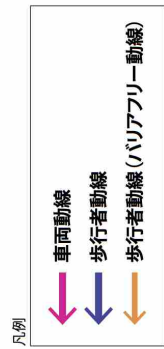
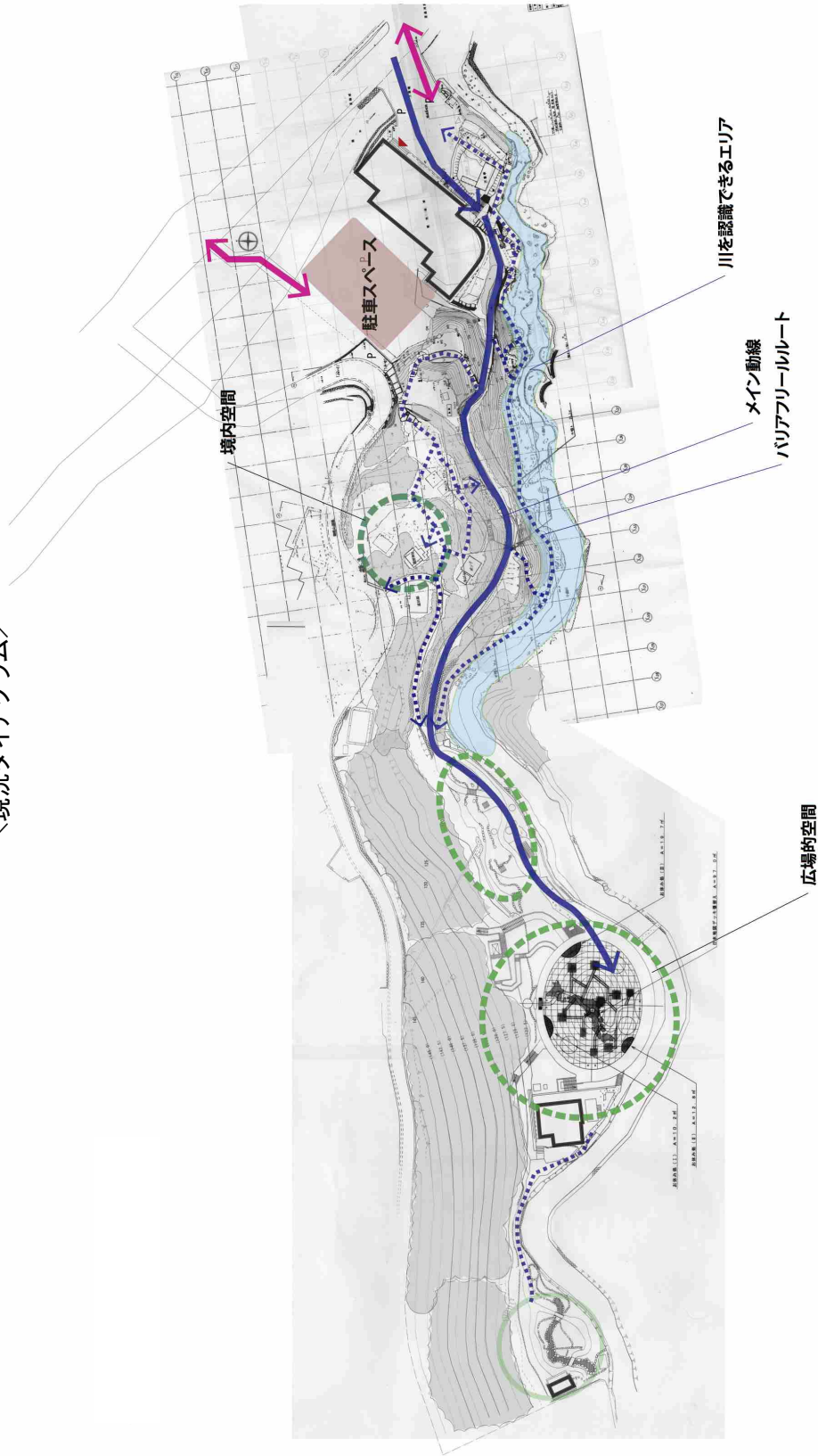


〈現況ダイアグラム〉



2016.10.21 空間構成ダイアグラム

3. 公園や観光案内所等の官民連携による活用事例

国内外に関わらず、公園や観光案内所等の施設を官民連携によって柔軟な運用をし、民間の活力を導入し、公共性を保ちながらも魅力的かつ収益性の高い施設・空間に活用している例がみられる。その参考事例を下記に紹介する。

(1) 公園の活用事例

① The Loeb Boathouse (ニューヨーク/セントラルパーク内)

<概要>

- ・ セントラルパーク内のレストラン。
- ・ 自然を気軽に楽しむレストランとしてだけでなく、結婚式やボート遊びなど、市民の憩いの場として活用されている。
- ・ ボートハウスは資産家の寄付で建設された。
- ・ 公園の管理は、コンサーバンシー (Conservancy 保存機構) 等と呼ばれる NPO 組織に委託されている。市から一部の管理委託料を受け取るが、全体の管理予算 (約 70 億円) の 75%は自主財源 (寄付や施設使用料、営利施設の賃料など) によって調達している公園のコンセプトを実現するために、現在不足している魅力を生み出す下記のような機能を、ゾーンの特性に応じて整備していくことが望ましい。



写真出典：

写真左 (<http://www.thepurplepassport.com/picks/newyork/Nightlife/the-central-park-boathouse/>)

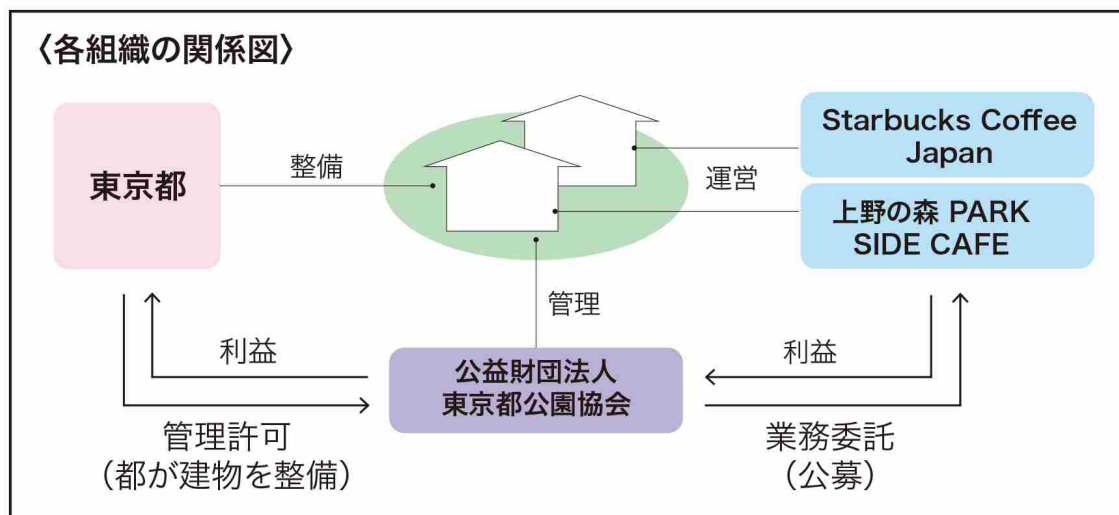
写真中 (<https://www.dresscodefinder.com/new-york/the-loeb-boathouse-lakeside-restaurant>)

写真右 (<http://www.thecentralparkboathouse.com>)

② スターバックス 上野公園（東京都台東区）

<概要>

- ・ 上野公園（東京都直営公園）内に設置されたスターバックス。
- ・ 公園の再生基本計画を計画し、計画に基づいて設置を実施。カフェの建物は東京都が整備し、その施設の管理許可を公園の管理委託をする東京都公園協会に出している。
- ・ 東京都公園協会は管理委託の上でカフェの運営者を募集。15社の応募からスタバを選定。スタバは収益のうち数%を、公園協会に支払い、受け取った公園協会はそのお金を、緑化事業など公園の整備のために充てている。



出典：公共 R 不動産 (<http://www.realpublicestate.jp>)



写真出典：

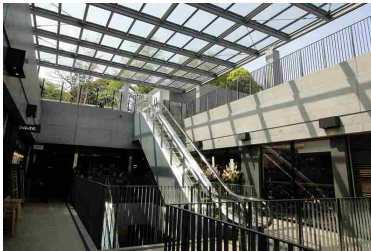
写真左 (<http://www.realpublicestate.jp/column/2001/>)

写真右 (<http://gigazine.net/news/20131101-starbucks-ueno-concept/>)

③ 公園敷地内の商業施設 上野公園（東京都台東区）

<概要>

- ・ 公園敷地内の商業施設。（3施設）戦後公園敷地の公有地を賃貸して商業施設とし開業し、近年建て替えられている。
- ・ それぞれ事業主体は異なるが、土地は都所有の公園敷地を利用し、その敷地上に民間が事業主体となって開発・運営を行っている。
- ・ 戦後の闇市の整理を出発点とした施設であり、最近まで公園施設という整理をしていなかったが、近年正式に公園施設（第三者による設置・管理許可）として適応した例。公園法2条7号の便益施設の「飲食店」に該当。



写真出典：

写真左 (http://miaul230.pixnet.net/blog/post/362724854-上野_ueno3153)

写真中 (<https://woman.mynavi.jp/article/140428-69/>)

写真右 (<http://trendy.nikkeibp.co.jp/article/column/20140428/1056943/?SS=expand-life&FD=1831272220>)

④ 南池袋公園（東京都豊島区）

<概要>

- ・ 今年4月にオープンした公園内のカフェ・レストラン。カフェ・レストランは、都市公園法第5条第2項第2号に基づく公園の設置等許可を受け、「当該公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資する」施設として出店。
- ・ 豊島区が建てた建物の指定部分（約70坪）に、出店者が内装・設備工事をして店舗を運営する。
- ・ 使用期間は10年。使用料は固定月坪1.5万、歩合は25万円／月坪超過分について売上の10%と設定。また、出店者は売り上げの0.5%を地域に還元するほか、災害時の帰宅困難者対策に協力する。

