

# Park-PFI を用いた賑わいの創出の可能性

## The Potential of Park-PFI for Creating Bustle

19D3104005F 幡谷 亮真 (交通まちづくり研究室)  
Ryoma HATAYA/ Mobility Planning Lab.

**Key Words :** Park-PFI, Public-private partnership method, city park, Regional cooperation

### 1. はじめに

都市公園は人々のレクリエーションの空間となるほか、都市景観の形成、環境の改善、都市の防災性の向上、地域づくりに資する交流の空間といった様々な機能をもつ重要な施設である。令和二年度末で全国112,714箇所、計129,183haとなっており、一定程度整備が進んでいるものの、公園施設の老朽化によってその魅力を十分に発揮できていない都市公園も見られる。特に地方都市においては、人口減少に伴う税収の減少が深刻であり、都市公園を適切に更新し、質を向上させることが大きな課題であるといえる。

こういった中で、2017年6月の都市公園法改正により新たにPark-PFI制度（以下：P-PFI）が設けられた。P-PFIはレストランやカフェ等の収益施設（公募対象公園施設）の設置・運営、その収益の一部をベンチや広場等の周辺施設（特定公園施設）の整備にあてる者を地方自治体が公募により選定する官民連携手法の一つであり、2022年8月の時点で全国約120か所、地方都市（東京23区、政令指定都市以外の市町村）で約75か所での活用が開始されている。（図1）



図1 P-PFIのイメージ図

P-PFI以前から都市公園では指定管理者制度や設置管理許可制度といった官民連携手法が用いられていたが、収益施設の建蔽率が2%から12%まで上乘せされることや、設置管理許可期間が10年から20年に拡大されるなどの新たな仕組みにより、従来よりも長い期間で規模の大きい計画を立てることができ、P-PFIは今後の都市公園における官民連携手法として重要な制度の一つだといえる。

### 2. 位置づけ

P-PFIは財源負担の軽減や公園の利便性の向上が本来の目的であるが、公園利用者呼び込む、公園を活用する人が増えるといった効果が期待でき、それは公園整備事業としての成否だけでなく、選定事業者の取り組み方によって、公園利用者間でのコミュニティの形成や、地域企業や地域住民との連携により、公園周辺エリアも巻き込んだ賑わいの創出が期待できるとも考えられる。

ここで、P-PFIの既存研究をみると、三浦らによるサウンディング調査の内容から行政側のP-PFIに対する意識構造を解明した研究<sup>1)</sup>、斎藤らによるP-PFI制度等活用時の民間事業者選定の審査傾向と収益施設へのデザインの傾向を明らかにした研究<sup>2)</sup>、塩見らによるP-PFIの事例から都市公園と地方創生の関係を論じた研究<sup>3)</sup>、横山による都市再生法人等によりP-PFIが導入された事例から官民連携まちづくりの展開実態や運営について調査した研究<sup>4)</sup>が挙げられる。しかしながら、全国のP-PFI事例から供用開始後の選定事業者の取り組みに着目し、P-PFIによる地域連携の可能性や公園利用者のコミュニティの再生、まちづくりを意識した効果について明らかにする研究は行われていない。

そこで本研究では主に地方都市における事例を調査・分析し、そこから得られる選定事業者の形態による供用開始後の取り組みを比較するとともに、その取り組みによって公園利用者でのコミュニティの形成や地域住民、地域企業との連携から賑わい創出の効果を生む可能性があるかについて検討・考察することを目的とする。

### 3. 調査結果

#### (1) P-PFIの事例調査

国土交通省の資料、Park-PFI推進支援ネットワークのデータから主に地方都市でP-PFIが活用されている都市公園について、情報収集を行った。公園名、所在地（市町村）、選定事業者について整理し、Excelでデータベースを作成した。選定事業者は各地方自治体のホームページに記載されており、そのデータを用いたが、情報公開が終了している事例については、直接自治体

