なぜ他人の迷惑になるため公園で禁止されてきた ボール遊びが認められるようになったか?

―千葉県船橋市における公園でのボール遊び事業を事例として― 堂免 隆浩

1. はじめに

1-1. 問題意識と目的

公園は開かれた公共空間である。そのため公園は、誰でも自由に利用可能であるべきと思われる。しかし、実際、公園には多くの禁止事項が存在する。禁止事項には、法令や条例等において禁止が明示される行為がある一方、法令や条例等で禁止が明示されず行政の判断により禁止が決定される行為が含まれる。公園でのボール遊びは、法令や条例等で禁止が明示されない行為に含まれると考えられる。公園でのボール遊びをめぐる問題について、公園の外にボールが飛び出す問題、そして、少年が夜にボール遊びをする問題が指摘されている(樋野ほか(2004))。もちろん、ボール遊びの制限が誰にとっても望ましいものであれば社会課題とはならない。しかし、ボール遊びの制限が子どもに対して望ましくない影響を及ぼすという意見もある(羽崎(2016))。そして、地方自治体の一部では、公園で制限されていたボール遊びが解禁された事例が報告されている(伊藤(2015, 2016a, 2016b)、太田(2018)、堂免(2015)、中小路(2019))。このように、公園でのボール遊びの制限と容認をめぐり対応の変化が見られる。

なぜこれまで公園でのボール遊びが制限されてきたのか。そして、なぜ公園でのボール遊びが認められるようになったのか。本研究は、千葉県船橋市における2016年度から2017年度に実施された「公園でのボール遊び試行事業」、および、2018年度から2019年度に実施された「公園でのボール遊び事業」(以下、2016年度から2019年度をまとめて「公園でのボール遊び(試行)事業」と呼ぶ。)を対象とする。そして、船橋市において他人の迷惑になるボール遊びが禁止されていた理由を明らかにするとともに、「他人の迷惑になるボール遊びは禁止」とされていた状況から公園でのボール遊びが容認されるに至った理由を明らかにすることを目的とする。

2. 研究の方法

本研究では、船橋市 HP より収集した資料に対する考察、船橋市都市整備部公園緑地課管理係への文書での問い合わせ、そして、2019年度事業で対象となった公園と「まちかどスポーツ広場」および「運動広場」の視察を実施した。

船橋市 HP からの資料収集は2019年9月~2020年9月に実施した(表1参照)。船橋市都市整備部公園緑地課管理係への文書での問い合わせを2020年5月に行い、問い合わせに対する回答を2020年6月に回収した。2019年度事業で対象となった公園等の視察は、2020年8月および2021年1月に実施した。

表1 船橋市 HP より収集した資料の一覧

- ・船橋市(2014)『船橋市運動広場及びまちかどスポーツ広場設置要綱』(2019.9.27取得)
- ・船橋市(2015)『平成26年度「こども未来会議室」報告書』(2020.4.9取得)
- · 船橋市 (2016) 『船橋市ボール遊びのできる公園検討委員会 報告書』 (2019.12.13取得)
- ・船橋市 (2017) 『公園でのボール遊び試行事業 平成28年度実施報告書』 (2019.12.13取得)
- ・船橋市 (2018a) 『公園でのボール遊び試行事業 平成29年度実施報告書』 (2019.12.13取得)
- ・船橋市(2018b)『平成29年度船橋市ボール遊びのできる公園検討委員会会議録(平成30年3月5日作成)』 (2020.3.30取得)
- ・船橋市(2019a) 『公園でのボール遊び事業 平成30年度実施報告書』(2019.12.19取得)
- ・船橋市(2019b)『ふなばしボール遊びができる施設~マップ編~』(2019.12.13取得)
- ・船橋市 (2020a) 『公園でのボール遊び事業 令和元年度実施報告書』 (2020.6.20取得)
- · 船橋市(2020b)『都市公園の整備状況』(2020.9.23取得)

注:取得元の URL は引用文献一覧に記載

3. 船橋市におけるボール遊びができる公園および公園以外の施設

3-1. 船橋市においてボール遊びができる公園

3-1-1. 都市公園の種類と住区基幹公園の位置づけ

本研究では、地方自治体が所有管理している都市公園の内、住区基幹公園が主要な対象となる。公園には、都市公園法の裏付けを持つ「都市公園」と地方自治体が独自に設置する公園がある。そして、都市公園の種類には、「住区基幹公園」「都市基幹公園」「大規模公園」「国営公園」「緩衝緑地等」がある。「住区基幹公園」は、使途が限定されず、公園の規模に応じ、誘致距離に基づき利用者の範囲が想定される。「住区基幹公園」の内、「街区公園」は、誘致距離250mの範囲内で1カ所当たり面積0.25haが標準とされ、「近隣公園」は、誘致距離500mの範囲内で1カ所当たり面積2haが標準とされ、「地区公園」は、誘致距離1kmの範囲内で1カ所あたり面積4haが標準とされる。そのため、「街区公園」が私たちにとって最も身近な公園と位置付けることができる。これらに対し、運動利用があらかじめ想定されている都市公園には、「都市基幹公園」に位置づけられる「総合公園」および「運動公園」がある。「総合公園」は、運動を含む総合的な利用に供することを目的とし、都市規模に応じ1カ所当たり面積10~50haが標準とされる。「運動公園」は、主として運動の用に供することを目的とし、都市規模に応じ1カ所当たり面積15~75haが標準とされる。

3-1-2. 船橋市における都市公園の種類と公園の傾向

船橋市における「住区基幹公園」の特徴は、「近隣公園」と「地区公園」が標準と比べて広いのに対し、「街区公園」が標準と比べて狭い傾向であると言える。表2は、2020年3月時点での、船橋市内における都市公園の設置数、総面積、1カ所当たりの平均面積を示している。「住区基幹公園」の内、「街区公園」の1カ所当たりの平均面積は0.09haで標準を下回っている。これに対し、「近隣公園」の1カ所当たりの平均面積は2.45haで標準を上回っている。また、「地区公園」の1カ所当たりの平均面積は5.30haで標準を上回っている。運動利用があらかじめ想定されている都市公園の内、「運動公園」は1カ所、そして、「総合公園」は3カ所であり、必ずしも身近に利用しやすい公園とはいえないと考えられる。これに対し、「街区公園」は654カ所もあり身近に

X = //10/10/10/10/10/10/10/10/10/10/10/10/10		ж фица : 7377 os	и под под под пред
公園種別	設置数	総面積(ha)	1カ所当たりの平均 面積 (ha)
街区公園	654	57.67ha	0.09ha
近隣公園	11	26.98ha	2.45ha
地区公園	2	10.60ha	5.30ha
総合公園	3	58.57ha	19.52ha
運動公園	1	19.42ha	19.42ha
都市緑地	137	36.80ha	0.27ha
墓園	1	3.0ha	3.0ha

表2 船橋市内における都市公園の設置数・総面積・1カ所あたりの平均面積

(出典:船橋市 (2020b)『都市公園の整備状況』を元に加筆修正)

利用しやすい公園と考えられる。

3-1-3. 船橋市における都市公園でのボール遊びの制限に関する法令上の位置づけ

地方自治体が所有管理する都市公園での行為の禁止・制限は、各地方自治体が定める都市公園 条例によって規定される。都市公園条例は各地方自治体により規定されるものの、これまでの国 からの通達に基づき、その内容は全国で概ね一致するものと考えられる(金子(1990))。

禁止・制限される行為は、具体的に明記されているものと、必ずしも具体的に明記されていないものがある。本研究の対象である船橋市では、「船橋市都市公園条例」が策定されている。そして、公園での行為の禁止は、同条例第8条において定められている。

- 第8条 公園においては、次に掲げる行為をしてはならない。ただし、法第5条第1項、法第6 条第1項若しくは第3項又は第6条第1項の許可に係るものについては、この限りでない。
 - (1) 公園を損傷し、又は汚損すること。
 - (2) 竹木を伐採し、又は植物を採取すること。
 - (3) 土地の形質を変更すること。
 - (4) 鳥獣類を捕獲し、又は殺傷すること。
 - (5) 指定区域外の場所に車両等を乗り入れ、又は留め置くこと。
 - (6) 立入禁止区域に立ち入ること。
 - (7) 公園をその用途外に使用すること。
 - (8) その他公園の管理上支障のある行為。

なお、都市公園法第5条第1項、第6条第1項もしくは第3項は、以下の通りである。

第5条第1項 第二条の三の規定により都市公園を管理する者(以下「公園管理者」という。) 以外の者は、都市公園に公園施設を設け、又は公園施設を管理しようとする ときは、条例(国の設置に係る都市公園にあっては、国土交通省令)で定め る事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けなければな らない。許可を受けた事項を変更しようとするときも、同様とする。

- 第6条第1項 都市公園に公園施設以外の工作物その他の物件又は施設を設けて都市公園を 占用しようとするときは、公園管理者の許可を受けなければならない。
- 第6条第3項 第一項の許可を受けた者は、許可を受けた事項を変更しようとするときは、 当該事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けなければ ならない。ただし、その変更が、条例(国の設置に係る都市公園にあつては、 政令)で定める軽易なものであるときは、この限りでない。

