

「オープンスペースの一体的活用」に関する提言

2023年3月29日

公園緑地公民連携研究会

はじめに

2020年度に設立された「公園緑地公民連携研究会（以下「研究会」）（会長：涌井史郎 東京都市大学特別教授）では、前身の「公園公民連携事業研究会」を含め、都市公園における公募設置管理許可制度（Park-PFI）に関する、第1次～第3次の提言を行いました。今年度は、Park-PFIに関する第4次提言を行う予定です。

研究会では、上記の提言に加え「オープンスペース（※1）の一体的活用」に関する提言（以下「本提言」）を行います。本提言では、都市再開発・エリアマネジメント（※2）に携わり、オープンスペースの活用を担う民間事業者が向き合っている課題、改善要望事項等を取りまとめました。

国や地方公共団体におかれましては、都市の魅力を最大限に引き出したまちづくりを進めるに当たり、本提言の趣旨を参考にして頂くことを要望いたします。

※1 オープンスペース：「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や人間中心の豊かな生活を実現する『居心地が良く歩きたくなるまちなか』の形成」に資する公園・緑地、公開空地、道路等（※3）の空間を示す。

※2 エリアマネジメント：地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための住民・事業者・地権者等による主体的な取組み（2008年（平成20年）「エリアマネジメント推進マニュアル」（国土交通省土地・水資源局）

※3 道路等：「にぎわいの創出」に資する道路の歩行空間及び歩行者利便増進道路等を示す。

【公園緑地公民連携研究会 会員】

（株）NTTアーバンソリューションズ総合研究所、積水ハウス（株）、大和リース（株）、東急不動産ホールディングス（株）、東京建物（株）、野村不動産（株）、三井不動産（株）、三菱地所（株）、森ビル（株）、西武造園（株）、（株）日比谷アメニス、（株）石勝エクステリア、（一財）沖縄美ら島財団、（一財）公園財団、（一社）日本公園緑地協会（事務局：（一社）日本公園緑地協会 03-5833-8551/Park-PFI@posa.or.jp）

提言書

【基本認識】

都市は、人々の生活や経済活動の場であり、活力の源泉であります。近年の日本経済の長期低迷・少子高齢化・財政悪化等の社会課題を解決するためには、都市の機能高度化と居住性向上を図ることで、その魅力を引き出す「都市再生」が必要であると考えられています。都市の魅力を向上させるには、利用者目線に立って、都市における各空間で構成される「オープンスペースを一体的に活用」することが重要です。

特に、近年『緑』の価値が大きく評価されるようになり、昨年末に開催された生物多様性条約第15回締約国会議（COP15）では「都市の『緑地』を増やすことで、生物多様性の向上と都市住民の健康と幸福を高める」ことが一つの目標とされる等、「公園緑地」がオープンスペースの中核をなすものとして期待を集めています。

都市再生を促進するため2002年（平成14年）、国は、都市再生特別措置法（以下「都再法」）を制定し、翌年、東京都が「東京のしゃれた街並みづくり推進条例（以下「しゃれ街条例」）」を制定しました。

その後「オープンスペースを一体的に活用」して、民間がまちづくりに貢献できるよう、都再法改正が重ねられ、2020年（令和2年）には「居心地が良く歩きたくなるまちなか」創出のための制度が導入され、そのための事業も始まりました。この年、道路法も改正され、にぎわいのある道路空間を構築するための道路を指定する制度「歩行者利便増進道路制度（以下「ほこみち」）」も導入されました。

このように、まちづくりのための包括的な仕組みが整い、多くの活用事例が生まれ、その実効性が高まりつつあります。

ここでは、コロナ禍で重要性が再認識された「オープンスペースの一体的活用」の効果を更に高めて活用を促進するため、以下の認識のもとに、民間事業者として本提言をさせていただきます。

「都市の魅力を最大限に引き出して、まちの活性化を図るには、各空間を管理する行政実務担当者」と民間事業者が共に『制度の意義と全体像を理解し』『柔軟な姿勢で各種協議や調整を円滑に進め』『取り組みの持続可能性を確保する』ことが重要である。」

【提言1】

「オープンスペースを一体的に活用する制度」について、実務に即してわかりやすく解説したガイドラインの継続的策定と、地方公共団体の実務担当者・民間事業者が「制度の意義・全体像」を共有するため、広報・周知活動の徹底を図る必要性

