

道の駅整備計画
再検証に関する報告書

令和6年2月

犬山市

目次

1. 道の駅の位置付け.....	2
2. 道の駅のねらいと主な論点.....	3
3. 現状の整理.....	4
1) 状況に変化が生じたこと.....	4
①社会経済状況の動向（物価の高騰）.....	4
②社会経済状況の動向（民間の参入意欲）（面的な民間開発の可能性）.....	5
③土地利用の方針.....	6
2) 継続した課題であること.....	7
①市民ニーズ.....	7
②子どもの遊び場のあり方.....	8
③公共施設等への財政出動.....	8
4. 論点における状況変化等の整理.....	9
5. 課題等の検証.....	11
1) まちづくりの可能性.....	11
2) 市民ニーズへの対応.....	11
3) 財政出動　《事業費の増大》.....	12
4) 事業リスク　《民間参入意欲の消極化》.....	12
6. 道の駅整備計画の白紙と今後のまちづくりに向けて.....	13
1) まちづくりの方向性.....	13
2) 土地利用等の意向調査.....	13
3) 今後の取り組み.....	14

1. 道の駅の位置付け

道の駅は、平成 30 年に策定した「新たな都市拠点及び交流エリア基本構想」において、次のような位置付けとなっている。

■ 新たな都市拠点及び交流エリア基本構想より抜粋

1. 実現化に向けた整備手法

「新たな都市拠点及び交流エリア」の実現化に向けては、市政（施策事業や財政制約等）や社会経済情勢等を鑑みながら検討する必要があり、各エリアを段階的（個別）に整備することで事業を的確に進めることができます。

2. 効率的な整備順序

事業実施にあたり、まずは現状の法規制（市街化調整区域（農用地区域））において進めることができる「道の駅エリア」の整備を行います。「道の駅エリア」の整備により下水道等の都市基盤を整え、国道 41 号沿線以南の商業エリアへの民間商業開発を促します。これによりもたらされる税収増により道の駅等への投資を回収し、さらに基金へと積立て、資金を確保したうえで、新駅の設置、国道 41 号沿線以北の開発へと事業展開を目指します。

3. 官民連携による事業推進及び新たな制度の活用

「道の駅エリア」の整備にあたっては、民間活力の導入を検討し、道の駅に必要な地域振興施設については、建設・維持管理・運営を、すべて民間事業者の負担とする独立採算（市負担はなし）を想定しています。



2. 道の駅のねらいと主な論点

令和元年度に策定した「犬山市道の駅エリア基本計画」（以下「道の駅整備計画」という。）のねらいを論点として、主に次のようなことが挙げられる。

■ 犬山市道の駅エリア基本計画より抜粋

令和元年度に策定した「犬山市道の駅エリア基本計画」では、国道 41 号沿線に位置し、本市の玄関口ともなりえるこの地区に、現状の法規制（市街化調整区域（農用地区域）において進めることが可能であり、近年様々な取り組みで地域活性化に寄与している「道の駅」を整備することで、エリア全体の魅力を高め、周辺商業施設の立地促進を図るとしている。

その最大の理由として、人口減少や地域経済の縮小といった当市の課題に対応するために必要であり、定住人口及び交流人口を増加させることで市域全体の賑わいを創出し、市民生活と都市の魅力を向上させることで土地利用の転換に伴う税収増を図り、持続可能な都市経営を目指すことを掲げている。

