

都市公園新時代

～ 公園が活きる、人がつながる、まちが変わる ～

都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会

提言

令和4（2022）年10月

目次

はじめに	1
I. 本検討会の課題認識	2
1. 『新たなステージ』に向けた重点戦略による近年の施策の実施状況	2
2. 近年の社会経済状況の変化と都市公園への新たな期待	4
2-1. 近年の社会経済状況の変化	4
2-2. 新たな時代のまちづくりにおける都市公園の意義・役割	8
II. 都市公園新時代～その基本的考え方と重点的な戦略～	11
1. 「使われ活きる公園」の実装化	11
1-1. 都市アセットとしての利活用 ～まちの資産とする～	11
1-2. 画一からの脱却 ～個性を活かす～	12
1-3. 多様なステークホルダーの包摂 ～共に育て共に創る～	12
2. 新たな時代に向けた重点戦略～3つの戦略と7つの取組～	14
重点戦略【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	14
① グリーンインフラとしての保全・利活用	14
② 居心地が良く、誰もが安全・安心で、快適に過ごせる空間づくり	15
重点戦略【2】しなやかに使いこなす仕組みを整える	16
③ 利用ルールの弾力化	17
④ 社会実験の場としての利活用	18
重点戦略【3】管理運営の担い手を広げ・つなぎ・育てる	19
⑤ 担い手の拡大と共創	19
⑥ 自主性・自律性の向上	21
3. 横断的方策としての公園 DX	24
⑦ デジタル技術とデータの利活用	24
おわりに	26
(参考1) 委員名簿	27
(参考2) 検討会の開催経緯	28

本提言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。

公園（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。本提言では、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。都市公園法などの固有名詞以外では、原則、「公園」と記載。

はじめに

2008 年をピークに我が国は人口減少社会に突入し、さらに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。高齢化率が 25%を超えたのは 2013 年であり、今後も更に進行すると見込まれている。そうしたなかで、道路、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。

このように、社会全体が様々な課題に直面する中で、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多くの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した一方で、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、2014 年設置の「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（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、の三つの観点を重視し、緑とオープンスペース政策は『新たなステージ』に移行すべきとの方向性がとりまとめられ、2017 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、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、多様な主体の連携により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ものの、より柔軟に公園を使いこなすための公園の管理運営に関しては、依然として課題が残されたままである。加えて、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意義・役割への対応も含めて、未完の事項について喫緊の方策立案が求められている。

本検討会の使命は、これらを踏まえ、改めて都市公園政策が『新たなステージ』への歩みを進めるための知見を集め、議論を進める中で考え方を整理し、そして何よりも重点的に取り組む戦略を明らかにすることである。

我が国の都市公園制度の始まりである太政官布達第 16 号は、「群集遊観ノ場所」を「永ク万人偕楽ノ地」である公園として指定するものであり、いま社会に求められている「Well-being (心豊かな暮らし)」は、制度誕生以来公園が果たしてきた役割そのものである。布達が発せられたのは明治 6 (1873) 年であり、検討会の議論は、制度誕生 150 年を迎える令和 5 (2023) 年を転機に、「人中心のまちづくり」が基本となるポストコロナの新たな時代へパラダイムシフトが起きる中でのとりまとめとなった。

都市公園の新たな時代を切り拓くため、今後、本提言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. 本検討会の課題認識

1. 『新たなステージ』に向けた重点戦略による近年の施策の実施状況

2016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「2016年報告書」という）を踏まえた2017年の都市公園法等の改正から5年が経過した。

現在、官民連携により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・効果的な事例も多々見られる一方で、身近な公園を含めて、より柔軟に公園を使いこなすための管理運営に関しては、依然として課題が残されている。

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4点である。

（緑の基本計画の記載事項拡充～計画行政の進化～）

公園ストックの適正管理の重要性が高まっていることを踏まえ、計画的な公園管理を推進するため、都市緑地法の改正により、都市の緑のマスタープランである緑の基本計画の記載事項に「都市公園の管理の方針」が追加された。現在、各地方公共団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都市（うち2018年4月以降公表のものは120都市）（2020年度末時点）となっている。

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おり、36都市の計画で立地適正化計画に係る記載がみられる（2020年度末時点）。

都市公園の整備・管理運営を戦略的に進めるため、都市の緑のマスタープランである緑の基本計画の役割は大きく、引き続き、制度活用の普及と優良事例が横展開することを期待したい。

（Park-PFI 制度の創設～公園整備の新たな仕組み～）

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）を創設した。現在、Park-PFIは102か所で活用されており、うち39か所では既に公募対象公園施設が供用されている（2021年度末時点）。

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、設置される施設も多様化している。

制度の活用が広がるなかで、地方公共団体側はPark-PFIについて効果を感じ、

期待を示している一方で、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関し、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。

先行活用事例を中心に、課題とそれに対する対応内容を整理し、今後 Park-PFI に取り組む事業主体にも共有すること等により、引き続き制度の適切な活用を促進していくことが必要である。

(占用物件への保育所等の追加～こども・子育て、福祉分野との連携の強化～)

国家戦略特区法改正（2015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公園内での保育所等の設置が認められていたが、2017年の都市公園法改正により特区に限らず全国で可能となった。現在、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（2021年度末時点）。

制度を活用した公園では、公園の活性化、保育所整備に合わせた公園機能の充実、地域の子育て環境の向上、地域交流の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。

