

自治体財政 改善のヒント 第112回

公園は誰のものか 公民連携でみられる対立構造と解決策

大和総研政策調査部 主任研究員 鈴木 文彦

反対論に通底すること

公園絡みの公民連携で起きた反対運動について、これまでの連載で2件触れた。静岡県の城北公園と奈良県の奈良公園だ。城北公園はエントランスに子育て施設とドライブスルー付きの公園カフェを整備する案件で、駐車場整備に伴う樹木伐採や、自動車の往来の増加が問題になった。奈良公園は、遊休地を公園区域に組み入れ、日本庭園とラグジュアリーホテルを整備する案件だ。インバウンドめあてのホテルができ、閑静な住環境が損なわれると懸念の声が上がった。城北公園、奈良公園のどちらも閑静な高級住宅街に接している。

最近の事例には、埼玉県行田市にある水城公園の公園カフェ案件がある。今年3月に中止が公表された。発端は園内の公民館を使用する人の駐車スペースが、公園カフェの整備で減ってしまうことだった。公園カフェもホテルも「迷惑施設」ではないが、根底には「NIMBY問題」が透けて見える。NIMBYとは、Not In My Back Yardの略で、その施設が社会的に必要なことは理解するが、わが家の裏庭（隣地）には来ないでほしい、という意味である。インバウンド向けのホテルが都市公園にふさわしいかという問題提起や自然保護などの大義は確かにある。他方、個別の利害関係に目をやれば、閑静な住環境や優先的に使える駐車場など、それまで地域住民が享受していた「利益」

の縮小が存在する。大義とは別にこれらのことが反対の動機となっていることは否めない。

もっとも、NIMBY問題を単なる住民エゴと片付けるのは適切ではない。より深層にある問題は、「公園は誰のためのものか」という問いに対する認識の相違である。1つは、近隣住民が日常的に利用してきた公園を念頭に、地域コミュニティの共有空間と捉えるもの。もう1つは、教養、スポーツ施設などが配置され、地域コミュニティ外から訪れる人のための空間と捉える考え方である。前者がメンバー向けとすれば、後者はビジター向けと言い換えられる。

メンバー向け公園との認識を持つ住民が、ビジター向けの公園施設を目玉とする公民連携事業に対し潜在的な不安や反発を持つ。とりわけ城北公園はややこしい。ここは、都市公園の種別上、「主として徒歩圏内に居住する者」を対象とした「地区公園」である。他方、市立中央図書館など、市全域の住民が対象となる施設もあることから実態は「総合公園」で、公園カフェが整備されても違和感はない。メンバー向けとビジター向けの認識が混在する下地があったと言わざるを得ない。

メンバーか、ビジターか

メンバー向けの公園で純粋なものは分譲地やマンションの共有広場である。当番制で掃除をしたり、年に数回草むしりや樹木剪定せんていをしたりする。これに準ずるのは、独立行政法人都市再生機構（UR都市機構）の団地内の広場だ。犬の散歩は原則禁止など独自のルールがある。他方、入居者

すずき・ふみひこ 1993年立命館大学卒、七十七銀行入行。財務省出向（東北財務局上席専門調査員、2004-06年）等を経て08年に大和総研。単著に「自治体の財政診断入門」、「公民連携パークマネジメント」（いずれも学芸出版社）。中小企業診断士

図 メンバーとビジター

誰のための公園か	主な範囲	例
狭域 ↓ 広域	メンバー向け	分譲地等 分譲地やマンションの共有広場
		団地内 UR都市機構の団地内の広場
		街区 街区公園
		住区 近隣公園
↓	ビジター向け	徒歩圏 地区公園
		市内全域 主に総合公園
		市外 主に大規模公園

出所：国土交通省等より大和総研作成

以外の立ち入りを禁止するものではない。ビジターにも開かれたオープンスペースである。自治体が所管する都市公園でも小学校区単位（住区）で設置される「近隣公園」、さらに小地域の「街区公園」はメンバー向けの公園と考えられる。感覚としては自宅の庭の延長、近隣住民の共有の庭だ。

これに対してビジターは住区外の人々である。ただし、ビジター向けの公園とはいえメンバーが排除されるわけではない。メンバーとビジターのどちらに重きを置くかの違いである。ビジターにも市内と市外の違いがある。行政運営の観点でいえば、納税者か否かの違いとなる。都市公園の分類でいえば、市内全域が誘致範囲となる「総合公園」は、市内のビジターが大勢来園する公園となる。中でもスタジアムや博物館・美術館などが立地する大規模な総合公園や都市公園法の「大規模公園」は市外ビジターも多く来園する公園である。

公民連携事業の公園施設はビジター向けだが、それも広く市外から集客する前提でないと成立しにくい。公園の魅力向上は、自治体にとっては目的だが、民間事業者にとっては手段である。損益分岐点を上回るレベルの集客が必要だ。公民連携事業を自治体の地域活性化施策として捉えた場合、やはり市外のビジターの集客がカギとなる。「外需」すなわち市外に対する売り上げなくして地域所得の実増はあり得ないからだ。

対立を避けるための説明ポイント

メンバーとビジターの認識の相違を踏まえ、むやみに対立を引き起こさず、公民連携事業の推進

に住民の理解を得るにはどうすればよいか。1つは、その公園がメンバー向けか、ビジター向けかを前もって区分し、広く周知することだ。事実上、近隣住民の優先使用が明らかなケースはメンバー向けの公園と定義される。この場合、優先使用を継続する代わりにトイレ清掃や樹木剪定を近隣住民が実施する施策もあり得る。分譲地やマンションの共有広場、団地内広場とのバランスを勘案した負担割合が考えられよう。この方向性は将来の財政難と公共施設の老朽化問題が前提にある。いわば「公助」を補完する「共助」の発想だ。

次に、ビジター向けの公園と定義されたケースを考える。留意点は、特にビジターが市外からの場合、「地域住民」とは観光や商業で「稼ぐ人」としての地域住民であることだ。公園が地域住民のものであることに異論は生じない。異論の種は、ビジター、特に市外ビジターは地域住民でないという考え方だ。地域住民を「消費者」と「生産者（稼ぐ人）」という視点で捉え直すことで、ビジターとの関係性を再構築する手がかりとなる。

地域活性化を目的とした公民連携事業の場合、その効果を明示することが重要だ。営利目的であっても公園施設の魅力が高まれば来園者が増える。集客が周辺の観光産業や商業に波及すれば地域住民の利益につながる。ポイントは、どれだけの集客が見込め、それが市内事業者の収益と雇用にどれだけ波及するかを数字で明らかにすることだ。

公園施設から得られる使用料が、公園の維持管理費に充当される仕組みを構築し、それを収支計画に明示することも重要だ。公園は緑が豊かなほど維持管理に手間とコストがかかる。メンバー向けの公園と違ってビジター向けの公園は「共助」が難しい。持続可能性を保つには、公園運営の中に財源確保の仕組みを組み込む必要がある。

最後に触れておきたいのは、ビジター向けの公園としての同意を得たとしても、既得の「利益」の縮小はともかく、自然環境の毀損や騒音、交通渋滞のような「損失」には丁寧な説明が必要なことだ。言わずもがな、地域住民の理解を得るにはリターンとリスクの両方の情報開示が求められる。 **G**