

第5回 都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会

議事要旨

日時	2022年6月16日(木) 13:00~15:00			
場所	日本生命丸の内ガーデンタワー3階 A P東京丸の内 B会議室・Zoom			
出席者 (※はオンライン参加)	委員長	東京農業大学 名誉教授	蓑茂 寿太郎	
	委員	千葉大学 園芸学研究院 教授	秋田 典子 (※)	
		東京都市大学 都市生活学部 教授	坂井 文 (※)	
		NPO 法人 Green Connection TOKYO 代表理事	佐藤 留美	
		東京大学大学院 新領域創成科学研究科 教授	出口 敦	
		公益財団法人都市緑化機構 専務理事	椰野 良明	
		東京都市大学 環境情報学部 特別教授	涌井 史郎	
		東京都建設局公園緑地部 公園計画担当部長	根来 千秋	
		豊田市都市整備部 部長	阿久津 正典 (※)	
		神戸市建設局 公園担当局長	広脇 淳 (※)	
	事務局	国土交通省 公園緑地・景観課	公園緑地・景観課長	五十嵐 康之
			国際緑地環境対策官	辻野 恒一
			公園利用推進官	曾根 直幸
			利用企画係長	長尾 潤
株式会社創建		川合 史朗		
		中尾 理恵子		
		柳澤 茉莉		
資料	委員名簿 資料1 第4回検討会の意見概要 資料2 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 資料3 検討項目ごとの対応方針案(制度的な取組の整理) 参考資料1 都市公園の柔軟な管理運営のあり方検討会 とりまとめの方向性(たたき台見直し案)【概要】 参考資料2 検討スケジュール(案) 参考資料3 Park-PFI等の制度活用状況 参考資料4 第4回検討会議事要旨			

■議事内容

1. 開会

- ・ 事務局より挨拶、配布資料の確認

2. 議 事

- ・ 資料1、2、3について、事務局より説明

(1) 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

- ・ 資料2の赤色で書かれた3つの枠のうち、左下の「管理の弾力化」は、「管理運営の弾力化」ではないか。

- ・ 資料2の1枚目の居心地が良く歩きたくなると、多様な人々の出会い、交流を通じたイノベーションの創出は少し離れた感覚ではないか。公園に新しい出会いがあり、偶発性、革新性から地域の新たな文化が生まれていくという方向性が入るとよい。また、市民が様々な活動をそこだけで楽しむのではなく、地域全体を支える、誇りになるという方向性が見える言葉がほしい。

地域の防災力向上という点でも、公園を非常に重要な拠点である。防災に関する記述も追加すべきではないか。

生物多様性についても記載されているが、生態系ネットワークの拠点などといった言葉が最近、次々と出てきている。もう少し拡充できるとよい。

- ・ なぜ都市公園の管理運営を見直すのかという中で、太政官布達以来150年が経過し、歴史的な潮目にあるということは、どこかで触れておいてほしい。

デジタルについて矮小化しているのではないか。非常に内向きで、技術的なことが書かれている。都市に求められているのは、社会経済をより良くするための創造性である。それは、多種多様な人々がそこで出会い、ケミストリーが起こる条件をつくり出すということであり、それがデジタル文明の大きな一つの基礎になる。一方で、デジタルには負の部分がある。デジタルストレスを解消する場として、リアルな公園緑地が非常に重要だという両面がある。ウェルビーイング、リバブルの観点は、きちんと書いているが、社会経済への波及効果、戦略的な位置付けはどこにも書かれていない。また、デジタルの細かい部分になるが、例えば、ファシリティーマネジメントについてどのように考えるのかという点も書かれていない。ただし、これは内向きの話である。公園緑地が持つ機能を外部に対しどのように位置付けるのかという観点が欠けている気がする。今、都市に求められているのはサードスペースである。もう少し現代的な位置付けの中で公園を評価していかないと、つまらなく感じる。

