

Energy & Infrastructure Newsletter

2025 年 4 月 23 日

みなと緑地 PPP ガイドライン(案)の公表

MORI HAMADA

弁護士 二本松 裕子

TEL. 03-6213-8183

yuko.nihonmatsu@morihamada.com

I. はじめに

令和 4 年 12 月、官民連携によりみなとの賑わい空間を創出するための制度として、港湾緑地等において、カフェ等の収益施設の整備と収益の一部を還元して緑地等のリニューアルや維持管理を行う民間事業者に対し、緑地等の行政財産の長期貸付け(30 年以内)を可能とする港湾環境整備計画制度(以下「みなと緑地 PPP」といいます。)が創設されました。また、令和 7 年 3 月 31 日、民間事業者、港湾管理者、基礎自治体等が連携して港湾緑地を核とする周辺地域を含むみなとまちづくりを推進するため、みなと緑地 PPP の概要・特徴、進め方・手順、活用にあたっての留意点等を取りまとめたみなと緑地 PPP ガイドライン(案)(以下「ガイドライン(案)」)といいます。)が公表されました。筆者は、ガイドライン(案)作成のワーキンググループの委員として、令和 6 年度中、その内容について議論してきました。

本稿においては、みなと緑地 PPP 制度を概説し、ガイドライン(案)の内容・ポイントについて簡単にご紹介します。

Ⅱ. みなと緑地 PPP の概要

1. みなと緑地 PPP とは

みなと緑地 PPP とは、港湾緑地等において、カフェやレストラン等の収益施設を整備し、その収益の一部を公共還元(港湾施設の整備、維持管理)する民間事業者に対して、行政財産である港湾緑地の長期貸付け(最大 30 年以内)を行うことを可能にするため、民間事業者が策定する港湾環境整備計画を港湾管理者が認定する制度であり、令和 4 年 11 月に公布、同年 12 月に施行された改正港湾法(昭和 25 年法律 218 号)51 条以下に規定された制度です。内閣府民間資金等活用事業推進室(PPP/PFI 推進室)により公表された「PPP/PFI 推進アクションプラン(令和 6 年改定版)」¹においても、「令和 4 年 11 月に成立した改正港湾法に基づき港湾緑地等において民間事業者が収益施設の整備と当該施設から得られる収益を還元して緑地等のリニューアル等を実施する取組(みなと緑地 PPP)の導入促進を図る。(令和 4 年度開始、令和 5 年度強化)〈国土交通省〉」²と記載されているところです。

港湾における緑地や広場は、港湾の自然環境の保全、港湾の良好な景観の形成、港湾労働者の労働環境及び周辺住民の生活環境の向上等の場となるとともに、災害時における復旧・復興活動の拠点や避難場所等、様々な機能を果たしており、地域活性化の核となるべきものです。しかしながら、近年においては、港湾緑地等の老朽化、陳腐化が進展しているものの、財政制約から公共による港湾緑地の更新投資にも限界がありました。他方、港湾における緑地や広場については、民間能力を活用して魅力ある賑わい空間としたいというニーズが顕在化していましたが、現状の既存制度では民間投資を呼び込むための環境が不十分でした。このため、上記港湾法改正により、港湾環境整備計画制度(みなと緑地 PPP)が創設されました³。みなと緑地 PPP を活用して、港湾緑地を核とするみなとまちづくりが推進され、周辺地域を含むみなとまちの更なる魅力向上、活性化が図られることが期待されています。

¹ [PPP/PFI 推進アクションプラン\(令和 6 年改定版\)](#)参照(2025 年 4 月 10 日閲覧)

² 前掲 PPP/PFI 推進アクションプラン 7～8 ページ

³ ガイドライン(案)2 ページ

当事務所は、本書において法的アドバイスを提供するものではありません。具体的案件については個別の状況に応じて弁護士にご相談頂きますようお願い申し上げます。

© Mori Hamada & Matsumoto. All rights reserved.



