

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	都市公園制度の変遷と公民連携の課題
他言語論題 Title in other language	The History of the City Park System and Related Issues of Public Private Partnership
著者 / 所属 Author(s)	塚田 洋 (TSUKADA Hiroshi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 国土交通課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	832
刊行日 Issue Date	2020-05-20
ページ Pages	69-90
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	都市公園は、維持管理費の確保と多様なニーズへの対応という課題に直面している。解決手法の一つである公民連携に注目して公園の歴史を振り返り、主な公民連携制度と活用事例、課題を整理する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

都市公園制度の変遷と公民連携の課題

国立国会図書館 調査及び立法考査局
国土交通課長 塚田 洋

目 次

はじめに

I 都市公園の現状

- 1 公園の種類と設置効果
- 2 都市公園の整備・利用状況
- 3 課題解決の方向性

II 都市公園制度の変遷

- 1 公園制度の誕生
- 2 近代的公園としての日比谷公園
- 3 独自収入を生かした公園経営
- 4 戦後の公園廃止の動き
- 5 都市公園法の制定
- 6 公園の量的拡大と「守りの公園行政」

III 都市公園をめぐる公民連携

- 1 公民連携の動機
- 2 都市公園における公民連携の手法

IV 公民連携の課題

- 1 自律的運営の拡大
- 2 地域再生の核としての活用
- 3 公園経営を担う人材の育成

おわりに

キーワード：都市公園、公園経営、Park-PFI、公民連携、インフラ老朽化

要 旨

- ① 公園の一種である都市公園には、防災、環境、景観、健康増進、文化教養などの面から様々な設置効果が期待される。都市公園の整備は高度成長期を中心に進み、現在ではほとんどの地方公共団体において、道路を除き最大面積の公共不動産となっている。
- ② 近年では多くの都市公園において各種設備が更新時期を迎えており、厳しい財政制約の下での整備・維持管理費の確保が求められる。また、公園の利用は長期的に減少傾向にあり、多様化する住民ニーズへの対応も必要となっている。国土交通省は平成 28 (2016) 年の報告書において、ストック効果の向上、公民連携の推進、公園の柔軟な活用を柱に、今後の公園行政のあり方を示した。
- ③ 我が国における公園の歴史は 150 年近くに及ぶ。財源確保は当初からの課題であったことから、今日の公民連携にも通じる様々な取組がなされ、戦前期の東京では独自収入を生かした公園経営も実現した。戦後の公園廃止の動きを経て、昭和 31 (1956) 年に都市公園法が成立し、その後、都市公園の量的な拡大は進んだが、一方で、公園行政の硬直化という弊害も生じた。
- ④ 今日の都市公園における公民連携手法には、設置管理許可制度、指定管理者制度、公募設置管理制度 (Park-PFI) 等がある。制度の活用は増加傾向にあり、顕著な実績を上げた事例も見られるが、専ら行政経費の削減が優先されるなど、制度運用上の課題も指摘されている。
- ⑤ 今後、都市公園において公民連携を進めるには、小規模公園を含めた自律的運営の拡大、地域再生の核としての活用、これらを担う人材の育成が必要となる。公益性と収益性のバランスに配慮しつつ、都市公園を、地域課題の解決に資するものにデザインし直す取組が求められる。

はじめに

急激な人口減少や公共部門の財政制約によって新規建設によるまちづくりが困難となる中、地域に既に存在する公共施設の活用に注目が集まっている。特に公園は、人々が自由に利用できる代表的な公共空間であり、その用途も幅広い。公園と言えば、無難なデザインと多くの禁止事項で利用が低調なものも多いが、近年では明確な企画の下で再整備され、地域再生の核に生まれ変わった事例も見られる。このような公園活用の推進力となっているのが、財源と新たな活用の発想を生み出す公民連携の手法である。本稿は、都市公園制度の歴史の中から今日の公民連携に通じる取組を振り返り、近年の活用事例と今後の課題を整理する。

I 都市公園の現状

1 公園の種類と設置効果

一般に「公園」⁽¹⁾と呼ばれる空間には法令上様々な種類があるが⁽²⁾、このうち日常生活において最も身近なのは「都市公園」である。都市公園は、都市公園法（昭和31年法律第79号）によって地方公共団体又は国が設置する公園又は緑地と定義され（第2条）、その広さと目的に応じて分類されている（表1）。このうち住区基幹公園は、地域において日々利用される小規模公園であり、数の上でも全体の9割近くを占めている⁽³⁾。都市基幹公園は、都市住民全体が余暇活動等に利用する大規模で多様な施設を有する公園で、魅力の高いものは周辺地域からの来訪者もあり、都市間交流人口にも影響を与える。大規模公園は複数の市町村にまたがる広域のレクリエーション需要を充足するために、主に都道府県が整備する公園である。

都市公園は、無秩序な市街化を防止し、防災や環境衛生などの都市問題に応え、地域の景観維持、住民の健康増進、教養・文化等を含む各種地域活動の拠点など、様々な機能や効果を持っている⁽⁴⁾。国土交通省は都市公園のストック効果を、①防災性向上効果、②環境維持・改善効果、③健康・レクリエーション空間提供効果、④景観形成効果、⑤文化伝承効果、⑥子育て・教育効果、⑦コミュニティ形成効果、⑧観光振興効果、⑨地域経済活性化効果の9点に整理している⁽⁵⁾。また、都市公園の整備状況を含む環境の良さが不動産価値を上昇させるという経済的な波及効果も知られており、これを裏付ける実証研究も積み重ねられている⁽⁶⁾。このような

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は令和2（2020）年4月7日である。

(1) 住民の屋外での休息、観賞、遊戯、運動その他のレクリエーション利用に供し、併せて都市環境の整備及び改善、災害時の避難等に設けられる公共空地を指す。都市計画用語研究会編著『都市計画用語事典 四訂』ぎょうせい、2012、p.311。

(2) 本稿で扱う都市公園法に基づく都市公園のほか、環境省設置法（平成11年法律第101号）に基づく国民公園、自然公園法（昭和32年法律第161号）に基づく国立公園、国定公園等がある。

(3) 平成29（2017）年度末現在の都市公園等は109,229箇所であり、このうち住区基幹公園は94,813箇所である。「都市公園等整備の現況」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/t_kouen/pdf/01_h29.pdf>

(4) 佐藤道彦・佐野修久編『まちづくりイノベーション—公民連携・パークマネジメント・エリアマネジメント—』日本評論社、2019、pp.18-19。

(5) 一般に社会資本整備の効果はフロー効果（公共投資によって創出される経済活動が経済全体に拡大する効果）とストック効果（社会資本が機能することで中長期に得られる効果）に大別され、特に公園のストック効果は上記のように整理される。国土交通省都市局公園緑地・景観課「都市公園のストック効果向上に向けた手引き」2016.5、pp.5-6。国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001135262.pdf>>

(6) 諸富徹『人口減少時代の都市—成熟型のまちづくりへ—』中央公論新社、2018、pp.148-150。

表1 都市公園の種類

種類	種別	標準面積	内容
住区基幹公園	街区公園	0.25ha	もっぱら街区に居住する者の利用に供することを目的とする公園。誘致距離 250m の範囲内で配置する。
	近隣公園	2ha	主として近隣に居住する者の利用に供することを目的とする公園。近隣住区 ^(注) 当たり 1 箇所を誘致距離 500m の範囲内で配置する。
	地区公園	4ha	主として徒歩圏内に居住する者の利用に供することを目的とする公園。誘致距離 1km の範囲内で配置する。都市計画区域外の一定の町村における特定地区公園（カントリーパーク）は、面積 4ha 以上を標準とする。
都市基幹公園	総合公園	10～50ha	都市住民全般の休息、観賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供することを目的とする公園。
	運動公園	15～75ha	都市住民全般の主として運動の用に供することを目的とする公園。
大規模公園	広域公園	50ha 以上	主として市町村の区域を超える広域のレクリエーション需要を充足することを目的とする公園。地方生活圏等広域的なブロック単位ごとに配置する。
	レクリエーション都市	全体規模 1,000ha	大都市その他の都市圏域から発生する多様かつ選択性に富んだ広域レクリエーション需要を充足することを目的とする。総合的な都市計画に基づき、自然環境の良好な地域を主体に、大規模な公園を核として各種のレクリエーション施設が配置される一団の地域。大都市圏その他の都市圏域から容易に到達可能な場所に配置する。
緩衝緑地等	特殊公園		風致公園、動植物公園、歴史公園、墓園等特殊な公園。
	緩衝緑地		大気汚染、騒音、振動、悪臭等の公害防止、緩和若しくはコンビナート地帯等の災害の防止を図ることを目的とする緑地。公害、災害発生源地域と住居地域、商業地域等とを分離遮断することが必要な位置について公害、災害の状況に応じ配置する。
	都市緑地	0.1ha 以上	主として都市の自然的環境の保全並びに改善、都市の景観の向上を図るために設けられている緑地（ただし、既成市街地等において良好な樹林地等がある場合あるいは植樹により都市に緑を増加又は回復させ都市環境の改善を図るために緑地を設ける場合は 0.05ha 以上）。
	緑道	幅員 10～20m が標準	災害時における避難路の確保、都市生活の安全性及び快適性の確保等を図ることを目的として、近隣住区又は近隣住区相互を連絡するように設けられる植樹帯及び歩行者路又は自転車路を主体とする緑地。公園、学校、ショッピングセンター、駅前広場等を相互に結ぶよう配置する。
国営公園		おおむね 300ha 以上	主として都府県の区域を超えるような広域的な利用に供することを目的として国が設置する大規模な公園は、1 箇所当たり面積おおむね 300ha 以上を標準として配置する。国家的な記念事業等として設置するものは、その設置目的にふさわしい内容を有するように配置する。

