

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(5)

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)

103

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

77

(終了ページ / End Page)

110

(発行年 / Year)

2005-10-17

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00005691>

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（五）

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——牧民官思想の一断面

（以上、一〇〇巻二号）

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（五）（申）

第五章 緑とオープンスペースにおける管理の社会化

第三節 都市化における都市公園の機能

第一節 都市公園の整備と管理

(以上、一〇三巻一号)

第二節 協働型社会の都市公園の整備と管理

第五章 緑とオープンスペースにおける管理の社会化

第一節 都市公園の整備と管理

一 都市公園の整備と管理に関する答申

本章では、都市公園の管理問題を取り上げる。まず、都市公園法の規定などを踏まえた現況について述べ、次に都市公園の管理を取り巻く社会変化としての「社会的機能」形成とその対応としての「管理の社会化」について述べる。

一九九〇年代以降の社会変化に対する能動的対応の必要性について、平成四（一九九二）年に「都市計画中央審議会」から出された答申「経済社会の変化を踏まえた都市公園制度をはじめとする都市の緑とオープンスペースの整備と管理の方策はいかにあるべきか」は、次のように述べていた。すなわち、「国民生活を取り巻く近年の状況を都市化の進展と国土・都市構造の変化、長寿社会の到来と高齢化社会への移行、自由時間の増大と国民のライフ・スタイルの変化に置き、都市環境の改善、快適性の増大、都市景観の向上、都市火災への対応などの総合的観点から都市公園を核とした緑とオープンスペースの系統的・有機的配置を進めるとともに、多種多様な緑の保全・創出を推進し、

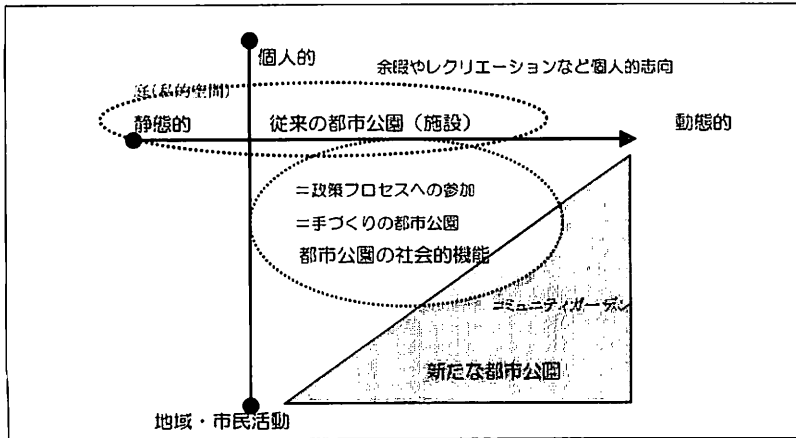
豊かで潤いのある生活空間の形成」を、都市の緑とオープンスペース政策の基本的方向として述べられた。⁽¹⁾

この基本的方向の設定は、緑の中核としての都市公園政策にも影響を及ぼし、都市公園法の改正が行われた。この平成四（一九九二）年の答申によって行われた都市公園制度の見直しの内容は、「①都市公園の公園種別、設置基準等、②公園施設の内容、設置基準等、③都市公園等の対象地域、④占用許可制度および都市公園用地の立体的利用、都市公園に類似した都市公園以外の施設、⑤管理・運営の充実」などであった。

平成七（一九九五）年に都市計画中央審議会において出された答申「今後の都市公園等の整備と管理は、いかにあるべきか」においては、都市公園の整備と管理体制に対し、「今後、社会資本整備の進展、少子・高齢社会の到来、国民の自由時間の増大を背景とした都市の成熟化の中で、多様化、高度化する国民のニーズと感性に的確に対応し、豊かさを実感できる国民生活の実現を図るとともに、阪神・淡路大震災の教訓を生かした国民が安全で安心して生活できる都市を構築するため、緑とオープンスペースを早急に確保する必要がある」と指摘した。ここには、従来の都市公園等の整備および管理に関する制度や各種の計画がその改善を図ったものの、ヒートアイランド現象の顕著化、自然との共生意識の高まり、高齢化の急速な進展などの社会情勢の変化の中で、依然として緑に関するニーズに十分応えられる体制にはなっていないことへの反省がある。すなわち、図五―一が示すように、私的な「にわ」の延長線上の、個人的で静態的な公園ではなく、そのつくりと管理への参加を踏まえ、動態的かつ地域的活動や文化を反映する新たな都市公園が求められているといえる。

ところが、平成四（一九九二）年の答申が「緑とオープンスペース」全体を対象としたのに比べ、平成七（一九九五）年の答申は都市公園を直接的な対象として取り上げ、「都市公園の機能的多様性を前提に、経済力にふさわしい

図一 私的「にわ」から「コミュニティガーデン」へ

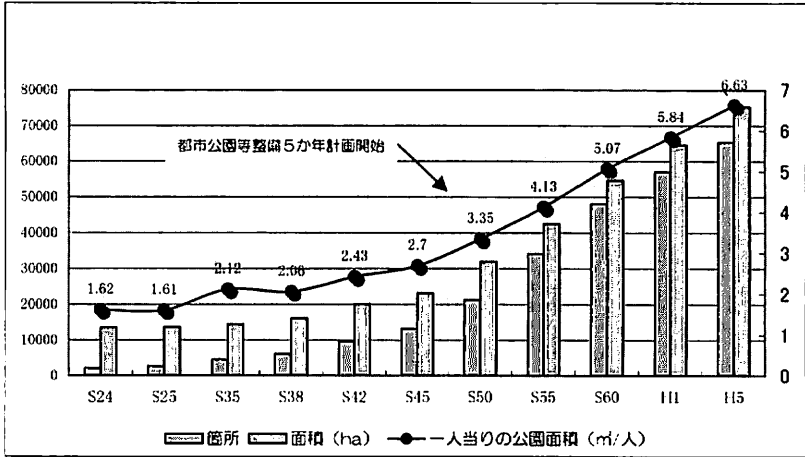


生活上の豊かさを実現できるようにその整備と管理の充実を図りたい」としていた。⁽²⁾ そのうち、管理・運営の充実については、「指導者養成システムの整備、利用情報提供システムと利用受付・予約システムの整備、利用者のセキュリティ確保、利用者への技術的指導の推進、遊技施設など構造物の安全基準および保全基準の整備、地域に密着した管理・運営の推進」などを上げている。

また、都市公園に類似した都市公園以外の施設について、これまで都市公園に属していなかった都市計画特許事業により設置された公園または緑地、都市公園法上の設置基準、とくに建ぺい率などから都市公園の要件に合致しないものなど、都市公園として設置・管理されていない類似施設の中で、都市公園と同様の効用を有するものに対しては適正な管理水準を確保するのが適当であるとされた。⁽³⁾

都市公園の量的整備がある程度充実してきたところで、その管理的な問題が重要な課題となってきた。それは、一面では公園の量的整備が限界に達していることを示すものである。すなわち、現行法制度上の規定一人当たり二〇㎡を達成するためには、地価の高騰による土地買収費の増大、人件費の増大等のため行政施策だけでは不可能に近い。

図二 戦後の都市公園面積の推移（全国）



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（五）（申）

そして、従来の設置観念に基づく整備の仕組みは地域において合意されないケースが増えつつあり、また利用者との関係を重視した管理的側面が欠けていることなどが原因として考えられる。

そのうえ、昭和五〇年代を中心に量的拡大政策によって生み出された公園において、管理面での問題が多発している。すなわち、都市公園などは「施設のもつ諸機能が十分に発揮され、いつでも誰でも安全、快適、楽しく利用できるような管理と運営がなされるべき」であるにもかかわらず、現状は、管理水準の低下、施設の老朽化、犯罪や迷惑行為の多発など、安全と快適さにおいて深刻な状況であり、小規模の公園ほどその状況はひどくなっているからである。

