

防災公園における賑わい創出と持続可能な公園運営への取り組み

独立行政法人都市再生機構 東日本都市再生本部
基盤整備計画部 基盤整備課 大矢知 真貴

1. はじめに

UR都市機構(以下、「UR」という)では、全国で既成市街地の防災機能強化を図ることを目的として防災公園と周辺市街地の整備改善を一体的に実施する防災公園街区整備事業を行っている。豊島区造幣局地区(以下、「本地区」という)では、造幣局東京支局の移転による大規模土地利用転換に併せ、池袋副都心と木造住宅密集地域の双方に隣接した立地特性に配慮し、防災公園区域と市街地整備区域が一体となり災害に強く賑わいを創出する活力ある市街地形成を目指し、豊島区(以下、「区」という)の要請により防災公園街区整備事業を実施している。

また、近年我が国の都市公園は財政制約等の深刻化に伴い、公園整備、更新への投資、維持管理に充てられる費用に限りがある。一方で、最近では公園などの公共空間に民間の活力を導入し財政負担軽減や地域活性化を実現することで、公園に活気が溢れている事例が増えてきている。平成 29 年には都市公園法の改正により、『公募設置管理制度(Park-PFI)(以下、「P-PFI」という)』が制定され、民間事業者が公園内でより飲食店などの事業を起こしやすい土壌となった。

このような背景を受け、本地区の防災公園区域においては、URが行う防災公園整備事業と区が行うP-PFIの二つの手法を用い、(仮称)造幣局地区防災公園整備・管理運営事業及び(仮称)造幣局地区防災公園における便益施設等の公募設置等事業(以下、「本事業」という)を実施することとなった。本稿では、新しい取り組みである本事業の全体概要と本事業の手法ならではの公園整備内容について報告し、今後も増加するであろうP-PFIを用いた公園整備と新しい公園育成のあり方を検討する際の一助となることを目的とする。

2. 防災公園整備事業とPark-PFIの連携

(1) 事業概要

本事業では、URが行う防災公園整備事業に合わせ、公園内に設置する飲食店等の公募対象公園施設と、その周辺の舗装等の特定公園施設を区が行うP-PFIで整備する。P-PFIを取り入れることにより、飲食店等便益施設の建蔽率を10%上乘せし、設置管理許可期間を20年まで延伸することができる。

長期にわたり魅力的な公園の提案を引き出し持続的な賑わいを創出するためには、事業の早い段階から管理を見据えた計画を行い、計画立案者が設計から施工、管理運営まで行うことが望ましいため、設計施工管理一体発注方式を用いた。従来の防災公園整備事業では、URは設計施工を行い、管理運営以降は行政が行う役割分担となっているが、本事業では管理運営の候補者も区と共同し選定したという点が特徴的である。本事業の実施者は設計、施工、管理運営それぞれの得意分野を持つ単体企業又は複数の企業によって構成される共同事業体(コンソーシアム)とすることを条件として公募を行い、「日比谷アメニス・都市計画研究所・株木建設・NTT都市開発ビルサービス共同事業体」を事業者として選定した。

