

# 公共空間としての都市公園と維持管理問題

田 島 夏 与

## I. 公共空間としての都市環境

### (1) はじめに

都市空間では、多様な人々がそれぞれの目的を持ち、同時に異なる活動を行っている。多様な主体による多様な活動の集積が「都市」であることを定義しているといっても過言ではない。また、多様な主体が活動する都市では、その空間——公有地である道路・広場に限らず、私的所有が認められる建築物や土地も含む——が、所有者以外の人々の生活空間の一部になっているという意味において公共性を有している。

いっぽう、良好な都市空間を形成するためには、これらの多様な都市活動や空間の利用が一定の秩序を持ち、互いの調和が図られていることが必要である。そして、このような秩序や調和を長期的に持続させるためには、都市空間の中に共存するさまざまな主体が都市環境を維持・管理していくための費用をバランスよく負担することが不可欠となる。

都市空間を共有の財産として維持していくための取り組みは、地域社会などにおいて古くから合意があったと考えることができる。例えば京都の町屋などの歴史的町並みに代表されるような私有家屋の集積による地域景観は、これらの家屋を所有・管理する多くの人々が、長い間にわたって協力しながら維持し、またそのための費用や労力を自主的に負担することによって守られてきた。また西欧諸国においても、歴史的に地域の慣習や政治統治・宗教に基づくルールによって都市の町並み・景観が守られてきた。イタリアのローマやフィレンツェなどでは、地域の象徴となる教会の塔よりも高い建物を建てることは禁止されており、また屋根や外壁に用いる材質や塗装などの維持方法についても細かな取り決めがある。このような協力と負担を通じて町並みが現在に至るまで保全され、観光等を通じて地域の貴重な資源となっている。

一方で、土地や建物に対する私有財産意識の強いわが国にあっては、法律などの制度的な枠組みの中で都市空間の公共性を守る仕組みが十分に整っているとはいえない。本年3月30日に最高裁判決が言い渡された国立マンション事件では、地域の象徴となる景観を有する住宅地域(国立市の大学通り)にマンション建設業者が用地を取得し、高層のマンションを建築しようとしたのに対し、周辺住民がこれまで共有してきた既存の良好な景観(景観を保有する権利)

が侵害されるとして民事訴訟を起こしたものである。その判断は最高裁判決まで持ち越され、建物の一部除却による原状回復などは認められなかったものの、住民らの主張する景観利益の存在が認められた。

わが国でも、1980年代以降、地方公共自治体が景観条例等を制定し、地区の景観計画に従って建築物・屋外広告物などの形態やデザインを規制したり、変更命令を出すなどの取り組みが見られるようになってきた。2004年には景観法が制定されたことによって規制に違反した建築物所有者等に対する罰則を設けることが可能となり、私有建築物によって構成される都市空間において景観を維持するための制度的枠組みが徐々に整ってきたところである。

その一方で、公有の敷地に設置される都市公園などについては、国や公共団体の予算（一般財源）によって維持されることが当然とされてきた。公園の利用者から入園料を徴収するなどの例は多くあるものの、周辺の地域に望ましい環境をもたらす場合などにおいて周辺地権者にその維持・管理にかかる費用を求める仕組みはわが国においてまだ例がない。このような状況のなか、2004年に地方自治法の改正によって生まれた指定管理者制度によって、公園などの公共施設の管理を民間企業に委託することが可能になった。今後、官民競争入札（市場化テスト）などの導入が進むことが予想され、公共空間の管理に民間企業の参入が進むと考えられるが、行政機関による管理を前提とする都市公園法では公園管理の内容が従来のもと同等に厳しく限定され、民間企業による多様な営業・収益事業の道が開かれているとはいえない。しかし、収益の道や経営の自由度を開かずに管理業務のみを民間企業に任せることは、主として管理費用の縮減を通じて効率化が目指されることを意味する。また、短期的な費用削減によって公園の質が長期的に損なわれる可能性があるが、この問題についても十分な議論がなされていない。

本稿では、都市空間の代表的な構成要素の中でも地域公共財としての性格を強く有している公園・緑地を対象として論考を行う。都市空間に関する施策の中には、大きく分けてこれらの空間を新たに創出するという意味での建設・整備（あるいは持続性の制度的な担保）と、一度作られた空間を維持・管理していくことの両面があり、それぞれについて適切な費用の負担が問題となるが、本稿ではこのうち持続的な施策としての維持管理の側面に着目する。その上で、都市空間を通じて得られる社会的便益を最大化することを目的とした場合における費用負担問題について、米国における事例を参考にしながら考察する。

## （2）都市空間管理をめぐる2つのコモンズ

コモンズという語は、Hardin が1968年に *Science* 誌に発表した論文 “The Tragedy of the Commons” をきっかけに政策的な含意で使用されるようになった<sup>1)</sup>。この中で、Hardin

---

1) Hardin は、この論文の中で1833年にアマチュア数学者の William Foster Lloyd が行った証明を、当時問題であった地球規模での人口抑制と食糧危機に結びつけて政策的な含意として紹介し、

