

さぬき市大串半島活性化に対する答申

平成24年8月

さぬき市大串半島活性化検討委員会

大串半島活性化検討委員会の答申

1. はじめに

大串半島活性化委員会（以下、本委員会と略）は、平成24年4月より、さぬき市大串半島を活性化するための施策について検討してきた。大串半島は瀬戸内海を臨む風光明媚な地域であり、以前から観光地として開発が行われてきた。しかしながら、様々な目的で様々な補助金を使って開発を進めた結果、総花的で特徴のない観光地となってしまった。さらに、温泉宿泊施設やワイナリーなどの施設は毎年累積的に赤字を計上し、市の財政を圧迫している。本委員会では、これらの現状を精査し、どうすれば大串半島を活性化できるのかを議論してきた。以下では、市長への答申として、各委員の意見を整理したものを本委員会の意見として述べたい。

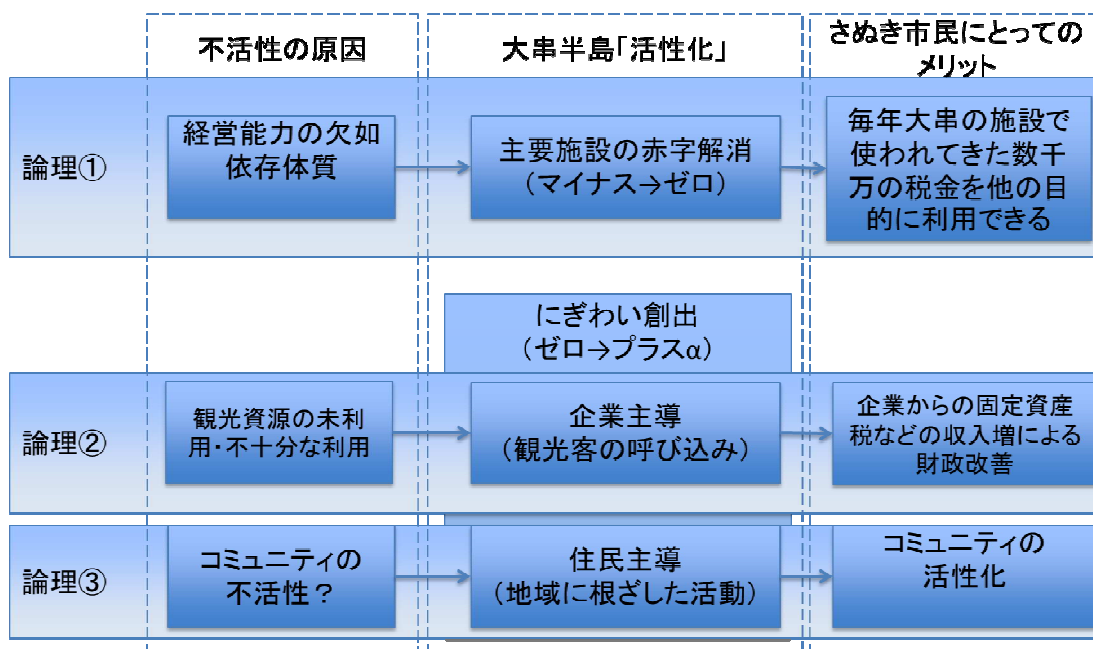
2. 大串半島の「活性化」に対する本委員会の基本的な立場

本委員会では活性化の具体的な施策を検討する前に、そもそも大串半島を「活性化」するとはどういうことなのかについて話し合った。その結果、本委員会では「活性化」について三つの意味を混同し、そのすべてを同時並行で行なおうとして混乱していたことが明らかになった。その三つとは、①大串半島主要施設についての財政健全化と②民間企業の観光客誘致によるにぎわい創出と③住民参加によるにぎわい創出であった。

図1は、これら三つの論理を整理してまとめたものである。この図では、大串半島の「活性化」はそもそもなぜ必要なのかという原因（不活性化の原因：一番左の列）から解き起こし、何をもって活性化と考えるのか（大串半島「活性化」：真ん中の列）を示し、その活性化がさぬき市民にどのようなメリットを与えるのか（さぬき市民にとってのメリット：一番右の列）という論理の流れを論理①と論理②と論理③に分けて示している。結論を先取りすると、本委員会は論理①を本委員会で取り扱う「活性化」と規定し、この活性化に焦点を当てることとする。

