

## 大都市市街地の都市公園リノベーション事業優良事例に見る民間公募要項作成上の重点

Important points found in good practices in urban area of large cities in the past when preparing application guidelines to invite private business practices into urban park renovation projects

平田 富士男\* 橘 俊光\*\*

Fujio HIRATA Toshimitsu TACHIBANA

**Abstract:** In recent urban park renovation projects, many private business projects are expected to join in. To invite these projects, it is necessary for city governments to prepare application guidelines to carry out public offering. But these types of guidelines were new and difficult to the most staff of city governments not having enough experiences to prepare. In this research, we carried out interviews and questionnaire to the staff who experienced preparation of application guideline, and analyzed contents of guideline documents, in order to get useful information to unexperienced staff of similar projects. As a result, we found out that they made more efforts to explain about 'city government's expectation to applicants', 'reason or purpose of introducing private business project and role of the park in the area or role of the facility in the park', 'rules and regulations that applicants have to obey' and 'items that city government can offer to applicants', while 'Urban park act' and 'The guidebook of Park-PFI' don't put emphasis on these items. According to these researches, it is important to give city government staff these types of information to successfully invite private business project in urban parks.

**Keywords:** park renovation, private business project in park, Park-PFI, public offering, application guideline

**キーワード:** 公園リノベーション, 公園での民間事業, 公募設置管理制度, 民間公募, 公募要項

### 1. はじめに

近年,都市公園の新規整備箇所数が大きく減りつつあるなかで,多様化,高度化する国民のニーズに対応して既存公園の魅力アップを図り,地域に賑わいを創出するなどしていく都市公園のリノベーション事業(以下「リノベ事業」と称す)への注目が高まってきている。しかし,このようなリノベ事業はまだ新しい事業分野だけに,新規整備事業とは異なり事業の流れの構図やそこの課題,その解決のために取り組むべきことなどがまだ十分明らかになっていなかった。

このようななか,舟引<sup>1)</sup>はこのような民間事業者参入制度の展開経緯を,本間ら<sup>2)</sup>は近年の都市公園内への飲食店設置の状況等をまとめ,平田ら<sup>3)</sup>は大都市部での近年のリノベ事業の優良事例に着目して,事業の全体的な流れを構造的に明らかにするとともに,その各過程で行政側の事業担当者が課題としていることを抽出した。そのなかで,リノベ事業を進めようとする場合,まず担当者が直面する課題として,その事業に民間施設を導入しようとする場合に行わなければならない「公募」の進め方があることを示した。リノベ事業は,多様化・高度化する国民のニーズに対応するための事業であることから,多くの場合民間事業の導入が行われてきており,民間事業の公募はリノベ事業において必須的な手続きになってきている。

しかし,公共空間である都市公園に民間事業を導入する事例はこれまでにそう多くは行われてきたわけではなく,リノベ事業を担当することとなった者にとっては,初めての経験のなかで,いろいろな苦労を重ねながら公募要項を作成し,公募手続きを行っていているものと考えられる。

このようななか,国は2017年に都市公園法を改正して「公募設置管理制度(Park-PFI)」を創設し,都市公園内に民間施設を導入する場合の手続きをルール化した。この制度では,民間施設の公募にあたり,公園管理者は各種募集条件等を定めた「公募設置等指針」を定めることができるようにし,その指針には,公募

対象施設の種類,場所,設置管理の開始時期,使用料の最低額,特定公園施設の建設に関する事項,利用増進施設の建設に関する事項,都市公園の環境の維持および向上を図るための清掃その他の措置,認定の有効期間,設置予定者選定の評価基準,といった定型的・外形的な項目のほかこその他の事項を定めるものとした。(都市公園法第5条の二)

また,これらの項目の記述として期待される内容を説明するため「都市公園法運用指針」を改訂して,情報を提供するとともに,「その他の事項」として想定される項目を「公募への参加資格」から始まり,「公募スケジュール」「都市開発資金の貸し付け」にいたるまで8項目を示している<sup>4)</sup>。さらに,(一社)日本公園緑地協会は,この制度の普及を図るため行政担当者等へ向けての「手引き」<sup>5)</sup>を発行し,「その他の事項」として考えられる項目として,「事業の目的」「公園および事業対象地の概要」から始まり「協定の締結」「法規制」に至るまで30におよぶ項目を示している。

しかし,民間公募自体が都市公園事業のなかでこれまで一般的な事業ではなかっただけに,多くの担当者がこのような民間公募を初めて担当することになるなかで,公募要項に書き込むべき項目としてこのように多くの項目をただ列記するだけでは,円滑な制度運用が進まない状況もある。実際,公募に対して応募する民間事業者等では,公募の行い方について課題を感じており,公園公民連携事業研究会を立ち上げて,行政側に「都市公園の公民連携事業に関する基本的な方針等の明確な提示」「公募設置等指針における公民の役割分担等の明確な提示」「一定のインセンティブの付与など民間事業者が参画可能な投資環境の整備」など整制度運用への提言を行い指摘している<sup>6)</sup>。

公募要項は,担当者数も時間も限られたなかで作成していく必要があり,また応募者に対しても効率的,効果的に公募意図を読み取ってもらう必要がある。公園管理者と民間の応募事業者の共同事業となるこのような事業の第一歩となる公募要項を,限られた人員,時間と労力のなかで,民間応募者にいかに募集の趣旨を

