

# 市民による公園利活用の支援体制構築に関する実践的考察

## —大阪市パークファンを事例として—

中央復建コンサルタンツ(株) ○ 山本 優里  
中央復建コンサルタンツ(株) 柳川 篤志  
中央復建コンサルタンツ(株) 中村 遥  
中央復建コンサルタンツ(株) 新田 耕司

### 論文要旨

大阪市では地域の身近な公園における柔軟な利活用の促進に向け、市民・事業者主体の公園利活用プログラム(パークファンプログラム)を試行している。住民と一体になって地域価値を高めるには、地域との合意形成や継続的なインフラ運用のための仕組みづくりが必要である。本研究は大阪市パークファンを考察対象とし、持続的な利活用支援体制を構築するために必要な事業体制、支援内容を提案する。

キーワード：公園利活用，地域コミュニティ活性化，地域価値向上，都市魅力の向上，ストック効果の最大化

### 1. 研究の背景と目的

日本では、戦前より地域住民によって構成された地域団体が各地域で組織されており、行政の機能を補完する役割を担っていたとされる。この地域団体は戦後には地縁型組織やNPO等様々な形態で組織されてきたが、近年では組織の高齢化や担い手不足により、組織の継続的な活動や存続そのものが難しくなっている。また地域団体の衰退に従い、地域のコミュニティの希薄化が進行しており、全国的に住民の自治会への加入率も減少している<sup>1)</sup>。この地域コミュニティの希薄化・衰退は、個人の社会的孤立、居場所の喪失をもたらすと同時に、コミュニティの不在が地域の治安悪化や地価減少に繋がり、さらには災害時に地域におけるレジリエンスを脆弱化させることも指摘されており<sup>2)</sup>、個人の生活上の問題を超え、地域の継続性の問題として捉えることができる。

このような背景の中、大阪市では令和3年度より地域住民にとって身近で気軽に利用できる近隣・地区・街区公園を対象に「みんなで公園活用事業(愛称:パークファン)」(以下、「パークファン」と呼ぶ)という取組を実施しており、公園の柔軟な利活用を促進するだけでなく、地域コミュニティの活性化や新たな担い手の確保といった地域の魅力・価値向上も目的の一つとして実施されている。パークファンでは、市民・事業者等がプレーヤーとなり、子育て支援・健康増進・防災学習等を目的に、自由な発想で企画した取組が行われている。また、公園を単なる遊びや営利目的で利用するのではなく、地域のコミュニティ形成を企図した目的の下で活用するものであることから、レクリエーションやイベントではなく「プログラム」という言葉が用いられている。

公園周辺の地域住民や、取組に興味を持った方がプログラムに参加することで、幅広い世代が偶発的に集い、関わる場として公園が機能し、普段公園を利用しない方が来園するきっかけにもなっている。また、プログラム参加者へのヒアリング調査においても、公園への愛着感の向上や地域への帰属意識の醸成効果が実証されている。

このように、パークファンの取組により地域のコミュニティ形成の効果が期待される一方、パークファンプログラムを担うプレーヤーの自発的なエフォートに依存する部分が多く、大阪市全体でパークファンを普及・継続させていくという点で課題を持っている。本研究は、大阪市パークファンが今後も継続的に開催されていくための課題を考察し、解決策の要件を提案するものである。

