

Park-PFI 等公民連携事業の推進に向けた基本課題 及び 公園を含むオープンスペースにおけるエリアマネジメントの展開促進 に関する提言

2024年3月22日
公園緑地公民連携研究会

はじめに

令和2年(2020年)度に設立した「公園緑地公民連携研究会(会長 涌井史郎 東京都市大学特別教授)」(以下「研究会」)では、前身の「公園公民連携事業研究会」の時期より、「公募設置管理制度(以下「Park-PFI」)及び「オープンスペースの一体的活用」について提言(付属資料 P1)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。

今年度、研究会では、国及び地方公共団体の公園管理者等の行政担当者(以下「行政」と民間事業者(以下「事業者」)双方に向け、「Park-PFI 等公民連携事業」及び「公園を含むオープンスペース^{※1}におけるエリアマネジメント^{※2}」に関する事項を提言として取りまとめました。Park-PFI 制度導入6年半となった昨年末の時点で、公募事例が170件を超え、様々な教訓が蓄積されつつあります。

本提言は、Park-PFI の事例に関するアンケート、ヒアリング及び研究会会員等の意見(付属資料に記載)を反映したものです。

公園は「民間活力の導入とオープンスペースとの一体的活用」が求められる大きな転換点を迎えています。Park-PFI により、特定公園施設への民間資金導入と公募対象公園施設における収益事業を民間事業者に開放する特例措置が創設されました。また、令和2年(2020年)の都市再生特別措置法の改正では「まちなかウォークアブル区域」における「都市公園リノベーション協定」制度の導入、占用許可の特例、設置管理許可の特例が設けられ、都市再生のためのオープンスペースの活用が法的に位置づけられました。

今年1月には「令和6年能登半島地震」が発生しました。今後発生が見込まれる首都圏直下型地震や東南海地震に向け、公園が有する「防災・減災」機能や復旧の拠点となる「備災・克災」機能がより強く求められるものと考えられ、Park-PFI の役割もより広範になるものと思われまます。

行政及び事業者におかれましては、都市の魅力を最大限に引き出すまちづくりを進めるにあたり、本提言の趣旨を参考にして頂くことを要望いたします。

※1 オープンスペース : 「多様な人々の出会い・交流を通じたイノベーションの創出や人間中心の豊かな生活を実現する『居心地が良く歩きたくなるまちなか』の形成」に資する公園・緑地、公開空地、道路等の空間を示す。

※2 エリアマネジメント: 地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための住民・事業主・地権者等による主体的な取組み(2008年(平成20年)「エリアマネジメント推進マニュアル」(国土交通省土地・水資源局)

【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】「公民相互の理解深化による公民連携事業の前提条件等の明確化」

Park-PFI 等公民連携事業では、公民が互いの「違い」（立場・役割・仕事の進め方）を理解し「質疑・応答」を通して「リスク分担を含む事業の前提条件」の明確化が必須
その上で、行政は Park-PFI の発展のため、「片務性」を回避すべき

1-1. 公民が立場・役割・仕事の進め方の「違い」を認識せず「戸惑い・躊躇」と「不満」

Park-PFI 等公民連携事業を実施するにあたり、行政は「公共（益）性・公平性」に基づく行政組織内・議会・市民に対する「説明責任」と「行政負担の軽減」が求められます。

一方、事業者は「利益とは企業存続の条件」と言われるように、「利益」の確保を必須条件と考えています。併せて、「時は金なり」の言葉の通り、時間は収益を上げるための「経営資源」であり、事業計画に想定のない事業の中断・タイムロス、人件費・金利・固定費の浪費と収益機会の逸失につながる「損失」に直結します。

公民双方が「違い」を認識せず、自らの仕事の進め方を前提として事業を始めてしまい、本来、事前に対応を明確にすべきであったリスクが顕在化するケースが見受けられます。その場合、行政には事業者の意向や要望に対する「戸惑い」と関係者説明のやり直しに対する「躊躇」、事業者には負担増に対する「不満」が生じます。

（付属資料 P 2）

1-2. サウンディングと公募時等に「質疑・応答」を通して、確認すべき「リスク分担を含む事業の前提条件」を明確化（付属資料 P 5）

行政・事業者とも、想定される「リスク分担を含む事業の前提条件」を明確にせず、「記載なき事項は別途協議」として、先送りする傾向が伺えます。

付属資料 P5 の例示等を参考することにより、公民によるコミュニケーションの重要な機会である「サウンディングと公募時等」において、行政・事業者は協力して「リスク分担を含む事業の前提条件」を可能な限り網羅・明確化し、公募設置等指針・質疑回答・協定書等に反映する必要があります。また、行政には、予定外の認定公募設置等計画（以下「認定計画」）の変更が生じた際に、事業者が計画を変更修正するための時間の確保や開業までのスケジュールの柔軟な変更に応じることが望まれます。