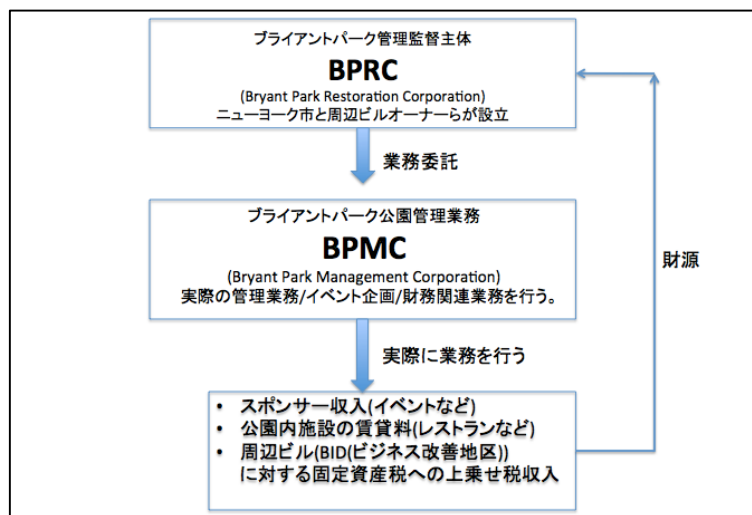


写真出典：筆者撮影

⑤ ブライアントパーク（ニューヨーク）

<概要>

- ・ 1970年代荒廃した公園を修復するために周辺ビルオーナーらによって設立された民間NPO団体(BPRC)がNY市と公園管理権のリース契約を締結。実際の管理運営、イベント計画、財務関連業務はBPMCが実施。
- ・ BPRCの歳入源は、イベント等の施設使用料(25%) 公園内施設の賃貸料(25%)、周辺ビルに対する固定資産税への上乗せ税収入(20%)、スポンサー収入(20%)。NY市はBID(ビジネス改善地区)に指定するが直接的な補助はない。
- ・ 公園が美化、活性化したため、周辺ビルの商業的価値が上がり、安定的な収入源になっている。



出典：<http://www.akionakagawa.com/entry/bryant-park>



写真出典：

写真左 (<http://www.boomsbeat.com/>)

写真右

(<http://www.solaennuevayork.com/visitar-en-nueva-york/las-mejores-pistas-de-patinaje-de-nueva-york/>)

⑥ ヒルシュガルテン（ドイツ／ミュンヘン）

<概要>

- ・ 公園敷地内 8000 席の公園内ビアガーデン。
- ・ ヒルシュガルテンとは「鹿の庭」という意味。1780 年に王室が鹿を囲っておく場所として作ったことが始まり。広さは約 40ha もある広い公園で、現在では市民の憩いの場となっている。
- ・ レストランの建物は、1791 年に建てられた王室の狩猟館を活用。



写真出典：

写真左 (http://www.ganz-muenchen.de/gastro/restaurants/bayerisch/koeniglicher_Hirschgarten/lokal.html)

写真中 (<http://www.biergartenguide.com/biergarten-muenchen/>)

写真右 (<http://www.hirschgarten.de/reservierung-tisch-restaurant-muenchen.html>)

⑦ 西の河原公園・露天風呂（群馬県草津町）

<概要>

- ・ 都市公園である「西の河原公園」の公園内に設置される、自然と共に温泉を楽しむ池のような巨大な露天風呂が人気。
- ・ 露天風呂へ向かうアプローチの河原には温泉の池が点在し、湯煙が温泉旅情を誘う。



写真出典：

写真左 (<http://www.kusatsu-onsen.ne.jp/onsen/detail/index.php?c=5&g=0&kcd=185>)

写真中 (<http://wikimapia.org/14673091/ja/西の河原公園>)

写真右 (<http://blog.livedoor.jp/keinosora/archives/38069093.html>)

(2) 観光案内所の活用事例

① i-café TAKAYAMA (岐阜県高山市)

<概要>

- ・ セントラルパーク内のレストラン。今年 10 月にリニューアル開業したばかりの高山駅に併設する観光案内所機能を持ったカフェ。
- ・ free wi-fi や電源が利用できるカフェを中心に、観光案内や里山ツアー（里山エクスペリエンス）受付デスク、コインロッカー、ホテルに荷物を届ける「手ぶら観光サービス」デスク、宅配便受付デスクなどを併設。
- ・ 運営は、地域の食材商社「山一商事」、飛騨古川で里山ツアーを行う「美ら地球」、高山にホテルを持つ JR 系列の「JR 東海ホテルズ」が共同で実施。



写真出典：

写真左 (https://www.associa.com/tky/icafe_takayama/)

写真右 (<http://www.innovation-studio-okayama.com/single-post/2016/09/28/I-Café-Takayama-OPEN>)

4. 公園の官民連携にかかる法規制面の課題整理

(1) 都市公園法

都市公園の土地利用に関する制限は、都市公園法及び湯河原町都市公園条例に基づく建ぺい率の制限、設置管理許可、占有許可、行為許可等がある。

① 公園施設

都市公園の効用を全うするため都市公園に設置できる施設は下表のとおりである。

＜公園施設の種類＞

(都市公園法第2条第2項、同法施行令第5条)

	園路、広場
修景施設	植栽、花壇、噴水、芝生、いけがき、日陰たな、水流、池、滝、つき山、彫像、灯籠、石組、飛石その他これらに類するもの
休養施設	・休憩所、ベンチ、野外卓、ピクニック場、キャンプ場その他これらに類するもの ・その他地方公共団体が条例で定める休養施設
遊戯施設	・ぶらんこ、すべり台、砂場、シーソー、ジャングルジム、ラダー、徒渉池、舟遊場、魚釣場、メリーゴーラウンド、遊戯用電車、野外ダンス場その他これらに類するもの ・その他地方公共団体が条例で定める遊戯施設
運動施設	・野球場、陸上競技場、水泳プール、サッカー場、ラグビー場、テニスコート、バスケットボール場、バレーボール場、ゴルフ場、ゲートボール場、温水利用型健康運動施設、ボート場、スケート場、スキー場、相撲場、弓場、乗馬場、鉄棒、つり輪、リハビリテーション用運動施設その他これらに類するもの（+これらに附属する観覧席、更衣所、控室、運動用具倉庫、シャワー等） ・その他地方公共団体が条例で定める運動施設
教養施設	・植物園、動物園、野外劇場、温室、分区園、動物舎、水族館、自然生態園、野鳥観察所、動植物の保護繁殖施設、野外音楽堂、図書館、陳列館、天体又は気象観測施設、体験学習施設、記念碑その他これらに類するもの ・古墳、城跡、旧宅その他の遺跡及びこれらを復原したもので歴史上又は学術上価値の高いもの ・その他地方公共団体が条例で定める教養施設
便益施設	売店、飲食店、駐車場、便所、宿泊施設、園内移動用施設、荷物預り所、時計台、水飲場、手洗場その他これらに類するもの
管理施設	門、さく、管理事務所、詰所、倉庫、車庫、材料置場、苗畑、掲示板、標識、照明施設、ごみ処理場、くず箱、水道、井戸、暗渠、水門、雨水貯留施設、水質浄化施設、護岸、擁壁、発電施設、その他これらに類するもの
その他	展望台、集会所、備蓄倉庫（食糧、医薬品等災害応急対策に必要な物資）、その他災害応急対策に必要な施設で国土交通省令で定めるもの

② 公園施設の建ぺい率の制限

都市公園に公園施設を設置する場合は、下表のとおり、都市公園法及び湯河原町都市公園条例に基づき、建ぺい率の制限を受ける。

なお、万葉公園の敷地面積は 19,500 m²であり、既存の建築物である公園施設（管理棟、万葉亭、ほたる小屋等）の建築面積は、敷地面積の約 2%を占める。

＜公園施設の建ぺい率の制限＞

（都市公園法第 4 条、同法施行令第 6 条、湯河原町都市公園条例第 3 条の 5）

都市公園の敷地面積に対する建築物の建築面積の総計は、 2/100 を超えてはならない。 ただし、下記の場合は、2/100を超えることができる。	
休養施設、運動施設、教養施設、備蓄倉庫、災害応急対策に必要な施設の建築物	+ 10/100
休養施設又は教養施設である建築物のうち、文化財保護法に基づく登録文化財等、景観重要建造物、歴史的風致形成建造物	+ 20/100
屋根付き広場、壁を有しない雨天用運動場、壁を有しない休憩所、屋根付き野外劇場	+ 10/100
仮設公園施設	+ 2/100
ただし、湯河原町都市公園条例改正により、用途地域の建ぺい率（40/100）の範囲内で、上記の基準を超えた率を定めることができる。	

（参考） 万葉公園の都市計画決定： 第4種風致地区、用途地域指定なし、宅地造成規制区域
建ぺい率 40/100 建築物の高さ制限 15m

③ 設置管理許可

都市公園法第 5 条において、「公園管理者以外の者は、都市公園に公園施設を設け、又は、公園施設を管理しようとするときは、条例で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けなければならない。」とされており、下記のとおり、都市公園内において収益施設を運営する民間事業者の設置・管理を認めている。

- ・ 民間事業者が民間所有の公園施設の設置又は管理を行わせることができる（設置許可）。
- ・ 町が所有する公園施設について、民間事業者が管理させることができる（管理許可）。

設置管理許可の期間は 10 年と定められており、更新も 10 年である。

なお、本設置管理許可と指定管理者との関係については、都市公園法運用指針（平成 24 年 国土交通省都市局）において次のように整理されている。

＜都市公園法運用指針(平成 24 年 国土交通省都市局)＞

地方自治法第 244 条の 2 第 3 項の規定に基づく指定管理者制度(以下「指定管理者制度」という。)も、都市公園の整備と管理に民間等のノウハウを活用する制度であるが、都市公園法第 5 条による第三者に対する公園施設の設置管理許可制度(以下「設置管理許可制度」という。)と比較すると、

