

建設プロジェクト運営方式協議会  
Construction Project Delivery System Council

**CPDS協議会**  
**官民連携委員会 活動報告**  
**2022年4月1日**

## 2021年度の活動報告

PPP/PFIは、国の令和4年度までの事業規模目標も前倒しで達成されるなど、公共施設等運営事業等の大型事業を中心に活用が進んできた。厳しさを増す財政状況の中、公的負担を抑制し新たなビジネス機会を拡大するためには、自治体における地域密着型のPPP/PFI事業の推進が必要である。

本年度は、近年拡がりを見せている**公募設置管理制度（Park-PFI）**の事例、制度を調査し、Park-PFIのあるべき姿を考え、さらなる拡がりのために、何が課題で何を変える必要があるのか、それを解決した場合どのような施設でどのような事業が可能になるのかを官民連携のさらなる推進に向けて検討した。

### 2021年度の活動スケジュール

8月 上旬	委員会メンバー 募集	
8月 下旬	委員会メンバー 決定	
9月 10日	第1回官民連携委員会 (WEB開催)	本年のテーマをPark-PFIに決定
11月 10日	第2回官民連携委員会 (WEB開催)	豊島区公園緑地課をゲストに迎える
2月 3日	第3回官民連携委員会 (WEB開催)	

## CPDS協議会 委員会メンバーリスト

CPDS協議会 副会長 植村 公一 愛知県政策顧問、インデックス株式会社  
 官民連携委員会 委員長 岡田 孝 株式会社日本総合研究所

社名五十音順、敬称略

	所属	役職	氏名	備考
1	インデックス株式会社	社長室 企画戦略	橋詰 健	
2	株式会社インデックスコンサルティング	プロジェクトマネジメント事業本部 地方創生・官民連携グループリーダー	掛川 洋規	
3	株式会社エムケイ興産	取締役会長	宮下 昌展	
4	国土交通省	大臣官房 官庁営繕部 計画課長	佐藤 由美	オブザーバー
5	埼玉県	大宮公園事務所 所長	小笠原 隆博	
6	住友重機械エンバイロメント株式会社	水処理統括部 営業本部長	越智 茂雄	
7	住友重機械エンバイロメント株式会社	水処理統括部 営業推進部 官民連携推進G 課長	河原 隆治	
8	住友重機械エンバイロメント株式会社	水処理統括部 営業推進部	松浦 隆太	
9	住友重機械エンバイロメント株式会社	水処理統括部 営業推進部	柄澤 俊康	
10	株式会社大和総研	金融調査部 副部長 主任研究員	鈴木 文彦	
11	大和リース株式会社	民間活力研究所 担当部長	反町 雅史	
12	大和リース株式会社	営業本部 コーポレート室 室長	谷本 知子	
13	大和リース株式会社	営業本部 コーポレート室	秋山 紗都子	
14	学校法人東京音楽大学	施設課長	藤村 達雄	
15	前田建設工業株式会社	経営革新本部 地域事業推進室 室長	岡田 直仁	
16	前田建設工業株式会社	経営革新本部 地域事業推進室 グループ長	堀川 真加	
17	前田建設工業株式会社	経営革新本部 事業戦略担当	菊池 哲也	
18	前田建設工業株式会社	経営革新本部 事業戦略担当	友田 樹希	

