

「都立公園の整備と管理のあり方について」

答申の概要

～公園緑地から始まる緑の都市再生～



平成15年6月

東京都公園審議会

・東京都公園審議会は、平成14年5月、東京都知事から「都立公園の整備と管理のあり方について」の諮問を受けた。本審議会は専門部会を設置して審議を重ね、平成15年5月に「中間のまとめ」を報告した。これを受けパブリックコメントを実施し、都民の意見も踏まえさらに審議を深め、平成15年6月に答申するに至った。

・変動の時代を迎え、東京都政はさまざまな課題に直面している。都立公園を取り巻く情勢もまた同様である。今回諮問された「都立公園の整備と管理のあり方について」は、まさにこのような「時代の文脈」の中でとらえられ、検討されなければならないであろう。

・新しい時代に向けての課題を検討するに当たっては、単に新しい時代の諸情勢やニーズに「対処する方法」を検討するにとどまらず、一歩進んで新しい時代の中で柔軟に「適応していくシステム」への転換を検討することが必要だと考える。

・審議に際しては、一度、都立公園という枠をはずして、東京の緑という原点に立ち戻り広い視野で問題を再整理するとともに、東京の緑に関係する自然・都市・組織・制度・財源などに関わるマネジメントをいかに改善するかを考え、その検討の中から、広域行政としての都立公園が果たすべき役割を抽出するとともに、関連する緑の分野との連携のあり方を考えるという手法をとった。そのことは、東京の緑に関係する多くの事業者や都民・NPO・民間企業などとともに、東京の緑を再生するための協働型社会をいかに形成するかを考えることともなった。

・本答申では、このような審議を重ね、今後の都立公園の整備と管理にあたっては、東京の公園緑地の形成過程を江戸から現在までの歴史的背景の基にとらえ、「東京の公園緑地づくりを考える5つの視点」に立って、「公園緑地から始まる緑の都市再生」を基本理念として掲げつつ、より質の高い公園緑地サービスを人々に提供するという発想、すなわち「パークマネジメント」への転換を提案している。

・また、パークマネジメントの取組みとして、「広域的視点・地域的視点に立ったマネジメント」、「貴重なストックを活かすマネジメント」、「都民やNPOなどとの協働・連携マネジメント」、さらには「幅広い公園緑地情報マネジメント」を提案している。結びに、パークマネジメントの推進にあたって、まず取り組むべき先駆的事业として、5つの「リーディングプロジェクト」を提案し、新しい時代の公園緑地のマネジメントに向けての提言とした。

・本審議会はこの答申により、東京都が、公園緑地を取り巻くさまざまな課題に果敢に挑戦し、新たな時代の到来に相応しい都立公園の改革に取り組むことを求めた。公園緑地から始まる緑の都市再生の実現を目指し、積極的な行動を起こすことを期待するものである。

平成15年6月

東京都公園審議会
会長 三好勝彦

1 江戸から東京へ～緑の継承～

庭園都市江戸

- ・江戸のまちは、台地と谷、川などが織り成す独特の自然を基盤として成立し、大名屋敷などには多くの庭園があり、庭園都市とよばれるほど緑豊かな都市であった。
- ・江戸が都市化していく中で、江戸庶民が求めた自然や緑は、明治維新後の東京に多くの財産として残された。

明治期の公園

- ・明治 6 年（1873）の太政官布達により上野公園など 5 公園が開園、東京の公園の歴史が始まる。明治 22 年（1889）の市区改正により初の公園計画が誕生し、明治 36 年（1903）には日本の近代洋風公園の先駆けである日比谷公園が開園した。

大正から昭和期へ

- ・大正 12 年（1923）関東大震災後の復興計画では、めざましい成果があり、隅田公園をはじめ 3 カ所の大公園や小学校に付随する 52 カ所の小公園が整備された。
- ・昭和 14 年（1939）の「東京緑地計画」は広域的な観点からの総合的、本格的緑地計画として、全国に先駆けた画期的なものであり、東京の公園緑地配置の原型となった。

戦後の公園緑地

- ・大規模な公園緑地計画は、昭和 21 年（1946）の東京戦災復興計画や昭和 33 年（1958）第 1 次首都圏整備計画においても構想されたが、実現に至らなかった。
- ・昭和 30 年代以降より、東京オリンピック、環境保全の潮流からの丘陵地保全、米軍基地跡地の返還などを契機として、多くの公園緑地が整備され、開園面積も拡大した。
- ・都市公園の整備と並行し、自然公園、風致地区・近郊緑地・市民緑地などの法制度や独自の条例に基づく緑の保全施策を展開し、総合的な公園緑地行政を展開している。

