

**新たな時代の都市マネジメントに対応した  
都市公園等のあり方検討会  
中間とりまとめ**

平成27年10月

新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会  
中間とりまとめ  
目次

<b>1. 都市を取り巻く社会状況</b> .....	2
(1) 少子高齢化と人口減少 .....	2
(2) 都市化の進展と国民の環境問題等への関心の高まり .....	2
(3) 地方の活性化と大都市のグローバル化 .....	3
(4) 都市インフラストックの拡大 .....	3
(5) 財政制約の深刻化 .....	3
(6) 国民の価値観の多様化・企業の社会貢献を促す制度等の充実 .....	3
<b>2. 緑とオープンスペースの状況</b> .....	4
2. 1 緑とオープンスペースの現況 .....	4
2. 2 緑とオープンスペースが抱える課題 .....	5
<b>3. 今後の都市の方向性</b> .....	8
<b>4. 新たな時代の都市をつくる緑とオープンスペースの基本的考え方</b> .....	9
4. 1 新たなステージで重視すべき観点 .....	10
○重視すべき観点1：ストック効果をより高める	
○重視すべき観点2：民間との連携を加速する	
○重視すべき観点3：都市公園を一層柔軟に使いこなす	
4. 2 新たな時代の都市をつくるための緑とオープンスペース施策の基本的 考え方 .....	13
(1) 新たな時代の都市を支える緑とオープンスペースの戦略的な確保・活用 ..	13
①都市の再構築に向けた緑とオープンスペースの活用・再編 .....	14
○緑の基本計画等に基づく戦略的な緑とオープンスペースの確保・活用	
○都市機能の向上に着目した都市公園ストックの再編	

②柔軟な官民連携による緑とオープンスペースの確保.....	15
○民間の広場空間との戦略的な連携の推進	
○広場空間の質を確保・向上させるための取組	
(2) まちの個性、市民の力を引き出すための都市公園の多機能性の発揮.....	16
①都市の特性等に応じた都市公園の多機能性の発揮	
○まちに開かれ、市民に愛される都市公園に向けた取組	
○明確な管理運営方針に基づく管理運営の推進	
②都市公園の特性等に応じた多様な運営主体の参画	
○多様な主体による公園運営を推進するための環境づくりの推進	
(3) 幅広い主体との協働により質を向上させていく仕組みの構築.....	18
○時代の変化に対応した取組を支援する公園評議会などの組織の設置	
○行政職員のスキル等を向上させるための人材育成	
○幅広い主体との協働による整備・管理運営を促進する仕組みの充実	
○専門的知見・技術を有する者による行政のサポートの仕組みの構築	
○都市公園や広場空間の管理の質の評価	

## はじめに

緑とオープンスペースは、都市に必要な環境基盤として多くの生物の生息・生育の場となるとともに、都市住民の憩いの場、多様なレクリエーションの場、災害発生時の避難地や避難路、地域固有の美しい風景・景観の形成等に大きな役割を果たしてきた。

特に、緑とオープンスペースの中核をなす都市公園については、これまで約12万haが全国に整備され、一人当たり都市公園等面積が10㎡/人に達するなど一定のストックが形成され、様々な効用を発揮している。

一方、都市を取り巻く社会状況は大きく変化しており、我が国では2008年の約1億2,800万人をピークに人口減少社会に突入し、少子高齢化や地域的な人口の偏在も加速している。また、都市公園をはじめとした社会資本の蓄積が進む一方、我が国の財政状況は1990年以降急速に悪化し、厳しい財政制約の中での社会資本の効率的な整備、管理が課題となっている。

このような背景を踏まえ、都市計画に関する今後の基本的考え方等として「都市計画制度小委員会中間とりまとめー都市計画に関する諸制度の今後の展開について」（平成24年9月）が取りまとめられており、その中で「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」の双方が共に実現された都市が目指すべき都市像として示された。

また、平成26年2月の社会資本整備審議会への諮問「新たな都市マネジメントはいかにあるべきか」においては、都市機能維持・増進のために民が担う公のあり方、柔軟性やスピード感、既存ストックの有効活用や整理合理化を踏まえた都市機能の更新の新たなあり方、グローバルな視点も取り入れた都市の現状や制度・政策の評価のあり方についての検討が提起されている。

このように都市政策全体が大きな転換点を迎えている中、緑とオープンスペース政策が新たな時代において如何なる役割を果たすべきか、多様化するニーズにどう応えるべきか等について検討を深めるため、「新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会」を平成26年11月に設置した。

検討会においては、これまで、人口減少・少子高齢化社会におけるオープンスペースの再編と利活用のあり方や、まちの活力と個性を支える都市公園の運営のあり方等について計7回にわたり検討を行ってきたところであり、今般、これまでの検討内容をもとに、新たな時代の都市をつくる緑とオープンスペースの基本的考え方について、中間とりまとめとして整理を行ったものである。

## 1. 都市を取り巻く社会状況

### (1) 少子高齢化と人口減少

我が国は、出生率・出生数の低迷や、急速に進む高齢化を背景に、2008年をピークに人口減少局面に突入している。2050年を見据えた中長期的な将来人口推計においては、全国の約6割の地域で人口が半分以上となり、そのうち、全国の約2割で無居住化するとの分析<sup>※1</sup>も示されており、地方消滅の危機への警鐘も鳴らされている。

また、人口減少のみならず、異次元の高齢化の進展は、社会全体に大きな影響を与えており、高齢者の割合は2013年には25%を超え、2050年には40%弱まで上昇すると見込まれている。

人口減少や高齢化は地域によって異なる様相で顕在化すると想定されている。大都市では、地方から流入・定着した人々の高齢化が進むことで、特にベッドタウンとして発展してきた郊外部を中心に、高齢者数の急増が見込まれており、増大する医療・介護サービス需要への対応が困難となることが懸念されている。

一方、地方都市では、モータリゼーションの進展等を背景に低密度の市街地の拡大が進んできたが、今後の人口減少局面においては更なる人口密度の低下が進行し、一部の地方都市では、中心部でさえ低未利用地の散在、増加が進み、人口流出の加速、高齢者人口すら減少する負のスパイラルが懸念されている。

また、大都市と地方都市の人口の地域的な偏在の加速も相まって、大都市では人口当たりの社会資本が十分な水準に追いつかない一方、人口が減少している地方都市では高次の都市機能が維持できず、都市の魅力の減退、若者の流出、地域コミュニティの崩壊等が懸念されている。

### (2) 都市化の進展と国民の環境問題等への関心の高まり

高度経済成長に伴う急激な都市化は、地表面を建物やアスファルト舗装によって覆うとともに、水系や連続した緑地の分断、改廃等も相まって、都市における緑地の量・質の低下を招いた。

その結果として、地下水涵養機能の低下や湧水の消失、ヒートアイランド現象の発生、特定の動植物の退行や生態系の変化などの問題が顕在化し、都市化に伴う様々な環境問題に直面している。

