

Park-PFI制度を導入した都市公園における 民間事業者と地域団体の連携のあり方に関する研究

阿部 俊彦^{1,2)} 濱田 千織³⁾

=====
**Collaboration between private company and citizen groups
in Park-PFI urban parks**

Toshihiko Abe^{1,2)} and Chiori Hamada³⁾

Urban parks are important facilities for local residents and other users to improve their health through sports. As a change in the situation surrounding urban parks, the Park-PFI system was newly introduced due to the revision of the Urban Parks Act, and has come to be used in many urban parks. As a result, there are examples of urban parks in Japan being renovated by private companies and the number of users increasing due to the introduction of commercial facilities and sports facilities. On the other hand, an issue raised is that there are also urban parks where there is insufficient cooperation between private companies and local groups. The purpose of this research is to understand the direction of collaboration that local governments seek when selecting private companies, and to clarify the form of collaboration between private companies and local groups.

Keywords; Park-PFI, Urban Park, Local Groups, Partnership

E-mail: abetoshi@fc.ritsumei.ac.jp (T. Abe)

=====
¹⁾ 立命館大学工学部建築都市デザイン学科

²⁾ 立命館大学スポーツ健康科学総合研究所、³⁾ 日建設計

¹⁾ Department of Architecture and Urban Design, Faculty of Science and Engineering, Ritsumeikan University
Kusatsu, Shiga 525-8577, Japan

²⁾ Institute of Advanced Research for Sport and Health Science, Ritsumeikan University
Kusatsu, Shiga 525-8577, Japan

³⁾ Nikken Sekkei Ltd, Chiyoda, Tokyo 102-0072, Japan

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

都市公園は、地域住民をはじめとした利用者が、スポーツを通じて健康を増進するために重要な施設である。国土交通省は、地方公共団体が整備する都市公園において、地域住民が日常的に活用できるスポーツ施設や公式競技にも活用できるスポーツ施設等の整備に対して支援をおこなっている。その都市公園をとりまく状況の変化として、2017年の都市公園法の改正により「公募設置管理制度（以下、Park-PFI制度）」¹⁾が新たに導入され、多くの都市公園でこの制度が活用されるようになった。その結果、民間事業者のノウハウにより、全国各地の公園がリニューアルされ、商業施設やスポーツ施設などの導入により、利用者が増加している例も見られる。

一方で、民間事業者と地域住民との連携が十分になされていない都市公園も見られることが課題として挙げられる。斎藤ら（2020）²⁾は、事業を進めていく上で自治体が事業者を求めるものは、「事業の収益性」であることを指摘している。浦田（2022）³⁾は、事業を進める過程において、行政と市民とのコミュニケーション不足による事業内容の情報共有不足、地域住民等の間で事業に対する合意形成が不十分であるという課題を指摘している。このように、自治体や民間事業者が事業の収益性や利益性を重視しているため、公共性や市民参加が二の次になっている。

国土交通省による新たな時代の都市公園のあり方についての提言(2018)⁴⁾では、人口減少や高齢化などの社会情勢の変化に伴い、人中心のまちづくりの中で個人と社会の「Well-being」の向上に向け、地域の課題や公園の特性に応じ、多機能性のポテンシャルを更に発揮することが求められているとし、「官民連携の促進（パートナーシップ）」「コミュニティの活性化」といった、都市公園における市民参加の必要性が提示されている。

本研究は、民間事業者の選定時に自治体が求める地域協働の方向性を把握した上で、事業者と市民団体との望ましい連携のあり方を明らかにし、互いに連携する上での課題を考察することを目的とする。

1.2 本研究の位置付け

関連する既往研究には、国営公園における市民参加活動の歴史的な経緯と現状について整理し、市民活動が公園管理に果たした役割について明らかにした研究⁵⁾や、指定管理制度を用いた公園事例を対象とし、指定管理者と市民団体のより良い関係構築のために必要な取り組みの方向性に関する研究⁶⁾などがあるが、Park-PFI制度と市民団体との関係性を対象とした研究は行われていない。

1.3 研究の流れ

2章では、民間事業者選定時の地域協働についての審査項目より、自治体が民間事業者に求める地域協働の方向性を把握する。3章では、民間事業者を対象としたアンケート・ヒアリング調査の結果を基に、事業者と市民団体との関係について、現状の体制を整理し、望ましい連携のあり方について考察する。4章では、審査項目と連携現状を比較し、3章での結果を含めて、連携を進めていく上での課題を考察する。