- ・ 指定管理者制度は、都市公園全体の包括的な管理を委ねることを原則とする制度であるのに対し、設置管理許可制度は、都市公園を構成する公園施設について許可を与える制度であること
- ・ 指定管理者制度は、管理のみを対象とした制度であるが、設置管理許可制度は管理のみでなく、設置についても許可を与えることができること
- ・ 指定管理者制度に基づく管理者の指定に当たっては、地方公共団体の議会の議決を必要とするが、設置管理許可を与える場合には議決を必要としないこと

等の制度上の違いがある。

このため、一般的には、都市公園全体の管理を民間等に利用料金の収受も含めて包括的に委任しようとするような場合は指定管理者制度を適用することとなり、一方で、飲食店等の公園施設の設置又は管理を民間に委ねる場合や遊具、花壇等の公園施設の設置管理を NPO 等に委ねる場合には、設置管理許可制度を適用するものと考えられる。

なお、指定管理者制度の創設に伴い、平成 15 年 9 月 2 日付で、国土交通省都市・地域整備局公園緑地課長より「指定管理者制度による都市公園の管理について」が通知されているので、参照されたい。

④ 占用許可

都市公園法第 6 条及び第 7 条に都市公園の占用の許可について定められている。都市公園内において、民間事業者が民間所有の（公園施設以外の）工作物その他の物件又は施設を設けて都市公園を占有させることが可能とされている。占有許可の対象となる工作物等は、電柱、電線、水道管、下水道館、ガス管、通路、非常災害時の仮設工作物、集会等の催しのため設けられる仮設工作物などである。

占有許可の期間は 10 年と定められており、更新も 10 年である。

⑤ 行為許可

下記のとおり、湯河原町都市公園条例に基づき、都市公園内で有料のイベントを実施する場合等の一時的な使用に関する許可が認められている。また、湯河原町都市公園条例内で定めれば、指定管理者にこの行為許可権限を移譲することができる。

＜湯河原町都市公園条例第6条＞

(行為の制限)

第6条 公園において、次に掲げる行為をしようとする者は、町長の許可を受けなければならない。

- (1) 物品の販売、募金その他これらに類する行為をすること。
- (2) 営業を目的として写真又は映画を撮影すること。
- (3) 興行を行うこと。
- (4) 競技会、展示会、集会その他これらに類する催しのため、公園の全部又は一部を独占して使用すること。
- (5) 花火、バーベキューその他これらに類する火気を使用する行為をすること。
- (6) 前各号のほか、町長が公園の利用又は管理上特に必要があると認めて別に定めた行為

(2) 土砂災害防止法、建築基準法

土砂災害防止法は、土砂災害のおそれのある区域（土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域）について、次のように定めている。

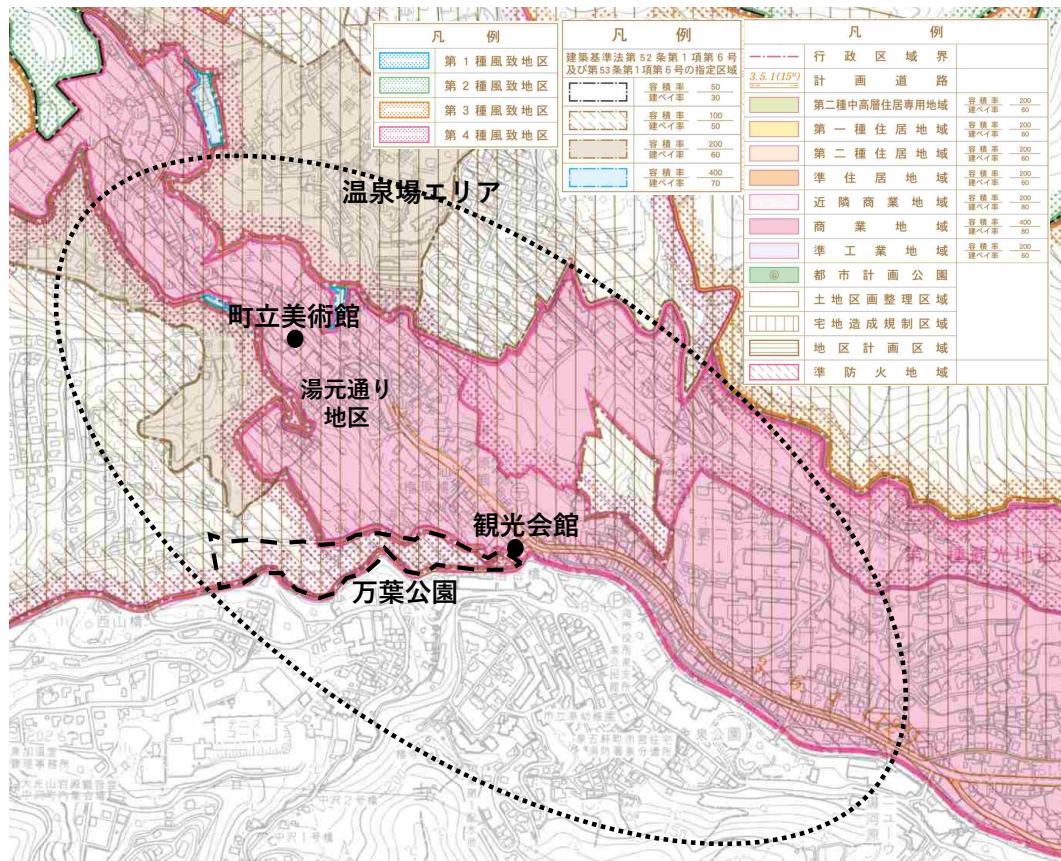
- ・ 土砂災害警戒区域（イエローゾーン）
急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがあると認められる区域であり、危険の周知、警戒避難体制の整備が行われる。
- ・ 土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）
急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる区域で、特定の開発行為に対する許可制、建築物の構造規制等が行われる。

下図のとおり、万葉公園と観光会館敷地の大部分がレッドゾーンに指定されており、今後の建築物の整備については、基礎と一体の控え壁を有する鉄筋コンクリート造の壁とするなど、建築物の構造規制等が行われる可能性が高い。

(3) 都市計画法

湯河原町は、全域が都市計画区域に指定されており、市街化区域・市街化調整区域の区域区分を定めていない「非線引き都市計画区域」である。その中で、海岸部から湯河原駅周辺の中心市街地を抜け温泉場エリアまで、用途地域が定められている。温泉場エリアは、万葉公園とその西側の区域を除き、ほとんどが商業地域（容積率 400/建ぺい率 80）に指定されている。観光会館敷地も商業地域内にある。

都市公園である万葉公園とその西側の区域は、第 4 種風致地区及び宅地造成規制区域が指定されており、建ぺい率 (40/100) と建築物の高さ制限 (15m) が定められている。ただし、湯河原町風致地区条例に基づき、都市公園又は公園施設の設置又は管理にかかる行為については適用除外とされている（同条例第 3 条 (34)）。



5. 主要施設の事業内容の検討

(1) 計画の検討

① 改修が必要な項目の洗い出し

万葉公園は現状、来訪者が少なくなっている傾向にあるが、湯河原温泉場エリアの中心に位置する、自然溢れる公共の場という魅力と可能性は変わりなくあり続けるものであり、元々この場所にある緑や水の自然要素は訪れた人にとって心地よく、それらの可能性を最大限引き出しつつ、不足している機能や新しい役割を挿入するような整備を行うことが必要な場と考える。

それぞれの要素間の関係性を把握するため、現況分析を踏まえ、計画ダイアグラムを数案作成し、より良い案を探ることとした。

ダイアグラムは動線の整理と利用者が留まることができる面的な空間を把握できるように作成している。(万葉公園でいう面的な空間は公園入口・観光会館、熊野神社、水辺エリア、独歩の湯エリア、ホテル小屋周りなどの利用者が留まることができるエリアを示している。)

改修が必要なポイントは下記の項目と考える。

- ・ 入口空間と観光会館のありかた
- ・ 熊野神社の積極的な活用
- ・ 動線の明確化とバリアフリー動線の確保
- ・ 水辺空間の活用
- ・ 新しい温泉施設の利用
- ・ 立ち入り禁止エリアの復元、改修

② 提案の条件整理

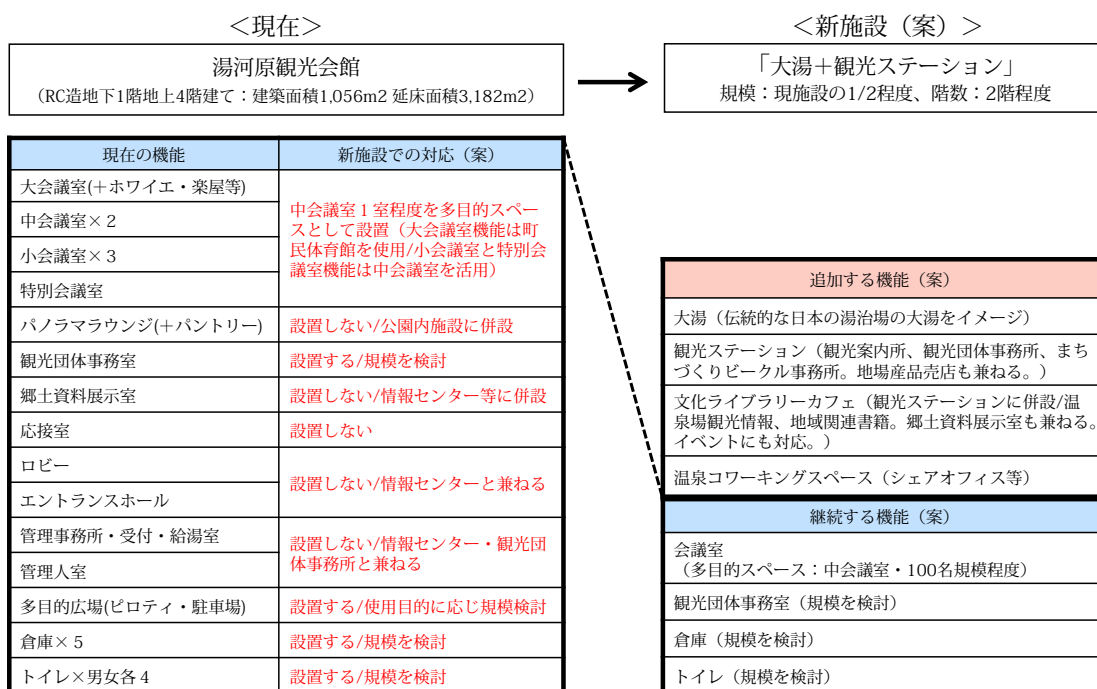
- ・ 現観光会館は高低差を処理するため建物が擁壁の機能を持っており、改修を行うとしても同様の機能を持たせるか、擁壁新設などの処置が必要となる。土砂法の対策エリア内であるため建築はRC造とする。
- ・ 地域資源の保全の観点からも温泉や自然植生などを可能な限り保全して、手を加えるとしても大きな改変は加えないものとして検討する。
- ・ 公園奥に設置する主要施設に誰でもアクセスできるよう、バリアフリー動線を検討する。

