

国営公園整備の進展と利用者の動態に関する研究

A Study of the Dynamics of the Visitors and the Development Progress of National Government Parks in Japan

鹿野 央*

Hisashi SHIKANO*

Abstract: The development of national government parks in Japan which was social infrastructure began in 1968. By past development, the area serviced increased. At once, Per capita income in Japan was on the rise. Paid visitors increased by such situation. Conceivable situation has been an increase in the number of paid visitors, development of national government parks has responded appropriately to the needs of the people. However, in recent years, has been deteriorating economic conditions, park budget has decreased. Per capita income has tended to decrease in 2009. Was observed also reduce the number of paid visitors. The direction of change in people's lives and national government parks development, it has not been clearly shown. In addition, no studies have clarified the relationship between trends in economic conditions in Japan and changes in the number of paid visitors of national government parks. This paper describes the relationship of the area serviced and maintenance expenses of national government parks, clarify the relationship between the number of visitors and the transition of the area serviced. What's more, I showed a concept also discussed trends in the number of visitors and per capita income, national government parks will continue to respond appropriately to the needs of the people.

Keywords: *National Government Park, the number of visitors, per capita national income, in service area, value of park, infrastructure*

キーワード: 国営公園, 入園者数, 一人当たりの国民所得, 供用面積, 公園価値, 社会資本

1. 研究の目的および方法

(1) 研究背景と目的

国が整備する国営公園は、社会資本として大規模かつ持続性のある公園緑地として担保され、時代や地域のニーズに呼応して、平成 23(2011)年度末までに全国で 17 公園、3,024ha が整備されており、年間入園者数は 3,199 万人となっている¹⁾。

現行の国営公園整備は、国の所得倍増計画等により国民総生産(GNP)が世界第 2 位となった昭和 43(1968)年から始まる。こうした経済成長に支えられ、国民生活の向上とともに国営公園整備が進められてきたが、近年の公共事業予算の縮減傾向にあわせ、国営公園整備費においても平成 15(2003)年度の 295 億円から、平成 24(2012)年度予算では 128 億円と減少している²⁾。

さらに、平成 22(2010)年度以降、個別の事業ごとに国が支援していた地方公共団体が実施する社会資本整備について、国庫補助金から地方公共団体の自由度が高い交付金へ制度が変更された。このことにより、国の都市公園関連予算の枠組みが大きく変わる事³⁾となり、国が都市公園をはじめとするみどり政策へ投資する予算について、国営公園の整備に支出する割合を直接的に把握できなくなった。我が国の都市公園政策における国営公園施策の効果を継続的に検証する上で問題を生じさせている。

これまで、国営公園の整備は、平成 21(2009)年 3 月に閣議決定された社会資本整備重点計画の「全国民に対する国営公園の利用者数の割合「4.0 人に 1 人(H19 年度)から 3.5 人に 1 人(H24 年度)」」を指標として、事業を実施している。今後、国民の人口減少と高齢化、生活の多様化⁴⁾が進む中で国営公園を対象とした利用者の減少が予想されるなど、入園者の減少が危惧される状況下で、新たな社会資本整備重点計画の策定が進められている。

一方で、我が国における国民の経済状況を示す指標の一つである「一人当たり国民所得」は、平成 9(1997)年度の 303.2 万円⁵⁾を最高に平成 3(1991)年度から平成 19(2007)年度までの平均は

291.6 万円であり、横這いであった。しかし、平成 20(2008)年 9 月のいわゆる「リーマン・ショック」後、下降し、平成 21(2009)年度には 266.0 万円となっている。また、公共事業関係費も平成 10(1998)年度の 14.9 兆円をピークに下降傾向にあり、平成 23(2011)年度には 6.2 兆円⁶⁾となっている。

これまでに国営公園整備について、行政機関等から国営公園の全体入園者数や予算に関する多くの情報が公開され、国営公園事業の現況や方向性について示されている⁷⁾⁸⁾⁹⁾が、国営公園整備をストックとして捉え、国民生活に対する国営公園事業の有効性について直接検証しているものはみられない。

また、これまでに佐藤(1976)¹⁰⁾は「国営公園の増設」として昭和 22(1947)年から昭和 51(1976)年までの旧皇室苑地から国営公園の法制化の経緯について示しているが、国民生活との関係性や整備の効果については触れられていない。また、養茂ら(1990)¹¹⁾により昭和 20 年代から平成へ入るまでの都市公園の発展の経緯の中で、昭和 50 年代以降の都市公園の整備について社会情勢や国民の多様な要請を踏まえることで、公園整備の成果があげられ、国営公園もその一つとしているが、国営公園をストックとして捉え、我が国の経済指標である一人当たり国民所得との関係から、国営公園の整備についての効果は考察されていない。

そこで本研究では、これまでの都市公園関連予算の中での国営公園整備費の推移を踏まえ、これまで供用された国営公園において正確に把握することができる入園料を支払っている入園者(以下、有料入園者という)の数に着目し、有料入園者数と国営公園の供用面積及び国の豊かさを示す経済指標である一人当たり国民所得の推移を比較し、分析を行う。また、国営公園の多様なレクリエーション需要¹²⁾や歴史的・文化的資源を保全利用¹³⁾するといった国民のニーズへ適切に対応し、一定の整備効果のあったことを明らかにするとともに、整備効果が十分に発揮されていない点についても考察する。さらに、近年の国営公園入園者数の減少に

