

## 都市建設委員会視察報告

視察時期：①令和元年10月11日（金）  
②令和元年11月6日（水）～7日（木）  
視察先：①市内都市公園



②東京都調布市（11月6日）、東京都西東京市（11月7日）



### 視察の目的

平成16年に作成した「生駒市緑の基本計画」にもあるように、本市では一人に対して12㎡の都市公園の整備を進めてきたが、平成25年から本市においても人口減少が始まり、一人に対しての公園面積が13㎡を超えている。

人口増加を見込んで進めてきた都市公園整備事業だが、今後、人口減少が加速することを想定して将来のために生駒市の公園の統廃合や縮小、また本市の財産である都市公園の活性化や有用性など様々な角度から今後の公園の在り方を調査する。

### 1 市内都市公園現地視察

本市の都市公園の現状を確認するため、30カ所以上の都市公園について確認した。

公園整備の時期により、公園の形態が変化しており、古い公園においては、大木になる樹種が多く植栽され、低木なども比較的多く植えられており、老朽化しているが遊具も多く設置されている。一方で新しい公園においては、健康遊具の設置、バリアフリー化でスロープの整備も目立ち、コスト削減を踏まえ樹木を極端に減らして高木は植えず

に低木をわずかに植栽している。

今回視察した公園の管理面積は28,000㎡から100㎡までであるが、広い公園よりも小規模の公園の方が管理状況が悪いように見受けられた。草刈りを自治会委託しているためか、同じ時期の公園でも綺麗に草刈り清掃されている公園と、そうでない公園の差も激しいものがある。

公園の配置について、道を挟んで隣同士に公園が並んでいる場所もある。(小明第7公園と生駒台南第2公園)

現状で明らかに使われていないと分かる公園はわずかであるが、周辺環境の変化(住宅の新旧)により、公園の利用方法と頻度には大きな違いがある。



## 2 調布市 「公園の機能再編について」

### 【施策の概要】

生駒市は市民1人に対して12㎡の都市公園面積を確保することを目標に公園整備を続けてきたが、調布市においては1人に対しての公園面積は5.5㎡での整備で進めている。

公園空白地域の解消を目指し公園整備を進めてきたが、500㎡以下の小規模の公園や緑地が多く利用者の多様なニーズに対応できる機能が満たされた公園とは言えない状況があることから、市内公園の調査を行い（費用2000万円）、公園整備の指針として、調布市公園・緑地機能再編整備プランが策定された。

同プランでは、機能再編にあたっては9つの機能（遊び型、休養型、コミュニティ型、健康づくり型、スポーツ型、防災、自然型、都市景観の形成、都市環境の保全）を配分し、公園・緑地に共通して確保を目指す機能と特性に応じて選択する機能を区分しながら適正な配置を図っている。

また、再編にあたっては、検討区域を、①面積が1000㎡以上、②中型・大型の複合遊具がある、③利用者数が比較的多い、以上3つのいずれかの条件を満たす公園を中心に、市内を30ブロックの検討区域に分けて、1ブロックずつ進めることとしている。ただし、1ブロックの検討から整備までの期間が5年は必要となっている。

また、現在、多摩川市民広場周辺をモデル実施区域としてプランを進めているが1ブロックの総予算として2億円の構想となっている。

## 3 西東京市 「小規模公園の管理と利活用について」

### 【施策の概要】

本市の都市公園数366カ所に対して、西東京市の公園数は270カ所である。本市は200㎡～300㎡の公園数が多いのに対して、西東京市は200㎡以下の小規模公園が多いことが特徴的であり、小さな公園だと15㎡程度の公園まで存在する。

西東京市は、公園配置計画を策定し、公園の管理に取り組んでいる。

同計画では、近年の住宅開発時には、同じ地域で近くに公園がある場合、公園での提供寄附ではなく金銭寄附としてもらえるように業者に依頼することで、無駄な場所に公園数を増加させないようにしている。（この取組は現在、生駒市でも実施している。）

また、開発に伴う提供公園の増加に伴い市民ニーズに対応しきれていない200㎡を下回る小規模の公園が多く、細やかな管理が難しく利活用はおろか市民要望に追われる現状があり、厳しく限られた予算の中で、市民のニーズに応え、公園施設の利活用、公園のリニューアルや整備などを効率的・計画的に進める必要があったことから、同計画においては、市民協働型指定管理者制度として、54公園を一括管理している。