\*兵庫県立大学大学院/淡路景観園芸学校 \*\* (一社)日本公園緑地協会

理解してもらい、公園設置の趣旨にも合致し、よりよいアイデアで応募してもらうかが重要であると考えられる。このため本論では、既往のリノベ事業で優良事例と評価されているものの公募要項の内容やその作成に携わった担当者へのヒアリングの分析を通じて公募要項作成上の重要点を明らかにし、これから民間公募に取り組もうとする行政担当者が効率的に効果的な公募要項を作成するために必要となる考え方を示すことを目的とする。

## 2. 研究の方法と対象

本研究では、平田ら<sup>3)</sup>が抽出している近年のリノベーション事業として高い評価を受けているものを対象とし、そのなかで民間事業の公募が行われたものを抽出してその公募要項の内容とその作成に携わった行政担当者の考え方を以下のように分析することにより進めた。

### (1) 研究の流れ

#### 1) 公募要項の作成に携わった行政担当者へのヒアリング

公募要項の作成にあたっての基本的な考え方、公募要項に盛り込もうとした項目、作成にあたって留意した事項、現時点での反省点などについてヒアリングし、都市公園法改正によって公募設置等指針が示される以前の段階から考えられていた、基本的な考え方、公募要項に盛り込もうと考えていた項目、それらの記述にあたっての留意事項等を明らかにする。

#### 2) 公募要項の記述内容の項目毎の分量分析

対象としたリノベ事業の公募要項を読み込み、1)で明らかにした項目ごとにどれくらいの分量が割かれていたかを分析する。これは、公募要項作成担当者に直接接する機会のない第三者が、外形的にその公募要項のなかでどの項目に重点が置かれているかを理解する根拠となる可能性があると考えられるからである。

#### 3) 公募要項の作成に携わった行政担当者へのアンケート

1)で明らかにした項目ごとに、公募要項作成時にどれくらいのエネルギーをかけていたか、また、再度要項作成に携わる機会があるとするならば、どの項目にどれくらいのエネルギーをかけたいか、を聞き出し、公募要項作成担当者にとって真に重要と考えられていた項目を明らかにしていく。また、あわせて公募要項作成時に重要と考えられていた事項を明らかにする。

#### 4) 公募設置等指針等との総合比較、考察

3)の結果を2)の分析の結果や公募設置等指針で示す項目等と比較することにより、公募要項作成担当者が考えていた重点項目と公募設置等指針で示されている項目および公募要項の構成の外形的な構成との相違から、公募事業をより円滑に推進していくための施策に関する示唆を得るとともに、公募要項作成担当者と直接の接触機会のない他の行政の担当者が、公募要項の他の事例を参考にしていく際の留意点等を明らかにしていく。

調査対象としては、平田ら<sup>3)</sup>が対象としていた8公園のうちから、民間事業の導入がなかった福岡市警固公園をのぞいた7公園(稲毛海浜公園(千葉市)、駒沢オリンピック公園(東京都)、南池袋公園(東京都豊島区)、名城公園(名古屋市)、大阪城公園(大阪市)、天王寺公園(大阪市)、水上公園(福岡市))における民間事業導入のための公募要項とした。

1)の公募要項の作成に携わった担当者へのヒアリングは、2019年6月から8月にかけて行った。ヒアリング対象当者は、それぞれの対象事業を所管する担当部局に推薦の依頼を行い、その推薦を受けた担当者に対して行った。一部の公園では、複数の担当者の推薦があり、最終的に11名の担当者と接触することができた。

ヒアリング項目は、

a. 公募要項を作成するにあたり、どういう基本方針でのぞんだか

b. 公募要項の作成は、どのような庁内体制で行ったか。また、庁内だけでは限界があり、外部の協力(経営コンサルなど)などを得たか

c. 公募要項の作成にあたり、参考にした他の事例はあるか。それらの事例のどのようなところが参考になったか

d. 公募要項にはどのような項目を盛り込むべきと考えたか

e. 上記の項目ごとに、その内容を書き込むにあたり、苦労したこと、留意したこと、心がけたことなど、としては、どのようなことがあるか

f. 公募を始め、応募者からの質問等で、公募内容について、改めて気づかされたこと、回答に窮したことなど、としてどのようなことがあったか

g. 以上のようなことを踏まえて、振り返ると公募要項の内容について現時点での反省点(ああしておけばよかった、など)はあるか、あるいは、もしもう一度つくるなら、こうしておく、というようにところはるか

の7項目である。

2) 公募要項の記述内容の項目毎の分析では、まず、公募要項の記述文を1)のヒアリングから導き出されたどの項目に属するかを共著者がそれぞれ読み取って分類し、意見の分かれたものは議論のうえ割りを振った。そのうえで、分類された項目ごとに何行の文章が含まれているかをカウントしていった。

3)のアンケートは、2019年8月に1)でヒアリングした担当者に対し、

a. 公募要項作成時に、項目毎にどれくらいのエネルギーをかけていたか

b. 再度公募要項を作成する機会があったとしたら、次回は項目毎にどれくらいのエネルギーをかけて取り組むかを100点満点で聞いた。

回答は1)で接触した11名の全担当者から得ることができた。

## 3. 結果および考察

### (1) 公募要項の作成に携わった行政担当者へのヒアリングの概要

ヒアリング結果を表-1にまとめた。なお、この表はとりまとめ後ヒアリング対象者に内容を確認してもらっている。

これを見ると、都市公園法改正によって創設された「公募設置管理制度」による「公募設置等指針」が示される以前から各地で公募事業を担当することとなった担当者は、公募要項を作成するうえでまず、できるだけ多様な応募があることを求めつつもその公園の位置づけや役割を正確に理解し、それにふさわしい提案が出てくるよう傾注していたようすがうかがえる。(表-1の各公園1.の欄「公募要項を作成するにあたりどういう基本方針でのぞんだか」の記載内容より)

