大都市部市街地の都市公園リノベーション事業優良事例から見た事業プロセスの全体構図

About the whole process structure of urban park renovation projects by analyzing of the projects which are introduced as good practices in urban area of large cities

平田 富士男* 橘 俊光**

Fujio HIRATA Toshimitsu TACHIBANA

Abstract: In recent years, urban park renovation projects have been increasing under the situation that many urban parks which are constructed in high economic growth period have become old and have lost touch with recent citizens' needs for urban parks. At the same time, it is thought that new construction projects will be decreasing because the stock of urban parks in Japan has reached in the level that urban park policy strived to get. In these situations, it is thought that urban park renovation projects will become important work and business for landscape architects. But there is no research about the structure of these projects process. So, in this research we tried to make clear the structure of these projects process by analyzing oral history of landscape architecture officials who engaged with these projects in local governments. At the results, we grasped the different process structure with the one of new construction projects especially in influences of masterplans to officials' awareness, influences from outside organization which worked as trigger of beginning of the projects, necessity of coordinating among various administration organizations and citizens and importance of construction management skill.

Keywords: *park renovation, park redevelopment, private project in park, park PFI, function of landscape architect*

キーワード: 公園リノベーション, 公園再整備, 公園での民間事業, パーク PFI, 造園技術者の職能

1. はじめに

我が国の都市公園面積は、すでに一人当たり 10 m²を越え、かつての整備目標値を達成した。このようななか都市公園の整備費予算は国、地方公共団体ともに減少しており、都市公園の新規整備箇所数は大きく減りつつある。一方で、これまでに整備された公園ストックはかなりの量となっており、その適正な維持が課題となっている。特に、それらの公園が整備された時代から時間が経つなかで公園に対する国民のニーズも変化していることから、公園が現代における国民のニーズに十分合致していない状況も生じている。以上のような状況変化のなかで、単に公園施設の維持修繕を行うのではなく、時代のニーズに的確に対応するよう既存の公園ストックを積極的にリニューアルして、より公園の機能や魅力を高めていくリノベーション事業が実施されるようになってきた。これらのリノベーション事業のなかには、公園自体の魅力アップだけではなく、その公園が存在するまちのイメージをも変えていく事例も出てきており、高い評価を得るようなものも出てきている。このような都市公園のリノベーション事業（以下「公園リノベーション事業」と称す）は、新規整備事業が減少していくなか、また、パーク PFI 事業が導入されるなかで、今後造園技術者にとって重要な職域となると考えられる。しかし、新規整備が公園区域決定→用地買収→計画・設計→施工→供用・管理運営という定型的な流れであることが多いのに対して、公園リノベーション事業は、そもそも公園としての利用がなされている状況のなかで、何らかの理由により新たな整備の機運が生まれ、その機運や利用に関係するさまざまなステークホルダーの意見、そして事業間の調整を行いながら進んでいっており、これまでの新規事業のような定型的な流れというものはまだ明確になっていない。

しかし、このように事業ごとにいろいろな対応が行われている現状の分析に取り組まなければ、新規整備の減少とともに公園リノベーション事業への対応が造園技術者にとって重要となるなか

で、今後造園技術者はどのような職能を身につけていくべきかが明らかにならず、造園技術者自身が公園のリノベーション事業に的確に対応できなくなることも懸念される。

このようななかで、公園リノベーション事業に携わった造園技術者はその経験の重要性を認識し、末尾の参考文献に掲げたようにそれらの事業の内容や特徴、その事業過程やそこでの苦労点や解決の取り組みなどを紹介してきている。しかし、それらは、個々の事業の一般的な紹介であったり、長期間にわたる事業の一場面に携わった技術者がその範囲のなかで紹介するものであったりして、今各地で広まりつつある公園リノベーション事業が全体的にどのような構造で進みつつあるのかを俯瞰的につかめるものではない。

造園技術者にとって公園リノベーション事業が職域の対象として重要になるのであれば、それに対応した技術者養成も重要になってくる。そして、その検討のためには個別事例集ではなく、「そもそも公園リノベーション事業とはどのように進んでいき、その過程でどのようなことが起こるのかという構造を明らかにしたうえで、その事業プロセスのなかでどのような職能が必要となるのか、そしてその職能取得にどのような教育が必要なのか」を検討していくことが必要となる。しかし、前述のようにその取っかかりとなる事業プロセスの構造はまだ明らかになっていない。

そこで本研究は、公園が新規整備からリノベーションの時代に移っていかうとしているなかで、将来公園リノベーション事業に的確に対応できる造園技術者養成の方法を検討していくことを見据え、そのための基礎資料となるような公園リノベーション事業プロセスの構造を明らかにし、構図として示すことを目的とする。

なお、本研究では「公園リノベーション事業」を「公園施設の機能維持のための補修・改修ではなく、すでに供用開始している公園の機能や魅力をより高めるために再整備を行い、新たに利用に供する事業」として考える。

*兵庫県立大学大学院/淡路景観園芸学校 **（一社）日本公園緑地協会

人の選定を依頼したうえで、その担当者に対して2018年5～9月にかけて行った。(人事異動があることから、一部複数名になっている)また、ヒアリングは、公園ごとに約2時間をかけ、事業の契機となった時期から完成までの間に起こった事象、その時点で取り組んだ業務およびそのとき考えたこと、感じたことの三点を時系列に聞き取り、さらにとりまとめ時点で不明確な点は電話にて再確認し、表-2以降に示すシートを作成した。

3. 結果および考察

(1) 事業経緯の概要

これを見ると近年高く評価を受けている公園リノベーション事業は、結果として2015年から2017年にかけて開園しているものが多い。しかし、これらの事業では用地買収を伴わないにもかかわらず「事業の契機となった事象」が起こった時期から開園までに平均して約4.5年の期間を要しており、なかには約10年を要しているものもある。特に、行政側でリノベーション事業の実施を意思決定した後、工事着工までに相当の期間を要している。それらの多くは民間事業を取り入れたものであり、その民間事業者の選定方法の検討およびそれに則った手続き実施に時間が必要となっている。また、さらに長くなっているのは、詳細は後述するが、公園以外の事業が公園区域内に入り込んできたため、それらの事業の終了を待ってからでないと、公園側の工事に入れないという事情もあった。このような事情のほかにも、すでに開園している公園であることから、公園利用をつうじて公園に強く関係するステークホルダーがすでに多様に形成されており、それらと行政側、あるいはステークホルダーどうしの意見調整に時間を要してしまうというものもある。

