



公民連携におけるプランニング・マインドの必要性

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2021-09-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 武田, 重昭 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10466/00017476

公民連携におけるプランニング・マインドの必要性

Necessity of the Planning Mind to Learn from Merits and Demerits of Public Private Partnership

武田 重昭 *Shigeaki TAKEDA*

大阪府立大学大学院

1. パブリックライフから見た公民連携

ランドスケープ分野における公民連携が目指すのは、表面的な公園の活性化や一時的なまちの賑わい創出ではない。公園が活性化し、まちが賑わうことで、市民の都市生活がどう豊かになるのか、都市の持続可能性がいかに高まるのかといったことが目指されるべきである。昨今ますます広がりを見せている公民連携の取り組みは、ランドスケープ分野にもあたらしい価値や技術をもたらしつつあるように思えるが、一方で利用者数の増加や収益性ばかりを追求するような、目的と手段を取り違えた事例も少なからず存在していることは否めない。まずは、ランドスケープ分野が対象とする都市公園をはじめとした都市のパブリックスペースの持つ意義や機能についてしっかり捉えるところから、公民連携の是非を検証する必要があるのではないだろうか。

その際、特に重要と考えられる視点のひとつが「パブリックライフ」の充実である。公民連携の効果は、PFIに代表されるように、行政財源が逼迫する状況において民間資金を活用した公共施設の整備を進めることで、公的負担の抑制を図るとともに地域経済の好循環を実現する¹⁾という経済的な効果がある一方、指定管理者制度の目的にも掲げられているように、多様化する住民ニーズに、より効果的、効率的に対応することで住民のサービスの向上を図る²⁾ことが欠かせない。しかし、総務省が地方公共団体に対して、指定管理者の選定基準の設定にあたっては公共サービスの水準の確保が重要であること³⁾や、指定管理者制度は単なる価格競争による入札とは異なるものであること⁴⁾などを再三にわたって通知しているとおり、指定管理者制度の目的が十分に理解されずに、行政の財政負担の削減のみに重きが置かれた運用がなされているという状況が危惧される⁵⁾。

パブリックライフとは、公共空間で他者と直接的・間接的に関わりを持ちながら過ごす社会的な生活のこと⁶⁾であり、パブリックスペースにおける住民サービスの最も直接的な基準となるものである。空間そのものの整備については、物的で捉えやすく、対応や改善が容易なのに対して、そこで営まれるパブリックライフは、動的で様々なニーズ

によって絶えず変化し、さらに個人の記憶や経験、主体性などによるところが大きく、評価がしづらいために公の立場からの対応は遅れてきた。これからの都市のパブリックスペースの意義や機能を考えるためには、そこで実際に繰り広げられるパブリックライフをつぶさに捉え、その質を高めていくことを目的とすることが求められ、ここに公民連携の可能性が見出せる。

都市におけるパブリックスペースでの生活の質を向上させるという視点から公民連携を捉えてみると、ひとりの生活者にとってはサービスを担うのが公か民かはまったく問題ではなく、一連の生活行動において豊かさが感じられるかどうかが問われることになる。特に日本では、屋内を中心としたプライベートライフは充実しているが、屋外におけるパブリックライフは非常に貧弱であり、世界の他の国々と比べても、清潔で機能的なパブリックスペースはひと通り整備されているが、それを舞台としたまちを楽しむ生活の魅力はまだまだ乏しいと言わざるを得ない。パブリックライフの充実を図るために、公がこれまでに培ってきた公共空間の運営ノウハウと民が持つ生活者のニーズへの対応能力やあたらしい技術を相互に活かしていくことがランドスケープ分野の公民連携の基底となると考えられる。