また、本事業は、民間活力を最大限に活用することを前提として、民間事業者の提案や創意工夫が活かせるスキームとする。

論点	道の駅整備計画策定時（令和元年度）
可能性 まちづくりの	全国的にも地域活性化に寄与する事例も多くあった道の駅は、現状の土地利用規制において整備が見込め、地域連携機能として特産品販売所等の店舗機能を見込むことができた。また、道の駅を起爆剤として、この地区への商業施設の立地促進を図り、定住人口及び交流人口を増加させることで市域全体の賑わいを創出し、市民生活の向上や土地利用の転換に伴う税収増による財源確保を図るねらいであった。
対応 市民ニーズへの	商業施設の立地については市民ニーズも高く、市の抱える課題でもあり、同地区において商業集積ラインを位置付けている。 道の駅の地域連携機能では、子ども・子育てに関するアンケートにおいて「子どもが安心して遊べる場の整備」を求める声が多く、そのニーズに応えるため、屋内での子どもの遊び場（面積：500㎡）を必須機能として位置付け、エリアの魅力向上に繋げる予定であった。
事業リスク 財政負担・	施設整備費約 27 億円（周辺整備費を含む約 34 億円）を見込み、その全額が市費負担となることは想定していない。民間資金の導入について、当時の民間事業者への対話（サウンディング）では、施設整備費や運営費については、現時点での想定は難しいが、非収益部分については市負担になるとの意見であった。

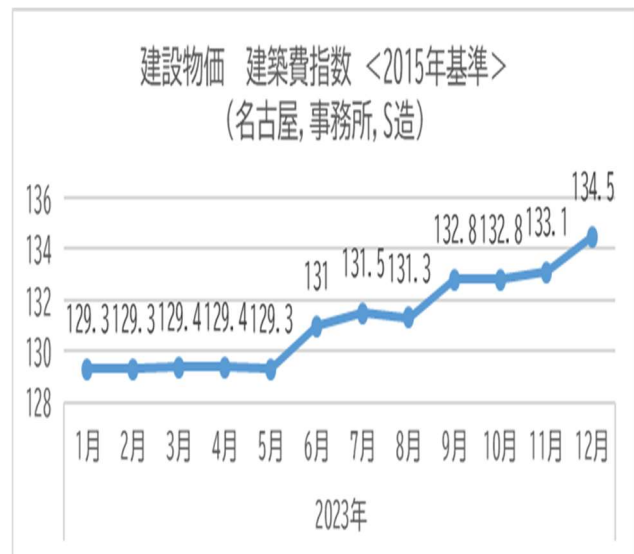
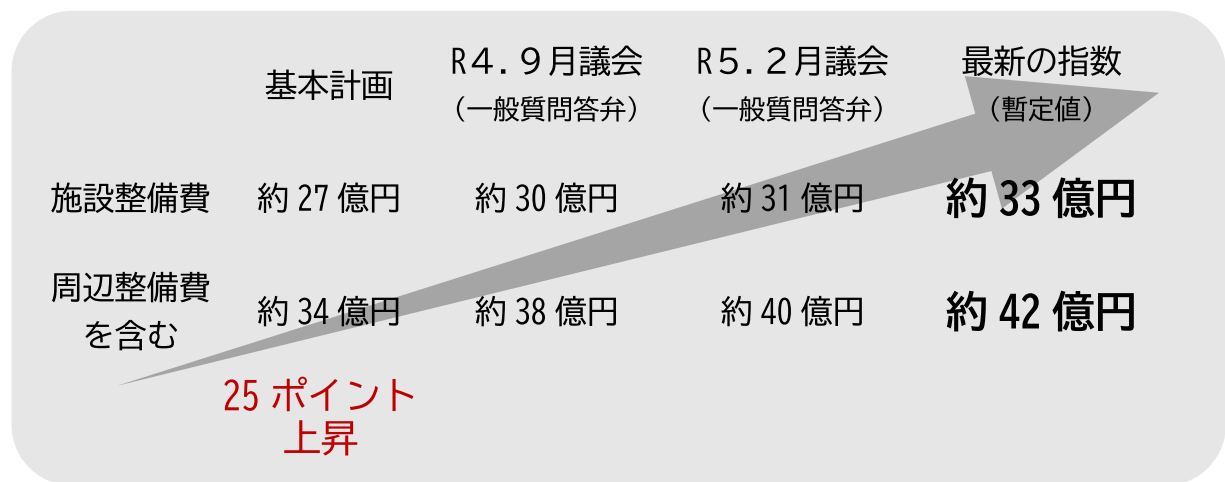
3. 現状の整理

