

---

**PPP/PFI 手法による県内都市公園活用の現状と課題**  
**【公益財団法人 ひまわりベンチャー育成基金 調査研究部門 千葉経済センター】**

---

**目 次**

はじめに.....	1
I. 都市公園の概要.....	2
1. 都市公園の定義・役割.....	2
2. 都市公園制度の変遷.....	4
3. 都市公園における官民連携手法の導入と広がり.....	6
4. 県内都市公園活用の現状と課題.....	14
(1) 都市公園の整備状況.....	14
(2) 県内都市公園における官民連携事例.....	14
(3) 都市公園における官民連携に関する自治体向けアンケート調査結果.....	17
(4) 都市公園管理に係る自治体課題の整理.....	22
II. 提言.....	23
1. 活用可能な都市公園の洗い出し.....	23
2. 官民連携強化に向けた庁内体制の整備.....	24
3. 民間事業者との積極的な対話.....	25

## はじめに

2023 年は都市公園制度の誕生から 150 周年の節目にあたる。

都市公園制度は、人口減少、自治体の財政制約、社会の価値観の変化などを背景として、従来の「量の確保」から「質の向上」へと設置や管理の考え方がシフトしてきている。

2017 年の都市公園法改正では、公園の柔軟な利用に向けた官民連携による新たな制度が創設され、公募設置管理制度（Park-PFI）の創設等を契機に、民間事業者が新たな施設を建設するなど民間活力導入で公共公園の機能を高める取組が広がってきた。県内でも Park-PFI 制度を活用して、鳥居崎海浜公園（木更津市）、県立柏の葉公園（柏市）、千葉公園（千葉市）など、官民連携による都市公園整備事例がみられている。

本調査では、都市公園制度の変遷や都市公園における官民連携手法を整理したうえで、県内自治体アンケートや県内自治体及び県内の公園関連事業者等へのヒアリング調査を通じ、都市公園の更なる活用に向けた課題を明らかにし、都市公園を活用した地域の賑わい創出、民間投資の拡大、自治体における財政負担の軽減などに向けた提言を行う。

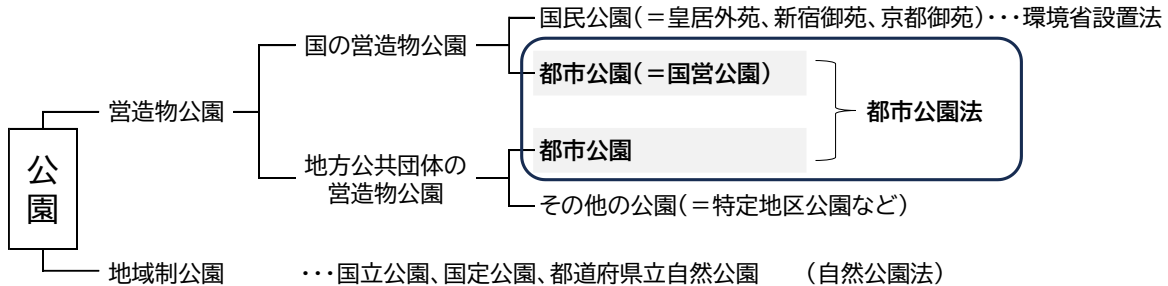
本調査が、本県における都市公園の新たな在り方の検討に向けて、関係者の参考となれば幸いである。

# I. 都市公園の概要

## 1. 都市公園の定義・役割

一般的に「公園」とは、都市公園法に基づく都市公園に代表される「営造物公園」と自然公園法に基づく自然公園に代表される「地域制公園（国立公園、国定公園、自然公園）」とに大別される。

図表 1 都市公園の概要



営造物公園: 国又は地方公共団体が一定区域内の土地の権原を取得し、目的に応じた公園の形態を創り出し一般に公開する営造物

(出所) 国土交通省「都市公園の概要」をもとに(株)ちばぎん総合研究所が作成

「都市公園」は、都市公園法によって設置や管理の基準が定められている「国営公園」及び「地方公共団体が設置する公園および緑地」であり、公園が有する機能、目的、利用対象などによって、「街区公園（標準面積 0.25ha）」、「近隣公園（同 2ha）」、「地区公園（同 4ha）」、「総合公園（同 10～50ha）」、「運動公園（同 15～75ha）」、「広域公園（同 50ha 以上）」、「都市緑地（同 0.1ha 以上）」などの種別に分類される<sup>1</sup>。また、「街区公園」「近隣公園」「地区公園」は大きく『住区基幹公園』に分類され、「総合公園」「運動公園」は同様に『都市基幹公園』に区分される。

図表 2 都市公園等の種類

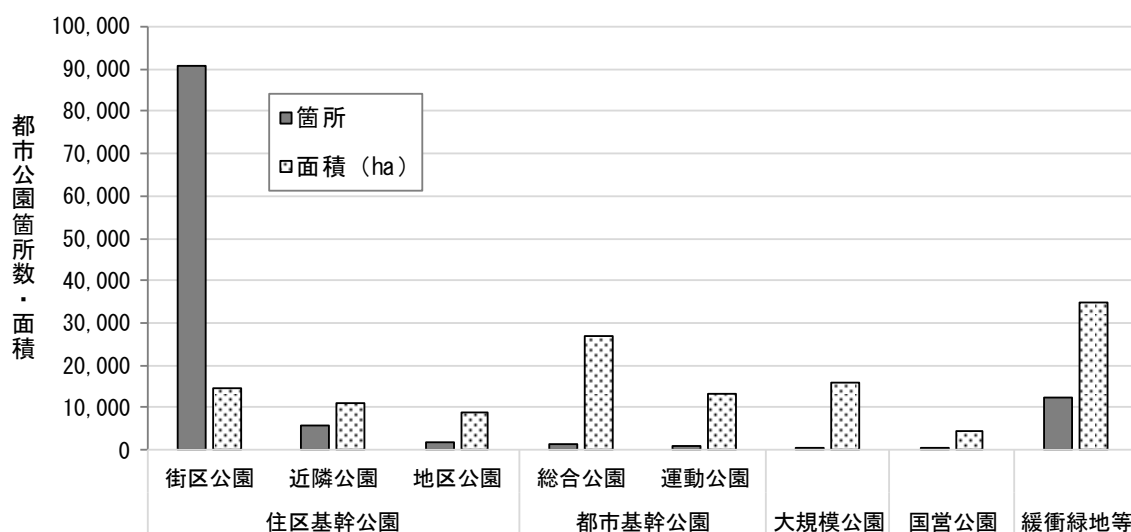
種類	住区基幹公園			都市基幹公園		大規模公園		国営公園	緩衝緑地等			
	街区公園	近隣公園	地区公園	総合公園	運動公園	広域公園	レクリエーション都市		特殊公園	緩衝緑地	都市緑地	緑道
標準面積 (ha)	0.25	2	4	10~50	15~75	50以上	1,000	300	-	-	0.1以上	-

(出所) 国土交通省「都市公園の種類」

<sup>1</sup> 都市公園に該当しない「その他の公園」の代表的な公園は、児童福祉法によって位置づけられている児童遊園（全国で 2,121 カ所[2021 年時点]）。

なお、整備箇所数では小規模な「街区公園」が約8割（80.1%）を占めており、面積では緩衝緑地等を除くと規模が大きい総合公園が20.7%で最も構成比が高くなっている。

図表 3 都市公園の種類別の箇所数および面積(2022 年度末)



(出所) 国土交通省「都市公園データベース」

国土交通省によれば、公園の設置目的は、住民のレクリエーションの空間、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、豊かな地域づくりに資する交流の空間の提供などとされ、多面的な役割を果たしている。

「都市公園利用実態調査（国土交通省、2021 年度調査）」で利用者が公園に期待する役割をみると、「快適で美しいまちづくりの拠点」、「運動、スポーツ、健康づくりの場」、「子どもの遊び空間」、「自然やいきものとのふれあいの場」などの回答が多い。

また、同調査における公園利用者数推計をみると、2001 年度調査から 2014 年度調査までは平日・休日ともに増加傾向であったが、2021 年度調査では新型コロナウイルス感染症の拡大の影響で平日・休日とも前回（2014 年度）調査を下回っている。なお、2021 年度調査においても、比較的規模の大きい「総合公園」では、平日・休日とも前回調査を上回っている。

図表 4 公園利用者数の推移

単位：千人

		2001 年度	2007 年度	2014 年度	2021 年度
公園利用者数	休日	26,769	31,340	36,138	27,986
	平日	24,551	26,970	31,055	26,399