2. パブリックスペースの3つの効果と3つの公共性

都市公園をはじめとした都市のパブリックスペースの効果は、大きく3つに分けることができる⁷⁾。1つ目はその空間が存在するだけで発現する「存在効果」である。環境保全や防災など、公共空間が持つ基盤的な機能は、そこに空間が存在することそのものの価値である。公園の活性化ばかりが重視されるなかで、オープンスペースとしての空間のまとまりや緑のつながりが失われ、存在効果が損なわれているような公園運営の事例も少なからず見られるが、公民連携によって公園の持つ本質的な価値が失われるようなことはあってはならない。2つ目はその空間を人々が利用することによって初めて発現する「利用効果」である。休息や遊びといった日常的な利用だけでなく、福祉や学習といった特定の目的に応じた利用によってさまざまな効果

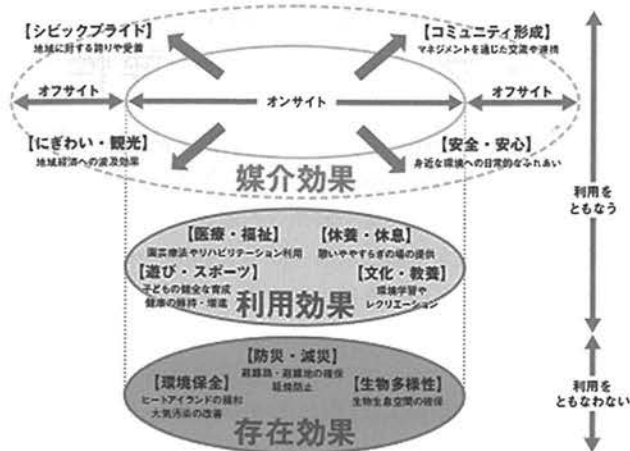


図-1 パブリックスペースの3つの効果

が発揮される。人々が公共空間を多様な用途で使いこなすほど、公共空間の利用価値は高められることになり、現在の公民連携の事例の多くは、この利用価値を高めることに寄与していると言える。さらに、公共空間の効果はその空間の内（オンサイト）だけにとどまるものではなく、空間の外（オフサイト）でも発現される可能性を持つ。安心感をもたらすことや地域経済の活性化、さらにはコミュニティ形成などの人と人との関係づくりに与える影響まで幅広い効果が考えられる。3つ目はこのような利用を伴うことで発現される効果のうち、オフサイトでの波及効果であり、これを「媒介効果」と呼ぶ。現在の公民連携では、利用を伴うことで発揮される効果のうち、特にオンサイトでの効果を高めることに重点が置かれており、この媒介効果まで届いているものが少ないことが課題ではないだろうか。

これには公民連携の成果を図る指標が、来園者数に代表される従来型の公園内での利用評価にとどまっていることが影響していると考えられる。都市公園は都市生活の質を支える地域の社会資本であり、利用人数の増加や利用満足度の向上といった公園に限定された機能の増進が図られることだけが大切なのではなく、都市公園が保有する多面的機能の向上を図ることが求められており⁸⁾、今後は公園内での効果だけではなく、地域への波及効果としての媒介効果を含めた多様な効果を発揮するような連携が必要である。

公共空間がまちの中で担う大きな役割は、地域の魅力や環境を向上させることであり、地域の社会資本として多様な効果を発揮していくことが求められる。このような目的で公民連携を進める際に意識しておくべき重要な視点として、「公共性」をどう考えるかがある。公民連携の対象が公共空間である以上、公共性が担保されていることは最低限の条件であることは自明であるが、近年ではこの公共性の捉え方にも変化が見られる。個々の生活者の最低限の暮らしを保障するだけでなく、人々の交流による更なる生活の質の向上を図る上でも、公共性を意識した取り組みは不

