

**P-PFI がもたらすにぎわいの創出**  
**～都市公園から地域活性化するために～**

所属	企画・人材育成グループ	氏名	斯波	省三
所属	地域創生・情報広報グループ	氏名	熊谷	浩志
所属	編集室	氏名	川口	峻平

## 目次

1. はじめに	2
(1) 調査の背景	2
(2) 調査の目的	3
2. 事例調査	3
(1) 神奈川県横浜市「フォレストアドベンチャー・よこはま」	3
① 横浜市の概況	
② 取組に至った経緯	
③ 取組内容と効果・実績	
④ 課題と今後の展望	
(2) 福岡県福岡市「海の中道海浜公園（国営） 光と風の広場」	5
① 福岡市の概況	
② 取組に至った経緯	
③ 取組内容と効果・実績	
④ 課題と今後の展望	
3. おわりに	8

# 1. はじめに

## (1) 調査の背景

少子高齢化や人口減少による社会保障費の増加、税収の減少により行政の財政制約が深刻化する中、国土交通省は平成 29 年に都市公園法を改正し、老朽化した公園施設の適切な更新と質の向上を目的として、飲食店や売店等の施設を公園内に設置し、そこから生じる収益を活用して周辺の園路等の整備、管理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 (Park-PFI。以下「P-PFI」という。) を創設した。(図 1)

P-PFI は、PFI 法に基づく事業契約締結に係る議会承認等の手続が必要な PFI 事業とは異なり、都市公園法の設置管理許可に基づいた制度である。(図 2)

従来の設置管理許可制度では、設置管理許可期間の上限は 10 年 (更新可能) とされていたが、P-PFI では民間事業者が収益を上げることができる公園施設の設置をさらに進めるため、設置管理許可期間の上限を 20 年、建蔽率の特例及び占有物件の特例を設けるなど、事業者にとってインセンティブとなる規制緩和も併せて行われた。

P-PFI の活用によって民間の投資を誘導し、公園管理者の財政負担を軽減しつつ、公園の質や利用者の利便性を向上させることが期待されている。

P-PFI は、公園施設から生じる収益を活用して公園の整備、管理等を行うものであり、一定の収益確保のため、利用者数の増加が必要となる。

一方、利用者数の増加を目的として大規模な樹木伐採等の開発を行うと、地域住民に受け入れられない可能性があるため、公園が公共施設であることを前提に、整備方針を広く示した上で整備を実施することが重要である。



図 1 P-PFI イメージ

出典 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

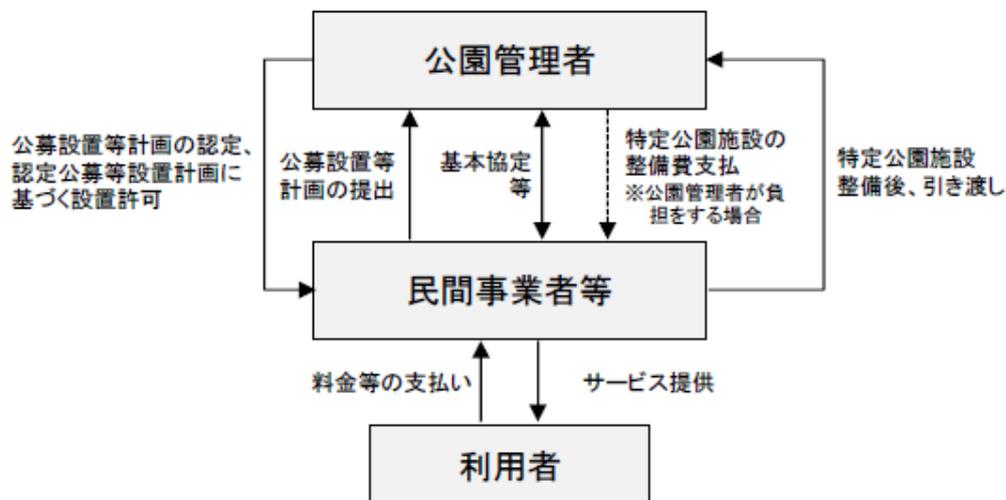


図2 P-PFIの事業スキームイメージ

出典 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

## (2) 調査の目的

P-PFIを活用した公園施設の設置は、設置工事に伴い公園の景観を損ねるとして地域住民の理解が得られない事例もあると指摘されている。地域住民の理解を得つつ利用者数の増加を実現するためには、公園が本来持っている資源や周辺環境を活用した公園の整備が必要である。それぞれの公園が持つ強みを活用し、独創的で魅力ある公園づくりを実現することで、周辺地域も含めたにぎわいの創出につながると思う。

