

公園の公民連携・民間開放に関する制度的論考

横浜市立大学大学院 都市社会文化研究科 客員教授・国土交通省 PPP サポーター 町田 誠
まちだ まこと

はじめに

2017年の都市公園法等の改正で Park-PFI 制度ができ、相当なスピードで多くの公園の中へ飲食や物販などのサービス系施設の設置が進んでおり、公園管理運営は経営的センスを伴った業務として認識されるようになってきている。同時に、保育所等の社会福祉施設の公園への設置も可能となったことから、飛躍的に、公園という公共空間がまちづくりに開放されてきていると言える。私自身は現職（国土交通省）の頃から、都市公園法・公園管理条例等は大変緩やかな運用が可能なので、「法改正など必要ない」という活動、「やろうと思えばできる」という活動を続けてきたが、自身が携わった法改正による Park-PFI 制度の効果は、公園の潜在的な可能性に火をつけたという意味で、とてつもなく大きかったと感じている。

明治6年の太政官布達で開設された公園には、公園管理の原資等を得る意味もあり、料亭や旅館、茶店などが営まれ、場所によっては人が居住し、公園土地の使用者を公入札によって決めていたという事実は、100年を隔て、全く今日的なその感覚に驚かされるが、公園内に多数立地している民間施設の実態を受けた都市公園法が1956年に制定されたとき、民間の公園施設立地を可能にする「設置管理許可」という公物管理法において特異と思われる制度が最初から組み込まれる一方で、私権の行使が制限され、いわゆる居住のようなことはできなくなり、公園制度は今日に至っている。

都市公園法で整理された公園施設の概念についても、民間施設に対する公園管理者の現実の対応の仕方を顧みると、個別具体には一律の考え方がないことが分かる。上野公園の中の料亭は145年、日比谷公園のレストラン(写真-1)も115年営業を続けてきており、今後それらを排除するという考えは公園管理者にはおそらくない。一方で、設置の経緯もすでにあやふやになってきているような個人の売店などは、既得権もしくは不適切な占用に近い解釈の下に、これらを除却することが公園管理の適正化というような風潮も存在する。都市公園法で認められた設置管理許可や占用許可によってもたらされた民間側の権利の移転等を制限するための方法として、地方公共団体の条例でこれら権利の譲渡・転貸の禁止を明文化するところもあれば、そうした条項のない地方公共団体も存在する。

公共空間の積極的な活用による現下のまちづく



(写真-1) 日比谷公園（東京都）松本楼

(表-1) Park-PFI 一覧表 (2021.5.1 現在)

Park-PFIの活用状況 (2021.5.1)

