

## ■令和5年度 産業建設委員会 所管事務調査報告

### 調査テーマ：PFIの手法を活用した取り組みについて

#### 1. 官民連携（Public Private Partnership）

官民連携（PPP）は、官と民のお互いの強みを生かし、最適な公共サービスが市民に提供されることを目的として行われる事業の総称であり、従来から行われている行政財産の目的外使用、指定管理者制度、包括民間委託等も広い意味で、官民連携の1つとされる。

加えて、近年では、様々な官民連携の形態が生み出されており、このうち公共施設の建設や設置等においては、PFIの手法が用いられる事例が多くなってきている。

また、本市の城山公園の再整備において古民家風カフェを設置した際に用いた都市公園の整備の手法であるPark-PFIも官民連携の事業に位置付けられる。

公共施設の設置管理において、PFIやPark-PFIの手法を用いることについては、民間事業者側の立場からは集客力のある立地条件の良い公有地を活用して事業を行うことで高収益を得ることが期待されており、一方、行政側からは行政コストに民間の資金を補填できること、行政ではできないサービスの創造やまちの賑わいづくりが期待されることといった、両者、Win-Winの関係で、事業を進めることができるメリットがあることから、全国で、その活用事例が増えてきている。

PFIとPark-PFIの制度の特徴は、次のとおりである。

#### ◎PFI（Private Finance Initiative）

公共事業を実施するために民間の資金力と経営能力、技術力を活用し、公共施設等の設計、建設、改修、更新やその維持管理・運営を行う事業の手法である。コストを抑え、質の高い公共サービスの提供が可能となること、その際の行政改革、民間による事業機会の創出を通じて、経済活性化などの効果が期待される。

（根拠法）

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律

#### ◎Park-PFI

平成29年度の都市公園法の改正で新たに設けられた制度で、民間事業者による飲食店、売店等の施設の設置とそれらの施設から生じる収益を活用した園路、広場等の整備や改修を一体的に行う者を公募で選定する制度である。

従前の設置管理許可では管理期間は10年以下しか設定できなかったが、Park-PFI制度では、その期間を最長20年間に延長でき、民間企業が、より事業に参加しやすくなる規制緩和の制度となっている。

（根拠法）

都市公園法

## 2. 城山公園Park-PFI事業の取り組みについて

### (1) 事業の概要

本市では、市内中心部の延岡城跡・城山公園を「市民が集まる公園」、「観光客を呼び寄せる公園」として、より魅力的な公園として整備するにあたり、Park-PFIを活用して事業を行っている。この事業においては、公募により、事業者に株式会社中野産業を選定し、古民家風カフェを公募対象公園施設として、あずまや、駐輪場、駐車場を特定公園施設として整備を行い、令和5年11月に供用が開始された。公募対象公園施設の設置期間は、公募手続を行い20年としている。

#### ◆施設整備の概要

分類	施設	事業者の負担	市の負担
公募対象公園施設	古民家風カフェ	全額	なし
特定公園施設	あずまや 駐輪場 駐車場	約524万3千円	1,300万円

### (2) 事業の効果

公募対象公園施設である古民家風カフェは、コメダ珈琲店延岡城山公園店として営業を行っているが、オープン後3か月間の運営状況は次のとおりである。

#### ◆コメダ珈琲店延岡城山公園店のオープン後の運営状況

	令和5年11月	令和5年12月	令和6年1月
月間来客者数	14,078人	9,682人	10,239人
月間売上（税抜）	1,330万4千円	919万4千円	944万4千円

官公庁に近い市の中心部に立地していること、軽食が取れるカフェ等が周囲に少ないこと、朝の早い時間に開店していること、さらには「コメダ珈琲店」のブランド力も相まって、事業の目標としていた「市民が集まる公園」、「観光客を呼び寄せる公園」の実現に寄与している。

### (3) 事業の課題

利用者の便益性の向上の観点から、当初の計画で、午前7時から午後11時までとされていた営業時間について、若干の課題が見られた。

#### ◆コメダ珈琲店延岡城山公園店の営業時間の推移

期間	開館時間	閉館時間
令和5年 11/1～11/7	午前7時	午後7時
11/8～11/26		午後11時
11/27～1/5		午後7時
令和6年 1/8～		午後8時

営業時間に関し、当局へヒアリングを行ったところ、事業者において、新型コロナウイルスやインフルエンザの影響で必要な従業員が確保できなかったこと、飲食業界の慢性的な人手不足でアルバイトが集まらなかったことから、やむを得ず営業時間を短くしたとのことであった。