してしまうというものもある。

研究 対象 事業	豊島区 南池袋公園 再整備事業	名古屋市長城公園(北園) 営業施設事業	福岡市 警固公園 再整備事業	福岡市 水上公園 整備・管理 運営事業	大阪市 大阪城公園 PMO事業	大阪市天王寺公園 エントランスエリア 魅力創造・管理 運営事業	千葉市 稲毛海岸公園 綾瀬川地区活性化 施設整備運営事業	東京都駒沢 オリンピック公園 飲食店設置 管理事業		
事業 概要	面積約0.8haの全面的な再整備	面積約0.7haの公園事務所廃止跡地の再整備	面積約1.1haの近隣公園の全面的な再整備	面積約1,200㎡の街区公園の全面再整備	面積約105.5haの公園全体の管理だけでなく、観光地化にむけて施設設備・未利用施設活用を図る事業	面積約2.5haの公園エントランスエリアの再整備事業	面積約32haの同地区全体の再整備事業	面積約41haの同公園内の約400㎡の地区に防災機能を有する飲食店を出店する事業		
年度	月	事業内容	月	事業内容	月	事業内容	月	事業内容	月	事業内容
2005	3	★								
2006										
2007	6	●								
2008										
2009	9	↑				6 ★				
2010 H22				7 ★① 12 ★② 1 ●						
2011 H23			6 ★ 3 ●			4 ●				
2012 H24				4 ↓ 12 開園	上期 ★ 3 ●		下期 ★ 4 ●		6 ★	
2013 H25									4 ● 8 ○ 11 ○	
2014 H26	10 ↑ 1 ○ 3 ◎					6 ○ 12 ◎	10 ◎			12 ★ 3 ● 5 ○
2015 H27					6 ◎	4 ↑	4 ↑ 10 開園	4 ↑		10 ◎
2016 H28	4 開園	4 ◎			7 開園			3 開園		9 ↓ 3 開園
2017 H29			4 開園							

★ : 事業のきっかけの発生
 ◎ : 民間事業者公募
 ↕ : 関連施設工事
 ⇅ : 公園再整備工事

▲ : 行政での事業の意思決定 ▼ : 民間事業者決定

このような各事業のなかでの事情とは別に、この表からもわかるように近接した時期に各地で公園リノベーション事業が実施されており、この結果その詳細は後述するが、それら事業の各担当者は互いに他の事業の内容を参考にしており、事業間の関係も生まれている。

(2) 各事業の経緯の詳細

事業ごとに、その経緯と担当者の対応や考えを表－2から9にまとめた。これを見ると、公園の新規整備事業とは異なる多様な事象や業務があることがわかる。特に、事業主体である行政の公園部局以外のところからの種々の影響が事業のなかにあることがわかる。以下、それらの事業を流れの順に整理してみていく。

今回調査した事業は、ほぼすべてで公園担当部局が独自に再整備を計画して事業化した、というよりも外部から何らかの事業を公園内でやりたいとの申し入れ、あるいは行政トップや外部機関からの指摘や提案などが突然あったことをきっかけして事業化が進み始めた、ということがわかる。(表-2～9中に該当箇所を★1で記載)

