

今後の都市公園の取組み方針

～これからの50年間を見据えた東久留米市の都市公園づくりに向けて～

1 都市公園の成り立ち

わが国における公園の誕生は明治6年の太政官布達に端を発する。欧州の封建制度崩壊に伴い、市民革命の象徴としてこれまで権門として所有されていた領地を広く市民に開放した所謂「Public's Park」の概念を取り入れたものと云われている。

この太政官布達により、明治20年までの期間において寺社の境内や馬場などの人々が集う空間のほか、城址や庭園など武家の旧私有地を含める84箇所が「公園」として指定された。

その後、戦後の混乱と経済成長の最中に明確なルールを有していなかった公園は、引揚者の仮設住宅建設や進駐軍の接収など多くの受難の末、荒廃を招く結果となった。

これを受け、昭和31年には、公園に関する規制や基準を明確化させるため都市公園法が制定され、三種の神器と呼ばれた「ブランコ」「すべり台」「砂場」の設置等整備水準のほか、配置標準や管理基準が設けられたが、昭和40年代になると、量的、面積整備が一定程度進む中で公園の質的な整備も求められるようになり、箱ブランコや回転ジャングルジムなど、ダイナミックな運動を伴う、スリリングな遊具が多くの公園に設置されてきた。

平成初期になると、これら高度経済成長期頃に設置されてきた遊具は経年による老朽化が進み、切断や骨折等の多くの事故が発生したことを受け、平成14年には、国土交通省よって「都市公園における遊具の安全確保に関する指針」が作成されるとともに、徹底的なリスク回避のため、多くの自治体では公園の使用に際しての詳細なルールや整備基準を設けることとなった。

また、多くの自治体では、厳しい財政状況下において、道路等のインフラや電気、ガス、水道などのライフラインと異なり、生命や経済活動に直結しないと考えられている公園の維持管理経費の捻出が困難になったことに加え、少子高齢化や人口減少に伴い、公園に対する需要が変化する中、主に狭小な街区公園を中心として老朽化が進んでいる。

これらの諸課題を踏まえ、平成28年には、都市公園が有する多面的な機能を最大限発揮できるよう「都市公園のストック効果¹向上に向けた手引き²」が示された。また、平成29年の都市公園法一部改正では、「量の整備を急ぐステージ」から「社会の成熟化、市民の価値観の多様化、都市インフラの一定の整備等を背景とし、緑とオープンスペースが持つ多機能性を都市のため、地域のため、市民のために最大限引き出すことを重視するステージ」に移行するための大規模な規制緩和が行われるとともに、2020東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を契機として、

¹ 「社会資本のストック効果とは、整備された社会資本が機能することによって、整備直後から継続的に中長期にわたり得られる効果であり、国民生活における防災力の向上、生活環境の改善といった生活の質の向上をもたらす効果や、移動時間の短縮等により経済活動における効率性・生産性の向上をもたらす生産拡大効果がある。」(社会資本整備重点計画(第4次計画))平成29年9月 閣議決定)

² 当該手引きでは、都市公園のストック効果として、①防災性向上効果②環境維持・改善効果③健康・レクリエーション空間提供効果④景観形成効果⑤文化伝承効果⑥子育て・教育効果⑦コミュニティ形成効果⑧観光振興効果⑨経済活性化効果の9つが示されている。

都市公園を含める都市機能のバリアフリー化、ユニバーサルデザイン化が進められている。さらには、新型コロナウイルス感染症という未曾有の事態を受け、比較的感染リスクの少ないとされる緑とオープンスペースのポテンシャルが再評価されるなど、公園を取り巻く環境は大きく変化している。

2 新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について

都市を取り巻く社会状況が大きく変化している中、国では、都市が直面する課題と都市の貴重な環境基盤である緑とオープンスペース³が直面する課題の同時解決を目指し、これからのまちづくりに対応した緑とオープンスペースのあり方、都市公園⁴を活用したまちの活力創出の方向性等を、「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について(新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会 最終とりまとめ)」で示している。

都市緑地法等の一部を改正する法律⁵につながるこの提言では、新たな時代の都市をつくる緑とオープンスペースの基本的考え方として、社会が成熟化し、市民の価値観も多様化する中、都市基盤も一定程度整備されたステージにおいては、緑とオープンスペースが持つ多機能性を、都市のため、地域のため、市民のために、そのポテンシャルを最大限発揮させる政策を展開すべき(新たなステージへ移行すべき)とされており、その実現に向けて重視すべき観点として、次の3点が掲げられている。