指定管理者は、全国で事業を展開し、他の地方公共団体でも指定管理事業を行っている造園業者、地域連携や市民協働による緑化保全活用を得意とするNPO、地元ネットワークが強みの造園会社の3団体で構成され、それぞれの団体が持つ得意分野を生かした管理運営を行っている。

市民ニーズに応えるため指定管理の仕様書に市民協働担当を配置し、行政側にも市民協働担当者を配置することで双方のコミュニケーションの円滑化を図っている。西東京市の市立公園では、2016年4月に指定管理者制度を導入し、複数の公園を一括して指定管理者制度の管理対象にしている。

市内の規模の大きな公園である「西東京いこいの森公園」を中心とした分散しないエリアを包括的に管理してもらうことで、エリアマネジメントを意識した活性化が図られ、市民との協働が進み、維持管理コストの削減にもつながっており、指定管理者制度を導入したことで、これまでよりも年間管理コストが360万円削減されている。

指定管理の対象となる54公園の苦情や相談は公園看板に連絡先を記載することで、指定管理者が受け付けるため、これまで市の職員が対応していた苦情や相談の対応数が減っている。

また、指定管理者は物販販売、自動販売機の設置、イベント開催などを自主事業で実施し、スポンサーを見つけ協賛を得ることもできる。民間事業者の強みを活かし自由な発想による新しい取組や活性化が可能になっている。

他にも、小さな公園プロジェクトとして、200㎡以下の小規模公園の多い西東京市では、市民による公園調査を行った上で、ワークショップを開催し、小規模公園や緑地を使いこなす基本方針を決定している。市民の公園活用アイデア実現のため市民、行政、指定管理者の3者で進めるプロジェクトであり、例えば、ワークショップで生まれた市民グループが地元農家を巻き込んだマルシェや武蔵野大学と連携した社会実験ワークショップを開催したり、小さな公園を丸ごとハーブガーデンにすることで、公共花壇の管理を手掛ける西東京花の会という団体と行政が連携し、ハーブの講習会を開催するなど、小規模ならではの活用方法で協力団体を見つけ、イベントを実施している。

## 4 考察・意見

### 【市内都市公園】

- ・うまく活用されている公園もあるが、あまり活用されていない公園も多い。住宅地の開発から数十年もすると地域の年齢層も変化し、公園に求められるものが変わってきている。利用しにくい公園は、清掃や草刈などの管理も難しい。今後はどのような公園や緑地が求められているのか、市民のニーズを調査し、市民協働で管理運営することが望ましい。
- ・市内の大小様々な公園を視察して、比較的大きな公園は活用されているように感じた

が小さな公園に関しては放置されていて、活用しがたい公園も存在している。

- ・自治会に助成金を出して管理をお願いしているが、その管理側も高齢化していて管理にままならない現状がある。
- ・大規模公園は、適切に管理され、利用されているように思われる。
- ・ミニ開発の住宅地では、小さい公園が多く、通常の公園、つまり、こどもの遊び場や市民の憩いの場としての役割が果たせていない所もある。しかし、休憩用のベンチやごみ集積場、掲示板などに使われるなど、一定のスペースとしての役割は果たせていると見受けられた。
- ・小明町南第8公園は、歩道脇にあり、500㎡と広いが、草が生い茂り、ほとんど使われていない。歩道に沿ってフェンスで囲われていることも使われない原因と思われるので、フェンスを取り外し、どこからでも入れるようにする必要がある。また、草刈など整備が必要である。そうすれば、道路脇の貴重な緑地として活用できるのではないか。
- ・とても公園と言えないような草が生え放題で手入れの行き届いていない公園があり、誰も利用していない。こんな状態なら手放してしまうか無くしてしまってもいいのではと思ってしまった。
- ・桜の木がある事で喜んでおられる方も居れば、散った後の掃除に苦勞されている方もおられる。同じ公園でも人によって見方が違うことを知る。全ての方に喜んでもらえるような公園を作ることはできるのか。
- ・近くにこんな公園があると良いと思われる公園もあった。敷地も広大、メタセコイヤの木も立派で、心地よくこの公園を利用される方は多いと思うが、管理費が高い。
- ・小明第五公園のように人の通行のないような高台の公園など、ここに公園を作る意味があるのか疑問の残る公園も散見される。
- ・市内にある公園の一部しか視察出来なかったが、各公園を改めて検証し、公園として機能していない場合は近辺の地域の方と協議し、近くの公園と統廃合していくのも良いのかもしれない。
- ・高齢者が多い地域、若い世代や子供が多い地域など、地域の年齢層にあった遊具の配置も考えていく必要がある。
- ・大きな公園などはより多くの方に楽しんでもらえる設備を整え、開かれた公園にすべき。バーベキュー設備やイベントの開催など。そのために利用者や市民の声を吸い上げる機会を多く設けることが必要である。
- ・小規模公園は画一的なものが多い。一部の公園では、近隣住民の方から、樹木の有り方について意見が出されるなど、公園機能について議論していく必要があると感じられる。また、雑草に覆われ全く活用されていない公園も見受けられ、公園改革は必須であると考えられる。