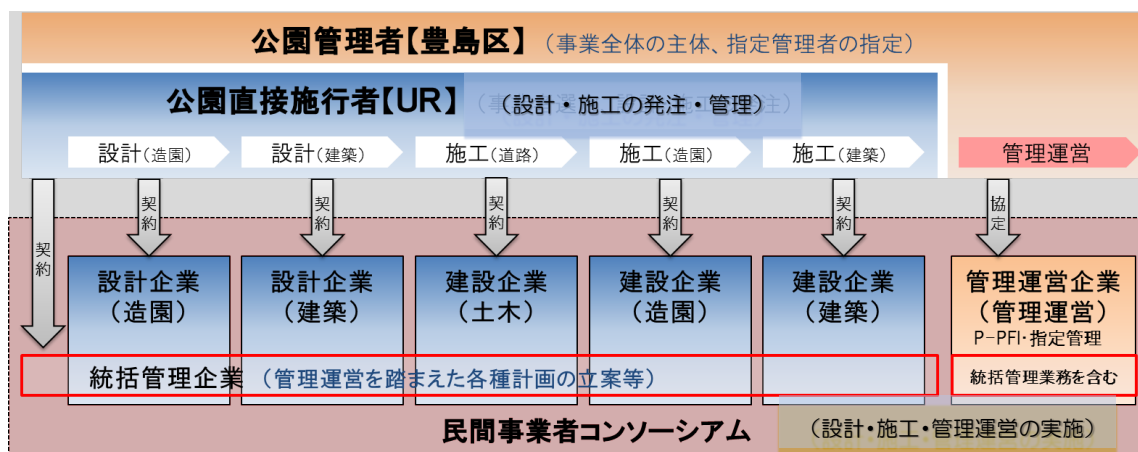


図1 事業実施体制図

(2) 公園の概要

本地区は、池袋駅から徒歩約15分、大塚駅から徒歩約10分の場所に位置し、西側はサンシャインシティ、北側は小学校と運動場、東側と南側は木造住宅密集地域に隣接している。(仮称)造幣局地区防災公園(以下、「本公園」という)は木造住宅密集地域からの避難、延焼遮断機能を発揮するため、本地区の東側に配置している。区の造幣局地区街づくり計画¹⁾では本公園は災害時の一時避難場所とし、主に救援物資の搬入及び集配拠点とヘリポートとして機能する計画となっている。また、区は豊島区国際アート・カルチャー都市構想²⁾で池袋駅周辺の池袋西口公園、中池袋公園、南池袋公園、本公園の4公園を中心とした賑わい街づくりを計画している。そのような背景から、本公園は防災と賑わいの両輪の機能が求められている。



この地図は、東京都知事の承認を受けて、東京都縮尺 2,500 分の 1 の地形図を複製したものである。
無断複製を禁ずる。(承認番号) 23 都市基交第 29 号

図2 公園位置図

① 防災公園としての機能

本公園は防災公園の機能として、避難有効面積 2500 m²の確保、ヘリポートの設置、物資集積所としての基盤整備、災害時の車両・避難者動線の確保、生活用水用耐震性貯水槽、池、井戸、防火樹林帯、雨水流出抑制のための芝地内浸透管を計画している。また、公園内に設置する管理棟及び倉庫棟については屋外と連携して災害時に機能できるよう、災害用トイレ、非常用電源設備、備蓄倉庫が計画されている。本事業で行う整備の他に、公園内に東京都水道局の飲料用応急給水槽、東京消防庁の深井戸も併せて整備を進めており、より防災機能を強化している。

表1 公園諸元

面積	1.7ha
公園種別	近隣公園
避難機能	一時避難場所 (避難有効面積 2500 m ²)
主な公園施設	遊具／池／ベンチ／照明／サイン／コミュニティガーデン／駐輪スペース／管理棟
主な防災施設	ヘリポート／物資集積所／生活用水耐震性貯水槽／防災井戸／防火樹林帯／災害用トイレ／非常用電源設備／備蓄倉庫／飲料用応急給水槽(東京都水道局)／深井戸(東京消防庁)

② 賑わいづくり

P-PFI による飲食提供とワークショップ等が行えるカフェの設置に加え、KOTO-PORT というキャビンを計画している。キャビンでは飲食や植物、クラフト製品、地元の工芸品の販売、ギャラリーなど様々なサービスの提供を予定している。カフェは公園管理棟の一部に設置し、カフェから続くウッドデッキを公園内に張り出す形で整備することで公園利用者が誰でも利用できるような空間を計画している。