現在の公園緑地

- ・東京の緑は隣接県の緑と一体となって首都圏の自然環境の骨格を形成し、都市の気象や生物の生息環境などに大きな影響を与えている。
- ・現在、50 年後の東京の姿を見据えた「緑の東京計画」に基づき事業を推進している。

2 東京の公園緑地をとりまく状況の変化

少子高齢化など社会状況の変化や経済基調の変化は、多方面に多くの影響を与えている。都心部の居住機能の低下、木造住宅密集地域の脆弱な防災性などの解決が難しくなる。国際都市としての魅力と活力を備え、国際的な都市間競争に勝つ課題が課せられている。地球環境問題が深刻化する中で、ヒートアイランド現象などが都市活動や都民生活へ様々な影響を及ぼしている。

協働型社会の到来による都民の参画要望が高まっている。

民間の経営ノウハウや資金を活用して公共セクターの効率化を図り、都民の満足感を高める行政運営への転換が求められている。

3 東京の公園緑地をめぐる課題

(1) 都市の緑の課題

自然環境の急激な量的減少と質的低下が進行している。

農地や樹林地などの緑の減少は、ヒートアイランド現象の一因となり、さまざまな生物の生息・生育環境の悪化をもたらしている。また人々の健全な都市生活を脅かし、身近なレクリエーション地などを減少させている。

(2) 公園緑地の課題

量から質へと価値観の変化、ニーズの多様化、ライフスタイルの変化、環境教育など新たなニーズの高まりや都民の行政参画意識の高まりへの対応が求められている。

魅力的で質の高い緑の都市空間の核となるべき公園緑地のあり方が問われている。

生物的基盤の疲弊改善、公園自体の劣化などへ対応した公園再生が求められている。

「緑の東京計画」により、今後15年間で約400haの公園整備が求められている。

公園事業に係る都財政は厳しい状況にあり、新たな仕組みや工夫が求められている。

第2章 東京の公園緑地づくりを考える視点

・東京を「緑の東京計画」が目指す「水と緑がネットワークされた風格都市・東京」としていくためには、以下の5つの視点から東京の公園緑地づくりを考えなければならない。

1 生命都市をつくる

・持続的な発展が可能な社会に向け、ヒートアイランド現象への対応や、多様な動植物が生息生育できる環境を確保するなど、生命を育むといった視点が不可欠である。

2 都市再生を支える

・国際都市としての魅力や風格づくり、防災性の向上、地域とまちの自然や個性を踏まえ、他の都市施設と連携・協力し、都市再生を積極的に支えていく必要がある。

3 心を豊かにする

・物から心の重視へと価値観が変化している中で、今後は緑の質を重視し、多様なニーズに対応したライフスタイルの実現の場、コミュニティの拠点として機能させる必要がある。

4 協働・連携を進める

・協働型社会においては、計画から整備、維持管理に至るまで、都民・NPO・民間企業などとの協働・連携により進める必要がある。

5 ネットワークをつくる

・首都圏レベルから身近な生活の中心となる地域レベルまで、さまざまなレベルでネットワークを構築する。公園緑地を支える人々の連携のネットワークなども作り出す必要がある。

・今後の東京の公園緑地づくりは、公園緑地の内なる充実とともに外への連携を進め、関係者と連携・協力して、暮らしやすく働きやすい活力ある都市の実現に向けた取り組みを緑から発信し、創り、支えていく考え方が重要となる。

これは、「パークイニシアティブ」・「公園緑地から始まる緑の都市再生」であり、今後の東京の公園緑地づくりの基本理念として、都民とともに支え、推進すべきである。

(1) 広域的な緑の系としての丘陵地などの保全・活用

広域的な緑の特徴

- ・神奈川県から東京都、埼玉県へと連担する丘陵地は広域的な緑の回廊を形成。
 - ・東京を取り巻く緑として、埼玉県の丘陵地、三富や見沼田圃などの農地、千葉県の段丘や台地の樹林、神奈川県の多摩丘陵から三浦半島にかけての丘陵や崖線の緑、山梨県の山地が見られる。東京湾沿いでは、三枚洲や三番瀬などの浅場や干潟が貴重な自然を形成。
- 求められる公園緑地づくりの方向

丘陵地公園の整備

- ・都民、NPOなどと協働し、里山の自然を保全し、環境教育の場として活用。

協働による取り組み

- ・広域的な緑の保全・活用のため、近隣自治体との情報交換や施策の連携が必要。
- ・丘陵地の緑の評価を高めるため、関係者による協議会の設置や共同事業の実施が重要。

