

# 周辺住民に対する公平性に基づくリニアパーク創出への試論

TIAN YUAN

## 一、序論

### (一) 研究背景と目的

本論文は、米国ニューヨーク市及び日本のリニアパークの事例について、その地域社会における影響について検討しようとするものである。

1960年代から1970年代にかけて、リニアパークという用語は、テムズ川の「Linear national park」プロジェクトにおいて初めて使われた。その後、リニアパークは米国を中心に様々な国々に導入されていた。本論において、リニアパークとは、鉄道や道路、河川などのインフラストラクチャー、及びリニアパークへと転換可能な敷地や都市の辺縁部などの空間をリノベーションした公園を指す(表1)。

リニアパークは1980年代から急速な発展を遂げている。リニアパークは、今日の都市、特に緑地を大規模に開発することが困難かつ大量の老朽化した、または廃止されたインフラストラクチャーを持つ先進都市では、高品質なランドスケープを増やすための最も効果的な手段の一つとして、都市管理者にますます評価されつつある。従来の公園形態と比べて、リニアパークは細長い空間を持っているため、利用者の動線が固定され、移動密度も高い。従って、リニアパーク内部での情報伝達の速度と効率も、従来の公園よりも高くなる傾向がある。これにより、リニアパークでのイベント開催、広告配信、管理、調査をより効率的かつ便利に行うことができる。特に都心部に新設されるリニアパークは、その斬新な形と従来の公園と異なる利用体験により、多くの利用者や不動産をひきつけやすくなり、経費回収が比較的容易である。例えば、米国を中心とした国々では、多くの都市が「High Line Network」というプロジェクトを促進し、既存のインフラストラクチャーの可能性を再考しようとしている。リニアパークは、上記のような固有の特性を持つだけでなく、従来一般的な公園と同様、周辺地域に経済的な影響を及ぼす可能性を持っている。

WeConservePAの研究<sup>1)</sup>によると、公園と近接することが理由で、公園から約150m以内の不動産・地

価の価値は控えめに見積もっても、5%ほど上昇する。また、多くの企業は、人材を引き付け・維持するために、公園などの便利な施設が整備されたコミュニティに設立されることもよくある。公園の魅力によって、多くの観光客を引き付け、地元のレストラン、ホテル、スナックバー、ショップなどの商業施設に観光収入をもたらすこともできる。公園で祭り、コンサートなどのイベントを主催することによって、地元の経済にさらなる刺激がもたらされる。

しかし、リニアパークを含む公園の開発は経済的利益をもたらす一方で、様々な問題も引き起こしている。ニューヨーク市立大学クイーンズ校の教授Melissa Checkerは、公園の建設によってもたらされるジェントリフィケーションは「ハイエンドの不動産開発業者達は、低所得者を犠牲にして持続可能な都市開発を促進するプロセス」<sup>2)</sup>と指摘した。つまり、公園の建設により、公園周辺の地価が高騰し、地元の低所得者がやむをえず追い出され、公園の利用公平に悪影響を与える可能性がある。この現象は公園がもたらされる経済的利益と強い正の相関関係があることを多くの事例から見てとれる。

従って、これからリニアパークが急速に増加するという今後の見通しの中で、予見可能な将来に向けて、リニアパークの建設及び管理運営の効率化と公平利用をどのように両立するかは、重視すべき課題である。

従って、本論文の目的は、リニアパークの地域社会への影響について事例研究を行い、地域住民が追い出されるのではなく、一層暮らしやすくなるリニアパークのあり方を明らかにすることである。

### (二) 研究方法

上記目的のため、研究方法は以下のようにする。

#### 1. 文献調査

文献調査により、事例のデータ、情報、先行研究を収集して、事例の状況を把握することによって、問題点とジェントリフィケーションを招く原因を明らかにする。また、その問題点と原因を解決する方法を検討する。

#### 2. 現地調査

調査可能な事例を現地で調査して、その事例の利用実態と現場資料を収集する。現地調査のデータによって文献からのデータを調整し、より客観的な添付資料を作成して論文内に使用する。

## 二、20世紀半ば以降での米国と日本のリニアパークの形成について

#### (一) 米国のリニアパークの形成について

戦後、米国においては、戦時中に抑制されていた消費ニーズが顕在化し、工業生産と住宅建設も拡大し、物質主義が支配する消費社会の幕開けでもあった。また、科学技術の発展で、新たな産業を生み出し、領域横断による作業の仕組みもあらゆる業界に見られるようになった。一方、都市空間に一層快適性が求められるようになっていくことと人口増加によって、大規模なニュータウンや建物が建設される時代になった。そのため、1950年代後半から、ランドスケープデザインは戦前のように、住宅の庭園を中心としてデザインすることではなく、大企業の庭園・工場敷地・キャンパスの計画、広場・公園や都市環境整備、ニュータウンの計画などの大規模の仕事を設計し始めることになった。

特に20世紀末から21世紀始め、米国においては、多くの有名なデザインが現れた。ハドソン・リバー・パーク、ハイライン、ローズ・ケネディ・グリーンウェイなどの事例が挙げられる。その成功は豊かな経済収益をもたらしている。例えば、2013年には、ハイラインパークの経済的利益は既に10億米ドル近くであり、当初の見積もりである約2億米ドルをはるかに上回っている<sup>3</sup>。また、2007年から2027年の間にニューヨーク市に14億ドル超の税収が見込まれている。すなわち年間約6500万ドルの税収の収益である<sup>4</sup>。ハドソン・リバー・パークにおいても、2021年度の財務諸表によると、この公園2020年の収益は約3220万ドルになっている。

米国において、多くのリニアパークが提案された理由は、1950年代にアイゼンハワー大統領が推進した州間高速道路網構想の提出と大きな関係があると考えられる。州間高速道路網は、米国の膨大な国土を繋いで一体化させ、トラック運送業の急速な発展を促し、物流コストを大幅に低減させている。この背景に、ウォルマート、フェデックスなどの企業が急速に発展していき、モーターホテルも大量発生していった。しかしその一方で、鉄道関連産業は急速に衰退し、鉄道の営業利益が維持費を下回るケースも少なくなく、多くの鉄道を廃線しなければならなくなった。ニューヨーク市のハイラインもその一例であった。

上記の理由により、米国の多くの都市には、多くの線形空間が出現し、その後のリニアパークの発生に基礎条件を提供した。米国でのリニアパークの試み、特にハイラインの成功を契機として、「High Line Network」という北米全体のインフラストラクチャー再利用プロジェクトが形成されたことは、世界中の

