

# 平成の都市緑地政策の諸相

～グリーン・エージ誌連載論考抜粋～

一般財団法人日本緑化センター  
専務理事 浦田啓充

平成期を都市緑地政策の大きな変革期と捉え、特に、地方分権改革・規制改革等の都市緑地政策への影響について、グリーン・エージ誌における連載からその一部をまとめたもの。

## 1. 平成の都市緑地政策総論

### 1-1. 平成の都市緑地政策を振り返る

～グリーン・エージ第46巻第5号 pp.38-39 2019 所収

### 1-2. 平成の三つの都市緑地関連法の改正から

～グリーン・エージ第46巻第6号 pp.40-41 2019 所収

## 2. 平成の都市緑地政策各論

### 2-1. 地方分権改革と公園緑地

～グリーン・エージ第47巻第2号 pp.46-47 2020 所収

### 2-2. 規制改革と公園緑地制度の進展

～グリーン・エージ第47巻第4号 pp.38-39 2020 所収

### 2-3. 公民連携制度の進展と公園緑地

～グリーン・エージ第47巻第5号 pp.36-37 2020 所収

# 平成の都市緑地政策を振り返る

一般財団法人 日本緑化センター 専務理事 浦田 啓充

キーワード：緑の基本計画、ランドスケープ法制、規制改革、民間活力、地方分権改革

今月から新天皇陛下が即位され、元号が令和へと変わり平成の時代は終わりをむかえた。都市緑地政策は、平成16年と平成29年に都市緑地法・都市公園法等の関連法制のまとまった改正が行われるなど、この約30年にわたる平成時代に大きな変化を遂げた。都市公園等に関する規制改革、地方分権改革、民間活力の活用に関連する制度改正等が大幅に進展したことも特筆されよう。本稿ではこうしたいくつかの側面に焦点をあて、平成時代の都市緑地政策を振り返ってみたい。

## 1 緑の基本計画の法制化と緑地の保全創出手法の多様化

平成6年に都市緑地保全法（現在の都市緑地法）に緑の基本計画制度が位置づけられた。同計画は、各都市の緑に関する法定の総合計画となるものである。その後、計画事項等の拡充が順次行われるとともに、その実現手法となる緑地の保全創出手法の新設拡充も行われた。主なものを挙げると、平成7年には、市民緑地制度、緑地協定制（緑化協定の拡充）、平成13年には、風致地区への緑化率規制等の導入、緑化施設整備計画認定制度、管理協定制などが創設されている。

平成16年には、景観緑三法において都市計画制度としての緑地保全・緑化に関する新制度が創設されている。主なものは、緑地保全地域制度、緑化地域制度などである。また、平成29年の都市緑地法改正では、緑地の定義に農地が含まれることの明確化などが行われた。

平成以前の緑地の保全創出手法の主なものは、都市公園、緑地保全地区、緑化協定、生産緑地地区、風致地区などであり、平成時代の制度の拡充創設により、格段に選択肢が増加したことがわかる。

## 2 新しいランドスケープ法制

平成年代には、景観法、歴史まちづくり法のふたつの

新しいランドスケープ法制が制定された。それ以前のランドスケープ法制は古都保存法とその特別法である明日香法などの特定の地域に限定されるものを中心となっていたが、このふたつの法律は全国展開型の法制である。

平成16年に成立した景観法は、わが国初の景観に関する総合的な法律であり、景観というある意味で主観的な側面を持つものを対象に形態・意匠等に関する一定の権利制限を課することができる新しい法的枠組みを用意するものとなっている。また、平成20年に成立した歴史まちづくり法は、歴史的風致という有形の文化的資産と無形の活動を一体として重要な価値として捉える新しい概念をもとに国指定文化財を核とした歴史的なまちづくりを推進するものである。

## 3 規制改革・民間活力の活用と都市公園制度

都市公園制度は、法制定時より、民間セクターが公園施設を設置管理することが可能な仕組みとなっている一方で、公園が別の用途に置き換わることや他施設の用地として狙われることから守るという側面を持っており、運用面においても公園整備が遅れていた時代には、公園を守るという姿勢が取られてきた。このため、多様化・高度化するニーズに対応してたびたび規制緩和を求める要請等がなされることとなった。

平成5年には、こうしたニーズに対応し、公園施設の建蔽率の上乗せ特例の拡充など規制緩和を含むさまざまな改正を内容とする施行令の改正が行われた。また、平成15年にも条例による公園施設の追加等の施行令改正が行われた。

小泉政権時代には、構造改革に資する規制改革の取組が積極的に展開され、官民からの規制改革提案を内閣官房が受け付け、各府省と交渉するという新しい方式が採用されたが、都市公園に対してもさまざまな提案が

