

公園はだれのもの

公園における市民参加の現状と今後



社会研究部門 土堤内 昭雄

doteuchi@nli-research.co.jp

1——公園の誕生

江戸時代には庶民が集まり、花見や祭りを楽しむ遊興の空間が多く存在した。人々はそこで行楽を行い、様々なつながりを育てていった。明治時代になり地租改正のために官民有地の区別が行われ、1873（明治6）年にこのような遊園といわれる空間は「公園」と定めるように太政官布達が各府県に出された。それがわが国の近代公園の誕生とされている。

やがて明治の近代都市作りのために1885（明治18）年に東京市区改正審議会が設けられ、都市計画の観点から公園が位置づけられた。ここでは都市衛生や防災機能などが重視され、かつての庶民の遊興の場としての位置づけは薄らいだ。このように近代都市公園は明治以降、わが国の政府が計画し管理する近代都市施設として発展していくことになったが、そこでは公園の利用者は管理・規制の対象であり、計画や運営の主体となることはなかった。

その後、1956（昭和31）年に都市公園法が制定され、都市公園の管理の重要性が認識されるとともに、公園の管理運営における市民参加の兆しがみえてくるのである。

2——市民参加のはじまり

1 | 公園愛護会

日本の公園における本格的な市民参加は「公園愛護会」に始まる。1962（昭和37）年、建設省都市局長通達「都市公園の管理の強化について」において、公園愛護団体の結成等による都市公園の管理強化の必要性が示され、1972（昭和47）年の「都市公園等整備5ヶ年計画」の実施以降、都市公園の増加とともに公園愛護会も全国に広まっていった。

公園愛護会の母体は町内会・自治会、老人会、子ども会など地域の地縁組織が多く、街区公園や近隣公園など身近な公園を中心に清掃や除草などの活動を行っている。

1961（昭和36）年、横浜市において全国に先駆けて公園愛護会制度が創設された。横浜市の環境創造局のホームページによると、09（平成21）年3月5日現在で横浜市の管理する公園の約2,500ヵ所のうち9割に上る約2,300ヵ所で公園愛護会が結成されている。

横浜市では公園ができると市が近隣住民に愛護会結成の呼びかけを行い、住民が届出することにより愛護会が結成される。近年の活動内容は、清掃や除草に留まらず、花壇づくりや植林地の保全活動、自然観察会や竹細工などのイベント開催など広がりを見せている。市からの支援制度としては、活動面積に応じた愛護会費の支給や活動に必要な物品・技術の提供、事業のコーディネートなどとなっている。

最近では愛護会の主たる母体である町内会・自治会が高齢化とともに衰退し、愛護会活動が低迷している地域も多い。今後は活動を広く市民に知ってもらい、より多様な市民の参加を促すような魅力ある活動を行うことが必要だ。そのためには愛護会同士の連携や行政との協働を進めることが求められる。

2 | 公園アドプト制度

市民参加による公共施設の維持管理の一つの方法としてアドプト制度がある。これは、道路や河川、公園等の公共施設を市民、企業などが里親としてアドプト（養子縁組）し、契約に基づいてその管理にあたるものである。

公園愛護会が町内会・自治会などの地縁組織を主たる母体としているのに対して、公園アドプト制度では、町内会・自治会の他に地元企業や各種ボランティア団体、同好会・サークル、家族・友人グループなど多種多様な参加がみられる。特に、地元企業の参加が多いことが特徴であり、企業の「良き企業市民」としての側面もうかがえる。

その活動内容は、愛護会活動と同様に清掃、除草、花壇の世話などが中心だが、公園における直接的な活動だけではなく、清掃で集めたゴミ処理などを地元企業が行うなどの間接的な参加も行われている。自治体の支援としては、用具や機材などの提供・貸与が多く、助成金などの資金的な支援はほとんどない。

つくば市では2000（平成12）年からボランティアによる公園美化活動である「アダプト・ア・パーク」事業を実施している。参加条件は5人以上で構成された団体で、清掃、除草、花壇づくり、市への施設の破損箇所の通報である。08（平成20）年4月1日現在で、市が管理する142カ所の都市公園のうち25カ所で実施されている。