事業者は明確な事業条件を前提に、自らの責任で事業参入の可否を判断して「不満」を解消し、行政は組織内及び議会等に対しリスクの存在について、事前説明を尽すことにより「戸惑い」「躊躇」を回避し、対応が円滑に進むことが期待されます。

なお、計画認定後に締結する協定等において「記載なき事項は別途協議」とすることは、事業条件を不明確にします。また、記載なき事項の顕在時には、事業者は事業に取り掛かってしまっていて、時間的損失を回避するため、追加費用を負担せざるを得ないことが想定されます。行政には可能な限り「別途協議事項」を削減することを要望します。

（付属資料 P 3～4）

1-3. ハイリスクで不採算との認識を払拭し、Park-PFI 発展のため片務性回避が必要

事業条件について「事業者負担が重く片務性がある。」と行政・事業者双方から指摘があります。「行政負担の軽減が求められる」「法定手続、関係者調整等を経ている認定計画の変更には慎重になる」立場が、行政にあることは事業者も理解しています。

しかし「提供資料の誤り・リスクの顕在化・提供施設の瑕疵（土壌汚染・障害物・埋設インフラ・建蔽率不詳、その他）による追加費用が事業者の一方的負担となる」条件、「事業者にとって認定計画の本質にかかわらないと思われる変更が生じて行政が認めない」「行政の意思決定のために事業が中断し、時間損失が生じる」等の事象は、事業者にとって負担が重く「片務性が高い」と認識

されています。

行政が、一方的な事業者負担により「行政負担の軽減」を偏重することを避けるよう、事業者は希望しています。

また、「『計画認定後のリスクの顕在化・追加費用負担の発生』及び『認定計画の変更が生じること』」を前提として、「『行政組織内・議会等への事前説明を行うこと』及び『こうした事象が発生した場合の対応をあらかじめ指針や協定書案に盛り込むこと』」で、「行政側の意思決定に要する時間を省き、事業遂行が中断されないようにすること」を、事業者は行政に望んでいます。

行政による改善が進まない場合、Park-PFI 事業は「ハイリスクで不採算」であるとの認識が事業者間に流布し、事業の担い手が減ってしまうことで、公民連携による Park-PFI の進展を阻害する懸念があります。行政には、Park-PFI の発展のため、片務性の回避を要望いたします。

(付属資料 P 6)

【提言 2】「行政による公民連携事業の基本的方針と目標の明確化・効果説明」

行政は、公園利用者や地域の関係者等の意見・ニーズ等を十分把握し、関係行政機関への連絡・説明等を行った上で、Park-PFI 事業の「基本的方針と公園の目指すべき目標」について、明確な形で提示することが必要

行政がその責任で行う「市民に対する結果・効果の説明」に、事業者は自主的に行う「事業効果の検証・改善」を通して協力することが可能

2-1. 事業者から「行政が Park-PFI の導入を急ぐあまり、Park-PFI 事業の『基本的方針と公園の目指すべき目標』の検討が疎かになっていると感じる。」との指摘

行政が「目指すべき公園像」「民間活力の活用方針」等を示さないため下記事象が生じているとの事業者からの指摘があります。

- 事業者提案の評価ポイントが不明確
- 計画認定後に近隣住民に対して改めて事業説明を行う必要が生じる
- 関係行政機関への調整に時間を要する
- 公募対象公園施設の配置・平面計画等の微修正やテナントの変更等「設定された目標の根幹に関わらないと思われる変更」であっても認定計画の変更が認められない
- 関係者ニーズ、地元意見が把握されておらず、認定計画に対する地域住民の反対に直面した

行政が公園利用者や地域の関係者等の意見・ニーズ等を十分把握し、関係機関への連絡・説明等を行った上で「基本的方針と公園の目指すべき目標」を明確に示すことを、事業者は要望します。

(付属資料 P 7)

2-2. 市民への事業効果の説明、理解・支持の拡大で、Park-PFI の健全で持続的発展

「基本的方針と公園の目指すべき目標」の明示により、公募設置等計画の策定において、事業者は、行政側の評価のポイントが把握でき、これに焦点を当てた提案ができるようになります。