(注) 近隣住区は、幹線街路等に囲まれたおおむね 1km 四方（面積 100ha）の居住単位。

(出典)「都市公園の種類」国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/crd/park/shisaku/p_toshi/syurui/> を基に筆者作成。

多様な効果は、道路、河川、上下水道といった他の都市施設⁽⁷⁾には見られない都市公園の特徴である⁽⁸⁾。新たに公園整備が進められた地域では、住みたいまちランキングや地価上昇率が高くなるといった指摘⁽⁹⁾、住民アンケートに基づいて社会資本の価値推計を行った地方公共団体が、都市公園に対する高い評価を踏まえて、公園予算を第一に充実させた事例⁽¹⁰⁾などからも、公園設置の効果に改めて注目が集まっていることが分かる。

(7) 都市施設には、①道路・鉄道等の交通施設、②公園等の公共空地、③上下水道、電気、ガス等の供給（処理）施設、④河川等の水路、⑤学校等の教育文化施設、⑥病院等、⑦市場、⑧住宅施設、⑨官公庁施設、⑩流通業務団地等がある。都市計画用語研究会編著 前掲注(1), p.320.

(8) 片桐悠貴「都市公園法改正と官民連携の展望—カフェ、保育所、ホテル、防災拠点…公園への新たな社会的要請—」『生活と環境』63(4), 2018.4, p.16.

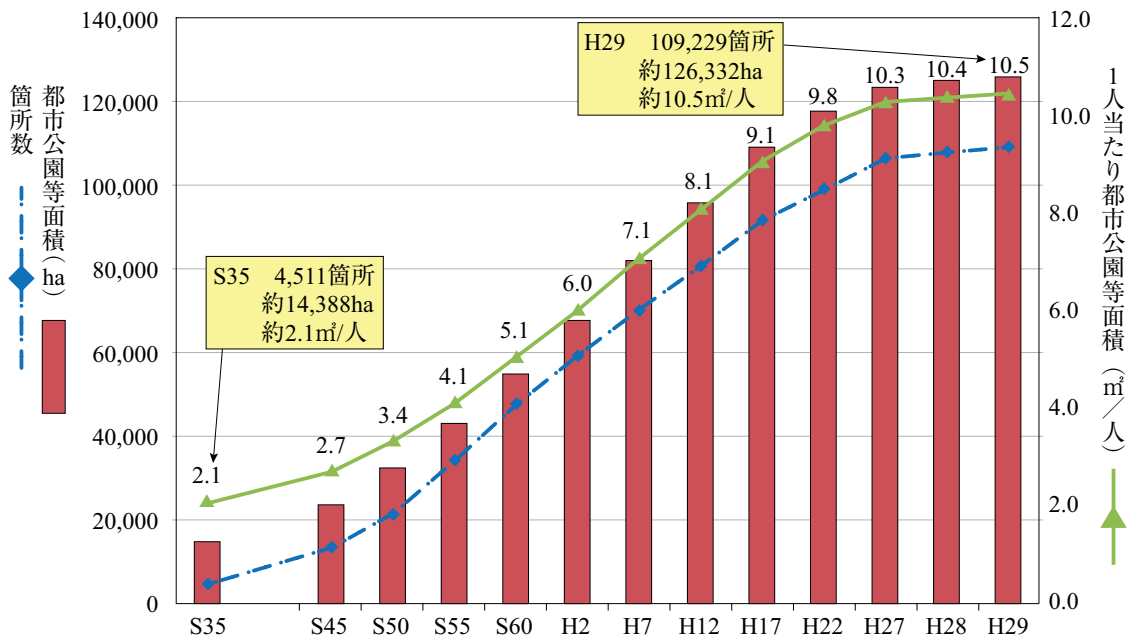
(9) 池邊このみ「まちの資産価値をあげる公園の力」『公園緑地』77(2), 2016.10, p.12.

2 都市公園の整備・利用状況

都市公園の設置数と面積の推移は図1のとおりである。昭和47(1972)年の「第一次都市公園等整備五箇年計画」(後述)以降、集中的に整備され、平成29(2017)年度末現在では109,229箇所、面積は126,332ha(東京ドーム約2万7000個分に相当)となっている。都市公園法の施行から間もない昭和35(1960)年当時と比較すれば、箇所数で約24倍、面積で約9倍、1人当たり公園面積で約5倍に増加している。諸外国の大都市との比較では、東京はまだ少ないともされるが⁽¹¹⁾、過去数十年で大規模な都市公園ストックが形成されたと言える。なお、ほとんどの地方公共団体において、公園は道路を除けば最大面積の公共不動産である⁽¹²⁾。

一方で他の都市施設と同様、公園設備の多くが更新時期を迎えている。「減価償却資産の耐用年数等に関する省令」(昭和40年大蔵省令第15号)による法定耐用年数は20年、総務省の基本耐用年数では40年とされている⁽¹³⁾。供用中の都市公園のうち、設置から30年以上を経過したものの割合は平成25(2013)年度末時点で約4割であり、その割合は20年後には約7割ま

図1 都市公園等の現況及び推移



(注) Sは昭和、Hは平成を表す。各年度末の数値。

(出典) 国土交通省「都市公園等整備の現況」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/t_kouen/pdf/01_h29.pdf> を基に筆者作成。

(10) 福岡県久山町は、平成29(2017)年12月に住民アンケートを実施し、公園に対する評価が最も高いという分析結果を得た。これに基づき、平成30(2018)年度予算において公園予算の充実を図った。「Neo Economy 持続性、GDPで把握困難 九州大教授 馬奈木俊介氏」『日本経済新聞』2019.11.28; 「新国富指標 住民アンケート調査結果と予算への反映について」久山町ウェブサイト <<http://www.town.hisayama.fukuoka.jp/tyousei/gyousei/shinkokufushihyo/index1.html>>

(11) 例えば、ストックホルム(80.0m²)、ワシントンD.C.(52.3m²)、ベルリン(27.9m²)、ロンドン(26.9m²)、ウィーン(21.7m²)、ニューヨーク(18.6m²)に対して、東京23区は4.3m²である。「都市公園等整備の現況」前掲注(3)

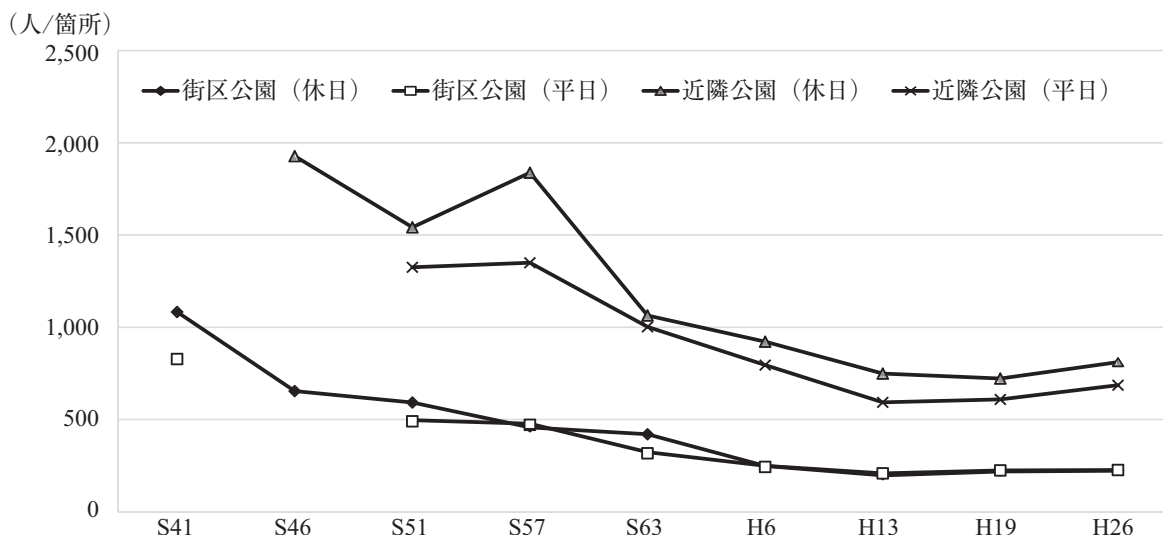
(12) 舟引敏明『都市公園制度論考—都市公園法制度の構造と意義に関する考察—』デザインエッグ社、2018、p.66。

(13) 総務省の基本耐用年数は、地方公共団体の会計(いわゆる公会計)に減価償却を取り入れるために必要とされる数値である。大蔵省令より耐用年数が長く設定されているのは、公園が、道路、上下水道などのより耐用年数の長い土木インフラとの複合体であることを考慮しているためである。国立国会図書館調査及び立法考査局編『インフラ老朽化対策と維持管理技術—科学技術に関する調査プロジェクト—』(調査資料2018-5)国立国会図書館、2019、p.11。 <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11265231_po_20180502.pdf?contentNo=1>