東京を取り巻く水と緑の連携

- ・首都圏レベルの自然再生や都市再生のため、広域的な視点からの水と緑の連携が必要。

(2) 水系や崖線、河川、道路と連携した水と緑のネットワーク

広域的な水系などの特徴

- ・水系は都県境を越えて連なり、自然環境の保全やレクリエーション空間として利用。
- ・河川沿いの緑の空間は都市景観、レクリエーション、防災上からも重要。

求められる公園緑地づくりの方向

風の道の形成

- ・河川沿いの緑化や谷の斜面などの緑化、臨海部での大規模な緑地の創出などが重要。

河川などとの連携

- ・スーパー堤防や多自然型川づくりなどの事業と連携し、連続した緑づくりを推進。

崖線の保全

- ・国分寺崖線などでは多様な施策と連携し、公園緑地を核とした緑づくりに取り組む。

道路との連携

- ・多摩の南北道路整備と公園緑地との連携による新しい広域的な緑の軸の形成を推進。

(3) 東京湾ウォーターフロントでの広域連携

広域的な特徴

- ・東京湾岸沿いには、干潟や浅場が残され、生物相の豊富な自然が見られる。また、さまざまな文化レクリエーション施設や公園緑地が立地。

求められる公園緑地づくりの方向

- ・豊かな海辺の自然の保全・活用に向け、隣接縣市などと連携し、地球環境をテーマに共同事業を展開する取組みを進めることが必要。

第2 地域的視点に立ったマネジメント

- ・東京を地域の特性やランドスケープにより大きく5つのゾーンに分け、ゾーンごとの特性と課題を踏まえたマネジメントを推進する。

図表 - 2 全体ゾーニング図



(1) 都心ゾーン

ゾーンの特徴

- ・日本の政治・経済・文化の中核の機能を持ち、日本を代表する風格ある地域。
- ・東西と南北方向の緑の骨格軸上に、歴史ある大規模な緑や多様な緑がみられる地域。
- ・新たな都市空間の形成が進められ、国際ビジネスセンターとしての機能強化や、都心居住の推進、歴史と文化を活かした都市空間の形成がテーマ。

求められる公園緑地づくりの方向

パレスゾーンの緑と街路樹の育成

- ・皇居を中心としたパレスゾーンの緑や行幸通りなどの街路樹の緑、東京の緑の骨格軸上にある大きな緑など、多様な緑を首都にふさわしい質の高い緑として維持。

庭園や歴史的公園の再生・活用

- ・浜離宮恩賜庭園などは修復と復元に努め、国際観光の拠点として活用。
- ・日比谷公園、上野恩賜公園などの歴史的公園の再生・活用が必要。

代々木公園・青山霊園周辺のネットワーク化

- ・代々木公園から青山霊園、六本木、防衛庁跡地再開発に至る地域では、公園や道路、民間企業など多様な事業者の協働により、緑と文化のネットワークを形成。

河川と緑との連携

- ・日本橋川などの再生事業と公園や街路樹との連携による魅力的な都市景観を形成。

緑化によるヒートアイランド現象への対応

- ・大規模な緑地整備、屋上緑化などの推進が必要。樹木の割合を高めることが効果的。

(2) 臨海部ゾーン

ゾーンの特徴

- ・埋立地の公園緑地や人工の浜辺、自然の干潟など多様な水と緑の環境を持つ地域。
- ・東京の交通・物流の拠点であるとともに、国際都市東京としての賑わいを持つ地域。
- ・自然と共生し魅力のある水辺の都市づくりがテーマ。

求められる公園緑地づくりの方向

臨海部の特性を活かした取組み

- ・海との接点を活かし、海上公園と連携し、魅力あるウォーターフロントを構築。

多様な施設、事業者との協働・連携

- ・中央防波堤内側の緑づくりや、都市づくりの観点からの新たな協働が必要。
- ・広域レクリエーションや、民間企業との協働型マネジメントが求められる。
- ・河川沿いの公園緑地や再開発による水辺空間などとのネットワーク化の推進。

(3) 都心周辺市街地ゾーン

ゾーンの特徴

- ・木造住宅密集地域の環境の再生という性格を持つ地域、農地や樹林が点在する地域、江戸川など水路の風景の見える地域など、多様な地域特性を有する地域。
- ・木造住宅密集地域の安全性の確保や水と緑の骨格軸づくり、コミュニティ活動の根づくまづくりがテーマであるが、防災と環境の再生が主要なテーマ。

