

特集

# 都市公園の整備・管理運営における民間活力導入の動き

## 1 はじめに

公園は都市における基本的なインフラであり、その機能は、人々のレクリエーションの空間、良好な都市景観の形成、都市環境の改善、都市の防災性の向上、生物多様性の確保、豊かな地域づくりに資する交流の空間の提供など多岐にわたる。とくに、地域課題を複合的に解決し市民の憩いや賑わいを創出する「まちづくり拠点」としての公園の機能に、近年注目が高まっている。

しかし同時に、これまで増加してきた公園の施設等の老朽化が進んでおり、地方公共団体の財政制約等も深刻化する中で、今後増加する維持更新費用をどう手当てするか、限られた予算で公園の魅力向上や施設整備をどう持続的に進めるかが、大きな課題となっている。

本稿では、こうした公園（都市公園）を取り巻く現状と、官民連携により民間活力を導入し建設・維持管理・運営管理を行うことで課題解決を図る動きについて概観し、情報提供を行う。

## 2 都市公園を取り巻く現状

### 1. 都市公園とは

我が国において一般に「公園」と呼ばれているものは、都市公園に代表される「営造物公園」と、国立公園等自然公園に代表される「地域制公園」とに大別される（図表1）。

都市公園とは、営造物公園のうち「国または地方公共団体が土地の所有権等の権限を取得し、環境の保全、遊び場、防災等を目的とした都市の施設として整備するもの」であり、そのうち国が設置管理するものは国営公園と呼ばれる。

本稿では、この都市公園をめぐる動きについて述べる。

### 2. 都市公園等整備の現況

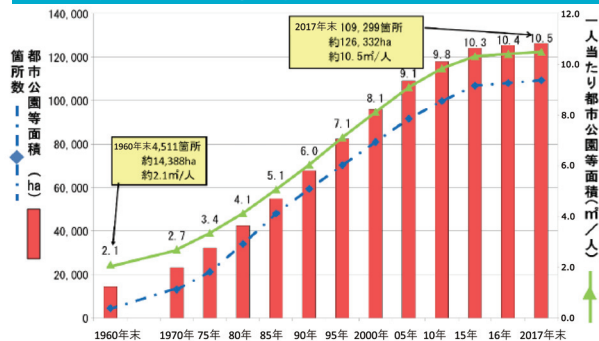
2017年度末の全国の都市公園等の整備量（ストック）は、箇所数は109,229か所（前年比1,171か所増加）、面積は約126,332ha（同約909ha増加）、国民一人当たり都市公園等面積は約10.5㎡/人（同約0.1㎡/人上昇）であった（図表2）。ここ半世紀の都市公園等の整備の動きを見ると、ある程度豊富なストックが形成されてきたといえる。

（図表1）公園の種類と法制度による分類

	分類	説明	設置、指定、管理の主体	名称	根拠法
公園	営造物公園	土地を公園専用として国・地方公共団体が所有し、これを一体的に整備・管理するもの	国が設置管理	国民公園（皇居外苑、新宿御苑、京都御苑の3つ）	環境庁設置法
			地方公共団体が設置管理	都市公園（＝国営公園）	都市公園法
				その他の公園	個別の設置管理条例等
	地域制公園	民有地などを含む広大な自然風景地を、土地所有者に変更を加えずに地域を指定して公園的な利用を図るもの	国が指定・管理	国立公園	自然公園法
国が指定、都道府県が管理	国定公園				
都道府県が指定・管理	都道府県立自然公園				

（出所）関東地方整備局ウェブページ「国営公園とは？都市公園とは？」等をもとに当研究所にて作成

（図表2）都市公園等の現況及び推移



（出所）国土交通省「都市公園等整備の現況等」をもとに当研究所にて作成

同じく 2017 年度末の、都道府県別の都市公園等の整備状況を見ると、奈良県の都市公園等は 2,414 か所・1,826ha で、一人当たり公園面積は 13.6㎡/人と全国 23 位（近畿では 1 位）の広さである（図表 3）。

