

Working Papers

2015年12月9日

～公共インフラへのPPP/PFIの導入に向けて⑬～

都市公園における 官民連携手法活用の可能性

都市公園内に設置可能な公園施設や、維持管理運営については法規制が多く、官民連携手法を用いる選択肢が限られていた。しかし、平成11年に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（以下：PFI法）の制定や平成15年の地方自治法の改正により指定管理者制度が導入され、官民連携手法を用いる選択肢が広がりつつある。今後都市公園において、官民連携手法を用いた、より利用者ニーズに合う公園施設の設置や、民間のノウハウを活用した維持管理運営を行うことが望ましい。

はじめに

都市公園は、公園内に設置可能な公園施設や、維持管理運営に関する法規制が多く、官民連携手法等を用いる選択肢が限られていた。しかし、PFI法や指定管理者制度の導入により、従前に比べ、都市公園の維持管理運営等に官民連携手法を用いる選択肢が広がった。

直近では、平成27年9月の国家戦略特別区域法の改正において、都市公園内に設置が認められていなかった、保育所や社会福祉施設を都市公園法の特例として内閣総理大臣の認定を受けた際に、設置することが可能になった。

本稿では、都市公園に関する法改正の変遷と、都市公園において官民連携手法を用いた具体的な事例を記し、都市公園において官民連携手法を用いる方策について考察する。

(1) 都市公園に関する法規制の概略

都市公園とは、「人々のレクリエーションの空間となるほか、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など多様な機能を有する都市の根幹的な施設である」¹とされている。都市公園に関する法律は都市公園法、都市計画法、建築基準法、地方自治法等多岐にわたる。

日本における都市公園の歴史は、明治6年の太政官布達第16号によって人々が集い、憩う場所を「公園」として公有地化し、解放したことまでさかのぼる。²その後昭和31年に都市公園法が制定された。加えて、地方公共団体が策定する都市公園条例により、都市公園内における物品販売、興行を行うこと等の行為の制限や公園を利用する際の利用料金の定めがされている。

都市公園において官民連携手法を用いた維持管理運営を行うためには、各種法規制の範囲内で行うことが求められている。

¹ 国土交通省都市局3)より一部を抜粋。本指針は、都市公園法の一部の条文の運用に関して、地方公共団体や地方整備局が都市公園の整備及び管理を行う際の参考資料となっている。

² 国土交通省都市・地域整備局4)、前田・進士9)を参照。

以下に、都市公園法における公園、公園施設に関する条文を記す。

■都市公園法の主な条文の内容

条名	内容
第2条第2項	【公園施設に関する規制】 都市公園内に設けることが出来る公園施設について、「園路及び広場」、「修景施設」、「休養施設」、「遊戯施設」、「運動施設」、「教養施設」、「便益施設」、「管理施設」、「都市公園の効用を全うする施設」としている。具体的な施設については、「政令で定める ³⁾ 」としている。
第4条	【建築面積に関する規制】 公園内に建築物を建築する場合、建築物の建築面積は公園敷地面積に対して2%以下とされている。
第5条	【民間による公園施設の設置等に関する規制】 公園管理者以外の者が公園施設を設置することについては、「公園管理者が自ら設け、又は管理することが不適当又は困難と認められているもの」、「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もの」は公園管理者に申請書を提出し、設置の許可を受ける必要がある。

地方自治法における指定管理者制度が導入される前は、公園施設の維持管理運営は地方公共団体が行うことが原則であった。

以上のことから、都市公園の維持管理運営に官民連携手法を用いる選択肢は限られていたと考えられる。

(2) 関係する法改正の流れ

平成11年7月、PFI法が施行され、公共施設を整備する際に民間の資金や経営能力を活用することが可能となった。本項目では、PFI法以外に関係する法改正の流れについて記す。

³⁾ 都市公園法施行令第5条では、都市公園法第2条第2項の「修景施設、休養施設、遊戯施設、運動施設、教養施設、便益施設、管理施設、都市公園の効用を全うする施設」について個別具体的な施設が列挙されている。

①指定管理者制度の導入（平成15年）

平成15年9月、地方自治法の改正により指定管理者制度が導入された。指定管理者制度が導入される以前は、都市公園の管理は地方公共団体が出資する財団や第三セクターのみに限定されていた。⁴⁾本改正により、民間資本の株式会社が公の施設の管理を行うことが出来る指定管理者制度が地方自治法の改正により導入され、民間企業が公園を管理する門戸が開かれた。

②立体都市公園制度の導入（平成16年）

平成16年12月に、都市公園法の改正により立体都市公園制度が導入された。

立体都市公園制度が導入された背景は、都心部において土地を活用し、都市公園と駐車場等の施設を一体的に整備するニーズがあったことが挙げられる。ところが、従前の規制では、都市公園の立体的な活用には、都市公園法に基づく制限があった。

