所や南町を経由して村上駅前へ戻る「小回り」の 2 系統で構成されている。

² 2022 年 8 月の記録的豪雨の影響により、JR 米坂線は坂町駅から今泉駅間（山形県長井市）において運休が継続している。

³ 村上駅及び坂町駅が有人駅、その他 9 駅は無人駅となっている。

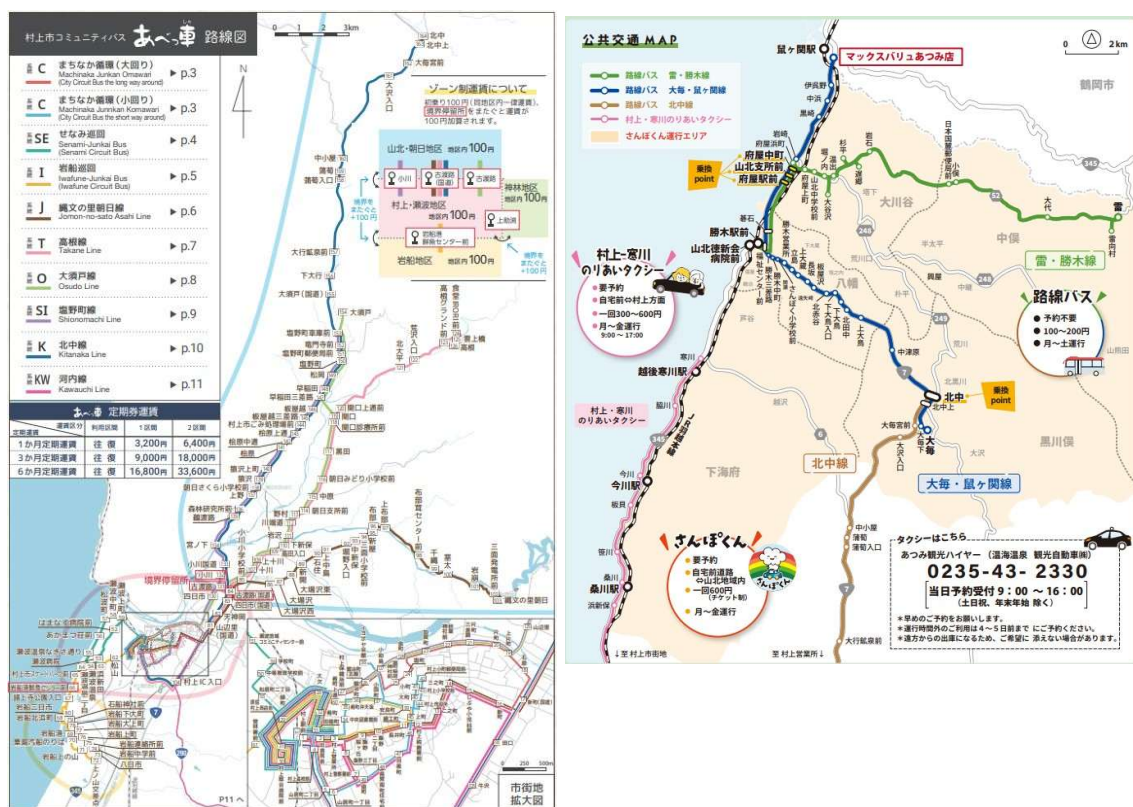


図 1-13 本市の公共交通

出所) 村上市「村上市コミュニティバスあべつ車運行時刻表」及び「山北地域公共交通 Map」を基に
三井住友トラスト基礎研究所作成

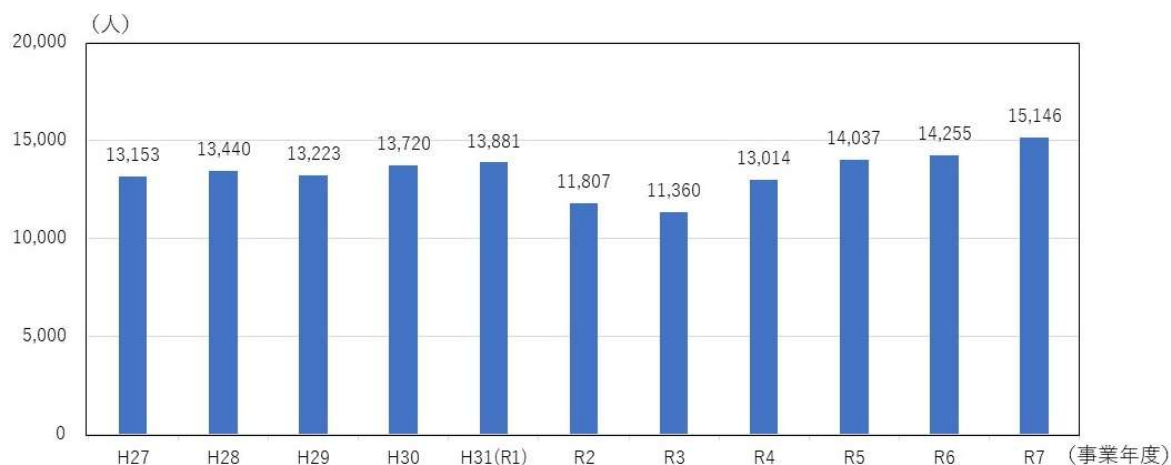


図 1-14 まちなか循環バス路線の年間利用者数

出所) 村上市提供資料を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

⑤ 財政状況

本市の財政状況について、財政力指数は新潟県内市町村平均（0.48）を下回る 0.34 となっており、自主財源基盤の弱さがうかがえる。一方、経常収支比率は 92.1%と新潟県内市町村平均（92.7%）と同水準である。

将来負担比率は新潟県内市町村平均（78.7%）を下回る 75.6%となっており、将来世代への財政負担は比較的抑えられた状況にある。また、ラスパイレス指数も新潟県内市町村平均（96.3）を下回る 93.0 となっており、人件費水準も抑えられている。これらを総合すると、本市は収入面に課題を抱える一方、歳出管理及び債務水準については比較的安定した状況にあると考えられる。

表 1-2 本市の主要財政指数（2023 年度）

項目	本市	新潟県内市町村平均
財政力指数	0.34	0.48
経常収支比率	92.1%	92.7%
将来負担比率	75.6%	78.7%
ラスパイレス指数	93.0	96.3

出所）村上市「令和 5 年度財政状況資料集」及び総務省「令和 5 年度全市町村の主要財政指標」を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

歳出構成については、主に 2 つの特徴が見られる。第一に、人件費、扶助費及び公債費からなる義務的経費の割合が 38%と、全国市町村平均（49.5%）⁴と比較して低い水準にある点である。この背景には、扶助費の割合が全国平均より低いことが影響していると考えられる。第二に、歳出に占める投資的経費の割合が 18.8%と、全国市町村平均（12.2%）を上回っている点であり、一定程度の公共投資が継続的に実施されている状況がうかがえる。

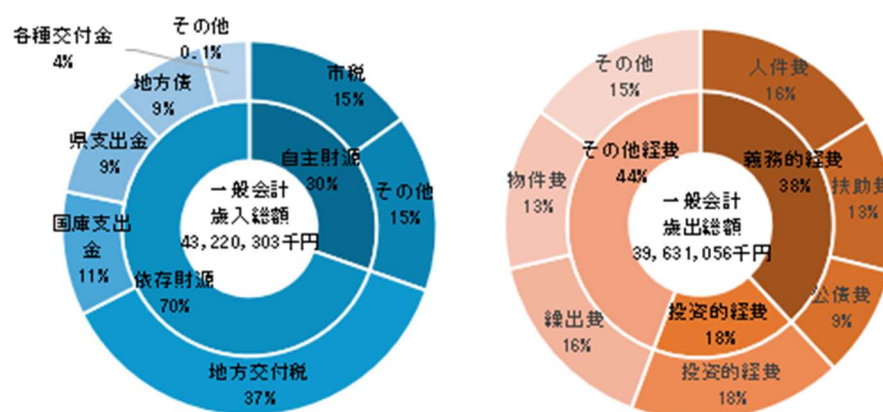


図 1-15 本市の財政状況（2023 年度）

出所）村上市「令和 5 年度決算書」を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

⁴ 令和 7 年度地方財政白書

(3) 観光・地域資源

本市の観光は、日本海沿岸の豊かな自然環境や城下町として培われた歴史文化、鮭を中心とした食文化、瀬波温泉などの地域資源を核として形成されている。特に「鮭のまち」としての独自性は本市の観光ブランドの中核を担っており、食・文化・体験を組み合わせた観光コンテンツの創出が進められている。

観光客数は長期的には年間約 200 万人規模で推移していたが、新型コロナウイルス感染症の影響により大きく減少し、現在も回復途上にある。来訪者は県内客やリピーターが多い一方、首都圏からの距離的制約や認知度不足、インバウンド対応に向けたコンテンツ整備及び情報発信の強化などが課題として指摘されている。

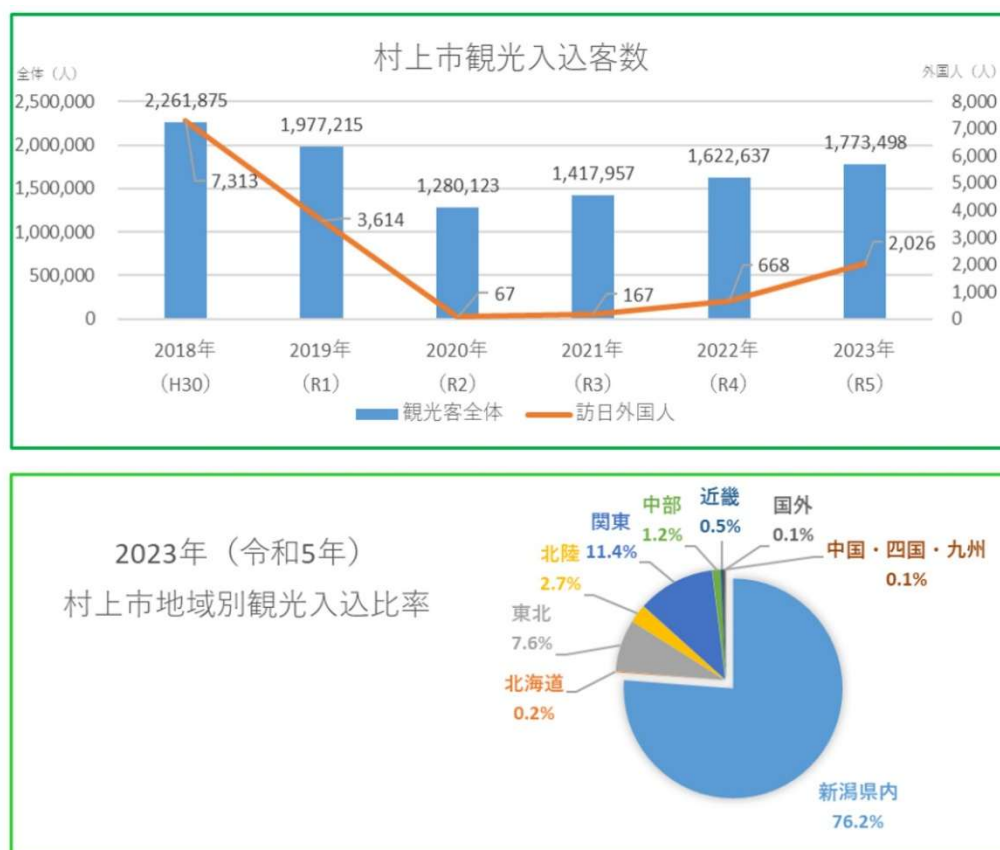


図 1-16 本市の観光入込客数の推移及び地域別観光入込比率

出所) 村上市「第3次村上市観光振興計画（令和7年度～令和11年度）」

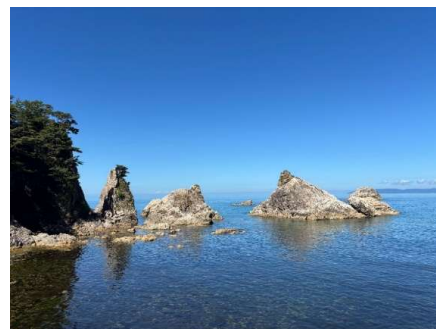
本市の地域資源としては、瀬波温泉や町屋エリアといった観光拠点や、笹川流れなどの豊かな自然・景観に加え、城下町の面影を残す町並みや地域に根差した歴史文化などが挙げられる。また、ハード及びソフト双方の観光コンテンツに加え、年間を通じて開催される多様な地域イベントも、本市の大きな強みの一つである。

以下では、こうした観光拠点及び地域イベントの主な事例を紹介する。

① 観光拠点

ア. 笹川流れ

村上市浜新保（鳥越山）～寒川（狐崎）に至る約 11km 区間の海岸線を指し、優れた変化に富む海岸美を形づくっている区間。1927 年に国の名勝及び天然記念物に指定されている。海浪による激しい浸蝕作用による奇岩・怪岩・孤島・洞窟・開門によって独自の景観を見せている。遊覧船も運航しており、笹川流れの地形を海上から観覧することもできる。また、海水浴場も海岸に沿って点在することから、夏場には海水浴目的の来訪者も見られる。



出所) 三井住友トラスト基礎研究所
撮影

イ. 越後村上町家通り

村上市中央商店街の小町～大町～上町の通りには、昔ながらの町屋造りを活かした建物が数多く立ち並び、村上名産の鮭加工品や地酒を扱う酒販店、老舗和菓子店や甘味処、村上木彫堆朱の店などが通りに揃っている。中には町家内部を見学できる店舗もあるなど、本市の観光における中心地の一つとなっている。



出所) 三井住友トラスト基礎研究所
撮影

ウ. 村上城跡

市中心部の臥牛山に築かれた城で、16 世紀前期には存在していたものと考えられている。臥牛山の標高は 135m で、二之町の登り口から「七曲道（ななまがりどう）」と呼ばれる七つのつづら折りがあある山道を進むと、戦国時代に築かれた堅堀⁵や虎口⁶、江戸時代の石垣が見えてくる。そうした様々な時代の遺構が混在



出所) 三井住友トラスト基礎研究所
撮影

⁵ たてぼり。斜面を登ってくる敵の横移動を防ぐために、山の斜面に対して直角に造った堀。

⁶ こぐち。城郭における出入り口。小口とも書く。

して残る姿が貴重であることから、1993 年には国指定史跡に指定された。

エ. 瀬波温泉

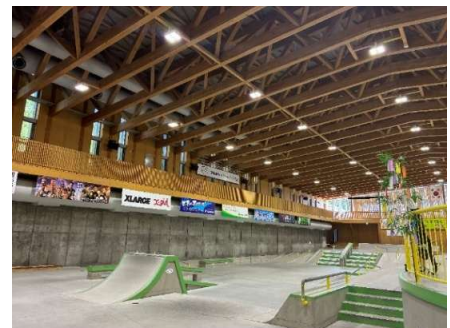
新潟県を代表する名湯の一つ。1904 年、石油掘削中に熱湯が噴き出したのが始まりといわれ、日本海に沈む夕日を眺めながらの入浴は瀬波温泉の魅力となっている。温泉街中心部の噴湯公園からは温泉街や日本海を一望でき、温泉卵作りも楽しめる。



出所) 村上市観光協会

オ. ブルボンスケートパーク村上

2019 年に開業した日本国内最大規模の屋内スケートボード施設で、オリンピック種目である「パーク」と「ストリート」のセクションを設置している。日本オリンピック委員会が選定する「ナショナルトレーニングセンター競技別強化拠点」にも選ばれており、国内外からトップ選手が訪れている。また、ボルダリングやスラックラインの設備、ランニングコースを併設するほか、2024 年秋にはハーフパイプのオフトレーニング施設「村上スノーリサーチ&トレーニングセンター」も開業し、スケートボードのみならず多様なスポーツのトレーニング施設として更なる発展を見せている。



出所) 三井住友トラスト基礎研究所
撮影

② 地域イベント

ア. 村上大祭（村上祭の屋台行事）

毎年 7 月に開催され、後述の瀬波大祭、岩船大祭と並び「村上三大まつり」として多くの観光客が市内外から訪れている。1633 年に藩主・堀直^{ほりなおより}が今の地に西奈^{せな}彌羽^{みは}黒神社^{くろじん}社殿を造営し、臥牛山の元羽黒から御遷宮した時に遷宮祭を執行したのが起こりとされる。3 基の神輿に御神霊を奉遷して、荒馬 14 騎と稚児行列を先導に町内を巡行するお祭りで、その後続く 19 台の「おしゃぎり」と呼ばれる屋台が、村上大祭ならではの特徴になって



出所) 村上市観光協会



出所) 村上市観光協会

いる。2025 年 12 月には、ユネスコ無形文化遺産⁷に登録されている「山・鉾・屋台行事」の拡張提案が認められ、「村上祭の屋台行事」として追加登録が決定した。

イ. 瀬波大祭

西奈彌神社で行われる祭礼。朝、御神霊が神輿に移されると、先太鼓を先達に渡御行列が始まり、これに 5 台の屋台（おしゃぎり）が続く。先頭の屋台には、神社の祭神・気比大神が敦賀から海路で瀬波に上陸したことに由来した装飾が施されている。



出所) 村上市観光協会

ウ. 岩船大祭

毎年 10 月に行われ、祭神が「石の舟」でこの地にお越しになったという伝説に由来する、石船神社の祭礼。「舟囲い」ともいわれ、その年の海の恵み・山の恵み、あらゆるなりわいに感謝するもの。村上三大まつりの最後にあたる、この地方の一年を締めくくる秋祭りでもある。絢爛華麗な 9 台の屋台を中心としており、1988 年には新潟県無形民俗文化財に指定された。



出所) 村上市観光協会

エ. いいねっか村上

村上市商工会議所青年部が企画・運営する、市内最大級のイベント。第 20 回を迎える 2025 年は、本調査の対象地（後述）である村上駅前のジャスコ跡地で行われた。地元学校・団体による特設ステージがあるほか、飲食・物販のブースが立ち並ぶ。



出所) 村上商工会議所青年部

⁷ 芸能や伝統工芸技術などの形のない文化であって、土地の歴史や生活風習などと密接に関わっているものことで、国連教育科学文化機関（通称：ユネスコ）の無形文化遺産の保護に関する条約では、この無形文化遺産を保護し、相互に尊重する機運を高めるため、登録制度を実施している。

オ. 城下町村上 町屋の人形さま巡り

2000年にスタートした、村上の春の風物詩。城下町であった旧町人町一帯の町屋・商店等では、家が代々受け継いできたひな人形をはじめ、武者人形や土人形など、多彩で多様な“お人形さま”が数多く残されている。イベント期間中は、参加店である町屋や商店、個人宅を訪ね、“お人形さま”を巡り、まち歩き

も楽しむことができる。通常時は立ち入ることができない村上の町屋内部が見学できる貴重な機会にもなっている。また、本イベントは地域住民が主体となって取り組んだ地域活性化の事例としても知られている。



出所) 村上市観光協会

1-3 事業発案に至った経緯・課題

(1) 経緯

大規模跡地に関わるこれまでの経緯は、表 1-3 に示すとおりである。2006 年にジャスコ村上店が閉店、2013 年に村上総合病院の移転が決定したことを受けて、本市では 2014 年に村上駅周辺まちづくりプラン等策定委員会を設置し、2015 年に村上駅周辺まちづくりプランを策定した。策定後は大規模跡地の利活用検討を進めてきたところであり、2023 年 8 月にはサウンディング型市場調査を経て大規模跡地の利活用案を公表している。さらに、2024 年には一般市民や市内学生、市内事業者を対象としたワークショップを複数回実施し、利活用案に対する意見収集や本事業への関心を高める取組を推進している。

表 1-3 本事業に係るこれまでの経緯

年	月	内容
2006 年	2 月	・ ジャスコ村上店が閉店
2013 年	5 月	・ 村上総合病院の新築移転候補地が村上駅西側に決定
2014 年	2 月	・ 村上駅周辺まちづくりプラン等策定委員会設置
2015 年	3 月	・ 「村上駅周辺まちづくりプラン（基本構想）」を策定 ・ 大規模跡地周辺を「市民交流促進地区」と位置付け、活性化に向けた利活用策の検討を開始
2020 年	12 月	・ 村上総合病院が村上駅西側に移転
2023 年	6 月	・ 第 1 回サウンディング型市場調査を実施。大規模跡地の利活用に関する意見を募集
	8 月	・ 大規模跡地の利活用案を公表
2024 年	3 月	・ 第 2 回サウンディング型市場調査を実施。公表した利活用案に関する意見を募集
	3 月～ 7 月	・ 一般市民・団体及び市内学生向けのワークショップ「むらかミライ会議」を開催（各 3 回、計 6 回）。大規模跡地の利活用案に係る意見等を聴取
	5 月	・ 大規模跡地の利活用案（2023 年 8 月公表）について、村上総合病院跡地側の土地区画案を変更 ＜変更内容＞ ➢ 区画を 3 区画から 2 区画に変更（道路形状を変更） ➢ 第 1 期整備として、統合保育園（子育てゾーン）と道路を優先して整備 ・ 第 2 期整備として行政ゾーンと交流ゾーンを整備予定とし、県道から直接乗り入れできる出入り口を設置
	7 月	・ 旧村上総合病院の解体工事が完了
	8 月～ 10 月	・ 市内事業者向けの官民連携手法に関する勉強会及び本事業に関するワークショップを開催（各 2 回、計 4 回）
	12 月	・ ジャスコ跡地の所有者であるイオンリテール(株)と、「村上駅周辺まちづくり事業に係る連携に関する協定」を締結 ・ ジャスコ跡地について、イオンリテール(株)からの寄附を受け、本市が取得
2025 年	4 月	・ 村上総合病院跡地の所有者である新潟県厚生農業協同組合連合会と、同跡地の「土地売買仮契約」を締結
	7 月	・ 村上総合病院跡地について、新潟県厚生農業協同組合連合会からの買取により本市が取得

	8 月	・ 大規模跡地の利活用案（2024 年 10 月公表）について、村上総合病院跡地側の土地区画案を変更 <変更内容> ➤ 国が整備する施設の配置案を変更
--	-----	--

(2) 課題及び本事業の必要性

村上駅周辺は、本市における交通及び居住の中心地であり、市内外を結ぶ重要な結節点として位置づけられている。村上駅周辺まちづくりプランにおいても、当該エリアを「市民交流促進地区」とし、駅東西の連絡性向上や公共交通の利便性向上、にぎわい空間の形成による中心市街地の再生を基本方針としている。

一方で、人口減少及び少子高齢化の進行に加え、大型商業施設の閉店や村上総合病院の移転により、駅前の都市機能やにぎわいの低下が課題となっている。とりわけ、両施設の跡地は広大で、駅周辺の将来像に大きな影響を与える重要な位置にありながら未利用状態が続いており、早期の利活用実現が求められている。また、近年の豪雨災害を踏まえた防災機能の強化や、村上駅を起点とした市内各地の生活圏や観光拠点との回遊性向上など、新たな都市課題への対応も必要となっている。

こうした状況を踏まえ、本市ではこれまでサウンディング型市場調査や市民・事業者向けワークショップを実施し、大規模跡地の利活用に関する意見を収集してきた。その中では、交流機能、公共機能、子育て支援機能等を組み合わせた複合的な都市機能の導入や、官民連携による持続可能な実施体制の構築を期待する意見が示されている。

以上を踏まえ、村上駅周辺まちづくりプランの具体化を図り、大規模跡地の利活用を含めた駅周辺の再生を着実に推進するため、本事業の実施が求められている。

(3) 上位計画との関連性

本事業に関連する上位計画等の関係性を整理すると、下図のとおりである。

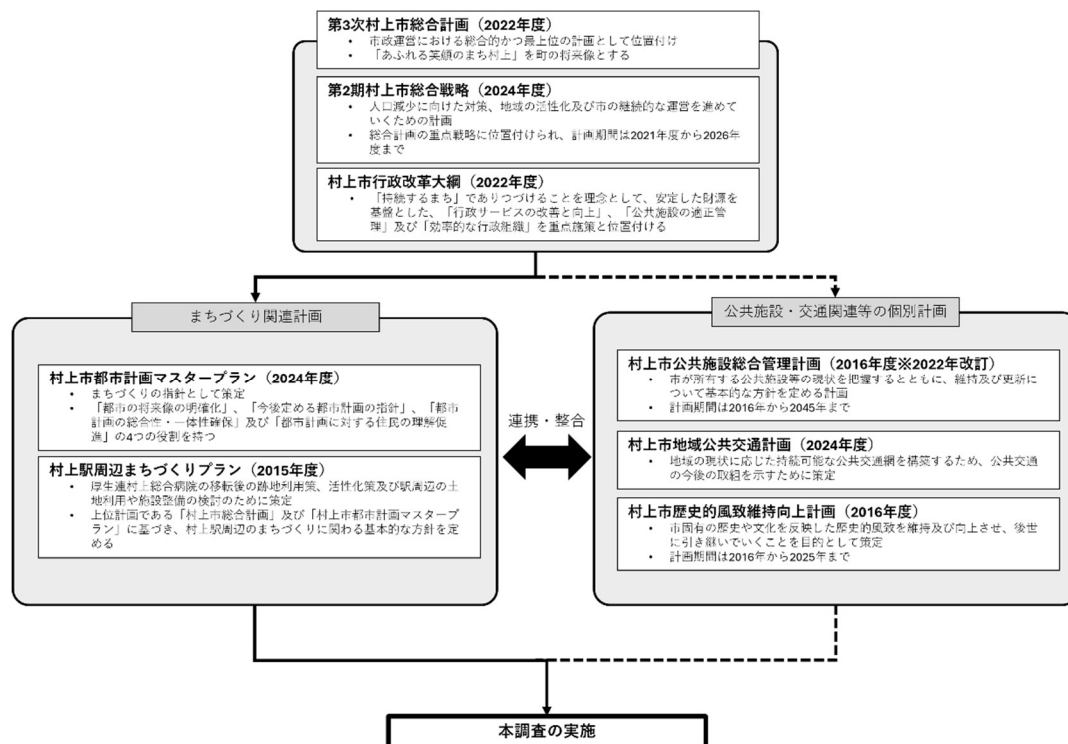


図 1-17 本事業に関連する上位計画等の関係性

出所）三井住友トラスト基礎研究所作成

以下では、主要な計画について概要を示す。

① 第3次村上市総合計画（2022年3月策定）

市政運営における総合的かつ最上位の計画として位置づけられており、本市が策定する各種計画及び施策は、本計画との整合を図りながら推進されることとされている。

本計画は、基本構想、基本計画及び実施計画の三層構造で構成されている。基本構想では、「あふれる笑顔のまち村上」を将来像として掲げ、「創る」、「育む」、「広げる」の3つの視点によるまちづくりを基本理念としている。また、将来像の実現に向けて5つの基本目標が設定され、それぞれに対応する32の政策分野が整理されている（図 1-18）。



図 1-18 基本構想の体系

出所) 村上市「第3次村上市総合計画」

本事業は、これらの基本目標及び政策分野のうち、次に示す取組との関連性が高い。

表 1-4 第3次総合計画における本事業に関連する取組

基本目標	課題	具体的な施策内容
基本目標 1 子育てと健康のまち	・ 市民ニーズと安全性を両立した保育環境の整備 ・ 子どもが安全に遊べる屋内施設の整備	・ 民間サービスの導入や専門人材の確保・育成 ・ 子どもが安全に遊べる施設の整備や病児・病後児保育の運営
基本目標 2 豊かで安心なまち	・ 村上総合病院解体後の跡地利用や活性化策及び村上駅周辺の土地利用や施設整備	・ 大規模低未利用地の活用による、村上駅周辺のにぎわい創出 ・ 低未利用地の活用を図るための道路整備
基本目標 3 魅力ある賑わいのまち	・ 観光施設の整備・改修、多様な活用による利便性と利用率の向上 ・ 外国人観光客の関心が高い情報提供と環境整備	・ VR や AR などの先進映像技術の活用 ・ 観光地としての魅力発信 ・ 観光客のニーズに応じた施設整備

② 村上市都市計画マスタープラン（2010年3月策定、2023年3月修正）

本市のまちづくりの指針となる計画であり、都市計画に関する基本的な方針を示すものである。本計画では、まちづくりの将来像の実現に向けて6つの重点目標を設定している。これらの目標の達成に向け、市内の居住区を「市街地」、「基幹集落」、「一般集落」の3つに区分し、それぞれの役割に応じた土地利用を推進する「村上版コンパクト・プラス・ネットワーク」の考え方に基づくまちづくりを目指している。

本事業との関係では、大規模施設跡地の利活用による都市機能増進施設の導入や、多目的にぎわい広場の整備、村上駅前周辺における都市防災機能（避難場所、備蓄倉庫等）の強化などが土地利用の方針に位置づけられている。

表 1-5 村上地域のまちづくりに関連する分野別の方針（抜粋）

■土地利用の方針

【市街地内土地利用の方針】

- ・JR 村上駅周辺は、村上らしさのある景観にも配慮しながら、休憩・飲食・買い物・交流など地域住民も楽しめる商業地の形成を目指します。
- ・JR 村上駅前周辺地区は、既存の公共施設とともに旧村上総合病院等の大規模施設跡地を活用した都市機能増進施設や多目的にぎわい広場などの整備を図り、相互が連携した「にぎわい」の場づくりを目指します。

【既定用途地域内未利用地の有効活用】

- ・JR 村上駅周辺にある大規模未利用地については、地域の発展・活性化に資する都市機能増進施設の整備や「にぎわい」の創出を形成する魅力のある広場・公園などの整備を目指します。

【中心市街地の活性化】

- ・郊外の大形店にはない中心市街地独自の取組を検討し、イベント開催時期でなくとも楽しめる、「にぎわい」ある空間形成を目指します。

■水とみどりの整備方針

【公園・緑地の充実と有効な活用】

- ・駅前の大規模な空閑地などを利用して、イベント開催を想定した広場・オープンスペースの整備を目指します。

■都市防災の方針

【都市防災・防犯】

- ・JR 村上駅周辺において都市防災のための機能（避難場所・備蓄倉庫など）を促進するなど、安全・安心なまちづくりを目指します。

出所）村上市「都市計画マスタープラン」（2023年3月修正版）を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

③ 村上駅周辺まちづくりプラン（基本構想）（2015年3月策定）

第一次村上市総合計画及び村上市都市計画マスタープランに基づき、村上駅周辺地区のまちづくりに関する基本的な方針を示した計画である。村上総合病院の移転計画を契機として、村上駅前における空洞化や衰退を防ぎ、中心市街地の再生を図ることを目的に策定された。