また、都市化の進展の中で、経済性や効率性、機能性が重視された結果、我が国のまちづくりには美しさへの配慮が欠けていたことは否めないが、近年では、急激な都市化の収束に伴って美しい街並みなど良好な景観に対する国民の関心が高まっている。

<sup>※1</sup> 38万平方キロメートルの国土を1キロメッシュ単位の地点で見ると、現在人が居住しているメッシュのうち、人口が半分以上になる地点が現在の居住地域の6割以上を占める(2010年を基準とした場合の2050年の人口増減状況)。(国土交通省国土政策局推計値による)

### (3) 地方の活性化と大都市のグローバル化

現在、我が国では「地方が成長する力を取り戻し、急速に進む人口減少を克服する」との方針の下、全国津々浦々で地方創生への取組が始まっており、それぞれの地方が有する資源を活用して、地域活性化等を図ることが急務となっている。

また、グローバルな都市間競争が激化する中、我が国の都市は、これまで以上に高度な専門人材、投資、グローバル企業をより多く呼び込んでいくことが必要とされている。そのため、器としてのビジネス環境を充実させるだけでなく、安全・安心、自然環境・生活環境、歴史・文化から国民性に至るまで都市の個性を磨いて発信すること、特に高度な専門人材やグローバルに活動する企業からの評価が高い緑とオープンスペースを充実させ、自然共生型でやすらぎとにぎわいが両立した都市を構築することが急務となっている。

### (4) 都市インフラストックの拡大

高度経済成長期の急速な都市の整備・拡大により、道路、都市公園、下水道などの都市インフラは、地域差はあるものの、一定程度整備されてきた。その一方で、これら整備された都市インフラの老朽化が進行しており、戦略的かつ効率的な維持・管理が課題となっている。

### (5) 財政面、人員面の制約の深刻化

我が国の財政状況は、1990年代以降、急速に悪化し、今後地域住民が新たな負担をせずに、十分な公共投資や行政サービスを楽しむことは困難になっていくことが想定されている。

特に多くの都市インフラを管理している地方公共団体においては、小規模な地方公共団体ほど専門的な知見・技術を有する職員の不足・不在が顕著となっており、税源不足や財政の硬直化で投資余力、管理余力が乏しいといった事情を抱えている。このような状況は一地方公共団体の問題としてではなく、我が国全体の構造的な課題として、総合的に取り組む必要がある。

### (6) 国民の価値観の多様化・企業の社会貢献を促す制度等の充実

我が国では、成熟社会を迎え、国民の価値観が多様化するにつれて、歴史・伝統、自然、文化等経済的な側面以外の充足を求めるニーズが高まっている。このようなニーズの変化を踏まえ、都市も、経済的な豊かさだけでなく、精神的な豊かさやクオリティ・オブ・ライフの向上等のニーズへの対応が求められている。

また、企業の社会貢献を促す関連制度が充実するとともに、魅力的な緑地空間が持つ集客効果が広く民間事業者等に浸透してきたことなどを背景に、民間事業者等による良好な環境や地域の価値を維持向上させるための主体的な取組や、質の高い緑とオープンスペースの創出、公共施設の管理等の動きが活発化しており、これら民間の取組や創出された空間は都市においてその存在感を増している。

## 2. 緑とオープンスペースの状況

上記のように、我が国は、本格的な人口減少社会の到来など、これまで経験したことのない社会に移行しつつある。このような社会状況の変化等を踏まえ、緑とオープンスペースは、これから如何なる役割を果たすべきか、如何なる点により重点を置くべきか等について、これまでの取組を俯瞰するとともに、現在直面している課題等を踏まえた上で、整理することが必要である。

### 2. 1 緑とオープンスペースの現況

#### (都市公園の現況)

昭和31年に制定された都市公園法は、都市における緑とオープンスペースが不足している状況で、戦後の混乱期に公園の改廃が相次いだため、都市公園の定義、設置基準等を明確にし、都市公園の安定した管理を図るために制定され、それ以降、都市公園の適正な管理の根拠として、また都市公園の計画的な整備の指針として大きな役割を果たしてきた。

その後も都市公園法は、昭和51年の国営公園制度の創設、平成16年の立体都市公園制度の創設や公園管理者以外の者による公園施設の設置管理の許可の要件緩和、平成23年の公園施設の建ぺい率の参酌基準化など、時代の変化等に対応するため所要の改正を重ねてきた。

都市公園の整備は、昭和47年に制定された都市公園等整備緊急措置法以降本格化し、同法に基づく六次にわたる都市公園等整備五箇年計画、平成15年の社会資本整備重点計画法に基づく社会資本整備重点計画により、計画的な整備が進んだ結果、昭和47年度当初約1万2千箇所、約2万4千haであった都市公園面積は、平成25年度末現在で約10万箇所、約12万haに達し<sup>※2</sup>、全国的に見れば一人当たり都市公園等面積も約10㎡/人を超える水準となっている。

然しながら一方で、一人当たり都市公園等面積が10㎡/人に達している市町村は約半数に留まっており、都市間の整備水準には大きな差がある。都市の中でも、市街化区域内の一人当たり都市公園面積は約6.9㎡/人、DID区域内では約5.7㎡/人となっており、依然として人口が集中する地域における整備水準は決して十分とは言えない。また、都市公園のうち約4割は、面積1,000㎡未満の都市公園であり、小規模な都市公園の数が極めて多い。

#### (緑地の保全、緑化の現況)

緑地の保全、緑化については、鎌倉、京都における緑地の開発問題が契機となって昭和41年に制定された古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法により、現状凍結的な厳しい緑地保全制度が創設されたのを端緒に、同年の首都圏近郊緑地保全法、昭和42年の近畿圏の保全区域の整備に関する法律、昭和43年の都市計画法改正、昭和48年の都市緑地保全法、昭和49年の生産緑地法と、相次いで今日の緑地保全制度の基礎となる法制度の整備が進められた。

<sup>※2</sup> 平成25年度都市公園等整備現況調査の結果に基づく。以下の整備水準に関する数字も同様。

特に、都市緑地保全法については、平成6年の改正により、広範多岐にわたる緑地の保全及び緑化施策を総合的かつ計画的に推進することを目的として市町村が策定することができる「緑の基本計画」が法制化され、平成7年には市民緑地制度、緑地管理機構、平成13年には緑化施設整備計画認定制度、管理協定制도가創設されている。さらに、平成16年にはいわゆる「景観緑三法」により都市緑地法へと名称を変更し、緑地保全地域、緑化地域を創設するなどの改正を重ね、現在は、都市における緑とオープンスペースを確保するための施策を総合的に取り扱う法律となっている。

これらの措置の結果、緑の基本計画を策定した市町村は669団体（都市計画区域を有する全市区町村の48.7%、人口カバー率83.1%）、緑地の現状凍結的保全を目的とする特別緑地保全地区と近郊緑地特別保全地区の指定面積は、あわせて約6,300haに及んでいる。また、建築物の屋上・壁面緑化の施工面積は、平成12年から平成26年の15年間で、全国で少なくとも約482haに及んでいる。あわせて、地方公共団体が独自に緑地の保全、緑化の推進を図るための制度の導入<sup>※3</sup>も進んでいる。

