

# 都市公園における Park-PFI 等官民連携事業の進め方についての研究

前都市研究センター主任研究員  
(現まちづくり支援部課長(官民連携))  
宇隨幸雄

## 1. はじめに

都市公園は、道路、河川等と並び公物<sup>1</sup>として位置づけられ、供用開始、設置管理、使用、廃止等について適正に管理することが求められる公共施設である。都市公園は昭和 31 年に都市公園法（昭和 31 年法律第 79 号）（以下「都市公園法」又は「法」という）が制定されているが、道路、河川と異なり都市公園はもともと第三者の公園施設の設置管理許可（5 条許可）が認められ、当初から民間参入が比較的容易な制度であった。

近年、これに加え、指定管理者制度の導入、PFI 法<sup>2</sup>にもとづく PFI、公園施設の第三者の設置管理許可の要件の緩和とともに、平成 29 年の法改正により、都市公園に民間の優良な投資を誘導し都市公園の質の向上を図ることを目的にした公募設置管

理制度（Park-PFI）の導入のほか、保育所等も占有物件として認められることになった。（本稿ではこれらに基づく施設の設置管理の手法に基づく事業を官民連携事業と呼ぶ<sup>3</sup>ことにする。）

また、日本政策投資銀行（DBJ）が行ったアンケート調査<sup>4</sup>によれば、地域の強み（地域の事業者・人材のノウハウ・活力）を活かせる PFI/PPP<sup>5</sup>事業として、地域交流施設や都市公園を上げる地方公共団体・民間企業・地域金融機関が多い。

これらの手法やニーズを踏まえ、今後の都市公園における様々な取組は、少子高齢化や公園施設の長寿命化等社会・経済情勢の大きな変化の流れの中で、都市公園のマネジメント（パークマネジメント）だけではなく、特に都市の中心や近郊に所在する都市公園についてはエリアマネジメント<sup>6</sup>活動の促進の視点から、都市公園を都市やエ

<sup>1</sup> 国又は地方公共団体等の行政主体により、直接、公の目的に供用される有体物をいう。行政主体の公用開始行為によって成立し、公用廃止行為によって消滅する。私権の行使が制限され、公物管理権が認められる。一般使用、許可使用等公物の使用関係も法令で整理されている。出典；法律学小辞典 [第 5 版]

<sup>2</sup> 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成 11 年法律第 117 号）。

<sup>3</sup> 公民連携事業と呼ばれることもあるが、本研究では統一して官民連携事業と呼ぶこととする。

<sup>4</sup> 令和 2 年 2 月 PFI 法施行 20 周年を節目に、地方公共団体、民間及び地域金融機関に対し、地域活性化や課題解決に資する取組、新たな官民連携に関する考え等を把握することを目的に行ったアン

ケート調査。

<sup>5</sup> PFI・・・Private Finance Initiative の略。公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することで、効率化やサービスの向上を図る公共事業の手法。（PFI 法に基づくもの）

PPP・・・Public Private Partnership の略。公共サービスの提供に民間が参画する手法を幅広く捉えた概念で、民間資本や民間のノウハウを活用し、効率化や公共サービスの向上を目指すもの。

<sup>6</sup> 地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取組み（平成 20 年 国土交通省）。内閣官房及び内閣府からは「特定のエリアを単位に、民間が主体となって、まちづくりや地域経営

リアの価値を高めるまちづくりのツールとして活用し都市経営課題の解決につなげる、にぎわいをもたらす公共空間として都市公園を使いこなす、といった視点が重要と考える。

本研究は、このような視点から、これまでの都市公園法に基づく都市公園における官民連携の手法を概観し、都市公園における官民連携事業の事例を研究する。その上で官民連携事業として注目される Park-PFI を念頭において、今後都市公園における官民連携事業をさらに進めるための課題や期待される点を整理するものである。また、指定管理者制度、保育所等の占用許可についても触れることとする。

本稿の内容・意見は、筆者個人に属する。

## 目次

### 1. はじめに

### 2. 都市公園における官民連携の手法

#### (1) 都市公園法制定前

#### (2) 都市公園法の概要

#### (3) 設置管理の特例

##### 1) 指定管理者制度

##### 2) 設置管理許可

##### 3) PFI 法による PFI

##### 4) 公募設置管理制度 (Park-PFI)

#### (4) 都市公園の占用

### 3. 事例研究

#### (1) 指定管理者制度

西東京市～官民連携で大小 53 公園を一括指定管理

北九州市～自主事業 夜間小倉城の天守閣で 5G×北九州を議論

#### (2) 設置管理許可・Park-PFI

恵庭市～都市公園に宿泊施設・Park-PFI

盛岡市～都市経営課題の解決 公衆トイレ Park-PFI 収支比較

盛岡市～芝生広場の管理を指定管理者から Park-PFI へ 収支比較

仙台市～東日本大震災からの復興 公園に水族館 民都まち再生出資 設置管理許可

沼津市～泊まれる公園 民都マネジメント型まちづくりファンド 設置管理許可

熊本市～熊本城下に飲食物販施設 設置管理許可 民都まち再生出資 PFI で歴史文化施設

#### (3) 占用許可

江東区～認可保育園の設置「致し方ない」

### 4. 考察

(1) 官側の戦略的なマネジメント計画と民側の理解 ビジョンの共有

(2) パブリックマインド・経営感覚をもった、民間事業者・行政職員の育成

(3) 協会の活用等による公園利活用の意見交換

(4) 民間事業者の投資環境の整備

(5) 民間事業者へのサウンディング

(6) 指定管理者の自主事業の積極展開によ

---

(マネジメント)を積極的に行おうという取組み(平成 28 年 まち・ひと・しごと創生本部)」と

定義している。

る収益の確保  
 (7) 都市公園への保育所等の設置は関係者が一体となって取り組む

5. おわりに

## 2. 都市公園における官民連携の手法

都市公園法は、道路法、河川法等の公物法と比べ、もともと民間主体が公園施設を設置管理することを許容している。例えば、道路法は道路の占用の許可(32条)、河川法は河川区域内の土地の占用の許可(24条)、工作物の新築等の許可(26条)等のように、道路においても河川においても管理者以外の者が設置するものは公物の効用を減じるものという観点から占用許可としているが、都市公園は、都市公園の占用許可(6条)とは別に、公園管理者以外の者の公園施設を設置管理許可(5条)があり、公園管理者以外の者が都市公園の効用を全うする公園施設を設置管理することはあり得るものとしている。

これに加え、平成11年のPFI法の成立、平成15年の地方自治法の改正により、PFIによる公園施設の設定管理や、民間事業者が指定管理者となって都市公園や公園施設を管理する事例も増加している。さらに、平成29年の都市公園法改正により、園路、広場等の公園施設(特定公園施設)の整備を一体的に行うことを条件に、設置管理許可の特例を認める公募設置管理制度が創設され、さらには都市公園の占用が公衆の利用に著しい支障を及ぼさず、かつ合理的な土地利用の促進を図るため、特に必要な場合には通所のみで利用される保育所、老人福祉関

係施設も占用物件として認められ、これらを活用した公園施設等の整備が全国で進められている(図表1)。

以下これらについて概要を述べる。

図表1 都市公園の制度改正のイメージ

	法制定時	制度改正
都市公園	官 設置管理	プラス 民 ← 指定管理者の追加
公園施設 都市公園の効用を全うするもの	官 設置管理	プラス 民
	民 設置管理許可	プラス 民 ← PFIの追加 プラス 民 ← P-PFIの追加
占用物件 公園施設以外	民 占用許可	← 保育所等の追加

(注)筆者作成

### (1) 都市公園法制定前

近代都市公園制度は、明治6年(1873年)の太政官布達に端を発する。これによれば、明治政府は「万人偕楽ノ地」で由緒遠隔のある景勝地、名所地又は著名人の旧跡等の「群衆遊覧ノ場所」を「公園」にするために、各府県で場所を選択し調査・届出を行うことを発しており、この中には公園近くの茶店なども含まれていた。都市公園には当初から民間事業者が存在していたのである。

明治36年に開設された日比谷公園においても、公園開設当初から日比谷松本楼などの民間施設が存在していた(図表2)。

図表 2 日比谷公園 松本楼



出典；筆者撮影

太政官布達は我が国における近代的な公園制度のさきがけをなすものであったが、公園設置の法的根拠を提供したにとどまり、その管理についてはなんらの基準を示すものではなかった。

## (2) 都市公園法の概要

都市公園法は昭和 31 年に制定され、それ以降社会経済情勢の変化に応じて改正されている。以下が概要である。

### 1) 総則

法の目的は、都市公園の設置管理に関する基準等を定めて都市公園の健全な発達を図りもって公共の福祉の増進に資することとしている。(法 1 条)

定義規定として、「都市公園」は、都市計画施設である公園又は緑地で地方公共団体又は国が設置するもの、「公園施設」は、園路広場、植栽等の修景施設、ぶらんこ等の遊戯施設、野球場等の運動施設、植物園等の教養施設、飲食店等の便益施設、管理事務所等の管理施設等で、「都市公園の効用を全うする」ための施設をいうものとされている。(法 2 条)

### 2) 都市公園の設置管理

都市公園は、当該公園を管理することとなる者が供用開始に当たり、公園区域等を公告することにより設置される。(法 2 条の 2)

都市公園の管理は、地方公共団体の設置に係る都市公園にあっては当該地方公共団体が行い、国の設置に係る都市公園にあっては国土交通大臣が行うこととされている。(法 2 条の 3)

都市公園の設置基準・管理基準は、地方公共団体の場合、政令で定める技術的基準を参酌して条例で定める基準に適合するように行うものとされ、公園施設の設置基準である建蔽(ペイ)率(一の都市公園に公園施設として設けられる建築物の建築面積の総計の当該都市公園の敷地面積に対する割合)は 100 分の 2 を参酌して条例で定める割合を超えてはならないとされている。(法 3~4 条)

公園管理者以外の者(第三者)の公園施設の設置管理、都市公園の占用(許可)は下記(3)で述べる。(法 5~6 条)

都市公園における行為の禁止等の規定(都市公園における汚損の禁止、物品販売、集会利用の許可等)は、地方公共団体の条例で定められる。(国の設置の場合は法 11~12 条)

### 3) その他

費用負担についての規定や、都市公園の区域をみだりに廃止してはならないとする都市公園の保存、都市公園台帳、都市公園の利用者の利便の向上を図るための協議会の規定がある。また、一定の場合都

市公園の区域を空間又は地下に定めることができる立体都市公園、違法行為をした者に対する監督処分、都市公園を構成する土地物件について私権を行使することができないとした私権制限、雑則・罰則を定めた規定がある。

### (3) 設置管理の特例

都市公園は地方公共団体等が設置管理を行うのが原則であるが、以下の制度により、民間事業者が公園施設を設置し、又は民間事業者が都市公園の区域や公園施設を管理すること等が可能となっている。

#### 1) 指定管理者制度

平成 15 年に地方自治法の改正による公の施設の管理に係る制度。地方公共団体の指定する者(指定管理者)に公の施設である都市公園の管理を行わせるものである。これまで公の施設(公園、スポーツ施設、図書館等々)は、地方公共団体の出資法人、公共団体、公共的団体に限って地方公共団体より管理を委託されていたが(管理委託制度)、この改正により管理委託制度は廃止され、これらの団体に加えて幅広く民間事業者を含んだ指定管理者が管理を代行することができるようになった。

都市公園における指定管理者の取扱は、国土交通省の通知で、公園管理者は、都市公園全体又は区域の一部について、都市公園法第 5 条 2 項の許可を要することなく、指定管理者に管理を行わせることができることとされた。ただし、その場合の管理の範囲は、占用許可、監督処分以外の事務(行為の

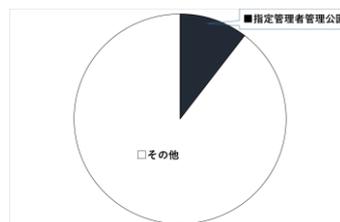
許可、利用料金の収受、清掃、巡回等)で、都市公園条例に明確に定めるものでなければならぬと整理されている。

都市公園における指定管理者制度の活用は、包括的な業務実施による住民サービスの質の向上と行政の経費節減がメリットとして挙げられる。指定管理者は、施設の使用に係る許可を与えられるとともに、管理を行う公の施設の利用料金を自らの収入として収受することができる。都市公園における指定管理者の指定期間は 5 年程度のもが多い。

