

大崎市地域振興拠点施設のあり方報告書

概要版



令和2年12月

大崎市地域振興拠点施設のあり方検討会議

1. 報告書の構成と策定プロセス

【報告書の構成】

第1章（目的）から資料編（検討経過）で構成

【策定プロセス】

○庁内プロジェクト、若手職員メンバーによる調査及び検討

○オブザーバー（国土交通省東北地方整備局仙台河川国道事務所、宮城県北部土木事務所）からの技術的助言・アドバイス・情報提供

○地域住民及び関係団体との意見交換による地域資源調査の実施



大崎市地域振興拠点施設のあり方報告書

元気なひとと元気な地域をはぐくみ、活躍できる舞台



令和2年12月

大崎市地域振興拠点施設のあり方検討会議

目次

| | |
|---|----|
| 第1章 目的 | 1 |
| 第2章 上位・関連計画 | 2 |
| 第3章 大崎市の現況 | 4 |
| (1) 概況 (①人口, ②自然, ③道路, ④バス交通, ⑤鉄道, ⑥就業人口, ⑦農業, ⑧観光) | |
| 第4章 既存道の駅の整理 | 16 |
| (1) 道の駅の概要 | |
| (2) 道の駅が担うべき役割 | |
| (3) 既存道の駅の役割と評価 | |
| 第5章 地域振興拠点の考え方と地域振興拠点候補地 | 25 |
| (1) 目指す地域振興拠点の考え方 | |
| (2) 地域振興拠点に期待される役割 | |
| (3) 地域の機運の高まり及び意識の醸成 | |
| (4) 住民関与度の比較 | |
| (5) 候補地の選定及び整備コンセプト | |
| 第6章 地域振興拠点の整備手法・管理運営形態 | 65 |
| (1) 整備手法 | |
| (2) 管理運営形態 | |
| (3) 整備費用・維持管理費用 | |
| (4) 財源 | |
| (5) 整備の流れ | |
| 第7章 まとめ | 71 |



あり方検討会議



ワーキング会議



意見交換会(座談会)

策定プロセス

報告書の構成

2. 目指す地域振興拠点のイメージ

食・伝統

農産物販売機能

寄り道

プチ旅行機能

出会い

婚活サポート機能

交流

都市と農村,
宿泊・体験機能

文化

史跡・遺跡

宝の都（くに）・大崎の実現

— ずっとおおさき・いつかはおおさき —

元気なひとと元気な地域をはぐくみ、活躍できる舞台
～みんなの声から始まり、みんなで話し合い、みんなの暮らしに役に立つ～



目指す目標

地域、地域住民が元気になる館（やかた）・空間

観光客が満足する館（やかた）・空間

大崎市流の新しい地域振興の創生

観光 × 産業 × 福祉 × 暮らし

- ① 地元から愛され、親しまれ、誰もが集える愛着のある施設・空間
- ② 地域らしさ、地域の特性（魅力・活力・文化）をアピールする場の構築
- ③ 観光、産業、福祉及び暮らしのコラボレーションの推進
- ④ 「物質的豊かさ」から「心の豊かさ」に転換した暮らしを支える機能の充実
- ⑤ 「見る観光・産業」から「する観光・産業」にシフトする参加型、能動型、複合型及び滞在型観光産業レクリエーションの推進
- ⑥ 広域防災拠点機能を有する災害時防災拠点の整備

