

響灘緑地指定管理事業における 民設民営の投資事業

かたやまゆうた
片山 湧勝¹

¹(株)オリエンタルコンサルタンツ 関東支社 地域活性化推進部
(〒150-0036 東京都渋谷区本町13番12号-1 住友不動産西新宿ビル6号館)

本稿は、当社が指定管理者として運営管理する福岡県北九州市の響灘緑地（以下、グリーンパーク）の指定管理事業において飲食や大型遊戯施設の投資による民設民営事業（以下、本事業）を通じた「稼ぐ公園づくり」の取組みについてまとめている。

都市公園の運営管理は限られた予算の中、老朽化・陳腐化した公園施設に対し多様なニーズに対応した魅力ある持続可能な公園づくりが求められ、昨今、民間企業の参入によるいわば「稼ぐ公園づくり」の推進が進んでいる。

グリーンパークの指定管理者である当社は、来園者の「食」に対するニーズ、持続可能な集客・収益の確立を着眼点とし地産地消や6次産業化を推進する新たな飲食施設、西日本初の有料大型遊戯施設を当社が投資して導入した。

この結果、2019年度の年間入園者数は、約51.8万人を記録し指定管理者制度を導入（2006年度）して以来過去最高の入園者数を達成した。「稼ぐ公園づくり」は都市公園が抱える課題を解決する一手法であると考えられる。

Key Words : 稼ぐ公園、民設民営、指定管理、官民連携、地域活性化

1. 本事業の背景

(1) 都市公園におけるPPP/PFIの動向

近年、都市公園における国の施策は、「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について¹⁾」にて都市公園の新たなステージが謳われている。ここでは“地域の魅力のブランド化”、“地域の稼ぐ力の強化”、住民が健康で元気に幸せに暮らせる都市づくり“等、これからの都市公園の方向性が示されているとともに、実現に向けて「民と効果的な連携」が推進することが示されている。

都市公園における民との連携の変遷は、都市公園法制定前の明治期から既に存在し、近年では1999年度のPFI法、2003年度の指定管理者制度等の制度も順次導入されている。さらに2017年度の6月に都市公園法等の一部を改正する法律に伴って「公募設置管理許可制度（以下、Park-PFI）」が制定され、都市公園内での飲食や売店等の設置（公募対象公園施設）、その施設の収益を使った園路、広場等の整備（特定公園施設）を行う民間事業者を公募で選定することが可能となり、都市公園における民との連携が加速している。つまり、都市公園での市場性（稼ぐ）を期待する民間が増加していると考えられる。

一方で行政にとって都市公園で「稼ぐ」とは、公共性を帯びた都市公園を営利目的で整備・運営する

ことではなく、行政の限られた予算の中、公園の魅力と施設の魅力が相乗効果となって官民連携で巧みに引き出し、集客力を高めることで、公園の経営力を高め、老朽化に伴い増加が見込まれる更新費用に回すスキームを構築する考え方であり、また、根底にある、利用者満足の上の意図も含まれていると考える。

(2) グリーンパークの現状と課題

上述した都市公園におけるPPP/PFIの動向の中、グリーンパークは開園から30年近く経過し、各施設の老朽化・陳腐化が進み、入園者数の減少や満足度の低下、公園全体の魅力が低下している。行政は限られた予算の中で、部分的に改修・更新を進め、指定管理者制度も導入し、民間活力による運営管理を進めてきたが、開園当初年間50万人の入園者数は、当社が指定管理者となる前年（2013年度）には、約38.1万人となり今後の入園者数の減少、公園経営等が懸念される状況だった。

このような背景の中、当社は2014年度から、グリーンパークの指定管理者（構成員の代表企業）として運営管理を開始した。第一期目の2014年度～2018年度までは、魅力ある公園づくりを進めるため、様々な企画広報に注力し、年々入園者数を増加させ

