

# ③ 公園の活性化へ向けて

高瀬雅通・吉田哲夫

その1・公園の管理・運営を考える  
その2・公園の魅力づくり

## その1・公園の管理・運営を考える

### 一 はじめに

最近公園について、「公園は規制が多くて使いづらい」「市の公園はつまらない」「原っぱ公園がほしいのに、既製の遊具ばかり置いてある」「新しい公園が増えてきたようだが、古い公園がゴミだらけである」等々さまざま声を聞く。はたして、これらの声に行政側は答えているのか、あるいは、公園の存在自体が市民に魅力ある施設として受けいれられているのか等、自問自答に公園の管理が現在かかえている課題を中心に、整理してみたいと思う。

本論に入る前に、ここで対象とする公園について、都市の中での公園配置計画モデルとして紹介しておく。一般に「公園」という場合、単に遊べる場所という意味で総称的に使われるも

のから、法律（都市公園法）に基づくものまで、混乱して使われている傾向がみられるが、ここでは都市公園法に基づき本市が設置・管理している公園を対象とすることとする。表1-1に示すとおり、公園にも色々な種別がある。道路などでは、交通量の多い幹線道路から準幹線道路、住宅地の中の日常生活道路と規格・構造と実態が比較的認識しやすいと考えられるが、公園の場合にはなかなか理解しにくいようだ。公園の種別を大別すると、日常生活圏での利用を対象とした住区基幹公園と都市レベルでの利用者を対象とした都市基幹公園及びそれぞれ目的をもって設置される特別な公園に分かれる。本論では、市民の日常生活との関係の中で公園の管理について考えるわけなので、児童公園を中心とした住区基幹公園を対象とすることとする。

### 二 公園の抱える二つの課題

現在のように、高度に都市化が進む中では、市民が健康で文化的な都市生活を機能的に営むために、公共施設等の生活基盤施設の整備が強く要望されているが、その中でも都市に潤いをもたらすオープンスペース、とりわけ公園や緑についてその整備及び確保の必要性が叫ばれている。

このことは、まちづくりの観点からみると、七〇年代には「シビル・ミニマム」論（最低限の文化的な都市生活を確保するための指標を数値であらわしたもの）が代表的な思潮であったものが、八〇年代になるとキーワードが「アメニティ」（快適性）へと変遷している状況の中で、より強く意識されてきている。つまりキーワードは「量」の問題から「質」の問題へと内容が変化したことを示唆しているが、オープンスペースは「都市のゆとり」ということで、

「量から質へ」の理論の中で都市の質の向上のためにオープンスペースの量の確保が課題となっていたわけである。すなわち、公園（オープンスペース）の問題としては、いぜんとして「量から質」ではなく「質より量」の時代であったといえる。

しかしながら、最近の市民生活の高度化・多様化に伴い、スポーツ・レクリエーション活動の充足、健康維持増進、コミュニティ意識の醸成の場として多様に機能する都市公園の拡充が求められており、九〇年代の課題としては、「量か質か」の二者択一ではなく、「量も質も」の時代へ入っていると考えられる。

本市における公園を取り巻いている状況としても、現在のところ他都市と比較すると人口一人当たりの公園整備率はいぜんとして低位にあり、まず第一に「量」の確保の問題があるわけだが、市民ニーズの多様化・高度化により公園の「質」の問題も新たな関心事として議論されはじめている。

この二つの課題である「量」と「質」については、いつの時代でもそれぞれの時代背景のなかで形をかえながら常に存在しているものだが、一般的に量と質の問題が議論されるのは、計画あるいは建設の段階が多く、管理へ移行した段階ではまだ論議されることが少ない。また論議

されたとしてもその多くは「量」か「質」かの二者選択の論議が多く、特に本市のような公園の整備状況が立ち遅れている状況のなかでは、一定の質のもとの最大の量の確保にむけて事業が進められがちだ