温まる

人づくり機能

つなぐ

中間支援機能

育む

子育て支援機能

暮らす

移住サポート機能

支える

地域包括ケアシステム
機能

3. 地域の機運の高まり及び意識の醸成

○地元の人が誇りを持ち、愛される施設、さらには拠点施設の運営を地域主体とする場合は、地域住民の主体性や責任感などを高めていくことが重要になります。

○地域住民の主体性や責任感は、施設の持続的かつ安定的な運営はもとより、維持管理の面からも大変重要になってきます。

丸森町筆甫地区

○買物弱者対策を目的とした直売所と食事処を併設する「住民&支援者出資型店舗 ひっぼのお店ふでいち」を開業している。

○同時に移動販売事業の実施も展開している。

○高齢化が進む地区住民の暮らしを守るとともに、東日本大震災によって人口流出した地域の再生を目指し、開店・運営資金をクラウドファンディングにより調達している。

○地域住民の熱意により開店することができている。

○地区住民が育てた新鮮野菜、山菜やキノコなどの筆甫地区の自慢の農産物を販売し、それらを使ったメニューを地域のお母さんたちが開発し、食事処もオープンさせている。

新潟県上越市安塚区

○特定非営利活動法人自然王国ほその村(全町NPO)は、自然、農業、農村のくらし等を通じて、農村と都市との交流、福祉の増進、農地の保全、環境の保全等の実践事業を行い、中山間地域における模範的な集落づくりを進め、もの、人、情報を有効に活用し、心豊かな魅力あふれる事業展開と集落運営を行っている。

○細野生産組合の「かあちゃんの家」では、村のおみやげとして地元産の団子粉、ヨモギ、笹を材料に、かあちゃんが一つひとつ丹精込めて笹団子をつくり、道の駅「雪だるま物産館」で販売。

○安塚区内で作られた野菜、農産物加工品、米、地酒などを直売しており、地元のおかあちゃんたちが販売を担当しているので、調理方法なども伝授している。



市内に4つめの道の駅をつくる会

○農山村に活気を取り戻し、存続させたいとの熱い思いから、農産物販売施設研究グループ(平成31年5月「市内4つめの道の駅をつくる会」として設立)を立ち上げ、勉強会、先進地視察研修会及び広報誌発行など、地域農業の活性化と世界農業遺産の継承に精力的な活動を行っている。

○現在は、目的に賛同する個人や法人が多く加入しており、話し合いを重ね、都市交流、6次産業化の推進、食育教育、災害支援拠点など、地域の暮らしへのまなざしを大切にしながら、夢から実現に向けた活動を展開しています。



4. 住民関与度

少子高齢社会の進行に伴う人口減少が進む中，人間関係の希薄化や価値観の多様化による地域コミュニティに対する期待の薄れ・事業への参加率の低下・町内会への未加入世帯の増加，さらには防災・防犯，環境保全，自然災害への対応など，それぞれの地域において固有の課題を抱えており，よりきめ細やかな質の高い暮らしを支える機能が求められています。

○地域の機運を高め，意識の醸成を図るためには，住民参加による“地域課題の共有と，将来像や実現目標を創造していく過程（プロセス）”が重要であると考えます。住民関与度が低いと，数年後において高齢化する地域リーダーの存在や施設の担うべき役割のマンネリ化などにより，運営主体の弱体化を招くとともに，維持管理費の増大などの要因が重なり，行政依存傾向が生じる可能性が高くなります。

○企画・建設初期の段階から地域住民との話し合いの場を確保し，地域提案型や各種まちづくり団体との連携による運営体制などについて，丹念に検討していくことが求められます。