本改正により、都市公園の区域を立体的にした場合、都市公園の下部空間に都市公園法の適用が及ばないことを可能とした。⁵⁾

③国家戦略特別区域法の改正（平成27年）

平成27年7月、国家戦略特別区域法が改正された。特区申請の認可を受けた場合は、都市公園内において、都市公園法上整備が認められていなかった施設である、保育所やその他の社会福祉施設を都市公園法の特例として設置することが可能となった。（第20条の2）

待機児童問題が深刻な東京都内の特別区では、平成29年4月頃、保育所が開設される見通しである。⁶⁾

以下に、都市公園に関係する法律が改正された時期と内容を記す。

⁴⁾ 大瀧・三宅1)、田島6)を参照。

⁵⁾ 国土交通省都市・地域整備局公園緑地課5)を参照。

⁶⁾ 『日本経済新聞』平成27年11月18日朝刊

■都市公園に関する法律の制定と改正

時期	法律	内容
平成 11 年	PFI 法	公共施設に民間資金、経営能力等を活用し整備することが可能になった。
平成 15 年	地方自治法	指定管理者制度の導入
平成 16 年	都市公園法	立体都市公園制度の導入
平成 27 年	国家戦略特別区域法	都市公園法の特例として、内閣総理大臣の認定を受けた際には、保育所その他政令で定める社会福祉施設を設置することが可能になった。

(3) 都市公園における官民連携手法採用の検討

以下に、都市公園の維持管理運営において活用が想定される官民連携手法を、PFI 手法と PFI 手法以外に分けて記す。

①PFI 手法を用いる方法

平成 11 年に施行された PFI 法第 2 条には、民間の資金や経営能力を活用することが可能な公共施設に「公園」が含まれている。

PFI 法に基づいて都市公園を整備した初の事業は、平成 15 年に神奈川県横須賀市で実施された「横須賀市（仮称）長井海の手公園整備等事業⁷⁾」である。

東京都江東区や岡山県玉野市において都市公園に公共施設等運営権（以下：コンセッション方式）の導入を検討した事例がある。（後述（5）を参照。）

コンセッション方式とは、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

⁷⁾ 横須賀市にある「長井海の手公園」を都市公園として公園施設（収益施設）の建設、運営及び維持管理運営を一括して民間事業者が発注した事業である。

の運営を民間事業者が行う権利を付与するスキームであり、平成 23 年の PFI 法改正により導入された制度である。⁸⁾

コンセッション方式を採用した事例は、空港や水道等一部の分野に限られており、公園において採用された事例は、平成 27 年 11 月現在無い。都市公園においては、指定管理者制度を導入することが既に可能となっているが、コンセッション方式は、公園施設の維持管理運営における官民連携手法の選択肢の一つとして挙げられるであろう。

②官民連携において PFI 手法以外を採用する手法

唐澤・今村（2012）の研究では東日本大震災で被災した東北 3 県及び管下自治体を除く全国の地方公共団体にアンケートを行い、①都市公園の管理運営に関する取り組み状況や、②都市公園等における先進的な取り組みを取り上げている。

唐澤・今村（2012）では民間活力の導入として「公園内に飲食店を出店」、「民間事業者によるイベントの開催」、「指定管理者制度の導入」を事例として挙げている。

その他にも、防災面における対応を強化した公園や、エネルギー資源を活用した公園、子育て支援に配慮した施設を整備した事例等の取り組みが都市公園内において行われている。⁹⁾ その他、近年では都市公園の設置、整備、維持管理運営を検討する際、近隣住民が公園づくりに参加する事例も見られる。¹⁰⁾

従来は地方公共団体が主体となって整備、維持管理運営するものというイメージが強かった都市公園に、地域住民の声を反映させる動きも

⁸⁾ 福田・赤羽・黒石 8) を参照。

⁹⁾ 唐澤・今村 2) を参照。

¹⁰⁾ 福岡市では、市内の都市公園を再開発する際に、近隣住民がワークショップに参加し、住民の意向を公園計画へ反映させた。詳しくは安恒 10) を参照。

ある。

また、立体都市公園制度を用いて、限られた公園敷地の有効活用を行うことも考えられるが、実際に制度を活用した事例は少ない¹¹。

立体都市公園制度を用いた初の事例である「アメリカ山公園整備事業」では、都市公園の下部空間を有効活用するため、民間事業者を募集し、維持管理運営を行う事業とした。

(4) 都市公園の公園施設整備、維持管理運営において、官民連携手法を採用した具体的な事例

以下に、官民連携手法を用いて、都市公園の有効活用を行った具体的な事例を記す。

①大阪城公園パークマネジメント事業¹²

本事業は、大阪市が、指定管理者制度を活用し、大阪城公園内の複数の施設を、一括して維持管理運営する企業を選定した事業である。大阪市は指定管理料を支払わず、民間事業者の独立採算事業とした。事業期間は20年間と長期間にわたる。

