

# N.Y市の官民連携による公園マネジメント について

守 宏美<sup>1</sup>

<sup>1</sup>兵庫県 西宮土木事務所 企画調整担当 (〒662-0854兵庫県西宮市榎塚町 2-28)

兵庫県では、15の県立公園を維持管理しているが、施設の老朽化・陳腐化が進んでおり、多様化する県民ニーズや広範な社会課題に対応すべく公園へのリノベーションが求められている。そこで、先進事例としてN.Y市の4公園の現地調査及びヒアリングを行い、その実態を把握することにより、本県の官民連携による新たな公園マネジメントスキームを検討した。その結果、公益性を重視した新たな公募方針の策定、資金調達の仕組みの構築、エリアマネジメントにおける官民連携の公園の整備・運営のスキーム構築について提案を行った。

キーワード 都市公園、官民連携、海外事例

## 1. はじめに

兵庫県では15の県立都市公園を管理運営している。これらの公園は開園から長年が経過し、施設の老朽化や陳腐化が進み、ストック効果が十分に発揮されていないことが課題となっている。

コロナ禍を契機とし、都市の中における公園や緑地は人々の心身の健康を保持する空間としてその重要性が見直されている。また、激しい猛暑日やゲリラ豪雨の頻発化、孤独・孤立の深刻化など社会状況の変化に伴い、公園・緑地はグリーンインフラとして、気温上昇の抑制、CO<sub>2</sub>固定、雨水の貯留・浸透、生物多様性の保全、コミュニティ醸成、インクルーシブな社会への転換などに広範な社会課題に対応していくことが求められている。しかし、これらの広範なニーズや社会課題に対応するには行政による取組だけでは限界を迎えている。また、少子高齢化、人口減少が進む中で、公園の維持管理費の縮減は避けられない状況であり、これらの多様なニーズに対応していくためにも、自ら財源を生み出す新たな経済循環を創出していくことが求められている。

そこで、2017年の都市公園法改正に伴い「公募設置管理制度（P-PFI法）」が導入されたことを契機に、本県では民間事業者の持つ最新の知見やイノベーションを最大限導入できるよう官民連携の公園マネジメントのスキームの検討を開始した。

しかし、各地で先行して実施されている官民連携の取り組みの中には、公園の活性化のために民間事業者による収益施設が導入され利用者が増える一方で、施設整備に伴い多くの樹木が伐採され自然環境が改変されたり、オープンスペースが失われ、公園の本来の自由利用が阻

害されるなどの課題が顕在化しており、官民連携を進める上での自然環境保全と開発のバランスや公共性の確保が課題となっていると考えられる。

そこで、先進事例として官民連携によりこれらの課題に対応した公園運営を実施しているN.Y市の実態を把握することにより、本県における官民連携の公園マネジメントのスキームを提案する。

## 2. 調査方法

### (1) 調査対象

N.Y市内の公園において、官民連携により民間団体が公園の維持管理運営を実施しており、その維持管理レベルやプログラム運営の内容等で、世界的に高く評価されている以下の4団体を対象とした。

- ・セントラルパークコンサーバンシー（Central Park Conservancy：以下CPCとする）
- ・ハイラインコンサーバンシー（High Line Conservancy：以下HLCとする）
- ・ブライアントパークコーポレーション（Bryant Park Restoration Corporation,以下BPRCとする）
- ・ブルックリンブリッジパークコンサーバンシー（Brooklyn Bridge Park Conservancy：以下BBPCとする）

### (2) 調査方法

4公園の管理運営実態を把握するため、①現地の公園の視察、②公園管理団体職員のヒアリング、③N.Y市の公園部局実務担当者のヒアリングを行い、併せてホーム

ページ等による文献調査を行った。調査項目は以下の項目とした。

- ①公園の維持管理運営の実態
- ②公園管理団体の組織体制  
組織設立の経緯、スタッフの人数・雇用形態・職能
- ③公園管理団体の収支状況、資金調達の方法

### 3. 調査結果

公園及び公園管理団体の概要と収支状況を示す。  
(表-1と写真1-4)

