

自治研究 かながわ

2024 **6** No.208
(通算 272号)

CONTENTS

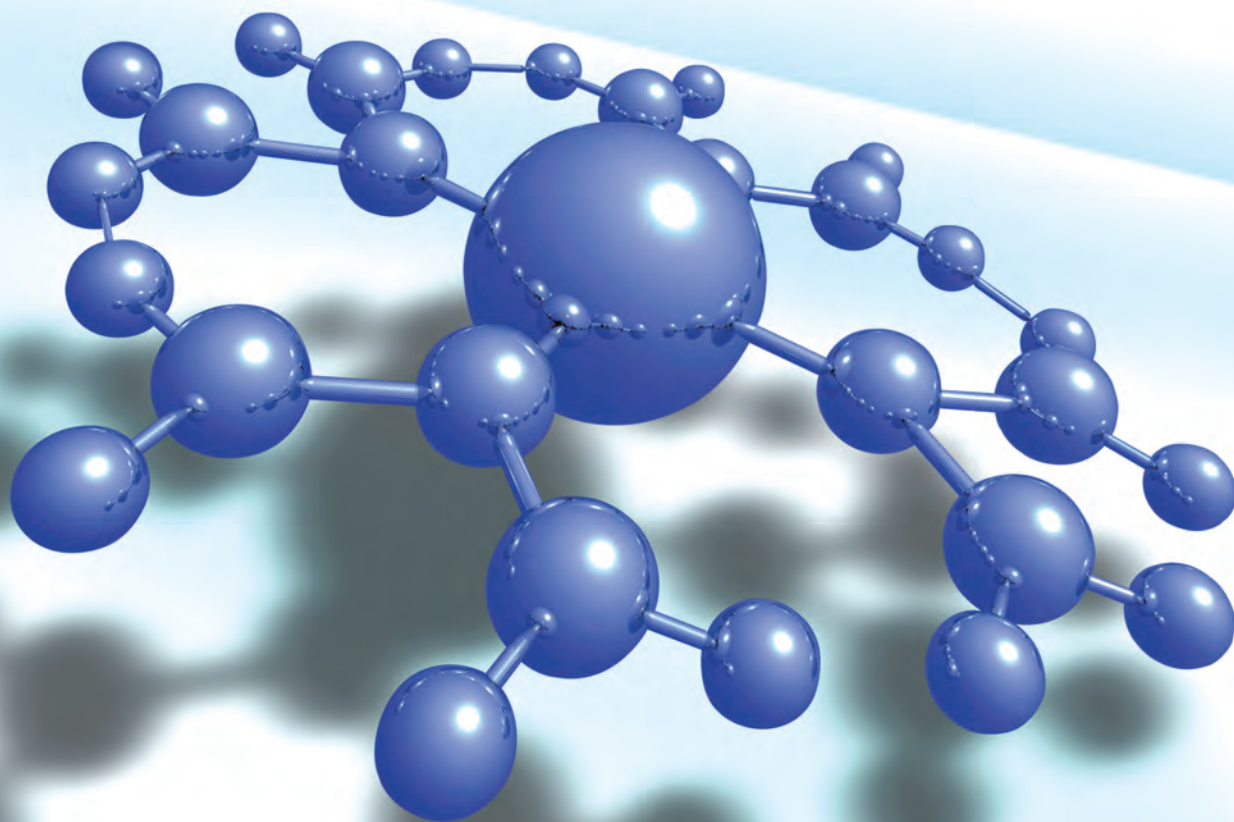
巻頭言 「自治・分権」から「官治・集権」への逆コースの試み
—立法府内に巣くう立法不適格者たち—

2024年地方自治法改正(案)から読み取れること

地方自治総合研究所特任研究員 今井 照 …………… 1

Park-PFI方式におけるサウンディング、入札そして
リスク配分の効果と課題について—山下公園を事例に

横浜市立大学国際教養学部教授 大島 誠 …………… 16



公益 神奈川県地方自治研究センター
社団

「自治・分権」から「官治・集権」への逆コースの試み
 | 立法府内に巣くう立法不適合者たち |

今年の元日、最大震度7が観測された能登半島で発生した巨大地震は、現地に甚大な被害をもたらした。報道によれば、この震災に対して、石川県の馳浩知事の初動が遅れ、岸田文雄首相による中央政府の対応も鈍いものであった。そのため、地震から4ヶ月以上も経過したにもかかわらず、阪神・淡路大震災や熊本地震など過去の直下型大地震における復旧状況と比べて被災地の復旧のスピードは非常に遅いといわれている。

去る4月26日、神奈川自治研センターで開催された神奈川大学の佐藤孝治名誉教授（神奈川自治研センター理事）による「能登半島地震現地調査（空撮など）の報告会（速報）」に出席して、その直近の状況を伺うことができた。

さて問題は、このような石川県と国の災害対応について、主権者である市民から多くの批判が上がっている中、それも理由の一つとして「地方自治法改正案」が国会で審議入りしたことである。

曰く「今回の能登半島地震といった大規模災害や新型コロナウイルス感染症の大流行などの非常事態が発生した際に、国が自治体に具体的な対応を『指示』して、より迅速に効果的な対応を可能にする」というものである。

だが、現行制度でも災害対策基本法や感染症法などの個別法で、自治体だけでは対応できない非常事態に際して、国の責任で具体的な対応策を示して、自治体に指示することができる。それ故、能登半島地震への行政対応の不手際は、「指示権」の有無が問題の本質ではない。しかし、政府案ではコロナ禍で個別法が想定しない事態が生じたとして、一般法である地方自治法に「指示権」の規定を置くとしており、かつ、非常事態の具体的な内容を示していない。

これにより、国の「指示権」はあらゆる自治体の業務に拡張され、国による恣意的な運用の拡大が可能になる。私たちは、2012年の第2次安倍政権の誕生以降、数の力を背景にした特定秘密保護法や安保法制の強行採決、「モリ・カケ・桜」問題の有耶無耶化、今日の円安・物価高を招いた日銀を巻き込んだ「アベノミクス」の推進など、市民の批判や反対の声に耳を貸さない自公政権の姿を目の当たりにしてきた。

また、2021年10月に「聞く力」を強くアピールして登場した岸田内閣も、市民の声を聞くどころか、悉くそれを踏みにじってきた。特に地方自治に関して、アメリカ軍の普天間飛行場の移設を巡る名護市辺野古埋め立て問題において、2019年2月に実施された県民投票で埋め立て反対が71.7%（賛成19.0%、どちらでもない8.7%）と民意が示されたにもかかわらず、2023年12月に国による「代執行」を強行したことは記憶に新しい。

このような「前科」だらけの自公政権提案の「地方自治法改正案」が成立すれば、法的根拠がなければ国は地方に口出しできないという地方分権改革の成果は水泡に帰し、国と地方の「対等・協力」関係は従前の「主従」関係に戻ってしまうことが懸念される。

当然この「改正案」を阻止しなければならないが、たとえ阻止できなかったとしても、私たち市民と市民の政府である自治体は、国と地方が「主従」関係にあった時代にも、国と闘い続けてきた先達の経験と実績に倣って、今後も市民主導のまちづくりに、そして市民自治の実現に取り組む必要があるだろう。

それにしても、国会での数の力を維持するため、旧統一教会の支援を受けたり、裏金を長年に亘って作ってばらまいたり、内閣官房機密費を国政選挙等の資金として乱用したり、現在の円安や物価高を引き起こした「アベノミクス」で大企業や富裕層の歓心を買ったりしてきた政党や国会議員（立法府内に巣くう立法不適合者たち）によって、時代に逆行する「地方自治法改正」や「憲法改正」（緊急事態条項の制定）などが提案または提唱されている状況をいつまでも許しておくわけにはいかない。繰り返しになるが、主権者である私たち市民と市民の政府である自治体は、諦めることなく、それぞれの分野で日々の草の根の活動を続け、市民自治そして真の民主主義の実現を目指さなければならない。

熊谷隆一
 （神奈川県立山梨大学名誉教授
 神奈川自治研センター理事）

【寄稿】

2024年地方自治法改正(案)から読み取れること

地方自治総合研究所特任研究員 今井 照

1. 論拠としての「分権改革」の喪失

■本稿の目的

執筆日（5月28日）現在、2024年地方自治改正案は衆議院で審議中であり、たったいま総務委員会で修正案、残りの部分の政府案、附帯決議が可決されたところである（今のところ修正案や附帯決議の文面はウェブサイトに掲載されていないので本稿では触れることができない）。今後は衆議院本会議を経て参議院に送られることになる。したがって、本号が刊行され、みなさんがこれを目にする時点でどのような結論が得られているか、現時点からはわからない。その点は斟酌をいただき、ご容赦願いたい。

したがって本稿では、やや迂遠ながらも今回の改正案が出てきた背景を読み取ることを目的としたい。もちろんそのためには、結局、改正案の細部はもちろんのこと、その前段に位置付けられる議論の数々にも触れることになる。ただし、前述のような事情で、それらの内容が本稿の公刊時点で変化している可能性もあることはあらかじめご了解願いたい。

■総務省による「ポイントの切替え」

総務省の吉川浩民自治行政局長（当時）は、

2000年分権改革を「ポイントの切替え」と表現した野田毅自治大臣（当時）の答弁を引用した上で、「私たちは、新しい『ポイントの切替え』の時期を迎えつつあるのかもしれませんが」と書いている¹。ここでいう「新しい『ポイントの切替え』」が今回の改正案ではっきりと姿を現したと理解してよいだろう。端的に言えば「対等・協力の関係」から「協調・連携の関係」への「ポイントの切替え」である。この場合の「協調・連携」とは、自治体が国に対して協調し、連携することが含意されている²。つまり今回の改正案は総務省という組織が2000年分権改革の成果を換骨奪胎する意図を表明したものと読み取れるからだ。

そうだとすると、私たちは2000年分権改革ではこのような議論があつてこのような結論が得られたのではないかという論拠では立ち向かうことができなくなる。改正案の前段にあつた33次地制調（地方制度調査会）やさらにその前の「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」におけるやり取りにおいても、総務省はタテマエ上、現在の地方自治法の原則を維持するとしつつ、その内容は2000年分権改革の成果から大きく逸脱している。これに対して対抗するために、私たちはもう一度「地方自治」の意義と優位性を再構築し

¹ 吉川浩民（2022）「協調と連携の国・地方関係へ～コロナ禍とデジタル化を踏まえて」『地方自治』890号。

² 堀内 匠（2024）「第33次地方制度調査会『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申（令和5年12月21日）』を読む」『自治総研』547号。

なければならなくなった。

■「分権改革」の不可避性と不可能性

自治省が総務省に統合されて四半世紀が経とうとしている。この間に橋本行革が意図した「政治主導」が少なくとも制度的には進行し、首相に直結した内閣官房主導の国政が展開されるようになった。その評価については私の手に余るが、今回の改正案の立案過程においてはきわめて明示的にそのインパクトが結果として示されている。

再三再四、金井利之さんが言明しているように、権力を保持する国が自らその権限を自治体に移譲する自発的動機は見当たらない。1990年代後半に起きた分権改革の波は、政治権力の不安定化と同時に、官僚機構の劣化が露呈したことによって社会的に支持されたために起きたのであって、まさに千載一遇の奇跡でもあった。近代日本の地方自治史を振り返っても、こうした変革は明治維新や戦後改革のように強大な外部からの圧力なしには成立していない³。

2000年分権改革は西尾勝さんによって「ベースキャンプ」と位置付けられたが、不断に維持し続けなければ斜面をずり落ちる。「三位一体の改革」「平成の大合併」に始まったこの四半世紀は、いよいよ再度の「ポイントの切替え」を迫られる時期を迎えた。晩年の西尾さんが主張したように、「これ以上の分権化を求めて右往左往することは、しばらく差し控

え」という充電期間も大切かもしれないが、結局のところ私たちは改めて「地方自治」の意義を展開できるのかが問われることに変わりない。2024 地方自治法改正案は私たちにとってそれくらい大きな課題である。

2. 改正案の概要

■「概要」による印象操作

閣法と呼ばれる国の政府からの法案提出には、それぞれに「概要」が示される。この「概要」に基づいてメディアを始め、多くの人たちが法案の意味を理解する。しかし今回の改正案に付けられている「概要」はあまり的確に改正案の内容をまとめているとは思えない。

たとえば、「2. 地域の多様な主体の連携及び協働の推進」という項目は、「地域住民の生活サービスの提供に資する活動を行う団体を市町村長が指定できることとし、指定を受けた団体への支援、関連する活動との調整等に係る規定を整備する」とだけ書かれているが、実際の改正案には到底これだけでは済まない内容が含まれている。そこで私なりに整理した改正案の概要が次の表1である。

■地制調の議論やその答申にはないものも

改正案は「デジタル化」「国と自治体との関係の特例」「公共私連携」の3つの柱から成っている⁴。総務大臣は国会答弁で、しばしばこれらは地制調答申に基づいた提案であると説

³ 明治維新については異論があるかもしれないが、帝国主義化を志向していた山縣有朋は内政を市町村に委ねる必然性があったと思われる。もちろん近世の村落と比較して、そのことが自治にとってどう評価されるかは別の話である。荒木田岳（2020）『村の日本近代史』筑摩書房、松沢裕作（2022）『日本近代社会史』有斐閣、参照。

⁴ 「概要」では、「公金の収納事務のデジタル化及び情報システムの適正な利用等のための規定の整備に関する事項」、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と地方公共団体との関係等の特例に関する事項」、「地域の多様な主体の連携及び協働の推進に関する事項」とあるが、本稿では簡略化して、「デジタル化」、「国と自治体との関係の特例」、「公共私連携」と記すこととする。

表1 地方自治法2024年改正案の概要（筆者作成）

1 デジタル化

(1) 公金の収納事務のデジタル化

- ・自治体の長は「特定歳入等」の収納を地方税共同機構に行わせる（義務）

(2) 情報システムの適正な利用等

- ・自治体の議会、長、その他の執行機関は、サイバーセキュリティを確保するための方針（セキュリティ・ポリシー）を定めなければならない（義務）
- ・総務大臣は自治体に対しセキュリティ・ポリシーの指針を示し、必要な助言を行う