年度	Park-PFI 活用事例一覧 (65事業 [52自治体、2地方整備局]、うち27事業供用)			
平成29	北九州市(勝山公園) [面積 20.1ha]	'18.7供用	名古屋市(久屋大通公園) [面積 15.8ha]	'20.9供用
	豊島区(造幣局地区防災公園) [面積 1.7ha]	'20.7供用	岐阜県(きふ清流里山公園) [面積 107.7ha]	'20.10供用
平成30	福岡県(天神中央公園)5/31公表 [面積 3.1ha]	'19.8供用	盛岡市(盛岡城跡公園)11/26公表 [面積 9.2ha]	
	盛岡市(木伏緑地)6/4公表 [面積 0.4ha]	'19.9供用	堺市(大運公園)11/28公表 [面積 15.5ha]	'20.8供用
	仙台市(榴岡公園)6/25公表 [面積 11.2ha] 不調		京都市(大宮交通公園)12/7公表 [面積2.1ha]	
	恵庭市(魚川河川緑地)8/1公表 [面積 18.7ha]		大津市(大津駅前公園)12/10公表 [面積 0.15ha] 不調	
	新宿区(新宿中央公園)9/18公表 [面積 8.8ha]	'20.7供用	むつ市(おおみなと臨海公園)12/14公表 [面積 13.8ha]	
	別府市(別府公園)10/3公表 [面積 27.3ha]	'19.12供用	別府市(鉄輪地獄地帯公園)1/30公表 [面積 7.4ha]	
	鹿児島市(加治屋まちの杜公園(仮称))10/4公表 [面積 1.4ha]	'20.10供用	盛岡市(中央公園)2/8公表 [面積 17.2ha]	'20.10供用
	近畿地方整備局(国営明石海峡公園)10/11公表 [面積 83.4ha]		二戸市(金田一近隣公園)2/12公表 [面積 1.8ha]	
	群馬県(敷島公園)11/13公表 [面積 17.8ha]	'20.3供用	湯河原町(万葉公園)3/6公表 [面積 19.5ha]	'21.4供用
	横浜市(横浜動物の森公園)11/21公表 [面積 103.3ha]	'19.9供用	神戸市(海浜公園)3/29公表 [面積 14ha]	
和歌山市(本町公園)11/22公表 [面積 1.4ha]	'20.7供用			
平成31 令和元	平戸市(中瀬草原) 4/17公表 [面積8.7ha]	'20.4供用	群馬県(観音山ファミリーパーク) 10/17公表 [面積60.3ha]	'21.1供用
	福岡県(大濠公園) 4/26公表 [面積39.8ha]	'20.9供用	沼崎市(乙川河川緑地・中央緑道) 10/18公表 [面積22.75ha・0.55ha]	
	渋谷区(北谷公園) 5/24公表 [面積0.096ha]	'21.4供用	富士土町(大法師公園) 11/1公表 [面積6.4ha]	
	佐世保市(中央公園) 7/8公表 [面積13.7ha]		東大阪市(花園中央公園) 11/1公表 [面積27.09ha]	
	木更津市(鳥居崎海浜公園) 7/31公表 [面積2.2ha]		福山市(中央公園) 11/6公表 [面積1.6ha]	'21.5供用
	九州地方整備局(海の中道海浜公園) 8/7公表 [面積297.9ha]		神奈川県(観音崎公園) 11/15公表 [面積70.4ha]	'20.9供用
	平塚市(湘南海岸公園) 8/22公表 [面積58.6ha]		四日市市(中央緑地) 12/6公表 [面積28.5ha]	
	神戸市(東遊園地) 8/26公表 [面積2.7ha]		豊田市(鞍ヶ池公園) 12/20公表 [面積95ha]	'21.5供用
	愛知県(小幡緑地) 9/6公表 [面積226.9ha]	'21.4供用	堺市(大仙公園) 2/28公表 [面積38.5ha]	
	所沢市(東所沢公園) 9/13公表 [面積2.1ha]	'20.8供用	むつ市(代官山公園) 3/16公表 [面積1.1ha]	
各務原市(学びの森公園) 10/11公表 [面積4.2ha]	'21.3供用	山形市(ひばり公園) 3/27公表 [面積0.0954ha]	'20.11供用	
令和2	越前市(武生中央公園) 4/2公表 [面積13.3ha]		加賀市(山代西部公園) 1/4公表 [面積0.28ha]	
	青森県(青い森セントラルパーク) 4/27公表 [面積5.1ha]		渋谷区(恵比寿南①公園) 1/8公表 [面積0.2ha]	
	茨城県(偕楽園公園) 5/13公表 [面積58.0ha]		静岡市(城北公園) 12/14公表 [面積6.13ha]	
	堺市(原池公園) 6/1公表 [面積17.3ha]		浜松市(万国庄屋) 12/15公表 [面積1.4ha]	
	須賀川市(翠ヶ丘公園) 6/29公表 [面積28.34ha]		豊川市(赤塚山公園) 1/8公表 [面積25.1ha]	
	北区(飛鳥山公園) 10/1公表 [面積7.38ha]		津市(中勢グリーンパーク) 1/21公表 [面積28.3ha]	
	久留米市(中央公園) 10/1公表 [面積23.8ha]		多摩市(多摩中央公園) 1/22公表 [面積11.2ha]	
	沖縄市(コザ運動公園) 10/5公表 [面積23.37ha]		北九州市(到津の森公園) 2/12公表 [面積10.6ha]	
	我孫子市(手賀沼公園) 10/26公表 [面積4.7ha]		広島市(中央公園) 3/26公表 [面積42.7ha]	
	広島市(中央公園) 4/12公表 [面積42.7ha]			

※令和3年5月以降、約130箇所において活用を検討中
(令和3年4月末時点・国土交通省調べをもとに加工)

