公園分野のサウンディングにおける参加インセンティブの導入方法の検討

- 公園立地及び、参加インセンティブ導入が民間側の参加意欲に及ぼす影響についての官民の認識の差異に着目して

Examination of appropriate introduction method of participation incentive in sounding in the park field

- Focusing on difference of the location of target parks and the difference in public and private perceptions about impacts of introducing participation incentives for private companies

岩岡 宏樹*・川島宏一**

Hiroki Iwaoka*, Hiroichi Kawashima

In recent years, sounding has been carried out in many cases in the field of parks. I pointed out that the locations of the parks where sounding can be utilized at present are limited to those with attractive marketability for private companies. In order to solve the problem, we conducted a survey focusing on the location of the target park, participation incentives for private companies and the differences in public and private perceptions about the impacts of introducing them. As a result, differences in public and private perceptions were found in each location. Furthermore, from the consideration, it was concluded that the addition of points at the time of public offering is an effective in the location of a park where marketability is low, and it is important to understand the characteristics of private companies who are interested in each location and introduce appropriate participation incentives.

Keywords: Public-Private-Partnership, Park-PFI, Sounding

官民連携、公募設置管理者制度、サウンディング

1. はじめに

近年、地方財政が逼迫する中で、地方自治体は公共空間の利活用等における維持管理コスト削減および民間ならではのアイデア活用等を目的として、PFI 等事業の公募前の段階での官民間の対話であるサウンディングを実施するケースが多くみられる¹⁾。サウンディング実施により、対象事業の市場性調査や民間側のアイデアや要望を組み込んだ公募仕様書の作成が可能になる。

公園分野においても、2017 年より「都市緑地法等の一部を改正する法律」により公募設置管理者制度（以下：Park-PFI）を創設され、同年に「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン（以下：P-PFI ガイドライン）²⁾」が定められ、事業の手続きにサウンディングの実施が記載された。実際に制度創設以降、2019 年 7 月時点で公園整備事業等（指定管理、公園活用事業等を含む）の 123 事業でサウンディングが実施されている³⁾。

しかし、筆者が 2019 年 10 月に実施した国土交通省や一般社団法人日本公園緑地協会、サウンディング実施自治体への事前ヒアリングおよび、先述の 123 事業を対象とした事前文献調査の結果、地方部や小規模自治体においてサウンディング実施率は低い（図 1、図 2）。また、山崎ら(2019)⁴⁾

は、公園分野の公募型設置管理事業において民間側の公募応募数等への公園立地の市場性による影響を明らかにしている。

サウンディングによるコスト削減や民間アイデアの活用等をより必要としていると考えられる地方部や小規模自治体にある市場性の低い公園においてサウンディング実施が少ないと言うことは、サウンディング制度を設計・導入している政府・自治体の側（以下：自治体側）がサウンディングに参加する民間企業の側（以下：民間側）の公園の市場性に応じたサウンディングへの参加インセンティブを十分に把握できていないのではないだろうか。公園の立地に応じた官民双方のサウンディングへの参加インセンティブについての認識の差異を明らかにし、地方部や小規模自治体にある公園等の公園立地を考慮した民間側への参加インセンティブ提供のあり方について検討する必要がある。

2. 本研究の特徴

Park-PFI の前身的制度である設置管理者制度等については、官民連携の歴史的な制度変遷を整理した舟引⁵⁾の研究や Park-PFI の運用を想定し、28 事例を調査した宋ら⁶⁾や京都市大阪市神戸市の事例を調査した下村⁷⁾の研究があるが、サウンディングに言及した研究は見られない。また、事業者選定の段階における官民の意向に関する研究については、都市公園の指定管理者選定時における評価基準の実態を整理・評価した塚田ら⁸⁾や都市公園分野事業への民間事業者の興味の潜在的因子を明らかにした塩見ら⁹⁾の研究があるが、サウンディングに着目したものではない。さらに、塚田らは自治体側、塩見らは民間側の意向の実態を調査したものであって、官民双方を同時に分析して

* 正会員 NTT 都市開発株式会社

** 正会員 筑波大学システム情報工学系社会工学域 教授

はない。

一方、本研究は、事業者選定の段階や選定後の段階ではなく、事業者公募前段階での官民間の対話であるサウンディングに着目している点、サウンディングへの参加インセンティブ導入の効果について官民双方の認識の差異に着目している点の2点において新規性がある。

3. 研究の目的、対象、方法

3-1. 研究の目的

本研究の目的は、1) 公園立地の市場性に着目しながら、サウンディングに対する参加インセンティブ導入の効果について官民双方の認識の差を明らかにすることである。2) その結果を踏まえ、公園立地に応じた官民の認識の差を理解した上で、市場性の低い公園に対する民間事業者への効果的な参加インセンティブ提供のあり方を提案すること、3) については市場性の低い公園でのサウンディング実施が少ないという問題の解決に、一定の示唆を与えることである。

