143. 「設置管理許可制度」を用いたパークマネジメントにおける設置管理事業者の関与実態に関する研究

A Study on Involvement Characteristics of Private-Sector for Park Management Using Installation-Management Permission System

宋俊煥*・山崎嵩拓**・泉山墨威**

Junhwan SONG*, Takahiro YAMAZAKI**, Rui IZUMIYAMA

Recently, urban parks have been superannuated as time passed about 20 years from many parks development projects. Under the financial difficulties of local government, it has been the issue how to implement parks' redevelopment and management with cost-reducing. This study aims to clarify the involvement characteristics of private-sector for park management using "Installation-Management Permission System". As a result of 28 urban parks and facilities survey, it is determined that there are 4 patterns of proprietary relation, 7 patterns of maintenance system, and 7 patterns of utilization system. Through classifying the types, it is clarified that the system of park management and the role of private-sector have been changed based on the existence and nonexistence of the designated administrator and local association.

Keywords: Public-Private-Partnership, Designated Administrator, Urban Renewal Corporation, Park-PFI, Area Based Management

官民連携, 指定管理者, 都市再生推進法人, 公募設置管理制度, エリアマネジメント

1. はじめに

1-1. 研究の背景

都市公園は、高度経済成長期に急速に整備が進められ、現在全国約10万のストックが存在している。これら都市公園は、地震・津波等災害への防災性の向上、景観・健康・子育て等生活の質の向上、賑わいや地域活性化等生産拡大といった効果を発揮することが期待されている¹⁾。しかし、施設老朽化等により更新期を迎えた現在、公園に期待されていた効果が十分発揮できていない実態が散見される²⁾。また、人口減少等に伴う自治体の財政難が顕在化する中、如何にコストを抑えながら既存の都市公園ストックの再整備・維持管理を進めること、地域のニーズに合わせた活動の場とすることが主な課題となっている。

その対応策の一つとして、2017年都市公園法の改正により、「公募設置管理制度(以下、Park-PFI制度)」が導入された。広場等の公園整備を合わせて行う収益施設(カフェ、レストラン等)の設置管理事業者を公募により選定する仕組みであり、既存の都市公園法に基づく「設置管理許可制度」、地方自治法に基づく「指定管理者制度」、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に基づく「PFI事業」を組み合わせたものである³⁾。本制度により民間による収益施設の設置がより長期(10年から20年)で可能となり、また都市公園内の設置可能な収益施設の建蔽率も2%から12%まで緩和可能となり、都市公園の再整備・維持管理において民間の投資や参入が促進される見通しをもつ。そのような中、公的資産における民間収益施設の設置管理・運営がどのような地域貢献的価値をもたらすか、更にパークマネジメントを進める上でどのような役割が求められるのかを明確にする必要があると考えられる。

一方でPark-PFI制度の前身である「設置管理許可制度」

は、都市公園内に公園管理者以外の施設設置・管理を許可する制度である。国土交通省の提供資料によると⁴⁾、2015年末時点で4,573都市公園の8,619箇所で本制度を用いており、その中2,235箇所は民間事業者を参入している⁵⁾。最も多い設置施設である自動販売機の運営等⁶⁾を除き、Park-PFI制度と同様に、事業者自らが店舗等の収益施設を設置・運営している事例を対象に実態を把握することで、今後のPark-PFI制度の運用やパークマネジメントを進める上で有益な知見が得られると考えられる。

パークマネジメントについて、田代ら(2011)⁷⁾は「公園の魅力や可能性を発掘し、資質を向上させる視点から管理を行い、継続的に業務の改善を行う仕組み」と、山崎(2011)⁸⁾は「単なる来園者を待つだけではなく、積極的にプログラムを作り出して来園者を誘う公園の運営手段」と規定している。即ち、パークマネジメントとは、公園の魅力増進のために公園維持管理と運営を最適化していく一連の体制づくりと捉えられる。今後、民間の設置管理事業者の導入が促進すると予想される中、これまでの類似事例を基に自治体や指定管理者等の公園に関わる組織・団体とどのような体制をつくり、効果的な公園の管理・運営を行っているのかを整理すべき重要な時期である。

1-2. 研究の目的と方法

本研究は、「設置管理許可制度」を用いた都市公園内収益施設を対象とし、パークマネジメントにおける設置管理事業者の関与実態を明らかにすることを目的とする。

具体的には、以下の3点を目的として調査・分析を行う。

(1)設置管理事業者の選定に関する自治体の考え方を整理した上で、マネジメント体制を①主体間所有関係、②維持管理体制、③利活用体制と分け、実態を整理することで、設置管理事業者の導入によるパークマネジメント体制の傾

* 正会員・山口大学 (Yamaguchi University)

** 正会員・東京大学 (The University of Tokyo)

向と実態を明らかにする。

(2)収益活動外地域貢献活動及び費用の実態を整理し、設置管理事業者による公園維持管理負担の低減効果と特徴を明らかにする。

(3)指定管理者及び連携団体の有無による設置管理事業者のマネジメント活動範囲及び自治体が求める役割の差異を明らかにする。

都市公園における民間事業者の収益事業実施に着目すると、2017年の都市公園法改正に伴うPark-PFI制度施行及び、2011年の都市再生特別措置法の改正に伴う都市利便増進協定⁴⁾が挙げられる。前者はまだ導入から1年未満であることから導入実績は少ないものの、既にいくつかの都市公園で公募により設置管理事業者の選定が行われている。そこで上述した国土交通省の提供資料を基に、全収益施設から自動販売機等の工作物を除き、設置管理者が「民間」である都市公園117箇所を抽出した。その後Web調査及び自治体への電話・メール問い合わせで、公募により事業者を選定した25箇所を抽出した。後者の都市利便増進協定に関しては、制度施行から5年以上が経過し、全国で36団体平成29年度現在が同制度を活用した都市施設の管理を実施している。これらすべての団体に対して電話調査を通じて都市公園の管理実施の有無について確認し、3箇所を選定した。これらを合計した28箇所を本研究の対象として選定した⁵⁾。対象公園及び収益施設の概要を表1に示す。

