

新たなステージに向けた 緑とオープンスペース政策の展開について

(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
最終報告書)

平成28年5月

国土交通省 都市局 公園緑地・景観課

新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について

(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
最終報告書)

目 次

I	緑とオープンスペースをめぐるこれまでの状況	2
	1. 都市を取り巻く社会状況	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	3
	(3) 地方の活性化と大都市のグローバル化	3
	(4) 社会資本の整備と老朽化の進行	3
	(5) 財政面、人員面の制約の深刻化	3
	(6) 国民の価値観の多様化	4
	2. 今後の都市の方向性	5
	3. 緑とオープンスペースの状況	6
	(1) 我が国の緑とオープンスペースの現況	6
	(2) 我が国の緑とオープンスペースが抱える課題	8
	(3) 海外における緑とオープンスペースの価値の高まり	10
II	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	10
	1. 今後の緑とオープンスペース政策はいかにあるべきか	11
	2. 緑とオープンスペース政策は新たなステージへ	12
	3. 新たなステージで重視すべき観点	15
	(1) ストック効果をより高める	15
	(2) 民との連携を加速する	16
	(3) 都市公園を一層柔軟に使いこなす	16

Ⅲ 新たなステージに向けた重点的な戦略 18

1. 緑とオープンスペースによる都市のリノベーションの推進 18

- (1) 緑の基本計画等による戦略的な都市再構築の推進 19
- (2) 民の広場空間等との連携強化による緑の多価値化 21
- (3) 都市公園の配置と機能の再編等による都市の活性化 22

2. より柔軟に都市公園を使いこなすためのプランニングとマネジメント

の強化 24

- (1) 都市経営の視点からの都市公園マネジメントの推進 24
- (2) 地域の特性やニーズに応じた都市公園の整備の推進 25
- (3) 都市公園の特性に応じた多様な主体による公園運営の推進 26

3. 民との効果的な連携のための仕組みの充実 28

- (1) 緑とオープンスペースの利活用を活性化するための体制の構築 28
- (2) 新たなステージを支える人材の育成、活用 29
- (3) 都市公園等の品質を確保、評価する仕組み 31

本報告書における各用語の定義は以下の通り。

緑とオープンスペース：都市公園、都市公園以外の公共施設緑地（河川緑地、街路樹、市民農園、庁舎・公営住宅等の植栽地 等）、民間施設緑地（公開空地、民間施設の屋上緑化 等）、法律や条令等により保全されている地域制緑地（特別緑地保全地区、生産緑地地区、市民緑地、協定による緑地の保全地区 等）を包含する概念として位置づけ。

都市公園：都市公園法第二条において掲げる公園又は緑地。緑とオープンスペースの中核をなす施設。本報告書では、基本的に建築物によって建ぺいされない緑豊かな公共空間としての性格を有する施設として位置づけ。

はじめに

今、都市を取り巻く社会状況は大きく変化している。

2008年の約1億2,800万人をピークに我が国は人口減少社会に突入し、大都市への集中による地方都市からの若年層の流出等により地域的な人口の偏在も加速している。高齢化率は、2013年に25%を超え、今後も更に進行すると見込まれている。

また、道路、都市公園、下水道等をはじめとした社会資本の整備が進む一方、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、老朽化した施設の適切なメンテナンスが課題となっている。

このような課題に対応するため、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）が取りまとめられるとともに、平成26年2月には、社会資本整備審議会へ「新たな時代の都市マネジメントはいかにあるべきか」が諮問され、これからの都市政策の方向性について検討が行われているところである。

都市全体が様々な課題に直面する一方で、都市の貴重な環境基盤である緑とオープンスペースも同様に様々な課題に直面している。緑とオープンスペースの確保が一定程度進捗する一方で、地方公共団体の職員数や維持管理費は減少しており、公園施設の老朽化に起因する事故も発生している。時代の変化や多様化するニーズに対して十分そのポテンシャルを活かしきれていない都市公園も散見される。

本検討会では、上記の都市が直面する課題と、緑とオープンスペースが直面する課題の同時解決を目指し、これからのまちづくりに対応した緑とオープンスペースのあり方、都市公園を活用したまちの活力創出の方向性等について検討を行ってきた。

今後、本報告書の趣旨に沿った実効性のある政策の実施を期待するものである。

I 緑とオープンスペースをめぐるこれまでの状況

1. 都市を取り巻く社会状況

(1) 少子高齢化と人口減少

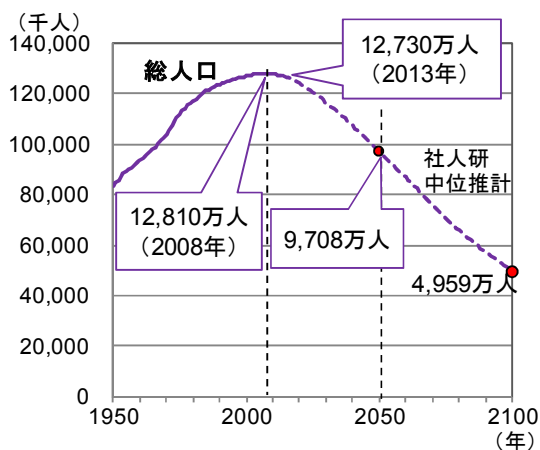
我が国は、出生率・出生数の低迷や、急速に進む高齢化を背景に、2008年をピークに人口減少局面に突入している。2050年を見据えた中長期的な将来人口推計においては、全国の約6割の地域で人口が半分以上となり、そのうち、全国の約2割で無居住化するとの分析^{※1}も示され、地方消滅の危機への警鐘も鳴らされている。

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、高齢化率は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。

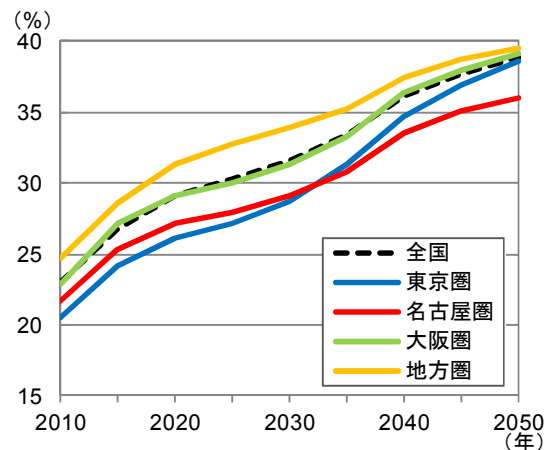
人口減少や高齢化は地域によって異なる様相で顕在化すると想定されている。大都市では、地方から流入・定着した人々の高齢化が進むことで、特にベッドタウンとして発展してきた郊外部を中心に、高齢者数の急増が見込まれており、増大する医療・介護サービス需要への対応が困難となることが懸念されている。

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。



[総人口の推移] ^{※2}



[高齢化率の推移] ^{※3}

^{※1} 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、人口が半以下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)

^{※2} 1950年から2013年までの実績値は総務省「国勢調査報告」「人口推計」、厚生労働省「人口動態統

(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。

(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・文化に至るまで都市の個性を磨いて発信すること、特にグローバルに活動する企業・人材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) 社会資本の整備と老朽化の進行

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、下水道などの社会資本は、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、これら整備された社会資本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。

特に多くの社会資本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、

計」。推計値は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」、厚生労働省「人口動態統計」をもとに国土交通省国土政策局作成。「中位推計」は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」の中位推計（出生中位、死亡中位）。

^{※3} 2040年までは国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」（平成25年3月推計）の中位推計。2045年及び2050年は国土交通省国土政策局による試算値。

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。

(6) 国民の価値観の多様化

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。

2. 今後の都市の方向性

上記のような都市を取り巻く社会状況の変化等に対応するため、各所で今後の都市の方向性等に関する検討が行われている。

平成24年9月に公表された都市計画制度小委員会^{※4}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」^{※5}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とりまとめが8月にと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月にとりまとめている。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。

