

Park-PFI 方式におけるサウンディングが公募要項の作成および入札に与える効果と課題について—山下公園事業を事例に

研究責任者 横浜市立大学大学院都市社会文化研究科

教授 大島誠

1. はじめに

本稿の課題は、都市公園の整備や維持管理等を事業者に委託する民営化方式の1つである「Park-PFI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、サウンディングで事業者の参加意向やアイデアそしてどのような事業提案が挙げられ、それらが、地方公共団体が作成する公募要項や落札者のプロポーザルに与える効果と課題を探るものである。

都市公園を含む公園緑地のおかれた背景として、我が国では人口減少社会の到来や高齢化社会の深刻化、都市構造の転換と地方創生が挙げられる¹。また、公園緑地に関しては、都市公園の整備費は1995年度のおよそ13,000億円から2015年度のおよそ3,000億円へとピーク時の1/4まで減少している。他方、長年にわたる公園整備の結果、そのストックは一定の蓄積が整っている。しかしながら、公園管理者の業務の力点は、整備は量の拡大から改修・長寿命化へ、管理は事業行為的管理から安全、市民参画へ、そして経営・マネジメントの観点

¹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8月23日閲覧。)を参照。

が重視されるようになった²。すなわち、社会情勢の変化に対応するため、公園緑地行政は新たなステージに移行している。

これまでのステージでは経済成長や人口増加等を背景とし、緑とオープンスペースの量の整備を急務としていた。一方、新たなステージでは、社会の成熟化、市民の価値観の多様化、都市インフラの一定の整備等を背景とし、緑とオープンスペースが持つ多機能性を1. 都市のため、2. 地域のため、3. 市民のために最大限引き出すことを重視している。そこでは、主にストック効果を高めること、事業者との連携を加速させること、都市公園を一層柔軟に使いこなすことを目指している³。

そこで従来から公園整備や維持管理の官民連携手法として指定管理者制度・設置管理許可制度・PFI (Private Finance Initiative) 事業・DB (Design Build)・DBO (Design Build & Operate) 等が用意されているが、地方公共団体が民間部門である事業者や市民団体等と連携し、公園整備と維持管理を実施する新しい手法が創設された。それは、2017年に都市公園法が改正された「Park-PFI (Private Finance Initiative)」という公募設置管理制度である。Park-PFIとは、「飲食店、売店等の公

²注1と同様。

³注1と同様。

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⁴である。

近年、この方式を用いて全国の都市公園の整備ならびに維持管理を含む運営が盛んに実施されている。2017年度に導入された初件の勝山公園（北九州市）や久屋大通公園（名古屋市）に始まり、2023年度末時点では165箇所を活用されている⁵。その他にも136箇所の公園でこの方式の活用が検討されている。

Park-PFIに関する運用指針やその活用方法の解説書として国土交通省（2020、2023）、国土交通省都市局公園緑地・景観課（2017）で準備されている。他方、学術的には公園リノベーション事業に関する公募要項の作成を平田・橘（2020）で、サウンディングにおける事業者の参加インセンティブを岩岡・川島（2020）で検討している。Park-PFIを導入している8つの公園を事例に地方公共団体・事業者・市民といった関係者の参加実態のヒアリングを早川・雨宮（2023）で調査している。サウンディング

に関連する研究として塩見等（2019）では都市公園をビジネスチャンス場として捉え、その利用可能性や収益施設の利用動向を、そして塚田・森田（2021）では収益施設の設置実態、山崎等（2019）では立地条件の関係が分析されている。これらの文献や先行研究はPark-PFIの制度的な解説やその運用のガイドラインとして実務的に有益である。他方、本稿のようにPark-PFIに関係する特定の事例を対象に直接的あるいは間接的にサウンディングを取り上げている先行研究は少ない。

本稿では、地方公共団体が事業者から提案された事業提案等の「サウンディング」を踏まえて、どのような「公募要項」が作成されるのか。その公募要項にはサウンディングに参加した事業者の提案がどの程度まで反映され、そして事業内容を中心とする公募要項が作成されるのか。その後、いかなる事業提案をした事業者が落札するかを探るものである。入札時の事業者選定ならびに事業内容は、発注者である地方公共団体が作成する公募要項に大きく依存することである。それゆえ、公募要項に着目して、地方公共団体が事業者からのサウンディングでいかなる項目や提案を加味するかを分析する。また、テキストマイニングの手法を用いてサウンディングに参加したすべての事業者の提案の集約と、それが公募要項に反映されているかも検証する。すなわち、サウンディングと公募要項作成の関連性、そして事業者選択の関連性を明らかにするという学術的な新規性や独創性を有するだけではなく、社会的にも現在、多数の事業が実施あるいは計画されているPark-PFI事業の運用にも有益である。

⁴国土交通省都市局公園緑地・景観課（2017、p. 3）。

⁵国土交通省『公募設置管理制度（Park-PFI）の都道府県別活用状況』（国土交通省ホームページ <https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001753995.pdf> 2024年8月23日閲覧。）を参照。

本稿の分析対象は横浜市が Park-PFI 方式で運営している山下公園事業である。山下公園事業を対象にしている理由は3つある。1つ目は、2023年度末時点で全国の都市公園で165箇所のPark-PFI方式が適用されているが、国土交通省や公園関係の諸団体等から先進的なモデル事業として注目されているからである。2つ目は、山下公園事業に関するサウンディングの結果報告書や公募要項そして入札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。3つ目は、全国のPark-PFI事業と同様に、山下公園事業は国土交通省総合政策局（2019）を踏まえてサウンディングを2回も実施している⁶。それゆえ、山下公園事業という横浜市の1事例ではあるが、他の案件と同様にサウンディングを2回実施している。それゆえ、今後、サウンディングを経てPark-PFIの導入を検討している全国の地方公共団体にも一定の示唆を与えられらる。

分析方法は、主に横浜市が公表している山下公園事業に関する行政文書とヒアリング⁷および現地視察⁸に基づく事例ならびに制度分析を採る。事例分析の過程で、事業者からの事業提案等にテキストマイニングを用いた量的分析法を用いる。この手法を用いることで、サウンディングから回答を

⁶Park-PFI 推進支援ネットワーク「サウンディング情報」のホームページ (<https://park-pfi.com/sounding/> 2024年8月29日閲覧)を参照。

⁷2023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。

⁸2023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。

得られたすべての事業者の事業提案を捉えることが可能となる。その結果から、横浜市がサウンディングを公募要項への反映の有無や、どの程度そしていかにかにフィードバックさせたかを探ることが可能となる。これらの分析を通じて、発注者の立場らかのサウンディングと公募要項の関係性と課題を考察する。

第2章では Park-PFI 事業と山下公園事業の事業概要について説明する。第3章では2回のサウンディングの特徴と課題を分析する。その後、公募要項作成にどのように反映されたかを検証する。第4章ではサウンディングの特徴を探るために量的分析を試みる。最後に、第5章では本稿から得られた分析結果をまとめる。

2. Park-PFI 事業と山下公園事業

2. 1. Park-PFI 事業

2017年の都市公園法の改正により創設されたPark-PFIは、公園管理者（地方公共団体）の許可を受ければ公園管理者以外のものが施設を設置できる設置管理許可制度について、その事業者を公募する手続きや関連する特例措置を法律に定めたものである⁹。その法律の中で都市公園において飲食店や売店等の公園施設（公募対象公園施設）の設置または管理を行なう事業者を、公募により選定する手続きを定めている。

そこでは図. 1のように従前は、事業者はカフェ等の収益施設のみを整備ならびに運営し、広場や園路等の公共部分は公的資

⁹曾根（2021、pp. 28-29）を参照。

金を用いていた。一方、この方式では事業者が設置する施設から得られる収益を園路、広場等の公園施設（特定公園施設）等の公園整備の一部に還元しなければならない。

ただし、事業者には都市公園法の3つの特例措置がインセンティブとして適用される¹⁰。1つ目は、設置管理許可期間が通常は最長10年の上限となっているが、公募設置管理制度に基づき選定された事業者は上限20年の範囲内で設置管理期間を受けることが可能となる。これにより、事業者の参入促進や優良投資促進を期待できる。2つ目は、公園施設の建蔽率は2%を参酌して条例で定められているが、公募対象公園施設として設置されるカフェ等の収益施設の建蔽率については+10%を参酌して条例で定めることを可能にしている。これは、従前は民間活用の取り組みが大規模公園に限定されていたが、小規模公園まで対象を拡充することを意図している。3つ目は、占用物件の特例として、選定事業者は自転車駐車場、地域における催しに関する情報を提供するための看板・広告塔等を設置できる。これは地域住民の利便性の増進や事業者の収益向上による優良投資を促進している。