2. 審査項目・配点の傾向分析

2.1 審査項目及びその配点情報の収集

Park-PFI推進ネットワーク⁷⁾のPark-PFI導入事例を基に、①Park-PFI制度を活用した公募が行われている、②公募を行い、2021年8月時点で募集が終了していること、③選定時の審査項目がWeb上で公開されているもの、以上3点を条件とし、配点情報を収集したところ、対象となる公園が74箇所

所把握された。

2.2 分類された審査項目の傾向

収集した74箇所の事例のうち、地域協働に関する審査項目が含まれている事例は62箇所（80.5%）であった。その中で設定されている地域協働に関する審査項目を収集したところ、222の審査項目が把握された。その審査項目をKJ法に準ずる方法で分類した結果、13の審査視点に整理できた（表1）。審査視点のうち最も多く設定されていたのは、「②周辺施設との関わり・連携」で32件（43.2%）であった。一方で少なく設定されていたのは、「⑪過去の協働の実績」「⑬他事業との連携」でそれぞれ2件（2.7%）であるという結果が得られた。

2.3 分類された審査項目の考察

上記より、自治体の多くが民間事業者に地域協働の取り組みを求めていることが明らかになった。その中でも、地域住民や周辺施設に及ぼす影響を特に考慮し、地域との連携への関心度は高いと言える。

3. 地域協働の現状調査・実態把握

3.1 アンケート調査の実施

Park-PFI事業者である民間事業者に対して、市民団体との連携のきっかけやその取り組み意識などについて把握するために、アンケート用紙を郵送もしくは電子メールにて送付し、調査を行った（2022年11月12日実施）。2.1で判明した都市公園のうち、2022年10月時点で事業供用が開始されている公園を対象とし、20公園から回答が得られた（図1）。

調査内容は、①事業提案時の地域意見の取り入れ有無、②市民団体との連携の有無、③（有の場合）その開始時期、きっかけ、内容、④市民団体との当初の関係（-2から+2の5段階評価）、⑤現在の関係（-2から+2の5段階評価）、⑥公園内での市民団体の活動数、⑦地域貢献活動の内容とした。

表1 KJ法にて分類した審査視点とその該当数

審査年度		審査年度					
		該当数	2017	2018	2019	2020	2021
審査項目	地域協働に関する項目	62	2	10	12	17	21
	①地元住民との関わり・連携	30	1	5	7	7	10
	②周辺施設との関わり・連携	32	1	5	7	9	10
	③計画段階での地域意向の汲み取り	13	1	1	3	4	4
	④地域活動に配慮された提案	6	1	0	1	3	1
	⑤地域との協働・連携を促進するか	26	0	5	8	9	4
	⑥地域活性化・賑わい創出(イベント開催)	20	1	3	2	5	9
	⑦地域経済の活性化に資する提案かどうか	10	0	2	2	3	3
	⑧地元企業(事業者)との連携・関わり	7	0	0	1	4	2
	⑨構成企業もしくは協力企業に地元の企業が入っているか	4	0	0	2	1	1
	⑩地元の人材雇用・資材利用などの配慮がなされているか	10	0	0	1	3	6
	⑪過去の協働の実績	2	0	0	0	0	2
	⑫官民連携によるエリアマネジメント、事業スキームの提案	8	1	0	1	4	2
⑬他事業との連携	2	0	0	1	0	1	



図1 対象とする公園位置図

3.2 調査結果から得られた地域協働の現状

(1) 事業提案時の周辺地域への考慮

地域の意見を取り入れて事業提案を行った事例は20公園中13公園（65.0%）でみられた。特に、公園内での長期滞在を促進するような「飲食店の設置（n=2）」や「キャンプ場の経営（n=3）」といった回答が事後アンケートの結果、多くみられた。

(2) 民間事業者と市民団体との関係性の特徴

市民団体との連携当初と現在の関係性について評価を行った結果、市民団体との連携を開始した時期の違いにより、関係性の値に変化が現れた（図2）。事業提案前から連携の取り組みを開始した事業者は当初の関係（平均値1.2）、現在の関係（平均値1.3）共に高い水準であった。一方、事業開始後に開始した事業者は当初の関係（平均値0.4）、現在の関係（平均値0.8）と事業提案前と比べて低い水準となった。

