

都市政策・地域経済ワークショップⅡ 第6回 講義要旨

【テーマ】公園、スポーツ・文化施設等における PPP の実際

【講師】株式会社日比谷花壇 地域創生事業統括部

執行役員 統括部長 道越 勇夫 先生

【日時】2023年11月17日（金） 18:30～21:00

【場所】大阪公立大学大学院 梅田サテライト 101 教室

官民連携（PPP）の枠組みによって、民間事業者が管理・運営を行っている公の施設（公園、スポーツ・文化施設等）が数多くある。本日は、指定管理者制度を含め、民間事業者の参画によって公の施設の管理・運営がどのように変わったのか、株式会社日比谷花壇が携わった事例の中から特徴的な事例をご紹介いただくとともに、詳しく解説いただいた。また、民間事業者側からの視点で、指定管理者制度の運用面での課題についてもお話いただいた。

1. 自己紹介

平成元年に入社。大阪での勤務を経て、平成22年に官民連携事業を担う部署の立ち上げを行った。これまでに岩手県陸前高田市の「まち・ひと・しごと総合戦略策定会議」委員（平成27年～令和2年）を務めたほか、現在は、神奈川県横須賀市の「横須賀市観光振興推進委員会」委員（令和5年～）や一般社団法人指定管理者協会の事務局長（令和2年～）を務めている。

2. 会社概要

株式会社日比谷花壇（本社：東京都港区南麻布1-6-30）

事業の軸は「花」。地域創生事業/PPP事業は、唯一「花」を使わない事業。もともと花屋で、B to Cで接客や対面での「おもてなし」をやっていた知見・経験を活かすべく官民連携事業が始動。コーポレートメッセージの「すべての明日に、はなやぎを。」が、官民連携事業の重要なキーワード。グループ全体（15社）では、花みどりに関わる事業、仕入れ、輸入、造園、造園コンサルなど、10以上の事業モデルを保有している。

令和5年4月時点で、管理運営施設は、32案件（指定管理：27件、P-PFI：3件、事業提案・業務委託：2件）、82施設（基盤施設：62施設、文教施設：10施設、レクリエーション・スポーツ施設：9施設、産業振興施設：1施設）となっている。

3. 一般社団法人 指定管理者協会について

設立：2011年（平成23年） 会員数：51団体

活動内容：「提言」の発信、公共施設マネジャー（PFM）能力認定制度、安全啓発ポスター、講習会（セミナー）の開催・講師派遣。

目的：指定管理者制度及び公の施設等の管理運営に関し、指定管理者及び地方公共団体の知識、技術、ノウハウを高めるとともに、住民等を含めた関係者間の対話を通じた相互理解、及び、情報共有を深め、我が国における公共サービスの発展に寄与すること。

指定管理者制度ができた当時、全く知見がなかった事業者（約 50 団体）が、地方自治体としっかり連携しながら運用面のノウハウをしっかりと高めていこうという趣旨で設立。最近の課題は、電気代、原材料費の高騰。他には、20 年間の管理運営を伴う事業の提案に際して、20 年後の人件費をどう算定すべきかなど。

4. 地域を取り巻く環境の変化／公共サービス（ハード・ソフト）を巡る環境確認

人口減少、高齢化の進展など、社会環境・社会的要因の変化を意識した上で、PPP 事業に取り組んでいる。施設の更新や財政の問題はどの自治体にもみられるが、3 大都市圏とそれ以外では状況が異なる。特に東京が勝ち組のような状況。将来、扶助費が膨らむ中で、税金の使われ方が変わる可能性も含め、官民連携を捉えていく必要がある。

また、行政自身がマンパワー不足や財政上の課題を抱える中で、思うような行政運営ができていない状況にある。こういった現状も踏まえながら官民連携の提案を行っていききたい。

PFI のスキームでは、常に利用者を意識している。地域や関係者を含め、こういった形で運用していくのが良いのか、また事業の整備だけでなく、こういったベネフィットをその場所に対して発揮できるかを意識している。