(出所) 国土交通省「都市公園利用実態調査」

## 2. 都市公園制度の変遷

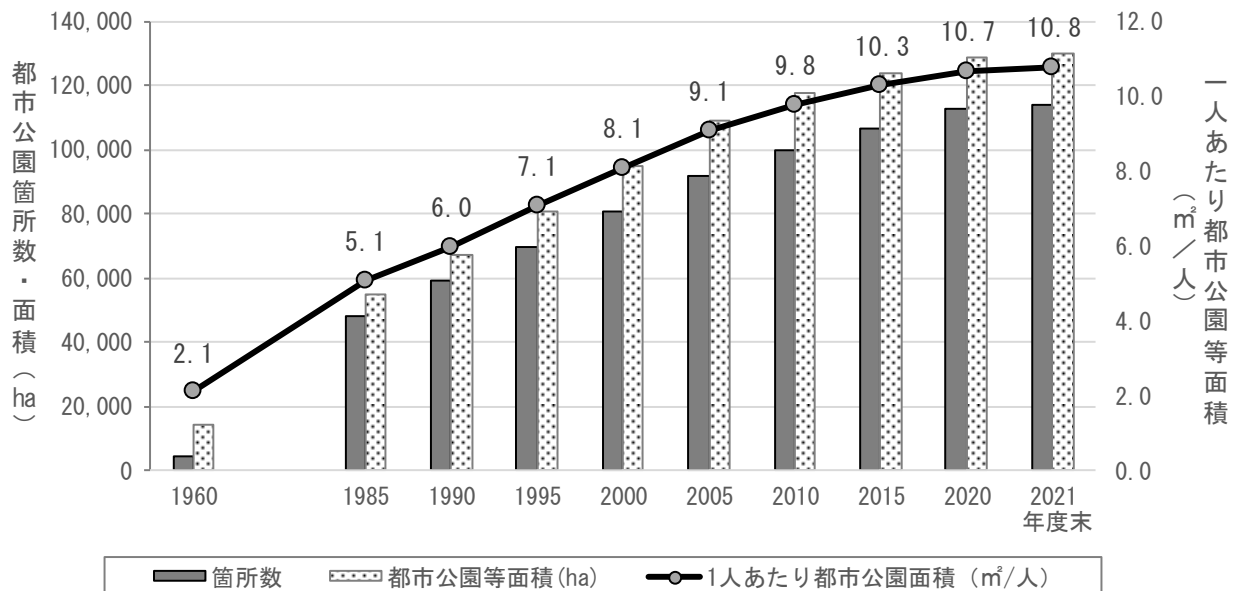
都市公園制度の変遷を整理すると、わが国の都市公園制度は、明治6（1873）年1月の太政官（当時の最高官庁）から出された布達（公園開設に関する太政官第16号）に始まり、本年（2023年）は制度誕生から150周年にあたる。歴史を振り返ると、同布達に基づき、東京では「浅草」、「上野」、「芝」、「深川」、「飛鳥山」の5カ所の公園が初めて整備され、千葉県では鋸山公園（富津市・鋸南町）が県内初の公園として開設された。

1919年の旧都市計画法では都市計画施設として都市公園が位置づけられ、1923年に発生した関東大震災の復興事業としての公園整備、第二次世界大戦下での防空緑地の指定、戦災復興土地区画整理事業による公園整備と、時代の状況に応じた公園整備が推進されてきた。

戦後復興のなかで都市公園を巡っては、大規模緑地の農地転換（食料増産）や、GHQによる接收、公営住宅用地への転換といった動きがみられたが、1956年に都市公園法が制定されて、現在に繋がる都市公園の設置・管理の基本形態が整備された。

高度成長期には、都市化の急激な進展に伴う緑地やオープンスペース（空地）の減少、公害問題の顕在化、防災体制の脆弱化といった都市問題が表面化し、都市公園等の生活環境基盤施設が重視されるようになった。こうした背景の下で、1972年に都市公園等整備緊急措置法が制定された。同法に基づき2002年まで、第1次から第6次にわたり都市公園整備五（または七）箇年計画が策定されて、都市公園の本格的な計画的整備が進められ、全国で約72,000カ所の公園が新たに開設された。03年度以降も、都市公園整備計画は道路、港湾、下水道など他8つの長期計画とともに社会資本整備重点計画として位置づけられ、緑地の保全や推進が総合的・一体的に推進された結果、21年度末の全国都市公園等の整備量（ストック）は、11.4万箇所、面積は13万ha、一人当たり都市公園等面積は約10.8㎡/人となっている<sup>2</sup>。

図表 5 都市公園等の面積・箇所数の推移



（出所）国土交通省「都市公園データベース」

<sup>2</sup> 都市公園施行令に定める住民一人あたりの都市公園敷地面積の標準は、市町村区域内で10㎡以上（市街地は5㎡以上）と定められており、既にその水準を超えている。なお、一人当たりの都市公園等面積は諸外国の都市（ニューヨーク：18.6㎡/人、ロンドン：26.9㎡/人、パリ：11.6㎡/人、ベルリン：27.9㎡/人）と比較すると低い水準にある。

都市公園の整備が進んだ一方で、1990年代以降、わが国の財政状況は高齢化等を背景に急速に悪化し、自治体財政にも制約が強まるなかで効率的な都市公園整備・管理が求められるようになった。また、人口減少や、社会の成熟化、ゲーム機やスマホ等の普及に伴う時間消費や価値観の変化などといった社会変化も背景に、都市公園は「量的充実」から、「質的充実」という考え方に、設置や管理の重点が変化してきた。質的充実とは、民間との連携を加速しつつ多様な機能をより柔軟かつ高度に活用することによって、公園が有するストック効果を高めるということを指す。

実際に、2004年都市公園法改正による設置管理許可対象の拡大、2017年改正による公募設置管理制度（Park-PFI）等の創設などにより、官民連携により公園の質を高める取組が強化されて、広まりつつある。

図表 6 都市公園を巡る諸制度および官民連携手法の導入状況

	都市公園に関する諸制度など	特徴
1873年	「明治6年太政官第16号」公布	都市公園制度の始まり (群衆遊観の地を国民に開放)
1919年	都市計画法（旧都市計画法）制定	都市公園が収用権を伴った都市計画施設として位置づけ
1956年	都市公園法制定	都市公園の位置づけの明確化 ★設置管理許可制度
1972年	都市公園等整備緊急措置法制定	都市公園等の緊急・計画的な整備の促進 (量の整備)
1999年	PFI法制定	民間資金等の活用による公共施設の整備 ★PFI事業
2003年～	社会資本整備重点計画策定	都市公園整備に加え、緑地の保全や推進を総合的・一体的に推進
2003年	地方自治法改正（指定管理者制度）	★指定管理者制度
2004年	都市公園法改正	設置許可対象（カフェ等）の拡大 ★立体都市公園制度
2017年	都市公園法改正	都市公園の適切な管理を一層促進 ★公募設置管理制度（Park-PFI）
2020年	都市再生特別措置法等の一部改正 (公園施設設置管理協定制度)	まちなかウォークアブル区域内の都市公園のリノベーションを促進する制度 ★都市公園リノベーション協定制度
2022年	都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会提言取り纏め	官民連携による、質の高い管理運営のあり方等について提言
2023年	(参考) 都市公園制度150周年	

(出所) 国土交通省ホームページ等から(株)ちばぎん総合研究所が作成

(注) ★は諸制度に設けられた都市公園における主なPPP(官民連携)手法

### 3. 都市公園における官民連携手法の導入と広がり

近年の公共施設における設置・運営・管理においては、人口（利用者）減少、自治体財政の悪化、施設の老朽化と更新費用の増大といった問題に適切に対応するため、官民連携（Public Private Partnership、以下 PPP という）の動きが全国的に広がりつつある。

公共施設における PPP とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫等を活用することで財政資金の効率的な使用や行政の効率化等を図るものであり、指定管理者制度や包括的民間委託、民間資金等を活用し公共施設整備を図る PFI（Private Finance Initiative）など様々な方式の導入が図られている。

図表 7 都市公園における PPP/PFI 手法の比較

制度名	根拠法	事業期間 の目安	特徴
設置管理許可 制度	都市公園法 第 5 条	10 年 (更新可)	<ul style="list-style-type: none"> <li>公園管理者（行政）以外の者に対し、都市公園内における施設の設置、管理を許可する制度。</li> <li>民間事業者が売店やレストラン等を整備する事例が多くみられる。</li> </ul>
指定管理者 制度	地方自治法	3-5 年 程度	<ul style="list-style-type: none"> <li>公園の管理者を行政職員から民間事業者に変更。</li> <li>遊戯施設等の管理者が民間に変わるだけで、一般的には新たな施設整備を伴わない。</li> </ul>
PFI 事業	PFI 法	10-30 年 程度	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間の資金、経営能力等を活用した効率的かつ効果的な社会資本の整備、低廉かつ良好なサービスの提供が主な目的。</li> <li>プールや水族館等大規模な施設での活用が進む。</li> </ul>
Park-PFI	都市公園法 第 5 条の 2~5 条の 9	20 年以内	<ul style="list-style-type: none"> <li>設置管理許可に似るが、施設を運営する民間事業者は、広場、園路などの公共部分の整備等も一体的に行う点で異なる。</li> </ul>
DB、DBO 等	—	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者が施設の設計・建設等を一括発注する手法（DB）や、設計・建築・維持管理・運営等を一括発注する手法（DBO）等がある。事業期間は施設の耐久期間に合わせ長い。</li> </ul>

