

中央公園整備事業の実施に向けたマーケットサウンディング調査
報告書

平成30年10月

盛岡市 都市整備部 公園みどり課

第1章 はじめに

1 都市公園を取り巻く環境

日本が成長時代から縮退時代に移り変わるなかで、次の様な事象が生じ、2017年6月に都市公園法を改正して都市公園行政は新たなフェーズに突入し、都市公園を取り巻く環境が大きく変化した。

(1) 建設予算

バブル経済期のように経済が拡大成長しにくい時代となり、人口も減少に転じ、成長時代から縮退時代が変わり、都市公園整備を取り巻く建設費予算は、確保し難くなっている。

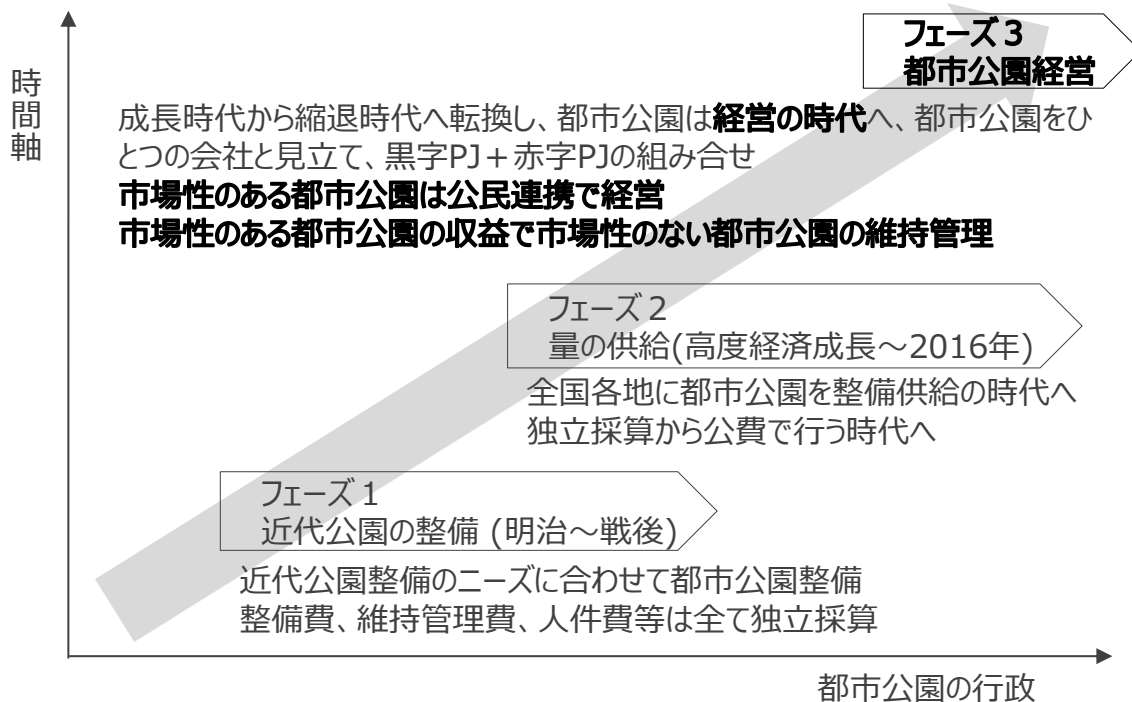
(2) 2019ラグビーワールドカップ・2020東京オリンピック

2019ラグビーW杯や2020東京オリンピックの開催に伴う会場建設に予算が割かれ、建設終了後には建設国債の償還が始まることから、予算確保は更に厳しさを増す。

(3) 維持管理

維持管理は各自治体の自主財源で行わなければならないが、各自治体予算は厳しく、都市公園の存在が各自治体の負担となってきた。

図表1 都市公園におけるフェーズ



2 都市公園経営の定義

都市公園経営というと都市公園で収益事業を展開することを想起し、都市公園を民間売却するのか？公共が利益を追求して良いのか？という議論になるケースが多々あるが、時代は成長時代から縮退時代へ転換しているなか、成長時代に培われた従来のマインドでは整理できないため、都市公園における経営を定義する必要がある。

民間経済活動の成長鈍化により、実質的な経済成長が弱まるなか、地方自治体における財政規模も縮小傾向にあることは周知の事実である。地方自治体の財政規模の縮小傾向は、人口減少時代に突入し、人口増加による経済活動が期待できないなかでは縮小傾向が更に加速していくことは容易に想像できる。一方、高齢化に伴う高齢者福祉の充実、子育て世代が就業しやすい働き方改革に伴う環境構築、これらに多くの自治体予算を注ぎ込まなければいけないことも避けられない事実である。

このような状況下において、都市公園を、良好な環境に保ちつつ、公共サービスを充実させるのに、公費で整備や維持管理を行っていくことが困難な時代となった。しかし、公費で都市公園行政を展開できないからといって、都市公園が荒廃していくことを黙認することは出来ない。

荒廃する都市公園を都市公園経営していく大きな柱として、都市公園空間で民間企業と連携して新たな公共サービスを創出することに着手し、**経済合理性を追求**する。また、都市公園は、公共空間であることから、経済合理性の追求と合わせて考える柱として、都市公園を活用して市が抱える**都市経営課題の解決**に資する事業とする。

