

都市公園における官民連携

国土交通省都市局公園緑地・景観課

1. 都市公園における官民連携の 従来からの仕組み

1-1 設置管理許可制度

都市公園における官民連携の歴史は古く、明治6年の太政官布達により開設された浅草公園では、境内に設置された茶屋等から土地使用料が徴収され、当該財源は他の公園の整備や管理に活用されました。このように公園内に飲食店等が存在する事例が多く見られたことから、都市公園法（昭和31年法律第79号）には当初から、公園管理者の許可を受ければ、公園管理者以外の者が公園施設を設置できる設置管理許可制度が設けられています。設置管理許可制度は、平成16年の都市公園法の改正により、それまで公園管理者が自ら設置等を行うことが不適当又は困難である場合に限定されていたものが、公園管理者以外の者が設置等を行うことが当該公園の機能の増進に資すると認められる場合についても対象とされています。

1-2 指定管理者制度

設置管理許可制度が都市公園を構成する公園施設を対象とする一方、公園全体の包括的な管理に民間活力を活かす制度として、平成15年の地方自治法（昭和22年法律第67号）の改正により設けられた指定管理者制度があります。本制度は、公園管理のサービスの質の向上及び行政の経費削減を主な目的として活用され、制度導入している都市公園は年々増加し、その数は全国の都市公園の12%に相当する13,000（平成27年度末）以上に達し、近年は、特に民間事業者が指定管理者となる都市公園が増加しています（図1）。指定管理期間は3年から5年とする事例が多く、指定管理者の募集を重ねていく中で、今後は、民間事業者等の創意工夫を活かした自主事業やイベント等を実施することにより、都市公園の賑わい創出や指定管理料以外の財源の確保に取り組むことが期待されます。

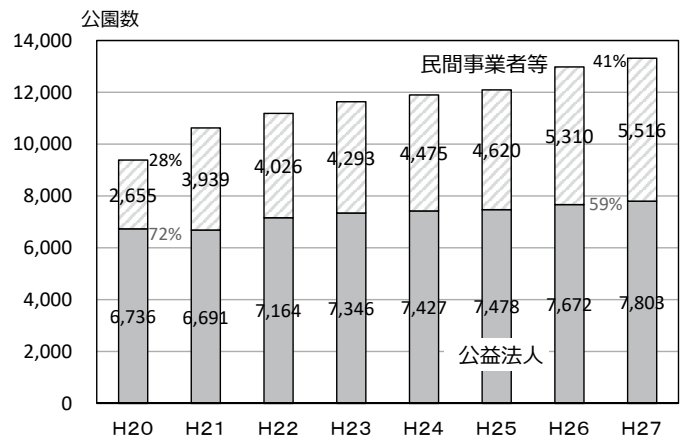


図1 都市公園における指定管理者制度の活用状況

1-3 PFI事業

都市公園における、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）に基づく選定事業（以下「PFI事業」という。）は、水族館、プール、総合競技場等の大規模施設の建設及び管理運営に活用されており、競技場のように収益性の低い事業はサービス購入型が採用され、水族館のように収益性は高い事業は独立採算型が採用される傾向にあります（表1）。

1-4 立体都市公園制度

平成16年の都市公園法改正で創設された立体都市公園制度は、都市公園の区域を立体的に定めることにより、土地の有効利用を図るとともに、他の施設と都市公園を一体的に整備することにより都市公園の効率的な整備を図るものですが、官民連携という観点からも活用可能なものです。本制度を活用した横浜市のアメリカ山公園は、駅舎の上部空間と隣接する公園用地を一体的に都市公園として整備したのですが、市が、公園用地内に駅舎と一体となる建築物を新築し、その3階、4階は公園施設としてテナントを募集する事業スキームとなっています。

表1 都市公園におけるPFI事業の実施状況

公園名【事業主体】	事業名	PFI対象施設	事業方式	運営期間
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	BTO BOO	30年
長井海の手公園 【神奈川県横須賀市】	(仮称)長井海の手公園整備事業	○レストラン、売店、ビジターセンター等 ○管理事務所、展望デッキ等	BOT BTO	10年
観音崎公園 【鹿児島県指宿市】	指宿地域交流施設整備等事業	○道の駅 ○地域交流施設	BTO	15年
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	BTO	17年
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	BTO BOT	25年
錦糸公園 【東京都墨田区】	(仮称)墨田区総合体育館建設等事業	○総合体育館 ○テニスコート	BTO	20年
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	BTO	15年
二ツ橋公園 【神奈川県横浜市】	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	BTO	16年
布引公園 【兵庫県神戸市】	新神戸ロープウェイ再整備等事業	○ロープウェイ、駅舎(3駅)	RO	16年
なぐわし公園 【埼玉県川越市】	川越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	BTO	15年
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	BTO	15年
(仮称)柳島スポーツ公園 【神奈川県茅ヶ崎市】	(仮称)柳島スポーツ公園整備事業	○総合競技場等	BTO	22年
海の中道海浜公園 【九州地方整備局】	海の中道海浜公園海洋生態科学館改修・運営事業	○水族館	RO	20年