なされた。こうした提案を踏まえ、平成16年の景観緑三法における都市公園法の改正では、公園施設の設置管理許可制度の拡充、借地公園に関する保存規定の緩和、立体公園制度の創設などが措置された。また、現在の安倍政権下においては、保育園等を都市公園へ設置できるようにする要請があり、国家戦略特区制度を活用した都市公園への占用特例が設けられた。

政府が広く規制改革提案を受け付け検討するという方式は、今日では定着したものとなっている。こうした提案に対しては、規制している法律本体を改正する選択肢と特区制度で運用しその結果を評価したうえで全国展開する選択肢があり得る。景観緑三法での都市公園の規制緩和は前者の事例、保育園等の占用は後者の事例（平成29年都市公園法改正で全国展開）である。

平成10年ごろから、公的部門への民間事業者の参入機会の拡大を図る動きが進められた。平成11年にはPFI法が施行され、都市公園においてもPFI事業が進められるようになる。また、平成15年には地方自治法の改正により指定管理者制度が誕生し、都市公園の管理への民間参入が大幅に進むこととなった。今日では、指定管理者制度は、都市公園のみならずさまざまな公共施設の一般的な管理手法として定着している。さらに、平成29年の都市公園法改正では、公園施設の公募設置管理制度の導入が行われるとともに公園活性化協議会（いわゆるパークマネジメント団体）の規定が設けられた。

これらの規制改革や民間活用に関する制度改正の結果、都市公園等における民間の参入機会は大幅に拡大しており、都市公園の整備から管理に至るまでさまざまな領域で民間事業者の活躍の舞台が確保されている。

#### 4 地方分権改革と都市緑地政策

平成5年の国会での地方分権に関する決議に始まる第一次地方分権改革は、平成11年に成立した地方分権一括法により実を結ぶこととなる。これにより、機関委任事務制度の廃止や国の関与の新しいルールの創設など国と地方の関係は大きく変化することとなった。また、さまざまな行政分野の政策課題を解決するため、地方公共団体では独自の条例を制定するなどの動きも活発化して

おり、まちづくり分野や環境分野などにおいて地域課題に対応した条例制定の動きも広まっている。

平成18年には地方分権改革推進法が制定され、第二次地方分権改革がスタートする。同法に基づき設置された地方分権改革推進委員会における4次にわたる勧告と平成21年の政権交代により誕生した新政権による地域主権改革などの流れのなかで、第1次から第8次にわたる一括法による関係法の改正が行われ、事務・権限の移譲と義務付け・枠付けの見直しが行われた。とりわけ、平成23年に成立した第2次地方分権一括法では、都市緑地法・都市公園法等の改正が行われ、都市公園では、配置及び規模に関する技術的基準や公園施設の建蔽率の基準が条例に委任されることとなった。さらに、平成29年の都市公園法改正に伴う施行令改正では、運動施設率の基準の条例委任が行われた。

これらの改正により、現在では、都市公園に関する規制的な基準の運用に関する地方公共団体の裁量は格段に高まっている。地方公共団体が基準を緩和する方向で運用すれば、結果として規制緩和の効果も期待できることとなる。

#### 5 総括

平成時代は、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災、熊本地震など自然災害の多い時代でもあった。都市緑地政策が都市防災に果たす役割は大きく、これらの地震災害における都市公園等の活用状況などから、防災公園に関連する制度の充実も図られた。

また、平成年代の変化として、三位一体改革や地域主権改革等を通じた財政支援制度の改正、国営公園制度の改正や国設置型公共空地の整備、都市農地をめぐる大きな変革等を挙げることができるが、これらについては、ここでは詳細には触れない。

全国の都市では、今後、人口減少や都市の縮退等に対応したさらなる取組が求められることが予想されるが、上記のような平成時代の都市緑地政策の拡充変更を通じて、地方公共団体が活用できる手段は格段に増加しており、これらを有効に活用し、地域の状況に応じた取組が進むことが期待される。

# 平成の三つの都市緑地関連法の改正から

一般財団法人 日本緑化センター 専務理事 浦田 啓充

キーワード：景観緑三法、第2次一括法、公募設置管理制度、市民緑地認定制度、特定都市農地貸付制度

平成年代には、景観法や歴史まちづくり法といったランドスケープ新法が制定されるとともに、法改正等を伴う都市緑地関連制度の新設・改正が行われた。特に、平成16年の景観緑三法、平成23年の第2次一括法、平成29年法改正の三つは、都市緑地関連政策に大きな影響をもたらすものとなった。ここでは、この三つの法改正に焦点をあててその意義等について振り返ってみたい。