この2つの大きな柱を軸として都市公園経営と定義する。

図表2 都市公園経営の定義



3 都市公園経営の観点

都市公園経営で重視すべき観点として、次のとおり整理する。

(1) 観点1：ストック効果を高める

今あるものをどう活かすか＋活性化（必要に応じて再編）

(2) 観点2：民間企業との連携を加速する

官主導ではなく民間主導の公民連携事業を推進

(3) 一層柔軟に使いこなす

エリア主義＋ニーズに合った使い方＋個性を引き出す工夫

4 都市公園法改正による公募設置管理制度及び保育園開設の条件等

都市公園法の改正項目により、制定された公募設置管理制度（Park－PFI※1）の解説等は次の通りである。

なお、公募設置管理制度の仔細は、別添資料のとおりである。

(1) 公募設置管理制度

市場性のある都市公園を民間に開放するため、民間提案による投資と官が行わなければならない整備を一体的に行なうことで、民間ノウハウを都市公園に反映し、安価で整備、安価で良質な公共サービスの提供、良好な都市公園空間の維持等を目指して創設された事業制度である。

(2) 公募設置管理制度の設置管理許可期間の延伸

民間の積極的な投資を誘導するため、投資資金を回収しやすいよう、管理許可期間を延伸した。（10年→**20年**）

(3) 福祉施設等の占用物件の追加

都市経営課題を解決することを目的とした都市公園活用を推進するため、**保育園**や障がい者等の福祉施設の**整備を可能**とした。

(4) 用語の整理

公募対象公園施設 民間収益施設等	特定公園施設 一般公園利用者施設	利便性増進施設 収益を高める占用物件
飲食店、売店等の都市公園施設であって、都市公園利用者の利便性向上を図る上で有効であると認められるもの	園路、広場等の都市公園施設であって、公募対象公園施設の周辺に設置することが利用者の利便性の向上に寄与するもの	自転車駐輪場、看板、広告塔であって、公募対象公園施設の周辺に設置して地域住民の利便性増進に寄与するもの

(5) 保育園開所の条件等

保育園を都市公園に開所する場合の条件は、次のとおりとなります。

ア 広場の場合

施設の敷地面積の合計が、公園全体の広場の面積の30%以内

イ 建築物内の場合

施設の床面積の合計が当該建築物の延べ床面積50%以内

※ 1 都市公園の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法

第2章 調査の実施

1 調査実施の検討経緯

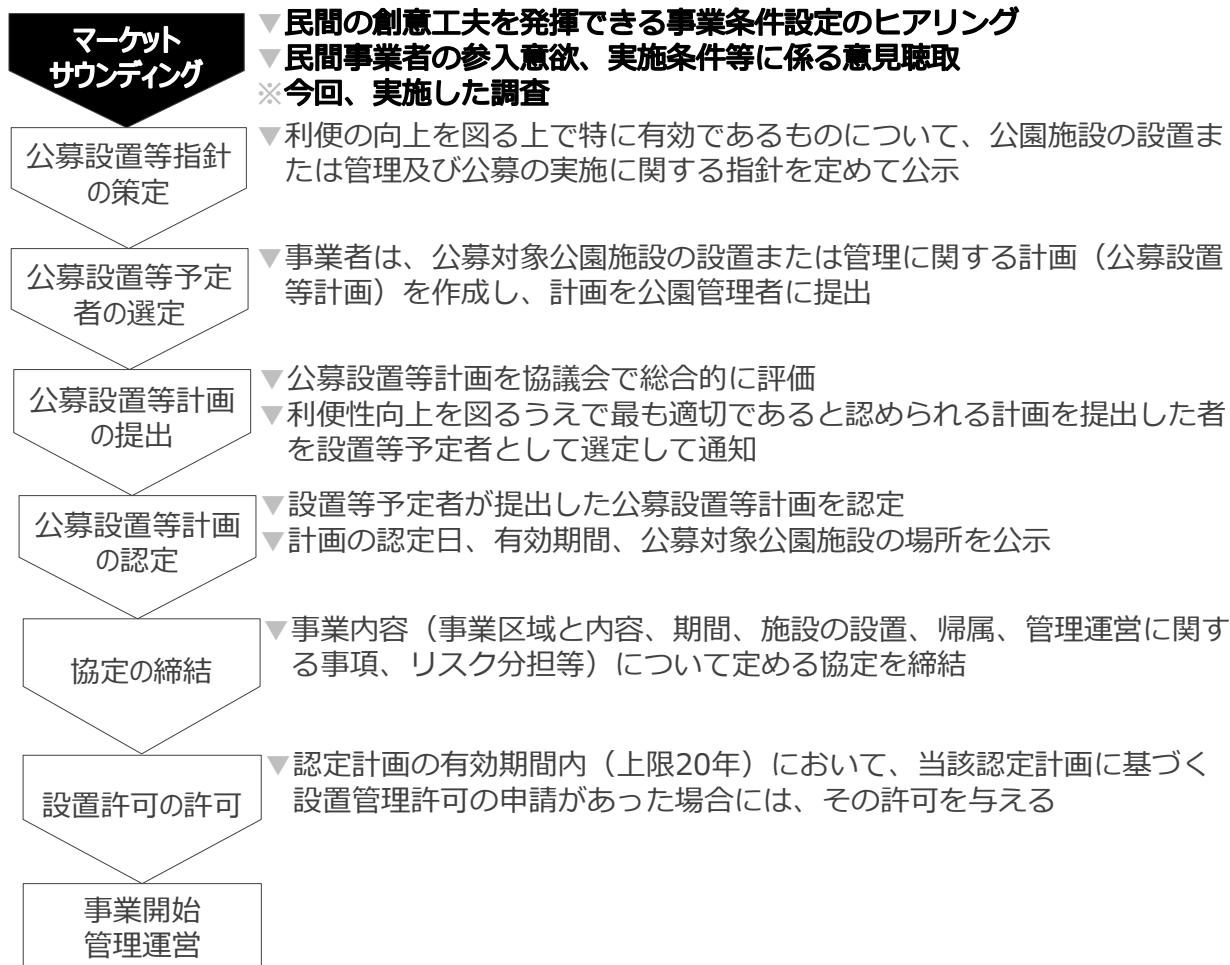
都市公園法改正を受けて、複数の民間企業から、中央公園を活用したい旨の相談があり、経済合理性の観点から、民間企業が中央公園を活用したいニーズがあることは把握できていたが、一方、都市公園経営のもう一つの観点である都市経営課題解決に資する中央公園の活用策が整理できていなかった。

