

都市公園法第5条改正と非政府セクターによる公園施設整備の動向

Amendment of Urban Park Act, Article 5 and Park Facilities Set Up by Non-governmental Sectors

下村 泰史*

Yasushi SHIMOMURA

Abstract: The Urban Park Act, Article 5 have enabled non-governmental sectors to set up the park facilities since 1956. In the revision in 2004, corporations got new business chances to build and to manage park facilities.

Firstly, we show the actual condition of usage of this article in Kyoto City, and attempt to analyze its trend. Secondly, we describe the building process of the Kyoto Aquarium, as the example of the newly amended Article 5. In this case we find a disagreement among the corporation, city office and citizens. Finally, we suggest the way to bring the fairness to building process of park facilities.

Keywords: *Urban Park Act, Article 5, park facilities, Kyoto Aquarium, citizen participation, private corporation, social fairness*

キーワード: 都市公園法第5条, 公園施設, 京都水族館, 市民参加, 民間企業, 社会的公正

1. はじめに

近年、「新しい公共」の掛け声のもと、これまで行政に任されていた様々な施設の管理に、「民」が参画する機会が拡充されてきた。都市公園もその例外ではなく、指定管理者による管理やPFI手法による整備が制度化されている他、従来からある公園施設の設置管理許可制度にも見直し¹⁾が加えられている。

こうした「民」の参加には、異なる2つの流れがある。一つは、市民参加、住民参加の流れである。地元団体による花壇の管理やNPO法人等によるマネジメントがこれに含まれる。もう一つは資本力のある民間資本の参加である。これは1980年代から議論されている民間活力導入の文脈の上にあるものである。

平成16年(2004年)の都市公園法の改正において、その第5条に定められている公園管理者以外の者による公園施設の設置及び管理に関する規定も、大きく改められた。そこで想定されているのも、上記のような住民・市民の参加と、民間企業等の参入であった²⁾。

法改正以降、日本の東西で民間事業者の公園施設設置が大きな話題となった。一つは東京都渋谷区の宮下公園の「ナイキパーク」化であり、いま一つは京都市の梅小路公園における「京都水族館」の設置である。ともに市民セクターから異議の声が上がった。それぞれ論点は異なるものの、営利企業の公園空間への参入への違和感が根底にあった。これは「新しい公共」論の中では明瞭には主題化されてこなかったように見える、2つの異なる「民」の存在³⁾を露わにするものであった。

梅小路公園における水族館設置については、一時は連日新聞紙面を賑わせる話題となったものの、ランドスケープの専門家からの発言や検討はあまりなされてこなかった。本稿は、梅小路公園の事例の整理と分析を通じ、そのプロセス上の課題を明らかにし、都市公園法第5条の公正な活用に寄与しようとするものである。

2. 本稿の構成と方法

本稿では京都市を検討の対象とし、都市公園法第5条(以下、特記なき限り単に「第5条」という)の運用実態について、行政担当者へのヒアリング及び情報公開請求によって入手した資料によって整理を行う。また大阪市等近隣大都市との比較を行い、都市毎の運用の相違を明らかにする。

上の作業によって同条の運用についての一般的な傾向を整理した上で、法改正後のケーススタディとして梅小路公園の事例について整理と分析を行う。水族館設置に至る経緯及びさまざまな市民活動グループの見解と動きについて、参与観察の結果も交え考察し、その設置プロセスにおける課題を抽出する。

3. 都市公園法第5条の運用状況

(1) 調査方法

京都市における第5条の、都市公園法施行から今日に至る運用実態とその動向について知るため、京都市建設局緑政課に情報公開請求を行った。その際、①公園名称、②設置・管理される施設名称、③施設の規模・形状等、④設置・管理主体の種類、⑤許可年度、⑥更新状況、の項目についてのリストアップを求めデータを入手し、併せて公園管理担当者にヒアリング調査を行った。ヒアリング調査は2012年9月4日(火)午前10時より同課窓口にて行ったほか、随時電話等で内容を補った。

比較材料として、大阪市ゆとりとみどり振興局緑化推進部管理課のご厚意により上記項目に準ずるデータ⁴⁾を提供いただいた他、神戸市公園砂防部管理課にもヒアリングを行った。

入手したデータから、まず第5条による公園施設設置許可及び管理許可が行われている物件について公園種別毎及び公園毎に集計を行い、大阪市のデータ等と照らして検討した。京都市においては、設置と管理が別々にまとめられていないため、今回は双方を特に分けず、5条による設置・管理に係る施設群を申請単位でカウントすることとした。従って、「設置のみ」「管理のみ」

「設置と管理(これには設置者と管理者が同一の場合と異なる場

*京都造形芸術大学芸術学部

合がある)」等のタイプについては区分を行わず、いずれも1件とした。

三市へのヒアリングを通じこの許可事務が、申請の都度行われる一件毎のものであり年度毎の整理は行われていないことや、文書の保管期間の問題もあって、過年度実績の追跡は困難であることがわかった。従って今回は現時点で許可が下りているものにほぼ限定されるデータのリストアップとなった。また同様の理由によって、許可の更新を繰り返してきている施設についての当初許可の日時も必ずしも追跡できないこともわかった。なお、神戸市、大阪市においては設置、管理を合計すると1000件を超える膨大な許可件数があり、一件毎のリストアップ自体が困難であることもわかった。大阪市からは一部を集約した形でデータを提供いただいた。