やむを得ないということは理解できるが、一方で、この施設は、今回のPark-PFI事業の「市民が集まる公園」、「観光客を呼び寄せる公園」の目玉として設置された公募対象公園施設であり、通常の店舗とは性格も異なると考えられることから、当初計画していた午前7時から午後11時までの営業ができることが望まれる。

また営業時間については、市が許可した公園施設であることから、市のホームページに、コメダ珈琲店延岡城山店のホームページサイトへのリンクを付ける工夫をするなど市民に対して分かりやすい周知が行われるようお願いしたい。

### 3. 他自治体の公園整備の取組状況

#### 福山市（広島県）

##### （1）福山市の現状

福山市の人口は約46万人、古代・中世より鞆の浦を中心に、海運の街として発展してきた。昭和36年に日本鋼管（現JFE）の福山製鉄所が立地されて以降、企業城下町として栄えてきた。

ただ、現在では人口減少が進み、シャッターが閉まっている店舗も多くなっている。加えて、広島や倉敷に近いことから、休日にはそうした市外へ人が流出していて、特に若い女性層がまちなかへ出て行かない課題があることが市では認識されていた。

##### （2）福山市中央公園整備（福山駅周辺整備事業）

福山市では、人口減少、特に課題である若い女性の流出に歯止めをかけようと「福山駅前再生ビジョン」を策定し、「車中心から人中心へ～歩いて楽しいまちづくりへの転換」をテーマに取り組みを開始している。

駅前の再整備において、一般的な交通結節点の機能強化に加え、市民のワーキングやリノベーションスクール、そこから派生したまちづくりグループの提言により、交通機能の充実に留まらず、「歩いて楽しいまちづくり」という視点が生まれていた。

市街地に駐車場が疎らに点在している現状から、まちの周辺部に大きな駐車場を集約して整備し、その駐車場からまちなかへ歩いて移動する動線の検討が行われ、そこから福山中央公園でのPark-PFIによる整備が考えられた経緯がある。この福山中央公園Park-PFIでは、公園内の公募対象公園施設として50席のカフェレストラン「Enlee（エンリー）」が設置され、特定公園施設として、園路、あずまや、ベンチ、植栽の整備が行われており、実施事業者として、市内6事業者から構成される「中央公園P-PFIコンソーシアム」が選定されていた。

このコンソーシアムのメンバーを中心に、公園で定期的に行われるマルシェなど各種イベントの運営が行われ、実際に公園に人が集まる仕組みづくりの中心的な役割が担われていた。

どのような公園にしたいのかという目標が、住民、その実施事業者とともに検討され、その目標の実現のために、どのように整備を進めるかが考えられていたPark-PFI事業であった。

### (3) 事業の効果

視察の時点では、コロナ禍の現状で流動客数の調査を実施しても、効果的な調査が望めないとして人流調査等は行われていなかったが、事業担当者からは、これまでは犬の散歩のために利用するといった市民が多い公園だったが、整備後は、公園のベンチやカフェでのんびりと寛ぐといった、これまでと違ったスタイルで過ごす利用が多くなり、人流も増えてきているとのコメントがあった。

特に、カフェレストラン「Enlee（エンリー）」においては、平日のランチタイムには満席近くになる利用があり、そのうち若い女性が95%くらいを占めるような状況になっているとのことである。

福山市においては、人口減少対策の1つとして、いかに若い女性層にまちなかに出てもらい、賑わいを作るかという点に主眼を置いていたため、その目標には近づいているとの評価がされていた。

## 4. まとめ

福山市への視察において、特に印象的であったことが3点ある。

1つ目は、どのような目的で事業を行うのか、目指すべき目標について担当職員を中心にしっかりとしたビジョンを持っていた点である。

福山市では、課題として、若い女性層がまちなかに出て来ないという現状があり、それを変えることで、まちに賑わいを生んで、人口減少の対策を打つという意識が職員に浸透していた。

2つ目は、事業実施に当たって、市民ワーキングや市民向けのリノベーションスクールを開催するなど、市民の機運を醸成しながら事業を実施する意識が高かった点である。事業の検討段階から市民が参加することで、この公園整備によって、まちをどのような方向に向かって変えていきたいのか、まちにどのような付加価値を与えるのかといった意識の共有と、そのために市民の中で積極的にまちづくりに参加する意識が生まれていた。現在、福山中央公園で賑わいづくりのイベントを行っているのは、市民ワーキングやリノベーションスクールに参加した市民が集まって作った団体であり、結果として、まちの課題を主体的に考え、行動する市民が育つ土壌ができていた。