上記の目的を達成するために、28箇所の公園管轄自治体に対するアンケート調査(2018年1月～3月)を実施した。アンケート項目は大きく、①都市公園内収益施設として設置管理事業者の選定に至るまでの経緯(以下、選定経緯)、②マネジメント体制、③設置管理事業者の導入による効果(以下、導入効果)の、3つに分けられる。まず、目的(1)のために①選定経緯及び②マネジメント体制のデータを用いた。①選定経緯では、自治体が対象公園におけるどのような課題を基に民間事業者を選定したのかを明らかにするために、選定前のI.公園の課題とII.制度活用以前の土地状態、III.上位計画の有無、IV.対象施設の決定方法、V.選定基準(非公募の場合：期待された効果)を質問項目とした。②マネジメント体制では、I.許可区分(管理許可/設置管理許可)、II.主体間所有関係、III.維持管理体制、IV.利活用体制、V.指定管理者の有無、VI.連携団体の有無を質問項目とした。マネジメント体制II・III・IVに関しては、回答者の理解を得る

ために想定される関係図式を選択肢として提示し、当公園事例のパターンが選択肢にない場合、電話インタビュー等により回答者から選択肢を参考に描いてもらう形で調査を行った⁶⁾。その結果を図2により示している。次に目的(2)のために③導入効果データを用いた。③導入効果では、I.地域貢献活動の有無、II.地域貢献費用の有無、III.維持管理低減効果の有無、IV.行政の事後評価方法を質問項目とした。なお、有無に関する質問では有の場合、その具体的な内容を自由記述方式で回答をもらった。最後に目的(3)のために②マネジメント体制のV.指定管理者の有無、VI.連携団体の有無の2軸を用い分類することで、関わる団体の有無に応じた自治体の考え方及びマネジメント体制の変化を分析・考察した。連携団体とは、公園の維持管理及びイベント等、パークマネジメントを進めることに当たって、行政・民間事業者・指定管理者以外に関わりのある団体を意味している。研究方法を踏まえ研究全体の構成を図1に示す。

1-3. 既往研究

指定管理者制度を対象に実態を評価する研究⁶⁾⁷⁾や住民参加及び地域コミュニティを中心としたマネジメント手法と可能性を論じた研究等⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾、公園管理の観点からのパークマネジメントに関する研究は多数存在するものの、設置管理許可制度に基づく民間収益施設に関する研究は、京都市を事例に動向を整理した下村(2013)¹²⁾の研究以外は殆ど見られない。三輪ら(2017)¹³⁾は公園内保育施設設置による公園の活用可能性を論じているが、民間収益施設として位置付けられていない。都市公園内の民間事業や収益施設等に関しては、個別事例の報告又は論説に止まっている⁷⁾。本研究は個別事例ではなく全国の事例を対象とし、公園のマネジメント体制の実態を網羅的に分析し明らかにする。

公園内の民間事業者の収益性に関する研究として、朴ら(2017)¹⁴⁾は、PFI事業を対象に自治体の公共性の担保と民間事業者の収益性の確保の実態を明らかにし、持続可能なマネジメントの観点から民間事業者の収益性の確保のための仕組みの重要性を提示している。また、舟引(2016)¹⁵⁾は、都市公園における民間事業者の参入制度を時系列で整理し、指定管理者制度等の一管理者として民間事業者の参入は、公園利用者の増加による収益と民間事業者の収益が直接関係していないため、事業者による公園の活性化に向けた努力に繋がらない点を指摘しており、民間事業者の自発的活動を引き出す仕組みの必要性を論じている。本研究では都

表1 対象公園・収益施設の概要

公園及び施設名	市区町村	公園面積(ha)	収益施設		公園及び施設名	市区町村	公園面積(ha)	収益施設	
			用途	延床面積(m ²)				用途	延床面積(m ²)
1 富岩運河環境水公園	富山市	9.7	カフェ	190	14 いそぎ公園	白浜町	5.0	飲食等	100
2 中之島レストラン		10.6	飲食	160	15 広公園	呉市	4.1	コンビニ	75
3 公園サービス施設			サービス系	330	16 南池袋公園	豊島区	0.8	飲食等	230
4 北地区			コンビニ	270	17 青い森公園	青森市	1.8	コンビニ	270
5 鶴見緑地	南地区	122.6	スポーツ関連施設	2500	18 二子玉川公園	世田谷区	6.3	カフェ	50
6 駅前エリア			遊戯施設	300	19 駒沢オリンピック公園		41.0	飲食等	235
7 天王寺公園		26.0	商業施設	3460	20 大高緑地	名古屋市	100.6	遊戯施設	1100
8 稲毛海浜公園	本地区	83.0	スポーツ関連施設	2100	21 名城公園		80.4	商業施設	1500
9 公園 桜見川地区	千葉市		集会場等	2000	22 長尾山総合公園	勝山市	135.9	遊戯施設	205
10 大湊カフェ		39.8	カフェ	160	23 新高岡駅南口公園	高岡市	0.6	カフェ	100
11 公園 ポートハウス			飲食等	790	24 冠山総合公園	光市	12.8	飲食等	230
12 西南杜の湖畔公園	福岡市	19.2	カフェ	200	25 草津川 2区間	草津市	5.6	複合	1200
13 水上公園		0.1	コンビニ	450	26 跡地公園 5区間	仙台市	3.8	商業施設	540
					27 荒井1号公園	仙台市	0.7	運動施設	90
					28 北柏ふるさと公園	柏市	3.0	カフェ	40

図1 研究分析の流れと研究全体の構成

市公園上民間事業者の収益性確保のために明確にすべき民間事業者の地域貢献活動の内容を整理する点に意義がある。

2. 設置管理事業者の選定経緯とマネジメント体制

2-1. 選定経緯

I.都市公園の課題として、公園と周辺地域の魅力向上が26箇所(92.9%)で最も多く、公園老朽化への対応、市民や事業者の要請は共に4箇所(14.3%)であった。II.制度活用以前の土地状態は、未整備公園用地が10箇所(35.7%)と最も多く、跡地等の低未利用地8箇所(28.6%)、既存公園施設の立地6箇所(21.4%)の順となっている。このことから、未整備・低未利用地の利用及び整備促進のために設置管理許可制度が多く活用されており、それに伴う都市公園及び周辺への魅力向上を求めていることがわかる(図2)。

