

ヌーリ川公園整備事業における
PFI 導入可能性調査

報 告 書

平成 31 年 2 月

沖縄県うるま市

株式会社オリエンタルコンサルタンツ

目 次

1. 本調査の概要	1-1
1-1 調査の先導的ポイント	1-1
①沖縄県内の市町村による PFI 導入可能性調査	1-1
②地域の金融機関との連携	1-1
③公園整備のみならず周辺地域の活性化に寄与するモデル	1-1
1-2 調査の目的	1-2
1-3 自治体の概要	1-2
1-4 事業発案に至った経緯・課題	1-3
①自治体が抱えている課題	1-3
②上位計画との関連性	1-3
③上記課題への対策としてこれまで実施している施策や調査等	1-6
④当該事業の発案経緯	1-9
⑤当該事業の必要性	1-9
1-5 検討体制の整備	1-10
①庁内の検討体制	1-10
②民間の関係者との協力体制	1-11
2. 本調査の内容	2-1
2-1 調査の流れ	2-1

3.	前提条件の整理	3-1
3-1	想定される PPP 手法の整理	3-1
①	PFI 制度	3-1
②	Park-PFI 制度	3-4
③	設置管理許可制度	3-5
④	指定管理者制度	3-6
⑤	DBO 制度	3-7
3-2	都市公園法の整理	3-8
①	都市公園施設の整理	3-8
②	公園管理者以外の公園施設の設置	3-10
③	市場調査で得られた施設の設置可否	3-13
3-3	適用可能な補助事業	3-14
①	PFI 事業に適用可能な補助事業	3-14
②	Park-PFI 制度に適用可能な補助事業	3-16
3-4	対象施設及び対象地の概要	3-17
①	対象施設の状況	3-17
②	コンセプト整理	3-21
4.	類似例調査	4-1
4-1	事例抽出の視点	4-1
4-2	事例一覧	4-1
4-3	現地調査・ヒアリング	4-24
①	ヒアリング事例の抽出	4-24
②	結果	4-24
4-4	類似例調査から得られた知見	4-30
①	机上調査から得られた知見	4-30
②	ヒアリングから得られた知見	4-31
4-5	その他制度、手続きにおける参考事例	4-33
①	立体都市公園制度	4-33
②	指定管理者制度と Park-PFI 制度を同時募集した事例	4-34

5. 事業スキームの検討	5-1
5-1 事業方式の検討	5-1
①市場調査の結果	5-1
②本事業で適用する事業方式	5-2
5-2 事業形態の検討	5-5
①維持管理経費の算出	5-5
②市場調査の結果	5-8
③本事業で適用する事業形態	5-9
5-3 事業期間の検討	5-11
①大規模修繕の考え方	5-11
②事例にみる大規模修繕と事業期間の考え方	5-12
③市場調査の結果	5-13
④本事業で適用する事業期間	5-14
5-4 使用料の検討	5-15
①パークゴルフ場の施設使用料の検討	5-15
②公園使用料の検討	5-20
5-5 リスク分担の検討	5-24
5-6 事業収支の算定	5-29
①各種設定条件とその根拠	5-29
②VFM 算出結果	5-34
③民間事業者の付帯事業の事業収支	5-38
5-7 法制度上の課題の整理	5-59

6. 市場調査	6-1
6-1 市場調査の考え方	6-1
6-2 プレヒアリングの実施	6-2
①調査対象	6-2
②調査資料	6-3
③調査結果	6-3
④調査のまとめ	6-8
6-3 第一次市場調査	6-10
①調査対象	6-10
②調査資料	6-10
③調査結果	6-12
④調査のまとめ	6-24
6-4 第二次市場調査	6-25
①調査対象	6-25
②調査項目	6-26
③調査結果	6-28
④調査のまとめ	6-37
7. 事業スキームへのフィードバック	7-1
7-1 反映した意見	7-1
7-2 普及型モデルの構築	7-7
①普及型モデルの考え方	7-7
②普及型モデルの検討	7-7
8. 事業手法の評価	8-1
9. 業務のまとめ	9-1
9-1 検討結果・結論	9-1
9-2 今後の進め方	9-2
①事業化に向けてのスケジュール	9-2
②今後の検討事項等	9-3