公園管理者と地方公共団体の福祉部局等との間で情報共有を行うなど、十分に連携を図られるよう、関係省庁と連携した制度の周知、先行事例や課題への対応策の関係者への周知などが求められる。

(公園協議会制度の創設～パークマネジメント組織の制度化～)

公園管理者と地域の関係者等が、密に情報交換を行い、公園の特性に応じた活性化方策や利用のルール等について取り決め、実行していくことを期待し、公園管理者は、協議会を組織できることとする制度が創設された。協議会で協議が調った事項については、構成員の尊重義務を課すこととされている。

現在、全国に111の協議会が設置されており（2020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。

制度創設時点ですでに任意の協議会組織が設置され利用ルールづくりを行っていた公園もあり、必ずしも法定協議会であることが必要ではない。しかし、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、との問題意識が制度創設時にあったことを踏まえると、まだ十分な効果を発揮するところまでには至っていない。

2. 近年の社会経済状況の変化と都市公園への新たな期待

2-1. 近年の社会経済状況の変化

2016年報告書における課題認識は、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ことであった。そして、緑とオープンスペース政策は、このような変化を好機と捉え、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された。

その後の社会経済状況の変化において特筆すべき点としては、「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくりの取組の広がり、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、市民・事業者の意識の変化、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（DX）の進展が挙げられる。

（「居心地が良く歩きたくなる」まちなか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、2019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、2019年6月、「まちなか」において、官民のパブリック空間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まとめた。

“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、2022年6月30日時点で328都市となり、取組は各地に広がっている。

（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た。人と人との接触機会の低減のため、在宅勤務・テレワークも推奨された。その結果、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、自宅周辺環境の利用者増加等、人々の生活様式は大きく変化し、「働き

方」や「暮らし方」に対する意識や価値観も変化・多様化した。

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、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、ワークライフバランス重視の傾向が強まった。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ことが重要である。このため、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こたえて、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、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」ともいわれる状況に至っている。

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した。2030年度に温室効果ガスを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も表明している。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、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、人間の幸福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)」という概念が、気候変動をはじめ様々な分野において注目されている。同時に、2030年までに生物多様性の損失を食い止め、回復させる(ネイチャーポジティブ)というゴールに向け、「30by30」や「OECM」の検討も進んでいる。

さらに、新型コロナウイルス感染症の世界的な流行を契機として、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、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・アプローチが唱えられている。

(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いわれ、社会課題の解決

に市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、を基本的な思想とするものである。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～)

2016年報告書以降も、人口減少・少子高齢化は更に進行しており、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、少子化や人口減少に歯止めがかからないなか、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、家庭に多大な影響を与えている。

政府においては、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、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、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る必要がある。このため、体験活動や外遊びの場となる公園に期待される役割は、非常に大きい。

(デジタル・トランスフォーメーションの進展)

2020年に始まったコロナ禍は、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やSustainabilityなど、人間中心の社会への期待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。

都市政策においても、人間中心の社会を実現するための新たな政策展開が求められている。都市空間における人々の活動や生活に着目し、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¹」等の観点から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、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。

¹都市空間における人々の活動や生活に着目したまちづくりのアプローチを拡大し、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 を向上させる取組。まちづくり DX の方法である「基盤となるデータ整備」及び「デジタル技術の活用」を都市政策の領域に取り込み、徹底するための原則の 1 つとされている。(国土交通省都市局・まちづくりのデジタル・トランスフォーメーション実現会議「まちづくりのデジタル・トランスフォーメーション実現ビジョン [ver1.0]」)

2-2. 新たな時代のまちづくりにおける都市公園の意義・役割

社会経済状況の変化等を背景とした今後の都市政策においては、市民一人ひとりのニーズに的確に応え豊かな生活を実現する「人中心のまちづくり」への機運の高まりを注視する必要がある。

「人中心のまちづくり」は、まちなかを車中心から人中心の空間へ転換することだけではない。重要なのは、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プラットフォームとしていくことである。個人や社会の Well-being の向上を目指す「人中心のまちづくり」において、公園の利活用はその重要な手段となる。

現在、全国に約 11 万か所、約 13 万 ha ある我が国の公園は、明治 6 (1873) 年の太政官布達第 16 号により始まり、各時代の社会背景のなかで求められる意義・役割を果たすべく整備が進められてきた。太政官布達以降、都市の近代化、震災復興・戦災復興の都市計画のなかで災害時の避難地等としての整備が進展し、経済成長、人口増加等を背景に、量の確保を主眼においた取組が進められてきた。歴史を振り返れば、太政官布達は、「群集遊観ノ場所」を「永ク万人偕楽ノ地」である公園として指定するものであり、「人中心のまちづくり」において求められている「Well-being」は、制度誕生以来都市公園が果たしてきた公園の役割そのものといえる。来年、都市公園制度誕生 150 年目を迎えるこのタイミングを、公園本来の役割と、公園の多機能性、多様な可能性を改めて認識する契機とすべきである。

すなわち新たな時代における公園の意義・役割は、個人と社会の「Well-being」の向上に向け、地域の課題や公園の特性に応じ、その多機能性のポテンシャルを更に発揮することである。具体的には、「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」といった新たな時代のまちづくりに貢献する以下の役割を果たすことが期待される。

(持続可能な都市を支えるグリーンインフラとなる公園)