2. 都市公園における官民連携の新たな仕組み

都市政策全体では、平成26年の都市再生特別措置法(平成14年法律第22号)の改正により立地適正化計画制度を創設し、コンパクトシティを目指した取組を推進する中で、公園緑地の分野では、平成26年11月から、「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」を設置し、これからのまちづくりに対応した緑とオープンスペースのあり方、都市公園を活用したまちの活力創出の方向性等の検討を行い、平成28年5月に最終報告書を公表しました。

第193回国会で成立した都市緑地法等の一部を改正する法律(平成29年法律第26号)は、本最終とりまとめを踏まえたものであり、平成16年の景観緑三法以来の公園緑地に関する制度の大きな改正であり、人口減少や地方公共団体の財政面等の制約等といった社会経済情勢の変化に伴う課題に本格的に対応した初めての改正となります。以下では、官民連携による都市公園の整備や管理を推進するための都市公園法の改正内容や、新制度の運用に向けた留意点等を紹介いたします。

2-1 公募設置管理制度の創設

人口減少が進み、地方公共団体の財政面等の制約が深刻化する中で、公園管理者は、老朽化する公園施設を適切に整備・更新していく必要があります。近年では、大阪市の天王寺公園のように、民間事業者が、コンビニやカフェ、レストラン等の収益施設の整備と一体なって園路広場の改修等を行う事例もみられるようになり、公益性を担保しつつ、公園利用者の利便の向上に資するよう、都市公園への民間投資を促す制度を創設することとしました。

具体的には、都市公園に優良な民間投資を誘導し、そこから得られる収益を公共還元することにより公園管理者の財政負担を軽減しつつ、都市公園の再整備や公園利用者の利便の向上を図るため、民間事業者が設置する飲食店、売店等からの収益を、公園施設の整備・更新へと充てる仕組みである公募設置管理制度(Park-PFI)を創設しました。本制度は、飲食店、売店等(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施設周辺の園路、広場等(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ものであり、都市公園法には、公募に関する手続きや関連する特例措置を定めています(図2)。

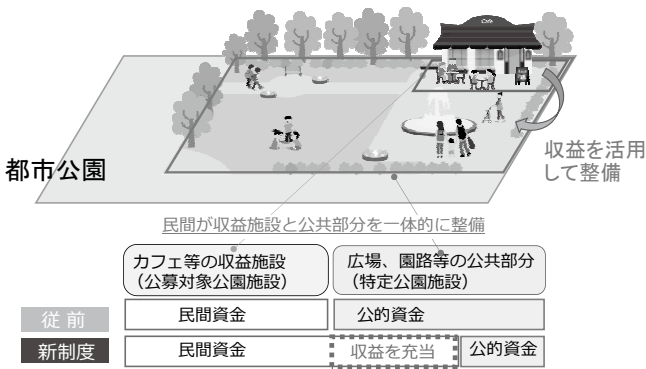


図2 Park-PFIのイメージ

(Park-PFIの実施プロセス等)

Park-PFIの実施に当たっての留意点や想定される手続きは、「都市公園法運用指針」(平成29年6月改正)や「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月公表)で示しており、主な点は以下のとおりです(図3)。

- ・市町村が、民間事業者の提案による収益施設を設置するに当たっては、都市公園の立地や特性に応じた施設とすることが必要であることから、緑の基本計画等で、市町村管内の都市公園における民間活力の導入方針を示すことが望ましい。
- ・都市公園法に定められた手続きではないものの、民間事業者の創意工夫を發揮できる事業条件を設定するた

