

Park-PFI 活用時の事業プロセスにおける利用者意見の把握と反映に関する一考察

東北工業大学 学生会員 ○平野 稜大
東北工業大学 正会員 泊 尚志

1. はじめに

我が国の都市公園はストック効果をより高め、官民連携による柔軟な運用をしていくことが求められている¹⁾。2017年6月には都市公園法改正により新たに「公募設置管理制度（以下、Park-PFI）」が導入され、Park-PFIを活用した都市公園整備手法が確立しつつある。しかし、Park-PFIを活用した事業を行う中で、地元住民を含む公園利用者の様々な声を把握し反映させることについて分析しているものは少なく、現状として利用者意見の取り入れに関して課題を残している事例も存在する。そこで本稿では、Park-PFI活用事例の文献調査およびインタビュー調査を通じて関係する各自治体の事業実施における手続き上の取り組みを把握し、利用者意見を効果的に把握し反映するためのPark-PFI活用時の事業プロセス上の課題と反映方法について考察する。

2. Park-PFI の概要と既往研究の整理

（1）Park-PFI の概要

Park-PFIは飲食店などの公園利用者の利便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や広場等の整備・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る²⁾。また、手続きの流れについては図に示す。国土交通省による調査では令和元年9月末の時点でPark-PFIを活用している公園は35公園（28自治体2地方整備局）に上り³⁾、2023年現在では事業を実施中検討中の公園が増加している。

（2）既往研究の整理

都市公園の再整備に関する研究としては、上位計画に基づく国主体のプロジェクトの構造を全体的に把握したもの⁴⁾がある。また、Park-PFI事業の実施については、民間事業者選定の審査傾向に関する研究⁵⁾や、参加インセンティブと民間側の参加意欲に着目した研究⁶⁾が存在する。また、公園利用者に着目している既往研究には、購買行動と滞留場所についての研究⁷⁾や、公園の

利用実態⁸⁾、公園整備後の利用形態と満足⁹⁾に焦点を当てた研究が存在する。しかし、Park-PFI事業実施プロセス上で、各自治体の利用者意見の把握および反映の方法や課題に関する研究は見当たらない。以上を踏まえて、本研究では文献調査と自治体へのインタビュー調査を通じて課題の明確化を試みる。

3. 調査概要

（1）文献調査

はじめに、Park-PFI事業実施における現状の課題を把握するために文献調査を行った。Park-PFI活用ガイドライン²⁾に基づいて官民連携の仕組みと事業実施までの手続きの構造を把握するとともに、各自治体が行っているPark-PFI活用の実施事例から、課題の傾向とそれを構成する要素を把握し整理した。

（2）インタビュー調査

（1）の文献調査を踏まえ、現在多くの公園でPark-PFI活用事業に取り組んでいるさいたま市と静岡市にご協力を賜り、「市と民間事業者の連携」と「市と公園利用者の連携」の2つの点から、各公園の事例に沿いつつ意見の把握や情報共有の手法についてうかがった。

4. 調査結果・考察

（1）文献調査の結果

関連する各種会議に関する報道内容や、各公園の事業に対する公園利用者の声などを分析した結果、民間事業者や公園利用者が行政との情報共有や周知といった点で不満に感じている傾向が浮き彫りになり、意見の把握や反映の調整が円滑に行われず、これら3者間で認識の差異が生じる事態が見受けられた。またPark-PFIの手続き上において情報共有の手法や公園利用者意見の取り入れについて明記されていないことが分かった。

