

標題 まちの価値を高める都市公園再生のあり方とは？
～ 都市拠点における持続的なパークマネジメントの提案 ～

氏名 (所属) 河村 健人 (昭和株式会社 開発事業部 営業開発室)

1. はじめに

公園とは都市計画運用指針において、「主として自然的環境の中で、休息、鑑賞、散歩、遊戯、運動等のレクリエーション及び大震災火災等の災害時の避難等の用に供することを目的とする公共空地である」と定められている。こうした公園は、都市空間における私たちの生活において必要不可欠な都市施設の一つとして、都市計画の中でその量（面積）を増やすことに重点をおいて整備が進められてきた。その結果、都市化の進展とともに、農地をはじめとする民間の緑地が減少する一方で、都市公園等の公共が整備する緑地の面積は年々増加してきた。

しかしながら、公園の量（面積）が増加するに従って、その維持や遊具等施設の更新にかかる管理費も増加し、さらに老朽化による更新が必要な施設が増えるほど地方自治体の経営を圧迫する原因の一つとなっていることから、公園の維持・再生は地方自治体の抱える課題となっている。

また、人口減少時代に突入し、都市経営の健全化を図ることを目的にコンパクト＋ネットワークの都市構造を進めるために、多くの地方自治体では立地適正化計画等において、鉄道駅をはじめとする公共交通機関の駅・停留所周辺に都市機能及び、居住を集約する都市づくりを進めている。こうして機能の集約化を図る鉄道駅等の拠点周辺ではこれまでよりまちの利用者は増加し、都市に緑を提供し、都市のオープンスペースとなる公園の機能の重要度は増すとともに、既存の公園の維持・再生に加えて最大限活用することが必要不可欠となる。そのため、まちの再編と合わせて地域に必要とされる公園への再生と持続的な公園環境の維持が必要となってくる。

そこで本稿では、都市機能を誘導し更新していく必要のある市街地内の都市公園について、地域の価値を高める公園への再生に係るイニシャルコストの回収及び、持続可能な管理体制の構築に向けた手法について、先般の都市公園法の改正や海外における都市公園の事例等を踏まえつつ、今後求められると考えられる新たな仕組みを提案し、論じていく。

2. 都市空間におけるオープンスペースの種類と役割

都市空間において、特定の利用者に限定しない空間という意味におけるオープンスペースは、「公園」の他に「広場」・「緑地」・「公開空地」などがあり、これらは「都市空間」における緑の確保という役割も担っている。

それでは、「公園」とその他のオープンスペースの違いはどこにあるのか。「公園」については、公園の整備に合わせて、休息、鑑賞、散歩、遊戯、運動等のレクリエーションの利用等を想定した遊具をはじめとする公園施設が設置され、都市空間に緑を提供するだけでなく、公園内における人々のアクティビティを想定して整備されるオープンスペースである。こうしたアクティビティは、利用者のニーズに応え、地域に必要とされるものでなくてはならない。一方で、「広場」は、都市計画運用指針において、「主として歩行者等の休息、鑑賞、交流等の用に供することを目的とする公共空地である」と定められている。ここで、広場には、「交流」という表現が入り、冒頭で触れた「公園」と異なり「遊戯」や「レクリエーション」という表現がないことから、実際の「広場」の使われ方を踏まえると、「広場」は、そこでのアクティビティを想定した遊具等の施設を予め設置するものではなく、人がイベント等に活用して、アクティビティを生み出すことで、機能を最大限発揮する空間と考えられる。

一方、「公開空地」は、市街地再開発に伴い、総合設計制度等を活用する際に、付置する私有地におけるオープンスペースであり、その土地の所有者等により管理されている。そのため、原則、利用者を限定せず公開されているが、実際には、その利用方法は管理者によって、大幅に制限されていたり、出入口がわかりづらい、存在があまり目立たないところに設置されている等（写真1）、誰もが利用できる空間とは異なる事例が見られる。

「緑地」については、都市の緑を保全する目的で定められているもので、その空間が人々に利用されそこでのアクティビティを想定して整備されるものは限られている。



写真1 近隣から目立たない公開空地

3. 都市公園の整備状況

公園は、明治6年に太政官布達によって、旧幕府の下にあった寺社境内地などが集まって公園的な利用をしていた場所が指定され、その後、昭和31年の都市公園法の制定以降、全国で公共施設としての都市公園の整備が進められてきた。(図1)