また、実施計画策定段階では、公園利用者や地域の関係者等の意見・ニーズ等に即した明確な計画目標の設定が可能になると共に「地域関係者への事業説明」「関係行政機関との調整」「目標等の根幹に関わらない認定計画の変更」が円滑に進み、効率的な計画実施ができると想定されます。

さらに、事業者は、明確な計画目標に基づく「事業効果の検証・改善」のサイクルを回すことが可能となり、行政が Park-PFI 事業の結果・効果を市民に対し説明することに、協力することが可能になります。

行政が市民に対し Park-PFI 事業の効果を説明し、Park-PFI への理解・支持が拡大していく事で、Park-PFI は、健全で持続的発展を果たすことが期待されます。

【提言 3】「エリアマネジメント活動のための公園に係る制度運用の円滑化」

エリアマネジメントによる公園を含むオープンスペース利用における「公共（益）性、公平性」を市民・議会に対し説明可能とするため、「ガイドライン・要綱等」に下記事項を明示するなど、行政は制度運用を円滑化すべき

- ①行為の許可、占用許可の運用手続き（基準・認定体制）
- ②活動資金を得るための行為に関する運用手続き（基準・認定体制）
- ③制度運用を円滑化するための総合調整窓口の設置

3-1. 行政は公園をエリアマネジメント活動に開放を

平成 29 年（2017 年）5 月都市公園法改正、令和 2 年（2020 年）「都市再生特別措置法」改正、令和 4 年（2022 年）年 10 月「都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会」提言が行なわれました。これらは、今後の「まちづくり」には、エリアマネジメントが重要な役割を果たし、公園を含むオープンスペースの活用が必須であることを改めて示したものです。エリアマネジメントは、Park-PFI 同様、地域価値向上を目指すものであり、制度のより柔軟な運用により公園を開放することを要望いたします。

（付属資料 P 8）

3-2. 制度運用の手続きの明確化により、行政担当の運用円滑化が必要

公園における設置管理許可は、Park-PFI 制度の導入により、運用・手続きが明確化し、その活用事例が増加しています。

一方、行為の許可、占用許可は、その制度（法律・条例）の運用・手続きが明確でなく、エリアマネジメント団体等による利用に、行政が公共（益）性・公平性確保の観点から、消極的であることが伺えます。エリアマネジメント団体は、利益追求の組織ではありませんが、公益的な活動のための資金を得ることは必要です。しかしながら、一部の市民からは公共施設での活動、特に活動資金を得る活動を認めることの是非を問われることがあるため、行政が消極的になると考えられます。

行政担当者による制度運用の促進には、ガイドライン・要綱等を策定し、公園を含むオープンスペースにおけるエリアマネジメント活動の「公共（益）性・公平性」を確保する手続きを明示し、市民・議会に説明できるようにすることが有効と考えられます。

付属資料 P 9 には、行為の許可により市民に公園を開放する手続きを定めた事例を示しました。P10 の「エリアマネジメントを認定する事例」には、エリアマネジメントの活動計画を、行政内の複数組織が関与して認定する仕組みを整えた事例を示しました。この事例では、公共施設等の使用に係る規制の緩和、活動資金を得る活動について、対外的に説明できるようにしています。

付属資料 P10 に示す「行政支援」の事例では、行政がエリアマネジメント活動に関する総合調整窓口を設け、取り組みを支援しています。具体的には、窓口担当が、エリアマネジメント団体に帯同して、役所内の関係各部署、警察、保健所等との調整を図っています。

エリアマネジメント活動は自主的な非営利活動であり、目指すものは地域における良好な環境や地域の価値の維持・向上です。行政には、エリアマネジメント活動団体等による「公園を含むオープンスペースの活用」の推進に向けたガイドライン・要綱等による手続きを明確にして、運用の円滑化を図ることを要望いたします。

（付属資料 P 9～10）

研究会過去の提言

「公募設置管理許可制度（以下「Park-PFI」）について

2018年度「Park-PFI等都市公園における公民連携事業に関する提言(第1次)」

※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）

2019年度「Park-PFI等都市公園における公民連携事業に関する提言(第2次)」

※公募段階、選定段階等における事項

2020年度「Park-PFI等都市公園における公民連携事業に関する提言(第3次)」

※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

2022年度「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)」

※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

「オープンスペースの一体的活用」について

2022年度「オープンスペースの一体的活用」に関する提言」

※都市再開発・エリアマネジメントに携わり、オープンスペースの活用を担う民間事業者が向き合っている課題、改善要望事項等

1-1.

