

大川市長 江 藤 義 行 殿

答 申 書

2026 年 7 月 17 日

大川市行政改革推進委員会

会長 今 泉 博 国

副会長 田 中 文

委員 植 木 光 治

委員 古 賀 巧

委員 古 賀 道 雄

委員 松 石 盛 一

目 次

I	はじめに	-----	1
II	調査の概要	-----	2
	1. 当委員会設置の経緯	-----	2
	2. 当委員会について	-----	3
	(1) 大川市行政改革推進委員会の位置づけ	-----	3
	(2) 委員構成	-----	3
	(3) 当委員会の開催状況等	-----	3
	3. 調査対象の事実	-----	4
	4. 調査の方法	-----	4
	5. 調査の期間	-----	5
	6. 添付資料あるいは参考文献	-----	5
III	調査の内容	-----	5
	1. 初動段階	-----	5
	(1) 位置の決定について	-----	5
	(2) 「道の駅（川の駅）」の事業概要について	-----	11
	(3) ステークホルダーとの関係性	-----	17
	(4) 道の駅（川の駅）の必要性について	-----	20
	2. 中間段階	-----	23
	(1) 上位計画との整合性	-----	23
	(2) 名称変更と概念の飛躍	-----	29
	(3) 事業用地について（規模の確定）	-----	35
	(4) 事業費について	-----	39
	(5) 事業内容と事業効果について	-----	59
	(6) 事業方式：DBO 方式について	-----	75
	(7) 事業推進組織とステークホルダー（利害関係者）	-----	80
	(8) 議会と行政との間のけん制と均衡	-----	90
	3. 事業廃止方針決定の経緯と事業用地の利用課題について	-----	94
IV	総括	-----	102
V	提言	-----	107
VI	おわりに	-----	111

I はじめに

現在、わが国の 1741 自治体のうち約 9 割近くが人口減少局面に立たされており、その減少速度は予測を上回る勢いで加速している。この人口構造の劇的な変化は大川市も例外ではなく、これまで当然のように提供されてきた公共サービスの基盤を根底から揺るがしており、生活インフラの維持や福祉・教育といった行政サービスの持続可能性に危機感が生まれている。

こうした構造変化の中、住民の生活を守るため、また将来への明るい展望を勝ち取るためには何らかの手立てを講じる必要があることは当然のことである。この意味では、「地域の魅力を発信し、地域を元気にすること」をその大きな役割として展開されている道の駅事業は、大川市にとっても魅力ある手立ての一つでありうると考えられる。

このような背景のもと、進められてきた「大川の駅」事業であったが、2024 年（令和 6 年）12 月 23 日開催の経営会議において、「大川の駅」事業廃止の方針決定がなされた。

2015 年（平成 27 年）10 月の臨時経営会議での「道の駅、川の駅を大野島に設置する」という方針決定から「大川の駅」の事業の廃止方針決定までに 10 年弱の歳月が費やされた。この事業に費やされた公費は 2024 年度（令和 6 年度）までに約 5 億 5000 万円、そのうち、外部委託等、いわゆるコンサルタントに費やされた金額は、約 1 億 9000 万円、つまり公費の 3 分の 1 強がコンサル等への支払いとなる。また、この事業に直接携わった職員数は、「大川の駅整備振興課」設置の時点では 9 名であった。人口当たりの職員数が他市と比し少ない当市にとって、この人数の重みは大きい。

なぜ、これだけの金額と人員が費やされたにもかかわらず、この事業は廃止方針の決定に至ったのか。

2025 年（令和 7 年）4 月 22 日、大川市行政改革推進委員会は「大川の駅事業の検証及び事業廃止による今後の課題に関すること」について諮問を受けた。行政改革大綱は 3 つの基本方針、①簡素で効率的な行財政運営の確立、②地方分権に対応できる自立した行政の確立、③透明性・信頼性の高い行政の推進、を掲げている。この基本方針に則り、当委員会に与えられた課題について、調査検証を進めていくこととした。

周知のとおり、人口減や高齢化率の高まりなどのなかで、大川市の財政状況は、危機的とは言えないまでも、財政の健全性を測る指標である経常収支比率や実質公債費比率などは、じりじりと悪化の一途をたどっている。将来を見据えた財政の健全性の確保が求められるところである。こうした中で公表された総事業費約 90 億円（当委員会の試算では少なくとも 135 億円）の「大川の駅」事業の位置づけを行政改革大綱の視点から考察しなければならない。

大川市始まって以来の大事業と呼ばれた「大川の駅」事業を政策決定し、実施する場合の意思決定プロセスとその記録、つまり手続きの妥当性や記録の正当性を確認することも重要である。そして、この事業が市民に対しどのような広報等を行ってきたのか、

市民主権、透明性・信頼性という視点からも検証しなければならない。

また、この事業を遂行するにあたって、なぜ多くの外部委託に依存せざるをえなかったのか、自立した行政の確立という視点からも検証を行うこととした。

この事業は道の駅（川の駅）構想にはじまる。当初の構想は名称が変更され「大川の駅」となるが、当初の構想と「大川の駅」構想は、その中身が大きく異なっている。こうした背景をもとに、本答申書では3つのステージに分け、分析を行うこととした。まず、第1ステージは、道の駅（川の駅）構想時（2013年（平成25年）～2019年（令和元年）まで）、第2ステージは「大川の駅」構想から事業への時期（2019年（令和元年）～2024年（令和6年））、そして第3ステージは、「大川の駅」事業が廃止方針の決定をした以降、今日に至るまで、である。

第1ステージでは、（1）道の駅（川の駅）の位置の決定、（2）道の駅（川の駅）の概要、（3）ステークホルダーとの関係、（4）道の駅（川の駅）の必要性、合計4つのテーマについて述べる。

第2ステージでは、（1）上位計画との整合性、（2）名称の変更、（3）事業用地（規模）、（4）事業費、（5）事業内容、（6）事業方式、（7）事業推進組織とステークホルダー、（8）議会と行政とのけん制と均衡、これら8つのテーマについて述べていく。

以上12のテーマすべてについて、検証のポイント、事実認定、委員会の評価、そして小括（各テーマのまとめ）という順序で論点の整理を行っていく。

そして第3ステージでは、約4万平方メートルに及ぶ広大な市有地となった事業用地に焦点を合わせ、取得の経緯、現下の事業地の法的規制、公益性・公共性に資する利用に向けての手続きと方向性について言及する。

以上の分析を行うことによって浮かび上がってきた大川市の諸課題に対し、とりわけ当市の将来にとって必要不可欠となる課題に対し、当委員会として若干の指針を与えてみたい。

II 調査の概要

1. 当委員会設置の経緯

大川市民の高い関心を呼び、市長選挙の結果にも多大な影響を及ぼした「大川の駅」事業は、この事業を推進するために必要とされる用地の取得や施設の建設等に費やされる金額、長期にわたって本市が負担することになるであろう維持管理費など、本市の財政に影響を及ぼすことが否定できず、簡素で効率的な行財政の確立を目指す本市にとって、詳細な検討を要する問題であるといえよう。

また、この事業は、現代を生きる世代のみならず将来世代を担う市民にとって長期にわたる負担となる可能性があった。したがって、市民との情報を共有し、透明性・信

頼性の高い市政を目指す上でも、慎重な検証を行わねばならない問題でもある。

大川市にはこのような事業の在り方について、行政改革の推進に関する必要な事項を調査審議する市長の諮問機関、「行政改革推進委員会」が存在する。

この委員会は、各委員が公正中立な立場を堅持し、予断・偏見を排し、証拠に基づいて各人の専門的な知識・経験を活かし事実関係を調査・検証（把握・認定）し、十分な見識と健全な良識をもって意見等を形成するために設置されたものである。

2. 当委員会について

(1) 大川市行政改革推進委員会の位置づけ

当委員会は、大川市附属機関の設置に関する条例及び大川市行政改革推進委員会規則に基づいて設置された。2025 年（令和 7 年）2 月 28 日、後記(2)記載の各委員は大川市長より委嘱を受けるとともに、同年 4 月 22 日、後記 3. についての諮問を受け、調査活動を開始した。

(2) 委員構成

氏名	所属	備考
今泉博国	福岡大学名誉教授	会長
田中 文	福岡県弁護士会筑後部会	弁護士、副会長
植木光治*	元大川市長（任期 2005 年 7 月～2013 年 7 月）	
古賀 巧	元大川信用金庫理事長	
古賀道雄	元大牟田市長（任期 2003 年 12 月～2015 年 12 月）	
松石盛一	九州北部税理士会	税理士

所属は 2025 年（令和 7 年）2 月委嘱当時のものを記載した。

* 植木光治委員については、元大川市長であり、2005 年（平成 17 年）7 月から 2013 年（平成 25 年）7 月までの 2 期 8 年、その職にあったが、在職期間中、本件大川の駅事業に関する関与はなかった。

(3) 当委員会の開催状況等

2025 年（令和 7 年）4 月 22 日から 2026 年（令和 8 年）7 月 17 日まで
計 24 回開催

回数	日 時	場 所
1	2025 年 4 月 22 日（火）午後 2 時	大川市役所
2	2025 年 5 月 26 日（月）午後 2 時	同上
3	2025 年 6 月 25 日（水）午後 2 時	同上
4	2025 年 7 月 28 日（月）午後 2 時	同上 ※現地確認含む
5	2025 年 8 月 25 日（月）午後 2 時	同上

6	2025 年 9 月 22 日（月）午後 2 時	同上 ※ヒアリングを含む
7	2025 年 10 月 27 日（月）午後 2 時	同上
8	2025 年 11 月 25 日（火）午後 2 時	同上 ※ヒアリングを含む
9	2025 年 12 月 22 日（月）午後 2 時	同上 ※ヒアリングを含む
10	2026 年 1 月 26 日（月）午後 2 時	同上 ※ヒアリングを含む
11	2026 年 2 月 24 日（火）午後 2 時	同上
12	2026 年 3 月 23 日（月）午後 2 時	同上
13	2026 年 4 月 10 日（金）午後 2 時	同上
14	2026 年 4 月 24 日（金）午後 2 時	同上
15	2026 年 5 月 12 日（火）午後 2 時	同上
16	2026 年 5 月 29 日（金）午後 2 時	同上
17	2026 年 6 月 9 日（火）午前 10 時	同上
18	2026 年 6 月 18 日（木）午前 10 時	同上
19	2026 年 6 月 25 日（木）午前 10 時	同上
20	2026 年 6 月 30 日（火）午前 10 時	同上
21	2026 年 7 月 3 日（金）午前 10 時	同上
22	2026 年 7 月 10 日（金）午前 10 時	同上
23	2026 年 7 月 15 日（水）午前 10 時	同上
24	2026 年 7 月 17 日（金）午前 10 時	同上

3. 調査対象の事実

当委員会の調査の目的（諮問事項）は、「大川の駅事業の検証及び事業廃止による今後の課題に関すること」である。

また、諮問の趣旨は次の通り。

「大川の駅事業については、住民の賛否が大きく分かれた事業でもあることから、予断・偏見を排した公正中立な立場での検証が必要です。また、事業廃止による影響や整備予定地問題など様々な課題を洗い出し、解決するための対策が必要となります。このような状況を踏まえ、大川市行政改革推進委員会に諮問するものです。」

（以上、2025 年（令和 7 年）4 月 22 日大川企企第 7 9 号「行政改革の推進について（諮問）」）

なお、本調査は責任追及や処罰を目的としたものではないことを申し添える。

4. 調査の方法

関連文書等の収集・整理調査、関係者や関係部署への面接調査、関係者や関係部署への郵送等による書面調査、現地視察など。

諸資料等を基礎として、初動段階：2013 年（平成 25 年）～2019 年（令和元年）、中間段階：2019 年（令和元年）～2024 年（令和 6 年）、廃止方針決定後の段階：2024 年（令和 6 年）～現在、3 つの段階に分けて調査を行った。

なお、本調査は 2026 年（令和 8 年）6 月末までに提出された資料等に基づいている。

5. 調査の期間

自 2025 年（令和 7 年）4 月 22 日

至 2026 年（令和 8 年）6 月 30 日

6. 添付資料あるいは参考文献

事務局作成・提出資料、委員会作成・提出資料、その他 HP 等で掲載の資料、

III 調査の内容

1. 初動段階…道の駅（川の駅）構想時（2013 年（平成 25 年）～2019 年（令和元年）まで）

（1）位置の決定について

ア. 検証のポイント

道の駅の位置を大野島とした方針決定の手続きに問題はなかったのか、この地は道の駅としての適格性を有していたか。

イ. 事実認定

（ア）道の駅の議論が始まったのは鳩山市政がスタートしておよそ 3 か月後 2013 年（平成 25 年）12 月の議会であった。永島守議員から、古賀政男記念館の南側市有地に道の駅なるものをお願いすることができるのであれば、木工業の念願の常設展示場の設置を含めた、そのような政策をぜひ示したらどうか等といった意見が出されたのに対し、鳩山市長は「情報発信の場として道の駅は真剣に検討する必要がある」と答弁するにとどまった。

（イ）2014 年（平成 26 年）3 月議会で、永島守議員は、これまでの主張を変え、「今後の大川市は有明海沿岸道路と佐賀空港なくして発展はあり得ない。大野島に道の駅の設置を願う」「古賀政男記念館南側は適地ではない」等と述べ、三丸公共用地の適格性を否定し、にわかに大野島案を持ち出した。大野島優位の論拠は主に 2 つあり、ランプウェイがフルセット型であり利便性が高いこと、昇開橋がのぞめるなど風光明媚であること等であった。これに対し、鳩山市長は「道の駅の整備を行う場合、どのような計画が考えられるの

か、その費用対効果、あるいは実現性などを今後研究したい」と述べ、候補地も含め今後検討したいという趣旨の答弁にとどまった。加えて、「担当課に検討の準備の指示をさせていただければ」とも答弁した。

(ウ) 同年 9 月議会では、永島守議員は、道の駅に関して、その後の検討状況を聞かせて欲しい、道の駅は不要との結論を出したのか、と重ねて質問した。これに対し、市長答弁に変化の兆しが見え始め、道の駅については各方面から研究し、大川にふさわしい施設を引続き検討していきたいとしつつも、大野島について「個人的に考える道の駅の候補地としては有力な候補地の一つだろう」と発言している。

(エ) 2015 年（平成 27 年）6 月議会では、その後の進展を糺す永島守議員の主張に対し、市長は「最初は三丸公共用地が道の駅にふさわしいのかなと思ったわけですが、あそこはやはり有明海沿岸道路が通っても、フルインターじゃないから行きにくい」等と述べた上で、「大野島に道の駅かなというふうに私は個人的には考えております」として、市街地にフルセットランプウェイがないことを理由として大野島案に傾く答弁を行った。「全然まだ役所で協議していません」と言いつつ、個人的な思いと前置きして大野島案に賛同するという答弁であった。

(オ) 同年 9 月議会では、(道の駅について)「積極的にやるのかやらないのか、それぐらいのことは一步も下がることなく進んだお答えをいただきたい」と言いつつの永島守議員に対し、市長は、道の駅に関し、アクセス道路の整備など諸課題について国県との協議調整が必要ですよとの見解を示しつつ、「私自身は、道の駅は大野島だと、そうかたくなに考えております」と発言した。

なお、上記の通り、2015 年（平成 27 年）頃まで、市議会における道の駅に関する質疑応答は、永島守議員と鳩山市長との間でのみ繰り返されている。当時、この問題に関しては、他の議員からの質問は皆無であった。

(カ) 同年 10 月 1 日午前、市長応接室で開催された臨時経営会議（出席者：市長、副市長、教育長、人事秘書課長、総務課長、企画課長および建設課長）において、「道の駅（川の駅）」構想に係るアクセス道路について：（建設課）」という表題の協議事項について、「道の駅・川の駅を大野島に設置する。：方針決定」、「道の駅・構想を総合戦略の施策とする」これら 2 つが決定された。

しかし、この会議の議論の経緯・内容を示す議事録は存在しなかった。

また、出席者である当時の副市長に対するヒアリング調査（2025 年（令和 7 年）11 月 25 日実施）では、同会議の内容について、執行部として方針決定したに過ぎず、他の候補地との比較検討や、大野島の地盤や集客力等についての議論等、詳しい話はしていないという回答がされた。加えて、筑後川

未来空間形成推進計画において川の駅という話題が上がっており、大野島で道の駅川の駅ということで整備しようという話になったと思う、とのことであった。

- (キ) 2016 年（平成 28 年）3 月 30 日開催の第 6 回都市計画マスタープラン策定委員会の議事録によれば、市民委員から、道の駅の場所を大野島と確定的に記載することに反対意見が出され、会議がかなり紛糾したことが認められる。

しかし、都市計画審議会の答申にはこのことは全く反映されず、2017 年（平成 29 年）7 月に大川市都市計画マスタープランが公表された。同マスタープランによれば、全体構想の中では道の駅の立地場所がどこなのか記載がなく、「第 4 章地域別構想 ⑥大野島地域」の「地域の都市づくりの方針」の項目で、「道の駅・川の駅構想」の位置を大野島北部に図示しているのみである（同マスタープラン p.95 参照）。

- (ク) 2016 年（平成 28 年）6 月議会で、龍誠一議員は都市計画マスタープラン策定委員会での議論を踏まえて、候補地の優劣等を具体的に検討せず拙速に大野島に決定した、意思決定の適正な手続を踏んでいない等として批判した。

これに対し、鳩山市長は、立地を急ぐ理由として大野島フル I C の構造変更やアクセス道路を国県にお願いするためにはスピード感が求められる、トップダウンは自身の政治手法である旨を主張し、同議員の批判に対し、強く反論した。

- (ケ) 2017 年（平成 29 年）1 月に「道の駅」「川の駅」等の整備を検討し、次年度以降の基本構想策定のための協議資料を作成すること」を目的として、(株)シーマコンサルタントと「道の駅等設置調査業務委託」の契約が交わされた。同契約の特記仕様書によれば、成果報告書の内容として、「道の駅」「川の駅」等の国・県等の関係機関との協議資料（要望書等含む）」を盛り込むこととなっていた。

また、市と(株)シーマコンサルタントとの打合せ・協議記録簿によれば、「なぜこの場所に「道の駅」なのかを強調する文面にしてほしい。県、国に説明する前に市役所内での説得が必要である」と記されている（第 7 回行革委提出の資料 10.2017 年（平成 29 年）3 月 21 日第 3 回打合せ・協議記録簿参照）。

- (コ) 当委員会は、道の駅の位置の決定の重要性に鑑み、初動段階における庁内での道の駅に関する検討、研究、協議等の事績の有無について、当時の副市長に対し、ヒアリング調査（2025 年（令和 7 年）11 月 25 日実施）を行った。（道の駅について）担当課に検討の準備を指示したということはないと思う、市内部のワーキングチームについても聞いたことはないとの回答であった。

また、当時の企画課長に対しても質問票を発し確認したが、庁内での議論の経過について記憶がないとの回答であった（2025 年（令和 7 年）12 月 24 日付質問票と 2026 年（令和 8 年）1 月 13 日付回答を参照）。

さらに、企画課に対し質問書等（第 8 回行革委提出の資料 12：質問要旨Ⅱ及びそれに対する回答参照）を発したが、その結果、「担当課は企画課だと思われていますが、検討した事績、データ等何も残っていないので、検討したかどうかは分かりません」との回答であった。

- （サ） なお、大川の駅整備振興課は本委員会からの繰り返しとなる質問に対し、2026 年（令和 8 年）4 月に至ってようやく「執行部内においてその候補地を含め議論を蓄積」してきたことの根拠として、「道の駅構想内部検討・方針決定経過」と題する資料を提出した。

しかしながらその内容を鑑みるに、まず、いつ誰が作成したものであるか分からない。加えて、この資料の一部の文言に、「平成 27 年 10 月 26 日開催の経営会議において、要望にあたっての具体的な道の駅の設置までのスケジュール・導入施設等を審議する」とある（第 14 回行革委提出の資料 38 参照）。しかし、当委員会に提出のあった別の資料では、当日の会議議題は「平成 28 年度機構改革について」であり、当日の議事録、簡易メモ、メモもすべて存在しないと記載されている（第 4 回行革委提出資料：経営会議関係資料一覧（2011 年度～2015 年度）参照）。また、勉強会が複数回開催されていたかのような記述があるが、その勉強会の内容についての議事録等が存在せず、詳細が全く不明である（市役所内部での道の駅の検討について事跡が存在しないことについては上述の通り）。当初は「1. 有明沿岸道路の開通に伴う沿線地域の活性化に関する勉強会」としており、道の駅に限定した勉強会とは読み取れない。この資料のみをもって道の駅の候補地について市内部で適切な検討を重ねてきたものとは事実認定できない。

さらにこの資料は、あたかも植木市長の時代から継続して道の駅に関する議論がなされてきたような印象を与える。しかしながら、2024 年（令和 6 年）9 月 20 開催の議会冒頭において橋本副市長自ら「植木市長時代は、新たに幹線道路となった国道 442 号等のバイパス沿線の利活用を図る目的で検討するよう関係各課へ指示がされたものであります」と発言しており（大川市 HP 公表：令和 6 年 9 月 20 日市議会議事録 pp.134-135 参照）、植木市長の時代から継続して道の駅についての議論がされてきたとはいえない。

- （シ）大牟田川副線と大野島ランプウェイをつなぐ県道につき、令和 6 年 5 月、市道認定を行った前後において、警察協議を経ていない（第 14 回行革委提出の資料 36 参照）。

- （ス）2018 年（平成 30 年）10 月 25 日に開催された「（仮称）九州有明ものづく

り館」構想に係る福岡県・大川市検討会」において、県は、「既存の県道整備計画との整合や区域変更の要件など、構造的な課題について国を交えた継続的な協議が必要」と認識していた（第 12 回行革委提出の資料 30 参照）。

ウ. 評価 手続の妥当性と立地の適格性の観点から

（ア）手続の妥当性

2015 年（平成 27 年）10 月、市の臨時経営会議において、道の駅を大野島に設置するという方針が決定された。

この決定に至るまでの間に、本来ならば、まず複数の候補地を選定した上で、さらに複数の評価項目（例えば、立地条件（インターチェンジや幹線道路からの距離等）、土地の状況（土地の種類、地形、地盤等）、用地取得の容易性、集客力、安全性等）を設けて、各候補地を詳細かつ複合的に比較検討する必要があった。

しかしながら、この方針決定に至るまでの間に、上記イ（ア）～（オ）に記載の通り、その候補地や事業内容、事業費等の重要な要素について議会内で十分な検討が行われ、議論が深まっていたとはとても言い難い。また、道の駅の候補地について、庁内で検討したという事跡も全く見当たらなかった。さらに、臨時経営会議においても決まったのは大野島に設置するという方針のみであり、議事録はおろか同会議において交わされた議論の内容を示す事績が無い。大野島に設置するという方針が決定されるまでの間に、候補地の検討が一切行われていなかったものと評価せざるを得ない。

また 2017（平成 29 年）年 1 月、市は(株)シーマコンサルタントに対して道の駅等設置調査業務委託しているが、(株)シーマコンサルタントとの打合せ・協議記録簿によれば、「なぜこの場所に「道の駅」なのかを強調する文面にしてほしい。県、国に説明する前に市役所内での説得が必要である」と記されている。これは、先の経営会議から 1 年以上経過しているにもかかわらず、「なぜ大野島に道の駅を設置するのか」という点について市役所内部でも合意形成されていなかったことを裏付ける。

なお、大川市情報公開審査会の 2024 年（令和 6 年）10 月 28 日付けの答申は、経営会議の議事録が作成・保存されていなかったことについて、「経営会議のように市の重要な方針を決定する場であるにもかかわらず、議事録などの事跡が残されていない状況では、……市民への説明責任を果たすこともできないし、結論に至るまでの過程が客観的に明確化されないことになる」と指摘した上で「情報公開制度の基本理念である市民の「知る権利」を保証するためにも……文書作成については法第 4 条の基本的な趣旨に則り、可能な限り速やかに公文書管理に係る条例あるいは規程を定めることを切望するものである。」と結んでいる。議事録の作成及び保存がなぜ重要な

か、当委員会の調査においても現に明らかになったといえよう。

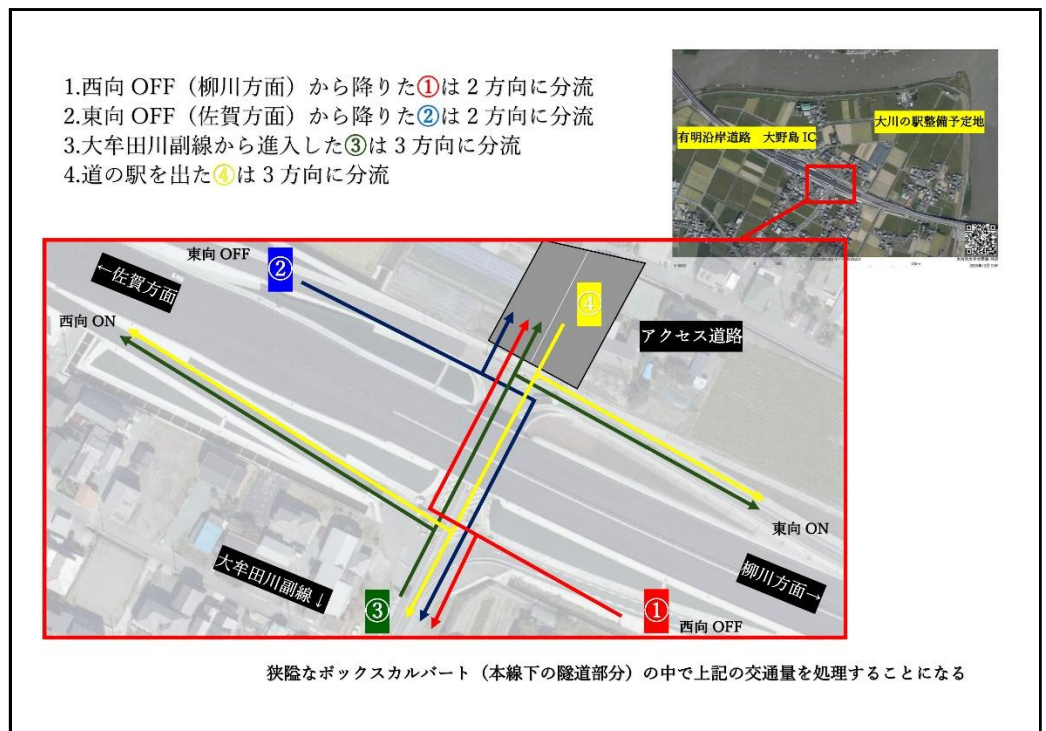
(イ) 立地の適格性

議会での議論状況に鑑みるに、大野島に方針決定された主たる理由のひとつは、有明海沿岸道路の大野島ランプウェイがフルセット型であるということによるものである。

一見するとフルセット型の方が利便性が良いようにも思われる。このフルセットランプ部は、東西両向き4本のランプ（斜路）が、既存の片側一車線の県道と合流している。現状では本線下のボックスカルバート内（本線下の隧道部分）で交通流の交叉は生じない。しかし計画通りこの位置に道の駅へのアクセス道路を設置すると、構造的に極めて錯綜した形となる。

その結果、狭隘なボックスカルバート内（本線下の隧道部分）で多くの交通流が発生し、複雑な交通処理は必至となる（図1参照）。深刻な交通渋滞は避けられず、その影響は有明海沿岸道路本線にもおよぶ可能性がある。ところが、大川市は警察協議さえ行っていない。

図1. インター部（ランプウェイ）の交通処理



（出所：令和7年度広域航空写真及び写真地図作成業務委託成果品データより当委員会作成）

一方で、大川市内にはほかに大川東ランプウェイと大川中央ランプウェイが存在し、大川東ランプウェイは大牟田方面の出入り口、大川中央ランプウ

エイは佐賀方面の出入り口となっており、ふたつセットで機能するように設置されている。このふたつのランプウェイは約 1700 メートル離れているが側道で結ばれており、幹線的県道にも接している。つまり適度に離れたふたつのハーフランプウェイを一体的に使用することにより、交通整理が容易となり、交通量の増加にも耐えうるものと思料する。

また、大野島に方針決定された理由として、風光明媚で観光地としての集客を期待できることが挙げられている。

しかし、大野島の土地の実態としては、活用に多くの制約が伴う。具体的には、①大野島ランプウェイから少なくとも 500 メートル以上離れていること、②圃場整備済みの一団の農地であること、③低湿地帯で軟弱地盤であること、④大野島へ渡るための橋が必須であること等である。

当委員会は、道の駅の設置場所として大野島が適格性を有していたか否かそのものを判断するものではない。しかしながら大野島案は問題点が多く、その適格性に大いに疑問がある。

(ウ) 小括

以上（イ）のような検討を、他の候補地と比較しつつ、少なくとも大野島に方針決定する前に行っておく必要があった。ところが、前記（ア）に記載の通り、そのような事跡はなく、検討自体が行われなかったものと指摘せざるを得ない。

大川市行政改革大綱の基本方針によれば、厳しい財政状況の中で緊急性の高い事業を除き新たな事業の着手を抑制すべきであるとする改革事項が記されている。しかしながら、本事業において、候補地の選定につき、適正な手続が踏まれたものとは評価できない。また、当地で生じ得る複雑な交通処理や土地特性（軟弱地盤・低湿地帯等）からみても、その適格性には疑問が残る。十分な議論が尽くされないまま、事業に着手したものと見受けられ、上記改革の方針に反するもので、ずさんな初動という誹りを免れない。

そして、初動において候補地の選定につき十分な議論を尽くさなかったことが、後々住民の理解や共感を得られなかったことに繋がったことは明らかであろう。

(2) 「道の駅（川の駅）」の事業概要について

ア. 検証のポイント

検証のポイントとして、初動段階、すなわち 2015 年（平成 27 年）10 月、臨時経営会議において「「道の駅（川の駅）」構想に係るアクセス道路について」という表題の下に、道の駅・川の駅を大野島に設置するという方針が決定されたその前後の時期において、道の駅や川の駅で展開される事業の内容、事業費・収

益、及び事業用地の規模についてどのような議論が展開されていたかに焦点を当てて検討する。

イ．事業内容

(ア) はじめに

「道の駅」、「川の駅」とはどのようなものか、『市報おおかわ』2023 年（令和 5 年）8 月 1 日号に掲載された説明を確認しておきたい。

道の駅とは？

「道の駅」は安全で快適に道路を利用するための道路交通環境の提供、地域の賑わい創出を目的とした施設で「地域とともに作る個性豊かな賑わいの場」を基本コンセプトにしています。「道の駅」は、大きく次の 3 つの機能を備えています。

- (1) 24 時間無料で利用できる駐車場、トイレなどの「休憩機能」
- (2) 道路情報、観光情報などの「情報発信機能」
- (3) 直売所、飲食施設などの地域振興施設で地域と交流を図る「地域連携機能」

川の駅とは？

「川の駅」は、国土交通省の「かわまちづくり支援制度」を活用し整備する、まちとつながる水辺空間を指したものです。筑後川の雄大な景観を最大限に活かすため、この制度を活用した水辺空間（河川敷）の整備を行い、道の駅（まち）と一体的に活用できるようにし、川に親しめる憩いの場とすることを計画しています。

(イ) 事実認定

- a. 市議会での本事業に関する質疑として、まず、2013 年（平成 25 年）12 月議会で永島守議員から発せられた道の駅設置提案に対し、鳩山市長は「---情報発信の場としての道の駅というのは真剣に考えていかなければといけないだろう---」という道の駅の機能のうち、情報発信機能のみをとりあげた答弁となっている。
- b. 2014 年（平成 26 年）3 月、同議員の質問に対し、鳩山市長は、「道の駅やこれと一体となった地域振興の核となる施設の整備等を行う場合、どのような計画が考えられるのか、その費用対効果は、あるいは実現性など、いろいろな点について今後研究していきたい」と、道の駅の内容を検討することの必要性を述べている。
- c. その後の市議会でも永島守議員の質疑が続くことになるが、議論の中心はもっぱら道の駅の設置場所とその特性についてであった。
- d. 2016 年（平成 28 年）2 月に策定された「大川市まち・ひと・しごと創

生総合戦略」は、2015 年（平成 27 年）10 月の臨時経営会議での方針決定を受けたもので、「2. 大川市への新しいひとのながれをつくる」という大項目の「②人を惹きつける魅力ある街づくりの推進」における主な施策として「道の駅」構想の検討」という項目が掲げられている。「本市産品の販売や観光情報・地域情報の発信等を通じて、地域経済の活性化を図ることを目的に、道の駅構想の検討を行います。」（p.32 参照）とあり、上記（ア）に記載した通常の道の駅で示される一般的な内容が掲げられているのみである。

なお、この総合戦略には「川の駅」についての記述はない。

- e. 2016 年（平成 28 年）6 月議会で、龍誠一議員から発せられた道の駅の本来の目的と機能についての質問に対し、鳩山市長は「---道の駅の本来の目的としましては---道路利用者への安全で快適な道路交通環境の提供と地域振興を目的としております。また、道の駅がもつ機能といたしまして、---休憩機能、---情報発信機能、---、地域連携機能、---防災機能を備えたもの……」と答弁した。設置場所の方針が決まって約半年以上が経過しているが、答弁内容としては一般的な道の駅についての目的や機能が語られているにとどまる。

なお、同議会において、鳩山市長から道の駅の事業内容について、庁内でのワーキングチーム研究会を重ねて議論したという答弁があったものの、既述の通り、当委員会が調査した限りでは、そのような事績を見いだすことはできなかった。

- f. その後、2017 年（平成 29 年）1 月に（株）シーマコンサルタントとの間で「道の駅等施設調査業務委託契約」が交わされており、その成果物には、道の駅や川の駅の整備内容についての記述がある。その成果物には、道の駅の機能として、休憩・情報発信・地域連携・防災の 4 機能、川の駅の機能として、休憩・防災・学習体験機能の 3 機能が掲げられ、それぞれの機能について、より詳細な内容も明記されている（大川の駅『道の駅・川の駅』構想 p.8 参照）。これまでと同様、道の駅と聞いて一般的に想起される諸機能や内容と大きく異なるところはない。

