

都市公園政策の歴史的変遷過程における「機能の社会化」と政策形成(4)

SHIN, YongCheol / 申, 龍徹

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

法学志林 / Review of law and political sciences

(巻 / Volume)

102

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

105

(終了ページ / End Page)

177

(発行年 / Year)

2004-12-22

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00005690>

都市公園政策の歴史的変遷過程における「機能の社会化」と政策形成(四)

申 龍 徹

はじめに——視角と対象

- 一 都市公園政策を取り上げる理由
- 二 分析視点と方法——分析軸としての機能の社会化について

三 研究の制約と展望について

四 本稿の構成

第一章 近代的都市公園の発祥と伝播

第一節 初期都市公園の形成

第二節 太政官布達公園の展開

第三節 遊園から都市計画公園へ

第四節 初期公園論の展開——牧民官思想の一面

(以上、一〇〇巻一号)

第二章 都市計画公園の変容と衛生行政の公園観

第一節 都市計画法制と震災復興計画公園

第二節 公園用地の創出——「3%公園地留保」と受益者負担

第三節 東京緑地計画と防空緑地

第四節 児童公園の形成と厚生行政の展開

(以上、一〇〇巻三号)

第四章 戦後都市公園政策における社会的機能の成立

第一節 都市公園の区分とその成立過程

第二節 市町村立公園の成立と区立公園の現状

第三節 市民参加と新しい都市公園づくり

第四節 分権改革の中の都市公園政策

(以上、一〇二巻一号)

都市公園政策の歴史的変遷過程における「機能の社会化」と政策形成(四)(申)

第四章 戦後都市公園政策における社会的機能の成立

第一節 都市公園の区分とその成立過程

一 東京都の都市公園構成

法制度上の都市公園には、都市公園法が定めている「都市公園」のほか¹に各種の制度的根拠によって設置される「都市公園以外の公園」がある。その根拠は、東京都立公園条例（一九五六）、児童福祉法の規定（『児童福祉法』第四〇条「福祉施設規定」）による児童遊園²、海上公園（東京都海上公園条例）、市区町村立公園（市区町村立公園条例）、国民公園（環境省設置法）・国営公園、公団・公社の設置公園などさまざまである。平成一四（二〇〇二）年現在、東京都にはこれらの各種公園を合わせ約九、三五〇か所の公園が設置されている。この九、三五〇か所の公園の中で、都市公園法に基づいて設置される純粋な都市公園は五、九七七か所であり、全体都市公園の六割を占めている³。他方、「都市公園以外の公園」として区分されるものの中には、公団・公社などが設置する住宅・団地内の公園や公共的な施設で広く一般に公開され都市公園に準ずるものなども含まれている。これらの都市公園の区分は、設置根拠および所管、関連法規との関連づけなど複雑な要因がからむが、基本的には国営公園・都道府県立・市区町村立といった設置機能に対応しているといえる。また、「都市公園法」において規定する公園の種類には、一番小さい規模の「街区公園」から災害時の安全確保や公園道路の機能を持たせた「緑道」に至るまで一四種類が上げられている。

ところが、これらの都市公園は前にも述べたように、戦前には「緑地」体系の中に融合され、細かな区分などはされていなかった。その細分化が行われたのは、終戦後の混乱の中で生じた公園用地の消失・転用などに対応するために制定された「都市公園法」においてであったが、その後も「児童公園」から「街区公園」への変更などから見られるように体系的なものではなかったといえる。そのうえ、戦後における都市公園の成立過程には地方自治の制度化が深くかかわっている。戦前において東京府・市に所管であったほとんどの都市公園は、地方自治法の制定とそれともなう事務の移譲によってはじめて制度上・実際上の区立・市立公園が誕生することになる。

二 国民公園と国営公園

現在、東京にある国民公園は「皇居外苑」、「新宿御苑」、「北の丸公園」の三か所であり、環境庁設置法によって管理・維持されている。この「皇居外苑」、「新宿御苑」、「京都御苑」は、戦前まで旧皇室苑地であった。

これらの外苑・御苑は、昭和二二（一九四七）年一二月の閣議決定（「旧皇室苑地の運営に関する件」）に基づき、「国民公園」として位置づけられた。また、皇居外苑北の丸公園は、昭和四四（一九六九）年度から国民公園として開放されている。千鳥ヶ淵戦没者墓苑は先の大戦における戦没者の遺骨のうち、遺族に引き渡すことのできない遺骨を納めるため、昭和三四（一九五九）年三月に竣工し、公園としての性格を有する墓地公園として一般に開放されている。

国民公園および千鳥ヶ淵戦没者墓苑は、環境省所管の公共用財産として、「国民公園および千鳥ヶ淵戦没者墓苑管理規則」（昭和三四年厚生省令）に基づき、庭園としての維持管理を行っている。皇居外苑および新宿御苑は、昭和

表一 東京都の都市公園構成（平成14年現在）

都市公園の類型		か所	面積 (ha)	管理者 (所管)
都市公園	国営公園	1	138	国土交通省
	都立公園	72	1,586	東京都 (建設局)
	区市町村立公園	5,904	2,668	区市町村
都市公園以外の公園	国民公園	3	173	環境省
	海上公園 (都立公園)	42	772	東京都 (港湾局)
	区市町村立児童遊園等	3,111	268	区市町村
	公団・公社等が設置する住宅・団地内の公園	200	109	団地内管理組合他
	東京都立公園条例に基づき設置される都市公園以外の都立公園	6	412	東京都 (建設局)
	上記以外の、公共的な施設で広く一般に公開され都市公園に準ずるもの	10	187	各管理者
計		9,349	6,313	

出典：東京都 (2002) 『公園調書』より作成

二二(一九四七)年二月の閣議決定「旧皇室苑地の運営に関する件」により、国民公園として国(中央政府)の直接管理となった。⁽³⁾

旧皇室苑地は、終戦当初は建設省において国営公園の名称を用い、建設省の告示で東京都市計画中央公園に指定されていた。しかし、占領期であった当時、アメリカの首都ワシントンの都市公園を国立公園局が直接管理していたことにならない、国立公園を所管していた厚生省が国立公園に準じ、管理することとなった。⁽⁴⁾

この「旧皇室苑地運営に関する件」によれば、旧皇室苑地である皇居外延並びに新宿御苑は「国民公園として国が直接管理すると共に……一般国民に供すること」とされ、この閣議決定により設置された「旧皇室苑地運営審議会」が、その運営の基本方針を「旧皇室苑地整備運営計画に関する件」(昭和二十四年内閣総理大臣苑)において「各

苑地の特性に照らし、これと関連のない施設は設けない」ことが定められた。その所管は、昭和二五（一九五〇）年に大蔵省から厚生省に、昭和四六（一九七一）年の環境庁発足と同時に環境庁（現在は環境省）の所管となった。⁵⁾

他方、「新宿御苑」は明治時代における代表的な庭園であり、一九〇〇年の桜のほか四季にわたり花木を鑑ることができ、年間利用者の数は約一〇三万人（平成一四年実績）に達している。⁶⁾ また、「北の丸公園」は、昭和三八（一九六三）年「皇居周辺北の丸地区の整備について」（閣議決定）により「森林公園」として整備されることになり、昭和四四（一九六九）年から皇居外苑の一部として国民公園となった。この国民公園三か所の面積は、約三五〇万㎡に達しており、東京都区市町村立公園の面積約一三〇万㎡の三倍にあたり、二三区部の公園面積全体の三割を占めている。

つぎに、「国営公園」は都市公園であって、自然公園で地域制公園である「国立公園」とは、その性格と所管が異なっている。すなわち、「国営公園」は都市公園のうちでもっとも大規模な公園であり、その設置は「都市公園法」によって規定されている。前にも述べたように、この「国営公園」はその設置の主旨から二種類がある（都市公園法第二条第一項第二号）。一つは、「イ号国営公園」で「一の都府県を超えるような広域の見地から設置する都市計画施設である公園又は緑地（ロ号を除く）」で、もう一つは、「ロ号国営公園」で「国家的な記念事業として、又は我が国固有の優れた文化的資産の保存及び活用を図るため閣議の決定を経て設置する都市計画施設である公園又は緑地」である。

この「国営公園」は、全国で一六か所が開園ないし事業中であり、地域特性に応じたオートキャンプ場、サイクリングコースや運動広場、展示施設、大規模な水族館など広域的なレクリエーション需要に応える施設整備などが設置

されている。また、良好な自然環境や貴重な歴史的資産の保全・活用、さらに国営沖縄記念公園のように地域の重要な観光拠点として整備されている。⁷⁾

東京都における唯一の国営公園として知られている「国営昭和記念公園」は、昭和天皇在位五〇年を記念した記念事業として、昭和五四（一九七九）年一月に立川基地跡地に設置された都市公園である。公園の都市計画決定面積は、立川市および昭島市にわたる延べ約一八〇万㎡であり、昭和五〇（一九七五）年にその一部が開園した。

現在は、約一二六万㎡が整備・開園されている。これらの公園の所管は国土交通省であるが、公園内の駐車場、プール、貸自転車、テニスコートなどの特定公園施設については、「住宅・都市整備公団」が設置している。また、「公園緑地管理財団」が設置され、公園の管理運営などを受託管理している。この「公園緑地管理財団」は、昭和四九（一九七四）年に建設省の認可によって設立されたもので、「公園緑地の管理に関する総合的な調査研究・技術開発、利用増進などと武蔵丘陵森林公園などの管理」をその目的としている。

三 都立公園の成立と管理形態

都市公園としての「都立公園」の成立は、東京府・東京市の所管していた「営造物公園」が昭和一八（一九四三）年の東京都政の成立とともに引き継がれ、その原型を形成した。それまで、東京市において管理していた公園の管理は、「公園地及び所有地の管理に関する事項」⁸⁾（東京都区長委任事務条項第八四号）によって改められ、千代田区の麹町公園など一六六か所の公園が都立公園として指定された。⁹⁾ これらの都立公園の一部が各区に委任・移譲され、現在は七二か所（庭園などを含む）が都立公園として東京都の管轄下で管理されている。

東京都における公園緑地の本格的な整備事業は、昭和四四（一九六九）年度を起点としている。すなわち、公園緑地は昭和四四（一九六九）年の「東京都中期計画、六九」においてはじめて長期計画の中項目に位置づけられ、昭和一〇（一九八五）年を目標年次とし、一人当たり公園緑地面積 3.77m^2 を基準値に、都全域において三七八〇ha（都立公園一八九〇haを含む）の整備が決定された。また、短期計画として、昭和四五年から四七年にかけて整備目標二九〇・五ha、経費として約一七四億円が策定された。¹⁰⁾

昭和三〇年代後半から昭和四〇年代にかけての都市公園の整備は、主に主要河川の公園化であった。この時期は、経済成長の歪みが生活環境の悪化に連動した時期でもあり、自然的環境に対する保護および保全に関する関心が高まり、各種の制度が法制化される時期でもあった。¹¹⁾

他方、東京都における都市公園などの維持管理は大きく、①植物管理、②建物・工作物管理、③運動施設管理、④その他の施設物管理の四つに分かれており、その実施形態は、①職員直轄、②外部委託（委託・請負）、③失業対策事業の三つによって行われていた。¹²⁾ そのうち、都の直轄（直営）の場合、①即応性を要するもの、②技術的安定性を要するもの、③多種多様な作業への適応性を要するもの、などの面で民間委託より優位であると捉えられている。しかし、このような直轄事業の場合においても、①公園の維持管理に必要な技能職員の技能習得時間が長いこと、②安全衛生管理や福利・厚生等労務経費や対策を必要としていること、③財政・経営における人件費（給料支払い）の上昇により、硬直化されやすいなどの問題点も多く、公園の維持管理に関する外部委託の割合は増加傾向にある。¹³⁾

外部委託は、昭和三〇年代から進展しはじめ、昭和四〇年代後半からの公園などの数や規模が増大するにつれ、公園などの管理面積も急速に拡大され、維持管理の規模を増加させる原因となり、大規模・大作業の効率化に対応する

ため直轄で処理できない需要を外部に発注するようになった。とくに、昭和四〇年代後半から五〇年代後半にかけて発注先（主に造園工事者）の増加が目立っており、昭和四七（一九七二）年に建設大臣および都道府県知事許可の造園関係工事者の登録件数は一〇五七件であったのに対し、昭和五七（一九八二）年度にはその数が二万二四四一件となり一〇年間で二〇倍を越える急増ぶりをみせている。¹⁴⁾

この外部委託の特性としては、定型的・大規模への対応性、専門工事に関する適応性、特殊技能や専門資格等の専門性などが取り上げられてはいるものの、増大した維持管理の面積からすれば、その対応性は十分とはいえない。

そのうえ、「失業対策事業」の場合、その根拠は昭和二四（一九四九）年の「緊急失業対策法」の規定に基づき行われてきたもので、就労者の高齢化などの問題改善のため制定されたものである。昭和四六（一九七一）年の「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」の規定により失業対策事業の根拠は切り替えられ、一定の条件の失業者に関しては、従前の失業対策法を適用し、失業対策事業は存続することとなった。¹⁵⁾

四 時期別整備の特徴

この都立公園の整備過程を時系列的に見れば、現在の設けられている七二か所のうち明治時代に開園されたのは、上野恩賜公園・芝公園・上野恩賜動物園および日比谷公園の計四か所であり、いずれも東京府の中心部に位置している。大正期に入り、井の頭恩賜公園および芝離宮恩賜庭園が設けられた。なかでも、井の頭恩賜公園は初めての「郊外公園」であり、御下賜公園であった。

昭和二〇年から昭和二九年にかけては、終戦後の復興事業によって小規模の公園はある程度整備される。そのうち、

都立公園として開園されたのは、浜離宮恩賜庭園・小金井公園・戸山公園の三か所のみであった。その中で、市部に位置しているのは小金井公園で、戦前の昭和一五（一九四〇）年に「紀元二六〇〇年記念事業」として計画された「防空緑地（小金井大緑地）」がその前身であった。現在の小金井公園は、昭和二七（一九五二）年に立太子記念事業として、都によってその造成が行われたものであった。

また、終戦後の戦後改革の中で、東京都から特別区への事務移譲が行われ、面積三万坪（約一〇ha）以下で、主としてその区の住民に利用されることを基準に都所有の公園一七二か所、面積一七三haが順次特別区に移譲された。これらの公園移譲は、地方自治法の改正とともに増え、現在においては文化財などを除いて面積一〇haを基準とし、一〇ha以上の都市公園は、都が整備する都立公園となっている。これらの都立公園（区長委任公園一か所、富士見公園を含む）は、平成一〇（一九九八）年現在、全体で七二か所、面積にして一五八〇万㎡が整備・開設されている。⁽¹⁶⁾

高度経済成長による財政的安定により、昭和三〇年以降の都立公園の整備は活発化するが、昭和五〇年代の市部における公園緑地整備が本格化するまでの間、すなわち昭和三〇年から五〇年の期間においては、主に市街地での整備・開園が続くこととなる。

昭和三〇年から昭和三九年における公園の開設は、二三区の西部に集中しているのがその特徴である。⁽¹⁷⁾ これらの公園地の大半は、戦前の防空緑地に指定されていたもので、当時東京の外郭地域を囲む緑地帯として計画されたものであったが、この時期になって整備・開園されるようになったのである。この時期、開園した一三か所のうちの七か所の公園は、戦前の「防空緑地帯」の上に置かれたことになる。市部に開園された三か所（神代植物公園、多摩動物公園および武蔵野公園）のうち、武蔵野公園は、野川を計画区域内に持つ「武蔵野の森構想」の一部として開園した公

園であった。その整備の特徴として、既存の緑と野川の地形的特性をそのまま利用し、自然的環境を生かす一方、直営苗圃として苗木育成を行うという生産公園的性格を持つユニークな公園である。

昭和四〇年代の公園整備もやはり二三区に集中しており、そのほとんどは、旧緑地、米軍基地跡地であった。二三区以外にある浅間山公園は、昭和三〇年代に急激な宅地開発から浅間山を守ろうとした地域市民の要求に対し、都が風致公園として指定、昭和四〇年代より用地を買収・整備した公園である。また、陸南公園は、東京オリンピックの際に自転車競技場として使用したものをオリンピック終了後に整備し公園として開園したものである。

他方、昭和五〇年代以降の開園状況についての特徴は、東京市町村部、とくに多摩地域における公園緑地の開園が著しく進展したことにある。すなわち、これまでの整備・開園が、主に二三区の市街地において旧防空緑地、米軍基地跡地など用地の取得が比較的容易なところにおいて行われてきたことに対して、昭和四〇年代以降は深刻な市街地化による市部の自然環境・生活環境の悪化を懸念する声が高くなった。そこで、多摩の自然環境を守る方法としての公園緑地の整備が急速に進展した結果、多摩地区において整備・開園された公園の数が二三区を上回ることとなった。区部においては、祖師谷公園や舎人公園のような旧来の防空緑地の跡地以外に、工場跡地、研究機関の移転跡地などが公園用地として登場し、また、埋立地に立地する夢の島公園が開園された。これらの公園用地は、海上公園の開設とともに昭和五〇年代の新たな整備用地として登場したものである。このような公園用地の変化は、都立公園だけではなく、都市公園全体の傾向であり、その原因としては、地価の高騰による用地取得困難と、すでに買収した用地のストックが少なくなったため、各種移転跡地、埋立地、海上、丘陵部などの活用が図られるようになったためであった。⁽¹⁸⁾

この用地取得に対する変化は、昭和六〇年代にも継続的に図られ、多摩地域においては丘陵部の公園緑地の整備が、二三区部においては基地跡地・工場・貯水場跡地、埋立地、さらには下水処理場の上部空間を公園地とするケースもあり、近年は廃棄処理場と公園を一体的に整備する試み（PFI手法による「リサイクル公園整備」計画）も行われている状況である。