で増加すると推計されている⁽¹⁴⁾。また、設置遊具についても、平成 25 (2013) 年度末時点で、標準使用期間⁽¹⁵⁾を超え 20 年以上経過したものが約 5 割を占めている⁽¹⁶⁾。こうした都市公園の維持管理費は、国や地方公共団体の財政制約が深刻化しているため、年々、捻出が困難になってきている。1ha 当たりの維持管理費はピーク時の約 443 万円 (平成 7 (1995) 年度) から約 289 万円 (平成 25 (2013) 年度) へ約 3 分の 2 まで減少している⁽¹⁷⁾。

また、1 公園当たりの利用者数は長期的に減少傾向にある。例えば、住区基幹公園のうち街区公園の平成 26 (2014) 年度の利用者数は、約 50 年前に当たる昭和 41 (1966) 年度の利用者数の 4 分の 1 以下であり、近隣公園の利用者数も昭和 51 (1976) 年度の半分程度となっている (図 2)。都市公園数が大幅に増加したことから、1 公園当たりの利用者数の減少はやむを得ないと見ることもできるが、公園のようにコストの大半が土地代である固定費型事業においては、利用者が得る総便益 (利用者 1 人当たりの便益×利用者数) が公共財としての価値を左右する側面があることから、やはり利用者減少は見逃ごせない課題である。この背景には現在の都市公園が、少子高齢化による利用者層の変化⁽¹⁸⁾を始め、多様化した住民ニーズを捉え切れていない可能性がある⁽¹⁹⁾と指摘されている。

図 2 平均利用者数の推移



(注) S は昭和、H は平成を表す。各年の 10 月に設定した調査日 1 日当たり平均利用者数。
(出典) 国土交通省「平成 26 年度都市公園利用実態調査報告書」を基に筆者作成。

(14) 国土交通省都市局公園緑地・景観課「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について (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報告書)」2016.5, p.8. <<http://www.mlit.go.jp/common/001152250.pdf>>

(15) 公園ごとに立地や利用状況等が異なるため、遊具については一律の耐用年数は定められていない。代わって、適切に維持管理される条件下における標準的な使用期間として、構造部材が鉄製の場合には 15 年、木製の場合には 10 年という目安が設定されている。国土交通省『都市公園における遊具の安全確保に関する指針 改訂第 2 版』2014.6, p.35. <<https://www.mlit.go.jp/common/000022126.pdf>>

(16) [国土交通省都市局公園緑地・景観課]「[都市公園における遊具等の安全管理に関する調査] 集計結果の内訳等」2017.3, p.6. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001084830.pdf>>

(17) 国土交通省都市局公園緑地・景観課 前掲注(14)

(18) 例えば、街区公園や近隣公園の休日利用者のうち高齢者が占める割合は、昭和 41 (1966) 年度の調査ではいずれも 6.0% であったが、平成 26 (2014) 年度にはそれぞれ 14.5%、19.1% に増加している。国土交通省都市局公園緑地・景観課「平成 26 年度都市公園利用実態調査報告書 (抄)」2015.3, p.21. <<http://www.mlit.go.jp/common/001115452.pdf>>

(19) 内藤伸浩『人口減少時代の公共施設改革—まちづくりがキーワード—』時事通信出版局, 2015, pp.186-188.

3 課題解決の方向性

このように今日の公園行政が直面する課題は、①国や地方公共団体の厳しい財政制約の下でどのように維持管理費を確保するか、また、②多様化する地域住民のニーズにいかに対応して公園活用の幅を広げるかの2点である。これらの課題解決のために近年採られているのが、公民連携（Public Private Partnership: PPP）⁽²⁰⁾の手法である。PPPは、これまで行政主体で行われてきた公園の管理運営に、民間事業者の参画を認め、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り、同時に、公園の魅力向上のために民間のアイデアを活用することを目指すものである⁽²¹⁾。

国土交通省も平成26（2014）年に「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」（座長：進士五十八福井県立大学学長）を設置し、平成28（2016）年の最終報告書（以下「あり方検討会」報告書）に基づいて今後の公園行政の方向性を示した⁽²²⁾。同報告書は今後重視すべき観点として、①整備や面積拡大ではなく利活用を重視し「ストック効果をより高めること」、②行政主体の整備・維持管理を行うのではなく、民間団体等の活動を支援し「民との連携を加速すること」、③硬直的な管理運営を脱して、地域全体に資するよう「都市公園を一層柔軟に使いこなすこと」を挙げ、公民連携を軸に、公園の潜在的な可能性を最大限に引き出すことを求めた。

II 都市公園制度の変遷

公民連携の推進は今日的課題であるが、我が国の150年近くに及ぶ都市公園の歴史においては、財源確保や公園活性化を目的に民間事業者を参画させる、いわば今日の公民連携にも通じる取組が少なからず行われてきた。一方、従来の公園行政はしばしば硬直的とも批判されるが、そのような傾向が生じるに至った歴史的な経緯がある。

1 公園制度の誕生

我が国における公園制度は明治6（1873）年の太政官布達第16号（明治6年1月15日）に始まるが、当時の公園のイメージは今日と大きく異なっていた。この布達は、政府が地方官である府県知事に対し公園の候補地を調べ上申するよう求めたもので、具体的には、「群集遊観」の場であった景勝地や旧跡を改めて「万人偕楽」の場である公園とするため⁽²³⁾、適地を選定するように指示している⁽²⁴⁾。

(20) 公共サービスの提供や地域経済の再生など何らかの政策目的を持つ事業を実施するに当たって、官（地方公共団体、国、公的機関等）と民（民間企業、NPO、市民等）が目的設定、施設建設・所有、事業運営、資金調達などの何らかの役割を分担して行うことを意味する。東洋大学 PPP 研究センター編著『公民連携白書 2019～2020』時事通信出版局、2019、p.158。

(21) 佐藤・佐野編 前掲注(4)、p.19。

(22) 国土交通省都市局公園緑地・景観課 前掲注(14)、p.18。

(23) 公園の定義はこの布達を含め長らく曖昧であり、昭和31（1956）年の都市公園法制定によって初めて法律上の定義が明確化する。都市公園法以前の公園の定義に関する諸説は、佐藤昌『日本公園緑地発達史（下）』都市計画研究所、1977、pp.3-12を参照。

(24) 布達の目的については諸説あるが、明治政府が抱えていた旧幕府地の処理という現実的な土地管理の問題と、集権国家の建設の条件としての近代的諸制度及び設備の導入・移植、伝統的遊園施設の確保という政治的・社会的条件があいまった産物であったと考えられている。申龍徹『都市公園政策形成史—協働型社会における緑とオープンスペースの原点—』法政大学出版局、2004、p.40。

布達を受けて、①浅草寺等の元寺社境内地、②嵐山のほか日本三景の宮島、松島等の自然風景地、③借楽園等の名勝庭園が公園と認められた。東京で最初に誕生した5つの公園（浅草、芝、上野、深川、飛鳥山）のうち、飛鳥山は享保年間（1700年代初期）に造成された花見の名所であり、ほかはいずれも元寺社境内地である。例えば、明治21（1888）年時点で指定されていた公園のうち、数にして70%、面積にして80%は『江戸名所図会』⁽²⁵⁾にも描かれた遊覧の地であった⁽²⁶⁾。我が国の公園制度は既存ストックの活用から始まったと言える。

2 近代的公園としての日比谷公園

近代的な公園が誕生するきっかけとなったのは、今日の都市計画に相当する明治21（1888）年の東京市区改正であった⁽²⁷⁾。太政官布達による公園とは異なり、必要とされる場所に公園を計画的に建設するという考え方は、明治18（1885）年の東京市区改正設計審査会で初めて示された。公園計画原案説明書では、公園設置の第一目的は衛生上の必要性とされ、ほかに防災、仮設市場、交通渋滞緩和等の機能が挙げられた⁽²⁸⁾。特に衛生の観点で用いられた「都市の肺」という比喩は、樹木の下で新鮮な空気を吸えるというイメージとあいまって以後広く用いられるようになった⁽²⁹⁾。また、この説明書は、当時の欧州先進4都市（ロンドン、パリ、ベルリン、ウィーン）の人口、面積等を根拠にして整備すべき公園数と公園面積を割り出すなど、今日の公園計画と同様の考え方に立って策定された⁽³⁰⁾。

東京市区改正に基づく最初の近代的公園として、明治36（1903）年に日比谷公園（東京都千代田区）が開設された。園内には、車道と歩道に分離された園路、噴水、洋風庭園、競走場、街灯などが設けられ、公園の音楽堂の嚆矢（こうし）となる音楽台も設置された（図3）。園内の掲示板では、荷車の出入り、馬車・人力車の空車のままの入園、行商や芸人等の立入り、さらに不体裁な服装での入園が禁じられ、公園の管理に最大の注意と厳しい制限が加えられたが、その一方で乱雑にならないことを原則に、ミルクホール⁽³¹⁾、盆栽の植木屋等の出店を認め、来園者へのサービスにも配慮がなされた⁽³²⁾。現在まで営業を続ける「松本楼」も開園翌年に洋風喫茶店として出店が認められた⁽³³⁾。

日比谷公園は来園者を「三つの洋（洋花・洋食・洋楽）」で惹きつけたとされる⁽³⁴⁾。それまで花菖蒲、朝顔、菊しか見たことのなかった庶民が西洋花壇でチューリップやパンジーを観賞す

(25) 天保5（1834）～天保7（1836）年に刊行された江戸府内及び武蔵野近郊の神社・仏閣、名所古跡等の絵入り地誌。斎藤長秋・莞斎・月岑の三代の編による全7巻20冊。

