

平良港におけるみなと緑地 PPP の制度運用に関する比較研究
—ひらりん公園及びトゥリバー海浜公園の事業構造と空間的役割—

藏田 幸三

東洋大学 国際 PPP 研究所 リサーチパートナー

一般財団法人 地方自治体公民連携研究財団 代表理事

目次

第1章 序論

- 1.1 研究の背景と問題の所在
- 1.2 研究目的、方法及び論文の構成

第2章 先行研究の整理と本研究の位置付け

- 2.1 PPP、公共空間及び港湾に関する研究
- 2.2 Park-PFI、みなと緑地 PPP 及び本研究の位置付け

第3章 分析枠組み

- 3.1 分析の基本的視点及び分析項目
- 3.2 公共価値及び比較の枠組み

第4章 宮古島市及び平良港の地域特性と計画体系

- 4.1 宮古島市及び平良港の地域特性
- 4.2 計画体系と二つのみなと緑地 PPP の位置付け

第5章 平良港における二つのみなと緑地 PPP 事業

- 5.1 ひらりん公園における事業
- 5.2 トゥリバー海浜公園における事業

第6章 二つのみなと緑地 PPP の比較分析

- 6.1 地域・政策条件及び需要・供給条件の比較
- 6.2 PPP 事業構造及び企図された公共価値の比較
- 6.3 平良港全体における機能分担と小括

第7章 考察

- 7.1 地域特性に応じた制度運用と計画・事業形成の関係
- 7.2 公共性と事業性の調整及び二事例からみた制度運用上の含意

第8章 結論

- 8.1 研究課題に対する回答及び主要な知見
- 8.2 本研究の限界及び今後の課題

第1章 序論

1.1 研究の背景と問題の所在

人口減少及び財政制約が強まる中、公共施設・公共空間の整備・維持管理・運営を行政のみで担う従来型の手法には限界が生じており、民間の資金・技術・経営能力を活用する公民連携（PPP）が各分野で展開されている（内閣府民間資金等活用事業推進室，2026）。PPPの適用領域は道路・上下水道等にとどまらず公園・河川・港湾等の公共空間へも拡大しており、施設の効率化に加え、民間収益事業の導入、にぎわいの創出及び地域経済への波及等が政策課題となっている。

港湾は物流・産業・交通の基盤であると同時に、市民利用・観光交流・防災等の機能も求められ、港湾と市街地を一体的に再編する「みなとまちづくり」が展開されている。その中核となり得るのが港湾緑地であり、民間事業者が港湾緑地で収益施設を整備・運営し、その収益を緑地の整備・維持管理・利便性向上に活用する「みなと緑地 PPP」が創設された（国土交通省港湾局，2026a）。しかし制度の導入自体が成果を保証するものではなく、成否は対象地の立地条件、需要構造及び官民の役割分担等に左右される。既往研究では、公共空間 PPP における公共性と事業性の調整、みなとまちづくりにおける継続的な事業運営及び制度・計画間の調整等が検討されてきた。一方、制度化後のみなと緑地 PPP について、①同一港湾内の複数事例を共通の枠組みで比較し、立地・計画・需要供給条件と事業構造の差異を検討すること、②個別事業を港湾全体の計画体系・空間構成の中に位置付け、相互の補完関係・機能分担を検討することは、なお十分に蓄積されていない。

宮古島市は人口約 5 万 5 千人規模の離島の地方都市であり、平良港は生活港であるとともに国内外のクルーズ船を受け入れる国際観光港でもある（宮古島市，2022a；宮古島市，2023）。平良港では、ひらりん公園及びトゥリバー海浜公園という二つのみなと緑地 PPP が、同一港湾内で異なる機能を担う空間として導入されている（国土交通省港湾局，2026b）。同一自治体・同一港湾内の事例を比較することで、自治体規模等の条件を共通化した上で、立地条件、行政計画上の位置付け及び需要・供給条件と事業構造の差異との対応を検討できる。また、両事例を平良港全体の空間構成の中に位置付けることで、港湾内の補完関係・機能分担を検討できる点に、本研究の意義がある。

1.2 研究目的、方法及び論文の構成

本研究の目的は、平良港のひらりん公園及びトゥリバー海浜公園を対象に、同一のみなと緑地 PPP 制度が、異なる立地条件、行政計画上の位置付け及び需要・供給条件の下で、どのような事業構造として具体化されているかを比較分析することである。研究課題は、①二事業の政策的・空間的背景、②需要・供給構造、事業内容、官民の役割分担及び認定期間の共通点・相違点、③行政計画と個別事業との関係及び平良港全体における補完関係・機能分担、の三点とする。両事例は事業段階が異なるため、利用実績等の定量的評価ではなく、公開資料に基づく事業形成及び制度運用の構造分析に重点を置く。

研究方法は、文献調査、行政資料調査及び事例比較を中心とする質的研究とする。事例比較では、立地条件、関連計画上の位置付け、想定利用者・需要構造、民間事業者・供給構造、政策目的、事業内容、官民の役割分担、公共空間と収益施設との関係、認定期間、事業リスク及び企図される公共価値を分析する。なお、事業実施後の成果が確認できない事項は「企図された公共価値」として区別し、採算性は公表資料の範囲で検討する。

本論文は全八章から成る。第1章は本章、第2章は先行研究の整理と本研究の位置付け、第3章は分析枠組み、第4章は宮古島市及び平良港の地域特性と計画体系、第5章は両事例の事業内容、第6章は両事例の比較分析、第7章は考察、第8章は結論である。