## 1 景観緑三法

平成16年に景観緑三法の制定が行われた。ここで言う三法とは、新法である景観法、その景観法に関連して改正される法律群（景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律）、都市緑地保全法や都市公園法の改正を中心とした法律群（都市緑地保全法等の一部を改正する法律）の三つを指している。都市緑地保全法等の一部を改正する法律は、当時のさまざまな行政課題に対応して都市緑地関連の諸制度を新設・改正するものとなっている。

このうち都市公園に関する制度改正は、当時の都市公園に対するさまざまな規制改革要請に対応した内容を含むものであり、前年の都市公園法施行令改正に続き、公園施設の設置管理許可や借地公園の規制緩和などが措置されている。また、都市公園整備には多額の費用が必要となることからその財政負担を軽減することが課題のひとつとなっていたこともあり、立体都市公園制度の創設や借地公園の規制緩和は、そうした課題に対応したものとなっている。さらに、この改正においては、緑地保全地域制度、緑化地域制度など都市緑化・緑地保全に関する都市計画制度が創設されたことも大きな特徴である。これらを通じて都市の緑の保全・創出に関する選択肢が大幅に広がることとなった。

## 2 第2次一括法

いわゆる第一次地方分権改革の仕上げとなる地方分権

一括法<sup>\*1</sup>が平成11年に成立し、機関委任事務制度の廃止など国と地方の関係性は大きな変革をむかえた。翌年には都市計画法の抜本改正が行われ、地方分権の時代に対応した都市計画運用指針の策定などが行われている。その後、平成18年には地方分権改革推進法が制定され、第二次地方分権改革がスタートすることとなる。第二次改革では、第一次改革の土台のうえに事務・権限の移譲や義務付け・枠付けの見直しが進んでおり、これまで8次にわたる一括法による関係法の改正が行われている。このうち、平成23年の第2次一括法<sup>\*2</sup>では、都市緑地法・都市公園法等の改正が行われ、都市公園では、配置及び規模に関する技術的基準や公園施設の建蔽率の基準を条例に委任する改正が行われている。また、平成18年にバリアフリー新法<sup>\*3</sup>が制定され、都市公園もその対象となり、同法に基づく省令において「都市公園移動等円滑化基準」が定められたが、第2次一括法では、この基準の条例への委任に関する改正も行われている。

本稿で紹介している三つの法改正のなかでも、この第2次一括法による法改正は、すべての地方公共団体において都市公園条例等の改正を行うことが必要となり、地方公共団体への影響という観点では、最もインパクトのあるものとなっている。この法改正を受け、全国の地方公共団体では、都市公園条例等の改正が行われた。大部分の地方公共団体では、国の参酌基準をそのまま条例化するという結果となっているが、なかには独自基準を条例化している事例もみられる。

\*1) 地方分権一括法：地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律

\*2) 第2次一括法：地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（これまで9次にわたる一括法が制定されているがすべて同じ名称）

\*3) バリアフリー新法：高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律

### 3 平成29年法改正

直近では、平成29年に都市緑地法、都市公園法、生産緑地法などの改正が行われている。この法改正では、都市の緑地に農地が含まれることが明確化されたことなど、さまざまな改正が行われているが、ここでは、三つの民間活力活用制度という観点でこれらの法改正を考察したい。

各方面から最も高い関心を集めているのが都市公園法改正により誕生した公募設置管理制度であろう。現在、地方公共団体では少子高齢化、人口減少などの大きな変革期の真只中にあり、厳しい財政事情のもとで公共施設の再編、都市のスポンジ化などの課題に直面している。公募設置管理制度は、都市公園の活性化（公共施設の有効活用）、民間資金の活用による財政負担の軽減、公園の活性化の周辺地域への波及などの効果が期待され、現在の地方公共団体が置かれている実情にフィットした施策となっており、今後その活用が進むものと考えられる。また、都市公園は単に維持管理する時代からエリアマネジメントも含めた経営・マネジメントが必要な時代へと入っており、その中核的な施策となることも期待される。

都市緑地法の改正により誕生した市民緑地認定制度は、従来の市民緑地制度が民有都市緑地を地方公共団体が管理するという仕組みのものであったのに対し、民間主体が管理するという仕組みを導入したものとなっている。また、生産緑地法の改正とその後平成30年に制定された都市農地の貸借の円滑化に関する法律による特定都市農地貸付制度は、地方公共団体や農協以外の企業やNPO等が都市農地の借り受けが可能となるような道を開いてい

