

都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会とりまとめ（素案）

はじめに

- 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。
- 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。
- 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。
- これからのまちづくりに対応した都市公園政策のあり方に関しては、「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（座長：進士五十八福井県立大学学長）」において、①ストック効果をより高める、②民との連携を加速する、③都市公園を一層柔軟に使いこなす、が三つの重視すべき観点としてとりまとめられ、平成29年の都市公園法改正により公募設置管理制度(Park-PFI)や協議会制度等、都市公園に関する新たな制度が創設された。
- 法改正から5年が経過した現在、都市公園でのPark-PFIや保育所の設置等、多様な主体の連携により都市公園のハード面の充実を図る制度の活用は一定程度進み、先進的・効果的な事例もある一方で、より柔軟に都市公園を使いこなすための公園の管理運営に関しては、依然として課題があるとともに、デジタル化の急速な進展や新型コロナウイルス感染症の拡大を契機としたニューノーマル社会への対応など、社会経済状況の変化を踏まえた公園の新たな役割への対応も求められている。
- このことから、本検討会においては、都市公園の柔軟な管理運営のあり方に焦点を当て、取組の方向性等について検討を行ってきた。
- 折しも、来年令和5（2023）年は、我が国の公園制度の始まりである太

政官布達第 16 号が発せられた明治 6（1873）年から 150 周年を迎える節目の年となる。

- 都市公園政策の新たなステージへの移行を着実に進め、公園の新時代を切り拓くため、今後、本とりまとめの趣旨に沿った実効性のある政策の実施を期待する。

1. 新たなステージに向けた重点的な戦略を踏まえた新たな制度の活用状況

- 緑とオープンスペース政策に関しては、平成 28 年 5 月の「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」（以下「前回検討会報告書」という）を踏まえ、新たな制度の創設など政策が実施されてきた。
- このうち、都市公園に関する制度としては、平成 29 年の都市公園法改正により公募設置管理制度(Park-PFI)や協議会制度等が創設された。法改正から 5 年が経過した現在、都市公園での Park-PFI や保育所の設置等、多様な主体の連携により都市公園のハード面の充実を図る制度の活用は一定程度進み、先進的・効果的な事例もある一方で、より柔軟に都市公園を使いこなすための公園の管理運営に関しては、依然として課題がある。
- 新たな制度の活用状況について、概略を整理すると以下のとおりである。

(緑の基本計画の記載事項の拡充)

- 緑の基本計画の法定記載事項として、都市公園の管理の方針、生産緑地地区等の都市農地の保全を追加。**【都市緑地法第 4 条・平成 30 年 4 月施行】**
- 各自治体の緑の基本計画のうち、都市公園の管理の方針に係る記載がある計画は 182（うち平成 30 年 4 月以降公表のものは 120）（令和 2 年度末時点）。
- また、都市緑地法運用指針において、緑の基本計画と立地適正化計画の整合を図るべきことや、緑化の推進にあたって官民の連携が重要であることが示されている。36 の計画で立地適正化計画に係る記載がみられる（令和 2 年度末時点）。

(Park-PFI 制度の創設)

- 都市公園の整備において民間活力の導入を促進することを目的に、公募設置管理制度（Park-PFI）を創設。
- Park-PFI は 102 箇所でも活用されており、うち 39 公園では既に公募対象公園施設が供用されている（令和 2 年度時点）。
- 公募対象公園施設として導入された施設は、飲食系が最も多いが、図書館、ジムなどの文化・スポーツ系、ホテル、キャンプ場などの宿泊・レクリエーション系、複数の施設が組み合わさった複合系など、設置される施設のバリエーションも多様化している。
- 自治体側は公募設置管理制度について効果を感じている（期待も含む）

一方で、主に民間事業者側からは、公民の相互理解や役割分担、公共側の対応の柔軟性等について、以下のような課題が挙げられている。(①公民の相互の理解と協力、②公民の役割分担の明確化、③公共側の適切な人材配置・体制強化、④スケジュール設定と管理、⑤情報の共有、⑥計画変更に対する柔軟な対応、⑦機動的な予算措置)

(社会福祉施設の占用物件への追加)

- 国家戦略特区法改正(平成27年9月施行)により、国家戦略特区内に限り占用許可による都市公園内での保育所等の設置が認められていたが、都市公園法改正により全国で可能に。
- 特区法により18公園、都市公園法改正により42公園で保育所等が設置されている(令和3年度末時点)。
- 公園の活性化(保育所利用者などの若い世代の利用が増え、公園が明るい雰囲気)、保育所整備に合わせた公園機能の充実(保育所にカフェを併設したり、保育所周辺に花壇を設置したりすることで、公園としての機能が充実)、地域の子育て環境の充実(保育所内に子育て交流サロン、授乳スペース等を設置して一般利用者に開放する事例がみられる。)、地域交流の創出(保育所のイベントや公園清掃活動等を通して、園児・保護者と地域住民らが交流する機会を創出)といった効果が見られる一方で、申請手続きに時間を要することや管理区分の明確化が必要といった課題も挙げられている。

(公園協議会制度の創設)

- 都市公園の利用者の利便の向上に必要な協議を行うことを目的に、協議会制度を創設。**【都市公園法第17条の2・平成29年6月施行】**
- 現在、全国に111の協議会が設置され(令和2年度末時点)、イベント実施に向けた調整、新施設・再整備等の方針・計画等を協議内容とする協議会が多い一方、「ボール遊びなど地域の多様な公園利用ニーズに応じた公園ごとの利用ルール」等、公園の日常的な運営を扱う協議会は22にとどまる。
- 制度創設時には、公園を利用する地域住民等と公園利用のローカルルールを決めていく仕組みがあっても良いのではないかとの問題意識があったが、十分な効果を発揮するところまでには至っていないといえる。

