

自治体財政 改善のヒント 第74回

都市公園を起点とした地域活性化の検討 自治体と民間の連携構造をいかに設計するか

大和総研金融調査部 主任研究員 鈴木 文彦

スタジアム、水族館からオープンカフェまで、観光・レジャー産業の多くは都市公園法上の公園施設に該当する。都市公園は民間活用の効果が目に見えるうえ制度的な自由度も高い。公民連携による地域活性化の検討にあたって公園を起点にするのが合理的だ。

都市公園の階層性

一口に都市公園といっても様々ある。箇所数で全体の8割を占めるのが250m半径の街区を単位に配置された街区公園で、2021年3月末現在9万27カ所ある。公立小学校が約1万9000校なので学区に4～5カ所ある計算だ。都市公園法の93年改正前の旧称が児童公園だったように、元々子どもの遊び場の意味合いが強かった。当時設置が義務付けられた砂場、ブランコ、滑り台は公園の「3種の神器」と呼ばれた。

その上の階層に半径500mの近隣住区を単位とした近隣公園があり、さらに半径1kmの徒歩圏域に配置された地区公園を加え住区基幹公園という。散歩、盆踊りやラジオ体操の会場、災害時の避難場所にもなるコミュニティ単位の公園である。

コミュニティ単位ではなく、より広域の来園を想定した、あるいは

はテーマ別に分類された都市公園もある。例えば総合公園は市町村全域を対象とし、大規模公園は市町村を跨いだ圏域単位で配置される。テーマ別の分類としては運動公園や動植物公園、歴史公園などがある。こちらも居住地にかかわらず広い範囲からの来園を想定している。

施設主体・広域集客型の都市公園

法律上、都市公園は園地だけでなく園内に設けられた公園施設が含まれる。園路及び広場以外に公園施設は7種ある。修景施設、休養施設、遊戯施設、運動施設、教養施設、便益施設そして管理施設だ。施行令に具体例があり、例えば休養施設はベンチの他にキャンプ場が、遊戯施設ならブランコだけでなくメリーゴーラウンドや遊戯用電車が列挙されている。便益施設といえば公衆トイレだが、売店や飲食店、駐車場も含まれる。目を引くのは宿泊施設で、実際に東京都の葛西臨海公園

表 都市公園の種別と教養・運動施設の設置率 (%)

種別(箇所) 公園施設	規模別		テーマ別					
	街区公園 (90,027)	近隣公園 (5,832)	地区公園 (1,630)	総合公園 (1,390)	大規模公園 (230)	運動公園 (839)	動植物公園 (61)	歴史公園 (369)
教養施設	0.4	5.3	16.6	37.3	57.7	10.3	73.8	32.5
動物園	0.0	0.2	0.6	4.6	5.0	0.4	19.7	0.5
水族館	0.0	0.0	0.1	0.8	1.8	0.0	0.0	0.0
陳列館	0.0	0.5	3.7	13.8	14.0	2.0	13.1	11.9
野外劇場	0.0	1.2	3.7	10.6	16.2	2.7	4.9	2.4
運動施設	0.5	25.6	53.9	56.3	57.7	91.7	6.6	2.2
野球場	0.0	9.2	27.7	29.9	32.0	72.0	1.6	1.4
体育館	0.0	0.8	11.1	21.6	22.1	38.9	3.3	0.3
市民プール	0.1	2.1	9.6	14.5	20.7	27.5	3.3	0.0
庭球場	0.2	13.4	34.0	37.1	44.6	61.3	3.3	0.8
集会所	0.8	4.3	6.1	9.0	5.4	3.8	1.6	3.8

出所：2021年3月31日現在、都市計画区域内。国土交通省「都市公園データベース」から大和総研作成

にはホテルがある。集会所や備蓄倉庫は7種以外の公園施設で、この分類には展望台もある。

カギとなるのが教養施設と運動施設だ。教養施設には動物園、水族館、陳列館（博物館、美術館等）、天体・気象観測施設（プラネタリウム）が例示されている。スタジアム、アリーナはじめ各種スポーツ施設は運動施設に該当する。一覧してわかるように、都市公園法上の公園施設は民間の観光・レジャー産業と重なるところが多い。