る。このように、平成29年の法改正は、都市公園、都市緑地、都市農地それぞれについて民間が事業そのものをリードする道を開いたものとなっている。

### 4 総括

平成時代は、これら三つの大きな法改正を中心に都市緑地政策を推進するツールが大幅に拡大した時代となった。また、規制改革や地方分権改革により、地方公共団体の裁量の幅が大きくなるとともに、民間の参入機会も大幅に広がった時代でもある。規制改革と地方分権改革は、それぞれが独立したものではなく密接な関係を持っており、例えば、公園施設の建蔽率等の条例委任は、地方公共団体の裁量の拡大であるとともに、その運用を通じて、規制改革も推し進めることができるという側面を持っている。さらには、平成時代は、地方公共団体が独自の政策ツールを用意することが進んだ時代でもある。直接的な緑の保全創出だけでなく、環境保全、まちづくり、土地利用調整などの分野における政策法務を通じて、緑の保全創出に資する取組が進んでいる。

地域の自主性及び自立性に立脚して、さまざまな政策ツールを活用し、地方公共団体が創意工夫を凝らすとともに民間の活力をうまく引き出すことにより、都市の緑の保全と創出を推進する時代に入っているのではないかと考えられる。

なお、5月号で紹介した話題等も含め、平成年代における都市緑地関連法制の主な経緯を整理したものが下表である。

表 平成における都市緑地関連法制の主な経緯

平成年	法改正等	計画	都市公園	緑地保全・都市農地	都市緑化	景観風致
5	都市公園法施行令改正		公園施設の建蔽率の特例等			
6	都市緑地保全法改正	緑の基本計画				
7	都市緑地保全法改正			市民緑地制度	緑地協定制	
12	都市計画法改正	都市計画運用指針		風致地区制度拡充		
13	都市緑地保全法改正			管理協定制	緑化施設整備計画認定制度	
16	景観緑三法	景観計画	設置管理許可制度拡充、立体公園制度等	緑地保全地域制度等	緑化地域制度等	景観法制定
18	バリアフリー新法		都市公園移動等円滑化基準			
20	歴史まちづくり法	歴史的風致維持向上計画				歴史まちづくり法制定
23	第2次一括法		公園施設の建蔽率等の条例委任			
29	都市緑地法・都市公園法等改正		公募設置管理制度	認定市民緑地制度、都市農地の位置付け等		
30	都市農地貸借円滑化法			都市農地の貸借の円滑化		

# 地方分権改革と公園緑地

一般財団法人 日本緑化センター 専務理事 浦田 啓充

キーワード：第一次地方分権改革、三位一体の改革、第二次地方分権改革、提案募集方式

平成5年6月の衆参両院決議を起点とする地方分権に関する取組は、今日でも続いており、これまで四半世紀にわたりさまざまな改革が実施されてきた。この間、数度の政権交代が行われたが、その基本的な方向性は一貫しており、着実に歩を進めている。平成時代は、地方分権改革の時代と言っても過言ではない。ここでは、これまで実施されてきた地方分権改革とその公園緑地分野への影響という観点から、改革の流れに沿ってその歩みを振り返ってみたい。

## 1 第一次地方分権改革

冒頭述べた国会での地方分権に関する決議以降、地方分権に関する検討が進められ、平成7年に地方分権推進法が制定された。同法に基づいて設置された地方分権推進委員会(委員長：諸井 慶<sup>けん</sup>)は数次にわたる勧告を行い、平成10年に地方分権推進計画、翌11年には第2次計画が閣議決定され、同年に地方分権一括法が成立する。これらの一連の流れが第一次地方分権改革と呼ばれる。

地方分権一括法では475本の法律の一括改正が行われ、これにより機関委任事務は廃止され、地方公共団体の事務である自治事務と法定受託事務に再構成された。また、国の関与には個別の法令の根拠が必要とされ、その内容も必要最小限のものとすることが求められるようになったこと、条例による事務処理特例制度が創設されたことなど、国と地方の関係を対等・協力の関係に変えるとともに地方分権型の行政システムを確立するうえで一定の成果をもたらすものとなった。

第一次地方分権改革により、それまでの通知・通達は規範性、拘束性のない技術的助言へと変わることとなった。地方分権一括法制定の翌年に都市計画法の抜本改正が行われているが、都市計画分野ではこの改正にあ

わせて、英国のPPG(Plannig Policy Guidance)にならった都市計画運用指針の策定が行われている。この運用指針は都市計画中央審議会(当時)に小委員会が設置され、その中に土地利用、都市施設、公園緑地の3つのワーキンググループを設けて検討が行われた。

## 2 三位一体の改革

三位一体の改革は、平成13年に成立した小泉内閣において聖域なき構造改革の一環として実施された、地方の自立に向けた構造改革である。三位一体という言葉がはじめて登場したのは平成14年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(骨太の方針2002)においてであり、同方針では、「国庫補助負担金、交付税、税源委譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討」することが明記された。結果として、平成16年から平成18年にかけて、国庫補助負担金改革として約4.7兆円、地方交付税総額の削減として約5.1兆円、税源委譲として3兆円の改革が実行された。