表 1 イベント活動調査対象公園

都市名	公園名	面積 (ha)	供用開始	都市名	公園名	面積 (ha)	供用開始
盛岡市	木伏緑地	0.4	2019年4月	福山市	中央公園	1.6	2021年5月
群馬県	敷島公園	17.8	2020年3月	盛岡市	中央公園	17.2	2021年6月
平戸市	中瀬草原	8.7	2020年4月	木更津市	鳥居崎海浜公園	2.2	2022年3月
和歌山市	本町公園	1.4	2020年7月	二戸市	金田一近隣公園	1.8	2022年3月
鹿児島市	加治屋まちの杜公園	1.4	2020年10月	佐世保市	中央公園	13.7	2022年4月
各務原市	学びの森	4.2	2021年3月	我孫子市	手賀沼公園	4.7	2022年7月
むつ市	代官山公園	1.1	2021年4月	久留米市	中央公園	23.8	2022年7月
湯河原町	万葉公園	19.5	2021年4月	志木市	いろは親水公園	608.3	2022年8月
豊田市	鞍ヶ池公園	95	2021年5月				

に問い合わせを行い、情報提供を受けた。なお、データは2022年8月時点のものである。

結果として、作成したデータベースから、選定事業者を4つのパターンに分けられることが分かった。パターンについては対象公園と同都市に本社または、活動拠点をおいている民間企業を地元企業、それ以外を大手企業とし、以下に示す。(表2)

表 2 選定事業者の分類分け

A	企業グループのすべてが地元企業 (以下：地元主体事例)	32事例
B	企業グループの代表法人が大手企業であり、その他 構成法人に地元企業が参画 (以下：地元関与事例)	16事例
C	企業グループのすべてが大手企業 (以下：大手主体事例)	16事例
D	その他 (選定事業者未決定、公募者なし)	11事例
	計	75事例

選定事業者のパターンから、企業グループがすべて地元企業で構成された地元主体事例が他パターンの2倍ほどの数を占めている。なお、以下の分析はA~Cを対象にする。

## (2) 選定事業者のイベント活動からみる比較

選定事業者のP-PFI供用開始後による取り組みを調査するために、公園を活用したイベント活動に着目し、調査を行った。用いる事例は表1に示す17事例とする。これらは(1)で調査した地方都市75事例のうち、2022年8月時点で供用が開始されており、イベントの取り組み状況やその内容、イベント数について詳細が判断できる事例である。(表1)

以上のデータを用いて(1)で明らかになったA~Cのパターンによる供用開始後のイベント数を比較した。また、イベント内容については、2022年11月までのイベントとし、開催日数には関係なく1イベントとカウントした。情報収集については、各自治体や選定事業者への問い合わせ、Facebook、Instagram等のSNSから行った。

結果として、イベントの数にばらつきがあるものの、表3~5からイベント数の多い事例(太文字)の割合を比較すると、地元主体事例で50%、地元関与事例で50%、

大手主体事例で20%となり、地元企業が参画している事例の方がイベント活動を積極的に行っているといえる。なお、全体のイベント数をみると、大手主体事例の学びの森(各務原市)が1番多いが、これも、こどもが楽しめる体験講座や体験教室を複数行っている点で特殊な事例である。

表 3 (A) 地元主体事例のイベント数

公園名	面積(ha)	供用開始	イベント数
木伏緑地	0.4	2019年4月	6
本町公園	1.4	2020年7月	16
加治屋まちの杜公園	1.4	2020年10月	4
代官山公園	1.1	2021年4月	7
中央公園(福山市)	1.6	2021年5月	18
中央公園(盛岡市)	17.2	2021年6月	5
金田一近隣公園	1.8	2022年3月	52
中央公園(佐世保市)	13.7	2022年4月	33
手賀沼公園	4.7	2022年7月	0
中央公園(久留米市)	23.8	2022年7月	45

表 4 (B) 地元関与事例のイベント数

公園名	面積(ha)	供用開始	イベント数
鞍ヶ池公園	95	2021年5月	28
いろは親水公園	608.3	2022年8月	8

表 5 (C) 大手主体事例のイベント数

公園名	面積(ha)	供用開始	イベント数
敷島公園	17.8	2020年3月	0
中瀬草原	8.7	2020年4月	2
学びの森	4.2	2021年3月	232
万葉公園	19.5	2021年4月	1
鳥居崎海浜公園	2.2	2022年3月	5

イベントの内容としては、公園の収益施設内で行われるものや収益施設周辺の整備部分で行われるものがある。季節や文化行事に合わせて計画されるもの、オープニングイベントのように規模の大きいイベントや毎週、毎月のように定期的なイベント、小規模でのマーケット、マルシェが行われ、様々である。イベント数が多い事例は定期的なイベントが行われている傾向にある。また、マーケットやマルシェについては、地元の農家や地域企業、飲食店が協力し、行われている

