

100年後の公園

M-1 M13UB552 守島正

2008年に迎えたピークを迎えた日本の人口は、国連や国土交通省など様々なデータにより、数字は違えど将来人口推計から伺うに、これからも逡減していくことが予測され、高齢化率も高止まりした人口逡減・超高齢化社会を迎える。

また、100年後の国家間の人口移動は不確定要素だが、スピードやヴォリュームは異なれど、長期のスパンで考えると多くの先進国も同傾向になると考える。

こうした現状、財政的抛出の厳格化は避けられず、公共の福祉・環境保護といった観点に対しても例外ではないと考えるとともに、必然的に行政は民間や地域コミュニティとの協働により、公共の福祉や環境保護を実現していくことになるという前提の下、主に日本国をイメージして100年後の公園の在り方を考察したい。

加えて、100年後の地球に対しては、温暖化などの環境リスクが叫ばれるが、予測事態もシミュレーションによって異なる上、人類のとり選択肢や進む方向性も不確かなため、大きな環境変化を前提とはしない。

100年後の公園を考えるにあたり、まず公園の定義を行わなければならないが、ここでは日本の法律を前提に定義づけたい。

日本では公園は法律的に①都市公園法による都市公園と②自然公園法による国立公園、国定公園、都道府県立自然公園に分けられる。また公園は、公園は公衆の利用を前提とする土地であるが、用地を確保し、施設整備を行う営造物公園と地域を指定して規制により質的な維持を行う地域制公園とに大別され、都市公園は前者の営造物公園に属し、自然公園は日本においては後者に分類されることが多い。

上記①の都市公園は我が国においては都市公園法で規定されており、その中でも広域的な利用に供するもの及び国家的な記念事業として設置する「国営公園」と街区公園・近隣公園・地区公園・総合公園・運動公園・広域公園等といった「地方公共団体が設置する都市公園」に別れている。

それに対し、上記②の自然公園は自然公園法において、優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与することを目的として定義されており、その中でも国立公園、国定公園および都道府県立自然公園にわかれる。

まず都市公園に関してエリアや事業性の強い「国営公園」ではなく、「地方公共団体が設置する都市公園」を中心に考察していきたい。

都市公園法第2条において都市公園とは、都市計画法第4条第6項で規定された都市計画施設である公園又は緑地で地方公共団体が設置するもの及び地方公共団体が同条第2項に規定する都市計画区域内において設置する公園又は緑地と定義されているが、その基となっている、都市計画法もこれまでの地方分権改革の下、より身近な自治体へと都市計画権限が移譲されてきており、とりわけH23年の第2次一括法による都市計画決定権限の移譲は大きく、地域地区や都市施設も基本的には市町村への権限移譲が行われた。

このような流れから、将来の都市公園はより住民に近い形で管理運営がなされていくであろうということを類推することができるため、100年というスパンの前に今後の公園の方向性を指し示すのであれば、地方公共団体の裁量権が増し、地域ごとの独自性は強まっていくことになるであろうと言える。

例えば、都市公園法では、公園施設の建蔽率などといった設置基準や代行管理運営者の占有期間など様々な規定をしているという現状、都市においても人口の減少により、物理的な公園用地確保が可能となることや地方分権推進により各都市の差別化が図られることを推測すれば、こうした公園施設の建蔽率や運営方法などは、地方公共団体に権限を委譲していく方が合理的であるし、かつ公園の運営や施設の設置・管理に関して民間へコンセッションを行ったり、地域コミュニティへ委託したりする場合においても、その裁量は拡大していくべきと考える。

上記のような地方や地域の裁量権の拡大に加え、冒頭にも書いたように 人口逡減・超高齢化社会においては、公共の福祉を民間・地域・行政の協働により実現していかなければならないことも踏まえ、地域協働型都市公園が100年後の都市公園の姿であると考える。

では、ここでいう地域協働型都市公園とは何か、ただ単に民間や地域コミュニティに公園運営を委ねる、公園施設の設置管理を任せるといった経営・運営形態のことではなく、地域に存在する人々や企業や資源が有機的に公園を介して結びつくようなものを想像している。

具体的には、基礎自治体レベルで決定された公園、もしくは公園毎の建蔽率や運営方針・運営形態の基に①高齢者サポート ②地域交流・世代間交流 ③健康増進 ④文化創造 ⑤レクリエーションといった数多くの福祉を実現していく場とする。

この地域協働型公園の管理運営は現在ある公園愛護会のようなクローズな組織ではなく、自治体・住民・各種団体・企業が参加し法人格を持つような組織、開かれ人事の流動性を担保できる組織であるべきと考えるとともに、施設や運営の原資としては、税

投入に限らず、地域民間企業によるメセナや、企業広告 (advertisement) の受け入れ・寄付・使用料収入などを広く募ることで、地域の規模・実情に合った、福祉実現の場が提供される公園が形成されていくよう促す。

