

まちづくりのための「都市公園外効用施設制度」(仮称)について

都市研究センター主任研究員

吉田 英一

1. はじめに

平成 26 (2014) 年 12 月 12 日に国土交通省都市局公園緑地・景観課から「平成 25 年度末都市公園等整備及び緑地保全・緑化の取組の現況(速報値)について」

(<http://www.mlit.go.jp/common/001063502.pdf>) が発表された。

これによれば、平成 25 (2013) 年度末の全国の都市公園等(都市公園法(昭和 31 年法律第 79 号)に基づき国又は地方公共団体が設置する都市公園及び都市計画区域外において都市公園に準じて設置されている特定地区公園(カントリーパーク)をいう。以下同じ。)の整備量(ストック)は、平成 24 (2012) 年度末と比較し、面積は約 120,217ha から約 121,473ha へ、箇所数は 102,393 箇所から 104,099 箇所へ増加した。

東京 23 区の一人当たり都市公園等面積については、諸外国の都市と比較するとまだ低い水準にあるものの、都市公園等の整備は着実に進められている。

しかしながら、国土交通省によれば、平成 23 (2011) 年度末現在で供用中の都市公園のうち設置から 30 年以上経過したものが約 4 割を占め、20 年後となる平成 43 (2031) 年度には約 7 割に達するなど老朽化が進行しており、また、公園管理者(地方公共団体の設置に係る都市公園にあって

は当該地方公共団体、国の設置に係る都市公園にあっては国土交通大臣をいう。以下同じ。)にとって点検・修繕の負担が増大していること、平成 24 (2012) 年度末現在の都市公園等を面積区分毎に見ると、0.25ha 未満の都市公園等が約 68% (69,715 箇所) を占め、小規模なものが多く、地域ニーズに応じた公共サービスの適正化、管理費の削減等のため、小規模な都市公園の再整備、再編を行っている地方公共団体があることが指摘されている(国土交通省 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 第 8 回都市計画・歴史的風土分科会、第 15 回都市計画部会及び第 18 回歴史的風土部会合同会議(平成 26 (2014) 年 3 月 10 日 配付資料 6-1-2

<http://www.mlit.go.jp/common/001031119.pdf>)。

また、周辺の土地利用の変化や住民の少子高齢化等に伴い、都市公園に設けられた公園施設が地域の状況と適合しなくなっている場合も見受けられる。

すなわち、小規模で老朽化し、地域ニーズに適合しなくなった都市公園の再整備や再編をいかに少ない公共負担で実現するかが課題となっている。

一方、「土地白書平成 26 年版」(国土交通省

<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/tochi/h26/>

[h26tochi.pdf](#)) においては、「人口が減少している地域だけでなく、人口が増加している地域においても、空き地の増加が見られる状況となっている」(同白書 p.114) とし、さらに、地方公共団体の所有する公的不動産の利用状況についても、国土交通政策研究所「空地等の発生実態と対処状況に関する全国市町村アンケート調査」の結果から「公有地の有効利用も重要な課題である」としている。

平成 27 年 1 月 14 日に閣議決定された「平成 27 年度税制改正の大綱」において「空家等対策の推進に関する特別措置法に基づく必要な措置の勧告の対象となった特定空家等に係る土地について、住宅用地に係る固定資産税及び都市計画税の課税標準の特例措置の対象から除外する措置を講ずる」とされたことから、今後、この措置の対象となる特定空屋等の取壊しが進むと、低・未利用地の問題がより一層顕在化することになる。

全国的な低・未利用地の問題に対処するためには、地域の状況に応じて、営農・営林環境の改善や自然的利用の向上に資するような土地として利用を図るとともに、市街地においては、民間事業者による有効利用を図ることが必要であると思われる。

本稿においては、市街地において増加する空き地を既存の都市公園の再整備や効用増に活用するための手法の一つとして、「都市公園外効用施設制度」(仮称)について考察する。