事例が多くみられた。

### (3) ヒアリング調査

選定事業者の取り組みについてより具体的に調査するために、現在供用が開始されており、特に地域連携やまちづくりを意識した管理・運営を行っている事例を対象とし、ヒアリング調査を行った。調査から対象とした事例は、(1)のパターンで明らかになった地元主体事例の中でも「まちづくり会社」と呼ばれるまちづくりの推進を目的とする民間企業が選定事業者である本町公園（和歌山市）、金田一近隣公園（二戸市）の2事例とした。以下、公園の概要について記載する。

（表6,7）

表 6 本町公園（和歌山市）の概要

公園名	本町公園
所在地	和歌山市北桶屋7
選定事業者	株式会社紀州まちづくり舎
供用開始日	2020年4月1日
公募対象公園施設	カフェ、コワーキングスペース
特定公園施設	芝生エリア

表 7 金田一近隣公園（二戸市）の概要

公園名	金田一近隣公園
所在地	二戸市金田一字湯田41
選定事業者	株式会社カダルミライ
供用開始日	2022年3月26日
公募対象公園施設	温浴施設、宿泊施設
特定公園施設	屋外プール施設

この2事例についてヒアリングした内容を整理した。なお、ヒアリング内容の中心はP-PFI事業に公募した経緯、供用開始後の取り組み、今後の計画とその課題とした。

#### a) 本町公園（現地ヒアリング調査）

選定事業者となった(株)紀州まちづくり舎は和歌山市のまちづくり活動を主な事業として設立された。代表者は、P-PFI事業以前に和歌山市が市街地のエリア再生を目的として行ったリノベーションスクールに参加しており、市街地の商店街の空き家をリノベーション対象としてレストランを運営した。また、商店街を利用したマーケットや子供から大人まで楽しめるイベントの開催を行うことで、リノベーションした店舗だけでなく、商店街全体の賑わい再生に力を注いでいた。和歌山市のまちづくりに尽力していた背景から、市街地の再生を推進するために当初公募が0件であった本町公園整備事業を引き受ける形になった。

供用開始後の取り組みについては、公園利用者に向けたイベントを積極的に実施し、月に一度手作りをテーマにしたマルシェイベントを開催している。その際

に参加した地域の方や地域企業の方々と会話を通して意見・要望を受け取り、次に生かすよう取り組んでいた。また、月に一度、和歌山市とまちづくりについての協議会が行われ、イベントの参加者の要望を反映しやすい現状となっていた。新型コロナウイルスの影響でイベントの中止が余儀なくされる期間があったものの、選定事業者の公園を活用した行動によって、地域の方が主体となりイベントを開催する動きがみられた。

本町公園は地下駐車場があり、この地下駐車場を利用してもらうための工夫が一つの課題であった。公園を中心に周辺エリアを利用者に回遊してもらうイベントを行い、公園外の価値を向上させることも意識的に取り組んでいた。

今後の計画や課題については、イベントを選定事業者が主体となって行うと、費用面での負担が大きいため、地域の方や地域企業がイベントを通して公園を活用する意識をもち、主体となって行動できる工夫が必要であり、そのイベントや周辺エリア再開発のための資金調達が課題との指摘があった。

#### b) 金田一近隣公園（オンラインヒアリング調査）

選定事業者である(株)カダルミライは二戸市で行われたリノベーションスタディの参加者のうちの3名が設立したまちづくり会社である。対象公園内の金田一温泉の老朽化、利用者の減少といった課題があったことから、P-PFI事業への公募を行った。P-PFIの計画にあたり、知識面、資金面での問題があったが、二戸市や地元金融機関、その他地元企業の出資、融資により計画を進めた。

供用開始後の取り組みについては、イベントにおいて地域連携に重きをおいており、外部のイベント会社に委託するのではなく、地域の農家の方や町おこしに協力的な方々を巻き込むことで費用軽減やコミュニティの形成といったメリットが考えられた。

イベント内容は地域の農家を中心としたマルシェの定期開催や、地元のアーティストによるライブ、整備した屋外プールを用いたものがあり、今後も広いジャンルでイベントを展開していく予定であった。地域連携を意識したイベント活動は二戸市の良いところを利用者が知る機会としての役割を果たしていた。