すでに見てきたとおり、各種答申や施策において公園の管理問題は重要な課題として取り上げられているが、実際の都市公園の管理状況はそれほど変わっていないのが現状である。依然として施設管理の傾向が強く、公園利用にさまざまな規制を設け、しかもサービス提供ないし「マネジメント」の観点の欠如によって、市民的公園管理の自覚や参加を阻害している。今後の協働型社会に向けて解決してゆかねばならない問題がそこにはある。

そこで、以下では従来の公園管理の内容を検討し、都市公園の管理活動が抱える問題を考える手がかりとしたい。そのため、従来の都市公園における管理の概念や内容規定を取り上げ、その特徴と課題を検討する。

二 都市公園の管理内容

明治以降の都市公園の整備にかかわる各種政策において目立つ特徴は、公園の設置・配置などの計画論が非常に重視されてきたことである。公園・緑地などの配置に関する議論の背景には、すでに指摘してきたように、これらの設置行為がもっぱら行政によって担われ、いわゆる「存在機能」が優先された特有の事情がある。すなわち、「公園事業も基本的には自治体の自主的な事業としながらも、①都市公園法、都市計画基準といった計画論は国によって用意され、②五か年計画といった国家的な投資計画の中で、国庫補助事業として多くの公園事業が遂行されてきたことに、地方の自主性を損なうような制度的な問題点を生んできた」のであった。⁽¹⁾そのため、利用者の視点に立たない行政独自の条件だけに合わせた都市公園づくりが進められてきた。それによって、本来に必要とされる場所ではなく、河川敷や公有諸施設の跡地など、市民生活から離れた場所に公園が設置されてきたきらいがある。用地の取得によって公園づくりの八割が終わるといった「用地先行取得」の行政慣習はいまも根強く、工事期間が一〇年を越える場合さえ少なくない。また、公園の設置以後の管理体制も主に行政に集中しており、予算枠の変化によっては公園の管理費が半分になる場合もある。

そのうえ、都市公園の管理は、主に施設の維持管理と財産管理がその中核をなしている。戦後都市公園などの緑地空間が減少することへの懸念から管理強化のために制定された「都市公園法」の規定によれば、「都市公園の維持、

修繕、災害復旧などの事実行為、公園施設の設置、管理許可、都市公園などの占用許可などの法律行為、都市公園の適切な利用を促進するための運営管理など都市公園の機能を維持し、適切な利用を増進するために行われる一切の行為⁵⁾」を都市公園の管理内容として規定していた。

ところが、上述の「都市公園の適切な利用を促進する」という運営管理の内容は抽象的であり、適切な利用の意味とその判断が誰の立場からなされるのかによってその内容は違ってくる。たとえば、施設の主な提供者である行政側からすれば、適切な利用とは公園規則の遵守であるが、それだけでは、消極的な利用しか想定されていないことになりう。

公園における利用行動に対する規制が多くなればなるほど自由な利用は制限され、利用者の減少を招くことになる。ここでは、管理の強化は自由な利用の制限という相反関係が成立する。その反面、利用者の立場から見た適切な利用とは、規則に縛られない「自由空間の満喫」であり、自己責任の範囲での利用行為となる。すなわち、その適切な利用とは、公園を利用する人々の主観的満足がもつとも重要なものである。

このように主体およびその視点の相違によって、都市公園における適切な利用の内容は異なる。強いていえば、これまでの都市公園の管理活動においては、利用を促進するよりはむしろ利用を制限することによって都市公園管理の適正化を図ってきたともいえる。しかも、都市公園管理における施設管理中心の運営は施設物の保護のため利用規制を強化し、その規制によって利用者の自由行為の範囲が狭められているのが、現在の都市公園の管理状況である。

表一 都市公園法における都市公園の管理内容

管理区分	管理内容
維持管理	公園を構成している施設の物理的条件を整えて利用に供するとともに、施設の保全を図る業務（施設管理、植物管理、動物管理など）
利用管理	利用者との対応を通じて、利用のための条件を整えるとともに間接的に施設の保全を図る業務（利用案内、利用指導、利用者受付、催し物開催、利用者の組織化、その他の施設運営）
法令に基づいて行う業務	財産管理、認許可、使用料の徴収・減免、監督処分、賠償責任など
その他上記の業務を適正に行うために実施する業務	企画、調査、人事、給与、労務、契約、出納など

出典：建設省都市局公園緑地課，1980より作成

三 公園管理の内容規定

都市公園の管理問題を取り上げている各種研究報告書において説明される管理概念を比較すれば、上で引用した都市公園法上の管理概念とはほぼ一致することがわかる。たとえば、建設省の公園緑地担当の建設専門官であった塩島大は、都市公園における管理を、「①財産管理、②維持管理、③運営管理」の三つに区分・規定した⁽⁶⁾。また、都市公園を管轄する建設省（現国土交通省）は、都市公園法による都市公園の管理内容を表一のように区分している。

都市公園の管理要素を利用という観点から捉えるのではなく「施設維持」として捉え、営造物としての施設とその維持管理をその間接的な施設保全の一環として、利用管理を位置づけているのが特徴である。とくに、公園緑地に関する建設省の各種マニュアルの中で広く公園管理の目的を「公園施設の機能の維持と増進」にあると述べており、その管理内容を大きく「施設機能の維持」と「施設機能の増進」とに区分している。「施設機能の維持」には存在機能の維持と利用機能の維持が、「施設機能の増進」には利用密度と利用の質を高めることがそれぞれ管理内容として位置づけられている⁽⁷⁾。

「施設機能の維持」の主な内容は、環境の改善機能および災害防止機能を有効に働かせることと、公園利用者が安全で快適に過ごせるようにすることであり、施設機能の増進には、利用者数の増加や新しい利用方法を教え指導していくことが取り上げられている。しかも、「その他上記の業務を適正に行うために実施する業務」に関しては、本来公園管理固有の業務ではないと規定している点が特徴である。

にもかかわらず一方では、現行法制度の規定によって委任されている占用許可、違反の処分など法令に基づいて行う事務、公園施設の一部として扱われるプールや体育施設などの有料施設の使用に関連する業務は、公園管理の一部をなしている。このような管理概念は、実際の都市公園現場においても同様に適用され、したがってどの自治体においても公園管理の仕組みないし内容が画一的なものとなっている。

そこで、現在の、都市公園の管理に関する自治体の現場における管理業務の内容を整理してみると、「①運営管理…公園愛護会の指導育成、行事等の企画、実施および広報、利用指導・相談、要望処理・事故処理など主に対外的業務、②維持管理…予算および積算基準などの作成、維持管理の計画・設計・工事監督、維持管理作業の実施、施設の点検、巡視・パトロール、契約に関する事務、失対事業の実施、調査・統計、③法令管理…公園施設の設置・管理に関する事務、都市公園の占用許可に関する事務、違反者などの処分、都市公園台帳の作成・保管、(公園内)行為の許可に関する事務、公園内施設利用の受付、使用料などの徴収など」のようにまとめられる⁽⁸⁾。

このように、法制度上における都市公園管理の概念と現場において実際に行われている管理業務の内容から見て、都市公園の管理概念は、施設の維持管理(メンテナンス)といった物的施設管理の性格が強く、実際の管理業務はこの施設の維持管理が中心となっているといえる。

四 都市公園の利用管理

他方、利用に関する事項としては、公園愛護会を中心とするところが多く、行政による各種イベントおよび行事を通じての利用が慣例化している。しかし、上述の都市公園の管理業務の中には、利用の受付、相談、各種イベントや行事などを通じて行われる利用者との対面接触が含まれており、その程度にかかわらず、利用管理業務も存在していることがわかる。

ところが、利用管理が公園管理上における重要な部分であるにもかかわらず、公園緑地を担当する各事務部署の管理規定や日常業務の中に公園の利用にかかわる具体的事務規定が設けられていないところが大半である。それは、前述したように公園緑地の物的基盤が公有財産であったことに主な原因があるが、「都市公園法」の性格によるものでもあった。すなわち、終戦後の公園地の不法的占用や転用などから生じる管理上の対応として昭和三一（一九五六）年に制定された「都市公園法」が、公園施設の規格化・維持管理を中心に現状維持という消極的な視点で構成されていたことに主な原因があると考えられる。そのうえ、量的な拡大が当面の目的とされてきた公園行政においては「設計論」ないし「計画論」が強調されるあまり、管理論が利用者論ないし利用者関係論を欠落ないし手薄なものにしてきたことも要因の一つである。