※4 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

※5 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

3. 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。

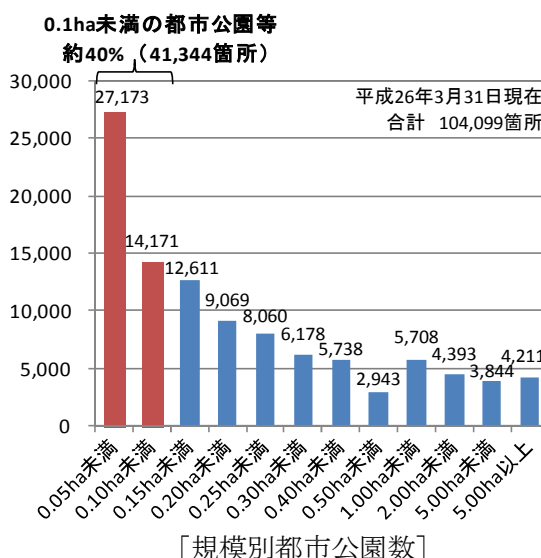
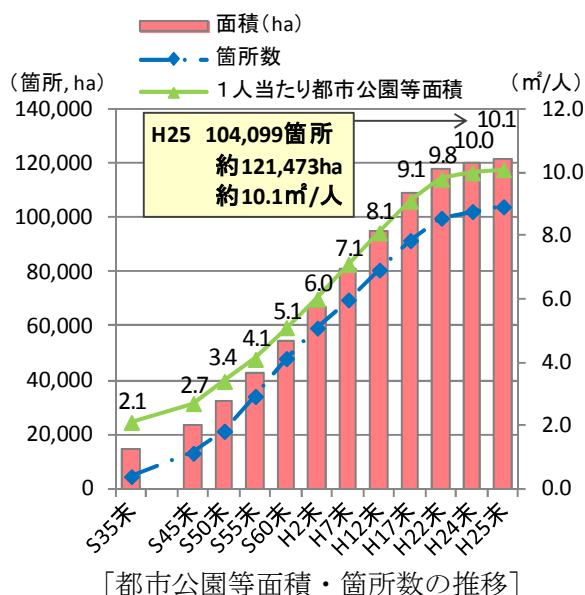
(1) 我が国の緑とオープンスペースの現況 (都市公園の現況)

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^{※6}、全国的に見れば一人当たり都市公園等面積も約 10 m²/人を超える水準となっている。

しかしながら一方で、一人当たり都市公園等面積が 10 m²/人に達している市町村は約半数に留まっており、都



※6 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。

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 m²/人、D I D 区域内では約 5.7 m²/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 m²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)

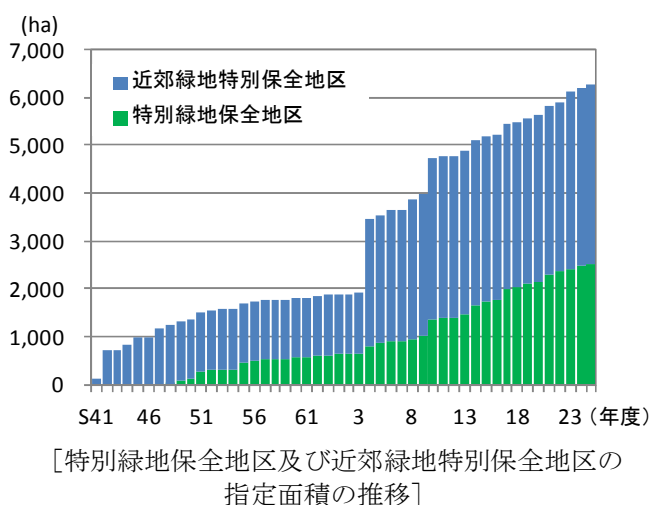
緑地の保全、緑化については、鎌倉、京都における緑地の開発問題が契機となって昭和 41 年に制定された古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法により、現状凍結的な厳しい緑地保全制度が創設されたのを端緒に、同年の首都圏近郊緑地保全法、昭和 42 年の近畿圏の保全区域の整備に関する法律、昭和 43 年の都市計画法改正、昭和 48 年の都市緑地保全法、昭和 49 年の生産緑地法と、相次いで今日の緑地保全制度の基礎となる法制度の整備が進められた。

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 6,300 h a 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 482 h a 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^{*7}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。



^{*7} 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 37 h a/年）を上回る緑化面積（年間約 46 h a）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）。

(民間事業者の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、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、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^{※8}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) 我が国の緑とオープンスペースが抱える課題

(施設の老朽化、財政制約の深刻化に対応した計画的かつ適切な維持管理)

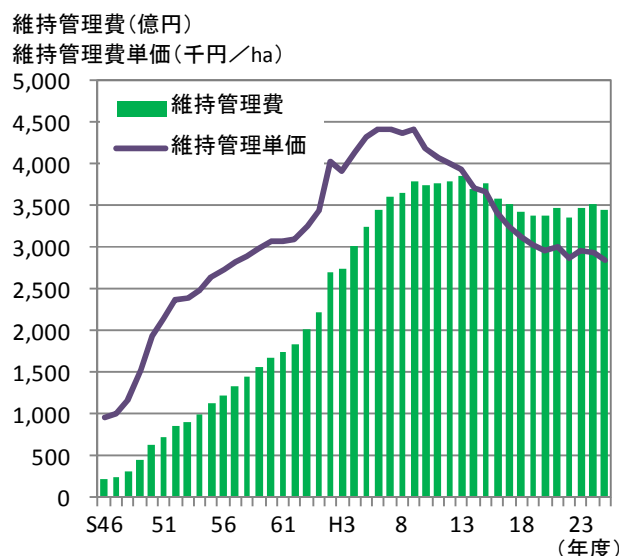
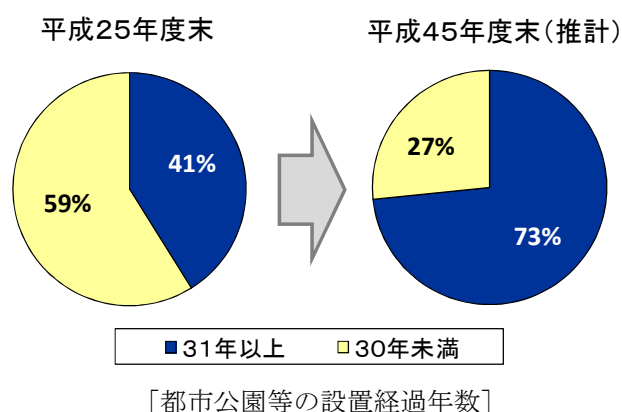
我が国では、高度経済成長期以降、集中的に整備された社会資本の老朽化が進み、維持管理・更新の「山」が到来する時代を迎えている。

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^{※9}である。

また、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、1ha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。^{※10}

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、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



※8 東京都総合設計プロジェクト一覧に基づく。

※9 平成25年度都市公園等整備現況調査の結果に基づく。

※10 1ha当たりの維持管理費：平成7年度4,429千円/ha、平成25年度2,848千円/ha(都市公園等整備現況調査より)

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。

(ポテンシャルを発揮するための柔軟なマネジメント手法の確立)

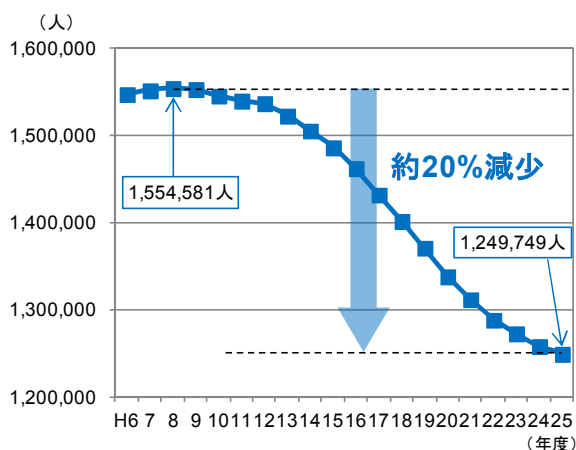
都市公園は、本来多様な機能を有しており、個々の都市公園や都市の特性に応じた柔軟かつ自律的なマネジメントにより、その多機能性を発揮している都市公園がある一方、一律的な維持管理や硬直的な運用によって「公園は規制が多い」というマイナスイメージが先行し、そのポテンシャルが十分活かし切れていない都市公園も散見される。