最近、Park-PFI（公募設置管理制度）で制度変更があった。建蔽率が 2%から 12%に緩和されたことで、新たなにぎわいづくりの方策が期待される。地域の公的資産として公園の価値が上げること以外にも、公園を核とした地域連携やにぎわいづくりができるかが、官民両方にとって大きなポイントになる。

5. 複合的活用制度の取り組み事例（神奈川県横須賀市 長井海の手公園・荒崎公園）

日本で初めて PFI 方式で整備・運営された都市公園。2005 年から 10 年間は PFI 事業者が運営。その後、指定管理者制度と管理許可制度による運営が 8 年間続いた。今年度より Park-PFI 制度を活用して、リニューアルオープン。

(1) デザインビルド方式

共同事業者がデザインビルドから工事、設計、管理・運営を含めて全て行い、代表企業（株式会社日比谷花壇）が、プロジェクトマネジメントと指定管理業務を行っている。設計から整備・運営までを一気通貫でできる制度になったことが、この事業の特徴。新たな公園として再整備するにあたり、公園の拡張のほか、観光機能を追加した。塩害や老朽化もあり、施設の大規模な改修を余儀なくされたが、全体に一体感を持たせながら改修・整備を進めた。

(2) 人が人を呼ぶ仕掛け（設計段階から運営を意識したデザインビルドの例）

人が人を呼ぶような仕掛けが、施設運用上のポイントになると考え、施設を整備した。このエリアの交流拠点施設を作ろうということで 地域の方が集まれるスペースのほか、地域の観光情報の掲示や、横須賀市の博物館の方（学芸員）と連携して歴史展示できる機能等を備えた施設を作った。また「コミュニティ・コンシェルジュ」というポストを作り、「人」を配置して地域連携の一つの核にしようという提案を行った。

(3) 民間設置施設（グランピング施設、レストラン、大型アスレチック）

民間設置の収益施設としてグランピング施設を整備。また、行政からの高付加価値の飲食機能がほしいという要望を受けレストランも設置。ともに人気施設となっている。

さらに、高さ 15 メートルの大型アスレチックを設置。小学校や団体のチームビルディングに使える施設を設置することで、リピーターの獲得をめざした。工作物としても目立つため、呼び水として有効に機能。結果として非常に大きな広報効果を発揮している。

(4) 広報 PR（積極的な広報が入園者増に寄与）

プレスリリースをはじめ、広報活動は意図的に行った。プレオープン時には、22 名のインフルエンサーを招待し、公園の魅力を発信いただいた。民放キー局で多数紹介されたことで、自治体側からも非常に評価された。パブリシティとして、お金を掛けず公園の認知度を上げ、地元の方にも来ていただくことで、土産や飲食収入の増加に繋がった。入園者数は、過去最多が 74 万人（2019 年）だったが、今年度は半年間で 61 万 7 千人。最終的には、100 万人近くを見込んでいる。

これまでのところ、積極的な情報の出し方と運営の仕方が功を奏し、来園者数も含めた利用者全体の満足度を高めることができたものと考えている。

今後も、都市公園でありながら、都市公園でないような、テーマパークのような運営にトライしながら、新しい「場所づくり」をしっかりとやっていきたい。

6. 制度に対する事業展開の取り組みの考え方（社会実験について）

【事例紹介】三笠公園（横須賀市）でのトライアルサウンディング（社会実験）

「International Bazaar in Mikasa Park」（2023. 10. 29 開催）

イベント内容：食・文化のワールドバザール、ランタン飛ばし等

官民それぞれが、「この場所を良くしよう」という意識の中で、社会実験に参加。

最近、社会実験にお声掛けいただくことが増えている。行政側としては、「場所や施設にどれぐらいのポテンシャルがあるか事前に試したい。方向性の検討にあたって、実行を伴ったサウンディングをもって確認し、公募したい。」という意図があると理解している。社会実験は、イベントを行うことが目的ではない。大事なのは、イベントによって何を得られるかをきちんと確認すること。例えば、来園者の「属性」、「利用動向」、「人の動き」やキッチンカーやイベントの一日の収益など。