平成16年6月に閣議決定された骨太の方針2004では、三位一体の改革に関連して、おおむね3兆円規模の税源委譲を行う前提として、地方公共団体に対し、国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめることが要請された。この要請に応え、同年8月に地方六団体は連名で「国庫補助負担金等に関する改革案」を提出した。この改革案には、廃止して税源委譲すべき国庫補助負担金のリストが添付され、予算編成過程でその取扱いが検討されたが、これまでにみられない新しい政策手法と言えよう。

三位一体の改革では、国庫補助負担金改革が大きく進展し、統合補助金化が進むとともに、まちづくり交付金や地域再生基盤強化交付金などの新しいタイプの交付金が誕生した。上記の約4.7兆円の改革のうち、約3兆円は税源委譲による一般財源化が行われ、残りの

7900 億円は交付金化、9900 億円についてはスリム化が行われている。公園緑地分野でも統合補助金化や採択基準の合理化等が進展することとなった。

### 3 第二次地方分権改革

平成 18 年の地方六団体による「地方分権の推進に関する意見書」の提出を契機として、新たな地方分権の推進に向けた動きが始まり、地方分権改革推進法が制定された。翌年同法に基づき地方分権改革推進委員会（委員長：丹羽宇一郎）が発足し、第一次改革において積み残しとなった課題についての検討が進められ、委員会は 4 次にわたる勧告を行った。

その後、平成 21 年の総選挙による政権交代が行われ、新政権は内閣の基本方針に「地域主権」を掲げ、同年に地域主権戦略会議が設置された。新政権では、前政権での委員会勧告も取り込み、第一次改革の積み残しの課題である地方に対する事務・権限の移譲と義務付け・枠付けの見直しが進められ、累次の一括法が成立している。

このうち、平成 23 年に成立した第 2 次一括法は、平成 22 年 6 月に閣議決定された「地域主権戦略大綱」を踏まえ、188 に及ぶ関係法律の整備を行う大規模なものとなった。この中には、都市公園法、都市緑地法等の公園緑地関連法制の改正や工場緑化に関する権限委譲が含まれている。都市公園に関しては、都市公園の設置基準、公園施設の設置基準について、法令の基準を参酌基準として条例に委任するという大きな改正が行われた。これにより、全国の地方公共団体において都市公園条例が改正された。

また、地域主権改革の柱のひとつにひも付き補助金の一括交付金化があり、平成 23 年度予算において地域自主戦略交付金として予算化されている。投資的事業関連の既存の補助金・交付金を省庁横断的に束ねたものであり、都市公園事業もその一部に組み込まれたが、平成 24 年 12 月の政権交代に伴い廃止されている。

### 4 提案募集方式～第二次分権改革の第二フェーズ

平成 24 年 12 月に第 2 次安倍政権の発足に伴い、翌

年 3 月に内閣総理大臣を本部長とする地方分権改革推進本部が設置される。あわせて、地方分権改革の推進に関する施策についての調査及び審議に資するため、地方分権改革有識者会議（座長：神野直彦）が発足している。

有識者会議は、地方分権改革のこれまでの総括と今後の展開について審議を行い、平成 26 年 6 月に「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」と題した報告をとりまとめている。この報告において、今後の改革の進め方について、提案募集方式と手挙げ方式の導入が提案された。これ以降の地方分権改革の軸足は、この提案募集・手挙げ方式による新しいフェーズに移行している。従来の委員会等による勧告に基づいて改革を進めるトップダウン型の手法から地方公共団体等からの提案というボトムアップ型の手法への転換が図られたと言えよう。提案を内閣府が受け付け、調整主体となって各府省に改革を求める方式は、特区や規制改革において行われている手法である。平成 26 年以降毎年提案募集（令和元年まで 6 回を数える）が行われ、これまで、第 5 次一括法から第 9 次一括法に至る 5 つの関連法が成立している。

公園緑地等関連分野においては、都市公園の廃止が可能である「公益上必要がある場合」の明確化、都市公園における運動施設の敷地面積に係る基準の弾力化、都市公園に設置できる施設（児童館、地縁団体の会館施設）の明確化、工場の緑地面積率等に係る地域準則の制定権の町村への移譲などが実施されている。

### 5 小括

以上みてきたように、第一次改革により国と地方の関係性に関する基本的な土台が再構築された地方分権改革は、その後、三位一体の改革により税財源の構造的な改革が行われ、さらに、第二次改革により事務・権限の移譲と義務付け・枠付けの見直し等が進められている。現在は、毎年地方公共団体等からの提案を募集し、それに基づいた検討が行われるという新しい段階に入っている。各段階において、公園緑地分野において地方分権改革は大きく進展した。