ア. 村上駅周辺のまちづくり方針と取組

村上駅周辺まちづくりに関する6つの基本方針と、それに基づく20の施策、32の取組を掲げており、駅東西の連絡通路や駅前広場、大規模跡地の整備等のハードの取組に加え、にぎわい創出を目的としたイベント開催等のソフトの取組が位置づけられている

基本方針	施策	概要	取組み
1. 駅東口の機能向上	a. 駅東口広場空間の整備	○現行の駅東口空間の拡張による駅前広場ロータリーの再整備	駅東側駅前広場整備
	b. 鉄道利用者向け駐車場整備	○パークアンドライドによる鉄道利用を想定した駐車場整備	駅東側駐輪場整備 パークアンドライド駐車場整備
	c. 駅前通りの環境整備	○市の顔となる駅前通り『一般県道村上停車場線(駅前～村上駅前交差点間)』の環境整備	駅前通りグレートアップ
2. 駅東西の連絡性強化及び移動円滑化	a. 駅東西を連絡する通路の整備	○駅東西を連絡する歩行者・自転車通路の整備	連絡通路整備
		○駅西口の整備	駅西側駅前広場整備
	b. 鉄道橋断面箇所の安全対策	○一般県道岩船港線[岩船街道踏切～山居町2交差点間]の道路改良等	一般県道岩船港線[岩船街道踏切～山居町2交差点]の道路改良
3. 公共交通サービスの利便性向上	a. 駅の利便性向上	○現行の駅東口空間でのバリアフリー化、耐候性対策(雨・雪等)	駅西側駅前広場整備*
		○新たに設ける駅西口空間のバリアフリー化、耐候性確保	連絡通路整備*
		○駅東西を連絡する歩行者・自転車通路の整備	駅バリアフリー整備
			駅待合空間整備
	b. 駅舎の整備	○駅構内のエレベーター等(バリアフリー設備)を活用し駅舎を橋上化する	駅舎整備
4. 都市拠点・にぎわい空間の形成	a. 大規模跡地等の利活用	○村上総合病院移転跡地での都市機能増進施設整備	都市機能増進施設整備
		○旧ジャスコ跡地での多目的な広場空間整備	多目的なにぎわい広場整備
	b. にぎわい創出のイベントやしかけづくり	○地区内での各種イベントの実施(試行的な実施による可能性評価)	にぎわい創出イベントの実施
	c. 情報発信拠点の整備	○地区内及び周辺施設の利用や移動に関する情報発信の環境整備	情報発信施設整備
	d. 商業活性化に向けた取組	○駅前通り商店街の魅力向上のためのソフト的取組(地域主体の取組)	商業活性化のイベントの実施
		○一般県道村上停車場線沿線等での空き店舗の活用等(チャレンジショップなど)	チャレンジショップ整備
5. 案内誘導の充実	e. 案内誘導の充実	○歩行者自転車のサインネットワーク整備(案内看板、サイン、通り名など)	サインネットワーク整備

基本方針	施策	概要	取り組み
5. 暮らすための環境づくり	a. 地区内道路の整備	○地区幹線道路の整備	幹線道路からの交通を駅西地区内に導入分散する地区幹線道路の整備
			駅西地区内を南北方向に連絡する地区幹線道路の整備
		○地区内交通安全対策	拡幅や交差点改良等による地区幹線道路の整備
			通学路における交通安全対策
	b. 公園・広場空間の整備	○居住者のための身近な公園(街区公園等)の整備	交通事故多発箇所における対策
			災害時の安全対策
	c. 歩行者・自転車空間の整備	○旧ジャスコ跡地での多目的な広場空間整備	新たな街区公園整備
			多目的なにぎわい広場整備※
6. 駅周辺地区へのアクセス環境づくり	a. 高速インターチェンジ等から駅西側へアクセスする幹線道路の整備	○駅西地区内の歩行者・自転車ネットワークの整備	歩行者・自転車ネットワークの整備
			自転車走行環境の整備
	b. 案内誘導の充実	○自転車走行環境の整備	自転車走行環境の整備
			街なか居住推進
	c. 駅西側の整備及び乗合バスの利便性向上	○多様なニーズに応じた宅地供給推進	空き地・空き家対策推進
			既存家屋等の活用・流通の促進対策

注：※（網掛け）は、他の施策でも位置づけている取り組み

図 1-19 施策の概要と取組

出所) 村上市「村上駅周辺まちづくりプラン（基本構想）」(2015年3月策定)

イ. 大規模跡地等の位置づけ

大規模跡地を含む周辺地区を「市民交流促進地区」として位置づけ、その中でも大規模跡地を「交流の中心地」として位置づけている。

<村上総合病院移転後の跡地を含めた地区の位置づけ>

当該地区が果たすべき役割

- ①「市民生活の質の向上」を第一に考えるべき場所
- ②多様な市民のために開かれた空間で、その機能は公的な整備により持続的に確保されることが望ましい
- ③時間・曜日を問わず多様な市民が活動する場所
- ④今ある機能（活動）に、今は無い機能（活動）を加えることで、市民の新たな交流を生み出すチャレンジ空間

<まちづくりの最重要課題>

人口減少と少子高齢化が進む社会における対応

- 機能集積による効率化
- 高齢者の社会参加／子育て環境づくり

<地区の位置づけ>

市民交流促進地区

～市全体に新たな魅力と活力を生み出す市民交流の中心地区～

【整備イメージ】

- 子どもからお年寄りまで多様な市民が集まる場
- 様々な出会いと新たな交流活動を生み出す場
- 生活の安心と心の豊かさを高めてくれる場
- 市民の元気と活力を創造する場
- 村上市に暮らすことへの誇りと愛着を育む場

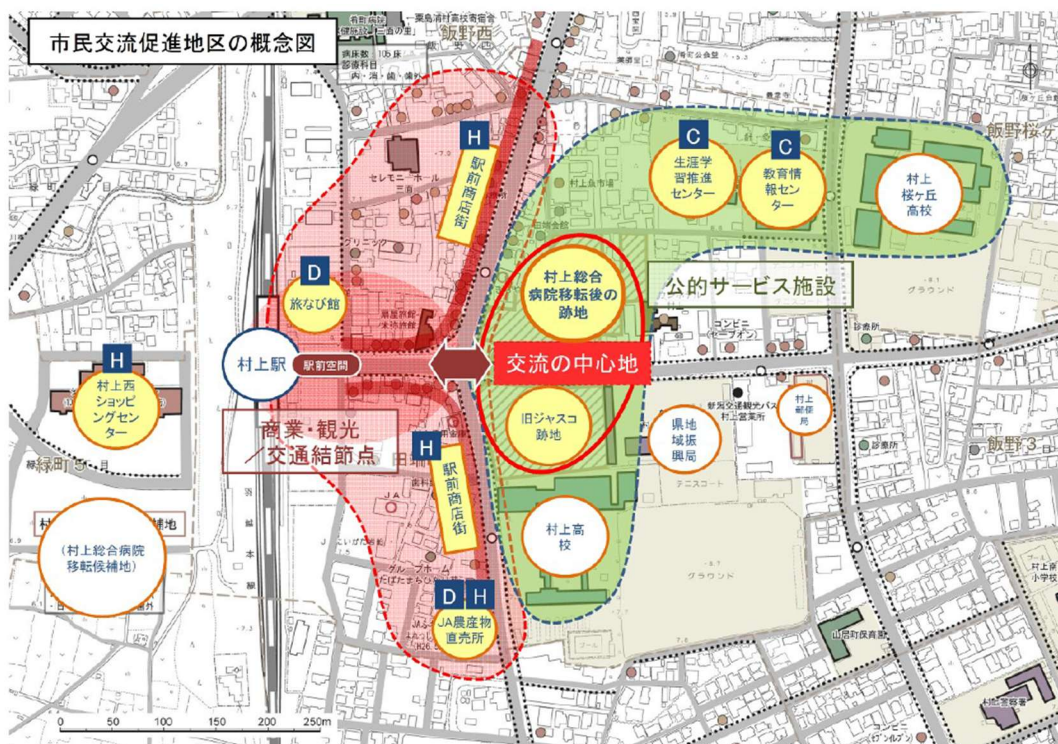


図 1-20 市民交流促進地区の位置づけと概念図

出所) 村上市「村上駅周辺まちづくりプラン（基本構想）」（2015年3月策定）

ウ．大規模跡地の活用方針

大規模跡地である村上総合病院跡地及びジャスコ跡地について、それぞれの活用方針を定めている。

表 1-6 村上総合病院跡地の活用方針

■都市機能増進施設整備（村上総合病院跡地）

【配慮すべき5つの視点】

- ①市民福祉の向上・公共性
- ②周辺事業者等との共生・共存
- ③周辺環境との調和
- ④賑わいの創造・活性化
- ⑤投資効果の確保・費用対効果

【導入機能の方向性】

- ・「児童福祉」・「高齢者福祉」・「文化・交流」による機能を基本とし、「子育て支援」機能を中核として、他の機能やイベント・催しなどの取組を加えることで更なる魅力や交流を創出することが望ましい
- ・ジャスコ跡地との一体的活用を図ることが望ましい

出所)「村上駅周辺まちづくりプラン（基本構想）」を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

表 1-7 ジャスコ跡地の活用方針

■多目的なにぎわい広場（ジャスコ跡地）

【取組方針】

- ・村上総合病院跡地とジャスコ跡地を含む地区は、市全体に新たな魅力と活力を生み出す市民交流の中心地区として位置づけることが望ましい
- ・ジャスコ跡地は、「広場・オープンスペース」や「駐車場」などの機能を有し、朝市やイベント等の会場として活用可能な多目的広場としての利用を前提とした活用が望ましい

出所)「村上駅周辺まちづくりプラン（基本構想）」を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

④ 村上市歴史的風致維持向上計画（2016年10月認定）

本市における歴史的風致の維持及び向上に関する基本方針及び施策の方向性を定めた計画であり、本市固有の歴史や文化を反映した歴史的な町並みや文化を将来に引き継いでいくことを目的としている。

本計画では、「歴史的建造物の保存・活用」、「歴史的町並み環境の保全・形成」、「後継者や担い手の育成・確保及び地域力の強化」の3つを基本方針として掲げ、城下町として形成された村上地区を中心に重点的な取組を進めることとしている。

村上駅周辺地区は、城下町エリアに近接し、観光や生活の移動拠点としての役割を担う地区であることから、本事業の推進にあたっては、歴史的な町並みや景観との調和、まちなかの回遊性の向上などを意識した整備が求められる。



図 1-21 重点区域（村上城下町区域）の範囲

出所）村上市「村上市歴史的風致維持向上計画」

1-4 検討体制の整備

(1) 庁内の検討体制

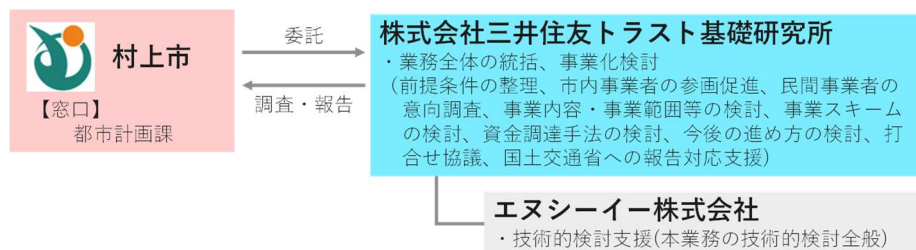
本事業は、村上市都市計画課内に設置された「駅周辺未来創造室」を中心として推進している。駅周辺未来創造室は、村上駅周辺におけるまちづくりを戦略的かつ重点的に進めるために設置された専任組織であり、大規模跡地の利活用のみならず、中心市街地の機能強化やにぎわい創出、周辺エリアとの連携による回遊性向上など、広域的な視点から本事業を推進している。

また、同室が庁内関係部署との調整役を担い、村上駅周辺まちづくり庁内検討会議を設置し、都市計画、子育て、観光、産業振興等の分野横断的な連携を図るなど、実現性を踏まえた事業化を進める体制としている。

(2) 本調査の業務実施体制

本調査は以下の体制で実施した。

本市より委託を受けた株式会社三井住友トラスト基礎研究所が調査業務全体の統括を行い、事業化に向けた検討を行った。また、技術的検討を要する専門性の高い業務については、エヌシーイー株式会社の助言・協力を得ながら検討を進めた。



2. 本調査の内容

2-1 調査の流れ

本調査は以下のプロセスで実施した。



3. 前提条件の整理及び意向調査

3-1 対象地の概要

(1) 対象地の立地・アクセス

本事業の対象地である大規模跡地は、市の中心部に位置する JR 村上駅から東へ約 200m に位置しており、JR 羽越本線による鉄道アクセスに優れるほか、国道 7 号及び日本海沿岸東北自動車道からのアクセスも可能な、交通利便性の高い立地となっている。

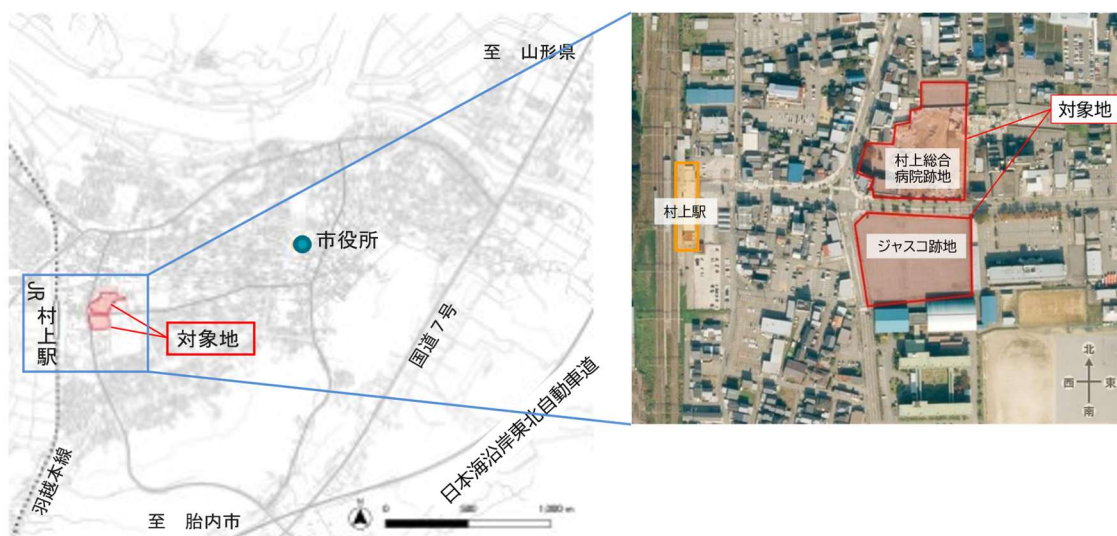


図 3-1 対象地の位置図

出所) 国土地理院地図を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

(2) 対象地の状況

大規模跡地は、北側の村上総合病院跡地及び南側のジャスコ跡地から構成されており、いずれも既存建築物等の解体及び用地取得が完了し、現在は更地として管理されている。



図 3-2 対象地の現状 (左: 村上総合病院跡地、右: ジャスコ跡地)

出所) 三井住友トラスト基礎研究所撮影

村上総合病院跡地については、新潟県厚生農業協同組合連合会との間で2025年4月に土地売買仮契約を締結⁸し、同年7月に本市が用地取得を完了している。また、同跡地に隣接する一部の民有地についても、同年12月に本市が用地取得を完了している。対象敷地は合計約16,200㎡であり、今後の利活用を見据え、区域内道路（市道番丁4号線（新設）及び市道番丁1号線（改良））等の基盤整備が進められている。

一方、ジャスコ跡地については、イオンリテール株式会社との間で2024年12月に締結した「土地の寄附に係る契約」に基づき、同社からの寄附により本市へ譲渡され、現在は本市が所有している。敷地面積は約10,000㎡で、旧店舗に係る地中基礎等を含め現状のまま引き継がれており、現在はアスファルトで舗装されたオープンスペースとして、駐車場等の暫定利用やイベント時の活用が行われている。

なお、村上総合病院跡地とジャスコ跡地の間には東西方向に市道南線が整備されており、両敷地間の往来における歩行者動線の確保や安全性の向上が課題となっており、大規模跡地の一体的な利活用を進めるうえで重要な検討事項となっている。



図 3-3 大規模跡地の全景

出所) 村上市

⁸ 2025年6月に市議会の議決を経て本契約に至った。

(3) 対象地周辺の状況

大規模跡地周辺には、商店街や観光案内所のほか、村上市教育情報センター、村上市生涯学習推進センター（マナボーテ村上）、公共施設（新潟県村上地域振興局）、高等学校（新潟県立村上高等学校、新潟県立村上桜ヶ丘高等学校）等の多様な施設が立地しており、日常的に多くの市民に利用されている。特に村上市教育情報センターや村上市生涯学習推進センターは、学生や市民が利用できる学習室や貸施設を備え、地域の学習・交流拠点として活用されている。

村上駅の北東の駅前通り商店街には店舗や飲食店が集積しているが、近年では空き店舗も見られるようになり、商店街の活力維持・再生が課題となっている。駅前通り商店街の東から市役所方面までにかけては城下町の町並みが残る歴史的市街地が広がっており、村上駅から徒歩で訪れることができる。村上駅は、本市の代表的な観光資源である瀬波温泉や岩船港を始め、市内各地へアクセスが可能な点で、本市の交通拠点としての役割も担っている。

さらに、村上市景観計画において、大規模跡地を含む駅前周辺は「村上駅前区域」及び「お城山眺望景観保全区域」に位置付けられており、屋外広告の整理や無電柱化など、景観への配慮を踏まえた取組が求められている。

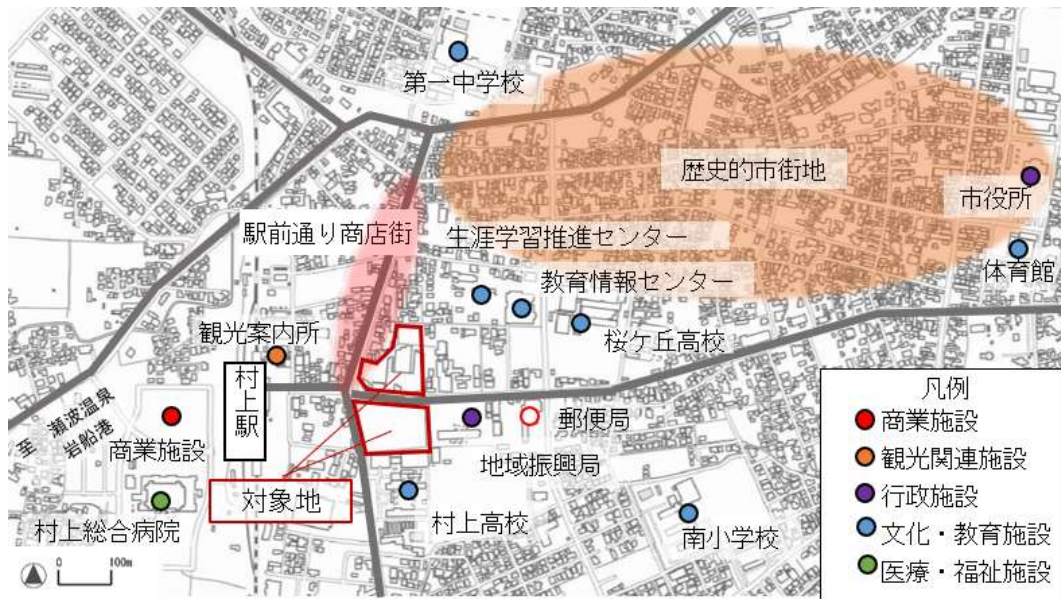


図 3-4 村上駅周辺の現況図

出所) 村上市「村上市地域公共交通計画」を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

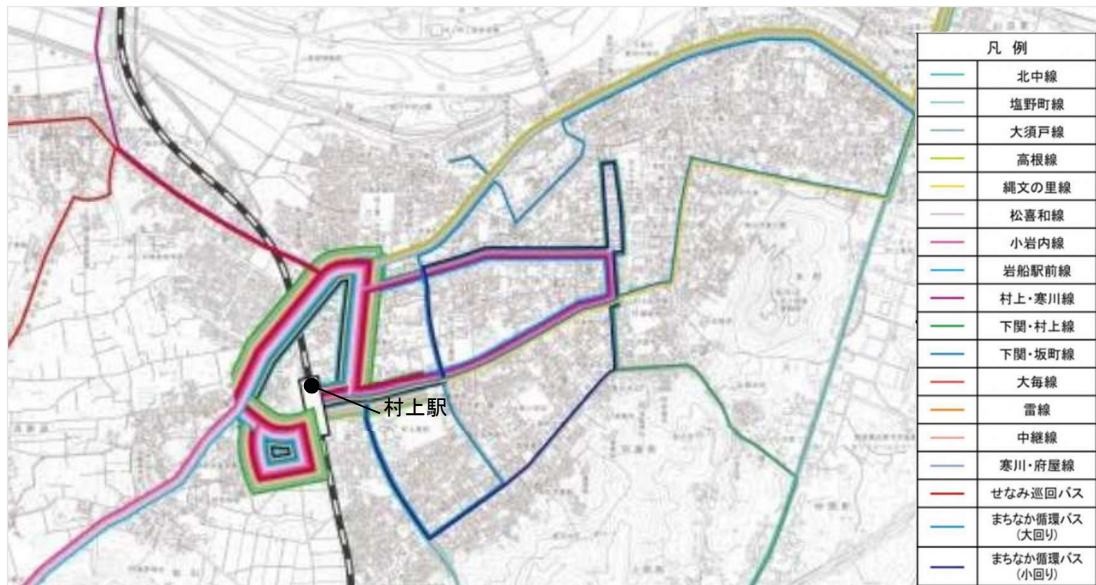


図 3-5 村上駅周辺の公共交通網

出所) 村上市「村上市地域公共交通計画」を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

(4) 法規制から見た課題等

対象地の各敷地（村上総合病院跡地及びジャスコ跡地）について、主な法規制等の条件を以下に整理する。

① 村上総合病院跡地の法規制等（表 3-1）

村上総合病院跡地は、市道南線沿道の一部が商業地域、そのほかの区域が第1種住居地域に指定されている。また、商業地域の一部は準防火地域に指定されており、建築物の構造や屋根性能等について一定の基準が求められる。

さらに、村上市景観条例により、建築物の高さは原則として25m以下に制限されている。

表 3-1 対象地（村上総合病院跡地ほか民有地を含む）の都市計画要件

敷地面積	16,207.07 m ²	
所有者	村上市	
区域区分	都市計画区域内（非線引き）	
用途地域	商業地域	第1種住居地域
建ぺい率	80%	60%
容積率	400%	200%
防火	準防火地域	22条区域
道路斜線	1.5/1	1.25/1
隣地斜線	31m+2.5/1	20m+1.25/1
日影規制	無	有(10m超)
騒音規制	第3種区域	第2種区域
振動規制	第2種区域	第1種区域
環境基準	C類型	B類型
公共下水道区域	区域内(公共下水道)	
景観条例	高さ規制 H=25m 以下	
盛土規制	宅地造成等工事規制区域	
悪臭防止規制	第1種区域	

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

② ジャスコ跡地の法規制等（表 3-2）

ジャスコ跡地は商業地域に指定されており、準防火地域に該当する。また、村上市景観条例により、建築物の高さは原則として 25m 以下に制限されている。

表 3-2 対象地（ジャスコ跡地）の都市計画要件

敷地面積	10,091.14 m ²	
所有者	村上市	
区域区分	都市計画区域内（非線引き）	
用途地域	商業地域	
建ぺい率	80%	
容積率	400%	
防火	準防火地域	
道路斜線	1.5/1	
隣地斜線	31m+2.5/1	
日影規制	無	
公共下水道区域	区域内(公共下水道)	
景観条例	高さ規制 H=25m 以下	
盛土規制	宅地造成等工事規制区域	
騒音規制	第3種区域	
振動規制	第2種区域	
環境基準	C類型	
悪臭防止規制	第1種区域	

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

(5) 技術的見地からの課題等

対象地における技術的見地からの主な課題について、土壌汚染、災害リスク、交通、雨水排水の観点から整理する。

① 土壌汚染

土壌汚染のおそれのある土地において、3,000 m²以上の土地の形質変更を行う場合は土壌汚染詳細調査（土壌汚染対策法 第4条で定める詳細調査）の実施が義務づけられており、基準不適合の土壌に対しては産業廃棄物遮断型処分場へ搬出するか、基準に適合させた後に最終処分場へ搬出する必要がある。

対象地であるジャスコ跡地については、ジャスコ建設以前に精錬工場が立地していた経緯があり、2011年に土壌汚染概況調査（土壌汚染対策法 第14条で定める自主調査）を実施したところ、基準値を超える砒素及びその化合物による土壌汚染が確認された。そのため、新たな建設等に伴い掘削や土壌搬出を行う場合には、土壌対策や地盤改良等に係る追加コストが生じる可能性があり、施設配置や整備手法の検討にあたっては留意が必要である。

なお、掘削を伴わない利用または表層部分（現地盤面から50cm未満）の軽微な掘削であれば、活用が可能とされている。

② 災害リスク

本市のハザードマップによると、想定最大規模（おおむね1,000年に一度程度）の降雨による洪水において、対象地を含む村上駅周辺一帯は0.5～3.0m未満の浸水想定区域に指定されている。

近年は激甚化する降雨災害の発生頻度が高まっていることから、施設計画においては浸水対策や避難動線の確保など、防災面への配慮が重要となる。

③ 交通

現在の村上駅は西側への連絡通路が整備されておらず、東西間の移動がしにくい構造となっている。また、東側駅前広場では、歩行者・自転車とタクシー・バス、送迎車両等の動線が交錯しており、安全性及び利便性の面で課題が見られる。加えて、バスベイや上屋の設置による待合環境の改善、公共交通路線の効率化、観光との連携強化なども求められている。

対象地の開発による交通影響については、本市が2023年度に実施した「村上駅周辺大規模跡地開発に伴う交通量調査業務委託」において検証が行われており、交差点処理能力の観点では大きな支障が生じないことが確認されている。一方で、図3-6に示すとおり、出入口における右折入庫待ち車両による滞留やイベント時の駐車需要への対応など、実際の運用段階を見据えた交通処理については、引き続き検討を要する。



図 3-6 開発による交通処理の課題

出所) 村上市「村上駅周辺まちづくり事業大規模跡地(村上総合病院跡地・ジャスコ跡地)利活用に
関する市民説明資料」を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

④ 雨水排水

対象地の村上総合病院跡地は、村上第1排水区と村上第3排水区にまたがっており、周辺には2か所の雨水の流入・流出経路が存在している（図 3-7）。現況では、両排水区間で雨水流出量がおおむね均衡しており、相互に流出量を補完する形となっている。また、村上総合病院跡地の雨水は、これまで県道村上停車場線の道路側溝へ排水されていたが、本開発にあたっては、村上下水道（雨水）計画に基づく排水区域に沿って、適切な雨水排水計画を検討している。

このほか、自動車や歩行者・自転車交通が集中する駅前通り（県道村上停車場線）では、大雨や降雪時に道路冠水が発生し交通障害となる場合があり、今後の改善が求められている。

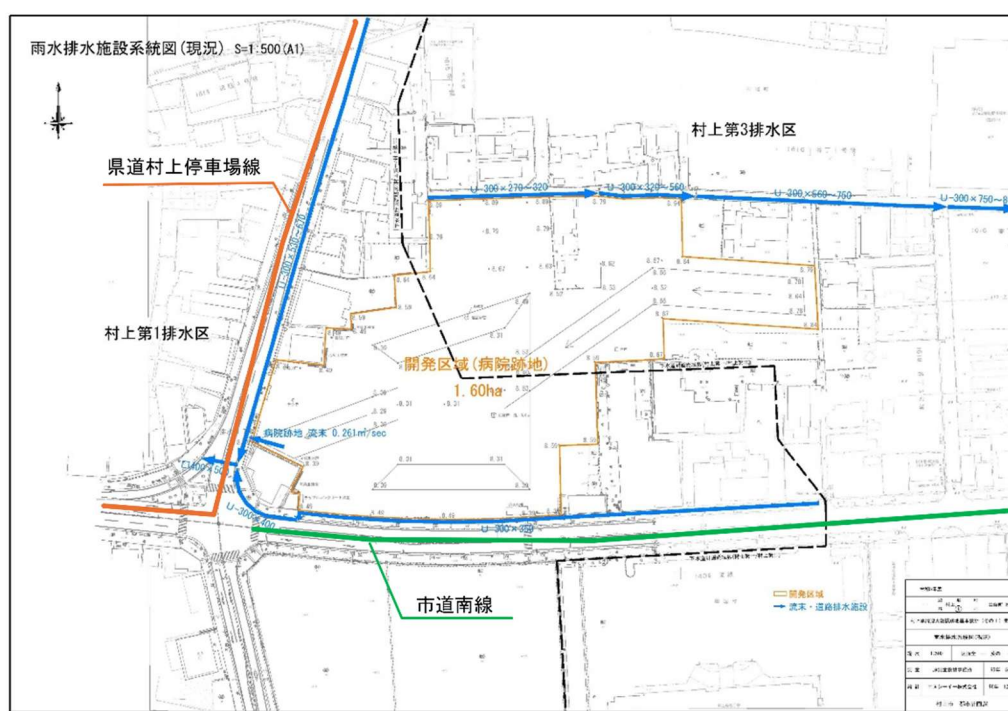


図 3-7 開発後の雨水排水区域の検討と周辺の道路冠水箇所

出所) 村上市「村上駅周辺大規模跡地基本設計」(その1) 業務委託: 雨水排水系統図(現況)
を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

3-2 これまでの主な取組

(1) 第1回・第2回サウンディング型市場調査

本市は、2023年度（2023年6月、2024年3月）に計2回のサウンディング型市場調査（以下「サウンディング調査」という。))を実施し、民間事業者から大規模跡地の利活用に関する意見及び要望等を幅広く収集するとともに、官民連携によるまちづくりの可能性について整理を行った。