5. 候補地の選定にあつての考え方

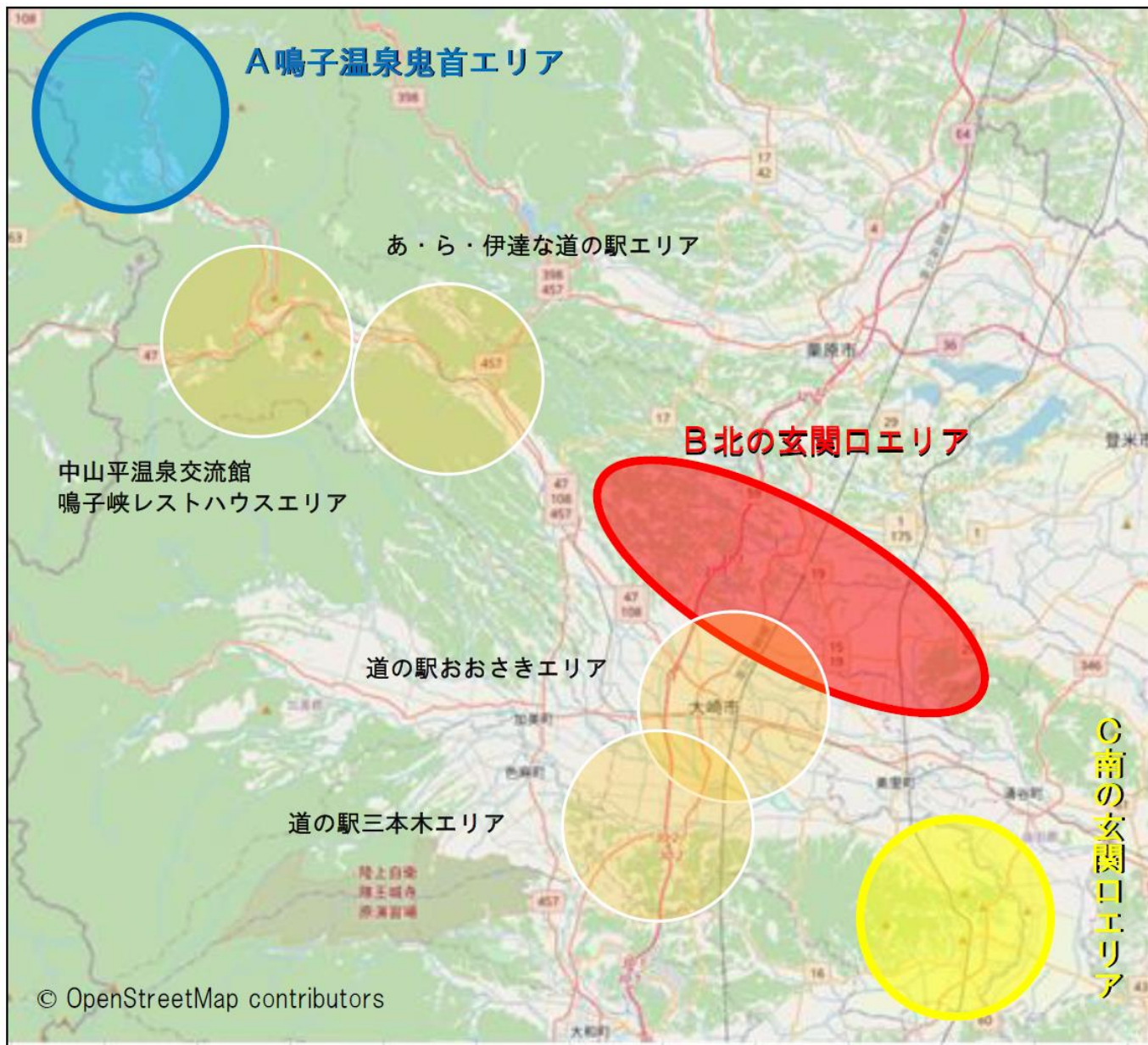
○広大な面積を抱える本市であり、地域ごとに魅力ある観光や食などの地域資源を有しています。地域振興拠点として3つの道の駅があり、道の駅を中心として地域振興が図られていますが、更なる活性化や賑わいの創出に向け、地域振興拠点の空白地帯を探り、その潜在能力を高めるとともに強化できるエリアを選定します。

○選定に当たっては、既存の道の駅や類似機能を有している地域振興施設から一定の間隔を保てることを基本とし、かつ、市内各地に点在する地域振興の空白地帯を連携可能な範囲でグループ化することで、3つのエリアを選定しました。それぞれのエリアの地域振興にあたり、目指すべき方向性等について検討します。

○本市が目指す地域振興拠点は、生活、文化、産業、観光交流等に関する小さな社会・経済の芽を育む拠点としての「場」、地域内外の人々の交流の「場」となることも重要であると考えます。

○地域振興拠点として3つのエリアを候補地として選定しますが、全てのエリアが、必ずしも新たな施設整備を前提とするものではなく、地域特性に応じて、空家や空き地の利用、公民館や駅や図書館といった既存施設との連携、SNSなどのバーチャル空間の活用も含めた拠点整備となることも想定されます。