（出所）国土交通省「Park-PFI ガイドライン」等をもとに(株)ちばぎん総合研究所が作成

図表 8 官民連携手法のメリット・デメリット

		設置管理 許可制度	指定管理者 制度	PFI 事業	Park-PFI	DB、DBO 等
公園内施設 の代表例		売店、 レストラン	遊戯施設、 トイレ	プール、 水族館	売店、 レストラン	キャンプ場、 バーベキュー
自治体の メリット・ デメリット	利用者の 利便性向上	○	—	○	○	○
	コメント	民間が新たな 施設を設置す ることが可能	管理者が行政 から民間に変 わるだけで、 基本的に利便 性に变化なし	民間が新たな 大型施設等を 設置すること が可能	民間が新たな 施設を設置す ることが可能	設計、建設等 の一括発注に より民間ノウ ハウ・技術活 用が可能
	財政負担	○	△	△	◎	△
	コメント	財政負担なく 利用者利便性 を向上できる	人件費削減の 一方、指定管 理費（管理費 支払）が必要	サービス購入 型（公共側が PFI 事業者に 対価を支払 い）が多い	利用者利便性 向上のほか、 民間収益の一 部を公園整備 等に充てるこ とで財政負担 の軽減が可能	起債、補助金 などにより自 治体が整備費 用を調達する 必要がある
民間事業者の メリット・ デメリット	収益	○	△	○	○	○
	コメント	施設の設置で 収益を上げる ことが可能	施設の新設や 自主運営がで きず、収益面 のメリットは 限定的	サービス購入 型（公共側が PFI 事業者に 対価を支払 い）が多い	施設の設置で 収益を上げる ことが可能	（運営契約に より）施設の 設置で収益を 上げることが 可能
	事業期間	△	×	○	○	○
	コメント	許可期間は 10 年が上限（更 新可）	委託期間は 3 ～5 年と短い	事業期間が最 長 30 年と長い	事業期間が 20 年以内と比較 的長い	維持管理、運 営の長期契約 が可能

(出所) 国土交通省マニュアル等をもとに(株)ちばぎん総合研究所が作成

## ① 設置管理許可制度

都市公園における官民連携は、他の公共施設と比べると古くから取組まれてきた。

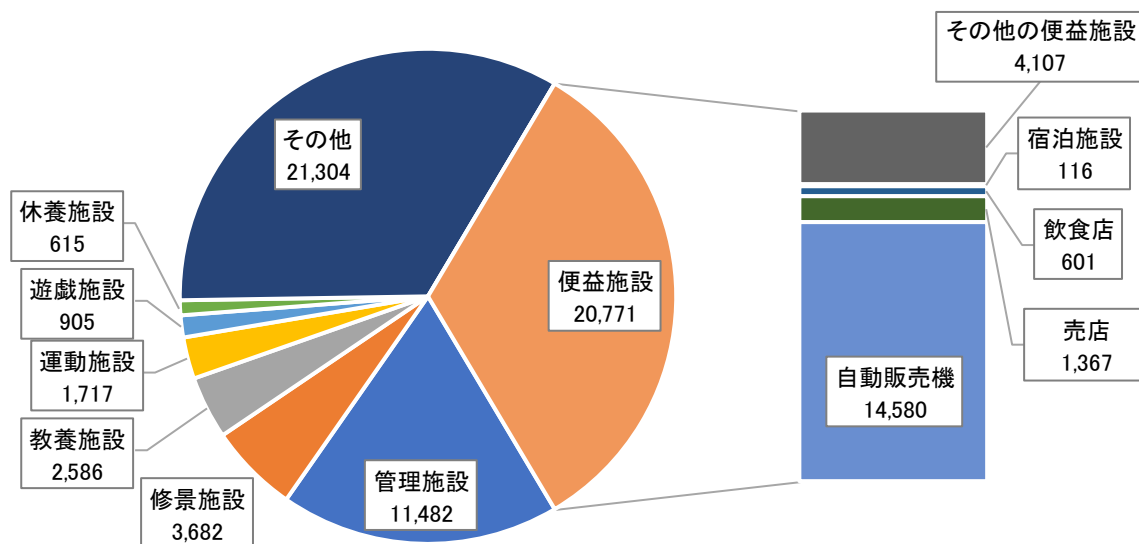
近代都市公園制度がはじまった当時、人々が集まる「群集遊観」の空間を、「公園」として指定したという経緯から、公園内に茶屋や料亭、旅館、住宅などの民間施設が既に存在するケースもあり、その施設の貸地料などの収入が公園の維持・管理に充当されていた。公園の管理も自発的な官民連携で行われていた。

一方で 1956 年の都市公園法創設は、戦後、公園整備が進むなかで自治体の公園管理負担が増えたことから、公共物である都市公園を統一的・体系的な観点から管理をする必要性で立法された経緯があるため、管理者である自治体以外による公園への施設設置は限定的な条件（公園管理者が自ら行うことが困難である場合に限る）とされた。

その後 2004 年の都市公園法改正では、経済社会の成熟化と価値観の変化に対応するため、より地域の状況に応じた都市公園の配置の促進と効率的・効果的な整備の促進が目指された。設置管理許可制度においても、「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」場合にも施設の設置が認められるとして、設置管理許可の運用が緩やかになった。

設置許可対象の拡大により、民間事業者が都市公園内に売店やレストラン等を設置し、管理することが可能となった。施設から上がる収益の民間・行政間の分配方法は様々（①行政側が 100%受取る、②民間側が地代等を支払い、収益の 100%を受け取る、③①と②の中間。民間と行政で収益を按分）ながら、都市公園内の自動販売機やカフェ、レストラン、駐車場などから上がる収益を公園管理に充当することで、管理者である自治体の財政負担を軽減しつつ、公園の活性化を図る事例が多くみられている。

図表 9 都市公園における設置管理の活用状況(全国)



(出所)国土交通省「都市公園等整備現況調査」をもとに(株)ちばぎん総合研究所が作成



## ② 指定管理者制度

公園全体の包括的な管理に民間活力を活かす制度として 2003 年の地方自治体法改正により「指定管理者制度」が創設された。

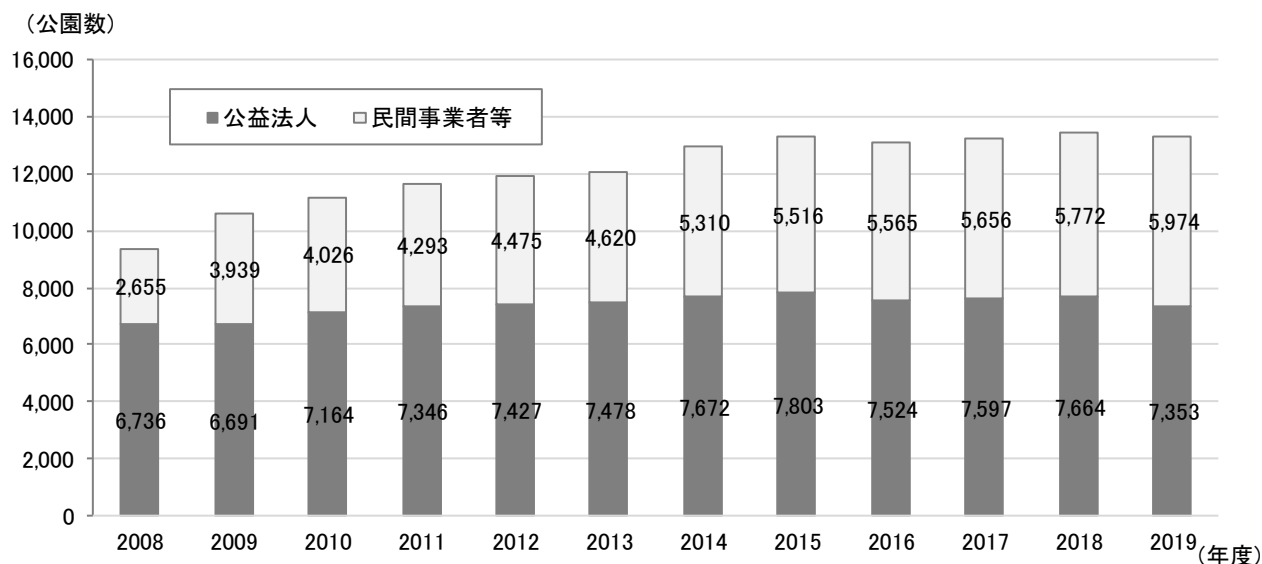
本制度は、自治体が指定する者(指定管理者)に公共施設の管理を行わせる制度。一般的に、自治体が指定管理者に支払う管理料は、固定額の場合が多いが、中には「利用料金制」を採用するケースもみられる。この場合、指定管理者が利用料金を収受することが可能であり、また料金の一部納付を行政側が求めることも可能である<sup>3</sup>。

同法改正前の管理委託制度では、都市公園を含む公共施設の管理主体は自治体の出資法人、公共団体、公共的団体に限定されていた。改正後は、管理主体が、法人その他の団体であれば特段の制限が設けられなくなった。

指定管理者制度は、公共施設の管理主体を民間事業者、NPO 法人等に広く開放することを通じて、(ア) 民間事業者の活力を活かした住民サービスの向上、(イ) 施設管理における費用対効果の向上、(ウ) 管理主体の選定手続きの透明化、を図ることを目的としている。

指定管理者制度は、都市公園管理における官民連携手法として広く採用されている。2019 年の総務省調査(公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果)によると、大規模公園における指定管理者制度の導入率は都道府県で約 9 割(88.7%)、政令指定都市で約 5 割(51.9%)、市区町村で約 4 割(42.6%)となっており、地域の大規模な都市公園において、民間事業者が指定管理者となるケースが年ごとに増えている。

図表 10 都市公園における指定管理者数の推移(全国)



(出所)国土交通省「都市公園等整備現況調査」をもとに(株)ちばぎん総合研究所が作成

<sup>3</sup> 例えば、大阪城公園パークマネジメント事業では 20 年間の指定管理者制度を導入。市から民間事業者への指定管理料は発生していない。事業者は年間 2.6 億円を固定で基本納付金として、全事業の収入から 7% を変動納付金として大阪市に納付。