実際に、名古屋市では「なごやかベンチ事業」という公園のベンチ設置に、個人や企業の寄付を募る事業を行っており、同市は公園遊具の民間協賛実施に向けも検討するという意思も示されているが、このような流れが全国的に普及し、より地域や民間の力を必要とすることになると推測される。

このようにして、地域の裁量や地域への依存度を増していくことで、自治体・住民・各種団体・企業等が連携し、自らで決定したコンセンサスのもと、自ら目標とする地域福祉を実現する地域協働型都市公園が近未来の都市公園となると想像する。

次に自然公園法で定義される自然公園の考察を行うが、自然公園の管理法は、冒頭に述べているように公園管理区分である造営物公園・地域制公園に大別され、国によって採用するシステムは異なる。

アメリカは自然環境保護のための国立公園も造営物型でおこなっているため、国有地の土地利用に対する問題が多いが、日本の地域制公園はいわゆるゾーニング型の公園であり、自然公園法や自然環境保全法などで「普通地域」「普通地区」が定められており、こうした普通区域が行政官庁と地域の利害対立のクッションとなり、比較的問題が緩衝されている。

しかし、自然環境の保護という目的にいたっては、普通区域ではなく特別保護地区や特別地域といった、優れた自然を守ることが主眼であるため、日本は現状のままでよいということにはならなく、むしろアメリカの場合は国有地である国立公園も地域によって維持管理されているため、行政官庁と地域との問題がおこっていることを考えると、日本の環境保護問題を先取りしていると言っても過言ではない。

これらのことから、公園管理の分類による問題は取り上げず、わが国における自然保護のための今後の自然公園のあり方を考えてみたい。

これまで、国内外で資源・レジャー・エネルギー・開発等といった目的と守るべき自然の保護という目的の争いを経て、多くの働きかけのもと法律の制定などがなされていったが、日本においても歴史は浅いが、1949年の尾瀬原ダム計画に対抗して、尾瀬保存期成同盟ができたのを契機に、日本自然保護協会の誕生などにより、様々な自然への介入と保護の攻防が繰り返されてきた。

こうした中、自然への介入と保護の狭間で、行政官庁と自然保護団体等の運動体の係争がおき、一定の自然保護成果は残しているものの、ある種自然保護への動きが一部の団体運動と認識されかねないようにもなっていると考えるが、行政的な目的の達成と

自然保護を一括りに天秤にはかけられず、事情は個々に異なるため、短絡的にどちらか一方の目的に偏るべきではない。

この場合、重要なのは どちらかの目的に準ずる人たちの争いではなく、従来からその自然に関係していた地域やステークホルダーの意思であり、これらを見捨てて開発も保護も存在しえないため、これからの自然公園を想起するに都市公園と同様 地域協働という理念が重要になると考え、地域協働型自然公園というものを 100 年後の自然公園の姿だと提起したい。

具体的には、前段で書いた地域協働型都市公園同様にも類似するが、ある自然に対する当事者、つまり当該自治体・当該地域住民・当該自然のステークホルダーが連携、組織化し、自然保護目標や運営方針を決定し、税投入に限らないフレキシブルな方法で経営も行うが、この場合、ある自然に対して、利用料収入などのために開発を行うような意思決定がなされた場合も地域によるコンセンサスの域を出ないようにすることで開発に歯止めをかけるようにする。

法律の整備も必要になるが、当該自治体・当該地域住民/企業・当該自然のステークホルダーが連携し、自らで決定したコンセンサスのもと、自ら目標とする自然保護を実現する地域協働型自然公園が近未来の都市公園となると想像する。

最後に、これまで都市公園と自然公園 両方の視点から、地域協働が重要という観点で書いたが、少子化・限られた資源/財源という枠の中で、公園に対して行政や特定団体だけで意思決定や資源投入がされることには限界があり、公園に対する当事者が自立し、責任を持ち、福祉や自然保護を実現していく必要があると考える。

無論、性悪説に立つと自己利益の最大化に動いてしまう可能性は否定できないため、公は 100 年後のその後に続く世代に対しても当事者意識を持ち、サステイナブルな福祉や自然を継承し続けることができるよう、法律の制定やインセンティブの付与を行うなどし、地域が自立して将来に繋げる公園を作り、守ることができるようなセーフティネットを作る必要がある。

そうした 100 年後に続く世代に対するセーフティネットが構築された上で、地域による公園運営がなされることで、公園に対するステークホルダーたちの意思が反映されるとともに、自分たちの目的のために自分たちで作り上げていく地域協働型都市公園・自然公園が 100 年後の自然公園の姿であると考えられる。

※参考

久末弥生『アメリカの国立公園法—協働と紛争の一世紀』北海道大学出版会、2011 年