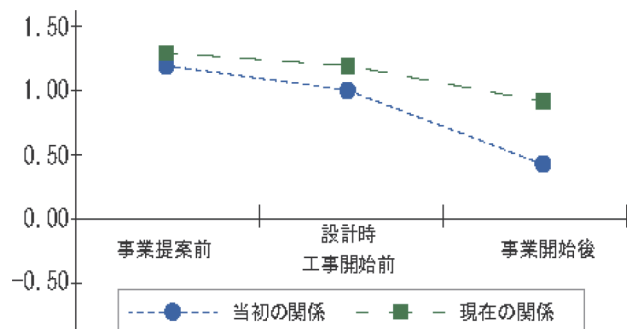


図2 市民団体との関係性

(3) 事業者と市民団体の連携の発生経緯

市民団体との連携があると答えたのは20公園中13公園（65.0%）であった。連携を進める主体となる者は各公園でそれぞれ異なっており、協働の発生経緯は5つのタイプに分類することができる（図3）。また、分類された5つの型は、市民団体の活動形態に起因する（表2）。

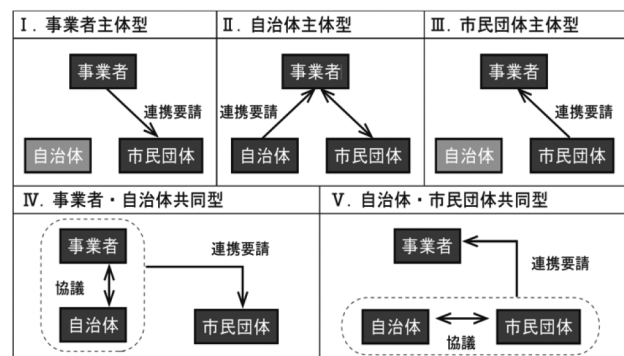


図3 連携の発生経緯のタイプ

(4) 連携を進めていく上での課題

アンケートの回答のなかった公園については、電話インタビュー形式により調査を行った。(3)で分類したI、III型においては、自治体との協議不足が挙げられた。イベント等を企画する際に生じる、様々な条例や利用制限の変更には自治体の協力が必要である。そのため、自治体とのスムーズな関係構築が必要となる。

(5) 民間事業者と市民団体との連携体制パターン

連携方法として、イベント等を行う、もしくは植栽管理など公園を管理する際の連携が多く見られたため、利活用体制と維持管理体制にわけて連携体制を整理したところ、利活用体制では6パターン、維持管理体制では5パターンに整理できた（図4）。

表2 市民団体の活動形態

主体型	活動形態	市民団体の名称
I	一般団体	ボランティア団体(名称無し)
I	一般団体	ボランティア団体(名称無し)
I	施設管理団体	観音崎美術館、観音崎自然博物館
I	一般団体	ボランティア団体(名称無し)
I	一般団体	大濠公園をよくする会
I	NPO法人	・NPO島原半島ヤギ・羊ecoプロジェクト協議会（除草管理、動物管理）
II	行政管理団体	小幡緑地魅力向上委員会
III	一般社団法人	かがみはら暮らし委員会
IV	地区協議会	湯田地区連絡協議会
IV	NPO法人	NPO法人 KFP友の会
IV	地区協議会	東区役所 東区山車まつり振興会
IV	地区協議会	・OHASU FUN ・榎大倉 榎AddWall 榎seedFOLKS ・LAまちづくり研究
IV	一般団体	・大阪公立大学緑地計画学研究室 ・堺市南区子育て支援課 ・ボイス
IV	周辺関連団体	カウト塚第15団
V	NPO法人	NPO法人旧鈴木家跡地保存委員会
V	地区協議会	横志地区自治体連合会

