

# 公民連携で進める公園使いこなしの展開

国土交通省 PPP サポーター（元公園緑地・景観課長）、横浜市立大学・千葉大学非常勤講師

町田 誠

都市住民にとって最も使いやすい公共空間であって欲しい都市公園をとりまく現状を冷静に見つめて、豊かな生活像を実現していくための社会資本としていくことが必要である。2017年都市公園法改正で Park-PFI 制度ができたことから、民間セクターの手によるサービス施設の設置を通じた公園の使いこなし例が次々と生まれてきているが、新たな制度導入に留まらず、多くの利用者を迎え、地域価値の向上に貢献する公園の管理運営手法について全方位的な検討を行い、様々な主体の参画を得てこれを実現させるべきであると考え。生活に密着した施設であるからこそ、ステークホルダーは多いが、マネージャーもユーザーもプレイヤーとして一体化できるという特殊な社会資本をめざすことができると考える。様々な社会課題の解決に寄与できるこれからの公園の姿を模索したい。

## はじめに

公園や広場等の公共空間の整備は、個々の法令の適用を受ける中で、公共セクターの手によるだけでなく、様々な主体・手法により進められてきた。また、空間管理という視点でも、法令に掲げる目的を達成すべく本来的な機能・役割を果たすよう管理がなされてきており、物理的な空間特性の違いはあるものの、空間本来の機能が棄損されないよう、また立地する周辺の社会環境において機能発揮に支障となるであろう事案発生リスクを極力排除すべく、法律や条例、運用規定、内規、慣習等に基づいて行われてきているところである。

一方、整備が遅れていると称されてきた都市公園は現時点において、都市公園法施行令に規定されている一人当たり標準面積 10㎡を全国平均という意味では達成し、11㎡に迫っているが、どれだけ使われているかということになると、小規模な公園はあまり使われていない、という声をよく聞く。公園等の公共空間は、公開空地等と一体となって地域において心地よく使われ、美しく元気なまちづくりが進められる原動力となるべきであるのに、である。

このような状況を鑑みると、多様な主体が多様な公民連携の名の下に活躍し、公園等が将来にわたって積極的に利用され、生き生き

としたまちづくりを進めるための原動力となるよう、制度活用や柔軟な運用を進めていく必要があると言える。

本稿においては、主として都市公園における公民連携に係る制度の活用状況と先進的な事例を紹介し、こうした動きが全国的に更に展開され、社会資本として高い効用発揮がなされるよう、今後のあるべき管理と展望について述べることにする。

## 1 多様な主体の連携から見た都市公園の整備と管理の実態

### (1) 都市公園等のストックの実態

都市公園の整備は一人当たり面積を指標として進められてきた。その配置についても、日常生活に最も身近な街区公園から市区町村を超えた利用を想定する都道府県営の広域公園、都道府県を跨ぐ誘致圏を想定する国営公園まで、階層を持って計画的になされてきている。2018年度末の公園のストックは、全国約11万か所、13万ヘクタールで、一人当たり面積約で10.7㎡に達しているが、大都市圏の都市においては5㎡にも満たないところも多く、地域的に偏ったストック状況となっている。更に、都市のオープンスペースは、都市公園法に規定される公園だけでなく、児童福祉法に基づく児童遊園や港湾法に基づく港湾緑地、根拠となる管理法が無く条例管理（管理条例や規則のない広場もある）のオープンスペースなど、公の施設と見做せる「広義の」公園等ということになると、比較的規模の小さなものを中心に大変多くの種類のいわゆる公園や広場が存在しているという実態がある。