本調査では、公園が持つ強みを活用し魅力ある公園づくりを実現したP-PFI事例の調査を通じて、P-PFIがもたらす地域活性化の効果、資源活用の視点、P-PFIの課題について探り、他の都市公園でP-PFIを活用してにぎわいを創出するための手法を明らかにする。

## 2. 事例調査

### (1) 神奈川県横浜市「フォレストアドベンチャー・よこはま」

#### ① 横浜市の概況

横浜市は、神奈川県東部に位置する県庁所在地かつ政令指定都市である。人口は約377.2万人で、東京23区を除いた全国の市区町村で最も多い。

しかし、平成28年には戦後初めて死亡数が出生数を上回り、平成31年からは人口が減少している。東京23区だけでなく、川崎市や相模原市等への転出超過が続いており、転出に歯止めをかけるためには市の魅力を高める必要がある。

また、市内の住宅地では、集合住宅の老朽化、空家の増加、少子高齢化の進展等がみられ、市民の生活利便性、活力の維持・向上に取り組むことが重要である。

## ② 取組に至った経緯

市が策定した横浜動物の森公園未整備区域の基本計画において、里山ガーデンエリア内の「森を楽しむゾーン」は公民連携推進エリアに位置付けられている。

市は、公募対象公園施設（遊戯施設等）の収益を周辺の施設整備、樹林地管理等に還元し、「森を楽しむゾーン」をより魅力ある空間にするため、平成30年に初めてP-PFI制度を活用することとした。

## ③ 取組内容と効果・実績

公募により選定された有限会社パシフィックネットワークは、豊かな自然環境を活用した「森のテーマパーク」を事業の実施方針として掲げ、令和元年9月14日にフォレストアドベンチャー・よこはま（以下「本施設」という。）をオープンした。



フォレストアドベンチャーとは、ビレイシステムと呼ばれる専用のハーネスを着用し、木に設置された足場やロープを利用して空中を移動する施設である。（図3）

本施設は、日本でフォレストアドベンチャーを有する施設としては31例目となる。

自然共生型アウトドアパークとも呼ばれる本施設の最大の特徴は、森林をそのまま活用したパークづくりである。

図3 フォレストアドベンチャー

環境への負荷を最低限に抑えつつビジネスとして成立させ、収益の一部を森林整備費に充てているため、持続可能な森林管理のモデルにもなっている。

本施設では、民間事業者と市が管理区域を定め、フェンスを設置して共同で管理している。公募当初に策定した事業計画をさらに発展させて、当初は計画していなかったネットコース<sup>1</sup>のコンテンツを追加するなど、様々な取組を行っており、都度民間事業者と市が連携・協力しながら運営している。

年間利用者は4万人を超え、利用者及び周辺住民のクレームや大きな事故もなく、一定の収益が確保できている。

<sup>1</sup> 樹木間の移動経路周辺をネットで囲う事により、ハーネスを着用する事なく利用することを可能にするコース。

#### ④ 課題と今後の展望

##### (ア) 市と民間事業者の責任区分

一般的なP-PFIでは、公募対象公園施設及び特定公園施設は明示するものの、災害時の倒木や土砂崩れ、ゴミや不法投棄、不法侵入への対応等が様々な要因で発生するため、市と民間事業者のどちらがどこまで責任を負うかについては大きな課題がある。

本施設では、様々なトラブルの都度、市と民間事業者が協議し解決している。どちらかに任せきりにすることなく、対等なビジネスパートナーとして対応することで良好な関係を構築しており、この関係が継続する限りあらゆる課題に対応できる。