③観光会館の建て替えについて(機能の見直しと公園入口性の確保)

特に重要と位置づけている建て替え予定の観光会館は、建設当時から様々な用途が考慮されていたが、当時の観光スタイルから変化が起きたこともあり、現在は必要とされない機能を有しているとの意見が多い。また、耐震性やエレベーターが確保できていないことや老朽化など構造上の課題も多いことから、一定の役割を果たしたと考えられる。

新築・部分改修など考えられたが、上記のことから、公園の入口性や経済性を考慮し、規模を縮小建替する方法を採用するという結論に至った。

<新観光会館の機能検討案>



(2) 計画ダイアグラム(案)の作成

① 各ダイアグラムについて

4案作成した計画ダイアグラムそれぞれの特徴は下記のとおりである。

検討のバリエーションを増やすことはできるが、積み上げられてきた歴史と経済性などを考慮、現状でも魅力ある要素を保全・部分改修することが重要と判断し、最終的に入口と観光会館の関係に注視したダイアグラムとなっている。

・ 計画ダイアグラム 1 観光会館の建て替え・現状動線を活用する案

現状の観光会館の配置を維持したまま規模を縮小し、入口空間を大きく取る。現状の動線を最大限利用し、各主要エリアを改修・復元する案。

・ 計画ダイアグラム 2 観光会館の建て替え・新しい主動線を設ける案

現状の観光会館の配置を維持したまま規模を縮小し、入口空間を大きく取りつつ、熊野神社へ誘導するための新しい主動線をつくる。主動線を変更しつつも、各主要エリアを改修・復元する案

・ 計画ダイアグラム 3-1 観光会館を配置調整し建て替え・新しい主動線を設ける案 1

現状の観光会館の配置を変更した上で、規模を縮小し、主動線を変更する。現状の動線も活用しつつ、熊野神社への訪れ方を明解にする案。

・ 計画ダイアグラム 3-2 観光会館を配置調整し建て替え・新しい主動線を設ける案 2

現状の観光会館の配置を変更した上で、規模を縮小し、主動線を変更する。現状の動線も活用しつつ、熊野神社への訪れ方を明解にする案。

3-1案と違い、観光会館の用途を分散させ、エントランス広場を路地のような広場とすることで賑わいの創造を促す。

② 各ダイアグラムの共通項目

- ・ エントランス広場は大きくとる。
- ・ 熊野神社へ訪れやすくする。
- ・ 水辺を歩けるようにする。
- ・ バリアフリー動線を確保する。

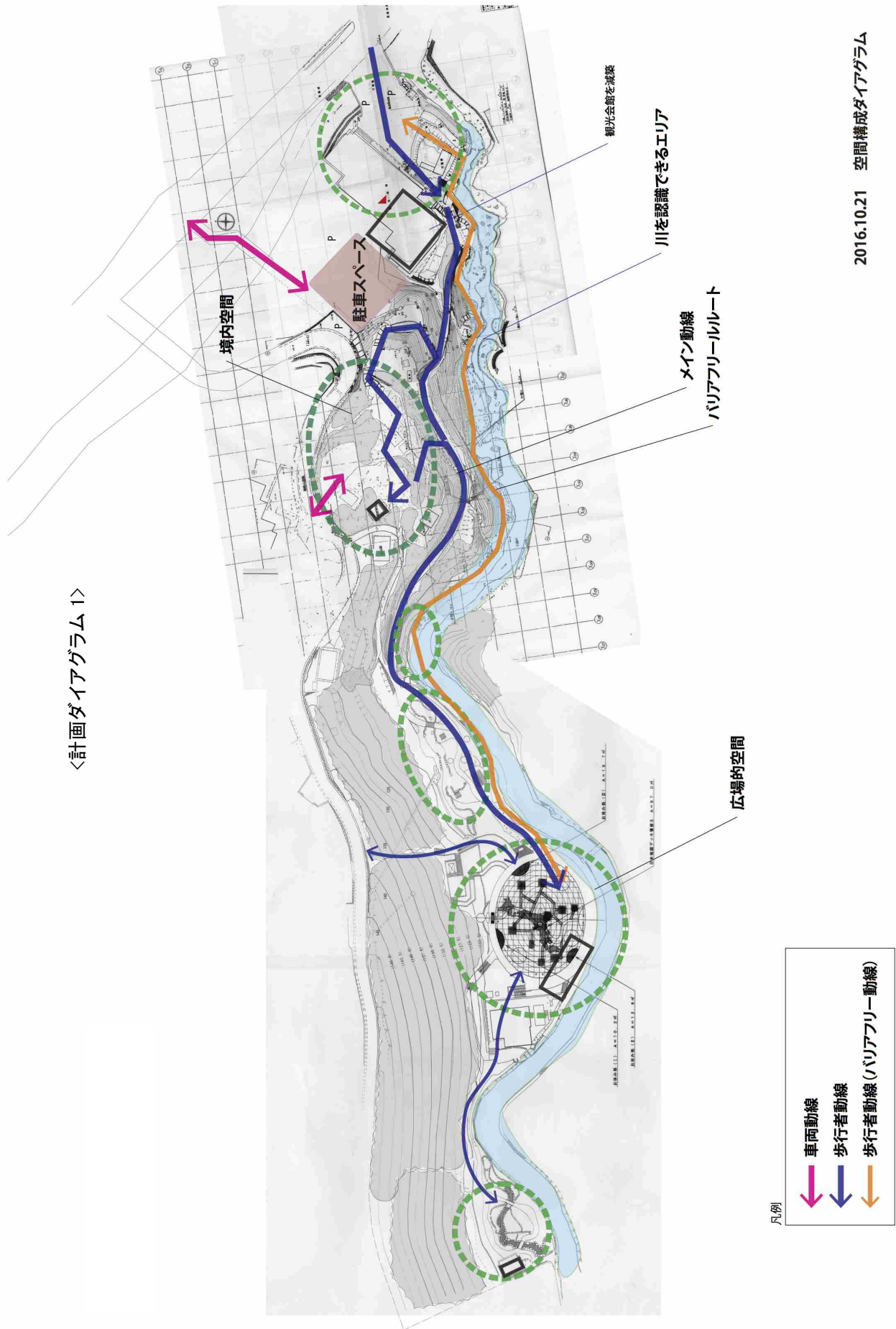
これらの案を作成・検討し、大項目の方針を決定し、万葉公園検討委員会で提案した。高低差のある改変が困難な地形であることや、改修が不要な魅力のある要素を活用できる可能性があることから、現状を最大限活用する計画ダイアグラム-1の方針で検討が進められた。

観光会館の配置を変更せず、規模を縮小すること、現状の動線を活用しつつ誰でも立ち入れるようにすること、温泉施設を改修し、より魅力のある地域の公園として改修していくことを軸として今後詳細を詰めていくことが決定した。

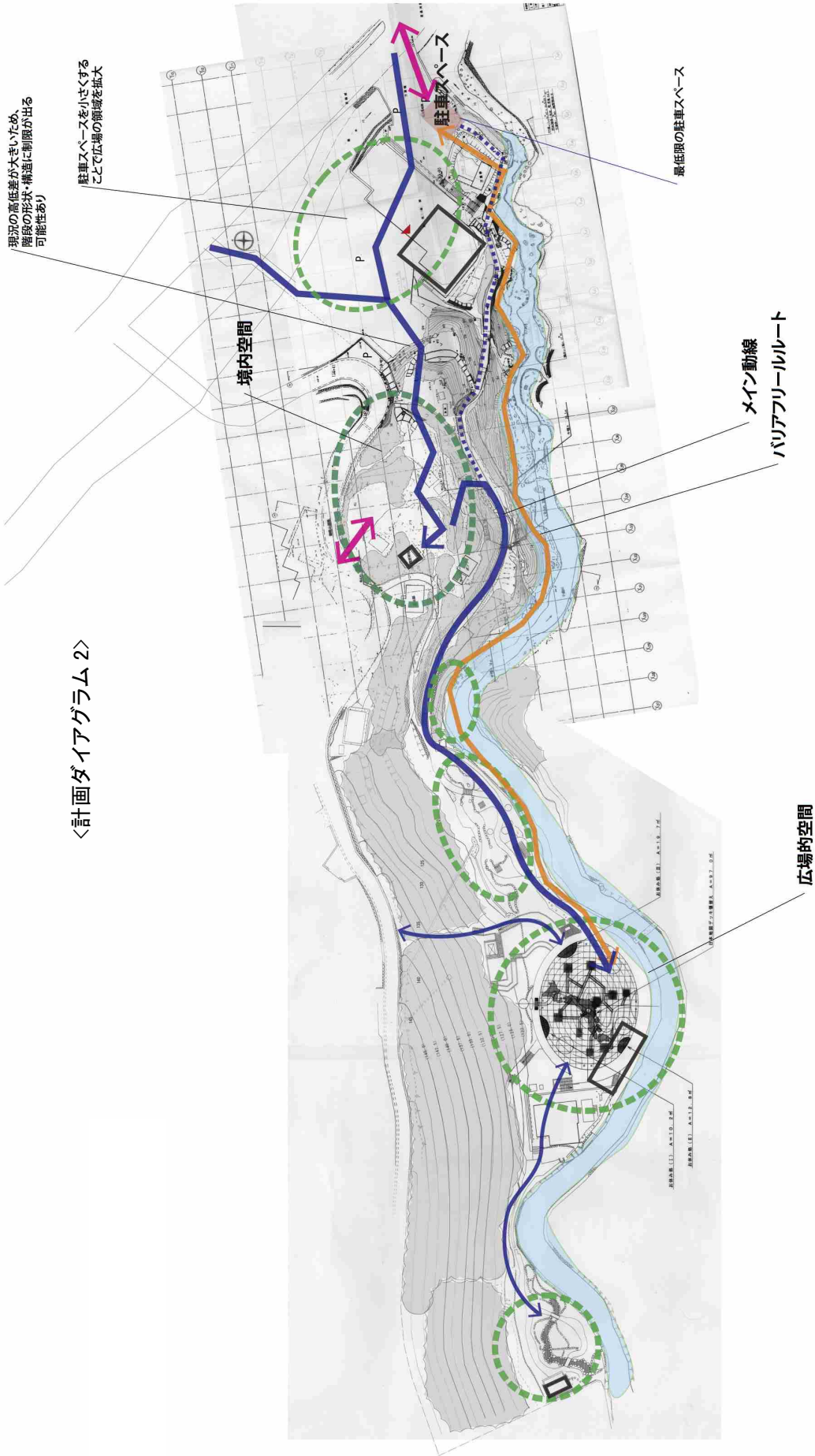
また、委員の意見も取り入れ、整備内容の調整を行うことで整備計画図を作成することとした。