## 活動報告

1. Park-PFI制度の概要
2. Park-PFIの事例
3. 事例から見えてくる現状の課題
4. 官民連携のさらなる推進にむけて
5. 添付資料(としまみどりの防災公園)

## 活動報告

### 1. Park-PFI制度の概要

### 2. Park-PFIの事例

### 3. 事例から見えてくる現状の課題

### 4. 官民連携のさらなる推進にむけて

### 5. 添付資料(としまみどりの防災公園)

- 公園は豊かな地域づくりに資する機能を提供しており、都市の魅力を左右する**重要なインフラ**である

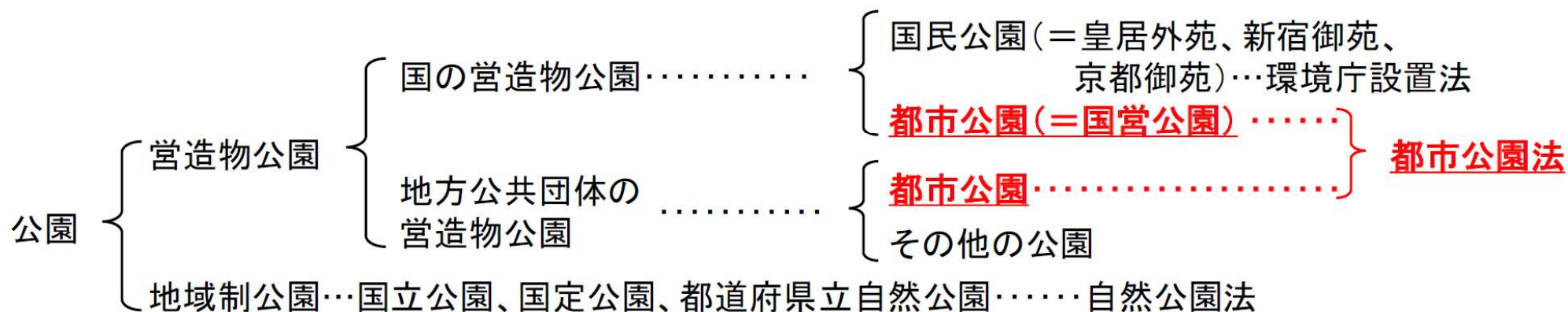


(公園の主な機能)

- ・レクリエーションの場の提供
- ・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



- 公園は制度的に図表1のように分類される。都市公園はわれわれの生活に最も身近な存在であり、その**大多数を地方自治体が管理**している

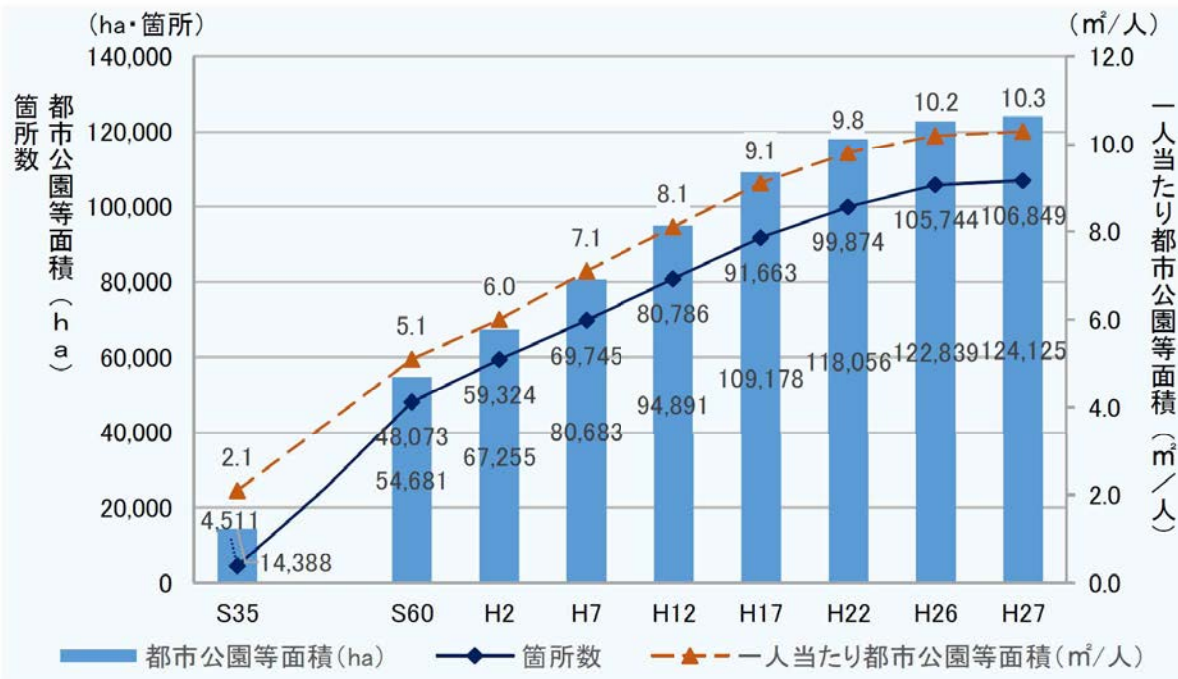


図表1 公園の分類

(出所) NRI パブリックマネジメントレビュー 2017 年9月

- 都市公園は、道路や河川、港湾、空港等の他インフラと同様に、都市公園法という公物管理法に基づき設置・管理されている
- 都市公園法では、一定の建ぺい率規制のもと図表3の公園施設の設置が認められている