さらに、行政担当者が作成にあたり配慮していた内容項目としては、表の★1～★7のような内容が多く公園に共通して見られたので、これらの項目をもって要項の中身を構成することを意識しながら作成してきたことがわかる。これらに、公園の名称や位置などの客観的事実の説明を加えると以下の8項目が公募要項構成項目と言える。

★0: 客観的事実の説明(公園名称、位置、面積、土地利用制限、事業スケジュールなど)

★1: 応募者に理解してもらいたい募集側の募集意図や公園・募集施設の役割の説明(公園の歴史、現時点での課題、募集施設に求められる機能、募集者が期待する施設内容など)

★2: 応募者を含め、一般的に誰もが守らなければならない規制事項などの説明(関連する法令やガイドライン等による規制、工事の共通仕様書、既存埋設物やライフラインとの接続、個人情報保

表-1 公募要領作成時における取り組み内容に関するヒアリングとりまとめ

NO	問い	稲毛海浜公園	駒沢オリンピック公園	南池袋公園	名城公園
		2013年8月公募開始 千葉市	2015年5月公募開始 東京都	2015年1月公募開始 豊島区	2016年1月公募開始 名古屋市長
1	公募要領を作成するにあたり、どういった基本方針でのぞんだか	幅広く地区の発展に寄与する意欲的な事業アイデアを募集するため、できるだけ制約をつけないように心がけた(★2)が、本市の海辺の活性化を図ることが事業目的であることは理解してもらおうように努めた。(★1)	都立公園の多面的活用のモデルとなるよう、公園の魅力や価値の向上・賑わいの創出と事業採算の面立する多くの応募があるようにねらったが、公園の緑や景観を壊さないで、かつ公募施設の立地場所としてふさわしい場所の選定に注意を払い、公募を行った。(★1)	公園から地域を変えていくという公園管理者側の理念に賛同し、10年間は事業を継続するという覚悟を持った事業者に来てほしいという気持ちが伝わるようにしようとした。(★1)	幹線道路沿いのよい立地にありながら公園事務所(分所)廃止跡地で人気のない場所になっていたところをとにかく「にぎわいのあるゾーン」にしたかった。(★1) ただし、園内の他の既存施設との関係を踏まえ、このゾーンの位置づけを踏まえたふさわしいものとしてほしいかった。(★1) また、踏まえてほしい法的規制は書き漏らさぬよう注意した。(★2)
2	どのような庁内体制で作成したか。庁内だけでは限界があり、外部の協力(経営コンサルなど)を得たか	外部協力は受けず、担当課のラインで作成した。	行政と外郭団体を中心に行ったが、外食産業マーケティングの専門会社へのヒアリング等は行った。	担当部局職員のほか外部のランドスケープ専門家および経営コンサルタントの協力を得た。	外部委託はせず、担当課の係員2名が原案を作成、そのラインでチェックするとともに、関連課でもチェックする体制(★2)
3	公募要領の作成にあたり、参考にした他の事例はあるか。それらの事例のどのようところが参考になったか	他の市の募集要領を一部参考とするとともに、本市の行政財産貸し付け、普通財産売り払いに係る要領などを参考とした。	都立公園で先行して実施していた事例	都内の他の公園で公募をしていた事例	先に民間公募をしていた市内の他の公園の事例二件(他の都市の事例はあまり参考としていない) ・参考項目: 全体スケジュール、要項の項目立て、各項目の書き方、使用料の考え方
4	公募要領にはどのような項目を盛り込むべきと考えたか	使用料の下限金額(★4)、公民のリスク分担(★5)	公園の基本コンセプト(賑わいづくりだけではなく、よりよい公園の景観づくり、防災機能の強化など)を公民連携で実現していくことをきっちり理解してもらった。(★3)また、事業者の安定的・持続的経営の見通しを評価することを書き込んだ。	収益の地域還元方法の考え方(★3)	除草・清掃の維持すべきレベル(★3)市が買い取るコストとしていた公的施設の整備水準
5	上記の項目ごとに、その内容を書き込むにあたり、苦労したこと、留意したこと、心がけたことなど、としては、どのようなことがあるか	公募区域のことだけではなく、その隣接地域で公共が行うべきことの検討(★6)、事業区域内の既存物件取扱、事業者が途中で倒産などとしたときの対応(★5)などあらゆるケースに対応できるよう何度もチェックした。	経営安定性だけを重視すると一般的なレギュラーチェーン店になりがちなため、公園の特性にあった魅力的な新しい業態の提案を期待していることを書いた。(★3)	民間公募施設と同じ建物に設けられるトイレの清掃を条件づけた。地元商店会への加入を条件づけた。区主催の帰宅困難者訓練への参加を義務づけた。(★3)	公募する施設が公園のなかでどのような位置づけにあるものかを応募者に理解してもらったこと。その前提として、この公園自体がまちづくりのなかでどのような位置づけにあるのかを理解してもらったこと。(★1) 民間企業に対して確実に除草・清掃のレベルを維持してもらうため、それらの回数頻度など客観的な数値で表した。(★3) 公的施設については、過度に華美な施設となつて、あとの市の管理負担が大きくなるよう注意深く書いた。
6	公募を始め、応募者からの質問等で、公募内容について、改めて気づかされたこと、回答に窮したことなど、としてどのようなことがあったか	特になし	飲食業を想定していたが、他業種(たとえば物販など)をメインとした複合業態の提案なども多数あったのに驚いた。もっと募集者側の意図を明確に理解してもらえよう明確に業種や取扱品目の範囲なども書いた方がよかったかな、と感じる。	アルコールの屋間販売への事業者からの希望があり、収益上大きな比重を占めるので認めた。タバコについては全面禁煙。	タバコの販売は可能か、と質問を受けたこと
7	以上のようなことを踏まえて、振り返ると公募要領の内容について現時点での反省点(あしきところ)はあったか、あるいは、もしもう一度つくるとしたら、どうしておく、というところはあるか	選定結果に客観性を持たせること。本市の場合は「事業者選定委員会」を設けた。(★7) また、倒産時に備えて原状復帰のための保証金預託を入れたことはよかった。(★5) また、公募要領に引き続き協定締結、公民共同による施設撤去・整備など行政側にも引き継ぎ大きな労力が必要となることを認識すべき。(★2)	審査の基準、特にデザインなど定性的な項目をどう評価するのかを書き込めばよかった。(★3、7) 公募期間の短さについて応募者からの不平があった。応募者がコストを適切に検討できるような行政側とのリスク分担をもう少し明確に書いた方がよかった。(★5)	民間事業者募集については、行政側にノウハウがなく、民間の専門コンサルタントなどからのアドバイスは非常に有益であった。(★4) 公共施設内で営業する以上地域還元は不可欠であり、トイレの清掃を義務づけたのはよかったと思うが、乗客が多すぎると清掃が行き届かず、利用者からの苦情にもつながるし、事業者にとっても過重な負担ともなる可能性がある。バランスを取る必要がある。(★1) 現在はさらに区の方でトイレ増設を計画している。	民間事業が成り立つ経済性と公共施設としての公共性のバランスをいかに取るか、ということ。(★1) 民間に負担を求めすぎたり、ガチガチの規制で縛っても出店意欲がなくなり、応募者がなくなるが、かといって営利だけを追求して公共性が損なわれていけない。最終的に法律手続きとして「設置許可」を出さなければならないので、公募要領に書いてあることを満たしているのに、後の設置許可申請時に、許可審査担当ラインで、別に過重な追加要求をしないように連絡を密にしておく必要がある。(★2)

