

都市公園におけるプラットフォームの 課題と展望の考察

——扇町公園を事例にして——

藤 本 倫 史
八 尾 武 憲
鳥 山 稔
須 江 龍 二
坂 本 侑 亮
井手吉 成 佳

キーワード：都市公園 プラットフォーム 公民連携

1. はじめに

本研究の目的は、大阪府大阪市に所在する扇町公園の運営における現状と課題を明らかにすることである。そのために、都市公園とプラットフォームに関しての文献調査やアンケート、インタビュー調査を行うことで扇町公園の現状を整理し、現在の扇町公園の運営体制における課題を明らかにしていく。本研究では、都市公園と地域プラットフォームの現状を分析することを目的として先行研究の文献調査を行ったうえで、2020年度から2025年度までの公園利用実績資料を分析し、現在のプラットフォームメンバーと公園周辺の地域代表者へのアンケート・インタビュー調査を実施した。

本研究の背景として、昨今、国内では少子高齢化による人口の減少、地方の過疎化、高齢化率の増加といった社会課題が多くあり、地域住民の身近にある都市公園の運営管理にも影響を及ぼしている。都市公園を管理する多くの自治体では、それらの社会課題から地域経済の縮小により、税収が悪化し、財政難に陥っている。そのため、公園の運営管理に十分な予算を割くことができない自治体も多くなっている。それに加えて、社会変化による多様化する地域住民のニーズに対して柔軟に対応するかという大きな2つの課題がある。

そのために2000年代からこれらの解決のために公民連携（PublicPrivatePartnership: 以下「PPP」）という手法である。PPPは行政主体で行われてきた公園の管理運営に、民間事業者等の参画を認め、競争原理によって公園の維持管理コストの削減と収益拡大を図る。それと同時に魅力向上のために様々なアイデアを活用することを目指している。また、2003年9月には地方自治法改正から地方公共団体が、公の施設の管理を行わせるために、

営利企業・財団法人・NPO法人・市民グループなど法人その他の団体に代行させる指定管理者制度を導入されている。

2017年には都市公園法が改正され、新たに公募設置管理制度（以下「Park-PFI」）が設置された。この制度は民間事業者の収益施設からの公共還元を行う形で指定管理者制度導入前の設置管理許可制度を発展させたものである。具体的には、飲食店、売店等の収益施設の設置と、周辺の園路、広場等の公共部分の整備・改修等を一体的に行う者を公募により選定し、公共部分の整備を収益施設と一体的に行うことができるようになった。これらの導入によって民間事業者は設置管理許可期間の延伸や特例として駐輪場、看板などを利便増進施設として設置できるようになった。

このような制度を導入することによって公園管理を行う幅は広がってきた。しかし、公園の管理をする地方自治体とそれを委託する民間事業者とは成果の違いがある。地方自治体はコミュニティの醸成や地域住民の交流向上などの公益性を重視し、民間事業者は公園で行う飲食イベントを開催するなどして収益性を重視する傾向にあり、それらのバランスをとることは非常に難しい。そこで現在、公園を運営管理する団体だけでなく、公園周辺の住民や地域団体、事業者等を入れて公園の公益性を充実させる地域プラットフォームが注目されている。

内閣府では全国各地域での「地域プラットフォーム」の形成、効果的な運用を推進しており、定義として「地域プラットフォーム」とは、地域の企業、金融機関、地方公共団体等が集まり、PPP/PFIのノウハウの取得と案件形成能力の向上を図り、具体の案件形成を目指した取組みを行う活動の場とされている。また、現在では「情報発信」「交流促進」「普及啓発・人材育成」「官民対話」としての機能が重視されている。

本研究で研究調査の対象としている扇町公園でもこの地域プラットフォームを導入している。そのなかで、公民連携や地域のリーダーシップ、公益性と収益性などの様々な課題が確認されている。

2. 都市公園とプラットフォームの現状

「都市公園」とは都市公園法において、次に掲げる公園または緑地で、その設置者である地方公共団体または国が当該公園または緑地に設ける公園施設を含むものとされる。

- ① 都市計画施設（都市計画法第4条第6項に規定する都市計画施設をいう。次号において同じ。）である公園または緑地で地方公共団体が設置するものおよび地方公共団体が同条第2項に規定する都市計画区域内において設置する公園または緑地
 - ② 次に掲げる公園または緑地で国が設置するもの
 - イ) ①の都府県の区域をけるような広域の見地から設置する都市計画施設である公園または緑地（ロに該当するものを除く。）
 - ロ) 国家的な記念事業として、またはわが国固有のすぐれた文化的資産の保存および活用を図るための閣議の決定を経て設置する都市計画施設である公園または緑地
- 同様に都市公園法では都市公園の効用を全うするために都市公園に設けられる「公園施