# 規制改革と公園緑地制度の進展

一般財団法人 日本緑化センター 専務理事 浦田 啓充

キーワード：規制改革、特区制度、公共サービス改革

規制改革は、もともと行政改革の一環としての規制緩和として出発したが、平成の時代に入ってから、成長戦略としての規制改革へと発展し、特区制度、公共サービス改革などの新しい政策ツールが導入され発展を遂げてきた。規制的な要素を持つ都市公園制度をはじめとする公園緑地制度にも大きな影響をもたらしてきたところであり、ここでは、平成時代を中心とした規制改革の流れとその公園緑地制度への影響という観点からこれまでの動向の概略について考察してみたい。

## 1 規制改革のこれまでの経緯

規制改革は昭和50年代後半から政策課題として取り上げられてきた。その原型は昭和36年に発足した第1次臨調(臨時行政調査会)に求めることができる。第1次臨調での規制改革は行政改革の一環としての許認可等の見直しという段階のものであった。その約20年後の昭和56年に第2次臨調が発足し、許認可等の簡素化や事業規制の改善・緩和がクローズアップされるようになる。第2次臨調の答申の政府の対応状況の監視と推進のための方策を調査審議する機関として昭和58年に第1次行革審(臨時行政改革推進審議会)が設置される。以後、昭和62年に第2次行革審、平成2年に第3次行革審へと引き継がれ、主として経済的規制の緩和に力点を置いた規制緩和策の推進が定着するようになる。特に、第3次行革審の時代になるとバブル経済の崩壊により日本経済は悪化し、経済的規制の緩和は、景気対策の手段として活用されるようになる。

第3次行革審の最終答申を受けて、平成6年に行政改革委員会が設置され、翌平成7年に規制緩和のアクションプログラムとなる規制緩和推進計画が閣議決定された。これ以降、平成10年に行政改革推進本部、平成13年に総合規制改革会議、平成16年に規制改革・

民間開放推進会議、平成19年に規制改革会議が設置され、それぞれにおいて規制改革(規制緩和)の3か年推進計画が策定されている。

平成10年の行政改革推進本部では、当初はその下に規制緩和委員会が置かれたが、翌平成11年には規制改革委員会へと名称が変更され、はじめて規制改革という言葉が登場する。従前の経済的規制の緩和にとどまらず、新規参入や競争を促進するルールや制度の整備等を含む規制制度の再構築へと向かうことになる。

そして小泉政権下で平成13年に誕生した総合規制改革会議に至り、会議体の名称に規制改革が用いられるようになる。同会議は、雇用・労働、医療・福祉等の分野も広く規制改革の対象とする方向を示し、経済的規制だけでなく社会的規制の見直しにも取り組む方向を示した。経済財政諮問会議と同会議の連携が行われ、平成15年以降は規制改革関連事項が骨太の方針にも盛り込まれるようになり、規制改革は成長戦略に組み込まれることとなった。後継組織である規制改革・民間開放推進会議を含めて、さまざまな改革が行われることとなった。

その後、政権交代を挟みつつ規制改革の流れは、平成22年に行政刷新会議、平成25年に規制改革会議、平成28年に規制改革推進会議、令和元年に(新)規制改革推進会議が3年ごとに創設され、一貫した流れとして受け継がれていくことになる。

こうして行政改革の一環として始まった規制緩和は、成長戦略としての規制改革へと発展し、特区制度や官製市場の民間開放などの新たな仕組みを生み出し今日に至っている。

## 2 規制改革と政策イノベーション

平成13年の総合規制改革会議以降は、政策のイノ



バージョンとも言うべき政策ツールが次々と誕生している。

ひとつは、規制改革提案の公募であり、広く国民や企業等から提案を募り、提案された規制改革項目を内閣府・内閣官房が事務局となって各府省との交渉を行い、改革を実現するという方式（ボトムアップ型規制改革）が導入されるようになってきたことである。

また、新たに構造改革特区制度が創設され、特区で試験的に規制改革を実施し、その結果を評価し可能なものは全国的に展開するという仕組みが生まれている。規制改革提案とあわせて特区提案を全国に募り、双方が一体となって規制改革を推進する体制が整うこととなった。特区制度は、その後、総合特区、国家戦略特区が制度化され、規制改革の推進のエンジンのひとつとしての役割を果たしている。

さらに、官製市場の民間開放の流れからは、平成18年に市場化テスト法が制定され、公共サービスの市場開放が進められた。平成15年の地方自治法の改正により誕生した指定管理者制度もこうした流れに沿った施策のひとつである。