しかし、2018年になって市子ども未来部で掲げる待機児童解消の緊急プロジェクトにおいて、都市公園への保育園建設が織り込まれ、これを受けて、子ども未来部より、本宮地区の待機児童が多いこと、中央公園に保育園を建設したい旨の意向を持つ事業者もいることから、中央公園に保育園を開設したいとの相談があり、経済合理性に加えて都市経営課題の織り込みも可能となる事業となると判断した。

以上の経緯を踏まえ、中央公園への民間収益施設建設運営（経済合理性）＋民間保育園建設運営（都市経営課題）による公募設置管理制度の導入が可能であるか検討することとした。

2 公募設置管理制度における調査フロー

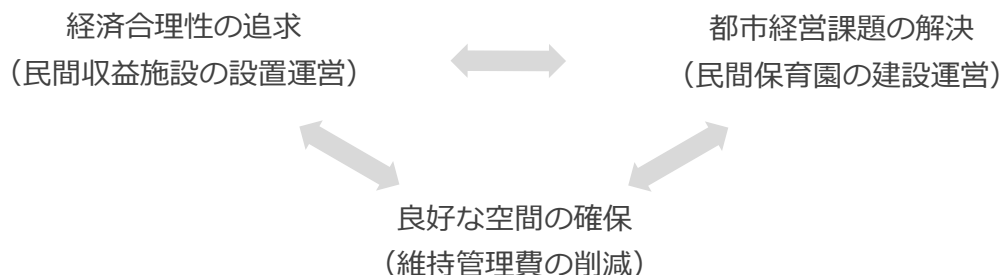
図表3 公募設置管理制度の調査フロー



3 マーケットサウンディング調査を実施する際の柱

公募設置管理制度を導入し、中央公園を経営していくのにあたり、都市公園経営として定義した「経済合理性の追求+都市経営課題の解決」と、良好な空間の確保として中央公園における維持管理費の削減を加え、本調査を実施した。

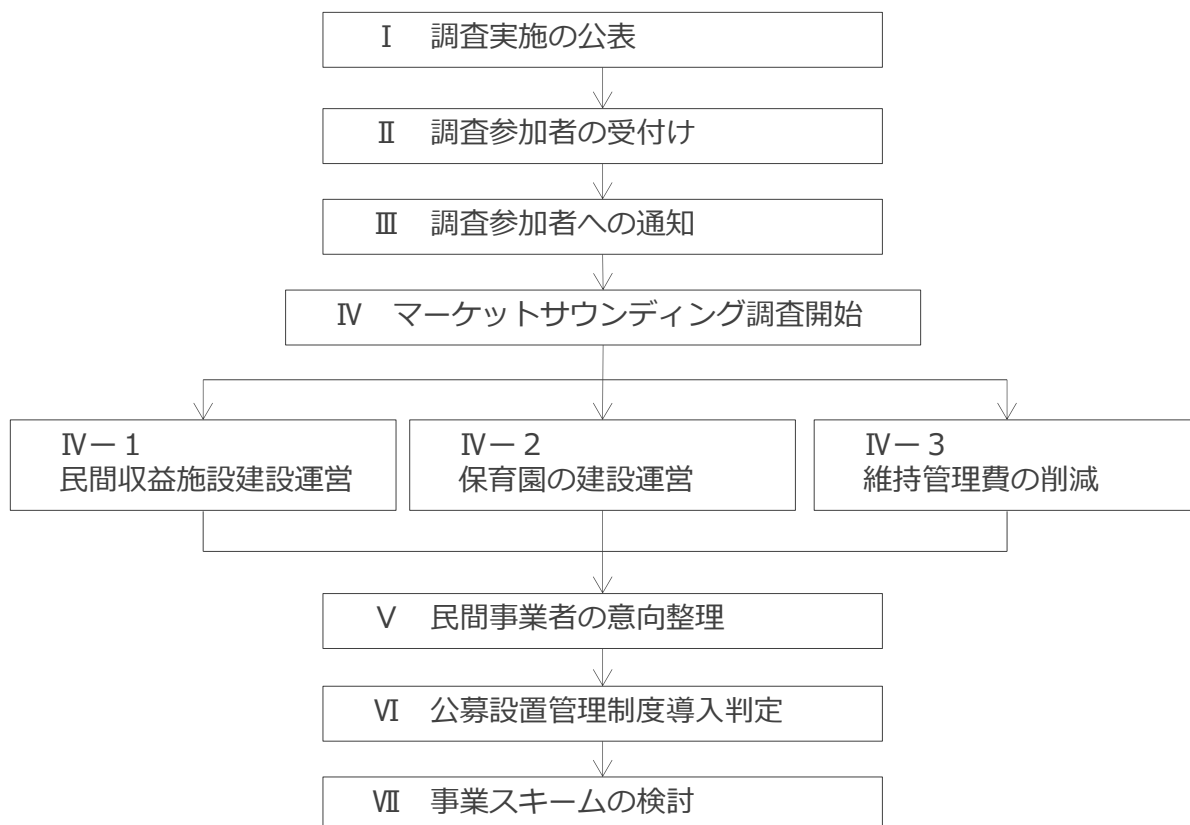
図表3 調査を実施する際の柱



4 マーケットサウンディング調査のフロー

次のフローにより、マーケットサウンディング調査を実施した。

図表4 マーケットサウンディング調査のフロー



5 マーケットサウンディング調査の概要

本調査の概要は、次のとおりとした。

(1) 調査実施の公表

民間企業からの数多くの柔軟な発想を引き出すため、市のホームページに掲載し、誰でも調査の実施を知り得るようにした。また、地元金融機関に情報を提供し、事業に興味のありそうな民間企業の掘り起こしを行った。