一方、大都市中心部の緑の絶対量は未だ不足していることに加え、市街地における私有緑地や農地は、管理や相続時の負担の大きさ等に起因する減少が続いているほか、郊外部の開発等により広域的な緑地が分断される事例も出てきている。

### （民間による緑とオープンスペースの現況）

近年、特に大都市都心部では、民間都市再生事業等により、にぎわいの拠点となる広場空間や、生物多様性の確保に寄与する良好な緑の創出が進んでいる。例えば、東京都においては、総合設計制度により確保された公開空地は平成12～25年度までの14年間で53ha<sup>※4</sup>に及び、東京ミッドタウンや六本木ヒルズなど再開発にあわせた大規模なオープンスペースが都心に確保されるなど、質の高い緑とオープンスペースが良好な都市環境の形成に寄与している。

## 2.2 緑とオープンスペースが抱える課題

### （老朽化施設等の計画的かつ適切な維持管理）

我が国では、高度経済成長期以降、集中的に整備された社会資本の老朽化が進み、維持管理・更新の「山」が到来する時代を迎えている。

都市公園についても例外ではなく、供用中の都市公園のうち、設置から30年以上経過したものが平成25年度末現在で約4割、20年後には約7割に達する見込み<sup>※5</sup>であり、公園利用者の安全性の確保、老朽化施設のメンテナンス等のための計画的かつ適切な維持管理が大きな課題となっている。

<sup>※3</sup> 横浜市では、「横浜みどり税」を導入し、緑豊かなまちの形成に継続的に取り組むための財源確保を図っている。名古屋市では、平成20年に緑化地域制度を導入し、緑被地の減少ペース（約37ha/年）を上回る緑化面積（年間約46ha）を確保している（「なごや緑の基本計画2020」平成23年3月名古屋市より）。

<sup>※4</sup> 東京都総合設計プロジェクト一覧に基づく。

<sup>※5</sup> 平成25年度都市公園等整備現況調査の結果に基づく。

### (ポテンシャルを発揮するためのマネジメント手法の確立)

都市公園は、本来多様な機能を有しており、個々の都市公園や都市の特性に応じた柔軟かつ自律的なマネジメントにより、その多機能性を発揮している都市公園がある一方、一律的な維持管理や硬直的な運用によって「公園は規制が多い」というマイナスイメージが先行し、そのポテンシャルが十分活かし切れていない都市公園も散見される。

都市が時代の変化等に伴う様々な課題に直面し、その対応を迫られている中、都市公園の中だけに向けて維持管理するのではなく、まちのため、市民のために都市公園のポテンシャルを発揮するためのマネジメント手法の確立が課題となっている。

### (財政制約が深刻化する中での戦略的なストックマネジメント)

国や地方公共団体の財政制約の深刻化に伴い、都市公園にかかる整備費、維持管理費も減少しており、1㎡当たりの維持管理費はピーク時（平成7年度）の約3分の2にまで減少している。<sup>※6</sup>

都市公園の整備が進む一方、限られた予算の中で、利用者の安全確保のための施設点検・修繕や景観的にも美しい植栽管理など都市公園として維持すべき管理の水準を確保しつつ、社会ニーズの変化等に対応した運営を推進していくことが必要とされている。

また、特別緑地保全地区をはじめ、保全を図っている緑地の良好な自然環境を継続的に維持していくためには適切な管理が不可欠であり、緑とオープンスペースの戦略的なストックマネジメントが必要とされている。

### (限られた人員の中できめ細かな管理運営を行うための仕組みや体制の確保)

多くの地方公共団体においては、財政制約の深刻化や行政改革等により職員の数が増加している。中でも、管理する緑とオープンスペースの数、面積が増加しているにもかかわらず専門職の不在が目立っており、十分な管理運営の体制を整えることが強く求められている。

また、指定管理者など行政職員以外の者による公園管理の導入が進むことで、公園管理のノウハウが行政組織の中で十分蓄積されないという課題もあり、限られた人員の中で都市公園の特性等を活かしたきめ細かな管理運営を行うため、管理運営に関する知識、技術、情報の共有を可能とする仕組みや体制を如何に整えるか、その検討が急務となっている。

### (所有者等の自主的な管理に委ねられている広場空間との弾力的な連携)

都市には、都市公園のように公物管理法に基づいて管理されている緑とオープンスペースのほかに、地方公共団体や民間事業者等が整備、管理している広場な

<sup>※6</sup> 1㎡当たりの維持管理費：平成7年度末443円/㎡、平成25年度末296円/㎡（都市公園等整備現況調査より）

ど、公物管理法の適用を受けない緑とオープンスペースも多く存在する。これらの広場空間は、所有者、管理者等の自主的な管理に委ねられており、永続性が担保されている施設ではないが、公的な位置づけや支援など都市の特性等に応じた弾力的な連携によりその価値を一層高めることで、より高質な都市環境を形成することが必要とされている。

### 3. 今後の都市の方向性

上述のように、緑とオープンスペースは、徐々に都市の中に整備されつつある一方、社会の成熟化等を背景とした様々な課題にも直面している。その多くは都市全体が直面している課題でもあり、現在各所で行われている都市の方向性等に関する検討と軌を一にして対応する必要がある。

平成24年9月に公表された都市計画制度小委員会<sup>※7</sup>中間とりまとめ「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」（平成24年9月）では、水と緑豊かな環境と日常生活に必要な行政サービス等が住まい等の身近に存在する「集約型都市構造化」、都市を支えるまとまった緑の保全と都市にとって身近な緑の確保、農地の保全等による「都市と緑・農の共生」の双方が共に実現された都市を目指すべき都市像としている。平成26年8月に、都市のコンパクト化の支援に向け立地適正化計画制度を創設した改正都市再生特別措置法が施行され、平成27年4月には都市農業の安定的な継続を図るとともに、多様な機能の適切かつ十分な発揮を通じて良好な都市環境の形成に資することを目的とする都市農業振興基本法が制定されており、「都市と緑・農の共生」の実現に向けた施策の充実が求められている。

また、平成26年6月に設置された「新たな時代の都市マネジメント小委員会」<sup>※8</sup>では、「都市機能の維持・増進のために『民』が担う『公』のあり方」、「柔軟性やスピード感、既存ストックの活用や整理合理化を踏まえた都市機能の更新の新たなあり方」、「グローバルな視点も取り入れた都市の現状や制度・政策の評価のあり方」等の検討を行っており、これまでの調査審議を踏まえた中間取りまとめが8月に取りまとめられている。その中では、目指す都市像として、「コンパクト」な都市、「レジリエント」な都市、「グローバル」な都市を掲げ、立地適正化計画等による都市の将来像の明示、まちづくりの関係者の連携によるルールづくり、まちづくりの方針の実現に向けた柔軟かつ機動的な整備手法の導入といった方向性を提示するとともに、「地域を運営する主体との協働」として、エリアマネジメント団体の自立性・継続性の向上、エリアマネジメント団体相互間や官民の連携促進といった方向性を提示している。