2 国と自治体との関係の特例（国民の安全に重大な影響を及ぼす事態）

(1) 資料と意見の提出の要求

- ・各大臣（市町村に対しては知事）は自治体に対し、資料と意見の提出を求めることができる

(2) 調整の指示（各大臣が国民の生命などを保護する必要があると認めるとき）

- ・各大臣は、都道府県に対し、都道府県と市町村との調整を図るように指示をすることができる

(3) 生命の保護の措置に関する指示（同上）

- ・各大臣は、閣議決定を経て、自治体に対し必要な指示をすることができる（市町村に対しては知事を通じて指示することもできる）

(4) 国による応援の要求及び指示（同上）

- ・都道府県知事は、市町村長に対し、他の市町村長への応援を指示することができる
- ・各大臣は、都道府県知事や市町村長に対し、他の知事や市町村長への応援を指示することができる
- ・応援や職員派遣を求められた自治体の長は、求めに応じなければならない（義務）

3 公共私連携

(1) 市町村と地域の多様な主体の協力

(2) 指定地域共同活動団体制度の創設

- ・市町村長は、地縁による団体、その他の団体で、次の要件を備えるものを指定地域共同活動団体として指定することができる

ア 特定地域共同活動を効率的かつ効果的に行う

イ 民主的、透明性、その他条例で定める適正な運営する要件を備える

ウ 総務省令で定める事項を内容とする定款などを定めている

エ そのほか、条例で定める要件を備える

- ・市町村は、指定地域共同活動団体が行う特定地域共同活動を支援する（義務）
- ・指定地域共同活動団体は関連性が高い活動との間の調整を行うよう市町村長に求めることができ、市町村長は調整を図らなければならない（義務）
- ・市町村は、市町村の事務処理の委託を指定地域共同活動団体に随意契約することができる（自治法の例外）
- ・市町村は、行政財産を指定地域共同活動団体に期限なし、契約解除なし、損失補償なしなどの条件で貸し付けることができる（自治法、民法、借地借家法の例外）

明しているが、ここにあることがすべて答申に書かれていたわけではない。仮に答申に書かれていたとしても、地制調では事務局の報告だけがあって全く議論されていないものもある。また議論されていたとしても委員の多くが同意をしているとは思えないような内容も含まれている。

たとえば「デジタル化」について、地方税共同機構による収納範囲の拡大は、確かに事務局から凡そのことが説明されているが、それについて委員間で具体的な議論が行われたわけではない。それ以上に重大な問題に議論の時間が割かれてしまったからである。報告そのものも他の検討会の途中経過的な内容であり、現にその検討会では報告書のような形で結論がまとめられていない⁵。しかし答申には書き込まれた。確かに国の審議会の成果物の大部分は事務局が起案しているので、しばしばそういうことが起こるとするのは行政学の定説でもあるが、私たちは結論だけではなく、実際にどのような意見が交わされたのかを見極める必要がある。

「公共私連携」における「指定地域共同活動団体」制度についても、答申では「様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備していくことが考えられる」とあるだけである。結果的にこの一文の中で自治法改正案に結びつく手がかりは「法律上も」という言葉だけだが、その具体的な内容は記述されていない。まして改正案にあるような数々の異常とも言えるほどの特権や他団体に対する優越的な地位の付与などについては全く書き込まれていない。当然ながらこの点については地制調における議論も行われていない。

■「団体自治」的観点と「市民自治」的観点

3つの柱のうち、世論が危惧しているのは「国と自治体との関係の特例」であるが、私としてはそれと同様かそれ以上に「公共私連携」の項目にも問題点があると考えている。仮に「公共私連携」という言葉そのものは誰も異論を唱えるものではないとしても、実際の案文では市町村長が「指定」する地域活動と、「指定」されない、あるいは「指定」を受けるつもりのない地域活動との間に地位の差を設けるものとなっている。言い換えると、「公（市町村長）」に選抜（指定）された「共（地域）」や「私（企業）」で構成される特定の「活動団体」が、選抜されない他の市民や市民活動に対して自治体内で特別の地位を与えられることになる。

敢えて理屈っぽく言えば、本来「公（政府・自治体）」は「私（市民）」によって成立する「共（市民社会・地域社会）」の制度化なので、「公共私」の関係は対等でもなければ連携でもない。「私」の総意が「公」を制御する関係にある。もちろん歴史的蓄積から考えればそのような理想状態にあるわけではないことは当然である。

だがここでの「公共私連携」は、「公」とそこが選抜（指定）した特定の「共」と「私」とが「連携」して、その他の選抜（指定）されない市民や市民活動を「調整」しようとする。つまり特定集団の「連携」に過ぎない。結果的にそこにはある種の「癒着」が生まれ、それによって地域社会を支える市民活動全体を委縮させるかもしれない。「公共私連携」という主旨に照らしてさえも正反対の結果になりかねない改正案になっている。

つまり前者の「国と自治体との関係の特例」が団体自治の問題であるのに対して、「公共私連携」は自治体と市民との関係、すなわち市民自治の課題である。仮に団体自治の問題と

⁵ 地方公共団体への公金納付のデジタル化に係る実務検討会。

して自治体関係者が国の専権を批判するのであれば、市民に対して自治体が専権を行使する「指定地域共同活動団体」制度もまた同時に批判するべきであろう。

以下、私が整理した概要に基づき、改正案の前段にあった地制調での議論や執筆日現在までの国会審議のようすを加え、「国と自治体との関係の特例」、「公共私連携」、「デジタル化」の順に論点を整理していきたい。

3. 「国と自治体との関係の特例」

(1) 主要な論点

■基本原則の確認

現在の地方自治法には国と自治体との関係についてのルールとして、「法定主義」「基本原則」「手続ルール」「係争処理制度」が定められている（11章）。具体的には「助言・勧告」から「代執行」までの7項目と「協議」「具体的かつ個別的行為」が自治体に対する国の関与の類型とされている。

そもそもなぜこのようなルールが定められているのかと言えば、国と自治体とが政治・行政の面において対等・協力の関係にあるという考え方に基づいている。国は自治体よりも情報や資源などにおいて優位な立場にあることから、もし自然状態のまま放置しておけば、国と自治体は上下・主従の関係になり得る。現に、以前は機関委任事務というカテゴリーがあり、そこでは国が自治体に対して包括的な指揮監督権を有するとされてきた。その結果、自治体においても国においても、政治・行政における効率性や合理性が損なわれ、市民生活や地域社会の諸課題の解決が困難になっていると社会的に認識されたから、このよう

なルールが定められることになったのである。

■基本原則の例外としての個別法

これに対して今回の改正案は、こうした一般ルールの「特例」として国（各大臣）が自治体に対して「補充的」に指示権を発動することを定めようとしている⁶。しかし、実は現在でも一般ルールの例外を設けることは可能である⁷。「具体的かつ個別的行為」という項目がそれにあたり、地方自治法における一般ルールが適用できない場合には、個別法を制定したり改正することによって例外が設けられている。このような法律は数多く存在し、コロナ禍でしばしば耳にしてきた感染症法や新型インフル特措法などにもこうした規定がある。

ではなぜ国は敢えてさらに「特例」を設けようとするのか。その根拠として総務大臣がしばしば述べるのは、「個別法で想定しない事態」が起きたときに備えて、という一点である。「個別法で想定しない事態」とはどのような事態なのかと問われると、想定されていないからわからないと答えている。では誰が「個別法で想定しない事態」であるか否かを判断するのかと言えば、各大臣が閣議決定を経て判断することになっている。

整理すると、各大臣がこれは「個別法で想定しない事態」と判断すれば、個別法を制定するまでもなく、自治体に対して指示権を発動できることになる。これはかつて機関委任事務で想定されていた「包括的な指揮監督権」と同様に、限度が法定されていない各大臣による恣意的な権限につながる。もちろん地方自治法における一般ルールに反していることは言うまでもない。

⁶「補充的」という言葉自体がミスリードなので、本稿では敢えて「」をつけることとする。

⁷本稿では、今回の改正案については「特例」と記し、現在の一般ルールに基づく個別法の規定を「例外」と書く。

■「包括的指揮監督権」よりも包括的な「補充的」指示権

しかも今回の「補充的」指示権は機関委任事務の「包括的指揮監督権」よりも幅広い権限となっている。かつての「包括的指揮監督権」の対象は機関委任事務だけに限られていた。しかし今回の「補充的」指示権は自治体のあらゆる事務を対象とする。法定受託事務ばかりか自治事務についても対象となる。仮に自治体が適法に事務を処理していたとしても各大臣は「補充的」指示権を発動できるのである。かつて存在していた機関委任事務における「包括的指揮監督権」よりもさらに包括的な内容になっている。

もちろん「補充的」指示権を発動する要件はうたわれている。まずは法律の案文を引用してみる。「大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生する恐れがある場合」において、「国民の生命、身体若しくは財産の保護のための措置」の「的確かつ迅速な実施を確保するため特に必要があるとき」とある。

一読した限りではなかなか内容が読み取れないのではないかと思うが、実際には何度読んでも理解は難しい。当初、国はこうした事態のことを「非平時」と一括して呼んでいた。そもそも「非平時」という日本語にはなじみがない。日本の法律には緊急事態とか非常事態という言葉はあるが「非平時」という言葉は使われていない。そのままに受け取れば平時ではない状態全般を指すことになる。

■再定義されても変わらない「非平時」論の空疎さ

「非平時」ということばは33次地制調の前捌きとして置かれていた「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」で唐突に使われ始めた。そのため33次地制調はこの議論の冒頭から「非平時」とは何かをめぐって押

し問答が繰り返されることになる。専門小委員会の委員からは「非平時」の幅の広さとあいまいさが強く指摘され、最終的に法案には前述のようなわかりにくい表現が用いられることになった。だがどのように言い換えてもあいまいであり、為政者によって恣意的に運用されるリスクは変わらない。なぜならそもそもこのような事態を設定すること自体に無理があるからである。

よくよく読むとわかるが、最初にある「大規模な災害、感染症のまん延」という形容語句は「非平時」の定義とは直接の関係がない。次の「これらに類する」事態がここでの主語であり、「類する」に該当する比較事例が「これら」、すなわち「大規模な災害、感染症のまん延」なのである。そもそも「大規模な災害、感染症のまん延」には既に個別法が存在し、それぞれの事態に応じた例外が定められている。「個別法で想定しない事態」には最初からあてはまらない。ここで定義されているのは「これらに類する」事態だけであり、したがって何も定義されていないのと同じなのである。

しかもここでは「発生」するばかりではなく、「発生する恐れがある場合」まで含まれている。つまり「これらに類する」事態でさえまだ起きていない時点で「補充的」指示権が発動されることがある。さらに「的確かつ迅速」「特に」という形容語句は付いているものの、要は「国民の生命、身体若しくは財産の保護のための措置」を実施する必要があるときであり、この文言だけを取り上げれば行政が取り組むべきこと全般とほぼ同じ意味になる。何も定義されていないのと同じである。

つまり「非平時」をいたずらに長い文章に置き換えてみたものの、結局、どのような事態を指しているのかがわからない。逆に言えば、定義できないからこそわかりにくい形容語句を連ねているのではないかと思えるくらいである。はっきりしているのは、各大臣が

これだと判断すれば、自治法の一般ルールにはない「補充的」指示権を自治体に対して行使できるということだけになる。

(2) 国会審議から

■「補充的」指示権の重さに対する無理解

国会審議における総務大臣答弁や参考人質疑からさらにこれらのことを考えてみる。総務大臣は「補充的」指示権について、現行地方自治法における国から地方への関与の「基本原則の下で」「基本原則にのっとって」という答弁を再三している。しかし、今回の改正は幾多の面で明らかに基本原則から外れている。その意味で「補充的」という言葉自体がミスリードである。

そもそも一般ルールにおける関与の例外は個別法で定めるのが基本原則であり、地方自治法のような一般法で各大臣が判断する包括的な「補充的」指示権を定めることことは基本原則から外れている。加えて、法定受託事務ばかりか自治事務に対しても国が自治体に対して「指示」ができること、基本原則では「法令に違反しているとき・著しく適正を欠くとき」かつ「明らかに公益を害しているとき」、つまり事後かつ違法の場合に国による関与があるが、改正法案では自治体が事前でも適法でも「指示」できること、自治体に対して「意見の提出の要求」という新しい関与類型を設けていること、原発事故を含む災害法制や感染症法制などでは内閣総理大臣に認められている関与が「各大臣」に広げられていること、など、さまざまな点で基本原則から外れる。現行自治法で「国の関与」を定めた11章（改正後12章）とは別に14章として独立した章を設けた形式面からも「補充的」指示権が「国の関与」の基本原則とは別個の存在であることを示している。

さらに国会審議を聞いて感じたことは、「指示」という言葉の法的な重さが理解されてい

ないのではないかという疑問である。単なる日本語としての「指示」と誤解している向きもある。全国知事会会長の村井嘉浩宮城県知事は参考人質疑で「指示」について、「命令するのではなくて仕切る」ことだと発言している。確かに「命令」は単一組織内の上下関係で発せられるものであるが、「指示」は異なる組織の間では最も強い関与であって、特に国—自治体間関係においては「命令」に匹敵するほどの強権発動である。調整を意味する「仕切る」とは全く異なる。それは現在の自治法上の一般原則において、いかに「指示」が制約されているかをみればわかる。

■「補充的」指示権の始期と終期が不明

総務大臣は「包括的な指揮監督権の復活にはあたらない」「各条文案に定められた要件に該当する場合に限って適用される」と答弁しているが、一方で、今回の指示権発動の要件として、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態について、具体的にどのような事態が該当するのかは、本改正案は特定の事態の類型を念頭に置いているものではなく、実際に生じた事態の規模や態様等に照らし、その該当性が判断されるものです」とも答弁している。つまり、「各条文案に定められた要件」そのものが抽象的なので客観的な定義ができず、その判断と指示内容が「各大臣」に委ねられている状態であり、それこそが「包括的」という形容語句にふさわしいことを自ら示唆している。