* 国土交通省関東地方整備局国営アルプスあづみの公園事務所

表一 都市公園関連予算(補正後)、国営公園予算・供用面積・入園者数、一人当たり国民所得 総括表

年度	都市公園関連予算(補正後)：億円[A]				国営公園供用面積：ha		国営公園入園者数：万人[C]										一人当たり国民所得：千円			
	うち国営公園予算(補正後)：億円[B]	前年率	国営公園予算(補正後)の割合[E/F]	前年率	前年率	前年率	うち有料入園者数：万人[D]	対前年率	対前年率	対前年率	対前年率	対前年率	対前年率	対前年率	対前年率	対前年率	対前年率	対前年率	対前年率	
S42(1968)	29.1	0.1	0.3%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	421.7	-
S44(1968)	35.9	5.0	50.0%	13.9%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	508.7	-
S45(1970)	45.5	5.0	1.0%	11.0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	586.0	-
S46(1971)	63.5	8.1	1.6%	12.8%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	621.7	-
S47(1972)	184.6	12.5	1.5%	6.8%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	724.9	-
S48(1973)	220.4	13.5	1.0%	6.1%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	879.1	-
S49(1974)	266.4	12.5	0.9%	4.7%	3.1	-	311	-	0.14	109.6	51.1	-	46.6%	34.7	67.9%	16.4	32.1%	0.16	1018.1	-
S50(1975)	363.0	24.9	1.9%	6.9%	4.6	1.50	314	1.01	4.17	209.9	92.7	1.81	44.2%	64.1	69.2%	28.6	30.8%	0.30	1108.7	1.09
S51(1976)	384.3	24.2	0.9%	6.3%	12.5	2.68	429	1.37	0.22	327.9	99.0	1.07	30.2%	67.4	68.1%	31.6	31.9%	0.23	1242.4	1.12
S52(1977)	610.2	32.0	1.3%	5.2%	16.1	1.29	449	1.05	1.21	444.2	114.8	1.16	25.8%	76.2	66.4%	38.6	33.6%	0.26	1364.7	1.10
S53(1978)	726.2	49.6	1.5%	6.8%	16.5	1.03	468	1.04	1.68	522.8	112.6	0.98	21.5%	74.6	66.2%	38.0	33.8%	0.24	1492.2	1.09
S54(1979)	833.7	65.5	1.3%	7.9%	17.3	1.05	480	1.03	4.13	546.2	107.7	0.96	19.7%	70.7	65.6%	37.0	34.4%	0.22	1569.6	1.05
S55(1980)	871.7	69.2	1.0%	7.9%	17.7	1.02	473	1.06	2.34	600.9	109.9	1.02	18.3%	69.3	63.0%	40.7	37.0%	0.22	1742.7	1.11
S56(1981)	892.4	70.2	1.0%	7.9%	18.6	1.06	579	1.14	0.97	627.6	110.6	1.01	17.6%	70.7	65.3%	40.4	36.5%	0.19	1795.9	1.03
S57(1982)	893.4	72.4	1.0%	8.1%	20.9	1.12	583	1.01	17.55	632.6	114.8	1.04	18.2%	73.8	64.2%	41.1	35.8%	0.20	1855.2	1.03
S58(1983)	894.0	74.7	1.0%	8.4%	24.3	1.16	699	1.20	0.62	696.5	143.5	1.25	20.6%	91.1	63.4%	52.5	36.6%	0.21	1936.0	1.04
S59(1984)	884.5	80.7	1.0%	9.1%	26.8	1.10	765	1.09	1.13	813.8	173.1	1.21	21.3%	111.7	64.6%	61.3	35.4%	0.23	2021.9	1.04
S60(1985)	896.8	87.8	1.0%	9.8%	29.5	1.10	809	1.06	1.83	845.3	180.3	1.04	21.3%	115.9	64.3%	64.4	35.7%	0.22	2153.9	1.07
S61(1986)	911.8	100.6	1.1%	11.0%	34.3	1.16	847	1.05	2.31	918.7	200.7	1.11	21.8%	128.1	63.8%	72.6	36.2%	0.24	2203.5	1.02
S62(1987)	1133.1	117.5	1.1%	10.4%	41.0	1.11	902	1.06	1.83	1,013.8	218.7	1.09	21.6%	143.8	65.7%	74.9	34.3%	0.24	2301.0	1.04
S63(1988)	1169.5	134.8	0.7%	11.5%	41.0	1.11	902	1.00	-	1,133.0	244.5	1.12	21.6%	165.6	67.7%	78.9	32.3%	0.27	2467.6	1.07
H1(1989)	1199.7	146.9	1.0%	12.2%	47.5	1.16	1,028	1.14	1.07	1,213.6	264.2	1.08	21.8%	177.8	67.3%	86.4	32.7%	0.26	2605.3	1.06
H2(1990)	1211.0	154.2	1.0%	12.7%	50.6	1.07	1,060	1.03	4.59	1,254.3	292.4	1.11	23.3%	200.1	68.4%	92.3	31.6%	0.28	2807.6	1.08
H3(1991)	1273.4	162.0	1.0%	12.7%	55.1	1.09	1,160	1.09	1.54	1,341.6	342.8	1.17	25.6%	245.5	71.6%	97.3	28.4%	0.30	2974.5	1.06
H4(1992)	1618.1	245.2	1.5%	15.2%	59.7	1.08	1,178	1.02	9.00	1,539.6	372.4	1.09	24.2%	269.0	72.2%	103.4	27.8%	0.32	2840.3	0.99
H5(1993)	2100.2	333.4	1.6%	15.9%	63.3	1.06	1,183	1.01	35.03	1,627.7	355.1	1.05	21.8%	259.9	75.2%	95.2	26.5%	0.30	2926.4	1.00
H6(1994)	1514.3	124.3	0.8%	13.0%	66.9	1.06	1,247	1.05	5.38	1,533.6	320.8	0.90	20.8%	233.8	72.3%	89.0	27.1%	0.26	2955.1	1.01
H7(1995)	2872.4	559.1	2.8%	19.5%	72.9	1.09	1,333	1.07	2.28	1,754.4	372.1	1.16	21.2%	277.6	74.6%	94.5	25.4%	0.28	2939.8	0.99
H8(1996)	2259.2	616.2	1.0%	27.3%	76.3	1.05	1,359	1.02	21.50	1,686.7	374.5	1.01	22.2%	283.2	75.6%	91.2	24.4%	0.28	3022.5	1.03
H9(1997)	1780.9	272.1	0.4%	15.3%	85.3	1.12	1,449	1.07	6.85	1,757.1	357.5	0.95	20.3%	274.8	76.9%	82.7	23.1%	0.25	3031.6	1.00
H10(1998)	2634.8	598.6	2.2%	22.7%	88.6	1.04	1,559	1.08	2.47	1,748.2	341.9	0.96	19.6%	261.3	76.4%	80.6	23.6%	0.22	2918.6	0.96
H11(1999)	1626.7	256.6	0.4%	15.8%	95.2	1.07	1,683	1.09	4.43	2,163.8	384.5	1.07	16.8%	282.5	77.5%	82.1	22.5%	0.22	2876.0	0.99
H12(2000)	1886.9	338.6	1.4%	18.0%	101.2	1.06	1,781	1.05	2.95	2,269.9	380.3	1.04	16.8%	294.0	77.3%	84.3	22.7%	0.21	2926.2	1.02
H13(2001)	1865.7	388.3	1.0%	20.8%	108.7	1.07	1,996	1.06	3.12	2,539.1	521.0	1.37	20.5%	408.9	78.5%	112.1	21.5%	0.27	2841.0	0.97
H14(2002)	2101.7	669.9	1.7%	31.9%	109.5	1.01	2,041	1.08	2.68	2,623.6	485.2	0.93	18.5%	377.1	77.7%	108.1	22.3%	0.24	2792.5	0.98
H15(2003)	1434.2	295.0	0.4%	20.6%	113.2	1.03	2,302	1.13	2.57	2,752.2	515.5	1.06	18.7%	403.8	78.3%	111.7	21.7%	0.22	2806.0	1.00
H16(2004)	1455.6	332.7	1.3%	22.9%	113.8	1.01	2,356	1.02	5.46	2,807.1	518.9	1.01	18.5%	403.3	77.7%	115.6	22.3%	0.22	2849.9	1.02
H17(2005)	1314.1	276.1	0.8%	21.0%	113.1	0.99	2,391	1.01	9.51	2,822.2	553.5	1.07	19.6%	434.5	78.5%	118.9	21.5%	0.23	2863.6	1.00
H18(2006)	1239.3	262.0	0.6%	21.1%	112.1	0.99	2,410	1.01	14.53	2,999.0	584.5	1.06	19.5%	465.3	79.8%	118.2	20.2%	0.21	2926.7	1.03
H19(2007)	1167.6	250.4	0.5%	21.4%	113.6	1.01	2,495	1.04	3.08	3,223.0	587.8	1.01	18.2%	470.5	80.1%	117.3	19.9%	0.24	2964.1	1.01
H20(2008)	1154.1	241.4	0.9%	20.9%	115.3	1.01	2,581	1.03	2.91	3,328.0	609.3	1.04	18.3%	491.0	80.6%	118.3	19.4%	0.24	2755.7	0.93
H21(2009)	1202.8	224.6	0.9%	18.7%	115.9	1.00	2,817	1.09	1.02	3,385.0	628.7	1.03	18.6%	-	-	-	-	0.22	2660.4	0.97
H22(2010)	-	163.1	0.7%	-	113.8	0.98	2,962	1.05	1.55	3,333.0	679.4	0.99	18.6%	-	-	-	-	0.21	-	-
H23(2011)	-	156.2	0.9%	-	109.5	0.96	3,024	1.02	2.63	3,198.9	596.9	0.96	18.7%	-	-	-	-	0.20	-	-
上段：計	47222.7	8278.7	-	2420.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
下段：平均値	-	-	1.17	-	1.12	-	1.07	-	2.74	-	-	-	1.08	-	-	-	-	-	0.24	1.03