五 美濃部都政の公園政策

ところが、高度成長期に入ってから進まなかった公的空間としての都市公園の整備は、新たな局面を迎えることとなった。すなわち、一九六〇年代初期における交通過剰から児童の遊び場の確保という現実的な生活上の問題提起と、政治状況においては「美濃部都政」といわれる「革新自治体」の誕生であった。昭和四一（一九六六）年に東京都は児童の遊び場に関する問題の深刻性を踏まえ、「東京都遊び場対策本部」を設け、その基礎的な調査に取りかかった。こどもの遊びおよび遊び場に関する実態調査であったが、調査結果から昭和四一（一九六六）年現在の児童遊園の数は七六〇か所、児童公園は四〇八か所、一般公園が八〇か所であること、戸外の遊び場の二〇%が道路などの路上であり、対象児童の半分近い約四七%が各種事故体験をもっていたこと、また、多くの児童遊園、児童公園の配置が適切ではなく、児童の遊び場は依然不足していることがわかった。¹⁹⁾

このような都市装置として公的空間の不足は、単に児童の遊び場だけではなかったことは言うまでもなかった。表二は、終戦後の各種行政計画において定められた都市公園の整備目標であるが、昭和二六（一九五二）年の「首都建設法」において四、九五㎡であった整備目標が昭和四三年の「東京都中期計画六八」においては三、〇〇㎡へと下方

表二 戦後東京都の行政計画と公園整備目標

策定 年次	行政計画・法律名	目標 水準	目標 年次	計画目標
1951	首都建設法	4.95	—	—
1956	都市公園法	6.00	—	—
1968	東京都中期計画 68	3.00	1985	都市改造
1974	東京都中期計画 74	5.00	1980	生活環境・緑の回復
1976	東京都行財政3カ年計画	5.00	1980	環境保存・緑の回復保存
1982	東京都長期計画	6.00	2000	都市と自然の共生
1986	第二次東京都長期計画	6.00	2000	快適でうるおいのある都市
1990	第三次東京都長期計画	6.00	2000	都市機能と潤いの融合
1993	都市公園法改正	10.00	—	—

出典：東京都（1995）『東京の公園120年』より作成

調整されている。その理由としては、上記の「首都建設法」や昭和三一年の「都市公園法」(六、〇〇m)における目標設定が期待値であったことに対し、「東京都中期計画六八」の目標値は最低限の整備目標、すなわち、可能値として設定されたことが考えられる。当時、美濃部都政における大都市東京の問題への対応は、都市空間における「生活公準」としての「シビル・ミニマム」の設定による計画化であった。「シビル・ミニマム」という言葉は、ナショナル・ミニマムに示唆された和製英語である。⁽²⁰⁾

従来のナショナル・ミニマムが、教育、保健、保育、交通、住宅などの公共機能や健康保険、老齢年金などの社会保障を通じて憲法上という国民生活の最低限の保障を行うのに対し、「シビル・ミニマム」は、近代都市が当然整備しなければならない都市における最低限の生活条件、すなわち、市民が安全、健康、快適、能率的な都市生活を営む上で必要な生活公準を指す言葉であった。美濃部都政における各種中長期計画の底には、この「生活公準」の思想が潜んでいた。⁽²¹⁾

東京都においては、都行政におけるめざすべき水準として「シ

ビル・ミニマム」が政策ごとに策定されたが、その設定においては、①現行法制度上どのような基準が設定されているのか、②学説または調査会、審議会などにおいてはどのような結論が出されているのか、③国内または欧米の大都市水準と比較してどうか、④現行計画上どのような目標が設定されているのか、などが考慮された。そのうえ、課題ごとに設定された「シビル・ミニマム」と都の現実的な行政条件との格差を埋めていくための施策を考え、計画化されたのが「シビル・ミニマム計画」であった。この中で公園の「シビル・ミニマム」は、昭和四三（一九六八）年の「東京都中期計画六八」において、都民一人当たりの公園面積を二、〇〇㎡から三、〇〇㎡へ、また、その達成目標年次を昭和六〇（一九八五）年から昭和五五（一九八〇）年へと早められた。

ところが、これらの各種項目別の「シビル・ミニマム」の達成のためには、東京都の都市構造全体を根本的に改革する必要がある、長期構想に基づいた計画的対応が求められた。その長期的計画の構想として、昭和四六（一九七一年）に試案という形をとった「広場と青空の東京構想（試案一九七二）」が発表された。ここでの「広場」は「都民参加」を、「青空」は「シビル・ミニマム」の実現による環境改善を指していた。この構想の課題としては、地域特性への対応、東京圏の広域的拡大、防災都市への展望が取り上げられたが、公園緑地の関連では、多摩ニュータウンの建設、グラウンド・ハイツ跡地の整備および海上公園の建設などが盛り込まれていた。

六 海上公園の整備

他方、高度経済成長に連動した土地価格の暴騰は、土地という物的空間を土台とする都市公園の整備には大きな障害要因として作用した。そのうえ、盘的拡大によって生じた維持管理のための費用の増大も、盘的拡大の限界を明確

に見せていた。そのため、河川敷地の公園地としての利用なども制度化されたが、欧米比較に基づく量的拡大に対応するほど十分なものではなかった。

第二次世界大戦後の東京の公園計画は、昭和二一（一九四六）年の「戦災復興計画」に始まることはすでに見てきた。しかし、計画上の具体性を欠いたまま、昭和二五（一九五〇）年に中小河川を入れた小規模なものに変更され、昭和三二（一九五七）年には大改定が行われた。その改定の際、公有水面、河川敷を取り入れ、既存の陸地部に加え、海上の整備が急速に進められることとなった。

東京の都市公園政策の転換を特徴づけるこの海上公園の整備事業は、昭和四六（一九七二）年の「広場と青空の東京構想」（試案一九七二）において具体化された海上公園整備計画であった。昭和四〇年代に始められる各種公害対策が次々と法制化される中で、東京では、昭和四七（一九七三）年に「東京における自然の保護と回復に関する条例」が制定され、東京の自然環境の保全に対する気運が高まっていた。

他方、海上公園が急速に展開されたのは、内陸部における都市公園事業が、急激な地価上昇のため土地取得に難航していたことへの対応策でもあったからである。そのため、東京都の都市公園所管部署である建設局は都市計画事業としての都市公園を海上公園計画と調整しつつその量的整備を進めていくこととなる。このような社会状況のなかで、従来の都市公園の枠を越えた公園を臨海部に集約的かつ総合的に整備・運営することを目的とし、昭和五〇（一九七五）年に「東京都海上公園条例」が制定されることとなった。⁽²²⁾

東京都では、これに先立ち、昭和四五（一九七〇）年に東京湾の水域と埋立地を利用して公園・緑地を整備しようとする「海上公園計画」を決定し、翌年策定された「広場と青空の東京構想（試案一九七二）」の中の臨海地帯計画

表三 海上公園と都市公園との比較

区分	海上公園	都市公園
法的位置づけ	「公の施設」(地方自治法第 244 条)、東京都海上公園条例	都市公園法、東京都立公園条例
立地上の特性	臨海地域および水域に設置する公園。一部の公園を除いて都市計画施設の公園緑地に該当しない	都市計画区域内における都市計画施設としての公園緑地
性格	積極的親水性をもった自然を楽しむ公園	陸域の利用を中心とした施設中心の公園
施設内容	都市公園法に掲げる施設 港湾法に掲げる港湾環境整備施設を含めた港湾施設干潟等自然環境保全施設と釣り施設人工なぎさ等の水面レクリエーション施設等港湾法の規定に基づく「修景厚生港区」の構造物規制に合致した施設	都市公園法に掲げる施設
占有物件	専用できる物件の範囲が広い(地下鉄駅、モノレール、バス停、都市防災施設、都市公園法で設置できないものを含む)	占有できる物件の種類設置基準が限定されている。(占有できるものは公園の規模によって制限がある)
他法令との調整	港湾法、都市計画法、都市公園法等と調整を図りながら運用	単一の公物、営造物に関する法として都市公園法に基づき統一的運用

出典：東京都港湾局、『東京港史通史（第一巻）』1994：250 頁

における先駆的事業として、「海浜公園・ふ頭公園・緑道公園」の三種類の海上公園事業をスタートさせた。その構想においては海上公園の必要性を、「東京の街は、都民が自らの街として愛着をもちうる住みよい美しい街でなければならぬ。そのためには、澄んだ空気、深い緑青い水面等の自然環境の保全と回復を図り、都民が明日への活力を養えるような潤いと憩いを与えるための施策が必要である」と説明していた⁽²³⁾。この内陸部において進まない都市公園の代替案として期待された海上公園の特性は、①港湾振興における役割、②埋立開発事業としての位置づけ、③臨海部における植栽や水域環境などの技術的能力や技法の蓄積、④海浜を主体とした管理(親水性レクリエーション場や海と生物の保全管理など)、⑤臨海部全体の緑地管理(海上公園、街路樹、保留地緑化)、⑥港湾法上

の港湾施設としての管理、などがあげられている。⁽²⁴⁾

海上公園条例の一つの特徴は、同計画の策定と計画案を「東京都海上公園審議会」に諮問することが知事に義務づけられているところにある。⁽²⁵⁾ また、同条例に基づき計画の策定、変更に当たっては、都民の意見が反映されるように努力することが義務づけられた。「海上公園計画は、海上公園の設置に関する重要な事項であり、計画策定段階から都民の意向を積極的に反映させる必要がある」、すなわち、審議会を通して都民の意向を海上公園計画に反映させることができる。そして、海上公園計画の基本理念において、「海の都民への開放は、葛西沖から羽田沖までの海面全域にわたる一体的な構想のもとで進めることおよびその具体化に当たっては、都民の参加を得、よりユニークなアイデアを投入することを制度的に保障」⁽²⁶⁾ することが盛り込まれている。

海上公園事業は昭和四七（一九七二）年に開始され、平成五（一九九三）年現在、三六公園、七〇七、九haが整備開園されている。その代表的な公園としては、潮風公園（二三号地公園）、夢の島公園、葛西臨海公園などがあり、これらの海上公園は埋め立て後に都市計画決定や区画整理、施設の整備と運営に都建設局、都港湾局、隣接区などによって進められた公園である。これらの海上公園の管理運営については、「各公園の特性を生かした管理を行うため拠点となるべき大規模公園は、施設の維持管理運営について適切な団体を活用し、都は、総合的管理・規制・許認可・利用者サービスおよび利用の安全確保等の業務を中心とする拠点（常駐）管理を行う」との管理方針を立てていた。

この方針に基づく海上公園の管理は、特認可事務・財産管理・公園のPR・利用者指導・園内巡回などは直営で行い、園内清掃・除草害虫駆除・樹木の手入れなどは委託によって行われている。これらの管理に関する基本的考えは、

「①公平かつ民主的な利用を確保すること、②適正な公園秩序を維持すること、③公園行政の責任者である東京都の主体が保持できる最小限度の直営管理体制を確立すること」などが特徴としてあげられた。⁽²⁷⁾

この海上公園の建設費や運営費については、臨港地区に立地する一万㎡以上の敷地を有する事業者から徴収する環境整備負担金の対象となっており、臨港地区に立地する事業者が、公園整備や維持管理に必要な費用の一部を負担することが港湾法によって制度的に規定されている。海上公園の計画策定の手順は、港湾局が計画案を作成し、庁内関係部局との調整を踏まえ原案を作成する。内部的な調整から得られた原案は、関係行政機関、関係自治体・団体との意見調整を経て、東京都海上公園審議会に諮問され、決定される仕組みであり、その概要は東京都の広報により告示される。

ところが、都市公園の管理の手法を準用する海上公園の管理においては、一般的な公園の安全管理とは異なった専門的安全管理が行われているのが管理上の特色である。これらの特色は、海洋スポーツや水辺でのレクリエーションが主な海浜公園において顕著であるが、専門家の不足、変化しやすい気象・海象などに対応して、海洋生物の保護とレクリエーションの提供という管理上の問題などが指摘されている。⁽²⁸⁾

第二節 市町村立公園の成立と区立公園の現状

一 市町村立公園の開設

戦前における市町村の都市公園は、明治一九（一八九六）年開園の八王子市「富士森公園」に始まる。その後、八王子市が大正六（一九一七）年に「市制」を施行し、大正八（一九一九）年に公布された都市計画法の適応都市とな

ったことをはじめとして、三多摩地域の各市に市制が敷かれ「都市計画法」の適用をうけることとなった。

戦前の多摩地域における都市計画は、昭和二（一九二七）年に八王子市に都市計画区域が設置されたのを皮切りに、昭和一二（一九三七）年から昭和一七（一九四二）年までの六年間にほとんどの市町村が都市計画区域に位置づけられた。しかしながら、都市計画公園や緑地の決定をみたのは、昭和一五年から一八年までの間、七公園のみであった。その原因は、中島飛行場などの軍事工場が区部周辺市に進出したことによる居住環境の整備（宅地建設）が優先されたからである。戦後の東京都市部における公園整備は、「地方自治法」の施行による制度上の地位の確立および戦災復興のために適応された特別都市計画によるものであった。⁽²⁹⁾ これにより、九か所の都市計画公園が決定され、昭和二四（一九四九）年から昭和二七（一九五二）年にかけて六か所の公園（船森、天神、焼、子安、小門、明神公園）が開園された。また、昭和二〇年代には八王子市をはじめ立川市、武蔵野市、昭島市、調布市、福生市の六市において一九か所の公園が開園された。

昭和三〇年代以降の高度経済成長にしたがい、大都市、特に首都圏への人口、産業の集中による生活環境の悪化や交通難などの都市問題への対応が新たな行政課題として浮上してきた。そのため、昭和三〇年代には「首都圏整備法」の施行とともに、三多摩地域の公共空地計画が進められた。

また、当時制定された「都市公園法」の基準を踏まえた計画の改定も同時に進行し、昭和三六年から昭和三七年にかけて調布、府中、立川、八王子において、昭和三八（一九六三）年には従来都市公園の計画が未決定であった町田、東村山、昭島、福生、小金井、日野、小平などの各市において公園緑地の指定が行われた。さらに昭和四〇（一九七五）年には、新市街地建設のため多摩、稲城、八王子、町田市の区域に多摩ニュータウン建設計画が決定され、そ

の進行にともない近隣公園等の指定が昭和四五（一九七〇）年以降、八王子市、多摩市において進められた。⁽³⁰⁾

他方、多摩地域において公園担当係が設置されるのは、昭和二五（一九五〇）年の八王子市がその最初である。多摩地域における公園整備は、昭和四六（一九七二）年に「都市公園等整備五か年計画」が発表されると同時に「緑のマスタープラン」の提案がなされ、東京都が公園整備事業に本格的に乗り出したことがその契機であった。

二 市部の公園緑地整備

この年から丘陵部における公園用地の買収が始まり、市部における担当組織が誕生することになる。現在の東京都と区市町村の都市公園事業の役割分担は、一〇ha以上の公園は都立公園として東京都が、二ha以下の公園は都区の一般財調制度により、また二ha以上一〇ha以下の公園事業は、都市計画交付金と特別財調制度による事業区分となっている。整備状況からみれば、区部においては都事業とされる一〇ha以上の公園が市部においては八市一六か所、また区部においては都市計画交付金と都区特別財調制度による事業対象となる二一〇haの公園の場合、二四市一一七か所の公園が整備されている。

この二haから一〇ha規模公園の整備内容からみれば、二ha以上の公園整備の多くは多摩ニュータウン事業や大規模団地開発によって生み出されたもので、市財政により単独で用地買収を行い、公園として整備してきたのは町田市、府中市など数市に限られている。しかし、かつて武蔵野の影を蘇らせようとする市部の努力が東京都における都市公園の全体面積を増やす一方、地域の個性あふれる都市公園が造られ、親しまれている。⁽³¹⁾なかでも、次に述べる武蔵野市と三鷹市の公園整備はその代表的事例である。

表四 東京都市町村における緑地現況

市町村名	緑地目標 (%)	公園緑地目標 (㎡/人)	農地面積 (ha)	生産緑地 (ha)	都市公園面積 (㎡/人)
八王子市	58.6	30.8	533.64	278.67	8.98
立川市	29.6	14.9	300.91	238.64	8.77
武蔵野市	21.4	12	36.79	32.02	4.18
三鷹市	27.1	14.6	199.95	175.30	3.09
青梅市	70	21.9	252.26	162.58	5.79
府中市	30.1	24.7	186.34	122.05	7.39
昭島市	30.9	31.7	88.19	54.93	10.17
調布市	32.4	19.5	198.31	156.01	5.18
町田市	32.7	20.8	473.51	290.90	5.58
小金井市	29	11.6	97.83	79.44	7.07
小平市	26.4	11.2	249.53	217.08	2.65
日野市	35.1	31.9	235.78	127.12	7.20
東村山市	33.3	20.6	205.99	155.66	4.78
国分寺市	23.8	13.5	184.24	137.36	1.74
国立市	19	14.4	80.42	49.91	2.53
福生市	37.1	18.4	19.96	7.82	5.26
狛江市	27.9	20.1	57.26	44.35	1.44
東大和市	39.4	18.6	90.15	54.26	8.73
清瀬市	38.1	21.1	238.27	205.97	2.72
東久留米市	25.3	14.5	205.11	180.84	1.43
武蔵村山市	35.8	20.8	173.68	107.37	17.09
多摩市	37.3	27.7	64.34	29.76	13.00
稲城市	40	32.1	161.04	119.08	8.13
羽村市	22.8	27.3	58.14	37.01	6.30
あきる野市	73.1	45	160.41	82.05	5.45
西東京市	20 (21.3)	12.9 (11.0)	188.15	153.85	1.37
瑞穂町	47.7	20.8	-	-	13.78
日の出町	79.5	23.1	-	-	2.62
桧原村	-	-	-	-	-
奥多摩町	-	-	-	-	44.81
多摩地域計	47.8	21.9	4740.2	3,300.03	6.28
特別区	19.7	12.9	914.47	538.07	3.97
東京都計	35.8	16.1	5,654.67	3,838.10	5.04