自治体による駅周辺等の市街地における公園整備は、土地所有者が公園として行政による利活用を求め行政が都市公園として整備される提供公園や、既存の緑地・農地を中心に緑の保全が必要な場所を公園として新規に整備する事例などもあるが、市街地の再編に向けた土地区画整理事業を通じて、事業面積の3%を公園用地として整備を進められるものが中心となってきた。

日本の都市公園の面積は、図1に示すように増加を続け1人あたりの公園面積は10㎡ほどとなっているが、住民に身近な公園として整備される住区基幹公園(街区公園・近隣公園・地区公園)は、公園全体の面積の約4分の1程度であるため、鉄道駅周辺等の人口の密集している拠点周辺地域では1人あたりの公園面積がさらに低く、高度利用がなされている拠点周辺の住民にとって身近に十分な公園面積が確保されているとは言えない状況である。諸外国の先進国と比較すると、ロンドンやニューヨークでは、1人あたりの公園面積はおおよそ30㎡程度であり、今後さらに、拠点周辺への積極的な公園の新規整備が必要となると考えられる。

4. 現在の都市公園の管理状況

公園は「定期的な緑の維持・管理」「公園施設の維持」「老朽化に伴う更新」等が必要である。現在、国土交通省の資料によると、公園の整備後40年以上が過ぎた公園は平成26年度末で全体の約16%、20年後には約6割に達する見込みである。自治体では、平成26年度以降、公園施設長寿命化計画の策定が補助金の要件とされ、公園施設の更新に伴う費用を平準化し、適切な施設点検、維持保全等の予防保全的管理による既存ストックの長寿命化対策及び、計画的な補修・更新が行われている。国土交通省の資料によるとこうした維持・更新に係る費用は、平均すると公園1㎡あたり年間おおよそ300～500円程度の費用がかかっている。

一方、公園の新規整備を行った時代と現在では地域の年齢構成や社会ニーズ等が変化し、公園に求められるアクティビティに変化が生じている例も少なくない。こうした新たな利用ニーズを把握し、地域に必要とされる機能を提供する公園を整備していくためには、公園施設長寿命化計画に基づく管理に加え、公園ごとに地域ニーズの把握と公園施設の目的・使い方に応じた更新の方向性を検討するスキームが必要となる。

こうした社会資本の老朽化と社会ニーズの変化がある中、公園の管理は「自治体による直接管理」や「自治体からの委託管理」等が中心で、公共性・公平性・行政の管理のしやすさを重視した「計画に基づく施設改修」と「利用者の要請に応えるアクティビティ規制(治安維持のための夜間使用禁止、ボールを使った遊戯の禁止、動物の散歩の禁止等)」(写真2)が行われ、魅力的な公園づくりの妨げになっている。

規模の大きな公園については、「指定管理者制度」や「P-PFI制度」の活用により、地域ニーズや利用者ニーズに応じた公園の再生が徐々に広まりつつある。大阪の天王寺・阿倍野地区にあるてんしば公園は再生に向けて近鉄不動産株式会社事業者に選定し、市は既存施設の撤去費用の負担のみで事業者が開放的な芝生広場の整備や飲食店の誘致、イベント等を行い周辺の商業施設と一体感のある都市空間を創出し、地域の価値向上につなげている。

地域外からの集客も見込める大規模な公園以外の公園においても利用率が向上し、地域の魅力向上に貢献する公園づくりに向けて、管理者に権限を持たせた緩和型の管理手法・制度の構築が求められている。

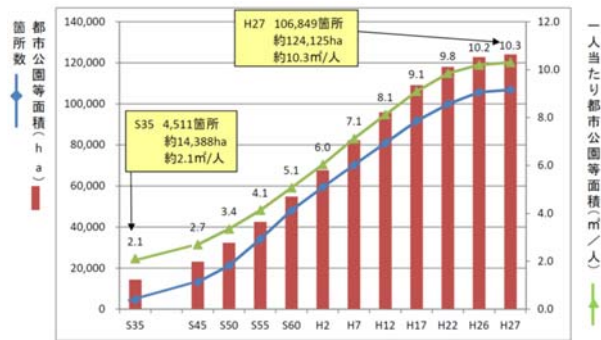


図1 都市公園の面積の推移 (国土交通省)



写真2 公園内の規制



写真3 てんしば公園 (大阪府)

