

第3節

元気で美しいまちづくりのために公園・みどりができること¹

元 国土交通省都市局公園緑地・景観課長 町田 誠

はじめに

(1) 近代都市公園の始まり

公園制度は、1873年の太政官府達第16号により始まる。三大都市（東京、京都、大阪）をはじめ人口の多い都市で、もともと幕藩体制の庇護のもとにあった社寺境内地がいわば公有地化され、税をかけられない場所（高外除地）が候補地として公園として定められた。

地方公共団体の中には、公園の敷地の中に民間の料亭、旅館、茶屋を建設させ、または、土地を貸し付け、その地代等の収益を管理費用に充てることで公園の維持管理をしていた自治体もあった。しかしおそらくは、第二次世界大戦の後と思われるが、公共の資産と民間の経済活動を切り離すのが適切な事務とされる風潮が強くなり、これらの飲食施設等は姿を消してきている。

(2) 公園整備事業の実績

日本の公園整備水準は、海外の主要都市と比較すると1人当たりの面積、都市の中の面積率ともに低水準に留まっている。しかし、面積自体は現在でも年々増加しており、2015年時点のストック量は約12万4,000haにもものぼる。国民1人当たりに換算すると、約10㎡の公園面積を有していることになる。これを、行政が将来にわたり税金で維持するのは大変労力の多い仕事となる。民間事業者との連携により都市公園をより活性化し、その魅力を向上させるとともに、必要に応じて再編することも求められるようになるだろう。

¹ 本稿は、2018年8月21日に開催した「第7回住民がつくるおしゃれなまち研究会」での講演の概要をとりまとめたものである。

東京都内では、この14年間で民間の建築敷地において新たに整備された空地面積が約321haとなっている。同時期に23区内で整備された都市公園面積は約363ha。都市公園と拮抗する面積の緑を基調としたオープンスペースが民間事業者の手によって整備され、全体の都市環境は改善している。もともとの公園をもっと積極的に活用していくという発想があっても合理的と考える。

1 魅力的な都市の広場

(1) 都市の中の広場機能

都市の中には、広場が必要である。住民のまちに対する愛着に、公的空間は大きく影響している。住民にとって、まちの広がりや面



図2-2 カンポ広場

出典：講演者作成



図2-3 マヨール広場

出典：講演者作成

的に認識されない都市は、家と駅とを結ぶ線の認識でしかなく、「まちに暮らす」という意識が乏しくなる。

海外では、都市の中に美しい広場が多数存在する。イタリアのカンポ広場やスペインのマヨール広場は、広場＝公的空間がレストランエリアとして活用され、多くの人で賑わっている。

一方、日本では都市の中に魅力的な広場は少なく、公的空間の商業利用は進んでいない。住民の多様な活動・コミュニケーションの場、憩いや安らぎの場、あるいは様々な都市活動の場となる複合的な空間としての都市の中の広場機能をこれから確保するには、都市公園において実現するのが合理的である。広場らしい使われ方をしている都市公園の事例として、東京都豊島区の池袋西口公園、台東区の上野恩賜公園を紹介する。

①池袋西口公園（東京都豊島区）

池袋西口公園は、1990年に、隣接する芸術劇場と一体的に再整備され、文化や芸術に身近に触れることのできる公共空間となった。休日には、広場でイベントが開催されることも多い。



図2-4 池袋西口公園

出典：講演者作成

②上野恩賜公園（東京都台東区）

上野恩賜公園は、2007年に設置された「上野公園グランドデザイン検討会」の提言を受け、多様な文化イベントが開催できる広がりのある空間＝広場を確保するため、「竹の台広場」を再整備した。水とみどりを体感しながら屋外での飲食が楽しめるよう、敷地内にはレストランやオープンカフェが建設された。



図2-5 上野公園

出典：講演者作成

2 都市公園でできること

(1) 何が置けるか

ア 公園施設の設置管理許可制度

都市公園の公園施設は、国・地方公共団体（公園管理者）が自ら設置管理することを原則としている。しかし、都市公園法の設置管理許可制度により、都市公園の機能の増進に資する場合には、売店、飲食店等自ら経営することが不適当なもの、専門性その他の理由により自ら管理することが困難なものについて、民間事業者に対し設置管理を許可できる。道路法、河川法では民間による公共施設の設置の余地がない（占用させるという概念のみ）ところ、都市公園法