平成27年3月に設置された「大都市戦略検討委員会」では、都市の国際競争力強化、高齢者の急増といった大都市が直面する課題等を踏まえ、今後10年程度を見通した大都市政策のあり方の検討を行い、我が国経済の成長のエンジンである大都市の発展を図るための戦略である「大都市戦略」を平成27年8月に取りまとめている。大都市戦略においては、目指す大都市の姿として「グローバルにビジネスがしやすいまち」、「高齢者が住みやすく、子供が生まれるまち」、「水や緑あふれ、歴史・文化が薫る美しいまち」、「安全・安心なまち」を提示し、その実現に向けた施策の具体的方向性等を取りまとめている。

<sup>※7</sup> 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 都市計画制度小委員会

<sup>※8</sup> 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 新たな時代の都市マネジメント小委員会

## 4. 新たな時代の都市をつくる緑とオープンスペースの基本的考え方

都市政策全体が新たな時代の都市の再構築に向け、これまで以上に戦略的に都市をマネジメントすべく舵を切ろうとしている中、これからの緑とオープンスペース政策は如何にあるべきか。

緑とオープンスペース政策はこれまで、人口に比して絶対量が不足していた都市公園を都市に系統的に整備するとともに、市街地化に伴う高い開発圧力から良好な緑を守るといった時代要請に応じた各種施策を講じ、一定の成果を上げてきた。

都市公園は、歴史的にも、例えば「公園は都市の窓であり、市民の肺である。そして又都市の品位美観を保持するのみでなく、繁劇なる市民の保健休養の源泉として缺(か)くべからざるオアシスでもある」<sup>※9</sup>とあるように、都市住民の多様なレクリエーション、憩いの場として利用されるとともに、人工的な都市空間に四季の変化を感じることができる自然的な空間を加えることで、うるおいのある生活環境の形成、地域に固有の美しい風景・景観の形成に寄与してきた。また、子供が都市の中で安全に遊び、自然とのふれあいの中で学ぶことで健全な発達を促す場として先駆的な存在である<sup>※10</sup>とともに、歴史・文化・自然的資産を活用した空間、様々なイベントが開催される空間として地域のにぎわいや観光振興等に寄与してきた。

都市の中で守られ、あるいは創出されてきた緑は、多様な生物を育む森となり、同時に地球温暖化対策などの地球規模の環境問題、ヒートアイランド現象の緩和など都市レベルの環境問題の改善に効果を発揮している。

都市内に系統的に配置された緑とオープンスペースは、阪神・淡路大震災や東日本大震災などの災害発生時には、火災の延焼の防止や津波被害の軽減、住民の避難地・避難路、自衛隊等が活動する防災拠点等として機能している。また、東日本大震災からの復興においても、防潮堤などのハード対策だけでなく、郷土の豊かな自然や文化を保ちつつ、コスト等を勘案した対策として生態系を基盤とした防災・減災対策が注目されている。

このように緑とオープンスペースが発揮している多機能性は、近年グリーンインフラ<sup>※11</sup>として様々な社会資本整備等の観点からも注目が高まっており、「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」が実現された都市、「水や緑あふれ、歴史・文化が薫る美しいまち」などこれからの目指す都市像の実現に向けたインフラとしてその重要性が一層高まっている。

※9 昭和8年東京都市計画報告

※10 「大正時代に日比谷公園で発祥した公園における児童指導は、アウトドアでの集団遊びによって子どもの心身共の健全な発達を促すものとしておおきな盛り上がりを見せた。」(「我が国の子どもの成育環境の改善にむけて—成育空間の課題と提言—」平成20年8月 日本学術会議 心理学・教育学委員会・臨床医学委員会・環境学委員会・土木工学・建築学委員会合同 子どもの成育環境分科会より)

※11 「土地利用において自然環境の有する防災や水質浄化等の機能を人工的なインフラの代替手段や補足的手段として有効に活用し、自然環境、経済、社会にとって有益な対策を社会資本整備の一環として進めようという考え方」(平成27年版 環境・循環型社会・生物多様性白書)

#### 4. 1 新たなステージで重視すべき観点

##### (新たなステージへ)

我が国はこれから、異次元の高齢化、人口減少社会の到来というこれまで経験したことの無い新たな時代に突入する。人口が増加することを前提に、開発を適切にコントロールするために様々な施策を講じてきた都市政策は、人口が減少し、遊休地や空地がこれまで以上に発生することに対応する政策に転換することを余儀なくされている。

都市政策全体が転換点を迎えている中、緑とオープンスペース政策は、このような社会状況の変化を好機と捉え、より一層住みやすく、持続可能な都市への再構築を全国各地で進めるため、新たなステージへ移行していくべきである。

これまでのステージでは、経済の成長や人口の増加を背景に、欧米の都市に比して絶対的に不足している都市公園の量的な確保を急ぐこと、強い開発圧力から良好な緑地を保全することが重視されてきた。

それに対して、社会が成熟化し、市民の価値観も多様化する中、都市インフラも一定程度整備されたステージでは、ストック効果をより高めるなど以下の3つの観点を重視し、市民のクオリティ・オブ・ライフの向上、地域コミュニティの強化、持続可能で魅力あふれる高質都市の形成等に向けた都市戦略の中で、緑とオープンスペースの持てるポテンシャルを最大限発揮すべきである。

##### (新たなステージで重視すべき観点1：ストック効果をより高める)

都市インフラが一定程度整備されたステージにおいては、整備されたインフラが機能することによって整備直後から継続的に中長期にわたり得られる効果である「ストック効果」<sup>※12</sup>を高めるという観点をより重視し、緑とオープンスペースが、社会状況の変化等に柔軟に対応した空間やサービスを提供し続けることが必要である。

緑とオープンスペースのストック効果は、生物多様性の向上、生活環境の改善、防災性の向上等をはじめとして非常に多様であるとともに、緑とオープンスペースの確保状況は地域によって異なることから、ストック効果をより高めるための取組は、地域の実情に応じて推進することが必要である。

緑とオープンスペースが一定程度整備された地域においては、民有緑地、農的土地利用等との柔軟な連携による総合的な緑のネットワーク化の促進、個々の緑とオープンスペースの特性に応じた戦略的なマネジメント、周辺のニーズ、社会情勢の変化等に応じた都市公園の再編など既存ストックをより有効に活用するための手法を推進することが必要である。

また、依然として緑とオープンスペースが不足している地域では、良好な緑地の保全・創出、ストック効果を意識した都市公園の戦略的な整備等を推進することが

<sup>※12</sup>「社会資本のストック効果とは、整備された社会資本が機能することによって、整備直後から継続的に中長期にわたり得られる効果であり、国民生活における防災力の向上、生活環境の改善といった生活の質の向上をもたらす効果や、移動時間の短縮等により経済活動における効率性・生産性の向上をもたらす生産拡大効果がある。」(「社会資本整備重点計画(第4次計画)」平成27年9月閣議決定)より

必要である。

このため、都市全体の戦略に基づき、それぞれの場所の特性等に応じた具体的な施策を展開するガバナンスの主体や計画等を明確にして、総合的かつ戦略的に緑とオープンスペースを確保、活用することが必要である。