III.設置管理許可制度の活用に関わる上位計画は、19箇所(67.9%)が有しており⁹⁾、IV.収益施設等対象施設の種類の決定は、庁内での決定が22箇所(78.6%)と最も多く、専門家ヒアリングが7箇所(25.0%)、市民意見の反映が5箇所(17.9%)の順になっていることから、上位計画の下、自治体内で対象施設の種類の決定しているケースが多いことがわかる。

V.設置管理事業者の選定基準としては、事業性及び事業の継続性が25箇所(89.3%)と最も多く、事業の内容22箇所(78.6%)、公園の賑わい19箇所(67.9%)、景観配慮18箇所(64.3%)、地域活性化10箇所(35.7%)の順となっており、事業の内容と共に事業が継続して成立できるかが事業者選定の要点となっており、それが地域の賑わい及び活性化にもつながるポイントになっていると考えられる(図2)。

設置管理事業者が都市再生推進法人格を持ちながら活動している公園は、草津川跡地公園の5区間、荒井一号公園、北柏ふるさと公園の3箇所ある。この3つは他の公園を異なり、非公募により設置管理事業者を選定している。非公募による選定理由は、3つの公園それぞれ①中心市街地活性化の担い手として都市再生推進法人を位置づけ、その活動の一環としての選定、②地域全体のまちづくり担い手として都市再生推進法人を位置づけ、自らの公園活用案に基づく活動としての選定、③公園と周辺地域を含めた都市利便増進等協定の締結に基づき、法人の必要な経費の創出のための公共施設の活用事業の一環としての選定となっている。このことから、都市再生推進法人に基づく設置管理事業者は、単なる公園の維持管理だけではなく、公園を含めた地域全体の再生及び活性化の担い手として位置付けており、その適任者を選定するために非公募にしていると考えられる。また3箇所全てが上位計画を持っており、その計画の下で設置管理事業者となる都市再生推進法人の位置づけを明確にしている。その位置づけに準じて、草津川跡地公園の5区間と北柏ふるさと公園は、設置管理事業者が自ら対象施設の業種を提案・決定していることも他の公園と異なる特徴であると考えられる⁹⁾。

2-2. マネジメント体制の実態

(1) 主体間所有関係

南池袋公園と冠山総合公園は、公園内建物を自治体が設置しているため、管理のみ行う事業者を選定している。それ以外は全て(26箇所、92.9%)、設置管理許可により民間事業者が建物の設置・管理を実施している。そのため、所有関係に関しても自治体が土地と建物を所有する関係Aは2箇所しかない(図2)。その以外に関係Bの設置管理事業者が建物を所有し店舗を運営しているケースが19箇所(67.9%)と最も多く、設置管理事業者が建物を所有し別途店舗運営業者と契約を結ぶ関係Cが6箇所(21.4%)、最後に店舗運営業者が建物を所有し自治体と店舗運営業者の仲介役を行う関係Dが1箇所(駒沢オリンピック公園)存在する¹⁰⁾。

(2) 維持管理体制

維持管理体制は全体で7つのパターンが存在する(図2の右)。自治体が直接公園全体を管理し、設置管理事業者は店舗周辺のみ管理している体制Aが9箇所(32.1%)と最も多く、指定管理者が公園全体を管理する体制C(7箇所、25.0%)、指定管理者が公園の一部を管理する体制E(5箇所、17.9%)の順となっている。また、設置管理事業者が公園全体の管理をする体制F(3箇所、10.7%)がある一方、公園の維持管理に全く関与しない体制D(2箇所)や体制B(1箇所)があることから、指定管理者の存在有無により維持管理体制への設置管理事業者の関わり方が異なることがわかる。

(3) 利活用体制

イベント等を自治体主催で行う体制aが9箇所(32.1%)と最も多く、自治体がイベント主催者の申請許可を行う体制α(8箇所、28.6%)、設置管理事業者が主催でイベント等を行う体制b(7箇所、25.0%)の順になっており、利活用を実施する体制がない公園を除き、全体で7つのパターン¹¹⁾があることがわかる(図2)。指定管理者の存在有無を含め、実際のイベント等を誰が主催するのか、また申請と許可業務を誰が主催するのかより大別することができる。

3. 設置管理事業者の導入による効果

3-1. 地域貢献活動及び費用

(1) 地域貢献活動

地域貢献活動は、全体の28.6%である8箇所で行っている(図2)。表2により8箇所の具体的な地域貢献活動内容を提示しているが、これらはアンケート調査により対象公園の管轄機関である各自治体が地域貢献活動として設置管理事業者に求めている、かつ実施していると自由記述したものである。他の団体により公園内で行われる防災等のイベントへの参加や協力が最も多く公園内の清掃活動や緑地の管理、ボランティア活動等の連携の順となっている。

8箇所の内、唯一公益財団法人で設置管理を行っている駒沢オリンピック公園では、災害時と平常時による設置管理事業者の役割が異なり、平常時には設置管理業者と共同事業契約を締結した店舗業者が店舗運営をするが、災害時には設置管理事業者が全体を運営する体制を取っており、設置管理事業者が災害時に向けた避難訓練に参加していることが特徴である(図2右の主体間所有関係④所有関係D)

参照)。天王寺公園では、不動産開発業者である設置管理事業者が実施しているハード・ソフト面を含めた賑わい創出事業や維持管理事業を一つの地域貢献活動として捉えている。即ち、民間による利益向上のための活動や高質な維持管理活動が公園利用者の増加につながるということで、自治体では地域貢献活動の一部として認めていると判断できる。名城公園では、名古屋市の日(8月8日)に4,000個の花の苗(約40万円分)を市民に寄贈することやトイレカー(移動式トイレ)1台を市民に寄贈するなど、地域のニーズに適した活動を行っていることも特徴である。