は公物管理法として特有の仕組みを有している。

制度を活用した一例が、JR上野駅前の飲食店のビル群である。これらは、歴とした上野恩賜公園の公園施設である。都市公園法には公園施設が幅広く規定されているものの、公園管理者が自主規制的に公園の商業利用を排除してきた傾向も伺える。

都心部の都市公園の一部は、ホームレスの徘徊や滞留を防ぐため、昼間は警備員を配置し、夜間はフェンスで対鎖する。それだけの税金を投入しなければ、「公園」という形を維持できないのである。このような都市公園でも、設置管理許可制度を活用し敷地内に24時間営業のレストランやコンビニを設置すれば、異なる方法で効率的に管理できるだろう。



図2-6 上野公園の公園施設

出典：講演者作成

イ 公園施設の建蔽率

公園施設の建築面積の許容される割合（建蔽率）は、原則として100分の2で、施設のカテゴリー毎に上乘せができ、すべてを活用すれば、30%台に達する。さらに地方公共団体が設置する都市公園については、地域の実情に応じて条例で建蔽率を定めることができる。

実際に、千葉市では、条例によって法令に定められた原則建蔽率100分の2を100分の5に緩和し、民間事業者が都市公園にレストランやバンケットを整備した。

ウ 占用物件の制限

建蔽率の上限を定める等、オープンスペースとしての機能の保持に留意した上で、条例により仮設の物件又は施設の占用物件への追加が可能である。

(2) 誰が管理するか

都市公園全体の包括的な管理全体を、指定管理者制度により民間事業者に委ねることができる。指定管理者制度の利点は、公募によって、都市公園の利活用に競争の原理が働く点である。随意契約で指定管理者を決定している都市公園は、地方公共団体のいわゆる外郭団体が指定管理者である場合が多く、利活用の可能性が未だ眠っている。

指定管理者制度と設置管理許可制度は、都市公園全体の管理を、利用料の収受も含めて包括的に委任する場合には前者を、公園施設単体の営業等を行わせる場合には後者を適用するという傾向がある。今後、これらの制度を併せて活用し、事業者を選定することで、公園の利活用はより進んでいこう。

(3) 何がやれるか

行為の許可は、条例で規定されている。地方公共団体の首長の許可を受ければ、都市公園での物品の販売や収益イベントの開催も可能な場合が圧倒的に多い。

行為の許可で誤解されやすいのが、都市公園での「ボール遊び」、「自転車の乗入れ」、「ペットを連れての入園」等禁止事項についてである。これらは公園管理者が、住民と、あるいは住民間での問題・軋轢ができるだけ起こらないよう、法令に基づく明確な根拠がないにも関わらず、管理者の裁量によって自主規制的に禁止している場合が多い。



図2-7 収益イベント

出典：講演者作成

3 民間参入による都市公園の魅力向上

以下では、民間参入を通じて都市公園の魅力向上が図られた事例を紹介する。

ア 民間による公園施設

①富岩運河環水公園（富山市）

富岩運河環水公園は、設置管理許可制度によりスターバックスコーヒーを設置した。公園特有の景観を生かしたスターバックスコーヒーは、「世界一美しいスターバックス」と評され、四季折々のイベント等との相乗効果で富山市中心部の賑わい拠点となっている。

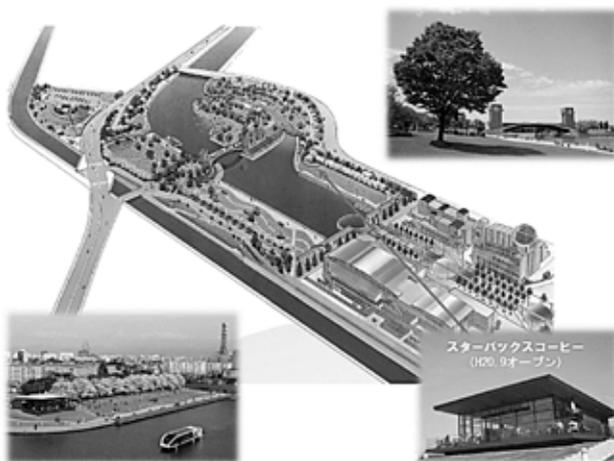


図2-8 富岩運河環水公園

出典：講演者作成

②水上公園（福岡市）

水上公園は、設計・整備を一括して事業者が実施（広場等の整備費は福岡市が負担）し、2016年7月にリニューアルオープンした。福岡都心の新たなランドマーク、賑わい拠点となっている。