次項にまとめた図は検討のため作成した計画ダイアグラムである。

〈計画ダイアグラム1〉

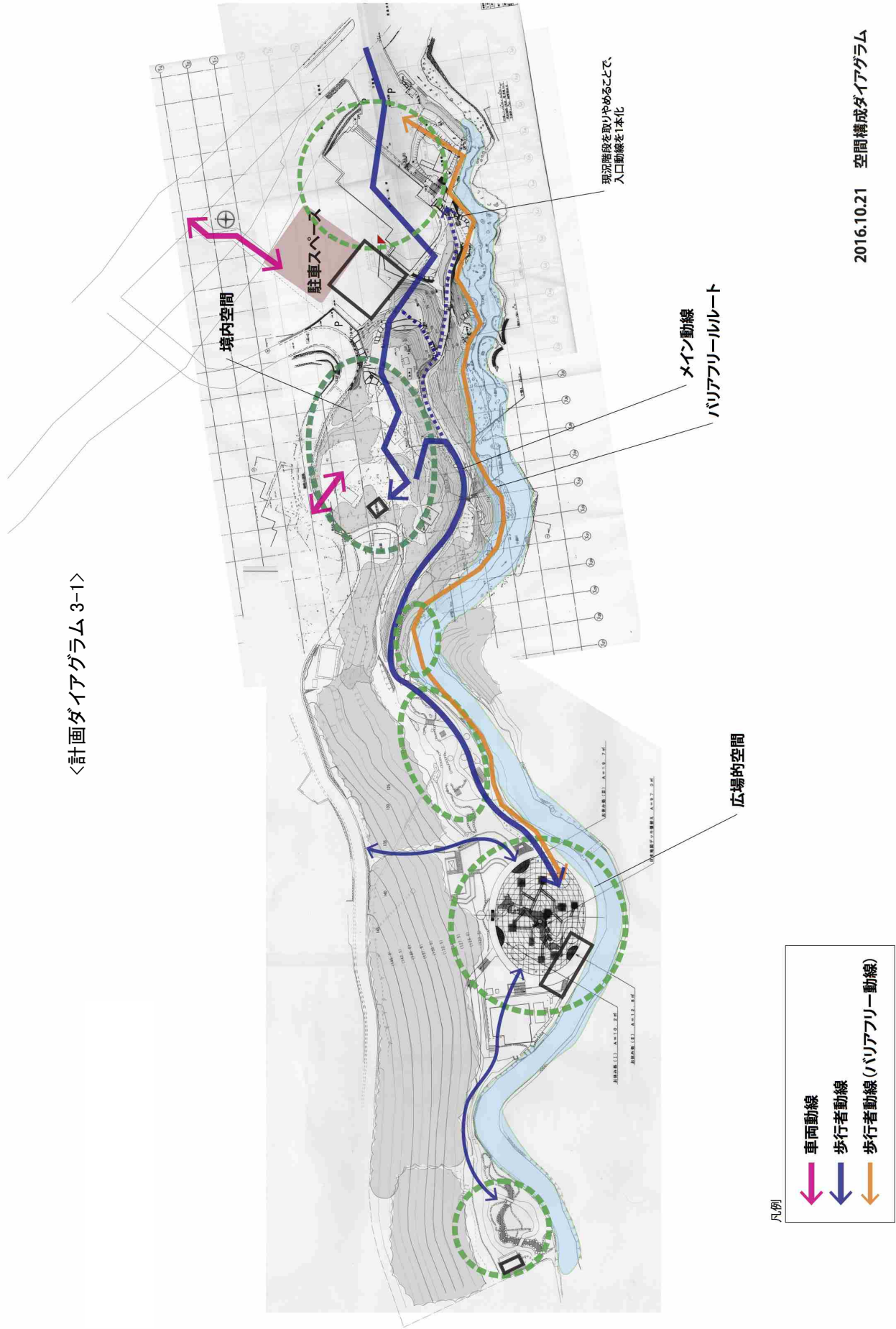


〈計画ダイアグラム2〉



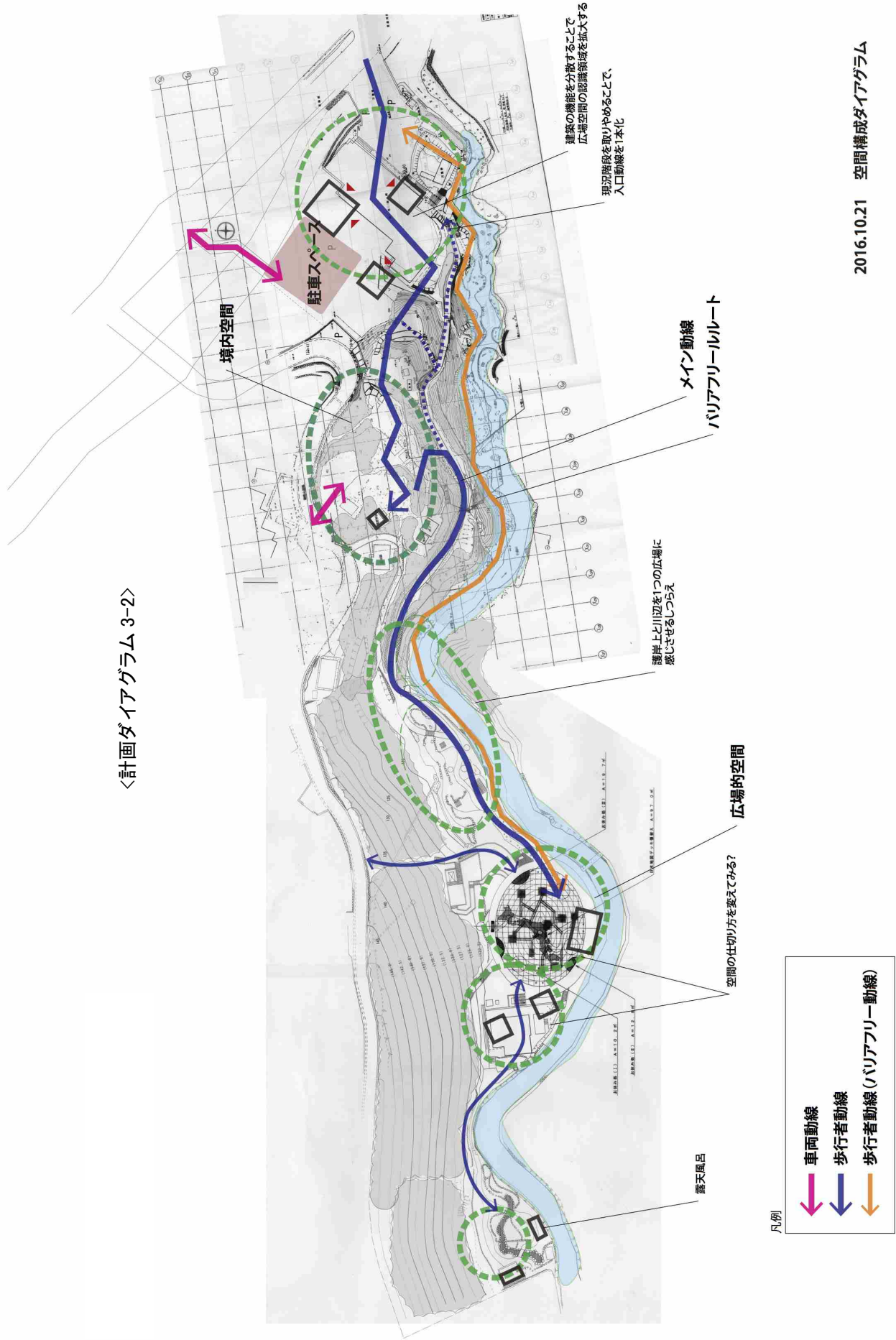
2016.10.21 空間構成ダイアグラム

〈計画ダイアグラム 3-1〉



2016.10.21 空間構成ダイアグラム

〈計画ダイアグラム 3-2〉



- 凡例
- 車両動線
 - 歩行者動線
 - 歩行者動線 (バリアフリー動線)

(3) 万葉公園と観光ステーションの一体的な活用方法の検討

(※ここで言う「観光ステーション」は建て替える予定の新しい観光会館を示す。)