図 2-1 制度イメージ

国土交通省港湾局 HP (<https://www.mlit.go.jp/kowan/content/001743071.pdf>) より

2. みなと緑地 PPP のメリット

みなと緑地 PPP の各関係当事者に対するメリットは、以下のとおりです⁴。

関係当事者	制度活用のメリット
港湾管理者	✓ 民間資金を活用することで、緑地等の整備、管理にかかる財政負担が軽減される。 ✓ 民間の創意工夫も取り入れた整備、管理により、緑地等のサービスレベルが向上する。
民間事業者	✓ 緑地内に飲食店や売店等の収益施設を長期間安定的に設置できる。 ✓ 港湾空間を活用して自らが設置する収益施設と合った緑地等を一体的に整備することで、収益の向上にもつながる質の高い空間を形成できる。
利用者	✓ 飲食施設の充実等利用者向けサービスが充実する。 ✓ 老朽化し、質が低下した施設の更新が進み、緑地等の利便性、快適性、安全性が高まる。

⁴ 国土交通省港湾局産業港湾課「民間事業者による賑わい創出に資する公共還元型の港湾緑地等の施設整備」(スライド 1)6 ページ(2025 年 4 月 10 日閲覧)

当事務所は、本書において法的アドバイスを提供するものではありません。具体的案件については個別の状況に応じて弁護士にご相談頂きますようお願い申し上げます。

© Mori Hamada & Matsumoto. All rights reserved.

3. みなと緑地 PPP の特徴

みなと緑地 PPP の特徴は、以下のとおりです⁵。

①	対象施設	港湾法に基づく緑地又は広場(行政財産に限る)が対象である。
②	制度目的	制度の目的としては、官民による公共空間の有効活用・良好な港湾環境の形成、港湾管理者の財産負担の軽減があげられる。また、港湾緑地を活用した地域活性化のみならず、港湾や地域における課題解決、港湾緑地を活用した地域貢献、港湾緑地を核とする周辺のみなとまちづくり等、多様な活用可能性が考えられる。
③	制度概要	民間事業者が策定する港湾環境整備計画を港湾管理者が認定することで、民間事業者に行行政財産である緑地及び広場を貸し付ける。借地借家法、港湾法、国有財産法に基づき、官民が対等な立場で契約を結ぶものである。
④	条件	民間事業者が設置する収益施設から得られる収益を休憩所等公共部分の整備や緑地の維持管理等に公共還元することとなっている。
⑤	事業期間	みなと緑地 PPP における事業期間は最大 30 年以内とされている。
⑥	収益施設の建蔽率	みなと緑地 PPP においては建蔽率の定めはなく、用途地域の一般的な規制に準拠することとされている。
⑦	水域利用	港湾区域等の工事等の許可のみなし特例がある。また、みなと緑地 PPP とあわせて、水域の活性化を図ることも考えられる。

みなと緑地 PPP は、港湾緑地等において収益施設⁶を整備し、その収益の一部を公共還元(港湾施設⁷の整備、維持管理)し、民間事業者が収益施設と公共部分を一体的に整備・運営するという点において、都市公園法に基づく公募設置管理制度(Park-PFI)と類似しています。

みなと緑地 PPP と Park-PFI の違いをまとめると以下のとおりとなります⁸。

	みなと緑地 PPP(港湾法)	Park-PFI(都市公園法)
制度目的	良好な港湾環境の形成、港湾管理者の財	民間を活用した公園利用者の利便の向

⁵ ガイドライン(案)7 ページ

⁶ 収益施設としては、飲食店、販売店、イベントホール、宿泊施設、荷物預かり所、港湾展望施設、研修施設、学習体験施設等が想定されています(前掲「民間事業者による賑わい創出に資する公共還元型の港湾緑地等の施設整備」11 ページ)。

⁷ 港湾施設としては、休憩所、案内施設、見学施設、芝生、植栽、ベンチ、トイレ、駐車場、照明設備、備蓄倉庫等が想定されています(前掲「民間事業者による賑わい創出に資する公共還元型の港湾緑地等の施設整備」11 ページ)。

⁸ 前掲「民間事業者による賑わい創出に資する公共還元型の港湾緑地等の施設整備」7 ページ

当事務所は、本書において法的アドバイスを提供するものではありません。具体的案件については個別の状況に応じて弁護士にご相談頂きますようお願い申し上げます。

© Mori Hamada & Matsumoto. All rights reserved.

	政負担の軽減	上、公園管理者の財政負担の軽減
制度概要	港湾環境整備計画を港湾管理者が認定 緑地及び広場(行政財産)を貸付け	公募専用計画を公園管理者が認定 施設設置許可 ※都市公園は私権の行使(貸付け等)が禁止
条件	事業者が設置する飲食店等から得られる 収益を休憩所、案内施設等の港湾施設の 整備や緑地の清掃等に還元すること	事業者が設置する飲食店等から得られる 収益を園路、広場等の公園施設の整備に 還元すること
事業期間	概ね 30 年以内 (賃貸借契約による)	20 年以内(計画認定期間) ※設置許可は 10 年だが更新を保証
収益施設の建 蔽率	規制なし (用途地域の一般的な規制に準じる)	上限 12%(公募対象施設) ※通常の都市公園は上限 2%
占用物件の特 例	— ※各港湾管理者の条例による	あり 駐輪場、看板、広告塔を利便増進施設とし て占用可
水域利用	港湾区域等の工事等の許可のみなし特例	—