5. 海外における都市空間の公園の役割

諸外国の先進都市における公園の状況を見ると、ニューヨーク市のブライアントパーク（写真4）では、公園に求められる施設として芝生の広場とその周辺にカフェの椅子とテーブルを設置し、朝は芝生を活用したヨガ等の運動が行われ、昼間は読書や仕事を行う人であふれ、夜は公園内のレストランで食事をする人が集うことで1日中賑わい・アクティビティの絶えない公園となっている。また、この公園の整備により、地域の環境が向上し周辺の不動産価値が上昇している。



写真4 ブライアントパーク

同市内の旧鉄道線路跡地を活用したハイライン（写真5）も人気の公園として有名であるが、こちらも公園の整備により周辺地域に人が集まるようになり、地域の治安回復と不動産価値の向上を生み出している。残念ながら日本では、こうした魅力的な公園が地域にあることで、人が集まり、その場所の知名度が上がるとともに、公園周辺の不動産価値が向上するといった効果の認識があまり定着していない。日本には、ニューヨーク市に比べて、治安の回復が必要な地域は少ないが、周辺の不動産価値を上昇させる魅力的な公園の整備ができるのであれば、こうした公園整備を周辺既存市街地の再開発に合わせて、開発事業者が主体的に進め、その後の公園管理を担うメリットがあるのではないだろうか。



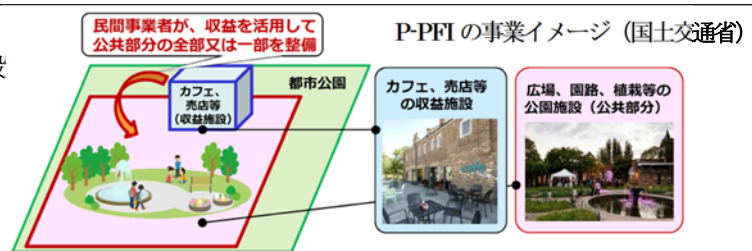
写真5 ハイライン

6. 都市公園法の改正と現在の制度について

これまでの日本の都市公園のあり方を定めてきた都市公園法は、道路や河川空間等の公共空間を規定している法律（道路法や河川法）に比べて、民間による設置・管理に対して柔軟に作られた法律であり、さらに今回の都市公園法の改正によって、今後、カフェ・レストランや保育所等の公園施設の設置ニーズがある公園については、P-PFIによる公園管理が促進されることとなるだろう。

【都市公園法の改正内容】

1. 公募設置管理制度（Park-PFI）の創設
2. PFI事業の設置管理許可期間の延伸
3. 保育所等の専用物件への追加
4. 公園の活性化に関する協議会の設置
5. 都市公園の維持修繕基準の法令化



しかしながら、Park-PFIの需要が高い公園は外部から一定の集客が見込める公園に限られており、収益施設の設置需要が見込まれない市街地内の公園については、これまで通り行政による更新・維持が必要なままである。また、地域ニーズに応じた公園づくりを促進する目的で公園の活性化に関する協議会の設置が制度化されたが、こうした協議会を設立する強い動機がある主体が存在しない場合、協議会の設置・協議会運営・合意形成を行うのは非常に難しいと考えられる。

集約連携型の都市づくりの中で機能・居住の集約を図る駅周辺の都市拠点における街区公園については、収益施設の設置ニーズは弱く、公園のさらなる活用に向けて協議会の設置にまで至らないものが多く存在すると認識している。こうした都市拠点における街区公園の活用を促し、まちの価値を高める空間づくりのためには、公園に経済性を持たせ地域ニーズの把握と合意形成を図る動機付けが必要であると考え。そこで次項において、経済性の付与と協議会設立の促進につながると考えられる手法の1つを提案する。