2. 近年の社会経済状況の変化と都市公園が果たすべき役割

(1) 近年の社会経済状況の変化

- 前回検討会報告書においては、少子高齢化と人口減少、都市化に伴う環境問題、地方の活性化、グローバルな都市間競争の激化、社会資本の老朽化、財政面・人員面の制約の深刻化、国民の価値観の多様化などを踏まえ、都市政策全体が転換点を迎えているなか、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と整理した。
- その後も、社会経済状況の変化は続いているが、特筆すべき点としては、人中心のまちづくりの取り組みの広がり、新型コロナウイルス感染症の拡大を踏まえたニューノーマル社会への対応、地球環境問題の新たな潮流、人口減少・少子高齢化への対応（こども政策の強力な推進）、デジタル・トランスフォーメーションの進展があげられる。

(人中心のまちづくりの取組の広がり)

- 本格化する人口減少社会が到来し、都市間競争のさらなる加速も予想される我が国における都市再生はどのような姿になるのか。国土交通省都市局では、平成31年2月から、「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」を開催し、産学官の関係者により、今後の都市再生のあり方の検討を行った。同懇談会は、令和元年6月、「まちなか」において、歩行者の目線に入る1階等のグランドレベルにあり、誰もが自由にアクセスできる官民のパブリック空間（街路、公園、広場、民間空地等）をウォークアブルな人中心の空間に転換し、周辺の様々な投資とも連鎖的・段階的に共鳴させながら、目に見える形で人中心の「居心地が良く歩きたくなるまちなか」を創出していくことが重要であるとする報告書を取りまとめた。
- 「居心地が良く歩きたくなる」まちなかの形成を目指し、“WE DO”～Walkable（歩きたくなる）、Eyelevel（まちに開かれた1階）、Diversity（多様な人の多様な用途、使い方）、Open（開かれた空間）～をキーワードとするこれからのまちづくりの方向性に賛同し、ともに取組を進めるウォークアブル推進都市は、令和4年6月30日時点で328都市となり、各地で取組が広がっている。

(新型コロナの感染拡大を経たニューノーマル社会への対応)

- 2020年から始まった新型コロナ感染症の感染拡大に対し、我が国では、「三つの密」を回避するという観点から、不要不急の外出の自粛要請、イベントの開催制限等が行われるとともに、人と人との接触機会の低減のため、在宅勤務・テレワークが推奨された。この結果、在宅勤務・テレワークの急速な進展、自宅での活動時間の増加、公園等の自宅周辺環境の利用者の増加等、人々の生活様式は大きく変化し、これに伴って、「働き方」や「暮らし方」に対する人々の意識や価値観にも変化・多様化が生じた。
- 特に、感染症拡大前と比べて生活面がより重視されるようになり、在宅勤務・テレワークを機に通勤時間や固定的な勤務形態から解放されたことにより、時間価値の重要性が広く認識されるとともに、ワークライフバランス重視の意識が強まった。また、自宅や自宅周辺で過ごす時間の増加に伴い、公園などの憩いの場や、自転車や徒歩で回遊できる空間へのニーズが高まっている。特に、公園などの屋外空間は、過密を避けながら様々な活動を行うことができる場として利用ニーズが高まっている。
- 今後の都市政策においては、ニューノーマルとこれがもたらした意識や価値観の変化・多様化に対応し、都市生活や都市活動をより便利・快適にするとともに、多様な選択肢を提供することで新たな都市における営みを創造していくため、人間中心・市民目線のまちづくりを更に深化させ、市民一人ひとりのニーズに的確に答えて、これを迅速に実現していく機動的なまちづくりが求められる。

(地球環境問題の新たな潮流)

- 近年、世界中で異常気象が毎年のように発生し、これにより、世界各地で豪雨災害等の気象災害による大きな被害がもたらされている。今後、地球温暖化の傾向が続いた場合、気象災害の更なる激甚化・頻発化が予測され、「気候危機」とも言われる状況に至っている。
- 我が国でも、「平成30年7月豪雨」、「令和元年東日本台風」や「令和2年7月豪雨」をはじめ、毎年のように豪雨災害による被害が生じており、諸外国でも、台風・サイクロンや豪雨による洪水被害、異常高温による干ばつ・森林火災の被害が生じている。
- 2020年10月、我が国は、2050年までのカーボンニュートラルを目指すことを宣言するとともに、2030年度において温室効果ガスを2013年度から46%削減することを目指し、さらに50%の高みに向けて挑戦を続け

ていくことを表明している。

- また、気候変動による水災害リスクの増大に対応するために、集水域と河川区域のみならず氾濫域も含めてひとつの流域ととらえ、流域に関わるあらゆる関係者により、地域特性に応じて、ハード・ソフトの両面から流域全体で治水対策に取り組む「流域治水」を推進していくこととしている。
- 社会課題の解決に自然を活用し、人間の健康と福利及び生物多様性による恩恵を同時にもたらす「自然を活用した解決 (NbS)」は、気候変動をはじめ様々な分野において注目され、国連気候変動枠組条約や生物多様性条約における議論でも定着しつつある比較的新しい概念であり、2021 年の G7 や G20 においても NbS の考え方に基づく取組を拡大していく方針が示されている。
- また、新型コロナウイルス感染症の世界的な流行は、あらためて新興感染症と生物多様性との関係にも焦点を当てた。ヒトの健康、動物の健康、環境の健全性はどれが欠けても成立せずこれら 3 つの衛生の達成に統合的に取り組むことを提案するワンヘルス・アプローチを、生物多様性を含む形で拡張し、統合的なアプローチによって農業生態系や都市生態系を含む生態系や野生生物の利用を管理して、健全な生態系と人間の健康を推進することも唱えられている。2021 年の G7 サミットでは、ワンヘルス・アプローチを強化することにより、その取組の統合を促進することが合意されている。