（図表 3）都道府県別の都市公園等整備状況

順位	都道府県名	箇所数	都市公園等 面積 (ha)	一人当たり 公園面積 (㎡/人)
1	北海道	4,908	11,564	39.3
2	宮城県	1,266	2,370	23.7
3	秋田県	609	1,853	22.7
23	奈良県	2,414	1,826	13.6
27	京都府	1,466	1,304	12.5
30	兵庫県	4,341	4,288	11.2
39	滋賀県	612	1,275	9.2
41	和歌山県	286	720	8.6
45	神奈川県	3,147	2,281	7.1
46	千葉県	5,986	3,278	6.4
47	大阪府	4,334	3,084	5.8
	全国計	109,229	126,332	10.5

（注）2017 年度末の「一人当たり公園面積」の降順。特定地区公園（カントリーパーク）を含む。都道府県分には政令市分は含まず、全国計には政令市分を含む。面積は小数点以下第 1 位を四捨五入。東日本大震災で大きな被害を受けた宮城県、福島県の一部地域は 2009 年度末の数値を使用。

（出所）国土交通省「2017 年度末 都道府県別一人当たり都市公園等整備状況」をもとに当研究所にて作成

### 3. 都市公園の種類と奈良県における整備状況

都市公園の種類を分類したものが図表 4 である。奈良県営の都市公園は現在 10 か所あり、奈良県内の都市公園の整備状況（国・県・市町村管理の合計）は本表に記載の通りである。

## 3 公園行政の変化

1956 年に制定された「都市公園法」に基づき我が国の都市公園は整備されてきたが、取り巻く社会環境の変化に合わせ、ここ数年の間に次々と新たな法律やガイドライン等が制定・改正されるなど、大きな動きを見せている（図表 5）。

2016 年 5 月に公表された国土交通省「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」最終報告書では、「社会情勢の変

化等に対応するため、公園緑地行政は新たなステージに移行すべき」との認識が示された（図表 6）。

これまでのステージとは、「経済成長・人口増加等を背景とし、緑とオープンスペースの量の整備を急ぐステージ」であり、新たなステージとは、「社会の成熟化、市民の価値観の多様化、都市インフラの一定の整備等を背景とし、緑とオープンスペースが持つ多機能性を、都市のため（持続可能で魅力あふれる高質都市の形成など）・地域のため（個性と活力ある都市づくりの実現など）・市民のため（市民のクオリティ・オブ・ライフの向上など）に最大限引き出すことを重視するステージ」を意味する。

本最終報告書を踏まえて 2017 年 5 月に「都市緑地法等の一部を改正する法律」が成立し、都市公園法が大きく改正された。この法改正には、都市公園の整備や維持管理・運営管理等に民間のノウハウや投資を積極的に活用するための幅広い施策が盛り込まれた。

## 4 都市公園における官民連携手法

こうした法律・ガイドライン等によって整備された現下の状況では、都市公園の整備・管理運営に活用できる官民連携手法としては、主に図表 7 のようなものがある。なお、これらの手法は、各事業の内容に応じていくつかの手法を組み合わせることで実施されることもある。