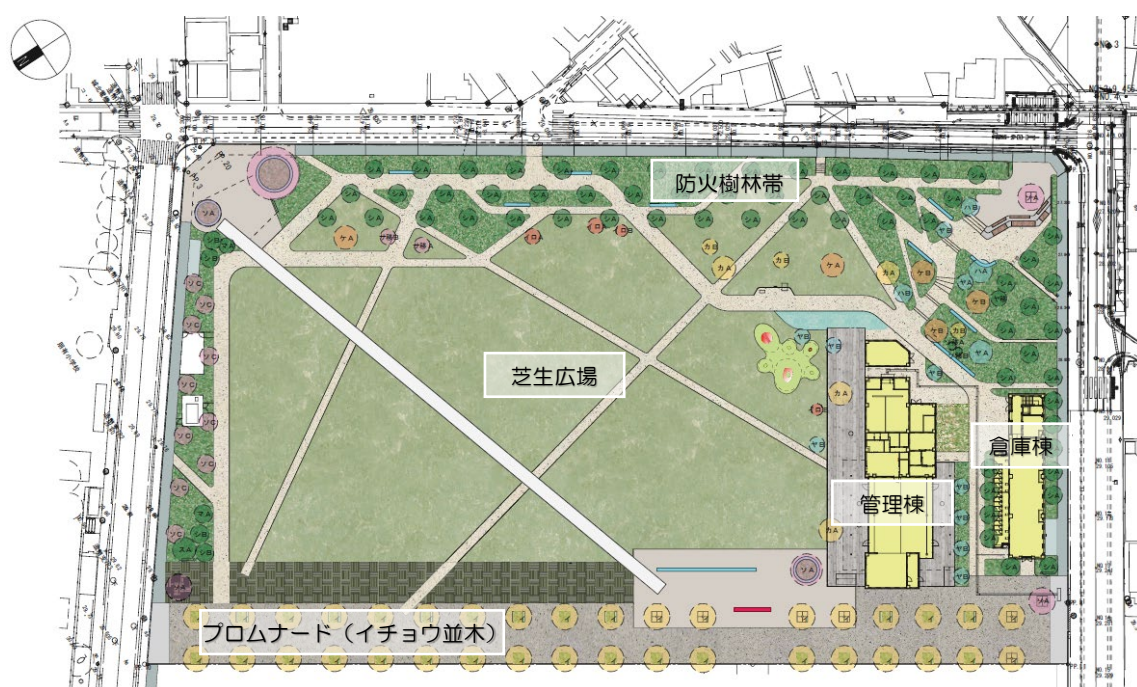


図3 公園計画平面図

3. 持続可能な公園運営と育成

(1) 管理運営を見据えた計画・設計

本事業は賑わい創出の観点から「公園の将来ビジョンに沿った計画設計」、防災の観点から「災害時の運用を見据えた計画設計」を行っている。その他、公園利用者の観点も計画に反映するため、住民ワークショップを実施した。

① 公園の将来ビジョンに沿った計画設計

本公園は区の造幣局地区街づくり計画¹⁾や豊島区国際アート・カルチャー都市構想²⁾を踏まえ、コンソーシアムが提案した「まちを耕すプレイヤーを育てる」「姿を変え成長し続けるオープンスペース」「アーバンコンベンションの具現化」という3つを将来ビジョンとして置き、それを実現するべく、豊島区、コンソーシアムとの協議調整を行いつつ計画を進めている。

「まちを耕すプレイヤーを育てる」

区では劇場都市の実現に向けてグリーン大通り、南池袋公園、カフェやレンタルスペースなど様々な場所が表現活動の場として活用されてきている。さらに来年には8つの劇場空間を持つ Hareza がオープン予定となっており、新しい時代に向けて街が動き出している。そのような背景から、本公園では多様な表現活動を支援し、ともに公園のみならず街を盛り上げる人材(プレイヤー)を育成していく基地となる公園を目指している。プレイヤー育成のコンテンツとしては、KOTO-PORT を計画しており、「表現の場」として公園で新たに事業にチャレンジしたい意欲を持つ市民にスモールビジネスの機会を提供する予定である。また、ワークショップ等を開ける場となる体験学習室をカフェと併設することで、誰もが参加しやすいオープンな学びの場となるよう工夫した。