めのマーケットサウンディングを行うことが望ましい。

- ・公園管理者である地方公共団体は、公募対象公園施設や、当該施設の設置に関する事項(設置場所、設置時期、使用料等)、特定公園施設の建設や利便増進施設の設置に関する事項、認定の有効期間、設置等予定者を選定するための評価の基準、公募の実施に関する事項(公募への参加資格、公募設置等計画の記載事項、審査基準等)等を記載した公募設置等指針を策定し、公示する。
- ・公募設置等指針に定める公募対象公園施設の使用料の最低額は、地方公共団体が都市公園条例で定めている額を下回ってはならない。なお、指針に定める使用料の額を条例で定める必要はない。
- ・公園管理者は、公募設置等指針に基づき、施設の設置管理を希望する者から、当該施設の設置に関する事項(概要、構造、施工計画、使用料)や特定公園施設や利便増進施設の設置に関する事項、収支計画等を記載した公募設置等計画の提出を求める。
- ・設置等予定者の選定に当たっては、第1段階として公募設置等指針との適合性等の審査を行った後、当該審査を通過した全ての公募設置等計画について、公募設置等指針に示した審査基準に従って評価を行う。評価に当たっては、整備内容等に関する提案と価額提案とを総合的に評価する。価額については、「特定公園施設

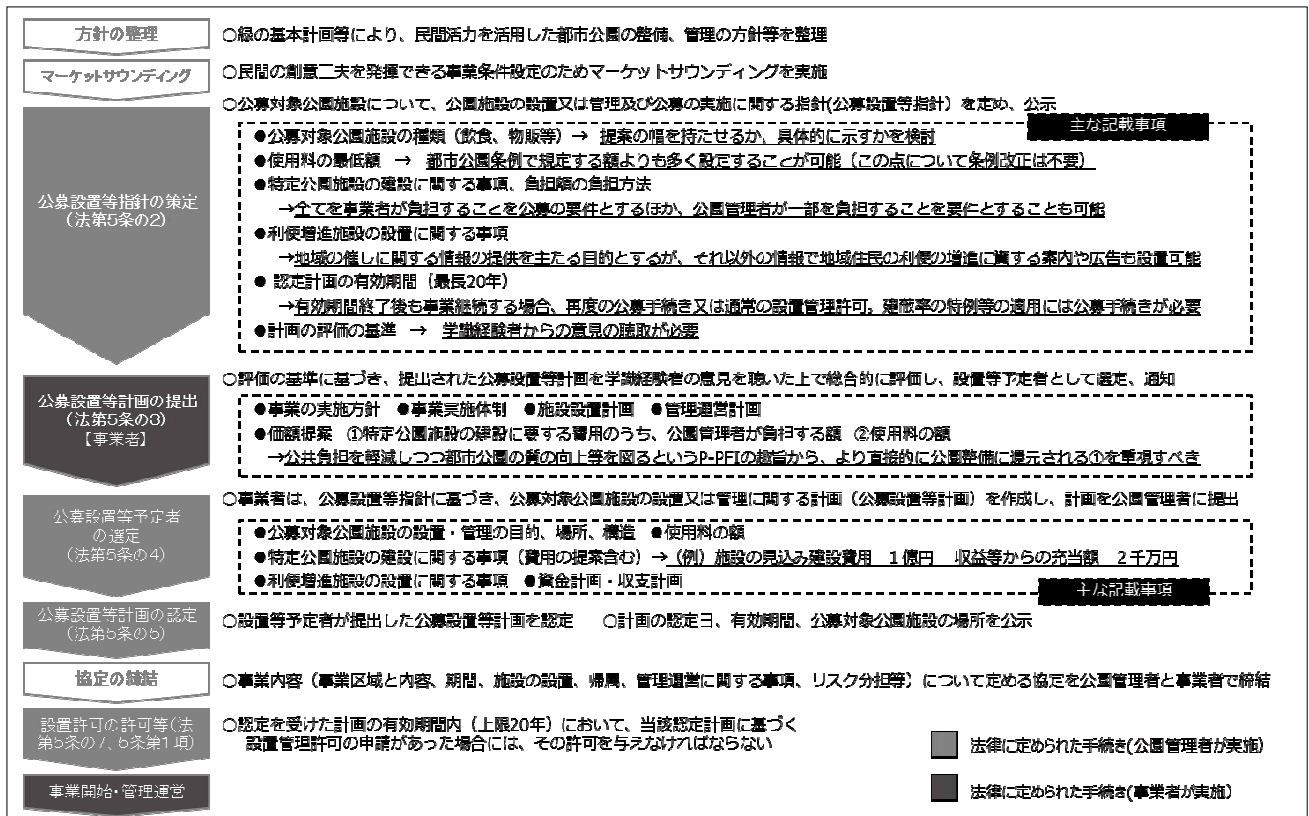


図3 Park-PFIの実施フロー

の建設に要する費用のうち公園管理者に負担を求める額」と「公募対象公園施設に関する使用料」の多寡を評価するが、より直接的に都市公園の整備へ還元される前者の提案をより重視することが望ましい。

