

都市公園における官民連携の推進

～都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 制度の活用について～

国土交通省 都市局 公園緑地・景観課 国営公園連携調整係長 ひらた ひでき 平田 秀樹

1. はじめに

都市公園は、人々のレクリエーションの空間となるほか、良好な都市景観の形成、都市環境の改善、都市の防災性の向上、生物多様性の確保、豊かな地域づくりに資する交流の空間など多様な機能を有する都市の根幹的な施設です。

我が国の都市公園における官民連携の歴史は古く、明治6(1873)年の太政官布達までさかのぼり、都市公園法(昭和31年法律第79号)制定当初から、公園管理者の許可を受ければ、公園管理者以外の者が公園施設を設置できる設置管理許可制度が設けられています。その後、公園全体の包括的な管理に民間活力を活かす制度として、平成15(2003)年の地方自治法(昭和22年法律第67号)の改正により設けられた指定管理者制度や、水族館、プール、総合競技場等の大規模施設の建設及び管理運営に活用されている民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成11年法律第117号、PFI法)に基づくPFI事業でも官民連携が図られています。

本稿では、平成29(2017)年の都市公園法改正により創設された公募設置管理制度(以下、「Park-PFI」という)について、現在の制度概要も踏まえつつ、令和5(2023)年3月に改正され

た「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」を中心に紹介することとします。

2. Park-PFI 創設の背景

人口減少が進み、地方公共団体の財政面等の制約が深刻化する中で、公園管理者は、老朽化する公園施設を適切に整備・更新していく必要があります。そのような課題の中、国土交通省では、緑とオープンスペースのあり方、都市公園を活用したまちの活力創出の方向性等について、「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」(平成26(2014)年11月設置)において検討し、最終とりまとめ(平成28(2016)年5月)の中で、「緑とオープンスペースが有する多機能性を再認識した上で、民との連携を加速し、都市公園を一層柔軟に使いこなすことで、緑とオープンスペースのポテンシャルを都市のため、地域のため、市民のために発揮させるための新たなステージへ向けた政策を推進すべき」としました。この新たなステージへの移行に向けて、今後の緑とオープンスペース政策が重視すべき観点として、「①ストック効果をより高める、②民との連携を加速する、③都市公園を一層柔軟に使いこなす」の3点を示しました。

こうした流れを受け、平成29(2017)年には

- 都市公園において飲食店、売店等の公園施設（公募対象公園施設）の設置又は管理を行う民間事業者を、公募により選定する手続き
- 事業者が設置する施設から得られる収益を公園設備に還元することを条件に、事業者には都市公園法の特例措置がインセンティブとして適用される

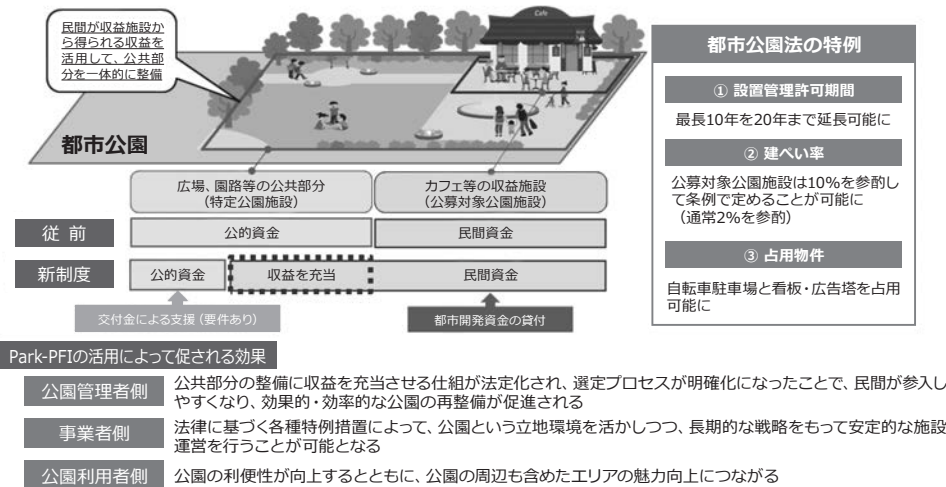


図-1 公募設置管理制度 (Park-PFI) の概要

都市公園法の改正により、Park-PFI 制度が創設されました。

3. Park-PFI 制度の概要

(1) 制度概要

Park-PFI は、飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公募対象公園施設の設置と、当該施設から生じる収益を活用してその周辺の園路、広場等の一般の公園利用者が利用できる特定公園施設の整備・改修等を一体的に行う者を、公募により選定する制度であり、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新たな整備・管理手法です (図-1)。