(2) 調査参加者の受付け

所定の様式に記入のうえ、メールまたはFAXにて受付けとした。また、所定の様式には、マーケットサウンディング調査における参加希望日及び希望時間を記入していただき、短期間で多くの民間企業が参加できるように配慮した。

なお、所定の様式による質問も受付け、マーケットサウンディング調査を有意義なものにする配慮を行った。

(3) 調査参加者への通知

参加希望日と希望時間に配慮し、指定日時をメールにてお知らせした。

なお、マーケットサウンディング調査の会場は、盛岡市保健所会議室及び市役所本庁舎で実施した。

(4) マーケットサウンディング調査開始

対話（ヒアリング）の項目を記載した事前ヒアリングシートを様式として定め、マーケットサウンディング調査を実施の際に記入して持参していただき、限られた時間で多くの意見を伺えるように配慮した。

(5) 調査結果の公表

本報告書をHPで公表し、事業成立の可能性を不特定多数の方が理解できるようにした。また、調査参加者へは調査結果を個別に配布する。

第3章 中央公園の建築条件等

1 建築総括表

中央公園に建設されている建築物の総面積は次のとおりである。また、建築可能面積も以下のとおりである。

図表 5 中央公園の建築総括表

区分	中央公園総面積	建築可能面積	現在建築面積	建築可能面積
一般施設 (2%)	286,000.00㎡	5,720.00㎡	90.26㎡	5,629.74㎡
特例施設 (10%)		28,600.00㎡	17,833.26㎡	10,766.74㎡
計		34,320.00㎡	17,923.52㎡	16,396.48㎡

2 市が建設及び建築を想定している特定公園施設

- (1) 管理事務所 計画未着手、建築面積不確定
- (2) 防災備蓄倉庫 計画未着手、建築面積不確定
- (3) 園路、広場、休憩施設 計画未着手

3 保育園及び公募対象公園施設の建築可能面積

- (1) 保育園 16,397.48㎡
※実建築可能面積 = 16,397.48㎡ - 管理事務所 - 防災備蓄倉庫 - 四阿等
- (2) 公募対象公園施設 16,397.48㎡
※実建築可能面積 = 16,397.48㎡ - 管理事務所 - 防災備蓄倉庫 - 四阿等 - 保育園

第4章 マーケットサウンディング調査

1 マーケットサウンディング調査の参加者

中央公園への公募設置管理制度の活用に向け、次の要領でマーケットサウンディング調査を実施し、以下のような業態からの申し込みがあり、ヒアリングを行った。

項目	概要
実施目的	本事業への参画及び公募設置管理制度（導入可能な内容、範囲等）について意向把握をすることを目的として実施した。 なお、本調査で「第1章1－2の調査目的」に記載したとおり、幅広い民間事業者による事業参画の可能性を探り、多様なアイデアや民間ノウハウの活用可能性について、対話（ヒアリング）を実施した。
実施期間	平成30年9月10日（月）～平成30年9月14日（金）
実施対象事業者	・保育園事業者 7社 ・デベロッパー 1社
実施内容	・本事業への参入意向 ・公募対象公園施設と占用施設（保育園）を整備・運営する可能性 ・事業コンセプトやイメージ ・特定公園施設のゾーニングや整備計画 ・保育園の施設規模や機能 ・民間収益施設の施設規模や機能 ・投資を想定した場合、その投資を回収する期間として何年程度が適切か ・都市公園機能（特定公園施設）の概算整備費 ・特定公園施設で民間事業者が負担できる範囲及び年間の維持管理費 ・民間収益施設等の賃料（テナントに貸す場合） ・建設資金の調達方法

2 マーケットサウンディング調査の参加者への前提条件の説明

本調査で、市場性が確認でき、民間投資誘導が図れる事業との結論がなされ、事業公募を実施する際は、視覚化できる事業提案を求めること、応募者の負担において事業提案書を作成してもらうことを説明した。また、事業者として選定された事業者は、特定公園施設整備及び公募対象公園施設まで含めて、選定事業者の負担において設計することも併せて説明した。

3 マーケットサウンディング調査の項目

当方から、民間企業にヒアリングした主な内容は次の通りである。

- (1) 本事業への参入意向
中央公園整備事業に本事業へ参入する意向があるか
- (2) 公募対象公園施設（民間収益施設と保育園）を整備・運営する可能性
保育園と民間収益施設の整備・運営における事業収益性をどう考えるか
- (3) 事業コンセプトやイメージ
特定公園施設、公募対象公園施設（民間収益施設と保育園）を含めての事業コンセプトや整備イメージをどう考えるか
- (4) 特定公園施設のゾーニングや整備計画
公募対象公園施設の建設を想定し、特定公園施設のゾーニングを含めた整備計画をどう考えるか
- (5) 保育園の施設規模や機能
どの程度の定員人数の保育園が想定できるか、また、どのような保育園とするか
- (6) 民間収益施設の施設規模や機能
民間収益施設の施設規模はどれ位を想定しているか、機能としてのコンテンツはどう考えるか
- (7) 投資を想定した場合、その投資を回収する期間として何年程度が適切か
設置管理許可期間は、投資の回収期間を想定すると何年程度が適切と考えるか
- (8) 特定公園施設の概算整備費
特定公園施設の概算整備費はどの位を想定しているか
- (9) 特定公園施設で民間事業者が負担できる範囲及び年間維持管理費
 - ア 民間事業者の負担においてできる特定公園施設の維持管理範囲はどの程度か
 - イ 民間事業者が負担できる年間維持管理費はどの程度か
 - ウ 中央公園全体における特定公園施設の指定管理者として事業参入を想定できるか
- (10) 民間収益施設等の賃料（テナントに貸す場合）
テナント収入はどの位を想定しているか（坪当たりの賃貸料）
- (11) 建設資金の調達方法
事業資金は金融機関から調達するのか、また、違う方法で調達するのか