(注) 緑地目標および公園緑地目標は、平成22年度における目標数字である。

西東京市の場合、旧田無市(旧保谷市)を表わしている。

出典：(財) 東京市町村自治調査会、『多摩地域データブック』2002より作成

昭和二二（一九四七）年の市制施行当時、武蔵野市の近郊農村地域には、樹木や屋敷林、街道沿いの並木など武蔵野の面影が数多く残されていた。しかし、昭和三〇年代まで比較的豊かに残されていた武蔵野の緑は、急激な都市化・宅地化により緑地面積の減少が目立ちはじめ、昭和四七（一九七二）年以降の緑地対策の施行にもかかわらず低下しつづけ、平成六（一九九四）年現在の「緑被率」は、二二・六％まで低下している⁽³²⁾。

このような緑被率の減少を止め、古き武蔵野の緑を保全・修復させるために、市全体をその対象とする「むさしのリメイク緑の基本計画」が平成九（一九九七）年三月に策定された。この三つの項目から構成された基本計画のうち、「緑の拠点をリメイクする」においては、武蔵野市の代表的な都市公園などを「むさしの森」と位置づけ、「大木・シンボルツリー二〇〇〇計画」などを通じて、その保全・育成を図ることとし、「まちなみをリメイクする」においては、水辺や街路樹、生垣などの接道部や壁面・屋上など、全体としてのまちなみとその対象とされた。また、「市民自らの手でリメイクする」では、行政側だけの緑化だけではなく、広く市民参加方式を通じて、緑を守り、育て、つくり、そして支える仕組みを整えることがその目的とされている⁽³³⁾。

平成二七（二〇一五）年を最終的な目標年次とするこの基本計画においては、平成七（一九九五）年現在における二二・六％の緑被率（市域面積に占める緑被率の割合）を、平成二七（二〇一五）年には三〇％まで引き上げることが目標とされた。ここにおいては、緑を整備する際の「七つの視点」⁽³⁴⁾が提起され、都市全体に及ぶ緑化がめざされているのがその特徴である。

ところが、武蔵野市において行われている緑地保全の土台には長年にわたり試みられ蓄積されている市民参加の経験と仕組みがあったことに注目したい。武蔵野市における緑対策は、昭和四六（一九七二）年に「緑化市民委員会」

表五 東京都市町村立都市公園の開設状況

区 分	-54	55-64	65-74	75-84	85-94	95-97	合計
八王子市	9	6	51	100	146	138	450
立川市	3	5	12	7	9	4	40
武蔵野市	4	4	9	48	19	2	86
三鷹市		1	4	14	15	2	36
青梅市		3	21	22	12	11	69
府中市		4	43	73	64	12	196
昭島市	1	12	4	14	6	1	38
調布市	3		30	66	18	16	133
田町市			37	88	203	47	375
小金井市		1	1	2	2		6
小平市			46	72	67	28	213
日野市			30	74	18	2	124
東村山市		1	3	7	5		16
国分寺市			3		2	3	8
国立市				14	1	1	16
田無市				9	1		10
保谷市		2		6	7	12	27
福生市	1	2	13	8	17	4	45
狛江市		1	3	9	4	1	18
東大和市			12	34	11	1	58
清瀬市			1	2	1		4
東久留米市			16	34	27	12	89
武蔵村山市			8	5	2	1	16
多摩市			18	86	63	6	173
稲城市			5	23	19	6	53
あきる野市				9	13	2	24
羽村市			12	24	14	5	55
端種町			4	19	20	2	45
日の出町				10	3	1	14
大島町			1				1
新島村				1	3		4
八丈町				2			2
小笠原村				2	2		4
市部小計	21	42	387	884	794	320	2,448

出典：東京都『公園調査』各年度版から作成

表六 緑を保全する五つの制度

	借地公園（市民緑地）	環境緑地		保存樹林	保存樹木	保存生垣
		憩いの森	みんなの木			
保存義務	公園として整備，緑の保存に努める	市が緑の保護育成に努める	市が緑の保護育成に努める	所有者が適正な管理と保存に努める	所有者が適正な管理と保存に努める	所有者が適正な管理と保存に努める
施設設備	公園として整備	保全型施設を整備（柵やベンチ等）	保全型施設を整備（柵やベンチ等）	標識設置	標識設置	標識設置
維持管理	公園として管理	市が簡素な管理	市が簡素な管理	所有者が管理	所有者が管理	所有者が管理
補助金（年）	なし	なし	なし	100 円 / m ²	6000 円 / 本	300 円 / m ²
固定資産税 都市計画税 地価税	非課税（無償提供の場合）	非課税（無償提供の場合）	非課税（無償提供の場合）	課税	課税	課税
相続税評価 （20 年以上の契約と一定の条件を満たした場合）	土地評価 4 割軽減（都市公園に対応）					
	土地評価 2 割軽減（市民緑地に対応）	土地評価 2 割軽減（市民緑地に対応）	全額課税	全額課税	全額課税	全額課税
備考	使用賃貸契約の締結	使用賃貸契約の締結	使用賃貸契約の締結	必要に応じて樹木医を派遣	必要に応じて樹木医を派遣	必要に応じて樹木医を派遣
	市が施設管理保険に加入	市が施設管理保険に加入	市が施設管理保険に加入	市が倒木保険に加入	市が倒木保険に加入	

出典：武蔵野市，「Green & Park Data Book（緑の保護育成と公園行政のあらまし）」2002：5頁

と昭和四七（一九七二）年に現在の「緑化公園課」の前身である「緑と花の課」の発足に始まった。その後、「緑のネットワーク計画」や「武蔵野市民緑地憲章」の制定、「みどりの保護育成と緑化推進に関する条例」、「公園緑化基金条例」の制定、「都立武蔵野中央公園」の開設、平成六（一九九四）年の「大木・シンボルツリー二〇〇〇計画」およびその提言を受け「環境緑地制度」の創設などさまざまな緑化施策の推進が試みられてきた。

武蔵野市においては、緑を保全・育成するための各種の計画・活動が行われているが、そのうち「緑を保全する五つの制度」は、財政措置および管理体系等を考慮した総合的保全策として具体的であるといえる。⁽³⁵⁾この緑保全に関する五つの制度は、「接道部緑地」との結合により施設緑化だけの部分緑化ではなく、都市空間に

おける全体緑化を指向することにその特徴がある。

他方、三鷹市が市制を施行したのは昭和二五（一九五〇）年であり、当時の人口は約五万五〇〇〇人で武蔵野の面影を色濃く残す郊外部市であった。市の周辺部には、井の頭公園、野川公園、国立天文台など比較的大きな緑地に恵まれ、河川や玉川上水沿いには、緑や水辺、文化財が散在している。

現在、第二次基本計画を実施中であり、その計画は「高環境（公園的な都市空間の創造を目指して）」および「高福祉（豊かな市民生活の実現を目指して）」が市政の二大柱として位置づけられている。「緑と水のルート整備計画」として名づけられた都市空間整備計画は、「緑と水の公園都市」という総合計画を実行していくために策定された実践的計画として平成六（一九九四）年度に策定された。

この計画は、緑と水を軸とした美しく快適な都市空間をいかに創り出していくかについてその具体策をまとめたもので、市内に残された緑や水など、いわゆる「ふるさと資源」を活かしていくことにその特徴が見られる。すなわち、各住区の市民が作り上げた「まちづくりプラン」に加え、「三鷹市基本計画」や「緑計画」を合わせ市の計画として総合化したものである。³⁶この計画は、市内を流れる野川・仙川・玉川上水（神田川を含む）の三本の「河川軸」、東西南北を貫く二本の幹線道路沿いを「都市軸」として位置づけ、その保全充実を図ろうとするものである。

この緑と水の回遊ルート整備計画における一つの重要な拠点として位置づけられたのが、平成九（一九九七）年から始まる「丸池の里」づくりである。通常「ふれあいの里」という愛称で呼ばれているように、地域の人々が多く実際に話しあうかたちで、ワークショップを通じて池の復活をめざしたものである。³⁷これらの整備計画には、多くの市民グループがかかわり、行政との協働のまちづくりの形をつくりつつ、公園だけに限定された整備計画から脱皮し、

広くまち全体の緑環境を考慮した景観整備の考え方が含まれているといえる。

三 区立公園の誕生⁽³⁸⁾

先に少し触れた都立公園の「特別区への移譲」は、これまで東京都が設置管理していた都所有の公園管理を新たに管理者となる特別区へ移譲したものであり、その土地、建物、工作物等の財産の権限を譲渡するとともに、營造物である公園を特別区みずからが設置管理することができるようにした都区間の事務配分であった。⁽³⁹⁾

戦前から昭和二二（一九四七）年の「地方自治法」の制定までの間は、二三区内の都市公園面積の二五％を占めていた都立公園の設置・管理は、都直轄專業および区長委任事務によって行われていたが、「地方自治法」の施行およびその改正に基づいて、昭和二五（一九五〇）年に「都区行政調整協議会」が発足し、特別区に公園の土地・工作物等を無償で区に移譲することが合意・決定された。

東京都所有の公園が、特別区の營造物としてその財産の所有権が移譲されるのは、昭和二五（一九五〇）年一〇月が最初である。すなわち、昭和二二（一九四七）年に「地方自治法」が施行され、特別地方公共団体としての特別区が誕生する以前は、東京都の公園に関する管理事務を単に「行政区」（事務委任関係）としての立場で履行したものにすぎず、公園の管理というものに大差はなくとも、法的な立場は大きく異なっていた。つまり、区の公園の設置および管理に関する固有事務としての法的地位は、公園移譲以前には存在しなかった。

都立公園の特別区（以下、区）への移譲は、戦後改革による地方自治の新潮流、とくに、「地方自治法」の施行やその後の改正に深く連動している。すなわち、「地方自治法」の施行とともに区は、市同様規定が準用され特別地方

公共団体となるものの、実際には公園の設置・管理については日常的な管理以外の改良・整備などではできなかった。それは、戦前から多くの公園が都市計画公園として都市計画法の規定が適用されていたものの、この都市計画法上での区は都市計画事業施行者と見なされていなかったためである。

その後、昭和四四（一九六九）年の「地方自治法」の改正にともない、都市公園に関する都区間で事務および財源の配分が行われ、区において公園管理についての制限が廃止され、整備については主として二ha未満で区の住民の用に供する施設に関する都市計画事業が可能となった。

四 都制施行当時の公園管理

明治六（一八七三）年の太政官布達以降の公園地は、従来の名勝および社寺境内地が多くを占めていたが、大正期までの近代的公園の設置は主に内務省と東京市が主管し、従来の公園地である社寺境内地、墓地、それに規模の小さい児童遊園は区の管理対象となっていた。

また、「東京市」時代（明治三一年の市制施行から昭和一八年の都制施行までの期間）における公園の管理は、明治三四（一九〇一）年の告示第九一号「区長収入役事務分掌規定」によって行われていた。その第一条一〇の規定によれば、「公園地、共葬墓地および市所有地の管理に関する事項」また、その三五区において「児童遊園に関する事項」が区の管理とされた。すなわち、市所有公園地、墓地、児童遊園が主な管理対象であった。

戦前における都立公園（東京市所有）は、昭和七（一九三二）年に三五区となるにつれ、「公園現場の取締及公園の一時使用」に関しては「区長の管理事務」とされ、麴町区の麴町公園、清水谷公園をはじめ二四区四四か所の公園

が区長によって管理されていた。⁽⁴⁰⁾ 昭和一八（一九四三）年の「都制施行」にともない、それまで東京府と東京市によって二元化されていた公園事業は、都によって一元化された。⁽⁴¹⁾ すなわち、都政施行までは、現在の大阪・京都のように、広域的な公園緑地に関しては府が担当し、各市の公園は当該市において設置管理するという仕組みであった。東京にあつては、昭和一五（一九四〇）年から事業化される東京大緑地が府事業であり、また自然公園も府の担当であつた。

昭和一八（一九四三）年当時の各区は、都条例により公園に関する管理事務の委任を受けていた。各区は、財産および営造物に関する事務ならびに都条例により区に属する事務を処理していたにすぎず、課税権、起債権および独立の立法権は有せず、区長は官吏であつた。すなわち、昭和一八（一九四三）年の「東京都区長委任条項」（都令第七号）および告示（都告示第一九二号）により、一七三か所の公園の管理事務が公園所在区に委任され、その管理運営に関しては「公園地の管理事務区長委任に関する件」（計庶発第八三七号次長通達）が通達された。その「指定シタル公園ニ付其維持清掃及取締公園地ノ一時使用及公園臨時売店使用ニ関スル事項」によれば、当時公園の実質的な運営管理が当該区において行われていたことがわかる。

他方、「地方自治法」の施行以降は、管理のみの公園事務委任は新たに「区移譲事務条例」（条例第一四号）と「区移譲事務条例施行細則」（規則第一二二号）により、清水谷公園ほか二二区八五公園の公園管理事務が当該各区に移譲された。しかし、都立公園の移譲に関しては、「区移譲事務中建設局所管事務に関する件依命通牒」（建総発第七六一号）による移譲公園管理方針が示された。それによると、公園管理は従来の規定、通牒に準じて処理することが中心であり、この通牒は後に建設省「指定公園地の管理事務区移譲についての通牒」（建公緑第一一五号次長通達）によ

り確認されている。この通牒では、公園の管理方針を次のように規定している。すなわち、「区移譲事務条例」の第一条第一〇号において「公園の管理」とは、「①公園の維持、修繕および清掃並びに取締に関する事、②使用料の徴収に関する事、③公園地の一時使用許可に関する事、④公園臨時売店使用許可に関する事、これまで事務取扱に当たっては従前の規定、通牒に準じて処理すること」であった。

五 地方自治法の改正と公園移譲

上でもふれたが、昭和一八（一九四三）年七月の「都制施行」にともない、従来区部にある都立公園のうち比較的規模の小さい地域的性格をもつ東京都所有・管理の一六七か所の公園について、東京市は基本的な維持管理などを三区長（当時三五区）に委任していた。しかし、昭和二二（一九四七）年の「地方自治法」の施行により区が基礎的地方公共団体となったため、公園の改良計画等の計画・執行権は従来通り東京都が担当し、比較的小規模の一六七か所の公園中、清水公園ほか八六か所の公園が所在する当該区に移譲されることとなった。移譲に際し、従来の公園に関する計画・整備および占用許可の法的処分など公園の本質的な管理権限は東京都に留保され、移譲後の公園の整備・改造などについてはすべて東京都の承認が必要とされた。

最初の区への移譲は、昭和二二（一九四七）年の一七六か所公園の管理事務の移譲であるが、これらの公園の権限である公園財産については、昭和二四（一九四九）年の「都有境内地墓地および特別区の管理する都有財産その他処分に関する条例」の施行によって初めて、都有財産の無償譲与を認めることとなった。ただし、公園地が都有ではない国有地であったものや公園が複数の区にまたがる公園などについては「区長委任」の形で存続させることとなった。

表七 都立公園の特別区への移譲一覧

移譲年	公園数	面積 (ha)	移譲根拠・経緯
昭和 18 年 (1943)	167	—	東京都区長委任事務条項第 84 号により、区長委任公園を指定し各区に公園の管理を委任
昭和 22 年 (1947)	86	—	区委譲事務条例・地方自治法の施行にともない、特別区が特別地方公共団体となり、区長に委任していた 167 か所公園のうち 86 か所の公園の管理事務を特別区に移譲（団体委任）
昭和 25 年 (1950)	155	61.8	「都区行政調整協議会」の発足とその決定により敷地が都有地でありその面積が 3 万坪（10ha）未満の公園のうち一部を移譲
昭和 27 年 (1952)	163	42.0	地方自治法の改正施行にともない「区長公選制の廃止その他（内部団体化）公園の管理についての特別区の事務を主として当該特別区の住民の利用する公園」を移譲
昭和 40 年 (1965)	32	60.5	地方自治法の改正施行にともないその利用が全般的ではない公園を移譲
昭和 50 年 (1975)	39	293.4	地方自治法の改正施行にともない 10ha 未満の公園（特別な理由のあるものを除く）および河川敷緑地を移譲
昭和 52 年 (1977)	5	2.9	機能において一体性のない公園（飛地など）を移譲
昭和 57 年 (1982)	1	—	足立区との合意によって移譲

出典：東京都、『東京都の公園 110 年』1985：229 頁

しかし、前にも述べたように、この時期の公園移譲は「既存公園」に対する管理事務が主であり、公園の新設は都が執行し、完成後に当該区に移譲する仕組みが採られた。また、区画整理公園に関しても、まず区画整理によって生まれた公園用地を都に換地し、設置後に移譲された。このような仕組みは、都市計画法上における都市計画事業施行者として区が想定されなかったためであった。すなわち、都市計画事業と土地区画整理による公園造成は、昭和四四（一九六九）年の「地方自治法」の改正以前は、都知事が公園造成工事の執行を区長に委任する仕組みであったため、当該区においては公園の新設にかかわる権限はなかった。

その後、区による自治権の拡大要求と

昭和二三（一九四七）年の「地方自治法」の改正により、区管理公園のうち、その土地所有が東京都の場合に限って、その土地・工作物（財産）の一部が区に移譲され、現在の都市公園法上の区立公園が誕生した。

他方、昭和二七（一九五二）年の「地方自治法」の改正においては、前年の「地方行政調査委員会」（神戸委員会）による勧告（第二次）を受け、行政事務の簡潔能率化、中央・地方行政の事務配分が具体的に示された。すなわち、「大都市行政の一体的・有機的な運営をはかり、都区間における〈二重行政〉を排除して都行政運営の合理化をはかるために都区間の事務を再配分する。特別区は、小中学校の教育事務、道路・公園などの営造物の設置運営事務など、住民の日常生活に密接な関係のある事務を処理し、それ以外の〈市の事務〉に属するものは、原則として都が処理することとなった。この都区間の事務配分は、昭和三七（一九六二）年の「都制調査会」における「首都制度に関する答申」こととなった。この都区間の事務配分は、昭和三七（一九六二）年の「都制調査会」における「首都制度に関する答申」および「第八次地方制度調査会」における「首都制度当面の改革に関する答申」によって出された意見に沿って行われた。