##### (イ) 周辺施設や他の事業者との連携

本施設は、横浜動物の森公園内に設置されている「よこはま動物園ズーラシア」や「緑のリサイクルプラント」と隣接している。本施設の民間事業者、既存の公園内事業者及び市は各事業者との連携や公園内管理に関するミーティングを定期的に行っている。

連携の具体例として、本施設のために新たにコストをかけて駐車場を新設せず、既存の公園内事業者である「よこはま動物園ズーラシア」の駐車場を利用している。

また、「緑のリサイクルプラント」から排出される木材チップを本施設の歩道整備に再利用している。

P-PFIを実施する場合、複数の事業者が同一公園内で個別に事業を行っていることがあるが、この場合には公園内管理のためのランドデザインをどのようにしていくかという課題がある。市の役割としては、公園内の事業者にランドデザインをミーティングで示し、同じ方向を向かせることが求められる。

P-PFIにより地域活性化を達成するためには行政と本施設事業者、他の公園内事業者がそれぞれの役割を果たしつつ、連携し、協力していくことが必要である。

#### (2) 福岡県福岡市「海の中道海浜公園（国営） 光と風の広場」

##### ① 福岡市の概況

福岡市は、福岡県西部に位置する県庁所在地かつ政令指定都市である。人口は約 162 万人で、西日本では 2 番目、全国の市で 5 番目である。

市内には海の中道海浜公園（以下「本公園」という。）がある。本公園は、広大で自然豊かな環境を有する、玄界灘と博多湾を隔てて志賀島へ伸びる半島である「海の中道」において、北部九州における広域的なレクリエーション利用や「白砂青松」の保全等を目的に整備・管理されている。公園内には「光と風の広場」、「ワンダーワールド」等、テーマごとのエリアが多く存在する。

## ② 取組に至った経緯

本公園は国営公園であり、公園管理者及び P-PFI 公募者は国（国土交通省）である。国は、本公園の計画面積約 539ha というスケールメリットを最大限活用するため、広場、花修景、遊具等の整備のほか、民間事業者によるプールや水族館、ホテルの整備、運営等を組み合わせ、官民連携による多様なレクリエーションを提供しており、本公園には年間約 200 万人が訪れ、特にファミリー層に高い人気がある。

しかし、海浜公園としての立地・資源を活用したレクリエーション等は十分提供できていないという課題がある。特に「光と風の広場」は未活用エリアが多く、国は今後の活用方法を検討していた。

そこで、民間事業者の視点で「光と風の広場」を活用できないかを探るため、民間事業者の意見や新たな提案等を把握するための調査を実施した。その結果、オートキャンプやグランピング等の宿泊施設や、マリンスポーツ施設の設置に関する提案が多かったことをふまえ、国営公園として初めて P-PFI を活用し、「光と風の広場」周辺エリアを対象とした滞在型レクリエーション拠点の整備、管理を目的として民間事業者を公募した。

## ③ 取組内容と効果・実績

「パーク・ツーリズム」をテーマにした滞在型レクリエーション拠点として「光と風の広場」をリニューアルする「『海の中道海浜公園 光と風の広場』リニューアル計画」（以下「本事業」という。）は、「海の中道海浜公園官民連携推進事業」の共同事業体として選定された三菱地所株式会社、積水ハウス株式会社、一般財団法人公園財団及び株式会社インザパーク福岡の4者が実施している。

本事業は、令和2年1月に事業者が選定されたが、新型コロナウイルス感染拡大の影響で工期が遅れ、令和4年3月に開業した。

「泊まれる公園」をコンセプトとする公園一体型宿泊施設「INN THE PARK 福岡」及び九州で初めて設置された高さ約 16.8m のアトラクション施設である巨大アスレチックタワー「シー・ドラグーン」といった常設施設を基盤に、海浜部を活用したカヌーや SUP（スタンドアップパドルボート）、乗馬ができるホーストレッキング等、多様なアクティビティを組み合わせで展開している。また、施設を代表する球体テント型の客室が 13 棟設置されている。（図 4）

開業から令和4年7月時点までの宿泊利用者数は 2,683 名であり、博多の夜景を一望できるロケーション、星空観察等、本公園が本来持っている環境を活用した宿泊者向けプロモーションが多く、宿泊利用者を集めている要因である。