なお、上記の成果物は 2017 年（平成 29 年）3 月頃に完成、同年 6 月の臨時議員協議会で配布され説明された。しかし、この成果物をもとに市民への情報の提供・共有や意見の交換はなされなかった。また、以降どのように利用や公表されたのかといったことを示す事跡は存在しない。

（ウ）評価

初動段階においては、道の駅や川の駅を大野島に設置するということがだけが早々に決められ、設置場所の決定と密接に関連するはずの事業内容につい

て詳細な議論の展開に至っていない。また、上記 f.記載の成果物を見る限り、一般的な道の駅や川の駅が想定されているのみであって、のちの広域的
地域振興拠点施設（以下、「広域振興施設」）や民間事業誘致は予定されて
いなかった。

ウ. 事業費と収益予想

（ア）事実認定

- a. 大川市の場合、初動段階では事業費は一切公表されていない。事業費を確認できる資料としては、先述の「道の駅等設置調査業務委託」の成果物である。前述した事業内容に基づき試算された概算事業費として、道の駅と川の駅の整備内容を含め、約 15 億 2400 万円が計上されている（6.大川の駅『道の駅・川の駅』の概算事業費及び収支計画 p.30 参照）。

同成果物には、想定収支計画も計上されており、年間売り上げ目標額は 12 億円、支出想定額が 10 億 7400 万円、利益の想定額が 1 億 2600 万円という金額が計上されている（同 p.31 参照）。これらの金額は、市の担当者とコンサルタントとの協議によって計上されたものと考えられる。

- b. ちなみに、荒尾市の「道の駅あらお（仮称）」基本計画（2021 年（令和 3 年）4 月）によれば概算整備費は約 16 億円と想定されている（同計画 p.42 参照）。なお、この荒尾市の事業は、最終的には道の駅及び保健・福祉・子育て支援施設を複合化する施設である「道の駅ウエルネスあらお」として 2026 年（令和 8 年）6 月に開業した）。

また、道の駅と川の駅を併設した千葉県香取市の「道の駅・川の駅水の郷さわら」では、PFI 事業部分について、総事業費が 28.4 億円、そのうち国負担が 15.3 億円、市の負担額が 13.1 億円となっている（『建設マネジメント技術』2011 年（平成 23 年）3 月号:佐原広域交流拠点 PFI 事業～水の郷さわら～」 p.15 参照）。

（イ）評価

道の駅、川の駅の事業費は、各々の事業内容により異なってくるものであり、どれくらいの金額が適切かについて判断することは容易ではない。他の自治体の例に鑑みて、上記の初動段階における概算事業費等につき適切さを疑わせるような事情は存在しなかった。

エ. 事業用地の規模

（ア）事実認定

- a. 初動段階における事業用地の規模についての議論は事跡がほとんど認められない。
- b. 先に他自治体の例を確認しておくとして、前述の荒尾市の事例では、2 万 3000 平方メートルが敷地面積（道の駅あらお（仮称）基本計画【概要

版】令和3年4月、p.3頁参照）とされている。

また、香取市の場合は、道の駅、川の駅を合わせて、事業区域面積は約16万9000平方メートルとなっているが、川の駅を含む国の敷地が16万5000平方メートルで、道の駅を含む市の敷地はわずか4000平方メートルにすぎない（佐原広域交流拠点改修運営等事業実施方針（令和6年3月6日）p.11参照）。

- c. さて大川市の場合、前述の「道の駅等設置調査業務委託」の成果物のなかでは、具体的に4つのゾーンを設け、ゾーンごとに以下のような整備内容を掲げていた。①川の駅・防災広場ゾーンにはウッドデッキ700平方メートル、②木・食・スポーツ体験ゾーンに物産館、食堂、トイレ等で3000平方メートル及び駐車場舗装2万5000平方メートル、③観光体験農園ゾーンで農園管理建物として1150平方メートル、④コミュニティ・防災広場ゾーンに芝生広場を2万1000平方メートル整備する内容となっていた。これらを集計すれば、5万平方メートルを越す面積となり、一般的な道の駅・川の駅と比し、かなり想定面積が大きい。

ただし、この面積について、当時の市の担当課に確認したが、協議の際には「大まかな位置を示し、ざっくりとした機能等をお話しする中でコンサルタントが想定しうる面積を示したもので、具体的な用地面積を大川市から想定してはいません」とのことであった（第11回行革委提出の資料25参照）。

- d. 2023年（令和5年）3月議会において、大川の駅の整備想定区域を8万6000平方メートルとしたことへの質問に対し、甲斐大川の駅推進室長は「---平成27年にこの場所、大野島北部の場所に「大川の駅」を造るというふうに構想を立てたときに、区域をどこがいいやろうかということでご想定しますが、その時に例えば、既存の道路とか水路とか、そういうのがありますが、そういったものを全体的に考えたところで道の駅と民間事業用地を想定した面積が8万6000平方メートルになったということでございます」（大川市HP公表：令和5年3月2日市議会議事録p.107参照）と、答弁している。大野島に道の駅を設置すると決まった2015年（平成27年）時点で、すでに整備想定区域の面積が8万6000平方メートルと決まっていたかのような答弁である。その一方で、敷地面積に関する議会の質疑応答では、敷地面積を8万6000平方メートルと決めたのは、全体計画（令和3年4月）を策定した時点であったとの答弁も残されている（大川市HP公表：令和6年6月20日市議会議事録p.65参照）。

いずれにせよ、初期段階で構想されていた道の駅・川の駅の敷地面積に

ついて、上記cの「道の駅等設置調査業務委託」の成果物を除いては明確なものがなく、また、なぜその敷地面積になったかという議論の経過を示す事績は見当たらなかった。

(イ) 評価

本来的に、事業内容が決定されてはじめて、その事業に必要な敷地の規模が決まるという手順が妥当であると考えられる。

ところが、当委員会が調査した限り、いつの時点で、どのような議論をへて、敷地の面積を確定したのかの正確な記録も証言も存在しない。初動段階では、敷地面積についても市議会でも庁内でもほとんど議論はなされていなかったと思われる。

オ. 小括

2015年（平成27年）10月の臨時経営会議においては「道の駅（川の駅）」を大野島に設置するという設置場所の方針決定のみが先行しており、道の駅や川の駅で、どのような事業を、どれ程の敷地面積で展開しようとするのか、事業費や収益はいかほどか等といった重要項目が議論されたという事績を確認できなかった。そもそも、事業について「なぜ、いつ、どこで、だれが、どのような内容を議論したか」といった記録がないこと自体、極めて異常なことである。事跡が無いということは結局、具体的な議論が庁内でも市議会でもほとんど展開されなかったということである。

その後、国県との協議資料のためにと市が発注した「道の駅等設置調査業務委託」の成果物で、事業の概要、事業費・収支計画、事業規模のあらましが明示されるに至ったものの、この成果物のその後の利用については2017年（平成29年）6月の臨時議員協議会で配布され説明されたという事実しか確認できず、国県との協議において資料として使用されたという事績は確認できなかった。この業務委託は大川の駅関連で初めて公金が投入された契約であったにもかかわらず、以降この成果物について、どのように利用や公表されたのかといったことを示す事跡が存在しない。本来ならば、この成果物をもとに、道の駅事業の重要な要素である事業内容、事業費や収益、事業に要する敷地面積等に関する調査研究・議論が庁内や議会で行われるべきであったと考える。また、この成果物をもとに市民への情報の提供・共有、意見の交換があっても良かったと思われるが、そのような事実もなかった。

これらのことは、行政改革大綱が示す「透明性・信頼性の高い行政の推進」という基本方針からも逸脱するものであって、丁寧な議論を積み重ねていくことができなかった行政及び議会の在り方には大きな疑問を抱かざるを得ない。

(3) ステークホルダーとの関係性

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、道の駅（川の駅）を設置するにあたり、直接的か間接的かを問わず道の駅（川の駅）に利害関係を有する人々や機関（以下、ステークホルダーと呼ぶ）との情報共有はどのようになされたのか、またステークホルダーへの説明は十分であったか

イ. 市民、市民団体への説明について

(ア) 事実認定

- a. 2016 年（平成 28 年）6 月の議会で、龍誠一議員は、「整備構想の中に道の駅の予定地や立地場所が示されて数か所の候補地が提案され、それから市民の意向、適地調査、土地の状況などしっかりと調査がなされ実施され予定地が成立するはずです。---市民の皆様が納得される状況で決定されるのが常識だと考えます」等と市民の納得を得るべきであると述べた。

これに対し、鳩山市長は（国や県に対し）「大野島のフルインターチェンジの構造変更をしなければならない」、「有明海沿岸道路の構造変更は可能ですかというお願いをしなければいけないから、スピード感を持たなければいけなかった」と答弁した。また、「我々、公職選挙法で選ばれた人間は 4 年に一回負託があるじゃないですか。私が正しいと思ったことをして、しかもスピード感をもってやらなきゃいけないんです、有明沿岸道路でもし大野島に作る場合。----」とも述べた。

- b. 2015 年（平成 27 年）7 月 15 日から始まった大川市都市計画マスタープラン策定委員会には市民の代表が参加して議論が展開されている。とくに 2016 年（平成 28 年）3 月 30 日開催の第 6 回の委員会では、「地域別構想に道の駅構想が挙げられており、それが特定した大野島地域になっている。全体構想に道の駅構想が挙がっていない状況で、どうして地域別に出てくるのか」等の発言が認められる（第 3 回行政委提出資料：都市計画マスタープラン策定委員会第 6 回議事録参照）。

しかし結果としては、都市計画審議会の答申を経て、道の駅については、大川市都市計画マスタープランの第 4 章地域別構想 4－3⑥大野島地域の中で、文言での説明はないまま、地図上にのみ「道の駅・川の駅構想」との表現で示されている（大川市都市計画マスタープラン（平成 29 年 7 月）p.95 参照）。

- c. 大川市報に本事業に関する記事が掲載されたのは、「大川の駅」という名称が使われるようになって以降の 2020 年（令和 2 年）9 月頃が最初と思われる。少なくとも鳩山市長の時代には市民への広報の一般的な手段である市報や HP にも道の駅や川の駅に関する記事は見当たらない。

また、市民団体や候補地となった住民等への説明や議論がなされたとの実績も見当たらない。区長や町内会長、土地所有者等の一般市民へ向けての説明会が行われたのは2021年（令和3年）6月以降である。

- d. なお、市民は事業用地の所有者という点から見てもステークホルダーであるところ、2017年（平成29年）9月議会において、永島守議員より、道の駅・川の駅の事業予定地について、同議員やその家族の名義の土地が「あったでしょうか、なかったでしょうか」という質問がなされ、橋本企画課長は「通告を受けておりましたので、調べさせていただきました。結果は、ございませんでした」と答弁している。

（イ）評価

- a. 議会での龍誠一議員と鳩山市長のやり取りからは、少なくとも龍議員が、道の駅構想について市民の納得が得られていない、市民への説明がなされていないと考えていたのは明らかである。実際に、大川市都市計画マスタープラン策定委員会の議論でも、地域別構想において大野島に特定して道の駅・川の駅構想と記載することについて多数の異論が噴出しており、相当程度強い抵抗があったことが伺われる。さらにこの時期まで、市報や市のウェブサイトでも道の駅についての広報がなされていない。これらのことから、少なくとも道の駅（川の駅）を建設すること及び建設場所を大野島にすることについて市民に対し説明がなされておらず、市民の理解が得られていたとは到底言えない。

- b. その一方で、2017年（平成29年）9月の議会で永島守議員は早々に道の駅の建設予定地について自身の土地が含まれるか尋ねている。

まず、議員の発言は、自らの潔白の証明を行政当局に求めるもので、極めて異例のものである。これに対し「---ございませんでした」という答弁がされているが、そもそも調査内容等が不明確で、結論に対する理由が示されていない。

この件について、当委員会で答弁者（橋本浩一企画課長）本人に書面で質問したところ、「税務課固定資産税係へ予定地内に永島守議員とその家族名義の固定資産があるかどうか調査を依頼したもの。回答は所有なし。」との回答であった（第10回行革委提出資料：橋本氏への回答依頼、回答 参照）。

しかし、2015年（平成27年）10月の臨時経営会議では大野島に立地することが決まっただけで、この時点では収用計画どころか全体計画（令和3年4月）すら策定されていない。予定地というものを明確かつ具体的に想定することは困難だったはずである。

このような状況での当該やり取りは極めてミスリーディングと指摘せざる

を得ず、本来的に特定個人の土地についてそれが建設予定地に含まれている
か否か回答すべき段階にはなかった。そのような中で前記質疑があったとい
うことからすると、具体的な事業用地の規模（面積）や対象地が実は早々に
決まっていたのではという疑念さえ生じる。

ウ．国県への説明について

（ア）事実認定

- a. 2015 年（平成 27 年）9 月議会において、永島守議員の質問に対し、鳩山
市長は「道の駅とあわせてアクセス道路の整備などの諸課題について、国や
県など関係機関との早急な協議、調整が必要と考えております。」と答弁して
いる。そこでこの件に関し、当委員会は当時の担当課である企画課に対し、
（国県との協議について）「担当課で具体的な検討を行ったかどうか」質問し
たが、「検討した事績、データ等何も残っていないので、検討したかどうかは
分かりません」というものであった。

また、当委員会が再三要望していた国県等の関係機関との協議資料（要望
書等を含む）は、2026 年（令和 8 年）3 月になってようやく提出された。そ
の資料によれば、国県との協議は 2018 年（平成 30 年）10 月以降になされ
ている（第 12 回行革委提出の資料 30 参照）。

- b. 2016 年（平成 28 年）3 月 16 日、17 日の予算特別委員会で、国や県へ大
野島に道の駅（川の駅）を設置することを説明するために、業務委託契約の
必要性が説明された。これを受けて 2017 年（平成 29 年）1 月 25 日、委託
料 197 万 6400 円で「道の駅設置調査業務委託」契約が（株）シーマコンサル
タントとの間で交わされた。市と同コンサルタントの担当者との間の打合
せによれば、「なぜこの場所に「道の駅」なのかを強調する文面としてほし
い。国、県に説明する前に市役所内での説得が必要である。」（第 7 回行革委
提出の資料 10 p.006 参照）との要望が市側からなされている。

（イ）評価

以上から、少なくとも 2015 年（平成 27 年）9 月時点で鳩山市長は国や県
との早急な協議が必要と認識していたにも関わらず、実際には 1 年以上経過
した 2017 年（平成 29 年）3 月に至っても、庁内での合意形成もできていな
かったことがうかがわれる。国県との協議についても、協議資料が 2018 年
（平成 30 年）10 月以降のものしか提出されなかったことに鑑みれば、それ
より以前には、道の駅（川の駅）についての協議はなされていなかったもの
と考えられる。

また、シーマコンサルタントに委託した成果物については、既述の通り、
2017 年（平成 29 年）6 月の臨時議員協議会で配布され説明されたことは確
認できるが、以降どのように活用されたのかについて事績が存在しない。も

ともと本成果物は国県との協議資料として作成されたはずが、実際に国県との協議の場で活用されたのかも判然とせず、それを示す事績も存在しない。

オ. 小括

初動段階においては、市民や市民団体への情報の提供・共有、意見の交換、国県への説明や要望、協議もなされていたとは言えない。こうしたステークホルダーに説明し共有すべき情報や議論の蓄積がなかったからであろう。必要な情報の欠如が、後々この事業への不信感を高める要因となったと考えられる。

(4) 道の駅(川の駅)の必要性について

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、そもそも大川市に道の駅は必要なのか、必要性そのものについてどこでどのような議論が展開されたのか、また市の諸計画等において、道の駅がどのように位置付けられていたか。

イ. 道の駅について

(ア) 道の駅の設置者は、市町村又は市町村に代わり得る公的な団体に限られている。

その整備方法は、駐車場・トイレ・休憩施設・情報提供施設の一部を道路管理者が整備し、その他を設置者(市町村等の整備主体)が整備する「一体型」と、市町村が「道の駅」施設のすべての整備を行う「単独型」にわけられる。

道の駅の運営形態については、大きくは「公設公営」と「公設民営」とに分けられるが、いずれの方式を採ろうが、道の駅の施設整備費用は市町村等が負担することになる。道の駅事業は、一方では、収益性を求める商業施設の側面も有するが、公費の投入を伴う公共事業として位置づけられるのである。

(イ) 道の駅事業は、地域が抱える現状を打破し将来への明るい展望を勝ち取るための公共投資であるとも言えよう。しかし、単独事業ともなれば、相当に大きな額の事業費を投入することにもなり得るし、しかも、いわゆるハコモノの設置をともなう公共事業となるのである。

ウ. 事実認定

(ア) まず、「大川市行政改革大綱(2005年(平成15年)9月策定)」の「IV措置すべき改革事項」では、公共事業について「10 公共事業関係 ……緊急性の高い事業を除き、新たな事業の着手を抑制する。また、公共工事コスト縮減計画を策定し、コスト縮減を図る」と明示されている。本事業を含む公共事業については、緊急性の高い事業であるかどうかを一つの基準としていることが明らかである。

(イ) 2014年(平成26年)12月に策定された「大川市第5次長期総合計画後期基本計画(計画期間2015年度(平成27年度)~2019年度(令和元年度))」

においては、「基本方針1 競争力のある農水産業の振興」の「3 地産地消の促進と観光の連携」の項において、大川市には「道の駅」のような大規模な直売所がないことを指摘した上で、「地産地消を進めるためには農水産物を出荷・販売できる機会の創出……が必要です。」という現況と課題が指摘されている。そして具体的施策として「農水産物直売所の設置を支援するとともに…家庭に大川産食材が流通するために販路拡充……に取り組みます」とし、その成果指標として産地直売登録者数を掲げている。

大川市が「道の駅」を設置するという方針ではなく、あくまでも直売所の設置を支援し、その結果として産地直売登録者数の増加を目指す程度にとどまるものであった。

- (ウ) 2016年(平成28年)2月策定された「大川市まち・ひと・しごと創生総合戦略」においては、「2. 大川市への新しいひとのながれをつくる」という大項目の「②人を惹きつける魅力ある街づくりの推進」における主な施策6項目のうちのひとつとして「「道の駅」構想の検討」が掲げられている。さらに、その重要業績評価指標(KPI)すなわち「「道の駅」構想の検討」という施策の評価基準として、「道の駅」計画の策定を位置づけている。

この戦略においては、道の駅の候補地についての言及はなく、あくまでも「「道の駅」構想の検討」という漠然とした施策であった。

- (エ) 一方、翌2017年(平成29年)3月に策定された「大川市公共施設等総合管理計画」においては、「1. 計画策定の背景と目的」の「1-1 背景と目的」において、「本市においても、今後の人口減少・高齢化の進行は避けられない見通しであり、将来の財政状況を考えると公共施設等の総量の縮減を検討せざるを得ない状況です」とあり、この縮減計画の実現に向けての取り組み体制の構築がなされている。

- (オ) 同年7月に策定された「大川市都市計画マスタープラン 木と水と人が輝くまち おおかわ」では、繰り返し述べる通り、道の駅に関し、第4章地域別構想4-3⑥大野島地域の中で、文言での説明はないまま、地図上にのみ「道の駅・川の駅構想」との表現で示されている(同マスタープラン p.95 参照)。その場所は、大野島の北東端を指していることが明らかである。臨時経営会議の方針決定では単に大野島に設置するとされていたのが、この段階で設置場所が北東端に特定されたと考えられる。

上記都市計画マスタープランについては、第1回策定委員会会議(2015年(平成27年)7月開催)から最後の第6回会議(2016年(平成28年)3月開催)までの議論について議事録でその内容を確認することができるが、第6回委員会においては、大野島北東部に道の駅を位置づけることに反対意見が続出している(第3回行革委提出資料:都市計画マスタープラン議事録(第1

回～第6回参照)。しかし、その後開催された都市計画審議会において、当初原案のまま了承され、上述の「大川市都市計画マスタープラン木と水と人が輝くまち おおかわ」が公表されたという経緯がある。

エ. 評価

(ア) 「大川市行政改革大綱」や「大川市公共施設等総合管理計画」の内容に鑑みるに、少なくとも市議会や庁内、市民も参加する会議体において、相当の金額を費やして行う公共事業である本件道の駅(川の駅)事業につき、公共インフラとして必要なものか、緊急性が高いか、地域経済効果があるか、あるとしてどの程度か、市は財政負担に耐えられるものか、災害時に機能するのかなど、丁寧に調査・検討すべきであった。ところが、上記ウ(イ)以下に記載した各計画等において、いずれをとっても、道の駅のそのものの必要性について研究・検討がなされたという事績は、当委員会が調査した限り、確認することができなかった。必要性の議論はほとんどなされていないと評価せざるを得ない。

(イ) また、「大川市第5次長期総合計画後期基本計画(計画期間2015年度(平成27年度)～2019年度(令和元年度))」(2014年(平成26年)12月)においては、少なくとも市が道の駅を設置するという施策を掲げていなかったにも関わらず、同計画策定から1年も経過しないうちに、2015年(平成27年)10月1日の臨時経営会議で大野島に道の駅を作るという方針を決定している。

ところが、その後、2017年(平成29年)3月策定の「大川市公共施設等総合管理計画」では、公共施設等の縮減が目的となっている。これらの計画内容は、相互に矛盾しているようにも思われ、少なくとも市の方針として一貫していないように見受けられる。

オ. 小括

そもそも大川市に「道の駅」は必要だったのか。そのこと自体をまず問う必要があった。そして大川市の公共施設整備の抑制傾向に鑑みれば、十分な必要性が認識されて初めて、さらにその必要性を満たす事業内容を検討することになるはずである。

ところが、そのような議論は全くなされていない。道の駅の位置の決定に関し、有明海沿岸道路の存在、大野島がフルインターであること、眺望の良さ等、議会を中心に議論されてきた理由は、道の駅(川の駅)を整備することの相当性を裏付けても、必要性を満たすものでは全くない。「道の駅」を大野島北東端に設置することそのものがいつの間にか目的となってしまっており、どのような目的、背景事情、政策課題の解決、のためにそれが必要なのかにつき、議論が展開されなかったことに大きな疑問がある。

2. 中間段階…「大川の駅」構想から事業への時期（2019 年（令和元年）～2024 年（令和 6 年））

（1）上位計画との整合性

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、「道の駅（川の駅）」および「大川の駅」の事業決定時の上位計画はなにか。これらの事業計画は、それぞれの上位計画と整合していたか。上位計画との関係において問題はなかったか。

イ. はじめに

（ア）計画行政の考え方

現在、多くの自治体において総合計画が定められ、一般に基本構想（10 年間）、基本計画（5 年間）、実施計画（大川市の場合 3 年間）の三層構造によって成り立っている。

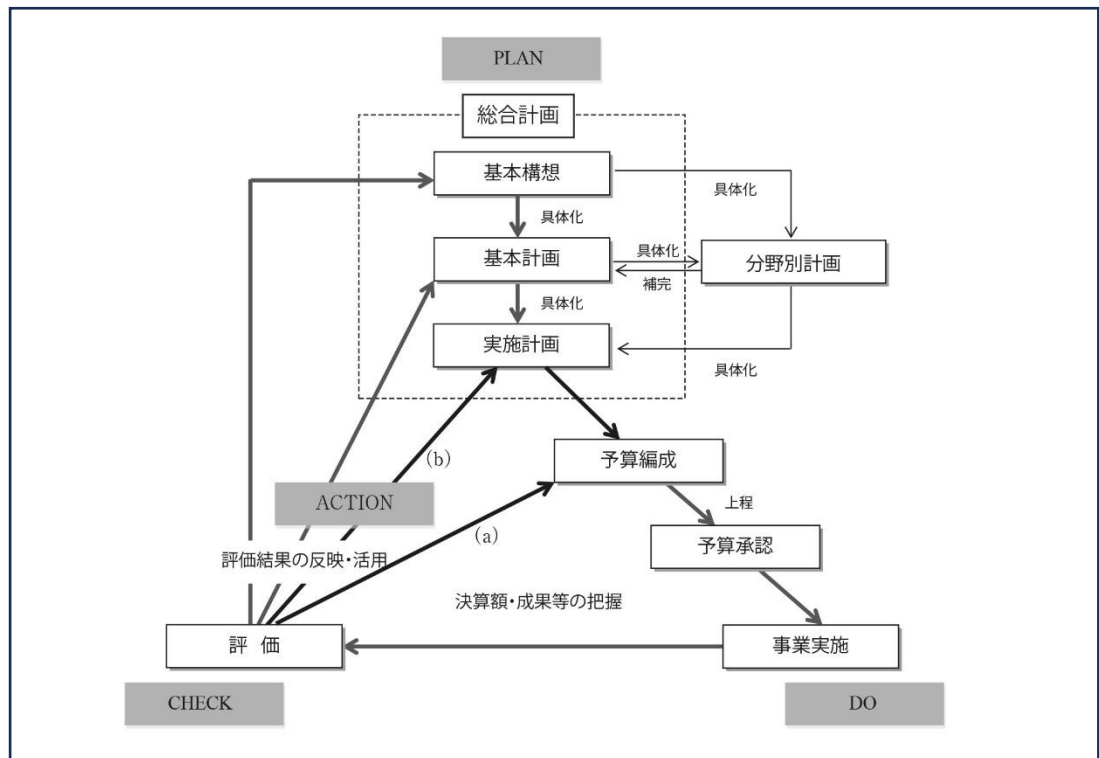
総合計画は自治体の最上位計画に位置付けられ、まちの将来像や基本的な行政の取り組みを定める計画であり、個別の分野に関する計画との整合性や連携を図るための指針となるものである。

基本構想は、自治体が目指す地域の姿（将来ビジョン）やまちづくりの基本的な方向性を示すとともに、人口指標や土地利用の方向性などを盛り込むのが一般的である。

基本計画は、基本構想で定めた将来像を実現するために、分野ごとの政策目標や重点政策又は政策の方向性を体系的にとりまとめて示す計画である。

実施計画は、基本計画で示された施策を、財政状況や社会情勢を考慮しながら具体的な事業として実行するための計画である。基本計画の施策を年度ごとの事業として具体化することで、自治体は事業の優先順位を決定し、限られた財源を効率的に配分する。実施計画は予算編成とも密接に関連する（図 2 参照）。

図2「自治体行政経営におけるマネジメントサイクルモデル」



（出所：佐藤徹「自治体の中長期構想づくりの基本的視座－総合計画の戦略性・実効性を高めるには」アカデミア Vol.128. pp.38-43. 2020 年）

（イ）整合性の意義と意味

前述の通り、総合計画は自治体の政策全体の方向性を示す「上位計画」であり、個別分野に関する計画はその方針を具体的な施策として落とし込んだものといえる。したがって、個別分野における各種計画や政策・施策等は、上位計画である総合計画と整合していなければならない。住民共通の目標と目指すべき将来のまちの姿を実現するために策定された総合計画の下に、各種計画や政策・施策等が一貫性を持って実施されることによって初めて、効率的で安定的な行政運営が可能となるからである。

仮に、上位計画から逸れた政策・施策が必要な時は、一端立ち止まり民意を探り丁寧な説得と議論を経て上位計画自体を変更する必要がある。たとえば、首長選挙での市政公約がある。候補者が地域の課題を解決するために必要と思う政策が争点化され、選挙で民意を得た場合は、市長就任後に総合計画等を修正し戦略化できる。しかし、鳩山、倉重両市長の市長公約（1期目）には「道の駅」や「大川の駅」に関する記述は見当たらない。

ウ. 事実認定

(ア) 本件は政策決定の時期が2つに分かれている。一つは鳩山市長による「道の駅(川の駅)」を大野島に設置するという意思決定を行った時期(2015年(平成27年)10月～)であり、二つ目は倉重市長が環有明海経済圏域の拠点を目指す「大川の駅」構想を打ち出した時期(2019年(平成31年)3月～)である。これらの2つに分けて整合性を検証する。

(イ) 本事業の上位計画に該当する文書としては以下の7つの計画があげられる。

- ① 大川市第5次長期総合計画後期基本計画(2014年(平成26年)12月策定：計画期間2015年度(平成27年)～2019年度(令和元年度))
- ② 大川市まち・ひと・しごと創生総合戦略(2016年(平成28年)2月策定：実施期間2015年度(平成27年度)から2019年度(令和元年度))…これは、国(第2次安倍内閣)の地方創生戦略を踏まえた地方版総合戦略である。
- ③ 大川市都市計画マスタープラン(2017年(平成29年)7月策定)
- ④ 大川市公共施設等総合管理計画(2017年(平成29年)3月策定(2022年(令和4年)3月改訂)…これは、第5次長期総合計画の分野別計画である。
- ⑤ 大川市第6次総合計画前期基本計画(2020年(令和2年)3月策定：計画期間2020年度(令和2年度)～2024年度(令和6年度))
なお、《第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略》というタイトルが付されている。
- ⑥ 大川市第6次総合計画後期基本計画(2025年(令和7年)3月策定：計画期間2025年度(令和7年度)～2029年度(令和11年度))
なお、《第3期まち・ひと・しごと創生総合戦略》というタイトルが付されている。
- ⑦ 筑後川流域景観計画(福岡県：2010年(平成22年)10月策定)
以下、これらの計画と「道の駅(川の駅)」、「大川の駅」との関連性を検討してみる。

(ウ) ①～④については、1. 初動段階(4)計画の必要性でも言及したが、改めてこの稿でも述べてみたい。

道の駅、川の駅を大野島に設置するという方針が決定された2015年(平成27年)10月時点の上位計画は、①「大川市第5次長期総合計画後期基本計画」、⑦「筑後川流域景観計画」である(⑦については後述する)。

①大川市第5次長期総合計画後期基本計画との整合性について、鳩山市長による位置の決定は2015年(平成27年)10月であるが、その時点で存在

したこの計画には「道の駅（川の駅）」という表現は組み込まれていない。

2016 年（平成 28 年）2 月に策定された②「大川市まち・ひと・しごと創生総合戦略」には、「2. 大川市への新しいひとのながれをつくる」という大項目の「②人を惹きつける魅力ある街づくりの推進」における主な施策 6 項目のうちのひとつとして「「道の駅」構想の検討」が掲げられている。あくまでも構想の検討という段階ではあるが、2015 年（平成 27 年）10 月の臨時経営会議で決定された「道の駅構想を総合戦略の施策とする」という方針を受け、これを追認するという形で記載されたものと考えられる。

その後、2017 年（平成 29 年）7 月に策定された③「大川市都市計画マスタープラン 木と水と人が輝くまち おおかわ」では、第 4 章地域別構想 4－3 ⑥大野島地域の中で、文言での説明はないまま、地図上にのみ「道の駅・川の駅構想」との表現で道の駅が大野島北東端に示されている（同マスタープラン p95 参照）。

なお、前述したように、上記都市計画マスタープランについては、第 1 回策定委員会会議（2015 年（平成 27 年）7 月開催）から最後の第 6 回会議（2016 年（平成 28 年）3 月開催）までの議論について議事録でその内容を確認することができるが、第 6 回委員会においては、大野島北東部に道の駅を位置づけることに反対意見が続出している。しかし、その後開催された都市計画審議会において、当初原案のまま了承され、上述の「大川市都市計画マスタープラン木と水と人が輝くまち おおかわ」が公表されたという経緯がある。

- （エ） ⑤第 6 次総合計画前期基本計画では、基本構想における基本目標 1「価値の「創造」と活力にあふれるまち」の基本施策として「（3）環有明海地域の連携と活性化」を掲げ、その施策項目として総合戦略⑤広域的産業・観光振興の連携強化と拠点づくりと挙げている（p.36 参照）。

その主な取組として「◇「大川の駅」の整備・推進 ①有明海沿岸道路と連携した「道の駅」、②「かわまちづくり支援制度」を活用した水辺空間（「川の駅」、③ものづくりに視点を当てた「環有明海地域」の広域的地域振興拠点施設の一体的な整備を内容とする「大川の駅」の整備・推進を図ります。……」と記載されていることが分かる。

また、後日発表の大川の駅実施計画では、「---この地域の一体的な経済的浮揚を図ることにより、福岡都市圏、北九州都市圏に匹敵する経済圏域を形成することを目指しており、この目標を実現する手段の一つが、「大川の駅」構想です。」（p.1 参照）と、大きな目標の実現の手段として、「大川の駅」を位置づけている。

- （オ） 一方、前記⑤第 6 次総合計画前期基本計画の基本目標 4「持続可能なまち

づくり」においては、基本施策として（２）行財政運営について総合戦略③を掲げ「大川市公共施設等総合管理計画に基づき、施設（建築物）保有量（床面積）の34%削減を目標に、施設の長寿命化、更新、解体、売却等含めて、今後10年間の公共施設再編計画を策定し、長期的な施設の管理運営に取り組めます」とする（p77 参照）。

- （カ） さらに、④公共施設等総合管理計画では、「1. 計画策定の背景と目的」の「1-1 背景と目的」において、「本市においても、今後の人口減少・高齢化の進行は避けられない見通しであり、将来の財政状況を考えると公共施設等の総量の縮減を検討せざるを得ない状況です」とあり、この縮減計画の実現に向けての取り組み体制の構築がなされている。また、「3-2 全体方針（1）統合・廃止の実施方針」には「●建築物 ・新規の施設整備は、原則として抑制の方向で進めます」と明確に定めている（同計画 p32 参照）。そして、計画の推進体制として「政策調整会議」を活かし横断的な取組体制を確立するとある（同計画 p49 参照）。

「大川の駅」事業は大川市始まって以来の最大の公共事業であり、「政策調整会議」で内容の具体的な検討を行う対象であったと考えるが、担当課はPFI事業（DBO方式）に準じて進められていたとして「大川市公共施設等総合管理計画」に掲げられている既存施設の維持管理や長寿命化といった方針とは性質が異なり、新たな産業・観光振興拠点の整備を目的とした独立的なプロジェクトとして位置づけられていたと認識していました」としており、前述の政策調整会議での検討の事績はなかった（第9回行革委提出の資料17のp.4 参照）。

