

# 公園緑地の多様性と魅力を高めるパークマネジメントの取り組みと今後の展望 ～静岡県沼津市における官民連携のあり方検討をふまえて～

## PROMOTING PARK MANAGEMENT FOR DIVERSIFIED AND GREEN SPACE: A CASE STUDY OF PUBLIC-PRIVATE COLLABORATION OF NUMAZU CITY, SHIZUOKA

大島 佳世\*・則竹 登志恵\*\*・赤澤 亜味\*\*\*・井上 僚平\*\*

Kayo OSHIMA, Toshie NORITAKE, Ami AKAZAWA and Ryohei INOUE

This paper presents a case study of the Park Management Plan of Numazu City, Shizuoka Prefecture. It was developed to solve broader urban problems through innovative park management. The plan sought an effective framework to introduce park management led by community and private sector players. Through the planning activities for action targeting private business operators and community groups, practical implementation framework for public-private collaboration and implementable tools were developed. The experience shows that successful collaboration requires clear vision of urban management in the public sector as well as the implementation framework and close coordination fit with private actor needs.

**Keywords** : Park Management, Public-Private Collaboration, Local cities, Civic collaboration

### 1. 本業務の背景

#### (1) 沼津市の概要

沼津市（以下「本市」とする。）は、東京 100km 圏内の静岡県東部に位置する人口 19.5 万人の地方都市で、古くから県内の交通結節拠点、広域的な商業文化拠点として栄えてきた。本市は平成 7 年の人口 216,160 人（高齢化率 14.0%）をピークに減少し、令和 2 年には人口 186,410 人、高齢化率 31.3% になると予想されており、今後の人口減少・少子高齢化により行財政の縮小が懸念されている。

#### (2) 本業務の背景

本市には現在 151 箇所の公園・緑地があり、それらの維持管理・運営は主に業務委託（指定管理者制度導入 2 箇所）され、年間 1.17 億円（公園管理物件費 4.0 千万円＋公園管理事業費 7.7 千万円（平成 28 年度））の費用がかかっている。今後、より限られた財源の中で、多様化する市民ニーズやまちづくり課題の解決に貢献する魅力と賑わいにあふれた公園・緑地へと維持、再生していくため、公園の維持管理・運営方針の見直しが求められている。

本業務は、従来の行政主導の維持・運営管理ではなく、多

様化する市民ニーズやまちづくり課題の解決に貢献していくための市民・事業者・愛護会等の多様な主体の参加による維持管理・運営管理のあり方について沼津市パークマネジメントプラン（以下、「パークマネジメントプラン」と称す。）としてとりまとめた。

本業務では「パークマネジメント」を、『各公園の将来像を明確にした効果的、効率的な管理運営計画』として定義している。

本稿では、パークマネジメントプランの概要とプラン作成の中で見えてきた公園の維持管理・運営に関する課題およびプランにもとづく今後の試行案や展望について述べる。

### 2. 本業務の特徴

#### (1) 地方都市における先進事例

本市の公園は、他都市と同様に施設の老朽化への対応ができず事故等につながる安全性の低下や多様化する市民ニーズに対応していない施設の再生ができず魅力の低下を招くなどの



図 1 INN THE PARK（設置管理許可制度による  
複合宿泊施設の設置（愛鷹運動公園））

\* 玉野総合コンサルタント株式会社 東京支店 都市再生部 まちづくり推進課

\*\* 玉野総合コンサルタント株式会社 統括事業部 建設技術部 ランドスケープ課

\*\*\* 玉野総合コンサルタント株式会社 静岡支店 技術部 まちづくり推進課

課題を抱えている。そのような状況の中で、設置管理許可制度により「少年自然の家」跡地を民間事業者が活用し、公民連携によるまちの魅力増進に繋げる取り組み（図-1）などを個別公園において実施するなど、全国的に見ても先進的な取り組みを推進してきた。

公園の管理運営のあり方についてパークマネジメントプランとしてとりまとめた事例はいくつかあるが、地方都市において、個別公園の課題解決のためではなく、市や地域が抱える課題を分類し、公園により各課題に応じた解決を目指し、管理運営のあり方を全市的に検討した計画としては先進事例である。