第2章 先行研究の整理と本研究の位置付け

2.1 PPP、公共空間及び港湾に関する研究

PPP は行政と民間が役割・リスクを分担する公民連携の総称であり、日本では PFI 制度を契機に発展してきた。近年は、PPP 導入の動機が財政効果に限定されないことが指摘されており、大西ほか（2023）は、地方公共団体における官民連携の適用動機として、民間の専門性の活用等の多様な要因を明らかにしている。また、公園・河川・港湾等の公共空間を対象とする PPP では、施設機能だけでなく周辺地域との連続性や滞在環境等が利用価値を形成し、公共性と事業性を空間構成・事業内容によって調整することが主要な論点とされてきた。

港湾・みなとまちづくりに関する研究では、樋口ほか（2022）が、地方都市における継続的なみなとまちづくりには地域状況の変化に応じた事業内容の更新が必要であることを示している。また、落合ほか（2023）は、港湾法と都市計画法という異なる法制度の重なりが事業化に影響することを指摘し、制度・計画間を接続する行政上の調整の必要性を示している。これらの研究は、港湾空間の活用において継続的な事業運営と複数制度・計画の調整が重要であることを明らかにしている。

2.2 Park-PFI、みなと緑地 PPP 及び本研究の位置付け

都市公園分野の Park-PFI（公募設置管理制度）に関する研究では、自治体負担の軽減が示される一方、地域団体による利用への配慮等が課題とされ（菅原ほか，2024）、和歌山市の事例では、Park-PFI が上位計画及び周辺地区のまちづくりと結び付くことで、事業区域を超えた政策効果を企図し得ることが示されている（横山，2022）。また、みなと緑地 PPP の制度化後には、中川運河を対象として立地条件及び民間事業の成立可能性を検討した研究がみられる（伊藤，2025）。これらから、公共空間 PPP では上位計画との接続、地域特性及び民間事業の成立可能性が重要な分析視点として提示されている。

以上を踏まえると、本研究が扱う未検討の論点は二点に整理できる。第一に、同一港湾内に認定された複数のみなと緑地 PPP について、立地条件、行政計画上の位置付け、需要・供給条件、事業内容及び認定期間等を共通の枠組みで比較し、事業構造の差異を明らかにすることである。第二に、個別事業を港湾全体の計画体系・空間構成の中に位置付け、複数事業の補完関係・機能分担を検討することである。本研究は、宮古島市平良港の二事例を対象に、行政計画、公募・認定資料及び事業内容に対応させて比較することにより、この二点を検討する。

第3章 分析枠組み

3.1 分析の基本的視点及び分析項目

本研究では、みなと緑地 PPP を、地域・空間条件及び行政計画上の位置付けの下で、民間事業者の施設・サービスと港湾緑地の整備・管理運営を組み合わせる制度運用として捉える。第1章の三つの研究課題に対応させ、分析を①地域・政策条件、②需要・供給条件、③PPP事業構造、④企図された公共価値及び平良港全体の機能分担、の四軸で行う。

第一の軸では、立地、港湾・市街地との関係、関連計画上の位置付け及び政策目的を整理する。第二の軸では、想定利用者・需要構造に加え、民間事業者の構成、施設・サービス及び収益事業を供給条件として分析する。第三の軸では、事業区域、認定期間、官民の役割・リスク分担並びに公共空間と収益事業との関係を比較する。第四の軸では、企図された公共価値と二事例の補完関係・機能分担を検討する。採算性は非公表の収支を推計せず、収益施設、事業期間及び負担・リスク等の公表資料から把握できる範囲に限定する。

3.2 公共価値及び比較の枠組み

公共価値については、Moore (1995 ; Benington and Moore, 2011) の理論を参照し、①市民生活、②観光交流、③地域経済、④空間及び景観、⑤持続的な公共空間管理、の五つの観点から整理する。両事業は供用前又は事業開始段階にあるため、実績として確認された効果と、計画・公募・認定資料に示された「企図された公共価値」を区別し、本研究では後者を主たる分析対象とする。

比較の四軸は、第一の軸が第一の研究課題、第二・第三の軸が第二の研究課題、第四の軸が第三の研究課題に対応する。分析では、行政計画から個別事業への一方向の因果関係を前提とせず、計画上の方向性が公募条件・認定計画へ反映される側面と、民間提案・事業形成を通じて計画理念が具体化される側面の双方を検討する。これにより、各項目の選定根拠を明確にするとともに、①二事例の事業構造の差異、②平良港内の機能分担、③収益事業と公共空間管理の組合せ、を比較結果として整理する。

第4章 宮古島市及び平良港の地域特性と計画体系

4.1 宮古島市及び平良港の地域特性

宮古島市は沖縄本島から南西約 300 キロメートルに位置する島しょ自治体であり、総面積約 204 平方キロメートル、人口約 5 万 5 千人の多くが平良地区に集中している（宮古島市，2024a）。島外との人流・物流は航空・海上交通に依存し、島内人口による基礎的需要を観光客等の交流人口が補完する構造、市民生活と観光活動が同一空間に重なる構造、及び自然環境が観光資源であると同時に施設整備を制約する条件でもある点が、みなと緑地 PPP の成立条件と関係する。

