民間活力導入調査における効果的・効率的な 調査の実施: (仮称) 彦根総合運動公園に おける民間活力導入調査

島 瑞穂1・富田 洋史2・青木 英輔3

1大日本コンサルタント(株)大阪支社(〒545-0021 大阪市中央区南久宝寺町3-1-8) 2大日本コンサルタント(株)インフラ技術研究所(〒330-6011 さいたま市中央区新都心11-2) 3大日本コンサルタント(株)技術統括部(〒101-0022 東京都千代田区神田練塀町300番地)

令和6年に開催予定の滋賀県国民スポーツ大会のメイン会場として再整備計画が進められている, (県営)金亀公園 ((仮称)彦根総合運動公園)のP-PFIの導入検討を行った業務である. 民間活力を活用した施設の導入に向けて,来訪者を対象とした需要調査および民間事業者参入意向調査を実施した.これらの結果から,施設検討ならびに公園の管理運営に係る事業スキーム等の民間活力導入検討を行った.平成30年度に実施した当業務の検討結果に基づき,次年度以降,サウンディング型市場調査,民間事業者の選定などを実施し,令和5年の供用を目指している.

Key Words : 公募設置管理制度 (P-PFI), PPP·PFI, 民間活力導入調查, 都市公園法

1. 背景

(1) 都市公園を取り巻く社会情勢

都市公園は、緑地機能のみならず、災害の避難先として防災機能を有するほか、美しい景観の形成によって空間的なゆとりや潤いをもたらし、暮らしの中での四季の変化を感じさせ、レクリエーションや憩いの場となるなど、多面的な機能を有している.

近年,少子高齢化・人口減少の進行に伴い地方公 共団体における財政面・人員面の制約が深刻化する 一方で,社会の成熟化や市民の価値観の多様化,社 会資本の一定程度の整備等の社会状況の変化を背景 に,都市公園のポテンシャルを最大現に引き出すこ とが重要である.

そこで、公園施設の整備や更新を持続的に進め、都市公園の利用者の利便の向上を図るとともに、都市公園の魅力を高め地域全体の価値向上につなげていくことが重要である。そのためには、公共の資金だけでなく、民間の資金や活力を最大限に活用することが有効な手法とされている。

(2) P-PFIについて

行政と民間が連携して、それぞれの強みを活かすことによって最適な公共サービスを提供し、地域の価値や市民満足度の最大化を図る手法として、PPP

(Public Private Partnership:官民連携事業)が取り組まれている. これを都市公園に適応するものが, P-PFI (Park- Private Finance Initiative:公募設置管理者制度)である.

P-PFIの導入にあたって、検討すべきことは多い、スムーズに事業を実施するためには、調査段階から市民のニーズを踏まえて整備の方向性を定めながら、民間事業者と緊密に調整することが重要である.しかし、市民のニーズを的確に捉えるためには多様な意見を収集する必要があり、また、民間事業者の意向調査は時間や費用が掛かる.さらに、都市公園が必ずしも利便性の高い場所に位置しているとは限らないため、市場性や収益性を重視する民間事業者の公園への事業参入が進みにくい状況がある.

(3) 金亀公園の民間活力導入調査について

滋賀県の(仮称)彦根総合運動公園(都市計画公園5・6・2金亀公園,以下「金亀公園」という)では、P-PFIを念頭に、民間活力の導入による公園の再整備が検討されている。しかし、滋賀県において、金亀公園が初めてのP-PFI導入の検討事例であったため、県は事業化までのノウハウや民間事業者に関する情報の蓄積が不足しており、民間事業者との合意形成がより困難である状況にあり、さらにコスト縮減のためのスムーズな調査が求められていた。

2. 本稿の目的

本稿は、滋賀県が発注し、当社が受注した金亀公園の民間活力導入調査の実施について報告を行う.特に、導入施設に対する需要調査の効果的な手法、事業実施イメージの共有に関する効果的な手法について報告する.

3. 対象地の概要

(1) 金亀公園の概要

金亀公園は国宝彦根城の北部に位置する県管理の総合公園である.これまでは、滋賀県立彦根総合運動場として陸上競技場と野球場、プールを有する総合運動場として利用されてきた.総合運動場の供用後から施設の新設や改築が行われてきたが、施設の老朽化が進んでいた.



図-1 金亀公園の位置



図-2 彦根城天守から整備前の金亀公園への眺望

(2) 国体の動き

滋賀県では2024年第79回国民体育大会および第24回全国障害者スポーツ大会(以下「国体等」という)の開催が予定されており、平成26年5月の国体準備委員会において、彦根総合運動公園を国体等の開閉会式および陸上競技会場とすることが決定された。これを受けて県では、平成28年9月滋賀県立彦根総合運動場を拡大して都市公園として再整備する「(仮称)彦根総合運動公園基本設計」を策定した。金亀公園の再整備にあたり、国体等のメイン会場として活用された後も、県民のスポーツ活動拠点と

して,地域の交流拠点として活用される公園を目指し,魅力向上を図るため民間活力導入検討を行った.