(26) 田中正大『日本の公園』鹿島研究所出版会、1974、pp.221-224。

(27) 「東京市区改正条例」（明治21年8月17日勅令第62号）。この勅令は東京市のみを対象としたものだが、都市計画法制の必要性は大阪、名古屋、神戸、横浜、京都でも高まっており、東京市区改正条例中改正法律（大正7年法律第35号）によってこれら5大都市でも準用された。日本公園百年史刊行会『日本公園百年史—総論・各論—』1978、pp.143-144。

(28) 佐藤昌『日本公園緑地発達史（上）』都市計画研究所、1977、p.159。

(29) 「都市の肺」は、当時は伝染病対策を意識した表現であった。明治時代にはコレラ・ペスト等の伝染病が度々大流行した。その病因である土地から湧いてくる悪い空気（瘴気〔しょうき〕）は、公園のようにオープンで乾いた土地から逃がせるものと考えられていた（〔 〕内は筆者補記）。小野良平『公園の誕生』吉川弘文館、2003、pp.20-30。

(30) 同上、pp.17-19。

(31) 牛乳やコーヒー・パン・ケーキなどを供した軽飲食店。明治末期から昭和初期にかけて流行した。

(32) 東京都建設局公園緑地部『東京の公園110年』1985、p.50。

(33) 小坂梅吉（後に東京市会議員、衆議院議員等を務める。）が、入札予定価格をはるかに上回る坪3円50銭で150坪を落札した。進士五十八『日比谷公園—一〇〇年の矜持に学ぶ—』鹿島出版会、2011、p.59。

(34) 同上、pp.57-61。

図3 日比谷公園音楽堂



(出典)『最新東京名所写真帖』小島又市, 明治42(1909). 国立国会図書館デジタルコレクション <<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/763843/6>>

ることや、公園レストランでナイフとフォークを使って洋食を味わい、西洋式のバンドステージで西洋音楽の演奏を楽しむことは憧れであり、「洋風公園・日比谷」は文明開化を体感するのに重要な役割を果たした。ここに当時の社会的課題に対応する公園の役割を見ることが出来る。

その後の都市化の進展に伴って、大正8(1919)年には旧「都市計画法」(大正8年法律第36号)が制定され、道路、河川などと並んで初めて都市計画施設として「公園」が位置付けられた。これを根拠法として公園用地の確保が進展したこともあり、大正末までには全国で約450箇所の公園が誕生した⁽³⁵⁾。

3 独自収入を生かした公園経営

このように数を増やした公園であったが、他の都市施設と比べて整備の優先度は低く、予算を確保することは必ずしも容易でなかった。太政官布達に基づく公園は既に公園の形態を備えた場所であったことから、まず問題となったのは維持管理費であった。内務省はその対策として、民間事業者に営業を許可して土地使用料を得ることや、枯損木の処分収入を財源に充てることを認めた⁽³⁶⁾。これらの収入は一般には公園の維持管理費を補てんする程度の金額にとどまったが、箇所数、面積共に大規模な公園を所有していた東京市、大阪市、奈良県、福岡県では特別会計を設けるほどの財源となった⁽³⁷⁾。

東京市の場合、明治から大正末期までの公園収入の大半は土地使用料であり、中でも浅草公園の土地使用料(浅草仲見世使用料を含む。)が全公園収入の約8割を占めて公園財政を支えていた⁽³⁸⁾。さらに明治22(1889)年から収支残の積立金制度も設けられ、大正初年にはその残高

(35) 飯沼二郎・白幡洋三郎『日本文化としての公園』八坂書房, 1993, p.6.

(36) 佐藤 前掲注(28), p.141.

(37) 同上, p.147.

(38) 例えば、明治22(1889)年当時、公園全体の収入21,360円のうち、浅草公園の土地使用料は16,755円(次いで芝公園が3,716円)であった。東京都建設局公園緑地部 前掲注(32), p.306.

は200万円に達した⁽³⁹⁾。日比谷公園の建設当時こそ資金に窮した逸話が残っているものの⁽⁴⁰⁾、その後も独自収入による経営は拡大し、大正末期からは公園の更なる高度利用として、競技場、水泳場、庭園、陳列所、動物園などの有料施設（以下「公園特殊施設」⁽⁴¹⁾）が積極的に設けられた⁽⁴²⁾。昭和5（1930）年開設の日比谷公会堂を筆頭にこれらの公園特殊施設の使用料及び入場料収入が加わり、一時は公園の建設維持費のみならず職員の人件費を賄う財政的余裕が生まれ、「公園の独立経済」の時代と言われた⁽⁴³⁾。その後、太平洋戦争中の軍施設や農地への転用、公園特殊施設の廃止などによって財政は急速に悪化し、昭和20（1945）年には積立金制度も廃止された。東京の取組は、一時期とはいえ、税財源に頼らずに公園運営が行われた事例であった。

4 戦後の公園廃止の動き

戦争中から戦争直後にかけての公園の転用や廃止により公園面積は大きく減少した。その主な原因は、戦災者の仮埋葬、仮設住宅地の建設、駐留軍による接收、戦災者による不法占有等、直接・間接に戦災によるものと、農地解放や政教分離政策⁽⁴⁴⁾等の戦後改革によるものがあつた。例えば、戦時中に食糧増産のために臨時農地化された公園の多くは、戦後の農地解放の対象とされた。その影響は、東京、名古屋、大阪等の大都市部で大きく、東京都の場合は戦前に整備した公園面積の半分に相当する約140万坪の公園が失われた⁽⁴⁵⁾。その後も公園管理の不備等があり多くの公園が転用され、昭和20（1945）年から昭和30（1955）年にかけての10年間には、学校等の公共施設のみならず、住宅、店舗、競馬場などへの転用も含め、全国で少なくとも160箇所以上の公園が失われた（表2）。さらにこの時期には公園内における新施設建設の可否問題も多く発生した。大規模なものとしては、日比谷公園の洋風花壇に近代美術館の建設を求める美術家等の運動、プロ野球人気を背景に上野公園の不忍池を埋め立てて野球殿堂を建設する運動などがあつた（いずれも実現には至らなかった。）⁽⁴⁶⁾。こうした公園をめぐる混乱は、公園管理に関する単独法の制定を急ぐきっかけとなった⁽⁴⁷⁾。

39) 同上, p.307. 当時の200万円を現在の価値に換算することは容易ではないが、仮に企業物価指数を用いて換算するとすれば、貨幣価値はおよそ1,100倍（約22億円）である。「昭和40年の1万円を、今のお金に換算するとどの位になりますか？」日本銀行ウェブサイト <<https://www.boj.or.jp/announcements/education/oshiete/history/j12.htm>>

40) 日比谷公園の建設予算は東京市会で大幅減額されたため、園内の樹木には帝大演習林の不要苗木を用いた。そのため、開園当時は「霍乱[かくらん]（日射病）公園」と皮肉られるほど緑が少なかったという。本多静六, 本多健一監修『本多静六自伝体験八十五年』実業之日本社, 2006, pp.164-169; 進士 前掲注33, p.66. []内は筆者補記。

41) 東京都建設局公園緑地部 前掲注32, p.307.

42) この当時の公園収入としては、①土地建物使用料、②公園特殊施設の使用料・入場料、③売店、植物栽培等直営事業による収入、④寄附金及び物の寄附、⑤受益者負担又は繰入金、⑥雑収入（不用品の売却等）等があつた。長く東京市の公園課長を務めるなど、戦前の東京市の公園経営を主導した井下清は、公園経費の査定に当たっては財政当局から常々「余裕があれば庭いじりも結構」と揶揄（やゆ）されたと述懐する一方、公園の必要経費を税金に依拠せず、その目的に沿う範囲で園内施設から得ることは一挙両得の策であるとした。井下清「公園経営の財源と自営策」『都市問題』5(2), 1927.8, pp.60-68.

43) 昭和11（1936）年には、公園課長以下、事務、技術、現業に至る全人件費が公園経費に計上されたことなどから、こう呼ばれた。東京都建設局公園緑地部 前掲注32, p.307; 前島康彦編『井下清先生業績録』井下清先生記念事業委員会, 1974, pp.135-137.

44) 戦前の公園には元社寺境内地が多く含まれ、これらは宗教法人法（昭和26年法律第126号）の成立により廃止された。申 前掲注24, pp.142-143.

45) 佐藤 前掲注28, p.428.

46) 同上, p.461.

表2 昭和20年から30年までの間の公園の消失・転用

事由・転用先	消失・転用された公園数	面積（坪）
廃棄	21	127,805
公用建築物用地	30	29,620
学校用地	12	55,130
半公用建築物用地	11	20,430
米軍接收	19	319,764
競馬・競輪・オートレース用地	19	253,410
住宅	33	85,877
店舗・工場	14	34,130
引揚者住宅等	2	1,200
宗教建築物	2	1,500
計	163	928,866 (306.5ha)

(出典) 佐藤昌『日本公園緑地発達史(上)』都市計画研究所, 1977, p.458.

