

ニューヨーク市における公園緑地の民間管理の現状と課題

田 島 夏 与

1. はじめに

公園は地域における「公共財」の例としてしばしば入門経済学の教科書にも登場するが、実際に都市内に整備される過程は土地所有のあり方や都市計画プロセスによって大きく影響を受けている。結果として、東京における武家屋敷及び庭園、ヨーロッパにおける王宮や貴族の庭園等の例に見られるように私有財産として整備されたものが近代化・民主化のプロセスにおいて政府に引き継がれて管理され、都市の公園緑地の骨格を成している例も多い。また、現代においても多くの旧私邸、庭園が地方公共団体に寄付・譲渡されて都市公園として管理されている。これらの例からは、「公」と「私」の領域が互いに隣接し合い、所有権の移転も頻繁に起こる都市空間にあっては、公園緑地のような「公共的な」都市空間の供給も、現実には民間の住宅や環境に対する投資行動の影響を強く受けるものであることがわかる。

さらに、公園緑地としての整備が完了した後も、その維持管理が「公共」と「民間」の相対的な位置づけの中で行われる事例は多い。とりわけ、公園の整備は都市計画やイベントなど大規模かつ一時的な公共投資として行われて国庫補助や起債などの財源的措置を伴うことが多いのに対し、維持管理費用は恒常的な支出となるにも関わらず一般財源以外からの措置がほとんど行われていないため、財政危機の際などに公園管理費が削減の対象となり、管理の質の低下が懸念されることも多かった。近年は都市公園管理の費用の縮減が「民間（企業）の活用による管理の効率化」によって実現される例が増え、わが国においても1990年代後半以降、PFI事業、指定管理者制度などが積極的に導入されている。

民間事業者への委託などを通じて管理運営を任せることには、一般に管理費用の削減等のメリットがあると考えられている。一方、長期的な観点から公園緑地の価値¹⁾を高めるためには管理運営を通じた長期的、継続的な投資を通じて個々の公園緑地の有する資源²⁾を育成することが必要である。このような投資を行うためには、管理者が長期に渡って公園の質に責任を負

1) 都市における公園緑地の有する経済的価値については拙稿（2004, 2006）を参照。

2) 土地、施設、樹木等の植生・自然のほか、管理に携わる職員、サービス内容、公園利用者なども長期的な公園の魅力や価値を高めるのに必要な資源ということができよう。

うと同時に、施設の更新等に必要な資金を確保することが求められる（田島，2006）。この財源としては公園の利用料収入等が考えられるが、公園緑地の便益は直接の利用者以外にも周辺の環境改善等に広く及ぶことを考えればこれらの受益者から広く出資を得ることも有効である。我が国においては都市公園の整備・管理のために周辺の住民や企業から広く寄付を募ることはまだ少ないが、今後財政状況等の悪化などにより一般財源による公園管理が難しくなる可能性が高いことを考えれば、諸外国における運営についての事例研究を行なうことの必要性は高い。しかし、行政機構や財政に関する制度が異なる中で、永続的な維持管理が求められる公園の質を保つための資金をどのように確保して事業を行っているのかについての具体的な研究はこれまで不十分であった。そこで、本研究においては地方政府の独立性の高い米国の大都市であるニューヨーク市を事例として取り上げ、市の財政危機を主たる契機として始められた民間団体による公園緑地管理の取り組み及び行政とのパートナーシップについての概要、実績及び課題の把握を行った。

本稿の構成は、以下の通りである。次節ではニューヨーク市における公園緑地の概要と研究の方法を示す。3節では同市において1970年代以降に増加した民間管理についての大まかな時代背景と流れ、既往研究を取り上げる。4節から7節では、ニューヨーク市における民間管理の進展を示す上での重要な概念となる（1）コミュニティガーデンの成立と支援、（2）コンサーバンシーによる公園管理、（3）公園管理における官民パートナーシップ、（4）公園緑地の支援を通じた地域格差解消の取り組み、を順次取り上げ、これらの成立の経緯や活動の概況などを文献調査や代表的な組織に対するインタビューを通じて明らかにする。8節では今回の事例研究から得られた知見及び今後の課題を示す。

2. 調査の対象及び方法

本研究では、地方政府の独立性の高い米国の主要都市ニューヨークを取り上げ、市民やNPOなど民間団体による公園管理の仕組みについての概要及び実績の把握を行った。

ニューヨーク市における主たる公園管理部局は公園レクリエーション局（New York City, Department of Parks & Recreation）である。公園レクリエーション局の管轄する面積は、市域の14%の29000エーカー（11,600ha）に及び、この中にはヤンキー・スタジアムやセントラル・パークから数多くのコミュニティガーデン等まで大小あわせて4,000箇所以上が含まれる。NYDPRの管轄下にある公園施設の数を表1に示す³⁾。これらの膨大な公園と関連施設を管理することは、ニューヨークにとって大きな財政負担にもなってきた。ニューヨーク市では

3) New York City, Department of Parks and Recreation

ホームページ： http://nycgovparks.org/sub_about/about_parks.html (2009年3月3日参照)

表 1. NYDPR の管轄下にある公園及び緑地の概要

施設名等	概数
面積	約11700ha (市域の14%)
運動場 (athletic fields)	800箇所以上
遊び場 (playgrounds)	1000箇所以上
大規模スタジアム	5 箇所
テニスコート	550面
プール	54箇所
レクリエーション施設	51施設
自然観察センター	15施設
ゴルフコース	13箇所
海岸 (ビーチ)	延長約8.4km
記念碑, 記念塔	1200
歴史博物館 (民家など)	22件
街路樹	約600,000本
公園の樹木	約2,000,000本