設置管理主体についての情報は、個人情報保護等の観点から公開が難しいということはいずれの市からも言われた。申請者が民間である場合、それが地元住民団体あるいは市民団体等であるか営利企業であるかは、本研究の関心とも大きく関わることであり、申請者の種類について答えられる範囲で回答を求めた。京都市の資料に「不明」「非公開」となっているものがあるのは、そうした事情によるものである。

(2) 調査結果

1) 設置管理許可件数

今回確認できた京都市の2012年4月現在の第5条関連施設は、133件である(表-1及び表-2参照)。これは大阪市、神戸市に比べると桁違いの少なさである。大阪市では、市全域の公園に広く設置されている「集会所(約100件:昭和55年(1970年)以降:地域団体)」「倉庫(約600件:地域団体等)」「消防用ポンプ庫(約350件:大阪市消防局)」「記念碑等(約150件:地域団体・区長等)」「公衆便所(16件:大阪市環境局長)」「ふれあい花壇(約180件:平成15年以降:地域団体)」といった施設(これら施設については設置公園の追跡はできていない)だけで、約1400件³⁾のぼる。この他に公園毎に整理された個別施設のリスト134件³⁾があり、現時点での全件数は1500件を越える。大阪市営の都市公園は2012年現在で978ヶ所であり、公園の規模や種別を無視すれば、1公園あたり約1.5件の第5条関連施設があることになる。神戸市も1500ヶ所を超える都市公園を持つが、ヒアリングによればやはり公園数に匹敵する膨大な数量があるという。京都市の市営公園は886ヶ所であり、1公園あたりの第5条関連施設は約0.15件であり、大阪市の1/10程度である。

表-1 三市の都市公園法第5条による許可件数の比較(概数)

	京都市	大阪市	神戸市
件数	133件	約1500件	不明
市営都市公園数	886ヶ所	978ヶ所	約1500ヶ所
箇所当り件数	0.15件/ヶ所	1.5件/ヶ所	1件/ヶ所
	この他に他局の施設が十数件存在	うち950件は「倉庫」「ポンプ」	担当者「件数は公園数に匹敵」

京都市においては、市営の都市公園が建設系の部局によって一元的に管理されておらず、運動施設(売店や自動販売機等の便益施設を伴うことも多い)を有する公園(あるいは公園の一定部分)については、建設局ではなく文化市民局が管轄している。これは運動公園等の大規模なものだけでなく、グラウンドを持つ近隣公園等まで含むもので、28ヶ所(うち住区基幹公園18ヶ所)にのぼる(「京都市公園街路樹配置図(2012)」より集計)。また動物園も都市公園台帳に記載されているが、同じく文化市民局の所管である。これらにおける申請手続きについては、建設局の公

園管理部門は情報をもたない。文化市民局の市民スポーツ振興室によれば、都市公園法第5条による設置管理許可物件としては、駐車場が十数件と一部自動販売機が存在する。

2) 行政及び地域団体による施設

第5条の許可を受けている施設の種類のについては、一定のリストがある大阪市との比較をできる範囲で試みたい。地域団体等による石碑や看板類の設置は、京都市大阪市の双方に見られる。

地域団体の設置または管理に係るものとしては、大阪市の「集会所」は特徴的であり、約100件が第5条により公園施設となっているが、京都市ではそのような例は柿の木浜公園(街区公園)以外では見受けられない。また大阪において件数の1/3以上を占める「倉庫」も京都市においては見られない。全件数に大きな差が生じている原因の一つは、この「倉庫」であるといえる。この大半は地域住民による日常的な管理のための道具類を保管するためのものである(担当者ヒアリングによる)。

市の他部局の施設が公園施設とされているものも、両市ともに見られるが、その内訳はだいぶ異なる。京都市においては、公衆トイレ(環境局)の他、文化市民局や産業観光局による解説板や、教育委員会の設置・管理によるプールが見られる⁴⁾。一方大阪市において数量的に顕著なのは、「消防用ポンプ庫(約350件:大阪市消防局)」である。これは住民による早期の消火活動のために、公園や学校に広く設置されているものである。公園が地域防災拠点として位置づけられているのである。「倉庫」と合計するとほぼ1000件を占めてしまう物件である。京都市においては、第5条でこうした設備を公園施設として設置管理している例は見られない。

3) 収益型の便益施設と管理の動向

一定の料金徴収を行ったりするタイプの便益施設については、京都市においても大阪市においても、市の外郭団体や民間企業関わっている。このこと自体は京都市大阪市の両市に共通しているが、実際の施設の設置管理状況は異なる。このタイプの施設の代表的なものは「駐車場」「売店」「飲食店」「宿泊所」である。