### (新たなステージで重視すべき観点2：民間との連携を加速する)

これまで、緑とオープンスペースの整備、管理運営は主に行政を中心として行われてきたが、平成16年の都市公園法の改正、PFIや指定管理者制度の活用により、民間との連携による整備、管理運営も進んできている。また、企業の社会貢献を促す関連制度の充実等により、民間開発によって創出される都市の緑とオープンスペースも増加している。

財政制約が深刻化し、地方公共団体において専門的な知見・技術を有する職員も減少する中で、人口減少や少子高齢化など新たな都市の課題への対応が必要とされるステージにおいては、近年より公的な分野での存在感を高めている「民」の実力・知見を最大限発揮し、幅広い関係者の総力を結集して、都市空間の整備、管理運営等を行うことで、効率的・効果的に都市機能を高めていく営みである「都市マネジメント」を実践していくことが必要であり<sup>\*13</sup>、官民連携による緑とオープンスペースの整備、管理運営の流れを一層加速することが必要である。

そのためには、都市公園の整備など行政が自ら行うべきことを引き続き着実に推進するとともに、質の高い広場空間の創出を促すための手法の充実や、都市公園の管理運営、活用のパートナーをエリアマネジメント団体等民のまちづくりの担い手に積極的に求めていくことが必要である。このように都市活動全体を視野に入れた戦略的な緑とオープンスペースの確保と活用の一層の推進により、民による活動領域の一層の拡大による経済合理性の発揮や、きめ細かなニーズへの迅速な対応等を進めることが必要である。

### (新たなステージで重視すべき観点3：都市公園を一層柔軟に使いこなす)

都市に都市公園がない時代から、都市に都市公園があるのが当たり前の時代になり、都市公園は環境や暮らしに大きな影響を与える存在となった。都市公園がより活用され、より魅力的になることで、都市はより住みやすく、より魅力的になる。これまで先人が積み上げてきた資産としての都市公園を、時代の変化等に応じてより磨き上げ、次世代に継承していくことが求められている。

都市公園は、子どもの外遊びの時間の減少などを背景に子どもの成育環境の改善が必要とされている中<sup>\*14</sup>、外で遊びたいと思わせる魅力的な場を創出することで、

---

<sup>\*13</sup>「新たな時代の都市マネジメントはいかにあるべきか(中間とりまとめ)」(平成27年8月 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 新たな時代の都市マネジメント小委員会)より

<sup>\*14</sup>「我が国の子どもの外遊び時間は1965年頃を境に内遊びよりも少なくなった。現在では小学生で一日平均14分といわれている。遊びを通じて身体性、社会性、感性、創造性の開発のチャンスを失っている。」(「我が国の子どもの成育環境の改善にむけてー成育時間の課題と提言ー」平成25年3月 日本学術会議)より

遊びを通じた子供の身体性、社会性、感性、創造性の開発等に寄与できる。また、異次元の高齢化の進展という社会的課題に対し、高齢者が積極的に外に出て、仲間と健康運動したいと思う場を提供することで、人と人とのつながりの創出、健康寿命の延伸等にも寄与することができる。

さらに、グローバルな国際競争力の強化が必要な都市では、緑を基調とした美しい景観を形成し、多様な人々が交流する都市の顔となる空間等として、観光立国や地方創生に取り組む都市では、地域の再生、観光振興に向けた拠点づくりの核等として、など都市の個性に応じた様々な機能を発揮できる。また、経済的な豊かさではなく、地域のつながりや心の豊かさを深めたい都市においても、都市公園はより良い地域コミュニティの醸成の場として機能する。

このように、新たな時代のニーズや都市の課題に柔軟に対応して、より一層まちのため、市民のために都市公園がそのポテンシャルを発揮するためには、まず公園管理者自らが魅力ある美しい都市公園の整備とその特性等を踏まえた管理運営の重要性を認識し、その上で市民や民間事業者、NPO法人など多様な主体との協働による公園整備、管理運営を推進することが必要である。

このため、ある都市公園は市民による自主的な整備・管理運営に委ねて地域コミュニティの形成や醸成の拠点として、ある都市公園はにぎわいの拠点として様々な施設の導入、イベントの誘致等により都市公園の整備・管理運営に活用できる自主財源を確保し、整備や管理運営に還元するなど、都市や都市公園の特性等に応じてメリハリをつけた上で、個々の都市公園を使いこなすことが必要である。

#### 4. 2 新たな時代の都市をつくるための緑とオープンスペース施策の基本的考え方

上記3つの観点をもとに、新たな時代の都市をつくるための都市戦略としての緑とオープンスペース施策に具体的に反映するため、以下のそれぞれのレベルの視点から今後重点的に取組を推進すべき事項に関する基本的考え方を整理する。

- (1) 新たな時代の都市を支える緑とオープンスペースの戦略的な確保・活用  
－ 緑とオープンスペース全体に関する取組
- (2) まちの個性、市民の力を引き出すための都市公園の多機能性の発揮  
－ 緑とオープンスペースの中核をなす都市公園に関する取組
- (3) 幅広い主体との協働により質を向上させていく仕組みの構築  
－ (1)、(2)を支える仕組みに関する取組

##### (1) 新たな時代の都市を支える緑とオープンスペースの戦略的な確保・活用

これから我が国の多くの都市は、人口減少や居住の低密度化という課題に対応するため、医療や福祉、商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に集積するとともに、公共交通等により拠点へのアクセスを確保し、日常生活に必要なサービスや行政サービスが住まいなどの身近に存在する集約型都市構造化を進めることが必要とされる。

集約型都市構造化を進めるにあたっては、都市機能や居住を誘導するエリアに着目するのみならず、その外側のエリアにおける将来ビジョンを提示することが必要であり、その一つとして、低密度でありながらも、農地やオープンスペースが適正に保全・活用されたゆとりある居住環境の形成を図ることが考えられる。

緑とオープンスペースは、市街地周辺部においては、まとまった緑地の保全、空地の緑地化等により都市環境を改善し、市街地中心部においては、公共施設の再編と一体となった緑とオープンスペースの確保、再編等により都市機能の集約化を促進することができる。

このように、緑とオープンスペースを基軸としたコンパクト＋ネットワークにより緑豊かで機能的な都市を再構築することで、市民の生活環境の向上のみならず、景観や防災性の向上を通じた大都市のブランド力、国際競争力の向上、地方都市の個性を活かした観光立国の実現など、都市の魅力を総合的に高めることができる。

海外においても、人口減少に伴う都市の課題を解決し、より魅力ある都市へと再構築する計画の中で、人口流出等により生じた空地等の緑地化とネットワーク形成が重要な役割を担っている。<sup>※15</sup>

このため、集約型都市構造化を、美しく、良好な都市環境を形成する好機と

※15 例えば、アメリカのヤングスタウン市では、人口の半減に伴い市域全体に相当数発生した空地・空家の対策、過剰なインフラの縮小のため土地利用計画を転換し、都市的土地利用を縮小して緑地ネットワークを創出した。