次に、公園において許可を必要とする行為は、船橋市都市公園条例第6条第1項において定められている。

- 第6条 公園において次に掲げる行為をしようとする者は、市長の許可を受けなければなら ない。許可を受けた事項を変更しようとするときも、同様とする。
 - (1) 広告、宣伝、放送その他これらに類する行為をすること。
 - (2) 行商、募金その他これらに類する行為をすること。
 - (3) 業として写真又は映画を撮影すること。
 - (4) 興行を行うこと。
 - (5) 競技会、展示会、博覧会その他これらに類する催しをすること。

このように同条例において、ボール遊びが公園において禁止される行為であると明記されていない。そのため、公園でのボール遊びの禁止が実施される根拠は、同条例第8条(8)の「その他公園の管理上支障のある行為」にあると考えられる。つまり、公園でのボール遊びを禁止するか否かは行政の判断で決定されることになると考えられる。

3-1-4. 船橋市における2019年度事業で指定されたボール遊びができる公園

船橋市における2019年度事業で指定された「ボール遊びができる施設」の公園の内、「基本ルールで遊べる公園」は5カ所が指定されており、運動公園が1カ所、そして、近隣公園が4カ所である(表3参照)。各公園の状況は写真 $1\sim5$ に示す通りである。

番号	公園名	種別	住所
1	船橋市運動公園(大人自由広場)	運動公園	夏見台6丁目4-1
2	薬円台公園	近隣公園	薬円台4丁目25
3	北習志野近隣公園	近隣公園	習志野台3丁目4
4	小室公園	近隣公園	小室町3313
5	高根木戸近隣公園	近隣公園	高根台5丁目3

表3 住区基幹公園の内、基本ルールで遊べる公園

出典:船橋市(2019b)「ふなばしボール遊びができる施設~マップ編~」に筆者加筆



写真 1 船橋市運動公園 (大人自由広場) (筆者撮影2020.8.13)



写真2 薬円台公園 (筆者撮影2020.8.17)



写真3 北習志野近隣公園 (筆者撮影2020.8.17)



写真4 小室公園 (筆者撮影2020.8.19)



写真5 高根木戸近隣公園 (筆者撮影2020.8.17)

船橋市における2019年度事業で指定された「ボール遊びができる施設」の公園の内、「公園ごとのルールで遊べる公園」は9カ所が指定されており、近隣公園が3カ所、そして、街区公園が6カ所である(表4参照)。各公園の状況は写真6~14に示す通りである。

夷⊿	住区其幹公園の内	公園ごとのルールで遊べる公園	
-2× -4	エクチャムメンバ	ムぼしてひかールしかいるムぼ	

番号	公園名	種別	住所
1	夏見台近隣公園	近隣公園	夏見台2丁目13
2	田喜野井公園	近隣公園	田喜野井4丁目14
3	大穴近隣公園	近隣公園	大穴南4丁目22
4	緑台中央公園	街区公園	緑台2丁目7
5	高根木戸第3号公園	街区公園	高根台3丁目1
6	二和西公園	街区公園	二和西1丁目9
7	前原東6丁目公園	街区公園	前原東6丁目10
8	新高根6丁目公園	街区公園	新高根6丁目25
9	天沼弁天池公園	街区公園	本町7丁目16

出典:船橋市(2019b)「ふなばしボール遊びができる施設~マップ編~」に筆者加筆



写真6 夏見台近隣公園 (筆者撮影2020.8.13)



写真7 田喜野井公園 (筆者撮影2021.1.14)



写真8 大穴近隣公園 (筆者撮影2020.8.19)



写真9 緑台中央公園 (筆者撮影2020.8.19)



写真10 高根木戸第3号公園 (筆者撮影2020.8.19)



写真11 二和西公園 (筆者撮影2020.8.13)



写真12 前原東6丁目公園 (筆者撮影2020.8.17)



写真13 新高根6丁目公園 (筆者撮影2020.8.19)



写真14 天沼弁天池公園 (筆者撮影2020.8.5)

3-2. 船橋市において公園以外でボール遊びが可能な施設

3-2-1. まちかどスポーツ広場および運動広場

船橋市は、都市公園以外でボール遊びができる場所として、「まちかどスポーツ広場」および「運動広場」を設置している。所管は、船橋市教育委員会生涯学習部生涯スポーツ課である。

『船橋市運動広場及びまちかどスポーツ広場設置要綱』によると、設置目的について「未利用地等を有効活用し、いつでも、身近で気軽に利用できるスポーツ・レクリエーション施設の充実を図る」としている。「運動広場」は、大きさと形状について定めがあり、「おおむね10,000平方メートル以上の広さを有し、平坦地であることを基準とする。ただし、(中略)必要があると認められるとき又は、地域の要望があるときは、この限りではない」としている。両広場の設置期間は、「原則として10年以上とする。」としている。また、両広場の契約について、「民有地の広場は、土地所有者と使用貸借契約を締結する。ただし、運動広場については特に必要があると認めるときは、賃貸借契約をすることができるものとする。」としている。両広場の廃止について、「広場を廃止する必要が生じた場合は、使用貸借契約又は賃貸借契約の内容に応じて廃止することができる。」としている。

2020年8月時点で、「まちかどスポーツ広場」は15カ所、そして、「運動広場」は7カ所が設置されている。

3-2-2. 船橋市における2019年度事業で指定されたボール遊びができる公園以外の施設

船橋市における2019年度事業で指定された「ボール遊びができる施設」の内、公園以外の施設である「まちかどスポーツ広場」は9カ所である(表5参照)。各まちかどスポーツ広場の状況は写真15~23に示す通りである。

施設名 番号 まちかどスポーツ広場 (金杉) 金杉3丁目23 1 旭町1丁目4 2 まちかどスポーツ広場 (旭町) まちかどスポーツ広場 (夏見台) 夏見台5丁目15 3 まちかどスポーツ広場 (北谷津川) 夏見台2丁目18 4 まちかどスポーツ広場 (中山競馬場古作第二駐車場) 古作2丁目1 5 まちかどスポーツ広場 (飯山満) 飯山満町3丁目 6 7 まちかどスポーツ広場 (田喜野井) 田喜野井3丁目20 まちかどスポーツ広場 (三山) 三山6丁目2 まちかどスポーツ広場 (みのり台調整地) 大穴北3丁目33

表5 ボール遊びができる施設として指定されたまちかどスポーツ広場

出典:船橋市(2019b)「ふなばしボール遊びができる施設~マップ編~」



写真15 まちかどスポーツ広場 (金杉) (筆者撮影2020.8.13)



写真16 まちかどスポーツ広場 (旭町) (筆者撮影2020.8.13)



写真17 まちかどスポーツ広場 (夏見台) (筆者撮影2020.8.13)



写真18 まちかどスポーツ広場 (北谷津川) (筆者撮影2020.8.13)



写真19 まちかどスポーツ広場 (中山競馬場古 作第二駐車場) (筆者撮影2020.8.5)



写真20 まちかどスポーツ広場 (飯山満) (筆者撮影2020.8.13)



写真21 まちかどスポーツ広場 (田喜野井) (筆者撮影2020.8.17)



写真22 まちかどスポーツ広場 (三山) (筆者撮影2020.8.17)



写真23 まちかどスポーツ広場 (みのり台調整池) (筆者撮影2020.8.19)

船橋市における2019年度事業で指定された「ボール遊びができる施設」の内、公園以外の施設である「運動広場」は4カ所である(表6参照)。各運動広場の状況は写真24~27に示す通りである。

表6 ボール遊びができる施設として指定された運動広場

番号	施設名	住所			
1	大穴多目的運動広場	大穴町644-18			
2	藤原運動広場	藤原7丁目37			
3	行田運動広場	行田2丁目11-1			
4 高瀬下水処理場上部運動広場(タカスポ)		高瀬町56-1			

出典:船橋市(2019b)「ふなばしボール遊びができる施設~マップ編~」



写真24 大穴多目的運動広場 (筆者撮影2020.8.19)



写真25 藤原運動広場 (筆者撮影2020.8.13)



写真26 行田運動広場 (筆者撮影2020.8.5)



写真27 高瀬下水処理場上部運動広場(タカスポ) (筆者撮影2021.1.14)

4. ボール遊びの機会を拡大させる船橋市の取り組み

4-1. ボール遊びの機会拡大を目指すことになったきっかけ

4-1-1. 公園において他人の迷惑になるボール遊びが禁止されていた理由

船橋市では、他の公園利用者や近隣居住者への配慮から「他人の迷惑になるボール遊びは禁止」というルールが定められていた。表7は、船橋市において他人の迷惑となるボール遊びが禁止されていた理由を報告書より抜粋し、列記したものである。これらを整理すると、船橋市において他人の迷惑になるボール遊びが禁止されてきた理由は、①公園ニーズの多様化、②公園の物理的な特徴の不十分さ、および、③誰にとっても安心であるべきという方針、にまとめることができると考えられる。

①公園ニーズの多様化は、ライフスタイルの多様化に伴い生じたと考えられている。そして、 異なる公園ニーズが競合しあうことで、「利用者間の軋轢」または「近隣住民との軋轢」が生じると考えられている。「利用者間の軋轢」では、ボール遊びに伴い他の利用者に危険が及ぶことが指摘されている。さらに、「近隣住民との軋轢」では、園外へのボールの飛び出しが指摘されている。

表7 船橋市において「他人の迷惑になるボール遊び」が禁止されていた理由(抜粋)

船橋市(2015)『平成26年度「こども未来会議室」報告書』

- ・近隣公園の規模に見合った公園用地の確保はなかなか難しい。
- ・「街区公園」においては、他の公園利用者や近接居住者への配慮から「他人の迷惑になるボール遊び」は禁止。

