

# 「道の駅」の多様化と 民間提案制度

「道の駅」は制度創設から四半世紀が経過し、これまでに「通過する道路利用者のサービス提供の場」として全国各地に拡大し、令和5年2月現在で1,204駅が登録されている。そのような中で、近年では、観光・防災・地域の拠点等、「道の駅」に求められる役割が多様化してきている。一方で、施設の老朽化、利用者数の伸び悩み等も問題となってきている。このような「道の駅」を核とした地域創生に向けた取組の推進や「道の駅」の抱える課題の解決策として、民間活力の導入が進められている。本稿では、民間提案制度に焦点を当て、今後の「道の駅」の整備・再編におけるその導入のポイントをまとめる。

## 1

### 「道の駅」と地域創生

#### (1) 「道の駅」の新たな展開と地域創生

「道の駅」は、道路利用者の休憩や道路情報の提供等を目的として、一般道路沿いに地方公共団体等によって設置されており、図1に示すように、その登録数は年々増加傾向にある。

そのような中で「道の駅」制度発足当初は「通過する道路利用者のサービス提供の場」としての役割が中心であったが、その後「道の駅自体が目的地」となり、現在では「地方創生・観光を加速する拠点」として、「世界ブランド化」「防災拠点化」「地域センター化」の役割も期待されている<sup>1)</sup>。また、地域創生の拠点として先進的な取組を行っている施設を「モデル道の駅」・「重点道の駅」等として国土交通省が認定<sup>2)</sup>し、全国に周知するとともに、総合的な支援を行っている。地域創生に向けた主な取組として、図2に示すように、地域特性に応じた地域振興、産業振興、雇用創出、地域コミュニティの拡大等が挙げられる<sup>3)</sup>。また、新型コロナウイルス感染症の影響により、「道の駅」の売上減少とともに、地域経済が衰退する中で、「道の駅」を中心とした販路拡大に向け、ネット通販等の拡大に向けた取組も行われている<sup>4)</sup>。