## (2) 段階的な計画策定

本業務では、平成28年度から29年度の2箇年でパークマネジメントプランを策定し、パークマネジメントにより達成したい方針や実行したい施策を明確にするとともに、これまでの行政主導の形式張った方法ではなく、官民連携による柔軟な公園の維持管理・運営管理のあり方をまとめた。また、平成30年度には「沼津市民間活力を生かした公園アクションプラン（以下、「民間活力を生かした公園アクションプラン」と称す。）」を策定し、パークマネジメントプランにおける民間活力導入に係る展開方針を具体的に実践するための行動指針として位置付け、今後本市の都市公園においてPPP/PFI事業を推進する際の基本的な枠組みとして、導入すべき適正な事業手法の選

定に役立てるものとしている（図-2）。また、パークマネジメントプランを実現していくためには、市民や事業者との協働が重要であるため、各公園で実践する際には、地域の実情を踏まえた「公園別プラン」を市民協働で作成し、関連する市民、事業者等がその都市公園の現状把握および将来像、取り組みの方針等を共有した上で実践していくこととしている。

## 3. 「パークマネジメントプラン」の策定

### (1) 課題解決の3つの視点

本市のパークマネジメントプランの作成にあたっては、公園の活性化により市が抱える地域の課題解決につながるよう、図-3に示すように「広域交流」、「多世代利用」、「地域課題解決」の3つのまちづくり課題に対応するため、3つの視点を設定した。その後、立地状況や市民アンケート等から視点ごとに選定したモデル公園においてワークショップを行い、各公園の課題を抽出し、それらの課題解決のための方針をパークマネジメントの展開方針としてまとめた。

### (2) 沼津市の特性を活かしたプラン作成

本市の特性として、市街化区域に大規模な公園は整備されていないが、70もの公園愛護会が街区公園等の身近な公園を主体的に維持管理・運営管理しており、今以上の積極的な関わり方に肯定的であることが挙げられる。そのため、官民連携の検討にあたっては、参入の可能性がある事業者だけでなく、立地条件等によっては自治会や公園愛護会なども含めて沼津市の特性にあった多様な主体との連携手法を検討した。



図-2 プランの位置付け

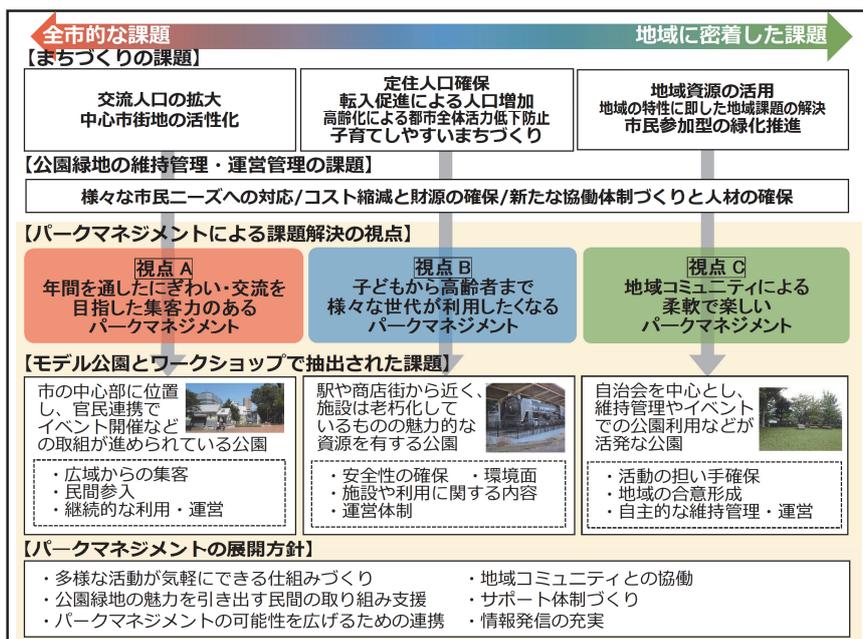


図-3 パークマネジメント検討の流れ

(3) 実行の体制づくり支援

計画では、管理運営を民間が主体的に取り組めるように、市と団体で協定書による「パークマネジメント協定」を結ぶことで活動を支援することとしている。

協定を結ぶ相手としては、地域や公園緑地の実態を把握している「①自治会や公園愛護会と協定を結ぶ場合」と、維持管理・運営管理への取り組みに意欲的な「②市民団体（企業等も含む）と協定を結ぶ場合」の2つを主要なケースとして検討した（図-4、図-5）。