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、都市公園の敷地内の維持管理に終始するのではなく、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。

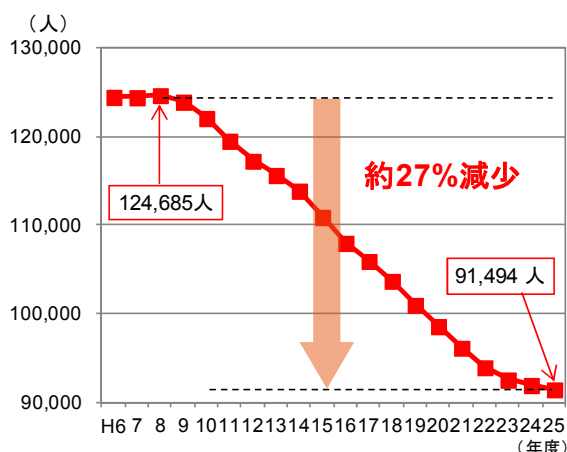
(多様なニーズに対応してきめ細かな管理運営を行うための仕組みや体制の確保)

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数が減少している。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関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いかに整えるか、その検討が急務となっている。



[市町村全体における職員数の推移]



[市町村における土木部門の職員数の推移] ※11

※11 地方財政統計年報より国土交通省作成

(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独自に整備、管理している広場など、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、必ずしも持続性が担保されている施設ではないが、特に土地の高度利用が進み、緑とオープンスペースの確保が困難な市街地において高質な都市環境を形成するためには、これらの施設との弾力的な連携が必要である。

(3) 海外における緑とオープンスペースの価値の高まり

諸外国では、都市の課題解決や、より住みやすく魅力的な都市に向けた計画の中で、緑とオープンスペースが重要な役割を担う動きが各所で進んでいる。

例えば、アメリカのヤングスタウン市や、ドイツのライプツィヒ市では、人口減少に伴う空地・空家の発生等の課題に対応し、より魅力ある都市へと再構築する計画の中で、空地等の緑地化、ネットワーク形成による緑豊かな都市への転換を計画している。^{※12}

また、アメリカのニューヨーク市では、都市の中心部に位置する大規模な都市公園の再整備による魅力の向上のみならず、市民の健康増進のため、全てのニューヨーク市民が住宅から10分以内に公園に行けるようにすることを目標として掲げ、身近な都市公園の整備を計画的に推進し始めた^{※13}。

フランスのパリ市では、パリ北西部の鉄道と直結した物流拠点だったエリアを、大規模な公園を中心に、公共施設用地、ミクスْتُユース（居住・業務）等に再開発し、自然豊かな空間を創出する事業を計画している^{※14}。

このように、海外では都市全体の計画の中での緑とオープンスペースの価値が高まっている。



[クリシー・バティニョル地区 (パリ)]

© Vectuel・Studioezz・PBA

^{※12} 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。

^{※13} アメリカのニューヨーク市では、健康や豊かな暮らしの観点から身近な公園の充実に再び着目し、2030年までに99%以上の住民が徒歩10分（距離0.5マイル）以内に0.25エーカー（約1,000㎡）の公園またはプレイグラウンドに到達できるようにすることを目標とした公園整備を進めている。

^{※14} フランスのパリ市北西部のクリシー・バティニョル地区では、貨物駅の一部を撤去した50haの跡地に、10haの公園を核に民有地の緑化、屋上緑化と合わせて生物多様性の確保、水循環、ヒートアイランド現象の抑止等に配慮した都市再生を進めている。

II 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

1. 今後の緑とオープンスペース政策はいかにあるべきか

都市政策全体が様々な課題に直面する中、これからの緑とオープンスペース政策はいかにあるべきか。

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、都市化に伴う高い開発圧力から良好な緑地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歛(か)くべからざるオアシスでもある」^{※15}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^{※16}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^{※17}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社会資本としてその重要性が一層高まっている。

※15 昭和8年東京都市計画報告

※16 「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)

※17 「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)

2. 緑とオープンスペース政策は新たなステージへ

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への転換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。

これに対して、社会が成熟化し、市民の価値観も多様化する中、社会資本も一定程度整備されたステージでは、緑とオープンスペース政策は、都市公園の確保や緑地の保全といった視野のみに留まらず、緑とオープンスペースの多機能性を、都市のため、地域のため、市民のために引き出すことまでが役割であると再認識し、その視野を広げて各種施策に取り組むことが必要である。

それによって、緑とオープンスペースが、例えば以下のような都市の課題解決、目指す都市像の実現に寄与し、都市の明るい未来を切り開くための社会資本としてその真価を発揮することができる。

○緑とオープンスペースの再構築により、緑豊かでゆとりある都市生活を実現

今後、多くの都市では、人口減少社会等への対応のため、人口増加を前提とした政策から、人口減少に対応した都市構造への再構築、コンパクトシティ化の実現に向けた政策への転換が必要となる。

緑とオープンスペースは、これまでも、うるおいのある生活環境の形成、都市の骨格となる水と緑のネットワークの形成等による良好な都市環境の形成等に寄与してきたが、その良好な都市環境形成の基盤としてのポテンシャルをより一層発揮することで、都市をより暮らしやすく、豊かにできる。

このため、都市の再構築に際して、全体的な緑とオープンスペースの配置、充足状況や今後の整備方針等に基づき、例えば、居住を誘導する地域では、人々の憩いの場、にぎわいの拠点となる都市公園の計画的な整備や再編を行うとともに、人口密度が低下していく地域では空地等を活用して緑地と農地が調和した田園居住環境を形成することで、緑豊かでゆとりある都市生活を実現できる。



[カシニワ制度（柏市）]

○都市のブランドとなる緑とオープンスペースが、美しく風格ある都市を実現

グローバルな都市間競争の激化を背景として、特に大都市では、グローバルに活動する企業や人材からの評価が高い、緑豊かで、地球温暖化対策や生物多様性の確保・向上等に留意した環境共生型の都市の形成等により、国際競争力を強化することが必要とされている。

緑豊かな歴史ある都市公園や樹種に応じて丁寧に管理された街路樹等で構成された美しい景観は、これまでも都心のオアシス、都市の歴史や文化の象徴として風格ある都市の形成に寄与してきており、その機能をより一層発揮することで国際競争力の高い都市の形成に寄与できるポテンシャルを有している。



[定禅寺通緑地（仙台市）]



[奈良公園（奈良県）]

このため、例えば、民間事業者との連携による都市の顔となる公園の整備、管理運営^{※18}、都市のブランドを形成する緑を基調とした美しい景観の形成による周辺地域の不動産価値の向上^{※19}とその価値上昇分の緑とオープンスペースへの還元等の好循環の形成により、国際競争力の高い、美しく風格ある都市を持続的に形成できる。

○地域の資源を活かした豊かな緑とオープンスペースが、個性と活力ある都市づくりを実現

近年では特に、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持する地方創生の推進が必要とされている。

緑とオープンスペースは、これまでも観光振興や地域の賑わいの拠点等として地域の伝統文化や歴史を継承し、地域の活性化等に寄与してきた。その多機能性を一層発揮することで、地域の魅力のブランド化、地域の稼ぐ力の強化、住民が健康で元気に幸せに暮らせる都市づくりなど、地域毎に異なる様々な課題等に応え、個性豊かで魅力ある地域社会の形成等に寄与できる。このため、例えば、美

^{※18} ブライアントパーク（ニューヨーク）では、民間事業者を主体とするブライアント・パーク・コーポレーションが、レストランの運営収入、イベント等の公園の利用料、公園周辺の建物オーナー（BID）からの税金等を収入源として公園の管理を実施。