#### (1) 公園の維持管理運営の実態

現地調査の結果、各公園とも質の高い芝生広場の管理や警備員配置による安全性の確保、頻度の高い清掃による清潔で快適な環境が保持されていた。

##### a) 植物管理

各公園とも適正な高さで刈り込まれた密度の高い芝生が管理がなされ、多くの利用者がくつろぐ快適な空間を提供していた。さらに、樹木は美しい自然樹形を保っており、大径木は専門スタッフによる樹木調査が行われ安全性を確保していた。また生物多様性の確保という視点から、在来種や自生種を用いた植栽や昆虫や野鳥の息に配慮した植栽が重視されつつあり、植物の種類やその植栽意義を記載した現地サインやガイドツアーの開催、パンフレット等が提供され、世界中から来る観光客に対して普及啓発を行っていた(写真-5)。導入当初は在来種や自生種の苗は流通しておらず、植栽するにも材料の入手が困難な状況であった。そこで、N.Y市と研究機関が連携して生産技術の確立と普及を行い、現在では民間事業者による苗の生産が広がり、このような緑化手法を先導する役割を果たしていた。

##### b) 運営管理

日常利用として、チェス、卓球、読書スペース、ドッグランなどのアクティビティ提供、野鳥や海の生き物など公園の特性に応じた自然観察会の実施、子どもを対象



写真-5 ハイラインでの在来植生による緑化とPRサイン

とした多様な環境教育プログラムの運営、ヨガやダンスなどの健康プログラムの提供など(写真-6)、多様な年代、性別、人種等の参加に配慮した多彩なプログラムを提供していた。さらに、夏期の夜には、無料で観賞できる野外音楽祭やオペラ、映画祭などがこのイベントが頻度高く開催され、冬期には芝生広場をアイススケートリンクに転換し、無料で利用できるリンクが提供されていた。これらのプログラムはすべて公園やN.Y市のホームページで公開されており、情報へのアクセシビリティが確保されていた。

#### c)多様なボランティアプログラムの運営

多様な背景を持つ子どもたちの教育機会の充実、青年の職業訓練の場としてのボランティア活動兼技術や知識の習得の場の提供、また高齢者の孤立孤独解消のため、植物管理や公園ガイド、清掃、市民農園の管理など、多様なボランティア活動の機会を提供していた。その目的は、ボランティア参加による維持理費節減よりも、インクルーシブな社会の実現に向けて教育や社会参加の促進を重視していた。

#### d) 社会的意義の高い収益事業の選定

各公園では、質の高い食の提供が公園での快適な滞在時間の確保につながると考えており、高級レストランからフードコート、キッチンカーなど多様なスタイルの食が提供されていた。飲食店を導入するにあたり、地域経済の還元を重視し地域の事業者や環境への配慮や社会性を持つ商品を取り扱う事業者が選定されており、収益事業の実施に際しても社会的意義を果たすことを重視していた。また、その施設の外観は既存の歴史的建築物を生かしたり、色や素材を統一するなど公園のデザインと調和が図られていた。

#### (2) 公園管理団体の組織体制

##### a)組織設立の経緯

1980年代のN.Y市内の公園は、麻薬中毒者やホームレスがたむろする危険な場所であった。そこで、市民や民間団体が公園の治安や環境改善のため活動を開始し、N.Y市と連携し官民連携の制度を作り上げてきた。