なぜ本委員会が論理①のみに問題を絞るのかという理由について述べる前に、それぞれの論理について詳しく説明しておこう。

図1. 大串半島「活性化」の3つの論理



論理①

論理①は、大串半島の現状をそもそもマイナスであると認識することに立脚している。これはあながち間違った見方ではない。後に詳述するが、大串半島の各施設の毎年の赤字の合計額は数千万単位に上っており、市の財政をかなり圧迫しているからである。この問題を引き起こしている主要な原因は、旧来型のさぬき市に依存した経営手法がここ 20 年の公営施設を取り巻く環境変化に対応しきれなくなっていることである。この論理によれば、数千万の赤字を少なくともゼロに近づけることができれば、これまでの赤字補填分の税金を他の公共サービスに振り向けることができるというのが、さぬき市民にとってのメリットである。したがって、大串半島を活性化するには、この論理では大串半島の主要施設（ワイナリーと温泉施設と宿泊施設）の赤字解消とほぼ同義なのである。

論理②

それに対し、論理②は字義通りの活性化である。この立場は、大串半島に人を呼び込み、活気を生み出し、その波及効果でさぬき市を活性化することを目指そうという考え方である。論理②では、大串半島にすでに存在しているにもかかわらず有効に活用されていない観光資源を外部の民間事業者にも利用してもらうことによって、市外や県外の観光客を呼び込もうというものである。それによって、市内の様々な事業者が観光客からの経済的な波及効果が得られるというのが、この論理における市民にとってのメリットである。

論理③

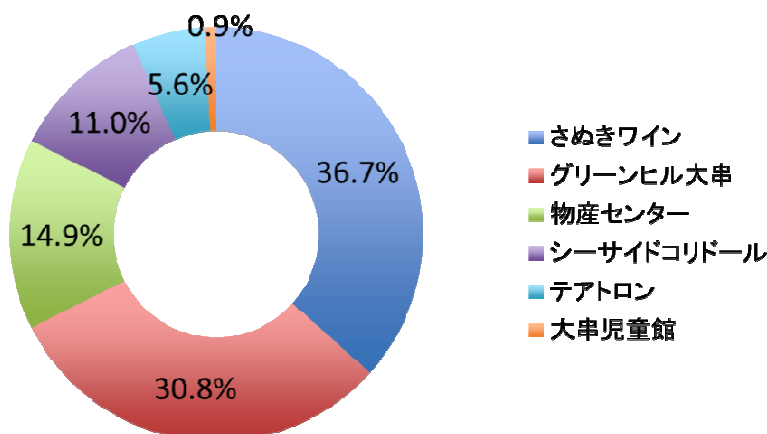
論理③は、論理②とは逆に、観光客を呼び込むのではなく、近隣住民が大串半島に集い、ともに活動することによってコミュニティとしての結束を強め、ひいては地域の活性化につなげようという考えである。

本委員会は、これら 3 つすべての「活性化」について検討し提言することは時間的にも能力的にも困難であると考え、論理①のみをこの委員会で扱う「活性化」として問題を絞り込むこととした。実際には 3 つの「活性化」は相互に密接に関連しているため、一つだけ完全に切り離して考えることはできない。したがって、最終的な提言では、論理①に関する問題の解決を中心に据えながら、すべての活性化がうまく連動するような仕組みを本委員会として提案するつもりである。

