

公園管理事業の変遷に関する研究*

On the transition of Park Management System

青木勇輔**・大沢昌玄***・岸井隆幸****

By Yusuke AOKI, Masaharu OOSAWA, Takayuki KISHII

概要

公園管理事業は従来行政主体により実施されてきたが、近年の社会のニーズの変化に伴い、公園管理における民間事業者の参入による管理として指定管理者制度やパークマネジメントが注目されている。しかし、公園管理事業における民間参入の変遷はあまり解明されていない。今後公園管理における公民の協働を図るうえで、過去の公園管理事業における民間参入の変遷を整理することは重要であるという考えの下、本研究では、これまでの民間事業者の参入の歴史を整理し、公園管理制度の変遷の把握を行なった。

その結果、公園管理事業における民間参入は明治期から終戦までの期間において活発に行なわれ、その収入により公園は管理・整備されていた時代と終戦から現在までの期間において税金主体により管理・整備されていた時代の二つに大別することができた。また、公園管理制度の変遷の把握を行ない、過去の民間参入により生じた問題点と利点を明らかにした。

1. はじめに

わが国の近代都市公園の誕生は明治6年太政官布達第十六号にみることができる。誕生から百三十年間の歴史の中、公園は関東大震災・第二次世界大戦・高度成長期を経て、当時の社会経済情勢やニーズに応えた整備が進められ、管理されてきた。今日公園は休息やレクリエーション施設として多くの人々に利用されるとともに、環境衛生・防災・避難機能を有した都市施設として、我々の生活にとって欠かせない存在である。

従来公園管理事業は行政主体により実施されてきたが、平成15年度の地方自治法改正に伴う指定管理者制度^①の導入により、公の施設である都市公園への民間事業者の参入が可能となるとともに、近年パークマネジメント^②という経営手法が注目され、平成16年に東京都建設局は「東京が切り拓く新時代の公園経営を目指して」を発表し、公園の整備・管理計画における経営論を取り入れたパークマネジメントへの転換を図っており、公園管理における民間事業者の参入が注目され、公園管理手法が見直されている。

今後公園管理における公民の協働を図るうえで、過去の公園管理事業の実態の把握は必要であると考えられるが、既存研究においては公園整備事業の変遷^③・公園関係法制の変遷^④に関するものが多く、公園管理事業に着目したものは見当たらない。また、公園管理事業への民間事業者の参入に着目した調査はあまり行われていないのが現状である。

そこで本研究では、公園管理における公民の協働に着目し、過去の公園管理事業において民間事業者が参入してきた事例の把握を行い、公園管理にどのような影響を及ぼしてきたのかを考察する。また、新しく導入された指定管理者制度と過去の管理手法との比較を行い、公園管理における民間参入の歴史を整理し、公民協働による公園管理の考察を行なうことを目的とする。

2. 研究方法

本研究では、公園管理事業がどのような経緯で実施され、民間事業者が参入してきたのかを把握するために公園史に関わる文献の検索を行い、公園管理事業と公園への民間事業者参入に関わる内容を抽出・整理し考察を行なう。

また、公園管理について旧制度である独立採算式公園経営と管理委託制度と平成15年度の地方自治法改正により導入された指定管理者制度の3制度の比較を行いそれぞれの特徴を把握する。

3. 公園への民間参入の歴史

本章では従来行政主体で行われてきた公園管理において民間事業者が公園管理に参入してきた歴史を整理し、公園管理にどのような影響を及ぼしてきたのかを見出すことを目的とする。