- （キ） 最終的に、⑥大川市第6次総合計画後期基本計画では、「大川の駅」白紙撤回を掲げた江藤市長の方針にしたがい、大川の駅に関する記述は削除されている。また、総合計画と同時に制定された第3期大川まち・ひと・しごと創生総合戦略でも、「基本目標Ⅲ：大川への新しい人の流れの創出」の基本施策に「(3)環有明海地域の連携と活性化」という項目はあるが、主な取り組みとして「◇環有明海地域と連携した取り組み」を掲げるのみで、大川の駅に関する記載は見受けられない（p63 参照）。
- （ク） ⑦「筑後川流域景観計画」によれば、設置場所である大野島地区は、その全体が「水郷の景域」に指定されており、水辺環境の保全を行うとともに、今ある水郷景観への影響を最小限に抑え、中低層建築物と田園、水辺が調和した美しく穏やかな水郷景観の保全に向けた配慮を求めている（同計画 p31 及び大川市摘要区分図参照）。さらに、特に大野島北東端は筑後川両岸から200メートルの範囲として、河川景観保全ゾーンに指定されている（同計画 p33 及び大川市摘要区分図「大川市(7)」参照）。河川景観保全ゾーンにおい

ては、「周辺では市街地や田園など、個々の景域の特性を踏まえつつ、上流から下流まで連続する河川景観として、河川沿いからの見え方に配慮を求め、心地よい潤いある空間の保全と、周囲の景観との調和を図る」とされている。

「川の駅」事業はこの計画と密接に係るものであり、2024 年（令和 6 年）6 月、国土交通省に申請し、登録された「筑後川下流大川地区かわまちづくり計画」では、「3.かわまちづくりの方針」において、この「筑後川流域景観計画」にも言及し、「田園集落の景観や、河川景観、沿道景観、自然環境の調和に配慮しつつ、親水性の高い空間の整備とする。」との記載が認められる。

エ. 評 価

- (ア) 道の駅事業について、①大川市第 5 次長期総合計画後期基本計画には記載がない。少なくとも、2015 年（平成 27 年）10 月の臨時経営会議における道の駅・川の駅を大野島に設置するという方針決定は上位計画との整合性がなかった。

その後の②「大川市まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、「道の駅」構想の検討」を掲げるものの、あくまでも構想の検討であり、具体性を欠いている。

さらに、都市計画法に基づいて策定される③都市計画マスタープランにおいては、道の駅構想について、全体構想において言及はなく、地域別構想においても文言での説明は一切ないまま、地図上にのみ「道の駅・川の駅構想」との表現で大野島北東端に図示されているに留まる。「道の駅（川の駅）」は実態として、都市計画法でいう「都市施設」に匹敵しうる施設と考えられるところ、仮に総合計画などの上位計画との整合性がなかったとしても、せめて意思決定の直後に策定した都市計画マスタープランには大書すべき事業であったと思料する。

- (イ) 同都市計画マスタープランに道の駅（川の駅）が大書されなかった理由としては、大川市都市計画マスタープラン策定委員会において、用地として方針決定された場所が大野島であることに、委員から反発の声があったことによるものと考えられる。（第 3 回行革委提出資料：都市計画マスタープラン議事録第 6 回分参照）。さらにこのとき、議事録概要によれば、当時の副市長からは「----市計画マスタープランに載せるか載せないかは決定していただいて構いません。これが載らなくても市として造る時は造ります」との発言があり、行政手法が強硬であったと評価されてもやむを得ない。
- (ウ) ⑤第 6 次総合計画前期基本計画では、「大川の駅」についての取組の方向性や具体的な取組が記されていることは首肯できるが、大川市始まって以来

の一大公共事業であれば、公共施設の削減を謳う④「公共施設等総合管理計画」との整合性を図るべきであり、「政策調整会議」で内容の具体的な検討（限りある公費を用いてより優先的に整備、管理、あるいは改修等を進めるべき施設の有無等）を行うべきであったと考える。

この点、担当課は、大川の駅事業により整備が予定されていた施設につき公共施設としての性格を否定しないものの、「大川市公共施設等総合管理計画」に掲げられている既存施設の維持管理や長寿命化といった方針とは性質が異なり、新たな産業・観光振興拠点の整備を目的とした独立的なプロジェクトとして位置づけられていたと認識していました」とする。「大川の駅事業」をある意味で聖域化していたものと見受けられるが、「公共施設等総合管理計画」においては新規の施設整備を原則的に抑制する方向で進めると明確に定めているうえ、「大川の駅」は公共施設である以上、上記計画との整合性を図るべきであったことは明らかであろう。

- (エ) 「川の駅」事業について、その具体化には時間を要したが、2024年（令和6年）6月、「筑後川下流大川地区かわまちづくり計画」を国土交通省に申請し、登録された。このかわまちづくり計画は、「筑後川流域景観計画」に沿った取り組み内容が記されており、特段の問題はなかったと考えられる。

オ. 小括

各種の政策や施策を企画・計画するうえで、上位の行政計画に整合していることは必要条件であると思料する。総合計画との整合性を図ることによって、当該政策・施策及び事業の正当性が担保されるのである。首長の有する権限は大きいとはいえ、行政の指針から飛躍し、随意に政策・施策を展開することは許されないであろう。少なくとも上位計画との整合性を図り、又は沿うように努力する姿勢は行政の最低限の作法であると考ええる。

ところが、上述の通り、本事業は上位計画との整合性が一部図られておらず、あるいは抵触する状態となってしまうていた。まず位置の決定のみを行って、後から⑤第6次総合計画前期基本計画に記載したものと見受けられ、「計画行政」の方針に逆行するものであったと言える。

(2) 名称変更と概念の飛躍

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、「道の駅」から「大川の駅」への理念・概念の飛躍とそれに伴う事業名称の変更は何をもたらしたか。事業の不連続性はどのような問題を生んだか。市民の意識は事業の変質に追隨できていたか。

イ. 事実認定

- (ア) この事業は鳩山市長時代の2015年（平成27年）10月1日、臨時経営会議

において「道の駅」「川の駅」を大野島に設置するという方針決定が端緒となっている。

- (イ) 2016 年（平成 28 年）10 月倉重良一市長が就任した。同市長は鳩山市政を踏襲し、本事業を進めていくものと思われた。
- (ウ) 2017 年（平成 29 年）1 月には、「道の駅」「川の駅」等の整備を検討し次年度以降の基本構想策定のための協議資料を作成することを目的として、市と（株）シーマコンサルタントとの間で「道の駅等設置調査業務委託」の契約が交わされた。同契約の特記仕様書によれば、成果報告書の内容として、「道の駅」「川の駅」等の国・県等の関係機関との協議資料（要望書等含む）を盛り込むこととなっていた。

この委託契約に基づき（株）シーマコンサルタントにより作成された「大川の駅『道の駅・川の駅』構想」（2017 年（平成 29 年）3 月）と題する成果報告書では、「大川の駅『道の駅・川の駅』という表現が用いられ、大川の駅という名称はあるものの、その内容は①道の駅として、休憩・情報発信・地域連携・防災の 4 つの機能、②川の駅として、休憩・防災・学習体験の 3 つの機能を上げるにとどまっている。後述の環有明海地域経済圏の浮揚や、その本丸とされる中核施設（広域的地域振興拠点機能施設）、民間企業誘致に関する言及はない。

- (エ) その後 2019 年（平成 31 年）3 月議会で、倉重市長は「道の駅と川の駅の機能をあわせ持つ大川の駅構想につきましては・・・積極的に推進してまいります」と述べ、本事業の名称として、単に「道の駅」と言わず、「大川の駅」という名称を使用するに至った。それを裏書きする 2019 年度（令和元年度）の予算案には、「大川の駅計画等策定委託料」として 1100 万円が計上されている。

2019 年（令和元年）12 月には、「大川の駅」整備に関わる基礎調査業務委託契約が、業務委託料 838 万 6840 円で（株）マインドシェア社と交わされた。その業務委託仕様書にある「大川の駅」概要には、「大川の駅とは」令和 2 年度中に開通予定の有明海沿岸道路大野島インターチェンジ北部エリアに整備する、「ものづくり」に視点を当てた産業振興・観光振興拠点であり、「広域的地域振興施設」及び「道の駅」、「川の駅」で構成される。「大川の駅」の整備により、大川市と密接な関係のある福岡県南及び佐賀県地域を含む「環有明海地域」の連携を強化し、この地域の一体的な経済浮揚を図ろうとするものである」と記されている（第 7 回行革委提出の資料 10 の p.010 参照）。

- (オ) 上記（エ）に記載した通り、大川市に整備する単独型の「道の駅」整備から、広域にわたる「大川の駅」構想に名称が変更され、その概念が肥大化した時期および理由について、次のような事実を指摘できる。

- a. 上記（ウ）道の駅等設置調査業務に関するシーマコンサルタントの打合せ・協議記録簿によれば、市側から調査業務の基本的な内容について「……国や県がやってほしいと思うような、大きな理想的な構想を掲げて計画を行ってほしい」（第 7 回行革委提出の資料 10：2019 年（平成 29 年）1 月第 1 回打合せ・協議記録簿参照）との要請や「日本初という『道の駅』を考案してほしい」（同資料 10：2017 年（平成 29 年）3 月第 3 回打合せ・協議記録簿参照）等、道の駅について大きな構想の必要性を強調、成果物に盛り込むよう指示している。
 - b. 2018 年（平成 30 年）12 月議会で、本年度の最優先事業について永島守議員から発せられた質問に対し、橋本企画課長は「---大川には財源がないというところから、これまで県の方に（アクセス）道路というのをお願いしていただきましたけれども、---大川市としては県に施設をつくっていただきたいと、それも大川市のためではなくて、この有明海沿岸地域、県南に限らず、佐賀側、熊本側、---そういった有明海沿岸の地域の振興に資するものということで、福岡県のほうに今現在、施設建設もお願いしたいということで強く進めております」と答弁している（大川市 HP 公表：平成 30 年 12 月 6 日市議会議事録 p.78 参照）。
 - c. 他方、「大川の駅」構想に係る福岡県との協議録によれば、県側からアクセス道路の整備手法、農地規制への対応、浸水想定区域における防災拠点の妥当性、および県立施設としての設置根拠など、多面的な課題が提示された。特に、県単独での施設整備には全国的な均衡や設置根拠の精査が必要である旨、指摘されている（第 12 回行革委提出の資料 30：2018 年（平成 30 年）10 月 25 日「（仮称）九州有明ものづくり館」構想に係る福岡県・大川市検討会会議録参照）。また、「大川の駅」構想に係る県庁訪問（実務協議）の 2019 年（令和元年）年 8 月 30 日、9 月 6 日、10 月 3 日の会議録によれば、県側から、県立施設としての妥当性を判断するため、「広域性・地域性（少なくとも県南地域）のある集客施設」であることが条件として示されていた（同資料 30 参照）。
- （カ） 上記（エ）（オ）を受け、2019 年（令和元年）6 月議会において、倉重市長は「大川の駅」構想についての一般質問に対し、「福岡県南地域、有明海沿岸地域の一体的な経済浮揚を目指すものであり、大川市が誇るインテリア産業や有明海沿岸地域のさまざまなものづくりに視点をあてた歴史・技術を学ぶ学習施設、体験施設、地場産品常設展示場など、さまざまな機能をもつ産業振興と観光振興、有明海沿岸地域の水産物、農産物を扱う物産館を含む施設が一体となって構成される広域的な地域振興に資する拠点を整備する構想であります」（大川市 HP 公表：令和元年 6 月 20 日市議会議事録 pp.47-48 参照）と述べ、事業の理念・概念とあらましを説明した。

(キ) その後、大川市ウェブサイトでは、「大川の駅」について、次のような説明がなされた。

- a. 2021 年（令和 3 年）12 月 06 日掲載の大川市の“「大川の駅」全体計画を策定しました！”と題するウェブページ

(<https://www.city.okawa.lg.jp/s084/030/010/20210514163722.html>、参照 2026 年（令和 8 年）6 月 21 日）では、大川の駅構想とは「道の駅」と「川の駅」の機能を併せ持つ、大川市が誇るインテリア産業や「環有明海地域」のものづくりに視点を当てた広域的な産業・観光振興拠点の整備構想」とされている。公表された全体計画には、広域的な産業・観光振興拠点だけでなく、民間事業用地も図示されるに至った。

- b. 2023 年（令和 5 年）7 月 28 日掲載の“「大川の駅」実施計画を策定しました！”と題するウェブページ

(<https://www.city.okawa.lg.jp/s084/030/030/20240405162020.html>、参照 2026 年（令和 8 年）6 月 21 日）では、「大川の駅構想とは、「道の駅」と「川の駅」の機能を併せ持つ、大川市が誇るインテリア産業や「環有明海地域」のものづくりに視点を当てた広域的な産業・観光振興拠点を整備し、さらには、アクセス道路南側に相乗効果を生み出す民間事業誘致を行い、一体的に賑わいを創出する構想です」とされている。

- c. 2024 年 11 月 11 日掲載の“垣根を超えて、成長するまちへ”と題するウェブページ

(<https://www.city.okawa.lg.jp/s084/content/20230522174407.html>、参照 2026 年（令和 8 年）6 月 21 日）によれば、大川の駅事業は「大川市が誇る木工業・インテリア産業や「環有明海地域」・「筑後川流域」のものづくりのほか、有明海、筑後川、筑紫平野の恵みを活用し、「道の駅」や「川の駅」（親水空間）としての機能を併せ持つ国内外からの集客拠点を整備・運営し、さらには、アクセス道路南側に相乗効果を生み出す民間事業誘致を行い、一体的に「賑わい」を創出し、「稼ぐ力」を強化する事業です」とされている。

以上より、「大川の駅」事業の内容が次第に肥大化したことが明らかに見て取れる。

- (ク) 2021 年（令和 3 年）6 月議会で、倉重市長は「（「大川の駅」構想は、）---大川の将来、有明沿岸地域の将来を豊かにするため、今を生きる我々が将来この地に存在する人々のための責任として、成功させなければならない構想であって、市政はじまって以来の大きな事業であるからこそ、これだけの時間をかけて実現に向けた醸成を図ってきたわけであります」と述べている（大川市 HP 公表：令和 3 年 6 月 17 日市議会議事録 p.47 参照）。この構想がいかに雄大・壮大なものであったものかをうかがわせる。

- (ケ) このように、この事業が単なる「道の駅」から、産業振興、観光振興、環有明海の共同浮揚など、政策課題の解決策へと飛躍していく一方で、2023 年（令和 5 年）9 月議会において、森副市長は、次のような発言をしている。「『大川の駅』について賛成だよと言ってくださる方と会食だったとかをする機会があったんですけど、その方からアドバイスのほうをいただいております、この『大川の駅』の目的という部分について、しっかりつたわっていないんじゃないかというご指摘でした」、「ここで共有しておきたいのが、今、『大川の駅』という看板の名称でございます。〇〇の駅って、--- これはいろいろなマーケティングを意識して使われていますけれども、基本的には物産のイメージでございます。『大川の駅』の一番の目的はインテリア産業の振興なんですけど、それと『大川の駅』という名称がリンクしているのかという問題がまずあると思います。なので、これはあくまでも仮称なんだというふうな形で、今後適切な名称みたいなものを検討していく必要があるんじゃないかなろうかと個人的には考えているところです」（大川市 HP 公表：令和 5 年 9 月 7 日市議会議事録 pp.38-39 参照）。
- (コ) 加えて同年 9 月の議会で倉重市長も「環有明海経済圏という言葉を使いながら私の思いを今までお伝えしてきたところではありますが、----、この地域をやはり活性化していきたいという思いから、そういうワードを使ってこれまで来ておりますが、先ほど森副市長が答弁しましたように、少し概念として大き過ぎると、なかなか皆様のお心に届きづらいんじゃないかということでございます」と述べている（大川市 HP 公表：令和 5 年 9 月 7 日市議会議事録 p.41 参照）。その後の市の HP 等では、『大川の駅』（仮称）という表現が随所に現れることになる。

ウ. 評価

市が株式会社シーマコンサルタントに対し、道の駅等設置調査業務を委託した 2017 年（平成 29 年）当時、『大川の駅』はあくまでも道の駅と川の駅を包摂した名称に過ぎなかったと考えられる。

しかし、株式会社マインドシェアに対し大川の駅整備に関わる基礎調査業務を委託した 2019 年（令和元年）には、単に事業の名称が『道の駅』から『大川の駅』に変わったというだけでなく、事業方針に『環有明海地域』の一体的な経済浮揚を図ることが加わり、『ものづくり』に視点を当てた産業振興・観光振興拠点へとコンセプトが変化して、『広域的地域振興施設』が加わった。道の駅と聞いて一般的に想起される地場産品の直売所やレストラン、休憩所といった機能は一部に過ぎず、『環有明海地域の経済浮揚』の名の下に事業全体が変更拡大したものと思われる。

さらに、2021 年（令和 3 年）には、大川の駅構想あるいは大川の駅事業の一環

として、アクセス道路南側に相乗効果を生み出す民間企業誘致を行うことが全体計画に記載され、翌 2024 年（令和 6 年）には「稼ぐ力」を強化する事業へと方針が変化した。

2017 年（平成 29 年）当初の単なる道の駅から、事業の内容及び名称が相当程度変更・拡大したことが明らかである。しかしながら、このような名称変更及び事業内容の肥大化によって、そもそも大川の駅が何を目的とし、どのようなことを行おうとしたものかについての輪郭がかすみ、明瞭性を欠くことにもつながったと思料する。上記（ク）、（ケ）記載のトップ二人の発言からも大川の駅の事業内容と名称のミスマッチを危惧していたことが伺える。

「道の駅」から「大川の駅」へ、さらには「大川の駅」（仮称）へと、多彩な事業内容と壮大な事業概念を包み込むには必要な名称変更であったにせよ、この事業内容と名称のミスマッチはこの事業に対する市民の理解と共感を遠ざける要因になったと推測される。

エ. 小括

倉重市長による「大川の駅」への名称変更と概念の飛躍は、重大な政策の変更にあたると思料する。

前任者が道の駅の設置を決めたので、その延長線で継続し、さらに国や県からの支援を求めるために「環有明海経済圏の浮揚」といった高邁かつ壮大な「大川の駅」計画を構想したものと見受けられる。

しかしながら、事業内容の肥大化等に対し、主として財政不安を訴える市民の反対意見を真摯に考慮せず、かたくなに本事業を推進したように見受けられる倉重市長の市政運営は民主的かつ現実的なものとは評価できない。

さらに、本件事業においては、主として広域振興施設において、大川市だけでなく環有明海経済圏域内の他地域（すなわち他の自治体）の産業 P R 等を行うことも検討されていた。しかし、このような広域的な施策は本来、広域行政の主体である都道府県が行うべきものである。地方自治法第 23 条 1 項は「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づき政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁するものとする」と定めており、自治体が行う経費の支弁は、当該自治体の事務処理に必要な経費に限られる。専ら他の自治体や企業等の利益のための経費を支出することは許されないため、広域的な地域振興拠点機能に関しては、財政支出の面からの整理が必要だったのではないかと考える。

以上のことに鑑みると、どんなに遅くとも、本事業の運営主体について県の参画が見込めなくなった時点で、大川市はいったん立ち止まり、計画の見直しを行うとともに、議会や住民への丁寧な説明が必要だったと思われる。

(3) 事業用地について（規模の確定）

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、事業用地の規模に合理的かつ客観的な根拠があったか、規模の確定に透明性は確保されていたか。用地取得の方法は適正であったか。

イ. 事実認定

- (ア) 鳩山市政下で方針決定され、準備が進められてきた道の駅（川の駅）構想においては、事業用地として大野島が位置付けられているのみであり、議会においても、他の会議体においても、具体的な用地の規模についての議論がなされたという事績は存在しない。
- (イ) 規模について言及されたものとして、1. 初動段階（2）で述べたとおり、市より「道の駅等設置調査業務委託」を受けた（株）シーマコンサルタント作成にかかる「大川の駅『道の駅・川の駅』構想」（2017年（平成29年）3月頃）と題する成果物のなかでは、4つのゾーンを設け、ゾーンごとに以下のような整備内容を掲げていた。①川の駅・防災広場ゾーン：ウッドデッキ700平方メートル、②木・食・スポーツ体験ゾーン：物産館、食堂、トイレ等で3000平方メートル及び駐車場舗装2万5000平方メートル、③観光体験農園ゾーン：農園管理建物として1150平方メートル、④コミュニティ・防災広場ゾーン：芝生広場を2万1000平方メートル、を整備する内容となっていた。これらを集計すれば、5万平方メートルを超す面積となる。この段階では大川の駅という表現はあるものの、内容は道の駅と川のみであった。
- (ウ) その後、事業用地の具体的な面積についての発言は、名称が「大川の駅」に変更された後の2019年（令和元年）6月議会での石橋副市長答弁に認められる。大川の駅の構想を形作るものとしては、道の駅、川の駅、中核施設（広域振興施設の意）と位置付け、中核施設について福岡県に建設要望をしているという発言に関連して、「私どもは国もですけど、特に県のほうにこういう施設を作っていただきたい、こういう内容はどうですかという提案をしております。その中では、一定面積も5ヘクタールから7ヘクタール、いろんなこういう施設をということで、最初に提案をということで申し入れをしております」との答弁があり、単に道の駅、川のみではなく中核施設を含めた敷地面積の構想が語られている。
- この答弁の背景には、2011年（平成23年）開業の「道の駅みやま」に対する、福岡県の手厚い助成の事実や、県が管理運営をしている筑後広域公園芸術文化交流施設・九州芸文館の存在（大川市HP公表：令和元年6月20日市議会議事録p.65参照）があったと考えられる。
- (エ) 2019年（令和元年）12月に株式会社マインドシェアとの間で締結した

「大川の駅」整備に関わる基礎調査業務委託」の仕様書には、大川の駅の概要として「広域的地域振興施設」及び「道の駅」、「川の駅」で構成されると記載されている。ただ、用地の規模については、市側から「土地の開発面積自体は決まっていないが、4ヘクタール以上だと大臣協議になるので、4以下に抑えられるとよい」との発言があり（第7回行革委提出の資料10.「大川の駅」整備に関わる基礎調査業務第1回事務局協議録 p.013 参照）、事業の概要は示されているものの、事業用地の面積の積算までは行われていない。

- (オ) その後、2020年（令和2年）7月にパシフィックコンサルタンツ株式会社（以下パシコン）との間で「大川の駅」全体計画策定業務委託」契約が結ばれた。この目的の一つが施設規模を想定することとなっている（第7回行革委提出の資料10.「大川の駅」全体計画業務委託仕様書 p.040 参照）。

全体計画策定にあたってパシコンの協力を得て開催された「大川の駅整備推進協議会（以下、「整備協」）」（全2回。その後、2023年度（令和5年度）及び2024年度（令和6年度）に1回ずつ開催されている。）や「大川の駅整備推進協議会検討部会（以下、「検討部会」）」（全6回）の議事録を確認する限り、事業用地の規模そのものに関する議論の事績は乏しい。しかし、検討部会の議事録を全体としてみたとき、この段階では各委員から、プレインストーミング的に全体計画に盛り込むべき事業のコンセプトや導入機能が出されたものであることが分かる。

そして検討部会で出た導入機能に関するアイディアの多くをそのまま盛り込んだ結果、全体計画は総花的内容となった。現に、最終回となった第6回（2021年（令和3年）3月24日開催）の検討部会では、「室長からフルスペックとのご説明があったので、次年度以降は優先順位を付けた上で絞り込みが必要である。」「素晴らしい計画であるが、これはフルスペックとのお話だったと思う。」「実際に作るとなると、このままでは作れないのではないかな。……小さく生んで大きく育てる」との意見が出されており、事務局も「次年度は、……道の駅は、現在フルスペックとなっているものを絞り込んでいく作業となる」という発言をしている。

なお、「委員の皆様には2年間を任期として委嘱している。次の検討部会は連休明けをめどに開催したいと考えている」という事務局の発言から、検討部会は引続き開催されることが見込まれていた。

- (カ) 以上の経過を経て、2021年（令和3年）4月に「大川の駅」全体計画が発表され、「大川の駅」の整備想定区域の概要として「敷地面積約86,000㎡、うち道の駅部分の面積は約4万平方メートルであることが明記された（同計画 p.12 参照）。そして、上述したフルスペックの導入機能をもとに、各施設

規模も設定された（全体計画 p.29 参照）。

さらにこの全体計画では、配置計画の整備予定地という項目において、道の駅部分の南側に、「民間事業用地」が図示されている（以上、同計画 p.30 参照）。

- (キ) 2021 年（令和 3 年）8 月には、パシコンと「大川の駅」道の駅基本計画策定業務委託契約が結ばれ、事業のさらなる推進に向け、準備が進められた。しかし、上記（オ）で言及した検討部会につき、全体計画策定後の令和 3 年度以降の検討部会の議事録は見当たらなかった。

施設規模に関し、市とパシコンとの間の 2021 年（令和 3 年）8 月 27 日の設計打合せ・協議記録簿によると、「道の駅の施設規模について、敷地面積 40,000 m²を維持して今後検討を進めていくこと」を確認している。但し、細かな施設規模の算定や積み上げについて、市とパシコンの間での議論の事跡はほとんど見当たらなかった。

一方で、用地取得に向けての検討が本格化し、「土地収用法事業認定について----基本計画図の作成は次年度を予定しているが、土地収用の事業認定に必要な図面（平面図・立面図）は早期に作成する。----」との記載がある（第 7 回行革委提出の資料 10.p.059 参照）。

2021 年（令和 3 年）12 月 20 日の設計打合せ・協議記録簿には、「用地買収に係わる手続き等の整理について……令和 10 年度開業に間に合わせるには、現時点でもギリギリなところにある。……事業認定に向け、年明けに県用地課と協議を行う予定であり、市で関連資料を作成しているところ」との記載がある（同資料 10. p.066 参照）。

- (ク) 2022 年（令和 4 年）4 月、「大川の駅」道の駅基本計画が発表され、「大川の駅」のうち、道の駅の計画地について、大野島北東端のうち北側「約 4.3ha」と特定され、南側には「民間事業用地約 4.3ha」と明記された（同計画 p2 参照）。整備予定区域を約 8 万 6 千平方メートルとし、道の駅と民間事業用地で正確に二等分する形となった。また、総花的計画であった全体計画から一定程度導入機能の絞り込みを行うという予定であったが、全体計画と基本計画を比較しても、ほぼそのままフルスペックの導入機能が維持されていると見受けられる。そしてその導入機能を基礎として、全体計画に引続き施設規模とその算出根拠が明示されており（基本計画 p24 以下）、年間利用者数 100 万人という数字をその算出根拠に使用している。

- (ケ) 2023 年（令和 5 年）4 月に土地収用法にもとづく事業認定の申請がなされ、同年 5 月に福岡県知事の認可を得た。

2023 年（令和 5 年）12 月に道の駅部分の約 4 万平方メートルにつき、約 1.4 億円にて土地取得が完了した。

2024 年（令和 6 年）6 月に取得した農地の地盤改良工事をはじめとする一次造成工事が開始された。

2024 年（令和 6 年）10 月ころ、市長交代のため一次造成工事についての契約は変更を経て、現在にいたっている。

ウ. 評価

- （ア） 「大川の駅」事業のために公費を投入して土地を取得する以上は、施設規模や面積の設定は厳格に行うべきであった。当該地域は圃場整備済みの優良な農地であることに鑑みれば、なおさらその要請は高い。

しかしながら、全体計画においてフルスペックで盛り込まれた導入機能につき、絞り込みが予定されていたにもかかわらず、その後の基本計画においてもほぼそのまま維持されている。導入機能についての絞り込みや再検討は検討部会においても市とパシコンとの間の打合せにおいても、ほとんど行われなかったものと思われる。そしてほぼフルスペックの導入機能のまま、年間利用者数 100 万人という数字を使用して施設規模を算出しているが、この 100 万という数字については、現実には 100 万人の利用客が見込めるのか大いに疑問がある。この点は後述する。いずれにせよ、施設規模の基礎となる導入機能について当初予定されていた絞り込みや再検討が行われなかったことからすると、施設規模の設定が厳格に行われたものとは思われない。

さらに南側の民間事業用地について、約 4 万 3000 平方メートルにもおよぶ広大な用地の必要面積の根拠も見当たらない。計画地の規模や面積をどのように算出、積算したのかという議論の過程がほとんど明らかでない。いつ、だれが、どのようにこの面積を特定したのか、それを証す資料も証言もない。北側と南側とで全く同じ面積が設定されたことになるが、このことについても明確な説明はない。

- （イ） また、本件では用地の取得のために土地収用法がつかわれた。この法律は私有財産権と公益との均衡を図る観点から、その運用は抑制的でなければならない。当該地域は農業振興地域内農用地区域内農地（いわゆる青地）であるため農振除外や農地転用などの手続が本来的には必要であったが、土地収用法の事業認定によりその必要はなくなった。この点につき、2021 年（令和 3 年）12 月 20 日のパシコンとの協議録からは、スケジュールの切迫から土地収用法の活用に至ったのではないかという疑念を抱かざるを得ない。「鶏を割くに牛刀を用いる」のたとえのとおり、仮に他の方法を検討せずはじめから土地収用法を用いたのであれば、適切とは言いがたい。

エ. 小括

「大川の駅」事業に必要な用地の規模・面積の算定につき、その基礎となる導入機能の十分な検討を経て行われたものとは評価できない。特に民間事業用地に

ついてはその算出・積算の根拠が不明瞭である。用地規模が事業内容と見合っていないければ、公費ムダ使いのそしりは免れないであろう。

また、土地収用法は抑制的に使うべきものであり、本来は農業委員会の意見・判断を聞くなど適正な手続きを経ることが必要であったが、いとも簡単に「伝家の宝刀」が抜かれた印象は否めない。さらに、事業認定による土地収用では、租税特別措置法により、譲渡所得につき最高 5000 万円までの特別控除が認められている。土地所有者に多大な便益となる一方、過去における大川市の用地取得（川口、木室農村公園、古賀政男記念館南側用地、大川信金南側都市公園用地、下水終末処理場西側用地、清掃工場北川用地、その他）では、同法による事業認定を行っているのは古賀政男記念館南側用地一件のみであった（第 17 回行革委提出の資料 47 参照）他の事例との均衡という面からみても疑問がある。

計画区域および周辺は本件事業を議会側で主導した永島守議員の地元でもあり、当該議員の関係者も住む地域である。現に、市で取得した土地の地権者の中には永島守議員の後援会の構成員が含まれている。1. 初動段階（3）のウ、

（ア）d. で述べたとおり、2017 年（平成 29 年）9 月議会での不自然なやり取りへの疑念も残っている。面積規模を決めるに当たってはとりわけ丁寧で明晰な説明が必要であった。

民主主義とは適正な手続きを経ることに正当性を見出す制度であると言える。本件用地取得については、いきなり土地収用法を用いるのではなく、まず地権者への説明と説得によって行うべきものであった。

このような事業認定による用地取得の結果、その後の土地利用に強い制約がかかっており、その面からもこの手続は問題があったと言えよう。

（４）事業費について

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、今までに公表されたデータから把握される総事業費の額及びその内訳はいくらであったか、総事業費に占める国県と市の負担割合はいくらであったのか。それに伴う市民負担額はいくらであったのか。

さらに未計上の要素や現下の物価・労務費の高騰、金利上昇を見込んだ現実的な総事業費は、公表された総事業費からどの程度拡大したのか。それに伴う現実的な市民負担はいくらであったのか。大川の駅事業に費やされる金額は市の財政状況からみて適切であったのか。

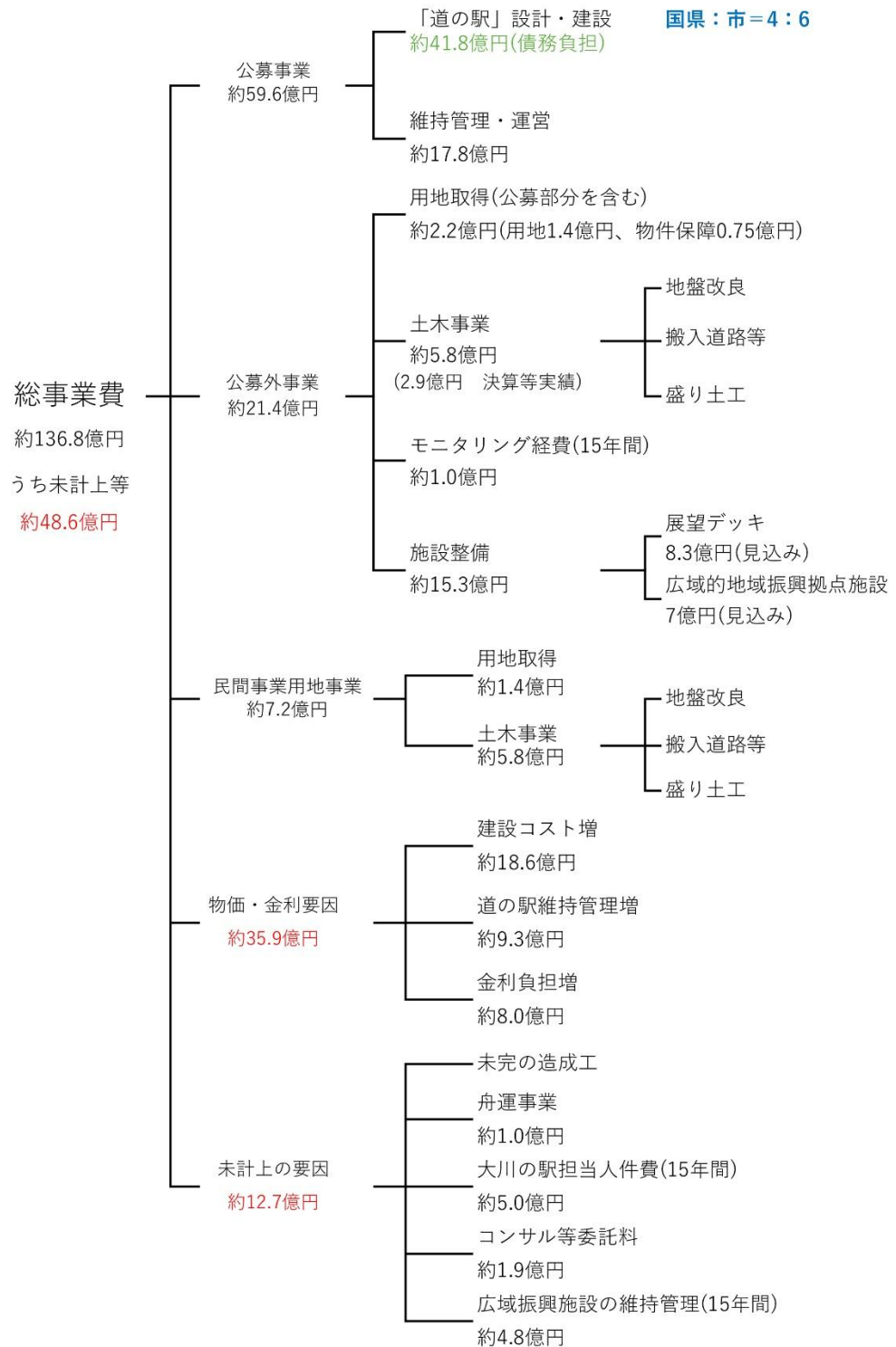
イ. はじめに

大川市は人口約 3 万人の小規模な自治体であり、2024 年度（令和 6 年度）の一般会計決算によれば歳入合計は約 219 億円、うち市の基幹税収は 37 億円、市が自由に使える地方交付税を含む一般財源は 86 億円に過ぎない。

