

都市の魅力を高める公園経営 ～久屋大通公園に焦点をあてて～



名古屋都心の栄地区を南北約 1.8 kmにわたり貫く久屋大通は、広い幅員から「100m道路」と呼ばれ、クスノキ並木の公園にテレビ塔が立つ景観は「名古屋の顔」と言える。しかしながら、中央帯部分の久屋大通公園に焦点をあてると、緑の都心軸として一定の存在効果を果たす一方で、イベント時を除いて普段の公園を楽しんでいる人の姿が少なく、散歩、休養、観賞、レクリエーションの場としての機能を十分発揮できていない。

栄地区の再生、その中心に位置する久屋大通公園の再生が求められる中、本稿では、利用者志向の新たな視点で公園の可能性を最大限に引き出す「公園経営」のあり方について、久屋大通公園に焦点をあてて調査研究する。市民ニーズと現状の課題、各地の先進事例を踏まえながら、「公園経営」の推進による「名古屋の誇り（シンボル）にふさわしい生き生きとした公園への再生」を提言する。

都市の魅力を高める公園経営 ～久屋大通公園に焦点をあてて～

名古屋都市センター 調査課 安藤 有雄

1 調査目的

名古屋都心の栄地区を南北約 1.8 km にわたり貫く久屋大通、戦災復興事業で計画されたこの道路は、広い幅員から「100m道路」と呼ばれ、クスノキ（名古屋市の木）並木の緑の公園に名古屋テレビ塔が立っている景観は「名古屋の顔」と言える都市空間である。

しかしながら、道路中央帯部分（幅員約 70m）の久屋大通公園に焦点をあてると、緑の都心軸として一定の存在効果を果たす一方で、イベント時を除いて普段の公園を楽しんでいる人の姿が少なく、公園という都市施設に求められる散策、休養、観賞、レクリエーションの場としての機能を十分発揮できていない。

久屋大通公園は、立地や形態が札幌市の大通公園とよく似ている。しかし、市民利用の実態は異なり、札幌市の大通公園では公園利用者満足度が高くリピーターが多いほか（*1）、観光利用も盛んで主要な観光イベントだけでも年間延べ 750 万人以上（*2）の人々が訪れている。大通公園が札幌市の魅力の象徴となっている一方、久屋大通公園の名前は全国的にどれだけ知られているだろうか。

また、久屋大通公園を今後の栄地区再生のまちづくりにおいて、積極的に活用していくことはできないだろうか。

従来の公園づくりは、「計画→設計→維持管理」の流れで、行政が「管理」を重視して施設を作ってきたが、本稿は、利用者志向の新たな視点で公園の可能性を最大限に引き出す「公園経営」のあり方について、久屋大通公園に焦点をあてて調査研究するものである。

栄地区では「特定都市再生緊急整備地域」指定（平成 24 年 1 月）などを契機に、現在、都市再生の議論が活発になっている。筆者は、平成 19、20 年度に名古屋市職員として久屋大通公園の現地管理を担当しているが、その経験と反省を踏まえつつ名古屋都市センターの연구원としてまちづくりの視点から本稿をまとめている。栄地区の今後に向けた議論の参考になれば幸いである。

*1 「大通公園利用者アンケート報告書（平成 23 年度）」によると、大通公園の来園頻度は「週 1 回以上」「月 1 回以上」の合計が 51.6%。利用の総合満足度は「非常に満足」50.8%、「満足」48.3%。理由としては「花がたくさんあってきれいだ」という声が多い。

*2 平成 24 年開催の「さっぽろ雪まつり」「さっぽろライラックまつり」「YOSAKOI ソーラン祭り」「さっぽろ夏まつり」「さっぽろオータムフェスト 2012」「ミュンヘン・クリスマス市 in Sapporo」より



【写真-1】久屋大通公園

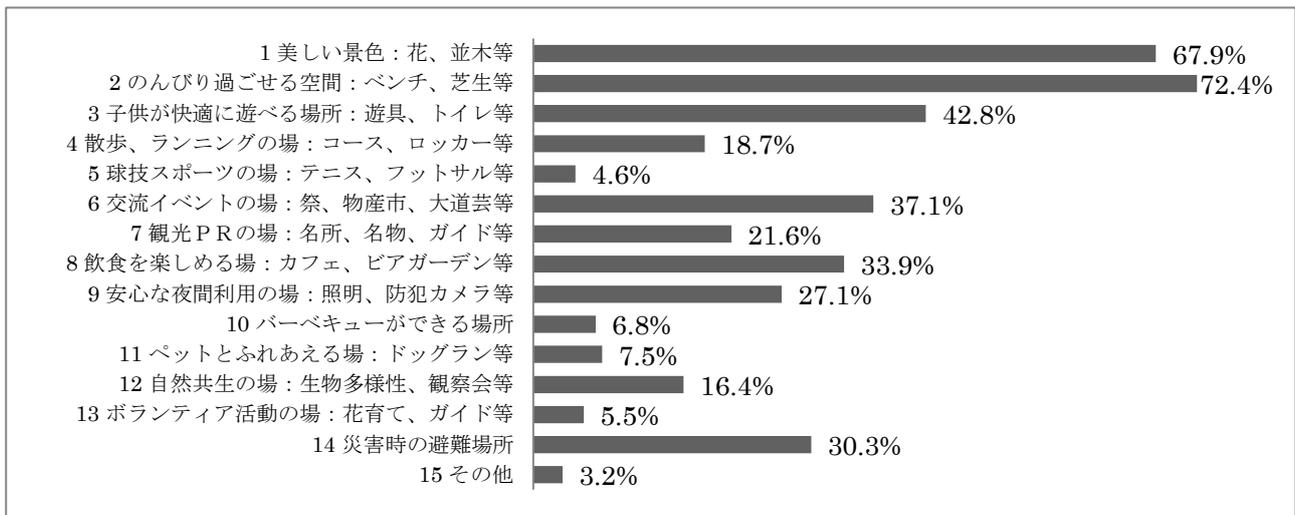
2 都心の公園に対する市民ニーズ

名古屋市が実施した「平成 24 年度第 4 回ネット・モニターアンケート」（市民モニター500 名対象）によると「都心の公園について期待する役割」は【表-1】のとおりとなっている。

「のんびりすごせる空間：ベンチ、芝生等」72.4%、「美しい景色：花、並木等」67.9%が特に多くの回答を集め、「子供が快適に遊べる場所：遊具、トイレ等」42.8%とともに、日常の公園機能の向上を期待する答えが上位3つを占めている。

次に多くの回答を集めたのは、「交流イベントの場：祭、物産市、大道芸等」37.1%、「飲食を楽しめる場：カフェ、ビアガーデン等」33.9%、「観光PRの場：名所、名物、ガイド等」21.6%といった活性化やにぎわいに関すること。「災害時の避難場所」30.3%、「安心な夜間利用の場：照明、防犯カメラ等」27.1%も多く、災害時や夜間の安心・安全に対するニーズが高いことがわかる。

【表-1】 都心の公園について期待する役割



一方、【表-2】は、「都市公園利用実態調査」（平成 19 年度国土交通省）のアンケート調査で「公園に期待する役割」を尋ねた結果である。全国の身近な街区公園から規模の大きい広域公園や国営公園までを対象とした調査であるが、「やすらぎやくつろぎの場」「快適で美しいまちづくりの拠点」「花やきれいな景色を楽しめる場」「子どもの遊び空間」が上位を占めている。