船橋市(2016)『船橋市ボール遊びのできる公園検討委員会 報告書』

- ・防球施設が整備されていない公園も多い。
- ・他の利用者が使用できない使用方法、危険となる硬球や金属バットの使用は禁止。 ・小さな公園は遊具広場と運動広場が分かれていない。
- 他の利用者の危険。
- ・ボールが園外へ飛び出てしまう。
- ・親子での柔らかいボール遊び以外を禁止としている公園。
- ・公園におけるボール遊び自体が禁止行為とされつつある状況。

船橋市(2017)『公園でのボール遊び試行事業 平成28年度実施報告書』

- ・市街地にある公園の多く、十分な広さを確保できず、遊び方が制限される公園も多くあります
- ・ボール遊びは、他の利用者に危険が及んだり近隣住民に迷惑をかけたりする。相談を受ける度に禁止や制限 という対応。

船橋市(2018b) 平成29年度船橋市ボール遊びのできる公園検討委員会会議録(平成30年3月5日作成)

・ライフスタイルが多様化、公園の利用形態も多種多様、利用者が個々に異なったさまざまな利用を公園に求め、 利用者間または近隣の人たちと軋轢が生じる。

船橋市(2019a) 『公園でのボール遊び事業 平成30年度実施報告書』

- ・近年公園に求めるニーズの多様化に伴い、公園利用者間や近隣住民との軋轢が散見されるようになってきた。 ・これらの軋轢を回避するために、公園の利用について一定のルール (明文化) を定める必要が生じた。ルールは公園を利用する誰もが (近隣住民も含む) 安心できる内容とされることから、利用者が望む全ての公園 利用の最大公約数的なものとなり、利用者にとってはとても窮屈なものとなってしまうことになる。こうした背景から、ルールは楽しさより安心にウェイトが置かれる。
- ②公園の物理的な特徴の不十分さでは、「公園の狭さ」、および、「防球施設の未設置」が挙げ られる。「公園の狭さ」について、公園が狭いと多様な公園ニーズが競合しやすくなる可能性が 高まると考えられる。また、「防球施設の未設置」について、防球設備が未設置であるとボール が隣接する敷地へ飛び出してしまい、近隣住民とのトラブルの可能性が高まると考えられる。
- ③誰にとっても安心であるべきという方針では、誰もが安心できるルールを追求すると、関係 者が望む全ての公園利用の最大公約数的なものとなると指摘されている。これは、極端な例でい えば、危険や迷惑と見なされる行為が排除されることにつながり、結果として利用者の行為の選 択肢が非常に限定されることになると考えられる。

4-1-2.「こども未来会議室」における中学生からの提案

船橋市において公園での他人の迷惑になるボール遊びが容認されたきっかけは、「こども未来 会議室 〜船橋の未来に"たね"をまこう〜(以下、こども未来会議室)」における中学生から の提案にある。船橋市(2015)によると、「こども未来会議室」の目的は、「船橋市の現状を子供 たちに伝え、まちづくりを意識してもらうとともに、将来を見据えた意見交換を行い、市政運営 に子供たちの視点を活かしていくこと」とされている。そして、2014年度から毎年実施されてい る。対象は、市内中学校の2年生(参加校:28校、各校原則2名)である。

2014年度の「こども未来会議室」の提案ランキング第3位に「ボール遊びができる公園をつく り、スポーツがより盛んなまちへ」が挙がった。この「ボール遊びができる公園をつくり」の提 案に対し、船橋市は、「今回の提案を受け、「街区公園」でも、対象年齢や時間帯を限定するなど のルールを作ることで、ボール遊びが可能かどうか、先進的な取り組みをしている他自治体など を参考に、一年間を目途に検討していきます。」と回答した。

4-2. 公園でのボール遊び (試行) 事業における運営実績の変遷

4-2-1. 2016年度試行事業における運営実績

2016年度試行事業は、船橋市における公園でのボール遊びに関する1年目の取り組みである。表8は、2016年度試行事業における実施内容および結果を示している。まず、2015年~2016年にかけて「船橋市ボール遊びのできる公園検討委員会」が5回開催され、実施内容について検討が行われた。次に、関係者への事前説明や周知が行われた。その上で、2016年9月~11月にかけて2016年度試行事業が実施された。

船橋市(2017)によると、公園でのボール遊びに取り組むにあたり、船橋市は、数年先には、管理者を配置せず地域の方々の理解とみまもりの中で、子どもたち自身が考えルールを学びながら楽しくボール遊びができる環境作りを進めることを想定していた。その上で、公園の形、広さ、施設の状況が異なる5公園(行政ブロックで1公園ずつ)での試行を実施した。対象の公園は、近隣公園である「田喜野井公園」「夏見台近隣公園」、そして、街区公園である「大穴第2号公園」「西船みどり公園」「本町4丁目広場公園」であった。

2016年度試行事業の内容について、ルールとしては「①日程や時間、場所は必ず守ってね」「②バットやラケットなど、ボールのコントロールが難しいものは使えないよ」「③かたいボールは使えないよ」「④みまもり役の人の話はきいてね」「⑤けがなどは、自己責任になるので、気を付けて遊ぼう」「⑥大きな音や声で、近所の迷惑をかけないようにして遊ぼう」「⑦みんなで譲り合いながら遊んでね」であったことを船橋市都市整備部公園緑地課管理係への文書での問い合わせに対する回答より確認した。船橋市(2017)によると、平日の実施曜日は、対象の5公園全てにおいて週1~2回で、9月が15:30~17:30、10月と11月が15:00~16:30であった。さらに、田喜野井公園および夏見台近隣公園では土曜日の10:00~12:00にも実施された。安全措置は、ボールや子どもたちの飛び出しを防ぐネット・フェンスを公園の形状に合わせて設置、ボール遊びのエリア分けをするためのカラーコーン等の設置、利用者間の安全確保、移動式ネットの設置が行われた。ボールの貸出では、柔らかいボールの貸出が行われた。みまもり役は、生きがい福祉事業団に委託し3名が配置された。また、船橋市職員が平日2名、休日3名配置された。利用者数の実績は、全5公園を合わせた1日あたりの平均利用者数の合計で18.3人(幼児・保護者等:25人、小学生:15.2人、中学生:0.5人)であった。

船橋市(2017)によると、2016年度試行事業の結果、以下の4点が確認された。第一に、小学生による利用は多いのに対し、中学生による利用は少なかった。ただし、船橋市による独自調査から、中学生が公園でのボール遊びのニーズを有していることが確認された。第二に、安全措置により、公園でのボール遊びが安全に実施された。第三に、現段階でみまもり役は必要である。第四に、近隣住民には、ボール遊びをさせてあげたいという意見が多数あるものの、禁止すべきという意見もあった。以上を踏まえ、今後市内でボール遊びができる公園を拡大していくことを考えると規模の小さい公園や施設状況の異なる公園での状況の確認が必要と評価された。

最後に、2017年度に向けての変更案が示された(船橋市(2017)参照)。具体的には、(1)中学生の参加を促すため、期間や時間、曜日の変更、(2)ネット・フェンス等の配置方法の再検討、(3) みまもり役を2名に減らせるか検証、(4)地元によるみまもり体制の確立、(5)ボール貸出の中止、

表8 2016年度試行事業における実施内容および結果

実施公園	・5 公園 近隣公園:田喜野井公園、夏見台近隣公園 街区公園:大穴第2号公園、西船みどり公園、本町4丁目広場公園
対象者	・試行5公園を学区とする小中学校の児童・生徒
ルール	①日程や時間、場所は必ず守ってね ②バットやラケットなど、ボールのコントロールが難しいものは使えないよ ③かたいボールは使えないよ ④みまもり役の人の話はきいてね ⑤けがなどは、自己責任になるので、気を付けて遊ぼう ⑥大きな音や声で、近所の迷惑をかけないようにして遊ぼう ⑦みんなで譲り合いながら遊んでね
実施時期	・2016年9月1日~11月30日 ・3か月の試行期間において、70回の試行を実施
実施曜日・時間	・週1~2回実施 9月=15:30~17:30 10:11月=15:00~16:30 ・田喜野井・夏見台:土曜=10:00~12:00
エリア分け	・ボール遊びのエリア分けをするためのカラーコーン等を設置
安全措置	・ボールや子どもたちの飛び出しを防ぐネット・フェンスを公園の形状に合わせて設置 ・利用者間の安全確保
ボールの貸出	・柔らかいボールの貸出
みまもり役	・3名配置(生きがい福祉事業団)
職員配置	·平日2名、休日3名配置
職員従事時間	・350時間
イベント	・ニュースポーツ体験
周知方法	・対象公園を学区とする学校へのチラシの配布 ・広報・HP への掲載
事業にかかわる費用等	・みまもり役574,560円・備品等購入2,309,940円・パンフレット印刷0円・看板印刷0円・総額2,884,500円
利用者数実績 (調査日:事業実施 期間)	・幼児・保護者等180人(1日あたりの平均利用者数 2.5人)・小学生1,067人(1日あたりの平均利用者数15.2人)・中学生33人(1日あたりの平均利用者数 0.5人)・合計1,280人(1日あたりの平均利用者数18.3人)