(2) 地域貢献費用

設置管理事業者による地域貢献費用がある施設は、3箇所まで全体の10.7%と少ない(図2)。この3箇所は全て上記の地域貢献活動も共に行っている。まず南池袋公園では、自治体が建物を所有し、設置管理事業者は店舗を運営しており、公園使用料(建物使用料)以外に売店の売上の0.5%を地域還元費として、連携団体である「南池袋公園をよくする会」に提供し、団体の運営又はイベント活動の費用として補っている。「南池袋公園をよくする会」には地元の町会や商店会、寺町関係者等の地域主体がメンバーとなっており、柔軟な地域貢献活動を実施する仕組みが整えていると考えられる。次に駒沢オリンピック公園では、設置管理事業者

項目	内容	単純集計 (n=28) 数 割合(%)	II 主体間所有関係		
			①所有関係 A(2箇所、7.1%) 南池袋公園、冠山総合公園	②所有関係 B(19箇所、67.9%) 富岩運河環境公園、中之島公園、広公園、鶴見緑地、二子玉川公園、稲毛海浜公園、大津公園等 ※(免除)：荒井1号公園	③所有関係 C(6箇所、21.4%) 天王寺公園、水上公園、長尾山総合公園、草津川跡地公園-5区間、北柏ふるさと公園、※(免除)：名城公園
設置管理事業者の選定経緯	I 公園の課題 (複数回答有)	①公園・周辺地域の魅力向上 26 92.9 ②公園利用者の減少 1 3.6 ③公園維持管理負担の逼迫 2 7.1 ④市民や事業者の要請 4 14.3 ⑤老朽化の対応と早期整備 4 14.3 ⑥防災性の向上 1 3.6	II 主体間所有関係	④所有関係 D(1箇所、3.6%) 駒沢オリンピック公園	①維持管理体制 A(9箇所、32.1%) 中之島公園(2箇所)、二子玉川公園、稲毛海浜公園、検見川地区、天王寺公園、いそぎ公園、南池袋公園、青い森公園、新高岡駅南口公園
	II 制度活用 以前の土地状態	①緑地 3 10.7 ②広場 1 3.6 ③公園施設の立地 6 21.4 ④未整備公園用地 10 35.7 ⑤跡地等の低未利用地 8 28.6			
	III 上位計画	①有 19 67.9 ②無 9 32.1			
	IV 対象施設の 決定方法 (複数回答有)	①庁内で検討 22 78.6 ②コンサルと協議 3 10.7 ③国交省・都府県と協議 1 3.6 ④専門家ヒアリング 7 25.0 ⑤市民意見を反映 5 17.9 ⑥周辺住民意見を反映 3 10.7			
	選定基準 及び期待 された 効果 (複数回答有)	⑦設置管理事業者自ら決定 3 10.7 ⑧景観配慮 18 64.3 ⑨公園の賑わい 19 67.9 ⑩地域活性化 10 35.7 ⑪地域愛着の醸成 2 7.1 ⑫機能やサービスの魅力の高さ 18 64.3 ⑬防犯性 3 10.7 ⑭防災性 5 17.9 ⑮生物多様性への配慮 1 3.6 ⑯健康・福祉効果 1 3.6 ⑰文化・教養効果 25 89.3 ⑱事業の内容 22 78.6 ⑲事業者の費用負担額 7 25.0			
		①管理許可のみ 2 7.1 ②設置管理許可 26 92.9			
		③収益施設の公園使用料平均値 8,744.1			
		関係図式 参照(右)			
マネジメント体制	I 許可区分 及び公園 使用料 (円/㎡年)	①管理許可のみ 2 7.1 ②設置管理許可 26 92.9 ③収益施設の公園使用料平均値 8,744.1	III 維持管理体制	③維持管理体制 C(7箇所、25.0%) 富岩運河環境公園、大津公園(2箇所) 西南杜の湖畔公園、大高緑地、冠山総合公園、草津川跡地公園-2区間	④維持管理体制 D(2箇所、7.1%) 長尾山総合公園、 草津川跡地公園-5区間
	II 主体間 所有関係	III 維持管理体制 IV 利活用体制			
	V 指定 管理者	①有 16 57.1 ②無 12 42.9			
	VI 連携 団体	①有 10 35.7 ②無 18 64.3			
	I 地域貢献 活動	①有 8 28.6 ②無 20 71.4			
	II 地域貢献 費用	①有 3 10.7 ②無 25 89.3			
	III 維持管理 低減効果	①有 12 42.9 ②無 16 57.1			
	IV 行政の 事後評価 (複数回答有)	①公園利用者アンケート調査 5 17.9 ②民間事業者への聞き取り調査 7 25.0 ③アニュアルレポートの確認 5 17.9 ④外部専門家による評価 1 3.6 ⑤特に無い 10 35.7			
設置管理事業者による効果	I 許可区分 及び公園 使用料 (円/㎡年)	①管理許可のみ 2 7.1 ②設置管理許可 26 92.9 ③収益施設の公園使用料平均値 8,744.1	IV 利活用体制 (複数回答有)	⑥維持管理体制 F(3箇所、10.7%) 水上公園、北柏ふるさと公園 ※(協定)：荒井1号公園	⑦維持管理体制 G(1箇所、3.6%) 駒沢オリンピック公園
	II 主体間 所有関係	III 維持管理体制 IV 利活用体制			
	V 指定 管理者	①有 16 57.1 ②無 12 42.9			
	VI 連携 団体	①有 10 35.7 ②無 18 64.3			
	I 地域貢献 活動	①有 8 28.6 ②無 20 71.4			
	II 地域貢献 費用	①有 3 10.7 ②無 25 89.3			
	III 維持管理 低減効果	①有 12 42.9 ②無 16 57.1			
	IV 行政の 事後評価 (複数回答有)	①公園利用者アンケート調査 5 17.9 ②民間事業者への聞き取り調査 7 25.0 ③アニュアルレポートの確認 5 17.9 ④外部専門家による評価 1 3.6 ⑤特に無い 10 35.7			