りの展開の中で、Park-PFI 制度は明らかに、公園の可能性を拡げた制度であり、公園管理者にとっては導入のための手続きが制度化された意味が非常に大きく、公平公正な手続きを経て公園運営に力を発揮する民間事業者を選定する手法として、多くの公共団体に受け入れられている。

2021年4月現在、Park-PFI による事業は65か所実践され、既に26か所の収益施設がオープンしている(表-1)が、これらの実践の中でしばしば議論の対象となるのが、都市公園法や公園管理条例の運用をどこまで積極的、柔軟に行うか、という問題である。「できない」「認められない」というこれまでありがちな公共施設管理者の対応の根拠を、現下の、そしてこれからのまちづくりに求められるであろう常識に照らして、真摯な気持ちで、また、時代を遡るなどして考えていかなければ、公共空間活用、公民連携が切り開くまちづくりの未来は限定的なものになってしまうように

思う。

本稿においては、Park-PFI 制度等の現実の運用の中で起きている多くの事例を分析し、これからのまちづくりのための公園制度の運用や、今後の公園政策の展開はどうあるべきかについて、議論を呼ぶことを恐れず展開したいと思う。

1. Park-PFIの実践例にみるバリエーションの広さ (=制度の強み)

制度については詳述しないが、Park-PFI (公募設置管理許可) 制度は、民間事業者による飲食や物販施設の設置により利用者サービスを高め、収益の一部を公園の環境整備や再生整備等に充て、公園管理者の負担を軽減することを可能にする制度である。公共団体が企画を募り、もっとも優れた事業者の提案を選定する手続きが定められ、事業者は設置管理許可期間や建蔽率などの規制緩和的なインセンティブを持ち、施設整備に係る財源

措置等も一部行える制度である。参入する民間事業者にとってビジネスチャンスでもあり、CSR・CSV展開の一手法であるとも言える。

都市公園法で規定されているのは、手続きに関する事、設置管理許可期間の実質的延伸（10年⇒20年）、飲食施設等に係る建蔽率の緩和（2%⇒12%）、公募対象公園施設（収益施設）整備への融資、特定公園施設（事業者が行う環境整備等）への財政的支援等であり、地方公共団体が求める収益施設の種類や環境整備の内容などはすべていわばオーダーメイドであり、柔軟な創意工夫のある制度運用が可能になっている。それゆえに制度としての需要も多く、アウトプットとしての実例、事業者の取り組み方のバリエーションも大変幅広い。民間事業者が保有する情報を詳述することはできず、外形的な分析以上のことは記述できないが、Park-PFIの全体像をご理解いただくために、以下に営業を開始している実例を中心に、設置される収益施設の態様に基づいて分類的な試みをしたい。

①カフェ等飲食単体施設

設置の効果が最も分かりやすく期待されるパターンであり、既に開園している公園において、必要と思われるサービス施設が単体で設置されているものである。北九州市（勝山公園）、別府市（別府公園）、鹿児島市（加治屋まちの杜公園）、群馬県（敷島公園）、同（観音山ファミリーパーク）、渋谷区（KITAYA PARK）などの例がある。

②飲食コンプレックス施設

飲食を中心に行っている点で提供されるサービスとしては本質的に①と同じではあるが、単体施設との決定的な違いは、事業の中にテナントリーシングという業務が含まれているという点がある。豊島区（みどりの防災公園「IKE・SUNPARK」）、福岡県（天神中央公園）、盛岡市（木伏緑地）などがあり、テナントリーシングにおける柔軟な制度運用は、事業の成否にかかる重要なポイントであり後述する。

③飲食・他サービス機能のコンプレックス

物販に限らず、フィットネスジムやアウトドアアミューズメント、キッズアクティビティ、コワーキングスペース、展示スペース、着物のレンタル等の組み合わせがあり、新宿区（新宿中央公園「シュクノバ」）（写真-2）、堺市（大蓮公園「THE PARK OHASU」）、和歌山市（本町公園「the public」）、福岡県（大濠公園「大濠テラス 八女茶と日本庭園と。」）、所沢市（東所沢公園）など、複数機能のパッケージとなっており、比較的規模の大きな公園では、こうした営業形態が多く展開される傾向にあり、まちなかの公園のキャンプ・グランピング・BBQなど新しいアウトドア利用の促進も期待される。テナントリーシングについては②と同様。