※一般団体とは、事業化や法人化されていない団体を指す。

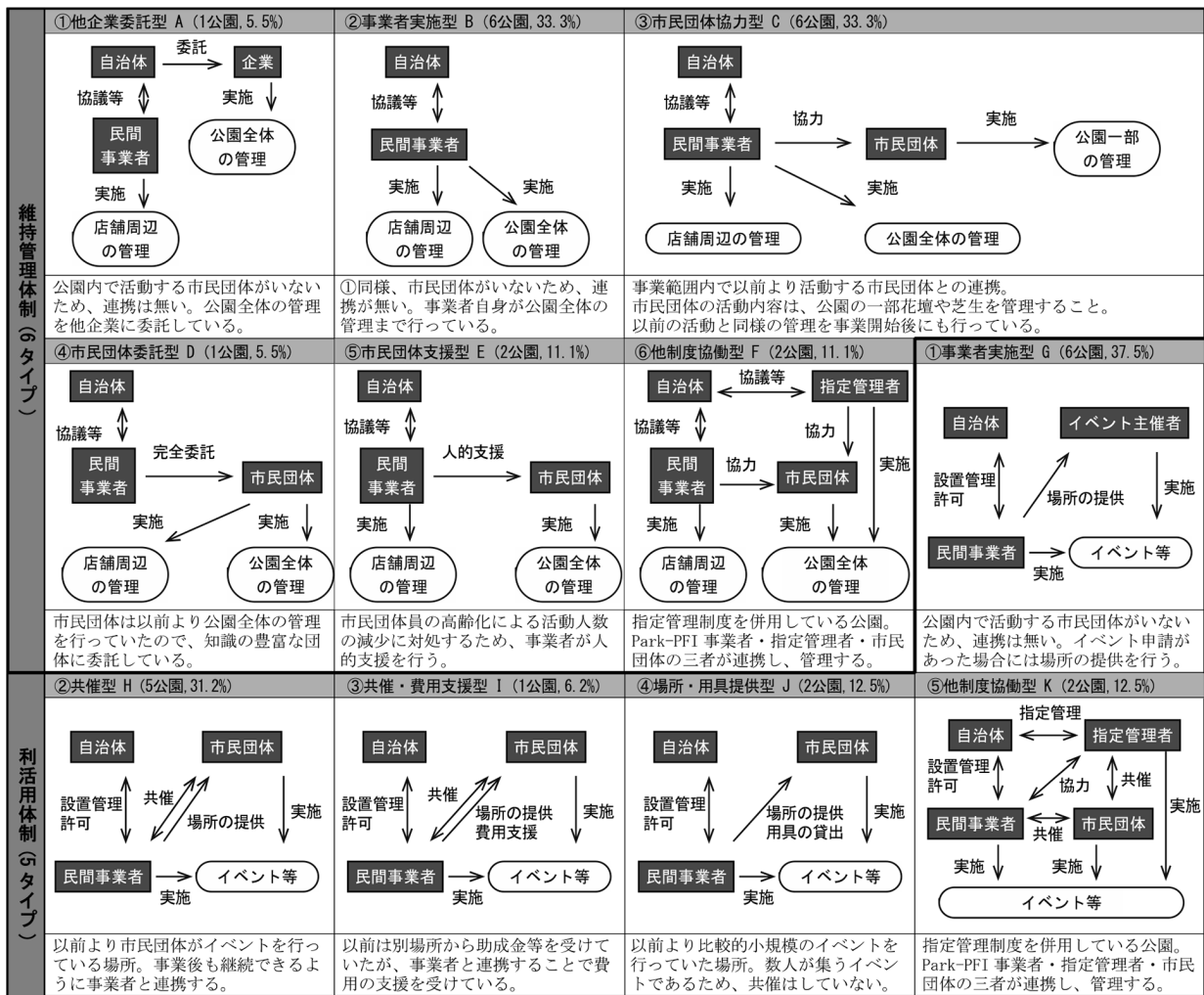


図4 民間事業者と市民団体との連携体制のパターン整理

3.3 アンケート結果の考察

公園では様々な市民団体が活動を行っており、その中の多くの公園で事業者との連携がなされている。連携協議の開始時期が早いほど、良好な関係を築けていると考える事業者が多い傾向があり、また、市民団体の活動内容や場所により民間事業者との連携の発生経緯やその体制に違いがわかることがわかった。一部の「連携発生の経緯」のタイプにおいては、連携を促進する公園管理のために、自治体も積極的な関与も必要となることがわかった。