5 都市公園法の制定

都市公園法案は昭和31(1956)年3月に第24回国会に提出され原案どおり可決・成立した⁽⁴⁸⁾。都市公園法の最大の目的は、公園を本来の目的に応じた利用に戻し、公園の廃止を防ぐことにあった。そのため、都市公園を容易に廃止させない規定を整備したことと、それらの規定の中で民間事業者との関係を整理したことが大きな特徴である⁽⁴⁹⁾。

まず、国の管理となる一部の公園を除き、都市公園の管理者が地方公共団体であることを明確にし(第2条)、その上で公園廃止の歯止めや機能維持に資する次の4点を定めている。

第一は、都市公園の計画的整備の必要性を示すため、都市公園の設置基準を定めたことである(第3条)。具体的基準は同法施行令に委ねたが、市町村人口1人当たり公園面積は6m²、そのうち市街地について人口1人当たり3m²という整備の最低基準を示した。当時の市町村人口1人当たり公園面積は2m²であったことから、現実の3倍という画期的なものであった⁽⁵⁰⁾。

第二は、公園に設置できる施設を公園施設と占用物件として初めて明確化したことである。公園施設は都市公園の効用を全うするために設けられる施設であり、具体的には、園路及び広場、植栽等の修景施設、ベンチ等の休憩施設、ぶらんこ等の遊戯施設、野球場・水泳プール等の運動施設、動物園等の教養施設、飲食店等の便益施設、門・柵等の管理施設を指す(第2条)。占用物件は、公園利用に著しい支障を及ぼさず、かつ、設置が必要やむを得ないもので、具体的には、電柱、電線、水道管、地下に設けられる通路や鉄道、公衆電話等を指す(第7条)。これらは限定列挙であり、公園管理者は様々な施設の設置要求を、都市公園法を根拠に拒否できるようになった。また、公園施設の中には民間事業者が設置し管理するものもあるが、これについても公園管理者の許可によって存続を可能とする仕組み(後述の「設置管理許可制度」)が

(47) 都市公園法の立法に携わった檜垣五郎氏は、同法の解説書の冒頭で、関係者の熱意にもかかわらず、公園の効用と無関係な施設が設けられるなど、公園が潰廃(かいはい)した最大の原因は管理法規の欠如であったと指摘している。檜垣五郎『都市公園法解説』公園緑地協会, 1957, pp.4-5.

(48) 同年9月には「都市公園法施行令」(昭和31年政令第290号)、10月には「都市公園法施行規則」(昭和31年建設省令第30号)もそれぞれ施行された。

(49) 舟引 前掲注(12), pp.39-41.

(50) 都市公園法施行令第1条。この基準は平成5(1993)年改正で10m²に引き上げられた。さらに平成16(2004)年改正では、「緑の基本計画」(都市緑地法第4条に規定される、市町村等の緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画)を定めればこの基準による必要がないことが追加された。

設けられた（第5条）。

第三に、都市公園そのものの廃止を禁じる規定も置かれた。都市計画事業その他公益上特別の理由がある場合や代替の公園が設置される場合以外、公園をみだりに廃止してはならないこととされた（第16条）⁽⁵¹⁾。

第四に、都市公園の重要な機能であるオープンスペース性を確保するため、公園施設として設けられる建築物について、その面積の上限を原則2%と定めた（いわゆる建ぺい率規定）ことが挙げられる（第4条）⁽⁵²⁾。

6 公園の量的拡大と「守りの公園行政」

昭和40年代に入ると高度経済成長によって所得水準が向上する一方で、公害多発やオープンスペースの減少による生活環境の悪化が深刻化し、都市公園の整備が急務と捉えられるようになった。昭和47（1972）年には「都市公園等整備緊急措置法」（昭和47年法律第67号）が制定され、同年度を初年度とする「第一次都市公園等整備五箇年計画」が閣議決定された。以後、都市問題や環境問題への対応と、国民的なレジャー需要の拡大等を追い風に30年間にわたって第六次に至る都市公園等五箇年計画の下で都市公園の整備が進められた。各計画には都市公園の整備量、1人当たり公園面積等の目標値も定められた。この間に投入された約21兆円の予算によって、98,941haの公園が整備され、1人当たり公園面積は計画開始当初の2.8m²から第六次計画の最終年度である平成14（2002）年度の8.5m²に改善するなど、今日の都市公園ストックの形成は当時の計画に拠るところが大きい⁽⁵³⁾。

公園の量的拡大は公園行政にとって悲願ともいえる状況であったが、同時に弊害も生じた。公園廃止の禁止や建ぺい率規制など、緻密な公物管理制度を都市公園法に組み込んだために、それまでの融通性に富んだ公園の規模、配置、施設種別、占用制限などが規則化され厳正に運用されることとなった。また長年、公園を他の用途に狙われ予算的にも不遇であった地方公共団体の担当者は、「守りの姿勢」で硬直化した公園行政に陥りがちであった。さらに国の公園施策が量的増強本位であったことがこうした傾向に拍車をかけた。担当者の想像力や住民ニーズへの敏感な対応力は鈍り、かつての公園行政が持っていた観光や文化行政の視野は失われて、都市公園の維持管理という狭い視野で専ら面積拡大が目指された⁽⁵⁴⁾。

平成15（2003）年には社会資本整備重点計画法（平成15年法律第20号）が成立し、都市公園等五箇年計画は社会資本整備重点計画へと引き継がれた（現在は第四次計画⁽⁵⁵⁾）。ここでは、面積拡大ではなく都市公園の質的充実と管理運営が重視されるようになった。この頃には指定管理者制度（後述）等の公共サービスへの民間参入が本格化し、今日に至る公民連携の取組も進められた。

(51) 平成16（2004）年の改正で借地による公園の契約期間満了の際の取扱いが追加された。

(52) ただし、動物園等については例外が認められ、一定割合の上乗せが許されている。

(53) 国土交通省都市局公園緑地・景観課「都市公園制度の変遷とこれからの公園のあり方について」『公園緑地』77(3), 2016.10, p.6.

(54) 進士五十八「都市公園の可能性を広げ深めるために」『都市問題』107(12), 2016.12, pp.50-51. ただし、都市公園法が公園の自由な利活用を妨げる要因として批判的に捉えられることについては、成立背景からその保守性にやむを得ない一面があるという指摘もある。小野良平「公園の誕生と歴史」『Re: Building maintenance & management』40(4), 2019.4, p.24.

(55) 「社会資本整備重点計画」（平成27年9月18日閣議決定）国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/comm on/001104256.pdf>>

Ⅲ 都市公園をめぐる公民連携

このように歴史を振り返ると、公園は、道路、河川といった都市施設の中でとりわけ多機能で活用の自由度が高いものであったことが分かる。また、法整備が遅れ財源確保が困難な時代が続いたため、制度的な連続性はないものの、古くから民間事業者との連携を意識した取組がなされてきた。さらに自由度の高い施設であるがゆえに、公園行政への理解や現場の創意工夫次第で、潜在的な機能を発揮できる場合も画一的な管理運営が行われる場合があることも見てとれる。このような点を踏まえて、現在、公民連携に活用可能な制度と導入事例を概観する。

1 公民連携の動機

その前提としてまず公民連携の動機を確認する。なぜなら「公」に当たる公園管理者と「民」に当たる民間事業者ではその動機が大きく異なるからである⁽⁵⁶⁾。公園管理者から見た連携の利点は4点挙げられる。第一は、整備資金の確保である。行政による公園整備には財政上の制約があるため、民間資金によって整備を促進しようというものである⁽⁵⁷⁾。第二は、サービス向上である。民間事業者が蓄積したノウハウを活用して優れたサービスを展開するという考え方であり、特にテーマパーク的な施設では高度なサービスが期待できる。第三は、管理コストの削減である。行政による調達には労務単価、資材調達価格等を含め高止まりしやすいことから、民間事業者の技術力、調達力を生かしてコスト削減を図るものである。第四に、民間へのアウトソーシングによって行政業務の簡素化・効率化を図ることである。一方、民間事業者等の参入動機については、第一に、営利事業の展開が挙げられる。レストランや売店等が代表例であるが、最近では宿泊施設等の大規模なものも見られる。都市公園は公有地であるため土地取得の労力等の負担を軽減でき、公園利用者をマーケットとみなせれば十分な参入動機となり得る。第二は、アウトソーシングされた公共業務への参入である。次に述べる指定管理者制度等もこれに該当する。このほか、企業の社会貢献等が動機となっている場合もある。

このように民間事業者は基本的にビジネスチャンスを求めて公園事業に参入している。したがって、公園管理者には、民間事業者の利益を確保しつつ、その活動をコントロールして行政サービスの向上につなげることで、つまり、公益性と収益性のバランスを図ることが求められる⁽⁵⁸⁾。

2 都市公園における公民連携の手法

都市公園の整備、管理運営に活用できる公民連携の主な手法には、①都市公園法第5条に基づく設置管理許可制度のほか、②地方自治法（昭和22年法律第67号）に基づく指定管理者制度、③「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」（いわゆる「PFI法」。平成11年法律第117号）に基づくPFI事業等があり、④平成29（2017）年の都市公園法の改正により公募設置管理制度（Park-PFI）が加わった（表3）。これらは必ずしも単独の制度として

⁽⁵⁶⁾ 舟引 前掲注(12), pp.73-77.

⁽⁵⁷⁾ 例えば、昭和47（1972）年度に始まった第一次都市公園等整備五箇年計画ではレクリエーション都市の整備において、「民間資金の積極的活用を図る」と記述され、5箇年間で大規模公園2,600haのうち民間事業者による都市公園整備分800haが見込まれていた。建設省都市局公園緑地課『都市公園等整備五箇年計画』1972, pp.2-3.

⁽⁵⁸⁾ 舟引 前掲注(12), p.77.