また、みなと緑地 PPP の場合、港湾環境整備計画を認定する港湾管理者⁹と基礎自治体が異なる場合があります。この場合、現地の情報、民間事業者の要望、まちづくりの知見等については(港湾管理者ではない)基礎自治体が詳しい場合も多いと思われます。そのため、みなと緑地 PPP の活用を含めた港湾緑地を核とするみなとまちづくりの推進にあっては、(港湾管理者ではない)基礎自治体と港湾管理者等が連携することが重要となります¹⁰。この点も、みなと緑地 PPP の特徴の一つといえます。

Ⅲ.ガイドライン(案)の内容・ポイント

1. ガイドライン(案)の構成

今回公表されたガイドライン(案)には、以下のような事項が記載・解説されています。

⁹ 港湾法 2 条に規定される港湾管理者。通常、都道府県が港湾管理者であることが多く、その他、市町村、一部事務組合、港湾局が港湾管理者である場合もあります。

¹⁰ ガイドライン(案)17 ページ

当事務所は、本書において法的アドバイスを提供するものではありません。具体的な案件については個別の状況に応じて弁護士にご相談頂きますようお願い申し上げます。

© Mori Hamada & Matsumoto. All rights reserved.

<ガイドライン(案)の構成>

1. はじめに - ガイドライン(案)作成の背景、目的等
2. みなと緑地 PPP の概要
3. みなと緑地 PPP の進め方
4. 港湾緑地活性化に関連する支援制度
5. 事例の紹介

1、2 に関しては、上記Ⅱ.において記載したような内容が詳説されています。

3 においては、港湾法及びみなと緑地 PPP の手続¹¹の順序に従って各手続の解説がなされ、留意事項等が示されています(以下 2(2)において詳述します。)

4 においては、港湾緑地を核とするみなとまちづくりの推進にあたっては、みなと緑地 PPP だけでなく、港湾管理者、基礎自治体、民間事業者それぞれに用意された多様な支援制度を活用して取り組むことが可能であるとして、具体的には以下のような支援制度が紹介されています¹²。

地方公共団体向け	
社会資本整備総合交付金	国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金(道路、河川、港湾、海岸、まちづくり等)を一つの交付金に一括したもの。
港整備交付金	地方公共団体が地域再生に資する地方港湾及び第一種漁港が連携した地域再生計画を作成、内閣府に提出し、内閣府が認定。認定を受けた計画に対し、地方公共団体に交付金を交付するもの。
官民連携基盤整備推進調査費 (官民連携による地域活性化のための基盤整備推進支援事業)	官民連携基盤整備推進調査費とは、各地域の個性や強みを活かし、特色ある地域の成長を図るために官民が連携して策定する地域戦略に資する事業について、基盤整備の構想段階から事業実施段階への円滑かつ速やかな移行を支援するための支援事業であり、国土交通省から港湾管理者等の地方公共団体に対する調査費補助が行われるもの。
先導的官民連携支援事業	官民連携事業の案件形成を促進することを目的として、地方公共団体が先導的な官民連携事業の導入検討を行う際に必要となる調査委託費を国が助成するもの。
民間資金等活用事業調査費補助事業	内閣府より地方公共団体に対し、公共施設等運営事業等の導入に係る検討に要する調査委託費を助成することにより、公共施設等

¹¹ 具体的には、前掲「民間事業者による賑わい創出に資する公共還元型の港湾緑地等の施設整備」8～9 ページ(国土交通省港湾局産業港湾課)に記載された「港湾環境整備計画制度(みなと緑地 PPP)の手続のイメージ」を指します。

¹² ガイドライン(案)32～40 ページ

当事務所は、本書において法的アドバイスを提供するものではありません。具体的な案件については個別の状況に応じて弁護士にご相談頂きますようお願い申し上げます。

© Mori Hamada & Matsumoto. All rights reserved.