平良港は宮古島西岸の市街地沿岸に位置する重要港湾であり、港を起点として商業・市街地が発展してきた（宮古島市，2022a）。港湾機能は物流・旅客・クルーズ・市民交流等から構成され、漲水地区は既成市街地・旅客施設に近接し港と市街地を接続する役割を、トゥリバー地区は海浜・マリーナ等を含む面的空間として海洋性レクリエーションとの親和性を、それぞれ有する。来訪者が市街地へ十分に誘導されなければ港湾への来訪増加が商業へ波及しない可能性があるため、宮古島市みなとまちづくり基本構想及び第1期基本計画では、みなとの活気を中心市街地への波及等が方向性として示されている（宮古島市，2022a；宮古島市，2023）。

4.2 計画体系と二つのみなと緑地 PPP の位置付け

計画上の位置付けを具体的にみると、宮古島市都市計画マスタープランは平良地域の目標に「港から広がるまちなか散策が楽しめる中心商業地づくり」を掲げ、平良港から「まちなかへの誘導」を示す（宮古島市，2021a, pp. 6-7）。宮古島市みなとまちづくり基本構想は、ひらりん公園・交流厚生用地を「観光客と地元住民が交流できる市街地エントランス空間（交流拠点）」と位置付け、市街地誘導の入口となる商業施設とイベント交流広場の整備を明記する（宮古島市，2022a, p. 17）。さらに宮古島市中心市街地活性化基本計画は、平良港周辺と中心市街地の有機的連携を課題とし（宮古島市，2024b, p. 43）、両者の連携を基本方針に掲げ（同，p. 46）、平良港周辺の娯楽レジャー拠点整備による賑わいの連鎖と回遊性確保を目標とする（同，p. 54）。これらから、ひらりん公園の「みなとまちと中心市街地の結節点」という事業コンセプトは、複数の行政計画に示された政策方向と具体的に対応している。

一方、トゥリバー地区について、宮古島市みなとまちづくり基本構想は、基本構想の方向性として「海域の活用及び環境に配慮したサスティナブルツーリズムの展開」を掲げ、ブルーツーリズムとしてマリンアクティビティの促進及びマリーナ機能の整備（漲水・トゥリバー）を明記する（宮古島市，2022a, p. 12）。さらに同構想は、トゥリバー地区を含む「海洋性リゾートゾーン」において、ビーチ・マリーナを活かした体験型観光、PFI を想定したマリーナ整備・運営、ホテル開発と併せたビーチ後背地の賑わい空間整備、マリーナ後背地への商業施設誘致を位置付けている（同，pp. 20-21）。これらから、トゥリバー海浜公園の海浜環

境を活用した自然体験・滞在型の事業構想は、基本構想が示す海洋性リゾート、体験型観光及び民間活力導入の政策方向と具体的に対応している。

平良港では、漲水地区緑地のひらりん公園（全国第7号）及びトゥリバー地区緑地のトゥリバー海浜公園（全国第8号）の港湾環境整備計画が認定されている（国土交通省港湾局，2026b）。前者はみなとまちと中心市街地の結節点となる商業施設等の形成を、後者は宮古島の自然・文化を活用したリゾート空間の形成を、それぞれ事業コンセプトとし、認定期間は前者が約30年間、後者が約10年間である（宮古島市，2026a；宮古島市，2026b；宮古島市，2026c）。ひらりん公園は港と中心市街地の結節を担う交流拠点、トゥリバー海浜公園は海浜環境を活用した観光・レクリエーション拠点として、異なる立地条件・需要構造・政策目的に基づいて形成されている。