^{※19} ハイライン（ニューヨーク）。廃止が決定されていた高架貨物鉄道を市民からの提唱により公園として整備したところニューヨークの観光名所となり、周辺不動産の価値向上にも寄与している。

しい風景と一体となった施設整備^{※20}による地域資源の活用や、保育士が常駐する都市公園^{※21}など地域の課題に弾力的に対応した都市公園の整備、管理運営を推進することで、地域の資源を活かした個性豊かな緑とオープンスペースが、それぞれの都市の活力の源として全国の地方創生をけん引し、個性と活力ある都市づくりを実現できる。



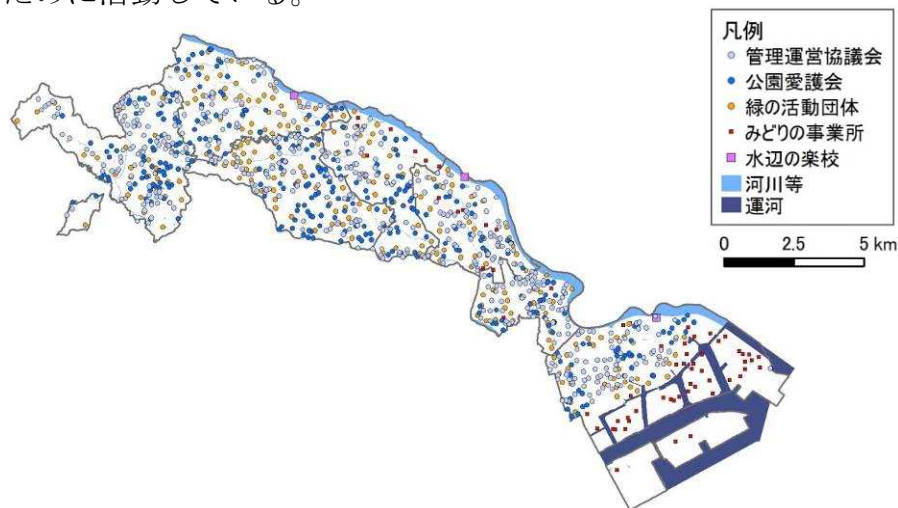
[富岩運河環水公園（富山県）]



[千秋が原南公園（新潟県長岡市）]

○地域住民が主体的に運営する緑とオープンスペースが、やすらぎを実感できる暮らしを実現

緑とオープンスペースは、地域コミュニティの希薄化が課題となる中、これまでも地域の祭りやイベントの開催場所、ボランティア活動の場などとして、市民の交流の場としての役割を果たしてきた。また、公園愛護会や緑の保全、創出のために活動する団体など市民を主体とした多くの団体が緑とオープンスペースを守り、育てるために活動している。^{※22}



[川崎市内の緑とオープンスペースに関する活動団体の分布図]

※20 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。

※21 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。

※22 例えば川崎市では、公園愛護会、管理運営協議会、緑の活動団体等など約 1,100 団体が市域全体で活動している。

このような人と人とを結びつけるコミュニティの拠点としてのポテンシャルを一層引き出すため、例えば、地域住民の交流を促進する施設の住民自らによる都市公園への設置、運営^{*23}や、若い世代が主体となった緑とオープンスペースの保全、管理運営の推進などにより、地域コミュニティの絆を深め、心の豊かさを実感できる暮らしの実現に寄与できる。



[大手門公園（長野県小諸市）]

3. 新たなステージで重視すべき観点

上記のような都市の実現に向けて、緑とオープンスペースのポテンシャルを都市のため、地域のため、市民のために最大限発揮するため、今後の緑とオープンスペース政策は、以下の3つの観点を重視することが必要である。

(1) ストック効果をより高める

社会資本が一定程度確保されたステージにおいては、整備された社会資本が機能することによって得られる効果である「ストック効果」^{*24}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確保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の実施、周辺のニーズ、社会状況の変化等に応じた都市公園の再編などの都市全体の中での効果的な活用、連携の観点が重要である。特に、ストック効果をより向上させるための都市公園のマネジメントを推進するにあたっては、従来の都市公園の維持管理の延長ではなく、総合的なまちづくりの一環として取り組むことが重要である。

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、地域の特性に応じた多様なデザインによる都市公園の戦略的な整備等

^{*23} 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。

^{*24} 「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

を推進することが必要である。

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の確保、活用を推進することが必要である。

(2) 民との連携を加速する

従来、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等により、民^{※25}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。

今後は、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。このような状況の中では、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^{※26}、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地域住民組織、まちづくり団体などの民の主体に積極的に求めていくことが必要である。それによって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を一層推進するとともに、民による活動領域の一層の拡大や経済合理性の発揮、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。

(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、ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性の確保等に大きな効用を発揮する緑を有するとともに、基本的に建築物によって建ぺいされない公共空間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行われ、地震等災害時には延焼防止や避難地等としても機能する。

^{※25} 本報告書では、民間事業者、市民、NPO法人、エリアマネジメント団体等の主体を総称して「民」と表記している。

^{※26} 「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

都市公園は、このような特性から、多面的な機能を有する空間、工夫次第で多種多様な使い方ができる場として、都市施設としては希有な性格を有している。しかし、本来多機能な空間であるはずの都市公園は、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等の結果、禁止事項が多い、規制が多い空間と見られがちである。

都市公園は、その多機能性の根幹である基本的に建築物によって建ぺいされない緑豊かな公共空間としての性格を維持しつつ、地域ごと、都市公園ごとの個性に応じた整備、管理運営を様々なステークホルダーとの合意に基づきながら行うことで、そのポテンシャルを最大限発揮できる施設である。

このため、民間活力の導入ポテンシャルが高い都市公園は、様々な施設の導入やイベントの誘致等を積極的に行ってその収益等を整備や管理運営に還元し、地域住民のコミュニティ形成拠点としてのポテンシャルが高い都市公園は、市民による主体的な整備・管理運営に委ねる、多様な動植物の生息・生育場所としてのポテンシャルが高い都市公園は、自然環境を保全するための適切な利用制限、管理を行うなど、個々の都市公園が有するポテンシャルに応じ、都市公園を柔軟に使いこなすことが必要である。

Ⅲ 新たなステージに向けた重点的な戦略

今、緑とオープンスペース政策は、人口減少や地方の活力の低下といった様々な都市の課題に対して、緑とオープンスペースという資産が持つポテンシャルを十分発揮できるかどうか問われている。

また、集約型都市構造化に向けた取組にあわせ、より美しく、暮らしやすい、活力ある都市構造へのリノベーションを緑とオープンスペースがけん引するとともに、地域の特性やニーズ等に応じて都市公園をより柔軟に使いこなし、その多機能性を、市民や民間事業者との連携のもと、これまで以上に発揮していくことが必要とされている。

このため、今後の緑とオープンスペース政策は、以下の3つの戦略を重点的に推進することが必要である。

1. 緑とオープンスペースによる都市のリノベーションの推進

集約型都市構造化に向けた都市の再構築の中で、民有緑地や農地等を含めた総合的な視点から緑とオープンスペースの確保、活用を戦略的に推進 等

2. より柔軟に都市公園を使いこなすためのプランニングとマネジメントの強化

地域の特性やニーズに応じた都市公園のポテンシャル発揮のための計画、地域の特性に応じた施設の設置促進、多様な主体との連携によるマネジメントの強化 等

3. 民との効果的な連携のための仕組みの充実

様々なステークホルダーとの連携による施策推進に向けた体制の構築、人材の育成、活用 等

1. 緑とオープンスペースによる都市のリノベーションの推進

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。

そして、多様な生物を育み、良好な都市環境を形成する根幹となる緑とオープンスペースには、集約型都市構造化にあわせ、都市をより美しく、暮らしやすく再構築できる力がある。

例えば、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等により都市環境を保全・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効果的に進めることができる。また、屋上緑化、壁面緑化等の緑化技術の進展により、

地表面だけでなく、建築物も含め、今や都市のあらゆるフィールドが緑とオープンスペース政策の対象となっており、グリーンインフラとして都市をより魅力的に、安全に、暮らしやすく変えることができる。