*小数点以下第2位又は第3位を四捨五入により端数処理 *1 国営公園整備予算(補正後)計/国営公園供用面積 *2 S50~H21の平均 ※イタリック体文字は推計値

ついて、少子高齢社会や一人当たり国民所得の減少による事象であるのか、あるいは国営公園の整備内容が国民のニーズと乖離しはじめていることによるものであるのかを考察し、今後、国営公園の整備を進めていく上で、重点とすべき整備目標の方向性について示唆を得ることを目的としている。

(2) 研究方法

我が国における、国営公園整備着手時から現在までの都市公園関連予算及び国営公園整備予算について推移を把握し、これまでに要した国営公園整備費と供用面積を確認する。併せて、これまでの国営公園整備の過程における国営公園全体の入園者数及び有料入園者数の割合と推移について、主として(財)公園緑地管理財団が昭和 57(1982)年から平成 21(2009)年まで各年発行していた「国営公園管理の概要」から抽出¹⁴⁾し、調査・分析を行う。また、平成 22(2010)年より「国営公園管理の概要」として全国国営公園の利用状況総括が行われなくなったことにより、平成 21(2009)年度以降の有料入園者数は、これまでの国営公園全体の入園者数と有料入園者数を基に推計し、補正を行った。

これらの有料入園者数を中心として、これまでの供用面積の推移と一人当たり国民所得との関係、さらに国民の余暇活動との関係について考察する。また、一人当たり国民所得の資料は国立社会保障・人口問題研究所の「平成 21 年度社会保障給付費」、余暇活動傾向の資料は(公財)日本生産性本部の「レジャー白書 2012」を用いた。

2. 予算と供用面積の推移

(1) 都市公園関連予算と国営公園整備費

国の都市公園関連予算は、国営公園、国営公園以外の都市公園、古都及び緑地保全等の整備費用から構成され、予算には年度の当初予算と当初予算成立後に内容を変更するために年度途中に組まれる補正予算がある。補正予算は年度途中に経済状態や政策目的に応じて編成されることから、補正後の予算が社会資本を整備する費用として投資される額となっている。

武蔵丘陵森林公園の整備が始まる昭和 43(1968)年から、都市公園関連予算のうち地方公共団体への国庫補助金が交付金となり国の支援制度が変更される前の平成 21(2009)年度までの 42 年間の補正後の都市公園関連予算推移と、そのうち国営公園整備費の占める割合を表一に示した。これをグラフ化して示したものが図-1 である。図-1 に示すとおり公園緑地関連の社会資本投資として平成 3(1991)年度から平成 15(2003)年度に突出した大型の補正予算が組まれていることをみることができる。42 年間の投資額の合計は、4 兆 7,722.7 億円²⁾となっている。平均すると年間 1,124 億円が都市公園関連に投資されてきたことになる。都市公園関連予算のうち国営公園整備費の割合は平均 16.9%である。

(2) 国営公園予算と供用面積

昭和 43(1968)年から平成 23(2011)年度までの補正後の国営公園整備費と供用面積¹⁾の推移を表一に示した。また、図-2 に示すとおり都市公園予算と同様に平成 3(1991)年度から平成 15(2003)年度に大きな補正予算が組まれていることがみられる。国営公園整備として把握できる 44 年間の総額は 8,278.7 億円²⁾であり、年平均は 188 億円である。補正後に増加した整備費の内訳の中で、大きな費用は主に工事費(常に 50%以上が費やされている)¹⁵⁾であり供用(開園)へ向けた必要な費用である。また、整備費は平成 16(2004)年度の 332.7 億円から漸減する一方であるが、供用面積はほぼ一定に漸増している。なお、全国の国営公園の供用面積は平成 23(2011)年度末では、3,024ha となっており、ヘクタール当たり 2.7 億円程度で整備してきたことになる。

国営公園の維持管理費については、補正予算は無く、整備費と比べ低く推移し、昭和 49(1974)年度から平成 23(2011)年度までの合計は 2,421 億円となっている。維持管理費伸率の傾向は整備費と比べ、供用面積伸率に近いことが分かる。昭和 49(1974)年度から平成 23(2011)年度までの供用面積と維持管理費の関係を分析すると、相関係数は 0.958 である。平成 16(2004)年度までは維持管理費の対前年伸率は微増で推移してきたが、平成 17(2005)年度に 1.0 を下回り、平成 19(2006)年度から平成 21(2008)年度はほぼ