4. 事業者と市民団体との連携体制の差異

3.2で示した11パターンの連携体制について、事業者に対して電話インタビュー形式で調査^[1]を行った。連携体制の違いを整理した結果、表3および表4のように、1) 事業を開始する以前から活動する市民団体の有無、2) 市民団体の活動範囲や規模、3) 市民団体が活動していく上で抱えている課題の3点が連携体制の違いに影響していることがわかった。また、活動する市民団体が存在すると回答した体制に共通する回答として、「市民団体の活動を尊重するような連携体制を構築している」が得られた。

以上の結果から、公園内に事業開始以前から活動する市民団体がある場合は、事業者は、市民団体の活動が大きく変化しないように考慮して連携体制を構築しているということが考えられる。

5. まとめ

本研究ではPark-PFIを導入する際には、
 1) 事業の早期段階での協議を行うことで、事業者と市民団体とのより良い関係性が築けていること（3章）、
 2) 事業者と市民団体との連携に、行政や自治体も積極的に関わっていくことが必要であること（3章）、
 3) 事業開始以前から活動している市民団体が存在する場合は、その活動が事業整備によって大きく変更されないように配慮すること（4章）の3点が重要であることが明らかとなった。このように、Park-PFI事業を進めていく上では、市民活動や市民参加を考慮した事業運営が必要であると考えられる。

本研究では、民間事業者を対象とした調査にとどまっているため、今後の研究課題として、市民団体および自治体への調査も踏まえて、互いの関係性を明らかにすることが挙げられる。

6. 補注

[1] 3.2で分類した11パターンの連携体制について、各1事業者ずつ、計11事業者へのインタビューを行った。現状のような連携体制が構築されるようになった経緯と理由を質問した。（2022年2月実施）

7. 参考文献

- 1) 国土交通省： Park-PFI活用ガイドライン、2017年（<https://www.mlit.go.jp/common/001197545.pdf>）、2022年閲覧
- 2) 齋藤勝弘、柴田久、池田隆太郎： Park-PFI等における民間事業者選定の審査傾向と収益施設へのデザインの影響に関する考察、都市計画論文集、55巻3号、p.1439-1446、2020年
- 3) 浦田啓充：公園緑地における公民連携の推進、積算資料 公表価格版、2022年08月号、p8-13、2022年
- 4) 国土交通省 都市局 公園緑地・景観課：都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会提言、（<https://www.mlit.go.jp/common/001152250.pdf>）、2016年
- 5) 平松玲治：国営公園における市民参加活動の導入と展開に関する研究、ランドスケープ研究、

表3 維持管理体制での体制内容の違い

体制	事業開始以前から活動する市民団体の有無	市民団体の事業前での活動範囲	他体制との違い
A	なし	—	公園全体の維持管理を他企業に委託している
B	なし	—	公園の維持管理を事業者自身で行っている
C	あり	事業範囲を含む公園内の一部	市民団体が活動を行っていく上での課題が見つからなかったため、事業以前からの活動が継続できるように協力を受けている
D	あり	公園全体	公園全体について事業者よりも豊富な知識があるため、事業者から委託されている
E	あり	事業範囲を含む公園内の一部	市民団体が活動を行っていく上で、人材不足の課題があったため、事業者から人材支援を受けている
F	あり	事業範囲を含む公園内の一部	連携相手に指定管理者を含む

表4 利活用体制での体制内容の違い

体制	事業開始以前から活動する市民団体の有無	市民団体の事業前での活動範囲	他体制との違い
G	なし	—	公園全体の維持管理を他企業に委託している
H	あり	公園利用者全体	公園の維持管理を事業者自身で行っている
I	あり	公園利用者全体	市民団体が活動を行っていく上での課題が見つからなかったため、事業以前からの活動が継続できるように協力を受けている
J	あり	市民団体会員などの一部利用者のみ	公園全体について事業者よりも豊富な知識があるため、事業者から委託されている
K	あり	公園利用者全体	市民団体が活動を行っていく上で、人材不足の課題があったため、事業者から人材支援を受けている

74巻5号、p.565-570、2011年

- 6) 浦田興、平田富士男：都市公園における民間指定管理者と市民グループの関係の状況及びよりよい関係構築に必要な取り組みの方向性、都市計画論文集、42.3巻、p. 175-180、2007年
- 7) 一般社団法人日本公園緑地協会：Park-PFI推進支援ネットワーク、公園緑地協会HP〈<https://park-pfi.com/>〉、2022年閲覧