表は次のページへ続く

護など)

★3: 上記以外に応募者に期待される取り組みに関する事項の説明(賑わいの創出、よりよいデザインの実現、良好な公園内環境の維持管理、市民や周辺地域などとの連携、良好で持続的な経営の実現、防災など公園機能の適切な発揮など)

★4: 応募者が納付すべき使用料(納付金などを含む)に関する説明

★5: リスク分担や事業継続を担保するための措置等に関する事項の説明(公民でのリスクの分担の内容、保険への加入、保証金の納付、現状回復義務、第三者の使用・私権行使の制限など)

★6: 募集者側から提供できるものに関する説明(応募施設周辺の行政による維持管理や提供できる管理費、手続きの簡素化、国庫補助金等の獲得への取り組み、周辺地域との連携に関する協働取り組みなど)

★7: 応募の手続きや選定プロセス、選定後の手続きや制限等に関する説明(応募資格、選定フローや審査委員会、そこでの審査の視点・基準、協定や契約の締結など)

これらの項目内容と都市公園法第5条の二に規定する「公募設置等指針」に定めなければならない項目の関係を整理すると表-2のようになり、多くの担当者が重要と考えている項目、特に「1:

表-1 前ページからのつづき

NO	問い	大阪城公園	天王寺公園	水上公園
		2014年6月公募開始 大阪市	2014年8月公募開始 大阪市	2015年2月公募開始 福岡市
1	公募要項を作成するにあたり、 どのような基本方針でのぞんだか	大阪市が策定した「都市魅力創造戦略」の表現のひとつの大きなプロジェクトとして、単体の施設整備や管理だけではなく、公園周辺も含めて広く考える民間の取り組みをうまく取り入れられないかと考えた。ただし、大阪城は文化財でもあり、文化的価値で人を集め、文化財を損なうことのないよう新規整備も行なって都市魅力を創造してほしい、という市側の思い、を述べることに注力した。(★1)	民間導入にあたっての方向性を示し、「民が主役、行政はサポート役」との基本的な考え方のもと、施設整備(ハード)と戦略的運営(ソフト)が一体となった優れた事業提案をってもらうことを期待していることなどが伝わるように注力した。(★1) ただし、あくまで「公共財」を扱う事業であること、それを含む本公園のまちづくりでの役割を理解して、地域のシビックプライドを形成していく意識を持ってもらうことに留意した。(★1)	市が進めようとしている「心地よい水辺の空間づくり」の背景や意図をしっかりと応募者に理解してもらうことに意を注いだ。(★1) また、歴史のある公園なので取扱に注意を要する芸術作品モニュメントや記念樹などのことをしっかりと応募者に理解してもらうことに注意を払った。(★2)
2	どのような庁内体制で作成したか。 庁内だけでは限界があり、外部の協力(経営コンサルなど)を得たか	担当課のラインで作成、チェックすることを基本として、公園の現場事務所、文化財や道路など関係部局との連携で作成。(★2)業務委託まではしなかったが外部の専門家(観光、法律、建築など)の意見もうかがった。	担当課のラインで作成、チェックすることを基本として、公園の現場事務所、文化財や道路など関係部局との連携で作成。(★2)業務委託まではしなかったが外部の専門家(不動産、都市開発、デザインなど)の意見もうかがった。	担当課の担当係のラインで対応した。ただし、関連する係、他の課などたくさん目を入れてチェックすることに配慮した。(★2)
3	公募要項の作成にあたり、参考にした他の事例はあるか。それらの事例のどのようなところが参考になったか	指定管理者としての募集だったので過去の指定管理者募集要項や市のマニュアルを参考とした。	公募要項としては、先行していた同じ市内の大阪城公園の事例。 公園のイメージとしては、ニューヨークのブライアントパークのイメージが参考になった。	過去に市内で行ったレストラン導入の際の要項を参考とした。
4	公募要項にはどのような項目を盛り込むべきと考えたか	指定管理者の業務のなかに魅力創造のための施設整備を盛り込んだ	民間応募者に理解してもらいたい募集エリアの位置づけ、そこで期待される民間事業の方向性をきちんと作成すること(★1)	管理の範囲、水準をどこまで求めるのか、地元企業であることの要件(★3)
