

天ヶ瀬ダム周辺の周遊観光事業に関する
官民連携手法検討調査の結果概要について

天ヶ瀬ダム周辺の「旧志津川発電所」、「天ヶ瀬森林公園」、「旧ガーデンズ天ヶ瀬」の3つの施設を中心として、新たな周遊観光エリアとなりうるか、官民連携手法も含め、どのような手法で行うことが望ましいか等について国の先導的官民連携支援事業補助金を活用し実施いたしました調査結果について報告いたします。

1. 調査の目的

「宇治市天ヶ瀬ダムかわまちづくり」計画を踏まえ、ダムの魅力をこれまで以上に発信するとともに、周辺の既存施設等を活かした整備を進め、市民や観光客に親しまれるようなエリアにし、宇治の魅力をさらに向上させるための事業実現の可能性を探るため、事業の範囲や官民連携手法等の最適事業スキーム、概算事業費、既存観光エリアとの連携方策などを明らかにする。

2. 調査内容

- ①前提条件の整理（旧志津川発電所の現況調査等）
- ②想定される利活用方法・事業スキーム・事業条件の検討
- ③民間事業者の意向調査
- ④概算事業費の算定
- ⑤事業スキームの定性的評価の実施
- ⑥収支シミュレーションの実施及び運営権対価・VFMの算定
- ⑦事業スキームに関する総合評価の実施による最適な官民連携手法の検討
- ⑧既存観光エリアとの連携方策の検討

3. 調査スケジュール

- 令和元年9月 業務委託契約締結
- 令和元年9月～令和2年3月 調査
- 令和2年3月 報告書作成
- 令和2年6月 報告書公表予定（国交省及び市ホームページ）

4. 調査結果概要（別紙）

5. 今後の予定について

本事業の事業効果等を勘案した上での総事業費やスケジュールなどに関する庁内調整及び関係団体（ダム管理者（国交省）、市内事業者団体等）との調整を実施する。

<用語について>

PFI

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（PFI法）に則り、公共施設等の建設、維持管理、運営等を、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法。

サウンディング調査

行政と事業者との意見交換等を通じて、公共用地の利活用等の事業に対する様々なアイデアや意見を把握する調査。

DB方式

設計（Design）と施工（Build）の両方を単一業者に一括して発注する方式。

Park-PFI（公募設置管理制度）

都市公園法に基づき飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公園施設の設置と、当該施設から生ずる収益を活用して周辺の園路、広場等の整備、改修等を一体的に行う者を公募により選定する制度。

BT0方式

民間事業者が施設を建設（Build）し、その後、施設の所有権を公共機関に移管（Transfer）した上で、民間事業者が施設を管理・運営（Operate）する方式。

BOT方式

民間事業者が施設を建設（Build）した後も、施設の所有権を有したまま管理・運営（Operate）する。事業期間終了時に公共機関に所有権を移管（Transfer）する方式。

R0方式

民間事業者が施設の改修（Rehabilitate）を行ったのち、当該施設を管理・運営（Operate）する方式。

コンセッション方式（公共施設等運営権制度）

利用料金の徴収を行う公共施設において、施設の所有権を公共機関に残したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式。

独立採算型

民間事業者が実施した整備及び運営維持管理の費用を、施設利用者から収受する利用料金のみで賅う方式。

サービス購入型

民間事業者が実施した整備及び運営維持管理の費用を、公共機関が支払うサービス購入費のみで賅う方式。

混合型（JV型）

民間事業者が実施した整備及び運営維持管理の費用を、公共機関からのサービス購入費及び利用者から収受する利用料金によって回収する方式。

分離・一体型

独立採算が困難な場合に、運營業務と維持管理業務を切り分け、リスクを分担しながら効果的に収益を増やす方式。

VFM（バリュー・フォー・マネー）

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。公共機関が事業を実施するに当たり、事業手法を選択する際の判断基準となるもので、PFIで事業を実施した方が低廉で良質なサービスの提供が可能であると見込まれた場合、PFIが適切であると判断される。

【R1:先-7】天ヶ瀬ダム周辺の周遊観光事業に関する官民連携手法検討調査 (実施主体:京都府宇治市)

【事業分野:公園、駐車場】【対象施設:都市公園】【事業手法:DB+指定管理者制度、PFI手法、BT+コンセッション方式、Park-PFI】

調査のポイント

種別の異なる複数施設の包括的な管理運営事業における官民連携手法の検討、観光拠点としての付加価値向上に資する本事業と既存観光エリアとの連携方策の検討

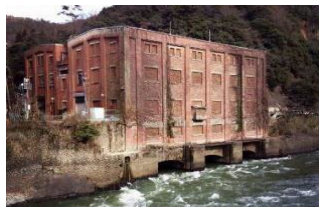
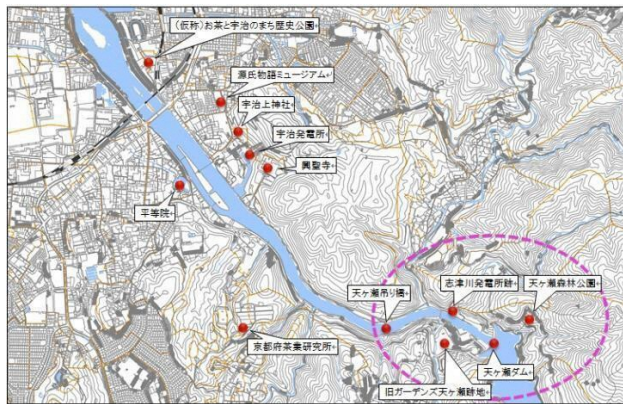
事業/施設概要

