

1. 千葉市における官民連携の必要性

(1) 官民連携の必要性

首都圏の主要都市として周辺都市をけん引する自立した都市、また、都市と自然が程よく調和した特色を活かす多様な年齢層が暮らしやすい都市を目指して、千葉市では「都市機能の更新」や「更なる魅力向上」のための取り組みを推進している。

昨今の厳しい財政の中で、公園等の公共空間を、より市民に親しまれる場とするとともに、都市としての魅力向上により集客等を効果的に行うための賑わい施設として活用されるように、可能な限り民間のアイデア、資金、運営ノウハウを活用する「民設民営」での施設整備・運営に積極的に取り組んできた。

本稿では、千葉市の官民連携（特に「民設民営」タイプ）への考え方、事業者選定等の手法、選定された事業と評価、今後の課題を概説し、他の都市での取組みへの一助としたい。

(2) 取組みの背景・課題

千葉市の官民連携での取組みの中で、本論文で取り上げる3か所の背景・課題は以下の通り。

表1 各箇所での背景・課題

| 昭和の森ユースホステル跡施設 (以下「昭和の森」) | 稲毛海浜公園検見川地区 (以下「検見川」) | 千葉中央港地区市有地 (以下「中央港」) |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> 安全・低価格な青少年のための宿泊施設として開設。隣接するキャンプ場とともに自然に包まれた林間レクリエーションの場を提供 宿泊者のニーズ・利用形態が変化。廃止の方向(平成25年度末) 跡施設等の活用により活性化 | <ul style="list-style-type: none"> 検見川の浜に隣接する稲毛海浜公園検見川地区(公園の西側のエリア)は、利用者数が低迷。賑わいの創出が喫緊の課題 レストラン等の活性化施設の整備運営により、地区の再生を図る ※下図は民間事業者の提案(後述)を公園の図面におとしたもの | <ul style="list-style-type: none"> 平成27年度末に市中心部(千葉みなと駅近接地)に旅客船桟橋・港湾緑地完成予定 桟橋等の管理主体は市。市民が海辺に親しむ施策展開が可能 隣接市有地にターミナルを含む魅力ある集客施設を整備 |
|  |  |  |

2. 既存事例と千葉市での取組み

(1) 官民連携手法の類型

官民連携手法は、設計・建設・維持管理・運営の各段階の業務分担、整備後の所有や維持管理・運営方法で様々な方式が存在する。「公的不動産の有効活用による官民連携事業事例集」¹⁾では表2の5つの類型に分類されている。

千葉市においては、独立採算を基本とし、民間の柔軟な発想による一括的な施設整備・運営での魅力的な集客施設の実現をめざし、「民設民営」により事業を実施することとした。

表2 官民連携手法の類型

| 類型 | 事業の仕組み |
|-------|--|
| PFI事業 | 公共施設整備をPFI法に基づく事業として実施(BTO、BOT、BT等) |
| DB | 公共施設の設計・施工をコンソーシアム、建設会社等が一括受注 ※PFIとの相違:施設の所有、運営、資金調達を公共側が実施(民間側の業務範囲が比較的狭い) |
| 包括委託 | 公共施設の維持管理を一体的・包括的に民間事業者へ委託(公共施設の保全業務や水道・下水道施設等で採用) |
| 民設公営 | 公共施設及び民間施設の整備を民間事業者が一括して実施。完成後公共施設の所有権を移転、公共団体が直接又は通常の委託により維持管理・運営 |
| 民設民営 | 公共施設及び民間施設の整備を民間事業者が一括して実施。その後、公共施設について民間事業者が「引き続き」もしくは「所有権を移転して指定管理者制度等の包括的な委託手法」により維持管理・運営 |

(2) 各都市の事例との比較

文献1では表3の3事業が民設民営事業の例として挙げられている(民間施設部分はいずれも定期借地権により民間が施設を整備)。「宮崎駅西口」は、別途市がバスターミナルや駐輪場を整備しており、比較的「中央港」のケースに近いが、市が直接民間施設のテナントとなっていないことや、民間施設とは別フロアで独立性が高いなど相違点もある。また、千葉市の他の2施設は、都市公園施設として設置許可・管理許可で整備されている点が大きく異なる。これらの相違、また、そもそも民設民営であることなどを踏まえての千葉市の考え方、具体的な手法について、以降で述べることとする。