公園が造られる際、公園を提供する側はその公園が多くの人々によって利用されることを望み、公園の利用者はその公園が安全で、快適で、楽しい場であることを望む。しかし、多くの場合、両者の意図や願望、その結果はかけ離れているようにみえる。とくに、地域において身近に利用できる小公園の場合、このような傾向ははっきりと現われ

ている。「もっぱら子どもの利用」から「街区における利用」へとその対象と内容を転換した小公園の場合は、東京都の全体公園数において約六割以上を占めており、身近な公園の利用は主に規模の小さい街区公園に行われている。こうした規模の小さい公園においては、定住する管理者がいない場合が多く、巡回や視察が主な管理方法である。巡回管理の内容については、小さい規模の都市公園における路上生活者とゴミ問題の対応策として「公園巡回マニュアル」を作成し、公園管理系職員による毎日巡回を実施している台東区の事例を参照されたい。⁽⁹⁾

また、都市公園によって利用の頻度はかなり異なっており、誘致距離や施設の種類などという設置基準だけが公園の利用を規定する要因ではない。「都市公園法」による公園の種類には、もっぱら街区に居住する者の利用に供する「街区公園」をはじめ、災害時における避難路の確保、都市生活の安全性および快適性の確保などを図る目的で設けられる「緑道」までさまざまな公園がある。それぞれの公園は、その目的を果たすために計画的な誘致距離によって配置されることになっているが、「街区公園」のように誘致距離の二五〇mおよび面積〇・二五haという標準から「レクリエーション都市」のように一〇〇〇haを標準として配置される公園までさまざまである。

このような状況にもかかわらず、都市公園の利用者は年々増加していた。建設省が六年ごとに実施する「都市公園利用者の実態調査」によれば、休日一日当たりの全都市公園利用者は、昭和五八（一九七三）年に約二〇一〇万人であり、約五人に一人が都市公園を利用していることがわかった。

また、昭和五二（一九七七）年に二一〇五万人であった利用者の数は六年間で約二倍に増えたという。その増加の原因としては、スポーツ人口の増加、家族ぐるみの利用が上げられる。利用層からは、小学生が街区公園、近隣公園を利用する場合が約四〇%、中高生の運動公園利用が約三〇%、六〇歳以上の高齢者の利用も年々増えつつけて、利

用率および利用時間も増加が目立った。⁽¹⁰⁾

ところが、このような利用者の増加に対して、公園の安全はどのように確保ないし管理されているのだろうか。主に施設物がその対象となっている都市公園における安全管理は、後述するように利用者を満足させるものとはなっていないのである。

五 都市公園の安全管理

平成一〇（一九九八）年に建設省が行った全国の都市公園の遊具などの安全検査では、全国の都市公園約九万三〇〇〇か所のうち、全体の一三％に当たる一万二〇〇〇か所の公園施設において安全上の問題があることが明らかにな⁽¹¹⁾った。

具体的には、ブランコ、滑り台、ジャングルジムなどの破損や腐食が多く、破損した状態で利用されている遊具もあった。これらの遊具の多くは設置後約一六年以上経過したもので、全国の都市公園に設置されているブランコの四分の一がこれに当たることになる。公園の全国的な実態調査は今回がはじめてであり、調査結果からは、腐食や破損、ボルトの緩みなど約二万か所の公園で、一万七〇〇〇個の遊具から管理上の問題が見つかった。⁽¹²⁾

また、これらの都市公園の点検や安全検査はほとんどの自治体において、年一回未満という調査結果が出ている。自治体がどのような点検を行っているのかを調べたところ、定期的な点検は年一回がもっとも多く（四二％）、全体の一六％の自治体が年一回未満であり、年二回の点検を行っている自治体は全体の二三％に止まっていることがわかった。

このような公園における管理の手薄さによって、公園遊具の使用中所こる事故は後を絶たない。平成一一（一九九）年以降、ブランコ、滑り台、シーソーなどで遊び中にけがをした件数は一四四〇件にのぼっており、最近三年間は毎年二五〇件以上報告されているという。また、警視庁の統計によれば、平成一二（二〇〇〇）年に全国の都市公園で発生した刑法犯罪（交通事故を除く）件数は一万二七六九件にのぼっており、近年、都市公園における安全管理の深刻さを物語っている。⁽¹³⁾

他方、公園の自由な利用を妨げているのは管理規則だけではない。公園地内における公園利用を妨害する行為・破壊行為などはもっとも深刻な問題である。後述するように、文化破壊行為は公園地において日常的に行われているが、これらの行為の主体が一般利用者または不特定利用者であるため公園管理だけでは解決しえない難しさがある。

六 公園における破壊行為 (Vandalism)

一般的に「文化破壊行為」として称される「バンダリズム」⁽¹⁴⁾は、公的・私的な空間や施設、財産における破壊的な行為やダメージを与える行為を指し、これらの行為は公園に深甚なダメージを与えている。文化的施設や公共的施設に対する破壊行為としてのバンダリズムは、都市公園においてとくに顕著である。日常的に行われているゴミ捨て、犬や猫の糞などによる砂場の汚れ、花火跡やゴミの散乱、池や噴水やトイレの汚れ、落書きなどの直接的な汚染行為、施設物の損傷、放火、そして、路上生活者・住所不定者・不良者、青少年の集団的行動など、これらによる不安や不快感などによって、公園の利用が妨げられている。

都市公園における破壊的行為は、管理上における負担となるばかりではなく公園の利用を決定的に阻害する要因で

あるが、このような現象は都市公園だけに限定されたものではない。公共空間におけるこのような破壊的行為は、多くの利用者によって行われるため特定することができず、またその行為自体が犯罪であることが認識されていないため、管理の目が届かない場所においてはその頻度が高まる。日常的な管理点検が定期的に行われていない小規模の都市公園での破壊行為・迷惑行為の頻発は、都市公園の機能を麻痺させる決定的要因である。

近年、社会的に流動性が高くなるにつれ、都市公園が犯罪の場・温床となる傾向が世論の関心を呼んでいる。その原因の一端は、都市公園における管理活動の貧弱さにあり、そのため各種の犯罪または利用者に対する妨害行為は増加する傾向にある。

都市公園内におけるこれらの破壊ないし不愉快な行動に対する予防や安全対策は、欧米においては、都市公園行政における「リスク・マネジメント (Risk Managements)」の一環として取り込まれている。一般的に公園の管理者に対し警察権同様の権限を与えているのは、これらの破壊的行為への対処のためである。アメリカにおいて、一時期都心部の都市公園が犯罪や青少年の不良化の空間と化した原因の一つが財政的状況の悪化による公園管理の欠如であった。そのため現在は、都市公園において良い管理というのはこれらの危険を減らし、その予防に努めるものとして認識⁽¹⁵⁾されている。

このような都市公園内の破壊的行為はそれほど新しい問題ではなく都市公園や公的スペースにおいて日常的に行われるため、場合によっては都市公園が近隣市民には「迷惑施設」として感じられることもある。しかし、都市公園の「迷惑施設」化は管理活動の「手薄さ」⁽¹⁶⁾にもよるが、より本質的な原因は、都市公園の管理活動がもっぱら行政において行われてきた歴史的経緯にある。言い換えれば、都市公園が近隣地域・市民の生活から物理的にも意識の上から

も離れた空間に存在しているからである。前述のように、それは市民および地域の視点を欠いたまま量的拡大だけを重視してきた従来の政策によって生み出された必然的な問題である。