多くの都市管理者にリニアパークの価値を認識させ、老朽化した、または廃止されたインフラストラクチャー、および都市の未開発土地に新しい可能性をもたらした。例えば、老朽化した、または廃止された線形インフラストラクチャーは、従来の対処方法は解体もしくは放置であるが、米国の経験を受けて、現在、解体工事のコストのより小さい方法、すなわちリニアパークへの転換によって経済と環境を両立することができる。近年できた11thストリート・ブリッジ・パーク（ワシントンDC）、ザ・レイル・パーク（フィラデルフィア）などの事例が挙げられる。現在、多くのプロジェクトが議題にされ、近い将来、より多くのリニアパークが世界中に増え続けるだろう。

#### (二) 日本のリニアパークの形成について

日本においては、他国と同様、以前からリニア形状のランドスケープの事例が存在する。しかし、戦前、都市内の廃止されたインフラストラクチャーやフリースペースがリニアパークへ転用された事例は少ない。戦後十年間、日本における産業構造転換は都市形態の変化と都市内における線形空間の発生に深い影響を与えた。

産業構造の変化による都市部への人口集中は都市管理者が直面しなければならない問題になった。国土交通省の資料<sup>5</sup>によると、戦後の高度成長期における産業構造の転換による大都市圏への人口集中に対応するため、宅地開発事業が国策として整備された。『新住宅市街地開発法（1963）』、『地方住宅供給公社法（1965）』、『新都市計画法（1968）』などの法律の制定を契機として、全国規模での宅地団地開発事業が始まった。更に、バブル期に入り、地価高騰を緩和するために、より多く団地開発プロジェクトが推進された。このプロセスでは、土地や空間の不適切な利用や景観整備の不完備などの問題が徐々に現れた。多くのニュータウンの辺縁部では、単純な緑化による対処で終了してしまう事例が相次いだ。例えば、三田市ウッディタウンのエッジ部、平城相楽ニュータウンの府県界緑地などの例が挙げられる。それに対して、港北ニュータウン内の緑道のデザインは、線形空間をどのように扱うかについての良い可能性が示されている。これらの線形空間はニュータウン辺縁部のリニアパークへの転換に可能性を示した。しかし、このような良好な方針でリニアパーク化が実現することは、今だに少ないのが現状である。

産業構造転換の都市への影響は、主に都市範囲の拡大と都市機能立地の継続的な更新又は変更である。そこで、川の流路変更、鉄道・車道の廃線、自然災害後の再建などの事業は、線状空間の発生の契機となる。近年日本に現れた多くのリニアパークは、このような発生要因に基づいて提案されたものである。草津川跡地公園（草津市）、野洲川河川空間整備事業（滋賀県）、日野川の道構想（横浜市）などの事例が挙げられる。

### 三、米国ニューヨーク市及び日本の公園の管理運営と公園の公平利用について

（一）米国ニューヨーク市における公園の管理運営について

ニューヨーク市は米国最大の都市公園システムの一つを持っている。ニューヨーク市にある全ての公園は New York City Department of Parks and Recreation（以下略称 NYC Parks）という公的組織によって管理されている。この組織は 1856 年から設立され、1976 年に現名称へ変更した。

長い歴史の間に、NYC Parks は様々な公園管理費の資金調達モデルを試みた。1970 年代のオイルショックにより、政府からの公的予算が減少しなければならぬ背景に、NYC Parks は当時最も重要性の低い部分の一つとして見なされていたため、政府からの予算が元の半分に削減された。1986 年までに、NYC Park への予算はニューヨーク市の総予算の 0.86% しか占めていなかった。1990 年までに、0.65% に減少され<sup>6</sup>、更に 2013-2014 年に 0.5% に減らされた。その結果、ニューヨーク市のすべての公園の環境は悪化していた。Andrew Yarrow の記事（1990 年）によると、「公園へのメンテナンスが減られ、建設用地の取得も停滞に陥って、従業員の数は 1986 年以来 12% 減少した……トンプキンズスクエア、ワシントンスクエア、マーカスガーベイパークなどの公園は、薬物犯罪で悪名高い場所になった」<sup>7</sup>。

こうした状況の中で、1970 年代から、NYC Parks は一部の民間団体とのパートナーシップを確立した。これらの民間団体は公園の保護団体として、特定の公園を建設・管理する責任を負うことになった。こうして、政府予算ではなく、寄付金は特定の公園を建設・管理するための主要な資金源になりつつあった。結果として、このような寄付金制度の出現により、政府予算削減方針が強化された。セントラルパーク管理委員会、Friends of The High Line などの民間団体がこの時期に現れた保護団体であった。景気回復後、ニューヨーク市政府は NYC Parks への予算を

増加する方針がないため、民間寄付の規模はより一層拡大化された。寄付制度の設立という方法は、政府予算などの公的資金の調達が困難な場合に一時的に使用するべきであるが、ニューヨーク市政府は予算節約のために、寄付制度の利用を促進した。そのために、民間寄付は実質的に公的資金の役割に取って代わった。こうして、ニューヨーク市における公園の建設と管理の予算には、公的予算と民間寄付によって構成された二重資金調達モデルが形成された。

この二重資金調達モデルの形成は、多くの公園の管理水準を引き上げ、市民の安全で快適な利用に寄与している。しかしながら、ニューヨーク市においては、民間寄付の割合は政府の公的予算よりはるかに上回っているという深刻な問題が存在している。この制限のない民間寄付により、公園管理権の私有化の傾向が見られた。その結果、不動産開発業者や高級店などの産業は、公園とその周辺地域の開発の優先権の取得が可能となり、莫大な利益が得られるようになった。

また、このモデルにより、各公園の予算のアンバランス問題も生じている。富裕なコミュニティにある公園に対しては数百万ドルの寄付金とその公園従業員と施設に提供される。その一方で、低所得のコミュニティにある住区公園は、「予算配分が少ないために公園の質が徐々に悪化してしまった」<sup>8</sup>。各行政区域の保護団体も、地域ごとに驚くほど寄付予算の差がある。例えば、2012 年、セントラルパークは民間から 1000 万ドルの寄付金を受け取った。それに対して、フラッシング・メドウズ・コ罗纳・パークは僅か 5000 ドルの寄付金しか受け取れなかった<sup>9</sup>。その結果として、公園ごとの予算が大きな差があるため、低所得コミュニティにおいては、公園の劣化は社会的、経済的、環境的、および健康上の損害を引き起こす可能性がある。その一方で、高所得コミュニティにおいては、公園の管理と建設への投資の増加は、周辺地価の高騰が継続し、地元の低所得者や小企業・産業がコミュニティから追放される。すなわちジェントリフィケーション現象である。