地制調専門小委員会の委員長を務めた山本隆司さんは参考人質疑において「個別法の制定や改正を行うまで応急的に対応するための一般的な制度を考えた」と発言している。だが、法案には「個別法の制定や改正を行うまで」の間に「補充的」指示権が発動されるとは記されていない。つまり「補充的」指示権発動の終期が示されていないのである。前述のよ

うに要件があいまいなので始期も定めがたいが、終期については全く言及がない。もし山本さんの主張が適当と思われるのであれば、法案に「個別法の制定や改正を行うまで」という終期を示すべきである。

ただし現実的に考えれば、この改正案で各大臣による「補充的」指示権が定められれば、各大臣にとってはあえて個別法を制定してまで例外的な国の関与を定めるインセンティブは働かない。今後も自治法を使えばよいだけのことだからである。したがって整理すれば、始期においては「立法の暇（いとま）のないとき」を、終期においては発動後の国会報告と個別法提案の義務化を明記しておく必要がある。

■地制調の議論を歪めている

国会質疑では各議員から「補充的」指示権行使の前後には国会への報告をするべきではないかという意見が相次いだ。それに対して総務大臣や山本隆司参考人は「国会承認や国会報告を義務づけることは機動性に欠けるのではないかなどの議論を踏まえ、国会承認や国会報告は盛り込まれなかった」と答弁している。

これまで繰り返してきたように基本原則からの例外は個別法で定めることになっている。つまり国会という立法機構に属する権限である。それに対して「補充的」指示権は各大臣の判断によって行使される。立法権限を侵していると指摘されてもしかたない。そこで、仮に立法する暇がないほどの緊急時であったとしても、国会への事前事後の報告は必要不可欠ではないかというのが各議員の主張となる。

確かに「機動性に欠ける」という発言は地制調の第20回専門小委員会（2023年10月23日）に見られるが、発言したのは山本隆司参考人当人であり、もう一人は行政課長である。これをあたかも地制調の総意であるかのよう

に見せて合理化するには無理がある。

また総務大臣は地制調において「地方六団体等からも意見聴取した」「自治体と丁寧な調整を行った」と答弁しているが、それは第19回専門小委員会（9月27日）で事務局が提出した「総括的な論点整理（案）」についてであって、その後事務局から出された「答申（素案）」（10月23日）、「答申（案）」（11月9日）、さらに答申には書かれていない内容が含まれている自治法改正案について正式な会議の場で意見聴取がされたわけではない。その後、根回しとして地方六団体と協議をしたのかもしれないが、少なくとも会議録が残るような形で意見聴取が行われたわけではない。

■「補充的」指示権発動前の自治体との協議が意味すること

総務大臣は「補充的な指示権の行使に当たっては」「自治体と十分な情報共有、コミュニケーションを確保することが重要」としている。改正案にもその主旨が努力義務として規定されている。しかし、国が懷に「補充的」指示権を隠し持っている状態で、自治体と対等なコミュニケーションを取ることができるだろうか。

実はかつての機関委任事務体制はこの点こそが最大の問題点であった。実際のところ、機関委任事務に対する「包括的指揮監督権」が発動された事例は私の知る限り存在していない。つまり「包括的指揮監督権」そのものが問題なのではなく、国が自治体に対して「包括的指揮監督権」を持ち、それによって実質的に国の意思で自治体側の行為を規制していたことこそが問題なのである。

分権改革後に就職した自治体職員には信じられないかもしれないが、そもそも分権改革以前には自治体が行っている事務のうち、どの事務が機関委任事務であるのかという一覧は存在していなかった。対象そのものがない

まいなままに、機関委任事務というものをごまかに存在し、それに対して「包括的指揮監督権」が発動されるという可能性があることだけが自治体に周知されていた。だからこそ国と自治体との協議において、関係が「上下・主従」のように感じられ、事実上、電話一本で国の指示通りに自治体が行動するという事態を招いていたのである。それを機関委任事務体制と呼ぶ。

その意味で今回の改正案は機関委任事務体制よりも質が悪い。なぜなら法定受託事務はもちろん、自治事務に対しても、さらに「おそれがある」という事前の事態に対しても、また適法な事務処理に対しても「補充的」指示権が発動されることが明記されるからである。このような場合、事前に「自治体と十分な情報共有、コミュニケーションを確保」しても意味はない。それはただの「説得」ではない。

(3) その他の論点

■「意見の要求」という高権的関与の新類型

社会的に注目され、国会審議で取り上げられている主な論点は以上のとおりだが、その他にも細かい論点が無数に存在する。このうち目に留まるものを挙げておくことにする。

改正案では国が自治体に対して意見を要求するという類型が設けられている。これまでの自治法の一般ルールに自治体に対する資料の提出要求はあったが、意見を要求するという関与類型はなく、今回の改正案で新設された関与類型となる。一般的な社会関係として個人や法人相互で意見を聞くことはありうるが、意見を要求するような関係は、通常の雇用関係や上下主従関係でもあまり存在しない。ちなみに地制調答申にも意見の要求という新しい関与類型の提案は書き込まれていない。

情報や資源の非対称性を考えると、自然状態に放置しておけば自治体に対して国が優越

的立場に置かれることになる。それを防ぐために、自治体が国に対して意見を述べる権利を有することを敢えて明示するのであればまだ理解できるが、国が自治体に対して意見を要求するとはいったいどのようなことを意図しているのだろうか。

「意見を要求する」ことは国が主体であり、自治体が客体であることを示すばかりではなく、自治体に国への応答を課すことによって「国の関与」という性格付けが行われる。だからこそその後続く「指示」という行政行為への導線となりうる。自治体が国に対して「意見を述べる権利」としたり、単に「意見を聞く」ではそうはならないのである。この結果、「意見の要求」という国の関与はこれまでの「資料の提出要求」とは全く異なった新しい次元での事実上の統制につながる。資料は客観的な事実関係を意味するが、意見は主体としての意思を問うことになるからである。

また「補充的」指示権に関連して、一般ルールとは別に「資料の提出要求」が掲げられているが、既に存在する一般ルールの「資料の提出要求」と何がどう違うのか明瞭ではない。条文としても不要ではないと思われる。

■応援の義務を果たすための条件

改正案では、「個別法では想定できない事態」の発生に際して、各種の応援の要求や職員派遣などが細かく定められている。ざっと一覧にすると表2のようになる（割愛している部分もある）。自治体に対してはいずれの場合にも応諾義務が課せられている（国には課せられていない）。

既に自治法(252条17)や災害対策基本法(29条から33条)では、職員派遣の方法が定められている。自治法における対象は「事務の処理」と書かれているだけなので、包括的であり、今回の改正案が意図している「個別法が想定できない事態」をも含むが、改正案ではなぜか

表2 応援に関する主な関係

自治体（長） → 自治体（長）	応援の要求（被要求自治体の応諾義務）
都道府県（長） → 市町村（長）	応援の要求・指示（被要求自治体の応諾義務）
都道府県（長） → 国（各大臣）	自治体への応援の要求（応諾義務なし）
国（各大臣） → 自治体（長）	自治体への応援の要求・指示
自治体（長） → 国（各大臣）	職員派遣のあっせんの要求（応諾義務なし）
国（各大臣） → 自治体（長）	職員派遣のあっせん（被あっせん自治体の応諾義務）

敢えて特出しにし、その上で条件を絞って各大臣や知事へのあっせんの要求を定めている。

管見の限り、これまでの類似法律にはなく、改正案で新設されているのは国（各大臣）による「応援の指示」である。災害対策基本法では市町村長が他の市町村長や都道府県知事に応援を要求することは定められている（67条から68条）。また都道府県知事から市町村長に対する応援の指示も定められている（72条）。内閣総理大臣には応援の要求のみが定められている（74条の3）。

この場合の応援とは何を指すのであろうか。職員派遣は別に定められているので、職員派遣ではない応援であることが想像される。たとえば物資や資金を供出することであろうか。しかもそこには職員派遣のように「あっせん」ではなく、「指示」という強い言葉があてはめられている。もしそうであれば国（各大臣）は公権力を行使して、自治体に対して物資や資金を供出させることになる。

問題はそのような強力な権限を行使されても現実的に応援が可能かどうか、あるいは可能にするための条件は何かである。たとえば、東京電力福島第一原子力発電所の苛酷事故に際して、東京消防庁が所有する特殊な車両が派遣されたことがあった。この経緯についての法的な関係はわからないが、事実上、国（原子力災害対策本部長である内閣総理大臣）からの要請によって派遣されたのではないかと推測される。

つまり「応援の指示」によってその実施が可能になるためには、当然のことながらその自治体に当該の物資や資金が存在していなければならない。しかも応援できるほどのゆとりがある場合に限られる。先ほどの事例に沿えば、期待される特殊な車両を所持し、なおかつ当面、応援に差し出すことができる自治体でしか現実的には対応できない。職員派遣においても同様であり、平常業務に支障を生じさせないためには、緊急時に備えて一定の人員をあらかじめ確保している自治体こそが無理なく職員を派遣できる。

災害対策であれば、あらかじめそれぞれの自治体にどのような資材が存在しているかを調べておくことは可能かもしれない。しかし改正法が想定しているのは「個別法が想定していない事態」であり、事前の準備は最初から不可能である。このような条件で、「指示」をすればどこかから何かが必ず出てくるというのは空論であり、幻想でしかない。

4. 「公共私連携」

(1) 主要な論点

■「地域の多様な主体」を空洞化させる「指定地域共同活動団体」

改正案を巡る議論は国会審議においてもほとんどが「国と自治体との関係の特例」に終始しているが、「公共私連携」における改正案もそれに劣らず、むしろ私個人としてこちら

表3 「指定地域共同活動団体」の要件

① 地縁による団体その他の団体（当該市町村内の一定の区域に住所を有する者を主たる構成員とするものに限る。）又は当該団体を主たる構成員とする団体
② 「特定地域共同活動」を、地域の多様な主体との連携その他の方法により効率的かつ効果的に行うと認められること
③ 民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するために必要なものとして条例で定める要件を備えること
④ 目的、名称、主としてその活動を行う区域その他の総務省令で定める事項を内容とする定款、規約その他これらに準ずるものを定めていること
⑤ 前三号に掲げるもののほか、条例で定める要件を備えること

のほうがさらに深刻な問題を抱えていると考えている。

講学的に言えば前者は「団体自治」の問題であるが、後者は自治体と市民との関係であるから「市民自治」の課題である。「団体自治」は「団体自治」だけで成り立つわけではなく、同時に「市民自治」が機能しなければ、国とは別のもうひとつの統治主体として自治体が市民の前に屹立することになる。それは私たちが望んでいる社会像ではない。

この項の改正案の冒頭には、市町村は「地域の多様な主体」と協力して、住民の福祉の増進を「効率的かつ効果的に」図るようにしなければならない、という義務規定が設けられている。一見すると、当然のことが書かれているように見えるが、実は2条にも同様の文言がある⁸。なぜ敢えてこの位置でこのような規定を設けるのかというウラの意図を読み取る必要がある。

それはこの後に続く「指定地域共同活動団体」を「地域の多様な主体」と位置づけ、この団体に対して数々の特権と優越的地位を付与するための伏線となっている。この団体は

市町村長が指定する。逆に言えば、市町村長が指定しない地域活動団体や、そもそも指定を受けるつもりのない地域活動団体が存在することになり、自治体にとってそれらの団体は「指定地域共同活動団体」よりも一段低く位置付けられることになる。「地域の多様な主体」と称しつつ、実態は市町村長の指定によって地域活動団体が選抜されたり、ランキングが決まるのである。もちろん地域活動を展開しながら自治体行政に要求をしたり、批判的な立場をとる団体が指定される可能性は限りなく低くなる。

■曖昧模糊とした「指定地域共同活動団体」の要件

では市町村長が指定する「指定地域共同活動団体」とは何か。法案上は表3の5要件になる。

総務省の説明資料によれば地域運営組織が想定されているようであるが、この案文からそれを読み取ることは難しい。①から見ていくと、一般に「地縁による団体」とは町会・自治会が思い浮かぶ。しかしここではさらに「その他の団体」も含まれる。その他の団体と

⁸ 地方自治法2条

⑭ 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

は「当該市町村内の一定の区域に住所を有する者を主たる構成員とするもの」とされる。「当該市町村内の一定の区域に住所を有する者」だけであれば、自然人としての住民や法人などを指すのが自治法上の解釈である。だがさらにそれらが「主たる構成員」であればよいとされる。「主たる」というのは一般的には過半数と理解されるので、半数近くまではその市町村の一定区域外の構成員、たとえば東京の企業が構成員であってもかまわないと思われる。

そして②では「特定地域共同活動」を行う団体とされる。「特定地域共同活動」とは次の3項目すべてを満たす活動として定義されている。

- ・良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動
- ・地域において住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資するもの
- ・条例で定めるもの

最初の2項目は抽象的規定なので、結局は「条例で定めるもの」に落ち着く。「条例で定めるもの」なので、当然、自治体ごとに決めればよいことであるが、市町村長が恣意的に決めるものであってはならないことは言うまでもない。ここは技術的助言が国から示されることになるかもしれないが、あくまでも技術的助言である。

■「地域の多様な主体」が選抜される

ここまでを総合すると、まずは町会・自治会が指定要件にあてはまる。加えて、連合町会も該当する。これらの団体の構成員には真摯に地域問題に立ち向かっている人たちも少なくないが、現実には苦心惨憺している状態にあることがほとんどである。そもそも担い手不足などの問題を抱え、財政的にも自立的に活動できていない団体が多い。

次に想定されるのは総務省がモデルとして

いる地域運営組織である。地域運営組織とは、総務省の定義によれば、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」とされる。総務省の調査によれば、2023年9月1日現在、全国で7,710団体が存在するとされる。

ただしその実態は、自治会・町内会が構成員となっている地域運営組織が77.9%と最も多く、「地域の福祉活動に関わる団体、民生委員・児童委員」が58.1%、「地域の防犯・防災・交通安全に関わる団体（消防団など）」が48.1%と続く（重複あり）。つまり現状で言われている地域運営組織の構成員の中心は町会・自治体、民生委員・児童委員、消防団などである。収入源は「市区町村からの助成金・交付金等」が84.5%と最も多い。つまりこれらの団体のほとんどが既にそれぞれに深刻な課題を抱えている。むしろ彼らこそが「地域の多様な主体」を求めているのである。