## 【調布市】

- ・公園・緑地機能再編整備プランについて、小規模公園等は画一的なものが多く、多様な年代層の利用ニーズに対応されない。それに対応すべく、公園機能タイプを区別し、公園ごとに機能を集約化することは、利用者にとって活用しやすいものである。また、市内を30区域に分け取り組むことで、公園をより身近に利用することができるという。それぞれの地域に求められる機能を有する公園が配置されることで、将来に渡り活用される身近な公園となる。

ただ、1区域の整備に要する期間は約5年かかり、全域終了までかなりの長期にわたる事業となる。今後事業を進めていく中で、手法が洗練され速度アップが図られることとは思われるが、現状では、事業費用等も高額であり、財政力の豊かな調布市ならではの取り組み方と言える。

この整備プランを進めるにあたり、調布市は公園管理を市が直接担っていることで、公園改革を先導しやすい状況にあるといえる。具体的にはニーズの調整や各公園の特色・個性の決定に当たるプロセスであるが、素案作成にあたる情報収集として、市職員が現地に赴き、利用者のヒアリングをしているものの、調査業務を事業者に委託し進められ、地域等との意見交換、事業報告会も3回程度である。これは、利用者における公園の位置づけは、地域の公園というより、市の公園という認識であり、市民主体の事業実施とはいえないと感じるところである。一方行政主導である分、市が実現性重視の素案を作成・提案するなど、抜本的な改革に取り組みやすいといえる。

生駒市においても、小規模公園は画一的なものが多いことは、10月の生駒市内の公園現地視察をした際に確認できた。一部の公園では、近隣住民の方から、樹木の有り方についてご意見が出されるなど、公園機能について議論していく必要があると感じられる。また、雑草に覆われ全く活用されていない公園も見受けられ、公園改革は必須であると考ええる。

調布市のように地域の公園機能を整理することは十分に有効な手段である。ただその際、公園の統廃合を視野に入れてはどうかと考える。生駒市は非常に小規模な公園が近距離で配置されていることから、機能集約に合わせ、公園数の整理を図るべきである。また、その意見集約においては、地域住民と十分な協議期間を設け、対応すべきと考える。

今後、公園の利活用についてワークショップを実施していく考えであるということは、耳にしている。市民や地域自ら考え、取り組むことは推奨できるものの、長期的に活用される公園とするには、先だって市がしっかりとした素案を示すことが大切であると考ええる。

- ・調布市においては、人口の増加を続けており財政力指数においても全国25位と上位にある。平成25年から人口減少に転じた生駒市の状況や財政力指数全国282位という現在の本市と調布市の状況の違いを考慮しておかなければならない。

まず、機能再編整備プランは30ブロックに分かれており、1ブロック5年の期間を要することからプラン完了までが長期間すぎること、優先順位の公平性が問題になる。

また、市民の意見集約を行った後の整備工事だが、ここでも長期的な事業であることで意見集約から完了時までには地域住民の年齢層の変化や求める機能の変化があり、完了時点での満足度の低さが懸念される。

さらに、1ブロックの工事予算が2億円を想定しているため、30ブロックの総予算は60億円という莫大な予算が必要になり、費用対効果の面でも市民の理解が得られるのかという点が懸念される。

しかし、機能再編プランの機能タイプを9つに分け、地域の状況に応じて適正な配置を総合的に考えるという点は本市でも今後の公園整備及び管理運営において採用すべきであると考えられる。