再整備前

昭和58年に行われた前回の再整備から30年以上が経過し、都心の公園としてのポテンシャルを発揮できていない。



再整備後

- 屋上が休憩スペースとなった休養施設を整備。
カフェ、レストランが入店
1階：「bills Fukuoka（ビルズフクオカ）」
2階：「星期菜（サイケイツアイ）NOODLE&CHINOIS」



中州の新しいランドマークを醸出

図2-9 水上公園

出典：講演者作成

③いわみざわ公園（岩見沢市）

いわみざわ公園は、北海道グリーンランド（遊園地、スキー場）、バラ園が設置され、年間約70万人が訪れる岩見沢市の主要な観光地である。公園の指定管理者が、遊園地内に巨大迷路やカイトフライヤーを設置管理許可制度により設置し、観光客の誘致等に向けた取組みを実施している。



図2-10 いわみざわ公園

出典：講演者作成

④久屋大通公園（名古屋市）

久屋大通公園は、2015年3月に閉館したランに特化した有料施設について指定管理者を公募選定し、事業者による柔軟な管理運営を可能にし、無料施設「久屋大通公園」をリニューアルオープンさせた。



図2-11 久屋大通公園

出典：講演者作成

⑤梅小路公園（京都市）

梅小路公園は、近年の再整備で民間による水族館、たまり場的機能を持つ広場を設置した。これらの相乗効果で、2014年の来園者が5年前の約2.8倍に増加した。

水族館に訪れた人が広場で遊び、あるいは広場に訪れた人が水族館にも行く、というように、大型施設と広場の機能が組み合わさって相乗効果を創出することが、都市公園の利活用の活性化の手法のひとつであり、公園にさまざまな機能を取り入れていくことが有効である。



図2-12 梅小路公園

出典：講演者作成

②南池袋公園（東京都豊島区）

南池袋公園は、公園内のカフェレストランの運営事業者を公募により選定した。事業者は、売り上げの一部（0.5%）を地元商店会・町会・区の代表者、隣接地権者、カフェレストラン運営者、学識経験者、植栽管理者で構成される「南池袋をよくする会」に寄付する。寄付金は、公園でのイベント開催経費等に活用されている。

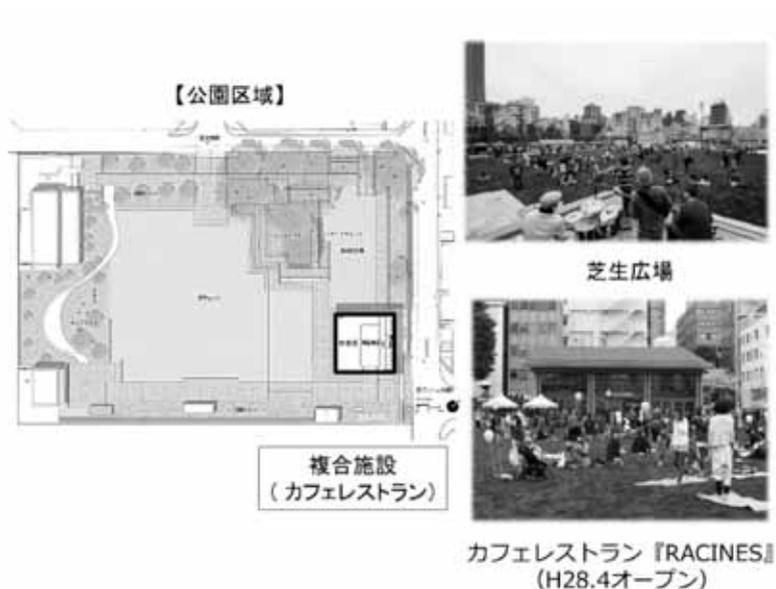


図2-14 南池袋公園

出典：講演者作成

ウ 公園の中の道の駅

以上のほか、鯖江市の西山公園、指宿市の観音崎公園をはじめ、多くの道の駅が各地の都市公園につくられている。

西山公園は、道路事業者との連携により、既設駐車場を活用した道の駅と一体的に整備された。また、観音崎公園は、PFI事業を活用し整備された。観光地としての魅力、利用者の利便性が向上し、地域の振興に寄与している。