写真-6 ブライアントパークにおけるヨガプログラム実施状況

# 一般部門(活力):No.13

表-1 公園及び公園管理団体の概要と収支状況

公園名	Central Park	High Line	Brooklyn Bridge Park	Bryant Park	(参考)
	セントラルパーク	ハイライン	ブルックリンブリッジパーク	ブライアントパーク	明石公園
開園年	1858年	2009年	2010年	1843年	1918年
面積	341ha	全長1.45マイル (2.33 km)	34ha	3.9ha	54.8ha
年間公園利用者数	4200万人	800万人	夏季だけで500万人 年間入場者数は非公表	1200万人	225万人
公園管理団体	CPC: Central Park Conservancy, セントラルパークコンサーバ ンシー	HLC: High Line Conservancy ハイラインコンサーバ ンシー	BBPC: Brooklyn Bridge Park Corporation ブルックリンブリッジパーク コーポレーション	BPC: Bryant Park Corporation ブライアントパークコーポ レーション	公益財団法人 兵庫県園芸・ 公園協会
組織形態	NPO法人	NPO法人	公益財団法人	BID管理運営組織	指定管理者制度
設立年	1970年	1999年	2010年	1980年	1973年
設立経緯	地域住民の公園の環境改 善のための慈善活動が母 体	2人の青年が中心となり高 架鉄道跡地の活用を掲げ るムーブメントを興した市 民団体が母体となり、公園 の運営を担う非営利団体と して設立	再開発に伴い地代収入を用 いて公園の維持管理運営を 行う団体を公共が主体なり 設立	1980年に周辺のビルオー ナーとエリアマネジメント の一環で市との契約により 公園の環境改善を実施す るために設立	県が主導し、県立公園の維 持管理運営のための組織と して設立
スタッフ総数	350人	80名	65人	120人	41人
組織管理(財務、人 事、監査、運営)			15名	40名 (34th BIDを兼務)	17人
現場スタッフ(植物管 理、清掃、設備維 持補修、警備)	非公表	80名	40名	80名	24人
2022年の収支状況					364500
総収入	125億円(8,771万ドル)	30億円(2023年予算)	41億円(2,852万ドル)	32億円(2,430万ドル)	2.2億円
寄附	56%	75%	0%	(企業スポンサー料金) 68%	
地代収入	0%	0%	65%	(BID税課金)10%	
レストラン等営業権	0%	5%	7%	13%	(収益事業)1%
イベント等土地使用料	8%	10%	0%	8%	
利息	12%	10%	28%	1%	
その他	(N.Y市から公園建設費) 16%	0%	0%	0%	(指定管理費)77%
	(メンバーシップ会費) 8%				(利用料金)18%
総支出	115億円(8,752万ドル)	非公表	44億円(3,349万ドル)	29億円(2,241万ドル)	218億円
植物管理・警備	31%		31%	18%	40%
施設整備・修繕等 (施設的设计・建設費)	32%		(施設修復や修繕予備費) 44%	11%	
プログラム運営費 (その他公園支援)	5%	非公表	別団体が別途運営のため 0%	29%	
	5%			(アイススケート)44%	
資金調達	12%		0%	2%	0%
人件費	15%		25%	6%	60%



写真-1 セントラルパーク



写真-2 ハイライン



写真-3 ブルックリンブリッジパーク



写真-4 ブライアントパーク

CPCやBPCはこの活動を母体とする非営利の民間団体である。HLCの設立は1999年と新しく、高架鉄道跡地を活用した公園整備を求める市民団体を母体としている。

一方BBPCは、臨海部の再開発と合わせN.Y市、州、開発企業が公園を整備し、その公園の管理運営のため官が主導となって設立した公益法人であり、日本における公園管理の公益財団法人に近い組織である。

これらの団体は、特定の公園の維持管理運営のために設立された民間団体であり、日本の指定管理者制度のようにプロポーザルによる事業者選定などのスキームではなく、直接各団体とN.Y市とのライセンス契約のもと業務を実施している。この契約には公園の維持管理業務の内容や管理基準が明記されており、一定の公園の維持管理レベルが担保されている。さらに、公園のデザイン変更や樹木伐採などは市の事前許可が必要であり、行政との契約の上でも公園の公益性が確保されている。

**b) スタッフの人数、雇用形態、職能**

各組織とも多くの職員を有しているが、現場のスタッフを含めて全て直接雇用の正規職員である。また、専門分野ごとに職員が募集されており、資金調達や植物や自然環境の管理技術者、社会参加の場として環境教育やボランティア活動の企画運営を行う公共プログラムコーディネーター、住民との合意形成を担うコミュニケーションマネージャー、広報、ブランディングなど多岐にわたる専門性を生かした雇用形態となっていた。特に日本では手薄な運営部門、公報部門、資金調達のスタッフが充実しているのが特徴であった。CPCでは、高い専門性を持つスタッフが在籍しており、公園の管理運営に対する技術や知見を生かし、N.Y市内の他の公園管理者を対象に研修を実施したり、最新の知見をホームページで提供するなど、シンクタンク的な機能も果たしていた。