（写真-2）新宿中央公園（新宿区）シュクノバ

④こども関係施設

多様な教育系施設が立地している盛岡市の中央公園では、事業途中であるが既に供用された民間保育所に合わせて、複数の教育系施設やフリースクール・シェアオフィス等（フィットネス、飲食等も併設）の設置が進められており、もともとの公園の性格を踏襲・発展させる民間提案となっている。

⑤アウトドア・アクティビティ

林間アスレチックス施設やキャンプ場、BBQ場などのアウトドア系の魅力を高めるもので、横浜市の横浜動物の森公園、平戸市の中瀬公園（キャンプ場リニューアル）、神奈川県（観音崎公園（BBQサイト））などがある。

⑥ホテル・宿泊施設

もともと観光の要素の強いテーマパークのような公園の駐車場の一部にホテルを設置している例として、美濃加茂市のぎふ清流里山公園がある。

⑦アウトレットモール・ショッピングモール

類型としてアウトレットモール・ショッピングモールを掲げた時点で議論になるが、経営的なセンスでの公園運用においては Park-PFI 以前から、設置管理許可による天王寺公園「てんしば」と指定管理者制度+設置管理許可による大阪城公園「JO-TERRACE OSAKA」などの実践例があり、公園施設に係る弾力的な運用の是非について後述する。

Park-PFI 制度の運用例としては、名古屋市久屋大通公園「hisaya-odori park」(写真-3)において 40 店舗を超える飲食施設や物販施設の設置を行うとともに、老朽化した施設のリニューアルや、鬱蒼として治安上も課題のあった樹林の空間が広場へと再生されている。



(写真-3) 久屋大通公園(名古屋市) Hisaya-odori Park

⑧歴史的・地域資産(建築物)の再生

例外的なケースではあるが、地域から愛されている大変老朽化した旧庄屋屋敷の復元的再生を主たる目的(飲食や物販も行う)とするもので、長年、地域の市民団体等が再生に向けて取り組むも、出口の見えなかった(除却が避けられない状況を迎えつつあった)課題を Park-PFI 制度の導入により解決している例である。浜松市万斛庄屋公園「旧鈴木家屋敷」は篤志家を求めた、とでも言えるよ

うな事例となっている。

以上はすでに営業を開始している例を中心としているが、全国各地で集客や公園利用促進に結びつく Park-PFI プロジェクトが次々に進められていくことが予想される。一方、事業に取り組む事業者の構成にも多くのバリエーションが存在し、これも分析に値する。切り口としては、単独事業者か JV か、中央か地元か、大手か中小か、自ら営業者かテナントリーシングか、といったところのマトリックスとなる。

個人的な希望としては、地元事業者が切り離されている体制はできるだけ避けて欲しいと考えている。興味深い例として、この一年間コロナ禍で多くの Park-PFI 事業の公募や事業者特定後のスケジュールが延期されたりするなか、地元の工務店の若い経営者がこの一年の間に、公募からおしゃれなカフェのオープンまで漕ぎつけてしまった群馬県の観音山ファミリーパーク(写真-4)の例があり、事業者の特性によりこれほどの事業の実行性に差が存在することに驚かされた。



(写真-4) 観音山ファミリーパーク(群馬県) HYGGE TIMES

また、公園を商業的な空間として活用することには、異が唱えられることもある。確かに、でき上がってみると公園全体が建築の敷地のようになって（見えて）しまっているケースもなくはないが、そのようなケースにはすでに公園として健全に機能していなかったようなものもあって、まちの治安上の深刻な問題等がある場合が多い。とは言うものの、一般的には、建築の敷地のようには見えない姿が Park-PFI 事業には求められるものと考えている。

2. Park-PFI事例から発生する公園制度に係る本質的議論

Park-PFI 事業を進める中で、都市公園法や公園管理条例の運用に係る内容で本質的な議論になることが二点ある。一つは公園施設の解釈。解釈と言ってしまうと、行政法の有権解釈に疑義が挟まる余地などあるか、と指摘されそうなので、公園施設の運用としておく。そしてもう一つは、テナントリーシングで発生する権利についての条例に照らした解釈・運用である。