1. 本調査の概要

1-1 調査の先導的ポイント

①沖縄県内の市町村による PFI 導入可能性調査

- ・本調査は、沖縄県の地方市町村における初めての先導的官民連携支援事業の支援を受けた PFI 導入可能性調査であり、うるま市としても初の試みであった。
- ・初の試みでもあり、民間企業の意向調査はより慎重に実施した。具体的には、市場調査の前に実施した「プレヒアリング」により、民間意向を概略的に把握したうえで市場調査（第一次）のアンケート設問を設計した。
- ・市場調査（第二次）では、市場調査（第一次）で参画意向があった企業に対し、より具体的な事業提案を求めた。
- ・また、市場調査（第二次）では、PPP 事業の実績を有する企業の経験を踏まえた行政への要望を確認した。結果、行政の取組姿勢（法的課題解決に向けた取り組み、密なコミュニケーション）との意見があった。

②地域の金融機関との連携

- ・対象企業の選定に当たっては、広く公募ではなく、PPP 事業の実績を有する県外企業と PPP 事業の実績もしくは PPP 事業に関心が高い地元企業の抽出を行い、地元と県外企業の認識の差を浮き彫りにして、望ましい事業体について整理を行った。
- ・しかし、沖縄県では、PFI をはじめとする PPP 事業の実績が少なく、地元民間企業の意向把握の方法が課題として挙げられた。
- ・本調査では、沖縄県の金融機関と連携し、金融機関の立場から PPP 事業に興味がありそうな企業を抽出してもらうことで、上記課題を解決した。
- ・受託企業と金融機関が秘密保持契約を締結し、地元企業の情報を共有したことは、他の導入可能性検討にはない先導的な取り組みであったといえる。

③公園整備のみならず周辺地域の活性化に寄与するモデル

- ・当該公園は地区公園であり、本来圏域は公園周辺が対象となるが、うるま市のマスタープランにおける複合中心拠点に位置している。
- ・うるま市においては、本事業以外でも体育館の P F I 検討業務、勝連城跡周辺整備事業における公民連携手法導入可能性についても検討していることに加え、市場調査の民間企業の意見として、複数の施設を包括的に管理すること（エリアマネジメントの発想）が示された。
- ・上記のことを踏まえ、対象を公園のみに限定せず、対象圏域を拡大し、周辺地域への地域還元モデルを事業スキームに組み込んだモデル（あり方）を整理した。

1-2 調査の目的

本調査では、本事業を担う民間事業者が、自らの資金調達によって飲食施設等の設計・建設・維持管理・運営を一体的に行うとともに、パークゴルフ場の整備から運営を民間事業者が担い、その利益で整備運営費用の一部を賄い、本公園及び周辺地域に賑わいと回遊性を創出することを想定している。

1-3 自治体の概要

自治体の概要は以下の通りである。

表 1-1 自治体の概要

項目	概要
位置	うるま市沖縄本島中部の東海岸に位置し、那覇市から北東に約25kmの距離にある
人口	平成31年1月時点で約12.4万人 (内、外国人は約1,000人)
高齢化率	平成27年時点で約19% (平成27年時点の全国の高齢化率は27.3%)
面積	沖縄県内で6番目の市域を有する。
環境	<ul style="list-style-type: none">・有人無人の8つの島が市内に存在し、そのうち平安座島は本島と海中道路で接続している。・本市の中央には標高204mの石川岳や天願川がある。・市域には米軍専用施設・区域が7か所ある。
その他	本市は平成17年4月1日に旧具志川市、旧石川市、旧勝連町、旧与那城町の4市町が合併したまちである。

1-4 事業発案に至った経緯・課題

①自治体が抱えている課題

うるま市では各地域の魅力を活かしてアピール力のある魅力的な都市をつくることが大きな課題とされている。

ヌーリ川公園を含む周辺地区も、「うるま市都市計画マスタープラン」において、市役所本庁舎等の主要な公共施設と再開発地区を中心とする商業施設や業務施設等の施設が複合的に集積した「複合中心拠点」として位置づけられている一方、中心市街地の空洞化が進行し、商業地としての活力の低下が課題となっている。

②上位計画との関連性

(1)「第2次うるま市総合計画」(計画期間：平成29年度～平成33年度)

「第2次うるま市総合計画」の中では、前期基本計画の6つの基本目標のうち、基本目標4「自然と調和した快適で暮らしやすいまちづくり」にて述べられている公園整備についての考え方は以下の通りである。