しかし、緑とオープンスペースがその力を都市の再構築のために発揮するためには、以下のような考え方の転換が必要である。

まず第一に、緑とオープンスペース政策は、都市が抱える課題にいかに関与すべきか、総合的なまちづくり戦略の中で如何なる役割を果たすべきか、という視点に立って政策を推進すべきである。例えば、緑とオープンスペースの総合的な計画である緑の基本計画は、これまで緑地をどう系統的に確保していくか、都市公園をどう整備していくかという事業計画の色彩が強かったが、今後は、立地適正化計画等と連携して都市をどう再構築していくか、今ある緑とオープンスペースをどう効率的・効果的にマネジメントしていくか、という視点も必要である。

第二に、特に大都市では、質の高い広場空間の整備やエリアマネジメント活動など民間事業者がこれまで以上に公共的な役割を担い始めている動きと連携し、民間事業者等のポテンシャルをより一層引き出すという視点に立って政策を推進すべきである。例えば、公共のまちづくりの計画と民間開発の有機的な連携を進めることや、既に創出されている質の高い民有の緑地、広場空間をまちづくりの中で活かし、連携していく視点が必要である。

第三に、これまでも緑の基本計画等に基づき地域の特性を踏まえた緑とオープンスペースの確保等を推進してきたところであるが、今後は、より一層深刻化が想定される人口の偏在や、都市公園の整備水準の地域間格差などを背景に、都市ごとに異なる状況に応じた都市公園の整備、一層のストック効果の発揮に向けた配置と機能の再編という視点に立って政策を推進すべきである。例えば、人口の減少や都市公園の配置の偏り、老朽化等を背景として再編を積極的に進める必要がある地域もあれば、依然として人口に対し都市公園が不足し、計画的な整備が必要とされる地域もあり、それぞれ異なる状況に応じた対応が必要である。

このため、今後の緑とオープンスペース政策は、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捉えて、緑とオープンスペースによる都市のリノベーションを推進するため、上記の考え方に対応した以下のそれぞれの施策を講じることが必要である。

(1) 緑の基本計画等による戦略的な都市再構築の推進

市町村が策定する緑の基本計画及び都道府県が策定する広域緑地計画(以下「緑の基本計画等」という。)は、市域の緑地の保全及び緑化の目標、都市公園の整備の方針等を定めることで、都市における緑とオープンスペースの総合的な計画として機能してきた。

しかし、今後は、量的な側面だけでなく、良好な景観の形成や、地域の歴史・文化を守ることによる地域アイデンティティの醸成、生物多様性の確保・向上といった質的な側面の強化や、人口減少が見込まれる中での緑地の保全、都市公園の整備や管理運営の目標の考え方、都市の再構築の中での緑とオープンスペース

の再構築の考え方など、社会状況の変化等に応じた方向性を示すことが必要となる。

このため、緑とオープンスペース政策は、それぞれの都市の特性等に応じて、以下の観点を緑の基本計画等で明確化することで、都市全体の動きと連携した戦略的な都市のリノベーションを推進することが必要である。

①緑とオープンスペースの観点からの集約型都市構造化の方針の明確化

都市の再構築を推進するため、緑とオープンスペースの観点からの集約型都市構造化に向けた方針、都市と緑・農の共生の将来像、グリーンインフラの構築に向けた戦略等を緑の基本計画等で明示することが必要である。

なお、方針等の明示に当たっては、都市計画区域マスタープラン、市町村マスタープランや立地適正化計画等の他の計画と整合を図ることが必要である。

また、都市の再構築は緑とオープンスペース政策のみで実現できるものではないため、必要に応じて緑の基本計画等における方針を立地適正化計画に反映させるなど、都市全体の計画等と連携して取り組むことが望ましい。

立地適正化計画等との連携にあたっては、以下のような点に留意することが必要である。

(立地適正化計画の区域に対応して留意すべき観点の例)

○都市機能誘導区域・居住誘導区域内

- ・居住環境の向上、にぎわい創出の観点からの都市公園、公共施設の活用・再編
- ・民間開発との連携による効率的・効果的な緑とオープンスペースの量と質の確保 等

○居住誘導区域外

- ・緑地や農地に加え、人口減少等により増加が想定される空地等の非建築的土地利用の計画
- ・低密度を活かした、緑地や農地が適正に保全・活用された緑・農が共生したゆとりある居住環境の形成
- ・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

②民の広場空間等との連携の強化

効率的かつ効果的に緑豊かな都市を形成するためには、公共だけでなく、民の広場空間を含めた都市全体の緑のオープンスペースの既存ストックの総量や特性等を把握し、計画的にネットワーク化を図ることが必要である。

一方、民間開発により生み出される公開空地等の広場空間は、数や面積、空間としての質の現況等が十分把握できない、永続性が担保できない等の理由から、都市環境の改善や生物多様性の確保等の観点から高いポテンシャル

を有していても、緑の基本計画に位置づける等の連携は十分進んでいない。

このため、良好な都市環境の形成等の観点から連携が望ましい広場空間の考え方や現況把握手法の整理などにより、都市公園など持続性の高い公共施設と、柔軟で多様な民間施設との相互補完による柔軟な緑のネットワークを形成していくことが必要である。

あわせて、緑の基本計画等で整理した将来的な緑のネットワーク形成イメージを対外的に明示することで、民間事業者による当該ネットワーク形成に留意した緑化や広場空間の整備、管理を誘導することが望ましい。

③緑とオープンスペースのマネジメントの方針や目標の明確化

緑とオープンスペースが一定程度確保されてきたステージにおいては、緑の基本計画は、緑とオープンスペースの整備計画、事業計画としてだけでなく、ストック効果向上に向けた戦略的なマネジメント計画や、個々の都市公園をその特性に応じて使いこなすための総合的な管理運営計画としても機能していくことが重要である。

このため、緑の基本計画等において、それぞれの都市や地域の特性等に応じた緑とオープンスペースを活かすためのマネジメントの方針、目標等を明確化することで、整備から管理、利活用まで一貫した計画に基づくより総合的、戦略的な緑とオープンスペースの確保・活用を推進することが必要である。

(2) 民の広場空間等との連携強化による緑の多価値化

良好な都市環境の形成等のためには、特に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ける、質の高い緑とオープンスペースの確保方策を充実させ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、例えば、大手町の森^{※27}のように、都心に自然に近い森を整備する取組や、商業施設の広場空間と都市公園が一体的に整備、管理されている東京ミッドタウン^{※28}など、民間開発による質の高い広場空間の整備、管理が進んできている。

このため、都市公園と広場空間の一体的な整備、管理を推進する仕組みの充実や、良質な広場空間が創出する公共的な価値の適正な評価などにより、民の広場空間等との連携をより一層強化し、都市の緑の多価値化を推進することが必要である。

^{※27} 大手町の森は、工事の3年前から千葉県内において計画地と同等の立地条件で森を育成し、植栽基盤ごと移植することで、竣工後素早く充実した自然景観を形成。

^{※28} 東京都港区では、赤坂9丁目の再開発に合わせて、地区計画を活用して民間が設置するオープンスペースと区立檜町公園が連続した緑地を創出。管理協定に基づき、檜町公園を含む一体的なオープンスペースの日常的な維持管理を民間事業者が実施。



[大手町の森]



[東京ミッドタウン]

(3) 都市公園の配置と機能の再編等による都市の活性化

緑とオープンスペースの中核をなす都市公園は、都市の防災性の向上、良好な都市景観の形成、都市環境の改善、生物多様性の確保、子どもの身近な遊び場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、今後は人口減少等により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。

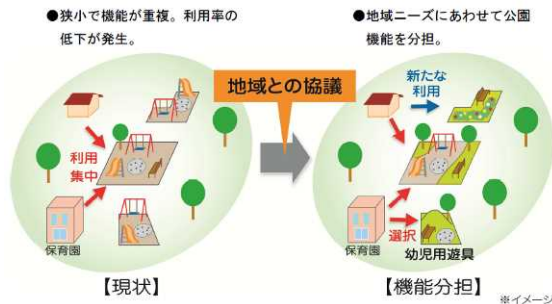
また、公園施設の老朽化が進み、施設の効率的・効果的な維持管理、更新がより一層重要性を増す中、単に施設を撤去するのではなく、都市全体、地域全体を見て、より都市公園の魅力、機能を向上させるような再編を行うことで都市公園を活性化し、それによって都市を活性化させるという視点が重要となる。