例えば最近市民要望で「公園内にトイレが欲しい」という声を多く聞く。トイレの設置は、

ある意味で質の向上につながるので計画に着手しているが、実際に建設の段階になると、近隣（特に公園隣接の方）から「汚い」「臭い」「危険」（いわゆる3K）「だれが清掃するのか」といった問題が提起され、こういった問題は技術論ではカバーできないため、管理の問題として計画・建設段階では切り捨ててしまいか、あ

表-1 都市公園の種類

種別	内容
基 礎 公 園	児童公園 もっぱら児童の利用に供することを目的とする公園で誘致距離250mの範囲内で1カ所当たり面積0.25haを標準として配置する。
	近隣公園 主として近隣に居住する者の利用に供するものを目的とする公園で1近隣住区当たり1カ所を誘致距離500mの範囲内で1カ所当たり面積2haを標準として配置する。
	地区公園 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で誘致距離1kmの範囲内で1地区当たり1カ所面積4haを標準として配置する。
公 園	総合公園 都市住民全般の休憩、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で都市規模に応じ1カ所当たり面積10～50haを標準として配置する。
	運動公園 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で都市規模に応じ1カ所当たり面積15～75haを標準として配置する。
特 殊 公 園	風致公園、動植物公園、歴史公園、墓園等特種な公園でその目的に則し配置する。
大 広 域 公 園	主として一の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で、地方生活圏等広域的なブロック内の容易に利用可能な場所にブロック単位に1カ所程度面積50ha以上を標準として配置する。
模 都 市 公 園	レクリエーション 大都市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し、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であり、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都市計画公園1.000ha、うち都市公園500haを標準として配置する。
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防止を図ることを目的とする緑地で、公害、災害等発生源地域と住民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	主として都市の自然環境の保全ならびに改善、都市景観の向上を図るために設けられる緑地であり、0.1ha以上を標準として配置する。但し既成市街地等において良好な樹林地帯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にあってはその規模を0.05ha以上とする。
緑 道	災害時における避難路の確保、市街地における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で幅員10～20mを標準として、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 の 設 置 に 係 る 都 市 公 園	主として一の都道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にあっては、1カ所当たり面積おおむね300ha以上を標準として配置し、国家的な記念事業等として設置するものにあっては、その設置目的にふさわしい内容を有するように整備する。

るいは解決しきれない場合は、その公園での計画そのものを中止してしまわざるを得ない状態となる。

公園設置の過程においても、計画・設計・建設・管理という各ステージで多種多様な課題・問題・要望にぶつかり、それぞれに対処して実行されているわけなので（施設の設置についてはどこでも同様と思うが）、やはり管理における量と質の問題をどの段階でも考え、あるいは前提として問題の対処にあたらなければならないと思う。つまり質の問題が一定の解決をみていないと量の拡大は限度があるだろうし、逆に量の確保のためには質の問題を事前に整理する必要があると考えられる。

このように「量も質も」という課題に対処していくためには、とりあえず、量⇨整備上の課題、質⇨管理上の課題としてとらえた場合、まず第一に、公園の整備から管理までの各ステージでの相互の補完作業を検討する手法の必要性が重要となってくる。このことは、すでにワークショップ手法による公園整備などが一部で試みられており、整備と管理の課題を住民主体の作業の中で同時並行的に処理し、着実な成果をあげている。

第二としては、管理の問題について、いわゆる維持管理を中心とした問題として狭義に捕ら

えるのではなく、公園すなわち「行政サービスの場」を、市民に単に提供するといった「場貸し」の理論から、公園が市民共有の財産であり、市民が自主的に利用・活用するといった「運営」の理論への転換が重要となっていくと考える。というのも、維持管理を中心とした管理の課題だけが整理されれば、はたして公園が魅力的な施設として市民に受け入れられるかというところにおいて疑問がある。「公園は人々に多様に利用されてこそ、初めて公園としての存在価値が生まれるのである」という前提にたつと、維持管理のベースのうえに、あらゆる面で公園を身近な施設として感じてもらうシステムが必要であると考えられ、そこに維持管理と一体となった「運営管理」という考え方に基づいた整理が必要であると思われる。