カーボンニュートラルの部分について、再生可能エネルギー、温室効果ガス排出削減対策も重要だが、都市緑化、すなわち都市公園の緑量、街路樹といったものが一定の吸収源となっているということ、きちんと指摘しておいたほうがよい。

- 資料2の1ページ目に、デジタル化のポジティブな面は利用しようということが書かれている。デジタル社会が引き起こしている非常にネガティブな面に対する点については、2段目の黄色い枠のデジタル技術に関する部分に入れることで整理できるのではないか。
- 公園の緑地が持つ都市の気温を下げる効果、ヒートアイランド現象に対しての効果も再認識したほうがよい。
先ほどのご発言を受けてさらに申し上げますと、これは一種のパークムーブメントである。19世紀後半、産業革命後に起きたパークムーブメントと、今回のデジタル革命後に起きるパークムーブメントがあるというくらいの意識で、資料2の1ページ目をつくっていただいたほうがよい。資料2の2ページ目は方法論であり、2ページ目だけを切り出すと何のためにこれを実施するかという点が切り離されてしまう。1ページ目と2ページ目は常にセットで説明するほうがよい。また、1ページ目は、文化や環境の観点からのキーワードをきちんと入れるべきである。
2ページ目に関しては、多様という言葉が多用されている。左下に、多様化する利用ニーズとルールが多様化という表現があるが、2つの多様化の意味は異なる。自治体全体で見たときにさまざまなルールが出てくるのはルールの多様化だが、一つ一つの公園で見たときにはルールの柔軟化や、地域化といった表現が適切ではないか。
- 全体的には、今までの議論を非常によくまとめていただいたという印象である。
1ページ目に、最後のアウトプットとして、人中心のまちづくりに向けて都市公園が果たす役割という言葉があり、他の部分にも同様の趣旨の記述が見られる。先日発表された政府の骨太の方針の中にも、公園の利活用等による人間中心のまちづくりを実現するというフレーズがある。この言葉が非常に大切である。前回（平成28年）の検討時と比べて一番大きく変わったのは、新型コロナウイルス感染症を経験したということである。SDGsももちろんある。そのような中で、公園緑地行政の中では考えられてきた人間中心のまちづくりを恥ずかしくなく言える時代になったと感じる。これはある意味でパラダイムシフトになる。もっと強調していただきたい。
そのようにコンセプトを固めたときに、資料2と資料3の整合性が問われる。人間中心のまちづくりに向けたと宣言したときに、資料2の公園再生の全国展開、管理運営の弾力化、官民連携の強化などの記述をはじめ、資料3を含めた全体の一貫性は常にチェックして進めてほしい。
- 資料2の1ページ目の左上、新型コロナウイルス感染症に関する記載の部分に、人間中心と市民目線のまちづくりとあるが、市民目線が加えられてことにより、人間中心のまちづくりが弱まっている気がする。市民目線は、他の部分で述べたほうがよい。
- 自然系に軸足を置いた活動してきたことから、人中心ということに非常に強く違和感

を覚える。SDGs のウェディングケーキの基盤は自然環境となっているが、その基盤がどれだけの人に意識されているか、常にもやもやとしたものを抱えている。人中心とやってしまったときに、置き去りにされてしまうものがないのかという懸念がある。