上記をまとめると、ニューヨーク市に見られる二重資金調達モデルは、公園の良好な管理運営と質の向上に寄与している一方で、制限のない民間寄付がそのビジョンを壊している。この制限のない民間寄付は、公園発展のアンバランスと公園利用の不公平の主要な原因であると考えられる。この点については、次章ハイラインを考察する。

（二）日本における公園の管理運営について

日本においても、ニューヨーク市のような公園管理の財政負担を軽減するための制度が存在する。2017年、Park-PFI（以下略称 P-PFI）という制度が制定された。P-PFI とは、飲食店、売店等の公園利用者の利便の向上に資する公募対象公園施設の設置と、当該施設から生ずる収益を活用してその周辺の園路、広場等の一般の公園利用者が利用できる特定公園施設の整備・改修等を一体的に行う者を、公募により選定する制度である<sup>10</sup>。

P-PFI が制定された理由は、日本の公園が米国のニューヨーク市と似たような財政困難問題に直面しているからである。1972 年の『都市公園等整備緊急措置法』と都市公園等整備五箇年計画の制定以降、公園建設事業は日本全国で急速に整備が進行された。2019 年国土交通省の統計データによると、日本全国の都市公園の数は 111, 525 箇所、面積は約 128, 264ha に増加し、国民一人当たり都市公園等面積は、約 10. 7m<sup>2</sup> の計算になる。しかし一人当たり都市公園等面積について、計画対象人口が 1 億人超えであるから、この数値は諸他国の都市と比較するとまだ低い水準にとどまっている。また、三大都市圏と地方圏を比較すると三大都市圏の整備水準が低い。そのため、公園面積を拡大する方針は今後も着実な進展が図られてきていると考える。

しかしながら、公園を維持するには定期的なメンテナンスが必要である。急速に拡大した公園面積に対して、公園のメンテナンスまで手が回らない事態が徐々に生じ始めた。かつ今後多くの自治体では人口の減少し、自治体の財政状況がより一層悪化していくことと予想される。こうした現状の中で、政府は民間団体の公園維持への関与が求められ、利用者のサービス向上、維持管理コストの削減するため、指定管理者制度、設置管理許可制度、PFI 事業などの制度が設定された。しかしこれらの制度に対して、大石は「いずれのスキームも、利用者のサービス向上には資するが、老朽化が進む都市公園への民間投資を促すものではない。公共インフラである都市公園のなかで、事業者が収益を上げる一方、その一部を公園整備費用に還元する仕組みが必要だ」<sup>11</sup>と指摘した。従って、民間投資を積極的誘導するため、操作自由度や指定期間などの条件がより緩和された P-PFI が制定された。この制度は、2019 年までに 35 箇所の公園の管理運営に導入され、これからも約 100 箇所の都市公園での活用を検討中である。現在、名古屋市の久屋大通公園は P-PFI 制度応用の日本最大級の事例として挙げられる。

P-PFI は従来に実施された制度と比べると、日本における一部の公園の管理運営を民間団体に開放し、収益の一部を公園整備に還元されることによって、活気のある公園の形成に一役買っている。大石は「特例措置を講じ、民間企業にとってよりメリットのある制度を創設することによって、硬直化した公園管理のあり方に一石を投じようとする Park-PFI の取り組みには、一定の意義があるといえる」と指摘した<sup>12</sup>。しかしながら、この制度は、議会の承認、特別目的会社の設立を必須とするなどの制限（表 2）が必ずしも明らかでないため、民間資金の公園の管理運営への関与の難易度は実質的に緩和された。これにより、ニューヨーク市に見られる二重資金調達モデルと同様、公園空間の私有化による公園発展のアンバランスと公園利用の不公平、いわゆるジェントリフィケーションを引き起こす可能性が存在する。例えば、本来区民の憩いの場であった公園の緑地空間に商業施設などのものを設置することによって場所性が大きく変化することや、その緑地空間の消費者のみ利用可能な空間への転換などの問題は P-PFI 制度が実施された一部の公園に存在している。結果として、一部の市民がその公園から除外され、公園はエリート化・私有化される危惧がある。

### （三）公園の公平利用とジェントリフィケーションについて

ジェントリフィケーションとは、都市において、比較的低所得者層の居住地域が再開発や文化的活動などの結果として、居住空間の質の向上が進行し、地価が高騰する現象のことである。ジェントリフィケーションはロンドンで初めて確認され、1964 年に Ruth Glass によりこの現象が名付けた<sup>13</sup>。1970 年代、ジェントリフィケーションは、人口の都心回帰と地域の再活性化に積極的な役割を果たしていたため、肯定的評価が多かった。しかしその後、ジェントリフィケーションに伴う地価と家賃上昇の結果、地域コミュニティの崩壊やホームレスの発生を引き起こす現象も徐々に現れた<sup>14</sup>。多くの事例や研究により、ジェントリフィケーションをもたらしたリスクはメリットより高いことが明らかにした。激しいジェントリフィケーションは公平な社会の形成に悪影響を与え、様々な社会問題を生じてしまう。

公園は民主と公平性の象徴であると考えられる。米国では、公園は都市の公的資産であるという主張が存在している。公園は都市のコミュニティを強化させ、市民の身体的・精神的な健康を向上させる効果がある。また、公園はその周辺地域の快適な居住環境の

形成に重要な役割を果たしている。そのため、公園は各階層の人々が「公平に利用できる」場として提供されていると言っても良い。

しかし、制限のない民間寄付は公園の管理運営の主な財源となり、もしくは公園の方針が利益を追求するようになると、公園の公平性は問われることになる。なぜなら、それはジェントリフィケーションに繋がり、公園は実質的に限られた市民による利用が促され、公園周辺の地元民の利用が除外される傾向が生まれている。

公平な社会を実現するために、公園の多様性は不可欠なものである。公園の多様性を促進するために、すべての社会経済的および文化的要素を公園に引き付ける必要がある。Setha Low は、「公園の再開発につれ、低所得者は、エリート化されたランドスケープのような環境に居心地の悪さを感じるようになった」と指摘した<sup>15</sup>。Low はマンハッタン区にあるユニオンスクエア（Union Square）の利用実態を調査した。テロ事件後、ユニオンスクエアの更新工事が行われた。ジェントリフィケーションされた公園は厳重に管理されているため、観光客と裕福な現地住民に高く評価されている。しかし Low は、黒人とヒスパニック系の男性は、嫌がらせを受けることを恐れて、ユニオンスクエアを避けていると指摘した。また、調べによると、2008 年ユニオンスクエアの北部分の再整備により、レストランなどの消費空間の総面積は前回の更新工事の時より拡大された。現在ユニオンスクエアの利用者は、主に観光客と裕福層の現地住民になっている。