万葉公園検討委員会で委員と意見交換を行い、現況分析やダイアグラムを用いて計画の方向性について検討したことで改めて、現状は隣接しているだけの万葉公園と観光会館を一体的に活用することの重要性が明らかとなった。それぞれの魅力を高めるだけでなく、相互に魅力が引き立つよう上手な関係性をつくることも必要である。

そこで、万葉公園と観光ステーションを一体的に活用することで生まれる新しい要素を検討した。

・ 公園の入口と観光会館が一体となったお迎えの広場

ダイアグラムを用いた検討にて万葉公園への新しい引き込み方も検討したが、入口は藤木川と千歳川があるため、現状からの大きな変更は困難と判断し、現状の入口をこれまでと同様に主動線とすることとした。しかし、間口が狭いという観点から、観光会館の規模縮小と合わせ、入口に広場空間を設け、より開放的な玄関口をつくることとした。

温泉場エリアの新しい散策の拠点となる観光ステーションの正面側に、これまでのように駐車場を設けることは景観上好ましくないと判断し、入口奥に優先駐車場と施設内への搬入車両との最低限の駐車台数とすることで、歩行者優先の万葉公園の入口空間をつくることとする。不足が予想される駐車スペースについては周辺の公共/民間駐車場の活用を視野に入れている。(本章7.(3)参照)

万葉公園の高低差ある地形を最大限利用し、階段状の広場とすることで、利用者の交流の様子や奥に続く公園を感じられるようにする。

広場の詳細は今後詰めていくこととする。

・ 熊野神社への誘導

地域の守り神であり、湯と健康の神である熊野神社への参道を整備する。

これまでは脇道程度の動線であった熊野神社を通る動線を主導線とし、かつ、誰でも熊野神社にお参りできるよう観光ステーションのエレベーターで熊野神社の地盤レベルまで上がれるようにする。

参道空間は樹林の管理を適切に行うことで、年間を通じて訪れやすい雰囲気をつくる。湯河原に訪れたら熊野神社に参拝するというルートが認識され、新しい出会いや賑わいを生むことを目指す。

参道や観光ステーションのエレベーターの詳細は今後詰めていくこととする。

・ 温泉施設としての収益

万葉公園等官民連携検討委員会にて、共同湯（大湯）の大切さが話し合われたが、万葉公園の入口である観光ステーションに大湯、万葉公園の奥に露天風呂を設けることで来訪者に温泉場エリア・万葉公園との新しい関わり方を提供する。宿の外で発生する散策や相互利用がこれまでにない新しい収益を生むことを想定する。

また、実質の経済的な面だけでなく、公共性のあるものが地域の象徴として認識されることで、利用者にとって馴染みやすい場所となる。公園内や街中にコンセプトを共有した施設ができることが街並みに秩序と統一感を生み、それらが周辺に伝わることでより情緒ある街並みが形成されていくきっかけとなる。

大湯・露天風呂の詳細は今後詰めていくこととする。

・ 公園や温泉場エリアの情報発信受信基地

利用者が観光ステーション内で万葉公園や温泉場エリアの情報を受けることができるといったこれまでの機能に加え、まちづくりビークルの事務所を街の拠点施設内に置くことでこれまでにはなかった情報発信が可能となる。

来訪者がイベントやワークショップを行うことができる場にするなど、温泉場エリア関係者からの発信だけでなく、他の地域の情報を発信・受信できるようになることで湯河原の人々と来訪者が繋がることにもなる。

また、公園の活用が多様になるにつれ、日々の公園管理が重要となってくる。町の象徴となり得る新しい万葉公園では様々な催しや、日常利用の可能性が生まれ、多様な機能を持つ観光ステーション内に管理施設があることで迅速な対応が可能になるなど様々なメリットがある。

観光ステーションの詳細は今後詰めていくこととする。

6. 官民連携による事業スキームの検討

(1) スキーム設定の基本的な考え方

① 仮説事業スキーム(第1章)と本調査の検討経緯

第1章2.(2)において仮説事業スキーム「地域資源を活用した観光まちづくりにおける住民参加型PPP事業スキーム」を設定し(下図)、これに基づき、本調査事業において、官(湯河原町)と民(まちづくりビークル+地域住民・事業者)の連携による温泉場エリア全体の地域戦略の検討と、(万葉公園・観光会館敷地での)万葉公園等官民連携事業の基本構想・基本計画の検討を行ってきた(下図の赤枠内)。

<仮説事業スキーム(第1章)>

	観光まちづくりの対象地域全体	都市公園事業							
	地域戦略	基本構想	事業計画	施設所有権	資金調達	事業者選定	設計	施工	管理運営
官 湯河原町	○	○	○	◎	◎	◎	○	○	○
民 (まちづくりビークル+ 地域住民・事業者)	◎	◎	◎	—	—	○ QC	○ QC	○ QC	◎ 指定管理
民 (設計・施工・運営 会社等)	—	—	—	—	—	—	◎	◎	◎ 5条管理許可

◎：発想の自由度が高く、戦略、計画、構想、検討内容、決定内容などに◎の考えが大きく反映される。

○：事業主体。◎に対し、事業実施の委託等を行う。

○QC：クオリティ・コントロール。地域戦略や、地域戦略に基づくエリアマネジメントの方針、事業のコンセプト等に適合しているかチェックし、必要に応じて地域住民・事業者やPPP事業者へのフィードバック、ヒアリング等を行うことにより、事業の継続的な質の確保に取り組む。

5条管理許可：都市公園法第5条に基づく公園管理者以外の者による公園施設の設置・管理許可。設置・管理機関は10年更新期間も10年)

これまでの検討経緯を振り返ると、改めて、本件のような自然や歴史的な地域資源を活用した観光まちづくりにおける観光関連公共施設の事業については、

- ・ 観光地域全体の地域戦略に基づくエリアマネジメントの一部として位置付けること
- ・ 住民・事業者の認知・参加・協力体制の下で、構想から実施・運営まで進めること

の重要性が感じられた。これは、調査開始当初から想定していた「地域住民・事業者のビジョンが盛り込まれた地域戦略のコンセプトや考え方等が、事業実施・運営段階まで反映されるべき」との考え方を再確認できたということだけではない。地域戦略の検討から始める事業スキームが、「自分たちが検討・作成に加わった計画を、（行政は）しっかり実行に移してほしい。」という、地域住民・事業者の事業に対する前向きな思考を育み、かつ、彼らがその想いをコミュニティの意思として共有することができるからである。従来型の「行政主導で構想・計画・事業実施方針を練り、それを住民等に説明して理解を得る」スタイルの事業運営ではない。地域の住民・事業者の発意に基づく取組みを自治体がバックアップするという、従来型のそれとは真逆の効果がある。

ここで改めて「地域資源を活用した観光まちづくりにおける住民参加型 PPP 事業スキーム」の基本的な考え方を整理したい。

② 地域住民・事業者のビジョンを事業設計・実施段階に反映

従来の官民連携事業における「民」とは、主に施設の設計・施工・運営管理を担う民間事業者を指してきた。しかし、本件のような自然や歴史的な地域資源を活用した観光を軸とする地域再生事業の一環として実施する官民連携事業においては、新しい役割を担う「民」を事業の計画・実施の主体として位置付けることが重要である。それは、長年にわたりその地域に暮らし、商売を営み、地域の現状や将来について議論を積み重ねてきた地域住民・事業者である。

温泉観光地のような地域資源を活用した観光まちづくりを推進する地域では、観光客を主対象とした宿泊施設や飲食店・物販店等の店舗に限らず、その周辺の多くの住民・事業者までもが物理的にも精神的にも観光産業と密接に結びついており、観光産業を中心とした地元の人的ネットワークや、観光地としての空間形成・景観形成に深く関わっている。

特に、本件のように、観光まちづくりを目指すエリア内において、公園や観光会館等の観光関連公共施設の事業から、その周囲に点在する空き家等の再生・活用という民間主導の小さな事業まで包含するプロジェクトでは、従来型 PFI/PPP の単発プロジェクトとは異なる新たなスキームが必要となる。まさに、エリア全体の一体的なマネジメントやコントロールの基盤の上に観光関連公共施設の官民連携事業が位置付けられるスキームであり、地域住民・事業者がつくりあげた地域戦略に基づき、彼らに認知され、彼らの参加・協力の基盤の上に成り立つ事業スキームである。

ただし、多くの地域住民・事業者は、当然のことながら日々の生活や仕事に追われ、まちづくりの活動や地域のプロジェクトの事業設計などに主体的に関わる時間をつくることは難しい。さらに、事業実施に当たっては地域戦略の実現化のためのマーケティング・ノウハウなども必要である。このため、地域をまとめる力があり、かつ、マーケティング等のノウハウを駆使して地域戦略を形にできる民間セクターの存在が不可欠となる。通常、地域のまちづくりビークル、まちづくり会社、まちづくり NPO、または、地域外から依頼を受けて携わるまちづくりコンサルティング会社などにこの役割が期待される。コミュニティ再生等のノウハウを蓄積した専門家や組織で、地域住民・事業者に近い立場でのコーディネーター役としてまちづくりの調査、住民合意形成、制度設計等に携わることのできる組織である。

本調査では、従来の PPP・PFI 事業の設計・施工・運営を担う「民」＝設計会社・施工会社・運営会社との連携の前に、地域の住民・事業者の意見を反映させた地域戦略の検討を担うまちづくりビークル等を、住民の想いを代弁し形にするもう一つの「民」と捉え、「地域主導」の PPP 事業として仕立てるスキームを考案した。

③ 民間の発想力、センス、ノウハウ、運営力の活用

湯河原町の財政状況は厳しさを増しており、事業運営に際しては、町の財政負担軽減へのアプローチが求められる。このため、民間のノウハウ、センス、運営力を活用し、コストの抑制、サービス水準の向上による事業の効率化を図り、万葉公園に賑わいを取り戻す事業設計が必要である。さらに、温泉場エリア全体の地域戦略を実現していくためには、万葉公園の周辺敷地における民有地との連携も不可欠である。温泉場全体として民間の資金、ノウハウ、運営力を活用したまちづくりが求められている。