表 3-3 第1回サウンディング調査の結果概要

実施時期	2023年6月1日～6月6日	
参加者数	4社	
主な意見	①事業全体のイメージ・概要	- 子ども子育て支援の関連施設として屋内遊び場を設置 - 高齢者の健康増進施設（軽運動等）及びサークル活動のためのレンタルスペースの整備 - 子育て世代へのワンストップサービスを提供し、また近隣の学生が集まるにぎわいの空間の創造
	②事業手法	DBO、PFI（BT0）方式及び定期借地権方式、LABV方式、国施設を含めた一体的な管理運営
	③事業対象範囲、事業期間等の諸条件に関する提案	事業期間について、公共施設は15年程度、民間施設については20～30年程度
	④周辺地域への波及効果	- 地域のにぎわいと雇用の創出を図り、近隣商店への利用者の回遊性を創出 - 学生向けのサードプレイス的な場を整備し、学生の集いの場の創出
	⑤地域住民への配慮・参画の仕組み	- 地域NPO等が活動できる場 - 村上総合病院跡地とジャスコ跡地をつなぐ新たな移動手段の構築
	⑥事業実施にあたって行政に期待する支援や配慮してほしい事項	- アクセスを容易にするための規制緩和に係る要望 - 土壌汚染の情報開示についての要望 - 世界情勢や物価・労務単価の上昇を踏まえた事業費の予算の組み立ての要望 - 物価スライド協議においては、債務負担行為取得時点を起算日とするよう要望
	⑦事業推進上の課題・問題点など	人口集積度、既存施設との競合等による事業性の確保
	⑧その他	- 子ども子育て施設の規模・内容を早急に決定する必要性に対する要望 - ジャスコ跡地の駐車場利用及びイベントスペースとしての活用について提案

表 3-4 第 2 回サウンディング調査の結果概要

実施時期	2024 年 3 月 1 日～3 月 5 日	
参加者数	4 社	
主な意見	①事業全体のイメージ・概要	・施設の一部をガラス張りにする、オープンテラスを設ける ・子どもにとって安全な形となるような動線形成、インクルーシブ遊具の設置 ・多世代が利用する新たな交流の場 ・観光情報発信拠点としての整備 ・飲食業の開業支援策の一つとして、シェアキッチン
	②事業（運営）スキームの概要	・PFI（BT0）方式、DB0 方式による運営 ・国施設との合築の可能性について提案
	③事業手法	・DB0 方式による運営について提案 ・国施設との合築の可能性
	④事業対象範囲、事業期間等の諸条件に関する提案	・DB0 方式では 10 年、PFI 方式では 20～30 年の事業期間 ・設計から運営を一体的に進めることによるランニングコストの低減 ・大規模修繕を見越して、事業期間は 15 年程度
	⑤周辺地域への波及効果	・地元事業者の参加による地域活性化を目指す ・修繕や建設等を含め、地元事業者の活用について提案 ・コミュニティ施設としての運営による新たなコミュニティ形成
	⑥地域住民への配慮・参画の仕組み	・小さなイベント等の実施を通して、地元事業者の参画や積極的に参加する事業者を掘り起こす ・商工会議所や商工会との連携
	⑦事業実施にあたって行政に期待する支援や配慮してほしい事項	・実証実験を兼ねて、小さいイベント等を繰り返して行い、機運と意識づくりを進める ・エネルギーコストの急上昇に対する支援 ・土地の無償貸与での使用 ・駐車場の規模に対する十分な検討
	⑧事業推進上の課題・問題点など	・村上総合病院跡地とジャスコ跡地をつなぐ動線に関する提案 ・運営における維持費、光熱費等に関して、社会情勢の変化に合わせた対応
	⑨その他	・子ども子育て関連施設のターゲット層を小学校高学年や中高生にし、既存施設との差別化を図る ・瀬波温泉との連携、シナジー形成の可能性 ・統合保育園と多目的広場の位置と連携の可能性

第 1 回及び第 2 回サウンディング調査では、子ども・子育て支援機能を中心としながら、多世代交流や地域コミュニティ形成、にぎわい創出につながる複合的な施設整備に関する提案が多く見られた。また、DB0 方式、PFI（BT0）方式、LABV 方式等の官民連携手法の活用に関する意見も挙げられている。

一方で、事業性の確保や社会情勢の変化への対応、公共による条件整理等の必要性についても指摘が見られた。

(2) 一般市民・団体、市内学生向けワークショップ

本市では、本事業の実現に向けて、2024年3月から7月までにかけて、一般市民・団体及び市内学生を対象としたワークショップ「むらかミライ会議」を開催した。一般市民・団体向けワークショップを計3回、市内学生向けワークショップを計3回の合計6回実施し、対象地の利活用に関する意見を幅広く収集するとともに、施設の機能や規模、使い方等に関する検討の参考とした。

表 3-5 一般市民・団体向けワークショップの開催概要

回	月日	参加人数	内 容	ワークショップを通じて整理された主なアイデア
1	3/19	20 名	■ 大規模跡地の配置案を考えよう！ ①公表案を踏まえた施設配置に対する意見、懸案 ②課題解決のためのアイデア、新たな配置案	■ 交流ゾーンのゾーニング ○複合施設の具体的な機能・規模 ・飲食・販売 ⇒気軽に利用できるフードコートやカフェ ⇒鮭やお茶等の村上の特産品やお土産を販売等 ・エントランス・休憩・情報発信 ⇒イベントや発表等ができる広々とした空間 ⇒大型モニター等で市内各地の情報や村上の歴史・文化を発信 等 ・広場 ⇒子どもが屋内で交流・活動できるスペース ⇒屋内広場と一体的に利用できる遊具や緑の多い屋外広場 等 ・その他 ⇒会議、学習、音楽等様々な用途に利用できる会議室・多目的室 ⇒イベント等を行える多目的ホールや伝統工芸等を体験できるスペース ⇒スポーツジムやダンスのできる運動施設 等 ○導入機能のレイアウトや効果的な利用の仕方 ・1 階 ⇒エントランス・休憩を中心として、飲食・販売・情報発信等の様々な機能と一体的な空間とし、市の歴史や文化等、様々な魅力の発信により、市内各地に観光誘客が訪れるほか、魅力的な施設に多くの人が集まり、多様な世代・人の交流が促進される 等 ・上階（2 階以上） ⇒多目的室等の使い方が多様な機能を配置し、ミーティングや商談、バス・電車待ちの時間の活用等、市民が日常的に憩い、交流する場となる等
2	6/14	18 名	■ 交流ゾーンの利活用を考えよう！ ①交流ゾーンの利活用に向けたアイデア	
3	7/19	21 名	■ 交流ゾーンのゾーニングと使い方を考えよう！ ①複合施設の具体的な機能・規模・レイアウト ②複合施設の効果的な利用のしかた	

表 3-6 学生向けワークショップの開催概要

回	月日	参加人数	内 容	ワークショップを通じて整理された主なアイデア
1	3/16	27 名	■ 大規模跡地の利活用を考えよう！ ①現状の把握 ②大規模跡地の利活用に向けたアイデア	■ 複合施設の効果的な利用のしかた ○観光・交流 ・観光客がエントランスで村上の情報を収集するほか、産直やお土産売場で特産品や商品を購入し、SNS 等で情報を発信する ・観光客や市民がフードコートや飲食店で村上の料理を食べ、休憩スペースでくつろいだり、雑談したりするほか、村上にちなんだ作品の展示を見る 等 ⇒村上の魅力・認知度の向上による観光客の増加 ⇒地域の歴史や文化、特産品等についての理解の深化 等 ○地域・交流 ・学生が部活やサークル活動のポスターを作成し掲示する ・電車やバスの利用者が待ち時間にフードコートを利用する ・中高生の調理部とお店がコラボした商品を販売する ・将来の自分や未来の若者が施設内の飲食店や産直で働く 等 ⇒幅広い世代間や観光客との交流、雇用の創出等による地域活性化 等
2	6/22	21 名	■ 交流ゾーンのゾーニングを考えよう！ ①複合施設の具体的な機能・規模 ②導入機能のレイアウトや機能間の連携	○子育て ・子どもが保育園帰りに遊具で遊び、親はベンチ等で談笑する ・親子が広場で遊んだり施設で休憩をしたりする 等 ⇒子どもの遊び場や子育て世代の居場所の確保 等 ○学生・交流 ・学生が放課後に学習スペースで勉強をする ・大学生がボランティアで中学生や高校生に勉強を教える ・勉強をしている人が息抜きにカフェで休憩する 等 ⇒学生の学習意欲や学力の向上、居場所の創出、学生どうしの交流促進 等 ○健康 ・様々な年代の人が気軽にスポーツジムやサウナを利用する 等 ⇒市民の健康の維持・増進 等
3	7/13	23 名	■ 施設の使い方について考えよう！ ①複合施設の効果的な利用のしかた ②周辺環境を活かした一体的な活用のしかた	

これらのワークショップを通じて、多世代交流や地域コミュニティ形成、観光・交流機能の充実など、複合施設としての多様な活用に関するアイデアが多く見られた。特に、大規模跡地を単なる施設整備にとどめるのではなく、日常利用と観光利用の双方を意識した交流拠点としての活用を期待する意見が共通して確認された。

具体的には、一般市民・団体からは、飲食・販売機能や広場空間、情報発信機能等を組み合わせた施設構成やゾーニングに関する意見が多く挙げられ、施設全体の配置や機能の組み合わせ、各階の役割分担など、空間構成に関する方向性が示された。また、多世代が自然に滞在・交流できる場の創出や、市内の魅力を発信する拠点としての役割など、地域全体への広がりを意識した視点も見られた。

一方、市内学生からは、放課後の学習利用や友人との交流、休憩・滞在といった日常的な使い方に加え、観光客との交流や地域活動への参加など、具体的な利用シーンを想定した提案が多く見られた。学生の居場所としての機能や、気軽に集まり活動できる空間へのニーズが示されるとともに、施設が地域の交流拠点として機能するイメージも共有された。

(3) 市内事業者向け勉強会及びワークショップ

本市では、市内事業者の官民連携への理解を深め、本事業への関心を高めることを目的として、2024年度（2024年8月～10月）に勉強会2回及びワークショップ2回を開催した。官民連携手法の基礎的な内容を共有するとともに、大規模跡地を活用したまちづくりの方向性や市内事業者の関わり方について意見交換を行った。

表 3-7 市内事業者向け勉強会及びワークショップの開催概要

種別	回	月日	参加人数	内 容	参加者からの主な意見・質問
勉強会	1	8/23	33 名 (27 事業所)	社会課題解決のための官民連携	■官民連携手法について ・官民連携手法についてよく理解できた。 ・PPP/PFI の失敗事例があれば教えてほしい。 ・特別目的会社（SPC）組成時の資金の流れはどのようなになっているのか。また、SPC が金融機関に返済できなくなった場合はどうなるのか。 ・PFI 事業において、事業終了後の維持管理・運営はどのようにして行うのか。 ・SPC の構成企業と協力企業の違いは何か。同じ企業が両方に加わることは可能か。 ・一般的に、官民連携手法の導入判断は行政が行うのか、それとも民間からの提案も可能なのか。
	2	9/12	34 名 (26 事業所)	地元が中心となりまちづくりを行う官民連携～地域企業が主体となる公共事業～	■本事業について ・村上駅前の課題は何か。課題やゴールが明確になることで、より具体的なイメージがしやすくなる。 ・市から提示された大規模跡地の土地区画図は、既に確定したものと理解してよいのか。 ・将来的な高校の統合の可能性も考慮した計画となっているのか。 ・村上駅前の大規模跡地に統合保育園を設

種別	回	月日	参加人数	内 容	参加者からの主な意見・質問
					置する必要性はあるのか。 ・本事業の事業手法は、今後どのようなプロセスで決定されるのか。
ワーク ショップ	1	9/25	18 名 (15 事業所)	村上駅周辺 まちづくりを進め る上での課題と目 指す方向性	■目指す方向性と適した施設・機能のアイデア ○村上らしさ ・竹灯籠街道 ・城下町感 ・町屋の移築 ・黒塀 ・食や自然の魅力を伝える ・村上ミュージアム（観光物産館） ○賑わいの創出 ・滞在できる駅前、オープンカフェ ・食べ歩き、グルメ、キッチンカー ・地元企業フリースクール ・企業の副業＋テレワーク ・高齢者健診、健康指導 ・駅前から観光客の誘引 ・学生が集える（電車待ち） ・公園（緑地、池） ・子どもの遊ぶ場所
	2	10/8	15 名 (14 事業所)	課題解決方法と 地元事業者の 関わり方について	

勉強会では、官民連携手法の概要や事業スキームについて紹介を行った結果、参加者からは多数の質問が寄せられ、市内事業者の官民連携に関する理解を深めるきっかけとなった（表 3-7）。また、いずれの回も 30 を超える市内事業者の参加があり、本事業への関心の高さもうかがえた。

続いて実施したワークショップでは、村上駅周辺のまちづくりの方向性として、「にぎわい」や「人が集うこと」に加え、「明るさ」、「美しさ」、「清潔感」といった定性的な側面を重視する視点が多くのグループに共通して見られた（表 3-8）。また、駅前を単なる通過点ではなく、滞在や交流が生まれる場へと変えていきたいという考え方も共有されていた。

具体的には、竹灯籠街道や堆朱の街灯、町屋や黒塀を活かした景観づくりなど、村上らしさを感じられる空間づくりに関する提案が挙げられたほか、AR（拡張現実）の活用や地元企業によるフリースクールなど、新しい技術や学びの視点を取り入れたアイデアも見られた。地域の歴史や文化を活かしながら、新しい発想を取り入れた提案が多く見られた点が特徴的であった。

表 3-8 市内事業者向けワークショップの結果一覧（村上駅周辺まちづくりのテーマ・戦略・戦術）

グループ	①テーマ	②戦略	③戦術
A	にぎわいのある 村上らしい駅前	若い夫婦が集まる	・移住者が集まる ・癒やしのあるスペース ・子どもの遊ぶ場所 ・全天候型
		居て楽しい場所	・滞在できる駅前 ・オープンカフェ ・最先端の学校（AI 等） ・ショッピング
		村上らしい環境	・村上らしい灯り ・並木道がある ・森がある ・竹灯籠街道
B	明るく美しい 駅前	人がいて明るい	・食べ歩き、グルメ ・キッチンカー ・お店 ・イベント ・（外国人）観光客 ・学生、若者 ・ネットカフェ ・フリースペース
		夜、明るい	・堆朱（ついしゅ）の街頭 ・お店の灯り ・人がいる ・夜、飲める（代行じゃなく） ・安宿
		植物・花があって明るい、美しい	・駅前から植物や花が続く ・公園 ・花（春～秋） ・駅前から公園までイルミネーション（冬）
		街並みが美しい	・城下町感 ・町屋の移築 ・黒塀 ・ギャラリー ・色の統一
C	人が集まる	・美しい景観 ・清潔感がある町並み ・バリアフリー ・駅前整備（駅前道路）、 街灯、植樹	・LED ・無電柱化 ・街灯（堆朱、竹灯籠） ・低木での街路樹作り ・シンボルモニュメント（デザイン化されたもの） ・日々の清掃
		・観光資源の発掘 ・長居できるスペース ・SNS 映えするスポット ・魅力的なイベント	・AR の活用 ・村上ミュージアム（観光物産館） ・位置ゲームを使う・イスが多くある場所 ・ちょい飲みスペース ・公園（緑地、池）
		有名な店	・村上らしいスタバ ・コーヒーチェーン店 ・地元のカフェ ・お茶 ・村上の複合した店
		アクセスの良さ	・あべつ車（バス） ・駐車場を増やす ・村上駅東西をつなげる ・電気自動車のスポット ・レンタサイクルの活用
		雇用の場を増やす	—
		教育環境（大学など）	—
D	村上の魅力を 伝える、人の 集う場所	観光客が集まる	・食の魅力を伝える ・自然の魅力を伝える ・修学旅行バスツアー ・城を作る ・食品工場見学 ・村上の伝統を伝える ・伝統を体験できる ・発表するスペースがある
		気軽に集まれる空間	・学生が集える（電車待ち） ・Wi-Fi 環境で過ごしやすく ・課外授業
		人が集い続ける	・地元企業フリースクール ・企業の副業＋テレワーク ・高齢者健診、健康指導 ・駅前から観光客の誘引

(4) 大規模跡地の利活用案（ゾーニング案）の策定及び見直し

本市では、サウディング型市場調査や各種ワークショップ等の結果を踏まえ、大規模跡地の利活用案（ゾーニング案）を段階的に策定・見直ししてきた（表 3-9）。2023 年 8 月に初案（図 3-8）を公表し、その後の検討や関係機関との協議を踏まえて 2024 年 5 月に第 2 案（図 3-9）を公表、さらに 2025 年 8 月の市民説明会において第 3 案（図 3-10）を公表している。

初案では、大規模跡地を「交流ゾーン」、「子育てゾーン」、「行政ゾーン」の 3 ゾーンに区分し、村上総合病院跡地内に 2 本の道路を整備して 3 区画に分ける計画としていた。その後、第 2 案では、ゾーン構成等の基本的な考え方を維持しつつ、市民説明会やワークショップの意見も踏まえ、村上総合病院跡地の敷地の有効活用を図る観点から開発区域内の道路形状を T 字型から I 字型へ変更し、区画を 3 区画から 2 区画へ見直した。また、整備の進め方として、村上総合病院跡地東側の区画を第 1 期整備区域と位置づけ、村上市統合保育園（以下「統合保育園」という。）及び関連する道路整備を優先的に進める方針とした。一方、西側の区画については、第 2 期整備区域として交流ゾーン及び行政ゾーンを整備する計画とし、県道から直接乗り入れ可能な出入口の設置についても整理された。さらに、第 3 案では、行政ゾーン（国施設）の配置案が見直されている。

なお、第 1 期整備として検討していた統合保育園については、整備運営に係る協定を締結し事業を進めていたが、近年の物価上昇や建設費の高騰等を踏まえ、協定を解除している。今後は 2028 年 4 月 1 日の開園を目指し、改めて整備運営事業者の募集を予定している。また、行政ゾーン（国施設）については、国による施設整備が想定されており、関係機関との協議を進めている。

表 3-9 大規模跡地利活用案（ゾーニング案）の変遷

初案	第2案	第3案
図 3-8 【初案】大規模跡地利活用案（ゾーニング案）（2023 年 8 月公表） 出所）村上市「大規模跡地利活用（ゾーニング案）」	図 3-9 【第2案】大規模跡地利活用案（ゾーニング案）（2024 年 5 月公表） 出所）村上市「村上駅周辺大規模跡地（村上総合病院跡地・ジャスコ跡地）の土地区画案（変更）」	図 3-10 【第3案】大規模跡地利活用案（ゾーニング案）（2025 年 8 月公表） 出所）村上市「村上駅周辺まちづくり事業大規模跡地（村上総合病院跡地・ジャスコ跡地）利活用に関する市民説明資料」
【概要】 - 大規模跡地を「交流ゾーン」、「子育てゾーン」、「行政ゾーン」の3ゾーンに区分。 - 村上総合病院跡地内に2本の道路を整備して3区画に分ける計画。	【概要】 - 村上総合病院跡地について、道路形状をT字型からI字型へ変更。 - 区画を3区画から2区画へ見直し。 - 村上総合病院跡地の東側区画を第1期整備区域、西側区域を第2期整備区域と位置づけ。 - 統合保育園及び関連する道路整備を優先的に進める方針とし、第2期整備区域として交流ゾーン及び行政ゾーンを整備する計画。 - 県道から直接乗り入れ可能な出入口を設置するよう整理。	【概要】 行政ゾーンにおいて、国施設の配置を見直し。

3-3 民間事業者ヒアリング調査

本市が有するポテンシャル、対象地に求められる機能、及び民間事業者が実施している既存事業と本事業との連携可能性等を把握するため、本事業に関心を示した市外事業者及び市内事業者を対象に、ヒアリング調査を実施した。

(1) 市外事業者ヒアリング結果

① 調査概要

ア. 実施方法

対面形式により実施

イ. 実施時期

2025 年 7 月 16 日（水）

ウ. ヒアリング先

No.	事業者
1	小売事業者
2	サービス事業者
3	リース事業者

エ. 主なヒアリング項目

- A) 駅前に必要な施設・機能
- B) 本事業に関するアイデア及び意見
- C) 本事業実施上の留意点
- D) エリアプラットフォームの組成及び運営に関する意見

② 調査結果

ヒアリング事項	主な意見
A) 駅前に必要な施設・機能	・ 地域住民の日常使いの場（買い物） ・ 子ども向け屋内遊具施設、全天候型施設 ・ 子育て世代から高齢者までを幅広く対象とした複合的施設 ・ アーバンスポーツと関連した施設 ・ スポーツ施設 ・ 多用途に利用できる空間
B) 本事業に関するアイデア及び意見	・ 事業者が主体的に事業を行うというより、公共が作る枠組みに参画したい考え。 ・ 対象地の立地が優れていることもあり、本事業には参画したい。 ・ 本事業では運営で関わっていききたい。市民ニーズに対して必要なノウハウを持った企業をコンソーシアムに呼び込むことなど、市民の意見を反映させた柔軟な施設運営ができる。 ・ 事業者に呼びかける際には、求める施設の機能、広さや規模、施設の目的・ターゲットとなる客層等を、コンセプトとして示した方がよい。 ・ LABV 方式は事業期間が明確に定まっていない。つくられた事業体は将来にわたって存続し続ける前提のため、出資した資金を回収する前提ではない点で、出資の判断が難しい。
C) 本事業実施上	・ 5 年後に供用開始を目指すスケジュールは妥当な印象である。

ヒアリング事項	主な意見
の留意点	・ 子ども・福祉事業については、高額な利用料金設定が難しいことから採算性は低い。施設全体としてのにぎわい創出が重要であるため、施設全体の収益を収益性の低い事業に還元するスキームが必要。 ・ カフェ等の飲食事業は収益性が高く、子育て支援施設にはカフェが併設される事例も多い。 ・ 飲食店は出店費用が高騰しているため、大手チェーン以外の新規出店は難しい。 ・ スポーツ施設は収益性が高い。ただ、器具の購入コストの高さが懸念。 ・ スポーツ施設の場合、スタッフは現地雇用が前提である。
D) エリアプラットフォームの組成及び運営に関する意見	・ 関係構築のために組織運営にも関わっていききたい。 ・ 各企業の役割分担が明確で、事業に対する方向性も同じであれば問題ない。 ・ 建物のメンテナンスや緊急対応を鑑みると、地元企業と組みたい。

③ まとめ・考察

市外事業者へのヒアリングでは、駅前施設に求められる機能や民間参画のあり方について、主に事業性や運営面を踏まえた実務的な視点からの意見が多く寄せられた。

施設機能については、地域住民が日常的に利用できる機能を基盤としながらも、多世代が利用可能な複合施設として、継続的な利用を生み出すことが重要であるとの意見が多く見られた。具体的には、買い物等日常使いの場や子ども向けの全天候型施設などが挙げられた。また、地域住民だけでなく、来訪者も利用しやすい多用途な施設についても示唆された。

事業参画のあり方については、民間事業者が主体的に事業全体を担うというよりも、本市が一定の方向性や事業コンセプトを提示したうえで、その枠組みに参画することが現実的であるとの意見が多く見られた。このため、施設の目的やターゲット、機能構成などを本市が一定程度整理したうえで、事業者との対話を進めることが重要と考えられる。

さらに、事業性の観点からは、子育て支援や福祉関連機能は収益性が限定的である一方、飲食やスポーツ施設などは収益性が期待できるとのことで、施設全体として収支のバランスを図る複合的な機能が必要との意見があった。

以上より、地域住民の日常利用を支える機能を基盤としつつ、多様な利用者に開かれた複合施設とすることが、実現に向けた方向性であると考えられる。

(2) 市内事業者ヒアリング結果

① 調査概要

ア. 実施方法

対面形式により実施

イ. 実施期間

2025 年 8 月 5 日(火)～6 日(水)

ウ. ヒアリング先

No.	事業者
1	建設事業者 A
2	建設事業者 B
3	電気設備事業者 A
4	電気設備事業者 B
5	小売事業者
6	社会福祉法人

エ. 主なヒアリング項目

- A) 駅前に必要な施設・機能
- B) 本事業に関するアイデア及び意見
- C) 本事業実施上の留意点
- D) エリアプラットフォームの組成及び運営に関する意見

② 調査結果

ヒアリング項目	主な意見
A) 駅前に必要な施設・機能	・ 屋内施設 ・ 屋根付きのイベント広場、通路、オープンスペース（学生の居場所、コミュニティの創出） ・ 地域の魅力発信施設（観光客向けのお土産・物産店） ・ 伝統芸能及び祭りを体験できる施設 ・ ビジネスホテル等の宿泊施設 ・ 医療機関 ・ カフェ機能がある子育て支援室や学童 ・ 地場産野菜の直売所、マルシェ
B) 本事業に関するアイデア・意見	【アイデア】 ・ ジャスコ跡地は、駐車場、防災エリア、広場（樹木がある憩いの場）として整備する。 ・ 建物ではなくトレーラーを設置する。 ・ 市役所を移転する。 ・ コンサート会場、オープンキッチン（村上市の強みである食・お酒を活用）、フリーマーケット会場を整備する。 ・ 市役所周辺で行われている六斎市を移転・常設化（コンテナの設置等）する。 ・ カフェスペースを整備する。 ・ レンタカー会社や旅行会社と連携し、村上地域から笹川流れ、荒川地域等への動線を確保する。 ・ 飲食店が多く並ぶ通りを整備する。

ヒアリング項目	主な意見
	【意見】 ・既に市内にある施設（スポーツジム、子ども向け屋内施設）を新たに整備する必要はない。 ・複合施設に遊興施設を設けることは避けてほしい。 ・観光客向けと地域住民向けのサービスは、6:4の割合で行うのが良いのではないか。 ・ネーミングライツを導入すれば、ネーミングライツ料を施設運営費に充当できるのではないか。 ・ジャスコ跡地の整備を先に進めるべき。
C) 本事業実施上の留意点	・道路等のインフラ整備は市が行うなど、市と民間事業者との役割分担を明確にすべき。 ・土地活用による運用収益や土地の価値向上後の売却を期待できないため、本事業で収益を確保できるか判断が難しい。 ・公共スペースにおいて、どのようにして収益を出していくことができるかが課題である。 ・潮風や降雪の影響で建物の劣化が進み、維持管理費が高くなるのが課題。事業期間が長期になるほど、そのリスクが高くなる。 ・商業施設の新設は、商店街からの反発が予想される。 ・村上駅周辺だけで本事業が完結してしまっている。 ・村上駅周辺の事業のため、地域の事業者が中心となって進めるべきである。
D) エリアプラットフォームの組成及び運営に関する意見	・どのような人物が共同事業体のリーダーになるのが課題。 ・大勢ではなく、熱意のあるメンバーに絞っていく必要がある。 ・民間事業者が主体となって本事業を考えていく前提であっても、市が考える本事業とまちづくりの方針との整合は図る必要がある。 ・本業に加えて、新たな事業を行うことに抵抗を感じる事業者もいると考えられる。 ・収益性を重視した視点ではなく、村上市を良くしたいという強い思いを持った人の参画が必要と考える。

③ まとめ・考察

市内事業者へのヒアリングでは、地域に根差した視点から、駅前空間の使い方や地域資源の活用に関する具体的な意見が多く寄せられた。

駅前に必要な機能として、屋内施設や屋根付きの広場など、天候に左右されずに利用できる空間へのニーズが多く見られた。また、学生や地域住民が気軽に滞在できる場所、イベントや交流の場など、日常的な利用を前提としたオープンスペースの必要性が強く意識されていた。

さらに、地域の魅力を発信する場として、食や酒、伝統文化、地場産品など、村上市らしさを体験できる機能を期待する意見も多く寄せられた。一方で、スポーツ施設など市内に既にある施設との重複を避けるべきとの意見もあった。

また、建物の規模ではなく、広場や憩いの場など、柔軟に活用できる空間を重視する意見が多く見られた。これらは地域住民の交流を促し、駅周辺の滞在時間の延長や回遊性の向上につながる可能性がある。

以上より、地域住民の日常利用を中心に据えたオープンスペースや交流拠点を整備し、地域文化や資源を活かした活動を展開していくことが、駅周辺の活性化に寄与する方向性として整理できる。

(3) ヒアリング結果の整理

市外事業者と市内事業者双方の意見を比較すると、地域住民の日常利用を基本とする点では共通しているものの、市外事業者は施設を複合化して多くの人が利用できる場をつくるのに対して、市内事業者は地域の生活や交流の場・空間づくりを重視する傾向が見られた。

両者の意見はアプローチに違いはあるものの、多様な人が集まる拠点を形成するという方向性において一致していることが確認された。

表 3-10 ヒアリング調査結果の整理表

観点	市外事業者の主な意見	市内事業者の主な意見	考察
求められる機能・空間	日常利用を支える商業機能、多世代対応、全天候型施設	屋根付き広場、交流スペース、地域文化体験、オープンスペース	多くの人が滞在・交流できる機能・空間
想定される利用者	地域住民を中心に来訪者の利用も想定	地域住民重視	地域住民を中心としつつ、来訪者も想定
施設の役割	複合機能を備えた拠点	地域の交流拠点・居場所	多くの人の利用・交流が期待できる施設
事業の進め方・体制	本市が方向性を示した枠組みへの参画、官民の役割分担の明確化	地域事業者主体、本市のまちづくり方針との整合、熱意あるメンバーによる推進	本市が方向性を示し、明確な役割分担のもとで地域内外の事業者が参画する体制づくり

(4) 施設整備の方向性

前項までの結果を踏まえると、大規模跡地における施設整備の方向性としては、地域住民の日常利用を基本としながら、多様な人が集まり滞在できる拠点の形成が考えられる。

具体的には、村上総合病院跡地では、地域住民や来訪者の双方を対象とした複合施設としての活用が想定される。本市の魅力発信や文化体験を提供する機能に加えて、スーパーや商業施設など普段使いが可能な機能を組み合わせることで、日常利用と交流の創出につながる可能性がある。

また、ジャスコ跡地では、地域住民を主な対象としたオープンスペースとしての活用も考えられる。イベント開催や日常的な滞在を促す空間を創出することで、新たなにぎわいを生み出し、村上駅周辺全体の活性化に寄与することが期待される。

両跡地については、それぞれの役割を明確にしつつ相互に補完し合う配置とすることで、駅周辺における人の流れや滞在の創出につながることを期待される。

施設の方向性

- 「**地域住民の日常使いの場**」と「**観光のゲートウェイ**」の両立
 - ・ 地域住民が日々の買い物や週末のひとときを過ごせるよう、スーパーや商業施設、憩いの場を備えた「日常使いの施設」とする。
 - ・ また、本市を訪れる観光客が、本市の魅力を知り・触れ・体験できる「観光のゲートウェイ（入口）」としての役割も担う。

村上総合病院跡地：複合施設

- ターゲット：**地域住民**と**観光客**
- 求める機能
 - ・ 地域住民向け：日常生活を支えるスーパーや商業施設のほか、施設を訪れる人々の交流を生み出す空間を設ける。
 - ・ 観光客向け：市の魅力や観光資源を知り・体験できる場とし、市内観光への回遊を促す魅力発信の拠点とする。