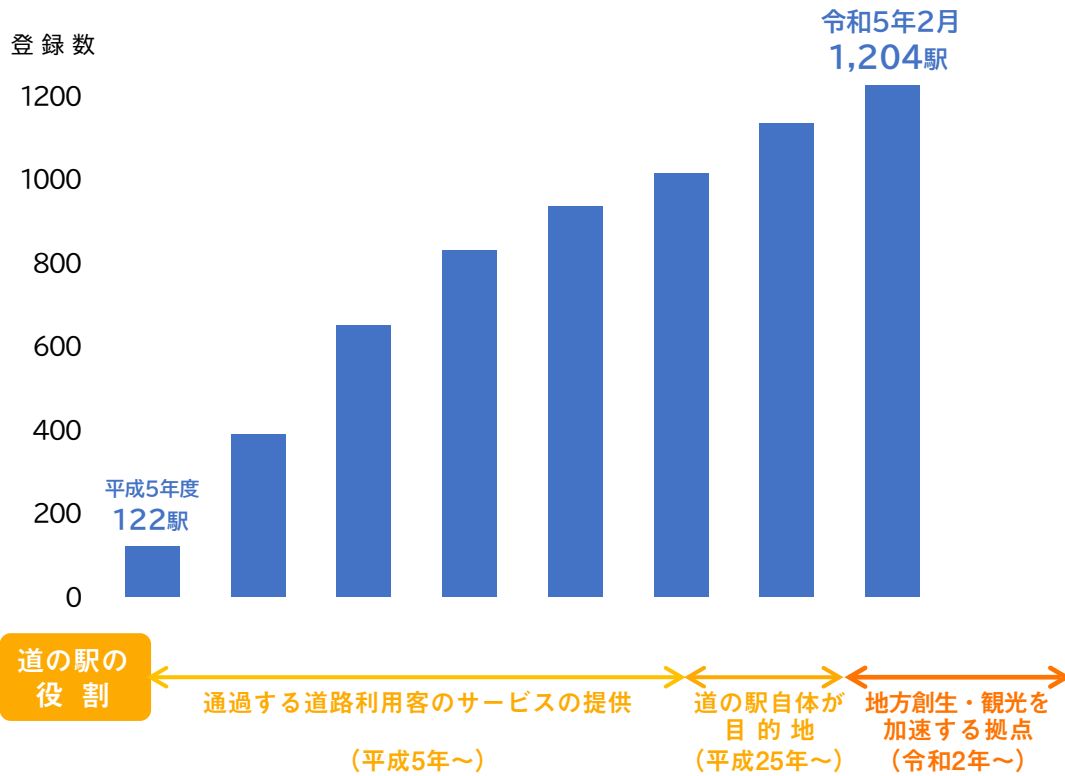


図1 「道の駅」の登録数の推移<sup>5)</sup>と役割

<p><b>地域振興</b></p> <p>観光コンシェルジュの配置による情報発信の強化や「道の駅」を起点とした観光商品の販売 等</p>	<p><b>産業振興</b></p> <p>地元特産品を活かしたオリジナル商品の開発・販売(6次産業化の推進) 等</p>
<p><b>雇用創出</b></p> <p>「道の駅」での従業員確保、地元での加工品製造、地域内調達額の増加等による雇用創出 等</p>	<p><b>地域コミュニティの拡大</b></p> <p>社会福祉サービスの提供 地域公共交通の拠点化 イベントによる交流創出 等</p>

<p>観光発信コーナーでの情報発信</p> <p>道の駅 京丹波 味夢の里</p>	<p>地元特産品を活かした商品販売</p> <p>道の駅 せせらぎの里 こうら</p>	<p>交流創出のためのイベント実施</p> <p>道の駅 川場 田園プラザ</p>
---	---	---

図2 「道の駅」の地域創生への取組例

## (2) 「道の駅」が抱える課題

既に記したように個性ある「道の駅」の誕生や、その役割の多様化が進んできている。その一方で、制度が創設されて以降、中には25年を経過する施設もあり、老朽化に対応した施設の維持管理や機能拡張を見据えた改修・建替えが求められている<sup>6)</sup>。

また、運営ノウハウの蓄積等により利用者を伸ばしている施設がある一方で、地域の人口減少・高齢化、高規格道路の整備等に伴う接道道路の交通量の減少、近隣での競合施設の立地等による立寄りや売上げの減少などにより、運営が困難となる「道の駅」が増えている状況にあり、持続的な運営に向けた改善が求められている。

## (3) 「道の駅」事業における民間提案制度の導入

施設の老朽化に伴う改修・建替えや運営改善は、施設の設置主体が行うことになる。しかし、ほとんどの場合、設置主体は地方公共団体又はそれに代わり得る公的な団体であり、一部を除き、極めて厳しい財政状況にあるとともに施設運営に関するノウハウ・担い手が不足している状況にあるといえる。

このような状況の打開策として、民間活力の導入（民間の資金や創意工夫の活用等）が挙げられる。「道の駅」事業においても、近年ではPFI方式を採用する事業が増えてきている。特に、(2)で示したような課題を有する施設では、事業経営ノウハウや効果的かつ効率的な施設整備・運営ノウハウが不可欠であり、事業の計画策定段階から民間の提案を受けることで、民間事業者にとって運営しやすい施設とすることが重要となる。

そこで、本稿では、事業計画策定段階からの民間活力導入手法の一つである民間提案制度の導入可能性について述べる。

# 2

## 民間提案制度の効果と「道の駅」事業への導入

### (1) 民間提案制度の効果

先に述べたように民間事業者の企画段階からの関わりを実現する制度として、民間提案制度がある。従来の「道の駅」事業では、地方公共団体が施設の計画策定を行い、その後、計画に基づき具体的な事業検討（民間事業者を対象としたサウンディング調査等）がなされてきた。しかし、計画策定後に事業検討を実施する場合、民間事業者の事業に対する参画意欲が低下してしまいやすい、あるいは、事業化のため計画を後から見直すといった手戻りが発生してしまう、等の恐れがある。そこで民間提案制度に基づき、「道の駅」事業に関心のある民間事業者の提案をもとに計画策定と事業化検討を同時に行うことにより、図3に示すように、「計画の質・実効性向上への寄与」「民間事業者の事業参画に対する意欲向上」「スピード感を持った事業化が可能」といった効果が期待される。