(1)ストック効果をより高める

社会資本が一定程度確保されたステージでは、「ストック効果」を高めるという観点をより重視し、緑とオープンスペースが、社会状況の変化等に柔軟に対応した空間やサービスを提供し続けることが必要である。

緑とオープンスペースが一定程度確保された地域においては、ストック効果をより向上させるための都市公園のマネジメントを推進するにあたり、従来の都市公園の維持管理の延長ではなく、総合的なまちづくりの一環として取り組むことが重要である。また、依然として緑とオープンスペースが不足している地域では、良好な緑地の保全・創出、地域の特性に応じた多様なデザインによる都市公園の戦略的な整備等を推進することが必要である。

このため、都市全体の戦略に基づき、それぞれの場所の特性等に応じた具体的な施策を展開するガバナンスの主体や計画等を明確にして、総合的かつ戦略的に緑とオープンスペースの確


³ 都市公園、都市公園以外の公共施設緑地(河川緑地、街路樹、市民農園、庁舎・公営住宅等の植栽地等)、民間施設緑地(公開空地、民間施設の屋上緑化等)、法律や条例等により保全されている地域性緑地(特別緑地保全地区、生産緑地地区、市民緑地、協定による緑地の保全地区等)を包含する概念として位置づけ。

⁴ 都市公園法第二条において掲げる公園または緑地。緑とオープンスペースの中核をなす施設。当該提言では、基本的に建築物によって建べいされない緑豊かな公共空間としての性格を有する施設として位置づけ。

⁵ 賑わいや災害時の避難場所等多面的機能を有している公園、緑地等オープンスペースに加え、住民が身近に自然に親しめる空間として評価が高まっている都市内の農地を「緑地」として明確に位置付けるとともに、農地を含める都市の緑空間を、民間の知恵や活力をできる限り活かしながら、柔軟に保全・活用していくため、都市公園法等/都市緑地法/生産緑地法、都市計画法、建築基準法の一部が改正された。

保、活用を推進することが必要である。

【パラダイムのシフト⁶】

- | | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">・整備、面積の拡大を重視・都市公園の中だけでの発想 |  | <ul style="list-style-type: none">・使うこと、活かすこと(質)を重視・都市全体、まちづくり全体の視野での発想 |
|--|---|--|

(2)民との連携を加速する

人口減少や少子高齢化などの状況下では、近年より公的な分野での存在感を高めている「民」⁷の実力・知見を最大限発揮し、幅広い関係者の総力を結集して、都市空間の整備、管理運営等を行うことで、効率的・効果的に都市機能を高めていく営みである「都市マネジメント」を実践していくことが必要であり、官民連携による緑とオープンスペースの整備、管理運営の流れを一層加速することが必要である。

このため、都市公園の整備など行政が自ら行うべきことを引き続き着実に推進するとともに、質の高い広場空間の創出を促すための手法の充実や、都市公園の管理運営、活用のパートナーを地域住民組織、まちづくり団体などの民の主体に積極的に求めていくことが必要である。

【パラダイムのシフト】

- | | | |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">・行政主体の整備、維持管理 |  | <ul style="list-style-type: none">・市民や NPO 等の主体的な活動を支援・民間施設との積極的な連携 |
|---|---|--|

(3)都市公園を一層柔軟に使いこなす

都市公園がより活用され、より魅力的になることで、都市はより住みやすく、より魅力的になる。これまで先人が積み上げてきた資産としての都市公園を、時代の変化等に応じてより磨き上げ、次世代に継承していくことが求められている。

都市公園は、多面的な機能を有する空間、工夫次第で多種多様な使い方ができる場として、都市施設としては稀有な性格を有しているが、様々なニーズや要望・苦情等に対する多くの利用調整等の結果、禁止事項が多い空間と見られがちである。本来であれば、地域ごと、都市公園ごとの個性に応じた整備、管理運営を様々なステークホルダー⁸との合意に基づきながら行うことで、そのポテンシャルを最大限発揮できる施設である。

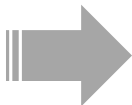
このため、それぞれの地域、都市公園が有するポテンシャルに応じ、都市公園を柔軟に使いこなすことが必要である。