は、地域の人々によって共有された牧草地で牛を育てるという例になぞらえ、共有の資源（牧草）を用いて複数の個人が利益を最大化しようとする場合、持続させながら利用することが不可能なほどに資源を過剰に収奪してしまい、結局社会全体にとって最適な資源配分が得られないことを示している。自由な競争に任せた結果、長い目で見れば過放牧をした本人にとっても不利益を被る事態を招いてしまうことを指して、Hardin は「共有地の悲劇」と名づけた。

都市空間をめぐる資源の最適な配分を考える場合、私たちは2つのコモンズに直面していると考えることができる。一つは都市空間というコモンズ、もう一つは公共の財源というコモンズである。

#### [1] コモンズとしての都市空間

西村（2004）は、都市空間の公共性をコモンズ（Commons）と位置づけ、「居住者自身のコミュニティのルールに従いながら、合意と協力のもとに自分たちの生活環境を維持し、向上させていくための日常的な営み」による居住原理、「商業・交易を支える空間」として、公平で公正な競争が結果的に最も適した土地利用が選択されるという経済原理、そして「経済原理で立ち上がってくる空間を相互に調整し、一定のルールのもとに公共的な主体によって規制」が行われる統治原理、の三つの原理の結果として実際の都市空間が表現されると言っている。これは、表現を変えれば、市民などの生活主体、企業等の経済主体、そして政府部門の機能が有効にかみ合って初めて、社会全体にとって価値の高い都市空間が形成されるということに他ならない。

我々が生きる現代の都市空間をどのように維持・管理していくかという側面においても、コモンズ概念は重要なインプリケーションを有している。地域の共有地である都市空間に対し、その参加者が国立マンション訴訟の事業者のように自己の収益を最大化するような形での土地利用を行うならば、その結果として景観など都市空間の質が悪化し、周辺住民皆が不利益を被る可能性があるためである。このような不利益は、生活環境の悪化だけではなく、地価の下落や商店などの場合は集客力の低下など、経済的な損失を伴う場合も多い。

#### [2] コモンズとしての公共財源

西村の都市空間の三原理では、居住原理、経済原理がそれぞれ個人の居住による効用や事業収益を最大化させる方向に作用するものであるのに対し、これを相互に調整するものとして統治原理があるとしている。これまでのわが国における都市計画制度は、主としてこの統治原理に則ったものと考えことができ、法の規定によって私的な土地利用に制限を加えること（都市計画法に基づく用途地域や建築物の大きさの制限、各自治体の景観条例、2004年に施行され

---

“Tragedy of Commons” と名づけた。

た景観法による構造や外観の制限など)と、国・地方の両方を含む政府自らが土地を取得して道路・公園などの公共施設を整備・管理することがその主な中身となってきた。このような政府による都市空間の統治は、政府が社会全体としての利益を代表することができるという暗黙の了解によって成り立っている。

しかし、広く公共の利益を守るべき立場に立つ行政が共有者にとっての利益を代表することには矛盾が生じる場合もある。ここでは公園を例に、二つの例を掲げる。

第一の例は、望ましい都市空間によってもたらされる便益が、対象となる空間の近隣に偏在していて、行政区界によって定められる市町村、都道府県の構成員(市民)等しく分配されるものではないことによって生じる不公平である。たとえば、ある場所に新たに公園が整備されたり、管理状態が改善されたりすれば、この公園を利用する機会の多い近隣の住民は恩恵を受けるが、遠方に住んでいてなかなかこの公園を利用する機会のない市民にとっては税支出の負担が増えるのみで恩恵が少ない。このため、公園の維持管理水準を上げるために財政支出を増やすにあたっては、市域全体を管理する行政にとって、公益を最大化する解が存在しない例も多く見受けられる。市町村合併などによって行政の広域化が進むことにより、このような問題は今後さらに顕在化する可能性がある。

第二の例は、行政組織の内部において部局組織や予算の拡大などの内部目的にしたがって事業方針が決定されるために、社会全体としての利益の最大化が達成されないという官僚主義に起因する非効率である。特に、行政組織が縦割りになっており、公園の管理を担当する部局が他の事業担当部局と予算や権限をめぐって競合関係にあるようなケースでは、社会全体にとっての最適値以上に大規模な公園が供給されたり、管理支出が増したりする可能性を考えなければならない。

以上で見てきたように、都市空間の管理にあたっては、完全な市場原理、完全な政府による統治のいずれにも問題があると考えられる。次節以降では、都市における公共空間の維持管理を取り巻く具体的な問題について考察を行う。公共空間には、民有地(商業地、住宅地などを含む)、道路、河川、公園、学校などの公有地など多様なものが含まれるが、以下の節では都市公園を分析の対象とする。

## II. 都市公園の維持管理問題

### (1) 公園緑地と維持管理の歴史

都市公園という空間は、コモンズとしての都市空間を代表するに足る要件を多く備えている。欧米の歴史の中では、この傾向は特に顕著である。現在では、英語で公園を表す最も一般的な語は park (s) であるが、アメリカに初めて設置された公園は1634年に英国からの移住者がボストンの中心部に設けた Boston Common である(Harnik, 1999)。都市住民の共有財産