**(3) 収支及び資金調達**

**a) 収支状況**

各組織の年間予算規模は、兵庫県の公園と比較して桁違いの規模である。これらの団体の収入のうち、CPCやHLCはその設立経緯から市民や企業の寄附が多く占めていた。

BPCを見ると、周辺企業からの企業スポンサー料金が68%を占めており、ブライアントパークで冬季に実施されるアイススケートリンクの運営はすべて企業協賛で実施されている。さらにBID税課金10%、レストラン等営業権13%、イベント等土地使用料8%であり、収入の100%が民間資金である(図-1)。なお、BID税賦課金とはBID (Business Improvement District) 制度に基づき公園に接する街区の不動産オーナーに固定資産面積あたり上乗せされる賦課税である。N.Y市を通じて団体に支払われ、BPCはこの資金を活用して継続的に公園を改善することによりエリア全体の価値を高め、不動産の資産価値を高めることで効果をオーナーに還元している。

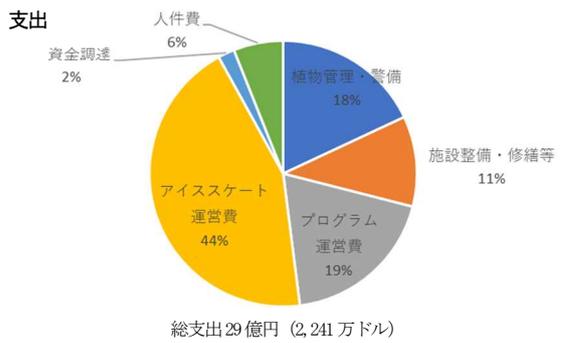
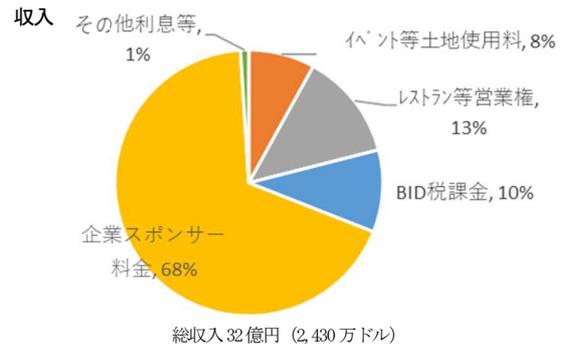


図-1 2022年 BPCの支出内訳

また、BBPCでは、公園の計画段階からN.Y州および市は、公園の維持修繕費を自主財源で賄うと決定しており、公園敷地の一部に高級ホテル等を建設し、その不動産収入を用いて公園の維持修繕費に充てるスキームを構築している。BBPCの収入内訳は不動産収入65%、利息28%であり、寄附や協賛に頼ることなく安定した維持管理運営を行っている。

4公園のうちCPCのみが施設整備のための一部公的資金が導入されているだけで、それ以外は全て事業者による資金調達で賄われている。

**b) 資金調達の方法**

公園管理団体は、組織内に資金調達の専門チームを持ち、様々な資金調達を行っている。その一つが公園への寄付である。

セントラルパークでは、主に個人向けに、効果が実感しやすい公園内のベンチの整備や植樹への寄付、球根の\$1募金など様々な寄付の受け入れを行っていた。また、ニュースレター会員やフレンドシップ会員など公園利用者と継続的な繋がりを作り、定期的にニュースレターを配信し、公園への関心を呼び起こし、こまめに寄付やボランティアの参加募集を行っていた。

また、法人向けの寄付制度も充実しており、寄付金額に応じ様々な特典を用意していた。例として、公園の施設やホームページへの企業名やロゴの掲載、公園でのパーティーへの参加権利、社員を対象とした公園ツアーの開催など、企業にとっても魅力のある特典を用意していた。合わせて、個別のイベントやプログラム運営にも協賛を募っており、ヨガや野外コンサート開催や冬場のア

