

観光振興に取組む別府市における Park-PFI制度の活用

たんのけん と おかざきけんじ いまいも と こ
丹野健斗¹・岡崎賢司¹・今井母土子¹

¹ (株)長大 東京支社 まちづくり事業部 (〒104-0054 東京都中央区勝どき一丁目13番1号)

2017年に創設されたPark-PFI制度は、従前の都市公園における民活手法と比較して、①設置管理期間の延伸、②建蔽率の特例、③占有物件の特例の条件緩和が行われ、事業者がより広範な公園施設の整備を行うことが可能となった。本論文では、観光振興に取組む大分県別府市において実施された2件のPark-PFI事業の比較を行う。「別府公園東駐車場便益施設等整備運営事業」(以下「先行事業」という。)及び「鉄輪地獄地帯公園整備運営事業」(以下「本事業」という。)の2件のPark-PFI事業の比較を通して、市が目指す観光振興をより推進する観点から、都市公園の魅力向上による地域活性化と、民間活力導入促進に向けた展望について示す。

Key Words : Park-PFI制度, 都市公園, 観光振興, 地域活性化

1. 事業の背景

(1) 別府市の位置と地勢

別府市は、九州の北東部、瀬戸内海に面した大分県の東海岸のほぼ中央に位置し、阿蘇くじゅう国立公園に属する由布・鶴見岳の麓で裾野をなだらかに別府湾へと広げる扇状地特有の地形により、緑豊かな山々や高原と波静かな別府湾に囲まれた美しい景観を有するまちである。

(2) 別府市の観光

市内には、別府八湯と呼ばれる8つの温泉エリアが点在し、毎分8万7千リットルを越える温泉は、日本一の湧出量と源泉数を誇り、医療、浴用などの市民生活はもとより観光、産業などにも幅広く活用され、古くから日本を代表する温泉地として賑わい、歴史と文化あふれる国際観光温泉文化都市である。温泉地である特性から、宿泊客数も多く、県外をはじめ、海外の割合も高いことが見受けられる。

表-1 発地別宿泊客割合及び観光客数 (H29)

単位 %										
北海道東北	関東	中部	近畿	中国	福岡県	大分県	その他九州	韓国	その他外国	合計
1.1	11.2	2.8	6.7	8.4	22.7	14.3	13.6	11.6	7.5	100
単位 千人										
観光客総数[人]						8,806,878				
宿泊客数[人]						2,544,330				
日帰り観光客数[人]						6,262,548				

(3) 事業用地の概要-鉄輪地獄地帯公園-

鉄輪地獄地帯公園は、別府市の北部に位置し、観光資源である温泉や地獄が点在する地区であり、その貴重な資源を周辺の自然とともに保全し、観光地としても安定した景観を提供する風致公園として昭和27年に都市計画決定された。別府八湯のうちの一つである鉄輪地区に位置し、周囲には温浴施設がある場所である。

昭和54年から公園整備に着手して以降、現在まで計画面積約8.3haのうち約5.7haを供用開始し、芝生広場や遊具広場、森林浴のできる自然林や散策路を有した公園として広く利用されている。本事業用地は未供用部分約3.0haの一部を対象とした事業である。

(4) 事業方針

「1日中過ごせる公園の実現」を達成すべく、あらゆる利用形態を想定した施設整備を行い、公園全体の利用者の増加、滞在時間の今以上の延長を図る。具体的には、季節・気候、天候に左右されない施設配置を行い、「行けば何かある、何かできる、どうにかなる」と、様々な年齢層のグループや個人の方々の受け皿になる場所を目指す。そして運営においては、周辺観光地や宿泊施設との連携を図ることで、より一層のにぎわいの創出を目指す。