表-1 金亀公園を取り巻く状況

和暦	概要
昭和 14 年	滋賀県立彦根総合運動場(陸上競技場と野球場)を開設
昭和 33 年	都市計画公園 5・6・2 金亀公園として都市計画決定(県決定)
昭和 49 年	スイミングセンターを新設
昭和 52 年	飛込みプールを増設・陸上競技場を舗装改修・スポーツ会館を 新設
昭和 53 年	庭球場(テニスコート)を新設
昭和 54 年	全国高等学校総合体育大会を開催
昭和 56 年	第36回国民体育大会(びわこ国体)を開催
平成5年	滋賀県立彦根球場を 10,000 人収容の球場に改築
平成 25 年	国民体育大会滋賀県開催準備委員会 発足
平成 26 年	国民体育大会滋賀県開催準備委員会 国体等の開閉式および 陸上競技の会場として彦根総合運動場が決定
平成 28 年	「(仮称)彦根総合運動公園基本設計」の策定 (彦根総合運動場を拡大して都市公園として再整備) 都市計画公園5・6・2 金亀公園 都市計画の変更(面積の拡大)
平成 30 年	民間活力導入調査の実施
令和2年	サウンディング型市場調査の実施
令和5年	供用開始, 国民スポーツ大会, 全国障害者スポーツ大会リハー サル大会の開催(予定)
令和6年	第79回 国民スポーツ大会,第24回 全国障害者スポーツ大会の開催(予定)



図-3 金亀公園整備計画図

4.業務概要

本業務の概要は表-2のとおりである.

表-2 業務の概要

項目	概要	
(1) 現地踏査		
現地踏査		
(2) 公園整備に係る需要調査, 施設検討		
	i)市民ニーズ調査:彦根城周辺来訪者・ビワイチサ	
	イクリストへの対面型ヒアリング調査,近隣の大学 学生へのアンケート調査	
需要調査	ii)団体ニーズ調査:公園施設を活用してイベント等	
	を行う可能性のある団体(近隣観光施設の管理・	
	運営団体等)へのアンケート調査	
施設検討	需要調査の結果を踏まえた便益施設, 休養施設, 運動施設等の選定	
(3) 公園の管理運営に係る民間活力導入検討		
民間事業者参入意向	i)一次調査	
調査	ii)二次調査	
事業スキーム検討	·	

(1) 現地調査

需要調査および民間活力導入検討の実施するにあたって,金亀公園や周辺の状況を把握した.

隣接する市営金亀公園は、特別史跡彦根城跡や名勝玄宮楽々園等を含み、歴史的風情にあふれた公園であることから、平成元年度「日本の都市公園100選」、平成18年度「日本の歴史公園100選」に選ばれている。また、滋賀県においては自転車の観光利用を地域の活性化につなげる「サイクルツーリズム」に取り組まれており、琵琶湖岸やまちなかにおいて、ビワイチ(琵琶湖を自転車で一周する観光)が浸透しつつある。このように、当該公園周辺は彦根市における観光拠点の一つとしての機能を有することも求められていた。

(2) 公園整備に係る需要調査・施設検討

潜在的な公園利用者の意見収集として、周辺施設来訪者のニーズ等の整理・取りまとめを行った。彦根城周辺ではインタビュー調査を実施し、彦根城・ビワイチ関連団体、滋賀大学 学生等に発注者等を通じてWebアンケートを実施した。

需要調査の結果、全体として飲食関係の施設のニーズが高かったほか、ビワイチで立ち寄れる自転車関連施設(サイクルポートや自転車部品などの販売)のニーズが高い傾向にあった。また、再整備前の当該公園は利用・認知度が低く、国民スポーツ大会を契機とした知名度向上・利用促進を図る必要があることが分かった。

以上を踏まえて、ニーズを反映した施設の検討を 行った.





図-4 インタビュー調査の様子(左), Webアンケート 画面の一部(右)

(3) 公園の管理運営に係る民間活力導入検討

民間事業者を対象に,事業参入意向の把握やニーズの掘り起しを目的として一次調査 (郵送配布形式のアンケート調査:100社) および二次調査 (対面式のヒアリング調査:10社) を実施した.

なお、二次調査に当たっては、一次調査結果を分析し、都市公園に進出する可能性があると考えられる民間事業者を選定し、一次調査の詳細を把握するとともに、事業参入に係る詳細な条件・課題等の必要な項目の聞き取りを行った。

これらの課題を踏まえて、民間事業者の事業参入施設イメージ、事業スキームの検討を行った.

5. 業務実施におけるポイント

(1) 効果的な需要調査の実施

施設の検討に必要なニーズを的確に把握するため、市民ニーズ等の需要調査を行った.

【課 題】

- ・課題i) 日常的に利用する市民のニーズを満たすだけでなく、公園施設が多様な場面で活用されるような施設計画が必要であり、そのための需要調査が求められていた.
- ・課題 ii)上記の一方で、効果的かつ効率的な調査 の実施・分析が求められていた。

【解決策】

- ・解決策i)市民ニーズだけでなく、イベント等で 公園を活用する可能性のある団体等のニーズを把 握することとした.具体的には、現在の彦根総合 運動場で公園管理活動を行う市民団体、近隣の観 光施設の管理団体、レンタサイクルの運営事業者 等にアンケート調査を行った.
- ・解決策 ii)多様な意見を効果的に収集するため, 担当技術者の外部活動によるネットワークを活か して金亀公園に近接する大学教員の協力を得るこ とができ,大学関係者に対しWebアンケート調査 を実施した.