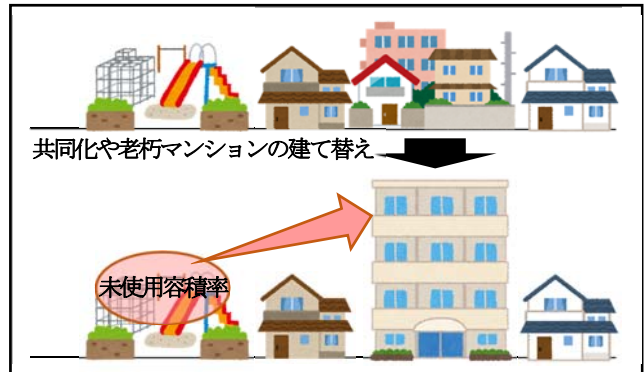
7. 公園上空の容積率の活用

a. 公園上空の容積率の移転を活用した公園管理

新たな公園施設の設置需要が見込まれない公園について、民間活力を導入した公園の更新と管理を推進するための手法として、公園上空の容積率を周辺の既存市街地の更新に伴う開発（老朽化マンションの建て替えや共同化事業）に移転することで、その対価を管理及び、更新費用に充てる制度の活用が考えられる。

こうした容積率移転の考え方は、集約連携型の都市構造に向けて、駅周辺等の拠点への集約と合わせて実施されることが有効である。適用可能なエリアの条件として、容積率の移転により生み出される床の需要を見込むことができ、老朽化建物が密集する市街地等の建て替えにあたって、すでに指定容積率が飽和していることが建て替えの障壁の一つになっているエリアである。

市街地の再開発事業に伴い、総合設計制度を活用し、公開空地を整備することを条件の一つとして、指定基準を上回る容積率が認められる制度もあるが、都市公園の容積率移転の場合、既存の公園上空の使われていない容積率を活用するため、公開空地を十分な面積が確保できない敷地に対しても適用することができる。また、公開空地と異なり、公園は、土地を行政が所有するもので、その公共性、公開性が公開空地に比べて高く、地域への貢献度も高いと考えられる。



b. 特例容積率適用地区の活用

上記の仕組みを実現するために、「特例容積率適用地区」の応用が考えられるのではないかと。特例容積率適用地区とは、都市計画に定められた指定容積の合計の範囲内で、他の敷地の未利用容積を活用するもので、現在、東京駅舎の未利用容積率が周辺の大丸有地区へ移転されている。特例容積率適用地区の基準は、主に以下に示す(ア)～(ウ)であり、現在の制度では、道路・公園・河川・線路敷地等の未利用容積は適用の対象外である。

【特例容積率適用地区の制度内容】

市街地の防災機能の確保等のため、火災の際の延焼防止等の機能を有する屋敷林や市民緑地等の未利用容積を移転することにより、防災空間を確保しつつ、建築物の共同化や老朽マンションの建て替え等を円滑に進める。



【特例容積率適用地区の適用条件】

- (ア) 用途地域が第一種中高層住居専用地域～工業地域である地域
- (イ) 道路、鉄道、下水道等の基盤設備が十分に整備されている地域
- (ウ) 区域全体の高度利用を図る地域

しかしながら、建築物の共同化やマンションの建て替えの必要がある市街地においても未利用容積のある土地として必ず公園が挙げられること、公園の管理費を捻出するための手法が求められていること、現在の制度下で「特例容積率適用地区の」実績が1件しかないこと等を踏まえると、一定の条件（以下の(ア)～(ウ)等）を付すことで、公園の未利用容積の移転を認めてもよいのではないかと考える。

- (ア) 立地適正化計画を策定しており、そこで都市機能誘導区域に設定されている区域内の公園
- (イ) 都市基盤が十分に整っている地域にある公園
- (ウ) 高度利用地区が指定されており、都市計画において高度利用を図るとされ、他に未利用容積率を持つ土地がほとんどない地域にある公園

また、特例容積率適用地区制度があまり活用されてこなかった原因の一つに、容積率移転に伴う補償費を支払うと、建築コストが見合わないという問題が挙げられている。こうした課題に対しては、今回の適用地区が、都市機能誘導区域であれば、更新に伴い新たに建設する建物の一部に都市機能を導入する場合、都市再生総合整備交付金等から補助金を拠出する仕組みを合わせて検討し、その補助金を容積率移転に伴う補償費に充てることが可能と考える。

c. 公園を特例敷地とした容積率移転が効果的と考えられる事例

上記に提案してきた制度の適用が考えられる事例を挙げる。埼玉県某市を通る地下鉄の駅の駅前には、街区公園として都市計画決定された広さ約4,600㎡の公園が立地している。(写真6)この公園は市が管理しており、主な利用状況は近隣住民の散歩・休憩や子どもたちの遊び場となっている程度である。また、当該駅周辺では、JR駅と当該地下鉄駅の間約800mをつなぐ都市計画道路が現在事業中である。都市計画道路の整備においては、計画道路敷地に含まれる既存宅地の移転が進められているが、道路用地として敷地の一部を提供した場合、残りの敷地では活用が難しいため地権者は道路事業と合わせて街区単位で再開発等の事業を検討している。