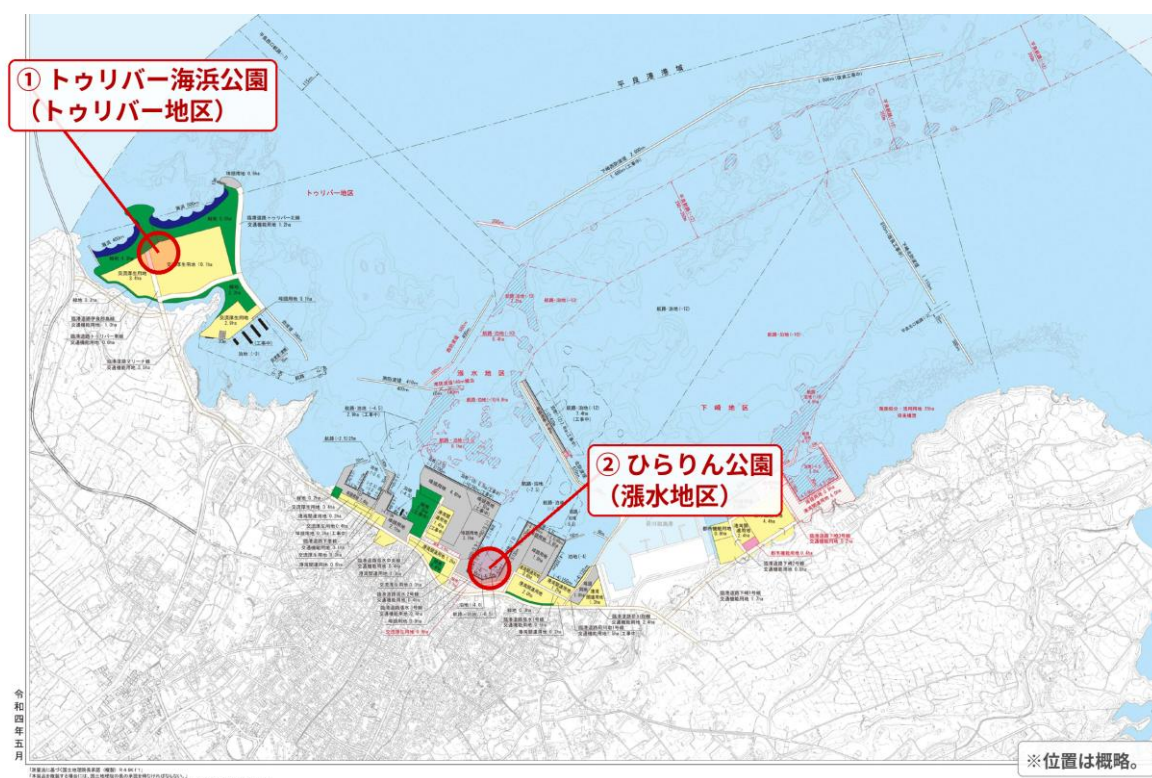


図1 平良港における二つのみなと緑地 PPP の概略位置

注：位置は概略。出典：宮古島市（2022b）「平良港港湾計画図」を基に筆者加筆。

第5章 平良港における二つのみなと緑地 PPP 事業

5.1 ひらりん公園における事業

ひらりん公園は平良港漲水地区に位置し、中心市街地・旅客・クルーズ関連施設に近接する。宮古島市は公募型プロポーザル方式で貸付等予定者を選定し、2026年4月13日に港湾環境整備計画を認定した（宮古島市，2026a）。公募条件では事業用定期借地権設定契約の契約期間を10年以上30年未満としており、認定計画では2026年5月1日から2055年3月30日までの約30年間となった（宮古島市，2024c；宮古島市，2026a）。認定区域は13,632.49

平方メートル、認定事業者は株式会社うみそらみどりとまちである。事業コンセプトは「市民及び観光客が憩い・交流することのできる、魅力あるにぎわい施設・緑地空間」及び「みなとまちと中心市街地の結節点となる施設整備」であり、想定利用者はクルーズ船客に加え地元住民及び航空便利用の観光客等を含む（宮古島市，2026c）。

収益施設は、レジャープール・温浴施設等のレジャー施設と、物販・フードコート・飲食店舗等から成るショッピングモールで構成され、あわせてイベント広場、約 280 台収容の駐車場、公衆トイレ及び照明設備の整備・改修が計画されている。維持管理は事業者が一体的に実施し、市による従前管理と同等以上の水準を維持することとされている。行政は事業区域・政策目的の設定及び計画の審査・認定・モニタリングを、民間事業者は施設の整備・運営及び緑地管理を担う。企図される公共価値は、市民・観光客の交流空間の形成、港湾と中心市街地との接続、地域産品を通じた経済波及及び持続的な緑地管理である。

5.2 トゥリバー海浜公園における事業

トゥリバー海浜公園は、平良市街地西側のトゥリバー地区に位置する既存の海浜公園を対象とする利活用事業である。宮古島市は公募型プロポーザル方式で事業者を募集し（応募 2 者）、株式会社 Linkworks を代表企業とするグループが選定され、2026 年 5 月 11 日に港湾環境整備計画が認定された（宮古島市，2025a；宮古島市，2026b）。募集要項では、収益施設の設計・建設期間は応募者の提案に委ねる一方、供用開始後の事業用定期借地権設定期間を 10 年間と定めている（宮古島市，2025a，p. 6）。認定区域は 97,123.78 平方メートル、認定事業者は株式会社 Linkworks、株式会社沖縄シーエンジニアリング及び宮古ビル管理株式会社の 3 社であり、認定期間は 2026 年 6 月 1 日から 2036 年 5 月 31 日までの約 10 年間である。事業コンセプトは「気候・自然・文化・人々の暮らしを活かした『宮古島らしいおらかな時間』を感じる、世界に誇れるリゾート空間の創出」である。

主要な収益施設は、飲食を提供するビーチラウンジと、スノーケリング・カヤック等の自然体験拠点であるアクティビティステーションであり、維持管理は、排水設備・植栽の管理、トイレ・シャワーの清掃、ビーチ清掃、警備・監視及びハブクラゲ防止ネットの設置・撤去等、都市的な緑地管理と海水浴場としての安全管理を含む（宮古島市，2026b）。宮古島市は事業区域・利用条件の設定及び計画の審査・認定を、事業グループは収益施設の運営及び緑地・海浜の維持管理・安全管理を担う。企図される公共価値は、海洋環境を活用した体験機会の提供、市民・観光客の共同利用空間の形成、及び海浜・緑地の持続的な維持管理・安全性の確保である。

両事業とも、公募型プロポーザル方式による事業者選定後、港湾環境整備計画の申請、国土交通大臣との協議・公衆縦覧及び市による認定という共通の手続を経ているが、対象地の面積、事業期間、収益施設の内容及び事業者体制は異なる。次章では、両事業を比較し共通点・相違点及びその要因を検討する。

第6章 二つのみなと緑地 PPP の比較分析

6.1 地域・政策条件及び需要・供給条件の比較

第一の分析軸である地域・政策条件をみると、両事例は同一の港湾管理者・港湾・制度の下にある一方、立地と計画上の役割が異なる。ひらりん公園は漲水地区で旅客・クルーズ関連施設及び中心市街地に近接し、都市計画マスタープランやみなとまちづくり基本構想では、港からまちなかへの誘導、市街地エントランス及び交流拠点として位置付けられている。これに対し、トゥリバー海浜公園は海浜・マリーナ等を含むトゥリバー地区に位置し、みなとまちづくり基本構想では海洋性リゾート、体験型観光及びマリンアクティビティの拠点として位置付けられている。