もちろんその中には成功事例と呼ばれる活動も散見される。だが、自治体から指定を受ければ成功するという単純なものではないことは確かである。今回の改正では、この「指定地域共同活動団体」には独自の地域活動とともに、行政活動の一翼を担ってもらうことも期待されている。そこで前述の要件の③と④のように、かなり厳格な組織規範が求められることになる。行政からの受託と言う意味では当然のことであるが、実際に活動している「地域の多様な主体」のほとんどにとっては高いハードルとなる。ここでも「地域の多様な主体」は選抜される。

■悪夢の「指定地域共同活動団体」

これらの状況を踏まえると、結果的に次のような悪夢が想定される。まず考えられるの

は、要件に合致するような形で新たな官製組織が作られることである。法案から推定すると地方財政措置が講じられる可能性が高いが、そうするとそれを使わなければならないモチベーションが自治体行政に生じる。つまり「指定地域共同活動団体」の形式に沿った新しい組織が自治体側の誘導によって作られるかもしれない。この団体は自治体行政の業務を担うことにもなるから、それなりにしっかりしたマネジメントが必要になる。たとえば既存の第3セクターにありがちなように、事務局長に役場のOBが就いたり、役場からの出向職員が実務に従事するかもしれない。あるいは東京に本社のあるような企業が構成員の一員となって、実質的に組織を動かす可能性も排除されていない。

そこで問題になるのがこの改正案によって「指定地域共同活動団体」に付与される特権の数々である。改正案には次のことが列挙されている。いずれも通常の行政活動や経済活動では考えられないほどの内容になっている。

- ・市町村による支援義務
- ・他団体との調整の要求（市町村長の応答義務）
- ・自治法の特例としての随意契約
- ・行政財産の貸付や民法借地借家法の特例としての無期限賃貸借

とりわけ問題になるのは、同じような活動をしている他団体との調整を市町村長に要求することができ、市町村長にはそれに応えなくてはならない義務が課せられたことである。この背景として地制調で議論され、答申にも触れられているのが「意見具申権」となる。つまり、「指定地域共同活動団体」は市町村長に対して特別の「意見具申権」が付与されるべきではないかという議論があった。逆に考えれば、「指定地域共同活動団体」以外の地域

活動や市民には「意見具申権」がないのかということになる。一方で「地域の多様な主体」と言いながら、現実には特定の団体や市民の主張を取り入れようとしていたのであり、その残滓が「調整の要求」になる。市民自治の観点からもこれは到底容認できない。

(2) 国会審議から

■指定プロセスが不明瞭

「国と自治体との関係の特例」が重大なテーマであったため、「公共私連携」については国会での審議が深まらなかった。本会議において総務大臣は「具体的な指定要件については、議会による審議を経て条例で定める」とし、今回の改正案によって生じる事態について自治体に責任を押し付けるスタンスを示した。

しかし指定管理者制度と比較しても、法案にある「指定地域共同活動団体」の指定過程は杜撰である。指定管理者制度では、その要件だけではなく「指定管理者の指定の手続」なども条例に定めることとされ、具体的に指定する際にも個別に「あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない」とされている⁹。

指定管理者制度そのものにも問題点は指摘されているが、「指定地域共同活動団体」は指定管理者以上に幅広い業務を担い、数々の優越的地位が与えられることを考えると、指定管理者で定められている指定手続き以上の厳格な指定プロセスが法定化される必要があるのではないと思われる。

(3) その他の論点

■「行政の機能そのものを分捕っている」

これらのことを総合すると、「指定地域共同活動団体」制度は「地域の多様な主体」によ

⁹ 地方自治法 244 条の 2 4 項から 6 項。

る地域活動を活性化するのではなく、むしろ市町村長が特定の団体を選抜して、数々の特権と優越的地位を付与することである。たとえば、「指定地域共同活動団体」を単純に企業へと置き換えて考えてみると、市町村長が特定の企業を指定し、その企業とはどんな場合でも随意契約が可能になり、行政財産さえも無期限で貸し付けることができ、しかも同業他社との「調整」が求められたら市町村長はそれに応じる義務があることになる。この改正案では、法律の文面を追う限り同じようなことが起こり得る。その結果、「喰われる自治体」を招くことすら危惧される¹⁰。

たとえば福島県国見町では、企業版ふるさと納税制度を悪用した企業グループが、子会社の事業受注と税額控除でマネーロンダリングをただけではなく、前段に設置された「官民共創コンソーシアム」を活用して、町内のあらゆる政策分野に入り込み、「行政の機能そのものを分捕っている」と自ら発言するまでの事態となった。水際でこの事態を食い止めるために公益通報をした職員が逆に処分されることまで起きている¹¹。

市町村長と特定企業が手を組めばここまでのことができってしまう。「指定地域共同活動団体」に付与された特権と優越的地位はこのようになりスクを併せ持つ。市民自治の観点からも、あるいはこのような自治体を巡る利権構造の観点からも、この改正案は認められない。

5. 「デジタル化」

(1) 主要な論点

■自治体に新しく生じる負担をどうするか

「デジタル化」についても多数の論点が存在

するが、既に与えられた紙幅を超えているので簡潔に整理することとする。改正案の主たる内容は2点あり、一つは自治体が地方税共同機構に委ねる機能を拡充すること、もう一つはサイバーセキュリティを各自治体で整備することである。

現在、自治体の中には、広域的に事業を展開する大企業などを対象に、法人住民税や法人が特別徴収する個人住民税などについて地方税共同機構が運営するeLTAX（地方税ポータルシステム）を通して申告、納入通知、収納などを行っているところがある。端的に言えば、これまで法人内部で行われていた業務を地方税共同機構が担うことで、複数の自治体に納税しなければならない大企業などの負担を減らすことになる。

この改正案ではさらに、使用料など税以外の「特定収納等」についても範囲を広げるという主旨であり、そのために従来は地方税法に定められていた地方税共同機構に関する規定を自治法にも定めようとしている。もっとも便益を受けるのは、無数の電柱を所有する電力会社や通信会社であり、そのような企業を中心に経済団体から要望が出ていたものに應える内容となっている。

つまり結果的に大企業や指定金融機関の負担を減らし、その分を地方税共同機構や各自治体が負うことになる。どのような負担が新たに生じるかについては、総務省に置かれた「地方公共団体への公金納付のデジタル化に係る実務検討会」で議論されてきたが、結論を得ることなく、拙速に地制調答申や改正案へ盛り込まれたきらいがある。したがって当面重要なのは、これらの負担を負う各自治体などに対してどのような措置がとられるのかに

¹⁰ 『週刊東洋経済』7172号（特集「喰われる自治体」）、参照。

¹¹ 夏原一郎「人口8000の町で起きた「公益通報」の不可解 不正をただすつもりが…『懲戒処分はあまりに不当』」『AERA dot.』（2024年5月21日）<https://dot.asahi.com/articles/-/222765>

あるが、改正案には明示されていない。

■ 地方税共同機構の運営責任

地方税共同機構は「地方共同法人」というタテマエで運用されている。経費は各自治体からの負担金で賄われているが、実態は総務省の外郭団体とも言える。かつて、J-LIS（地方公共団体情報システム機構）もまた「地方共同法人」であったが、マイナンバー制度の運用を巡って批判が相次ぎ、現在は国と自治体が共同で管理する法人へ転換している。地方税共同機構も現行のままでは責任主体が不明確であり、各種の情報事故の防止や発生時の対応などに不安が残る。この際、地方税共同機構のあり方を検討し、国が責任をもって運営するとともに、その経費を国費で負担するように改めるべきではないかと思われる。またその過程で、地方税法と地方自治法に分かれる規定を整理して、地方税共同機構法などのようにまとめることが必要ではないか。

改正案では各自治体や議会などが総務大臣の指針と助言に基づいてサイバーセキュリティを定めることにしている。だがこのような方法は2023年3月31日の閣議決定「計画策定等における地方分権改革の推進について」に反する可能性がある。そもそも国が統一的視点を定めるのであれば、各自治体や議会がそれをコピーした内容をそれぞれに定めるよりも、国法でそれを定め、必要に応じて自治体が加除できるようにしておくべきではないか。現に個人情報保護法制について国は自治体のあり方を「2000個問題」と批判して統一的な処理に転換している。

(2) 国会審議から

この問題に関する国会審議もほとんど行われなかった。ほぼ唯一、本会議での質疑では、自治体の長が「特定収納事務」を地方税共同機構に「行わせるものとする」とあり、自治

体の長に対する義務づけ規定になっていることが取り上げられた。前述のように個々の自治体はその事務を引き受けるためには多大な財政的、人力的、システムの負担が生じることから考えると、これらに対する措置が見えない段階では義務ではなく選択にするべきではないかという問いに対して、総務大臣は否定し「公金の範囲については任意に定めることが可能」と答えている。もしそういう主旨であれば、それが明確になるように文案を修正するべきではないかと思われる。

6. まとめ

以上、今回の改正案には本質的、技術的な問題点が多数存在している。本稿をまとめている最中にも並行して国会審議は続いており、現時点では衆議院総務委員会が修正案と残る政府案、附帯決議を可決したところである。今のところ修正案も附帯決議も文面としてウェブサイトを示されていないので内容は確かめられない。附帯決議には改正案を実質的に骨抜きにするような内容も含まれていると思われるが、残念ながら法規範としては弱い。本稿が目に残るころには何らかの結論が出ているだろうが、団体自治や市民自治の観点から法の執行に際して各自治体では適切な運用が行われることを期待したい。

冒頭に掲げたように、今回の改正案を巡る論議を振り返ると、私たちは改めて地方自治の意義と優位性を社会に展開する必要性に迫られていることに気づかされる。自分なりにこれまで闘ってきたつもりではあるが、このような政治的・社会環境になるといっそう足取りが重くなる。何とか後世代のみなさんに託したいと思う。

【寄稿】

Park-PFI方式におけるサウンディング、 入札そしてリスク配分の効果と課題について—山下公園を事例に

横浜市立大学国際教養学部教授 大島 誠

1. はじめに

本稿の課題は、2017年に都市公園法の改正により開始された公募設置管理制度に基づき、事業者による公園施設の整備ならびに運営等を実施する「Park-PFI¹方式」を導入している横浜市の公募名称「山下公園レストハウスにおける収益機能等の公募設置等」（以下、「山下公園事業」とする。）を事例に、供用開始前のサウンディング、入札そしてリスク配分の効果と課題について検討することである。Park-PFI方式では発注者である地方公共団体が公募要項を作成する前に事業者へのサウンディングの実施や事業者選定、ひいてはプロポーザルと評価項目ならびに配点が直接に事業開始後の公園運営や各イベントに大きく影響する。また、公園という行政サービスを民営化方式の1つであるPark-PFI方式で提供する場合、様々なリスクが生じるが、地方公共団体と事業者間でどのようなリスク配分がされているかを探り、結果としてPark-PFI方式の特徴を析出する。サウンディングや入札そしてリスク配分を検討することは、公園運営や利用者、設置主体そして地域に大きな影響を及ぼすため、本稿は学術的な側面だけ

ではなく、社会的にも意義がある。

Park-PFI²創設の背景として、次のような点が挙げられている。都市公園はストックの増加や施設の老朽化と魅力の低下が進行している。他方、地方公共団体の財政状況の悪化から公園の整備費や維持管理費は削減され、公園設備は更新への投資も抑制されている。都市公園の魅力向上や施設整備と更新を持続的に進めるために、公共部門の資金だけではなく、民間部門の資金の活用をより一層推進することが必要であると主張されている。そこで、民間活力による新たな都市公園の整備手法を創設し、公園の再生・活性化を推進するために「公募設置管理制度（Park-PFI）」が創設された。この制度では「1. ストック効果をより高める、2. 民間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」³という観点から、新たなステージに向けて都市公園法が改正された。具体的には、1. 公募設置管理制度（Park-PFI）の創設、2. PFI事業の設置管理許可期間の延伸、3. 保育所等の専用物件への追加（特区の全国措置化）、4. 公園の活性化に関する協議会の設置、5. 都市公園の維持修繕基準の法令化である。

¹ PFIとは「Private Finance Initiative」の略語である。

² 国土交通省都市局公園緑地・景観課『都市公園法改正のポイント』（国土交通省ホームページ <https://www.mlit.go.jp/common/001248733.pdf> 2024年4月15日閲覧。）を参照。

³ 注2)と同様。

Park-PFI方式の活用の指南書として、国土交通省（2023）ではガイドラインが発信されている。国土交通省（2024）では制度と事例が解説されている。また、国から賑わい増進事業資金や社会資本整備総合交付金等の補助金が用意され、この方式の積極的な利活用が期待されている。この方式を活用すると、公園管理者には財政負担の軽減や公園のサービスレベルの向上、事業者には長期的視野での投資や経営の可能性と収益向上につながる質の高い空間の創出、公園利用者には利用者向けサービスの充実や公園の利便性、快適性、安全性が高まることが期待されている⁴。

Park-PFIに関する行政からの制度的解説や、先行研究そして特定の事例紹介の動向は次の通りである。制度的な側面からは、国土交通省（2020）で制度的な解説や、この方式を用いている都市公園のガイドラインが国土交通省（2023）、都市公園法改正のポイントが国土交通省都市局公園緑地・景観課『都市公園法改正のポイント』⁵で周到に準備されている。国土交通省『Park-PFI事例集』⁶では複数のテーマに分類し、全国の事例が紹介されている。公務員、公園関係の業界関係者やシンクタンクの研究者からは、曾根（2021、2022）、町田（2019）、上田・志賀（2018）、小川（2022）において、この方式の解説や有益性が展開されている。また、学術的には本間等（2018）では都市公園への飲食店設置における効果や課題、山崎等（2019）では収益施設の設置実態と立地条件の関係、遠藤等（2022）では利用者の購買行動と滞留場所の関係性を、堀川等