他にも財政支援として、選定事業者が行なう園路や広場等の特定公園施設の整備に要する費用のうち地方公共団体が負担する金額の1/2を社会資本整備総合交付金により国が支援する官民連携型賑わい拠点創出事業を創設している。併せて、地方公共団

体が認定公募設置等計画の提出者が行なう公園施設の整備に要する資金の貸付けに対する有利子の貸付けを行なう賑わい増進事業資金も準備している。

この方式を活用することは、公園管理者・事業者・公園利用者に次のようなメリットが期待されている¹¹。公園管理者には、民間資金を活用することで公園整備や管理にかかる財政負担の軽減、民間の創意工夫によるサービス水準の向上である。事業者には大規模施設の設置や長期的視野での投資ならびに経営が可能となったり、事業者が収益施設に合った広場等を一体的にデザインしたり、整備することにより、収益の向上にもつながる質の高い空間を創出できると言われている。公園利用者には、飲食施設の充実等の利用者向けサービスの充実や、老朽化や質が低下した施設の更新が進むことで、公園の利便性や快適性、安全性が高まることを期待している。

一般的な事業スキーム¹²は、事業者は公園管理者に公募設置等計画を提出し、その認定を受ける。その後、この計画書に基づき両者間で事業全体の条件等を規定した協定を締結する。事業者は、この計画と基本協定等に基づき、公募対象公園施設と特定公園施設を一体で整備する。公園管理者は公募設置等指針で公園管理者が整備費の負担をする旨を定めている場合、対価として事業者に支払う。他方、事業者は利用者サービスを提供し、その対価を得るといった工程である。

実施手続きとしては、一般的には次のよ

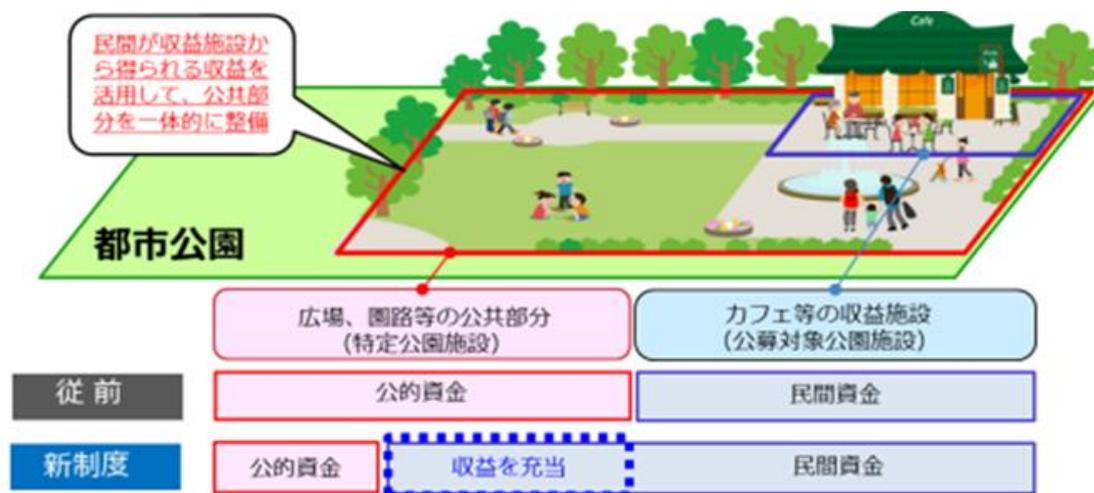
¹⁰国土交通省『公募設置管理制度（Park-PFI）について』p.6（国土交通省ホームページ <https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/content/001329492.pdf> 2024年8月30日閲覧）を参照。

¹¹注1のp.13を参照。

¹²国土交通省都市局公園緑地・景観課（2017、p.3）を参照。

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）。



うな流れで公募および選定を行なう¹³。事業方針から設置の許可等までは、「方針の整理・マーケットサウンディング・公募設置等指針の策定（法第5条の2）・公募設置等計画（法第5条の3）・設置等予定者の選定（法第5条の4）・公募設置等計画の認定（法第5条の5）・基本協定等締結・設置許可の許可等（法第5条の7、5条第1項）」といったスケジュールである。このスケジュールにおいて地方公共団体は、マーケットサウンディング時に「民間の創意工夫を發揮できる事業条件を設定することを目的にマーケットサウンディング」を実施したり、都市公園の概要や仮事業条件を定めた「事業概要」等の作成や、公募設置等指針の策定時に「作成に当たっては、適宜民間事業者との対話を行ない、実施条件等の精査を実施」等を行なうことが期待されている。同様に、事業者は、マーケットサウンディング時に「書面またはヒアリング等にて事業者の参入意欲、実施条件等に係る意見を

聴衆」や公募設置等計画の提出時に「公表された公募設置等指針の条件に従い、事業者側の提案である公募設置等計画を提出」を行なうことも期待されている。

これらの事業スキームや実施手続きの中で、民間活力の活用を想定している¹⁴。具体的には、地方公共団体は賑わいの創出を目指す公園や自然環境の保護を優先する公園等の整理をした上で、民間活力の活用による整備や管理を検討する公園を選定することが望ましいとされている。また、民間活力を發揮させるためには、自由度の高い条件で事業者の提案を求めることが有効である。一方、公園管理者が当該都市公園の目指すべき姿を提示することにより、事業者の有効な提案を引き出せる場合もあると想定している。

2. 2. 山下公園事業の概要

現在、横浜市は人口減少社会の到来、都

¹³国土交通省都市局公園緑地・景観課（2017、p. 7）を参照。

¹⁴国土交通省都市局公園緑地・景観課（2017、pp. 7-8）を参照。

市間競争、財政状況の悪化等への対応が課題となっている¹⁵。公園に関しては、公園愛護会や公募型の設置管理許可制度、指定管理者制度等の多様な公民連携手法を活用して対応している。

しかしながら、少子高齢化の影響から、公園の担い手の減少や社会情勢の変化によって生じる地域課題等に対しては、新たな担い手との連携や公園の利活用が求められている。そこで、横浜市は新たな公園の魅力と賑わいの創出に向けて、公園の公民連携に関する基本方針として横浜市環境創造局(2019)『公園における公民連携に関する基本方針』を策定した。この基本方針では、公園から横浜のブランド力向上と、公園経営の目的を果たす手法として公民連携の推進を目的としている。基本理念として、多様な主体間の連携による公園の魅力アップを掲げている。この基本方針に挙げられている5つの行動原則の内、2つ目に「公」と「民」の相互理解と適切な役割分担を定めている。そして、公民連携の具体的な取り組みとして、施策3では公募型事業の展開や制度間の連携等の推進、施策4では公民連携推進の仕組みの整備、施策5では公民連携に関わる人材育成等を進めている。さらに、施策3の取り組みとして公募型事業の展開や制度間の連携等の推進が実施されており、その具体的な内容の1つがPark-PFI方式の導入である。

上記の背景を踏まえて、横浜市は山下公園の利活用を2020年度に2回実施したサウンディング型市場調査と横浜市役所内での検討¹⁶から、山下公園レストハウス(公募

対象公園施設¹⁷)と周辺園地(特定公園施設¹⁸およびその他公園施設)の整備・管理運営をPark-PFI方式で実施すると決定した。実際に横浜市へのヒアリングにおいて、山下公園にPark-PFI方式を導入した根拠として、「・もともと管理許可により運営していたローソンの撤退に伴う利活用事業者の公募に当たっては、従前の管理許可よりも、新設されたPark-PFI制度を活用する方が本市にとってメリットがある(特定公園施設の整備や公園使用料単価の競争を期待)ことから、適用しました。・PFIのVFMのような定量的な判断基準はなく、サウンディング型市場調査において、複数事業者からPark-PFIならでは公募条件を満たした上で事業が成立する提案を受けられたことで活用を判断しました。」¹⁹の回答である。また、この方式を導入することにより得られる財政効果として「・本市は管理許可(Park-PFI制度も行政処分としては設置管理許可あるいは管理許可です。)による公園使用料(一般的な賃料に相当)を事業者