### 1. 指定管理者制度

指定管理者制度とは、2003 年の地方自治法改正により創設されたもので、地方公共団体が指定する者（指定管理者）に公の施設の管理を行わせる制度である（図表 8）。

(図表4) 都市公園の種類と奈良県内における整備状況

種類	種別	1か所当たりの標準面積	内容	奈良県営の都市公園 10か所 (カッコ内は所在地)	奈良県都市計画区域内における都市公園整備状況(左記県営公園を含む)	
					箇所数	面積(ha)
住区基幹公園	街区公園	0.25ha	もっぱら街区に居住する者の利用に供することを目的とする公園。誘致距離250mの範囲内で配置する。		1,733	237.36
	近隣公園	2ha	主として近隣に居住する者の利用に供することを目的とする公園。近隣住区(幹線街路等に囲まれたおおむね1km四方・100haの居住単位のこと)当たり1箇所を誘致距離500mの範囲内で配置する。	県営福祉パーク(田原本町)	78	142.33
	地区公園	4ha	主として徒歩圏内に居住する者の利用に供することを目的とする公園。誘致距離1kmの範囲内で配置する。都市計画区域外の一定の町村における特定地区公園(カントリーパーク)は、面積4ha以上を標準とする。	うだ・アニマルパーク(宇陀市)	25	132.36
都市基幹公園	総合公園	10~50ha (都市規模に応じる)	都市住民全般の休息、観賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供することを目的とする公園。	大洲池公園(奈良市)、大和民俗公園(大和郡山市)	13	190.30
	運動公園	15~45ha (都市規模に応じる)	都市住民全般の主として運動の用に供することを目的とする公園。	まほろば健康パーク(大和郡山市・川西町)、権原公苑(橿原市)	6	84.57
大規模公園	広域公園	50ha以上	主として一の市町村の区域を超える広域のレクリエーション需要を充足することを目的とする公園。地方生活圏等広域的なブロック単位ごとに配置する。	馬見丘陵公園(広陵町・河合町)	2	567.53
	レクリエーション都市	全体規模1000ha	大都市その他の都市圏域から発生する多様かつ選択性に富んだ広域レクリエーション需要を充足することを目的とし、総合的な都市計画に基づき、自然環境の良好な地域を主体に、大規模な公園を核として各種のレクリエーション施設が配置される一団の地域。大都市圏その他の都市圏域から容易に到達可能な場所に配置する。			
	国営公園	おおむね300ha以上	主として一の都府県の区域を超えるような広域的な利用に供することを目的として国が設置する大規模な公園の場合、1か所当たり面積おおむね300ha以上を標準として配置。国家的な記念事業等として設置する場合は、その設置目的にふさわしい内容を有するように配置。		1	91.70
緩衝緑地等	特殊公園	—	風致公園、動植物公園、歴史公園、墓園等特殊な公園で、その目的に則し配置する。	奈良公園(奈良市)、 県営平城宮跡歴史公園(奈良市)	風致公園 4 歴史公園 7 墓園 1	29.55 7.10 8.53
	緩衝緑地	—	大気汚染、騒音、振動、悪臭等の公害防止、緩和若しくはコンビナート地帯等の災害の防止を図ることを目的とする緑地。公害、災害発生源地域と住居地域、商業地域等とを分離遮断することが必要な位置について公害、災害の状況に応じ配置する。			
	都市緑地	0.1ha以上 または 0.05ha以上	主として都市の自然的環境の保全並びに改善、都市の景観の向上を図るために設けられている緑地。1か所あたり面積0.1ha以上を標準として配置する。但し、既成市街地等において良好な樹林地等がある場合あるいは植樹により都市に緑を増加又は回復させ都市環境の改善を図るために緑地を設ける場合は、0.05ha以上とする。(都市計画決定を行わずに借地により整備し都市公園として配置するものを含む)	竜田公園(斑鳩町)	473	310.46
	緑道	幅員10~20m が標準	災害時における避難路の確保、都市生活の安全性及び快適性の確保等を図ることを目的として、近隣住区又は近隣住区相互を連絡するように設けられる植樹帯及び歩行者路又は自転車路を主体とする緑地。公園、学校、ショッピングセンター、駅前広場等を相互に結ぶよう配置する。		67	3.91
	広場公園	—	主として商業・業務系の土地利用が行われる地域において都市の景観の向上、周辺施設利用者のための休息等の利用に供することを目的として配置する。		1	0.39
合計					2,411	1,806.09