表-1 本事業における課題・着眼点・取組

課題	着眼点（対応する課題）	取組
A 食事ができる場所 B 集客範囲の拡大 C 公園の魅力・集客の向上 D 子供と大人が遊べる遊具 E 施設の老朽化・陳腐化 F 行政予算の制限	①グリーンパークに対する「食」のニーズの対応（A・B・C） ②持続可能な集客・収益の確立（B・C・D・E） ③行政負担が少なく、指定管理期間内での回収を見込んだ民設民営での整備手法（F）	①来園者の「食」のニーズに応じた飲食施設導入 ②西日本初の有料大型遊戯施設の導入 ③設置管理許可制度を活用した民設民営での整備

てきた。入園者数増や満足度向上など一定の効果は得られたが、来園者から「食事ができる場所が欲しい」、「子供と遊べる面白い遊具が欲しい」等の意見（ニーズ）や、利用属性から市内来園が多く集客範囲の拡大策、施設の老朽化・陳腐化、行政予算の制限等、持続可能な公園づくりの課題への対応が必要であった。

そこで本稿は、第二期目（2019年度～2023年度）の指定を受け、これらの課題を解決すべく、当社自ら投資による民設民営の地産地消や6次産業化を推進する新たな飲食施設（2019年4月末オープン）、西日本初の有料大型遊戯施設（2019年10月オープン）の導入を通じた「稼ぐ公園づくり」の取組みにおける着眼点やその対応および成果について述べる。

2. 本事業の着眼点と取組

(1) グリーンパークに対する「食」のニーズ（着眼点①）

当社は2014年度から、グリーンパークの指定管理者として運営管理を開始以降、これまでにない企画を展開した。その一つとして、20台以上のキッチンカーを誘致したイベントや地元のラーメン店を10店舗以上誘致したイベント、福岡県産の「豊前海一粒かき」を提供するイベント等、年間10回程度「食」に関するイベントを実施し、「食」のイベントのみで年間入園者数の2割程度占める人気イベントに成長した。また、利用者アンケートでは、飲食事業として手軽に食事ができる軽食の要望、食イベントは7割以上が参加したいとの声があった。

また、我々が指定管理者となって始めて導入したバーベキュー事業は、年間約4千人の利用があり、グリーンパークに対する「食」へのニーズが高い状況であったが、バーベキュー事業を実施していた施設は、老朽化が原因で2018年2月に取り壊され、北九州市の事業での再整備が難しい状況であった。



図-1 グリーンパークで実施した食イベント

(2) 来園者の「食」のニーズに応じた飲食施設導入（着眼点①に対する取り組み）

上述のとおり、食へのニーズや収益性の高さに着目し、また、地元の飲食事業者や周辺農家との連携による相乗効果を図るため、既往のバーベキュー事業の施設を当社の投資により新設することを決め、地産地消や6次産業化を推進する新たな飲食施設「A Terrace & BBQ（以下、エーテラス）」として新たに開業した。

導入にあたっては、既往事業のバーベキュー事業のみでも事業採算は高いが、更なる事業性を高めるため、来園者のニーズの高い軽食（パン類）の提供、食の連携事業として地域活性化の貢献、地産地消を推進するため「シェアズキッチン」を展開した。

a) 整備におけるポイント

整備に当たっては、ニーズへの対応はもちろんのこと、既往事業の充実や今後の事業拡大や都市公園としての機能補完等の視点に配慮して整備した。

表-2 整備における視点と対応策

視点	対応策
既往事業の充実	バーベキュー機能に加え、軽食等の調理・販売の充実を図るため調理スペース（カフェ機能）を整備
将来的な事業拡大	飲食サービスの事業拡大を図るため天然酵母パン製造機能を整備
施設のコンパクト化（コスト削減）	室内に客席を設けるとコストが上がるため、平屋建て厨房機能のみの整備
屋外空間との親和性	立地特性である開放的な空間を活かすためウッドデッキの整備、パラソル、イス、テーブル設置
公園機能の補完（休憩施設の充実）	



図-2 A Terrace & BBQ

b) 地域資源を活用した事業スキーム

エーテラスの運営主体は、2期目（2019年度～）の指定管理者の構成員となった当社の子会社であり、北九州市を拠点とする㈱フーディアが担い、土日祝日のみニーズの高いバーベキュー、軽食の提供等を行っている。