可欠である。さらに、民が自らの利益だけでなく、公共の福祉に資するためには、公共性の捉え方も従来とは大きく変える必要がある。齋藤純一は公共性の意味を3つに大別している⁹⁾。1つ目は国家に関する公的（official）なものという意味である。この意味での公共性が最も典型的なものとも考えられるが、公共性を従来のように捉えて、公の手によるあまねく公共性に委ねたままでは、民の活躍の機会はごく限定されてしまい、公共空間のあらたな展開は望めない。ただ単に公が担っているから公共性が高いという時代ではもはやなくなっていることは、社会のニーズの側から見れば明らかである。2つ目は特定の誰かにではなく、すべての人々に共通するもの（common）という意味である。この意味で公民連携を捉えると、公と民が共有すべき価値をどこに置くのかが重要になりそうである。公と民の共通の利益という意味合いはもちろん、利用者を限定せずにすべての人々に共通の価値を考えることは公共性の高い空間をつくる指標として忘れてはいけない視点である。3つ目は誰に対しても開かれている（open）という意味である。公園をはじめとする都市のパブリックスペースはまさにオープンスペースであり、誰に対しても開かれた上で、利用のされ方の多様性を高めることが求められる。この意味における公共性が最も公民連携のポテンシャルが高い捉え方ではないだろうか。公共性を単純に公的（official）な取り組みとせず、すべての人々に共通するもの（common）の価値や誰に対しても開かれている（open）利用を考えることで、公民連携のあたらしい展開が期待できるのではないだろうか。

一方、齋藤は「問題は、開かれているべきものが閉ざされているということだろう。一例を挙げれば、水道と木陰と公衆トイレがある空間は、人間にとっていわば最後のセイフティ・ネットを意味するが、それをしも奪い、公園を閉ざされた空間にしようとする動きがある」としており、本質的な公共性の意味を見失った公共空間の危うさを指摘している。単純に公的であればよいというわけではない一方、最低限の開かれた空間であることの意味さえ失うような公民連携では、公共空間から公共性が奪われることになりかねない。公共空間から公共性の意味合いを消すことで、公民連携の可能性を高めるとするのは本末転倒である。公民連携の前提には、公民であたらしい公共性の意味を考え、それにふさわしい目的を共有することが不可欠である。公の側にも民の側にもこれからの公共性を探求していくことが求められている。

3. 公民連携の拡張

これまで述べてきたランドスケープ分野の公民連携は、都市公園をはじめとする都市の公共空間を対象としたもの

であったが、公民連携の展開は他にも考えられるはずである。例えば、長年にわたって公園で培ってきた公のノウハウを民の土地で展開することも公民連携のひとつのモデルである。具体的には、借地公園の制度はより柔軟性をもって運用されることが考えられる¹⁰⁾し、神戸市のまちなか防災空地¹¹⁾の取り組みなどは、期限を短く区切ることで、これまでハードルの高かった民有地の公共利用を促進しており、公的な土地の所有による永続性よりは暫定的であっても公的な利用性を高めようとする公民連携の事例として注目できる。反対に、都市公園のような永続性が担保されている土地において、期間限定で民間事業が展開され、利用の継続性やストックとしての蓄積が断絶されるような取り組みが少なからず見られる。永続性のある土地では、経年変化とともにストックの魅力が向上するような、持続可能な取り組みがふさわしく、借地公園などの暫定的な土地利用においては、短期間での民間事業の展開を図るというような、土地利用と事業展開の適切なマッチングを考えることが必要である。

一方、民間の土地が公園のような公共性の高い使われ方をしている事例も多く存在する。大阪市のなんばパークスのパークスガーデン¹²⁾では、地域に愛される公園のような存在となること目指し、質の高い立体緑化を持つ商業施設が都市の中での憩いや安らぎの空間を提供しており、さらに地域コミュニティづくりの一環として市民参画型の運営も実施されるなど、都市公園の担うべき機能の一部を代替する空間となっている。丸亀市のKITOKURASU¹³⁾は、木材所の土地の一角を一般に開放し、カフェやショップとあわせて、遊具などが設置された遊び場を提供しており、地域の家族連れで賑わっている。これらは、集客といった敷地内の利用効果をねらって整備されたものではあるが、パブリックスペースとしての存在効果や地域イメージの向上といった媒介効果もあわせて発揮している好例である。どちらも公ではなく民が主体となって、誰でもが利用でき