全国の都市公園(約 10 万 8 千箇所)のうち、指定管理者が管理している都市公園数は約 1 万 3 千箇所(全体の約 12%)である(図表 3)。また、そのうち民間事業者等が指定管理者となっている都市公園数は約 5.6 千箇所(全体の約 44%)である(平成 29 年 3 月 31 日現在)(図表 4)。

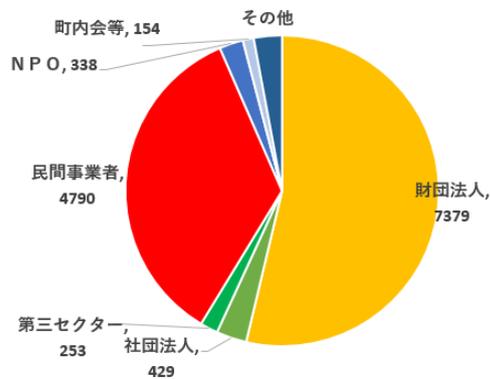
地方公共団体の職員が減少する中で、民間事業者や NPO 等が行政と地域住民の間に入り、地域住民とともに都市公園の利活用を進める、都市公園を使いこなすということは、エリアマネジメント活動を促進する視点からも有意義であると考えられる。

図表 3 全国の都市公園のうち、指定管理者が管理している都市公園数(全体の約 12%)



出典；国土交通省資料

図表 4 指定管理者の管理する公園のうち指定管理者の内訳



出典；国土交通省資料

## 2) 設置管理許可

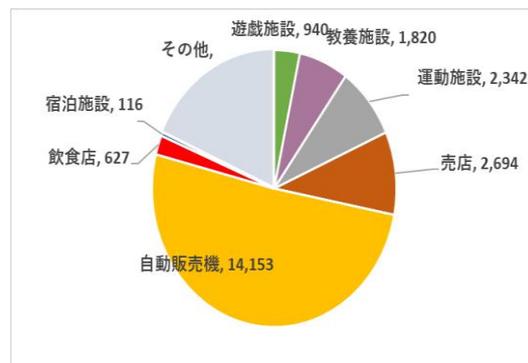
設置管理許可は、法第 5 条に基づき、公園管理者が、公園管理者以外の者に公園施設の設置管理を許可できる制度である。施設の設置管理を申請する者は民間事業者に限らず、町内会等多様な主体が想定されている。平成 16 年の法改正により、従前の「公園管理者以外の者が設け、又は管理することが不適當又は困難であると認められる」場合のみならず、「公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資すると認められる」場合にも許可を受けて設置管理を行うことができるようになり、民間事業者や地域住民の公園施設の設置をより可能にしている。

設置管理許可の期間は 10 年を超えることができないが、更新は可能である。

設置管理許可を受け都市公園に設置されている施設は、自動販売機(約半数)や売店、飲食店等の便益施設の他、教養施設や運動

施設、便益施設等がある(図表 5)。設置管理許可は、民間事業者が公園管理者に対して条例で定める事項を記載した申請書を提出し、許可を得る必要がある。後に述べる Park-PFI と異なり、必ずしも公募を前提としていない。

図表 5 設置管理許可に係る公園施設の内訳



出典；国土交通省資料より筆者作成

## 3) PFI 法に基づく PFI

PFI (Private Finance Initiative) は、PFI 法により民間事業者を選定し、民間資金等を活用し、公園施設の整備・運営維持管理を民間事業者を実施させる手法である。<sup>7</sup>

PFI を導入することにより、これまで公共施設等の整備等に当たって、公共が設計、建設及び施設の運営維持管理を別々に発注し、住民等へのサービスを提供していたものを、民間事業者に包括的に発注し、直接住民等へサービスを提供させることで、サービスの低廉化、質の向上を達成することが期待される。

都市公園における PFI は、主にプールや

<sup>7</sup> PFI には、公共施設の所有権を国や地方公共団体に残したまま公共施設等の運営を行う権利を付

与する手法(コンセッション方式)もあるが、本研究では省略した。

体育館等の大規模施設で活用されている。事業費回収方式で言えば、競技場のように収益性の低い事業はいわゆるサービス購入型が採用されることが比較的多く、また水族館のように収益性が高い事業は独立採算型が採用される傾向にある。両者を合わせた混合型もある。事業の契約期間は長期に渡るものが多い。

なお、平成 29 年の都市公園法改正により、長期的な事業運営を安定して行うことができるよう、PFI 法に基づく PFI の設置管理許可期間を最大 30 年まで延伸できる措置を講じている（法第 5 条第 4 項）。PFI により公園施設を整備する場合の設置管理許可の期間を PFI の契約期間にあわせて延伸することで、事業者の長期的事業運営を確保し、より多くの民間事業者の参入を促進しようとするものである。

PFI で重要な概念は、行政の支出額に対してもっとも価値の高い行政サービスを提供するという考え方、いわゆる VFM<sup>8</sup>である。PFI 導入前と導入後のサービスと費用を比較することにより導き出される。例えば、尼崎の森中央緑地スポーツ健康増進施設整備事業の場合、県が直接事業を実施する場合の財

政支出と比較したところ、現在価値換算で 21.4%の削減が期待できるとされた（図表 6）。

図表 6 尼崎の森中央緑地スポーツ健康増進施設整備事業



出典；兵庫県資料

都市公園における PFI は、図表 7 のようにさまざまな形式で PFI 事業が進められているが<sup>9</sup>、社会教育施設や下水道施設など他施設に比べ実施事例は比較的少ない<sup>10</sup>。

PFI と次の Park-PFI は、いずれも民間の資金、ノウハウ等を活用して公共施設の整備等を行う手法であるが、想定する事業内容に応じ、それぞれの手法を適宜選択することが望ましいとされる。

<sup>8</sup> 行政の支出額に対してもっとも価値の高い行政サービスを提供するという考え方。PFI 導入前と導入後のサービスと費用を比較することにより導き出されるものとしている。

<sup>9</sup> 表中「事業方式」の説明

- ・ BT0 (Build Transfer and Operate) 方式 民間事業者が施設を建設し、施設完成直後に公共に所有権を移転し、民間事業者が維持管理及び運営を行う方式。
- ・ BOT (Build Operate and Transfer) 方式 民間事業者が施設を建設し、維持管理・運営し、事業終了後に公共に施設所有権を移転する方

式。

- ・ B00 (Build Operate and Own) 方式 民間事業者が施設を建設し、維持管理及び運営をするが、公共への所有権移転は行わない方式。
  - ・ R0 (Rehabilitate Operate) 方式 民間事業者が自ら資金を調達し、既存の施設を改修・補修し、管理・運営を行う方式。
- <sup>10</sup> 法律に基づく事業者の選定手続に相当の時間と費用を要すること、公園事業における VFM の算出が難しい等の課題があるとされている（舟引(2018)）。

図表7 都市公園における主なPFIの実績

	公園名	事業主体	事業名	PFI対象施設	開始年度	事業方式	運営機関
1	湘南海岸公園	神奈川県	海洋総合文化ゾーン体験学習施設等特定事業	○体験学習施設 ○水族館	H14	BTO BOO	30年
2	長井海の手公園	横須賀市	長井海の手公園整備事業	○青空市場、売店等 ○管理事務所、デッキ	H15	BOT BTO	10年
3	観音崎公園	指宿市	指宿地域交流施設整備等事業	○都市公園○道の駅 ○地域交流施設	H15	BTO	15年
4	尼崎の森中央緑地	兵庫県	尼崎の森中央緑地スポーツ健康増進施設整備事業	○プール ○健康増進施設	H15	BTO	17年
5	噴火湾パノラマパーク	北海道	道立噴火湾パノラマパークビジターセンター等整備運営事業	○ビジターセンター ○オートキャンプ場	H16	BOT BTO	25年
6	錦糸公園	墨田区	墨田区総合体育館建設等事業	○総合体育館 ○テニスコート	H18	BTO	20年
7	鴨池公園	鹿児島県	鹿児島市新鴨池公園水泳プール整備・運営事業	○プール	H20	BTO	15年
8	二ツ橋公園	横浜市	横浜市瀬谷区総合庁舎及び二ツ橋公園整備事業	○区総合庁舎 ○公園	H20	BTO	16年
9	布引公園	神戸市	新神戸ロープウェイ再整備等事業	○ロープウェイ、駅舎	H21	RO	16年
10	なぐわし公園	川崎市	川崎市なぐわし公園温水利用型健康運動施設等整備運営事業	○温水利用型健康運動施設	H22	BTO	15年
11	まほろば健康パーク	奈良県	新県営プール施設等整備運営事業	○健康増進施設等	H23	BTO	15年
12	海の中道海浜公園	国土交通省	海洋生態科学館改修・運営事業	○水族館	H25	RO	22年
13	柳島スポーツ公園	茅ヶ崎市	(仮称)柳島スポーツ公園整備事業	○総合競技場等	H26	BTO	22年
14	神栖中央公園	神栖市	防災アリーナ整備運営事業	○体育館 防災施設	H26	BTO	15年
15	(仮称)お茶と宇治のまち歴史公園	宇治市	(仮称)お茶と宇治のまち歴史公園整備運営事業	○公園施設 ○観光交流センター	H27	BTO	15年
16	栃木総合運動公園	栃木	総合スポーツゾーン東エリア整備運営事業	○スポーツ施設	H27	BTO	15年
17	海の中道海浜公園	国土交通省	研修宿泊施設等管理運営事業	○研修宿泊者	H28	RO	22年
18	原山公園	堺市	原山公園再整備運営事業	○屋外プール等施設 ○屋内施設	H28	BTO	20年
19	常陸海浜公園	国土交通省	常陸海浜公園プレジャーガーデンエリア改修・設置管理運営事業	○避難施設、飲食、物販施設等	H30	RO BOO	21年
20	新青森総合運動公園	青森市	新青森総合運動公園新水泳場等整備運営事業	○水泳場	H30	BTO	15年
21	須崎公園	福岡市	福岡市総合文化施設整備及び須崎公園性整備事業	○都市公園、文化ホール(公園区域外)	H30	BTO	15年
22	香芝市スポーツ公園	香芝市	香芝市スポーツ公園プール施設整備運営事業	○屋内・屋外プール等	H30	BTO	未定

出典；国土交通省資料より筆者作成

#### 4) 公募設置管理制度 (Park-PFI)

公募設置管理制度 (Park-PFI) は、飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公募対象公園施設の設置と、当該施設から生ずる収益を活用してその周辺の園路、広場等の一般の公園利用者が利用できる

特定公園施設の整備・改修等を一体的に行う者を公募により選定する制度である。

図表 8 Park-PFI のイメージ



出典；国土交通省資料

Park-PFI の一般的な事業スキームは以下のとおりである。

民間事業者は、公園管理者が公示した公募設置等指針に基づき、公募設置等計画を提出し、選定された後、公園管理者から計画に係る認定を受ける。その後、民間事業者(設置等予定者)と公園管理者との間で、認定された公募設置等計画に基づき、施設の管理運営を含めた事業全体に係る条件等を規定した協定を締結する。

民間事業者は、公募設置等計画及び基本協定等に基づき、公募対象公園施設及び特定公園施設を一体で整備する。公園管理者は、公募設置等指針において特定公園施設の整備費を負担する旨を記載した場合にあっては、公募設置等計画において民間事業者から提案された負担額を特定公園施設の引渡しを受ける対価として民間事業者に支払う。民間事業者は、利用者に対してサービスを提供し、当該サービスの対価を得る。

公募設置等指針の策定前には、後の考察でも述べるが、民間事業者から必要となる意見を募集するいわゆるマーケットサウン

ディングを実施することが望ましい。その際、地方公共団体が民間事業者と直接対話をすることは、地方公共団体の民間活力の導入に向けた意欲や、事業実施に当たっての課題等への民間事業者の理解が深まり、有効な提案を促す上で意義が大きいと言える。

#### Park-PFI における特例措置

Park-PFI は、公募対象公園施設から生ずる収益の見込み等に基づいて特定公園施設の整備を求めるという特徴を有することから、民間事業者が公募対象公園施設を都市公園に設置し、運営しやすくするため以下のような特例措置が設けられている。