1970年代及び1990年代に大規模な財政危機を経験しているが、この際には公園の管理も危機的な状況に陥るとともに都市内に放置された空地の管理などの社会的要請が生じ、NYDPR は多くの挑戦を強いられることとなった。このような状況の中で、地域の市民や企業の力によって公園の管理運営を行う方法が模索されてきた。NYDPR は1999年度時点において常勤の職員数2,000名以上、季節従業員数約3,000名、年間予算約3億3,500万ドルを抱える米国最大の公園管理部局であり、同時に、年間のボランティア数17,500人というも他の都市に大きく差をつけて首位となっていた (Harnik, 2000)。しかしこの予算額は年々削減されており、2010年度予算は約2.5億ドルとなっている (New Yorkers for Parks, 2009)。

ボランティア数が充実してきた理由には、1970年代並びに90年代の2回の深刻な財政危機の時代に膨大な数及び面積の公園の維持管理が困難をきたし、地域のコミュニティの力によって公園の維持管理を行う様々な試みが行われてきたことが挙げられる。NYDPR は1990年代にこれらの団体を「パートナー」として組織的な協力体制を結び、現在に至るまで市内各地の公園の管理に共同で取り組んでいる。

また、表 1 に含まれるもの以外にも、ニューヨーク市には様々な存立基盤による緑地⁴⁾ が存

4) 都市における公園緑地の定義には様々な見解があるが、わが国では主に都市公園法に基づく公園やその他の公園 (宮内庁の管理する国民公園、農村振興の一環として整備されるカントリーパーク等) を「公園」と総称している。したがって、その多くが公有の土地の上に成立しており、一般市民の利

在する。その中の代表的なものが市民の自主的な活動によって緑化・維持管理されている「コミュニティガーデン」である。

本稿は、NYDPR 及び「パートナー」のうち主要な機関についての文献及びインターネットを通じた資料収集を行うとともに、それぞれの幹部職員に対するインタビュー（2008年6月～8月の電子メールおよび電話による事前インタビュー及び同年9月の現地調査、その後数回の電子メールおよび電話による事後ヒアリング）を行った結果をまとめたものである。

3. ニューヨーク市における公園緑地の民間管理の背景及び既往研究

米国の比較的若い歴史において、都市の建設と公園・緑地等のオープンスペースは常に密接な関係を保ってきた。植民地時代のニューイングランドにおける共有地 (Commons) にはじまり、19世紀半ばのニューヨークにおけるセントラル・パークの整備等、公園緑地は多くの大都市においてランド・デザインの中に取り入れられ、社会に根付いてきた。

公園の整備が大規模な都市計画と連動した事業として行われたのに対し、恒常的な費用を必要とする維持と管理については、しばしば都市の経済情勢との間で困難に直面した。特に、1929年～1930年代の大恐慌期、1970年代のベトナム戦争期の財政難及び不況期においては、多くの都市において財政の困窮が見られた (横田, 2008)。このような事情から、公園関係予算も大幅に削減されることとなった。またこの時期には不況によって貧困及び犯罪も急激に増加したことにより、大都市における多くの公園が放置されて深刻な荒廃に直面し、麻薬犯罪など社会的不安の温床になった。また、深刻な不況は同時に住宅や商業地などの民有地の放置と荒廃を誘発したため、「空き地」や「空き家・空きビル」の増加と管理放棄が犯罪を誘発し、地域コミュニティのさらなる崩壊を招いた。このような米国都市特有の問題を背景として、オープンスペースの管理に関わる多様なあり方が各地で模索されるようになった。管理放棄地を近隣住民がコミュニティガーデン (community gardens) 等として自主的に緑化する動きが活発化したのもこのような時代である⁵⁾。1970年代には、市内の到るところでコミュニティガー

用に公開されている。「緑地」には幅広く公有地や私有地が含まれるが、一般に (1) 建築物が建てられておらず、(2) 自然の植生が残されているか、植物の栽培もしくは植物による修景が行われた空間を指す。したがって一般の利用が制限されているものも多いが、地域環境の維持には一定の役割を果たしていると考えられている。外国では制度も異なっているため対応する公園緑地の定義が困難な場合もあるが、本稿においては公園は“parks”の訳語、緑地は“open spaces”の訳語とする。

5) Lawson (2005) は米国の各都市におけるコミュニティガーデン活動を調査し、その内容と性質から第1期 (1890年～1917年)、第2期 (1917年～1945年)、第3期 (1945年～現在) に分割している。また、コミュニティガーデン活動が特に活発化した時期を第1次及び第2次世界大戦期 (主として食糧政策及び愛国心高揚運動として)、1930年前後の大恐慌期 (失業者対策として)、および1970年代～1980年代 (コミュニティ改善に向けての市民活動として) であるとしている。

デンの活動が活発化し、これらの活動を制度と資金の両面から支援するための組織グリーンサム (GreenThumb) が生まれ、NYDPRの一部に位置づけられた。米国におけるコミュニティガーデン活動について紹介した日本語の文献としては越川 (2002) が代表的であり、ニューヨーク市における1970年代のコミュニティガーデン活動の広がりやその運営形態、1990年代の危機についても背景と社会的影響を含めて言及している。コミュニティガーデン活動の歴史に関する近年で最も総合的な研究はLawson (2005) であり、本稿でもその多くを参考にしている。この分野では多くのNPOが活動しており、これらの団体の発行しているニュースレターやホームページからも多くの情報を得ることができる。