### ③ P F I 事業

民間の資金と経営能力・技術力・ノウハウ等を活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行う制度。

1999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」(PFI法)が制定され、その後PFI事業の実施に関する基本方針やガイドラインなどが公表されるなど、体制が着実に整備されてきた。23年に改訂された国のPPP/PFI推進アクションプランでは、12重点分野の1つに「公園」が位置付けられている。

都市公園におけるPFI事業としては、プールや体育館、水族館などの大規模施設での導入事例がみられるものの、採用事例は多くない(内閣府の事業事例では18事例を公表)。また、そうした施設で事業収支が黒字となるケースが少ないため、多くの事例で自治体が民間事業者へ公共サービスの対価を支払う「サービス購入型」となっている<sup>4</sup>。

都市公園におけるPFI事業が拡大しない理由としては、前述の設置管理瀬制度や指定管理制度といった官民連携手法が従前より整備されているなかで、PFI事業はPFI法に基づく実施手続きの煩雑さ(SPC(特別目的会社)の設立、契約時の議会承認、別途設置管理許可申請など)を指摘する声が聞かれている。

なお、2017年の都市公園法改正において、PFI事業により公園施設を整備する場合の事業許可期間が従来の10年から30年に延伸され、事業者の参入を促している。

---

<sup>4</sup> 収益性の高い事業では独立採算型の事例もあり、湘南海岸公園(神奈川県)では水族館(新江ノ島水族館)を独立採算型のPFI事業として整備。

#### ④ Park-PFI（公募設置管理制度）

##### (a) 制度概要

2017年に改正された都市公園法において、公園利用者の利便性向上や管理者の財政負担の軽減を目的に公募設置管理制度（Park-PFI）が導入された<sup>5</sup>。なお、Park-PFIは都市公園法に基づいた制度であり、「PFI」と表記されるが、PFI法上の「PFI事業」とは異なる。

同制度は、都市公園において、飲食店、売店等を有する公園施設（公募対象公園施設）の設置または管理を行う民間事業者を公募により選定する手続きだが、事業者が設置する収益施設から得られる収益を活用して広場、園路等の公共部分（特定公園施設）の整備、改修等に還元することを条件に、事業者が都市公園法の特例措置をインセンティブとして適用するのが特徴。

特例措置は、(ア) 設置管理許可期間の延長（設置管理許可期間を10年→20年に延長可能とすることで事業者の長期的事業運営を確保し新規投資を促進）、(イ) 建ぺい率の緩和（通常の建蔽率2%参酌から+10%参酌まで引き上げることを条例で定めることが可能）、(ウ) 占有物件の追加となっている。

許可期間の延長や建ぺい率の緩和といったインセンティブにより、民間事業者の長期事業性を確保したうえで、公園整備・管理に係る財政負担を軽減できるといったメリットが官民双方にある。

図表 11 Park-PFIの概要



(出所) 国土交通省「Park-PFI等の活用」

<sup>5</sup> 2017年の都市公園法の改正では、Park-PFI制度の創設以外にも、保育所等の社会福祉施設の占有物件への追加、公園運営に関する協議会の設置、前述のPFI事業に係る公園施設の設置管理許可期間の延伸（最長30年）といった新たな制度が創設された。

Park-PFI には財政面からの支援もある。民間事業者が行う特定公園施設の整備に要する費用のうち、自治体が負担する金額の 1/2 を、社会資本整備総合交付金として国が支援する「官民連携型賑わい拠点創出事業」が設けられている<sup>6</sup>。同交付金の活用により、自治体側からみれば、特定公園施設の公共部分の更新を 45%以下の負担で実施できる計算になる。

図表 12 Park-PFI の活用メリット

公園管理者	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 民間資金を活用することにより、公園整備・管理に係る財政負担を軽減</li> <li>✓ 民間の創意工夫を取り入れた整備、管理により公園の魅力、サービスレベルの向上</li> <li>✓ 都市公園整備に国の交付金活用が可能</li> </ul>
民間事業者	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 建ぺい率の特例等により規模が大きい収益施設が設置可能となるとともに、設置期間も長いことから長期的視座での投資、経営が可能</li> <li>✓ 緑豊かな環境を活用して自らが設置する収益施設に合った広場等を一体的にデザイン、整備できることで、収益の向上にもつながる質の高い空間を創出できる</li> <li>✓ 民間事業者が整備に要する資金について自治体を通じて、国の低利貸付け制度（賑わい増進事業資金）の活用が可能</li> </ul>
公園利用者	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 飲食施設の充実など利便性が高まる</li> <li>✓ 老朽化し、質が低下した施設の更新が進むことで、公園の利便性、安全性が高まる</li> </ul>

(出所) 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」をもとに  
(株)ちばぎん総合研究所が追記

## (b) 導入事例

Park-PFI は 22 年 3 月末時点で、全国 102 カ所で活用（契約）されており、うち 39 カ所では既に公園施設が供用されている。

その多くは、設置施設からの高い収益性が期待できる都市部での取組みとなっている。大規模公園での事業者（代表企業）としては、大手デベロッパー、ハウスメーカー、リース事業者、飲食事業者、コンサルタント会社、造園会社などの事例が多い。Park-PFI は自治体が発注する公共事業の側面も持つため、自治体が定める「公募設置等指針」において地元中小企業の参画や連携等を盛り込むことが多いが、大規模公園では収益施設に対する投資規模が大きくなることから、代表企業は資本力のある全国大手企業が手を挙げることが多いという点が課題となっている。

一方で、マーケットサウンディング<sup>7</sup>等を通じた官民対話による柔軟な公募条件の設定や、自治体による整備費の一部拋出、公園の指定管理者制度との併用による民間事業収支の安定化、事業対象エリアを限定した公募といった柔軟な制度設計も可能で、地元企業の参画事例（大手企業との連携も含む）や小規模公園での導入事例もみられている。

<sup>6</sup> Park-PFI は、民間資金の活用による地方公共団体の負担軽減を目的としていることから、公募の結果、公共部分（特定公園施設）の整備費の積算額に対して、地方公共団体の負担額が 1 割以上削減されることを要件としている。

<sup>7</sup> 事業発案段階や事業化検討段階において、事業内容や事業スキーム等に関して、直接の対話により民間事業者の意見や新たな事業提案の把握等を行うことで、対象事業の検討を進展させるための情報収集を目的とした手法。また、事業の検討の段階で広く対外的に情報提供することにより、当該事業に対する民間事業者の理解の促進や参入意欲の向上を期待するもの。

図表 13 Park-PFI 導入事例

■事例①

施設名称	鞍ヶ池公園	場所	愛知県豊田市
公募対象公園施設	カフェ		
特定公園施設	サービスセンター（事務所）		
代表企業	大和リース株式会社		
事業費	約 6.0 億円	事業期間	約 20 年
特徴	カフェの収益を一部活用しサービスセンターを整備。また、DB 方式によりキャンプフィールドを整備し、公園の指定管理制度も合わせて、Park-PFI、DB、指定管理と複数の方式を用いて公園を管理している。 2021 年 5 月にリニューアルオープンし、2021 年の来園者数は約 142 万人とコロナ前の 2019 年（約 122 万人）を上回っている。		



■事例②

施設名称	木伏緑地	場所	岩手県盛岡市
公募対象公園施設	飲食店（その他に芝生広場、ウッドデッキを整備）		
特定公園施設	公衆トイレ		
代表企業	ゼロイチキュウ合同会社（地元資本）		
事業費	約 2.2 億円	事業期間	約 20 年
特徴	飲食店の収益の一部を活用して公衆トイレを整備。		

（出所）各自治体HP、国土交通省「Park-PFI 事例集」などから(株)ちばぎん総合研究所が作成

⑤ DB、DBO等

DBとは、Design Build の略語、また、DBOは、Design Build Operate の略語である。DBは、民間事業者に、設計（Design）、建設（Build）を一括で委ねる手法、DBOは、設計（Design）、建設（Build）に加えて、維持管理や運営（Operate）をも一括で委ねる手法である。事業期間については、20 年程度が一般的であるが、施設の耐久期間に合わせ維持・管理運営の長期契約が可能となる点が特徴である。

施設の所有、資金調達を自治体側が担うため、民間側の業務範囲が比較的狭い制度となっている。また、PFI と異なり、一本の事業契約とせず、設計・建設契約と運営契約が分離することが一般的となっている。

## 4. 県内都市公園活用の現状と課題

### (1) 都市公園の整備状況

本県では、「幕張海浜公園(千葉市)」、「柏の葉公園(柏市)」、「蓮沼海浜公園(山武市)」など15カ所の「県立」都市公園に加え、全国的な知名度を誇る「ふなばしアンデルセン公園(船橋市)」、「千葉市動物公園(千葉市)」といった「市町村立」都市公園などが整備され、市民の憩いの場として提供されている。

千葉県内の都市公園数(21年度末時点)は7,479カ所で全国4位、面積は4,342haで同9位となっている。人口あたりの都市公園等面積は、7.0㎡/人と全国(10.8㎡/人)を下回り、全国44位となっている(全国トップは北海道、下位は東京都、大阪府、神奈川県、千葉県、埼玉県の順で人口密集地)。