凡例 ← 事業者・行政間で異なる意見や課題
事業者・行政における創意工夫

事業者の意見

- 行政は公平性や透明性、議会に説明できるのか、耐えられるのかを重視している。公と民の文化の違い、価値観の違いなので、歩み寄らないといけませんが究極は超えられない溝がある
- 公園が行政の所有物件である限り、対等な関係は構築できない。これは住民や議会からの視線によっても構築されている
- 「民間事業は収益があって事業が成立する」という目線を持って対応し続けてほしい

- 行政だからできることできないこと、民間だからできることできないことがあることを理解して、ビジョンを共有しながら、対話を繰り返し、それぞれの立場でできることを実行することが重要

- 公民は越えられない溝があるという観点を持った上で、共通のPark-PFIの利益を見出すことを民も公も考えた方がいい

行政の意見

- Park-PFI事業に係わる公園管理者の育成が必要と考えている。パートナーとして事業者への振る舞い方を研修すべきと考える
- 費用をいかに軽減するかという観点で検討指示がある。当然事業の考え方も示すがこの点は行政内部でも非常にシビアに問われる
- 民間事業者が公共工事の基準を理解しておらず、公共基準を満足していないがゆえに手直しが発生した
- 事業者が公共事業に不慣れで、公募段階で示した条件や目指すべき公園像等も十分理解していない。公募設置等計画や行政手続きを軽視している傾向にあり、対応に苦慮している

- 行政にはルールがあり、Park-PFIだからといって特に緩めているわけではない。公園での賑わい創出に向けて『できない理由』ではなく『やれるようにするにはどうするか』を考えた

ガイドライン

（国土交通省 都市局 公園緑地・景観課 発行 令和5年3月改定「都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン」）

（財政負担軽減）

- 「本制度が広く活用されることで、都市公園に民間の優良な投資を誘導し、公園管理者の財政負担を軽減しつつ、都市公園の質の向上、公園利用者の利便の向上を図ることが期待される。」 P3

（サウンディング）

- 「Park-PFIの導入検討に当たっては、民間事業者から必要となる意見を収集するマーケットサウンディングを実施することが望ましい。」 P9
- 「事業内容や官民の適切な役割分担、公園管理者の支援の在り方について対話を行い、実現性の高い公募条件を設定するとともに、事業の実施段階では、公園管理者や民間事業者、その他の関係者間における効果的な協力体制が構築できるよう取り組むことが重要である。」 P10
- 「公園管理者側が公募条件案等の一部を開示し、当該公募条件を前提とした民間事業者による事業への参画意向を確認するとともに、民間事業者がより参加しやすい公募条件の在り方を確認するために行う。」 P11

（情報提供）

- 「マーケットサウンディングは、事業化の段階によって実施目的が異なり、段階ごとに、民間事業者に必要な情報提供を行う」 P9
- 「公募設置等指針に関する質問の機会を設けて、事業者との対話により必要な情報を共有することが望ましい。」 P20

（計画変更）

- 「計画の変更に関連して認定前、認定後の計画変更とともに、公募設置等指針等に取り扱いを定めておくことが望ましい。」 P29、P30

1-2.

<提供資料、リスク、役割分担>

事業者の意見

- アスベスト調査を行っておらず、地中埋設物についても把握されておらず、測量図も現況と異なっており、工事に支障が発生した
- 軟弱地盤による杭基礎工事追加、地中障害物の発現による対応費用追加など事業費が増額した
- 事前情報は、精度という意味では不十分で、このような場合は、柔軟な協議体制が必要である
- 新たな建築物設置を検討したが既設建物建蔽率データが示されなかった。一部の建築物を収去する必要もあったが、不明確なままであった。
- 法令変更、自然災害や物価上昇等の不可抗力な事象が協議事項であり、指定管理が行政のリスク回避の手段となっている

行政の意見

- 埋設物や建築材料等で他局より引き継いだ現況図面では予見できなかった事象があり、事業者負担を強いた
- 資料はできるだけ開示はしたいが、古い公園だと資料があったとしても違いがある
- 公園台帳で地下埋設物の把握は行っているが、情報更新が課題である
- 前提条件となる情報の明確化に対する重要性は理解しているが、実際に事業者にとって必要な情報がどのレベルか分からない
- 一方的に民間事業者の負担を増やすことは、公民連携事業を持続する上で、好ましくない。公募時に大まかな費用分担は明記しているが、細かなリスク等に伴う費用負担までは明記できていない

- 土地地歴情報の提供による対応と万が一の場合の費用については公募条件により取決めができており、不足情報による対応も明確化されていた

- 新型コロナの影響や物価高騰等の不測のリスクも多く「別途協議」に依らざるを得ない場合も多い。一方的に民間負担とならないよう、公園管理者と民間事業者で協議を行っている