3. 「活性化」のボトルネック

論理①の活性化において、具体的に何がどのように問題になっているのかをこの節では確認していこう。

図2 大串半島各施設の赤字額の内訳



*過去3年間の平均赤字額により作成

図2は、大串半島の主要施設の過去3年間の赤字額の内訳を示したものである。この図から、「さぬきワイン」と「グリーンヒル大串」と「物産センター」の3施設が赤字額の80%以上を占めていることがわかるだろう。これは金額にして年間約3000万円をこれら3施設に費やしていることになる。物産センターはさぬきワイナリーに併設され、ワイナリー関連の商品を多く扱っていることを考慮すると、さぬきワインと一体として考えると実にこれだけで大串半島の半分以上の赤字額を占めていることになる。さぬき市が提供している資料を見ると、一見、これらの施設の赤字額は減少しているように見えるが、実質的に赤字額が減少しているわけではない。ワイナリーと物産センターはさぬきワイン（株）の2施設での相互収支を行ったもので、抜本的な改善が行われておらず見かけ上の減少である。グリーンヒル大串は、事業そのものを停止しているがゆえに収入も支出も減ったことによる減少であり、いずれも事業そのものが改善したわけではない。

この3つの施設の赤字を解消するべきであるというのが本委員会の中心となる提言である。結論を先取りするならば、これら3施設を一体として経営してくれる民間事業者を公募することが具体的な提言である。ただし、これを実行するためには、さぬき市にとってもメリットがあるだけでなく、民間事業者にとってもそれなりに魅力的な提案である必要がある。そうでなければ、これまで赤字続きの施設をわざわざまとめて引き受けてもら

うのは難しいだろう。このようないわゆる Win-Win の関係をさぬき市と民間事業者が築くためには、まずこれらの施設を取り巻いている現状とその問題点を整理する必要がある。これらの問題点を事業者にとってペイするレベルにおさめられそうかを検討しなければならないだろう。

本委員会が認識しているこれらの施設の現状の問題点は次の5つである。①経営環境の変化とそれに伴う経営能力とのミスマッチ。②施設ごとの管轄が異なっていること。③施設が老朽化していること。④事業を変更することが困難であること。⑤民間事業者に任せる方法である。

① 経営環境の変化とそれに伴う経営能力とのミスマッチ

これらの施設の開発が計画され実施されたのは、1980年代後半以降のいわゆるバブル期であり、その多くはバラ色の未来を期待して計画されていた。しかしながら、1990年代半ば以降、これらの公共施設を取り巻く経営環境は大きく変化し、公共施設とはいえ福祉的な側面よりも採算が合うかどうかの方が重視されるようになっていった。この変化に伴いこれらの施設を運営する側にも私企業のような経営能力が要求されるようになっていったが、さぬき市を含めた多くの自治体はその要求に十分に応えているとは言い難い状況であった。

このような環境変化に対応するためには、まさに民間の事業者の協力を得る必要がある。ただし、どの程度まで、民間事業者にフリーハンドで経営を任せるかは、後述するように指定管理者制度を含めた委託契約の問題も含め、検討の余地がある。

② 施設ごとに異なる管轄部署

市役所内における施設ごとの管轄が異なっていることは、事業者にとって両方の担当窓口と対応しなければならないことになり煩わしいことだと思われる。現状では、さぬきワインと物産センターは農林水産課、グリーンヒル大串は商工観光課と管轄部署が異なっている。これはさぬき市が改善し窓口を統一することによって、事業者側の利便性を向上させ大串半島全体として統一的な運用ができるようにするべきである。

③ 施設の老朽化

これら3つの施設はすでにかなり老朽化している。特に、旧大串温泉は閉鎖されてから数年が経過しているため、改修するにせよ、改築するにせよ多額の費用が発生する。また、建物の設計の自由度も民間事業者としては気になるころであろう。この部分は、補助金や市の資産の取り扱い方法という点で、条例改正が必要かもしれない。いずれにせよ、後述する公募の際に交渉の余地のある部分である。

④事業内容の変更のむずかしさ

ワイン事業も温泉事業も元々は様々な補助金を利用した事業である。ワイン事業は、農林水産省（新農業構造改善事業）から補助金を得て整備され、さぬき市ワイン加工施設条例によって管理されている。物産センターも同省（産地形成促進施設整備事業）から補助金を得て、さぬき市物産センター条例によって管理されている。グリーンヒル大串は、旧自転車道路協会（サイクリングターミナル事業）から補助金を得て、さぬき市サイクリングターミナル条例で管理されている。大串温泉は、旧雇用促進事業団（野外活動施設事業）から補助金を得て、さぬき市野外活動施設条例にて管理されている。