表 1-2 「第2次うるま市総合計画」の関連項目

項目	概要
1人当たりの公園面積の増加	市内の都市公園の面積は都市計画区域人口一人あたり8.66㎡/人と向上したが、県全体の平均値(10.76㎡/人)を未だ下回っている。この現状に対し、本市では目標指標として一人当たりの公園面積:8.66㎡(平成27年度)⇒10.88㎡(平成33年度)を掲げ、公園整備を進める。
市民ニーズを踏まえた公園整備	公園の整備については、災害時の一時避難所としての機能の確保や公共施設・飲食店等の民間施設との併設型の公園整備など、多くの市民が集うことができる公園整備のあり方について検討する。
公園施設の長寿命化	公園施設長寿命化計画に基づき遊具などの公園施設の改修等を進める。

(2)「うるま市都市マスタープラン」(平成 21 年度策定)

「うるま市都市マスタープラン」(平成 21 年度策定) の中では、都市公園について以下のことが述べられている。

表 1-3 「うるま市都市マスタープラン」の関連項目

項目	概要
避難所機能	・本市の全ての都市公園や体育館及び公民館を避難所として指定
都市公園の整備 推進	・現在の県全体の平均値を下回っている ・今後は、市全体の公園緑地の配置バランスを勘案しながら都市公園を整備推進することが課題
緑の維持・保全	・都市公園や市街地のまとまった緑の空間、集落の伝統的な生垣、歴史文化資産と一体となった緑など、市民に身近なさまざまな緑を維持・保全し、緑豊かな住環境を創出
運動しやすい環 境づくり	・公園の整備に当たっては「健康うるま 21」計画における健康寿命の延伸の実現のため、運動しやすい環境づくりを推進

また、ヌーリ川公園周辺については、以下の通り位置づけられている。

- ・主要な公共施設と安慶名再開発地区を中心とする商業施設や業務施設等の施設が複合的に集積し、多様な都市的活動や交流が行われる活力と賑わいの中心拠点として、複合中心拠点に位置づけられている。

(3) 「みどりの基本計画」(平成 21 年度策定)

「みどりの基本計画」の中では、都市公園の整備方針として、以下のことが述べられている。

表 1-4 「みどりの基本計画」の関連項目

項目	概要
周辺環境との調和	・自然環境や生態系等の保全、景観への配慮等、周辺環境との調和
安全性の確保	・ユニバーサルデザインや防犯機能への配慮等、公園利用者の安全性の確保
利便性・快適性の向上	・ベンチ等の休養施設や緑陰創出等、公園の利便性・快適性の向上
市民ニーズを踏まえた公園整備	・健康づくりや学習の場等、市民ニーズに応えた多様な機能の構築
市民参加	・公園づくりワークショップ等、公園整備の計画における市民参加

また、ヌーリ川公園周辺については、以下の通り位置づけられている。

将来像：みどりに満ちあふれた 人と水が響きあうまち
 ・地域内に予定されている港原海浜公園やヌーリ川公園等の整備を推進する

(4) 「健康うるま 21」後期計画(平成 29 年度策定)

「健康うるま 21」の中では、公園に関する記述として、以下のことが述べられている。

表 1-5 「健康うるま 21」の関連項目

項目	概要
遊べる場の確保	・子供のころからの遊び・運動の習慣化 ⇒安心安全に散歩できる環境・近所の公園で遊べる場の確保
運動する場の確保	・日常的に体を動かす、運動の習慣化を支えていけるよう、健康づくりへの支援という視点に立った歩道・公園等の整備に努める

③自治体課題への対策としてこれまで実施している施策や調査等

(1) 安慶名地区土地区画整理事業・住宅地区改良事業

(平成 15 年度～平成 32 年度)

都市計画マスタープランに定める複合中心拠点内にあり、うるま市役所とヌーリ川公園の中間に位置する安慶名地区の再生を目指し土地区画整理事業及び住宅改良事業を進めている。