公園種類別にみると、最も規模が小さい「街区公園(誘致距離250mの範囲内で面積0.25haが標準)」が都市公園数の77.5%を占めている(面積では18.0%)。

市町村別にみると、千葉市が都市公園数(1,155カ所)、面積(971ha)ともに最も多い。人口あたりの面積では、県内最大規模を誇る「県立富津公園」が立地する富津市が最も大きく(51㎡/人)、次いで比較的規模が大きい「地区公園」や「総合公園」が複数整備されている印西市(17㎡/人)、「蓮沼海浜公園」が立地する山武市(15㎡/人)の順となっている<sup>8</sup>。

### (2) 県内都市公園における官民連携事例

#### ① 指定管理者制度など

県内公共施設における指定管理者制度導入施設数(21年度末時点)は1,908施設で、そのうち、428施設が公園等(海上公園や複数公園の一括指定も含む)となっている。

県立公園では、全15公園のうち11公園で指定管理者制度が導入され、民間事業者による管理運営が行われている。小規模公園を含む複数の都市公園を一括して民間事業者指定することで、さらなる効率・効果的な管理運営を目指す動きも出ており、館山市では6公園、八千代市では13公園を一括して指定する事例などがある。

指定管理者制度では一般的には施設整備は行われませんが、設置管理許可制度との併用によって、自動販売機の設置や駐車場の管理・運営、物品販売、フリーマーケット、ファーマーズマーケット、バーベキュー、キッチンカー、有料スポーツイベント等の自主事業(民間事業者の企画提案により実施する事業)により、事業者が安定収入を確保するとともに、管理運営コストの削減につなげている事例も少なくない。

また、17年の都市公園法改正で占有許可<sup>9</sup>による都市公園内での保育所設置が認められたが、市川市では同制度を活用した保育所が2カ所整備されている。

図表 14 県内都市公園における民間事業の展開例

都市公園名	自治体	手法	代表企業	対象施設
稲毛海浜公園	千葉市	設置管理許可	(株)ワールドパーク	バーベキュー場、ウッドデッキなど
昭和の森 (フォレストビレッジ)	千葉市	設置管理許可	(株)R.project	キャンプ場、合宿施設等
市川南公園	市川市	占有許可	(株)子どもの森 グループ	保育所(まなびの森保育園市川)

(出所) 各自治体HP等より(株)ちばぎん総合研究所が作成

<sup>8</sup> なお、都市公園を有しない自治体数は54自治体中13自治体となっている。

<sup>9</sup> 公衆のその利用に著しい支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められるもので、公園の技術的基準に適合するものに限って、公園管理者の許可のもと、公園施設以外の工作物その他の物件又は施設を設けて占有することを許可する制度(都市公園法第6条)。

## ② Park-PFI 事業

県内で初めて「Park-PFI」が導入された木更津市の「鳥居崎海浜公園」では、選定事業者の大和リース(株)により、飲食店、宿泊できる温泉複合施設、カフェなどが整備（22年3月にリニューアルオープン）され、地域の賑わいを創出している。

また県においても、県立公園の魅力や利用者利便性向上を目的とした民活導入に係る市場調査（サウンディング調査等）を実施。22年4月に県立公園における「Park-PFI」の初導入事例として、「柏の葉公園」で事業公募を開始し、同年12月には飲食店・売店・休憩施設等の事業者選定に至っている。

図表 15 県内の都市公園における PPP/Park-PFI 事例

都市公園名	自治体	手法	代表企業 ・事業者	対象施設
鳥居崎海浜公園	木更津市	Park-PFI	大和リース(株)	飲食施設、宿泊施設、カフェ等
手賀沼公園	我孫子市	Park-PFI	吉岡茶房	オープンカフェ
千葉公園	千葉市	Park-PFI (24年春開業)	大和リース(株)	芝生広場、飲食店
県立柏の葉公園	千葉県	Park-PFI (24年春開業)	大和リース(株)	飲食店・売店・休憩施設等

(出所) 各自治体HP等より(株)ちばぎん総合研究所が作成

このほか、「富津公園（富津市）」、「蓮沼海浜公園（山武市）」、「佐倉ふるさと広場（佐倉市）」などで Park-PFI の活用も想定した事業検討が行われており、今後も同制度を活用した官民連携による都市公園の整備および管理・運営が広がることが期待される。

図表 16 県内都市公園における PPP/Park-PFI 検討事業例

自治体	概要
千葉県	県立富津公園および県立蓮沼海浜公園を官民連携により再整備する方針
佐倉市	佐倉ふるさと広場の観光拠点化における施設等の整備について、官民連携手法を検討しながら基本計画を策定
柏市	あけぼの山農業公園にて花を軸とした象徴的な公園を目指すべく、民間事業者との連携による「パークマネジメント」に向けた取組を開始
松戸市	都市公園と地域の魅力向上に向けたマーケットサウンディング調査を実施
松戸市	21世紀の森と広場の新たな管理運営体制の導入に向けたマーケットサウンディング調査を実施
我孫子市	五本松運動広場サッカー場・ラグビー場整備に係るサウンディング型市場調査を実施
白井市	水辺を生かした都市公園の活性化事業を検討
君津市	内みのお運動公園のサウンディング型市場調査を実施
木更津市	吾妻公園地区の公園部分において Park-PFI による事業成立性を検討
流山市	流山市総合運動公園トライアルサウンディングを実施

(出所) 各自治体ホームページ等より(株)ちばぎん総合研究所が作成

## Park-PFI の県内事例：木更津市「鳥居崎海浜公園」

### 【事業概要】

- ◆ 「まちの活力をけん引できる拠点づくり」を目指し、内港周辺の都市公園に民間事業者と連携した、賑わい施設を整備するとともに、富士見通りの再整備を一体的に行う取り組み「パークベイプロジェクト」を推進
- ◆ 鳥居崎海浜公園の再整備は、プロジェクトの一環として公園用地の一部を公募により貸し付け、「食」を中心とした賑わい創出を目的に施設整備・運営を行なう事業（Park-PFI 事業）で、2022年3月に開業

### 【施設概要】

施設名称	鳥居崎海浜公園	場所	千葉県木更津市富士見
特定公園施設	面積 2 万 2,491 m <sup>2</sup> 、噴水広場、芝生広場、ウッドテラス、植栽、園路など		
公募対象公園施設	延床面積 1,779 m <sup>2</sup> 、飲食施設、宿泊施設など 3 施設		
事業者	大和リース株式会社（大阪府）、谷中造園土木株式会社（木更津市）		
事業費	4.3 億円	事業期間	20 年

### 【事業の特徴】

- ✓ 中心市街地活性化を目的に港と既存都市公園を活かす視点で再整備を検討
- ✓ 地元企業（飲食業）3社がテナントとして入居し事業参画

（出所）木更津市HP、ヒアリング、各種報道資料から(株)ちばぎん総合研究所が作成





### (3) 都市公園における官民連携に関する自治体向けアンケート調査結果

県内市町村での都市公園における官民連携の状況および課題等を明らかにするため、(株)ちばぎん総合研究所(ひまわりベンチャー育成基金 調査研究部門 千葉経済センターから本調査を受託)では、県内自治体を対象にアンケート調査を実施した。

調査要領
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 実施時期：2023年6～7月</li> <li>◆ 調査対象：千葉県および県内54市町村</li> <li>◆ 有効回答率：85.5% (47自治体が回答)</li> </ul>

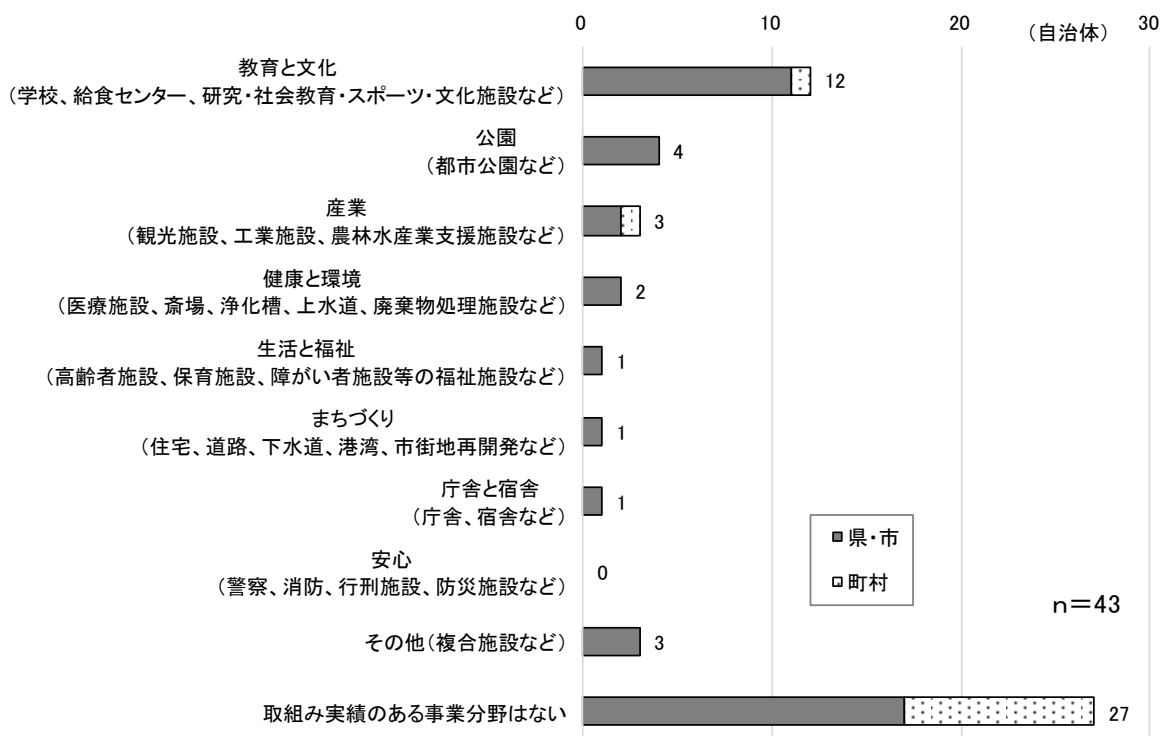
調査結果要旨
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 都市公園における官民連携手法は約半数の県内自治体で導入済</li> <li>✓ 今後の取組みを検討している PPP/PFI 事業分野では「公園」分野が最も多い</li> <li>✓ もっとも、Park-PFI の検討をしたことがない自治体が約7割</li> <li>✓ Park-PFI に係る知見を有する職員がいる自治体は1割以下</li> <li>✓ 都市公園の管理・運営上の課題では、財政負担、作業量、老朽化対策、人員体制等が上位</li> <li>✓ 官民連携で期待する効果は財政負担の軽減が最多</li> <li>✓ 官民連携手法の導入にあたっての課題は庁内の推進体制が最多</li> </ul>