（2023）では都市公園における特例措置の実態と沿線路線価の関係性に関する研究が展開されている。これらの文献や研究はPark-PFI方式の解説や利用を促したり、特定の事例紹介そして都市公園内における収益施設に関する直接的ならびに間接的効果に関するものである。本稿は横浜市が管理している山下公園事業を事例に、Park-PFI方式の事業実施の可能性や公募要項の作成に関する「サウンディング」、そして事業者選定に関する「入札」や発注者と事業者間の「リスク配分」に着目した研究として位置付ける。

本稿の意義は、Park-PFIの導入ならびに実施に当たり、サウンディングを取り上げることにより、公募要項の作成そして入札前に事業者からのサウンディングを介し、事業の実現可能性や事業開始後の事業内容までを検討することが可能な点が挙げられる。同時に、実施主体である事業者選定として入札の評価項目や配点そして類似事業との比較分析を通じて、山下公園事業の一般性や特徴を問うものである。仮に山下公園事業が一般性を備えているならば、山下公園事業の学術的な効果や課題といった特性を明らかにするだけではなく、Park-PFI方式の導入を検討している地方公共団体や事業者に一定の示唆を与えるものである。そして、地方公共団体と事業者間におけるリスク配分を検討することで、事業の実現可能性や事業者のリスク負担を明らかにするものである。このようなリスク配分の検討と事業の実現可能性を探ることは、Park-PFI方式の適正な実施や事業の継続性に寄与

⁴ 国土交通省都市局公園緑地・景観課『都市公園法改正のポイント』p.13。（国土交通省ホームページ <https://www.mlit.go.jp/common/001248733.pdf> 2024年4月15日閲覧。）を参照。

⁵ 国土交通省ホームページ（<https://www.mlit.go.jp/common/001248733.pdf> 最終閲覧日2024年2月3日）参照。

⁶ 国土交通省ホームページ（<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001616049.pdf> 最終閲覧日2024年2月3日）参照。

するものである。

本稿の分析対象は都市公園に分類される山下公園事業である。山下公園事業を対象にする理由は主に3つある。1つ目は、2022年度末で全国においてPark-PFI事業は131箇所⁷の公園で導入されているが、国土交通省等から先進的なモデル事業として評価されているからである。2つ目は、本稿で着目するサウンディングや入札そしてリスク配分に関して、他のPark-PFIと同じ事業スキームである。それゆえ、山下公園は一般性があり、本稿は今後、Park-PFIの導入を検討している全国の地方公共団体に参考になると考えられる。3つ目は、山下公園事業に関する「公募要項」や「山下公園レストハウス利活用についてのサウンディング型市場調査実施」等の行政文書が積極的に情報開示されているからである。

分析方法は、横浜市および国土交通省が公表している行政文書とヒアリング⁸そして現地視察⁹に基づく事例ならびに制度分析を採る。特に事業内容に大きく影響する公募要項や事業内容を定めるために、発注者である横浜市と事業者間の「サウンディング」に着目する。その後、サウンディングに基づく事業内容や事業者選定を担う入札を検討する。入札に関して、評価項目や配点そして他のPark-PFI事業との簡単な比較を行う。併せて、Park-PFI方式は公民連携の手法の1つであるが、横浜市と事業者間のリスク配分について検討する。公民連携に関する制度として設置管理許可制度、指定管理者制度、PFI事業、立体都市公

園制度等があるが、Park-PFIにおけるリスク配分から事業運営について検討する。これらの分析結果を踏まえて、事業スキームの改善点と事業者へのインセンティブについて考察する。

第2節では横浜市の公園の概況とPark-PFIの制度そして山下公園事業の概要を述べる。第3節では山下公園事業におけるサウンディング、入札そしてリスク配分について分析する。第4節では事業スキームについて検討する。第5節では本稿から得られた結果をまとめる。

2. 横浜市の公園と山下公園

2.1. 横浜市の公園の現状¹⁰とPark-PFIの導入過程

横浜市の公園の歴史は、開港間もない明治時代初期に、西洋式庭園で造られた山手公園（1870年）や彼我公園（1876年）が開園し、公園整備が進んできた。現在は、都心臨海部の観光地から郊外部の住宅地まで様々な場所に街区公園2,315、近隣公園197、地区公園45、運動公園6、広域公園4、特殊公園20、都市緑地55、緑道ほか28とおおよそ2,700の公園¹¹が開園している。

他方、横浜市は少子高齢化や人口減少社会への転換、都市間競争、財政状況の悪化等に直面している。多様な機能を備えている公園に関して、これまで公園愛護会や設置管理許可制度、指定管理許可制度等による公民連携

⁷ 国土交通省（2024、p.6）を参照。

⁸ 2023年11月6日から同年11月14日の期間に横浜市環境創造局公園緑地部公園緑地管理課にメールでヒアリングを実施。

⁹ 2023年12月3日10:00～15:00および2024年4月20日9:00～11:00の間、山下公園ならびに周辺地域を視察。

¹⁰ 横浜市環境創造局（2019、p.2）を参照。

¹¹ 2019年3月31日時点。

の多様な手法を用いて取り組んでいる。

しかしながら、全国的に公園利用者のニーズや地域課題に即した優れたノウハウやアイデアによる公園マネジメントや対応が難しくなっている。そこで、2017年に都市公園法が改正され、新たな段階における地域課題や公園の利活用が進められている。具体的には、Park-PFI制度の創設や都市公園における公民連携の推進等である。

このような状況を踏まえて、横浜市も2019年に『公園における公民連携に関する基本方針～公園から横浜の暮らしとまちの質を高める～』という基本方針を定めている。この基本方針に基づき、横浜市は公民連携の取り組みを進め、公園の魅力の向上により市民生活の質的向上や都市の持続可能な成長そして公園を介した横浜市のブランド力の向上を目指している。公民連携の具体的な取り組みとして「施策3 公募型事業の展開や制度間の連携等の推進」の中で、「公募設置管理制度（Park-PFI）の実施」を掲げている¹²。

Park-PFIとは、「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、当該施設から生ず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」¹³と定められている。

図1を用いると、従前の方式では、事業者は民間資金を用いて自社が担う収益施設しか

整備および維持管理しなかったが、Park-PFIでは収益施設以外にも事前に地方公共団体と協議して定めた公共部門を事業活動から得られた収益を投入して、施設周辺の園路や広場等の整備や回収等を一体的に実施するものである。すなわち、都市公園における特定の業務を、地方公共団体から事業者に移転することである。もちろん、従前と比較するとPark-PFIでは事業者の資金投入やノウハウの活用、公園マネジメントの展開が求められる。そこで、Park-PFIとは大都市に重点的に展開された事業者による公園再整備を促し、全国の都市公園に展開するために創設されたものである。図1においてPark-PFI方式では公共部分の一部を事業者が担わなければならないが、その代わりに1. 設置管理許可の更新の保証が10年から最大20年、2. 公園施設の建蔽率が通常の2%から+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を可能、3. 看板や広告等に関する占用特例が設けられている¹⁴。

横浜市におけるPark-PFIの導入状況は、2019年から供用開始された横浜動物の森公園未整備区域における遊戯施設等の公募設置が初件である。その後、2023年4月から山下公園事業が供用開始された。この2件以外にも、大通り公園1区～3区リニューアル事業で事業者の公募や港の見える丘公園（拡張部）へ移築予定の西洋館利活用で2回目のサウンディング型市場調査が実施されている。

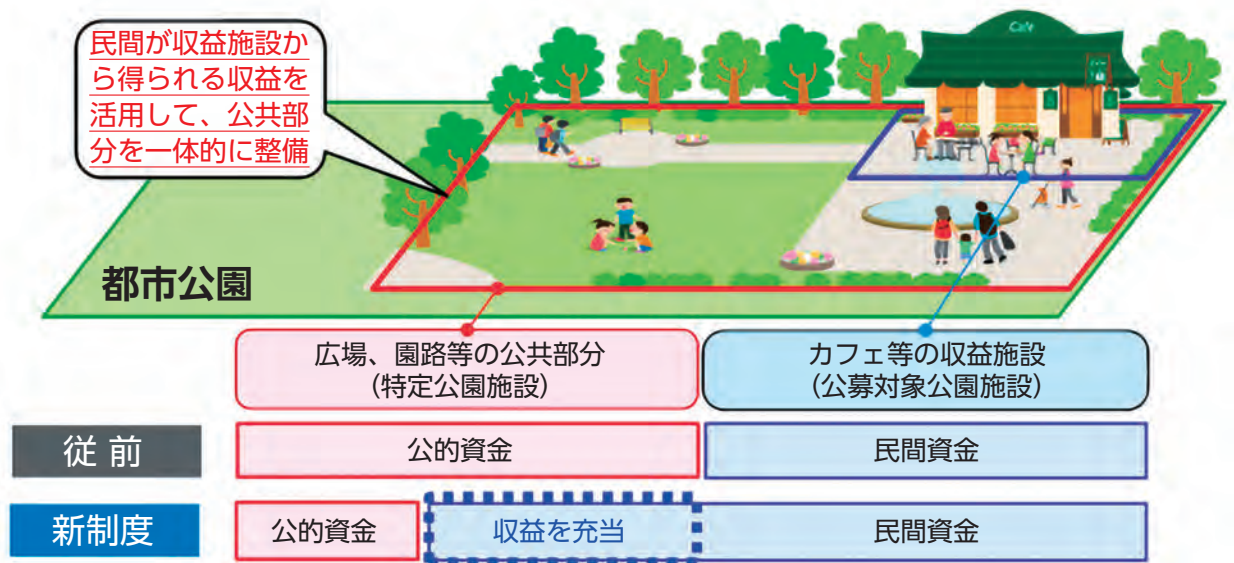
山下公園事業に関しては、2007年にレストハウスで設置管理許可制度を活用し、株式会社ローソンによるコンビニエンスストアの出店と、事業者の提案による休憩スペース等が

¹² 2019年3月31日時点。

¹³ 国土交通省（2023、p.3）を引用。

¹⁴ Park-PFIの特例措置に関しては、国土交通省（2023）が詳しい。

図1 Park-PFIの概要



出所：国土交通省都市局公園緑地・景観課（2017、p.3）。

改装終了後10年間で実施された。その後、株式会社ローソンの撤退に伴う事業者の公募は、サウンディング型市場調査の中で複数の事業者からPark-PFIの公募案件を満たし、事業が成立すると回答が得られた¹⁵。このような状況を踏まえ、横浜市は設置管理許可制度よりも、Park-PFI制度を活用する方が特定公園施設の整備や公園使用料単価の競争を見込み、この制度を導入した。

2.2. 山下公園事業の概要と事業目標

山下公園¹⁶は我が国初の臨海公園として開設され、国の登録記念物に登録されている。周辺にはみなとみらい21地区や元町等の多数の観光施設があり、市内外から多くの観光客が訪れている。全国都市緑化よこはまフェアやガーデンネックレス横浜等の会場として使用されているが、日常的には朝の散歩やラン

ニング、休憩・読書等の近隣の地域住民や就業者や、休日には家族連れやイベントの開催等で賑わっている。

横浜市は山下公園内におけるレストハウスに「①横浜らしさや山下公園らしさがあり、新たな来園の目的地となる魅力を持つことで、公園全体の更なる魅力アップにつなげる。②多様なニーズに対応していくために、複数の用途（機能）を備える。③公園の新しい過ごし方を提供するため、屋外空間（レストハウスの周辺園地）を活用する。④レストハウスと周辺園地を一体的に管理・運営することで、賑わいと快適性の向上を実現する。」¹⁷という利活用コンセプトを掲げ、それに基づいたサウンディング型市場調査（対話）を2回実施し、事業者を公募した。

事業者は公募対象公園施設であるレストハウスおよび特定公園施設である園地B（約570㎡）、

¹⁵ 注8)と同様。

¹⁶ 横浜市（2021a、p.1）を参照。

¹⁷ 注16)と同様。

表1 サウンディングの主な実施目的と実施段階

順番	内容
1	市役所内で検討開始
2	< 1 回目の対話 > 目的：事業検討に向けて、市場性の有無やアイデアを把握 実施段階：事業検討の早い段階
3	市役所内で事業案作成
4	< 2 回目の対話 > 目的：事業者の参加意向を把握し、事業者がより参加しやすい公募条件を設定 実施段階：事業者公募の前（公募要項の作成に向けて）
5	市役所内で公募要項作成
6	事業者公募実施

出所：横浜市（2018b、pp.1-2.）を基に筆者作成。

その他公園施設である園地 A（約 750㎡）、園地 C（約 120㎡）、デジタルサイネージ（3 箇所）において、基本的に①公募対象公園施設の管理運営業務、②特定公園施設の設計、整備、譲渡および管理運営業務、③公募対象公園施設または特定公園施設に該当しない園地等の管理運営業務に従事することになる。

スケジュールは次の通りである。公募設置等指針（公募要項）の配布は 2021 年 9 月、公募設置等計画の受付は 2021 年 12 月、プレゼンテーションおよびヒアリングは 2022 年 1 月、設置等予定者の決定は 2022 年 2 月、公募設置等計画の認定や基本協定の締結は 2022 年 3 月、工事および供用開始は 2022 年 6 月以降と 2023 年 4 月である。

3. サウンディング、入札そしてリスク配分

Park-PFI 方式では、供用開始後にどのような施設整備やイベントそして維持管理等が実施されるかは、発注者の横浜市と事業者間の「サウンディング」や、それを踏まえて作成す

る公募要項そして事業者選定を行う「入札」に大きく依存する。また、運用に関して、要求水準や事業運営等に一定のリスクが懸念される。それゆえ、施設整備から運用上の「リスク配分」を取り上げることで、山下公園事業の特徴を抽出する。

3. 1. サウンディング

横浜市は特定の事業の実施や公有資産の活用等を実施する前に、相当数のサウンディング調査を実施している¹⁸。その対象分野は小学校の跡地利用やネーミングライツ、公共スペースの活用そして公園関係等の多分野にわたる。