写真6 地下鉄駅前の公園

再開発を行う際、未利用容積率を活用して新規に創出した床を売却し事業費に充てることが一般的であるが、現在の容積充足率を街区単位で調査したところ、当該駅に近い街区(図2における②③)では、容積率制限である200%を使い切っている街区があった。この街区は主に大型商業施設が立地しており、地権者は将来的にも商業施設としての利用を継続して行きたい意向である。

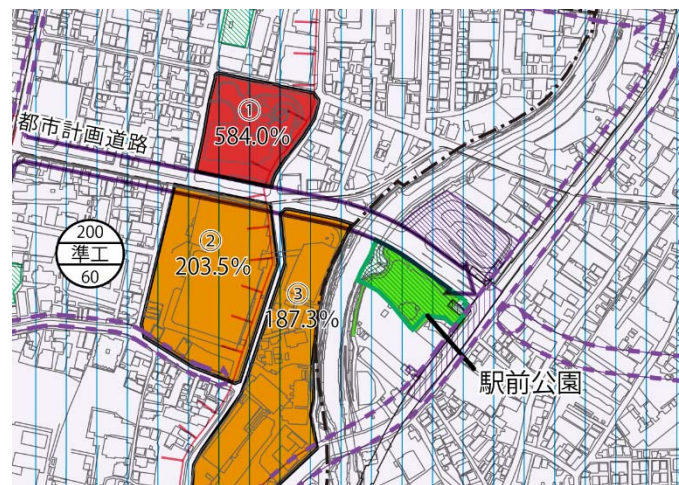


図2 当該地下鉄駅及び駅前公園周辺の容積充足率

そこで、公園を活用した駅前の魅力・賑わいづくり、持続的な活動を支える公園運営を行うことを目的とし、芝川公園上空の容積率を②・③の街区へ移転し、道路事業に合わせて商業施設の建て替えを図るとともに、商業施設が公園活用・管理を担う仕組みを導入することが可能ではないだろうか。

d. 公園の持続的な管理体制

容積率を周辺の開発に移転したことで得られるお金を公園の管理に充てる手法について、長期にわたる公園の管理費用を基金等としてストックすることも可能であるが、これまで使っていなかった公園上空の容積率の利用は地域の密度の増加となることから地域への貢献を求めるとご妥当である。そこで、容積率を承ける事業者は一部を基金に拠出し、残りについては公園協議会を設置し協議会の決定する方針に基づいて管理を担う公園管理事業の負担で拠出する方法が考えられる。その場合、事業者に当初から認める管理期間を最大で何年間とするか。公園の再生にあたり事業者が施設の設置を行いP-PFI手法を用いる場合、先述の法改正に合わせて20年で見直すこととし、施設の設置を必要としない場合は、初期費用の回収期間を設ける必要はないため指定管理者制度を活用して5年ごとに管理者の見直しを行い、5年後以降に管理を継続する場合、基金から管理料として事業者にお金が戻る仕組みがよいのではないかと考える。ただし、容積率の移転に係る初期費用が高すぎることで容積率移転制度の活用が難しくなることが懸念されるため、公園の公平性の担保と合わせてよく検討する必要がある。

8. おわりに

日本は、高度成長期の「つくる」時代を経て都市基盤整備が一段落し、また、高齢化や人口減少によって行財政は厳しくなっており、公共施設を「管理する」時代になっている。公園を整備することが都市づくりにとっての投資となり、将来に渡ってその投資回収の見込みがなければ、これまで同様、公園の量を増やす整備を積極的に進めることは困難である。これからの時代の新規の公園整備にあたっては、整備にかかるインシャルコストを如何に回収し、また、ランニングコストとしてかかる管理費を如何に捻出するかが重要となる。公園の未利用容積率の活用は、公園の存在が周辺の市街地の更新に大きく貢献するとともに、容積率を移転される建物の所有者等が公園管理に係ることで地域に親しまれる魅力的な公園が期待できる。P-PFIの活用等と合わせて、今後も公園の整備・管理が持続可能な財政運営の中で行われ、周辺地域に親しまれ、活用される公園づくりの手法の検討が引き続き求められる。