図表2 都市公園等の面積・箇所数の推移



図表3 都市公園法で定められた公園施設の種類の種類

施設種別	施設の例示等
園路及び広場	園路、広場
修景施設	植栽、花壇、噴水 等
休養施設	休憩所、ベンチ 等
遊戯施設	ぶらんこ、滑り台、砂場 等
運動施設	野球場、陸上競技場、水泳プール 等
教養施設	植物園、動物園、野外劇場 等
便益施設	飲食店、売店、駐車場、便所 等
管理施設	門、柵、管理事務所 等
その他	上記のほか、都市公園の効用を全うする施設



- 公園利用ニーズへの柔軟な対応や公園管理負担軽減を目的に、平成29年度に都市公園法が改正され、「公募設置管理制度（Park-PFI）」が創設された

課題	法改正による対応方向性	法改正による対応策詳細	該当条文
<b>【課題1】</b> 公園利用者・都市ニーズの反映  ○公園管理者による硬直的制度運用  ○反映を妨げる規制  ○不透明な反映プロセス（例：役所への苦情電話）	1-1.制度趣旨の明確化	政令改正による、公園管理者に誤解を与える条文の削除 ・「専らプロ野球(サッカー)チームの用に供する～」削除 ・「料理店、カフェー ～に類するものを除く～」削除	令第5条 4項・6項
	1-2.公園に設置可能な施設等の規制緩和	保育所による公園占用特例の一般化、政令上の占用物件にコジエネを追加、各種面積要件の緩和 ・運動施設率の参酌基準化 ・水道施設等の地下占用に係る面積要件の削除 等	法7条、 規則第5条の3、 令第8条1項、 規則第8条1項
	1-3.公園利用者のニーズを反映するプロセスの明確化	地域のステークホルダーが、公園利用者の利便の向上を図るために必要な協議を行う「協議会」の設置	法第17条の2
<b>【課題2】</b> 公園施設の老朽化・管理者の財政負担増加への対応  ○整備費・更新費の不足  ○維持管理費の不足  ○民間資金活用を阻む事業期間上の制約	2-1.整備費・更新費の確保	公募設置管理制度による公園整備費の官民アロケーション ・公募対象公園施設の設置・管理を行う民間事業者等が、園路や広場といった特定公園施設を建設 ・特定公園施設の建設費用は官民で分担も可能	法第5条の2 2項
	2-2.維持管理費の確保	認定された公募設置管理計画による柔軟な使用料設定 ・基本的に、認定された公募設置等計画に記載された使用料の額を公園管理者が徴収可能 ・条例等で定める額を下回る場合は、条例等で定める額	法第5条の7 3項
	2-3.民間資金活用に資する事業期間設定	一定条件下における許可期間の延長 ・公募設置管理制度で選定された者に対し、最長20年の設置管理許可を付与 ・PFI事業として実施する場合の設置管理許可期間を最長30年まで延伸	法第5条の2 5項、 第3条の2 4項