3 | 公園ボランティア

80年代になると大都市を中心に公園ボランティア活動が活発になる。これは子どもの遊びや環境分野などある特定のテーマのもとにボランティアが集まり、公園を舞台にそれぞれの活動を展開するものである。当初は農業体験や里山保全活動など、郊外型の大規模な公園を中心に展開されていたが、近年では街区公園における

新たな公園整備を市民参加のワークショップで行うなどの活動もみられる。

その特徴は、公園の清掃などの維持管理に留まらないテーマ性の強い活動が多いことや広域から参加者が集まり地理的な制約が少ないこと、参加者が活動目標や活動計画を策定するなど主体性が強いことが挙げられる。テーマ性の強い活動ゆえに子どもからお年寄りまで幅広い年齢層の人たちや学生、会社員、主婦などの多様な職業の人たちが参加することができる。そして参加ボランティアの生きがいづくりや自己実現など参加者への多大な効果も期待される。

（財）東京都公園協会ではホームページに公園ボランティアのページを設け、公園ボランティアの活動場所や内容を紹介している。活動内容別に、植物管理、自然観察、美化活動、環境管理、調査・研究、ガイド、ドッグラン、イベント、プレイパーク、庭園管理、パトロール、その他の12分野別に活動公園を紹介しており、これまでに5千人を超える市民が公園の管理運営に参加している。

3—新たな市民参加の動き

前述の公園愛護会、公園アドプト制度は主としてすでに出来上がった公園の維持管理における市民参加の動きであり、行政主導型の活動が中心だった。一方、公園ボランティア活動などは公園の維持管理に留まらず、市民主体の公園運営までを見据えた活動を展開している。このような公園における市民参加は、やがて公園を作るプロセスや公園の維持管理の計画・運営の中にもみられるようになり、市民による主体的なコミュニティづくりにも発展している。ここでは、そのような公園における先進的な市民参加の事例としてプレイパーク、コミュニティガーデン、指定管理者制度の3つをみてみよう。

1 | プレイパーク

子どもは遊びを通じて創造性や身体機能を発達させていく。また、遊びの中に潜むリスクをとることにより様々な危険性の予知や回避方法を身につけていく。しかし、公園では安全性の確保から多くの規制が設けられており、子どもたちの遊びにも大きな制約があることも事実である。そこで子ども自身が「自分の責任で自由に遊ぶ」を基本概念とする遊びの空間として誕生したのがプレイパークである。

もちろんそこには子どもの安全を守るための様々な仕組みがある。子どもが回避しうるリスクは残しながらも予知できないようなハザードを排し、子どもの遊びを見守るプレイリーダーと呼ばれる大人や多くの地域住民のボランティアが存在する。そのような環境のなかで、火や水や刃物を使ったり、自分たちで遊具を作ったりするなど、禁止事項の多い都市公園では到底できないような子どもにとってわくわくする遊び場が実現した。

1979（昭和54）年に東京都世田谷区に面積約3,000㎡の羽根木プレーパークがその第1号として誕生した。ここでは、公園の管理者と利用者は別々の存在ではなく、ターザン小屋をはじめとする多くの遊具や施設を自ら作り、自ら利用し、自ら管理しているのである。そこには地域住民が多く関わり、地域のコミュニティ拠点ともなっている。

このようにプレイパークは、子どもの遊びに対するひとつの価値観を提示するとともに、従来の公園とは異なり、設置から管理・運営まで利用者である市民が主体となる新たな市民参加による公園といえる。

東京都国分寺市では、1982（昭和57）年に冒険遊び場「国分寺市プレイステーション」が開設している。その後、国分寺市は当該事業を規制事項の多い都市公園ではなく生涯学習施設と

位置づけ、冒険遊び場の会は任意団体からNPO法人となって、国分寺市の指定管理者として運営に当たっている。

ここでも羽根木プレーパークと同様に「自分の責任で自由に遊ぶ」をモットーに子どもたちは火や水や土などを駆使して遊んでいるが、時々、近隣住民とのトラブルも発生するという。しかし、それも地域コミュニティの再生のチャンスと捉え、管理者であり利用者である冒険遊び場の会が対応している。