(市民・事業者の意識変化)

- 近年、CSR 活動、ESG 投資など企業の社会貢献活動が浸透し、将来を担う Z 世代やミレニアル世代の若者は、社会貢献の意識が高いと言われ、社会課題の解決に民が参画する気運が醸成されている。
- さらに、コロナ禍において、身近な生活空間で過ごす時間が増えたことを契機に、地域に貢献したいと思う人の割合が増えている。
- 政府が進めている「新しい資本主義」は、①「市場も国家も」「官も民も」によって課題を解決すること、②課題解決を通じて新たな市場を創る、すなわち社会的課題解決と経済成長の二兎を実現すること、③国民の暮らしを改善し、課題解決を通じて一人ひとりの国民の持続的な幸福を実現すること、を基本的な思想としており、あらゆる分野において官民連携による社会課題の解決とそれに伴う新たな市場創造・成長を進めることが求められている。

(人口減少、少子高齢化への対応～こども政策の強力な推進)

- 前回検討会報告書以降も、人口減少・少子高齢化は急激に進行しており、2050年には人口は約1億人まで減少し、高齢化率は37.7%に達する見込みである。
- 特に、こどもや若者に関する施策について、様々な取組が進められてきたものの、少子化、人口減少に歯止めがかからない中、2020年度には、児童虐待の相談対応件数や不登校、いわゆるネットいじめの件数が過去最多となり、こどもを取り巻く状況は深刻になっており、さらに、コロナ禍がこどもや若者、家庭に負の影響を与えている。
- 今こそ、こども政策を強力に推進し、少子化を食い止めるとともに、一人ひとりのこどもの Well-being を高め、社会の持続的発展を確保できるかの分岐点であるとして、政府においては、こどもまんなか社会を目指すための新たな司令塔となるこども家庭庁が創設されることとなった。
- 全てのこどもの健やかな成長、Well-being の向上のためには、全てのこどもが、安全で安心して過ごせる多くの居場所を持ちながら、様々な学びや、社会で生き抜く力を得るための糧となる多様な体験活動や外遊びの機会に接することができ、自己肯定感や自己有用感を高め、幸せな状態 (Well-being) で成長し、社会で活躍していけるようにすることが重要であるとされており、多様な体験活動や外遊びの場となる公園に期待される役割も大きい。

(デジタル・トランスフォーメーションの進展)

- 2020年のコロナ禍は、人々のライフスタイルに大きな変化をもたらした。より豊かに生活することや多様な暮らし方・働き方を実現することが重視され、「Well-being (心ゆたかな暮らし)」や「Sustainability (持続可能な環境・社会・経済)」など、「人間中心の社会」への要請が一層高まっている。また、これを実現する有効な手法として、デジタル技術の重要性が再認識され、あらゆる政策領域においてデジタル技術を活用した課題解決／新たな価値創出が進められている (デジタル田園都市国家構想／Society 5.0／DX)。
- 都市政策においても、「人間中心の社会」の実現するための新たな政策展開が求められている。このため、都市空間における人々の活動や生活に着目したアプローチを更に進め、マクロとミクロ、ハードとソフトの両面

からデジタル技術を活用して市民 QoL を向上させる「サービス・アプローチ」等の観点から、都市部・地方部双方において都市構造の再編や都市活動の利便性向上等を図る新たな取組み、すなわち「まちづくりのデジタル・トランスフォーメーション」を推進する必要がある。

(2) 新たな時代のまちづくりに向けて都市公園が発揮すべきポテンシャル

- 都市を取り巻く社会経済状況等を背景に、今後のまちづくりにおいては、都市を、様々な人々のライフスタイルや価値観を包摂し、多様な選択肢を提供するとともに、人々の多様性が相互に作用して新たな価値を生み出すためのプラットフォームとしての役割を果たしていくものと位置づけ、「人中心のまちづくり」の実現を目指していく必要がある。
- 公園の利活用はその重要な手段の一つであり、「人中心のまちづくり」につながる、「持続可能でレジリエントなまち」、「ゆとりある時間を過ごせるまち」、「多様な暮らし方・働き方を実現できるまち」、「デジタル技術も活用して新たな価値創出を目指すまち」、「社会課題の解決に挑む人々がつながるまち」、「健康で幸福に暮らせるまち」といったまちづくりに向けて、例えば以下のような役割を果たすことが大きく期待される。

(持続可能な都市を支えるグリーンインフラ)

- 都市公園は、人口が集中し宅地化の進んでいる都市において、多様な生物が生息・生育できる空間であり、緑の蒸発散効果等によるヒートアイランド現象の緩和、グリーンベルト等として市街地の拡散防止などにより、都市環境を改善する効果を有する。雨水貯留浸透、火災の延焼防止などの機能により、自然災害に対する都市のレジリエンスを高める効果もある。
- エコロジカルネットネットワーク、風の道、水循環など都市の自然環境と一体的に機能し、豊かな生活を送ることのできる持続可能な都市の基盤、グリーンインフラとしての役割を果たすことが期待される。

(心豊かな生活を支えるサードプレイス)

- 都市公園は、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であり、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。
- コロナ禍において、ゆとりある屋外空間の価値が見直されたことも踏まえ、多様なニーズに応えられるサードプレイスとして一人ひとりの心豊かな

な生活を支える役割が期待される。

(人と人とのリアルな交流、イノベーションを生み出す場)