公園は、人口が集中し市街化の進んでいる都市において、多様な生物が生息・生育できる貴重な空間である。緑の蒸発散効果等によるヒートアイランド現象の緩和、グリーンベルト等の形成による市街地の拡大や拡散防止などにより、都市環境を改善する機能を有する。さらには、雨水貯留浸透、火災の延焼防止などの機能により各種災害に対する都市のレジリエンスを高める効果、地域の歴史・文化を守ることにより地域アイデンティティを醸成する効果もある。

都市をめぐる社会的・経済的状況が複雑化するなかで、公園を自然環境の多様な機能を活かした社会的共通資本であるグリーンインフラとして積極的に活用

し、多様な都市課題の解決に貢献することが求められている。さらには、公園をグリーンインフラとして活用する取組が進むことにより、地域の歴史や文化を見直し、守り育てる意欲を高める契機となるものと期待される。

(心豊かな生活を支えるサードプレイスとなる公園)

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、公園には、多様なニーズに応えられるサードプレイス²として一人ひとりの心豊か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となる公園)

ウォーカブルなまちづくりの中で、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豊かな生活を実現し、まちの魅力や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となる公園)

公園は、コミュニティ形成、健康増進、こども・子育て支援、地域経済の活性化、歴史・文化の継承など、地域の様々な社会課題に対する地方公共団体の取組や市民活動の場として活用され、課題解決に貢献してきた。

近年、CSR活動、ESG投資など企業の環境、社会、地域に配慮した取組が浸透し、さらに将来を担う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いわれている。

公園は、多くの市民、事業者にとって身近な施設、交流の場であることから、多様なステークホルダー³に対し、公園の整備・管理運営への関心と意識を高め

² サードプレイス：

プライベート空間である自宅、パブリックな空間である職場に次ぐ、義務感なく集い、非公式に創造的な交流が行われるような第3の場所（「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」報告書）。

³ ステークホルダー：

組織やプロジェクトにおいて、その組織等が行うことの意味決定に関与しているか、または活動に直接・間接的に利害（ステーク）を受けるすべての個人・グループのことを指す。環境省「環境報告のための解説書（環境報

ていくことで、社会課題解決に向けた活動実践の場としての役割を果たすことができる。

(機動的なまちづくりの核となる公園)

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常に変化するため、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、検証等のプロセスを迅速に進め、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。

行政が管理の基本を担い、安全・安心の確保が必須のオープンスペースであり、多様な利用者にかかれた公園には、「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」機動的なまちづくりの核となる役割が期待される。

告ガイドライン 2018 年版対応)」では、「事業者との間に何らかの利害関係を有するか、事業者の事業に関心のある個人またはグループ」とされている。公園のステークホルダーには、公園に強い関心を示す市民、事業者等の多様な主体が想定される。

Ⅱ. 都市公園新時代～その基本的考え方と重点的な戦略～

1. 「使われ活きる公園」の実装化

～公園が活きる、人がつながる、まちが変わる～

今、公園は、ポストコロナの新たな時代において、人中心のまちづくりの中で、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 の創設等を契機に、収益性の高い施設が立地しやすい公園を中心として、その整備に民間活力を導入する取組は広がってきている。今後は、これに止まらず、身近にある小規模な公園も含め、多様な主体との連携を一層進め、利用効果を超えて、公園の存在効果、地域への波及効果も含めて、そのポテンシャルを活かす必要がある。

このため、新たな時代の公園は、人中心のまちづくりの中で、ポテンシャルを最大限発揮するため、パートナーシップの公園マネジメントで多様な利活用ニーズに応え、地域の価値を高め続ける「使われ活きる公園」を目指すべきである。

「使われ活きる公園」の実現に向けては、従来の都市公園の整備・管理運営から、「都市アセットとしての利活用」、「画一からの脱却」、「多様なステークホルダーの参画」の3つの変革が求められる。

1-1. 都市アセットとしての利活用 ～まちの資産とする～

人口減少、高齢化、厳しい財政状況等の制約があるなかで、市民一人ひとりのニーズに的確に応えるには、官民の既存ストックを「都市アセット」、すなわち都市の資産として、生活の質や利便性の向上に資するよう利活用する必要がある。

都市アセットの中核は、公共的主体が所有・管理する公的なインフラであるが、民間施設や民有緑地、水辺などの自然環境も含めて、地域資源として一体的にとらえるべきであり、公園はその中心になり得る存在である。このため、公園のストックを地域の資産と捉え、能動的・機動的取組で地域の価値や、市民の地域に対する誇り、愛着、シビックプライドの高揚を図ることが重要である。

その際、現に効用を発揮している公園の価値を更に引き出すのみならず、十分に利活用されていない公園ストックのリノベーションや集約・再編等を行うことにより、その利用価値を高める取組も必要である。

新たな時代の都市公園は、その視点を、公園というインフラをいかに効率的に整備・管理運営するかということから、「まちの資産とする」ことへと変革し、その価値を更に引き出すよう活用すべきである。

1-2. 画一からの脱却 ～個性を活かす～

公園は、本来、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。しかし、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、一律に利用ルールが設けられ、禁止事項が多い、規制が多い空間と見られがちでもある。

本来、公園は、配置、規模、施設、機能、利用形態等が千差万別であり、一つとして同じ公園はない。公園のポテンシャルを最大限発揮するには、法や条例等により基本的なルールを定めつつも、そのみで画一的に管理することは望ましくない。公園の多様性を認め、個々の特性に即したきめ細かなルールや仕組みを設けながら、柔軟な管理運営を進めることが重要である。