表3 民設民営事業の事例

| 箇所名 | 民間が整備する公共施設 | 事業のポイント |
|---------------|---|------------------------------|
| 出石小学校跡地整備事業 | コミュニティ施設・都市公園:整備費は賃料算定に際して土地の基礎価格から相当額を差し引く | コミュニティ施設・都市公園は所有権を移転し市が管理。 |
| 篠崎駅前街区公益複合施設 | 地下駐輪場、図書館、展示ギャラリー等 | 公共施設(非収益施設)のうち地下駐輪場を選定事業者が運営 |
| 宮崎駅西口拠点施設整備事業 | 広場(選定事業者管理)バス待合所・観光案内施設:選定事業者所有の建物内 | バス待合所等はテナントとして入居 |

(3) 千葉市における官民連携の考え方

「検見川」において市民ニーズに基づき「核となるレストラン施設に対する提案」を必須にする等、市が提示する一定の必須条件があるが、基本的には民間事業者が自らの自由な提案に基づき施設を整備し、整備後も包括的に維持管理・運営を実施することとしている。

なお、施設の所有方法や許可等の期間は表4の通り。

表4 施設及び土地の所有者

| 箇所名 | 昭和の森 | 検見川 | 中央港 |
|-----------|---------------------|-------------------------|------------------------------|
| 施設の所有 | 市に寄付が基本(管理許可で管理運営) | 基本的に民間がそのまま所有(設置許可で整備) | 民間が所有。施設の一部にターミナル機能を確保(市が賃借) |
| 土地所有者:千葉市 | 最長20年間許可(10年+更新10年) | 最長22年間許可(10年+3年更新を4回まで) | 事業用定期借地:10~50年で事業者の提案による |

また、採算性と各事業の特性を考慮し、事業者の提案に対して以下の選択肢や自由度を持たせている。

① 管理方法の選択

検見川 維持管理・運営について、必須施設であるレストランは事業者が主体だが、任意施設であるスポーツ支援施設、軽飲食施設、園地施設等については(整備主体は事業者)、[A]事業者(事業者所有、設置許可)、[B]事業者(市に寄付、管理許可)、[C]市(市に寄付)のいずれかを選択し、提案できることとした(事業者側で税、使用料等を踏まえて判断)

② エリアの自由度

昭和の森 事業区域は原則として「昭和の森ユースホステル跡施設及びキャンプ場の全区域」(パターン1)だが、「昭和の森ユースホステル跡施設を中心としたパターン2」「キャンプ場を中心としたパターン3」でも提案可能とした。なお、当該事業がパターン3に決定した場合は、千葉市の負担で「昭和の森ユースホステル施設」を取り壊すこととしていた。

検見川 園地として最大3.2haの範囲までを提案可能エリアとした(※実際の提案では約1ha)

③ 提案内容の自由度

検見川 当該事業に可能な建築面積は2,000㎡を上限とするが、既存の建築物(サイクリングセンターを含め約1,120㎡)の撤去を行った場合、相当面積は追加可能建築面積に上乗せ可能とした(1建築物あたりの延床面積は1,500㎡以下)