表1 都市公園等のストック状況

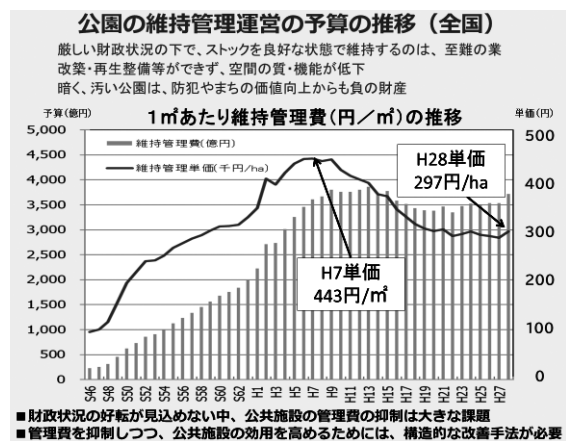
公園等のストック量		
公園種別	箇所数	面積ha
住区基幹公園	95,643	34,617
<b>街区公園</b>	<b>88,052</b>	<b>14,198</b>
近隣公園	5,792	10,430
地区公園	1,799	9,989
都市基幹公園	2,209	39,077
総合公園	1,375	26,099
運動公園	834	12,978
大規模公園	223	15,470
緩衝緑地等	12,011	33,804
国営公園	17	4,251
合計	110,227	127,321
港湾緑地・児童遊園・その他の公園緑地	40,554	12,931
総 合 計	150,781	140,252
<small>以上、平成30年度末都市公園等現況調査（国土交通省）</small>		
地方財政白書（総務省令和2年版）	144,045	157,400

出典：国土交通省データ等から筆者作成

### (2) 地方公共団体における公園管理の現状

公園等の管理運営に係る事業の執行方法は、それぞれの地方公共団体において様々であるが、基本的な管理業務は、直営管理、委託管理、指定管理から構成され、管理費は「直営費（人件費等）」「業務委託費（外注）」「指定管理費」から構成されている。全国の都市公園の管理に費やされている費用は全国値で3,800億円程度、構成比は「直営3割：委託3割：指定管理4割」程度となっているが、個々の地方公共団体においてはまちまちで、どこにウエイトをかけるかによって、公園の管理の実態は大きく異なってくる。

表2 都市公園の管理費の実態



出典：国土交通省データから筆者作成

特に、指定管理は地方自治法にもとづく公の施設の管理者としての指定であり、制度上は多様な主体が可能で、指定管理者の裁量の大きな公民連携の基本とも言える制度である。

### (3) 指定管理者制度運用の実態

公園管理のうち指定管理者制度に目を向けると、全国における指定管理者制度導入の導入率は箇所数ベースで12%に留まっており、指定管理者の裁量に大きく関係するイベント等の行為の許可権限が付与されているものはそのうちの約57%、利用料金制（施設や公園の利用料金が指定管理者の収入になる制度）の導入は約13%となっている。傾向としては、比較的大きな公園、有料施設・運動施設のある公園等では導入が進んでいるが、小さな街区公園等への導入は箇所数ベースで約9%（7,947/88,052）、実施している自治体数で約7%（97/1,375）程度と極めて少なく、これらは地方公共団体の出資法人、いわゆる「外郭団体」にまとめて出されていることが多い。

端的に言えば、都市公園における指定管理者制度の運用実態は、植栽管理や清掃、施設・設備の小規模補修などの外形的な維持管理と利用の受付業務等に終始しており、決められている出来高を委託費で行うといったいわゆるインセンティブのない事実行為としての維持管理作業の範囲であることが多い。

そうした中で、管理費が足りないというのは凡そすべての自治体の実態であり、一方、市民からは「特に、小さい公園にはあまり行かない」という声をよく聞く。そのような公

園でも、最低限の草刈り、樹木の剪定、施設の補修等は必要であり、大きな行政負担の一部となる。また、苦情やクレームが多いのもまちなかの比較的小さな公園の特徴のひとつであり、以下に述べる禁止看板問題とも相まって、小さな公園は市民生活に有用な空間として機能していないという課題がある。

こうした状況を鑑みても、多様な主体による創造的な管理運営や使いこなしによって再生されるべき公園空間は多く存在しており、公園が市民生活や地域生活の価値向上を図る資源となるため、多様な主体が活躍できるような公園管理が、指定管理者制度の柔軟な運用の下で実現されていくことが求められていると言える。

### (4) 禁止看板に縛られる公園利用の課題

都市公園の利用を巡って禁止行為（ボール遊び禁止、自転車乗り入れ禁止、犬の散歩禁止など）が多すぎるという指摘がたびたびあり、テレビ番組等でもしばしば特集が組まれる。利用者間や周辺住民等との間で起きる軋轢によって、公園の具体の禁止行為が決まり、立てられる禁止看板によって新たな苦