(注) 奈良県都市計画区域内の都市公園整備状況は2017年度末の数値。本図表の箇所数・面積には「特定地区公園(カントリーパーク)」3か所=室生山上公園芸術の森(宇陀市)、山添村カントリーパーク大川(山添村)、21世紀の森・紀伊半島森林植物園(十津川村)が含まれないため、図表3とは値が異なる。本図表の国営公園1か所は「国営飛鳥・平城宮跡歴史公園」のことで、2008年10月の閣議決定において、平城宮跡と既存の「国営飛鳥歴史公園」を一體的に整備を進める国営公園として命名された。

(出所) 国土交通省都市局公園緑地・景観課ウェブページ「都市公園の種類」、奈良県国土マネジメント部まちづくり推進局公園緑地課

「奈良県都市計画区域内都市公園整備状況(平成29年度末 都市公園整備現況調査とりまとめ)」をもとに当研究所にて作成

(図表5) 公園に関連する法律・ガイドライン等

時期	作成者等	法律・ガイドライン等の名称	概要
1956年4月	法律制定	都市公園法	都市公園の設置及び管理に関する基準等を定めた最初の法律。
1999年7月	法律制定	PPF法(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)	「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与する」ことを目的として制定。
2003年9月	法律改正	地方自治法改正(「指定管理者制度」の導入)	公の施設のより効果的・効率的な管理を行うため、その管理に民間の能力を活用するとともに、その適正な管理を確保する仕組みを整備し、住民サービスの向上や経費の節減等を図ることを目的として、地方公共団体の指定する者(指定管理者)が管理を代行することが可能となった。
2014年4月	国土交通省	官民連携による都市公園魅力向上ガイドライン	指定管理者制度に焦点を当て、官民連携により都市公園の魅力を向上させるための留意点・工夫等を、制度の導入・運用・モニタリング等のステップ別に示した。
2016年5月	国土交通省	「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」最終報告書	人口減少・少子高齢化社会におけるオープンスペースの再編や利用のあり方、まちの活力と個性を支える都市公園の運営のあり方等について検討し、都市公園をはじめとする緑とオープンスペースの新たな時代に向けた基本的考え方と施策の方向性をとりまとめ。
2016年5月	内閣府	PPP/PFI推進アクションプラン	「今後多くの公共施設等が老朽化による更新時期を迎える中、公的負担の抑制に資するPPP/PFIが有効な事業はどの地方公共団体等でも十分に起こりうるものであり、良好な公共サービスの実現・新たなビジネス機会の創出も期待できるため、国及び地方は一体となってPPP/PFIの更なる推進を行う必要がある」という背景から策定。
2017年5月	法律改正	都市緑地法等の一部を改正する法律	民間活力を最大限活かして、緑・オープンスペースの整備・保全を効果的に推進し、緑豊かで魅力的なまちづくりを実現するため、都市緑地法等6つの法律を改正。本改正により「公募設置管理制度(Park-PFI)」を創設。
2017年8月	国土交通省	都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン	「より一層民間事業者等の資金やノウハウを活用した都市公園の整備、管理を推進するため、Park-PFIの具体的な活用方法、想定している手続きの流れ等を取りまとめるとともに、既存のPPP/PFI手法の概要や特徴を整理し、PPP/PFI手法による都市公園の整備、管理運営を推進するために有用な情報を公園管理者へ提供すること」を目的として策定。

(出所) 各種資料をもとに当研究所にて作成

(図表6) 「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」最終報告書(概要)



## 新たな時代の都市をつくる緑とオープンスペースの基本的考え方

緑とオープンスペースの政策は 『新たなステージ』へ移行すべき

### 緑とオープンスペースの多機能性の再認識と都市の特性に応じた発揮

社会が成熟化し、市民の価値観も多様化する中、都市基盤も一定程度整備されたステージにおいて、緑とオープンスペース政策は、緑とオープンスペースが持つ多機能性を都市のため、地域のため、市民のために発揮すべく、そのポテンシャルを最大限発揮させるための政策へ移行すべき

