

標題 土地区画整理事業における P-PFI の活用について

氏名（所属） 沖広秀則（株式会社広島バスセンター）

## 0. 回想と課題認識

土地区画整理事業は公共施設の整備改善と宅地の利用増進を目的とするもので、これまでも全国的に多くの事業が展開され、市街地のインフラ整備に貢献してきた。

その整備されたインフラの一つである公園についても、全国にある住区基幹公園の約二分の一が土地区画整理事業によって整備されている。公園は市街地における憩いと安らぎの都市施設として多くの市民に親しみをもって利用されてきたものと言える。

このように土地区画整理事業による公園は事業規模に対応して住区基幹公園を主に整備してきたところである。一方で、その整備内容に着目すると、右の写真のように、全国似通ったものと想像する。



広島市 大手町第一公園街区公園(筆者撮影)

さらに都市インフラの老朽化は公園に対しても同様で、公園施設の老朽化が進行し、その魅力を十分発揮できていない都市公園も散見されている。さらに、人口減少が進み、地方公共団体の財政制約等も深刻化する中で、公園施設を適切に更新し、都市公園の質を向上させることが重要となっている。

このような中、平成 29 年に都市公園法（昭和 31 年法律第 79 号。）が改正され、飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公園施設の設置と、当該施設から生ずる収益を活用してその周辺の園路、広場等の整備、改修等を一体的に行う者を、公募により選定する「公募設置管理制度」（Park-PFI。以下「P-PFI」という。）が新たに設けられた。

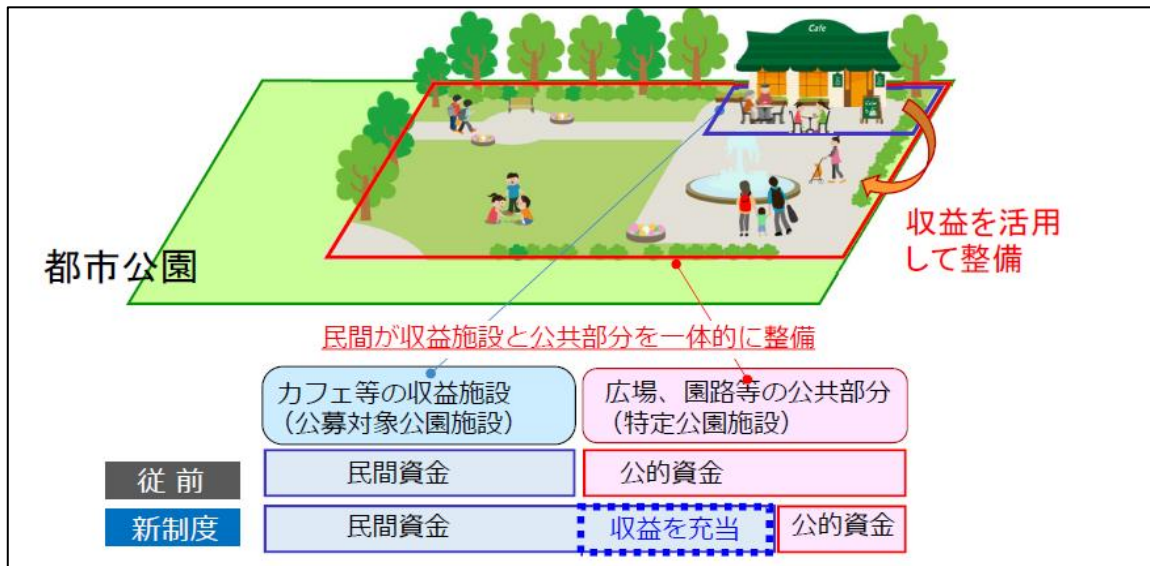
しかしながら、この P-PFI は既存の公園を対象として展開されるものであるが、事業効果に着目した場合等を勘案すると新たに整備される公園についても魅力的な取組であると考えられる。

そこで、土地区画整理事業の事業地区内で新設する公園についても P-PFI が展開できるようにするための制度を構築することを提案したい。

## 1. P-PFI について

P-PFI は、飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公募対象公園施設の設置と、当該施設から生ずる収益を活用してその周辺の園路、広場等の一般の公園利用者が利用できる特定公園施設の整備・改修等を一体的に行う者を、公募により選定する制度であり、都市公園に民間の優良な投資を誘導し、公園管理者の財政負担を軽減しつつ、都市公園の質の向上、公園利用者の利便の向上を図る新たな整備・管理手法である。

参考 P-PFI の概念 (国土交通省 HP より)



## ● 公募設置管理制度の特例措置

### 設置管理許可期間の特例(10年→20年)

○設置管理許可の期間は最長10年 → 民間事業者が施設を設置し、投資を回収する上で、「10年」は短い場合が多く、民間が参入しづらい、簡易な施設しか設置できない等の課題有り