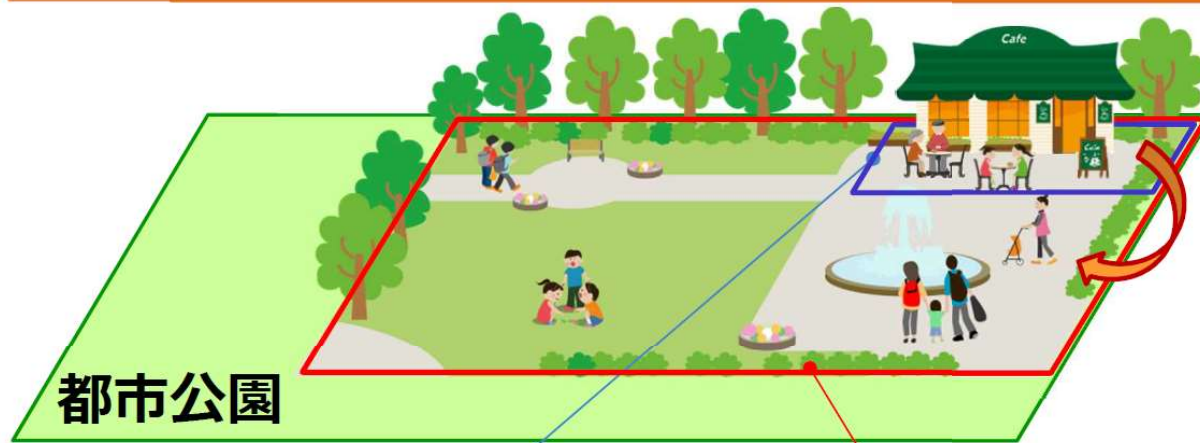
図表 4 都市公園法改正の概要

(出所) NRI パブリックマネジメントレビュー 2017 年9月

## 公募設置管理制度（Park-PFI）の概要

- 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



収益を活用して整備

### 都市公園法の特例

① 設置管理許可期間

最長10年を20年まで延長可能に

② 建ぺい率

公募対象公園施設は10%を参酌して条例で定めることが可能に  
(通常2%を参酌)

③ 占用物件

自転車駐車場と看板・広告塔を  
占用可能に

民間が収益施設と公共部分を一体的に整備

カフェ等の収益施設  
(公募対象公園施設)

広場、園路等の公共部分  
(特定公園施設)

従前

民間資金

公的資金

新制度

民間資金

収益を充当

公的資金

図表5 公募設置管理制度（Park-PFI）の概要

(出所) 国土交通省



# 用語説明

## 公募対象公園施設

⇒事業の核となる収益施設

○飲食店、売店等の公園施設（※）であって公園施設の設置又は管理を行う者の公平な選定を図るとともに、都市公園の利用者の利便の向上を図る上で特に有効であると認められるもの

（※）休養施設、遊戯施設、運動施設、教養施設、便益施設、展望台、集会所

【施設の例】

カフェ



レストラン



屋内子供遊び場



売店



## 特定公園施設

⇒収益施設と一体的に整備される一般公園利用者向け施設

○公募対象公園施設の設置又は管理を行うこととなる者との契約に基づき、公園管理者がその者に建設を行わせる園路、広場等の公園施設（※）であって、公募対象公園施設の周辺に設置することが都市公園の利用者の利便の一層の向上に寄与すると認められるもの  
（※）全ての公園施設が対象

【施設の例】

園路



広場



トイレ



休憩所



## 利便増進施設

⇒事業の収益性を高めるために設置を認める占用物件

○自転車駐車場、地域における催しに関する情報を提供するための看板、広告塔であって、公募対象公園施設の周辺に設置することが地域住民の利便の増進に寄与すると認められるもの

【施設の例】

自転車駐車場



看板、広告塔



図表 6 用語説明

（出所）国土交通省

- 都市公園の整備・運営に係る官民連携について、ふまえておくべき制度・手法としては、都市公園法による公募設置管理制度のほか、地方自治法による指定管理制度、PFI法によるサービス購入、コンセッションがある。

図表7 都市公園の整備・運営に係る官民連携に関わる制度・手法

制度	特徴
都市公園法による公募設置管理制度	飲食店、売店等の公園施設（公募対象公園施設）の設置・管理について事業者を公募により選定。事業者は設置する施設から得られる収益を公園整備（園路、広場等）に還元することを条件に設置管理許可の特例適用を受けることができる制度。特定公園施設の整備内容、公募対象公園施設の事業性等を考慮し、 <b>最大20年</b> の範囲内で設置管理許可の期間が設定される。
地方自治法による指定管理制度（注）	管理運営に対する制度で、公の施設の管理運営に民間の能力を活用して、サービスの向上と行政コストの縮減等を図ることを目的として平成15年に施行された制度。 <b>原則5年</b> の指定期間が設定されるが、別途条件を定めて、施設を特定し最大10年間までを認める地方公共団体もある。
PFI法によるサービス購入、コンセッション	同法で定める公共施設等に関して、民間活力による整備及び運営を可能とする制度。民間からのサービスに対して対価を支払うサービス購入型事業、当該行政財産に対して公共施設等運営権を設定し独立採算事業とする手法等の選択が可能。事業期間は <b>最大30年</b> で、事業の投資規模や更新投資期間等を勘案して柔軟に事業期間が設定される。

（注）指定管理制度については、地方公共団体が条例によって定めるものとなっているが、条例において当該事業を対象とした場合は、PFI事業や都市公園法による公募設置管理制度により選定された事業者であっても、期間に関わらず指定管理制度の適用も受けることとなる。