求められる公園緑地づくりの方向

木造住宅密集地域などでの防災公園の整備

- ・環七沿いの救援・復興活動拠点となる防災公園の整備拡充が最重点課題。
- ・東京防災拠点や道路・河川との連携、ネットワーク化が重要。発災時の公園利用計画の策定と地域との密接な連絡調整が必要。

公園、道路、河川の連携による水と緑の骨格軸づくり

- ・調布保谷線や石神井川と東伏見公園などの連携のように、その整備において事業者間で連携し、水と緑の骨格軸を創出していくことが重要。
- ・神代植物公園では地域団体と連携した公園や地域の活性化への取り組みが必要。

(4) 多摩・丘陵ゾーン

ゾーンの特徴

- ・連担する丘陵地と河川が一体となった豊かな自然環境を形成。
- ・多摩の拠点育成や、産業立地の促進、質の高い計画的な宅地整備がテーマ。

求められる公園緑地づくりの方向

自然の保全・回復、活用の拠点としての丘陵地公園

- ・丘陵地の緑の保全施策と連携し、丘陵地公園の継続的な整備が重要。
- ・丘陵地公園を自然の親しみ方、係わり合いを助言する拠点として位置づける。

貴重な自然の持続的な利用

- ・自然との適切なかかわり方を踏まえた、持続的な利用を可能とする取り組みが必要。

地域特性を活かした取り組み

- ・歴史、文化、自然資源を活かしたレクリエーション利用や環境学習の場として活用。

総合的な学習などの拠点としての大きな緑

- ・国分寺崖線に連なる公園群は、総合的な学習・自然体験活動の拠点として活用。
- ・森林墓地様式を日本に最初に導入した多磨霊園は歴史学習からの価値も高い。

(5) 山地・島しょゾーン

ゾーンの特徴

- ・西多摩の山間部を中心とした地域と島しょ地域からなる。東京の環境を支える水と緑の骨格として、地域の生活に配慮しつつ豊かな自然の保全・活用がテーマ。

求められる公園緑地づくりの方向

自然とのふれあいと地域の振興

- ・森林施策や自然保護施策と連携した、林業体験や自然体験、ツーリズムなどへの取り組みが必要。

第3 貴重なストックを活かすマネジメント

・都立公園は130年の歴史に培われた1,700haに及ぶストックを持つ。また、自然資源や歴史・文化資源、保全・活用の仕組み、管理運営や人材育成のノウハウまでの多種多様なストックを持つ。これら全てを質の高い公園緑地サービス創出の貴重な資源とみなし、マネジメントしていく。

