

2023年9月16日 法制度整備支援シンポジウム

# 日本における近代都市公園制度の継受と パブリック・マインドの不継受 —法整備支援への示唆—

ベトナム国家大学ハノイ校日越大学日本学プログラム 非常勤講師  
深沢 瞳

# 問題意識の背景

- 日越大学での「日本法」の講義の経験

⇒ベトナム人の非法学部生が「日本法」を「一般教養」として学ぶ。

Q：日本の法の発展の経験はベトナムの一般学生に対して何を提示できるだろうか？

- 明治維新後の日本の近代化・高度経済成長期の経験

⇒欧米から法を継受するだけでなく、日本の文脈に沿った法体系を整備

⇒法を経済発展の手段として活用したことにより、目覚ましい経済成長を実現

- 乱開発的な都市開発。東京や三大都市圏への集中と地方の衰退。
- 日本の現代社会は様々な新しい問題に直面。近代法制度は、その問題に対して答えられていない。
- 特に、土地法制では、土地の所有制度の根本を揺るがす様な問題も発生。所有者が土地を管理できない・しない

例) 所有者不明土地問題、管理不全土地、放置される空き地・空き家問題、土地所有権の放棄など



日本にとって近代化とは何だったのか振り返ってみることが必要ではないか。



# 公園を取り上げる理由

- 都市公園制度も同じく明治時代に欧米から継受した近代制度（**制度の継受**）
  - － 公園制度の始まりは1873年の太政官布達16号による（2023年で150周年）
  - － 具体的・身近な制度であるため、近代システムの継受について議論しやすい。
- 「庭園」や「花園」といった人が行楽のために集う屋外空間は前近代から存在（**制度の連続性**）
- 都市公園制度も民地と同じく土地所有の問題に直面（公的所有制度の課題）
  - ・ 公園の維持管理を巡る課題（維持管理費の捻出、行政に代わる担い手）
- 日本が近代法の継受として整備した「土地法制」を「公園」という公物の所有と維持管理から検討する。



都立日比谷公園（1903年に日本で最初に整備された近代西洋都市公園）



# 「公園」とは何か？

- 「公園」という概念それ自体を定義した法律はない。

※都市公園法第2条は、「都市公園」となる公園又は緑地について定義しているが、公園そのものについては定義していない。

- 公園は“public garden”の訳語（白幡・1995）

⇒幕末～明治初期にかけての欧米での公園視察の経験

- ・レクリエーションの場
- ・あらゆる階層の人が集う場

- 公園の意義（明治6年（1873年）1月15日太政官布達16号）

「三府を始め、**人民輻輳**（ふくそう）の地にして、古来の勝区、名人の旧跡など、是迄**群集遊観の場所**（東京に於いては金龍山浅草寺、東叡山寛永寺境内の類。京都に於いては八坂社、清水の境内、嵐山の類、総て社寺境内除地域は公有地の類。）従前**高外除地**（たかそとよけち）に属せる分は、永く**万人偕楽の地**とし、**公園**と相定め被る可きに付き、府県に於いて右地所を択び、其景況巨細取調べ、図面相添え、大蔵省へ伺出ず可き事」

- ⇒ 太政官布達16号布告の背景（＊様々な理由が複合的に重なったといわれる）

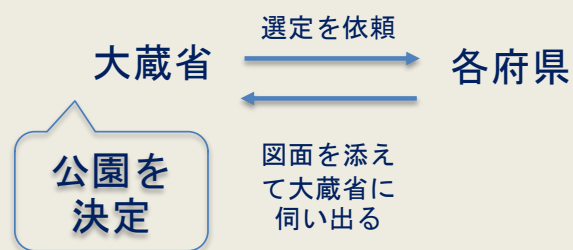
- ①地租改正と従前無税地であった高外除地の取扱い
- ②居留外国人からのpublic garden整備の要望の高まり
- ③従前の行楽地の保全