京都市では、駐車場については、岡崎公園、梅小路公園(共に総合公園)が挙げられているが、件数としては大阪に比して少ない。岡崎公園、梅小路公園の駐車場の管理は共に市の外郭団体があたっている。大阪市の場合は、大阪城公園(歴史公園)、鶴見緑地(広域公園)、天王寺公園(動植物公園)、中の島公園(風致公園)、長居公園(運動公園)、靱公園・八幡屋公園・城北公園(総合公園)といった都市基幹公園以上の公園のみならず、地区公園においても12公園(地区公園は全部で28ヶ所)で第5条によって「駐車場」が管理されている⁵⁾。かなり幅広く設置されていることがわかる。大阪市の公園の駐車場の管理は、かつては市の外郭団体が担っていたが、2010年頃を中心にその多くが公募に切り替えられている⁶⁾。

「売店」「飲食店」「宿泊所」等については、京都市では円山公園に30件(遊技場を含む)が顕著である。円山公園は太政官布達によって整備された歴史的な公園であり、その初期からこうした施設が存在した。これらの中には「長楽館」「吉水」等100年にわたる歴史を持つものが存在する。これらは1956年の都市公園法の施行と同時に、都市公園法第5条による施設に位置づけられ今日に至るものである。

大阪市では有人の「売店」が総合公園以上の公園に、自動販売機は地区公園以上の公園に多く設置されていたが、有人のもの多くは、2011年を中心に、外郭団体による運営から公募の上での管理許可に申請に切り替えられていっている。特に大阪城公園には、外郭団体による1970年代からの古い売店があったが、これらは2011年に建物寄付を受けた上で公募に切り替えている。自動販売機は、指定管理者のある施設ではその管理に、指定管理

者のない住区基幹公園レベルの公園では公募に切り替えられている³⁾。

4) 大型教養施設

京都市、大阪市とも、都市公園法第5条によって公園内に相当規模の建築を立地させている。その多くは教養施設に位置づけられるものである。京都市では京都府立図書館（京都府：岡崎公園）、京都水族館（オリックス不動産（株）：梅小路公園）、大阪市においては大阪城ホール（（株）大阪城ホール）、環境学習センター（大阪市環境局：鶴見緑地）などがある³⁾。

5) その他の動向

2004年度の都市公園法改正における第5条の見直しは、市民の環境意識の高まりを踏まえての多様な主体の参画を期待するものであった。件数的には多くないが、ヒアリングによれば京都市の公園に現在2件ほど存在している「コンポスト」は地域コミュニティの環境意識と参加意識の高まりを受けてのもので、法改正の流れを受けてのものであるとのことであった。

(3) まとめ

1) 施設件数にみる運用の差異

・コミュニティ関連施設

京都市の第5条関連施設の設置率は大阪市と大きな差がある。この差を占めるのは大阪市における「倉庫」「消防用ポンプ」といったコミュニティ関連の施設によるものである。件数から見てその多くは街区公園、近隣公園といった住区基幹公園に設置されていると見てよい。京都市も地元の公園愛護協会の組織化による地元参加による公園管理を行っているし、公園への防火用貯水槽の埋設を進めてもいるが、これは第6条の占用物件として設置されている。これは消防車が利用するものであり、住区住民が利用する大阪市の消防用ポンプとは異なる。こうした場面で第5条は使われてこなかった。

・許可事務の分掌について

先に、グラウンド等を持つ公園が大小を問わず文化市民局所管であること、動物園等も同局の所管であることを述べた。同局での第5条関連施設は、駐車場を十数件をはじめ存在するが、これらは今回建設局より入手したリストには含まれていない。これも京都市の件数が少なく見える要因の一つである。

2) 長い歴史を持つ有料施設群

京都市の第5条関連施設で特徴的なものの一つに、円山公園の「飲食店」「宿泊所」群がある。これらは明治期に遡る歴史の長さや件数において際立っている。これらの民間施設が美しく整備され散在していることで、円山公園は単なるオープンスペースではない、地域としての風致を得ている。

3) 公募型許可事業

都市公園法第5条による施設の設置・管理は、誰であれ申請者があって初めて始まるものである。しかし民間事業者による有料施設の設置・管理については、公園管理者であり許可者である市側から参入の呼びかけという最初のアクションがなされるようになってきている。大阪市において近年顕著に見られる外郭団体への継続的な許可から「公募」への切り替えがそれである。申請者を募集するのである。これは公園施設の設置・管理をビジネスとして民間に開放するとともに、土地使用料等の収入を得るというものである。市側に収入があるところが、委託費を支払っての施設の管理業務委託とは大きく異なる点である。民間事業者にも公園管理者にも経済的なメリットがあるこの試みは、京都市においても始まっており、2011年の3月に「梅小路公園の再整備に伴う大型バス駐車場等整備及び管理・運営事業者募集要項」を発表、申請者の公募を行った。ここには「民間事業者のノウハウや資金を活用する手法を用い、大型バス駐車場等の公園施設を整備し、管理・運営を行う事業者を公募します」「実施設計内容を