日本においても、ユニオンスクエアと似たような事例が存在している。宮下公園は消費空間化を徹底している。2010 年、東京都渋谷区はナイキジャパンに命名権を売却し、「宮下ナイキパーク」としてスポーツ公園へと再整備を計画した。2010 年 9 月、再整備工事ため、渋谷区は宮下公園の出入り口を封鎖し、反対する人々を排除し、行政代執行によってホームレスの青テントが撤去された。また、2017 年宮下公園の再整備において、ホームレスの強制排除も行われていた。2020 年に、宮下公園の立体都市公園としての整備事業が終わり開園されたが、その下のフロアが駐車場から国内外のハイブランド、数多くの飲食店がテナントして入る商業施設に改装された。

宮下公園および商業施設ミヤシタパークとその周辺地域のジェントリフィケーションは、誰でも利用できる公園から消費空間へと生まれ変わってしまった。山崎は「公園そのものを解体し、商業施設を建設しその屋上に公園を開園するという手法はまさに

公園全体の私有化である…それは野宿者が暮らすことのできた公共空間がそこを消費する人びとのみか足を踏み入れることのできる階層化された空間につくりかえられることを意味している」と指摘した<sup>16</sup>。

以上をまとめると、民間寄付や民間資金の公園の管理運営への関与は、良好な公園環境の形成と市民の安全で快適な利用に寄与している一方で、ジェントリフィケーションを引き起こす可能性がある。これは、民主と公平性が公園から消え去る危惧がある。特に前述した制限のない民間資金は警戒すべきであると考え。公園の利用は、誰かの特権ではなく、全体市民の権利であると考え。

#### 四、米国ニューヨーク市及び日本のリニアパークの事例研究

##### （一）ニューヨーク市ハイラインについて

ハイラインは廃止された鉄道からリニアパークへ転用された公園である（表 3）。

1934 年に、ハイライン鉄道が開業され、ニューヨーク市 34 丁目からセントジョンズパーク・ターミナルを結んでいた。しかし 1950 年代に入ると、前記した州間高速道路網の形成により、トラック運送業の急速発展を促したため、鉄道輸送業は衰退した。歴史的風景であるハイラインを保存するために、非営利団体 Friends of the High Line（以下 FHL）は 1999 年に設立され、ハイラインを歩行者向けのパブリックスペースとして再利用することを主張した。2009 年 6 月には、ハイラインの第 1 区間が公開された。その後、2011 年には第 2 区間が、2014 年には第 3 区間が公開された。

このプロジェクト完成後、かつてない程の激しいジェントリフィケーションが引き起こされ、ハイライン周辺の地価は驚くほどの高価になった。これにより、西チェルシーの社会・経済的地域特性には大きな変化が見られている。Kristina Shevory は「ハイラインが地域をジェントリフィケーション化させる象徴と触媒として見なされている」と指摘した<sup>17</sup>。Adrian Higgins でも、ハイラインは「超高度なジェントリフィケーションの触媒」、「ブルーカラーエリアから金持ちの楽園へと転換した計画」との指摘がある<sup>18</sup>。

かつて西チェルシーには、多くの工場があり、工業と製造業が盛んだった。そのため、多くのブルーカラー層はこの地域に居住していた。また、周辺には少数民族や黒人のコミュニティがあった。しかしハイライン開園以来、これらの現地住民はこの地域から追い出された。今の西チェルシーは、「エリート

と裕福な観光客達が支配されている」<sup>19</sup>。ハイラインの高い人気は多くのハイブランドと不動産開発業者を惹きつけるために、その周辺地域の地価は既にニューヨーク市において最も高いエリアの一つになっている（図1）。2011年、「New York City Economic Development Corporation」の研究によると、ハイライン整備前、周辺の物件価値はマンハッタンの中央値より8%低く。しかし2003年から2011年の間に、周辺の物件価値は103%高い。

FHLは当初、ハイラインの公園化によって、西チェルシーにある歴史的風景の保存、活気のある周辺地域及び多様なコミュニティの形成に寄与していた。しかし整備後、活気のある周辺地域という目標が実現された以外、周辺地域の風土とコミュニティの多様性が逆に消失されつつあった。ニューヨーク市が公園の所有権を取得した後、ハイラインのハロー効果を活用するために、政府と民間団体は西チェルシーの高級地域への転換事業が推進された。制限のない民間寄付と民間資金は西チェルシーに流れ込んできた。FHLからのデータ<sup>20</sup>によると、ハイラインの年度予算の中で、ほぼ100%の予算は民間寄付からのものである。つまり、ハイラインはNYC Parksに管理されているにもかかわらず、公園の予算の完全民間化が実現されている。これは、政府が公園に対する管理権限の弱体化という危険性があると考えられる。実際、近年ニューヨーク市の議会では、政府の公園への予算を増加する議題もあるようである。

また、Alexander Reichlの研究<sup>21</sup>によると、ハイラインの利用者は主に白人になっている。この現象は、ニューヨーク市やマンハッタンの人種/民族の人口統計データとは大きな差がある。つまり、ハイラインにおける利用者の人種の多様性は他の公園より限定されていることが示されている。ハイラインのような事例は、ニューヨーク市において多く存在している<sup>22</sup>。大勢の移民と観光客がニューヨーク市に集まってきたことで、街全体の多様性は一見増えるようになっている。しかしながら、公園などのパブリックスペースが利用の階級によって意図的に計画されているため、ニューヨーク市の各コミュニティは実質的に孤立されている。つまり、街全体の多様性は各コミュニティの実態が反映されていないと考える。

## （二）名古屋市久屋大通公園について

1957年、久屋大通の道路中央帯部分の公園化事業が始まった。その後、1971年から1998年の間に、「も

ちの木広場」、「久屋広場」、「オアシス21」などの施設が次第に整備され、およその形態が整った（表3）。

近年、久屋大通公園では公園施設の老朽化や陳腐化の進行により、公園の魅力が低下していた。例えば、公園と地下街等のアクセスの不便、不規則な看板、ネオン、違法駐車などが挙げられる。また、公園内に樹木が密生している反面、植栽の単調、園内の見通しが悪く、薄暗いなどの課題もあった。久屋大通公園を再生させるために、2017年、都市公園法改正により、公園の管理運営にP-PFIを導入し、公園全域の一般的な公園施設の整備及び管理運営を行う事業者の公募を実施した。2020年9月、三井不動産株式会社は久屋大通公園の指定管理者として認定された。