表3 都市公園における公民連携の手法

制度名	根拠法	事業期間の目安	特徴
設置管理許可制度	都市公園法 第5条	10年（更新可）	・公園管理者以外の者に対し、都市公園内における公園施設の設置、管理を許可できる制度。 ・民間事業者が売店やレストラン等を設置し、管理できる根拠となる規定。
指定管理者制度	地方自治法 第244条の2第3項	3～5年程度	・民間事業者等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（サービスの向上、コストの縮減）が主な目的。 ・一般的には施設整備を伴わず、都市公園全体の運営維持管理を実施。
PFI事業	PFI法	10～30年程度	・民間の資金、経営能力等を活用した効率的かつ効果的な社会資本の整備、低廉かつ良好なサービスの提供が主な目的。 ・都市公園ではプールや水族館等大規模な施設での活用が進んでいる。
Park-PFI	都市公園法 第5条の2～第5条の9	20年以内	・飲食店、売店等の公募対象公園施設の設置又は管理と、その周辺の園路、広場等の特定公園施設の整備、改修等を一体的に行う者を、公募により選定する制度。
その他 (DB、DBO等)			・民間事業者に設計・建設等を一括発注する手法（Design Build: DB）や、民間事業者に設計・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（Design Build Operate: DBO）等がある。

（出典）国土交通省都市局公園緑地・景観課「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン（平成30年8月10日改正）」p.2. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001197545.pdf>> を基に筆者作成。

だけでなく、事業内容に応じて組み合わせで行われる。このうち PFI 事業は法律に基づく事業者の選定手続に時間と費用がかかること等の理由で都市公園での実施例が少ない⁽⁵⁹⁾ことから、代表的な仕組みである設置管理許可制度、指定管理者制度、そして新たに設けられた公募設置管理制度（Park-PFI）について概要と活用事例を述べる。

（1）設置管理許可制度

設置管理許可制度は、昭和31（1956）年の都市公園法制定時に設けられたもので、公園管理者以外でも、公園管理者の許可を受ければ公園施設を設置管理できる制度である（都市公園法第5条）。当初は「公園管理者が設置管理することが不相当又は困難な場合」に限定されていたが、公園施設の増加や地域住民の多様なニーズに対応するため、公園管理者以外の設置管理も積極的に受容されるようになった。例えば、平成5（1993）年の都市公園法施行令の改正では、教養施設としての体験学習施設等や運動施設としての温水利用型健康運動施設等が公園施設に追加され、飲食店や宿泊施設についても簡素であるという条件が廃止された。また、平成16（2004）年の都市公園法改正では、「公園の機能の増進に資する場合」にも公園管理者以外の設置が認められるようになった⁽⁶⁰⁾。これにより、公園内のレストラン運営事業者が周辺の広場・

⁽⁵⁹⁾ 同上, p.96.

⁽⁶⁰⁾ このほか、平成16（2004）年改正によって、都市公園の区域を立体的に定め、都市公園の地下等に民間施設を設置することも可能となった（立体都市公園制度）。みなとみらい線「元町・中華街」駅の駅舎上部を増築したアメリカ山公園（横浜市）等に活用事例が見られる。上原啓史「横浜市アメリカ山公園の整備—立体都市公園制度の活用—」『都市公園』181号, 2008.7, pp.66-69.

花壇を一体的に管理することやオープンカフェとして利用することも可能となった。平成 26 (2014) 年度末時点で、全国で飲食店約 450 施設、売店約 2,500 施設が設置管理許可を受けている⁽⁶¹⁾。

特に近年はコンビニエンスストア、全国チェーンのカフェ、宿泊施設等を設置する事例が見られるなど、都市公園の機能向上のため積極的に活用されている。例えば、山下公園（神奈川県横浜市）の「山下公園レストハウス」（図 4）は、平成 19（2007）年に、公衆トイレ、コンビニエンスストア、休憩スペースを兼ねた建物となった⁽⁶²⁾。営業に当たる民間事業者はレストハウスのほか周辺の公園敷地を一体的に管理し、テラス席の設置やワゴン出店なども原則自由に行える。また、コンビニエンスストアにおいても、ある程度来園者のニーズに合わせた品揃えが可能である⁽⁶³⁾。その一方で管理許可使用料を支払うほか、公衆トイレ、休憩スペースを始め周辺敷地の清掃・除草を行う。横浜市側から見れば公衆トイレ等の清掃費用を節約できた上で管理許可使用料が収入となる。宿泊施設の例としては、愛鷹運動公園（静岡県沼津市）が注目される。同公園では平成 29（2017）年にオープンしたドーム型テントを持つ「泊まれる公園 INN THE PARK」が人気を博している。子どもの宿泊体験施設として利用されていた「少年自然の家」の廃止後、跡施設の維持管理費の抑制と民間のアイデアを生かした公園の魅力向上を両立させ、現在は沼津観光の動機の一つとなっている⁽⁶⁴⁾。

図 4 山下公園レストハウス



コンビニエンスストアを挟む形で、休憩スペース、公衆トイレが配置されている。
(出典) 筆者撮影。

(61) 国土交通省都市局公園緑地・景観課「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン（平成 30 年 8 月 10 日改正）」p.39. <<https://www.mlit.go.jp/common/001197545.pdf>>

(62) 鈴木文彦「公園の維持費をどう減らすか コンビニ誘致し一部を賄う」『日経グローバル』333号, 2018.2.5, pp.48-49.

(63) 公園施設であることから、生鮮品や洋服など公園内で販売する必然性のないものは認められない。

(64) 白井久人「公園一体型複合宿泊施設「泊まれる公園」—愛鷹運動公園 INN THE PARK（静岡県沼津市）—」『地域開発』629号, 2019.春, pp.33-36; 「沼津市 利用者増へ「泊まれる公園」 活用に主眼 自治会も連携 35市町わがまち地方創生」『日本経済新聞』（静岡版）2018.4.11.

(2) 指定管理者制度

(i) 指定管理者制度の導入

平成 15 (2003) 年の地方自治法改正により、指定管理者制度が創設された(地方自治法第 244 条の 2 第 3 項)。同制度は、都市公園を含む公の施設の管理について、民間事業者等の能力を活用しつつ住民サービスの質の向上を図り、行政経費の節減を図ることを目的としている⁽⁶⁵⁾。民間事業者には行政処分行為の一部(使用許可、料金徴収権限)が付与され、利用料金は条例の範囲内で地方公共団体の承認を前提に決められることとなった。利用料金は指定管理者の収入となるので、これが様々な創意工夫のインセンティブとなる。

一般に、個々の公園施設の設置管理を民間事業者に委ねる場合や遊具、花壇等を NPO や市民団体等に委ねる場合は設置管理許可制度が、料金徴収を含む、都市公園全体の管理を民間事業者等に包括的に委任する場合は指定管理者制度が適用される。平成 27 (2015) 年度末現在、全国の 12% に相当する約 13,300 の公園で指定管理者制度が活用され、このうち民間事業者が指定管理者となっている都市公園が約 4 割を占め、さらに増加傾向にある⁽⁶⁶⁾。

ただし、指定管理者制度については必ずしも制度趣旨が理解されておらず、専ら行政経費削減の手法として運用されているという指摘がある⁽⁶⁷⁾。この点については、総務省からも、指定管理者選定に当たって公共サービスの水準確保が重要であること、指定管理者制度は単なる価格競争による入札とは異なることが繰り返し通知されている⁽⁶⁸⁾。また、指定管理者の経営努力による収入増がかえって地方公共団体が支払う指定管理料の引下げにつながるなどインセンティブが働かない実態⁽⁶⁹⁾があり、事業評価においても指定管理者のモチベーションが高まりにくい状況⁽⁷⁰⁾が報告されている。

(ii) 大阪城公園パークマネジメント事業

このような中で、指定管理者制度の活用を軸に顕著な成果を上げた事例として、大阪城公園パークマネジメント事業(Park Management Organization. 以下「PMO 事業」)がある⁽⁷¹⁾。大阪城公園は大阪市の中心に位置する広大な都市公園であり、登録文化財である大阪城天守閣等の歴史公園としての魅力象徴する施設や大阪城音楽堂等を含む、様々な施設で構成されている。平成 24 (2012) 年に大阪府・市が策定した「大阪都市魅力創造戦略」の中で、世界的観光拠点

(65) 「地方自治法の一部を改正する法律の公布について(通知)」(平成 15 年 7 月 17 日総行行第 87 号)総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000670887.pdf>

(66) 国土交通省都市局公園緑地・景観課 前掲注(61), p.37.

(67) 南学「指定管理者制度と公共施設の管理のあり方」『公園緑地』79(4), 2019.2, pp.5-8.

(68) 例えば、「平成 20 年度地方財政の運営について」(平成 20 年 6 月 6 日総財財第 33 号)総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000022469.pdf>; 「指定管理者制度の運用について」(平成 22 年 12 月 28 日総行経第 38 号) 同 <https://www.soumu.go.jp/main_content/000096783.pdf>

(69) 平成 25 (2013) 年 11 月に実施した都道府県営都市公園 236 件の指定管理者に対する収入源の種類と収益の取扱に関する調査に基づく。収入増が指定管理料の引下げに結び付く事例のほか、指定管理者の収益を管理経費に充当せざるを得ない事例も見られたという。竹田和真「都市公園の指定管理業務の収入源と収益について」『公園緑地』79(5), 2019.3, pp.14-17.

(70) 平成 25 (2013) 年 12 月から平成 26 (2014) 年 1 月に実施した都市公園の指定管理者及び指定管理の所管課へのアンケート調査による(それぞれ 54 団体、62 団体が回答)。具体的には、指定管理者と所管課の相談に基づく目標設定が少ないことや加点型評価が少ないことなどが挙げられている。今西純一「都市公園の指定管理者制度における評価とフィードバックの課題」『公園緑地』79(4), 2019.2, pp.9-12.