このように「都心の公園について期待する役割」の調査結果は、全国で公園全般を対象に調査した「公園に期待する役割」の結果と同じ傾向が出ている。都心にあっても公園に対する市民ニーズは、まず「憩いとやすらぎ」「美しい景色」「子どもの遊びの場」について期待が高く、その次にイベントや飲食サービス等にぎわいに関する期待が続いている。

【表-2】 公園に期待する役割

項目	単位 (%)
子どもの遊び空間	46.1
やすらぎやくつろぎの場	45.8
快適で美しいまちづくりの拠点	45.1
花やきれいな景色を楽しめる場	43.5
運動、スポーツ、健康づくりの場	41.6
自然や生きものとのふれあいの場	40.5
屋外で食事をしたり、遊べる場	29.9
ヒートアイランド現象の緩和や地球温暖化に役立つこと	29.4
災害時に避難できること	29.4
いろいろな年代の人や地域の人との交流の場	24.2
多様な生物の生息の場	23.5
趣味や文化活動の場	20.1
公園づくりや植物の手入れなど社会参加の場	15.1
地域の歴史資産の保存・活用の場	11.3
地域の観光拠点	10.9
その他	2.9

3 久屋大通公園のあゆみ

久屋大通の誕生は、昭和 20 (1945) 年に名古屋市から発表された「中京再建の構想案」に遡り、この計画に基づき名古屋市では昭和 21 年から戦災復興事業が行われている。久屋大通は、昭和 24 年に整地工事が開始され、途中昭和 29 年に名古屋テレビ塔が開業し、昭和 30 年頃にはおよその形態が整った。

道路中央帯部分が公園的に整備された経過としては、昭和 32 年にテレビ塔の南に沈床花壇と芝生広場が作られ、昭和 34 年には「久屋広場」の原形、昭和 44 年には久屋大通公園のシンボルである噴水「希望の泉」が民間放送会社からの寄附により完成している。

このように久屋大通公園は、当初、道路の中央帯としての位置づけであったが、昭和 45 年に道路と公園の兼用工作物として整理がなされ、都市公園法に基づく都市公園として供用されるようになった。

その後、昭和 46 年の「リバーパーク」など順次施設整備が進められてきたが、現在の公園の姿につながる施設整備の集中時期が大きく 2 つあった。

1 つ目は、昭和 51 (1976) ～53 年頃に実施された「もちの木広場」「ロサンゼルス広場」「いこいの広場」の整備で、テレビ塔を挟んだ南北約 650m にわたる区域が、鉄道や地下街、地下駐車場等の整備に伴う公園復旧工事により完成している。広小路通から北側の区域は、30 年以上前のこの時期におよその施設が整い、当時は子供たちが噴水で遊ぶ姿がよく報道されるなど人々の脚光を浴びる場所となっていた。

2 つ目は、平成元 (1989) ～6 年頃の南部エリアで行われた工事で、「光の広場」の整備、「久屋広場」「エンゼル広場」の改修である。昭和 64 (1989) 年が名古屋市制 100 周年にあたるのを機会に設計競技が行われ、その優秀作品のデザインが採用されている。なお、この設計競技は広小路通～若宮大通までの区間が対象地で、広小路通南側の栄バスターミナルと「愛の広場」の新たな整備デザインについても描かれているが、工事の実施には至っていない。

以上のほか、久屋大通公園の都市公園区域には「ランの館」や「オアシス 21」も含まれている。それぞれ「ランの館」は平成 10 (1998) 年、「オアシス 21」は平成 14 年に完成している。



【図-1】 久屋大通公園全体図

一方、札幌市の大通公園では、各ゾーンの両端に芝生地があり、その中にデザイン性豊かな花壇が多数置かれている。これらのほとんどは、春から秋にかけて民間事業者との協働により作られ管理運営されている。また、大通公園に植栽されている樹木の種類も多様である。久屋大通公園がクスノキとケヤキの2種類だけで高木全体の9割以上を占めているのに対し、大通公園の高木は落葉樹を主体に51種類を数え、低木のライラック（札幌市の木）約400本も活用しながら、花や実、紅葉等により季節感が楽しめる植栽デザインとなっている。

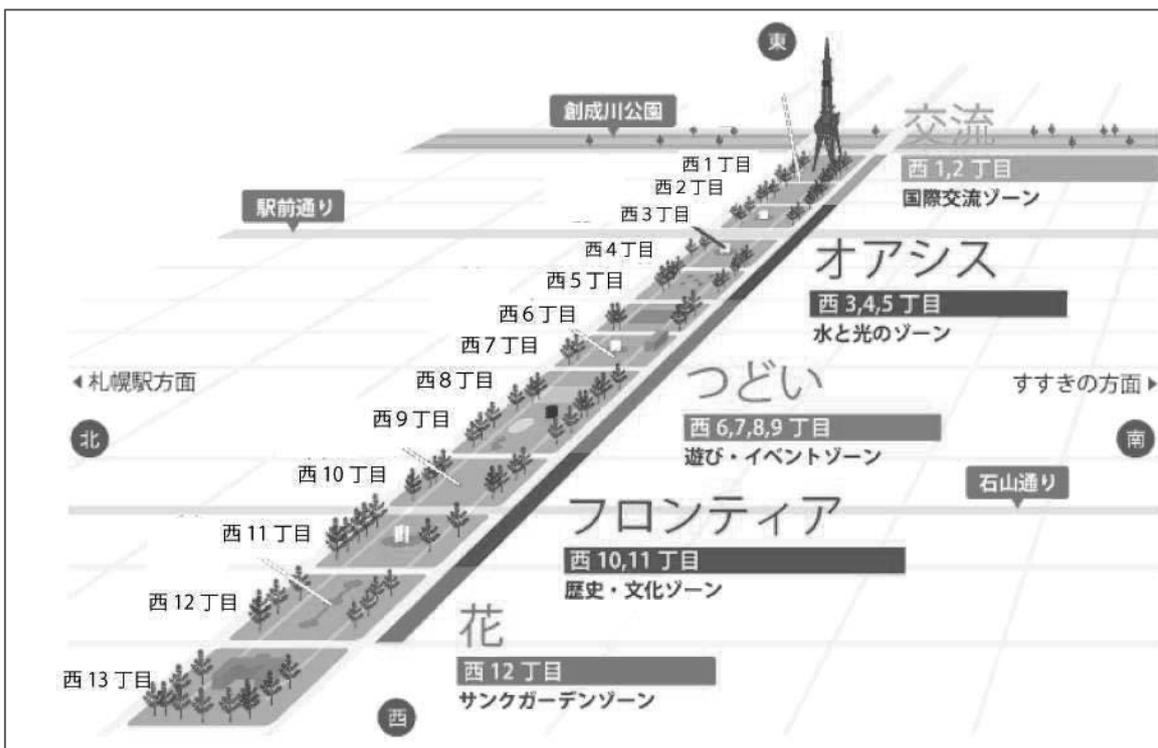
一般的に都心のまちづくりでは「土地の高度利用」がテーマとなるが、都心の公園では、周辺の土地利用が高度化・高密化すればするほど「何もないオープンスペースとしての価値」や「人々の憩いを求めるニーズ」が相対的に高まると考える。久屋大通公園の現状は、施設が造り込まれた印象の空間構成で、花や芝生の広がりも少ない。都心の公園であるからこそ「美しさ」や「憩い」といった公園らしい機能の強化が久屋大通公園には必要である。