①公園施設について

Park-PFI 制度以前においても、都市公園内に設置する施設として適当か否かという議論は各地でしばしばなされてきているが、Park-PFI の企画提案書において公募対象公園施設として認められるか否かという議論が多く民間事業者の中で交わされる。地方公共団体によって設置出来ているもの、不可とされるものにバラつきがあるということも事実であるが、バラつきをなくすため、有権解釈を国土交通省が逐一示すべきであるというようなことをここで述べる気はない。

公園施設の規定は都市公園法、同施行令で規定されているが、その構造は、都市公園法において、「公園施設は公園の効用を全うするため公園に設けられる次に掲げる施設（略）」とされ、続いて各号で列举される形で規定されている。

第一号「園路及び広場」から九号までカテゴリー化されており、例示として第五号運動施設を上

げれば、「野球場、陸上競技場、水泳プールその他の運動施設で政令で定めるもの」とされ、政令においては具体施設名が延々と列举され、最後に「その他これらに類するもの」、「都市公園ごとに地方公共団体が条例で定める運動施設」等とされている。

有権解釈は国の専管であるが、運用は地方公共団体に裁量がないわけではない、というところが実態である、と思っている。中でも、最も迷われるものが Park-PFI の公募対象施設の肝とも言える収益施設の多くの部分を占める「売店」であり、売店を含む第七号の便益施設の政令をそのまま抜き書きすれば、「飲食店（風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和二十三年法律第二百二十二号）第二条第四項に規定する接待飲食等営業に係るものを除く。）、売店、宿泊施設、駐車場、園内移動用施設及び便所並びに荷物預り所、時計台、水飲場、手洗場その他これらに類するものとする。」ということになっている。つまり、飲食店や売店の具体的内容（営業品目等）については、法律第2条第2項に戻り「都市公園の効用を全うする」か否か、ということになり、「都市公園の効用」とは何か、ということまでくると、迷いのない白黒ははっきりした世界であるとは言い難いのである。

一昔前の公園の常識ではコンビニは NG だったが、今は OK であるのが現実であり、コンビニが OK ならミニスーパーは？となるわけである。飲食の営業品目も公園の効用を限定的にとらえれば、昔から在りがちな、おでんとうどんのサービスが適当なのか、2万円のフレンチでも可なのか、という具合になり、現実的には「実例がある」（例えば日比谷公園の松本楼）という事実の効力は大きい。

Park-PFI に応募する事業者は、他事例において公園に書店が存在することを前提として企画提案書に書店を入れ、書店は公園施設では読めない、と否定されることもある。図書館は公園施設として政令に列举されているが、書店は売店には含まれない、それは「都市公園の効用を全うする」施

設ではないからだ、と指摘されてしまうわけである。

コロナ禍で話題となるコワーキングスペースも現実には存在し、私権の行使に当たらない、休憩所や体験学習施設の範囲なら良いだろう、というような解釈となる。つまり、現実の施設の運用・運営形態には幅があつて然るべきということだ。エリアや公園利用に係るステークホルダー全員から見て、真つ当な公園施設を地方公共団体自らが判断することが求められているというのが、現実社会における真実である。

②リーシングにおける「権利の譲渡・転貸の禁止」の解釈について

事例で述べたように、Park-PFI で設置管理許可を受けている施設の運用において事業者と異なる第三者がテナントとして営業を行うことは半ば常識になっている。Park-PFI 以前の積極的な運用を実践している公園（大阪市天王寺公園「てんしば」(写真-5)、大阪城公園(写真-6)、名古屋市「トナリノ」(写真-7)など)においても、設置管理許可の仕組みを使い、有料施設を多数整備してきた国の公園においても、テナント事業者による営業は常識となっている。

一方で、都市公園法に基づく設置管理許可や占用許可の権利が制限なく移転されるようなことがないよう、これらの制限については地方公共団体の公園管理条例に既定されている。一般的には「権利の譲渡禁止等」とされ、「公園施設の設置若しくは管理の許可、都市公園の占用の許可を受けた者は、その権利を他人に譲渡しまたは転貸することができない」等と規定されていることが多い。つまり、設置管理許可を受けた者が賃貸借契約等によりテナント事業者と契約を締結し、テナント事業者が営業を行うことは、ここで言う権利の譲渡には当たらないと判断されてきているわけであるが、この規定はテナント事業者による営業（賃貸借契約等）を妨げるものだという運用をしている地方公共団体が存在する。

