PARK-PFI の最近の動向について

国土交通省都市局公園緑地・景観課公園利用推進官　野村　亘

1．Park-PFI の活用の現状

都市公園における民間事業者等のノウハウを活用した魅力向上の取組みとしては、大阪市の大阪城公園や名古屋市の名城公園（新都市第 71 巻第 12 号「大阪城 PMO 事業について」、「名古屋市公園経営基本方針に基づく民間活力導入の取り組み」参照）等、大都市の事例が代表として取り上げられることが多くなっています。そのためか、大都市だからこそ成立する取組みではないかというご意見をいただくこともありますが、沼津市の愛鷹運動公園の市立少年自然の家をリニューアルした INN THE PARK や、直近でも越前市の武生中央公園のスターバックスコーヒー、富士市の中央公園のタリーズコーヒーのオープン等、大都市圏に限らず全国的な広がりを見せています。昨年の都市公園法の改正により創設された都市公園における公募設置管理制度（以下「Park-PFI」という。Park-PFI の制度については新都市第 71 巻第 12 号「都市公園における官民連携」参照）は、このような流れ

表　Park-PFI の活用実績（平成 30 年 10 月時点）

	事業名	公園名 公園管理者	公園面積 (ha)	公募対象公園施設	特定公園施設 ／　整備費の公共負担
①	勝山公園鴎外橋西側橋詰広場施設整備事業	勝山公園 北九州市	20.1	飲食・物販等の便益施設	公募対象公園施設周辺外構 / 有
②	（仮称）造幣局地区防災公園における便益施設等の公募設置等事業	造幣局跡地防災公園 豊島区	1.7	便益施設、休養施設、遊戯施設	公募対象公園施設周辺外構 / 無
③	久屋大通公園（北エリア・テレビ塔エリア）整備運営事業	久屋大通公園 名古屋市	5.5 ※北エリア・テレビ塔エリア	飲食・売店等の収益施設	テレビ塔等を除く公園（北エリア・テレビ塔エリア）全体 / 有
④	平成記念公園宿泊施設整備事業	平成記念公園 岐阜県	107.7	宿泊施設	公募対象公園施設周辺外構 / 無
⑤	福岡県営天神中央公園西中州エリア再整備事業	天神中央公園 福岡県	3.1	便益施設	休養施設 / 無
⑥	木伏緑地公衆用トイレ整備事業	木伏緑地 盛岡市	0.4	限定無し	公衆用トイレ / 有
⑦	榴岡公園（旧レストハウスエリア）整備・管理事業者募集事業	榴岡公園 仙台市	11.3	飲食施設（便益施設）等	公募対象公園施設周辺外構 / 有
⑧	花の拠点における宿泊施設等整備事業	漁川河川緑地 恵庭市	8.6 ※花の拠点エリア	宿泊施設	公募対象公園施設周辺外構 / 無
⑨	新宿中央公園芝生広場における交流拠点施設整備事業	新宿中央公園 新宿区	8.8	限定無し	限定無し / 無
⑩	別府公園東駐車場収益施設等整備運営事業	別府公園 別府市	27.3	便益施設	駐車場、芝生広場 / 無
⑪	加治屋まちの杜公園（仮称）民間活用エリア整備運営等事業	加治屋まちの杜公園（仮称） 鹿児島市	1.4	飲食、物販施設（便益施設）、駐車場	公募対象公園施設周辺の園路・広場・植栽等 / 無
⑫	淡路地区海岸ゾーン Park-PFI 事業	国営明石海峡公園淡路地区 国土交通省近畿地方整備局	1.1 ※民活エリア	便益施設、休養施設、遊戯施設等	民活エリア内の賑わいの創出等貢献する施設 / 無

を背景として、全国の 100 を超える公園管理者において具体の公園を対象に制度活用が検討されています（平成 30 年９月末時点　国土交通省調べ）。

本稿執筆時点では、11 公園で公募設置等指針が公表され、うち６公園で選定事業者が決定しています。各事業の事業規模・特性は表のとおりです。傾向をみると、

・収益施設の設置により公園の魅力向上を図る事業（民間事業者は収益施設設置にあわせて、外構やトイレ等の比較的小規模な施設を整備）表の①、④、⑥、⑦、⑩、⑫
・公園の新設や全体／一部のリニューアルに合わせた収益施設の設置により魅力向上を図る事業：表の②、③、⑤、⑧、⑨、⑪

が同数と、飲食店等の設置による既設公園の賑わい創出を目的とするもののみならず、公園管理者による公園整備や再整備の効果を高めるために活用される事例も多くみられます。