【表-4】久屋大通公園（名古屋市）と大通公園（札幌市）の樹木、芝生地、花壇

	久屋大通公園（名古屋市）	大通公園（札幌市）
樹木 （高木）	28種 約1,060本 うち クスノキ 約690本 ケヤキ 約270本 花木（ソメイヨシノ等）約60本 <u>緑の軸として量的ボリューム感が大きい、 四季の変化が少なく単調である。</u>	51種 約940本 ハルニシ、イタヤカエデ、ヤマモミジ、 プラタナス、ケヤキなど （低木）ライラック約400本 <u>落葉広葉樹が主体だが、針葉樹や花木も多く 活用しており、場所や季節で変化に富む。</u>
芝生地	約2,400㎡（平坦地）、約3,600㎡（傾斜地） 主にコウライシバ <u>修景や法面保護が目的で、立ち入り利用を前提としていない。</u>	約19,600㎡（平坦地） 主にケンタッキーブルーグラス <u>修景目的のほか、踏圧に強い洋芝の特性を活かして立ち入り利用を原則自由に行っている。</u>
花壇	6か所（花苗配植型） 7か所（ワイルドフラワー型） <u>予算減の影響で、デザインよりもコスト重視の花壇。一部の種まきや手入れ作業等で地域住民の参画がある。</u>	87か所（花苗配植型） ⇒組合花壇（春、夏のコンクール、秋）、 ボーダー花壇、スポンサー花壇、 ボランティア&企業花壇 バラ花壇：西12丁目サンクガーデンゾーン ⇒32種、1,300株 <u>デザイン性に富んだ魅せる花壇。資金・技術・ 労力等各分野での官民協働が支えている。</u>



【写真-3~5】大通公園（札幌市）の樹木、芝生地、花壇



【図-3】大通公園（札幌市）全体図 出典：公益財団法人 札幌市公園緑化協会「大通公園」
www.sapporo-park.or.jp/odori

4-2 子供が快適に遊べる場所が無い

調査では、都心の公園であっても「子供が快適に遊べる場所に対する市民ニーズ」が上位であることがわかった。女性や子供に対する配慮は、来客誘致に熱心な観光地や商業施設においては常識であり、利用者の視点に立ってみれば当然求められることである。

しかしながら、現状の久屋大通公園には子供が快適に遊べる場所が無い（通称：「前津公園」「栄公園」を除く）ほか、トイレに関しても、「オアシス 21」のトイレを除くと、女性や子供を中心に使用に抵抗感を感じる人が少なくないだろう。また、園内には地形や地下構造物等の影響もあり階段が数多くある。園路の階段脇にスロープが整備されている箇所もあるが、迂回を余儀なくされる古いデザインのものも多く、誰もが安心・快適に散策を楽しめる状態とは言い難い。

これに対し、札幌市の大通公園の状況は、全体にフラットで直線的な園路形態で、舗装も改良され歩き易く配慮されている。またトイレに関しても、豪華な設備ではないが観光地のトイレとして合格の出せる施設水準で、小さな絵がさりげなく飾られるなどホスピタリティを感じるものとなっている。また、子供の遊び場に関しては、西9丁目ゾーン全体が「遊びゾーン」とされ多くの子供たちと保護者でにぎわっている。ここでは、一般的な近所の公園と同じ既製遊具を単に並べるのではなく、現地空間の特長を遊びの面白さに生かすような形でオリジナルの造形遊具（プレイスロープ＝大型滑り台）や遊水路等がデザインされている。さらには、西9丁目と8丁目とを分断していた道路が廃道され、ここに世界的な彫刻家イサム・ノグチの作品「ブラック・スライド・マントラ」が子供たちへのプレゼントとして置かれ、自然と芸術に親しみながら元気に遊べる空間が広がっている。



【写真-6】「ブラック・スライド・マントラ」
作者：イサム・ノグチ

「久屋大通公園は住宅街の公園ではなく都心の公園だから、わざわざ遊び場をつくる必要はない。」という意見があるかもしれない。しかし、少子・高齢社会の時代にこそ、子供たちと子育て世代、孫育て世代をいかに栄地区へ呼び込むか考えていくべきだろう。

遊び場が実現できれば、例えば、買い物途中でも気軽に子供の気分転換がしやすくなるだろうし、名古屋の真ん中でテレビ塔を眺めながら遊んだ経験は、子供はもちろん、家族の大切な思い出になって、わが街への愛着を育むきっかけとなり得る。久屋大通でしか味わえない遊びの魅力を、次代を担う子供たちにプレゼントできないだろうか。

4-3 活性化に民間活力を生かしきれていない

都心の公園では、次に「交流イベントの場」「飲食を楽しめる場」「観光PRの場」といった活性化やにぎわいに関するニーズが高くあった。

久屋大通公園では、特に、南部の「久屋広場」や「エンゼル広場」を中心に民間の放送事業者等によるイベントが数多く行われ、テレビ塔南の「もちの木広場」でも園路空間などを活用してイベントが行われている。また、飲食サービスについては、テレビ塔地上部の広場と矢場町駅上の「光の広場」にカフェ等があり、観光PRについては、テレビ塔やランの館といった観光施設が立地している。いずれも、現在の久屋大通公園の魅力として一定の効果を果たしているが、公園や街の更なる魅力アップに向けた相互の連携や協働の取り組みは一部にとどまっている。

札幌市の大通公園ではどうだろうか。春の訪れを告げる「さっぽろライラックまつり」(5月)から冬の「さっぽろ雪まつり」(2月)に至るまで、年間を通じて札幌や北海道を代表する大規模なイベントが開催されているが、その実行委員会には市の観光部局の職員などが加わり、公園管理者(市の公園部局)との調整が実行されている。これにより、日常の公園利用(花壇、芝生、噴水等)とイベント利用とのバランスが取られているほか、イベント用施設(照明、表示板等)の共用やイベントを通じた社会貢献の実施が進んでいる。

飲食サービスについては、大通公園名物になっている「とうきびワゴン」(札幌観光協会)や公園の指定管理者が出店する飲み物や軽食の売店がある。また、園内には「インフォメーションセンター」があり、大通公園オリジナルのポストカードやグッズなどの買い物ができるようになっている。さらには、人通りが多い西1~4丁目ゾーンは、市条例で喫煙制限区域と指定され、喫煙や歩きタバコが禁止されているが、西3丁目に喫煙所(平屋建築物の室内で喫煙する形)が平成20年から開設され、非喫煙者と喫煙者の双方にとって利用しやすい公園となっている。

観光PRとしては、イベントの大半が観光目的であることのほか、観光ガイドの市民ボランティアが常駐する「観光案内所」があり、札幌市周辺の観光情報の提供や来園者サービスとして写真撮影の手伝いなどに活躍している。また、園内のテレビ塔を背景に望む芝生広場には「大通公園」の文字と花壇でできた記念撮影コーナーが作られており、観光客が楽しめる工夫がなされている。



【写真-7】さっぽろ夏祭り
福祉協賛ビアガーデン



【写真-8】とうきびワゴン



【写真-9】観光案内所
(ガイドボランティアの皆さん)

このように、久屋大通公園も札幌市の大通公園も、それぞれイベントや飲食サービスなどが実施されているが、札幌市の方がより観光客や公園利用者向けのサービスが豊富で相互の連携も活発な状況である。この要因は、大通公園が「札幌の顔」として共通認識され、マーケティングを通じて常に満足度を高める観光戦略が議論されていることにある。そして、活性化の具体策として、サービスの提供者となる民間事業者等に対する規制緩和が実施されていることや、仮設費用の事業者負担を減ずる電気や上下水道のインフラ施設の環境改善が行われていることなどが挙げられる。