「道の駅は公園の中につくれない」などということが根拠もなく言われているケースを聞くこともあり、公園管理者として誠実な対応が必要であると思っている。



図2-15 西山公園

出典：講演者作成



図2-16 観音崎公園

出典：講演者作成

4 都市公園法の改正

都市公園は、行政の取組み次第で「何でもできる」公共空間である。しかし、民間事業者との連携により都市公園を一層柔軟に使いこなし、都市、地域、住民のためにその効用を高めることを目的として、2017年に都市公園法を含む6つの法律が改正された。

都市公園法では、①公募設置管理制度（Park-PFI）の創設、②PFI事業の設置管理許可期間の延伸、③保育所等の占用物件への追加、④公園の活性化に関する協議会の設置、⑤都市公園の維持修繕基準の法令化が定められた。



図2-17 都市緑地法等の一部を改正する法律の概要

出典：講演者作成

公募設置管理制度（Park-PFI）とは、都市公園において公募対象公園施設²の設置又は管理を行う民間事業者を公募により選定し、設置する施設から得られる収益を特定公園施設³の整備に還元することを条件に、特例措置をインセンティブとして事業者に適用するものである。

² 飲食店、売店等の公園施設（休養施設、遊戯施設、運動施設、教養施設、便益施設、展望台、集会所）であって、公園施設の設置又は管理を行う者の公平な選定を図るとともに、都市公園の利用者の利便の向上を図る上で特に有効であると認められるもの。

³ 公募対象公園施設の設置又は管理を行うこととなる者との契約に基づき、公園管理者がその者に建設を行わせる園路、広場等の公園施設（全ての公園施設が対象）であって、公募対象公園施設の周辺に設置することが都市公園の利用者の利便の一層の向上に寄与すると認められるもの。



図2-18 公募設置管理制度（Park-PFI）の特徴

出典：講演者作成

特例措置の内容は、①設置管理許可期間の上限20年の範囲内での保証、②公募対象公園施設の建蔽率の10%上乘せ（休養施設・運動施設・供用施設と同様に最大12%とする）、③サイクルポート、看板、広告塔の利便増進施設⁴としての設置を可能とすること等である。

公募設置管理制度の活用により、公園管理者は、公園整備、管理に要する財政負担が軽減する。また、事業者は、投資回収ができる本格的な施設が設置可能になり、設置できる期間も延長されるため、長期的視野での投資・経営が可能になり、収益向上につながる質の高い空間を創出できる。さらに、住民もサービス向上による恩恵を

⁴ サイクルポート、地域における催しに関する情報を提供するための看板、広告塔であって、公募対象公園施設の周辺に設置することが地域住民の利便の増進に寄与すると認められるもの。



図2-19 民間事業者へのサウンディング

出典：講演者作成

受けることができ、まさに「三方よし」の制度と言える。既に全国200か所で公募設置管理制度の活用が検討されており、北九州市や横浜市では、民間へのサウンディング（アイデア募集）も実施している。

加えて、公園の活性化に関する協議会が設置できるとされた。これは、住民の主体的な公園の利用等を促すため、利用に関するルールを地域で決めていく仕組みを創設したものである。

5 都市公園の課題

都市公園を取り巻く社会環境には、多くの課題がある。

こうした状況で、国・地方公共団体は、公園整備・管理のための予算不足や、組織における専門家の不在により、多様で柔軟な公共空間であるはずの公園の利活用に対して「NOと言うのが仕事」・「ダメと言うのが仕事」（公園管理）になっている懸念がある。

官製公園という概念には限界がある。公園本来のパブリック・コモンといった概念を普及・共有し、「官のパーク（官園）」から「住民のガーデン（民苑）」への移行も望まれる。都市公園が文化の中心地、あるいはまちの魅力を形成する中心地になるよう、アクションを継続的にしていかなければならない。