図-4 自治会や公園愛護会と協定を結ぶ場合

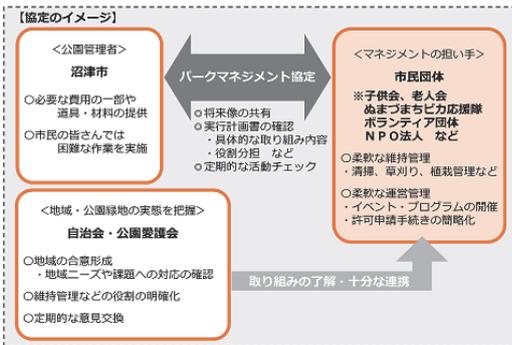


図-5 市民団体と協定を結ぶ場合

4. 「民間活力を生かした公園アクションプラン」の策定

(1) 民間活力導入を図る公園

「民間活力を生かした公園アクションプラン」の策定では、パークマネジメントプランにおいて設定した課題解決における視点のうち、「交流人口の拡大、中心市街地の活性化」への対応を目的とする「視点A」（図-3）を軸として展開を検討した。

事業者が事業を継続するためには安定した収益を得る必要があり、そのため、民間活力の導入を検討する公園としては、集客の見込まれる立地での事業展開が必須条件となる。そこで、まちづくりの方向性により賑わい創出が求められている公園として、表-1に示すように、上位関連計画の位置付け、集客を確保できる十分な面積、地域と連携した取り組みの可能

表-1 対象公園抽出の条件

条件①	都市マスにおける「観光・レクリエーション拠点」の位置付け
条件②	立地適正化計画における「都市機能誘導区域」内に立地
条件③	計画面積が1ha以上の公園
条件④	既存事業や地元組織と連携の可能性
条件⑤	サービス提供に対する需要の高さ

性、市民ニーズ等を踏まえ、28箇所の公園を対象公園として抽出した。これらの公園は、今後、民間活力導入を推進する際に優先的に対象候補として検討することとしている。

(2) モデル公園の設定

今後、本市の公園等で民間活力導入を図っていくため、事業者等にヒアリングを実施し、適切な進め方や課題を把握するため、上記28箇所の公園からモデル公園として2公園を設定した。モデル公園は、「面積0.5ha以下の公園」、「既に民間活力導入に係る検討や事業が進められている公園」を除外し、表-1の各条件への該当数をポイントで合計し選定した（表-2）。

表-2 モデル公園概要

モデル公園①	総合公園 13.2ha 表-1③④⑤に該当
モデル公園②	街区公園 0.70ha 表-1②④に該当

(3) モデル公園における事業者意向の把握

2つのモデル公園について、「Park-PFI推進ネットワーク<sup>1)</sup>」等より抽出した事業者や地元事業者・自治会等へアンケートおよびヒアリング調査を実施し、実現可能な事業手法、事業展開を検討した。

事業者アンケート・ヒアリングでは、表-3に示すような意見が上げられた。

表-3 事業者アンケート・ヒアリング結果

目的・テーマ	・民間活力を導入することで、何を実現したいのかが明確にする必要がある。
事業手法	・小規模公園は、単独で収益をあげることは難しいが、包括的指定管理で核となる公園に管理者を置くことで解決できる可能性がある。 ・カフェ等を設置管理する民活導入事例が多いが、人を呼ぶことが主目的ではなく、周辺の緑と一体的に整備し魅力的な環境を作り上げるのが重要である。 ・試験的な実施や仮施設でのイベントなどまずやってみることが重要である。
仕組み	・民活導入により新しい公園にしていくには、今までに出来なかったことを実現する必要があり、今までの制度を壊していく必要がある。
リスク分担	・車利用が基本なので、公園に駐車場があること、駐車場の近くに施設があることが大きなポイント。 ・民間に求めるだけでなく、ある程度行政側でもリスク分担が必要になり、民間に任せたい条件の明示が必要である。
基礎データ	・地方都市では、特に平日の集客に対する課題があり、利用状況、周辺の人口構成等のデータがあると良い。
市民・既存団体との調整	・近隣住民や地元企業、既存団体等の合意形成は行政主導でお願いしたい。 ・地元企業等とつながりがあることが事業者参入には重要である。

#### (4) 民間活力導入を推進する際の留意点

モデル公園を対象とした事業者や地元事業者・自治会等へのアンケートおよびヒアリング調査の結果を踏まえ、民間活力導入を推進する際の留意点を以下にまとめる。

##### 1) 事業継続性への配慮

地方都市において民間活力導入を実現する場合には、導入可能な様々な事業手法（行為許可、管理許可、管理設置許可、Park-PFI、指定管理者制度）の中から、事業者へのサウンディング等により適切な事業手法を選択する必要がある。