3-2. 研究の対象

本研究は、2つの研究対象を有する。

第1の対象は、本研究によるサウンディング実施実態調査の対象であって、2019年7月時点でサウンディング実施結果が公表されている全国各地の52の公園整備事業等である。

第2の対象は、本研究によるサウンディングへの参加インセンティブに関するアンケート調査の対象であって、自治体側は公園分野でのサウンディング実施経験のある86の自治体のサウンディング担当課、民間企業側は2019年10月時点でPark-PFI及び公園事業への参入関心が高いと見做しうるPark-PFI推進支援ネットワーク^①に登録している全ての226事業者である。

3-3. 研究の方法

本研究は、3つの分析方法を用いる。

第1に、研究対象である52の公園事業等の立地を市場性に着目した分類指標選定の示唆を得るために、52公園事業等のサウンディング実施実態を関係ホームページで調査し、この調査より得られた立地関連のデータを用いて主成分分析を実施する。その結果を踏まえ、アンケートで使用する

公園立地の分類指標を選定する。

第2に、民間側のサウンディング参加意欲に影響を与える要因を構造的に把握するために、前述の実施実態調査で得られたサウンディング参加インセンティブ関連のデータを用いて、数量化Ⅲ類を実施する。その結果から得られた要因を階層化することで民間側の「サウンディング参加意欲に影響を与える要因」を定義する。

第3に、第1及び第2で得られた公園立地の分類と民間側のサウンディング参加意欲に影響を与える要因をもとに、参加インセンティブ等導入の効果について官民双方の認識の差異を明らかにするために、官民双方の研究対象にアンケート調査を行い、その結果を用いてAHP（階層分析法）^②を実施する。これにより、サウンディング参加意欲に影響を与える要因がどの程度、民間側の参加意欲に影響を及ぼすと官民双方の回答者が考えているか、総和を1として相対的に明らかにすることができる。なお、本アンケートでは回答者にサウンディング参加の意思決定について具体的な対象公園を想定した代替案選択を目的としない。そこで橋本^③及び葛堅ら^④と同様に代替案選択を目的としないAHPモデルを採用している。その結果について平均値の差の検定を実施し、官民の認識の差異を明らかにする。

4. 使用データ

4-1. 公園の立地関連のデータ

52公園事業等の立地を市場性の観点から分類するためのデータ項目は、Park-PFIガイドライン^⑤に挙げられるサウンディング実施に当たり必要な資料の内、立地に関する項目及び浅野ら^⑥が商業施設立地動向とエリア特徴の関係性把握ため実施した分析項目を採用し、表1の通り設定した。各公園事業等のデータは表1の出典ホームページより取得する。

4-2. サウンディング参加インセンティブ関連のデータ

52公園事業等において民間事業者のサウンディング参加に影響を与える要因を分類するためのデータ項目については、民間事業者がサウンディング参加の意思決定をする際に入手できる情報であるサウンディング実施要領等に着目し、同実施要領等における掲載率が全体の20%以上であ

表1 「対象公園立地」についての実態調査項目

調査項目	調査項目の説明	出典
自治体人口（人）	自治体人口	国勢調査（平成27年） ^⑦
人口増加率（％）	2010年～2015年までの人口増加率	
公園面積（ha）	公園供用面積	各自治体のホームページに掲載されるサウンディング実施要領等
公園施設種類数	現時点で公園にある都市公園法第5条に定められる公募対象施設の種類の数	
駐車場の有無	駐車場の有無をダミー変数で表示	
住居系用途地域割合（％）	半径500mの範囲内の住居系用途の割合	国土数値情報 ^⑧
商業系用途地域割合（％）	半径500mの範囲内の商業系用途の割合	
工業系用途地域割合（％）	半径500mの範囲内の工業系用途の割合	
最寄り駅までの距離（m）	最寄りの鉄道駅までの距離 ※実距離をArcGISにて算出	

る参加インセンティブ関連項目を採用している。これらの関連項目は、自治体側がサウンディングにて対話したい内容を記載した「対話内容」(表2)とサウンディング実施の目的や形式を記載した「対話形態」(表3)の2つの特性に分類できる。なお、調査データは各自治体のホームページに掲載されるサウンディング実施要領等より取得する。

表2 「対話内容」について実態調査項目及び結果

「対話内容」調査項目	記載割合
事業内容についての提案	100.0%
その他提案(追加提案)	88.5%
事業収支	71.2%
事業範囲(事業面積、立地等)	63.5%
事業条件(自治体側が定めた事業構想案)	67.3%
維持管理運営方法	65.4%
事業期間・スケジュール	61.5%
事業コスト(費用面役割分担)	57.7%
事業方式(Park-PFI, PFI等)	50.0%
参入時の課題	44.2%
地域貢献	44.2%
事業コンセプト	32.7%
実施体制(業務面役割分担)	25.0%