出典:船橋市(2017)『公園でのボール遊び試行事業 平成28年度実施報告書』、および、船橋市(2020a)『公園 でのボール遊び事業 令和元年度実施報告書』をもとに筆者作成

(6)規模の小さい公園や遊具の配置状況の異なる公園の試行対象への追加、であった。

4-2-2. 2017年度試行事業における運営実績

2017年度試行事業は、船橋市における公園でのボール遊びに関する2年目の取り組みである。表9は、2017年度試行事業における実施内容および結果を示している。2017年度試行事業は2017年5月~9月に実施された。その後、小中学校および近隣住民へのアンケート、そして、中学生への聞き取りが行われた。さらに、2018年2月に「船橋市ボール遊びのできる公園検討委員会」が1回開催された。

2017年度試行事業の実施内容では、2016年度試行事業から以下の点が変更された。それは、(1) 実施時期および実施曜日と時間の変更、(2)一部ルールの変更、(3)ボールの貸出の中止、(4)みまも

り役および配置する職員数の減員、である。利用者数の実績は、全5公園を合わせた1日あたりの平均利用者数の合計で7.1人(未就学児:1.7人、小学生:4.4人、中学生:1.0人)であった。

船橋市(2018a)によると、2017年度試行事業の結果、以下の4点が確認された。第一に、2016年度試行事業と比較して利用者の総数が減少した。内訳をみると、小学生の利用は減少したものの、中学生の利用は増加した。時期では8月が最も少なかった。利用者数の減少理由として、①ボールの貸出をしなかったこと、②開催時期の変更、③開催時間の変更、が挙げられた。第二に、船橋市による独自調査から、市が設定した実施時間よりも中学生が希望する時間が遅いことが明らかとなった。第三に、船橋市による独自調査から、みまもりにより見張られているようで遊びづらいと中学生が感じていることが明らかとなった。第四に、船橋市による独自調査から、小学生が公園を先に利用していると中学生は別の場所に移動して遊ぶことが確認された。

また、検討委員会において特徴的な意見が出された(船橋市(2018a)参照)。それは、「中学生の要望は「部活の延長」と「気軽に遊べる場」の二つあると思う」「具体的な PR が必要」「行政、

表9 2017年度試行事業における実施内容および結果

実施公園	・5 公園 近隣公園:田喜野井公園、夏見台近隣公園 街区公園:大穴第2 公園、西船みどり公園、本町4丁目広場公園
対象者	・試行5公園を学区とする小中学校の児童・生徒
ルール	・日程や時間、場所は必ず守ってください。 ・バットやラケットなど、ボールコントロールが困難なもの、硬いボールは使えません。 ・周囲の人の迷惑にならないように、譲り合いながら遊んでください。 ・みまもり役の人の話や注意はきちんと聞いてください。 ・ボール遊びをする中でのけがなどは、自分たちの責任になるので、気を付けて遊んで ください。
実施時期	·2017年5月16日~9月30日
実施曜日·時間	・平日15:30~17:30 ・夏休み10:00~12:00 ・日曜日10:00~12:00 14:00~16:00
エリア分け	・ボール遊びのエリア分けをするためのカラーコーン等を設置
安全措置	・ネット・フェンス等の設置数を削減する
ボールの貸出	・貸出なし
みまもり役	・2名配置(生きがい福祉事業団)
職員配置	· 1 名配置
職員従事時間	・240時間
イベント	・なし
周知方法	・対象公園を学区とする学校へのチラシの配布 ・広報・HPへの掲載
事業にかかわる費用等	 ・みまもり役 683,220円 ・備品等購入 46,440円 ・パンフレット印刷 0円 ・看板印刷 0円 ・総額 729,660円
利用者数実績 (調査日:事業実施 期間)	・未就学児200人(1日たりの平均利用者数1.7人)・小学生533人(1日たりの平均利用者数4.4人)・中学生122人(1日たりの平均利用者数1.0人)・合計855人(1日たりの平均利用者数7.1人)

出典:船橋市 (2018a) 『公園でのボール遊び試行事業 平成29年度実施報告書』、および、船橋市 (2020a) 『公園でのボール遊び事業 令和元年度実施報告書』をもとに筆者作成

子ども、地域のそれぞれの協力が必要」「中学生が集まることで迷惑をかけないか心配」であった。 さらに、船橋市(2018a)では以下の課題が挙げられた。それは、「最適なみまもり方法の見極め」「直接的な PR」「近隣住民、子どもたちの要望を踏まえたルールの作成」「小学生と中学生の双方が遊びやすいエリア、曜日分け等」「中学生の求めるボール遊びの内容の把握」である。

最後に、2018年度に向けての変更案が示された(船橋市(2018a)参照)。まず、今後市内のその他の公園においても事業を実施することが可能か検討を進め、身近にボール遊びができる公園数の拡大を目指す、とされた。具体的には、24公園が候補として示された。種別の内訳は、総合公園が1カ所、運動公園が1カ所、住区基幹公園の内、地区公園が2カ所、近隣公園が10カ所、街区公園が10カ所、であった。

4-2-3. 2018年度事業における運営実績

2018年度事業は、船橋市における公園でのボール遊びに関する3年目の取り組みである。表10は、2018年度事業における実施内容および結果を示している。まず、「船橋市ボール遊びのできる公園検討委員会」が2018年5月に開催された。その後、中学生に対するアンケート調査が行われた。これらを踏まえ、2018年度事業が2018年9月~10月に実施された。事業と並行して、市内公園等でのボール遊び状況の実態調査が実施された。最後に、「船橋市ボール遊びのできる公園検討委員会」が2019年2月に開催された。

船橋市(2019a)によると、2018年度事業は、2016年度および2017年度の試行事業の結果を踏まえ進められた。2016年度および2017年度では中学生の利用が少なかった。そこで、市は中学生の行動を次のように分析した。それは、(1)部活動をしている中学生は普段ボール遊びをする時間がなく、部活動をしていない中学生はボール遊びに興味がない、(2)中学生は概ね2kmの範囲内でボール遊びができる公園へ移動する、(3)ゴールやネットなどの整備やスペースの広さを要望している、(4)禁止の看板や他人の迷惑になることを心配している、であった。分析を踏まえ、2018年度事業の実施内容は、2017年度試行事業と比べ以下の3点が変更された。それは、(1)間接的なPRだけでなく、直接PRをする、(2)職員は常駐ではなく定期的に見回る、(3)中学生がボール遊びに求めている要素を取り入れる、であった。なお、対象公園について、船橋市(2018a)では拡大させる方針であったものの、2018年度もこれまで通り5つの公園で試行を実施することとなった。利用者数の実績は、全5公園を合わせた1日あたりの平均利用者数の合計で24.6人(未就学児:4.5人、小学生:17.9人、中学生:2.1人)であった。

船橋市(2019a)によると、2018年度事業の結果、以下の6点が確認された。第一に、参加人数は大きく増加した。第二に、船橋市による独自調査から、小学生や未就学児の増加要因としてボールの貸出があったと評価された。第三に、船橋市による独自調査から、中学生が求める要素の取入れは中学生の増加に期待していたほどは影響しなかったと評価された。第四に、中学生は設備等が十分な公園で部活等がない日の空いた時間にボール遊びをしており、頻度は1~2回程度が多かった。第五に、自転車で10分程度かけて公園まで来ている中学生が多かった。第六に、中学生は同じ施設で小学生が遊んでいる場合、うまく自分たちでエリアを分けて遊んでいた。

以上の結果を踏まえ次のような方針が示された(船橋市(2019a)参照)。まず、中学生が満足してボール遊びができる施設やルールを周知することが重要であるとされた。そして、市内の全公園で本事業を展開していくことは、各公園規模・周辺状況等が異なるため難しいと判断された。

さらに、物理的要素を満たしかつ近隣からの理解が得られる公園を抽出し、"ボール遊びができる施設"として位置づけ、その公園に対して、ルールの設定および周知を行っていくことが、より多くの利用者を見込めるのではないかと結論された。

以上の方針に基づき2019年度の事業予定として以下の内容が示された(船橋市(2019a)参照)。 まず、ボール遊びができる公園を、(1)制約なしの公園、(2)中学生でも楽しむことができる公園、 (3)中学生が楽しむには制約が強い公園、(4)全面禁止、の4つのカテゴリに位置づけることとされた。(1)制約なしの公園は、既に少年野球等の利用が出来ている公園であり、基本ルールを守ることでボール遊びが可能となるとされた。対象の公園の候補として5カ所(船橋市運動公園(大人自由広場)・薬円台公園・北習志野近隣公園・小室公園・高根木戸近隣公園)が明記された。(2)中学生でも楽しむことができる公園は、基本ルールと個別ルールを守ることでボール遊びが可能