第二の分析軸である需要・供給条件では、ひらりん公園が市民、クルーズ船客、航空便利用観光客等を想定し、複合レジャー・商業施設の整備・運営と緑地管理を単一の認定事業者が担うのに対し、トゥリバー海浜公園は市民・観光客の海浜利用、自然体験、飲食等を想定し、3社の事業グループが飲食・アクティビティの運営と緑地・海浜・安全管理を担う。このように、同一制度の下でも、立地・計画上の位置付け及び需要・供給条件の組合せは異なり、施設・サービス及び事業者体制の差異と対応している（表1）。

6.2 PPP 事業構造及び企図された公共価値の比較

第三の分析軸である PPP 事業構造をみると、事業区域は、ひらりん公園が約 1.36 ヘクタール、トゥリバー海浜公園が約 9.71 ヘクタール（約 7 倍）である（宮古島市, 2026a ; 宮古島市, 2026b）。前者は限定された区域に複数の収益施設と公共空間を組み合わせる構成であり、本研究では施設集約型として整理する。後者は広い海浜・緑地を対象に、収益施設の運営と海浜・安全管理を組み合わせる構成であり、広域公共空間管理型として整理する。認定期間は前者が約 30 年間、後者が約 10 年間である。公募条件に遡ると、ひらりん公園は契約期間を 10 年以上 30 年未満とする条件で募集され、認定計画では約 30 年となったのに対し、トゥリバー海浜公園は募集要項で供用開始後の事業用定期借地権設定期間を 10 年間と定めていた（宮古島市, 2024c ; 宮古島市, 2025a, p. 6）。この貸付期間設定の考え方について、筆者が宮古島市建設部港湾課に照会したところ、両事業とも公募前のサウンディング調査を踏まえて設定されたとの回答を得た。ひらりん公園については、クルーズ客を含む観光客及び市民が過ごすことのできる商業施設等の整備に一定規模の施設投資を要するため、投資回収の観点から 30 年程度が望ましいと判断された。他方、トゥリバー海浜公園については、海を活かした体験型観光を展開する海浜立地であり、強固な建物を多数設置することが難しいことに加え、10 年後にはトゥリバー地区を取り巻く状況が大きく変化している可能性があるため、10 年程度で事業を見直すことが望ましいと判断された（宮古島市建設部港湾課, 2026）。したがって、両事業の貸付期間の差異は、初期投資の回収のみではなく、施設整備の規模・形態、海浜という立地条件及び将来的な事業見直しの必要性を含む事業特性の相違を反映した制度運用上の差異として整理できる。この説明は、第1期宮古島市みなとまちづくり基本計画が、ひらりん公園をクルーズ船客のまちなか誘導と観光客・地元住民の

交流を担う市街地エントランス空間として整備する一方（宮古島市，2023，p. 27）、トゥリバー海浜公園を海を活かした体験型観光と市民・観光客の利用拡大のための海浜公園再整備の対象として位置付けること（同，p. 31）とも整合しており、貸付期間の設定差は両事業の異なる整備方針・事業特性と対応していると解釈できる。

官民の役割分担は、両事例とも行政が政策目的・公募条件を設定して事業者を選定・認定し、民間事業者が収益施設の運営と公共空間の維持管理を一体的に担う点で共通する。一方、管理内容は、ひらりん公園では複合収益施設の運営と緑地管理、トゥリバー海浜公園では海浜利用サービスに加えてビーチ清掃、警備・監視、ハブクラゲ防止ネット等の安全管理を含む点で異なる。第四の分析軸である企図された公共価値については、前者が市民・観光客の交流、港と中心市街地の接続及び地域経済への波及を、後者が自然体験機会、市民・観光客の共同利用及び海浜・緑地の持続的管理・安全性の確保を重視する。ただし、両事業は供用前又は事業開始段階にあるため、これらは実績として確認された効果ではなく、計画・公募・認定資料から読み取れる企図された価値として扱う（表 1）。

表 1 二つのみなと緑地 PPP の比較

比較項目	ひらりん公園	トゥリバー海浜公園
【地域・政策条件】立地・空間特性	漲水地区。旅客・クルーズ関連施設と中心市街地に近接する都市型港湾緑地。	トゥリバー地区。海浜・マリーナ等を含み、目的地性の高い海浜型港湾緑地。
【地域・政策条件】計画上の位置付け	港から中心市街地への誘導、市街地エントランス、交流拠点、賑わい・回遊の形成。	海洋性リゾート、体験型観光、マリニアクティビティ、民間活力による海辺の賑わい形成。
【需要・供給条件】主な想定利用者・需要	市民、クルーズ船客、航空便利用観光客等。商業・レジャー・飲食・滞在等の複合需要。	市民、観光客等。海浜利用、自然体験、飲食、マリニアクティビティ等の体験型需要。
【需要・供給条件】民間事業者・供給構造	株式会社うみそらみどりとまち。複合レジャー・商業施設の整備・運営と緑地管理を一体的に担う。	Linkworks、沖縄シーエンジニアリング、宮古ビル管理の 3 社。飲食・アクティビティ運営と緑地・海浜・安全管理を分担。
【PPP 事業構造】主要な収益施設	レジャープール、温浴施設、物販、フードコート、飲食店舗等。	ビーチラウンジ、アクティビティステーション等。
【PPP 事業構造】公共空間の管理	イベント広場、駐車場、公衆トイレ、照明設備等を含む緑地の維持管理。	植栽・排水設備、トイレ・シャワー、ビーチ清掃、警備・監視、ハブクラゲ防止ネット等を含む海浜・緑地管理。
【PPP 事業構造】認定区域	13,632.49 m ² （約 1.36ha）。	97,123.78 m ² （約 9.71ha）。