¹⁷公募対象公園施設とは「都市公園法第5条の2第1項に規定する「公募対象公園施設」のこと。飲食店、売店等の公園施設であって、法第5条第1項の許可の申請を行うことができる者を公募により決定することが、公園施設の設置又は管理を行う者の公平な選定を図るとともに、都市公園の利用者の利便の向上を図る上で特に有効であると認められるもの。」と定められている。

¹⁸特定公園施設とは「都市公園法第5条の2第2項第5号に規定する「特定公園施設」のこと。公募対象公園施設の設置又は管理を行うこととなる者が整備する、園路、広場等の公園施設であって、公募対象公園施設の周辺に設置することが都市公園の利用者の利便の一層の向上に寄与すると認められるもの。」と定められている。

¹⁹注7のヒアリングに依拠。

¹⁵横浜市環境創造局(2019)を参照。

¹⁶注7のヒアリングに依拠。

から納付いただいています。(年間納付額は非公表につき割愛させていただきます。)・レストハウスのトイレ清掃を事業者負担いただいております。年間700万円の歳出削減につながっています。」²⁰と期待している。

そもそも山下公園²¹とは、関東大震災の復興事業の一環として我が国初の臨海公園として開設された。また、横浜の港の風景が一望できる観光名所である。みなとみらい21地区から新港地区を経て元町や山手へ続く観光ルートの中継点に位置する。近年では全国都市緑化よこはまフェア等が開催された。公園利用としては、朝の散歩やランニング、休憩・読書等で地域住民や就業者の利用や、休日には家族連れのピクニックやイベントの開催等で賑わっている。

山下公園²²の概要は、次の通りである。山下公園は横浜市中区に所在する。公園種別は風致公園、用途地域は商業地域、建蔽率は原則2%である。面積は74,121㎡であり、みなとみらい線元町・中華街駅出口「4」から徒歩3分、有料駐車場222台である。主な公園施設は芝生広場や花壇である。管理形態は市直営管理である。特記事項として国の文化財登録原簿に登録されている。また、景観条例によると関内地区都市景観協議地区にも指定されている。

対象となる区域は、図. 2のように示せる。公募対象エリア等における公募対象公園施設は、利活用部分およそ290㎡とトイレ部分およそ140㎡のレストハウスである。特定公園施設はおよそ570㎡の園地Bである。その他公園施設はおよそ750㎡の園地

A、およそ120㎡の園地C、既存掲示板3箇所のデジタルサイネージを対象にしている。レストハウスは諸室構成として休憩所(売店等を含む)、トイレ、事務室、機械室、倉庫、廊下から構成されている休憩所である。構造は鉄筋コンクリート造であり、一部鉄骨造の平屋建てである。

このような特徴を有する山下公園におけるレストハウスは、「①横浜らしさや山下公園らしさを備え、公園全体の更なる魅力アップ、②多様なニーズに対応するために複数の用途(機能)、③屋外空間(レストハウスの周辺園地)の活用、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の実現」²³という利活用コンセプトが掲げられている。

横浜市は2021年に山下公園事業として、Park-PFIを活用し、山下公園レストハウスおよび周辺地域の整備・管理運営を行なう事業者が公募された。2回のサウンディング型市場調査や公募設置等計画の配布から供用開始までのスケジュールは、表. 1の通りである。

山下公園事業は、次のような公募内容²⁴である。公募対象エリアは(1)公募対象公園施設(レストハウス(トイレ含む、約430㎡))、(2)特定公園施設(園地B(約570㎡))、(3)その他公園施設(園地A(約750㎡)、園地C(約120㎡)、デジタルサイネージ(3か所))である。主な公募内容は、(1)公募対象エリアの利活用および改修・管理に関する提案として「レストハウス内の飲食及び物販店舗を設置、レストハウ

²⁰注7のヒアリングに依拠。

²¹横浜市(2021a, p.1)を参照。

²²横浜市(2021b, p.2)を参照。

²³注19と同様。

²⁴横浜市環境創造局南部公園緑地事務所(2021)『横浜市記者発表資料』を参照。

図. 2 山下公園の概要

出所：横浜市（2021b, p.2）



表. 1 山下公園事業のサウンディングおよびスケジュール

出所：横浜市環境創造局南部公園緑地事務所（2021、p.2.）および横浜市（2021a）に基づき筆者作成。

■2020年度（サウンディング型市場調査）	
2020年8月5日～2020年8月26日	・対話1回目（利活用アイデア） （公募条件検討）
2021年2月22日～2021年3月15日	・対話2回目（公募条件（案）の考え方に 対する企画（1事業者毎1時間程度） （公募条件決定）
■2021年度（事業者公募）	
2021年9月21日～2021年12月16日	・公募設置等計画（募集要項）の配布
2021年10月11日	・説明会の開催
2021年9月～2021年12月	・公募設置等計画の受付
2022年1月頃（予定）	・プレゼンテーションおよびヒアリング
2022年2月頃（予定）	・設置等事業者の決定
2022年3～2022年4月頃（予定）	公募設置等計画の認定、基本協定の締結
2022年6月以降 2023年3月までの間	工事、供用開始

ス内での利便増進に寄与する機能を設置、レストハウス内での無料休憩スペースを設置・管理、レストハウス内のトイレの内装

改修・日常管理、園地④を利活用し日常管理を実施、園地⑥のアプローチ改善及び魅力・快適性の向上を目的とした改修・管理」

(以上、必須提案)ならびに「園地◎の魅力・快適性の向上を目的とした改修・管理、既存掲示板の代替となるデジタルサイネージの設置・管理、管理区域内でのイベントの実施」(以上、必須提案)である。また、(2)事業実施に関する提案として「事業期間(10年以上20年まで)、使用料単価、市内事業者の活用、営業時間」が必要である。

横浜市は公有資産の活用や事業実施の検討段階で、事業者から事業の実施の可能性やアイデアそして市場性を公募による対話でヒアリングしている。他方、サウンディングに参加した事業者に、地域課題や配慮事項を事前に伝え、事業者の優れた提案を意図している。横浜市が実施する2回のサウンディングの概要²⁵は、次の通りである。1回目は事業検討の早い段階で、市場性の有無やアイデアを把握することを目的としている。2回目は公募要項の作成に向けて事業者公募の前に、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するために実施する。2回のサウンディングを通じて、事業性の有無、事業提案や公共利用そして管理コスト削減等を検討する。その後、公募条件を再検討し、公募要項を作成するといった工程である。

表. 1では主にサウンディングのスケジュールのみをまとめているが、1回目のサウンディング²⁶では、横浜市役所で事業実施に関心のある法人または法人のグループ等を対象に、直接対話等により1グループ1時間程度で実施された。主な対話の内容

は、(1)山下公園の立地特性や魅力、(2)レストハウス利活用のコンセプト、(3)レストハウスの利活用の方法、(4)周辺園地の利活用の方法、(5)公園管理への関わり方、(6)事業期間の想定、(7)新しい生活様式を見据えた利用の仕方等の工夫等である。

2回目のサウンディング²⁷は、横浜市役所で事業企画書および利活用ゾーニング図を作成できる法人または法人のグループ等を対象に、直接対話またはWEB会議システムによる対話を実施した。主な対話の内容は、公募条件(案)の考え方に対して事業者が作成した事業企画書を下に、(1)レストハウスの利活用方法について、(2)周辺園地の利活用方法について、(3)レストハウスのトイレ部分の管理・利活用方法について等の内容についてヒアリングを行なった。

横浜市は市庁舎内での検討や事業者等からのサウンディングを踏まえ、表. 2のようにレストハウス・園地・共通に関する利活用および改修・管理に関する提案として、事業者への必須提案と任意提案を公募として示した。その後、入札を経て、落札した事業者が表. 2のようなプロポーザルを提案した。公募による設置等予定者が決定し、2022年3~4月頃に公募設置等計画の認定と基本協定が締結された。そして、2023年4月に共用開始された。

3. サウンディングが公募要項および入札に影響する効果と課題

本章では、横浜市が事業者に2回実施したサウンディングが公募要項の作成および

²⁵横浜市(2020b, p. 9)を参照。

²⁶横浜市環境創造局南部公園緑地事務所環境創造局公園緑地管理課(2020)を参照。

²⁷横浜市環境創造局南部公園緑地事務所環境創造局公園緑地管理課(2021)を参照。

表. 2 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

出所: 大島 (2024, p. 25)、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。

		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。 ・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。 ・利便増進に寄与する機能を設置。 	<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し、さら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や利活用の取り組み。 	—	—
事業実施に関する提案	<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法人からなる共同事業体。 ・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。 	