としての性格をその名に帯びた、文字通りの commons は、英国や英国からの移住者によって形成された米国東北部（ニュー・イングランド）の多くの都市の中心部で市民社会を象徴する存在として見ることができる。

一方、わが国においても、江戸時代から園芸や「物見遊山」を通じて四季折々の木々や花を楽しむ生活スタイルは定着しており、屋外でレクリエーションを楽しむ文化があった。特に、社寺仏閣は、信仰の対象であると同時に、境内地は祭礼・行事・催し物といった庶民のためのオープンスペースとなっていた。また、江戸中期には、将軍や藩主によって庭園地が作られ、庶民の遊楽のために提供された。1717年から1735年にかけては、八代将軍徳川吉宗によって江戸の墨田堤、品川御殿山、飛鳥山、小金井の玉川上水などに桜が植樹され、中野に桃園が整備された。また、1842年には水戸に徳川斉昭によって偕楽園がつくられ、これらはいずれも庶民に解放された（佐藤，1977）。このように、西洋的な都市計画の思想がわが国に導入される以前から、広く庶民に開かれた緑地という思想はわが国に根付いたものであったといえよう。しかし、これらの緑地はあくまで寺社や将軍などが自主的に運営・管理するいわば私有地を庶民に開放したものであり、公共的に利用されるために税による負担で維持管理を行う現在の現在の都市公園制度や英米におけるコモンズとは、その性格を異にしていた。

明治維新後、西洋型の都市計画が導入され、わが国における現在の都市公園制度の源流となるのは1973年の太政官布達である。これは、三大都市をはじめとする都市地域において、古くからの景勝地、旧跡等、これまで「群集遊観の場所」として親しまれ、かつ、「高外除地」（地租を課していない土地）を、「永く万人偕楽の地」とするのにふさわしい場所を公園とするため、各府県においてふさわしい場所を調査し、大蔵省に推薦することを求めたものであった。このことによって、古くから庶民に親しまれてきた社寺境内地などを、公園として近代都市の都市施設として位置づけようとするものであった。これにより、東京では古刹である東叡山寛永寺（上野公園）、三縁山増上寺（芝公園）、金竜山浅草寺（浅草公園）、富岡八幡神社（深川公園）、そして桜の名所、飛鳥山が東京府の選定した公園となった（佐藤，1977）。そして、さらに近代国家としての形を整えるために全市的な都市づくりが計画された東京市区改正設計（1989～）の中で、初めて計画的な公園整備が行われることとなり、上述の太政官布達公園のほかにも、都心の中央公園として日比谷公園等の大公園が計画された（石川，2000）。しかし、近代国家の成立に伴って、欧米の都市と比肩することを目指して整備されたこれらの公園は、当時「官園」と呼ばれたことにも象徴されるように、「官」が所有・管理する施設を一般に公開したという意識が強く、都市住民の共有物であるという考え方はほとんど見られなかったと考えられる。

それでは、東京市区改正から1世紀以上を経て、コモンズとしての公園緑地はわが国の社会に定着してきたのだろうか。1956年に成立し、その後改正を重ねつつ現在に引き継がれている都市公園法においては都市公園は「地方公共団体又は国」が設置・管理を行うことにより、

「公共の福祉の増進に資する」ことを目的とするものと定められている。2000年以降急激に進められた行財政改革に直面するまでは、わが国において公園の管理は行政によって独占的に行われるものであるという認識が定着していたことから、残念ながら公共の緑地が市民の共有財産であり、それによって便益を得ている者の費用の分担に基づいて運営されるべきであるという意識は希薄であったと考えられる。

## (2) 「官から民へ」：公園管理のパラダイム・シフト

2000年以降、「官」から「民」へのスローガンのもと、これまで行政組織によって行われてきた業務を民間企業に担わせるための取り組みが広く行われてきた。これまで行政の仕事とされてきた分野を民間事業者任せることにより、業務の効率を高め、税支出を縮減することがその大きな狙いである。2003年には地方自治法の改正によって指定管理者制度が創設され、都市公園についても、従来を公共団体、公共的団体、地方公共団体が一定比率以上出資している法人（第三セクター）にのみ委託できるとされていた管理を、民間事業者やNPOにも代行させることができることとなった。指定管理者となった企業は、条例の枠内であれば施設の利用料金を定めたり、みずからの収入とすることも認められている（公園緑地管理財団，2005）。

このような官業の民間シフトは、一般にはこれまで効率化がうまく為されてこなかった分野における費用縮減の動機を与え、より優れたサービスの提供に役立つと考えられている。その一方で、公園管理の内容（指定管理者制度の場合は委託の内容）をこれまでと大きく変えることなく民間企業に行わせることには、二つの大きな問題がある。一つは公園の持つ公共財という性格に起因するもので、もう一つは利用料以外の収益の機会が極端に限られていること、一つの企業に管理が委託される期間が1年から5年と短く、長期的な質の向上やそれに基づく収益の向上を目指した積極的な投資が見込まれないことなど経営上の制約に基づくものである。