	運営事業等の案件形成を促進することを目的としているもの。
民間事業者向け	
民間都市開発機構の助成制度	民間都市開発推進機構による共同型都市再構築業務、グリーンアセット当整備支援業務(メザニン)支援業務などによるみなとまちづくりに係る支援制度を活用することも可能。
その他	
観光・クルーズ関係の助成制度	「国際クルーズ旅客受入機能高度化事業」、「クルーズ等訪日旅客の受入促進事業」等の観光・クルーズに関する支援制度がある。
みなとオアシス、港湾協力団体	「みなとオアシス」(地域住民の交流や観光の振興を通じた地域の活性化に資する「みなと」を核としたまちづくりを促進するため、住民参加による地域振興の取組が継続的に行われる施設として、国土交通省港湾局長が申請に基づき登録するもの)や「港湾協力団体」(官民連携による港湾の管理等を促進するため、港湾管理者が適正な民間団体等を港湾協力団体に指定する制度)の活用や連携も考えられる。
関連団体による助成制度	(一財)みなと総合研究財団、(一社)ウォーターフロント協会等の港湾関連の組織の支援・助成制度の活用も検討できる。
漁港施設等活用事業制度	地域の理解と協力の下、漁業上の利用を確保した上で、漁港施設・水域・公共空地を有効活用し、当該漁港に係る水産業の発展及び水産物の安定に寄与する事業を実施するものであり、令和5年の漁港漁場整備法の改正によるもの。

5 においては、平良港(宮古島市)、新潟港(新潟県)の事例が紹介されています。その他、主なみなと緑地 PPP の先行事例としては、大阪港¹³(大阪府)、神戸港¹⁴(神戸市)等の事例があります。

¹³ 常吉臨海緑地の魅力向上・管理運営

¹⁴ 神戸港・新港突堤西地区マリナー等の整備・運営事業

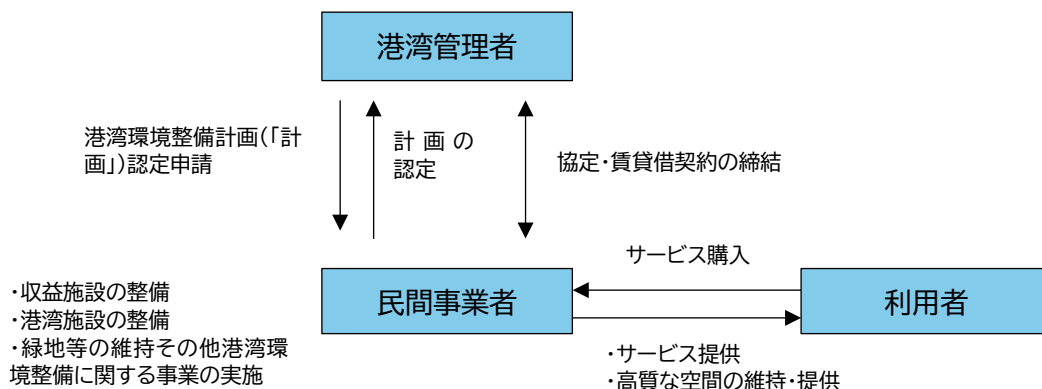
当事務所は、本書において法的アドバイスを提供するものではありません。具体的案件については個別の状況に応じて弁護士にご相談頂きますようお願い申し上げます。

© Mori Hamada & Matsumoto. All rights reserved.

2. ガイドライン(案)のポイント

(1) みなと緑地 PPP のスキーム

みなと緑地 PPP は、通常、以下のようなスキームで実施されることが想定されています¹⁵。



(2) みなと緑地 PPP の進め方

ア みなと緑地 PPP の手続(フロー)

みなと緑地 PPP 事業の手続(フロー)とガイドライン(案)の構成、港湾法の規定の関係は、以下のとおりです¹⁶。

¹⁵ ガイドライン(案)6 ページ

¹⁶ ガイドライン(案)14 ページ

当事務所は、本書において法的アドバイスを提供するものではありません。具体的案件については個別の状況に応じて弁護士にご相談頂きますようお願い申し上げます。

© Mori Hamada & Matsumoto. All rights reserved.



イ 港湾環境整備計画の認定

通常の PPP 事業と比較した場合におけるみなと緑地 PPP の特徴は、事業者による港湾環境整備計画の認定申請(港湾法 51 条)から港湾管理者による同計画の認定・公表(同条の 2)の手続の存在であると思われます。

みなと緑地 PPP 事業は、前述のとおり行政財産の貸付けを前提とした制度であることから、行政財産の貸付けの相手方となる民間事業者を原則として入札等の競争により選定する必要があります(会計法 29 条の 3、地方自治法 234 条)。もっとも、みなと緑地 PPP の場合、具体的事業内容や事業計画等の提案内容(定性面)が重要であることから、単なる賃料の価格競争入札方式ではなく、提案内容に重点を置いた総合評価一般競争入札方式や公募プロポーザル方式が採用されることが多いと考えられます¹⁷。また、賃料は固定された上で公募プロポーザル方式により民間事業者を選定することも許容されています¹⁸。