例えば、北九州市では、小規模公園の廃止・集約による地域の住民ニーズにあった公園の設置や、分散しているスポーツ施設の中心市街地への集約・複合施設化などにより、施設の利便性向上とコンパクトシティ化の実現を進めている^{※29}。また、札幌市や武蔵野市では、一定エリア内の複数の公園で機能を分担・特化させることで、施設の重複排除と様々なニーズへの対応を実現し、効率的・効果的に地域の魅力向上を図っている^{※30}。

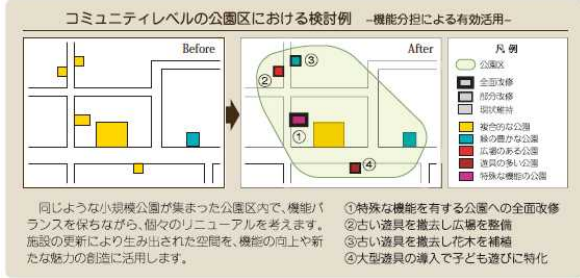
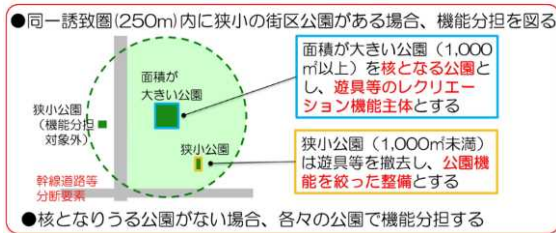
^{※29} 北九州市では、遊休市有地（団地跡地）を活用した小規模公園の集約・再編により、公園利用者のニーズに合った「吉志ゆめ公園」を設置（2公園（計1,261㎡）廃止→1公園（2,000㎡）新設）。また、戸畑区において、分散している運動施設を中心市街地の公園に集約、複合化するとともに、野球場を郊外の公園に移転、跡地をグラウンドとして整備予定。中心市街地の利便性向上と地域活性化に寄与。

^{※30} 札幌市では、機能分担の考えによる公園再整備を進めており、平成26年度までに40の狭小公園（1,000㎡未満）において再整備を実施。同一誘致圏内にある複数の公園で機能を分担することにより様々なニーズに対応するとともに、施設総量の削減による維持管理コスト縮減を図っている。武蔵野市では、公園の機能分担を図る「公園区」を設定して公園区内のバランスを考慮して小規模公園の機能を分担・特化させることで小規模公園を統廃合することなく有効活用し、魅力の向上を図っている。

【公園の機能分担の考え方】



【公園の機能分担を検討する対象】



『札幌市公園施設長寿命化計画』の策定に向けた公園施設の基本的な考え方について]

【武蔵野市公園リニューアル計画】

このため、人口やニーズの変化等に伴う都市公園ストック^{※31}の統廃合による配置と機能の再編を、当該地域の特性等に応じ、地域の合意に基づきながら行うことで都市公園を活性化させ、都市の機能向上、活性化を戦略的に推進することが必要である。

都市公園の再編にあたっての主な留意事項は、以下の通りである。

- ・人口減少の進捗の程度や都市公園の整備状況等は都市によって異なるため、都市公園の統廃合を進める必要がある都市、都市公園の確保を更に進める必要がある都市など、それぞれの都市の状況に応じた対応が必要であること
- ・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、都市が活性化するかという観点を重視すること
- ・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、地域のニーズを踏まえて計画的に行うこと
- ・条例等で定めている都市公園の全体的な量的整備水準の目標、地域レベルでの配置の目標などを総合的に判断すること
- ・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ること

※31 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。

2. より柔軟に都市公園を使いこなすためのプランニングとマネジメントの強化

緑とオープンスペースの中核をなす都市公園には、現在都市が直面している課題を解決し、都市を活性化させ、地方創生等を推進する力がある。例えば、都市公園は、都市のシンボルとして大都市の国際競争力を強化し、少子高齢化が進む中、身近な子どもの遊び場、高齢者の健康運動の場等として健康で元気に暮らせる都市づくりに寄与する。また、地域の資源を活かした都市公園は、地方の個性あるまちづくりを推進して地方創生に寄与することができる。

しかし、都市公園がその多機能性を都市の課題解決、これからの新たなまちづくりのために発揮するためには、以下の観点をより重視し、都市公園をより柔軟に使いこなすことが必要である。

まず第一に、緑とオープンスペースがまちづくり全体に関わり、まちの魅力、価値を向上させているか、という視点から個々の都市公園のポテンシャルを評価し、マネジメントするという観点を重視すべきである。例えば、当該都市が直面しているどのような課題に対し、どの都市公園が、どのようにポテンシャルを発揮させていくかという計画の作成等により、都市の特性に応じた都市公園の多機能性の発揮を計画的に推進することが必要である。

第二に、地域の特性やニーズに応じて都市公園を整備、管理運営するという観点を重視すべきである。都市公園の多機能性は、多様な都市公園から生まれるものであり、画一的な整備、管理運営に陥らないよう、地域に応じた都市公園の整備、管理運営を推進することが必要である。

第三に、都市公園の多機能性を一層発揮するため、都市公園の特性や地域の実情に応じた多様な主体による管理運営の強化という観点を重視すべきである。地域のニーズに応じた都市公園のマネジメントは、公園管理者のみで実現できるものではなく、市民や民間事業者等も都市公園のマネジメント主体として参画することで、より一層地域のニーズに応じた都市公園の多機能性の発揮が可能となる。

このため、公園管理者は、都市公園が様々な市民の生活・活動を支援する空間であるというその原点に立ち返り、都市が直面している様々な課題の解決に都市公園のポテンシャルを発揮するため、地域に応じて柔軟に都市公園を使いこなすための以下の施策の展開が必要である。

(1) 都市経営の視点からの都市公園マネジメントの推進

都市公園の多機能性を都市のために発揮するためには、まちづくり全体、緑とオープンスペース全体の中で都市公園毎の特性に応じたメリハリある管理運営を、都市の特性等に応じて計画的に行うことが必要である。

例えば、東京都や名古屋市など一部の地方公共団体では、都市公園のマネジメントのための計画を策定し、当該計画に基づく都市公園の特性等に応じた管理運

営を行う動きが始まっている^{※32}が、まだ一部に留まっている。

このため、このような取組を促進し、地方公共団体の実情に応じて以下のような計画の策定を促進することで、都市公園の維持管理から、都市全体の経営の視点からの都市公園のマネジメントへと意識を変えていくことが必要である。

①都市域全体の都市公園のマネジメント計画

都市域全体の都市公園の特性等を分析・評価した上で、特性に応じた都市公園の方向性、目標、評価の考え方等を位置づける。

②個別公園毎のマネジメント計画

①に基づき、都市公園を地域の中でいかに位置づけて運営するか、活用するかというルールを地域住民や関係団体等と連携して整理し、都市公園を地域に応じて使いこなすためのより具体的な内容を位置づける。

(2) 地域の特性やニーズに応じた都市公園の整備の推進

都市公園は、都市の特性や周辺環境等を考慮しない画一的なデザインや、都市公園の特性とは関係ない無原則な施設の導入では、そのポテンシャルを十分発揮できない。そのため、それぞれの特性に応じた個性ある都市公園を整備することが重要である。

例えば、ニューヨーク市のセントラルパークは、かつて、博覧会ビル、オペラハウス、飛行場、兵器庫、住宅など、様々な施設の設置による「改良」の提案がなされた^{※33}が、荒廃していた公園を当初のデザインの考え方を踏まえて再生することで、現在のような市を代表するシンボルとなっている。