公共財としての性格に関して言えば、都市における空間のあり方に大きな影響を与える業務（例えば公園、緑地、街路、建築物外壁の管理など）にあっては、民間事業者にとっての収益性と、施設そのものが提供すべき社会的利益が一致しないケースが多く存在すると考えられ、収益源を公園利用者に求めることが不適切な場合も多いことに注意が必要である。特に、都心部における広場や公園のように都市空間のあり方に大きな影響を与える施設については、直接の公園利用者だけではなく、周辺の地域環境の改善などの外部経済効果を有していることから維持管理に必要な費用負担を公平に分配することは容易ではない。また、一まとめに都市公園や緑地といっても、その公共性や外部経済性の大きさは立地や自然的条件、施設構成などに大きく依存する。

しかし、これまでの「官から民へ」の議論では事業の効率化に焦点が絞られており、公園や都市公園の持つ公共性や外部経済性を含む便益の性格と、維持管理にかかる費用の分担やその回収の仕組みについて十分な議論が行われてこなかった。そこで、次節では以前著者が行った

研究（田島，2004）に基づき，都市環境を形成している都市空間を地域における共有の資源（地域公共財）と位置づけ，この資源から得られるさまざまな便益と，その分配について整理する。

### （3）都市公園の経済学的位置づけ

公園・緑地は，経済学上の「地域公共財」の代表的な例であると考えることができる。公共財の定義にはさまざまな見解があるが，代表的なものとして（1）すべての消費者が同時に一緒に消費することができるという「共同消費性」，（2）すべての消費者が等量消費するという「等量消費性」，（3）代価を支払わない個人に対しても消費を拒否できないという「非排除性」，（4）すべての消費者に，その好みいかんにかかわらず供給される「非選択性」などが挙げられる（金本，1997）。これらのすべての要素を持つ純粋公共財は国防サービスなど非常に限られているが，都市公園は，一定の地域を対象として考えた場合，これらの要素の多くを満たす地域公共財であるといえる。たとえば，一般的な都市公園では多数の人が同時に公園を利用して便益を享受できる共同消費性を備えているし，費用をかけて入場料を徴収し，利用者のチェックを行わない限りは，代金を支払わない利用者を排除することはできない。また，利用者が多くなり，利用を希望する人のうち利用できない者が出てきたり，料金を支払った者にのみ提供するサービスを増やすにしたがってその性格は私的財に近づいていく。

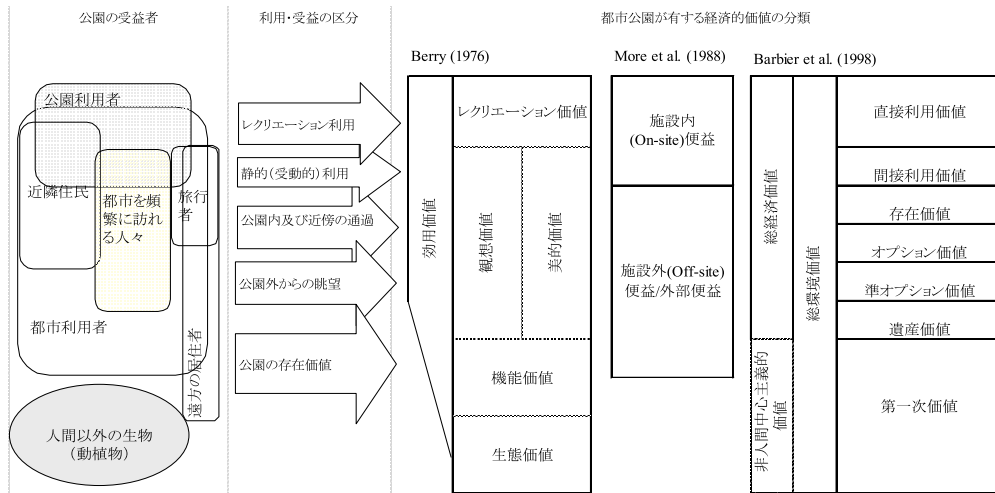
公園がこのような公共財としての性格を有することは，競争的市場における均衡解が，最も効率性が高い（パレート最適である）という厚生経済学の基本定理が成立する条件に反しており，公園という財あるいは公園によって提供されるサービスを完全に民間経済活動に委ねた場合に社会にとって最適な供給量が達成されない。これが，公園の供給に当たって政府の介入が必要であり，さらに経済的価値を予測するために特別な評価手法を導入しなければならない理由であり，「市場の失敗」と呼ばれるものである。したがって，社会にとって最適な公園管理のスキームを設計する上では，この「市場の失敗」と既に多く指摘されている官による非効率（「政府の失敗」）がいわばトレード・オフの関係にあることに注意しながら両者の最適なバランスを探っていくことが必要となる。