札幌市の大通公園では、長年にわたる官民連携の歴史があり、イベント利用等に対して事業者インセンティブが働くように工夫されているが(*)、久屋大通公園の場合は「公園経営基本方針」に基づく新たな制度設計が待たれるところである。官民が協働して公園や地域の魅力アップに取り組む関係は、現在のところ一部にとどまり、公園や地域の活性化に民間事業者等のノウハウや活力を生かしてきていない。

* 札幌市の大通公園では、民間事業者に対する規制緩和や施設環境の改善が進んでいるだけでなく、事業者から公園利用に対する受益負担や公共貢献として公園使用料、寄附金等が確実に寄せられ公園の魅力アップ等に有効活用されている。



【写真-10】規制緩和された表示

* 札幌市は、大通公園を主会場とする大規模イベント開催に伴う道路占用・公園占用及び屋外広告物規制の取り扱いについて、特定イベントに係る広告物表示及び広告活動を、一定の基準のもと特例的に制限緩和している。

4-4 安心・安全の確保に向けて不安要素がある

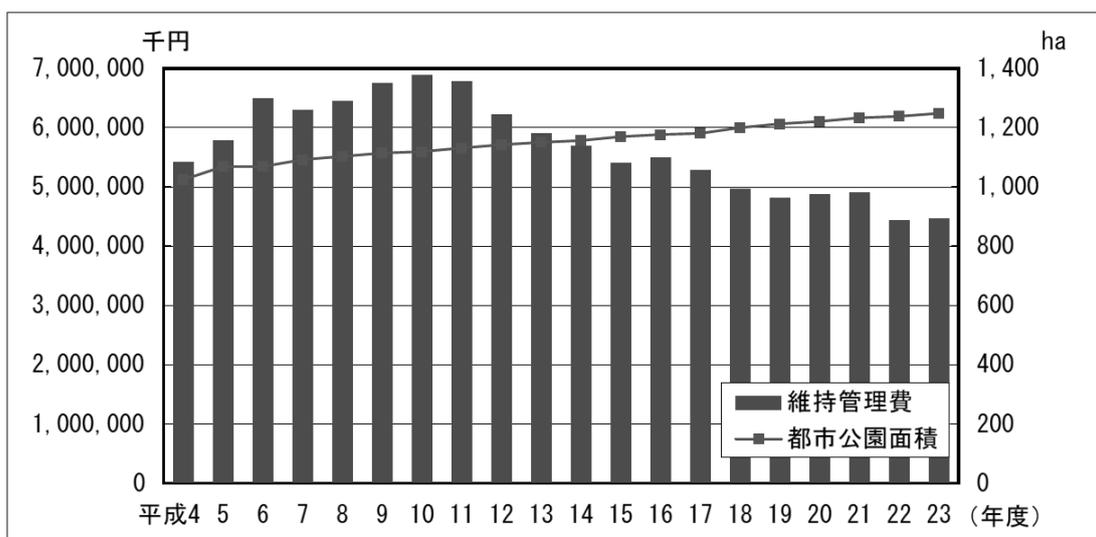
アンケート結果では、災害時の避難場所としてのニーズも高く表れている。公園にはオープンスペースとして延焼防止や避難の場所となる防災機能が求められるが、久屋大通公園では前述のように施設の老朽化や過密化が進んでいる。防災・減災対策、公共施設の老朽化対策をテーマに今後の久屋大通公園のあり方を見直していくことが求められる。

また、都心の公園では、早朝やアフター5の夜間利用に対するニーズも高くなっている。例えば、照明施設や防犯対策の充実等が期待されるが、名古屋市の財政状況が厳しい中で、これらをどのように推進していくのか課題である。

安心・安全の確保には施設対策だけでなくソフト対策も必要である。札幌市の大通公園には「インフォメーションセンター」や「観光案内所」「公園管理事務所」が園内にあり、指定管理者の職員など公園関係職員の姿が身近にある状態となっているが、久屋大通公園ではパークセンター的な機能を果たす施設が無い場合、緊急時には関係職員が園外から駆け付ける対応となっている。夜間も含めより一層の公園利用を促進するため、公園の安心・安全を継続的にマネジメントできる体制や取り組みの検討が求められる。

4-5 新たな発想で公園財源の確保、拡充が必要である

公園に対する市民の多様なニーズがある中、名古屋市の予算の現状を見ると、市管理の公園面積が増加傾向にあるにも関わらず公園施設の維持管理費は減少傾向が続いている【図-4】。この維持管理費の減少傾向は都心の久屋大通公園においても例外でなく、予算の確保は大きな課題である。



【図-4】公園維持管理経費と公園面積の推移

- ・市営公園の総面積は、平成4年度から平成23年度までの20年間で、1,024haから1,248haへと224ha（約22%）増加
- ・公園の維持管理費は、平成10年度をピークに減少傾向が続き、平成23年度はピーク時と比較しておよそ35%減少
- ・公園面積1㎡あたりの維持管理費は、ピーク時の平成10年度が616円、これに対し平成23年度は358円で約42%減少

一方、公園利用に伴う収入についてはどうだろうか。名古屋市都市公園条例では、イベント主催者からの公園使用料（行為許可）、カフェや売店出店者からの公園使用料（設置管理許可）が市に納入されることになるが、このうちイベント主催者からの公園使用料の実績が少なくなっている。

例えば平成23年度のデータを調べると、年間約170件のイベントや市民コンサート（学生サークルバンド等）が開かれているが、実際に市に入った公園使用料は合計で約190万円であった。一方、札幌市の大通公園では、年間のイベントに関連の公園使用料の実績がおよそ1,000万円にもなっているとのこと。いったい何故こんなにも差がつくのだろうか。札幌市の公園使用料に関する制度を調べると、次の2点で名古屋市との違いがあることがわかった。

- ① 公園使用料の減免基準において、札幌市では「国又は地方公共団体が、営利行為を行うもの（企業等）の協賛を得て行う場合」の基準があり、この時の減免率が「50/100」である。
一方、名古屋市では「久屋広場を使用する場合」は減免率が「100/100」である。また、他の広場を使用する場合も（企業の協賛が入ったものであっても）「イベント実行委員会の構成員に名古屋市等が構成員になっており、必要やむを得ない場合」は減免率が「100/100」となっている。
- ② 公園使用料の基準単価について、札幌市では使用期間の長さに応じて段階があり、占有面積1㎡当たり1日（7日間未満の場合）につき60円、1月（8日間以上の場合）につき460円となっている。
一方、名古屋市では、興行を除くイベントでは占有面積1㎡当たり1日につき8円となっている。

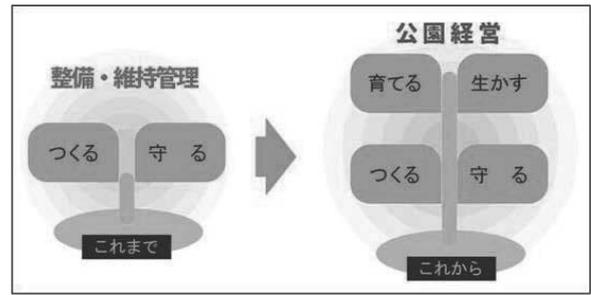
このように、名古屋市の場合はイベント利用時の公園使用料をほとんど取らず、無料で場所を提供していると言えるような仕組みである。イベント主催者の使用料負担が無いため、市に入る公園使用料も無い。よって、使用料収入を施設の改良や維持管理費として活用することができていない。

これに対して札幌市では、受益者負担を考慮し企業等に対する公園使用料の減免を全額ではなく半額にとどめており、収入を公園の魅力アップ等に有効活用することが可能となっている。公園がより一層魅力アップすればイベント会場としての利用価値も更に高まるという経営的な発想が、制度上にも反映されていると言える。