令和元年度に道の駅整備計画を策定し、令和5年度で4年を迎えることになる。この間に本市を取り巻く状況の変化について、道の駅のねらい（論点）への影響が大きいと考えられる5つの項目『社会経済状況の動向（物価の高騰）（民間の参入意欲）（面的な民間開発の可能性）』、『土地利用の方針』、『市民ニーズ』、『子どもの遊び場のあり方』及び『公共施設等への財政出動』について現状を整理する。

1) 状況に変化が生じたこと

①社会経済状況の動向（物価の高騰）

犬山市道の駅エリア基本計画の概算事業費に係る物価変動の影響については、算定時から直近の建設物価（建築費指数）では、建築費指数の基準年が変わった影響で単純比較は出来ないが25ポイント上昇しており、今後も上昇傾向は継続すると推察される。



②社会経済状況の動向（民間の参入意欲）（面的な民間開発の可能性）

道の駅整備計画について、新型コロナウイルス感染症の第5類への移行や、昨今の物価高などを背景とした社会経済状況の変化を踏まえた現状において、民間事業者としてどの程度関心があるのか、参入意向や資金の活用など計画地及び周辺エリアにおいて民間投資に繋がるかを確認することを目的に民間事業者へのヒアリングを実施した。

■ 対象

- 令和元年に実施した「（仮称）犬山市道の駅整備・運営事業官民連携に係るサウンディング型市場調査」の参加 18 者のうち、各業種（総合建設、建設コンサルタント、小売（総合・専門）、飲食、総合施設管理、広告）を選定しヒアリングを行った。

■ ヒアリング結果（要旨）【令和5年度実施】

- 道の駅は、そのブランド力をはじめ地域の活性化に寄与する施設であり、民間事業者の興味を引き付ける公共事業ではあるが、目的やターゲットによって参入意欲が変わってくる。
- 犬山市に道の駅を設置する場合は、観光資源を活かした「観光型」のイメージが強いことから、道路利用者をメインターゲットとした広域的な利用者を想定した意見が多い。
- 道の駅は、まちの観光・交流面での求心力を高める一つの要素になるが、新たなまちづくりに繋がるといった点では、道の駅単体では成り立たず、住宅と商業の開発や複合化が必要との声が聞かれ、道の駅の整備で虫食いの開発は起こることはあり得るが、面的な広がりはないという点で全事業者ともに一致していた。
- 道の駅事業に民間資金を活用できるかといった点については、収益部分での運営で活用が見込める程度で、全面的な活用には否定的な回答であり、限られた範囲での民間参入や従来型の公共発注での参入は見込めるが、包括的に民間資金を活用したPFIについては、公共予算の規模やリスクの範囲といった条件が合わないことや、物価高騰や人手不足を背景にこれまで以上の負担が生じるなど、事業が成立しない（応募自体がない）といった声も聞かれた。

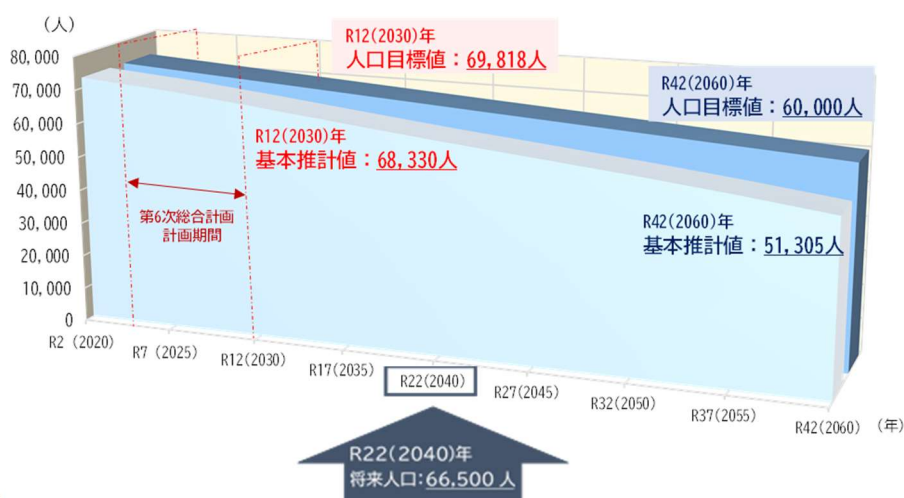
<令和元年 11 月～12 月サウンディング調査結果要約> ※道の駅エリア基本計画より（抜粋）