当該地方公共団体においては、設置する店舗は



(写真-5) 天王寺公園（大阪市）てんしば



(写真-6) 大阪城公園（大阪市）ポーンランドプレイヴィル



(写真-7) 名城公園（名古屋市）トナリノ

「直営営業か業務委託による第三者による営業に限る」ことが求められ、応募する Park-PFI 事業者は、大いに困惑している。

一方で、「権利の譲渡禁止等」の規定を条例に持たない地方公共団体もあり、その場合は、設置管理許可した権利が移転されないか、という懸念が発生するが、協定によって巧みに整理され、設置管理許可の弾力的運用がなされている実態に触れると、公園を積極的に使いこなそうとする公園管

理者の強い意志を感じる。好ましいと思われる事例であるので紹介すると、「権利の譲渡禁止等」の規定を条例に持たない地方公共団体の公園の指定管理における基本協定で、設置管理許可施設について整理している方法について以下に紹介する。

本事例の基本協定においては、「権利義務の譲渡制限等」の条項において「指定管理事業者は、本基本協定又は年度協定上の地位又は権利義務若しくは都市公園法第5条第1項に基づく公園施設設置・管理許可の権利を第三者に譲渡・転貸し、又は担保に供することはできない。ただし、あらかじめ書面により市の承諾を得た場合は、この限りでない。」とし、さらに「指定管理事業者は、新施設等の所有権を、構成員以外の第三者に譲渡することはできない。」とした上で、「第三者の使用」の条項において「指定管理事業者は、新施設等を第三者に賃貸する場合においては、契約内容について市に確認し、あらかじめ書面により市に報告の上、次の各号に掲げる事項につき、然るべき措置をとるものとする。なお、賃借人を決定又は変更した場合は、書面により、速やかに市に報告するものとする」、「借地借家法第38条に基づく定期建物賃貸借契約によるものとする」、「契約期間は、指定期間内とする」等と規定することによって、設置管理許可を発端にして、権利の混乱を招くことのないように措置しているところである。

また、全域 PFI 事業で整備した別の地方公共団体の公園においては、PFI 事業契約において設置管理許可施設について、「民間事業者は、都市公園条例に基づき、設置管理許可に関する権利及び設置管理許可に基づき整備した本件施設を第三者に譲渡し、又は賃貸等してはならない。ただし、本契約等の定めに従い、設置管理許可の条件の範囲内で行う賃貸等はこの限りではない」とし、さらに「本契約が事由の如何を問わず終了した場合、本条に定める設置管理許可も終了する」として、事業契約書により発生する権利と都市公園法の設置管理許可による権利の関係を整理しているところである。

いずれにしても、条例に既定されている条文の

趣旨や経緯等も踏まえつつ、「テナント事業者による営業は妨げられているので、直営もしくは業務委託での営業しか認めない」とするのではなく、社会や地域から求められている利用者サービス・公園運営が円滑に進むような措置を適切に講じていくことが必要であることを指摘しておきたい。

3. 公園管理運営にアプローチするPark-PFIの制度設計

Park-PFI 制度による事業は、収益を上げる「公募対象公園施設」と見込まれる収益を吸収して(充てて)整備する「特定公園施設」で構成されており、公園管理運営という観点から必須となるのは「公募対象公園施設」の管理だけである。公園の管理は、いわゆる直営管理、業務委託管理、指定管理など様々な態様があるものの、「公募対象公園施設」が設置される公園全体の管理の多くは、Park-PFI 事業者とは縁の無い第三者により実施されており、少なくとも公園管理の実施者と Park-PFI 事業者の間で管理についての調整が必要となり、場合によっては公園管理上、軋轢が生じたりする可能性も存在する。

地方公共団体における Park-PFI 事業の制度設計において、円滑な公園運営を図るため、公園の管理運営をどう位置付け、また、管理の範囲を整理・調整し、Park-PFI 事業者に委ねるかということが工夫のしどころということになる。

- ① 「特定公園施設」エリアの一部を管理許可で事業者管理させる
- ② 「特定公園施設」エリアのすべてを管理許可で事業者管理させる
- ③ 「特定公園施設」エリアを越えて管理許可により事業者管理させる
- ④ 「特定公園施設」エリアを超える部分を業務委託により事業者管理させる
- ⑤ 「特定公園施設」エリアを越えて公園全域を業務委託により事業者管理させる
- ⑥ 「特定公園施設」エリアを越えて公園全域を指定管理により事業者管理させる