安慶名地区土地区画整理事業及び住宅改良事業の概要は以下の通りである。

表 1-6 安慶名地区土地区画整理事業及び住宅改良事業の概要

項目	概要
地区の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・安慶名地区は、戦後米軍により土地・家屋が強制的に接収され、行き場を失った人々が住み着き、無秩序な市街地が形成されるとともに、中心市街地として発展してきた面積が約 57ha の地区。 ・活況を呈していた頃の人口は約 8,000 人いたが、現在では隣接する新市街地みどり町の形成とともに商店街が衰退し、道路も狭いうえに住環境の悪化の著しい地区となり、人口も約 3,800 人まで減少している。
検討経緯	<ul style="list-style-type: none"> ・平成 11 年度に策定した「旧具志川市中心市街地活性化基本計画」において「重点区域」として設定し、そのうち、安慶名地区 16.2ha の区域については、基本的な事業メニューを土地区画整理事業と住宅地区改良事業として合併施行を実施。 ・平成 16 年度には「まちづくり交付金」に係る地区整備計画を作成し、翌平成 17 年度から導入。
土地区画整理事業の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・賑わいの中心は、沖縄石川線沿道とする。 ・公園については、「生活密着型の公園として、地区内に 4カ所に分散配置」する。 ・歩行者が地区内をくまなく移動しやすいように、変化を持たせた「緑豊かなスージグッワー」、つまり、「遊歩道」を多く配置計画する。 ・都市の緑のネットワーク形成及び歩行者の安全性の向上を図るために、区画街路の幅員を 6 m から 8 m、9 m に変更する。
住宅改良事業の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・構想当初では、高層集合住宅であったが、5 階建の中層に変更。 ・うるま市の都市形成の中心的建築となるよう、都市型の建築形態として「囲い型」の建築意匠をイメージする。 ・計画地に隣接して街区公園が整備されることから、計画地内を街区公園まで歩いて楽しめるプロムナードおよび広場を設けた団地とする。 ・沖縄石川線に沿って総合福祉センターと一体化した街角広場を設け、うるま市具志川まつりや「安慶名昇天青龍の舞」等の多様なイベントに活用を図る。