3つ目は、担当職員をリノベーションスクールに派遣し、他自治体における先進事例を学ぶ機会を与えたことにある。そこで学びを得た職員が、事業の完成までを担うことで、市民との関係が深くなり、協働意識が生まれ、また、その職員が庁内に学びを持ち帰ることで、職員の間で事業に取り組む姿勢の共有が図られていた。

こうした先進地への視察で得られたのは、P F I、P a r k－P F Iなどは事業の手法であって、事業自体で目指すべきビジョンがはじめに明確にされた上で、その達成のために市民を巻き込んで実施される必要があるという視点であった。

本市においても、事業を実施するに当たっては、ビジョンづくりや事業によって得ようとする効果については、市民、行政において対話を重ねて共有し、事業を組み立てることが望まれる。

この点、特に公園整備といった公共空間の活用に関する事業については、公園利用者といった不特定多数に影響する事業であり、さらには公園を利用しない方に対してまちの景観といった価値に影響を及ぼす事業であることから、より丁寧にそれが実施される必要がある。

先の施政方針で市長より述べられ、整備が進められようとしている延岡植物園については、市民の憩いの場としての整備が一義的であるが、加えて、観光施設としての機能やさらには植物を通じた教育機能、子育て環境の充実の機能など多くが期待されるが、他方、延岡植物園は、今回整備された城山公園と異なり、市街地から離れた場所に位置していることから、特色のある整備を行わなければ、集客効果が薄まる懸念がある。

そのようなことから、整備においては、市民参加による事業の構築とともに、コストを減らし、かつ、質の高いサービスの提供ができるように官民連携の取り組みの検討を行ってほしい。なお、整備を行うに当たっては、どのような検討を行って、どのような事業が組み立てられようとしているか、事業の進捗について、市民に分かりやすい広報の実施をあわせてお願いしたい。

最後に、今回のP a r k－P F I事業における古民家風カフェの整備は、「市民が集まる公園」、「観光客を呼び寄せる公園」を目的とする事業であることから、古民家風カフェの施設を設置して終わるのではなく、公園のインフォメーション機能を高め、また公園でのイベントを行って賑わいをつくるなど、当局においては、引き続き、延岡城跡・城山公園全体が一体的に活性化するような取り組みとすることを期待する。

## 調査テーマ：まちなかの賑わいづくりの取り組みについて

### 1. 本市の現状

#### (1) 概要

本市では、延岡駅周辺（駅まちエリア）において、平成30年に駅前複合施設エンクロス、令和4年3月に延岡駅西口街区ビルが開業し、さらにエリアの空き店舗に出店誘致を進めており、各種事業が奏功し、駅まちエリアの人流は増えている。

このような中で、中心市街地の西側では、城山周辺の延岡城・内藤記念博物館や野口遵記念館が開館し、さらには、県体育館をはじめとする施設の整備が進んでいることに加え、まちなか回遊賑わいづくり事業による「西から東へ」という人流創造の施策が進められている。

コロナ禍といった要因があるものの、祇園町や中央通といった駅まちエリアの外側まで、駅まちエリア整備の波及効果が及んでいないのが現状である。

当局の調査によるエリアの人流の変遷は、次のとおりである。

◆平日の通行量（歩行者・自転車）調査の結果 単位：人

	H30	R元	R2	R3	R4
駅まちエリア ※	3,989	4,340	5,029	5,088	6,457
祇園町	1,041	963	601	862	381
中央通	880	896	789	444	512
安賀多町	1,094	908	686	778	1,121

※ 駅まちエリア（東西自由通路・駅西口・幸町・栄町・山下町の総計）

#### (2) まちなか賑わいづくり事業

当局では、こうした状況を把握しており、駅まちエリア以外の中心市街地についても改善を実施し、中心市街地エリアに人を呼び込むための施策として、「まちなか回遊賑わいづくり事業」で次のような取り組みを行っている。

##### ① 中心市街地イベント補助

市内公共施設（延岡城・内藤記念博物館、野口遵記念館など）と中心市街地エリアとの回遊につながるイベントに対し、上限100万円（補助対象経費の4/5以内）の補助を実施する。

今年度は、3団体が実施する次の事業で各100万円の補助を行っている。

##### ◆令和5年度補助対象事業

◎ 2023coffee フェスティバル in のべおか事業 （コーヒーフェスティバル実行委員会）
◎ 舞妓さんと延岡の商家・花街散策事業 （舞妓 in NOBEOKA 実行委員会）
◎ 市民がつなぐ映像祭及び回遊企画事業 （株式会社ケーブルメディアワイワイ）