比較項目	ひらりん公園	トゥリバー海浜公園
【PPP 事業構造】認定期間・公募条件	約 30 年。公募時の契約期間条件は 10 年以上 30 年未満。 市回答：商業施設等の整備に一定規模の施設投資を要するため、投資回収の観点から 30 年程度が望ましい。	約 10 年。募集要項で供用開始後の事業用定期借地権設定期間を 10 年間と設定。 市回答：海浜立地では強固な建物を多数設置しにくく、周辺状況の将来変化を踏まえ、10 年程度での事業見直しが望ましい。
【企図された公共価値・機能分担】企図された公共価値	市民・観光客の交流、港と中心市街地の接続、地域経済への波及、持続的な緑地管理。	自然体験機会、市民・観光客の共同利用、海浜・緑地の持続的管理、安全性の確保。
【企図された公共価値・機能分担】計画・事業内容からみた平良港全体での役割	「到着・交流・回遊」を担い、港からまちへ人流をつなぐ結節拠点として位置付けられる。	「滞在・体験・余暇」を担い、海辺そのものを目的地化するレクリエーション拠点として位置付けられる。

6.3 平良港全体における機能分担と小括

前節までの比較を平良港全体の空間構成に重ねると、ひらりん公園は港湾への到着から市街地への移動をつなぐ「到着・交流・回遊」の拠点、トゥリバー海浜公園は海浜環境を活用した「滞在・体験・余暇」の拠点として、計画上及び事業内容上、異なる役割を担うものと整理できる。このため、両事例は同じ利用者層を一部含みながらも、平良港全体では補完的な機能分担として位置付けることが可能である。ただし、両事業は供用前又は事業開始段階であり、実際の利用行動や事業実績に基づく競合・補完関係を実証したものではない。以上から、本章の比較結果は、①立地・計画・需要供給条件と事業構造の差異との対応、②平良港全体における補完的な機能分担の可能性、③収益事業と対象空間の維持管理を一体化しつつ、空間特性に応じて民間側の役割が異なること、の三点に整理される。

第7章 考察

7.1 地域特性に応じた制度運用と計画・事業形成の関係

平良港の二事例を計画・事業化の時系列でみると、まず宮古島市都市計画マスタープラン（2021 年）は、平良地域について「港から広がるまちなか散策が楽しめる中心商業地づくり」や平良港から「まちなかへの誘導」を位置付けた。これに続く宮古島市みなとまちづくり基本構想（2022 年）は、港と背後市街地を一体的に整備し、官民連携により観光客と市民が共同利用できる空間を形成する方針を示すとともに、2022～2027 年を第 1 期として、トゥリバー地区及びその周辺の観光拠点整備、みなとと中心市街地との結節点整備等をロードマップに位置付けている（宮古島市，2022a，pp. 1-2，27-30）。また同構想は、基盤整備を公共が担い、収益が見込まれる事業では PPP/PFI の導入を検討し、商業施設等は民間誘致を基本とするという事業主体・手法の考え方を明示している（同，p. 30）。

その後、宮古島市中心市街地活性化基本計画（2024 年）は、平良港周辺と中心市街地の連携を政策課題として位置付け、ひらりん公園の再整備やみなとまち観光交流拠点の整備・運営を具体的事業に掲げた（宮古島市，2024b）。さらに、ひらりん公園では 2024 年、トゥリバー海浜公園では 2025 年に事業者公募が行われ、両事業とも 2026 年に港湾環境整備計画が認定され、計画段階の方向性が、民間事業者、施設・サービス、事業期間及び維持管理の具体的条件へと展開された。以上の時系列から、本事例は、上位計画で示された方向性が、基本構想、公募条件、民間提案及び認定計画を通じて段階的に具体化される事業形成過程として整理できる。

もっとも、公開資料からは、個別事業や民間提案が既存の上位計画を遡及的に変更したことまで確認することはできない。このため、本研究は「事例→計画→理念」という逆方向の因果関係を直接実証するものではない。むしろ、行政計画が事業条件を規定する側面と、公募・民間提案・認定の過程を通じて抽象的な計画理念が具体的な施設・サービス・管理運営へ翻訳される側面とを区別して捉える。この点は、みなと緑地 PPP の制度運用を、計画上の方向性と個別事業を接続する事業形成過程として分析する必要性を示している。

7.2 公共性と事業性の調整及び二事例からみた制度運用上の含意

平良港の二事例に共通するのは、収益施設の運営と港湾緑地・海浜の維持管理を同一の事業枠組みの中で組み合わせている点である。一方、その具体的な内容は異なる。ひらりん公園では、複合レジャー・商業施設の運営と緑地管理を単一の認定事業者が担うのに対し、トゥリバー海浜公園では、3 社の事業グループが飲食・アクティビティの運営に加え、ビーチ清掃、警備・監視、ハブクラゲ防止ネット等の海浜・安全管理を担う。したがって、公共性と事業性の調整は、収益施設の有無だけではなく、対象空間に必要な公共的管理を誰がどの範囲で担うかという事業構造と一体で捉える必要がある。