6. 候補地（3つのエリアを選定）



A 鳴子温泉鬼首エリア

地域福祉 × 暮らし × 観光
拠点イメージ 「～ココで生きる！ココで遊ぶ！～」

温泉や雄大な自然といった従来の魅力だけではない、スキーやキャンプを始めとする体験型観光の発信強化を図り、鳴子温泉を訪れた人が遊ぶ・楽しむための観光拠点としての機能が考えられます。また、鬼首菜や高原大根など特産農産物の販売を通じて地域の活性化を目指すとともに、地域住民の暮らしを支える拠点となることが求められます。

| | |
|-----------|--|
| メインターゲット | <u>地域住民, 観光客, 道路利用者</u> |
| 目指す拠点の考え方 | 【地域の元気を創る機能】 ①地域住民の暮らしの充実 移動販売, 配達, 住民票や各種証明の交付等の行政サービス, 地域交通拠点(デマンド, バスターミナル設置), 農産物販売, 中間支援機能 ②地域福祉の充実 買い物支援, 配食, 移送・外出支援, 安否確認サービス, 温泉を活用したデイサービス, サロン, 農作物の出荷代行, 介護予防教室, 健康教室, 緊急医療情報提供, 地域包括ケアシステム ③地方創生 移住定住サポート, 空家対策, 地域おこし協力隊 【地域外からの活力を呼び込む機能】 ①地域観光・インバウンド観光の推進 都市と温泉交流, 宿泊・体験事業, 旅行会社への販売・PR, 訪日外国人観光客への案内, 地域固有の資源のパッケージ・ネットワーク化 ②産業振興の推進 ダムの利用(日本酒の貯蔵), 商品開発, 6次産業化, コミュニティ・ビジネス ③地域の伝統・文化の継承 伝統芸能の定期的な公開, 市民発表の場 |
| 想定拠点形態 | <u>道の駅型施設による地域振興・にぎわい創出型</u> |
| 近傍交通量 | 国道108号(鳴子温泉字見手野原) 24時間あたり H27実績3,820台 H22実績3,388台 |
| 観光・イベント | 荒雄湖畔公園, 間歇泉, 吹上高原キャンプ場, リゾートパークオニコウベ, 禿岳, 湯沼, ワンデーマーチウォーキングほか |

B北の玄関口エリア 産業（雇用・市場） × 滞在・体験型観光

拠点イメージ 「～ココで稼ぐ！ココで学ぶ！～」

多様な農産物の販売・加工等を通じて、来訪者に本市の食を知っていただくとともに、農業生産者が稼ぐことのできる拠点が考えられます。また、近傍のラムサール条約登録湿地として指定された化女沼と蕪栗沼・周辺水田や、世界農業遺産に認定された大崎耕耕地などの生きた遺産を学ぶ空間として位置付けられることが期待されます。

| | |
|-----------|--|
| メインターゲット | 農業生産者・消費者, 観光客, 道路利用者, 地域住民 |
| 目指す拠点の考え方 | <p>【地域の元気を創る機能】</p> <ul style="list-style-type: none"> ①地域住民の暮らしの充実 地域交通拠点(デマンド, バスターミナル設置), 農産物販売, 中間支援機能 ②地域福祉の充実 サロン, 農作物の出荷代行, 健康教室, 地域包括ケアシステムの構築 ③地方創生 婚活・出会いサポート, 移住定住サポート・移住体験, 空家対策 <p>【地域外からの活力を呼び込む機能】</p> <ul style="list-style-type: none"> ①地域観光・インバウンド観光の推進 都市と農村交流, 農泊・体験事業, 訪日外国人観光客への案内, 地域固有の資源のパッケージ・ネットワーク化, 2つのラムサール条約湿地, スマートIC, 3温泉の紹介とコース選定(鳴子温泉・さくらの湯・三本木(花おりの湯・三峰荘)), 全天候型の子どもの遊び場(休耕田でドロボ遊び) ②産業振興の推進 地元農産物直販所, 新たな特産品・おみやげ品の開発, 6次産業化, コミュニティ・ビジネス, 農業実習生受入れ拠点, 農業への就労支援, 大崎耕耕地市場, 雇用創出の場(個人出店ブース, ハンドメイド) |
| 想定拠点形態 | <u>道の駅型施設による地域振興・にぎわい創出型</u> |
| 近傍交通量 | 国道4号(古川荒谷字新町東) 24時間あたり H27実績25,030台 H22実績27,083台 |
| 観光・イベント | 羽黒山公園, 化女沼古代の里, 蕪栗沼・周辺水田, 加護坊山キャンプ場, さくらの湯, マガンのねぐら入り観察会, ハンドメイドフェスタ, おおさきジャンボ肉まつりほか |