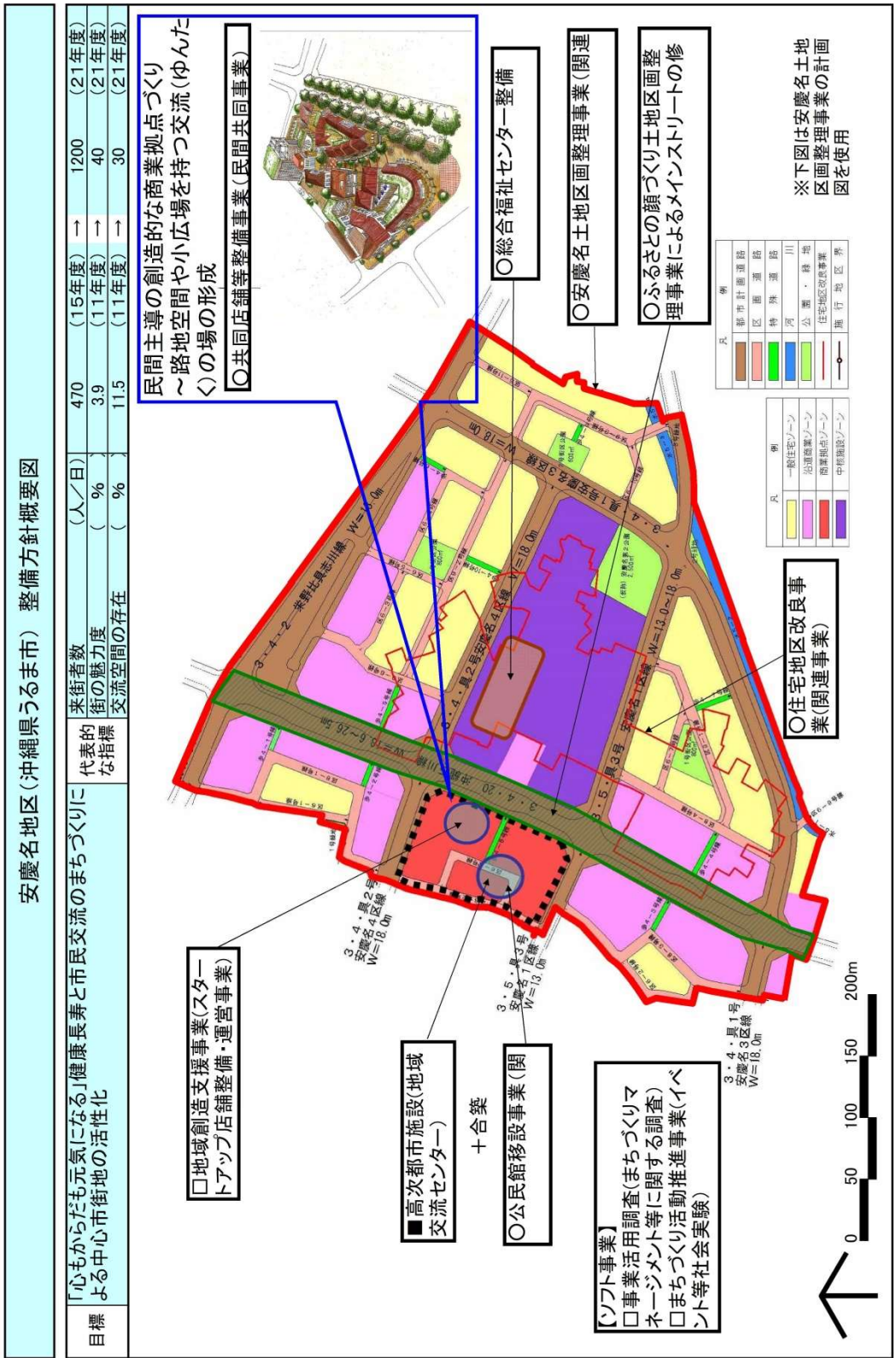


図 1-1 安慶名地区（沖縄県具志川市）整備方針概要図

(2) ヌーリ川公園整備検討（平成 22 年度～）

本市の一人当たりの公園面積の増加、緑の維持・保全等を目的としてヌーリ川公園が整備されてきた。

【検討経緯】

昭和 43 年 10 月	都市計画決定（面積：5.8ha）	琉球政府時代
平成 22 年 7 月	基本設計着手	
平成 23 年 4 月	事業認可（面積：4.6ha）	
平成 28 年 4 月	第 1 回都市計画区域変更（面積：6.2ha）	
平成 28 年 7 月	第 1 回事業認可変更（面積：6.2ha）	
平成 30 年 1 月	第 2 回都市計画区域変更（連絡通路追加）	
平成 30 年 5 月	第 2 回事業認可変更（連絡通路追加）	

琉球政府時代に都市計画決定された公園のうち規模の大きい公園が整備中であったことから、市の財政事情等から着手できない状況にあった。完了後の平成 22 年度から基本設計に着手し、平成 28 年度には利便性向上及び中心市街地との一体的な活用が図れるよう区域の拡大と中央部に都市計画道路を配置した。

また、平成 29 年度には、維持管理面、防災面、利用者の利便性の観点から、南北公園ゾーン間に連絡通路を追加し、平成 34 年度内での供用を目標に進めていくことを想定し、手続きを進めている。

このため、平成 30 年度には民活導入可能性調査を実施し、事業の方向性を確認することとしている。

④当該事業の発案経緯

当該事業を発案するに至った経緯は、大きく2つに整理される。

一つ目は、整備費増大に伴う行政負担の軽減である。数度の事業計画変更に伴い、当初想定より整備費が増大し従来の公設公営では事業自体が困難になったため、民間活力を活用し行政負担の軽減を図る。

また、平成29年度に制度化された Park-PFI 制度により、公園整備による民間参画の可能性が高まったことも大きな要因である。

二つ目は、複合中心拠点の賑わい創出へ民間ノウハウを活用することである。従来の公設公営（管理委託含む）では、公園の枠を超えた地域活性化が難しく地域一体となった公園管理には民間ノウハウやアイデアが必要であると判断した。

⑤当該事業の必要性

うるま市の課題である“各地域の魅力を活かしてアピール力のある魅力的な都市をつくること”、及びヌーリ川公園を含む周辺地区の課題である“中心市街地の空洞化進行による商業地としての活力の低下”を踏まえ、うるま市中心地に位置する本公園にて民間活力を導入し、継続性のある多様な事業展開や余剰利益の地域還元によって、公園及び周辺地域に賑わいと回遊性を創出し、地域全体の活性化につなげていく必要がある。

また、民間活力による行政負担の軽減が図らなければ事業自体の進捗が難しく、結果として市の課題である地域活力の向上が図られない。そのため、本調査を通じて、公園の整備事業段階から民間活力導入の可能性を調査し、公園施設に民間事業者の意見を適宜反映させることが重要である。

1-5 検討体制の整備

① 庁内の検討体制

うるま市では、市全域で PPP/PFI を推進するため、「PFI 推進検討委員会」と「PFI 推進検討幹事会」を組織した。委員会、幹事会の下部組織として全庁横断体制の「ヌーリ川公園 PFI 導入検討プロジェクトチーム」を組織し、全庁一丸となった検討体制を構築している。