表3 「対話形態」について実態調査項目及び結果

項目	「対話形態」項目詳細	記載割合
目的	目的:公募条件調整※	69.4%
	目的:アイデア募集※	63.3%
	目的:市場性の把握※	53.1%
準備	準備期間:1.5か月未満	20.0%
	準備期間:1.5か月以上	14.0%
提出物	提出物:様式指定※	63.3%
	提出物:様式自由※	30.6%
	提出物:任意※	22.4%
その他	現地見学会を実施※	61.2%
	公園使用料を明示※	59.2%
	事業コンセプト明示※	55.1%

※項目内複数回答あり

5. 分析枠組みの設定

5-1. 公園立地についての分類指標の選定

表1の公園の立地関連データを主成分分析⁽³⁾した結果は表4の通りである。表1の公園の立地関連データを主成分分析した結果は表4の通りである。累積寄与率が60%を超えたことから第3主成分まで採用した。第1主成分は公園面積と公園施設種類数、駐車場の有無が大きくプラスに寄与していることから「公園単体での集客ポテンシャル」を表す軸と解釈できる。第2主成分は人口、人口増加率、商業系用途地域割合が大きくプラスに寄与していることから「周辺エリアの市街地度」を表す軸と解釈できる。第3主成分は工業系用途地域割合、住居系用途地域割合が大きくプラスに寄与していることから「周辺エリアの郊外度」を表す軸と解釈できる。

一方、この分析対象52事業はサウンディングが実施され、民間事業者の参加があった事例であり、抽出した3つの指標では第1章で述べた市場性の低い公園立地は含まれていない可能性が考えられる。そこで本研究では、主成分分析

の成果も活かしながら、1)市場性の低い公園も含む全国の公園を網羅的に分類することができ、かつ2)アンケート回答者の回答負担軽減の観点から、より少なくより理解しやすい指標である必要がある点を踏まえ、主成分分析の寄与率が高い第1主成分と第2主成分において主成分負荷量の大きい公園面積及び自治体人口について「対象公園立地」の分類指標として選定することとした⁽⁶⁾。また閾値については文献⁽⁸⁾⁽⁹⁾を参照する。実際に本研究のアンケート調査にて使用した「対象公園立地」の場合分けの基準を示す(表5)。また、主成分分析を実施した意義として、分類指標選定の妥当性を担保するためである。表5の分類指標にて調査対象52事業を分類したものを示す(表6)。

表4 主成分分析の結果

データ項目/主成分	第1主成分	第2主成分	第3主成分
自治体人口(人)	0.441	0.711	-0.011
人口増加率(%)	0.282	0.534	-0.125
公園面積(ha)	0.657	0.241	-0.275
公園施設種類数	0.751	-0.159	-0.181
駐車場の有無	0.526	-0.426	0.308
住居系用途地域割合(%)	0.366	0.25	0.649
商業系用途地域割合(%)	-0.648	0.579	-0.223
工業系用途地域割合(%)	-0.259	-0.066	0.696
最寄り駅までの距離(m)	0.019	-0.704	-0.363
固有値	2.169	1.953	1.307
寄与率(%)	24.096	21.698	14.517
累積寄与率(%)	24.096	45.794	60.311

表5 「対象公園立地」分類指標の定義

指標	説明
自治体人口	3つに分類。40万人以上を大都市、10万人以上40万人未満を中都市、10万人未満を小都市と定義 ⁽⁶⁾ 。
公園面積	3つに分類。50ha以上を大公園、10ha以上50ha未満を中公園、10ha未満を小公園と定義 ⁽⁷⁾ 。

表6 分類指標による調査対象52事業の分類

公園立地	分類された公園の一部(所在市町村)	件数
大都市小公園	弁天島海浜公園(浜松市)、玉川野毛町公園(世田谷区)、若洲海浜公園(江東区)	8
大都市中公園	大濠公園(福岡市)、榴岡公園(仙台市)	8
大都市大公園	鶴見緑地(大阪市)、大高緑地(名古屋市)	6
中都市小公園	大津駅前公園等(大津市)、篠ノ井中央公園(長野市)、龍城ヶ丘ゾーン公園(平塚市)	10
中都市中公園	さいたま水上公園(上尾市)、所沢カルチャーパーク(所沢市)、城山公園(長野市)	5
中都市大公園	服部緑地(豊中市)	1
小都市小公園	糸島市運動公園(糸島市)、万葉公園(湯河原町)	11
小都市中公園	りんくう公園(泉南市)、小坂田公園(塩尻市)	3
小都市大公園	-	0

5-2. 「サウンディングへの参加意欲に影響を与える要因」の定義

表2「対話内容」と表3「対話形態」、それぞれの特性の違いを考慮し、表2と表3の調査項目を分けてそれぞれについて数量化Ⅲ類の分析⁽⁴⁾を実施することにより、民間側のサウンディングへの参加意欲に影響を及ぼす要因を抽出