横這いであったが、平成 22(2010)年度以降、縮減傾向にある。

3. 供用面積と有料入園者数

国営公園の有料入園者の数は、武蔵丘陵森林公園の供用開始年度である昭和 49(1974)年度から集計されている。国営公園は、入園料を徴収している公園(以下、有料公園という)と徴収していない公園がある。表-2 は有料公園及び有料区域を有する公園の詳細である。国営公園は、都市公園法に基づき利用する者から入園料その他の使用料を徴収することができる¹⁷とされており、公園緑地マニュアルでは「i 広域的な利用に供するものであること、ii 整備水準の高い施設が多く、利用者の受ける便益の程度が高い、iii 施設の良好な維持管理を保持するためには相当な費用が必要等の理由により、受益者負担の観点から原則として有料¹⁸」¹⁹としている。現在の入園料の内訳は表-3 のとおりである。入園料は、昭和 49(1974)年 7 月の武蔵丘陵森林公園の開園時は大人 200 円 小人 80 円であったが、昭和 53(1978)年 4 月には大人 300 円へと改正¹⁶され、その後、5 回改正が行われ、平成 9(1997)年 4 月に大人 400 円となり、現在に至っている。なお、小人の入園料は 80 円のまま据え置きにされている。入園料とは、特定の公園施設を利用する場合に入園者がその施設管理者へ支払う施設利用料とは別のものである。表-2 に示すとおり、17 公園中、有料公園のうち一部区域について、入園料を徴収しない無料区域としている公園もあるが、それらを含めた有料公園の面積は 2,405.3ha であり、平成 23(2011)年度末の供用面積 3,024ha の 79.5%である。有料公園では、有料区域に入園する際に入園料を徴収し入園券を発行しており、入園料を支払った者(以下、「有料入園者」という)の数を正確に把握することができる。一方、有料入園者とはならないが、未就学児や身体障害者等については、入園の際にカウントし、無料入園者としている。

それ以外の無料入園者は、みどりの日等の国土交通大臣が告示する無料入園日に入園する者である。無料入園者数のカウント方法は滝野すずらん丘陵公園のように駐車台数から推計¹⁷している方法やアルプスあづみの公園のようにゲートでカウントしている方法¹⁸等により入園者数を把握しており、それぞれの公園毎に全体入園者数を把握している。

昭和 49(1974)年から平成 23(2011)年度までの国営公園供用面積当たりの有料入園者数の推移は、表-1 に示すとおりである。ヘクタール当たりの有料入園者は、0.16 から 0.30 万人/ha の間

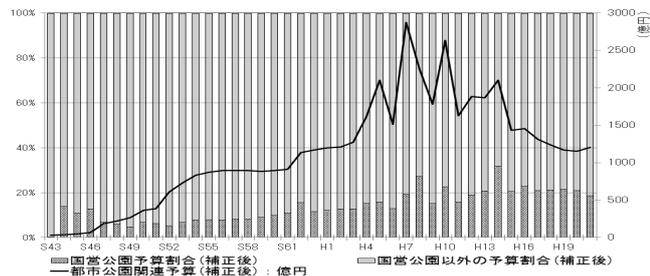


図-1 補正後の都市公園関連予算と国営公園予算

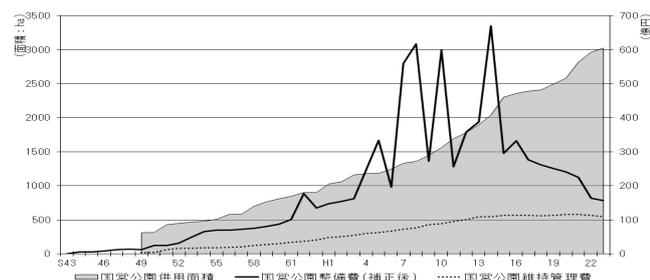


図-2 補正後の国営公園予算と国営公園供用面積

表-2 国営公園の面積及び入園者数の概要

着手年代	公園名称	計画面積 (ha)	供用面積 (ha)	入園料の有無	有料公園の計画面積 (ha)	当初供用年度	当初供用面積 (ha)	有料公園の供用面積 (ha) ^{※2}	H23年度入園者数(人)
S40年～50年頃	武蔵丘陵森林公園	304.0	304.0	有	304.0	S49	304.0	304.0	824,195
	飛鳥・平城宮跡歴史公園 [飛鳥区域]	61.0	46.1	-	-	-	-	-	780,250
S51年～60年頃	淀川河川公園	962.0	235.0	-	-	-	-	-	5,722,071
	海の中道海浜公園	539.0	292.0	有	539.0	S56	59.0	292.0	1,853,369
	沖縄記念公園 [海洋博覧会地区]	77.0	71.6	-	-	-	-	-	3,478,592
	沖縄記念公園 [首里城地区]	4.7	2.8	-	-	-	-	-	2,102,927
	昭和記念公園	180.0	165.3	有	180.0	S58	70.0	165.3	3,201,321
	滝野すずらん丘陵公園 ^{※1}	396.0	395.7	有	396.0	(S58) H12	(30.0) 182.0	395.7	593,616
	常陸海浜公園	350.0	160.4	有	350.0	H3	70.0	160.4	977,133
	木曾三川公園	6085.0	256.5	-	-	-	-	-	8,628,470
	みちのく社の湖畔公園	647.0	321.9	有	647.0	H1	62.1	321.9	636,065
	備北丘陵公園	340.0	229.5	有	340.0	H7	80.0	229.5	438,926
H元～10年頃	讀岐まんのう公園	350.0	198.0	有	350.0	H10	80.1	198.0	422,424
	越後丘陵公園	399.0	155.1	有	399.0	H10	29.0	155.1	461,581
	アルプスあづみの公園	356.0	105.6	有	356.0	H16	26.9	105.6	522,372
	吉野ヶ里歴史公園	54.0	38.3	有	54.0	H13	16.3	38.3	605,947
	明石海峡公園	330.0	39.5	有	330.0	H13	30.1	39.5	385,246
	東京臨海広域防災公園	6.7	6.7	-	-	-	-	-	354,778
	飛鳥・平城宮跡歴史公園 [平城宮跡区域]	122.0	0.0	-	-	-	-	-	-
H10年～現在	計	11563.4	3024.0	12	4245.0			2405.3	31,989,283