2. 都市公園に関する制度の概要

(1) 都市公園

「都市公園」の定義は、都市公園法第 2 条第 1 項に定められており、次のいずれかに該当する公園又は緑地をいうものとされている。

- ①地方公共団体が設置する都市計画施設(都市計画法(昭和 43 年法律第 100 号)第 4 条第 6 項に規定する都市計画施設をいう。以下同じ。)である公園又は緑地
- ②地方公共団体が都市計画法第 4 条第 2 項に規定する都市計画区域内において設置する公園又は緑地
- ③国が一の都府県の区域を超えるような広域の見地から設置する都市計画施設である公園又は緑地
- ④国が国家的な記念事業として、又は我が国固有の優れた文化的資産の保存及び活用を図るため閣議の決定を経て設置する都市計画施設である公園又は緑地

なお、都市公園には、その設置者である地方公共団体又は国が当該公園又は緑地に設ける公園施設を含み、自然公園法(昭和 32 年法律第 161 号)の規定により決定された国立公園又は国定公園に関する公園計画に基づいて設けられる施設である公園又は緑地及び同法の規定により国立公園又は国定公園の区域内に指定される集団施設地区である公園又は緑地を含まないものとされている(都市公園法第 2 条第 1 項)。

都市公園は、その管理をすることとなる地方公共団体又は国土交通大臣が、当該都市公園の供用を開始するに当たり都市公園の区域その他政令で定める事項を公告することにより設置される(都市公園法第 2 条の 2)。

都市公園の管理は、地方公共団体の設置

に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が、国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が行うものとされている（都市公園法第2条の3）。

また、都市公園法には、都市公園の配置及び規模に関する技術的基準（同法第3条）や都市公園の設置及び管理に要する費用の負担原則（同法第12条の2）等が定められている。

さらに、公園管理者は、次に掲げる場合のほか、みだりに都市公園の区域の全部又は一部について都市公園を廃止してはならないものとされ（都市公園法第16条）、恒久的なものとして保存されることが原則とされている。

- ①都市公園の区域内において都市計画法の規定により公園及び緑地以外の施設に係る都市計画事業が施行される場合その他公益上特別の必要がある場合
- ②廃止される都市公園に代わるべき都市公園が設置される場合
- ③公園管理者がその土地物件に係る権原を借受けにより取得した都市公園について、当該貸借契約の終了又は解除によりその権原が消滅した場合

（2）公園施設

「公園施設」とは、都市公園の効用を全うするため当該都市公園に設けられる次に掲げる施設と定義されている（都市公園法第2条第2項）。

- ①園路及び広場（都市公園法第2条第2項第1号）
- ②修景施設（都市公園法第2条第2項第2号、都市公園法施行令（昭和31年政令

第290号）第5条第1項）

- ・植栽、芝生、花壇、いけがき、日陰たな、噴水、水流、池、滝、つき山、彫像、灯籠、石組、飛石その他これらに類するもの

③休養施設（都市公園法第2条第2項第3号、都市公園法施行令第5条第2項

- ・休憩所、ベンチ、野外卓、ピクニック場、キャンプ場その他これらに類するもの

- ・その他都市公園ごとに、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が条例で定める休養施設及び国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が定める休養施設

④遊戯施設（都市公園法第2条第2項第4号、都市公園法施行令第5条第3項）

- ・ぶらんこ、滑り台、シーソー、ジャングルジム、ラダー、砂場、徒渉池、舟遊場、魚釣場、メリーゴーラウンド、遊戯用電車、野外ダンス場その他これらに類するもの

- ・その他都市公園ごとに、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が条例で定める遊戯施設、国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が定める遊戯施設

⑤運動施設（都市公園法第2条第2項第5号、都市公園法施行令第5条第4項）

- ・野球場（専らプロ野球チームの用に供されるものを除く。）、陸上競技場、サッカー場（専らプロサッカーチームの用に供されるものを除く。）、ラグビー場、テニスコート、バスケットボール場、バレーボール場、ゴルフ場、ゲートボール場、水泳プール、温水利用型

健康運動施設、ボート場、スケート場、スキー場、相撲場、弓場、乗馬場、鉄棒、つり輪、リハビリテーション用運動施設その他これらに類するもの及びこれらに附属する観覧席、更衣所、控室、運動用具倉庫、シャワーその他これらに類する工作物

- ・その他都市公園ごとに、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が条例で定める運動施設、国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が定める運動施設

