

上郡ピュアランド山の里の今後のあり方について

1 これまでの経緯

上郡町立研修センター「上郡ピュアランド山の里」（以下「ピュアランド」という。）は、平成7年4月に町立の研修宿泊施設として開業しましたが、以下の要因により、令和5年4月から休業しています。

(1)利用者数の減少

利用者数は、平成28年度から平成30年度の頃をピークに減少し、特にコロナ禍の影響による減少は非常に大きくなっています。

【ピュアランドの各年度の入込数】

（単位：人）

	H24 2012	H25 2013	H26 2014	H27 2015	H28 2016	H29 2017	H30 2018	R1 2019	R2 2020	R3 2021
利用者数	15,225	13,436	13,385	9,437	15,637	16,633	15,952	14,144	3,489	2,540
宿泊 休憩・研修	5,673 9,652	5,286 8,150	4,180 9,205	3,270 6,167	3,777 11,860	4,908 11,725	4,509 11,443	4,279 9,865	2,081 1,408	1,822 718
レストラン利用者数	5,626	5,165	5,215	5,845	15,913	17,493	16,808	16,544	8,910	8,370
喫茶コーナー利用者数	3,585	4,323	5,814	3,849	2,547	2,778	2,575	2,838	1,358	1,206
売店売上数	4,809	3,524	2,942	1,612	1,238	1,197	2,017	1,952	348	275

(2)施設の老朽化

ピュアランドがオープンした平成7年から令和3年までの27年間の修繕費は、次の表のとおり、総額約1億5,000万円で1年当たり約550万円の支出となっています。

【ピュアランド修繕費】

（単位：千円）

年度	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15
修繕費	1,619	598	1,638	1,623	2,057	3,240	4,064	7,370	5,687
年度	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24
修繕費	4,245	3,490	11,823	12,622	3,166	19,325	980	2,589	4,763
年度	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3
修繕費	6,369	5,228	14,419	7,653	6,162	2,067	2,583	2,485	11,056

加えて、開業後30年近く経過し施設の老朽化が顕著となってきています。平成28年度の調査によると、将来の大規模修繕に備えて、令和27年までに約10億円を超える費用が必要になると見積もられています。さらに、昨今の建設物価等の高騰によりこれ以上の費用が掛かることは必至と言えます。

(3)不安定な運営体制

平成 17 年 12 月からは、民間活力を活用した指定管理者制度が導入されましたが、前述のとおり、利用者数の減少や施設の老朽化への対応もあり、毎年約 900 万円の指定管理料やコロナ禍にあっては指定管理料に加え赤字補填分を加味しても厳しい経営状態が続き、短期間での指定管理者の交代が繰り返され、安定した運営体制を継続することができませんでした。

【指定管理者の変遷】

指定管理者	運営期間	
(株)グルメ杵屋	平成 17 年 12 月～平成 21 年 3 月	3 年 4 か月
(有)トラベルシリウス	平成 21 年 7 月～平成 28 年 1 月	6 年 7 か月
ナガサワ食品(株)	平成 28 年 2 月～令和 2 年 1 月	4 年
(株)グッドプランニング	令和 2 年 2 月～令和 5 年 3 月	3 年 2 か月

(4)ニーズの多様化による利用者満足度の低下

近年のピュアランドにおいては、不安定な運営体制や施設の老朽化、コロナ禍の影響などにより、サービスの質が向上できず、利用者からサービスについて指摘されることもありました。具体的には、指定管理者の応募時に提案された内容（地元食材を利用したメニューの開発など）が実施できなかったことや、接客や利用時間等の対応が柔軟にできなかったことなどです。

本来、ピュアランドは、利用者が利用してよかったと思える施設であるべきであり、町民が誇れる施設であるべきです。近年は、そのような施設であると言える状況ではありませんでした。

休業の要因は以上のとおりですが、町としては、令和 4 年度の休業が決まる前の時点で、ピュアランドの事業及び施設の今後のあり方について検討する必要があると判断し、総務省のアドバイザー派遣制度によりアドバイザーから現状の経営状況や今後の方向性の検討の進め方等についての助言を受けています。