### 三——維持管理から見た課題

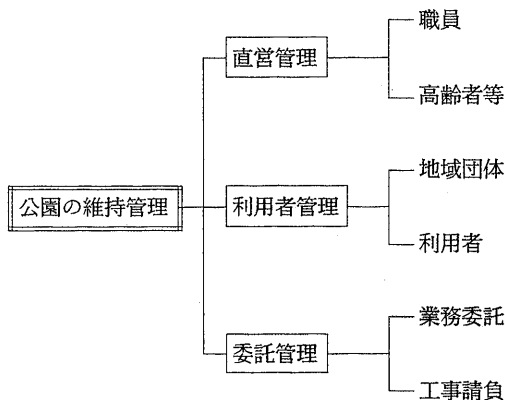
まず、公園の管理を維持管理面からとらえた場合、整備量の拡大⇨管理対象量の増大としてとらえられるわけで、運営管理も含めた管理全体の問題のなかでも、主要な課題となつてあらわれてくる。

そこで、現在の本市における公園の維持管理体制について簡単にふれておきたい。表1-2に

表-3 公園の整備状況

種別	平成2年4月現在		平成12年の目標
	面積 (ha)	数	面積 (ha)
児童公園	257.1	1,507	309
近隣公園	159.2	97	532
地区公園	95.1	22	338
合計	511.4	1,626	1,179

表-2 公園の維持管理体系



出典>「公園・緑地等の管理基本計画」市緑政局 昭和59年

示すように、公園の維持管理体系としては、直営管理、利用者管理、委託管理、と大きく三つに分かれている。これらの分担は、市の責任において行う業務という意味では、直営と委託はほぼ同一と考えられるので、公園の維持管理は、「設置者としての管理」と「利用者としての管理」に二分されていることになる。具体的には、住区基幹公園においては、設置者としての管理は主に職員の巡回により行い、利用者としての管理は主に愛護会により担ってもらっている。

ここでよく批判的にいわれるのが「公共施設の管理は、設置者である市がすべてを行うべきであり、利用者（市民）に負担をおわすのは、税金の二重取りである」というような意見である。はたして、そうであろうか。確かにすべてを行政側が管理できればある一面では良いかもしれないが、それでは行政側の論理ばかりを市民に押し付ける結果となってしまう危険性を含んでいると考えられる。

表1-3で21プランにおける公園の目標量（住区基幹公園のみ抜粋）と現有の公園数を比較してみると、将来は実に面積で現在の二倍強の公園を維持管理の対象としてとらえる必要がある。当然のこととして管理対象量の増大に比例して維持管理コストも飛躍的に増大させる必要が生じるわけであり、財政的負担を少しでも軽くす

るためには、受益者負担により管理の一部を地域におろす「行政の下請け化」の側面も完全には否定できないと考えられる。しかし、現在の管理システムをとっている基本的な考え方として、次のように解釈できないだろうか。市民側から考えた場合、公園は市民が利用することにより公共的なサービスをうける場なのであるから、公園の設置者である行政側に基本的な管理の責任はあるが、サービスをうけるのはその公園を身近に利用できる周辺住民であるので、みずから管理に参加することによってサービスを享受する権利を確保するとともに、対価としての義務を果たすものであること。また、行政側から考えた場合は、利用者が公園の管理に参画することにより、公園を通じての地域コミュニティの醸成を促進する効果が期待されることを第一に考え、補足的な考え方として二千以上の公園の日常の維持管理をすべて行政側が担うことは、多大な人員と経費を必要とし現実的でないとする。

このように、公園の管理において維持管理の問題を解決するだけでも、まず第一にこれまでの管理体制の考え方を整理し、管理手法の多様化に対応できるそれぞれの管理主体の明確化を行う必要があると考えられる。また第二には、これらの考え方を市民にPRし、コンセンサスを得る努力を積極的に行う必要があると考えら

れる。特にこの中で、現行の愛護会による管理を含めた利用者管理の考え方を、行政側の論理である「維持管理費の増大を軽減するための受益者負担」という考え方から、より積極的な「公園を自らのものとして利用管理・運営していくための組織活動」に転化させることが重要であると考ええる。