ジャスコ跡地：広場／オープンスペース

- ターゲット：**地域住民**
- 求める機能：訪れる人々の憩いの場として活用するとともに、四季折々のイベント等を開催できる広場機能や、防災機能を併せ持つ空間とする。

図 3-11 施設の方向性イメージ

出所）三井住友トラスト基礎研究所作成

3-4 第3回サウンディング調査

前節で整理した施設整備の方向性を踏まえ、その実現可能性や事業化に向けた条件を確認することを目的として、第3回サウンディング調査を実施した。

(1) 調査概要

① 対話期間

2025年12月15日（月）～12月24日（水）

② 実施方法

対面形式またはオンライン形式

③ 参加事業者

5社（小売事業者1社、サービス事業者1社、建設事業者2社、リース事業者1社）

(2) 調査結果

【主な意見】

① 本事業の市場性

- ・ 村上駅前かつ周辺に住宅地や学校が立地している点で、市場性がある。
- ・ 村上瀬波温泉インターチェンジからのアクセスに加えて、市内各方面への動線の基軸となっており、交通利便性は高い。
- ・ ユネスコ無形文化遺産への登録が決定した「村上祭の屋台行事」をはじめ、瀬波温泉、鮭、スケートパーク等の観光の玄関口としての魅力がある。
- ・ 本事業のターゲット層は、村上駅の利用者（通勤、通学、観光）、子育て世代、シニア層を想定。
- ・ 子ども向け屋内遊具施設は、市外からの集客も期待できる。

② 事業内容のイメージ

（村上総合病院跡地）

- ・ 跡地は村上駅前で、かつ周辺には住宅地・学校が位置する立地特性を踏まえ、学習スペース、屋内子ども遊具施設、高齢者のためのコミュニティ、貸しホールなどが考えられる。
- ・ 食品スーパーの誘致なども考えられる。
- ・ 電車を待つ学生が学習・交流できるイートインスペース（フードコート）を想定。
- ・ 飲食施設を設けることで観光客の利用も見込める。
- ・ カフェチェーンの誘致にはクリアすべき見込み客数の基準があるため、地元飲食店の誘致や複合施設に学習・交流スペースを設けるのがよい。
- ・ 市内観光に精通した人材を複合施設に配置することで、観光客を町屋エリアへ回遊させる仕組みができる。
- ・ 特産品の物産展を設けるなど、本市の観光機能を集約することで、市内全域への回遊性向上も期待できる。

（ジャスコ跡地）

- ・ オープンスペース（子どもたちが集まる公園・多目的スペース）を想定。
- ・ 多目的広場、駐車場及び民間収益施設（コンテナハウスまたは平屋）を想定。
- ・ 防災機能（かまどベンチ、マンホールトイレなど）や子ども向け遊具を想定。
- ・ 降雪を考慮し、冬季は複合施設の屋内を活用するなどの工夫が必要。
- ・ コンビニを誘致することは検討可能。
- ・ 土壌汚染対策法による制限を考慮し、芝生広場、駐車場及び低層コンテナを想定。大屋根の整備は難しい。

③ 事業範囲に関する考え

- ・ 市内全域の回遊性向上に向けて、市内指定管理施設のバスを活用し、観光客を瀬波温泉まで送迎することも可能。
- ・ 村上総合病院跡地とジャスコ跡地を一体で利活用する想定。
- ・ ジャスコ跡地を起点としたスモールスタートによる事業展開を望む。ジャスコ跡地での賑わいの創出を足掛かりに、段階的な施設整備を行う想定。
- ・ 対象地の全てを一度に整備するのは困難。

④ 事業手法・事業期間に関する考え

- ・ 村上総合病院跡地について、DBO 方式、BT0 方式、リース方式、定期借地権方式などを組み合わせた事業手法が考えられる。
- ・ ジャスコ跡地については、DBO 方式、BT0 方式、定期借地権方式などが考えられる。
- ・ 事業期間は、公共施設は 10～15 年、民間収益施設は 20～30 年程度が想定される。
- ・ 施設整備費を市が負担する事業スキームが望ましい。
- ・ PFI 方式であればサービス購入型が望ましい。
- ・ 地元事業者との連携は可能。その場合、事業期間終了後の取扱いを明確にすることや、地元事業者との役割分担が必要。
- ・ 建築費が高騰する昨今の状況を踏まえると、リスク分散の観点からも、民設民営よりも LABV 方式や PFI 方式といった官民連携手法が望ましい。事業期間終了時の対応を含めた出口戦略をあらかじめ明確にしておく必要がある。
- ・ LABV への参画可能性はゼロではないが、果たすべき役割を明確にできるかが判断のポイントとなる。LABV に参画する場合には、事業の継続性を確保する観点から、官民の適切なリスク分担も重要な判断材料となる。
- ・ LABV 方式の場合、設立する会社への出資は事業内容や条件によりケースバイケースで判断する考えである。
- ・ LABV 方式は、リーダーを明確にし、そのリーダーを中心に地域を巻き込みながら事業を進めていく必要がある。

⑤ 事業参画にあたっての課題や条件

- ・ 対象地の周辺人口や立地等を考慮し、事業の収益性をいかに確保するかが課題。
- ・ ジャスコ跡地をオープンスペースとして整備した場合、降雪のある冬季を考慮すると、収益性の確保は難しい。
- ・ LABV 方式の場合、どのようにして事業の収益を確保するのが課題。
- ・ 土壌汚染対策法による制限の範囲内では、大規模な建築物の整備は難しく、排出土砂を場内に埋め戻すことが可能かどうかは重要な論点。
- ・ 事業期間終了時の取扱いを事前に示してほしい。
- ・ 複合施設として整備すべき機能と内容を明確に示してほしい。
- ・ コンソーシアムの組成や地元事業者との調整に時間を要するため、事業者選定時の企画提案期間を長めに設けてほしい。
- ・ 地元企業の参画を促すような参加要件は重要。

⑥ その他

- ・ 本市においては特別な降雪対策は不要であり、駐車場への消雪パイプ整備などで十分な対応が可能と考える。
- ・ 強度の観点から、杉材による木造整備は難しいと考える。また、木造建築は経年による汚れや劣化が生じやすい特性があるため、外観の維持が課題。
- ・ 木造による施設整備には、国の制度で工事費の一部に補助金を充てることが可能。木造建築も選択肢の一つになり得る。

(3) まとめ・考察

① 本事業の市場性

本サウンディング調査では、対象地が村上駅前に位置し、その周辺には住宅地や学校も立地していることから、一定の市場性が見込まれるとの意見が見られた。また、市内各方面へのアクセスがしやすく、交通利便性の高さもうかがえた。

さらに、本市の観光資源として、ユネスコ無形文化遺産に登録された村上祭の屋台行事や瀬波温泉、地域の食文化などが挙げられ、本市そのものの魅力が来訪の動機となり得るとの意見も示された。こうした背景から、対象地は地域住民の利用に加え、観光客の立ち寄り利用も期待できる可能性がある。

想定される利用者としては、通勤や通学で駅を利用する人、子育て世代、高齢者層などの地域住民に加えて、観光客も挙げられた。特に屋内型の子ども向け施設を設けると、市外からの利用も想定されるとの意見もあった。

以上を踏まえると、本事業は地域住民の利用を基盤としながら、来訪者にも開かれた拠点として検討していくことが現実的な方向性として考えられる。

② 事業内容のイメージ

村上総合病院跡地については、食品スーパーなど生活を支える機能に加え、学習スペースや交流スペース、屋内型子ども施設、高齢者向けコミュニティ機能など、多世代が利用できる複合的な施設のイメージが多く挙げられた。また、物産機能や観光案内機能を組み合わせることで、市内観光の入口としての役割を担う可能性も示唆された。一方で、カフェチェーンなどについては市場規模の観点から慎重な意見もあり、地元飲食店の参画など、地域の実情を踏まえた検討が求められる。

ジャスコ跡地については、土壌汚染対策法による制約や冬季での利用を踏まえ、公園や多目的広場などのオープンスペースを中心とした活用が現実的との意見が多く見られた。また、防災機能を備えた空間としての活用も想定されており、日常利用と災害時の機能を兼ね備えたものが考えられる。

③ 事業範囲に関する考え

本サウンディング調査では、村上総合病院跡地とジャスコ跡地を一体的に捉える考え方が多く見られた。一方で、対象地全てを一度に整備することは現実的ではないとの意見もあった。比較的柔軟に活用できるジャスコ跡地から取組を開始し、利用状況や効果を見ながら段階的に整備を進めていく方法を求める意見があった。

④ 事業手法・事業期間に関する考え

事業手法については、DBO 方式や PFI 方式を挙げる意見が多く示された。また、地域主体による運営や段階的な事業展開の観点から LABV 方式の可能性について確認したところ、事業をリードする主体の明確化や官民のリスク分担の整理が重要であるとの指摘が多く挙げられたが、選択肢の一つとして検討可能との意見も見られた。

⑤ 事業参画にあたっての課題や条件

事業参画にあたっては、収益性の確保や事業期間終了時の取扱いなどを事前に整理する必要があるとの意見が見られた。特にジャスコ跡地については、土壌汚染対策法による制約、冬季の利用方法や収益確保の工夫が課題として挙げられた。

⑥ その他

特別な降雪対策は不要との意見のほか、木造による施設整備についての意見もあった。ただ、維持管理の観点から慎重な検討が必要との意見も寄せられた。

表 3-11 サウンディング調査結果の整理（事業化検討に向けたポイント）

項目	主な傾向	今後の検討の方向性
市場性	駅前立地や周辺環境が評価され、地域利用に加え来訪者の立ち寄りも想定されていた	地域利用を基本としつつ、来訪者も自然に取り込む構成
施設の方向性	村上総合病院跡地は複合的な施設、ジャスコ跡地は広場・オープンスペースとしての活用を想定する意見が多かった	跡地ごとの役割を整理した配置
事業の進め方	一体的な活用を前提としつつ、段階的な整備を想定する意見も見られた	スモールスタートや段階的な事業展開
事業手法	DBO 方式・PFI（BT0）方式などは対応可能との見方が多く、LABV 方式は条件次第との意見	複数の事業手法を比較しながら検討
参画条件・留意点	収益性や役割分担、事業条件の明確化を重視する意見が共通	事業条件の具体化と官民の役割整理

4. 事業化検討

4-1 事業範囲の整理

本事業の事業範囲は、大規模跡地のうち、最新のゾーニング案で第2期整備区域として位置づけられている約19,400㎡の区画内の「交流ゾーン」を対象とする。なお、第2期整備区域には交流ゾーン及び行政ゾーンが含まれるが、現在協議中である国施設（行政ゾーン）については、施設規模や交流ゾーンとの境界が現時点では未確定である。そのため、事業化にあたっては、これらの内容について改めて確認が必要である。また、村上総合病院跡地及びジャスコ跡地の2つのエリアについては、交流ゾーンとしての一体的な利活用を基本としつつ、社会情勢や市場性等を踏まえ、段階的な整備・運営を含む柔軟な事業展開も想定される。



図 4-1 (再掲)【第3案】大規模跡地利活用案 (ゾーニング案) (2025 年 8 月公表)

出所) 村上市「村上駅周辺まちづくり事業大規模跡地（村上総合病院跡地・ジャスコ跡地）利活用に関する市民説明資料」

4-2 事業の目的・コンセプト（案）等の整理

これまでの検討から、本事業では、大規模跡地を活用し、地域住民の日常利用を主軸とした交流拠点の形成及び観光の入口（ゲートウェイ）機能の強化を図ることにより、村上駅周辺の活性化及び持続可能なまちづくりの推進を目的とする。

そのうえで、本事業のコンセプト（案）及び基本方針（案）を以下のとおり設定する。

【事業コンセプト（案）】

日常と観光をつなぐ、村上の駅前ゲートウェイ

【基本方針（案）】

① 日常利用を支える機能の充実

地域住民が日常的に利用できる機能を整備し、継続的な利用を促すことで、駅前にぎわいの基盤を形成する。

- ・ 日常生活を支える商業機能の導入
- ・ 多世代が利用できる交流・滞在機能の整備
- ・ 日常的に立ち寄りやすい空間の形成

② 来訪者を受け入れる観光ゲートウェイ機能の導入

本市を訪れる来訪者に対し、観光の入口としての役割を担い、地域の魅力発信及び市内回遊の促進を図る。

- ・ 観光情報発信機能の導入
- ・ 地域資源を活かした飲食・物販等の展開
- ・ 来訪者が立ち寄りやすい環境づくり

③ 地域住民と来訪者をつなぐ交流の創出

地域住民の日常利用の中に来訪者の利用が加わることで、自然な交流が生まれる環境を整備する。

- ・ 多目的利用が可能な空間の確保
- ・ イベントや地域住民等の主体的な活動による利用促進
- ・ 滞在時間の延長につながる仕掛けづくり

④ 持続可能な運営体制の構築

官民連携による運営を基本とし、持続可能な運営体制の構築を目指す。

- ・ 官民連携による管理運営手法の検討
- ・ 地域事業者の主体的な参画
- ・ 段階的かつ柔軟な事業推進

4-3 導入施設・機能等の検討

前節で整理した事業コンセプト（案）や基本方針（案）を基に、本事業において導入を検討する施設及び機能について以下のとおり整理する。

(1) 導入施設・機能の方向性

① 複合施設（村上総合病院跡地）

村上総合病院跡地については、本事業の中核となる拠点として、地域住民及び来訪者双方の利用を想定した複合施設の導入を検討する。

ア. 地域住民向け機能

- ・ 屋内型子ども施設（全天候型の遊び場）
- ・ 多目的ホール、貸会議室等の市民活動・イベント機能
- ・ スーパー、飲食店、カフェ等の日常利用を支える商業機能
- ・ 多世代が利用できる交流・滞在スペース

イ. 来訪者向け機能

- ・ 観光情報発信及び案内機能
- ・ 地域資源を活かした物販・飲食機能
- ・ 地域文化や魅力を発信・体験できる機能

② 広場・オープンスペース（ジャスコ跡地）

ジャスコ跡地については、地域住民の日常利用を中心としながら、イベント等による来訪者の利用にも対応可能なオープンスペースとしての活用を検討する。

ア. 地域住民向け機能

- ・ 芝生等を活用した多目的広場
- ・ 休憩、待合、交流が可能な屋外滞在空間
- ・ 日常利用及び小規模イベントに対応可能な柔軟な空間

イ. 来訪者向け機能

- ・ イベントやマルシェ等への対応
- ・ 来訪者の利便性を支える駐車場機能

ウ. 防災機能

- ・ かまどベンチ等の防災設備の導入

(2) 導入施設・機能の具体的な構成イメージ

前項で示した方向性を踏まえ、現時点で想定される導入施設及び機能のイメージを表 4-1 に示す。

なお、本内容は現時点での案であり、今後の事業化検討や民間事業者からの提案等を踏まえ、見直しを行うことを前提とする。

表 4-1 導入施設・機能の構成イメージ（検討案）

施設・機能			考え方	
村上総合病院跡地	複合施設	1 階	エントランス	・観光や市の文化・イベント情報等の発信(情報棚、デジタルサイネージ) ・テーブル・椅子を配置した「市民交流」のためのラウンジ機能 ・飲食や地元物産の販売エリアを併設
			屋根付き広場	・にぎわい創出、市民の憩い・交流の場 ・一部屋根付きにすることで雨天時も利用可能 ・複合施設と一体となってイベント等を開催
			商業施設	・周辺地域の商業機能を補完するとともに、地域住民や来訪者の交流や憩いの空間を想定 ・地元物産やそれらを活かした飲食店、スーパー等
			屋内子ども施設	・天候に左右されず子どもが遊べる場 ・屋外広場とつなぐことで多様な遊び方が可能
		2 階	多目的ホール	・講演会及び展示会の開催が可能 ・2 階から 3 階にかけての吹抜け構造、かつ開閉式の壁で広場と一体的な活用が可能
			滞在・待合スペース	・学生等が談笑・飲食可能な滞在スペース
			商業施設	・周辺地域の商業機能を補完するとともに、地域住民や来訪者の交流や憩いの空間を想定 ・地元物産やそれらを活かした飲食店等
		3 階	多目的室（貸室）	・市民団体をはじめとした多くの市民活動や交流の場として、会議、学習、文化活動、市民イベント等での利用を想定（大、中×2、小）
			滞在・待合スペース	・学生等が談笑・飲食可能な滞在スペース
		各階	トイレ、階段、EV 等	・トイレ：男子トイレ、女子トイレ（各階に 1 箇所） ・その他：備蓄倉庫・非常用発電等を整備した防災拠点機能
		屋外	屋外広場	・屋内子ども施設とつなぐことで多様な遊び方が可能 ・市民等の憩いの場、交流の場 ・一部屋根付きにすることで雨天時も利用可能 ・複合施設と一体となってイベント等を開催
		ジャスコ跡地	多目的広場	・多目的広場（芝生） ・学生等の休憩・待合所（あずま屋） ・防災機能（かまどベンチ、簡易トイレ等一般的な設備・備品）
駐車場	—			
その他	連絡橋	・複合施設と多目的広場をつなぐ連絡橋		

(3) 施設配置及び平面構成のイメージ

前項で整理した導入施設・機能を踏まえた平面構成のイメージを下図に示す。

なお、本内容についても具体的な設計内容を確定するものではなく、今後の事業化検討や民間事業者からの提案等を踏まえ、見直しを行うことを前提とする。



図 4-2 施設配置及び平面構成イメージ（検討案）

出所）三井住友トラスト基礎研究所作成

4-4 事業スキープの整理

上記の検討を踏まえ、本事業における事業スキープを表 4-2 のとおり整理する。

本事業では、大規模跡地における交流拠点の形成を目的として、施設整備に加え、維持管理及び運営を含めた一体的な検討を行うことを基本とする。

また、サウンディング調査においても、設計・整備・運営を個別に切り分けるのではなく、全体を通じた役割整理が必要との意見が見られたことから、本事業においては、設計、整備、維持管理及び運営を包括的に捉えた事業スキープとして整理する。

なお、本整理は現時点における検討案であり、今後の事業化検討や民間事業者からの提案内容等を踏まえ、役割分担や業務範囲について柔軟に見直しを行うことを前提とする。

表 4-2 事業スキープ及び想定業務内容（案）

対象エリア	区分	想定業務内容
村上総合病院跡地	設計・整備	複合施設の設計・建設、外構整備等
	維持管理	建物管理、設備保守、清掃、警備等
	運営	商業・交流機能の運営、イベント実施、観光情報発信等
ジャスコ跡地	設計・整備	多目的広場、外構、駐車場、防災機能等の整備
	維持管理	広場管理、芝生管理、日常管理等
	運営	イベント活用、滞在空間の活用促進等
両跡地共通	運営	にぎわい創出、市内回遊の促進、全体マネジメント

4-5 事業手法等の検討

(1) 事業方式の整理

本事業においては、これまでに実施した複数回のサウンディング調査の結果、民間事業者の参画可能性がある事業方式として、従来方式、DBO (Design Build Operate) 方式、PFI-BTO (Build Transfer Operate) 方式、定期借地権方式及び LABV (Local Asset Backed Vehicle) 方式が挙げられている。以下では、これらの事業方式の概要を整理する。

① 従来方式

公共が起債や一般財源等により自ら資金を調達し、設計、建設、維持管理、運営の各業務について、詳細な要件等の仕様を定めて民間事業者に単年度業務として分離（個別）発注する方式である。

なお、事業対象となる施設が地方自治法第 244 条の「公の施設」に該当する場合は、維持管理業務及び運営業務を複数年にわたって指定管理者に委ねることができる。

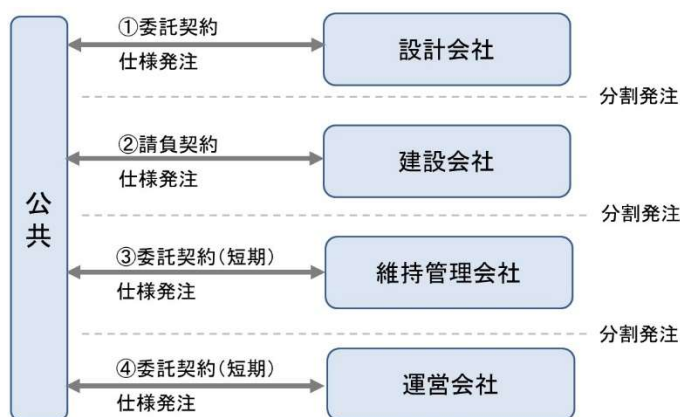


図 4-3 従来方式の事業スキーム図

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

② DBO 方式

公共が起債や一般財源等により自ら資金を調達し、設計、建設、維持管理、運営の各業務を一括して民間事業者に性能発注する方式である。

維持管理業務及び運営業務は複数年にわたる長期契約となることから、PFI 方式同様、SPC を設立することが多い。

本方式では、設計・建設工事請負契約（設計・施工一括契約）と維持管理・運営業務委託契約、そしてこれら 2 つの契約をまとめる基本契約から構成される複合的な契約形態になることに留意が必要である。

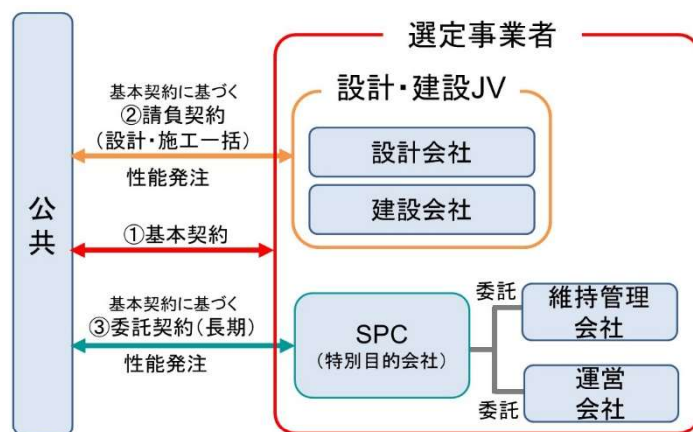


図 4-4 DBO 方式の事業スキーム図

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

③ PFI-BTO 方式

PFI 法⁹に基づき、民間事業者が資金の調達を行い、設計、建設、維持管理、運営の各業務を一括して民間事業者に性能発注する方式である。

維持管理業務及び運營業務は複数年にわたる長期契約となる。また、施設の所有形態によって事業方式が異なるが、本事業では建設完了後に施設の所有権を公共に移転する BTO 方式を想定し、検討を行う。

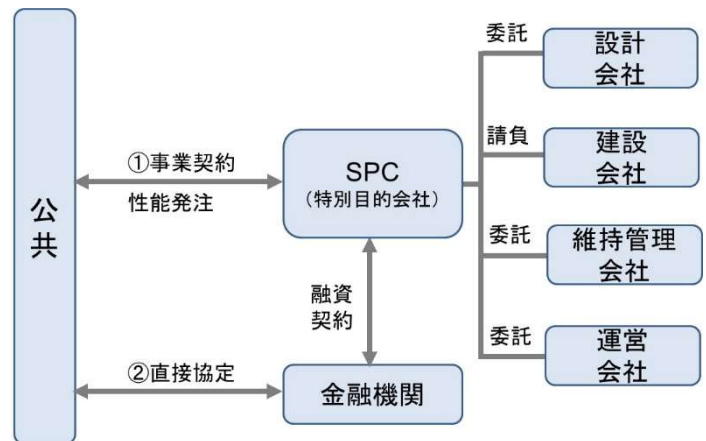


図 4-5 PFI の事業スキーム図

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

④ 定期借地権方式

公共が保有する土地について借地借家法に基づく事業用定期借地権を設定し、民間事業者が一定期間土地を借り受けて施設の設計、建設及び運営を行う手法である。民間事業者は公共に対して借地料を支払う。民間の創意工夫や投資を活かした土地活用が可能であり、収益性が見込まれる施設や機能の整備に適している。

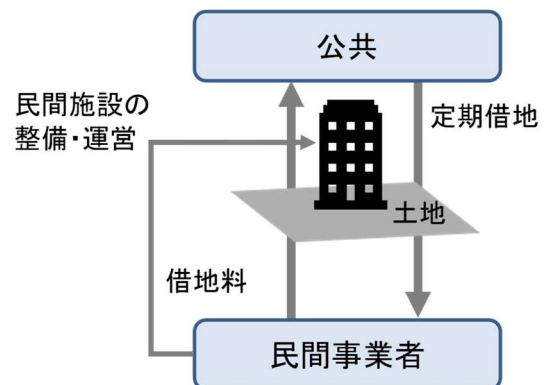


図 4-6 定期借地権方式の事業スキーム図

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

⑤ LABV 方式

公共が土地などの公的不動産を現物出資し、民間事業者が資金やノウハウを提供して官民共同事業体（LABV）を設立し、その事業体が主体となって複数の事業を一体的・段階的に進めていく官民連携手法である（図 4-7）。LABV が事業主体となり、設計、建設、維持管理、運営等を包括的に実施または発注することで、公的不動産の有効活用と持続的なまちづくりの推進を図ることを目的としている。

本方式では、官民が対等な立場で事業に参画し、意思決定やリスク、利益を共有しながら事業を進める点に特徴があり、エリア全体の価値向上や段階的な事業展開に適した手法とされている。

⁹ 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成 11 年法律第 117 号）

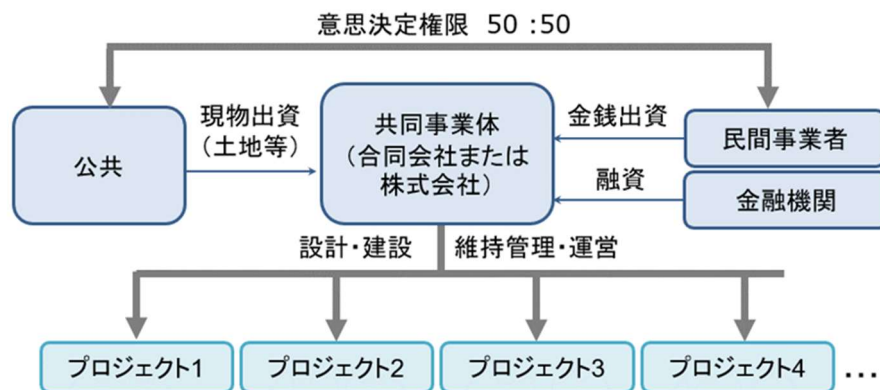


図 4-7 LABV 方式の事業スキーム図

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

(2) 事業方式の比較検討

本事業の前提条件や事業内容等を踏まえると、事業化にあたり特に重要となる要素として、次の6点が挙げられる。これらの視点に基づき、各事業方式の本事業への適合性を評価する。

① 民間ノウハウの活用

本事業では、村上駅前の大規模跡地を活用し、市民の日常利用と来訪者の利用の双方を意識した交流拠点の形成を目指している。こうした拠点を実現するためには、施設整備のみならず、その後の運営や利活用を通じて継続的に魅力を創出していくことが重要となる。特に、市民や来訪者の双方にとって魅力的な施設・機能の整備や、イベント等を通じたにぎわいの創出、社会環境や利用ニーズの変化に応じた柔軟なサービス展開等においては、本市のみで対応することは容易ではなく、民間事業者が有する企画力や運営ノウハウ、事業推進力を十分に活用していくことが求められる。

② 市内事業者の参画

大規模跡地は本市の玄関口である村上駅の至近に位置しており、本市のまちづくりにおいて重要な役割を担う場所である。本事業では、同跡地の活用を通じて村上駅周辺の活性化を図るとともに、その効果を市内の各エリアへ波及させていくことも中長期的な目標としている。こうした取組を推進していくためには、地域に根付いた市内事業者の関与が重要で、地域との連携を図りながら事業を展開していくことが求められる。特に、市民の日常利用の視点や地域資源を活かした事業展開、観光来訪者への地域の魅力発信といった観点からも、地域の実情やネットワークを有する市内事業者が主体的に関与することが重要となる。

③ 本市の意向の反映

民間事業者の創意工夫を活かした事業実施が期待される一方で、本市として重視すべき公共的な機能や空間についても適切に反映していくことが重要となる。例え

ば、多目的広場では、イベント利用などの日常的なにぎわい創出に加え、防災・災害時の活用も想定した空間として整備することが考えられる。また、複合施設については、駅近で周辺に学校が多いという立地特性等を踏まえた滞在・待合スペースの確保や、同敷地内への統合保育園の整備を踏まえた子ども向け施設の導入なども考えられる。このように、民間事業者の創意工夫を尊重しつつも、本市のまちづくりの方針や公共的な機能を適切に反映できる仕組みを採用することが重要となる。

④ 段階的な事業推進

本事業では、村上総合病院跡地及びジャスコ跡地を一体的に活用して交流拠点的形成することを基本としている。その一方で、サウンディング調査においては、大規模跡地全体を一度に整備することは事業性や事業リスクの観点から現実的ではなく、スモールスタートによる事業推進といった意見も示された。そのため、将来的な一体的活用の可能性を見据えつつ、事業環境や事業の進捗状況に応じて段階的に進めていくことが可能な事業手法を検討することが重要となる。この視点は、市内事業者の参画機会を確保するという②の視点ともつながるものである。

⑤ 財政負担の軽減及び平準化

村上駅前の大規模跡地を活用する本事業においては、相応の事業費が見込まれることから、本市の財政負担の在り方も重要な検討事項となる。

「1-2 本市の概要」で整理したとおり、本市は歳出管理や債務水準が比較的安定している一方、自主財源基盤には一定の課題もみられる。さらに、今後の人口減少等を踏まえると、財政運営を取り巻く環境は一層厳しくなる可能性もある。そのため、本事業が本市の財政に与える影響を踏まえ、民間資金や民間ノウハウの活用により財政負担の軽減を図るとともに、将来にわたる財政支出の平準化にも配慮することが求められる。

⑥ 村上駅周辺エリアとの連携及び波及効果

村上駅周辺まちづくりプランで示されているとおり、本事業の効果は大規模跡地内にとどまるものではなく、駅前広場や村上駅前通り商店街、旧町人町を中心とした町屋エリア等との連携を通じて、村上駅周辺エリア全体のにぎわい創出や回遊性の向上につながることを期待される。また、町屋の人形さまめぐり等の地域イベントや瀬波温泉など周辺観光拠点との関係性を踏まえると、本事業を契機として村上駅から他地域への人の流れを生み出していくことも重要な視点となる。

