

Park-PFI 等都市公園における公民連携事業に関する提言(第4次)

2023年3月29日

公園緑地公民連携研究会

はじめに

我が国の公園制度は1873(明治6)年1月に発せられた太政官布達第16号が始まりとされており、今年には150周年を迎える記念の年となります。1956(昭和31)年に現在の都市公園法(以下「法律」)が公布され、数回の改正を経て、2017(平成29)年5月の改正によって「公募設置管理制度(以下「Park-PFI」)」が創設され今日に至っております。

2022年末で135件のPark-PFIの公募案件があり、その内の50件は、既に開業しています。制度の活用事例の増加とともに、制度の認知度も向上してきております。Park-PFIの取組をより効果的に推進するためには、実施事例を継続的に検証し、制度・運用の改善を行うことが求められます。

2018年度設立の「公園公民連携事業研究会(座長:涌井史郎 東京都市大学特別教授)」及び2020年度に後継設立した「公園緑地公民連携研究会(以下「研究会」)(会長:涌井史郎)では、以下の提言を取りまとめ、国土交通省及び地方公共団体に提出し、全国に向けて発信してまいりました。

2018年度「公民連携事業の初期段階における事項(基本方針の決定、官民対話、公民の役割分担)」(第1次提言)

2019年度「公募段階、選定段階等における事項」(第2次提言)

2020年度「民間事業者が直面した課題とこれに対する公園管理者の意見対比及び、公民連携事業を更に進める上での要望事項」(第3次提言)

これらの提言内容は、2022(令和4)年に国土交通省が開催した「都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会」の提言にも、一部、反映頂いている様子が伺えます。

今年度の研究会では、Park-PFIの開業事例が増える中、民間事業者・行政へのヒアリングを実施し「過去の提言書でも述べた事項の再確認」「開業後の段階で配慮すべき事項」及び「今後予想される事態に対し現段階から備えておくべき事項」等を、第4次提言として取りまとめました。

公園緑地における「公民連携」は、公園緑地のストック効果を高め、都市や地域の活性化と新たな価値を創造するものです。そのためには、民間事業者と行政がそれぞれの役割を果たしながら、公園の質の向上を実現するパートナーとして対等な立場で協力して実施することが大切と考えます。

国や地方公共団体においては、Park-PFI等都市公園における公民連携事業を実施するにあたり、本提言の趣旨を参考にして頂くことを要望します。

【公園緑地公民連携研究会 会員】

(株)NTTアーバンソリューションズ総合研究所、積水ハウス(株)、大和リース(株)、東急不動産ホールディングス(株)、東京建物(株)、野村不動産(株)、三井不動産(株)、三菱地所(株)、森ビル(株)、西武造園(株)、(株)日比谷アメニス、(株)石勝エクステリア、(一財)沖縄美ら島財団、(一財)公園財団、(一社)日本公園緑地協会
(事務局:(一社)日本公園緑地協会 03-5833-8551/Park-PFI@posa.or.jp)

【提言 1】 パートナーシップに基づく公民の相互理解と協力の継続

計画認定後の各段階で顕在化する課題解決のためには、公民が Park-PFI 推進のパートナーとして、コミュニケーションを密にして、互いに必要とする情報を共有し理解を深め、双方の知恵と工夫で協力を続けることが不可欠です。

第3次提言でも「公民連携事業におけるパートナーシップの重要性」を示しました。これはサウンディング段階、公募段階、選定段階等に限らず、それ以降の各段階・開業後においても Park-PFI 事業の根本をなすもので、民間事業者、公園管理者ともに公益責任を認識して Park-PFI に取り組む必要があります。パートナーシップが功を奏している事例では、民間事業者も公園という公共施設のあり方、公共側のシステムを理解・尊重する姿勢があり、公園管理者は公物管理責任者として、制度を柔軟に運用して民側の意向を実現しようとする協力関係が生まれています。逆の事例では「民間事業者が一般の事業用地と同様の使い勝手を公園に求め、公園管理者がこれを抑え込もうとする様相」「発注者・受注者といった対等でない構図」「責任区分があいまいなまま、民間業者が責任を負うことになる事例」等、双方が協力して事業を成功させる姿勢が乏しくなっています。