C南の玄関口エリア

能動型観光 × 交流・出会い

拠点イメージ 「～ココで出会う！ココで繋がる！～」

地域住民や道路利用者のみならず，鉄道駅が設置されている地理的特性を生かし，人と人が出会う結節点としての機能を拡充していくことが考えられます。また，大都市仙台圏・石巻圏からの本市への玄関口でもあることから観光やビジネスの繋がりを深め，移住や定住の促進，雇用の場の創出が図られることが期待されます。

| | |
|-----------|---|
| メインターゲット | <u>鉄道利用者(仙台圏域)，イベント参加者，観光客，地域住民</u> |
| 目指す拠点の考え方 | 【地域の元気を創る機能】 ①地方創生 婚活・出会いサポート，移住定住サポート・移住体験(トライハウス) 【地域外からの活力を呼び込む機能】 ①観光レクリエーション インバウンド観光，地域観光・文化コンシェルジュの配置 ②スポーツ観光の推進 健康美容観光・スポーツ観光などの連携による健康産業，観光客と地域住民による交流機会の創出 |
| 想定拠点形態 | <u>イベント対応による地域振興・にぎわい創出型</u> <u>(“館(やかた)”にとられない空間・場の活用)</u> |
| 鉄道との連携 | 鹿島台駅 1日平均乗車人員 H30実績1,620人 松山町駅 1日平均乗車人員 H30実績592人 |
| 観光・イベント | 鹿島台互市，鹿島台わらじまつり，鹿島台駅前モーニングマーケット，鹿島台ビアガーデン，松山コスモス園，コスモスマつり，フランク永井歌コンクール，一ノ蔵蔵開放ほか |

7. 整備手法及び管理運営形態

地域振興拠点として道の駅を整備すると仮定した場合の整備手法及び管理運営形態、整備の流れ等について整理します。

公共で施設を整備し、公共で管理・運営する「**公設公営**」方式と、公共で施設を整備し、民間が管理・運営する「**公設民営**」方式、民間が施設を整備し、管理・運営を行う「**民設民営**」方式があります。

これまでの道の駅の整備及び管理・運営状況を見ると、多くの道の駅が公設民営の方式を採用していますが、新型コロナウイルス感染症の全国的な感染拡大により税収の大幅な減少が見込まれていることに加え、消費の落ち込み、生産者の高齢化や担い手不足、人口の減少など将来的な運営にあたっての不安要素も多くあることから、**従来の方式にとらわれず、民間活力を積極的に活用できる運営方式の採用を検討することも重要**となってきます。

| 運営方式 | メリット | デメリット |
|-----------------------|---|---|
| 公設公営 | <ul style="list-style-type: none"> ・公共目的が直接反映できる。 ・一定の質のサービスが期待でき、公平性、継続が担保される。 ・安定経営指向である。 ・行政施策との連携が図りやすい。 | <ul style="list-style-type: none"> ・収益施設の運営ノウハウがないため、総合的な管理運営が困難である。 ・予算執行の面で、柔軟な対応ができない場合がある。 |
| 公設民営 (管理委託) | <ul style="list-style-type: none"> ・民間ノウハウを活かして、効果的、効率的な施設運営が期待される。 | <ul style="list-style-type: none"> ・管理委託者は施設の管理権限を持たない。 |
| 公設民営 (指定管理者、DBO方式) | <ul style="list-style-type: none"> ・民間ノウハウを活かして、効果的、効率的な施設運営が期待される。 ・管理権限を民間が保有でき、施設管理がより柔軟にできる。 ・長期間にわたって計画的な維持管理ができ、運営・維持管理費用の低減、平準化が図れることから、安全・安心および経済性において優れている。 | <ul style="list-style-type: none"> ・短期間で指定管理者が交代した場合、ノウハウの蓄積を妨げるおそれがある。 ・施設の運営経費が十分に確保されていない場合、利用者に対するサービス低下や地域の雇用に影響を与えることも懸念される。 ・競争が激しく建設、運営費がかなり安くなってしまうことが懸念され、適正な事業費について考察する必要があるとともに、安全かつ安定的な施設運営に対し、公共の関与・責任を明確にすることが必要になってくる。 |
| 民設民営 (PFI方式) | <ul style="list-style-type: none"> ・行政サービスの効率化が図れる。 | <ul style="list-style-type: none"> ・行政がきめ細かく管理・指導を行わないと公共サービスの質の低下を招く可能性がある。 |