入札に与える効果と課題について分析する。このような分析を試みるのは、山下公園事業では1回目のサウンディングで事業の実施方法や利活用のアイデアを、そして2回目のサウンディングで公募条件(案)を踏まえた事業の企画を事業者募っている。時系列的には「2回のサウンディング・公募要項の公示・入札・事業選定・事業契約書の締結」を経て、供用開始される。横浜市が作成する公募要項は事業者からのサウンディングを踏まえて作成するため、山下公園事業の意義や効果等を捉えるためには、サウンディングの募集や事業者から得られた提案や入札そして課題を分析することが必要である。この公募要項に事業理念や内容が定められている。そして事業者を選定する落札に影響する。さらに、公募要項の内容や条件に応じて、事業者の応募が決まる。そのため、サウンディングは事業の実施の有無や公募要項等だけではなく、山下公園事業にも影響するため、発注者側の横浜市からのサウンディングを分析対象とする。

3. 1. サウンディング(1回目)と公募要項

横浜市はサウンディングを表. 1のスケジュールで実施した。参加した18法人または法人のグループから、表. 3のような提案や意見が出された。「1. 山下公園の立地特性や魅力」から「9. 公園管理者(横浜市)への要望の質問事項」に対して、多数の提案等が得られた。特に、レストハウスの利活用コンセプトとして「飲食または物販を主たる用途として提案、他の用途との複合

利用が適当、他の用途の提案としては無料休憩所が約8割と最も多く」、周辺園地の利活用では「テラス席を設置、イベント実施の意向」、公園管理では「清掃や物品補充等の管理を担える、日常的な清掃は可能」、事業期間の想定では「10年間以上の事業実施」、市内事業者の活用では「市内事業者を活用する」等の提案や意見²⁸が出された。

しかしながら、1回目のサウンディングを踏まえると、主に2つの課題がある。1つ目は、実効性が伴わない提案や意見である。これは、サウンディングに参加する事業者は入札を経た選定事業者ではなく、任意に参加している。それゆえ、様々な提案を掲げても、それは任意の提案である。仮に山下公園事業を落札しても、その提案通りに実行する義務はない。あくまでも任意の提案であることを踏まえて、サウンディングの実施者である横浜市は事業者からヒアリングをしなければならない。

任意の提案という指摘を裏付けるように、1回目のサウンディングの概要をまとめた横浜市(2020a)には、参加した事業者からの事業収支や具体的な投資額そして諸経費等の事業の見込みは記述されていない。つまり、対話事項に関する提案に留まる。そもそもサウンディングのマニュアルをまとめた横浜市(2018b)によると、2回のサウンディングにおける1回目では、横浜市が参加した事業者に事業方法や市場性の有無、アイデアをヒアリングすると定められている。他方、事業収支の見通しや、事業者にとって採算性がある事業なのか。公園を維持管理する多数の事業方法の中で、Park

²⁸横浜市(2020a、pp. 1-2)を参照。

表. 3 サウンディング型市場調査（1回目）の提案シートと実施結果

出所：横浜市（2020a、pp.1-2）から筆者作成。

	質問項目	提案・意見の概要
1	山下公園の立地特性や魅力	<ul style="list-style-type: none"> ・海に面した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であると認識。 ・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であると認識。
2	レストハウス利活用のコンセプト	<ul style="list-style-type: none"> ・約4割の事業者から、観光利用と市民利用の両方のニーズに応える利活用が望ましいとする提案。 ・約3割の事業者から横浜の魅力発信の場としていく提案。 ・約2割の事業者からレストハウスを来訪の目的地とする提案。
3	レストハウスの利活用	<ul style="list-style-type: none"> ・全ての事業者から、利活用の用途（業態）に飲食または物販を含む提案があり、かつ約8割の事業者が、飲食又は物販を主たる用途として提案。 ・全ての事業者が、主たる用途による単一利用ではなく、他の用途との複合利用が適当であるとの認識。 ・他の用途の提案としては、無料休憩所が約8割と最も多く、そのほか、観光案内機能（約3割）、イベントスペース（約2割）、アウトドア活動のサポート拠点（約2割）等。 ・約3割の事業者から、緑や花によるガーデン風の内装づくりの提案。 ・無料のサービスとしては、約3割の事業者がWi-Fiや電源の提供を提案。
4	周辺園地の利活用	<ul style="list-style-type: none"> ・約7割の事業者から、テラス席を設置する提案。その半数近くから、設置したテラス席を自由利用とすることの意向。 ・約3割の事業者からは、テラス席に庇等の設置提案。 ・約2割の事業者から、バーベキュー場やキッチンカーの設置提案。 ・約2割の事業者から建物を建設し、様々な用途を導入する提案。 ・一時的な利活用としては、約7割の事業者がイベント実施の意向を示したほか、約4割の事業者から山下公園で実施されるイベントと連携した販わいづくりの提案。
5	公園管理への関わり	<ul style="list-style-type: none"> ・隣接トイレについて、約6割の事業者から、従業員あるいは業者委託により、清掃や物品補充等の管理を担えとの認識。 ・周辺園地についても、約6割の事業者から、日常的な清掃は可能との意向。

6	事業期間の想定	・約6割の事業者から、10年間以上の事業実施の意向。約4割の事業者は、5年間以下を希望。
7	「新しい生活様式」を見据えた工夫	・約4割の事業者から、店内飲食とともにテイクアウト方式を導入する提案。 ・店内に緑や花を配置することなどによる空間の確保、非接触販売等のIT技術の活用及びテレワーク需要に対応したスペースやサービス提供が、いずれも約3割の事業者から提案。
8	市内事業者の活用	・すべての事業者から、店舗運営、食材調達、商品販売、内装工事等の発注を通し、市内事業者を活用する意向。
9	公園管理者（横浜市）への要望	・活用可能な設備及びインフラの提示、公園使用料等の負担軽減、公募条件の設定に関する事項等、様々な要望。

-PFI方式が有効なのかといった記載は見当たらない。Park-PFI事業では、表. 1のように事業者が設置運営するカフェ等の収益施設だけではなく、広場や園路等の公共部分である特定公園施設の一部も担わなければならない。発注者との事業契約書に依存するが、施設整備や維持管理そしてイベント等の事業とその財源を収益施設から拠出することになる。そのため、事業者は多額の資金が必要となる。

Park-PFI方式は事業期間の延長・建蔽率の増加・占用物件という特例はあるが、地域住民や観光客等への多様な用途が期待されている行政サービスの一環である公園事業は安定した運営と事業の継続性が求められる。それゆえ、都市公園に民営化方式を導入しても事業の継続性等を担保とするためには、1回目のサウンディング時から、事業方法や市場性とそれに伴う事業収支のヒアリングが必要であろう。少なくとも、概要とはいえ表. 3をみる限りでは、質問事項に関する提案や意見に過ぎない。

同時に、Park-PFI方式では都市公園法の改正により、従前と比較して、地方公共団

体や事業者に大きなメリットを有するが、1回目のサウンディングの概要をみる限り、十分に活かしきれていない。たとえば、事業者の投資資金の回収を容易にするために事業期間は最大20年間と定められているが、積極的に長期間にわたる事業提案が見当たらない。また、建蔽率の緩和を活かした収益施設の事業提案も出されていない。この点は、事業者だけではなく、発注者の横浜市も事業者にPark-PFIの効果や具体的な運用手法を積極的に提示すべきであった。発注者だけではなく事業者もこの方式を理解することで、Park-PFI方式の効果が初めて実現される。

2つ目は、改善点や課題のヒアリングである。サウンディング時においては、表. 3の通り、現状において事業者から改善点や要望等がまったく指摘されていないことである。9番目の公園管理者（横浜市）への要望で「活用可能な設備及びインフラの提示、公園使用料等の負担軽減、公募条件の設定に関する事項等、様々な要望」と記されているが、サウンディングの概要しか公表されておらず、そして公園使用料や公

募条件の設定等の一部に限定されている。横浜市への要望や改善点を掲げ、事業者からレストハウスや周辺園地等を含め山下公園全体を、1事業者が企画立案そして整備し、運営することにPark-PFIの有効性が発揮されるが、このような提案は出されていない。