5	上記の項目ごとに、その内容を書き込むにあたり、苦労したこと、留意したこと、心がけたことなど、としては、どのようなことがあるか	事前に民間の意見を聞くなどしたが、どうしても民間はビジネスのために開発志向となり、規制緩和の要望が多かったが、よく話を聞いたらそれらは従来の制度の枠組みのみでできると、とわかった。制度をどういじくるか、ではなくどのような公園にしていきたいのかをしっかりと明らかにしようとした。(★1)	公募要項作成部局は、都市公園法の設置許可を出す部局ではないため、後で問題にならないよう設置許可部局との調整を慎重に行った。(★2) 事前のサウンディングで出てきたアイデアやコンセプトが尊重できるように留意した。(★1)	管理の範囲、水準としてどこまで求めるのか、は漠然としていてはあとでもめる原因となる想定されたため、民間と行政側の役割分担の明確化、民間事業者側が行うべき管理作業について具体的な数値で示すようにした。(最終的には、事業者決定後、「管理の手引き」を作成し、それが行われるべきことを書面で明確化した)(★3)
6	公募を始め、応募者からの質問等で、公募内容について、改めて気づかされたこと、回答に窮したことなど、としてどのようなことがあったか	設置許可でいくのか、指定管理でいくのかの検討が曲折したが、指定管理に施設整備を付加することで決着してからは早かった。70者から400問を超える質問があり、その回答づくりに骨が折れたが回答に窮するようなものはない。	アルコール、タバコの販売の取扱いなど募集要項に盛り込んでいなかったことがあった。1次・2次提案時あわせて219項目の質問があり、短時間で他局との調整など回答づくりが大変だったが、答えに窮するものはなかった。	企業名PRの可否について(最終的には条例改正が行われ、市内5公園でのPRが可となった)。
7	以上のようなことを踏まえて、振り返ると公募要項の内容について現時点での反省点(ああしてあげばよかった、など)はあるか、あるいは、もしもう一度つくるとしたら、こうしておく、というようなことはあるか	公募要項の作成前に、その公園をどうしようとしているのか、方針をしっかりと決めることが必要と再認識した。(★1) 民間からのいろいろな活用ニーズがたくさんあることを実感し、それらを活かしていくためにも公園管理者側の明確な方針が不可欠である。旧第四師団司令部庁舎など建築物として価値があるのに活用されていないものを、単に便益施設にするかなど個別に考えるのではなく、公園全体の方針から、その建築物の利活用のあり方を考えることにより、公民の意向が円滑にすりあわせてきた。(★1)	民間の優れたアイデアや企画・実践・経営能力を活かす事業なので、主役の民をサポートする行政としては、応募者に守ってもらう規制等の事項ばかりを書くのではなく(★3) もっと行政としてサポートできることをもう少し具体的に書けばよかった。(★6) (★1) 募集時に「天王寺公園エントランスエリアへの民間事業導入にあたっての方向性」として、提案者に尊重してもらいたい基本的な考え方などを示したことで、民間事業者と行政とで認識を共有できたことは、事業を実施するうえで大事だったと思う。(★1)	応募事業者の取り組み(たとえば人集めのためのイベント)と地域住民の一般利用などのバランスをより慎重に考える必要がある。(★1) 使用料の水準は、きちんと鑑定を取って相場にあったものを設定するとともに、応募者がより積極的な額を提案してくる場合はそれが反映させられるようにする方がよい。(★4) したがって、外部の専門家(経営コンサルタントなど)、法務や会計の専門家のチェックを入れる体制が必要。 さらに、民間事業者が事業を始めてから出てくる問題もあり、また、開園したらすぐあとは設置許可の問題としてその部局に任せようというのではなく、開園後もしばらくは公募担当部局が間に入り継続的な話し合いの場を持ち、徐々に設置管理許可部局に移行させていく必要がある。(★2)

表-2 公募要項に記載されていた事項と公募設置等指針に定めるべき事項の比較

公募要項に記載されていた項目	「公募設置等指針」に定める事項内容 (都市公園法第5条の二第2項の規定)
0 客観的事実の説明	第1号 公募対象公園施設の種類の
1 募集側の募集意図や公園・募集施設の役割の説明	第2号 公募対象公園施設の場所
2 共通的な規制事項などの説明	第3号 公募対象公園施設の設置または管理の開始時期
3 応募者に期待される取り組みに関する事項の説明	第4号 公募対象公園施設使用料の最低額
4 応募者が納付すべき使用料等に関する説明	第5号 (特定公園施設の建設に関する事項)
5 リスク分担や事業継続担保措置等に関する説明	第6号 (利便増進施設の設置に関する事項)
6 募集者側から提供できるものの説明	第7号 都市公園の環境の維持向上を図るための清掃その他の措置
7 応募の手続きや選定プロセス等に関する説明	第8号 認定の有効期間
	第9号 設置予定者の選定の基準
	第10号 その他必要な事項