大阪市は、事業者による管理運営が適切に行われ、制度の目的が実現されているかどうか見直す機会を5年ごとに設けるとしている。

大阪城公園内には重要文化財があり、特別史跡大坂城跡地という特色を活用した都市公園となっている。第二次世界大戦中は日本軍の用地であったが、終戦後、公園の一部は博物館として利用されていた。博物館の閉館後、大阪城公園内の施設を維持管理運営する官民連携事業が公募された。大阪城内は殆どが国有地であり、大阪市が国から無償で借り受けている。公園内に民間事業者が所有する建築物を建てると、国

¹¹ 横浜高速鉄道みなとみらい線の駅舎部分を増改築し、都市公園として整備した「アメリカ山公園整備事業」が挙げられる。

¹² 大阪市ホームページ

<http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/page/0000271008.html> を参照。

の無償貸し付けが困難になるとされていたため、民間事業者が施設を整備し、完成後に大阪市に対して寄付する形とした。

本事業は、官民連携手法の一つである指定管理者制度に加え、民間事業者が、公園内の既存公園施設の改築、新しい公園施設の整備も実施することを可能としたことが特徴である。

従来の指定管理者制度では、地方公共団体が民間事業者に対して指定管理料を支払う方法が一般的であるが、本事業においては、公園施設の管理経費については施設利用料金収入や事業収入で賄うこととした。大阪市の財政支出を無くすことで、大阪市の財政負担軽減に寄与したと考えられる。

②駒沢オリンピック公園でのレストラン・カフェ事業者の公募

駒沢オリンピック公園では、都市公園初の取り組みとして、駒沢オリンピック公園内において、店舗デザイン・建築から運営までを一貫して行う民間事業者を公募した。

民間事業者が整備する店舗の特徴として東京都が求めたのは、①公園の景観に調和した店舗で、緑を感じながら、誰でも気軽に楽しむことが出来る空間、②レストラン・カフェの売り上げの一部を、都市公園における防災機能の向上等に活用するとともに、災害発生時には、店舗を防災施設に転用することとしている。¹³

本事業の特徴は、園内駐車場やアスファルト舗装の広場を活用することで都市公園内の緑地を減少させず、民間収益施設を民間事業者が建設、運営することである。

本事業では、駒沢オリンピック公園の指定管理者である公益財団法人東京都公園協会（以下：公園協会）が東京都から都市公園法上の設置許可を受ける。公園協会は民間事業者と共同

¹³ 東京都建設局ホームページ

<http://www.metro.tokyo.jp/INET/BOSHU/2015/05/22p5t100.htm> を参照。

事業契約を締結し、施設の運営を実施する。

災害発生時には防災施設へ転用することが明記されているため、防災機能の強化を図ることが出来ると考えられる。

平成 27 年 5 月末に公募が開始され、民間事業者が平成 27 年 10 月に決定し、公表された。民間事業者を決定するにあたり、東京都は、①公園利用者へのサービス、②事業の安定性・継続性、③建物のデザイン、④公益還元、⑤その他の提案の 5 つの評価項目から審査を実施した。平成 27 年 10 月末までに公園協会と民間事業者の間で共同事業契約を締結し、平成 29 年春に開業する予定である。¹⁴

(5) 都市公園においてコンセッション方式を用いた官民連携手法を検討した事例

ここまで、現在までの都市公園に関係する法改正の流れと、官民連携手法を用いた具体的な事例について記した。

法改正が進んだことにより、都市公園において官民連携手法を用いた事業を行う選択肢が広がったと考えられる。

今後、活用が考えられる官民連携手法の一つとして、PFI 法に基づくコンセッション方式が挙げられる。以下に、都市公園においてコンセッション方式を用いて官民連携手法を検討した具体的な事例を記す。

①東京都江東区の実例

東京都江東区では、平成 24 年度に都市公園において官民連携手法を用いる検討においてコンセッション方式について検討している。¹⁵

東京都江東区の検討においては、公園施設にコンセッション方式を採用した場合と、指定管

¹⁴ 東京都建設局ホームページ
<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2015/10/20pa2200.htm> を参照。

¹⁵ 江東区ホームページ
<https://www.city.koto.lg.jp/seikatsu/douro/78632/78879.html> を参照。

理者制度と都市公園法の設置管理許可を併用する場合の 2 点を検討している。しかし、2 つのスキームの差は小さく、コンセッション方式を採用するメリットが無いと結論づけられた。