##### ① 設置管理許可の期間

法第 5 条の設置管理許可は許可の期間を最長 10 年としているが、Park-PFI の場合、長期的な事業運営を担保し、事業者による優良な投資を積極的に誘導するため、認定された公募設置等計画の有効期間を上限 20 年の範囲で設置管理許可を与えることとしている。民間事業者が投資を回収するという観点からは 10 年は短い場合が多く、参入障壁となっているという指摘を考慮したものである。

##### ② 建蔽率

法第 4 条では、都市公園が都市の貴重なオープンスペースであることに鑑み、公園施設の建蔽率は 2% を参酌して条例で定める割合を超えてはならないとされ、民間事業者が設置、運営する飲食店、売店等の便益施設はこの範囲で都市公園に設置することとなっている。

Park-PFI においては、民間事業者の公募への参入意欲を高めるとともに、大規模

な都市公園以外でも当該制度を活用できるようにする趣旨から、便益施設等であって、当該施設から生ずる収益を特定公園施設の建設に要する費用に充てることができるものと認められるもの(公募対象公園施設)について、10%を参酌して条例で定める範囲を限度として建蔽率を上乗せすることができる。

なお、教養・文化施設で景観法に基づき指定された建築物、屋根付き広場等高い開放性を有する建築物等は別途さらに特例がある。実際に各地方公共団体が管理する都市公園における建蔽率は、法が定める建蔽率を参酌して条例で定める割合となることに注意が必要である。

### ③ 占用物件の特例

Park-PFIにおいては、法令で列挙されている占用物件のほか、事業者が認定公募設置等計画に基づき設置する自転車駐車場、地域における催物に関する情報を提供するための看板、広告塔については、占用許可の対象となる。占用許可一般については以下(4)で述べる。

図表9は昨年度までの地方公共団体が設置した都市公園におけるPark-PFIの実績42件である。

これをみれば、Park-PFIは、大規模な都市公園で行われるものが多いが小規模な公園でも行われている。都市公園の位置は都市の中心部や近郊が多いが、郊外の公園

でも行われている。なお、Park-PFIを進める市区は、国土交通省が進める「ウォーカーブル推進都市」<sup>11</sup>に賛同する市区が多い。

また、各公募設置等指針における公募対象公園施設は、郊外の都市公園にあつてはホテルやアスレチック・アウトドア施設等、都市中心部や近郊の公園にあつては、カフェ・レストラン、ギャラリー、コミュニティ交流施設、宿泊施設等が多い。

設置等予定者については、地元企業や全国規模の民間事業者の単独で行うケースもあるが、全国的な民間事業者が地元の建設業者などとグループを構成するケースも多い。

特徴的なものとしては、大通り等他の公共資産や図書館との連携、駐車場の指定管理者との同時募集のケースのほか、高齢者・身体障害者スタッフの採用、保育施設の(占用許可による)整備等を同時に行うケース等もあった。

なお後にも触れるが、42件の中には、公募等設置等指針の公開前に民間事業者からサウンディングをどのように行い、どのような質問が出たのか明らかでないもの、公募等設置指針を情報公開の期限が終了したとして現在公開していないもの、事業者選定の際の評価基準が明らかでなく、また審査の公表を含めて公開していないもの、等が散見された。

<sup>11</sup> 国土交通省が進める「居心地が良く歩きたくなるまちなか」の形成を目指し、国内外の先進事例などの情報共有や、政策づくりに向けた国と地方

とのプラットフォームに参加し、ウォーカーブルなまちづくりを共に推進する都市。

図表9 Park-PFIの実績

令和2年3月31日現在

	公園名	規模	位置	公園管理者	ウォークアップ都市	指針策定年月	公募対象公園施設	開設	設置等予定者	地元企業	備考
1	勝山公園	大規模	中心部	北九州市	○	平成29年7月	カフェ	済	有限会社クリーンズ(コメダ咖啡のフランチャイズ)	有	
2	造幣局跡地防災公園	小規模	中心部	豊島区	○	平成29年9月	カフェ、KOTO-PORT		日比谷アメニス・都市計画研究所・株木建設・NTT都市開発ビルサービスコンソーシアム	有	防災公園整備・管理運営事業は都市再生機構と共同実施
3	久屋大通公園	大規模	中心部	名古屋市	○	平成29年10月	物販・飲食・サービス業等		代表構成団体 三井不動産	有	事業提案に対する「適切な審査体制の構築」「評価項目・評価基準・配点の提示」「審査結果の公表」
4	平成記念公園	大規模	郊外	岐阜県		平成29年7月	便益施設、休養施設、遊戯施設	済	積水ハウス		
5	天神中央公園	小規模	中心部	福岡県		平成30年5月	便益施設、休養施設、遊戯施設	済	代表構成団体 JR西日本	有	
6	木伏(きつぶし)緑地	小規模	中心部	盛岡市	○	平成30年6月	飲食店等の設置	済	ゼロイチキョウ合同会社	有	・評価項目に周辺に新たな民間投資を誘導できる可能性があるかを記載 ・事業提案者であることを評価
7	榴岡(つづじがおか)公園	大規模	中心部	仙台市	○	平成30年6月	飲食等の便益施設等		未定(選定事業者から辞退の申出あり)		改めてサウンディングを行い、来年度公募設置等指針を再提示する方向
8	漁川(いざりかわ)河川緑地	大規模	近郊	恵庭市	○	平成30年6月	宿泊施設		積水ハウス		令和4年夏の全国都市緑化フェアを招致予定
9	新宿中央公園	中規模	中心部	新宿区	○	平成30年9月	レストラン・カフェ・パークスポーツクラブ		新都市ライフホールディングス		
10	別府公園	大規模	中心部	別府市	○	平成30年10月	便益施設	済	スターバックスコーヒー ジャパン		
11	加治屋まちの杜公園	小規模	中心部	鹿児島市		平成30年10月	飲食・物販施設、駐車場		グッドフェローズデザイン	有	公的不動産(市立病院跡地)を活用した都市公園
12	敷島公園	大規模	郊外	群馬県		平成30年11月	カフェ	済	スターバックスコーヒー ジャパン		
13	横浜動物の森公園	大規模	郊外	横浜市	○	平成30年11月	アスレチック施設、キャンプ体験施設等	済	有限会社バシフィックネットワーク		
14	本町公園	小規模	中心部	和歌山市	○	平成30年11月	売店、飲食店等		紀州まちづくり舎	有	地下駐車場と一体公募
15	盛岡城跡公園	中規模	近郊	盛岡市	○	平成30年11月	カフェ、ショップ、ギャラリー		株式会社ミナ(設計:藤森照信東京大学名誉教授)		高齢者スタッフ、障がい者スタッフも雇用
16	大蓮(おおはず)公園	大規模	中心部	堺市	○	平成30年11月	カフェ・ルーフトップバーベキュー施設・私立図書館・コミュニティ支援拠点、キャンプサイト等		代表法人 南海不動産	有	
17	大宮交通公園	小規模	近郊	京都市	○	平成30年12月	店舗・飲食等の賑わい創出に資する施設、自動運転の体験等のアトラクションの提案		代表法人 大和リース		行政が保有する基礎的データ(通行量、地下埋設物等)の提示
18	大津駅前公園	小規模	中心部	大津市	○	平成30年12月	カフェ、マルシェの開催		代表構成団体 まちづくり大津	有	大津駅前公園と一体的に活用する中央大通りの活用も公募
19	おおみなと臨海公園	大規模	近郊	むつ市	○	平成30年12月	便益施設スポーツ用品を扱ったショップと自動販売機、フィットネスジム・カフェ・集会所の併設施設		山内土木	有	
20	鉄輪(かんなわ)地獄地帯公園	中規模	近郊	別府市	○	平成31年2月	「1日中過ごせる公園の実現」に寄与するキャンプ体験施設等の収益施設		株式会社GramProp	有	
21	中央公園	大規模	中心部	盛岡市	○	平成31年2月	フリースクール、飲食店、体験学習施設等(、保育施設)		MDS、みんなのみらい計画、タヤマスタジオグループ	有	保育施設の占用
22	金田一近隣公園	小規模	近郊	二戸市		平成31年2月	便益施設(温浴施設、宿泊施設、飲食店、売店等)		事業者名 カタルエステート	有	
23	万葉公園	大規模	近郊	神奈川県 湯河原町		平成31年3月	休養施設(日帰り温泉施設)		代表構成団体 NOTE		
24	須磨海浜公園	大規模	中心部	神戸市	○	平成31年3月	水族館、宿泊施設、駐車場、にぎわい施設等		代表構成団体 サンケイビル		行政が保有する基礎的データ(通行量、地下埋設物等)の提示

	公園名	規模	位置	公園管理者	ウォーカブル都市	指針策定年月	公募対象公園施設	開設	設置等予定者	地元企業	備考
25	中瀬草原	中規模	郊外	平戸市	○	平成31年4月	キャン プ場や売店等の収益施設		日本工営・星野建設グループ		
26	大濠公園	大規模	中心部	福岡県	/	平成31年4月	和風カフェ、着物レンタル店		代表構成団体 クレアランニング	有	
27	北谷(きたや)公園	小規模	中心部	渋谷区	○	令和元年5月	飲食・売店等の収益施設等		代表構成団体 東急電鉄		評価項目に公園及び周辺地区の価値を高める官民連携によるパークマネジメントの仕組み等を記載
28	鳥居崎海浜公園	小規模	近郊	木更津市	○	令和元年7月	レストラン・カフェ・マルシェ・コミュニティスペース等		代表事業者 大和リー	有	評価項目に地域への貢献に寄与する提案重視を記載
29	湘南海岸公園 龍城ヶ丘ゾーン	小規模	近郊	平塚市		令和元年8月	休養施設、遊戯施設、運動施設、教養施設、便益施設、展望台又は集会所		代表企業 積水ハウス	有	
30	中央公園	大規模	近郊	佐世保市		令和元年7月	自由提案施設 飲食店(特定公園施設 屋内遊び場、屋外広場等)		庭建グループ	有	Park PFI と PFI の併用
31	東遊園地	小規模	中心部	神戸市	○	令和元年8月	カフェ等の機能を持つ拠点施設。イベントやプログラムの企画運営。		株式会社村上工務店を代表法人とするグループ	有	重点ポイントはエリアづくりの中核を担い歩きたくなるまちづくりに貢献
32	小幡緑地	大規模	近郊	愛知県	/	令和元年9月	便益施設、遊戯施設他(B B Qサイト、キャンプ場、ビュッフェレストラン)		中部土木、岩間造園グループ	有	
33	東所沢公園	小規模	近郊	所沢市		令和元年9月	便益施設(カフェ)		代表構成団体(公財)角川文化振興財団	有	
34	学びの森	小規模	中心部	各務原市	○	令和元年10月	木育施設「森のわくわくの庭」を中心に飲食店などのリーシング		代表法人 井上工務店	有	
35	中央緑道等	小規模	中心部	岡崎市	○	令和元年10月	飲食店舗、シェアキッチン、売店		代表企業 三菱地所	有	
36	中央公園	小規模	中心部	福山市	○	令和元年11月	便益施設		代表構成団体 株式会社leuk	有	中央図書館との連携
37	大法師(おおぼし)公園	中規模	近郊	山梨県富士川町		令和元年10月	飲食施設など観光振興に資する収益施設		ジット株式会社	有	
38	観音山ファミリーパーク	大規模	郊外	群馬県	/	令和元年10月	限定せず			有	
39	花園中央公園	大規模	中心部	東大阪市	○	令和元年11月	便益施設便益施設(飲食・物販サービス提供を含む)				指定管理者(ラグビー場等)と同時募集
40	観音崎公園	大規模	郊外	神奈川県	/	令和元年11月	カフェ及びバーベキュー施設		代表法人 パシフィックコンサルタンツ	有	
41	中央緑地	大規模	近郊	四日市	○	令和元年12月	飲食店、ジョギングやウォーキングの利便向上施設等		代表法人 船谷ホールディングス	有	
42	鞍ヶ池(くらがいけ)公園	大規模	郊外	豊田市	○	令和元年12月	飲食施設、自然を活かしたアクティビティの施設				指定管理者と同時募集

(注)