しかしながら、久屋大通公園のP-PFIによる再開発は、様々な問題が存在する。2017年9月14日の名古屋市会定例会では、久屋大通公園の再開発事業に対する議案質疑が行われた。議案質疑によると、名古屋市の都市公園条例案では、教養施設や休養施設、運動施設に加えて収益施設も含めた建蔽率の特例は10%と制限されている。ところが、久屋大通公園の再開発については、「建築物をこれ以上、建築することが不可能だ」との曖昧な理由で、貴重な緑地空間を減少して建蔽率が14%までに緩和された。この点について、田口一登は、「民間事業者の収益を確保するために、建蔽率が大幅に緩和され、公共オープンスペースとしての都市公園の基本的性格がゆがめられることである」と指摘した<sup>23</sup>。その他、久屋大通公園とその周辺の再開発などのまちづくりと一体に再生を図ることにより、佐橋亜子は「民間企業は久屋大通公園を都市開発の一部として使用できるようになることが懸念される」と指摘した<sup>24</sup>。また、久屋大通公園の再開発事業においては、その具体的な再生計画について市民意見を聞く機会が設けられておらず、P-PFI制度にも住民参加の手続きがないことも問題になっている。これにより、都心の貴重な公園が消費空間に変質させられる危惧があると考えられる。

その後、久屋大通公園の北部にあたる約1kmのエリアを「Hisaya-odori Park」と名づけて、2019年には工事着手、2020年には供用開始、2038年には事業が終了する見込みである。久屋大通公園はつい最近再開発されたため、ジェントリフィケーションを証明できるデータは少ないが、2017年から2020年の間に、その公園周辺地域の路線価は約25%から40%に増加されたこと（図2）が確認できる。また、公園内だけでなく、周辺の栄地区においても、ハイブラ

ンド、人気飲食店と売店などの消費空間が新しく整備され、高度な商業・消費空間化を推進させている。

久屋大通公園に見られた変化は、ハイラインが再開発された初期に周辺地域で起こったことと似ている。久屋大通公園の再開発に伴うハロー効果は、今後大量の民間資金をこの地域に引き付けることによって、より多くの消費空間が拡大し続ける可能性がある。これは栄地区の社会・経済的地域特性に影響を与える危惧があると考えられる。そのため、久屋大通公園は、今後どのような変化が周辺地域にもたらされるのかを引き続き検討していく必要がある。

### （三）草津市草津川跡地公園について

18世紀以降、草津川は天井川という地形になった。このような川では、川より地盤が低い堤内地に洪水が流れ込むと、川に水を戻しにくいいため被害が大きくなる。そのため、2002年、旧草津川は廃川となり、中流域から琵琶湖にかけての約7kmを新設の河川に付け替える工事が行われた。その後、草津川跡地の公園化計画が推進され、2012年10月に「草津川廃川敷地整備基本計画」が策定され、7kmの廃川を6区間に分け、都市機能を連携・強化する公園緑地として整備し始まった。2017年に草津川跡地公園の第2区間と第5区間が開園された（表3）。

2018年草津川跡地公園の利用実態データによると、事業実施効果は、「新たな店舗を設置し、また、緑あふれるガーデンや、芝が広がる多目的広場等により新たな集客の拠点地として確保できた……本公園において市民活動の場として利用されたことで新たなコミュニティを醸成することができた」と評価された<sup>25</sup>。また、2018年に第5区間の来園者数は約60万人、区間2約の来園者数は約10万人になっている。現地調査により、その利用者は主に現地住民になっていることが分かった。

P-PFI制度の応用が拡大している中で、草津川跡地公園の管理運営に設置管理許可制度が導入された。この制度はP-PFI制度と比べると、許可期間は短いため、民間資金の公園管理運営への関与意欲が制限される（表2）。これにより、行政は公園とその周辺地域の消費空間化・私有化の可能性を抑制することができると考えられる。実際、2017年から2020年の間に、周辺地域の路線価の変化は（図3）、約2%から10%に増加され、個々の地域で30%に増加された。この数値は久屋大通公園の周辺地域より下回っている。ただし、公園の利用人数、利用者構成、周辺路線価変化などの数値は、公園が位置する都市の人口、経済規模などのことに決められる。そのため、

久屋大通公園と草津川跡地公園における周辺地域の路線価の異なりは、あくまでも参考程度にしかない。

草津川跡地公園の整備はまだ推進中であるため、今後どのような変化が周辺地域にもたらされるのかを継続的に検討していく必要がある。現段階の整備事業の成果から見ると、地元住民の利用を中心として展開されていることは評価すべきであると考ええる。

### （四）各事例への市民・利用者の世論について

草津川跡地公園整備事業について、市民や利用者の意見と反応は肯定的であった。市民アンケートによると、草津川跡地の整備の必要性について、80%以上の人が必要であると回答を得ていた。また、公園供用開始後に利用者に対して調査をしたところ、公園利用満足度について、90%以上の利用者より「満足」、「やや満足」と回答を得ていた。この点については、久屋大通公園とハイラインの整備事業とは大きく異なっている。

久屋大通公園の世論調査について、前述したように、公園の整備事業には、市民意見の聞く場がないなどの指摘があった。また、2014年に行われた久屋大通公園樹木環境の改善の市民アンケートにおいても、48%の人は「現状に満足しており、変える必要はない」と回答した。それにもかかわらず、公園の整備事業は2017年に推進された。

ハイラインの世論調査について、木村優介の研究によると、「再生以前のハイラインが持つ場所の特質を描き出し全国的な注目を集めた」とされている。このような世論の高まりは、2001年に行われた市長選挙時の6人の有力候補者全員がハイライン再生を支持したという事実からも把握することができる」と指摘した<sup>26</sup>。しかしながら、第1区間完成直後、強烈なジェントリフィケーションが引き起こされたにもかかわらず、第2、第3区間の整備事業だけでなく、周辺地域の整備事業が推進された。この間に、ハイライン周辺に住む多くの低所得者層が西チェルシーから追い出され、彼らの声は無視されていた。

以上を纏めると、久屋大通公園とハイラインの整備事業は、主により良い消費空間の形成を目的としている。その一方で、現段階の草津川跡地公園の整備事業は、市民に休憩と遊び場の提供を主な目的としているように見られると考える。現段階の草津川跡地公園には、商業施設や消費空間の設置と外来利用が控えている。例えば、多目的広場、多機能施設の利用について、営利目的の使用の場合には10割の使用料が加算される。草津市、守山市、栗東市、野