昭和の森 提案事業にキャンプ場を含める場合、集客力を高めるため、コテージやオートキャンプ等のグレードアップした企画を提案することを可能とした。

中央港 「千葉の海産物・農産物を食材とした海が見えるレストランの少なくとも1件の配置」は必須条件だが、民間集客施設の全体用途・構成等は事業者の計画に委ねる。

3. 適切な事業者選定及び効果的な提案を得るための取組み

事業者の選定において透明性・公平性を確保するため2つの組織を設置するとともに、市民のニーズの反映や、事業者が適切な提案を行えるよう情報提供等を行った。

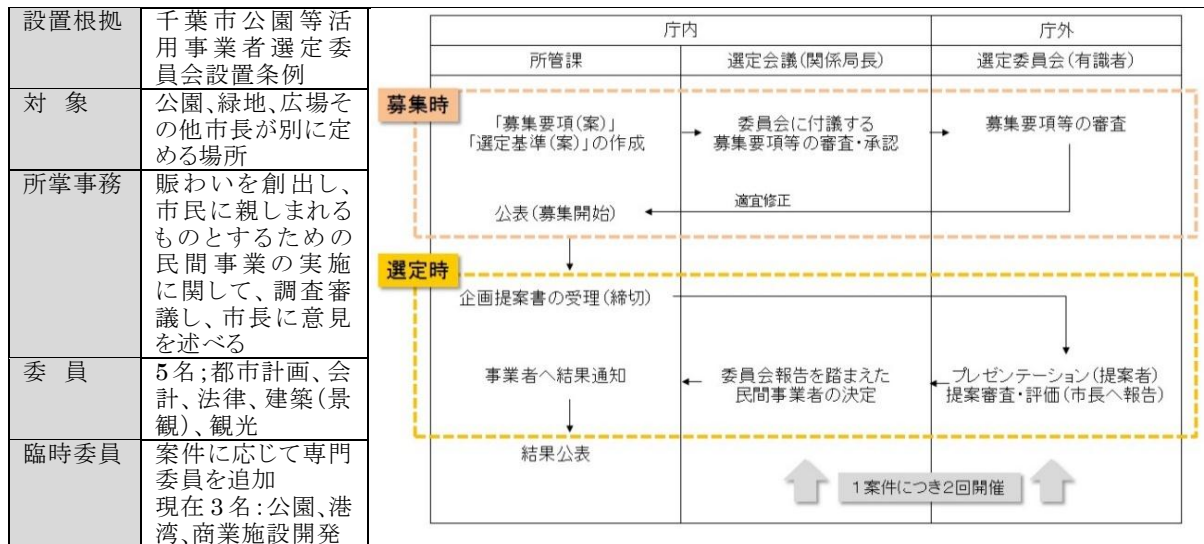
(1) 千葉市都市公園等活用事業者選定委員会(以下「選定委員会」)

市有地で賑わい施設を整備するものであり、選定過程で対外的に透明性・公平性を担保することへの配慮が必要となる。加えて、専門性等による判断が必要であるものと考えられたため、専門家により構成された選定委員会を設置した。また、多様な施設に対応するため、臨時委員も任命した。

委員会へ付議する案件の承認、委員会報告を踏まえた事業者決定について、庁内意思決定の場が必要であるため、関係局長を構成員とする「千葉市公園等活用事業者選定会議」(以下「選定会議」)を設置し、最終的な判断と責任を負うこととした(結論が異なる場合は、選定会議の判断が最終結論)

なお、募集案件によっては、[1]基礎審査の設定(事前に財務帳票を提出)、[2]提案書の最低基準点の設定)、により参加事業者(及び提案)の最低水準を担保することとした。

表 5 選定委員会の構成及び検討フロー



なお、千葉駅西口再開発(B工区)の事業協力者の選定も、事業者主導による投資コストの大幅削減、入居者募集の円滑化、民間ノウハウ利用のメリットを考え、本方式を活用した。

(2) 市民ニーズの反映(市民アンケート)

「検見川」については、多様な施設の立地が想定されるため、市民ニーズが高い施設を把握するべく、公園利用者アンケート調査³⁾を行った。

調査の結果「飲食施設設置の要望が多いこと」「通年利用が可能で賑わいが生まれること」「検見川地区最大の魅力である東京湾の眺望を活かせること」などから海の見えるレストランを必須施設とした。

表 6 利用者からの要望施設

| | |
|--------------|---------------------------------------|
| 来園者調査 | 軽食販売施設 37%、飲食施設 24%、スパ 14%、等 |
| ビーチフェスタ参加者調査 | <複数回答> 1位 飲食施設 2位 軽食販売施設 3位 スパなどの温浴施設 |

(3) 民間事業者の意向確認

国土交通省のガイドライン²⁾では、「PRE(公的不動産)の有効活用を検討するにあたっては、PREの市場価値や事業手法の可能性を把握するため、民間事業者に意見を聞き、状況に応じて事業に参加させるよう働きかけを行うことが望ましい」とされている。

特に「検見川」(任意施設)及び「中央港」は提案の自由度が高いこともあり、関連する多様な分野の企業に対してヒアリングを実施した。なお、特定の企業に有利にならないように、ヒアリングの時点では「今後、何らかの形で募集を考えている」といった、ごく簡単な情報のみを伝えている。

(4) 民間事業者への的確な情報提供(イメージの明確化・現地視察・質問対応等)

都市公園施設として可能な施設のイメージが事業者にわかりにくい可能性があるため、募集要項の作成にあたり、任意で提案できる施設について例示を行い(スポーツ支援施設、軽飲食施設、園地施設、事業者提案施設)、事業者が提案内容を検討しやすいことに留意した。また、市民アンケートの結果や、施設の利用者データ等提案の参考となる情報の提供も行っている。

