

共生社会とこれからの公園緑地

The Future of Parks and Green Spaces in an Inclusive Society

蓑茂 壽太郎 東京農業大学 名誉教授 / 一般財団法人公園財団 理事長

Toshitaro MINOMO (Professor Emeritus, Tokyo University of Agriculture,
Chairperson of the Parks and Recreation Foundation)



1. はじめに

戦争や震災などで社会が混乱した時代も、経済至上主義の時代、そして心の豊かさが一番の文化の時代にも正対してきたのが公園緑地である。私が実体験したこの半世紀の記憶をたどり、その間に先人の書物等の記載から学んでの感想だ。都市公園制度150年のこの年に改めてこれまでの歴史を辿るなら、この傾向は一層確たるものとして理解できるだろう。大正デモクラシーの一面を飾った文化の時代、その後には関東大震災の混乱が訪れ、続く災後の創造的復興で、同潤会アパートや隅田川のモダンな橋梁、これと並んで復興公園は成長社会の新しいシンボルとして輝いた。昭和になり東京では私鉄各線が都心から放射状に敷設され、大東京時代になり、これに対応の緑地帯が構想された。第二次世界大戦時にはこれが防空緑地となり、戦後の経済成長時代を迎えてからは緑地保全や公園整備などの施策が展開した。アジア初の第18回東京オリンピック(1964)や大阪万博(1970)なども公園緑地と密接だった。混乱から経済、経済から文化、そして文化から混乱の循環はこれからも続くと思う。私は昭和の戦前を経験していないので、軽がるしく戦前を口にするのを憚るが、昨今の世界情勢から、あるいはここ数年の大災害頻発から、三度か四度目かの混乱の時代が訪れてきているように感じざるを得ない。それが2023年の幕開けである。

2. 地球人口80億人時代の「共生」

国家間戦争もそうだが、私たちは、環境に係わる生物多様性や気候変動問題をこれからの混乱の要因として、また喫緊に解決すべき課題だと認識すべき位置にい

る。そしてこれと切り離せないのが食糧とエネルギー問題であり、加えて100年来、三年越しの感染爆発パンデミックである。いずれも解決には地球規模での取り組みを要する。グローバル化したこの時代は、一国だけでは解決できず地球の全体の繋がりを持つ包括的な対象となっているからだ。みんなで連携して取り組まなければならないことばかりだ。そうした折、昨年11月15日に地球人口が80億を突破したと報じた。70億に達したのが2012年だから、10年間で10億人増加した。私が生まれた1950年の地球人口は25億人、しかし2058年にはその4倍の100億人になる予測である。地球人口の増加で問題となるのが、キャパシティ・収容力であり、限りある地球に対する責任と賢い使い方の問いである。そこで本稿のキーワード「共生」が極めて重要なタームとなる。共生は、生物学的現象にその起源をもつ用語だ。異なる種類の生物が、行動や生理活動面で互いに綿密な関係を保ち生活している現象を指している。これには、相利共生と片利共生があり、さらに利益を得つつ相手には害を与えてしまう寄生もある。このことを私たちは理科や生物学で学んできた。どうだろう、近年の共生の多用、自然共生や環境共生、社会共生や多文化共生、地域共生、そして表題で使っている共生社会までをみたと、共生には上記のように3つの概念があるにもかかわらず、あたかも相利共生だけのように、都合よく多様かつ頻繁に使っている。もっときつい表現だと乱用されているのではないかと思う。さまざまな言説の登場で、用語の概念は次第に広がってくるのが通常だが、私は便利に使われすぎて悩ましい言葉になっている「共生」を危惧する。