2．Park-PFI 活用ガイドラインの改定

国土交通省では、公園管理者が Park-PFI の活用に当たっての留意点や想定される手続きについて、「都市公園法運用指針」及び「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン（以下「ガイドライン」という。）で示すとともに、公募設置等指針の雛形や Park-PFI に係る協定等の考え方を公表し、制度活用の支援を行っています。ガイドラインについては、平成 29 年度における実際の制度活用における疑問点や、サウンディングの実績等を踏まえ、平成 30 年８月に改正をしました。主な改正点は以下のとおりです。

・休養施設等に該当しない公募対象公園施設のみで条例に定めた公募対象公園施設の建蔽率に達する場合において、高い開放性を有する建築物や仮設公園施設の建蔽率に関する特例を活用するためには、別途条例に定める必要がある旨を記載（図１）。
・Park-PFI で整備された特定公園施設については、公募対象公園施設と一体となった質の高い維持管理を促すため、認定計画提出者が維持管理を行うことを基本とする旨を記載。
・マーケットサウンディングについて、公募により実施する場合と、任意に選定した事業者等を対象に実施する場合の、メリットと留意点を記載。
・マーケットサウンディングにおいて公園管理者が示すことが望ましい情報を記載。
・利便増進施設として設置する看板、広告塔について、都市公園は屋外広告物の表示等が認められない禁止地域等とされていることが想定されることへの対応として、エリアマネジメント活動の推進の観点から屋外広