【施設の概要】

- 対象施設は、旧志津川発電所、天ヶ瀬森林公園(いずれも都市公園に位置づける予定)、旧ガーデンズ天ヶ瀬跡地に整備する駐車場等(以下、駐車場等)の3施設である。
- 旧志津川発電所は、大正13年に開業した施設(2024年に建設100年)。外装は赤レンガで覆われ、昭和39年に天ヶ瀬ダムの供用開始とともに稼働を停止してから未利用の施設である。
- 天ヶ瀬森林公園は、共用面積約90haで琵琶湖国定公園(二種)特別地区や宇治普通風致地区に指定された森林区域内に位置する公園である。
- 旧ガーデンズ天ヶ瀬跡地に整備する駐車場等の敷地面積は約8,500㎡である。

【事業の概要】

- 本事業は旧志津川発電所のリノベーションと利活用、天ヶ瀬森林公園の魅力向上(魅力化施設の設置等)、駐車場等の利活用(敷地内への魅力化施設の設置等)と合わせて、これら3施設の一体的な管理運営をコンセッション等の官民連携手法にて実施することで、天ヶ瀬ダムの魅力を観光資源として活用し、インフラツーリズムの推進とあわせて、天ヶ瀬ダムとその周辺の周遊観光事業を主体的に推進するものである。
- さらには、平等院や重要文化的景観に選定されている宇治橋周辺の既存の観光エリアにおける分散型宿泊施設の導入についても検討の上、連携を図ることで、宇治市全体の周遊観光・滞在型観光の推進により観光消費額の増加に向けた取り組みを展開するものである。



目的・これまでの経緯

- 本事業は、宇治市天ヶ瀬ダムかわまちづくり計画の事業計画を鑑みて、2024年度中に供用開始することが望まれる。そのため、2019年度に最適な事業手法を選定し、翌年度以降にも事業者選定手続きを進める必要がある。
- 本市の新たな観光拠点化に向けて、対象施設の包括的・長期的な管理運営等の最適な事業手法や官民の役割・リスク分担、市場性について明らかにする必要がある。
- 旧志津川発電所は、老朽化が著しく、利活用方策の検討及び改修に係る費用の概定、官民の役割・リスク分担について明らかにする必要がある。

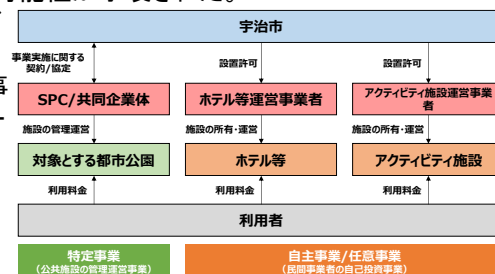
【これまでの経緯】

- 2018年:宇治市と国土交通省、京都府、宇治商工会議所、宇治市観光協会、お茶の京都DMO、民間企業で「天ヶ瀬ダムを観光資源に含めた宇治市地域の観光発展検討会」を設立。
- 2018年:天ヶ瀬ダムの観光資源化に向けた「宇治市天ヶ瀬ダムかわまちづくり」が国交省「かわまちづくり」支援制度に採択される。

調査結果①

1. サウンディング調査

- 一部の民間事業者から参画意向が伺え、旧志津川発電所余剰地での新設投資によるホテル事業や天ヶ瀬森林公園内へのアスレチック事業の実施可能性が示唆された。
- また、サウンディング結果から、本事業の事業範囲及び民間事業者のストラクチャーのイメージは右図のとおり想定されることが明らかとなった。



【R1:先-7】天ヶ瀬ダム周辺の周遊観光事業に関する官民連携手法検討調査 (実施主体:京都府宇治市)

【事業分野:公園、駐車場】【対象施設:都市公園】【事業手法:DB+指定管理者制度、PFI手法、BT+コンセッション方式、Park-PFI】

調査結果②

2. 旧志津川発電所の耐震改修及び利活用方針

- 調査の結果、施設の余剰地に80室程度の客室を確保し、施設内の一部をホテルのロビーやレストランとして利活用する方針とした。

3. 事業手法の定性評価の実施

- サウンディング調査等を踏まえた事業手法の定性評価の結果、事業範囲がより包括的・一体的な手法であるPFI-BTO+RO、またはBT+コンセッション方式が望ましいという結果となった。なお、コンセッション方式については、運営権を設定できる施設における事業収支を鑑みて分離・一体型を想定することとした。