また、ドイツのライプツィヒ市では、人口流出によって発生した空家を除却して公園緑地化するとともに、線路・工場跡地等の活用により市街地内部に「くさび形」に緑地帯を創出し、郊外に広がる既存の緑地・農地と接続してネットワーク化する方針を策定した。

捉え、新たな時代に向けて、より魅力的に都市を再構築するための都市戦略として緑とオープンスペースの戦略的な確保や再配置、活用を進めることが必要である。

## ①都市の再構築に向けた緑とオープンスペースの活用・再編

### (緑の基本計画等に基づく戦略的な緑とオープンスペースの確保・活用)

緑とオープンスペースを活かして都市の再構築を進めるためには、緑の基本計画等において、緑とオープンスペースの観点からの集約型都市構造化、都市と緑・農の共生の将来像や、グリーンインフラをどのように都市に構築していくかという戦略を提示することが必要である。また、将来像や事業計画だけでなく、緑とオープンスペースのマネジメントの方針についても緑の基本計画等で明確化することにより、緑とオープンスペースの戦略的な確保からマネジメントまでをそれぞれの都市や地域の特性等に応じて計画的、総合的に行うことが可能となる。

緑とオープンスペースの観点からの都市の将来像の提示にあたっては、例えば、集約型都市構造化に向けて、都市機能や居住を誘導する区域では、居住環境の向上、にぎわい創出等の観点から既存ストックの活用・再編、民間開発との連携による緑とオープンスペースの量と質の確保等を図ることが重要である。

都市機能や居住を誘導する区域の外側では、緑地や農地等の非建築的土地利用に着目し、人口減少等により生じる空地等の緑地化や、流域圏や崖線などに存在するまとまった緑地の系統的保全・配置、生物多様性の確保・向上の観点からの農と水・緑のネットワークの形成等により、緑・農が共生したゆとりある居住環境の形成等を図ることが重要である。

また、河岸段丘に残存する斜面林など、一の市町村の区域を越えて一定のまとまりを有する広域的な緑地については、広域の観点から緑地帯の保全等を図る仕組みを検討することが必要である。その際、広域的な緑とオープンスペースを戦略的に確保するための広域調整に必要な協議の場を設けるなどが考えられる。

### (都市機能の向上に着目した都市公園ストックの再編)

緑とオープンスペースの中核をなす都市公園は、災害時における防災機能、良好な都市景観の形成、ヒートアイランド現象の緩和等の都市環境の改善、生物多様性の確保等の多様な機能を有する都市の根幹的な施設である。このため、各公園は、その多様な機能を発揮して都市機能の維持・向上に寄与するべきであって、みだりに廃止すべきではないが、一方、今後は人口減少の加速等により、周辺人口が減少することで利用が見込めなくなり、その設置目的を十分果たせなくなる都市公園が発生することも見込まれる。

上記は都市公園固有の課題ではなく、集約型都市構造化を進める中で、周辺状況の変化等によって当初の目的が達成できなくなる施設等を都市全体で如何に集約・再編するかがこれからの大きな課題であり、都市公園の再編も、都市

全体の将来像の実現に向けた全体的な計画の中で進めていくことが望ましい。

このような人口やニーズの変化等に伴う都市公園ストック<sup>※16</sup>の統廃合による配置と機能の再編は、当該地域の特性等に応じ、地域の合意に基づきながら都市の機能・魅力の向上を図ることを目的として行うべきである。再編による公園面積の増減は判断要素の一つではあるが、再編によって都市公園のストック効果が総合的に高まり、それによって都市機能が向上するかという観点を重視すべきである。

再編の際には、必要に応じて人口減少等を踏まえた都市の将来像や再編の方針、目標の見直し等を緑の基本計画に反映させた上で、当該計画や立地適正化計画、公共施設等総合管理計画等の都市やエリア全体の方針、計画等に基づき、計画的に行うことが必要である。なお、地方公共団体の条例等において定めている都市の一人当たり都市公園等面積の必要水準、地域住民の徒歩圏域内における都市公園の確保等の目標なども都市の将来像との関係で総合的に勘案することが必要である。

## ②柔軟な官民連携による緑とオープンスペースの確保 (民間の広場空間との戦略的な連携の推進)

良好な都市環境を形成し、市民のクオリティ・オブ・ライフを向上させるためには、依然として緑とオープンスペースの確保が量・質とも十分ではない都市の中心部等において、質の高い緑とオープンスペースの確保を推進することが重要である。

しかし、都市の中心部は高い地価や高度な土地利用等により公共が用地を取得してオープンスペースを確保することは困難である一方、民間開発によって都心に創出される公開空地や有効空地などの広場空間の整備が進んできている。

これらの民間により創出、管理されている広場空間の充実は、企業の社会貢献意識を促す関連制度の充実や魅力的な緑地空間の集客効果等によるものであるが、公共により確保された緑とオープンスペースと相まって都市の貴重な資産として存在感を増しつつある。今後は、これら民間の広場空間についても都市の緑とオープンスペースの全体像として緑の基本計画等に明確に位置づけるなどにより、行政が自ら行う都市公園の整備や緑地保全等との戦略的連携を推進し、より高質な都市空間を官民連携して生み出していくことが必要である。

### (広場空間の質を確保・向上させるための取組)

広場空間は、基本的に所有者の自主的な管理に委ねられているため、高質な空間として維持、提供されている広場空間から、整備年次が古いものを中心に十分管理されていない広場空間まで、その質にはばらつきが大きい。

このため、都市計画諸制度を活用して確保される公共・民間の広場空間について、周辺の緑との連続性などに配慮した整備を誘導していくための誘導方針の緑の基本計画等への位置づけ、整備・管理の配慮事項等を示した指針の策定

---

<sup>※16</sup> 都市公園ストックには都市公園そのもの、及び都市公園内の公園施設が含まれる。

などにより、広場空間の質を一定程度確保していくことが必要である。

近年、地域における良好な環境や地域の価値を維持向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取組であるエリアマネジメント活動が広がっており、まちづくりルールの作成、公共施設の管理運営、民間施設の公的利活用等の活動が展開されている。このようなエリアマネジメント活動と連携して、公共による緑とオープンスペースを含めた広場空間を有効に活用するための施策を検討することが必要である。

更に、民間による質の高い緑地の創出を促すインセンティブとして、緑の都市賞<sup>※17</sup>や SEGES<sup>※18</sup>などの既存の賞や評価の仕組みがあるが、より管理の質を向上させるため、公開性や担保性、管理の質を評価し、公表する仕組みなどを検討することが必要である。

## (2) まちの個性、市民の力を引き出すための都市公園の多機能性の発揮

都市公園は、屋外における休息、散策や運動等の場となるとともに、ヒートアイランド現象の緩和等の都市環境の改善、生物多様性の確保等に大きな効用を発揮する緑を有している。

また、原則として建築物によって建ぺいされないオープンスペースとしての基本的性格から、平常時は様々なレクリエーションやイベントが可能であるとともに、地震等災害時には延焼防止や避難地等としての機能も発揮する。