貸付期間の設定も、こうした事業構造の差異を調整する制度運用上の要素として位置付けられる。宮古島市の回答によれば、ひらりん公園では一定規模の施設投資に対する投資回収を可能とする長期性が重視されたのに対し、トゥリバー海浜公園では海浜立地の制約と

周辺状況の将来変化を踏まえ、10 年程度で事業を見直し得る可変性が重視されている（宮古島市建設部港湾課，2026）。すなわち、平良港の二事例では、同一制度の下でも貸付期間が一律に設定されるのではなく、対象空間における施設投資の性格と将来不確実性に応じて設定されており、期間設定自体が事業設計を構成する一要素として機能していると捉えられる。

また、第 6 章で整理したとおり、ひらりん公園は港と中心市街地を結ぶ「到着・交流・回遊」、トゥリバー海浜公園は海浜環境を活用する「滞在・体験・余暇」という異なる役割を計画・事業内容上担う。このことから、同一港湾内に複数のみなと緑地 PPP を導入する場合には、個別事業の成立性だけでなく、港湾全体の空間構成の中で各事業の役割を位置付けることが重要であると考えられる。さらに、行政計画上の方向性を公募条件、認定計画及び管理内容へ具体化する過程を明示することは、制度運用を検討する上での実務的な論点となる。ただし、これらは平良港の二事例から得られた示唆であり、みなと緑地 PPP 一般の理論的性格として一般化するには、他港湾との比較検証が必要である。

第8章 結論

8.1 研究課題に対する回答及び主要な知見

本研究は、平良港のひらりん公園及びトゥリバー海浜公園を比較し、同一のみなと緑地 PPP 制度の下でも、立地条件、行政計画上の位置付け及び需要・供給条件に対応して、事業区域、施設構成、事業者体制、管理業務及び認定期間の異なる事業構造として具体化されていることを確認した。また、計画・事業内容上、ひらりん公園は港と中心市街地を結ぶ「到着・交流・回遊」の拠点、トゥリバー海浜公園は海浜環境を活用する「滞在・体験・余暇」の拠点として整理できる。

主要な知見は、平良港の二事例から直接確認できる範囲で、次の三点に整理される。第一に、全国共通の制度及び同一の港湾管理者の下でも、地区ごとの立地、計画上の役割及び需要・供給条件の差異が、施設・サービス、事業者体制、管理内容及び認定期間の異なる事業構造として表れている。とりわけ公募時の貸付期間について、宮古島市への照会により、ひらりん公園では一定規模の施設投資の回収可能性を確保する長期性が、トゥリバー海浜公園では海浜立地の制約と周辺状況の将来変化を踏まえた 10 年程度での事業見直しが、それぞれ設定理由として確認された（宮古島市建設部港湾課，2026）。第二に、両事例は、港と中心市街地の結節及び海浜での滞在・体験という異なる役割を有し、平良港全体では補完的な機能分担として位置付けることが可能である。ただし、実際の競合・補完関係は供用後の利用実績による検証を要する。第三に、両事例では、収益施設の運営と港湾緑地・海浜の維持管理が一体的に組み合わせられ、対象空間の性格に応じて民間事業者に求められる機能も、複合レジャー・商業施設の運営と、海浜利用・安全管理とで異なる。以上から、本研究の範囲では、みなと緑地 PPP の制度運用を、収益施設だけでなく、公共空間の管理内容及び港湾全体における各事業の役割と併せて捉える必要性が示唆される。

8.2 本研究の限界及び今後の課題

本研究の限界として、両事例が供用前又は事業開始段階にあり実証的な成果評価ができていないこと、行政の公表資料及び宮古島市建設部港湾課への照会を中心とする質的分析であり、民間事業者への聞き取りや個別事業の収支資料の分析を行っていないこと、一港湾内の二事例比較にとどまり他港湾との比較を行っていないこと等が挙げられる。今後は、供用開始後の利用実績・維持管理状況の継続的把握、他港湾との比較及び Park-PFI 等の他の公共空間 PPP との比較を通じて、本研究が示した性格を検証する必要がある。

以上の限界を踏まえ、本研究の知見は平良港の二事例に関する事例分析として位置付け、供用後の実績把握及び他港湾との比較を通じて、その妥当性と適用範囲を検証する必要がある。

【学術文献】

大西正光・鈴木文彦・長南政宏・坪井薫正・町田裕彦・北詰恵一（2023）「地方自治体における官民連携の適用動機と課題」『土木学会論文集』79 巻 23 号，論文 ID 23-23188.
<https://doi.org/10.2208/jscej.23-23188>

伊藤健治（2025）「名古屋都心部に繋がる中川運河における港湾緑地の高度化に関する研究—みなと緑地 PPP の活用によるにぎわい空間の創出—」『Urban Advance』83 号，104-110 頁.
https://doi.org/10.60376/urbanadvance.83.0_104

落合正行・岡田智秀・浅井凜太郎・松田孝太郎（2023）「わが国の『みなとまち』活性化に向けたリノベーション倉庫の活用方策に関する研究—『みなとオアシス』登録港のエリア構成に着目して—」『土木学会論文集 D3（土木計画学）』78 巻 5 号，I_217-I_228 頁.
https://doi.org/10.2208/jscejipm.78.5_I_217