1. Park PFI推進支援ネットワークの公募情報(整備・管理運営)、国土交通省資料を基に、地方公共団体の公募設置等指針、設置等予定者資料を参照し筆者作成。国営公園(木曾三川、明石海峡及び海の中道)に係る案件は除いた。
2. 規模は、4ha未満を小規模(概ね近隣公園程度)、4~10haを中規模(概ね総合公園程度)、10以上を大規模(概ね総合公園を超える公園)とした。
3. 位置は、都市の駅前等の至近に位置するものを中心部、中心部以外の中心市街地若しくは中心市街地近くにあるものを近郊、それ以外を郊外とした。
4. ウォーカブル都市は、国土交通省の進める「ウォーカブル推進都市」に賛同した地方公共団体(県を除く)に記載されているものを示した。(令和2年3月31日時点)
5. 公募対象施設は、公募設置等指針や設置等予定者の公表資料等から使用されている表現を掲載した。
6. 設置等予定者(認定計画提出者を含む)は、団体名もしくは代表法人名を記載した。
7. 地元企業は、設置等予定者の中に当該市の地元業者が入っているものを有とした。

#### (4) 都市公園の占用

都市公園の本来の目的からすれば、都市公園の効用を高める公園施設以外の工作物

その他の物件又は施設(占用物件)は、都市公園の効用を阻害することはあっても、これを増進することにはならないので、これらを都市公園に設けることは適当でない。しかし、都市公園も生活の錯綜する都市に

設けられて一定の地域を占拠する以上、都市公園から公園施設以外の工作物等、例えば極めて公共性が強い施設や都市公園の本来の利用に類似する物件又は施設をも締め出してしまうことは円滑な社会生活に寄与するとはいえず、また、かえって都市公園の一部又は全部の廃止を余儀なくされる場合も生じることがある。そこで占用物件については、公園管理者の許可により都市公園内に設置することを可能としたものである。

平成 29 年の法改正では、平成 27 年の国家戦略特区法改正により特区内の都市では占用許可の特例として保育所等の設置が可能だったものを、待機児童解消の取組強化に向けて、オープンスペース機能を損なわない範囲で、特区以外の都市においても可能とした（図表 10）。

具体的には、通所のみで利用される保育所、学童クラブ、老人福祉関係施設（デイサービスセンター）、身体障害者福祉関係施設（身体障害者福祉センター）等で、都市公園の占用が公衆の利用に著しい支障を及ぼさず、かつ合理的な土地利用の促進を図るため特に必要で、技術的基準（施設の敷地面積は公園の広場面積の 100 分の 30 以内を満たす場合など）に適合する場合は許可を与えることができることとしている。なお、特別養護老人ホーム等入所型の社会福祉施設は対象となっていない。

図表 10 占用許可による保育所等の設置事例（平成 31 年 4 月時点）

公園管理者	公園名	開設時期	設置事例
愛知県一宮市	真湊公園	H30.3	放課後児童クラブ
青森県むつ市	柳町児童公園	H30.4	認可保育園
長崎県雲仙市	上山公園	H30.4	認可保育園
茨城県常陸太田市	山吹運動公園	H30.4	社会福祉施設
熊本県大津町	昭和園	H30.7	放課後児童保育施設
東京都江東区	南砂三丁目公園	H30.8	認可保育園
奈良県生駒市	生駒山隧公園	H30.9	社会福祉施設
東京都港区	江南緑水公園	H31.4	認可保育所
東京都日野市	浅川スポーツ広場	H31.4	認可保育所
愛知県名古屋市中区	平和公園	H31.4	認可保育所
静岡県静岡市	新宮公園	H31.4	放課後児童クラブ
熊本県嘉島町	浮島周辺水辺公園	R2.4	認可保育所
* その他国家戦略特区法による保育所等の設置 ； 全18施設			

出典；国土交通省資料

### 3. 事例研究

前節では都市公園における官民連携の手法を概観したが、本節では、この中でも特にエリアマネジメント活動の促進にも寄与し、都市公園における民間事業者の参入につながる指定管理者、設置管理許可・Park-PFI、保育所等の占用許可に焦点を当てて事例を研究する。

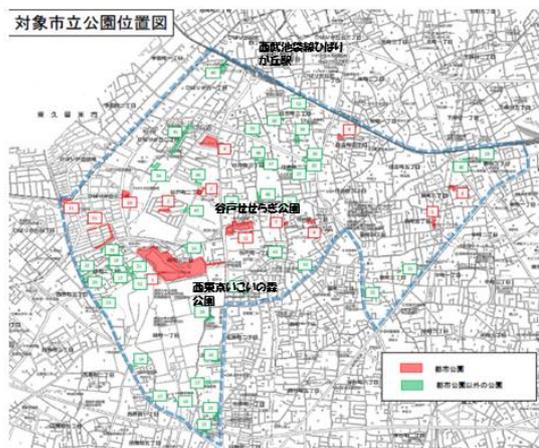
なお、設置管理許可・Park-PFI を使って大規模な公園施設が整備されることは多いが、資金スキーム、収支計画等は一般に公表されていない。しかしながら、一般財団法人民間都市開発推進機構（以下「民都機構」又は「民都」と言う）の支援制度を活用した事例等については、大まかなスキームは公表されているのでここで紹介する。

#### (1) 指定管理者

#### 西東京市～官民連携で大小 53 公園を一括指定管理

西東京市は、「指定管理者制度 解説と運用の指針」を策定し、平成 18 年度から指定管理者を導入し、民間事業者の経験を活かした効率的運営と創意工夫により施設サービスの向上を目指している。西東京市では、保谷こもれびホール、スポーツ施設、市民交流施設等とともに、西東京市立公園（西東京いこいの森公園及び周辺の市立公園計 54 公園（2019.5 現在））について、西東京の公園・西武パートナーズが平成 28 年 4 月 1 日～平成 33 年 3 月 31 日の 5 年間、一括して指定管理者業務を行っている。対象は、西武池袋線ひばりが丘駅南側、西東京いこいの森公園（4.4ha）を中心とする市域の約 6 分の 1 にあたる大小様々な公園である（図表 11）。

図表 11 西東京市の一括指定管理の対象公園



出典；西東京市資料

指定管理者は西東京の公園・西部パートナーズ(代表企業；西部造園、構成団体；エヌピーオーバース、尾林造園)で、管理期間は 5 年間 (H28. 4. 1～H33. 3. 31)（図表 12）。

図表 12 エヌピーオーバースプレゼン資料



出典；エヌピーオーバース

西東京市は、公園緑地のお知らせで、「魅力ある公園を自分のアイデアで作りませんか」「花いっぱい運動に参加しましょう」「公園の管理に参加しませんか」などの問いかけを市民に行っている。

また、指定管理者に対し、「自己の責任及び費用により、いこいの森公園等の魅力向上や新たな利用サービスの提供、市民との協働の推進、みどりの保全意識の向上又は健康づくりを図るため、自主事業を行うことができ、」「自主事業により収益が見込まれる場合には、その一部又は全部を公園の利用者サービスの向上や施設の改善に還元する」ものとしており(西東京市立公園指定管理者業務仕様書より)、指定管理者はこれに応え、イベントを積極的に行い、ブログなどでその成果を公開している。

指定管理開始 3 年で来園者は 3 割増、企業協賛や収益も増加し、公園管理を通してエリア全体の活性化につなげていること、それが指定管理者による小規模公園の管理運営の好事例として他都市の参考となることが高く評価され、一般社団法人日本公園緑地協会主催の第 35 回都市公園等コンクールの管理運営部門で審査委員会特別賞に

選定されている。

## 北九州市～自主事業 夜間小倉城の天守閣 で5G×北九州を議論

北九州市では、「民間にできることは民間に委ねる」ことを行財政改革の柱として掲げ、指定管理者を含め、積極的に民間活力の導入を推進している。指定管理者は、全国の地方公共団体の中でも比較的早い平成15年に導入し、平成18年には従前の管理委託制度による公の施設は皆無となった。北九州市は、1)原則公募方式による選定(競争性、公正性・公平性の確保)、2)統一された選定基準、評価基準の設定と情報公開、3)第三者による検討会の設置、4)外部委員による評価制度の導入など、指定管理者ができる限り有効に機能するよう、原則「ガラス張り」の制度運用を行い、「PDCA(計画～選定・管理運営・評価・見直し(改善))」のマネジメントサイクルを徹底するための取組を絶えず行っている。

指定管理業務の収入の帰属は、北九州市「指定管理者制度ガイドライン」によると、指定管理者が「指定管理業務」の実施において得た収入は、利用料金を除けばすべて本市に帰属するが、指定管理者との協定書に記載されていない業務(自主事業)についての収入は、指定管理者に帰属すると明記されている。

事例として北九州市小倉城・小倉城庭園の指定管理について紹介する。

北九州市小倉城・小倉城庭園の平成31年度～33年度の指定管理者は、北九州まちづくりマネジメントチーム共同事業体(構成団体、北九州まちづくり応援団株式会社、株式会社朝日広告社、一般社団法人まちはチームだ、岡崎建工株式会社、NPO法人 NORTH NINE)が選定されている。北九州まちづくりマネジメントチーム共同事業体は、ユニークベニュー<sup>12</sup>を推進しており、小倉城ユニークベニューとして「伝統と革新が織りなす、驚きと発見のエンターテインメントエリア」をモットーに、ここでしか味わえない特別感を演出することで、北九州市・小倉の魅力発信を行っている。具体には小倉城の営業時間外に、セミナー・イベント向けに、天守閣やしろテラスの貸切プランを用意している。なお、申込の際にはユニークベニュー専門コーディネーターが小倉城の魅力や歴史的価値・文化材を考慮したものになっているか等の審査を行っている。

令和2年1月、小倉城天守閣にて北九州の「近未来」を語る“5G×北九州”トークイベントが開催された(図表13)。これは、コワーキングスペース秘密基地(代表岡秀樹氏、一般社団法人まちはチームだ代表理事)が主催し、北九州市と大手通信事業者が「5G、ビッグデータの活用によるSDGs達成に向けた連携協定」を結んだことを受け、北九州のあり方が大きく変容を迎えるこの時期に、5G関係者や、地元北九州のスタートアップ企業等が集まり、徹底的に今後の北九州を議論し、SDGsや

<sup>12</sup> 歴史的建造物、文化施設や公的空間等、地域の

希少性のある場所を特別に解放し、会議や交流の会場としてご利用いただけるサービス

Society5.0の社会の観点から、北九州の近未来について語られたそうである。

図表 13 小倉城天守閣「近未来の最前線」イベント開催御のフェイスブック



出典；一般社団法人まちはチームだ HP

小倉城ではこれまでも様々なイベントが開催されている。2015年3月30日夕方にはアフターコンベンションとして小倉城での花見パーティが開催された（「ICIAE2015」Extra Party）<sup>13</sup>。桜満開の季節に“お城”という日本らしい空間での祇園太鼓など地元ならではの演出や料理で、世界各国からの国際会議出席者をおもてなしするレセプションを実現し、平成26年度の国土交通省観光庁の「ユニークベニューベストプラクティス集」のモデルイベントとなった（図表14）。

<sup>13</sup> 公園の占用許可は、主催者のICIAE2015事務局ではなく、北九州市観光・コンベンション課から小倉北区役所へ申請し、約1週間で公園の一部占

図表 14 「ICIAE2015」Extra Party



出典；ユニークベニュー利用促進協議会

## (2) 設置管理許可・Park-PFI

### 恵庭市～都市公園に宿泊施設 Park-PFI

恵庭市(70,000人)は、基幹産業は農業で、道都札幌市と新千歳空港の間に位置し、国道36号が市の中心を通り、またサケの遡上が見られる一級河川漁川<sup>14</sup>(いざりがわ)沿川にあるなど、恵まれた交通アクセスと穏やかな気候風土を持っている。市民主体による「花のまちづくり」が全国的に評価され、「ガーデニングのまち」として知られるようになり、北海道の市町村の中でも数少ない人口が増加している都市である。

恵庭市の平成17年度までの観光入込客数は、年間40～50万人で推移していたが、平成18年度の道と川の駅「花ロードえにわ」等の開業により120～130万人に増加した。恵庭市は第2期恵庭市観光振興計画により2025年度には160万人にするという目標を立てている。