「姿を変え成長し続けるオープンスペース」

公園は長期にわたり残っていくものであり、市民とともにあり続けるものである。現時点で良いと思ったものを整備しサービスしたとしても、街や時代のニーズは変化していくため、公園も変わり続けていく必要がある。そのためには公園の管理側の手だけではなく、利用者である市民の手も加えてみんなで公園を育てていくことが理想である。その実現のため、KOTO-PORT は多様なサービスが短期間で入れ替わり、その時々々の街と利用者のニーズに応える仕組みとする予定である。また、花と野菜を組み合わせたコミュニティガーデンである「ポタジェ」を整備し市民協働により公園を育てる余白を用意する予定であり、カフェ近くに配置することで市民の手で育てた野菜やハーブの飲食提供や、ポタジェを使ったワークショップに対応できるようにしている。今後の課題として、時代の変化に対応できるよう管理運営の中で利用者ニーズを把握し、公園の使われ方を調査することも必要である。

「アーバンコンベンションの具現化」

池袋駅周辺4公園を中心に進めている賑わいまちづくりの中で、本公園は「アーバンコンベンション」という役割を担っている。本公園は4公園で一番大きな敷地を活かし、大規模なイベント開催にも対応可能なインフラと空間の整備を計画している。イベントとしては毎週末にファーマーズマーケットを実施し市民の生活インフラとなるような仕掛けをする等、人・知識・物の交流の場としての発展を目指す。

また、区は4公園を結ぶコミュニティバス「イケバス」を計画しており、本公園の走行ルート

となる西側プロムナード部分はイチヨウ並木とそれに合わせた自然風の舗装を整備することにより公園を象徴する空間とする。バスの利用客を公園内に誘導するため、プロムナード沿いにはカフェと KOTO-PORT を配置する。プロムナードから続くメインエントランス部にはアートサインと延長約 19m のライティングベンチを整備しメインエントランスらしい人が集える空間を整備する予定である。

公園内は桜の保存・移植に加えて新植も行い花見などのイベント性を持たせる。また、公園全体の照明は照明灯の他、植栽地やベンチ等に間接照明を追加設置し柔らかな光を演出することで、暗くなってから訪れる利用者にも心地よく過ごしてもらえるような空間を計画している。

② 災害時の運用を見据えた計画設計

本事業は公募時に災害時のパークマネジメントについても提案を求めている。それに加え、カフェや KOTO-PORT の事業者とも災害時に可能な限り協力体制をとることを想定しているため、従来の防災公園としてのハード整備以外にもより災害時の運用を想定した計画が可能となっている。

例えば、KOTO-PORT は災害時の炊き出し拠点としての活用が想定されており、可動式のキャビンにすることによって有事の際に必要な場所に移動させることができる。また、公園内の照明はすべて非常用電源とつながっており、災害時でも機能する仕組みとする。特にメインエントランスは避難者の滞留拠点となるため、シンボリックなアートサインとライティングベンチを配置し、遠くからでも認識できるようライトアップする予定である。災害用トイレについては、従来の防災公園ではマンホールの上に仮設トイレと仮設テントを設置し使用するマンホールトイレを整備することが一般的だが、本公園では常設トイレと同様の仕様でありながら、災害時にも水洗が使用できるよう耐震性貯水槽と連結する仕組みとしている。また、平常時にもイベントなどを行う際に災害用トイレを開放し、日頃から周辺住民の方々が防災設備を利用・体験することを想定している。その他、園内のサインで防災設備の使い方について説明し、公園全体の案内板で防災設備の配置を日常的に伝え、食育と防災を兼ねて園内に食べられる果樹を植えて日常的に触れられる環境を作ることで、市民の防災知識の蓄積につなげる予定だ。