本検討では、『(民間事業者が) 資金調達の際に担保権を設定する』、『民間発意による提案の余地』等の課題の解決が必要になる場合には、コンセッション方式の活用についても検討を実施する必要がある」と結論付けられている。¹⁶

②岡山県玉野市の事例

国土交通省総合政策局官民連携推進課が実施する「先導的官民連携支援事業（地方公共団体等による調査実施への補助）を活用した調査」において、岡山県玉野市では、「公共施設等運営権を活用した公園施設整備等事業の事業化検討調査」を平成 26 年度に実施し、コンセッション方式を活用して公園施設を整備する事業手法の検討を行っている。¹⁷

本検討では、BT 方式、管理許可、コンセッション方式の 3 つの官民連携手法を併用した事業が検討され、平成 28 年度に民間事業者等を募集する展望となっている。¹⁸

コンセッション方式の導入が可能である施設は、「利用料金収入を徴収する施設」に限るとされている。(PFI 法第 2 条第 6 項)

上記の 2 事例においては、都市公園内の公園施設に対してコンセッション方式を導入する方法が検討されている。

¹⁶ 東京都江東区・財団法人地方自治研究機構 7) を参照。

¹⁷ 国土交通省総合政策局官民連携政策課ホームページ

http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/sosei_kanminrenkei_fr1_000027.html を参照。

¹⁸ 国土交通省総合政策局官民連携政策課ホームページ

<http://www.mlit.go.jp/common/001088360.pdf> を参照。

(6) 今後の展望

都市公園における公園施設の設置、維持管理運営において、関係する法改正により、今まで本稿で記したような官民連携手法を用いる選択肢が広がっていると考えられる。

例えば、国家戦略特区制度を活用することにより、新たに認定を受けた地域に置いて認められる保育施設や高齢者向けの施設は、都心部において設置するニーズが高いと考えられる。

本稿では、都市公園における公園施設の設置、維持管理運営に官民連携手法を用いた事例を記した。官民連携手法を用いることで、公園利用者のニーズに合致した公園施設の設置、維持管理運営に関する提案がなされ、地方公共団体の財政負担の軽減にも寄与したと考えられる。

以上のことから、今後官民連携手法を用いた、公園施設の設置や維持管理運営を行う事業の件数が増えていくことが望まれる。

本稿に示される内容や意見は筆者の個人的見解を述べたものであり、みずほ総合研究所株式会社の見解を示すものではない。

【参考文献】

- 1) 大瀧英知・三宅諭 (2007 年) 「指定管理者制度により都市公園の管理運営における共同事業の実態とあり方」『都市計画論文集』第 42 巻 4 号 pp181-186
- 2) 唐澤千津穂・今村隆 (2012 年) 「都市公園等の管理運営に関する取り組み状況と対応策および先進的な取り組み等の事例に関するアンケート」『平成 23 年度公園緑地研究所調査研究報告』 pp60-73
- 3) 国土交通省都市局 (2012 年) 『都市公園法運用方針 (第 2 版)』 pp1-14
- 4) 国土交通省都市・地域整備局 (2011 年) 『景観形成ガイドライン「都市整備に関する事業」』 P189
- 5) 国土交通省都市・地域整備局公園緑地課

- (2005 年) 「立体都市公園制度の概要について」『市街地再開発』第 427 号 p9
- 6) 田島夏与 (2006 年) 「公共空間としての都市公園と維持管理問題」『立教経済学研究』第 60 巻第 1 号 pp103-116
- 7) 東京都江東区・財団法人地方自治研究機構 (2013 年) 『PPP による公園管理・運営に関する調査研究』 pp209-217
- 8) 福田隆之・赤羽貴・黒石匡昭・日本政策投資銀行 PFI チーム (2011 年) 「改正 PFI 法解説」 P38
- 9) 前田博・進士五十八 (2008 年) 「都市公園管理史における指定管理者制度導入の意味」『東京農大農学集報』第 53 巻 3 号 pp274-282
- 10) 安恒万記 (2010 年) 「都市公園再整備におけるワークショップに関する考察」『筑紫女学園大学・筑紫女学園短期大学部紀要』第 5 号 pp163-173

みずほ総合研究所 社会・公共アドバイザー一部
担当研究員 晝間 友仁
tomohito.hiruma@mizuho-ri.co.jp

本資料は、情報提供のみを目的として作成されたものであり、法務・貿易・投資等の助言やコンサルティング等を目的とするものではありません。また、本資料は、当社が信頼できると判断した各種資料・データ等に基づき作成されておりますが、その正確性・確実性を保証するものではありません。利用者が、個人の財産や事業に影響を及ぼす可能性のある何らかの決定や行動をとる際には、利用者ご自身の責任においてご判断ください。