恵庭市は札幌市近郊の立地のほか、市民

用許可が得られている。

<sup>14</sup> 石狩川水系千歳川支流の一級河川。流路はすべて恵庭市に属する。

主体の「花のまちづくり」が進んでいるという強みはあるものの、札幌と新千歳空港の通過交通がほとんどで、また宿泊施設（温泉など）が少ないという弱みを持っている。

そこで恵庭市は、漁川河川緑地(8.6ha)においてPark-PFIを活用することとし、花の拠点に立ち寄る来訪者を、市内観光施設や商業施設への回遊の起点となる施設を整備することとし、まず平成30年3～5月に、道の駅、センターハウスの活用や公園の利便性向上に関し、サウンディング型市場調査を実施した。サウンディング型市場調査において、「より広域からの来客を見込むべき」「団体客、観光バスにも対応できる利活用を」「周辺観光の拠点になる

べき」等のアイデアが出され、恵庭市はこれを踏まえ、宿泊施設であれば公園の利便性向上や地域経済・観光の活性化に資するものとの考えから、宿泊施設の建設事業者・運営事業者の選定を行った。1者から公募設置等計画の提出があり、外部有識者から組織された審査委員会により内容を審査し、積水ハウス株式会社を選定した（図表17）。整備スケジュールは、令和2年度実施設計、3年度建設工事、令和4年度グランドオープンの予定である。

恵庭市は、令和4年（2022年）夏の全国都市緑化フェア<sup>15</sup>の開催に向けて、北海道と共に招致を進めている。メイン会場は、花の拠点(道の駅「花ロードえにわ」の後背地)を想定している（図表15、16）。

図表15 恵庭市漁川(いざりがわ)河川緑地におけるPark-PFIについて



出典；恵庭市資料を基に筆者加筆

<sup>15</sup> 都市緑化意識の高揚、都市緑化に関する知識の普及等を図ることにより、国、地方公共団体及び民間の協力による都市緑化を全国的に推進し、もって緑豊かな潤いのある都市づくりに寄与することを目的とする。また中心的な行事として、皇室の御臨席を賜る「全国都市緑化祭」を期間中に開催している。昭和58年（1983年）に大阪府で

第1回目が開催されて以来全国各地で開催され、近年では2019年度春 長野県・松本市・大町市・塩尻市・安曇野市、2020年度春～秋 広島県・広島市他22市町（一部のイベント等を中止・延期）、2021年度春 熊本市で開催・開催予定となっている。

図表 16 道と川の駅「花ロードえにわ」



出典；筆者撮影

図表 17 宿泊施設のイメージ



出典；恵庭市資料

## 盛岡市～都市経営課題の解決 公衆用トイレ Park-PFI 収支比較

盛岡市は、成長から縮退へと時代背景が移行するなかで、新たな行政サービスの拡充と都市公園や緑地の良好なオープンスペース機能維持を目的として、毎年度公園活性化プランを公募している。公園活性化プランのビジネス部門において、平成 28 年に木伏(きっぷし)緑地の民間事業提案があったが、当時は建蔽率などがクリアできず事業化できなかった(建蔽率は 2%のところ、地下に駐輪場があり建蔽率は 5%であったため新たな建物の設置は困難だった)。その後、法改正があり、緑の基本計画策定懇話会に諮った結果、新たな機能拡充による市民サービスの向上が図れるとのことから、建蔽率が緩和される(最大 12%) Park-PFI を活用し事業者を選定することとした。

木伏緑地は、開運橋たもとの北上川と市道に挟まれた緑地であり、市の玄関口ともいえるエリアに位置し、都市のうるおいや市民の憩いの場やイベント等にも利用されているが、公園利用者のための公衆トイレがなかった。また地下には駐輪場があり駅

周辺の駐輪場として利用されてきたが、駅西口に駐輪場が設けられた結果駐輪台数が減っていた。このような状況から、盛岡市は、都市経営課題の解決として木伏緑地に新たな機能として求めたのは公衆用トイレの整備であり、民間事業者には、これとともに木伏緑地のにぎわい創出に資する収益施設、イベントの実施を求めた。

事業者の選定は 2018 年(平成 30 年) 8 月に行われ、応募のあった 3 社のうち、エリア分析、明確なコンセプト、周辺への派生、事業の実現性に優れている事業者であるゼロイチキュー合同会社が選定された(図表 19)。事業者によって整備された施設は、令和元年 9 月より供用が開始されている(図表 20)。

ここで、長澤幸多氏(元盛岡市、現株式会社もりおかパークマネジメント事業開発チームリーダー)の試算により市単独事業(公設公営)と Park-PFI の場合の収支(20 年間)を比較してみる。

公設公営の場合、収入はゼロ。支出は公衆用トイレの整備費(インシヤルコスト(初期費用))が 1,560 万円、植栽管理業務等の維持管理費(ランニングコスト)が 60,000 万円で合計 7,560 万円の支出がある。

Park-PFI の場合、公衆用トイレの整備費は民間事業者の整備により 1 割削減でき、イニシャルコスト 1,400 万円、維持管理費は従業員人件費、施設修繕費の 550 万円のみで支出は 1,950 万円となる。これに対し、キャッシュイン(資金の流入)として 1,620 万円の都市公園使用料、土地代として 20 年で 1,750 万円の固定資産税があり合計 3.370 万円の収入となり、トータルで 1,420 万円の増収になる。結論として、民間事業者に都市公園を大いに活用してもらい不動産も所有すれば、従来型の市単独事業の場合は 7,560 万円という支出が、Park-PFI の場合 1,420 万円の増収になり、事業費削減効果は 8,980 万円となる(図表 18)。

図表 18 木伏緑地における公設公営、Park-PFI (官民連携(行政)) の場合の収支比較(20 年)

		公設公営の場合	官民連携(行政)
収入	合計	-	33,700
	・都市公園使用料	-	16,200
	・固定資産税	-	17,500
	・入園料	-	-
支出	合計	75,600	19,500
	イニシャルコスト	15,600	14,000
	・施設建設費	15,600	14,000
	ランニングコスト	60,000	5,500
	・指定管理料	-	-
	・植栽管理業務	10,000	-
	・清掃業務	10,000	-
	・光水熱費	10,000	-
	・施設修繕費	10,000	3,500
	・その他業務費	-	-
・従事職員人件費	20,000	2,000	
収支差		-75,600	14,200

単位：千円

事業費削減効果 89,800

出典；長澤幸多氏試算

図表 19 ゼロイチキョウ合同会社が事業提案した際のまちづくり提案図



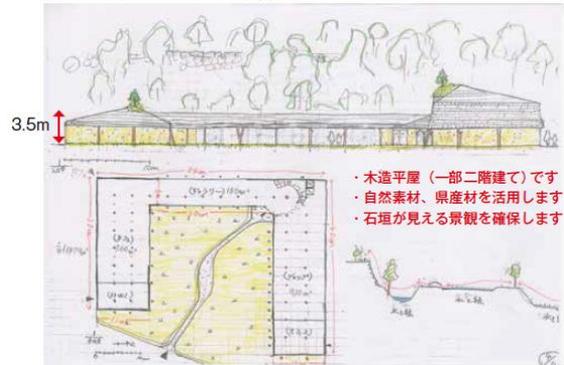
出典；盛岡市 HP

図表 20 木伏緑地 飲食店午後の様子



出典；盛岡市 HP

図表 21 盛岡城跡公園 藤森氏によるラフスケッチ



出典；盛岡市 HP

## 盛岡市～芝生広場の管理を指定管理から Park-PFI へ 収支比較

木伏緑地と同じく盛岡市の事例である。

盛岡城跡(しろあと)公園は、盛岡の歴史を刻んできた特別な場所であり、市民から愛されている都市公園である。指定管理者が公園を管理し、芝生広場の再整備も検討しているが、芝生広場は史跡に指定できるほどの価値のあるエリアであることから、再整備するに当たっては、文化的価値の高いものが望まれていた。

都市公園の整備費は年々厳しさが増している中で芝生広場の整備時期は未定であるため、Park-PFI を活用して事業を行うこととし、平成 30 年 11 月に公募を行い、平成 31 年 3 月に事業者を決定した。芝生広場の再整備や植栽の整理、多目的広場にある老朽化した公衆トイレを芝生広場に移転整備するとともに、公園利用者の利便性向上につながる収益施設を整備し、新たなにぎわいの創出等を図ることとした。

応募は「株式会社ミナ」1 社のみで、有識者による「緑のまちづくり会議（法定協議会）」にて審査され、事業者を選定され

た。事業内容は「ミナ ペルホネン」のショップ、ギャラリー、カフェ、イベントである（図表 21）。

選定理由は、市民が費用負担することはないこと、世界的デザイナー(皆川明氏)と著名建築家(藤森照信氏)がつくる環境に配慮された盛岡にふさわしい施設計画であり、デザイナーが東北初の出店先として「盛岡を選んだ」ということが市民の自信となること(シビックプライドの醸成)、カフェやギャラリーなど地域住民の利便性、文化度が向上すること、地元の高齢者や障害者の雇用を創出すること、またこれまでのような日常での利用のほか、観光客も多く訪れる場所になると考えられたこと、などとなっている。

この事業についても、長澤幸多氏の試算により、市単独事業(公設公営)と Park-PFI の場合の収支(20 年間)を比較する。

公設公営の場合、収入はゼロ。支出はイニシャルコスト(公衆トイレ整備費)が 3,120 万円、ランニングコストは 1 億 5,000 万円の指定管理料、その他の維持管理費が 60,000 万円 で合計 2 億 4,120 万円である。Park-PFI の場合、民間事業者が

整備を行うので施設建設費(イニシャルコスト(初期費用))はかからない。ランニングコストは人件費の2,000万円のみで支出は2,000万円となる。これに対し、収入は3,780万円の都市公園使用料、土地代として20年で6,200万円の固定資産税があり合計で9,980万円となり、トータルで9,780万円の増収になる。結論として、民間事業者に公園を大いに活用してもらい不動産も所有すれば、従来型の市単独事業の場合は2億4,120万円という支出がPark-PFIの場合は9,780万円の増収になり、事業費削減効果は3億3,900万円となる(図表22)。

図表 22 盛岡城跡公園公園芝生広場における公設公営、Park-PFI(官民連携)の場合の収支比較

		公設公営の場合	官民連携(行政)
収入	合計	-	99,800
	・都市公園使用料	-	37,800
	・固定資産税	-	62,000
	・入園料	-	-
支出	合計	241,200	2,000
	イニシャルコスト	31,200	
	・施設建設費	31,200	
	ランニングコスト	210,000	2,000
	・指定管理料(芝生広場)	150,000	-
	・植栽管理業務	10,000	-
	・清掃業務	10,000	-
	・光水熱費	10,000	-
	・施設修繕費	10,000	-
	・その他業務費	-	-
・従事職員人件費	20,000	2,000	
収支差		-241,200	97,800

単位：千円

事業費削減効果 339,000

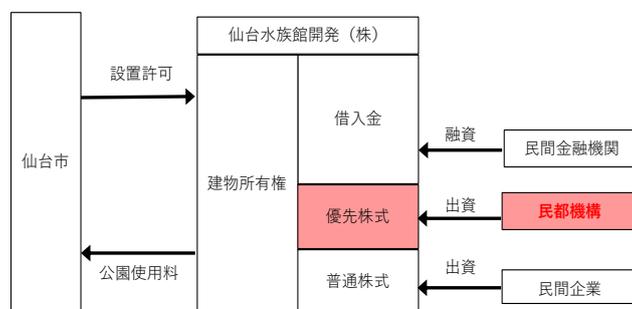
出典；長澤幸多氏試算

### 仙台市～東日本大震災からの復興 公園に水族館 民都まち再生出資 設置管理許可

仙台市は東日本大震災で大きな被害を受け(宮城野区 震度6強、人的被害 死者984名、建物被害 全壊3,005棟他)、

交流人口の落込が続き、雇用機会の確保の確保に影響力のある集客・交流産業は大きな打撃を受けていた。また、仙台市は東北における集客・交流の拠点であり、東北の玄関としての役割も大きいことから、早期の集客・交流産業の復興が求められていた。このため、仙台港後背地に新たな集客の核として水族館を誘致するとともに、高砂中央公園(図表24)や交通インフラの整備を図ることし、復興庁に仙台港後背地交流推進特区を申請し認定を受けた。これに応え、大手商社と水族館運営ノウハウを持つ株式会社、在仙企業6社は、専ら水族館事業の施行を目的とする特定目的会社仙台水族館開発株式会社を設立した。仙台水族館開発株式会社は、国土交通省に都市再生特別措置法に基づく民間都市再生整備事業計画を申請し、同省はこれを認定した。これを受け、民都機構は「まち再生出資」により同社の優先株式を取得し、事業の立上支援を行ったものである(図表23)。