- ウォークアブルなまちづくりのなかで、官民一体となって交流・滞在空間を創出する取組が進められており、公園は、まちなかの交流・滞在空間の代表例である。
- 公園の居心地のよい空間が、多様な人々の出会い・交流を通じ、イノベーションの創出や人間中心の豊かな生活を実現し、まちの魅力・磁力・国際競争力の向上が内外の多様な人材、関係人口を更に惹きつける好循環が確立された都市の構築に貢献することが期待される。
- 特に、デジタル技術が普及し、オンライン会議等が普及するなかで、偶然の出会いやリアルなつながりの場となる、身近な交流の場としての都市公園への期待が高まっている。

(社会課題解決に向けた活動実践の場)

- 近年、CSR活動、ESG投資など企業の社会貢献活動が浸透し、将来を担うZ世代やミレニアル世代の若者は、社会貢献の意識が高いと言われ、社会課題の解決に民が参画する気運が醸成されている。
- 公園は、多くの市民、事業者にとって身近な施設であり、多様なステークホルダーに対し、公園の整備・運営管理への関心と意識を高めていくことで、社会貢献活動の場としての役割を果たすことができると考えられる。

(機動的、実験的なまちづくりの拠点)

- 都市に対する人々のニーズは社会情勢や技術の進歩に応じて日々変化するため、これに対応するまちづくりには、機動的(agile)であることが求められる。企画、社会実験、実施、検証等のまちづくりの各プロセスを迅速に進めるため、問題に対し機敏かつ柔軟に対応する機動的なまちづくりが必要である。
- 公共が安全・安心を確保しているオープンスペースであり、多様な利用者に開かれた公園には、社会実験を積極的に実施し、その効果検証を経て、実際のまちづくりにスピーディにつなげていく拠点としての役割も期待される。

3. 都市公園の柔軟な管理運営の促進に向けた基本的考え方

(1) 柔軟な管理運営に求められる3つの視点

- 今、都市公園は、ポストコロナの時代における人中心のまちづくりに向けて、そのポテンシャルを最大限発揮することが求められている。
- Park-PFI を契機として、多種多様な形で公園の整備に民間活力を導入する取組は進んできており、今後は、民間活力の導入等により再生が期待される公園が、利用効果だけでなく、存在効果、地域への波及効果も含め、そのポテンシャルを最大限発揮できるよう、管理運営段階における民間との連携をさらに強化し、個々の公園の特性等に応じた柔軟な管理運営を実現することが重要である。
- その際、重視すべき視点は、「都市アセットとしての利活用」、「仕組みのローカライズ」、「ステークホルダーの参画」の3点である。

①都市アセットとしての利活用

- まちづくりにおいて、市民一人ひとりのニーズに的確に応えていくためには、既存ストックのうち地域の資源として存在しているものを「都市アセット」として都市生活の質や都市活動の利便性向上に資するように柔軟に利活用することが重要である。
- 都市アセットは、公共的主体が所有・管理する公的なインフラをその中核とするものであるが、民間施設や、樹林地、緑地、水辺などの自然環境も含めて、官民の施設・空間を地域資源として一体的にとらえることが重要であり、都市アセットの中心として都市公園の利活用を図る必要がある。
- さらに、都市アセットの利活用に当たっては、単に都市公園の既存ストックの効用を維持するだけでなく、能動的に「利用」し、その価値を更に引き出すよう「活用」することが重要である。現に効用を発揮しているものの価値を更に引き出す取組のみならず、十分に利活用されていない既存ストックのリノベーションや用途の転用を行うことにより、その利用価値を高める取組も必要である。

②仕組みのローカライズ

- 都市公園は、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、都市アセットとしては希有な性格を有しているが、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。

- このため、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し、多様な利活用ニーズに対応すべきである。
- 硬直的な管理運営の象徴ともいえる禁止事項ばかりの看板のメッセージを、この公園では何ができるか、そのためには何を守るべきかという公園の利活用に向けた前向きなコミュニケーションに変えるためには、公園利用者、近隣住民等を巻き込んだきめ細かな話し合いを通じて、一つひとつの公園のルールをローカライズしていくことが重要である。

③ ステークホルダーの参画

- 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、一部の苦情や要望への対応が業務の大部分を占め、業務効率化のため、一律での禁止事項を増やすような硬直的な管理運営にならざるを得ない側面もある。
- 今後は、行政だけで多様化する利活用ニーズに対応した柔軟な管理運営を行うことは困難であることを前提として、公園の管理運営の担い手となり得る市民をアクティベートするための環境整備に力を入れるべきである。そのためには、声の届きにくい潜在的な利用者等の声も含めて、公園に向けられる様々な声を行政だけで受け止めるのではなく、多様なステークホルダーで共有し、意見を集約・調整しつつ管理運営に反映できるよう、管理運営へのステークホルダーの参画を促進することが必要である。
- 例えば、行政を含めたステークホルダーを構成員とする協議会を組織し、多様な意見の集約の場として活用し、決定事項につき各主体が責任を持って実行またはサポートし、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考えられる。

(2) 柔軟な管理運営の促進に向けた重点項目

- 前回検討会報告書において、今後の緑とオープンスペース政策は、緑とオープンスペースが持つ多機能性を都市のため、地域のため、市民のために最大限引き出すことを重視する新たなステージに移行すべきとされ、具体的には「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」、「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」、「民との効果的な連携のための仕組みの充実」が重点戦略として示された。
- 今後の都市公園政策は、引き続き、前回検討会報告書で示された重点戦略に基づく取組を着実に進めるとともに、ポストコロナの時代における人中心のまちづくりに向けてそのポテンシャルを最大限発揮するため、特に以下の3つの項目にさらに注力し、管理運営の柔軟化に向けて取り組みを進めるべきである。