設」として以下の説明を挙げている。

- 遠路および広場
- 植栽、花壇、噴水その他の修景施設で政令で定めるもの
- 休憩所、ベンチその他の休養施設で政令で定めるもの
- ふらんこ、滑り台、砂場その他の遊戯施設で政令で定めるもの
- 野球場、陸上競技場、水泳プールその他の運動施設で政令で定めるもの
- 植物園、動物園、野外劇場その他の共用施設で政令で定めるもの
- 飲食店、売店、駐車場、便所その他の便益施設で政令で定めるもの
- 門、柵、管理事務所その他の管理施設で政令で定めるもの
- そのほか都市公園の効用を全うする施設で政令で定めるもの

上記の「公園施設」を整備している都市公園はその規模や役割によって以下の図表1のように分類されている。

図表1 都市公園の種類

種類	種別
住区基幹公園	街区公園
	近隣公園
	地区公園
都市基幹公園	総合公園
	運動公園
大規模公園	広域公園
	レクリエーション都市
国営公園	
緩衝緑地等	特殊公園
	緩衝緑地
	都市緑地
	緑道

(国土交通省ホームページ『公園とみどり』より引用)

上記のような都市公園の分類のなかで、扇町公園は地区公園とされており、主として徒歩圏内の居住者による利用を想定して整備されている。周辺には総合公園のうめきた公園や街区公園の野崎公園なども整備されており、都市公園としての役割の分担や差別化も求められている。

地域プラットフォームについて、内閣府では地域でPPP/PFIを推進していく上で、地方公共団体等の経験不足やノウハウの欠如、地域企業や関係者の理解不足など様々な課題があるとしている。こうした課題を解消し、PPP/PFI案件を形成していくため、全国各地域での「地域プラットフォーム」の形成、効果的な運用が推進されている。

大阪パークビジョンの中でも「府域の多様な公園緑地の連携を強化するとともに、公園緑地に係わる各種活動団体・企業などとのプラットフォームの設置などにより、相互に協力した情報発信やイベントなどを実施し、生活の質を高める楽しみ方の選択肢を広げていく」とある。

この中で、内閣府は地域プラットフォーム形成支援事業を推進し、平成27年度から各地で事業を推進している。この中で「情報発信」「交流促進」「普及啓発・人材育成」「官民対話」としての機能が重視され、PPP/PFI事業の設置前や設置当初の有効な役割が主であり、今回の扇町公園のような実働後のプラットフォームに求められている機能としては差異がある。

設置前のポイントとして、活動内容の明確化と活動体制の策定は重要である。地域の関係者（地域金融機関、大学、業界団体、域内の他の地方公共団体等）と考えを共有の上、コアメンバーを組成し運営体制を整える必要がある。次に、活動方針を基にコアメンバーと協議の上、活動内容、構成員（参加者）、運営体制等の活動計画を決める必要もある。ここからの段階においては、必要に応じてコンサルタントやコーディネーターに業務を発注することも考えられる。

準備期・実働期・展開期を円滑に運用し、市民・民間事業者・行政などで構築されるプラットフォームでは一貫して、計画（Plan）・実行（Do）・評価（Check）・改善（Action）を繰り返し、好循環を生み出していくPDCAサイクルという考え方が必要である。

公園のビジョン・コンセプトなどの達成に向けた取組の計画を作成（Plan）→多様な主体が取組を実施（Do）→自己評価や外部評価を行い（Check）、その評価を踏まえた分析や改善を図る（Action）といったサイクルが必要であり、このサイクルの効果を高めるためには、計画に適切な指標（KGI・KPIなど）を盛り込むことが重要である。そのような好循環を生み出していくためには、準備期の地域の現状と課題の把握、活動内容の明確化、活動体制の策定が重要である。

そのような中で、扇町公園は指定管理を受託した時期もあるが、設置前の準備期で地域住民への説明会やワークショップ、さらには組織構築や運営体制が万全ではないままに設立し、実働している。そのため課題も出ており、次章では現状に関する調査をもとに考察する。