JJILA 82(5) . 2019

年度	月	事業推進上でのできごとや業務内容	ヒアリング者、当時の立場	ヒアリング対象者の対応や考え
H16 2004		このころ公園周辺の放置自転車問題が先鋭化、公園の老朽化、ホームレス問題も深刻化	公園緑地課長	自転車問題担当課長も造園職であり、一緒に考えようとした。ただし、財政状況からは改修予算化は難しく、他の事業(たとえば駐輪場事業など)が取れたら活用できないか、などと考えていた。★3
H17 2005	3	東京電力からの変電所設置について事務的な打診あり ★1	★2	毎年確実の入る占用料等を活用して、また、一度閉鎖、相手方負担での復旧で、現行の公園の諸問題(ホームレス問題、放置自転車問題)を解決できる、と考えた。
H18 2006	5	打診のあった施設が占用の対象施設となるか、国交省と法解釈の協議。可能、との回答を取得	★4	まず都市公園法上可能なかの確認が必要。そのための法解釈の整理、協議、東電との調整を積極的に行った。
	9	変電所の一部に地下駐輪場を設けられないか、東電と協議開始		変電所設置工事で支持層地盤まで深い掘削で余剰の空間が生まれ、そこが駐輪スペース(変電所設置の地域貢献施設)として活用協力依頼できるのではと考えた。
		東電と継続的に設置のための諸条件調整会議を開催		行政のトップ(区長)の了解取得が重要と考え、そのための調整を積極的に行った。★5
H19 2007	6	東電執行役員支店長から豊島区長に「南池袋公園地下への変電所設置」について正式要望書提出 区長は、池袋東区発展に寄与するとして、協力を表明以降、月一回のペースで調整会議を開催		変電所工事の占用料が一般会計に入ってしまうのは公園側で使えないから、公園の復旧・改修に使えるよう財政当局とかなり調整した。★8
	2	区議会都市整備委員会に地下変電所設置計画を説明		東電からももう復旧費について、用地買収担当などの協力を得て多面から詰める。
	4	東電執行役員支店長が豊島区長に面会、地下変電所設置以降、月二回のペースで調整会議を開催		
H20 2008	6	地元説明会開催、以降、10月までの区民のさまざまな会やその役員等への説明を幅広く実施		
	7	区役所内の「政策経営会議」で南池袋公園の地下整備計画を決定		
	9	東電との「基本協定」の内容について検討開始		
	10	地元のある会から設置計画内容について疑義や意見あり、以降年度末まで説明や協議を継続		「変電所設置の問題」と「復旧後の公園のあり方の問題」が地元で混同・混乱、両問題の切り分けに苦戦したが、とどかに変電所の工事は進める方針で地元説得。
	2	東電との「基本協定」の内容について区長までほぼ了解		
H21 2009	4	変電所設置計画について、概ね地元は了解		
	5	ホームレスへの炊き出し継続が困難、との報道		ホームレス問題で、多くのマスコミ報道や支援団体への対応等にも最も苦労した時期。しかし、よりよい公園づくりのための対応として、ゆずらず。
	6	ホームレス支援団体(以下「支援団体」)に公園閉鎖を通告以降、支援団体の反対運動やマスコミの報道、各地からのクレームなどが増加	★4	
	8	東電と基本協定を締結		
	9	工事のための一時的全面閉鎖、変電所工事開始、支援団体の活動が散発的に続く		
		地元住民とのワークショップ「南池袋公園再整備検討会」開始(その後7回休会)	★6	地元関係者の意見対立がうまく調整できず、最終的には決定的な決裂を避けるため、冷却期間を置かないと判断。
	3	同上検討会内での意見対立が大きくなり、地域分断の懸念が出てきたため、一次休会		
	3	「南池袋公園公園施設等の復旧」に関する協定書締結		
	3	公園の一部区域を「暫定開園区域」として整備完成すると、一部地元からの反対により開放には至らず		
H22 2010	4	暫定開放区域に園内から移設された祈念碑前で、空襲犠牲者の追悼会開催	★4	
	6	変電所本体の基礎工事が本格化		
	12	新区役所庁舎位置決定		
	3	東日本大震災発生(地震発生時の構内避難者が発生したが公園で工事中のため収容できない問題が発生)		
H23 2011	4	暫定開放区域に園内から移設された祈念碑前で、空襲犠牲者の追悼会開催		
		区の方で公園プラン作成の方法について検討して、休止した検討会の再開を模索		この時期、ホームレス問題は解決したが、公園自体の計画の方向性がなかなか定まらず悩んでいた。★6
	4	地元検討会の関係者と再会に向けた協議開始	★6	
	9	空襲犠牲者の追悼会を行う会からも要望提出		
	12	東電と「公園復旧費の資金計画に関する確認書」交換		
H24 2012	4	ランドスケープコンサルタント(以下「コンサルタント」)を紹介され、計画策定業務の委託		コンサルタントの外部の新たな視点から計画により、公園の計画が動き出した感じ。★7
	5	工事に伴い公園周囲の寺院や墓地との調整本格化		
		公園設計業務委託としてコンサルタントにより基本計画の検討		新たな計画をもとに、計画再検討のため地元の町会や商店会などをかなり積極的に回って説明を繰り返した。
	2	上記の成果をもとに検討会の再会について関係者合意		
	3	公園周辺地域へアンケート実施、町会長等へ説明		公園単独で進めるより、まちづくり計画のなか位置づけられている方が進むと感じた。
		新庁舎建設に併せ、都市計画課が副都心のまち全体の計画検討の情報		
H25 2013	4	新庁舎建設に併せ、都市計画課から公園だけでなく副都心のまち全体の計画作成業務委託		★3
		追悼する会と碑の移転位置合意		
	6	コンサルタントと地元説明に向けての打ち合わせ		
	12	まち全体の計画の成果ができが、公園の基本計画が確定	★3	
H26 2014	1	公園基本計画説明会開催		
	4	庁舎周辺まちづくりビジョン策定	土木部長	
	10	公園整備工事開始		公募要項検討にあたり、いかにいいテナントを集められるか(テナント募集などについてはノウハウを持っていない)、設置許可期間の上限(10年)と指定管理期間(5年)の要項との違いの関係、資料設定などで検討を要した。
	1	コンサルタントとともにカフェ事業者の公募要項の検討		
	1	カフェ事業者の公募開始	★10	
	3	カフェ事業者の審査・決定	★9	
H27 2015	7	建築工事開始		
	11	「南池袋公園をよくする会準備会」発足		
	3	「南池袋公園をよくする会」の発足(テナント売り上げの一部を財源として)		
H28 2016	4	開園	★12	
		「南池袋公園をよくする会」の活動スタート		