⇒ ○公募設置管理制度に基づき選定された事業者は、上限20年の範囲内で設置管理許可を受けることが可能 → 民間の参入促進、優良投資促進

### 建ぺい率の特例：都市公園では、オープンスペースの確保のため公園施設の建蔽率を規定

○建ぺい率：原則2% → ただし、公園施設の種類によりこれを超えることができる

⇒ ○休養施設・運動施設・教養施設、公募対象公園施設等を設置する場合 **+10%**

※例えば、休養施設と公募対象公園施設それぞれに10%上乘せされるものではない。

(教養施設又は休養施設のうち) 以下を設置する場合 **+20%** (↑の+10%分を含む)  
・文化財保護法による国宝、重要文化財、登録有形文化財 ・景観法による景観重要建造物 等

屋根付広場等高い開放性を有する建築物等 **+10%**

### 占用物件の特例：都市公園を占用できる物件は、法令で限定

○電柱、電線、水道管、下水道管、軌道、公共駐車場、郵便ポスト、公衆電話、災害用収容仮設施設、競技会等の催し物のために設けられる仮設工作物、標識、派出所、気象観測施設、条例で定める仮設物件 等

⇒ ○選定事業者は、以下を占用物件(利便増進施設)として設置できる  
・自転車駐車場 ・地域における催しに関する情報を提供するための看板・広告塔  
→ 地域住民の利便の増進、事業者の収益向上による優良投資促進

8

### 【参考情報】

筆者が所属する株式会社広島バスセンターも5社でコンソーシアムを組んで、旧広島市民球場跡地のP-PFIに現在取り組んでいます。

開業は来年3月の予定です。

HIROSHIMA NEW GATEPARK

## 2. P-PFI が実施された公園の状況

表-1

	公園名	管理者	公園の種別	公園面積(ha)	事業面積	割合 (%)	備 考
1	勝山公園	北九州市	総合公園	19.5	0.3	1.5	
2	造幣局地区防災公園	豊島区	近隣公園	3.2	1.7	53.1	
3	久屋大通公園	名古屋市	特殊公園	15.9	5.5	34.6	
4	ぎふ清流里山公園	岐阜県	広域公園	107.7	—	—	
5	天神中央公園	福岡県	近隣公園	3.1	0.8	25.8	
6	木伏緑地	盛岡市	都市緑地	0.4	0.4	100.0	
7	仙台榴岡公園	仙台市	総合公園	11.3	0.2	1.8	
8	漁川河川緑地	恵庭市	都市緑地	24.7	8.4	34.0	
9	新宿中央公園	新宿区	風致公園	8.8	—	—	
10	別府公園	別府市	総合公園	27.3	—	—	
11	加治屋まちの杜公園	鹿児島市	都市緑地	1.4	—	—	
12	国営明石海峡公園	近畿地方整備局	国営公園	330.0	1.1	0.3	
13	敷島公園	群馬県	運動公園	36.6	—	—	
14	横浜動物の森公園	横浜市	広域公園	103.3	3.0	2.9	
15	本町公園	和歌山市	近隣公園	1.4	—	—	
16	盛岡城址公園	盛岡市	総合公園	9.2	1.1	12.0	
17	大連公園	堺市	風致公園	13.4	—	—	
18	大宮交通公園	京都市	交通公園	21.0	1.8	8.6	
19	大津駅前公園	大津市	近隣公園	0.2	—	—	※1
20	おおみなと臨海公園	むつ市	総合公園	13.8	13.8	100.0	
21	鉄輪地獄地帯公園	別府市	特殊公園	8.3	1.2	14.5	
22	中央公園	盛岡市	総合公園	28.6	28.6	100.0	
23	金田一近隣公園	二戸市	近隣公園	1.6	—	—	
24	万葉公園	湯河原町	近隣公園	2.0	2.0	100.0	
25	海浜公園	神戸市	総合公園	13.9	10.2	73.4	
26	中瀬草原	平戸町	—	8.7	8.7	100.0	
27	大濠公園	福岡市	総合公園	39.8	0.03	0.1	
28	北谷公園	渋谷区	街区公園	0.1	0.1	100.0	※2
29	中央公園	佐世保市	総合公園	13.7	13.7	100.0	
30	鳥居崎海浜公園	木更津市	近隣公園	2.2	2.2	100.0	
31	海の中道海浜公園	九州地方整備局	国営公園	539.4	159.0	29.5	
32	湘南海岸公園	平塚市	総合公園	58.6	3.0	5.1	
33	東遊園地	神戸市	地区公園	2.7	—	—	
34	小幡緑地	愛知県	広域公園	79.4	4.0	5.0	
35	東所沢公園	所沢市	近隣公園	2.1	2.1	100.0	