この緑、オープンスペースという2つの特性が多機能な都市公園を性格づけているが、一方で、市民や民間事業者等からの様々なニーズや要望・苦情等に対する多くの利用調整の結果、「都市公園は規制が多い」と言われることも少なくない。

本来、都市公園は、上記2つの特性から他の都市インフラに比して極めて自由度が高く、更に数度の都市公園法の改正等により公園管理者の裁量性も拡大されており、工夫次第で多種多様な使い方ができる場である。

例えば、保育士が常駐して子育て相談、子育て世代の交流の場となっている公園もあれば<sup>※19</sup>、美しい風景と一体となったカフェが地域住民の憩いの場となっている公園<sup>※20</sup>もあり、市民中心のNPO法人が市民提案によるガーデンとカフェを整備し、管理運営している公園<sup>※21</sup>もある。

---

<sup>※17</sup> 明日の緑豊かな都市づくり・街づくりを目指し、樹木や花などの「みどり」を用いた環境の改善、景観の向上、緑のリサイクル等に取り組み、緑あふれる施設づくり、街並みづくりに卓越した成果を上げている市民団体及び企業等、並びに都市の緑の保全や緑化の推進に個性的な施策をもって取り組み、顕著な成果を上げている公共団体を顕彰するもの。(公財)都市緑化機構が主催。

<sup>※18</sup> 「社会・環境貢献緑地評価システム」(通称:SEGES(シージェス))。企業等による緑地の保全・創出に関する積極的な取組姿勢と行動について、公正に評価し広く公表することにより、企業等の緑に関する活動意欲や取組を一層高めることを目的とした制度。(公財)都市緑化機構が運用。

<sup>※19</sup> 千秋が原南公園(新潟県長岡市)。冬でも遊べる全天候型屋根付き施設と地域子育て支援拠点を一体的に整備し、「子育ての駅千秋(てくてく)」として長岡市子ども家庭課が管理運営。保育士常駐による子育て相談・子育て世代の交流支援、一時保育室(一時預かり)等を実施。

<sup>※20</sup> 富岩運河環水公園(富山県富山市)。飲食店を設置・管理する民間事業者を県が公募し、スターバックスコーヒーが全国で初めて都市公園に出店。「世界一美しいスターバックス」とも称される。

<sup>※21</sup> 大手門公園(長野県小諸市)。駅を中心とした観光地が疲弊し地域活性化が課題となっていたことから、市が駅周辺のまちづくり構想を市民参加で策定。計画づくりに参画した市民中心のNPO

都市公園は、都市の「空いている土地」ではなく、環境保全や防災等の面から都市の基盤的機能を確保しつつ、様々な市民の生活・活動を支援する空間であるというその本質を公園管理者や公園利用者が理解・尊重し、その上で都市公園を如何に使いこなすかを都市公園に関わるそれぞれの主体が考えることによって、そのポテンシャルは最大限発揮できる。

都市公園は「何でもやって良い施設」でもなければ「何でもダメな施設」でもなく、行政、市民、専門家等関係者等との合意に基づきながら、時代の変化やニーズ等に応じた弾力的な公園運営等により、まちの個性や活力、市民の力を引き出すべく、その多機能性を発揮していくことが可能な都市施設なのである。

このため、適切な管理等により健全な樹木、健全な緑を守り、育てること、原則として建築物等によって建ぺいされないオープンスペースを都市に確保すること、という緑とオープンスペースの最も本質的な役割を充実させた上で、個々の特性に応じてそのストック効果を発揮させるための取組を行うことが必要である。

#### ①都市の特性等に応じた都市公園の多機能性の発揮

##### (まちに開かれ、市民に愛される都市公園に向けた取組)

都市公園がそのポテンシャルを十分発揮するためには、都市公園が、都市公園の中だけで完結するのではなく、まちに開かれた存在として、健康・医療・福祉のまちづくり、子育てしやすいまちづくり、健康長寿社会の実現といった都市全体の取組や、地域のにぎわい創出・活性化、観光客の誘致など地域全体での取組等と連携し、様々な主体との合意、協働等に基づく整備や自由度の高い利用を進め、都市との関係性の中でその多機能性を一層発揮することが必要である。

そのためには、緑、オープンスペースという都市公園の特性を踏まえた上で、都市の課題への対応、まちに開かれた都市公園等の観点から都市公園に設置できる施設の拡充等を検討するとともに、社会福祉、子育て、健康運動、観光、都市再生、農業、芸術など様々な分野とお互いの長所をより活かし、相乗効果を高める観点からの連携を推進するための公園施設の考え方の整理等を行うことが必要である。

また、都市公園は、市民の生活に身近な、参加しやすい社会資本という特性を活かし、多様化する市民の価値観に応じた自己実現の場、社会貢献や社会参画の場、地域住民の共助の場などとしてその多機能性を発揮することが必要である。

このため、都市公園は、それぞれの都市の状況等に応じ、地域のコミュニティの中心となる場としての活用、市民との協働による段階的な都市公園の整備、利用者自らによる主体的な都市公園の運営等の推進により、市民に愛される都市公園として、クオリティ・オブ・ライフの向上、地域コミュニティの強化に

---

法人が、市民提案によるガーデンとカフェの区域を整備し、管理運営。

寄与していくことが強く求められている。

### **(明確な管理運営方針に基づく管理運営の推進)**

都市公園は、すべての都市公園が同じように、あらゆる機能を発揮することを目指すのではなく、それぞれの特性等に応じてストック効果を高めるためのメリハリある管理運営を行うべきである。

このため、地方公共団体は、積極的に利用を促進する都市公園や緑地保全を優先する都市公園など、都市公園の特性等に応じた管理運営や利活用の方針などを緑の基本計画等において整理することが望ましい。特に、都市公園の運営や利用の自由度を高めるにあたっては、その方針等を緑の基本計画等で整理し、全市的な都市公園の活用のための計画とデザインに基づいて戦略的に展開することが必要である。

また、その全体の管理運営方針に基づき、個別の都市公園を如何に運営するか、都市公園内のどの場所を、どのように活用するかという個別の都市公園毎の方針やマネジメント計画等を整理、明示することにより、計画的かつ透明性の高い、継続的な市民参画も期待できる都市公園の管理運営を行うことができる。

## **②都市公園の特性等に応じた多様な運営主体の参画**

### **(多様な主体による公園運営を推進するための環境づくりの推進)**

都市公園が、それぞれの特性等に応じた多様な運営を行い、その多機能性を最大限発揮するためには、その都市公園の特性等に応じた多様な主体が、運営に携わることが必要である。

都市公園は多種多様であり、公園施設も多種多様である。個々の都市公園の特性や立地、公園施設の種類等に応じて、公共が主体的に管理運営する都市公園から地域住民に委ねる都市公園まで、都市公園のポテンシャルの一層の発揮や効率的な管理等の観点に応じ、多様な運営主体が活躍できる環境づくりを推進することが必要である。