3. 文献調査とアンケート・インタビュー調査

本章では扇町公園の現状と課題を明確化するために2020-25年度の公園利用実績資料をもとに指定管理前（2020-22年度）と指定管理後（2023-25年度）の3年間に比べて比較を行った。次にプラットフォームメンバーと公園周辺の地域代表者（地域連携協議会）へ質問紙を用いたアンケート・インタビュー調査を行った。調査期間としては2025年5月7日-7月30日までを行い、指定管理者と連携を行う地域代表者とプラットフォームメンバーの会議会場へ伺い、質問紙へのアンケート調査を実施した。次にそれらをもとにした半構造化面接法でインタビュー調査を実施した。プラットフォームメンバーは8名の回答、地

域連携協議会は3名の回答があった。

2020-25年度の公園利用実績資料の分析だが、2020年度以前の占用に関する個別のデータが大阪市に残っておらず、年代別の比較などができなかった。ゆえに2020年度-22年度の大阪市が管理していたデータと2023-25年度の大和リース株式会社が指定管理を行っているデータをイベント数、イベント種別、イベントの来場数などを比較し、考察を行った。

イベント数について、20年度から21年度のイベント総数は23から50と上昇している。これにはコロナの影響があると考えられるが、扇町公園の利用が増えている。22年度も51と横ばいであるが、大和リース株式会社が指定管理者となった23年度は46と微減している。ただ、25年度は60と上場傾向にあるのが現状である。

イベント種類について、2020-22年度までは種別が集会その他（無料）、集会その他（有料）、その他であった。その後、23年度にはイベント種類12、24年度のイベント種類14、2025年度イベント種類13と種類が増えている。これまで、メーデーや政治団体の集会などの政治や労働運動が多かったが、そのようなイベント数が減少した。その代わりに、総合企画、地域企画、乗馬企画・動物企画、グルメ企画、マルシェ企画などが増えて、幅広い世代が楽しめる利用が増え、同時に総合企画や動物企画では公園の魅力向上イベントとして位置付けて、多様な利用者ニーズに応える交流と活力の拠点となる一体的なマネジメントを体现している。また、プラットフォーム参加者が中心に行っている OSAKA グリーンマルシェも定着をしている。

そして、来場数が多く訪れるイベントとして夏フェス（来場数1,000人）、ロハスパーク（来場数9,000人）、魚フェス（来場数54,000人）などがあり、大型のイベント誘致もできている。これらをみると、この3年間でイベント数の増加、イベント種類と魅力の向上、イベント来場数の増加という効果が出ているのが現状である。

次にプラットフォームメンバーと公園周辺の地域代表者へのアンケート・インタビュー調査を検討する。質問としてはどちらとも過去（指定管理前）・現在・未来（5年後）におけるそれぞれのイメージ、特長、課題について伺った。

近隣地区の代表である地域連携協議会の回答では、過去のイメージとして課題にも関連するが、施設面やソフト面が整備されておらず、そもそも「公園」のイメージが無く、球技等の常連客が占拠しており、あまり良いイメージではなかった。特長としても北区で唯一整備された公園で交通の便が良いことという意見しかなかった。

現在の項目では、特長とも重なるが、施設が拡充され、花壇の充実や憩いの場となり、イベントの集客力ができ、公園のイメージは向上している。逆に課題としては、緑化、清掃、イベントの部分が向上しているので、そのあたりの強化や整備が意見として出てきている。そして、未来という項目にはほとんど回答がなかった。

これはこの協議会の大きな課題となるが、指定管理者が今後、どのようなビジョンでどのようなことをしていくのか、またはどのように地域とつながるのかが、伝わっていない可能性がある。この協議会が発足して間もないということもあるが、地域として扇町公園と連携してどのようなメリットがあるのかが見出されておらず、将来的な展望を描けてい

ない。

例えば、過去はイベントを開催する際に各種団体の展示や出店が可能であったが、地域で開催するので事足りていた。しかし、担い手不足等で地域での開催が難しくなった中で、扇町公園で新規、代替、合同など形を変えたイベントをすることもできる。地域と連携するのであれば地域課題を解決できるような方法を考えなければならない。ただ、現在、近隣住民への騒音問題等で簡単にイベント開催できない現状もあることが会議でのヒアリングでわかった。

都市型公園としてどのように近隣地区と連携していくのかは非常に重要である。メリットを見出して、地区内を盛り上げ、それらを地区外に発信していき、地区外の方にもにぎわいをもたらすのが理想である。そのような理想を目指すのであれば、プラットフォームの団体と地域がどのように連携するのも課題であることがわかった。