年度	月	事業推進上でのできごとや業務内容	ヒアリング対象者	ヒアリング対象者の対応や考え
H21	2009	昭和63年のできごとで再整備が行われるもの、その後公園内外の治安の悪化が問題化していた。 地元マスコムのキャスター（のちに市長に就任）が公園の治安問題を取り上げ始める ★1	本庁 公園計画係長	問題は認識し、さらなる再整備の検討は始めていたが、予算もなかなか手がつけれないものもどかしがあった ★3
H22	2010	7 県警などが主体で「警固公園対策福岡大学の研究室による独自調査開始 10 12 地元マスコムで警固公園問題を取り上げている現市長が公園改修を公約に掲げて当選・就任 1 第四回警固公園対策会議で再整備方針決定 ★1	本庁 公園計画係長	当初は、防犯対策を議論するものとして管理課が参加。防犯の観点からして公園計画が議論されてしまうことを危惧していた。 ここに計画課が参加し、再整備のたたき台をこちらから提示 ★4 公園内に交番を占用させる意見が強くなり、その対応に苦慮 ★5 制約が多い中で、防犯だけではなく公園に必要な機能を整理してゾーニングと動線を書きえた ★6 表裏の違いにより公園へのニーズが異なり、その調整に苦労 ★2
H23	2011	4 再整備基本計画の検討業務を開始 ★4 基本設計業務発注 その後実施設計も発注 ★5 しかし対策会議の中で意見の相違が表出 ★6 8 大学の専門家を県警から紹介され意見聴取に伺う ★7 ★8 ★9 ★10 ★11 ★12 ★13 ★14 ★15 ★16 ★17 ★18 ★19 ★20 ★21 ★22 ★23 ★24 ★25 ★26 ★27 ★28 ★29 ★30 ★31 ★32 ★33 ★34 ★35 ★36 ★37 ★38 ★39 ★40 ★41 ★42 ★43 ★44 ★45 ★46 ★47 ★48 ★49 ★50 ★51 ★52 ★53 ★54 ★55 ★56 ★57 ★58 ★59 ★60 ★61 ★62 ★63 ★64 ★65 ★66 ★67 ★68 ★69 ★70 ★71 ★72 ★73 ★74 ★75 ★76 ★77 ★78 ★79 ★80 ★81 ★82 ★83 ★84 ★85 ★86 ★87 ★88 ★89 ★90 ★91 ★92 ★93 ★94 ★95 ★96 ★97 ★98 ★99 ★100 ★101 ★102 ★103 ★104 ★105 ★106 ★107 ★108 ★109 ★110 ★111 ★112 ★113 ★114 ★115 ★116 ★117 ★118 ★119 ★120 ★121 ★122 ★123 ★124 ★125 ★126 ★127 ★128 ★129 ★130 ★131 ★132 ★133 ★134 ★135 ★136 ★137 ★138 ★139 ★140 ★141 ★142 ★143 ★144 ★145 ★146 ★147 ★148 ★149 ★150 ★151 ★152 ★153 ★154 ★155 ★156 ★157 ★158 ★159 ★160 ★161 ★162 ★163 ★164 ★165 ★166 ★167 ★168 ★169 ★170 ★171 ★172 ★173 ★174 ★175 ★176 ★177 ★178 ★179 ★180 ★181 ★182 ★183 ★184 ★185 ★186 ★187 ★188 ★189 ★190 ★191 ★192 ★193 ★194 ★195 ★196 ★197 ★198 ★199 ★200 ★201 ★202 ★203 ★204 ★205 ★206 ★207 ★208 ★209 ★210 ★211 ★212 ★213 ★214 ★215 ★216 ★217 ★218 ★219 ★220 ★221 ★222 ★223 ★224 ★225 ★226 ★227 ★228 ★229 ★230 ★231 ★232 ★233 ★234 ★235 ★236 ★237 ★238 ★239 ★240 ★241 ★242 ★243 ★244 ★245 ★246 ★247 ★248 ★249 ★250 ★251 ★252 ★253 ★254 ★255 ★256 ★257 ★258 ★259 ★260 ★261 ★262 ★263 ★264 ★265 ★266 ★267 ★268 ★269 ★270 ★271 ★272 ★273 ★274 ★275 ★276 ★277 ★278 ★279 ★280 ★281 ★282 ★283 ★284 ★285 ★286 ★287 ★288 ★289 ★290 ★291 ★292 ★293 ★294 ★295 ★296 ★297 ★298 ★299 ★300 ★301 ★302 ★303 ★304 ★305 ★306 ★307 ★308 ★309 ★310 ★311 ★312 ★313 ★314 ★315 ★316 ★317 ★318 ★319 ★320 ★321 ★322 ★323 ★324 ★325 ★326 ★327 ★328 ★329 ★330 ★331 ★332 ★333 ★334 ★335 ★336 ★337 ★338 ★339 ★340 ★341 ★342 ★343 ★344 ★345 ★346 ★347 ★348 ★349 ★350 ★351 ★352 ★353 ★354 ★355 ★356 ★357 ★358 ★359 ★360 ★361 ★362 ★363 ★364 ★365 ★366 ★367 ★368 ★369 ★370 ★371 ★372 ★373 ★374 ★375 ★376 ★377 ★378 ★379 ★380 ★381 ★382 ★383 ★384 ★385 ★386 ★387 ★388 ★389 ★390 ★391 ★392 ★393 ★394 ★395 ★396 ★397 ★398 ★399 ★400 ★401 ★402 ★403 ★404 ★405 ★406 ★407 ★408 ★409 ★410 ★411 ★412 ★413 ★414 ★415 ★416 ★417 ★418 ★419 ★420 ★421 ★422 ★423 ★424 ★425 ★426 ★427 ★428 ★429 ★430 ★431 ★432 ★433 ★434 ★435 ★436 ★437 ★438 ★439 ★440 ★441 ★442 ★443 ★444 ★445 ★446 ★447 ★448 ★449 ★450 ★451 ★452 ★453 ★454 ★455 ★456 ★457 ★458 ★459 ★460 ★461 ★462 ★463 ★464 ★465 ★466 ★467 ★468 ★469 ★470 ★471 ★472 ★473 ★474 ★475 ★476 ★477 ★478 ★479 ★480 ★481 ★482 ★483 ★484 ★485 ★486 ★487 ★488 ★489 ★490 ★491 ★492 ★493 ★494 ★495 ★496 ★497 ★498 ★499 ★500 ★501 ★502 ★503 ★504 ★505 ★506 ★507 ★508 ★509 ★510 ★511 ★512 ★513 ★514 ★515 ★516 ★517 ★518 ★519 ★520 ★521 ★522 ★523 ★524 ★525 ★526 ★527 ★528 ★529 ★530 ★531 ★532 ★533 ★534 ★535 ★536 ★537 ★538 ★539 ★540 ★541 ★542 ★543 ★544 ★545 ★546 ★547 ★548 ★549 ★550 ★551 ★552 ★553 ★554 ★555 ★556 ★557 ★558 ★559 ★560 ★561 ★562 ★563 ★564 ★565 ★566 ★567 ★568 ★569 ★570 ★571 ★572 ★573 ★574 ★575 ★576 ★577 ★578 ★579 ★580 ★581 ★582 ★583 ★584 ★585 ★586 ★587 ★588 ★589 ★590 ★591 ★592 ★593 ★594 ★595 ★596 ★597 ★598 ★599 ★600 ★601 ★602 ★603 ★604 ★605 ★606 ★607 ★608 ★609 ★610 ★611 		