イススケートリンクの運営を通じて企業の社会貢献の機会を創出していた。

このような寄付や企業協賛を集めるために、ホームページやパンフレットで、公園が生物多様性保全や地域防災のレジリエンスを高め、住民の健康や社会参加を促す社会的価値の高い場所であること、そしてその効果を発揮することが団体のミッションであることをPRしており、公園管理運営への協力が社会的なステイタス向上につながるように努めている。

さらに、公園の認知を高め、より多くの寄付や協賛を集めるために戦略的に公園のブランディングを行っており、公園のベンチ、ごみ箱、サイン、店舗、ホームページやパンフレットなどの広報物は独自のカラーコーディネートやデザインを統一し、公園のオリジナリティを高め、ブランドを確立していた。

#### 4. 考察

N.Y市の公園管理団体は、設立の歴史的経緯から組織の目的として地域の社会貢献が組み込まれており、自発的に質の高い公園の管理運営を展開していた。また、公園の社会的意義をPRし、ブランディングを図ることにより、寄付や協賛により巨額の民間資金を調達していた。

これらの資金を用いて多くの専門性の高い公園スタッフを正規職員として雇用することにより、地域の経済循環を生み、かつ多様なアクティビティの提供や質の高い維持管理を行うことにより、公園のみならずエリア全体の価値向上につなげるという正のスパイラルを生み出していた。

日本での公園の官民連携を進める場合、民間事業者の多くは収益を重視して公園の管理運営に参入することが予想される。そのため、これらの事業者が収益のみを重視した事業展開に偏ることなく、公園の管理運営を通じて広範な社会課題に対応し、その効果を地域に還元することで地域の価値を上げていくことを行政と公園管理者が共有する必要がある。

これらを踏まえ、兵庫県における、官民連携の公園マネジメントを行うにあたって、以下の3つのスキームを提案する。

##### (1) 公益性を重視した新たな公募方針の策定

公園の管理者を選定する公募方針において、公園の維持管理運営を通じて、地域の価値を高めることを目的と明記し、その実現に向けた取り組みにインセンティブを与えることが考えられる。具体化に向けた事例として以下の2つの方策を示す。

##### a) 地域経済に貢献する投資の誘発

本県の公園は施設の老朽化、陳腐化が進んでおり、快適な公園利用や現代のニーズにあった体験の提供のため、

施設整備や改修によるリノベーションが必要となっている。そこで、P-PFI制度や長期指定管理を活用し、新たな民間投資による施設整備を求めることが考えられる。その際の公募条件として、地域経済の循環や社会貢献に資する事業の導入にインセンティブを与えることが考えられる。合わせて、施設のデザインが景観に配慮したものであることを条件付ける必要がある。

さらに、収益の一部を、公園の質の高い維持管理運営に還元する取り組みについてインセンティブを与えることも考えられる。

これらのインセンティブにより、全国画一的な収益重視の施設整備ではなく、地域の経済に貢献する事業の導入が期待できる。

##### b) 地域との連携を生み出すコーディネート機能の強化

従来の維持管理や運営に加えて、地域と公園のつながりを生み出し、新たな経済循環を生み出すために、従来の維持管理や運営に加えて地域とのコーディネート機能を強化することが必要である。そのため、専門スタッフの配置など組織体制の工夫を求めることが考えられる。これにより、地域の事業者や教育機関、市民団体と連携し、コミュニティの醸成や子育て支援、地域に根差した起業家の支援など、地域の社会課題解決や地域活性化につながることを期待できる。

##### (2) 資金調達の仕組みの構築

今後の社会情勢のもと維持管理費の増額は見込めないことから、これからの公園の質の高い管理運営のために、県と公園管理者と連携し、従来からのネーミングライツ、広告収入、ふるさと寄附金の募集と併せて、多様な寄附や協賛の仕組の拡充方策していく必要がある。そのため、孤立・孤独に対応する社会参加の場の提供、ウェルビーイングにつながる健康プログラムの提供、子どもたちの環境教育の実施など、社会的意義の高い取組に対して、企業協賛を募集することがあげられる。これにより企業の社会貢献の機会を提供することとなり、公園管理、企業、地域の3者にメリットのある活動を展開することができる。併せて、県と公園管理者は、より多くの寄付や協賛を集めるために、公園のブランディングを行い、戦略的に公園の認知を高めていくことが重要である(図-2)。