令和元年9月末時点での国土交通省の資料をもとに公園の種別や面積、事業面積を筆者がHP等から調べたものです。なお、記載なき欄にあっては、既にHPの閉鎖等により数値が不明でした。最新の状況では全国107地区でP-PFIが展開されています。

※1 事業者撤退 ※2 公園種別上唯一の街区公園

## 3. 公共団体施行の地区数並びに地区面積の推移

平成28年度から令和2年度までの間に事業化した地区の推移(表-2)

年 度	地区数	面積 (ha)	平均面積 (ha)	備 考
平成28年度	10	225.8	22.58	
平成29年度	9	151.5	16.83	
平成30年度	11	260.4	23.67	
令和元年度	4	16.7	4.18	
令和2年度	6	92.8	15.47	
合 計	40	746.8	18.67	

ここ数年でみると年度ごとにばらつきはあるものの、概して施行地区の面積は小規模で推移している。これは、地区の面積が大きくなるに連動して事業費が膨れ財政を圧迫することや地区の課題に的確に対応するためにできるだけコンパクトな事業を展開する傾向にあることが要因と思われる。

このような傾向を前提に施行地区面積が20ヘクタール程度の地区を設定した場合、区画整理の技術基準上必要とされる公園の面積は $200,000 \times 0.03 = 6,000$ 平方メートルとなり、街区公園の標準規模である

種別	個所数	面積 (ha)	割合 (地区数) (面積)	
街区公園	89,192	14,328	92.3%	42.9%
近隣公園	5,813	10,477	6.0%	31.3%
地区公園	1,626	8,630	1.7%	25.8%
合計	96,631	33,435		

全国にある住区基幹公園の割合(国土交通省資料より筆者が作成)

2,500平方メートルに当てはめると2～3か所の街区公園を整備することとなる。

逆に捉えると土地区画整理事業の最近の事例や今後の事業展開を想定した場合、標準で2haの規模を有する近隣公園の整備を伴うようなものは想定しにくいのが現実であると考ええる。(近隣住区を想定すると100haの地区面積となる。)

#### 4. 土地区画整理事業とP-PFIの融合について

##### (1) 区画整理設計の考え方

土地区画整理事業を行う場合、技術基準において、地区面積の3パーセントかつ人口一人当たり3平方メートル以上の公園を設けることとされている。区画整理設計において公園は誘致圏域を考慮しながら配置計画を立案することとなるが、筆者の経験上、概して宅地の換地設計に比重をおいて設計する傾向にあるため、公園の場所決めはどうしても、周辺部や宅地としての形状に相応しくない場所に当てはめることがよくある。しかしながら、P-PFIの事業効果を考えると、積極的に規模の大きい公園を施行地区の中心に近い場所に配置することが有益である。

##### (2) P-PFIが行われる公園の種別(表一参照)

これまでP-PFIが行われている公園の実態をみると、そのほとんどが近隣公園等比較的規模の大きい公園である。この要因としては規模が大きいほど自由度が増すことそれに伴いP-PFIの採算性の向上も期待できると考える。一方で、今後の土地区画整理事業が行われると予測する地区の規模を考えた場合、最も整備されるのは街区公園である。このようなことから、**街区公園でのP-PFIの実現を図ることが必要**である。

##### (3) 土地区画整理事業の事業費縮減効果

区画整理事業において整備するインフラは施行者が負担することが基本である。したがって、公園についても施行者が整備することとなる。一般的に街区公園であれば、植栽等の修景施設や遊具、トイレ等公園としての必要最低限の内容を備える場合であっても応分の事業費が必要である。財政状況が厳しい自治体としては事業費の削減は最重要命題の一つである。そこでこの新たに整備する公園に対してもP-PFIが展開できれば、**一定程度の事業費縮減効果が期待**される。

##### (4) 賑わい効果の創出

公園としての空間機能や憩いの場の提供といった本来の**公園が持つ機能に加えて**、民間事業者による**便益施設等の設置による賑わい機能が付加**されることにより従来の公園を超えた効果が期待できる。

## 5. 施行者としての公園整備と利用の実態

前述したとおり土地区画整理事業においては公園を整備することが必須である。具体には植栽等の修景施設や遊具、トイレ等を整備する。また、管理者からもそのような整備内容を求められる。しかしながら、最も身近な街区公園ではありながら施行者側の一方通行によって整備されるケースがほとんどであり、そのような観点で整備された公園は建築物に付随する公開空地的なものとは異なり、まちの魅力の発信や新しい使われ方をすることが期待できるか疑問である。特に街区公園においては顕著であると想像する。そこで、次のような提案をしたい。

## 6. 提案

ステップ1 区画整理事業の施行者は公園となる場所を更地の状態で確保する。(これで終わり)

