

令和 6 年 6 月 25 日現在

機関番号：37110

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2023

課題番号：19K04763

研究課題名（和文）多様な公共性を担保するパブリックスペース・マネジメント手法構築

研究課題名（英文）Public space management methodology to ensure division of roles between the public and private sectors

研究代表者

長 聡子（Satoko, CHO）

西日本工業大学・デザイン学部・准教授

研究者番号：70523653

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,700,000円

研究成果の概要（和文）：公共空間マネジメントを公共性の観点から評価する方法の提案を目的とした。まず Park-PFI事業を対象に事業者選定の募集要項内の公共性に関する文言の特徴を分析し、集客や経済的活性化の効果をより求める傾向にあり、公平性や効率性、寛容性等を包含する公共性の価値観へ移行しつつある一方、特定の事業で占有され利用が制限されたり多様性の低下につながる懸念があることを示した。次に、事業者選定審査の配点表での公共性への配慮を分析し、公園の立地や特性が十分考慮されていないことが分かった。また、特定公園施設の整備・管理運営の官民連携のパターンを整理し、公共空間利用と公共貢献の最適なオフセット関係を提案した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

近年、公共空間の商業利用が許容されるようになり、以前よりも活発に利用される公共空間が増えている。しかし、利用用途や利用ルールは試行錯誤の段階で、多様な人にとっての利用の性質を議論するには未だ至っていない。そのような中、本研究で示した公共性の側面からの民間事業者選定方法の実態分析や課題の抽出、官民連携や役割分担のパターンに基づく公共空間利用と公共貢献の最適なオフセット関係の提案は、今後の公共空間マネジメントのルール作りや民間事業者選定に役立つものと考えられる。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study was to propose a method to evaluate public space management from the viewpoint of publicness, and to analyze the characteristics of the wording on publicness in the application guidelines for the selection of a Park-PFI project. On the other hand, there are concerns that the use of the site may be restricted by specific businesses, and that this may lead to a decline in diversity. Next, an analysis of the consideration of publicness in the score distribution table for project selection screening revealed that the location and characteristics of the park were not taken into account. We also organized the public-private partnership pattern for the development and management of specific park facilities and proposed an optimal offset relationship between public space use and public contribution.

研究分野：都市計画

キーワード：公共空間 官民連携 公共性 Park-PFI マネジメント

## 様式 C - 19、F - 19 - 1 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

元来、公共空間は国民の共有財産であるとの考え方から、「公平性」を保つため原則、占有や収益目的での使用は禁止されてきた。しかし近年、維持管理の財源確保や地域の活性化を目的に、公共空間の利用用途を緩和する方向へ法制度の見直しが進展している。公共空間の維持管理を担うことや、まちづくり活動へ収益の一部を還元すること等の公共貢献を条件に公共空間の占有や商業利用が認められるようになってきており、道路や河川敷地、公園でオープンカフェやマルシェ等の事業や施設整備が各地で進行している。これは、公共空間利用における「公平性」の一律原則から、公平性や効率性、寛容性等を包含する「公共性」の価値観へ成熟しつつあることの現れと捉えることができる。一方で、個々の事例において、この公共性を考慮した運用ができていないか十分検証されていない。故に本研究では、現代的公共空間利用が「公共性」を担保できているか実態的に追究する。

### 2. 研究の目的

#### (1) 公共空間利用の「公共性」の概念整理とその評価方法の提案

「公平」とは一般的に社会構成員の間で偏りが無いことと定義されるが、公共サービスが一定レベル以上普及した現代の日本では、公共空間についても一律な公平性を求める価値観を超え、効率や寛容等を包含した公共性の価値観へ成熟しつつある。公共性概念を社会通念に即し体系的に定位させることで、それを評価する方法を提案する。