これまでみてきたようにプレイパークは独自の遊び観を実現する特殊な公園空間であるようにも見えるが、国分寺市ではこのプレイパーク事業を既存の都市公園の一角を使って出前事業としても行っている。プレイリーダーと数人のボランティアが工作材料や作業台などを都市公園の片隅に設置し、平日の放課後の子どもたちが遊びに来るのである。

もちろんここは常設のプレイパークではないので、穴を掘ったり独自の遊具を設置したりはできないが、プレイリーダーやボランティアの見守る中で、子どもたちは自由に遊びを楽しんでいる。このことからプレイパークとは施設（ハード）としての公園のあり方のひとつであると同時に、遊びのプログラム（ソフト）としての公園のあり方を提示しているのである。

2 | コミュニティガーデン

コミュニティガーデンは文字通り「地域の庭」であり、地域住民が共有する緑地である。アメリカでは多くのコミュニティガーデンが住民の生活改善、近隣の美化、資源の保全、地域交流、犯罪の減少などに寄与している。

一般の公園との大きな違いは、企画・管理・運営の主体が行政ではなく、地域の住民であることである。また、コミュニティガーデンはいつでも誰でも自由に入れるわけではなく、時に

は柵で囲い入口には施錠をし、週末や平日の昼に開放して夜は閉鎖しているところもある。

このようにコミュニティガーデンは、常時すべての人に開かれている都市公園法に基づく公園とは異なるものだが、少子高齢化が進み地域コミュニティが希薄になる中で、地域コミュニティの構成員を中心に様々な活動を展開し、地域住民同士の交流や支え合いなど地域のつながりを創り出している。

コミュニティガーデンの設立経緯はいろいろだが、横浜市旭区の「今宿コミュニティガーデン」は04（平成16）年の横浜市の市有地を活用する市民提案事業として採択されたものである。地域住民が「今宿コミュニティガーデン友の会」を立ち上げ、もともと残土置き場であった市有地600㎡を借り受けて造成を行い、蕎麦やハーブ、サツマイモを育てるとともに、様々な地域イベントを開催している。

年間を通じた活動により地域住民同士の交流はもとより、地元小中学校や看護学校、市の行事への参加による広域的なつながりもできて、地域の多世代交流や近隣の美化・防犯にもつながっている。

このようにコミュニティガーデンは、地域の課題やニーズに応えるために住民自らが立ち上がり、初期段階では行政の支援を受けながらも行政や企業との協働を行って地域コミュニティの醸成に取り組んでいる。

3 | 指定管理者制度

近年の公園・緑地政策の中で注目される制度のひとつとして指定管理者制度がある。これまで公園の管理は設置者である地方公共団体が行うことを基本に、一定の要件を満たした第3セクター等に限り委託することができた。しかし、03（平成15）年の地方自治法の一部改正により指定管理者制度が導入され、公の施設の管

理が民間で行えるようになった。多様化する住民ニーズに応えるためにも民間のノウハウを活かした住民サービスの向上が求められ、公園の管理にも指定管理者制度導入の動きがみられる。

東京都建設局では06（平成18）年から68ヵ所の都立公園で同制度を導入している。指定管理者は原則として公募であり、指定期間は5年となっているが、都立公園は数が多いことから公園をグループ化して管理者を選定している。

そのひとつである狭山丘陵公園では、5ヵ所の公園を民間企業とNPOが連合を組んでそれぞれの特徴を活かし管理運営に当たっている。

たとえば都民協働の取り組みとして、NPOが中心となり公園ボランティアとの協働や協働の担い手の育成、地域の学校との連携などを促進している。野山北・六道山公園では里山保全活動や里山文化の継承イベントなどを289回、延べ1,790人のボランティアとの協働を実現している（平成19年度）。

また、協働のための人材育成の講座を27回開催して382名が受講し、その他にも公園の清掃や花苗の植え替えなどの維持管理活動やボランティア団体が開催する自然観察会の支援などイベント企画や支援を33件行っている。

このように指定管理者制度に基づく公園の維持管理・運営は、単なる公園維持コストの削減に留まらず、指定管理者が介在することにより行政だけ、あるいは住民だけではできないような公園の活用を実現している。

