

Park-PFIの動向と 法的視点から見た実務



勝山 輝一

長島・大野・常松法律事務所
弁護士



村治 能宗

長島・大野・常松法律事務所
弁護士

はじめに

2017年6月の「都市緑地法等の一部を改正する法律」(平成29年法律第26号)による改正後の「都市公園法」(以下「法」という場合には、同法を意味する。)に基づく公募設置管理制度(いわゆるPark-PFI)の利用が活発化している。Park-PFIは、都市公園という公共空間における長期的視野をもった大規模な民間投資を可能とする新たな方法として、不動産業界における注目度も高い。施設収益の全部又は一部を民間に帰属させることを前提としたフレキシビリティの高い制度であることも、その注目度の高さの所以といえよう。国土交通省によれば既に全国35箇所の公園で導入されており、今後導入を検討している公園も約100箇所あるとのことである^{注1}。

PFIといえば、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(以下「PFI法」という。)に依拠したものを指すのが通常だが、Park-PFIはこれにあたらない。改正都市公園法の関連する条文は十数か条に過ぎず、「都市公園の質の向上に向けたPark-PFIの活用ガイドライン」^{注2}(以下「ガイドライン」という。)及び「Park-PFIに係る協定等の考え方について」^{注3}(以下「考え方」という。)といった限られた指針があるほかには、PFI法に基づくPFIに適用されるような多様なルール^{注4}があるわけではない中、各自治体においては、それぞれのニーズや条例に応じた創意工夫により個別の案件を組成しているのが現状といえる。本稿では、Park-PFI制度について概観するとともに、問題となるいくつかのポイントに触れながら、実務の観点からみたその特色について紹介したい。

注1

「Park-PFI 全国35公園に導入」建設新聞電子版2019年10月31日 (<https://www.kentsu.co.jp/webnews/view.asp?cd=191031590003&area=0&yyyy=0&pub=1>)。

注2

国土交通省ウェブサイト (<http://www.mlit.go.jp/common/001197545.pdf>)

注3

国土交通省ウェブサイト (<http://www.mlit.go.jp/common/001216158.pdf>)

注4

内閣府ウェブサイト (https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/hourei_index.html)

Park-PFIの狙いと 改正都市公園法の仕組み

Park-PFIにおいて描かれる仕組みは以下のよう
なものである。民間事業者は、公共から、都市公園
と一体をなす飲食店、売店等の収益施設^{注5}の管理・
運営を委ねられ、そこから生じる収益を「あて」にして
公園施設の整備・管理を行う。これらが一体としてな
されることにより、公共の財政負担を抑えつつ、公園
利用者の利便の向上に資することが企図されている
のである。

より具体的にいえば、都市公園法においては、都
市公園の管理は、地方公共団体の設置に係る都市公
園にあっては当該地方公共団体が、国の設置に係る
都市公園にあっては国土交通大臣が行うものとされて
おり(法第2条の3)、これら以外の者が都市公園に公
園施設を設け、又は公園施設を管理しようとするとき
は、公園管理者の許可(以下「設置管理許可」という。)
を受けなければならない(法第5条)。公募設置管理
制度は、公平なプロセスによってこの設置管理許可を
与える先の事業者を選定してその者に入場料等の施

設利用料の徴収に係る権限を与え^{注6}、かつ後述する
一定の特例措置の適用という恩恵を与える一方、民
間事業者に対して園路、広場等の公園施設(以下「特
定公園施設」という。)の建設と、自転車駐車場、看板・
広告塔といった周辺施設^{注7}(以下「利便増進施設」と
いう。)の整備を行わせようというものである。民間事
業者は、公募対象公園施設からの収益を念頭に、か
かる特定公園施設の整備、利便増進施設の設置を含
む一体としての公募設置等計画^{注8}を公園管理者に提
出し、その認定を受けて事業を行う。

都市公園法は、以上の目的を達成するために、公
募設置管理制度を利用する場合においてのみ^{注9}、民
間事業者に対して、主として以下の特例措置を認め
ている。

- ① 設置管理許可の期間は10年を超えることができ
ないのが原則であるが(法第5条第3項)、公募
設置管理制度においては、この期間は最長20
年となる^{注10}。具体的には、公募設置等計画の
認定の有効期間は最長20年間とされるが(法第
2条の2第5項)、その間、公園管理者は設置
管理許可を与えなければならないものとされる

注5

具体的には、休養施設、遊戯施設、運動施設、教養施設、便益施設、展望台又は集会所であって、当該公園施設から生ずる収益を特定公園施設の建設に要する費用に充てることができるものと認められるものである(都市公園法施行規則第3条の3)。特に、教養施設には、植物園、動物園、水族館、野外音楽堂など、便益施設には売店、飲食店、宿泊施設などといった収益性が期待できる施設が含まれる(ガイドライン3.3(1)①)。