③ 地元住民の意見を反映した計画設計

本公園の計画にあたり行った住民ワークショップでは、造幣局跡地ならではの残したいもの、新たに公園機能として作ってもらいたいもの等の要望を取りまとめた。ワークショップ自体は本事業の実施者の選定前に行っているが、公募条件にワークショップ結果を組み込むことによって計画に反映させている。その結果、造幣局の名残を留めるためのサクラやシュロの保存・移植、住民が協力して草花を育てる空間の整備、住民が気軽に運動できるようランニングコースや健康遊具の設置、災害時に利用できる池を設置する計画となっている。

(2) 事業効果検証と課題

都市公園法が改正され P-PFI が導入されることによって、今後も公園内の飲食店等の設置が進むと考えられる。「都市公園への飲食店設置における効果、課題に関する研究」では、行政(管理者)が飲食店設置に求める効果は賑わいの創出や利便性の向上が多くを占めていることがわかる³⁾が、昨今の都市公園整備における財政制約等の深刻化を考慮すると、事業の収益と

収益の還元についても十分に検討していく必要がある。一方で本事業の実施者を公募する前に行った民間企業へのヒアリングでは、新たに設置する公園で実施する事業の安定性や継続性の見込みを立てるのは非常に困難であるという声も大きく、事業の採算の見通しが立たず参入を躊躇する傾向にあることがわかった。今後あらゆる公園で P-PFI による飲食店等の設置を進めるためには事業効果検証の多様な知見の蓄積とともに、実際の設置予定地で飲食提供等の実証実験を行うなどの取り組みが必要と考えられ、今後の課題である。

4. 今後の展望とグリーンインフラ推進への寄与

本事業は現在工事施工中であるが、同時に管理運営の詳細内容を詰める段階に来ており、これからどう本公園を育てていくのか詳細を決めていくところである。本公園の計画設計にあたっては、地域住民、行政、民間企業が参画しており、事業を進める中で連携、綿密な調整が必要となるが、多様な視点を計画、設計に組み込むことができ、より誰もが利用しやすく、あらゆる人々にとって価値のある公園を実現できる。また、設計施工管理一体発注方式とすることで、施工の効率性向上、スケジュールの短縮化だけでなく、公園を作ったその先の地域の生活・文化形成、公園の使われ方、自然環境の変化、公園の新たな機能の発現等を設計、施工、管理で連携して考え、一丸となって『公園の育成』を目指すことができると考える。

また、国土交通省が令和元年7月に公表した、「グリーンインフラ推進戦略」において、グリーンインフラ(以下、「GI」という)の特徴と意義は「機能の多様性」、「多様な主体の参画」、「時間の経過とともにその機能を発揮する」とされている。本事業により整備される防災公園は防災機能、賑わい創出、良好な景観形成、雨水貯留、気温上昇の抑制等多様な機能を有しており、管理運営の段階においてもより多様な主体が参画し、時間の経過と共に、地域コミュニティ形成、環境教育の実現等さらに多くの機能を発揮すると考えられる。GIの取組は、平成 27 年に採択された国連持続可能な開発目標(SDGs:持続可能で強靱、そして誰一人取り残さない経済、社会、環境の統合的向上が実現された未来を目指す目標)を実現するための基盤である⁴⁾とされており、本事業の取り組みはGIの推進、延いては多くの社会的課題の解決を目指すSDGsの達成に寄与するものになるだろう。

【参考文献】

- 1) 豊島区:造幣局地区街づくり計画,豊島区,2016.10
- 2) 豊島区:豊島区国際アート・カルチャー都市構想 実現戦略,豊島区文化商工部文化デザイン課,2016.8
- 3) 本間拓実、松行美帆子:都市公園への飲食店設置における効果、課題に関する研究,日本都市計画学会,都市計画報告集No.16, pp.378-382, 2018.2
- 4) 国土交通省:グリーンインフラ推進戦略,国土交通省,2019.7

【備考】

本事業の計画、設計等は、今後変更になる可能性があります。