4 民間企業の意向結果

項目	ヒアリング結果
本事業への参入意向	本宮地区は、市場性が高いと感じている事業者が多く、本調査に参加した全ての事業者が 本事業へ参入したいとの意向 であった。
民間収益施設と保育園を整備・運営する可能性	民間収益施設と保育園の事業展開に対し、民間事業者の関心は高く、民間投資誘導が図れると判断した。 しかし、次のような意見が聞かれた。 ① 保育園事業者からは、民間収益施設の整備運営に対して経営のノウハウがないとのことから、民間収益事業を展開している事業者との連携が必要であるとのこと。 ② マーケットサウンディング調査参加者からは、異業種間との連携を行政で連携する仕組みを構築するか、行政で連携する支援が必要であるとの意見であった。 ③ 保育園事業者のなかには、公園利用者への民間収益事業による新たな公共サービスの提供について高い関心があるとの意見も聞かれた。 ④ 保育園事業者のなかには、保育機能の提供だけではなく、民間収益施設の併設による利用者への付加価値を提供することが大事との意見があった。 ⑤ 保育園事業の将来的な展望を思慮すると、保育需要の見通しが不透明であるため、将来的には民間収益施設を含めた用途変更が出来る計画とすることが必要との意見が聞かれた。
事業コンセプトやイメージ	現時点で漠然とした事業コンセプトやイメージを示す事業者があったが、多くの事業者は、これから検討するとのことであった。
特定公園施設のゾーニングや整備計画	① マーケットサウンディング調査参加者の全てから、現中央公園整備計画は、近隣に類似する都市公園が多数あり、市民ニーズと乖離しているとの意見であった。 ② マーケットサウンディング調査参加者の全てから、未整備区間を特定公園施設及び公募対象公園施設があることを前提とし、ランドスケープ等を行った整備計画とすることが望ましいとの意見であった。 ③ 未整備区間は、ハザードマップと重なると浸水区域であるため、保育園及び民間収益施設は岩手県立美術館の方に建設したいとの意見も聞かれた。

項目	ヒアリング結果
保育園の施設規模や機能	当方から、0歳児から2歳児で30人以上として欲しい旨を説明した結果、次のような意見が聞かれた。 ① 事業採算性を考えると3歳児以降の入園者も想定し、60～90人程度の入所が可能な保育園とする必要がある。 ② 現在運営している小規模保育を閉園し、統合した運営を行うことも想定している。 ※統合する場合は、現在の小規模保育園の定員に、0歳から2歳児で30人以上の定員を加えた定員として欲しい旨を説明
公募対象公園施設の施設規模や機能	デベロッパーや特定の保育園事業者においては、民間収益施設に対して積極的に建設運営したいとの意見であったが、施設規模等については具体的な提案はなかった。また、都市公園利用者の利便性増進に繋がる機能を考えたいとの提案があった。
投資を想定した場合、その投資を回収する期間として何年程度が適切か	投資回収する期間を想定すると20年が望ましいとの声が聞かれた。
特定公園施設の概算整備費	本事業で新たに修正する計画が未定であるため、具体的な概算整備費を示す事業者はいなかった。
特定公園施設で民間事業者が負担できる範囲及び年間維持管理費	計画策定が終了していない現時点で明確な負担を提示する事業者は少なかったが、そのなかで次のような提案があった。 民間事業者が負担する維持管理範囲は、南東・北西エリアを対象として検討している。中木の剪定を年1～2回、芝刈り等を年3～4回程度を想定し、その他の維持管理に関しては、全体の施設計画規模・機能により、今後、検討する。
民間収益施設等の賃料（テナントに貸す場合）	8,000円/坪位が妥当との声が聞かれた。 一方、テナントの業態で家賃は変わり、物販では7,000円/坪、飲食では10,000円/坪となるとの意見もあった。
建設資金の調達方法	民間収益施設は市中銀行からの資金調達を想定している事業者が大半であったが、自己資金で行うという事業者もいた。保育所に関しては行政からの補助制度活用が必須であるとのこと。

第5章 公募設置管理制度導入判定及び事業スキームの検討

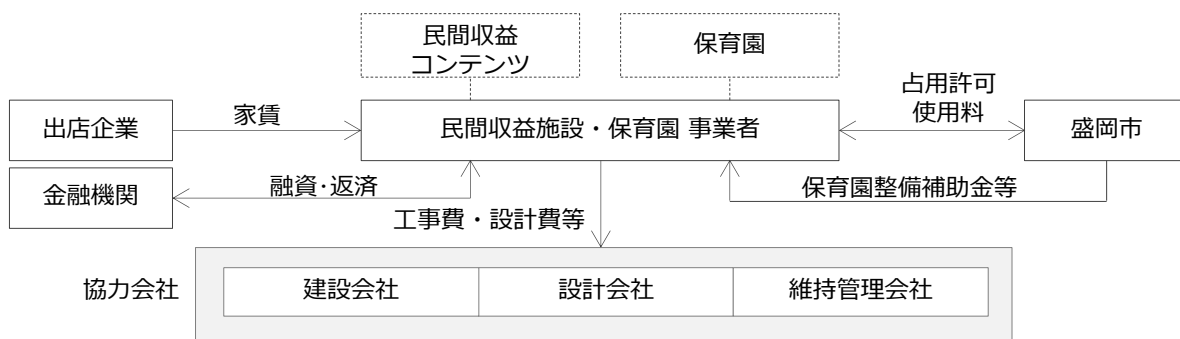
1 公募設置管理制度導入判定

中央公園の公募対象公園施設に対する民間投資意欲は高い。また、一体で都市公園整備計画を見直すことも民間事業者にとっては、魅力的であると考えているようであり、本件は、特定公園施設（都市公園施設）と公募対象公園施設（民間収益施設及び保育園）を一体的に整備する**公募設置管理制度の導入は可能と判定した**。