- ・ 私は、人中心でよいと思う。今までは人が頂点に立つ“エゴロジー”であった。これからの人は、エコロジーの一部に変わらなければならない。変わった上で皆と共生するための解を公園で学ぼうと考えるのであれば、許容範囲ではないか。
もう一つ付け加えたい。WHO が、ワンヘルスという言葉を出している。地球が健康であれば地域が健康であり、地域が健康であれば個人が健康だということである。そのような視点も入れてはどうか。
- ・ 大規模公園は、大都市の中で、唯一自然を感じられる場である。自然を感じることでリラックスできるという観点で、都市の中で自然を感じられる場としての都市公園の存在は、非常に重要であることが書かれているとよい。
また、都市公園は、園庭のない保育園の園庭の代わりとして木や花の名前を覚えたり、防災面では炊き出しの練習を行ったりする場となっている。資料2の1ページ目に都市公園が教育面で重要な機能を提供していることも記載されるとよい。
- ・ 人間中心のまちづくりの議論について、良いと思う。
前回（平成28年）の検討時に、都市公園の利用価値と存在価値のうち、これからは利用価値を高めようという議論があったと思う。今回は、利用価値をさらに高めようという話とともに、存在価値についても議論があるとよいと思う。そもそも都市においてなぜ公園が必要なのかという部分がメッセージとして伝わっていない部分がある。あらためて存在価値という言葉を使うというより、過密化していく都市の中にオープンなスペースがあることによって、都市そのものも、人々も一息つくことができるといった意味でも、都市公園は非常に有用であるという点について、歴史を振り返りながら最初にきちんと書いておく必要があると思う。
日本の都市公園制度は、海外に比べて非常にしっかりしていると思っている。しかし、それがあまりにもシステムチック、画一的になっていたということで、地域の特性に応じたものにしていこうということだと思う。あまりにも当たり前のことだが、そういったことが伝わるメッセージを冒頭に書いていただくと、皆さんが議論していることが網羅されるのではないかと思う。

（2）検討項目ごとの対応方針案（制度的な取組の整理）

- ・ 利用ルールの多様化、担い手の拡大と共創について、ウェルビーイング、あるいはリバブルな家族、地区、コミュニティにウェイトを置くことにより、自助と公助のグラデーションが変わってくると思う。地域の構造と、そこでそれぞれがどのような役割を果た

すのかということについて、こうだと示すのではなく、モデルとして示しておくで非常に分かりやすいのではないか。

- ・ 事例を地図にプロットしてみることで、この辺りにあるはずだがないというものが見えてくると思う。
- ・ 利用ルールの多様化について、現場では、スケートボードとドッグランが問題となっている。いずれも、民間事業者が一定参画している公園の使い方に見られるものである。都市公園法に明確なルールはなく、ケース・バイ・ケースでルールを決めていかなければならない。その際、特に都市基幹公園において、公園管理者、指定管理者、利用者の3つの区分が示されているが、今後の公園の使い方を考える上で、ステークホルダーの役割が大きな肝になってくると感じている。公園全体を指定管理するのではなく、部分的に管理する例が増えており、これからも増えていくと見込まれる。公園の一部分の管理運営に携わっているという立場から、公園全体にどのように貢献するのかという視点をうまく表現できればと思う。
- ・ (3) デジタル技術とデータの利活用の部分について、データをどのように使っていくか、データで何をやるかということを中心に書かれている気がする。人に対する利活用はもちろんだが、利用、ニーズ、サービスなど、持続可能な都市環境を継続していくためにデジタル技術をどのように使うのかということも記述したほうがよいと思う。同じ部分について、デジタル技術とデータ活用と書いたことで、盛りだくさんになってしまっている。この項目については、デジタル掛けるグリーンインフラストラクチャー、デジタル掛ける実験的な利活用、デジタル掛ける利用のルールなど、掛け算でどんどん展開していけることがある。整理の仕方として、まず(1)から(7)を整理した上で、掛け算がどのような部分に起きてくるのかを考える必要がある。特に、デジタルの部分は、そのような整理をすると書き分けられるのではないか。
- ・ これから各自治体が実際に実施していく中で、行政の公園担当者がどれだけ対応できるのかという点が気になる。人数を増やさなければいけないのか、民間でどのように補完するのかといった具体的な部分について、他の自治体は知りたいと思っており、モデルのようなものが必要である。実施している内容よりも、運営体制を教えていただけると、これから取り組む全国の自治体に示唆があるのではないか。また、公園緑地行政は、苦情行政になりやすい。ここで書かれていることは、様々な市民からの意見への対応で手いっぱい状況の中で、ポジティブな行政に変えていくということだと思う。その中では、市民との対話がとても大切になってくる。公園行政に従事している方と市民との対話の接点をどのように増やしていくのかという点についても、ぜひ示唆、アドバイスを加えていただきたい。
- ・ 今のご指摘については、現場としても非常に悩んでいる。ステークホルダーとの調整も