他方で本事業につき、最終的に公表された 2024 年（令和 6 年）時点の総事業費は、開業後 15 年間の維持管理費も含め約 90 億円である。主なものは道の駅の設置に 42 億円、15 年間の維持管理に 18 億円、あわせて約 60 億円を要する。残余の約 30 億円は用地の取得、土地の一次造成費、展望デッキの整備費、広域振興施設の整備費、民間企業誘致事業などである（図 3 参照）。

図-3

事業区分と事業費



(出所：大川の駅整備振興課提出資料等をもとに当委員会作成)

ウ. 事業費をめぐる議会での議論について

(ア) 事実認定

- a. 事業費に関して議会で公になった事実を時系列で並べると以下の通りである。
- b. 2021 年（令和 3 年）6 月議会で、内藤議員の質問「---5 月 9 日か----10 日、毎日新聞の記者会見、---2 桁は当然、百億円超えもなくはないかも（市幹部）という整備費の捻出が課題となりそうだという記事が書いてあるんですね。----」（大川市 HP 公表：令和 3 年 6 月 17 日市議会議事録 p.64 参照）に対し、倉重市長は「ガセネタということじゃないと思いますが、……100 億円でもなければ半分の 50 億円でもないし、2 桁の最小 10 億円でもない、……全体事業費というのは、またこれからであります……」と答弁した。
- c. 2022 年（令和 4 年）3 月議会では、永島守議員の質問に対し「……基本計画の策定内容をもとに算出しました道の駅整備に係る概算事業費につきましては、調査設計費が 2 億 7,900 万円、建築土木工事費が 46 億 8,700 万円、合計で 49 億 6,600 万円と算出しております」との回答が示された（「大川の駅」道の駅基本計画令和 4 年 4 月 p.41 参照）。なお、前日の西田議員による同趣旨の質問にはなんらの回答もされていない。
- d. 同年 6 月議会で、公表された基本計画で示された概算事業費約 50 億円（上記 c 記載）には、今後（2022 年（令和 4 年）3 月時点）の物価変動による資材価格の変動分については資材価格の高騰はふくまれない旨が明らかにされた。
- e. 2023 年（令和 5 年）3 月議会では、用地費、造成費、道の駅の維持管理費、物価上昇、プラス金利、民間事業用地事業の整備代などをふくめれば 100 億円を超える可能性について、市長から否定も肯定もしない旨の答弁がなされた
- f. 同年 4 月「大川の駅」実施計画によれば概算事業費は 73 億 8900 万円となった。
- g. 同年 9 月議会では、市長より、「大川の駅」実施計画における道の駅部分の概算事業費について基本計画時から約 23 億円増額した旨の答弁がされた。その理由については「高付加価値化や単価設定の精緻化、資材高騰などにより建築工事費が約 15 億 9,000 万円、敷地造成工の精査などにより土木工事費が約 6 億 4,000 万円、設計費が約 7,000 万円」との説明であった。これ以上の内訳と詳細は示されなかった。また、土木工事も 6.4 億円の増額とされ、こちらは要因も内訳も示されていない。
- h. 2024 年（令和 6 年）2 月、大川市は「大川の駅」の事業者の公募を開始するにあたって、施設整備費の提案上限価格を約 42 億円と設定した（2024 年

(令和6年)2月「大川の駅」(仮称)整備・運営事業募集要項)。50億円から74億円に膨らんでいた事業費が、42億円へと萎んだ。

(イ) 評価

以上(ア)のうち、特にb.、d.、e.の答弁に鑑みると、事業費という市民が極めて重大な関心を持つ事項について、市長は情報を小出しにしたと評価されても仕方がない。また事業費の全容が非常に分かりにくいものになっていただけでなく、約50億円の概算事業費が約74億円に膨らんだかと思えば、1年も経過しないうちに約42億円へとしぼんでおり、変動が大きい。さらにこの概算事業費の大幅な縮小につき、なぜ2024年(令和6年)3月定例議会の寸前に大きく減額した予算(債務負担の追加)が臨時議会に提案されたのか、まことに面妖な動きであったといわざるをえない。

このような事業費についての情報の小出しやその変動が、事業全体の透明性と信頼性を毀損し、市民の不安と不信を増幅する結果となり、事業の見直しをもとめる本格的な市民運動へとつながっていったと考えられる。

なお、上記(ア)c.に関し、市当局が特定の議員からの質問には回答し、別の議員には回答していないと見受けられる理由について、当委員会で質問を発したところ、「西田議員の質問は総事業費であり、永島守議員の質問は概算事業費であったためです」という不可解な回答であった。市当局と特定議員との間の同志的関係への疑念を抱かざるを得ない。

エ. 事業費について

(ア) 事実認定

a. はじめに(事業費の枠組み等)

まず、市がおこなう公共事業は、国県との関係において、補助事業と単独事業に大別される。補助事業は道路や学校、橋梁など、市民生活に欠かせないインフラ事業であり、これに国県が一定の割合で補助を出す。補助事業では財源としての市債に一定割合で交付税措置がなされるが、単独事業は補助金も市債に対する交付税措置による戻りもなく、すべてが市負担の事業となる。「道の駅」の整備事業は補助対象事業だが、市民生活にとっての不可欠性は高くないため、補助率は大きくない。加えて、大川の駅事業では「道の駅」部分のみが補助対象であり、残余は市の単独事業となる。

さて、大川の駅事業は事業費区分と着工時期の面から、3つに大別される。1.公募事業、2.公募外事業、3.民間事業誘致事業である。事業費の全体像は図3で示したとおりとなる(この図は、大川の駅整備振興課の提出した資料(標目なし)等によって当委員会が作成した)。

b. 公募事業

① 1.の公募事業とは、「大川の駅」の整備と運営について、2024年(令和

6 年) 2 月 28 日に特定事業として選定した事業(注 1) 参照) を公募型で選定した民間事業者が設計、建設、工事監理、開業準備、維持管理、運営及び統括管理を一括して行う DBO 方式により実施する事業で、2025 年度(令和 7 年度)に着工し 2028 年(令和 10 年)3 月中の開業を目指す事業である。道の駅の整備のほか、開業から 15 年間の維持管理がふくまれる。

⑥ 公募事業の事業費：60 億円

道の駅施設整備のための概算事業費は、当初の約 50 億円(2022 年(令和 4 年)4 月基本計画)から 2023 年(令和 5 年)9 月には 74 億円(2023 年(令和 5 年)4 月実施計画)に増額されたのち、2024 年(令和 6 年)2 月には一転して 42 億円に減額された。当該施設の維持管理費約 18 億円とあわせ、公募事業の事業費は約 60 億円となった。

⑦ うち国県の支援：17.4 億円

道の駅施設整備は補助対象事業であるため、国県からの補助金のほかに、起債に対するいわゆる交付税措置が期待できる。

2024 年(令和 6 年)2 月議会において、総務委員長より「大川の駅の施設整備事業の財源については……国県支出金の割合として約 23%、約 9.9 億円に加え、……地方債約 27.4 億円、そのうち交付税措置分として全体の約 18%、約 7.5 億円を合わせて約 4 割、約 17 億 4,000 万円を想定している」との説明があった。つまり、整備費約 42 億円のうち補助金が約 9.9 億円、起債 27.4 億円のうち交付税措置による戻りが約 7.5 億円である。あわせて約 17.4 億円が国県による支援の総額となる(国県と市との負担割合はおおよそ 4:6 となる)。

したがって残余の約 25 億円は、一般財源および市債(借金)でまかなわなければならないもので、市の負担である。ただし、市の負担額はこの 25 億円だけではなく、後述するようにその数倍もの金額に膨れ上がっている。

⑧ うち維持管理費の負担：18 億円

前述の通り維持管理費は 15 年間で約 18 億円とされ、すべて市の負担である(令和 5 年度大川市一般会計補正予算書、第 1 表 債務負担行為補正参照)。財源として起債が困難であり(地方財政法 5 条により、地方債を起債することができる経費は法定されている)、毎年一般財源からの支出となるため、行政サービスに対応する一般政策経費を圧迫する要因となる。

なお前述の募集要項によれば、人件費の経年変動にあわせて毎年の維持管理費を改訂する仕組みのため、総額において 18 億円を上回る蓋然

性がたかい。

㉔ 補足：道の駅施設整備費減額の理由について

減額の主要因は大屋根など施設規模の見直し、東側堤体への擦り付け盛り土の廃止のほか、中核施設である広域振興施設の設置と展望デッキの建設を公募事業から外したこと、広域振興施設の整備は道の駅開業後に後ズレさせたことなどによる。

なお、広域振興施設は「大川の駅」事業のいわば本丸事業であり、道の駅施設との相乗効果によって、大川の駅事業の目的をより高い次元で達成しようとするものであった。

実際、「大川の駅」実施計画（2023 年（令和 5 年）4 月発表）の、3 広域的地域振興拠点機能に関する検討（pp.14～15）によれば、ビジネスマッチング、コンシェルジュサービス、ビジネス来客との商談の場、域内他地域の産業 P R、資金調達の場合、木のモノづくり、素材開発、サテライト型交流、域内全体で E C 活用の場合など多彩な機能が付与されることになっていた。

2024 年（令和 6 年）3 月議会で、倉重市長は大川の駅にたくさんの人を集めて広域的地域振興拠点がめざすビジネスや広域的な情報発信に資し、大川リビルディング事業とともに、みんなが稼げる、稼ぐ力をつくっていききたいと、その重要な役割に言及している（大川市 HP 公表：令和 6 年 3 月 7 日市議会議事録 p.62 参照）。

c. 公募外事業

- ㉕ 2.の公募外事業とは、大川の駅事業のうち前記（イ）記載の「道の駅」の施設整備と維持管理・運営および後記（エ）記載の民間事業誘致事業を除くすべての事業である。特に広域振興施設は、2024 年（令和 6 年）5 月発表の「大川の駅」（仮称）整備・運営事業要求水準書によれば、2028 年度（令和 10 年度）ないし 2029 年度（11 年度）の開業を目指すとされている（要求水準書 p.7 参照）。

公募外事業は、具体的には大きく三つに仕分けできる。①「道の駅」部分を含む用地取得、物件補償およびその土地造成（一次造成）事業、②展望デッキの整備、③広域振興施設の整備とその維持管理である。総額は約 21.4 億円が見込まれていた。

なお、広域振興施設の維持管理はこれに含まれていないので留意されたい。

㉖ 用地取得費等及び一次造成費：6.3 億円

用地取得は道の駅部分につき約 4 万平方メートルを約 1.4 億円で取得し、それにとりまう物件補償費として約 0.75 億円がすでに執行されてい

る。加えて、地盤改良工事および盛土など一次造成経費として約 5.8 億円が予定されていた（執行済み約 2.9（1.4+1.3+0.2）億円：地盤改良工事・搬入道路）。それにモニタリング経費 1.2 億円が加算される。但し「大川の駅」ニュース 2024 年（令和 6 年）4 月 10 日発行のものとは数字が相違する。

㉓ モニタリング経費：1.0 億円

㉔ 展望デッキ整備：約 8.3 億円

当初は公募事業とされていたが、2024 年（令和 6 年）2 月、道の駅事業費が 74 億円から 42 億円へと減額された見直しの際に公募事業から公募外事業へ移管された（「大川の駅」ニュース 2024 年（令和 6 年）4 月 10 日発行）。

㉕ 広域振興施設の整備：7 億円（ただし、今後試算予定であり未確定との報告）

同施設の整備は、モッカランドの整備費を参考に約 7 億円が見込まれていた。但し、同施設の維持管理費は 2024 年（令和 6 年）9 月時点でも見込まれていない。同施設の維持管理費については後記オ.（イ）に記載の通りである。

㉖ 以上より公募外事業は約 21.4 億円となる。用地取得費、一次造成費など土地関連の事業、展望デッキの整備事業、広域振興施設とその維持管理費を内容とする公募外事業は補助事業の対象とならないため、国県の支は見込めない（図 3 参照）。

d. 民間事業誘致

㉗ 3.の民間事業誘致用地事業として道の駅南側に約 4 万平方メートルを用意し、道の駅事業との相乗を図るため企業誘致事業が計画されていた。事業費は用地取得費および土地の一次造成費として約 7.2 億円が見積もられていた。この事業も補助対象事業ではないと考える。

㉘ うち用地取得費：1.4 億（大川市 HP 公表：令和 6 年 3 月 8 日市議会議事録 p.178 参照）

用地取得は約 4 万平方メートルにつき、道の駅部分と同額の約 1.4 億円で取得する計画であった。

㉙ うち一次造成費：5.8 億円（大川市 HP 公表：令和 6 年 3 月 8 日市議会議事録 p.222 参照）

地盤改良工事および盛土などの一次造成も、道の駅部分と同額の約 5.8 億円が予定されていた。

e. 総計

以上より、公募事業、公募外事業及び民間事業誘致事業に要する費用は約

90 億円となる。

(イ) 評価

2024 年（令和 6 年）9 月時点の総事業費約 90 億円のうち、国県の補助金および交付税措置による支援総額は 17.4 億円に過ぎない。基幹財源である市民税等が 37 億円、地方交付税を含む一般財源が 86 億円に満たない大川市にとってあまりにも巨大なものであり、その重圧は推して知るべしである。

また道の駅の施設整備費につき、実施計画では 72 億円とされていたものが、1 年も経過しないうちに 42 億円へと減額されており、極めて不可解である。市民に対し事業費の初期値を低く見せようとしたと疑わざるをえない。

さらに総事業費約 90 億円には、後述のオ.で示す増額要素が含まれていない点、特に留意が必要であり、市民が向きあうべき現実の総事業費は約 90 億円で収まらなかったことは明白である。

オ. 大川の駅事業費について（ひとつの試算）

(ア) はじめに

2024 年（令和 6 年）9 月までに公表されていた事業費の総額は約 90 億円であるが、それには含まれていない未計上の要素（隠れ事業費）がある。また、近時における物価・人件費の高騰や金利の上昇による事業費の増額分も考慮に入れる必要がある。こうした必然的な経費が未計上のままでは総事業費約 90 億円はいわば「置き数字」にすぎず、さらにそれを真値として 2024 年（令和 6 年）9 月時点での評価のままとしておくことは現実の総事業費を見誤り、この事業を評価するうえで適切ではないと考える。

そのため、当委員会は未計上の要素と物価・人件費の高騰、金利の上昇等による事業費の増額分を洗いだし、試算を行った。その結果、現実の総事業費は公表の 90 億円を大幅に上回り、135 億円を超える蓋然性が高いことが判明した。

未計上の要素および公表された事業費の増額分を示すと、以下のとおりである。

- ①広域的地域振興施設の維持管理費
- ②市担当職員の人件費
- ③その他の要素：川の駅、コンサル委託料
- ④物価・人件費の高騰に起因する建設コスト・維持管理コストの増額分
- ⑤金利アップ要因による市債償還費用の増額分
- ⑥造成計画に沿った一次盛土工事の増額分

①～③は未計上の要素、④～⑥は公表された事業費の増額分である。これら 6 つの項目について順次分析を進めていく。

なお、長期的な予測は困難であり、以下の試算はあくまでも仮想のもので

あることに十分留意されたい。また、市の実質的な負担について、国の準備している様々な交付金事業を活用し、交付金を得られる可能性があることは否定しないが、活用の条件等を満たす必要があり未確定のため、本試算においては考慮しない。

(イ) 広域振興施設の維持管理費

- a. 広域振興施設の維持管理費は、そもそも総事業費約 90 億円には計上されていない。この施設は、普通の道の駅ではない大川の駅事業の本丸である。産業振興、観光振興、有明海沿岸地域の共同浮揚のための諸機能が集積されるはずであった。

具体的には、「大川の駅」実施計画（2023 年（令和 5 年）4 月発表）の、3 広域的地域振興拠点機能に関する検討（pp.14～15）によれば、ビジネスマッチング、コンシェルジュサービス、ビジネス来客との商談の場、域内他地域の産業 P R、資金調達の場合、木のモノづくり、素材開発、サテライト型交流、域内全体で E C 活用の場合など多彩な機能が付与されることになっていた。

- b. 多彩かつ高度な機能を持つ広域振興施設の成功は相当程度マンパワーに依存するものと見受けられ、さらに広域振興施設の成否は大川の駅事業の成否につながりかねないと考えられる。よって、各分野の優秀な人材を幅広く集めることが、大川の駅事業全体にとり重要であった。現に森副市長は本会議答弁のほか「大川の駅」事業促進調査特別委員会（以下、「促進委員会」）において、道の駅との一体的な管理の難しさと人材確保の重要性について述べている（第 10 回行革委提出の資料 24：2023 年（令和 5 年）11 月 6 日特別委員会会議録 p.24 参照）。
- c. 以上のようにこの施設はより高い能力の人材を配置すれば、より高い機能を発揮する性格であるため維持管理費に相応の額を予定することは合理的であると考えられる。当委員会では、当該施設の諸機能を引き出すためには、コンサルタント級の人材を配置する必要を想定してその維持管理費を試算した。試算の諸元は抑制的に設定した。それによると年間の維持管理費は約 3200 万円～4200 万円となり、15 年間で約 4.8 億円～6.3 億円との推計となる（脚注 1）参照）。

(ウ) 市担当職員の人件費

- a. 道の駅の運営は D B O 方式と決定された。資金調達は大川市が行うスキームとなるため、金融機関による経営チェックは行われない。そのため経営状況の点検と監視は市みずから、専門機関の支援を受けて行うことになる。そもそも本件事業は大川市はじまって以来の大事業と喧伝され、失敗の許されない事業であれば、上記のことも併せて市側の組織的関与は大きくならざるを

えない。

- b. 歴史的な大事業を市の中枢部と結ぶには、相応の組織体制を必要とする。巨額の投資と市の命運をになう事業を市側で担うためには、一課に相当する組織が必要と想定せざるをえない。課長クラス1名（1020万円）、係長クラス1名（890万円）、担当者2名（710万円/人）の組織を想定すると、人件費の経年上昇を除いても年間約3300万円（1020万円+890万円+710万円×2=約3300万円）となり、15年間で約5.0億円（3300万円×15年）となる（第14回行革委提出の資料36参照）。

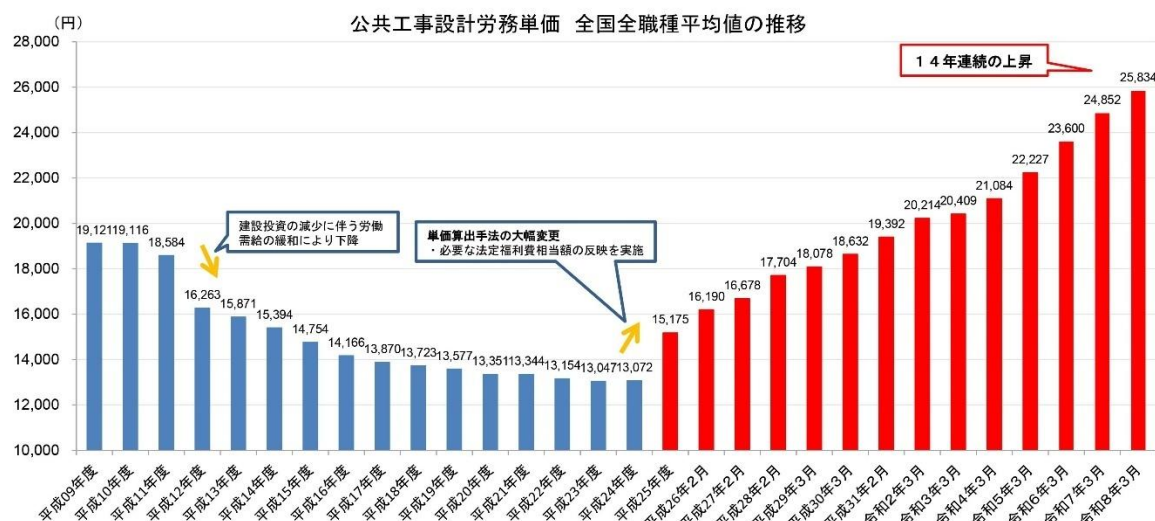
（エ） その他の要素

- a. 川の駅事業のほか、計画初動段階を含めコンサルタント等への業務委託の経費がこれに相当する。大川市の行政技術能力を超えた事業であったため、コンサルタントなど外部への業務委託は驚くべき数に達している。準備段階から計画熟度があがる各段階において業務委託が発注され真水の財源が投入されたが、これらの経費は総事業費に計上されていない。
- b. 大川の駅事業に伴う業務委託について、2019年（令和元年）から2024年（令和6年）までの間に少なくとも20本以上が発注された。測量業務などその性質上委託がやむを得ないものも含まれるが、その数の多さは、行政技術能力を超えた事業であったことを物語っている。業務委託料の総額は約1.9億円となる。これらの経費も本件事業によって発生した経費であり、事業費の総額に加算されるべきものである。
- c. 舟運事業は約1億円。これは川の駅事業の目玉として企画され、「川まちづくり事業」の市負担分として予定されていたが、総事業費には計上されていない（（株）マインドシェアとの協議録での「---かわまち計画を大川市が約一億円で整備する---」という記録（第7回行革委提出の資料10 p.026参照）、大川の駅実施計画での川の駅の事業費は、調査設計費0.15億円、土木工事費1.06億円が計上されている。同計画 p.11参照）。

（オ） 物価・人件費の高騰に起因する建設コスト・維持管理コストの増額分

- a. 近時における物価・人件費の高騰に起因する建設コスト、維持管理コストの増大は急速である。図4および図5のとおり、2023年（令和5年）ころからその傾向は顕著となっている。

図4 人件費の推移



(出所： <https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001981942.pdf>)

図5.工事原価



(出所：建設調査会)

一方、総事業費は主として 2022 年度（令和 4 年度）に策定した実施計画において積みあげた数値であり、着工時期とされた 2025 年度（令和 7 年度）およびそれ以降の諸コストの上昇率は明示的に示されていない。

- b. 物価・人件費単価の上昇による建設コストの増加は、二段階で発生する。第一段階は 2025 年度（令和 7 年度）から着手予定であった「道の駅施設」および「展望デッキ」の整備である。第二段階は、2028 年（令和 10 年）ころを着工時期とした広域振興施設の整備である。

近時の物価・人件費の高騰局面では、着工時期が遅れるほど建設コストのさらなる増加に直結する。

- c. 建設コストの増加分は 18.6 億円（道の駅 12.6 億円、展望デッキ 2.5 億円、広域振興施設 3.5 億円）。

図 5 は 2015 年（平成 27 年）を基準年とした工事原価、純工事費、建築、設備の上昇の状況を示す。これによれば、2022 年（令和 4 年）ころから建設コストの上昇は、年率で約 8%と推計される。そして、為替の円安基調、緩和的な金融政策の維持、ゆるやかなインフレ誘導政策、人手不足、賃上げ、地政学的リスクなど、物価・人件費高騰の要因は構造的であり、これらの上昇基調はつづくとみるべきである。

そこでこれを援用して、基準年（2022 年度（令和 4 年度））から、2026 年度（令和 8 年度）（建設中間年）の道の駅施設の建設コストの上昇を推計すると、少なく見積もっても約 30%（ $8\% \times 4 \text{ か年} = 32\%$ という計算式。分かりやすさ及び抑制的に算出するため、単利を用いた）となる。その結果、道の駅施設の建設コスト $42 \text{ 億円} \times 0.3 = 12.6 \text{ 億円}$ の増額、展望デッキ $8.3 \text{ 億円} \times 0.3 = 2.5 \text{ 億円}$ の増額となる。

また広域振興施設の着工年度を 2028 度（令和 10 年度）とすると、基準年（2022 年度（令和 4 年度））からの建設コストの上昇率は約 50%（ $8\% \times 6 \text{ か年} = 48\%$ という計算式。）に跳ね上がる。その結果、広域振興施設では $7 \text{ 億円} \times 0.5 = \text{約 } 3.5 \text{ 億円}$ の増額と推計される。

よって、建設コストは合計すると 18.6 億円の上昇が見込まれる。

- d. 維持管理費の増加分は道の駅 9.3 億円（2026 年（令和 8 年）5 月段階での金額）。

募集要項の別紙 3 によれば維持管理費は物価変動に連動する仕組みとなっているため、開業から 15 年間で約 18 億円と見積もられた道の駅の維持管理費も増額となる蓋然性がたかい。

図 4 によれば人件費の伸びは、低く見積もっても年率約 4%程度で上昇し、加速の傾向すらうかがわせている。慢性的な人手不足、国の賃上げ政策を背景としてこの傾向は当分の間はゆるがないと想定した。

その結果、維持管理の初年度に当たる令和 10 年度は、基準年の 2022 年度（令和 4 年度）との比較で約 24%（ $4\% \times 6 \text{ か年}$ ）上昇し、2028 年度（令和 10 年度）から 15 年後の維持管理満了時にはさらに約 60%（ $4\% \times 15 \text{ か年}$ ）上昇する推計となる。管理の中間年にあたる 2035 年（令和 17 年）を期間の代表値とみなせば、基準年の 2022 年度（令和 4 年度）から約 52%（ $4\% \times 13 \text{ か年}$ ）の高騰となるため約 9.3 億円（ $18 \text{ 億円} \times 52\%$ ）の増額と推計される。

(カ) 金利アップ要因による市債償還費用の増額分

- a. 金利の上昇により地方債の元利償還額も増額となる。本件の事業方式はD B O方式に決まったため、資金調達は大川市が行うことになっていた。D B O方式はP F I方式に比べ、資金調達コストが低いとされていることから、市債金利を0.5%に設定している（第10回行革委提出の資料21-2参照）。

しかし、日銀による金融政策の転換によって「金利のある世界」となり、貸し出し金利は着実な上昇基調に入って久しい。現に2022年（令和4年）ころから、明白な市債金利の上昇がみられる。過去6年間の大川市の市債調達コストの実績は表1のとおりである。

表1（グラフ）：市債総額、平均金利

市債総額、平均金利(過去6年分)

	借入額(千円)	借入平均利率(%)
R2	2,052,600	0.096
R3	1,758,914	0.259
R4	959,723	0.478
R5	717,595	0.735
R6	952,544	1.369
R7	833,300	2.158



【出所：大川市総務課(資料46)】

これ以降も金利は一段と高くなり、財務省発表の2026年（令和8年）5月1日以降適用の財政融資資金貸付金利は期間15年、元利均等償還で2.5%となっているので、2022年（令和4年）の見積もり金利との乖離は2.0%となる。金利差2.0%が利子の増加の元となり起債事業の増額要素となるため、下記の諸元のもとでその増分を試算した。

- b. 金利リスクⅠ（本試算による増額補正前）

道の駅、展望デッキ、広域振興施設の起債対象額の合計は42+8.3+7=57.3億円である。道の駅の起債率65%（脚注3参照）を援用すると起債額は、 $57.3 \times 0.65 = \text{約} 37 \text{ 億円}$ となる。約37億円の起債に対する金利を2.0%（想定金利と実勢金利差）とし、15年償還元利均等方式で試算すると約6.04億円の増額となる。

- c. 金利リスクⅡ（本試算による増額補正後）

事業費補正後、道の駅および展望デッキ、広域振興施設の整備費合計は76

億円(42 億円+8.3 億円+7 億円+18.6 億円(上記 c. 記載の増額分)となり、道の駅の起債率 65%を援用すると起債額は約 49.4 億円となる。この約 49.4 億円の起債に対する金利を 2.0% (想定金利と実勢金利差)とし、15 年償還元利均等方式で試算すると約 8.03 億円の増額となる。これら起債金利の上昇による償還額(利息分)の増加についても、計上されていない。

(キ) 造成計画に沿った一次盛土工事の増額分

- a. 道の駅造成地の現況(2026 年 1 月)は写真 1 のとおりである。当該造成工事の工期は 2024 年(令和 6 年)6 月 17 日から 2025 年(令和 7 年)4 月 30 日までとなっていたが、工事は 2024 年(令和 6 年)9 月ごろに停止された。造成地の現況は、土地造成基本計画の計画高及び形状とは異なっている。

写真 1 道の駅造成地の現状



(出所：当委員会 2026 年 1 月撮影)

- b. 2024 年度(令和 6 年度)の請負工事(地盤改良工事及び造成盛土工事)の予算額は 5.8 億円である決算報告では、このうち請負額約 2 億 6300 万円余(江頭建設受注分、主として地盤改良工事の部分)に対する決算額は約 1 億 4000 万円である。2024 年度(令和 6 年度)決算繰越明許費に 1 億 3000 万円計上されているため、2025 年度(令和 7 年度)におそらく同金額を支払っているものと考えられる。

一方、盛土量は当初予算では 7.4 万立方メートル、工事発注時では 5.1 万立方メートル、第 1 回の設計変更では 5.8 万立方メートル、第 2 回の設計変更で 3.4 万立方メートルと変遷している。第 2 回目の設計変更は、「大川の駅」の事業廃止方針により、受け入れ済みの盛土材(建設発生土)にて形式

的に工事を完了したためと推認される。

現状の造成地と土地造成基本計画との差異から、少なくとも造成盛土工事部分については着手されていないと見受けられ、一次造成工事は未完と言わざるをえない。そのため、土地造成基本計画に従うなら、さらなる一次造成工事を行う必要があり、その分費用が増額するものと見込まれる。

(ク) 未計上の要素および公表された事業費の増額分の総括

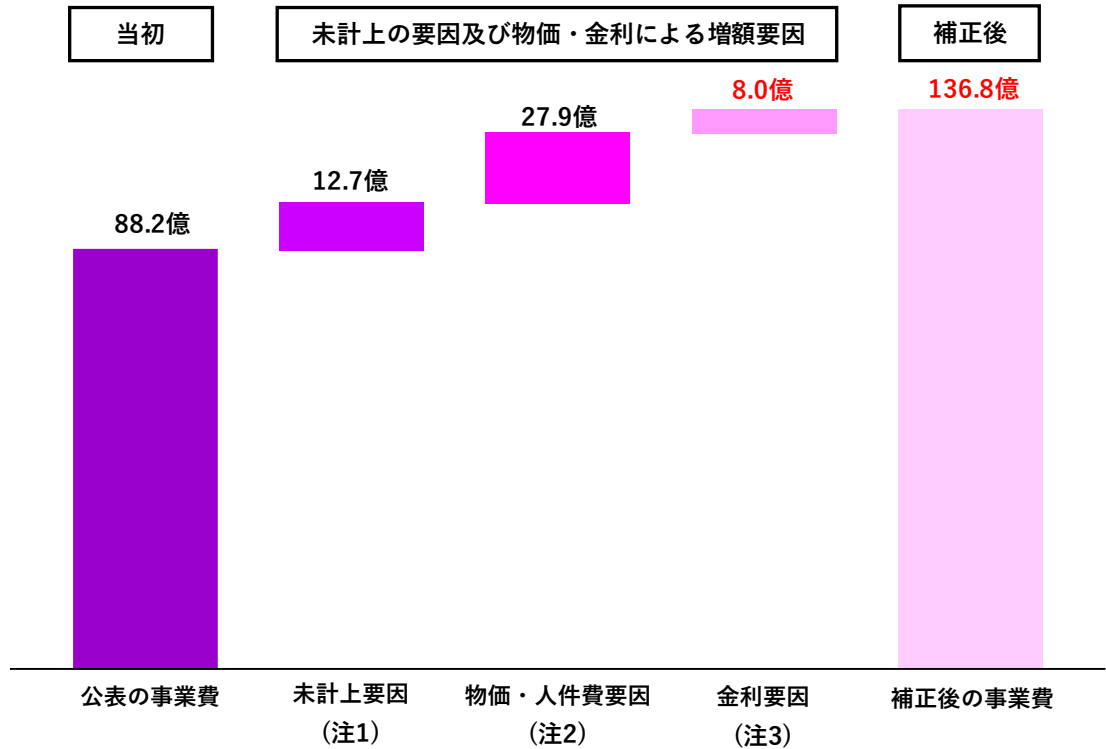
以上、当委員会で推計した未計上の要素の金額および公表された事業費の増額分は以下の①～⑥のとおりとなる（図 6 参照）。

- ①広域的地域振興施設の維持管理費：約 4.8 億円
- ②市担当職員の人件費：約 5.0 億円
- ③その他の要素：約 2.9 億円（内訳は、コンサル委託料:約 1.9 億円、舟運事業：約 1 億円）
- ④物価・人件費の高騰に起因する建設コスト・維持管理コストの増額分：約 27.9 億円（内訳は建設コストの増額分：18.6 億円、人件費の増額分：約 9.3 億円）
- ⑤金利アップ要因による市債償還費用の増額分：約 8.0 億円）
- ⑥造成計画に沿った一次盛土工事の増額分 前提事実に不明確な部分が多く、増額部分については算定しない。