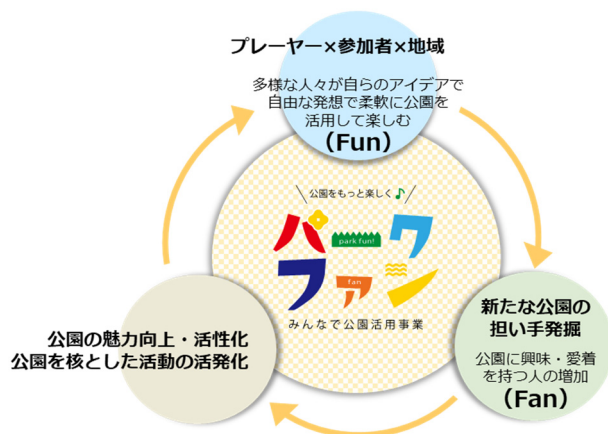


図1 パークファンの理念

### 世代間交流の機会創出

地域の高齢者が先生となり、子どもに昔遊びを教える機会を作ることによって世代間交流を促す取組



### 子どもの豊かな発想力・表現力を育む

親から子への言葉がけの大切さを伝えながら、公園内にある色を探したり、風や太陽の光を感じたりといった五感を使って楽しむ取組



### 手軽な運動による健康維持・増進

健康寿命の延伸に向けて働く世代をターゲットにお昼休みの短い時間でも参加できるストレッチの定期開催



### 防災・減災に向けた知識の習得

親子で楽しめる遊びをきっかけに、防災を身近に感じてもらい、防災スキルを身に付ける取組



図2 パークファンプログラムの例

## 2. 既往研究と本研究の位置づけ

### (1) 地域コミュニティの必要性

地域コミュニティは、地域の安全を確保するために重要な役割を担うものであり、パークファンにおいても地域コミュニティの形成・活性化を事業目的の一つに掲げている。川脇<sup>3)</sup>は、東日本大震災後の被災地を調査対象にアンケート調査を行い、ソーシャル・キャピタルが災害時の共助行動(支援の授受)を促すことを実証的に示している。

### (2) 地域団体の持続性・存続に関する問題

小西<sup>4)</sup>は、地域団体の一つとして「消防団」に着目し、公的サービスを提供するボランティア組織である消防団の持続性について考察している。消防団の団員が年々減少しているものの、構成員は「公」のための存在であることに誇りを感じて高いモチベーションで活動している。小西は消防団についてボランティア等のNPO組織とは異なる公に奉仕することで活動が意味づけられる日本型ボランティア組織としてそのポテンシャルを指摘している一方、そのようなやりがいでなく正当に社会的評価が高められることの必要性を指摘している。

他方、ボランティア等による地域団体は地域コミュニティにおいて行政の補完的な役割を果たすことが期待されるが、行政の「下請け」のような役割をあてがわれるという問題があることを霜浦<sup>5)</sup>は指摘している。

### (3) 中間支援組織が果たす役割・課題

高橋<sup>6)</sup>は、中間支援組織の役割を大きく分けて①インキ

ュベータ、②インターメディアリー(仲介)、③インフラストラクチャー、の3つであるとし、中でもインターメディアリー(仲介)を最も重要な役割として、ボランティアやNPO等の組織が継続的に活動を行っていく上でそれらを支援する中間支援組織が必要であると指摘している。

具体的な中間支援組織の役割について、常泉<sup>7)</sup>は東京都で公共空間を活用したアートプログラムを推進するアートNPOを事例に行政と市民とアートNPOとを取り持つ中間支援組織の役割について考察している。常泉は中間組織の役割を「企画段階」、「交渉段階」、「実施段階」の3段階に分けて整理している。企画段階では、主に東京都とNPOとの間に入り、アートプログラムの意義を伝える「行政機関内での共有」の役割を果たしつつ、アーティストのプランや環境的な条件等をヒアリングにより聞き出し調整を図ることも行っている。交渉段階では、公共空間を管理する行政機関に対して中間組織が行政間の部署を超えた調整を行い、公共空間の利用交渉を行っている。実施段階では、一般市民や行政から寄せられる意見等をNPOへ共有するのみに留め、実施に関する責任はNPOとなるように役割を明確にしている。

### (4) 本研究の位置づけ

以上、「地域コミュニティの必要性」、「地域団体の持続性・存続に関する問題」、「中間支援組織が果たす役割・課題」に関するレビューを行った。地域コミュニティを形成していくには地域に地縁型の組織やNPO団体が一定程度存在し活動している必要があるが、それらの持続的な活動は容易ではな

く、それらを支援する中間支援組織が重要となることが示唆されたといえる。本研究では公園という公共空間での活動を支えるための地域との関わりや行政の支援の在り方について、大阪市のパークファンを題材に考察・提案する。

### 3. パークファンにおける課題

現状のパークファンでは、大阪市が「パークファン事務局」となり、許可申請に係る手続きや関係機関との調整、情報発信等の支援を行いながら、市民・事業者が企画した地域活性化に資するプログラムの実現をサポートしている。これにより、都市のオープンスペースという公園のポテンシャルを活かしながら柔軟な利活用を促すだけでなく、行政がプレーヤーと地域を繋ぐ役割も担うことで、より地域価値向上に資する取組となっている。現時点ではプログラムを開催するプレーヤーの数を絞って実施しているが、今後市内の様々な公園で活動を展開していく上での課題点について以下に示す。

#### (1) プレーヤーの持続的な活動

プレーヤーは普段は自身の仕事に従事する傍ら、社会貢献や自身の活動の普及のために、パークファンプログラムに応募している方が多い。公園でプログラムを開催するには、スタッフの人件費や備品購入費、活動周知のためのチラシ作成費等の費用が発生するものの、現状のパークファンではプレーヤーによるボランティア開催となっており、プログラムはプレーヤーの私費により実施されている。また、公園は公共の場であることから、営利を目的としたプログラムは許可されずらく、あくまで公共に資するものとして利益が出ない形での実施を求められている。そのため、プログラム開催のための資金が十分に確保できないプレーヤーにおいては、公園で気軽に活動を継続・展開していくことが難しくなっている。