(71) 大阪市建設局公園緑化部調整課「大阪城公園 PMO 事業について」『新都市』71(12), 2017.12, pp.64-68; 米田巴智泰・平栗豊「日本初の観光拠点型 PMO 制度を導入。官民連携で世界的観光拠点化を目指す「大阪城公園」」『SC Japan Today』519 号, 2019.6, pp.27-29; 「大阪城 商売繁盛 公園管理に民活 5 億円利益」『読売新聞』(大阪版) 2018.11.9, 夕刊.

を目指し大阪城エリアで魅力向上事業を実施することとなったのが本事業の起点である。同戦略の「民が主役、行政はサポート役」との考え方にに基づき、PMO 事業者は指定管理者としての管理運営事業に加え、魅力向上事業として新たな施設整備や既存の未利用施設の活用を行うこととされた。

一般の指定管理者制度に見られない PMO 事業の特徴として、①魅力向上事業は PMO 事業者の責任で投資を行って収益を確保すること、②管理運営業務も独立採算制とすること、つまり、PMO 事業者への指定管理料の支払は行われず、逆に PMO 事業者側が大阪市へ納付金を納めること、③投資回収や安定的な事業運営を考慮し、事業期間を長期の 20 年間（通常は 5 年程度）としたことが挙げられる⁽⁷²⁾。平成 27（2015）年の事業開始から数年を経た段階であるが、少なくとも初期の導入効果は高いと言える。来園者の多様なニーズを捉えた公園施設（飲食店、土産物店のほか展示施設、ランナーのための便益施設等）が多数整備され公園の魅力が向上したほか、大阪城天守閣の入場者数が 3 年連続過去最高を更新して 275 万人（平成 29 年度）を記録したように集客拠点化にも成功している。また、大阪市側は公園の維持管理費をほぼゼロとした上で年間 2 億 2000 万円を超える納付金を得ることとなった⁽⁷³⁾。

(3) 公募設置管理制度（Park-PFI）

前述の「あり方検討会」報告書が示した三つの方向性（ストック効果、民間との連携、柔軟な利用）を具体化するため、平成 29（2017）年に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」）が設けられた（都市公園法第 5 条の 2～第 5 条の 9）。この制度は、民間事業者の収益施設からの公共還元を強化する形で、従来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する（図 5）。設置管理許可制度が一般には公園施設単体であるのに対し、Park-PFI は公共部分の整備を収益施設と一体的に行うことが大きな違いである。また、民間事業者側のインセンティブとして、①設置管理許可期間を従来の

図 5 公募設置管理制度（Park-PFI）のイメージ



(出典) 国土交通省都市局公園緑地・景観課「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン（平成 30 年 8 月 10 日改正）」p.3. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001197545.pdf>>

(72) 佐藤・佐野編 前掲注(4), pp.117-119.

最大10年から20年に延伸したこと、②公募対象施設の建ぺい率の特例として10%の上乗せを可能としたこと、③占用物件の特例として駐輪場、看板、広告塔を利便増進施設として設置できるようになったことが挙げられる⁽⁷⁴⁾。

また法律上の手続ではないが、Park-PFIの実施過程では民間事業者からの意見収集(マーケットサウンディング)が推奨されている⁽⁷⁵⁾。直接対話を行うことで公園管理者の民間活力の導入意欲や事業実施上の課題が民間事業者側に理解されれば、有効な提案に結び付きやすいからである。ただし、この方式はまだ定着したとは言えず、民間事業者との直接対話の前提となる公民連携事業の基本方針、公民の役割分担の明確化、投資環境の整備等、主に公園管理者である地方公共団体等の課題が指摘されている⁽⁷⁶⁾。

Park-PFIの最初の実施例は平成30(2018)年の勝山公園(福岡県北九州市)である(図6)。大型商業施設、市役所、小倉城に囲まれた歩行者導線の結節点にカフェを設けると同時に周辺施設の再整備を行って、公園の魅力向上を図っている。ウッドデッキ、園路、植栽などの特定公園施設の整備は民間事業者側が行い、整備費は便益施設であるカフェの収益の一部を充てることとされた。Park-PFIにより設置管理許可期間は20年とされ、民間事業者側の初期投資の回収リスクも抑えられた⁽⁷⁷⁾。

図6 勝山公園



小倉城を背にする位置に設けられたカフェ。ウッドデッキ(右上)等の周辺施設も整備された。
(出典)筆者撮影。

(73) 小林純子「日本初の観光拠点型PMO—公民連携によりさらに魅力を増す大阪城公園—」『地域開発』629号, 2019.春, pp.37-40. なお、同公園が社会教育施設としての機能を残しつつ観光施設として収益も得るという発想に至ったのには、天守閣が、社会教育施設としての側面を重視する教育委員会の所管ではなく、観光戦略を位置付ける経済観光局の所管であったことが大きな要因であったとの見方もある。南 前掲注(67), p.7.

(74) 柳野良明「公園緑地に関する官民連携制度」『ランドスケープ研究』81(2), 2017.7, p.100.

(75) 国土交通省都市局「都市公園法運用指針 第3版」2017.6, p.20. <<https://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/houritsu/pdf/H290615toshikouen-shishin.pdf>>; 国土交通省都市局公園緑地・景観課 前掲注(53), pp.8-10.

(76) 日本公園緑地協会公園公民連携事業研究会「Park-PFI等都市公園における公民連携事業に関する提言(第1次)」2019.3.14. <<https://www.posa.or.jp/wp/wp-content/uploads/2019/03/20190326POSAPressRelease.pdf>>

(77) 北九州市建設局公園緑地部緑政課「北九州市勝山公園における公民連携事業の取り組み」『公園緑地』78(4), 2018.1, pp.27-29; 「土木のチカラ 民間力が生んだ「水辺のにぎわい」—勝山公園の鷗外橋西側橋詰め広場と水辺の遊歩道(北九州市)—」『日経コンストラクション』716号, 2019.7.22, pp.8-14.

Park-PFIに係る財政支援として、民間事業者が実施する公園整備に対して地方公共団体が費用負担を行う場合、社会資本整備総合交付金も活用できる。これによって公園内での収益事業からの公共還元を超えた大規模な再整備も可能となった⁽⁷⁸⁾。久屋大通公園（愛知県名古屋市）の再整備は、令和9（2027）年のリニア中央新幹線開業を見据えた栄地区再開発の基幹事業であるが⁽⁷⁹⁾、5.45ha（南北1.8kmに達する公園の北半分に相当）に及ぶこの事業もPark-PFIを活用して進められている。

このほか今回の都市公園法改正には、Park-PFIを含め、各種制度の利用促進を目的とした事項も含まれている。その一つとして、公園利用者の利便性向上のための協議会を組織することができることとされた（同法第17条の2）。この協議会は、公園管理者に加え、関係行政機関、学識経験者、観光関係団体、商工関係団体等のうち必要な者で構成される。一部の地域で公園の管理運営を行っていた任意の組織を、法律に基づく協議会として明確に位置付けたもので、協議内容としては、イベント開催、利用ルール、中長期的な整備や維持管理方針等が想定される。例えば、南池袋公園（東京都豊島区）では、公園管理者と公園内のカフェレストラン事業者、町内会等を構成員とする「南池袋公園をよくする会」が設けられ、商店街等と連携したイベントの開催など、公園を拠点にした地域活性化の活動が実施されている⁽⁸⁰⁾。

さらに保育所等の社会福祉施設を都市公園の占用物件と認める改正も行われている（都市公園法施行令第12条第3項第1号～第5号）。保育所等の設置は、平成27（2015）年から国家戦略特区において行われていたが⁽⁸¹⁾、待機児童問題の解消に資するとして一般措置化された。平成31（2019）年4月時点での公園内の保育所は、国家戦略特区内で18施設、改正都市公園法に基づく施設が12施設である⁽⁸²⁾。

IV 公民連携の課題

このように都市公園に関わる公民連携制度の整備は進んでおり、地方公共団体等の公園管理者の選択肢は豊富になっている。一方で、公園管理者と民間事業者では公民連携の動機が異なるため、必ずしも公益性と収益性のバランスをとることは容易でない。都市公園の多様な設置効果を考えれば、全ての公園に収益性を求める必要はないが、今後も財源確保が大前提であるとすれば、公民連携を推進する上で次のような課題の解決が求められよう。

1 自律的運営の拡大

第一は、自律的運営を行える公園を拡大することである。公園の収益性に期待して公民連携を進める場合、民間事業者がその案件に興味を示すかは地域や公園の持つ潜在的な収益力が大きく影響する。大都市や収益事業、集客が見込める大規模公園では民間事業者の参画意欲も高く、多様な戦略が打ち出される一方、地方都市や住宅地にあり収益が見込めない小規模公園で

(78) 野村亘「マネジメント時代の都市公園行政」『Re : Building maintenance & management』40(4), 2019.4, p.10.

(79) 整備完了及び運営開始は令和2（2020）年夏の予定とされている。高岡豊彦「久屋大通の再生—Park-PFIを活用したまちづくりへ—」『新都市』72(11), 2018.11, pp.51-55.

(80) 柳野 前掲注(74), p.101.

(81) 「待機児童対策で規制緩和 保育所 公園活用広がる」『読売新聞』（大阪版）2018.2.11.

(82) 峰岸悠「改正都市公園法と保育所の設置」『新都市』73(7), 2019.7, p.45.