Park-PFI 導入の流れとしては、公園管理者は、公募設置等指針を公示し、民間事業者は指針に基づき公募設置等計画を提出し、選定された後、公園管理者から計画に係る認定を受けることとなります。その後、法定事項ではありませんが、民間事業者と公園管理者との間で、認定された公募設置等計画に基づき、施設の管理運営を含めた事業全体に係る条件等を規定した協定を締結

することが推奨されます。

民間事業者は、公募設置等計画及び基本協定等に基づき、公募対象公園施設及び特定公園施設を一体で整備します。公園管理者は、公募設置等指針において特定公園施設の整備費を負担する旨を記載した場合にあっては、公募設置等計画において民間事業者から提案された負担額を、特定公園施設の引き渡しを受ける対価として民間事業者を支払います。民間事業者は、利用者に対してサービスを提供し、当該サービスの対価を得ます (図-2)。

なお公募対象公園施設は、都市公園法における休養施設、遊戯施設、運動施設、教養施設、便益施設、展望台または集会所であって、当該施設から生じる収益を特定公園施設の建設に要する費用に充てることができるものと認められるものが対象となります。

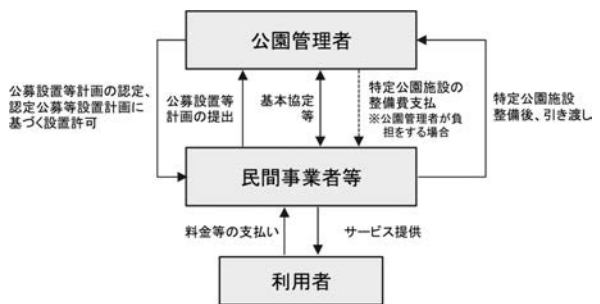


図-2 Park-PFI の事業スキームイメージ

特定公園施設は、公募対象公園施設と一体的に整備することにより効率的な整備が図られると認められるものが対象となります。

(2) 特例措置

Park-PFI は、公募対象公園施設から生じる収益の見込み等に基づいて特定公園施設の整備を求めるといった特徴を有することから、都市公園法では、事業者が公募対象公園施設を都市公園に設置し、運営しやすくするため、図-1のように、次の特例措置が設けられています。

① 設置管理許可期間の特例

都市公園法第5条の設置管理許可制度では、同一の者が途中で何の手続きも経ず、長期にわたり公園施設を設置管理することは、当該都市公園における当該公園施設の役割や許可の前提となった事実関係の変化等が想定されることから適当ではなく、このような変化等に応じ、許可の必要性を定期的に検討できるようにするため、許可の期間を最長10年としています。

一方で、Park-PFIの主な対象施設として想定しているカフェ、レストラン等の飲食施設は、通常その建設投資を10年で回収することは困難であり、設置管理許可の更新がされる保証もないことが、都市公園への事業者の参入が進まない要因の一つでもありました。

これらを踏まえ、長期的な事業運営を担保することで、事業者による優良な投資を積極的に誘導するため、Park-PFIでは、最長20年まで実質的に設置管理許可を保証する仕組みとなっています。

② 建蔽率の特例

都市公園法第4条では、都市公園が都市の貴重なオープンスペースであることに鑑み、公園施設の建蔽率（一の都市公園に公園施設として設けられる建築物の建築面積の総計の当該都市公園の敷地面積に対する割合）の上限を、都市公園法で規定される数値を参酌して条例で定めることとされています。民間事業者が設置、運営する飲食店、売店等の便益施設は、この範囲で都市公園に設置

することとなります。

Park-PFIにおいては、民間事業者の公募への参入意欲を高めるとともに、大規模な都市公園以外でも当該制度を活用できるようにする趣旨から、便益施設等であって、当該施設から生じる収益を特定公園施設の建設に要する費用に充てることができるものと認められるもの（公募対象公園施設）について、10%を参酌して条例で定める範囲を限度として建蔽率を上乗せすることができることとされています。