今後は、本制度によりいかに効率よく良好なサービスを利用者へ提供できるかが大きな課題であり、市民や行政による指定管理者の評価が極めて重要になる。そして指定管理者の実績・評価を踏まえ、行政は時代が公園に求める新たな機能に対して民間のノウハウを活用したり規制緩和を図ったりするなど公園の活性化を一層促進することが求められている。

4—公園における市民参加に関する意識

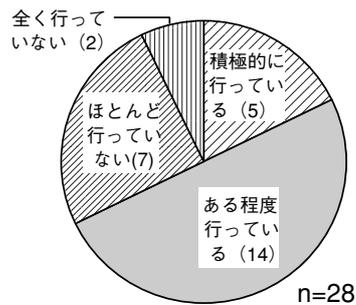
(財)東京市町村自治調査会が平成21年3月に発行した『「公園」を舞台とした地域再生』調査研究報告書(以下、同調査会「公園」報告書)から、公園設置者である多摩地域市町村および公園利用者である多摩地域市民の公園における市民参加に関する意識をみてみよう。

1 | 公園設置者(市町村)の意識

同調査会「公園」報告書では、08(平成20)年9月に多摩地域の30市町村の公園管理部署にアンケート調査を行い、28市から回答を得ている。

多摩地域の28市の公園・緑地づくりにおける市民参加の状況は、「積極的に行っている」が5市、「ある程度行っている」が14市と、全体の3分の2以上の市で市民参加に取り組んでいる(図表-1)。それは各市の「緑の基本計画」の基本方針で「市民との協働」を掲げているところが多いことからわかる。

[図表-1] 市民参加の状況



(資料) (財)東京市町村自治調査会
『「公園」を舞台とした地域再生』調査研究報告書より

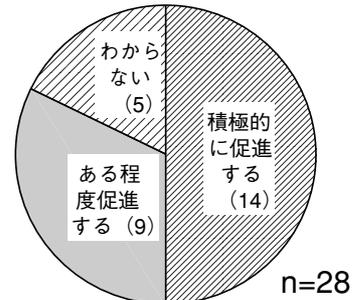
また、具体的な市民参加の内容は、公園づくりのワークショップや検討会、意見を聞く会等の公園の計画段階や清掃、剪定、花壇の手入れ、除草、施設点検等の管理段階における活動が中心となっている。

主な参加形態は、公園ボランティアや町内会・自治会、街づくり委員会、公園愛護会、N

POなどとなっている。さらに公園の活用策として花壇コンクールなど様々なイベント企画などの市民参加も行われている。

次に多摩地域の28市の今後の公園・緑地づくりにおける市民参加の促進意向に関しては、「積極的に促進する」が14市、「ある程度促進する」が9市と8割以上の市で促進の意向がうかがえる(図表-2)。

[図表-2] 市民参加の促進意向



(資料) (財)東京市町村自治調査会
『「公園」を舞台とした地域再生』調査研究報告書より

今後の市民参加の内容としては、現在の活動を普及させるとともに、新たに公園改修における利用者の声の反映や公園名称の公募など、計画段階から管理・運営段階、そして改修段階まで幅広く市民参加を進め、公園を身近なものと感じられるような市民の当事者意識を醸成するとしている。

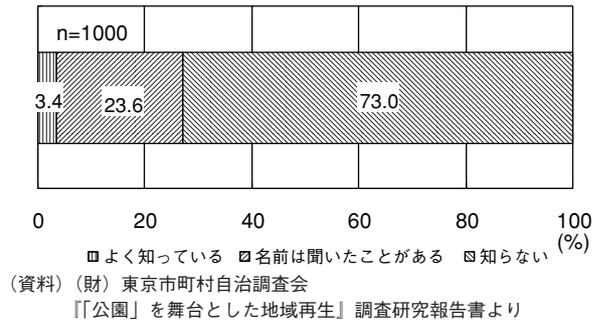
また、公園・緑地づくりに市民が参加する場合の段階としては、「公園をつくる企画・立案の段階から」が24市と最も多くなっており、公園の計画段階から利用者の意見を踏まえ、管理・運営方法まで見通した公園づくりが必要と考えられている。