次にプラットフォームメンバー「スマイルパーク扇町」メンバーに地域代表者と同様の質問を行った。回答としては、過去のイメージは地域代表者と同じくハードやソフトが整備されておらず、課題のキーワードを合わせると「暗い」、「古い」、「運動場」、「都市型公園」、「メーデーなどの集合場所」、「女性や子どもにとって不安（酔っ払いやホームレスなど）」、「みどりが少ない」などのネガティブなイメージがある。特長としては「アクセスが良く、梅田からも近い」、「親子連れが多い北区役所、キッズプラザ、関テレスクエア、商店区域に隣接している」、「広い」などがあったが都市公園としての機能に関するワードは少なかった。

現在に関しては「以前よりも明るく、安心して過ごせる場所になった」、「さまざまなイベントが開催されていて、地域とつながる場所」、「公園東部にパークセンター、芝生広場、カフェ、水系施設が設置され、その通路向かいの花壇には花が植えられ、大変に美しく、利便性も高くなった」、「公園という「遊び」だけでなく、休憩、食事も行える」など公園のイメージ改善に関して管理指定後のリニューアルの一定効果があったと考えられる。

公園利用に関する課題としては、「広さゆえ多様な業種や人々の集まる場所のため、まとまりにくい」、「週末やイベント時は混雑が激しく、ゆっくり過ごせないこともある」、「地域との連携がまだ十分にとれていない（現在、醸成中である）」、「公園使用料（行為許可）、駐車場を除けば、カフェ以外に収益施設がない」、「公道が入り込んでいる」「イベントの大きさ、頻度が少なめ」、「ターゲット層が多いが特化していない」、「知名度が弱い」などといった具体的な課題が出ている。

これは未来のイメージ部分にもつながっており、イメージ「安全・安心で誰もが気持ちよく過ごせる都市型公園」、「多世代が自然と交流できる、コミュニティの中心的存在」、「まち開発拠点」、「緑や花が増え、子どもが安心して遊べる」、「イベントも活発で地域全体で盛り上げる」という将来像はそれぞれ良いイメージであるが、プラットフォームがどこに向かっていくのかが固まっていないとも言える。

運営に関する課題は「地域のプレーヤーとのつながりは必須、つながれていない現在は最大の弱みだと感じる」、「収益施設に乏しい」、「官民一体での取り組みができていない」

という課題が出ている。民間のバイタリティを公園経営に生かす「稼ぐ公園」のパークマネジメントを推進するのか、「公園がより人気になることで、一部の静かに過ごしたい利用者にとっては騒がしく感じるかもしれない」、「公園が商業の場にならないか（大人に着目したとき）」などの憩いの場や地域密着型として推進して商業性を抑えるようなマネジメントの形にするかは判断が難しい。プラットフォームには名前を掲げているが周辺の回遊性などを考えると近隣の商店街参加も促すことが重要である。

4. 現状と課題

これらの調査から2023年度からの指定管理者制度に移行した現状としては、イベント数や来場人数の増加、公園のイメージや利便性の向上は一定の成果を得ている。しかし、中長期的な視点やこれからの公園づくりの観点から以下の課題が明らかとなった。

1つ目の課題として、周辺地域との連携不足がある。これまでに扇町公園で実施されてきたイベントでは周辺地域と連携したイベントや活動は少ない。これは大阪市が地区公園に求めている在り方としても不十分である。現在、イベント数やイベントの来場者数は増えているが、地域連携協議会や地域のリーダー、商店街とのコミュニケーションや公園に関わるメリットを共有することが課題となっており、収益性だけでなく、公益性の観点からみても周辺地域との連携は不可欠である。

2つ目はうめきた公園との差別化の必要性である。2024年にオープンしたうめきた公園は総合公園として整備されており、地区公園として整備されている扇町公園とは期待される役割が異なることに留意しつつ差別化を図る必要がある。

3つ目に夏場と冬場の公園利用課題がある。扇町公園の現状では、7-8月、12-2月の利用が少なくなっている。これは気温や天候によるものと考えられるが、熱中症対策などハード面とソフト面との双方から考え、どのようなことができるかをプラットフォームで共有する必要がある。

4つ目はプラットフォームとの意識共有である。プラットフォームとどのように中長期的に公園づくりを行っていく、ミッションやビジョン、メリット・デメリットを共有していくかが課題である。上記のアンケート結果にもあるように地域代表者もプラットフォームのメンバーも大阪市や指定管理者のミッション、ビジョン、コンセプトなどの中長期的な公園づくりについて共通の意識をもつに至っていない。これらを共有することは公園の中長期的な運営において非常に重要である。指定管理者が公募で選ばれて、短期間でこのようなプラットフォームづくりを行っているために、中長期的な視点からの運営を継続することが難しいといった現状がある。