写真1 禁止事項が列挙される公園の看板



出典：筆者撮影



情・クレームが生みだされる循環があり、大変根深い問題ではあるが、公権力が利用者と直接対応する直営管理公園に比べて、民間セクターによる指定管理では利用者の反応が変わってくるという効果もよく聞かれ、利用者間や地域との緩やかな調整を進める上で、民間セクターの公園管理が期待される場所である。

## 2 都市公園における多様な公民連携手法

公園は道路や河川と比べても、制度上、都市の中の公共空間として自由度の高い空間管理が可能であり、「居心地が良く歩きたくなるまち－ウォークアブルシティー」実現のために生活に密着した社会資本・公共施設としての特性を活かし、多様な主体との連携を促す制度を活用した賑わいをもたらす空間活用が期待される。以下に公民連携のベースとなる都市公園に係る諸制度について紹介する。

### (1) 指定管理者制度

2003年地方自治法の改正により創設された制度。それまでは、地方公共団体によるいわゆる直営管理や業務委託による出資法人（いわゆる外郭団体）等への管理委託により管理されていたが、本制度により、出資法人等の団体に限らず、民間企業やNPO法人、また自治会等（権能なき社団）も、地方議会の議決を経て、公の施設の管理ができるようになった。本制度の目的は、民間事業者の人的資源やノウハウを活用した施設の管理運営の効率化（コストの削減、サービスの向上）と言われることが多いが、直営管理や出資法人等が行わない積極的で柔軟な利用サービス

もなされるようになってきているという実態がある。

条例によって、指定の手続き、業務の範囲、管理の基準などの事項が定められ、指定には議会の議決が必要となる。いわゆる公権力に関わるような公の施設の利用料金を定め（地方公共団体の承認が必要）、料金を収入にすること、行為の許可等の処分をすることが可能となっており、裁量の大きな制度運用が十分可能な制度である。

### (2) 設置管理許可制度

公園管理者（地方公共団体等）が自ら設置・管理することが「不適當又は困難」あるいは、公園管理者以外の者が「公園施設」を設置・管理することが「当該都市公園の機能増進に資すると認められる」施設について、公園管理者以外の者（民間も含む）が許可を受けて、公園施設の設置・管理を行う制度が都市公園法に規定されており、公物管理における制度としては、他に例がほとんど見られない制度である。設置・管理許可の期間は10年を超えることはできないが、更新し続けることにより、日比谷公園の松本楼（117

写真2 設置管理許可施設（松本楼）



出典：筆者撮影

年)のような例も可能となる。公園内で民間事業者等がレストランや売店、自動販売機等を設置・管理運営しようとする例の他に、教育担当部局が教育施設や運動施設を設置する例も多数あり、全国で7万件程度の許可件数が存在している。2017年都市公園法の改正により制度化されたPark-PFI制度やPFI法による事業により施設が設置される際も、本制度の手続が行われている。

また、自治会などの住民を主体とする組織も許可を受ける対象となるため、花壇などの設置や自治会の財産であるいわゆる自治会館や防災倉庫なども、集会所や管理施設としての適格性が認められれば設置され、全国に多くの例が見られ、地先の自治会等のコミュニティによる公園の使いこなしを進めていく上で参考になる例が多数存在している。

### (3) 占用による施設の設置

都市公園内において、公園施設として位置付けられない施設、工作物等(占用物件)を設置する際の手続きで、占用が公衆のその利用に著しい支障を及ぼさず、必要やむを得ないと認められるものに限り認められる。具体的な物件としては、電柱、電線、変圧塔や競技会や集会、展示会、博覧会などの催しの実施のための仮設工作物が規定されている。

2017年の都市公園法改正において、保育所や障がい者・高齢者関係等の社会福祉施設が新たに占用可能な物件に追加された。また、従来より、仮設の施設であれば条例に定めることにより、占用が可能となっており運用の幅は小さくない。制度自体は都市公園の効用に資する施設(公園施設)以外に適用さ

### 写真3 公園の中の保育所(代々木公園)



出典：筆者撮影

れる制度であるが、社会福祉施設や条例で定める仮設の物件が対象(例えば福岡市では条例によって「屋台」が占用物件に指定)となることから、実質的には公園管理運営の幅を広げる制度の一つと考えることもできる。