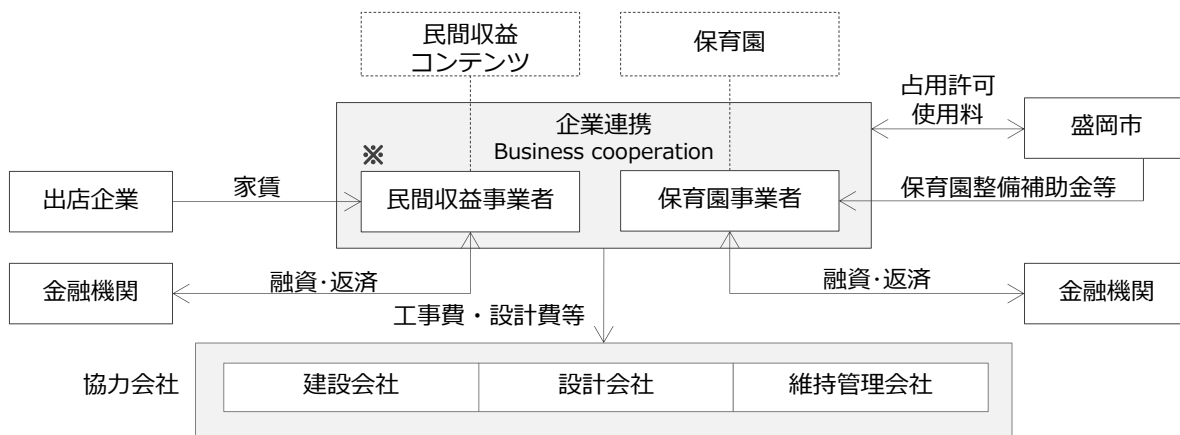
2 事業スキームの検討

マーケットサウンディング調査を実施した結果を踏まえ、事業資金調達において、保育園の建設補助金の活用は必須とのことから、補助金交付対象事業とするため、次の2つの事業スキームが可能と判断した。

(1) 事業者単独型



(2) 事業者連携型



※ 出資者を募り、特別目的会社（SPC：Special Purpose Company）とすることも想定される。

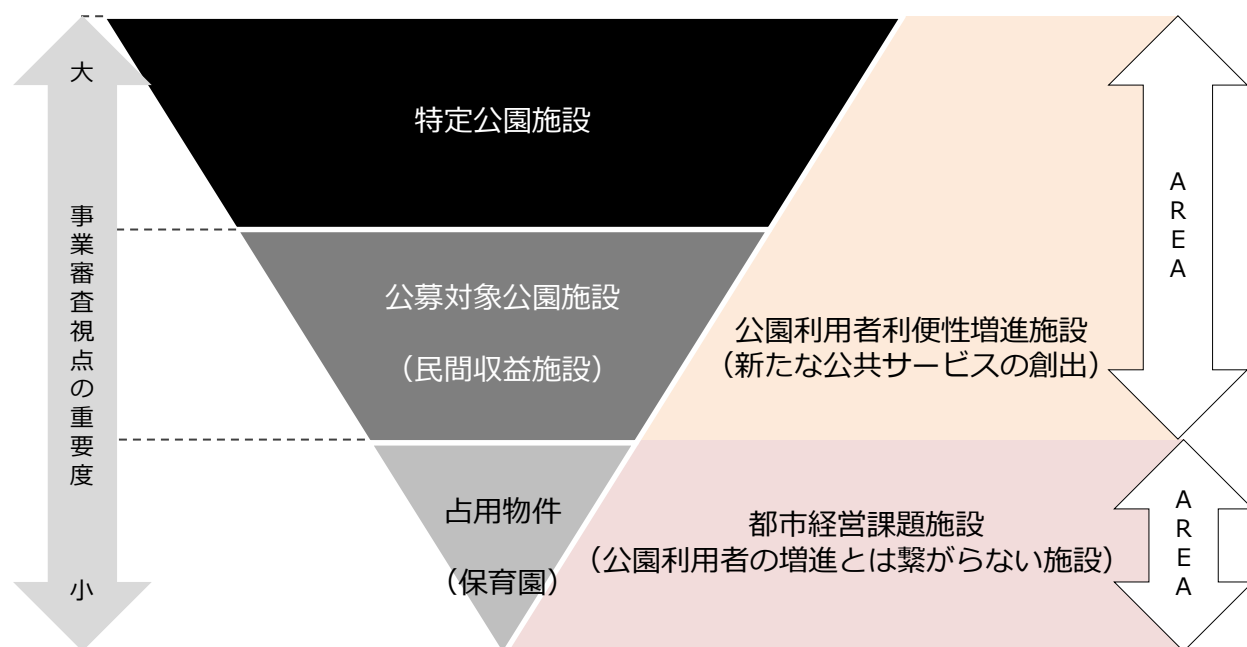
第6章 マーケットサウンディング調査結果に基づく事業提案について

1 事業提案の視点

本件の事業審査にあたっては、都市公園法の改正で設置された法定協議会である「緑のまちづくり会議」で事業審査を行うこととなる。

都市公園内に公募対象公園施設と占用物件（保育園）を設置することにあたっての一次目的は、都市公園利用者の利便性増進として新たな公共サービスの提供が期待できることであり、保育園開設は、あくまでも二次目的である。