- 施設整備費や運営費については、情報が不足しているため、現段階で想定は難しいという意見が多かったが、非収益施設は維持管理費・運営費は市が負担する必要があるという意見があった。
- 民間事業者が本事業に参入しやすいと考える事業手法については、PFI 方式、DBO 方式ともに参入可能とする企業が多かった。

③土地利用の方針

令和4年度に策定した第6次犬山市総合計画と新たな犬山市都市計画マスタープランによる将来の人口ビジョンを見据えた土地利用方針を設定した。

■ 人口フレーム



■ 土地利用フレーム

- 現在の市街化区域の規模では、人口フレームから想定される世帯数を受け入れる住宅地が不足すると見込まれ、その住宅地に相当する現在の市街化区域に収容できない人口は、約 1,900 人と推計される。
- これに対応するため、住宅用地として拡大が必要と見込まれる規模を約 40ha と設定している。

■ 土地利用方針

第6次犬山市総合計画（都市拠点エリア（橋爪・五郎丸地区））

- 公共交通や国道 41 号をはじめとする自動車交通の利便性が優れているとともに、病院や公共施設などが立地していることなどから、都市的な土地利用への転換をまとめた規模で検討できる条件を有しています。
- このため、市民の活力向上や産業の活性化につながる新たな交流拠点の形成や、新たな鉄道駅、住居系新市街地の整備など、周辺の農地との調和に留意し都市的な有効活用を図ります。

犬山市都市計画マスタープラン（都市拠点（橋爪・五郎丸地区））

- 国道 41 号の南北に広がる市街化調整区域は、都市拠点としての魅力向上や交流促進に向けた道の駅などの交流施設の設置や新たな鉄道駅、商業施設を含む新たな住居系市街地の整備など周辺農地との調和に留意しながら都市的な有効活用を目指します。

2) 継続した課題であること

①市民ニーズ

令和3年度に実施した市民意識調査（アンケート）の結果から見えた、犬山市に住みたい、住み続けたいに繋がるニーズや将来のまちのイメージは次のとおりで、商業立地については、現状においても高いニーズとなっている。