州市以外の利用者でも5割が加算される。こうして、現地住民の公園施設の利用優先権が確保できると考える。これにより、現段階の草津川跡地公園は高く評価すべきであると考ええる。

## 五、おわりに

リニアパークは、緑地空間を大規模に開発することが困難で、かつ大量の老朽化した、または廃止されたインフラストラクチャーを持つ先進都市では、高品質なランドスケープを増やすための最も効果的な手段の一つである。特に日本において、多くのニュータウンの辺縁部を解消するために、その辺縁部をリニアパークへと転換することは有効な手段の一つであると考ええる。従って、リニアパーク建設と公平利用とのバランスをどのように取るかは、重視すべき課題である。そのため、本論は、米国ニューヨーク市及び日本における公園の管理運営とジェントリフィケーション、公園の公平利用との関係性に焦点を当て考察してきた。

本論の結論として、ジェントリフィケーションと公園利用における不公平性を発生させる要因と、要因に起因する問題解決に向けた指針は以下のようにまとめられる。

### 1. 公園の規模及び形態

公園の再開発によるジェントリフィケーションは、通常大規模な公園で発生しやすいと考える。例えば、前記したユニオンスクエア、セントラルパーク、ハイライン、久屋大通公園、草津跡地公園などの事例は、そのサイズがいずれも都市基幹公園、大規模公園、もしくは国営公園の規模になっている。大規模な公園の影響力と誘致範囲は、多くのコミュニティ、街区に広がっている。場合によっては、この影響力と誘致範囲は都市や国境を越えて世界中に広がることさえある。ハイラインはその代表例である。その一方で、住区基幹公園のような小規模公園では、ジェントリフィケーションや利用不公平などの問題が発生する率は比較的低い。しかし、小規模公園の管理運営予算は少ないため、公園環境の悪化に伴う周辺住民の利用減少などの問題が存在している。これも公園利用の公平性の維持に悪影響を及ぼす可能性を持っている。

そのため、公園規模及び形態のコントロールは問題の解決に繋がると考える。Jeanne Haffner は、「一つの地域に一つの大規模な公園を整備することではなく、一つの地域全体に複数の小規模な公園を整備すべきである」と指摘した<sup>27</sup>。つまり、分散化された小規模な公園は、周辺コミュニティの社会・経済

的地域特性を大幅に変えることなく、周辺コミュニティに利益をもたらすことができる。具体的には、リニアパークをデザインする際には、一直線の空間配置と比べ、より多くのコミュニティや街区をつなげるために、グリーンウェイに分散型の空間配置を融合させた形が効果的であると考ええる。地域社会との整合性の高いリニアパークの形態の類型論については、別途検討を行いたい。

### 2. 制限のない民間資金

民間資金の公園管理運営への関与は、公園の管理水準を引き上げ、市民の安全で快適な利用環境の形成に繋がる。前記した米国ニューヨーク市にある多くの事例はこれを確認することができる。日本の公園管理運営においても、P-PFIの制定によって、民間資金に対する制限が緩和されている。しかし制限のない民間資金は、公園発展のアンバランス、公園利用の不公平、公園の私有化、周辺地域のジェントリフィケーションなどの問題を引き起こす可能性がある。

そのため、民間資金の公園管理運営への関与について、政府は慎重に管理しなければならない。また、公的資金の公園運営予算への資金提供を拡大すべきである。それと同時に、各公園管理の民間組織に、会計年度中に受け取った公的および私的資金の詳細を開示するようなメカニズムを確立する必要もあると考える。これにより、各公園管理の予算透明性を高めることができ、政府は最もメンテナンスが必要な公園に資金を割り当てることもできると考える。

### 3. 地域のニーズへの配慮

公園整備事業には、世論調査の不足という問題が存在している。上記のハイライン、宮下公園、久屋大通公園などの事例でそのことが明らかとなった。世論調査の不足によって、公園の整備事業はその土地独自の文脈を十分に読み込まず、地域住民に真に活用されるような内容にはなっていない危惧があると考えられる。

そのため、公園整備事業に対して、現地住民の世論調査を拡大化することだけでなく、長期化することも重要である。例えば、提案と設計段階、実行段階、使用段階などの各段階において、各階層の現地住民の意見と苦情を可能な限りに調査する必要がある。また、その意見と苦情に基づいて、全体整備計画を調整する必要もある。現段階の草津跡地公園整備事業では、市民の意見を十分に考慮したため、公園の空間配置が大多数の市民のニーズに応えているということは高く評価すべきであると考ええる。

以上3点をまとめると、リニアパークを整備・管

理運営する際に、まずジェントリフィケーション等様々な地域社会に対する影響への対処方法を検討する必要がある。また、各階層の意見を反映させる仕組みづくりも重要である。これは、リニアパークだけでなく、一般的公園の建設及び管理運営の効率化と公平利用を両立する分岐点の鍵であると考ええる。