年度	月	事業推進上のできごとや業務内容	ヒアリング対象者	ヒアリング対象者の対応や考え
H24 2012	上期	下水道部局より下水道管の管理口の修繕工事の要請 (工事期間中は閉鎖せざるを得ない) ★1	みどり推進課活用推進係担当	もともと立地がよいのに、うっそうとしてあまり利用されていない、との感覚はあった。また、警固公園の成功例を見ていた。 ★3
		下水道工事のための閉鎖の前に、現公園でどのようなニーズへの対応が成り立つか社会実験をやっておくべき、との発想で社会実験の企画を検討 ★2		
		社会実験をやるのに協力が不可欠な「We love天神協議会」(エリマネ組織)との調整や社会実験のための予算取り		
	3	社会実験実施についての最終部内決裁		下水道工事で閉鎖される前にニーズを調べておこう
H25 2013	4	社会実験①キッチンカー運行、飲食へのニーズ確認と店舗運営者の今後の参画意向を確認		★2
	8	社会実験②プレートBBQ+ビアガーデンで夜の飲食へのニーズ確認		
	10	社会実験③音楽、アートイベントでイベント空間としてのニーズ確認		
	11	下水道工事のため閉鎖		
H26 2014	1	3回の実験結果のまとめ、報告部内で民間事業導入の意志決定		肯定的な意見の結果に事業推進の好感触を持つ
	4	民間事業の募集の仕組みの検討		民間事業者がいかに興味を持ってもらえるか、に腐心。そのため、縛りすぎてはいけない、しかし、公園としての品位を確保する必要もある。
		★8		
	9	社会実験結果を踏まえて民間発案の募集		募集しても応募者がいない、というのが一番困る
	10	6者応募あり、事業成立の感触をつかむ		
		公募に向け細かな公募条件の検討開始		要項や協定などは大阪などの先行事例をもって検討した
H27 2015	2	公募開始		★9
	3	下水道工事終了		
	4	募集要項一部修正	みどり推進課活用係担当	
	5	募集締め切り		
	6	事業者決定		
H28 2016	7	基本協定締結		
	11	民間事業工事中着手 協定書に書かれている事項以外の現場調整		あれだけ基本協定書に細かく書いたのに、実際やり始めたら、いろいろと調整しなければならなかったことがいっぱい出てくる
H28 2016		枠割り分担、リスク分担など調整(約週一回くらいの会議となる)		★10
		オープンイベント準備 ★11		
H29 2017		開園		
	6	議会で新たな使用料設定方式、物販・展示をOKとする議決		

表－5 名城公園の事業経緯の詳細

年度	月	事業推進上のできごとや業務内容	ヒアリング対象者	ヒアリング対象者の対応や考え
H21 2009	3	緑の基本計画の改訂にあたり「都市公園の利活用の推進」の項目を明確に設定	東山総合公園再生整備課長	
H22 2010	5	東山動植物園再生プラン新基本計画の策定	★3	賑わいのある快適な空間の創出のためには、既存の飲食物販施設を一新するなどサービス施設の充実が必要であると考えたようになった。
H23 2011	6	行政の効率化の観点から、独立設置していた名城公園分所を土木事務所に統合することとなり廃止の方針	本庁緑地計画課長	跡地の有効利用検討が必要となったが、ちょうど緑の基本計画に利活用を設定したのでそのモデルケース、および策定作業がはじまった「名古屋市公園経営基本方針」のモデル事業になるように検討しようと考えた。(ただし、この時点では、既存建物のスケルトンを活用した公設民営的な活用を想定していた。)
	8	統合の跡地計画づくりの予算を要求	★3	★2
	1	関係機関(東海財務局、県警等)調整開始。特に東海財務局は無償貸し付け国有地で民営事業を行うことへの難色を示され、有償化も辞さない旨の見解	★4	跡地利用の検討は話題性のある予算要求になる、と考えた。
	3	名城公園分所の機能廃止、跡地活用の検討の委託予算確保		
H24 2012	4	名城公園分所跡地が、公園の利活用促進のモデル事業となる方向		
	6	名古屋市「公園経営基本方針」が策定される		
	9	東海財務局と民間活力を導入した管理運営を調整		
	10	委託業務の契約(コンサル会社)		
H25 2013	12	跡地活用のための民間事業者へ事業性ヒアリング		この時点では民間の参入意向は高くはなく、まだ、公設民営を最も考えていた。
	12	跡地活用のための市民ニーズ調査		しかし、H22に東山公園の新基本計画で飲食・物販施設の抜本改修を盛り込み、H24に民設民営事業着手していたので、同様なスキームでできるとは思っていた。
	4	本庁に「緑地利活用室」を設置、東山公園の民間営業施設(飲食・物販施設)が開店	本庁緑地維持課長	「公園経営課」にしたかったが内部事情でかなわず
	7	広告代理店の協力も得て、直営で民間事業者への採算性ヒアリング開始		実績のある特定の業者に聞くにとどまり、せめてカフェレストランが一軒くらいできればいいのでは？と思っていた。
H26 2014	7	名古屋市「公園経営事業展開プラン」の策定		★5
	7	東海財務局と無償貸付国有地上の民間活力導入について協議が長期化	★4	何としても、国有地を無償借り受けをしなが、そこの営業施設の設置を認めてもらわないと、事業が進まないと考えた。収益を上げて、とても「公園全体の管理費」をまかなえるものではないと説明に努めるも、なかなか了解得られず苦慮した。
	9	東山公園の民間営業施設(レストラン)が開店		
	5	東海財務局、営業施設公募を「条件付き」承認	本庁参事(東山再生にかかわる総合調整)	公募を強行するか、不適格物件の是正を行うか迷ったが、最終的には公募時期を「後ろ倒し」して、不適格物件の整理に取り組みこととした。
H27 2015	1	名城公園分所の建物撤去開始	★4	今から思えば、財務局と建築部局との調整に取られたこの2年が大きな時間的ロスであった。
	3	名城公園分所の建物撤去終了		
	7	公募要領の検討開始。東山公園の先行事例を参考に、許可可、維持管理、法規担当などのチームで検討	★8	この一年でけりをつけてしまう方針を明確にし、部内の意思統一を図った。
	10	撤去しない物件は一級建築士に委託し、適法性等の証明取得、建築確認を取れるよう措置	★5	東山公園での経験が生かされた。公募要領の条件設定が難しい。市としては、カフェ・駐車場程度のもを当初考えていたの、それに見合う「下限価格の決定」「樹木管理範囲の決定」「必須・任意条件の検討」などで苦労した。
H28 2016	10	事業対象区域内残存物件の撤去開始		既存不適格物件の是正対応には非常に苦慮した。
	11	北園の駐車場を廃止する条例改正		
	1	名城公園(北園)営業施設等事業者評価委員会		
	1	営業施設事業者公募開始	★10	
H29 2017	4	事業者決定、公共が担当する区域の工事や造園		
	5	基本協定の締結	★10	開業に向けての事業者との調整が多数出てきて苦労する。
	7	実施協定の締結		
	8	都市公園法以外の法規制等(景観条例、屋外広告物条例、福祉都市環境整備指針…)の調整が多忙化	★4	都市公園法以外の調整をきちんとやらないと事業が進まないことを実感する。
H29 2017	11	本体工事着工		★5
	4	「トナリノ」として営業開始		
	4	隣接する区域に整備されることとなった「金シャチ横丁」(民活導入)の所管局(観光文化交流局)においても造園技術者が担当することとなった。		民間活用のノウハウを持つ技術集団として造園技術者の新たな存在意義を示すことができた。
	3	「金シャチ横丁」の開園		