1980年代には、深刻な財政危機に苦しむニューヨーク市においてコンサーバンシー (Conservancy) と呼ばれる非営利団体や再生会社 (Restoration Corporation) 等の名前を冠する非営利企業体が本格的に公園の再整備と運営に取り組むようになった。これは、従来の公園管理者である市との管理委託契約あるいは公園全体のリース契約に基づいて委託料収入を得るとともに、市民や企業からの寄付金や利用料収入など独自の財源を開拓して都市公園の運営を行うものである。ニューヨーク市においては、セントラル・パークやマジソン・スクエア・パークでコンサーバンシーによる、ブライアント・パークではRestoration Corporationによる管理が行われ、寄付や利用料 (イベント等のための施設の占用利用料を含む) 収入や、BID (Business Improvement District) 制度等を通じた周辺企業等からの受益者負担金を財源とした公園の再生に成功している。

1990年代から2000年代前半は、「地域」、「環境」、並びにコミュニティに対する市民の意識、さらには企業の社会的責任に対する意識が高まったことにより、公共空間の管理に関わる官民パートナーシップのあり方がさらに発展・成熟した時期であると考えられる。ニューヨーク市においてはコンサーバンシーによる公園管理が定着し、市内の中でも財政力の乏しい地域における公園緑地の管理や整備に注力する組織 (代表例はNew York Restoration Project) が生まれた。金融業界を中心とした好況とジュリアーニ市政下の財政改革で市の財政状況が急激に改善する一方、活発化する住宅市場による開発圧力が市民の自主管理によって維持されてきたコミュニティガーデンに及ぶなどの課題が生まれ、公園緑地の安定的な確保のための制度や資金の必要性が改めて浮き彫りになった。

また、1995年にはNYDPRとCity Parks Foundation (ニューヨーク市公園基金) が共同で、Partnerships for Parks と呼ばれる組織を立ち上げた。このことによって、市内の公園の管理を市政府と市民団体等の「パートナー」の共同で行うことが制度的にも裏付けられ、現在に至っている。

4. コミュニティガーデンの成立とその支援

1970年代以降の市の財政事情の逼迫と都市の荒廃を背景に、従来の公園とは異なり、市民が自主的に管理を行うオープンスペースの数が急激に増加した。これらの中には歴史的には住宅や商業用地だったものが、経済的な理由から所有者に放棄されて荒廃した空地となり、これを周辺の住民が自主的に再整備・管理することによって「コミュニティガーデン」として成立したものが多く含まれている。本節では、その成立の経緯と現在に到る運営及び支援形態、課題を示す。

4.1. ニューヨーク市におけるコミュニティガーデンの歴史

1960年初頭以降、低家賃住宅への低所得層の集中、家賃統制令の厳格な適用などを理由として、低家賃住宅の家主たちがこれらの住宅への投資やサービスから撤退することが増加した。特にベトナム戦争下でインフレーションが進んだ1965年から68年の間には、アパートの経営にかかる費用（設備更新のための材料費や暖房費など）が住宅経営によって得られる収益を上回る状態が続き、住宅を板で囲う、破損する、放火するなどの方法による住宅放棄が相次ぎ、ニューヨーク市内で約10万戸の住居が失われたが、同時に高所得層の郊外への転出や25万戸に及び低所得者向け公営住宅の建設が進んだため、市内の住宅ストック全体は一定の均衡を保っていた。しかし、1970年代に入るとスタグフレーションと低所得世帯の急激な増加により、家主による不動産税の滞納やアパートの維持管理の放置が市内全域に広がった。さらに住宅市場からの資本引き上げの極限の形態である放火や住宅放棄もピークに達した。1970年から78年の間には市内の住宅ストックは毎年約4万戸が失われ、1970年代を通じて市内の人口は82万人減少した。この住宅喪失と人口減は一定の地域に集中しており、人口減少全体の82%に及び67万人が、ブルックリンとブロンクスで生じている。マンハッタンにおける人口減少率は市全体より低かったが、地区（District）別ではセントラルハーレム、イーストハーレム、イーストビレッジなどの減少率は市内でも最高のグループに属していた（横田，2008）。

このような地域において、放置された土地に数多くのゴミが不法投棄され、衛生的に市の環境を悪化させていた。また、空き地は麻薬売買などの犯罪の温床と化し、治安も悪化していた。このような問題の解決のため、資金力を持たない住民たちが自らの手で地域コミュニティの改善を図る取り組みとして始めたのがコミュニティガーデン活動である。代表的なものが1973年にマンハッタン・イーストビレッジの東側にあたるルイサイダ地区で非営利の民間組織として設立されたグリーンゲリラ（The Green Guerillas）であり、本拠地となったりズ・クリステイガーデンにおいて多くのボランティアとともに荒れ果てた土地を造成し、瓦礫やゴミを片付けフェンスを張り、寄付を募るようになった。1974年に土地を所有していた市の住宅保全開

発局からこのガーデンを月1ドルでリースする許可が下り、翌年には他の5つの自治区にもこの活動が広がったという(越川, 2002)。

現在ニューヨーク市内のコミュニティガーデン活動の把握と支援を行っているグリーンサムによれば、土地の荒廃を危惧した住民達が、200~300箇所ですべて同時に、自主的に空き地を庭園にするようになったことが、ニューヨーク市における多くのコミュニティガーデン活動の起源である。これらのガーデン活動のほとんどは1970~80年代に始められ、正式に所有者が土地を手放す前に行われたものも多い。当時コミュニティガーデンとなった多くの土地は、滞納された市税の肩代わりのため市に明け渡されたが、市は土地を管理する余裕が無く、管理は永年にわたり住民達に委ねられてきた。また、その後の経緯でこれらのコミュニティガーデンの約半分はニューヨーク市の公園局が所有する形で開発から保護された。残りの半分は将来の住宅用地として住宅局の管轄下にあり、1990年代以降地域の住宅市場が回復したのちには開発事業などのためにガーデンとして利用できなくなる例、代替地への移動が行われる例もしばしば見られた。1999年には当時のジュリアーニ市長が114のコミュニティガーデンの敷地を住宅開発等のための競売にかけたことにより、地域のガーデナーやその他の市民、NPOらによる大規模な反対運動が展開された。このときには実際にいくつものガーデンが失われたが、後述する New York Restoration Project や全国的なオープンスペース保全組織である Trust for Public Land (TPL) らの NPO が100以上のガーデンの土地所有権を市から買い取り、コミュニティガーデンとして引き続き地域住民に開放するという新たな活動展開の契機ともなった。