表-1は公園への民間事業者の参入事例をまとめたものである。

*Keywords 公園管理事業 民間参入 指定管理者制度 独立採算式公園経営

** 正会員 日本大学理工学部土木工学科 学部生(論文投稿時) (〒101-8308 東京都千代田区神田駿河台1-8)

*** 正会員 学士 日本大学理工学部土木工学科 助手

**** 正会員 博士(工) 日本大学理工学部土木工学科 教授

表－１ 民間事業者が公園管理に参入してきた事例

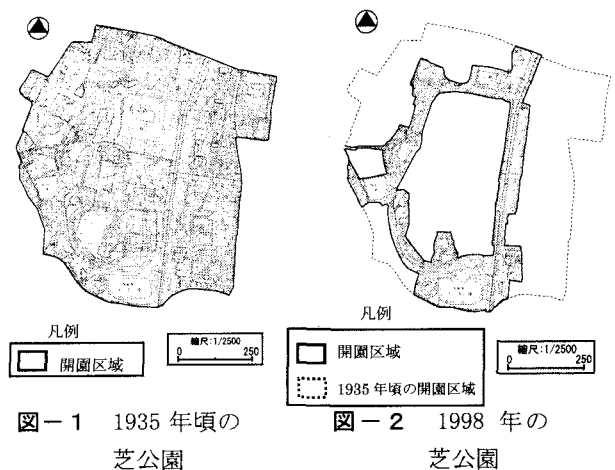
年次	出来事及び公園名	概要
明治6年	公園取扱心得	公園内に民間事業者の参入を許可
	浅草公園	仲見世、花屋敷等の収益施設
明治9年	上野恩賜公園	レストラン兼休憩所(公園施設内に約20件)
明治11年	公園地内出稼条例	公園の占用・使用に関する規定
明治17年	浅草公園	浅草六区の成立、公園付属地を公園区域に(七区)
明治37年	日比谷公園	公入札により茶亭を認める
明治～戦前	便益施設の建設	井の頭恩賜公園のボート乗り等の便益施設の設置が進められる
昭和17年	特許事業	公園内の施設を民間に建設・管理させる
昭和20年	浅草公園消滅	政教分離により社寺境内地が社寺に返還される
	露天	浅草や上野周辺に露天が現れる
昭和22年	地方自治法	公園への民間参入が制限される
昭和24年	上野恩賜公園	上野周辺の露天が公園敷地内である西郷銅像下の上野百貨店に移転される
昭和31年	都市公園法	公園に設置できる施設が詳細に定められ、それ以外の施設は原則設置不可能になる

太政官布達により誕生した公園は、江戸期からの盛り場等の遊観機能を有した場所を公園化したものであった。東京府は公園の管理方法として民間事業者からの土地使用料による公園の整備と管理を行う公園経営を提案⁽⁵⁾し、東京府はそれを準用して公園取扱心得を定めた。太政官布達により誕生した公園はその多くが盛り場であったため、従来から民間事業者は敷地内で茶店等の業務を行っていた。前島康彦によると当時浅草公園区域内には「百六十世帯があり、名義は出稼人であるが本質は定住の形で、剰へ同居人さえある始末、延人口にすれば千人にもあまる入居者いたのであるから」¹⁾と述べ、続いて「彼らの入居者は一体何をしていたのか」というと、結局今日でいう盛り場のテキ屋(野師)である。²⁾と説明しており、当時の浅草公園をはじめとする盛り場には多くの民間事業者が参入していたことがうかがえる。その事業者に対し、東京府は公園取扱心得により借地料・施設利用料の徴収及び公園の清掃等の公園管理を行うことで民間事業者の参入を許可³⁾したが、民間事業者の参入に関しては公園の風致に害するおそれのある商売・施設の禁止などの規則が設けられ取り締りが行われていた⁴⁾。当時の民間事業者の参入で有名なものは、浅草公園の仲見世・上野恩賜公園の精養軒等があげられる。その後、明治11年に公園地内出稼条例が制定され、公園取扱心得の内容が条例化された。また、浅草公園においては明治17年に映画館等で有名な浅草六区が誕生するとともに、公園付属地を公園区域に編入して浅草七区が誕生した。当時の公園財政は土地使用料や施設使用料等を公園整備・管理費に充てるという独立採算形の公園経営によりまかなわれていた。明治36年、日本初の近代洋風公園として誕生した日比谷公園においても、明治37年に公入札により茶亭が許可された。許可された茶亭は、現在の松本楼の前身である。

その後も井の頭公園のボート乗り場等の便益施設が公園内に設置され、多くの収入を得ていた。

しかし、戦時下による不景気により各公園の便益施設の収入は滞ることとなった。また、敗戦による政教分離や農地改革等による公園用地の消滅や他の施設への転用が相次いだ。その中でも太政官布達公園である浅草公園と芝公園は政教分離の影響を大きく受け、浅草公園は消滅、芝公

園は大幅な開園区域の減少を余儀なくされた。図－1は東京市区改正当時、図－2は現在の芝公園の開園区域を示したものであるが、開園区域は中心部をくり貫かれた形で開園しているという状況である。



図－1 1935年頃の芝公園

図－2 1998年の芝公園

公園財政においても民間事業者の撤退により明治期から続けられていた特別会計による独立採算式公園経営による公園管理は不可能になり、税金を主体とする公園財政が展開されることとなった。