そのためには、都市公園の運営に対し一定の能力を有する住民、民間団体等への許認可手続きの簡素化、一部委任などにより、民間事業者や市民、エリアマネジメント団体など多様な主体による都市公園の運営を推進する制度、メニューの充実が必要である。

## **(3) 幅広い主体との協働により質を向上させていく仕組みの構築**

緑とオープンスペースのストック効果を高め、地域住民や民間事業者等との連携を加速し、個々の都市公園をその特性に応じて柔軟に使いこなすためには、戦略的なマネジメントを行うための組織や人材の充実が必要である。

そのためには、都市全体をより良く再構築する観点から緑とオープンスペースの将来像を描き、マネジメントできる行政職員・組織を育成することが必要である。あわせて、緑とオープンスペースの確保や活用等の専門的知見を有す

る専門家、都市公園を利用するユーザーである市民、様々なサービスを提供する施設運営スキルを有する民間事業者、公益的な活動を担っている団体など、幅広い主体の多様な知見、意見等を活かして総合的に緑とオープンスペースの質を確保、向上させていく仕組みを構築することが必要である。

#### (時代の変化に対応した取組を支援する公園評議会などの組織の設置)

緑とオープンスペースの質を継続的に向上させていくため、都市レベルでの緑とオープンスペースの確保や活用を議論する場、都市公園全体の管理運営方針を議論する場、都市公園毎にマネジメント計画を議論する場など、それぞれのレベルに応じて幅広い主体の知見、意見を結集して取組を進める仕組みを、都市の状況等に応じて設けることが望ましい。

具体的には、緑の基本計画、都市全体の戦略に基づき都市公園が地域に対してどのようにストック効果を発揮していくかを示すマネジメント計画、都市公園毎の弾力的な運用を行うにあたっての方針などを議論し、時代の変化に対応した取組のスムーズな実行を支援する組織として、行政、専門家、NPO、住民・利用者等が総合的かつバランス良く参加する公園評議会といった組織を設けることが考えられる。このような仕組みを設けることで、都市公園を作る側と使う側の距離を縮め、時代の変化に対応した弾力的な整備、管理運営により需要と供給のミスマッチやタイムラグを軽減し、より一層ストック効果を高めることが可能となる。

また、評議会は、多様な意見の集約の場としてのみではなく、決定事項につき各主体が責任を持って実行をサポートし、評価と検証を行うことで継続的に質の確保、向上を支える仕組みとすることが望ましい。

#### (行政職員のスキル等を向上させるための人材育成)

財政制約の深刻化や行政改革等により専門的な知見・技術を有する行政職員が少なくなっている中、緑とオープンスペースの質を確保し、向上させていくためには、継続的かつ効果的な人材の育成等による個々の行政職員の意識の啓発、スキルの向上が必要である。

また、都市公園の管理運営のノウハウを組織として維持・蓄積していくため、都市公園の管理運営を指定管理者等にすべて委ねるのではなく、行政職員自らが個々の都市公園の指定管理者の視野を超えた広域的な視野で都市公園のストック効果を発揮していくための管理運営の企画を立案することが望ましい。

このため、都市公園の柔軟な管理運営やストック効果の事例、考え方等をまとめたガイドライン等の作成と周知、研修の充実等によって、市民や様々な団体の都市公園の管理運営への参画をコーディネートできる人材、都市公園を活用するためのプロモーションを展開できる人材を育成することが不可欠である。

#### (幅広い主体との協働による整備・管理運営を促進する仕組みの充実)

質の高い緑とオープンスペースを継続的に確保していくためには、地域と一

体となって、幅広い主体との協働により良好な緑とオープンスペースを整備、管理運営していく仕組みの充実が必要である。

このため、住民や民間事業者、NPO法人などによる緑地の管理運営を促進するための仕組みの充実や、住民主体による公園の管理運営を促進するためのNPO法人や中間支援組織等を育成する仕組みを構築することが必要である。

#### **(専門的知見・技術を有する者による行政のサポートの仕組みの構築)**

小規模な地方公共団体ほど専門的な知見・技術を有する職員の不足・不在や、税源不足、財政の硬直化で投資余力、管理余力が乏しいといった事情を抱えており、各地方公共団体の状況等に応じた、多様なサポート体制が必要である。

このため、行政職員による管理運営を原則としつつも、地方公共団体等の要請に応じて専門的技術を有する人材を派遣する仕組みや、公園管理運営等に関する民間資格に一定の認証を与え、効果的に活用する仕組みなど、専門的な知見・技術を有する者による行政のサポートを推進することが必要である。

#### **(都市公園や広場空間の管理の質の評価)**

緑とオープンスペースの管理の質を継続的に向上させていくためには、都市公園や広場空間の管理の質を評価し、公表する仕組みが効果的である。特に、都市公園の質を高めるために行うはずの弾力的な運営による収益性の強化、コストの縮減が、結果として安全管理や植物管理など都市公園が本来提供すべき維持管理水準の低下につながらないように、客観的な評価等により質を確保していくことが必要である。

このため、イギリスのグリーンフラッグアワード<sup>※22</sup>等も参考に、専門家のみならず、研修等により専門的な知識等を習得した市民が、都市公園や広場空間の管理の質を評価する仕組みを構築することが必要である。仕組みの構築にあたっては、幅広い市民が都市公園や広場空間の管理のあり方等について認識を深める仕組みとするとともに、その評価結果が指定管理者選定の際の考慮事項等となることなどによって、管理の質が継続的に向上していくことが必要である。

---

<sup>※22</sup> 申請のあった公園や緑地空間を対象に、所定の審査項目に基づく審査を行い、優良な公園を表彰する制度。申請にあたってマネジメントプランの策定が義務付けられており、審査項目に関する取組がマネジメントプランを通じて実行され、評価を受けることで管理の質が向上していく効果が生まれている。審査は、所定の講習を受講した審査員（ボランティア）が実施。

## 今後に向けて

今回の「中間とりまとめ」は、社会情勢の変化等を踏まえ、これからの新たな時代の都市をつくる緑とオープンスペースの基本的考え方について取りまとめたものである。

この中間とりまとめを、地方公共団体、市民、民間事業者・団体等に広く発信するとともに、各方面から幅広く意見を伺いながら、施策の具体化に向けて一層検討を深めた上で、最終とりまとめを目指すものである。

(参考) 委員名簿

座長	進士	五十八	東京農業大学名誉教授・元学長
委員	池邊	このみ	千葉大学大学院園芸学研究科 教授
委員	坂井	文	東京都市大学都市生活学部 教授
委員	梶木	典子	神戸女子大学家政学部 教授
委員	岸井	隆幸	日本大学理工学部 教授
委員	涌井	史郎	東京都市大学環境学部 教授
委員	松本	守	一般社団法人 日本公園緑地協会 副会長
委員	菊池	正芳	東京都都市整備局都市づくり政策部緑地景観課 課長 (平成 26 年度)
委員	小野	敏正	東京都都市整備局都市づくり政策部緑地景観課 課長 (平成 27 年度)
委員	橋本	健	横浜市環境創造局公園緑地部 部長
委員	石田	尚昭	岡山市都市整備局 審議監