4.2. コミュニティガーデン支援団体 “グリーンサム”

コミュニティガーデン活動が活発化してきた1978年、ニューヨーク市がこれらの支援に乗り出し、ガーデン活動を支援する団体である“グリーンサム”(GreenThumb)がNYDPRの下部組織として設立された⁶⁾。

主な活動内容としては、グリーンサムに登録されたコミュニティガーデンに対し、新たなコミュニティガーデン設置の手助けをし、コミュニティガーデンの普及を行なう、コミュニティガーデンへの資金・技術・物資の援助(道具・植物・肥料といった資源の無償提供、植物の選び方・木の剪定方法といった園芸技術の無償提供、コミュニティガーデン整備に対する補助金の交付)、コミュニティガーデン活動で生じたトラブルへの対応(メンバー間・コミュニティガーデン内・地域住民や他のガーデンとの間で起こったトラブルへの対応)、などが挙げられコミュニティガーデン活動を支援すると言ってもかなり幅広い内容を持っている。

グリーンサムの主たる活動資金はアメリカ合衆国の補助金である。このようなコミュニティ

6) この節は、2008年9月12日に著者が Helen Ho 氏(グリーンサム, Deputy Director)に聞き取りを行った内容に基づいている。

ガーデンに関わる組織に国から補助金が得られることは稀なケースで、ニューヨークにおけるコミュニティガーデン活動が全国レベルの政策に適合しているということから、継続的に続いているものである。また、ニューヨーク市独自の財源からも資金を得ている。

グリーンサムに登録された管轄のコミュニティガーデンには次のような運営上の規定も存在している。各コミュニティガーデンは少なくとも10人のメンバーで組織すること、全ての管理・運営はメンバーによって行うこと、最低でも週10時間（主に週末）は一般に開放すること、開放されていない時間は鍵をかけ、メンバーがいる時にだけ開放すること、一定の制限に従い、施設を設置する（大きすぎる建物、子供が溺れる恐れのあるプールのようなものは設置不可）、などの規定がある。

現在グリーンサムはNYDPRの一部として活動しており、常勤スタッフはディレクター以下十数名で構成されている。また、現在グリーンサムに登録されているガーデン数は600以上、ガーデンで活動する人々は約2万人にも及び、国内最大級のコミュニティガーデン支援組織である⁷⁾。

4.3. ニューヨークのコミュニティガーデンの運営上の課題

参加者の費用負担

グリーンサムからの物資や資金の支給までに多少の時間を要するため、費用をメンバーが負担しているケースがあることが予想される。

また、個人が土地を借りてコミュニティガーデン活動を行なう場合には、保険料が大きな負担となっている。ガーデン内の事故に対して100万ドル程度の補償が必要であり、保険料を払うための資金を集めなければならない。米国は訴訟社会なので、保険なしに他の人間が立ち入る空間を安易に運営することはできない。他にもコミュニティガーデンを運営するための費用は多く、個々のガーデンの費用負担は大きな問題となっている。

新規にコミュニティガーデンを設立できる土地が少ない

既述のように、現在ニューヨークに存在するコミュニティガーデンのほとんどは、1970～80年代の不況時に放置された土地に設立されたものだった。現在1970～80年代より地価が高くなり、すでに使用されている土地も多いため、新たなコミュニティガーデンとして利用できる空間が少なく、土地を探すことは困難な状況にある。コミュニティガーデンの新規設立は制度上可能だが実際にはほとんどない。

人間関係等のトラブル

コミュニティガーデン活動には様々な市民・人種が参加し、同じスペースで行う活動であるため、トラブルが生じやすい。

7) グリーンサム HP : <http://www.greenthumbnyc.org/> (2009年3月11日参照)

近隣の開発によるコミュニティガーデンへの悪影響

建物の建設などで生じたホコリや、高層ビルによる日光を得るうえでの問題がコミュニティガーデン活動を阻害する可能性がある。

高齢化問題

多くのコミュニティガーデンが設立後約30年を迎えており、メンバーの高齢化が顕著になっている。しかし、新しく退職した人々が加わるなど、高齢者から高齢者の世代交代が実現している例も多い。また、地域の子供に向けた活動を増やす・その親を活動に加えるなど、継続性を確保している例が多い。現役世代がすぐに活動に加われなくても、長期に関係を持っていることで、時間ができたときに加わってくれる可能性が高くなる。

4.4. コミュニティガーデンの運営方法

資金面では、企業からの寄付金や銀行からの融資や、前述のグリーンサムのような支援団体からの援助によって運営を行っているコミュニティガーデンが多い。また、各コミュニティガーデンの講座やワークショップ、出版物などの自主事業からの収益金、会員からの会費も運営に活用されている。この収益金はコミュニティガーデンの普及費用として還元される。使用料金や会費は団体によって異なるために、ここで金額を示すことはできない。

次に組織の運営を支えるサポーターについて言及する。アメリカでは、緑の街づくりや景観環境づくりにおいても、非営利セクターの役割は大きく、コミュニティガーデンの分野でも大半がこれらのサポートのもとに成立している。コミュニティガーデンの運営には、NPOの専任の有給スタッフに市民ボランティアや学生ボランティアがついて、地元の企業や学校の助けを借りて個々のプロジェクトが進められている。NPOの主な役割は、各種コミュニティガーデンの開設から運営管理までの業務、遊休地・未開地・公園の緑化、福祉医療施設、集合住宅、学校などの公共施設緑化、都市緑化に関する研究調査、教育活動、啓発活動、プログラム作り、個人、団体への都市緑化コンサルティングがあげられる(都市緑化基金, 2005)。後述するNYDPRの「パートナー団体」にはこのようなNPOも多く含まれている。