#### 参考文献及び註

- <sup>1</sup> WeConservePA, Economic Benefits of Parks  
<https://conservationtools.org/guides/98-economic-benefits-of-parks> (2021年5月31日閲覧)
- <sup>2</sup> Melissa Checker, *Wiped Out by the "Greenwave"*: *Environmental Gentrification and the Paradoxical Politics of Urban Sustainability*, City & Society, 2011, pp. 210-229.
- <sup>3</sup> High Line Construction,  
[https://ccnmtl.columbia.edu/projects/caseconsortium/casestudies/128/casestudy/www/layout/case\\_id\\_128\\_id\\_903.html](https://ccnmtl.columbia.edu/projects/caseconsortium/casestudies/128/casestudy/www/layout/case_id_128_id_903.html) (2021年4月21日閲覧)
- <sup>4</sup> Landscape Performance Benefits,  
<https://www.landscapeperformance.org/case-study-briefs/high-line> (2021年4月21日閲覧)
- <sup>5</sup> 国土交通省「戸建て住宅団地の再生に向けた検討事項について 住宅団地開発の歴史」第1回住宅団地の再生のあり方に関する検討会(第2期)、国土交通省、2017年、p. 1。
- <sup>6</sup> Katrina Shakarian, *For Richer & For Poorer: Tying the Park Equity Knot*, Gotham Gazette, 2014.  
<https://www.gothamgazette.com/government/5052-richer-poorer-park-equity-new-york-city> (2021年4月24日閲覧)
- <sup>7</sup> Andrew Yarrow, *In New York's Parks, More Litter and Less Money*, The New York Times, 1990.  
<https://www.nytimes.com/1990/08/13/nyregion/in-new-york-s-parks-more-litter-and-less-money.html> (2021年4月24日閲覧)
- <sup>8</sup> Katrina Shakarian, *op. cit.*
- <sup>9</sup> Katrina Shakarian, *op. cit.*
- <sup>10</sup> 国土交通省「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」国土交通省、2017年、p. 3。
- <sup>11</sup> 大石恭正「Park-PFIによって都市公園はどう変わるか? (前)」Net IB News、2019年、  
<https://www.data-max.co.jp/article/29279?rct=machi14> (2021年5月2日閲覧)
- <sup>12</sup> 大石恭正前掲記事(11)
- <sup>13</sup> Ruth Glass, *London: aspects of change*, MacGibbon & Kee, 1964, pp. 13-42.
- <sup>14</sup> 藤塚吉浩「ジェントリフィケーション 海外諸国の研究動向と日本における研究の可能性」『人文地理』第46巻第5号、1994年、pp. 496-514。
- <sup>15</sup> Setha Low, Dana Taplin, Suzanne Scheld, *Rethinking Urban Parks: Public Space & Cultural Diversity*, University of Texas Press, 2005.
- <sup>16</sup> 山崎貴史「2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催と公園の再整備」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』135号、2019年、pp. 113-128。
- <sup>17</sup> Kristina Shevory, *Cities See the Other Side of the Tracks*, The New York Times, 2011.  
<https://www.nytimes.com/2011/08/03/realestate/commercial/cities-see-another-side-to-old-tracks.html> (2021年5月11日閲覧)
- <sup>18</sup> Adrian Higgins, *The High Line has been sidelined. When it reopens, New Yorkers may get the park they always wanted*, The

Washington Post, 2020.

[https://www.washingtonpost.com/lifestyle/home/the-high-line-has-been-sidelined-when-it-reopens-new-yorkers-may-get-the-park-they-always-wanted/2020/06/23/5e2a59e0-acd1-11ea-94d2-d7bc43b26bf9\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/lifestyle/home/the-high-line-has-been-sidelined-when-it-reopens-new-yorkers-may-get-the-park-they-always-wanted/2020/06/23/5e2a59e0-acd1-11ea-94d2-d7bc43b26bf9_story.html) (2021年5月11日閲覧)

<sup>19</sup> Bernadette Corbett, *Urban Parks: A Study on Park Inequity and Eco-Gentrification in New York City*, Fordham University, 2016, p. 38.

<sup>20</sup> Friends of the High Line HP

<https://www.thehighline.org/about> (2021年4月3日閲覧)

<sup>21</sup> Alexander J. Reichl, *The High Line and the ideal of democratic public space*, Urban Geography, vol.37:6, Taylor & Francis, 2016, pp. 904-925.

<sup>22</sup> アメリカ社会学会主催した「Public Spaces in New York: Immigration, Gentrification, Work, and Conflict」研究報告会で、Setha Lowの報告から、ハイレインのような多くの事例を紹介した。

<sup>23</sup> 日本共産党名古屋市委員団「名古屋市政資料 No.196 2017年9月定例会」日本共産党名古屋市委員団、2017年、p. 28。

<sup>24</sup> 日本共産党名古屋市委員団前掲資料(24)

<sup>25</sup> 草津市 HP

[https://www.city.kusatsu.shiga.jp/shisei/kaigishingikai/hokoku/chikijinkenbosaisomu/gyousei3ji.files/H30-1\\_handout2-2.pdf](https://www.city.kusatsu.shiga.jp/shisei/kaigishingikai/hokoku/chikijinkenbosaisomu/gyousei3ji.files/H30-1_handout2-2.pdf) (2021年6月20日閲覧)

<sup>26</sup> 木村優介、山口敬太、久保田善明、川崎雅史「ニューヨーク・ハイレインにおける歴史的高架橋再利用案の形成過程」『都市計画論文集』第45巻第3号、2010年、p. 201。

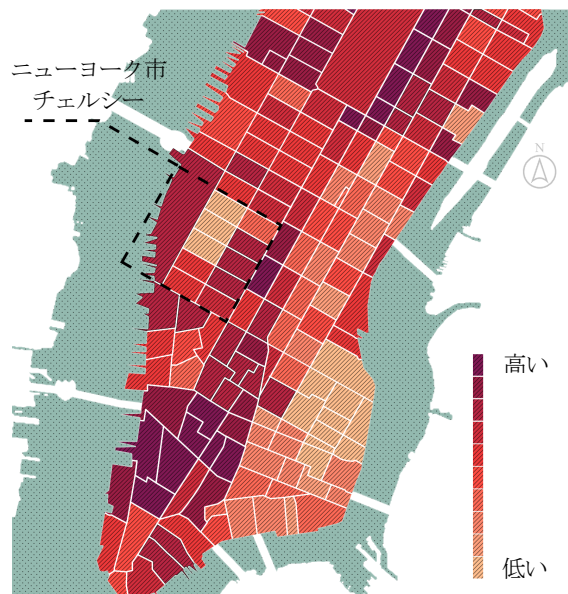
<sup>27</sup> Jeanne Haffner, *The dangers of eco-gentrification: what's the best way to make a city greener?*, The Guardian, 2015.  
<https://www.theguardian.com/cities/2015/may/06/dangers-ecogentrification-best-way-make-city-greener> (2021年6月25日閲覧)

生成要因	類型	生成要因に伴う空間的資源	立体性	事例
現存するインフラとの一体的整備	河川・水路	沿川・海岸公園、水面・流水の存在	無	鴨川公園、淀川河川公園、Hudson river park, New york
	道路	沿道公園	地下空間の存在可能	大通公園 (札幌、名古屋)、Mandela Parkway, Oakland
		高架下公園	存在可能	多数あり
	鉄道	鉄道沿いの緑地	地下空間の存在可能	リッチモンド経由の鉄道の沿線緑地
		高架下公園	無	多数あり
	架空線	架空線下のランドスケープ	無	
廃止したインフラの転用	河川・水路	特有の河川・海岸地形	無	草津川跡地公園
	道路	道路線形・沿道街並み	地下空間の存在可能	Bloomingdale Trail, Chicago
	鉄道	高架など鉄道工作物の存在	存在可能	ハイライン, New York、La Promenade Plantée, Paris
土地利用のすきまから生まれたもの（環境ノイズエレメント）	非意図的なもの	ニュータウンの形成地形による線状空間	無	平城・相楽ニュータウン府県界緑地、シドニードーバー・ハイツ
	計画されたもの	未実現の都市計画によって形成された線状空間	地下空間の存在可能	サンタ・ローザの線状空き地（未実現の高速道路の跡地）
	政治的・歴史的なもの	イデオロギー・主権の分断による罅、歴史的な線状空間	地下空間の存在可能	ベルリンマウアー・パーク、ベルリン・クロイツベルクの無人区