2 | 公園利用者(市民)の意識

同調査会「公園」報告書では、08(平成20)年9月に多摩地域の20歳以上の市民1,000名(20歳代、30歳代、40歳代、50歳代、60歳以上の男女100名ずつ)にインターネットを使ったアンケートを行っている。

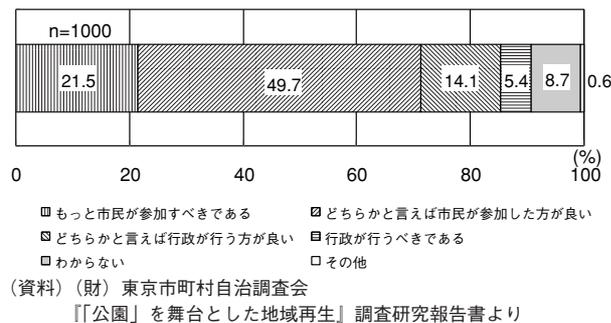
まず、公園の管理運営における市民参加の活動や制度である「公園愛護会」「公園アドプト制度」「公園ボランティア」「公園の指定管理者制度」について、「よく知っている」は3.4%、「知らない」が73.0%と、市民の間ではこれらの活動や制度についてはほとんど知られていないことがわかる（図表-3）。

[図表-3] 市民参加の活動や制度の認知



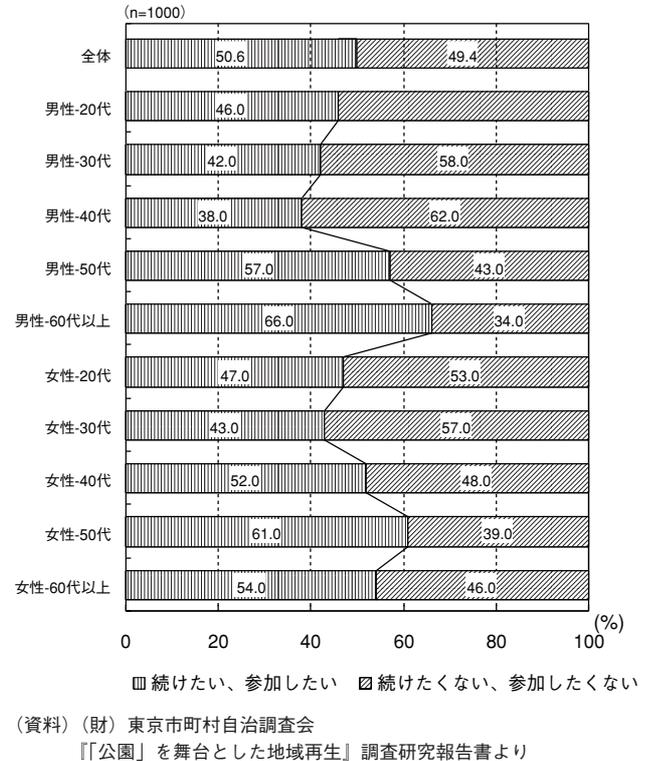
次に今後の公園の管理運営における市民参加については、「もっと市民が参加すべきである」が21.5%、「どちらかと言えば市民が参加した方が良い」が49.7%、両者をあわせると7割以上が肯定的な意見をもっている（図表-4）。

[図表-4] 公園の管理運営における市民参加（協働）について



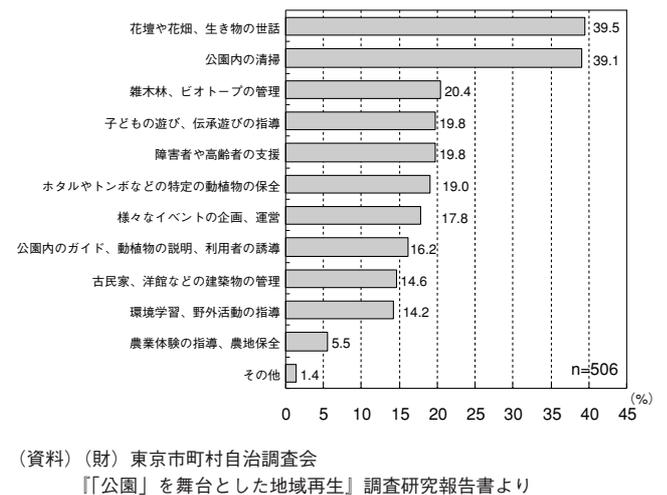
また、今後の公園における市民活動への参加意向は、「続けたい、参加したい」が50.6%と半数を超えている。性・年代別では、男性50代、60代以上、女性40代、50代、60代以上に「続けたい、参加したい」が多い（図表-5）。