昭和三五（一九六〇）年の「地方自治法」の改正の際、住民の身近な事務はできるだけ特別区に移し、都は総合的な企画立案、大規模な建設事業、特別区および市町村の連絡調整に専念すべきであるという考え方に基づき、特別区に対し身近な事務の移譲が行われた。⁽⁴²⁾

この「地方自治法」の改正によって、都市公園は三三か所（昭和四〇年）、三七か所（昭和五〇年）が特別区に移譲された。⁽⁴³⁾その後、昭和五六（一九八一）年二月の「都区協議会」第一〇回検討により、公園緑地および広場の設置・管理について、「原則として一〇ha未満の公園は、区が設置・管理する。ただし、都は文化財指定の公園を含め、都市計画公園の見直し・再検討を行い、個別に区と協議し、整った公園から当該区に移譲する」との内容が決ま

り、翌年度一二月に区画整理事業公園である都市計画江北公園が足立区に移譲された。

しかし、この原則にかかわらず、当分の間は面積1ha以上4ha未満の公園、緑地を根幹的都市施設の特例として、都知事が決定することとなった。その後の平成三（一九九一）年の「都市計画法」の改正により、特別区においても上記の公園に関する整備権が与えられ、4ha未満の公園、緑地だけが区の決定によって行われるようになった。

その後、平成六（一九九四）年八月開催の「都区制度改革推進本部」における都区の事務配分の検討・協議により「都区制度改革に関する最終素案」がまとめられ、公園、緑地、広場の設置管理については、原則的に当該区の権限として確認された。すなわち、区は、身近な地域住民の利用に供される住区基幹公園（原則として計画面積10ha未満の都市計画公園）を設置・管理するものとし、区が実施すべき事業規模要件が確定されたのである。

六 公園移譲の基準

昭和三九（一九六四）年の「地方自治法」の改正により、従来「営造物」として扱われていた公園は、「公の施設」として法的に位置づけられ、昭和五一（一九七六）年五月の「都市公園法」改正によって「公の施設（公園）」の設置根拠が追加されるまでの間、「都市公園法」の規定ではなく、「地方自治法」上の規定（第三二四条の二第一頁）により「東京都立公園条例」が適用されていた。その後、昭和四〇（一九六五）年に「地方自治法」の改正が行われ、昭和四〇（一九六五）年六月以降「地元住民の用に供する」公園事業は区所管となるが、新設公園事業が区においてできるようになるのは、すでに述べたように、後の昭和四四（一九六九）年に行われた「都市計画法」の改正以降であった。

表八 東京都立公園の移譲基準

年次	決定事項および移譲基準
昭和 25 年 10 月	<p>【都区行政調整協議会】の決定事項・移譲基準（昭和 25 年 9 月） 「中小公園」面積 3 万坪以下で、主として区内住民の利用する公園（児童公園を含む）を新たに、区に移譲する。敷地が都有地であつ面積が 3 万坪以下の公園で、下記に該当しないもの。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都民全体が利用する公園 ・都市計画上必要とされる公園 ・文化財保護法により史蹟名勝に指定されている公園、その外庭園 ・都民全体が利用する総合公園 ・個人または団体の寄付による由緒ある公園 ・駐留軍使用中（接收）の公園 ・2 区に跨がる公園 ・その外特別に事情のある公園 <p>（民有地・他の公園緑地に直接関係する公園、都営施設のある公園）</p>
昭和 40 年 4 月	<p>【特別区事務事業移管措置要綱】（昭和 39 年 11 月東京都事務事業移管対策本部）による特別区の事務一次に掲げる公園以外の都市公園の設置管理</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市計画上重要な公園 ・文化財指定の庭園またはこれに準ずるような保存価値の高い公園 ・都が管理しなければ維持困難な特殊な公園 ・その他特別な理由のある公園
昭和 50 年 4 月	<p>【特別区事務事業移管等措置要綱】（昭和 50 年 3 月都区協議会決定）による特別区の事務一主として地域住民の利用に供する施設（例、近隣公園）</p> <p>【特別区に移管または委任する事務事業】 都市公園の設置・管理。ただし、次に掲げるものを除く。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・面積 10ha 以上の公園および 10ha 以上に拡張する計画のある公園 ・文化財指定の庭園およびこれに準ずるような保存価値の高い公園 ・その他特別な理由のある公園
昭和 52 年 4 月	<p>【機能において一体性のない都立公園等の一部の取り扱いについて】（昭和 51 年 8 月 25 日付建公第 204 号・知事決定）により、次に掲げる要件をすべて満たす公園（飛地、付属地）を移管する。次の何れかに該当する都立公園の一部であること</p> <ul style="list-style-type: none"> ・道路の築造によって生じた飛地 ・庭園等の制限公開公園に付属している児童公園等の土地 ・もっぱら地元住民の用に供しているか、または供すべきもの ・当該都立公園等の所在市町村と調整がついたものであること

この昭和四〇（一九六五）年の「地方自治法」の改正を受け、「東京都事務事業移譲対策本部」が設けられた。また、地方自治法の法律改正趣旨に基づき「地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う特別区事務事業移譲措置要綱」が定められた。その事務事業移譲の際に、主な事務処理基準として、①特別区等における事務処理の基準、②引継要綱、③競合の禁止に関する事項が定められた。⁽⁴⁴⁾この時期に決められた都と区間の公園事務事業移譲に関する「事務処理基準」は、以後の都区間公園関係事務事業の基準となった。⁽⁴⁵⁾その内容は、公園造成事業を都市計画事業による造成と土地区画整理事業によるものに区分けた上で、公園造成にかかわる費用は原則的に当該区において調達するものとされた。その結果、公園の造成に関する区長への委任は昭和四〇（一九六五）年四月一日付で廃止された。

また、昭和四四（一九六九）年の「都市計画法」の改正において四ha以下の公園の都市計画決定は特別区長の権限とされたこと、すなわち都市計画法上の都市計画事業施行者として区が加わることによって、区立公園の整備は本格化することになる。昭和五〇（一九七五）年三月には、昭和四九（一九七四）年の「地方自治法」の改正に合わせ「特別区事務移譲措置要綱」が都区協議会において決定され、公園については、「主として地域住民の利用に供する施設（例：近隣公園）」が特別区の事務とされた。

この「都区協議会」では公園移譲の基準として、「①面積一〇ha以上の公園および一〇haに拡張する計画のある公園、②文化財指定の庭園およびこれに準ずるような保存価値の高い公園、その他特別の理由のある公園以外の都市公園の設置・管理については、当該区において行うこと」が決定された。この基準に基づいて、昭和五〇（一九七五）年四月に新たな移譲対象公園として四二か所面積三〇一haが決定されたが、実際には新宿中央公園（新宿区）、平和島公園（大田区）、駒沢公園（目黒区）など三九か所の公園が移譲された。また、この公園移譲においては、従来都

が設置管理してきた多くの河川敷地の緑地一九か所が区に移譲され、大田区、世田谷区、北区、足立区、江戸川区は公園の面積が一举に増加することとなった。

その後、昭和五一（一九七六）年八月「機能において一体性のない都立公園などの一部取扱い」についての都知事決定により、都立公園などの一部で道路等によって生じた飛び地や庭園などの制限公開に付属している児童公園などの土地で地元住民の利用に供すべきものについては、当該区に移譲することが決定された。

この移譲も、昭和五〇（一九七五）年四月に行われた「地方自治法」の改正にともなうものであり、この改正により特別区は一般市と同様の事務を処理するようになった。これより先、昭和四九（一九七四）年一〇月の「特別区の事務事業の移譲について」において、現在のような事務事業の配分が決定されることになった。その方針は、首都整備局関係においては都市計画法に基づく事務である「法令事務」として、四ha（当分の間は一ha）未満の公園、緑地、広場および一〇ha未満の墓園が、建設局関係においては上記の都区協議会の基準がそれぞれ適用された。

七 区立公園の現状

平成一四（二〇二二）年現在、二三区には五三七七か所の都市公園が設置されている。そのうち、区立公園の数は、三四九一か所、面積にしては約一六〇〇haであり、東京都全体の都市公園の面積六五〇〇haの約二四％にあたる。⁴⁶また、都市公園法の規定以外に「児童福祉法」上の規定、すなわち、第四〇条の「児童福祉施設」によって設置・管理される児童遊園等の数約一七五〇か所も区立公園の一部として特別区の管理下にある。

現在の二三区における区立公園は、戦後東京都からの移譲によって成立したことはすでに述べた。すなわち、昭和

二五（一九五〇）年一月一日付で一五五か所、公園面積にして約六二万㎡が、特別区の官造物としてその財産の有権を含めて移譲されたのが、区立公園の始まりである。しかし、区立公園の整備が必ずしもこの都市公園の移譲だけに依存してきたとはいえない。それは、昭和五〇年代以降の都市計画公園事業の経緯をみると、各区において設置されてきた都市公園の多くは、都市計画公園事業よりはむしろ、区の自治権の拡大にしたがい、みずからの行政計画に沿った事業化によるケースが多く、その割合は増加の傾向にあるといえる。言い換えれば、都市公園の設置・整備・管理などは、区立公園条例や総合計画における管理・整備方針によるものが増加した上で、各区の状況、たとえば、区長の政治姿勢、まちづくり手法などにより、その整備が独自の進行されていることが普遍化しつつあるからである。

表九が示しているように、二三区の人口密度は中野区、豊島区の順であるが、都市公園の一人当たり面積は、人口密度が一番低い千代田区の五〇・八三㎡となっており、行政区域における都市公園面積の割合は一四・五七％で豊島区の一・三％を大きく上回る状況である。このような配置上の不均衡の原因は、全体として戦後都市化に対応できなかった都市計画の不備にあるが、昭和四〇年以後の都市公園整備政策が大規模な公園の整備重視および整備計画の総合的な視点の欠如などが指摘できる。

そのうえ、移譲後の自主的な都市公園の整備過程では従来見られなかった新しい動きが各区において活発に行われるようになった。しかしながら、表十が示すように、縦割り行政により公園緑地事務の所管は建設・土木関係部局に集中しており、このような組織体系では変化する公園機能への応答的な対応は無理があるといえる。以下では、特別区における都市公園整備の現況について新宿区と中野区の事例を見ることにする。

表九 東京都二三区の都市公園状況

区名	面積 (km ²)	人口 (人)	人口密 度(人/ km ²)	都市公園の構成				面積に 対する 割合 (%)	一人当 たりの 公園面 積(m ² / 人)
				都市 公園	都市 公園 以外	そ の 他	計		
千代田区	11.64	36,054	3,097	23	25	5	53	14.63	47.23
中央区	10.15	74,444	7,334	51	43	2	96	5.54	7.56
港区	20.34	160,487	7,890	39	65	2	106	6.39	8.1
新宿区	18.23	286,580	15,720	169	1	3	173	6.32	4.02
文京区	11.31	176,239	15,583	38	67	2	107	4.59	2.95
台東区	10.08	157,913	15,666	50	24		74	7.41	4.73
墨田区	13.75	216,754	15,764	141		2	143	5.12	3.25
江東区	39.44	378,691	9,602	153	101	20	274	9.69	10.09
品川区	22.72	324,246	14,271	129	88	6	223	5.51	3.86
目黒区	14.7	251,063	17,079	61	52		113	2.87	1.68
大田区	59.46	651,092	10,950	466	61	3	530	4.01	3.66
世田谷区	58.08	813,584	14,008	301	132	14	447	4.44	3.17
渋谷区	15.11	197,269	13,056	108		1	109	10.72	8.21
中野区	15.59	309,182	19,832	154	18	4	176	2.1	1.06
杉並区	34.02	521,587	15,332	235	58	2	295	2.69	1.75
豊島区	13.01	248,938	19,134	58	94		152	1.31	0.68
北区	20.59	325,245	15,796	74	92	7	173	4.23	2.68
荒川区	10.2	181,588	17,803	31	68	1	100	2.66	1.49
板橋区	32.17	513,667	15,967	322	4	11	337	5.52	3.45
練馬区	48.16	658,830	13,680	324	203	7	534	3.74	2.74
足立区	53.2	617,158	11,601	305	145	9	459	5.24	4.52
葛飾区	34.84	421,930	12,111	115	173	10	298	4.47	3.69
江戸川区	49.86	624,996	12,475	144	243	18	405	14.3	11.47
区部計	621.45	8,147,537	13,106	3,491	1,757	129	5,377	5.85	4.47

出典：東京都(2002)『公園調書』及び各区統計から作成

表十 東京 23 区の公園緑地担当組織 (平成 15 年 4 月現在)

23 区	現在の公園緑地担当組織名 (部課)	設置年
千代田区	環境土木部道路公園課	1971
中央区	土木部公園緑地課	1977
港区	街づくり推進部土木事業部 (整備)・ 土木維持部 (維持管理)	1984
新宿区	環境土木部道と緑の課	1972
文京区	土木部みどり公園課	1972
台東区	都市づくり部公園緑地課	1975
墨田区	都市整備部都市整備担当道路公園課	1972
江東区	土木部水辺と緑の課	1969
品川区	まちづくり事業部道路公園課	1973
目黒区	都市整備部みどりと公園課	1971
大田区	まちづくり推進部道路公園課	1969
世田谷区	都市整備部都市環境課	1970
渋谷区	土木部公園課	1992
中野区	都市整備部公園緑地課	1975
杉並区	都市整備部公園緑地課	1965
豊島区	土木部公園緑地課	1969
北区	建設部河川公園課	1965
荒川区	土木部公園緑地課	1968
板橋区	土木部みどりと公園課	1969
練馬区	土木部公園緑地課	1970
足立区	土木部公園緑地課	1971
葛飾区	建設部公園整備課・公園維持課	1969
江戸川区	㈲江戸川区環境促進事業団 (外郭団体)	1970

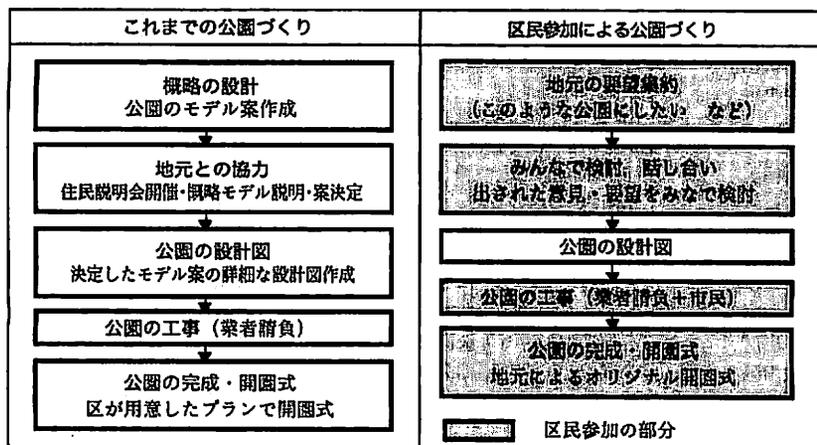
出典：各区資料より作成

新宿区内に現存する公園は、東京市による公園整備を受け継いだもの、すなわち、東京市区改正設計以降の計画公園、戦災復興土地区画整理事業によって整備された公園をはじめ、昭和四〇年代以降急激な展開を見た都市再開発事業の中で整備された公園、そして単独の公園事業として土地取得して開園された公園などがある。量的にいえば、新宿御苑をはじめ総計で一七一か所、面積

一一五万㎡の公園がある。そのうちもともと古い公園は、現在の須賀公園 (当時は四谷公園) で、大正二二 (一九二三) 年に開園された。これは、明治二二 (一八八九) 年の「東京市区改正設計」告示により計画決定された公園で、国内における小公園の発祥の一つである。

新宿区は二一世紀に向けた基本構想で「ともに生き、集うまち」を新時代の新宿像とし、生活都市としての性格をより強固にし、安心して住み続けられることを目標とし、「住む人が誇りをもてる公園からのまちづくり」をメインテーマと

表十一 新宿区の公園整備の手順変化



出典：新宿区道とみどり課資料より作成

した公園整備計画を策定した。その公園再整備計画は「MUSE七」と称されるが、「MUSE七」とは、ギリシャ神話における学芸・詩・音楽を司る女神のことで、「心、知性を豊かに培う公園 (Mind: 生活公園)」、「都市に風格を与える公園 (Urban: 界限公園)」、「五感を開放する公園 (Sens: リフレッシュ公園)」、「地球環境を考える公園 (Earth: 自然公園)」を表わした言葉で、魅力と潤いのある生活都市・新宿を構成する七地域 (公園区) を指すとされる。この計画の理念としては、持続可能な生活の場としての都心地域への期待に込める「誇りある公園づくり」と「公園からのまちづくり」を掲げている。⁽⁴⁷⁾「空間整備・空間維持・利用サービス・組織運営」を公園行政の四本柱として位置づけ、新宿区全域を七公園区に分け、それぞれの地域特性を生かした特色ある公園づくりの整備と管理をめざしているところが特徴である。⁽⁴⁸⁾

つきに、新宿区における都市公園の管理体制を見れば、平成五(一九九三)年現在、公園課の職員数は合計六二人であり、公園の設置・計画に関わる公園計画係の六人を除いて五六人が公園の維持管理に関わっている。公園課の担当事務は大きく三つの分野

に分かれており、「公園管理係」は都市公園法および新宿区立公園条例などに規定された、管理についての事務手続き上の管理と財産管理を担当している。具体的には、①公園、児童遊園などの整備、②公衆便所の維持管理、③公園管理事務所に関すること、④公園の愛護事業に関すること、⑤失業対策事業に関すること、⑥課内他係に属さない事務、などがそれである。