3. 相利共生の公園緑地

広域自治体である都道府県と基礎自治体の市町村が

公共財として管理運営する都市公園の多く、国営公園の場合は国有財産、この両者のストックマネジメントが成熟社会を迎えて大変大きな関心事となっている。長寿命化だけでなく、賢い利用や運営がストックマネジメントでは鍵であり、これに公民連携を導入することが盛んに議論され行動に移されている。打ち出の小槌的感が無いでもない。公民連携の導入を否定するつもりはない。都市公園法の設置管理許可制度を戦後の立法時に発想したのは、明治初頭以降、戦前までの公園運営の実態からの賢い学びであり、それを引き続き日本の公園運営の仕組みとして継続すべきと考えたからだ。日本の都市公園では「公民のブレンドがよく良く似合う」という状況だったように私は思う。しかしここで大事なのは、相利共生の保証があるかどうかだ。最近流行りの表現だと WIN-WIN の関係にあるかどうかである。そうではなく、公園ただ乗り論が Park-PFI で起きている、もしくは起きようとしているとしたら、これは問題である。それだと片利共生であり、場合によっては限りなく寄生だとの批判を受けることになるかもしれない。それだけは予防したい。

そのような動きの最中に、都市公園制度が150年目を迎えたことを熟慮の上、公園緑地のこれからについて「共生」を軸に明るい将来を展望しようとしたのが本誌だと思う。そこで、共生の深読みを若干なりと試み、私の考えを述べ巻頭の役目を果たしたい。「共生社会と公園緑地」を掲げた場合に大事なものは「**みんなで係わる**」の姿勢と行動の方向づけだと考え稿を進めたい。

4. 「みんなで係わる」公園緑地社会

「みんなで係わる」とは何でしょう。個別ではなく人々が共同して行うことで、みんなで係わるが達成されると思う。共生が、教育政策、福祉や厚生の政策議論に登場したことで、共生社会への取り組みが実に幅広く展開してきている。この背景には日本社会における人と人との繋がりが希薄になったことがあるようだ。そこで人と人の繋がりを「意識して再構築する」取り組みに関心が集まっている。私はこのこと自体を論評する立場ではなく、より具体的にモノづくり、コトづくりを通じて解決する仕事を任務としている。私たちは共生についての関心と同じくらい共創をよく

使っていることから共生と共に共創も念頭に置いて、公園緑地のこれからを考えたいと思う。共創では多様な主体の参加が鍵であることから、共生のみんなが係わるやみんなで支えるが必然だからである。

そこで、公園緑地を舞台とした「みんなが係わり、支える」を具体形で一歩進めると、①誰でも**利用できる**、②誰でも**参加できる**、③誰でも**運営できる**、④誰でも**提案できる**、の四つで「公園緑地と共生社会」を捉えることになる。共生には相互扶助の意味があることも考慮の上で、公助と自助の間にある共助の時代に相応しい公園緑地社会を展望できればと考える。

①**誰でも利用できる公園**：最初は、誰でも利用できる公園に焦点を当てる。筆者は既に「公園の進化」について、利用の観点から「公園の進化とユニバーサルデザイン ～始動期のバリアフリーからインクルーシブデザインの未来へ～」と題して述べている(2015、都市緑化技術98号)。そこでは、キーワードにバリアフリー、ユニバーサルデザイン、インクルーシブデザインの三つを掲げ、バリアフリーは物理的な利用障壁を外す、ユニバーサルデザインは物理的バリア解消を超えて万人が何不自由なく利用できる公園、そしてインクルーシブはそうした公園への到達容易性を含め、その公園が核となって町全体・コミュニティが公園生活のサービスを楽しんでいる公園主導・パークイニシアティブの状況だとした。そこで終わらないで次を考えるとときに意味を持つのが「共生」の言葉だと私は考える。誰でも利用できる以上に誰もが楽しめる公園にする。その一つとしてバイオフィリック・生物愛が内包された公園利用を私は次の目標にしたい。日常的にエコツーリズムを体験できる公園が身近にあったらうれしい。生物共存での利用を新しい日常にするのが「共生の公園緑地」で、これをまずは実現できるかどうかである。地球規模での取り組みが喫緊の課題とされる生物多様性の問題に市民は足元から何ができるかの行動指針を求めている。このとき昆虫観察ができ、年間の公園利用で花暦を体験でき、季節感を楽しむと同時に季節変動の危機を知る。命ある自然の恵みが日常的に味わえるのは共生を旨とした公園緑地論あつてのことだ。論に続く公園利用を身近で実装化できてこそ、共生を根底に持つ誰でも利用でき、利用したくなる新しい公園緑地社会が展望可能だ。