[図表-5] 今後の活動参加意向（性・年代別）



参加してみたい活動内容は、「花壇や花畑、生き物の世話」が39.5%、「公園内の清掃」が39.1%と高くなっており、気軽に日常生活の中で取り組める活動が多くなっている（図表-6）。

[図表-6] 参加してみたい活動（複数回答）



5—今後の公園における市民参加のあり方

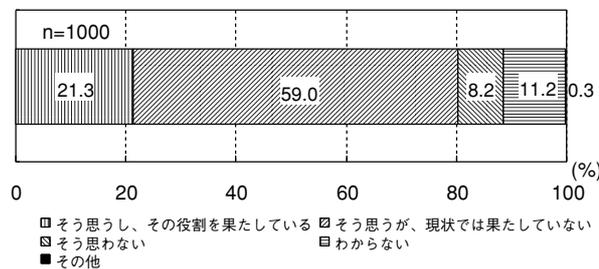
1 | 市民参加から市民参画へ

日本では少子高齢化が進展し、本格的な人口減少時代が始まろうとしている一方、地域社会では、人間関係が希薄になり住民同士が支え合うことも少なくなり、暮らしの安全・安心が揺らいでいる。このような地域における様々な課題を解決するには地域コミュニティの再生が必要である。

そのためには地域が自らの課題を発見し解決していく力、すなわち「地域力」を醸成することが不可欠だ。その源泉は、地域の様々なつながりである。地域の人と人、人と自然、人と地域社会、そして地元の行政・企業などとのつながりが、地域力を醸成する基盤となる。このような多様な地域のつながりを創ること、すなわち地域の好ましい関係性を築くことが地域再生の鍵であり、公園はまさにこの多様な地域のつながりを創る舞台と考えられる。

同調査会「公園」報告書の市民アンケートでは、地域住民同士の交流を深めたり、地域の活気をつくりだす場としての公園の役割について、「そう思うし、その役割を果たしている」が21.3%、「そう思うが、現状では果たしていない」が59.0%となっており、今後の地域再生に向けた公園の果たす役割に対する期待がうかがえる(図表-7)。

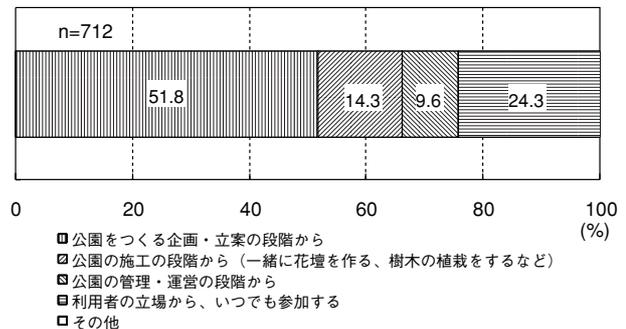
[図表-7] 地域再生に向けた公園の役割



(資料) (財) 東京市町村自治調査会
『「公園」を舞台とした地域再生』調査研究報告書より

また、今後の公園の管理運営における市民参加に肯定的な回答をした712人に公園の管理運営に市民が関わる段階を聞いたところ、「公園をつくる企画・立案の段階から」が51.8%と最も高くなっている。行政が行う公園の維持管理に単に参加するだけではなく、より上流の公園づくりから管理運営の企画まで幅広い市民参加、すなわち市民参加からさらに発展した市民参画が求められている(図表-8)。