<計画変更、時間>

- 本質に関わらない部分で、少しの変更を認めてもらうために3ヶ月も4ヶ月も交渉し労力をかけねばならず、スケジュールが遅れる
- 図面の記載ミスは、行政側の責任が明記されているが、変更対応で行政との協議に時間がかかる。計画推進のタイムスケジュールでは事業者が飲み込まざるを得ない

- 変更等が民間の感覚では当たり前でも、公共事業ではオーソライズする仕組みが追いついていない。どうしても齟齬が生じる
- 計画変更は基本的な考え方が変わらず、市民からみて悪くなっていない変更であれば、認めている。柔軟にやっていく必要がある
- 事業者の認識では『ちょっとした違い』でも行政側に協議がないままに進んでしまい、行政にとって大事な部分で、譲れず協議調整した
- 認定計画を認定する際の柔軟性がポイント。絶対変えられない部分、許容する部分を含んだ「変更が将来的にありうる計画」として認定する工夫があれば、公民歩み寄りやすい
- 実施協定上で事業中断時などの公民の費用負担等を明確化している
- この制度を活用した事業推進に携わる方は、管理者の立場第一の慣例にならった判断だけでなく、一般利用に影響の出る内容でなければ、事業者にも有利となる内容を公募条件にあらかじめ盛り込むなど、事業者・利用者にも寄り添った柔軟な判断が必要と考える

1-2.

<リスク管理>

事業者の意見

- 事業計画の組み立てに当たり、リスク分担の見方が甘く、工事費の増大・地下埋設物の発覚・処理にかかる事業収支の悪化を招いた
- アンケート結果で課題として取り上げられている幾つかのリスク項目は、サウンディング時、公募時における質疑応答を通して、事前に確認できるものである
- サウンディングの場で有意義な意見交換ができないと、何を提案したらいいのかわからないままリスクを抱え、事業に参画することが多い。サウンディングが重要である
- 実務をやっている立場から、質疑回答にヒントがある。事業者として募集要項で読み取れないことに対し質疑を上げる。地歴の調査や土質調査、埋設物の調査は必ず質疑を挙げる。質疑回答に事業者の意見が込められてる

行政の意見

- 事業者が必要とする情報のレベルを把握するために、事業検討段階のサウンディング等の相互対話が重要である
- リスク顕在時に費用分担をどうするか、事前に決めておくことが非常に大事である

ガイドライン（方針）

「緑の基本計画などの都市の緑とオープンスペースのマスタープラン等において、民間活力を活用した都市公園の整備、管理の方針等を定めることが望ましい。」 P8

「民間活力の活用にあたって、まず協議会を活用する等により、利用者や地域の関係者の意見、ニーズ等を把握したうえで、公園管理者としての方針を整理することが重要である。」 P9

サウンディングと公募時等に、質疑・応答を通して、確認すべき
「リスク分担を含む事業の前提条件（例）」

- ①P-PFI 事業の導入に関する方針等（有識者会議等における議論の成果を含む）
- ②上記方針を定めるに際しての関係者ニーズ等の反映状況・地元賛否の状況
- ③用語の定義（特に公民の分担内容・範囲に関わる事項）
- ④開示情報についての事前調査・正確性確認の状況
- ⑤Park-PFI事業担当の行政部門から、他の行政部門（道路・上下水道・開発許可・港湾（海岸）等）、警察、消防、保健所等への事前調整・協議状況
- ⑥下記リスクの顕在化に伴う、追加対応（調査・協議）と変更（設計・工事）に要する費用負担割合、行政負担となる場合の決定に要する事業の中断期間、認定の有効期間に与える影響
 - ㊦開示情報の誤り
 - ㊧土地に関する瑕疵（地中障害物・土壌汚染・軟弱地盤・埋蔵文化財等）
 - ㊨既存インフラ（電気・給排水・ガス）等の有無・位置・老朽化
 - ㊩利用者や地域の関係者の反対運動
 - ㊪自然災害・パンデミック
 - ㊫建設等物価上昇
 - ㊬設置管理に係る使用料改定の見通し
 - ㊭法令・条例等の変更
- ⑦開示されなかった情報・想定されなかった事項を「記載なき事項は別途協議（以下「別途協議条項」）」とする場合で、顕在化した場合の対処方法に関する基本的な考え方（公民の費用負担割合、行政の意思決定にかかる事業の中断期間、認定の有効期間に与える影響）
- ⑧認定後から供用開始までの間に、都市公園法第5条の6に基づく認定公募設置等計画の変更申請があった場合の同条第2項に基づく認定基準の運用に関する考え方、変更手続きに要する期間の見通し及び同期間が開業時期・認定計画期間に与える影響（テナント構成の変更、提供サービスの変更、営業時間の見直しなど）
- ⑨供用開始後におけるテナント構成、提供サービス、営業時間の変更に関わる許可事由・許可範囲、及び行政の許可に要する期間
- ⑩供用開始後、認定計画に定めのない管理エリアの拡大など追加費用負担の可能性
- ⑪行政担当窓口、支援体制（行政内外関係者への事前説明、協議への帯同等の協力）