（表 1）リニアパークの分類のまとめ、執筆者作成

	設置管理 許可制度	P-PFI	PFI
根拠法	都市公園 法	都市公園 法	PFI 法
事業期間	10 年(更新 可能)	20 年以内	10～30 年程 度
議会の承認	必須では ない	必須では ない	必須
SPC (特別目 的会社) の設 立	必須では ない	必須では ない	必須
収益施設以 外の施設整 備の要否	必須では ない	必須(特定 公園施設)	必須ではな い
公共コスト 削減効果	収益の一部を公園 の維持管理に還元、 又は公園 管理費の 軽減	特定公園 施設の整 備費の全 部又は一 部	VFM (支払い に対して最 も価値の高 いサービス を提供する こと)

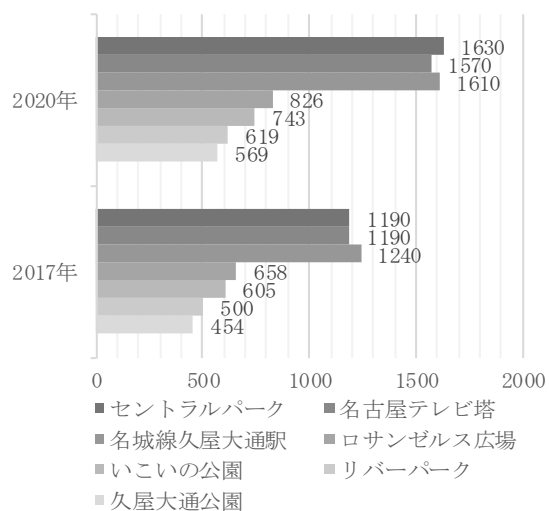
(表 2) 日本における一部の公園管理制度の比較、国土交通省「都市公園法改正のポイント」の参照、執筆者作成



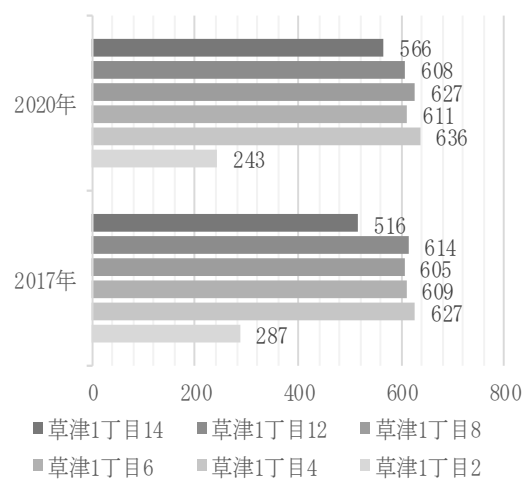
(図 1) ニューヨーク市地価図、NeighborhoodScout、American Community Survey、U.S. Department of Housing and Urban Development、Federal Housing Finance Agency による地価データの参照、執筆者作成

	ハイライン	久屋大通り公園	草津川跡地公園
位置・規模	ニューヨーク市 全長約 2.3km 面積 375ha	名古屋市 全長約 2 km 面積 15.9 ha	第 2 区間: 全長約 0.87 km 面積 5.6 ha 第 5 区間: 全長約 0.63 km 面積 3.8 ha
施行期間	工事開始時間: 2006 年 開園時間: 第 1 区間 2009 年 第 2 区間 2011 年 第 3 区間 2014 年 The Spur 区間 2019 年	工事開始時間: 1967-1969 年 開園時間: 1969 年	工事開始時間: 2014 年 開園時間: 第 2、第 5 区間 2017 年
生成要因	高架鉄道施設の転用	広幅員道路との一体整備	河川の付け替えによる旧河道の転用
周辺地域との関係	誘致範囲は極めて高域、グローバルな観光地	誘致範囲は比較的に高域、地域的な観光地	現段階において、誘致範囲は、周辺街区から地元まで。全区間の開園によって、誘致範囲はより一層拡大すると予想される
利用人数	800 万人/年 (2019)	500-700 万人/年 (2007 年)	第 2 区間: 約 10 万人/年 (2018 年) 第 5 区間: 約 60 万人/年 (2018 年)

(表 3) 各事例の概要のまとめ、執筆者作成



(図2) 久屋大通公園一部区間の西側の固定資産税路線価  
(千円)、国税庁路線価図のデータ参照、執筆者作成



(図3) 草津跡地公園第5区間一部地域の南側の固定資産  
税路線価(千円)、国税庁路線価図のデータ参照、執筆者  
作成

## **Tentative discussions on establishing linear parks based on fairness to local residents**

TIAN YUAN

### **ABSTRACT**

This paper examines the impact of linear parks in the local communities in New York City and Japan.

Since the 1980s, linear parks have developed rapidly. Linear parks are increasingly being valued by city managers as one of the most effective ways to increase qualities in the urban landscapes of today's cities, especially in developed cities with a large amount of aging and antiquated infrastructures that are difficult to develop green spaces in large scales. In addition, linear parks also contain economic characteristics of traditional parks. According to the WeConservepa study, the value of lands within about 150 meters of a park is conservatively estimated to increase by 5% because of its proximity to the park. As a result, many companies and stores are often located in communities with parks and other amenities.

However, the development of parks, including Linear Park, has created problems as well as economic benefits. Melissa Checker, a professor at the Queens College, City University of New York, points out that the gentrification that parks bring is “a process by which the push for sustainable cities, both intentionally and unintentionally, has been coopted by high-end real estate developers at the expense of the low income residents”. In other words, the construction of the park could cause the price of land near the park to skyrocket, force local low-income residents out of their homes, and negatively affect the justice use of the park. Many examples show that this phenomenon is positively correlated with the economic benefits brought by the park.

Therefore, there is a problem worth paying attention to: how to balance the efficiency and fair use of the construction, management and operation of linear parks under the prospect that the number of linear parks will increase rapidly. Through a case study of the impact of linear parks on local communities, this paper tries to clarify how to make the lives of local residents benefit from the construction and operation of linear parks, rather than displacing the local residents with lower incomes. This paper holds that the problems mentioned above can be solved to a certain extent by changing the scale and form of the park, restricting and regulating the involvement of private funds in the construction and operation of the park, enlarging and long-term public opinion survey of local residents on the park re-conditioning.