今後の計画や課題については、大手企業と比較するとホテル事業、温浴施設の運営は資金面、サービス面で劣っていることから、地域の力を借りて事業を進め、地域内のものを有効活用しながら公園に人を呼び込むことを目標としている。利用者やイベントの参加者とのコミュニティを広げ、協力していただける人材を増やすことも目標の一つであり、年間のテーマである

「100 のイベント」を意識し、地域の方々に常に何かしらのイベントを開催していると周知してもらうことが今後重要だとしていた。また、課題点としては公園利用者の定着とイベントに必要な資金調達が挙げられた。

#### c) 事例の共通点について

ヒアリングを行った2事例の内容から、まちづくり会社の P-PFI 事業の共通点を整理すると、経緯として、まちづくり会社設立の背景に市が主催するリノベーションスクールへの参加があった。取り組みとしては、地域連携を意識し、地域の方々や地域企業と協力し、イベントを開催している点が共通事項であった。今後の計画と課題として、地域の方々が意欲的に公園を利用する、公園で活動するような意識を促進させる取り組みを行い、そのために資金確保が課題であるという点が共通であった。

#### 4. 考察

地方都市における事例を調査した結果をもとに、選定事業者の取り組みやその意向によって、公園利用者間でのコミュニティ形成や地域との連携から賑わいの創出が生まれるのかを考察していく。

まず、選定事業者のイベント活動による比較から、地元主体事例が他の2パターンよりもイベント数が多い傾向にあったことから、地元企業のグループによる P-PFI 事業が収益施設の運営や周辺の整備にとどまらず、公園を活用した取り組みを積極的に行う意向があることが考えられる。

イベントの内容やまちづくり会社のヒアリング内容から、選定事業者が行うイベントによって公園利用者の増減や、公園の賑わいが向上を図る指標・データを得ることは難しく、本研究の目的であるコミュニティの形成や地域連携による賑わいの創出の効果においては定量的な評価はできなかった。しかしながら、ヒアリングを行った本町公園（和歌山市）では、選定事業者側からのイベント活動をきっかけに、地域の方が公園を利用し、地域主導でのイベント活動が多く行われている実績があることから、選定事業者の公園活用を目的とした取り組みによって地域の方の行動意欲向上や利用者の増加のような賑わいの創出の効果が期待できるといえる。

まちづくり会社の事例のような地域連携を重視した事例を促進させるためには、リノベーションスクールのような自治体の活動によってまちづくりに興味を持つ人材を発掘、育成することが重要である。しかしながら、資金面が課題であることから、国や自治体からの補助金制度を地元企業には特例で設けるといった工

夫も必要だと考える。

#### 5. 今後の課題

今回、賑わいの創出の可能性については定量的な評価ができなかったため、今後は定量的な指標や評価方法を検討する必要がある。また、本研究ではイベント数に着目し、選定事業者の取り組みを比較したが、イベントの内容についてより具体的に比較できるように、イベント参加者や自治体からの評価を用いた比較・分析が必要である。

今回の調査では、イベント数やその内容についての情報を収集できる事例が少なかった。今後供用が開始される事例がさらに増加することから継続的に調査を行っていく必要がある。

#### 謝辞

本研究にあたり、情報の提供にご協力いただいた各自治体の担当者、選定事業者の方々、また、ヒアリング調査にご協力いただいた(株)紀州まちづくり舎、(株)カダルミライの方々に心より感謝申し上げます。

#### 参考文献

- 1) 三浦 大和,塩見 一三男,市村 恒士(2022):都市公園サウンディングにおける行政の意識構造の解明とその発展的な変化の可能性,ランドスケープ研究 85 巻 5 号 p.423-426
- 2) 齋藤 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,都市計画論文集 55 巻 3 号 p.1439-1446
- 3) 塩見 一三男,三浦 大和,小松 亜紀子,金岡 省吾,市村 恒士(2021):サウンディング型市場調査や公募の活用実態からみた都市公園の地方創生との関係,ランドスケープ研究 84 巻 5 号 p.505-510
- 4) 横山 大輔(2022):Park-PFI 制度導入を核とした官民連携まちづくりの展開に関する考察—和歌山市本町公園における行政・都市再生推進法人等の取組を通じて—,土木学会論文集 78 巻 1 号 p.13-23
- 5) 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
- 6) 国土交通省 都市局 公園緑地・景観課:都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン
- 7) 国土交通省 都市局 公園緑地・景観課:公募設置管理制度(Park-PFI)