図表 23 仙台水族館開発プロジェクトのスキーム図



出典；民都機構 まち再生出資業務支援事例集(平成17年度～平成29年度)

仙台水族館開発株式会社は、高砂中央公園内に法5条の設置管理許可を得て、2015年6月に仙台うみの杜水族館<sup>16</sup>を建設した。東北一の大都市で東日本大震災後はいはじめての水族館で、そのコンセプトは「復興を象徴する水族館」であった。水族館運営の事業主体である民間事業者が水族館施設を賃貸し、飲食物販業務、施設の統括維持監理業務をそれぞれ民間事業者に委託している。

水族館(仙台うみの杜水族館)は鉄骨2階、延べ床面積約9,900㎡で、津波避難ビルとしての機能も兼ね備えたものである。平成25年12月に着工し、27年に開業した。展示物では、三陸沖の豊かな海や東北の川を再現した水槽をはじめ、東北最大級のショーエリア、ペンギンやアシカとのふれあいゾーンなどが設けられている

(図表25)。2015年7月「復興を象徴する水族館」としてオープンし、開業初年度は12カ月で189万人の来館者数を達成して話題を呼んだ。以後も年間100万人を超す来館者数を維持している。

都市公園の側面から眺めると、高砂中央公園(仙台市宮城野区)は、仙台市にとって震災後に初めて新規に整備する大規模公園である。「ひとが輝く杜の都・仙台 総合計画2020」(仙台市)においても、魅力的で暮らしやすい都市づくりの中で、仙台塩釜港周辺の「国際経済流通拠点」において、スポーツやレクリエーションなどが楽しめる総合公園として高砂中央公園が位置づけられている。防災等の機能も備えた仙台市

東部地区を代表する「緑の拠点」となり、新たな交流を創出することで、震災からの復興を担う公園として整備を行っている。公園には芝生広場や多様な運動施設を整備するほか、水族館を配置し、子どもから高齢者まで多様な世代が親しみ、快適に過ごすことができる交流とにぎわい空間を創出している。総合公園で、面積は14.5ha、現在建設中で令和5年度までに完了予定である。

図表24 高砂中央公園の位置図



出典；仙台市HPより

図表25 仙台うみの杜水族館



出典；仙台うみの杜水族館HP

<sup>16</sup> 飼育員や飼育動物は、もともと宮城県松島郡松島にあったマリニピア松島水族館のものを受け入

れたものである。

## 沼津市 泊まれる公園、民都マネジメント 型まちづくりファンド 設置管理許可

沼津市の愛鷹(あしたか)運動公園<sup>17</sup>は沼津市の北部、愛鷹山麓の丘陵地に位置し、周りを森に囲まれた緑豊かな自然環境の中にある。約 60.14ha の公園内には、県営の野球場やテニスコート等のスポーツ施設の他、少年自然の家や、芝生広場、せせらぎの径などがあり、県東部地域におけるスポーツ・レクリエーション活動の拠点であるとともに、市民をはじめ近隣市町等の住民の憩いの場としても利用されている。その中にある「沼津市立少年自然の家」は、昭和 48 年の開所以来、自然に親しむ機会が少なくなりつつある子どもたちに、自然の中で生活させ、楽しい集団生活や野外活動を通して、自律・協同・友愛・奉仕の体験を与え、心身共に健康な青少年の健全育成を目的とした社会教育施設として運営されてきた。しかしながら、近年は利用者の減少や施設の利用形態が時代の流れとともに変化してきたことから、沼津市は、平成 29 年 3 月末に廃止することとし、同年 4 月から愛鷹運動公園内の新しい公園施設として活用することとした(図表 26)。

沼津市は、平成 28 年 6 月「沼津市立少年自然の家跡施設等運営事業者募集要領」を策定し、東名・新東名高速道路のインターチェンジの至近という立地の優位性から今後は民間事業者の持つ優れたノウハウを導入し、市民のみならず県内外から多くの

方々が来園し、自然を身近に体験できる場として活用される公園施設を設置することを目的に、運営事業の主体となる事業者を広く公募により選考することとした。10 日間で 4 者から参加登録があり、選定委員による選定の結果、「泊まれる公園」をコンセプトにした株式会社インザパークが選定された。

「少年自然の家」は現代的にリノベーションされ、平成 29 年秋新たに自然体験型の宿泊施設であり、公園一体型複合宿泊施設の「INN THE PARK」に生まれ変わっている(図表 27)。施設として、宿泊棟 4 棟、テント(置き型 3 張・吊り型 3 張)、サロン、キャンプファイヤー場が整備されている。

なお、民都機構は、交流人口・定住人口を呼び込むことが期待できる沼津市内の一定のエリアを対象に、沼津信用金庫と共同で資金規模 4,000 万円のマネジメント型まちづくりファンド「ぬまづまちづくりファンド」<sup>18</sup>を組成しており、本ファンドより一定額を株式会社インザパークへの出資(優先株式の取得)という形で支援している(図表 29)。

本施設は、特に森の中に設置した吊型テント(図表 28)が人気で高い稼働率となり、また、隣接する愛鷹運動公園の芝生広場を活用し野外映画上映会や結婚式が行われるなど、これまでなかった公園の利活用が図られ、高い PR 効果を生み、まちの魅力増進に繋がっていることが高く評価され

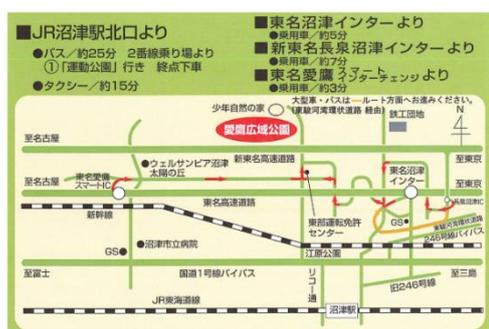
<sup>17</sup> 隣接して静岡県が管理する愛鷹広域公園がある。野球場、多目的競技場は静岡県が管理する。

<sup>18</sup> ぬまづまちづくりファンドの場合、金融機関は

沼津信用金庫。まちづくりファンドは LLP(有限責任事業組合)。LLP は、構成員全員が有限責任で損益や権限の分配が自由に決めることができるなど、内部自治が徹底されている。

たことから、一般社団法人日本公園緑地協会主催の「2019年第35回都市公園等コンクール」の特定テーマ部門（多様な主体の新たな参画・協働や公民連携の取組み）において、沼津市と運営事業者である株式会社インザパークは、本コンクールの最高賞である国土交通大臣賞を受賞している。

図表 26 愛鷹広域公園(静岡県)位置図



出典；愛鷹広域公園 HP INN THE PARK は愛鷹広域公園の北に位置する。

図表 27 INN THE PARK



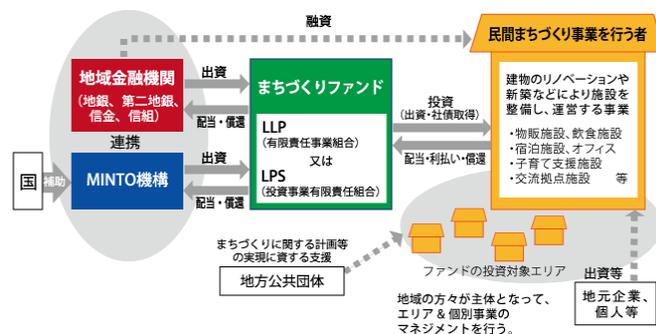
出典；民都機構 HP

図表 28 吊りテント



出典；民都機構 HP

図表 29 マネジメント型まちづくりファンの仕組み



出典；民都機構 HP

### 熊本市～熊本城下に飲食物販施設 設置管理許可 民都まち再生出資 PFI で歴史文化施設

熊本城公園のエントランスにあたる桜の馬場地区の観光交流施設、桜の馬場 城彩苑は、観光客等の滞留時間を拡大するとともに、周辺地域への回遊性を促進し、中心市街地の活性化ならびに城下町である熊本市の魅力向上に寄与することを目的に整備され、平成 23 年にオープンしている（図表 30, 31）。

城彩苑の主要施設は、歴史文化体験施設（熊本城ミュージアム わくわく（湧々）座 他約 2800 m<sup>2</sup>）と飲食物販施設（お食事お土産処 桜の小径 約 2200 m<sup>2</sup>）である。

歴史文化体験施設等は、公共事業部分を熊本城観光交流サービス株式会社（SPC）が BT0 方式の PFI 法に基づく PFI で整備し（事業期間 20 年）、指定管理も同社が行っている。飲食物販施設は、公園施設の設置管理許可による独立採算事業とし、熊本城桜の馬場リテール株式会社が民都機構の支援を受け、整備・管理運営を行っている（図表 32）。

図表 30 桜の馬場城彩苑位置図



出典；桜の馬場城彩苑 HP

図表 31 城彩苑入口



出典；筆者撮影

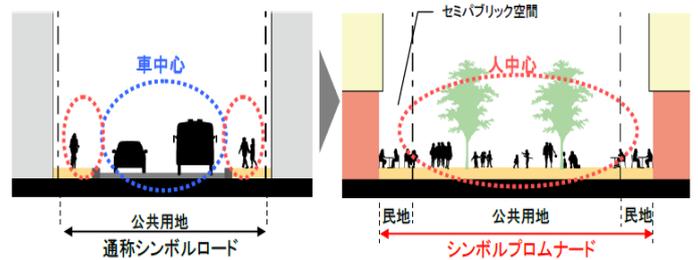
図表 32 熊本城ミュージアムわくわく座（左）とお食事お土産処 桜の小径（右）



出典；りんくす熊本

なお、平成 28 年 4 月の最大震度 7 の熊本地震の前震と本震で熊本城も甚大な被害を受けた。<sup>19</sup>熊本市では、「市民力・地域力・行政力を結集し、安全・安心な熊本の再生と創造」を基本方針に「熊本市震災復興計画」を策定し、一日も早い震災からの復旧・復興を目指して、復興重点プロジェクトとして、近隣の桜町地区市街地再開発事業や、桜町・花畑周辺地区のシンボルプロムナード整備（図表 33）による中心市街地のにぎわい創出や、熊本駅周辺の整備を行っている。なお、熊本市は「居心地が良く歩きたくなるまちなか」の形成を目指す国土交通省と施策の検討を進めるウォーカーブル推進都市 244 団体（2020 年 3 月 31 日現在）の一つである。

図表 33 「車が中心」のシンボルロードから「人が中心」となるシンボルプロムナードへ



出典；桜町・花畑周辺地区まちづくりマネジメン

ト基本計画 平成 26 年 7 月 熊本市

<sup>19</sup> 熊本地震では、国指定重要文化財建造物 13 棟、再建・復元建造物 20 棟、石垣の崩落・膨らみ・緩み 517 面など、甚大な被害を受けた。現在、熊本城復旧基本計画に基づき、効率的・計画的な復旧を進めているが、熊本城全体の復旧期間は約 20 年が見込まれている。



出典；令和元年 11 月 1 日 筆者撮影

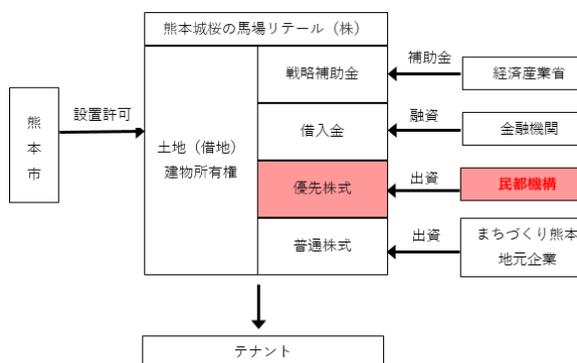
(参考)熊本城桜の馬場飲食物販施設整備事業(民都機構のまち再生出資)について

本事業は、観光客へのサービス向上による観光振興と熊本の歴史・文化の発信により地域経済の振興・活性化を図ることを目的としたもので、市営駐車場敷地の活用により、熊本城公園の区域内に観光交流施設と一体となった物販飲食施設を整備するものである。