以上に基づき比較検討を行った結果を、表 4-3 に示す。

表 4-3 各事業方式の比較検討表

区分		従来方式（＋指定管理）	DBO 方式	PFI-BTO 方式	定期借地権方式 ※公共機能部分については、 民間が整備した施設の一部を 本市が賃借することを前提とする	LABV 方式
設計		公共	民間	民間	民間	官民共同事業体
建設		公共	民間	民間	民間	官民共同事業体
資金調達		公共	公共	民間	民間	官民共同事業体
維持管理		民間（指定管理者）	民間	民間	民間	官民共同事業体
運営		民間（指定管理者）	民間	民間	民間	官民共同事業体
施設所有者		公共	公共	公共	民間（土地は公共）	官民共同事業体（土地含む）
事業化に あたり重要 となる視点	民間ノウハウの 活用	×	○ 設計・建設と維持管理・運営の 両面において民間ノウハウの 活用が見込める	○ 設計・建設と維持管理・運営の 両面において民間ノウハウの 活用が見込める	◎ 民間主体の開発となるため、 民間ノウハウを活用しやすい	◎ 本市と民間事業者が共同で事業を 実施するため、企画・構想段階から 民間ノウハウを活用できる
	市内事業者の参画	○ 分離発注により、設計・建設 ・維持管理・運営業務のそれぞれに ついて、市内事業者の参画が 見込める	△ 一括発注となるため、一定規模以上 の事業者が想定され、参画可能な 市内事業者は限定される	△ 資金調達や長期運営体制が 求められるため、参画可能な 市内事業者は限定される	△ 資金調達や長期運営体制が 求められるため、参画可能な 市内事業者は限定される	○ 官民共同事業体の設立を前提に、 個別業務単位での参画が可能で、 出資条件や参画要件を柔軟に設計 できるため、市内事業者の 参画が見込める
	本市の意向の反映	○ 本市の意向を反映しやすい	△ 本市の意向を反映した 性能発注が可能	△ 本市の意向を反映した 性能発注が可能	×	△ 出資者として事業開始後も継続的に 意思決定に関与可能であるが、 官民共同事業体における合意形成が 前提となる
	段階的な事業推進	△ 本市主導で段階的な事業実施は可能 だが、都度発注となり、事務手続き 等の負担が大きい	×	×	×	○ 事業開始時に事業範囲を定める必要 がなく、段階的な事業展開が可能
	財政負担の軽減及 び平準化	×	△ 維持管理・運営期間も含めた事業全 体で財政負担の軽減が期待できる が、施設整備費は平準化できない	○ 維持管理・運営期間も含めた事業全 体で財政負担の軽減が期待でき、施 設整備費を含めて平準化が可能	○ 本市は施設整備費等の初期投資を 負担せず、地代収入が見込まれる。 公共機能部分は賃料として 平準化が図られる	△ 公的不動産の現物出資により本市の 初期投資を抑制できるが、事業進捗 等に応じた投資判断が必要で、 平準化できるとは限らない
	村上駅周辺エリア との連携及び波及 効果	×	△ 運営業務にエリアマネジメントの要 素を含めることで一定の対応は可能 となるが、対象施設の運営が中心と なるため、駅周辺エリア全体との連 携を図る仕組みは限定的である	△ 運営業務にエリアマネジメントの要 素を含めることで一定の対応は可能 となるが、対象施設の運営が中心と なるため、駅周辺エリア全体との連 携を図る仕組みは限定的である	△ 民間主体の開発となるため、周辺エ リアとの連携は民間事業者の判断に 委ねられる部分が大きく、駅周辺エ リア全体の視点からの事業展開は必 ずしも担保されない	○ 官民共同事業体により事業を推進す ることで、施設整備や運営にとどま らず、駅周辺エリア全体のまちづく りの視点から事業を展開することが 可能
総合評価		△	○	○	○	◎

以上の比較結果から、本事業において重視される視点を総合的に勘案すると、LABV 方式が相対的に高い評価となり、DBO 方式、PFI-BTO 方式、定期借地権方式がこれに続く結果となった。

(3) 概算事業費の算出と VFM の確認

事業手法の検討にあたっては、定性的な評価に加え、事業費や財政負担等を踏まえた定量的な検証を行うことが重要である。ただし、LABV 方式は事業を段階的に展開させていく手法であり、現時点で事業の全体像を具体的に想定することは難しい。そのため、次点となった DBO 方式及び PFI-BTO 方式を想定し、概算事業費の算出及び VFM (Value for Money) の確認を行う。

① 概算事業費の算出

ア. 事業費算出にあたっての条件設定

概算事業費の算出は、前節で検討した導入施設・機能を踏まえ、下表の条件により行う。

表 4-4 概算事業費の算出条件

機能			備考	
村上総合病院跡地	複合施設	エントランス	非公表	
		屋根付き広場		
		商業施設		
		屋内子ども施設		
		多目的ホール		
		多目的室（貸室）		
		滞在・待合スペース		
		トイレ、階段、EV 等		
		屋外広場		
ジャスコ跡地		多目的広場		
		駐車場		
その他		連絡橋		

イ. 事業費算出結果

前述の条件を基に、下表のとおり事業費を算出した。なお、当該事業費は現時点での試算であり、整備条件等によって今後変動の可能性がある。

表 4-5 概算事業費

費目	金額（税抜）	備考
設計費		非公表
基本設計		
実施設計		
建設費		
複合施設		
多目的広場等		
連絡通路		
工事監理費		
維持管理・運営費		
複合施設（維持管理費）		
複合施設（光熱水費）		
複合施設（運営費）		
多目的広場等（維持管理運営費）		
連絡通路		

② VFM の確認

ア. VFM について

VFM（Value For Money）は、PFI 等の官民連携事業における最も重要な概念の一つで、「支払（Money）に対して最も価値の高いサービス（Value）を供給する」という考え方のことであり、「従来の方式と比べて PFI 事業を導入した方が総事業費をどれだけ削減できるか」を示す指標である。

PFI 等の官民連携事業で実施した場合の財政負担が、地方公共団体が直接実施した場合の財政負担を下回った場合、「VFM がある」と見なされる。つまり、財政負担の削減率が 0%を上回る場合、「VFM がある」と評価される。なお、仮に財政負担の削減率が 0%であっても、定性的な効果が認められる場合には、事業化が有効と判断されるケースもある。

地方公共団体が直接実施した場合の事業期間を通じた財政負担見込額の現在価値を「PSC（Public Sector Comparator）」といい、PFI 等の官民連携事業として実施する場合の事業期間を通じた財政負担見込額の現在価値を「PFI 等の官民連携事業の LCC（Life Cycle Cost）」という。同一の公共サービス水準の下、VFM の評価は PSC と PFI 等の LCC との比較により行い、PFI 等の LCC が PSC を下回れば「VFM がある」と判断される。

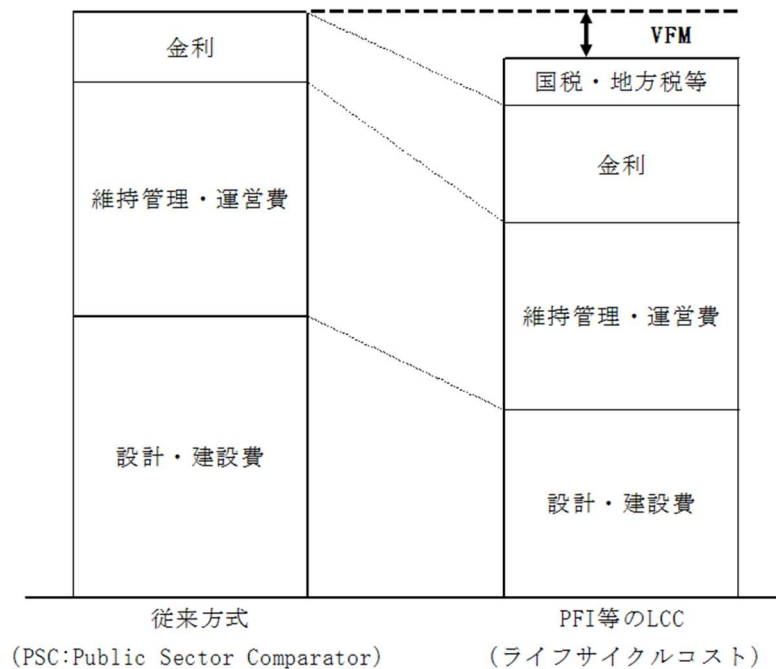


図 4-8 VFM のイメージ図

出所) 内閣府 HP 等を基に三井住友トラスト基礎研究所作成

イ. VFM 算定にあたっての条件設定

A) 業務内容及び留意点

VFM 算定の条件を明確にするため、本事業に官民連携手法を導入した場合に想定される業務内容と、DBO 方式及び PFI-BTO 方式の各手法における主な留意点を以下に示す。

表 4-6 業務内容と主な留意点

業務内容（想定）		留意点
資金調達	➤ 資金調達業務	[DBO 方式] ● 従来方式と同様に、本市が初期投資（設計・建設費など）に係る資金を調達する。 [PFI-BTO 方式] ● 民間事業者が資金を調達する。
調査	➤ 事前調査業務（測量・地質調査など）	[DBO 方式、PFI-BTO 方式] ● 測量等の追加費用を民間事業者負担させることは、過度なリスク移転となり、VFM の低下につながるため、事業開始前に本市が用地確定に伴う調査等を実施する必要がある。 ● 建設に伴い必要となる調査（測量・地質調査など）は、民間事業者が自ら実施する。

業務内容（想定）		留意点
設計	➢ 基本設計業務 ➢ 実施設計業務 ➢ その他（各種許認可など）	[DBO 方式、PFI-BTO 方式] ● 民間事業者が自らの創意工夫やノウハウを発揮して実施する。
建設	➢ 建設業務 ➢ 外構整備業務 ➢ 備品の調達・設置業務 ➢ 施設引渡し業務	[DBO 方式、PFI-BTO 方式] ● 民間事業者が自らの創意工夫やノウハウを発揮して実施する。 ● 民間事業者が行う維持管理・運営業務に係る備品等については、その設置・調達も民間事業者の業務となる。 ● 公募段階で必要となる備品を確定することや、各備品等の所有権の明確化、事業終了期間後の取扱いなどに留意する必要がある。
工事監理	➢ 工事監理業務	[DBO 方式、PFI-BTO 方式] ● 民間事業者が工事監理業務を行う。 ● 建設業務を実施する者と工事監理を実施する者が同一事業者または関連会社に当たらないよう、公募条件に規定する必要がある。
維持管理	➢ 建築物保守管理業務 ➢ 建築設備保守管理業務 ➢ 外構・植栽管理業務 ➢ 清掃・環境衛生管理業務 ➢ 備品等保守管理業務 ➢ 修繕業務 ➢ 警備業務	[DBO 方式、PFI-BTO 方式] ● 民間事業者が自らの創意工夫やノウハウを発揮して実施する。 ● 多目的広場に隣接する駐車場の維持管理業務も含む想定（VFM 算定時にも反映）。
運営	➢ 貸室業務（利用受付、予約管理、利用料金徴収等） ➢ 駐車場運営業務 ➢ 災害時対応業務 ➢ 自主事業	[DBO 方式、PFI-BTO 方式] ● 民間事業者が自らの創意工夫やノウハウを発揮して実施する。 ● 多目的広場の駐車場の利用料金は無料とする想定。 ● 「自主事業」については、民間事業者が自らイベント等を企画・実施することで、集客性と収益性を高めるインセンティブが働く。 ● 自主事業の実施に伴う水光熱費は民間事業者の負担となる。

B) 事業期間（維持管理・運営期間）

本事業に官民連携手法を導入する場合の維持管理・運営期間を検討するため、直近 10 年間に他の地方公共団体で実施された複合施設及び多目的広場等の官民連携事業について、事業期間を調査した（表 4-7）。その結果、対象とした 27 事例のうち 16 事例において、維持管理・運営期間が 15 年に設定されていることを確認した。

このような期間設定が多く見られる背景には、建築物や設備の更新周期がおおむね 15～20 年であることや、資金調達期間との整合性、さらには長期契約による社会的変化への対応の難しさ及びそれに起因するリスクを回避しようとする

る考え方があるものと考えられる。

以上を踏まえると、現時点では本事業においても同様の考え方を適用することが合理的であり、他の事業期間を設定すべき特段の理由は見当たらないことから、維持管理・運営期間を15年と設定する。

表 4-7 複合施設及び多目的広場等の官民連携事業における維持管理運営期間（直近10年度）

No.	事業名	発注者名	実施方針の公表日	維持管理・運営期間
①複合施設				
1	南丹市サステナ・リビング構想事業	南丹市（京都府）	2025/11/10	20年
2	小松市未来型図書館等複合施設整備・運営事業	小松市（石川県）	2025/11/19	15年
3	中央区役所周辺の公共施設再編事業	さいたま市（埼玉県）	2025/10/17	15年
4	淵野辺駅南口周辺まちづくり事業（鹿沼公園・複合施設整備運営）	相模原市（神奈川県）	2025/10/3	15年
5	豊岡町複合施設再編整備事業	横浜市（神奈川県）	2025/3/7	17年
6	藤久保地域拠点施設整備等事業	三芳町（埼玉県）	2022/3/1	20年
7	八王子駅南口集いの拠点整備・運営事業	八王子市（東京駅）	2021/12/8	15年
8	八幡宿駅西口複合施設等PFI事業	市原市（千葉県）	2021/10/20	15年
9	荒尾市ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業	荒尾市（熊本県）	2021/9/30	15年
10	（仮称）千葉ニュータウン中央駅圏複合施設整備事業	印西市（千葉県）	2021/4/9	20年
11	安岡地区複合施設整備事業	下関市（山口県）	2021/6/25	15年
12	大山地域公共施設複合化事業	富山市（富山県）	2020/8/31	15年
13	荷揚町小学校跡地複合公共施設整備事業	大分市（大分県）	2020/9/1	15年
14	朝倉駅周辺整備事業	知多市（愛知県）	2020/3/25	20年
15	旧小千谷総合病院跡地整備事業	小千谷市（新潟県）	2019/3/28	15年
16	和光市広沢複合施設整備・運営事業	和光市（埼玉県）	2018/3/29	20年
17	旧コンポストセンター跡地利活用事業	所沢市（埼玉県）	2018/3/22	10年
18	早良地域交流センター（仮称）整備事業	福岡市（福岡県）	2017/12/25	15年
19	薩摩川内市コンベンション施設整備・運営事業	薩摩川内市（鹿児島県）	2017/2/10	20年
20	藤沢市藤が岡二丁目地区	藤沢市（神奈川県）	2016/11/7	20年

No.	事業名	発注者名	実施方針の公表日	維持管理・運営期間
	再整備事業			
21	行橋市図書館等複合施設整備事業	行橋市（福岡県）	2016/7/22	15 年
22	南丹市サステナ・リビング構想事業	さいたま市（埼玉県）	2015/9/1	20 年
②多目的広場等				
23	愛知県基幹的広域防災拠点整備等事業（第2期・防災公園）	愛知県	2025/4/25	20 年
24	南公園整備事業	岡崎市（愛知県）	2023/2/14	15 年
25	まほろば健康パーク整備運営事業	奈良県	2022/10/26	15 年
26	富士見公園再編整備事業	川崎市（神奈川県）	2021/11/16	15 年
27	福岡市拠点文化施設整備及び須崎公園再整備事業	福岡市（福岡県）	2018/12/21	15 年

C) 条件整理

以上を踏まえ、本事業における VFM の算定条件を整理すると、下表のとおりとなる。

表 4-8 VFM の算定条件

項目		設定根拠
従来方式と比較する官民連携手法	① DBO 方式 ② PFI-BTO 方式	—
事業期間	設計・建設期間：5 年 維持管理・運営期間：15 年間	・設計・建設期間は、施工工程や施設規模を基に設定。 ・維持管理・運営期間は他事例を参考に設定。
官民連携手法の導入によるコスト削減率	従来方式×5.90%	・他の地方公共団体における複合施設及び多目的広場等の官民連携事業（計 22 件）の特定事業選定時の VFM の平均を基に設定。
割引率	0%	・直近 15 年間の国債流通利回り及び GDP デフレーターを参考に設定。
財務評価	EIRR ¹⁰ 5%以上 DSCR ¹¹ 1.01 以上 LLCR ¹² 1.01 以上	—
算定対象	(a) 基本設計費、実施設計費	(a)：施設規模を踏まえて積算

¹⁰ Equity Internal Rate of Return の略。出資者にとっての投資利回りを見る指標であり、資本金総額と各期元利償還後配当前フリーキャッシュフローの現在価値の総和が等しくなる数値を算出したもの。

¹¹ Debt Service Coverage Ratio の略。毎年度の元利金支払前キャッシュフローを借入の元利返済金で除した数値で、事業から生み出される毎年度のキャッシュフローが元利金を返済するのに十分な水準かどうかを見るための指標

¹² Loan Life Coverage Ratio の略。貸出を行っている全期間に生み出される元利金支払前キャッシュフローの正味現在価値が、借入金を返済するのに十分な水準であることを示す指標

項目		設定根拠
となる費用	(b) 建設費 (c) 工事監理費 (d) 維持管理費（光熱水費含む。） (e) 運営費 (f) SPC 関連費（経費等） (g) アドバイザリー費	(b)：施設規模を踏まえて積算 (c)：建設費の一定の割合を計上 (d)：本市の公共施設を基に設定 (e)：本市の公共施設を基に設定 (f)：DBO 方式及び PFI-BTO 方式の場合に発生。弊社見積より設定 (g)：DBO 方式及び PFI-BTO 方式の場合に発生。弊社見積より設定
利用料金収入	多目的ホール及び多目的室の利用料金収入	・本市及び他の地方公共団体の事例などを基に設定
補助金・交付金	VFM 算定においては想定しない	—
起債条件	金利：2.6% 償還期間：20 年間 据置期間：5 年間 起債充当率：75% 交付税措置：なし	・一般単独事業の活用を検討
民間資金調達条件	短期借入	金利：1.875% 返済期間：1 年 返済方法：一括返済 ・短期プライムレート（2026 年 1 月 9 日）より設定
	長期借入	金利：2.750% 返済期間：15 年 返済方法：元利均等 ・長期プライムレート（2026 年 1 月 9 日）より設定

ウ．VFM の算定結果

VFM の算定結果は下表のとおりである。

DBO 方式及び PFI-BTO 方式のいずれにおいても、VFM の発現が確認された。両方式を比較すると、DBO 方式の方が PFI-BTO 方式よりも VFM が大きい結果となっている。この差の要因としては、PFI-BTO 方式では施設整備費の割賦払いに伴う金利負担が生じることなどが挙げられる。

表 4-9 VFM の算定結果

項目	従来方式	DBO 方式	PFI-BTO 方式
本市の財政負担額（実額）	非公表		
VFM（差）			
VFM（％）	－	3.16％	0.50％
本市の財政負担額（現在価値化後）	非公表		
VFM（差）			
VFM（％）	－	3.16％	0.50％

(4) 検討結果・結論

「4-5 (2) 事業方式の比較検討」では、各事業方式について定性的な観点から評価を行った。その結果、民間ノウハウの活用や段階的な事業推進、駅周辺エリアとの連携等の観点から、LABV 方式が相対的に優位であることが確認された。

また、「4-5 (3) 概算事業費の算出と VFM の確認」では、LABV 方式については定量的な評価が難しいことから、同方式の次に優位であった DBO 方式及び PFI-BTO 方式を前提に検証を行った。その結果、いずれの方式においても、従来方式と比較して本市の財政負担の軽減が見込まれる結果となった。

以上を踏まえると、本事業については LABV 方式を基本とし、DBO 方式及び PFI-BTO 方式を代替的な手法として位置づけておくことが妥当であると考えられる。また、定性評価の結果からは、定期借地権方式についても、事業内容や民間事業者の提案内容によっては検討の余地がある。

なお、本事業は条件の異なる 2 つの対象地（村上総合病院跡地、ジャスコ跡地）を含むことから、両者を一体的に取り扱う場合と、個別に事業化を図る場合とで、採用し得る事業方式の組み合わせは異なる。

これを整理したものが、図 4-9 である。

	パターン 1 LABV方式		パターン 2 LABV方式とその他事業方式 の組合せ		パターン 3 その他事業方式	
事業範囲	病院跡地	ジャスコ 跡地	病院跡地	ジャスコ 跡地	病院跡地	ジャスコ 跡地
整備施設	複合施設	多目的広場	複合施設	多目的広場	複合施設	多目的広場
事業方式	LABV		LABV	①DBO ②従来方式 + 指定管理	①DBO ②PFI (BTO) ③定期借地権	

図 4-9 事業方式の組み合わせ

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

LABV 方式は、収益事業と公共性の高い事業を組み合わせで実施できる一方、事業成立には一定の収益性の確保が不可欠となる。そのため、収益性を見込みにくいジャスコ跡地側の多目的広場を含めて LABV 方式で一体的に整備・運営するパターン 1 は、事業全体に求められる収益水準が高まり、資金調達や投資回収の難易度が高まることが想定される。

これに対し、収益性が見込まれる複合施設のみを LABV 方式で整備・運営し、多目的広場は本市の財政負担のもとで民間事業者が整備・運営を行うパターン 2 は、リスク分担の観点からより現実的な選択肢であると考えられる。その場合、多目的広場の事業規

模や収益性を踏まえると、PFI-BT0 方式や定期借地権方式の成立は見込みにくく、DBO 方式または従来方式+指定管理者制度といった事業手法が候補になると考えられる。参考として、パターン2における事業スキームの一例を下図に示す。ただし、実際の事業スキームは、事業内容の具体化の状況や、複合施設と多目的広場のいずれを先行して整備するかといった事業の進め方等によっても異なることが想定される。

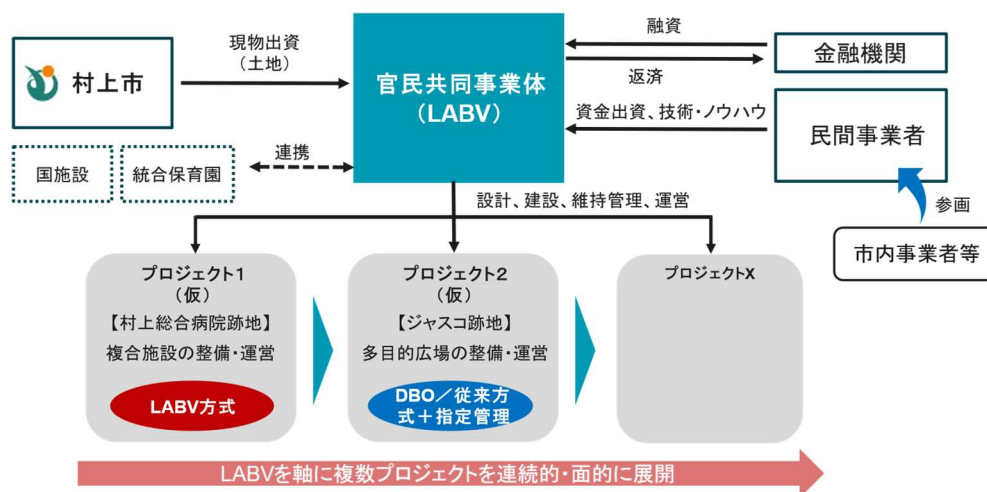


図 4-10 LABV 方式を活用した事業スキームのイメージ (一例)

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

もっとも、LABV 方式の採用には、事業内容や収益性等について本市と民間事業者双方の合意が得られることが前提となる。そのため、合意形成が困難な場合にはパターン2 の成立は見込みにくく、LABV 方式以外の官民連携手法により大規模跡地全体を整備するパターン3 も選択肢となり得る。なお、その場合の事業方式は、VFM の算定結果を踏まえると、DBO 方式または PFI-BT0 方式が有力な候補となるが、事業内容によっては定期借地権方式についても検討の余地がある。

4-6 リスク分担の検討

本事業を官民連携により推進するにあたっては、事業期間中に発生し得る事故、需要の変動、自然災害、物価や金利の変動など、不確実性を伴う事象への対応をあらかじめ整理しておくことが重要である。本項では、LABV 方式を導入した場合のリスク分担の考え方について、標準的な PFI との比較を通じて整理する。

PFI では、PPP/PFI 導入可能性調査等を通じて地方公共団体が一定の仕様や事業範囲を定め、それに基づき民間事業者が詳細な事業計画を作成する。このため、事業の対象範囲や想定されるリスクは契約締結時点で一定程度明確化され、リスク分担表により公共側と民間側の役割が事前に整理されることが一般的である。一方で、事業期間中の環境変化に対しては、契約変更等の手続きが必要となる場合があり、対応の柔軟性には一定の制約が生じることもある。

これに対し、LABV 方式では、官民が共同で設立した事業体が主体となり、事業計画の策定及び見直しを継続的に行いながら事業を推進する。そのため、事業内容や事業範囲は段階的に具体化され、それに応じてリスクの内容も変化していく。このような特性から、リスクを事前に固定的に配分するのではなく、官民がリスクを共有しながら、事業体が継続的にリスク評価を行い、状況に応じて柔軟にマネジメントしていくことが求められる。

また、LABV 方式においては、官民共同事業体の意思決定権限を官民 50:50 とするなど、双方がガバナンスを効かせながら意思決定を行う仕組みを構築することが可能であり、特定の主体に過度なリスクが偏在することを抑制しつつ、合意形成を通じた事業運営が期待される。

以上の特徴を整理すると、下表のとおりとなる。

表 4-10 PFI と LABV 方式のリスクの考え方の比較

区分	PFI	LABV 方式
リスク分担の考え方	➤ 事業開始前（公募時）に可能な限りリスクを明確化し、官民でリスクを分担	➤ 事業展開に応じてリスクを検討・整理し、官民でリスクを共有
リスク分担の方法	➤ 公共（発注者）が示すリスク分担案を前提に、民間事業者が事業計画を策定し、事業契約にてリスク分担を確定	➤ 官民が共同でリスク分担及び事業計画を整理・策定し、定款で定める意思決定方法に基づき管理
事業環境等の変化への対応	➤ 柔軟性に欠ける ➤ 当初の事業契約を基本とし、必要に応じて契約変更により対応	➤ 柔軟 ➤ 官民共同事業体における官民の協議を通じて機動的に対応

4-7 補助金等の整理

本事業において活用が見込まれる交付金や補助金について整理する。各制度の内容は、各省庁の公式ホームページや概算要求などを参考にしているが、来年度以降の実施が確約されているものではなく、今後変更される可能性がある点に留意が必要である。

表 4-11 活用が見込まれる補助金等の一覧

補助金等の名称	所管省庁・法人名	本事業における活用想定業務（活用主体）
① 国の支援制度等		
ア. 新しい地方経済・生活環境創生交付金（第2世代交付金）	内閣府	施設整備全般（本市）
イ. 社会資本整備総合交付金	国土交通省	施設整備全般（本市）
ウ. 都市構造再編集集中支援事業	国土交通省	施設整備全般（本市）
エ. 地域未来投資促進法に基づく支援措置等	経済産業省	施設整備全般（官民共同事業体）
オ. 中心市街地再活性化特別対策事業	総務省	施設整備全般（本市）
カ. 地域経済循環創造事業交付金（ローカル10,000プロジェクト）	総務省	新規事業の立ち上げ（官民共同事業体、民間事業者）
② 一般財団法人の支援制度等		
ア. 地域総合整備資金貸付（ふるさと融資）	一般財団法人 地域総合整備財団	施設整備全般 （官民共同事業体、民間事業者）
イ. マネジメント型まちづくりファンド支援業務	一般財団法人 民間都市開発推進機構（MINTO機構）	施設整備全般 （官民共同事業体、民間事業者）

① 国の支援制度等

ア. 新しい地方経済・生活環境創生交付金（第2世代交付金）

概要	▶ 従来の「デジタル田園都市国家構想交付金」に代わる新たな交付金制度として、2024年12月に閣議決定。 ▶ 地方がそれぞれの特性に応じた発展を遂げることができるよう、大規模な地方創生策を推進することが狙い。地方公共団体の自主性及び創意工夫に基づき、地域の多様な主体の参画を通じた地方創生の取組について、計画策定から実施までを一体的に支援するもの。
所管省庁	内閣府
主な対象施設・事業	▶ ソフト＋ハードや分野間連携の事業を一体的に支援 ▶ ソフト事業 ① 結婚、出産または育児についての希望を持つことができる社会環境の整備に資する事業 ② 移住及び定住の促進に資する事業 ③ 地域社会を担う人材の育成及び確保に資する事業 ④ 観光の振興、農林水産業の振興その他の産業の振興に資する事業 ⑤ ①から④までに掲げるもののほか、地方公共団体が地域再生を図るために取り組むことが必要 な政策課題の解決に資する事業

	➤ 拠点整備事業 ソフト事業として掲げられた事業を実施するにあたって、必要となる施設の整備を行う事業
補助率	補助率：1/2 等
事例	➤ 長野県安曇野市：本陣等々力家再生・活用事業（歴史的文化財の改修）
本事業における活用想定業務（活用主体）	➤ 施設整備全般（本市）

イ. 社会資本整備総合交付金（都市再生整備計画事業）

概要	➤ 国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金を一つの交付金に原則一括し、地方公共団体にとって自由度が高く、創意工夫を生かせる総合的な交付金として平成 22 年度に創設。
所管省庁	国土交通省
主な対象施設・事業	➤ 基幹事業（道路、港湾、河川、砂防、地すべり対策、急傾斜地崩壊対策、水道・下水道、その他総合的な治水、海岸、都市再生整備計画、広域活性化、都市公園・緑地等、市街地整備、都市水環境整備、地域住宅計画に基づく事業、住環境整備、地域公共交通再構築事業）、防災・安全交付金事業） ➤ 関連社会資本整備事業（基幹事業と一体的に実施することが必要な社会資本整備重点計画法に掲げる事業、公的賃貸住宅の整備時に関する事業） ➤ 効果促進事業（基幹事業と一体となってその効果を一層高めるために必要なソフト事業。観光情報の発信、社会実験等） ➤ 社会資本整備円滑化地籍整備事業（基幹事業に先行し、または併せて実施する地籍調査） ※ 上記のうち社会資本総合整備計画に記載された事業が対象
補助率	補助率：2/5 等
事例	➤ 和歌山県和歌山市：和歌の浦地区都市再生整備計画事業 ➤ 岐阜県岐阜市：長良川うかいミュージアム
本事業における活用想定業務（活用主体）	➤ 施設整備全般（本市）