③ 占用物件の特例

Park-PFIにおいては、法令で列挙されている占用物件のほか、自転車駐車場、地域における催し物に関する情報を提供するための看板、広告塔については、占用許可の対象となる特例が設けられています。

4. 令和5年3月における Park-PFI 活用ガイドラインの改正内容

国土交通省では、より一層、Park-PFI制度を活用してもらうために、Park-PFIの具体的な活用方法、想定している手続きの流れ等を取りまとめるとともに、既存のPPP/PFI手法の概要や特徴を整理し、PPP/PFI手法による都市公園の整備、管理運営を推進するための有用な情報をまとめた「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」を平成29（2017）年8月に策定しました。その後、平成30（2018）年8月に改正し、さらにこのたび令和5（2023）年3月にも改正を行いました。ここでは、改正した内容を中心にガイドラインの紹介をします。

(1) Park-PFI を入り口とした都市公園における 民間活用の拡大

① 公園全体の整備・管理運営との連携

Park-PFIの対象は、前述のとおり、公募対象公園施設、特定公園施設及び利便増進施設ですが、公園の一部をPark-PFIの対象区域とする場合、それ以外の区域の整備・管理運営を実施する者と

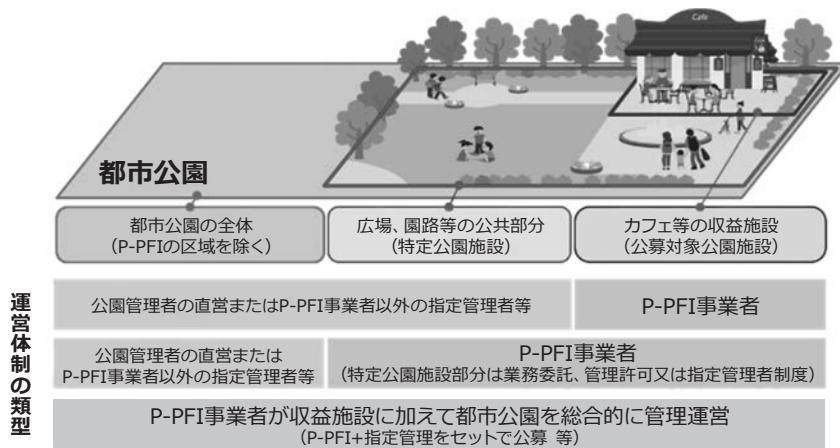
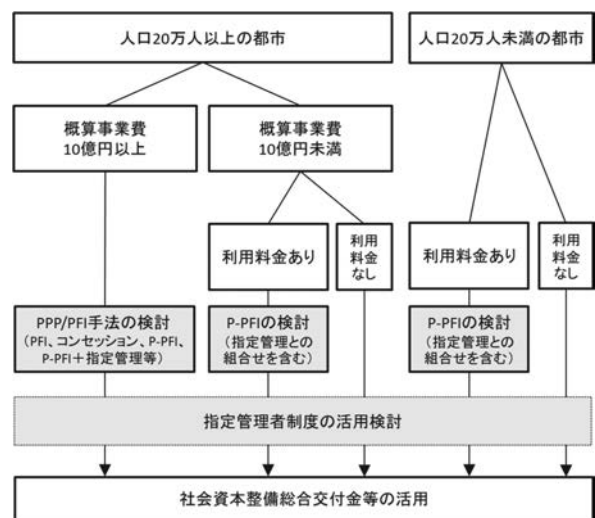


図-3 公園全体の整備・運営体制のイメージ図

の間で、管理区分等を明確化する必要があります。

公園の有効活用を図るためには、公園の整備・管理運営に関わる各主体が連携した取組ができる体制を確保することが望ましいと考えます。国土交通省では、PPP/PFI推進アクションプラン(民間資金等活用事業推進会議(会長:内閣総理大臣)決定)に基づき、民間の資金・ノウハウを活用する観点から、Park-PFIの対象区域以外の整備・管理運営をPark-PFIと組み合わせて公募することにより、公園全体での官民連携による整備・管理運営とすることも考えられることを示しています(図-3)。