表10 2018年度事業における実施内容および結果

実施公園	・5 公園 近隣公園:田喜野井公園、夏見台近隣公園 街区公園:大穴第 2 号公園、西船みどり公園、本町 4 丁目広場公園
対象者	・試行5公園を学区とする小中学校の児童・生徒
ルール	①日程や時間、場所は必ず守ってね。 ②バットやラケットなど、ボールのコントロールが難しいものは使えないよ。 ③かたいボールは使えないよ。 ④みまもり役の人の話はしっかり聞いてね ⑤けがなどは、自己責任になるので、気を付けて遊ぼう。 ⑥大きな音や声で、近所に迷惑をかけないようにして遊ぼう。 ⑦みんなで譲り合いながら遊んでね。
実施時期	2018年9月1日~10月31日
実施曜日·時間	9月=15:30 (土曜日は14:00) ~17:30 (中学生は18:00まで) 10月=15:30 (土曜日は14:00) ~16:30 (中学生は17:30まで)
エリア分け	・カラーコーン等を設置せずボール遊びのエリア分け
安全措置	・カラーコーン等で簡易的なゴールを作成し配置(中学生がボール遊びに求めている要素) ・中学生の部活動の日時と本事業の日時が被らないよう考慮
ボールの貸出	・柔らかいボールの貸出
みまもり役	・2名配置(生きがい福祉事業団)
職員配置	・常駐ではなく、定期的な見回り
職員従事時間	・448時間
イベント	・なし
周知方法	・対象公園を学区とする学校へチラシの配付 ・広報、HP への掲載 ・対象公園を学区とする中学校の全校集会にて本事業を PR
事業にかかわる費用等	 ・みまもり役 500,616円 ・備品等購入 0円 ・パンフレット印刷 0円 ・看板印刷 0円 ・総額 500,616円
利用者数実績 (調査日:事業実施 期間)	・未就学児等353人(1日あたりの平均利用者数 4.5人)・小学生1,402人(1日あたりの平均利用者数17.9人)・中学生160人(1日あたりの平均利用者数 2.1人)・合計1,915人(1日あたりの平均利用者数24.6人)

出典:船橋市 (2019a) 『公園でのボール遊び事業 平成30年度実施報告書』、および、船橋市 (2020 a) 『公園でのボール遊び事業 令和元年度実施報告書』をもとに筆者作成

となるとされた。中学生でも楽しむことができる公園の抽出条件は、①多目的広場(つまり、公園内でボール遊びが認められる広場)の面積が概ね1,500 m²以上、②ネットやフェンス等が設置されている、③近隣から理解を得られる、とされた。そして、曜日の限定およびみまもり役の配置は行わないとされた。対象の公園の候補として10カ所(夏見台近隣公園・田喜野井公園・大穴近隣公園・緑台中央公園・高根木戸第3号公園・二和西公園・前原東6丁目公園・新高根6丁目公園、天沼弁天池公園、北本町南公園)が明記された。(3)中学生が楽しむには制約が強い公園は、原則小学生がボール遊びを楽しめる公園とされた。このカテゴリでは公園ごとに自由度が異なることから、ボール遊びにかかわるルールは必要に応じて個々に整理していく、とされた。運用方法では、「制約なしの公園」および「中学生でも楽しむことができる公園」の周知、および、ルール看板の設置、が示された。さらに、公園以外で、ボール遊びができる施設である「まちかどスポーツ広場」(9カ所)および「運動広場」(4カ所)もあわせて周知を図ることとされた。

船橋市(2019a)によると、2019年度の事業予定に対し、検討委員会の委員からは以下のようなコメントが出された。コメントの内容を抜粋すると、「一定のルールのもと、曜日等の制約がなくボール遊びを認めるのはいい提案」「1人でもいつでも自主練できるような環境を作っていくのは大事だと思う|「地元町会・自治会等との調整を徹底していくことが重要」が見られた。

4-2-4. 2019年度事業における運営実績

2019年度事業は、船橋市における公園でのボール遊びに関する4年目の取り組みである。表11は、2019年度事業における運営内容および結果を示している。2019年度事業に向けて、まず、対象公園の近隣自治会・町会に事業の説明が2019年4月~5月にかけて実施された。また、「船橋市ボール遊びのできる公園検討委員会」が2019年5月に開催された。公園のルール看板の設置と小中学生へのパンフレットの配布等が2019年7月に行われ、2019年度事業が開始となった。その後、市内公園等でのボール遊び状況の実態調査が2019年7月~10月にかけて行われた。さらに、「船橋市ボール遊びのできる公園検討委員会」が2020年2月に開催された。

2019年度事業の特徴は以下の通りである。まず、事業対象は、「ボール遊びができる公園」の内、「基本ルールで遊べる公園」が5カ所、そして、「公園ごとのルールで遊べる公園」が9カ所、さらに、「公園以外のボール遊びができる施設」の内、「まちかどスポーツ広場」が9カ所、そして、「運動広場」が4カ所で、全27カ所である。「ボール遊びができる施設」として位置づけられる公園の条件は、①多目的広場(つまり、公園内でボール遊びが認められる広場)の面積が概ね1,500m²以上、②ネットやフェンス等が設置されている、③近隣から理解を得られる、である。

船橋市(2019a)で示された2019年度の事業予定との対応では、船橋市(2019a)で示された「制約なしの公園」が実際の2019年度事業における「基本ルールで遊べる公園」に対応し、船橋市(2019a)で示された「中学生でも楽しむことができる公園」が実際の2019年度事業における「公園ごとのルールで遊べる公園」に対応する。また、船橋市(2019a)における2019年度の事業予定では、「中学生でも楽しむことができる公園」の候補が10カ所示されていたものの、実際の2019年度事業では9カ所に減っている。これは近隣住民の同意が得られなかったことが理由として挙がっている(船橋市(2020a)参照)。

公園等のルールでは、事業対象となる全ての公園・施設で「基本ルール」の遵守が求められる。 さらに、「公園ごとのルールで遊べる公園」「まちかどスポーツ広場」「運動広場」では、公園あ るいは広場ごとで決められたルールの順守も求められる。基本ルールの内容は、表11に示す通りである。「公園ごとのルールで遊べる公園」における個別ルールの内容は、表12に示す通りである。 船橋市(2020a)によると、2019年度事業と並行して実施された実態調査では以下の点が確認された。それは、「市教研の日(部活動が原則禁止)にボール遊びをする子供の数が急増」「設置してある看板を見ていない理由では、大きい公園では看板が目立たない、看板を設置していない出入口からの出入りが考えられる」「パンフレットは分かりにくい」「公園でのボール遊び需要は高まっている」である。

船橋市(2020a)によると、2019年2月に開催された検討委員会では、2019年度事業の結果を踏まえ、2つの課題が議論された。第1の課題は「子どもたちに本事業の周知度を高めていくのに効果的なこと」であった。これに対し、委員会では以下の対策がまとめられた。それは、①パンフレット等の配布時期の前倒しとより詳細な施設内容の掲載、②看板設置箇所および設置枚数の変更、③出前講座の積極的な実施、である。第2の課題は「現在の条件と異なる施設で本事業を実施するのに検討すべきこと」であった。これに対し、委員会では、施設不足地区での候補施設の条件がまとめられた。それは、①多目的広場(つまり、公園内でボール遊びが認められる広場)の面積が概ね1,000m²以上、②ネット・フェンスの設置がない(ただし、一部の公園で設置

表11 2019年度事業における実施内容および結果

実施公園	・制約のない公園(基本ルールあり): 5 公園 ・中学生でも楽しむことができる公園(個別ルールあり): 9 公園(他の 1 つの公園は調 整不可) = 条件(①1,500m²以上、②設備あり、③近隣からの理解)
対象者	・学区の小学生、公園から2km圏内の中学生
禁止行為	・基本ルール: 1. 飛び出さない、2. 硬いボール禁止、3. 周りに気を付けて 4. ゆずり合って使う、5. 大きな音は出さない ・個別ルール (表12参照)
実施時期	・期間の指定なし
実施曜日・時間	・基本ルール: 6. 朝早く・夜遅くは遊ばない
エリア分け	・ボール遊びができるエリアを各公園の看板に掲示
安全措置	・なし
ボールの貸出	・なし
みまもり役	・なし
職員配置	・定期的な見回り
職員従事時間	・397時間
イベント	・なし
周知方法	・パンフレットの配布
事業にかかわる費用等	・みまもり役 0円 ・備品等購入 0円 ・パンフレット印刷 293,760円 ・看板印刷 498,096円 ・総額 791,856円
利用者数実績 (調査日:7月中旬~ 10月末)	・小学生 631人(1日あたりの平均利用者数2.0人)・中学生 373人(1日あたりの平均利用者数1.2人)・合計 1,004人(1日あたりの平均利用者数3.2人)

出典:船橋市(2020a)『公園でのボール遊び事業 令和元年度実施報告書』をもとに筆者作成

	住宅側でのボール遊び禁止	フェンスに当てない	バット・ラケット禁止	打ち上げるのは禁止	フェンスを越えない	ネットを越えない
夏見台近隣公園	0					
田喜野井公園		0	0			
大穴近隣公園				0		
緑台中央公園		0			0	
高根木戸第3号公園		0			0	
二和西公園		0			0	
前原東6丁目公園			0			0
新高根6丁目公園			0			0
天沼弁天池公園		0	0			

表12 「公園ごとのルールで遊べる公園」における個別ルールの内容

出典:船橋市 (2020a) 『公園でのボール遊び事業 令和元年度実施報告書』をもとに筆者 作成

ありの場合もある)、③近隣から理解を得られる、である。

最後に、今後の目標が示された(船橋市(2020a)参照)。それは、①各学区に1つ以上対象施設を拡大、および、②対象施設やルールの周知を図ることである。なお、2019年時点において、対象施設のある学区は小学校で54校の内、24校、中学校で27校の内、18校である。

5. 船橋市における公園でのボール遊び (試行) 事業の特色

5-1. 中学生による公園でのボール遊びの促進

公園でのボール遊びの方針は、誰を対象とした公園でのボール遊びであるかという焦点の当て 方の違いにより、異なってくると考えられる。具体的に、ボールを使用する者という観点では、 幼児とその親、小学生、中学生、高校生以上の大人、で分けて考えることができそうである。