また、1回目のサウンディングでは参加点は付与されていない。他方、横浜市からの提案に改善点等を指摘しても、入札時に減点対象となる規定はない。むしろ、横浜市は事業者からの要望を把握できるため、公募要項の作成については山下公園事業に大いに参考になる。しかし、1回目のサウンディングで横浜市が事業者から希望する提案や意見の事項の要綱をまとめた横浜市(2020a)の内容に関して、事業者からの生産的な批判や改善点等は見受けられない。

3. 2. サウンディング(2回目)と公募要項

2回目のサウンディングにおける横浜市から事業者への質問事項と、事業者の提案や意見の概要は表. 4の通りである。各質問事項に対して、横浜市(2021c)によるとA4サイズで10ページの提案等がまとめられている。本稿では紙面の都合上、すべてを掲載することはできないが、1回目のサウンディングと比較して、事業内容が具体的であり、多様な提案が出されていることが伺える。

しかしながら、主に2つの課題がある。1つ目は、サウンディングの方法についてである。まず、2回目のサウンディングに参加した法人または法人グループは10者で

ある。1回目の18者から大幅に減少した。参加法人数が少ないと、それに比例して様々な提案や提案数自体も少なくなる。そして、サウンディング後の入札自体への参加者数が低下してしまう可能性もある。

また、山下公園事業では1回目のサウンディング時には法人等の参加点は公表されなかった。他方、2回目のサウンディング時には参加した法人等に2点の参加点が付与された。しかし、1回目と比較すると、2回目に参加した法人等は大幅に減少した。この点は、参加が2点ということに問題があるのか、あるいは1回目のサウンディングやそれを踏まえた2回目の実施要領である横浜市(2021d)の記載内容に魅力を感じなかったのか、または1回目は安易に法人等が参加したかは特定できないが、2回目の参加者数がおおよそ半減したことは事実である。

他方、2回目では1回目と異なり、横浜市が提示する理念に基づく具体的な提案が多数、出されている。その一部が表. 4であるが、横浜市(2021d)の実施要領に事業の理念や利活用のイメージそして、各質問事項の基本条件と任意条件の案が提示されている。それゆえ、2回目のサウンディングに参加する法人等は、この実施要領を吟味し、提案を出せばよい。すなわち、主なサウンディングの結果である表. 4は、実質的には法人等がすべて単独で考案したものではない。事業の理念や各施設の利活用の要望まで、横浜市が一度、提示した上でそれを基に事業者が提出したものである。もちろん、サウンディングでは、発注者の地方公共団体が事業者へ情報を提供し、事業者からの様々な提案を募り、官民一体で

表. 4 サウンディング型市場調査（2回目）の提案シートと実施結果

出所：横浜市（2021c、pp.1-2）から筆者作成。

	質問項目	提案・意見の概要
1	レストハウス 公募部分の利 活用	<ul style="list-style-type: none"> ・9事業者から、飲食及び物販の店舗を含む提案。 ・公募部分に占める店舗面積は、7事業者が概ね半分以上であり、3事業者は半分に満たない提案。 ・魅力ある商品の提供としては、横浜にゆかりのある商品の取扱いや市内産食材の活用（7事業者）、山下公園のバラにちなんだメニュー（2事業者）等の提案。 ・レストハウスの空間について、店舗と園地④をつながりのある空間とする（6事業者）、花や緑の空間（2事業者）等の提案。 ・山下公園の利便増進に寄与する機能として最も多かったのは、公園を楽しむための遊具やテーブルなど物品の販売や貸出し（5事業者）。 ・無料休憩スペースの設置は、5事業者から提案。
2	園地④の利活 用	<ul style="list-style-type: none"> ・8事業者が無料休憩スペースの設置を提案。 ・山下公園の新しい過ごし方を提供する機能として最も多かったのは、キッチンカーの出店（5事業者）。 ・新たな建物の設置は、2事業者から具体的に提案され、ほかに2事業者が検討中。
3	レストハウス トイレ部分の 管理・利活用	<ul style="list-style-type: none"> ・既存トイレを活用するA案を選択したのは8事業者であり、そのうち7事業者は自ら改修を行う意向。管理については、5事業者が担えろとの意向を示し、うち2事業者は、修繕や管理費用の一部を市の負担とする提案。 ・既存トイレを用途転換するB案を選択したのは2事業者で、どちらも代替のトイレ機能はレストハウス内に設ける提案。
4	園内の掲示板 の更新等	<p>既存掲示板（3か所）の代替としてデジタルサイネージを設置・管理することについて、5事業者が可能であるとの意向を示し、ほかに2事業者が1か所の設置・管理であれば可能との意向。なお、この7事業者中の4事業者は、広告料収入により経費を賄う意向。</p>
5	園地⑤の改修 等	<p>事業者負担で改修する意向は3事業者であり、うち2事業者からウッドデッキの整備が提案。</p>
6	園地⑥の改修 等	<p>5事業者から事業者負担で改修する意向。</p>
7	イベント等の	<p>すべての事業者が管理区域内（レストハウス公募部分および園地④）</p>

	実施	でのイベント実施の意向。うち7業者は、管理区域以外の園地での実施の意向。
8	利活用に当たっての基本的な取組	<ul style="list-style-type: none"> ・「新しい生活様式」へ対応した取組及び環境施策の推進に資する取組については、すべての事業者から提案。 ・周辺地域に対する公益的な取組は7業者から提案があり、公園利用者に対する公益的な取組は3業者から提案があり、IT技術を活用した効率性向上に資する取組は9業者から提案。
9	その他、公募に際しての必要条件(案)	<ul style="list-style-type: none"> ・事業期間は、10年以上20年までの長期間が可能な事業者が7者。 ・レストハウスの営業時間中の有人対応及び市内事業者の活用は、すべての事業者が応じられるとの意向。 ・本市が定める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。

公募要項の作成ならびに事業を実施するものである。

しかし、基本条件や任意条件の詳細を定めた横浜市(2021d)を実施要領として公表しているため、2回目のサウンディングに参加した法人等の自由で独創的な提案を十分に引き出したかは不明である。特に、従前型と異なり、事業者の提案や事業性を高めるためのPark-PFI方式を十分に活かした提案は見受けられない。もちろん、横浜市(2021c)を公表する時点では、法人等の企業秘密として公にしないという対応もあるが、この方式の活用方法の長所が具体的に記載されていないと、Park-PFI方式を選択した効果が確認できない。

2つ目は、提案内容についてである。2回目のサウンディングは、横浜市(2018b)によると主に事業提案が期待されている。質問事項に関する提案は一見すると表. 4のように様々なアイデアが出されている。しかし、質問事項毎の提案であって、山下公園全体でどのような公園を目指すかは不明である。もちろん、表. 4は参加者毎に

出した提案を横浜市がまとめたものなので参加者毎の事業方針等は確認できないが、参加者の企業秘密ということも鑑みても、公園全体の事業方針や運営方法そして利活用方法も質問事項に入れるべきである。公園全体の提案がないと、横浜市(2018b)の中で横浜市が提示した内容と大幅な相違はなくなる。

また、サウンディングに伴い横浜市から参加者へ山下公園事業に関する情報が提示される。しかし、2回目のサウンディング結果をまとめた横浜市(2021c, p. 13)によると、横浜市から事業者への注意事項、要望、過去の事業に基づく前例の対応事項等がメインである。

他にも2回目のサウンディングでは主に事業提案が中心であり、そして3回目はない。しかし、1回目と同様に、今回も参加者からの事業提案に関する具体的な事業収支の見込み等は提示されていない。参加者は横浜市に事業収支を立てて、事業者のみの独立採算で山下公園事業を継続的に運営可能であることを示せなければ、公園とし

ての継続性と公共性が担保できなくなる。

3. 3. 落札者の事業提案と公募要項

横浜市は山下公園への1回目のサウンディングで事業の実施を、2回目のサウンディングで事業提案に関して参加者の事業者から様々な提案を受けた。1回目の参加者数は18者、2回目は10者と2回目の参加者数は1回目のおよそ半分に留まったが、表. 4のように参加者から質問事項に対して横浜市が提示したサウンディングに関する実施要領における山下公園の理念や利活用を踏まえた提案である。