合計すると、48.6 億円となる。市が公表している事業費と合計すると 135 億円を超える。

図 6

総事業費の増加



令和6年9月の総事業費は、約90億円。その後の物価高騰など上振れ要因を加えると135億円を超す

(注1):未計上の広域振興施設の維持管理費、市担当職員の人件費、川の駅、コンサル委託料経費

(注2):物価、人権費の高騰による建設コスト、維持管理コストの増額分

(注3):金利上昇による市債償還費用の増額分

(ケ) 市民負担

- a. 大川の駅事業が遂行されていたならば、市民の負担はいかほどとなるのか、ここでは、当初の市民負担：市が公表した事業費約 90 億円の場合の市民負担 b.と補正後の市民負担 c.：当委員会が試算した事業費約 135 億円の場合の市民負担に分けて考察する。

b. 当初の市民負担

- ① 公共事業の市民負担は、その事業が補助対象事業か単独事業かによってことなる。単独事業は財源の如何にかかわらず市の負担となる。一方、補助対象事業は国・県の交付金（補助金）と起債に対する地方交付税交付金の戻りが期待できる。本件事業では、道の駅施設のみが補助対象事業であり、残余の工事等は単独事業で行う必要があったと考えられる（但し、国

の準備している様々な交付金事業を活用し、交付金を得られる可能性があることは否定しないが、活用の条件等を満たす必要があり未確定のため、本試算においては考慮しない)。道の駅建設費の財源構成は、国・県の実負担（補助金）が18%、起債のうち交付税措置分として22%、合わせて40%と想定していた。

⑥ 道の駅施設の整備費は約42億円であるので、その40%にあたる約17億円が広義の補助であり、残りの60%に相当する25億円は市の負担となる。本事業の総額は約90億円であるから、市の負担は総事業費90億円から国県の補助額17億円を除いた約73億円となる。

⑦ 市が負担する約73億円の財源は、主として市債と一般財源で賄われる。市債は長期の債務であるため財政負担が平準化される一方、金利負担が積み上がる。一般財源の活用を増やせば、短期的には政策財源を圧迫する。市負担分の財源構成は政策判断であるが、人件費、維持管理費、土地取得費は起債ができないため、すべて真水の一般財源を使うことになる。

⑧ 一方、土地造成工事、広域振興施設、展望デッキの整備は起債が可能であるため、財源構成は起債と一般財源の組み合わせとなるが、結局すべて市の負担となるものと考えられる（図3参照）。

c. 補正後の市民負担

⑨ 公表された事業費には未計上の諸要素、すなわち物価・人件費の高騰を背景とした建設コストの増額、維持管理費の拡大、金利負担増などの要素を加えると総事業費は約90億円から約135億円あまりに跳ね上がる。総事業費の増加分は国県の補助対象とはならないため、全てが市民負担となる。総額約135億円余のうち補助・支援額は当初と同じく17億円に過ぎず、残りの約118億円余は市の負担となる。

⑩ 約118億円の財源構成は政策判断であるが、起債の割合を増せば高金利下においては元利償還額が拡大し将来世代の負担が増す一方、一般財源を多用すれば政策財源を圧迫し行政サービスを低下させる結果となる。

(コ) 大川の駅事業費と行政運営

a. 当委員会は公表された事業費90億円（Aパターン）、当委員会が試算した事業費約135億円（Bパターン）という金額が大川市の行政運営に具体的にどのような影響を及ぼすのかについて、とりわけ土木費を取り上げ、検討してみた（当委員会作成：「大川の駅」の総事業が大川市財政に与える影響」2026年（令和8年）4月24日作成を参照）。

b. 2020年度（令和2年度）の一般会計決算による、一般財源に占める土木費の比率は13.7%（≒10.72億円/78.22億円）である。これが、Aパターンだと20.6%（10.72億円に、事業費90億円のうち土木費に相当するもの

(5.38 億円) を足し合わせると、16.1 億円となるから、16.1 億円/78.22 億円として算出。) に上昇し、B パターンとなると、24.4% (10.72 億円に事業費 135 億円のうち土木費に相当するもの (8.38 億円) を足し合わせた結果 19.1 億円となるので、19.1 億円/78.22 億円として算出した。) とはね上がる。この結果、歳入である一般財源の額が変わらないとすれば、土木費の増加分を他の歳出項目 (教育費、農林水産費、民生費、衛生費、商工費など) を減額してまかなう必要が生じる。

または、一般財源に占める土木比率を現状 (13.7%) に固定すれば、現状の土木費 10.72 億円は、A パターンの場合、5.3 億円 (10.72 億円－5.38 億円) に、B パターンでは 2.3 億円 (10.72 億円－8.38 億円) に急減する。したがって、既存の土木・建設工事は大きく縮小せざるを得ない。

- c. いずれの場合も、今後 15 年にわたって、市民負担の増加 (市税や使用料・手数料の増など) や歳出の削減による市民満足度の悪化 (民生費や教育費の減少及び道路・住宅環境の悪化等) など、市民生活への多大なリスクが生じる。

(サ) 大川の駅事業が財政に及ぼす影響

- a. 当委員会は、公表された事業費 90 億円、2023 年度 (令和 5 年度) の大川市財政資料集および 2026 年度 (令和 8 年度) の一般会計予算を提示したうえで、財政学の専門家である宮本昌典氏 (前福岡大学経済学部准教授) から意見を伺った (宮本昌典「「大川の駅」90 億円のプロジェクトが市財政に及ぼす影響についてのコメント」、2026 年 (令和 8 年) 6 月 28 日受領、参照)。その概略は以下の b.～d. に記載のとおりである。
- b. 大川の駅プロジェクトの有無にかかわらず、少子化、高齢化、人口減少は進行する。直近 4 年間の市税収入は微減傾向であり、今後は減少局面に入ることが予想される。また、地方交付税についても人口に比例する項目が多いので、長期的には減少すると予想される。歳出面では、少子化と高齢化は経費の拡大要因であるので、歳入の減少と相まって財政を圧迫することになる。
- c. 市債の金利は、市場の金利上昇をうけ、財務省が今年 4 月 28 日に発表した財政融資資金貸付金利は期間 15 年の元金均等返済で 2.5% となっている。これを受け、2.5% で試算した場合、実質公債費比率は 2023 年度 (令和 5 年度) 決算の 11.3% から 15% を超し、警戒ラインに突入することになる。委員会が試算した市民負担額が 130 億円を超過することになると、その比率は 18% を超し、財政圧迫の強度が高まってくる。
- d. 地域経済が成長する時代は終わり、縮小するという時代の流れに沿って「大川の駅」プロジェクトの適否を判断すべきである。プロジェクトの実施

により、若干の収入増は期待できるが、73 億円（公表されている事業費 90 億円のうち国県の負担を除いた分）の支出を埋め合わせするようなものではないと考えられる。たとえプロジェクトが成功したとしても、遠い将来にはハコモノを建て替えるための追加費用が発生する。

そもそも財政の本来の目的は、民間部門では提供できない公共サービスの提供であるので、民間資本が運営すべきショッピングセンターの開設と維持管理のために貴重な財政資金を支出して市民に犠牲を強いるべきではない。

- e. なお、上記のコメントで示された実質公債費比率について付言する。これは、地方自治体の借入金（地方債）の返済額およびそれに準ずる負担額の大きさを、その自治体の財政規模に対する割合で表した指標で、この比率が高くなればなるほど、公債費が一般財源の使途の自由度を制約していることを表す。一般的に、15%が警戒ライン、20%が危険ラインといわれる。18%以上になると、自治体は「公債費負担適正化計画」という公債費を下げる作成義務が生じることになり、新たな借り入れに対する制約も厳しくなる。

上記の分析は、財政の健全性から見る限り、大川の駅プロジェクトを始動させた場合には、憂慮すべき状況となることを語っている。

（シ）ふるさと基金の財源上の扱いについて

最後に、大川市ふるさと基金について言及しておく。大川市ふるさと基金について、あたかも市民負担の税金とは別物であるから、これを大川の駅事業に用いれば市民負担は軽減されるといった言説が聞かれることがある。しかし、その原資がいかようであれ、一旦、市の公庫に入った基金はその瞬間に市民の共有財産となるのであり、寄附者の意向を尊重しつつ、一般行政サービスに活用しうる点で税と同様に厳格にあつかうべきものであると思料する。また、ふるさと基金というものは恒久財源ではない。

カ. 小括

公表された総事業費約 90 億円には、事業費を積算する上で必要な諸要素がすべて計上されているとはいい難い。現実的な総事業費については上記 オ. で示した当委員会の試算を参照されたい。

市の負担は、総事業費の拡大に連動して増加する。補助額は補助申請後の交付決定で決まるため、国県の負担は約 17 億円で変わらず、事業着手後の経費の増額は考慮されないと考えられるからである。

したがって市の負担は約 118 億円を超えると推計される。大半を起債で賄うため債務の平準化は図られるとしても、実質公債費比率は確実に上昇し、財政への圧迫感は強まり、他の公共サービスの提供を削減せざるを得ない。人口 3 万人余、市の基幹税収が 37 億円、地方交付税を含む一般財源が 86 億円のマチで支えうる負担であったかどうか、大いに疑問である（当委員会作成：「大川の

駅事業が大川市財政に与える影響」参照)。

また、道の駅の整備費が1年余の間に二度も乱高下していることは、再三指摘するとおりである。74億円に拡大した道の駅施設整備費が2024年(令和6年)に至って不可解な理由で急減した背景には、市民による反対運動のうねりと現実味を帯びはじめた市長選挙への危機感があったことをつよく疑わせる。さらにこのような迷走状態の事業費に関して市議会のチェック機能は部分的にしか働かなかった。市議会の見識不足との誹りを免れないであろう。

なお、「大川の駅」担当職員などの人件費は事業費に含まないとの言説もあるが、人件費こそ一般財源の投入を要するため、市民感覚にしたがえば事業費に含めるのが適当と判断した。また、一次造成工事費は2025年(令和7年)9月現在、決算額として1.4億円と報告されているが、造成基本計画に沿えば一次造成工事は未完と言わざるをえない。

【脚 注】

注1) 広域振興施設の維持管理費 試算

主たる業務はビジネスマッチング、情報、通信、企業経営分析、金融・資金調達相談、観光企画など施設機能のマネジメントであることから、①マネージャー級1名②コンサルタント級1名③アナリスト級1名が必要と設定した。

そのほかに庶務担当として2名(500万円×2)を要するとして、年間の維持管理費は約3200万円～4200万円となり、15年間では約4.8億円～6.3億円となる。

人件費諸元(年俸)

①マネージャー：1000～1500万円 ②コンサルタント：700万円～1000万円

③アナリスト：500万円～700万円

注2) 起債率

道の駅整備費42億円に対し、起債額は27.4億円である。したがって、このときの起債率は $27.4/42=0.65$ になる。

注3) 起債金利の試算

道の駅の起債率は約65%であったので、これを援用する。起債対象は道の駅、広域的振興施設、展望デッキ整備費とする。起債金利は0.5%と設定されていたが、実態金利との差を2.0%とし、15年償還として試算した。起債額は37億円(当初)と49.4億円(補正後)である。

(5) 事業内容と事業効果について

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、「大川の駅」が有する複雑な事業内容は体系的に整理され、一貫性のある構成になっていたか。また債務に見合う事業の成功は見通せて

いたか。

イ. 事業の枠組み

(ア) 事業の建付け

a. 事実認定

- ㉑ 本事業は公募事業、公募外事業および民間事業誘致に三区区分されている。また、一期事業と二期事業に分割して着手する予定であった。
- ㉒ 公募事業とは、道の駅施設の設計・建設、運営を業務委託する事業と定義され、公募によって事業者を選び事業目的の達成を目指すものであった。
- ㉓ 公募外事業は、「大川の駅」事業のうち上記㉒記載の道の駅施設の設計・建設、運営等に相当する部分を除き、市が設計・建設、運営に主体的に関与する事業をさす。具体的には、広域的地域振興拠点機能施設（以下、「広域振興施設」という。）の設計・建設と運営業務の委託を行い、地域産業の発展と環有明海地域の一体的浮揚の拠点を目指すものとされた。そのほか、公募部分の用地取得、地盤改良、一次造成、展望デッキなどの付帯施設の建設（設計は公募事業）も公募外事業に含まれている。
- ㉔ 民間事業誘致は「道の駅」南側の約4万平方メートルで展開をはかり、しかるべき企業を誘致して道の駅、広域振興施設と相乗効果を生み出すものとされた。
- ㉕ 公募事業は、一期工事として2025年度（令和7年度）に着手し、2028年（令和10年）の開業を目指していた。広域振興施設は二期工事とされ、2028年度（令和10年度）ないし2029年度（令和11年度）（「大川の駅」（仮称）整備・運駅事業要求水準書 p.7 参照）の開業を目指していた。

ただし、2023年（令和5年）5月23日の市とパシコンとの間の協議録（第7回行革委提出の資料10 pp.134-135 参照）によれば、市は同時期まで道の駅施設と広域振興施設の同時開業を目指していた。その一方で、民間サウンディングの結果からは、「ものづくり振興機能」を事業範囲から外すことを希望する意見が多」いことも市は把握していた（同資料10 p.134 参照）。

民間事業誘致は、関連用地の取得にあたり、前提として農村産業法などの規定に基づく農用地区域からの除外、さらに農地転用が必要となる（大川市 HP 公表：令和6年3月7日市議会議事録 p.103 参照）ところ、農村産業法5条に基づく実施計画を策定するにあたっては、民間事業者の参入意向の把握等を通じて事業の実現可能性を一定程度担保する

必要がある（第 14 回行革委提出の資料 37p.4 参照）。しかし、事業の実現可能性が一定程度見込めるという状況ではなく、具体的な事業展開の時期は見通せなかった。

- ④ 2023 年（令和 5 年）6 月議会で、森副市長は「……まだ広域的地域振興拠点機能として具体的にどういった機能というふうなものがあるのか、それを十分に描き切れていない……」と述べ、翌年 2024 年（令和 6 年）6 月議会において、岡主幹も「……現時点でこの広域的地域振興拠点機能につきまして、どのような機能を、そして、どのような整備の在り方をするのかということを検討を進めている段階でございます」と同様の発言をしており、広域振興施設についてはその具体的な機能や整備のあり方が定まっていなかった。

b. 評価

本来、道の駅（川の駅を含む）と広域振興施設は両者が相まって集客力をあげ、ビジネスチャンスをひろげ、もって地域経済の活力と環有明海沿岸の共同浮揚のため一体として機能するはずだった。

しかし、結果として同時開業とはならず、開業時期がズレることとなった。道の駅施設と、広域振興施設を分離開業としたこの対応は、事業の一貫性を欠くものである。

分離開業の理由については、上記 a.の㉔及び④より、広域振興施設について具体的な機能や整備の在り方等が定まっていなかったこと及び広域振興施設の運営事業者確保が容易ではないことが原因の一つであることは明らかであろう。その一方で、財政的負担の大きさが市民の不安と不満のたねになっており、とりあえず一期の「道の駅」のみで滑りだし、負担の経年分散をはかろうとしたのではないかとの疑いもぬぐえない。（なお、着工が遅れば遅れるほど、現下の建設資材、材料価格、労務費の上昇といった物価関連の高騰をまともに受け、想定外の事業費の膨張をもたらしたであろう）。

結論として、三つの事業内容と着手時期のズレが入りまじり、複雑な枠組みとなった。市民目線で直ちに理解することは難しい事業になってしまったと指摘せざるを得ない。

（イ）事業主体等

a. 事実認定

- ㉔ 当初、本事業について福岡県の関与を期待する向きは強かった。
- ㉕ 2019 年（平成 31 年）3 月議会において、平成 31 年度大川市一般会計予算を議題として審理するにあたり、永島守予算特別委員長は「……さらには、この基本計画をもって、本市の本気度を国県に示し、大川の駅

の核となる施設についても、福岡県につくっていただきたいと考えている旨の答弁がなされました……」と報告した。

- ㉔ 同年6月議会において、市長も「……中核的施設（註・広域振興施設を指す）につきましては、県の事業でお願いしたいということでありますから、……我々大川市の負担というのは出てこないだろうと思います」と答弁した上で、さらに、「……これは福岡県に対して、福岡県もメリットがありますよということをお願いをして、県の事業でやっていただくように、今、話をすすめているというところであります。……」とも述べている。
- ㉕ 同年12月、大川市は（株）マインドシェアと「大川の駅」整備に関わる基礎調査業務委託契約」を交わしている。その協議録には「ものづくり館は、大川市の思いとしては県につくってもらいたい。それを県が納得してくれるような計画を作っていきたい」、「ものづくり館を県が建てた場合でも、市が管理することになると思うが、できれば、筑後にある芸文館のように、県が運営してもらえるような方向になれば良い……」、「河川事務所と一緒にやる一つの理由は、大野島インターから道の駅までの引き込み道路を県につくってもらいたいことがある」、「ものづくり館は来年度（註・2020年度（令和2年度））、県に予算をつけてもらえるように進めていく」と、市として県に広域振興施設やアクセス道路の整備・管理に期待する思いを語っている。
- ㉖ 遅くとも2018年（平成30年）10月頃から、市は県との間で「（仮称）九州有明ものづくり館」構想に関する検討会を複数回にわたって開催していた。しかし、県との会議録の限りでは、2019年（令和元年）11月22日の開催の会議において「県側からは、……多岐にわたる課題が示され……本会議は、県・市間の事務的な検討の端緒として、今後解決すべき課題を共有するものとなった」（第12回行革委提出の資料30参照）とされたのを最後に、ものづくり館（広域振興施設）を県の事業として整備するという方向性での検討の事跡を見いだせなかった。
- ㉗ また、道の駅施設については、「大川の駅」へのアクセス道路に関する実務協議（2020年（令和2年）4月23日開催）において、「市が施設整備、県が道路整備を担う単独型での整備を想定している旨を説明した」との記載があり（第12回行革委提出の資料30参照）、遅くとも同時期には道の駅施設についていわゆる単独型での整備を予定していたといえる。
- ㉘ さらに、2024年（令和6年）5月9日開催の「大川の駅」整備事業に伴う社会資本整備総合交付金（道路事業）等の活用にかかる実務協

議においては、県から、道の駅内の道路を交付金の対象とするための条件を確認したところ、「令和 8 年度の道路予算として概算要望を行う段階で、当該路線が市道として認定されている必要がある」との指摘がされていた。その後、福岡県とアクセス道路整備に関する変更協定（2024 年（令和 6 年）5 月 21 日付け）が締結され、アクセス道路（大野島ランプウェイ以北、大川の駅事業用地（大川市大字大野島 23-3 まで））は県が整備するが、整備後に市道移管するものとされた。市道移管後の道路管理者は大川市となり、アクセス道路の管理についても市単独での費用負担となることとなる。

- ① 同じく、2024 年（令和 6 年）6 月議会において、いわゆる批判派議員の質問に対し、大川の駅整備振興課の岡主幹は「道の駅の道路休憩施設及び道路情報発信施設の整備には、道路管理者（註・県）と市町村で整備する一体型と、市町村単独で整備を行う単独型の 2 種類がございます。「大川の駅」の道路休憩施設及び道路情報発信施設の整備は単独型で行うこととしております」と答弁した。現実には、上記 a.に記載した本事業の内容のうち、アクセス道路の整備を除けば、県が主体的に整備運営に関与する部分は存在せず、別項で論じた事業費の一部を負担するにとどまった。

b. 評価

市が福岡県への期待を強めた背景には、近隣市において県がつくり管理する施設（九州芸文館）や国や県から潤沢な交付金等を得て整備された道の駅みやまの存在があったからだと思われる。福岡都市圏に大きく遅れをとる県南地域の共同浮揚は、県政においても積年の課題であったからである。県南地域や有明海沿岸地域の一体的な浮揚をキーワードに、事業の広域的公益性を大義とすれば、施設整備と管理、アクセス道路の整備と管理も県事業で行われる（現に 2023 年（令和 5 年）4 月公表の「「大川の駅」実施計画」p.2 の図中にアクセス道路（県道）と書き込まれている）、その可能性を市が展望していたことは明らかである。

当初、市長により県に広域振興施設やアクセス道路の整備・管理を期待する見解が示されており、市民の期待をあおる結果となった。

ところが現実には、アクセス道路の整備を除けば本事業に県が主体的に関与するということはなかった。大川の駅事業の壮大な計画は、福岡県の事業関与を前提として出発しただけに当てが外れたことは市にとって衝撃であつたろう。この事業はかくのごとく、初期の段階で基本的な見通しを外したことが後に響いたといえる。

さらに、議会での議論を鑑みると、事業の本格着手を目前にした 2024 年

(令和6年)頃まで、大川の駅の事業主体に関する本質的な課題が市民の前に明らかにされないまま推移していたと見受けられる。膨らんだ市民の期待は水泡となり、不安と不満と不信を助長する結果となった。

なお、事実認定④～⑥によれば、交付金は道路管理者が受けとるため、アクセス道路は県が整備するにも関わらず、国の交付金は市が受領するという齟齬が生じる。この齟齬をどのように解消しようとしていたのか不明である。アクセス道路は県が整備するというアクセス道路整備の協定にも係わらず、その後の市道認定の手続きによりアクセス道路の整備主体そのものを道路管理者である市に移すことによって、整備にかかる費用を県の補助による一般補助事業へと変更することで齟齬の解消を図ろうとしていたのか、関係者の明快な回答は得られなかった。

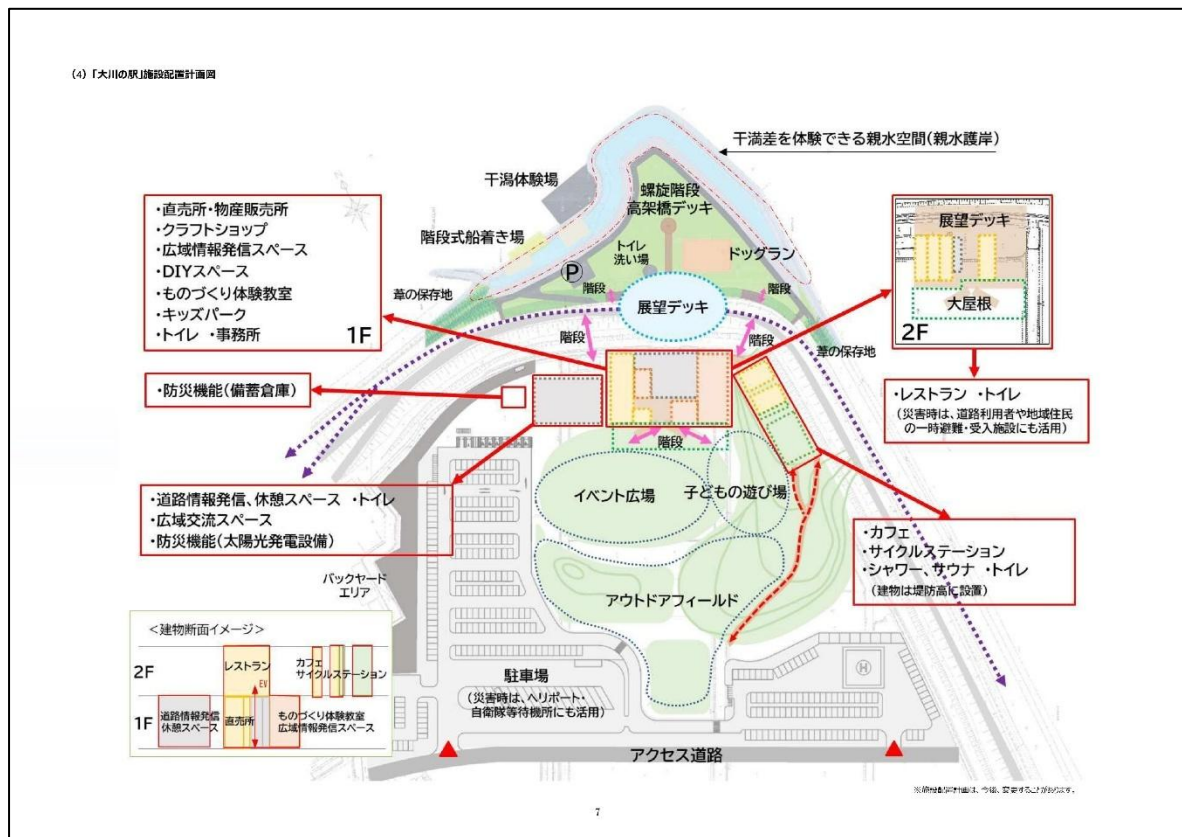
ウ. 事業内容

(ア) 道の駅(川の駅を含む)

a. 事実認定

- ④ 道の駅は、駐車場、トイレなどの道の駅の基本機能に加えて、レストランやカフェなどの飲食施設、直売所、物産販売所、クラフトショップといった物販施設を備えている。そのほか、イベント広場やアウトドアフィールド、子供の遊び場、体験農園、サイクリングロードなどのレクリエーション施設に加えて、ものづくり振興機能(DIYスペース、ものづくり体験教室など)などで構成されている(「大川の駅」実施計画 pp.6-7 参照)。
- ⑤ 川の駅は展望デッキ、干満差を体験できる親水空間、船着き場などで構成されている。
- ⑥ 隣接する「川の駅」とあいまって、レクリエーション型の要素を備えた道の駅というのが実相にちかく、利用イメージ図によっても裏付けられる(図7参照)。なお、施設等の詳細については、公開されている「大川の駅」実施計画等を参照されたい。

図7 「大川の駅」実施計画 施設配置計画図



(出所:「大川の駅」実施計画(4)「大川の駅」施設配置計画図 p.7 より抜粋)

- ④ 道の駅を含む「大川の駅」の立地についてであるが、古来から「筑紫次郎」と畏敬と親しみを込めて呼ばれてきた筑後川の河口域に隣接しており、数百メートルを超える川幅は雄大な景観である。ライトアップされた筑後川昇開橋やデ・レーケ導流堤とも相まって、集客力も大きいと見込まれた。
- ⑥ 上述の道の駅施設の多彩な機能は、大川の駅全体計画を策定するにあたって、2020年度(令和2年度)に全6回開催された検討部会での議論がもとになっている。既述の通り、この段階では、各委員から、ブレインストーミング的に全体計画に盛り込むべき事業のコンセプトや導入機能等が出されており、そのアイディアの多くをそのまま盛り込んだ結果、全体計画は総花的内容となった。検討部会においてもフルスペックの内容であることから、次年度(2021年度)以降に導入機能については絞り込みを行うことが予定されていた。なお、検討部会では、大川は道の駅の売りになるような物産に乏しいという趣旨の意見が委員から出されていた。

ところが2021年度（令和3年度）の基本計画策定においては、検討部会の議事録はなく、コンサルタントと市の担当課との打合せ記録を見る限り、導入機能の絞り込みの事跡は見当たらない。全体計画と基本計画とを比較した時、全体計画においてフルスペックと言われた導入機能はほとんどそのまま基本計画にも継承され、最終的には上記④記載の内容へと引き継がれた。

b. 評価

④ 一見するとレクリエーション施設を備えた眺望の良い道の駅と見受けられる。しかしその内容・運営等を検討すると、いくつかの疑問を払拭できない。

⑤ 本事業は、道の駅施設と広域振興施設を集客の柱とし、人の交流を生みだして政策課題の解決を目指そうとするものであった。従って事業の性格は公共事業である。とは言え経済合理性は最大化しなければならず、「大川の駅」事業が持続可能であるためには、主に道の駅施設での稼ぎが必須であった。人を呼び、リピーターを増やして金を落としてもらわなければならない。道の駅が人を集めリピーターを得るには、他との差別化が必要条件となる。一般に道の駅の「売り」は、飲食と物販における山海の食材であろう。地域固有の景観や風土、歴史や文化のイメージと重りあう食と食材を並べることが必須のはずである。現に各地の道の駅は、地域のイメージと重なる山海の恵みを積み上げ、安さと鮮度でアピールしている。

例えば、道の駅むなかたは、玄界灘から揚がったばかりの鮮魚、水産物を売りさばく。玄海灘の魚貝のイメージが消費者にインプットされて千客万来のにぎわいである。

道の駅うきはは山の幸がイメージされている。耳納連山が裾野をのぼす扇状地で生産された多彩かつ良質なくだものが売りである。

⑥ 大川市の場合、かつては宝の海と呼ばれた有明海の水産物が「売り」となる食材の候補となるであろう。特異な生態系を支える潟の海は、魚貝類の宝庫と呼ぶにふさわしい豊かな海であった。魚はクツゾコ（シタビラメ）が特に名高く、アサリ、ウミタケ、マテ貝や汽水シジミといった貝類のほか、シオマネキやカニも生息していた。ところが現在これらの水産物資源は衰退の一途をたどっており、初夏のエツと天然ウナギと良質な海苔が有明海と筑後川のイメージをかりうじて支えているにすぎないと思われ、「売り」となる食材の候補に乏しいのではないかと疑念を抱かざるを得ない。現に、全体計画を策定するにあたって組織された検討部会においても、委員から、大川は売りとなる物産に乏しいという趣旨の意見が出されていたことは前述の通りである。

この点、道の駅で取り扱う商品等につき、2024年（令和6年）3月議会で、農家などの登録目標の想定を問う西田学議員の質問に対し、森副市長は「選定された（運営）事業者と力を合わせて取り組んでまいりたい」と答弁するにとどまった。また、振興課からの回答によれば、DBO方式であることを理由として、商材や商圈、集客目標などといったものは市が考えることではない、と考えていたことがうかがわれる。道の駅施設についてはその運営を企業に委託する以上、市としてそこまで検討する必要がないという考えと思われるが、公募者任せともとれる。

本事業が公金を投入して実施する市の公共事業である以上、箱モノとしての道の駅施設がどのような規模でどういう設備を備えているのかといったことを市で設定するだけでは足りず、市としてのイメージ戦略や「大川の駅」全体としてどう売り出し、プロデュースしていくのかという点を市が主体となって検討すべきであったのではないかと思料する。なぜならこれらは、市と公募事業者が今後事業を推進していくうえで欠かすことのできないロードマップとなるからである。

しかしながら、上記道の駅施設の内容を見たとき、全体計画で盛り込まれた多彩な機能を備えてはいるものの、一体この道の駅でどのような客を呼び、彼らにどう過ごしてもらって、金を落としてもらうのか、といった一連のイメージを読み取ることができない。景観や環境の良さやレクリエーション施設の存在から、川沿いでのおんびりとくつろいで滞在してもらうことが狙いかとも思われるが、そうすると道の駅の主要部分である物産等の販売にどれだけ結びつくのか疑問である（そもそも売りとなる物産に乏しいことは繰り返し述べる通り）。総花的に記載されたフルスペックの導入機能を絞り込むことができていなかったことが一因ではないかと考えられる。

結局、大川の駅のイメージ戦略等が明らかではなく、市から具体的な展望が示されることもなかった。

（イ） 広域振興施設

a. 事実認定

- ④ 広域振興施設は、環有明海の各市町がマチの境を越え知恵と力をもちよって共に発展し浮揚し、大きく先行する福岡都市圏へ肉薄する、そのための中核として位置づけられている。
- ⑥ 「大川の駅」実施計画によれば、環有明海経済圏の構築において重要な視点として、①この圏域内の各地域が得意とする産業で、圏域外から所得を得ること、及び②この圏域内の取引を拡大させ所得を循環させることが掲げられている。

そして①の視点を達成する手段として、ファクトリー・ツアーの観光客向けアレンジ、プロによる木工製作指導サービス、観光客向けコンシェルジュサービス（ショールームやおすすめ商品など）、ECにより圏域外から所得を得るための所要の場、商談の場、インテリア素材の研究開発の場、資金調達の場合、デザイン事務所のサテライトオフィスなどが想定されている。

②の視点を達成する手段は、以下の通りとなっている。圏域内の産業情報発信・問い合わせ受付機能として、空間デザインやプロデュースをワンストップで実現できること等のムービーでの紹介、職人や事業者のこだわりなどの紹介、事業者からの問い合わせに対する一元的な受付などが考えられるとされている。そのほかに、金融機関などが主催するビジネスマッチングの場、稼ぐ力のための勉強会、圏域内自治体首長会議の場などであった。

b. 評価

- ④ 広域振興施設につき、概観するとミニコンベンション施設が想起される。

しかし、全体として具体的なイメージがつかめない。配置されるであろう諸機能のリアリティーが伝わってこない。この施設から基幹産業の振興、市経済の発展、圏域の共同浮揚につなげる具体的な道筋が描き切れていないように見受けられる。

それを裏書きするかのように、2023年（令和5年）6月議会で、森副市長は「……まだ広域的地域振興拠点機能として具体的にどういった機能というふうなものがあるのか、それを十分に描き切れていない……」と述べている。翌年2024年（令和6年）6月議会で、岡主幹は「……現時点でこの広域的地域振興拠点機能につきまして、どのような機能を、そして、どのような整備の在り方をするのかということを検討を進めている段階でございます」と述べている。森副市長の答弁から1年を経ても未だに具体的な道筋が描かれていなかったと評価せざるを得ない。

- ⑤ そもそも広域振興施設を、道の駅と抱きあわせで設置する必要性と合理性に疑問がある。むしろインテリア企業が集積立地する市街部の方こそ、適所だったのではないかと考えられる。

一般的に道の駅の主な客層は食材等を求めるレジャー客と思われるところ、広域振興施設に来る客の中に観光客が含まれていないとは言わないが、主として商機をもとめて来訪するビジネス客が想定されているようにも見受けられる。つまり、道の駅と広域振興施設とでは客層が異なっており、広域振興施設と道の駅とを抱きあわせで設置することによる相乗効果