Park-PFI の導入により、都市公園の質向上と公園利用者の利便向上を実現するには、民間事業者も公園という公共財の「特殊性・制約」を理解し、公園管理者も民間事業者の「商売の成立ち、リニューアル投資」といった経営的・事業的側面を理解して、役割を分担し協力し合うことが必要です。

【提言 2】 認定公募設置等計画（以下「認定計画」）の変更に対する備えと柔軟な対応

公募設置等計画認定後の「協定締結段階、実施設計段階、建設段階、管理運営段階において顕在化する課題」及び「環境・利用者ニーズ」に対応する認定計画変更への「備え」と「適切で迅速な対応」が望まれます。

第3次提言でも「計画変更に対する柔軟な対応」を要望いたしましたが、研究会のヒアリングでは、民間事業者から以下の声が聞かれました。「行政はスタートで全て決めようとする。」「提案内容の変更を申し入れたが、協定締結通りに実施することを求められ、より良い整備を実現することが出来なかった。」「行政から提供された図面に現場との齟齬があったが、対応方法についての行政の判断に時間を要し、一時工事を中断しスケジュール遅延せざるを得ない状況となった。」「認定計画記載のテナント業種の変更を、市場変化と利用者利便性向上を理由に申し入れたが、認められていない。」

これらの声からは、認定計画が法定手続、関係者調整等を経ているため、その変更に対し公園管理者が慎重な姿勢になる様子が推察されます。

Park-PFI 事業は、民間事業者のノウハウを生かしつつ、公園利用者に最良のサービスを提供しようとするものであり、事業を取り巻く環境や利用者ニーズに適切かつ迅速に対応していく必要があります。

法律には認定計画の変更手続きについて「都市公園の利用者の利便の一層の向上に寄与するものであると見込まれること又はやむを得ない事情がある」場合等に、公園管理者は変更の認定をおこなうことと規定されております。国土交通省発行の2018（平成30）年改定「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」には、「各種調査、関係者調整等を実施した上で、詳細な事業計画を策定した結果、認定公募設置等計画を変更せざるを得ない

場合等において、認定計画提出者の申請に基づき、公園管理者は、認定公募設置等計画の変更の認定を行うことができる。」との記載があります。

公募設置等計画のレベルは企画段階の計画であり、Park-PFI 事業に限らず、未確定・想定
の事項が多く、実施設計・建設・管理運営と段階が進むに従って、修正・変更を経ながら、
顕在化する課題を克服して、取り巻く環境・利用者ニーズに応えるため、完成度を高めてい
くのが通常の事業プロセスです。

民間事業者においては、公園管理者にとって、公募対象公園施設の供用前における認定計
画の変更が困難であることを認識し、公募設置等計画の提出段階で確定していない事項につ
いては、変更の可能性があることを明記する等の「備え」の必要があります。また、公園管
理者においては、関係者調整において認定計画の修正があり得ることを伝える等の「備え」、
設置等予定者の選定・計画認定時に意見を求めた学識経験者による委員会等を継続的に維持
し、公園管理者だけで可否が判断できない変更について、速やかに意見を求められる体制を
整えておくことも「備え」として想定されます。また、公募設置等指針・協定書に、変更が
生じた場合の対応について「別途協議」等あいまいな表記を避け、可能な限りリスク分担を
事前明示しておくことも考えられます。

実際の認定計画変更には、様々な調整が必要で、対応が難しい場合もあると思料しま
すが、公園管理者は、Park - PFI 事業を推進するにあたり、民間事業者の現場の実務・実情に即
した適切で迅速な対応を取ることを要望いたします。

直近では、新型コロナウイルスの蔓延によるスケジュールの遅延・収益激減、地政学的リ
スクの顕在化による物価高騰等、想定外の事象が現実化しています。「詳細な事業計画策定結
果に応じた、やむを得ざる変更」だけでなく「想定外の状況における、やむを得ざる計画変
更」の必要があることについても、公園管理者に理解頂き、協議を通して、速やかな対応を
取って欲しいと民間事業者は訴えています。