5. コンサーバンシー (Conservancy)

セントラル・パーク、マジソン・スクエア・パーク、ブライアント・パーク等のニューヨーク市(特にマンハッタン)を代表する公園の多くは、その管理がコンサーバンシー(Conservancy, 保存機構)等と呼ばれるNPOによって行われている(非営利の株式会社の形をとっているものもあるが運営の実態は類似している。これらの団体は、市から毎年管理委託費を受け取るとともに、企業や市民からの寄付や施設利用料、園内における売店、カフェなどの営業施設から得られる賃料収入などを自主的な財源として公園の運営を行っている。

コンサーバンシーの初期の例であるセントラル・パーク・コンサーバンシー（以下CPC）の例では、ニューヨーク市の財政危機が最も深刻であった1980年度からNYDPRとの委託契約に基づいてセントラル・パークの管理運営を行っている。マンハッタンの中心に843エーカー（約340ha）の敷地を持つセントラル・パークは年間2500万人の利用者が訪れる全米最大の都市公園であり、年間維持管理予算は2700万ドルに及ぶが、CPCはこのうち約85%を自主財源（主として寄付とイベント等からの利用料収入）によって調達している⁸⁾。

マンハッタンの中でも経済活動が集中する地区（アッパータウン）のもう一つの代表的な公園であるブライアント・パークでは、コンサーバンシーと類似の非営利企業体であるThe Bryant Park Corporation⁹⁾による管理運営が行われている。ブライアント・パークは面積約70ha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、NYDPRによる管理が行われていた1980年代には管理費用の不足により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街路からの見通しが悪く、麻薬取引等の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、1988年に市がBryant Park Restoration Corporation (BPRC) が提案した公園改善計画を承認し、公園の再整備と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平方フット(0.093m²)あたり年間0.16ドル(1.72ドル/m²)を徴収するBIDの設立を提案した¹⁰⁾。これらの収入を原資に、

8) セントラル・パーク・コンサーバンシーホームページ「CPCについて」(2009/03/06参照)
http://www.centralparknyc.org/site/PageNavigator/aboutcon_cpc

9) ブライアント・パークの再生を目的として1980年代にロックフェラー兄弟によって設立された当初はThe Bryant Park Restoration Corporationという名称を使用していたが、管理が恒常化したことを受けてThe Bryant Park Corporationと名称変更されている。

10) BID (Business Improvement District) 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

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150件あった年間の園内での強盗件数を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年には年間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)。

ニューヨーク市において代表的な公園の管理運営におけるコンサーバンシー導入が成功したことにより、このモデルは他の米国大都市における都市空間の再編によって新規に開園した公園の管理体制を決定する上でも大きな影響を与えている。シカゴの都心部の鉄道用地跡に2005年に開園したミレニアム・パーク、ボストン中心部の高速道路跡地に2007年から2008年にかけて開園したローズ・ケネディ・グリーンウェイにおいても、管理運営は他の公園の管理主体とは独立した非営利組織に委ねられることとなった。これらの公園の維持管理財源には企業からの自主的な寄付（公園設立時の寄付による基金の運用益を維持管理に充てることを含む）の占める割合が大きくなっている。

コンサーバンシーに対する企業からの寄付行動は、都市公園が有する地域のcommonsとしての価値に対する企業が投資している実例として貴重な事例であるが、一方で企業からの寄付に過度に頼ることは、財政支出以上に経済情勢の影響を受ける恐れもある。特に2008年10月以降の金融危機が企業の寄付や基金の運用益に与えた影響について検討することは、今後の課題を明らかにする上で不可欠であると考えられる。したがって、コンサーバンシーと既存の行政組織内部の公園管理部局（ニューヨーク市においてはNYDPR）との費用および管理責任の分担や、公園管理に関わる財務状況等についてより詳細に明らかにすることが今後の課題といえよう。

6. 公園管理における官民パートナーシップ

市民によるコミュニティガーデンの管理やコンサーバンシーによる公園管理が定着した1995年には、NYDPRとCity Parks Foundation（ニューヨーク市公園基金）が共同で、Partnerships for Parks と呼ばれる組織を立ち上げた。このことによって、それまで、個別に行われてきた民間による公園管理の体系化・組織化が図られたといえる。この組織のホームページによれば、この組織の使命は次のように説明されている：

れられている (Hoyt, 2006)。

「Partnerships for Parks の信念は、活気のある公園や近隣地域、ひいては健康的な都市のためには生き生きとして関わり合いのあるコミュニティが欠くことのできないということです。

我々の使命は、ニューヨークの人々が協力して近隣の公園を健康に育てることを助けることです。彼らの公園への功績の報奨、様々な資源へのアクセス、コミュニティにおける効果的なリーダーシップの発揮、さらには政府との協力によって公園に関する意思決定への参加などの機会を作り出すことを通じて、熱心な公園ボランティアや彼らのグループのネットワークがさらに多様化し成長することを支援しています。」

また、この取り組みが始められた経緯について、

- (1) 市による公園維持管理予算の削減に対する対応（市民による支援の拡大）
 - (2) 当時既に実績が出来つつあった市民による公園管理活動の組織化及び支援
- という二つの側面があったことにも言及している：