そのため、もしこれらの事業を変更する場合は、数千万円単位の補助金の返還義務が生じてしまう。したがって、「ワイン」と「温泉」と「宿泊施設」は、たとえ広範囲に活性化計画を募るにせよ変更が難しい項目である。ゆえに、この3つの組み合わせと応用によって魅力的な事業アイデアを提案してもらえようような公募を行なう必要がある。事業を変更したいというアイデアの場合は、少なくとも、補助金返還義務がある間はこれらの事業を継続したのちに事業転換をするという計画か、補助金の返還を回避する（もしくは事業者が肩代わりする）といった計画が必要となるだろう。

⑤事業者への委託方法

現状では、これらの3施設を民間に委託する場合、さぬき市は指定管理者制度を運用する以外に方法がない。指定管理者制度は、一般的に最長5年という契約期間が民間事業者にとって長期の設備投資に二の足を踏ませるボトルネックになっていると言われている。論理①の活性化を目的とするならば、さぬき市としては施設改修費を追加投資するのはなるべく避けたい。したがって、なるべく民間事業者からの投資を引き出す、つまり相手にとって魅力のある委託方法を許容する必要がある。また、大串半島の活性化の問題は中長期的な課題であるので、なるべく民間事業者に安心して長期的な投資をしてもらわなければならない。

これらの理由のため、さぬき市としては指定管理者制度の運用にこだわらず、公共施設等運営権を設定するコンセッション式PFIなどのより民間事業者の自由度（リスク負担）の高い手法も含め、公募の企画提案書を書いてもらう必要があるだろう。

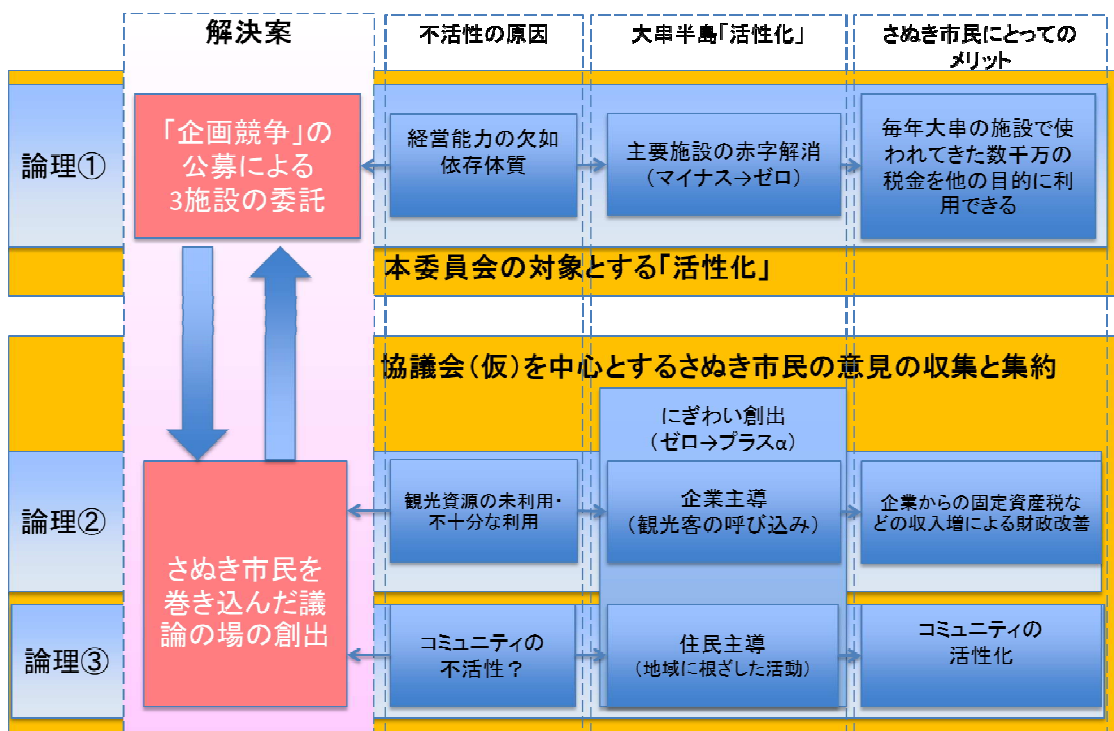
また、本委員会としては、3施設を一括で事業運営してもらうことを提案しているが、さぬきワイナリーは、今年度（平成24年4月）からSA公社を指定管理者としており、その契約が平成29年まで継続されることになっているという実務的な問題が残っている。これについては、この提案に従い実務レベルで速やかに解決することを要望したい。