さらに、現地での説明や質問へ丁寧に対応し、条件についての理解を深めた。なお「昭和の森」「中央港」

当該公園で多数実施されるマラソン大会などスポーツイベントの表彰式がそのまま公園内で開催できるなど、市民が新しい公園の魅力に触れることができると考えている。

(3) 千葉中央港地区市有地活用事業(ターミナル等複合施設)

(株)ケースネットワークの「人が集う湊まちづくり計画」として、海辺の眺望を楽しむレストラン、カフェなどが入るターミナル整備を選定した(平成 28 年 3 月の施設完成に向け整備中)

表 9 千葉中央港地区市有地活用事業(ターミナル等複合施設)の提案概要

| 施設名 | 主な内容 | 面積 | 備考 |
|---------|------------------------|----------------------|-------------------|
| 集客施設 | シーフードレストラン | 1,004 m ² | 海を感じさせる新しいレストラン |
| | オープンカフェ [待合コーナーと兼用] | 25 m ² | パンケーキやフレンチトーストを提供 |
| | ダイビングショップ | 61 m ² | 大型水槽で体験ダイビング |
| ターミナル施設 | 待合コーナー | 478 m ² | 市借受部分 |
| | 通船事業者事務所 | 114 m ² | |
| 駐車場 | 駐車場 駐輪場(20台) | 4,831 m ² | 普通車 147台、大型バス 4台 |



コンセプト:「人が集う湊まちづくり計画」ただ船が着く港ではなく、食事を楽しみ、海沿いを散歩する、そんな人々が賑わう空間を提案

整備内容: 建物部分 鉄骨造 2階建て 建築面積 1204 m²/延床面積 2120 m²

ターミナルのみだと乗船時以外には閑散としてしまうが、複合施設として整備することにより、乗船する方が前後の時間に食事等で過ごしていただくとともに、レストラン等を直接目的としての来街者も期待され、前面の緑地でのイベントともあわせ、賑わいの拠点となるものと考えている。

(4) 今後に向けた課題点

以上の事業を実施する中で、次のような課題が浮かび上がった。今後、より円滑に民間事業者の導入を進めるために、対応を検討することが重要である(⇒以降は対応イメージ)

提案内容の変更許容範囲 近年建設費が高騰している状況にあり、事業を確実に推進する為に内容の見直しが必要となった ⇒当初の事業コンセプト及び施設機能の保持を前提に施設規模や仕様を見直し、その内容で事業内容の変更を認めた。募集時点に様々なケースを想定しておくスムーズ。

内装等のグレード 民間施設内(特に同じフロア)に市の機能を入れる場合、民間施設側の整備デザイン・グレードへの要求が高く、相応の市財政負担が生じる ⇒募集時点で市側の負担の限度を提示しておくことが考えられる。

整備効果向上ための柔軟な対応「昭和の森」でキャンプエリアの芝生広場への拡張(ピーク時)の協議があり、公園の活性化に貢献すると考え、認めた ⇒今後も目的を踏まえて柔軟に対応。

官民連携による賑わい創出 選定委員会から「継続性ある賑わいづくりのためには、楽しさや市民を巻き込む組織づくりなど、ソフト面の強化が必要」との意見 ⇒民間施設のみで賑わいづくりを行うのではなく、周辺施設と連携したサービス提供やアクセスの向上等について、官民連携しての取組みが重要であり、例えば「中央港」では周辺施設(図1)と連携したイベントの開催等を検討している。

応募しやすい条件設定 多様な提案から優れたものを選定できるように、多くの事業者から提案をいただくことが重要だが、今回のプロジェクトはいずれも1~2社の提案に留まった ⇒支援の拡大の検討、立地可能施設に関する情報提供(特に都市公園施設として設置可能なもの)等が必要。加えて、他都市の事例を含

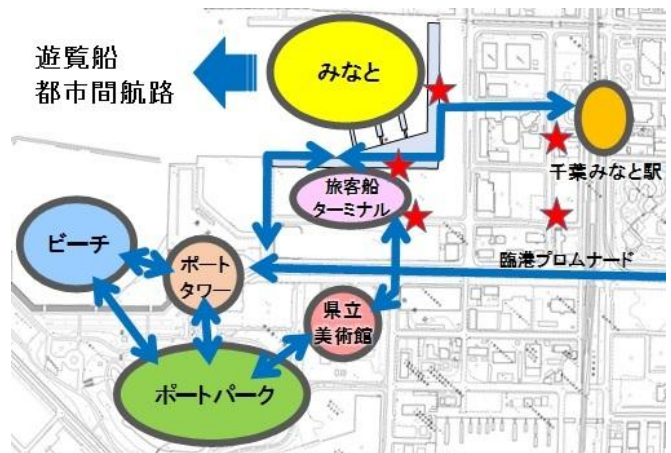


図 1 中央港での連携イメージ

め幅広く情報提供するとともに、後述の「パークマネジメント」等の民間事業者の参加の機会を、市として積極的に設け、公園等公共空間での多様な事業展開のノウハウを積んでいただくことも重要と考える。