さらに、これらの公園機能分担に公共施設の機能を加味することで重複する施設や機能を削減することも考えられる。

また、住民に対して近隣にある公園の機能理解を周知することができることで、広い範囲での公園利用を促すことにもつながる。

本市においては、これらの利点に着目することで生駒市の現状に見合った形での活用が可能であると考えられる。

- ・市内の公園を30のグループに分けて、一つのグループ内のそれぞれの公園に特色を持たせ、機能分担することで一つの公園の満足度をあげる機能再編整備プランを作成しているが、生駒市は、似たような小さな公園が近くに点在している傾向にあるので、特色のある公園づくりは利活用には有効であると考えられる。
  - ・行政が主体となって『みんなが集い 憩いの場となる魅力ある公園づくり』を基本理念として取り組む姿勢は大切である。また、様々な公園を機能タイプ別にすることが公園の活用にとっての第一歩だと考えるが、安定した財政の調布市でも、市内全ての公園の利活用に取り組むのに時間がかかっている。今後財政が厳しくなって来る生駒市では行政が主体となって取り組むことはなかなか難しいと感じた。
  - ・平成30年5月に公園・緑地機能再編整備プランを策定したところで、整備はまだ緒についたばかりといえる。
  - ・500㎡以下の小さな公園が多いが、統合は土地がなく無理なため、公園から250m以内でニーズに対応した公園づくりを目指しており、整備のポイントは、市域を30ブロックに分け各ブロック内の公園を、遊び機能、健康づくり機能などに特化し、それらをルートで結び、ブロック全体として様々な機能の公園を持つように再編するというものである。
- アイディアとしてはよいが、公園が離れているので、高齢者や幼児などには利用しにくいなど問題があるように思う。

- ・再編のモデルともいえる「多摩川市民広場」の整備費は2億円、公園の管理は市が直接行っている（職員15人、現場20人）、管理コストは再編後も変わらないとみているなど、コスト面は余り重視されていないようで、財政力の余裕が感じられた。
- ・主にワークショップにおいて市民の公園に対する要望を吸い上げている。それにより、公園のすぐ近くに住んでいる人と離れている人との温度差を感じ取ったとのことである。
- ・目視や利用者からの聞き取りなど、公園の現状調査の段階で相当なお金を使っているように感じた。同じことをしたくても財政面から考えると本市で出来るかどうか不安がある。
- ・公園、緑地の機能を「遊び型、休養型、コミュニティ型」など、9つに分類し地域の状況に応じて適正な配置を図っている事については、取組として非常に参考になった。
- ・市内を30の区域に分け、機能再編プラン案を作成、地元住民の方との意見交換を実施した部分はとても参考になった。どこまでも住民目線で公園を作っていくところは本市でも展開していくべきと考えた。ただし、調布市と本市とでは財政面での差は大きい。

#### 【西東京市】

- ・西東京市では公園配置計画を策定しており、市民協働推進型指定管理者制度となっている。  
公園配置計画では、利用者のニーズ対応や公園の有効活用に向け、公園の適正配置と整備を視野に入れつつ、公園の統廃合や財源確保策に向けた取り組みが示されている。成果としては、策定して間もないことから、まだまだ未成熟な点は否めないものの、指定管理者制度を活用し、財源確保策や公園の利活用に向けて、指定管理者と市、市民が協働しての取り組みが進められていることに、将来への期待がうかがえる。  
大規模公園を核に地域の小規模公園も包括しての指定管理者に委託したことで、大規模公園の活用に向けた知恵や取り組みに目覚ましい発展がうかがえた。小規模公園については、まだ目に見える成果は少ないようにも感じたものの、市が直接管理を行っていた時に比べ、経費の節減ができており、利活用の手法についても、今後、民間の知恵が発揮されていくものと感じられた。ただ、その期待が感じられる理由としては、制度ではなく、委託されている業者（NPO）の能力とやる気が高いことが、原因に感じた。また、市と指定管理者の連携がうまく機能しており、指定管理者の意見をしっかりとくみ取り、チャレンジできるといった信頼関係を築けていた。財源確保策として、大規模公園で得た収益を小規模公園に還元していくということを主に考えており、それに向けて様々なイベントを実施し、着実に公園利用者は増加している。  
生駒市としても、小規模公園の利活用に向け、民間企業の知恵や経験を取り込むことは有効であると考え。ただ、小規模公園を指定管理者制度にすることで、財政的な



節減につながるかは疑問が残る。また、西東京市では公園づくりのワークショップメンバーによる公園実態調査を実施し、小規模公園の利活用に向け、コミュニティガーデン事業など取り組みが進められている。生駒市では、フォーラムの活動の幅を、地域の小規模公園に広げることも検討できると考えられる。