(5) 本事業の概要

a) 事業場所・面積

別府市大字鶴見宇内坊外

公園全体面積：(計画) 83,000㎡

(供用) 56,649.86㎡

事業区域面積：約12,400㎡

b) 施設概要・事業手法

民設民営の収益施設(以下「公募対象公園施設」という)、及び駐車場、便所、エントランススペース等の公園施設(以下「特定公園施設」という)の整備を事業者が行う。また、別府市は、本公募に認定計画を応募し選定された事業者(以下「認定計画提出者」という)を特定公園施設に係る指定管理者として指定する。公募対象公園施設については、認定計画提出者が市から設置許可を受けて、整備・管理運営を実施する。

c) 事業期間

20年間

(6) 本事業の実施体制

図-1に本事業の実施体制図を示す。当社は市を支援する立場で事業に関与し、市とSPCは基本協定を結び事業実施する。

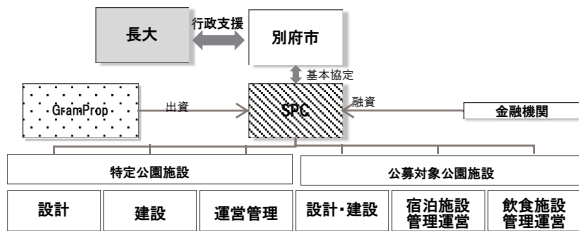


図-1 本事業の実施体制図

2. Park-PFI制度の特徴

(1) 設置管理期間の延伸

図-2に本事業の設置許可期間を示す。

Park-PFIの主な対象施設として想定しているカフェ、レストラン等の飲食施設は、通常その建設投資を10年で回収することは困難であり、設置管理許可の更新がなされる保証もないことが、都市公園への事業者の参入が進まない要因の一つでもあった。

法改正によって、認定された公募設置等計画の有効期間を最長20年とし、認定計画提出者から許可の申請があった場合は許可を与えなければならないこととし、実質的に設置管理許可の更新を保証するものとなった。

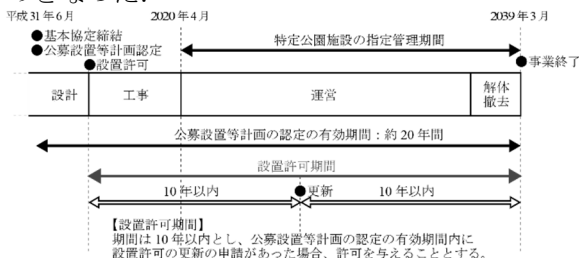


図-2 本事業の設置管理期間

(2) 建蔽率の特例

従来の都市公園内の建蔽率は、一部の施設を除いて2%と定められていたが、Park-PFI制度の活用により飲食店や宿泊施設等の便益施設について10%までの建築が可能となり、都市公園のオープンスペースをより一層柔軟に使いこなすことが可能となった。

(3) 占有物件の特例

法令で列举されている占有物件のほか、事業者が認定公募設置等計画に基づき設置する自転車駐車場、地域における催し物に関する情報を提供するための看板、広告塔については、占用許可の対象となる。

3. 本事業の課題及び対応-事例の比較から-

(1) 課題

観光振興のためには、通常は継続した賑わい創出、インバウンド観光への対応が課題であり、1に記載した市の観光の現状と、2に記載したPark-PFI制度の特徴を考慮すると次のa)からc)の3点が課題となる。整備施設を民間事業者任せにするのではなく、地域特性に合わせた魅力ある都市公園の整備が必須である。

a) 魅力あるまちづくりによる定住人口の増加

別府市では資源をひと・温泉とした基本目標[※]を掲げており、観光を起点としつつ、同時に交流人口を定住人口増加へつなげる取り組みを実施している。この上位計画での方針に適合した資源を活用した事業内容とするとともに、交流人口更には定住人口を増加させることが課題である。

[※]まち・ひと・しごと創生別府市総合戦略より

b) インバウンド観光への対応

現在九州では、地域一体となった観光振興への取り組みを実施しており、大分県は広域観光周遊ルートに位置付けられている。また九州のブランドイメージ戦略として挙げられている「温泉を入口に九州を海外へ浸透させる[※]」に適合する別府市の資源を活用し、滞在型観光を強化する事業の実現が必要である。

[※]出典：観光を九州の基幹産業に 一般社団法人九州観光推進機構

c) 継続した賑わい創出を実現し収益性を確保

Park-PFI制度をはじめとする官民連携事業全般の課題として、事業者の参入意欲の促進が挙げられる。特に地元事業者の事業参入を促進することにより、地域経済の活性化や地方公共団体の税収増を期待できるだけでなく、地域の資源やニーズを効果的に盛り込んだ魅力ある事業の実施が可能となる。