「オープンスペースの一体的活用」に関する制度について、国土交通省は、各種の「手引き」「ガイドライン」等を策定し制度の普及を図っています。

一方、研究会のメンバーである民間事業者は、制度が複雑でよく理解できず、使いこなせていない現状を訴えています。公民の実務担当者が「制度の意義・全体像」を理解・共有し、制度の利用をより活発にできるよう、更なる周知徹底を図ることを望みます。

国土交通省が策定する「手引き」「ガイドライン」等は、地方公共団体の担当者が制度を運用し、民間事業者が制度を活用する上で、最も拠りとするところです。

研究会のヒアリングからは「国が発行するガイドラインとともに、区市町村もそれぞれガイドラインを出し、その整合性がわからず、混乱している。」「制度が複雑で全体像が良く理解できない。」「国がいろいろ制度を作っているが、住民に近い側の地公体の理解がないと、オープンスペースの活用は難しい。」「国交省が策定したガイドラインに『道路の占用と使用の一括申請制度』が示されているが、道路管理者・警察からは聞いたことがない。都道では実施されていない。」などの声があり、現場レベルの実

務担当者間で、制度の理解が浸透していない状況が見られます。

国土交通省は、2021(令和3)年3月に発行した「官民連携まちづくりの進め方」で都再法の全体像を図解して示しています。このような形で、新たに創設される諸制度を含め、分かりやすく説明していただくと理解が進みやすくなると思料します。また、「手引き」「ガイドライン」等は、ホームページで公開・広報されていますが、地方公共団体や民間事業者が理解・共有するために、様々なチャネルを通じて広く・深い周知を更に図り、制度の普及・啓発を図ることが望まれます。

【提言2】

「オープンスペースの一体的活用」を推進するためには、関係行政各部署が制度の意義を理解し、柔軟な姿勢で各種協議や調整を円滑にする必要性

「オープンスペースの一体的活用」による「都市の魅力の向上」「まちの活性化」は、国・地方公共団体とも「まちづくり」を推進する部局を中心に進められています。

利用者目線で「オープンスペースの一体的活用」の実効性を高めるには、オープンスペースの各空間を管理する行政各部署（公園管理者、建築行政担当者、道路管理者、警察、保健所等）の理解・協力が欠かせません。今後、DXの活用により、制度運用の迅速かつ柔軟な対応が円滑になることを期待します。

オープンスペースの活用に関する制度が充実しつつあるものの、民間事業者は、公園管理者、道路管理者、警察、保健所等との調整・協議が円滑に進まず、相当な時間と労力を費やしている現実があります。利用者にとっての「オープンスペースの活用の意義」を「まちづくり担当」以外の関係行政機関にも理解頂き、制度の運用を柔軟に進めて頂くことが「オープンスペースの一体的活用」を促進するためには必要と考えます。

研究会のヒアリングでは「まちづくり課と公園課の考え方が相容れず一体的活用が進まない。」という声があり、公開空地に公園・緑地が隣接するケースでは「公園でのイベントは、自治体の事業、地元商店会・町会なら開催できるが、指定管理者以外の民間事業者は許可されない。」「公開空地は『しゃれ街条例』で活用できるが、公開空地に連続する緑地は公園管理者の許可が下りず一体的な利用ができない。」という状況があり、制度運用に課題を感じています。

道路の利用に関しては「何をするにも道路占用、道路使用、保健所、屋外広告物等、それぞれの協議に多くの時間を要する。」「設置するテーブルのサイズ、仕様、素材、レイアウト、全部ガチガチ。事前に協議必要。申請～許可1カ月。」「ほこみちの区域指定で、社会実験を行い安全性の説明をしたが、警察の理解が得られなかった。」といった声がありました。また、食品を提供する場合は「道路上で店と客席までの距離が離れ、一般人が行き来できると、この間に毒を盛られる可能性がある」として許可にならない。」「保健所には統一マニュアルがあるはず。ルールは変わっていないのに、人が変わると指導内容が変わってしまうことがある。」などの意見が出ています。

警察には「交通安全・通行確保」、保健所には「食品安全性」という曲げられない原則があることは認識していますが「オープンスペースの一体的活用」の意義を理解頂き、可能な範囲での協力をお願いしたいと、民間事業者は願っております。

国土交通省の都市局まちづくり推進課が、2022(令和4)年4月に『居心地が良く歩きたくなる』まちなか創出に向けた道路空間利活用に関するガイドライン』を作成しました。ガイドライン作成に当たり、同課がチームリーダーとして省内関係部局にとどまらず、内閣府地方創生推進事務局、厚生労働省医薬・生活衛生局食品監視安全課、警察庁交通局交通規制課を構成員とした「関係省庁支援チーム」を立ち上げました。「オープンスペースの一体的活用」に向け、国レベルで関係機関が制度の意義を共有し、運用の柔軟性を確保しようとする試みに、民間事業者は注目しております。こうした国において行われた取り組みが、地方の警察・保健所を含む行政担当者に波及することを望みます。

また、国土交通省では、2022(令和4)年7月に「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)」を取りまとめ、まちづくりDX実現の重点取組テーマの一つとして「エリマネDX」を進めることとしています。国が管理する道路の占用許可手続ではDX化が進み利便性が向上してお

ります。このような動きが、地方公共団体、その他のオープンスペースにも拡大することを期待いたします。

【提言 3】

「オープンスペースの一体的活用」を持続可能にする財源確保の仕組みを充実する必要性

「オープンスペースの一体的活用」は、都市の魅力を上向きさせるものでありますが、一時的・単発的に終わるものではなく、長期的・安定的に、まちを活性化させ、地域に貢献することが求められます。このためには「オープンスペースの一体的活用」を持続可能にする仕組みを確保することが必要です。

研究会のメンバーである民間事業者は、その仕組みとして、自律的・継続的な活動財源を確保する必要があるとあり、その方途としてオープンスペースにおける「イベント開催」「広告の掲示」が有力であると考えています。

「しゃれ街条例」では、収益の一部を地域に還元することを条件に、公開空地における「イベント開催」「広告の掲示」等の収益活動を認めています。公園・緑地、道路等においても、同様の公益性が認められる場合には、民間事業者の収益活動ができるように、制度の柔軟な運用を望みます。

2018年(平成30年)、国土交通省は「民間のまちづくり活動の財源確保に向けた枠組みの工夫に関するガイドライン」の中で「地域が自ら生み出した財源を地域で活用することで『様々な民間まちづくり活動を行政に過度に依存せず自主的に、かつ、持続的・安定的に行いやすくする』ことを目指す。」必要性を述べ「3つの収益源」を示しています。

それに対し、研究会のヒアリングで民間事業者は、一時的な「協力金等」や、他者に依存し不安定な「会費・寄付金等」よりも、自律的で継続的な財源を得ることができる「公共施設の利活用による収益活動等」を最も重要と考えていることが分かりました。

「広告収入、イベントの協賛を募る等、会費以外の財源を確保するための手立てを整えていかないと、継続的なエリマネはできない。」「エリマネ活動の原資を稼ぐために、都の屋外広告物条例の30条特例を活用して、エリマネバナーという形でバナーフラッグの営業を行っている。」等の声がありました。

「しゃれ街条例」では、登録されたまちづくり団体が収益を地域に還元する条件で「公開空地」を利用して収益活動を行い、エリアマネジメントの財源を確保することが認められています。研究会の民間事業者からは「『しゃれ街条例』にはかなり助けられている。それがないとイベントは、ほとんどできない。」「『しゃれ街条例』の全国版を作り、収益の一部を地域整備に還元することを条件に、道路や公園、空地等の区分に関係なく、利用者目線で一体的な利活用を促進するような仕組みができないかと考えている。」など「しゃれ街条例」を評価する声が聞かれます。

また、支出については、研究会のヒアリングから「『ほこみち』で、エリアの皆さんが無料で参加するイベントでも1割の道路占用料が必要。財源が乏しい中での課題」との声がありました。イベントの多くは、その収益を地域の魅力の維持や道路維持管理への協力を還元されるものであります。「新型コロナウイルス感染症の影響に対応するための沿道飲食店等の路上利用に伴う道路占用の取扱いについて」(令和2年6月5日付国道利第5号)に基づく道路占用料免除の恒久化や、直轄国道以外の道路への適用についても、併せて、議論する必要があると想いたします。

民間事業者は、公園・緑地、道路等の「公共施設」における制度運用の柔軟化により、全国どの地域においても「広告の掲示」「イベント開催」等を行い、自律的・継続的に収益を得つつ支出を抑え、都市の魅力の向上と地域への貢献を持続できるよう望んでいます。

以上