重点項目【1】 新たな価値創出や社会課題解決に向けたまちづくりの場とする

重点項目【2】 しなやかに使いこなす仕組みを整える

重点項目【3】 管理運営の担い手を広げる・つなぐ・育てる

重点項目【1】 新たな価値創出や社会課題解決のための 場 とする

(公園再生の戦略的展開)

- 全国 13 万箇所、11 万 ha の都市公園が、そのポテンシャルを最大限発揮するためには、都市や地域の抱える課題、公園の特性を踏まえ、新たな価値創出や社会課題解決の場として公園ごとに求められる役割を整理し、その役割を効率的に果たせるよう、戦略的に整備・管理運営を進める必要がある。
- その際、豊かな生活を支える自然環境としての側面を重視したグリーンインフラとしての保全・利活用に中長期的な視点で計画的に取り組むとともに、公共空間としての側面を重視した居心地のよい空間づくりを進めることが、持続可能なまちづくりを進めていくうえで重要であり、上記の考え方に対応した以下の施策を講じることが必要である。

① グリーンインフラとしての保全・利活用

- 地球規模の環境問題が深刻化し、特に自然資本の喪失が問題となっているなか、新たな価値創出や社会課題解決については、NbS(自然を基盤と

した解決策)の考え方が広がっている。

- 公園は、都市における貴重な自然環境であり、公園の自然環境をグリーンインフラとして戦略的に保全・利活用することが重要である。
- 具体的には、都市公園は、身近な場所に大きな樹木を育てることが可能な空間であり、生物の生息・生育地、雨水貯留浸透機能を有する緑地としての機能を有するとともに、多様な世代の都市住民が身近に自然環境と触れ合える場としても重要な役割を持っている。
- 都市公園をグリーンインフラとして保全・利活用していく上では、特に以下のような取組を推進する必要がある。
 - ・ 緑の基本計画に、都市公園の整備及び管理の方針を記載し、都市のグリーンインフラとして戦略的に都市公園の緑を整備・保全・育成
 - ・ 都市の貴重な環境基盤として、本計画等に基づき地域課題やそれに応じた目標を設定し、雨水の貯留・浸透機能の維持・向上、生物生息空間の保全・創出等に向けた多機能性を保全・利活用。
 - ・ 緑による二酸化炭素吸収固定、ヒートアイランド現象緩和等を通じた二酸化炭素排出抑制に取り組むとともに、その効果を適切に評価し、市民等の理解を醸成
 - ・ 公園で利用するエネルギーについて、カーボンニュートラルの実現に向けた目標を検討し、太陽光発電、バイオマスなど再生可能エネルギーを積極的に活用

<参考事例>

- ・ 世田谷区では、区の緑の基本計画に、自然面の保全、上流域自治体と連携した流域対策など、グリーンインフラの観点による水循環回復の取組を位置付け複数の主体や手段の連携により、地域の豪雨対策に取り組んでいる。
- ・ 山口県宇部市のときわ公園では、「目で見て触れて、学び、遊べるエコパーク化」を推進しており、太陽光発電、風力発電、木質ペレットボイラーなどを整備し、発電した電力はすべて園内の施設で消費している。
- ・ 東京都の都立大井ふ頭中央海浜公園では、指定管理者の提案により、2011年に周辺16カ所の都立海上公園から集めた剪定枝を使った木質バイオマス利用システムを導入し、使用熱エネルギーの約80%を都市ガスから木質バイオマスに代替するとともに、剪定枝の処分コスト、化石燃料のコストを削減。

② 居心地が良く誰もが快適に過ごせる空間づくり

- 居心地が良く歩きたくなるまちなかを整備し、まちの魅力・磁力・国際競争力を高める取り組みが広がるなか、公園は開放的でゆとりある交流・滞在空間として機能を最大限発揮することが期待されている。

- 従来は、まちのなかで人中心の空間が公園に限られる面もあったが、人中心のまちづくりが都市政策の主流になってきており、公園の中だけで居心地の良い空間をつくるのではなく、周辺の街路、民地等との連続性を確保し、まち全体の居心地のよさにいかに貢献するかという視点での取り組みが求められている。
- さらに、まち全体の居心地の良さは、経済活性化だけでなく、健康、子育て、コミュニティ形成など社会的効果も期待されている。
- 公園において、居心地がよく誰もが快適に過ごせる空間づくりを進めるためには、以下のような取組を推進する必要がある。
 - ・ 身近な公園も含めた公園の利活用状況の点検を実施し、点検結果を踏まえて公園を再生
 - ・ 防災・減災、老朽化対策、防犯、暑熱対策などの観点から、都市公園における安全・安心な利用を確保
 - ・ 他の政策分野との積極的な連携により、健康、子育て、コミュニティ形成等の社会課題に対応した都市公園の機能向上・利活用を推進

<参考事例>

- ・ 東京都足立区では、だれもが自分が望む過ごし方によって公園を選択できる公園づくりを推進するため「パークイノベーション推進計画」に基づき、異なるスケールの3エリア内でバランスの取れた公園配置を整理し、公園のリニューアルを推進。
- ・ 札幌市では、「公園整備方針」に基づき、街区公園について、「地域の核となる公園」「機能特化公園」「その他の街区公園」に分類し、機能分担を行うことでメリハリをつけながら、整備・再整備・施設更新を推進。
- ・ 東京都では、誰もが自分らしく輝くことのできるダイバーシティの実現に向けて、障がいのある子どもを育てる保護者や支援団体、ユニバーサルデザインに関する有識者等の意見を参考にしながら、障がいのある子もない子も一緒に遊べる広場を都立公園に整備。
- ・ 東京都練馬区では、「自然×冒険×交流」をコンセプトとして、樹林地や農地など、練馬に昔からあるみどりを活かし、自然の素材を使って自由に遊べる公園「こどもの森」を整備。保育園、幼稚園等の団体利用も可能な形で運営。
- ・ 大阪府吹田市では、「健康・医療」をキーワードに、健都レールサイド公園を北大阪健康医療都市（健都）に整備。医療機関監修のもと健康遊具やウォーキングコースを設置するとともに、指定管理者が運動教室、医療・介護講座などを実施。
- ・ 東京都豊島区では、公園情報プラットフォーム「PARKFUL」運営事業者と公園情報の活用と発信に関する協定を締結し、区内全域の公園実態調査を実施し、公園活用に向けたモデル公園を選定し、小さな公園活用プロジェクトを実施。