## ② 空き店舗を活用したチャレンジショップ・まちなか回遊賑わい歩行空間 実証事業

居心地が良く歩きたくなる歩行空間を形成してまちなか回遊による賑わいを創るため、祇園町の空き店舗（旧PCR検査センター）でチャレンジショップやその周辺の歩道を利用して、雑貨・オープンカフェ・飲食・キッチンカーなどの出店により賑わいをつくり、その効果を分析する事業である。

また、まちなか回遊賑わい歩行空間実証事業を通じて、チャレンジショップ周辺歩道を「歩行者利便増進道路（ほこみち）」として活用できるかについての検討を行うことになっている。

### ◆歩行者利便増進道路（ほこみち）

令和2年5月に道路法が改正され開始された、利便増進誘導区域（特例区域）を設定し、オープンカフェや露店等を設置する際に可否の判断基準となる「道路占用許可基準」を緩和する制度である。

公募で占有者を決定した場合には、通常、5年間で上限の道路占有期間を最長20年まで延長することができる規制緩和政策となっている。

## （3）まちなか回遊賑わいづくり検討委員会

市では、さらなる賑わいづくりを進めるため、まちなか回遊賑わいづくり検討委員会を設立して、中心市街地活性化の取り組みについて関係団体が話し合う場を設けている。

## 2. 他自治体におけるまちの賑わいづくりの取組状況

### 岡山市（岡山県）

#### （1）岡山市のまちの現状と取り組みの概要

岡山市の賑わいエリアは城下町のエリアと駅前のエリア、2つの大きな拠点が少し離れて形成されていることに特色があり、それらをつないでいる道路の1つにハレまち通り（旧称：県庁通り）がある。周囲には、居酒屋、カフェ、定食屋といった飲食店が多く立地し、また若い人が利用するアパレル系の店舗が多くあり、先はイオンモールへと続いている人通りの多い通りが存在する。

市内には、他に幅員50mほどの大通りもあったが、歩いて楽しむためには空間として大きすぎると考えて、広い箇所でも幅20m程度しかない、適度な幅員のハレまち通りを「ほこみち」制度を活用して整備事業を実施した。

#### （2）ハレまち通り整備事業について

##### ①ハード面

ハレまち通りの取り組みは、ハード・ソフトの両面から事業が組み立てられているが、当初メインとされていたのは、車中心から人優先の道路空間の物理的な再構築である。

当該通りは、もともと対面2車線の道路であったが、一方通行の1車線道路に減線して、歩道の拡幅、自転車レーンの創設、植栽、ベンチ、照明等の設置といった歩行空間の整備を行い、安全で快適な空間を創出している。その上で、ベンチ等については、もともと若い人が利用するアパレル系の店舗が多い地域の特徴を生かし、スタイリッシュなデザインを採用して設置するなど、地域に馴染む道路空間づくりの工夫が行われていた。

## ②ソフト面

当初は行政主導でハード整備として始まったハレまち通りの整備であったが、広がった歩道スペースを沿道の事業者に使ってもらえるように、官民連携の巻き込みを市が主催するワーキングで図ったのが、このソフト面の特徴となっている。そのことにより、ハレまち通りに魅力が感じられる空間を作ろうということで、沿道にある空き店舗や空き地といった低未利用地を有効活用できるように公民連携で整備を行ってきた。

その結果、何か特別なイベントがある日が盛り上がりよければよいというわけではなく、日常的な賑わいの創出をキーワードに活動するという事業の方向性が段々と決まっていった。

加えて、このワーキングでは、2車線あった道路を1車線に減らす事業に対し、渋滞の増加や生活が不便になるのではないかとといった地域住民が抱える不安を取り除く効果もあったと評価されていた。

## ③整備の効果

現在、自動車や歩行者の交通量がどのように変わったかといった詳細な調査を行っている最中で、結果について、まだ確定的なものは出ていなかったが、コロナ禍前のハード整備完了後に行った市民アンケートでは回答者のうち9割の人がこの整備は良かったと回答をするなど好評を得ていた。

## (3) まちづくりに対する認識

岡山市では、国でウォーカーカブルなまちづくりが求められ始めたことについて、これまでのような人口増を前提とした政策から、人口減少を前提としたまちづくりへの政策の転換であると考えられ、国が打つ施策のタイミングを逃さないといった意識が強く持たれていた。

また、まちなかに賑わいをつくることについては、現在、市内で空き地や駐車場が新しく開発されて、マンション、ホテルなどの大型のビルに生まれ変わる再開発が進められているが、そうしたビル建設でまちが賑わうのか疑問が持たれていて、むしろ、そうしたハード開発ではなく、人がまちに出ていく仕組みをつくるソフト事業のほうが、賑わいづくりにおいては、より重要性が高いのではないかと認識されていた。