京都市と協議した上で、設置許可手続を経て、京都市が指定する日までに工事に着手していただきます」等の文言が見られる。なお最終的には市の外郭団体がこの駐車場の設置管理を行うこととなった。

以上をまとめると次のようになる。

京都市では都市公園法第5条は、住区基幹公園におけるコミュニティ関連施設の整備においては、大阪市ほどには利用されていないが、一方で有料施設に注目すると、円山公園の「飲食店」や「宿泊所」等の民間有料施設の管理では、法施行以降半世紀以上にわたる歴史を持ち、また民間ノウハウの公園への導入としての公募型許可申請も始まっている。

4. 梅小路公園と京都水族館

(1) 都市公園法第5条と平成16年改正

梅小路公園と京都水族館の検討に入る前に、都市公園法第5条の2004年度の改正で何が期待されているのかについて確認しておきたい。この改正によって、本来管理者以外の第三者が設置管理できるようになった施設は「公園管理者が自ら設置又は管理することが不適当又は困難であると認められるもの第5条第2項第1号」のみならず、「当該都市公園の機能の増進に資するもの（同第2号）」にまで拡張された。国土交通省都市・地域整備局（2004）⁴⁾によれば、「環境に対する国民の関心の高まり、社会貢献に対する意識の高まり等を背景」として挙げ、「地域住民団体等多様な主体がより主体的に自らの判断に基づき都市公園の整備と管理を行えるようにすることが必要」としている。ここで第1号の「役所ではやりにくいもの」だけでなく、「民」の創意によるより創造的な機能増進が提唱されている。そして想定される場面として、「公園管理者が自ら公園施設を設置又は管理するよりも、地域の状況に即したきめ細かな管理等が期待される場合」として「地域住民団体による身近な公園における公園施設の設置又は管理など」、「公園管理者が自ら公園施設を設置又は管理するよりも、第三者が有する専門的なノウハウや企画力、資金力等により、当該公園施設の機能が向上する場合や、当該公園施設の管理コストが節減される場合」として「特定のスポーツ競技のための公園施設の設置又は管理を当該スポーツ競技の愛好団体が行う場合、レストランを管理する民間事業者がレストラン前の芝生広場や花壇も一体的に管理して利用者が多い週末等にはオープンカフェとして利用する場合など」が挙げられている。京都市の事例で言えば、街区公園への地域住民が管理するコンポストの設置は前者、梅小路公園の水族館の設置は後者ということになる。後者における、「専門的なノウハウ、資金力」等への期待は、民間事業者の参入への期待が明瞭に現れている。

(2) 梅小路公園と京都水族館の概要

1) 梅小路公園について

梅小路公園は、国鉄梅小路駅の跡地に平安建都1200年を記念して1995年に開設された総合公園である。開園当時の面積は11.7haであったが、京都水族館の整備に伴う隣接市有地の編入により、現在では12.5haとなっている。日本庭園「朱雀の庭」と山城原野の植生景観と生態系を復元しようとした「いのちの森」が有料施設として整備されている。広大な芝生広場や近隣住民による花壇は、緑やオープンスペースのあまり多くないこの地域にあって貴重な存在となっている。他に隣接地に公園と一体的に整備された「梅小路蒸気機関車館」などがある。

2) 京都水族館について

京都水族館は、2012年3月に梅小路公園に開館した水族館である。同公園の教養施設と位置づけられ、都市公園法第5条の手続きによりオリックス不動産（株）（以下「オ社」という）によって設置された。最大級の内陸型水族館であること、人工海水に

よる水族展示を行っていることが大きな特徴として挙げられる。建築物は地上3階建て、5,948.25㎡の建築面積を持ち、梅小路公園の北東に拡張された敷地に立地している。京都の自然環境を紹介するゾーンを設けた他、目玉として一日に数度のイルカショーを行っている。

(3) 経緯

この計画は公式には2008年の7月に才社が京都市に提案したことから始まる。この時点より都市公園法第5条の適用が前提となっていた⁹⁾。民間の設置、運営であっても、公園施設として整備する以上、公共側においてもそのあり方について検討を行い、施設を一定の公共性のあるものとなるよう協議し条件づける必要がある。そのため京都市は、9月には京都水族館（仮称）整備構想検討委員会（以下、「第三者委員会」という）を招集、市民意見を募集した。そして第三者委員会はそれを踏まえ、年末に「一定の条件を付した上で設置は妥当」との答申を出した。ここまでの過程はごく穏当なもので問題にすべきものはないように見える。しかし市民の世論は簡単には収まらなかった。以下、建設までの経過を5つの時期に分け、その間の議論を整理する（表-3参照）。