#### (2) 現代的公共空間マネジメントにおける「公共貢献」の検証と課題整理

現在、公共空間の特例的利用を許容する際の公共性を担保する仕組みとして、地域貢献施設の整備や収益の一部のまちづくり活動への還元等の公共貢献が用いられている。しかしながら、現在用いられている公共貢献の妥当性の検証はなされておらず、経済的公平性に偏った捉え方となっているように見受けられる。適切な公共性を担保するためにも、公共空間利用や公共貢献の実態を検証し、課題を整理する必要がある。

### 3. 研究の方法

上述の通り、近年、公共空間の利用用途を緩和する方向へ法制度の見直しが進展している。その一つとして、2017年都市公園法改正により新たに設立された「公募設置管理制度(Park-PFI)」では、都市公園内に飲食店等の便益施設を設置することが可能となり、その収益の一部を公園維持管理の財源に充てられることになった。一方で、便益施設やそのサービスで公園の一部が占有されるため、一般の公園利用者の行動が一部制限される懸念がある。本研究の課題意識に合致する状況が顕著に確認できるため、Park-PFIの事例を調査対象とする。

#### (1) 公共空間利用の「公共性」の概念整理とその評価方法の提案

調査対象：2017年7月～2019年7月の間にPark-PFI推進協会ホームページで公募が実施された27事業

文献調査により「公共性」の概念を整理し、それを援用して調査対象事業の募集要項内で記述される公園利用者が享受するべき公共性の文言を抽出し、その掲出傾向を分析する。さらにその結果を踏まえ独自の評価項目を作成する。

#### (2) 現代的公共空間マネジメントにおける「公共貢献」の実態検証と課題整理

調査対象：制度設立当初から2020年3月末までにPark-PFI推進協会ホームページで公募が実施された43事業

公共貢献の実現には適切な民間事業者の選定や官民の役割分担が必要となる。そのためまず、Park-PFIにおける募集要項内の民間事業者の選定評価基準に着目し、評価項目のテキスト分析や配点の傾向を分析する。さらに、特に公共貢献の意図の強い特定公園施設(公衆トイレや園路等)の整備・維持管理における官民の役割分担の実態を把握し、特徴を整理する。

### 4. 研究成果

#### 4-1 公共空間利用の「公共性」の概念整理とその評価方法の提案

##### (1) 「公共性」概念に関する文献調査結果

公共性とは、概ね「市民たちが自ら設定した協働規範」であり「閉鎖性と同質性を求めない共同性、排除と同化に抗する」性質をもつものとされている。中でも、公共性の概念は「国家に係る公的なもの(official)」特定の誰かにではなく全ての人々に関係する共通の物(common)誰に対しても開かれている(open)の3つに区分されている。これらを参考にし、本研究における公共性を「と」に関わるものとする。

##### (2) Park-PFI 募集要項内での「公共性」に関する記述の傾向

まず、上記の公共性の概念と「大規模公園費用対効果マニュアル」「プレイス・ダイアグラム」に記載されている価値の項目を照合し、公共空間利用者が享受するべき公共性(以下、利用者の公共性)の分野を示す項目を仮に設定した。項目は、「利便性・アクセス」「利益還元・行政負担軽減」「地域性・環境保全」「新しい公共」「従来機能の維持」「防犯・防災」「波及効果・にぎわ

いの創出」の7つである。

利用者の公共性を示す文言が募集要項内に記述されているかどうかテキスト解析ツールを用いて調査した。その結果、上記7分野の文言が掲出されていない事例は、新しい公共の項目で2事例、従来の機能の維持の項目で2事例、地域性・環境保全の項目で2事例の計6事例に留まった。このことから、27事例の募集要項において、利用者の公共性に関する文言は、網羅的に記述されていることが分かった。一方で、募集要項内の事業実施条件と評価指標間では7分野の文言の掲出頻度の相関は認められなかった(図1、図2)。つまり、事業実施条件と評価指標において利用者の公共性に対する重要度が一致していないことが分かった。