一方で、令和4年度にはパークファンでの活動をきっかけに地域の社会福祉協議会や町会と繋がりを持ったプレーヤーもみられ、地域から要望の挙がった公園でのプログラム開催に至り、パイプ椅子等の備品貸与や当日の飲み物の提供といった支援を受けることができた。その後は、地域の会館において講座の一つとしても活動しており、継続した活動資金の確保に繋がっているケースもあることから、プレーヤーの負担を軽減しながら公園での活動を継続するには、地域住民に活動を理解いただき、協力関係を構築することが必要であると考えられる。

#### (2) 事務手続きの負担

公園で催しを行う場合は、公園事務所に行為・占用許可申請書を提出し、公園使用料の支払い・許可証の受け取りを行う必要がある。この事務手続きに対する支援として、パークファン事務局では、プレーヤーが公園事務所に提出する許可申請書類や提出までの流れの案内、記載内容の確認等を行っている。しかし、公園事務所に申請するまでの事前確認や相

談窓口を公園事務所担当者でなくパークファン事務局が担っているため、公園事務所に書類提出した後に再度修正を求められる場合もあり、プレーヤーが申請書類を作成する負担が大きくなっている。

プレーヤーにとっては、許可申請書類をパソコンや手書きで作成後、企画内容によっては公園事務所にて対面で説明を求められる場合もある。また、公園使用料の支払いと許可証の受け取りは公園事務所での対面のみの対応となっており、プレーヤーは普段の仕事の傍らで平日の日に時間を確保し、公園事務所に足を運ぶ必要があることから、事務手続きも費用面とは別に大きな手間となっている。加えて、許可証の受け取りと使用料の支払いがセットとなっており、使用料の支払い後は、プログラム当日に雨天で開催できない場合であっても返金されないこととなっている。そのため、開催日の前平日までに当日の天候を確認して開催可否を判断せざるを得ない状況となっている。

そして、公園事務所の担当者はプレーヤーから企画内容の説明を受け、申請書類に不備がなければ公園の使用許可証を発行するが、個々の企画に対する細かな許可基準はマニュアル化されておらず、各担当者の判断に委ねられている部分も多い。また担当者の異動に伴い、プレーヤーとの関わり方や、許可証を発行するまでの細かな対応状況等について十分な引き継ぎが難しいことも想定されることから、プログラム開催のためのソーシャル・キャピタルが築きにくいと考えられる。

#### (3) 地域との調整

パークファンではプログラム開催にあたり、プレーヤーの公園事務所への許可申請に対するサポートだけでなく、公園周辺地域と合意形成を図ることも重視している。公園の維持管理を行っている公園愛護会や町会等へ事務局から連絡を取って、公園内での清掃や地域行事等の活動に支障がないことを確認し、パークファンの趣旨や企画内容を説明して取組に理解いただいた上で実施としている。

令和5年度より、パークファンプログラムを開催する公園は近隣・地区公園に加え街区公園まで対象が広がった。これにより市内の約900公園が対象となったが、公園によって愛護会の有無や公園周辺の地域特性も異なり、一律の流れでの調整が難しいといった課題がある。また公園愛護会が活動していない公園については、区役所を経由して合意を得る必要のある方(町会長・地域活動協議会長等)の連絡先を確認しているが、地域によっては電話やメールでの連絡がつきづらきもあり、事前調整に時間を要する場合もみられた。

プレーヤーにおいても、円滑なプログラム開催や、今後地域に根差した活動として継続展開していくために地域との繋がりを希望する方も多くみられた。しかし、地域によってはプレーヤーが直接説明に伺うことが難しい場合や、同一の公園で複数のプレーヤーから開催要望があった際には地域の負

担も考慮して事務局からの連絡のみに留める場合もあった。そのため、パークファンでの活動をきっかけに地域でのプレーヤーの継続的な活動を支援するために、地域とどのように調整を図り、連携していくべきかが課題と考えられる。