1) 第1期（2008年）：第三者委員会期

市が才社の提案を受け、第三者委員会に諮問していた時期である。この委員会では、公園内の水族館の位置や、体験学習プログラム、人工海水によるシステムなどが話題になっている。具体的な建築計画や、後で問題となる「イルカプール」等は出てこない。これを受けて、第三者委員会は、公園との高い一体性や圧迫感の低減、並びに市民意見の尊重と梅小路公園の自然環境に配慮した計画を求める条件と要請を付し設置は妥当との答申を行っている⁹⁾。これは極めて穏当なものであると考える。しかしながら、この段階で才社から提出されていた資料は具体性を欠くものだったこともあり、第三者委員会は内容に踏み込んだ検討を行ってはいない。この時点での市民の懸念は、(1)京都における水族館の必要性・必然性についての疑問、(2)公園のスペースが食いつぶされないか、(3)人工海水への不信、というものであった。

2) 第2期（2009年）：関心興隆期

設置が妥当との答申が出た翌2009年には、京都市民の間で関心が高まりを見せた。関心を持つ市民が、左京区の前田法然院に集まって「梅小路公園の未来を考える会」（以下「考える会」という）として情報交換を行うようになる。この時期の「考える会」は京都市の職員を招いたり、市民意見の尊重を求める申し入れを行ったりしている。この年の末には才社より水族館計画が発表された⁷⁾。

3) 第3期（2010年1月～4月）：議論沸騰期

前年末に発表された才社の計画は、第三者委員会で示唆されていた「京都の自然環境」に関する展示企画が「鴨川などの自然を

再現した淡水魚の展示」に留まるものであっただけでなく、同委員会ではまったく議論されなかった「イルカプール」が含まれていた。また水族館計画に併せた「梅小路公園の再整備に当って」が京都市より発表される（図-1参照）。これは利用度の高い七条入口広場を駐車場化するなど、公園計画的には問題の多いものであった（駐車場計画は後に撤回される）。この時期には、(4)「イルカプール」をめぐる自然保護団体等による批判、(5)環境学習施設としての妥当性への批判、(6)市の公園改修計画への批判など、具体的な計画内容についての議論が高まった。4月には建設予定地が公園用地に編入され、才社より第5条による許可申請が提出された。

4) 第4期（2010年5月～8月）：混迷期

批判の聲が高まる中、5月には京都市より第5条による設置許可がなされ、建設に向けて事態は大きく動き出した。水族館建設が確定的になったことを受け、計画に批判的な市民の中にも「あくまでも計画の撤回を求める」グループの他に「市民の声を反映させたよりよい水族館を求める」グループが生じてきた。この時期には水族館の建設が開始されるとともに、市の七条入口広場駐車場化計画が撤回されている⁸⁾。

5) 第5期：建設期（2010年9月～2012年3月）

この間の特筆すべき動きとしては、才社側が水族館の計画に關する専門家委員会を設けたことである。すでに着工後、工期が限られる中で計画の見直しは、極めて限定的なものになったというが、京都大学の附置研究機関やさまざまな水族館・博物館の企画に関わる専門家が集まり計画に意見した意義は大きい。また多くの委員がこの法然院の「考える会」に招聘され、委員会での議論も含め真摯に市民と意見を交わした。才社の専門家委員会はあくまでも非公開のものであったが、このような場があったことは貴重である。水族館は2012年春に完成し、3月より営業を開始している。

(4) 市民からの批判とコミュニケーション

水族館に関する主な論点として、(1)京都における水族館の必要性・必然性についての疑問、(2)公園のスペースが食いつぶされないか、(3)人工海水への不信、(4)「イルカプール」をめぐる自然保護団体等による批判、(5)環境学習施設としての妥当性への批判、(6)市の公園改修計画への批判、といったものを挙げたが、それらに加えどの時点でも、(7)市と企業の関係についての疑念、というものがあつた。

今回水族館の建設にあたって、「建設敷地の公園への編入」第5条による設置許可」という手順が取られた。その結果市は、市議会の議決を経ることなく、少ない出費で教養施設としての水族館を得た。才社側はこれもまた極めて低廉な土地使用料⁹⁾で収益施設である水族館を運営できるようになった。筆者の観察によれば水族館計画に批判的だった人の多くは、これを民間企業への過剰な配慮と感じていた。

本稿ではこれらの疑問の当否には立ち入らないが、これらを巡るコミュニケーションがどうなされたかには触れておきたい。第三者委員会は、その答申において「寄せられた市民意見とともに、地域住民や関心を持つ方々の声に真摯に耳を傾け¹⁰⁾」ることを求めているが、実際には答申後、市や才社による「説明」は行われたものの、市民の意見を計画に活かしていく場は設けられなかった。市民側では、法然院を中心に多様な人々が集まる場が形成されたが、活動が先鋭化すると同時に反対運動の拠点と見なされるようになっていった。この間のコミュニケーションにおいては、事業者と市民側を仲介する中立的な場が必要であったが、それが欠けていた。

(5) まとめ

梅小路公園では、水族館の整備に伴う再整備方針について早い



図-1 梅小路公園計画図

(2010年3月22日説明会配布資料に加筆)