### (4) 行為の許可(イベント等の誘致)

公園利用における行為の許可についての定めは条例において「行為の制限」として定められており、一般的に公園を棄損する行為は「禁止行為」で、許可を要するとされている行為は、物品の販売・頒布、催しのために都市公園の全部又は一部を独占して利用しようとする行為等となっている。公園において開催される催しもの、イベント等の多くは、公園管理者以外の者による持ち込みイベントで、公園管理者からの許可を得て実施されている。

条例における、これら行為の許可に関する情報は、公園利用者等に十分周知されていないことが多く、公園では物を売ることすら「禁止」されているというような誤解があることは珍しくなく、多様な主体による公園の使いこなしを進めるための課題であると考え

られる。また、一部の地方公共団体の条例においては、いわゆる催し物を許可の対象にしていけないというものもあり、これらは公園の活用を図る上で改善すべき例である。

#### (5) PFI 事業（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の推進に関する法律）

「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI 法：1999 年）により制定された公共施設の整備、維持管理、運営に係る制度。民間事業者の資金調達と技術的、経営的ノウハウを活用して、投資回収に足る長期間にわたっての公園施設の整備及び運営を民間事業者を実施させることが可能となるもので、規模の大きな公園施設等に導入されることが多い。

利用料金をとる公園施設において、PFI 事業者を利用料金を徴収させる場合には、PFI 事業者を指定管理者として指定したり、飲食や物販などの収益事業の場合には、公園施設の設置管理許可の手続きを同時に行っている。

プールや水族館等大規模な施設で高度で良好なサービスの提供の活用が進んでおり、PFI 事業から派生してきた概念として、民間事業者に設計・建設等を一括発注するデザインビルドや、設計・建築・維持管理・運営等を長期契約等により一括発注・性能発注する手法（DBO）等もあり、多様な事業手法を探るきっかけともなっている。

PFI 法に基づく PFI 事業は全国で 30 例ほどあり、水族館やスポーツ系施設の他、宿泊施設、商業施設、文化施設など多様な施設整備が進められて、民間事業者の手によって運営されている。

#### (6) Park-PFI（公募設置管理制度）

2017 年の都市公園法改正により制度化されたもので、飲食店、売店等の収益施設を公募対象公園施設として設置し、生じる収益を活用して園路、広場等の施設の整備・改修等を一体的に行う者を、公募により選定する制度。公園に民間の優良な投資を誘導し、公園管理者の財政負担を軽減しつつ、公園の質の向上、利用者の利便の向上を図ることが期待される新たな整備・管理手法であり、実例とともに次章で詳述する。

### 3 2017 年都市公園法改正で進む公園再生

#### (1) Park-PFI 制度

公園制度ができた明治期以降、料亭や茶店、旅館等の民間施設の公園への設置は少なからず行われ、これらの施設が存在する公園の実情を受ける形で 1956 年に設置管理許可制度を含む都市公園法が制定されたものの、同制度を活用して公園の中に民間の収益施設を積極的に立地させることは、多く行われてこなかった（特に戦後において顕著と思われる）。中立・公平・公正・透明性の確保といった行政の規範から、特定の民間施設の立地を進める手続きが憚れたからであろうが、公募という手続きを定めた 2017 年の Park-PFI 制度によって潜在的な需要が一気に表面化したと考えられる。

手続きとともに、収益施設の立地を促進するための規制緩和や財政的な措置が定められている。

##### i 設置管理許可の期間の延伸

通常 10 年を超えた設置管理許可を出すことはできないが、本制度に拠り設置管理許可



の更新申請があった場合、許可がなされることとなっており、当初より20年間の営業が可能になり、収益施設の投資回収を図る上で大きなアドバンテージとなる。

#### ii 建蔽率の緩和

公募対象公園施設について、100分の10を参酌して条例で定める範囲を限度として建蔽率を上乗せすることが可能となっており、飲食施設や売店等の建蔽率が2%と定められていることから+10%の特例は非常に大きな意味を持っている。

#### iii 利便増進施設としての占用特例

利便増進施設として設置する自転車駐車場、地域における催しに関する情報を提供するための看板、広告塔の占用が可能となり、これらからの収入も含め、全体の事業収支の向上を図ることができる。