②**誰でも参加できる公園**：二つ目には、利用と共に参

加できるかどうかをチャレンジすることで、共生にも一つ別の意味が生まれると私は考える。定期的な活動に参加すると規則正しい生活が実現する。これを続けることで健康が維持できる。公園を綺麗にする共同作業に参加することで、コミュニケーションの機会が増えて仲間ができる。健康長寿社会や希薄になった人と人の繋がりを回復する機会・手段として公園への参加をデザインする。公園を利用することで偶然の出会いも勿論ある。しかし偶然だけでは間に合わない。偶然ではなく故意に、意識してデザインしなければ機会は増えない。公園での参加を考えたとき、最近強く思うのが公園愛護会の再考だ。歴史的にみても、全国での活動の数の多さからみても、その実績が評価され、だからこれからのあり方に注目が集まるのが公園愛護会だ。しかし聞こえてくるのは高齢化による会の運営困難の課題だ。サラリーマンがほとんどの地域コミュニティでは、かつて町内会や自治会、PTAまでもが主婦の役割となった時期があり、これと時を同じくして公園愛護会も老人クラブ活動の一部になってしまった。そこに問題の根源があったように思える。そこで再考となる。行政が担うことができない時代に公園を綺麗にする活動が全国各地で自然発生的に生まれた。当時は何も年配者だけを構成員とする組織ではなかった。一例として、ここでは福岡市の東公園と西公園を取り上げる。東公園の前身は白砂青松の景勝地として知られた東松原公園で、西公園は荒津山公園が前身で日本公園百年史(1978)に詳しい。この二つの公園には東松原公園愛護会と荒津山愛勝会があった。会の発足は共に明治23(1890)年で、明治33(1900)年に県営公園になるまでの10年間に非常に重要な役割を果たした。公園行政が未熟な当時は、行政だけでは十分な管理ができない時代で、地域住民がその担い手となっている。これを単に過去の記録に終わらせないで、これからの共生社会の公園のメルクマール・指標にできないか。これが私の振り返りである。昨今の行政における施策の比重、すなわち予算決算の部門別支出を見たとき、福祉や民生部門の高さが顕著である。20年前と違い土木やその一部である公園の比重は著しく下がっている。換言するなら公園緑地は、行政が完璧に担える状況ではなくなっている。明治の中頃がそうであったように、現在も市民との共生によるWIN-WINの体制を構築する時代である。その手始め

に「参加」を位置づけることが有効だと思う。明治のいにしへの事例ではあるが、愛護会がはじめて結成された頃の精神に学ぶべきものがあると思った。公園に限らず関東大震災後の復興事業で整備された道路を管理する道路愛護会が横浜で結成されたことも知られている。これも道路を整備するのは行政の役割だが、毎日利用する道の清掃くらいは自分たちでやろうという考えからであろう。公園も道路も都市施設は整備後の管理運営が大変だったのである。公園愛護会と類似のものに公園保勝会も見られるが、こちらは明確に自慢の場所として公園を捉え、みんなで名勝と称えてこれを保存継承する取り組みとして発会したものである。公園や道路は公の施設で市民共有であるが、公の施設の枠を超え、市民共有の公共的空間としての捉え方で地域や地区、すなわちエリアマネジメントの範疇に属する動きも早い時期からあった。先の保勝会の理念や活動についての議論は当時盛んになされていた。大正8(1919)年公布の都市計画法で風致地区制度が誕生し、昭和2(1926)年には東京府や京都府で地区指定がはじまった。この中で誕生したのが風致協会である。これはパブリック・スペースの維持管理に困ったからの発足ではなく、土地や地域に対する愛着並びに景勝遊覧地の経営から生まれたものである。郷土愛や最近の言葉ではトポフィリアの地域愛だ。こうした思想が地域共生の概念下で広がることで、人々の参加が必須の公園緑地社会を展望することができる。