は公民連携が進みにくい⁽⁸³⁾。したがって、今後はこのような小規模公園を含めた自律的運営が課題となる。解決策としては、①大規模公園で削減した予算を小規模公園に充当すること、②保育所や運動施設等の施設を設けて一体管理し、公園部門以外の施策・予算を活用すること、③公園協議会を活用してコミュニティビジネスの創出に結び付けることなどが考えられる⁽⁸⁴⁾。例えば、東京都西東京市では「西東京市公園配置計画」において、比較的規模の大きい公園における Park-PFI の導入と、そこから得られる収入をその他の公園の管理に活用する方向性が示されている⁽⁸⁵⁾。また、西東京市いこいの森公園及び周辺の約 50 の中小公園の維持管理について一括して指定管理者を募集し、その条件に市民やボランティア等との協働事業を加えて、民間事業者の発想と企画力を生かした公園管理を進めている⁽⁸⁶⁾。

2 地域再生の核としての活用

さらには公園の収益で維持管理費を賄うという発想にとどまらず、公園を地域再生の核として活用し、最終的に住民税や周辺不動産の固定資産税の増加分でコストを回収する方法も考えられる。例えば、平成 26 (2014) 年の日本創成会議の提言⁽⁸⁷⁾において東京 23 区唯一の消滅可能性都市⁽⁸⁸⁾とされた豊島区は、公園を中心に地域再生の取組を活発化させている。第一に、「国際アート・カルチャー都市構想」に基づき、池袋駅周辺の四つの公園の再整備を行い、文化・芸術イベントの開催を進めている⁽⁸⁹⁾。このうち平成 28 (2016) 年にリニューアルした南池袋公園(前述)は天然芝広場と地元資本のカフェを併設し⁽⁹⁰⁾(図 7)、イベント会場としてはもとより日頃から高い集客力を示し、周辺にも人気の商業施設が集まり始めている。また、中池袋公園は区庁舎移転跡地に誕生した大小八つの劇場と隣接し、前庭空間としての活用も期待されている。令和元(2019)年には四つの公園エリアを周遊するデザイン性の高い電気バスも導入され、線路等で分断されがちであった池袋駅周辺地域の一体化が進められた。

第二は、「小規模公園活用プロジェクト」である⁽⁹¹⁾。若手芸術家による内外装一新で公園トイレを女性や子どもに利用しやすいものとするほか、地域住民との協議に基づく公園利用のルール作りを進めて、禁止事項ばかりの公園を「〇〇出来る公園」として再生している。使い

83) Park-PFI についても、地方公共団体の公園管理者から大都市向けの制度ではないかとの見方がなされることがある。野村 前掲注(78)

84) 佐藤・佐野編 前掲注(4), pp.27-28.

85) 西東京市「西東京市公園配置計画 平成 29 年度」p.58. <https://www.city.nishitokyo.lg.jp/siseizyoho/sesaku_keikaku/keikaku/kankyou/kouenhaichikeikakusakutei.files/180309_all.pdf>

86) 磯脇桃子・佐藤留美「民間による公園群管理の展開—西東京市立公園における市民協働型指定管理者制度—」『ランドスケープ研究』81(2), 2017.7, pp.126-128; 磯脇桃子「地域の拠点として愛され、市民協働で育まれる公園管理—大小 54 の公園を一括管理(東京都西東京市)—」『地域開発』629 号, 2019.春, pp.24-27.

87) 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「成長を続ける 21 世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」2014.5.8. <<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>>

88) 消滅可能性都市とは、主な出産年齢層である 20~39 歳の女性人口が 2010 年から 2040 年にかけて 50% 以上減少すると、日本創成会議が独自に推計した自治体を指す。豊島区は 50.8% であった。

89) 呉祐一郎「豊島区の「消滅可能性都市」からの脱却の取組みとその効果」『住宅』68(7), 2019.7, pp.36-41; 豊島区都市整備部都市計画課「公園の再生からはじまる、池袋の都市再生—公園が変われば、街が変わる—」『都市計画』68(6), 2019.11.15, pp.60-63; 三上美絵「池袋で本格始動、4 公園を核としたまちづくり—南池袋公園の成功を契機に、豊島区の「公園まちづくり」が加速—」『新・公民連携最前線 PPP まちづくり』2019.12.20. 日経 BP 総研ウェブサイト <<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/434167/121700132/>>

90) 南池袋公園の場合は地元資本であるが、大手チェーンストア等を誘致する事例も散見される。後者の場合は、賃貸借料が収益となるものの、地元の消費力で生まれた利益の多くがチェーンストアの本社のある地域に流出する点に留意が必要である。木下斉「大いに稼ぎ、都市を潤す公園とディストリクト・マネジメントについて」『Re: Building maintenance & management』40(4), 2019.4, p.52.

図7 南池袋公園



天然芝広場（手前）と地元資本のカフェ（奥）で人気が高い。ターミナル駅である池袋駅から徒歩数分の距離にある。
（出典）筆者撮影。

やすくなった小規模公園は、待機児童対策で急増した保育園の園庭代わりにも利用されている。文化・芸術政策への区民の理解や子育てしやすい街としての評価は高まっており、関連施策ともあいまって、人口の増加、特に「消滅可能性都市」の根拠とされた若年女性人口の増加が見られ、区民税収入も増加が続いている⁽⁹²⁾。

3 公園経営を担う人材の育成

公民連携の起点となるのは地方公共団体等の公園管理者である。これからの公園管理者には、地域課題の全体像を理解し、大小個々の公園の特性を把握した上で課題解決に結び付ける戦略性が求められる⁽⁹³⁾。例えば、経営資産として適切な公園はどこか、経営に必要な技術や資金の確保や、経営パートナーをどうするかなどの選択が鍵となる。また、いたずらに禁止事項を増やすのではなく、公園管理者がまちづくり団体等と連携して公園活用のアイデアを提案するなどの推進役も期待されている⁽⁹⁴⁾。さらに地域の歴史、文化、経済への幅広い理解と現場体験、それらに基づく分析と判断等、公園管理にとどまらず公園経営において力を発揮できる

(91) 宮田麻子「『○○出来る公園へ』日本一の高密都市が目指す小規模公園のリノベーション」『公園緑地』79(2), 2018.9, pp.29-31; 三上美絵・黒田隆明「小さな公園を公民連携で活性化、豊島区一「井戸端かいぎ」で近隣住民の声を反映―」『新・公民連携最前線 PPP まちづくり』2019.12.27. 日経BP 総研ウェブサイト <<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/434167/122600134/>>

(92) 豊島区の20～39歳の女性人口は、平成26（2014）年には約4万5500人であったが、平成31（2019）年には約4万8800人に増加した。また、この間の区民税収入も262億円から300億円（当初予算）に増加した。呉 前掲注(89), p.41.

(93) 佐藤・佐野編 前掲注(4), p.31.

(94) 保井美樹「動きだすパブリックスペースと運営組織のデザイン」国際文化都市整備機構編『ポスト2020の都市づくり』学芸出版社, 2017, pp.257-258.

多様な専門性を持った人材の確保・育成が重要と考えられている⁽⁹⁵⁾。公園経営には八つのマネジメント技術が求められるとの指摘もある⁽⁹⁶⁾。

現在、事業者選定を行う地方公共団体や事業に応募する民間事業者やNPOを対象に、公園事業者団体等による各種講習会も行われているが、主にPark-PFI事例の紹介を行うものでマネジメントシステムの習得を目的としたものは少なく、今後は公園経営専門職の教育制度の設置が必要とされると言われている⁽⁹⁷⁾。大学においては従来の設計、材料、施工等の各専門分野に分かれた技術教育にとどまらない公園経営全体の視点での専門教育が、公園行政の現場においても造園技術のみならず地域の課題解決や公民連携のノウハウを重視した実務研修が求められている⁽⁹⁸⁾。

おわりに

今日の我が国は都市公園を始め様々な都市施設が更新時期を迎えている。更新頻度を考えれば、新しい時代に対応した都市経営を展開する数十年に一度の好機と言えるが、逆にこれを逃して単なる改修の連鎖に終われば、今後、都市経営のあり方を大きく変えることは困難になるであろう。都市公園には、公民連携を進めて財源を確保し、社会に新たな価値を提供することを模索してきた歴史がある。公益性と収益性に配慮しながら、都市公園の可能性を引き出し、地域課題の解決に資するものにデザインし直す取組が求められている。

(つかだ ひろし)

⁽⁹⁵⁾ 進士 前掲注(54), pp.53-54.

⁽⁹⁶⁾ ①公の施設のマネジメント、②施設や植物育成のメンテナンス、③公園活性化やサービス向上を図る企画運営、④安全対策や危機管理のリスクマネジメント、⑤人員の適正配置や人材育成に関わる組織マネジメント、⑥市民協働等により地域活性化を図るコミュニティマネジメント、⑦管理経費の有効活用を図るコストマネジメント、⑧持続可能な管理によるシステムマネジメント、を指す。金子忠一「パークマネジメントの歴史」田代順孝ほか編著『パークマネジメント—地域で活かされる公園づくり—』学芸出版社, 2011, p.27.

⁽⁹⁷⁾ 池邊このみ「公園の再生とは何か、Park-PFIの先にあるもの—真のPark-Management System構築に向けて—」『Re: Building maintenance & management』40(4), 2019.4, pp.13-14.

⁽⁹⁸⁾ 進士 前掲注(54), pp.53-54.