5 ストックを生かす公園経営への動き

人口減の時代、経済が低成長に喘ぐ時代にあって、これから公園のあり方、公園緑地行政の方向性はどうかあるべきだろうか。

栄地区再生につながる久屋大通公園の活用が望まれる中で、新たな視点や発想からこれからの公園のあり方、生かし方を考えていく必要が高まっている。



【図-5】ストックを生かす公園経営へ

5-1 「公園経営」とは

近年になって「公園経営」や「パークマネジメント」という概念について、造園学や都市計画学の識者、大都市の公園行政担当者を中心に研究が進められている。2つの言葉はほとんど同一の意味合いで使用されているが、それぞれの言葉とも明確な定義は研究者や自治体によって表現が異なっているのが現状である。

自治体の事業として「公園経営」や「パークマネジメント」が本格的に位置づけられたのは、平成16年に東京都が発表した「東京が切り拓く新時代の公園経営を目指して（パークマネジメントマスタープラン）」が最初である。ここでは「パークマネジメントへの転換」が示され、「パークマネジメントとは、新しい公園の魅力や可能性を発掘する視点から事業を実施するとともに、結果を評価して継続的に改善を行っていくこと」と整理している。

政令指定都市の中では、名古屋市が初めて「名古屋市公園経営基本方針」を平成24年6月に公表している。「公園から美しく魅力輝く名古屋を創造する～利用者満足度の向上と名古屋の魅力アップ～」を基本理念とし、「名古屋の公園経営」を次のとおり定義している。

【表-5】「名古屋市公園経営基本方針」定義、基本理念、公園経営の3つの視点、めざす公園像

「名古屋の公園経営」とは…

従来の行政主導による維持管理中心の公園管理から脱却し、利用者志向、規制緩和等による市民・事業者の参画の拡大、多様な資金調達とサービスへの還元、経営改善手法の導入など、公園の利活用重視の発想により公園の経営資源を最大限に活用していく新たな管理運営の考え方です。

名古屋市においては、市民ニーズを考慮した公園経営を第一とし、公園を「市民の資産」としてとらえ、多くの人々の関わりの中で、市民全体が公園経営の成果を享受できるように「管理する資産」から「経営する資産」へと公園の管理運営のあり方を大きく変革していくものです。

基本理念	公園から美しく魅力輝く名古屋を創造する ～利用者満足度の向上と名古屋の魅力アップ～
公園経営の 3つの視点	① みんなが関わり、 Win-Winの関係で進める公園経営 ② 公園ごとの特色を育て、 地域に生かす公園経営 ③ 取り組みの効果をつないで、 新しい公園機能を生み出す公園経営
めざす公園像	① 人々をつなぐ公園 ② 名古屋の誇りとなる公園 ③ 人と自然が共生する公園



5-2 管理から公園経営への転換

東京都も名古屋市もそれぞれのプランで共通して述べていることがある。それは「公園経営」が公園緑地行政にとって画期的な方向転換、職員の意識改革を伴うということである。

従来型の公園管理の意識では、公園は「安全に管理すること」が第一であり、公園利用者の数や満足度を上げるという目的意識は必ずしも高くなかったのである。例えば、公園管理者が限られたコストの中で施設を維持して守ろうと意識を強くすると、ルールを厳しくして利用を制限する方向に向かいがちであった。しかし、これは公園の本質として正しい方向なのだろうか。両都市の「公園経営」では、公園が本当に市民のために役立っているのか、もっと市民生活の向上やまちづくりに生かせないか…という意識のもと、これまでの管理者の発想ではできなかった取り組みや手薄になっていた利用者本位の公園づくりにチャレンジしていくことを明らかにしている。

また、両都市を始め大都市の多くが「公園経営」の研究に取り組むもう1つの理由は、厳しい公園緑地の財政状況である。各自治体とも、公園の整備費や改修費が低く抑えられ、老朽化施設の改修や新たな施設づくりの投資が困難な状況である。そればかりか維持管理費の減少によって、管理水準を下げざるを得ない状況が増え、安全性の確保も難しくなっている。最近の公園管理の実情に詳しくない市民からは「公園緑地行政は、憩いや安らぎの提供など住民福祉の向上を目的とするものだから、経営という概念は馴染まない、税金を充てれば経営は必要ない。」という意見もあるだろうが、予算が公園緑地に手厚く配分されることはほとんど稀で、従前の考えはもはや通用しなくなっている。

諸外国を見ると、都市における公園の歴史が深いイギリスやアメリカなどでは、財政難に伴う公園の荒廃という危機的状況がかつて社会問題となっていた。しかし現在は、市民・事業者・行政が連携して公園機能の品質向上に協働で取り組む「パークマネジメント」のシステムが確立され、発展しているところである。

【表-6】公園経営の先進事例：Bryant Park(ブライアントパーク)

*Bryant Park(ブライアントパーク)について

- ・マンハッタンの中央にあるニューヨーク市所有の公園
- ・行政の財産を民間が活用してその効用を最大限に引き出した成功例
- ・1970年代に治安悪化とともに荒廃し誰も近づかない場所に。これを公園近隣の不動産オーナーらによる民間NPO団体(Bryant Park Restoration Corporation)が、市から公園管理権を得て公園を修復
- ・女性の多い公園を目指し、安全への配慮を最優先にして再生に成功
- ・利用者の視点を常に念頭に置き、民間企業的な管理手法を公園に導入(テナント料、スポンサー収入、ビジネス改善地区資金(周辺からの負担金)等で運営)
- ・「10の基本方針」に基づく管理運営
 - ①利用者ニーズに配慮した公園設計(デザインにこだわる)
 - ②安全対策(警備)
 - ③見せる清掃・美化
 - ④きれいなトイレ
 - ⑤移動式ベンチの確保
 - ⑥照明の確保
 - ⑦魅力的な食べ物・飲み物の提供
 - ⑧四季折々の花壇(植栽管理者配置)
 - ⑨魅力的なイベント(アクティビティ)の提供
 - ⑩公園内の視界の確保



【写真-11】

Bryant Park(ブライアントパーク)
撮影：Jean-Christophe BENOIST

日本では、日本初の近代洋風公園である日比谷公園の開園（明治36年、1903年）、名古屋市営第1号公園の鶴舞公園の開園（明治42年、1909年）から100年以上の歴史が経過した現在、ようやく公園の管理運営に関する思想や技術の体系化が「公園経営」や「パークマネジメント」をキーワードに進められようとしている。

6 久屋大通公園における公園経営のあり方

ここまで、名古屋の都心の公園に対する市民ニーズを明らかにし、その期待に対する久屋大通公園の現状と課題を述べ、ストックを生かして市民に役立てていく「公園経営」の考え方について説明してきた。この章では、久屋大通公園のこれまでのストックを生かした公園経営のあり方（基本テーマ、重点項目、重点項目への対応）について検討し、今後の議論に役立つ具体的な提案を試みたいと思う。

6-1 基本テーマ、重点項目

久屋大通公園は、名古屋の都市計画のシンボルであり、これまで多くの投資がされてきた市民共有の財産である。市民・事業者・行政の「協働」を原動力にした公園経営への転換によって、利用者本位の公園を実現し、名古屋で一番愛され、誇りとして自慢できるような公園を目指す。