このような状況に対して公園管理制度が見直され、地方自治法の改正や昭和31年に制定された都市公園法により、公の施設としての公園管理に関わる詳細事項が定められるとともに、公園内に設置できる施設も詳細に定められ、公園への民間事業者の参入においても厳しく制限されることとなり、公園管理事業は行政主体により実施されることとなる。

表－2は公園管理の歴史において実施された事業の概要と実績をまとめたものであるが、公園管理に明確に民間事業者が参入したのは独立採算式公園経営と特許事業だけであった。その中でも独立採算式公園経営による公園管理は終戦までの長年において実施されてきた。また、特許事業は現在のPFI的な方法で民間事業者の参入を促すものであるが、実施された事例が少なく公園管理に大きな影響を与えたとは言い難い。

表－2 公園管理制度の概要と実績

政策名	概要	実績
独立採算式公園経営	公園付属地や施設において土地使用料を徴収するとともに土地使用者に一定の管理をさせる	終戦まで公園管理費の主な収入
失業対策事業	失業対策事業として公園内の清掃等の簡単な公園維持管理作業を行なうことで公園を管理	東京都の公園において約30万人が動員(昭和24年度)
特許事業	公園そのものを民間に特許して経営せしめ、公園整備費・管理費を節約させる	旧都市計画法により行なわれるゴルフ場や動物園等の設置 大洗公園、観音山公園など
余剰地処分	公園地の余剰地処分による収入を公園整備費・管理費に充てる	大塚公園

以上をまとめると、公園への民間参入は明治期から戦時下に入突するまでが最盛期であり独立採算式公園経営の方針のもと活発に実施されていた。しかし、終戦後は敗戦による不景気や制度による規制等により参入例は少なく盛んではなくなり税金主体の管理が実施されるようになったといえる。

4. 独立採算式公園経営

次に明治期をはじめ、公園管理において長年において実施されてきた独立採算式公園経営に関する考察を行う。東京市の公園予算の収支を表－3にまとめると明治35年の日比谷公園整備の臨時支出等の公園整備が大規模に行われた年以外は黒字であったことがわかる。

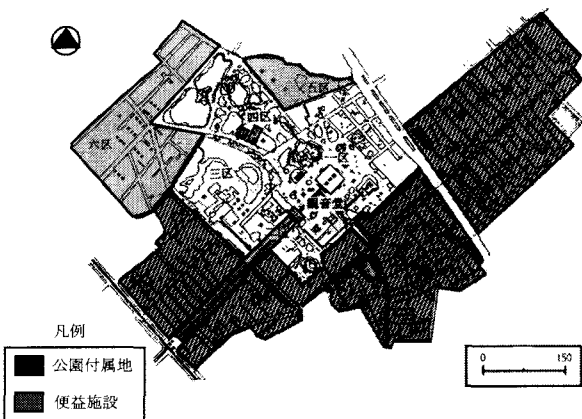
また公園費の内訳(表－4)をみると収入の約60%を浅草公園の付属地料が占めている。佐藤昌によると「明治二二年から31年の10ヶ年にわたる浅草公園の収入総計は248,459円であり、支出は61,214円で収入の4分の3を残している。かくして年々5,000円以上の準備金を積立て、大正初年には合計約200万円に達するに至った。」⁵⁾と述べており、当時の浅草公園の収入は莫大であり、多くの積立金を残していたことがうかがえる。このことから当時の独立採算式公園経営による公園管理は可能であり、公園管理事業における収入は浅草公園によるものが主であったといえる。

表－3 明治10年度東京府公園費収支⁶⁾ 単位(円)

年次	収入	支出	支出内訳		差引
			経常	臨時	
明治10	14724	1889	—	—	12835
明治22	28334	8166	7491	675	20168
明治25	45839	15194	12973	2221	30645
明治30	62658	22164	22164	—	40494
明治35	89584	167242	47182	120060	-77658
明治40	94334	68791	57946	10845	25543
大正1	128565	107154	66518	40636	21411
大正6	294299	82616	60674	21942	211683
大正11	387335	496425	220697	275728	-109090
昭和2	644382	598916	409477	189439	45466

表－4 東京市公園予算の収支⁷⁾ 単位(円)

収入	前年ヨリノ繰越金	6050
	浅草公園地並二付属地々料	5276
	芝公園	2358
	深川公園地々料	920
	損木払下代等	75
	計	14724
支出		1889
差引		12835