#### ① PPP/PFI 事業分野（取組み実績）

過去に PPP/PFI 事業で取組んだことのある事業分野では、学校、給食センター整備など「教育と文化」分野が12自治体で最も多く、次いで都市公園などの「公園」が4自治体となっている。

なお、「取組み実績のある事業分野はない」が27自治体で最も多く、回答自治体の62.8%を占めている。

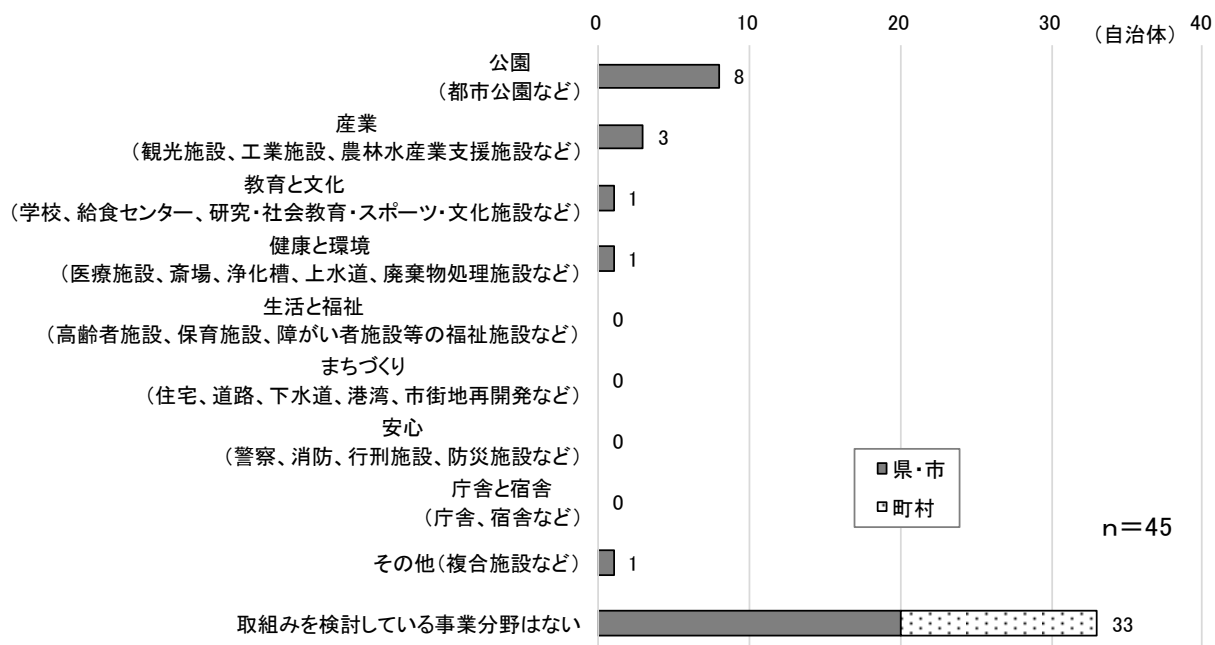
図表 17 取組み実績のある PPP/PFI 事業分野(複数回答)



## ② PPP/PFI 事業分野（取組み意向）

今後、取組みを検討している PPP/PFI 事業分野では、「取組みを検討している事業分野はない」は 33 自治体（構成比 73.3%）となっているが、検討している分野の回答としては「公園」が 8 先と最も多く、次いで「産業施設（3 先）」となっている。

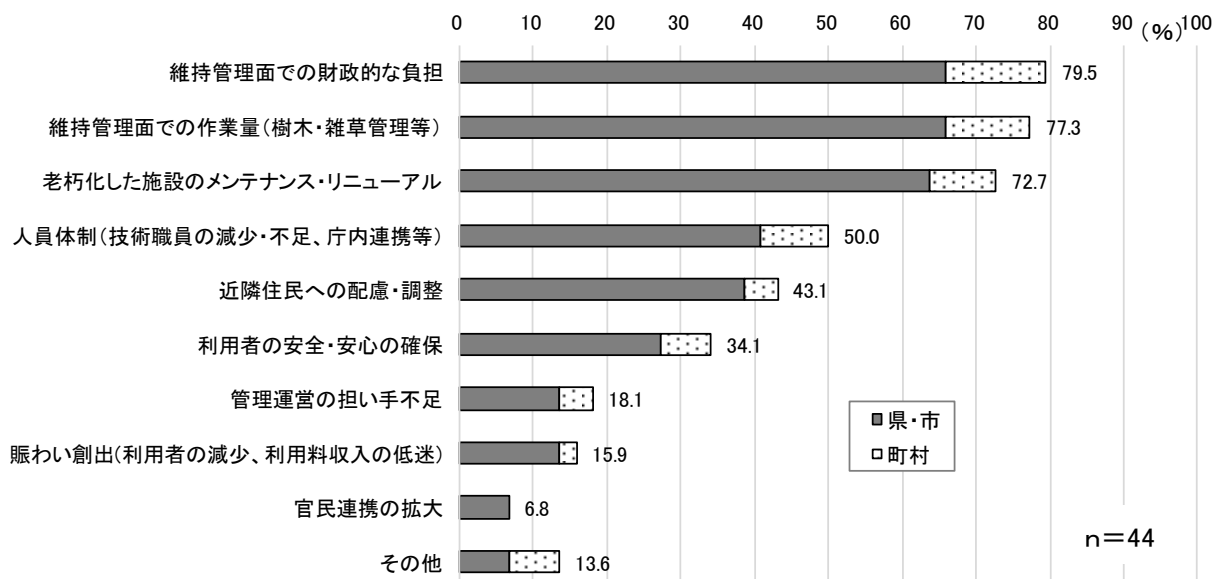
図表 18 今後、取組みを検討している PPP/PFI 事業分野(複数回答)



## ③ 都市公園の管理・運営上の課題

都市公園における運営上の課題では、「維持管理面での財政的な負担」が 79.5%で最も多く、次いで、「維持管理面での作業量（77.3%）」、「老朽化した施設のメンテナンス・リニューアル（72.7%）」、「人員体制（技術職員の減少・不足、庁内連携等）」の順となっている。一方で「官民連携の拡大」は 6.8%に留まっている。

図表 19 都市公園における運営上の課題(複数回答)

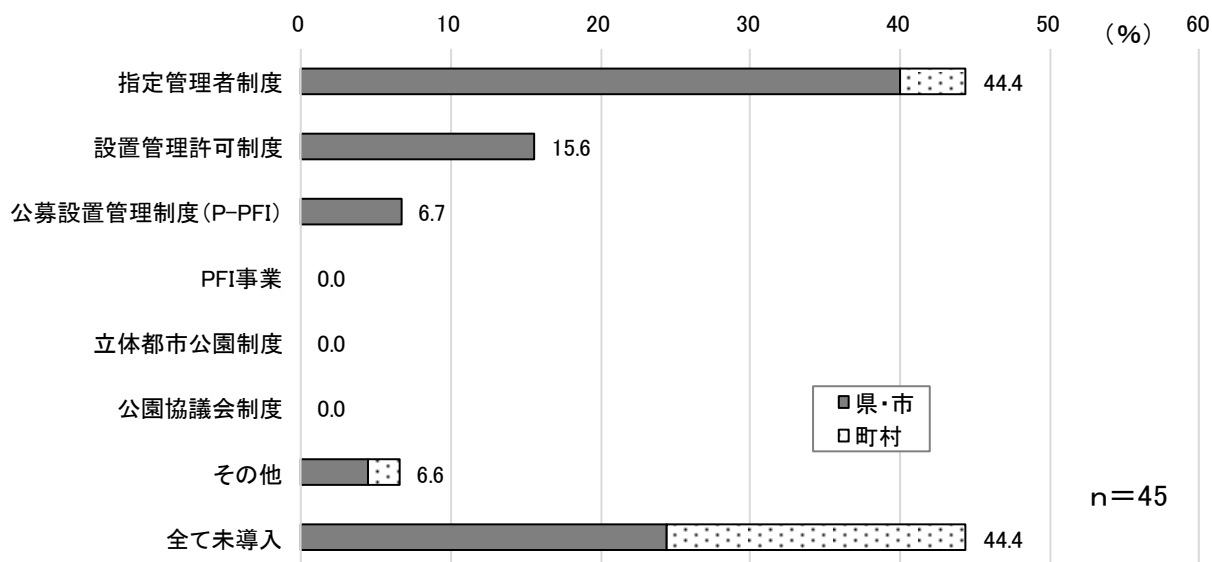


#### ④ 官民連携手法の導入状況

都市公園において導入済みの官民連携の手法は、「指定管理者制度」が44.4%で最も多く、次いで「設置管理許可制度（15.6%）」、「公募設置管理制度〔Park-PFI〕（6.7%）」となった。