七 都市公園政策の評価

ところが、一九九〇年代以後、社会の変化の中で、公園に関する評価制度の導入の動きが見られるようになった。

一九九〇年代半ばからの「政策評価」ないし「行政の責任」に関する議論にともない、都市公園政策においても評価を導入しようとする動きが建設省において試みられるようになった。⁽¹⁷⁾ 建設省では、都市公園事業の評価に際し都市公園の整備がもつ価値を、次のように分類している。すなわち、公園のような非市場財の整備によって発生する経済価値は、大まかに「利用価値」、「非利用価値」に大別される。「利用価値」は、直接利用価値、間接利用価値およびオプション価値（現在は利用しないがいつか利用することによって生じる価値）から構成され、「非利用価値」は存在価値、遺贈価値からなるとされる。このような分類の仕方は、従前の存在価値と利用価値とに区分けたものに比べ、利用価値を中心に存在価値と遺贈価値を附加しているのが特徴である。⁽¹⁸⁾

他方、公共事業の効率性および事業実施過程の透明化の向上を目的とした「新規採択時評価システム」および「再評価システム」を平成一〇（一九九八）年度から、「事後評価システム」を平成一一（一九九九）年度からそれぞれ試行することになった。そのなかで、都市公園事業に関しては、新規採択時評価および再評価について基準を定め試行しているが、⁽¹⁹⁾「可能な限り費用対効果分析などの定量的評価が行われる事が望ましいが、都市公園事業のように環境質に代表される非市場財の場合、便益の経済的価値の計測が難しく、研究蓄積もないことから実務において整備効

果を定量的に把握するのは困難な状況である⁽²⁰⁾とされ、その実用化には多くの課題があることを示している。

この都市公園事業の評価に関する制度的枠組みは、「都市公園等事業の新規事業採択時評価実施要綱細目」および「都市公園等事業新規採択時評価の評価指標及び判断基準（案）」であり、その主な評価対象は、①予算要求年度までに、補助事業として一度も採択を受けていない事業、②過去に補助事業として採択を受けているが、予算要求年度以前の五年間補助事業を休止していた事業である。

つぎに、評価対象と手法については、大規模な都市公園、すなわち、国営公園、広域公園、レクリエーション都市に限定して実施することや広域避難地となる防災公園については通常の評価に加え、「防災公園（広域避難地となる防災公園）」の整備効果評価基準（案）」に基づいて評価を行うこととし、原則においては、費用対効果分析を上記の都市公園および防災公園において実施することとしている。

他方、都市公園における「公共事業」と「公物管理」のため従来見えなかった市民の視点を顧客志向ないし顧客満足の視点から評価しようとする動きも生じている。これらの手法による評価は民間においては珍しいことではないが、近年の評価ブームに便乗していくつかの市町村でも採用するようになった⁽²¹⁾。

しかし、この都市公園の効用の合理的な評価基準や評価方法などはまだ確定的なものではないといえる。とくに、都市公園に対する良し悪しという価値判断が利用者の主観的な満足によって判断されることが多いうえ、都市公園を包括的に捉える評価の手法や評価モデルなどが充実にない現状では、今後とも十分な検討と議論を必要とする。

そして、もっと重要な点は、評価自体がもつ社会的意味にあるといえる。たとえば、従来の評価によって高く評価された都市公園が市民にとって必ずしも安全で快適であるとは限らないからである。そのため、そのような評価がだ

れにとって有効であり、合理的であるのか、評価そのものがもつ意味を市民の立場から問いたすことが必要である。そのプロセスが政策論議である。

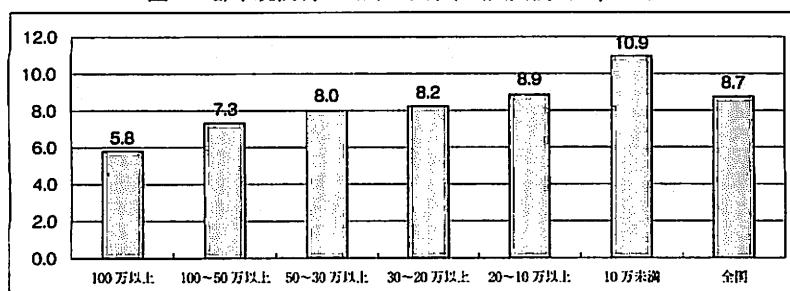
社会的機能に対応する都市公園の評価は、従来からの施設物の設置に対する評価やその手法ではなく、利用者である市民と地域の条件を反映し「自己決定」と「自己責任」のもとで都市公園のありようを選択していくためのシステムが前提とならなければならない。モノを重視する存在機能の評価だけではなく、都市公園をめぐる制度・計画・管理が市民とその地域社会の状況といかに有機的に結ばれているのかが議論され、それを反映するものでなければならぬ。そうしたプロセスは、利用者・設置者・管理者それぞれの主張・見解⁽²²⁾「政策論」の自由な提示と対話を踏まえて、都市公園がもつ社会的機能についての合意形成を追求することによってこそ可能である。

公共の空間に対する認識の欠如が管理上のもっとも大きな問題として取り上げられてきた都市公園「行政であるが、今も営造物施設の管理という明治以降固定化された管理観念が根強く潜んでいる。江戸以来の啓蒙性とともに営造物としての後見的制度のうえ、その施設保全のための硬直的な管理活動による利用の制限が都市公園から利用者である市民を閉め出してきたこと、そのことが自覚され、それを是正・克服するための制度的改革がなされなくてはならない。

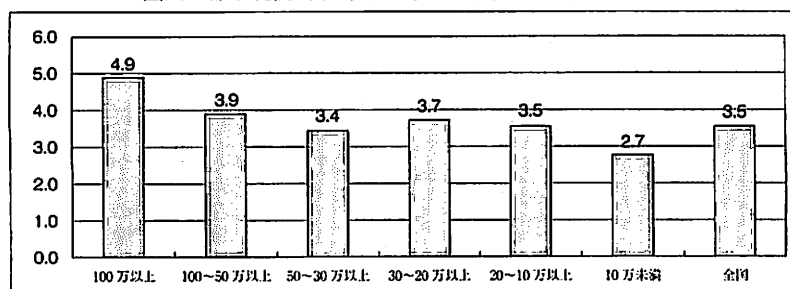
第二節 協働型社会の都市公園の整備と管理

一 社会資本整備としての都市公園

ここまで見てきたように、都市公園の整備は、主に量的整備がその政策的目標であった。そのため、都市装置とし

図三 都市規模別1人当たり都市公園面積 (m²/1人)

図四 都市規模別市街地に対する都市公園面積率 (%)



ての都市公園をいかに市民のものとして管理していくかという質的整備への考慮は、量的拡大に比べ遅れているのが現状である。とくに、昭和四〇～五〇年代を中心に組み込まれてきた大規模の広域公園ないしレクリエーション都市などの施策は、量的面積の拡大という面では大きな成果を上げているものの、都心部または都市化が進んでいる地域の整備水準はそれほど高くない。すなわち、人口密度の高い大都市、政令指定都市における一人当たりの都市公園面積は、他の都市や全国平均の半分以下のところが多い。

しかし、この整備数字の問題は、一人当たりの都市公園面積を算出する方法上の問題でもある。都市計画区域内の都市公園面積を人口で割った計算方法が用いられていることで、人口密度に反比例する、つまり人口密度が高くなるにつれ一人当たりの面積は減少することになる。したがって少

表二 都道府県及び政令指定都市の1人当たりの都市公園面積

(平成16年3.31現在、単位:m²/1人)