また、「公園管理係」は、公園という施設の物的条件を整え、設置の目的に即して住民などが利用できる状態にしておく維持管理のため、管轄下に三つの公園管理事務所（東部、南部、北部）を中心に、園地の清掃、植物の育成管理、施設の保守・補修、安全管理などを行っている。各「公園管理事務所」の所管事務は、それぞれ公園および児童遊園の修繕および清掃、公衆便所の修繕および清掃、公園・児童遊園などの占用、使用の指導監察、工事監督および工用資材の管理などである。⁽⁴⁹⁾

平成九（一九九七）年度新宿区予算執行の実績報告による公園管理費（公園および児童遊園などの維持管理に要した経費）は約六億一〇〇〇万円であり、公園費総支出額約一五億三〇〇〇万円の約四〇％であり、公衆便所管理費約四八〇〇万円も合わせた場合、公園費全体支出の約半分が公園の管理維持に当てられている状況である。⁽⁵⁰⁾

ところが、新宿区における整備すべき都市公園の区民一人当たりの目標は、都市公園法において定められている六㎡とされているが、この目標数字は前述した管理状況からしてその実効可能性はほとんど困難であると言わざるをえない。たとえば、公園予定地を含む新宿区内の都市公園として整備可能性のある区内面積の合計は、現在約一三〇万㎡である。そこに、今後整備すべき公園の総面積を都市公園法施行令の一人当たり六㎡とした場合、整備が必要な面積は約一六五万㎡であり、都市公園の設置可能な地域などを引いた三五万㎡が確保量となる。

しかし、これまでの都市公園整備の経過から用地取得による毎年の整備可能量は平均で約一〇〇〇㎡であり、現在の人口のままでも推移しても、区民一人当たりの整備目標である六㎡を整備するまでの達成時間は三五二年かかる計算となる。⁽⁵¹⁾このような計画上の目標と実際の整備には大きな開きがあるのは新宿区だけではなく東京都の他の区市町村においても同じである。

他方、東京二三区でもっとも人口密度が高い中野区は平成一四（二〇〇二）年現在、一人当たり都市公園の面積が一・〇六㎡で豊島区（〇・六八㎡）とともに都市公園の不足地域の一つである。中野区の都市公園の構成は、全体公園数一七六か所のうち区立公園が九割近い一五四か所であり、都立公園は存在しない。公園の規模別では、五〇〇㎡未満の小公園が四九か所など全体として一〇〇〇㎡未満の公園が六割を占めている。また、三〇〇〇㎡以上の公園は一割強にすぎず、公園面積が一万㎡以上の大規模公園も区内で五か所しかないのが現状である。

中野区における都市公園の整備は、昭和九（一九三四）年に始まり、一〇年毎の整備量を比較すると、昭和二〇年代には六万㎡前後の整備が行われ、昭和三〇年代には一時減少した。その後、昭和五〇年代から昭和六〇年代にかけて少々増加し、「平和の森公園」の一部開設に伴い、現在都市公園等の整備面積は三二万㎡となっている。公園の区内配置状況からは、大規模公園は北東部に集中し、北西部と南部にはない。⁽⁵²⁾シンボル公園としては、自然的・文化的特色をもった平和の森公園、哲学堂公園などを整備している。とくに、文化財の保全にかかわる哲学堂公園は、古建築六棟が従来、文化財として指定されていたが、昭和六三（一九八八）年に既存古建築物以外に公園全体が文化財として指定されることになった。そのため区においてその保存計画が策定され、現在に至っている。⁽⁵³⁾

第三節 市民参加と新しい都市公園づくり

一 市民参加と「ワークショップ形式」の公園づくり

都市公園の整備と管理にかかわる市民参加の形態は、都市公園の設置や整備計画への参加から公園愛護会や各種イベント、ボランティアなどを通じての管理活動への参加までさまざまである。これらの市民参加は昭和四〇年代の後半から芽生えてきたが、本格的な取り組みは昭和六〇年代からである。そのうち、全国で初めて市民の手によって冒険遊び場を作った世田谷区の「羽根木ブレイパーク」や地域市民の手によって設置・管理されている大田区の「ねこじゃらし公園」、ワークショップ形式の市民参加によって整備された武蔵野市の「市民の森公園」などがその代表的な事例である。

行政において都市公園の管理に対し市民参加の必要性が具体的に提示されたのは、昭和三七（一九六二）年の建設省通達の「都市公園の管理の強化について」においてであった。それは、「都市公園法」の制定（一九五六）によって都市公園の管理状況の改善が見られるようになったもの、都市公園に対する一般のイメージはそれほど改善されなかったことから市民の参加を通じてその改善を図ろうとするものであった。この通達は、ゴミの散乱、樹木の折損、各種施設物や公園地の汚損が目立つなどの都市公園の管理状況を指摘した上で、「場合によっては公園愛好団体などを結成するなどの方法を講じて、一般の啓蒙に努める」ことを提示していた。この都市公園の管理における一般市民の参加の奨励は、市民の啓蒙をも意味しており、市民の啓蒙とは戦前の都市公園における重要な機能の一つであった。昭和四〇年代以降の整備計画の進捗によって、都市公園の数は飛躍的に拡大していた。そのため、都市公園におけ

る管理活動にも少なからず変化が生じていた。その変化とは、都市公園の清掃など行政の補完的地位しか持っていなかった管理活動への市民参加が都市公園の政策過程の全般に拡大していったことである。すなわち、都市公園の維持管理における限定された活動ではなく、計画から維持管理までのすべての都市公園づくりに市民の手が加わることになったのである。その代表的な形態がワークショップ形式による都市公園づくりである。

都市公園の政策過程の全般における市民参加の形態としては、市民アンケート、対話集会、アイデア募集など、地域の状況や市民の生活実態および成熟度に応じた方法、その組み合わせによる方法に大別できる。この中で、もっとも注目されているのがワークショップ形式による都市公園づくりである。その理由は、身近な距離において都市公園の必要性を感じる利用者としての市民がその主役だからである。すなわち、市民の提案から計画(案)づくりが始まり、そのためのアンケートの実施、デザインの模索、運営管理方法などが市民の手によって行われることにある。

従来の行政による一方的な設置・管理ではなく、自分が住んでいる地域の都市公園を自分たちの視点で造っていくという魅力的な仕組みがこのワークショップ形式なのである。すなわち、市民を参加させるという消極的な意味ではなく、市民の手によって都市公園を造り、管理していくという積極的な意味がここには含まれているといえる。

このワークショップ形式の特徴は、利用者である市民が都市公園づくりに直接参加するところにあるが、その他にもいくつかの特徴がある。まず、都市公園づくりのプロセスへの参加を通じて出来る公園を楽しむこと、ワークショップのプロセスから人材や環境づくりの普及が行われること、その過程から生まれるエネルギーが後の管理活動につながっていくこと、市民と行政との明確な役割分担と連結が図られることなどである。また、このワークショップには、情報収集型、啓蒙教育型、イベント型、デモクラシー型、ものづくり型などの手法がある。⁽³⁴⁾

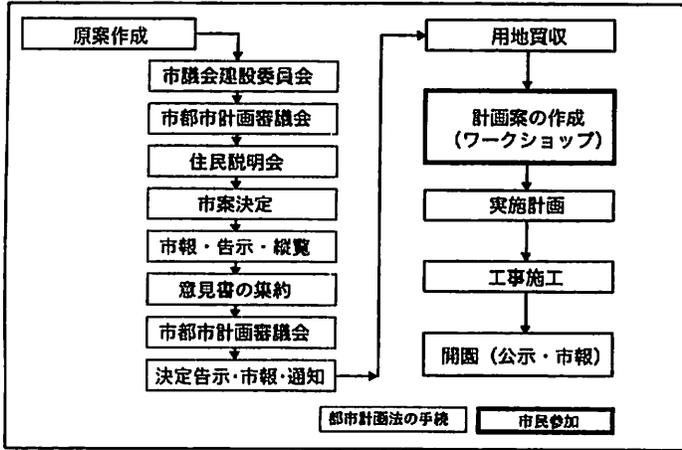
これらの市民参加による公園の計画および運営管理方式は、いまだ多くの地域において行われている行政による閉鎖的な都市公園づくりに対し重要な示唆を与えるものと考えられる。すでに述べたとおり、地方分権の推進が本格的に進められる現状から見て、都市公園の整備や管理に対する社会化としての市民の参加は避けられない傾向である。

二 市民の森公園（武蔵野市）

武蔵野市における「市民の森公園」は、市民参加のワークショップ形式でつくられた都市公園である。平成九（一九九七）年の武蔵野市の市制五〇周年を記念して「都市に森を」というスローガンのもとで公園づくりがスタートした。その過程で公園づくりに関するアイデアコンテストが行われ、市民から一六二点ものアイデアが寄せられた。「市民の森公園」はこれらのアイデアと「むさしのリメイク」（緑の基本計画）に基づき市民の手によってつくられたものである。³⁶⁾

約三七〇〇㎡という「市民の森公園」計画は、まず専門家からなる委員会が組織され、地域環境や風土に調和した公園計画づくりが検討された。はじめに公園の利用者である市民の意見を取り入れる作業が進められた。公募による市民とワークショップ形式を通じて話し合い、考える会がもたれた。三回にわたるワークショップにおいては、市民が望む公園の実現に向けて市民の森公園の空間的イメージや、市民による公園の活用・管理運営の仕組みなどが提案された。その提案を市役所において一般に公開し、ワークショップ参加者以外の市民の声も反映できるよう配慮した。これらの活動およびワークショップの成果が委員会の計画案としてまとめられ、平成二一（一九九九）年三月一日に報告会が開催された。一三名のワークショップ参加者が集まり、委員長からの説明、質疑応答に引きつづき、今後

表十二 一般的な公園整備の手順とワークショップ



出典：武蔵野市，前掲書 2002 より作成

の活動に関する準備会発足に向けての議論が行われた。

この「市民の森公園」に関するワークショップの過程においては、「市民の森」は市民の生活空間の身近な場所に置かれた小さな緑の拠点であるとの認識が前提とされる一方、市民の森をつくるための「七つの視点」が示された。この市民的な公園づくりに関する「七つの視点」は、今後の都市公園政策に関する総合的視点として有益な示唆を含んでいるといえる。その「七つの視点」とは、①緑のまちづくりの視点、②パートナーシップの視点、③福祉の視点、④文化の視点、⑤水環境の視点、⑥農の視点、⑦生き物の視点である。

この「市民の森公園」づくりにおけるワークショップからは、公園の計画案をつくるだけでなく、公園の開園とそれ以降の公園の管理運営を含む総合的な視点、すなわち公園の育成、その活用や運営方法などが議論された。たとえば、公園を市民の手で自立運営するグループの設立に関する「ゆめゆめ協会」案、市民の森公園において試みられた「市民参加型ワークショップ」を活かして公園の連帯組織をつくる「ワークショップを活かした公園の

運営組織」案、ワークショップを今後継続していく「公園の運営委員会の準備会」案、一年間にわたり公園の管理運営に携わると緑の称号がもらえるという「緑のマイスター制度」案、市民の森公園だけではなく、武蔵野市全体すべての緑に関して、活動し、提案できるような制度としての「緑のオンブズマン制度」案などである。⁽⁵⁶⁾

三 羽根木プレーパーク（世田谷区）

世田谷区において試みられたワークショップ形式の都市公園づくりは、市民参加によるまちづくりの一環として推進された。市民参加による公園や緑地の整備に取り組みが拡大された理由としては、「地域的な公園配置の不均衡の是正が必要」となったことと、「利用者のニーズに沿った公園づくりが必要」となってきたからである。そこには、公園づくりは利用者である市民が一番よく知っており、計画段階からの市民参加により、公園利用のルールや管理方法の改善などいろいろ工夫をこなしていくことが大切であるとの認識があった。すなわち、必要を感じることから市民参加の公園づくりが始まったのである。⁽⁵⁷⁾

この羽根木プレーパークが全国的にその名を知らしめたのは、このプレーパークが従来の児童の遊び場としての児童公園や児童遊園づくりとは異なった特徴を持っていたからである。その特徴とは、第一に、市民参加による公園の運営管理、第二に、公園における遊び観、第三に、市民参加と公園観の変化による公園計画の変化であった。

東京都世田谷区に位置する羽根木プレーパークは、昭和三一（一九五六）年に東京都によって開設され、その後の昭和四〇（一九六五）年に世田谷区に移譲された面積約七万四〇〇〇㎡の地区公園である。この公園の名称である「羽根木」は、公園の西側にある「飛羽根木稲荷神社」からであり、一時「根津山・六郎次山」という名称で呼ばれ

た。それは、根津山のあたりが羽根木町の飛び地であったことから由来しているといわれている。この羽根木公園の南東部に、面積約三〇〇〇㎡の羽根木プレーパークが位置している。

昭和五四（一九七九）年に、国際児童年を記念とし設置された羽根木プレーパークは、リーダーハウスの他に鶏小屋、木の上に設置したターザン小屋、木から木へとロープをかけたモンキーブリッジ、野外ステージなど、遊びのための道具がいろいろ設置されているが、これらは既存の児童公園などでは見られない、工夫された遊具であった。

この羽根木プレーパークは、近接市民の手によって直接運営されている。運営管理の中心を担っているのは、地域の市民をはじめ学生プレーリーダー、他の支援者によって構成されている「プレーパークの会」である。このプレーパークの前身は、「経堂冒険遊び場」であった。この「経堂冒険遊び場」は、昭和五〇（一九七五）年に「子どもの育つ環境に不安を抱く父母たち」によって東京・世田谷区に誕生した冒険遊び場である。この「子どもの育つ環境に不安を抱く父母たち」の母体は「遊ぼう会」であり、区の水道工事のために一時的に空き地となっていた一部の土地を借りて造られた冒険の場が、このプレーパークの土台となった。ここでの「冒険遊び場」とは、「遊具が固定された子どもがお客さまである遊び場ではなく、子ども自身が創造していく遊び場」であり、利用者が中心となる遊び場である。⁽⁵⁸⁾

「遊ぼう会」を中心に、二年間の限定で行われた最初のプレーパークは、その後、常設の「桜丘冒険遊び場」に引き継がれたが、昭和五三（一九七八）年に一時閉鎖された。長期間にわたって冒険遊び場を維持していくためには、「遊ぼう会」だけでは無理があるとの判断があったからである。他の運営方法を探っているうちに、同年が国際児童年であったことから世田谷区において、羽根木公園の一角にプレーパークを記念事業として設けることとなった。

このプレーパーク事業は、世田谷区においては、「地域における児童とその保護者、市民を主体とした自主的な活動への発展に結びつくように工夫する」ことで、基本計画の児童健全育成事業の中に位置づけられた。

当時の計画書によれば、このプレーパーク事業の目的は、「児童の屋外における遊びについて組織された地域の人々、およびプレーリーダーの援助により、遊びの楽しさ、多様性、創造性を助長発展させ、児童の心身の健全な発展を図る」ことであった。また「禁止事項をできるだけとりはらって、自由な雰囲気の中で思いきり好きなことをやれるようにした遊び場」がその機能として期待された。

開設後、組織的な運営管理のために「実行委員会」が設けられ、実行委員会規約と役員会が決められた。しかし、地域市民、プレーリーダー、行政とで構成されていた「実行委員会」を「地域における地域市民の自主的な組織」としての位置づけを再考し、実行委員会の中から行政を外し、その代わりに行政との話し合いおよび連絡などの協議を行う場として二か月に一回の「運営委員会」が設けられた。また、だれでも参加できるよう配慮した「第四水曜会」がつくられ、プレーパークについての話し合いの中から、公園関係の職員、町内会、青少年地区対策などに関わる地域の人々との交流も深められた。

従来の公園づくりや公園計画などにおいては、行政は計画に対してのみ責任を負い、その計画によって生じる利用や管理上の諸問題については対応してこなかったきらいがある。行政計画として位置づけられる都市公園は、その中に「秩序を規定」し、その規定からはみ出る行為は、公園において排除すべき行為として捉える傾向が強かった。たとえば、主に児童の遊びのために設けられる「街区公園」（従来の児童公園）におけるボール遊びの禁止、近隣公園における動物の連れ込み禁止といった禁止事項の設定は、ほとんどの公園において画一的である。このような、現状

からして、公園の一部に設けられた遊び場としてのプレーパークは、公園のあり方に違和感を覚えない公園なのかもしれない。

四 くさっばら公園（大田区）

「くさっばら公園」は、平成四（一九九二）年に東京都大田区千鳥に設けられた面積一三〇〇㎡の小さな公園である。大田区の公園分布は、区の周辺部には大きな公園と緑地が、区の内部には小さな規模の公園が散在している。とくに、内陸部の密集地には五〇〇㎡程度の小さな公園が点在している。区の公園は全部で四八一か所が設けられており、二三区の中でもっとも多くの公園を持っていることになる。以前から「一町会一公園」という方針で公園を新設してきており、現在は町会の区域において三〜四か所の公園を有するところも珍しくはない。

「くさっばら公園」が新設されるようになった直接のきっかけは、公園予定地の周辺市民のグループであった「みんなで作るひろばの会」において出された公園づくりに関する要望であった。それは既存の行政による公園づくりに対する疑問、すなわち行政による設置と市民はその利用者といった旧来の公園の図式に対し、市民みずから利用する公園づくりの提案であり、実践でもあった。

「くさっばら公園」は、町内会や隣接の保育園などをまじえ何度もの話し合いを行い、「子どもの頃遊んだ、はらっぱのような公園」をテーマにして開設されることとなった。この公園の基本的な考え方は、「①小さな自然にふれえる公園、②禁止事項が少なく子どもたちが自由にのびのびと遊べる公園、③地域の人たちが手間暇かけて育てていく公園」というふうに表示された。この公園の基本的考えは、はらっぱ公園づくりにそのまま適用され、公園施設として