図2-20 公園の空間価値を低下させる根源的要因（根源的構造）

出典：講演者作成



図2-21 時間（生活）デザインへの移行・進化

出典：講演者作成

都市公園は、経済成長や人口増加等を背景に、その面積の確保が重視されてきた。しかし、現在では、利用者がいて、そこに豊かな時間があることを目標とすべきであり、住民の暮らしの幸福度を指標とすべきである。従来の空間デザインを脱却し、住民の時間（生活）デザインが目指されるようになれば、都市公園は再投資可能な社会資本になり得るだろう。

おわりに

都市公園には、指定管理者制度、PFI方式等のさまざまな制度が取り入れられてきた。調査、設計、工事、管理が分散して行われていた実態があったが、このたびの都市公園法の改正により、さらに計画から管理まで一貫通貫の仕組みができたと言える。

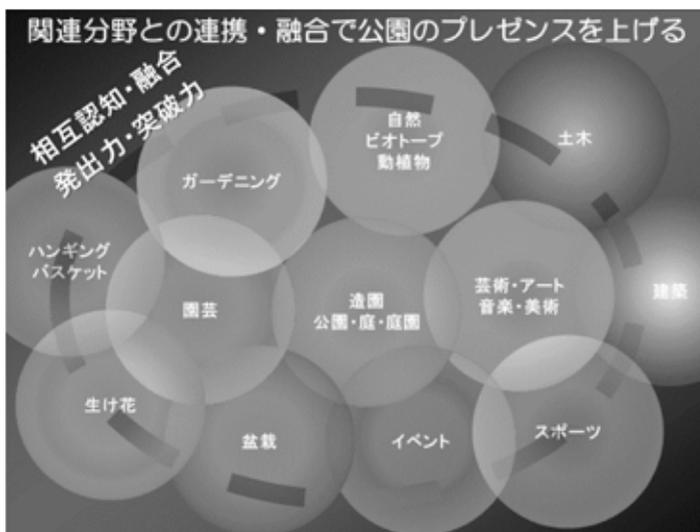


図2-22 関連分野との連携・融合

出典：講演者作成

■セクター毎の強みを重ねる(各々の役割の中で強みを活かす)

SWOT	強み		弱み	
産業	<ul style="list-style-type: none"> 成長が早く、グローバル視点・思考 相乗性・多様性・変化対応力が高い 判断・決断が早く、スピード性重視 	柔軟性	<ul style="list-style-type: none"> 資源も早く、投資回収に性急である 経営トップの資質・方針で激変する 企業間格差が激しく、近視眼的傾向 	割拠性
官庁	<ul style="list-style-type: none"> 一般に社会的信用・信頼が高い 法的拘束力を持ち、請負力がある 安定した収入(税金)と人が中心 	安定性	<ul style="list-style-type: none"> 予算主義・前例主義・閉鎖的である 法に自ら縛られ、柔軟な思考が弱い 継花的、年功序列、成果基準が曖昧 	硬直性
大学	<ul style="list-style-type: none"> 分野ごとの権威力・探求性が高い 科学/技術の革新・先進性の蓄積 長期的視座のもと持続性が高い 	専門性	<ul style="list-style-type: none"> 難生型問題解決への即応性に疑問 相対的見地や時間軸の概念が弱い 結果について責任を負担しない 	傍観性
地域	<ul style="list-style-type: none"> 相互コミュニケーション密度が高い 強得ではなく、善悪で物事を考える 暗黙のルールを守り、体得している 	連帯性	<ul style="list-style-type: none"> 地域の概念が閉鎖的で不明瞭 既成概念や先入観に支配されやすい 未来・将来に対する革新性が弱い 	排他性

図2-23 産・官・学・地域の「強みを重ねる」ということ

出典：大和リース株式会社 森田 俊作 代表取締役社長のプレゼン資料から引用

今後、都市公園の社会資本としての効用は益々高まるものと思われる。産・官・学・地域の関連分野と連携・融合し、都市公園のプレゼンスを上げることが求められる。連携においては、各々の弱みが事業の足枷になることが実態として多いが、もっと大らかな姿勢で、各々が役割を果たす中で強みを活かしていかなければならない。