このため、公園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、公園ごとの個性に応じた整備や管理運営を検討することが必要である。そして、様々なステークホルダーとの対話と合意に基づき地域固有の仕組みや利用ルール等を定めることで、多様な利活用ニーズに対応する必要がある。

新たな時代の都市公園は、「個性を活かす」、すなわち仕組みの地域化により画一からの脱却を徹底し、公園の楽しみ方を広げ、人々が集い交流する場としていくことで、まちの新たな文化の創造へとつなげていくことを目指すべきである。

1-3. 多様なステークホルダーの包摂 ～共に育て共に創る～

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、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顕著である。その結果、運営面において、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があるのも否定できない。

一方、社会資本全般について、インフラ経営によりその潜在力を引き出すとともに新たな価値を創造することが重要となっている。このため、設置者・管理者以外の多様な主体がインフラを「地域の共有資産」として捉え積極的に参画できる環境づくりが求められている。地域住民やNPO等多様な主体が社会資本の整備、維持管理や自然環境の保全等の活動に参画し、グリーンインフラを基点として新たなコミュニティやソーシャルキャピタルが形成されることも期待されている。

このため、今後は、ニーズに対応した柔軟な管理運営を行政だけで行うことは困難であることを前提に、市民、事業者等をステークホルダーとしてとらえ参画を促し、パートナーシップで公園マネジメントができる環境整備に力を入れることが重要である。

新たな時代の都市公園は、官が整備し管理し提供する公園から、市民を含む多様な主体で「共に育て共に創る」新時代の公園へ、さらには公園を核としたまちづくりの展開へと、地域や社会との関係を重視したものに变革していくべきである。

2. 新たな時代に向けた重点戦略～3つの戦略と7つの取組～

2016年報告書において、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た。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、2016年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、「使われ活きる公園」の実現に向け、以下3つの戦略に基づく6つに加え、横断的方策としての公園DX（公園の整備や管理運営におけるデジタル・トランスフォーメーション）の合わせて7つの取組に注力し、政策の実行を加速すべきである。

重点戦略【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

重点戦略【2】 しなやかに使いこなす 仕組みをととのえる

重点戦略【3】 管理運営の 担い手を広げ・つなぎ・育てる

重点戦略【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

全国約11万か所、約13万haの都市公園が、そのポテンシャルを最大限発揮するには、都市や地域が抱える課題、公園の特性を踏まえ、公園ごとに求められる役割を果たせるよう、戦略的に整備や管理運営を進める必要がある。

その際、公園が、豊かな生活を支える自然環境、グリーンインフラであるとの認識のもと、官民を含めた多様な主体と連携を図りながら保全・利活用の中長期的な視点で計画的に取り組むことが重要である。さらに、居心地が良く誰もが快適に過ごせるオープンスペースとしての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る。具体的には、以下の施策を講じる必要がある。

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の方策については、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、人口や社会経済活動が集中する都市における貴重な自然環境であり、

例えば、エコロジカルネットワークを形成する拠点や回廊、雨水の貯留浸透地帯等の機能を有する。また、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や、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ることから、都市のシンボルとなり、品格と誇りをもたらし場としても重要な役割を持っている。

NbS の考え方を踏まえ、公園をグリーンインフラとして保全・利活用していくとともに、2050 年カーボンニュートラルの実現に貢献するため、特に以下のような取組を推進する必要がある。なお、これらの取組は、政策立案のエビデンスとなる各種の基礎データ（自然環境及びその機能に関するデータ、健康、教育等社会環境に関するデータなど）を蓄積・共有し、進めることが重要である。

- ・ 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公園の緑を整備・保全・育成する
- ・ 公園を都市の貴重な環境基盤として捉え、緑の基本計画や広域緑地計画等に基づき地域課題やそれに応じた目標を設定し、雨水貯留・浸透機能の維持・向上、生物生息空間の保全・創出、賑わい創出等に向け多機能性を保全・利活用する
- ・ 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によるエネルギー消費量の削減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、市民等への理解醸成を図る
- ・ 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する

<参考事例>

- ・ 世田谷区では、区の緑の基本計画に、都市公園における雨水貯留浸透機能を持つ窪地状の植栽地（レインガーデン）や緑溝（芝張側溝）の整備など、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。
- ・ 狭山丘陵（東京都と埼玉県の、6市町にまたがる丘陵地）では、緑地専門の中間支援組織が、丘陵に関わる産官学民の連携体制を構築。丘陵地のグリーンインフラを活かし、地域課題を解決する多彩な事業を企画実践することで、自然環境の保全回復、魅力の普及啓発、ブランディングによる地域振興を推進している。
- ・ 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か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。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、誰もが安全・安心で、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、まちの魅力や国際競争力を高める取組が広がるなか、公園は開放的でゆとりある交流・滞在空間として機能を発揮している実績がある。

従来は、まちの中での人中心空間は公園に限られる面もあったが、人中心のまちづくりは、公園だけでなく、都市政策の主流になってきている。このため、公園での居心地の良い空間づくりを超え、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良さに如何に貢献するか視点での取組が、公園には求められている。

その際、公園施設の老朽化等が進行する中では、前提として、年齢、性別、障害の有無等に関わらず、誰もが安全・安心に公園を利用できる環境の整備が必要である。

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おり、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する
- ・ 防災・減災、バリアフリー、老朽化対策、防犯、暑熱対策などの観点から、公園における安全・安心な利用を確保する
- ・ 他の政策分野との積極的な連携により、健康、福祉、子育て、教育、コミュニティ形成、地域経済等の社会課題に対応した公園の機能向上と利活用を推進する