- ・ 設置等予定者の選定に当たっては、2人以上の学識経験者の意見を聴かなければならない。公園管理者は、選定した旨を通知後、必要に応じ設置等予定者との調整により当該計画の一部を変更した上で、当該計画を認定する。
- ・ 公園管理者は、計画を認定したときは、当該認定をした日及び認定の有効期間並びに指定した公募対象公園施設の場所を公示しなければならない。
- ・ 認定計画の変更にあたっては、公園管理者の認定を受ける必要があり、公募設置等指針に照らし適当であることなど一定の基準を満たす場合に限り、変更を認定する。
- ・ 国有地の無償貸付を受けている都市公園においてPark-PFIを検討する上では、国有財産無償貸付契約を締結している財務局等と調整を行う必要がある。その際、設置管理許可に係る使用料等が、地方公共団体が実施する当該都市公園全体に係る長期的な整備及び管理運営の費用を上回る事業スキームとなる場合は、無償貸付の解除や有償貸付となり得ることに留意する必要がある。

(Park-PFIに係る特例措置)

○公園施設の設置管理許可の期間の延伸

公園管理者は、認定公募設置等計画に基づき設置管理許可の申請があった場合、許可を与えなければならないこととされていることから、認定事業者が10年を経過する前に設置管理許可の更新を行うことにより、最長20年まで許可が与えられることとなります。なお、その後の設置管理許可の更新について、あらかじめ公募時に示すことは可能ですが、その場合の設置管理許可の期間は通常どおり最大10年となります。

○公募対象公園施設の建蔽率の特例

都市公園法においては、公園施設の建蔽率は地方公共団体が条例で定めることとされ、その上で参酌すべき割合を示しています。公募対象公園施設については、都市公園の利用者の利便の向上を図る上で特に有効と認められるものであることから、通常の建蔽率(100分の2を参酌して条例で規定)に、100分の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可能です。なお、民間事業者から適正な提案を求める観点から、公募対象公園施設の建蔽率の上限は、公募設置等指針を公表する前に定めることが望ましいです。

都市公園法施行令(昭和31年政令第290号)では、休養施設や運動施設等に係る特例措置(100分の10を参酌)に、屋根付き広場等高い開放性を有する建築物(100分の10を参酌)や仮設公園施設(100分の2を参酌)を上乗せ可能とされていますが、公募対象公園施設に係る特例措置には、これらの上乗せは適用されていません。これは、公募対象公園施設が設置される公園には、別途休養施設等が設置されていることが通常であるとの考えに基づくものですが、休養施設等に該当しない公募対象公園施設のみが設けられる場合を想定して、条例で上乗せすることは可能です。なお、休養施設等に係る特例措置と公募対象公園施設に係る特例措置を併用する場合でも、両者を合計した特例分の建蔽率は100分の10を参酌して条例で定める割合が上限となることに留意が必要です。

○都市公園に占用可能な施設の追加

認定事業者が認定公募設置等計画に記載された利便増進施設として設置する自転車駐車場、地域における催しに関する情報を提供するための看板・広告塔は、都市公園における占用の対象となります。当該看板・広告塔については、地域のイベントの告知等地域における催しに関する情報の提供を主たる目的として設置するものとなりますが、それ以外の情報の掲示を排除するものではありません。

(Park-PFIに係る支援措置)

○官民連携型賑わい拠点創出事業(社会資本整備総合交付金)

平成29年度予算において、面積0.25ha以上の都市公園を対象とし、Park-PFIにより民間事業者が行う園路、広場等の特定公園施設の整備に要する費用のうち地方公共団体が負担する金額の1/2を社会資本整備総合交付金により国が支援する「官民連携型賑わい拠点創出事業」が創設されました。

本事業の要件の一つとして、地方公共団体の費用負担が特定公園施設の整備に要する費用の積算額に対して、1割以上削減されることとされていますが、本割合は当該事業を活用するために設けた最低限の基準であり、実施に当たっては、民間資金の還元による公共負担の軽減というPark-PFIの制度趣旨を踏まえ、マーケットサウンディング結果等を活用し、事業特性に応じた適切な割合を示すとともに、費用負担に関する提案が事業者の選定に適切に反映されるよう選定基準を定める必要があります。

○賑わい増進事業資金(都市開発資金)

都市開発資金は、都市の計画的な整備を推進するため、地方公共団体等に対し、公共事業や都市開発のための用地の先行取得資金や、市街地再開発事業、土地区画整理