時点で第三者委員会のオーソライズを得ているが、これも展示内容等について具体的な内容を伴ったものではなく、イルカプールや駐車場の問題などが後から噴出する形となった。方針が定まった後は、市民とのコミュニケーションが不足したまま計画が進行していった。

この責を市・事業者側に帰するのは容易いが、この事例においても、第三者委員会によるオーソライズ、市民意見の一定の集約等、通常の第5条による設置・管理許可の手続き以上のことがなされていることには注意すべきである。むしろ第5条が申請者と許可者の二者に関わるものであり、運用基準に抵触しない限り申請者の意志が尊重されるものであるという、運用の構造自体に原因がある。ここでは公園利用者は第三者にならざるを得ないからである。

2004年法改正に戻ると、民間による施設の設置管理による公園機能の増進の例として「住民団体等による地域性に即したきめ細やかな管理」「民間企業のノウハウや企画力による公園機能の向上・コスト削減」が挙げられていた。前者においては「申請者≒公園利用者」であるのに対し、後者においては「申請者≠公園利用者」となりうる¹⁰⁾。この構図下、公園利用者が二者関係から疎外された場合、その意見は反映され難くなる。梅小路公園の事例はこれにあたる。現状ではこの恣意的な運用が可能である。たとえば、民間による施設の整備を理由に特定の利用者層を排除するというを議決を経ずに行うことも可能であろう¹¹⁾。

民間企業の参画によって収益型の公園施設の設置管理を行う場合には、その具体的な内容について、十分に市民意見を反映させる仕組みを、許可までの過程に制度的に折り込むことが、その施設に十分な公共性を確保する上で必要である。そのためには、一定の整備費を要する規模の大きな収益施設の場合には、議会の議決案件とすることや、ワークショップ型の中立的な意見交換の場を設けることを、条例等で定めていくことなどが考えられる。

5. おわりに

今回の京都市の事例からは、民間企業による公園施設の設置管理自体は長い歴史を持っているが、2004年の法改正を受け、公募など市が民間のビジネス的な参加を誘う形での運用が始まっていることがわかった。

梅小路公園の水族館設置の過程の観察からは、許可申請の手続きにおける、企業と市民という二つの民間セクターの軋轢が見出された。民間の設置によるものであれ、公園施設は高い公共性を有するべきである。その計画内容については、有識者による委員会等で議論するとともに、広く市民的合意を創り出す努力を行うべきであるとする。河川整備計画の策定などの多様な利害関係者が存在する公共施設整備においては、多様な主体が集い率直に議論できるワークショップ的な場の創出が試みられてきた。民間事業者による公園施設設置においても、幅広い市民の見識が創造的に活かされる場が設けられることが必要である。京都水族館に関するさまざまなコミュニケーションの場を提供したという点で、法然院を舞台とした「梅小路公園の未来を考える会」の活動は高く評価されるが、公共部門も参加しての場の中立性の担保も示唆された。

さまざまな規模な施設の整備を柔軟に進められる都市公園法第5条は、官民双方にとって高い利便性をもつ制度であるが、その運用の公正さを担保するためには申請主体や施設の種類や規模に応じて、計画への市民参加の場を設けることが必要である。

表一 京都市における都市公園法第5条適用施設

公園種別	公園名	施設内容	設置主体	
広域公園	宝が池公園	平安騎馬隊行舎	警察	
		自然環境情報板	市他部局	
		フェンス	市他部局	
		慰霊碑	地蔵団体等	
		飲食店	法人(民間)	
	売店・ボート等	法人		
	風致公園	長神の杜公園	歌碑等	法人
			円山公園	公衆トイレ
		公衆トイレ	市他部局	
		銘板(植樹記念)	市他部局	
散木植栽		宗教団体		
銅像(龍馬・榎太郎)		地蔵団体等		
銅像(龍馬)		地蔵団体等		
銅像(勤王少年)		地蔵団体等		
銅像(中井弘俊)		不明		
西行庵(教養)		不明		
運元神楽隊(教養)		不明		
圓山大弓場(遊技場)		不明		
日盛堂(売店)		法人(民間)		
芭蕉堂(売店等)	宗教団体			
かがり火(飲食店)	法人(民間)			
うろこ(飲食店)	不明			
きみや(飲食店)	不明			
佐庵(飲食店)	不明			
陶楽房(飲食店)	不明			
鳥久(飲食店)	不明			
鳥久別館(飲食店)	不明			
円(飲食店)	法人(民間)			
志ぐれ(飲食店)	法人(民間)			
利久庵(飲食店)	不明			
新駒(飲食店)	不明			
暫(飲食店)	不明			
いごろ(飲食店)	法人(民間)			
いごろ別館(飲食店)	法人(民間)			
藤乃屋(飲食店)	不明			
平野屋本店(飲食店)	不明			
平野屋本家(飲食店)	不明			
いふじ(飲食店)	不明			
いふじ別館(飲食店)	不明			
休庵(飲食店)	不明			
未在(飲食店)	法人(民間)			
未在(飲食店)	不明			
藤乃庵(飲食店)	不明			
唯凡苑(飲食店)	不明			
原口天音庵(飲食店)	不明			
開花亭(飲食店)	不明			
大正ロマン亭(飲食店)	不明			
銀茶寮(飲食店)	不明			
いづべ(飲食店)	法人(民間)			
紅葉庵(飲食店)	宗教団体			
桔梗庵(飲食店)	不明			
かとう茶寮(飲食店)	不明			
左阿弥(宿泊所)	法人(民間)			
井香(宿泊所)	不明			
吉水(宿泊所)	法人(民間)			
東郷荘(宿泊所)	法人(民間)			
其中庵(宿泊所)	法人(民間)			
交通公園	大宮交通公園	自動販売機	外郭団体	
緑道	東山自然緑地	案内板	市他部局	
		桜	地蔵団体等	
都市緑地	新京都六角公園	園路等	地蔵団体等	
		説明立札	市他部局	
総合公園	岡崎公園	駐車場	外郭団体	
		駐車場	外郭団体	
		自動販売機	外郭団体	
	トイレ	市他部局		
	休養及び児童施設(飲食)	宗教団体		
	記念碑	地蔵団体等		
	府立図書館	府		
	梅小路公園		京都水族館	法人(民間)
			大型バス駐車場等	外郭団体
	Green House(売店)	法人(民間)		
	地区公園	小畑川中央公園	サルスベリ及び電線プレート	市他部局
			コンポスト	不明
	伏見北堀公園		信号機	警察
観光案内版			地蔵団体等	
近隣公園	新林池公園	コンポスト	地蔵団体等	
		石造モニュメント	地蔵団体等	