#### iv 民間事業者による特定公園施設整備への財政的支援

本制度により民間事業者が行う園路、広場等の特定公園施設の整備に要する費用のうち地方公共団体が負担する金額の1/2を社会資本整備総合交付金により国が支援することができる。(官民連携型賑わい拠点創出事業：社会資本整備総合交付金)

#### v 収益施設整備への融資賑わい増進事業資金

Park-PFIの認定事業者が行う公園施設(公募対象公園施設+特定公園施設)の整備に要する資金の貸付けを行う地方公共団体に対し、国が都市開発資金により低利の有利子貸付け(貸付け割合は当該整備費の1/2以内)を行うことができる。(賑わい増進事業資金：都市開発資金)

#### (2) Park-PFI 先行事例から見える多様性

国土交通省の調べに拠れば法改正のあった2017年度中に事業公募の公示まで至った案件は4件、2018・2019年度は各20件余となっている。活用検討をしている地方公共団体も裕に100以上あり、民間事業者による公園へのサービス施設設置経営の潜在的需要の大きさを物語っている。営業に至っている例も20例程度あり、これらの事業を類型別に整理してそのバリエーションの広さを実感してもらいたい。

##### i カフェ等単体の設置

既存の公園に最も手っ取り早く単体のカフェやレストランの設置を行っているもので、北九州市(勝山公園)、別府市(別府公園)、鹿児島市(加治屋まちの杜公園)、前橋市(敷島公園)などがある。たった一棟のカフェと思われるかもしれないが、現地に行けば公園のイメージがガラッと変わっていることを実感できる。

##### ii 複数の飲食施設の設置

豊島区(IKE・SUNPARK)、福岡市(天神中央公園)、盛岡市(木伏緑地)などがあり、様々な形で複数の店舗が営業をしている

#### 写真4 Park-PFI (IKE・SUNPARK)



出典：筆者撮影

る。単体のものとの決定的な違いとしては、テナントリーシングという仕事を内包しているという点である。

iii 飲食・フィットネス・アウトドア・キッズ  
アクティビティ・コワーキング・展示スペース・着物レンタル等の組み合わせ

新宿区（新宿中央公園シュクノバ）、堺市（大蓮公園）、和歌山市（本町公園）、福岡市（大濠公園）、所沢市（東所沢公園）など、複数機能のパッケージとなっており、今後このような形態・規模のものが主流となっていくように思われる。アウトドア系ではまちなかの公園でのキャンプ・グランピングなど新しい利用の促進が期待される。

iv こども関係施設

盛岡市（中央公園）では、既に供用された民間保育所は一部ではあるが、今後、こども系の複数の（教育）施設の設置がこれから進められる。もともとの公園の性格を踏襲し発展させる民間活用と言える。