## 活動報告

1. Park-PFI制度の概要
- 2. Park-PFIの事例**
3. 事例から見えてくる現状の課題
4. 官民連携のさらなる推進にむけて
5. 添付資料(としまみどりの防災公園)



● 全国にPark-PFI活用事例が増えている

年度	Park-PFI 活用事例一覧（48公園 [41自治体、2 地方整備局]、うち16公園供用）	
平成29年度	北九州市(勝山公園) [面積 20.1ha] 豊島区(造幣局地区防災公園) [面積 1.7ha]	名古屋市(久屋大通公園) [面積 15.8ha] 岐阜県(ぎふ清流里山公園) [面積 107.7ha]
平成30年度	福岡県(天神中央公園)5/31公表[面積 3.1ha] 盛岡市(木伏緑地)6/4公表[面積 0.4ha] 仙台市(榴岡公園)6/25公表 [面積 11.2ha] 恵庭市(漁川河川緑地)8/1公表 [面積 18.7ha] 新宿区(新宿中央公園)9/18公表 [面積 8.8ha] 別府市(別府公園)10/3公表 [面積 27.3ha] 鹿児島市(加治屋まちの杜公園(仮称))10/4公表 [面積 1.4ha] 近畿地方整備局(国営明石海峡公園)10/11公表 [面積 83.4ha] 群馬県(敷島公園)11/13公表 [面積 17.8ha] 横浜市(横浜動物の森公園)11/21公表 [面積 103.3ha] 和歌山市(本町公園)11/22公表 [面積 1.4ha]	盛岡市(盛岡城跡公園)11/26公表 [面積 9.2ha] 堺市(大蓮公園)11/28公表 [面積 15.5ha] 京都市(大宮交通公園)12/7公表[面積2.1ha] むつ市(おおみなと臨海公園)12/14公表 [面積 13.8ha] 東大阪市(花園中央公園) 1/11公表 [面積27.09ha] 別府市(鉄輪地獄地帯公園)1/30公表 [面積 7.4ha] 盛岡市(中央公園)2/8公表 [面積 17.2ha] 二戸市(金田一近隣公園)2/12公表 [面積 1.8ha] 湯河原町(万葉公園)3/6公表 [面積 19.5ha] 神戸市(海浜公園)3/29公表 [面積 14ha]
令和元年度(平成31年度)	平戸市(中瀬草原) 4/17公表 [面積8.7ha] 福岡県(大濠公園) 4/26公表 [面積39.8ha] 渋谷区(北谷公園) 5/24公表 [面積0.096ha] 佐世保市(中央公園) 7/8公表 [面積13.7ha] 木更津市(鳥居崎海浜公園) 7/31公表 [面積2.2ha] 九州地方整備局(海の中道海浜公園) 8/7公表 [面積297.9ha] 平塚市(湘南海岸公園) 8/22公表 [面積58.6ha] 神戸市(東遊園地) 8/26公表 [面積2.7ha] 愛知県(小幡緑地) 9/6公表 [面積226.9ha] 所沢市(東所沢公園) 9/13公表 [面積2.1ha] 各務原市(学びの森) 10月公表 [面積4.2ha]	群馬県(観音山ファミリーパーク) 10/17公表 [面積60.3ha] 岡崎市(乙川河川緑地・中央緑道) 10/18公表 [面積22.75ha・0.55ha] 富士川町(大法師公園) 11/1公表 [面積6.4ha] 福山市(中央公園) 11/6公表 [面積1.6ha] 神奈川県(観音崎公園) 11/15公表 [面積70.4ha] 四日市市(中央緑地) 12/6公表 [面積28.5ha] 豊田市(鞍ヶ池公園) 12/20公表 [面積95ha] むつ市(代官山公園) 3/16公表 [面積1.1ha] 山形市(ひばり公園) 3/27公表 [面積0.0954ha]
令和2年度	青森県(青い森セントラルパーク) 4/27公表 [面積5.1ha] 茨城県(偕楽園公園) 5/13公表 [面積58.0ha] 須賀川市(翠ヶ丘公園) 6/29公表 [面積28.34ha]	※令和2年7月1日以降、約110箇所において活用を検討中

(令和2年7月1日時点・国土交通省調べ)

※太字は公募対象施設がオープンしている公園 (2020/10/15時点)