※調査対象公園での公募時には、「特定公園施設」「利便増進施設」はまだ制度化されていなかったため、ここでは比較の対象としない

応募者に理解してもらいたい募集側の募集意図や公園・募集施設の役割の説明「2: 応募者を含め、一般的に誰もが守らなければならない規制事項などの説明」「5: リスク分担や事業継続を担保するための措置等に関する事項の説明」は、公募設置等指針で明

示的に項目立てがなく、これらの項目の重要性が見落とされてしまう可能性がある。公募設置等指針では最後に「その他の必要な事項」を設けているが、その内容について都市公園法運用指針では、「公募への参加資格」「公募のスケジュール」「公募対象公園施設の設置管理許可の条件」「公園管理者と民間事業者の役割分担等を定める協定」をあげているのみである。そこで「都市公園における公募設置管理制度 Park-PFI 活用の手引き」<sup>5)</sup>では、近年の事例から盛り込むことが考えられる30項目をあげており、このなかに「事業目的と内容」の項目を設けているが、その内容説明としては「公園の位置づけ・整備方針等、当該公園に関する公園管理の基本的考え方や目指す公園像、事業者公募の意図を記載することが望ましい。」としているのみである。

このようなことから、公募要項作成担当者が重要と認識していた項目の重要性がこれから公募要項作成に取り組もうとする担当

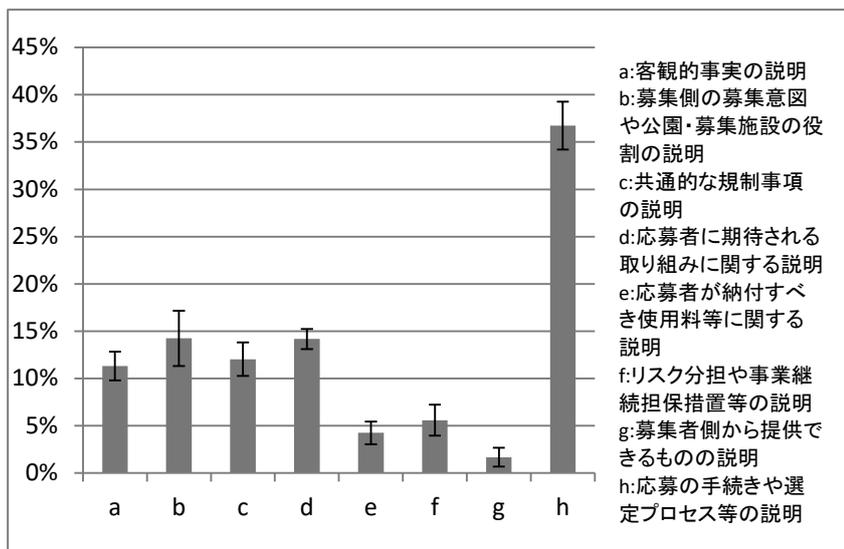


図-1 公募要項での項目(a~h)毎の記載分量の平均値(棒グラフ)と標準偏差(誤差マーク)

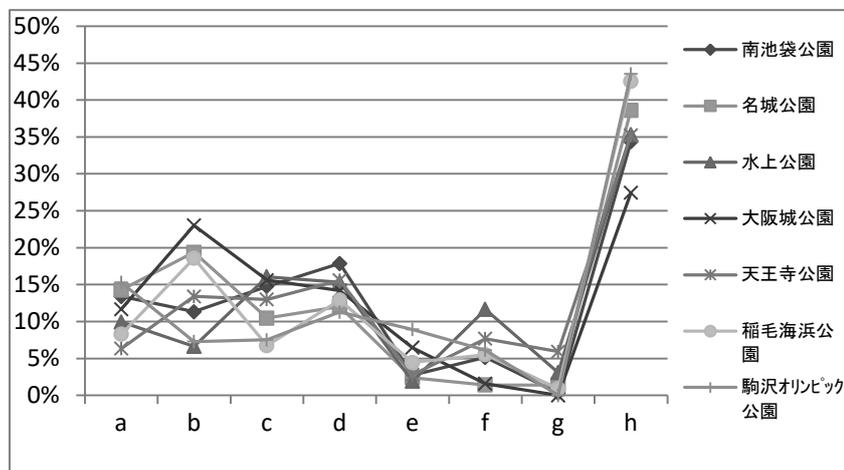


図-2 公募要項での項目(a~hは図-1と同じ)毎の記載割合(公園別)

者にそれらの項目の重要性が伝わらないことが懸念される。これらの項目の重要性をきちんと周知していく対策の重要性が示唆される。

また、このような公募要項を構成する個々の内容とともに、公募事業を進めていく上での全体的な留意事項として多くの自治体はその公園の位置づけや役割を正確に理解してもらいながら、公共施設としての制約と民間の自由でアイデアあふれる営業の誘導との「バランスの確保」に苦心しているようす(◆1)と、公募・選定以降に続く「継続的な関わりの確保の重要性」を再認識したようす(◆2)がうかがえる。特に、公募事業は事業者選定で手続きが終了するのではなく、法的な最終手続きとしては都市公園法第5条による設置許可を与えることによって完結するが、地方行政では多くの場合、公募を担当する課と設置許可等の法的手続きを担当する課が異なっており、公募時の考え方と設置許可審査での考え方が異なると応募した民間事業者に混乱が生じることもありうることから、それを防ぐことに気を配っている自治体もいくつかあった。