はどれほど期待できたか疑問である。

(ウ) 民間事業誘致

a. 事実認定

民間事業誘致は、道の駅・川の駅、広域振興施設とのあいだで相乗効果を生む業種・業態の企業誘致を目指すものであった。大川の駅事業の半分を占める広大な面積が準備されようとしていた。この事業用地の取得にあたり、前提として農村産業法などの規定に基づく農用地区域からの除外、さらに農地転用が必要となる（大川市 HP 公表：令和 6 年 3 月 7 日市議会議事録 p.103 参照）ところ、農村産業法 5 条に基づく実施計画を策定するにあたっては、民間事業者の参入意向の把握等を通じて事業の実現可能性を一定程度担保する必要がある（第 14 回行革委提出の資料 37 p.4 参照）。しかし、事業の実現可能性が一定程度見込めるという状況ではなく、用地の取得も含めた具体的な事業展開の時期は見通せなかった。

b. 評価

企業誘致は自治体どうしの競争である。企業からみれば売り手市場のマーケットであり、自治体からすれば来てくれる企業を選べるような状況にはないといえる。道の駅や広域振興施設と相乗効果を生むような企業を選別的に誘致するなど、普通に考えれば至難の業であろう。そもそも、道の駅・川の駅の集客と広域振興施設と相乗効果を生む業種、業態とは一体どのようなものかも判然としない。

企業の立地意志が一定程度確実でなければ、用地の取得もままならない事業スキームをもつこの事業は、着手の時期すら見通せないまま広大な区域が特定され、大川の駅事業用地の真半分以上を占めていた。取って付けたかのような感覚をぬぐいされない不思議な事業計画であった。

エ. 事業効果

(ア) 来客数と売上げ

a. 事実認定

- ④ 「大川の駅」事業は、本質的には公共事業であり公共サービスであるため、採算ありきの民間事業とは性格をことにする、と説明されてきた。具体的には、2023 年（令和 5 年）6 月議会において市長は、「「大川の駅」というのは、いわゆる日常生活品を扱うショップでもなければ、野菜売り場ではないということです。……この場所にたくさんの人が集まることによって、市内の事業者の皆様、そして、大川ら辺の事業者の皆様がそこでビジネスのチャンスを見つけていただくような場所にしていきたい…」と答弁した。

⑥ 来場者の期待値は 100 万人とされた。

まず、2020 年（令和 2 年）3 月 6 日議会で、永島守議員の質問に対し、倉重市長は、「---今後、人と物の流れが活発化していくことは明らかであり、有明海沿岸道路の交通量や佐賀空港からの距離、利用者数を考慮すると、大川の駅には年間 100 万人を超える方々にお越しいただけると推測できます」と答弁している。この発言を受け、大川の駅整備に関わる基礎調査業務委託契約を締結した（株）マインドシェア社との同月 16 日付の協議録には「市長が道の駅に 100 万人を超える来場者が見込めると言ったので、その根拠になるデータが必要」という大川市側からの発言が認められる。

さらに同年 9 月議会において西田議員は「有明新報の 8 月 7 日の「ちょっとスピーチ」という欄で山田大川の駅推進室長は、大川の駅は年間 100 万人以上の来場を見込んでいると言っていますが、その根拠をお教えてください」と質問したのに対し、山田大川の駅推進室長は、道の駅みやまのレジ通過者数 63 万人（2018 年度（平成 30 年度））、来場者数は推計 126 万人、大任町の道の駅おおとう桜街道はレジ通過者数 100 万人、来場者数の推計 200 万人などの情報から推測した趣旨の答弁している。

他方で、2021 年（令和 3 年）5 月 1 日の西日本新聞は、成功事例とされる「道の駅うきは」ですら約 57.4 万人（2020 年（令和 2 年）時点）と報じた（但し、新型コロナウイルス感染症が蔓延していた時期のデータであることに留意）。

㉔ 2021 年（令和 3 年）6 月議会において、前述の有明新報社や西日本新聞の記事を受け、来客数に関する初めての一般質問がなされた。永島幸夫議員の「大川の駅」利用見込み人数についての質問に対し、甲斐大川の駅推進室長は「……昨年の 3 月議会、9 月議会の一般質問において年間 100 万人以上の利用者が見込めるというふうに答弁をしておりましたが、全体計画を策定する中では利用者数の推計をしておりませんので、現時点では昨年の議会と同じように年間 100 万人以上の利用者が見込めるという答弁でございます。これにつきましても、基本計画を策定する中で、将来の利用者数の予測を行うこととしております……」と答弁するにとどまった。

㉕ 2022 年（令和 4 年）4 月に策定された道の駅基本計画において、年間利用者数を設定した。算定は三通りの方法でおこない、いずれもほぼ 100 万人を上回る結果を得たとしている。

㉖ 2022 年（令和 4 年）6 月議会で、100 万人の根拠を糾す質問に対し、甲斐大川の駅推進室長は①時間距離 60 分圏内（アンケート調査）及び九州佐賀国際空港からの集客想定（集客目標国内線 10%、国際線 50%）、②有

明海沿岸道路の交通量推計を基にした集客想定（ネクスコの立ち寄り率（10%）というデータを使用）、③近隣道の駅事例を基にした集客想定、客単価想定をした旨の答弁をおこなった。

- ① ところが、2023 年（令和 5 年）3 月議会において、倉重市長は「ちなみに、この 100 万人という数字は何の数字かという、施設規模をだいたいどんぐらいにしますかというのを考えるに当たってはじいた数字です」と答弁した。翌 2024 年（令和 6 年）9 月議会においても、100 万人は事業目的を達成するための目標値ではなく、施設規模を設定する諸元との答弁が繰り返された。森副市長はこの答弁に「……あくまでも施設規模の算定に使ったのは 100 万人というふうにしつつも、目標値というのはまた改めて別途説明する機会をくださいという趣旨でお受け取りいただければと思いますと受け止めて頂きたい」（大川市 HP 公表：令和 6 年 9 月 5 日市議会議事録 p.69 参照）と補足した。
- ㊄ 上記のような一連の答弁とは別に、実務現場でのやり取りからは別の情景が浮かび上がる。以下、(株)マインドシェア社やパシコンとの協議録から抜粋してみた。①、②は(株)マインドシェア社、③～⑤はパシコンとの協議録からである（第 7 回行革委提出の資料 10 参照）
- ① 2020 年（令和 2 年）2 月 19 日：「有沿利用予測、P A 利用率、周辺人口から出すと 200 万人、現実離れしていて抑え気味にする必要がある」
- ② 2020 年（令和 2 年）3 月 16 日：「市長が道の駅に 100 万人を超えると見込めると言ったので、その根拠になるデータが必要」、「道の駅の規模がない中、集客予測と道路利用者数に数式を当てはめるのは説明がしにくい」
- ③ 2021 年（令和 3 年）12 月 20 日協議録：「年間利用者数の想定は当面目標 90 万人」
- ④ 2022 年（令和 4 年）1 月 27 日の協議録：「過年度の年間利用者推計は 200 万人であり、高めに算定となっている」
- ⑤ 2022 年（令和 4 年）2 月 8 日の協議録：「道の駅の利用回数の想定、シェア率、佐賀空港利用者数を見直し、将来目標 100 万人前後になるよう再度、受注者で検討」

b. 評価

- ㊀ この事業が公共性を帯びるとはいえ、大川の駅事業全体の経済合理性や持続可能性を支える柱は、道の駅部分の収益であることは言うまでもない。この事業の評価は、一義的には来客数と道の駅での売上にかかっていて、とりわけ来客数は事業の正当性を評価する指標ともなりうるものである。

当初 100 万人を超える利用者が見込めるとされていたものが、来客数 100 万人は施設規模を設定するために弾いたものとの答弁がされ、数値の意味をすり替えたといえられてしまいかねない事態を招いた。実際、利用者数とこれに比例する売上げを見込む基となる利用者数と、施設規模を算定するための数値では全く意味合いが異なる。施設規模を算定するための数値であるとの説明により、売上高とそれを基にした収益還付の根拠が揺らいでしまったように見受けられる。公共事業の性格が強い事業とはいえ、道の駅からの還付金は市民の期待でもあり本事業における財政基盤の健全性という視点からも重要な要素であった。

また、100 万人という数字の算出根拠にも大いに疑問がある。前記 a.⑥の①につき、空港利用者のうち国内線 10%、国際線 50%を誘客目標としているが、果たして達成可能な目標なのか大いに疑問がある。前記（ア a.⑥の②）に関しても、高速道路に接するサービスエリアへの立ち寄り率を、ランプウェイから降り数百メートル先の「道の駅」への立ち寄り率にそのまま当てはめることは適切であったかどうか疑問である。また、大川の駅へ向かうにあたり、有明海沿岸道路本線下の極めて狭隘な隧道部分における複雑な交通処理とこれによって生じうる渋滞は、大川の駅への円滑なアクセスを障害しかねず、来客数の阻害要因となった可能性すらあり得る。

事実認定⑥に示す協議録から、利用者数の予測値は客観的な指標やデータを根拠に演繹的に推計されたものでなく、事業の妥当性を補強するため恣意的に修正が加えられていたと見受けられる。

また、道の駅基本計画では立ち寄り台数につき、土日祭日と平日を同列に取り扱っているが、適切な設定か疑問がある（同計画 p.22 有明沿岸道路の交通量推計を基にした集客想定参照）。

なお、同計画では 2025 年度（令和 7 年度）に佐賀 J C Tの開通により日交通量を 2 万 500 台と推計しているが、実態は大野島―大川中央間の断面交通量は全日平均約 1 万 5000 台（有明沿岸国道事務所ホームページ参照）で推移していて推計値を大きく下回っている。

- ⑥ さらに、大野島地区は島しょ部であるがゆえに、風雨等によって交通が遮断される可能性も高い。したがって、地域的特性など様々な要素を組み込んだより精度の高い推計が求められるべきであった。

（イ） 経済波及効果

a. 事実認定

この事業の経済波及効果は、公益財団法人九州経済調査協会（以下、「九経調」）に依頼して作成されている（第 9 回行革委提出資料：大川の駅経済波

及効果。2023 年（令和 5 年）3 月 24 日報告書提出）。

経済波及効果算定の概要は以下の通りである。なお詳細については添付の報告書を参照されたい。

利用者数年間 100 万人想定の場合、経済波及効果（生産誘発額）について、大川の駅の整備による経済波及効果（生産誘発額）は以下のとおりである。

建設部門が 98 億円、運営部門が 15 年間累積で 119 億円、合計で 217 億円としている。建設部門 98 億円の内訳は、直接効果が 70 億円、間接一次効果が 18 億円、間接二次効果が 10 億円としている。また運営部門 119 億円の内訳は、直接効果が 91 億円、間接一次効果が 17 億円、間接二次効果が 10 億円となっている。

b. 評価

- ㊦ この試算には前提に事実と異なるところがあり、試算の方法も実態と乖離している部分がある。
- ㊧ 1 点目は建設部門の試算において、道の駅の建設費を 74 億円としているが、最終的には 42 億円に減額されている。
- ㊨ 2 点目は、この試算では、広域的振興施設の建設費を約 30 億円としているが、その後の市の説明ではこの施設の建設費は明確にされておらず、モッカランドを参考に 7 億円程度と説明されている。この金額（7 億）をそのまま適用すると建設部門の経済波及効果は 70 億円に満たない金額となるのである。
- ㊩ 3 点目は、建設資材の調達先が一部市外であっても、建設需要は建設現場である市内ですべて発生するため、建設部門の自給率を 100%とする計数モデルとなっていることである。およそ実態とは乖離している。よって、建設部門の経済波及効果とした 98 億円は過大に評価した数値であると言わざるを得ない。この計数モデルの不備については、2023 年（令和 5 年）8 月 23 日付け促進委員会において市も認めており、議事録で確認できる。

敢えて付記すれば、建設部門の経済波及効果は、公共投資であれ民間投資であれ同列に発生するものの、公共投資は税を原資とする財政を投入するため、企業誘致による民間投資とは本質的に異なる点は留意が必要である。

- ㊪ 以上より、この試算は経済波及効果の実態を予測し得ず、市民の理解という視点からも誤解をまねく推計であると結論せざるをえない。

「大川の駅」事業は公共事業であるため、経済合理性は絶対条件ではなかった。しかし、「道の駅施設」の戦略商品のイメージと「広域的地域振

興拠点機能施設」の具体的な経済効果は示すべきであった。

稼ぐ力が具体的に示されなかったのは残念である。

c. 補足・ひとつの試算として

㊦ 経済波及効果は一定の投資が行われれば、それに見合っ一定の経済効果が出るのは言うまでもない。大事なことは、相対的な比較においてその効果を評価することにある。この経済波及効果の試算結果は、前提の間違いと試算方法の不備を差し引いても、一見すると巨大な経済効果が誘発されるように受け取れる。

㊧ 類似の投資事業と相対化して見たらどのような実像が浮かび上がるであろうか。筑後地方で地元商品を多く取りそろえチェーン展開する中規模のショッピングセンターは、その年間売り上げが店舗ごと単純平均で約 10 億円である（出所：

<https://job.mynavi.jp/27/pc/search/corp94694/outline.html>）。

他方、大川の駅の年間売上高は年間利用者数 100 万人を想定した場合、7.6 億円と推計されているので、売上高からみれば中規模のショッピングセンター1 個分にも満たない。また、ショッピングセンターの敷地面積は 2000 平方メートルほどと考えられるので、面積当たりの売上高からすれば、ショッピングセンターの 20 分の 1 以下となり（ショッピングセンター：道の駅部分=2,000 m²：43,000 m²）、収益という視点からは空間生産性が極めて低いと言わざるを得ない。

㊨ 経済波及効果はどうだろうか。九経調によれば、年間売上高 7.6 億円に対応する運営部門の直接経済波及効果は 6.1 億円と試算されている。自給率という点からは、約 80%となる（6.1 億円/7.6 億円）。大川の駅はレストランやカフェを含め多様な収益源があるので、自給率が高く見積もられているようである。地元商品を取り揃えたショッピングセンターの自給率を 30%ほどと仮定した場合（注釈 1）、その直接効果は約 3 億円となるので（10 億円×0.3）、「大川の駅」の運営部門の直接経済波及効果は、道の駅整備予定地の 20 分の 1 ほどの大きさの中規模ショッピングセンター2 個分となる。大規模な用地を活用したとしても、中規模スーパー2 個分の効果程度にすぎないとすれば、空間生産性、経済合理性の視点から見れば、疑問符を付けざるを得ない。

（注釈 1）

九経調は直売所・物産販売所の売上の約 70%の自給率で直接経済効果を算出している。スーパーの食料品売上の比率は 4 割ほどだと言われているので、自給率を少し低めに 60%とし、 $4 \times 0.6 = 2.4$ 。残りの 6 割の商品の自給率を 10%とし、 $6 \times 0.1 = 0.6$ 。したがって、 $2.4 + 0.6 =$

3.0。全体で自給率 30%となる。

オ. 小括

高邁な理念にもとづく壮大な本事業は、道の駅施設と広域振興施設を軸に展開される手はずであり、両施設の設置と運営は公募による民間活力の導入を目指していた。

ところが、前提となる福岡県の全面的な関与につき、早い段階で当てが外れた。

さらに、計画も終盤となった 2023 年（令和 5 年）、大川の駅事業の本丸ともいうべき広域振興施設は公募事業から外され、開業時期もズレるというチグハグな計画へと変容した。両者が相まって集客力を上げ、事業目的の達成を目指すものであったから、不合理で不可解な計画変更と言わざるをえない。開業時期がずれた背景には、広域振興施設の具体的機能等について明確化できていなかったことが理由として挙げられているが、膨らむ事業費とそれに対する市民の不満を行政側がおそれて、広域振興施設を一期事業から切り離したものと認識せざるをえない。

本事業の性格は公共事業であるが、本事業が持続可能であるためには経済合理性を最大化しなければならないことは明らかであろう。ところが道の駅施設のイメージ戦略等が不明瞭だけでなく、広域振興施設の具体性や相乗効果にも疑問が多い。

さらに来場予測 100 万人は保守的に見積もった数値とされていたが、設定条件に複数の不備がある。また、大川の駅事業にどれほどの稼ぐ力があつたのか、有明海沿岸地域の共同浮揚にどれほど資するものであつたのか、具体的に示されていない。

これらの深刻な諸要素を勘案すると、「大川の駅」事業は市当局が期待したほどの事業効果があつたのか、相当程度疑わしい。

（6）事業方式：DBO 方式について

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、大川の駅事業として当初有力とされた PFI 方式から、なぜ DBO 方式となったのか。そもそも PFI 方式と DBO 方式の違いはどこにあるのか、採択された DBO 方式に潜む問題はなかったか。

イ. はじめに

- （ア） 「大川の駅」の本質は公共事業であるものの、商業施設としての「道の駅」と交流施設としての「広域振興施設」を併せもつ構成であつた。このため事業採算性は必須要件とはならないものの、「道の駅」の収益性と経済合理性には期待が大きく、その追求は重要であつた。「大川の駅」事業におい

て収益を期待できるのは主に「道の駅」部分であり、道の駅での成功がなければ事業全体の維持管理費の負担に耐えることはできないだろうと考えられるからである。つまり、道の駅の集客力と収益の多寡こそ「大川の駅」事業全体の持続可能性を決定づけるものであった。

- (イ) 特に道の駅のような集客を主眼とする事業において、その成否に係わる重要な要素のひとつは運営主体の資質と能力であろう。当初より民間のノウハウを活用することが予定されており、運営管理の方法として具体的に検討されたのは、PFI（プライベート、ファイナンス、イニシアティヴ）方式とDBO（デザイン、ビルド、オペレーション）方式であった。以下、前提知識として官民連携方式について整理する。

- (ウ) 官民連携方式（PPP）には様々な手法があるが、PFI 方式も DBO 方式もこれに含まれる。PFI 方式は民間事業者が自ら資金調達を行う一方、DBO 方式は行政が資金調達を行う（なお、PFI 方式だからといって市の負担がないのではなく、民間企業へ市から対価が払われ、それを原資の一部として民間企業は金融機関へ返済をするという建付けである。また、SPC が破綻した場合、一般的には、金融機関に対して市が一定の損失補償を行う）。

両方式の違いは主として資金調達面にあり、ともに次の点で従来方式に勝ると考えられる。一体的発注による民間ノウハウの発現すなわち、企画・設計段階から維持管理運営まで、一貫して民間の経験や知見等を反映することができること、長期の契約期間が設定されるため民間の創意工夫が蓄積し、経営面の好循環が期待でき、維持管理の上でも最適化が図られること、その結果としてコストの削減や良質な公共サービスの提供ができることなどである。

- (エ) PFI 方式は応募者みずから資金調達を行わなければならないが、事業者が金融機関から巨額の融資を得るためには厳格な審査をクリアしなければならない、ハードルは決して低くない。また事業着手後も、金融機関による監視が継続し、折にふれて財務状況のチェックに応答しなければならない。

一方、DBO 方式の資金調達は市が行うため、事業者と金融機関との関係性はうすい。事業者の側からみれば、資金調達の無いことが DBO 方式の最大のメリットといえよう。

両者のコストパフォーマンスは以下の通りとなる。すなわち、資金の借り手が行政（公）である DBO 方式は信用力の差によって金利が安くなる可能性があり、財政負担軽減効果（VFM）がわずかに勝る一方、DBO 方式は金融機関に代わって市によるモニタリングが必要となり、市から会計事務所などへの報酬が毎年発生することとなる。

- (オ) 大川市の場合、当初は PFI 方式が有力と考えられていたが、最終的には

DBO 方式が採用された。以下、その経過等について検討する。

ウ. 事実認定

- (ア) 最初に議論の俎上に載ったのは、2019 年（令和元年）6 月議会であった。内藤議員の維持管理費についての質問に対し、山田大川の駅推進室長は、維持管理について「維持管理につきましては、地元(大川市の意)で行っていただいた方がよい運営ができるのでは、そういったお考えを県は持たれているようです。……第三セクターや指定管理、PFI などの民間施設の活用など、より効果的な管理運営のあり方を福岡県と協議してまいりたい」と答弁した（大川市 HP 公表：令和元年 6 月 20 日市議会議事録 p.65 参照）。早い段階で県の関与は厳しいことを認識していたことをうかがわせる。
- (イ) 2021 年（令和 3 年）8 月、基本計画策定に向けてパシコンとの間で締結された「「大川の駅」道の駅基本計画策定業務委託」契約の仕様書の業務内容に「事業方式の比較検討」が掲げられ（第 7 回行革委提出の資料 10.p.057 参照）、市側とパシコンの間で作業が進められた。数回に渡って行われた打合せの内容について、その「設計打合せ・協議記録簿」によれば、PFI 方式の方向で作業が進んでいたことが確認される（同資料 10 p.059, p.061, p.063 参照）。
- (ウ) 同年 12 月議会で倉重市長も、「たくさんのお客様が来てくれるような運営をできるのかということは、我々市役所の中だけではなくて、やはり広く企業の皆様とタッグを組んでいったほうがいいんじゃないかというのは、これは商売のプロとしっかりやっていきたいということで PPP、PFI をいま模索している-----」と発言しており、同様に PFI 方式を検討していたことが分かる（大川市 HP 公表：令和 3 年 12 月 3 日市議会議事録 p.113 参照）。
- (エ) その一方で、2022 年（令和 4 年）4 月、近隣の荒尾市が、同年 1 月 18 日付けで公告した荒尾市ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業に係る PFI 事業者公募について、参加表明の提出がなかったため事業者選定を中止したことを明らかにした（のち、再公募）。
- (オ) 同年（令和 4 年）6 月議会において、西田議員からの 3 つの事業方式、すなわち従来方式、DBO、PFI についての検討状況に関する質問に対し、甲斐大川の駅推進室長は「事業手法の決定につきましては、---「大川の駅」実施計画策定業務におきまして、どの手法でやるか、最適であるか、これを検討しまして決定していきたい---決定時期につきましては、今年度中であります」と答弁した（大川市 HP 公表：令和 4 年 6 月 16 日市議会議事録 p.90 参照）。
- (カ) しかし、同年度中の 2023 年（令和 5 年）3 月 2 日議会において甲斐大川の駅推進室長は「PPP/PFI 導入可能性調査をしております。」「---- ど

の方式になるかというのを今精査しておりますので、今年度中に決定するかというところまでいくかどうかは現時点では分かりませんが、その方向性は決めていきたい」と説明したが（大川市 HP 公表：令和 5 年 3 月 2 日市議会議事録 p.115 参照）、2022 年（令和 4 年）度中の事業方式の決定は見送られた。

（キ） 翌 4 月に発表された「大川の駅」実施計画」では、3 つの事業方式（従来方式、PFI 方式、DBO 方式）を対象とした導入可能性調査の結果が記載されている。まず、公的財政負担軽減効果（VFM）の検証結果においては、主として金利負担がより軽減されることから PFI 方式より DBO 方式のほうが有利との結論が示されている（実施計画 p.19 参照）。しかしながら、事業手法の総合評価においては、PFI 方式が 18 点、DBO 方式が 17 点と算出され、総合的には PFI 方式のほうが評価が高かったことが明らかである（同計画 p.20 参照）。

（ク） ところが、2023 年（令和 5 年）6 月 22 日議会において、岡大川の駅整備振興課主幹から（PFI のほかに）「---DBO という方式がございます。こちらにつきましては、市が施設の設計及び工事に要する費用の財源を調達する必要があります」との発言があった。その一方で「PFI 方式をとった場合、市としましては今のところ BTO 方式を想定しております----」との発言もあり、PFI 方式の採用も除外してはいなかったと見受けられる。（大川市 HP 公表：令和 5 年 6 月 22 日市議会議事録 p.72 参照）。森副市長も「市としてどの方式が有力と思っているのか-----今月開催されます総務委員協議会とか、来月の定例全員協議会におきまして改めてご説明をさせていただければと思います」と答弁している（大川市 HP 公表：令和 5 年 6 月 22 日市議会議事録 p.87 参照）。

（ケ） DBO 方式がいつの時点で正式に決定されたのかについては、定かでないが、2023 年（令和 5 年）11 月 6 日開催の促進委員会の議事録によれば、森副市長より「今回のこのサウンディングを通じて、結論から申し上げますと DBO 事業のほうを採用することにしている」との発言があり、遅くともこの時点ではすでに DBO 方式に決定していたものと見受けられる（第 10 回行革委提出の資料 24 促進委員会議事録 11 月 6 日開催分 p.16 参照）。森副市長は続けて、なぜ DBO 方式となったのかについて、「その理由としましては、……より競争というようなものを引き出せるからだという形です。より多くのグループのほうからの提案というふうなものをいただいけそうな方式が DBO 方式であったと。裏返って言いますと、PFI 方式を選択した場合については、例えば 1 グループからしか提案がないような事態というふうなことも、---そのような肌感覚があった----。なので、より競争性を引き出せる DBO

方式のほうにした」と説明している（同資料 24 促進委員会議事録 11 月 6 日開催分 p.16 参照）。

- (コ) 同年 12 月 15 日、市は「大川の駅」（仮称）整備・運営事業にかかる実施方針を公表し、その中で DBO 方式を採用したことを表明した（同方針 p.2 参照）。
- (サ) 以降、2024 年（令和 6 年）9 月議会まで、DBO 方式決定の経過について断続的に市議会での質疑が行われているが、すでに事業方式は DBO 方式と決定されたため、事業にともなう資金調達はすべて大川市が行うことになった。大川市は 2024 年（令和 6 年）2 月の臨時議会において 41 億 8500 万円の債務負担行為を設定し、うち 27.4 億円を地方債の発行によって賄うこととした。

また、DBO 方式を採用した結果、金融機関による経営チェックは存在しないため、市は専門家に経営状況のモニタリングを頼まなければならなくなった。15 年間の経費はおよそ 1 億円と見積もられている（第 5 回行革委提出資料「Q:公募外を含めた総事業費はいくらか」を参照）。

- (シ) 2024 年（令和 6 年）3 月 8 日の議会で森副市長は、「----3 つの事業方式（従来方式、DBO 方式、PFI 方式の意）それぞれについての財政負担軽減効果、VFM といったものを試算したことに加えまして、民間事業者との対話のほうを行う中で事業方式についても意見のほうも伺い、これらを総合的に評価して比較検討したところです。その結果として、----DBO 方式か PFI 方式までには絞れたんですけどもどちらにするのかについては、----民間事業者との対話をより深く行った上で判断すべきとし----、昨年 9 月に再度民間事業者のほうと対話を行い、----より競争性が期待できる方式である DBO 方式の方が本事業ではベターであるとして決定したところでございます」と説明している（大川市 HP 公表：令和 6 年 3 月 8 日市議会議事録 p.164 参照）。「自ら資金調達を必要とし、制度上 SPC 設立を必須とする PFI は敬遠する業者が多かった」との説明もある（大川市 HP 公表：令和 6 年 9 月 5 日市議会議事録 p.62 参照）。

エ. 評価

事業の性格に鑑み、初期から民間活力の導入が検討されていた。当初、事業方式として最有力とみられていたのは PFI 方式だったが、最終的には DBO 方式で決着した。これは、近隣の荒尾市の PFI 事業者公募において参加者表明がなかったことに基づく危機感が影響したものと考えられる。また、方式決定の最終段階でおこなったサウンディング調査等において、より多くの事業者が DBO 方式を支持していたと見受けられ、このような民間事業者の意向が反映されたことがうかがわれる。

オ. 小括

DBO 方式は資金調達を市が行う一方、PFI 方式では事業者自らが行う。資金調達や金融機関による経営チェックは、事業者にとって重い負担であり、事業者にとって DBO 方式が好ましいのは明白である。

逆に市の側からすれば、DBO 方式を選択した結果、金融機関による経営監視が存在しないため、市がこれを行うという負担を負うこととなった。具体的には会計事務所等への経営モニタリングの依頼と、それに対応する行政組織の新設などが考えられる。

DBO 方式を選択した理由としては、ウ. 事実認定（ケ）での森副市長の説明の通りであり、より多くのグループの提案を受けやすいこと、一方、PFI 方式の場合公募者不在のリスクがあることを意識していたことが明らかである。市としては事業者の公募に失敗することは避けたく、事業者ヒアリングにおいて示された要望を一定程度受け入れるしかなかったものと推測される。事業者優勢の状況の中で方式は決定されたと考えられる。

DBO 方式を採用した大川市は、市が資金調達を行う。一方で、運営ノウハウやその蓄積を通じて、実質的に運営面で事業者への依存が生じやすくなり、そのことは市にとって潜在的なリスクとなり得る。

このような危惧がある上、DBO 方式は全国的にも採用例が少ない。当初 PFI を検討していたが途中で方針変更して DBO 方式を採用決定しているが、それまでの間に、DBO 方式について行政内部でより研究・検討の必要性があったのではないと思われる。

（7）事業推進組織とステークホルダー（利害関係者）

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、大川の駅事業の推進組織として設置された大川の駅推進室や大川の駅整備振興課の役割はどのようなものであったか、推進組織の役割を支えたコンサルとの関係性は適切であったか。また推進組織は市民や市民団体への情報提供や、市民の関与・参加の促進をどの程度行っていたか。

イ. 事業推進組織（この組織の概要については、当委員会作成資料「大川の駅事業推進組織の設置とその機能について」を参照のこと）

（ア）事実認定

- a. 道の駅の段階で、この構想を所掌したのは企画課内に置かれた地方創生推進係であると思われる（大川市組織図 H29.4.1 参照。）。「道の駅」「川の駅」等の整備の検討をし、……基本構想策定のための協議資料を作成すること」を目的として 2017 年（平成 29 年）1 月、（株）シーマコンサルタントとの間で業務委託契約が結ばれ、企画課から 2～3 人が出席し、計 5 回の協議

を経て、同年 3 月末に成果物が納品されるという短期的な委託業務であった（第 7 回行革委提出の資料 10 pp.001~008 参照）。道の駅、その後の大川の駅で初めてとなったこの成果物については、同年 9 月の臨時議員協議会で配布説明されたものの、当委員会が調査した限りでは、国県はもとより、市民や市民団体への説明のために利用されたという事績は見当たらない。

- b. 2019 年（平成 31 年）3 月議会において、道の駅構想につき倉重市長が「大川の駅」という名称を使用するに至り、この構想を推進するための専従的な部署として、同年 4 月、企画課内に「大川の駅推進室」（大川市組織図 H31.4.1 参照）が 2 名体制で設置された。その主な役割は、①大川の駅の整備推進に関すること、②大川の駅推進協議会に関すること、③その他大川の駅事業に関することとなっている（大川市大川の駅推進室規則。但し、2023 年（令和 5 年）4 月 1 日廃止）。大川の駅推進室は、同年 6 月から 2021 年（令和 3 年）2 月までにわたって行われた計 20 回に及ぶ国、県との協議で中心的な役割を担っている。また、2019 年（令和元年）12 月に結ばれた（株）マインドシェアとの間の業務委託契約では、調査業務全般に関することのほか、県との協議に関すること、地域との関わり合い、協議会の運営等について、計 6 回の協議を行っている（第 7 回行革委提出の資料 10 pp.013-038 参照）。

さらに 2020 年（令和 2 年）にパシコンとの間で結ばれた全体計画策定業務委託契約において、その業務内容は多岐にわたっているが（同資料 10 pp.041-043 参照）、そのうちの一つとして大川の駅の「協議会等の運営支援を行う。また、広く市民の意見を聴取するため、必要に応じてワークショップの開催を検討する。なお、協議会等の開催は、8 回程度を予定」と定められていた。協議会とは整備協を指しており、同組織は「国、県などの関係機関、大川市内の関係団体から推薦された者で組織し、……「大川の駅」に関する計画の協議、国県に対する要望行動などを行」うものとされていた。

同年 7 月から翌年の 3 月まで計 10 回開催された大川の駅推進室とパシコンとの協議内容に鑑みると、全体計画面案の検討を進めつつ、整備協の下部組織である検討部会の運営準備に相当程度時間を割いていたことがうかがわれる。（同資料 10 pp.045-054 参照）。

- c. 2021 年（令和 3 年）4 月には大川の駅推進室長が交代し、新たな室長のもと 2 名増員の 4 人体制で大川の駅推進室が稼働することになる。この時期に行われた業務としては、国や県との継続的な協議、全体計画に続く基本計画や実施計画策定に向けた準備等である。同大川の駅推進室と国県との間では、同年 6 月から 2024 年（令和 6 年）7 月まで、合計 40 回にわたる協議等が継続的に行われている（第 15 回行革委提出の資料 41 参照）。

諸計画の策定に向け、コンサルとの業務委託契約も多く生じている。2021年（令和3年）8月以降、2022年度（令和4年度）末までの間に、「大川の駅」道の駅基本計画策定業務（委託先：パシコン、以下カッコ内は委託先業者名）、「大川の駅」整備地形測量業務（三共測量株式会社（以下、「三共測量」）、「大川の駅」実施計画策定業務（オリエンタルコンサルタンツ）、「大川の駅」整備事業コンサルティング業務（R&S KAWABA）、「大川の駅」整備造成基本計画策定業務（建設技術センター（以下、「建設技術」））、「大川の駅」PR動画制作業務（OKAWOOD）、「大川の駅」整備仮設搬入路修正設計業務（建設技術）を委託し、これらのコンサルへの委託に関連する業務が生じている（第7回行革委提出の資料10及び第6回行革委提出の資料7参照）。

- d. 2023年（令和5年）4月には、新たに就任した森寿貴副市長直轄の「大川の駅整備振興課」が新設された。整備係と振興係の二つの係から構成され、整備係の役割は、①大川の駅の整備に関すること、②かわまちづくりに関すること、③その他大川の駅事業に関することとなっており、振興係の役割としては、①大川の駅の広域地域振興に関すること、②大川の駅の官民連携に関すること、③大川の駅整備推進協議会に関すること、④課の庶務に関することが規定されている。人数配置は、合計9名である（大川市事務分掌規則第2条）。

2023年度（令和5年度）以降は、2028年（令和10年）度の大川の駅開業に向け、事業用地取得に向けた事務的作業、用地の調査業務、事業者募集に向けた事業方式の決定や、実施方針、要求水準書の公表等が行われた。この段階でさらにコンサルの関与は多くなり、2023年度（令和5年度）の業務委託は次のとおりとなる。