重点項目【2】しなやかに使いこなす仕組みを整える

- コロナ禍を経たニューノーマル社会においては、市民一人一人のニーズの多様化が一層進んでおり、さらに、都市に対する人々のニーズは社会情勢や技術の進歩に応じて日々変化するため、これに対応するまちづくりには、機動的(agile)であることが求められる。
- 多様化する利用ニーズに応えるとともに、都市公園が機動的なまちづくりの拠点となるよう、公園の特性等に応じた利用ルールの弾力化、新たな利活用の社会実験の推進など、公園をしなやかに使いこなす仕組みを整えるため、以下の施策を講じる必要がある。

③ 利用ルールの弾力化

- 都市公園の利用ルールは、都市公園条例に基づき、各公園管理者において設定されているが、そのポテンシャルを最大限発揮するためには、多様化する利用ニーズに柔軟に応えられるよう、公園の特性等に応じた利用ルールの弾力化を図ることが重要である。
- このため、以下のような取り組みを進める必要がある。
 - ・ 様々な利活用ニーズに対応するための都市公園条例の見直しの促進
 - ・ 利用者・地域住民等の合意形成による公園ごとの利用に関するローカルルールづくりの普及
- 利用ルールの弾力化を図るうえでは、以下の点に留意する必要がある。

【第6回検討会の論点】資料4 P.1～6

<参考事例>

- ・ 千葉県船橋市では、中学生からの提案を受け、有識者、市民代表等で構成する「船橋市ボール遊びのできる公園検討委員会」を設置し、ボール遊びの試行と検証を経て、ボール遊びができる施設やルールを整理した上で、2019年度から本格運用。
- ・ 川崎市では、生田緑地において、「緑地の保全」を前提に「緑地の利用」との調整を図ることにより、両者の好循環を発生させることを基本とし、「生田緑地ビジョン」を策定。多様な主体が管理運営参加する「協働のプラットフォーム」である「生田緑地マネジメント会議」が、自然の保全・利用方針、植生管理計画、公園利用のルールづくりについて市（公園管理者）への提言を実施。
- ・ 豊田市では、公共空間の活用「つかう」と再整備「つくる」を両輪に都心地区の整備を推進。駅前広場について、ワークショップ参加者を中心とした利用者組織「パートナーズ」と市が、適切な役割分担に基づいて広場を運営。
- ・ 青森県むつ市では、民間によるにぎわいが形成されている金谷公園について、都市公園法に基づく協議会『金谷公園 Digital1.0』（金谷公園活用推進協議会）を設置し、

公園で活動する方や周辺施設の関係者がデジタルコミュニケーションツールを活用し、イベント情報や公園活用の推進に向けた意見などを共有できる場として運営。

④ 実験的な利活用の推進

- 利活用の一つとして、社会実験などにより地域の変化するニーズを試行的に実施し、公園の利活用の可能性を探っていくような取り組みが考えられる。一方で、現行の都市公園の利活用の枠組みのなかでは、公園を利用したい者からの申請に応じて当該公園利用を認めていくという仕組みしか存在しないため、幅広いテーマで積極的に利活用を推進するということが行いづらい。
- このため、多様な利活用のニーズにスピーディに対応して公園を有効かつ柔軟に活用する社会実験等の取組について、事例や成果を共有し、普及を図ることが必要である。
- また、以下の点に留意しつつ、多様な主体による幅広いテーマの実験的な利活用を円滑に進めるための仕組みを設けることも考えられる。

【第6回検討会の論点】資料4 P.7～11

<参考事例>

- ・ 横浜市では、公益性を確保しつつ民間事業者等のアイデアを活用したイベント等を行うことができることを目指す「公募型行為許可制度」を創設し、公園の魅力アップと市民の健康づくりを目的としたヨガ等のイベントを対象に制度運用を試行した後、令和4年度から本格実施。
- ・ 大阪市のうめきたスクエアにおいては、“みどりの「リビングラボ」”をコンセプトに、うめきた2期地区開発プロジェクトのトライアルとして、未来のまちづくりに向けた実証実験を実施。事業主体であるURと、公募で選定したパートナー事業者の双方の企画をもとに、運営協議会にて実施内容を決定し、企業連携、地域連携の実証実験を実施。
- ・ 平城宮跡歴史公園では、新技術を活用して公園サービスの向上を目指す社会実験を産学官連携のもとで実施。利用者の利便性向上や、維持管理の省力化など公園の抱える課題解決に向けて自動運転、VR歴史体験、ドローン航行、AI画像解析など多岐に渡る実験を展開。

重点項目【3】担い手を広げる・つなぐ・育てる

- 財政面、人員面での制約を抱えるなかで、柔軟な管理運営を実現するためには、公園の管理運営を支える担い手を広げ・つなぐ・育てることにより、行政だけに頼らず、公園が最大限利活用される環境を整備する必要が