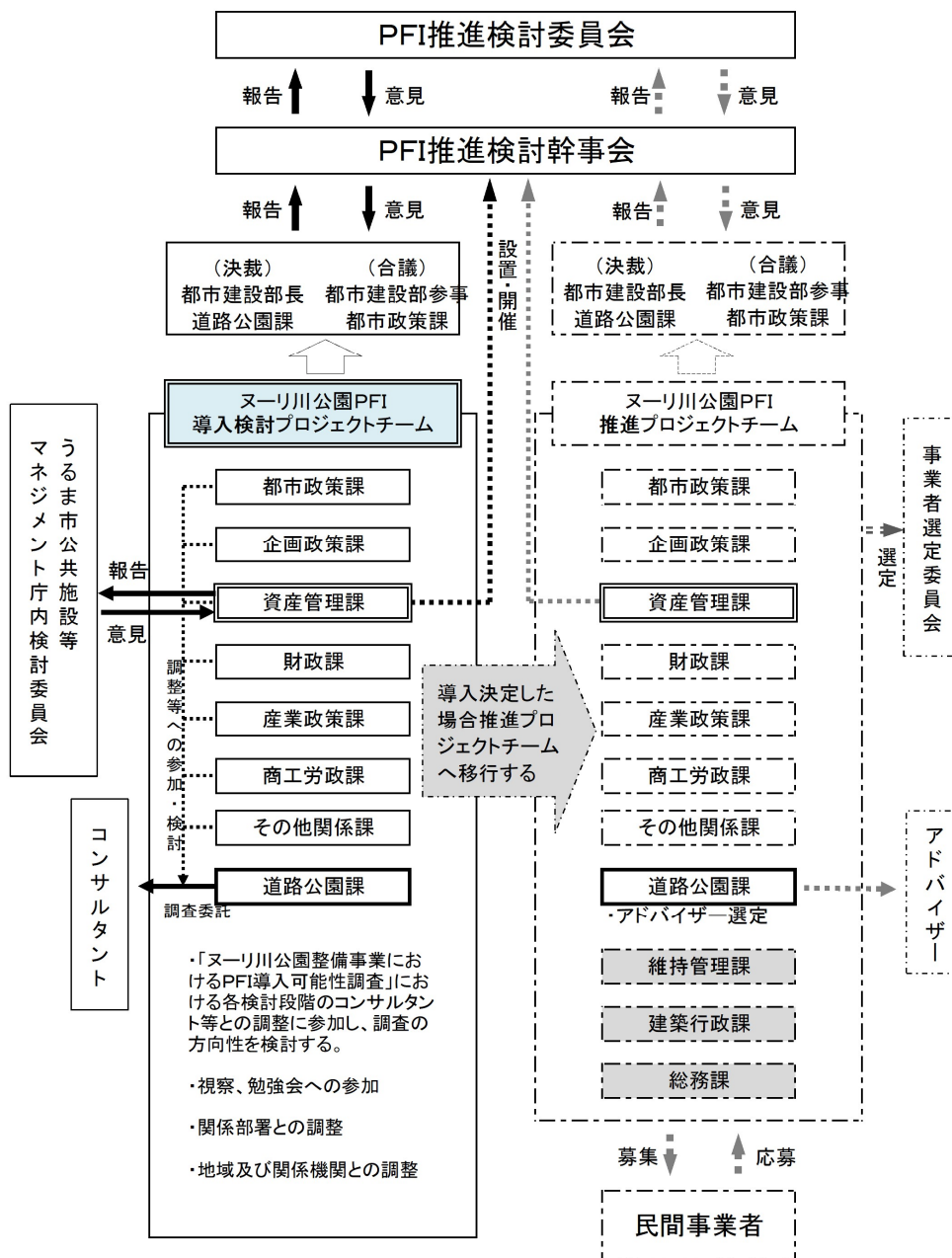


図 1-2 PFI 庁内推進体制図 (案)

出典：うるま市資料

②民間の関係者との協力体制

沖縄県は本土とは陸続きになっておらず、事業推進に当たっては地元企業と連携した体制構築が不可欠であるといえる。しかし、県内地場企業は PFI をはじめとする PPP 事業の実績を有している企業が少なく、地元民間企業の意向把握の方法が課題として挙げられた。

上記の課題を解決するため、本調査では、沖縄県の金融機関と連携し、金融機関の立場から PPP 事業に興味がありそうな企業の抽出を依頼した。また、受託企業と金融機関が秘密保持契約を締結することで、情報管理にも万全の体制を構築した。