84		机及び椅子	地蔵型体等
85		石造モニュメント	地蔵型体等
86		机及び椅子	地蔵型体等
87	鳥羽舞音跡公園	石碑	地蔵型体等
88	二条公園	公衆トイレ	市他部局
89	深草西浦南公園	銘板 (植樹記念)	市他部局
90		案内板	市他部局
91	山科中央公園	銘板 (植樹記念)	市他部局
92	淀城跡公園	慰霊碑	地蔵型体等
93		石碑	地蔵型体等
94		ハナミズキ	地蔵型体等
95	街区公園	ハナミズキ	地蔵型体等
96	植松公園	ブール	市他部局
97	内野公園	説明板 (源氏物語)	市他部局
98	荻川公園	説明板	市他部局
99	大枝山第二公園	電気メーター	地蔵型体等
100	柿の木浜公園	集会所	地蔵型体等
101	葛野公園	銘板 (植樹記念)	市他部局
102	玄武公園	太陽電池式電灯増設	地蔵型体等
103	高台寺公園	公衆トイレ	市他部局
104	五条公園	公衆トイレ	市他部局
105		饅首 (飲食店)	法人 (民間)
106	坂ノ上田村麻呂公園	説明立札	市他部局
107	三条大宮公園	雨水貯水タンク (散水施設)	地蔵型体等
108	新京極公園	公衆トイレ	市他部局
109		メッセージボード付大型火皿	市他部局
110		植樹付きプランター	市他部局
111	東塩小路公園	メッセージボード付大型火皿	市他部局
112	鷹ヶ峰公園	立看板	地蔵型体等
113	橘公園	銘板 (植樹記念)	市他部局
114	中薬寺公園	銘板 (植樹記念)	市他部局
115	富小路跡公園	銘板 (植樹記念)	市他部局
116		記念碑	地蔵型体等
117	名倉公園	倉庫	地蔵型体等
118	名和公園	説明板 (源氏物語)	市他部局
119	西金ヶ崎公園	説明標識	市他部局
120	花園公園	説明板 (源氏物語)	市他部局
121	原谷中央公園	石碑	地蔵型体等
122	春菜公園	ブール	市他部局
123	錦立公園	銘板 (植樹記念)	市他部局
124	榎根東公園	銘板 (植樹記念)	市他部局
125	先斗町公園	立看板	地蔵型体等
126	峰ヶ堂第三公園等	誘導標識	府
127		誘導標識	府
128	峰ヶ堂第二公園	モニタリング及び防音	地蔵型体等
129	友隆公園	ブール	市他部局
130	権松公園	ブール	市他部局
131	六兵衛池公園	健康器具	地蔵型体等
132	辰巳公園	石碑	地蔵型体等
133	山ノ森公園	サクラ	地蔵型体等