菅原悠希・久志木ひま梨・竹中彩・一之瀬大雅・泉山壘威（2024）「全国 45 公園における Park-PFI の適用傾向及び課題—地域及び公園特性に基づく整備・管理運営の分析—」『都市計画論文集』59 巻 3 号，1636-1643 頁. <https://doi.org/10.11361/journalcpj.59.1636>
樋口伊吹・岡田智秀・田島洋輔（2022）「地方小都市におけるウォーターフロント開発を中心としたみなとまちづくりに関する研究—七尾フィッシャーマンズワーフの事業内容とその空間的特徴に着目して—」『土木学会論文集 D3（土木計画学）』78 巻 6 号，II_425-II_438 頁. https://doi.org/10.2208/jscejipm.78.6_II_425

横山大輔（2022）「Park-PFI 制度導入を核とした官民連携まちづくりの展開に関する一考察—和歌山市本町公園における行政・都市再生推進法人等の取組を通じて—」『土木学会論文集 D3（土木計画学）』78 巻 1 号，13-23 頁. https://doi.org/10.2208/jscejipm.78.1_13

Benington, J. and Moore, M. H. eds. (2011) Public Value: Theory and Practice, Palgrave Macmillan.

Moore, M. H. (1995) Creating Public Value: Strategic Management in Government, Harvard University Press.

【法令・国の資料】

港湾法（昭和 25 年法律第 218 号）.

国土交通省港湾局（2026a）『みなと緑地 PPP ガイドライン』国土交通省（2026 年 7 月 28 日閲覧）.

国土交通省港湾局（2026b）「みなと緑地 PPP（港湾環境整備計画制度）認定案件」国土交通省ウェブサイト（2026 年 7 月 28 日閲覧）.

内閣府民間資金等活用事業推進室（2026）『PPP/PFI 推進アクションプラン（令和 8 年改定版）』内閣府.

【宮古島市・平良港の計画及び事業資料】

宮古島市（2021a）『2021 改定版 宮古島市都市計画マスタープラン』.

宮古島市（2022a）『宮古島市みなとまちづくり基本構想』.

宮古島市（2022b）『平良港港湾計画図（令和 4 年 5 月）』.

宮古島市（2023）『第 1 期宮古島市みなとまちづくり基本計画—みなとまち宮古再生プロジェクト—』.

宮古島市（2024a）「宮古島市の概要」宮古島市ウェブサイト（2026 年 7 月 28 日閲覧）.

宮古島市（2024b）『宮古島市中心市街地活性化基本計画』.

宮古島市（2024c）「ウォーターフロント再整備事業（拠点 I：C エリア）運営事業者公募」宮古島市ウェブサイト（2026 年 8 月 16 日閲覧）.

宮古島市（2025a）『宮古島市みなとまちづくり基本計画に基づくトゥリバー海浜公園利活用事業募集要項』.

宮古島市（2026a）「宮古島市みなとまちづくり基本計画に基づくウォーターフロント再整備事業に係る港湾環境整備計画を認定しました」宮古島市ウェブサイト，2026 年 4 月 13 日（2026 年 7 月 28 日閲覧）.

宮古島市（2026b）「宮古島市みなとまちづくり基本計画に基づくトゥリバー海浜公園利活用事業に係る港湾環境整備計画を認定しました」宮古島市ウェブサイト，2026 年 5 月 11 日（2026 年 7 月 28 日閲覧）.

宮古島市（2026c）『平良港漲水地区緑地（ひらりん公園）港湾環境整備計画・縦覧資料』.

宮古島市建設部港湾課（2026）「平良港みなと緑地 PPP の事業期間設定についての照会（研究論文査読対応）への回答」2026 年 9 月 10 日，電子メール（筆者受領）.

【英語要約】

Comparative Study of the Institutional Operation of Port Green Space PPPs at Hirara Port: Business Structures and Spatial Roles of Hirarin Park and Toribaa Beach Park

Kozo KURATA

Representative Director, General Incorporated Foundation for Local Government Public-Private Partnership Research

Japanese port cities are increasingly using Port Green Space PPPs to combine revenue-generating facilities with the management of public waterfront spaces. This study compares two projects at Hirara Port in Miyakojima City—Hirarin Park and Toribaa Beach Park—to examine how a common national institutional framework is translated into different business structures under different locational, planning, demand, and supply conditions.

Using municipal plans, tender documents, approved port environmental development plans, and a written response from the Miyakojima City Port Division, the cases are compared along four dimensions: regional and policy conditions; demand and supply conditions; PPP business structures; and intended public value and spatial roles within the port. Hirarin Park is positioned as an urban gateway linking the port and city center, with a single operator combining commercial and leisure facilities with green-space management. Toribaa Beach Park is positioned as a coastal recreation and experience destination, with a three-company group combining food and activity services with beach, green-space, and safety management. The lease-period settings also differ: the city explained that a roughly 30-year horizon for Hirarin reflects the need to recover a certain scale of facility investment, whereas a roughly 10-year horizon for Toribaa reflects coastal constraints and the desirability of reviewing the project as surrounding conditions change.

The comparison indicates that the two projects differ in facilities, operator structure, management tasks, and approved period while corresponding to distinct planning and spatial conditions. Their planned roles can be interpreted as complementary within Hirara Port, although actual complementarity must be verified after operation. The study therefore suggests that Port Green Space PPPs should be examined not only through revenue-generating facilities but also through public-space management and each project's role in the wider port structure. These findings are limited to the two Hirara Port cases.