7. その他の官民連携事業の取り組み

(1) 神奈川県川崎市「生田緑地のパークマネジメント」【エリアマネジメント業務】

生田緑地では、「生田緑地ビジョン」に基づき、平成 25 年度から緑地と緑地内に立地する岡本太郎美術館、日本民家園、青少年科学館を横断的に管理する指定管理者制度が導入されている。また、多様な主体による公園運営に向けた協働プラットフォームが構築され、総合的なマネジメント体制による管理運営が行われている。

現在、指定管理者として、緑地ビジョンの実現をめざす「生田緑地マネジメント会議」と自然環境に特化した「生田緑地自然環境保全管理会議」という大きく 2 つのプラットフォームの運営（エリアマネジメント事業の一環）を行っている。

活動内容としては、活動調整が 8 割程を占めている。大変なことも多いが、調整を行う中で現地の運営者に人脈が出来てきた。公園を使ってイベントを行う際などは、地域との連携が必要だが、この人脈がかなり活かされている。地域と繋がりながらエリアマネジメントを行うというノウハウは、他のエリアマネジメント事業でも転用できるものであり、運営者にとって重要なノウハウの蓄積ができた。

(2) 兵庫県神戸市「北野・山本地区をまもり、そだてる会」【エリアマネジメント業務】

「風見鶏の館・ラインの館」の指定管理者として、地域活動団体「北野・山本地区をまもり、そだてる会」にオブザーバー（調整役）として参加している。

地域連携も含めて、地域の方々を主役にフォローシップで、施設を中心としたイベント（作家による作品展示、ドイツ文学講座など）や地元団体との連携（景観づくり活動など）を積極的に行っている。北野坂の「花のじゅうたん」は、地域の方がやっているイベントだが、神戸市と一緒に地域連携の一環でお手伝いしている。球根採取用に育てられ、廃棄される花を富山から神戸に集め、「花のじゅうたん」にしている。

地域との連携は、指定管理者にとって重要なポイント。施設の管理運営だけでなく、その地域と連携し、そのエリアの価値をどう上げていくかを常に考えている。

(3) 埼玉県三郷市「三郷ピアラシティ エリアマネジメント」【エリアマネジメント業務】

ピアラシティ交流センターは、地域の地権者が建築し、市に寄贈した施設。地域に対する市の配慮から、地域とのしっかりした運営協議が指定管理の要件となっている。運営協議会では、地域・団体からの意見・要望を受け付け、積極的に施設運営に反映させている。具体例として、運営協議会の中で、子供会、町内会、老人会のバックアップと運営支援をしていくことが決まった。特徴的な取組として、子供に特化したボランティアの組織を作り、成功している。

(4) 埼玉県深谷市「深谷テラスパーク エリアマネジメント」【エリアマネジメント業務】

施設周辺が、ほとんど畑という環境で、行政からエリアマネジメントを頼まれた事例。定期的に自治体との対話を重ねながら具体的な目標を策定。10 年の運営期間を 3 つのフェーズに分けて、市と共有しながら事業を進めている。今後は、交流人口や関係人口を増やすことで、地域の活性化に繋げる展開をイメージしている。

(5) 宮城県仙台市「せんだい農業園芸センター」【事業提案】

指定管理制度やPFI、Park-PFIでもなく、市有地を10年間の定期借地で借り受け、イベントの運営等を行っている事例。定期借地のメリットは、実施できる事業の自由度の高さ。あえて、夏にイルミネーションを行ったことで、集客に成功。イベント収益を次のイベントのバージョンアップに使うなど、来場者の満足度を上げることを意識しながら取り組んでいる。