する。

5-2-1. 対話内容より要因の抽出

本項では「対話内容」についての結果を示す(図3)。分析の結果、相関係数347の第1軸(図3横軸)と321の第2軸(図3縦軸)が抽出された。第1軸は、参入時の課題や地域貢献、その他の提案が正に集積し、実施体制や事業コスト、事業コンセプトが負に集積していることから「対象事業の採算性(採算性-公益性)」を表す軸と解釈できる。第2軸は、実施体制やその他の提案、事業収支等が正に集積し、事業コンセプトや事業方式、参入時の課題等が負に集積していることからサウンディングの「実施側が対話したい事業内容(事業方針-事業枠組み)」を表す軸と解釈できる。結果として「対話内容」より「対象事業の採算性」「実施側の対話したい事業内容(事業方針-事業枠組み)」の2つの要因を抽出することができた。

図3 「対話内容」について数量化Ⅲ類の分析結果

5-2-2. 対話形態より要因の抽出

続いて本項では「対話形態」についての結果を示す(図4)。数量化Ⅲ類の分析^⑧の結果、相関係数499の第1軸(図4横軸)と406の第2軸(図4縦軸)が抽出された。どちらも相関を示す軸として採用し、解釈を行う。第1軸は正の部分では、十分に準備期間を設け、準備物の提出を求め、公園使用料等の具体的な事業条件を定める形態で実施されており、より具体的で質の高いアイデアを民間側に求める対話であると考えられる。負の部分では、準備期間が短く、準備物も任意であり、多くの事業者にアイデアを求める対話であることから、サウンディング「実施側の求めるアイデア(量-質)」を表す軸と解釈できる。第2軸は正の部分では、準備物の任意提出や準備期間(1.5か月以上)の形態で実施され、民間側の負担の小さい対話であり、負の部分では、準備物の様式指定や準備期間(1.5ヶ月未満)の形態で実施され、民間側の負担が大きい対話であることから、サウンディングに関わる「民間側の準備負担(大-小)」を表す軸であると考えられる。結果として「対話形態」より「実施側の求めるアイデア(量-質)」「民間側の準備負担」の2つの要因を抽出することができた。

図4 「対話形態」について数量化Ⅲ類の分析結果

5-2-3. 「サウンディング参加意欲に影響を与える要因」の定義の検討

5-2-1より①対象事業の採算性、②実施側の対話したい事業内容、5-2-2より③実施側の求めるアイデア、④民間側の準備負担の計4つの要因が抽出された。結果を踏まえ、本研究では「サウンディング参加意欲に影響を与える要因」の定義として、要因①及び④を採用する。理由として民間側の時間的・金銭的コストに直結し、参加意欲に影響を与え得ると考えるからだ。このうち要因②及び③は民間側の提案に関する要因であるため、「参加インセンティブ」として統合した要因を採用する。民間側の事業内容やアイデアに関する提案行為自体は民間側の参加意欲に直接的な影響を与えないが、自治体側がアイデアの採用や公募時の加点等の参加インセンティブ手法を設定した場合、提案行為も参加意欲に影響を与える要因となり得ると考える。公園公民連携事業研究会^⑨は参加インセンティブの明確化が民間事業者の積極的で創意工夫に富んだ提案の促進に寄与する可能性を指摘している²⁰⁾。よって「参加インセンティブ」の下層について「地方公共団体のサウンディング型市場調査の手引き²¹⁾」及び「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド²²⁾」を参照し、後述の公園分野のサウンディングにて導入可能な4つの参加インセンティブ手法を設定する。第1章に述べた事前ヒアリングより、現状の公園分野のサウンディングでは参加インセンティブ手法として「自治体からの助言」「アイデアの採用」が導入され、「公募時の加点」「優先交渉権の付与」は全く導入されていないことが明らかになっている。また「対象事業の採算性」「民間側の準備負担」の下層について検討を進めることは、市場性の低い公園に立地においても、参加インセンティブの提供のあり方により民間側のサウンディングへの参加意欲向上への影響を明らかにする本研究の目的と合致せず、記載を割愛する。上記検討を階層的に表記したものを「サウンディング参加意欲に影響を与える要因」と定義する(図5)。本研究におけるモデルは上層に応じた下層を設定しており、代替案選択を目的としないAHPモデルを採用する。調査項目は図5及び参考文献¹¹⁾¹²⁾に基づき、回答者に上層及び下層それぞれの全組合せにて7段階評価(7:重要視する-1:重要視しない)一対比較法にてサウ