表をみると、規模が大きくなるほど教養施設、運動施設の設置率が高くなる。教養施設は総合公園で37.3%、大規模公園で57.7%となる。テーマ別の公園種別をみると、当然だが運動公園には運動施設が多い。動植物公園や歴史公園には教養施設が立地する。ちなみに全国に約130ある動物園のうち120は都市公園にある。

運動施設は近隣公園にもあるが、同じ野球場でも近隣公園に多いのは近隣住民の草野球、少年野球で使われるタイプの野球場だ。総合公園、大規模公園になると県大会を開催するレベルの野球場となる。プロチームの本拠地となるのは総合公園、大規模公園の施設である。横浜DeNAベイスターズが本拠とする横浜スタジアムは横浜公園の運動施設で、横浜公園は横浜市の総合公園である。

公園施設で集客し収益施設で稼ぐ

観光・レジャー産業と相性がよい公園施設だが、都市公園の経営に地域活性化の文脈が流れ込むことで公民連携の機運が盛り上がってきた。

地域活性化の実を取るなら重要なのが地域所得の向上と雇用の拡大である。そのためには域外はもちろん、公園によっては海外から来園者を呼び込むことが必要になる。ここで対象となる公園種別はコミュニティ単位というよりむしろ中心市街地の総合公園、都市郊外の大規模公園、運動公園その他のテーマ別都市公園である。

博物館や美術館など陳列館、水族館や動物園、野外劇場は観光ないしレジャーの目玉になりうる。近隣公園の野球場や体育館が「するスポーツ」の拠点とするならば、総合公園等のスタジアム、ア

リーナはプロチームの興行いわゆる「観るスポーツ」が主な役割となるだろう。これら公園施設を民間の収益施設の集客装置に位置付けることが活性化戦略のポイントだ。東京の観光名所の東京スカイツリータウンを都市公園に例えると、展望台（東京スカイツリー）、水族館（すみだ水族館）、天体観測施設（コニカミノルタプラネタリウム天空）が集客装置となり、ショッピングモールの東京ソラマチが収益施設となる。公園施設で集客し収益施設で稼ぐ好循環が見いだせる。

これと同じ循環構造を都市公園に組み込むのが公民連携の妙だ。収益施設が繁盛し利益の一部を園内の芝生や植栽、公衆トイレなどの維持費に充当できれば公的負担の節約になる。

設置・管理許可という「運営権」

PFI法に公共施設運営権（コンセッション）制度があるが、当の公共施設を公園施設の文脈に乗せれば都市公園法の設置・管理許可制度を適用することができる。既にある公共施設を民間事業者が居抜きあるいは改装して使うケースは管理許可。民間が自己資金で施設整備するケースは設置許可となる。整備した施設を自治体に寄付した後で管理許可を得るケースもある。民間の資金、経営能力及び技術的能力をフル活用した独立採算型PFIは実績が極めて少ないが、同じ結果をもたらす都市公園法の設置・管理許可制度なら前例が豊富だ。民間が自己資金で公共施設を整備するので自治体の公的負担がない。財政問題の解決にもなる。

民間が経営するとはいえ公共施設に変わりない。自由度が高いのはよしとして公益性はいかに担保されるのか。都市公園法上、民間が経営する施設が公園施設であるために「都市公園の効用を全うする施設」でなければならない。ここで都市公園の効用を具体的に定義するのが自治体の役割だ。子どもの遊び場、大人がくつろぐ場所、イベント会場、緑化保全、防災そして地域活性化と、都市公園のコンセプトはこれら様々な要素の組み合わせである。これら要素の配合割合を検討し決定することが古今かわらぬ自治体の役割といえよう。G