あれば、新しいことを始める際の旧態勢力との対立もある。それらをどのように乗り越えていくか、試行錯誤しているところであるが、公園、広場といった公共空間を中心に、さまざまな新しい取組を行っていかうと思っている。今回、社会課題解決のためと書いていただいたが、カーボンニュートラル、防災といった大きなことも含め、公園などの空間を身近なものにし、子育てや福祉に活用していきたいと考えている。特に人口減、超高齢化と言われている中で、公園を中心に、人も周りの街も元気になるような形で様々な取組を実施していけるとよいと思っている。

併せて、当市では公共施設の再編も課題となっている。経営という視点で考えたときに、人材もお金も回していかなければならないことに日々悩んでいるが、委員の皆様の意見が非常に参考になる。公園だけの問題、緑の問題だけではなく、福祉、健康、防災など、さまざまな部分にメリットがあるということ、市長、議員、議会を含めて訴求していけるとよいと思っている。

資料3の25ページ、37ページに、様々なプレーヤー、主体が記載されているが、もう少し整理していただくと分かりやすい。37ページについては、日常利用を主とする公園について、地域住民など、利用される方の記載があるが、そこに寄付の実施という言葉だけがある。身近な公園であっても、キッチンカーも含めて、さまざまな収益事業を行いたいということで希望が多くある。コロナ禍にあつて、人が集まる空間ではなく、住宅の中にあるような小さな公園にも人が戻ってきて、人の活動が発生している。収益事業についてもきちんと展開できるような形で位置付けていただけるとありがたい。

- ・ 行政のスタッフが足りているのかといえば、足りていないと思う。公園には組織の縦串、横串、両方が関わってくる。現状の組織ではなかなか大変な部分がある。また、市民との対話は、マンパワーで解決する必要がある。受付窓口の効率化など、様々なことに取り組んでいるが、実際に現場を見て対応する作業については、行政スタッフが担わなければいけない部分が非常に多いのではないかと考えている。ただ、支援員制度や管理会といったソフトの作り込みを充実させることで、行政側の負担を軽減することはできるだろう。
- ・ 特定の自治体しか見ていないが、造る公園行政の時代は公園課の職員が増えるが、それが終わると縮小されていくことが目に見えている。市民のため、国民のためには使う公園行政が非常に重要である。その最初の一步を打ち出すのが、今回の検討会の役割である。行政の長や議会に、造る公園行政には取り組んだけれども、それだけでは駄目なのだということを訴えたい。
- ・ 公園の利活用柔軟化について、ハード整備と、ソフトの活用の体制をきちんと考えていくことが必要である。利活用したいと言っても、それに応じた整備がなされていなければ実現できない。Park-PFI は、整備から管理までトータルで取り組んでいるが、地域の方々の意見の吸い上げが足りないと各所で感じている。ハードの整備にどのように

柔軟化を織り込んでいくのか、仕組みとして入れていくのかという点が、大きな課題であり、取り組んでいかなければならない部分ではないか。公園の整備や改修時にも、できる限り管理費を抑えたいという考えになってしまいがちである。ハードの整備にどのように柔軟化を反映させるのかという点が一つのキーではないか。

Park-PFI の事業で、公園の中に図書館や美術館などの複合施設をつくるような案件がある場合、公園が添え物のように扱われがちである。館があるのだから公園には要らないだろうということで、パークセンターのようなものがないということもある。収益施設はあるけれども、コミュニティ醸成施設はないという状態になっていることもある。利活用活性化には、公園のデザイン、設計も関わってくる。それらの課題への対応も検討していただければと思う。