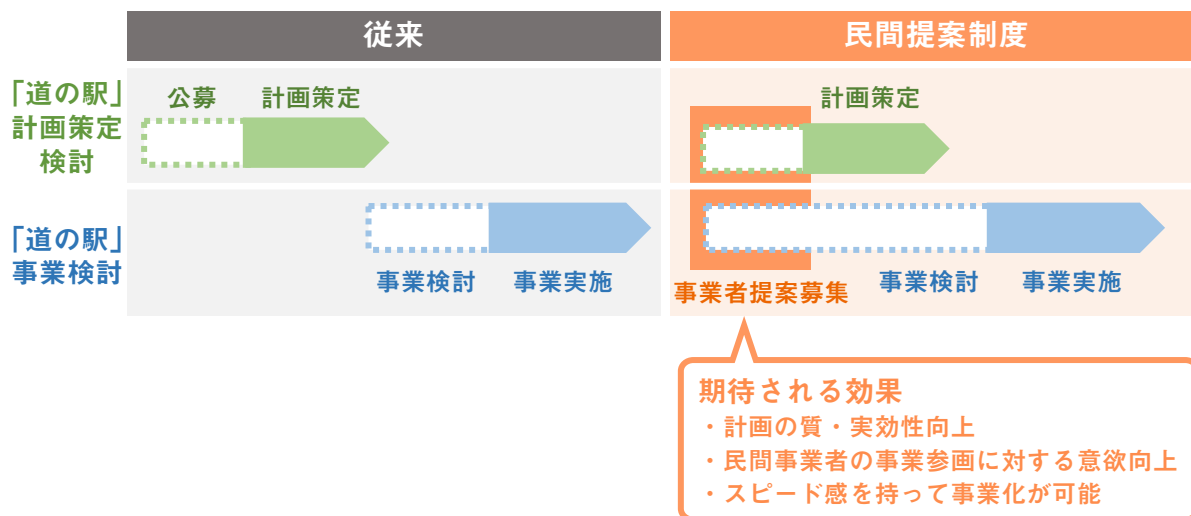


図3 「道の駅」事業における従来の検討と民間提案制度の違い

## (2) PFI法に基づく民間提案制度

民間提案制度には、表1に示す通り、PFI法に基づくものと基づかないものがあるが、PFI法に基づくもののほうが「道の駅」事業の実施に際して重要となる事業内容、リスク分担、費用等に関する事項について詳細な提案を得やすいという効果が期待される。そこで、本稿では、PFI法6条に基づく民間提案の導入を前提とした「道の駅」事業の検討フローとポイントに焦点をあてる。なお、PFI法に基づく制度の課題として、提案における民間の事務負担が大きいことがあげられるが、それに対しては次項に述べる加点制度による対応が考えられる。

表1 PFI法6条に基づく民間提案と法律に基づかない民間提案について<sup>7)</sup>

	PFI法6条に基づく民間提案	法律に基づかない民間提案
目的・概要	民間事業者が公共に代わって、PFI事業に関する特定事業の案、VFM* 評価・計算書等を提案する。	公募や事業リストで対象事業を限定し、民間事業者からアイデアレベルの提案を受け付け、その後の公共での事業化検討につなげる。
提案に係る民間の事務負担	大	小～中
地方公共団体の事務負担軽減	効果大	効果あり

\*VFM (Value for Money) : 支払い (Money) に対して最も価値の高いサービス (Value) を供給するという考え方のことであり、従来の方式と比較し、PFI方式が総事業費をどの程度削減できるかを示す割合のこと

### (3) 民間提案へのインセンティブ

内閣府においても、民間提案の積極的な活用に向けた検討がなされており、地方公共団体における受付体制や情報発信の強化、民間提案に対するインセンティブの付与等の先導的な取組を行う地方公共団体への技術的支援等を実施することとされている。特に、民間提案へのインセンティブに関して、令和4年10月に「公共調達における民間提案を実施した企業に対する加点措置に関する実施要領」<sup>9)</sup>として、PFI法6条に基づく民間提案を実施した民間事業者及び当該事業者を含むグループに対して加点措置を行うこととされている。具体的な加点の考え方として、特定事業選定時のVFMを目安に、寄与度に応じて、民間事業者に付与する配点割合を決めることとされている。