平日は、稼働率が低いため、稼働率向上と地域資源の活用を目的に地元飲食事業者（北九州キッチンカー実行委員会）と連携し、地産地消を推進する新たな6次産業化の商品の開発する場「シェアズキッチン」として運営を開始した。



図-3 A Terrace & BBQで提供する軽食

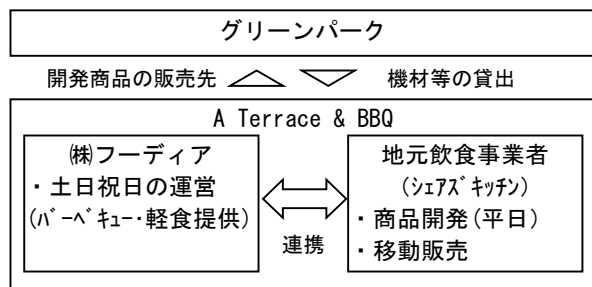


図-4 事業スキーム

(3) 持続可能な集客・収益の確立（着眼点②）

当社は、これまでに年間を通して100を超える企画、400を超えるイベントを開催し、年間で入園者数が落ち込む傾向にある夏季・冬季の入園者数を増やし、着実に年間入園者数を増加させてきた。その結果、2017年度（第一期目）では49.3万人が来園し、前管理者の当社が指定管理者となる前年から比べ年間10万人以上も増加した。来園特性を見ると、市内利用が7割であり、小学生以下のファミリー層がメインの来園であることから、イベントによる一過性の集客・収益に偏っていたため、集客範囲を拡大し幅広い層が年間を通して来園し、持続可能な集客・収益方法の確立が必要であった。

(4) 西日本初の有料大型遊戯施設の導入（着眼点②に対する取り組み）

「持続可能な集客・収益の確立への対応」として、西日本初の有料の大型遊戯施設「空中冒険遊具あみ〜ご！（以下、あみ〜ご）」を導入した。導入に当たっては、グリーンパーク内の老朽化が進んでいる複合遊具を取り壊した跡地を導入場所とした。投資を決断した背景としては、第一期目

（2014年度～2018年度）で実施した大型イベントで2017年度夏季に実施した「132mロングスライダー（北九州初実施）」は、グリーンパーク内の有料施設としては高めの料金設定（一般1,000円/小中生500円）にしたが、多くの利用があった。そのため、全国と同類規模の遊戯施設（2,500～3,000円/人）に比べ、安価な設定（500円/人）として回転率を上げることで事業採算がとれると見込んだ。

a) 導入におけるポイント

導入当たっては、都市公園として求められる機能やグリーンパークの特性等の視点に配慮した。

表-3 導入における視点と対応策

視点	対応策
安全性	ネットを全面に張ることで安全器具(ハーネス等)が装着不要
新規性	景色を楽しめる遊具であり、ネットとアスレチックを組み合わせた西日本初の複合遊具
グリーンパークの利用特性	利用特性（小学生以下）、を考慮し、安全かつ容易に遊ぶことができる工夫
屋外空間との親和性	都市公園内の遊具であるため柱や壁材に木材の使用
効率性	六角形にすることで従来の四角形よりもアスレチックが設置可能

(5) 行政負担が少なく、指定管理期間内での回収を見込んだ民設民営での整備手法（着眼点③）

上述した飲食施設（エーテラス）及び遊戯施設（あみ〜ご）は、当社の投資事業であることから、都市公園内に民設民営による整備が必要であった。その整備手法としては、従来からある「設置管理許可制度」、2017年度の都市公園法改正により近年地方自治体が積極的に取り組んでいる「公募設置管理制度（Park-PFI）」が挙げられる。