「1995年に、二つの理由から私たちの組織が設立されました。第一には、ニューヨーク市の何十年にも渡る公園関連予算の削減に対応することでした。公園にはまだ多くの潜在的な支援者がいるはずであると考え、彼らを探し出し、適切な公的支援を得るために立ち上がる手助けをする必要があると考えました。第二に、Hell's Kitchen と呼ばれる地域のブロック単位の小さな住民組織¹¹⁾ からセントラル・パーク・コンサーバンシーに至るまで大小さまざまな住民主導のグループが公園の改善に取り組み、大きな成功を収めたことがありました。私達はすべての公園において地域の支援者組織をつくり、育てることが必要であると考えようになりました。」

このような背景から、Partnerships for Parks は、既にニューヨーク市の公園管理に関わっていた NPO などの団体を NYDPR の「パートナー団体 (Partners)」として公的に位置づけ、管理の一部又は全部を任せ、また公園管理のための寄付を募る主体となることを要請した。NYDPR のホームページによれば、市域全体と 5 つの区（ブロンクス、ブルックリン、マ

11) Hell's Kitchen とはマンハッタンの西側34目～59丁目、8番街以西ハドソン川までにかけての地域を指す俗称であり、1950年代以降アイルランド系、プエルトリコ系を中心とする移民が集住し、ギャング集団による凶悪犯罪が増加した。「ウエストサイド物語」の舞台となった地域でもある。この地域のほぼ中央にあたる西48丁目、9番街と10番街の間に1978年に住民たちの手で整備した Clinton Community Garden は、行き届いた管理と住民による利用度の高さによってニューヨーク市における最も評価の高いコミュニティガーデンの一つとなっている。(クリントンコミュニティガーデンホームページ、2009年8月23日参照) <http://www.clintoncommunitygarden.org/>

表2 ニューヨーク市公園レクリエーション局 (NYDPR) のパートナー団体 (対象地域別)

全市域	ブロンクス	ブルックリン
<ul style="list-style-type: none"> • Audubon New York • City Parks Foundation • Council of the Environment of NYC • Historic House Trust • New York Restoration Project • New Yorkers for Parks • Partnerships for Parks • Trees New York • The Trust for Public Land • Wildlife Conservation Society 	<ul style="list-style-type: none"> • Bronx River Alliance • Friends of Van Cortlandt Park • Friends of Crotona Park • Friends of Pelham Bay Park • New York Botanical Garden 	<ul style="list-style-type: none"> • Brooklyn Botanic Garden • Brooklyn Bridge Park Conservancy • Brooklyn Bridge Park Development Corporation • Fort Greene Park Conservancy • Prospect Park Alliance • Greenpoint-Williamsburg Parks Conservancy
マンハッタン		クイーンズ
<ul style="list-style-type: none"> • 34th Street Partnership • Alliance for Downtown New York • The Battery Conservancy • Battery Park City Authority • Battery Park City Parks Conservancy • Broadway Mall Association • Bryant Park Corporation/ Business Improvement District • Central Park Conservancy • Central Park SummerStage • Fort Tryon Park Trust 	<ul style="list-style-type: none"> • Friends of Hudson River Park • Friends of Morningside Park • Fund for Park Avenue • Historic Harlem Parks Coalition • Hudson River Park Trust • Madison Square Park Conservancy • Randall’s Island Sports Foundation • Riverside Park Fund • Times Square Alliance BID • Union Square Partnership • Washington Square Association 	<ul style="list-style-type: none"> • Alley Pond Environmental Center • Flushing Meadows Corona Park Conservancy • Queens Botanical Garden • Unisphere, Inc. • Udalls Cove Preservation Committee • Forest Park Trust • Friends of Fort Totten Park
		<ul style="list-style-type: none"> • Greenbelt Conservancy

(NYDPR ホームページ「パートナー」より著者作成)

ンハッタン、クイーンズ及びスタテン島) のそれぞれを対象に、全部で50のパートナー団体が登録されている¹²⁾。表2に示されるパートナー団体には、その活動の形態によっていくらかの分類をすることができる。

全市域を対象としたパートナーとして認定されている団体は、3つの類型に大別できる。

市及びその公園レクリエーション部門と元々深いつながりのある組織 (City Parks

12) NYDPR ホームページ「パートナー」(2009年3月5日参照)

http://nycgovparks.org/sub_about/partners/partners.html

Foundation, Council of the Environment in NYC, Partnerships for Parks など) 全国的に自然環境やオープンスペースの保護・保全に取り組んでいる大規模なNPO やその支部 (Audubon, Historic House Trust, The Trust for Public Land, Wildlife Conservation Society など), ニューヨークにおける個別の問題に対応するために立ち上げられ, 全市域 (または複数の地域) を対象として活動している組織 (New York Restoration Project, New Yorkers for Parks, Trees New York など)

これに対して, 5つの区のいずれかで活動を行っているとして登録されている団体の多くは, 特定の公園の管理やその支援に取り組んでいるものである (特定の地域・地区に位置する複数の公園を対象とするものを含む)。中でもコンサーバンシーは特に代表的なものであり, 市民や企業からの寄付や, 公園における営業収入 (イベント等での使用料, 売店やレストラン等営業施設の賃料) を得て公園の管理・運営に充てるなど経済的な独立性が高い。このため, 企業が多く立地し, 住民の所得も比較的高いマンハッタンではコンサーバンシーが多く見られるが, 中流から貧困層の住民を多く抱えるブロンクスやブルックリンでは資金が集まりにくいこともあってコンサーバンシーの普及は進まず, Friends of ... Parks (公園友の会) といった形でのボランティア組織が多く登録されている。

7. 公園緑地の支援を通じた地域格差解消への取り組み

1990年代以降, ニューヨーク市の経済危機・財政危機は一応の収束を見た。一方で, 金融業や情報サービス業を中心としたグローバル都市としての成長は, 市内の雇用を企業の中核における専門職・管理職など高所得層とこれらの職種及び高所得層の消費生活を支える低賃金の職種に従事する労働者層に二極分化させた。このことは, 市内でもマンハッタンの一部において不動産開発ブームを招き, 従来労働者階級の多く住んでいた地域に高学歴・高所得向けの集合住宅が増加する一方, その他の地域における所得水準は低く据え置かれた。