注6

なお、公募設置等指針に記載の上、公園管理者において特定公園施設の整備費の一部を負担することも可能である。

注7

自転車駐車場と地域における催しに関する情報を提供するための看板及び広告塔とがこれにあたる(都市公園法施行令第12条第1項)。但し、看板及び広告塔については、主たる目的がこれに該当する限り、それ以外の情報で地域住民の利便の増進に資する案内や広告塔の掲示を排除するものではないとされる(ガイドライン3.3(1)⑥)。

注8

国土交通省がひな形を公表している(https://www.mlit.go.jp/toshi/park/toshi_parkgreen_tk_000073.html) が、個別の項目における記載内容の自由度は極めて高い。

注9

例えば、PFI法に基づき公共と事業契約を締結してPFI事業を営む者も、別途指定管理制度に基づく指定又は設置管理許可を受けるなどして都市公園の管理運営を行うことはできるが、そのような場合にはかかる特例措置は適用されない。

注10

逆にいえば、20年が上限であり、PFI法に基づくPFIにて認められている30年間(PFI法第68条参照)よりは短い(この点に関連して、改正後都市公園法においては、PFI法に基づくPFIに利用される場合の設置管理許可の期間の上限を30年間とする旨の規定が設けられている(法第5条第4項))。事業期間を20年を超える期間に設定することも可能であるが(実例もある)、その場合、20年経過時点で設置管理許可の更新がなされる必要がある。ガイドラインにおいては、かかる更新を予定する場合、設置管理許可の更新が可能である旨を公募時に示すことも差し支えないとされる(同3.3(1)⑥、3.8(2))。もっとも、事業者及び資金提供者の視点からすれば、不更新のリスクにどのように対応すべきかが大きな課題となるといえよう。なお、20年経過後に更新が行われたとしても、更新後の期間は公募設置管理制度に基づかない通常の設置管理許可によることになるため、公募設置管理制度に係る本文記載の特例措置は適用されないことに注意が必要である。

(法第5条の7第2項)。これは、公募対象公園施設の管理・運営に基づく収益をもって投下資本を回収せしめようとするため、それに必要な期間を確保しようとするものである。

- ② 公園施設の建蔽率にも特例が設けられている。一部の例外を除き、都市公園法に基づく公園施設の建蔽率は2%を参酌して条例で定める割合(国が公園管理者である場合は2%)を超えてはならないものとされているが(法第4条)、認定された公募設置等計画に基づく公園施設については10%を参酌して条例で定める範囲で(国が公園管理者である場合は10%を上限として)これに上乘せすることができる(法第5条の9第1項、都市公園法施行令第6条第6項)。これにより、より収益力の高い、大規模な収益施設を建設することを可能としている。
- ③ 都市公園において公園施設以外の工作物等を設けようとする場合には、公園管理者の占用許可を受けなければならないところ(法第6条)、これは利便増進施設についても同様である。しかしながら、利便増進施設については、公募設置等計画の一内容として公募対象公園施設と一体として管理・運用されなければならないため、政令で定める技術的基準に適合する限りにおいては、当該許可が与えられることになっている(法第5条の9条第2項)。

Park-PFIの実際

以上がPark-PFIの制度的な仕組みであるが、実際の運用においては、以下のような点に留意が必要である。

(1) 特定公園施設の建設と維持管理

まず、公募設置管理制度は、公募対象公園施設の管理・運営を中心としており、これが設置管理許可により実現されることから、公募対象公園施設自体について、事業者が建設、所有及び管理・運営していくという姿は描きやすい。他方で、特定公園施設については、その建設は必須であるものの^{注11}、必ずしも設置管理許可というかたちで管理・運営がなされるものではない。まず、その建設は、公園管理者と民間事業者(公募設置等計画の認定を受けた「認定計画提出者」と)の間の「契約」によりなされる(法第5条の2第2項第5号)。これは、公園管理者からの工事請負に類するものとなるため、民間事業者は、その「契約」の定めに従い、公園施設を建設し、公園管理者に対して所有権を移転し、これを引渡すことが原則^{注12}となる。Park-PFIにおいても、PFI法に基づくPFI同様、公園管理者と民間事業者との責任分担や費用負担等について事業全般に係る「基本協定」の締結が想定されるが、これとは一応別のものとして、しかし形式上は通常それに盛り込むかたちで、かかる特定公園施設の建設・譲渡に係る契約の締結がなされることになることにまずもって留意が必要である(「考え方」2(3)参照)。

ただ、それだけでは当該特定公園施設の維持管理を公募対象公園施設の管理・運営と一体として行わせようというPark-PFIの目的は達せられない。これを行うために、民間事業者は、公園管理者から当該特定公園施設の維持管理のための何らかの権原の付与を受ける必要があることとなる。ガイドラインにおいては、(i)維持管理業務委託契約の締結、(ii)別途の管理許可、及び(iii)指定管理者としての指定(地方自治

注 11

Park-PFIは公募対象公園施設から生ずる収益を都市公園の整備等へ還元することを趣旨としているため、公募設置等指針には必ず事業者が建設すべき特定公園施設を定める必要があるとされる(ガイドライン3.3(1)⑤)。これに対し、公募対象公園施設については、選定された民間事業者にはその管理・運営のみをさせ、新たな建設をさせない(あるいは公募設置管理制度外で行わせる)、という仕組みもあり得る。