都道府県名	一人当たり 公園面積	都道府県名	一人当たり 公園面積	都道府県名	一人当たり 公園面積	政令市名	一人当たり 公園面積
北海道	30.1	福井県	14.5	山口県	11.4	札幌市	10.5
青森県	14.0	山梨県	8.8	徳島県	7.5	仙台市	12.2
岩手県	11.7	長野県	10.4	香川県	11.1	さいたま市	4.8
宮城県	17.6	岐阜県	8.3	愛媛県	10.5	千葉市	8.7
秋田県	16.7	静岡県	7.4	高知県	8.4	東京特別 区	2.9
山形県	15.8	愛知県	6.5	福岡県	7.6	横浜市	4.5
福島県	10.5	三重県	8.0	佐賀県	9.8	川崎市	3.7
茨城県	8.0	滋賀県	7.7	長崎県	11.1	名古屋市	6.8
栃木県	12.3	京都府	8.7	熊本県	8.3	京都市	4.1
群馬県	12.0	大阪府	5.6	大分県	10.3	大阪市	3.5
埼玉県	6.2	兵庫県	8.3	宮崎県	17.8	神戸市	16.4
千葉県	5.4	奈良県	10.8	鹿児島県	12.0	広島市	8.1
東京都	6.0	和歌山県	6.4	沖縄県	7.9	北九州市	10.8
神奈川県	4.7	鳥取県	12.4			福岡市	8.6
新潟県	9.6	島根県	16.7				
富山県	13.3	岡山県	11.8				
石川県	11.9	広島県	10.2				
都道府県計(政令市含まず)				9.5	政令市計		6.0
					全国計		8.7

出典：国土交通省資料

子化が進行すれば、何もしなくても整備面積は増えることになる。

このような問題を踏まえ、社会資本としての都市公園のあり方に対する市民のニーズが多様化され、都市公園に関する整備・管理への変化が求められるようになった。このような変化を『建設白書』は、「行政が独自に収集した情報をもとに自らの基準によりサービス内容を決定するやり方では、利用者である国民の満足度を向上させることは困難であり、…(中略)…行政のみが専門家ではなく、利用者である国民も利用の専門家として経験と能力を発揮する分野があることや、利用者である国民は自らの経験や能力を生かして政策決定に参加することにより、サービスに対する満足度が向上することについての認識が必要である」と説明している⁽²³⁾。

都市公園に関しても、このような社会資本に関する認識の変化が影響されており、従来の量的整備に合わせた画一的公園づくりから脱皮しつつあるといえる。それは、地域

の個性に配慮した新しい公園づくりの試みであり、利用者である市民の視点を重要とする認識の拡大である。また、地域の生活空間において都市公園をもっと身近な施設にしたいとする願いは、市民参加による公園づくりと公園の運営管理に積極的に参加していく動きに現われている。

従来の行政に加え、地域の市民と専門家、民間企業などが対等な立場で創造していく、「協働型社会」における公園づくりは、先進的な自治体の取り組みから始まったが、一過性の運動や流行に終わるものではなく、社会資本整備や市民生活に関わる長期的な社会の変動がもたらした必然的な流れであるといえる。⁽²⁴⁾ すなわち、昭和五〇年代において一部の地域から始まった個性ある公園づくりの流れは、社会変化のもとで全国の都市公園において試みられるようになったが、このような都市公園ないしオープンスペースにおける市民参加の動向は、一時的なものではなく、量的整備から質的整備へと変化していく都市公園の政策形成の一段階なのである。⁽²⁵⁾

この協働型公園づくりがめざすものは、利用者の顔が見える公園である。すなわち、設置することで終わるのではなく、公園の管理運営過程での市民参加を通じて「つくり続けられる公園」であり、場所や地域の特性が生かされた「個性ある公園」、安全性と愉快が保障される公園である。そして、このような協働型社会への移行は、都市公園だけに限定されない大きな社会的うねりであることは言うまでもない。

二 「特定非営利活動促進法」(NPO法)

都市公園政策における機能の社会化は、一九九〇年代後半を中心に顕著化されつつある。その直接的なきっかけは、戦前の「関東大震災」同様、「阪神・淡路大震災」という自然的災害であった。太政官布達以来名所や社寺境内地な

ど地盤国有地を公園用地とする貧弱な明治期の公園が関東大震災をきっかけに計画的公園の整備として量的整備が進められたとすれば、阪神・淡路大震災をきっかけとして都市公園の質的整備の序章ともいべき市民活動とその管理の動きが具体化しているといえる。

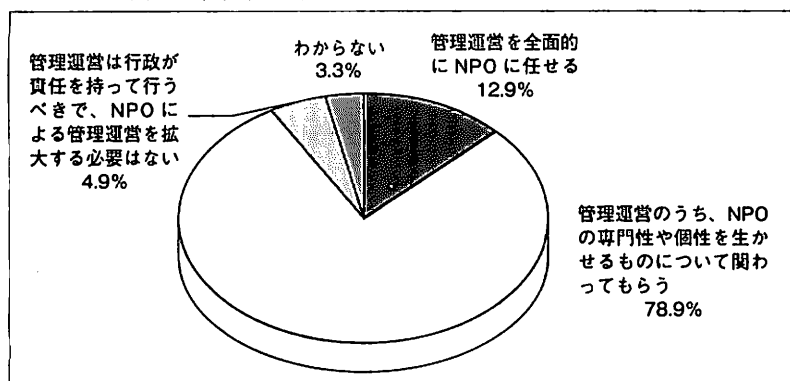
「存在機能」から「利用機能」の重視へ、戦前から昭和に至る都市公園における機能の変遷は、この阪神・淡路大震災（一九九五年）を契機とする市民活動の制度化（NPO法案）は最初、「市民活動活性化法案」という名前で提出されたものであった」と「地方分権推進一括法」の施行（二〇〇〇年四月一日）という二つの大きな社会変化を踏まえ、都市公園における社会的機能の重視が本格化している。

この市民活動の制度化と分権的行政の運営可能性という、二つの大きな社会変化は、従来の公的機関によって独占的に提供されてきた社会サービスの提供形態に加え、市民セクター、企業セクターによる公的サービス体系を再構築させるに十分な変化である。

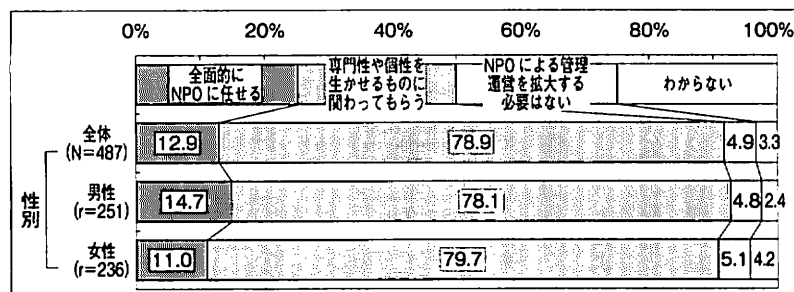
また、地方分権の一括的推進は大きな社会構造の変更であり、従来以上の市民参加と地域や市民の視点に立つ政策の運営とともに行政と市民活動による協働的運営の可能性を切り開くものである。

図五と図六は、平成一四年に東京都が実施したインターネットによるアンケートの結果である。このアンケートは、平成一四年に東京都が東京都公園協会に諮問した「都市公園の整備と管理のあり方」についての参考資料として実施されたものであった。⁽²⁶⁾ このアンケート結果からは、都市公園管理におけるNPOのかかわりについて非常に強い期待がもたれていることがわかる。都市公園の管理などにおける市民活動は年々その比重を高めているが、NPO法の成立以降その動きは活発になっているといえる。とくに、都市公園の管理や里山・緑地などにおける市民活動の活性化

図五 東京都立公園アンケートにおける NPO の位置づけ



図六 都立公園における NPO のかわりについて



出典：東京都（2002）「東京都立公園のモニタリングアンケート結果」

は「特定非営利活動促進法」（NPO 法）という制度化によって加速されている。その目的が「特定非営利活動を行う団体に法人格を付与し、市民の自由な社会貢献活動の健全な発展を促し、公益の増進に寄付する（法律第一条）」こととされるこの法律は、市民活動を全部で一二分野の活動に分類している。すなわち、①保健、医療または福祉の増進、②社会教育の推進、③まちづくりの推進、④文化、芸術またはスポーツの振興、⑤環境の保全、⑥災害救援活動、⑦地域安全活動、⑧人権の擁護または平和の推進、⑨国際協力の活動、⑩男女共同参画社会の形成の促進、⑪子どもの健全育成、⑫上記①から⑪の活動を行う団体の運営または活動に関