⁶ その時代や分野において当然のことと考えられていた認識や思想、社会全体の価値観などが革命的にもしくは劇的に変化すること。

⁷ 新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について(新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会 最終とりまとめ)では、民間事業者、市民、NPO法人、エリアマネジメント団体等の主体を総称して「民」と表記している。

⁸ 地域の都市公園を取り巻く利用者(住民)や周辺施設管理者などの利害関係人。

【パラダイムのシフト】

- | | | |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">・硬直的な都市公園の管理・維持管理の延長での公園運営 |  | <ul style="list-style-type: none">・地域とのコンセンサスに基づく弾力的な運用・まちづくりの一環としてのマネジメント |
|---|---|---|

提言で示されたこうした新たなステージにおける緑とオープンスペースの方向性は、これからの50年間を見据えた当市の公園行政のあり方を検討するにあたり、十分考慮していく必要がある。

3 東久留米市の都市公園の現状と課題

当市では、昭和42年に戦争孤児施設(旧陸軍通信所跡地)の一部を前沢南公園として整備したことを皮切りに、久留米土地区画整理事業をはじめとする高度経済成長に伴う宅地等造成に伴い多くの公園が整備され、増加する公園を効率的に管理するため、東久留米市都市公園条例⁹を制定した。

平成7年には、市内の中心に位置する中央町三丁目地内に、約15haを敷地面積とする「都立六仙公園」を整備するための都市計画決定がなされ、令和3年12月1日現在、うち約5haが開園され、市民の余暇充実に加え、地下水涵養機能の向上、防災機能の強化等、様々な効果をもたらしている。

令和4年4月1日現在、当市には148箇所、延べ209,221㎡の市立都市公園が整備されているが、全公園の75%以上にあたる112公園が1,000㎡に満たない狭小な開発公園となっている。また、開園から20年を経過している公園が半数以上を占めており、市内最大級となる白山公園、滝山公園は、開園から50年以上も経過しており、施設の老朽化が進んでいる。

一方、同時期に整備されてきた公共施設や、道路、下水道等の都市インフラストラクチャーも同じく老朽化が進行し、公園施設の補修、更新等に対する優先的な対応が困難となる中で、平成28年に「東久留米市公園施設長寿命化計画」を策定し、社会資本整備総合交付金を活用した計画的な維持管理に努めているところである。

令和4年4月1日現在における市民一人当たりの公園敷地面積は3.52㎡と、条例で定める標準面積5㎡に満たないことや、相続に伴う農地の宅地化の進行等を踏まえれば、更なる公園整備が求められることは必然である。また、公園面積の拡大に比例して維持管理経費の増加が見込まれるとともに、多様化する住民ニーズへの対応などが求められる中では、これら都市公園を取り巻く課題に対して、民間資金・活力を最大限活用する方策を検討することが必要である。当市においては、子どもたち自身への直接的な支援の一環として「ボール遊びのできる公園整備」を今後の市政運営における重点的な取組みとして位置付けている。加えて、公園が持つポテンシャルを最大限に活用し、様々な地域課題、行政課題も併せて解決する視点も重要である。

これら当市の都市公園を取り巻く課題を列挙すると次のとおりとなる。

⁹ 昭和42年制定(昭和42年条例第27号)後、昭和54年6月30日全部改正(昭和54年6月30日条例第24号)

- ① 1,000 平米に満たない狭小公園が多数存在する。
- ② 開園から一定年数が経過した公園の施設、遊具が老朽化している。
- ③ 条例に規定する市民一人当たりの都市公園の敷地面積の標準である 5 平米に達していない状況にある。
- ④ 維持管理に要する労力、経費が増大している。
- ⑤ 厳しい財政状況の中、民間資金・活力を最大限活用することが求められている。
- ⑥ 「ボール遊びのできる公園」の整備、ルールづくりに取り組む必要がある。
- ⑦ パークマネジメントの中で地域・行政課題を解決する発想が求められている。

4 今後の都市公園の取組み方針

これからの50年間を見据えた上で、本市が都市公園を整備するにあたっては、国の提言である「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について」で重視すべき観点とされている事項を踏まえながら、前述した公園行政に加え、公園ストックを効果的に活用した様々な行政課題を解決すべく、以下の五つの取組みを進めていくこととする。