図－3 浅草公園付属地・便益施設配置図⁸⁾ (石川幹子著、「東京市区改正設計議定当時の浅草公園」の原図に加筆)

図－3は1889年の浅草公園の開園区域における公園付属地と収益施設の配置を示したものである。当時の浅草公園は民間事業者を公園付属地に住ませ、公園付属地料を

徴収していた。しかし、注目すべき点はその面積である。開園面積の約半分を公園付属地が占めている。また、収益施設の数も多数配置されている。主な収益施設には花やしき・仲見世・浅草六区があり、公園付属地と収益施設の面積は公園面積の半分を超えていることがわかる。このことから当時の浅草公園はさながらテーマパークのような状況であったことが想像でき、現在の公園の機能とは違った盛り場としての機能を有していたといえる。

以上より、浅草公園の収入は莫大であったのは公園面積の半分以上を公園付属地・収益施設として設置し、土地使用料・施設使用料を徴収していたためであることがわかる。また、浅草公園の収入により生まれた積立金が公園管理費と使用されていただけではなく、日比谷公園等の公園新設の財源として大きく寄与していたことは公園の発展のうえで大きな影響を与えていたといえ、終戦までの独立公園財政下の公園管理費を確保し、公園管理事業を支えていたといえる。

5. 公園管理制度の比較

本章では、明治期をはじめ昭和20年までの公園管理を支えた独立採算式公園経営と、指定管理者制度が導入される前の制度である管理委託制度と、指定管理者制度の3制度の比較を対象範囲・管理者の範囲・管理者の決定・管理権限・管理費・管理手続き・管理内容・住民参加・長所・短所の10項目で比較を行う。3制度の各項目の要約の比較を表－5に示す。

比較した結果、管理者の範囲・管理権限・管理費・管理内容に特徴がみられた。

管理者の範囲においては、管理委託制度において公共団体や公的セクターに限定していたが、独立採算式公園経営は民間事業者の参入を許可しており、指定管理者制度は原則すべての団体が管理を代行することができる。

管理権限においては、指定管理者制度だけが唯一管理権限を代行という形で自治体から管理をまかされている。

管理費においては、管理委託制度・指定管理者制度（指定管理者制度は利用料の徴収等ができるが、都市公園の管理では有料公園以外は利用料の徴収が認められていない。）では補助金や委託料という形のみであるが、独立採算式公園経営では付属地料による管理費の確保を行っており、税金に頼った管理は行われていない。

管理内容においては、独立採算式公園経営では借地の運営及び管理や公園の清掃等である。管理委託制度では、清掃や施設管理等の事実行為である。指定管理者制度では、清掃や施設管理等の事実行為だけではなく、協定に定めた一定の運営が可能となっている。

以上から、表－5のように3制度の長所と短所を見出すことができた。公園管理事業は独立採算式公園経営のもと独自の財源確保による効率的な公園の整備・管理がなされてきたが、公園用地の廃止・転用例やテーマパーク化により本来の公園としての機能を失ってしまう危険性が指摘できる。都市公園法制定によりこれらの問題点は解決する

表－5 3制度の比較

	独立採算式公園経営	管理委託制度	指定管理者制度
対象範囲	公園付属地・仲見世(浅草公園)等	地方自治体の決定による	公募により指定された範囲及び施設
管理者の範囲	民間事業者・公園付属地内の住民	公共団体や公共団体が1/2以上出資する法人	制約を設けない(株式会社も可能)
管理者の決定	公園地内出稼仮条例による	公的セクターが設置者である自治体との契約により委託	公募後議会により指定管理者を指定し管理を代行
管理権限	府県だが実質市町村が持つ	管理権限及び責任は地方自治体	公園・施設の管理に関する権限を代行
管理費	付属地料による独立公園財政	委託料(補助金)	施設使用料及び協定書による費用補助
管理手続き	公園地内出稼仮条例による手続き	自治体との管理委託という契約による	条例による(指定の手続き・業務の具体的範囲・管理の基準)
管理内容	借地の運営及び管理・公園の清掃等	事務行為	事務行為・一定の運営(利用料金徴収等)も可能
住民参加	無し(ただし近隣住民や借人による公園の管理が行われた公園もある)	事実行為の業務委託が可能	事実行為の業務委託が可能
長所	付属地料を公園に充てることで独立した公園財政の展開が可能	公共団体等による管理であるため安定している	公園全体の管理ができるとともに民間のノウハウを活かしたサービスの展開が可能
短所	民間の参入により公の施設としての公園の機能が失われる可能性がある(テーマパーク化等)	公共団体等による管理であるため行える活動に限界がある	民間企業の場合利益を重視した管理になってしまう可能性がある