する連絡、助言または援助の活動、のいずれかに該当する活動であって、不特定多数の利益の増進に寄付することを目的とする活動である。⁽²⁷⁾

このような市民活動が芽生えた社会的要因、すなわち、NPOをはじめとする市民活動にかかわる議論の源流については、①福祉国家の危機と社会サービスの民間化、②ライフ・スタイルの転換と社会参加活動、社会貢献に対する企業の認識変化、などが上げられる。⁽²⁸⁾

他方、市民活動の行政過程へのかかわりについては、第一に、個別的な政策や計画の実施過程における参加、第二に、行政の全体に対するかかわりが考えられる。個別的な政策や計画に対する参加は、①行政サービスの補充、②行政サービスの補完、③行政との協力分担、④独自のサービスの提供などがあり、行政全体に対する関与は、①行政課題の発掘、②政策提言、③市民反応の代弁、などが考えられる。⁽²⁹⁾

また、NPO活動を活動目的ないし志向によって「地域志向」と「テーマ志向」に分けて考えることもできる。「地域志向活動」とは、身近な暮らしの中から生まれてくる生活上の問題点に関する活動である。住んでいる地域の問題から考える「住んでいるまちをよくしたい」という思いは、まちづくりの視点が強く、①安全で平等なコミュニティ・人間関係を重視する活動、②リサイクルや緑化などの快適なまちづくりをめざす生活環境型、③在宅福祉などのかかり福祉に集約され、実践的な活動をとまなう福祉型などがある。「テーマ型志向」としては、お互い共有する理念的要因が強く、地域的なこだわりは弱い活動として、「環境保全」、「教育・スポーツ」、「健康」、「国際協力」などがある。

三 まちづくりと都市公園づくり

ところが、都市公園を含むすべての「緑とオープンスペース」がもつ社会的機能としてのビジョンは、自治体の政策としての「まちづくり」においてもっと具体的になる。たとえば、区市町村における個性ある都市公園づくりは、ほとんどがこのまちづくりの一環として行われている。豊かな緑環境を望む声はすでに定着しており、緑環境の整備は一時的でないし一部分に限られたものではない。

昭和六〇年代以後「まちづくり」が全国の市町村で行われるようになっていくが、「まちづくり」概念を一般的に確定するのはそれほどやさしいことではない。⁽³⁰⁾

それは、まちづくりの概念が変化し、多様化してきたことによる。当初は都市計画やそれに関連する事業がまちづくりを指していた。つぎに、新たな物産のアピールや商業活動の展開をめざすまちおこしや種々のイベントなど地域の活性化につながることも「まちづくり」に含まれるようになった。そして現在は組織づくりや人づくりも「まちづくり」の一環とされるようになり、ハードな面からソフトな面まで含むトータルなイメージを持つようになった。

従来の「〇〇計画」ではなく「まちづくり」という言葉が自治体において採用されるようになったのは、人々の住む地域をより良くしようとする行政側と市民側の変化によるものである。その変化はみずから地域の問題を解決していくこうとする市民自治の自覚であり、地域の問題を見つけ多元的に解決していくこうとする協働的政策形成への目覚めである。地方分権一括法の施行により本格的な分権型社会への進行を制度的に進めているが、この政府間関係の制度的再編というハードの改革をもっと具体的なものとして定着させるためには、政策づくりの仕組みの改革というソフトな側面を合わせて見直さなければならない。とくに、画一的な行政計画がもたらす弊害、たとえば「公共事業」に

関する問題やそのための利権政治化などは自治・分権を阻害する要因でもある。⁽³¹⁾

今日、まちづくりにおいて描かれている協働の仕組みは、住みよいまちをつくるためのプロセスが中心となっている。行政が設置し、住民が利用するといった従来の受動的で画一的なまちづくりではなく、何が必要でどのようにつくっていくのかという、すべての政策的課題の認識・検討・合意・実践が一連のプロセスとして組み込まれているのが特徴である。

このような市民社会におけるさまざまな問題を解決するためには、そのニーズを正確に把握し対応する仕組みが必要であるし、そのための手法・技術が必要となる。それが、「地方分権」であり、「計画の分権化」⁽³²⁾であり、協働のための「自治型の行政技術」である。⁽³³⁾

第三節 都市化における都市公園の機能

一 都市化と公園緑地

都市公園における機能の変化を中心に見てきた本書は、存在機能から社会的機能への変化の主要原因が「都市化」と同じ線上にあったことに注目したい。その理由は、都市公園における機能の多様化ないし重層化は、明治以降の「都市化」に対応する都市計画法制という同軸において展開されてきたからである。とくに、昭和前期においての「東京緑地計画」はもちろん、終戦後の都市緑地をめぐる各種の対策は進行する都市化に対するものであり、そこから生じる問題への対応であったといえる。

都市化による都市人口の増加と宅地開発の進行、各種都市インフラの整備などの「開発」行為は、都市にあった緑

の環境を削ることを通じて成り立つものであり、都市化の進行は「自然環境」の破壊を意味するものであった。持続的な開発をめざしてきた戦後の都市政策において、都市の緑は「保護する対象」より「開発される対象」であり、その結果は緑環境の減少を招き、次なる問題呼び起こす悪循環となった。

それは、明治期以降の都市化対策の不備・欠陥を示し、また都市公園政策の主な部分をコントロールしてきた都市計画とその法体系における緑環境の位置づけそのものに欠点があることを意味している。すなわち、「絶対的土地所有権、線・色・数値による都市計画、国家主導、メニュー追加方式」³⁴の四点をその特徴とする都市計画に関する法体系において、都市の緑はそれほど重要なものではなかったのである。

また、都市化の流れの中で、公園と緑地が有機的な関係を保つことなく個別に捉えられてきたのも都市公園の機能を狭める原因であったといえる。東京緑地計画において融合された公園と緑地は、その後の戦時体制の中で防空のための大・小緑地が優先された一方、公園は前述のとおり「体力向上施設」である運動場に変貌し、「緑の基本計画」によって総合化が図られるまで、縦割り行政の中で分離されたままであった。

他方、「地盤国有」という土地所有権を中心とする太政官布達公園の制度的集権性と主な公園用地を土地区画整理によって調達した市区改正以降の計画公園の創出、戦時体制のための体力向上施設という戦前の流れは、都市公園を行政措置の一種として扱う行政慣行の前提となった。この慣行は戦後においても継承され、国庫補助というもう一つの集権的仕組みによって構造化されたといえる。そのため、予算措置の拡大、用地先行取得といった「ものづくり」の思考は今も根強い。

二 都市公園政策における管理の社会化

今後の協働型社会における都市公園づくりの最大の論点は、「管理の社会化」に関するものである。都市公園の管理活動の不適切さの根本的原因は、前にも指摘したように、その管理活動の視点が利用者の視点ではないところにある。「管理」という概念には二つの意味があるといえる。一つは一般的な事物の保管・処理を意味する狭義の管理を意味し、もう一つは政策過程のすべてに及ぶ広義の管理である。それには専門分化した行政活動を能率化・総合化する⁽³⁵⁾という意味も含まれることになる。

他方、都市公園法によって分類・固定化されている都市公園の種別は、都市公園の機能を狭める原因ともなっている。すなわち、都市型社会の深化にともない都市公園に求められる機能は多様化しつつあるが、現行の都市公園法が規定する都市計画区域内の公園だけでは、これらの多様なニーズに対応するには限界がある。たとえば、街角の空間や駅前の遊休地、町中の空地などは、利用の仕方によってはりっぱな都市公園ともなるし、駅前のちょっとした広場が利用者にとっては安全で快適な公園として感じられるかもしれない。また、法的に区切られた施設物として都市公園よりこれらの空間の方がその機能において優れている場合も少なくはない。公園用地と施設物から成り立つこれまでの都市公園に対し、これからの都市公園は設置者であり管理者である行政からではなく、利用者からの視点を重視しなければならぬと言うまでもない。

すでに指摘してきたように、多様な主体間の共有のプロセスとそのしくみを重視する「社会的機能」においては、市民・企業・行政などの多様な主体が対等に協働していく政策プロセスを管理活動の内容としてシステムの捉える視点が必要となる。たとえば、計画策定過程における市民参加や日常的な管理活動に加え、バリアフリー、ユニバー