そのような中、当初は、運営を継続しながら今後のあり方を検討する予定でしたが、当時の指定管理者から次期の受託はできない旨の連絡を受け、大規模修繕が必要な状況では、サービスの向上や新たな指定管理者の応募が見込めないことなどから、休業を決定しています。

令和 5 年 2 月、町は、アドバイザーから受けた助言の内容を報告書としてまとめ、令和 5 年 5 月に本委員会を設置しました。

本委員会では、令和 5 年 6 月以降、その報告書に基づき協議を重ね、この度、これまでの協議内容を基にピュアランドの今後の方向性を取りまとめました。

2 ピュアランド事業の検討

(1)事業の公益性の検討

我が国で宿泊業や飲食業が広く民間で行われている業態であることからすると、行政が税金を投入して宿泊業や飲食業を営む意義を説明するのは、一般的には困難です。

しかしながら、町内には観光の拠点となるような宿泊施設が無く、また、大人数の宴会を受け入れ可能な飲食施設もありません。今後、観光施策を推進し、また、町民の交流の場を確保・維持していく上で、行政がリードしてこうした事業を実施することには一定の意義があると考えられます。

ピュアランド事業の公益性は、施設の入込数等が1つの目安となると考えられますが、前述のとおり、ここ数年の入込数は平成30年度をピークに減少し、特にコロナ禍の影響による減少は非常に大きく、施設の公益性が非常に危惧される状況であると言えます。

こうした状況の中、本委員会では、ピュアランド事業の公益性については、その存在がもたらす町民の幸福感が重要であると考え、ピュアランドをこれまでの研修宿泊施設としての機能にとらわれず、新たに町民の幸福度の向上につながる事業として活用することで、その存在意義が見出せると考えました。

(2)事業の採算性の検討

事業の採算性は、当該事業について町と事業運営者（指定管理者）がどのくらいの事業費を負担しているかという目線で検討すべきです。

そこで、既存資料を用いた非常に簡便的に試算した数値によると、ピュアランド事業は、これから直面する大規模修繕を勘案する前の現状において、利用者負担割合が26%（コロナ禍前の黒字だった令和元年度数値では59%）であり、74%（コロナ禍前の黒字だった令和元年度数値では41%）を公費が支えている事業であると言えます。

世の中に宿泊業や飲食業が広く存在し、通常民間事業者が独立採算で運営している事実から見れば、一般的には利用者負担割合は100%であるべきと考えられます。それを踏まえると、恒常的に赤字を生み出す状態では、民間であれば採算性は「非常に悪い」状況であると言わざるを得ません。これに、大規模修繕の費用を加味すると採算性はより一層悪化することになります。

このような状況を改善するためには、施設・設備の見直しやこれまでやってこなかった敷地周辺の活用、魅力あるコンテンツを盛り込んだ運営など、事業の採算性を十分見極めることが必要であると考えました。

【ピュアランド事業を町の事業として見たときの採算性の簡易試算結果】

■ ピュアランド事業の現状の採算性の考察(令和3年度数値に基づく)

入込数(令和3年度実績)	10,910人
1人当たり売上高	3,353円
1人当たり事業コスト(町負担の維持修繕費の平均値含む)	7,344円(46%)
1人当たり事業コスト(上記に当初建築費の減価償却費相当額含む)	12,931円(26%)

(参考)コロナ禍前の黒字だった令和元年度数値に基づいた試算

入込数(令和元年度実績)	30,688人
1人当たり売上高	3,578円
1人当たり事業コスト(町負担の維持修繕費の平均値含む)	4,043円(88%)
1人当たり事業コスト(上記に当初建築費の減価償却費相当額含む)	6,030円(59%)

()内は利用者負担割合(%)