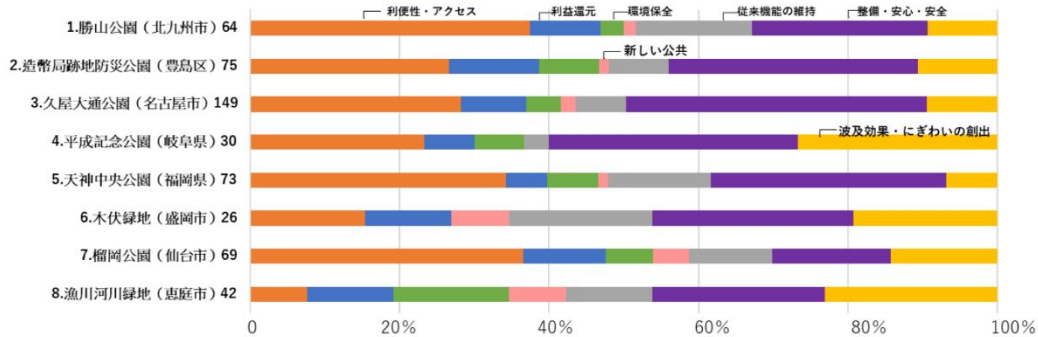


図-1 事業実施条件における公共性に関する文言の掲出数の比較 (一部抜粋)

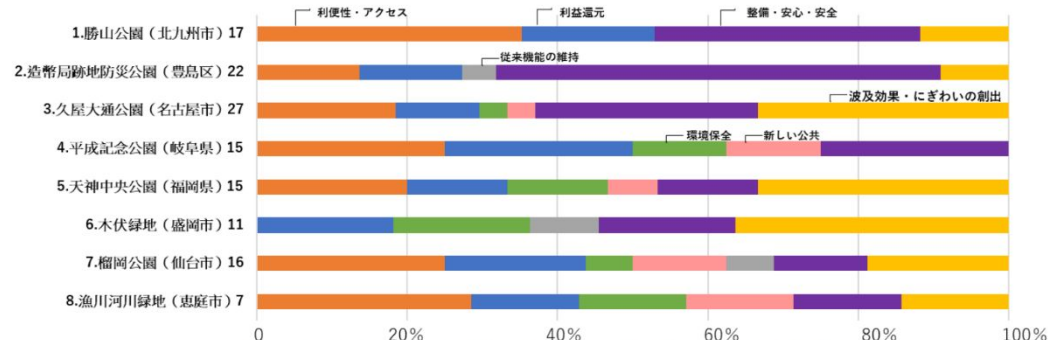


図-2 評価項目における公共性に関する文言の掲出数の比較 (一部抜粋)

### (3) 公共空間利用者が享受すべき公共性の評価項目の提案

全体を通して「利便性・アクセス」、「波及効果・にぎわいの創出」分野の文言の掲出が多いことから、これらの分野をさらに詳細に分類して利用者の公共性を評価する項目を設定する必要があると考え、表1を提案する。

表1 利用者の公共性の評価項目

利便性・アクセス	フリーアクセス	公園へのアクセスに対し時間や金銭的に制約がない、敷地が全体に開かれている
	利便性	公園利用者の利用できる施設や設備の利便性が高まる、または利便増進につながる整備に寄与
利益還元・行政負担の軽減	地域への利益還元	便益施設によって得られた収益を地域に還元
	行政負担の軽減	公園整備の費用を民間が一部又はすべてを負担し、行政の負担を軽減
地域性		地域資源が積極的に活用されている
環境保全		緑地の保存や植生保護、環境負荷軽減に寄与
新しい公共		新しい公共の組織を設立、運営し、地域と連携
従来機能の維持		公園としての機能や周囲との調和が著しく損なわれない
防犯・防災		安全・安心に利用できる公園整備や運営方法
波及効果・にぎわいの創出	にぎわいの創出	積極的な公園利用を促しにぎわいの創出
	集客効果・波及効果	便益施設の整備内容や運営による公園魅力の向上によって公園の利用者や周辺地域来街者の増加に寄与
	イメージアップ	シンボル性の強化や地域全体のブランド価値向上