## 姫路市（兵庫県）

### （１）姫路市の現状

姫路市では駅前広場の整備を平成27年度に終え、その後、大手前通りの賑わいづくりを進めている、あわせて、ウォークブル推進計画を策定し、民間企業や地元自治会を中心とした団体が、公共空間を使いながら様々な活動が行えるよう、施策を推進している。

### （２）「ほこみち」による大手前通りの整備

大手前通りは姫路駅と姫路城を結ぶ全長約800mの市のメインストリートで、戦後すぐの昭和30年代から、戦災復興の中で整理をしてきた経緯がある。当時から、沿道の電線が地中化されている時代の先端を行く道路で、幅員が50mもある国内有数の大通りだったが、4車線に緩速車線がある車道の設計であったため、広い車道と比べ、歩道は幅員が6m程度しかない設計で設置されたものであった。

その後、昭和の終わり頃のシンボルロード整備事業により、それまでの6車線を廃止して歩道を14m程まで広げ、さらに姫路駅前の広場を車から人中心の空間に変えようとしたことを契機に、駅から続く大手前通りについても、人を中心とした空間に再整備する方針が立てられ、令和2年3月、今回の大手前通り再整備事業が完成して、歩道は16.3mまで拡幅されるに至っている。

### （３）事業の特徴

大手前通り整備は、姫路城へ歩いて行って、見学後はそのまま駅へ帰る単なる通過路だった道路を、駅と世界遺産とを結ぶ、フランス・パリのシャンゼリゼ通りのようなメインストリートとすることを目指してスタートした。

他の多くの自治体では、コロナ禍特例制度を活用し、店舗前のスペースを使う一時的な事業をスタートさせていたが、あくまでそれは特例であることから、正式に道路を利用できるよう、姫路市では、「ほこみち」制度を活用して事業を完成させていた。

コロナ禍前から駅前広場を人中心の構造に組み替える事業を行っていたことから、当初、道路占用許可制度と道路協力団体の制度をミックスした整備を構想していたところに、タイミング良く「ほこみち」制度が始まり、その国の潮流に乗って事業がより加速でき、結果として全国初の制度実施となった。

コロナ禍で密を避けるといった外部要因もあったが、本質的には、車を中心としたこれまでの社会で良いのかといった問題提起から、人を中心とする社会に引き上げていくべきとの基本理念があり事業を進めていたことが、事業が円滑に進んだ要因であると認識されていた。

### （４）事業の課題

課題として、「ほこみち」についてのサウンディング調査の際、利用する民間企業から、歩道にコンテナハウスが欲しいといったニーズが多くあったことから、その実現のために制度の再検討を行う予定としている。

### 3. まとめ

今回、視察を行った岡山市のハレまち通り整備では、2車線の道路を1車線にダウンサイジングするハード整備とワークショップによって、周辺店舗の店主や住民の歩道を活用する意識醸成を促す手法で賑わいづくりが進められていた。また、姫路市の大手前通りは、結果として全国初となった「ほこみち」制度の活用によって、まちの賑わいが創出されていた。

国においては、令和2年度から「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくり支援制度を推進しており、令和6年2月末日時点で全国370都市がウォークブル推進都市として認められ、国の助成制度の活用と規制緩和を柱に歩行者を中心としたまちづくりが全国各地で進められている。

岡山市のまちづくりの認識と同様に、ビルといった箱ものをつくるハード事業では賑わいはできない、人が動くことでしか実際の賑わいはできないという視点は忘れてはならない。

本市においても「ほこみち」の実証実験が進められようとしているが、現在、事業が進んでいる祇園町に続いて、中央通・市役所前シンボルロード、そして文化ゾーンへと伸びていき、中心市街地に歩く人が増え、まちの活性化が進むような取り組みになることを望んでいる。

道路という、従前は規制により営業活動が難しかった場所と店舗との境界を跨いで新たな需要を喚起する「ほこみち」制度、あるいは、本市でも実施している河川空間を活用する「かわまちづくり計画」など、本来であれば、別々の用途の空間を一体的に利用し、新たな価値を生むような取り組みが注目されていることから、当局においては、引き続き、国が示している各種制度を上手く活用した事業の推進を期待する。

またそのために、商工観光部門と都市建設部門といった組織を跨いで事業に取り組むことも必要になることから、引き続き、効果的な組織体制の構築、まちづくり人材の育成に注力してもらいたい。