船橋市では、公園でのボール遊びの主な対象者として、小学生と中学生が想定されていると読み取れる。2016年度から2017年度までの試行事業では、小中学生を区別せず、公園でのボール遊びが取り組まれた。両試行事業では、小学生の利用が多いのに対し、中学生の利用が少なかった。そのため、中学生の利用が少ないことが課題として浮かび上がった。さらに、そもそも、「公園でのボール遊び(試行)事業」は、「こども未来会議室」における中学生からの提案をきっかけに実施されていた。このような理由があり、2018年度事業からは、中学生による利用の増加が中心的な事業目的となった。

5-2. 船橋市における公園でのボール遊びの制限内容

5-2-1. 公園内におけるボール遊びができるエリアの指定

船橋市では、公園内においてボール遊びができるエリアをあらかじめ指定することで、他人の 迷惑になるために禁止されてきたボール遊びを容認できるようになったと考えられる。船橋市で は、他人の迷惑になるボール遊びが禁止されていた時期、公園においてボール遊びができるエリ アとできないエリアが明確に分けられていなかった。公園内をエリアで分けない場合、ボール使 用者が公園内のどこでボール遊びをするかの選択肢は、公園内をエリアで分ける場合と比較し、 相対的に多くなると考えられる。しかし、公園内のどこでもボール遊びができる状況では、ボー ル使用者が他の利用者や近隣居住者に対して迷惑をかけることにつながる。つまり、ボール使用 者が公園のどこで遊ぶかを決めることができる自由は、他の利用者にとって公園を安全に利用で きる自由、および、近隣居住者にとって安静に生活できる自由と競合することになる。

このような自由の競合に対し、船橋市では、各公園に応じたエリア分けを行うことで、ボール使用者と他の利用者や近隣居住者との間で調整を図った。これにより、他者に迷惑がかかるボール遊びが一律に禁止される場合と比較して、ボール使用者の公園利用を保障しつつ、ボール使用者が他の利用者や近隣居住者に対して迷惑をかける可能性を低く抑えることにつなげた。具体的に、2016年度および2017年度の試行事業では、各公園でカラーコーンを設置し、公園をボール遊びができるエリアとできないエリアに分けた。2018年度事業では、カラーコーンを設置せず、エリア分けが行われた。そして、2019年度事業では、公園内で「ボール遊びができるエリア」を各公園内の看板等で掲示することとなった。

5-2-2. ボール遊びができる時間の指定

船橋市では、ボール遊びができる時間をあらかじめ指定することで、他人の迷惑になるために禁止されてきたボール遊びを容認できるようになったと考えられる。船橋市では、他人の迷惑になるボール遊びが禁止されていた時期、公園においてボール遊びができる時間が明示されていなかった。ボール遊びができる時間が指定されない場合、ボール使用者がいつボール遊びをするかの選択肢は、時間が指定される場合と比較し、相対的に多くなると考えられる。しかし、いつでもボール遊びができる状況では、ボール使用者が公園を占有し他の利用者の利用を妨げたり、ボール使用に伴う騒音等が早朝や深夜に発生することにより近隣居住者に対して迷惑をかけたりすることになる。つまり、ボール使用者が公園でいつでも遊ぶことができる自由は、他の利用者にとって公園を利用できる自由、および、近隣居住者にとって安静に生活できる自由と競合することになる。

このような自由の競合に対し、船橋市では、ボール遊びができる時間を指定することで、ボール使用者同士やボール使用者と他の利用者を棲み分けるとともに、ボール使用に伴う近隣居住者に対する迷惑を抑制することとした。2016年度および2017年度の試行事業では、公園においてボール遊びができる曜日および開始終了の時間が指定された。この時期は、小中学生を含むボール使用者と他の利用者を時間によって棲み分け、中学生と小学生は混ざってボール遊びを行うことが想定されていた。具体的に、船橋市(2017)では、「子ども達自身が「~したら危ないな」「小さい子も一緒だから気を付けて遊ぼう」などと考え、(中略)楽しくボール遊びができるような環境作りを進めていく」が掲げられていた。これに対し、2018年度事業では、小学生と中学生を分

けて利用時間が指定された。これは、中学生が希望する利用時間が小学生より遅く、小学生が先に利用していると中学生が遠慮して利用しない事例が船橋市による独自調査より確認されたことが根拠となったと考えられる(船橋市(2018a)参照)。また、「中学生は小学生と一緒に遊ぶことは考えておらず、小学生にルールを教えながら公園を利用するのは現段階では難しい」とあり、中学生と小学生が共存するのは難しいと判断されたと考えられる(船橋市(2018a)参照)。そして、2019年度事業では、基本ルールにおいて「朝早く夜遅くは遊ばない」のみ示された。「朝早く夜遅くは遊ばない」という時間に関するルールは、朝早くおよび夜遅くを除く時間帯で、誰がいつボール遊びをするかの判断を当事者自身が担うことを表している。そして、この方法が採用された理由は、中学生と小学生が同時に利用する場合に自分たちでうまく棲み分けて遊んでいる事実を船橋市による独自調査から確認できたことが根拠となったと考えられる(船橋市(2019a)参照)。そして、そうであれば、近隣居住者に迷惑をかける朝早くと夜遅くの時間帯の利用を制限するのみで良いとなったと考えられる。

5-2-3. 分かりやすいルールの制定

船橋市では、全ての関係者から正しく理解されやすく分かりやすいルールを新たに導入するこ とで、他人の迷惑になるために禁止されてきたボール遊びを容認できるようになったと考えられ る。船橋市では、他人の迷惑になるボール遊びが禁止されていた時期、「他人の迷惑になるボー ル遊びは禁止」というルールが定められるのみであった。「他人の迷惑になるボール遊び」がど のようなボール遊びであるかをボール使用者が正確に判断することは難しい。判断が難しい時、 ボール使用者はボール遊びを控える傾向があるようである。ボール遊びを行う中学生は、公園に ある看板に「他人の迷惑になるボール遊びは禁止」と書かれているのを見て、ボール遊びそのも のを控えていたことが船橋市による独自調査から確認された(船橋市(2020a)参照)。つまり、「他 人の迷惑になるボール遊びは禁止」という分かりにくいルールが定められると、実際には他人の 迷惑にならないにもかかわらず迷惑がかかると判断しボール使用者が公園でのボール遊びを控え ることで、ボール使用者がボール遊びをする自由を自ら放棄することにつながると考えられる。 これに対し、ボール遊びが他人の迷惑にならないとボール使用者から判断され、公園でボール遊 びが行われることにより、他の利用者や近隣居住者に迷惑が及ぶ可能性も存在する。つまり、実 際には他人の迷惑になるにもかかわらず迷惑がかからないと判断しボール使用者が公園でのボー ル遊びを行うことで、ボール使用者がボール遊びをできる自由が、他の利用者にとって公園を安 全に利用できる自由、および、近隣居住者にとって安静に生活できる自由と競合することになる。 このような自由の競合に対し、船橋市では、ボール遊びに関して全ての関係者から正しく理解 されやすく分かりやすいルールを公園ごとに導入することで、これまで一律に禁止されてきた「他 人の迷惑になるボール遊び」の一部を実施できるようにした。さらに、分かりやすいルールを公 園ごとに制定した効果として、大人が子どもに対して注意しやすくなったとの意見があることを 確認した(船橋市(2020a)参照)。2016年度から2017年度までの試行事業および2018年度事業で は、選出された5つの公園に対して共通のルールが定められた(2016年度は7項目、2017年度は 5項目、2018年度は7項目(表8~10参照))。2019年度事業では、5つの「基本ルールで遊べる 公園」と9つの「公園ごとのルールで遊べる公園」が選ばれた。「基本ルールで遊べる公園」では、 基本ルールを遵守すればボール遊びが可能である。これに対し、「公園ごとのルールで遊べる公園」 では、基本ルールに加え、個別ルールの遵守も求められる。2019年度事業において「基本ルールで遊べる公園」だけでなく「公園ごとのルールで遊べる公園」も定められた理由は、規模や周辺 状況等が異なることから公園それぞれに合ったルールを定める必要があったためと考えられる (船橋市(2019a)参照)。

5-2-4. ボール遊びができる公園の指定

船橋市では、ボール使用者がボール遊びを行いやすく、さらに、ボール遊びをしても他人の迷惑になりにくい公園をあらかじめ指定することで、他人の迷惑になるために禁止されてきたボール遊びを容認できるようになったと考えられる。船橋市では、他人の迷惑になるボール遊びが禁止されていた時期、他人の迷惑になるボール遊びを禁止するルールが全ての公園に対して適用されていた。全ての公園において他人の迷惑になるボール遊びが禁止される場合、どの公園でボール遊びをするかの選択肢は、禁止がない場合と比較し、少なくなると考えられる。そのため、船橋市では、公園においてボール遊びができるよう中学生から要望が出されることにつながったと考えられる。それでも、他人の迷惑になるボール遊びが全ての公園において禁止されることで、ボール使用者による他の利用者や近隣居住者への望ましくない影響を抑制できていたことも事実と思われる。つまり、ボール使用者がボール遊びのために公園を選ぶことができる自由は、他の利用者にとって公園を安全に利用できる自由、および、近隣居住者にとって安静に生活できる自由と競合することになる。