表－6 大阪城公園の事業経緯の詳細

年度	月	事業推進上のできごとや業務内容	ヒアリング対象者	ヒアリング対象者の対応や考え
H22 2010	6	大阪商工会議所から「大阪城周辺の魅力向上に関する提言」が提出。大阪城の資源が生かされていない、との内容。	★1	★3
H23 2011	4	市の組織改正。観光と大阪城公園管理等を一体化した「経済戦略局観光部大阪城魅力担当」発足。担当課長に造園職が赴任。	大阪城魅力担当課長、公園緑化部計画課長代理	当初は大阪城公園の観光拠点化に向けて大阪城の既存資源(豊臣の石垣の公開など)の活用、そのための募金などを幅広く検討した。
	12	橋下市長就任		★2
H24 2012	11	庁内で民間活用の議論が高まる		
	11	府市で「大阪都市魅力創造戦略」策定。大阪城公園が「文化観光推進の重点エリア」に位置づけられ、民間活用の方針が決定		

表－6 大阪城公園の事業経緯の詳細(左下からの続き)

年度	月	事業推進上のできごとや業務内容	ヒアリング対象者	ヒアリング対象者の対応や考え
H25 2013	7	事前事業提案(サウンディング調査に相当)実施	公園緑化部事業連携担当課長	公園区域に国有地・文化財等の規制がかかり、民間提案が元々無理なものであれば、公募の意味がなくなる、ということを防ぐ必要があった。
		公募要領の検討 ・国有地のうえに民間の施設を立地させる方法 ・指定管理料の再検討(大阪城の入館料で全体をまかなえるし、さらなる収益の納付金制度を検討(結果、納付金率は事業者の提案とする))	★4	国有地のうえに民間施設を設置できるか、の検討に苦心結果として、指定管理者が建設して、その後市に寄付、それを指定管理者が管理というスキームを出した。
			★9	「水都おおさか」構想として建設したH21の中之島公園のレストラン民間事業の過去の成功体験(公が設置して、テナントを募集するのではなく、整備から民間)がベースとしてあったから円滑に検討できた。いきなりでは、かなり難しかったであろう。
				文化財関係、国有財産関係の調整に腐心した。
H26 2014	6	事業者公募		★5
H27 2015	12	指定管理者の指定の議決		
H27 2015	4	指定管理業務の開始(ただし、期間を20年としている)		

表－7 天王寺公園の事業経緯の詳細

年度	月	事業推進上のできごとや業務内容	ヒアリング対象者	ヒアリング対象者の対応や考え
H24 2012	4	動物園100周年を控え、天王寺公園地区の魅力アップが課題となり、動物園事務所とのなかに「魅力化担当」が設けられた	★1	
	12	都市魅力創造戦略に基づく予算・事業調整		
H25 2013		橋下市長は動物園そのものを魅力化を考えていた		
	4	公園部が「ゆとりとみどり振興局」から「建設局」に移動。天王寺動物園事務所を担当していた魅力化計画は、建設局との業務整理との関係で、庁の経済戦略局に移動	★2	天王寺動物園事務所管理担当課長代理、建設局公園緑化部事業連携担当課長
		民間活用の話が急に持ち上がる。この一次公募は事務職を中心に公募要領を検討。ただしおおさか内容であった。		当時の、エントランスエリアは公共で整備することで考えていた
	1	1次公募の実施(3月まで)		事業者の意向と公園としての条件の折り合いをつけて公募要領を検討するに苦労した。
H26 2014	4	1次応募者へのヒアリング、2次公募の検討。二次募集要領検討(特に、エントランス計画店舗に関する都市公園法上の位置付け検討)		★8
	8	二次募集開始		
	10	事業者決定		
	11	ワーキング会議(施工・管理運営)開始、エントランス計画店舗に関する都市公園法上の位置付け検討		
H27 2015	12	事業協定締結(事業者が整備する施設はいつたん公共に寄付し、そのうえで、他の施設とも一体で管理者が管理する協定を検討した)	★10	
	1	エントランスエリア部仮設・撤去(公共)、仮設・施工に関する連絡・調整		
	4	造成・建築工事開始、工事の地元説明、調整会議を継続実施		公共・民間のエリア区分はしているが、境界上の調整も含め、デザイン等事業者側との調整に時間を要した。
	10	オープンに向け、実施期間半年ほどのなかで全ての造成・建築工事(公共施工エリアも含む)を竣工させる工程監理		短期の工期のなかで、民生活業者との調整を行いつながら工事をするに多大な調整を要した。
H27 2015	10	エントランスエリア、オープン		★11

表－8 稲毛海浜公園事業経緯の詳細

年度	月	事業推進上のできごとや業務内容	ヒアリング対象者	ヒアリング対象者の対応や考え
H24 2012	6	S60頃の整備施設(スポーツ、サイクリングセンター)の老朽化が進んでいた。	緑政課長補佐	
	6	市長から、民間の活力を活用した公共施設の活用についての施策が発表	★1	
	9	市民アンケート調査実施。軽飲食、レストラン、温浴施設など大きく3つのニーズを把握	★2	