基本テーマ 名古屋の誇り（シンボル）にふさわしい生き生きとした公園への再生

基本テーマを具体的に実現していくための公園経営の重点項目を、前述の市民ニーズとこれに対する久屋大通公園の現状と課題を踏まえて検討し、次の5つのとおり設定する。

重点項目

- | |
|--|
| <p>重点① 花や緑の美しさと生命力を感じられる公園経営</p> <p>重点② 子供たちや人々の笑顔がつながる公園経営</p> <p>重点③ おもてなしと街の活性化に寄与する公園経営</p> <p>重点④ 防災・減災に安全力を発揮できる公園経営</p> <p>重点⑤ 公園財源の確保、拡充に取り組む公園経営</p> |
|--|

6-2 重点項目への対応

重点① 花や緑の美しさと生命力を感じられる公園経営

都心の公園であるからこそ「美しさ」「憩い」という人々が日常的に公園に求める機能を重視し、花や緑のオープンスペースとしての価値を高める必要がある。大きく育ったクスノキ並木は緑の軸として大いに誇れるものだが、久屋大通公園の植栽は単調で変化に乏しい。クスノキ並木を背景にして、人々が体感できる形で園内を花や四季の風景で演出できたら、久屋大通公園の魅力は飛躍的に高まるだろう。ランドスケープアーキテクトやガーデンデザイナーによる専門性（知識、センス等）を生かした造園修景のR・デザイン、現場条件と植物特性を踏まえた技術手法による改良工事、市民・事業者の参画を得て花や緑の美しさを持続的に育む仕組みづくりなど、ハードとソフトの両面から花や緑の美しさと生命力を感じられる公園経営の取り組みが期待される。

●取り組みのアイデア

A) ランドスケープアーキテクト、ガーデンデザイナーによる公園修景のり・デザイン

- ・既存樹木の選択と効果的な活用
- ・オープンスペースと芝生のデザイン
- ・花木など特長ある樹種による四季の演出
- ・多彩な花壇のデザイン（魅せる花壇、一緒に育てる花壇等） など



花と芝生による修景【写真 12】
(札幌市大通公園)

B) 現場条件と植物特性を踏まえた技術手法による改良工事

- ・既存樹木の健全度等の評価
- ・植栽基盤の評価と改善
- ・利用と維持管理を踏まえた工法選択
例：イベント利用の多い芝生の踏圧対策
→触感の優しい人工芝の活用
例：愛・地球博記念公園の大芝生広場（一部）



愛・地球博記念公園【写真 13】
大芝生広場（一部）
イベント用に人工芝活用

- ・花壇形式に応じた緑花技術の活用 など
(花苗配植型、球根・地被植物型、ワイルドフラワー型等)

C) 花や緑の美しさを持続的に育む仕組みづくり

- ・現地に植栽管理者を配置
- ・市民・事業者の参画促進
(花ボランティアの発掘、育成、活動支援、
事業者協賛企画の開発、スポンサー募集等)
- ・名前、特長、開花時期（見ごろ）等の情報発信
- ・記念撮影スポットの設置 など



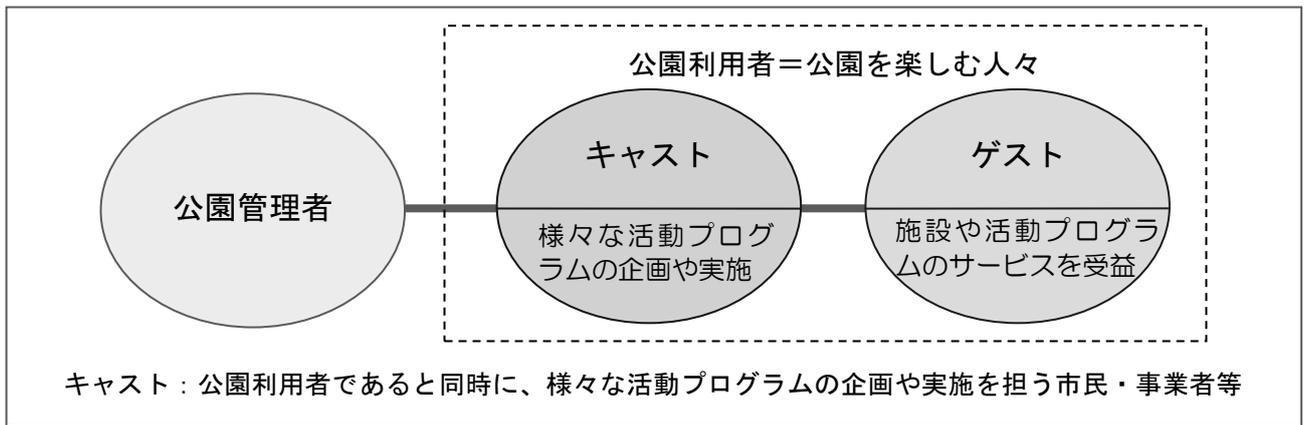
市民ボランティア（管理協力）と【写真 14】
企業協賛（資金協力）による花壇
(札幌市大通公園)

重点② 子供たちや人々の笑顔がつながる公園経営

次代を担う子供たちが久屋大通公園で伸び伸びと遊べる空間づくりを新たに進め、近所の公園とは違うテレビ塔のある立地や名古屋文化を象徴するような個性的なデザインの遊び場が期待される。子供連れで名古屋の真ん中の久屋大通公園を楽しめたらどんなに良いだろうか。

また、現在の施設の老朽化対策等に合わせて施設のバリアフリー化、ユニバーサルデザイン化を進め、年齢、障害等の有無に関わらずあらゆる人々にとって利用しやすい環境づくりを進める必要がある。

さらに、人々の笑顔がつながる公園経営の取り組みとして、公園を楽しむ人々のコミュニティをデザインしていくことが求められる。これまでの公園では「公園管理者が施設を管理し、提供された施設を市民が利用する」という関係性だったが、両者の間に、公園を楽しく活用する「キャスト」と呼べる人たち（例えば、清掃活動や花壇活動を楽しむ人々、遊びや紙芝居等子育て支援活動を楽しむ人々、自然観察や歴史・観光ガイドを楽しむ人々、散策やランニングを楽しむ人々、地域の魅力を再発見しまちづくり活動を楽しむ人々など）が多様に活躍できたら公園が生き生きとしたものになる【図-6】。公共の空間として活動が営利主義であったり他人の迷惑になることは許されないが、公園をうまく使う人たちが増えてそのファンも増えたら面白く魅力溢れる公園になっていく。多くの市民・事業者が「キャスト」として様々な活動に参画できるきっかけや仕組みづくりを行うなど、人々の笑顔がつながるコミュニティデザインを新たに進める必要がある。



【図-6】公園を楽しく活用する「キャスト」

●取り組みのアイデア

A) 名古屋の真ん中で子供たちが伸び伸びと遊べる空間の創造

- ・子供の遊びゾーンを新たに設置
- ・シンボル性のある個性的な遊び場のデザイン
- ・駅や地下街、周辺からの利用アクセスを考慮
- ・多様な利用者の想定 など
(周辺住民、観光客、遠足来園者、買い物家族連れ等)



個性的な遊び場【写真-15】
(札幌市大通公園)

B) あらゆる人々にとって利用しやすい環境づくり

- ・主要動線、施設のバリアフリー化、ユニバーサルデザイン化
- ・きれいで快適なベンチの設置
- ・親子コーナー（おむつ替えスペース等）の設置
- ・利用ガイド、インフォメーション機能の充実
(ホームページ、サービスセンターの開設等)
- ・ピクトや複数言語によるサインや案内の実施 など