v アウトドア系アクティビティ

横浜市（横浜動物の森公園）は林間アトラクション、平戸市（中瀬公園）は古くなったキャンプ場全体のリニューアルを図ったもの。

写真5 Park-PFI（新宿中央公園シュクノバ）



出典：筆者撮影

vi ホテル

美濃加茂市（ぎふ清流里山公園）もともとテーマパークのような公園の駐車場の一部にホテルを設置。

vii ショッピングモール

名古屋市（久屋大通公園）では40店舗を超える飲食施設や物販施設の設置とともに、老朽化した施設や鬱蒼として利用者が訪れなくなった空間を再生整備している。

これらは既に営業を開始している例の一部であるが、全国各地で集客や公園利用促進に結びつくプロジェクトが次々に進められていて、そのバリエーションも更に広がっていく

写真6 Park-PFI（久屋大通公園）



出典：筆者撮影

表3 Park-PFI 活用状況

公募設置管理制度（Park-PFI）の活用状況

年度	Park-PFI 活用事例一覧（47公園【39自治体、2地方整備局】、57公園供用）	
平成29年度	北九州市(南山公園)【面積20.1ha】 【面積1.7ha】	18.7供用 20.7供用
平成30年度	福岡県(天神中央公園)5/31公園【面積3.1ha】 福岡市(水成緑地)6/4公園【面積0.4ha】 福岡市(船場公園)16/2公園【面積11.2ha】 東京都(清田川緑地)8/1公園【面積18.7ha】 新宿区(新宿中央公園)9/18公園【面積8.8ha】 東京都(船場公園)10/2公園【面積27.5ha】 鹿児島市(加茂まの杜公園(仮称))10/4公園【面積1.4ha】 近畿地方整備局(国府前石塚公園)10/1公園【面積31.4ha】 群馬県(館岡公園)11/13公園【面積17.8ha】 秋田市(宮前野の森公園)11/21公園【面積103.3ha】	19.8供用 19.9供用 19.12供用 20.7供用 19.12供用 20.10供用 20.3供用 19.9供用
	名古屋市(久屋大通公園)【面積15.8ha】 徳島県(ぎふ清流里山公園)【面積107.7ha】	20.9供用 20.10供用
	和歌山市(本町公園)11/22公園【面積1.4ha】	20.7供用
	盛岡市(盛岡中央公園)11/26公園【面積9.2ha】 堺市(大蓮公園)11/28公園【面積15.5ha】 京都市(大宮交通公園)12/7公園【面積2.1ha】 むつ市(むつみさき公園)12/14公園【面積13.6ha】 福岡市(佐賀地蔵堂公園)12/20公園【面積7.4ha】 盛岡市(中央公園)2/8公園【面積17.2ha】 二戸市(金田一斎院公園)2/12公園【面積1.8ha】 高知市(万葉公園)3/6公園【面積19.5ha】 神戸市(真砂公園)3/25公園【面積14ha】	20.8供用 20.8供用 20.10供用 20.10供用 20.10供用 20.10供用 20.10供用 20.10供用
	東京都(大宮公園)4/24公園【面積0.095ha】 渋谷区(北谷公園)5/24公園【面積0.095ha】 佐世保市(中央公園)7/8公園【面積13.7ha】 東京都(皇居後苑公園)7/12公園【面積2.2ha】 九州地方整備局(尾中瀬川公園)8/7公園【面積29.9ha】 平塚市(御前海岸公園)8/22公園【面積58.6ha】 神戸市(東灘緑地)8/26公園【面積2.7ha】 愛知県(小幡緑地)9/6公園【面積226.9ha】 所沢市(東所沢公園)9/13公園【面積2.1ha】	20.4供用 20.9供用 20.9供用 20.4供用 20.4供用 20.4供用 20.8供用
	久野宮市(宇16番)10/10公園【面積4.2ha】 群馬県(新山7-2ビルパーク)【面積60.3ha】	21.1供用
	岩手県(中央公園)10/18公園【面積22.75ha+0.53ha】 山形市(乙川河川緑地-中央緑道)10/18公園 新潟県(御幸町公園)11/11公園【面積70.4ha】 富士川町(人足跡公園)11/1公園【面積6.4ha】 福山市(中央公園)11/6公園【面積1.6ha】 津島川(御幸町公園)11/11公園【面積70.4ha】 むつ市(松ヶ原公園)12/24公園【面積5.5ha】 むつ市(代官山公園)3/16公園【面積1.1ha】 山形市(乙沢公園)3/27公園【面積0.0954ha】	10/18公園 11/11公園 11/1公園 11/6公園 11/11公園 12/24公園 3/16公園 3/27公園
	東京都(高円寺セントラルパーク)4/27公園【面積5.1ha】 茨城県(新堂公園)5/13公園【面積8.0ha】 須賀川市(御幸公園)6/29公園【面積28.3ha】	5.1公園 8.0公園 28.3公園

出典：国土交通省情報から筆者作成



ことが予想される。

### (3) 公園への保育所等の設置（占用）

2015年より国家戦略特区の特例として公園に保育所等の社会福祉施設（通所型）の占用許可による設置が認められてきたが、これを2017年都市公園法の改正にあわせて全国措置化したもので、設置に当たっては公園内の広場面積の100分の30まで、公園施設建築物内では床面積の100分の50まで等の技術基準がある。待機児童の解消が国家的な課題であることを踏まえた措置であり、これまでに累計40を超える保育所が公園内に設置されている。