## 4 - 2 現代的公共空間マネジメントにおける「公共貢献」の実態検証と課題整理

### (1) Park-PFIにおける民間事業者の選定評価基準の特徴分析

募集要項内の選定評価基準は、評価の観点別におおよそ「事業の実施方針」「実施体制・資金計画」「整備計画」「管理・運営計画」「価額提案」に区分され、それぞれに具体的な評価の視点が説明され、配点が割り当てられている。まず配点バランスの傾向を分析したところ、「整備計画」は公園の立地や規模に左右されず、一定程度のおもみを与えられており、民間事業者選定段階において公園施設の機能性を担保することを重視していることが分かった。一方で、公園の特

性別に郊外型、都市型小規模、都市型中規模、都市型大規模の4種に分けて評価の視点や配点バランスの特徴を分析したが、若干の傾向が見られたものの顕著な違いは見い出せなかった(表2)。官民連携を推進し、良質な都市公園施設・サービスの提供を民間事業者に求める上で、公園規模や立地条件等の諸特性を考慮した事業要件を明示することの重要性が日本公園緑地協会でも指摘されているが、初期段階にあるPark-PFIでは未だ公園特性を十分に考慮することができていないことを統計的に示した。

表2 公園特性類型別の配点バランス

事業グループ名	事業数	統計量	配点項目					
			事業の実施方針	実施体制・資金計画	整備計画	管理・運営計画	価額提案	追加項目
郊外型事業	10	配点割合	17.8%	25.6%	23.2%	23.6%	9.8%	0.0%
		標準偏差	5.6%	7.9%	3.6%	7.3%	5.3%	0.0%
都市型小規模事業	8	配点割合	14.9%	22.3%	24.1%	27.4%	11.2%	0.0%
		標準偏差	8.7%	9.1%	5.4%	5.2%	10.0%	0.0%
都市型中規模事業	13	配点割合	18.2%	15.1%	23.0%	26.5%	13.9%	3.4%
		標準偏差	13.4%	5.1%	5.9%	9.7%	10.7%	5.7%
都市型大規模事業	9	配点割合	14.4%	21.1%	23.2%	26.3%	14.0%	1.0%
		標準偏差	7.2%	10.5%	4.8%	11.1%	6.5%	2.5%
都市型事業	30	配点割合	16.1%	19.0%	23.4%	26.7%	13.1%	1.7%
		標準偏差	10.6%	8.9%	5.5%	9.1%	9.5%	4.1%
都市型と郊外型の平均値の差の検定結果(t値)			2.0423	2.1199*	2.0739	2.1009	2.0484	2.0452*

\*p値(両側) < 0.05

(2) 特定公園施設の整備・維持管理における官民の役割分担

次に、特定公園施設の整備および維持管理における官民の費用負担と労力負担の分担実態を整理した。その結果、整備費についても整備後の維持管理費についても、民間事業者がすべて負担する場合もあれば、官民で分担して負担する場合もあることが分かった。整備費も維持管理費もすべて民間事業者に負担させる事例群は、事業性の高い立地や事業と判断されたPark-PFI事業であり、それらに対しては大きな公共還元を求めており、各都市の主要駅近辺の公園や公園内に自然環境等の既存の資源がある公園が多い。官民で分担する事例群については、整備費を官民で分担することで自治体負担分の半分を国土交通省の交付金で賄える制度メニューを活用した事例群や、維持管理をPark-PFIの民間事業者に委託したり、安定収入の期待できる公園付属の駐車場の事業をPark-PFIの民間事業者に担わせたりすることで公園全体でのサービスの向上と経費の低減を図る事例群が多く確認できた。