このような公募手続によって選定された民間事業者は、提案書の内容に従って港湾環境整備計画を作成し、港湾管理者に認定を申請します(港湾法 51 条 1 項)。この港湾環境整備計画には、以下のような事項を記載しなければなりません(①～⑥:同条 2 項、⑦:同条 3 項)。

- ① 貸付けを受けようとする緑地等の区域
- ② 緑地等の貸付を受けようとする期間
- ③ 飲食店、売店その他の施設であって、当該施設から生ずる収益の一部を港湾施設の整備に要する費用の全部又は一部に充てることができるものと認められるものに関する事項
- ④ 休憩所、案内施設その他の港湾の環境向上に資する港湾施設に関する事項
- ⑤ 緑地等の維持その他の港湾の環境の整備に関する事業に関する事項
- ⑥ 資金計画及び収支計画
- ⑦ 港湾区域等の工事等の許可を要する行為に関する事項

港湾管理者は、港湾環境整備計画の上記①の区域に国有港湾施設又は国がその工事の費用を国が負担し、又は補助した緑地等が含まれる場合には、あらかじめ国土交通大臣の同意を得なければなりません(港湾法 51 条の 2 第 2 項)。この同意に係る期間は、国有財産の場合 3 か月、補助財産の場合 1 か月とされています¹⁹。

そして、港湾管理者は、緑地等の貸付けが公正な手続に従って行われることを確保するために必要な措置として、港湾環境整備計画のうち上記①～⑤の概要を公衆の縦覧に供しなければなりません(同条の 2 第 3 項)。

¹⁷ ガイドライン(案)24～26 ページ

¹⁸ ガイドライン(案)24～25 ページ

¹⁹ ガイドライン(案)28 ページ

当事務所は、本書において法的アドバイスを提供するものではありません。具体的案件については個別の状況に応じて弁護士にご相談頂きますようお願い申し上げます。

© Mori Hamada & Matsumoto. All rights reserved.

港湾管理者は、提出された港湾環境整備計画の記載事項及び申請書を確認し、当該港湾環境整備計画を提出した者の適格性を審査した上で、港湾環境整備計画が認定基準(①港湾環境整備計画の内容が当該港湾の港湾計画に適合するものであること、②同計画の実施が港湾の環境の向上に資すると認められるものであること、③同計画の内容が当該港湾の利用又は保全に著しく支障を与えるおそれがないものであること、④同計画が円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること。)のいずれにも適合するものであると認めるときは、その認定を行います(港湾法 51 条の 2 第 1 項)。なお、港湾環境整備計画に形式上の不備や要件の不足等があり、軽微な追加、修正により是正が図られると認められる場合には、港湾管理者は、当該申請者に適宜追加、修正を求めることができます。また、港湾管理者は、同認定をしたときは遅滞なく、当該認定を受けたものの氏名等を公表しなければなりません(同条の 2 第 4 項)。

同計画が認定されると、港湾管理者と事業者は、事業内容やリスク分担等について定める事業協定及び賃貸借契約を締結し、同契約に従って行政財産の貸付けが行われます(港湾法 51 条の 3 第 1 項)。事業者は、認定された港湾環境整備計画及び協定等に従って事業を実施します。

(3)事業期間

みなと緑地 PPP の事業期間は、最大 30 年とされています²⁰。これは、港湾法 51 条の 3 第 3 項により国有財産法 21 条が準用されているものの、同条 1 項 2 号(建物の所有を目的として土地及び土地の定着物を貸し付ける場合において、定期借地権を設定する場合は 50 年以上)の適用が除外されているため、原則土地の貸付が 30 年以内とされているためです。もっとも、RC 造等の建物を建設するような事業の場合、30 年以上の償却期間がかかること等に鑑みると、当初の公募の段階から想定されているような場合には賃貸借期間の延長や更新等も認められるとされています²¹。

IV.おわりに

みなと緑地の活用の方法は、商業施設やホテル等のにぎわい施設や公園から、特定された事業者が主に利用するような施設や再エネ施設といったものまで幅広い活用方法が想定されることを踏まえると、民間提案による事業の可能性も十分に考えられるところです。また、周辺地域と一体となったみなとまちづくりの推進・形成(大規模開発)や、他の PPP 関連制度の併用事業も大いに期待されます。

今後、全国のみなと緑地において、どのように同制度が積極的に活用・拡大されるのかが注目されるところです。

²⁰ ガイドライン(案)24 ページ

²¹ ガイドライン(案)24 ページ

当事務所は、本書において法的アドバイスを提供するものではありません。具体的案件については個別の状況に応じて弁護士にご相談頂きますようお願い申し上げます。

© Mori Hamada & Matsumoto. All rights reserved.