山下公園事業の公募に関して、横浜市が定めた必須提案と任意提案そして落札した事業者のプロポーザルは表. 2の通りである。必須提案と任意提案の両者は横浜市(2021d)における2回目のサウンディングの実施要領に記載された内容に従う。他方、落札した事業者のプロポーザルは表. 4における2回目のサウンディング結果に基づく内容が多い。たとえば、レストハウスに関する提案と園地における園地Aと園地Bにおける②と③の休憩エリアならびに庭園を回遊する園路の提案は、2回目のサウンディング時における既出のものである。ただし、園地Bにおける休憩エリアやフォトスポットを意識した装飾そしてバラ園に関するものが新しい提案である。必須提案に応じた事業者からの提案が出され、サウンディングは一定の効果があったようにみえる。

しかし、2つの課題や特徴を留意しなければならない。1つ目は、事業収支についてである。「3. 1.」および「3. 2.」で

も言及したように、山下公園事業が事業者にとって事業性があるものなのか。「2. 2.」で述べた山下公園事業の概要の通り、自者の商業施設だけではなく、他の公園の整備や維持管理そしてイベント等を継続的に実施可能であるかが言及されていない。横浜市の立場からは落札した事業者と山下公園事業に関する事業契約を締結すれば、事業の実施や継続性の責任は事業者に移る。

一方、公園の利用者である地域住民や観光客は、公園という行政サービスを継続的に享受することを望む。公園利用者の立場からは、山下公園を民営化方式であるPark-PFI方式で運営するか否かに関係ない。それゆえ、サウンディングの参加者が落札者になるかは、その時点では不明であるが、横浜市は参加者に事業収支も含めて継続的な事業運営が可能か否かをサウンディングする必要がある。すなわち、Park-PFI方式という民営化方式を導入したからといって、事業の継続性を確保することは必須である。それが難しいならば、Park-PFI方式の導入自体を見送るべきである。もちろん、事業収支は企業秘密に関わる事項なので表. 3および表. 4のようにサウンディングの実施結果に掲載することが難しくとも、叙述的に「事業収支が見込める」あるいは「事業の継続性が見受けられる」等の評価が必要であろう。

2つ目は、サウンディングへの参加についてである。公募要項における必須提案ならびに任意提案は、サウンディングの実施要領で提示された内容である。他方、落札した事業者のプロポーザルも「3. 2.」で言及したように、かなりの内容が2回目のサウンディング時に出された提案である。

サウンディングとは、国土交通省総合政策局（2018、p.1）によると「事業発案段階や事業化検討段階において、事業内容や事業スキーム等に関して、直接の対話により民間事業者の意見や新たな事業提案の把握等を行うことで、対象事業の検討を進展させるための情報収集を目的とした手法」とある。他方、山下公園事業に関する限り、横浜市が官民連携の一環として事業実施・方法の検討と事業提案を事業者から意見を募るといっても、横浜市が事業の概要に始まり、理念と各施設における利活用コンセプト等の多岐にわたる事項を作成ならびに参加事業者に開示している。その上で、参加者は様々な提案をしていると捉えられる。そのため、横浜市と事業者が対等関係および同程度の業務を担うのではなく、横浜市が事業の大枠の設計ならびに事業の方向性を決め、そこに事業者の提案を求めていることがわかる。

また、山下公園事業の入札ならびに落札者に関する評価結果や講評をまとめた横浜市公園公民連携推進委員会（2022）を考慮すると、入札には3者参加したが、落札者はサウンディングに参加した事業者（法人グループ）である²⁹。参加点として100点満点の内、2点の加点が付与されている。一方、講評では、サウンディングにおける実施要領や事業者からの提案事項が高く評価されている。つまり、サウンディングへの参加が落札に大きく作用した側面もある。山下公園事業の公募要項と落札者のプロポーザルそして1および2回目のサウンディ

²⁹山下公園事業におけるサウンディングと入札を事業者側から考察した研究として、大島（2024）が挙げられる。

ングを比較すると、事業提案が相当に重複している。たとえば、2回目で出された事業提案の内容が、公募要項で必須提案として掲げられている。そして、落札者が2回目の事業提案の内容をプロポーザルに事業提案として記述している。それゆえ、サウンディングに関する横浜市の実施要領とそこで提案された参加者の事業提案を、公募要項で問われている項目に記載すれば高い評価が得られることになる。なお、落札結果である横浜市公園公民連携推進委員会（2022）にも、Park-PFI方式に付された建蔽率の緩和等のインセンティブをどのように活用するかは明示されていない。

4. サウンディング実施結果の量的分析

横浜市は表. 3および表. 4に概要をまとめた2回のサウンディングを実施後に、表. 2のような公募要項を作成した。山下公園事業では公募要項の作成ならびに事業の実施に関して、事業者の提案や事業の条件等をヒアリングするためサウンディングを実施しているが、2回のサウンディングが公募要項の作成そして、落札者のプロポーザルとどの程度、関連性があるかをテキストマイニングで分析する。

テキストマイニングとは、大量の文章であるテキストからそこに書かれた知見を引き出す方法であり、質的研究³⁰と量的研究³¹

³⁰西村、清水（2021、p.1）によれば、質的研究では個々を詳細に把握することができるが、得られた結果の客観性や実用性は高くない。

³¹西村、清水（2021、p.1）によれば、量的研究では大量のデータ処理を行なうことで得られた結果の客観性は高まるが、ここを詳細に把握することが難しい。

の双方の性質を併せ持つ手法である³²。この手法は、テキストの要約をコンピュータが行ない、再現性が保証され、分析結果の客観性が高まる。具体的には、文章としてまとめたテキスト型の質的データから自動的にデータを抽出した後、多変量解析を行なうことで、類似性および関連性の抽出や規則性を探ることが可能となる。多変量解析を通じて、各用語の共起の程度が強い抽出語を線で結んだネットワーク図を描画する「共起ネットワーク」や、類似するデータを近接する領域にマッピングすることでデータの特徴を捉え、大量のデータから隠れた構造や関係性を発見する「自己組織化マップ」等が有益な分析手法である。

テキストマイニングを実施するソフトウェアは多数開発されているが、汎用性が高いフリー・ソフトウェアである KH Coder を使用する。このソフトならびに横浜市 (2020a) および横浜市 (2021c) におけるサウンディング結果を用いて、共起ネットワークおよび自己組織化マップで分析した。

2 回目のサウンディング結果である横浜市 (2021c) を共起ネットワークに描いたのが図. 3 である。頻出語句は、「公園 (14 回)、スペース (12 回)、カフェ (10 回)、設置 (10 回)、利用 (9 回)、横浜 (8 回)、園地・空間・販売 (7 回)、メニュー・商品 (6 回)、山下 (5 回)、観光 (4 回)、バラ・レストハウス・レストラン・飲食・物販 (3 回)」の順に多い。図. 3 から、次のようなことが読み取れる。