事業者の意見

- 何しろ協議に時間がかかる。時間コストを考えたら、事業収支はとて合わない。この点が改善されなければ、今後、しっかりした事業者は、取り組まなくなる
- 危険負担が片務的な協定になっており、災害発生時の負担についても「協議」とされており、不安はぬぐえない
- 基本協定書は片務協定。基本的なリスクは民間が持つ内容になっている
- 『法令等は事業者が調査して全て対応する』は民間側のリスクである
- 今後、再びのパンデミックや災害発生した場合のリスクが、一方的に事業者側になっているので、慎重な提案にならざるを得ない
- Park-PFI事業は独立採算事業であるため、収益性が高いものではなく、一方でリスクが多いものもあるため、他の事業スキーム（PFI等）での参加も検討を進めている。

行政の意見

- 公募設置等指針でリスク分担について定めているが、事業者側の負担が重くなっている印象はある。この点については、今後事業者側と機会をとらえて確認したい
- 一方的に民間事業の負担とならないよう、公園管理者と民間事業者とでしっかりと協議を行っている

2-1.

事業者の意見

- Park-PFIでどういう公園に生まれ変わり、どう賑わいを生み出したいかが定まっていない。こうした状況で、各事業者の全く異なる提案をどう評価するのかわかりにくい。また、選定後に公園利用者の理解が浅く、様々な意見が出たり、道路や環境など行政手続きが未着手で時間がかかることがある
- 公募前に行政側での方針決定が重要である。民間に丸投げするのではなく、方針、公園の整備目的や目標を明確に示してほしい
- 計画認定後に、事業者が住民に事業内容を説明し承諾を得なければならない事態が生じている。ガイドラインに従って、行政は住民ニーズを確認して欲しい

行政の意見

- 公募段階における目標が「賑わい、魅力向上」といった表現となっており、明確な数値指標は定めていない
- 一定程度は、具体的な方針や課題を示す必要性を感じる。一方、関係者が共通認識を持つことができれば、抽象的な表現でも問題ないとも考えている。現に某公園では抽象的表現ながら「にぎわい」が生まれたことで高評価を得ている

- 地域の意見を大事にするという視点で、ゆっくりと時間をかけて公民連携の検討を行っている。地域の方の声を取り入れ、目標像を地域の皆さんとある程度の合意を作ってから事業に入ろうという考えである。合計5年から6年がかかり、地域の合意形成を丁寧にやると事業化までに相当の時間を要するので、合意形成と事業推進を並行してやるなど工夫をしていかななくてはならない

2-2.

行政の意見

- モニタリング方法は、公募段階で十分に検討しておらず、検討中である。公園再整備計画検討にあたり必ず民活検討が含まれ、ビジョンを捉えられないまま、民活を急ぐよう求められる。地元との意見調整やどうい公園にしたいかなども大事にしないといけないがバランスを取る必要がある
- 指定管理業務の基準値（目標値）は設定しているものの、Park-PFIの事業効果を評価する指標は設定していないため、今後の課題である

- 具体的な数値目標として、「1,000人/日以上集客するイベントを年間60日以上」開催することを公募上の要件とした
- オープン初年度から、コロナ禍となり、利用制限が続いたが、令和4年度は、年間目標利用者数の約86%の利用結果であった
- 歩行者通行量を測定した結果、整備前に比べ、コロナの影響がある中でも、平日・休日とも3倍強に増加した

3-1.