【提言 3】 Park-PFI 事業の効果を測定・分析・評価し、事業の改善 につなげるための「指針」の必要性

Park-PFI 事業を有意義なものとするには、事業の効果を測定・分析・評価す
ることが必要ですが、Park-PFI の民間事業者、公園管理者の間では、評価の実
施方法について試行錯誤と戸惑いが生じており、実務に参考となる「評価の指
針」が必要となっています。

民間事業では、PDCA サイクルが重視されますが、Park-PFI 事業においても同様です。公表
された公募設置等指針をみると、Park-PFI 事業の評価を実施することを明記している例はわず
かです。

ヒアリングによると公園管理者からは「効果、達成度をどう評価するかは今後の課題」「収益
施設の集客目標値はなかった。」「評価結果の公表は慎重に検討する必要がある。」「事業報告時
に年間計画との比較により事業効果を検証する。」等の声が上がっています。民間事業者からは
「定期報告時に事業収支を聞かれるが、機密事項契約があり回答は難しい。」「定量と定性の両
方でどう評価し、どう判断するのか明確に示されていない。」等の意見が出ています。

Park-PFI 事業の状況把握が、民間事業者からの定期報告にとどまっているのが現状で、事業
効果をどう評価すべきか、公園管理者・民間事業者双方の実務担当者が試行錯誤している実情
が浮き彫りになりました。

Park-PFI には様々な形態があり、一律に基準を示すことは難しいと思われませんが、公園管理

者に参考となる「Park-PFI 事業評価の指針」が示されることが望まれます。また、WEB アンケート、位置情報、画像センサー等 DX 技術の利用で効果測定 of 効率化を図る試みも期待されます。事業期間における評価データを蓄積することで、認定期間満了後の事業のあり方を判断する材料として利用することも可能になると考えられます。

【提言 4】 認定期間満了後の期間更新（将来の課題）

認定期間の満了により、Park-PFI 事業は終了し、原状回復が行われます。しかしながら、事業が公園利用者から高く評価されている場合、公募対象公園施設の撤去・解体が不合理である場合等に対し、認定期間の更新も含めた議論が望まれます。

Park-PFI 事業は、特例により認定期間を上限 20 年までとした制度であり、その間に民間事業者は公募対象公園施設の機能維持のための継続的な追加投資を行います。認定期間満了後には、施設を撤去・解体し原状に復して公園管理者に引き渡すこととなりますが、法律には「原状回復が不適当な場合、公園管理者が必要な指示をすることができる」と規定されています。

一方、Park-PFI 事業が地域に貢献し、公園利用者から高く評価されて継続を望まれることも予想されますが、そのような状況であっても法律上、事業は期間満了をもって終了することとなります。

仮に将来何らかの形で、事業の継続が行われることとなる場合、民間事業者は通常 5～6 年先を見据えた先行投資を繰り返しながら、施設の機能維持と魅力向上を行っているため、認定期間の途中で、期間更新の検討・決定を行う必要が生じる可能性があります。今後、Park-PFI の認定期間の更新が、どのような場合（提言 3 で述べた蓄積データの活用を含め）、どの時点で、認められるのが妥当なのか等、制度の議論を重ねる必要があります。

また、認定期間 20 年の起点を営業開始日にするため、他の制度併用等の工夫をする事例も出てきており、併せて、議論を深めていく必要があります。

【提言 5】 ガイドラインの継続的な充実

「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」は、公園管理者が制度を適正かつ一律に運用する際に、業務推進の拠り所となっています。Park-PFI の公募・開業事例が増え、様々な課題が顕在化する中において、継続的な充実が望まれます。

「はじめに」に記載したように、2017 年の Park-PFI の導入から 5 年が過ぎ、多くの公園で公募・開業の事例が報告されています。これほどの数の Park-PFI 事業が実施されたことは、この制度が時代の要請に合致した証であると考えられます。

ヒアリング結果からは、Park-PFI の各段階で課題が顕在化し、現場の公園管理者と民間事業者の間では、制度運用に関し、様々な試行錯誤生じていることが明らかになりました。公園管理者が業務を進める上で拠り所とするのは国が発行するガイドラインであり、公民双方から継続的な充実を求める声が高まっております。研究会の提言も参考にして頂き、ガイドラインが継続的に充実され、Park-PFI の適正かつ弾力的な運用が進むことで、更なる制度の発展と社会・地域への貢献が図られることを望みます。

以上