<参考事例>

- ・ 東京都足立区では、「パークイノベーション推進計画」に基づき、利用圏域の異なる3つのエリアを設定し、役割と機能を各公園に割り振り、だれもが自分が望む過ごし方に合わせて選択できる公園改修を推進。ボール遊びに関するルールの策定など、公園毎の実情に合わせたルールづくりも推進。
- ・ 札幌市では、「札幌市公園整備方針」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。
- ・ 東京都豊島区では、区内全域の公園実態調査を実施して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。
- ・ 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、障がいのある子どもない子ど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。

重点戦略【2】しなやかに使いこなす仕組みをととのえる

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、これに素早く対応する機動的(agile)なまちづくりが

求められる。

このため、公園は誰でも自由に使える空間という基本的な認識のもと、多様化する利活用ニーズに応えるとともに、公園が機動的なまちづくりの核となるよう、公園の特性等に応じた利用ルール弾力化、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ことが求められる。具体的には、身近な環境や地域の価値の維持・向上を目指すエリアマネジメント活動を公園から展開していくことを視野に、以下の施策を講じる必要がある。

③ 利用ルールの弾力化

公園の利用ルールは、都市公園条例や規則等に基づき、各公園管理者において設定されるものである。しかし、公園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な方策が必要である。具体的には、設置や管理の根拠となる条例等が一つだからといって管理する公園すべての利用ルールを一括りに定めるのではなく、その特性等に応じて弾力化を図ることが重要である。

このため、以下のような取組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画一的な利用ルールの見直しを促進する
- ・ 利用者・地域住民等の合意形成を基に公園ごとの利用に関するローカルルールづくりの普及を図る

なお、弾力的な利用ルールの設定を進めるうえでは、以下の点に留意する必要がある。

- ・ 公園は自由利用が原則の公共空間であり、地域の共有資産としての利用が求められること。また、その理解の浸透のため、公園の利活用を促進するメッセージの発信等にも努めて取り組むことが重要であること。
- ・ 都市公園条例等について、公園の特性等に応じて、ローカルルールにより弾力化する方向性や選択肢を示すことが考えられること。
- ・ 社会実験等の新たな取組をする際に期間限定で協議会を設けること等も含めて、公園の活性化について幅広く協議を行う都市公園法に基づく公園協議会制度の積極的な活用を一層促進すること。
- ・ 公園の利用ルールの考え方や協議会の運営に関して官民合同で学ぶ勉強会、研修等を充実し、人材育成やグッドプラクティスの共有を図ることが重要であること。

<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年度から本格実施。
- ・ 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。

- ・ 神戸市では、みなとのもり公園において、市民により「みなとのもり公園運営会議」が結成。運営協議会の部会の一つである「スポーツ部会」では、若者を中心とするニュースポーツ広場の利用者らが、利用ルールの作成や清掃等の維持活動を実施。
- ・ 足立区では、利用圏域の異なる3つのエリアを設定し、役割と機能を各公園に割り振り、だれもが自分が望む過ごし方に合わせて選択できる公園改修を推進。ボール遊びに関するルールの策定など、公園毎の実情に合わせたルールづくりも推進。【再掲】
- ・ 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い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」を実施。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ようになる。さらに、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、地域によるパークハウス（休憩室、体験学習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、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。最初にオープンした駅前広場（新とよパーク）においては、あるべき姿や活用方法等について、広場を活用していくプレイヤーと議論し検討を重ね、2度の実証実験を経て空間と運営方法のデザインを決定。市民が積極的に整備・活用に参画し、自らの「自由と責任」の下で利用できるようにすることで、様々な活動が繰り広げられる場を目指している。
- ・ 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。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 社会実験の場としての利活用

公園の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への対応を試行的に実施し、公園の利活用の可能性を探っていくような取組が考えられる。一方、現行の都市公園の利活用の枠組みの中では、公園を利用したい者からの申請に応じて利用を認めていくという仕組みが基本となっている。幅広いテーマで積極的に公園の利活用を推進することについては、各公園管理者が法に基づく占有許可や条例に基づく行為許可の仕組みを柔軟に活用し、実施しているところである。

このような取組は、エリアマネジメント活動への発展により、公園を核としたまちづくりへの展開につながることで期待されるものであり、まちの実験場ともいえる公園の利活用である。このため、多様な利活用のニーズに素早く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。なお、まちづくりのグリーン化を推進する観点から、公園の利活用の可能性を探るため、太陽光発電、バイオマス等の再生可能エネルギー施設の導入を検討することも重要である。

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<パークラボ>を設けることも考えられる。

- ・ 社会実験の内容、主体等については、公募、意見募集等の公平性・透明性の確保に留意したプロセスを経て決定することが重要であること。

- ・ 実施状況のモニタリングを行うとともに、結果が良好であれば、取組を継続する前提で社会実験を行うなど、将来的な実装も見据えた仕組みとすることも有効であること。
- ・ 社会実験の内容は幅広く想定されることから、公園の管理運営にとっての意義、経済的な波及効果も含めたまちづくりの観点、他の公園利用者の安全性、都市公園の本質であるオープンスペースを占有する程度などに応じて、手続き、期間などをきめ細かく対応することが重要であること。

<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。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、2022 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が 1000 日間限定で共同運営しており、多種多様な企業・団体や、近隣店舗・地域住民等との連携・参加が図られている。
- ・ 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。