こととなったが、時代の変化・ニーズの変化により公園管理への管理の幅が広がってきたといえ、平成15年度の指定管理者制度の導入により民間事業者の参入が可能となり、民間事業者ノウハウを活かしたサービスの展開が期待でき、公園管理における民間参入が再び注目されてきたと思われる。

6. まとめ

公園の誕生から都市公園法制定までの民間事業者の参入に着目して整理した結果、公園の歴史は大きく二つに分けることができた。一つは終戦までの独立採算式公園経営である。民間事業者の参入を許可し、公園区域内に便益施設を配置し、施設使用料・土地使用料を公園の整備・管理費に充てるという経営方針で実施されていた。独立採算式公園経営時の収入の過半数を占めていた浅草公園では多数の便益施設を配置し、公園区域内に人々を誘致していた。二つ目は終戦後から現在に至るまでの税金主体による公園管理である。敗戦の不景気・都市公園法の制定に伴い、公園区域内に参入できる民間事業者は制限されることとなり税金を主体とする公園の整備及び管理がなされるようになった。

また、本研究により、過去の公園管理への民間参入の問題点として、公園としての機能を失う可能性や利益重視に陥る可能性を見出すことができた。

終戦後から近年まで民間事業者の参入は制限されてきたが、社会のニーズの変化に伴い、指定管理者制度の導入やパークマネジメントへの転換が進められ、民間参入が再度注目されてきていると思われるが、現在の限られた税金による公園管理には限界があり、より質の高い公園管理・サービスを提供するためには、税金主体の公園管理費以外に独自の財源の確保を図るべきである。

今後限られた管理費の中で、より良い管理を行なうためのひとつの方法論として積極的な民間参入を推進したい。過去に行なわれていた独立採算式公園経営下の公園管理は公園管理費の財源確保・維持管理において民間事業者は大きく公園の発展に寄与していた。このことを活かして、公園への民間参入をある条件下で許可する等の措置を行うことで質の高い管理ができるのではないだろうか。指定管理者制度は民間事業者の参入を許可するものであるが、

現在公園区域内の収益事業は認められていない。今後指定管理者制度は平成18年度に向けて公園に本格導入されることとなるが、一定の範囲での物販等の収益事業の許可による財源確保を実施し、その一部を公園整備・管理費に充てる等の措置を行なうことで民間の経営能力と財源確保が可能となった、より質の高い公園管理が提供できるのではないかと考えられる。

【補注】

- (1)小泉構造改革の「官から民へ」という流れにおいて、自治体本来の機能を徹底して民営化・外部委託化を行いビジネスチャンスへの転化を図り、民間事業者の能力やノウハウを幅広く活用することで行政では限界のあるサービスを向上させるとともに、自己責任・自立自助の「小さな政府、小さな自治体」づくりを推進し、約700兆円という膨大な財政赤字への打開策として経費の削減を図ることを目的として、平成15年度に地方自治法が改正され導入された制度。
- (2)公園管理を従来の行政主体ではなく、行政・都民・NP0・企業と協働・連携しながら公園を管理・整備していく新しい公園経営方法。
- (3)小林昭、「公園整備事業の展開－100年の回顧と最近の動向－」，公園緑地，Vol.61，No4，pp12～21，2000年等があげられる。
- (4)西津政信，「わが国近代都市公園関係法制の変遷について」，公園緑地，Vol.61，No4，pp8～11，2000年等があげられる。
- (5)公園の面積の4割を財源地として、残りの6割を財源地からの収入により公園景観を備えた市民遊楽の区域として整備するというものであり、民間資本の投入による公園経営計画。

【引用文献・参考文献】

- 1) 前島康彦著：『東京公園史話』，財団法人東京都公園協会，pp55，1989
- 2) 前掲書1)，pp55
- 3) 甲龍徹著：『都市公園政策形成史』，法政大学出版局，pp56～63，2004
- 4) 前掲書3)，pp57
- 5) 佐藤昌著：『日本公園緑地発達史』，都市計画研究所，上巻，pp156，1977
- 6) 前掲書5)，pp650
- 7) 前掲書5)，pp155
- 8) 石川幹子著：『都市と緑地』，岩波書店，pp200，2001