また、都市公園の多機能性を地域の特性やニーズに応じて発揮するためには、都市公園の中だけを見るのではなく、健康・医療・福祉のまちづくり、子育てしやすいまちづくり、地域のにぎわい創出・地方創生など都市全体の取組の視点から考えることが必要である。

例えば、子育て支援の観点からは、東四郎丸公園^{※34}では、隣接する児童館とのアクセス性向上のため柵を撤去し低木植栽にするとともに、直接出入りできる園路、開放的な芝生広場を整備し、一体的に活用できる空間を創出している。また、農との連携の観点からは、横浜市では、耕作されなくなった農地を公園として買い取り、都市公園の中に小さな区画の市民菜園を設けることで市民が農を身近に感じる場を創出する取組も行っている^{※35}。

※32 東京都「パークマネジメントマスタープラン（平成27年3月改訂）」、名古屋市「名古屋市公園経営事業展開プラン（平成25年7月）」など

※33 出典：「よみがえるセントラルパーク」亀山章監修・若生謙二訳、ソフトサイエンス社

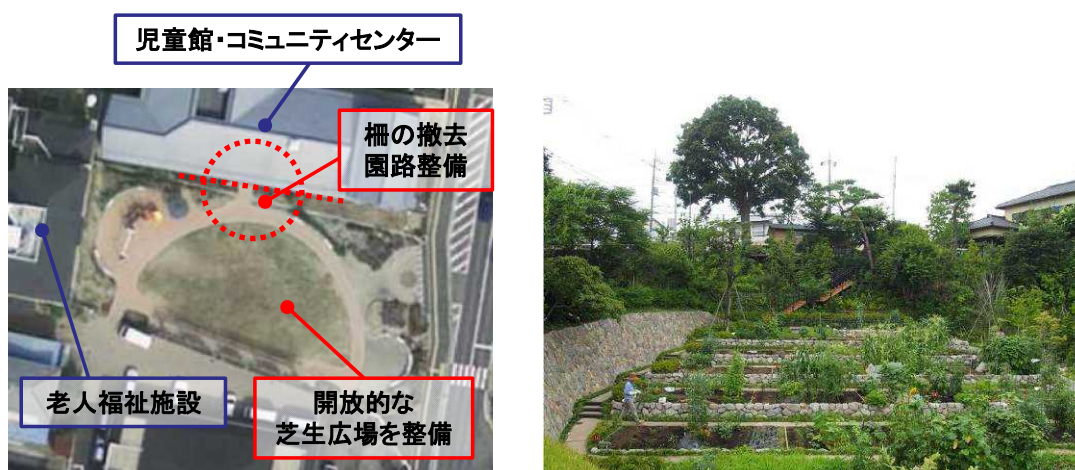
※34 東四郎丸公園（仙台市）は、隣接する児童館、老人福祉施設等との間にフェンス等の高い仕切りを設けず、公園への出入口を設置し、低木植栽等により視界的なつながりを確保したことで、幅広い世代が利用する公園となっている。

※35 横浜市では、土地所有者による維持管理が難しくなった農地等を市が買い取るなどして、市民が農作業を楽しめる貸し農園（分区園）や、指定管理者のイベントなどで農業体験ができる協働農園を主とした「農園付公園」の整備を進めている。

このように、都市公園の、基本的に建築物によって建ぺいされない緑豊かな公共空間としての根幹は維持しつつ、都市公園毎のポテンシャルに応じた多機能性の発揮をより一層促進するため、特に以下の観点から、都市公園に設置できる施設の考え方を再整理するなど、地域の特性やニーズに応じた都市公園の整備、管理運営を促進することが必要である。

また、このことは、限られた予算の中で都市公園の管理の質を向上させるための管理の財源確保にも大きく貢献する。

- ・ 保育所の都市公園内への設置など、子育て支援、福祉、農業といった多様な分野とのハード面、ソフト面の連携の強化
- ・ 都市公園を中核とした地域のコミュニティの再構築等による周辺地域の環境改善や不動産価値の向上と、価値上昇分の都市公園への還元の好循環の形成
- ・ 民間事業者等による公園の魅力向上に寄与する施設の設置の促進
- ・ 都市公園内の施設等の収益向上を図り、管理の質の向上に収益を充当



[東四郎丸公園（仙台市）]

[「農園付公園」の例：南本宿第三公園（横浜市）]

(3) 都市公園の特性に応じた多様な主体による公園運営の推進

都市公園は、個々の都市公園の特性等に応じた多様な主体が運営に携わり、都市公園の利活用を連携して推進することで、地域のニーズに対応しつつ、その多機能性を最大限発揮することができる。

これまで、都市公園では、愛護会等の地域住民を主体とした組織の参画や民間活力による都市公園の整備、管理運営が進められているところであるが、より一層その多機能性を発揮するためには、地域住民による主体的な運営や、施設等の収益をもとにした民間事業者による都市公園の管理運営など、多様な主体による公園運営を更に進める取組が必要である。

例えば、豊砂公園^{※36}では、公園の維持管理・運営を自己資金のみで実施する企

※36 豊砂公園（千葉市）では、イオンモール(株)が社内に設置したパークマネジメント事務局が事業実

業を募集し、事業者として選定された公園に隣接するショッピングセンターが、市と調整しながら大規模イベント等を実施することで、地域の活性化に貢献している。また、新宿中央公園^{※37}では、西新宿地区の再生を民間組織で行うことを目的として設置したエリアマネジメント団体とまち全体を使ったイベント等を連携して実施することで、地区のにぎわい創出に寄与している。

このような取組をより一層促進するため、行政は、自らが都市公園の魅力を高めるための管理運営により一層努め、その上で民の活力を都市公園の管理運営にこれまで以上に取り入れることで、都市公園を活性化させることが必要である。このため、清掃、除草や花壇管理など従来の市民参画による維持管理から更に一歩進め、都市公園の管理運営等を適切に実施できる団体（市民主体の団体、民間事業者、エリアマネジメント団体等）を公園管理の担い手として位置づけ、これらの団体がより自律的に活動できる制度の構築、自主的に活動したいと思うインセンティブの充実等を行うことで、都市公園の特性に応じ、市民や民間事業者など多様な主体による公園運営をより一層促進することが必要である。



[豊砂公園（千葉市）]



[新宿中央公園（東京都新宿区）]

施母体となり、公園管理者と都市公園法第5条管理許可並びに実施団体とパークマネジメント協定を締結。実施団体は、自己資金のみで施設・植栽の維持管理、多種多様なイベント開催等の事業を実施。写真：イオンモール(株)提供。

^{※37} 新宿区では、「新宿副都心エリア環境改善委員会」と連携し、公園のほか、国家戦略特区による、道路や公開空地を活用したにぎわい空間の創出（路上でのオープンカフェ、マルシェ等）を進めており、イベントによる収益は指定管理者が公園の維持管理費に充当して還元している。

3. 民との効果的な連携のための仕組みの充実

緑とオープンスペースによる都市のリノベーションを推進し、都市公園を一層柔軟に使いこなすためには、行政が新たなステージに向けて役割を再認識するとともに、その上で、民との効果的な連携により、地域の特性を活かしながら施策を推進する仕組みを充実させることが必要である。

そのためには、国は、適切な維持管理、運営等を確保するための技術的基準や評価の基準などの整備や、緑とオープンスペースの質の向上に向けた技術的助言を行うこと、都道府県は、単一の市町村の枠内に留まらない広域的な緑地のネットワーク化に係る調整や都市公園の整備、管理運営に係る市町村へのノウハウの共有、助言等を行うこと、市町村は、まちづくり全体の取組や、福祉、子育てなど様々な分野との連携、地域の特性や住民ニーズに基づく個性豊かな緑とオープンスペースの整備、活性化を推進すること、など各主体がそれぞれの役割に応じた取組を推進することが必要である。

また、緑とオープンスペースに関わる主体は行政だけではない。市民も、利用者としてだけでなく、緑とオープンスペースを地域の中でいかに位置づけ、地域のための資産として活用していくかを考えること、民間事業者も、まちの価値、緑とオープンスペースの価値を高めることが自らの利益につながるという視点を持つことで、より一層緑とオープンスペースの資産としての価値は高まっていく。