サルデザイン、福祉、水環境などの新しいニーズも、安全で快適な都市公園づくりににおいては必要不可欠なものである。

今後の都市公園づくりには、①緑とまちづくりの視点、②パートナーシップの視点、③福祉の視点、④農の視点、⑤生き物の視点、⑥水環境の視点、⑦文化の視点という少なくとも「七つの視点」³⁶⁾を含めた多様な視点が必要である。もちろん、この多様な視点は上記の管理概念を踏まえ、地方自治体を中心に地域の問題をみずから解決していくために必要な視点の一部であり、地域社会の状況や市民の生活感情などさまざまな条件に対応して多様な視点が必要となる。これらの視点に立って、地域と市民にとって必要とされる都市公園の機能や種類・かたち・利用方法などのあり方を考えるプロセスないし枠組みとしての法体系が今後の都市公園法に求められている。

従来の都市公園法の管理活動は、量的な拡大とその消極的な保全を目的としており、多様なニーズにもかかわらず「防災・避難場所」というイメージと実態を作り上げる結果となった。公共事業と公物（営造物）管理を土台とする行政による管理から分権的・協動的な社会による管理への変化は、両者の対立を意味するものではない。むしろ、隔離されていた機能の合理化であり、それらを「社会的機能」へと統合していく「機能の社会化」の過程である。

三 つくり続ける都市公園——里山の実験

都市公園などの整備を主な目的として策定された「都市公園等整備七か年計画」の第六次計画はその課題を、「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ある都市、農村づくりへの対応」と述べている。³⁷⁾

この計画の策定は、平成七年（一九九五）の都市計画中央審議会の答申「今後の都市公園等の整備と管理は、いかにあるべきか」において述べられた都市公園等の整備方針の転換を反映している。従来の「都市の中に緑がある」という発想の転換がそれである。⁽³⁸⁾ すなわち、「都市施設」という都市計画上の営造物的施設観念から、自然的属性を含む緑へと都市公園の意義が変更されたのである。

そのような変化の背景には、近年都市を取り巻く環境の変化、すなわち、都市内の緑や自然環境に対する市民参加が飛躍的に増加していることや地域における自主的活動など、既存の制度上に想定されていない主体が参画し、担う環境保全事業・活動の多くなったことが考えられる。その中でも、都市にとっての「中間的自然」である里山の整備とその管理にかかわる市民参加の動向は、今後の都市公園がどのような方向に進むべきかを示唆するのである。すなわち、ワークショップ形式の公園づくりが都市内の「公園づくり」の今後を示唆するのに対し、里山における市民活動は都市外、周辺地域の「緑地づくり」を示唆する。

「里山」という言葉は、使われる目的や背景によってさまざまな定義がなされているが、一般的に地理的なもの、植生的なもの、里山が成立するメカニズムに着目したもの、社会文化的な規定などがあり、近年の傾向から見れば、その成立メカニズムを重視する定義が増えている。⁽³⁹⁾

この「里山」という言葉が一般的に用いられるようになったのは一九七〇年代以降であるが、当時は高度経済成長によって生じたスプロールに対する都市周辺の緑地の確保や森林保全という観点から、里山が注目されていた。⁽⁴⁰⁾

ところが、一九八〇年以降になると、都市周辺の里山が都市公園や武蔵丘陵森林公園などのように緑地系統に組み込まれるようになった。そのため、大規模都市公園におけるオープンスペースの評価、立地特性や整備内容など、公

園化した里山の空間計画論や保全緑地の評価手法や自然環境特性などの研究が盛んに行われるようになった。

里山の整備に関して行政計画上にその位置づけが初めて明確に現われるのは、「第四次全国総合開発」(四全総)においてである。里山(林)に対し、「児童生徒の学習の場や山村における都市との交流拠点など……自然環境や国土の保全に留意しつつ、総合的な森林利用を図る」としている⁽⁴¹⁾。

近年、このような里山の存在意義が再認識され、各地で里山保全の取り組みが行われるようになったが、その背景には緑の整備保全に関するさまざまな制度や政策が整備されたこともある。都市公園整備との関わりでは、都市公園法上の都市公園の種別の中に「都市林」という項目があり、また一九七〇年代の「丘陵地公園」の整備や一九八〇年代以降の「緑のマスタープラン」・「緑の基本計画」などにも含まれている。また、里山の保全に関する法制度としては、「都市緑地保全法」上の「市民緑地」や地域緑地制の中の「風致地区」などがある⁽⁴²⁾。

里山の保全活動について広く知られているのは、神奈川県における公的な取り組みは、昭和六二(一九八七)年に始まった「きずな森造成事業」がある。放置されていた雑木林を対象とし、所有者・利用グループ・行政(市町)間の「三者協定」を通じて事業を行うというものである。元来、森林の管理は所有者が行うことが前提であるが、ここではその管理を市民が行う。そのことで森林所有者にメリットがあり、森林所有者に対して行政が行う金銭上の優遇措置はないのもう一つの特徴である⁽⁴³⁾。

里山活動をはじめ、都市公園にかかわる公園愛護会・ボランティア活動、森林の保全活動に本格的に参加するボランティアの増加などは、一九九〇年代以降の特徴であって、その市民活動の活動タイプも従来の「作業請負型」から「ボランティア型」、「自主管理型」へと移行しているのも大きな変化である⁽⁴⁴⁾。これらの市民活動、とりわけ森林の保

全にかかわる市民活動においては、作業活動によって得られる結果に加え、「今、森に何が起きているのか」を理解し、「森を守るために私たちに何ができるか、何をすべきか」を考える、つまり自然認識・政策的思考のトレーニングの場としても機能しているのがその最大の特徴である。⁽⁴⁵⁾

また、市民や自治体における「トラスト運動」など、環境保全に関する最近の動きにおいて見受けられるのは、自立的な意識・活動への傾向である。これらの動きに共通しているのは、生活の場から近い公園などの整備にかかわる「小さな自然」と、里山に代表される「中ぐらいの自然」への関心の高さである。つまり、従来において法制度や行政の施策に縛られていた自然観やその保全を行政だけではなく、市民みずからが守り・保全していく必要性が、社会的認識として定着しつつあるといえる。

- (1) 都市計画中央審議会答申「経済社会の変化を踏まえた都市公園制度をはじめとする都市の緑とオープンスペースの整備と管理の方策はいかにあるべきか」(都計審答第二三号) 一九九二参照。
- (2) 都市計画中央審議会答申「今後の都市公園等の整備と管理はいかにあるべきか」都計審答申第二五号、一九九五参照。
- (3) この都市公園における許容建築面積について、通常建ぺい率は都市公園法第四条第一項の規定により二%とされていたが、平成五(一九九三)年の「都市公園法施行令」の一部改正が行われ、特例建ぺい率と許容建ぺい率を従来の五%、七%から一〇%、最大二%まで引き上げた。また、公園施設の設置上における制限(たとえば、広場・ブランコ・滑り台・売店など)が削除された。
- (4) 船引敏明「地方分権と都市公園法制度」「公園緑地」五七(三)、一九九六、一九九七。
- (5) 昭和三一(一九五六)年制定「都市公園法」による公園管理の概念(都市公園法第二条三規定)より。
- (6) ①財産管理、行政財産としての都市公園の管理(公園台帳作成など)、②維持管理、都市公園を常に良好な状態に保持させるための管理(清掃、樹木の剪定、草刈り、施設補修など)、③運営管理、都市公園整備の趣旨に沿った利用のための管理(催し物の開催、利用者指導など)。塩島大「都市公園整備の地域開発に及ぼす効果に関する研究」一九八〇参照。