#### (4) パークファン事業の目的の共有

パークファンは、公園でのプログラム開催をきっかけに、市民が公園やまちに自発的・能動的に関わるきっかけをつくり、地域コミュニティの活性化や地域価値向上に繋がるような新しい仕組みを構築することを目的としている。しかし、一般市民やプレーヤーにパークファンの趣旨が十分に認識されておらず、パークファンプログラムを単なるレクリエーションや、行政主催のイベントに協力して実施するものと捉えているケース、プレーヤー自身の活動を普及する場として認識しているケース等がみられた。そのため、パークファンの目的を一般市民やプレーヤーにもわかりやすく伝えることに加え、プレーヤーの活動が地域にとって具体的にどのような効果をもたらすのかを発信していくことが必要であると考えられる。

### 4. パークファンの継続的な仕組み構築のための諸要件

#### (1) 体制の構築

パークファンを継続的な事業にするためにはプレーヤーとそれを支える団体の構築が必要である。特にプレーヤーが毎年入れ替わるのではなく、継続的に特定の公園・まちに関わる仕組みとすることで、地域コミュニティの形成や公園利用の活性化に繋がると考えられる。そのためには中間支援組織のような団体がパークファンのプレーヤーと行政・公園事務所・地元団体等を繋げるといった役割が期待される。

#### (2) プレーヤーの負担軽減

現状、プレーヤーが公園の使用許可を得て、許可証の受け取りや公園使用料の支払い手続きを行う際には、原則公園事務所のみでの対応となっていることから、プレーヤーにとっては時間の制約が大きく、負担に感じる要因の一つとなっている。そのため、行政オンラインシステム上での許可証の電子発行や、振込用紙・電子決済での公園使用料の支払い等、移動を伴わない形で完結する仕組みの構築が期待される。また、公園使用料の後納も可能となれば、プレーヤーがプログラム当日の天候によって開催可否を判断でき、雨天で中止する場合には使用料の支払いが不要となるため、プレーヤーの金銭的・時間的負担も軽減できると考えられる。

#### (3) パークファンプログラムの質の確保

パークファンプログラムを通して地域コミュニティの形成や地域価値向上に繋げていくためには、またパークファンが単なるレクリエーションではなく上述の目的をもった取組であることが広く認識されるためには、パークファンプログラ

ムの質を確保することが重要であると考え、そのための一案として、既にパークファンでの開催実績があり、プログラム内容が公共的であるプレーヤーに対して中間支援組織から声掛けをし、新規のプレーヤーに向けたワークショップや勉強会を開催する際の講師として関わってもらうことで、開催実績を持つ先輩プレーヤーと新規のプレーヤーが繋がり、質の高い活動を行うためのノウハウの継承が期待できる。

### 5. まとめ

第1章、第2章では、近年地域コミュニティが希薄となっている中、地域での住民活動による地域コミュニティの形成・促進が必要である一方、それらの活動を支えていく団体を持続的に運営していくことが課題であることを整理した。

第3章では、パークファン事業に関する課題を①プレーヤーの持続的な活動、②事務手続きの負担、③地元との調整、④パークファン事業の目的の共有、の観点から整理した。

第4章では、第3章で整理した課題に対して、①体制の構築、②プレーヤーの負担軽減、③パークファンプログラムの質の確保、という観点でパークファンに今後必要な要件を提案した。

今後、上述の提案を実務的に実装していくことが必要であるが、仕組み構築のためにパークファン事業の理念・目的をより広い関係者に周知しつつ、出口戦略として目標年次等を設定しながら取り組んでいく必要があると考えられる。

### 参考文献

- 1) 総務省：自治会等に関する市区町村の取組についてのアンケート調査、2022
- 2) Dynes, R: Social capital Dealing with community emergencies, Homeland Security Affairs vol.2 No.2, 2006, pp.1~26
- 3) 川脇康生：地域のソーシャル・キャピタルは災害時の共助を促進するかー東日本大震災被災地調査に基づく実証分析一, The Nonprofit Review Vol.14, JANPORA, 2014, pp.1~13
- 4) 小西砂千夫：公共財の私的供給システムとしての消防団の研究, 産研論集 25 号, 1998, pp.13~27
- 5) 霜浦森平, 山添史郎, 塚本利幸, 野田浩資：地域環境ボランティア組織における自立と連携, 環境社会学研究 8, 2008, pp.151~165
- 6) 高橋桂子, 保坂仁美：地方の時代における「中間支援組織」の在り方に関する予備的考察, 新潟大学教育人間科学部紀要 Vol.6, No.1, 2003, pp.95~103
- 7) 常泉佑太, 伊藤香織, 高柳誠也：公共空間で行われるアートプロジェクトでの中間支援組織の役割に関する研究, 都市計画論文集, vol.56, No.3, 公益社団法人日本都市計画学会, 2021, pp.665~672