また、事業者を選定する際には公募を実施することとなるが、事業者からより効果的な提案を求めるためには、行政側が事業者に対し、民間活力を導入する目的や民間活力導入によって実現したい公園の将来像を明確に示すことが求められる。さらに全てを民間に任せるのではなく、行政として地元等と連携し公園の将来像を明確にし、事業継続性に配慮した公募条件や、行政と事業間におけるリスク分担、これまでの制度の見直し等、民活導入によって新しい公園としていく意気込みが重要である。

##### 2) スムーズな事業者参入および地元との連携に向けた適切な調整等プロセスの構築

事業者が公募等へ参加しやすくするためには、事業者の提案書作成に関する手間を削減する、必要となる基礎的データ（公園利用者数、前面道路の通行者数、周辺の人口構成等）を提供するなどの細かい環境整備が求められる。

公園への新たな機能の追加により、地域としての魅力増進が図れる反面、従来の公園と利用形態などが大きく変わる可能性があることから、地域住民や既存団体との調整が重要である。地域住民への説明や既存団体との連携を行政の主導で進めることが持続的な事業展開には必要である。

#### (5) 今後民間活力導入を進めるにあたって

前述のとおり、本市は地方都市であるため、首都圏の都市のように大規模な事業単位での民間活力導入には限界がある。また、公園のほとんどが小規模な住区基幹公園であり、すでに自治会、公園愛護会を中心とした地域と密着した利活用が図

られており、民間＝事業者と捉えるのではなく、地域組織も念頭に置くことが重要となる。

このような本市の状況や特色を踏まえ、民間活力導入の方針を大きく2つのタイプに分類し（表－4）、本市ならではの民間活力導入を進めることとした。

#### (6) 推進方策

本市では「指定管理者制度」を既に取り入れているが、設置管理制度、Park-PFIなども含めて公園に合わせた事業手法を選択し、指定管理者制度についても他の主要な公園や住区基幹公園等の小規模な公園への導入により、維持管理・運営管理の更なる効率化を図ることや、小規模の公園を包括的に管理することで小規模公園の活性化も検討していく。

また、民間活力導入を進めるにあたっては、周辺地域や公園利用者への影響等を検証し、事業化への可能性の検証や実現性を高めるための課題の把握と改善策を検討するため、「行為許可制度」を活用して、試行的取り組みとなる社会実験を実施していくとともに、社会実験で得た知見を実際の事業展開へと生かしていくこととしている。

#### 5. 今後の展望

本市では3箇年に渡り作成したパークマネジメントプランと民間活力を生かした公園アクションプランにもとづき、これから、企業連携型の公園では事業者によるイベントの開催、地域連携型の公園では自治会をベースに地域住民と連携しながら組織づくりの検討を進める予定である。

公園緑地の多機能性と魅力を高めるため、全国で官民連携の取り組みが活発になっているが、官民連携を行うことがゴールとなっている事例も見られる。重要なのは行政側が民間活力導入により何を実現していきたいのかにある。本市においては、民間活力導入が、図－3に示した「まちづくりの課題」や「公園緑地の維持管理・運営管理の課題」の解決につながっていくことが重要である。

今後は公園だけでなく、周辺地域の課題解決にもつながる公園を核としたエリアマネジメントの観点も持ちながら、社会実験などを実施するなどPDCAサイクルを繰り返し、必要に応じてパークマネジメントプランや民間活力を生かした公園アクションプランを見直していくことが重要になると考える。

謝辞：本稿は、静岡県沼津市より受注した業務成果の一部を活用して作成したものであり、関係者の皆様に深く御礼申し上げます。

#### 参考文献

- 1) 地方公共団体と民間事業者の情報発信の場となるPark-PFIのポータルサイト、<https://park-pfi.com/>

表－4 民間活力導入のパターン

I 型	<b>企業連携型</b>
	都市基幹公園など、本市を代表する公園を主な対象として、全国規模程度の事業者の参画による事業手法を展開 民間事業者の専門性や資金の活用を重視したタイプ
II 型	<b>地域連携型</b>
	住区基幹公園(主に街区公園、近隣公園)など、身近で小規模な公園を主な対象として、地域の事業者と連携した取り組みを含む事業手法を展開 民間事業者と地域との連携による公園施設の設置及び運営管理などを重視したタイプ