「大川の駅」整備コンサルティング業務（R&S KAWABA）、道の駅整備予定地地盤対策工設計業務（建設技術）、「大川の駅」整備用地測量業務（（公社）福岡県公共嘱託登記土地家屋調査士協会）、道の駅整備予定地物件調査業務（三共測量）、「大川の駅」ものづくり振興拠点づくり業務（九州アイランドワーク）、「大川の駅」整備民間活力導入検討調査業務（パシコン）、「大川の駅」整備・運営事業者選定アドバイザー業務（パシコン）、道の駅整備開発行為測量設計業務（建設技術）の8件に上る。このように大川の駅整備振興課が担当すべき業務が増えるにつれ、関与するコンサルへの委託も多くなっていることが窺える。

（イ）評価

- a. 「道の駅」、「大川の駅」事業の推進組織の推移は上記のとおりだが、典型的な「小出しの戦力投入」と見受けられる。このような小出しの戦力投入を行うと、決定的な戦力集中がないため、目標達成が遅れたり、成果が最大化

されなかったりする。とりわけ、「大川の駅」という大きな事業構想を提起した 2019 年（平成 31 年）4 月にわずか 2 名でスタートしたことには疑問を抱かざるを得ない。大川市始まって以来という大事業を起業するのであれば、当初から独立した所管課を設置し、関係各課から人材を選抜して組織すべきであったと考える。

実務を担う担当職員は、本来の事業計画づくりのほかに、国県との調整や、以下に述べる各コンサルとの打合せ協議、そのフィードバック及び立地予定地の地盤対策など、着工前に検討し解決すべき仕事が山ほどある状態であった。

推進組織の体制の不備を補完するために、ある程度コンサルタントに依存することはやむをえないが、後述のとおり延べ約 20 社に及ぶ多くのコンサルとの打合せ・調整及び庁内各課へのフィードバック作業などが発生し、仕事の内容を複雑化したのではないと思われる。

また、軟弱地盤で低湿地の農業振興地域（青地）である大野島に立地を決めたために、着工までに必要となる事前調整や段取りの仕事（各種法規制のクリア、用地買収、地盤対策・造成など）が発生しており、このことも推進組織の負担を重くした一因と考えられる。

- b. その後、2023 年（令和 5 年）4 月、総務省から招聘した副市長直轄の組織新設と人員増については、やや遅きに失した感がある。すでに 2025 年（平成 27 年）の道の駅を大野島に設置するという決定から約 8 年が経過しており、令和 3 年（2021 年）4 月には「大川の駅」全体計画が、令和 4 年（2020 年）4 月には「大川の駅」道の駅基本計画が、さらに令和 5 年（2023 年）4 月には「大川の駅」実施計画がそれぞれ策定を終えており、本事業の骨格となる主要部分がすでに定まった後だったからである。その一方で、この人員配置は、人口 1000 人当たりの職員数が 6.97 人（2023 年度（令和 5 年度））と少ない当市にとって定員管理上大きな変化であると言わざるを得ない（2023 年度（令和 5 年度）の類似団体の同平均は 9.01 人である。出所：「令和 5 年度福岡県財政状況資料集 財政比較分析表」のうち定員管理の状況参照）。すなわち、自治体の本来的業務に割くべきマンパワーを「大川の駅」に集中させた結果、市民へのサービス低下を招きかねない、このような事態を招来しかねないということは、結局、この「大川の駅」構想が大川市という自治体の規模からみて、不相応に巨大なものであったというひとつの裏付けであると思料する。

ウ. コンサルタント

（ア）事実認定

- a. 上記イ. でも記載した 2016 年（平成 27 年）から 2024 年（令和 6 年）までのコンサルへの業務委託状況（委託名称・委託年・支出命令済金額（1 万

円未満は切り捨て）・委託先）を掲げてみよう（第 6 回行革委提出の資料 7 及び第 7 回行革委提出の資料 10 参照：委託年については、資料 7 と資料 10 に記載があるものは期間を、資料 7 のみに記載があるものは年度を示した）。

- ①道の駅「大川」（仮称）イメージパース制作業務委託・2016 年度（平成 28 年度）・16 万円・久保デザインスタジオ
- ②道の駅等設置調査業務委託・2017 年（平成 29 年）1 月～3 月・197 万円・シーマコンサルタント技術センター
- ③「大川の駅」構想参考イメージパース図作成業務委託・2019 年（令和元年）・29 万円・（株）オオバ
- ④「大川の駅」整備に関わる基礎調査業務委託・2019 年（令和元年）12 月～2020 年（令和 2 年）2 月 3 月・838 万円・（株）マインドシェア（東京）
- ⑤「大川の駅」全体計画策定業務委託・2020 年（令和 2 年）7 月～2021 年（令和 3 年）3 月・986 万円・パシコン（福岡市）
- ⑥「大川の駅」道の駅基本計画策定業務委託・2021 年（令和 3 年）8 月～2022 年（令和 4 年）3 月・896 万円・パシコン
- ⑦「大川の駅」整備地形測量業務委託・2021 年（令和 3 年）12 月～2022 年（令和 4 年）3 月・400 万円・三共測量（久留米市）
- ⑧「大川の駅」整備造成基本計画策定業務委託・2022 年（令和 4 年）6 月～12 月・821 万円・建設技術（筑後市）
- ⑨「大川の駅」PR 動画製作業務委託・2022 年度（令和 4 年度）・79 万円・（株）OKAWOOD
- ⑩「大川の駅」実施計画策定業務委託・2022 年（令和 4 年）6 月～2023 年（令和 5 年）3 月・2492 万円・（株）オリエンタルコンサルツ九州支社（福岡市）
- ⑪「大川の駅」整備事業コンサルティング業務委託（11 ヶ月）・2022 年度（令和 4 年度）・363 万円（33 万円×11 回）・R&S KAWABA
- ⑫「大川の駅」整備仮設搬入路修正設計業務委託・2023 年（令和 5 年）3 月・42 万円・建設技術
- ⑬ 道の駅整備予定地物件調査業務委託・2023 年（令和 5 年）5～8 月・786 万円（契約金額：836 万円）・三共測量
- ⑭「大川の駅」整備事業コンサルティング業務委託（11 ヶ月）・2023 年度（令和 5 年度）・743 万円（67 万円×11 回）・（株）R&S KAWABA（東京）
- ⑮「大川の駅」ものづくり振興拠点づくり業務委託・2023 年度（令和 5 年

度)・297万円・九州アイランドワーク(株)

⑯「大川の駅」整備民間活力導入検討調査業務委託・2023年(令和5年)5月～2024年(令和6年)3月・2385万円・パシコン

⑰道の駅整備予定地用地測量業務委託・2023年度(令和5年度)・130万円・(公社)福岡県公共嘱託登記土地家屋調査士協会

⑱道の駅整備予定地地盤対策工設計業務委託・2023年度(令和5年)7月～2024年度(令和6年)2月・2627万円・建設技術

⑲道の駅整備開発行為測量設計業務委託・2024年度(令和6年)2月～3月・1327万円・建設技術

⑳「大川の駅」(仮称)整備・運営事業者選定アドバイザー業務委託・2024年(令和6年)4月～2025年(令和7年)3月・1054万円・パシコン

㉑「ここでは買えない」魅力的商品開発支援・2023年度(令和5年度)及び2024年(令和6年)7月～2025年(令和7年)3月・合計2198万円・(株)R&S KAWABA

b. 以上のとおり、契約数は少なくとも20件以上にのぼり、とりわけ2021年(令和3年)4月の「大川の駅全体計画」公表後に業務委託の数が多くなっている。委託契約金額の合計は、1億9000万円ほどとなる。大川の駅事業に費やされた金額は5億5000万円ほどと報告されているので、実にその総額の約35%がコンサルの委託に費やされたわけである。

c. 業務委託の中核は、上記の④、⑤、⑥、⑩、⑯の5本である。これらは全体計画、基本計画、実施計画、事業者募集に関わる重要な業務であり、いずれも著名なコンサルタントである。これら5本については、業務打合せ・協議記録がすべて残されており、市側とコンサル側がどのような議論を行ったのか逐一確認することができる(第7回行革委提出の資料10参照)。

また、これらの業務委託のうち、⑯の業務委託は公募型プロポーザル方式で募集を行い、その結果、最も高い得点を獲得したパシコンに決定したとの情報が市のHP「大川の駅整備事業」サイトで公表されている(“「大川の駅」整備民間活力導入検討調査業務委託に係る公募型プロポーザル方式による契約候補者選定結果について”

<https://www.city.okawa.lg.jp/s084/010/030/20230519174535.html>、2026年(令和8年)6月29日参照)。しかしながら、公募型プロポーザル方式での募集について、提案の件数や、選定委員会の構成、提案をした各社の点数など一切公表されていない。

当委員会は、すべての業務委託について、どのような方式で募集を行い、どれ程の応募数があったかなどの質問を発出しているが、その回答は一部しか

示されていない。

(イ) 評価

大川の駅事業は本市にとって未知の事業であり、その事業理念の高邁さ、事業規模の大きさ、事業内容の複雑さ、いずれも難易度の高い業務であって、既存の行政的知見で対応することは困難であったと言えよう。その分、この領域で知見の広いコンサルに頼らざるを得なかったこと自体はやむを得ないものと思料する。

業務の難度と性格上やむを得ない面があったとはいうものの、そもそも福岡、東京の著名コンサルタントへの発注や、同じ業者への繰り返し発注、随意契約方式が目立つ。当委員会は振興課に対し、業務委託の募集方法（入札か、随意契約か）や公募型プロポーザル方式での提案数など（各社の得点、選定委員会の構成などを含む）の質問を発したが、回答は未だ部分的にしか得られていない。公募型プロポーザル方式について市の HP 上で公表されたのは上述の⑯の業務委託のみである。この点においてもさらなる透明性の確保が強く求められる。

また、発注者から見た業務の難易度が高ければ高いほど、コンサルへの依存度もより高くなり、委託業務量も増え委託料も嵩むことになる。業務委託契約を締結した本数は驚くべき数にのぼる。

結果として、構想、全体計画、基本計画、実施計画の策定、事業者募集の準備など、枢要な部分の立案策定につき著名コンサルタントへ相当程度依存せざるを得なくなってしまったものと見受けられる。

エ. 市民の関与

(ア) 事実認定

- a. 大川の駅事業に市民を含む形で構成された組織は、2020 年（令和 2 年）7 月に発足した整備協とその下部組織検討部会である。これらの組織は、イ. 事業推進組織（ア）事実認定の b. で述べたように、パソコンの周到な準備のもとに運営されたものとうかがわれる。

整備協は、「国、県などの関係機関、大川市内の関係団体から推薦された者で組織し、……「大川の駅」に関する計画の協議、国県に対する要望行動などを行」う組織として位置づけられている（“「大川の駅」整備推進協議会設立総会”大川市、

<https://www.city.okawa.lg.jp/s084/020/20201019104723.html>、2026 年（令和 8 年）6 月 28 日参照）。

設立総会后、2021 年（令和 3 年）1 月及び 4 月の 2 回、2023 年（令和 5 年）7 月に 1 回、2025 年（令和 7 年）2 月に 1 回と、5 年間でわずか 4 回の開催にとどまっている。

- b. 一方、検討部会は、「道の駅」、「川の駅」に関する具体的な協議を行う場として組織され、その機能は「大川の駅」の事業コンセプトや施設コンセプト、導入機能や事業プランの検討を行い、「大川の駅」全体計画に検討部会の意見を反映させるものと位置づけられていた。（「大川の駅」整備推進協議会 検討部会」、大川市、
<https://www.city.okawa.lg.jp/s084/020/022/20210514171904.html>、2026 年（令和 8 年）6 月 28 日参照）

これを受け、2020 年（令和 2 年）8 月から 2021 年（令和 3 年）3 月までの間に、6 回開催され、全体計画に向けて議論が展開されている。

その後、基本計画策定に向けてパシコンの設計打合せ・協議記録（2021 年（令和 3 年）8 月 27 日開催分）によれば、「第 1 回協議会（9/21）及び検討部会（9/22）は、今年度のスケジュール及び昨年度までの検討状況の確認を行う予定」と記載されており、2021 年（令和 3 年）9 月以降も整備協や検討部会を開催する予定があったかのように見受けられる。しかし、当委員会が調査した限り、2021 年度（令和 3 年度）以降、検討部会が開催された事績は存在しない。

- c. 一般市民に対する情報提供、関与の促進等についてであるが、市民向けの有力な広報手段は、市報と HP であろう。市報で初めて「大川の駅」についての記事が掲載されたのは、整備協の設立総会が行われたこと及び簡単に「大川の駅」構想の紹介をした 2020 年（令和 2 年）9 月 1 日号である。その後、「大川の駅」全体計画策定の報告（2021 年（令和 3 年）6 月 15 日号）や、シンポジウムの案内（2023 年（令和 5 年）1 月 1 日号、2 月 1 日号）やその内容（4 月 1 日号）などが散発的に掲載されている。大川の駅とは何か、道の駅との違いはどこかなど市報を通じて本質的な情報が提供されたのは、2023 年（令和 5 年）6 月 1 日号及び 8 月 1 日号である。また、同時期に市の HP に「大川の駅」の特集ページ、「大川の駅」でつながるひと・まち・ものづくり」も開設されている（現在ではこの名称はなく、「垣根を越えて成長するまちへ」

（<https://www.city.okawa.lg.jp/s084/content/20230522174407.html>、2026 年（令和 8 年）6 月 28 日参照）と移行している）。

この段階で広報が活発化した理由として、同年 6 月 23 日に開催された市議会での箴島議員の質問「----「大川の駅」に対して大川市民の厳しい目が多いのは、大川市の情報発信のまずさにも原因があるのではと私は思っております。-----、多くの情報を発信して、広く市民の意見を聞き入れ、柔軟に政策を変更するような、市民の参加意識を高めるような方策も必要だろうと思います」（大川市 HP 公表：令和 5 年 6 月 23 日市議会議事録 p.130 参

照)があると考えられる。

その後、2024 年(令和 6 年)4 月に至り、市の HP 上で「大川の駅ニュース」が継続して発表されるようになった。

- d. 事業費について市報が報じたのはもっと遅く、2024 年(令和 6 年)3 月 1 日号に至り、ようやく約 42 億という金額が掲載された。確かに、市の HP には基本計画や実施計画の内容も公表されているので、概算事業費を確認することは可能である。しかし、市民自ら積極的にアクセスしなければならない HP と異なり、ほぼ全世帯に無料で配布される市報はいわば受け身であっても入手可能なものであるから、市報に掲載される意味合いは格段に大きい。さらに大川市は高齢者が多く、情報を得るために公式 HP にアクセスするという発想に至りにくいと考えられるため、その意味でも市報の重要性は高い。

基本計画や実施計画で示された概算事業費のうち本市が負担する金額はいくらか、補助金はどれほどかについては、記載されていない。一方、2019 年(平成 31 年)3 月に古賀市が公表した「古賀市 道の駅基本計画(暫定版)一概要版一」には未決定と断りながらも国県からの補助金等を活用した場合の市の負担額を試算している

(<https://www.city.koga.fukuoka.jp/uploads/source/shoukou/道の駅/kihonkeikakugaiyouban.pdf>、2026 年(令和 8 年)6 月 28 日参照)。

本市で、市自らが負担する割合が示されたのは、2023 年(令和 5 年)9 月 7 日の議会での質疑の中であった。内藤議員の質問に対し森副市長は、「----現時点における国県の実負担の割合が 18%、起債のうち交付税措置分としては全体の約 22%、合わせて約 4 割想定している----」と答弁している(大川市 HP 公表:令和 5 年 9 月 7 日市議会議事録 p.79 参照)。つまり、残りの約 6 割が市の負担となることが示されたのである。

- e. 関係団体や市民等に対する説明会等の開催状況については、2019 年(令和元年)6 月の商工会議所会頭・副会頭への説明を皮切りに、商工会議所会員、区長や町内会長のほか、関連団体等との間で、以下の通り説明会および意見交換会が行われた(第 16 回行革委提出資料:「大川の駅」住民説明会等実施一覧参照)。

年度別では 2019 年(令和元年)に 2 回、2020 年(令和 2 年)に 1 回、2021 年(令和 3 年)に 3 回、2022 年(令和 4 年)に 3 回、2023 年(令和 5 年)に 3 回、令和 6 年に 3 回行われている。

内容別では、大川の駅構想についてが 2 回、全体計画が 4 回、基本計画が 2 回、実施計画が 1 回、事業説明が 1 回、整備運営事業関連が 2 回、シンポジウム・パネルディスカッションが 2 回、現況地形測量実施の説明会が 1 回行

われている。2023 年（令和 5 年）2 月 4 日及び 2024 年（令和 6 年）2 月 28 日に実施されたシンポジウム・パネルディスカッションと、大川市ふれあいの家で 2023 年（令和 5 年）3 月 23 日に開催された大川の駅の事業説明以外は、特定の団体や地域に限定した説明会となっている。

2022 年（令和 4 年）9 月 2 日、2023 年（令和 5 年）3 月 2 日及び 2024 年（令和 6 年）3 月 7 日の議会の一般質問で、西田議員や内藤議員によって全市民を対象とした全市民を対象としたアンケート等の実施要望があったものの、実施されることはなかった（大川市 HP 公表：令和 4 年 9 月 2 日市議会議事録 pp.110-111、令和 5 年 3 月 2 日市議会議事録 P123、令和 6 年 3 月 7 日市議会議事録 pp.49-50 参照）。

（イ）評価

まず、整備協と検討部会について述べる。整備協についてはその開催回数に鑑みるに、およそ実質的な議論をしたものとは評価できない。また、検討部会については、2020 年度（令和 2 年度）に 6 回の開催が確認されたのち、次年度以降の開催が予定されていたにも関わらず、その事績は存在しない。市民の参画が中途半端に終わった可能性もあり得る。

続いて、市民に対する情報提供等についてであるが、市民に伝わる情報は議会での断片的な答弁等や、市の HP に掲載され自らアクセスする必要のある計画等に限られていた。道の駅部分の概算事業費のみですら、2022 年（令和 4 年）4 月の「大川の駅」道の駅基本計画」公表まで待たなければならなかった。

特定の団体ではなく、地域住民全体に広く本事業の内容や事業費等の情報が公開され出したのは 2023 年（令和 5 年）に至ってからと評価せざるを得ない。

コロナ禍（2020 年（令和 2 年）頃から 2022 年（令和 4 年）頃までか）では対面での人的交流が制限されており、説明会等の開催が困難であったことは否定しないが、市報や HP での情報提供はむしろ積極的に行うべきであった。2015 年（平成 27 年）の道の駅を大野島に設置するという方針決定からはすでに約 8 年が経過していたことに鑑みれば、遅きに失した感が否定できない。

オ. 小括

本事業の最大のステークホルダーは言うまでもなく市民である。本事業について、市民の関心事は立地場所への疑問、複雑な事業の構成とその内容、予見される膨大な事業費の三点に要約できる。これら三点について、早期の段階から市民に対する丁寧な広報と説明こそが求められていたが、事績の限りでは必要な水準に至らなかったと史料する。

行政側の意図と民意の乖離を埋める手立ては広報と広聴である。行政は秘密主義を排し広報活動を活発化し行政が置かれている状況や問題点、対策面のメリットやデメリットなどの諸点を周知し、市民の公民意識を高めることが重要である。広聴とは、市民の声を広く聴き取り、行政運営や政策づくりに活かすことである。広聴の代表的な手段は、市長への手紙やパブリックコメント（意見募集）、アンケート調査、タウンミーティングなどがある。

政策や事業を計画立案―決定―執行―完成に導くためには、このプロセスの節目ごとに、市民との情報共有をはかっていくことが肝要である。

市民に対する情報提供や情報共有に難しさが伴うことは否定しない。「大川の駅」事業は大規模事業であるから、膨大な財政支出と市民負担を突きつけられ、普通の市民は消極的になりがちである。その結果、事業の推進力は消失しかねない。

前述した古賀市の事例のように、未確定の概算であったとしても事業費の全体像を早期に公表し、市民負担のあらましを示すとともに、積極的に市民の声を政策に取り入れながら事業の実現を図っていく姿勢が必要である。

「大川の駅」事業では、小出しの情報開示によって議会による執拗な追及をまねき、市民の不安と不満の再生産の場となったことは否めない。結局、市民の懸念解消に届かない広報と広聴の不足によって、住民の反対運動という、政治の次元にまで問題が飛躍したのである。

複雑な事業内容や事業費の負担の仕組み等を理解することは、市民にとって簡単ではないであろう。しかし、それでも市民への丁寧な説明と市民意見の反映を行いながら、最終的には市民の判断力を信ずるべきであったと思料する。

（８）議会と行政との間のけん制と均衡

ア．検証のポイント

検証のポイントは、議会との適切な緊張関係は維持されていたか。議会と執行機関との間に不都合、不適切な関係はなかったか。

イ．はじめに

国の議院内閣制とは異なり、地方自治体においては憲法 93 条 2 項により二元代表制が採られている。すなわち、市議会の議員だけでなく、当該地方公共団体の長も住民による直接選挙によって選ばれるということである。この結果、首長は議会とは独立した正当性を有することになるため、議会と首長との間には、国会と内閣との関係に比して、より権力分立的な対立と抑制という緊張関係が保たれることとなる。

議会は、行政に対するチェック機能を果たさなくてはならず、これに対して行政（首長）は、議論を通して政策・施策への理解を得なければならない。

ウ. 事実認定

以下、議会の一般質問で交わされた質疑応答を、冗長となるが再現してみる。

(ア) 2022 年（令和 4 年）12 月議会

永島守議員「----本日は大川の駅推進室長がすでにスタンバイ、準備できているようでございますから、----簡潔に自分が言いたいことをしっかり今の状況について、これは議場に響き渡るほど大きな----執行部の皆さん方は非常に元気がないですね、----一番元気のいいのは大体、野中企画課長が一番元気がいいから聞きたいけれども、今日は道の駅ですから、ひとつよろしくをお願いします」

大川の駅推進室長：「そしたら、元気よく答弁をさせて頂きたいとおもいます。・・早期完成に向けて全力で取り組んで参りたいというふうに考えております。」

永島守議員：「推進室長、力強くお答えいただきました。----今回は副市長にお話しを願えればというふうに思いますけれども、よろしゅうございますか」

橋本副市長：「早速まわってくるとは思っておりませんでしたけれども、ありがとうございます----」

永島守議員：「----これだけはせっきくの資料だから言っておきたいというふうに思う方は、ぜひ手を上げてください。人事秘書課長どうですか。」

人事秘書課長：「それでは、私の発言をさせていただきます。----具体的には人事異動ですかね、----」

永島守議員：「ありがとうございます。人材育成と確保について、これは打ち合わせの段階で----。もう時間はありませんが一番元気の良い野中課長に--しかとその辺のところも課長はご理解いただいているはずとおもいますから----ご意見なりを----」

企画課長：「成長に向けた稼ぎ、----それがまさに大川の駅とかんじています」

永島守議員：「ほかに、今日来て頂いている中に、企業誘致推進室長の室長----お伺いしておきます----」

企業誘致推進室長：「大川の駅と一体となったにぎわいをどのように創出するか----企業誘致につとめてまいります」

永島守議員：「ありがとうございます。ぴったりと時間でございますけれども-」

(イ) 2024 年（令和 6 年）6 月議会

永島守議員：「-----詳細にわたっては質問席によって-----執行部の皆さん方とは、打ち合わせの段階で詳細にお話をさせて頂いております。-----ひと

つよろしくお願いします。」

市長：「----未来を描きながら仕事を遂行することが政治家として私に与えられている責務と自覚しております。-----精いっぱい努力して参ります」

永島守議員：「-----先日、執行部の皆さん方と各受け持ちの部署によってどういうお答えをいただくか、深く皆さん方とも意見を交わさせていただきました。-----このネットを通して画面を見ておられる方もあるかとおもいますので、その辺のところを十分に心得ながらお答えいただく、思いを伝えていただくというふうなことをぜひお願いしながら、まず企画課長よろしく願いをいたします」

企画課長：「-----市長のリーダーシップのもと、とくに大川の駅事業は----その相乗効果を生み出す----議会の皆様や市民、事業者----連携して本市の魅力を---

永島守議員：「打ち合わせの段階で深く広く私もお話をさせていただきました。----職員の皆さん方が思い描くことをご遠慮なく言っていただきたいというふうに思います。-----つぎは誰ですかね」

インテリア主幹：「----リビルディング事業でしっかり足下をかため----化学反応がおきて新たな産業が生まれる、----大いに期待しておりますし、そのように進めていかなければならない-----」

永島守議員：「----なかなか井口主幹もはっきり物を言う方でありますから、----こちらこそ井口主幹に期待しておりますので-----次はインテリア課長ですね」

インテリア課長：「----持続可能な地場産業に資するよう大川の駅をあらたなスポットに据えまして、----目指してまいります」

永島守議員：「インテリア課長ありがとうございました。----ご迷惑をかけますけれども、ひとつよろしく願いしておきます。それでは次おねがいします」

企業推進室長：「私は佐賀空港を活用した企業誘致について----特に大川の駅南側の民間事業用地におきましては-----しっかりと企業の誘致につとめてまいります」

永島守議員：「-----鶴主幹もしっかりと学んでおられることだと思いますが----よろしく願いしておきます。それでは甲斐主幹いきますか、-----市民を安心させるためにも----ひとつよろしく申し上げます」

大川の駅整備振興課主幹：「----建設発生土につきましては----大川の駅の盛土材ということで利活用する----

永島守議員：「-----あらためまして、今度は岡主幹にお伺いします。----今回、署名運動がおこなわれております。----実際のところどういうものである

のか----ネットで聞いていただく必要があります。----私に付度もいりませんので、そのまま前回打ち合わせをやりました----その中でのご意見も合わせて----ひとつよろしく----」

大川の駅整備振興課主幹：「----署名数としましては5,898名ございましたが、そのうち約3割ぐらいが先ほど申し上げました疑問がある署名ということでございました。－（発言取消）－」

永島守議員：「----岡主幹、先日の打ち合わせの中で何かご答弁がございましたら、その辺のところをおねがひしたいと思います」

大川の駅整備振興課主幹：「それでは、私の大川の駅に対する思いというものをごちからでお話しさせていただきます。----子どものころの原風景といいますと----田園というのが私の原風景でございます。----大人になり大野島にも多数足を運ぶようになり---。あるとき、----青空が澄み渡った空の中に普賢岳の風景が----それに非常に感動しまして、その風景を見ていただきたいとおもっております。----私の妹が帰省して友人達と----大川の駅が話題となったと、----いまから行こうと、そういう話になったそうです。----大川の駅をご利用いただいて----賑わいが生まれるとおもっています。----最後に大川の駅整備振興課宛に励ましお便りをいただきました。----多くの皆様のご期待に添えるよう・・・事業の推進に努めてまいります」

永島守議員：「ここで森副市長にお話しいただきたい。また、私に言うことがございましたらご遠慮なく----」

森副市長：「-----だからこの事業に取り組むことで10年後、20年後・・・その時代の人々に感謝される施設になれば、----しっかりと取り組んでいきたい----」

永島守議員：「-----あと5分ほどございますけれども、市長、一言最後に、それから橋本副市長も5分しかありませんけれども、そのなかでひとつよろしくをお願いします」

ウ. 評価

そもそも市長と地方議会は二代表制のもとで並立していて、互いに緊張関係を維持することで市民の付託に応える仕組みである。

ところが、上記に例示的に示した事実認定の質疑応答をみるかぎり、その内容は単に予定調和的であるというだけでなく、質問と答弁が事業推進という一点で融合していることが分かる。このような質疑応答は随所に見受けられる

（2022年（令和4年）3月議会、2022年（令和4年）6月議会、2022年（令和4年）12月議会、2023年（令和5年）3月議会、2023年（令和5年）6月議会、2023年（令和5年）9月議会、2023年（令和5年）12月議会、2024年（令和6年）3月議会、2024年（令和6年）6月議会の永島守議員関連の議事

録参照)。議会側で本事業を主導する役割を果たした永島守議員と、市当局との間には本来あるべき緊張関係はみられず、むしろ同志的关系というべき間柄であったと見受けられる。

エ. 小括

議会は、行政に対するチェック機能を果たさなくてはならず、これに対して行政（首長）は、議論を通して政策・施策への理解を得なければならない。そして、議会と行政（首長）との間に健全な距離感が保たれて初めて、議会のチェックが機能し、これを経て政策施策はブラッシュアップが図られるというべきである。

本市において議会は、首長の推進しようとする大川の駅事業について、関連議案についての議論を行うことを通じて行政へのチェック機能を果たさなくてはならなかった。ところが、今回、議会と行政との間に健全な距離感が保たれていたのか大いに疑問であり、むしろ特定の議員との行政との間に同志的关系が形成された結果、行政は特定議員の意向を付度し、また議会は行政に対するチェック機能をほとんど果していなかったと言わざるを得ない。本市においては、こと大川の駅事業に関し、二元代表制が機能していなかったといえよう。

3. 事業廃止方針決定の経緯と事業用地の利用課題について

(1) はじめに

2023 年（令和 5 年）12 月に、道の駅の事業用地として約 4 万平方メートルの農地が、土地収用法第 3 条 32 号を適用し、その後、地盤改良工事、載荷盛り土工事等を経て、今日に至っている。

事業用地の現状は道の駅事業について廃止の方針が決定されたのを受け、制度上は未だに農地のままとなっている。市有地となったこの広大な農地をいかに市民にとって有用な形で活かしていくのか、広角的な視点から検討する必要がある。

本稿では、まず、この広大な農地はそもそもどのような経緯で市有地となったのか、振り返ってみる。ついで、現在の用地の状況と法的な制約条件を整理してみる。さいごに、この広大な農地＝市有地を市民にとって有用なものとするためには、どのような手続きを経て進めるべきかを考察していきたい。また、道の駅に代わる代替的用途として、どのようなものが考えられるか、どのような用途が現在および将来の大川市にとってふさわしいのかを検討していきたい。

(2) 事業用地取得の経緯

ア. 2023 年（令和 5 年）3 月、大川市の当初予算として、約 4 万平方メートルに及ぶ道の駅事業用地取得費として、1 億 8000 万円が計上された。そして、同年 4 月に土地収用法に基づく事業認定の申請がなされ、5 月に福岡県知事の許可

を受けた後、同年 12 月には用地取得が完了した。取得内容は農地 27 筆、取得面積は約 3 万 6700 平方メートル、取得金額は約 1 億 4000 万円であった。反当り 381 万円となる。周辺の農地価格から推論すると割高な金額のように思われるが、この取得金額の妥当性については、議会では議論の対象とはなっていない。

- イ. また、この取得土地には建物等の 3 つの物件があり、その物件補償費は、① 85 万円 ② 6099 万円 ③ 1377 万円であり、合計約 7561 万円が費やされている。この物件補償費については、2022 年度（令和 4 年度）末に当初予算として 6500 万円が計上されていたが、その後、2023 年 5 月 26 日から 8 月 23 日までを履行期間として、三共測量と「道の駅整備予定地物件調査業務委託」契約が、委託料 836 万円で結ばれている。そして、その成果物で算定された約 7561 万円が決算として支出されている。

用地取得費と物件補償費を加えると、この事業用地取得に費やした金額は、2 億 1694 万円となっている。

- ウ. この用地は軟弱地盤でしかも低湿地という土地特性を有するために、地盤対策工事と盛土工事を行う必要があった。2024 年（令和 6 年）6 月には、有限会社江頭建設と「道の駅整備予定地地盤対策工事」契約が、請負代金 3 億 2617 万 2000 円で結ばれ、同月より地盤対策工事が開始された。その後数度にわたる契約変更がなされ、最終的には 2024 年（令和 6 年）6 月から 2025 年（令和 7 年）4 月末までの 300 日を超す期間にわたって、地盤対策工事が続けられたことになる。

- エ. 数度の契約変更の足跡をたどってみよう。2024 年（令和 6 年）12 月に、契約金額は 3 億 795 万 1600 円へと 1800 万円ほどの金額が減額された。さらに、2025 年（令和 7 年）3 月には 4467 万 1000 円の減額の仮契約が結ばれ、最終的な地盤対策工事費は 2 億 6328 万 600 円となっている。最初の契約から 6300 万円ほどの減額になる。この金額は地盤対策工事費のみであって、予定されていた盛土工事費は含まれていない。

現在までに、道の駅の事業用地に費やされた金額は総計で、2 億 1694 万円＋2 億 6328 万円となるのである。

- オ. この 4 万平方メートルにも及ぶ事業用地については、2024 年（令和 6 年）3 月に、「大川の駅」の整備・運営事業の主体となる事業者選定に関する募集要項が公表された。募集要項を要望した事業者・事業グループの参加申し込みは複数社あったが、同年 9 月末を提出期限としていた提案書の提出はなかったとのことであった（2024 年（令和 6 年）12 月 22 日実施：振興課へのヒアリングでの証言）。「大川の駅」の事業廃止を選挙の公約として掲げた候補者が当選したことが大きな理由と考えられる。

つまり、この時点で、事実上この事業に参加する主体は存在せず、事業の継続性が断たれたのである。

カ. その後、2024 年（令和 6 年）11 月 11 日に開催された定例議員協議会で、「大川の駅」(仮称)整備・運営事業に係る特定事業選定の取り消しについて報告がなされ、同日、この取り消し報告は市の HP において江藤市長名で公表された。

同年、12 月 23 日開催の経営会議において、市として「大川の駅」事業廃止の方針決定が行われた。また、議会では、2025 年（令和 7 年）1 月 10 日に開催された定例議員協議会において、江藤市長より、「大川の駅」事業廃止の方針決定を行った旨の報告がなされた。

（３）事業用地の現状と法的規制

ア. 事業用地の現状

（ア） 事業用地は前述したように、農用地区域内の農地であったが、土地収用法の事業認定を経て、2023 年度（令和 5 年度）に買収を完了し、その後、ペーパードレン工法による地盤改良を行っている。この工法はペーパードレン打設ののち、載荷盛土をおこなって地中の水分をペーパードレンから地表に押し出し、軟弱な地盤の強度を高めるものである。載荷盛土の用材は、主に河川浚渫土を再利用するかたちで活用したため、発生場所の性格上、部分的に木片、プラスチック片、金属片などの夾雑物をふくむ。当該用材は発生場所も特定されていて、土壌汚染など環境上の問題が生じる性格のものではないが、今後の土地利用上の留意事項といえる。