## 3

### 「道の駅」PFI事業における民間提案制度の活用

#### (1) 民間提案制度を導入した検討フロー

本稿で提案する民間提案制度を導入した「道の駅」事業の検討フローを図4に示す。大きな流れとしては、「施設整備方針検討」→「民間提案への準備」→「民間提案の実施」→「施設整備方針の見直し」→「PFI事業としての事業者選定」となる。

特に、一般的な民間提案フローとの相違としては、「民間提案への準備」が挙げられる。民間事業者からの積極的な提案募集や民間提案の円滑な実施のためにも、民間提案への準備が重要となる。また、地方公共団体から民間事業者に対して提案募集を実施することになるため、この時点で民間事業者に魅力的な事業としてとらえてもらい、民間事業者の創意工夫やノウハウを意欲的に提案してもらうことが重要となる。

これらの視点を踏まえた上で、このフローにおいて特に重要となるポイントを、「民間提案への準備」に関わることを中心に次項に示す。

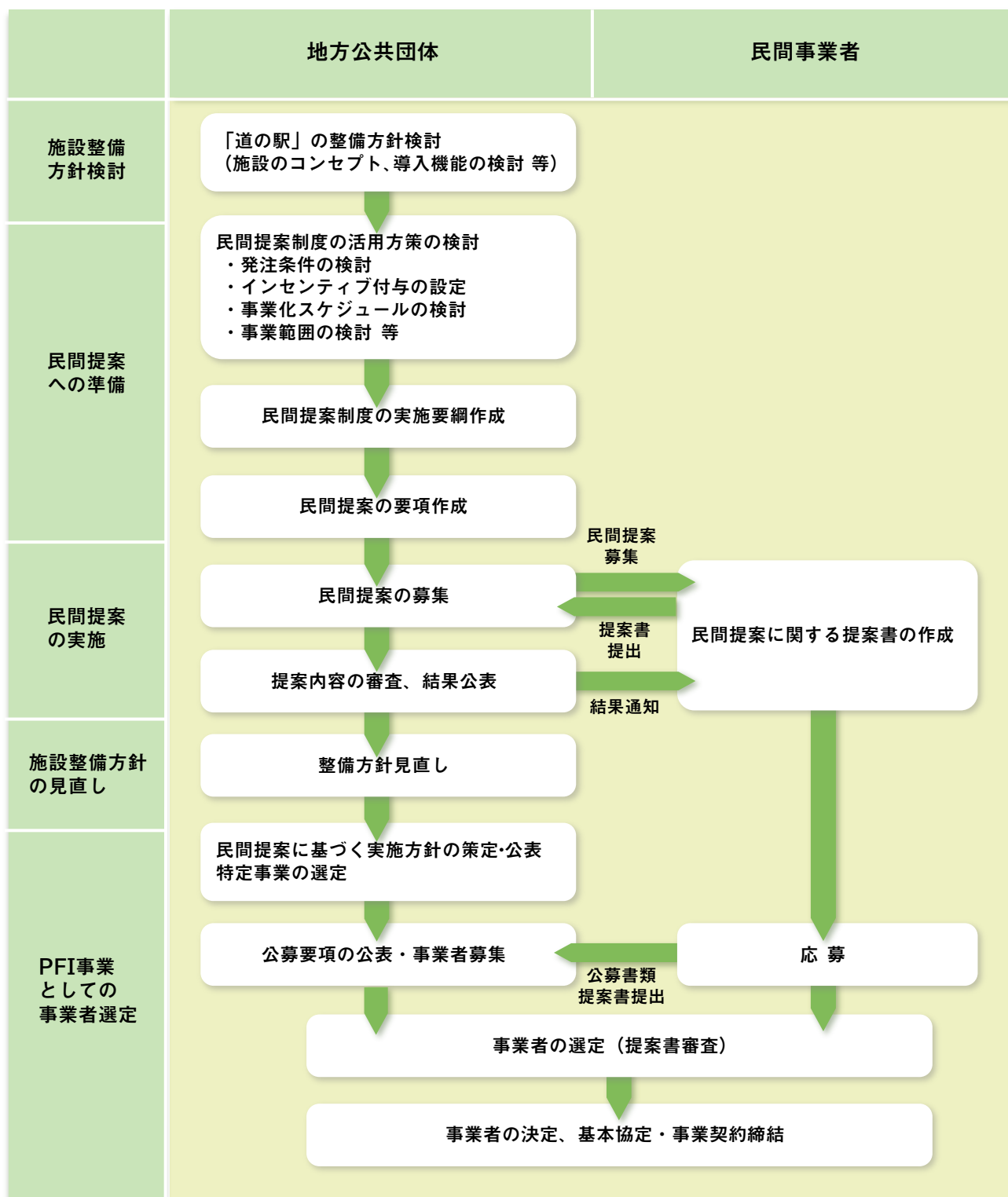


図4 民間提案制度を導入した「道の駅」事業の検討フロー



## (2) 民間提案制度導入のポイント

### ● ポイント1 施設の整備方針検討段階における民間提案募集

近隣の競合施設と差別化を図るには施設の整備方針（コンセプト・導入機能等）が重要となる。まずは、上位関連計画での位置づけ、地域特性、地域の抱える課題等を踏まえ、地方公共団体としてどのような施設を目指すのかを明確にする。その上で、施設の集客力や魅力向上のため、民間事業者の創意工夫やノウハウを早期に反映することが有効となる。そのため、施設整備方針（案）を作成した時点で、民間提案募集を実施する。

### ● ポイント2 インセンティブ付与の設定

民間事業者の提案を受けるため、民間提案制度の具体的な活用方策の検討を行う。その中でも民間事業者のより積極的な参画促進のためには、提案を行った事業者に対するインセンティブ付与の設定が重要となる。その設定方法としては、「事業者選定にあたっての加点評価」が想定される。先に記したように、内閣府から、民間提案に対して、事業者選定において加点することとされている<sup>8)</sup>。また、インセンティブ付与の設定においては、プロポーザルの公平性や競争性が損なわれないよう、インセンティブ付与の程度について留意する必要がある。