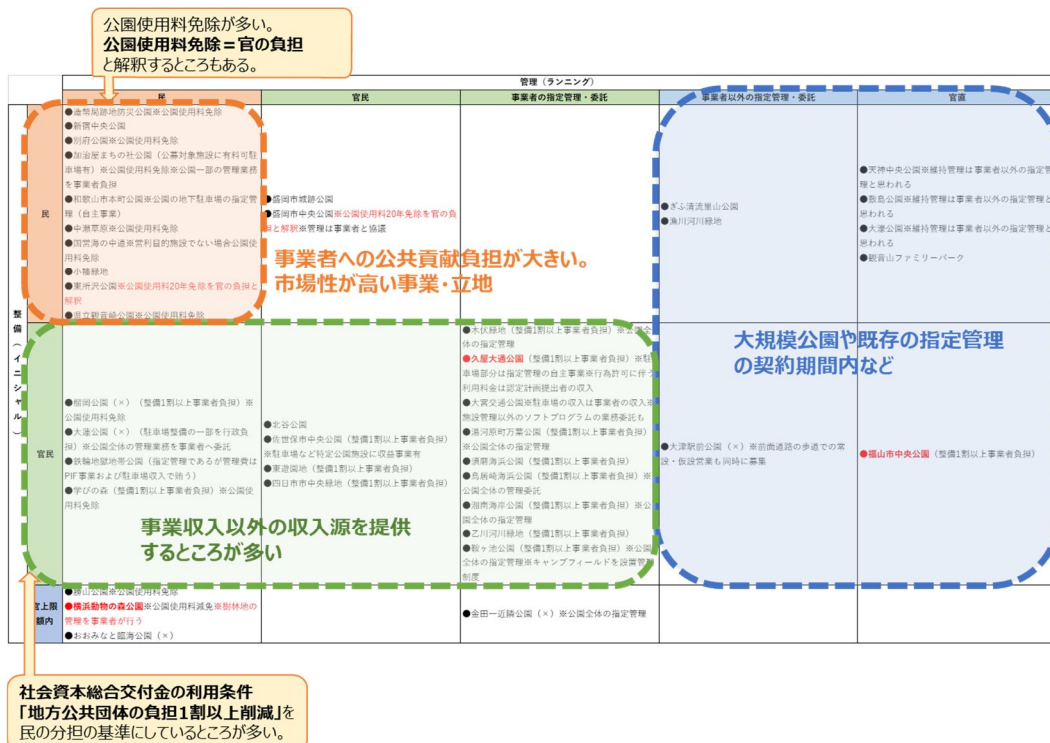


図3 特定公園施設の整備・維持管理における官民役割分担

(3) 現代的公共空間マネジメントにおける「公共貢献」の提案

以上の選定評価基準の課題や特定公園施設の整備・維持管理の役割分担の傾向に基づき、公共

空間のマネジメントにおける空間特性(立地や公園内の既存資源)と官民の役割分担の関係を概念整理した(図4)。空間特性に応じて事業者が担うべき「公共貢献」には以下のようなタイプがあると見え、これらのタイプの特徴を踏まえた民間事業者選定条件の検討が必要である。

<事業性と公共貢献の関係から見る官民の役割分担>

- A: 公共空間における事業に十分な事業性が見込め余剰利益で公共貢献の実行が可能であるため、民間の独自性を活かせるよう民間事業者選定条件の自由度を高めた方が多様な事業展開が見込める。
- B: 公共空間における事業の独立採算の成立限界でありサービス向上を公共貢献と捉えることや、指定管理者制度の適用等を組み合わせるなど、民間によるサービス向上を行政が一部支援することでより良い公共空間の活用が見込める。
- C: 一般的に事業性が見込めないため集客を公共貢献と捉え、安定的な収入の見込める駐車場運営の委託や指定管理者制度の適用等での行政負担の工夫が必要であったり、タイプAとの組み合わせ事業とするなど事業補てんの工夫が必要である。