ウ. 都市構造再編集中支援事業

概要	➤ 「立地適正化計画」に基づき、地方公共団体や民間事業者等が行う都市機能や居住環境の向上に資する公共公益施設の誘導・整備、防災力強化、災害からの復興、居住の誘導の取組等に対し集中的な支援を行うもの。
所管省庁	国土交通省
主な対象施設・事業	➤ 基幹事業（道路、公園、河川、下水道、地域生活基盤施設（緑地、広場、地域防災施設、再生可能エネルギー施設等）、高質空間形成施設（歩行支援施設等）、高次都市施設（地域交流センター、観光交流センター、テレワーク拠点施設、賑わい・交流創出施設等）、都市機能誘導区域内の誘導施設※・広域連携誘導施設（医療、社会福祉、教育文化施設等）、既存建造物活用事業、土地区画整理事業、

	エリア価値向上整備事業、こどもまんなかまちづくり事業、暑熱対策事業等) ➤ 提案事業（事業活用調査、まちづくり活動推進事業（社会実験等）、地域創造支援事業（提案に基づく事業））
補助率	1/2(都市機能誘導区域内等、地域生活拠点内) 45%(居住誘導区域内等)
事例	➤ 長野県長野市：篠ノ井駅東口周辺地区都市構造再編集中支援事業 ➤ 愛知県江南市：布袋駅周辺地区都市構造再編集中支援事業
本事業における活用想定業務（活用主体）	➤ 施設整備全般（本市）

エ. 地域未来投資促進法に基づく支援措置等

概要	➤ 企業立地促進法の一部改正により、2017年6月2日に「地域経済牽引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律」（地域未来投資促進法）が公布され、2017年7月31日に施行。 ➤ 地域未来投資促進法は、地域の特性を生かして、高い付加価値を創出し、地域の事業者に対する相当の経済的効果を及ぼす「地域経済牽引事業」を促進することを目的とする法律。
所管省庁	経済産業省
主な対象施設・事業	➤ 複数ある支援措置の中から、事業に当てはまる支援措置を適用する。 ➤ 税制、金融、規制、予算の観点から支援（特例）措置等が設けられている。
適用条件・留意事項	➤ 市が基本計画を策定し国の同意を得る必要がある。 ➤ 事業者は地域経済牽引事業計画を策定し、国の承認を得る（官民連携型のため）。 <pre> graph LR A[国] -- 同意 --> B["【市町村】 基本計画"] A -- 承認 --> C["【支援機関】 連携支援計画"] B -- 承認 --> D["【事業者】 地域経済牽引 事業計画"] C -- 支援 --> D A -- 官民連携型は国が承認 --> D </pre> ➤ 第三セクターなど地方公共団体が一定の影響力を有する団体が参加している場合であって、当該団体への地方公共団体の出資比率が50%以上である事業が対象。
補助等（一部抜粋）	➤ 地域経済牽引事業計画に従い建物・機械等の設備投資を行う場合に、法人税等の特別償却（最大 50%）または税額控除（最大 6%）を受けることが可能 ➤ 日本政策金融公庫から固定金利での貸付け 他
事例	➤ 新潟県三条市：スノーピーク ➤ 長野県下高井郡山ノ内町：WAKUWAKU やまのうち
本事業における活用想定業務（活用主体）	➤ 施設整備全般（官民共同事業体）

オ. 中心市街地再活性化特別対策事業

概要	➤ 「中心市街地の活性化に関する法律」に基づき、市町村が、自主的・主体的に展開する中心市街地再活性化に向けた新たな計画的取組を支援する。 ➤ 中心市街地が地域の経済及び社会の発展に果たす役割の重要性にかんがみ、中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進することで地域活性化に寄与することを目的とする。
所管省庁	総務省
主な対象 施設・事業	➤ 市町村が、商工会議所等で構成される協議会と連携し、中心市街地活性化基本計画を作成し、国による認定を受けた場合、次の事業が対象となる。 ① 集客力を高める施設の整備（市民広場、ホール、駐車場等） ② 地域の産業の振興に資する施設の整備（展示施設等） ③ 良好な都市・居住環境と街並み景観の向上に資する施設の整備（ポケットパーク等） ④ 子育て支援や若者の居場所づくりに資する施設の整備（託児所等）
補助等 (一部抜粋)	➤ 市町村が単独事業として行う施設整備等を一般単独事業債の対象とし、その元利償還金の30%を特別交付税の算定対象とする。
事例	➤ 長崎県長崎市：長崎市交流拠点施設整備・運営事業 ➤ 山口県周南市：徳山駅前賑わい交流施設
本事業における 活用想定業務 (活用主体)	➤ 施設整備全般（本市）

カ. 地域経済循環創造事業交付金（ローカル10,000プロジェクト）

概要	➤ 産学官の連携により、地域の人材・資源・資金を活用した新たなビジネスを立ち上げようとする民間事業者などの初期投資費用を支援。 ➤ 地域資源を活かした先進的で持続可能な事業化の取組を促進し、地域での経済循環を創造することを目的とする。
所管省庁	総務省
主な対象 施設・事業	➤ 以下全ての項目に該当する場合は、支援対象となる可能性がある。 ・ 地域資源を活用する事業であること ・ 地域の新たな雇用創出に期待できる事業であること ・ 地域金融機関から融資を検討していること ・ 地域課題の解決につながる事業であること ・ 新規事業の立ち上げであること ・ 新規性・モデル性が感じられる事業であること ➤ 対象経費は、施設整備費（用地取得費を除く）、機械装置費、備品費、調査研究費 ➤ 支援を受けようとする民間事業者は、地方公共団体を通して国へ交付申請を行う。

	民間事業者の初期投資費用(施設整備、機械装置、備品費等) 自己資金 0円でも可 自治体による助成 最大で初期投資費用の1/2まで 地域金融機関等(※)による 融資又は出資 自治体による助成額以上 ↑ 国の財政支援等 1/2(最大 3/4) 国費 1/4 特別交付税 1/4 自治体負担 出所) 総務省「地域経済循環創造事業交付金について」
適用条件・留意事項	➤ 原則として国の補助金との重複は認められない。ただし、事業として対象経費や収支を完全に切り分けることのできる場合は可能。
補助率	【民間事業者への交付額※2026 年度改正予定の交付額】 ➤ 上限額：3,000 万円 ※融資額（または出資額）が公費による交付額の 1.5 倍以上 2 倍未満の場合は、上限 4,000 万円 ※融資額（または出資額）が公費による交付額の 2 倍以上の場合は、上限 5,500 万円 【国費（交付額のうち国の負担分）と地方費（交付額のうち地方公共団体の負担分）の割合について】 ➤ 原則 1/2 ➤ 条件不利地域かつ財政力の弱い市町村の事業：2/3、3/4 ➤ 国の重点施策と連動した事業：3/4（2026 年度改正予定） ※令和 8 年度制度改正。2026 年 4 月 1 日以降の交付申請から適用
事例	➤ 山梨県都留市：織物業再興×ふるさと納税活用プロジェクト（古民家改修・コワーキングスペース整備、織物製造・販売、人材育成） ➤ 鹿児島県長島町：ぶりと茶どころ鹿児島活性化事業（加工場整備、加工品販売）
本事業における活用想定業務（活用主体）	➤ 新規事業の立ち上げ（官民共同事業体、民間事業者）

② 一般財団法人の支援制度等

ア. 地域総合整備資金貸付（ふるさと融資）

法人名	一般財団法人 地域総合整備財団（ふるさと財団）
法人概要	➤ 地域における民間能力の活用、民間部門の支援策として 1988 年、自治大臣（現：総務大臣）及び大蔵大臣（現：財務大臣）の許可を得て、都道府県、政令指定都市の出捐による財団法人として発足。
概要	➤ 地域振興に資する民間投資を支援するために都道府県または市町村が長期の無利子資金を融資する制度。 ふるさと融資 民間金融機関等 無利子 ↓ 法人格を有する 民間事業者 借入 ↑ 法人格を有する 民間事業者

	民間金融機関等 借入 民間事業者 ①原資 借入(起債) ③地方債 償還 ③償還 ②貸付 地方公共団体 事務委託 ふるさと財団 ➤ 地方公共団体は資金調達のために地方債を発行し、その利子負担分の一部が地方交付税措置される。 ➤ 事業の総合的な調査・検討や貸付実行から最終償還に至るまでの事務をふるさと財団にて行う。 ➤ 対象は法人格を有する民間事業者（第三セクターも対象）。
適用条件・留意事項	➤ 民間事業者は地方公共団体へ申込を行い、地方公共団体は総合的な調査や検討をふるさと財団へ依頼する。 ➤ 以下の要件を全て満たすことが必要となる。 ・ 公益性、事業採算性等の観点から実施されること。 ・ 地域振興につながるあらゆる分野の民間事業で、新たな雇用が見込まれる事業（市町村から融資を受ける場合 1 人以上）であること。 ・ 用地取得等の契約後 5 年以内に営業が開始されること。 ・ 民間金融機関や政府系金融機関等からの借入があること。 貸付対象費用 貸付対象費用から補助金を控除した額 ふるさと融資 民間金融機関等借入金 自己資金 補助金 50%以内（過疎地域等 60%以内）
貸付利率他	➤ 貸付利率：無利子 ➤ 融資比率：50%（過疎地域等に該当しない通常の地域） ➤ 対象費用：設備の取得等に係る費用 ➤ 融資期間：5 年以上 20 年間（うち据置期間 5 年以内） ➤ 限度額：24 億円（市町村から融資を受ける場合）
事例	➤ 鹿児島県鹿児島市：再開発ビル保留床取得によるまちなか活性化事業 ➤ 北海道七飯町：道の駅併設 食と文化の交流拠点整備事業
本事業における活用想定業務（活用主体）	➤ 施設整備全般（官民共同事業体）

イ. マネジメント型まちづくりファンド支援業務

法人名	一般財団法人 民間都市開発推進機構（MINTO 機構）
法人概要	▶ 民間事業者が行う都市開発事業に対し資金面・情報面等から多様な支援業務を行い、市街地の形成や都市機能の維持及び増進、地域社会の発展に寄与することを目的として 1987 年に設立。
概要	▶ 地域金融機関と MINTO 機構が連携して「まちづくりファンド」を組成する。 ▶ 当該ファンドからの出資・社債取得を通じ、新築やリノベーション等による民間まちづくり事業を進めることで、当該エリアの価値向上を図り、地域の課題解決に貢献する。
支援対象事業等	▶ 新築やリノベーションなど施設の整備に係る事業を原則とし、当該事業と関連して一体不可分なソフト事業を含めることが可能。
適用条件・留意事項	▶ MINTO 機構と共同で地域金融機関が出資を行うファンドであること（MINTO 機構の出資限度額はファンド総額の 1/2） ▶ ファンド形態は、LLP（有限責任事業組合）、LPS（投資事業有限責任組合）等 ▶ ファンド存続期間は最長 20 年
限度額	▶ 出資限度額は、出資を受けた後の事業者の資本額 2/3 または総事業費 2/3 のいずれか少ない額 ▶ 社債取得限度額は、総事業費 2/3 ▶ 出資・社債取得の回収期間は最長 10 年を目途とすること
事例	▶ 福岡県久留米市ほか：ちくごの未来まちづくりファンド ▶ 茨城県結城市：結城まちづくりファンド
本事業における活用想定業務（活用主体）	▶ 施設整備全般（官民共同事業体）

5. LABV 方式の導入に向けたポイント

本章では、本事業に LABV 方式を導入する場合に想定される主な課題及びその対応の方向性について整理する。

LABV 方式は、公的不動産の有効活用と持続可能なまちづくりを推進する手法として期待される一方、その制度的特徴から、事業の初期段階においていくつかの実務的課題が想定される。本事業への導入にあたり重要となる論点は、主に以下の 3 点に整理できる。

① 事業主体（担い手）の発掘・形成

LABV 方式の導入には、官民共同事業体に出資のうえ事業に参画し運営を担う民間事業者の存在が不可欠である。しかし、制度としての新しさや対象事業の難易度等から、こうした役割を担う民間事業者が限られることも多い。本事業についても、事業開始時から大きな収益を得ることは難しく、一定の期間をかけて事業性を高めていく必要がある。そのため、民間事業者には短期的な利益追求のみならず、地域の発展や活性化といった中長期的な視点からの関与が求められる。こうした点を踏まえ、事業化の検討と併せて、地域事業者を中心に地域の発展・活性化に長く携わってくれる民間事業者を探して事業への参画を促し、事業主体の形成を進めていくことが重要となる。

② 資金調達手法の多様化

LABV 方式では、公的不動産の現物出資により公共の財政負担を軽減できる可能性がある一方、事業実施に必要な資金の多くを、民間事業者からの出資や金融機関からの融資により調達する必要がある。しかしながら、民間事業者の資金力や対象事業の市場性・収益性等の条件によっては、必要な事業費の確保が容易ではない場合も想定される。そのため、出資や融資以外の資金調達手法についても、あらかじめ検討しておくことが重要である。

③ 不動産取得税の課税を踏まえた検討

LABV 方式において、官民共同事業体が公共から公的不動産を現物出資により取得する場合、不動産取得税が課税される可能性がある。そのため、LABV 方式による事業化を検討するにあたっては、不動産取得税の課税による影響をあらかじめ見込んで、事業内容や事業スキームを検討する必要がある。

上記の論点について、本調査における検討内容を以下に示す。

5-1 事業主体（担い手）の発掘・形成

事業の検討段階から地域事業者を巻き込み、参画を促進するための方策として、国土交通省が推進する「エリアプラットフォーム」を参考に、本調査において市内事業者を中心とする「村上版エリアプラットフォーム」の設立に向けた取組を検討・実施した。具体的には、「エリアプラットフォーム（仮）設立準備会」（以下「準備会」という。）を設置し、計4回の開催を重ねる中で、村上駅周辺まちづくりの将来像や本事業の内容、LABV方式の考え方、市内事業者の関わり方等について段階的に共有及び意見交換を行った。

これにより、本市と市内事業者、また市内事業者同士が連携して事業を推進していくための基盤を形成するとともに、将来的なLABV方式による事業化や、官民共同事業体の形成へと発展させていくことが狙いである。

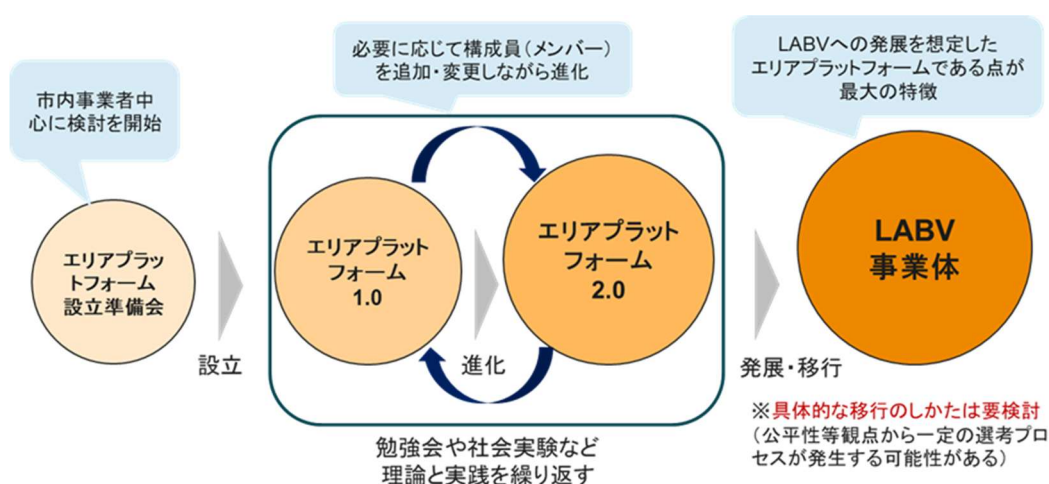


図 5-1 エリアプラットフォームから LABV への発展イメージ

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

(1) 第1回準備会

① 開催概要

日時	2025 年 9 月 25 日（木）17：00～18：30
場所	村上市役所本庁 5 階第 5 会議室
参加者数	26 名（市内事業者 13 名、新潟県 1 名、村上市 6 名、アドバイザー 6 名）
内容	1. エリアプラットフォーム設立準備会の説明 2. エリアプラットフォームに関する質疑応答・意見交換 3. 今後の予定の確認
開催風景	 出所) 三井住友トラスト基礎研究所撮影

② 結果概要・考察

第1回準備会では、LABV 方式による事業化を視野に入れたエリアプラットフォーム（仮）設立の趣旨を説明するとともに、本事業の背景及び検討の方向性について市内事業者と共有した。あわせて、計画検討の初期段階から市内事業者が関与することの意義について説明し、今後の検討プロセスへの理解を促した。また、今年度の準備会において重点的に検討を進めるテーマとして、「組織づくり」及び「村上駅周辺まちづくりの将来像を示すエリアビジョン（以下「エリアビジョン」という。）づくり」の2点を提示し、意見交換を行った。

その結果、村上駅周辺の将来像について、本市主導ではなく市内事業者の主体的な関与のもとで具体的なイメージや実現に向けた取組の方向性を検討していくことについて理解が得られた。

市内事業者からは、エリアプラットフォームの名称や役割に関する意見のほか、地域の特色を踏まえた目標設定や若い世代を含む幅広い主体の参画を促すべきとの意見が挙げられ、今後の検討に前向きな姿勢が確認された。また、エリアビジョンの策定にあたっては、多様な視点を取り入れながら共通認識を形成していくことの重要性や、市民への早期発信の必要性など、具体的な進め方に関する示唆も得られた。

以上の結果から、第1回準備会は、本取組の基本的な方向性を市内事業者と共有するとともに、今後の検討に向けた共通の土台を形成する機会となった。

(2) 第2回準備会

① 開催概要

日時	2025年11月6日（木）14：30～16：30
場所	村上市教育情報センター 2階多目的研修ルーム
参加者数	20名（市内事業者10名、地域金融機関2名、村上市4名、アドバイザー4名）
内容	1. エリアプラットフォーム設立規約及びエリアビジョンに関する説明 2. グループワーク 【テーマ】 ① 皆さんが思う「村上らしさ」とは？ ② 村上駅周辺まちづくりの「合言葉」
開催風景	 出所）三井住友トラスト基礎研究所撮影

② 結果概要・考察

第2回準備会では、エリアビジョンの検討に向けて、村上駅周辺エリアの将来像や目指すべき方向性について具体的な議論を行った。市内事業者が主体的に意見を出し合えるよう、事前アンケートを実施するとともに、グループワーク形式による意見交換を行った。

事前アンケートでは、村上駅周辺エリアの理想像として、「日常的に利用できる利便性の高い場所」とであると同時に、「村上らしさを感じられる拠点」とする意見が多く挙げられた。また、「市民及び来訪者双方にとって居心地のよい滞在空間や交流の場」を求める意見が多く見られ、地域の日常利用を基盤としながら外部からの来訪を自然に受け入れる場としての期待が確認された。

グループワークでは、「村上らしさ」及び「村上駅周辺まちづくりの『合言葉』」をテーマに議論を行った。その結果、食文化や自然環境、歴史・伝統、地域コミュニティの結びつきなど、多様な要素が村上らしさを構成する重要な要素として認識されていることが確認された。また、市内外の人々が自然と「村上市や村上駅前に行こう」と思える場となり、人々が緩やかに集い、交流が生まれるエリアを目指す考え方として、「ひとの“杜（もり）”」というキーワードが示された。

本回を通じて、市内事業者がまちづくりの将来像を自らの言葉で考え、議論するプロセスが生まれたことは、単なる意見聴取にとどまらず、担い手形成の観点からも重要な意味を持つものであった。特に、市内事業者が主体的にエリアビジョンの形成に関与することで、本事業への理解の深化及び今後の関与可能性の醸成につながったと考えられる。

(3) 第3回準備会

① 開催概要

日時	2025年12月18日（木）14：30～16：30
場所	村上市教育情報センター2階 会議室 AB
参加者数	22名（市内事業者9名、新潟県1名、地域金融機関2名、村上市4名、アドバイザー6名）
内容	1. エリアプラットフォーム設立規約（案）及びエリアビジョン（案）に関する説明・意見交換 2. 事業内容及び事業手法（LABV方式）に関する説明・意見交換
開催風景	 出所）三井住友トラスト基礎研究所撮影

② 結果概要・考察

第3回準備会では、エリアプラットフォームの具体的な運営を見据えた「村上版エリアプラットフォーム（仮）設立規約（案）」（以下「設立規約（案）」という。）及びエリアビジョン（案）について説明を行い、意見交換を実施した。

設立規約（案）については、将来的な発展可能性を見据えつつ、立ち上げ期の組織として柔軟な運用が可能となるよう配慮しながら検討を進めたものであり、活動目的や運営体制など基本的な事項を整理した内容として提示した。市内事業者からは、過度に形式的な枠組みとせず、事業者が主体的に関わりやすい運営とすることの重要性が示され、今後の活動に向けた方向性について一定の共有が図られた。

また、第2回準備会でのグループワーク結果を基に作成したエリアビジョン（案）については、合言葉や表現方法、イラストの方向性などを中心に活発な意見交換が行われた。市内事業者からは、歴史や文化、食や自然などの地域資源を活かした「村上らしさ」の表現に加え、前向きで主体的な活動を促す内容とすることへの期待が示され、単なるにぎわい創出ではなく、人々が主体的に関わり、新たな活動が生まれる場を目指す方向性が共有された。

さらに、本回では、エリアビジョン（案）の検討の進展を踏まえ、本事業の事業内容及び事業手法としてのLABV方式の考え方について説明を行い、意見交換を実施した。これまでの議論を通じて地域主体によるまちづくりの方向性について一定の共通理解が形成されていたことから、LABV方式についても単なる制度説明としてではなく、市内事業者自身の関与を前提とした事業手法として受け止められる場面が見られた。市内事業者からは、事業者の役割や関わり方、事業の継続性などに関する意見が挙げられ、事業手法への関心の高まりが確認された。

以上より、第3回準備会は、これまでの議論を踏まえて組織運営の枠組み及び将来像の具体化を進めるとともに、LABV方式への理解を段階的に深める機会となった。

(4) 第4回準備会

① 開催概要

日時	2026年1月30日（金）14：00～17：00
場所	村上市生涯学習推進センター2階 大・中会議室
参加者数	22名（市内事業者12名、新潟県1名、地域金融機関1名、村上市3名、アドバイザー5名）
内容	1. エリアプラットフォーム名称の検討 2. 設立規約（案）の確認 3. エリアビジョン（案）の確認 4. 今後の進め方に関する意見交換
開催風景	 出所）三井住友トラスト基礎研究所撮影

② 結果概要・考察

第4回準備会では、これまでの議論を踏まえ、エリアプラットフォームの具体的な枠組みと方向性を整理することを目的として、名称の検討、設立規約（案）及びエリアビジョン（案）の最終確認並びに今後の進め方についての意見交換を行った。

名称については、市内事業者から提案された複数の候補案を基に、分かりやすさや参加のしやすさ、将来的な活動の広がりを見据えた使いやすさなどの観点から検討を進めた。その結果、地域内外への説明のしやすさや呼称としての親しみやすさを重視し、「（仮称）村上駅周辺まちづくりプラットフォーム」とする方向で意見が整理された。

設立規約（案）については、第3回準備会での意見交換の結果を踏まえ、現時点における最終案について本市と市内事業者とで確認を行い、おおむねの合意が得られた。あわせて、今後準備会の活動を継続していく中で、正式な設立までの間に必要に応じて内容の見直しを行うことについても共有された。今回確認した設立規約（案）の主な項目は図5-2に示すとおりである。

村上版エリアプラットフォーム(仮)規約(案)の項目

第1条 名称	第9条 構成員の解任	第17条 規約の改定
第2条 目的	第10条 事務局	第18条 雑則
第3条 活動	第11条 会議	(附則)
第4条 構成員	第12条 ワーキンググループ	
第5条 役員及び職務	第13条 経費	
第6条 役員の任期	第14条 秘密保持	
第7条 構成員の選任及び交代	第15条 禁止行為	
第8条 構成員の脱退	第16条 個人情報の取扱い	

図 5-2 村上市版エリアプラットフォーム(仮)規約(案)

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

エリアビジョン(案)については、これまでの議論や市内事業者からの意見を踏まえ下図の案を作成・提示し、市内事業者と最終的な意見交換を行った。その結果、おおむねの合意が得られ、計4回の準備会を通じて積み重ねてきた議論やアイデアが一定の形として整理・共有された。なお、エリアビジョン(案)についても、今後社会実験等の具体的な活動を通じて内容の再検討を行い、必要に応じて具体化や更新を図っていくことを確認した。

非公表

図 5-3 エリアビジョン(案)

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

第4回準備会の最後に、今後の具体的な取組として、他地域事例の視察や社会実験等の試行的な活動に取り組みながら、エリアプラットフォームの正式設立を目指していくことを確認した。また、本事業に LABV 方式を導入した場合の事業スキームのイメージや、エリアプラットフォームから官民共同事業体へ発展していくプロセス、さらに同プロセスへの市内事業者の関わり方についても意見交換を行った。本準備会の目指すところはエリアプラットフォームの設立・活動ではなく、本事業の実施主体になることであり、本会の最後にその認識を改めて共有した。

(5) 準備会の成果及び市内事業者の意識

準備会には、下表に示すとおり多様な業種の市内事業者が参加しており、本事業に対する幅広い関心が確認された。

表 5-1 準備会に参加した市内事業者の業種別構成

業種	事業者数
建設業	2
インフラ（電気・ガス・水道等）	5
小売業	2
観光・飲食	1
製造業	1
福祉	1
専門職	1
商工・観光団体	1
金融機関	1
合計	15

第4回準備会終了後に実施したアンケートでは、準備会への参加意義として、大規模跡地が本市の将来に関わる重要な場所であるとの認識が改めて共有されたことや、市内事業者それぞれの立場や考え方の違いを踏まえながら議論できたことなどが挙げられた。また、人が集いにぎわいのある駅前を目指す方向性について一定の共通認識が見られたことに加え、他地域の事例も参考にしながら「村上らしさ」を活かした駅前のあり方を検討していくことの重要性が示された（表 5-2）。

準備会全体に対する評価については、回答者 10 名全員が「とても有意義だった」または「有意義だった」と回答した。その理由として、本市及び民間事業者それぞれの考え方をオープンに共有できたことや、市内事業者同士の対話を通じてまちづくりへの理解が深まったことなどが挙げられている。

LABV 方式による事業（以下「LABV 事業」という。）への参画意向については、回答のあった 9 名のうち 4 名が「関心があり、条件次第で検討したい」と回答し、5 名が「現時点では判断が難しい」と回答した。現時点で明確な参画意思を示す段階には至っていないものの、検討段階から説明や意見交換を重ねてきたことにより、一定の関心や理解が形成されつつあることがうかがえる。

また、今後の取組に関しては、社会実験の実施による検証や市民への情報発信、先進地事例の視察など、次の段階を見据えた意見が多く挙げられた。これらの意見からは、市内事業者の関心が意見交換にとどまらず、具体的な取組を通じた検討へと発展しつつあることがうかがえる。こうした動きは、将来的な事業化を見据えた担い手の形成という観点からも意義のあるものと考えられる。

以上の結果から、本取組が目指した「検討段階から地域事業者を巻き込み、参画を促進する」という目的については、一定の成果が得られたものと考えられる。

表 5-2 市内事業者へのアンケート結果概要

質問		主な意見（自由既述）	
1. 準備会に参加する中で、村上駅周辺のまちづくりについて新たに気づいたことや印象に残っていること、また「大切にしたい」と感じた点や考えが明確になったことがあればお聞かせください。		【主な気づき】 ・ 駅前跡地の開発は村上市の将来に関わる重要なプロジェクトであり、何が必要かを考える機会となった。 ・ 立場や人によって求めるものや考え方が大きく異なることが共有された。 ・ 人が集いにぎわいのある駅前を目指すという方向性は概ね共有されていると感じられた。 ・ 駅前の将来について、参加者が真剣に考え意見交換できたことが良かった。 ・ 本プロジェクトの現状について理解を深めることができた。 ・ 他地域の事例を知ること、今後の検討の参考となった。 【今後の検討課題】 ・ かつてのにぎわいの再現だけでなく、時代に合った「村上駅ならではの」あり方を検討する必要がある。 ・ 外からの来訪者だけでなく、地域住民にも利用される場とするためのバランスを考える必要がある。 ・ 「村上らしさ」をどのように駅前空間に反映させるかが重要な視点である。 ・ 商店街組織が十分に機能していない現状も踏まえ、今後の検討体制や進め方を整理する必要がある。 ・ 今後の検討においても、状況に応じて柔軟に見直しを行うことが重要である。	
質問	選択肢	回答数	主な意見（自由既述）
2. 準備会全体について、どのような印象をお持ちですか。（選択制）	A. とても有意義だった	4	・ 行政側と市内事業者の思いや考え方をオープンに聞けたことが良かった。 ・ 地域のために皆で知恵を出し合うことができた。
	B. おおむね有意義だった	6	・ 本事業の難しさを知ることができた ・ 意見を言う人が偏っていた
	C. どちらとも言えない	0	—
	D. あまり有意義とは感じなかった	0	—
3. LABV 事業への参画について、現時点での関心度合	A. 関心が高く、参画を前向きに検討したい	0	—

いをお選びください。(選択制)	B. 関心が高く、参画を前向きに検討したい	4	・面白い仕組みと感じたが、自社の関わり方は現時点では未定である。 ・資本力が無いと参画は難しいのではないかと感じた。
	C. 現時点では判断が難しい	5	・自社の関わり方を模索中である。 ・成功事例に加え失敗事例も知った上で判断したいと感じた。
	D. 現時点では関心は高くない	0	—
質問		主な意見（自由既述）	
4. 今後のエリアプラットフォームの取組について、期待していることがあればお聞かせください。また、どのような関わり方であれば参加しやすいと感じるかについても、可能な範囲でお聞かせください。		・社会実験などの試行的な取組を進めながら、具体的な活動を積み重ねていくことが重要。 ・先進地視察や先進事例の関係者の話を直接聞く機会があるとよい。 ・市民から理解・支持される取組として進めていくことが重要。 ・季節ごとの駅前のイメージなど、具体的なビジョンがあるとアイデアを出しやすい。 ・女性や市民団体など、より多様な主体が参加できる場になるとよい。 ・駅周辺事業者だけでなく、他地区の事業者や小規模事業者、個人なども参加しやすい仕組みが望ましい。 ・方向性の検討は少人数で進めつつ、オープンな場を設けて市民の関心や意見を広く集めることが重要。	



図 5-4 準備会参加者の集合写真（第4回準備会）

出所）三井住友トラスト基礎研究所撮影

5-2 資金調達手法の多様化

LABV 事業の成立には、前節で整理した担い手形成と並び、必要な事業資金をどのように確保するかも重要な要素となる。本調査では、資金調達上の課題を整理するとともに、活用可能な資金調達手法について検討を行った。