- ⇒ 太政官布達16号が前提とする「公園」の要素

従前から人々が集まり、税金もかけられていない（＝公共性が高い）、皆が楽しむ場所（＝レクリエーション）



# 太政官布達16号に基づく選定プロセス



## ➤ 全国で公園が選定。

1873年に25公園が選定。太政官布達による公園創設時期とされる1887年までに、太政官布達16号に基づき、84の公園が選定された。

## ➤ 選定された公園の特徴

- 新たに公園を作るのではなく、既存ストックを活用した。
- 神社や寺院の土地も含まれている。

## ➤ 東京府の選定プロセス

### • 会議所\*に諮問

\* 著名な府民数人によって運営される民間自主機関。しかし、東京府の道路や橋、墓地などの公共施設等を整備する引預金を持っていた。明治5年時点で70万両（約700億円）所持。

会議所の回答：①公園は西洋風にするのが本来だが、今のところは旧態の物でよい。

②経営方針は、半分は公園として賑わいを創出させる。

残りの半分は免税地として貸座敷や飲食店を許可し、地代を公園の人費に充てる。

規則を設け入札制にする。

③上野、浅草、芝、深川の4箇所を公園として提案。

### • 公園設置の伺い

1873年3月25日、金龍山浅草寺、東叡山寛永寺、三緑山増上寺、富岡八幡社、飛鳥山の5つを東京府の公園として設置を伺い出る。

## 近代公園の整備（日比谷公園の誕生）

### ➤ 1902年4月日比谷公園起工式での造営委員長東京市助役吉田弦蔵の式辞

「顧うに從來我が帝都の各所に存在する公園は、その数二三に止まらずと雖も、概するに古神社仏閣の境内にして真に公園としての適格を備ふるものある事なく、また散策積日の労を医し兼ねて浩然の気を養ふに便ならず。当局者夙に爰にかんがふる処あり。日比谷公園の設計は実に這般の要求を充たさんが為に外ならざるなり。・・・若夫れ、之を以て我国に於ける真個公園開拓の先鞭とし、又以て旧来の面目を一新せんは極めて疑い無かるべきなり」

### ➤ 1903年日比谷公園整備

- 園路、噴水、洋風庭園、競走場、街灯、音楽台設置。軽食店やレストラン（日比谷松本楼）も出店。西洋式の花も植えられる。「三つの洋（洋花、洋食、洋楽）」が楽しめる場所



日比谷公園の様子  
左：洋風の植物、  
中央：芝生広場、  
右：馬用の水飲み場

## 戦前の公園整備（小括）

- 1803年の太政官布達16号に基づき、既存の行楽地の中から「公園」が選定（既存ストックの活用）
- 日比谷公園に代表されるように近代式の西洋公園も誕生（近代インフラの継受）
- 1919年（大正8年）には、「都市計画法」制定。
  - 「公園」は道路や河川と並んで都市計画施設に位置づけられる。公園整備のために公園用地の取得が可能となった。
- 1925年の内務省による調査によれば、全国で557の公園が地方公共団体により創設。
  - 東京府では、公園経営による自主財源確保を実現（自給自足の独立採算制）。
  - 地代収入、公園積立金制度、有料施設の設置⇒維持管理に充てる。
  - しかし、多くの地方公共団体にとって、公園の維持管理費の捻出は1つの課題。
- 近代公園制度の特徴
  - 前近代と近代が融合し、公園制度が形成される。
  - 行政によるトップダウン型の公園整備



# 戦後の公園制度

## ➤ 戦後、日本は多くの公園を喪失

- ①戦争の激化により、公園が軍事や農地に転用。自作農特別措置法により、農地転用された公園は払い下げ。
- ②米軍による接收や公営住宅の建設や競輪場の設置など他の目的のために転用。
- ③神社仏閣の公園が、宗教法人の財産として取り扱われるようになり、公園から外れる。

## ➤ 公園にそぐわない施設の設置まで求められる。

- ④多様化する公園への新規施設の設置要求（上野公園の不忍池を埋め立て野球殿堂を建設する運動など）



公物管理法として「都市公園法（1956年）」制定

## ➤ 都市公園法の目的

- － 公園内に設置できる公園施設を限定し、公園本来の機能を害するような施設の設置を制限。
- － 都市公園の配置と規模、施設に関する技術的基準を設ける。
- － 都市公園の建ぺい率を定める（原則2パーセント）
- － 公園施設以外の工作物等の占用規定の整備
- － 公園の保存規定の整備
- － 地方公共団体は条例により公園の設置および管理に必要な事項を定められる。