ある。

- 公園やそれ以外のインフラ分野・行政分野における官民連携の進展や、社会貢献に対する事業者・市民の意識変化を踏まえ、公園管理者・利用者以外も含めて、多様な主体の参画を促進するとともに、行政以外の担い手が管理運営を安定的に行えるよう配慮しつつ、公園を取り巻くステークホルダーとパートナーシップを構築することが重要であり、以下の施策を講じる必要がある。

⑤ 担い手の拡大と共創

- 指定管理者制度の活用が広く普及し、Park-PFI 制度の創設も契機に、都市公園における官民連携の形も多様化してきている。
- 公園の特性、地域の実情、求められる管理運営の内容に応じて、多様な管理運営体制、役割分担等により官民連携を進めていくことが、長期的に都市公園のポテンシャルを最大限発揮することにつながるものと考えられる。
- その際、公園管理者と管理運営の担い手の双方が、対話を通じて公園の質の向上を実現する「共創」の考え方をベースに、公園の管理運営に限らず、施設の整備や改修なども含めてシームレスに役割を分担し、一つの公園を作り上げるパートナーとという認識で、取り組みを進めることが重要である。
- そのためには、地域における公園関連の事業・業務が大規模な公園整備から日常的な管理運営に移行するなかでも、如何に公園を利活用し、都市、地域、市民のためにそのポテンシャルを役立てるかという観点から、整備段階以上に、充実した体制で業務に取り組むことが必要である。
- また、中長期的には、管理運営段階での成果、課題等を共有し、利活用しやすい再整備等により公園に育てていく取組が重要である。
- このため、以下の取り組みを充実する必要がある。
 - ・ 公園の特性等に応じた多様な管理運営体制や役割分担等による官民連携事業の推進
 - ・ 中間支援組織（※）との連携などによる利活用をミッションとした体制構築の推進

※中間支援組織：地域の産学官民、様々な主体をつなぎ社会に資する活動を進める組織。公園の管理運営に関しては、公園愛護会のサポートや、公園の利活用を希望する多様な主体の相談窓口など、公園のポテンシャルの発揮につながる活動での連携が考えられる。

<参考事例>

- ・ 東京都江戸川区の「みんなのこうえんプロジェクト」は、身近な公園を、区民が主体となって公園を利活用しながらコミュニティを育むことをめざす取組。公園の利活用を区民が企画・提案、実施することができ、区は、プレーリーダーの配置などで活動を支援。
- ・ 横浜市では、身近な公園で日常の清掃、草刈等の美化活動等を行う公園愛護会に対し、物的支援の他、支援窓口として「公園愛護会等コーディネーター」を各区土木事務所と公園緑地事務所に1名ずつ配置し、担い手不足・高齢化等に関する相談など、区の特性に応じて支援を実施。
- ・ 仙台市の荒井東1号公園は、都市再生推進法人の指定を受けている一般社団法人荒井タウンマネジメント（荒井TM）と仙台市との間で締結された都市利便増進協定に基づき、荒井TMがフットサル人工芝コートとクラブハウスを整備し、利用料収入などを公園全体の維持管理に充当。
- ・ 川崎市と東急株式会社は、都市公園リノベーション協定制度を活用し、小杉駅周辺地区において、公園施設の整備による日常的な賑わい、憩いの創出や一体的な空間利用による回遊性、利便性の向上等に向けた取組を推進。
- ・ 東京都港区の開発提供公園である西桜公園は、ビルを管理する森ビル株式会社と区が維持管理協定を締結し、ビルの管理者が公園の日常的な維持管理も実施。隣接敷地と一体的な整備・管理運営が行われ、街全体に一体感が生み出されている。
- ・ 東京都西東京市では、西東京いこいの森公園及び周辺の市立公園の管理を一括して指定管理業務により委託。市民ボランティアとの意見交換をもとに、募集要項に市民協働の推進に関する事項を盛り込み、指定管理者の組織内に市民協働のノウハウを持った人材を配置することを仕様書において要請、市側にも市民協働担当を配置し、住区基幹公園等の日常利用が中心の公園における市民協働を推進。
- ・ 東京都新宿区の新宿中央公園では、指定管理者が、西新宿地区の再生を民間組織で行うエリアマネジメント組織（新宿副都心エリア環境改善委員会）と連携し、にぎわいづくりを推進。さらに、公園の魅力向上を図ることで、まちの魅力を高め、さらに新宿区全体の魅力や価値を高めていくため、「新宿中央公園魅力向上推進プラン」を策定し、P-PFI事業による交流拠点施設整備をはじめ再整備を順次実施。

⑥ 自主性・自律性の向上

- 官民連携による柔軟な管理運営を継続的に行っているためには、パブリックマインドを有する担い手が柔軟に資金を調達し、管理運営の質の向上に還元できる仕組みづくりが必要である。
- 特に、Park-PFIのように、公園の整備、管理運営を民間事業者に積極的に開放し、収益を公園に還元する仕組みが広がっていることを踏まえ、公園内でのイベントや広告物設置等の収益事業を規制すべきものでなく、公園の質の向上に寄与するものとして前向きにとらえる方向での取り組み

を推進する。

- このため、以下の取り組みを充実する必要がある。
 - ・ 担い手による自主的な資金調達拡大（計画的かつ円滑な収益事業の実施につながる行為許可権限の付与、広告物設置の柔軟化など）
 - ・ 民間事業者の公園の管理運営への参画を更に促進するための仕組みの検討
- なお、担い手の拡大と自主性・自律性の向上の取り組みを充実していくにあたっては、以下の点に留意して進める必要がある。