### ● ポイント3 民間提案制度に関する実施要綱の作成

PFI法に基づく場合は必須の事項とはならないが、地方公共団体版の「民間提案制度に関する実施要綱」を作成することにより、民間提案に対する庁内の合意形成（庁内の手続きの明確化、民間提案に対する共有等）を素早く行うことができ、円滑に民間提案を実施することが可能となる。

#### 【民間提案制度実施要綱の項目例】

民間提案制度の趣旨、民間提案等に求めるイメージ、実施フロー、民間提案の処理手順（対象事業の公表、事前相談への対応、提案受付の開始、提案書の受理、事前審査・本審査の実施、検討結果の通知、公表）、その他の留意事項（民間提案等に要する費用、民間提案等に対する評価、守秘事項と情報公表）等

### ● ポイント4 民間提案の募集に際しての要項作成

民間提案の受付にあたり、「募集要項」を作成することとなる。記載項目としては「資格要件」「提案の募集・受付」「提案内容の審査・選定」等が想定される。その中でも特に重要となる項目として、「提案内容の審査・選定」における評価項目・基準、提案書の取扱いが挙げられる。提案内容については、施設の整備方針等の見直しや実施方針、特定事業の選定、要求水準書の作成も意識したうえで、「導入機能」「施設配置」「運営上の工夫」「事業計画（施設整備に関する設計・建設費、維持管理・運営費）」「VFMの算出」等の項目が想定される。また、民間事業者からの提案を適正に評価するために、表2に示す「業務遂行技術力」「事業の理解度」「的確性」「実現性」「独創性」「効率性」等の視点での評価項目や基準が想定される。

表2 評価項目と評価基準の例

評価項目例	評価基準イメージ
業務遂行技術力	事業を安定的に担う体制、能力等を有しているか等
事業の理解度	民間提案の趣旨や目的に沿った提案となっているか等
的確性	所与の条件との整合性が図られているか等
実現性	実施方法、スケジュール等は妥当か等
独創性	提案者独自のアイデアを活かした創意工夫が図られているか等
効率性	事業費削減が図られるか等