このような市内の所得や企業・雇用の分布の格差とマンハッタンの公園管理におけるコンサーバンシーの活動の高まりを背景に, 低所得地域における公園緑地の支援を目的として設置される民間団体も活動をはじめた。本節ではその代表例である New York Restoration Project (NYRP) を取り上げ, その活動内容と課題を紹介する¹³⁾。

13) 本節は, 著者が NYRP の Ms. Amy Gavaris に2008年9月9日に行ったインタビューをもとに構成している。

7 1. 組織の概要

New York Restoration Project (NYRP) は、歌手のベット・ミドラーが創始者として1995年に設立したNPOであり、「清潔で緑の多い近隣地域は生活の質に不可欠であり、ニューヨーク市のすべてのコミュニティには自然を楽しめるオアシスが必要だ」という信念のもとに活動を行っている。低所得地域における多くの公園に管理が行き届いていないことに心を痛めたミドラーが設立し、「忘れられた場所のためのコンサーバンシー (the conservancy for forgotten places)」とも呼ばれている。

前節で述べてきたように、ニューヨーク市にはさまざまな地区を含む5区が存在し、それぞれに全く異なった経済状況や人口構成を有している。高所得の住民の多いマンハッタンの中心部(ミッドタウン)やビジネスの集中する南端(ウォール街など金融地区)は比較的経済力が高く、寄付を主たる財源として公園の管理運営を行うコンサーバンシー制度が1980年代から根付いてきた。一方、70年代に非常に荒廃が進んだブロンクス等などは、今でも低所得層の集中する地区である。マンハッタン北部のハーレム、イーストハーレムなどでは再開発や高所得層の流入が進み治安などの面では大きく改善されたものの、コミュニティ内には自らコンサーバンシーを運営するまでの経済力はなく、1980年代後半になっても公園の荒廃が解決できていなかった。NYRPはこれらの問題を解決するため、地域や公共による投資の行われにくい経済状況の悪い地域に特に力を入れて活動を行っている。

NYRPの活動は、個人、コミュニティを拠点とする団体、さらには公的機関との協力の上で、資金や労力等の資源不足に苦しむニューヨーク市内の公園、コミュニティガーデンやその他のオープンスペースを片付け、修復し、(再)整備を行うことを中心としている。活動を始めて14年目になる2008年現在までに、NYRPは事業を行った各地のサイトから875トン以上の廃棄物を回収し、160ha以上の荒廃した公園用地の改良を行った。また、多くのコミュニティガーデンを商業開発から守り、1万人以上の高リスク地域の若者に無料の環境教育プログラムを提供している¹⁴⁾。

7 2. 事業の概要

(1) 荒廃した公園の再整備と維持管理

NYRPは緑地を運営管理するための資金を集めることを主たる最初はスタッフを雇って荒れた公園の維持管理を行うようになった。最初の4年は既存の公園で十分な手入れが行われていないものに対して十分な管理が行われるよう、個人や企業、財団、公的機関などから資金を集めることに注力した。

新たに公園の管理に取り組む小規模なコンサーバンシーの支援なども行っている。

14) New York Restoration Project Website (2009年1月20日参照)

<http://02b4300.netsolhost.com/about/>

(2) コミュニティガーデンの土地所有権の取得と再整備

NYRP が活動を開始して5年目以降は、地域や環境についての世論が高まり、基金を集めることが順調になってきた。そこで、公園の改善への取り組みは続ける一方で、いくつかの公園の既存のコンサーバンスの支援や、コミュニティ・ガーデンの保護を開始した。特筆すべきは、1999年にニューヨーク市のジュリアーニ市長が114の1970年代以来住民によって管理が行われてきたコミュニティガーデンの敷地を競売した際の用地取得である。全国的なオープンスペース保全組織である Trust for Public Land (TPL) や他の緑化支援団体、ガーデナーらと協力して100以上(うち51がNYRPによる)のガーデンの土地所有権を420万ドルで買い取り、コミュニティガーデンとして引き続き地域住民に開放した(Steinhauser, 2002)。

この一件を契機として、NYRPは個人や企業などから寄付を得て、特定のコミュニティガーデンの土地所有権を買い取って法的権利の安定を図り、著名な造園家による再整備等を行い、管理のための基金を設立して維持管理や安全確保などを行うという「緑の養子縁組」プログラムへの取り組みを始めた。このプログラムは、一口の寄付額約30万ドル(制度開始の初期は25万ドル)を一口とし、このうち1/3を整備費、1/3を事務管理費、1/3を以後の維持管理のための基金に充てることを基本としている。また、当該コミュニティガーデンには寄付者の名前が冠されるため、目に見える社会貢献活動を行おうとする企業や個人の間に着してきた。

7.3. 寄付の調達に関わる課題

NYRPでは公園の管理のために市から得ている公的資金の他、個人や企業から寄付を募って事業を展開している。セントラル・パーク、ブライアント・パークなどマンハッタンの知名度が高い公園は人々からの関心も高く多くの寄付を集めることができるのに対し、荒廃した地域の公園を支援対象とするNYRPの活動に対する寄付を集めることには困難も伴った。米国では人種・所得などの社会階層の似たもの同志が集住して近隣地域を形成しており、自ら寄付を行う力を持っている層の人々の考える「コミュニティ」は同類の人々が住んでいる地域にとどまる恐れがある。そこで、NYRPでは「ニューヨーク市全体が1つのコミュニティ」であることを啓蒙する運動を展開してきた。

NYRPの創始者がベット・ミドラーという、有名で影響力を持ち、熱心にこの運動に取り組む人物であるということも、人々に支援を依頼する上で大きな役割を果たしてきた。設立から14年目を迎え、この間に「地域」や「環境」に関する世間の意識が高まったこともあって企業等の協賛は得やすくなった。2005-2006年度には、シティグループとゴールドマン・サックスの2つの金融機関がNYRPに対して25000ドル以上の寄付を行った。また、1000ドル以上の寄付を行ったすべての団体及び個人の名前はNYRPのホームページ上で公開されている¹⁵⁾。

15) “Your Dollars at Work: NYRP Supporters.”