重点戦略【3】管理運営の担い手を広げ・つなぎ・育てる

財政面、人的側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、まず公園管理者としての必要な体制の確保や技術の継承、地域との連携等に留意することが必要である。そのうえで、公園の管理運営を支える担い手を広げ・つなぎ・育てることにより、官民連携を進め、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並びに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れば、今後一層、公園管理者と利用者以外にも含めた多様な主体の参画を促進することが可能である。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のパートナーシップ構築に向け、以下の施策を講じる必要がある。

⑤ 担い手の拡大と共創

指定管理者制度活用の普及、並びに Park-PFI の創設を契機に、公園における官民連携の形は多様化してきている。公園の特性等により民との連携・協働の形態は、例えば以下のように、様々なケースが考えられる。

- ・ 街区公園等、日常的な利用が中心の公園については、公園愛護会等の住民組織が管理運営の担い手となっている例も多い。高齢化、メンバーの硬直化等の課題を抱えており、適切な活動支援、新たな担い手が参画できるようなコーディネートが求められる。

- ・ 比較的大規模な非日常的な利用が中心の公園については、公募等により選定された指定管理者に包括的に管理を委任することが一般的になってきている。今後は、指定管理者が如何に質の高い管理運営を行えるような仕組みを如何に作れるかの工夫が求められている。
- ・ 公園の立地により、エリアマネジメント組織、隣接敷地の開発事業者などが公園の運営に参画するケースも広がっている。意欲のある団体がある場合は、積極的に民間のパートナーとして、質の高い管理運営に向けた協力体制を構築することが有効である。

このようなケースを念頭に置きつつ、今後は、公園の特性、地域の実情、求められる管理運営の内容等に応じて、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、公園のポテンシャルの発揮につながると考えられる。

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、一つの公園を作り上げるパートナーという認識で取組を進めることが重要である。「共創」は、公園の管理運営に限るものでなく、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する必要がある。

公園管理者においては、事業・業務の中心が整備から管理運営に移行するなかでも、如何に公園を利活用し、そのポテンシャルを役立てるかの観点から、行政内部において職員のスキル・能力の向上、人材育成を図ることが重要である。公園・緑地分野の専門性を有する外部の人材⁴を活用することも含めて、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。

さらに、地域のニーズ、市民のやりたいことを丁寧に拾い集め、公園をフィールドとしてその実現に向けた活動をコーディネートしていく中間支援組織⁵との連携や、そういった団体の育成により、公園の利活用を進め、公園をハブに地域の価値を高めていく取組も重要である。

このため、以下のような取組を充実する必要がある。

- ・ 公園の特性等に応じた管理運営体制や役割分担等の官民連携手法の多様化を推進する
- ・ 中間支援組織との連携や専門人材の活用等により利活用をミッションとした体制を構築する
- ・ 地方公共団体職員を対象とした研修機会の充実、外部人材登用等の優良事例の共有、要請に応じて専門的知見を有する人材を派遣する仕組みを検討する
- ・ 管理運営段階での成果、課題等をステークホルダーで共有し、それを踏まえ

⁴ 活用が想定される専門人材としては、例えば、管理運営段階については公園管理運営士、公園施設点検技士、公園施設点検管理士等の有資格者が、調査・設計段階については、技術士、RCCM、登録ランドスケープアーキテクト等の有資格者が考えられる。

⁵ 中間支援組織：社会課題の解決のために異なるセクターをつなぐプラットフォームとして調整や連携を図る「コーディネート・マッチング機能」と、中立的な立場で最適解を導く「ソリューション開発機能」を持つ組織。公園の管理運営においては、地域のニーズ、市民のやりたいことを丁寧に拾い集め、公園をフィールドとしてその実現に向けた活動をコーディネートしていく取組を公園管理者と連携して実施することが期待される。

た計画策定、再整備等により利活用しやすい公園に育てていく公園リノベーションを推進する

<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、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み、住み続けたいまちを未来につなげていくことをめざす取組。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、地域イベント等を行う公園愛護会に対し、各区土木事務所と公園緑地事務所に1名ずつ配置した「公園愛護会等コーディネーター」が窓口となり、物品支援、技術支援、PR等を実施。
- ・ 仙台市の荒井東1号公園では、都市再生推進法人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。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、供用開始に合わせ、再開発組合と区が維持管理協定書を締結するとともに、管理組合が承継することで、管理組合がビル敷地と一体的に公園の日常的な維持管理(清掃、植栽管理等)を実施。
- ・ 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管理する指定管理者制度を導入。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し、市側にも市民協働担当を配置。指定管理者制度導入後は、拠点公園にパークコーディネーターを配置し、市民活動の活性化、自主事業の推進を図り、年々来園者が増加。「みんなで育てる小さな公園プロジェクト」により、街区公園の利活用活性化を促進。
- ・ 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。区(公園管理者)は、公園の魅力向上を図ることで、まちの魅力を高め、さらに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、Park-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。
- ・ 都立野山北・六道山公園(武蔵野市・瑞穂町)は、都立公園最大の面積(200ha)を誇る里山公園。都民協働による里山の保全と普及啓発のため、2006年度からの指定管理者制度の導入をきっかけに、戦略的な協働型パークマネジメントを実践。これにより、参加者数や活動の質が飛躍的に向上。里山環境の再生、コミュニティ醸成、次世代育成が進み、多様な担い手の拡大に貢献。