ンディング参加意欲への影響度を質問した。それにより算出された上層と下層の影響度の結果の積により、参加インセンティブ及び各手法の参加意欲への影響度を算出する。

図5 サウンディング参加意欲に影響を与える要因

6. アンケート調査結果分析

6-1. アンケート調査集計結果

官民双方において対象公園立地ごとに直接的インセンティブを含む参加インセンティブがどの程度民間側の参加意欲に影響を及ぼすと考えているか明らかにするために実施したアンケート調査概要を述べる。調査対象及び項目、方法は第3章で述べた。有効回答数は自治体側 54 (63%)、民間側 84 (38%) である。それぞれについての回答者属性を示す(表7, 図6, 図7)。分析に際し、既往研究¹¹⁾の基準を参照し、欠損値が見られるものや整合度指標 C.I が 0.1 以上であるものを除き有効回答とする。

表7 自治体側回答者属性

回答者属性	送付数	有効回答数
国土交通省	1	0(0%)
地方整備局	2	1(50%)
都道府県	10	8(80%)
市区町村	73	45(62%)
計	86	54(63%)

図6(左) 民間側回答者属性(従業員数)

図7(右) 民間側回答者属性(業務内容※複数回答)

6-2. 分析結果(全体傾向)

分析結果を全体傾向でみる。まず、参加インセンティブが民間側の参加意欲に影響を及ぼす程度についての官民の考えを示す(図8)。結果より自治体は 27.2%, 民間側は

30.6% 参加意欲に影響すると考えていることが明らかになったが、5% 有意水準で有意差は見られなかった。

さらに、4つの参加インセンティブ手法実施による民間側の参加意欲に影響を及ぼす程度についての結果も示す(図9)。その結果、自治体側が想定するより民間側はアイデアの採用を重要視しておらず、優先交渉権の付与を重要視していることが明らかになった。また、公募時の加算について有意差は見られなかったが、官民共に現在の公園分野でのサウンディングで導入される自治体からの助言及びアイデアの採用に比べ、影響度は高いと認識している傾向が読み取れた。

図8 参加インセンティブの参加意欲への影響度(全体傾向) * : P<0.5.

※小数点第4位を四捨五入した数値を記載。

※影響度は図5における「上層の影響度×下層の影響度」にて算出。

図9 各参加インセンティブ手法の参加意欲への影響度(全体傾向) ** : P<0.01. * : P<0.05.

※小数点第4位を四捨五入した数値を記載。

※影響度は図5における「上層の影響度×下層の影響度」にて算出。

6-3. 分析結果(対象公園立地別)

5-1で定義した対象公園立地別の分析結果を示す。まず、民間側に対象公園立地ごとに「参加意欲が高い」「サウンディングの実施条件次第では参加を検討」「参加意欲が低い」の3つの選択肢で質問した対象公園立地別参加意欲¹⁰⁾の実態の結果を示す(図10)。結果より、中都市小公園、小都市の公園について、民間側の参加意欲が低い傾向が明らかになったが、小都市小公園を除いて60%以上の民間側が「参加意欲が高い」又は「条件次第で参加を検討」と回答しており、条件の工夫次第で民間側の参加意欲が高まる可能性が読み取れた。また、民間側が「条件次第で参加を検討」と回答した中から、特に参加意欲が高いものを選択してもらった結果、6つの対象公園立地について回答があり、それらの立地を対象に立地別の分析を行う。その際自治体側は、各自治体は各規模の公園を所有していると仮定のもと回答自治体の自治体人口より 5-1 の定義に基づき場合分け

して分析を実施する。6-2 と同様にもまず、参加インセンティブが民間側の参加意欲に影響を及ぼす程度について官民の考えを示す（図 11、図 12）。結果より、微細であるが官民共に対象公園立地が小中都市の場合に、大都市に比べて参加インセンティブを重要視する傾向が読み取れた。

さらに、4 つの参加インセンティブ手法実施による民間側の参加意欲に影響を及ぼす程度についての官民の認識の結果も示す（図 13、図 14）。結果から分かることは2つある。1 つ目は、公募時の加点について、官民共に各立地において現状の公園分野でのサウンディングで実施されている自治体からの助言及びアイデア採用に比べ、影響度は高いと認識している傾向が読み取れた。2 つ目は、優先交渉権の付与と公募時の加点の影響度の関係性について、民間側では特に大公園において優先交渉権の付与の影響度が高いと認識している傾向が見られ、自治体側では反対に全体的に公募時の加点の影響度が高いと認識している傾向が読み取れた。また、官民の認識の差異についての結果も示す（表 8）。結果よりわかることは2つある。1 つ目は、大公園において自治体人口にかかわらず、優先交渉権の付与について自治体側より民間側は影響度が高いと認識している傾向が明らかになった。2 つ目は、中都市中公園において自治体からの助言を自治体側が想定するより民間側が重要視する現状が明らかになった。