表－8 稲毛海浜公園事業経緯の詳細(前ページのつづき)

年度	月	事業推進上のできごとや ヒアリング 対象者	ヒアリング対象者の対応や考え
H25 2013	4	公募の募集要項作りに着手	作業委託予算が取れず、大阪市等の事例を参考に直営で作業。この作業が一番苦労が多かった。 ★8
	8	募集開始	
	11	募集締め切り(1者応募)、選定委員会を組織して選	応募者の経理的内容チェックには苦労した。専門家への委託で対応。条例設置の委員会がすでにあり、ここで審議できたことが短期間審査につながった。
		事業予定者の決定	
	12	事業予定者の公表	
	1	基本協定内容の検討 ★9	事業計画の変更をどこまで認めるか、問題であった。人件費、資材費の高騰等社会的な変化があり(オリ・パラの影響等)、それをどこまで認めるか、ということは想定外だった。この点については、当初計画に想定し盛り込み、しばりをかけておけばよかったと思っている。 ★10
		事業頓挫時のリスクヘッジとして保証金納付を規定。事業期間も長くし、更新も入れた。	市から指定管理料は払わない代わりに、設置管理使用料以外、任意に儲けてもらっていた。 ★9
H26 2014	4	基本協定の締結	
H27 2015	4	工事着手、この段階で事業計画の一部変更があった	建築図面の事前チェックなど、整備水準のチェックに労力を要した。
	3	工事完成、オープン(事業計画変更後の計画でオープン)	

表－9 駒沢公園の事業経緯の詳細

年度	月	事業推進上のできごとや ヒアリング 対象者	ヒアリング対象者の対応や考え
H26 2014	12	オリンピック開催を受けて策定された都の長期ビジョンのなかで、「水と緑に囲まれ、環境と調和した都市の実現」が重要施策に位置づけられた	公園事務所管理課長 ★3
		当時の樹添知事から都立公園の多機能利用促進検討の指示があった	★1
		事業者公募の募集要項の作成にすぐりかかる	都立公園初のレストランのデザイン・建築から運営までの一貫実施民間事業者のプロポーザル方式による公募だったが、上野恩賜公園での公設民営スタイルのカフェの事例を参考にしながら作
	3	「パークマネジメントマスタープラン」が改訂され、目標の3に「民間の活力・ノウハウを活かしたにぎわいある公園づくり」が位置づけられた。 ★3	ただし、民間営業だけではなく災害時の防災活動拠点として機能させることや、都立公園サポーターの還元なども考えた。 ★2 公園の施設現況、樹木、防災時の対応等も考えながら公園内のどの位置、場所にするか、苦労した
H27 2015	5	公募開始、67者から資料要求	上野恩賜公園での民間事業者の公募、選定経験があったので、要項作成が都協会の職員協力で、短時間でできた。
	7	応募締め切り、18件の応募	
	8	審査委員会にて一次審査	★9
	10	二次審査	
		事業者決定、共同事業契約の締結	
H28 2016	9	工事着手	電気、ガス、水道などインフラ接続なども、事業者の負担であり、都としての支出は特になかった。場所がロードサイドに近いので立地上もよかった。
	3	レストランオープン	利用も好調で、公益還元も適正に行われている
H29 2017		民間事業導入の効果検証評価を実施	この事業に高い評価を受けたことをきっかけに、これまで以上に民間事業を活かす取り組みが認識され、「都立木場公園多面的活用プロジェクト事業者募集」をスタートさせた

はなく、これらの動きを逆に活用して新たな取り組みを始めていた。(表中に★2で記載)このような外部からの動きに受動的に対応するのではなく、主体的で積極的な姿勢を取れたのは、その公園のあり方を示す上位計画の存在が影響していたことがヒアリングから把握できた。また、このような上位計画は、そのような外部からの動き以前から公園担当部局の問題意識醸成に影響しており、これを機に上位計画の内容をモデル的に実現するチャンスと捉えたところもあった。(表中に★3で記載)

しかし、事業が始まると古い時代に整備された施設が現在の基準に合わなくなってしまっていたなど、それまで隠れていた問題などが表面化してくるケースが多々あった。(表中に★4で記載)これらに遭遇した担当者は最初は戸惑いながらも最終的にはさまざまな対応を行い、次のステップに進んでいる。そして、このとき公園に関する事項だけではなく、関連する事項を幅広く勉強しておくことの重要性を再認識している。(表中に★5で記載)またこのとき、公園担当者だけで解決しようとするのではなく、その分野の専門家とうまく連携することを通じて解決を図っていた。(表中に★5で記載)

行政内部の調整が整い、次には住民など外部にリノベーションの計画を説明していくことになるが、ここでも新たな課題が生じることが多い。既に開園していた公園では、多くの利用者、関係者がいたわけであり、公園への意識がしっかりと形成されているだけに、多様な意見が出され、時にはその意見の違いは住民と行政間だけのものではなく、住民間どうしでの違いが先鋭化することがある。(表中に★6で記載)これに対しても、行政としてその調整にあたることはもちろんであるが、外部の第三者とうまく連携することにより、その意見調整をうまく進めていた。(表中に★7で記載)

そして、調整ができた計画にしたがって、最近では民間事業を導入していくケースが増えている。この導入にあたっては公平性の確保から必ず参入の公募要領を作成していく必要があるが、多くの事例でこのあまり先行事例のない文書の作成に最も苦労したとの意見が多かった。特に、その要領に対しては、文章の作成のみならず、設定する賃料や使用料の水準について議会や財政当局からはできるだけ高い水準設定を求められるが、それでは応募者がいないかもしれないことを心配する公園担当側との考えの調整が大きな課題となっていた。(表中に★8で記載)ここで公園部局では、専門家をうまく取り込みながら同じ市内や他の公共団体の先行事例を参考として、関係者間の合意がとれる公募要領の作成を行っていた。(表中に★9で記載)