これからの柔軟化や利活用活性化においては、体制が非常に重要である。利活用を活性化していくという仕組みが管理側にないと、利活用の促進、利用ルールづくりは難しい。行政側にリソース、ノウハウが不足する中で、声の大きい方々に流されてしまうことも見受けられる。利活用を受け止めていくための調整機能、コーディネート機能をいかに公園にインストールしていくかという視点をハードとソフトの両面で考える必要がある。

公園の中では、ボール遊びを一律禁止にするか、しないかという、黒か白かのような議論がよく見受けられるが、実際にはグレーだけである。通路の近くでボール遊びをしたら危ないけれども、芝生の真ん中ならばよいといった点について、現場の状況も鑑みながら、丁寧に対話してルールを考えていかなければならない。そのような部分に対応していくような体制、人材が必要である。

OECM の議論の中で、生態系ネットワークの場としての都市公園の役割に対する注目度が上がっている。グリーンインフラストラクチャーの保全活用について、そういった意識を持って都市公園の管理、活用を考えていけるといいのではないか。

- ・ 当自治体でも、公園に関わる人員を少し増やしていただいたが、それでも足りないのが実態であり、足りない部分を指定管理者にかなり委ねている。しかし、公募によって選ばれる指定管理者が継続的にその公園の管理運営を担う保証はない。また、整備段階から関わるできないという課題もある。中間支援組織にも幅があると思うが、その中でアーバンデザインセンター（UDC）に関心を持っている。
- ・ 柏の葉アーバンデザインセンター（UDCK）をはじめ、各地でアーバンデザインセンターの組織づくりを進めており、UDCK などの運営にも携わっている。柏の葉に関しては、道路の管理と調整池の空間の管理と活用を UDCK が担っており、公園の管理は行っていない。調整池周囲の地権者に協議会を組織していただき、受益者負担の考え方で地権者の方々に管理費の一部をご負担いただいている。それと、柏市の通常の管理経費を組み合わせることで UDCK がマネジメントを行っている。市と、厳密には関連組織である社団法人

UDCK タウンマネジメントが管理協定を締結している。道路についても、UDCK タウンマネジメントと、沿道の地権者企業が費用負担協定を締結している。いずれも、柏市と一社 UDCK タウンマネジメントの間での管理協定と、一社 UDCK タウンマネジメントと受益者負担としての周辺地権者の方々との費用負担協定の2者間協定を2つ結んでいる。公園の場合、行政に代わって指定管理者が管理を担い、費用は行政が100%負担する形をとっている。これに対し、柏の葉では、費用負担協定を結び、それによる受益者からも管理にかかる費用を負担していただく仕組みを用いている。駅前であり、イベントができる場だから可能なのかもしれないが、事例としては挙げていただいてもよいと思う。

- ・ 都市再生特別措置法に基づき自治体が指定した都市再生推進法人は、都市再生整備計画の中にうたわれている事項に対して、業務を担うことができる。そうすると、競争入札などを経ず、その組織が管理を担うことができる。指定管理者にしても PFI にしても、基本的には競争入札のような手続きを経ることになり、安かろう良かろうという基準で選ばれることになってしまうことが懸念される。ある程度実績があり、地域の信頼を集めている組織であれば、競争入札のような手続きを経なくても権限を与えるような方法が取れないか。
- ・ 資料2の2ページに、柱の一つとして官民連携の強化とあり、担い手の拡大と共創という言葉が出てくるが、資料3では、公民連携を深化する部分が見えにくくなっている。公民連携については多様な仕組みが生まれている。そのようなことも含め、公園における公民連携の様々な方法を深化するということが言葉としてあったほうがよい。
(7) 自律性、自立性の向上とあるが、公園の「自主性」を、公園管理者により持っていただくという視点でまとめたほうがよいのではないか。
- ・ 中学生が公共という教科書で学ぶようになり、8社が教科書を出版している。これは非常に重要なことだが、公園の場合、関わる皆さんが非常に伸び伸びしていて、逆に排他的になるという傾向が非常に強く、自分の哲学でいえば公園はこうあるべきであるという思いがある故に、様々な市民団体がぶつかり合っている。事例に挙げさせていただいた生田緑地では、行政が解決の糸口を見つけられず、停滞してしまっていたことから、それらを全て統合し、共通解をどれだけ求めるのかという会議を継続的に重ね、公園マネジメント会議のような組織にしていった。既に10年経過しているが、非常に効果的に、しかもポジティブに動いている。公共という概念の中で、それぞれの何が自立性なのかという点を、われわれがしっかりと議論していかないといけない。現場には、利害の相克が多くある。そういういったものを調整する仕組みが非常に重要である。
- ・ 前回の会議でも、どのようにして協働の仕組みをつくっていくかという時間の概念に