■ 市民意識調査（第6次犬山市総合計画）

➢ 18歳以上の市民（回答者数：1782）

犬山市に住み続けたくない理由（上位3項目）

「買い物や外食が不便」：57.3%

「公共交通の便が悪い」：50.0%

「医療・福祉サービスが充実していない」：24.5%

➢ 若者・子育て世代（回答者数：1390）

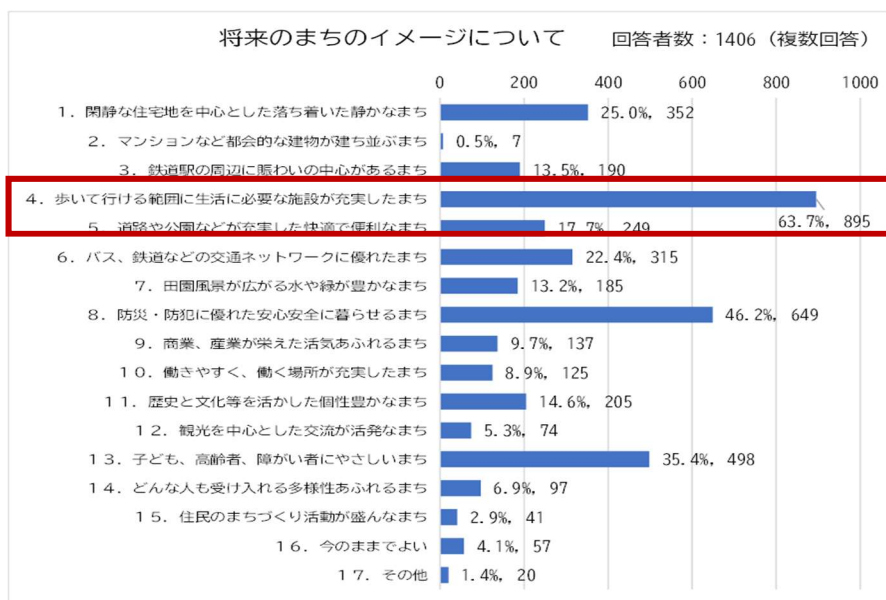
若い人が犬山市に住み続けるために必要だと思う項目（上位3項目）

「商業施設を増やすこと」：51.8%

「子育て環境が充実していること」：44.4%

「働く場があること」：32.7%

■ 市民アンケート（犬山市都市計画マスタープラン）



<市民意識調査（平成27年）結果要約> ※道の駅エリア基本計画より（抜粋）

- 最寄り品は64.7%の回答者が市内で購入すると回答した一方で、買回品（衣服、レジャー用品、電化製品等）は、「扶桑町」や「名古屋市」に買い物に行く割合が市内よりも高い傾向にある。また、準買回品や贈答品も市外の割合が高くなっている。

②子どもの遊び場のあり方

道の駅の必須機能とした屋内の子どもの遊び場については、近年における屋内型キッズスペースへの関心の高まりを受けて、子育て世代へのアンケートや近隣自治体事例を踏まえて、必要な機能や規模の整理を行った。

■ 子育て世代へのアンケート結果【令和5年度実施】による整理

- 屋内型キッズスペースの需要について調査するため、子ども未来園に通園する児童や児童クラブなどの利用児童の保護者を対象にアンケートを実施した（令和5年、子ども未来課）
- 屋内型キッズスペースの利用経験や市内に有料施設を整備した場合の利用意向について聞いたところ、回答者の8割が利用した経験があり、また、回答者の7割近くが「市内に有料の屋内型キッズスペースができれば利用する」と回答した。
- 立地条件について多くの意見があり、車によるアクセスのしやすさのほか、鉄道駅周辺といった鉄道によるアクセスのしやすさも同程度見られた。
- このほか、日常の買い物や飲食に合わせた利用についての意見も見られた。
- この結果と近隣自治体事例を踏まえて、必要な規模を1,400㎡程度と整理した。

<平成31年子ども・子育てに関するアンケート結果要約> ※道の駅エリア基本計画より（抜粋）

- 「子ども・子育てに関するアンケート」（平成31年）では、本市を子育てしやすいまちとしていくために市に望む取り組みについて確認した。
- その結果、就学前児童の保護者の8割、小学生児童の保護者の6割が「子どもが安心して遊べる場の整備」と回答している。

③公共施設等への財政出動

令和4年度にスタートした第6次犬山市総合計画の実施計画などでは、次のような公共施設等の整備、更新等が予定されており、財政出動の縮小は見込めない。

《既に整備等に着手したもの》

- （仮）新橋爪・五郎丸子ども未来園整備
- （仮）新羽黒保育園整備
- 犬山南小学校整備
- 特別教室へのエアコン設置
- 五ヶ村排水区排水路整備
- 広域ごみ処理施設整備

《今後整備等に着手するもの》

- 屋内型キッズスペースの整備
- 城東小中学校整備
- 市民文化会館・南部公民館の改修
- 市民交流センターフロイデの改修
- 幹線道路（蟬屋長塚線）整備
- 善師野公民館西多目的広場整備
- 消防庁舎建設準備
- 五郎丸暫定用途解除地区の雨水排水対策