(1) LABV 方式の資金調達に関する課題

LABV 方式では、事業資金は主に民間事業者による出資と金融機関からの融資によって賄われることが想定されている。この点について、内閣府「事例から学ぶ LABV の活用に向けた解説書」(2025 年 6 月)(以下「解説書」という。)では、次のように指摘されている。

内閣府「事例から学ぶ LABV の活用に向けた解説書」P. 51

⑦ファイナンスの重要性

一般的な公共事業は公的資金で実現されるが、LABV が実施する事業は基本的には民間資金が必要となる。つまり事業の実施、継続に向けては金融面でのバックアップ体制が不可欠といえる。金融機関が事業に関与することは金融支援だけでなく、事業全般に対するモニタリング機能も期待できることから、その役割は非常に重要である。

一方、これまでの検討事例等を踏まえると、民間出資や金融機関からの融資のみで事業費を確保することは必ずしも容易ではない。その要因としては、事業初期から多額の資金を拠出できる民間事業者が限られることに加え、制度としての新規性が高い LABV 方式に対しては、金融機関においても与信判断に慎重にならざるを得ないことなどが考えられる。

また、LABV 方式の利点として「公的不動産を担保として活用することで融資を得やすくなる」との見方もあるが¹³、実際には、対象となる資産が地方の遊休地や老朽施設である場合も多く、担保評価が難しいケースも少なくない。そのため、公的不動産を活用した資金調達の効果が十分に発揮されにくい可能性もある。

(2) 想定される資金調達手法

以上の課題を踏まえると、LABV 事業の成立性を高めるためには、出資や融資といった基本的な資金調達手法に加え、多様な手法を組み合わせることで検討していくことが重要となる。

上述の解説書では、LABV 方式におけるその他の資金調達手法として「クラウドファンディング」や「企業版ふるさと納税」の活用可能性が示されている。以下では、これら 2 つの手法に加え、近年官民連携事業において活用が広がりつつある「まちづくりファンド」を加えた 3 つの手法について、制度概要及び活用可能性を整理する。

¹³ 解説書においても、LABV の優位性の一つとして、「資金調達に際しては現物出資された公有資産を担保とすることも可能であり、金融機関による投融資審査のプラス材料となる。」との記述がある。

① クラウドファンディング

ア. 制度概要

クラウドファンディングは、プロジェクト等の実施主体（以下「資金調達者」という。）が、インターネットを通じて個人・企業・団体等（以下「資金提供者」という。）から資金を募る仕組みである。資金提供者が期待するリターンの内容に応じて、「寄付型」、「購入型」、「投資型」などに分類される。

▼クラウドファンディングの種類

タイプ		内 容
【寄付型】	[Donations]	資金提供者が調達者に寄付
【購入型】	[Rewards]	民法上の売買契約に基づき、資金提供者が資金調達者に資金提供し、物やサービスを受け取る
【貸付（融資）型】	[Lending]	貸金業法上の契約に基づき、資金提供者が資金調達者に対して融資し、元本と利子（利子のない場合もある）の返済を受ける
【投資型】	ファンド形態	[Royalty] 資金提供者が資金調達者と匿名組合出資契約などを締結して資金を提供し、分配等を受ける
	株式形態	[Equity] 資金提供者が資金調達者に株式等による出資により資金を提供し、配当等を受ける

金融商品取引法の規制対象

massolution社 発行「The Crowdfunding Industry Report」、及び金融審議会金融分科会報告「新規・成長企業へのリスクマネーの供給のあり方等について」を参考に事務局作成。

▼クラウドファンディングの仕組み

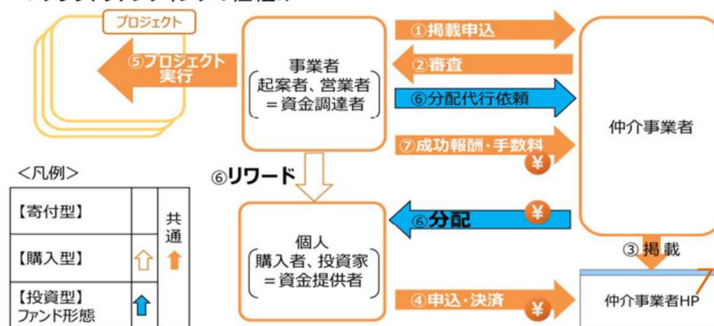


図 5-5 クラウドファンディングの種類と仕組み

出所）内閣官房・内閣府「ふるさと投資」連絡会議、『ふるさと投資』の手引き 概要（2015（平成 27）年 5 月）

寄付型は金銭的な見返りを伴わない支援を前提とするものであり、購入型は商品やサービス等をリターンとして提供する形態である。一方、投資型はプロジェクトの収益に応じた分配や配当等を行うものであり、金融商品取引法の規制を受ける。金銭的リターンが設定できることから、多様な投資家層から資金を集めやすく、比較的規模の大きな資金調達に適している。

また、図 5-6 に示すとおり、事業者が投資家から資金を募り、自ら不動産を取得・運用し、その収益を分配する投資型のクラウドファンディング（不動産クラウドファンディング）は、一般に不動産特定共同事業に該当し、不動産特定共同事業法の規制を受ける。この仕組みは、クラウドファンディングと不動産証券化の要素を組み合わせた資金調達手法として位置づけられる。

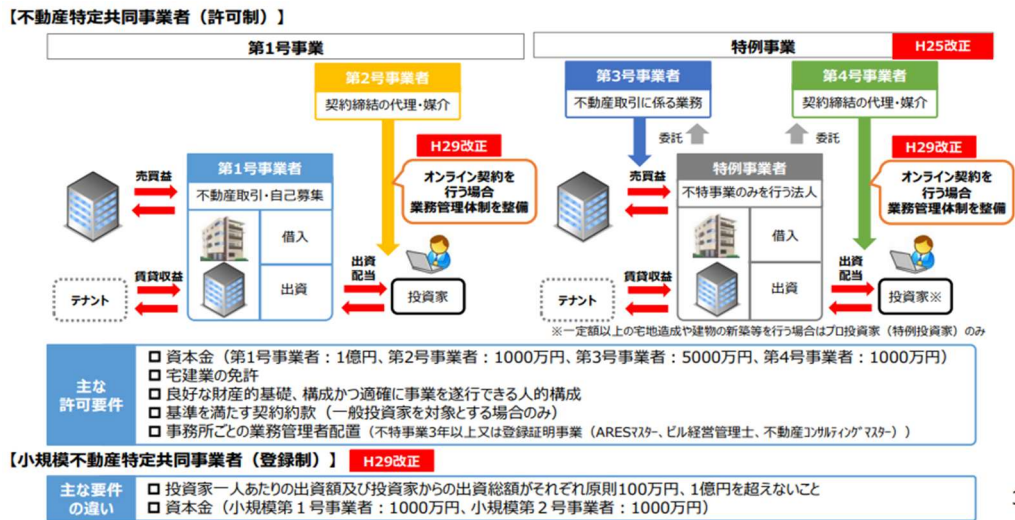


図 5-6 不動産特定共同事業の概要

出所）国土交通省「不動産特定共同事業の利活用促進ハンドブック」（令和7年7月）

イ. まちづくり等への活用事例

公的不動産を対象とした不動産クラウドファンディングの活用事例としては、神奈川県鎌倉市の「旧村上邸再生利活用ファンド事業」が挙げられる。同事業では、公募型プロポーザルにより選定された民間事業者がクラウドファンディングを活用して約900万円を調達し、鎌倉市所有の古民家を改修し、企業研修施設及び地域コミュニティ施設として運営した。これにより、自治体の初期負担を抑えつつ、公的不動産の利活用を実現している。

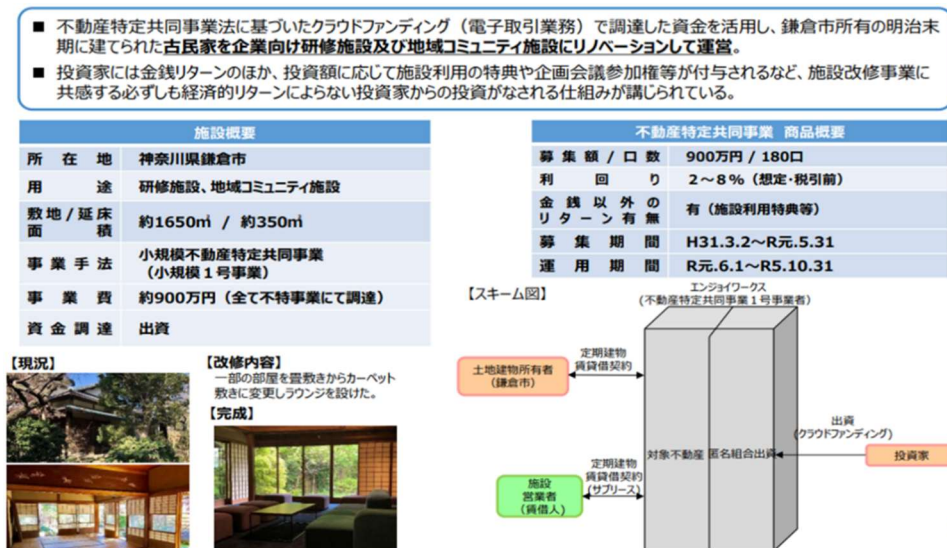


図 5-7 旧村上邸再生利活用ファンド事業の概要

出所）国土交通省「不動産特定共同事業の利活用促進ハンドブック」（令和7年7月）

ウ. LABV 方式への適用可能性

LABV 方式は公的不動産の利活用を主たる目的とすることから、前述したクラウドファンディングの各種形態のうち、最も親和性が高いのは不動産クラウドファンディングであると考えられる。地方公共団体から現物出資を受けた土地や建物を官民共同事業体が整備・運営する際、その一部費用を不動産クラウドファンディングにより調達することができれば、有効な資金調達手法となり得る。

実施にあたっては、官民共同事業体が不動産特定共同事業者等と連携し、プロジェクト単位で資金調達を行うスキームが想定される。また、寄付型や購入型のクラウドファンディングについても、官民共同事業体設立前後の社会実験や試行的な取組など、事業初期における活動資金の確保手段として活用之余地がある。

さらに、事業運営段階においては、地域資源を活用した商品開発や地域ビジネス等の収益事業において、投資型クラウドファンディングを活用することも考えられる。このように、事業フェーズや目的に応じてクラウドファンディングの形態を使い分けることで、資金調達手法の多様化に加え、地域内外の関係者の参画機会の創出や共感形成といった副次的効果も期待できる。

② 企業版ふるさと納税

ア. 制度概要

企業版ふるさと納税は、2016 年度に創設された制度であり、正式名称は「地方創生応援税制」である。国が認定した地方公共団体の地方創生事業（地域再生計画）に対して企業が寄附を行った場合、法人関係税から税額控除を受けられる仕組みである。損金算入による軽減効果（寄附額の約 3 割）に加え、2020 年度の税制改正で拡充された税額控除（寄附額の最大 6 割）が適用されることで、最大で寄附額の約 9 割が軽減される。このため、企業にとっては実質的な負担を抑えながら地域貢献活動に参画できる制度として活用が進んでいる。

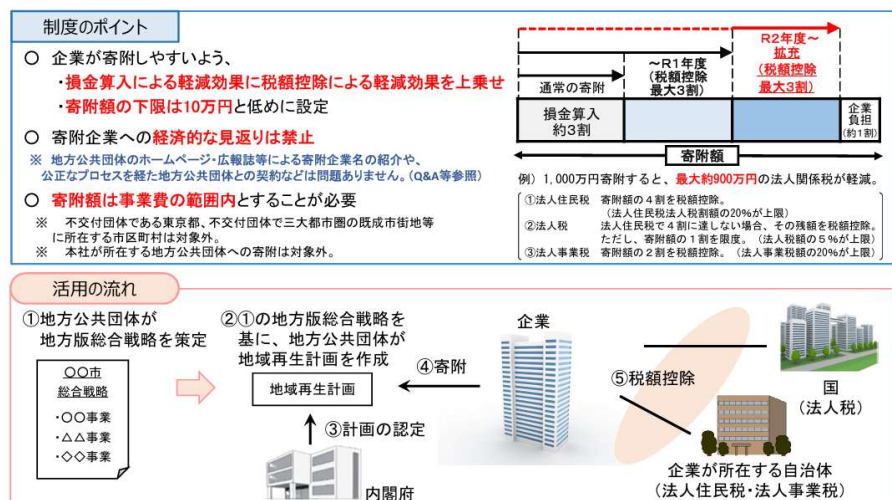


図 5-8 企業版ふるさと納税の概要

出所) 内閣府「企業版ふるさと納税活用事例集～全国の特徴的な取組～」(令和3年3月発行(令和6年12月追加))

イ. まちづくり等への活用事例

北海道夕張市では、都市機能の集約及びにぎわい創出を目的として地域再生計画「コンパクトシティの推進加速化と地域資源エネルギー調査」を策定し、企業版ふるさと納税を活用した資金調達を実施した。総事業費約 14 億円の同計画に対し、株式会社ニトリホールディングス等から 4 年間で総額 5 億円以上の寄附が行われ、2020 年 3 月には図書機能、多目的ホール及び交通結節機能等を備えた複合拠点施設「りすた」が整備された。同施設は地域の交流拠点として機能しており、新規住戸数の増加や雇用創出など、地域活性化への一定の効果が報告されている。



図 5-9 夕張市における企業版ふるさと納税活用の概要

出所) 内閣府「企業版ふるさと納税活用事例集～全国の特徴的な取組～」(令和 3 年 3 月発行 (令和 6 年 12 月追加))

ウ. LABV 方式への適用可能性

LABV 方式において企業版ふるさと納税を活用する場合、当該事業を位置付けた地域再生計画を策定し、内閣府の認定を受けることが前提となる。認定後は、地方公共団体が主体となり企業への寄附の働きかけを行うこととなるが、企業版ふるさと納税では企業が直接的な経済的利益を得ることができないため、寄附による成果や社会的インパクトを適切に可視化し、企業の広報活動や ESG・SDGs への取組として位置付けられるよう工夫することが重要となる。

資金活用方法として、地方公共団体が寄附金を活用して基盤整備等を実施して LABV 事業の前提条件を整える方法と、寄附金を補助金や委託料として官民共同事業体へ交付する方法の 2 つがある。なお、後者の場合、当該事業体は返済義務を伴わない安定的な資金を確保できるため、事業初期の負担軽減や運営費への充当が可能となる。

寄附金への過度な依存により官民共同事業体の自立的な事業運営が損なわれないう留意が必要であるものの、適切に活用することで、特に事業初期における資金負担の軽減や安定的な事業運営に寄与することが期待される。また、企業版ふるさと納税を契機として、地域課題の解決に関心を持つ企業との連携が進めば、将来的な事業展開や取組の広がりにつながる可能性もある。

③ まちづくりファンド

ア. 制度概要

まちづくりファンドは、地域金融機関、地方公共団体、民間事業者等が共同で出資し、地域のまちづくり関連事業に対して投資・融資・社債引受等の形で資金供給を行うファンド型の仕組みである。一般に、特定のエリアを対象とした中長期的な投資を前提としており、駅前再生、歴史的建造物の再生活用、空き家・空き店舗の利活用、複合施設整備、公共空間の活用など、幅広い地域再生事業への活用が想定される。

代表的な仕組みとしては、一般財団法人民間都市開発推進機構（MINTO）がリスクマネーを供給するまちづくりファンドが挙げられる。MINTOは地域金融機関等と連携してファンドを組成し、民間単独では投資判断が難しい案件に対して、劣後出資や長期資金の提供等により投資を促進する「呼び水」としての役割を担っている。

まちづくりファンドには複数の類型があるが、単なる資金供給にとどまらず、対象エリアの価値向上を地域事業者とともに継続的に推進する「マネジメント型まちづくりファンド」も存在する。この類型では、投資だけでなくエリアの将来像の共有や事業者間の連携を促しながら、エリア全体の価値向上を図る取組が行われている。

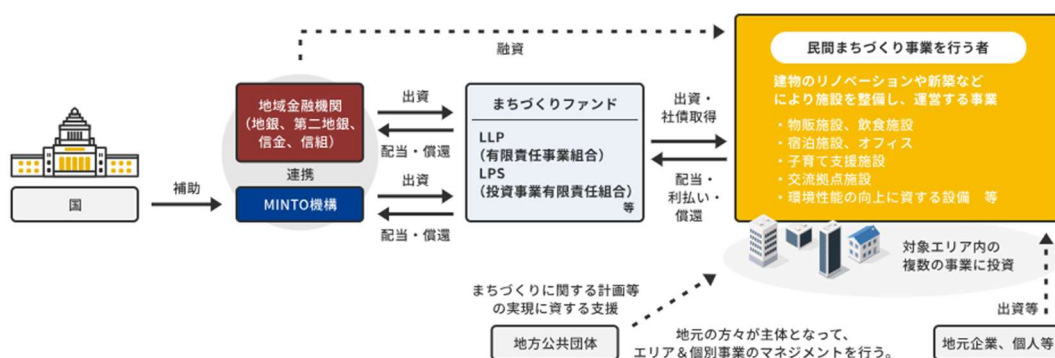


図 5-10 マネジメント型まちづくりファンドのスキームイメージ

出所）一般財団法人民間都市開発推進機構

イ. まちづくり等への活用事例

マネジメント型まちづくりファンドの代表的な事例として、「前橋まちなかまちづくりファンド」が挙げられる。

群馬県前橋市では、市街地機能の低下や空き家・空き店舗の増加といった課題を背景に、中心市街地の再生を目的として、民間主体のまちづくり事業を資金面から支援するまちづくりファンドを活用している。具体的には、2021年3月に、しのめ信用金庫と MINTO の共同出資により、有限責任事業組合（LLP）形態のファンドが組成された。当該ファンドは、2019 年に前橋市が官民連携により策定した「前橋市アーバンデザイン」を基盤とし、民間主体によるエリア再生を促進することを目的としている。

前橋まちなかまちづくりファンドでは、空き家・空き店舗のリノベーションや低未利用地の活用を通じて、商業施設、宿泊施設、交流施設等の整備・運営を支援しており、一定エリア内で事業を段階的に展開することで地域価値の向上を図っている。2023年6月には、第2号案件として複合施設「まえばしガレリア」への無担保社債引受が公表されるなど、中心市街地における民間主導の事業化を後押しする取組が進められている。

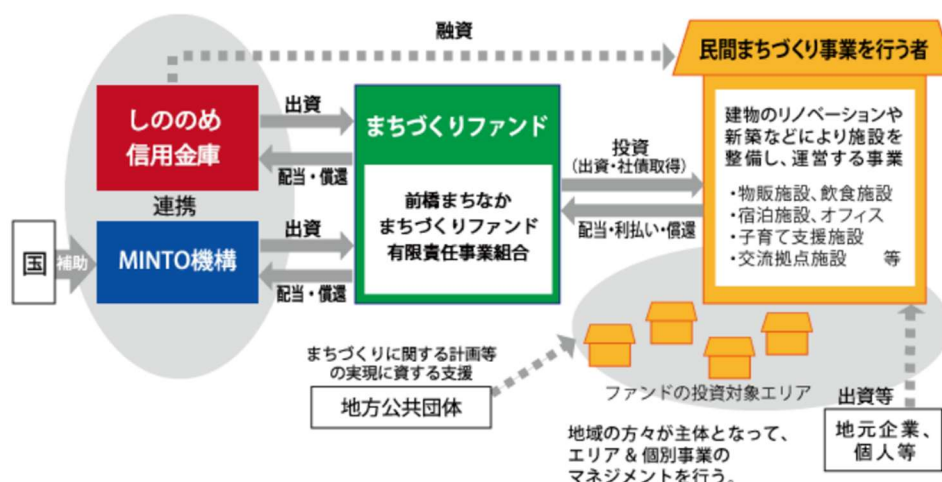


図 5-11 前橋まちなかまちづくりファンドのスキーム図

出所) しのめ信用金庫『『前橋まちづくりファンド』の設立について』

ウ. LABV 方式への適用可能性

まちづくりファンドの中でも、「マネジメント型まちづくりファンド」は、エリア単位の目標設定や事業者間の調整、エリアマネジメントと投資回収を一体的に扱う点において、LABV 方式との親和性が高いと考えられる。特に、施設整備等に必要となる中規模から大規模の資金を調達できる可能性があり、地方公共団体の財政や単独の民間投資に依存しない資金調達手法として位置付けることができる。

また、地域金融機関の関与や MINTO によるリスクマネーの供給により、地域単独では実現が難しい投資案件への対応も期待される。LABV 方式の事業スキームにまちづくりファンドを組み込むことで、事業計画に基づく資金供給が可能となり、公共性と収益性のバランスに配慮した事業の推進につながると考えられる。

以上より、まちづくりファンドは、LABV 方式の整備・実装段階における資金調達手法の一つとして活用可能性があると考えられる。

(3) 本事業における資金調達の考え方

以上の調査結果を踏まえると、本事業に LABV 方式を導入した場合の資金調達については、民間事業者の出資や金融機関からの融資といった基本的な手法に加え、資金の性格や事業の進捗段階に応じて多様な手法を組み合わせることが有効と考えられる。特に本事業では、エリアプラットフォームによる試行的な取組から開始し、段階的に事業を展開していくことが想定される。そのため、各事業フェーズに応じて適切な資金調達手法を選択し、段階的に資金構成を組み立てていくことが重要となる。

本事業における事業フェーズと想定される資金調達手法の関係を、表 5-3 に整理した。

表 5-3 事業フェーズと資金調達手法の整理（案）

資金調達手法	資金の特性	主な資金調達主体	事業フェーズ			
			準備段階	事業化段階	整備段階	運営段階
クラウドファンディング（寄付型・購入型）	共感・参加型	エリアプラットフォーム／官民共同事業体	◎	○	△	○
不動産クラウドファンディング	共感・参加型／投資型	官民共同事業体	×	△	◎	△
企業版ふるさと納税	寄附	本市	△	◎	△	×
まちづくりファンド	投資型	官民共同事業体	×	△	◎	○

※凡例

◎：特に活用が想定される ○：活用可能 △：補完的に活用可能
 ×：一般的には想定されにくい

例えば、エリアプラットフォームによる社会実験の実施や事業化検討などの初期フェーズ（準備段階）では、多額の資金を必要としない一方で、市内外の関係者の理解や共感を形成しながら事業の方向性を検証していくことが重要となる。そのような段階

では、寄付型や購入型のクラウドファンディングを活用することで、小規模な活動資金を確保するとともに、情報発信や本事業への関心・支援の広がりにつなげていくことが期待される。

次に、LABV 方式による事業化を決定し、官民共同事業体の設立や事業計画の具体化を進める「事業化段階」においては、本市が主体となって企業版ふるさと納税を活用し、基盤整備や事業立ち上げに必要な資金の一部を確保することも有効な手法となり得る。

さらに、実際に事業を開始し、施設整備等を行う「整備段階」では、不動産取得や設計・建設の実施等に伴い比較的大きな資金需要が生じることから、不動産クラウドファンディングやまちづくりファンド等の投資型資金の活用が有効と考えられる。

また、「運営段階」においても、官民共同事業体としての事業拡大や施設の追加整備等に応じて、クラウドファンディングやまちづくりファンドを補完的に活用することが考えられる。

このように、事業フェーズ、資金の特性、資金調達主体を踏まえながら複数の資金調達手法を組み合わせることで、LABV 方式による事業の実現可能性を高めていくことが期待される。

5-3 不動産取得税及び登録免許税の課税を踏まえた検討

LABV 方式による事業化を目指すにあたっては、公的不動産の現物出資に伴う不動産取得税及び登録免許税（以下、総称して「不動産取得税等」という。）の課税の可能性を踏まえた検討が重要である。以下では、これらの概要及び本事業への影響や対応の方向性について整理する。

(1) 不動産取得税等の概要

まず、不動産取得税は「不動産の取引に注目し、土地や家屋の購入、贈与、家屋の建築などで不動産を取得（相続などの場合は除く。）した際に、取得した方に対して課される税金」¹⁴である。不動産を取得した者が納税義務者となり、当該不動産の所在する都道府県に納税することになる。総務省によれば、不動産の取得とは、「不動産所有権の取得」を指し、「お金を払ったか（有償）、払ってないか（無償）を問わず、不動産所有権を得た事実」を意味する。本市の不動産取得税を管轄する新潟県は、本報告書作成時点（2026 年 3 月）において、不動産取得税の税率を以下のとおり示している。

不動産を取得した日	不動産の種類と税率		
	土地	家屋 (住宅)	家屋 (住宅以外)
平成20年4月1日から 令和9年3月31日まで	3%	3%	4%

図 5-12 不動産取得税の税率（2026 年 3 月時点）
出所）新潟県

なお、地方税法では、下記のとおり国等に対する不動産取得税の非課税が規定されている。

【地方税法（一部抜粋）】
（国等に対する不動産取得税の非課税）
七十三条の三 道府県は、国、非課税独立行政法人、国立大学法人等、日本年金機構、福島国際研究教育機構及び国立健康危機管理研究機構並びに都道府県、市町村、特別区、地方公共団体の組合、財産区、合併特例区及び地方独立行政法人に対しては、不動産取得税を課することができない。

¹⁴ 総務省「不動産取得税」

次に、登録免許税は「不動産、船舶、航空機、会社、人の資格などについての登記や登録、特許、免許、許可、認可、認定、指定および技能証明について課税」¹⁵される。不動産を取得した者がその所有権の移転登記を行う際に、国へ納税することになる。登録免許税を管轄する国税庁は、本報告書作成時点（2026 年 3 月）において、登録免許税の納税額の計算方法及び税率を以下のとおり示している。

内容	課税標準	税率	軽減税率（措法72）
売買	不動産の価額 （注）	1,000分の20	令和8年3月31日までの間に登記を受ける場合1,000分の15
相続、法人の合併または共有物の分割	不動産の価額 （注）	1,000分の4	—
その他 （贈与・交換・収用・競売等）	不動産の価額 （注）	1,000分の20	—

（注） 課税標準となる「不動産の価額」は、市町村役場で管理している固定資産課税台帳に登録された価格がある場合は、原則その価格です。固定資産課税台帳に登録された価格がない場合は、登記官が認定した価額になりますので、その不動産を管轄する登記所にお問い合わせください。

図 5-12 登録免許税の税額表

出所）国税庁

（2）本事業において想定される影響

LABV 方式により設立される官民共同事業体は、公共と民間事業者の出資による第三セクターであり、制度上、公共とは別の法人として扱われる¹⁶。そのため、官民共同事業体が本市から事業対象地を現物出資により取得する場合、不動産取得税等が課税される可能性がある。

「4-5 事業手法等の検討」で示した3つの事業パターンのうち、パターン2（村上総合病院跡地を LABV 方式、ジャスコ跡地をその他の事業方式で整備・運営する想定）を採用した場合、不動産取得税等の課税対象となり得るのは、村上総合病院跡地内の交流ゾーンの範囲（右図参照）が想定される。

また、参考として、国税庁が公表して



図 5-13 想定される課税対象範囲のイメージ
出所）村上市

¹⁵ 国税庁「No. 7190 登録免許税のあらまし」

¹⁶ 「LABV は、地方公共団体等が公有資産である土地等の現物出資、民間事業者が資金出資や技術・ノウハウの提供を行い設立する官民共同事業体を指すことから、同じく官民が出資して共同事業体を組成し、事業を実施する第三セクターの一類型と位置付けられる。」（解説書）

いる「令和7年分財産評価基準」に基づく大規模跡地周辺の路線価図によれば、2025年時点の村上総合病院跡地南側の路線価は32,000円/㎡となっている。

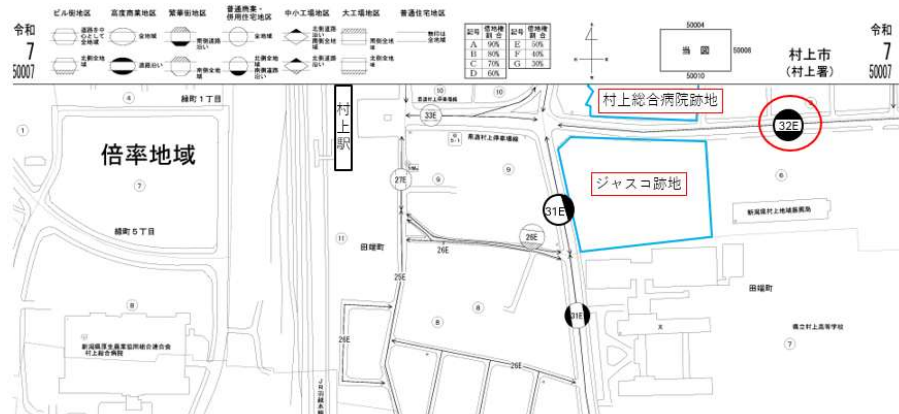


図 5-14 大規模跡地周辺の路線価図（2025 年）

出所）国税庁「令和7年分財産評価基準（路線価図・評価倍率表）」
（三井住友トラスト基礎研究所にて一部加筆）

これらを踏まえると、仮に不動産取得税等が課税される場合には、官民共同事業体の事業初期の資金計画に相応の影響が見込まれる。

(3) 本事業において想定される対応

LABV 方式による事業化にあたり、不動産取得税等の課税に対応するためには、事業化の初期段階から必要な検討を進めることが求められる。

まず、不動産取得税等の取扱いは本市単独で判断できる事項ではないため、事業化に先立ち新潟県と協議を行い、事業への具体的な影響を早期に把握しておくことが重要である。本件は税制運用に関わる事項であることから、当該協議については本市が主体となって調整を行う必要がある。

そのうえで、不動産取得税等の負担をあらかじめ想定し、それを織り込んだ事業内容や事業計画、資金計画等について、本市と民間事業者が共同で検討していくことが重要である。その際、出資や融資に加え、前節で整理した資金調達手法の活用についても具体的に検討しながら、必要な資金の確保の可能性を見極めることが求められる。

これらの検討の結果、不動産取得税等を含む事業資金の確保が困難と見込まれる場合には、官民共同事業体の設立方法や公的不動産の取扱いを含め、事業スキーム全体の再検討が必要となる。例えば、はじめから公的不動産を現物出資するのではなく、まずは官民双方の資金出資により事業体を設立し、事業実施を通じて当該事業体の資金力の強化を図った上で、その次の段階として公的不動産の出資及び LABV 方式による事業化へと移行する方法が考えられる。特に本事業は、村上総合病院跡地とジャスコ跡地という条件の異なる 2 つの対象地を有していることから、この特性を活かした事業展開