### （4）都市公園の有する経済学的価値

次に，都市公園の有する便益および価値を経済学的に明確にし，またこれらの便益がどのように分配されているかを考察するため，三つの既往の研究（Barbier, Adams & Kimmage, 1998；Berry, 1976；More, Stevens & Allen, 1988）に基づいて都市公園の環境価値の類型を示したものを図1に示す。

図の左側には，公園によって便益を享受する主体を分類している。この受益者には，公園を直接利用する者（この中には近隣住民，通勤や買い物などで対象となる都市を頻繁に訪ねる人

図1 都市公園が有する環境価値の類型



々、訪問の頻度は低いが高密度の高い利用をする可能性がある旅行者などが含まれる)、近隣からの眺望や公園の緑による気候の緩和(日陰、防風、ヒートアイランド緩和など)の恩恵を受けるなど、直接公園を利用しているわけではないが公園を含む都市環境を生活範囲とすることで一定の便益を得ていると考えられる人々などが含まれる。また、特殊な例であるが、実際に公園の近くを訪問しなくとも思い出や憧れの対象となる公園を思い出したり写真を見たりして、その公園が存在していることそのものに価値を見出す遠方の居住者や公園内の自然を生息地とする動植物なども、広い意味での受益者の中に含まれる。

図の右側には、既往研究の別に、想定される利用形態によって得られる便益が経済的な価値(value)としてどのように分類されるかを示している<sup>2)</sup>。この分類からは、公園によって得られる価値は公園の敷地内に入って直接利用する人々だけでなく、周囲の都市空間で生活している人々にも広く便益をもたらすものであるということがわかる。特に、周囲に建築物や住民の集積が進んでいる都心部の公園などでは、近隣に及ぶ便益(敷地内に立ち入る利用者から利用料を徴収する制度の下では外部経済効果となる)が全体の便益に占める割合が大きくなる傾向があると考えられる。個々の公園の有する価値がどのようなもの(の組み合わせ)であるかは、その公園のおかれた立地や利用のされ方によって大きく異なる。例えば都心に位置する公園で周辺にホテル、住宅やショッピング施設などが集積している場合には、公園の利用は一時的なものや通過によるものが大きく、公園の良好な管理が眺望等を通じて周辺施設の価値の向上に貢献するという意味での便益(外部経済性)が大きい。一方、周囲が森林や田畑の地域でレクリエーションを目的として設置された公園では、便益のほとんどが公園の長時間滞在型利用者

2) 詳細については田島(2004)を参照。



によって吸収され、周囲に及ぼす外部経済性は比較的小さいと考えてよいだろう。

したがって、特に市街地における広場や公園において都市公園の維持管理の費用を受益者に求める場合には、公園敷地内の利用者のみを対象とするのではなく、周辺地域に与える貢献度を踏まえた費用負担の仕組みを作ることが重要である。

### Ⅲ. コモンズとしての都市公園管理の枠組み：米国の事例から

ここまで見てきたように、わが国では永く都市公園の管理が国・地方公共団体といった政府機関のみによって担われてきたが、今世紀に入り企業や NPO などの民間団体の参入がようやく始まった段階にある。一方で、公園の持つ性格上、政府による独占的な管理、民間団体による競争原理のいずれも、社会全体の観点からは最適な管理を達成し得ないことを確認した。それでは、官にも民にもよらない（あるいはそれぞれの利点を複合した）形で、都市におけるコモンズとしての都市公園を管理・運営していくための制度的な枠組みは存在するのだろうか。それぞれの都市や公園によって異なる条件（立地、主たる利用目的など）が異なるため画一的な処方箋は存在せず、それぞれの公共空間のおかれた条件に応じて政府と民間の間での出資および運営マネジメントの負担割合を適宜設定することが必要であると考えられる。

ここまでに見てきたように、わが国では制度的な制約から、都市公園の運営主体を主として国や地方公共団体に限るというきわめて限定的な条件があった。しかし、今後これらの制約が自由化する流れの中で、より制約の少ない条件の下で発展してきた海外の事例を参考にすることには大きな意義があると考えられる。そこで、ここでは米国の3つの都市における実際の事例を通じ、「官」と「民」の境界領域における公園の維持管理の可能性について検討する。

米国を取り上げる理由の一つは、合衆国制をとっており、各州に州憲法を頂点とする独自の法制度が定められているため、公園管理についての考え方に多様性が見られることである。したがって、わが国における「都市公園法」のような都市公園の設置や管理についての全国一律のルールが存在せず、制度が州・市町村などによって異なっている。また、自由競争に基づく資本主義が社会に定着していることから、大都市を中心として公園緑地の運営に早くから民間組織が参入し、独自かつ多様な試みが行われてきた。ここでは、シカゴ、ニューヨーク、ボストンにおける事例を紹介する。なお、背景となる情報として、これらの三都市の公園行政担当部局と施設・財政の概要を表1に示す。ただし、これらはそれぞれの「市」において担当する部局について示したものであり、市内に存在している国、州、あるいは郡などによって設置された公園については含まれていないことに注意が必要である。また、シカゴとニューヨークは常勤職員数が2,000人を超え、年間予算の総額が3億ドル前後という、全米でも他に類を見ない巨大な公園担当組織であることには特段の注意が必要である。また、ボストンでは、他の多くの都市では「公園・レクリエーション」部局として一つの組織が行っている業務を、公園