基本的に設置されるブランコや滑り台、砂場などいわゆる公園の遊具は設けられていない。公園の開設とともに設置されたのは、掲示板と道具小屋、トイレ、ベンチ、水道のみであった。また、公園に必ず設置される掲示板、その多くには公園所有者と公園内における禁止行為が書かれるのが通例であるが、このはらっぱ公園には看板だけは設置されたものの、内容は何にも書かれていない。禁止事項など何にも書かれていない掲示板には、「くさっぱら公園」があらゆる可能性を持っていることが示唆されているようである。⁽⁸⁹⁾

「くさっぱら公園」では、毎月一回「運営会議」が開かれる。区の公園関係者をはじめ、「ひろばの会」の役員など毎回一〇人前後の参加者で行われている。この運営会議の最大の特徴は、「多数決でもなく特定の個人の意見でもない」決定方式にある。公園の運営管理に関する決定は基本的にこの運営会議において決定される仕組みであるが、だからといってすべてをこの運営会議で決めていくわけではない。何かの計画や基準に照らし合わせて決定するのではなく、使用する側（利用者）の視点に立って「やってしまうこと」で潜在的な可能性を顕著化させ、その結果を判断することで「決定」するのである。

言い換えれば、「禁止しなければならないことも、禁止しなくても自然になくなることもある」公園利用のルールを自ら作っていくことである。従来の公園が、主に行政によって設置され、数多くの規則や画一化された運営方針、指針によってその秩序が保たれる慣習に依存するのではなく、計画される機能より計画していく機能に沿った公園づくりが、行為の指定や禁止を行わなくても、利用状況の普遍化をとまなう公園の秩序が利用者の中から自然に形成されていくことになる。

五 本町プレーパーク（豊島区）

他方、区政七〇周年記念事業の一環として平成一四（二〇二二）年に始まった豊島区の「本町プレーパーク」づくりは、「遊休地の暫定利用」という面から前述した他のケースとは違う側面を持っている。すなわち、用地として使われる土地が公園地ではないことで、二〜三年の暫定的な利用のためにつくられた「冒険遊び場」だということである。まず、プレーパークの用地として使われているのは、旧JＲ宿舎の跡地で四〇〇〇㎡と二〇〇〇㎡の二か所があり、そのうち、四〇〇〇㎡の上段部がこのプレーパークの公式的な用地である。しかし、この跡地は「防災公園」と「防災センター」が計画されていたため、その利用は防災にかかわる計画が本格的に行われるまでの暫定的利用しかできない遊休地である。この点が、一般的には専用の用地の上につくられる他のプレーパークとは異なる点である。従来のプレーパークづくりのほとんどが既存の都市公園の中またはその一角を利用して計画されるに對して、この本町プレーパークは、すぐ隣に「本町公園」という六、〇〇〇㎡の都市公園（街区公園）があり、公園の一角を使つての遊び場づくりならともかく、なぜ公園の横にまた公園を作らないといけないのかという疑問の声もなくはない。しかし、その推進役となっている地元の人々の言い分からはその事情が理解できる。すなわち、従来の都市公園には決まりがあり、何をしようとも制限されがちだからである。たとえば、ボール遊びはダメで、火・水などは自由に使えない。そのうえ、設置されている運動器具や遊具などの決まった遊びしかできない。泥んこあそびや穴掘り、遊具づくりなどは最初からできないという。つまり、自由な遊びとはいえないもの、実は決まった遊びの中の自由であり、それ以外の選択メニューは存在しない。だから、自由な利用が実は自由ではない。そこで、制限された利用ではなく、何をしようとも「自分の責任で自由に遊ぶ」という冒険遊び場を作りたい、というのが本当の理由である。

区民ワークショップ形式で一年にわたり行われたこのプレーパークづくりは、必要性を感じる人々が中心となり、行政との協働を通じて、単なる園地の確保ではなく、生活の中で必要な自由空間を市民の手によって創り運営していく新たな事例として注目される。東京都の市区町村のうち、中野区とともに都市公園の一人当たりの面積がもっとも少ない豊島区において試みられている遊休地を利用した暫定的なプレーパークづくりは、現在の日本の都市が抱えている公園用地の不足に対する考え方を変えるのに有益な示唆であると考えられる。

六 ハーフメイド方式(二段階整備)

公園づくりにおける「二段階整備(ハーフメイド方式)」は、昭和六二(一九八七)年の多摩ニュータウンの「とちのき公園」の整備において試みられた新しい公園整備の手法である。二段階整備とは、住居する人々の状況を考え、初期は基盤的整備にとどめ(一段階)、居住する人々が入居しはじめたところで市民参加の手法を通じて本格的な公園整備(二段階)を進めていく方法である。「とちのき公園」は多摩市豊ヶ丘の中央あたりやや北寄りに位置する公園である。それほど大きな公園ではないが、この公園は整備にあたって「ハーフメイド方式」という二段階の方法がとられ、最終的な整備に住民が参加したことで知られている。⁽⁶⁾

昭和五八(一九八三)年から広場や園路の整備が行われた後、周辺の入居が一段落した昭和六二(一九八七)年から地域住民による「公園づくり実行委員会」がつくられ、実行委員会と多摩市・住宅都市整備公団とによって、地域住民へのアンケートなどを経て、二年の歳月をかけて最終プランがつけられた。こうしたプロセスに基づいて平成元(一九八九)年に開園した都市公園である。公園名の「とちのき公園」は、昔このあたりにトチノキがあったことか

ら呼ばれていた地名に由来している。

第一段階においては、公園の基盤を整備し、造成、園路、広場、最小限の遊具、公園の外周を中心とした植栽を行うことである。そして、第二段階は、「上物整備」を計画・検討することである。整備計画は、①ワークショップなどの市民参加方法を考え、作り手、育み手、住み手が一体となった公園づくりを考える、②この過程で、軽妙な整備を検討し、住み手の理解や管理運営体制に見通しが得られなければ取り組みにくい整備などを含めて、持続的な参加の可能性を探る、という順で進められた。たとえば、植え込む花の種類や花壇づくり、手作りの遊具制作、モニュメント、シンボル、原っぱなどは後の第二段階の整備過程において決められた。

この二段階整備のプロセスを見ると、入居がすでに完了した昭和六二（一九八七）年二月に、①上物整備にあたって実行委員会の結成を市民に呼びかける、②アンケート調査を踏まえつつ代替案を造り検討する、③有意な案についてさらに煮詰めて検討を重ねていく、この間に、④ニュースの発行やイベントの開催を通じて参加意識を高めていくことが行われた。

この過程を経て得られた最終案にもとづき各種木製遊具、シンボルツリー、花壇などを追加整備し、施行段階では市民の手によりオリジナル平板づくり、木や石を使ったモニュメント、記念植樹などが行われた。平成元（一九八八）年四月に公園全体が供用をはじめた時には、実行委員会による公園開きが開催され、花壇用の花苗植え付け、手作りの巣箱かけや樹木札の取り付けなどが行われた。

七 「PFI」とリサイクル公園の整備

ところが、一九九〇年代に入って「小さな政府」を志向する世界的動きを反映して、第二の民活とも呼ばれる「PFI (Private Finance Initiative)」事業方式の導入が、民間をはじめ中央政府からも緊急検討された。平成六(一九九八)年五月に議員立法の形で国会提出され、「民間資本などの活用による公共施設などの整備の促進に関する法律案(PFI事業推進法案)」(以下PFI、PFI方式)として成立し、適用分野ごとの検討が進められているが、この法律案の意義は次のように説明されている。すなわち、①財政支出の有効活用による社会資本整備の充実、②官民の役割分担の見直し⁶¹⁾、③民間事業機会の創出、がそれであった。これは、社会資本整備を官民の役割分担の原則に沿って民間資金によって行うことであり、イギリスにおいて活発に行われている改革の一環であった。

国土交通省においては「都市公園」関連政策もPFI対象事業の一つとして取り上げ、関係省庁との検討の中で、事業のスキームをはじめ、民間事業者の募集要項や選定基準、協定の締結方法などが検討されている。そのうち、都市公園については、都市公園法第五条規定(公園管理者以外の公園施設の設置など)に基づき、さまざまな事業の可能性を検討している。すなわち、民間事業者などが行う公園施設の設置・管理について、従来の施設単位での事業(レストラン、売店、水族館など)のみならず、公園内の一定区域の整備・管理(とくに、街中の老朽化、陳腐化した公園のリニューアル)に関する民間事業者からの企画提案を募集し、優れた内容の提案に対し当該区域の整備・管理を一括して許可する方向で検討されている。

国土交通省および東京都においてもその事業化に関する検討が行われたが、とくに東京都では、国内初のPFIモデル事業として水道局の「金町浄水場常用発電設備整備事業」を開始し、建設局では市街地再開発における特定建築者(再開発地区における保留床のみからなる再開発ビルの建築・運営を行う業者)を初めて従来の公共関連団体では

なく民間事業者を対象に公募するなど、PFIによる取り組みを強化しつつある。

また、金町浄水場のPFIモデル事業の成果を踏まえ、朝霞浄水場・三園浄水場にて新たなPFI事業についての実施方針を公表する一方で、旧小笠原邸修復などについては、定期借地制度や定期建物賃貸借制度を活用し民間事業者を公募するなど、民間の資金やノウハウ、技術力を活用した新たな事業手法の採用も進めている。そのほかにも、「青年の家」の廃止に伴い整備する予定のユース・プラザや、都営住宅建替、プレジャーボートの係留施設の整備などについても、PFIなど、民間活力を活用した事業手法の適用を検討・施行している。⁶²⁾

しかし、この民間による公共施設整備に関しては、いまだに検討の段階に止まっているのが現状である。ここでは都市公園をめぐって議論されている、「リサイクル公園」についてその定義および事業化の前提条件などを考察することに限定したい。「リサイクル公園」とは、「公共施設である都市公園の整備と産業廃棄物の最終処分場建設を組み合わせる実施することにより、産業廃棄物の最終処分場建設を容易にするとともに、最終処分場建設・運営による収益を都市公園整備事業へ最大限に繰り入れ、都市公園整備を促進する」ものとして定義され、その実用化を目的としたものであった。⁶³⁾

その特質としては、「①無料である都市公園と廃棄物受入収益を生む廃棄物処分場を組み合わせた事業である、②都市公園の整備と産業廃棄物処分を一体的に実施することにより、都市計画手続きなどを通じて産業廃棄物処分場建設に対する住民参加の推進がやりやすくなること、③異なる事業を組み合わせることで、公共的施策の推進、社会的便益の増進などが得られること、④産業廃棄物の供給量、処分場受入価格は、地域や時期など市場に左右されて変動が大きいこと、⑤事故発生の際、操業停止など扱いが慎重になること」などが取り上げられた。

しかし、事業化に際して考慮すべき前提条件として、①公園用地を、公園施設を先行整備する区域と廃棄物処分後に緑化する区域に二分する、②公園施設先行整備の後、廃棄物の受け入れを開始する、③用地交渉・買収は公共で行う、④公園施設建設費と廃棄物受入量・種別のバランスに着目して、事業成立の可能性を検討する、⑤公的助成額が公園事業単独で実施した場合より軽減されるかどうかをみる、などが取り上げられたほか、その事業化の際に、資金調達・支払いに関する条件としては、①出資比率（三〇％程度）、②法人税率は五〇％として試算する、③金利は四％とする、④割引率（現在価値化）は四％とする、⑤内部収益率は一〇・〇％を確保することなどが検討された。⁽⁶⁴⁾

これらの前提条件などを全体的に考慮し、その事業化を検討した場合における試算の結果は、「公園建設費の規模と廃棄物受入量とのバランスが事業成立に決定的な影響を持つことおよび廃棄物処分場の種別としては安定型と管理型などがある。現時点では初期投資が少なく済むことから収益では安定型が有利である」というものであった。

今回の検討では、公園の整備費用に比べて廃棄物受入収益が小さいため、事業成立のためには公的助成が必要であるが収益から法人税が先取りされるため必要な公的助成はその分多くなる、公共側からの事業の評価は「公的純支出 \parallel 公的助成額 $-$ 法人税額」と考えられるとの意見がまとめられた。とくに、廃棄物受入収入を公園建設費に充当することにより、最大で建設費用が約一〇％軽減される場合もあるが、公園単独事業で実施するのに比べて純支出が約二〇％増える場合もあることがわかり、民間手法によるリサイクル公園の活性化には多くの課題があることが確認された。

ところが、民間資金ないし民間の手法を中心とした社会資本整備の動きとしては、一九八〇年代後半に登場した「民活」論がある。「第三セクター」によるプロジェクト形式で多くの公園整備が進められてきたが、その整備過程は

不透明なものが多かった。この民活の連続線上にあると考えられる現在のPFI方式はその目的においては優れた面もあるが、公園整備においてはそれほどビジョンを持たないのが現状である。しかも、このPFI方式による実施ないし導入可能性が検討される政策分野は収益性のある分野に限定されており、各種のアンケートの調査結果からわかるように自治体での活用度は高くない。⁽⁶⁵⁾

都市公園の整備については次のような論点の整理が必要であろう。すなわち、これからの都市公園は、小規模でありながら、市民の日常生活にもっとも近い街区公園や近隣公園などの都市公園に対する適切な管理システムの体系化、利用の多様化に対応した多目的施設としての都市公園の整備（都市公園を中心に福祉系の施設を総合的に設置すること）、市民文化と地域的条件に対応した都市公園の整備がその中心でなければならぬ。

行政によって「与えられた機能」としてではなく、市民と地域の視点に基づく社会的機能として捉えることによって、都市公園事業の合理化を図る手法の開発など、都市公園の整備にあたって社会的なプロセスとしての参加仕組みをいかに構築していくのかについての議論が生まれてくる。すなわち、都市公園の整備において必要とされるのは整備方法や技術論ではなく、地域の個性と市民の文化水準を考慮する「政策論」である。

第四節 分権改革の中の都市公園政策

一 緑地政策体系

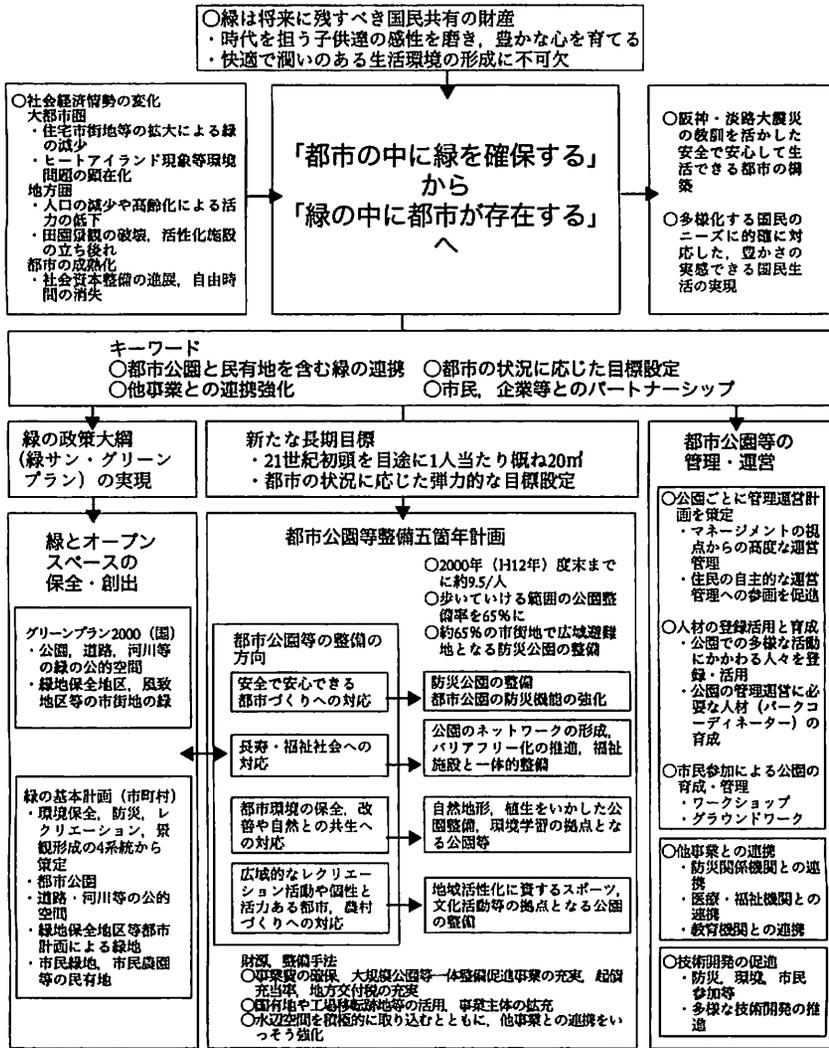
昭和四〇年代をその境界に、都市公園の機能変化は大きく転換することとなった。それは、これまで個別的に扱われてきた都市公園、緑地、森林などが緑化政策ないし都市緑化に融合され、総合的な「緑」として位置づけられるよ

うになったからである。このことは、これまで「都市の中に緑を確保する」といった認識から「緑の中の都市」をめざす政策への転換であり、個別的な政策進行にも都市環境における自然環境としての緑地ないし緑の比率は低下したことへの反省がこめられていた。すなわち、政策相互間の整合性に対する調整の欠如により、総合的な視点に立つ政策運用が不備であったことから、「緑地を削り、都市公園をつくる」⁽⁶⁶⁾という悪循環が続いてきた。

図一は、平成七（一九九五）年に都市計画中央審議会において示された都市公園の事業にかかわるフレームである。このフレームでは、都市公園は、緑の創出のための拠点として位置づけられている。また、このフレームを踏まえ、都市緑化の総合対策として「緑の政策大綱」およびその実行プログラムとして「グリーンプラン二〇〇〇」が策定されている。この都市緑地の体系の基本的方針は、「緑とオープンスペースの保全と創出」として中央政府における都市緑化施策としては、「緑の政策大綱（緑のさんさん・グリーンプラン）」、「グリーンプラン二〇〇〇」が、都道府県および市町村においては「都道府県広域緑地計画」と「緑の基本計画」が、それぞれその中心として策定されている。中央政府における「緑の政策大綱」と「グリーンプラン二〇〇〇」の骨子は、「中期的な視点に立つて公園、道路、河川などにおける緑の公的空間や緑地保全地区、風致地区などの市街地の緑を増やしていくこと」とされている。