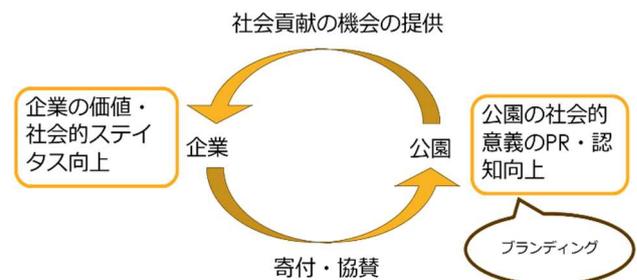


図-2 公園を活用した企業の寄付による社会貢献

### (3) エリアマネジメントによる官民連携の公園整備・維持管理運営体制の構築

日本においても、2018年5月に「地域再生法の一部を改正する法律案」として日本版BID制度が成立している。このことから、BID制度や再開発事業と合わせた公園の整備・維持管理費捻出の手法が参考になると考えられる。例として、今後の企業団地等の開発にあたり、分譲前の整備段階から、敷地内で一定の整備が義務づけられる緑地を集約し、分譲企業が義務緑地相当分の整備費と維持管理運営費に負担するスキームが考えられる。これにより企業等の出資により、開発エリア内に質の高い緑地の整備をすることができ、また緑地を開放することにより、従業員や県民にサービスを提供することができる。

また、エリア全体の価値向上や企業の社会貢献につながり、地域住民・企業・行政にとってメリットのあるスキームを構築できると考えられる。

## 5. 今後の課題

今回の調査を通じて、今後の本県の官民連携の公園マネジメントスキームについて提案を行った。今回の調査対象公園は、世界中から観光客が訪れるN.Yを代表とする公園であり、利用者数やその背後人口は桁違いに多く、また寄付などの税制度や国民性の違いなどから同じシステムを本県に導入することは不可能である。

しかし、その根柢にある公園を良くすることで地域を改善していこうという公園管理運営のスタンスは、世界に共通して展開できる理念であった。そこで、今後はこれらのサービスを提供する公園管理組織の意識変革や職員の人材育成が課題となってくる。そのために、公園における社会的意義の高いプログラムの企画・運営、企業協賛や寄附による資金調達など、専門性を持つ人材の育成・配置を事業者に求めていくことが重要である。

また、今回の調査対象外であるが、N.Y市が管理している公園では、GISを活用し、公園へのアクセスが確保できていないエリアや長年改修が行われていない公園の多いエリアを分析し、優先順位をつけて整備を進めていた。これらの取り組みは、市が直営で地域密着型で進められており、公園ワークショップによるコミュニティ醸成と合わせた新規の施設整備や公園リニューアルと合わせた下水部門と連携した雨水貯留タンクの整備など、その地域の課題解決と合わせて進められていた。今後これらの取り組みについても調査をしていきたい。

**謝辞:** 本調査にあたり、ヒアリングにご協力いただきました公園の管理事務所のスタッフの皆様、また現地調査にご協力いただきましたN.Y市公園局 都市計画&GISスペシャリスト 島田智里氏に深く感謝申し上げます。

\*本稿は、従前の所属である兵庫県まちづくり部公園緑地課における政策課題海外派遣研修の成果についてとりまとめたものである。

### 参考文献

- 1) 木村 優介, 山口 敬太, 久保田 善明, 川崎 雅史, ニューヨーク・ハイラインにおける歴史的な高架橋再利用案の形成過程, 都市計画論文集, 2010, 45, 3 巻, p. 199-204,
- 2) 飯島 健太郎, ニューヨーク・ハイライン誕生の系譜と植栽の特徴, 芝草研究, 2017, 46 巻, 1 号, p. 1-10

### 【各公園の収支状況報告書】

- 1) Central Park Conservancy Financial Report 2022
- 2) Brooklyn Bridge Park Conservancy Annual Report 2022
- 3) Bryant Park Corporation and Bryant Park Management Corporation Consolidated Financial Statements 2022
- 4) High Line Financial Statements 2023  
なお、2023年の平均為替レート1ドル141円を用いた
- 5) 兵庫県明石公園指定管理者年度報告書