^{※1} 滝野すずらん丘陵公園はH12年度より入園料を徴収している

^{※2} 供用区域のうち一部を無料区域としている公園を含む

表-3 国営公園入園料内訳

入園料(円)	一般			団体			年間パスポート			プール利用者		
	大人	シルバー	小人	大人	シルバー	小人	大人	シルバー	小人	大人	シルバー	小人
	400	200	80	280	200	50	4000	2000	800	110	110	50

大人：15才以上65歳未満の者 シルバー：65歳以上の者

小人：小学生もしくは中学生 団体：小学生以上の者20名以上

年間パスポート：平成16年4月より発行 シルバー料金：平成22年4月より設定

で推移しており、平均は0.24 万人/ha であり、昭和 49 年以降これまで大きな変動はみられない。

昭和 49(1974)年から平成 23(2011)年度までの国営公園全体入園者数及び有料入園者数割合の推移¹⁴⁾は図-3 に示すとおりである。国営公園全体の入園者数は平成 21(2009)年度に 3,385 万人と過去最高となったが、平成 23(2011)年度には 3,199 万人となり減少している。これまでの累計入園者数は、6 億 2,346 万人となっており、全体入園者数の動向は図-2 で示した供用面積の動向と同様に漸増の傾向を示していたが、平成 22(2010)年度以降は入園者数の漸減がみられる。

また、有料入園者の割合は、武蔵丘陵森林公園が供用される昭和 49(1974)年度から昭和 52(1977)年度までは、20%を超える割合で推移していたが、その後は、全体入園者数が増加しているにもかかわらず 20%程度とほぼ一定の割合で推移していることが認められる。

国営公園の有料入園者数と供用面積の推移は図-4 に示すとおりである。有料入園者数の動向は供用面積の動向と同様に漸増の傾向を示していることがみられる。しかし、平成 22(2010)年度以降、供用面積は増加傾向にあるが、有料入園者の実数は減少している。

さらに、昭和 49(1974)年度から平成 23(2011)年度までの入園者

数と供用面積との関係を分析すると、相関係数は 0.990 であり、有料入園者数と供用面積の相関係数は、0.977 である。

4. 有料入園者数と一人当たり国民所得

有料入園者数と一人当たり国民所得⁵⁾の推移は図-5に示すとおりである。国営公園整備の始まった昭和 43(1968)年度の一人当たり国民所得は、43.2 万円、国営公園の供用が始まる昭和 49(1974)年度は 101.8 万円となり、その後、順調に伸びている。平成 3(1991)年度に 297.5 万円となり、その後は停滞傾向となり、平成 20(2008)年度、21(2009)年度と、下降傾向が生じている。有料入園者数は、武蔵丘陵森林公園が供用を開始した翌年の昭和 50(1975)年度から昭和 57(1982)年度までは 100 万人程度で推移していたが、昭和 58(1983)年度に昭和記念公園が供用されてから有料入園者数は順

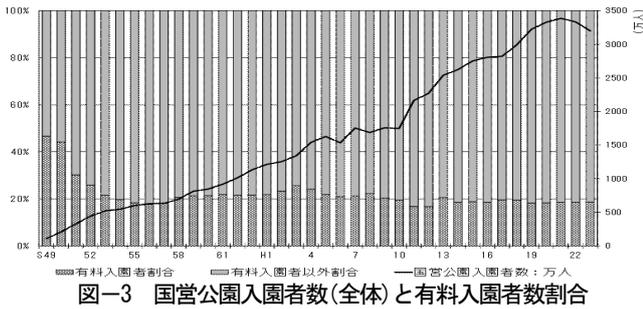


図-3 国営公園入園者数(全体)と有料入園者数割合

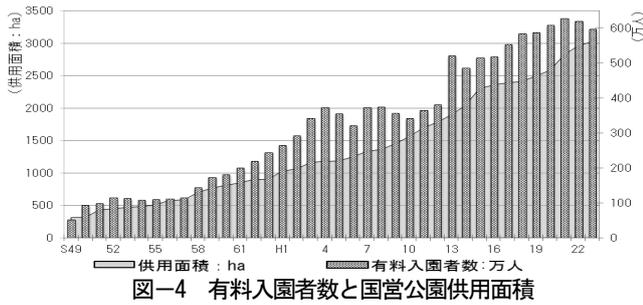


図-4 有料入園者数と国営公園供用面積

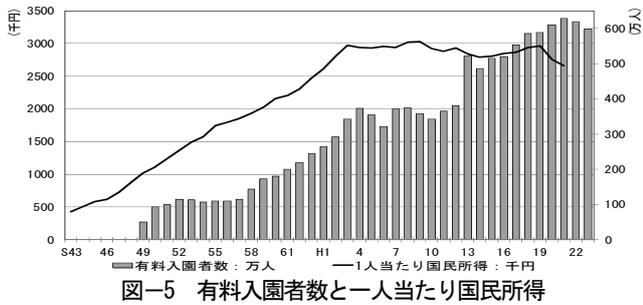


図-5 有料入園者数と一人当たり国民所得

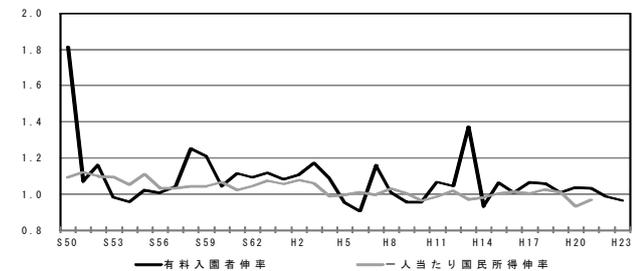


図-6 有料入園者伸率と一人当たり国民所得伸率

表-4 レジャー施設における参加人口と1回あたり費用

	参加人口(万人)	1回あたり費用(円)
遊園地	2100	6820
ドライブ	5360	2070
動物園、植物園、水族館、博物館	3720	3060
催し物、博覧会	2010	2610

調に増加し、平成元(1989)年から平成 5(1993)年度にやや停滞傾向がみられるが、平成 6(1994)年度から上昇し、再び平成 12(2000)年度まで停滞傾向がみられる。その後、平成 21(2009)年度には 627 万人を超えた。その後、平成 22(2010)年度に 618 万人、平成 23(2011)年度に 595 万人と有料入園者数が減少傾向にある。平成 3(1991)年度から平成 19(2007)年度までの一人当たり国民所得が大きく伸びない停滞期においても、有料入園者数は堅調に伸びてきていた。一方で、有料入園者のうち小人の有料入園者数は微増しているものの割合でみると、昭和 55(1980)年度では 37.0%であったが、その後減少傾向となり、平成 3(1991)年度には 28.4%となり、平成 19(2007)年度には 19.9%と減少している。