など、Park-PFI 事業の公募において、公園の管理

をどう整理していくかは、地方公共団体の裁量で如何ようになるが、現実的には発生する事業者の負担と地方公共団体側の負担との兼ね合いで、成立する形態か否かが決まる。公募段階では、業務委託での公園管理の可能性を持たせた上で事業者を特定し、基本協定締結以降に協議して具体的な管理の範囲・方法を決めていくことも可能である。

ポイントとしては、営業する公募対象公園施設と周辺の園地の管理運営の齟齬が無いように、さらには相乗効果により、より円滑で高い収益が上げられるような管理運営が周辺の園地と一体に、もしくは公園全体として行われることが望ましいということは明らかであるということである。

周辺の園地が他の民間事業者による指定管理によりなされている場合、多少なりとも双方の利益が相反する可能性もある。片や、一体の管理運営により公園の魅力を高めるイベント等を行うことが可能な場合などは、公募対象公園施設の収益性を上げ、事業全体の安定性・継続性を高め、公園全体の効用発揮を向上させていくという良い循環を生むことが想定される。こうした観点に立つと、Park-PFI 事業は、単純に公園の一部に導入するのではなく、導入に合わせて公園全体の管理運営を指定管理に付していくこととし、一体のものとして企画提案を募り、事業者の裁量が大きく、利用者サービス本位の公園の管理運営を目指すことができる管理形態が最も効率的であると考えられる。このような方法で事業が進んでいる事例として、豊島区のIKE SUN PARKの事例があり、現在、多摩市の多摩中央公園がこうした考えで公募を行っており、Park-PFIの公募に併せて指定管理もセットで募るといった取り組み例も今後増えることが予想される。

Park-PFI 事業者は利益を上げ、投資を回収することが必須であるので、サービス水準が落ちていくことは考えにくい。公共施設でありがちな、供用しているだけの状態では成立しない事業、全体として良い方向に向かわざるを得ない事業という宿命をPark-PFI 事業は有しているのである。

Park-PFI 事業を導入する地方公共団体としては、過度なものを事業者負担させたり、運営の裁量を狭めるような限定的な制度運用しか認めないというような事業者との対峙の仕方を避けるべきである。おそらくはこうした対応が原因で、これまで着手されたPark-PFI 事業の中で、事業者特定後、実施協定まで至らずに頓挫した事例も、知る限り一例存在する。

4. 望まれる指定管理者制度運用の進化

前段でPark-PFI 事業と指定管理の一体公募について言及したので、指定管理事業に求められるさらなる進化についても言及したい。

指定管理は地方自治法にもとづく公の施設の管理者としての指定であり、制度上は多様な主体が可能で、指定管理者が有する裁量の大きな、公民連携の基本とも言える制度である。

全国の公園における指定管理者制度導入の導入率は、2019年3月末現在、個所数ベースで12%に留まっており、これらのうち、指定管理者の裁量に大きく関係するイベント等の行為の許可権限が付与されているものは約57%、利用料金制（施設や公園の利用料金が指定管理者の収入とする）の導入は約13%となっている。傾向としては、比較的大きな公園、有料施設・運動施設のある公園等では導入が進んでいるが、街区公園（一番小さい公園のカテゴリー）への導入は箇所数ベースで約9%、実施している自治体数で約7%程度と極めて少なく、これらは地方公共団体の出資法人、いわゆる「外郭団体」にまとめて出されていることが多い。

端的に言えば、都市公園における指定管理者制度の運用実態は、委託費から切り離された自主的業務（イベント等）は存在するものの、植栽管理や清掃、施設・設備の小規模補修などの外形的な維持管理と利用の受付業務等に終始しているケースが多く、決められている出来高を委託費で行う、いわゆるインセンティブのない事実行為としての維持管理作業の範囲であることが多い。