表1 ニューヨーク、シカゴ、ボストンの各市における公園行政担当主要部局の概要

都市名	シカゴ	ニューヨーク	ボストン	
部局名	Chicago Park District	New York City Department of Parks and Recreation	Boston Department of Parks and Recreation Boston Department of Community Centers	
部局が管理する公園面積 (ha)	2,965	11,380	1,090	0
市域に占める公園面積率	5.0%	14.2%	8.7%	-
住民1人当たり公園面積 (㎡) [相当分]	10.89	15.42	19.53	-
広域公園の数	46	-	9	-
近隣公園の数	158	864	215	-
レクリエーション・センターの数	260	35	0	43
プール数	89	54	5	20
ゴルフコース数	6	16	2	-
テニスコート数	703	584	87	13
グラウンド数	1,019	860	133	-
マリナー埠頭数	4,930	5	0	-
海岸数	32	6	1	-
サイクリング道/緑道 (マイル)	25	-	5	-
スケートリンク数	12	6	1	-
常勤職員数	2,162	2,160	245	472
臨時職員数	568	3,000	40	1,000
ボランティア数	450	17,500	997	800
<b>歳入 [米ドル]</b>				
一般財源	0	160,217,000	9,239,000	11,750,000
特別目的税	209,181,000	0	0	0
組織による手数料収入	20,196,000	0	0	0
私的基金及び寄付	4,866,000	3,200,000	1,900,000	3,000,000
州・連邦による補助金	6,762,000	7,088,000	5,389,000	2,200,000
資本収入	52,627,000	165,000,000	10,800,000	1,962,000
合計	293,632,000	335,505,000	27,328,000	18,912,000
<b>歳出 [米ドル]</b>				
園地及び施設維持管理	112,436,000	140,685,000	13,516,000	540,000
レクリエーションプログラム・活動費	121,806,000	26,070,000	2,322,000	11,210,000
資本建設及び取得費	59,390,000	139,057,000	10,800,000	1,962,000
合計	293,632,000	305,812,000	26,638,000	13,712,000
住民一人当たり歳出 [米ドル]	108	41	48	25
公園1㎡当たり歳出 [米ドル]	9.90	2.69	2.44	-

Harnik (1999) に基づいて作成

園地を担当する Department of Parks and Recreation と、スポーツ・レクリエーション施設を主に担当する Department of Community Centers に分けて運営している。他の二都市との比較を容易にするために、ここでは両部局の概要を記載している。

#### (1) シカゴにおける独立行政組織：シカゴ・パーク・ディストリクト

シカゴにおける公園レクリエーション部門を管轄する組織であるシカゴ・パーク・ディストリクト (CPD) は、市の行政組織の一部門をはるかに越える権限 (特に課税自主権) を有する、ユニークな機関である。CPD は、1934年にイリノイ州が大恐慌期の費用抑制策の一環として、シカゴにおける22の個別のパーク・ディストリクトの資産および負債を統合したことによって設立された。このことによって、通常の都市行政の一部門としてではなく、政権からの独立性を保った組織の運営が可能となっている。組織全体の総括は市長により任命される本部長 (General Superintendent) によって行われ、この下に本部と5つの地域事務所が置かれ、

全体で552箇所及び公園の管理を行っている (Harnik, 1999)。

CPD の運営においてとりわけ特徴的なのは、市及び州の他の行政機関とは完全に独立した会計基盤を有している点である。特に、収入のうち最大のものは独自に課税を許されている固定資産税であり、2004年には CPD の総収入のうち54%にのぼる2億5200万ドルをこの収入が占めている (Chicago Park District, 2003)。このように独立した財源を有していることにより、州及び市の財政状況に関わらず安定した歳入を期待することができ、長期的な予算の配分を行うことが可能になっている。

CPD では、新たに大規模な建築を建設したり、既存の倉庫などを住居等に転用したりする際に、インパクト・フィーと呼ばれる開発税を支払い、新たな公園の整備に当てることを義務付けている。このことによって、新規に人口の増加が見込まれる地域における公園の新設が可能となっている。一方で、インパクト・フィーによって整備された公園の維持管理は、他の公園と同様に CPD によって運営され、維持管理のための民間資金の導入は行っていない。

## (2) ニューヨーク市ブライアント公園：BID と株式運営会社による公園経営の事例

ニューヨーク市における一般的な都市公園の運営管理は、表1に示した市の公園レクリエーション局によって行われている。しかし、すべての公園を直接管理しているわけではなく、状況に応じて民間企業や NPO に管理委譲する場合もある。ここでとりあげるブライアント公園は、一時期不適切な管理と荒廃が進んだ公園の管理を民間企業(株式会社)に委譲して再整備を行い、BID (Business Improvement District) とよばれる周辺地権者からの管理費用徴収、公園内の施設の貸し出しなどの営業を通じて商業的な運営を行っている事例である。