このため、緑とオープンスペースに係る各主体の能力、スキルを向上させるとともに、効果的な連携によって、都市の再構築に向けた緑のまちづくり戦略の総合的かつ計画的な展開、地域に応じた都市公園の活性化に、より一層その力を発揮できる仕組みを構築するため、以下のような取組が必要である。

(1) 緑とオープンスペースの利活用を活性化するための体制の構築

緑とオープンスペースのポテンシャルを地域の特性に応じて発揮するためには、緑とオープンスペースの活用の方向性、地域のニーズに応じた都市公園の利活用ルール等を、利用者や周辺施設管理者、学識経験者など様々なステークホルダーと合意しながら決めていく仕組みが必要である。

例えば、有馬富士公園^{※38}では、住民の「参画と協働」を実現するために、住民グループが「来園者＝ゲスト」ではなく、「主催者＝ホスト」として住民手作りのプログラムなどを展開している。また、みなとのもり公園^{※39}では、若者を含めた市民の活気を取り入れて、花やみどり、ニュースポーツなど様々な活動に参加する市民が立ち上げた運営委員会が、公園の利用ルールの作成、清掃など管理運営を行っている。

^{※38} 有馬富士公園（兵庫県）では、「ありまふじ夢プログラム」を通じて、公園管理事務所の担当者がサポートしながら、多様な住民グループの企画によってイベント系、調査研究系、維持管理系など様々なプログラムを実施され、新たなコミュニティが創出されている。

^{※39} みなとのもり公園（神戸震災復興記念公園）では、「みなとのもり公園運営会議」が企画した花やみどり、ニュースポーツなど活動について、公園管理者（神戸市）と月1回の運営会議を通じて検討・協議し、市の支援・了解を受けて様々な活動を実施し、新たな賑わいを創出している。



[有馬富士公園（兵庫県）]



[みなとのもり公園（神戸市）]

このため、一部の苦情や要望への個別対応ではなく、声の届きにくい潜在的な利用者等の声も含めて様々な声を反映することで、より一層緑とオープンスペースの利活用を活性化できるよう、地域の多様なステークホルダー、行政等を構成員とする協議会のような組織を地域の実情に応じて設置することが必要である。

組織の設置にあたっては、個別の都市公園毎にマネジメント計画や利用ルール等を審議する場合、いくつかの都市公園をまとめて審議する場合、都市域全体の緑とオープンスペースの戦略、マネジメント計画等を審議する場合など各地方公共団体の実情に応じて設置することが必要である。なお、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必要である。

また、新たな組織の設置がかえって行政の負担にならないよう、既存の審議会や組織の活用、組織を設置する都市公園の精査など、それぞれの地方公共団体の実態を踏まえた対応が必要である。

（２）新たなステージを支える人材の育成、活用

民との効果的な連携により緑とオープンスペースのポテンシャルを引き出すためには、緑とオープンスペース政策に携わる行政職員が、その特性や制度等を十分理解することが不可欠である。

一方、都市公園の管理運営への指定管理者制度の活用が進み、職員自らによる都市公園の利活用に関する企画立案の機会が減少することで、個々の都市公園の特性等を意識した運営や、都市公園の利活用、管理運営ノウハウの組織としての蓄積が困難となっている。

このため、以下のような取組等により、まずは公園管理者自らが、指定管理者の視野を超えた広域的な視野での都市公園のストック効果発揮に向けた企画立案を行うためのスキル、能力の向上を図るとともに、その上で、福祉や子育て等の観点から関連する職員等とも分野横断的に連携を推進することが必要である。

- ・管理運営の工夫やマネジメントの工夫など、管理運営の質を向上させるための情報交換会等を地方ブロック毎に定期的に関催

- ・法制度の理解不足等に起因する硬直的な運用を改めるため、都市公園の柔軟な管理運営の先進的な事例、ストック効果を効果的に発揮している事例やその考え方等をまとめた手引き等の作成、周知
- ・公園管理者のみならず、市民等の緑とオープンスペースへの理解を深めるため、民間事業者等と連携した戦略的な情報発信などにより、特に公園行政に携わる者以外へ伝わる発信を強化

また、限られた人員の中できめ細かな管理運営を行うためには、民間事業者等における専門人材を活用し、各地方公共団体の状況等に応じて、緑とオープンスペース施策の推進、都市公園の柔軟な管理運営等をサポートする以下のような新たな仕組みの充実が必要である。

- ・地方公共団体等からの緑とオープンスペースの質の向上・確保のための相談を受けるワンストップ総合窓口、要請に応じて専門的技術を有する人材を派遣するアドバイザー派遣制度
- ・民間事業者と、都市公園の利活用のパートナーを探している地方公共団体とのマッチングの仕組み
- ・管理運営の質を確保するための民間資格の認証制度

さらに、緑とオープンスペースの管理運営の担い手としての市民との連携をより一層推進するため、以下のような取組の充実が必要である。

- ・市民協働の森づくりや都市公園が拠点となった生物多様性の保全、緑化等に関する学習の提供などによる市民の知識、スキルの継続的な向上^{※40}
- ・市民との協働による管理運営を促進するための行政と市民をつなぐコーディネーター、ファシリテーターの育成



[帯広の森 (北海道)]



[びわこ地球市民の森 (滋賀県)]

^{※40} 帯広の森（北海道）では、森の育成管理・利活用の拠点施設において間伐などの森づくり体験、自然観察等などの行事や様々な情報発信を行いながら、市民協働の森づくりを実施している。びわこ地球市民の森（滋賀県）では、園内の森づくりセンターが県民の交流、環境学習の拠点として機能している。

(3) 都市公園等の品質を確保、評価する仕組み

施設の老朽化等が進行する中、都市公園や広場空間の質の向上を継続的に推進するためには、その前提として、都市公園等が通常有すべき安全性の確保や、植物の特性に応じた景観的にも美しい植物管理等が適切に行われることが必要である。

このため、国は、公園管理者による公園施設の確実なメンテナンスを行うための指針等の一層の充実や、維持修繕に関する技術的基準の明確化等に取り組むことが必要である。

また、適切な管理の結果として保たれている都市公園等の品質が客観的に評価、見える化されることで、質の高い管理を行っている者が組織内外から適切に評価され、より一層管理の質を高めるインセンティブとなる。

このため、都市公園が本来どのような空間として保たれるべきか、どのようなサービスを提供すべきかという本質的な考え方や基準を、イギリスのグリーンフラッグアワード^{※41}等を参考に整理するとともに、その基準を一定程度満たしている都市公園を評価し、その品質を保証するような仕組みの創設を検討すべきである。

評価の仕組みの検討にあたっては、市民が評価に参加することで、市民の都市公園等の管理のあり方に対する認識を深めるとともに、安全管理や植物管理などの基本的な維持管理の質や、都市のイメージ向上、都市の活性化等のアウトカムの視点に立った質を適正に評価できる仕組みとすることが必要である。

^{※41} 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。

おわりに

人口減少や少子高齢化などの社会状況の変化を背景として、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、これまでの検討をもとに、とりまとめを行った。

本報告書においては、緑とオープンスペースが有する多機能性を再認識した上で、民との連携を加速し、都市公園を一層柔軟に使いこなすことで、緑とオープンスペースのポテンシャルを都市のため、地域のため、市民のために発揮させるための新たなステージへ向けた政策を推進すべきとしている。

公園づくりは都市づくりそのものであり、各主体が、都市の特性等に応じて都市公園の多機能性を引き出し、地方の個性を彩ることを願ってやまない。

今後、本報告書に基づく具体的な取組を、国、地方公共団体、市民、民間事業者等の各主体が、それぞれの役割に応じて実施することで、緑とオープンスペースが都市のため、地域のため、市民のための資産となり、より一層暮らしやすく、活力ある都市、心の豊かさを実感できる都市が実現することを期待している。

(参考) 委員名簿

座長	進士 五十八	福井県立大学 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