「なごやかベンチ」の設置【写真-16】
きれいで快適なメッセージ入りベンチの
寄附募集

C) 公園を舞台にしたコミュニティデザインの推進

- ・公園利用のコミュニティを育むイベント等の推進
- ・キャストが活躍できる仕組みづくり
- ・キャストの人材発掘と育成支援
- ・「久屋大通公園マネジメント会議（仮称）」の設置 など
(関係者の目標共有、連絡調整、交流等)

例：愛・地球博記念公園「公園マネジメント会議」

重点③ おもてなしと街の活性化に寄与する公園経営

久屋大通公園を名古屋のシンボルにふさわしく「交流イベントの場」「飲食を楽しめる場」「観光PRの場」として積極的に活用するため、来園者へのおもてなしと街の活性化に寄与する公園経営が求められる。これまでの久屋大通公園におけるイベント、飲食、観光のサービスは、それぞれ独立した一過性の要素が強く、ストックとして公園の魅力アップにつながるもの、人々に継続的に愛されているものが少ない。栄地区への観光客やリピーター、ファンを増やすという目標を共有して、地域や事業者とともにこれらの公園利用サービスの充実を進めていく。

現在の久屋大通公園の管理主体は名古屋市で、中土木事務所が現地管理を所管している。中土木事務所ではイベント利用の受付体制が若干手厚くなっているものの、基本的には市内の他の都市公園と同じ体制、同じルールで管理を行っている。今後、おもてなしと街の活性化に寄与する公園経営を推進するためには、民活を取り入れたマネジメント体制の確立が必要であり、サービスの提供主体となる民間（事業者、市民団体等）と公園管理者とのコラボレーション、ハード・ソフト両面からの観光利用戦略化、公園及び栄地区の魅力アップにつながる新たなマネジメント体制の検討が求められる。

●取り組みのアイデア

A) 民間と公園管理者とのコラボレーション

- ・公園経営への事業参画、協力の呼びかけ
- ・目標の共有化「利用者満足度の向上と公園の魅力アップ」
- ・イベント用広場の特例化「にぎわい広場」の制度設計【表-7】
（イベント、臨時売店、マーケット等の規制緩和、利用ガイドライン作成、公園使用料、減免基準の見直し等）
- ・イベントを実施しやすい施設環境の整備 など
（仮設時に共通利用できる電気、上下水道等のインフラ施設）

B) ハード・ソフト両面からの観光利用戦略化

- ・个性的で美しい景観づくり（花、芝生、噴水、並木、テレビ塔の活用）
- ・公園風景にマッチした居心地の良いカフェ、売店、サービスセンター等
- ・きれいで快適なトイレ
- ・記念写真撮影スポットの設置
- ・久屋大通公園ブランドの開発、オリジナルグッズの販売
- ・デジタルサイネージやモバイル端末等を活用した情報発信
- ・マーケティング（来園者満足度、スタッフのやりがい等）調査 など

C) 魅力アップにつながる新たなマネジメント体制の検討

- ・官民連携に向けた協議、社会実験等の推進
- ・エリアマネジメントの可能性検討 など
（組織、役割、対象範囲、事業内容、市民参加、収入と還元の仕組み等）

【写真-17】

公園灯（左）とイベント用電灯（右）
*各イベントで共通利用
（札幌市大通公園）



【写真-18】
カフェ[スターバックスコーヒー]
（上野恩賜公園）



【写真-19】
エリアマネジメント組織による
広場運営（創成川公園）

【表-7】「にぎわい広場」の制度設計（「名古屋市公園経営基本方針」より）

「にぎわい広場」の制度設計

「にぎわい広場」では、民間活力の活用を具体化するために必要な規制緩和と利用ガイドラインを整備します。イベント主催者等の名称表示や利用許可に関する基準の見直しなど、事業者等がイベント開催を進めやすいようにルールを明確にします。

また、広場利用に係る料金等についても資産の有効活用の観点で見直しを行い、イベント収益の一部を公園サービスとして還元する仕組みを検討します。制度設計にあたっては美しい景観の形成や憩いの場の提供など、公園に求められる様々な機能とのバランス、公共空間の独占的利用に対する一定の公益性の確保に配慮します。



【写真-20】GREEN TOKYO ガンダムプロジェクト（都立潮風公園）
*予め指定された公園の広場で、緑化や公園への貢献を条件に民間イベント利用を規制緩和

重点④ 防災・減災に安全力を発揮できる公園経営

現在、久屋大通公園は「名古屋市地域防災計画」に基づき「広域避難場所」として指定され、大地震時に災害が発生した場合に避難する場所として位置づけられている。これは、大火災から避難者を守るための空間を有していることから指定されているもので、今後公園のデザインを見直す場合にも、避難、延焼防止のためのオープンスペースの確保が優先される。また、公園施設の老朽化対策を進めるとともに、既存の応急給水施設のほか、防災機能を発揮する新たな施設の導入についても検討が求められる。さらには、公園の周辺ビルや地下街等の管理者が実施する防災・減災対策との調整を十分に行い、官民連携で栄地区の災害に対する安全力を高めていく必要がある。

災害発生時に備えるだけでなく、日常の公園利用における安全性の向上も大変重要である。久屋大通公園においては、かつて薬物犯罪に関する事件など公園の治安が社会問題になった時期もあり、常に明るく清潔な環境づくりが求められる。公園内の美化をきめ細かく行うとともに、事件・事故の要因となる見通しの悪い植栽や施設の不良箇所といったハザードを、早期に発見、迅速に処理できる安全管理体制を確保し、継続して安全管理を行っていかなければならない。

また、アフター5など夜間の公園利用を期待するニーズに応じていくため、照明施設や防犯カメラ等の充実、民活による夜間利用サービスの実施、地域と一体となった防犯対策など、ハード・ソフト両面からの安全対策の推進が求められる。

●取り組みのアイデア

A) 防災・減災対策の推進

- ・オープンスペースの確保
- ・防災機能を有する公園施設の導入検討
(水関連施設、非常用便所、かまどベンチ、
情報関連施設、エネルギー関連施設、照明・サイン関連施設等)
- ・周辺地域・関係機関・公園管理者間の連携協力の推進
(情報共有、共同訓練等)
- ・栄地区全体の官民連携による防災・減災対策の検討 など

B) 日常の公園利用における安全性の向上

- ・明るく清潔で安全な環境づくり(きめ細かい美化の推進)
- ・予防保全型の施設の老朽化対策
- ・公園施設の安全管理体制の確保
- ・利用者に対する安全性向上への協力呼び掛け など

C) 夜間利用を想定した安全対策の実施

- ・照明施設の改良や防犯カメラ等の活用検討
- ・民活による夜間利用サービスの実施
(カフェ、売店、ランニングステーション等の設置、
夜間利用のアクティビティプログラムやイルミネーション等)
- ・地域と一体となった防犯対策 など
(巡回警備、防犯キャンペーン等) など

【写真-21】
災害時の非常用トイレ
[マンホール]
(川名公園)



関係者との合同防災訓練【写真-22】



【写真-23】

夜も明るく照らされた芝生広場(ブライアントパーク)

写真出典:「Lovely New York」www.lovely-newyork.com

重点⑤ 公園財源の確保、拡充に取り組む公園経営

財政状況の良し悪しを問わず、公園が持つヒト・モノ・カネ・情報などの経営資源を有効に活用する公園経営の取り組みが常に求められるが、経済が低成長の時代にあつて、公園関連予算の縮減が一層進んでいる現況においては、新たな発想で積極的な公園財源の確保策の実施が必要である。