(6) 宮城県気仙沼市・岩手県久慈市・福島県福島市「東京交通会館内 気仙沼,久慈,福島情報ステーション『おかえり館』」【業務委託】

有楽町にある東京交通会館で3市の特産品の販売を行い、販売収益をもって3市への移住促進の情報発信を行っている。官民連携事業として、地域情報の提供のほか、対面的な関係性づくりも担っている。

(7) 福岡県「県産花きホームユース利用拡大推進業務委託」【業務委託】

福岡県から県産花きの利用促進の業務委託を受け、地元の生産者と連携し、指定管理を行っていた旧福岡県公会堂貴賓館を使って、利用者に様々な情報提供を行った。

(8) 神奈川県川崎市「ナイトタイム・イメージアップモデル事業」【業務委託】

ナイトタイムエコノミーの促進で、観光庁から補助金・助成金が出ている事業。プロジェクションマッピングが非常に好評。活用できていない施設（夜の公園）を使い倒そうということで川崎市としっかり連携して運営を行った。引き続き、利用促進につなげたい。

8. 求められる課題について

民間事業者側からの視点にはなるが、官民連携で求められる課題が大きく3つあると考えている。

(1) 適正予算の編成と精算方式の拡大

修繕費や光熱水費などの予測は難しく、過去5~10年で課題が顕著になっている。民間（運営）側もこの問題に対してコスト削減の努力をしているが、行政側にも適正な予算額の確保と必要経費の精算（拡大）が求められる。

(2) 役割分担の明確化と包括管理委託

指定管理では、管理者と運営者の役割分担を明確にすべき。例えば、管理者が修繕会社と施設全体の管理について包括管理委託契約を行えば、運営者は運営に専念できる。

(3) インセンティブの付与

民間は営利目的でやっているため、コスト削減や自主事業によって収益が上がっていくシステムの構築が大切。

<質疑応答>

Q：歴史的建造物の管理運営を行う際の課題は？文化財保護の観点で障壁は？

A：文化財指定の建物の管理運営は難しい。行政の確認（許可）なくして施設の修繕ができない。耐震関係の問題もある。

Q：全国で事業を展開されているが、現場の人材はどのように確保しているのか？

A：現地責任者（施設責任者）は、日比谷花壇の社員を充てている。

Q：「三郷ピアラシティ」の事例で、指定管理者が、子供会や町会、老人会のボランティア活動のサポートを行っているようだが、経済的な障壁はなかったのか？

A：なかった。ボランティアと労働を区別している。

Q：指定管理施設の規模が異なれば、効率性や収益性が異なると思う。共通点や相違点は？

A：規模を問わず運営側が自助努力している点は共通。大きくなるほど、人材確保が大変。

Q：指定管理制度における行政のモニタリングについて、評価指標に基づく評価によって受託者のモチベーションは変わるのか？

A：プライドの部分として、より高い評価を得たいと考えている。自治体にもよるが、高評価を得れば、契約更新時の選定で加点がもらえるため、モチベーションになる。

Q：指定管理者制度に適する公園と、Park-PFIに適する公園の違いは？

A：設置許可で集客施設（レストラン等）を建てるのは、「商業の Park-PFI」だと考える。違いは、集客力の差ではないと考える。日比谷花壇としては、エリア全体のマネジメントができる「本来の Park-PFI」を手掛けたいと考えている。

Q：長井海の手公園は入園無料だが、運営者の収入源は？

A：ソレイユは入園無料だが、駐車場収入やパートナー企業からの使用料収入がある。

Q：指定管理者制度で年度末に光熱水費等を精算する話が出たが、赤字施設もあるのか？

A：単年度では赤字の場合もあるが、事業全体で収支をみている。

Q：新規事業（PPP 事業）を立ち上げた経緯は？

A：知見の活用に加え、ベテラン従業員が活躍する場を作りたいという狙いもあった。

Q：ソレイユの設計への関与について、具体的な運用を意識して設計したものは？

A：公園に宿泊機能、イベント機能を持たせることは、設計者と共有していた。