本事業は地元経済界が一体となって行った。熊本市の目指す観光構想に合致し政策的な意義は大きいものの、地元資本だけでは財政基盤が脆弱なため、底地は熊本市所有のまま、上物の商業施設は、地域の多様なステークホルダーが出資する民間事業者(熊本城桜の馬場リテール株式会社)が整備・保有し、管理運営がなされている。この際、事業の安定化を図るため、民都機構の「まち再生出資」により立上の支援が行われたものである(平成 22 年 8 月出資)

(図表 34)。

図表 34 熊本城桜の馬場プロジェクトスキーム図



出典；民都機構 まち再生出資業務支援事例集(平成 17 年度～平成 29 年度)

事業概要

土地面積約 40 m<sup>2</sup>

(施設面積約 200 m<sup>2</sup>)

事業主体・管理運営主体

熊本城桜の馬場リテール株式会社

主要施設；

飲食店 6 店舗、物販店 17 店舗

事業手法

設置管理許可(敷地は都市公園敷地(市所有))

まち再生出資(民都機構)

このほか、本事業は中心市街地活性化基本計画に基づくものであり、まちづくり交付金を始め、戦略的中心市街地商業等活性化支援事業費補助金等国の助成・支援制度が活用されている。

なお、熊本城桜の馬場リテール株式会社取締役常務執行役員 米納弘康氏によれば、集客 80 万人・売上 12 億を見込んで立ち上げ、一時集客 140 万人・売上 14.5 億円まで上がったが、熊本地震(平成 28 年 4 月)により大きな打撃を受けた(熊本地震による熊本城の被害では石垣・天守閣等併せて 634 億円(熊本市))。6 年経過し、最近では集客 120 万人・売上 15 億円の規模まできているとのことであった(令和元年 10 月現在)。本事業は、一般財団法人都市みらい推進機構の令和元年度の土地活用モデル大賞に選ばれている。

### 3) 占用許可

#### 江東区～都市公園における保育所の設置

##### 「致し方ない」

江東区において待機児童問題は喫緊の課題であり、長期計画のもと認可保育所の定員増とともに、都有地や都市公園の占用許可による保育所整備など区有地を利用した保育所の整備を行っている。都市公園内の保育所は、平成30年8月に区立南砂三丁目公園内に認可保育所「グローバルキッズ南砂園」が開園した(図表35)。この認可保育所は公園内広場を活用し保育施設を整備した江東区初の事例である。山崎孝明江東区長は、会見で「南砂三丁目公園内の認可保育所は定員99人でスタートし、南砂町駅もすぐそばです。0歳、1歳、2歳の利用者は、すぐ定員になるくらいでした。このような地道な努力を毎年続けていかないと待機児童は解消できないと思っています。有効活用していくべき」と感じたという。

図表35 区立南砂三丁目公園内に開園した認可保育所「グローバルキッズ南砂園」



出典；筆者撮影

なお、区立の都市公園に占用物件として保育所を設置することについては、開園の

1年以上前から区の事務レベルで綿密なやり取りが行われていた。平成29年5月、江東区の副区长(こども未来部担当)をトップとする平成29年度第1回江東区待機児童解消緊急対策本部が開催され、副区长は「保育所待機児童の関係については、区の最重要課題とあってよい。28年度に約1000人の定員を増やしたけれども、29年4月の待機児童数は322人と45人の増と厳しい状況である(図表36)。この問題を解決するためには、より全庁一丸となった取組が必要」と訴えた。後日行われた課長レベルの会議では、こども未来部長が「こども未来部以外の部にご協力いただけないか。区立都市公園での認可保育園の整備、具体的には南砂三丁目公園等で150名規模の園を作れないか。」と提案した(他に駐輪場、教育委員会、清掃事務所部局にも協力を依頼している)。これを受け、河川公園課長は「南砂三丁目公園を挙げていただいているが、致し方ないと思う。スケジュールをみるとかなりタイトそうなので、早々に地元の了承をもらうようにしていただいて構わない」と答えている。

図表36 入居希望者と待機児童の推移



出典；江東区資料

#### 4. 考察

都市公園における官民連携の手法、官民連携事業の事例を概観したうえで、ここでは、官民連携事業として注目される Park-PFI を念頭において、今後都市公園における官民連携事業をさらに進めるための課題や期待される点を整理することとする。また、指定管理者、保育所等の占用許可についても触れる。

##### (1) 官側の戦略的な公園マネジメント計画と民側の理解 ビジョンの共有

都市公園は、人々のレクリエーション空間、都市景観・都市環境の改善、防災性の向上、生物多様性の確保とともに、豊かな地域づくり、まちづくりに資する交流空間などの多様な機能を有している。

少子高齢化や公園施設の長寿命化等社会・経済情勢の大きな変化の流れの中で、都市公園が多様な機能を発揮し続けるためには、行政等の官がどういうビジョンを持って都市公園、都市やエリアのマネジメントを行おうとするのかを民間事業者等の民に示し、後に述べるサウンディング等により官と民の対話を通じて民がこれを理解することが重要である。

行政等の官は、総合計画、立地適正化計画、中心市街地活性化基本計画等の計画と公園のマスタープランの調整・連携を図り、都市やエリア、個別の公園の特性に応じた戦略的なマネジメントを民間事業者の

民と共有し、都市公園のマネジメントに取り組むことが期待される。

筆者が各地方公共団体の Park-PFI に係る公募設置等指針を確認したところ(図表 9 参照)、特に都市の中心部や近郊にある都市公園において、まちづくりの計画とともに都市公園のマスタープラン等を説明し、官民連携事業の必要性を説明したのも見受けられたが、都市の近郊の公園にもかかわらず当該公園の現状や課題のみを説明し、まちづくりの視点からのマネジメントの考え方や、官民連携事業の基本的な方針等を明確に示していない場合が見受けられた。

このような中で、豊島区では、Park-PFI の公募に当たっては上位計画で国際アート・カルチャー都市や、隣接市街地区域と一体となったにぎわいの空間づくり、安全・安心の公園づくりという基本コンセプトを示し、基本コンセプトの実現性及び継続性を担保するため、一定の収益を生み出し地域に還元される公募対象公園施設等の提案を求めている(図表 37)。

また、盛岡市では、都市公園を活用する Park-PFI 等官民連携事業の実施に当たっては、当市や盛岡広域圏の都市経営課題の解決に資する事業とすることとしており、マーケットサウンディング調査などで事業参画を検討する民間事業者に対し、当市又は盛岡広域圏の都市経営課題の解決に資する事業計画とすることが重要であると説明しているという。

図表 37 基本コンセプトに係る上位計画 「国際アート・カルチャー都市」を目指した賑わい拠点づくり



出典；平成 29 年 9 月豊島区「(仮称) 造幣局地区防災公園における便益施設等の公募設置等にかかる募集要項」より

## (2)パブリックマインド・経営感覚をもった、民間事業者・行政職員の育成

都市公園を活用して官民が連携した事業を進めていくために特に重要なのは、民間側においてはパブリックマインドを持った民間事業者を育成することであり、公共側においては採算性を重視する経営感覚に優れた公務員を育成することである。もちろん、経営感覚を持った民間事業者、パブリックマインドを持った公務員が更なる素養を積むことも重要である。

例えば盛岡市では、市民が公園、緑に触れる機会を増やし、盛岡市緑の基本計画の基本理念である「緑が文化になるまち盛岡」を創造するため、「公園活性化プラン」としてイベントやビジネス等について

の民間提案制度がある。「やってみたい」「できたらいいな」というプランを自由な発想で応募し、事業採択されると市との協働事業に認定され、採用されれば実際に自分でプランを実施することが可能になるという。

パブリックマインドや採算性を重視する経営感覚を持った人材を育てるという点では、東北芸術工科大学・一般社団法人 公民連携事業機構が主催する「都市経営プロフェッショナルスクール(公民連携事業過程)」、「東洋大学 PPP 研究センター」、各市主催のリノベーションまちづくりのための「リノベーションスクール」、行政職員であれば国土交通大学校の研修(都市行政〔ストック時代の都市経営戦略・官民連携まちづくり〕)などを活用するのが有効と

考える。また、新たに設立された NPO 法人自治経営の啓蒙イベントや教育活動なども期待される。

公園緑地に係る人材育成としては、一般社団法人日本公園緑地協会の公園緑地講習会・行政施策講習会、(一社)ランドスケープコンサルタンツ協会 (CLA) が設置するランドスケープ経営研究会、また上記の都市経営プロフェッショナルスクールの公共空間活用専門過程などがある。

これらを活用し、またはこれとは別に各地域で新たな人材育成手法が講じられることにより、パブリックマインドを持ち、かつ、経営感覚に優れた民間事業者・行政職員が育成されることが期待される。

### **(3) 法定協議会の活用等による公園利活用の意見交換**

パブリックマインドをもった民間事業者の育成という点からも、都市公園の利用者の利便の向上を図るため今般の法改正により組織することが可能となった「協議会」が活用されることが期待される。協議会において協議が調った事項については、協議会の構成員はその協議の結果を尊重する義務が発生する。

公園管理者と市民団体、民間事業者、利用者などが一同に介して意見交換をすることにより、都市やエリアの課題を解決し価値を高めるまちづくりのツールとして、また、にぎわいをもたらす公共空間として都市公園を利活用することが、ひいては都市経営課題の解決につながることを期待される。一般社団法人日本公園緑地協会の調査では、12 の市・区で、すでに公園の活性

化のために地元関係者等が参加する会がある、協議会の設置を検討したい公園が具体的にないと答えている。

盛岡市では、市全体の公園について、公園活性化プランや「緑の基本計画」、Park-PFI に関する施策について学識経験を有する者から意見や評価を伺うことを目的に、法定協議会として「盛岡市緑のまちづくり協議会」を設置している。先に述べた盛岡城跡公園芝生広場に係る Park-PFI においても、民間事業者の提案を審査し、設置等予定者を選定している。この他、旭川市(旭山公園)や古河市(古河総合公園)、文京区(目白台運動公園)等で、指定管理者、行政職員、地域関係団体、公園利用者等が一堂に会し、公園づくりにかかわる情報、アイデア、課題を収束させて豊かな市民生活づくり、地域づくりを進めているという。

### **(4) 民間事業者の投資環境の整備**

民間事業者は、収益が見込まれる事業に対して投資を行う。集客が見込まれない事業には応募がないこともあり得る。Park-PFI について言えば、制度上公募対象公募施設、特定公園施設、あるいは場合によって利便増進施設の整備管理等も行うものであり、最大 20 年の期間中に再投資も必要になる。高品質で持続可能な官民連携事業とするためには、指定管理者との組合せや一定の事業収益がある事業との組合せ等の公募条件を採用するなど、民間事業として成立可能な構造とすることが必要である。官民連携事業においては、行政は市場性を判断して事業化できる民間事業者と連携す

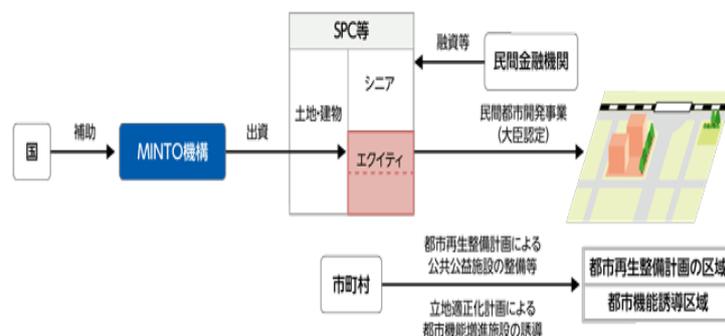
ることが重要であり、実際の事業構築は民間事業者任せることが重要と考える。

そのためには、インセンティブの付与などにより民間事業者が参画可能な投資環境を整えることが必要である。例えば、次に述べるサウンディングや公募段階の過程において有益な事業提案を行った民間事業者に対し「評価時における加点」や「優先交渉権の付与」も一つの方法である(一般社団法人日本公園緑地協会の公民連携事業に関する提言(第2次)。インセンティブを明確にすることで、民間事業者の積極的で創意工夫に富む提案が促進されることが期待される。