もはや、安心・安全で快適な公園づくりを行政の力だけで実現することができない時代であり、安全の確保は行政の責任として最優先に考えるべき事項であるが、安心や快適性の確保についても、本来「公園の命」と言うべき事項である。公園行政担当者は、従来から業務の中心であった公園整備や維持管理の技術的分野だけでなく、民間の視点と経営的手法を参考にして公園財源の確保・拡充に取り組み、市民全体のために公園経営を推進していくことが必要である。マーケティングを実施しながら久屋大通公園に対する事業者ニーズや市民意識を見極め、公園関連予算の財源確保とコスト縮減、民活の推進、市民・事業者からの支援・協賛の拡大などに積極的に取り組んでいくことが求められる。

【取り組みのアイデア】

A) 公園関連予算の財源確保と有効活用

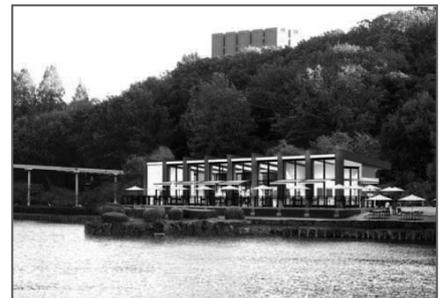
- 一般財源の確保
- 国費、県費の導入活用
- コスト縮減の徹底
- 役割を終えた施設の休止、廃止、転用 など

B) 民間事業者の活力・ノウハウの活用（民活の推進）

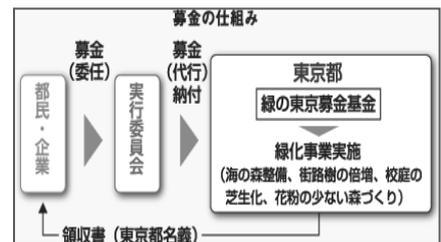
- 民間事業者の事業参画、投資の受け入れ
(資産の貸付、設置管理許可制度や指定管理者制度の活用、PPP やエリアマネジメントの可能性検討)
- 事業者インセンティブの確保（規制緩和、社会貢献認定等）
- 公園使用料、減免基準の見直し（受益者負担、市場価格反映等）
- オリジナルグッズ、久屋大通公園ブランドの開発 など

C) 市民・事業者からの支援・協賛の拡大

- 久屋大通公園ファン倶楽部、支援サポーター制度の検討
(有料倶楽部会員制度、サポート企業制度、PR 大使等)
- 寄附及び協賛募集事業の充実
(管理運営費や改修費用を対象にした寄附募集企画、心を動かす特典の工夫、寄附しやすいシステムづくり、民間主催イベントとのコラボレーション、園外での企業販促キャンペーンとのタイアップ等)
- 公園募金基金「久屋大通公園基金（仮称）」の創設
- 収入還元（有効活用）の見える化推進 など



【写真-24～25】
民設民営による新たな営業施設
〔飲食、物販、H25.4.20 オープン〕
(東山動植物園)



【図-7】
【写真-26】
東京都「緑の東京募金基金」と
企業タイアップ事業の実施例
出典：「緑の東京募金」
www.midorinotokyo-bokin.jp

7 今後の展開

久屋大通は、名古屋のまちづくりの成果とも言える存在である。戦後から高度経済成長期を経て発展してきた街並みとともに、クスノキの緑は立派に成長を遂げている。

しかし現在、花や芝生、子供の遊びの空間よりも人工的な施設や構造物、造形物等で造り込まれた公園は、老朽化や汚れが目立つようになり、残念ながら利用者の飽きも生じているように見える。テレビや新聞、ポスターで、オアシス 21 からテレビ塔に向けた遠景を見ることはあっても、園内の様子を画として見ることはほとんどない。

平成 25 年 5 月現在、名古屋市では有識者懇談会及びプロジェクトチームによって栄地区の再生について本格的な議論が進められ、「栄地区グランドビジョン」（都心部の魅力向上を目標とした栄地区のまちづくりの基本方針）が近く策定される。最終案を見ると 2027 年に目指す栄地区の「まちづくりの目標」として「栄まるごと感動空間、基本コンセプト『最高の時間と居心地を提供』」が掲げられ、3つの方針「公共空間の再生」「民間再開発の促進」「限界性の充実」に沿ってまちづくりを進めることが示されている。中でも「公共空間の再生」の方針では、道路（広小路通、大津通、錦通、久屋大通）や地下空間、久屋大通公園を対象に「にぎわいと魅力溢れた世界に誇れるシンボル空間の形成」がうたわれている。栄地区の中心に位置する久屋大通公園の活用について、今後はより具体的な取り組みや事業手法の議論、検討が進められることになるだろう。

久屋大通公園のあり方を考えるとき、「公園経営」による発想と意識が欠かせない。社会ではこれまで、モノとしての機能性や効率性重視のデザインが行われてきたが、今後はこうした便利さの追求だけでなく、むしろ暮らしにおける豊かさや幸せのデザインが必要である。人々の生活と久屋大通公園との関係性に着目し、利活用重視の「公園経営」を推進することにより、利用者満足度の高い人々に愛される公園、名古屋のシンボルにふさわしい魅力溢れる公園を実現することが可能になる。

久屋大通公園は、先人たちのたゆまぬ努力によって、名古屋の街の財産としてつくり守られてきた。今度は今を生きる我々がこれを育み生かしていく番である。私は、「公園経営」に多くの人々が関わり、市民・事業・行政の協働を原動力にして久屋大通公園と栄地区の再生が進んでいくことを期待したい。「公園経営」は都市の魅力を高める可能性を持っている。

■参考文献

財団法人札幌市公園緑化協会「大通公園利用者アンケート報告書（平成 23 年度）」、札幌市「平成 24 年度版札幌の観光」、名古屋市「平成 24 年度第 4 回ネット・モニターアンケート」、国土交通省「都市公園利用実態調査（平成 19 年度）」、名古屋市「久屋大通魅力アップ事業基礎調査報告書（平成 20 年 3 月）」、久屋大通公園魅力アップ検討委員会「久屋大通魅力アッププラン提言書（平成 22 年 3 月）」、札幌市「大通公園 MAP & GUIDED」、札幌市「札幌のまちとともに歩んだ公園 大通公園・中島公園・円山公園」、田代順孝、中瀬勲、林まゆみ、金子忠一、菅博嗣編著「パークマネジメント 地域で活かされる公園づくり」、東京都「東京が切り拓く新時代の公園経営を目指して（パークマネジメントマスタープラン）」、名古屋市「名古屋市公園経営基本方針」、財団法人自治体国際化協会 海外通信 佐藤正則「ブライアントパークの運営と管理 ～治安悪化による荒廃から公園を復活させた NPO 団体～」、山崎亮著「コミュニティデザイン 人がつながるしくみをつくる」、小口健蔵「新時代の都市施設経営へのチャレンジ 一日比谷公園 100 年記念事業の実践から」、名古屋市「栄地区グランドビジョン（案）～さかえ魅力向上方針～（平成 25 年 5 月）」

■調査協力

札幌市環境局、札幌市観光文化局、名古屋市緑政土木局、後藤佳絵、加藤拓

名古屋都市センターが、名古屋のまちづくりや都市計画行政の課題を先取りした研究テーマを設定し、必要に応じ、名古屋市職員や学識者などとも連携して調査研究を行い、報告書としてまとめたものです。

No.108 2013.3 | 研究報告書
都市の魅力を高める公園経営
～久屋大通公園に焦点をあてて～

平成 25 年 3 月

発行  **名古屋都市センター**

〒460-0023

名古屋市中区金山町一丁目 1 番 1 号

TEL / FAX 052-678-2200 / 2211

<http://www.nui.or.jp/>

この印刷物は再生紙を使用しています。