- ・山下公園を対象にしている。企業により

地元の素材を活かすようなメニューを提供。

- ・横浜という地域を感じ、レストハウスではテーブルやピクニックに関する遊具を有料で貸し出しを行なう。そして店舗では物販も含まれる。

- ・スペースの利活用や、レストランではベーカーリーと客席を提供する。

- ・観光案内もする。
- ・無料休憩所を設置する。

同様に横浜市 (2021c) を用いて自己組織化マップとして描き出したのが、図. 4 である。図. 4 から次のようなことが読み取れる。

- ・山下公園の店舗ではフードを提供する。
- ・バラや産地として横浜限定の商品やメニューを提供する。

- ・公園ではピクニックに関する有料のテーブルを貸し出す。

- ・レストハウスや園地を用いて一体的な空間を形成し、ワークスペースも設置し仕事も可能とする。

- ・地域の素材を活用し、飲食や物販を提供する。

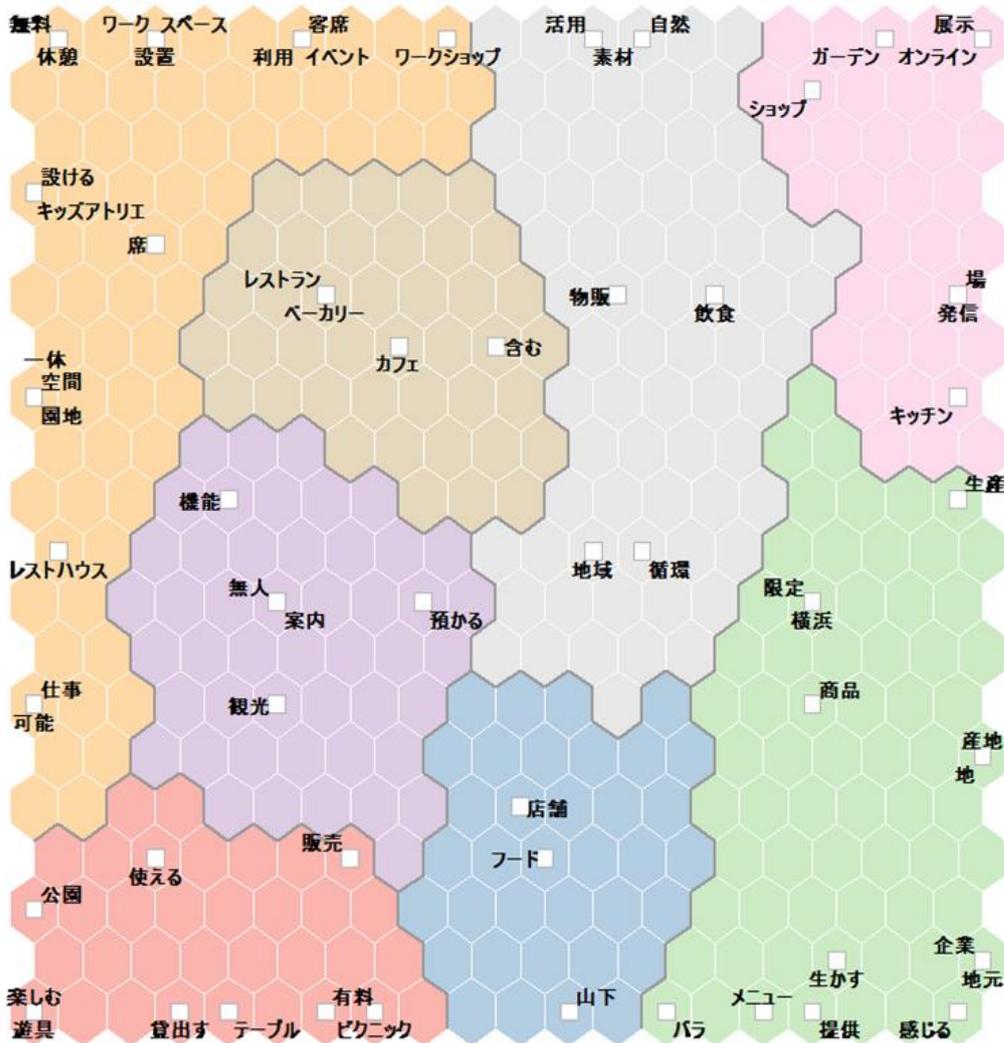
- ・ガーデンやショップを整備し、情報発信も行なう。

また、2 回目と同様に 1 回目のサウンディング結果である横浜市 (2020a) を共起ネットワークに描くと、図. 5 となる。3 回目までの頻出語句は、「公園 (19 回)、観光 (16 回)、山下 (5 回)、横浜 (9 回)、カフェ (5 回)、イベント・設置・スペース・市

³²西村・清水 (2021, p. 1) を参照。

図. 4 2回目のサウンディングの自己組織化マップ

出所：横浜市（2021c）から筆者作成。



- ・賑わい地区の拠点となることを期待している。
- ・カフェを利用できるようにする。
- ・市民の憩いの場となることを期待する。
- ・近隣住民をメインターゲットとする。

2 回のサウンディング結果を基に共起ネットワークと自己組織化マップで分析した結果は、表. 2 のような横浜市（2021a）の募集要項の中で直接的ならびに間接的に多数見受けられる。たとえば、「2 レストハ

ウスのコンセプト」³³の中で「横浜らしさや山下公園らしさ…（中略）…公園全体の更なる魅力アップ」、「多様なニーズに対応していくために、複数の用途で（機能）を備える。」「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。」といった分析結果が多数示唆されている。

また、2 回目のサウンディング結果を用いた提案内容と Park-PFI との関係³⁴の中でレ

³³横浜市（2021a、p. 1）。を一部引用

³⁴横浜市（2021a、p. 5）を一部引用。

図. 5 1回目のサウンディング（全体）の共起ネットワーク
 出所：横浜市（2020）から筆者作成。

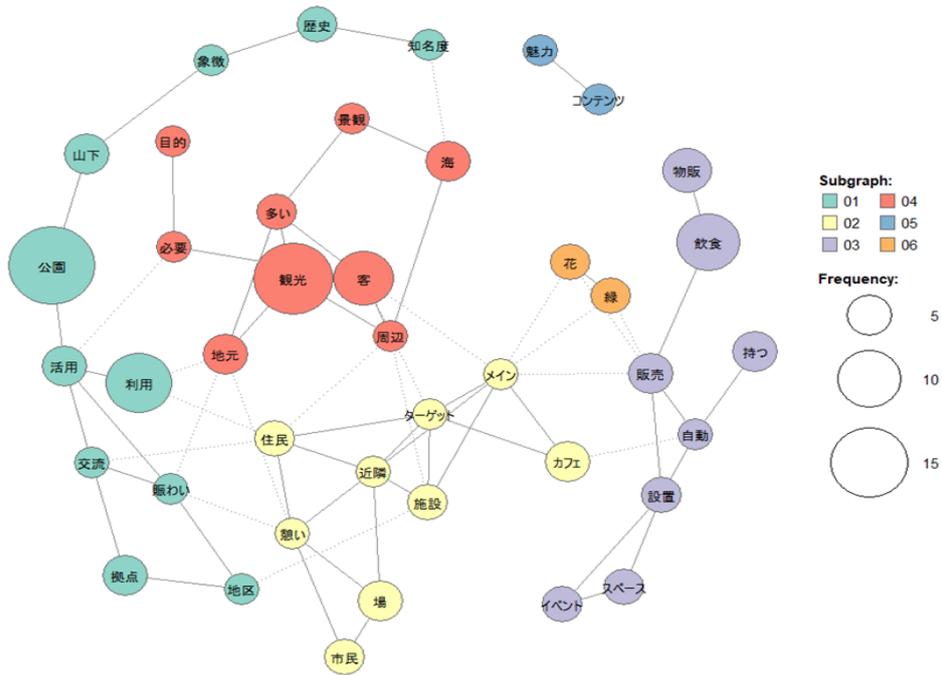
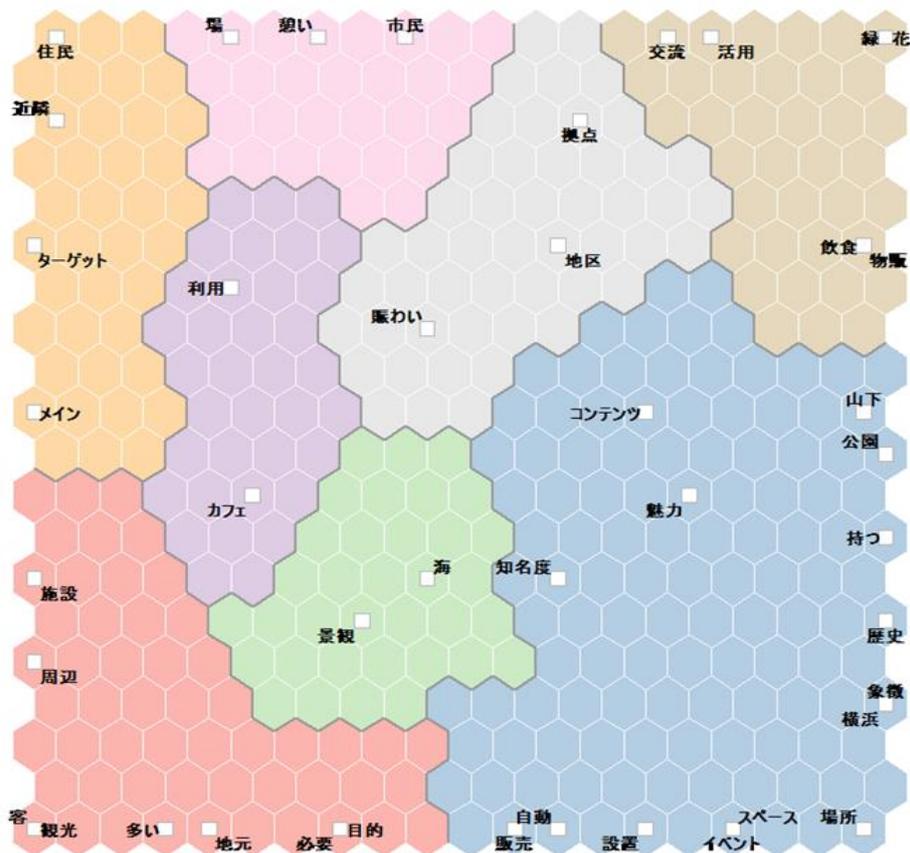