有料入園者数と一人当たり国民所得の対前年比の伸び率は図-6に示すとおりである。有料入園者数の年度による伸び率の振幅は、昭和 49(1974)年度から昭和 50(1975)年度の 1.81 を除くと、プラスが平成 13(2001)年度の 1.37、マイナスが平成 6(1994)年度の 0.9 となっている。一人当たり国民所得の振幅は、プラスが昭和 51(1976)年度の 1.12、マイナスは平成 20(2008)年度の 0.93 となっており、有料入園者数は年度による伸び率の幅が大きい。昭和 50(1975)年度から平成 21(2009)年度の対前年比を平均でみた場合、有料入園者 1.08、一人当たり国民所得 1.03 であり、有料入園者数の伸び率がわずかであるが一人当たり国民所得を上回っている。

5. 考察

(1) 国営公園予算と供用面積

国営公園整備の全体傾向として、ヘクタール当たりの整備費は平均で約 2.7 億円であるが、各年度に供用された公園面積と前年度の整備費との関係を見ると、年度毎に大きな変化がみられ、各年度の整備予算の伸率と供用面積の伸率は直接的な関係がみられない。一方で、各年度の維持管理費の伸率と供用面積の伸率は整備費に比較すると変化の少ないことが確認できた。

また、大型の補正予算が編成された平成 5(1993)年度、平成 8(1996)年度、平成 10(1998)年度、平成 14(2002)年度とその前年度予算からの伸率は、表-1 のとおりである。当該予算措置がされた整備予算伸率と翌年度以降の供用面積との伸率を比較した場合、直ちに供用面積の増大に反映されることはなく、予算の伸びが供用面積の増大に明らかな効果があるとはいえない。

国営公園整備費は、昭和 47(1972)年度から始まる都市公園等整備緊急措置法に基づく 6 次につながる都市公園等整備五(七)箇年計画を踏まえた一般公共事業費の増大とともに増大してきたと考えられる。昭和 47(1972)年度からの 1 次では一般公共事業費の計画額 3,200 億円であったのが、平成 8(1996)年度から始まる 6 次の計画では 27,800 億円と約 8.7 倍となっており、都市公園全体の予算のうち一定割合を国営公園が占めていることから、こうした法に基づく閣議決定された整備計画が国営公園整備を推進してきたと考えられる。

有料公園の整備の進捗状況は、計画面積 4,245ha のうち、供用されている面積は 2,405.3ha であり、計画全体の 56.7%である。用地買収が進まない等の国営公園の個別の事情により国営公園整備全体の進捗状況に影響があると考えられるが、予め進捗の遅れ等事情のある公園へは予算配分がされず他の公園へ配分される。もしくは、当該公園において事情が生じた場合でも次年度へ予算を繰り越す等の処理が行われるなど国営公園全体で捉えらるると進捗状況への影響は軽微であると考えられる。

昨今の公共事業を取り巻く社会状況として、国土交通省所管の公共事業について、公共事業の効率性及びその実施過程の透明性の一層の向上を図るため、学識経験者等から構成される事業評価委員会による「新規事業採択時評価」や定期的な「再評価」等の

事業評価が実施されていること、国の直轄事業において法令で定められている地方公共団体負担金が地方財政の悪化により地方公共団体にとって負担となっていること等、より効率的かつ合理的な事業執行が求められている。こうした状況から、平成22(2010)年度に概ねの整備が完了（以下、概成という）した滝野すずらん丘陵公園、平成24(2012)年度に概成した備北丘陵公園¹⁹、平成24(2012)年度に概成を目指している国営讃岐まんのう公園²⁰など、国営公園の概成に向けた動きがみられ、今後、他の公園においても概成の促進が予想される。

平成23(2011)年度の整備費は156.2億円となっており、今後、概成する国営公園が増加する一方で、新規の整備は減少する傾向にある中で、維持管理費が増大する逆転現象が生ずる可能性がある。

維持管理費は、供用面積と高い相関関係にあることが確認でき、追加供用は維持管理費との関連性が強く、予算上の制約を受けることが推察できる。平成17(2005)年度以降、維持管理費が1.0を下回る年度がある一方で、供用面積は漸増しており、これまでに培ってきた維持管理上の工夫や合理化等により供用された公園区域の維持管理を実施していると考えられるが、限られた維持管理費において、老朽化する施設更新や運営管理等を実施していくことが必要であると推察され、鹿野²¹が述べているように管理水準の確保が今後の課題となる。

(2) 入園者数と供用面積

入園者のうち有料入園者は、支払い意志をもって公園を利用している一つの指標として考えられる。国営公園の全体利用者数のうち有料入園者数の割合は20%前後とほぼ一定であり、全体入園者数は漸減する中で一定の割合で有料入園者のいることが明らかとなり、全体利用者数を把握する上で、有料入園者数は一定の指標となることが確認できた。

最近の1~2年を除き、これまで供用面積の増加とともに入園者数とその中の有料入園者数は増加傾向がみられた。表-2に示すように武蔵丘陵森林公園を除き、当初小規模面積により供用を開始して、整備を進めていることがみられる。滝野すずらん丘陵公園は、昭和58(1983)年度の当初供用から平成22(2010)年度の概成までの27年間に14回の追加供用を行ってきた。同園では、追加供用により炊飯広場、宿泊施設、オートキャンプ場、スキー場、子供の遊び場など従前にはない施設の整備を行い公園の魅力を高めてきた。近年では森林エリアを供用することで深い森の中で自然観察や自然体験活動など、都市近郊でこれまで体験できなかった公園の新たな魅力を追加している。こうした国営公園の追加供用は、国民の公園利用の選択肢が広がり利用者数の増加も見込めるが、一方で供用の時期や整備内容に国民のニーズとの乖離があれば、入園者数の伸び悩みや減少になることが考えられる。これまで有料入園者数は概ね堅調に増加してきており、追加供用による整備方法は、特にバリアフリー等に配慮した安全で快適な散策、軽スポーツ、サイクリング、スキー、プール等の屋外活動や自然観察、野鳥観察、写真、絵画等の屋外活動を伴う文化的活動など多様なレクリエーション需要や史跡周辺や遺構の保全、展示等の歴史的・文化的資源の保全といった国民のニーズに対しても適切に対応してきたことが考えられる。