図 10 民間側の対象公園立地別参加意欲

図 11 対象公園立地別参加インセンティブの参加意欲への影響度（自治体側）

図 12 対象公園立地別参加インセンティブの参加意欲への影響度（民間側）

図 13 対象公園立地別各参加インセンティブ手法の参加意欲への影響度（自治体側）

図 14 対象公園立地別各参加インセンティブ手法の参加意欲への影響度（民間側）

公園立地	民間側が重要視する参加インセンティブ	自治体側が重要視する参加インセンティブ
大都市小公園	—	—
大都市中公園	—	—
大都市大公園	優先交渉権の付与*	—
中都市中公園	自治体からの助言*	—
中都市大公園	優先交渉権の付与*	—
小都市大公園	優先交渉権の付与*	アイデアの採用*

* : $P < .05$, + : $P < .10$

7. 考察

第 6 章のアンケート調査の分析結果に考察を加え、公園立地の市場性に着目しながら、官民の認識の差異を解消できるような参加インセンティブ手法の導入方法を提案し、市場性の低い公園立地でのサウンディングにおいても民間側が参入し易い環境整備の条件について考察を検討する。

7-1-1. 自治体からの助言について

表 8 より、中都市中公園にて自治体側が想定するより民間側が自治体からの助言を重要視していることが読み取れ、図 14 より、大都市中公園においても民間側から参加意欲への影響度が高いと認識されている現状が読み取れる。2 つの立地において平均値以上に影響度が高いと回答した民間側属性を見ると、半数以上が従業員数 50 人未満の小中規模事業者であり、公園分野のサウンディングへの参加経験はないが、今後参加を検討している事業者であった。このこ

とから、大都市及び中都市の中公園においては自治体からの助言が今後公園分野に参入しようとする中小規模事業者に向けて、参加意欲向上に有効な参加インセンティブ手法となる可能性があると考ええる。

7-1-2. アイデアの採用について

図9より、自治体側が想定するより民間側アイデアの採用を重要視していない現状が読み取れる。理由は公募仕様書にアイデアが採用されることにより、民間側の事業ノウハウ等の知的財産の侵害を民間側が懸念しているからだと考ええる。民間側の知的財産の保護の重要性については「地方公共団体のサウンディング型市場調査の手引き²¹⁾」に記載があり、サウンディングの参加者名やアイデア・ノウハウに関する詳細な提案内容の取扱いが注意点として述べられている。よって自治体側は、アイデア・ノウハウをどの程度サウンディング結果として公表及び仕様書に反映させるべきか、丁寧に民間側の意向を踏まえて調整する取組みが必要であると考ええる。また自治体側は、アイデアの採用が民間側の参加意欲向上に自治体側が想定するほど影響度が低いという認識を持つこともサウンディングの参加インセンティブの検討の際に必要であると考ええる。

7-1-3. 公募時の加点について

第6章のどの分析においても官民の認識の差異について有意差は見られなかった。しかし、図13より各自治体とも最も民間側の参加意欲への影響度が高いと考えており、図14より民間側も優先交渉権の付与に次いで影響度が高いと考えている現状が読み取れる。しかし現状として導入事例がない。理由は2つ考えられ、1つ目は自治体側のノウハウ不足である。必要性及び効果を認識しているが、導入事例がないため導入方法及び導入基準についてのノウハウが自治体側にはないのではないかと、他分野での事例について「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド²²⁾」にも、導入の課題として参加インセンティブ設定程度の妥当性が挙げられている。よって、国等機関が中立的な立場でそれらのノウハウを積極的に自治体側に提示または自治体と協働で事例づくりに取り組む必要性があると考ええる。2つ目は、自治体側が公平性を意識しているからであると考ええる。Park-PFIガイドライン²⁾に公募により認定計画提出者を選出することが事業手続きに示されており、第1章に述べた事前ヒアリングにて、公募時の加点及び優先交渉権の付与の導入可能性について各自治体は、「公的不動産である公園分野の事業である上、公募実施前に特定の事業者には優位性が生じることに懸念を抱く」という趣旨の回答をしている。

現状として導入事例はないが、図13及び図14より官民共にどの立地においても参加意欲向上への影響を認識していることから、市場性の低い公園でのサウンディングの実施にて民間側の参加意欲向上に有効な手法であると考ええる。

7-1-4. 優先交渉権の付与について

表8より大公園において自治体側が想定するより民間側は優先交渉権の付与を重要視している現状が明らかになった。官民の認識の差異が生じた原因として、自治体側が導入の実現性を低く捉えているためであると考ええる。Park-PFIガイドライン²⁾に事業手続きとして公募が定められているが、優先交渉権の付与を導入した場合、調達方法が競争的対話へと変更になる恐れがある。