4. 論点における状況変化等の整理

道の駅整備計画における論点に対して、現在の状況を整理する。

論点	道の駅整備計画策定時（令和元年度） ※再掲	現在の状況（令和5年度）
まちづくりの可能性	全国的にも地域活性化に寄与する事例も多くあった道の駅は、現状の土地利用規制において整備が見込め、地域連携機能として特産品販売所や飲食店の出店を見込むことができた。また、道の駅を起爆剤として、この地区への商業施設の立地促進を図り、定住人口及び交流人口を増加させることで市域全体の賑わいを創出し、市民生活の向上や土地利用の転換に伴う税収増による財源確保を図るねらいであった。	<p>状況変化</p> <p>道の駅が地域活性化に寄与するポテンシャルがあることや現行の土地利用規制において整備できることは変わらないが、令和4年度に策定した都市計画マスタープランでは、同地区での新市街地（住宅地や商業立地）の形成に向けた具体的な方針（人口及び土地利用フレーム）を位置づけたことで、土地利用規制の見直しを検討することができる。</p>
	<p>状況把握</p> <p>道の駅整備によって一定の商業立地が進む可能性はあるが、民間事業者へのヒアリングでは、土地利用規制の問題もあり、道の駅単体では面的なまちの広がりは見込めないという意見は一致していた。</p>	
市民ニーズへの対応	商業施設の立地については市民ニーズも高く、市の抱える課題でもあり、同地区において商業集積ラインの位置づけがされている。	<p>継続課題</p> <p>現在においても商業立地の市民ニーズは高く、犬山に住みたい、住み続けたいに繋がる大きな要素となっている。</p>
	道の駅の地域連携機能では、子ども・子育てに関するアンケートにおいて「子どもが安心して遊べる場の整備」を求める声が多く、そのニーズに応えるため、屋内の子どもの遊び場（面積：500㎡）を必須機能として位置付け、エリアの魅力向上に繋がる道の駅にする予定であった。	<p>継続課題 状況把握</p> <p>近年における屋内型キッズスペースへの関心の高まりを受けて、子育て世代へのアンケート調査を実施した。結果では、屋内型キッズスペースに対する高いニーズが確認され、立地について、車でのアクセスのほか、鉄道でのアクセスについての回答も同程度あることや、買い物、飲食に合わせて利用したいという意見もみられた。また、当該アンケート結果や近隣自治体事例を踏まえ、必要となる屋内型キッズスペースの規模（面積：約1,400㎡程度）を整理した。</p>

財政・事業リスク	<p>施設整備費約 27 億円（周辺整備費を含む約 34 億円）を見込んでいる。</p>	<p>状況変化 物価変動の影響を加味すると施設整備費が約 33 億円（周辺整備費を含む約 42 億円）になると算出され、財政負担の増加は約 8 億円以上となる。</p> <p>継続課題 消防庁舎建設や都市計画道路（蝉屋長塚線）の整備、市民文化会館や市民交流センターフロイデの改修など大きな財政出動を予定する事業の検討、準備が始まっている。</p>
	<p>道の駅の事業費については、民間活力を最大限活用することで、全額が市費負担となることを想定しておらず、当時の民間事業者との対話では、施設整備費や運営費については、現時点での想定は難しいが、非収益部分については市負担になるとの意見であった。</p>	<p>状況把握 民間事業者へのヒアリングでは、道の駅整備への全面的な資金導入には否定的であり、特に PFI のような事業には、物価高騰や人材不足を背景により高い収益性が求められるなど当時と比べても条件が厳しくなっている。</p>

5. 課題等の検証

論点等の整理を踏まえて、今一度原点に立ち返り、次のような課題等について検証を行った。

1) まちづくりの可能性

道の駅整備計画は、五郎丸東一丁目地区の土地利用規制（市街化調整区域（農用地区域））において整備が見込める道の駅を起爆剤に、商業立地による税収増を将来のまちづくりに繋げる構想であったが、道の駅によって周辺の土地利用規制が直接的に緩和されるものではなく、また、民間事業者へのヒアリングでも面的なまちの広がりには難しいといった声があるなど、将来のまちづくりに向けた不確定要素が懸念事項と言える。しかし、現状の土地利用規制において整備できる道の駅の有効性は変わらない。