【緑とオープンスペースの多機能性の発揮により実現できる都市像の例】

- 集約型都市構造化が課題となっている都市において、都市の再構築にあわせた緑とオープンスペースの再構築により、緑豊かでゆとりある都市生活を実現
- 国際競争力強化が課題となっている都市において、都市のブランドとなる緑とオープンスペースが、生物多様性に富んだ美しく風格ある都市を形成
- 地方創生が課題となっている都市において、地域の資源を活かした個性豊かな緑とオープンスペースが、個性と活力のある都市づくりを実現
- 地域コミュニティの希薄化が課題となっている都市において、地域住民が自律的に運営する緑とオープンスペースが、やすらぎを実感できる暮らしを実現

新たなステージで重視すべき観点

ストック効果をより高める

民との連携を加速する

都市公園を一層柔軟に使いこなす

パラダイムのシフト

- 整備、面積の拡大を重視
- 都市公園の中だけの発想

- 行政主体の整備、維持管理

- 硬直的な都市公園の管理
- 維持管理の延長での公園運営

- 使うこと、活かすことを重視
- 都市全体、まちづくり全体の視野での発想

- 市民やNPO等の主体的な活動を支援
- 民間施設との積極的な連携

- 地域との合意に基づく弾力的な運用
- まちづくりの一環としてのマネジメント

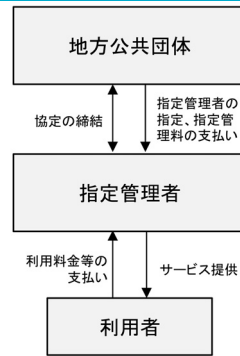
(出所) 国土交通省「新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会」最終報告書

都市公園における指定管理制度は、一般的に、新たな公園施設の整備を伴わず、都市公園全体の運営維持管理を民間事業者等に行わせる手法である。民間の活力やノウハウを活用することで、包括的な業務実施等による住民サービスの質の向上、行政の経費節減などが期待できることが、本手法の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。全国の都市公園のうち、指定管理者が管理している都市