また、表8より大公園の3立地について、平均値以上に影響度が高いと回答した民間側属性を見ると、60%以上が従業員300人以上の大規模事業者であり、殆どが公園分野のサウンディングへの参加経験があると回答している。サウンディング経験がある民間事業者が現状導入されている「自治体からの助言」「アイデアの採用」以上の参加インセンティブ導入を望んでいる状況より、現状のサウンディングにおいて民間側の参加インセンティブの不足が示唆されると共に、優先交渉権の付与は大公園を対象とした事業で大規模事業者の参入を自治体側が想定する際に、有効な手法であると考ええる。

7-2. 公園立地を考慮した効果的な参加インセンティブ手法

本節では、前節の各インセンティブ手法における効果の検証を踏まえ、公園立地の市場性に着目しながら、官民の認識の差を解消できるような参加インセンティブ手法の導入方法を提案し、市場性の低い公園立地でのサウンディングにおいても民間側が参入し易い環境整備を考察する。

ここでは、2つ提案を行う。1つ目は、市場性の低い対象公園立地において民間側の参加意欲向上に効果的な参加インセンティブ手法は「公募時の加点」である可能性が高いという点である。その理由として、7-1-3より官民共にどの立地においても参加意欲向上への影響度を高く認識している現状があり、5-2-3より現時点で既に自治体からの助言やアイデアの採用の手法は導入されている上、7-1-4より優先交渉権の付与は自治体側にとって導入の実現可能性が当面は低いと考えられるからである。

2つ目は、対象公園立地ごとに参加意欲の高い民間側の特徴を捉えて民間側が参加し易いよう参加インセンティブ手法導入が必要であることだ。7-1-1や7-1-4より、参加インセンティブ手法導入の参加意欲への影響は、その対象公園立地に興味を持つ民間側の事業者規模や参加経験の有無等の特徴により異なる可能性が示唆された。よって、サウンディング導入を検討している自治体は、参加が想定される民間側の特徴を把握し、それに応じて自治体からの助言や優先交渉権の付与等の手法を適切に導入していく必要があると考ええる。

8. 本研究のまとめと今後の課題

本研究では、公園立地の市場性に着目しながら、サウンディングに対する参加インセンティブ導入の影響について官民の認識の差を明らかにした。さらにその結果に考察を

加え、公園立地を考慮した官民の認識の差を解消できるような参加インセンティブ手法の導入方法を提案することで、市場性の低い公園立地でのサウンディングにおいても民間側が参入し易い環境整備を考察した。

その結果、2つの提案をした。1つ目は、市場性の低い対象公園立地において民間側の参加意欲向上に効果的な参加インセンティブ手法として「公募時の加点」が挙げられること。2つ目は、対象公園立地ごとに参加が想定される民間側の特徴を捉えた参加インセンティブ手法導入が必要であることである。また、この考え方により、本研究において分析が実施できなかった3つの対象公園立地（中都市小公園、小都市小公園、小都市中公園）においても参加が想定される民間側の特徴をサウンディング実施前に把握することにより、参加インセンティブ手法を導入による民間側が参入し易い環境整備ができると考える。

本研究の課題点として2点あり、1点目は、調査は全体的な傾向を示したものであり、個別事例に対応していない点である。実際のサウンディングは具体的な対象公園等の個別の事業条件ありきで実施されるものであり、今後の更なる調査で、より詳細な事業条件について活用可能性を検討していく必要がある。2点目は、アンケート回答について回答者個人の価値観が多少なり影響している点である。どの程度各団体の総意を示しているかについて測定することができなかった点も課題点といえる。

【参考文献】

- 1) 国土交通省(2019)「地域プラットフォームの取組から得られた「円滑な官民対話」のポイント」
<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/content/001324705.pdf>, (最終閲覧 2020/04/29)
- 2) 国土交通省(2017)「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」2018 年 8 月更新
<https://www.mlit.go.jp/common/001197545.pdf>, (最終閲覧 2020/04/29)
- 3) (一社)日本公園緑地協会, Park-PFI 推進支援ネットワーク,
<https://park-pfi.com/>(最終閲覧 2020/04/29)
- 4) 山崎ら(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」都市計画学会 都市計画論文集 Vol.54 No.2
- 5) 舟引(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・学術研究論文集 30
- 6) 宋ら(2018)「『設置管理許可制度』を用いたパークマネジメントにおける設置管理事業者の関与実態に関する研究」都市計画学会 都市計画論文集, Vol.53, No.3
- 7) 下村(2013)「都市公園法第 5 条改正と非政府セクターによる公園施設整備の動向」ランドスケープ研究 76(5)
- 8) 塚田ら(2008)「都市公園における指定管理者も選考基準の現状と評価構造の分析」日本建築学会計画系論文集 第 73 巻, 第 631 号, 1923-1928
- 9) 塩見ら(2019)「民間事業者の意識からみた「都市公園ビジネス」展開の可能性」ランドスケープ研究 82(5)
- 10) 酒井ら(2008)「EXCEL で今すぐ実践! 感性的評価—AHP とその実践例」初版, 株式会社ナカニシヤ出版
- 11) 橋本(2006)「市町村合併後の都市計画区域の地域格差と自治体意識に関する研究—人口 5 万人以上の 160 市と事例として—」都市計画学会 都市計画論文集 No.41-3
- 12) 葛堅ら(2005)「広域的都市公園におけるサウンドスケープの形態について—佐賀県立森林公園をケーススタディとして—」都市計画学会 都市計画論文集 No.40-2