BID とは、公共空間の良好な維持管理を行うために、隣接する私有地に対して特別な税を課税し、これらを通常の公有地管理に用いられるべき一般財源と併用して用いることによって管理(公園などの施設管理に加えて、警備や案内などの人的サービスを含む)の水準を上げようとする制度的枠組みである。美しく安全な広場や緑地があることにより、その近隣一帯の価値が高まり、それによる店舗や住宅の賃料の上昇なども見込まれることから、通常は税の支払いを嫌う傾向のある米国において1980年代から盛んに受け入れられるようになってきた。1999年に行われた調査では、米国の43州、404地区において BID の設置が行われている (Levy, 2003)。また、BID の仕組みは、これまでに北アイルランド、南アフリカ共和国を含む8カ国以上において取り入れられている (Hoyt, 2006)。

ブライアント公園は、面積約70ha の、マンハッタンの商業地の中心部 (Fifth Avenue と Sixth Avenue, Fortieth Street と Forty Second Street にそれぞれ挟まれた場所) に位置する公園である。園地の東側約3分の1にあたる場所にはニューヨーク公立図書館があり、元来重要な役割を持つ公園であったが、市の公園レクリエーション局によって管理されていた1980年代には、深刻な荒廃に悩んでいた。特に、わずかに3箇所しかない入り口と何層もの樹

木で街路から隔離された構造のために、見通しが悪く、犯罪の温床となっていた。これに対し、根本的な再整備と安全面および快適さに優れた管理が必要とされたが、このために必要な資金を市の公園管理の一般財源から拠出することは困難であると考えられた。このため、市が新たな株式会社組織である Bryant Park Restoration Corporation (BPRC) と公園の維持管理についての半永久的な委託契約を結び、毎年25万ドルの運営資金を BPRC に対して支払うことを定めた。同時に、BPRC は図書館の建物の公園側にレストランを設置することにより公園の収益を上げることを考えたが、それだけでは公園の改修および年間の維持管理に必要な費用には到底届かないため、周辺の建物の所有者から床面積 1 平方フィート (0.093m<sup>2</sup>) あたり年間0.16ドル (1.72ドル/m<sup>2</sup>) を徴収する BID の設立を提案した。これらの収入を原資に、BPRC は大規模な公園の改修を行い、また徹底した清掃及び安全性の向上に努めた結果、1979年には年間150件見られた園内での強盗を1991年以降はわずか1件にまで減少させた。安全性の向上と、多様な売店などの施設・イベントの実施はさらなる利用者の増加を招き、現在では周辺地域のビジネスマン、ショッピングに訪れた子連れの女性などさまざまな利用者によって一日中利用されている。また、BID 制度による周辺地権者からの収入は、1998年現在では年間121万ドルに達し、レストランやカフェによる収益44万ドルと合わせて市からの委託料を大きく上回る収入を上げている (Berens, 1997)。

### (3) ポストンにおけるローズ・ケネディ緑道保全機構の設立

マサチューセッツ州ポストンでは、1991年より市街中心部において既存の高架高速道路を地下化し、地上部に生じるオープンスペースを緑地として整備することを中心とした事業、通称「ビッグ・ディグ」が進められてきた。この事業では、中心市街地に新たに約20haの「用地」が生み出され、そのうち約12haが公園などの公共空間として整備されることが決まった。公園の整備にかかる費用については、事業者であるマサチューセッツ州高速道路局 (Massachusetts Turnpike Authority) が約3000万ドルを負担することが早くから決定しており、これに州及び市がいくらかの支援を行うことが決定していた。しかし、完成後の公園の永続的な維持管理については、公園レクリエーション局 (City of Boston Department of Parks and Recreation) としたポストン市と州が、互いに永続的な財源不足を理由として押し付けあう形となり、なかなか決着がつかなかった。この公園はポストン出身であるジョン・F・ケネディ大統領の母の名をとってローズ・ケネディ緑道 (The Rose Fitzgerald Kennedy Greenway) と名づけられ、2002年の3月には、ポストン市長がこの公園周辺の商業不動産を対象に Park Improvement District を設け、床面積 1 平方フィートあたり0.10~0.20ドル (約1~2ドル/m<sup>2</sup>) の特別税を課すことを提案した (Palmer, 2002)。これは、ニューヨークにおけるブライアント公園と同様の枠組みによって運営することを目指したものであったが、州議会において強い反対に遭い実現されなかった。