公園数は約1万3千か所（2015年度末時点、全体の約12%）で、年々増加している。

（図表8）指定管理者制度のスキームイメージ



（出所）国土交通省「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」

（図表7）都市公園における官民連携の整備・管理運営手法の比較

制度名	根拠法	対象となる施設	官民間の契約形態	民間事業者の業務範囲				施設所有者	事業期間の目安	行政		事業者		特徴	主な事例
				設計	建設	維持管理	運営			収入	支出	収入	支出		
指定管理者制度	地方自治法	根拠法に定める公共施設等	行政処分（指定）			●	●	公共	3~5年程度		指定管理料	指定管理料、利用料金等	維持管理・運営費	民間事業者等の人的資源やノウハウを活用した施設の管理運営の効率化（サービスの向上、コストの削減）が主な目的。一般的には施設整備は伴わず、都市公園全体の運営維持管理を実施。公設民営の一種。	長居公園（大阪市）【指定期間5年】、万博記念公園（吹田市）【指定期間10年】、大阪城公園（大阪市）【指定期間20年】 など
設置管理許可制度	都市公園法第5条	法に定める公園施設（収益施設）	行政処分（許可）			●	●	公共	10年（更新可）	許可使用料	設計・建設費	利用料金等	維持管理・運営費、許可使用料	公園管理者以外の者に対し、都市公園内における公園施設の設置、管理を許可できる制度。民間事業者が売店やレストラン等を設置し、管理できる根拠となる規定。	池袋西口公園（豊島区） など
				●	●	●	●	民間		許可使用料		利用料金等	設計・建設・維持管理・運営費、許可使用料		
公共施設等運営権方式（コンセッション）	PFI法	根拠法に定める公共施設等（収益施設）	事業契約			●	●	公共	10~30年程度	運営権対価		利用料金等	維持管理・運営費	利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式。	関西国際空港、静岡県浜松市下水道、愛知県道路公社 など
PFI事業（Private Finance Initiative）	PFI法	根拠法に定める公共施設等	事業契約	●	●	●	●	実施形態により公共・民間に分かれる	10~30年程度		サービス購入費	サービス購入費、利用料金等	設計・建設・維持管理・運営費	民間の資金、経営能力等を活用した効率的かつ効果的な社会資本の整備、低廉かつ良好なサービスの提供が主な目的。都市公園ではプールや水族館等大規模な施設での活用が進んでいる。	長井海の手公園整備等事業（神奈川県横須賀市）指宿指定交流施設整備等事業（鹿児島県指宿市） など
その他	DB	PFI法	根拠法に定める公共施設等	●	●			公共	設計・建設期間1~5年程度		設計・建設の対価	サービス購入費	設計・建設費	民間事業者に設計・建築等を一括発注する手法。	
	DBO	—	法令上の規定なし	設計・建設は請負契約、維持管理・運営は事業契約	●	●	●	●	公共	—	委託費、請負費	委託費、請負費、利用料金等	設計・建設・維持管理・運営費	民間事業者に設計・建築・維持管理・運営等を長期契約等により一括発注・性能発注する手法。	
公募設置管理制度（Park-PFI）	都市公園法第5条の2~5条の9	法に定める公園施設（収益施設）	行政処分（許可）	●	●	●	●	民間	20年以内	許可使用料	特定公園施設の設計・建設費の一部	利用料金等	設計・建設・維持管理・運営費、許可使用料	飲食店、売店等の公募対象公園施設の設置又は管理と、その周辺の園路、広場等の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。	久屋大通公園（名古屋市中区）、天神中央公園（福岡県）、鉄輪地獄帯公園（大分県別府市） など

（注）独立採算型の場合、サービス購入費の支払・受取はなし。

（出所）国土交通省「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」、静岡県沼津市「沼津市民間活力を生かした公園アクションプラン」等を参考に

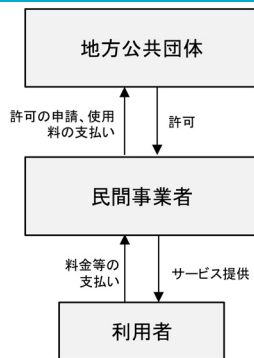
当研究所にて作成

## 2. 設置管理許可制度

設置管理許可制度は、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（図表9）。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、自動販売機や売店、飲食店等の便益施設の他、教養施設や運動施設等がある。

（図表9）設置管理許可制度のスキームイメージ

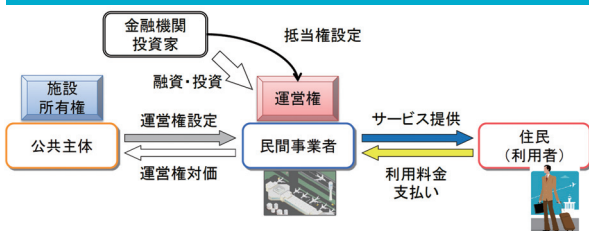


（出所）国土交通省「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」

## 3. 公共施設等運営権方式（コンセッション）

公共施設等運営権方式（コンセッション）とは、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式のことで、2011年のPFI法改正により導入された（図表10）。この方式は、既存の施設においても新設の施設においても設定が可能である。

（図表10）公共施設等運営権方式のスキームイメージ



（出所）内閣府資料

公的主体が所有する公共施設等について、民間事業者による安定的で自由度の高い運営を可能とすることにより、利用者ニーズを反映した質の高いサービスを提供することができる。