(2) 本事業及び先行事業の概要と違い

本事業及び先行事業の概要を次表のとおり、公募条件の概要、設置等予定者及び施設構成の概要並びに公園の概要の観点から整理した。その結果、主要施設、事業方針、事業内容、設置等予定者、施設構成の点で差異がみられた。

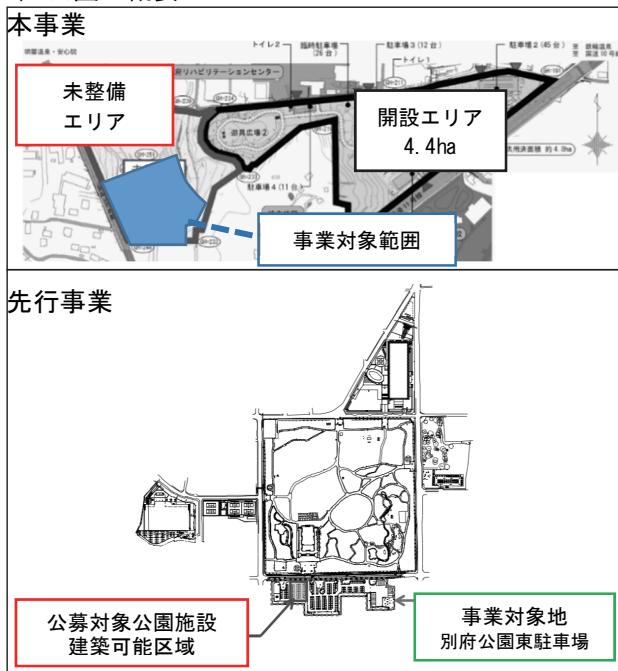
a) 公募条件の概要

項目	本事業	先行事業
①公園内の主要施設	(鉄輪地獄地帯公園) ドッグラン、十萬公園、展望公園、各種遊具(大型複合遊具を中心に7種類)、芝生広場、駐車場(88台)、御手洗い (未利用地約3.0haあり)	(別府公園) ビーチプラザ(イベント、音楽祭)、ベッブアリーナ、テニスコート(6面)、芝生広場、ゲート広場、駐車場、御手洗い、耐震性貯水槽
②事業方針	「1日中過ごせる公園の実現」のため、鉄輪地獄地帯公園の拡大整備を行い、公園の機能拡充や利用者の利便性の向上を図ることを目的とする	公園利用者へのサービス提供を行う公園施設を民間活力の導入により整備し、 公園利用者の利便性の向上 や 上質空間の提供
③事業内容	都市公園法における公募設置管理制度(Park-PFI)を活用し、民設民営の キャンプ体験施設 等の公園施設を整備、管理運営を行い、公園内のその施設周辺において駐車場やエントランススペース、屋外便所等の公共部分となる公園施設の整備、管理運営を行う	都市公園法における公募設置管理制度(Park-PFI)を活用し、 民設民営の飲食・物販サービス を行う便益施設を設置するとともに、その施設周辺付近において、広場や駐車場等の公園施設の整備を行うものです。 (駐車場台数は現在の台数を維持)
④事業期間	20年	同左
⑤使用料の下限・範囲	下限: 1㎡当たり 120円/月 範囲: 建築面積と事業者占有面積の総和	同左
⑥市の費用負担上限額	9,000万円 (特定公園施設の建設)	費用負担なし
⑦都市公園の環境維持、及び向上措置	本事業で整備した公共スペースとなる特定公園施設の管理運営を「指定管理者」とし実施 (指定管理業務に係る費用負担は、事業者負担)	事業地周辺の清掃、植栽管理を事業者が実施

b) 設置等予定者及び施設構成の概要

項目	本事業	先行事業
⑧設置等予定者	代表企業: GramProp(宿泊施設管理・運営) (地元企業) 構成企業: 地元建設企業 地元設計企業 地元運営企業 大手運営管理企業	代表企業: スターバックス コーヒー ジャパン (大手企業)
⑨施設構成	公募対象公園施設 ・グランピングエリア ・バーベキューエリア 特定公園施設 ・トイレ ・有料駐車場 ・エントランススペース	公募対象公園施設 ・カフェ 特定公園施設 ・広場、駐車場の一部改修等