また、「全て未導入」は44.4%となっている。

図表 20 都市公園における官民連携手法の導入状況（複数回答）

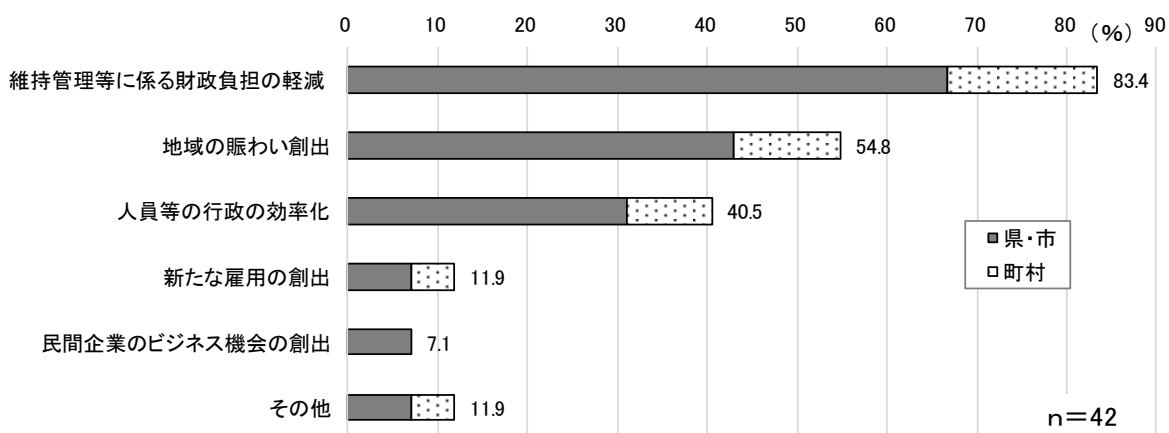


(注) その他は、DBO（図表7参照）、アダプト制度（公園の維持・管理の一部を民間団体に委ねる制度）

#### ⑤ 民間活力の導入で期待する効果

都市公園における民間活力の導入で期待する効果は、「維持管理等に係る財政負担の軽減」が83.4%と最も多く、次いで、「地域の賑わい創出（54.8%）」、「人員等の行政の効率化（40.5%）」となっている。

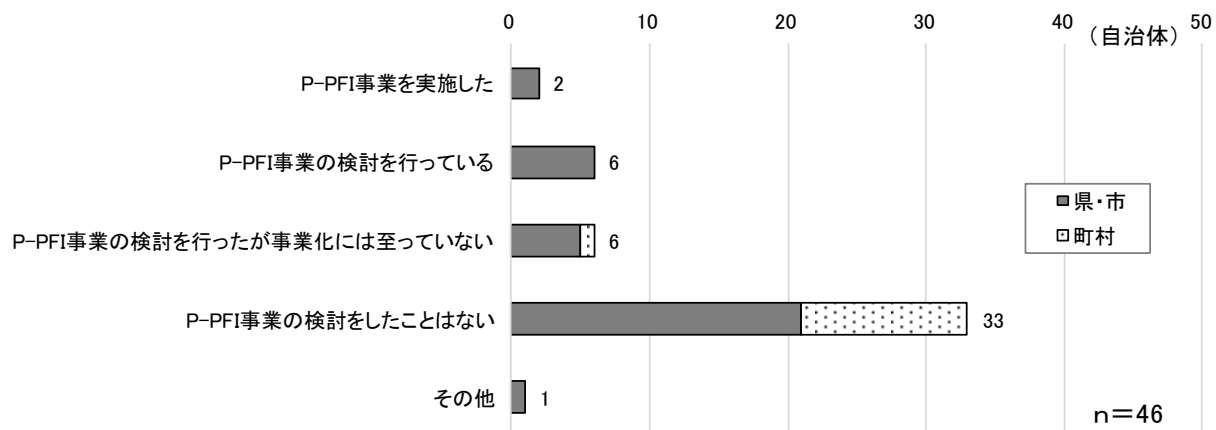
図表 21 都市公園における民間活力の導入で期待する効果（複数回答）



## ⑥ Park-PFI の導入状況

「Park-PFI 事業を実施した」先は2先、「Park-PFI 事業の検討を行っている」および「Park-PFI の検討を行ったが事業化には至っていない」は各6先となっている。

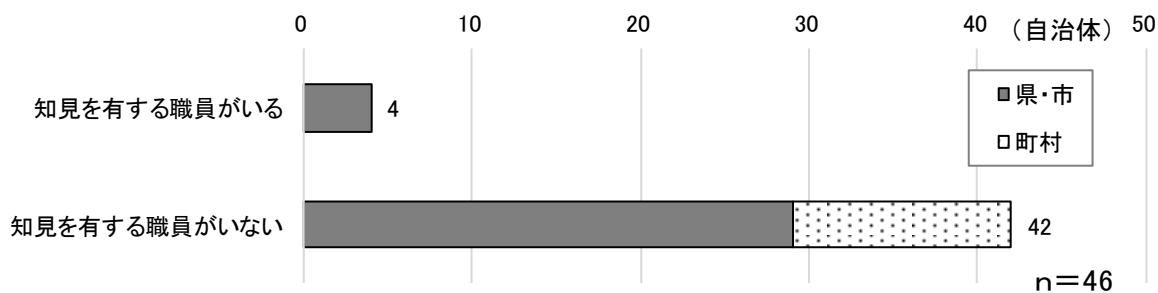
図表 22 Park-PFI の導入状況(複数回答)



## ⑦ Park-PFI に係る庁内体制

「Park-PFI に関する知見を有する職員がいる」は4自治体にとどまっております、多くの自治体では「Park-PFI に関する知見を有する職員がいない (42自治体、構成比91.3%)」と回答している。

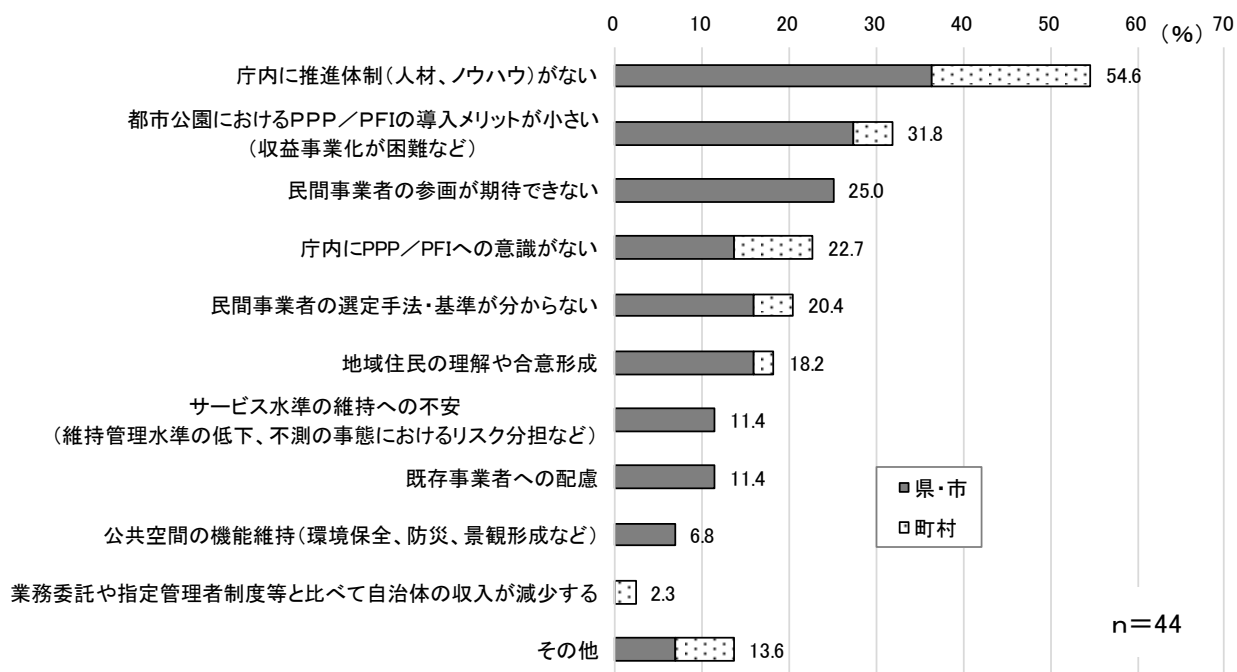
図表 23 Park-PFI に係る庁内体制



## ⑧ 都市公園における官民連携の課題

官民連携手法の導入・検討にあたっての課題は、「庁内に推進体制（人材、ノウハウ）がない」が54.6%と最も多く、次いで「都市公園における PPP/PFI の導入メリットが小さい」[収益事業化が困難など]（31.8%）、「民間事業者の参画が期待できない（25.0%）」の順となっている。