（イ） 造成基準高は 2.9m であり、今後、圧密沈下によって一定程度の沈下が発生する。沈下率は時間とともに逡減するものの、5 年程度は続くと考えられている。土地造成基本計画では、埋め立て断面は北側（島尻）にむかって登り勾配の緩傾斜となっており、堤体に擦りつける計画のように見えるが、現状は堤脚水路までの埋め立てで止まった状態である。したがって当該用地と堤体は、幅 1.5m、深さ 1.5m 程度の側面張りの水路によって隔絶された状態となっている。

このように、現状は、地目は「田」であり、農地法上の「農地（青地）」であるが、上記のような工事を行っているため、農地に戻すことは困難であると考えられる。

（ウ） 2024 年（令和 6 年）10 月、大川の駅整備事業の中止を公約に掲げた江藤市長が就任した。選挙時の公約にしたがい、大川の駅整備事業の廃止の方針を決定したところである。この決定にともない、土地収用法を適用することによって取得された市有地は、現在も農地のままとされている。大川の駅整

備事業を中止するには様々な要因による課題も多く残されている。農地法だけでなく地方自治法上の財産処分や利用方針の整理も必要となるが、以下では事業用地の法的規制の問題を取り上げてみる。

イ．事業用地の法的規制

- (ア) 本市は、大川の駅整備事業について、土地収用法3条32号に定める事業に該当するものとして事業認定を受けた。これには主として2つの目的があったと考えられ、一つ目は農振除外、農地転用、開発許可などの諸手続を省くことにあったと考えられ、二つ目は地権者が譲渡所得の特別控除（最大5000万円）を受けられるようにすることである（第10回行革委提出の資料20参照）。

本来ならば、大川の駅の事業用地は農用地区域内農地いわゆる青地であるため、この所有権を地権者から市に移転させ、さらに農地以外の目的に利用するためには、まず農用地区域内農地からの除外いわゆる農振除外の手続を経て（県知事の同意が必要）、その後、農地転用の許可を受ける必要があった（県知事の許可）。ただし、本件事業においては、土地収用法上の事業認定を経ており、当該事業の完了後に大川市の農業振興地域整備計画の軽微な変更手続で農振除外を行い、続く農地転用については農地法5条5号（土地収用法等によって農地に関する権利が収用される場合）の適用により農地転用の許可が不要となる、と整理されていた。

- (イ) ところが、実際には大川の駅事業については廃止の方針が決定された。すでに取得済みの事業用地については現在も地目が「田」のままであり、農地転用に関する諸手続を経ていないにもかかわらず、現況は造成済みで営農していない。すなわち違反転用状態にあって、本来ならば農地へ復元すべき状態である。

この状態を踏まえると、事業用地の利用に関しては、

- ①農地として利用する
- ②農地以外の利用に供する場合、原則通り農振除外手続を経て、農地転用許可を受ける。
- ③農村産業法の適用を受ける

以上の三案が考えられる。ただし、いずれの案にも一長一短がある。

①については、農業体験・教育利用、景観・環境保全型農地、果樹・木本作物の栽培地など、様々な用途が考えられる。また、農業振興に資する一部の施設等を設置するということが考えられる。例えば、育苗施設や水耕栽培施設、スマート農業施設、堆肥舎などであり、営農に直接必要な施設であり、農業政策との整合性も高い。様々な用途について、法令上の可否・必要手続・概算事業費・補助制度の有無を含めて比較検討する必要がある。

②については、農振除外については「農用地等以外の用途に供することが必要かつ適当であつて、農用地区域以外の区域内の土地をもつて代えることが困難であると認められること」（農振法 13 条 2 項 1 号以下）等といった厳しい要件が定められており、これらを満たすのは、相当程度ハードルが高い。他方で、この事業が土地収用法 3 条 32 号に定める事業として認定を受けたことから、同号に該当するような事業に供するのであれば、農振除外が認められる可能性が高いのではないかという考え方が担当課より示されているところでもある。土地収用法第 3 条第 32 号には、公園、緑地、広場、運動場、墓地、市場その他公共の用に供する施設等が規定されている（ただし、学校、社会福祉施設、病院、庁舎といった施設は除かれる）。上述のハードルをクリアすることができれば、市民的利益に叶う土地利用の可能性は大きく広がるであろう。

③については、農村産業法を用いて農村地域へ産業を導入しようとする場合、農村産業法 5 条に基づく実施計画を策定する必要があり、その実務上の要請として、民間事業者の参入意向の把握等を通じて事業の実現可能性を一定程度担保する必要がある。すなわち参入意向を有する事業者の存在が不可欠となる。

また、①～③すべてに共通する課題として、当該用地へ向かうためのアクセス道路が整備されれば、利用の幅が大きく広がるが、現時点で整備されていない。

ただし、上記は農地関連の法規制にのみ着目した検討段階にある活用案であり、方針を決定するためには他の関係法令やコスト比較等の検討が引き続き必要であるとする。

（４）事業用地の利用について

ア. 本件事業用地はすでに市の所有となっていることから、同土地の活用を検討するにあたっては、まず「大川市公共施設等総合管理計画」に依拠し、これを活用する必要がある。この計画は、次世代に継承できる公共施設等のあり方及びまちづくりに向けた基本的な考え方や取組方針を示すことを目的としている。

また、当該の市有地は 4 万平方メートルにも及ぶ広大な土地であるため、ある特定の用途として利用するのではなく、市民的利益に叶う多様な用途として活用されることが望まれる。

そこで、事業用地が多様な用途として活用されることを考慮すれば、まずは、「大川市公共施設等総合管理計画」に定める既存の「政策調整会議」を活かし、横断的な取組体制の確立をすべきである。そして、庁内での意見交換、

調整・合意を行うワーキングの場として「検討部会」を設置し、関係法令やコスト比較等の検討を行い、複数の具体的な検討案を提示すべきである。

これらの複数の検討案をもって、市長が委嘱する幅広い市民層から構成される、例えば、「市民会議」によって審議し、採択することが望ましいと思料する。

イ. 当委員会が現段階で示す利用案は以下のとおりである。

(ア) 景観・環境保全・環境教育型農地として

この地の特性をさらに生かすための構想である。当地は眺望もよく、岸辺には、今では希少となった葦原をはじめ、オオハマボウという希少な植物の自生地でもあり、近くには運動公園も展開しており、県外からの利用者も多いと聞く。市民をはじめ多くの来訪者が自然を満喫し、憩うことができる農業的土地利用を例示してみる。

広大な農地が展開しているため、多様な利用形態が考えられる。たとえば、収穫の喜びを味わうため、柿、梨、梅、ブルーベリーなどの果樹栽培を行うゾーン、季節折々の景観を楽しんでもらうため、レンゲ、菜の花、コスモスなどの花き・景観作物の栽培ゾーン、一面に広がる草地でのなか、羊や山羊などの家畜と触れ合うことができるゾーン、低湿地部分に灌水し、トンボ、カエル、メダカなどの水生生物の生育をはじめ生物多様性を体験・観測できる水田ビオトープゾーンなどが考えられよう。

(イ) 市民農園・市民植林拠点として

農地としての魅力を満喫できる場を保持するとともに木工業という当市の基幹産業と親和性の高い植林拠点とする構想である。この土地が有する本来の農業機能を一部回復し景観の豊かさを実感しながら農業の楽しみを味わう場として、また、木材の供給基地として、たとえば早生樹であるセンダンのオーナー制度等を設け、原材料調達から生産販売までを完結する地域産業のまちであることをアピールする。

植林は農地利用ではなく林地利用になるため、②で述べた手続が必要になる。農山漁村活性化法のもとで「活性化計画」を策定した場合には、農山漁村活性化法による特例により、関係手続の迅速化などの支援措置を受けることもできるとされている。

「有明海沿岸環境保全の森（仮称）」として整備し、CO₂吸収、洪水時の雨水貯留、木育・環境教育、市民植樹活動、将来的な木材利用（家具のまち大川との連携）、防災空間を一体化した構想にすることが望まれる。このような事業であれば、農山漁村活性化法の目的（農用地保全・地域活性化）と土地収用法による公共目的の双方との整合性を説明しやすく、国の支援制度とも親和性が高いと考えられる。

(ウ) 農村産業法を活用した土地利用

- a. 農村産業法（「農村地域への産業の導入の促進等に関する法律」）とは農村地域へ産業を導入し、農業従事者が導入される産業に就業できること等を定めた法律である。

同法では、市が実施計画を策定し、県の同意を得ることで、農振法（農業振興地域の整備に関する法律）の農用地区域からの除外、及び農地法の農地転用などに対し配慮がなされるものとされている。

このことから、本計画区域の整備にあたっては、農村産業法の手続きを踏まえた上で、農振法の農用地区域からの除外、農地法の農地転用を進めることが望ましいとも考えられる。

なお、農村産業法に基づく実施計画策定にあたっては、企業立地の確実性が求められる。

- b. 都市計画法は都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための法律で、全国の土地を「都市計画地域」等に指定し、無秩序な開発を防ぐための区域区分や建物の種類を制限する用途地域などのルールを定めるとともに、一定の開発行為を許可制としている。

計画区域は有明海沿岸道路大野島 IC に連結した約 4 ヘクタールの区域とする。都市計画法上用途地域外であるため、大川市都市計画マスタープランにおいて広域交流拠点として位置づけた上で、地区計画（建築条例）を策定し、福岡県の開発許可を受ける必要がある。

- c. 土地利用計画は、アクセス道路に接するエリアは、商業・サービス系の「賑わい交流用地」、その他のエリアは雇用創出を図るための「産業用地」として整備する。賑わい交流用地に農家レストランや直売所などが立地することで、周辺地域の賑わい創出も期待できる。

産業用地については、工場立地原単位（日本立地センター資料）に基づき、九州管内で立地件数が多い食料品製造業、金属製品製造業、プラスチック製品製造業の立地を想定した場合、新たな雇用の創出が期待できる。また、企業を誘致することにより、移住・定住の促進、地域企業との取引拡大、税収の向上など地域経済の活性化が見込まれる。

ウ. 大野島 IC からのアクセス道路の整備について

当該の事業用地の活用を検討する場合、アクセス道路の整備は重要なファクターとなる。上記（ア）～（ウ）で利用するにせよ、他の利用案を展開するにせよ、相当数の人やモノ、情報を効率的に離合集散させることが求められる。現状のままでは、活用策にも制約が伴う。

この件に関しては、2024 年（令和 6 年）5 月 21 日に福岡県と大川市で締結されたアクセス道路に関する協定書が存在する（当委員会作成資料「アクセス

道路に関する協議経過と結果」参照)。この道路は公益性が高いと判断された道の駅事業のための道路である。公益性が持続する他の用途にこの事業用地を使用する限りにおいて、この協定は存続できると思料する。公益性・公共性の高い事業用地の案を作成し、福岡県と協議を進め、この路線の整備の必要性を改めて主張することが肝要であると考える。

- エ. 以上、当委員会は「大川市公共施設等総合管理計画」のもとで、複数の具体的な検討案を提示すべきであると考える。そしてその検討材料として、上記（３）のイ.（イ）で述べた３つの案、そしてその具体的な事例として（４）のイ.（ア）～（ウ）を掲げた。この事業用地は未だに違反転用の状態であることを鑑みるに、この問題を早くに解決することが求められよう。

開発許可の取得、アクセス道路の設置有無、農業委員会の意志など予見しがたい諸般の現実を直視すれば、②や③の案はさらに相当な時間を要するとも考えられる。その観点からすれば、農業委員会、知事など他者の権限が介在しない又は希薄のため市が主体的に決定しうる農業的土地利用に立つ①案を推奨したい。

当委員会として、大野島に横たわる広大な事業用地について、①案を中心に、市民的利益を最大にすべく、公共性が高く効率的で実効性ある土地利用、そして対外的にも大川の特徴をアピールできる利用に向けての議論が展開されることを切に望むものである。

IV 総括

1. はじめに

当委員会の調査の目的（諮問事項）は、「大川の駅事業の検証及び事業廃止による今後の課題に関すること」である。

まず大川の駅事業の検証についてであるが、これは結局「大川の駅」事業とは一体何だったのかということ进行调查し、その実態を確認することである。当委員会は行政改革の推進という観点から、「大川の駅事業」の実態を明らかにするため一年余にわたり各種資料を渉猟し、調査してここに結論を得たので総括する。

なお、事業廃止による今後の課題については、前記3においてすでに記載したので、ここでは繰り返さない。

2. 諸相の実態

（1）位置の決定及び道の駅の必要性

2015年（平成27年）10月、臨時経営会議において、「道の駅・川の駅を大野島に設置する」という方針決定がされた。

本来ならば、まず複数の候補地を選定した上で、さらに複数の評価項目を設けて、各候補地を詳細かつ複合的に比較検討する必要があった。また、本委員会は道の駅の適地を選定するものではないが、少なくとも大野島は事業用地としての適格性に問題があった。

しかし、上記方針決定に至るまでの間に、庁内で、道の駅の候補地について調査研究の上、十分な検討や議論が重ねられてきたものとはみえず、十分な議論が尽くされないまま、方針決定されたものと指摘せざるを得ない。

また、そもそも、なぜ道の駅をつくるのか、道の駅がなぜ大川市に必要であるのかという根本的な議論もなされてはいなかった。大川市の公共施設整備の抑制傾向に鑑みれば、十分な必要性が認識されて初めて、さらにその必要性を満たす事業内容を検討することになるはずである。道の駅の位置の決定に関し、有明海沿岸道路の存在、大野島がフルインターであること、眺望の良さ等、議会を中心に議論されてきた理由は、道の駅（川の駅）を整備することの相当性を裏付けても、必要性を満たすものでは全くない。「道の駅」を大野島北東端に設置することそのものがいつの間にか目的となってしまっており、どのような目的、背景事情、政策課題の解決のためにそれが必要なのかにつき、議論は展開されていなかった。

（2）上位計画との整合性

各種の政策や施策を企画・計画するうえで、上位の行政計画に整合していることは必要条件であると思料する。総合計画との整合性を図ることによって、当該政

策・施策及び事業の正当性が担保されるのである。

ところが、本事業について、設置の方針を決定した 2015 年（平成 27 年）当時の上位計画とは整合性がなかった。方針決定後に策定された「都市計画マスタープラン」においても、全体構想に記載がなく、地域別構想においてわずかに図示するにとどまっている。「公共施設等総合管理計画」とは明らかに抵触する状態にあったが、同計画との整合性を問う当委員会からの質問に対し、担当課は「それとは別に独立的なプロジェクトとして位置づけられていたと認識していました」と回答しており、「大川の駅」事業は、当時の行政内部で聖域化していたことがうかがわれる。また、第 6 次総合計画前期基本計画には大川の駅についての記載が認められるが、まず位置の決定のみを行って、後から同計画に記載したものと見受けられる。

まず上位計画があり、それに従って下位の政策施策が具体化されていく、という通常のプロセスを経ておらず、「計画行政」の方針に逆行するものであった。

（３）名称変更

市が道の駅を大野島に設置するとの方針を決定した 2015 年（平成 27 年）当時、本事業はあくまでも一般的に想起される道の駅（及び川の駅）を整備するという内容に過ぎなかったと考えられる。

しかし、2019 年（令和元年）頃には、単に事業の名称が「道の駅」から「大川の駅」に変わったというだけでなく、事業方針に「環有明海地域」の一体的な経済浮揚を図ることが加わり、「ものづくり」に視点を当てた産業振興・観光振興拠点へとコンセプトが変化して、「広域的地域振興施設」が加わった。

さらに、2021 年（令和 3 年）策定の全体計画においては、アクセス道路南側に民間事業用地が記載されるに至った。

2015 年当初の単なる道の駅から、事業の内容及び名称が相当程度変更・拡大したことが明らかである。しかしながら、このような名称変更及び事業内容の肥大化によって、そもそも大川の駅が何を目的とし、どのようなことを行おうとしたものかについての輪郭がかすみ、明瞭性を欠くことにもつながったと思料する。市長副市長の発言からも大川の駅の事業内容と名称のミスマッチを危惧していたことが伺える。

「道の駅」から「大川の駅」へ、さらには「大川の駅」（仮称）へと、多彩な事業内容と壮大な事業概念を包み込むには必要な名称変更であったにせよ、この事業内容と名称のミスマッチはこの事業に対する市民の理解と共感を遠ざける要因になったと推量される。

(4) 事業用地

2021 年度（令和 3 年度）の「全体計画」では整備想定区域の敷地面積を約 86,000 m²とし、道の駅部分の南側に、民間施設の誘致等を想定し、民間事業用地が記載されるに至った。2022 年度（令和 4 年度）の「基本計画」では整備区域を二分する形で、道の駅部分約 4.3ha、民間事業用地約 4.3ha とされた。

しかし、特にこの民間事業用地については必要面積の根拠がみあたらない。どのように区域と面積を特定したのか、それを証す資料も証言もない。なお、当該用地は農村産業法を援用して取得する計画であったが、企業の立地意志が一定程度必要であり、着手が見通せない状態であった。

さらに、道の駅部分は土地収用法により、2023 年（令和 5 年）12 月、約 1.4 億円で用地取得が完了し、2024 年（令和 6 年）6 月から地盤改良工事がはじまった。用地取得に関し、土地収用法に定める事業認定を受けたのには二つの理由があり、ひとつは譲渡所得税に関して地権者に特別控除を受けさせることであり、もうひとつは農振除外や農地転用といった農地を農地以外の目的に供するための諸々の手続を省略することにあった。同法による用地取得は、その後の跡地利用につよい制約を残した。その面からもこの手続きは重い禍根をのこしたといえる。

(5) 事業内容

ア. 事業内容

本事業は「道の駅」及び「川の駅」、「広域振興施設」ならびに企業誘致事業を加え、人の賑わいをつくり政策課題と有明海沿岸地域との共同浮揚を目指すものであった。しかし、結果として、道の駅及び川の駅と、広域振興施設は同時開業とはならず、開業時期がズレることとなった。道の駅施設と、広域振興施設を分離開業としたこの対応は、事業の一貫性を欠くものである。また、三つの事業内容と着工時期のズレが入りまじり、複雑な枠組みとなった。市民目線で直ちに理解することは難しい事業になってしまったと指摘せざるを得ない。

さらに市は当初、広域振興施設とアクセス道路の整備に福岡県の事業関与を期待していたが、結論として県がアクセス道路の整備以外に積極的に関与することは無かった。

事業内容そのものにつき、道の駅や川の駅については各計画を経て一定程度具体化されているものの、どのように売り出し、プロデュースしていくのかというイメージ戦略等がつかめない。広域振興施設についてはそもそも機能の具体化に至っていない。民間事業誘致については、農村産業法の適用を受ける予定とされており、民間事業者の参入意向を把握しておくことが重要であるところ、めどが立っていない。

イ. 来客数

当初、利用者数は100万人を上回るとされた。しかしながら、この数字の算出方法については大いに疑問がある。また、100万人という数字については施設規模を設定するために算定したものであり、目標値ではないとの説明がされるなど、不可解な点が多い。

ウ. 経済波及効果

利用者数100万人の場合、投資による経済波及効果は建設部門が98億円、運営部門が15年間累積で119億円、合計で217億円とされた。しかしながら、この試算は前提に事実と異なるところがあり、試算の方法も実態と乖離していることに留意が必要である。

類似の投資事業と相対化して検討した場合、運営部門の経済波及効果についてはスーパー2個分程度の効果に過ぎず、空間生産性、経済合理性の視点から見れば疑問符を付けざるを得ない。

(6) 事業方式

事業の性格に鑑み、初期から民間活力の導入が検討されていた。当初、事業方式として最有力とみられていたのはPFI方式だったが、最終的には行政が資金調達を行うDBO方式で決着した。これは、近隣の荒尾市のPFI事業者公募において参加者表明がなかったことに基づく危機感が影響したものと考えられる。また、方式決定の最終段階でおこなった事業者に対するサウンディング調査等において、より多くの事業者がDBO方式を支持していたと見受けられ、このような民間事業者の意向が反映されたことがうかがわれる。

DBO方式を採用した大川市は、市が資金調達を行う。一方で、運営ノウハウやその蓄積を通じて、実質的に運営面で事業者への依存が生じやすくなり、そのことは市にとって潜在的なリスクとなり得る。

どちらの方式にせよ意志決定において事業者の意見が広く通ったことは、市民利益にかなったかどうか疑わしい。

(7) 事業費

「大川の駅」事業の全容は、中間段階(4)で示した図3のとおりである。公表されている総事業費は約90億円であるが、総事業費から国県の支援額約17億円を除けば、約73億円余が市の負担となる。市の負担が増えれば増えるほど、本来なら他の優先すべき重要政策・施策に割くべき予算が削られるということを意味し、住民サービスの低下を招来しかねない。

さらに、上記の総事業費には未計上の費用と、物価人件費及び金利負担増による費用上昇分が計上されていない。それらを加えると、総事業費は135億円を超える

ものと考えられる。

また、道の駅の整備費が一年余の間に二度も乱高下した。迷走状態の事業費を特段の質疑もなく承認しつづけた市議会の見識がつよく疑われる。

(8) 事業推進主体とステークホルダー

ア. 事業推進主体

とりわけ、「大川の駅」という大きな事業構想を提起した 2019 年（平成 31 年）4 月にわずか 2 名でスタートしたことには疑問を抱かざるを得ない。その一方で、最終的には副市長直轄で課長級二名をふくむ 9 名の陣容となったが、この人員配置は、人口 1000 人当たりの職員数が 6.97 人（令和 5 年度）と少ない当市にとって定員管理上大きな変化であると言わざるを得ない。適時に適切な人員配置ができていたのか、疑問である。

イ. コンサルタント（発注者の主体性）

本件は大川市はじまって以来の大事業であり、全てが未知の領域であったから、難易度の高い業務であって既存の行政的知見での対応は難しかった。業務発注数の多さが行政的力量を超えていたことの証左といえる。

約 20 本にも達する業務委託は、大半が随意契約で交わされている。業務の性格上やむを得ない面があったにせよ、競争原理は部分的にしか働かなかった。また、プロポーザル方式を採用している場合であっても、その応募者数、各社の点数、選定委員の構成などほとんどが明らかにされないままであり、行政の透明性という点から非常に問題である。

ウ. 市民の関与

本事業の最大のステークホルダーは言うまでもなく市民である。本事業について、市民の関心事は立地場所への疑問、複雑な事業の構成とその内容、予見される膨大な事業費の三点に要約できる。これら三点について、早期の段階から市民に対する丁寧な広報と説明こそが求められていたが、事績の限りでは必要な水準に至らなかったと史料する。

V 提言

当行政改革推進委員会は、上記の大川の駅事業に関する検証を経て、次の 1.～4.に記載の通り、今後の大川市政に対し提言する。

1. 透明性・信頼性の高い行政の確立

なぜ道の駅を設置するのか、なぜ設置場所が大野島（北東端）なのか、普通の道の駅から出発したはずがなぜ広域振興施設が加わり、さらに民間事業用地まで準備することになったのか。これを単に計画の進化、深化、具体化などといった言葉で表すのは適切ではない。

当委員会が問題にしているのは、全体計画や基本計画、実施計画の内容如何だけでなく、なぜそのような事業になったのか、という点である。本事業が進行していく中で、どのような調査検討が行われ、どのような議論を経て意思決定が行われたのかという過程（プロセス）の問題である。結論に至る過程が明らかになって初めて市民の理解が得られる。ところがその過程が十分に明らかにはならなかった。道の駅を大野島に設置するという方針決定や、名称変更とこれに伴う事業の肥大化について、そこに至るまでの意思形成の過程に不明瞭な点が多いことは、繰り返し述べた通りである。過程が分からないということは、後からの検証を困難にするということであり、ひいては行政の透明性の確保が不十分ということである。

この過程を証するものが各会議体の議事録である。

ところが、大川市においてはこの議事録の作成が十分とは言えなかった。特に経営会議の議事録が作成保存されていなかったことはきわめて遺憾である。この点については、大川市情報公開審査会の 2024 年（令和 6 年）10 月 28 日付けの答申において、「経営会議のように市の重要な方針を決定する場であるにもかかわらず、議事録などの事跡が残されていない状況では、……市民への説明責任を果たすこともできないし、結論に至るまでの過程が客観的に明確化されないことになる」と指摘した上で「情報公開制度の基本理念である市民の「知る権利」を保証するためにも……文書作成については法第 4 条の基本的な趣旨に則り、可能な限り速やかに公文書管理に係る条例あるいは規程を定めることを切望するものである。」と結んでいる。

その後、令和 7 年に至って大川市文書規定が改正されるに至ったが、引き続き文書の作成や取扱い等については、行政の透明性及び信頼性の確保という観点から極めて重要なものであることを意識して取り組まれない。

透明性の確保は、市民への情報提供と表裏一体である。市民への情報提供は早期段階から行われていたとはいえず、開示される情報が小出しになっており、情報の量及び情報の質、両面から見て必要な水準に達していたとは思われない。計画が一定程度進行し、用地の買収が目になった令和 5 年に至って、ようやく市民への広報がなされはじめるにとど

まった。

確かに 2020 年（令和 2 年）から 2022 年（令和 4 年）ころにかけては、三密を防ぐといったコロナ禍の特殊な状況にあった。その一方で、コロナ禍において様々な技術が発達もした。市報が重要なのは言うまでもないが、市長自ら行う動画でのメッセージ配信や、web を通じたアンケートや住民からの意見募集といった方法はある。また、単に全体計画等を HP にアップするのではなく、簡単で分かりやすい解説のページを作成し、あわせて公開するといった方法も考えられた。のちの「大川の駅ニュース」がこれに相当すると思われるが、大川の駅ニュースの発行は令和 6 年に入ってからであった。

さらに、本事業をめぐってはコンサルタントとの間で多数の業務委託契約を締結しており、一般競争入札や指名競争入札のほか、随意契約、公募型プロポーザル方式もあるが、いずれにせよ、どうしてその契約方式を選択したのか、どうしてその業者を選択したのかという結論に至る理由の開示が不十分である。たとえばプロポーザル方式の場合、何社から提案（応募）があり、各社の点数は何点、審査委員は誰かといったことについて HP 等で公開している自治体は多い。ところが大川市の場合、大川の駅事業に関する業務委託契約において公募型プロポーザル方式を少なくとも三回採用しているが、その審査結果を HP 上で明かにしているのは「「大川の駅」整備民間活力導入検討調査業務委託」のときだけである（受託者パソコン）。しかも結論のみを記載し、応募者数や各社の点数、審査員の詳細については一切明らかにしていない。これではほとんど情報公開の意味をなさないであろう。

結論に至る過程が明らかになって初めて市民の理解が得られる。市民に対する分かりやすい情報提供はその前提となる。ところが大川の駅事業の場合、そのいずれもが欠けており、その結果、市民の不安と不満が募り、最終的には事業がとん挫した。ことほどさように透明性・信頼性の高い行政の確立は、政策・施策の着実な実行において欠かせないものである。

2. 市民参加型の制度設計

本事業が進行していく中で、市民の積極的な参画が認められたのは、全体計画を策定するにあたって行われた検討部会であろう。議事録を読めば、市民から様々な意見が出され、それらは全体計画に取り入れられたと見受けられる。ところが、この検討部会は全体計画策定後も開催の予定があったと見受けられるのに、以降、現実には開催されることはなく、市民の参画が中途半端に終わった可能性がある。市民への情報提供を前提に、さらなる市民の参画や、市民の意見をより積極的に検討する場があれば、あるいは大川の駅事業も今とは異なる局面に至っていた可能性があるのではないかと思料する。

政策形成について市民参加型の制度設計の重要性は言うまでもない。

具体的な市民参加型の制度設計として、従来からの広聴すなわちパブリックコメントやタウンミーティング、市長への手紙等について、より積極的かつ実質的に運用されるよう

に求める。加えて、場面に応じて、市民会議（ミニ・パブリクス）の設置を検討された
い。

市民会議（ミニ・パブリクス）とは、人口構成を反映するように、無作為（くじ引き）
に抽出した少人数の市民によって構成される会議体で、専門家による正確な情報提供等の
サポートを受けつつ、政策課題について熟議検討するというものである。そして、市民会
議での政策課題についての検討結果を議会や委員会に提言することで、議会や委員会での
審議を活発化させるなどの効果が期待される。但し、市民会議の提言が諮問的なものと
どまるか拘束的なものとするかについては、さらなる検討の必要があろう。

3. 行政の定員管理の適正化（主として計画行政の考えから）

現在、多くの自治体において総合計画が定められている。市民参加の上で計画を立て、
今後のまちのあるべき姿を示し、それに従って行政を運営することを市民に約束している
といえる。このような計画に従って行政を運営することを計画行政と呼ぶ。

ではなぜこの計画や計画行政が重要かといえば、将来像を描くことによって限られた資源
（リソース。主として財源）の中で、効率的かつ一貫した行政を行うことが可能となり、
また自治体職員だけでなく市民の予測可能性を担保することが可能となるからである。こ
の資源（リソース）とは、単に市の予算を指すだけではない。現実に行政を運営する自治
体職員（マンパワー）や、各政策施策に割くことのできる時間そのものも含めて考えるべ
きである。

ところが大川市はこの計画行政をないがしろにしているように見受けられる。すでに指
摘した通り、本事業は「公共施設等総合管理計画」とは明らかに抵触する状態にあった
が、同計画との整合性を問う当委員会からの質問に対し、担当課は「それとは別に独立的
なプロジェクトとして位置づけられていたと認識していました」と回答しており、「大川の
駅」事業は、当時の行政内部で聖域化していたことがうかがわれる。上位計画との整合性
が十分に図られていない状態で、大川の駅事業を強力に推進すべき必要性や相当性が検討
されたのか不明である。

本来、大川の駅事業のほかに、上位計画に基づいてあらかじめ計画されていた政策施策
があったはずである。ところが限られた資源を、聖域化された大川の駅事業に集中して投
入した結果、本来の計画にしたがった行政が実施されなかった可能性がある。ひいては市
民サービスの低下を招きかねない状態にあった。

人口1000人当たりの職員数が6.97人（令和5年度）と少ない本市にとっては、自治体
職員の適切な配置は円滑な行政運営において欠かすことができない。そして定員管理の適
正化すなわち適切な人員配置を行うためには、業務の棚卸しを行って行政需要の質・量を
把握した上で、定員管理計画を策定すべきであると考え（現在大川市においては定員管
理計画に相当する計画は存在しないようである）。上位計画はもちろん、下位の政策・施
策との整合性をもった定員管理計画を策定・実施することによって、真に行政需要と合致

した適切な人員配置が可能となると考えられるからである。

計画行政の考え方は、予算だけでなく定員管理の適正化においても重要である。

4. 熟議民主主義の推進（二元代表制の機能回復）

少なくとも大川の駅事業に関して、二元代表制の機能がほとんど喪失していたと見受けられることはすでに指摘した通りである。

もちろん、現代の民主主義において、議会と行政が一定程度協働することは実態として否定されるものではなく、与党的会派が首長を支持する形で予算・条例の大半が円滑に可決される例は多い。しかしながら、こと大川の駅事業に限って言えば、議会と行政の役割の区別が失われ、一部の議員と行政との間で同志的關係が形成されていたように見受けられる。若手や経験の浅い議員、あるいは反対派の議員に対し、専門知や情報の非対称性（議員と行政とは所与の情報量に差がある）を前提とした排他的かつ権威主義的な政策決定が常態化していたともいえる。結果として、これだけの大事業であるにもかかわらず、議会は行政に対しチェック機能を喪失したままであった。

なぜそのような状態に陥ったかの理由については、予算・条例の円滑な可決を目指すあまり、議会での議論を経て合意を取り付けるというプロセスそのものの軽視が挙げられるであろう。そして議論に欠かせないのは、その前提となる情報の開示や分かりやすい説明である。行政が議会への説明責任を果たした上で、個別具体的な議案についての熟議を経なければ、再び大川の駅事業と同じ陥穽に陥るであろう。

熟議を推進する手法としては、先にあげた市民会議、福祉やまちづくりなど各テーマごとに継続的に議論を展開する場として常設の市民委員会の設置、市民参加型予算制度の確立などが考えられよう。真摯な研究に期待するものである。

VI おわりに

今回の検証委員会の役割は、直截的にいえば、約 10 年間に及ぶ「大川の駅」プロジェクトが、「市民の支持を得られなかったのはなぜか？」を問う作業だった。本事業について市民の理解を得るには、本来的に、市民と議会との丁寧な対話、市民への広報・広聴と誠実な説明でしかあり得なかった。情報の小出しを避け、主権者の力量を信じ、肝胆相照らして向き合えば、あるいは事の成就を得たかもしれない。

肥前国平戸藩第九代藩主の松浦静山公の箴言（しんげん：格言）に「勝ちに不思議の勝ちあり、負けに不思議の負けなし」があるように、われわれの検証作業は、事例を事実に基づいて丹念に調査、分析し、失敗した原因を多角的に究明することだった。民意を得られなかった諸要因は本編各稿にて詳述したが、総括においては改めてその課題を示し、今後の方向性を示した。指摘した諸点は行政全般に通底し敷衍しうるものを含むと信ずる。今後の市政の展開において一顧を得れば幸いである。

大切なのは、貴重な教訓から私たちが「次の失敗」をどれほど上手く避けることができるか、具体策を引き出すことではないか、と思料する。本答申では上記提言のとおり将来のイノベーション（革新）を成し遂げる方法にも言及している。

人口減少時代にあって、無理に人口の維持・拡大を目指すのではなく、適切な公・民・協働（公共私）の役割分担により、公共領域を担っていく自治体経営改革をいっそう進めるべきである。「小さくとも輝けるまち、市民幸福度が高い自治体」を目指しての努力が求められる。次の世代の意思と力量に期待する。

以上