観 点: ストック効果をより高める

取組み: ①基幹公園等を整備する

②地域・行政課題を同時に解決できるパークマネジメントを行う

現在、市内都市公園の大部分が狭小な街区公園であるとともに、都市公園条例に規定する標準面積である市民一人当たりの都市公園の敷地面積が5平米に達していない状況である。今後は、市内を一定区域に区分けし、その区域内の基幹公園としての役割を担う都市公園の創設、再編とともに、地域資源や特色を活かした持続的にストック効果が期待できる公園づくりを検討していく。

加えて、こうした機会を単なる都市公園の創設、再編と捉えるのではなく、まちづくり全体の俯瞰的な発想から、パークマネジメントと同時に地域課題、行政課題を解決する戦略的な視点を持って進めていく。

観 点: 民との連携を加速する

取組み: ③P-PFI¹⁰・指定管理者の民間資金・民間活力等を導入する

多様な住民ニーズに対して柔軟かつ迅速に対応することはもとより、厳しい財政状況や限られた職員体制の下で、市内 148 箇所(令和 4 年 4 月 1 日現在)の都市公園の維持管理を持続的に

¹⁰飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公募対象公園施設の設置と、当該施設から生ずる収益を活用してその周辺の園路、広場等の一般の公園利用者が利用できる特定公園施設の整備・改修等を一体的に行う者を、公募により選定する制度であり、都市公園に民間の優良な投資を誘導し、公園管理者の財政負担を軽減しつつ、都市公園の質の向上、公園利用者の利便の向上を図る新たな整備・管理手法である。
(都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン 平成29年8月10日 国土交通省 都市局 公園緑地・景観課)

行うためには、民間資金・民間活力を最大限活用する必要がある。一方で、P-PFIの活用や歳出の抑制も伴う指定管理者制度の導入にあたっては、収益事業が可能となる一定規模以上の敷地等を有する公園が必要であることから、前述の基幹公園等の整備とともに、これを中心とする一定区域内の都市公園への運営、維持管理に対する民間資金・民間活力の導入について、多面的な視点からその可能性を探っていく。また、都市公園を取り巻くきめ細かなニーズに対して迅速に対応するため、地域住民組織等とのパートナーシップによる維持管理について検討を進めていく。

観 点：都市公園を一層柔軟に使いこなす

取組み：④ボール遊びのできる環境を整備する

⑤地域とのコンセンサスを得ながら公園ストックを再編する

これまで管理の困難さ等から、市内の都市公園では、一部を除き画一的な管理を行ってきた結果、禁止事項が積み重なり、公園としてのポテンシャルを活かす点からも利用者からのニーズに対しても十分に応えられていなかった経緯がある。こうした中、市では今後の重点的取組みとして、子どもたちへの投資が位置付けられ、その一環として、これまで多くの要望が寄せられてきたボール遊びのできる公園環境の整備に取り組むこととしている。その配置の考え方は、大規模な総合公園等を除く住区基幹公園は徒歩圏内となる「住区」を基準としていることから、小学校区域を基準とし、1の小学校区域に1以上のボール遊びが可能な環境を整備できるよう、検討していく。

既に整備された公園を活性化するにあたっては、地域特性に応じたストック効果を最大限発揮するための検討が必要である一方、地域住民の生活の一部として定着している都市公園も少なくないことから、地域の実情に沿ったストック効果を最大限発揮するため、近隣住民の意見に沿った機能別再編について検討していく。加えて、都市公園の誘致距離や利用頻度等を勘案し、その配置について研究を進めていく。

5 公共施設マネジメント等との関連

公園及び公園施設の整備にあたっては、「東久留米市公共施設等総合管理計画」と整合を図っていく。

6 推進体制

本方針に基づき各種検討を進めていくにあたっては、環境安全部環境政策課を中心として、「都市公園のストック効果向上に向けた手引き」で示されている「別表 都市公園におけるストック効果」を踏まえ、多様な地域・行政課題を解決するための横断的な推進体制を構築していくこととする。

7 財源

都市公園の整備等にあたっては、東京都の子供・長寿・居場所区市町村包括補助のほか、社会

資本整備総合交付金や東京都土木補助等、国や東京都の様々な財政支援を上手く活用するとともに、都市公園の創設、再編等は都市整備の一環であることから、都市計画税も活用し、できる限り一般財源の負担を抑制する。

8 今後のスケジュール

今後は、東久留米市公園ストックマネジメント検討業務に係る2年間のコンサルティング委託のなかで「4 今後の都市公園の取組み方針」で示した五つの取組みを具体化していく。

以上

別表 都市公園におけるストック効果