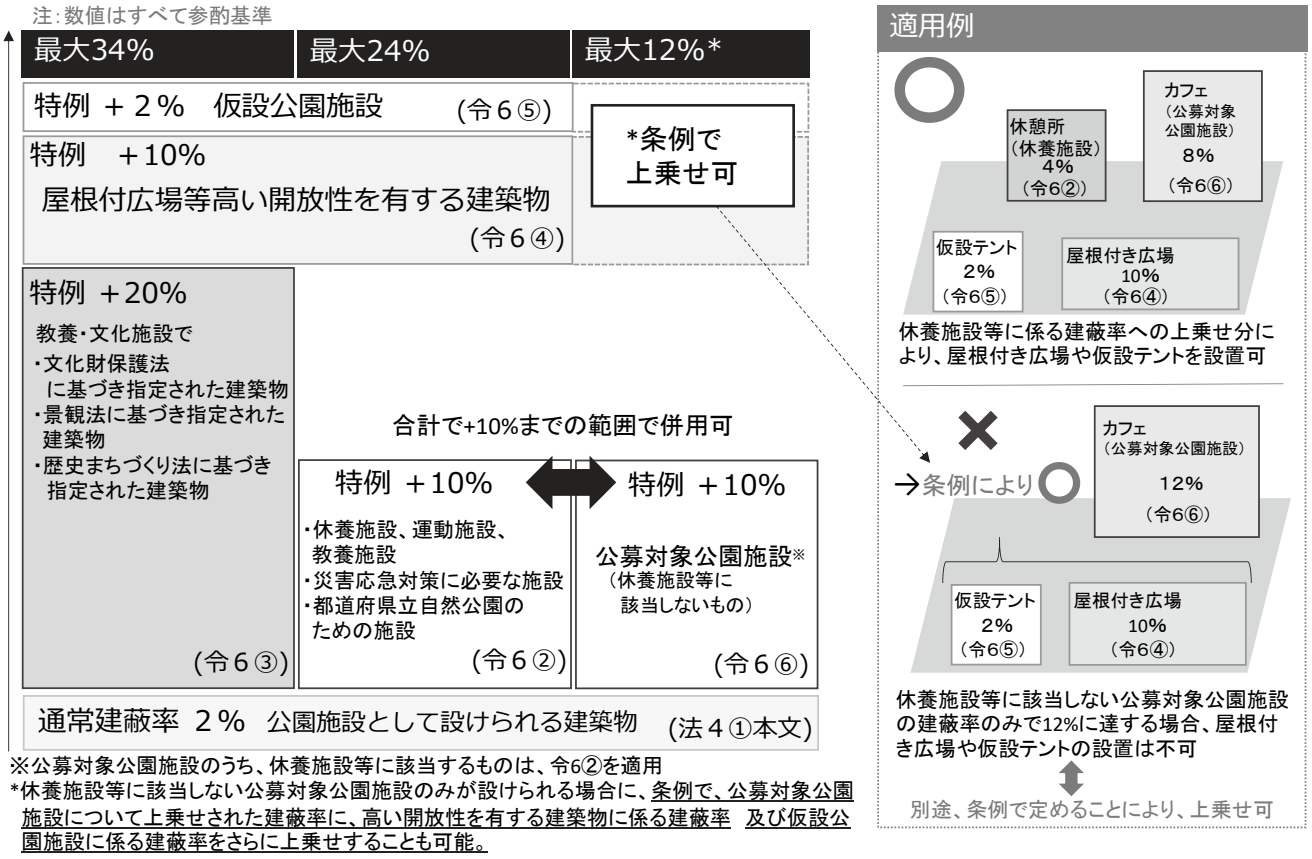

図１　公募対象公園施設の建蔽率について

告物規制の弾力化を図るための屋外広告物条例ガイドラインの改正内容を記載。

- 複数の事業者がグループとして公募設置等計画を提出し、認定計画提出者と公募対象公園施設の設置管理者が異なる場合において、設置管理許可の申請を行おうとする者は、都市公園法第５条の８に基づきにおける地位の承継の手続きを経る旨を記載。
- 特定公園施設の整備に当たり官民連携賑わい拠点事業を活用する場合、地方財政措置として、公共事業債を活用することができる旨を記載。
- 特定公園施設を長期にわたり管理運営する場合、公園管理者は、当該特定公園施設の建設に要した経費について債務負担行為を設定し、管理運営期間にわたって支出することも考えられるが、当該債務負担行為を設定する上では、当該 Park-PFI 事業が PFI 事業に準じたものであることが前提となるため、事業スキームの検討にあたり総務省自治財政局に確認すべき旨を記載。
- 一の公園の整備において PFI と Park-PFI を併用する場合は、PFI としての事業範囲と Park-PFI としての事業範囲を区分して公募することが想定されること、その場合、PFI と Park-PFI で最長期間が異なる設置管理許可期間の特例の活用についての整理が必要な旨を記載（Q&A 集）。
- 公募対象公園施設の設置管理許可の期間について、公募対象公園施設の工事の期間を考慮した場合、認定公募設置等計画の有効期間（最大 20 年）よりも短くなるが、認定の有効期間については、公園管理者が公募設置等計画の認定をした日とは別途、認定した日以降に開始となる期間を定めることは可能である旨を記載（Q&A 集）（図２参照）。

３．サウンディングの実施

地方公共団体は、一般に収益施設の公募に関するノウハウに乏しいことから、Park-PFI の活用検討に当たり実施する民間事業者の事業参入意向を把握するためのサウンディングについて、効果的な民間事業者の選定や、どのように多くの企業へ情報を周知するか、といった点に苦慮しているという話を伺います。特に地方都市においては、一般に大都市に比べて民間事業者の参入可能性が低くなることから、有益な情報を得られる見込みを持てない等の戸惑いが見られます。

（ブロックプラットフォーム）

このような課題は PPP/PFI 一般に共通するものですが、内閣府と国土交通省で取り組んでいる「ブロックプラットフォーム」を活用し、民間事業者への情報周知に関する負担を軽減することが可能です。平成 30 年度は、全国７つのブロックプラットフォーム（北海道、東北、関東、中部、近畿、中国、九州・沖縄）においてサウンディングが開催され、地方公共団体が検討中の都市公園やその他の公共施設の利活用等に関する事業（全国で 83 事業）について、市場性の有無や実現性の高い事業スキームについて意見交換がなされました。サウンディングは、事業検討の段階に応じて実施することが有効であり、ブロックプラットフォームを活用し、情報交換を進めることが期待されます。

（Park-PFI 推進支援ネットワーク）

都市公園の官民連携に特化したプラットフォームとしては、（一社）日本公園緑地協会による、Park-PFI に係る地方公共団体と民間事業者等の情報の一元的な収集・発信、地方公共団体と取組意向のある民間事業者とのマッチング機会の創出、事業の実現化に寄与することを目的とした「Park-PFI 推進支援ネットワーク（略称：PPnet）」があります。PPnet の Web サイト（https://park-pfi.com/）では、①サウンディング・公募情報、②地方公共団体・民間事業者等情報、③講習会等の情報などが掲載され、Web サイトの閲覧は無料登録制で、地方公共団体 545 団体、公益法人・民間事業者 217 社（銀行、ディベロッパー、建設、造園、コンサルタント、製造販売、飲食など）が登録（平成 30 年９月現在）されています。