図2 アンケート結果の集計(左)とマネジメント体制のパターン整理(右)

る。体制Dの2箇所(長尾山総合公園、草津川跡地公園の5区間)では、設置管理事業者ではなく店舗の運営業者が店舗の周辺を管理し、指定管理者が公園全体を管理する。体制Gも1箇所のみ(駒沢オリンピック公園)であり、設置管理事業者と指定管理者が同じ団体に公園全体を管理し、店舗周辺の管理は店舗の運営業者に委ねている。このことから、指定管理者無と比べ維持管理体制が多様である一方、指定管理者が存在しているため、体制G以外は、設置管理事業者が直接公園全体の管理には関わっていないことがわかる。

次に公園の利活用体制に関しては、体制bが5箇所(31.3%、全体数の71.4%)と多く、また駒沢オリンピック公園のみ該当する体制dが指定管理者有に属することから、指定管理者無に比べて設置管理事業者によるイベント実施・運営が相対的に多い。また、自治体は既に指定管理者制度を用いている経験から民間事業者へのイベント運営業務を委ねやすい環境になっていると推測できる。

指定管理者有の公園では、自治体の事業者選定基準として、16箇所の全てが「事業性・継続性」を重視している一方、地域貢献活動を行っている公園は2箇所しかないことから、指定管理者が存在することで、地域貢献活動よりも設置管理事業者が事業を継続的に運営できることを求めていると考えられる。

4-2. 連携団体の存在有無

(1) 連携団体無

連携団体無の公園は、18箇所(全体数の64.3%)ある(図2)。自治体の選定基準として地域の活性化と答えた10箇所全てが、ここに属している。一方、全体の該当数が少ないシンボル性、地域愛着の醸成、防犯・防災性、健康・福祉効果、文化・教養機能の殆どがここに属している(表4)。このことから、公園の活動を支える連携団体がいない場合、地域活性化が設置管理事業者導入の主目的であり、また多様な行政意向の下で設置管理制度を用いていることがわかる。

公園の利活用では、体制aが7箇所(全体数の77.8%)、体制bが6箇所(全体数の85.7%)、体制cが7箇所(全体数の87.5%)と殆どを占めており、自治体又は、設置管理事業者が中心的にイベント活動を実施している傾向がみられた。

(2) 連携団体有

連携団体有の公園は10箇所あり、主要活動内容としては、花壇及び芝生管理(8箇所)、イベント等の地域コミュニティ及びボランティア活動(6箇所)、スポーツ等の公園関連施設の管理(2箇所)の順に多くあげられた。

公園の利活用体制は様々であるが、3箇所は利活用体制を整えたイベント実施などを行っていないことが特徴である。その3箇所は、大濠公園のカフェ区域とボートハウス区域、長尾山総合公園であり、例えば大濠公園は連携団体として①大濠公園をよくする会、②大濠公園ガーデニングクラブの2団体が清掃ボランティアやマナーアップ活動、花壇管理を行っている。即ち、連携団体有の公園は、公園又は周辺地域に自発的な活動が生まれやすい環境にあると見え、自治体は公園を地域活動の場として認識しイベント

表4 タイプ別の公園・施設名(上)とタイプ別集計結果(下)

タイプI(10): 指定管理者無×連携団体無		中之島公園のレストラン区域、中之島公園のサービス施設区域、稲毛海浜公園の桜見川地区、天王寺公園、いそぎ公園、青い森公園、水上公園、新高岡駅南口公園、荒井1号公園、北柏ふるさと公園				
タイプII(8): 指定管理者有×連携団体無		富岩運河環水公園、広公園、鶴見緑地の北地区、鶴見緑地の南地区、稲毛海浜公園の本地区、西南社の湖畔公園、冠山総合公園				
タイプIII(8): 指定管理者有×連携団体有		大濠公園のカフェ区域、大濠公園のボートハウス区域、大高緑地、駒沢オリンピック公園、名城公園、草津川跡地公園の2区間、草津川跡地公園の5区間、長尾山総合公園				
タイプIV(2): 指定管理者無×連携団体有		二子玉川公園、南池袋公園				
項目		全体	タイプI (10)	タイプII (8)	タイプIII (8)	タイプIV (2)
公園の課題	①公園・周辺地域魅力向上	該当数 26 割合% 92.9※1	10 100.0※2	8 100.0	6 75.0	2 100.0
	②公園利用者の減少	該当数 1 割合% 3.6	0 0.0	1 12.5	0 0.0	0 0.0
	③維持管理負担の逼迫	該当数 2 割合% 7.1	1 10.0	1 12.5	0 0.0	0 0.0
	④市民や事業者の要請	該当数 4 割合% 14.3	2 20.0	1 12.5	1 12.5	0 0.0
	⑤老朽化の対応と早期整備	該当数 4 割合% 14.3	0 0.0	3 37.5	1 12.5	0 0.0
	⑥防災性の向上	該当数 1 割合% 3.6	0 0.0	1 12.5	0 0.0	0 0.0
選定基準及び期待された効果	①景観記憶	該当数 18 割合% 64.3	7 70.0	6 75.0	4 50.0	1 50.0
	②シンボル性	該当数 2 割合% 7.1	2 20.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	③公園の賑わい	該当数 19 割合% 67.9	9 90.0	4 50.0	4 50.0	2 100.0
	④地域活性化	該当数 10 割合% 35.7	5 50.0	5 62.5	0 0.0	0 0.0
	⑤地域愛着の醸成	該当数 2 割合% 7.1	1 10.0	1 12.5	0 0.0	0 0.0
	⑥機能やサービスの魅力の高さ	該当数 18 割合% 64.3	6 60.0	5 62.5	6 75.0	1 50.0
	⑦防犯性	該当数 3 割合% 10.7	1 10.0	2 25.0	0 0.0	0 0.0
	⑧防災性	該当数 5 割合% 17.9	2 20.0	2 25.0	0 0.0	0 0.0
	⑨生物多様性への配慮	該当数 1 割合% 3.6	0 0.0	0 0.0	1 12.5	0 0.0
	⑩健康・福祉効果	該当数 1 割合% 3.6	1 10.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	⑪文化・教養効果	該当数 1 割合% 3.6	1 10.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	⑫事業性・事業の継続性	該当数 25 割合% 89.3	8 80.0	8 100.0	8 100.0	1 50.0
マネジメント体制	⑬事業の内容	該当数 22 割合% 78.6	7 70.0	7 87.5	6 75.0	2 100.0
	⑭事業者の費用負担額	該当数 7 割合% 25.0	2 20.0	1 12.5	3 37.5	1 50.0
	①維持管理体制A	該当数 9 割合% 32.1	7 70.0	0 0.0	0 0.0	2 100.0
	②維持管理体制B	該当数 1 割合% 3.6	0 0.0	1 12.5	0 0.0	0 0.0
	③維持管理体制C	該当数 7 割合% 25.0	0 0.0	3 37.5	4 50.0	0 0.0
	④維持管理体制D	該当数 2 割合% 7.1	0 0.0	0 0.0	2 36.0	0 0.0
	⑤維持管理体制E	該当数 5 割合% 17.9	0 0.0	4 50.0	1 12.5	0 0.0
	⑥維持管理体制F	該当数 3 割合% 10.7	3 30.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	⑦維持管理体制G	該当数 1 割合% 3.6	0 0.0	0 0.0	1 12.5	0 0.0
	①利活用体制a	該当数 9 割合% 32.1	5 50.0	2 25.0	1 12.5	1 50.0
	②利活用体制b	該当数 7 割合% 25.0	2 20.0	4 50.0	1 12.5	0 0.0
	③利活用体制c	該当数 8 割合% 28.6	4 40.0	3 37.5	0 0.0	1 50.0
効果	④利活用体制d	該当数 1 割合% 3.6	0 0.0	0 0.0	1 12.5	0 0.0
	⑤利活用体制e	該当数 1 割合% 3.6	0 0.0	1 12.5	0 0.0	0 0.0
面積	⑥利活用体制f	該当数 1 割合% 3.6	0 0.0	1 12.5	0 0.0	0 0.0
	⑦利活用体制g	該当数 2 割合% 7.1	0 0.0	0 0.0	2 25.0	0 0.0
①地域貢献活動		該当数 8 割合% 28.6	4 40.0	0 0.0	2 25.0	2 100.0
②公園使用料※3		円/㎡・年 8,744.1	11,009.4	5,010.1	2,989.2	35,372.5
①公園面積※3		ha 39.0	14.1	62.1	55.9	3.6
②収容設備面積※3		㎡ 674.1	700.0	733.1	716.1	140.0