図. 6 1回目のサウンディング（全体）の自己組織化マップ
 出所：横浜市（2020）から筆者作成。



ストハウスを「飲食及び物販店舗、利便増進に寄与する機能、無料休憩スペース」と提示しており、分析結果が反映されている。そして、「利活用及び改修・管理に関する提案」の中でも「①山下公園や横浜にふさわしいメニューや土産などを含んだ魅力ある商品を提供してください。②公園の利便増進に寄与する機能（サービス、設備又は店舗）を設けて下さい。」と、分析結果の内容と募集要項の関連性が確認された。

表. 2では簡単に落札した事業者のプロポーザルを記載しているが、落札した事業者は「レストハウス内は、大半を無料休憩スペース。園地Aは、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施します。」³⁵と分析結果を直接的あるいは間接的に示唆する内容となっている。結果的に、これらの事業提案が応募者3者のうち、もっとも高く評価され、落札された。

審査委員からは落札者のプロポーザルに対して、「山下公園の他エリアとの魅力の一体化、レストハウスを周辺観光地との回遊の結節点、横浜名物の販売店を設けること、無料休憩スペースが十分に確保、公園中央に位置するバラ園とのつながり」³⁶と2回のサウンディング結果に基づいた分析結果を反映した内容が、横浜市から高く評価されている。応募者の評価結果を鑑みると、

³⁵横浜市公園公民連携推進委員会（2022、p. 2）を一部引用。

³⁶横浜市公園公民連携推進委員会（2022、p. 4）を一部引用。

落札者の合計点は3者中1位であるが、評価項目におけるその他（対話参加）として2点が加点されている。次点者とは5点の差であるが、この2点も一定の優位性があるが、サウンディングに参加することで山下公園事業に関する事業方針や施設の管理運営計画に有益な情報が得られたと推察される。落札者はサウンディングの実施結果や横浜市とのヒアリング等を踏まえ、作成ならびにプレゼンしたことが、最高得点に結びついたと考えられる。

以上から、横浜市が実施したサウンディングは、その結果が公募要項の作成に大いに反映されることがわかった。さらに、その結果を踏まえたサウンディングへ参加した事業者のプロポーザルが入札時に高く評価されている。それゆえ、サウンディングに参加し、その結果や横浜市の動向を把握し、入札に臨むと落札に有利に作用することが明らかになった。サウンディングへの参加は、他にも参加点として2点の加点もあるが、肝心の入札時の評価項目（100点満点）である事業方針（15点）や施設の管理運営計画（30点）に大きく影響するであろう。

しかしながら、サウンディングへの参加が落札の可能性を高めることになり、誰でも入札に参加しそして競争性を担保とすることが難しくなる側面も有する。換言すれば、サウンディングへの参加者でなければ、落札が難しくなる。結果的に、サウンディングへの参加という入札前の諸条件が1つの大きな障壁となり、参加者数の低迷や様々な事業提案が期待できなくなる可能性もある。実際に山下公園事業では1回目のサウンディング時には18者、2回目のサウ

ンディング時に10者が参加したが、入札時には1者しか参加しなかった。応募する事業者も入札への参加には時間や労力そしてコスト等を要するため、サウンディングの優位性を高めてしまうと、事業者からのヒアリングという目標は達成されても、肝心の事業への入札参加者数の低迷や事業者に期待される斬新かつ独創的なアイデア等に基づくプロポーザルが期待できなくなる点を留意しなければならない。

5. むすびに

本稿では、横浜市が発注者である山下公園事業を事例に、Park-PFI方式におけるサウンディングに注目して、その実施結果が公募要項の作成ならびに入札に与える効果と課題ならびに質的分析を試みた。

主に得られた結果は次の通りである。2回のサウンディングの実施結果を踏まえると、2つの課題を指摘できる。1つ目は、サウンディングは事業者に法的拘束力がない実効性が伴わない提案や、意見に留まることである。それゆえ、事業性の有無に関係なく、様々な提案がされたり、あるいは、あくまでもサウンディングのために企業秘密の漏出にならない程度の簡単なアイデア出しに終始する傾向がみられる。実際に提案毎にみると興味深いものであっても、事業全体としては方向性が不明である。すなわち、公園のコンセプトや全体像が実施結果からは不明である。2つ目は、事業者からの提案は多数挙げられているが、事業自体への改善点や課題がほとんど指摘されていないことである。事業者は入札への参加の可能性から、発注者へ批判的な改善点

を要求したり、あるいはPark-PFI方式のような官民連携方式では改善点や難しい点こそ事業者が創意工夫して取り組むことが期待されているため、改善点等の指摘を控えてしまったのかもしれない。また、全体的にPark-PFI方式のメリットを活用した提案は少なかった。

テキストマイニングによる量的分析からは、次の通りである。サウンディング自体は公募要項の作成や公表前に、事前に事業者から事業性の有無や事業提案をヒアリングするという事業者の意向を汲み取る官民連携方式の1つの手段である。一方、公募要項の作成だけではなく、入札時の評価にも大きく作用することがわかった。特に、入札時の評価項目や横浜市から落札者への講評を鑑みると、2回目のサウンディングの実施結果に関するプロポーザルがかなり高く評価されている。それゆえ、サウンディングへの参加は、入札時に参加点として単に2点の加点が加えられるだけではなく、サウンディングの実施結果を読み解くことで、発注者である横浜市が求めている提案内容につながるものが推察される。その内容を事業者が踏まえて、事業方針や施設の管理運営計画等を作成し、入札に望めば、サウンディングに参加しない場合と比較して、落札される可能性が高まるであろう。

今後の課題としては、本稿では横浜市の下公園事業のみを対象としているが、同様の他のPark-PFI事業や、Park-PFI方式以外の運営方法で運営ならびに管理している公園事業との比較分析による研究の積み重ねが有益である。また、本稿では簡単にしか取り上げていない入札や、供用開始後

の実態も把握すべきである。それが、Park-PFI 方式の普及や有益性の向上に寄与する。

【参考文献】

岩岡宏樹・川島宏一 (2020) 「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ー公園立地及び、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」『都市計画論文集』第 55 巻第 3 号、pp. 999-1006.

大島誠 (2024) 「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ー山下公園を事例に」、『自治研かながわ月報』第 208 号、pp. 16-34.

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』

国土交通省総合政策局 (2019) 『地方公共団体のサウンディングを方市場調査の手引き』

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』

塩見一三男・中川秀徳・小松亜紀子・金岡省吾・市岡恒士 (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』第 82 巻第 5 号、pp. 527-533.

塚田伸也・森田哲夫 (2021) 「敷島公園を事

例として収益施設 (カフェ) の利用意向とイメージ分析に関する研究」『ランドスケープ研究』第 84 巻第 5 号、pp. 615-620.
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.

西村奏咲、清水忠 (2021) 「テキストマイニングを用いたアンケート解析」『薬学教育』第 5 巻、pp. 1-5.

早川礼菜・雨宮護 (2023) 「Park-PFI を導入した都道府県営公園の計画段階における市・民間企業・市民の参画実態：制度当初期に事業に着手した 8 公園を対象とするヒアリング調査報告」『都市計画報告集』第 21 号、pp. 381-384.

平田富士男・橘俊光 (2020) 「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」『ランドスケープ研究』第 83 巻第 5 号、pp. 533-538.

山崎嵩拓・宋俊煥・泉山壘威・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 (2020a) 『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 (2020b) 『サウンディング調査の実

務上のポイント～横浜市の場合～』

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（2021d）『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（対話2回）実施要領』

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～』

横浜市環境創造局南部公園緑地事務所（2021）『横浜市記者発表資料』

横浜市環境創造局南部公園緑地事務所環境創造局公園緑地管理課（2020）『横浜市記者発表資料』

横浜市環境創造局南部公園緑地事務所環境創造局公園緑地管理課（2021）『横浜市記者発表資料』

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）』