PPnet には、地方公共団体から登録民間事業者に向けた参画可能性調査があり、これを活用することで、地方

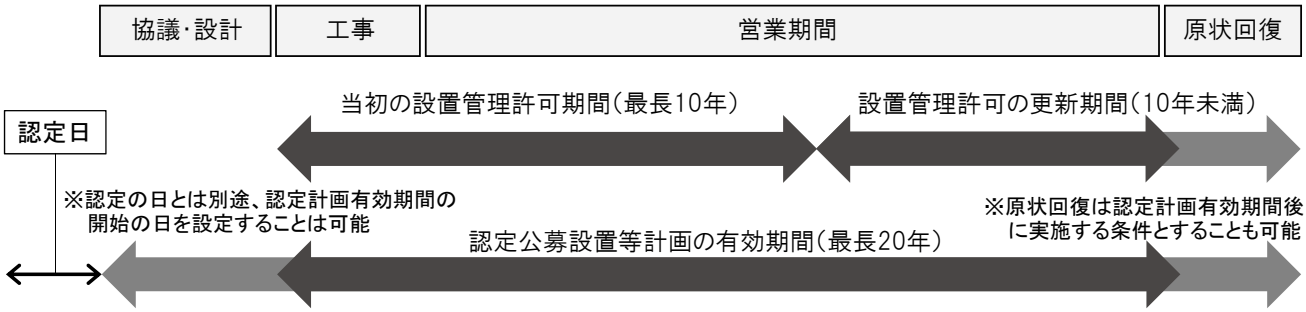

図２　認定公募設置等計画の認定日と有効期間の関係

公共団体が事業を計画する際に、発案前の案件について登録民間事業者に対して参画の可能性や意見を収集することができます。地方公共団体の担当者の負担軽減のため、登録民間事業者の担当者に直接連絡できるフォームが用意されています。また、民間事業者向けには、企業提案・要望や実施希望公園なども含む Park-PFI の実現に向けた具体的な提案を地方公共団体へ情報発信することを想定し、地方公共団体への提案を掲載する機能を備えています。なお、情報の保護の観点から、当該機能の閲覧は地方公共団体及び掲載企業のみと限定されています。

4．今後の展開

直近の都市公園における民間ノウハウの導入例を見ると、都市公園整備や管理を担当する部局以外が公募を実施する事例が見られます。これは、近年の社会経済情勢の変化に対応した総合的なまちづくりの一環として都市公園のマネジメントに取り組むべきという、「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について（新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会最終とりまとめ）（平成 28 年５月）」にも沿った動きと見ることができます。

このような観点に加えて、公園管理者が自ら管理する公園ストック全体を持続的なものとする観点から、公園の新たな利用や維持管理の財源確保を意図して、民間ノウハウの活用に取り組むことも期待されます。名古屋市の名城公園における収益施設の公募の取組みが、緑の基本計画の改定及び公園経営基本方針の策定という、市内の公園ストック全体を対象とした今後の在り方の検討を経て実施（新都市第 71 巻第 12 号参照）されているように、公園管理者が公園の今後の方向性を明示することで、公と民の適切な役割分担の下で、取組を力強く推進することが可能となります。

また、都市公園における民間ノウハウの活用に当たっては、公園管理者と指定管理者の新たな役割分担を考えていくことも期待されます。都市公園の民間活用は比較的大規模な公園において実施されることが多い中、西東京市では、指定管理者の選定や「西東京市公園配置計画」の策定により、小規模な公園にも民間事業者のノウハウも活用した公園のサービス向上に取り組んでいます。具体的には、西東京いこいの森及び周辺の約 50 の市立公園の維持管理を一括して行う指定管理者を募集し、条件の一つとして、市民やボランティア等との協働事業を提示することにより、民間事業者の柔軟な発想・企画力を活かした公園管理に取り組んでいます。また、「西東京市公園配置計画」では、「３つの視点（１．「健康」応援都市における公園づくり、２．公園の活用、３．公園整備・維持管理における財政確保）」、「３つの方向性（１．公園の適正配置、２．地域コミュニティの醸成、３．公園ボランティアや民間活力の活用）」から、公園づくりの基本方針を設定し、基本方針毎に施策を示しています。その中では、比較的大きな公園における Park-PFI の導入と、そこから得られる収入を、その他の公園管理にも活用されるような方向性が示されています。

Park-PFI の選定事業者と指定管理者の関係については、新規の公園整備や大規模な公園リニューアルの場合は一連の公募の中で一体的に実施する事例（表中の②、③）や公園全体の清掃を選定事業者の業務とする事例（表中の⑪）が見られますが、既存の公園の場合でも互いのノウハウを最大限に活かせるよう公園管理者が適切な公募条件を設定するとともに、事業実施後もフォローしていくことが望まれます。

冒頭で述べたように Park-PFI の活用が全国的な広がりを見せる中で、特に立地等から事業性に劣る公園を対象に制度活用の検討を進める場合、公園にカフェが設置されれば目的が達成されると考え、民間事業者からの収益性への懸念の声に苦悩する公園管理者も見られます。しかしながら、Park-PFI を含む民間事業者との連携は、公園管理者の財政制約がより厳しくなる中で、民間事業者の設置する施設からの収益を財源として、あるいは公園の管理運営を通じた民間のノウハウの発揮により、いかに都市公園のストックを魅力的かつ持続的なものにしていくかという観点を持って取り組むべきものであり、制度活用に当たって更なる創意工夫がなされるよう、国土交通省としても情報発信に取り組んでいきます。

（のむら　わたる）