## ➤ 高度経済成長期と公園の整備

- ・ 高度経済成長による公害問題の発生や緑やオープンスペースが喪失。
- ・ 1972年、都市公園等整備緊急措置法制定。同法に基づき都市公園等整備 5 箇年計画が策定。
- ・ 1972 年からの約 30 年間、公園の量的規模は拡大。
- ・ 全国で約7万2000箇所、面積にして7万7000ヘクタール の公園が整備

# 現在の公園制度

- 2003年～ 都市公園等整備5箇年計画、社会資本整備重点計画に引き継がれる。  
⇒量的ストックの拡大から、質の確保を重視。
- 量的に増えた公園をどのように維持管理していくかが課題。
- 民間事業者等の関与が必要。

## 【民間事業者の参画を促す様々な法的制度の整備】

### ①設置管理許可制度(都市公園法第5条)

例) 公園の中にカフェの設置を認め、地方公共団体が設置管理料を事業者からもらい、設置管理料収入を財源に充てる。

### ②指定管理者制度(地方自治法第 244条の2)

例) 特定の公園を管理する指定管理者を選定し、地方公共団体は一定額の指定管理料を支払う。維持管理にかかるコストが定額化される。

### ③民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI 法)に基づく PFI 事業

例) 民間資金を利用して民間に施設整備と公共サービスの提供をさせる。

### ④公募設置管理制度(Park-PFI制度)

例) 特定公園施設の整備を一体的に行うことを条件に飲食店や売店を設置する事業者を公募により選定する。

民間の収益を公園の整備に充てる。

## さまざまな最近の公園



### 南池袋公園・豊島区

カフェが設置管理されている。

カフェの収益の一部は、地元町会や商店会の代表者、隣接する寺町関係者、学識経験者、豊島区、カフェレストランの事業者代表から構成される任意団体「南池袋公園をよくする会」に寄付される。



### ミヤシタパーク（旧宮下公園）・渋谷区

上に公園がある立体公園。立体公園の下は、30年間の事業用定期借地権が設定され、商業施設を経営。渋谷区には借地料が入ってくる。

ミヤシタパークは「宮下公園パートナーズ」による指定管理。



## さまざまな最近の公園



### 新宿中央公園・新宿

Park-PFI制度を活用。特定公園施設として、公園利用者が利用できるテラスが、レストラン等を運営する民間事業者の資金で整備された。





## 残された課題

- 2023年9月12日・日経新聞「増え続ける公園 進まぬ再生」
- 小規模公園の9割が管理に重荷を感じている。民間活用も明暗。

Q：大都市で規模の大きい公園は、民間事業者にとって魅力的。  
小規模公園・地方のアクセスが悪い公園はどうすれば良いのか？  
街中には下のような小さな街区公園があふれている。



# 本当の公園制度の「融合」に向けて

- 私達にとって公園とは何なのか？

- 公園はなぜ必要か。
- 日本の公園整備の歴史では、公園がなぜ必要か市民に問われることが少なかった。（トップダウン型の選定、行政主導の量的規模の拡大）
- 公園という「ハコモノ」は継受し、既存の行楽地と融合したが、「なぜ公園は必要か」マインドは継受できなかった。
- 民間事業者による維持管理の可能性の限界
- 商業的利益以外の価値を根拠にした維持管理はどうすれば行われるか？
  - 日本が公園制度を導入する際、影響を受けたアメリカでは、公園を守りたいと思う周辺住民自らが維持管理する例もある（ブライアントパークなど）。
- 住民の参画により公園に愛着を持つ可能性  
（例：南池袋公園の整備では、静かな環境を求める住民と賑わいを求める住民で意見がぶつかったが、丁寧に調整をしたことで、最終的にカフェを設置することでまとまる。その後の「南池袋公園をよくする会」（任意団体）の設立）



## 参考文献

- 田中和氏, 鶴指眞志, 深沢瞳, 兼元雄基 (2023) 「公園空間活用事例調査研究 (中間報告) ～公共空間の活用は都市を成長させるのか?～」国土交通政策研究所紀要
- 白幡洋三郎 (1995) 「近代都市公園史の研究 欧化の系譜」思文閣出版社
- 日本経済新聞 (2023年9月12日) 「増え続ける公園 進まぬ再生」

