

都市公園への民間事業者の参入促進に向けたヒント

中部地方整備局建政部公園調整官 笠間 三生

1. はじめに

「公園制度」は、明治6年（1873年）に明治政府が「高外除地（免税地）」の「群衆遊覧の地」については「公園」に指定出来る旨を各県に布達したこと、いわゆる「太政官布達」が始まりと言われている。

その後、昭和31年（1956年）に都市公園法が制定されるまでの間、公園の中には様々な物件が設置され、各地域の賑わいを担っていた。しかしながら、法制定の背景には、戦後復興に伴う都市公園区域・公園予定地の乱開発・乱用が頻発したことを元に、それらを抑制すべきという目的意識が強かったため、民間事業者の都市公園の活用については一旦抑制すべし、との考えが法文や通達等の各所に記されることとなった。

こうした流れを受け、民間による収益施設の新設は、歴史的経緯を持つ公園や大規模な公園及びイベント時の仮設を除き、あまり見かけない事象となっていった。

現在、都市公園法が制定されてから60年以上が経過した。都市公園も都市のインフラとして高度成長期に整備されたものが多く、それらの多くが整備から50年以上、建築物で言えば耐用年数を超過し、再整備・リフレッシュを検討すべき時期に来ている。

しかしながら、高齢化社会の進展に伴い社会保障負担は国においても地方においても年々増加し、減る時期が見通せない中で、道路や橋梁等の各種インフラの維持・更新を実施していかなければいけない状況に差し掛かってきているが、人口減少の進展もあり、都市公園の維持・更新にだけ高い優先度が割り振られるとは考えにくい状況である。

こうした状況を見渡すと、都市公園の再整備・リフレッシュ等を実施する際の民間活力の導入については重要性が増してきているこ

とから、本稿では制度概要と民間活力導入に取り組む際の方策について紹介することとしたい。

2. 都市公園法第5条と Park-PFI 制度

1) 都市公園法第5条

太政官布達に基づいて指定された公園は、元々が行楽地や名勝であったことから、多くの場合、従前の土地所有者である幕藩や社寺の了解の下、飲食店等の民間物件が設置されていた。

また、上野精養軒（上野公園）や松本楼（日比谷公園）のように行政が主導して飲食店を誘致した例もあり、そうした民間施設が納める公園利用料は公園管理者の収入の一つでもあった。



日比谷松本楼（日比谷公園）

都市公園法の制定に際し、公園管理者以外が公園に設置した施設について、まずは公園にとって必要・有用な施設を公園施設に、必要・有用ではないが状況次第で公園内への設置を容認する施設を占用物件に分類した。

その上で、公園管理者以外が公園施設を設置・管理する手続きを都市公園法第5条に規定し、都市公園内における民間事業者による飲食店の設置及びそれに伴う営業行為等を合法的に整理することを可能とした。

しかしながら、都市公園法第5条による許可期間は、原則10年となっており、木造建築物の法定耐用年数の約20年との間には乖離があること、許可期間の更新は制度上認められているものの、公園の改修計画等との競合により更新が不許可となるリスク等もあることから、一部の好立地の公園を除くと、民間事業者による新規投資を呼び込むところまでは機能してこなかった。

2) Park-PFI 制度

平成29年の都市公園法改正により新たに設けられた制度で、飲食店、売店等に代表される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「公募設置管理制度」のこと。

この制度を活用した場合、建坪率や占用物件に係る規制緩和措置がある他、民間事業者が提案する計画を認定する手続きの中で、計画期間を最長20年と設定することが出来るため、間接的に公園施設の設置許可を20年間担保出来る仕組みとなっている。

公園管理者としては、民間事業者による収益施設整備を公募により選定することが出来る上、公園の一部施設の整備又は改修を併せて実施してもらう（※）ことで、公園のリニューアル・魅力向上に要する支出を軽減することが出来るというメリットがある。