Park-PFIと組み合わせて都市公園全体の指定管理者を公募する手法については、公園の整備・管理運営に総合的に民間事業者等の資金やノウハウを活用する観点から有効な手法の一つであり、指定管理者の財政的な自立性の向上につながるという側面もあります。このため、Park-PFIを活用する場合には、公園の特性等を踏まえつつ、指定管理者制度の活用についても検討することが望ましいと考えます(図-4)。



※交付金要綱における要件となっているものではありませんが、いずれの場合も管理運営段階におけるPPP/PFI手法として指定管理者制度の活用検討を行うことが望ましいです。

図-4 都市公園の整備におけるPPP/PFI手法検討の確認用フロー

なお、一の都市公園(またはその区域の一部)について、各指定管理者の管理区分を明確にした上で、複数の事業者(Park-PFI事業者を含む)が指定管理者制度により管理することも可能です。ここでは、特定公園施設の維持管理の方法について例を紹介します(図-5)。

公募設置等計画の認可を受けた民間事業者による維持管理			直営、または第三者による管理
維持管理業務委託	管理許可による管理	指定管理者の指定	
<ul style="list-style-type: none"> 公募設置等計画の認可を受けた民間事業者に対し、当該特定公園施設の維持管理業務を委託する 	<ul style="list-style-type: none"> 公募設置等計画の認可を受けた民間事業者に、当該特定公園施設に係る管理許可を与え、管理を行わせる 	<ul style="list-style-type: none"> 公募設置等計画の認可を受けた民間事業者を、当該特定公園施設を含む全体の指定管理者として指定し、維持管理を行わせる 	<ul style="list-style-type: none"> 公園管理者は、公募設置等計画の認可を受けた民間事業者から当該特定公園施設の引き渡しを受けた後、直営で維持管理を行う または、すでに指定されている指定管理者等に維持管理を行わせる

図-5 特定公園施設の維持管理の方法例

② サウンディングの工夫

一般に、収益施設の集客性の観点から立地条件に優れた公園においては民間事業者の積極的な提案が期待されますが、市街地からのアクセスに劣る公園や利用の季節変動が大きい公園については、民間活力の活用を検討する場合、マーケットサウンディングにおいて事業内容や官民の適切な役割分担や、公園管理者の支援のあ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す。

公園管理者としての基本方針やコンセプトを明確に示すことにより、また、具体的に想定される課題がある場合には解決すべき事項や民間事業者の立場から意見を求めたい事項を示すことにより、事業化に向けてより有益な提案を受けることができ、逆に、具体的な方針等が明確に定まっておらず、提案を受けて新たに計画を検討するような場合には、その旨を課題として示すことで、民間事業者のノウハウを発揮した自由度の高い提案を誘導することができますので、提案の受付を行う仕組みを整えておくことも考えます。

また、サウンディングにおける民間事業者側のインセンティブには、「事業の検討段階で情報提供を得られること」や「事業化の条件として民間事業者からの意見が採用され得ること」等の間接的な効果があるほか、公園管理者として「優秀な提案を行った民間事業者は公募時に加点される」や、「優秀な提案を行った民間事業者と随意契約を締結する」等の直接的な効果を設けることも考えます。サウンディングに際しては、公平性を確保しつつ、民間事業者に求める負担や事業化した際の収益性等の状況に応じて、適切なインセンティブを個別に検討することが望ましいと考えます。

なお、PFI法第6条に基づく民間提案に関して、内閣府より「公共調達における民間提案を実施した企業に対する加点措置に関する実施要領」が定められているため、参照してください。

(2) 地域と連携した Park-PFI の推進

① 地元協議会の活用

Park-PFIの目的は、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であるため、方針の検討にあたっては、公園協議会を活用する等により、公園利用者や地域の関係者等の意見、ニーズ等を把握した上で進めることが重要です。

② 設置等予定者を選定するための評価

設置等予定者を選定するための評価の基準を示す際、都市公園が、都市の豊かな生活を支えるグリーンインフラであり、自然的環境を主たる構成要素とするオープンスペースとして整備されることにより、その役割を果たすものであることを踏まえ、短期的な利便の向上だけでなく、都市公園の質の向上、良好な環境や良質な緑の確保等の観点も含めて、評価の項目及び内容を検討することが重要です。