図表8 Park-PFI活用事例一覧

(出所) 国土交通省



● 東京都豊島区「としまみどりの防災公園 (IKE・SUNPARK) の事例



図表 9 としまみどりの防災公園 (IKE・SUNPARK)

(出所) 豊島区



- 主に都市部の好立地の公園において、賑わいが創出されている



図表10 Park-PFIの事例

(出所) 国土交通省

- 来場者数や施設の料金収入を大幅に伸ばせるポテンシャルを秘めている公園で**Park-PFI**が続々と活用されている
- 民間による集客ノウハウや催事開催等の運営上の工夫により、公園のバリューアップ（価値向上）が図られている
- 従来の**PFI**事業では建設会社が幹事企業となる傾向が強いが、**Park-PFI**では公園運営を主に担当する企業（デベロッパー、飲食業、造園業等）が中心となって実施している

## 活動報告

1. Park-PFI制度の概要
2. Park-PFIの事例
- 3. 事例から見えてくる現状の課題**
4. 官民連携のさらなる推進にむけて
5. 添付資料(としまみどりの防災公園)



## ● Park-PFIの課題①

発注者である地方自治体が民間事業者による施設整備や収益充当を**期待するあまり**、民間事業者にとって**事業採算性が確保できない**



都市公園法第5条の2第2項第4号

公募対象公園施設の設置管理に係る**使用料**

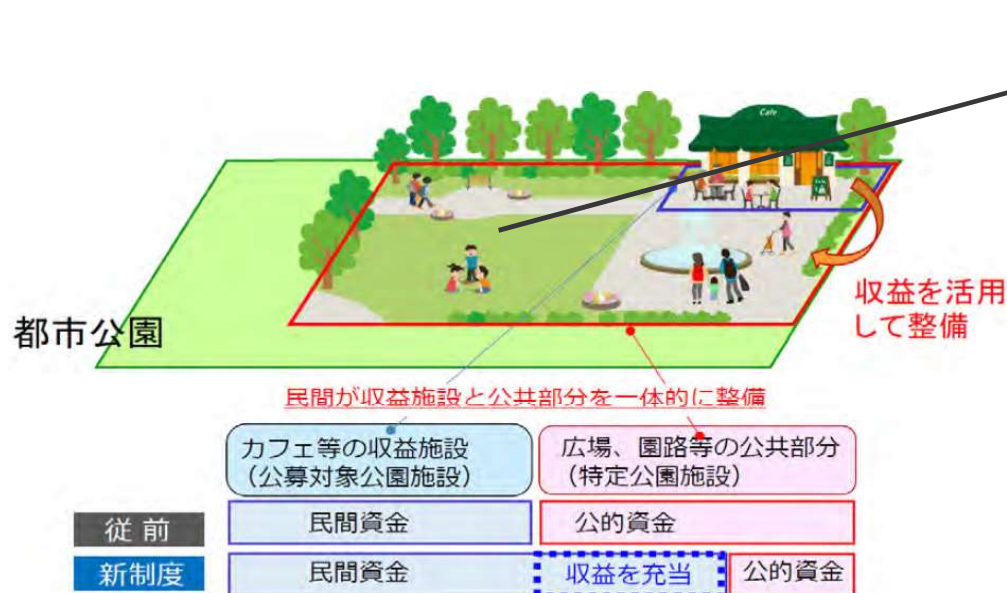
価格競争を可能とするため、民間事業者の提案する使用料を徴収する。

「国交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



## ● Park-PFIの課題①

発注者である地方自治体が民間事業者による施設整備や収益充当を期待するあまり、民間事業者にとって**事業採算性が確保できない**



「国交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

都市公園法第5条の2第2項第5号

### 特定公園施設の建設

民間事業者が全てを負担するほか、公共が一部を負担することも可能

都市公園法第5条の2第2項第7号

### 公園の維持及び向上措置

公募対象公園施設だけでなく、特定公園施設など周辺の園地についてもできる限り民間事業者が維持管理を行うことが望ましい。

民間に期待！



自治体職員



## 参考

指定管理者制度においても、**民間が公の施設の管理運営において適正な利益を得る**ことに対する**自治体側の理解不足**が問題となっている。

一般社団法人 指定管理者協会 令和元年度提言  
「指定管理者制度の収支構造と適正利益についての考察」

公の施設の持続的な管理、施設におけるサービスの維持・向上および施設利用者の満足度向上を実現してくためには、指定管理者の持つノウハウの活用と新たな創意工夫など、日々の努力が不可欠です。