※上記は、町負担の修繕費の履歴を全て収益的支出とみなしている点、減価償却費相当額は初期建築費を基にして、耐用年数も固定資産種別を考慮せず単一のものを仮定で当てはめて計算している点等、極めて粗い想定で仮定計算したものであって、あくまでも参考値として算出したものであることに留意されたい。

(3)事業の市場性の検討

ピュアランドは平成17年以降、指定管理者制度を導入し、公募により民間から指定管理者を選定し、施設運営を委託していました。

公募開始以来、4社が運営してきた中、3社目の指定管理者(ナガサワ食品)は、当初5年間指定管理者として運営に携わる予定でしたが、4年の運営で中途撤退しています。

また、直近の指定管理者(グッドプランニング社)とは、当初の運営期間満了後の期間更新に向けて交渉を重ねてきましたが、人材確保が困難なことや経営状況が厳しいことなどに鑑み、更新しないとの判断をされました。

コロナ禍で悪化した宿泊・飲食業の経営環境は依然として厳しく、今後ピュアランドの運営を再開しようとしても、現状では市場性は相当低いため、町から運営事業者へ何らかの支援等を行わずして、新たに運営事業者が出現することを期待するのは非常に厳しいと考えられます。

しかし、今後、ピュアランドを含む敷地周辺に投資などが行われ、何らかの付加価値等が向上すれば、運営に関心を示す事業者が出現することも考えられます。その際、投資により採算性が現状と比べてどのくらい改善する見込みであるのかの詳細な検討が必要であると考えました。

(4)土地利用規制の検討

ピュアランドは、都市計画法により開発行為等が制限される市街化調整区域に、都市計画法第29条第1項第3号による開発許可の適用除外施設（公益上必要な建築物：町が条例により設置管理する研修センター）として建築されました。

上郡町都市計画マスタープランの土地利用に関する方針では、ピュアランドを含む周辺は、森林の多面的機能の維持や自然環境の保全に努めながら、魅力向上を図るレクリエーション地域に含まれています。

また、兵庫県が市街化調整区域内の開発許可を迅速かつ弾力的に行うために、町が市街化調整区域の土地利用の方針を示した上郡町土地利用計画では、ピュアランドは、地域の活性化を図り、周辺環境に配慮しつつ、一定の開発を計画的かつ適正に誘導すべき区域として特定区域に、その周辺は、森林としての地域環境の形成を図るべき区域として森林区域に設定されています。

さらに、土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域として、敷地の一部がイエローゾーンに指定されていることから、利用者への危険の周知や警戒避難体制の整備が必要となっています。

このほか兵庫県では、市街化調整区域における市町所有の遊休施設の活用のための取扱い（開発審査会に付議する基本的要件）を定め、運用されており、以下の要件に適合する場合は個別案件として兵庫県開発審査会に付議することが可能となっています。

①建築物の用途、利用形態

用途は地域創生に資するもの 土地・建物は市町が一定期間関与

②周辺との調和

周辺環境への悪影響がない 周辺住民の意見・意向確認

③公共施設整備

原則、新たな公共施設整備が不要

以上のことから、ピュアランド事業の検討には、土地利用規制にも留意し、関係機関と協議・調整をしながら進めていく必要があります。

(5)その他

前述の(2)事業の採算性の検討をする中で、ピュアランドの施設や運営上の改善点として、①施設・設備等の見直し、②敷地周辺の活用、③ソフト事業の活用、の3点について意見が出されました。

具体的には、①では、温浴施設の位置は1階にすべきであり、上水道ではなく井戸水などを利用しないと採算は取れないという意見。②では、当初の構想のように、敷地周辺を活用した一体的な運営が必要であるという意見。③では、施設面の見直しと合わせ、商店等マルシェ機能を施設内に持たせたり、観光コンテンツ（さくら園、高嶺神社、鎧かぶと等）を活用したりするなど、多角的に運営をする中で、ピュアランドの価値を高める必要があるという意見などです。