事業者の意見

- 民間が所有している公開空地も公園や緑地と並ぶオープンスペースの一つであり、道路空間もその一つだが、やはりポイントとなるのは公園だ。道路の車を止めて祭を開催した際、公園を利用したいと交渉したが、当初はなかなか許可が下りなかった。最終的には地元へ資すると認めていただいた。公園はこうしたイベント時には重要なポイントになる。公園などをうまく使いながら街を一体的に利用するための基準づくりは絶対に必要である
- 私どもはまちづくりをする中でコミュニティを作ってきた。公園事業に参画したのは、まちづくりの一環として、コミュニティ形成が非常に重要と考えているからである

制度改正

平成29年（2017年）5月「都市公園法」改正
「民間活力の活用」と「地域課題解決への貢献」を目的にPark-PFI制度の導入
令和2年（2020年）「都市再生特別措置法」改正
まちなかウォークラブル指定区域内での都市公園法特例制度を創設

令和4年10月「都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会」 提言

「公園が機動的なまちづくりの核となるよう、(中略)公園をしなやかに使いこなす仕組みを整えることが求められ、(中略)エリアマネジメント活動を公園から展開していくことを視野におき」P17
「各公園管理者が法に基づく占有許可や条例に基づく行為許可の仕組みを柔軟に活用」「各公園管理者が法に基づく占有許可や条例に基づく行為許可の仕組みを柔軟に活用し」「エリアマネジメント活動への発展により、公園を核としたまちづくりへの展開につながることを期待」すると提言P18

公園の運営とエリアマネジメントが連携している事例

< 広島中央公園におけるPark-PFI導入と都市再生法人を想定した協議体設置を提案条件 >
広島市中央公園（42.8ha）には複数の公共施設があり、老朽化・幹線道路で分断され一体的な利用ができない等の課題があった。その解決策として、令和3年に公園内の旧広島市民球場跡地・中央広場エリア、令和4年に広島城三の丸においてPark-PFIを導入、併せて、中央公園の一体的な運営を実現するため、全体のエリアマネジメントを担う組織として「都市再生推進法人制度」の活用を想定した、協議体の立ち上げを事業者に提案させた。

< 新宿中央公園のエリアマネジメントの取り組み >
超高層建築群のある西新宿区域では、（一社）新宿副都心エリア環境改善委員会と新宿区が一体となって、超高層ビルの公開空地と新宿中央公園を活用した賑わい形成や防災性向上等の地域価値の向上を目指すエリアマネジメントを進めている。この取り組みに、新宿中央公園の指定管理者が参画し、超高層ビル街区のオープンスペースや新宿中央公園でのイベント開催によるナイトタイムエコノミー（夜間の経済活動）の充実により、西新宿地区の夜の賑わい創出を図っている。（西新宿地区まちづくり指針 西新宿懇談会より（新宿区・環境改善委員会令和3（2021）年4月））

事業者の意見

- 我々は活動資金を地元に還元することをやっている。公共性と公益性を担保する仕組みや会計を別にするなど透明性が必要だと思っている
- イベントなどは、警察と保健所が非常に大きなポイント。そこをいかに巻き込んでいくか、占用許可がスムーズにいける仕組みが必要だ。ワンストップで進めていく仕方をどう作り、いかに時間を短くできるかが重要である。国道では警察を含めてワンストップ手続きを実施する仕組みを作り、徐々に地方へ広げると聞いているが早めにやっていただけると有難い
- エリアマネジメント法人は、まちの課題を解決するため当社含めて各社が一般社団法人にスタッフを出して行っている。エリアマネジメントで得られた活動資金は、家賃や人件費に使うことはできない。一方、道路占用料は高額である。将来的な撤去費など必要な資金を残そうと、その年度に得た活動資金を年度内に使い切らず繰越金を計上すると（まちのために手弁当で運営している団体にもかかわらず）相当な額の法人税が課される
- 景観協議がなかなか難しい。広告規制や景観審議会を通さないといけないし、時間がかかり制約が厳しい。広告は大きな活動資金源であり、仕組みとして改善が必要である

都市公園における行為許可の緩和を実施している事例

＜横浜市「公募型行為許可制度」（令和元年～）＞

横浜市では、公園の機能増進や利用者満足度の向上等を実現することを目指し「公募型行為許可制度」を創設した。事業者等のアイデアを活用したイベント等を公募して公平性を担保すると共に、イベント等参加者・公園利用者・周辺地域・横浜市にメリットがある事を公益性の審査基準と定めて行為許可を実施している。

＜大阪市「みんなで公園活用事業（愛称：パークファン）（令和3年～）」＞

大阪市では、だれもが自分たちの公園を自由な発想で、もっと柔軟にもっと楽しく使いこなすための施策として「みんなで公園活用事業（愛称：パークファン）」を、市が指定した公園で推進。「公共の利益のために」を意味するラテン語「プロボノ」の活動の場として、仕事や活動で培った専門的なスキル・経験、アイデアなどをボランティアとして提供し、地域課題の解決に成果をもたらすことを意図している。