評価軸	DB+指定管理者制度	Park-PFI	PFI-BTO+RO(JV型)	PFI-BOT+RO(JV型)	BT+コンセッション方式(分離・一体型)
市による資金調達の可否	△ 整備費の全額を市が資金調達。	△ 一部を民間事業者が負担する可能性がある。	○ 資金調達は民間事業者が実施し、市による整備費の支払いを平準化できる。	○	
民間事業者によるノウハウ発揮の余地	△ 仕様発注であることと指定管理期間が原則4年であることから民間事業者の裁量は限定される。	○ 施設全体の管理運営は指定管理者制度によるため仕様発注となるが、長期の事業期間が設定可能であることから民間事業者の一定のノウハウを発揮できる。	◎ 性能発注であり、長期の事業期間が設定可能であることから、民間事業者の裁量は大きく、ノウハウを発揮できる。	◎ 性能発注であり、長期の事業期間が設定可能であることから、民間事業者の裁量は大きく、ノウハウを発揮できる。	◎ 本事業は施設への更新投資の可能性が低く、利用料金も柔軟に変更できるもののその範囲は条例に準拠することから、民間事業者の裁量は他のPFI方式と同程度となる。
民間事業者の自主事業における投資のしやすさ	× 指定管理期間は原則4年。	○ 事業期間が最長で20年。	◎ 長期の事業期間設定が可能。	◎ 長期の事業期間設定が可能。	◎ 長期の事業期間設定が可能。
事業の安定性	○ 指定管理料により一定の安定性は確保。	○ JV型であるため、サービス購入費により一定の安定性は確保される。	○	○	○
財政負担の軽減	△ 整備から運営の一体的な実施であるものの、運営期間が短く学習効果が限定的で、仕様発注であることから運営事業への削減効果は限定的。	○ 整備から運営の一体的な実施と長期の事業期間が設定できるものの、仕様発注であることから、運営事業への削減効果はやや限定的。	◎ 整備から運営の一体的な実施、性能発注による民間事業者の創意工夫の発揮により、従来方式より財政負担は軽減。	◎ 整備から運営の一体的な実施、性能発注による民間事業者の創意工夫の発揮により、従来方式より財政負担は軽減。	◎ 整備から運営の一体的な実施であり、民間事業者の裁量は他のPFI方式と同程度であることから、従来方式より財政負担は軽減。
特定事業における民間事業者の税負担	○ 法人税等の事業運営に関する税負担に限定される。	○ 法人税等の事業運営に関する税負担に限定される。	○ 法人税等の事業運営に関する税負担に限定される。	× 施設所有権を有することで固定資産税等の税負担が増加。	×/○ 運営権対価が有償となれば運営権対価へ課税される。
民間事業者の参画意向	× 事業期間が短期であることから参加意向は低い。	○ 民間事業者への裁量があり、長期の事業期間も設定できることから参加意向はある。	○ 民間事業者への裁量があり、長期の事業期間も設定できることから参加意向はある。	△ 施設所有権の保有による税負担増や施設の修繕等リスクの移転等から参加意向は低い。	○ 民間事業者への裁量があり長期の事業期間も設定できることから参加意向はある。
市の発注事務	○ 既に多くの事例もあり市の発注事務に係る負担は限定的。	△ 全国的に事例は増えているものの、市内実績が無いため一定の負担は要する。	△ 市内の実績は1件のみであるため、一定の負担は要する。	△ 市内の実績は1件のみであるため、一定の負担は要する。	× 全国的にも事例が極めて少なく市内実績は無いため相応の負担を要する。

4. 運営権対価とVFM及び事業手法の総合評価

- 運営権対価については、運営権を設定できる事業の収支試算結果が赤字であったことから無償と設定した上で、各事業手法のVFMを算定した結果PFI-BTO+ROでは28.9%、BT+コンセッション方式では25.2%となった。以上の結果から、本事業にはPFI-BTO+ROが最適であることが示唆された。

5. 既存観光エリアとの連携方策の検討

- 本事業の事業者と既存観光エリアにおける各事業者との協同PRや連携商品の開発・販売などを本事業の事業内容に包含することが考えられる。
- また、市内観光客の滞在時間や宿泊者数の増加等に寄与することから、既存観光エリアと本事業における宿泊施設との連泊を推進することも考えられる。

事業化に向けた今後の展望

2020年度

- ・庁内・関係機関との合意形成
- ・旧志津川発電所の耐震診断・改修計画の検討
- ・実施方針公表、公募条件の検討

2021年度

- ・事業者公募・選定
- ・事業契約締結

2022年度

事業開始

【事業化にあたっての課題】

- ・本事業の事業効果等を勘案した上での総事業費等に関する庁内調整
- ・関係団体(ダム管理者(国交省)、市内事業者団体等)との調整