少し観点は異なるが、地方分権改革の流れからも、権限委譲や義務付け・枠付けの見直しを通じた規制改革が行われている。

### 3 規制改革と公園緑地制度

都市の公園緑地制度、なかでも都市公園制度は、制度創設時より民間事業者による公園施設の設置管理制度が設けられるなどの先進的な要素が備わったものとなっている。その一方、都市のなかにおける貴重なオープンスペースであるという性質を持つことから、他の土地利用の用地として狙われるという宿命を持っており、これまでも幾多の都市公園が改廃の波にさらされてきた。こうした背景から、都市公園制度は、他の土地利用への転換要請に対し、強い守りの姿勢を取り、それが公園管理者である地方公共団体にも徹底されてきたという経緯がある。特に、都市公園の整備率が低かった時代にあっては、こうした守りの姿勢は強く維持されてきた。また、都市公園の重要な要素のひとつは、都

市のなかで屋外の非建蔽の活動空間であるという点にあり、制度的にも厳しい建蔽率や運動施設率が設けられている。このため、都市公園制度は、規制改革の対象として捉えられる機会が多く、これまで述べてきた規制改革の潮流のなかにおいてもさまざまな検討や制度改革が行われてきた。

全国的な規制改革提案や特区提案の募集が行われるようになると、公園緑地分野、特に都市公園制度に対する規制改革提案が多く提出されるようになる。これらに対応し、平成15年には条例による公園施設の追加等の施行令改正、平成16年の景観緑三法における都市公園法の改正では、公園施設の設置管理許可制度の拡充、借地公園に関する保存規定の緩和、立体公園制度の創設などが行われている。

また、現政権下においては、保育園等を都市公園へ設置できるようにとの規制改革の要請があり、国家戦略特区制度を活用した都市公園への占用特例が設けられ、平成29年の都市公園法改正において全国展開された。

地方分権改革からの規制改革では、平成23年の第2次一括法において、都市公園法、都市緑地法等の公園緑地関連法制の改正や工場緑化に関する権限委譲が行われたが、都市公園に関しては、都市公園の設置基準、公園施設の設置基準について、法令の基準を参酌基準として条例に委任するという改正が行われた。特に、建蔽率規制の条例委任は都市公園制度の根幹に関わる大きな改正となった。また、平成26年から導入された地方分権の提案方式による要請に対応して、都市公園の廃止の基準の明確化、都市公園における運動施設の敷地面積に係る基準の条例委任、工場の緑地面積率等に係る地域準則制定権の町村への移譲などが実施されている。規制改革という観点からは、地方分権に沿ったこれらの制度改革がよりインパクトが大きいと言えよう。

さらには、公共サービス改革の流れからは、指定管理者制度の導入により、都市公園の管理業務への民間参入が促進されるとともに、財団法人に限定されていた国営公園の維持管理業務に公募方式が導入されている。

# 公民連携制度の進展と公園緑地

一般財団法人 日本緑化センター 専務理事 浦田 啓充

キーワード：公民連携、都市計画特許事業、PFI、指定管理者、設置管理許可

平成時代は、地方分権改革や規制改革等を通じてさまざまな分野における公民連携が大きく促進された時代となった。公園緑地分野においてもPFI制度、指定管理者制度、都市計画制度、公募設置管理制度などにより、公園緑地の整備管理への民間参入等による公民連携が進展し現在に至っている。

## 1 民間事業者による都市計画事業

公園緑地分野において最初に公民連携施策が進められたのは、昭和62年に制度化された都市計画特許事業制度の活用であろう。都市計画法には法制定時(昭和43年)より民間事業者が都市計画事業を施行する仕組みが用意(都市計画法第59条第4項、いわゆる都市計画特許事業)されている。昭和45年に発足したレクリエーション都市においても、事業手法のひとつとしてこの制度が活用されている。昭和62年発足の新制度は、もともとは全国に多く存在する長期未着手の都市計画公園緑地を事業化することに主眼を置いて検討が進められたものであるが、この時期に成立した総合保養地域整備法なども踏まえ、その事業化手法のひとつとしての役割も期待して考案されたものである。制度化に当たって、民間事業者へのインセンティブとして通常の都市公園の場合は厳しく制限されている建蔽率を20%としたこと、設置可能な施設(都市公園の場合の公園施設に相当)の柔軟化などが措置された。この制度により東京都港区に立地する芝公園などの整備が進められた(写真)。

同じく都市計画制度を活用した民間事業者による公園整備手法として、平成18年に東京都独自の制度である民設公園制度が発足している。本制度は都市計画法第53条第1項の許可を活用して民間事業者が公園整備を行うものである。この許可制度は都市計画施設等