このことから、事業提案するにあたっての事業審査での視点を整理する。



2 事業採択ライン

公募設置管理制度は、設計、建築及び維持管理費を行財政で全額負担することを前提としている事業提案制度ではなく、市場性のある都市公園を民間事業者へ解放し、その対価として行財政負担軽減に繋がる提案を求め、個々の都市公園における行政と民間事業者の役割（境界）を定めるものであることから、マーケットサウンディング調査により、整理された事業採択ラインを明記する。

本章で整理する内容を熟読のうえ、事業プランを策定することが必要である。

(1) 事業採択ラインの整理

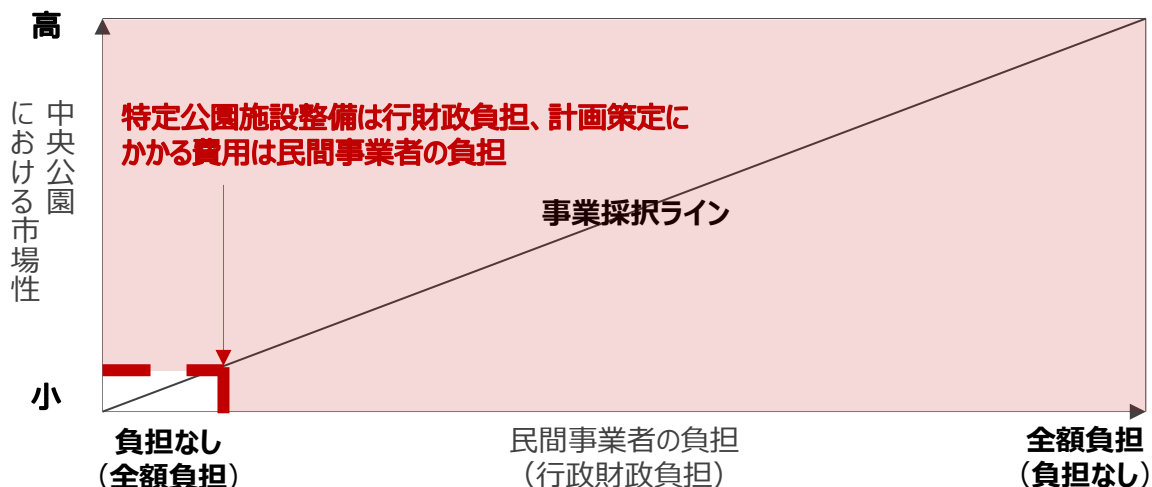
マーケットサウンディング調査を実施した結果、事業提案する際の事業採択ラインを明記する。

項目	事業採択ライン等
デザインコントロール	特定公園施設、公募対象公園施設及び占用物件（保育園）も含め、 一体のデザインコントロール が必要であるため、 民間事業者の負担 において計画を策定することとなる。
導入機能	公園機能に加え、民間収益施設及び占用物件（保育園）の機能を導入 することが必須となる。
保育園機能	0歳児から2歳児で30人以上
事業費	① イニシャルコスト 費用相対分として一定の期間において、使用料を免除する。 【計算例】 ア 公園施設整備 100,000,000円（市設定額） イ 事業者負担公園施設整備費 70,000,000円（事業提案額） ウ 公園使用料 10,000,000円 エ 公園使用料無償期間 7年間（エ＝イ／ウ） ② ランニングコスト ア 事業範囲における特定公園施設のランニングコストを、事業者がどこまで負担できるか。 イ 利益の一部を、他の中央公園のエリア等へ還元することができるか。