(note.) ※1: 全体数の割合(図2参照) / ※2: タイプ別の母数の割合 / ※3: 平均値

等の体制を整えていないと推測できる。実際に大濠公園は、魅力向上を目的に掲げていない唯一の都市公園であった。

4-3. 類型分類と考察

上記の知見を基に指定管理者有無と連携団体有無の2軸で分類し、アンケート回答項目との関係を整理した(表4)。

タイプⅠ(指定管理者無×連携団体無)は、今まで公園に関わる第三者組織が存在していないため、設置管理事業者に対し公園の賑わいや地域の活性化を求める傾向にある。また、維持管理体制では設置管理事業者が公園全体の管理をしている体制Fの全てがこのタイプに属していることから、設置管理事業者に対して公園の維持管理や利活用を期待する傾向にあると判断される。

タイプⅡ(指定管理者有×連携団体無)は、設置管理事業者の事業継続性を重視する一方、地域貢献費用及び活動は求めていることが特徴である。イベント体制としては、連携団体がいないため、設置管理事業者がイベントを主導する、又は、イベント主催者との連携を取っているケースが多く、公園の管理は指定管理者に一任し、設置管理事業者にはイベント運営を委ねる傾向にある。

タイプⅢ(指定管理者有×連携団体有)は、イベント体制がないか、自治体又は指定管理者がイベントを主催するケースが殆どであり、設置管理事業者がイベント活動にあまり関与していない。特にタイプⅢの駒沢オリンピック公園は、設置事業者が指定管理者と同じであり、公園全体の管理やイベント主催者からの申請に対する許可業務を行っている、所有関係・維持管理体制・利活用体制がこの事例しか該当しない特殊なケースであり(図2)、防災活動を実施するため地域貢献活用及び費用負担を管理事業者に求めていることも特徴である(図3)。

タイプⅣ(指定管理者無×連携団体有)は2箇所(二子玉川公園、南池袋公園)あり、維持管理では自治体が公園全体を管理し、設置管理事業者は店舗周辺のみ管理している。また、利活用も自治体が直接実施、又は、イベント主催者との連携で行っている。その一方、地域貢献活動として他の活動団体と連携し、環境や防災等の関連イベントへ幅広く参加していることが特徴と言える。

平均公園使用料を算出すると、指定管理者のないタイプⅠとⅣがそれぞれ年間11,009.4円/㎡と35,372.5円/㎡であり、指定管理者のあるタイプⅡとⅢの、5,010.1円/㎡と2,989.2円/㎡である。つまり、公園使用料は公園の指定管理者がいる場合と比べて、いない場合にその徴収額が高くなる実態が把握された。また、公園面積の平均値は、タイプⅡとⅢがそれぞれ62.1haと55.9haであり、タイプⅠとⅣの14.1ha、3.6haと比べ大きく、指定管理者のある公園面積が大きい一方、収益施設の面積は2箇所しかないタイプⅣ以外の全てが平均値(674.1㎡)に近く差異がないことがわかる。

なお、都市再生推進法人である荒井1号公園と北柏ふるさと公園はタイプⅠに該当し、公園に関わる他の組織が存在しない。公園使用料を全額免除しているのはこの2箇所のみである⁽¹⁷⁾。また、維持管理に関しては設置管理事業者

が公園全体を管理する体制Fだが、この2箇所でのみ、公園使用料を支払いが免除されている。これは、公園内で行う収益施設の運営や公園利活用等による利益を公園全体の維持管理に充てる体制としているためである。更に北柏ふるさと公園の場合、利活用体制bで設置管理事業者がイベント等を主催する一方、その公園使用料も免除しており、公園の賑わい創出のために自治体が設置管理事業者へのインセンティブを与えていることも特徴と捉えられる。