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・持続的に行っていくためには、パブリックマインドを有する担い手が自主的、自律的な活動により収益を上げ、これを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、公園の整備・管理運営を民間事業者積極的に開放し、収益を公園に還元する仕組みが広がり、一定の成果を上げていることを踏まえれば、公園内でのイベントや広告物設置等の収益事業は避けるべきものではない。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組を一層推進することが、今後の公園を支えるうえで重要である。

また、緑とオープンスペースに係る政策分野として、気候変動や生物多様性の観点からも、その対策と経済活動との好循環を探る動きが進んでいるとこ

ろである。企業版ふるさと納税、寄付、クラウドファンディング等により公園整備・管理運営を進めている事例もみられる。このため、以下のような取組を充実する必要がある。

- ・ 担い手の財政的な自立性の確保を図る（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整備・管理運営への参画を更に促進するための仕組みを検討する

なお、担い手の拡大と共創、自主性・自律性の向上の取組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。

- ・ 担い手の財政的な自立の確保につながるような収益事業等を認める際には、エンドユーザーである公園利用者の満足度の向上、地域の価値の向上などの評価につながることを重要であること。
- ・ 公園管理者と担い手との役割分担等については、対話を通じた順応的管理を心がける必要があり、担い手の有するノウハウ等により、特に安全性の観点から適切な体制となるようきめ細かな対応に留意する必要があること。
- ・ 担い手の自主性・自律性を重んじながら共創を進めるための手法や仕組みづくりに関する勉強会、研修等の充実、人材育成やグッドプラクティスの共有を図ることが重要であること。
- ・ Park-PFI 等の長期にわたる事業については、事業期間中の施設更新等により管理運営の質を向上させるインセンティブを維持することが重要であること。そのため、公募条件等を踏まえ公平性に留意しつつ、例えば公園利用者の満足度等について中間的な評価を行い、事業期間終了後の対応に反映する等の対応も考えられること。

<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」を実施。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るようになる。さらに、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、地域によるパークハウス（休憩室、体験学習の機能を有する建物）の設置も可能となる。【再掲】
- ・ 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 Park-PFI により設置したカフェの収益を活用したサービスセンターの整備や DB 方式によるキャンプフィールドの整備のほか、管理許可に基づくキャンプフィールドの運営、指定管理者としての公園施設の運営管理、さらには乗馬体験やイベント企画など公園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つながる活動を実施。
- ・ 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。公園の一部では、都市再生推進法人草津まちづくり株式会社が事業主体となり、にぎわい施設を整備。商業施設（テナント）から得られる収益の一部を園内のにぎわいづくりに活用。

- ・ 静岡県沼津市では、廃止された青少年宿泊施設を民間事業者が公園一体型宿泊施設としてリニューアル。公募で選定された運営事業者（株式会社インザパーク）が、まちづくりファンドから出資を受ける形で資金を調達し、市と事業者は基本協定を締結。施設は市が所有し、施設とテントエリアの面積に対して事業者が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市（公園管理者）が行なっており、事業者は設置許可等を得て、移動式カフェの設置やイベント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年からは都市再生推進法人（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基づき、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。管理運営の財源は、協定に基づき市及び地権者協議会から提供される負担金。
- ・ 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。
- ・ 公園における屋外広告物の掲出については、屋外広告物条例において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可能としている事例が見られる。

3. 横断的方策としての公園 DX

⑦ デジタル技術とデータの利活用

以上、3つの重点戦略に係る6つの取組に加え、全体に関係する横断的な方策として、公園DXについて特記しておきたい。

DXとは、「データとデジタル技術を活用して、顧客や社会のニーズを基に、製品やサービス、ビジネスモデルを変革するとともに、業務そのものや、組織、プロセス、企業文化・風土を変革し、競争上の優位性を確立すること」（経済産業省「デジタルトランスフォーメーションを推進するためのガイドライン」）とされている。

公園DXは、デジタル技術やデータを活用し公園管理者が業務効率化を図り、利用者サービスの向上等を図ることで、公園のポテンシャルを一層発揮させる取組であり、今後、注力すべき政策の一つである。さらに、重点戦略に掲げた項目①～⑥は、それぞれデジタル技術やデータの利活用と組み合わせることで、その効果が高められるものであり、公園DXは横断的な促進方策といえる。

具体的には、公園の施設、自然環境及びその機能、利用状況等の基礎的な情報をデジタル化することにより、エビデンスに基づく公園の利活用や運営状況等の評価、目標設定、取組の企画立案が可能となる。例えば、公園の持つ機能や効果の発現状況、利用状況をデジタル技術で把握できれば、自然環境の多様な機能の保全・利活用や居心地の良い空間への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、利用状況を客観的に把握したり、オンラインで多様な関係者が意見交換できることは、ステークホルダー間での情報共有を容易にし、順応的なルールの調整に役立つと考えられる。

また、公園に関するデジタルデータをオープン化することで、民間が事業への参画を判断する材料として活用できるとともに、データに基づき活動やその効果の見える化が可能となり、資金調達の面からも優位に働くと考えられる。

公園で得られたデータをまちづくりに活かしていくことも考えられる。例えば、まちなかの交流・滞在空間である公園におけるデータの利活用で得られた知見は、エリアマネジメントにも応用可能である。現在、スマートシティの実装のため、都市に関わる様々なデータについて、センサー等の端末からアプリケーションまでデータを流通させる機能を持つプラットフォームである都市OSの整備が進められている。匿名加工等の適切な対処に留意しつつ、公園に関するデータを扱う公園OSを整備していくことも考えられる。