民間事業者へのサウンディング調査を通じて、地方公共団体の改修・再整備等を行う予定のある公園への民間事業者の事業進出意向を確認した上で、公募を行うことを国のガイドラインで示しているが、平成29年6月の改正法施行以降、平成30年12月末時点で、北九州市の勝山公園を初めとして全国で10を超える件数の公募が行われている。

※特定公園施設の整備・改修等に要する費用は、限度額を決めた上で公園管理者が支出することが多い。なお条件はあるが特定公園施設部分に対しては国の公園施設への支援制度が使える。

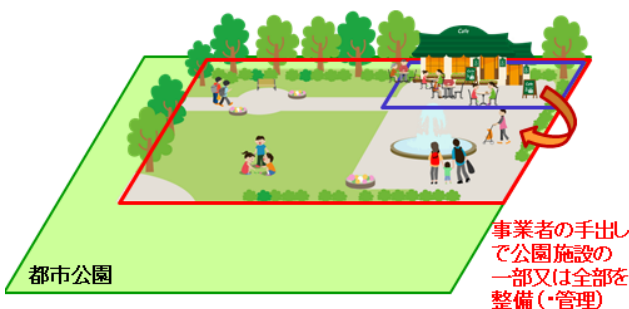
3. イベント会場としての都市公園

公園施設以外でも都市公園内に設置できる物件として、都市公園法第6条に基づく占用物件がある。法の制定趣旨に鑑み、都市公園の占用許可は厳しく運用されてきており「公衆のその利用に著しい支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ない」状況と判断され、かつ、法令に記載された物件、例えば電柱や水道管等に限定して許可を出来ることとしている。

都市公園法の制定経緯上、厳格な運用を求

「Park-PFI 制度の活用イメージ」

< 制度を活用した公園整備イメージ >



< 制度活用の条件と特例措置 >

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
特例	<ol style="list-style-type: none"> 1 設置管理許可期間の特例 (10年→20年) 2 建蔽率の特例 (2%→12%) 3 占用物件の特例 (看板、広告塔)

めてきた占有許可であるが、当初から「競技会、集会、展示会、博覧会その他これらに類する催しのため設けられる仮設工作物」については、公園管理者の裁量に許可判断が委ねられている。

他の条項では具体的な施設名が列挙されているのに対して、本条が包括的な内容となっている理由は、都市公園法制定前において、各地域で定期的あるいは頻りに都市公園を会場として、こうした仮設工作物の設置を伴う催事等が行われてきたという当時の公園利用の実態を都市公園法第5条と同様に合法的に整理を行ったことによるものである。催事等に伴い仮設する物件の内容も地域・公園によって様々であったことから、他の恒久的な物件と違い、施設種別の列挙をしなかったと考えられる。

同じく都市公園法第12条、行為の許可において、公園管理者の許可を受けるべき行為として「物品の販売・頒布」、「競技会、集会、展示会その他これらに類する催しのための都市公園の全部又は一部の独占的使用」が規定されており、前述の占有許可と併せて都市公園内では各種イベントの実施が許容されてきている。都市公園のイベント会場としての使いやすさを理解した行政以外の第三者も増え、都市公園を活用した各種イベント等も各地で行われるようになってきている。

4. 民間活力導入に係る現状と課題

1) 中部地整管内における進捗状況

中部地整管内では、3件の公園で park-PFI 制度による公募が実施されており、久屋大通公園（名古屋市）と、ぎふ清流里山公園（元平成記念公園、岐阜県）の2件で事業者特定まで進んでいる。久屋大通公園は三井不動産（株）を代表とする事業者グループが飲食・売店等の収益施設を、ぎふ清流里山公園は積水ハウス（株）が宿泊施設を公募対象施設として提案し、特定に至っている。