このような自由の競合に対し、船橋市では、他人の迷惑になるとして禁止されてきたボール遊 びを行える公園を増やすことに取り組んだ。船橋市では、当初、身近な公園でのボール遊びを目 指していた。船橋市(2015)では、「「街区公園」でも、対象年齢や時間帯を限定するなどのルー ルを作ることで、ボール遊びが可能かどうか、(中略)検討していきます」とされた。2016年度 から2017年度までの試行事業および2018年度事業では、条件が異なる5つの公園が試行的に選出 され、ボール遊びが容認された。この時も、身近にボール遊びができる公園数の拡大が目標となっ ていた(船橋市(2017)参照)。2019年度事業では、これまでの方針が転換され、①多目的広場(つ まり、公園内でボール遊びが認められる広場)の面積が概ね1,500m²以上、②ネットやフェンス 等が設置されている、③近隣から理解を得られる、という条件を満たした公園でボール遊びを容 認することとした。結果、ボール遊びができる公園は、「基本ルールで遊べる公園」の5カ所、 そして、「公園ごとのルールで遊べる公園」の9カ所となった。さらに、今後、小学校区および 中学校区に1つ以上対象施設の設置を目指すとされた。2019年度の報告書では、ボール遊びがで きる公園を拡大していく条件として、①多目的広場(つまり、公園内でボール遊びが認められる 広場)の面積が概ね1,000m²以上、②ネット・フェンスの設置なし(一部公園あり)、③近隣から 理解を得られる、が挙げられた。このように、条件を満たした公園においてボール遊びが容認さ れた理由として、以下の2点を挙げることができる。第1の理由は、船橋市が新たなハード面の 整備は行わない方針をとっていたことである。これは、全ての公園に防球ネット等を整備する費 用がないためと考えられる。さらに、「公園緑地は美しく潤いのある都市景観として視覚による 心理的な効果をもたらすとされ、公園を訪れる人にとって防球ネットは不快な施設として映って しまう恐れがある」(船橋(2019)参照)ことも挙げられる。第2の理由は、中学生が防球ネッ ト等の設備が整った広い公園でのボール遊びを求めていたことである。船橋市(2019a)によると、 船橋市による独自調査から、中学生により公園でのボール遊びが行われる主な理由として"設備があるから""広いから"が確認された。また、船橋市(2019a)では、中学生はボール遊びができる公園に行くために2kmもの距離を移動していることが確認された。

さらに、2019年度事業より、ボール遊びができる施設として「まちかどスポーツ広場」および「運動広場」も加わった。その理由として、船橋市が公園のみにこだわらず子どもたちにとってのボール遊び環境の整備に取り組んでいることを挙げることができる。

5-2-5. みまもり役の配置

船橋市では、みまもり役を配置することで、他人の迷惑になるために禁止されてきたボール遊びの容認に取り組んだと考えられる。船橋市では、他人の迷惑になるボール遊びが禁止されていた時期、公園にみまもり役を配置していないかった。これは、「他人の迷惑になるボール遊びは禁止」が明示されたことに伴い、そもそも公園において他人の迷惑になるボール遊びが行われなかったためと考えられる。これに対し、2016年度試行事業では、将来的に「街区公園」でのボール遊びの実現を目指し、5つの公園が試行的に選出された。そして、「他人の迷惑になるボール遊びは禁止」に代わるルールが5つの公園で定められた。この状況において公園にみまもり役が配置されないと、ボール使用者にルールを徹底させることができないためルールの実効性が低くなる心配がある。これに対し、公園にみまもり役を配置すると、ルールの実効性を高く保つことができると考えられる。このように、ルールの実効性を担保するためには、みまもり役の配置は不可欠のように思われる。

このようなルールの実効性の担保に対し、船橋市では、2016年度試行事業の開始時に、みまも り役を生きがい福祉事業団や船橋市の職員が担い、さらに、将来的には地域住民が担うことが想 定されていた。そして、2016年度試行事業では、生きがい福祉事業団からのみまもり役が3名、 職員も平日に2名、休日に3名配置された。2017年度試行事業では、生きがい福祉事業団からの みまもり役が2名、職員も1名配置された。2018年度事業では、生きがい福祉事業団からのみま もり役が2名配置され、職員は定期的に見回りを行った。これに対し、2019年度事業では、みま もり役の配置はなくなり、職員の定期的な見回りのみとなった。みまもり役を配置しない理由は、 以下の3点が考えられる。第1の理由として、みまもりの地域住民への移行を一律に行う困難さ を挙げることができる。船橋市(2017)が「(住民の) 協力が得られるかは地域によって異なる 可能性が高く、それぞれの立場での考えを確認していく必要がある」と指摘しており、全ての公 園において地域住民から協力を得られることが困難であったと読み取れる。第2の理由として、 みまもり役の配置が逆に子どもの遊びを阻害する点を挙げることができる。船橋市(2018a)に よると、みまもり役について、子どもから「見張られているようで遊びづらい」との声があった ことが示された。第3の理由として、中学生と小学生が自ら棲み分け等を行えることから問題の 発生を抑えられる可能性が高いことを挙げることができる。船橋市(2019a)によると、中学生 は同じ施設で小学生が遊んでいる場合、うまく自分たちでエリアを分けて遊んでいた。

6. まとめ

公園でのボール遊びは、公園にかかわる関係者における自由の競合を内包していた。そして、

関係者における自由は、ボール使用者が公園でボール遊びをできる自由、他の利用者が公園を安全に利用できる自由、そして、近隣居住者が安静に生活できる自由、とそれぞれ読み替えることができそうである。

船橋市において他人の迷惑になるボール遊びが禁止されてきた理由は、①公園ニーズの多様化、②公園の物理的な特徴の不十分さ、そして、③誰にとっても安心であるべきという行政の方針、があった。①公園ニーズの多様化について、公園にかかわる関係者は多様であることから、関係者それぞれが公園に求めるニーズも多様となると考えられる。そして、関係者における自由の競合が生じることとなった。そのため、「他人の迷惑になるボール遊びは禁止」というルールの導入が必要となったと考えられる。②公園の物理的な特徴の不十分さについて、公園がボール遊びに必要な物理的な特徴を十分に備えていれば関係者の間における自由の競合が少なくすむと考えられる。しかし、全ての公園が十分な物理的な特徴を備えていない。「他人の迷惑になるボール遊びは禁止」のルールは物理的な特徴を十分に備えていない公園を想定して作られ、それが原則全ての公園に適用されたと予想される。③誰にとっても安心であるべきという行政の方針について、これは一見すると当然のことのように思われる。しかし、「誰にとっても安心」を追求するためのルールとして他人の迷惑になるボール遊びは禁止が導入された結果として公園利用の選択肢が非常に限定されることにつながったと考えられる。

船橋市における「公園でのボール遊び(試行)事業」は、公園にかかわる関係者における自由の競合を調整し、これまで禁止されてきた他人の迷惑になるボール遊びを少しでも多くの公園で実現できるようにする取り組みであった。自由は私たちが達成させるべき正義の一つとして位置づけられてきた(Nozick(1974)、Sen(2009)、Rawls(2009)参照)。正義として位置づけられる自由は、他より優先される普遍的な価値であるとの観念に基づいていると考えられる。そして、正義により位置づけられる自由は、私たちの社会に規範として実装されることになる。しかし、必ずしもあらゆる自由が普遍的な規範として成立する訳ではないと思われる。自由には、ある時点では制限されても別の時点では容認されたり、ある場所では制限されても別の場所では容認されたりする場合があり得る。このような自由は、それぞれの場所の物理的な条件や社会状況等により規定されることになると考えられる。そして、このような自由の典型として、公園でのボール遊びをめぐる自由が存在していると考えられる。

船橋市の事業が開始された理由として、公園でのボール遊びを求める中学生からの提案を船橋市の政策に直接反映させる仕組みを確認した。船橋市における公園でのボール遊びの実現可能性に対する検討は、2014年度の「こども未来会議室」における中学生からの提案を受けて始まった。「こども未来会議室」では、中学生が市長に要望を直接提案できる。もし「こども未来会議室」がなければ、中学生は公園でのボール遊びの要望をどこに伝えたらよいか分らず、要望が埋もれたままとなったかもしれない。また、要望を伝える先が公園管理の担当課であると分かったとしても、要望は市民ひとりの問い合わせとして取り扱われ、要望が政策に反映される可能性は低かったと予想される。もちろん、中学生の要望が全て市政に反映されることはない。それでも、中学生の要望を政策へ公式に反映できる可能性が存在する意義は大きいと考えられる。

船橋市の事業では、公園でのボール遊びについて近隣から理解を得られることが優先された。 2019年度事業では、「ボール遊びができる公園」を指定する条件として「近隣から理解を得られる」 が加えられた。そして、船橋市(2019a)における2019年度の事業予定では、「中学生でも楽しむ ことができる公園」の候補が10カ所示されていたものの、2019年度事業において実際に指定されたのは9カ所であった(船橋市(2020a)参照)。この理由は、近隣住民の同意が得られなかったためであった。Coleman(1994)は、権利が競合する時、誰の権利が優先されるかがあらかじめ決まれば、権利の競合に対する調整が容易になることを示している。ここで、「ある者がある行為をする権利があること」と「ある者がある行為をする自由が優先されること」が同じと見なせるとする。そして、2者間の自由が競合する時、自らの自由が優先されるべきと両者が考えると対立が激化する。これに対し、一方は自らの自由が優先されるべきと考え、もう一方は相手の自由が優先されるべきと考える場合、前者の自由が優先され後者は自らの自由の行使を我慢することになる。このように考えると、船橋市では、近隣居住者が安静に生活できる自由が優先されるべきとの方針に基づき、公園にかかわる関係者における自由の競合が調整されていると理解できる。