2) 市民ニーズへの対応

道の駅に整備する機能のうち、主なものとして道路利用者の駐車場（トイレなどの休憩施設）、地域連携機能として特産品販売所、子どもの遊び場があるが、地域連携機能の市民ニーズへの対応について、特産品販売所などは多くの人々が利用する機能として定着しているが、道の駅という公共施設として運営されるもので、市民に求められている日常の利便性に寄与する施設としては限界がある。

また、近年における屋内型キッズスペースへの関心の高まりなど子育て世代の声を踏まえると、必要な規模を約 1,400 m²程度と整理しており、整備まで相当期間を要する道の駅における屋内の子どもの遊び場（面積：500 m²）以外の選択肢を検討する必要がある。

■ 検証結果

道の駅は、当該地区の土地利用規制を見直すことが困難な状況にあって、現状の土地利用規制の中で整備が可能な施設として、将来のまちづくりに寄与し、市民ニーズにも応えることができる見込みがあったことから、土地利用転換の不確定要素はありつつも、当時選択しうるものとしては、もっとも有効な施策と考えられた。

しかし、道の駅の事業化を見合わせていた間に、犬山市都市計画マスタープランの改定（令和4年度）を迎え、その改定において土地利用に関する方針を愛知県と調整し、過去からの経緯を含め当時は困難と考えられた市街化区域への編入について、当該地区を検討エリアとして位置付けを行った。なお、近年の県内他市の事例について調査したところ、当該地区と類似する地域条件においても、住宅や商業立地などによる新市街地の形成を進めている地区が複数存在している。

また、子育て世代へのアンケート結果や事例を踏まえ、必要な規模・機能を有した屋内型キッズスペースとして、道の駅にこだわらず、早期の実現に向けた最適な場所での検討を進めることとした。

このように道の駅以外の選択肢が考えられる現状において、定住人口の増加や土地利用の転換に伴う税収増を将来のまちづくりに繋げるための道の駅整備計画の妥当性は、後退していると考えられる。

3) 財政出動 <<事業費の増大>>

現在着手済みの事業に加え、今後予定されている事業や、老朽化する公共施設等への予期せぬ財政出動も想定される中で、限られた財源で市民生活の質を落とすことがないように、計画的に公共施設等の整備、更新、統廃合及び長寿命化を進めることが求められる。

このような状況の中で、物価変動により約 42 億円が想定される事業費を投じて、道路利用者をメインターゲットとした道の駅を整備し、維持、運営していくことはライフサイクルコストの視点で消極的に捉える必要がある。

4) 事業リスク <<民間参入意欲の消極化>>

道路利用者がメインターゲットと言われる道の駅は、広域的に人を集めることで収益を生み出すことができる公共事業であり、民間活力として指定管理者制度が多く導入され、近年では、PFI 事業による民間資金の活用がされた道の駅も誕生している。

しかし、民間事業者のヒアリングでも聞かれたように、近年の物価高騰や人材不足などの影響は大きく、計画策定時に比べ相当な収益性が求められるなど、民間参入に対する条件は厳しくなっており、また、コロナ禍のような行動の制限、縮小といったことも懸念されることから、公共事業として赤字等のリスクを回避するためにも慎重にならざるを得ない。

■ 検証結果

道の駅整備を計画するにあたり、当初の目論見では、地域振興施設については、建設・維持管理・運営を、すべて民間事業者の負担とする独立採算（市負担はなし）を想定していたが、道の駅エリア基本計画で算定した概算事業費約 27 億円（周辺整備を含む約 34 億円）について民間事業者へのサウンディングを行ったところ、非収益部分については公共負担とする意見であった。