本事業に当たっては、行政への負担が少なく、かつ指定管理期間（5年間）での投資回収をするため、令和元年度中に事業を開始できる整備手法を検討する必要があった。

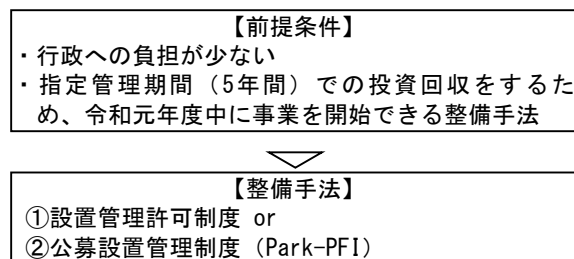


図-5 整備手法の検討

(6) 設置管理許可制度を活用した民設民営での整備（着眼点③に対する取り組み）

指定管理期間内での回収を見込んだ民設民営での整備手法として、第2期目の提案事項であるエーテラス及びあみ〜ご共に現行法の「設置管理許可制

度」を用いて整備した。「設置管理許可制度」は、行政負担が少なく、かつ、民間発意での事業が可能であり、早期整備ができることから指定管理期間（5年間）での投資回収を見込み、市に上申した。「設置管理許可制度」の採用により両施設ともスムーズに整備が進み、エーテラスは、2019年4月末、あみ〜ごは同年10月オープンすることができた。

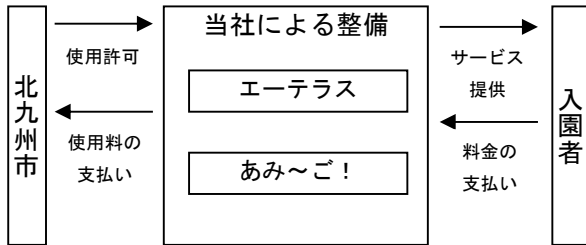


図-6 事業スキーム

4. 取組み成果

エーテラス（2019年4月末オープン）、あみ〜ご（2019年10月オープン）ともに来園者の多い行楽シーズンに合わせオープンできたことで、好スタートを切ることができた。

エーテラスについては、2019年4月末にオープンし、5月（1ヶ月間）の売上は、昨年比約240%増と上回ることができた。また、「シェアズキッチン」では、新たな6次産業化の商品開発の取組みとして、地元飲食事業者と連携し、福岡県産100%の鶏肉を使用した「若松Gフランク」の開発・販売を行った。

あみ〜ごにおいては、グリーンパークの開園直後から、利用を求め長蛇の列が発生し、最終利用時間は16時からにも関わらず、正午にはすべての利用時間帯が売り切れる等の順調なスタートを切ることができた。また、10月から2月にかけてはすべて月間の売上目標を達成し、3月は新型コロナウイルス感染症拡大予防のため運営を中止していたが、2019年度の売上目標を達成することができた。

さらに両施設の導入による効果として10月（85,720人）、1月（24,985人）の単月入園者数が過去最高を記録する等、入園者数が大きく伸びた結果、年間を通して2019年度の入園者数が51.8万人を記録し、指定管理者制度を導入（2006年度）して以来、過去最高の入園者数を達成した。



図-8 若松Gフランク



図-9 空中冒険遊具あみ〜ご！

5. まとめ

前述まで取り組みの結果、約51.8万人を記録し指定管理者制度を導入（2006年度）して以来過去最高の入園者数を達成した。また、入園者数の増加に加え、公園の魅力向上、集客範囲の拡大、滞在時間の延長による交流人口の増加等による「稼ぐ公園づくり」に寄与できたと考えている。

近年では新型コロナウイルス感染症により、「新しい生活様式」求められ、今後、都市公園が担う役割は大きいといえる。また、さらなる都市公園の在り方が求められる中、当該施設のような民間発意での事業展開は重要な役割と捉えている。

今後も「稼ぐ公園づくり」による公園経営を進め、都市公園やその地域の社会的課題の解決に貢献できるよう事業を展開していきたい。

参考文献

- 1) 国土交通省公園緑地・景観課（2016）「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について」

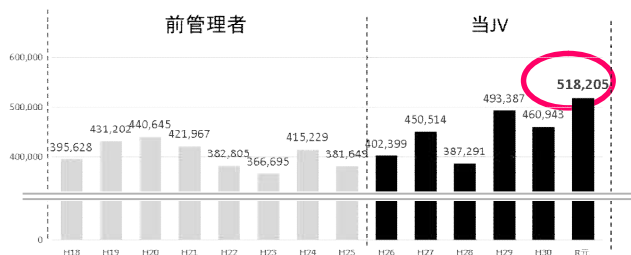


図-7 年間入園者数の推移