2/16 ~25		建設予定地でオリックス不動産が平仮載 高層実験実施	
3/10		市が冊子「梅小路公園の再整備に当たって ~市民の皆様へ 改めてお知らせします」を配布開始	
3/13		市の「公園再整備計画」(七条入口広場の緑化駐車場化案を 含む)。検討委員会の「許可条件」「要請事項」との整合に 問題の多いものであった。	
3/18			「考える会」が京都市に「水族館に替わる 対案」提出
3/22		市主催「梅小路公園再整備計画に係る地元説明会」開催(梅 小路小学校体育館)参加者約180名	
4/16		建設予定地を公園用地へ編入	
4/23		オリックス不動産、市へ設置許可を申請	
5/14		市がオリックス不動産へ都市公園法第5条による設置を 許可。検討委員会は明確していたが、持ち回りによって 確認を得たという	
5/16		京都新聞に検討委員会委員長森本幸裕氏が寄稿「森川里海連 環の館」。現計画に一定の批判を加えた。	
5/25		市の許可内容が公開「公園施設(仮称)京都水族館」の設置 許可についで	
5/31		水族館建設工事契約締結(工期:2010/6/1~2012/3/15)	
6~ 11月	第4期		第10・11回「梅小路公園の未来を考える 会」開催(法然院)
7/16		市が建築確認申請を交付	
8月		京都市、七条入口広場の駐車場計画を撤回	
9月		オリックス専門家委員会設置決定、以降 部会を含め16回開催される	
12/5			第15回法然院「夜の森の教室」。専門家 委員会委員亀崎直樹氏講演 かもがわブックレット180「京都の海の水 族館」/市民不在のまちづくり計画 発行 京都・まちづくり市民会議「水族館問題懇 談会」。幸島可朗氏専門家委員会委員長講演 第13「考える会」。専門家委員会委員保俣 昭雄氏講演
4/5	第5期		
4/30			第14回「考える会」。専門家委員会委員 中井克樹氏講演
11/13			
1/25	2012		
3/14			開館

補注及び引用文献

- 国土交通省都市・地域整備局(2004): 都市公園法運用指針, 5-9
- 実際には収益重視のNPOや公共性の高い業務を行う企業など
中間的な存在もありはっきり2種類に分かれるわけではない。
- 大阪市ゆとりとみどり振興局緑化推進部管理課提供資料「公園
施設設置・管理許可物件一覧(H24当初)」2004.9.18 受領(未
公開)による
- 京都市建設局水と緑環境部(2012): 平成24年(2012年)度
版京都市の公園, 41pp
- 第1回京都水族館(仮称)整備構想検討委員会資料(2008)
- 同委員会(2008): 諮問書, 8-9
- オリックス不動産(株)運営事業本部水族館事業部(2009):
(仮称)京都水族館・展示内容のご案内 水族館・水紀行 水
と共に, つながる, いのち
- 森本幸裕(2010): 森川里海連環の館に: 2010.5.16 日京都新聞
夕刊
- 新たに定められた「京都市都市公園における教養施設の設置許
可に係る使用料の額の設定に関する要綱」により, 教養施設に
よる特例の適用を受け, 1㎡あたり月額214円となるという。
- 実際には, 公園の誘致圏や申請団体の地域性や規模によって
さまざまな中間的形態がありうる。
- 梅小路公園とほぼ同時期に, 東京都渋谷区の宮下公園でナイ
キ・ジャパン社による運動施設の設置を中心とする再整備が行
われた。これはホームレスの人たちの排除やグローバル企業批
判の問題とも関連して大きく報じられた。この民間企業による
再整備は公園の命名権を得る見返りに行うものという形で報道
されているが, 制度的には都市公園法第5条による許可があっ
たことを確認している。増田香苗(2011): 公共空間とアート—
宮下ナイキパーク化計画における246表現者会議の活動: 京
都造形芸術大学大学院修士論文

表3 京都水族館の設置に至るまでの各セクターの動き

年	オリックス不動産	京都市	市民等	
2008	7月	オリックス不動産から水族館整備構想を京都市に打 診。16日に市長が記者会見で内容を公表		
	9/3	市が第三者委員会「京都水族館(仮称)整備構想検討委員会 (森本幸裕委員長以下6名の学識経験者等)に構成」に公園 施設の設置許可の妥当性について諮問。委員会開催(その後 も含めて計5回開催)		
	9/19	市と検討委員会の連名で市民意見募集(~10月21日。 249通、457件の意見が提出)		
	12/24	市第三者委員会が一定の条件を付した上で「設置許可は妥 当」とする答申を市長に提出		
	6~ 12月		第1~6回「京都水族館を考える会(以下 「考える会」)」開催(法然院)	
2009	6/11	京都市会まちづくり審議委員会に、梅小路公園の再整備に關 する京都市の基本方針の考え方をまとめた「梅小路公園再整備 の方向性案」が報告。7月3日から窓口配布開始		
	7/8	オリックス不動産と京西日本が水族館・鉄道博物館の 「開発構想届」を連名で市に提出		
	7/13	まちづくり条例による意見募集(~8月10日。186通の意 見書が提出)		
	10/23	「考える会」実行委員会有志にて「梅小路公園の再整備 に関する請願書」を市に提出。市民の意見を十分に聞く よう要請		
	12/9	オリックス不動産、京西日本が開発構想への市民意見に 対する見解書を京都市に提出		
	12/10	市が「梅小路公園の再整備に関する京都市の考え方につ いて」を発表		
	12/25	オリックス不動産が京都水族館の展示計 画の概要を発表。イルカプールなど		
10 1~ 3月		第7~9回「考える会」開催(法然院 対案作成など)		