8. 整備費用・維持管理費用

近年整備された5つの道の駅の平均整備費用は、計画策定や設計、備品購入、用地買収、工事費用の合計で約12億2千万円となっており、新たな道の駅の整備費用のおおよその目安となります。実際の整備費用は、どの程度の機能を道の駅に持たせるかにより大きく変動することから、機能詳細を検討する基本計画策定時に明らかにすることとなります。

図表 近年の道の駅の事業費

| 名称 | 自治体 | 整備手法 | 設置年度 | 事業費 | 敷地面積 | 駐車場台数 | 建物面積 | 敷地面積単価(1㎡あたり) |
|-----------|--------|------|------|-------------|---------|-------|--------|---------------|
| 伊達の郷りょうぜん | 福島県伊達市 | 一体型 | H29 | 1,300,000千円 | 14,400㎡ | 97台 | 1,377㎡ | 90千円 |
| 米沢 | 山形県米沢市 | 一体型 | H30 | 2,300,000千円 | 21,700㎡ | 148台 | 1,836㎡ | 106千円 |
| かくだ | 宮城県角田市 | 単独型 | H31 | 1,200,000千円 | 17,330㎡ | 138台 | 1,034㎡ | 69千円 |
| おおさき | 宮城県大崎市 | 一体型 | R01 | 600,000千円 | 9,072㎡ | 101台 | 645㎡ | 66千円 |
| はなまき西南 | 岩手県花巻市 | 一体型 | R02 | 700,000千円 | 8,219㎡ | 49台 | 951㎡ | 85千円 |

本市では、公共施設等の全体を把握し、将来のまちの姿を見据え、戦略的・計画的に更新・統廃合・長寿命化等を行い、公共施設等に係るコストと便益を最適な状態で保有、運営、維持するため、長期的な視点を持って公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進していますことから、公設による新たな道の駅の整備においては、イニシャルコストだけでなくランニングコストの観点も含めての検討が必要です。

新たな道の駅を整備する場合、前述した約12億2千万円の平均整備費用に加え、道の駅「三本木」や道の駅「おおさき」の例からも年間4千万円を超える人件費・販売管理費等のランニングコストがかかることが分かっています。多額のランニングコストに耐えられるよう事業継続の視点が非常に重要であり、マーケティングや精度の高い需要予測を基にした整備が求められます。

9. 財源

「一体型」として整備する場合、道路管理者である国土交通省による事業費負担と本市による事業費負担となりますが、具体的な整備費の負担割合については、導入施設の内容及び整備方法等と併せて、国土交通省と協議することとなります。市が負担する事業費を圧縮するため、整備にあたっては、各種補助制度・補助事業を活用することが不可欠となります。