## (2) 公募要項の記述内容の項目毎の分量分析

上記のヒアリング結果を踏まえ公募要項の内容を構成している項目がわかったことから、それらの項目ごとの内容が各公募要項でどの程度の分量を占めているのかを示したのが図-1,2である。公募要項に記載されている全ての文章について、上記8項目のどれに該当するかを共著者各自がまず判断し、判断が分かれたとこ

ろは共著者間で協議のうえ属する項目を決定し、その行数をカウントした。図-1は、公募要項全体を100としたときの各項目に該当する文章の行数の割合を計算し、それを指数として8公園の平均値と標準偏差を算出してグラフ化している。また、図-2は、公園別に各項目の文章量を表したものである。

これを見ると公募要項においては外見上「応募の手続きや選定プロセス等に関する説明」に多くの分量が割かれていることがわかる。また、その次には、「募集側の募集意図や公園・募集施設の役割の説明」「共通的な規制事項の説明」「応募者に期待される取り組みに関する説明」に分量が割かれている。前述の二つの項目は、表-2でも見たように「公募設置等指針」では「その他の事項」に当たるものであるが、公募要項作成担当者としては、これらの項目の重要性を認識し、この項目に多くの分量を割いて作成したことがわかり、これはヒアリングの結果とも整合する。

特に、bの「募集側の募集意図や公園・募集施設の役割等の説明」に関しては、公募要項内ではスペースが限られるので、南池袋公園、名城公園、水上公園、大阪城公園ではそれらを説明した別紙を添付したり、公園を含みまちづくりの計画を説明したホームページのURLを貼り付けており、実質的なbの説明分量はグラフより多くなっている。

公募要項作成に取りかかる担当者としては、その先行事例の作成に携わった担当者に直接ヒアリングをすることは実態としては難しいなかで、先行の要項の文面や法令、運用指針、ガイドブック等に頼らざるを得ないが、これらの文書における項目順や分量は、必ずしも公募要項作成担当者がかけたエネルギー量とは一致して

おらず、文書の外形を機械的に参考とすることには注意を要することがわかった。

## (3) 公募要項作成担当者の意識と項目毎の分量との比較

そこで、さらに公募要項作成担当者が公募要項作成にあたり、どのように考えていたか、そのときの経験を踏まえ、今後再度作成にあたる可能性があるとするなら、どこを重視して作成していくか、についてアンケートに回答してもらった。回答は、ヒアリングに協力してもらった11名の担当者すべてから得ることができた。回答は、ヒアリングから抽出された8項目(図-1に示す)および「その他」の項目を設定して、各項目にどの程度のエネルギーをかけていたか、また今後取り組むならかけていくか、を尋ねたものである。

結果は、図-3の斜線の棒グラフ(各項目の一番右)に示しているが、「その他」の項目に点数をつけた回答者は一人もなく、8項目は、公募要項の構成要素をほぼ網羅しているものと考えられる。このグラフをみると担当者がエネルギーをかけていた項目として高い値だったのが、高い方から順に「d. 応募者に期待される取り組みに関する説明」「b. 募集側の募集意図や公園・募集施設の役割の説明」そして「h. 応募手続きや選定プロセスの説明」であった。しかし、「今後取り組むとするとどこにエネルギーをかけるか」との質問では順位が変わり、「h. 応募手続きや選定プロセスの説明」に代わり、「c. 共通的な規制事項の説明」「f. リスク分担や事業継続担保措置等の説明」が繰り上がってきている。さらに特