[図表-8] 公園の管理運営に関わる段階



(資料) (財) 東京市町村自治調査会
『「公園」を舞台とした地域再生』調査研究報告書より

2 | 市民ニーズの多様化と新たなルールづくり

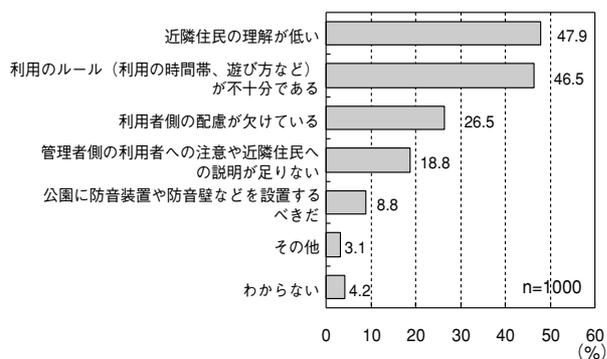
これまで公園は、子どもの遊び場として、また、市民のスポーツやレクリエーション等の憩いの場として活用されてきた。しかし、少子高齢化の進展など社会環境が大きく変化し、公園に求められる機能も非常に多様になっている。

たとえば最近では少子高齢化により、公園利用者の子どもが減り高齢者の数が増えている。それに伴い公園に設置される遊具は高齢者向けの健康遊具が急増しており、既存公園の機能や利用ルールの見直しも必要になっている。

また、公園で遊ぶ子どもの声や噴水の音が騒音として近隣住民から苦情が出ることもある。同調査会「公園」報告書の市民アンケートでは、公園で遊ぶ子どもの声や噴水の音が騒音になるという近隣住民からの苦情について、「近隣住民の理解が低い」が47.9%、「利用のルール(利用の時間帯、

遊び方など)が不十分」が46.5%と高くなっている(図表-9)。

【図表-9】子どもの声に対する苦情について



(資料) (財) 東京市町村自治調査会
「公園」を舞台とした地域再生」調査研究報告書より

また、近年ではペット連れの公園利用者も多く、公園にドッグランの設置を求める声がある一方で、犬の散歩を迷惑に思う人もいる。このように公園における多様化する市民ニーズに応えるためには公園利用の新たなルールづくりが必要である。

3 | 市民参加のレジティマシィ

同調査会「公園」報告書の市民アンケートでは、公園の管理運営における市民参加について、「どちらかと言えば行政が行う方が良い」あるいは「行政が行うべきである」と約2割の人が回答している(図表-4)。その回答者195人に理由を聞いたところ、主な意見として、「公園なので行政がやるべき」「行政がやる方がうまくいく」「住民がやるとかえって不平等になる」「かたよりがでる」「住民には難しい」「面倒なのでやりたくない」などの意見が挙がっている。

つまり市民ニーズが多様になる中で公園において市民参加を行う場合、どのように公園という公共空間を利活用することが妥当なのか、社会的にその正当性や代表性などレジティマシィを承認する仕組みが求められているのである。

6—おわりに

公園の「公」にはふたつの意味がある。ひとつは、政(まつりごと)を司る社会の統治者やその対象となる国家であり、もうひとつは大衆・市民社会などである。

明治時代以降、公園は「公=官」との認識のもと、政府による管理運営を基本とするいわば「官園」として発展してきた。しかし、今日では「公=市民社会」との認識も広がり、市民による市民のための公園づくりが模索されている。

また、公園づくりやその維持管理・運営における市民参加は、行政主導から市民主体に変わりつつある。98(平成10)年にはNPO法が制定され、今日では3万を超えるNPO法人が設立され、個人的な市民参加は積極的な市民参画の時代と同時にNPOと行政との協働へと発展している。今後は公園を舞台に地域の様々なつながりを創り出すために、公園の計画や維持管理・運営に至るまで市民主体の公園づくりが不可欠となっている。そこに今後の新たな都市公園の役割と可能性が存在する。

公園づくりやその維持管理・運営における市民参加の動きはこのような「公」の概念変化の文脈としても捉えることができよう。しかし、公園が国家から市民のものへと大きく軸足を移しつつある一方で、多様化する市民の公園に対するニーズに公正に応えることは容易ではない。何故なら、公園は「みんなのもの」として扱われることにより、それは「だれも使えないもの」というパラドックスを抱える危険性があるからである。『公園はだれのもの』に対する答えは、公園を真に多様な市民のものにするための市民参加のレジティマシィを獲得する仕組みをわれわれが手にしたときに明らかになるのではないだろうか。