5. おわりに

本研究では、パークマネジメントにおける設置管理事業者の関与実態を明らかにするため、各自治体へのアンケート及び電話インタビュー調査を実施し、分析・考察を行った。まず、公園におけるマネジメント体制を主体間所有関係の4パターン、そして維持管理体制と利活用体制をそれぞれ7パターンに整理することができた。また、指定管理者と連携団体の有無により、マネジメント体制が異なり、求められる設置管理事業者の役割が変化することが明らかとなった。これにより、「設置管理許可制度」又は「Park-PFI制度」に基づく事業を進めようとする行政や団体に対して、公園の既存団体を考慮した体制パターンとそれぞれの特徴が提示できたものと捉えられる。

関連団体の有無について、まず既に指定管理者が存在する場合、相対的に設置管理事業者の維持管理活動範囲は限定的となり、店舗周辺の維持管理に留まる。一方で、維持管理と比べてイベント等の利活用主催者としての役割を設置管理事業者に求める傾向が明らかとなった。次に、設置管理事業者の選定前に公園に関わる第三者団体が存在しない場合、公園全体の維持管理やイベントの主催等、設置管理事業者のマネジメントに関する活動範囲が広がる傾向にあることが明らかになった。更にこの場合、荒井1号公園や北柏ふるさと公園のようにイベント等への公園使用料の免除や都市再生推進法人制度との連携がとられる実態を把握した。つまり、設置管理事業者のパークマネジメントへの関わり方において指定管理者等の関連団体との役割分担の方法、都市再生推進法人制度の活用による役割の範囲等、設置管理事業者の導入を検討する際の知見と可能性が示唆された。また既往研究においても指定管理者の市民グループ活動へ参入が関係構築の観点から公園管理に効果的であることは述べられているが¹⁷⁾、連携団体が存在する場合、設置管理事業者においても南池袋公園、駒沢オリンピック公園のように地域貢献費用の支払いを通じて地域活動との連携体制を構築することは、民間事業者の収益性を確保する上で望ましいと考える。

自治体の回答では、設置管理許可による公園の維持管理負担の低減効果は3つに分類でき、負担費の総量を抑制が大半である。一方、水上公園のように負担費用は変わらないが民間による費用支出や行政の規定以上の活動実施により、公園全体の質が向上され、更なる利用者の増加や地域活性化につなげるといった取り組みをしている自治体も存

在するなど、パークマネジメントにおける行政の考え方が把握され、今後民間事業者の導入を考慮する上で行政の重要な選定ポイントになると考える。

本研究は、全国の設置管理許可事例の網羅的な分析を通じて、パークマネジメントにおいて設置管理事業者の関わり方の傾向と特徴を明らかにした。一方で対象事例の多くが設置管理事業の初期期である。そのため今後は、継続的な地域貢献活動や地域貢献費用の利用実態に関する実測モニタリング調査等を行うことで、負担費用と収益性とのバランスについて解明することが課題と考えられる。

【謝辞】

データ収集に係る文献を提供いただいた国土交通省都市局公園緑地・景観課およびアンケート・インタビュー調査にご協力いただいた各自治体の方々に、感謝の意を表します。

【補注】

- (1) 2017年11月に国土交通省都市局公園緑地・景観課の担当とのヒアリングを実施し、「平成27年度末都市公園法第五条第二項第二号に基づく公園施設の設置管理の現況」・「H27年度末公園施設の設置管理許可に関する現況」等の資料を提供してもらい、それに基づく全国集計である。但し、東日本大震災で大きな被害を受けた宮城県、福島県の一部地域を除いたものである。
- (2) 民間事業者以外の設置管理者の属性は、公共(1,758箇所)、公益法人(898箇所)、第3セクター(123箇所)、NPO法人(155箇所)、町内会・愛護会(2,764箇所)、その他(751箇所)となっている。
- (3) 収益施設の種類のうち、自動販売機(14,153箇所)、売店(2,694箇所)、飲食店(627箇所)、宿泊施設(116箇所)、その他(5,360箇所)となっている。
- (4) 2011年の都市再生特別措置法の改正により、まちづくり会社等の民間組織が、都市再生推進法人に認定されると土地所有者等とともに「都市利便増進協定」を締結することができる。近年この協定に基づく公共空間の整備及びマネジメントを行っている団体が増えており、特に都市公園では、「都市利便増進協定」と「設置管理許可制度」の組み合わせで、公園を一体管理している民間事業者も登場している(補注7)。
- (5) 同都市公園内でも複数の収益施設が存在するケースがあり、公募内容及び事業実施の時期が異なるものに関しては、別途研究対象地として扱っている(表1参照)。
- (6) アンケート調査では、II.4パターン、III.6パターン、IV.4パターンの選択肢を事前に設定・調査を行い、最終的にはII.4パターン、III.7パターン、IV.7パターンという結果を得た(図2参照)。
- (7) 一般社団法人日本公園緑地協会が発行する「公園緑地」では2017年度の特集「人の集まる公園(計3冊)」を企画し、近年民間事業者を導入した様々な都市公園のパークマネジメントを紹介している。
- (8) 具体的な上位計画は、①対象公園に特化した整備基本計画(2箇所、中之島公園)、②対象公園を含めた周辺エリア整備基本計画(9箇所、鶴見緑地、北柏ふるさと公園等)、③地域全体の総合ビジョン計画(7箇所、富岩運河環水公園、大高緑地等)、④公園緑地の経営・マネジメント計画(4箇所、水上公園、名城公園等)の、4つに大別できる。なお、草津川跡地公園(②+③)、荒井1号公園(②+④)は複数に該当する。
- (9) 2つの公園以外は、天王寺公園のみ設置管理事業者自ら対象施設の業種を提案・決定している。
- (10) 駒沢オリンピック公園は、東京都公園協会が設置管理許可を受けた上で、公募により民間事業者(1者)を選定し、共同事業契約締結により建物を設置・管理を行っている。なお、東京都公園協会は、設置管理許可による収益事業を行う管理許可受者の立場と、公園管理等を行う指定管理者の立場との、2つの異なる事業を実施している。
- (11) アンケートの実施において、イベント等の利活用体制に関しては、複数回答が可能となっており、富岩運河環水公園(体制aとc)、広公園(体制aとc)、稲毛海浜公園(体制bとc)、水上公園(体制bとc)の4箇所では複数の体制によりイベント等の活動をしていると答えている。
- (12) ここではアンケート調査結果により現在自治体が「地域貢献費用」と捉えている現状をまとめている。荒井1号公園の仙台市のみ、「民間による公園維持管理費の100%負担」を地域貢献費用として捉えているが、表3のように天王寺公園・青い森公園・西南杜の湖畔公園でも民間参入により公園の維持管理費用が削減されたと認識している。
- (13) 公園使用料は、一般的に特定財源或いは自主財源に当たられ、当該公