船橋市の事業では、公園でのボール遊びの実現のために、全ての関係者から正しく理解されや すく分かりやすいルールが新たに導入された。ルールの導入に関する既存理論では、望ましくな い行為を制限するため、ルールに違反する行為に罰を科すことで、個人の行動変容を促す「構造 的方略 | が知られている (藤井(2003)参照)。船橋市の事例は、「他人の迷惑になるボール遊び は禁止」というルールからより分かりやすいルールへの変更であった。この変更は、違反行為を 罰するためにルールを導入した構造的方略に基づく方策の一貫であるように見える。しかし、船 橋市の事例を深く考察すると、「思い込み」の解消を狙った取り組みであったとも理解できる。 既存理論でも、「思い込み」により、望ましい行為が選択されない場合があることが指摘されて いる(藤井(2003)参照)。そして、この望ましい行為が選択されない原因は、人々の慣習に基 づく「思い込み」であった。この「思い込み」を解消するために、事実情報を伝え、思い込みを 正しい方向に矯正する方法(事実情報提供法)が有効であるとされている。船橋市の事例も既存 研究における「思い込み」と関連がありそうである。ただし、船橋市の事例における「思い込み」 は、「他者に迷惑がかかる」に対する解釈の誤りに基づくものであった。例えば、船橋市では、 他者に迷惑がかからないにもかかわらず迷惑がかかると解釈し、ボール使用者が他者に迷惑をか けないボール遊びも控えてしまっていた(船橋市(2020a)参照)。そこで、船橋市では、解釈の 誤りを解消するために、分かりにくいルールを改め、全ての関係者から正しく理解されやすく分 かりやすいルール (2019年度事業における「基本ルール」および「個別ルール」) を公園ごとに 制定した。これにより、ボール使用者による誤ったルールの解釈を防ぐことにつながったと考え られる。

船橋市の事業では、公園でのボール遊びの実現のために、一部の公園が「ボール遊びができる施設」として指定された。船橋市では、当初、将来的に全ての街区公園においてボール遊びを実現させることを目標としていた。これに対し、2019年度事業において方針を転換させた理由は、次の3点を挙げることができる。第一の理由は、公園によって規模や周辺状況が異なることである(船橋市(2019a)参照)。物理的要素や近隣住民からの理解という点で、ボール遊びを実現させやすい公園と実現させにくい公園が存在していた。第二の理由は、船橋市が新たなハード面の整備を行わない方針をとっていたことである。それは、全ての公園に防球ネット等を整備する費用がないことが考えられる。また、防球ネット等の整備により公園緑地が有する美しい都市景観の破壊につながると危惧する市民も存在するためである(船橋市(2019a)参照)。第三の理由は、

公園にみまもり役を配置しないとしたことである。物理的要素の点でボール遊びを実現させにくい公園であっても、みまもり役がいればトラブルを防ぐことができるかもしれない。実際、船橋市では当初、地域住民によるみまもりへ将来的に移行することが想定されていた。しかし、住民の協力が得られる可能性が公園によって異なることが判明した(船橋市(2017)参照)。また、遊んでいる子供から「見張られているようで遊びづらい」との声があることが判明した(船橋市(2018a)参照)。さらに、中学生と小学生が自ら棲み分け等を行えることから問題の発生を抑えられる可能性が高いことが判明した(船橋市(2019a)参照)。

船橋市の事業には、公園にかかわる関係者における自由の競合を調整する基本的な方針として「試行錯誤」があった。それは、関係者における自由の競合を調整し、ある者の自由が優先され他の者に我慢を強いる状況(つまり、船橋市において「他人の迷惑になるボール遊びは禁止」のルールが定められていた状況)から、両者の自由が同時に認められる条件を探り続ける過程であった。そして、船橋市の取り組みは、2019年度事業で完結したわけではなく、今後も進展していく。ボール遊びができる公園および公園以外の施設が未整備である地域において環境の整備が求められる。そのため、公園にかかわる多様な関係者の自由が両立できる条件の解明が引き続き求められる。

謝辞

本研究は JSPS 科研費(研究課題/領域番号:20 K 02083)の助成を受けたものです。また、コロナ禍の大変な状況にもかかわらず、船橋市都市整備部公園緑地課管理係より調査のご協力を賜りました。心より厚くお礼申し上げます。

引用文献

伊藤剛, 2015, 「船橋市の中学生「ボール遊びできる公園が欲しい」『朝日新聞』2016.8.29朝刊, 25面, ちば首都 圏.

伊藤剛, 2016a,「ボール遊び OK 船橋の公園試行」『朝日新聞』2016.2.23朝刊, 29面, ちば首都圏.

伊藤剛, 2016b, 「公園でボール遊び 笑顔咲く」『朝日新聞』2016.9.2朝刊, 29面, ちば首都圏.

太田康夫, 2018, 「ボール遊び 思う存分」『朝日新聞』 2018.4.8朝刊, 21面, 神戸.

金子忠一,1990,「わが国における都市公園管理関連制度の変遷に関する基礎的研究」『造園雑誌』54(5):317-322.

Coleman, J., 1994, Foundations of social theory. Harvard university press. 久慈利武訳, 2004, 『社会理論の基礎〈上〉 (社会学の思想)』 青木書店.)

Sen, A. K., 2009, *The idea of justice*, Harvard University Press. (池本幸生訳, 2011, 『正義のアイデア』明石書店.) 堂免隆浩, 2015, 「練馬区立みんなの広場公園におけるサッカーゴール設置およびサッカー利用許可の成立条件」 『都市計画論文集』, 50(2): 202-209.

中小路徹, 2019,「公園のボール遊び OK 自治体の狙いは 「相手」準備も」『朝日新聞 DIGITAL』(2020.2.14取得, https://www.asahi.com/articles/ASMD43PL9MD4UTQP004.html).

Nozick, R., 1974, *Anarchy, State, and Utopia*, Blackwell. (嶋津格訳, 1995,『アナーキー・国家・ユートピア―― 国家の正当性とその限界』木鐸社.)

樋野公宏・樋野綾美・小出治、2004、「公園における犯罪不安要因に関する一考察 ──公園合成に対する苦情の分

析を通じて--」『都市計画報告集』2:132-135.

羽崎泰男, 2016, 「伸び伸びと遊べる場所に」『読売新聞』2016.3.8朝刊, 18面,

藤井聡、2003、『社会的ジレンマの処方箋―都市・交通・環境問題のための心理学』ナカニシヤ出版、

船橋市(2014)『船橋市運動広場及びまちかどスポーツ広場設置要綱』(2019.9.27取得,

https://www.city.funabashi.lg.jp/shisei/jouhoukoukai/005/p043518_d/fil/hirobasetti.pdf)

船橋市(2015)『平成26年度「こども未来会議室」報告書』(2020.4.9取得,

https://www.city.funabashi.lg.jp/shisei/kouchou/001/p039262_d/fil/houkokusyo.pdf).

船橋市(2016)『船橋市ボール遊びのできる公園検討委員会 報告書』(2019.12.13取得,

https://www.city.funabashi.lg.jp/shisei/jouhoukoukai/004/02/0132/p043526_d/fil/houkokusho.pdf)

船橋市 (2017) 『公園でのボール遊び試行事業 平成28年度実施報告書』 (2019.12.13取得,

https://www.city.funabashi.lg.jp/machi/kouen/002/p051198_d/fil/H28_houkokusho.pdf).

船橋市 (2018a) 『公園でのボール遊び試行事業 平成29年度実施報告書』 (2019.12.13取得,

https://www.city.funabashi.lg.jp/machi/kouen/002/p071031_d/fil/houkokusyo.pdf).

船橋市(2018b) 『平成29年度船橋市ボール遊びのできる公園検討委員会会議録(平成30年3月5日作成)』(2020.3.30 取得.

https://www.city.funabashi.lg.jp/shisei/jouhoukoukai/004/02/0132/p059066_d/fil/kaigiroku.pdf)

船橋市 (2019a) 『公園でのボール遊び事業 平成30年度実施報告書』 (2019.12.19取得,

 $https://www.city.funabashi.lg.jp/machi/kouen/002/p061335_d/fil/houkokusyo.pdf).\\$

船橋市(2019b)『ふなばしボール遊びができる施設~マップ編~』(2019.12.13取得,

https://www.city.funabashi.lg.jp/machi/kouen/002/p070424_d/fil/syuuseibann.pdf).

船橋市(2020a)『公園でのボール遊び事業 令和元年度実施報告書』(2020.6.20取得,

https://www.city.funabashi.lg,jp/machi/kouen/002/p081565_d/fil/houkokusyo.pdf).

船橋市(2020b)「都市公園の整備状況」(2020.9.23取得,

https://www.city.funabashi.lg.jp/machi/kouen/003/p001360.html).

Rawls, J., 2009, *A theory of justice*, Harvard university press. (川本隆史·福間聡·神島裕子訳, 2011, 『正義論』 紀伊國屋書店.)

(一橋大学大学院社会学研究科教授)