<u>【結 果】</u>

- ・結果i)全体的に、飲食・物販や宿泊・休憩施設、 ビワイチに関連した自転車関連施設(サイクルポートや自転車部品などの販売)のニーズが強く、 運動施設の利用を目的としない来訪者も公園に足 を運びたいと思うきっかけとして求められている ことが把握できた.
- ・結果ii)若い世代や普段は公園を利用しない回答者にとっては金亀公園の認知度が低いことを把握した.また、特定の機能よりも、彦根らしさや歴史性を感じられる施設が重視されていることを把握した.一方、本調査を通じて、結果的に金亀公園の認知を高めることができた.



図-5 回答者の年齢構成(左),居住地(右)

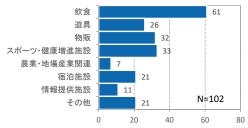


図-6 公園に足を運びたいと思う機能

(2) 実施イメージの共有

需要調査の結果を踏まえ、需要があると考えられる民間事業者に対して、事業参入意向の把握やニーズの掘り起しを行うため、民間事業者参入意向調査を行った.

【課題】

- ・課題i)滋賀県において、金亀公園が初めてのP-PFI導入の検討事例であったため、事業化までのノウハウや民間事業者に関する情報の蓄積が不足していた。また、事業参入の経験を有する民間事業者は一部であり、特に県内に本社を置く地元企業ではほとんどなく、事業参入に対する理解を得るために、より丁寧な説明が求められていた。
- ・課題 ii)供用予定時期が国体等の開催に合わせて 決定していたこともあり、民間事業者が事業参入 を検討する期間は限られていた。そのため、県と 民間事業者が互いにできること・できないことを 把握したうえで、金亀公園の再整備後の事業実施 イメージなどの共有を円滑に進める必要があった。

【解決策】

- ・解決策i)民間事業者の都市公園への事業参入意向について、多くの民間事業者から意見収取可能な郵送のアンケート調査と、具体的な条件を検討しながら進める対面インタビュー調査の2段階に分けて導入可能性調査を実施した.
- ・解決策ii)対面インタビュー調査は、県担当者の立ち合いを促し、アイディアや条件等の対応について確認しながら実施した.

【結 果】

- ・結果i) アンケート調査から、金亀公園への民間活力導入効果について、PFIの参入の実績がある民間事業者は、実績が無い民間事業者よりも「高効果がない」と厳しい意見がなされ、実績の有無により事業参入のリスクに対する認識の違いを把握した。また、金亀公園への事業参入について、彦根城を臨む立地のポテンシャルへの高い関心が示されたが、周辺住民の移動手段が自家用車中心であることから、事業実施箇所の選定において、幹線道路との接道や駐車場の確保が重要視されている。
- ・結果 ii) 県担当者とともに、民間事業者ごとに異なる課題の対応策を検討しながら、具体的な施設導入後のイメージの共有も同時並行で円滑に進めることができた.





図-7 PFI参入実績別 民間活力導入効果に対する意見 (アンケート調査)



- ■「条件次第」の意見例
- ・新設施設の集客状況と外的環境の変 化により事業参入の可能性がある。
- ・幹線道路との接道・店舗専用の駐車 場の確保が必須である.
- ・イニシャルコストの行政と民間事業者との負担割合により検討したい.

図-8 民間事業者の金亀公園への事業参入に対する意見 (アンケート調査)

6. 成果・今後の課題

以上の調査結果を踏まえて、民間事業者が整備・運営する施設や範囲を設定、導入施設を比較検討し、官民の役割分担・リスク分担を整理し、事業実現に向けて最適な事業手法の検討を行った。検討結果から、公共の負担を軽減しつつ、賑わい創出・地域活性化の施設導入目的をから、民間事業者の意向やノウハウを活かすことが可能なP-PFI事業の活用が最適であると判断した。

P-PFIの導入可能性調査として、利用者・民間事業者のニーズをとらえた計画を策定することができたが、今後もサウンディング型の市場調査などの実施も予定している. P-PFIは検討プロセスが多く、官民ともに手間がかかるため、官民ともに継続して根気強く密な連携をとることが必要である.

謝辞:本稿作成に際し、快く協力・承認いただいた 滋賀県土木交通部都市計画課公園緑地室殿に、この 場を拝借し深く感謝を申し上げます.

参考文献

- 1)滋賀県: (仮称) 金亀公園第1種陸上競技場新築 実施 設計の概要について,2019
- 2)国土交通省都市局公園緑地・景観課:新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会,2016
- 3)一般財団法人 日本公園緑地協会: 都市公園における公 募設置管理制度 Park-PFI活用の手引き,2018



図-9 金亀公園整備後のイメージパース1)