他方、都道府県と市町村における広域緑地および緑の基本計画は、「環境保全・防災・レクリエーション・景観形成」という緑とオープンスペースの四系統に沿って、都市公園を中心とする公的空間および緑地に加え、市民緑地、市民農園などの民有地における緑の保全と創出を定めている。建設省によって進められた緑に関する施策の総合としての「緑の政策大綱、グリーンプラン二〇〇〇」が意味するものは、都市と緑の関係に対する見直しである。言い換えれば、都市の中に緑を取り入れるのではなく、緑の中に都市があるとの認識変化である。その認識の変化は、大

図一 都市公園事業のフレームワーク



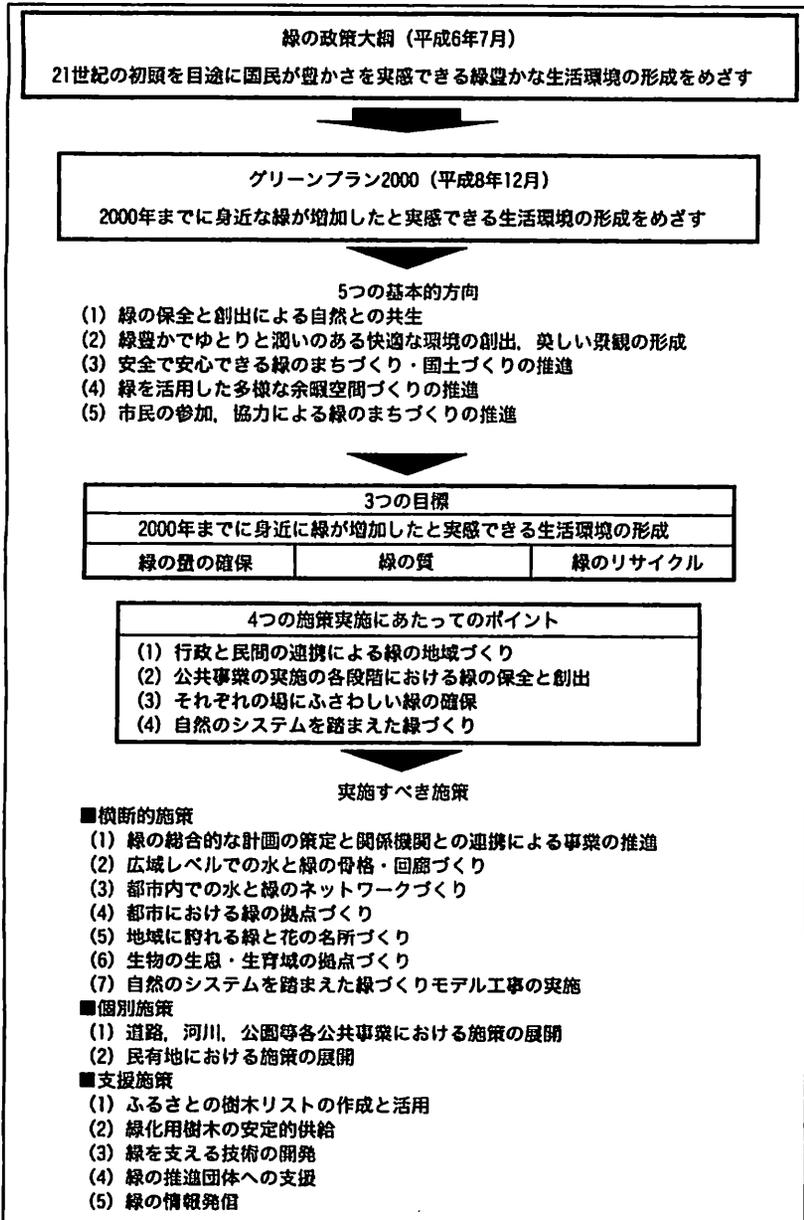
出典：都市計画中央審議会(1995) 答申より

く二つの点に要約できる。第一に、緑にかかわる「政策対象」の拡大・統合である。すなわち、既存の「都市公園」や「緑地」など個別的分野ごとの消極的な政策運営だけでは都市内の緑の保全およびそのニーズに対応できないことから、民有地を含めたすべての「緑」を対象とするようその基本方針を転換させたことである。第二に、目標設定の弾力化である。これまで、法制度上に規定された整備目標においては地域状況が反映されにくく、都市ごとの格差が多すぎたことから、新たな整備目標を打ち出していることである。新たな長期目標として、二世紀の初頭を目標におおむね 200 m^2 /人の整備が設定された。また、「都市公園等整備五か年計画」の第六次計画においては、平成一二(二〇〇〇)年度末までに目標の二分の一に当たる 100 m^2 /人が確保されるべき整備目標として取り込まれた。各市町村における都市公園等整備の目標は、市町村の状況を反映した「緑の基本計画」によって定められるようになった。

他方、都道府県や市町村における「緑の基本計画」を総括する「緑の政策大綱」は、二世紀初頭を目標に国民が豊かさを実感できる緑豊かな生活環境の形成をめざして、道路、河川、公園などの緑の公的空間量を三倍、所管公共公益施設などの高木本数を三倍および市街地における永続性のある緑地の占める割合を三割以上確保することを基本目標として定めている。

また、「グリーンプラン二〇〇〇」は、緑の政策大綱の実現のためにつくられた平成八(一九九六)年度から平成一二(二〇〇〇)年度の五か年を計画期間とする、「緑の政策大綱」の「アクションプログラム」である。そのため、従来からの「都市緑化のための植樹等五か年計画」(第四次計画)については、一年繰り上げ改定してその内容をこのプランに統合することとなった。とくに、「緑の政策大綱」を具体的に進行させるために策定された「グリーンプ

図二 緑の政策大綱とグリーンプラン 2000



ラン二〇〇〇」は、その目標を「施策の基本的方向と整備目標量に加え、施策実施にあたってのポイントを具体的に掲げることに、それぞれ施設の設置・管理者の共通の認識と目的のもとに各施設、各事業における緑の保全、創出を総合的かつ横断的に図ること」として⁽⁶⁷⁾いる。

そのうえ、緑の政策大綱および大綱策定後の状況を踏まえ、その基本的方向として、①緑の保全と創出による自然との共生、②緑豊かでゆとりと潤いのある快適な環境の創出、美しい景観の形成、③安全で安心できる緑のまちづくり・国土づくりの推進、④緑を活用した多様な余暇空間づくりの推進、⑤市民の参加、協力による緑のまちづくりの推進の五つの施策が示された。

他方、都市公園に関するニーズは従来に増し多様化しつつあることを反映し、大きく四つの目的によって統合された。その四つとは、①安全で安心できる都市づくりへの対応、②長寿・福祉社会への対応、③都市環境の保全・改善や自然との共生への対応、④広域的なレクリエーション活動や個性と活力のある都市、農村づくりへの対応である。この四つの対応は都市の「緑とオープンスペース」の四系統を踏まえたものではあるが、その整備過程においてこの「社会的機能」をいかに反映していくのかは今後の課題である。そのためには、法制度の方向性として、「都市緑地保全法」・「都市公園法」・「自然公園法」などの緑を対象にした各種法制度の機能的統合が考えられる。そのうえで、縦割り行政によって組織的に分割されている緑とオープンスペースに関する整備を一本化し、基本的なルールだけ⁽⁶⁸⁾を定めて、自治体の「緑の基本計画」に委ねることが望ましい⁽⁶⁸⁾はいうまでもない。

二 地方分権改革と都市公園

地方分権推進委員会の中間報告において指摘されたように、全国画一の統一性と公平性の重視は、地域的な諸条件の多様性の軽視および地域ごとの個性ある生活文化を衰微させる原因ともなっている。⁽⁶⁹⁾

ところが、この地方分権論議において、都市公園はどのように取り上げられていたのか。また、どのような問題点が指摘され、議論されていたのか。平成一二(二〇〇〇)年四月一日から施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(一九九九年七月六日制定、法律第八七号、以下地方分権推進一括法)において、めざすべき目標として示されたのは「分権社会の創造」であった。そして、この分権型社会の姿を示すキーワードは、「地方分権」と「協働型社会」である。ここでの「地方分権」の意味は、「地域住民による自己決定・自己責任」であり、協働型の社会をつくりだすための制度的必然であった。⁽⁷⁰⁾

それは、戦後五〇年を通じて維持されてきた中央集権型行政システムにおける制度疲労が、行政環境の変化に対する環境への不適合性を助長しているからである。そのため、都市インフラとしての都市公園の社会的必要性は以前より高まっているにもかかわらず、その政策的応答性は中央集権的行政慣行によって制約されているのが現実である。とくに、「機関委任事務」・「通達行政」・「必置規制」・「補助金行政」による中央行政の関与は、都市公園行政において、地域的狀況や地域の文化性が反映されないステレオタイプの画一的都市公園を造り出す一方、国のかかわる都市公園などが各種補助金措置によって拡大されていく仕組み、すなわち「公園機能の社会化」にそぐわない状況を生み出す原因となっている。

すでに見てきたとおり、都市公園政策はその社会的認識に比べ、都市基盤整備における優先順位はそれほど高く

なかった。その主な理由は、都市公園の政策特性、すなわち設置の後見性と利用する側の文化的・地域的情緒が反映されない制度的仕組みにある。たとえば、明治初期の太政官布達公園、大正期の都市計画法制によって生み出された五二か所の小公園、昭和前期の東京緑地計画と防空大・小緑地など戦前の公園づくりにおいて共通するのは設置者の視点を優先していたことである。また、整備水準の国際比較によって決まる整備目標が、質的な快適さよりはむしろ画一的な都市公園の量的拡大を進めてきた。

このような観念と基準によって一度つくられた都市公園は、「永続性」・「空地性」という昭和初期の東京緑地計画から始まる公園緑地の規範性により堅く縛られることになる。言い換えれば、利用状況や公園機能、管理活動の変化などを含む社会的な変化に対応できないまま、施設としての都市公園が存続するという非合理的な実態が生じているといえる。

他方、この設置者と利用者の乖離とそれによって生じる管理活動の空洞化は、都市公園に対する浅い認識と軽視風潮という歴史的条件とあいまって、利用という都市公園の本来の機能を低下させつつあるといえる。このような、都市公園づくりにおける後見性と非合理的な仕組みは、都市公園の社会的機能を著しく低下させている。

三 分権論の中の都市公園問題

今回の分権改革の流れは、昭和三〇年代前半にはぼ定着した「国と地方関係」、すなわち、地方自治制度をその理念上において転換させた画期的な改革であった。もちろん、昭和二四（一九四九）年の「地方行政調査委員会会議」（神戸委員会）以降、地方分権に関する議論はさまざまに展開されてきた。

都市公園政策の歴史の変遷過程における「機能の社会化」と政策形成（四）（申）

今回の分権改革において重要な役割を担ってきた地方分権推進委員会委員の西尾勝氏の説明にしたがえば、それは「実現性の高い異例の成果」と「権威と公開性を犠牲にして意見調整と合意形成に努力」に集約される「地方分権推進委員会」の改革推進手法によるものであった。⁽¹⁾ その過程として第一次から第五次までの勧告がなされ、「地方分権推進一括法」が平成二二(二〇〇〇)年四月一日付で施行され、新たな時代の幕開けとなった。

地方分権に関する議論が実効性を持ち始めるきっかけとなったのは、平成六(一九九四)年二月の「地方分権の推進に関する大綱方針」(一九九四、閣議決定)であった。そこには、地方分権の推進に関する基本理念として、「国と地方公共団体とは国民福祉の増進という共通の目標に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るため、国および地方公共団体が担うべき役割を明確にし、住民に身近な行政は身近な地方公共団体において処理することを基本とし、地方分権を推進する」ことが述べられた。

また、基本方針として、①国と地方公共団体との役割分担のあり方、②国から地方公共団体への権限移譲等の推進、③地方公共団体の財政基盤の整備、④自立的な地方行政体制の整備・確立が示された。なかでも、「機関委任事務制度の全面的廃止」という画期的な成果によって象徴される今回の分権論議は、各勧告をめぐってのさまざまな批判、なかでも公共事業の改革をテーマとした「第五次勧告」に対する悲観的な批判にもかかわらず、「戦後一貫して拡大してきた国の直轄事業・直轄公物に歯止めをかけ、縮減の方向を政府にとらせたことは、戦後の政治行政構造に対する厳しい一撃であり、〈正の記念碑〉としての側面を有する」⁽²⁾ものであり、新たな分権型社会を創るための土台づくりとしての意義をもつものであった。

地方分権推進委員会の中に設けられた「地域づくり部会」の中間報告（平成八年三月一五日公表）の中においては、都市公園の現状に対して、「都市公園法は、公園内に設置することができる公園施設の種類、公園内の建ぺい率制限等を定めている。また、公園施設の種類については、政令で詳細に規定されるとともに、公園内の建ぺい率については、都市公園が都市環境の改善、防災拠点の形成などのためのオープンスペースであることから、都市公園法で原則二％に制限されている（例外的に、最大二％まで緩和）」と、その状況を説明している。

このような現状認識を踏まえ提案された都市公園関係の改革方向は、次の二点であった。すなわち、①地域の自主性を生かした特色ある公園整備ができるよう、公園施設の種類、施設基準などについての詳細な法令の規定を改正し、基本的な枠組みや概括的な基準を定めるに止める、②都市公園にかかわる建ぺい率のあり方を見直す、がそれである。また、この改革方向について検討の際には、「大都市においては都市公園本来の設置目的を損なわないように留意するとともに、他の制度、事業により整備される公園（たとえば、臨港地区内の公園や農振地域内の公園など）との関係を整理すべき」との点も指摘された。ところが、このような改革方向が示されるようになったきっかけは、平成八（一九九六）年に地方八団体が「地方分権推進委員会」に提出した要望・指摘事項であった。¹³⁾

この地方団体による要望・指摘事項では、都市公園にかかわる主な問題点としては、第一に、公園施設の種類および公園施設の設置基準に関する都市公園法上の規定について「これらの種目・基準は、それぞれの地域住民の意向を踏まえて自主的に決められるべきである」との意見が出された。具体的に「公園施設については建ぺい率が原則二％以下とされていることから、たとえば、二〇〇㎡に満たない都市公園の場合は、トイレさえ設置できないケースも生じる」という指摘であった。第二に、都市公園法に規定されている公園地用途変更に代わるべき都市公園の確保に関

して、地域の土地利用のあり方にかかわる事項であるため地域の決定に委ねるべきであり、「都市公園をつくるかつかうらないかは住民が決める問題」との指摘であった。⁽⁷⁴⁾これを踏まえ、地方分権推進委員会において議論された論点は、①公園施設について細かく規定しすぎである、②建ぺい率規制は地域が自主的に定めるべきである、③公園の用途変更、廃止に伴う代替措置は地方の自主性に委ねるべきであるとの三点であった。

他方、すでに指摘したとおり、これまでの都市公園行政が後見的仕組みによって運用されてきたことにより、都市公園などの公園事業は制度上において多くの点が制約されてきた。そのうち、もっとも地域の自主的な都市公園づくりを妨げてきたのは、「細分化・マニュアル化された施策運用、硬直化・標準化されたステレオタイプの都市公園づくり、市民的ニーズが反映されない仕組み」などであった。⁽⁷⁵⁾すなわち、中央政府全体の予算配分において政策的優先順位の低い都市公園に対しては予算配分が少なく、予算獲得のためにイメージしやすい細かい機能的分類が好まれ、単年度における施策の重点が変化しやすく、テーマ別に細分化されていく傾向によって、比較的成本のかからない標準的なステレオタイプの都市公園が画一的に造られることになる。大量のストックを短期間に整備しようとした量的拡大政策の目標に対する予算配分の不足や消極的な管理慣行という、理想と現実のズレによって、標準化された「施設物」としての都市公園だけを拡大生産してきたのが他ならぬ、戦後の「都市公園政策」であった。

(1) 「東京都立公園条例」(一九五六年制定、条例第一〇七号)。この条例の第二条規定によれば、都立公園とは、「都市公園および都市公園以外の公園」によって構成されている。

(2) 平成一四(二〇〇二)年現在の全国の都市公園の数は、一〇一、七四七か所であり、面積は一、一一三km²である。総務省「地方公共団体における公共施設の整備状況」二〇〇四より。