（2）インタビュー調査の結果

さいたま市の別所沼公園整備事業および各整備事業と静岡市の城北公園整備事業における「市と民間事業

キーワード Park-PFI, 公園利用者意見, 事業手続き, インタビュー調査

連絡先 〒082-8577 仙台市太白区八木山香澄町35番1号 TEL 022-305-3533



図 Park-PFI 手続きの流れ¹⁰⁾を再度編集したもの
表 インタビュー調査結果の要点

【市と民事業者の連携について】	さいたま市	静岡市
Q 事業方針、計画策定時における公園利用者意見の把握と反映に関して	三者間の打ち合わせ 地元説明会 → 経緯な変更は反映	地元説明会、市民ワークショップ、公園利用者アンケート、社会実験 → 意見はできるだけ把握し反映するが、細かな設計内容などは周知できない。
Q 行政と民間事業者間における公園利用者意見の取り扱方について	地元説明会での意見に対し、基本的に事業者で反映可能かどうかを検討している。また意見の内容は指針等に記載している。	事業実施前は連絡調整会議が密になる。また、意見の反映やリスクなどの分担については公募設置指針で明記されている他、基本協定書に基づき事業者委ねられる。
【市と公園利用者の連携について】	さいたま市	静岡市
Q 公園利用者周知と参加に関する手法と手続きの流れにおけるタイミングについて	地元説明会等 → (3) 事業スキーム検討時と (9) 公募設置等計画の認定・公示	説明会、ワークショップ、掲示板等 → STEP1の段階と (6) 公募設置等計画の受付（周知のみ）、(9) 公募設置等計画の認定・公示
Q 公園利用者意見の取り入れについての留意点や課題について	A その土地の特性や利用者の傾向をできるだけ把握し、STEP1の段階で意見の把握を徹底すること	歴史や文化利用者の特性を把握し、条例の範囲で情報共有の仕方を変えて行くこと、また、STEP1の段階でより意見の吸い上げを行うこと

者の連携」および、「市と公園利用者の連携」についてのインタビュー結果の要点を表に示す。

表から、当該各自治体が公園利用者意見の取り入れに関する手続き上の規則がないなかで、事業者とは主に協定等を結び適宜打ち合わせを行っており、公園利用者とは地元説明会やワークショップ等で把握を行っていた。Park-PFI 手続きの流れの中で、主に公園利用者意見を把握しているタイミングは図のSTEP1と、STEP4の(9)の部分であることが分かった。また、さいたま市の別所沼公園では(3)の段階、静岡市の城北公園では(9)の段階の反対意見により事業実施まで至らなかったことが確認できた。以上の経験を踏まえて2市は共通して、各公園における歴史や利用者の傾向などの地域特性を十分に把握し、STEP1の段階でより多くの公園利用者意見を吸い上げることを重視している。

(3) 考察

以上の結果から、Park-PFI の手続き上で公園利用者が自治体の方針や事業についての計画を把握することができる主なタイミングは図の(3)と(9)であることが分かった。Park-PFI そのものの仕組みとして(3)と(9)では計画の具体性が異なり、公園利用者の整備に対するイメージも多様に分かれるため、各段階において3者間の情報共有や意見の擦り合わせを行うことが望ましい。

しかし、現状その中間にあたるSTEP2とSTEP3は行政と民間事業者間の打ち合わせが主であるため、公園利用者が事業の経過を知ることのできる段階は手続き上存在せず、結果として公園利用者の公園整備に対する当初のイメージと事業実施前に知らせられる公園整備に差異が生じ得ると考えられる。よって、STEP2とSTEP3において、事業者との打ち合わせやその内容について公園利用者が最低限認知することが必要であり、各自治体が事業を円滑に行える範囲で、その時点の進捗状況に対する公園利用者の関心や意見を把握し、可能な範囲で反映させていくことが望ましいと考える。

5. 結論

本研究の成果は、次のとおりである。

- ・ 文献調査から、Park-PFI 活用事例における一般的な課題の傾向を把握した。
- ・ インタビュー調査から、2市における3者間の情報共有の手法と手続き上の仕組みを明確にし、公園利用者意見取り入れに関する実態と課題を把握した。
- ・ Park-PFI の利用者意見取り入れに関する事業プロセス上の課題整理と考察を行った。

参考文献

- 1) 国土交通省：新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会最終とりまとめ概要（最終閲覧日 2023/1/18）<https://www.mlit.go.jp/common/001133139.pdf>
- 2) 国土交通省：都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン <https://www.mlit.go.jp/common/001197545.pdf>（最終閲覧日 2023/1/18）
- 3) 国土交通省：公募設置管理制度（Park-PFI）について（最終閲覧日 2023/1/18），<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/content/001329492.pdf>
- 4) 平田富士男，橋俊光（2019）「大都市部市街地の都市公園リノベーション事業優良事例から見た事業プロセスの全体構図」ランドスケープ研究 82 巻，5 号，pp.493-498.
- 5) 斎藤勝弘，柴田久，池田隆太郎（2020）「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」公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集 55 巻，3 号
- 6) 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 対象公園立地及び、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 55 巻，3 号，pp.999-1006.
- 7) 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 85 巻，5 号，pp.499-504.
- 8) 斎藤玲子，渡辺達三（1984）「都市公園利用の実態に関する研究(1)とくに、用途地域制との関係について」都市計画論文集 19 巻，pp. 175-180.
- 9) 呉垣錫，廉晟振，木下剛（2011）「公園再整備による空間構成の変化と利用者の利用形態及び満足度との関係に関する研究」日本緑化工学会誌 37 巻，1 号，pp. 257-260.
- 10) Park-PFI 活用の手引き 2018 一般社団法人日本公園緑地協会編集，発行 p. 47