5. 今後の展開

各事業とも民間ならではの新しい視点での賑わい施設の整備・運営が提案された。例として「昭和の森」では、オートキャンプ場(新設)が集客効果を上げるとともに、ユースホステル1階ロビー改造による「キャンプ利用者も気軽に休憩できるスペース提供」や「快適なトイレへの改装」等が集客力向上に貢献している。

現在、幕張新都心等の都市エリアと「3つの人工海浜」「2つの大規模な海浜公園」とが隣接するエリアの潜在的魅力を最大限に引き出し、賑わいを創出するべく「海辺のグランドデザイン」を策定中だが、いくつかのゾーンにおいて民間事業者との連携の可能性を検討している。

民間の参加を推進するためには、このようなプロジェクトに加え、様々なタイプの「公共空間を活用した官民連携による賑わいづくり」を行うことが重要と考えており、具体的には以下の取組みを実施している。

① 企業型パークマネジメント(豊砂公園パークマネジメント事業)

従来の市民協働の公園管理・運営に加え、企業によるパークマネジメントを進めている。賑わい創出効果に加え、高齢化社会での地域のマネジメントの新たな担い手としても期待される。豊砂公園(千葉市美浜区。約2.1ha)は、公募で選定されたイオンモール(株)が管理許可(イベント広場、遊具広場等)により維持管理し(事業期間5年間)、多様なイベントを開催している。イベント(21件で約64万人)による賑わい創出、財政面(維持管理費削減・管理許可使用料収入で計約500万円/年)や維持管理面(清掃、巡回、点検の頻度の増)などで導入効果が表れている。

② 規制緩和の活用による賑わい空間創出

都市再生特別措置法の改正(平成23年10月)により民間主体による収益を伴う道路占用に関する規制緩和が図られ、①広告塔・看板、②食事施設・購買施設(オープンカフェ等)、③レンタサイクル用駐輪場、の設置が可能となった。千葉市でも表10のような取組みを実施し、地域の活性化を図っている。この制度の適用により、公園空間とともに道路空間も都市の重要な賑わい空間として活用が図られることとなる。

表10 駅前広場等道路空間活用事例

| 取組み | 場所 | 占用主体 |
|--------------------------|--------------------------------|------------------|
| 千葉駅周辺エリアマネジメント広告事業(社会実験) | 千葉駅東口駅前広場 千葉駅前大通り 駅前地下歩道 | 株式会社電通東日本 |
| 富士見ストリートフェス | 富士見本通り | 富士見商店街協同組合 |
| いいまち千葉フリーマーケット | 千葉銀座通り | 千葉銀座商店街振興組合 |
| ちば薬市 | 千葉駅前大通り | 千葉市中心市街地まちづくり協議会 |
| 千葉西口マルシェ | 千葉駅西口駅前広場 | ウェストリオテナント会 |



千葉西口マルシェ

③ 市民による整備(手づくり公園)

市民も身近な公園の整備主体と考えられる。自ら整備することで公園への愛着が高まり、いつまでも楽しく賑やかな公園利用等の効果が期待できることから、地域自らでの整備の提案があった公園について、市で木材や舗装材など最低限の予算を確保し、市民が花壇・園路・看板・ビオトープ・ベンチづくりを行った。また、整備後の草刈り・清掃・低木剪定・花壇の植え替え等の維持管理業務も市民が担当している。

以上で述べてきた取組みを、新たな箇所等で展開するとともに、引き続き他の官民連携の方式や、信託方式やLABVなど他の不動産の有効活用方策⁴⁾について、先進事例等を踏まえ検討していきたい。

千葉市での取組みの蓄積が他都市での新たな事業展開に資することを願っている。

1) 公的不動産の有効活用等による官民連携事業事例集, 国土交通省総合政策局, p3, 2014.7

2) まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン, 国土交通省都市計画課, p54, 2014.4

3) 検見川地区アンケート結果(H24.9-H25.6)・第1回検見川ビーチフェスタアンケート結果(H25.5), 千葉市

4) 地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究, 総務省, p7,p19,p27, 2015.3