#### 四——運営管理から見た課題

公園の管理（維持管理の課題でもふれたように）を考えると、公園をベースとした市民組織の活性化が重要な鍵となってくる。また、最近の公園を取り巻く状況を見ると、すでに公園の建設から管理・運営にいたる各ステージでの市民参加の在り方が多様化してきており、これらをうまく誘導することにより、より地域にとって魅力的な公園が成立すると考えられる。例えば、これまで公園の建設にあたっては、地域代表者説明型もしくは要望対応型といったプロセスを経て着手されていたものが、一部ではあるがワークショップ方式や手作り公園（イベント対応を含む）方式で、市民組織を有機的につなげるにより一定の成果をおさめてきている。また、そこでの経験としても（建設時に、既成の市民組織が公園に関係することによって、

以後の管理についても積極的である等)、管理においても行政管理型から住民運営方式との共存が重要なインパクトを持ちうる可能性が大きいと考えられる。

「公園は、いつでも、だれでも、自由に使える」というのが原則だ。しかし、そこにはおのずと一定のルールやマナーが必要とされるわけで、いままではそれらを行政側が作っていたので、どうしても規則による規制あるいは禁止事項として前面にでてしまうことになっていた。このことは、残念ながら現在の行政側に「公共施設としての場の提供者であり管理者である」という意識が強く、逆に利用者サイドに立った「公園としての運営」という認識が薄いということ、住民側に活性化した既存の組織が未成熟である場合が多いというところに問題があると考えられる。

本来、利用者としてのマナーやルールは、利用者自身の問題であり、近隣地域の利用を前提とした公園であれば、それは地域の問題となるわけである。すなわち、公園利用における一定のマナーやルールをその地域の実情において、利用者みずからが確立することが、利用者サイドでの「公園の運営」ということになると考えられる。

そこで、今後公園の運営を考えるためには、

「地域住民が公園の管理・運営へ主体性をもって参画していけるための組織化とそのプロセス」が重要となる。もちろん、主体性のある参加とは、一定の組織化された集団があり、その組織そのものの社会性あるいは組織活動によって地域社会へあたえる影響力が、公園での活動を通じて発揮されることが前提となるわけだが、現状の中では、行政の働き掛けによる公園の活動への参加を通じて組織化していくことが必要と考えられる。

つまり市民の公園への管理・運営での主体性のある参加を期待するためには、まずはじめにあらゆるチャンスをとらえて既存組織の活性化のための活動を行い、それらの活動の具体性と継続性を維持させるためのプログラムの必要性が高まっていると考えられる。このことは、その地域の主体性の問題というより、行政側がどうそのきっかけ作りと主体性と継続性の維持を支援していくかにかかわる問題と思われる。支援のきっかけは、各公園の状況や地域の成り立ちによって千差万別と思うが、よく、各種活動を継続するためには、「場所と人と情報と資金」といわれる。公園の管理運営にこれをあてはめると、場所（公園）については確保されているわけで、人（組織）と情報（ノウハウ）と資金については、行政側の積極的な支援体制を早急に

検討整備する必要があるのではないだろうか。特に、当面の措置として、現在児童公園の愛護会結成率はほぼ百％に近い状況があるので、愛護会に対して「公園まつり」（イベント）の開催や愛護会ニュースの発行など、積極的にいろいろなプログラム（ソフト）を提示し支援していくことや公園活動指導員（プレリーダー）制度の創設（組織化の誘導）や資材の提供（資金援助）などをあわせて制度化していく等、総合的な施策が必要と考えられる。

## 五——おわりに

公園管理の課題について、いくつか提示したわけであるが、これはたぶん一断面にすぎず、また違った方向から論ずれば、当然別の課題が現れると考えられる。しかし、行政サービス施設での管理というものは、「行政と市民との共同作業でなくては、その施設は生きないのではないか」ということを念頭に書いたものであり、管理・運営は決して行政側の一方通行であってはならないと思う。管理・運営の問題は、奥の深い問題であるので、二十一世紀へ向けて、より良い公園づくりのためにもまた市民に愛着を持って受け入れられる公園とするためにも、多方面からの論議を期待したいところである。

△高瀬 緑政局公園部計画課審査係長△