⑥教養施設（都市公園法第2条第2項第6号、都市公園法施行令第5条第5項）

- ・植物園、温室、分区園、動物園、動物舎、水族館、自然生態園、野鳥観察所、動植物の保護繁殖施設、野外劇場、野外音楽堂、図書館、陳列館、天体又は気象観測施設、体験学習施設、記念碑その他これらに類するもの
- ・古墳、城跡、旧宅その他の遺跡及びこれらを復原したもので歴史上又は学術上価値の高いもの
- ・その他都市公園ごとに、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が条例で定める教養施設、国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が定める教養施設

⑦便益施設（都市計画法第2条第2項第7号、都市公園法施行令第5条第6項）

- ・売店、飲食店（料理店、カフェー、バー、キャバレーその他これらに類するものを除く。）、宿泊施設、駐車場、園内移動用施設及び便所
- ・荷物預り所、時計台、水飲場、手洗場その他これらに類するもの

⑧管理施設（都市計画法第2条第2項第8号、都市公園法施行令第5条第7項、都市公園法施行規則（昭和31年建設省令第30号）第1条）

- ・門、柵、管理事務所、詰所、倉庫、車庫、材料置場、苗畑、掲示板、標識、照明施設、ごみ処理場（廃棄物の再生利用のための施設を含む。）、くず箱、水道、井戸、暗渠、水門、雨水貯留施設、水質浄化施設、護岸、擁壁、発電施設（風力発電施設、太陽電池発電施設、燃料電池発電施設及びこれらの発電施設に類するものに限る。）その他これらに類するもの

⑨その他都市公園の効用を全うする施設（都市公園法第2条第2項第9号、都市公園法施行令第5条第8項、都市公園法施行規則第1条の2）

- ・展望台
- ・集会所
- ・食糧、医薬品等災害応急対策に必要な物資の備蓄倉庫
- ・その他災害応急対策に必要な施設（耐震性貯水槽、放送施設、情報通信施設、ヘリポート、係留施設、発電施設及び延焼防止のための散水施設）

したがって、公園施設とするためには、上記施設のいずれかに該当することだけでは足りず、都市公園の効用を全うするためのものであるという目的に関する要件と当該都市公園に設けられるという設置場所に関する要件のいずれの要件をも満たす必要があることとなる。

これらの施設のうち、便益施設は「修景施設や休養施設が都市公園本来の効用を発揮する施設であるのに対して、そのような

都市公園本来の効用を享受する人々の利便に供するための施設のことをいう」とされ、また、管理施設は「公園利用者が直接利用する施設ではなく、都市公園の円滑な利用を維持し、これを増進するために必要な施設のことである」とされている（「都市公園法解説（改訂新版）」p61・65 平成 26（2014）年 5 月、一般社団法人 日本公園緑地協会 編著：都市公園法研究会）。

前述したように、都市公園の設置者である地方公共団体又は国が当該公園又は緑地に設ける公園施設は都市公園に含まれる（都市公園法第 2 条第 1 項）ことから、そのような公園施設の管理も地方公共団体又は国土交通大臣が行うこととなる（都市公園法第 2 条の 3）。

ただし、公園管理者以外の者は、公園管理者の許可を受けて、都市公園に公園施設を設け、又は公園施設を管理することができる（都市公園法第 5 条第 1 項）。

この許可は、公園管理者以外の者が設ける公園施設が、公園管理者が自ら設け、若しくは管理することが不適當若しくは困難であると認められるもの又は公園管理者以外の者が設け、若しく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のいずれかに該当する場合に限り、行うことができることとされている（都市公園法第 5 条第 2 項）。

この公園管理者以外の者による公園施設の設置等に係る許可制度により、民間事業者や NPO 法人、設置者以外の地方公共団体等が公園施設の設置及び管理を行う途が開かれている。また、公園施設の管理に当たっては、営利行為を伴う場合も想定されている（都市公園法運用指針（第 2 版）平

成 24（2012）年 4 月 国土交通省都市局）。

さらに、都市公園法には、公園施設の建築面積の公園面積に対する割合の制限等の公園施設の設置基準（同法第 4 条）や都市公園に公園施設以外の工作物その他の物件又は施設を設けて都市公園を占用しようとする場合の公園管理者の許可（同法第 6 条・第 7 条）等が定められている。