久屋大通公園は、名古屋市栄の中心街に位置し、ぎふ清流里山公園は美濃加茂市の郊外ではあるが、美濃加茂 SA と直結する美濃加茂ハイウェイオアシスと駐車場部分で接しており、東海環状自動車道と美濃加茂バイパスの合流点付近の交通の便の良い場所となっている。

また、この他に都市公園法第5条を活用した民間活力導入事例として、静岡県沼津市愛鷹運動公園の宿泊施設「Inn the park」や愛知県新城市の「フォレストアドベンチャー新城」、愛知県名古屋市の「ディノアドベンチャー名古屋」、愛知県名古屋市の複合施設「Tonarino」、岐阜県美濃加茂市の BBQ 施設「RiverPortPark みのかも」がここ数年の間に開業し、それぞれ好感を得ている。



音楽フェス（国営常陸海浜公園）



River Port Park みのかも（美濃加茂市）

2) 民間事業者の施設整備を誘導する上での課題と対策

地方公共団体による民間活力導入に係るサウンディング結果や実際に進出した事業者等からの意見、また、他地域で民間事業者が出店した実例等から想定される課題とその対応策について、現時点までの当方の知見について簡単に記述する。

①当該公園の立地

駅前・駅近等で、平日・土日祝を問わず、通過利用を含め一定以上の公園利用者数が見込める公園であれば、カフェ・レストラン等を初めとして日常に寄り添うタイプの業態については進出が見込まれる。

逆に駅から遠い立地や郊外部等では当該公園の利用状況にもよるが、飲食・売店は一定の利用者数が見込まれる状況をベースに出店形態を検討するため、単体での募集は簡単でない。こうした立地では、ジップライン、BBQ施設、宿泊施設（既存宿泊棟の改修等）の当該公園の自然的・地理的特徴を活かした業態が核となった業態での出店が成立している。

②悪天候への対処

公園内に出店した複数の事業者が経営に影響を与える・与える要素として降雨・台風・寒暖等の気象条件について言及している。都市公園の持つロケーション上の優位性は、やはり公園として整備された風致・景観であり、それらを5感で体験するには、日が差していて、寒からず暑からずの時期が公約数的に好まれており、経験上も最も来園者が多い。逆に冬の降雨時等では来園者は乏しいのが実情である。

年間降雨日数は、毎年100日程度は観測され、また地域によっては冬期の降雪も考慮すべきことから、高度なサービスを提供する事業者の応募を期待するのであれば、教養施設等の屋内型の集客施設とセットにする、施

設近傍に計画する等、事業者の経営上の懸念を緩和するための工夫も取り入れるべきと考えている。

③営業時間など

業種にもよるが営業時間を昼間に限定すると事業者側も投資可能な金額の上限額を低く抑える方向に向かいやすいことから、中規模以上の施設整備を求めるのであれば、公園区域境界付近への配置や駐車場との距離を考慮するなどの配慮をし、部分的なライティングで営業時間を長めに確保出来ることが事業者にわかるよう計画を策定すべきである。

5. おわりに

都市公園法の改正法の成立以降、Park-PFI制度等の説明・普及に努めてきたが、今後の公園の管理運営の要諦は、都市公園にどのような機能を持たせ、どのような管理により良好な状態を保ち続けるかを関係者と広く議論し、持続可能な収支構造の中で実現を図るということだと理解している。このため、公園管理者は責任者でもあるが今後はこれまで以上に調整役・調停役としての役割を果たすことが求められる。

公園の安全管理の徹底、老朽化した施設の更新等への対応は必須であり、それらを含めると公園の維持管理予算はもはや持続可能とは言いきれない状況ではあるが、都市公園の存在意義は、変わらずある以上、世の中の要請に応じて対応していかなければいけないのもまた現実である。今後は、これまでの造園関係者の枠に留まらず、公園に縁のある民間の方々との意見交換あるいは実務を通じて、互いの理解を深め、共存共栄の関係を築ける現実解を導ける関係性を構築することがより重要と考えている。