資金繰りを検討している民間事業者には、事業全体のリスクを軽減するため、株式の取得等による「出資」という形で事業の立上げを支援することが必要とされる場合は多いと思われる。自己資本の充実は、民間金融機関からの融資等の呼び水となり得る。出資による支援は、例えば民都機構のまち再生出資(図表38)、地域金融機関と連携したマネジメント型まちづくりファンドがあり、先に見たように仙台市、熊本市、沼津市等の都市公園で事例がある。

地方公共団体は、国土交通省や内閣府、あるいは特定非営利活動法人日本PFI・PPP協会、一般社団法人日本公園緑地協会Park-PFI推進支援ネットワーク等の相談窓口・情報提供機関も連携・活用し、政策金融情報の提供などにより民間事業者を間接的に支援し、民間事業者の事業を軌道に乗せていくことが期待される。

図表 38 民都機構のまち再生出資の仕組み



出典；民都機構資料

## (5) 民間事業者へのサウンディング、情報公開

(1)でも述べたが、地方公共団体がPark-PFI等の官民連携事業を検討する場合、都市公園法上の規定はないが、公募前の事業発案段階や事業化検討段階の早い段階で、地方公共団体が民間事業者に意見や提案などを求め、民間事業者との対話を通じ、市場性の有無や実現可能性の把握、民間事業者が有するアイデアの収集等を行うサウンディング型市場調査(サウンディング)が有効である。官民が対話を通じ、民間事業者にとって、市場性の有無や立地・対象施設の活用アイデア、公募条件等の官民の役割分担を把握することがより明確になると考えられる。これにより、地方公共団体の当該公園の経営方針を直接伝えることができ、また公園周辺の地域資源を含めた情報提供を行うことができる。特に、市街地からのアクセス等に劣る都市公園においては、実現性の高い公募条件を設定するとともに、事業の実施段階で、公園管理者や民間事業者その他の関係者間における効果的な協力体制が構築できることが

期待される。国土交通省総合政策局で一般的なサウンディングの手順をとりまとめている。

筆者が Park-PFI 導入を予定している県・市・区の担当部局にサウンディングの実施について確認したところ、事業発案時や事業化検討時に、事業者と対話を行い、内容を公表していた者、関心を示す事業者が限られているのでサウンディングを公募せず個別に対話を行っていた者もあったが、サウンディングを実施せずに公募設置等指針を公表した者もあった。

この点について、一般社団法人日本公園緑地協会の公民連携事業に関する提言(第1次)では、直接対話による官民双方の意見交換には至っていないところが多く、「提案インセンティブ付与型」「選抜・交渉型」等様々な工夫をして、質の高い対話を行うことが重要であるとしている。この他にも、市民への説明責任を果たすとともに、民間事業者の提案意欲を高め官民連携事業の推進・発展に資するため、行政が保有する基礎的データ(通行量、地下埋設物等)の提示、有識者等による公正な審査体制の整備、評価項目・評価基準・配点の提示、審査結果のHP等による情報公開、評価基準について地域への貢献の重視のほか、想定外のリスクには官民が双務的に対応することが望まれるとしている。

#### **(6) 指定管理者の自主事業の一層の充実による収益の確保**

指定管理者制度は、先に述べたとおり、住民の福祉を増進する目的をもって、公の施設について民間事業者が有するノウハウ

を活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていこうとするものである。

この制度により、例えば大阪城公園においては、大阪市が指定管理料を支払うことなく、指定管理者(大阪城パークマネジメント共同事業体。代表者 大阪城パークマネジメント株式会社)が約60億円の「投資」をして、利用者(訪問者)を大幅に増やす収益事業を拡充し、大阪市内に数億円の寄付金を収め、また、博物館類似施設である天守閣には、大阪市職員(学芸員)が数名配置され調査研究や企画を行っており、官民が連携して都市公園を管理している。指定期間は20年である。

このような例もあるが、都市公園における指定管理者は、収入の大半を指定管理料で賄っているケースが多い。指定管理者の収入の増加は指定管理者の事業意欲向上に結びつくことが期待できるため、公園施設の利用料金収入、物品販売等に係るイベント収入とともに、指定管理者が独自に実施する自主事業をより一層充実することにより、指定管理者の収入(利益)を増やすことが期待される。

なお、一般社団法人指定管理者協会の提言によれば、指定管理者における公の施設の管理運営に係る収支の考え方として「利益」に対する個々の地方公共団体の理解に開きがあり、収支報告では「利益」の記載を好ましくないとする地方公共団体も存在するとしている。そのため、地方公共団体によっては、指定管理料の積算項目を明確にし、その施設の設置目的に見合うサービス水準を相互に確認し、それを上回る成果をインセンティブとして指定管理者の「利益」として施設ごと認識する、さらに、必

要に応じ地方公共団体と指定管理者(民)が連携して住民に説明し理解を求める努力が必要としている。

### (7) 都市公園への保育所等の設置は関係者が一丸となって取り組む

都市公園法が改正され、公園内に保育所等を設置することが可能になったが、これにより保育利用者等だけではなく、公園利用者にも、例えば地域に開かれたカフェが設置されたり(祖師谷公園(東京都)図表39)、保育所内トイレが解放されたり(西大井広場公園(品川区))、災害の備えの拡充になる(中比恵公園(福岡市))など、多様なメリットがあると考えられる。

図表 39 祖師谷公園内「茶々そしがやこうえん保育園」が地域住民にも開放している「ちゃちゃカフェ」



写真提供；茶々そしがやこうえん保育園

都市公園は多様な機能を持つオープンスペースであり、特に待機児童問題が深刻で人口が密集し多様な業務機能が集積している地域こそ、公園というオープンスペース

は都会のオアシスであり貴重であると言える。また、大災害等が発生したときには、公園は避難所として使われ、仮設住宅建設など復興のためにも必要な空間となる。

保育所の設置が、公園にとっても保育所にとっても、また都市にとってもエリアにとっても価値のある取組となるよう、関係部局や関係団体が一丸となって取り組むことが期待される。

## 5. おわりに

少子高齢化と人口減少が進展している中で、都市公園の長寿命化(老朽化)<sup>20</sup>が進んでいる。さらに行政側の財政面、人員面の制約が深刻化し、都市公園は、他の公共施設と同様、整備から維持・管理の時代を経て、マネジメントの時代に突入している。

このような中で、都市公園は、官民連携事業を一層加速化し、都市公園を一層使いこなすことで都市経営課題の解決の一助とするとともに、緑とオープンスペースのポテンシャルを最大限に発揮させ、そこにしかないコンテンツを作り、都市やエリアの魅力を高めつつ市民生活を豊かにする切り札になっていくことが期待される。

令和2年度予算、また「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」の成立により、都市再生整備計画に「居心地が良く空きたくなる」まちなかづくりに取り組む区域を設定し、街路・公園・広場等の既存ストックの修理・利活用を重点的・一体的に

<sup>20</sup> 公園施設長寿命化計画策定指針(案)【改定版】平成30年10月によれば、都市公園は全国で約10万箇所11万8千haのストックが存在(平成22年度末現在)するが、それら供用中の

都市公園のうち設置から30年以上経過したものが現時点で約3割を占め、10年後には約6割に達する見込みになるとしている。

支援する「まちなかウォークアブル推進事業」、そして民都機構による金融支援機能を強化し、都市再生推進法人による公共空間の利活用を促進する「まちなか公共空間等活用支援事業」が創設されている。

公園緑地については、官民連携による都市公園の整備や民間建築物又は公共公益施設の緑化を総合的に支援し、戦略的に複数の地域課題の解決を目指すグリーンインフラの整備事業が創設されている(図表 40)。道路(街路)については、にぎわいのある道路空間を構築するための道路の指定制度が創設され、歩行者が安心・快適に通行・滞留できる空間が整備され、また購買施設や広告塔等の占用の基準を緩和すること等が可能となる。

図表 40 グリーンインフラの拠点的な市街地における事業イメージ



出典；令和2年度国土交通省都市局関係予算概要

これらを始めとする新しい制度も活用し、地域の魅力と個性にあふれ、居心地が良くにぎわい豊かなまちづくり・公園づくりが推進されようとしている。

今後の関係各方面における検討と取組に期待したい。

#### <参考文献>

- ・有斐閣 「法律学小辞典(第5版)」 2016年3月
- ・都市公園法研究会 平成26年5月「都市公園

法解説(改定新版)」一般社団法人日本公園緑地協会

- ・日本政策投資銀行(DBJ) 令和2年2月 「PFI法施行20周年企画アンケート調査結果について～官・民・金～」
- ・公益財団法人森林文化協会 森林環境2018 都市の緑における官民連携／町田誠  
<https://www.shinrinbunka.com/wp-content/uploads/2018/03/7927cf3851764dc25d9776c9c17f51ba.pdf>
- ・一般社団法人日本公園緑地協会 編集・発行 平成30年9月「Park-PFI制度活用の手引き」
- ・国土交通省 都市局公園緑地・景観課「都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン」平成29年8月10日(改正 平成30年8月10日)  
<http://www.mlit.go.jp/common/001197545.pdf>
- ・国土交通省「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について」(新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会最終とりまとめ) 平成28年5月  
<http://www.mlit.go.jp/common/001152250.pdf>
- ・国土交通省 平成26年4月 官民連携による都市公園魅力向上ガイドライン  
<http://www.mlit.go.jp/common/001136186.pdf>
- ・国土交通省観光庁 平成27年3月「ユニークベニューベストプラクティス集」  
<http://www.mlit.go.jp/common/001098973.pdf>
- ・地域創生ソリューション株式会社 2019年10月 ゼロイチキュー合同会社への投資について  
[https://kankou-japan.jp/pdfs/public\\_notice/17/](https://kankou-japan.jp/pdfs/public_notice/17/)
- ・積算資料 公表価格版 2019.08 盛岡市都市整備部公園みどり課計画係主査長澤幸多「盛岡市における都市公園を活用した公民連携事業の取組み～Park-PFIの活用事例～」

- ・国土交通省 平成 26 年 4 月 「官民連携による都市公園魅力向上ガイドライン」  
<http://www.mlit.go.jp/common/001136186.pdf>
- ・国土交通省都市局 平成 30 年 10 月 公園施設長寿命化計画策定指針（案）【改定版】  
<http://www.mlit.go.jp/common/001259048.pdf>
- ・一般社団法人日本公園緑地協会 平成 30 年 3 月 「平成 29 年度全国中核市等における公園緑地の課題に関する調査研究」
- ・国土交通省総合政策局 令和元年 10 月更新  
 「地方公共団体のサウンディング型市場調査の手引き」  
<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/content/001310708.pdf>
- ・特定非営利活動法人日本 PFI・PPP 協会  
<http://park-pfi.or.jp/>
- ・一般社団法人日本公園緑地協会 Park PFI 推進支援ネットワーク  
<https://park-pfi.com/>
- ・一般社団法人日本公園緑地協会 平成 31 年 3 月 「Park-PFI 等都市公園における公民連携事業に関する提言(第 1 次)」  
<https://www.posa.or.jp/wp/wp-content/uploads/2019/03/20190326POSAPressRelease.pdf>
- ・一般社団法人日本公園緑地協会 2020 年 3 月  
 「Park-PFI 等都市公園における公民連携事業に関する提言(第 2 次)」  
<https://www.posa.or.jp/wp/wp-content/uploads/2020/03/20200319POSAPressRelease.pdf>
- ・総務省自治行政局 2019 年 10 月 「公の施設における指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」の報告及び傾向について
- ・一般社団法人指定管理者協会 2019 年 10 月  
 「令和元年度提言」  
[http://www.shiteikanri.org/Portals/0/pdf/teigen/R1\\_teigen\\_data.pdf](http://www.shiteikanri.org/Portals/0/pdf/teigen/R1_teigen_data.pdf)
- ・国土交通省 2018 年 3 月 公園保育所の OPEN に向けて  
<https://www.mlit.go.jp/common/001233166.pdf>
- ・国土交通省都市局 令和 2 年 1 月 令和 2 年度都市局関係予算概要  
<http://www.mlit.go.jp/page/content/001324500.pdf>
- ・宇隨幸雄 2020 年 1 月 「リノベーションまちづくりの現状と課題に関する研究」  
[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u69\\_03.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u69_03.pdf)