その後地域における多様なステークホルダーの間で議論が行われ、2004年の終わりに、各機関が合同して出資することによって独立した NPO 組織（財団）を設立し、これを新たな公園の運営に当たらせることが決定した。この組織はローズ・ケネディ緑道保全機構（Rose Fitzgerald Kennedy Greenway Conservancy）と名づけられ、永続的な運営を行うための基本財産として、総額5000万ドルの寄付を得ることを目指すこととなった。このうち、Conservancy 自身が集める初年度の寄付額の目標は500万ドルと設定されたが、2005年末までに630万ドルの寄付を募ることができた。これには、ケネディ家からの寄付100万ドル、ボストン地域において活発な営業を展開しているアメリカ銀行（Bank of America）からの寄付額50万ドルや、Conservancy の理事会メンバーによる寄付、さらに一般市民やその他の企業からの寄付額が含まれている。これらに加えて、州高速道路局が500万ドルを寄託することが決定しているため、2005年末時点で機構は1,130万ドルの基本財産を確保した（Palmer, 2003）。これにより、これまで停滞していた公園整備計画も進み、2007年の夏までに大部分の工事が完了すると見られている。

#### IV. 結論と今後の課題

本稿では、コモンズとしての都市空間、なかでも都市公園を対象として、その公共性と良好な維持管理の実現の可能性について検討を行った。都市公園はその地域公共財としての性格ゆえに、営利を目的とする企業に整備や管理を完全に委ねることは本来なじまない。その一方で、良好な公共空間を整備することによる便益は主として近隣の住民や店舗に配分され、地域全体の価値を高めることにつながるため、立地や利用形態などの条件に応じて地域の地権者などに応分の負担を求めることによって良質な公共空間を創出するための投資を行ったり、維持管理を通じて価値を高めたりすることが可能になると考えられる。

都市公園の管理に民間企業が参入できるようになったことをはじめとして、今後わが国においても公共空間の運営について多様な枠組みが模索されることが予想される。民間企業による経営ノウハウや資金の導入はその大きな軸となるものであり、各地で様々な試みが行われることが期待される。しかし、このような試みを実現するに当たっては、公共空間による環境便益が地域のステークホルダーの間でどのように配分されるのか、あるいはそれらの便益が費用の分担に適したものであるのかについて、個々の都市空間がおかれた状況に即した綿密な検討が必要とされる。このため、ヘドニック法を用いた利益分配の実証研究や、官民の間での維持管理費用の分担の枠組みについての海外事例研究を蓄積することによってわが国における多様な公共空間整備への展望を開くことが不可欠である。

## 参考文献

- 石川幹子 (2000) 『都市と緑地』 岩波書店
- 植田和弘, 神野直彦, 西村幸夫, 間宮陽介編 (2005) 『岩波講座都市の再生を考える第7巻 公共空間としての都市』 岩波書店
- 金本良嗣 (1997) 『都市経済学』 東洋経済新報社
- 公園緑地管理財団編 (2005) 『公園管理ガイドブック』 財団法人公園緑地管理財団
- 佐藤昌 (1977) 『日本公園緑地発達史』 都市計画研究所
- 田島夏与 (2001) 「21世紀の都心型公園セントラル・アーテリヤ・コリドー：高架高速道路の地下化で生まれる都市公園」 『公園緑地』 61巻6号 pp. 67-74.
- 田島夏与 (2004) 「都市緑地の経済評価：米国ボストンの事例に基づいて」 『公園レクリエーション世界大会 in 浜松論文集』 pp. 21-28.
- 西村幸夫 (2005) 「コモンズとしての都市」, 植田ら編 『公共空間としての都市』 pp. 5-28.
- Barbier, E. B., Adams, W. M., & Kimmage, K. (1998) "An Economic Valuation of Wetland Benefits." In E. B. Barbier (Ed.), *The economics of environment and development: Selected essays* (pp. 322-343). Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.: Elgar; distributed by American International Distribution Corporation, Williston, Vt.
- Berry, D. (1976) "Preservation of open space and the concept of value." *The American Journal of Economics and Sociology*, 35(2), pp. 113-125.
- Chicago Park District (2003) *Financial Statement*.
- Hardin, Garrett (1968) "The Tragedy of the Commons", *Science*. 162, pp. 1243-1248.
- Harnik, Peter (1999) *Inside City Parks*, Urban Land Institute.
- Houston, Lawrence O. ed. (2003) *Business Improvement Districts, Second Edition*, Urban Land Institute.
- Hoyt, Lorraine (2006) "Importing Ideas: The Transnational Transfer of Urban Revitalization Policy." *International Journal of Public Administration*, 29, pp. 221-243.
- Levy, Paul R. (2003) "Introduction." in Houston (2003) *Business Improvement Districts*, Palmer Jr., Thomas C. (2002) "Menino Urges Tax to Fund Artery Land." *The Boston Globe*. March 6, F1.
- More, T. A., Stevens, T., & Allen, P. G. (1988) "Valuation of Urban Parks." *Landscape and Urban Planning*, 15, pp. 139-152.
- Palmer, Thomas C. Jr. (2005) "Kennedys Add \$1 M to Fund to Help Care for Greenway." *The Boston Globe*, December 06, C1.
- Weicher, J. C., & Zerbst, R. H. (1973) "The Externalities of Neighborhood Parks: An Empirical Investigation." *Land Economics*, 49(1), pp. 99-105.