この結果を受けて、収益部分に対して民間資金の導入を見込み、そのほかの道路管理者負担分などを試算したところ、市費負担を約 21 億円と見積もった。

しかし、近年の急激な物価変動の影響を加味すると周辺整備を含む概算事業費は約 42 億円となり、さらに民間参入に対する条件が厳しくなっていることを踏まえると市費負担は約 31 億円となり、約 10 億円が増加すると試算される。

事業費の増大への対応策として、施設規模を縮小することも考えられるが、道の駅整備のねらいや民間活力を導入する観点において、施設自体の機能や魅力が低下するなどマイナス要因に繋がると考えられる。

このように、当初の想定から大きく乖離した状況であり、今後の財政負担や事業リスクの観点などを踏まえると、道の駅に約 42 億円（市費負担約 31 億円）を投じて得られる事業効果は、大きく低下していると考えられる。

6. 道の駅整備計画の白紙と今後のまちづくりに向けて

この道の駅整備計画における再検証の結果を踏まえ、当初想定した費用対効果が見込めないことから、計画を白紙することを決定した。

しかし、この国道 41 号南側を起点とした新しいまちづくりの流れ、目指すべき方向が変わるわけではなく、特に定住人口の確保や市民生活の利便性向上に繋がる商業立地、税収の増加などを実現するため、今後のまちづくりの方針を示す。

1) まちづくりの方向性

土地の面的な有効活用を実現するためには、現行の土地利用規制を抜本的に見直すことが効果的であり、土地利用の見直しは、市街化区域への編入によって実現が可能なことから、基盤施設整備による市街化区域への編入について検討を行う。

➤ 対象区域

- 道の駅エリアを設定した五郎丸東一丁目地内の全域
(犬山市都市計画マスタープランにおける国道 41 号南側の新市街地検討エリア)

➤ 編入要件

- 市街化区域への編入は、上位計画での位置づけ、位置や規模の妥当性等のほか、特に基盤施設整備の確実性が必要となる。

➤ 基盤施設整備の確実な区域

- 土地区画整理事業等の市街地開発事業の区域であって、当該事業に関する都市計画が定められ、速やかに事業着手することが確実な区域
- 区域の土地の全部について用地取得が確実であるとともに事業計画が作成されており、当該区域の地区計画が定められ、速やかに開発事業に着手することが確実な区域

2) 土地利用等の意向調査

この方針の決定にあたり、対象区域の土地所有者に対して、将来の土地利用や市街化区域への編入について、郵送によるアンケート、意向調査を実施した。

➤ アンケート調査結果（概要）

- 対象者（土地所有者）は 85 人で、回答者は 61 人（回答率は 71.8%）であった。
- 今の土地を将来どのように利用（活用）したいかを尋ねたところ、全部又は一部を今と違う形で利用（活用）したいと答えたのは、28 人（47.5%）で、未定と答えたのは、14 人（23.7%）であった。また、今のまま利用したいと答えたのは 12 人（20.3%）であった。
- 土地区画整理事業に基づく市街化区域への編入について、地域の発展に有効な手段かを尋ねたところ、47 人（81.7%）が有効だと答え、検討区域に所有地が入ることについては、42 人（72.4%）が全部賛同するとの答えであった。

3) 今後の取り組み

現行の土地利用規制を抜本的に見直すため、計画的な基盤施設整備による市街化区域への編入について、特に重要となる土地所有者の意向を踏まえると、十分に検討する必要があると考えられる。

道の駅は白紙としたが、新しいまちづくりの実現に向けて、スピード感を意識して検討に取り組んでいく。

➤ 今後の取り組み内容（着手予定）※今年度及び来年度

- ① 土地所有者への説明（道の駅の白紙、今後の方向性について）
- ② 検討区域における住宅や商業施設等の立地需要の調査（企業アンケート）
- ③ 下水道整備に向けた事業計画の検討
- ④ 土地利用構想の検討（実現化方策や土地利用構想（複数パターン）の検討）
- ⑤ 概算収支計画の検討（地価の想定や市の財政負担等の検討）
- ⑥ 土地所有者とのまちづくり勉強会の開催（市街化区域編入への理解増進）