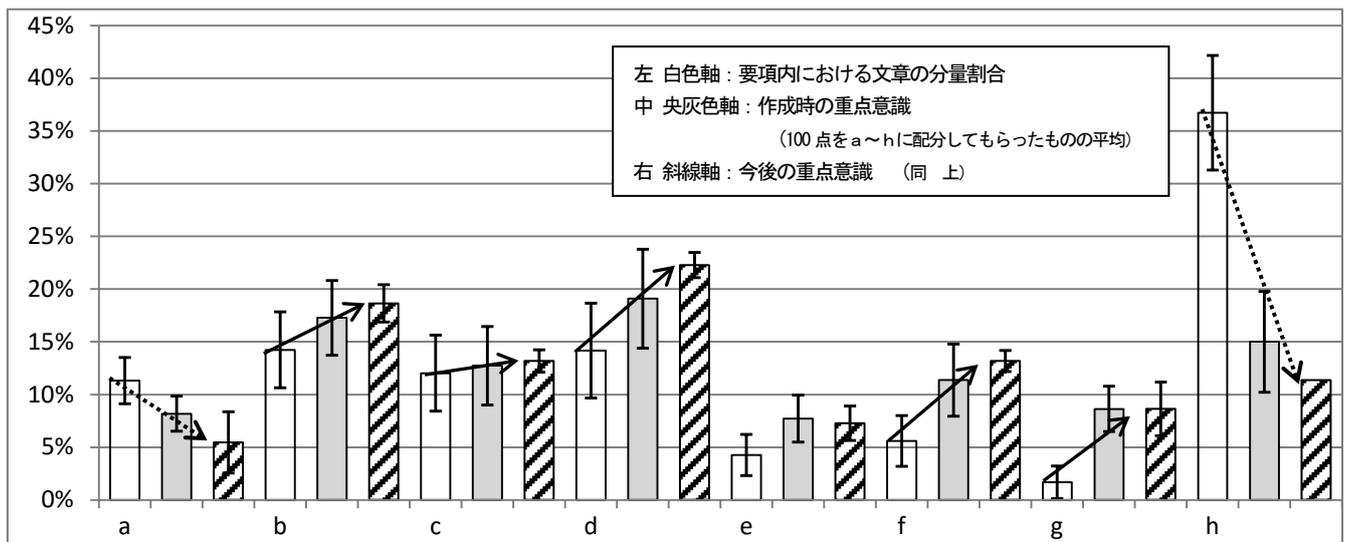


図-3 担当者の重点意識（公募要項作成時および今後）と公募要項での記載割合の比較（a～hの項目は図-1と同じ）

徹的なのは要項での記載量は最も少ない「g. 募集者側から提供できるものの説明」がその次の順位に繰り上がってきていることである。（図-3中に付記した「右上がり実線矢印」）

一方、「h. 応募手続きや選定プロセスの説明」とともに「a.客観的事実の説明」は、要項上に現れる分量に対して、作成時にかけてきたエネルギーも低く、今後作成するときもそんなにエネルギーをかける必要はない、と判断されている。

#### 4. まとめ

近年、我が国で活発になってきた都市公園のリノベーション事業で民間事業の公募のための公募要項作成に携わった担当者は、国民の共有財産である公共空間という特殊な空間のなかで、よりよい民間事業が適正に位置付けられて民間の方で公園にも、その周辺地域と住民にも賑わい創出を含めた幅広い効果が発揮されるよう、できるだけ多様な応募があることを求めつつもその公園の位置づけや役割を正確に理解し、それにふさわしい提案が出てくるよう傾注していたようすがうかがえ、両者のバランスを取ることに最大の配慮をしていたことがわかった。

そのために、公募要項作成時に最大のエネルギーを注いでいたのは「応募者に期待される取り組みに関する説明」「募集者側の募集意図や公園・募集施設の役割の説明」に関する記述であり、これらは「もし今後公募要項を作成する業務を担当したとしても」変わらず、さらにエネルギーをかける意向が高くなっている。また、今後に向けても「共通的な規制事項の説明」とほぼ同じくらい「募集者側から提供できるものの説明」についての説明意向が強く、この4項目が公募要項作成上重要なポイントと言える。

しかし、これらの項目は都市公園法第5条の二の規定による「公募設置等指針」では記載すべき事項として明示的に設定されておらず、都市公園法運用指針や「手引き」<sup>9)</sup>でも「上記4項目に関する明示的な説明記述はあまりないので、これらの項目の重要性が伝わりにくい内容となっている。

Park-PFI 制度の創設などにより、今後都市公園への民間事業の導入が拡大することが考えられるなか、公園行政の現場では限られた人員、時間、労力で公募要項作成に取り組んでいかねばならないが、これから公募要項作成に携わることになる担当者が、まず参考にできるのは比較的容易に入手できる文書（法令、運用指針、手引き書、そして過去の公募要項等）が中心になる。したがって、これらの文書では、法令等には明示的には記載されていないが「応募者に期待される取り組みに関する説明」「募集者

側の募集意図や公園・募集施設の役割の説明」「共通的な規制事項の説明」および「募集者側から提供できるものの説明」の記載にエネルギーをかけて作成に取り組んでいくことを説明していくことが、制度の効果的な運用につながっていくものと考えられる。

また、このような公募要項の作成をきっかけに、「募集者側の募集意図や公園・募集施設の役割の説明」をきちんと文書化することは、公園管理者自身がその公園の位置づけや設置の趣旨、今後に向けての方向性を改めて見つめ直す貴重な機会と担当者にも認識されており、このような観点からの公募要項作成についてさらなる解説書の充実などが望まれる。

さらに、公募設置管理制度は、公募要項の作成、募集、決定で終わりではなく、別の担当部所が「法律上の設置許可」や「工事監理」「管理運営の許可」を担当していくこととなるので、継続的に関わって円滑にそこへの引き継ぎをしていくことの重要性も周知していく取り組みも望まれる。

謝辞：本研究は科学研究費補助金(18K05710, 代表：平田富士男)の助成を受けたものである。

#### 補注及び引用文献

- 1) 舟引敏明 (2016) : 都市公園における民間事業者導入制度の展開経緯とその構造に関する研究, 環境情報科学論文集 30, 213-218.
- 2) 本間拓実・松行美帆子 (2018) : 都市公園への飲食店設置における効果・課題に関する研究, 都市計画報告集 16, 378-382.
- 3) 平田富士男・橘俊光 (2019) : 大都市部市街地の都市公園リノベーション事業優良事例から見た事業プロセスの全体構図：ランドスケープ研究 82(5), 493-498
- 4) 国土交通省 (2017) : 都市公園法運用指針 (第3版) : 国土交通省ホームページ <http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/houritsu/pdf/H290615toshikouen-shishin.pdf>, (2017.6.更新, 2019.9.2.閲覧)
- 5) 一般社団法人日本公園緑地協会 (2018) : 都市公園における公募設置管理制度 Park-PFI 活用の手引き : 一般社団法人日本公園緑地協会, 240pp
- 6) 公園公民連携事業研究会 (2019) : 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) <https://www.posa.or.jp/wp/wp-content/uploads/2019/03/20190326POSAPressRelease.pdf>, (2019.11.29.閲覧)

(2019.9.28受付, 2020.3.30受理)