園の維持管理費に充当される一方、自治体によっては一般財源に入る場合もある。一般財源の場合、当該公園の維持管理費には直接充当されない。しかし、平成28年度の地方財政状況(参考文献16のp.67図50参考)によると、公園の整備及び施設維持管理に当たる土木費に、一般財源の内、8.6%(町村)~11.2%(政令指定都市)が充当されていることから、一般財源に入る公園使用料も、間接的には当該公園の維持管理削減に資すると推定できる。

- (14) 南池袋公園の公園使用料では、①固定分を1万5000円/月坪、②歩分を歩分25万円/月坪超過分について売上の10%としており、本論では①固定分を基に算出したものを用いた。
- (15) そのほか、2つの自治体では維持管理負担の低減効果以外に他の効果があると答えた。稲毛海浜公園の検見川地区では、設置管理事業者の負担により老朽化したサイクリングセンターの撤去費用(約2,100万円)を削減している。大濠公園では、自治体が公園有料駐車場の運営により増収している。
- (16) 4章の括弧に書かれる「%」は、指定管理者無(12)・有(16)と連携団体無(18)・有(10)のそれぞれの母数に基づき計算したものである。但し、括弧内の「%」が全体数(28)に基づく場合は、「全体数の%」と示す。
- (17) 長尾山総合公園も公園使用料自体は0円(免除)としているが、その代わりに年間売上総額の10%を支払う体制を取っている。

【参考文献】

- 1) 国土交通省公園緑地・景観課(2016)、「都市公園のストック効果向上に向けた手引き」, <https://http://www.mlit.go.jp/common/001135262.pdf>, 最終閲覧2018.4
- 2) 国土交通省公園緑地・景観課(2014)、「公園施設の計画的な維持管理・更新に向けた取り組みについて」, <https://www.cla.or.jp/wp-content/uploads/2014/03/f2ba5fe0d79d14daf1525eda69902db3.pdf>, 最終閲覧2018.4
- 3) 国土交通省公園緑地・景観課(2017)、「都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン」, <http://www.mlit.go.jp/common/001197545.pdf>, 最終閲覧2018.4
- 4) 田代順孝・中瀬勲・林まゆみ他(2011)、「パークマネジメント：地域で活かされる公園づくり」, 学芸出版社
- 5) 山崎亮(2011)、「コミュニティデザイン：人がつながるしくみをつくる」, 学芸出版社
- 6) 竹田和真・武田重昭・加我宏之・増田昇(2015)、「都道府県営都市公園の指定管理業務に対する年度評価の評価項目等に関する研究」, 都市計画論文集, 50(3), pp. 1106-1113, 日本都市計画学会
- 7) 今西純一・中村亮(2016)、「都市公園の指定管理者制度におけるフィードバックの現状と課題」, 日本緑化工学会誌, 42(1), pp. 212-215, 日本緑化工学会
- 8) 塚田伸也・湯沢昭(2008)、「都市公園における指定管理者の選考基準の現状と評価構造の分析」, 日本建築学会計画系論文集, 73(631), pp. 1923-1928, 日本建築学会
- 9) 伊藤大志・市村恒士(2017)、「都市公園における住民参加型の維持管理活動に対する行政のインセンティブ付与の現状」, ランドスケープ研究, 80(5), pp. 509-514, 日本造園学会
- 10) 大龍英知・三宅諭(2007)、「指定管理者制度による都市公園の管理運営における協働事業の実態とあり方：御所湖広域公園と花巻広域公園を事例として」, 都市計画論文集, 42(3), pp. 181-186, 日本都市計画学会
- 11) 赤澤宏樹・藤本真里・武田重昭・中瀬勲(2011)、「兵庫県立西武庫公園におけるコミュニティ型協議会によるパークマネジメント」, ランドスケープ研究, 74(5), pp. 799-804, 日本造園学会
- 12) 下村泰史(2013)、「都市公園法第5条改正と非政府セクターによる公園施設整備の動向」, ランドスケープ研究, 76(5), pp. 697-702, 日本造園学会
- 13) 三輪律江・木下勇・中西正彦(2017)、「保育施設による公園活用とパークマネジメントの可能性と課題についての一考察」, 都市計画論文集, 52(3), pp. 747-753, 日本都市計画学会
- 14) 朴柄昊・飯田晶子・横張真(2017)、「都市公園の運営における官民連携事業の公共性及び収益性に関する研究：千葉市豊砂公園パークマネジメント事業を事例に」, 都市計画報告集, 16, pp. 182-187, 日本都市計画学会
- 15) 舟引敏明(2016)、「都市公園における民間事業者導入制度の展開経緯とその構造に関する研究」, 環境情報科学論文集, 30, pp. 213-218, 環境情報科学センター
- 16) 総務省(2018)、「地方財政の状況」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000538489.pdf, 最終閲覧2018.8
- 17) 浦田興・平田 富士男(2007)、「都市公園における民間指定管理者と市民グループの関係の状況及びよりよい関係構築に必要な取り組みの方向性」, 都市計画論文集, 42(3), pp. 175-180, 日本都市計画学会