<http://www.nyrp.org/join/index.php?sub=10> (2009年1月20日参照)

NYRP における寄付の調達は戦略的に行われているが、いくつかの問題もある。「養子縁組」プログラムなど特定のコミュニティガーデンに寄付を募る活動は、特定の地域への社会貢献を目に見える形にするという特徴で企業からの支援を得ている。このため、都市の中心部では寄付を得やすいが、貧困者が集中するブロンクスなど、本当にコミュニティガーデンが必要とされている地域における事業に対しては寄付を募ることが難しい。このような特に不利な地域における事業は、基金などの非営利法人や地縁を持つ個人等が行う寄付によってまず開拓され、これらの成功実績を見て企業の寄付が行われるという傾向があるという。

8. 公園と緑化空間を支える重層的な社会システム

ニューヨークの事例からは、公園やコミュニティガーデンをめぐって、行政・行政とコミュニティガーデンをつなぐ支援団体など、市民主体の活動を支える社会システムが存在していることが示唆される。財政難の中から編み出された市民主体の公共空間管理のあり方であるが、行政が土地の所有、資金面での幾分かの支援、団体間のネットワーク組織や一定の規制の枠組み等を提供する中で、市民や NPO は比較的柔軟かつ主体的にオープンスペースの管理に取り組むことが可能となっている。

一方、管理に関わる費用については、実際に管理運営を行う市民や NPO に依拠する部分が大きくなる。コミュニティガーデンにおいては市民の自主的な緑化活動に委ねられる場合が大きく人件費は計上されないが、実際には清掃（ゴミの搬出）や緑化材料、さらには損害保険料などの費用が必要となり、また技術や対外交渉に関する様々な分野でサポートを必要とするため、行政や、より大きな規模で活動を展開する NPO の助けが必要とされている。

さらに、市民をサポートする NPO（例：NYRP, Trust for Public Land）や、中規模以上の公園の管理に自ら取り組むコンサーバンシーでは、設備投資や土地の取得を含めた大掛かりな資本投下を必要とするため、企業や市民からの寄付をその主要な資金源としている。このような寄付行動は、企業や個人の価値観とともに、都市を取り巻く経済環境、さらには税制などによって大きな影響を受けると考えられる。今回はこれらのケースにおいて財政と公園・オープンスペース管理の間の関係を踏み込んで調査するに至らなかったうえ、現地調査時期が 2008 年 9 月の世界金融危機（リーマンショック）の直前であり、今般の金融危機の影響については検討の対象とすることができなかった。今後、他都市も含めた公園緑地の民間管理の事例について更なる研究を進めるとともに、特に運営資金面での分析を (1) 行政と民間の契約内容及び費用負担の内訳、(2) 公園・緑地の管理に関わる企業や個人の寄付行動と経済情勢によって受ける影響の検討、に重点をおいて進めることが必要である。

謝辞：本研究は（社）日本公園緑地協会による 2008 年度研究奨励指定寄付金によって可能と

なった。また、本稿は2009年9月26日～27日に千葉大学において行われた環境経済・政策学会2009年大会において報告したものに加筆・修正を加えたものである。討論者の霜浦森平氏ならびに出席者の方々より貴重なコメントを賜った。立教大学田島ゼミナールの猪股有佐、深井啓人には資料整理の助力を得た。ここに記して感謝申し上げる。

参考文献

- 越川秀治 (2002) 『コミュニティガーデン 市民が進める緑のまちづくり』学芸出版社
- 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」『第20回公園レクリエーション世界大会 in 浜松論文集』 pp. 21 28
- 田島夏与 (2006) 「公共空間としての都市公園と維持管理問題」『立教経済学研究』60 (1) pp. 103 116
- 都市緑化基金監修 (2005) 『コミュニティガーデンのすすめ：花と緑のまちづくりガイド』誠文堂新光社
- 横田茂 (2008) 『巨大都市の危機と再生：ニューヨーク市財政の軌跡』有斐閣
- Garvin, Alexander and Gayle Berens (1997) *Urban Parks and Open Space*. Washington D. C.: Urban Land Institute and Trust for Public Land
- Berens, Gayle (1997) “Bryant Park, New York City” in Garvin and Berens, *Urban Parks and Open Space*. pp. 44 57
- Harnik, Peter (2000) *Inside City Parks*. Washington D. C.: 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
- Lawson, Laura J. (2005) *City Bountiful: A Century of Community Gardening in America*. Berkeley: University of California Press.
- Levy, Paul R. (2003) “Introduction.” in Houston (2003) *Business Improvement Districts*.
- New Yorkers for Parks (2008) “Budget Updates”,
http://www.ny4p.org/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=163
(2009/03/06参照)
- Steinhauser, Jennifer (2002) “Ending a Long Battle, New York Lets Housing and Gardens Grow”, *New York Times*, 2002/09/19,
<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9802E7D91330F93AA2575AC0A9649C>

8B63&sec=&spon=&pagewanted=print. (2009/01/20参照)

Wiland, Harry and Dale Bell (2005) *Edens Lost and Found: How Ordinary Citizens are Restoring Our Great American Cities*. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing.