

都市の緑における官民連携

国土交通省都市局公園緑地・景観課長 町田 誠

都市公園等の都市の緑に係る制度は、ほとんどが公的セクターの取組のみで完結する制度にはなっていない。公物である都市公園にしても、管理者である地方公共団体等以外の者による施設の設置・管理の仕組みが、法律制定時より用意されている。

このたび、都市緑地法等の一部を改正する法律が制定・施行され、公園のみならず、緑地や都市農地の世界においても、民間セクターの方々の活動・活躍により、良好な都市環境の維持・保全、活力の創出等が、より進められることとなった。本稿では、これまでの官民連携の制度のレビューも含めて、今回の法改正の内容について紹介したい。

1. 都市公園におけるこれまでの官民連携

(1) 都市公園の誕生・発達と民間経営施設（設置管理許可制度）

近代都市公園制度は、1873（明治6）年の太政官布達に端を発している。もともと群集遊観の場所に「開設」（指定）するという仕組みで始まった「公園」は、現在の、税金で整備・管理する公物としての公共施設という概念とは性格を異にしていた。また、江戸時代には公共施設としての概念が存在しなかった「公園」の管理に係る予算など想定すらしていなかった明治新政府下の府県の中には、公園を維持するための予算を民間施設との連携によって生み出すという手法を選択するところもあった。東京府では、上野公園の中の料亭や浅草公園の茶屋、貸借に付された土地など、土地使用料・賃借料等の収入が公園の管理だけでなく、その後の新規の整備（公務員の人件費も含

む) にまで充てられ、第二次世界大戦前まで税金を使わない公園という制度の経営がなされたのである。東京の公園だけでなく、大阪の浜寺公園や奈良の奈良公園など、太政官布達により開設された公園には料亭や茶屋、旅館の類が明治期から存在したという記録は少な



写真1 公園施設の設置管理許可制度のイメージ
(大阪市天王寺公園「てんしば」の例)

くない。太政官布達公園だけでなく、東京市区改正事業で誕生した日比谷公園も誕生した時から、松本楼とともに公園としての歴史を刻んできている。

こうした事例が全国に多く見られたことから、都市公園法（昭和31年法律第79号）には当初から、公園管理者の許可を受ければ、公園管理者以外の者が公園施設を設置できる設置管理許可制度が設けられている。写真1は設置管理許可制度で整備された大阪市天王寺公園「てんしば」である。2004年の都市公園法の改正により、それまで公園管理者が自ら設置等を行うことが不相当又は困難である場合に限定されていたものが、公園管理者以外の者が設置等を行うことが当該公園の機能の増進に資すると認められる場合についても対象とされるようになっていたが、一般的な傾向としては、公園の中に許可されてきた「私権」は時代の経過とともに「制限（滅失）」されてきていると言える。公用（共）の財産と、民間の経済活動が混在するという概念を、今日的な社会通念が許さない結果としての「制限（滅失）」と考える。

(2) 指定管理者制度と都市公園

設置管理許可制度が都市公園を構成する公園施設を対象とする一方、公園全体の包括的な管理に民間活力を活かす制度として、2003年の地方自治法（昭和22年法律第67号）の改正により設けられた指定管理者制度がある。それまで、地方公共団体が出資する法人（いわゆる外郭団体）に限定されて

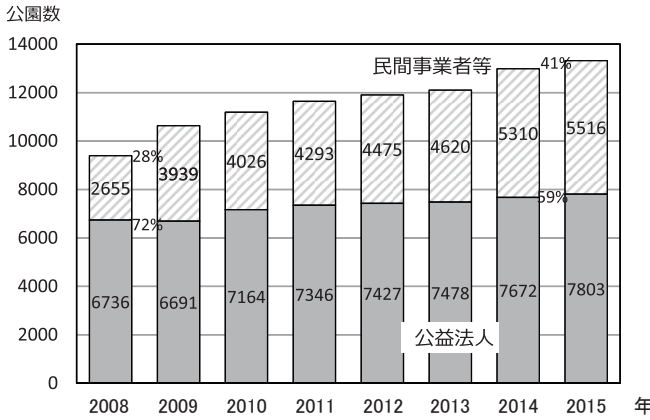


図1 都市公園における指定管理者制度の活用状況

いた「公の施設」の管理が、一般の法人その他の団体に開放されたのである。

指定管理者制度に付されている公共施設の種類としては、公営住宅、集会所・コミュニティセンター、図書館、

公民館、高齢者施設、児童館・学童クラブなどいわゆる箱モノ系の施設が多いが、都市公園は、道路や河川など、いわゆる社会資本グループの中で、突出した指定管理導入施設と言える。その数は年々増加し、全国の都市公園の12%に相当する1万3000カ所（2015年度末）に達し、面積ベースでは50%が指定管理者制度による管理となっている。特に近年では、民間事業者が指定管理者となる都市公園が増加している（図1）。民間事業者等の創意工夫を活かした自主事業やイベント等の実施により、都市公園の賑わい創出や指定管理料以外の財源の確保に取り組む例が増えてきている。

(3) いわゆるPFI事業と都市公園

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法、平成11年法律第117号）は、公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫等を活用し、財政資金の効率的使用や行政の効率化等を図るものである。その中で、民間事業者による「公共施設等運営管理権」という概念が整理されている。

しかしながら、都市公園においては先に述べたとおり、法律の制定時より公園管理者である地方公共団体等以外の者に、公園施設の設置及び管理（運営、経営）を許可できる制度があり、PFI制度を待たずに、公園施設の官民連携は進められてきた。

いわゆる「PFI事業」による都市公園施設は、水族館、プール、総合競技場等の大規模施設の建設及び管理運営に活用されており、競技場のように収益性の低い事業はサービス購入型が採用され、水族館のように収益性が高い事業は独立採算型が採用される傾向にある。

(4) 立体都市公園制度

2004年の都市公園法改正で創設された立体都市公園制度は、都市公園の区域を立体的に定めることにより、土地の有効利用を図るとともに、他の施設と都市公園を一体的に整備することにより都市公園の効率的な整備を図るものだが、官民連携という観点からも活用可能な制度である。本制度を活用した横浜市のアメリカ山公園は、駅舎の上部空間と隣接する公園用地を一体的に都市公園として整備したもので、市が、公園用地内に駅舎と一体となる建築物を新築し、その3階、4階は公園施設としてテナントを募集する事業スキームとなっている。

2. 民有地における緑地の保全・緑化に係る現行制度(官民連携)

民有地における都市の緑地を保全する全国制度である都市緑地法が制定されたのは1973(昭和48)年(当時、都市緑地保全法)である。昭和20～40年代に各地で顕在化したいわゆる公害問題などを背景にして、1972年に自然環境保全法が制定された。いわゆる自然地域において保全という概念が先行したわけだが、同法の付則第2条において、「政府は、良好な都市環境を確保するために必要な自然環境の保全のための制度についてすみやかにその整備を図るものとする」とされている。また、同年制定された都市公園等整備緊急措置法の付帯決議においても「都市及びその周辺における良好な自然環境の確保と保全を図るため、優れた樹林地、池沼等について緑地保全の制度を創設し、開発行為の規制の強化に努めること」とされた。

都市緑地法に先行した緑地の保全に係る法制度としては、近郊緑地保全制度(1966年、首都圏近郊緑地保全法等)、歴史的風土保存制度(1966年、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法)などの他、広義には風致地区(1919年、旧都市計画法)、生産緑地制度(1973年、生産緑地法)

等がある。

これらの法律による制度の枠組みは、基本的に民有地の土地利用に一定の規制をかけ緑地の保全・創出を図ろうとするものである。法律制定当時、いわゆる「官民連携」という概念は薄かったものと思われるが、このたびの法改正をはじめ、近年に制度化されている各種制度は、官民連携による良好な都市環境の保全・創出というとらえ方をして、まったく不自然ではないと考える。

3. 今般の「都市緑地法等の一部を改正する法律」の制定・施行

2017年5月12日に公布された都市緑地法等の一部を改正する法律は、2004年の景観緑三法以来の大きな改正であり、公園緑地政策において、人口減少や地方公共団体の財政面等の制約等といった社会経済情勢の変化に伴う課題に本格的に対応した初めての改正である。本改正では、都市公園法、都市緑地法、生産緑地法等6本の法律を改正したのであるが、端的に言えば、いわゆる公的セクター（地方公共団体等）だけでなく、民間セクター（民間事業者、NPO法人、土地所有者、営農者など）の方々の力、ノウハウ、協力によって、如何にして、都市において緑を基調としたオープンスペースを保全・創出し、望ましい都市環境、豊かな都市生活像を実現していくかという視点に基づく改正である。

これまで、都市政策全体では、2012年の社会資本整備審議会都市計画部会都市計画制度小委員会中間とりまとめにおいて、「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」の双方が共に実現された都市を目指すべき都市像とし、2014年の都市再生特別措置法の改正により立地適正化計画を創設し、コンパクトシティを目指した取組が推進されてきている。公園緑地行政の観点からは、2014年11月から、「新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会」を設置し、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の検討を行い、2016年5月に最終とりまとめを公表している。

これらを受けたこのたびの法改正について、それぞれの法律・制度ごとに以下に紹介する。

4. 都市公園法関連の改正内容

(1) 公募設置管理制度 (Park-PFI)

都市公園法の関係では、収益の上がる公園施設を民間事業者の手によって設置することを進めるための「公募設置管理制度 (Park-PFI)」が創設されている。スキームとして、収益の一部を公園の環境整備や再生整備等に充てることを前提に、公園管理者の負担を軽減し得る収益施設等の設置管理（営業）について、地方公共団体が民間事業者等から企画提案を募り、最も優れた事業者の提案を選定するものである（図2）。

あらかじめ、公募対象公園施設や、当該施設の設置に関する事項（設置場所、設置時期、使用料等）、収益を充てて再生整備等を図る公園施設に関する事項、事業期間、公募に関する事項（参加資格、審査基準等）等を記載した、公募設置等「指針」を地方公共団体等が策定・公示し、公募を経て、民間事業者が決定される。

選定された事業者に対しては、設置管理許可期間（最長10年⇒20年）や建蔽率（100分の10を参酌して条例で定める範囲を上乗せ）など、規制緩和的なインセンティブを持ってもらうことができる。

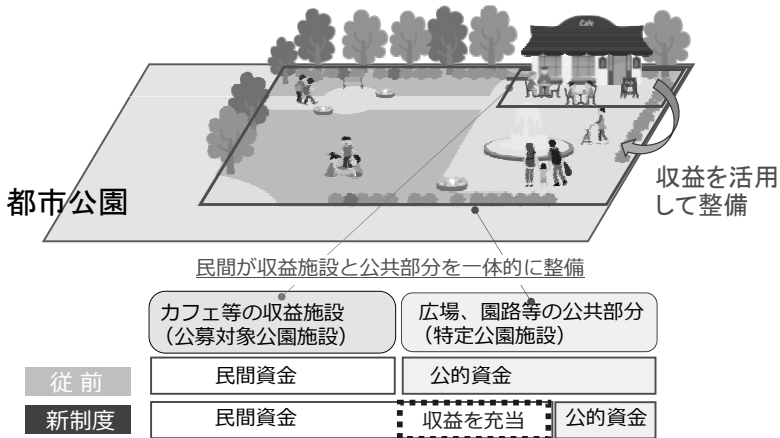


図2 Park-PFIのイメージ

表 1 PFI 事業と Park-PFI の違い

	PFI 事業	Park-PFI
根拠法	PFI 法	都市公園法
事業期間の目安	10 ～ 30 年程度	20 年以内
議会の承認	必須	必須ではない
公共コスト削減効果	バリュー・フォー・マネー	特定公園施設の整備費の全部又は一部
特別目的会社の設立	必須	必須ではない
収益施設以外の施設整備の要否	必須ではない	必須（特定公園施設）

また、事業者が行う環境整備、再生整備等に対しては社会資本整備総合交付金の対象（地方公共団体が負担する金額の 1/2 を国が支援）とするほか、収益施設等及び環境整備、再生整備等に対して、都市開発資金による低利子融資も可能（資金の貸付けを行う地方公共団体に対し、国が貸付け（貸付け割合は当該整備費の 1/2 以内））となっている。

制度の略称を「Park-PFI」としたことで、いわゆる PFI 法に基づく手続きが必要と勘違いされることもあるが、もともと都市公園法で整理されていた設置管理許可による制度であり、本制度を計画的（戦略的）に活用して、収益の上がる公園施設の立地（ビジネスチャンス）と公園のサービス水準の向上、公園の環境整備・再生整備（地方公共団体等の財政負担の軽減）をあわせて進めていこうという野心的な制度と言える（表 1）。

(2) 保育所等社会福祉施設の占用許可の全国展開

もう一つは、国家戦略特別区域内の特例として先行（2015 年 9 月）していた保育所等の社会福祉施設の公園内への占用許可を全国措置化（「国家戦略特別区域法」で対応していたものを「都市公園法」で対応）するというものである。「占用」という概念は、公園としての効用を全うする公園施設以外の工作物等を公園の中に置くことを認めるもので、電柱・電線、派出所などがこれに該当し、保育所等の社会福祉施設も、この度、占用許可の対象に加えるという内容である。

国家戦略特別区域内の特例として、許可された保育所等もすでに 18 カ所

に上り、その定員数は1800名を上回る。待機児童問題は国家戦略特区だけにとどまらず、女性の働き方の改革などに関係する重要な政策課題であり、公園がこうした社会的な課題の解決に寄与できるならば、積極的な対応を図るべきという方針変更から、全国措置化を図った。

占用に当たっての技術基準として、設置される当該公園の当該広場の30%以内（公園の30%ではない）などが設けられており、占用が認められる通所型の社会福祉施設は、保育所等の子ども関連施設だけでなく、老人福祉関係施設（デイサービスセンター）、身体障害者福祉関係施設（身体障害者福祉センター）等も含まれているので、都市公園法施行令でご確認いただきたい。

(3) 協議会制度、公園の適正な管理の推進

このほか都市公園法では、民間事業者の活用等の活用や地域におけるローカルルール調整などに対応する上で、公園管理者と地域関係者等が、密に情報交換を行い、協議しながら当該都市公園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、実行していくための協議会を法定化し、協議会で協議が調った事項を構成員全員で尊重していただくことなども新たに措置した。

さらに、公園の管理に関して、市区町村が定める緑のマスタープランに「都市公園の管理の方針」を追加するとともに、都市公園における安全確保の取組をさらに徹底するため、都市公園の維持及び修繕に関する技術的基準を定め、公園管理者が、これに適合するよう公園の機能維持のための措置を講ずること等を定めた。

5. 都市緑地法関連の改正内容

(1) 市民緑地認定制度の創設

都市緑地法関連の新たな制度としては、市民緑地の設置管理計画を市区町村が認定する制度を新たに制度化している。少子高齢化・人口減少の局面において市街化の圧力が低下する中、コンパクトな都市像を実現していく上で、いわゆる空地・空き家問題への対応も求められる。このたびの新制度では、



写真2 市民緑地制度のイメージ
(千葉県柏市「カシニワ」の例)

民有地のまま、土地所有者が土地を提供し、これを民間のセクターである「緑地保全・緑化推進法人」(従前の「緑地管理機構」を改称、非営利型の法人だけでなく純粋な民間企業も対象とし、市区町村

長が指定することとした)が無償で借り受け、地域のオープンスペースとして提供する(管理する)際、土地所有者の土地にかかる保有税(固定資産税・都市計画税)の一部を減免するというものである。

緑化地域又は緑の基本計画の緑化重点地区内の面積300㎡以上の土地を、2割以上緑化し5年以上管理する場合に活用でき、土地所有者の固定資産税・都市計画税の一部が減免(設置から3年間、1/3を参酌して1/2～1/6の範囲内で市区町村条例で定める割合)できるもので、民有地を民有地のまま民間セクターが地域のオープンスペースとして管理し、土地の保有税の減免を図るというこれまでにない画期的な制度である。写真2は、柏市で進められている「カシニワ」制度であるが、市民緑地認定制度に先駆けて、民有の空き地等の活用を、活動団体とのマッチングを図りつつ進めている例である。

(2) 緑地の定義への農地の明記、緑の基本計画の記載事項の追加

2016年5月に閣議決定した都市農業振興基本計画では、都市政策上、これまで宅地等の予備軍とされてきた市街化区域内農地の位置付けを「都市にあるべきもの」とする政策方針の転換がなされた。これにあわせ、都市緑地法における緑地の定義において位置付けが不明確であった農地について、緑地の定義を「農地であるものを含む」とし、都市緑地政策(制度)の対象に

含まれるものとして明確に位置付けた。また、緑の基本計画の記載事項として、「生産緑地地区内の緑地の保全に関する事項」を追加した。

(3) 緑地保全・緑化推進法人制度の拡充、緑化地域制度の改正

民間活力を活かした緑地保全や市民緑地の整備等を促進するため、緑地管理機構制度も見直している。具体的には、指定権者を都道府県知事から市区町村長に変更するとともに、一般社団法人やNPO法人に加え、認可地縁団体（自治会や町内会）等の非営利法人や緑地保全や都市公園の管理等の実績のある民間企業も対象とし、名称を「緑地保全・緑化推進法人」（通称、みどり法人）へと変更した。

また、緑化の義務づけを図るための都市計画制度である「緑化地域」において、壁面緑化の普及等を踏まえ、緑化率の最低限度や算定方法の見直しを併せて行っている。

6. 生産緑地法等関連の改正内容（都市と農業（農地）の共存）

都市行政の分野で、「都市」と「農」（営農、農地）の共生を目指す中で、農地の持つ多様な機能（環境、防災など）をより柔軟に発揮させるという観点からの改正が行われた。具体的には、これまで、農業関係者から寄せられていた、都市農業に関する要望のうち、都市計画制度で対応できるものについての改正を行っている。一つには、市街化区域の中で安定的に農業を営んでいただくための制度である「生産緑地制度」について、これまで最低面積を500㎡としていたところ、さらに小規模な面積の農地についても生産緑地として指定ができるように、条例により300㎡まで下限を引き下げるとともに、より柔軟な運用により、公共施設用地としての買収などに伴う、営農者の意に反する生産緑地の指定解除、いわゆる「道連れ解除」の発生を極力減らすことができるようにしている。

また、農業の主たる従事者が営む「レストラン」「売店」等、これまでオープンスペースとしての価値を評価することから認められなかった建物等の建築について、営農環境・基盤を支える視点から、生産緑地地区内にこれらを許可することができるようにしている。設置できる一定の技術基準があるこ



写真3 農家レストラン（左）と直売所（右）のイメージ

とや、建築される土地について農地並みの税の扱いは効かなくなることもあるが、都市農業ならではの展開も想定しうる（写真3）。

さらに、30年の営農義務を課す代わりに農地並みの課税となる生産緑地制度について、2022年に多くの指定地が30年を迎えることから、これらがいずれも買い取り申し出できる（生産緑地の指定の解除につながる）状況になることにより、こうした土地に農地並みの税の扱いをすることが困難となることが予想されることから、営農者の意向により、生産緑地の指定10年ずつ延長することができる「特定生産緑地制度」が創設されている。これにより営農の意思がある限り、安定的に生産緑地の指定のもとで農業を営める環境が整ったことになる。

加えて、都市計画上の新しい「用途地域」として、「田園住居地域」が創設された。永続的に農地が存在する土地利用に対応するための用途地域であるが、日照環境も担保されるべきことから、低層の住宅地と農地が共存して



写真4 新たな用途地域「田園住居地域」のイメージ

いる土地利用イメージである。一定の開発規制がかかるものの第一種低層住居専用地域等では建築できない農業用の建物の建築が可能になり、より安定的、継続的な都市農業の営農環境が整ったということである（写真4）。

7. おわりに

これまで述べたとおり、今般の都市緑地法等の一部を改正する法律は、都市公園法、都市緑地法、生産緑地法等、それぞれに法改正の柱が立っており、どれもが民間セクターとの関連性を有している。特に、公園における収益施設の積極的な導入は、これからの都市公園の社会的な効用を飛躍的に向上させる可能性も持つと考える。都市公園をはじめとする都市の緑は、都市基盤インフラであることは間違いないが、これから求められるのは、そこにどういふ都市生活あるいは生活時間が成立するか、求められるライフスタイルに適應する姿を実現するか、ということであると思う。使いこなす方々、活動がどんどん増えてきている。公園という空間に身を置くという生活時間の使い方がおしゃれであるという若い世代も増えてきている。公園緑地行政に身を置く多くの方々が、こうした動きに敏感に反応していくことが求められているのだと思う。



町田 誠（まちだ・まこと）

国土交通省都市局公園緑地・景観課長。千葉大学園芸学部環境緑地学科卒業。1982年建設省入省以来、公園緑地関係を専門とし、さいたま市技監、東京都公園緑地部長などを経て、2016年6月から現職。2005年日本国際博覧会（愛知万博）、2012年全国都市緑化フェア TOKYO GREEN 2012などの主催組織で大型イベントのプロモート、会場整備等も担当。1959年生まれ。