ついて言及があった。やはりそこが重要だと思う。どこでも一朝一夕にできるものではないので、多くの時間をかけるものと、そうでないものがあるということを示しておいたほうがよい。

- ・ 今回の都市公園の柔軟な管理運営は何が目的なのかという最初の議論で、都市戦略の一つという位置付けなのだということをお話されていたと思う。柔軟な利活用をされることにより、地域社会、コミュニティが活性化していくことが一番重要である。そのために、公園を整備するのと同じく、協働のマネジメントもきちんと整備していかないといけないと思う。協働についても、基本設計、実施設計、実際の運営管理とそのフィードバック、メンテナンスがハードと同じように必要である。地域のまちづくりやコミュニティに関わっている団体が一緒になってつくっていくと、非常に良い体制ができる。そこにUDCのような団体や、緑の中間支援組織のようなものが、専門のコーディネーターとして入っていくことが大きなキーになる。

西東京市の公園の指定管理は、当初は数百万円の赤字だった。5年間こつこつと取り組む中で、人が集まる公園になり、自動販売機や駐車場で利益が出るようになって赤字が解消し、経済の活性化、地域の活性化にも寄与している。長い目で見て、そのような仕組みをきちんとつくっていくことがとても重要だと思う。

- ・ 対応方針案は、非常に充実した内容になっている。議事次第には「制度的な取組の整理」という記載があるが、各主体の役割の前段に、国が行うべきことが書かれておらず、どのようにしてこれらを起こしていくのかという道筋が見えない。国に制度的な対応をしていただくことと、ボトムアップ的に各地でモデルをつくることを応援していくことの2つの方法があると思うが、その辺りの道筋はまだ見えていないと感じた。
- ・ 資料2について、A3用紙を使って構わないので、1ページ目、2ページ目を一つにまとめていただき、全体を俯瞰してフレームを確認できるとよい。その上で、制度的な対応、トップダウンで国として発信できること、基礎自治体、公益自治体から発信できそうなことを1ページに整理していただきたい。

利用ルールの多様化について、利用ルールには基本と応用があり、基本があまり変わっては困る。応用で柔軟化を担保していくというまとめ方をしていただいたらよいのではないかと、意見を聞きながら感じた。

担い手の拡大については、多くの可能性がある。他の部分と異なるまとめ方をしてもよいのではないかと印象を受けた。中間支援組織と呼ばれているものや、公と民との関係、共との関係など、さまざまなものがある。このあたりについて、もう少し幅広く整理してもよいのではないかと。

それから、共創という言葉の意味そのものが、対話を非常に重視し、しかも創造的な結論を導くような概念を持っている。その点をきちんと踏まえて、そのようなアクティビティが起こるようなものにしなければならないということをお話で示せてほしい

のではないかと感じました。それにより、都市公園の新時代が訪れるような希望が持てるものにまとめなくてはならないと感じました。

3. 閉会

以 上