る開かれた空間を提供することで公共性を獲得している。これらの事例には定常的な公的インセンティブがあるわけではないが、容積ボーナスなどの一時的な規制緩和の措置に留まらず、施設のランニングにおいても公のノウハウを民間の土地に活かすことで、さらなる公民連携を図ることも期待できる。

4. 都市生活の魅力の向上と都市の持続可能性の両輪

昨今の都市空間は、どこも賑わいや活性化が求められており、来場者がより多く集まることに意義を見出すような賑わい至上主義とも言える考え方が目立つ。どこに行っても同じような空間で、同じようなイベントばかりが展開されている都市が魅力的な都市と呼べるはずはなく、空間にもプログラムにも多様性が不可欠である。「イベント」には本来2つの意味がある。ひとつは大規模行事という意味であり、もうひとつは日常的な出来事という意味である。日本では前者の意味ばかりで用いられるが、後者のイベントの持つ価値にも目を向けるべきである。例えば、年間に1万人が1日だけ訪れる空間より、100人が100日利用する空間の方がより日常の生活に根づいた公共性の高い空間であると言えるのではないだろうか。

すべての公共空間が民間活力を受け入れる必要があるわけではないし、どのような民間の土地にでも公の支援がなされればよいというわけではない。適切な公と民との役割分担を見直し、公による長期的な視点での土地利用や基盤施設の整備と民による投資やアイデアの導入を図る対象を選定することで、都市生活の魅力の向上と都市の持続可能性の両面を高めていくことが重要である。現在の公民連携が都市生活の魅力の向上という視点に欠けていることは前述の通りであるが、さらに都市の持続可能性への寄与に至ってはまるで効果を発揮していないのではないだろうか。民の取り組みでは短期間での収益回収が優先されるのは仕方がないことであるとしても、公の側でその取り組みが長期的な面から見た都市ストックの蓄積になるような仕掛けが必要であろう。しかし実際には、少し間違えば反対にこれまでのストックの蓄積を消費し尽くしていくような公民連携になっている事例が少なくないと言ええる状況なのではないだろうか。

プロジェクトにおける投資の意思決定の方法にNPV (Net Present Value・純現在価値) 法というものがある¹⁴⁾が、これは、プロジェクトが生み出すであろう将来の価値を現在の価値に置き換えたものとプロジェクトへの投資額とを比較して、投資の判断をするというものである。公民連携のプロジェクトでは、この判断を公と民それぞれの立場での価値の合算で行う必要があると考えられるが、現在の公民連携では民の側だけでこの投資判断が行われることで、



写真-1 KITOKURASU のパブリックライフ

将来価値の算定はあくまで商業的な収益のみになっていることがほとんどであり、公園資産の向上や地域への波及効果といった社会的な価値はカウントされる仕組みを持ち得ていない。このように公共的な価値を客観的に評価し、公民連携の投資判断に使える手法を考えることは、今後の公共空間のマネジメントにおいて公民連携を推進する上で非常に重要な視点であると考えられる。

5. 公民連携のプランニング・マインド

従来からの都市公園法5条の規定による都市公園の機能増進等を目的とした民による公園施設の設置・管理許可をはじめ、1999年に制定されたPFI法、2003年の地方自治法の改正による公の施設の指定管理者制度の導入など、公民連携のスキームは既に充実してきている。さらに、2013年にはPPP/PFI推進アクションプランが発表され、公共施設等の整備・運営に民間の資金や創意工夫を活用するための推進体制が強化されている。なかでも指定管理者制度は都市公園への導入後、10年以上が経過し、既に全国で一般的な手法となっている。