(1) 質の高いサービスの提供

ストックの積極的な活用

・今ある緑の財産を再評価し、積極的に活用して、質の高いサービスを創出。

地域を支える公園

・安全で安心して利用できるように維持し、個々の公園に相応しいあり方を検討。

コミュニティの拠点としての公園

・地域の人々の交流や活動を支える役割を果たしていくことが求められる。

ストックを活かす取組み

・取組みの評価や、見直し、改善していく仕組みが必要。人材育成の充実が重要。

(2) 歴史的文化遺産の継承

文化遺産継承の重視

・江戸の昔からの歴史的な文化遺産である公園を良好な形で未来の都民に手渡す。

観光拠点としての文化遺産

・公園の文化遺産は、復原修復に努めるとともに、東京の観光拠点として位置づける。

新たな文化の杜としての霊園

・区部霊園は、今後、公園と霊園が共存する場として整備し、東京の新たな緑とする。

(3) 資源を活用しニーズへの的確に対応

多様なニーズへの対応

・多様なニーズの的確な把握に努め、公園の既存機能の見直しを図り、利用者との責任の分かち合いのもと、受益者負担を含め、公園を自由に利用できる仕組みを整備。

これまでの実績を踏まえた事業推進

・公園の自然、文化、歴史資源を活かした新しい取組みは今後も積極的に推進。

(4) 未来につながるストックの活用

自然共生を学ぶ場としての公園緑地

・公園の自然の多様性を活かし、子ども達が自然や生命について学習する場とする。

生命のあふれる公園

・多様な生き物が健全に生息・生育できる環境を整える自然性を高める。

生命学習のネットワークの拠点としての動物園、植物園

・動植物園は生命や自然の尊さを学ぶネットワーク拠点として、情報発信。

公園緑地の再生

・公園の自然環境の劣化を防止し、公園の再生に向け、調査・研究の推進。

・公園で発生する資源のリサイクルへの取組みの推進。

第4 都民やNPOなどとの協働・連携マネジメント

・都民やNPO、民間企業などとの幅広い協働・連携により、相乗的でかつ効果的な公園緑地づくりをハード・ソフト両面で進めていく。

(1) 都民・NPOなどとの協働

協働型社会での事業推進

・利用者と行政の双方の発想や意見を基に、協議しながらの公園事業の推進。

人材育成と管理所の見直し

・都民等の協働推進のために、協働に関するノウハウを持つ人材の育成の推進。

・公園管理所は協働にふさわしい機能をもつよう改革。

協働の実績を重ね、仕組みを改善

・協働促進の仕組みづくりとともに、実績の積み重ねに基づく仕組みの改善の推進。

(2) 公園のサポーターの拡大

活動の場と機会の提供

・公園で活動してみたい都民や、NPO、民間企業に、場と機会の提供を行う。

制度面での充実

・公園づくりにおける協力に対するインセンティブの提供が重要。アダプト制度やメンバースHIP制度、寄付の受け皿づくり、顕彰制度も必要。

(3) 民間企業のノウハウなどの導入

民間企業との連携

・民間による施設の設置、知識や人材、資金などを導入。そのための規制緩和の推進。

交通事業者などとの連携

・交通事業者、旅行事業者などと連携し、文化資源を活かしたツアーへの取組みを推進。

第5 幅広い公園緑地情報マネジメント

・公園緑地情報の適切な発信と受信は、公園緑地経営の基本的な責務であり、協働の原点である。都民の公園緑地への理解と共感を得、公園緑地への評価を高めることができるよう、双方向性をもった発信・受信の情報マネジメントを行っていく。

(1) 協働を進める原点となる情報公開

協働の前提となる情報公開

・幅広い情報の公開は、都民との協働を進めていくための前提。

求められるアカウントビリティ

・公園づくりに対する協働や支援には、アカウントビリティが必要。

(2) 都民ニーズの把握に不可欠な情報計画

利用促進のための情報の受発信

・都民ニーズとサービスへの満足感の把握や公園情報の的確な発信が重要。情報の発信にはメディアの活用が重要。

情報の受発信のための取組み

・職員一人一人が情報の受発信基地であるという意識が必要。情報が活かされる組織と仕組みや、新鮮な情報の迅速な発信が重要。

(3) 社会の公園に対する評価を高める

公園緑地の役割などの積極的な情報提供

- ・公園緑地の社会評価を高めるため、その役割や価値、技術的情報などの提供が必要。役割や効果の指標化の必要性
- ・公園緑地の役割や効果を分かり易く伝えるための指標化とそのための調査研究が必要。

(4) 経営情報の収集と活用

自然情報は学校活動などに貴重な情報

- ・公園の自然情報の把握と蓄積が必要。これは学校活動や地域活動に貴重な情報。情報の収集と活用
- ・大学や都民などと連携して自然資源のデータを収集し、公開していくことが必用。
- ・マーケティング情報等の経営情報を迅速に集め、経営判断に役立たせることが重要。
- ・明治以来の公園緑地資料は重要なストックであり、保存・整理し、活用。

第4章 5つのリーディングプロジェクト

・パークマネジメントの推進に当たっては、まず取り組むべきものとして先駆的な5つのプロジェクトを提案する。取組みに当たっては、事業の実施計画をつくり、概ね3年程度で達成する目標を定め、順次進める。

1 広域丘陵保全・活用事業推進プロジェクト

・多摩丘陵から三浦半島にかけての丘陵は、都県境を越えて連なる緑の回廊となっている。広域的視点に立ったマネジメントの観点から丘陵の保全・活用事業の推進のためのプロジェクトを実施すべきである。

2 都心の緑のネットワーク推進プロジェクト

・代々木公園、明治神宮から青山霊園、六本木地区などにかけては、緑と文化とが融合する新しい空間づくりが進展中。この地域において、緑と文化を楽しむ都市空間の形成を図るため、再開発による緑を含めたネットワーク形成のためのプロジェクトを実施すべきである。

3 文化財庭園の千客万来プロジェクト

・特別名勝・特別史跡の浜離宮恩賜庭園はわが国有数の文化財庭園であり、東京が誇る文化遺産でもある。この文化財の復元・修復のための仕組みづくりも含め、国内外の観光客や、さらに多くの人々の利用を促進するための千客万来のプロジェクトを実施すべきである。

4 民間参入などによる利用促進プロジェクト

・有料公園・有料施設を含めた公園の弾力的な運営を行い、その公園に適した良質なサービスを提供するため、民間の発想とノウハウの導入などによる利用促進プロジェクトを実施すべきである。

5 公園パートナーシップ推進プロジェクト

・協働型社会に向けて、公園事業をその事業に適した事業者、利用者、住民、企業などと協働して進めるためのパートナーシップ推進プロジェクトを実施すべきである。