- (7) 建設省都市局公園緑地課都市緑地対策室『公園緑地マニュアル』一九七九、三四八頁。
- (8) 武蔵野市「GREEN and PARKS BOOK (緑の保護育成と公園行政のあらまし)」一九九六、一九九頁。
- (9) 菊池正芳「台東区の公園管理」『都市公園』一五四(九)、二〇〇一、五九一六四頁。
- (10) 『読売新聞』一九八七年三月二四日付(東京・夕刊)「都市公園利用者の実態調査」参照。
- (11) 建設省「都市公園における安全管理に関する調査について」集計概要、一九九八参照。
- (12) 『読売新聞』一九九八年一〇月一日付(東京・夕刊)参照。
- (13) 警視庁「平成二二年度犯罪統計」二〇〇一資料より。
- (14) 「語源はラティン語の Vandalus で、B.C. 四五五にローマやスペインを侵略したゲルマン人の人々を指す言葉でその破壊的行為から由来したものとされる。とくに、公的施設や空間における破壊的行為、文化財などの破壊行為などに使われている」(New Oxford Dictionary of English, 一九九一、二〇四四頁。
- (15) Welch 「The Management of Urban Parks」Longman Group UK Limited, 一九九一、九八一〇二頁。
- (16) 都市公園における管理活動の不適正を生じさせる要因について、従来次の四つが指摘されている。①なれ、②人員の不足、③財政の問題、④社会情勢の変化、機能の低下、すなわち公園の機能から見た社会情勢の変化(北村信正監修「造園管理の実際」(造園実務集成、公共造園編三)技報堂、一九七三、三七一四〇頁。
- (17) 英直彦「都市局所管事業における事業評価について」『新都市』五三(九)、一九九九、二三頁。
- (18) 新田敬師「都市公園事業の評価システムについて」『新都市』五三(九)、一九九九、四〇頁。
- (19) 建設省「建設省所管公共事業の新規採択時評価実施要項」および「建設省所管公共事業の再評価実施要項」一九九八参照。
- (20) 新田、前掲論文、一九九九、三八頁。
- (21) 吉川富夫「顧客満足(CS)を指向した公園経営」『都市公園』一五四、二〇〇一、八五九四四頁。
- (22) 行政の評価ないし政策・事務事業の評価に関する資料は近年増加しているが、ここでは以下の資料を参照した。行政管理センター『行政の評価に関する論文集』(一九九九、東京市町村自治調査会「市町村における政策評価制度第二次研究会報告」(二〇〇〇)、同『市町村における政策評価制度の調査研究会報告書』(一九九九、山谷清志「政策評価の理論とその展開」(晃洋書房、一九九七)、今井照「わかりやすい自治体の政策評価」(学陽書房、一九九九)。
- (23) 建設省「建設白書」一九九八参照。

- (24) 建設省関東地方建設局編『協働（パートナーシップ）による公園づくり読本…住民と共に考える公園づくり』二〇〇〇、一頁。
- (25) これらの動向について年表の形式でまとめられたものとしては、建設省関東地方建設局編、前掲書、二〇〇〇、一一―一二頁「協働による公園づくり年表」が詳細なので参照されたい。
- (26) 詳細は、東京都HP (<http://www.metro.tokyo.jp/NET/CHOUSA/100/11/16/00CH100.HTM>) を参照されたい。
- (27) 「特定非営利活動促進法」一九九八、法律第七号参照。NPOに関する入門書を中心とした近年の資料としては次のようなものがある。NPO研究フォーラム編『NPOが拓く新世紀』（清文社、一九九九）、山岡義典他『NPO基礎講座（一）』（ぎょうせい、一九九九）、日本NPO学会編集委員会編『NPO研究二〇〇一』（日本評論社、二〇〇二）、塩澤修平・山内直人『NPO研究の課題と展望二〇〇一』（日本評論社、二〇〇〇）、山内直人『NPOデータブック』（有斐閣、一九九九）、NPOとまちづくり研究会編『NPOとまちづくり』（風土社、一九九七）、山内直人『NPO入門』（日本経済新聞社、一九九九）、辻元清美他『NPOはやりわかりQ&A』（岩波書店、二〇〇〇）など。
- (28) 東京都政策報道室『行政と非営利民間団体（NPO）…東京のNPOをめぐる』一九九六、五九―六一頁。
- (29) 東京都政策報道室、前掲書、一九九六、七五―七九頁。
- (30) 用語の使い方をみても「街づくり」「町づくり」「まちづくり」などがある。一般的に、「街づくり」は市街地などの街をつくる場合に、「町づくり」は自治体としての町をつくる場合に、そして「まちづくり」はソフトな意味を含めて幅広い意味で使う場合にそれぞれ用いられている。その中で、いち早くまちづくりの理念を構成し、政策論と現実との狭間にある政策現場における「実践」の問題に関心を持ち続けてきた田村明は、「まちづくり」という概念は、「都市計画」のような従来の堅苦しい官庁や行政用語ではなく、市民に親しまれることを望んで使い始めた」と証言している（田村明の法政大学での講演、二〇〇〇より）。なお、同「まちづくりの発想」岩波新書、一九九一が詳細に述べている。同『都市ヨコハマをつくる』中公新書、一九八三も合わせて参照されたい。
- (31) この公共事業の問題点に対する指摘・批判は数多くの文献があるが、本稿では五十嵐敬喜の視点と問題提起から示唆を得た。五十嵐敬喜・小川明雄著『公共事業をどうするか』岩波書店、一九九七；同『都市計画、利権の構図を超えて』岩波書店、一九九三；同『公共事業は止まるか』岩波書店、二〇〇一；同『市民版行政改革、日本型システムを変える』岩波書店、一九九九；同『図解公共事業のしくみ、いっきにわかる「日本病」の本質と問題点』東洋経済新報社、一九九九など。
- (32) 行政管理研究センター編『中央地方関係における行政計画』一九九六、三頁。また、辻山幸宣編『分権化時代の行政計画』行政管理研究センター監修・発行、一九九五参照。

- (33) 西尾勝「自治型の行政技術」『年報自治体学』(第一号、自治体学会編、良書普及会、一九八七。
- (34) 五十嵐敬喜・小川明雄「都市計画・利権の構図を越えて」岩波新書、一九九三、一六頁。
- (35) 「行政制度における合理的な協力を達成しようように意図された活動」辻清明『行政学概論』(上巻)、東京大学出版会、一九六六、四八―四九頁。なお、この「管理」概念を「内容規定」と「意味内容」に分け、行政の過程における意味内容の側面を重視し道路行政を論じたものとして武藤博己「イギリス道路行政史・教区道路からモーターウェイへ」東京大学出版会、一九九五がある。本書で論じてきた「機能の社会化」は、この管理概念における意味内容の重視に強い示唆を受けている。
- (36) この七つの視点は、武蔵野市において行われた「市民の森」公園づくりの過程から提示された地域の森を作るための視点であった。
- 武蔵野市「市民の森公園」一九九九。
- (37) 一九九八年一月三〇日閣議決定「都市公園等整備七か年計画」より。
- (38) 建設省「公園緑地マニュアル」(平成一〇年改訂版) 一九九九、一五五頁。
- (39) 大住克博・深町加津枝「里山を考えるためのメモ」『林業技術』第七〇七号、二〇〇一、二頁。日本林業技術協会編『里山を考える二〇一のヒント』東京書籍、二〇〇〇、一〇頁。
- (40) 深津加津枝・佐久間大輔「里山研究系譜：人と自然の接点をあつかう計画論を模索する中で」『ランドスケープ研究』六一(四)、一九九八、二七六頁。
- (41) 上杉哲朗「自然環境保全の場としての里山」『ランドスケープ研究』六一(四)、一九九八、二八五頁。
- (42) 角南勇二「緑地保全制度と里山」『ランドスケープ研究』六一(四)、一九九八、二九〇―二九三頁。
- (43) 中川重年「神奈川県における里山活動」『林業技術』第七〇七号、二〇〇一、二二―二五頁。
- (44) 都市公園などの公園管理にかかわる公園愛護会については、金子忠一・内山正雄「都市公園管理体制に関する研究」特に公園愛護会の発祥と現状の調査分析『造園雑誌』四六(五)、一九八三、九九―一〇四頁参照。
- (45) 日本林業技術協会編、前掲書、二〇〇〇、二〇一頁。