3. 都市公園外効用施設制度（仮称）

空き地となっている公有地を、当面の間都市公園として利用することによって、既存の都市公園の再整備の実施期間中における一般公衆の代替利用の確保を図ることや、新たな便益施設等を当面の間導入して既存の都市公園の効用を増加させることはできないであろうか。

「都市公園は、緑とオープンスペースの中核をなすものであり、その積極的な整備を図るとともに都市住民共通の貴重な財産としてその存続を図ることが必要である」（前記「都市公園法解説（改訂新版）」p246）。

このため、前述したように、都市公園法は、既設の都市公園の保存を図っているところである。

ただし、公園管理者が、たとえば、遊休地を抱え、当面の間は都市公園として利用を図りたいと考えた企業から当該遊休地に係る権原を借受けにより取得した都市公園については、現行の都市公園法第 16 条第 3 号の規定により、当該貸借契約の終了又は解除によりその権原が消滅した場合には、当該都市公園の区域の全部又は一部について都市公園を廃止することは可能である。

しかしながら、公園管理者である地方公

共同体が自ら所有する遊休地である公有地を暫定的に都市公園としての利用を図り、一定期間経過後には転用したいと考えても、それだけでは、当該都市公園の区域の全部又は一部について都市公園を廃止することができることにはならないと考えられる。

この結果、たとえ、一定期間に限られるような地域ニーズに合致した便益施設等を設置するためであろうと、いったん公有地を都市公園の区域としてしまえば、原則として、当該一定期間経過後も、その土地を都市公園として管理し続けることを地方公共団体は覚悟しなければならない。

一方、都市公園の区域としなければ、当該便益施設等は都市公園法の対象となる公園施設とはならず、同法による管理を行うことはできない。

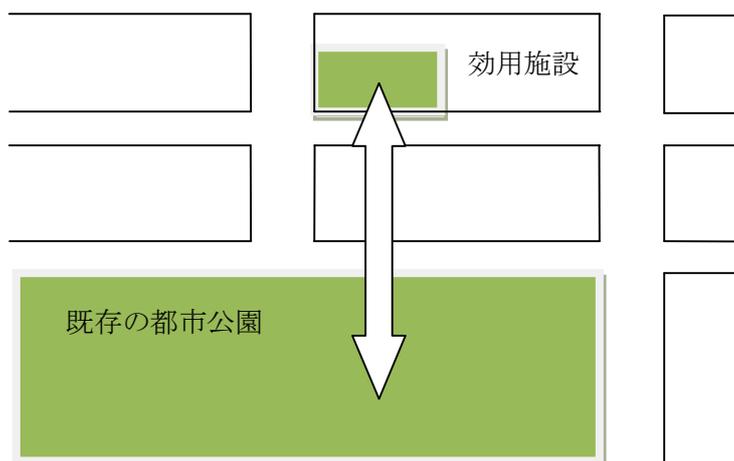
したがって、既設の都市公園の保存を確保しつつ、暫定的な都市公園としての利用を図ることを可能にするため、たとえば、公園管理者は、その管理する都市公園に、都市公園本来の効用を発揮する施設ではないとされている便益施設や管理施設等（以下「効用施設」という。）を設けることが当該都市公園の構造や周辺の土地利用の状況により困難である場合において、当該都市

公園の効用を全うするため必要があると認めるときは、当該都市公園の区域外に当該効用施設を設け、又は管理することができることとし、公園管理者が設け、又は管理する当該効用施設については、当該効用施設を公園施設と、当該効用施設の敷地を都市公園の区域とみなして、都市公園法その他の法令の規定（同法第 16 条（都市公園の保存）の規定を除く。）のうち必要な規定を適用する制度を創設することについて検討する余地があるのではないかとと思われる。

このような都市公園外効用施設制度（仮称）が実現されれば、弾力的な廃止が可能な、既設の都市公園に付随する飛び地の都市公園の設置が可能となり、また、この都市公園外効用施設について都市公園法第 5 条の規定を適用することにより、公園管理者以外の民間事業者が当該効用施設を整備することも可能となろう。