### ● ポイント5 庁内体制及び評価体制の構築

「道の駅」事業では、整備条件や導入機能によっては関係部局が多岐に渡るため、庁内における情報集約・調整を円滑に担う体制構築を行うことが重要となる。特に、道路管理者と一体型で整備を行う場合等は、事業全体の取りまとめ及び対外的な窓口を明確にしておくことで、外部の関係機関とのスムーズな対応が可能となる。庁内における検討体制の例を表3に示す。

また、民間事業者からの提案内容を適正に評価できるよう、公共政策、建築、事業分野の専門、財務等の外部の有識者を含めた評価体制を構築することも効果的である。外部評価委員会の構成例を表4に示す。

表3 庁内検討体制例

関連部署	役割
道の駅整備室等	全体統括、対外的な窓口等
企画部局等	上位計画の位置づけ等
財政部局等	整備に関する予算等
産業経済部局等	産業振興、観光振興等
建設部局等	接続道路整備、土地収用、開発行為、基盤整備等
農業委員会等	農地転用等

表4 評価体制例

専門	役割	所属等
公共政策	事業全般	大学教授等
建築	施設整備	大学教授等
事業分野の専門	事業運営面	大学教授 道の駅関係者等
財務 (又は法務)	主に事業収支計画 (又は事業契約)	大学教授 公認会計士 弁護士等



# 4

## 今後の展望

「道の駅」は近年多様な役割が求められている中で、老朽化等の影響により、改修・建替えが求められるものが増加する状況にある。これらの課題解決として、民間活力の導入が推進されているが、特に施設の計画策定段階から民間事業者のノウハウを最大限発揮させることが重要となる。

本稿では、それらを実現する制度として民間提案制度について取り上げた。特に、民間提案制度の導入に際しては、「施設の整備方針検討段階における民間提案募集」「民間事業者に対するインセンティブ付与の設定」「民間提案の募集に際しての要項作成」「庁内調整のための体制や適正な評価を行うための体制の構築」等が重要であることを述べた。

「道の駅」事業では、本稿で示したポイントを踏まえた民間提案制度を導入することにより、地域創生にさらに貢献できる事業の実現が期待できると考えている。我々、総合建設コンサルタントの立場からも、今回述べてきたような観点を踏まえ、地域創生の拠点としての役割を担う「道の駅」事業の推進に寄与していきたい。

### 参考資料等

- 1) 新「道の駅」あり方検討会：「「道の駅」第3ステージー地方創生・観光を加速する拠点へー」(令和元年11月18日)  
( [https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/shin-michi-no-eki/pdf00/suggestion\\_3rd\\_stage.pdf](https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/shin-michi-no-eki/pdf00/suggestion_3rd_stage.pdf) )
- 2) 国土交通省：「モデル「道の駅」・重点「道の駅」の概要」  
( [https://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/juten\\_eki/juten\\_eki\\_index.html](https://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/juten_eki/juten_eki_index.html) )
- 3) 藤澤研二：「ブームの「道の駅」は「地方創生」の1つの拠点に成り得るのか?」「江戸川大学紀要」(平成28年)  
( <https://cir.nii.ac.jp/crid/1050564288173856640> )
- 4) 大槻愛、丸川弘晃、高橋瑞季：「「道の駅」の通販/EC」「道路(通巻976号)」(2022年7月号)
- 5) 国土交通省：「道の駅案内」( <https://www.mlit.go.jp/road/Michi-no-Eki/history.html> )
- 6) 千田和明：「道の駅の現状と役割の拡大ー地域活性化や防災の拠点としてー」  
『国立国会図書館 調査と情報—ISSUE BRIEF— No.1021』(平成30年10月30日)  
( [https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11176321\\_po\\_IB1021.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11176321_po_IB1021.pdf?contentNo=1) )
- 7) 内閣府民間資金等活用事業推進室：「PPP/PFI事業 民間提案推進マニュアルについて」(令和4年3月10日)  
( <https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sewerage/content/001471644.pdf> )
- 8) 内閣府民間資金等活用事業推進室：「公共調達における民間提案を実施した企業に対する加点措置に関する実施要領」(令和4年10月27日)  
( [https://www8.cao.go.jp/pfi/minkanteian/pdf/katensochi\\_yoryo.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/minkanteian/pdf/katensochi_yoryo.pdf) )