## 4. PFI事業

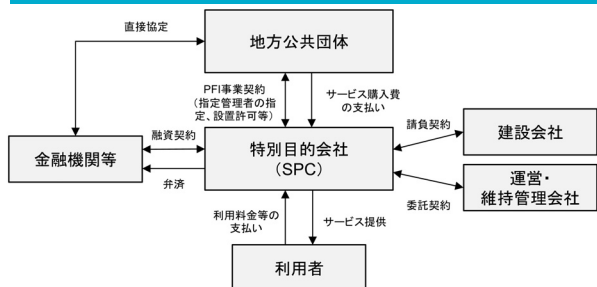
PFI（Private Finance Initiative）事業は、PFI法の手続きに則り民間事業者を選定し、民間資金等を活用し、公園施設の整備・運営維持管理を民間事業者を実施させる手法である。

PFI事業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、サービスの低廉化及び質の向上を達成することが期待される。

また、PFI事業を導入し、公共施設等の整備等に当たって民間資金等を活用することで、公共施設等の整備等に係る財政支出を事業期間にわたって平準化することも可能である。

PFI事業の標準的なスキームは図表11のとおりで、民間事業者は、PFI事業を実施するための特別目的会社（SPC：Special Purpose Company）を設立し、地方公共団体との間でPFI事業契約を締結する。SPCは、金融機関等と融資契約を

（図表11）PFI事業のスキームイメージ



（出所）国土交通省「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」

締結するとともに、建設会社や運営・維持管理会社等に対し請負または業務委託を行い、公共施設等の整備・運営維持管理を行わせる。そしてSPCは、利用者に対しサービスを提供し、利用者から得る利用料金及びPFI事業契約に定められた地方公共団体から支払われるサービス購入費を原資として、金融機関から受けた融資を返済していく。奈良県では、2014年に完成した「まほろば健康パーク」が初のPFI事業での公園整備事例である。

### 5. 公募設置管理制度 (P-PFI)

2017年5月に公布された「都市緑地法等の一部を改正する法律」により、新たに創設されたのが公募設置管理制度 (Park-PFI、略称 P-PFI) である。P-PFIは、PFI法に基づくPFIとは異なり、都市公園法に基づく制度である。

P-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り、都市公園に民間の優良な投資を誘導し、公園管理者の財政負担を軽減しつつ、都市公園の質の向上、公園利用者の利便の向上を図る整備・管理手法である (図表12、13)。

P-PFIでは、事業者に対し公募対象公園施設から生ずる収益に基づく特定公園施設の整備を求める代わりに、事業者へのインセンティブとして、「①設置管理許可期間の特例 (10年→20年) ⇒収益施設の長期間の運営が可能、②建蔽率の特例 (2%→12%) ⇒収益施設の建築面積の緩和、③占用物件の特例」という緩和措置が適用された。

P-PFIは、2019年9月末時点で全国35か所の

(図表12) 公募設置管理制度 (P-PFI) の特徴

**公募設置管理制度とは・・・**

- 都市公園において飲食店、売店等の公園施設 (公募対象公園施設) の設置又は管理を行う民間事業者を、公募により選定する手続き
- 事業者が設置する施設から得られる**収益を公園整備に還元することを条件**に、事業者には都市公園法の**特例措置**がインセンティブとして適用される

**条件** **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**

- ・公募対象公園施設を設置、管理する者は、園路、広場等**公園管理者が指定する公園施設をあわせて整備することが必要**
- ・特定公園施設の整備費は、公募時の条件で、全額事業者負担とすることも、公園管理者が一部負担とすることも可能

**特例1 設置管理許可期間の特例 (10年→20年)** <制度を活用した公園整備イメージ>

- ・**公募設置等計画の認定の有効期間は20年**
- ・その期間に許可申請があった場合は設置管理の**許可を与えなければならない** (設置管理許可の期間の上限は10年のままだが、認定期間 (上限20年間) 内は更新を保証)