の区域において、将来都市計画事業の支障とならない範囲の建築物を特例的に許可するのが本来の趣旨であり、民設公園制度はその趣旨を逸脱しているように思われる。制度発足時には相当数の事業を見込んでいたようであるが、実際に活用されたものは東村山市にある萩山四季の森公園1か所のみである。特例的な許可制度を活用して行政自らが既存不適格建築物を生み出すような仕組みは甚だ疑問であり、事例が未だに1か所にとどまっていることがそれを証明しているのではないだろうか。

## 2 PFI・指定管理者・市場化テスト

平成に入って、公益的業務へ民間事業者の参入を促す仕組みの導入が進んでいる。その代表的事例がPFI制度と指定管理者制度である。

平成11年に「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)が制定された。PFIは公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しいタイプの公民連携手法であり、これまでさまざまな公共施設等の公共サービスの提供に活用されている。公園緑



写真 芝公園(東京都港区) 都市計画特許事業を活用した民間事業者による公園整備が行われた

地分野においても都市公園の整備、管理運営に本制度を活用する事例がみられ、湘南海岸公園の水族館、尼崎の森中央緑地のプールなどの実績がある。

平成 15 年には指定管理者制度が誕生する。本制度が導入される以前は、地方自治法第 244 条の公の施設の管理の担い手は、地方公共団体とその外郭団体に限定されていたが、本制度により、公の施設の管理は、利用料金制も含めて民間事業者や NPO 団体等へも門戸が広く開放されることとなった。公園緑地分野への本制度の影響は大きく、これ以降多くの都市公園の管理運営に民間事業者等の参入が進んでいる。

本制度導入以前の都市公園の管理は、地方公共団体による直営のものを除くと上記の外郭団体が随意契約等により管理業務を実施することがほとんどであったが、本制度導入後は、料金収入があり比較的規模の大きな都市公園では、公募等により指定管理者が募集され、民間企業が指定される事例が増加している。また、本制度を通じて公園管理におけるパークマネジメントの重要性に対する認識も高まっている。

さらに、平成 18 年には公共サービス改革法が成立し、公共サービスについて、官と民が対等な立場で競争入札に参加し、質・価格の観点から総合的に最も優れた者が、そのサービスの提供を担う仕組み(市場化テスト)の導入が進められ、国営公園の管理業務においても市場化テストが進んでいる。

### 3 公園施設の民間による設置管理と三つの公民連携制度

都市公園は、制度創設時より民間事業者による公園施設の設置管理が可能な仕組み(都市公園法第 5 条の公園施設の設置管理許可)を用意し、公共施設のなかでも公民連携の進んだ制度となっている。しかしながら、制度創設時には、設置管理される公園施設は「公園管理者が自ら設け、又は管理することが不相当又は困難であると認められるもの」に限定されていた。平成 16 年に成立した景観緑三

法においては、さまざまな規制改革要請等に対応して、設置管理許可の類型として「公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資すると認められるもの」が追加され、これにより都市公園への民間参入がさらに促進されることとなった。

また、平成 29 年の都市公園法改正ではさらに一步進んで、公募による公園施設の設置管理の仕組み(公募設置管理制度、Park-PFI)が創設された。既に多くの都市公園で本制度による公園施設が完成しているほか、さまざまな地方公共団体において導入が検討されている。本制度の特徴は、公園管理者である地方公共団体、施設を整備管理する民間事業者、公園の利用者それぞれにメリットがあり、制度の普及に大きく寄与している。

この平成 29 年法改正では、都市公園の公募設置管理制度のほかに、市民緑地に民間主体が管理するという仕組みを導入した市民緑地認定制度、地方公共団体や農協以外の企業や NPO 等が都市農地の借り受けが可能となるような道を開いた特定都市農地貸付制度の三つの公園緑地に関する公民連携制度が創設されている。

## 4 小括

以上のように平成時代は、PFI や指定管理者のような汎用的制度、民間施行の都市計画事業から公園緑地独自の取組などさまざまな公民連携の仕組みが整った時代であった。それぞれの制度や仕組みは、公園緑地の整備、管理の両方やどちらか片方、公園緑地の全体や一部分を担うものなどさまざまである。今後は、これらの制度や仕組みを上手に活用して民間事業者の持つポテンシャルを引き出す取組がさらに進むことが期待される。



表 公園緑地関連の公民連携制度の経緯

創設年	汎用的制度	都市計画制度	公園緑地制度
昭和 62		都市計画公園緑地特許通達	
平成 11	PFI 法		
平成 15	指定管理者制度		
平成 16			設置管理許可規制緩和 立体都市公園制度
平成 18	公共サービス改革法	民設公園制度(東京都)	
平成 29			公募設置管理制度 市民緑地認定制度
平成 30			都市農地貸借円滑化法