(2) 万葉公園等官民連携事業のスキーム構成

ここで改めて「地域資源を活用した観光まちづくりにおける住民参加型 PPP 事業スキーム」を万葉公園等官民連携事業に導入した場合のスキーム構成について整理する。

① 3つの民間主体

本スキームでは、3つの民間主体を位置付けている。

第一の民は、地域の主役であり、地域再生のビジョンを描く地域住民や事業者。第二の民は、彼らの意見や議論を昇華させて戦略化・計画化するまちづくりビークルやまちづくりコンサルティング会社等の CP (Community-based Private sector)。住民や事業者は日々地域の横断的な課題（分野別の問題を越える横断的な課題）に直面し、その時々々に答えを出しながら生活している。CP は、これらの住民・事業者に寄り添い、

彼らと同じ横断的な課題解決の目線からまちづくりに取り組んでいる。

そして、第三の民である SP (Specialized Private sector) は、設計、施工などの専門分野別に官民連携事業を支える。彼らは、各々の専門性に基づき、効率的・効果的な事業実施を目指す。

〈3つの「民」〉

<p>地域住民・事業者</p>	<p>その観光地域に暮らし、事業を営む地権者。代々その地域で生計を立て、地域の今をつくり、未来をつくる観光まちづくりの中心的存在。</p> <p>湯河原温泉場エリアには、江戸時代から続く老舗旅館など、古くからこの地で暮らしてきた一族も多い。先祖代々の歴史が湯河原温泉の歴史をつくり、現在の湯河原につながっている。地域のビジョンづくりには、これらの住民・事業者の主体的な関わりが欠かせない。</p>
<p>CP (Community-based Private sector)</p> <p>CP — 地域内 CP ：まちづくりビークル、まちづくり会社、まちづくりNPO、地域再生推進法人、DMO など</p> <p>地域外 CP ：地域外から関わるまちづくりコンサルティング会社など</p>	<p>CP は、その観光地域に密着し、地域住民・事業者に近い立場でのプランナー／コーディネーター役として、地域のエリアマネジメントを担う民間セクター。その地域に活動拠点（事務所）を構えるまちづくりビークル、まちづくり会社、まちづくりNPO、地域再生推進法人、DMO などの「地域内 CP」と、地域外からその地域の観光まちづくり関連事業に深く従事するまちづくりコンサルティング会社などの「地域外 CP」がある。CP は、地域再生のノウハウを蓄積しており、地域の住民・事業者との信頼関係や協力関係を築きながら地域の横断的な課題に対応する民間セクターを指す。</p> <p>湯河原温泉場には、まちづくりビークル等の地域内 CP が存在しない。一方、温泉場エリアの民間リーダー達を中心に構成された任意団体「湯河原温泉まちづくり協議会」は組織されているが、ここは主に、町内の公共施設整備について、その方向性の議論や官民情報共有の場として機能しており、その事務局(実働)も、町役場の担当課職員が担っており、「民」の事業の意思決定をしたり、温泉場エリアのエリアマネジメントを動かす主体にはならない。</p> <p>なお、温泉場エリアの観光まちづくりについては、4 年以上</p>

	前から、町外からのまちづくりコンサルティング会社が地域外CPとしての活動を行っている。
SP (Specialized Private sector)	設計会社、建設会社、維持管理会社、運営会社、金融機関、財務・法務アドバイザーなど、官民連携事業の分野別課題に対応する民間セクター。

② プロジェクトの前半部分：民間対話による事業化の流れ

先ず、民間対話による事業化の流れを示す、プロジェクト前半部分－温泉場エリア（＝観光まちづくりの対象地域全体）の地域戦略の検討から、万葉公園等官民連携事業（観光関連公共施設のPPP事業）の事業発案、事業化検討、事業者選定まで－を下記に整理した。

＜民間対話による事業化の流れ＞

	温泉場エリア (観光まちづくりの 対象地域全体)	万葉公園等官民連携事業(都市公園+観光会館敷地事業) (観光まちづくりの対象地域の一部)			
	地域戦略	事業発案 (基本構想、基本計画)	事業化検討	公募要項検討	事業者選定
地域資源を活用した 観光まちづくりにおける 住民参加型PPP方式	○官 ◎民CP	○官 ◎民CP	○官 ◎民CP	→	◎官 ○民
	CPIによる提案 または CPとの対話 ↓ 委託契約(地域戦略 ～事業発案)	地域戦略に基づき、 基本構想・基本計画 を検討	対話・交渉		詳細協議・CP選定 SP公募要項検討・ SP公募・選定

◎：発想の自由度が高く、戦略、計画、構想、検討内容、決定内容などに◎の考えがより反映される。

○官：事業主体。◎に対し、事業実施の委託等を行う。

ア) 事業発案の契機

上記(1)でも述べたとおり、本件のような自然や歴史的な地域資源を活用した観光まちづくりにおいては、対象エリア内の観光関連施設事業が地域再生の戦略に適合するものとして、そして「エリアマネジメントの一部」として、位置付けられることが重要である。これにより、地域戦略に定めるターゲット層や提供するサービスの質、空間・景観の質を一定に保つことができるとともに、観光地域全体としての機能バランスも維持することができる。

しかし、ここで、そもそも事業発案の契機となるアクション（事業構想の検討など）をどのように起こしていくべきか。

理想は、「民」のCPが、地域の住民・事業者の参加による地域戦略検討・議論の場を持ち続ける形で、観光関連公共施設再生・活用の構想や計画の検討に臨む

体制を築いていくことである。そのような流れを作り出し、事業化へつなげるためには、むしろ町から地域で積極的にまちづくり活動を行っている CP にアプローチし、定期的に CP と観光まちづくりに関する意見交換等の機会を持ち、事業化を意識した対話へと議論を発展させていけるような関係を構築することが重要である。

民間企業のビジネスチャンスと同様、事業の発案のタイミングはいつ訪れるかわからない。エリア内外の観光ニーズの変化、エリア内の地権者による様々なまちづくり活動の動き、観光関連公共施設に対する需要の変化、観光関連補助制度等の支援制度の動向、地域内外 CP の動きなどの多様なファクターが複雑に関係する。民-民の事業と同様に、民間セクターの資金とノウハウを活用した官民連携事業を成功させるためには、タイミングを逃さず、フットワーク軽く実現化に向け舵を切ることが極めて重要である。

このため、町による事業リストの公表や公募を経て CP からの提案を募集する手続きを基本としながらも、これらの手続きを経ずとも、むしろ日頃から地域で積極的にまちづくり活動を行っている CP と町が、地域の観光まちづくりについての情報共有・意見交換の場を持ち続ける中で、地域のまちづくりの状況に応じて事業化を意識した対話の機会もつくりながら観光関連公共施設の官民連携事業の事業化へつなげる道も切り開いていくことが求められる。

このように、地域で積極的にまちづくり活動を行っており、行政との意見交換や事業化に向けた対話の相手となりうる CP とはどのような民間セクターなのか。それは、地域の信頼も厚く、地域住民・事業者と二人三脚でまちづくりの活動を重ねてきた実績を有し、地域のエリアマネジメントの主体としてその業務を実施できる CPである。下記に、そのような CP のイメージ像を整理してみた。

<地域のエリアマネジメントの主体となりうる CP のイメージ像>

1. CP の組織形態

① 地域内 CP

対象地域のまちづくりビークル、まちづくり会社、まちづくり NPO 等

② 地域外 CP

対象地域外から携わるまちづくりビークル、まちづくり会社、まちづくり NPO、まちづくりコンサルティング会社等で、対象地域における観光まちづくり関連事業に1年以上にわたり従事する組織

2. CP の能力・実績

観光まちづくりにおける地域再生・活性化の実績とノウハウを有すること。(対象地域の地域再生推進法人や日本版 DMO 等の指定を受ける組織であることなども、CP の能力・実績を判断する目安となり得る。)

3. CP の活動内容

地域資源を活用した観光まちづくりによる地域再生・活性化の取組みで、住民参加型の検討の場などの運営を通して地域住民・事業者との信頼関係を築きながら、地域の横断的なまちづくりの課題に取り組む活動を行なっていること。

イ) 民間対話による事業化の流れ

ここでは、図<民間対話による事業化の流れ>のスキームのポイントについて述べる。

• 地域戦略の検討

CP は、それまでの地域におけるまちづくり活動を通して蓄積してきた地域資源に関する知見、人的ネットワーク、コミュニティの合意形成手法等を活用し、町の業務委託を受け、地域の住民・事業者等と共に、万葉公園等事業敷地が含まれた観光地域全体の地域戦略を検討し、とりまとめる。さらに、当該地域戦略に基づき、地域住民・事業者と共に、万葉公園等事業の基本構想や基本計画を検討し、とりまとめる。

この際、町の担当職員も、住民等との地域戦略や公園等事業の検討の議論に加わることで、かつ、適宜 CP との意見交換や町政として必要なサポートを行うことが、その後のより効果的・効率的な事業運営につながる。

• 事業発案から事業者選定

町は、CP がまとめた地域戦略・基本構想・基本計画の内容について庁内のオーソライズを図ると共に、議会への説明など、事業化に向け必要な行政上の調整・手続きを行う。

一方、事業の QC (クオリティーコントロール) の役割を担う CP との間では、事業化に向けたプロジェクト・マネジメント業務やアドバイザー業務

の委託について対話・交渉を行う。プロジェクト・マネジメント業務では、建築行為や土木・造成行為に伴う法的整理・協議、プロジェクト行程シミュレーション、各種工事の概算算出、地域戦略やエリアマネジメントに沿った作業の方向性の維持などを通して、設計に入る前に必要な諸々の調整・進捗管理を図る。また、アドバイザー業務では、CP によるサポートの元、SP の公募に向けた公募要項検討などに取り組む。町と CP との業務委託契約は、プロジェクトが具体化する毎（原則として、年度毎）に締結することを想定している。