③誰でも運営できる公園緑地：三つ目の話題として、誰でも運営できる公園緑地について、つまり運営だから公園を動かすことに観点を移して共生を考えることになる。官民連携や公民連携を耳にするようになって久しい。地方自治法改正により指定管理者制度が始まって、公物管理に民間企業やNPOが容易に参入できるようになった。平成15(2003)年が始まりだが、翌年から都市公園にも導入されて、既に約13,000公園で活用されている。これは管理を通じた「公園の動かし」であるが、さらに範囲を広げて公園を動かせるようにしたのがPark-PFIだ。PFI制度導入(1999)に端を発して、都市公園に特化したPark-PFIが2017年に始まった。ここにきて都市公園を舞台とした動きは、官民連携として大きく様変わりした。しかしこれに見られる民間参入により公園を動かす運営は、何も初めてのことでない。公園が民間活力で運

営されてきた歴史は、もっと古くに遡って「共生の運営」として考えるべきだ。都市公園法制定の昭和31(1956)年に法体系の中核に設置管理許可制度を組み込んでいたことは、既に行政が担う公園だけでなく市民を含む民間が担う公園が目前にあったからだ。そこにあったのは、経費縮減競争の便ではなく、市民が求めている公園サービスにおける公共の役割と民間ポテンシャルの融合であったと思う。公園で得られるサービス相応の費用負担をいとわないプレミアム消費が当時既にあったとみて良い。そしてこの時点への振り返りで終わらず、都市公園法制定より大きく遡り、150年前の都市公園発祥から二、三十年後のエポックを探すのはどうだろう。東京では太政官公園の一つである芝公園に、地方都市の事例では熊本の下河原公園で官民連携の公園運営が始まっていた。芝公園に適用されていた東京府公園地出稼仮条例を根拠とする運営では、公園が立派に自己財源で運営されていたのがわかる。そして熊本市初の都市公園は、太政官公園としては実現せず、日比谷公園の開園より少し早い明治32(1899)年開園の下河原公園であるが、ここに興味深い歴史的事実を探し出せる。下河原公園開設の動きは明治29(1896)年に始まっている。市の中央を流れる白川の河川敷に位置し市街地近くでスラムと化していた場所で、その環境改善も兼ねて動き出した公園化である。この公園整備に当たり公園周辺の地元有志から寄付金3,500円が寄せられた。その内の2,000円を設備費に、残りの1,500円で園内に茶店を建設した。そして、その茶店から得られる賃料を以て維持費に充てたことである。つまり、建設整備だけでなく、供用後の維持管理費までを地域住民との公園運営で賄う共生思考で取り組んだことを紹介しておきたい。

④**誰でも提案できる公園**：最後に誰でも提案できる公園を掲げた。これからの時代は、これが一番大事だと思う。都市公園のストックは、約11万カ所、約13万ヘクタールの状況である。つくる公園行政が、一人当たり公園面積指標で推進された成果である。これからはこの公園をいかに活用し賢く使い国民の資産にするかである。その中で既存の公園の再デザインや再整備も必要になる。パブリックパークは、みんなのものである。と同時にみんなが責任を持つべきものである。公園に関心を持つ人は多く、公園を知らない人はいない。そこで必要なのは公園に強い関心を持つステーク

ホルダーを如何に多く募れるかである。そこで共創による新しい公園づくりに絡めた「提案できる公園」から将来を展望したい。提案の内容としては、計画、設計、施工、管理、運営と各ステージで可能だが、提案の仕方や形の具体像となると、計画設計での提案、建設施工での提案、そして管理運営での提案と3グループで想定するのが順当だろう。いずれについても共生社会ならではの課題認識にたった共生社会だからこそこの提案を望みたい。例えば今、頭に浮かぶのは、計画設計提案では集团的創造に繋がる徹底したワークショップであり、建設施工では住民参加型工事や建設途中を見せながらの展示型工事を共生の概念下で実施することである。そして管理運営では、現在日本全国で供用されている膨大な都市公園の資産化に向けて使う公園行政の提案を募ることだ。管理運営についての批判や評論からプラス思考の提案をたくさん集めることだ。既存の公園はポケットパークと称される小公園から国営の大規模公園まで、また性格も公園種別にみられる以上に多様である。そうした公園はその多様さの数だけ、課題も抱えている。これを解決するために、新しい管理運営の議論をする時期にきている。コロナ禍での新しい日常に正対するとどうなるか。人と人の間隔、一つのグループの規模、各グループとグループの距離を園地利用者が、そこを使い始めると同時に視覚的に認識でき、自然と確保できる利用誘導、これにつながるような草地管理はできないか？などに考えを巡らすと面白いものが浮かびそうである。