図表 各種補助制度・補助事業の例

| 省庁 | 補助事業名 | 活用想定 |
|-------|--|---|
| 内閣府 | 地方創生推進交付金 | 農産物販売促進施設 |
| | 地方創生拠点整備交付金 | 農産物販売促進施設 |
| 総務省 | 公衆無線LAN環境整備支援事業 | 無料公衆無線LAN |
| 農林水産省 | 農山漁村振興交付金（農産漁村活性化整備対策） | 農産物直売所，農家レストラン，地域特産品の加工体験施設 |
| | 食料産業・6次産業化交付金（加工・直売） | 農産物直売所 |
| 経済産業省 | 電気自動車・プラグインハイブリッド自動車の充電インフラ整備事業費補助金 | EV充電器 |
| | 災害時に備えた地域におけるエネルギー供給拠点の整備事業費 | ガソリン及び軽油等地下タンク |
| 国土交通省 | 官民連携基盤整備推進調査費 | 調査・検討 |
| | 直轄道路事業（交通安全） | 駐車場，休憩施設，トイレ，情報提供施設，案内標識設置，非常用電源設備，簡易トイレ等 |
| | 社会資本整備総合交付金（社会資本整備総合交付金事業） | 駐車場，休憩施設，トイレ，情報提供施設，案内標識設置，非常用電源設備，簡易トイレ等 |
| 観光庁 | 広域周遊観光促進のための観光地域支援事業 | 調査・検討 |
| | 訪日外国人旅行者受入環境整備緊急対策事業（地方での消費拡大に向けたインバウンド対応支援事業） | 情報提供施設，非常用電源設備 |
| | ICT等を活用した多言語対応等による観光地の「まちあるき」の満足度向上 | 情報提供施設，無料公衆無線LAN |

10. 整備の流れ

地域振興拠点として道の駅を整備する場合、基本計画策定に着手してから供用開始されるまでに5年程度の期間を要することが想定されます。ただし、新型コロナウイルス感染症の全国的な感染拡大が、運営主体の決定や事業費等にどの程度の影響を及ぼすのか不透明であることや、農業振興地域の農用地の場合、農地転用や農振除外の手続きが必要であること等から、整備工程は変更となる可能性があります。

基本計画策定時には、運営主体の決定や整備費の縮減、整備方法の選定、地域理解の向上等に向け、関係機関との綿密な意見調整を行うことに留意が必要です。

| 項目 | 1年目 | 2年目 ～ 3年目 | 3年目 ～ 4年目 | 5年目 |
|----------------|-----|-----------------|-----------------|----------------------------------|
| 基本計画策定 | ■ | | | 地域 振興 拠点 施設 供用 開始 |
| 基本設計・実施設計 | | ■ | | |
| 管理運営体制検討 | | ■ | ■ | |
| 用地買収 | | ■ | | |
| 法令に基づく調査・許可申請等 | | ■ | | |
| 建設工事（造成・建築） | | | ■ | |

11. まとめ

本市のさらなる地域の活性化や賑わいの創出に向けて、市内3つのエリアを、その潜在能力を高めるとともに強化できる地域振興拠点の整備候補エリアとして選定したところです。

3つのエリアは、それぞれが特色ある魅力を有しており、地域の実情に応じて異なるコンセプトでの地域振興拠点の形成が期待されますが、それは、施設整備に基づくもののほか、イベント対応などによるものなど、当該エリアにおける特性や優位性を活かせる拠点整備になることを想定しています。

なかでも、北の玄関口エリアについては、「市内4つめの道の駅をつくる会」が設立され住民の寄せる期待が大きい地域となっており、本検討会議が重視している地域住民の関与及び主体性確保のための意識醸成が進んでいることから、他のエリアより先行して基本計画策定に取り組むことができる地域と認識しているところです。

なお、拠点整備の具現化にあたっては、例として掲げる次の項目等の評価が必要になってくるものと考えられます。

- ①地域経済の活性化や地域課題の解決に寄与する「地域振興効果」
- ②メインターゲットとなる利用者層に応じた「導入機能」
- ③路線交通量やアクセスを踏まえた「集客力」
- ④必要用地面積や用地買収コスト算定に基づく「敷地規模」
- ⑤周辺景観や住宅地へ影響を与えない「環境配慮」
- ⑥都市計画区域や農業振興地域、文化財等に係る「土地利用法規制」
- ⑦大規模災害(地震や水害など)を考慮した「災害安全性・地域防災力」
- ⑧精度の高い費用対効果の算出による「事業継続性」
- ⑨地域住民の関与及び主体性確保のための「意識醸成」
- ⑩整備コンセプト及び機能詳細に見合った「運営手法・運営主体」

今後、上述した項目等については、道の駅第3ステージが示すコンセプト、持続可能な開発目標(SDGs)及び新たな社会(Society5.0)等の新たなニーズの前提のもとで、地域が持続し、さらに発展していけるよう検討していくことが求められますことから、基本計画策定時において詳細な検討を加えていただくよう引き継ぐこととし、まとめといたします。