- (3) 皇室花苑の開放に関しては、「公園緑地」一一(一)「国営公園特集号」、一九四九が詳細に述べているので参照されたい。
- (4) 佐藤昌「日本公園緑地発達史(上)」都市計画研究所、一九七七、四四〇頁。以下、佐藤、一九七七a、で表記。
- (5) 日本公園百年史刊行会編「日本公園百年史(総論)」一九七八、二八〇頁。以下、日本公園百年史編、一九七八、で表記。
- (6) 新宿御苑ホームページより。
- (7) 国営公園の設置や運営管理は主に公園緑地管理財団において行われており、国営公園に関する詳細は同財団のホームページ <http://www.pfor.jp/enter/kanri/kanri.html> から見られる。
- (8) この条項では、公園における維持清掃・取り締まり、公園地の一部使用、公園臨時売店の使用、一般公園地の常時使用料の徴収事務などを各区長に委任したが、公園の改良やその計画に関しては一括して東京都において実施することとした。
- (9) 東京都「東京の公園一一〇」一九九五、三五頁。
- (10) 東京都「東京の公園九〇」一九六九参照。
- (11) 東京都においては、昭和四二(一九七七)年に「東京都における自然の保護と回復の計画」が策定された。この計画は、「東京都における自然の保護と回復に関する条例」(一九七二年制定)に基づき策定された計画であり、「東京都における自然の保護と回復の基本方針、一九七四」の改訂版であった。東京都「東京における自然の保護と回復の計画」一九七七、三〇四頁。
- (12) 東京都「東京の公園一一〇」一九八五、三一九〜三二二頁。
- (13) 東京都、前掲書、一九九五、四四二頁。
- (14) 東京都、前掲書、一九八五、三二二頁。
- (15) 一九四九年三月にGHQによる「収支均衡予算」(ドッジ・ライン)が実施されたため、戦後の不況が深刻に進み、同年九月「緊急失業対策法」が公布される。同法に基づき東京都においては国庫補助による簡易失業対策事業として、整地等公共空地整備の一部を実施した(東京都、前掲書、一九九五、四五頁)。その法的根拠は、「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」(一九七一年制定) 附則第二条規定によるものであった。
- (16) 東京都「公園調査」一九九九、「東京都都市公園等区市町村別面積・人口割比率表」参照。
- (17) すでに見てきたとおり、昭和初期から終戦までに開園した公園は清澄庭園・六義園・向島百花園などの寄付公園が多く見られる。それは、大正二二(一九三三)年に起きた関東大震災による大勢の避難者を多くの公私の庭園が救ったのがきっかけとなり、大震災後から終戦直前までの間に、公園用地の恩賜や寄付が盛んに行われた。この恩賜・寄付公園はお上や貴族によるもので、主にその所有地

の一部を開放し公開したことから、これらの公園は市中心部に位置しているものが多い。そのため、戦前のストックを生かすことができる区部において整備が中心であったと考えられる。

(18) この点については、都市防災美化協会編『東京都における戦後五〇年の公園緑地の変遷に関する調査』一九九七が詳細に記述しているので参照されたい。

(19) 東京都「こどもの遊び場に関する調査報告書」一九六七参照。

(20) この「シビル・ミニマム」に関しては松下圭一氏に負うところが多く、以下の文献を主に参照した。松下圭一「シビル・ミニマムの思想」東京大学出版会、一九七一、同「昭和後期の争点と政治」木鐸社、一九八八、同「市民自治の憲法理論」岩波新書、一九七五、地方自治センター「資料・革新自治体」日本評論社、一九九〇など。

(21) このシビル・ミニマムの思想の提起の意義と自治体の理論構成に関わる問題関心として「①市民による政策公準の提起、②自治体の政策基準の定立、③憲法理論をはじめ法学の再編」の三点が指摘された(東京自治問題研究所「月刊東京」編集部編、一九九四、四六頁)。

(22) この「東京都海上公園条例」の目的は、「海上公園の設置および運営管理に関する必要な事項を定め、海上公園の整備の促進および利用の適正化を図るとともに自然環境の保全および回復を図り、もって都民の福祉の増進と緑豊かな都市づくりに寄与する」(東京都、一九七五、第一条)とされ、すでに確立されている都市公園の体系とは異なる、「地方自治法」の規定(第二四四条公の施設条例)に基づき制定された独自条例であった(東京都港湾局「東京湾史・通史(第一巻)」一九九四、一〇九九頁)。

(23) 東京都「海上公園計画」一九七〇、書き出し。

(24) 東京都港湾局、前掲書、一九九四、一一一八頁。

(25) 「海上公園審議会」は、海上公園条例に基づいて設置される知事の付属機関であり、海上公園の計画・区域の決定・変更・廃止ならびに海上公園の設置・管理運営に関する重要な事項を調査・審議・答申し、該当事項に関しては建議できる仕組みとなっている。委員は三〇名以内とし、学識経験者、海上公園利用者、港湾区域に隣接する特別区長、東京都議会議員、関係行政機関の職員から構成されている。

(26) 東京都、前掲書、一九七五参照。

(27) 海上公園の管理には、昭和五八(一九八三)年の「中間報告」において「民間活力」の導入が早急に検討すべき課題とされ、翌年、港湾局において「今後の海上公園の管理運営方針について」が決定発表された。この方針においては、上記の管理方針以外に、スポー

ツ・レクリエーション施設の管理、専門的管理方式の確立などが盛り込まれていた。

(28) 東京都海上公園審議会は二〇〇一年に「今後の海上公園のあり方」について中間のまとめを発表した。民間資金の投入(PFI)による多様なニーズへの対応や規制緩和などを通じて、その活性化・自然保護・都民協働のための管理手法などについて議論されている。

(29) 市町村が完全な基礎的自治体として制度的地位を獲得した昭和三二(一九四七)年の地方自治法の制定当時は、都道府県と市町村の制度的区分はなく、その役割分担は制度的に明確ではなかった。昭和二七(一九五二)年の地方自治法の改正により、都道府県と市町村間の役割が区分され都道府県の事務に関して「一般の市町村が処理する事が不相当であると認められる程度の規模のもの」を処理するもの」とされ、以後都が市町村の公園事業に協力できるようになった(東京都造園緑化業協会編、前掲書、一九九七、五九〜六七頁)。

(30) 多摩地域において東京都が公園事業を本格的に開始したのは、昭和四六(一九七二)年からであり、その目的は丘陵部の開発から緑を保全するためであった。また、基地跡地利用計画の一環として昭和五〇(一九七五)年に「武蔵野中央公園」、昭和五八(一九八三)年に東大和基地跡地の「東大和南公園」、平成七(一九九五)年に府中基地跡地の「府中の森公園」、調布関東村基地跡地に「武蔵野の森公園」がそれぞれ計画された。また、市部における官庁の移転跡地四か所、面積九.四haは、それぞれ公園として開園された。

(31) この市部における都市公園については、東京市町村自治調査会による調査研究を参照されたい。この東京市町村自治調査会では、自然型公園研究会が開かれ多摩地区における都市公園のあり方に関する調査研究が行われた。ここに参加している委員は、主に自治体の現場において都市公園づくりに携わっている公務員が主体となっており、いわゆる「エコパーク」づくりがその中心テーマである。東京市町村自治調査会編「多摩エコパークガイドブック」けやき出版、一九九六および「多摩エコパークハンドブック、自然型公園に関する調査報告書」一九九七、「エコパーク、自然を活かした公園づくりのあり方」一九九六などを参照されたい。

(32) 「緑被率」とは、空から見た緑被地(緑に被われているところ)の占めている面積の割合であり、「緑視率」(ある地点において人間の視野点に占める緑の見かけの量的割合)とともに緑地の量を表わすものである。その推移については、東京都造園緑化業協会編、一九九七を参照されたい。

(33) 武蔵野市「むさしのリメイク緑の基本計画」一九九七参照。

(34) 本書一三三頁参照。

(35) 「緑を保全する五つの制度」には、借地公園、環境緑地(憩いの森・みんなの木)、保存樹林、保存樹木、保存生垣が含まれている。

この制度が策定された背景には、民有地における緑の保存を重視する考え方があつた。すなわち、自然体の緑のうち、公園等の公共施設は全体緑被面積の約四分の一（二六、六％）しかなく、ほとんどは民有地である。なかでも、低層住宅地が全体の四割（三九、一％）であり、この民有地の緑化が市全体の緑を保全するポイントであつた。武蔵野市「きになるしくみ、緑の保護育成と緑化推進のために」一九九八参照。

(36) 三鷹市都市整備部緑と公園課「緑と水のルート整備計画」一九九九、四〇―四一頁。

(37) 三鷹市における公園整備に関する特徴の一つは、公園整備が市全体の「まちづくり」の中に組み込まれていることであり、その進捗に市民参加の徹底化が図られていることにある。市全体の緑に関する総合政策としての「緑と水のルート整備計画」では、三か所の「ふれあいの里」を拠点とし、五か所の市民広場、一〇か所の出会いのスポットを回遊するためのルート整備以外に、河川沿いの緑や水を一体とした「公園都市」づくりがめざされた（清原慶子著・三鷹市編集「三鷹が創る自治体新時代…二世紀をひらく政策のかたち」ぎょうせい、二〇〇〇、一七二―一七六頁）。

(38) ここでは区立公園の成立過程を中心に都市公園の機能変化を分析するため個別的な区立公園の現状には入らないが、二三区における都市公園の整備については、東京造園緑化業協会「東京都緑白書」第十七号（東京特別区の公園緑地事業、一九九九および東京都前掲書、一九九五が詳しい。また、移譲・移管・委管などの用語は移譲に統一し記述した）。

(39) 丸山選一「都立公園の特別区への移管の足跡（上）」『都市公園』一三八（九）、一九九七、三〇頁。

(40) 丸山、前掲論文、一九九七、三三頁。

(41) 東京府は防空大緑地事業と景園地事業を、東京市は新市域の区画整理による公園整備と都市計画公園・緑地などの新設を担当していた。

(42) このとき移譲された事務は次のようのものであつた。①福祉事務所の設置・管理、生活保護・児童福祉などの社会福祉関係事務、②保健所・優生保護相談所の建物の維持修繕などの保健衛生事務、③土地区画整理事業の施行、都地区画整理組合などの指導助成、④建築物の確認等建築主務の事務（特殊な構造・方法を用いる建築物、特定街区内の建築物等を除く）、⑤都市公園の設置・管理（都市計画重要な公園、文化財指定の庭園等を除く）、⑥道路の設置・管理（複数の区を通る道路、主要地方道に指定されている道路等を除く）。東京都政調査会「特別区の行政と政治：区政白書」一九七〇、三四―三九頁。

(43) 東京都「東京都政五十年史」一九九四、六四三頁以下「事業史」第二章二節「参照」。

(44) 東京都事務事業移譲対策本部「地方自治法等の一部を改正する法律の施行に従う特別区事務事業移譲措置要綱」一九六四年一月、

「事務引継要綱」参照。

(45) 昭和三二(一九四七)年四月一日付条例第一四号および同年四月一日付規則第二号、同年五月二〇日付建総発第七六一号および同年五月三日付建公緑第一一五号次長通達参照。

(46) 東京都、公園調査二〇〇〇より。

(47) 新宿区「新宿区公園再整備計画」一九九四年および新宿区「住む人が誇りをもてる公園からのまちづくり、新宿区公園再整備基本方針」案内パンフレット、一九九四年より。

(48) 新宿区の公園の利用実態調査や移譲公園の整備などに関しては、以下の文献が詳しい。八住美季子「新宿区における公園利用の活性化について、プロジェクト報告」『都市公園』第一三九号、一九九七、四九―六二頁。天井誠「新宿区における移譲公園のその後」『都市公園』第一四〇号、一九九八、五〇―六一頁。

(49) 新宿区、前掲書、一九九四参照。

(50) 新宿区「新宿区予算執行の実績報告」一九九八、公園管理費項目参照。

(51) 新宿区、前掲書、一九九四、三三頁。

(52) 中野区「中野区公園整備基本計画…個性ある公園をめざして」一九八八、五頁。

(53) 保存に関する基本方針としては、①現在の公園の特性や財産を生かし、文化的施設や環境を保存する、②創設当時から昭和初期にかけて持っていた良好な環境や、哲学堂の成立に由来する環境を復活させる、③住宅地化した公園周辺の環境や都市景観に対する意識の高まりに対応し、外から見た公園の景観を改善する、④隣接する妙正寺川公園およびオリエンタル第二期計画区画との連続性を確保する、⑤公園の成立思想と時代性を統一するため、公園全体が大正期をベースとした統一的なデザインによって、老朽施設や公園管理施設の整備、改善を行う、⑥管理形態は、公園内文化財を保護する意味で、夜間閉鎖を持続する、などの事項が決定されている(中野区、前掲書、一九八八、三七頁)。

(54) 鈴木敏・沢田晴委智郎編「公園のはなし」技報堂出版、一九九三。特に、高野「地域の公園づくり」参照。

(55) 「公園コンペ」と呼ばれる公園設計案の公募形式は、二三区ではじめて世田谷区で行われた。同区においては区内に建設を予定している都市公園の設計案を一般から公募した。公募に際してのテーマは「お役所仕事とは一味違うユニークなアイデアで、区民が身近に感じられるような公園」であった。三部門に分かれて行われたコンペには、全部で四四三点が寄せられた(「読売新聞」一九九〇年二月二〇日付朝刊および同一九九一年八月一日付朝刊)。また、武蔵野市における公園緑地などの緑化に関する市民参加の流れ

として参考になるのは、武蔵野市における市民委員会の活動であり、なかでも昭和四〇年代後半からの「緑化市民委員会」の活動が、その中心であった。現在は、その名称を「武蔵野市緑化・環境市民委員会」に変え、緑とまちづくりや市民参加に対する提言などを行っている。武蔵野市緑化・環境市民委員会「未来に残そう いのちを育む豊かな緑、武蔵野市第二期緑化・環境市民委員会…提言」一九九一、各種公園の計画については、武蔵野市「武蔵野市第二期基本構想・長期計画」一九九三参照。武蔵野市における緑化計画については、武蔵野市「むさしのリメイク武蔵野市緑の基本計画」(平成九年版)、一九九七参照。武蔵野市「市民の森公園」(平成十一年版)一九九九参照。

(56) 市民参加による公園づくりの現状と紹介は、武蔵野市「特集よみがえれ! 武蔵野森、緑豊かなまちへ、市民と市の取り組み」『クラブむさしの』(一九九九、九月号)を参照されたい。

(57) 矢田部正文「ワークショップと公園計画づくり」世田谷プレパーク事業「都市計画」四六(二)、一九九七、五一〜五四頁。

(58) 世田谷区役所「プレパーク案内」パンフレット、一九八四参照。

(59) 大田区土木部公園課「大田区くさっぱら公園」公園緑地」五三(二一)、一九九二参照。

(60) 大石武郎・大野暢久「多摩ニュータウンとちのき公園の第二段階整備について」公園緑地」五三(五)、一九九三参照。

(61) 平成八年末の行政改革委員会において、行政関与のあり方を見直す三つの原則、すなわち、①「民間でできるものは、民間に委ねる」、②「国民本位の効率的な行政」、③「国民に対する「説明責任(アカウンタビリティ)」が提唱された。社会資本整備においても、この行政改革委員会の意見を踏まえ、官民の役割分担についての見直しを行っていく必要がある、とされた。

(62) その検討の目的は、「一般廃棄物処分場跡地を含む敷地に、運動施設など都市公園を設けたりサイクル公園を例にとって施設建設費、廃棄物受入量・廃棄物の三つを変化させ、さらに管理費、資金調達・返済を考慮して日本版PFIによるリサイクル公園事業が成立する条件を検討する」とされ、その実用化に向けての前提条件を探っていた(コージェイ総合研究所「Q&A PFIのすべて」東洋経済新報社、一九九九、七〇〜七四頁)。

(63) 経済企画庁「PFI推進研究会中間報告」一九九九参照。このPFIに関する資料としては以下のような資料が参考になる。日本版PFI研究会「日本版PFIのガイドライン」(大成出版会、一九九八)、井熊均「PFI、公共投資の手法」(B&Tブックス、日刊工業新聞社、一九九八)、井熊均編著「自治体のためのPFI実務、プロジェクト構築の現場から」(ぎょうせい、一九九九)、東京都総務局行政改革推進室編「東京都におけるPFI基本方針」二〇〇〇など。

(64) コージェイ総合研究所、前掲書、一九九九、六八〜七四頁。

- (65) たとえば、平成二五(二〇〇三)年に内閣府民間資金等活用事業推進室が行った「PFIに関する全国調査」の結果から、公園などの施設にPFI方式を導入したい、またはその可能性について検討したいと答えている自治体は全国で一％に過ぎなかった。詳細については、内閣府ホームページ(<http://www8.cao.go.jp/pfi/6060/questionnaire.pdf>)を参照されたい。
- (66) 青木宏一郎「まちがいだらけの公園づくり：それでも公園をつくる理由」都市文化社、一九九八参照。
- (67) 建設省「グリーンプラン二〇〇〇(一九九六)」、「策定にあたって」の「(二)緑の政策大綱の目標と」グリーンプラン二〇〇〇の意義、位置づけより。「緑の政策大綱(二)世紀緑の文化形成を目指して」平成六(一九九四)および「グリーンプラン二〇〇〇」平成八(一九九六)については、建設省「公園緑地マニュアル」(平成一〇年版)に本公園緑地協会、一九九九、四四〇～四四五頁参照。
- (68) 地方分権改革以降の都市公園機能の社会化に関する国と自治体の取り組みについては、拙稿「自治体の公共空間整備とパークマネジメント」『自治総研』(通巻三〇九号)地方自治統合研究所、二〇〇四、七月号を参照されたい。
- (69) 地方分権推進委員会「中間報告…分権型社会の創造」一九九六参照。
- (70) 武藤博己編著「分権社会と協働」ぎょうせい、二〇〇一、はしがき。
- (71) 地方分権推進に関する資料は近年多数が刊行されているが、ここでは地方分権推進委員会のメンバーであった西尾勝による記録と著書を主に参考した。主なものは以下である。西尾勝「未完の分権改革、箇ヶ関官僚と格闘した二三〇〇日」岩波書店、一九九九―同「分権型社会を創る、その歴史と理念と制度」(シリーズ分権型社会を創る第一巻)ぎょうせい、二〇〇一など。
- (72) 武藤博己「第二次地方分権推進計画を読む」『地方自治職員研修』三三(七)、一九九九、三三三頁。
- (73) 日本都市計画学会地方分権研究小委員会編「都市計画の地方分権、まちづくりの実践」学芸出版社、一九九九「V都市計画の地方分権への動き、記録と資料」参照。都市公園に関しては、「第二回基本政策部会」(同三五六頁)の議論参照。
- (74) 伊藤英昌「都市公園法をめぐる最近の現況」『公園緑地』五七(四)、一九九六、五頁。
- (75) 船引敏明「地方分権と都市公園法制」『公園緑地』五七(四)、一九九六、一九頁。