- ・西東京市の平面的な地形と生駒市の山に囲まれている地形という、双方の地形の違いを考慮しておかなければならない。

公園管理を複数の公園でまとめて一括管理できる指定管理制度を導入することが必要である。

また、この取組の成功のためには中心となる大きな公園の存在がカギとなっており、その中心となる公園は交通の便が良好で住宅密集地が近いなど人が集まりやすい立地条件の良い公園であり、様々な収益事業展開やイベント開催、市民参加事業及び市民の意見や要望を集める拠点となることで、自主事業での収益を確保した一括公園管理が可能になる。

この中心となる公園では、指定管理1～2年の間に多くのイベントの開催や市民との交流事業、企業の協賛事業などを展開することで、信頼と市民理解を得ながら、自主事業をやりやすい環境を構築するということが成功へのプロセスとして必要である。また、指定管理料だけでは赤字事業であるため、中心となる公園での様々な収益事業により他の小規模公園への展開が可能になる。

小さな公園プロジェクトにおいても、まずは拠点となる公園での自主事業が順調に展開できなければ、市民の信頼と理解を得ることができず市民協働に繋がらず、活動資金面でも収益不足により拠点となる公園はおろか小規模公園の利活用展開が難しくなる。

しかし、財政状況の厳しい本市において366カ所も存在する都市公園の管理費用は、市の財政を逼迫しており、公園の管理コストを削減することは喫緊の課題である。複数の公園を指定管理者に一括で任せることで管理コストの削減と同時に市職員の業務負担を減らすことができる可能性は検討の価値がある。

生駒市では、平成17年からコミュニティパーク事業を続けてきたが参加自治会や団体の数が減少しており、2年間で1000万の予算をかける事業の継続は困難になっている。

また、市民と行政がアイデアを出し合うことで公園の活性化を進めてきたコミュニティパーク事業だがパークコーディネーターという公園管理及び活性化のプロフェッショナルが加わることで、これまで生駒市で取組んだことのない活性化事業への展開も期待できる。

活性化事業は短期間なら市民のモチベーションがあがることは、これまでのコミュニティパーク事業を見ても分かることだが、自治会役員の交代等で活性化のモチベーションの継続は非常に難しい。

指定管理者に公園の活性化事業を継続して管理運営してもらうことで、地域住民の活性化のモチベーションを継続して牽引することも期待できる。

生駒市の活性化に適した公園を洗い出し、拠点となる好条件の公園の可能性を調査し、54公園とはいわず10～20公園でも公園管理運営のプロフェッショナルに指定管理者として一括管理を任せることで、今後の市の財政負担の軽減を期待できる。

また、指定管理者に公園についての苦情や相談を引き受けてもらえれば、市職員の業務だけでなく精神的な負担の軽減にもつながる。

- ・市の緑公園課にも、指定管理者の中にも市民協働担当者がいて公園ボランティアとの市民協働の推進を図っている。

意見交換会やワークショップで、利用者である市民の声をしっかりと聴き、反映させることが利活用へとつながると考える。

市民のアイデアを生かし、市民の利用しやすい公園を協働で運営することが理想的である。

生駒市でも小規模公園の管理についても指定管理者制度を導入することで、効率的な維持管理と行政コストの抑制ができる可能性を感じた。

- ・西東京市では市域を6ブロックに区切り、その1区を指定管理者に任せている。しかし、指定管理者に丸投げではなく、行政、ボランティア市民との連携を諮りながら取り組んでいることは大切であると感じる
  - ・指定管理者が様々なイベントを企画して、多くの市民の方に参加してもらっている取組は良い取組だと感じた。小さな公園もハーブガーデンとして活用している。出来たハーブも活用されているとのこと、小さな公園での活用方法の一例になる。
  - ・指定管理にする目的は、維持管理経費の抑制（5,737万から5,376万に360万円削減）と、それぞれの団体が持つ得意分野を生かした管理運営。市民協働の推進を最重要視し、単なる業務委託の延長ではなく、民間の能力を最大限に発揮できるような制度となるよう工夫しているとのこと。
  - ・西東京市内を6つの区域に分け、1区域の50の公園について指定管理者制度を導入している。中でも『西東京いこいの森公園』ではバーベキューサービス、ドッグフェスタやガーデニング教室など市民に喜ばれるイベント・企画を行っている。「土日はこちら（西東京いこいの森公園）に行くとかやっているね」という市民のこの公園に対するイメージが定着している。維持管理費についても指定管理者導入によってコストダウンに成功している。純粹にいい公園であると感じた。
- 本市においても同クラスの公園があるので、指定管理者制度を導入し、より多くの方々に喜んでいただく、また利用してもらえる公園にならないかと感じた。