c) 公園の概要



(3) 事例比較による課題への対応

3(1)で整理した課題を解決するための方策について、(2)で整理した2事業の違いを踏まえつつ、本事業の対応について考察する。Park-PFI事業実施にあたっては、地方公共団体の上位計画や利用者ニーズを踏まえ、地域の魅力を引き出す収益施設整備を促すことが重要となる。地域にとって良好な都市公園の開発を誘導する手法について、2件の事例を通して対応を示す。

a) 魅力あるまちづくりによる定住人口の増加

①公園内の主要施設を比較すると、先行事業は遊歩道を介し、イベント広場、テニスコート等のスペースが接続される構成であり、市民の日常利用が主とした公園と推察される。

一方で本事業が位置する公園は芝生広場や各種遊具等が設置され同様に日常利用が主であるが、一体的な未利用地を有することで、日常利用とは別の機能を整備することが可能となった。

以上から、魅力あるまちづくりによる定住人口増加の観点では、既存の公園が持つ日常利用に係る機能に加え、Park-PFI事業により新たな機能として、観光機能の付加の実現が期待される。

b) インバウンド観光への対応

②事業方針について、前述の主要施設の特性上、先行事業は、日常利用に係る利便性の向上という視点での機能拡充を図る事業方針としたと推察される。

本事業は、「1日中過ごせる公園の実現」というコンセプトのもと、既存の主要施設を補完する機能拡大という視点が重視された事業方針とした。

③事業内容について、先行事業は利便性の向上のための飲食・物販サービス及び駐車場等の整備を求めたものと推察される。

本事業では、キャンプ体験施設等を含む機能の整備を求めることで、観光客を含む様々な利用者を期待する事業内容とした。

以上から、本事業はインバウンド観光へ対応する事業となることが期待される。

c) 継続した賑わい創出を実現し収益性を確保

⑥市の費用負担上限額について先行事業は市の費用負担のない事業であり、飲食・物販サービスによる独立採算事業であった。

本事業は、駐車場やエントランススペース、屋外便所等の公共部分となる公園施設については市が費用負担を行うため、独立採算事業となるキャンプ体験施設等の利便性や収益性向上に寄与する公共の費用負担となり、事業性を高める一因となっている。

⑧設置等予定者について、先行事業は飲食施設の管理運営を担う大手企業が選定された。

本事業は地元企業を中心とするグループが組成され、宿泊施設の管理運営を実施する企業、飲食施設、カフェ等を運営する企業が地元企業となった。市の費用負担が一部発生する特定公園施設の整備・管理運営については、大手企業が参画することで事業性が高い事業となった。

本事業及び先行事業ともに、継続した賑わい創出

を実現し収益性を確保した事例といえるが、本事業については、設置等指針及び譲渡契約書案の公表によりPark-PFI制度に不慣れな地元企業等の参入障壁を低減し、地域経済への波及効果が高まり、地域の賑わい創出により寄与する事業となった。

4. 都市公園の魅力向上による地域活性化と、民間活力導入促進に向けた展望

市が目指す観光振興をより推進する観点から、都市公園の魅力向上による地域活性化と民間活力導入に向けた展望として、次の3点から述べる。

(1) 地元企業の参画促進

本事業においては地元企業が主体となる事業が実現できたが、一方で融資手続き及び提案書作成等を地元企業が主体となって円滑に実施することは課題がある。

Park-PFIの先行事例がまだ少なく金融機関からの融資実行のために必要な資料作成のノウハウを、今後の制度の成熟に伴い、横展開していくことが期待される。

(2) 公募等設置管理等指針の成熟化

Park-PFIのガイドラインが整備され、基本協定書等のひな形が用意されているが、制度を活用した事例が現時点では少なく、事業特性に応じた対応が不足しており、業務実施中にひな形から複数の条文を追記し対応を行った。今後のPark-PFI事業における、地元企業等の参入促進が促進されることが期待される。

(3) 事業性の向上に資する制度の成熟化

Park-PFI制度の活用により賑わい創出資金の活用が可能となるが、賑わい創出資金を事業者が金融機関からの融資実行のインセンティブとすることは、事業及び議会承認のスケジュール等との整合を踏まえると適用が困難であることも想定される。今後は、民間事業者自らが公的資金活用を行える政策や金融機関からの有利な融資が実施される取組みが拡充することが期待される。

謝辞：本稿は、別府市公園緑地課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、感謝の意を表します。