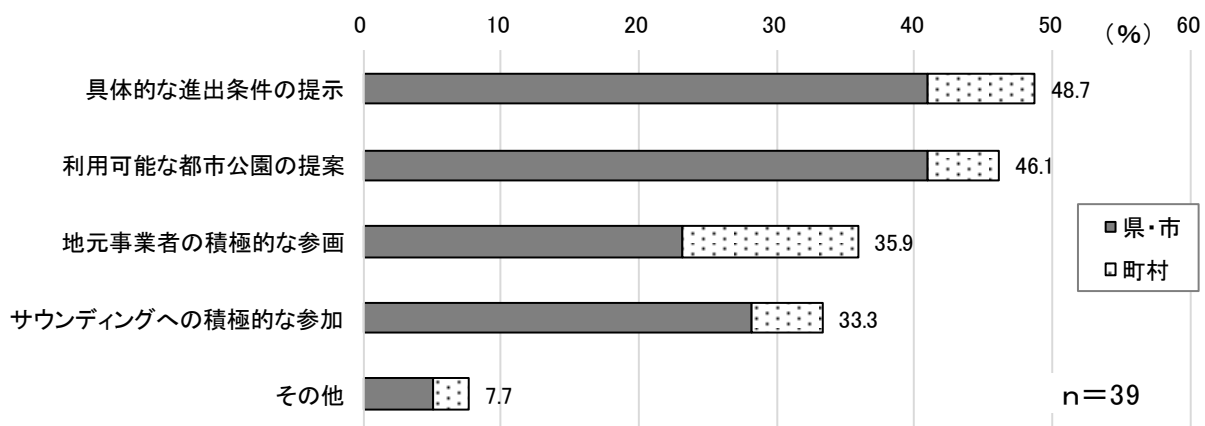
図表 24 官民連携手法の導入・検討にあたっての課題（複数回答）



## ⑨ 官民連携に向けた民間事業者への要望

官民連携に向けた民間事業者への要望は、「具体的な進出条件の提示（48.7%）」、「利用可能な都市公園の提案（46.1%）」が多くなっている。

図表 25 官民連携に向けた民間事業者への要望（複数回答）



#### (4) 都市公園管理に係る自治体課題の整理

財政統計や自治体アンケート結果等から、都市公園管理に係る自治体課題を整理すると、以下の通り。

##### ① 施設の老朽化と維持管理のための財政負担増大

都市公園利用実態調査(21年度)によると、都市公園1カ所当たりの平均維持管理費は、最も規模の小さい「街区公園」で年間87.4万円、規模の大きな運動公園や広域公園では同1億円を超えており、管理者である自治体にとって財政上の負担は大きい。

今回の自治体アンケートでも都市公園の管理・運営上の課題として「維持管理面での財政的な負担」をあげる声が約8割と最も多くなっている。

図表 26 都市公園の年間維持管理費(全国)

(単位：千円)

	街区公園	近隣公園	地区公園	運動公園	総合公園	広域公園	国営公園	全体
平均年間維持管理費	874	5,039	12,490	134,434	89,268	172,502	506,050	90,725

(出所) 国土交通省「令和3年度 都市公園利用実態調査」

##### ② 維持管理を担当する自治体職員の不足

財政制約の下での職員数削減の動きなどにより、小規模市町村を中心に都市公園を管理する技術職員の不足が深刻化している。県内自治体における部門別の職員数を「令和4年地方公共団体定員管理調査」で見ると、「都市公園」部門の職員が一人もいない自治体が20自治体にのぼっている。

地方自治体職員のみでの都市公園の適切な維持管理や更新が年々難しくなっている。

##### ③ 住民ニーズの多様化

公園に対する住民の価値観やニーズが多様化しており、従来通りの公園機能を提供するだけでは、住民の満足度を維持するのが難しくなっている。

## II. 提言

本調査では、自治体アンケート調査で都市公園管理に係る課題を浮き彫りにするとともに、その解決手段の一つとしての、官民連携手法の導入事例についてみてきた。官民連携手法の一つに Park-PFI 制度があり、導入事例を通じて、Park-PFI 制度が利用者の利便性向上、財政負担の軽減、民間事業者の収益確保の面から効果があることを確認した。

県内の都市公園のより効率的かつ効果的な活用に向けて、今後も官民連携手法を拡大させていく必要があるが、そのための方策として、県内自治体向けに以下の3点を提言したい。

### 1. 活用可能な都市公園の洗い出し

都市公園法の改正による規制緩和により、民間事業者の事業機会は拡大している。都市公園内での民間収益事業の成否は公園の立地条件にも左右されるが、本県の都市公園は都心から近いことから集客が期待でき、周辺の豊かな自然環境に調和し長い滞在時間が見込めるなど、収益性が期待できる施設も多いことから官民連携のポテンシャルは高いと思われる。

都市公園における官民連携のための枠組みは、I-3「都市公園における官民連携手法の導入と広がり」で説明したとおり、事業期間（最長30年）、事業範囲、利用料の有無や官民間の分配割合、官民のリスク負担、事業展開の幅など、自治体にとって使い勝手が良い幅広い制度が、公園規模や立地条件を問わず広く整っている。自治体が気にする官民のリスク分担等も公募条件によって柔軟に対応できる。

自治体においては、後述する官民の積極的な対話などを通じて、地域の都市公園のポテンシャルを再度見つめ直し、都市公園を維持管理がかかる「コストセンター」ではなく、地域の特性を活かした「地域資源」として認識する必要があると思われる。

## 2. 官民連携強化に向けた庁内体制の整備

県内自治体の公共施設総合管理計画をみると、千葉県および県内 54 市町村中 34 市町村では PPP/PFI 活用方針の記載がされているものの、今回の自治体アンケートでは、都市公園における官民連携の課題として「庁内に推進体制がない」と回答する自治体が半数以上（54.6%）を占めた。すなわち、官民連携に向けた庁内の体制が十分に整っていない自治体が多い。

一方で、Park-PFI の運営事業者へのヒアリングでは、都市公園の官民連携による事業化の成功要因として、事業性の確保とともに職員の熱意、やる気が重要な要素との声が多く聞かれた。

技術職を中心とした職員の減少が続くなか、多様な住民サービスに込めている職員にとって、都市公園の官民連携強化に注力することは容易ではないが、都市公園管理の官民連携によって地域にもたらされる複合的な効果は小さくないため、連携強化に向けた専任人材の確保など庁内体制の整備を図ることも重要である。なお、Park-PFI 等の実施にあたっては、検討開始から公募まで 4～5 年程度の期間となるケースが多い。企業立地や地域開発、施設開発などのまちづくり分野の事業展開にあたっては、通常の異動期限を超えた専任制を採用することで、事業の成功に至っているケースもみられることから、都市公園整備にあたっては専門人材の育成も有効と思われる。

また、都市公園管理におけるノウハウ蓄積に向けて、国では手引書作成・ガイドライン策定、専門人材によるハンズオン支援、ワンストップ相談窓口の設置、情報・ノウハウ横展開のための地域プラットフォーム<sup>10</sup>を通じた民間向けサウンディング機会の創出、といった多様なサポート体制も整備しているので、積極的な活用が望まれる。

都市公園における官民連携事例では、都市部と地方部、大規模公園から小規模公園、維持管理や新規整備、再整備といった、幅広い事業例が展開されている。地域の実情や庁内体制に合わせ、設置管理制度の拡大などミニマムスタートから実績・ノウハウを積み上げてみることも有益と考える。

---

<sup>10</sup> 地域の企業、金融機関、地方自治体等が集まり、PPP/PFI 事業のノウハウ習得と案件形成能力の向上を図り、具体の PPP/PFI 案件形成を目指した取組み。



### 3. 民間事業者との積極的な対話

都市公園管理における官民連携では、「事業性への理解」と「公共施設の活用」という2つの意識を双方が持ち、都市公園の魅力向上を通じた地域活性化に向けたパートナーとして両者が対等な関係を築いたうえで継続し、情報共有と課題解決を図ることが重要である。

すなわち、自治体側は、民間事業経営の側面を理解し、諸制度を柔軟に運用・調整することも念頭において事業に臨む必要がある。また、事業者側では、サウンディング時の積極的な事業提案などを通じ、都市公園というポテンシャルの高い地域資源を自身の事業ポートフォリオに組み込むとともに、都市公園の公共性、多様な機能の維持や地域のポテンシャル引上げを考慮する必要がある。

官民連携の強化に繋げるため自治体側では、エリアビジョンなど地域開発の方向性の明示や、新設・更新・維持管理を予定している公共施設の情報提供など、民間事業者が事業採算を詳細に検討するうえで必要な情報を前広に伝達することが重要だ。当該施設関連情報のみならず、来客者の回遊性を考慮して自治体間の枠組みを超えた広域の施設・イベント情報も提供することが望ましい。

なお、都市公園は地域が有する公共施設という側面も有するため、地元事業者の参画も重要な視点となる。地域での官民対話の場の構築、地元事業者が参画しやすい公募条件の設定などにより、地域活性化につなげていくことが重要であると考えられる。

以 上