そのための指定管理者のモチベーションを堅持するための根本要素が「**指定管理者にとっての適正な利益**」であることを、自治体側も指定管理者側も再認識すべきだと考えます。

指定管理者制度における公の施設の管理運営に係る収支の考え方として、「利益」に対する個々の自治体の理解に相当な開きがあります。収支報告ではなぜか「**利益**」の記載を好ましくないとする自治体も存在します。

## 参考

公園緑地公民連携研究会が民間事業者及び地方公共団体を対象としたアンケートをもとに取りまとめた提言のなかでも、「**公共と民間の対等なパートナーシップ**」を強く求めている

公園緑地公民連携研究会

「Park-PFI当都市公園における公民連携事業に関する提言（第3次）」

公園管理者の一部に「公民連携事業＝お任せ」「費用負担は生じない」という誤解があります。「**民間事業は収益があって事業が成立する**」ことを公園管理者は理解し、民間事業者も設置管理する公園施設が公共施設であることを認識の上、運営しなければなりません。

地域住民・関係機関への説明や事業に関わる費用全般の負担をも民間事業者に求めるケースも見受けられ、**公共と民間の適正な役割分担、責任区分を明確**にすることが望まれます。

誤った情報や想定外の事象による費用に対する**予算措置と予算執行の弾力的な運用**が求められます。

公共も民間の適正な利益を理解しなければならないが、同時に**民間事業者は事業収支を透明性をもって説明する責任**がある。

- 公的負担の削減、ビジネス拡大、住民満足度の向上の**3方良し**を実現するためには、公共性に見合った**透明性**の担保が欠かせない
  - ・ 有価証券報告書に準じた財務諸表を作成、公開
  - ・ 特に、関連当事者取引（事業会社(SPC)、出資者等）がある場合

事業利益が適切に報告されないケース

- ・ グループ会社に委託料を支払い利益分散を図るケース
- ・ 人件費を売価計上し原価との差を得るケース
- ・ 本社経費として歩合手数料、あるいは対価給以上の定額手数料を徴求するケース
- ・ S P Cに金銭を貸し付け利息を徴求するケース

## ● Park-PFIの課題②

民間事業者が事業採算が取れるかどうかは立地に左右され、適用できるのは**好立地の公園に限定**される

### 参考

豊島区公園緑地課ヒアリングより

公園のニーズには**地域差**がある。商業地域にある公園と、住居地域にある公園ではニーズが異なる。**地域のニーズをしっかりと把握**することが重要である。

- 好立地の公園での成功事例をそのまま地方部の公園に適用することはできない。公園の**大多数を占める地方部の公園**についても、どのような官民連携ができるかを考えていく必要があるのではないか
- 成功事例をもとに民間事業者に過度な期待をかけると、収益施設を担う民間事業者だけでなく、**公園維持管理を担う地元企業へも負担を強いる**ことになる
- 地域のニーズに対して、既存の制度や運用では難しいケースも出てきている。事例をよく精査して、三方良しになるような制度・運用を議論していく必要がある

## 活動報告

1. Park-PFI制度の概要
2. Park-PFIの事例
3. 事例から見えてくる現状の課題
- 4. 官民連携のさらなる推進にむけて**
5. 添付資料(としまみどりの防災公園)

- **公共と民間の対等なパートナーシップ、適正なリスク分担**は、従来のPFI事業やコンセッション事業でも課題とされてきたが、Park-PFIにおいても同じような状況に陥っている
- ➡ 民間が公の施設の管理運営において**適正な利益**を得ることに対する自治体側の理解不足を解消し、民間も事業収支を**透明性**をもって説明することで、**持続的な官民連携事業**とするべきである
- その上で、**持続的な公園維持管理の全体最適**の視点で、好立地にある特定の公園だけでなく**地方部にある大多数の公園**においても有効な官民連携のあり方を考えるべきではないか
- 地域住民のサービス向上、維持管理コスト削減を実現させるためにはインフラ管理の現状、公共の縦割管理を脱却し、道路等の他インフラと複合的に運用管理する等の方法も考えていくべきではないか
- 今後は、近い将来訪れるデジタル社会や地域特性を踏まえて、あるべき社会インフラ、その一部としての公園運営を考えていくべきではないか