山下公園事業では、表 1 のように 2 回実施している。サウンディング調査の実施手法とその手順¹⁹は、最初に「実施準備」の段階では庁内で調整や地元で周知する。「実施公表」では、実施要領の公表と配布、対話参加事業者等の公募、各種業界団体等への周知協力依頼、「事前説明」では事前説明会や現地見学会を実施する。その後実施日程調整と日時・会場連絡となる。「対話実施」では、個別実施

¹⁸ 横浜市ホームページ（<https://www.city.yokohama.lg.jp/business/kyoso/kyosofront/sounding/sounding.html> 2024 年 4 月 25 日閲覧。）で新着情報や過去に実施した件名等を公表している。

¹⁹ 横浜市（2018b、p.1）を参照。

や必要に応じて追加対話を行う。その後、対話結果概要の作成と参加事業者等への確認依頼をし、「結果公表」の段階でホームページに掲載する。最後に「事業検討」の段階で、調査で把握した事業の可能性等を踏まえて、再度、事業案の検討を行う。同時に、「事業者公募」で対話結果を踏まえて、公募条件を再検討し、公募要項を作成する。事業検討や事業者公募の段階では、事業者公募をベースに事業案や、公共利用、管理費用削減等を中心に検討した後、事業が成立する運びとなる。すなわち、横浜市はサウンディングで、公募要項を作成ならびに開示する前に、事業者による事業実施の可能性や主な事業内容を諮り、事業者の意向を伺うことを目的としている。

2回のサウンディングから得られた主な提案は表2のようにまとめられる。1回目は事業内容や運営にも言及しているが、大枠としての事業者の案である。2回目は公募要項の作成に向けて、詳細な事項や実務的な内容にも触れている。

しかしながら、サウンディングに関して、主に2つの課題を指摘できる。1つ目は、横浜市がサウンディングに期待することについてである。サウンディングとは、公募要項の公表前に実施されるものである。事業者の希望や意見をヒアリングし、横浜市が最終的に作成した公募要項が事業性を備えているのか、あるいは、事業者の入札への参加の可否や、そもそも横浜市が山下公園事業を対象に事業者にどのような事業展開を求めているかは、発注者の横浜市は把握しているが、サウンディングの参加事業者には不明である。

サウンディングの手法は横浜市(2018a)で明確に定められているが、それは横浜市の立場からサウンディングの該当事業の成否や費用削減の可能性を探るものである。横浜市(2018a)におけるサウンディング手法のマニュアルの中に横浜市と事業者間の「対話」と明記されているが、事業者の意向を踏まえた対話とは言い難い。つまり、横浜市が事業者のアイデアや事業体制等をヒアリングするが、逆に横浜市からサウンディング参加者に有意な情報やそもそも参加のメリットがほとんどない。換言すれば、事業に関するアイデア等は事業者から横浜市への一方通行である。

さらに、横浜市が事業者の意向をサウンディングしても、それが十分に公募要項に反映されていなかったため、入札への応募者が1者となった可能性がある。事業の実施可能性や、サウンディング参加者に入札への参加を期待するならば、より一層、事業者の意向を汲んだ公募要項の作成が必要である。併せて、サウンディングに参加した事業者に何らかのメリットが得られるようなインセンティブの付与²⁰が肝要である。そのような対応が、今後のPark-PFI事業や他の公民連携分野における事業者の積極的な参加につながる。

横浜市は事業の実施に当たり多数の事業でサウンディングを実施している²¹。しかし、事業毎に実施しているサウンディングのノウハウや改善点が、市内のサウンディングに有効な効果を与えているかを確認できない。また、全国で実施されているPark-PFIのサウンディング²²の結果やノウハウ等が山下公園事業のそれに活用されているかも不明である。

²⁰ サウンディングの終了後に、事後的に横浜市はサウンディングの参加者に入札した場合、審査得点に2点を加点した。サウンディングの参加時には事業者には知らされていなかった。

²¹ 注18)と同様。

²² Park-PFI推進支援ネットワークPPnetホームページ(<https://park-pfi.com/sounding/> 2024年4月26日閲覧)参照。

表2 サウンディング型市場調査における主な提案

対象期間	2020年8月5日から同年8月26日	2021年2月22日から同年3月17日
対象事業者数	・18法人または法人のグループ	・10法人又は法人のグループ
山下公園の立地制度や魅力	<ul style="list-style-type: none"> ・海に面して景観等に魅力があり、歴史と知名度のある横浜を代表する観光地 ・近隣に居住エリアがあり、観光客とともに住民の利用も盛んなことが特徴的 	<ul style="list-style-type: none"> ・飲食および物販の店舗を提案 ・横浜市にゆかりのある商品の取り扱いや市内産食材の活用 ・店舗と園地Aをつながりのある空間や花や緑の空間等の提案 ・公園を楽しむための遊具やテーブル等の物品の販売や貸し出し ・無料休憩スペース ・既存トイレの活用あるいは用途転換 ・デジタルサインエネジを設置・管理の可能性 ・「新しい生活様式」へ対応した取り組みの提案 ・公園使用料の徴収は、一部エリアの減免を条件に含めれば、6事業者が負担可能
レストハウス	<ul style="list-style-type: none"> ・観光利用と市民利用の両面のニーズに応える利活用や横浜の魅力発信の場とした提案 ・飲食または物販を主たる用途とした提案 ・他の用途（例：無料休憩所）との複合利用が適当 	
周辺園地	<ul style="list-style-type: none"> ・テラス席の設置 	
公園管理	<ul style="list-style-type: none"> ・清掃や物品補充等の管理を担当可能 	
事業期間	<ul style="list-style-type: none"> ・10年間以上と5年間以下の希望 	<ul style="list-style-type: none"> ・10年以上20年までの長期間
対話結果の受止め	<ul style="list-style-type: none"> ・多様なニーズに対応するために複数の用途が必要 ・レストハウス自体を来援の目的地とし、山下公園の新しい過ごし方を発信できれば、公園全体のさらなる魅力アップにつながる 	<ul style="list-style-type: none"> ・公募条件（案）の考え方に概ね沿った提案が得られたが、さらなる検討を期待 ・一部の公募条件（案）で事業者負担の点で実現に課題が判明 ・Park-PFI制度を活用した事業の実現可能性の向上
今後の予定とインセンティブ付与	<ul style="list-style-type: none"> ・今回の対話結果を参考に具体的な公募条件（案）の検討 ・2回の対話を実施予定 	<ul style="list-style-type: none"> ・2021年度前半に利活用事業者の公募開始予定 ・対話参加の励みになると前向きな受止めや、企画書案等の作成に概ね労力・コストの面で負担感なし
イベント	<ul style="list-style-type: none"> ・イベント実施の意向 	<ul style="list-style-type: none"> ・すべての事業者が管理区域内でのイベント実施の意向

出所：横浜市（2020、pp.1-2.）および横浜市（2021c、pp.1-2.）を基に筆者作成。

2つ目は、事業の実行可能性についてである。Park-PFIを用いている山下公園事業では、事業者が整備・維持管理そして運営するレストハウスだけではなく、園地A・B・Cといった公園施設の整備や維持管理そしてイベントの開催までが事業内容に含まれる。他方、横浜市から事業者への金銭的な対価としての支払いはない。すなわち、事業者はレストハウスという商業施設から期待される収益のみでこれらの整備費や運営費等を賄わなければならない。横浜市が公園の施設整備や運営を担う場合、これらの事業費はすべて横浜市が負担していたが、Park-PFIでは事業者が担わなければならない。つまり、レストハウスからの収益でこれらの事業費をすべて充当し、その上、自社の利益までを確保する事業活動が求められる。

表1および表2や横浜市の標準的なサウンディング手法²³をみる限り、横浜市からサウンディングの参加者に事業の採算性や商業的な情報がどこまで提供されたのかは不明である。表2の2回目のサウンディングでは、課題があるものの、一部の参加者から事業の採算性が見込めると回答しているが、山下公園事業で事業者が持続可能な営業および公園の維持管理を可能かは確認できない。実際に、どの参加者が入札に応じたかを特定できないが、2回目のサウンディングに参加した10者の内、1者しか入札に参加していなかった。参加者が山下公園事業の事業内容を担いながら、継続した営業を続けられるか否かは企業秘密によるところがあり開示することが難しいかもしれないが、Park-PFIという公園事業の民営化方式を導入しても、それは行政サービスの一環であり、持続可能な営業ならびに公園の維持管理が求められる。それゆえ、サウン

ディングの時点でも、発注者の横浜市は参加者に、事業者の意向を集約するだけでなく、山下公園事業に関する事業内容や周辺地域も含めた商業的な情報を参加事業者に開示するような対応が、入札の可能性や事業の実効性を高める。それが事業者の経営基盤の盤石性を強くし、ひいては山下公園事業の安定した維持管理につながる。

3.2. 入札と事業者選定

「3.2.」では事業者選定の入札に関して、サウンディングを踏まえた提案内容や落札者の定性的な評価と、評価結果や他のPark-PFI事業も参考にした配点を検討する。Park-PFIでは自らのプロポーザルの事業内容に従い公園施設の整備や維持管理、運営が実施されるため、山下公園事業の事業内容を知るためには、入札の特徴と課題を明らかにする必要がある。

横浜市は表1および表2のようなサウンディングを行い、山下公園事業の事業者を入札で選定した。横浜市からの必須提案と任意提案そして落札された事業者のプロポーザルは表3のようにまとめられる。表3では、山下公園事業に関するレストハウス、園地、共通の利活用および改修・管理に関する提案ならびに事業実施に関する提案がされている。それぞれの園地等の提案をみると、表2における2回目のサウンディングで、参加者の事業者から得られた項目が多数を占めている。つまり、横浜市は参加者から1回目のサウンディングで事業の実施可能性やコンセプト等の大局的な項目を、2回目でも事業に関して具体的な提案をヒアリングし、それに基づき公募要項の作成ならび公表し、事業者を選定したことがわかる。

²³ 注19)と同様。

表3 山下公園における公募設置等指針と設置等事業者の提案内容

		必須提案	任意提案	事業者のプロポーザル
利活用および改修・管理に関する提案	レストハウス	<ul style="list-style-type: none"> ・飲食および物販店舗を設置 ・利便増進に寄与する機能を設置 ・無料休憩スペースを設置し、管理を実施 ・トイレの日常管理を実施 ・建物の内装改修 	<ul style="list-style-type: none"> ・トイレの開放時間 ・建物の外装改修 	<ul style="list-style-type: none"> ・大半を無料休憩スペースとして用い、店舗はテイクアウト販売を基本
	園地	<ul style="list-style-type: none"> ・園地Aを利活用し、日中管理を実施 ・山下公園の新しい過ごし方を提供する機能を設置 ・園地Bを改修し、日中管理を実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・園地Aに建物を設け、利便増進に寄与する機能を設置 ・園地Cを改修し、日常管理を実施 ・デジタルサイネージを設置し、管理 	<ul style="list-style-type: none"> ・園地Aにテラス席を設け、基本的に無料利用でき、季節により一部分を飲食店の営業区域として利用 ・園地Bは、花と緑の豊かな雰囲気のある休憩エリアとして植栽やベンチ等を設置するとともにフォトスポットを意識した装飾を実施 ・園地Bにおける①公園中央に位置するバラ園とのつながりを表現、②小規模イベントにも対応した休憩エリア、③手入れされた庭園を回遊できる園路
	共通	<ul style="list-style-type: none"> ・管理区域内でのイベントの主催 ・利活用にあたっての基本的な取り組み 	—	—
関事業実施に	<ul style="list-style-type: none"> ・事業期間 ・使用料単価 ・市内事業者の活用 ・営業時間 	—	<ul style="list-style-type: none"> ・8法人から構成させる共同事業体 ・代表法人は全体マネジメントおよび店舗を運営し、構成法人が園地管理等を担当 ・横浜名物の販売店を設置 	

出所：横浜市（2021a、p.5）および横浜市公園公民連携推進委員会（2022）を基に筆者作成。

しかしながら、入札に関して大きく3つの課題を指摘できる。1つ目は、事業内容である。山下公園事業は2回のサウンディングを経て、

横浜市が公募要項を作成した。その事業内容の要点が表3にまとめられている。公募要項で必須提案や任意提案としてレストハウス等

における具体的な事項が定められている。これらの提案は2回目のサウンディング結果に基づき、2021年5月に公表された。その後、2021年9月から同年12月の間、公募設置等指針（募集要項）が配布された。公募設置等指針が公表された時点においてすでに、横浜市が期待する事業内容を中心とする提案内容が決まっていた。そのため、公民連携方式の1つであるPFI方式のように入札時に事業者からの創意工夫に満ちた提案や事業内容等のプロポーザルは期待できない。山下公園事業では、2回のサウンディング、特に事業内容のヒアリングを実施した2回目のプロポーザルで、必須提案や任意提案等の事業内容が決まる。つまり、事業者はこれらの提案の範囲内におけるプロポーザルに留まってしまう。

さらにサウンディングに参加した事業者に関して、1回目は18法人または法人のグループ、2回目は10法人または法人のグループが参加した。しかし、先述のようにこれらの参加者のうち、実際の入札時には3者の応募者があったが、サウンディングにも参加した応募者は1者しか参加しなかった。横浜市はサウンディングに参加した事業者へのヒアリングに基づき公募要項を作成したが、入札に参加した3者のうち2者の事業者は入札に参加しなかったのが実情である。すると、サウンディング自体は事業実施の可能性や公募要項の作成等に関して事業者からヒアリングする有益な手法であるが、実態はほとんどの入札の参加者の意向を踏まえたものではないと言える。それゆえ、時間軸で捉えると、サウンディングや公募要項の作成時点の事業者と実際に参加した大半の事業者は別々であること

がわかる。

また、表2からサウンディングに関して「対話参加の励みになると前向きな受止めや、企画書案等の作成に概ね労力・コストの面で負担感なし」と事業者の回答が寄せられているが、額面通りに受け取ることは注意が必要である。この文面に従うならば、サウンディングに参加しそして入札への応募者は1者ではなく、複数者が入札に応じたであろう。具体的には2回のサウンディングや公募要項を考慮し、山下公園事業における事業の採算性や横浜市からの必須提案と任意提案の内容を加味して、入札に参加しなかったと捉えることができる。