13) 浅野ら(2018)「大規模小売店舗の立地動向に着目した都市機能誘導区域の評価に関する研究」都市計画学会 都市計画論文集 Vol.53 No.3

14) 総務省統計局(2015)「平成 27 年度国勢調査」
<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/index.html>
(最終閲覧 2020/01/09)

15) 国土交通省 国土政策局 国土数値情報「国土数値情報 都市公園データ(平成 23 年度作成)」(最終閲覧 2020/01/09)
<http://nlftp.mlit.go.jp/ksj/gml/datalist/KsjTmplt-P13.html>

16) 菅民郎(2017)「例題と EXCEL 演習で学ぶ多変量解析-因子分析・コレスポンデンス分析・クラスター分析編」第 1 版 オーム社

17) 小塩真司(2007)「SPSS と AMOS による心理・調査データ解析: 因子分析・共分散構造分析まで」第 1 版, 東京図書株式会社

18) 総務省「地方公共団体の区分」(最終閲覧 2020/8/12)
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html

19) 国土交通省都市局公園緑地・景観課「都市公園の種類」(最終閲覧 2020/01/09)
http://www.mlit.go.jp/crd/park/shisaku/p_toshi/syurui/

20) 公園公民連携事業研究会「Park-PFI 等都市公園における公民連携事業に関する提言(第 2 次)」(最終閲覧 2020/08/12)
<https://www.posa.or.jp/wp/wp-content/uploads/2020/03/20200319POSAPressRelease.pdf>

21) 国土交通省総合政策局(2018)「地方公共団体のサウンディング型市場調査の手引き」<https://www.mlit.go.jp/common/001236961.pdf>, (最終閲覧 2020/04/29)

22) 内閣府他「PPP 事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド」<https://www.mlit.go.jp/common/001150188.pdf> (最終閲覧 2020/08/12)

【備考】

- (1) Park-PFI 推進ネットワークは、(一社)日本公園緑地協会が運営するサイトであり、公民相互の情報を一元的に収集・発信することにより、初期段階における制度の周知・普及と事業の実現化に寄与することを目的とした「公募設置管理制度」(Park-PFI)に係る情報のプラットフォームを目指している³⁾。2020 年 8 月時点で 499 自治体 578 担当課、407 民間事業者が登録している。
- (2) AHP (階層分析法) 実施にあたり、酒井¹⁰⁾を参考にした。
- (3) 主成分分析実施にあたり、菅¹⁶⁾及び小塩¹⁷⁾を参考にした。
- (4) 最寄り駅までの距離 (m) 実距離で算出している。
- (5) 指標①において、公園施設種類数について主成分負荷量が最も大きい、回答者がより理解し易い指標である必要があるため対象公園立地を定義する指標として 2 番目に主成分負荷量大きい公園面積を採用した。
- (6) 自治体人口による分類設定にあたり、事前調査結果 (図 2) より、3 つのアンケート対象者が均等になるよう閾値を設定した。閾値設定に際して妥当性の担保のため、総務省資料¹⁸⁾を参照した。
- (7) 公園面積による分類設定にあたり国土交通省資料¹⁹⁾を参照した。資料には、都市基幹公園の内、総合公園について 1 箇所あたりの面積を 10ha~50ha と定めており、大規模公園の内、広域公園について 1 箇所あたり面積を 50ha 以上と定めている。そこで、本研究において、住区公園相当である公園面積 10ha 未満の公園を「小公園」、都市基幹公園相当である公園面積 10ha 以上 50ha 未満の公園を「中公園」、大規模公園相当である公園面積 50ha 以上の公園を「大公園」と定義した。
- (8) 数値化Ⅲ類を実施するにあたり、菅¹⁶⁾及び小塩¹⁷⁾を参考にした。
- (9) 公園公民連携事業研究会とは、事務局を(一社)日本公園緑地協会とし、参加企業として積水ハウス(株)、大和リース(株)、タリーズコーヒージャパン(株)、東急不動産ホールディングス(株)、三井不動産(株)、三菱地所(株)、森ビル(株)、(一財)公園財団で構成される研究会である。
- (10) 対象公園立地別参加意欲とは、5-1 で定めた「対象公園立地」の定義による場合分けごとの立地について、民間側は「参加意欲が高い」「サウンディングの条件次第で参加を検討」「参加意欲が低い」の中から選択する。