5つ目はプラットフォームの組織形成における利害調整である。各ステークホルダーの利害関係、自らが考える公園づくりの理想像は異なる。そのような利害関係者が合意可能な形で運営を実施する地域プラットフォームを形成する必要がある。

6つ目は事業性と公益性のバランスである。これは営利企業が指定管理者として運営に従事するならば、利益の稼得を重視するのは当然である。それに対して都市公園は公益性

を確保することが必要である。その結果として、赤字を出すことなく、住民のウェルビーイングが向上するような地域還元ができるような、事業性と公益性のバランスを考えることが重要となる。

5. おわりに

本研究では、都市公園と地域プラットフォームの現状に関する文献調査と、大阪市扇町公園を事例としたアンケートやインタビュー調査を実施した。その結果として、扇町公園の運営において、以下の課題が明らかとなった。

- ① 利害関係者との連携不足
- ② うめきた公園との差別化
- ③ 夏場と冬場の利用者数
- ④ 中長期的な視点と継続性
- ⑤ 利害関係者間の調整
- ⑥ 事業性と公益性のバランス

これらの課題には②や③のように扇町公園に特有のものがある反面、そのほかの公園の運営管理においても課題となるような一般的なものもある。本研究の限界としては、扇町公園の現状と課題を明らかにすることができたが、都市公園の課題と展望に関する一般論を考察するための定量的なデータ収集や分析、国内外に存在する多様な都市公園との比較は実施していない。扇町公園の利用者目線に立ったアンケートやインタビュー調査なども実施していない。これらの点を今後の研究課題として継続して取り組んでいきたい。

謝辞

本研究は大和リース株式会社と連携した「都市公園を活用したウェルビーイングの促進」の共同研究費を活用することで実施したものであり、深く感謝申し上げます。アンケートやインタビュー調査にご協力いただいた扇町公園地域連携協議会、スマイルパーク扇町、高橋竜介氏、上野恭子氏、辻村京子氏の方々にも改めて感謝申し上げます。

引用・参考文献

書籍・論文

- 猪谷千香「町の未来をこの手でつくる 紫波町オガールプロジェクト」2016, 幻冬舎
入江智子「公民連携エージェント」2023, 学芸出版社
清水義次「リノベーションまちづくり 不動産事業でまちを再生する方法」2014, 学芸出版社
青木純, 馬場未織「パブリックライフ：人とまちが育つ共同住宅・飲食店・公園・ストリート」2024, 学芸出版社
公共R不動産ほか「公共R不動産のプロジェクトスタディ」2018, 学芸出版社
河村昌美, 中川悦宏『『公民共創の教科書』民と公のパートナーシップで共に未来を創る』2020, 学校法人先端教育機構
坂井文「イギリスとアメリカの公共空間マネジメント：公民連携の手法と事例」2021, 学芸出版社

田中和氏「公園の大規模リニューアルの経済効果～豊島区南池袋公園の事例」2025, 応用地域学研究/2024巻

朴炳昊, 飯田晶子, 横張真「都市公園の運営における官民連携事業の公共性及び収益性に関する研究 千葉市豊砂公園パークマネジメント事業を事例に」, 2017, 都市計画報告集2017年16巻2号

塚田洋「都市公園制度の変遷と公民連携の課題」, 2020, レファレンス

資料・HP

大阪市, 大和リース株式会社「2020年度—25年度 扇町公園利用実績資料」

紫波町地域づくり課 公民連携係「紫波町の公民連携事業 資料」

大阪府・大阪市「大阪パークビジョン」(2026年2月1日閲覧)

https://www.pref.osaka.lg.jp/documents/11597/honpen_1.pdf

国土交通省 HP「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」(2026年2月11日閲覧)

<https://www.mlit.go.jp/common/001132967.pdf>

国土交通省 HP「公園とみどり」(2026年2月17日閲覧)

https://www.mlit.go.jp/toshi/park/toshi_parkgreen_tk_000138.html

内閣府 HP「地域プラットフォーム設置・運用マニュアル」(2026年2月20日閲覧)

https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/platform/pdf/unyo_manual.pdf

新公民連携最前線 HP「まちづくりの主導権は行政から民間へ, 民間から地元へ」(2026年3月1日閲覧)

<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/434148/120400137/?P=2>

自治体・公共 WEEKHP (2026年3月10日閲覧)

https://www.publicweek.jp/ja-jp/blog/article_69.html