また、少人数用のキャビンやレストラン、バーベキュー場、入浴施設等、滞在者が快適に過ごすことができる施設が充実している。



図4 「INN THE PARK 福岡」球体テント型の客室

本事業の開業前後は地元テレビ局をはじめ、多くのメディアに取り上げられた。本公園には、「シー・ドラゴン」を始め、水族館、プール等の子供たちが楽しめる施設が数多くあることから、家族連れの宿泊者が大半を占めている。

リニューアル以前は素通りされることが多い「光と風の広場」だったが、リニューアル後は立ち止まって広場内を見学する様子も見られる。

#### ④ 課題と今後の展望

##### (ア) 行政との手続について

本事業で新たにイベントを実施するためには国へ申請する必要があり、企画立案から実施まで複数の手続を経るため、一定の時間がかかることが課題である。迅速な実施が必要な季節イベントも国の許可が出るまでに期間を要し、結果として実施できないことも多い。

##### (イ) 管理水準と連携体制について

国営公園として他の施設と同様の管理水準を求められるため、民間事業者にとって費用・人員の面で負担が生じている。

芝生の管理を例に挙げると、光と風の広場のリニューアル前は利用者が少なく刈込の頻度も少なかったが、利用者が増加するにつれて刈込の頻度も増え、費用・人員の面で負担が大きい。そのほか、歩道管理についても事故防止の観点から高い水準を求められる。

また、本公園のホームページは国が管理しており、光と風の広場の内容を掲載することができず、独自でホームページを立ち上げるなど、行政との連携が不十分といった課題もある。

##### (ウ) 今後の展望

本事業のエリア内には収穫体験ができる畑もあり、子供から大人まで自然に触れることができる。今後、この畑で収穫した農作物を園内のレストランに提供することを検討している。

このほかにも新たな水上アクティビティの設置を計画しており、利用者がより滞在を楽しめるように事業を展開する予定である。

民間事業者の新しいアイデアを行政がサポートしていくことで本公園の魅力は今後も高まっていくと考える。

ただし、先に述べたように、管理水準や連携体制については課題もあるため、今後は緊密な関係の構築が必要となる。

### 3. おわりに

P-PFI には、行政と民間事業者間における責任の所在、手続の煩雑さ等の課題があるが、今回調査した2事例は収益が確保できており、P-PFI の「民間資金を活用して公園管理者の財政負担の軽減を図る」という当初の目的を達成している。また、今後の事業拡大も検討しており、更なる収益増加も見込めることから、行政、民間事業者にとって長期的な相互利益のある関係が築けている。

今回の調査では、P-PFI を実施することでその地域が本来持っている地域資源の魅力発信や地域住民の憩いの場になるなど、収益だけでなく地域活性化にもつながっていることが分かった。

一方、P-PFI は設置管理許可期間の上限が20年と定められており、民間事業者は収益を得ていても期間満了後に建築物等を撤去して撤退しなければならないため、撤去が容易な施設しか設置できないという課題がある。

また、他地域では公園施設の設置に伴う樹木の伐採により、公園が本来持っている景観を損なうとの理由から地域住民の理解が得られず民間企業が辞退する例や、事業実施後も地域住民の反対活動が続いた例もある。

都市公園は、子供から高齢者まで幅広い年齢層の利用者が自然と触れ合う場所となるほか、レクリエーション活動、健康運動、文化活動等の多様な活動拠点であり、地域に密着した公益性の高い施設である。そのため、既存の公園の在り方を変更し、収益を得るための施設を設置するP-PFIの実施には、地域住民の理解が必須である。

2つの調査事例のように、地域資源や環境を活用した手法で取り組むことで、地域住民の理解が得られやすくなると同時に、撤去期限の制約がある中でも幅広い年齢層が思い思いに楽しめる公園施設にすることができ、集客力が向上して収益面でも成功に至りやすいと考える。

他地域で新たにP-PFIを実施する際は、本来持っている地域資源や環境の価値を把握し、官民が連携して住民の理解を得ながら活用することで、行政の財政負担を軽減しつつ住民生活の質を向上でき、地域のにぎわいの創出にもつながると考える。