3 事業手法の検討

ピュアランドの事業手法については、施設の効果的な運用及び町の財政負担の軽減を勘案し、民間活力の活用が必要であると考えました。

これまでのピュアランド運営の経緯及び前述のピュアランド事業の検討から、次のように事業手法を設定し、それぞれのメリット・デメリット等について整理しました。

本委員会で検討した結果、官民連携事業（上下分離[※]）により運営すべきと考えました。

事業手法	メリット	デメリット	課題
清算		・観光施策への影響大	・跡地利用 ・代替施設の確保
施設	取り壊し	・維持費等費用負担減	・撤去費用の負担大
	行政所有 (用途変更)		・大規模修繕費用の負担大 ・市街化調整区域の土地利用規制
	外部譲渡	・下記「完全民営化・民間売却」と同じ	
完全民営化・ 民間売却	・維持費等費用負担減 ・民間ノウハウによる効果的な運営	・大規模修繕費用の負担大 ・公募手続等に時間を要す ・町が関与できない ・他用途の場合、観光施策への影響大	・参入事業者の有無 ・他用途の場合、代替施設の確保、市街化調整区域の土地利用規制
官民連携事業 (上下分離 [※])	・手法により維持費等費用負担減 ・民間ノウハウによる効果的な運営	・公募手続等に時間を要す ・他用途の場合、観光施策への影響大	・参入事業者の有無 ・経営改革 ・経営状況の正確な把握 ・他用途の場合、代替施設の確保、市街化調整区域の土地利用規制

※上下分離：経営資産（土地・施設）【官】と経営・運営【民】の分離のこと。今回は、施設の売却も含めた広義で使用。

4 今後の方向性

本委員会は、これまでの検討の中で、ピュアランドの今後の方向性について考察し、引き続き利活用していく場合の前提として、

- ①公益性がある（町民の幸福度の向上につながる事業である）こと
- ②事業の採算性が向上する（町の財政負担が軽減する）こと

の2点が必要であると考えました。

また、今後、研修宿泊施設として事業の採算性を向上させるには、ピュアランドの施設だけではなく、敷地周辺や観光コンテンツなどソフト事業の活用も含めた事業として考えることが必要ですが、これまでに述べたような赤字体質の中で、新たな投資を行うことが難しいのも実情であると考えました。

このことを踏まえると、現在の用途（研修宿泊施設）にとらわれずに、町にとってよりよい形で利活用していくべきであると考えました。また、事業手法については、官民連携事業（上下分離）により運営すべきと考えました。

なお、「公益性」を有するかどうかについては、抽象的な議論になりやすいため、できるだけ客観的な指標（客観的に見える化）を活用した上で、継続的に検証していく必要があります。

今後は、本委員会が取りまとめた方向性に基づき、敷地周辺を含めた早期の利活用等に向け、土地利用規制にも留意しながら、必要に応じて民間事業者の意見を聞くなどの市場調査を実施し、他用途での活用を含め公募手続等を進める必要があります。

本委員会としては、この施設が、将来的に持続可能で地域に根ざした存在意義のある施設として、引き続き町民に親しまれ、利活用されることを願って、以上のとおり報告します。

「上郡ピュアランド山の里あり方検討委員会」委員名簿

氏名	所属等	備考
大崎 基弘	一般社団法人 かみごおり観光協会 会長	委員長
西山 武彦	上郡町連合自治会 会長	副委員長
安達 精治	株式会社シャンテ 代表取締役 CEO	
江口 善章	兵庫県立大学環境人間学部 教授	
上林 敏明	上郡町連合自治会 副会長	
近都 学	公益財団法人 兵庫県住宅建築総合センター 業務執行理事 (兵庫県まちづくり部参事)	
三品 正博	EY新日本有限責任監査法人 アソシエートパートナー	

【検討委員会開催経過】

会議	開催年月日	主な検討内容
第1回	令和5年6月9日	○検討委員会の進め方について
第2回	令和5年7月14日	○事業の公益性・採算性・市場性について
第3回	令和5年8月31日	○事業手法について
第4回	令和5年10月19日	○意見のとりまとめについて
第5回	令和5年11月27日	○意見のとりまとめについて