【第6回検討会の論点】資料4 P.12～23

<参考事例>

- ・ 福岡市では、地域による公園の利用ルールづくりと自律的な管理運営によって、地域にとって使いやすく魅力的な公園づくりと地域コミュニティの活性化を目指すため、「コミュニティパーク事業」を開始。地域で結成した「運営委員会」が中心となり、地域独自の利用ルールの設定など、自由度の高い公園の利活用を行うことができ、1年以上適切な管理運営を実施し、さらなる公園の活用を望む場合、パークハウス（休憩室、多目的室等の機能を有する建物）の設置も可能となる。
- ・ 愛知県豊田市では、民間のノウハウを最大限活用し鞍ヶ池公園で新しい魅力的なミライ空間をつくりだすため、Park-PFIの事業者と公園全体の指定管理者を併せて公募。選定された事業者はキャンプフィールド等の整備とともに、乗馬体験やイベントの企画等、公園全体の魅力向上に取り組んでいる。
- ・ 東京都豊島区の南池袋公園では、公園リニューアルを機に、行政と地域とが協働しながら公園空間の良好な保全と健全な賑わいを創出し、地域の活性化を図ることを目的に、「南池袋公園をよくする会」を設立。園内のカフェレストランの売上の一部を会の活動財源に充て、公園の更なる魅力向上に繋がる活動を実施。
- ・ 滋賀県草津市の草津川跡地公園では、設計段階から市民や事業者等とワークショップを開催し、多様な活動ニーズを空間デザインに反映すると同時に、公園を育む組織づくりを実施。区間の一部は、都市再生推進法人草津まちづくり会社が事業主体となり、にぎわい施設を整備し、商業施設から得られる収益の一部を協定区域内のにぎわいづくりに活用。
- ・ 静岡県沼津市では、公募で選定された運営事業者が、民間都市開発推進機構と地元の沼津信用金庫から出資を受ける形で資金を調達し、沼津市とインザパーク社は基本協定を締結。施設は沼津市が所有し、施設とテントエリアの面積に対して施設使用料を支払う形で運営。施設以外の公園の管理は従来通り公園課が行なっており、市に設置許可等を得て、移動式カフェの設置や、イベントを開催等の比較的占有に近い形で公園を利用。
- ・ 千葉県柏市の調整池「柏の葉アクアテラス」は、UDCK（2019年からはエリアマネジメント法人である（一社）UDCK タウンマネジメント）が、柏市との管理協定及

び地権者協議会との負担協定にも続き、日常の維持管理やイベント等の利活用も含めた管理運営を実施。

- ・ 都市公園における行為許可の権限については、指定管理者に委ねることを条例や指定管理者の公募資料等で示している事例が見られる。
- ・ 屋外広告物条例において都市公園での屋外広告物表示を原則として禁止しつつ、催事の内容や広告物の掲出者を限定して広告掲出を可能としている例が見られる。

(2) 横断的な促進方策としてのデジタル技術とデータの利活用

- 公園の管理運営における新技術やデータの利活用は、公園管理者の業務効率化、利用者サービスの向上等を通じて、公園のポテンシャルの発揮に直結するだけでなく、①～⑥に掲げた項目を、それぞれデジタル技術やデータの活用と組み合わせて取り組むことにより、その効果が高められるものであり、横断的な促進方策といえる。
- 特に、公園の管理運営において、住民一人ひとりのニーズに的確に対応するためには、公園の利活用や運営状況等の評価を行うとともに、エビデンスに基づきニーズに迅速に対応できる環境整備が重要であるが、デジタル技術やデータの活用がその環境整備を実現することができる。
- 例えば、グリーンインフラやウォークアブルの視点から、都市公園の持つ機能のポテンシャルや効果の発現状況やリアルタイムの利用状況、をデジタル技術で把握することができれば、公園再生を戦略的に展開していくことが可能となる。また、利用ルールの弾力化にあたっては、利用状況をリアルタイムで把握したり、オンラインでスムーズに多様な関係者が意見交換できたりすることは、利用ルールの弾力化に向けてステークホルダー官での情報共有を容易にし、順応的にルールを調整していくことに大いに役立つと期待される。また、官民連携の進化を進めるには、民間が参画を判断する材料としての公園に関するデータがオープン化されることは、民間の都市公園への参画を一層後押しすることにつながるし、活動やその効果が見えるかされることは、資金調達の間からも優位に働くと考えられる。
- このため、具体的には、以下の3つの方向性で、デジタル技術の活用やデータの利活用を進めることが必要である。
 - ・ 公園の利用、管理等に関わるデータをデジタル化、オープンデータ化し、EBPM等に活用する。
 - ・ 地域の抱える課題解決等に向けてDXによる新たなサービスを生み出す場としての活用を進める。
 - ・ リアルタイムで人流、環境等のデータを活用したサービスを提供する

窓、デジタル技術、データを活用し管理運営の変革を図る。

< 参考事例（再掲） >

- ・ 東京都豊島区は、公園情報プラットフォーム「PARKFUL」運営事業者と公園情報の活用と発信に関する協定を締結し、区内全域の公園実態調査を実施し、公園活用に向けたモデル公園を選定し、小さな公園活用プロジェクトを実施。
- ・ 青森県むつ市では、民間によるにぎわいが形成されている金谷公園について、都市公園法に基づく協議会『金谷公園 Digital1.0』（金谷公園活用推進協議会）を設置し、公園で活動する方や周辺施設の関係者がデジタルコミュニケーションツールを活用し、イベント情報や公園活用の推進に向けた意見などを共有できる場として運営。
- ・ 平城宮跡歴史公園では、新技術を活用して公園サービスの向上を目指す社会実験を産学官連携のもとで実施。利用者の利便性向上や、維持管理の省力化など公園の抱える課題解決に向けて自動運転、VR歴史体験、ドローン航行、AI画像解析など多岐に渡る実験を展開。

おわりに