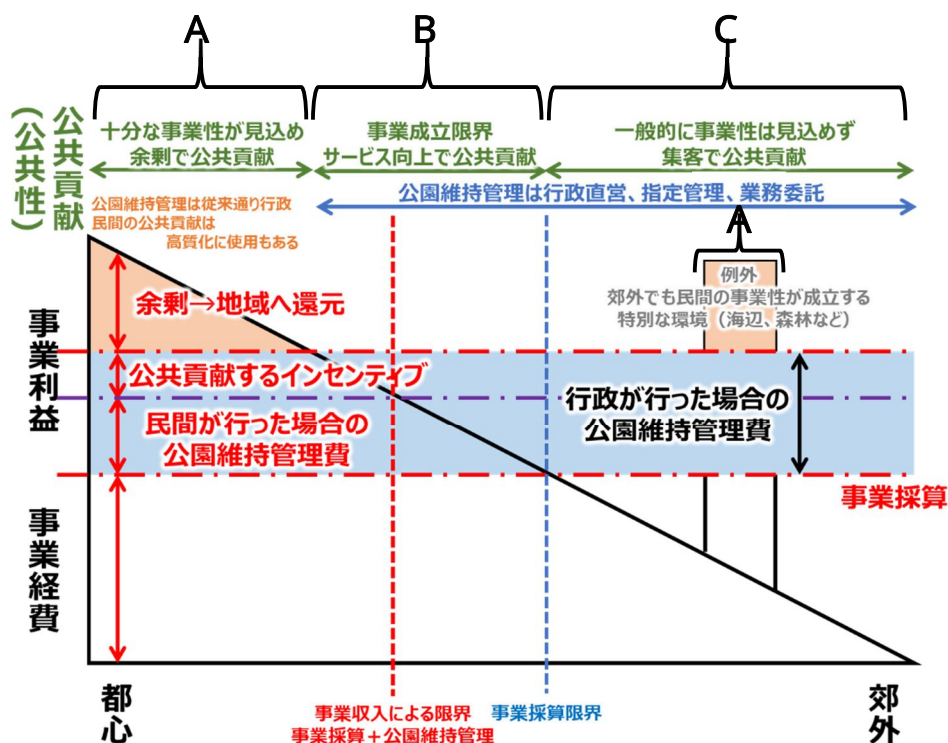


図4 事業性と公共貢献の関係から見る官民の役割分担

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 2件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 Satoko Cho, Ryuju Ajitani, Tetsunobu Yoshitake	4. 巻 13
2. 論文標題 The Relationship between Evaluation Criteria and Project Characteristics of Park Private Finance Initiative Projects in Japan	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 Proceedings of 13th Int. Sympo. on City Plann. and Environ. Management in Asian Countries	6. 最初と最後の頁 481-486
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 久恒吾篤・長聡子・吉武哲信	4. 巻 F-1
2. 論文標題 ウォークブル推進プログラムの活用プロセスに関する研究 - ウォークブル区域設定66自治体を対象として -	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 日本建築学会大会学術講演梗概集（選抜梗概）	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 久恒吾篤，長聡子，吉武哲信	4. 巻 都市計画部門
2. 論文標題 推進都市のウォークブル区域設定と推進事業実施項目の実態と傾向	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 2022 年度日本建築学会大会（北海道） 都市計画部門 研究懇談会資料	6. 最初と最後の頁 65-68
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 古田真子、長聡子、吉武哲信	4. 巻 F-1
2. 論文標題 公募設置管理制度を活用した都市公園の公共性に関する研究	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 日本建築学会大会学術講演梗概集	6. 最初と最後の頁 1033-1034
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件）

1. 発表者名 Satoko Cho, Ryuju Ajitani, Tetsunobu Yoshitak
2. 発表標題 Evaluation Criteria and Public Private Partnerships for Park PFI Projects in Japan
3. 学会等名 International Conference of Asian-Pacific Planning Societies (国際学会)
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究 分担者	吉武 哲信  (Yoshitake Tetsunobu)  (70210672)	九州工業大学・大学院工学研究院・教授    (17104)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------