2つ目は、評価結果の講評である。入札に3者参加したが、落札者である応募者Bは表3のようなプロポーザルの概要を提案した。応募者Bは横浜市が課した必須提案を基に、「2.2.」における山下公園事業のコンセプトを踏まえ、さらに具体的な事業の提案や園地の利活用を掲げている。これらのプロポーザルに対して、横浜市からは「事業方針（中略）…横浜市が示す利活用コンセプトに十分合致しているものとして特に高く評価」²⁴、「施設の管理運営計画では、①横浜名物の販売店を設けること、②無料休憩スペースが十分に確保されており、家族連れにも優しい機能が充実していること、③園地⑧の管理が具体的かつ適切に提案されていること、を高く評価」²⁵、「施設の整備計画（中略）…魅力や快適性向上の点で評価」²⁶と評価している。

他方、他の応募者である応募者Aにも「事業方針については、（中略）…横浜市の示す利活用コンセプトに合致していること、また、

²⁴ 横浜市公園公民連携推進委員会（2022、p.4）を引用。

²⁵ 注24）と同様。

²⁶ 注24）と同様。

定期的な施設改修による魅力の維持を計画している点を評価」²⁷、「施設の管理運営計画では（中略）…①レストハウス及び園地④における誰もが利用できる空間の提案、②園地⑤の管理水準の具体的な提案、にやや弱さを感じました。」²⁸、「施設の整備計画では、（中略）…高く評価」²⁹と評価している。応募者Cには「事業方針については、（中略）…やや弱さを感じました。」³⁰、「施設の管理運営計画では、（中略）…は不十分に感じました。」³¹、「施設の整備計画としては、（中略）…評価しました。」³²、「事業撤退のリスクについては、（中略）…自立的な取組に不十分さがありました。」³³と評価している。

3者の応募者の中から応募者Bが落札されたが、横浜市からの応募者毎の講評から、応募者Bの提案には一切、否定的なコメントはなかった。そして、特定の提案に関して「高く評価」または「特に高く評価」といった講評が得られている。一方、応募者AおよびCの提案には、特定の提案に関して、「やや弱さを感じました。」「不十分に感じました。」といった改善の余地がある、あるいは不十分な提案であると指摘されている。このことから、応募者Bはすべての提案に対して、横浜市のコンセプトに従いそして意向を汲みながらプロポーザルしたことがわかる。

実際、横浜市の総評では「横浜らしさや山

下公園らしさを訴求しつつ、既存施設の活用により公園全体の魅力アップを目指すという条件が課されていました。」³⁴、「いずれの応募者も、その要求に応えようとする意欲的な公募設置等計画を提案していただいたことについて、厚くお礼申し上げます。」³⁵、「特に、地産食材を活用した飲食メニューの提供、山下公園の魅力や快適性を高める多様なサービス、年間を通した豊富なイベントの実施、について、全ての応募者の提案に含まれており、総じてレベルの高さを感じられました。」³⁶と評しているように、横浜市のコンセプトを踏まえた事業者の提案が求められていた。それゆえ、サウンディングでどこまで横浜市からの情報や意向を得られたか不明であるが、サウンディングに参加した事業者Bが事業方針や施設の管理運営計画、施設の整備計画のすべての項目で改善点もなく、一定の評価を得られた。換言すれば、今回の山下公園事業では、事業者の自由な発想による創意工夫に満ちたプロポーザルではなく、民営化方式であるPark-PFI方式を活用するといっても、事業者は横浜市の利活用コンセプトや希望する事業内容を踏まえ、それに応じたプロポーザルが求められたことが明らかになった。

3つ目は、評価結果の配点である。山下公園事業の入札における各項目とその配点ならびに3者の応募者の得点は表4となる。応募者

²⁷ 横浜市公園公民連携推進委員会（2022、p.3）を引用。

²⁸ 注27）と同様。

²⁹ 注27）と同様。

³⁰ 注24）と同様。

³¹ 注24）と同様。

³² 注24）と同様。

³³ 注24）と同様。

³⁴ 注24）と同様。

³⁵ 注24）と同様。

³⁶ 注24）と同様。

表 4 評価結果の得点

* 最低基準点：58 点

評価項目	配点	応募者 A	応募者 B	応募者 C
事業方針	15 点	12.0 点	14.4 点	8.8 点
施設の管理運営計画	30 点	22.8 点	26.8 点	20.8 点
施設の整備計画	25 点	20.4 点	18.4 点	16.8 点
事業計画	10 点	8.8 点	9.0 点	6.0 点
事業体制	10 点	7.8 点	7.2 点	6.0 点
価格提案	8 点	7 点	6 点	5 点
その他（対話参加）	2 点	0 点	2 点	0 点
合計点	100 点	78.8 点	83.8 点	63.4 点

出所：横浜市公園公民連携推進委員会（2022、p.2）を基に筆者作成。

C は横浜市の講評に関しても高い評価が得られておらず、得点も他の 2 者と大きな差がみられる。

しかしながら、結局は合計点の得点差 5 点で応募者 B が落札したが、評価項目に応じては応募者 A の方が応募者 B よりも高い項目もあった。具体的には、施設の整備計画では応募者 A の方が応募者 B よりも 2 点高い。そして、事業実施の事業体制や価格も応募者 B よりも高く評価されており、ハード事業が得意な事業者と推測される。また、得点差は 5 点であるが、2 回のサウンディング実施の時点ではサウンディングの参加に加点はなかった³⁷。そのため、応募者 A と B の実質的な得点差は 3 点であった。

さらに、山下公園事業では横浜市が掲げるコンセプトを基礎に、公園の維持管理やイベント等のソフト事業と施設の整備計画を実施することが期待されている。そうであるならば、サウンディングに参加すれば、それを介して、事業者が横浜市から一定の情報や意向を得られた可能性がある。応募者 A がこれら

の非公式の情報や横浜市の意向を鑑み、プロポーザルの作成ならびに入札に臨めば、応募者 B ではなく応募者 A が落札された可能性も有する。このことは単に応募者 B または A のいずれかが落札したか否かではなく、横浜市の期待に沿った公園の施設整備や事業運営、ひいては公園利用者や周辺地域そして横浜市の魅力づくりにも関わる問題である。そのため、横浜市はサウンディングへの参加に加点するならば、サウンディング実施の公表時からそれを公表すべきであった。それが、応募者からの高いプロポーザルにつながると考えられる。そして事業者間の対応の相違をなくし、公平な入札にも寄与する。

山下公園事業の各評価項目に関する配点を表 5 における他の Park-PFI 事業や PFI 方式で実施した公園事業と比較する。山下公園事業の比較対象として、新宿中央公園、久屋大通公園、勝山公園、原山公園の Park-PFI 事業や PFI 事業を選定する。新宿中央公園は都市型の Park-PFI 事業である。横浜市と同様の政令指定都市であり、名古屋市にある久屋

³⁷ 横浜市（2021c）を参照。

表 5 Park-PFI 方式の評価項目および配点の比較

* 合計点を 100 点満点に換算。

	山下公園	新宿中央公園	久屋大通公園	勝山公園	原山公園
評価項目	配点				
事業方針	15 点	55 点	20 点	—	10 点
施設の管理運営計画	30 点		20 点	28 点	40 点
施設の整備計画	25 点		20 点	30 点	20 点
事業計画	10 点	10 点	—	15 点	5 点
事業体制	10 点	—	10 点		—
価格提案	8 点	35 点	30 点	32 点	25 点
その他	2 点	—	—	—	—
合計	100 点	100 点	100 点	100 点	100 点

出所：横浜市公園公民連携推進委員会（2022、p.3）、新宿区みどり土木部みどり公園課（2019、pp.3-4）、名古屋市久屋大通公園北部園地・中央園地整備事業者選定審議会（2018a、pp.3-4）、北九州市（2017、p.3）、堺市 PFI 事業検討委員会（2017、p.9）を基に筆者作成。

大通公園、我が国で初件の Park-PFI 事業である北九州市にある勝山公園、そして Park-PFI 事業ではなく PFI 事業で実施している堺市の原山公園である。都市型の Park-PFI 事業や、Park-PFI 事業の特徴を探るために比較対象として PFI 事業で実施している事業も選定した。

表 5 を基に山下公園事業における評価項目と配点を概観すると、山下公園事業は他の公園事業と比較すると事業方針とそれを踏まえた施設の管理運営計画と施設の整備計画、つまり公園のコンセプトに基づいたハード事業ならびにソフト事業を重視していることがわかる。これらの項目の合計点は、5 つの公園の中では PFI 事業で実施している原山公園と同じ 70 点である。Park-PFI 事業を導入している他の 3 つの公園と配点を比較すると、新宿中央公園は判別できないが、少なくとも久屋大通公園と勝山公園よりも施設の管理運営計画という公園の活用やイベントを中心とする公園マネジメントを期待していることがわ

かる。他方、価格提案に関しては、山下公園は 8 点であり、他の 4 つの公園と比較すると大幅に低い。また、山下公園のみサウンディングへの参加を「その他」として 2 点の加点をしているが、他の 4 つの公園では、加点はしていない。すなわち、表 5 における 4 つの公園と比較すると、山下公園の配点はやや異なる傾向がある。コンセプトに基づいたハードとソフト事業を重視しているが、価格提案が相当に低くそしてその他で配点しているという特徴がみられる。

そこで、Park-PFI 事業の中でもあえてコンセプトに基づくハードとソフト事業への配点をもっとも低くしている新宿中央公園の評価項目毎の配点基準に換算し、応募者 A および B の評価点を再計算してみる。すると「事業方針・施設の管理運営計画・施設の整備計画」という公園マネジメントのコンセプトに基づくハードとソフト事業は、応募者 A は 43.61 点、応募者 B は 47.08 点となる。事業計画は 8.8 点と 9.0 点、事業体制は 7.8 点と 7.2 点、価格

提案は 30.66 点と 26.28 点と換算される。つまり、合計点に関しては、応募者 A は 90.87 点、応募者 B は 91.562 点のわずか 0.69 点しか差がなくなる。さらに、応募者 B のみのその他である 2 点を考慮しないと、応募者 A の合計点が応募者 B の合計点を上回り、応募者 A が落札されることになる。

なお、各評価項目の配点基準を変換して落札者の評価を計算するだけではない。それは、山下公園では少し配点基準が他の公園と異なるため、それを他の公園の配点基準で再計算した上で、応募者の合計点を再度、問い直すものである。また、その他の項目を加点しないと、応募者 A の合計点の方が応募者 B よりも高い評価になるということは、少なくとも横浜市の山下公園事業の利活用に際して、応募者 A の方が公園の魅力向上や利用者の満足向上そして周辺地域の活性化に寄与する可能性があることを示唆している。それゆえ、サウンディング終了後に加点したその他としての参加点や各評価項目の配点の設定には、十分に配慮が必要である。

3. 3. 各事業におけるリスク配分

山下公園事業における発注者と事業者間のリスク配分の特徴を捉えるために、同じく政令指定都市が発注者であり商業的な事業を展開している久屋公園そして PFI 方式で実施している原山公園と比較して、山下公園事業におけるリスク配分を簡単に述べる。

表 6 を概観すると、Park-PFI 方式を採用している山下公園事業では運営費の上昇、資金調達、住民対応、要求水準の未達成、需要変動・施設の競合、公募対象公園施設の損傷、その他施設の損傷、損害賠償とほとんどの項目に関して、事業者にはリスクが移転されている。仮に地方公共団体が従来型公共施設整備方式のように個別の業務を仕様発注で多くの事業者には各業務を委託する場合、大部分の項目に

関するリスクが地方公共団体にある。しかし、Park-PFI 方式では、相当の項目に関するリスクが事業者に移転されていることがわかる。山下公園事業と同様に Park-PFI 方式を用いている久屋公園も山下公園事業特有の項目を除けば、リスク配分はすべて同じであった。一方、PFI 方式では、Park-PFI 方式と比較すると、法令変更や需要変動・施設の競合に関して、一部のリスクが発注者にある。

以上から、山下公園事業では、公園業務に関する多数のリスクが地方公共団体から事業者に移転している。そのため、事業者が運営費の上昇や要求水準そして住民対応等に従事することで、民間部門である事業者の柔軟な対応や創意工夫そして改善が期待される場所である。ただし、過度なリスク移転は事業者には山下公園事業の入札への参加を留めたり、事業の継続性を危うくする可能性がある。商業的な業務も有するが、公園業務を事業者に委託する民営化方式である Park-PFI 方式といっても、提供されるのは公園に関する行政サービスである。それゆえ、サービスの継続性を確保するためにも、地方公共団体と事業者間で適度なリスク配分が必要である。

4. 事業スキームの改善点

「3」におけるサウンディング、入札そしてリスク配分の分析から、Park-PFI 方式に関して、主に 2 つの改善点や留意事項が指摘可能である。1 つ目は、サウンディングへの内容である。山下公園事業ではサウンディングは横浜市と事業者間の「対話」としているが、実際は事業者から横浜市への事業の実施可能性やアイデア等に関する一方通行の提供である。それゆえ、両者間で事業に関する議論や検討にはなっていない。あくまでも横浜市のみで事業の検討をしている。さらに、サウンディングの参加者の意向を踏まえたコンセプ

表6 リスク配分の一部

項目	内容	リスク分担					
		発注者			事業者		
		山下公園	久屋公園	原山公園	山下公園	久屋公園	原山公園
法令変更	認定計画提出者が行う整備・管理運営業務に影響のある法令等の変更	協議事項	協議事項	○	協議事項	協議事項	
	許可の更新			—	○	○	—
運営費の上昇	人件費、物品費等の物価及び金利の変更に伴う経費の増加			○ *2	○	○	○ *3
資金調達	必要な資金の確保				○	○	○
住民対応	認定計画提出者が適切に管理運営すべき業務に関する苦情等			—	○	○	—
要求水準の未達成	本市が要求する業務要求・水準の不適合に関するもの				○	○	○
需要変動・施設の競合	需要の見込み違い、競合施設による利用者減収入減			○ *4	○	○	○
公募対象公園施設の損傷（園地A）	施設、機器、物品等の損傷		—	—	○	—	—
特定公園施設の損傷	施設等の損傷	○	—	△ *4	○ *1	—	○
その他公園施設の損傷	施設、機器等の損傷		—		○	—	○
損害賠償	利用者に損害を与えた場合又は臨時休業に伴う損害				○	○	○