**特例2 建蔽率の特例 (2%→12%)**

- ・通常、飲食店、売店等の便益施設の建蔽率は2%
- ・公募対象公園施設については、休養施設、運動施設等と同様に**10%の建蔽率上乗せ**

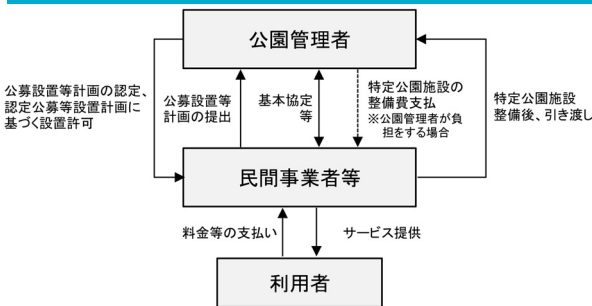
**特例3 占用物件の特例**

- ・認定公募設置等計画に基づく場合に限り、**自転車駐車場、看板、広告塔を「利便増進施設」 (占用物件) として設置可能**

(出所) 国土交通省「都市公園法改正のポイント」

公園に導入されており、また全国約 100 か所の公園で導入が検討中だという（国土交通省調べ）。奈良県内でも、P-PFI の導入に向けた各種調査やサウンディング（民間事業者との意見交換等を通し、事業に対して様々なアイデアや意見を把握する調査）は複数の自治体で実施されているが、現時点では実行段階まで進捗している案件はない。

（図表 13）P-PFI のスキームイメージ



（出所）国土交通省「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」

## 5 今後の都市公園整備の方向性

2019 年 3 月に一般社団法人日本公園緑地協会が発表した「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）」において、都市公園における公民連携事業の効率的かつ円滑な実施を推進するために、以下の提言がなされている。

- 都市公園の公民連携事業に関する基本的な方針等の明確な提示。
- 民間事業者の意欲、ノウハウ等をより効果的に反映するための的確な「官民対話」手法の検討、実施。
- 公募設置等指針における公民の役割分担等の明確な提示。
- 都市公園の性格、規模、立地条件等を考慮した、民間事業者による高品質で持続可能な事業（提案）を可能とする投資環境の整備。

本提言を参考に、都市公園整備における民間活力導入に向けたポイントを考察すると、まずは公園管理者（行政）側が、当該公園をどのようなコ

ンセプトでどのように活性化させたいのか明確なビジョンを示す必要がある。そのためには、公園と周辺地域を一体的かつ持続的に経営する視点からの「パークマネジメント」的な構想が不可欠であり、行政において大局的なパークマネジメント計画を立てる必要がある。

さらに民間事業者がビジネスとして取り組む以上、経済合理性に基づく持続可能性のある計画でなければならない。そのため、先述のサウンディングを通した官民双方の緊密な意見交換により、事業者の負担が大きくなりすぎないようにリスク分担のバランスを取る等の配慮を行う必要がある。行政はできるだけ事業者に情報開示を行い、官民双方がいかに対等な関係を構築できるかも重要だ。

民間活力を導入するならば、地域内経済循環向上の観点からも、できるだけ地元企業にプレーヤーとして参画してもらうのが望ましい。そのためには、事業参画に必要な事務手続きやノウハウを事業者へ広げる取り組み（例えば事業内容説明資料をわかりやすくする、金融機関からの融資実行のために必要な書類の作成ノウハウを横展開するなど）も必要だろう。

非常に様々な取り組みができる可能性を秘めた公共空間である都市公園を、官民の効果的な連携により、持続的な維持管理を実現しながら最大限活用していくことが望まれる。

（吉村謙一）

### 【参考文献】

- 国土交通省（2016 年）『「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」最終報告書』
- 国土交通省（2017 年）『都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン』
- 国土交通省（2017 年）『都市公園法改正のポイント』
- 一般社団法人日本公園緑地協会（2019 年）『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）』
- 国土交通省『都市公園データベース』ウェブサイト
- 奈良県県土マネジメント部 まちづくり推進局 公園緑地課ウェブサイト