そのため、評価項目として、「事業の実施方針」における「都市公園の質の向上に向けた考え方」や「地域経済の活性化に向けた考え方（地域雇用、地元企業の参画等）」の追加、「業務実施体制」における「地元企業の参画状況」の追加、「施設の設置計画」における「良好な環境、良質な緑の確保等に資する植栽計画、建築・施設デザイン」の追加をすることが望ましいと考えます。

③ 公募設置等指針に定める事項

Park-PFIの適用にあたっては、緑の基本計画などの都市の緑とオープンスペースの整備、保全等に関するマスタープランや当該都市公園の特性や中長期的な整備・管理の方針等との整合を図るとともに、協議会を活用する等により利用者や地域の関係者等の意見、ニーズ等を把握し、公募の目的や求める施設の機能を明らかにすることが望ましいと考えます。

また、住民のニーズや地域の課題・実情に精通した地元企業の積極的な参画を促し、官民が連携して地域経済社会の活性化や社会的課題の解決につなげ、地域経済の好循環を実現することが重要です。このため、公募の実施に関する事項等の検討にあたっては、地元企業の参画に向けて、民間

事業者の提案に対するインセンティブ付与や地域貢献の観点からの公募方法の工夫等も図ることが望ましいと考えます。

(3) Park-PFI の適切な制度運用の普及

① 体制の構築

Park-PFI 事業は、方針整理から事業完了まで 20 年以上の長期にわたり事業者と連携し都市公園の質の向上に取り組む事業であることから、公園管理者においては、一貫した方針を維持するため、人材配置、組織体制等について留意することが望ましいと考えます。

② 認定期間後の許可の更新の注意点

Park-PFI 事業の認定期間後も許可を更新する場合は、Park-PFI に基づかないものであるため、通常の設定管理許可の期間と同様に最長 10 年です。また、この場合、建蔽率の特例の対象にはならないため、特例を活用している場合には、条例改正等の対応を検討する必要がありますので注意が必要です。

③ 民間事業者への情報提供

民間事業者による積極的な事業参入と的確な提案を促進するためには、事業の前提となる情報を明確化し、公募に参画しようとする事業者に提供する必要があります。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と考えます。

なお、公募設置等指針の公示の際に、併せて提供することが望ましい情報の例は、次のとおりです。

- ・公園平面図、対象区域図 等
- ・既設埋設管位置図、地質調査の結果、埋蔵文化財の位置図 等
- ・工事の留意事項、公園の利用者数、アンケート結果
- ・法令上の規制、利用ルールその他の公園の利活用にあたっての留意事項 等

④ 公募設置等指針に定める事項

事業実施・管理に関する事項として、地域住民に対する説明、関係機関に対する事業調整に関する役割分担を追記するのが望ましいと考えます。また、公募手続きや選定後の事業実施について想定されるスケジュールの記載、各種協議等が必要な場合は、それぞれの手続きに要する時間を想定したフロー等を示すことが望ましいと考えます。

⑤ 認定有効期間の工夫

施設の整備や撤去に係る工事期間が長期にわたる場合等において、認定計画提出者に対して、認定有効期間の前後に、別途設置許可や占用許可を与え、当該工事の期間を確保することも考えます。

5. おわりに

Park-PFI は、平成 29 (2017) 年の制度創設以降、令和 4 (2022) 年度末時点で、131 カ所の公園で活用 (公募設置等指針の公表) されています。前述の PPP/PFI 推進アクションプランにおいては、「規模の小さい地方公共団体における活用の促進」や「地域企業の参画や地域産材の活用、地域人材の育成など、地域経済社会により多くのメリットをもたらすことを志向するローカル PFI」の推進をすることとされていますが、Park-PFI においては、131 カ所の公園のうち、人口が 10 万人未満規模の自治体が管理する公園では 24 カ所、地元企業が代表企業となっている公園は 44 カ所となっており、一定活用されているところです。

今後もより一層活用していただくためにも引き続き、ガイドラインの改正や先進事例の横展開を図っていきます。最後になりますが、国土交通省のホームページにて、ガイドラインや事例集等を公表していますので、ぜひ参照ください (https://www.mlit.go.jp/toshi/park/toshi_parkgreen_fr_000059.html)。