*1 認定された公募設置等計画において、認定計画提出者が自ら改修内容として提案した範囲及び負担する内容として提案した程度

*2 一定の範囲を超えた部分

*3 一定の範囲内

*4 ただし、市の事由による収入に対するもの

出所：横浜市（2021a、pp.36-37.）、堺市（2016、pp.1-3.）、名古屋市久屋大通公園北部園地・中央園地整備事業者選定審議会（2018b、p.23.）から筆者作成。

トおよび公募要項の作成ならばサウンディング自体に一定の意義を見い出せるが、サウンディングへの参加者の内、1者しか入札に参加していなかった。それゆえ、事業者は山下公園事業自体に参加の魅力を感じなかったり、横浜市がサウンディング時における事業者から得た情報や意向等の情報公開ならびに公募要項等への十分な反映が必要である。サウンディングとして公募要項に事業者の意向や事業提案等を反映させるならば、サウンディングへの参加事業者に引き続き入札に参加させるようなインセンティブが求められる。たとえば、入札への参加前に山下公園事業に関して横浜市が抱く事業内容の一部やサウンディング実施前に入札時の参加点の加点を公開することである。

2つ目は、Park-PFI方式の構造的な課題である。Park-PFI方式とは経済学的な分野における高い収益性が見込まれる事業分野で高い利益を得られることを意味する「クリームスキミング」の問題に対して、この高い利益を事業分野の商業施設の費用だけではなく、公募要項で定められた公園業務に関する施設整備や運営等にも充当することを求めている。換言すれば、商業施設で自社の収益だけではなく、公園業務に関する収益も得られるような都市公園や事業内容でなければ、事業は成立しない。他方、事業期間は最大20年間まで延長可能である。これは、事業者に長期的な事業の展開を確保すると同時に、長期的な事業の実施可能性というリスクが付随することを意味する。また、リスク配分は表6のように事業運営に関するほとんどの項目が事業者にある。山下公園事業という「公園」という行政サービスを加味すると、横浜市は事業者によって山下公園事業を継続的に実施させるためにも、事業契約締結書の締結と事業開始前に決められた定期的なモニタリングや事業者の経営の安定性、商業施設の周辺環境や需要動向

等の公園だけではなく、事業者の継続的なモニタリングや勧告、助言が必要である。状況に応じては、契約内容の変更に対応し、事業者の継続性の確保そして公園サービスの持続的な提供も求められる。それが、公園利用者や周辺地域ひいては横浜市にも大きな便益をもたらす。ただし、山下公園事業では、事業者が独立採算で商業施設を運営しており、横浜市からの財政的な支援はない。それゆえ、横浜市と事業者間の事業運営や継続性に関する事項を、いかに事業活動に反映させるかを考案しなければならない。たとえば、単純に横浜市の希望内容に応じた補助金の配分や、事業契約を見直し、事業者の負担を減らすことなどのコントロール方法が必要である。

5. むすびに

本稿では山下公園事業を事例に Park-PFI方式における供用開始後の事業内容に直接的に関わるサウンディング、入札そしてリスク配分についての分析をした。

本稿から得られた主な結論は次の通りである。山下公園事業では、事業者の経営手法や創意工夫を用いたプロポーザルではなく、横浜市が定めたコンセプトや事業提案に沿ったプロポーザルが事業者に求められていた。入札に関しては、コンセプトに基づいたハードとソフト事業を重視しているが、価格提案が相当に低いという特徴を有している。また、サウンディングへの加点や横浜市と事業者間の情報共有にも改善の余地がある。他の Park-PFI 事業の配点基準やサウンディングの配点を考慮すると、入札結果が異なった可能性もある。適正な入札による事業者の選定は、公園の利活用や利用者のさらなる増大そして周辺地域の活性化の向上につながるであろう。

特に、事業実施の可能性や公募要項の作成に発注者が事業者の意向やアイデア等をヒ

アリングするサウンディングは、発注者である横浜市が事業者から一方的に情報を得るものである。その過程で一定の事業に関する情報が事業者から得られるが、サウンディングに参加する事業者のメリットが十分にあるとは言いがたい。実際にサウンディングに参加した10者は、入札には1者しか参加しなかった。他方、横浜市はサウンディングから事業の実施可能性や事業内容について有益な情報が得られたとその効果を認めているが、入札に参加しない事業者からのサウンディングにどれだけの価値があるか不明である。仮にサウンディングに参加した事業者が入札に参加するならば、山下公園事業が事業者にとって魅力的な事業案件になるような提案をする必要がある。また、事業者がそのような提案をしても、横浜市がそれらを公募要項に反映させなかったかもしれない。いずれにせよ、事業内容に大きく関連する公募要項の作成に向けたサウンディングは、発注者だけでなく参加事業者にもメリットや入札への参加を促すような仕組みが必要である。それが公民連携の実践につながる。

また、入札に関して、山下公園事業は横浜市のコンセプトに基づきハード事業とソフト事業を一体的に実施するようなプロポーザルが求められた。他のPark-PFI事業や公園を対象にしたPFI事業と比較しても、事業方針に基づいた運営やソフト事業を重視していることが伺える。他方、価格提案は重視していなかった。ただし、公募要項に記載された公募対象公園施設の管理運営業務、特定公園施設の設計、整備、譲渡および管理運営業務、公募対象公園施設または特定公園施設に該当しない園地等の管理運営業務に従事することまでも求められている。それゆえ、事業者はこれらの事業まで実施可能な利益を挙げなければならない。

山下公園事業のリスク項目に関する発注者

と事業者間のリスク配分に関しては、1つの事例との比較であるが、久屋公園と同じである。山下公園事業では、PFI方式で実施している原山公園よりも公園利用者の需要や運営に関する多くのリスクを事業者が引き受ける。それゆえ、横浜市にとってはリスク負担の軽減につながるが、事業者にとってはPFI方式以上にリスク負担の増加につながる。事業者の事業性の確保が公園サービスの継続性につながるため、適切なリスク配分やリスク管理が必要である。

山下公園事業の分析を鑑み今後のPark-PFIには、サウンディングを実施し事業者の提案等を公募要項に反映させるならば、参加事業者ならびに入札に参加させるようなインセンティブの付与が必要である。入札時の各評価項目における配点の検討も有効である。また、今後の事業運営として、事業者の持続性や公園サービスの継続的な提供のために、横浜市のモニタリングや勧告等と柔軟な事業運営が求められる。このような姿勢が、公園利用者や周辺地域ひいては横浜市にも有益である。

【参考文献】

- 上田義人、志賀優貴(2018)「Park-PFIの概要とビジネスチャンス」『レジャー産業資料』第51巻第9号、pp.56-59.
- 遠藤玲、中村和彦、山本清龍(2022)「民間収益施設のある都市公園の利用者の購買行動と滞留場所の関係性」『ランドスケープ研究』第85巻第5号、pp.499-504.
- 小川貴裕(2022)「都市公園のさらなる活性化に向けたPark-PFI」『Public Parks』第236号、pp.14-17.
- 北九州市(2017)『勝山公園鴈外橋西側橋詰広場便益施設等整備・管理運営事業者検討会評価基準』
- 国土交通省(2020)『公募設置管理制度(Park-PFI)について』

- 国土交通省(2023)『都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン』
- 国土交通省(2024)『都市公園における官民連携の推進』
- 国土交通省都市局公園緑地・景観課(2017)『都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン』
- 堺市(2016)『原山公園再整備運営事業 実施方針 [別紙] リスク分担表(案)』
- 堺市PFI事業検討委員会(2017)『原山公園再整備運営事業 事業者選定過程及び審査講評』
- 新宿区みどり土木部みどり公園課(2019)、『新宿中央公園芝生広場における交流拠点施設の公募結果について』
- 曾根直幸(2021)「都市公園における官民連携の諸制度と動向」『レジャー産業資料』第54巻第2号、pp.28-31.
- 曾根直幸(2022)「Park-PFIの背景・目的と直近の動向」『Public Parks』第236号、pp.4-7.
- 名古屋市久屋大通公園北部園地・中央園地整備事業者選定審議会(2018a)『久屋大通公園(北エリア・テレビ塔エリア) 整備運営事業提案 議事要旨・審査講評等』、
- 名古屋市久屋大通公園北部園地・中央園地整備事業者選定審議会(2018b)『別紙2-1 公募設置管理制度(Park-PFI)にかかる整備運営に関する事項』
- 堀川朗彦、山崎正代、涌井史郎、飯島健太郎、宇於崎勝也(2023)「Park-PFIの背景・目的と直近の動向」『東京都市大学横浜キャンパス紀要』第10号、pp.55-64.
- 本間拓実、松行美帆子(2018)「都市公園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』第16号、pp.378-382.
- 町田誠(2019)「都市公園の質の向上に向けたPark-PFIの活用について」『地域開発』第629号、pp.2-6.
- 山崎嵩拓、宋俊煥、泉山墨威、横張真(2019)「全国の都市公園における公募を通じた収益施設の設置実態と立地条件の関係」『都市計画論文集』第54巻第2号、pp.136-143.
- 横浜市(2018a)『サウンディング調査について』
- 横浜市(2018b)『手法の概要：主な実施目的と実施段階』
- 横浜市環境創造局(2019)『公園における公民連携に関する基本方針～公園から横浜の暮らしとまちの質を高める～』
- 横浜市(2020)『山下公園レストハウスについてのサウンディング型市場調査(対話1回目) 実施結果』
- 横浜市(2021a)『山下公園レストハウスにおける収益機能等の公募設置等指針(募集要項)【令和3年10月修正版】』
- 横浜市(2021b)『山下公園レストハウスの公募設置管理制度による公募について(概要)』
- 横浜市(2021c)『山下公園レストハウスについてのサウンディング型市場調査(対話2回目) 実施結果』
- 横浜市公園公民連携推進委員会(2022)『山下公園レストハウスの公募設置管理制度による公募に係る審議結果(報告)』

編集後記

■地方自治の理念の後退が懸念されている。国が地方自治体に必要な指示ができるとした特例を盛り込んだ地方自治法改正案が、5月30日に衆院を通過、6月19日の参院本会議で可決・成立した。具体論のないまま、国会審議1か月余のスピード審議だった。■朝日新聞は「有事の際に一方的に国に従わせることを可能とするような危うい改正」だと指摘、「自衛隊のための道路開放や攻撃に備えた自治体職員の動員協力にまで道が開ける」と警鐘を鳴らした（5月29日社説）。毎日新聞は「具体的にどのようなケースが想定されているかも明らかでない」「ことは国と地方の基本原則に関わる」と疑問の解明を求めた（5月31日社説）。■国の指示権は「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の「おそれ」の段階で発動できるとしているが、具体的な想定は「していない」と言う。時の政権による指示権の恣意的な運用はないのか。自治体が思い通りに動かない時に、国策を推進する手段にするのでは、との懸念は理由なきものではない。国の施策が常に正しいとは限らない。■読売新聞は「非常時に自治体だけで対処するのは限界がある」として次のように指摘した。能登半島地震で倒壊した家屋の公費解体が進んでいない。国は震災を経験した熊本市などに職員応援を要請しているが十分に対応し切れていない。行政改革を進めた結果、自治体の職員数がこの30年間で50万人近く減少したことも、自治体の対応能力を低下させた面があるのではないか（5月8日社説「災害時に重要な地方との連携」）。■2005年から始まる国の「集中改革プラン」は、地方自治体の自律した行財政改革の取り組みを無視し、職員数の純減目標などの数値目標化を一律に地方自治体に強いた。誤った国策が地方自治体の体力を奪った一例だとあらためて思う。 (野坂 智也)

2024年6月25日

自治研かながわ月報第208号（2024年6月号、通算272号）

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	佐野 充	編集人 野坂 智也 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721	FAX 045(251)3199
	https://kanagawa-jichiken.or.jp/	E-mail:kjk@kanagawa-jichiken.or.jp

編集後記

■地方自治の理念の後退が懸念されている。国が地方自治体に必要な指示ができるとした特例を盛り込んだ地方自治法改正案が、5月30日に衆院を通過、6月19日の参院本会議で可決・成立した。具体論のないまま、国会審議1か月余のスピード審議だった。■朝日新聞は「有事の際に一方的に国に従わせることを可能とするような危うい改正」だと指摘、「自衛隊のための道路開放や攻撃に備えた自治体職員の動員協力にまで道が開ける」と警鐘を鳴らした（5月29日社説）。毎日新聞は「具体的にどのようなケースが想定されているかも明らかでない」「ことは国と地方の基本原則に関わる」と疑問の解明を求めた（5月31日社説）。■国の指示権は「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の「おそれ」の段階で発動できるとしているが、具体的な想定は「していない」と言う。時の政権による指示権の恣意的な運用はないのか。自治体が思い通りに動かない時に、国策を推進する手段にするのでは、との懸念は理由なきものではない。国の施策が常に正しいとは限らない。■読売新聞は「非常時に自治体だけで対処するのは限界がある」として次のように指摘した。能登半島地震で倒壊した家屋の公費解体が進んでいない。国は震災を経験した熊本市などに職員応援を要請しているが十分に対応し切れていない。行政改革を進めた結果、自治体の職員数がこの30年間で50万人近く減少したことも、自治体の対応能力を低下させた面があるのではないか（5月8日社説「災害時に重要な地方との連携」）。■2005年から始まる国の「集中改革プラン」は、地方自治体の自律した行財政改革の取り組みを無視し、職員数の純減目標などの数値目標化を一律に地方自治体に強いた。誤った国策が地方自治体の体力を奪った一例だとあらためて思う。 (野坂 智也)

2024年6月25日

自治研かながわ月報第208号（2024年6月号、通算272号）

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	佐野 充	編集人 野坂 智也 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721	FAX 045(251)3199
	https://kanagawa-jichiken.or.jp/	E-mail:kjk@kanagawa-jichiken.or.jp