このような多様なアプローチによるランドスケープ分野での公民連携の推進によって、財政負担の軽減や個々の公共空間の魅力を高めることには成功していると言えるが、敷地やエリア内での経済価値ばかりが優先されることで、それが市民の生活の質の向上にどのような影響を与えているのか、都市全体としての魅力としてどのように位置づけられるのか、といったランドスケープの視点から都市の未来を描く「プランニング」の思考は必ずしも十分であるとは言えない。地域らしさをとらえ、それを未来につなぐ地域のあり方として描いていく意志のことをプランニング・マインドという。プランニング・マインドは地域の「いま」と「未来」をつなぐ意志であり、これが地域の価値を語る際の拠り所になるとされている¹⁵⁾。本稿で見てきたような、パブリックライフを充実させる視点、存在価値を損なわず、利用価値や媒介価値を高めること、公民でのあたらしい公共性のあり方の探求、公民のそれぞれのノウハウを活かす対象の拡張、都市の魅力だけでなく持続可能性も高めるような視点、これらを踏まえた総合的かつ戦略的なプランニングが求められる。このようなプランニング・マインドが公民連携の制度を運用する行政の側に求められることはもちろん、実際に公共空間を運営する民の側にも不可欠である。公園の活性化が単なる対症療法に留まるかどうかは、このような将来に対する希望や自負の意志を公民が共に持つことかできるかどうかによる所が大きい。

公民それぞれがプランニング・マインドを持つことで、ランドスケープの可能性や地域の価値を高めるための連携の先が広がってくる。プランニング・マインドを前提とし

て、連携のスキームを展開することで、単なる経済活性化で公共空間に賑わいがもたらされるという状況の変化だけでなく、公共空間のあらたな価値や都市全体の魅力を蓄積していくための梯子が見出せるようになるはずである。大切なことは、先行きの見通しづらい、いまの時代においてもなお、目の前のことだけにとらわれるのではなく、人々の生活の質の向上といった本質的な目標や理想的な都市の実現に向かって、日々の暮らしがだんだん豊かになっていくというベクトルをリアルに感じられるような、時間の蓄積があたらしい価値や魅力の向上につながるような、そんな公民連携を進めていくことではないだろうか。

引用文献

- 1) 民間資金等活用事業推進会議 (2016) : PPP/PFI 推進アクションプラン
- 2) 総務省自治行政局長 (2003) : 地方自治法の一部を改正する法律の公布について (通知)
- 3) 総務事務次官 (2008) : 平成20年度地方財政の運営について
- 4) 総務省自治行政局長 (2010) : 指定管理者制度の運用について
- 5) 竹田和真・李婷・武田重昭・加我宏之・増田昇 (2015) : 都道府県営都市公園の指定管理者業務の収入源と収益に関する研究 : ランドスケープ研究 78(5), 545-548
- 6) ヤン・ゲールほか (2016) : パブリックライフ学入門 : 鹿島出版会, 208pp
- 7) 武田重昭 (2015) : パブリックスペースとパブリックライフの呼応ーシビックプライドを育むための都市へのアプローチ : 都市計画 64(5), 68-71
- 8) 増田昇 (2010) : 公園の価値を高める指定管理者の評価と指導 : 公園緑地 Vol.71 No.4, 10-12
- 9) 齋藤純一 (2000) : 思考のフロンティア 公共性 : 岩波書店, 120pp
- 10) 国土交通省都市局 (2012) : 都市公園法運用指針 (第2版)
- 11) 神戸市住宅都市局計画部まち再生推進課 : まちなか防災空地整備事業 < <http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/urban/misshu/matinakabousaikuuti.html> >, 2016.10.6 更新, 2017.5.6 参照
- 12) 南海電気鉄道株式会社 : PARKS GARDEN パークスガーデン < http://www.nambaparks.com/parks_garden/concept.html > 2017.5.6 参照
- 13) 山一木材株式会社 : KITOKURASU < <http://www.kitokurasu.jp/> > 2017.5.6 参照
- 14) 国土交通省 (2009) : 公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針 (共通編)
- 15) 文化的景観学検討会 (2016) : 文化的景観スタディーズ 01 地域のみかたー文化的景観学のすすめー : 独立行政法人国立文化財機構 奈良文化財研究所, 95pp