なお、CP の業務は、町からの業務委託契約に基づき行われていることから、万が一、CP の業務運営等に何らかの問題が生じた場合や、CP が QC 役として適当でないと判断した場合は、他の CP を選定するか、町が独自に実施することとなる。

③ プロジェクトの後半部分：万葉公園等官民連携事業の設計・施工・運営に向けた事業スキーム

上記②の事業化決定後の、万葉公園等官民連携事業の設計・施工・運営に向けた事業スキームを下表に示す。

<万葉公園等官民連携事業の設計・施工・運営に向けた事業スキーム>

	万葉公園等官民連携事業（都市公園＋観光会館敷地事業） （観光まちづくりの対象地域の一部）					温泉場エリア （観光まちづくりの 対象地域全体）
	資金調達	設計	施工	管理運営	施設所有権	エリア マネジメント
	◎官 ○民SP	○官 ○民CP ◎民SP	○官 ○民CP ◎民SP	○民CP ○民SP	○官	○民CP
地域資源を活用した 観光まちづくりにおける 住民参加型PPP方式	SP: スケルトン整備後の内装工事等の資金調達を想定	CP: QC SP: 設計会社等	CP: QC SP: 施工会社等	CP: 地域内CPIによる指定管理（施工までのCP業務を地域外CPが担ってきた場合は、当該地域外CPが、地域内CP設立・運営をサポートする。） SP: 運営会社（指定管理者のCPが収益施設の5条管理許可をとり、SPがテナントとして入居することを想定）		CP: 地域内CP

◎と○の両方が記載されている枠： ◎の発想の自由度が高く、戦略、計画、構想、検討内容、決定内容などに◎の考えがより反映される。

○官：事業主体。○民や◎民に対し、事業実施の委託等を行う。

上記のスキームのポイントを、下記に整理した。

ア) QC(クオリティー・コントロール)

CPは、設計の前提となるマーケティングや、設計、施工の内容が地域戦略やエリアマネジメントの方針、事業のコンセプト等に適合しているか確認・調整する役割を担う。必要に応じて、地域住民・事業者に近いまちづくりコーディネーターという立場から、住民等へのフィードバック、ヒアリング、SPや町との調整役を担うことにより、事業の継続的な質の確保に取り組む。この役割を「QC：クオリティー・コントロール」と名付けた。

イ) 指定管理者としてのCP

公園全体の管理運営を担う指定管理者のCPは、温泉場エリアのエリアマネジメントの主体として常に地域の状況を把握し行動できる「地域内CP」が望ましい。

ただし、湯河原町のように、(観光エリアの)まちづくりピークルが存在しない地域については、地域戦略から事業構築に至る運営を担ってきた地域外CPが、地域内CPの設立と自立のサポートも担うことが望まれる。

ウ) マーケティングを踏まえた収益施設の運営方針を設計等へ反映

都市公園内のレストランやカフェ等の収益施設については、当該収益施設の運営事業者の経営ビジョンに沿った建物の空間設計が望ましい。また、効率的に働きやすい間取りにも配慮し、長期間安定的に運営維持管理できるようにすることを想定した事業条件等の設定を行う必要がある。

このため、運営事業者を予め選定し、その運営事業者のアイデアや運営方針を盛り込みながら設計・施工(スケルトン)を行う手順が望ましい。公共が詳細な仕様や整備位置の詳細を定めて工事発注するという従来の発想にとらわれず、民間が柔軟に整備可能な施設計画とすることで、公園の賑わい創出を目指す。

なお、収益施設の建設費まで含めた初期費用を民間運営事業者の負担とする場合、運営事業者の参画が期待できないことから、少なくとも収益施設のスケルトン工事までは、公共負担による工事とする。(収益施設の内装工事については、運営事業者が負担することも想定される。)

参考までに、収益施設のスケルトン整備と内装工事を分けたスキームを、万葉公園内収益施設整備の場合と観光会館敷地整備の場合に分けて、以下に示す。

公園全体も収益施設も、運営・管理内容を見据えた設計を実施することにより、

運営維持管理費の抑制が図られ、同一コストにおいてより良質なサービスの提供が可能となる。これにより、利用者の快適性や利便性も高められる。

<万葉公園内の収益施設の整備スキーム>

	公園内収益施設（レストラン、カフェ、温泉施設等）								
	施設 所有権	マーケ ティング	スケルトン			内装工事			管理 運営
			資金 調達	設計	施工	資金 調達	設計	施工	
官 湯河原町	○	—	○	○	○	—	—	—	—
民 CP	—	○	—	○ QC	○ QC	—	○ QC	○ QC	○ 5条管理許可
民 SP	—	○ (資金調達 含む)	—	○	○	(○)	○	○	○ 5条管理許可

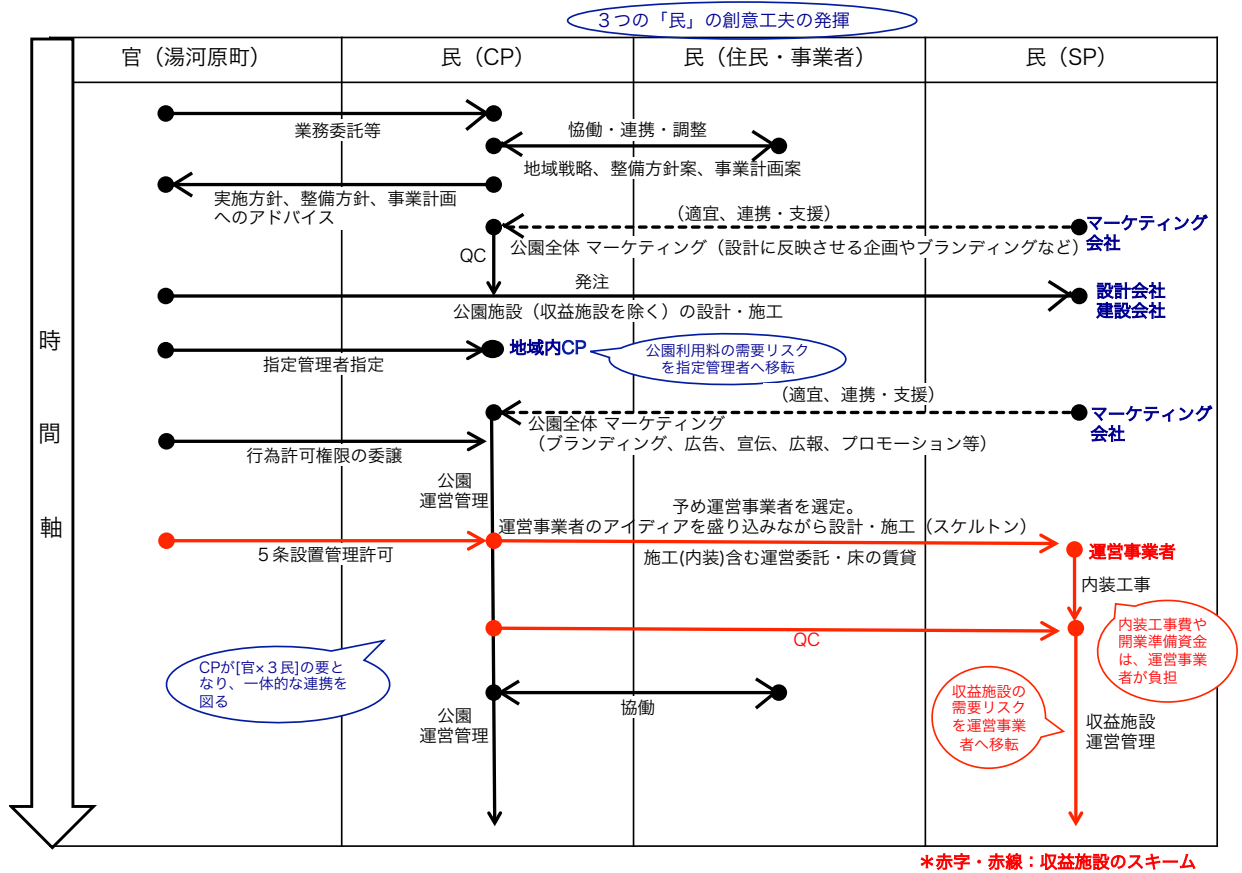
<観光会館敷地の整備スキーム>

	観光会館敷地（入口広場+大湯・観光ステーション）								
	施設 所有権	マーケ ティング	広場/非収益施設/収益施設スケルトン			収益施設の内装工事			管理 運営
			資金 調達	設計	施工	資金 調達	設計	施工	
官 湯河原町	○	—	○	○	○	—	—	—	—
民 CP	—	○	—	○ QC	○ QC	—	○ QC	○ QC	○
民 SP	—	○ (資金調達 含む)	—	○	○	(○)	○	○	○

④ 時間軸で見る収益施設の整備スキーム

これまでみてきた地域戦略から、事業発案、事業化、設計、施工、運営までの流れを、「官（町）」と「3つの民」の視点から、下記のとおり時間軸に沿って整理した。

<時間軸でみる整備・運営スキーム>



⑤ 利用料金や収益施設の収入について

万葉公園の運営事業において発生する収入は、原則として、公園全体を運営管理する指定管理者の帰属とする。ただし、温泉施設やレストラン等の民間運営事業者により運営される収益施設の収入は、各々の民間運営事業者が当該収入を獲得する。この場合、指定管理者は賃料収入を得ることも想定する。公園施設全体の需要リスクは指定管理者が、また、当該収益施設の需要リスクは各々の民間事業者と指定管理者の負担となることを想定している。

なお、地方自治法上、利用料金（公の施設の利用に係る料金）の収受が認められるのは指定管理者のみである（地方自治法第244条の2第8項）。このため、駐車場や観光ステーション内の会議室等の利用により得られる収入は、町の条例において利用料金として規定され、指定管理者が収受する必要がある。

一方、温泉施設やレストラン等の民間運営事業者による収益施設の収入は利用料金に該当せず、運営事業者が収受することを予定している。