市民・事業者が、公園を活用した取り組みを、企画段階から実施までの計画を記した企画書を提出し審査を経て、行為の許可を受けて実施する。

＜各務ヶ原市 学びの森 官民連携型にぎわい拠点創出事業＞

学びの森では、従来から事業者の参画を得て公民連携による活性化を図ってきたが、隣接する駐車場において、令和3（2021）年3月に各務ヶ原市が、Park-PFIの公募を行った。事業者は、子供の遊び場と飲食店で構成する施設を「KAKAMIGAHARA PARK BRIDGE」の名称で提案し、併せて、市外地域からも人を集めることを意図した「公園内におけるイベント開催」を盛り込み、公園内の「行為の許可」、公園外の「近隣地域との連携」を提案するユニークな事例となっている。

エリアマネジメントを認定する制度

＜広島市エリアマネジメント活動計画認定制度（平成31年2月）＞

エリアマネジメント団体からの申出により、活動団体ではなく活動計画を認定する制度。公共施設等の使用に関わる規制を緩和して公共施設で「収益（活動財源）を得る」ことを認めるもの。当該団体・同市公共施設管理部局・企画総務局で課題調整後、審査会で計画を認定する手続きを取る。これにより活動の公共性に「お墨付き」を与えている。

＜公園活用による地域コミュニティ活性化支援事業（小さなエリアマネジメント）令和3年4月＞

町内会・自治会等によるまちづくり活動を支援し、地域コミュニティの活性化を図るため、公園利用に係る規制を緩和（物品販売等の営利活動、自動販売機の設置、公園改良の提案）する事業。住民主体のにぎわいづくりと地域コミュニティの活動財源確保を支援する。

公園条例に基づく行為の許可申請は、地域おこし推進課で実施計画書を審査し「公益性」の確認を行なった後に、都市整備局緑化推進部緑政課に回付される手続きを取る。許可を受けると、活動資金を得るための物販・自販機の設置が認められ、公園使用料・占有料は免除される。

＜両制度の特徴・共通点＞

両制度の特徴は、比較的広域にわたるエリアマネジメントと地域住民による公園内における（小さなエリアマネジメント）活動を区別している点、及び、両制度とも「公共性・公益性」を担保するために行政組織の各部署が連携して審査を行っている点。公共性・公益性を担保することで公共施設の利用制限が緩和され、活動の自由度が高まると共に、収益活動による活動財源の確保が可能になっている。

＜せんだいエリアマネジメントガイドライン～都市再生推進法人を目指して～（令和3年3月）＞

エリアマネジメント団体の都市再生推進法人化を推進する制度。エリアマネジメントを担う任意のグループに「まちづくり計画」の策定を支援し「都市再生まちづくり団体（以下「団体」）」として認定を行う。認定審査では、都市再生推進法人を目指す団体として求められる一定の基準（要綱参照）を満たすことが求められる。団体に認定されると、①仙台市ホームページや広報誌等での紹介、②地域住民への信頼性の向上、③各種管理者とのやりとりの円滑化が期待されると共に、民間遊休不動産や公共空間等を活用した賑わいづくりや、活動エリアの環境改善等の活動を担当課が中心となり支援する。その後、団体としての実績を踏まえ、都市再生推進法人となることを想定している。

行政の支援

＜千代田区エリアマネジメント活動推進ガイドライン＞

東京都千代田区では、容積緩和と引き換えに建物の不燃化、高度化を進め、付置義務による住宅の確保を目指した結果、平成12年（2000年）に約4万人まで減った人口は、現在、6万7千人まで回復した。しかしながら、新住民は周辺地域との関わりが薄くコミュニティの希薄化が進んでおり、新たなコミュニティを作り出す手段として、公園などの公共空間の活用が求められている。また、長期的には緑や環境、持続可能性といった、容積以外で地域の価値を高める取り組みが求められている。そのため「千代田区ウォークアブルまちづくりデザイン（令和4年6月）」「千代田区エリアマネジメント活動推進ガイドライン（令和5年3月）」を策定し、多様な人たちの活動を生み出すための基本的な考え方を示し、エリアマネジメントを通して、まちを使いこなすための各種制度や事例を示した。

特徴的なのは、景観・都市計画課計画推進担当がエリアマネジメント活動に関する総合相談窓口となっており、取組を進めていることで、同担当が、エリアマネジメント団体に帯同して、区役所内の各部署、警察、保健所との調整を図っていることである。エリアマネジメントに限らず、公民連携事業においても、行政の担当部署が行政内部、警察、保健所との調整に携わることは、エリアマネジメント団体が最も望んでいることであり、これを実践していることは特筆に値する。