注 12

但し、別途の設置許可により事業者が施設を所有することも可能である(ガイドライン3.3(1)⑤)。

法第244条の2)の方法が挙げられている。いずれにしても、この部分は公募設置管理制度の枠外のものとなるため、公共側はいずれかの方法を選択し、かつ、公募プロセスにおける募集要項等の中に、かかる異質のプロセスを織り込んで提示しなければならないというやや複雑な取り扱いを強いられることとなる。さらに、指定管理者制度を利用した場合、地方自治法上上限は定められていないものの、各自治体の条例により、指定の有効期間は3～5年(長くとも10年)というのが通常である。したがって、民間事業者の側からすると、条例の定めがそのようになっている自治体においては、条例が改正されない限り、前述のとおり公募設置管理制度の期間が20年間確保されていたとしても、この指定管理者の指定については期中における更新リスクが残る、という点に留意する必要がある。

(2) SPCの利用

PFI実務においては、実質的な事業主体におけるノンリコース(事業リスクの本業への影響の遮断)などの目的で、事業のために特別に設立された会社(SPC)を形式的な事業者として利用することが多い。具体的なプロセスとしては、公募プロセスにおいて優先交渉権者に指定された実質的な事業主体(コンソーシアム)が公共との間で基本協定を締結し、当該基本協定に基づきSPCを設立し、このSPCが形式的な事業者として、公共との間で事業契約(公共施設等運営権が設定されるコンセッション案件では実施契約)を締結するというものである。

注 13

法第5条の8に基づく「認定計画者が有していた計画の認定に基づく地位」の承継として、実質的な事業主体(コンソーシアム)からSPCに対する地位の承継が行われることとなる。同条第2号における「公募対象公園施設の所有権その他当該公募対象公園施設の設置又は管理に必要な権原を取得した者」という表現はやや混乱を招きかねないように感じられるが(上記PFIと同様の流れによれば、施設の建設に着手するよりはるか前にかかる承継がなされるはずだからである。),「認定を受けたという地位」そのものが上記にいう「必要な権原」に該当すると読むことで、かかる地位自体を承継の対象とすることができると思われることとなるのであろう。

かつやま てるかず

2000年慶應義塾大学商学部卒業卒業、2008年Northwestern University School of Law(LL.M.)、2008年Northwestern University Kellogg School of Management(Certificate in Business Administration)卒業、2008年～2009年Kirkland & Ellis LLP(Chicago)勤務、2009年～2011年株式会社日本政策投資銀行勤務、2014年長島・大野・常松法律事務所パートナー。主な取扱分野は、プロジェクトファイナンス、不動産を中心とする流動化・証券化、買収ファイナンス、船舶・航空機等のアセットファイナンス、その他のストラクチャードファイナンス等。空港の民営化に係るPFI案件をはじめとしてPFIプロジェクトについても豊富な経験を有する。

Park-PFIにおいてもSPCの利用は可能と解されている^{注13}が、SPCの利用の有無は案件によって区々のようである。なお、SPCの利用が可能であるとしても、さらにいくつかの問題点が生じる。紙面の都合上本稿では立ち入らないが、関連する各契約の具体的な締結プロセス(すなわち、公募設置等管理者の認定後速やかに締結すべき「基本協定」とSPCと公園管理者との間で締結すべき契約(前記特定公園施設の建設・譲渡に係る契約を含む。)の内容面での取り合い、締結フロー等)や、公園管理者たる地方公共団体の条例において設置管理許可の目的物を第三者に賃貸できないこととされている場合に、公募対象公園施設を第三者に運営させようとするときにどのようなプロセスが必要となるのか、などである。

おわりに

空港コンセッションなどの大規模PFI案件が出そろった感がある中、各地方公共団体、事業者、資金提供者は、「次」のトレンドの一つとして、Park-PFIに着目しているようである。Park-PFIは、道標となる厳密なルールがPFIと比較して少ないため、どのようなプロセスが可能かは明確でなく、この点に実務の蓄積が待たれるところであるが、他方で、同じ理由により柔軟かつ多様なストラクチャーを可能とする潜在性を有しているともいえるかも知れない。魅力的なPark-PFI案件が出現し、本邦における公共インフラ投資のさらなる発展の起爆剤となることを期待したい。

むらじ よしむね

2005年一橋大学法学部卒業、2007年慶應義塾大学法科大学院卒業、2008年長島・大野・常松法律事務所入所、2015年Duke University School of Law(LL.M.)、2015年～2017年Haynes and Boone, LLP(Dallas)勤務、2017年～2019年株式会社日本政策投資銀行勤務。主な取扱分野はプロジェクトファイナンスを中心としたバンキング取引。債権その他の資産の流動化・証券化を含む多様なストラクチャードファイナンス案件への関与実績を有する。