もともと公園は子供や高齢者などの利用に親和性が高い社会資本であるから教育政策・福祉政策等との連携は今後もっと進めるべき分野であると考えられる。

## 4 Park-PFI から進化する公園管理の進化

Park-PFI 制度は、公園法の中でクローズした簡易な手続きと、小規模な施設（カフェ一棟など）の設置にも使いやすいこともあつ

て、制度施行から3年足らずで約50例が実走段階で、更に100例以上が準備段階にあり、かなり早いペースで導入が進んでいる。時代が公民連携、公有財産活用に流れていることもあり、公園という空間に元々存在していた潜在的な需要が顕在化したと素直に見るべきである。これまで、公共団体が中立公平な立ち位置の保持を行動規範として最優先する傾向の中で、民間事業者の参入について慣習的に認められていなかったところに風穴が開いて、全国各地で「できる」ことが実例として次から次へと生まれ、連鎖的に事例が増えているという状況である。

公園のユーザーにしてみれば、子供の時期に遊んだ記憶や、子供を連れて公園に出かけた記憶はあったとしても、公園の中でおしゃべりな時間消費型のサービスを享受すること自体が新鮮で、環境の良い中で過ごす新たな生活時間を手に入れたということになる。公園に対するこうした需要・要請は、実際に「出来ている」実例が紹介されるほど増えていくと思われる。

これら民間施設の導入は、収益を上げられる環境の公園であることが前提となっており、これらの公園ではユーザーへのサービスは高まり、その収益を吸収する形で芝生広場や遊具がリニューアルされ、公園に掛かっていた税金原資の管理費用は低減されることになる。加えて2021年都市再生法の改正では、地域づくりに参加する会社・団体との手続きを「協定」により進めるバリエーションも増え、事業構造の多様化が更に進化することになる。

Park-PFI の公募にあたっては、管理許可

表4 都市公園における保育所等の設置

都市公園における保育所等の設置 2017法改正  
 ■ 占用許可による保育所等の設置(開設済み)事例一覧 (令和2年7月1日時点)

公園管理種別	公園名	開設時期	設置施設	公園管理種別	公園名	開設時期	設置施設
東京都	豊島公園	H30.3	放課後児童クラブ	東京都	玉川上水緑道	R2.4	認可保育所
東京都	神宮川公園	H30.4	認可保育所	東京都	秋葉公園	R2.4	認定こども園
東京都	上野公園	H30.4	認可保育所	東京都	伊豆山公園	R2.4	認可保育所
東京都	山崎運動公園	H30.4	社会福祉施設	東京都	神代川公園	R2.4	認定こども園
東京都	西大井公園	H30.4	認可保育所	東京都	五反田公園	R2.4	認可保育所
東京都	船橋公園	H30.7	放課後児童クラブ施設	東京都	王子公園	R2.4	認可保育所
東京都	南砂三丁目公園	H30.8	認可保育所	東京都	福野公園	R2.4	公立保育所
東京都	深大寺公園	H30.9	社会福祉施設	東京都	伊豆山公園	R2.4	認可保育所
東京都	江島公園	H31.4	認可保育所	東京都	伊豆山公園	R2.4	認可保育所
東京都	浅川公園	H31.4	認可保育所	東京都	神代川公園	R2.4	認定こども園
東京都	平野公園	H31.4	認可保育所	東京都	伊豆山公園	R2.4	認定こども園
東京都	新富公園	H31.4	放課後児童クラブ	東京都	伊豆山公園	R2.4	認定こども園
東京都	深谷公園	R1.11	放課後児童クラブ	東京都	伊豆山公園	R2.4	認定こども園
東京都	練馬公園	R2.3	放課後児童クラブ	東京都	伊豆山公園	R2.4	認定こども園

※その他国家戦略特区法による保育所等の設置状況：全18施設開設済み

計25公園で設置  
 (うちR2年度に11公園で開設)

出典：国土交通省情報から筆者作成

のエリアを広くとったり、併せて業務委託による管理を Park-PFI で選定された事業者に行わせるなどの運用がみられ、いずれ公園全体の管理運営と一体化して運用されていくことが予想される。また逆に、指定管理者の公募に併せて、収益が期待できる飲食や物販ほかのサービス施設の投資的運営を可能にする設置管理許可（Park-PFI を含む）付きの指定管理者公募の例も出てきており、こうした中で地域の人材や様々な資源の一体化が公園という社会資本の中で生まれることが期待され、公園を出発点としたまちづくりを予感させる。