ステップ2 民間事業者を公募により募り、選定した民間事業者が飲食店舗や売店等の収益施設を設置してその収益で公園整備を行う。

※P-PFI（公募設置管理制度）の派生版である。

P-PFIは本来すでに都市公園法の下にある公園が対象であり、その視点は都市公園のリニューアルである。(未供用部分の整備にも活用された例もある。)この提案は、**新規に整備する公園についてもP-PFI（公募設置管理制度）を導入する**ものである。

## 7. 街区公園と建物規模の想定

既成市街地の再整備に主眼をおいた土地区画整理事業の場合、個々のロット部分の面積は総じて大きくはないものと想像する。しかしながら街区公園を3,000平方メートル確保し、P-PFIを採用することにより既存の建蔽率2%に加えて10パーセントが緩和され、合計12パーセント分の建物を建てるのが可能となる。

3,000平方メートル×12パーセント=360平方メートルとなり、2階建とした場合、720平方メートルの延床面積を確保することができる。

民間事業者によって公募対象公園施設と一体となった街区公園を整備してもらえれば、本来の公園機能に加えて街の魅力や回遊性・利便性の向上に大きく寄与することが期待される。

## 8. 実現上の課題

### (1) 都市公園法への適合

P-PFIは都市公園法に沿って進められるものである。したがって、土地区画整理事業の事業で整備される公園に対してはこのままでは適用できない。土地区画整合法上、換地処分後公園管理者に引き継いだ後であれば可能と考える。しかし、換地処分後にP-PFIによって公園の整備を行うとした場合、効果の発現が遅れてしまうことや、事業費の縮減効果も大きくは期待できないという矛盾を生じてしまう。したがって、**区画整理事業中にP-PFIを取り入れることが可能となるような運用が求められる。**

### (2) 街区公園での課題

P-PFIが展開される公園の種別はそのほとんどが規模の大きい近隣公園以上となっている。公募段階で街区公園を対象としたもの自体が少ないという実情もあるかもしれないが、実数でみると1地区

(北谷公園：東京都渋谷区)しかない。種別上は近隣公園となっている大津駅前公園0.2haもあるがこの大津駅前公園にあっては、その後認定公募設置者が撤退した。現在では設置許可に変更して新たに事業を実施していると聞く。大津駅前公園における事業者撤退の理由として市のHPでは「事業にかかる投資額が、資材の高騰や仕様の変更等により当初計画から大幅に増加するなど、**事業の採算性により継続が困難**である。」と語られている。このように建蔽率の上積みがあるとしても、そもそも街区公園という規模の小さい公園で20年間という期間で採算性を確保することは厳しいと想定する。したがって採算性を確保するためには、できるだけ**自由度を高めること(制約を最小限に)**に加えて**公園整備に対する要求水準を過度に求めないことも重要**である。

### (3) 禁止行為を少なく

公園として着目することに加え**都市空間としての使われ様を重視**したい。公共空間であるから多様な人を対象にする以上、制約・禁止事項を設けることは理解できるものの、民間事業者による運用であるが故、信頼関係の上で**出来得る限り禁止事項を減らす**ことが必要である。もっとも、これを実現するためには区画整理の施行者、P-PFIの事業者、換地処分後の公園については指定管理者制度を導入し事業から完成、**完成後も踏まえた推進体制**を構築することも大切である。



北谷公園(渋谷区:街区公園 Google)

左は東京都渋谷区の北谷公園 筆者が調べた限り街区公園で展開された最初のP-PFIである。

これを観るに街区公園としての面影はなく、建物に付随する公開空地のように感じるものの、いままでの街区公園では展開できない取組で賑わいや回遊性の向上がより期待できる。

### (4) 街区公園での実績づくり

P-PFIは平成29年の都市公園法の改正により多くの都市で実施されてきたが、まだもっとも身近な街区公園での実績は少ないのが実情である。まずは**P-PFIについて街区公園での展開事例を増やす**ことが求められる。それに伴い、既成市街地の再編等を目的とする土地区画整理事業において、街区公園をP-PFIにより整備する制度を構築することにより、施行者は事業費の縮減も期待でき利用者に対しても公園機能に加えて賑わい創出等付加価値を有する公園が創出される。更地の状態で民間事業者が参入することができれば、最初のクリアランス費用も不要でそれだけでもメリットは大きい。加えて、周辺の市街地が土地区画整理事業によって再編されれば、インフラ整備だけでなく建物も更新され、美しい街並みが一度に実現される。その、相乗効果は大きいと考える。

### (5) 最後に

本論文では土地区画整理事業による公園に対して、P-PFIとの融合によるメリット述べた。制度構築や街区公園での採算性確保といった課題もあるものの、区画整理の施行者(公共団体)、P-PFIの事業者、公園利用者、周辺の街それぞれにとってメリットがあることから、その実現に向けた検討を行うことは無駄ではないと考える。