民間事業者が決まっても、場合によっては民間事業者の視点と公共施設としての公園を管理する公園担当部局の意見の相違はその後も生じることがあり、その調整にはまた他の事例を学び、合意形成を図って基本協定等の締結に導いていた。(表中に★10で記載)

以上のような諸調整が新規整備以上に現れてくることから、公園工事の実施までの調整期間がどうしても長くなってしまう。一方では開園していた公園を一時閉園して工事を行うので、できるだけ早い再開園を求められる結果、そのしわ寄せは結局工事の工期に向かうこととなる。しかも、新たな計画では施設の内容もさらに多様化しており、造園工事だけではなく、建築、設備など多様な工事が同時並行で、しかも周囲に利用者がいたり、既存の施設が隣接する中で行われることとなる。それら全体の工事の監理を行わなければならない立場に置かれた公園の担当者は、それまでにない複雑な工事体系のなかで改めて造園技術者として「施工管理」の重要性を再認識していた。(表中に★11で記載)

最終的にはそのような多様な調整の結果、工事は完成し、再開園させたが、それまでの間さまざまな調整の対象となっていた関係ステークホルダーには開園後もその管理運営にかかわってもらうよう誘導していることも特長として把握された。(表中に★12で記載)

3) 事業プロセスの構図

今回調査した事業の推進過程で把握された内容は、その中心は当然にa.「公園担当部局の対応」が中心となるが、その対応は担当部局の主体的な発意に基づくものだけではなく、事業途上のいくつかの段階でb.「担当部局外からの何らかの動き」に影響を受

けていることがわかる。一方、そのような外部からの動きがあった際に、公園担当部局の担当者としては、それに適切に対応するため同じく外部の情報や人・組織などにその解決のための材料を求めたり、またそれまで経験したことのない業務内容に直面し、それらが各担当者にとっての今後の課題や検討項目となったものもある。(c.「解決に活用した参考材料などの資源や今後への各担当者の課題認識など」)

調査対象とした事業では、以上のような三つの項目に関する事柄が発生していくが、それらを時系列的に整理していくと、近年公園リノベーション事業として先行的に実施されてきており、かつその成果が評価されている事業のプロセスの構図は、概ね下記に示すような図-1で説明することができる。なお、図中の★番号は、前項で整理した番号と一致している。

4. まとめ

近年、わが国で活発になってきた公園リノベーション事業のなかでも、先行的に実施されてきており、かつその成果が評価されている事業の進行過程には、おおむね類似するところがあり、それを構図化すると図-1で示したようなものであることが明らかにできた。これらの事例は公園内外での調整事項が多様に存在す

ることが想定される大都市部市街地のものであり、地方都市における事例にはまた別の状況があることが考えられるが、これらの特徴は以下のようにまとめられる。まず、公園部局が推進するリノベーションの業務に対してはそれ以外の「外部から影響する動き」が多様に存在し、そのような外部からの影響を処理しながら業務の推進を図っているが、一方で「その処理・解決に活用した資源」「その過程で感じた課題意識」などが並行して存在しているという三列の構図があることである。調査対象とした評価の高い事例では、このような「資源」を活用しつつも「課題意識」も残っていることもわかった。これらのことを踏まえると、今後ニーズが高まると考えられる公園リノベーション事業が各地でより円滑に進むようにしていくためには、このような資源をより活用しやすくする以下のような施策の検討が必要となってくると思われる。

- ・個別の公園の「上位計画」の存在が有効視されていたことに対して、「都市公園の再整備に関する基本計画」の策定や「緑の基本計画」の一項目にこのような項目を加えるなどの施策

- ・周辺の先行事例情報をもとに自らの解決を図っていくことに対して、そのような取り組み事例の情報を共有化できるようにする施策

- ・周囲の多様な専門家や第三者などを取り込んで公園を取り巻く多様な問題を解決していくことに対して、公園を取り巻く関係制度やシステム等に関する教育、および多様な専門家とチームを組んで業務推進していく実践教育

- ・多様な工種が並行して動く総合的な工事を短期間でこなしていかなければならないことに対して、多工種を一括監理する総合的な施工管理技術に関する教育

ただし、以上の具体的な内容やその有効性などの検証は今後の検討課題である。また、図-1に示す内容は大都市部事業の流れを一律化しようとするのではなく、最大公約数的なものとして事業過程で起こりうることの予測準備に活用しつつ、各地域の実情に応じた対応を検討していく必要がある。

謝辞：本研究は、科学研究費補助金(18K05710、代表：平田富士男)の助成を受けたものである。

補注及び引用文献

- 1) 大阪市経済戦略局観光部観光課(2017)：官民協働による都市魅力の創出：公園緑地 78(1)、22-25
- 2) 霜田亮祐他(2017)：天王寺公園エントランスエリア「てんしば」のリニューアル計画について：公園緑地 78(2)、24-27
- 3) 白井宏佳(2017)：天王寺公園エントランスエリア「てんしば」の運営管理について：公園緑地 78(3)、20-23
- 4) 今西良共(2017)：名古屋市における公園経営の取り組み—名城公園における民間活力の導入—：ランドスケープ研究 81(2)、122-123
- 5) 神代隆文(2017)：福岡市「警固公園再整備事業」～安全安心のシンボルとして～：公園緑地 78(1)、18-21
- 6) 松岡燕子(2017)：福岡市・水上公園の再整備による新しい公共空間：公園緑地 78(2)、28-31
- 7) 東京都建設局公園緑地部公園課他(2017)：駒沢オリンピック公園に民間が設置するレストランがオープン：公園緑地 78(1)、29-32
- 8) 千葉市都市局公園緑地部緑政課他(2017)：稲毛海浜公園検見川地区への公民連携による活性化施設の導入について：公園緑地 78(1)、33-36
- 9) 石井昇(2017)：南池袋公園の再整備外伝：ランドスケープ研究 81(2)、148-149
- 10) 平賀達也(2017)：消滅可能性都市が掲げる持続可能な公園経営：公園緑地 78(2)、50-53

図-1 公園リノベーション事業プロセスの全体構図