4. 本委員会からの提案

これらの現状とその問題点を理解した上で、本委員会からの提案は、①「企画競争」の公募による3施設の委託と②専門家とさぬき市民を中心とする協議会（仮）の設置の二つである。

図3は、本委員会からの提案と本委員会と協議会（仮）の役割分担を示したものである。以下では、この二つについて具体的な作業の進め方にしたがって説明していこう。

図3. 本委員会からの提案



4.1「企画競争」の公募

本委員会の提案は、温泉施設と宿泊施設とワイナリーを一体として運営するアイデアを原則的にはフリーハンドで民間から募集するというものである。具体的な手法としては、「企画競争」方式による公募を基本とし、なるべくさぬき市民の意見を反映できるようにオープンな選考を行なえるようなものを考えている。

具体的な手順は次のとおりである。企画提案書を応募者全員に提出してもらおう。企画書は原則公開するが、提案者からのノウハウが含まれることから、公開する内容は提案した事業者の同意を得て行う。本委員会は公募の募集要項の作成まで行なうことを業務として解散する。

4.2 協議会と選考委員会の設置

公募の募集要項の作成を行なった段階で、本委員会は解散するので、公募開始以降の事業者からの企画が集まり、それを選考していくプロセスの実施は別の組織にゆだねることになる。本委員会としては、住民を含めた活性化のアイデア（この場合は図 1 の論理②と論理③も含む）を検討する協議会（仮）と最終的に協議会からの意見（主に論理②と論理③）とさぬき市側の要請（論理①）のバランスを取りつつ企画を選考する選考委員会の二つの組織を作ることを提案する。この二つの組織の役割分担は次のとおりである。

①協議会の役割

協議会の役割は、さぬき市民や、地域活性化関係の有識者や、行政担当者が「大串半島の活性化」についてオープンに議論する場を提供し、選考委員会に対し選考基準を提案することである。協議会は、公募に申し込まれた事業企画を検討し、さらなるアイデア（主に論理②や論理③の観点から）を加えられそうかを検討する。

②選考委員会の役割

選考委員会の最も重要な役割は、各事業者の企画が論理①、すなわち 3 施設の事業改善が企画に盛り込まれており、長期的な実現可能性や持続可能性が高いかを判断することである。これは本委員会がここまで議論してきたように、大串半島活性化の最重要課題であり、かつ応募者が満たさなければならない最低限の必要条件である。

5. まとめ

最後にもう一度、今回の答申の趣旨を整理しておこう。本委員会は、大串半島の活性化が非常に多様な視点から議論されていることを整理した結果、すべてを本委員会において解決することが難しいと判断した。そこで、様々な視点の中でも特に重要性が高いと思われる大串半島の施設の中でも赤字額、つまり税金からの補てん額の大きな3施設を立て直すという課題の解決に注力することとした。この課題を解決するための、本委員会の答申はこの3施設についての「企画競争」の公募を行なうことであった。その際に、さぬき市民も参加しやすい協議会（仮）を設置し、企画の選考になるべく意見を反映することができる仕組みを導入することも提案した。

これらの提案はなるべく速やかに実施に移すことを本委員会としては要望したいが、一点だけ実施に際して注意を喚起しておきたい。実施を速やかに行うことと物事を拙速に決めることは違うということである。公募要領の策定と募集は速やかに行ってほしいが、事業者が応募できる期間とそれらの企画を検討する期間はなるべく長く（といっても平成25年度内くらいをめぐりに）取ってほしいと本委員会は考えている。それは、大串半島の現状が拙速な意思決定の積み重ねの結果であったことの反省としてぜひとも肝に銘じるべきである。

平成24年8月20日

大串半島活性化委員会委員長 **犬飼知徳**