を行うことで、より現実的かつ官民双方のリスクを抑えた形で LABV 事業を実現できる可能性がある。具体的には、次のようなステップ及び次頁の図 5-16 に示すスキームが想定される。

ステップ 1 資金出資による官民共同事業体の設立

ステップ 1 における官民共同事業体では、市は土地等の現物出資を行わず資金出資による第三セクターを設立する。なお、当該事業体の会社形態は、出資比率にかかわらず定款により意思決定権限を定めることができる合同会社とする。なお、当該合同会社の定款には、村上駅周辺まちづくりの推進等を主とすることを設立目的として定める。

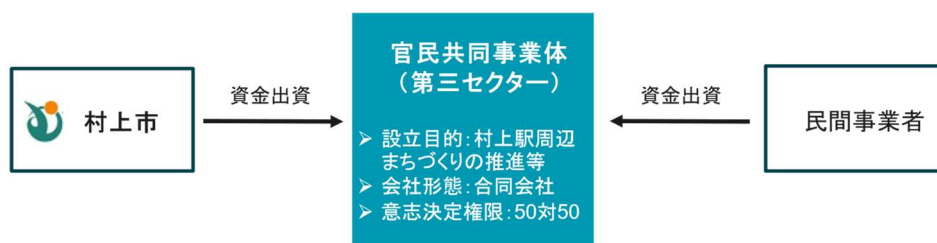


図 5-15 設立する官民共同事業体のイメージ

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

ステップ 2 ジャスコ跡地の先行事業化及び官民共同事業体による実施

2つの対象地のうち、まずはジャスコ跡地における多目的広場の整備・運営について、DBO 方式または従来方式＋指定管理者制度で実施する。その実施主体は上記ステップ 1 で設立した官民共同事業体とすることで、対象地周辺における人流及びにぎわいの創出を図るとともに、村上総合病院跡地での複合施設事業の事業性の向上や民間事業者等の関心喚起といったステップ 3 以降につながる取組を行う。

なお、多目的広場の整備・運営を官民共同事業体に随意契約で業務発注することとなるため、事業内容の精査及び事業費の妥当性の確認を本市が適切に行う必要がある。

ステップ 3 村上総合病院跡地における LABV 方式による事業化及び現物出資の実施

ステップ 2 を通じて事業が安定し、官民共同事業体は一定の事業収入を確保し、財務基盤が強化されることで、不動産取得税等を含む事業資金が確保できる段階になる。その段階において、村上総合病院跡地における複合施設の整備・運営を LABV 方式で実施することとなる。同跡地を本市から官民共同事業体に現物出資し、先行事業で得られた資金を活用して不動産取得税等に対応することとなる。

なお、LABV 方式は事業実施のための手段の一つであり、目的ではないことから、

ステップ 1 及びステップ 2 の事業状況を踏まえ、より効果的な事業手法が認められる場合は、当該手法への見直しを行うことも選択肢として考えられる。

ステップ 4 官民共同事業体（LABV）による事業展開

対象不動産の現物出資が完了した後、官民共同事業体（LABV）が主体となり、官民双方の協力のもとで事業を実施・展開することとなる。不動産取得税等の支払いを含め、銀行借入等を活用して資金調達を行い、施設の設計・建設や維持管理・運営を行う。また、必要に応じて、村上駅周辺にある他の公有地等を活用して新たなプロジェクトを検討及び実施していく。

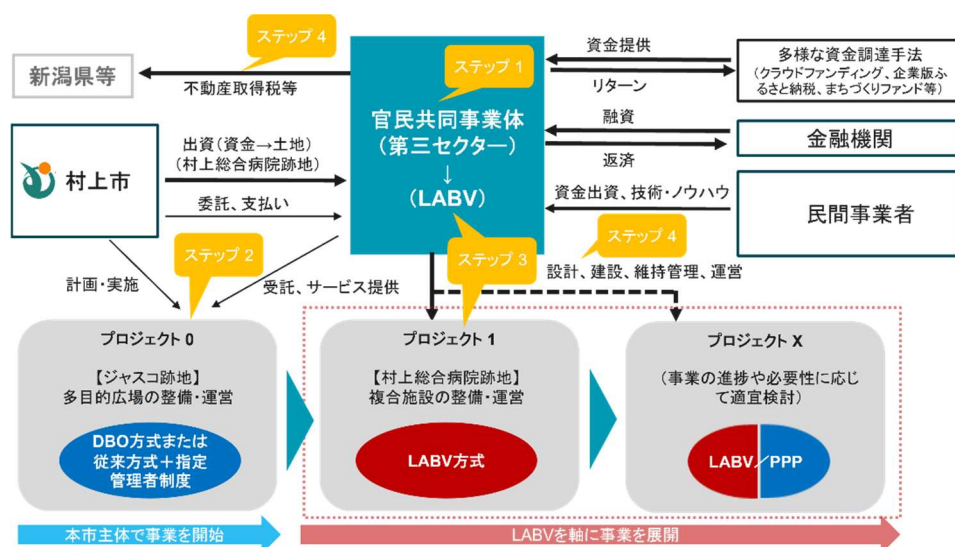


図 5-16 不動産取得税等の影響を踏まえ想定される事業スキーム
出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

6. 今後の進め方

6-1 事業化に向けたロードマップ

今後の事業実施に向けては、図 6-1 に示すロードマップに基づき取組を進めていくことが想定される。

当面は、準備会に参加した市内事業者を中心として、(仮称) 村上駅周辺まちづくりプラットフォーム (以下「プラットフォーム」という。) の設立を目指す。設立後は、他地域の事例視察や大規模跡地を活用したイベント等の社会実験を実施し、取組を通じて得られた知見を蓄積するとともに、プラットフォーム参加者同士の連携を深めていく。

また、本調査で整理したエリアビジョン (案) について、プラットフォームを中心に議論を深め、視察や社会実験等の成果を反映しながら更新を行い、2026 年度中の策定・公表を目指す。策定されたエリアビジョンは、以降の取組を進めるための基本的な指針として位置付け、実現に向けた取組を進めていく。

さらに、本調査結果を踏まえ、プラットフォームにおいて事業内容の精査及び具体化を進める。その後、プラットフォームの組織化の状況や参加者の意見等も踏まえながら、2027 年度に本事業に参画する民間事業者を募集・選定し、2028 年度中の官民共同事業体の設立を目指す。以降は、当該事業体が主体となり事業を推進していくことを想定している。

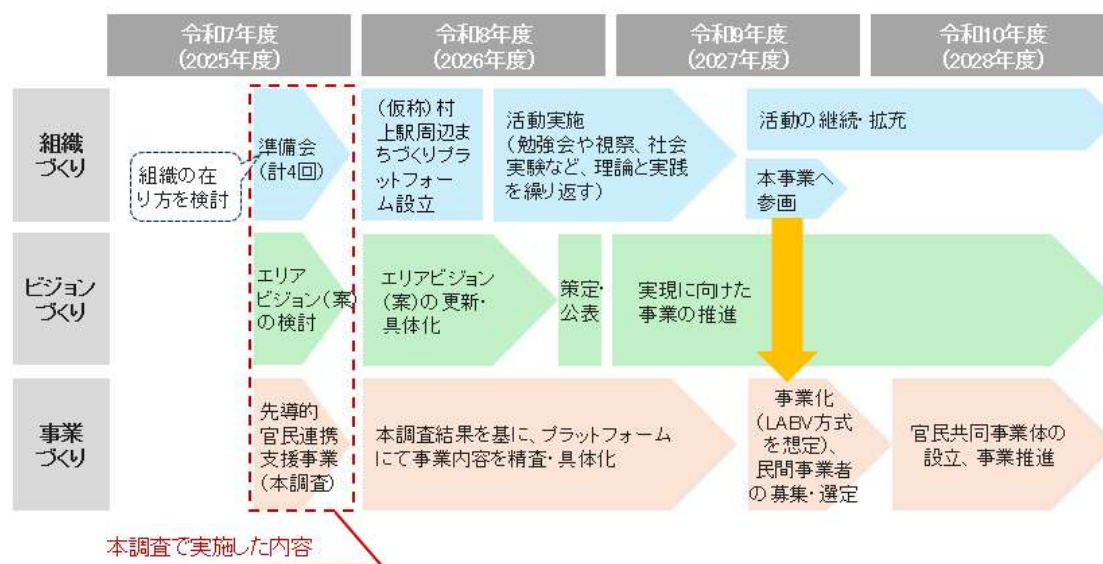


図 6-1 本事業のロードマップ (案)

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

6-2 官民共同事業体の設立に向けたプロセス

本事業に LABV 方式を導入する場合の民間事業者の募集・選定から官民共同事業体の設立までのプロセスについて、想定される具体的な対応事項及びスケジュールを以下に整理する。

(1) 民間事業者の募集・選定

本事業では、プラットフォームが官民共同事業体の基盤となることを想定しているが、プラットフォームに参加する民間事業者がそのまま自動的に官民共同事業体に参画できるものではない。透明性及び公平性の観点から、官民共同事業体を設立する段階で、本市が主体となり、官民共同事業体に参画する民間事業者の募集・選定を行う必要がある。

事業者選定方法の候補としては、官民連携事業にて多く採用されている「総合評価一般競争入札方式¹⁷⁾」や「公募型プロポーザル方式¹⁸⁾」のほか、「公募型オーディション方式」が挙げられる。「総合評価一般競争入札方式」と「公募型プロポーザル方式」は、契約に至るプロセス等に一定の違いはあるものの、基本的な仕組みは類似している。一方、表 6-1 に示すとおり、「公募型オーディション方式」の仕組みや特徴は、それらとは大きく異なる。

本事業に LABV 方式を導入する場合は、事業内容や業務内容について幅広い提案を求めることや、業種等にとらわれず多様な分野から民間事業者の参画を促すことが重要となることから、公募型オーディション方式の活用が有効であると考えられる。

表 6-1 事業者選定方法の比較

手法名 項目	総合評価一般競争入札方式 公募型プロポーザル方式	公募型オーディション方式
特徴	・ 公共が発注者となり、社会資本整備や公共サービスの提供を民間に委ねる方式 ・ 複数の事業者がコンソーシアムを組成して応募 ・ 一つのコンソーシアムを事業者として選定	・ 公共が定めた整備コンセプトを基に民間は自由な提案をすることが可能 ・ 公共側はその提案を受け入れ可能か否かを含めて検討し、事業者を選定 ・ 複数の事業者が選定されるケースが多い ・ 選定後、官民共同事業体設立にむけて、公共と事業パートナーとで協議等を行う

¹⁷⁾ 競争入札の落札者を「入札金額」と「提案内容」で総合的に評価する選定方式。入札公告後の条件変更は原則として不可とされており、交渉不調の場合は再入札手続が必要となる。

¹⁸⁾ 随意契約の交渉相手を「提案金額」と「提案内容」で総合的に評価する選定方式。契約の内容、提案金額、提案内容等の協議・交渉が可能であり、交渉不調となった場合には次点の相手と交渉が可能。

手法名 項目	総合評価一般競争入札方式 公募型プロポーザル方式	公募型オーディション方式
メリット	・一定の参加要件（実績等）を定めることができ、一定水準の業務の品質が確保できる ・業務内容が明確なため、必要となる事業者が漏れることなくコンソーシアムを組成することができる ・一般的な手法で、庁内説明が容易	・事業者は得意分野に絞った業務アイデアの提案が可能 ・公共は事業者提案を基に業務内容を検討することが可能 ・複数企業の選定が可能のため、多くの企業のアイデアや地元事業者を活用しやすい
デメリット	・性能発注としながらも、業務内容に仕様の要素が多い場合は、民間のノウハウや技術を自由に提案がしにくい場合あり	・参加要件をどの程度まで少なくするのかを整理する必要がある ・実施事例は少なく、庁内や事業者への説明に時間を要する
導入に向いている事業の特徴	・事業内容や業務内容が明確に定まっている事業 ・参加する事業者の業種が明確で、実績要件等を設けて一定水準の業務品質を確保したい事業	・事業の方向性は決まっているものの、事業内容や業務内容を明確に定めにくい事業 ・業種にとらわれず、幅広い分野から業務アイデアを集めたい事業

【公募型オーディション方式の概要】

公共と共同事業体を設立する民間事業者（事業パートナー）を募集し、「提案内容」で評価する選定方式。選定においては、提案者の意欲や実績等、定性的な内容が重視される。導入事例は多くないが、応募者は公共が定めたコンセプトを基に担当する業務内容を含め自由な提案が可能であり、公共側は複数の企業または連合体（グループ）を選定することが可能。事業パートナーの選定後、公共と選定された事業パートナーとの間で官民共同事業体設立に向けた協議等を実施する。

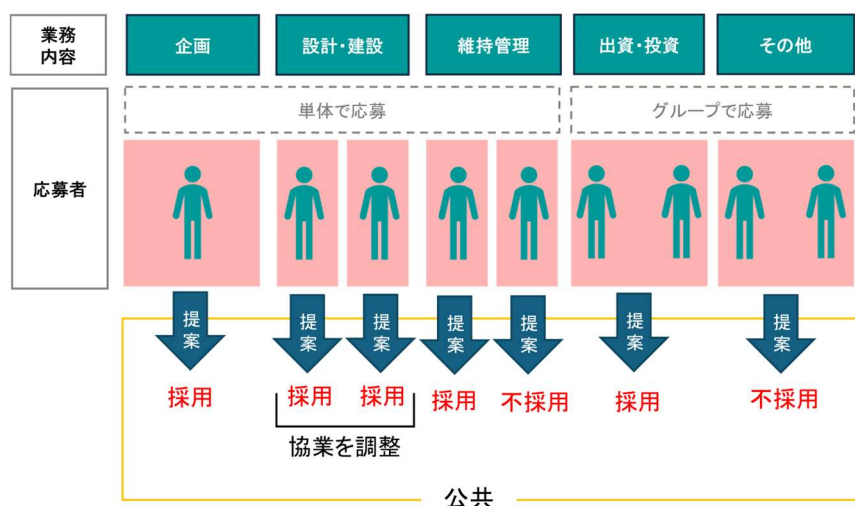


図 6-2 公募型オーディション方式のイメージ

出所）三井住友トラスト基礎研究所作成

(2) 事業計画の策定・合意

民間事業者の選定後、官民共同事業体としての事業計画の策定・合意に関する一般的な検討の流れを以下に示す。ただし、実際の進め方や協議内容については、本市と民間事業者が協議を重ね、当事者間の合意を踏まえながら進めていく必要がある。

なお、個々のプロセスは相互かつ密接に関連しており、必ずしも順序どおりに進むものではない。実際には、試行錯誤を繰り返しながら、徐々に事業計画として具体化されていくものである。そのため、重要な事項については、覚書などを適宜締結し、関係者間で都度の合意内容を明確にすることが望ましい。

また、事業計画の策定は極めて重要なプロセスであり、単に民間事業者に委ねるのではなく、本市も主体的に関与し、官民が一体となって計画を構築していく姿勢が求められる。

① 事業の方向性の検討

本市の意向を民間事業者と共有し、協議を重ねながら事業の理念や目標などの方向性を整理する。そのうえで、官民共同事業体が担う役割や取組を明確にし、本市と民間事業者との間で共通認識を形成することが重要である。

② 事業範囲の検討

事業の方向性を踏まえ、具体的な事業内容を整理する。当初から着手する事業と、中長期的に展開する事業を明確に区分し、段階的に整理することが求められる。特に、多額の投資を要する事業については、事業の方向性との整合性を確認しながら、慎重な計画策定が不可欠である。まずは、小規模かつ柔軟性のある事業から着手し、実績を積みながら徐々に事業範囲を拡大していくことが望ましい。

③ 業務分担の検討

事業範囲がある程度定まった段階で、業務分担の検討を行う。まずは官民共同事業体に参画する民間事業者を中心に業務分担を検討することになるが、不足するノウハウや対応が困難な業務がある場合には、必要に応じて外部企業との連携を検討し、効率的な事業運営を図ることが重要である。

④ 収支計画の検討

収支計画の策定にあたっては、事業実施を担う主要な民間事業者が中心となり、個別業務ごとの収支計画を作成し、それを基にして官民共同事業体全体の収支計画を固めていくことが想定される。なお、収支計画は単年度の収支にとどまらず、中長期的な視点に立って策定することが望ましい。ただし、長期にわたる事業では、収益構造や事業環境の変化が想定されるため、必要に応じて複数のシナリオを準備し、事業開始後も定期的に見直しを行うことで、柔軟かつ持続可能な運営体制を構築することが重要である。

⑤ 資金計画の検討

収支計画が策定され次第、必要な事業費を精査し、それに応じた資金調達方法を検

討する必要がある。事業初期は出資によってその大部分を賄うことが基本となるが、「5-2 資金調達手法の多様化」において整理したとおり、必要に応じて銀行借入やその他の調達手段の活用も視野に入れることが望ましい。特に、外部からの資金調達を検討する場合には、事業計画の実現可能性を資金提供者に説明し、その関心度合いを確認することで、調達の確実性を高めることが求められる。

また、必要な事業費と外部資金調達の規模が確定すれば、必要な出資額も自ずと明確になる。そのため、本市と各民間事業者の出資分担についても、早い段階で具体的に協議し、適切な役割分担を決定しておくことが重要である。

(3) 官民共同事業体の法人形態

① 営利法人と非営利法人

官民共同事業体の法人形態としては、営利法人である会社法上の法人（株式会社や合同会社）や、非営利法人である一般社団法人などが考えられる。

一般社団法人は、事業範囲に制約がなく、制度上は営利事業の実施も可能である。しかし、営利を目的としない法人形態であるため、配当や残余財産の分配が禁止されている。このため、金融機関などからの資金調達が難しいケースが多く、幅広く収益事業を展開する組織には必ずしも適していない。

一方で、収益事業の拡大を視野に入れる場合は、株式会社や合同会社などの営利法人を選択することが適切である。これらの法人形態は、配当や残余財産の分配が可能であるため、利益の計上や資本の蓄積がしやすく、一般社団法人と比べて外部からの資金調達も容易となる。

② 株式会社と合同会社

一般的に、株式会社は合同会社に比べ、多数の出資者からの資金を受け入れ、大規模な事業展開に適している。そのため、「株主平等の原則」に基づき、全ての株主を公平に扱う必要があり、議決権や利益分配は出資比率に応じて決定される。

一方、合同会社は少数の出資者を前提とした小規模な事業運営に適しており、出資者ごとの立場や関心の違いを反映しやすい柔軟な組織設計が可能である。特に、議決権や利益分配のルールを自由に設定できる点が特徴であり、出資比率に関係なく、契約に基づいて意思決定や利益の配分を調整できる。また、定款認証費用が不要で設立コストが低く、手続きも簡便であるため、スピーディーな設立が可能である。

合同会社のデメリットとしては、株式会社と異なり、大規模な資金調達（社債発行や株式上場）ができない点が挙げられる。しかし、合同会社は後に株式会社へ組織変更することも可能であるため、将来的に事業規模が拡大し、多額の資金調達が必要となった場合でも対応が可能である。

官民共同事業体は、本市と民間事業者が出資し、共同で事業を運営する形態を想定している。このように、異なる立場や関心を持つ少数の出資者による柔軟な合意形成

が求められるため、組織設計の自由度が高い合同会社が適していると考えられる。

表 6-2 法人格の比較

	株式会社	合同会社	一般社団法人
根拠法	会社法	会社法	一般社団法人及び一般財団法人に関する法律
事業範囲	定款に定める営利事業	定款に定める営利事業	定款に定める事業 (公益事業、共益事業、収益事業も可)
意思決定機関	株主総会 取締役会	社員総会	社員総会
代表者	代表取締役	代表社員 業務執行社員	理事
議決権	出資比率	1 社員 1 票 (定款により変更可)	1 社員 1 票 (定款により変更可)
配当・残余 財産分配	可 (出資比率)	可 (方法は定款による)	不可
設立費用	定款認証手数料 登記費用	登記費用	定款認証手数料 登記費用

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

(4) 官民共同事業体の組織体制

① 組織体制

想定される組織体制（案）は、図 6-3 のとおりである。

法人格は合同会社を想定し、執行社員会における議決権比率は、持分比率にかかわらず本市 50：民間事業者 50 とし、業務執行者の数も同数とすることが想定される。

ただし、本市の議決権比率や人材の派遣については、様々な選択肢が考えられるため、民間事業者との役割分担に応じて慎重に検討する必要がある。官民共同事業体は、複数のプロジェクトを段階的に実施することが想定されており、事業の進展に応じて本市と民間事業者の議決権比率や役割を柔軟に調整していくことも可能である。

なお、本市から職員を派遣する場合は、本市の職員派遣に関する人事制度に則り対応する必要がある。

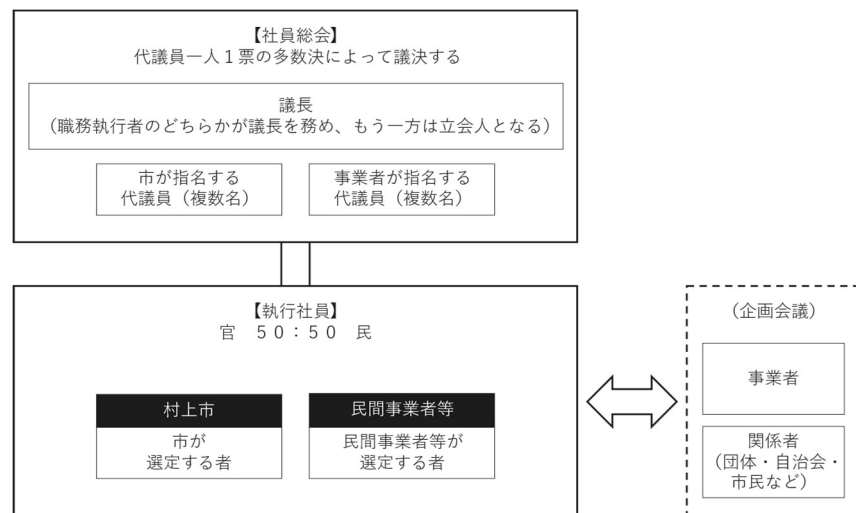


図 6-3 想定される組織体制図（案）

出所）三井住友トラスト基礎研究所作成

② 定款記載事項

合同会社の定款には、絶対的記載事項と相対的記載事項があり、定款自治の自由度が高い合同会社においては、定款の内容が極めて重要となる。特に、議決権や配当の取り扱いを原則と異なる形にする場合には、「別段の定め」として相対的記載事項に明記することが求められる。主な定款記載事項は下表に示すとおりである。

また、合併事業として会社を設立する場合、定款の記載内容に加え、各出資者間で事業や組織の運営方法に関する協定書を別途締結することが一般的である。そのため、当事者間で合意すべき事項のうち、定款に盛り込むべき事項と協定書に記載すべき事項を整理し、適切に区分することが必要である。

表 6-3 主な定款記載事項

内容	
1 絶対的記載事項	
(1) 目的（事業目的）	
(2) 商号（会社の名称）	
(3) 本店の所在地	
(4) 社員の名称及び住所	
(5) 社員全員が有限責任である旨	
(6) 社員の出資の目的及びその価額	
2 主な相対的記載事項	
(1) 持分の譲渡	
(2) 業務の執行	: 業務執行社員を定める場合は規定
(3) 合同会社の代表	: 代表社員を定める場合は規定
(4) 利益の配当	: 配当の決定方法などを定める
(5) 社員の損益分配の割合	: 配当の割合などを定める
(6) 残余財産の分配の割合	: 残余財産分配の割合などを定める
(7) 競業の禁止	: 競業禁止の例外規定を定める
(8) 会社の公告方法	: 会社の公告方法を定める
3 任意的記載事項	

(5) スケジュールの整理

ロードマップ（案）及び上記（1）～（4）の内容を踏まえ、2028年度（令和10年度）中の官民共同事業体の設立を想定した場合のスケジュール（案）を下図に示す。なお、本スケジュール案は現時点における目安であり、実際の進め方については、本市と民間事業者との協議進捗等を踏まえながら、適宜見直していく必要がある。

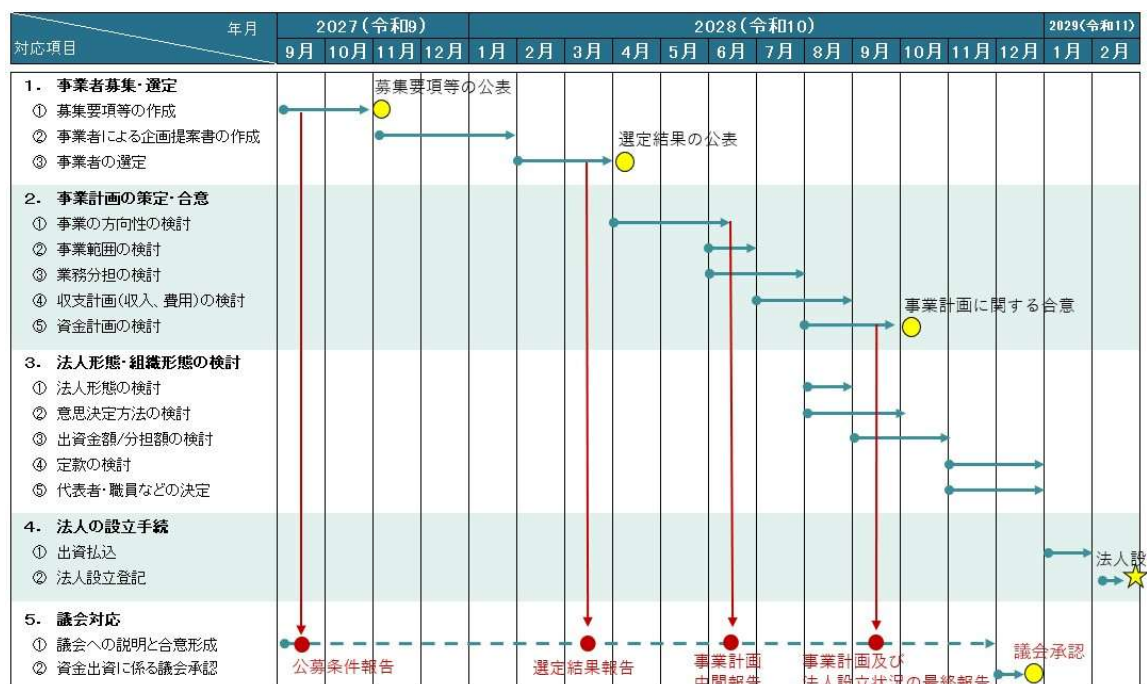


図 6-4 官民共同事業体設立に向けたスケジュール案

出所) 三井住友トラスト基礎研究所作成

6-3 その他に想定される課題と対策

これまでに整理した事項に加え、官民共同事業体の設立及び運営に関して想定されるその他の課題と対応方針を以下に示す。

① 民間事業者との慎重な協議と合意形成

官民共同事業体の設立にあたっては、本市と民間事業者が事業計画や組織形態について十分に協議し、官民それぞれの役割や責任を明確にすることが不可欠である。特に、事業の内容、運営のための組織形態、資金調達の方法は相互に深く関係しており、これらを体系的に整理し、双方の認識を統一することが、事業成功の鍵となる。拙速な合意形成を避け、慎重かつ丁寧に議論を重ねることが求められる。

まずは、本調査結果を基に、プラットフォームでの協議を通じて事業内容の精査・具体化を進めていくことが想定される。例えば、「4-3 導入施設・機能等の検討」において整理した導入施設・機能の構成イメージを踏まえ、官民共同事業体による事業化を前提とした施設構成のあり方や、民間収益施設と公共施設のバランス、資金調達の方法などについて、本市と民間事業者との間で議論を深め、実現可能な事業内容へと具体化していくことが重要となる。

協議の初期段階においては、本市と民間事業者の間に立つ第三者のファシリテーターを配置することも有効な手段となり得る。公共と民間事業者では、立場や行動原理、意思決定のプロセスが異なるため、適切な橋渡し役を設けることで、円滑な合意形成が期待できる。

② 本市の体制整備

官民共同事業体は、複数のプロジェクトを推進することが想定されており、各プロジェクトに応じて官民の役割やリスク分担が異なる。本市は、事業の開始時に限らず、事業運営の各段階においても、出資者や委託者として適切な意思決定を行うことが求められる。

従来の公共事業や官民連携事業では、初期段階における仕様設計や事業者選定のプロセスに公共の業務負担が集中し、事業開始後は事業者主導で運営が進められる傾向があった。しかし、LABV 方式を導入する場合は、事業期間を通じて本市がより能動的に関与し、継続的な意思決定を行うことが不可欠である。そのため、本市は、官民共同事業体の経営に関与する人材の確保や、庁内の連絡窓口の明確化など、円滑な運営に向けた体制を整備し、継続的かつ適切に関与できる仕組みを構築する必要がある。

具体的には、本事業の推進のため現在設置されている「駅周辺未来創造室」を、官民共同事業体との連携や職員派遣を担う中核的な組織として位置づけ、庁内の関係部署との調整や合意形成を円滑に進める機能を持たせることが考えられる。そのうえで、本市から官民共同事業体への職員派遣等を通じて、経営や事業運営に継続的に関与できる体制を整備することが期待される。

③ 議会への適切な説明と対応

LABV 方式により官民共同事業体を設立する場合には、公的不動産の現物出資に関する議案について議会の議決を得る必要がある。また、LABV 方式による事業は、長期的なまちづくりを見据えながら段階的に事業内容を具体化していく特性を有していることから、議会審議の時点では事業の詳細がすべて確定していない場合も想定される。そのため、事業の進捗に応じて適切なタイミングで議会への説明や報告を行い、事業の趣旨や LABV 方式の仕組みについて理解を得ながら事業を進めていくことが重要となる。こうした取組を通じて、議会との信頼関係を構築し、事業の推進に対する継続的な協力を得ていくことが求められる。

④ 市民や市内事業者を継続的に巻き込む仕組みの検討

官民共同事業体の持続的な運営には、市民や市内事業者の理解と協力が不可欠である。本事業では、プラットフォームの設立を起点に段階的な事業化を図ること
で、市内事業者の参画に配慮した推進を行っている。一方で、本事業の特性や重要性を鑑みると、限られた事業者のみで進めることのないよう、市民及び市内事業者全体を継続的に巻き込む視点が重要となる。そのためには、事業の透明性を確保し、進捗状況を広く共有することが基本となる。あわせて、多様な市内事業者の参画を促す観点から、プロジェクト単位での関与や小規模な業務の委託枠を設け、段階的な関与を可能とする環境を整えることも有効である。これにより、将来的な本格参画へとつなげていくことが期待される。

以上