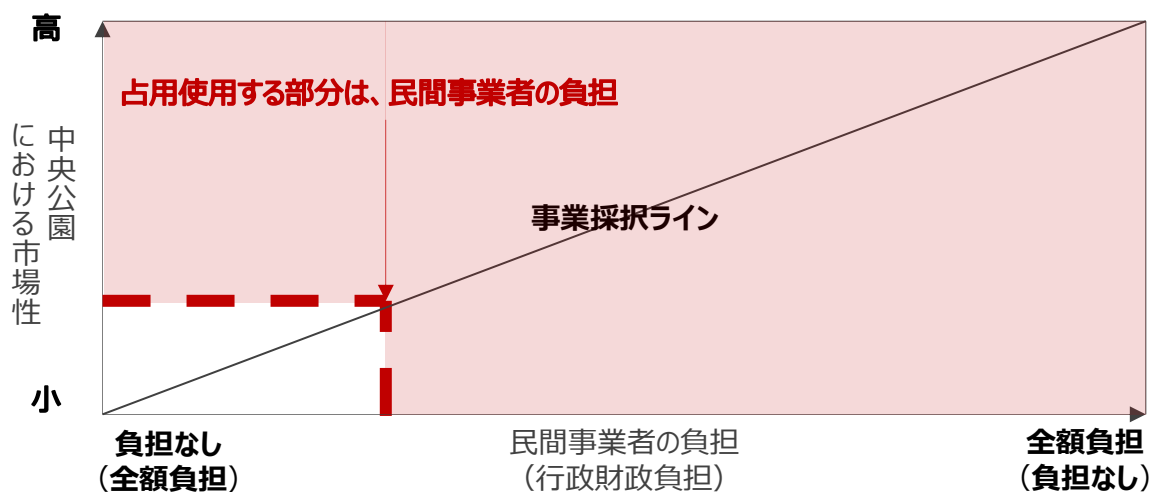
(2) 事業採択ラインの可視化

特定公園施設イニシャルコスト、特定公園施設ランニングコスト、公募対象公園施設及び占用施設（保育園）の事業採択ラインを可視化する。

① 特定公園施設イニシャルコスト



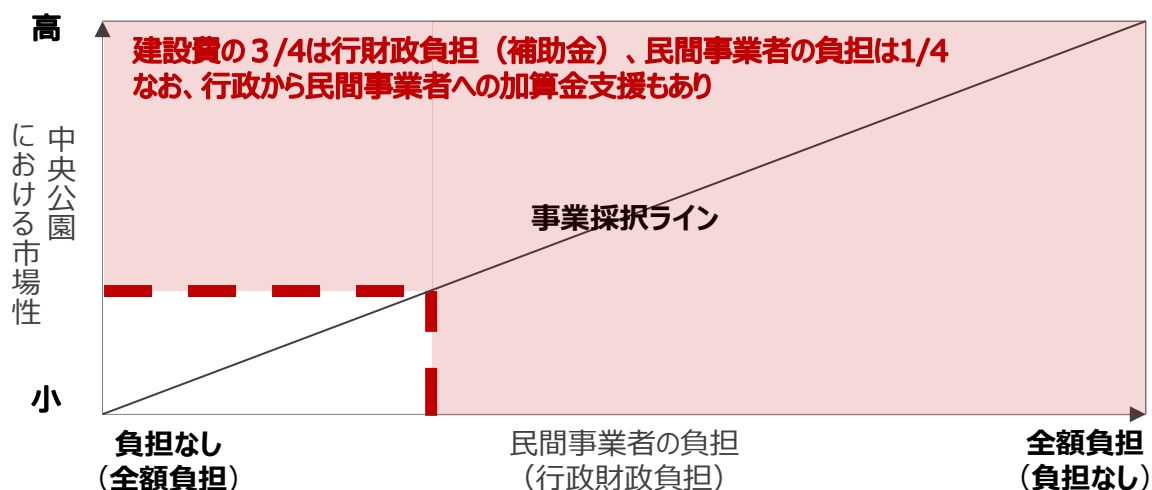
② 特定公園施設ランニングコスト



③ 公募対象公園施設



④ 占用施設（保育園）



凡例	
	事業採択ライン
	事業条件提案範囲

3 事業審査項目（案）

マーケットサウンディング調査を行い、経済合理性の追求、都市経営課題の解決及び都市公園維持管理費の削減、以上の3つの柱を満足できる可能性が高いことから、公募設置管理制度の導入の可能性は高く、公募設置等指針の策定・公表及び事業提案の次のステップに移行することが望ましい。

本章では、マーケットサウンディング調査の結果を踏まえ、公募設置等指針で事業者を求める事業提案項目（案）を整理する。

項目		審査事項
I 配置計画書	配置図 面積算定表 全景のイラスト	■ 明確かつ本事業の目的に合致しているか。 ・ 経済合理性の追求（民間収益コンテンツ） ・ 都市経営課題の解決（保育園） ・ 公園維持管理費の削減（都市公園） ■ 各施設の配置計画が適切か。 ■ 各施設の占有面積が明確か。 ■ 人が集まりたくなるか、周辺と調和しているか。 ■ 景観及びデザインが魅力的か。
II 事業目的書	エリア分析 公募対象公園施設を設置する理由 周辺派生ストーリー	■ エリア分析が適切であるか。 ■ エリア分析による新たな発見があるか。 ■ 公募対象公園施設（民間収益施設及び保育園）を何のためにやるのか明確か。 ■ 周辺に派生する共感ストーリーが描けているか。 ■ 周辺に新たな民間投資誘導が図られる可能性があるか。
III 収支計画書	初期投資 運営収支 各々の概算額	■ 初期投資は適切か。 ■ 公募対象公園施設（民間収益施設及び保育園）の運営収支は適正かつ初期投資の資金投資回収は可能か。 ■ 各々の概算額は適切か。
IV 運営計画書	施設計画	■ テナントリーシング方針（地元資本に配慮は見られるか）が適切か。 ■ 業種・業態・営業時間・定休日・利用者想定が適切か。 ■ 出店者候補リスト（地元資本に配慮は見られるか）が適切か。 ■ 集客の考え方が適切か。
V 管理計画書		■ 特定公園施設の維持管理方針が適切か。 ■ 特定公園施設の光熱水費、通信費、廃棄物収集、清掃等の考え方が適切か。 ■ 公募対象公園施設（民間収益施設及び保育園）の維持管理方針は適切か。
VI 価格評価		■ 特定公園施設の建設・維持管理における市財政負担が軽減されているか。 ■ 設置許可使用料以外の費用負担の提案があるか。

4 事業実施提案

全国的な都市公園行政における現状は「第1章 はじめに、1 都市公園を取り巻く環境」においても記載したとおり、特定公園施設に要する整備費の予算化は困難である。この状況は、中央公園においても同様であり、特定公園施設整備に要する事業費を補助金に依存するアプローチから脱却しないと本件の事業化は困難である。

「第1章 はじめに、1 都市公園を取り巻く環境、図表 都市公園におけるフェーズ」で時代は公園経営の時代に移行しており、公園経営するという視点において、国の支援や公費に全てを依存するのではなく、資産を運用するという視点が重要であり、事業費に関する提案は次のとおりである。



4 都市公園条例における関係条文の抜粋

（使用料の徴収）

第8条 法第5条第1項、法第6条第1項若しくは第3項又は第6条第1項若しくは第3項の許可を受けた者から別表第2に定める使用料を徴収する。

別表第2（第8条関係）

区分	単位	金額
公園施設の設置	1平方メートルまでごとに1月までごとに	150円

（使用料の減免）

第9条 市長は、次の各号のいずれかに該当するときは、使用料を減免することができる。

(4) 前3号に掲げる場合のほか、市長が公益上その他特別の理由があると認めたとき。