#### おわりに—コロナ禍で考える新しい展開—

公園は幅広い様々な活動の場として、最も利活用がしやすい市民生活に密着した公共施設・公共空間である。制度黎明期には料亭や茶店、旅館等の営業施設が多く設置され、開設区域の中に住宅もあったので、現在の公園制度とは相容れない部分もあるものの、2017年改正の Park-PFI を待つまでもなく、法改正前の先進事例（大阪市の天王寺公園てんしば、豊島区南池袋公園、大阪市大阪城公園、岩見沢市いわみざわ公園、沼津市愛鷹運動公園 INN THE PARK など枚挙に暇ない）を見れば、様々な主体が参加する公民連携や地域資源としての活用のしやすさは明らかである。

一方で、公園は禁止看板ばかりで何をしてもよいのか分からない、行く気にならないという生の声をさんざん聞くのも事実である。

コロナ禍が社会を様々に脅かす中、この際、コロナ禍問題を忌避せず、これをきっか

けとして、「どうしたらもっと公園という公共空間が地域社会の役に立つのか」「都市生活者のためにもっと積極的に利活用されるためにはどうしたら良いのか」ということを考えるべきと史料する。

結論的に持論を述べれば、With/After コロナ社会において、公園の「賑わい」や「使い倒し」を進めていく考えをもっと進化させるべきと思う。具体的には、市民の日常生活を全方位的に受け入れることを公園は目標とすべきである。もちろん公園に限らず、道路や河川や広場など、いわゆる都市公共空間すべてにおいて、2密にしかない外部空間という特性を活かした活用を進めるべきではあるが、厳しい利用管理が求められる公共施設・公共空間もあり、相対的に自由度が大きく柔軟な管理が行える公園という社会資本においては、率先して With/After コロナの「新たな日常」を提案していくべきと史料する。With/After コロナのまちづくりにおける都市生活像実現をリードする社会資本となるべきなのである。

公園での読書や昼寝、公園での仕事（リモートワーク、ワーケーション）、多様な飲食・会食（ピクニック文化普及）の場、というような使いこなし・空間利用を積極的に取り込み、特別な目的がなくても公園という空間で時間を消費するという気持ちにさせる社会装置をめざすべきだ。そのためには、ハードウェア・ソフトウェアの改善の試行錯誤が必要である。

現実はどうか。ボール遊び禁止、犬の散歩禁止、自転車禁止、テント利用禁止、テーブル持ち込み禁止という看板が乱立する公園

で、ピクニックをしようという気持ちになるか、ガーデンベッドを持ち込んだら怒られるのではないか、何か言われる（怒られる）だろう、と思われる空間管理をしていないか。ハードウェアにしても数少ないベンチは地面に固定されていて、座りたいところにも座ることができない。使いこなしのカスタマイズが不可能なのである。移動可能な設えなら、親しい友人と語りたい場所でお茶を飲んで、というような使いこなしはもっともっと広がるはずだ。

空間や施設をシェアリングするという発想の利用の仕方も進めるべきだ。全員にいきわたるサービスしか提供しないという、間違っ  
て行き過ぎた公平・平等の観念からは卒業して、時間や空間を分かち合っ  
て使う、予約をして、順番を待って、半ばプライベートとしての利用をパブリックな空間で実現するとい  
う文化を公園からスタートさせるべきだ。何か新しいことをすると、苦情・クレームが来  
るから新しい試みはしない、というのでは、ステークホルダーの多い都市中心部の公園は  
「人のいない公園」に向かって一直線だ。大屋根空間のようなハードウェアを想定して、  
その下をどう使えるかなどを考えてみるのもブレイクスルーになる。また、公園を管理す  
る者を公的セクターに限定せず、地域の様々なプレイヤー、身近なところなら自治会、  
NPO 法人、民間事業者など、民間セクターを指定管理者として、公園のユーザーや周辺  
住民に近い感覚で、公権力と私権の対峙という構造から離れて公園をまわしていく発想も  
必要だ。

公園は、都市における公共空間すべてが

ソーシャル・キャピタルであるという概念形成に向かう中で先駆的な役割を果たさなければいけない。地域の様々な人材やノウハウと  
一体化して、市民の多くが思い思いの時間消費ができ、ユーザー間や隣人との信頼関係を  
ベースとしたコミュニティ形成が進められる基盤として、また、エリア価値を高め、地域  
の豊かな生活像の実現を促す社会資本となるよう、使いこなしの時代をリードする公園像  
を実現させていきたい。