さらに、入園者数と供用面積との関係を見ると、高い相関関係が確認できることから、これまでの追加供用を繰り返す整備方法は入園者数を増加させる有効な方法であったと考えられる。

しかし、追加供用による新たな魅力を追加しても有料入園者数のうち小人(小中学生)の割合に減少傾向がみられ、大人の入園者数の増加に比較して小中学生の入園者数の増加に結びつかなかったことは、これまでの整備は、いわゆる「大人向けの整備」であったことが考えられる。

今後、漸次概成に向けた供用の傾向として、予算上の制約やより効率的かつ合理的な事業執行を行っていく中で、平成23(2011)年度に公園計画を見直したアルプスあづみの公園にみられるように追加的な大規模施設の整備計画について見直されていくことが想定され、現状の自然を保全・利用する計画や遺構等の文化的な資源の保全・展示を中心とした整備計画へ移行することが考えられる。しかし、国民のニーズを反映させて追加供用により供用面積を増加させても、少子高齢化と人口の減少、余暇活動の多様化と複合化などの社会情勢を勘案すると、これまでのように顕著な入園者数の増加は見込めない可能性があり、整備効果を評価するにあたり単純に入園者の数による判断では、社会資本である公園の価値を適正に評価することは出来ないと考えられる。

(3) 有料入園者数と一人当たり国民所得

有料入園者数の推移と我が国の一人当たり国民所得の推移の関係については、昭和49(1974)年度より入園者数は所得の上昇とともに堅調に増加してきた。平成4(1992)年から所得の停滞期に入ると、入園者数にも伸び悩みの傾向がみられる。平成13(2001)年度の入園者数の著しい増加は、吉野ヶ里歴史公園や明石海峡公園の当初供用によるものである。その後、平成14(2002)年度から平成19(2007)年度について、入園者は微増しているが、所得は横ばい状態のままとなっている。

平成23(2011)年の国営公園以外の主な余暇活動の1回あたりの費用²²については表-4のとおりである。国営公園での平均的な消費金額は、有料公園であれば入園料、飲食費、施設使用料(駐車料金、入館料等)、交通費が想定され、1回あたりの費用は遊園地の1回あたりの費用である6,820円より低廉な費用になると考えられる。遊園地については、余暇活動の参加人口の推移のうち、遊園地への参加人口²³は平成23(2011)年以前の10年間減少し続けており、こうした状況で、国営公園の入園者数が平成21(2009)年度まで増加してきた状況から、限られた所得であっても、余暇活動の場として国営公園を選択し、利用していることが考えられる。しかし、平成20(2008)年度に所得の下降傾向とともに平成21(2009)年度から平成23(2011)年度に供用面積は207ha増えたものの全体入園者は187万人の減少がみられるように入園者は平成21(2009)年度から減少に転じている。

これらのことを含めて図-5の傾向に見られるように経済の停滞による入園者の低迷が見られるが、一定の経済力が担保されている状況下では、供用面積の増加が入園者の増加へと結びついていると考えられる。一方で、一人当たり国民所得に大きな減少がみられると、余暇活動の場として国営公園を選択しなくなり、入園者数の減少に影響が出ることも考えられる。

平成22(2010)年度の入園者は、表-1に見られるように減少した。このことは、平成23(2011)年3月の東日本大震災が発生した影響により、みちのく杜の湖畔公園や常陸海浜公園のように一時閉園されたことや利用者の余暇活動の自制による一時的なものと推察される。しかし、所得が減少する状況の中で屋外レクリエーション需要の縮小も示唆されていることから、今後も引き続き、一人当たりの国民所得の動向及び国営公園入園者の動向について注目し、全体入園者数と有料入園者数の関係について、分析していく必要がある。一時的な所得の伸び悩みであった場合でも、人口が減少している我が国において、入園者数を伸ばしていくことは困難が予想される。平成4(1992)年度以降の国民所得の停滞期に供用開始した三大都市圏のような人口集積地を後背に持たない地方部にある備北丘陵公園、讃岐まんのう公園、越後丘陵公園、アルプスあづみの公園、吉野ヶ里歴史公園は、その後の追加供用により有料入園者数を増加させてきているが、概成に向けた公園整備が進む状況において、これまでのような追加供用による新たな魅力追加が困難となることも予想される。供用された公園施設

の適切な保全・更新が重要であるとともに花等の植生、催事の充実、地理的特性を活かしたイベント、地域の伝統行事・催事の充実をはじめ、特に有料入園者のうち小人の割合が減少している状況を踏まえ、将来のリピーターとなり得る小中学生向けの施設整備・更新や催事の充実等、個別の公園が培ってきた運営管理上の機能を発揮させることが重要である。

国営公園の供用以降の入園者と国民所得の対前年比の平均で比較すると、限られた所得の中でも公園入園者の伸率が優位であり、国営公園整備が多様なレクリエーション需要への対応や歴史的・文化的資源を保全利用といった文化的な国民のニーズに対応することで、これらの国営公園の有料入園者数の増加がみられ、国民生活の向上に一定程度、貢献していると考えられる。

一方で、国民所得が下降するなどの経済状況の低下が続くと、有料とされている国営公園を余暇活動の場として選択し、利用する可能性が経済的理由により低くなることも懸念される。

(4) まとめ

本研究により、我が国の都市公園全体予算の中で過去からの国の都市公園政策のうち国営公園施策の占める予算割合を明らかにした。国営公園の整備効果を測る指標として有料入園者数を用いることにより、国営公園全体の入園者数のうち有料入園者数は約20%程度と一定であることが認められ、国営公園の整備効果を論じる際に有料入園者数は一定の指標となることが確認できた。国営公園の有料入園者数の増加は、供用面積の増加とともに一人当たり国民所得の停滞期においても一定の増加傾向がみられ、一定の経済的豊かさに達する過程及び安定状況においては、供用面積の増加が入園者数の増加へと結びついてきていたが、一人当たり国民所得に大きな減少がみられると入園者数に影響が出ることが考えられた。また、整備過程において、複数の大型補正予算は直ちに供用面積として反映されないものの供用面積と有料入園者数の増加の相関係数は0.977と高い相関関係がみられ、供用による効果がみられた。これまでの有料入園者伸率と一人当たり国民所得伸率の過去平均を比較すると、有料入園者1.08、一人当たり国民所得1.03と有料入園者伸率がわずかに上回っており、一人当たり国民所得の増加傾向や安定傾向とともに国営公園入園者数は増加してきていたが、平成22(2010)年度以降の所得の減少傾向と合わせ、全体入園者が減少しており、平成21(2009)年度から平成23(2011)年度に供用面積の増が207haあったものの全体入園者数187万人の減少がみられるように近年は供用による効果が以前ほど発揮されていない。今後は、整備予算の減少傾向と併せ、現下の社会状況から国営公園整備の一層の効率化により、概成の促進が予想される中で、追加供用による大幅な入園者増は期待できず、国営公園入園者数の減少が懸念され、運営管理面の対策が必要であるとともに、特に小中学生の入園者数割合の減少に対する施設整備・更新や運営管理面における対策が必要であることが考えられる。