さらに、取組④で述べたとおり、今後、公園はまちづくりの実験場としての役割を果たしていくことが重要であり、デジタル技術やデータを活用した新たなサービスを生み出す社会実験の場としての活用も公園DXの一つである。

公園 DX は、植物管理や施設管理、利用者サービス等の業務効率化に止まらず、カメラ映像等によるリアルタイムの人流、環境等のデータを活用したサービス提供など、公園の利活用・管理運営の変革につなげることを目指す必要がある。デジタル化されたデータを活用した情報発信により、市民の公園への理解促進、緑への関心を高めることも可能である。特に、社会貢献意識の高い Z 世代やミレニアル世代の若者は、インターネットに慣れ親しんだデジタルネイティブ世代でもある。公園での草花の発見、イベントなどの体験、担い手としての活動をオンラインで共有し、他者とつながるサービスを提供できれば、新たな公園ユーザー、ステークホルダーの獲得も期待できる。

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、エビデンスに基づいた整備・管理運営に応用する（EBPM：Evidence-Based Policy Making / Evidence-Based Park Management）。
- ・ 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社会実験の場としての活用を進める。
- ・ リアルタイムでの人流、環境等のデータを活用したサービスの提供など、デジタル技術、データを活用し、公園の利活用・管理運営の変革を図る。

<参考事例>

- ・ 東京都豊島区は、区内全域の公園実態調査を実施して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。【再掲】
- ・ 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。【再掲】
- ・ 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。【再掲】
- ・ 都立公園 3 グループ（狭山丘陵・武蔵野・多摩部）では、指定管理者が独自に開発・運用している「パークモニタリングシステム」を活用し、公園管理の DX を推進。あらゆる情報をスマートフォンでリアルタイムに共有し情報をデータベース化して分析することで、より効率的で高品質な管理運営を実現。

おわりに

「はじめに」として触れたように、本検討会は、ここ数年の都市公園等を取りまく社会経済情勢の変化を受け、新たな時代の都市公園の役割について議論を深め、これまでの150年間で整備した公園が有するポテンシャルを発揮させる方策の提示を狙いとして議論が始まった。

本提言では、これまでの施策の延長線上において、デジタル化の急速な進展や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で、顕著に希求される個人と社会のWell-beingの向上に注力した。その結果、新たな時代の公園として「使われ活きる公園」を目指し、「人がつながりまちを変える公園」の実現に必要な3つの変革と3つの重点戦略を挙げ、公園DXを含む7つの取組を具体的に掲げることとした。

いまこそ、社会課題の解決に公園が役立つ時代である。それは、SDGsやNbS、生物多様性や流域治水、カーボンニュートラルやグリーンインフラのみならず、グリーンコミュニティやソーシャルインフラとしても公園は重要と検討会での議論は進み、民生費や医療費の低減、教育に関わる役割まで視野を広めていくことが必要不可欠とされた。こうした議論を更に前に進めるためには、EBPM社会では、エビデンスをデータとして集積する課題がある。

今後は、本提言の趣旨を踏まえ、国、地方公共団体、市民、民間事業者をはじめ、多様なステークホルダーが協力して取組を加速させ、公園から楽しさが溢れ、上質な暮らしやすさが顕在化し、一人ひとりが心の豊かさを実感でき、公園が身近にある人中心のまちづくりが進んでいくことを期待したい。

(参考1) 委員名簿

委員長	蓑茂 壽太郎	東京農業大学 名誉教授
委員	秋田 典子	千葉大学 園芸学研究院 教授
委員	坂井 文	東京都市大学 都市生活学部 教授
委員	佐藤 留美	NPO 法人 Green Connection TOKYO 代表理事
委員	出口 敦	東京大学大学院新領域創成科学研究科 教授
委員	榑野 良明	公益財団法人都市緑化機構 専務理事
委員	涌井 史郎	東京都市大学 環境情報学部 特別教授
委員	根来 千秋	東京都建設局公園緑地部 公園計画担当部長
委員	広脇 淳	神戸市建設局 公園担当局長
委員	阿久津 正典	豊田市都市整備部 部長

※敬称略

(参考2) 検討会の開催経緯

第1回 (2022年2月14日)

- ・ 前回検討会のレビューとその後の状況変化
- ・ 論点提示

第2回 (2022年3月1日)

- ・ ゲストスピーカーからの話題提供
磯脇 桃子 NPO birth 事務局次長／協働・コーディネート部長
森尻 雅樹 神奈川県都市公園課 都市公園課長
藤田 辰一郎 横浜市環境創造局 公園緑地部長
馬場 正尊 東北芸術工科大学 教授
- ・ 関連する論点についての議論

第3回 (2022年3月14日)

- ・ ゲストスピーカーからの話題提供
成吉 栄 森ビル株式会社都市開発本部計画企画部都市政策企画室 部長
椛田 里佳 一般社団法人みんなの公園愛護会 代表
深澤 幸郎 一般社団法人みんなの公園愛護会 代表代理
東 博暢 株式会社日本総合研究所 プリンシパル
- ・ 関連する論点についての議論

第4回 (2022年5月24日)

- ・ とりまとめの方向性の議論

第5回 (2022年6月16日)

- ・ 検討項目ごとの対応方針案

第6回 (2022年7月22日)

- ・ 検討会とりまとめ (素案)

第7回 (2022年9月1日)

- ・ 検討会とりまとめ (案)

※敬称略