提案には提供も含めて良い。あえてそう言うのは、この十年、筆者は一般財団法人公園財団で「地域生まれの世界水準」を標榜して公園経営に努めてきたことに関係している。世界クラスの公園サービスを提供することを念頭に置いたから世界水準だ。しかし公園は地域のものである。提供するサービスにチャレンジすることにより、様々な共生が実現できるからである。「誰でも提案できる」何かがあるだろうと突き詰めることで、これまでにはなかった公園緑地の未来があるかもしれない。新しい公園づくりでは、再デザインが必要だと述べたが、この場面において共生をキーワードとした議論を前進させたい。具体的には誰でも提案できる共創の公園づくりである。私は、共創の三原則を、第一に多様な主体の参加、第二に対話を通じた十分なコミュニケーション、そして三番目に新しいモノ・コ

ト創造のベクトル共有としている。共同、協同や協働、協力や連携、官民や公民連携、公助と自助に並んだ共助などもみんな関連する。

以上、公園緑地に期待する共生について、利用、参加、運営、提案の四つの切り口で考えを述べてきた。公園緑地を共生社会のフィールドとすることで、多方面からのアプローチが必要な共生社会を学ぶ実験場が身近なコミュニティに誕生する。公園を舞台に新しいチャレンジが続々と始まるなら、今盛んにその方策探しに躍起となっているインクルーシブ社会のヒントも得られ、公園そのものが社会の必需品となること間違いない。公園でのエコツーリズムが自然共生の道標になり、少子高齢化が背景の独居高齢者への公園生活提供は、社会全体で支えなければ解決できない地域共生の理想形を映し出すことになる。包摂的な社会の実現に公園緑地を活用する。これからの再デザインではそうした場になる設えだ。公園は生きがいを提供する場になり得るからである。地域からの断絶でなく、地域とつながるハードとソフトの両面に既存の公園緑地のストックを活用しない手はない。

系となる。そうした中で東京市区改正条例とその準用、そして旧都市計画法時代を経て、戦後は日本国憲法制定により公園緑地界でも地方自治制や政教分離の影響があった。明治維新以降の法令の変遷で見ても公園並びに緑地は市民社会との共生が旨だった。現在の公園緑地に必要なのは、市民社会との共生を支えとし、矜持を胸に行動する人を増やすことである。これは地域との共生であり、地域あつての公園、公園あつての地域が実感できる状況を作り出す原動力である。昨年10月に国土交通省から「都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会提言」が発出された。詳細については別にゆだねるが、ポイントは、都市公園には新しい時代が必要で、これまで整備してきたたくさんの公園が生きるようにしなくてはならず、様々な人がつながって、まちを変えていくようでないといふ趣旨である。そのためには、まちの資産とすること、個性を活かすこと、共に育て共に創る、この三大変革が必要だとしている。総じて、本稿で論じてきた共生社会の公園が中心と言えそうだ。

5. 結びに

このように縷々述べてきたのも150年の蓄積や経験を賢く活かすことを伝え、その方向で一緒にこれから歩みたいからである。150年を単に振り返るだけでは節目の価値は半減だ。将来の知恵や糧を得ようとするベクトルで、この記念すべき年を過ごしたい。太政官布告や太政官布達が使われるが、布告は「知らしめる」行為であり、布達や達は「その文書」とみるのが適切と私は理解している。もちろん、布告が太政官発令で、布達は諸官省発令のものだという説の存在は承知の上である。太政官布告、布達、達の法令種別が明治当局者に自覚されていた明治太政官期は、明治18(1885)年12月の内閣制の発足で終わった。公園界にあって太政官公園は良く知られるところであるが、これは明治6(1873)年1月15日の太政官布達第16号により開設された公園を指し、この年に京都、東京、大阪の三府をはじめ、北は山形から南は大分まで全国で25公園、その後明治20(1887)年までに85公園が誕生している。明治22(1889)年の大日本帝国憲法制定による法と命令の時代になり現在の法体