国民の「余暇活動の目的」の推移²⁰⁾をみると、「心の安らぎ」「健康や体力の向上」等による能動的活動によるものが平成9(1997)年と平成22(2010)年と比較して同様の要求度であった。一方で「知識や教養を高める」「好奇心を満たす」など静的な文化活動について、この15年で目立って高くなっており、余暇の目的が多様化・複合化する社会情勢がみられる。このことから、国民のニーズが成熟してきたことがみられ、国営公園が多様なレクリエーション需要への対応と歴史的・文化的資源の保全・利用や防災等の新たな政策目的に対応してきたことが、裏付けていると考えられる。社会資本ストックとして、国民生活の向上に一定の貢献をしていることが示唆された。

しかし、経済状況の下降局面において、入園者数に影響がみられる状況は、今後、国営公園事業をどのように整備し、管理して

いくかについて、課題を提起していると考えられ、ストックである供用された公園の魅力を一層高め、国民生活の向上に資する運営維持管理及び適切な施設更新が重要である。

このため、公園の持つ様々な機能を高める指標として、入園者数や満足度だけを指標とするのではなく、新たな指標、例えば、良好な環境を地域に提供している波及効果など、そこに国営公園が存在することにより生まれる「公園価値」を国民に理解しやすい形で示す指標の設定が必要と考えられ、得られた知見を全国の公園を管理している地方公共団体と共有し、今後の都市公園行政へ活かしていくことが必要である。

また、こうした指標と連動して、これまでの投資効果が発揮され、国民ニーズを汲み取る運営維持管理方法の発展、老朽施設の適切な更新を行い、選択される社会資本として魅力を高めていくことも重要である。

補注及び引用文献

- 1) (一社)日本公園緑地協会(2012):平成24年度版公園緑地マニュアル(一社)日本公園緑地協会,p182。公園緑地マニュアルでは供用面積(供用)について平成23年度3308haとなっているが、平成24年5月迄の供用面積が含まれており、国土交通省公園緑地・景観課からの聞き取りによると平成23年度末3024haである。
- 2) (一社)日本公園緑地協会(2012):平成24年度版公園緑地マニュアル(一社)日本公園緑地協会,p623-632。
- 3) 平成22(2010)年度より、地方公共団体が実施する都市公園等の整備に関する補助事業については、社会資本整備総合交付金へ移行した。
- 4) (公財)日本生産性本部(2012):レジャー白書2012:(公財)日本生産性本部,p21。「ニューレジャー参加人口の推移」
- 5) 国立社会保障・人口問題研究所(2011):平成21年度社会保障給付費(平成23年10月),p14。
- 6) 財務省(2011):日本の財政関係資料(平成23年9月),p62。
- 7) 坂本新太郎(1987):国営公園の概要と課題:公園緑地 vol47.6,(社)日本公園緑地協会,p7-12。
- 8) 伊藤英昌,片山壯二(1995):国営公園の歩みと今後の方向:公園緑地 vol55.5,(社)日本公園緑地協会,p22-29。
- 9) 丸田頼一(2006):国営公園の歴史と現況について:公園緑地 vol67.1,(社)日本公園緑地協会,p27-30。
- 10) 佐藤昌(1976):日本公園緑地発達史上巻:(社)日本公園緑地協会,p626-627
- 11) 荻茂寿太郎・高梨雅明・後藤和夫(1990):都市公園行政の現状と展望:造園雑誌 53(3),p178-183。
- 12) 内閣府(2012):国民生活に関する世論調査(2012年6月調査)
<<http://www8.cao.go.jp/survey/h24/h24-life/index.html>>
2012.8.27更新,2012.11.24参照。本調査において「これからの生活の力点」をどのような面に最も力を入れたいと考えているかの調査では、食生活や住生活等と比べ「レジャー・余暇生活」とする者が最も多い結果となっている。こうしたレジャー・余暇を最も力点に置く傾向が10年以上続いている。
- 13) 国際連合教育科学文化機関(ユネスコ)により世界遺産として登録される我が国の世界遺産数16のうち平成4(1993)年12月から平成23(2011)年6月の間までに12が「文化遺産」として登録されていること。また、登録手続きの前段として、多くの地方公共団体から文化庁へ暫定一覧表への追加申請されている。
- 14) (財)公園緑地管理財団(1982-2009):国営公園管理の概要:(財)公園緑地管理財団,昭和49(1974)-56(1981)年度は関東地整武蔵丘陵森林公園出張所から、昭和56(1981)年度は九州地整毎の中道海浜公園事務所からの聞き取りによる。
- 15) 平成7年度補正予算において、越後丘陵公園では工事費と用地費に配分されている例があるとともに平成10年度補正予算において、アルプスあづみの公園では工事費に配分されている例がある。いずれも公園事務所からの聞き取りによる。
- 16) 建設省関東地方建設局(1980):国営公園工事事務所の歴史(社)関東建設経済会,p158-167。
- 17) (財)公園緑地管理財団(2009):国営公園管理の概要:(財)公園緑地管理財団,p7。
- 18) 国営アルプスあづみの公園事務所からの聞き取りによる。
- 19) 国土交通省中国地方整備局(2012)
<<http://www.cgr.mlit.go.jp/miyoshi/press/H23/0223.pdf>>,2012.2.23更新,2012.11.24参照。
- 20) 国土交通省四国地方整備局(2009)
<<http://www.skr.mlit.go.jp/mannou/kisyahappyou/pdf/kisyahappyou9-1.pdf>>,2009.6更新,2012.11.24参照。
- 21) 鹿野央(2011):国営公園の維持管理業務における市場化テスト導入の意味と課題:日本造園学会造園技術報告集6,p116-119。
- 22) (公財)日本生産性本部(2012):レジャー白書2012:(公財)日本生産性本部,p29。
- 23) (公財)日本生産性本部(2012):レジャー白書2012:(公財)日本生産性本部,p51。
- 24) (公財)日本生産性本部(2012):レジャー白書2012:(公財)日本生産性本部,p6。