およそ全ての自治体において公園に係る管理費

が極めて厳しい中、市民からは「小さい公園にはあまり行かない」という声をよく聞く。小規模な公園でも、最低限の草刈り、樹木の剪定、施設の補修等が必要で、大きな行政負担の一部となっており、また、苦情やクレームが多いのもまたなかの比較的小さい公園の特徴の一つとなっている。小さい公園は市民生活に有用な空間として機能していないのではないかとこのような現状を鑑みても、多様な主体による創造的な管理運営や使いこなしによって再生されるべき公園空間は、またなかに大変多く存在しており、こうした公園を市民生活や地域生活の価値向上を図る資源としていくため、多様な主体が活躍できるような公園管理を、柔軟な指定管理者制度の運用の下で実現していくことが求められていると言える。ちなみに一番小さい公園の категорияである街区公園やさらに小さい児童福祉法の児童遊園などは、全国に10万か所程度存在している。

5. 空間活用を促す行為の許可等を巡る諸事情

公園全体の利用の活性化を図るためには、Park-PFI事業、指定管理事業いずれにしても、事業者による魅力的なイベント等の実施は必須である。指定管理者に対してイベント等の行為の許可権限を付すことの重要性については先に述べたが、地方公共団体の公園条例の中には、そもそも公園の一部又は全部を独占する催事等を許可対象行為としていない条例がごくわずかではあるが、存在している。

もともと公園で行われるイベントは、管理者サイド（地方公共団体、指定管理者等）が自主的に企画運営するイベントよりも持ち込まれるイベントが多く、公園管理者からの許可を得て実施されている。イベントの実施主体も集客を得ることが前提となるので、公園の利用活性化には大きな力となるわけであるが、公園の一部又は全部を独占する催事等を許可対象行為としていない条例の場合、こうした運用もできないことになる。地域による公園の使いこなしを促進し、地域から愛される公園運営を進めるためにも、地域から持ち込ま

れるイベントを許可できるようにすることを進めるべきである。

公園の一部又は全部を独占する催事等を許可対象行為としていない地方公共団体の中には、「物件の設置を伴わない占有」の許可という概念で持ち込みイベントに対応しているケースもあるが、公園利用者すべてを対象としている行為としてのイベントを許可するために、占有という概念を用いることは、利用の促進によって公園の活性化を図ったり、あるいは、占有の名の下でのイベントに伴う土地の使用料をどう算定するかという実務上の課題等を勘案しても望ましいことではなく、地域等の催事を受け入れ、地域による使いこなしが進められる公園の姿を目指すべきである。

おわりに

PARK-PFIの実践例が増えれば増えるほど、これまでの都市公園の運用に潜在していたさまざまな制度上の課題が顕在化してきている。それは、今日的なまちづくりにおける公民連携や、公共空間の積極的活用という側面に限った課題に留まらず、従来あたりまえのように進めてきた公園の制度運用だったり、これからのまちづくりの中でもっと効果を発揮するであろう公共空間すべてに通底する制度改正の必要性だったりする。道路や河川や港湾緑地など、それぞれに空間利活用には現実的には難しい制約があり、これらの空間に比べれば、都市公園は柔軟な利活用がしやすい空間特性、管理法令の下にあると思っている。

「できない」と「やらせない」ことは全く違う。まちづくりにおいて地域から求められる空間利活用のアプローチがあったとき、空間を管理する者は地域や社会のニーズに誠実に対応すべきである。法律が妨げているのか、条例が妨げているのか、要綱か規則か内規か慣習か、誠実に説明すべきである。管理者の「できません」の言葉は絶対的な力を持っている。公物管理者には絶対的な裁量があることをよく認識して、社会や地域のために最も望ましい回答をし続ける責務がある。

冒頭、公園施設の解釈の例でも挙げたように、

現実社会においては多くの事柄の判断に「幅がある」のが真実であると考える。

地方公共団体において疑義が発生した場合、速やかに有権解釈を国に求めるべき、というようなことを言う気にはどうしてもなれない。白か黒か迷うような案件であるならば、公園利用に係るすべてのステークホルダーが違和感なくそれを受け入れ、著しく迷惑を被る者がいない、関係者間の軋轢の原因等とならないならば、社会や地域が望む結論に向かうべきと考えている。法令に忠実でなくても良いということではなく、これから、公園という社会資本は社会や地域の生活像の豊かさを実現することに忠実であるべきである、という考え方である。言い方を変えると、都市公園は使いこなしの時代に入り、地域のカスタマイズで豊かな生活時間創出の装置を目指すべきということだ。

公園管理者である公共団体の一つひとつの判断が、公園の社会的効用のより大きな発現に向かっていくことを願っている。