さらに、都市公園外効用施設制度（仮称）の創設と併せて、公園施設の範囲についても拡大することができないか見直すことが適当と思われる。

【都市公園外効用施設制度（仮称）イメージ】



なお、参考となる他の制度としては、道路法（昭和27年法律第180号）第48条の17第1項の規定による道路外利便施設の管理や特定都市河川浸水被害対策法（平成15年法律第77号）第6条第1項の規定による雨水貯留浸透施設の設置又は管理がある。

【参考】

○道路法

（利便施設協定の締結等）

第48条の17 道路管理者は、その管理する道路に並木、街灯その他道路の通行者又は利用者の利便の確保に資するものとして政令で定める工作物又は施設を設けることが当該道路の構造又は周辺の土地利用の状況により困難である場合において、当該道路の通行者又は利用者の利便の確保のため必要があると認めるときは、当該道路の区域外にあるそれらの工作物又は施設（以下「道路外利便施設」という。）について、道路外利便施設所有者等（当該道路外利便施設の所有者又は当該道路外利便施設の敷地である土地（建築物その他の工作物に道路外利便施設が設けられている場合にあっては、当該建築物その他の工作物のうち当該道路外利便施設に係る部分）の所有者若しくは使用及び収益を目的とする権利（臨時設備その他一時使用のため設定されたことが明らかなものを除く。）を有する者をいう。次項及び第四十八条の十九において同じ。）との間において、次に掲げる事項を定めた協定（以下この節において「利便施設協定」という。）を締結して、当該道路外利便施設の管理を行うことができる。

- 一 利便施設協定の目的となる道路外利便施設（以下「協定利便施設」という。）
- 二 協定利便施設の管理の方法
- 三 利便施設協定の有効期間
- 四 利便施設協定に違反した場合の措置
- 五 利便施設協定の揭示方法
- 六 その他協定利便施設の管理に関し必要な事項

2 利便施設協定については、道路外利便施設所有者等の全員の合意がなければならない。

○特定都市河川浸水被害対策法

（河川管理者による雨水貯留浸透施設の整備）

第6条 河川管理者は、流域水害対策計画に

基づき、特定都市河川流域に、特定都市河川の都市洪水による被害の防止を図ることを目的とする雨水貯留浸透施設を設置し、又は管理することができる。

2 前項の規定により河川管理者が設置し、又は管理する雨水貯留浸透施設については、当該雨水貯留浸透施設を河川法第3条第2項に規定する河川管理施設と、当該雨水貯留浸透施設の敷地である土地の区域を同法第6条第1項に規定する河川区域と、当該雨水貯留浸透施設に関する工事を同法第8条に規定する河川工事とみなして、同法その他の政令で定める法令の規定を適用する。

3 河川管理者は、国土交通省令で定めるところにより、その管理する雨水貯留浸透施設の区域として政令で定めるものを公示しなければならない。これを変更するときも、同様とする。

4. おわりに

東日本大震災の被災地においては、防災集団移転促進事業により地方公共団体が取得した住居等の跡地が私有地と混在するとともに、災害危険区域による建築制限が行われており、その土地利用が課題となっている。

被災地のみならず全国的に増加する低・未利用地の問題に対処するためには、営農・営林環境の改善や自然的利用の向上に資するような土地として利用を図るとともに、市街地においては、民間事業者による利用を容易にする環境の整備を図るなど地域の状況に応じた多様な対策が必要であろう。

本稿において考察した都市公園外効用施設制度（仮称）による都市公園の再整備や効用増への活用も含め、増加する低・未利用地について、これまで狭隘な国土で混乱を生じてきた土地利用を正常化し、適正化していく前向きな活用策の検討が進められることを期待したい。

<参考文献等>

- ・「土地白書 平成 26 年版」(国土交通省
<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/tochi/h26/h26tochi.pdf>)
- ・財務省ホームページ 「税制改正の概要」
(http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/)
- ・「都市公園法運用指針(第2版)」平成 24(2012)年、国土交通省都市局
(<http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/houritsuu/pdf/H240401toshikouen-shishin.pdf>)
- ・「平成 25 年度末都市公園等整備及び緑地保全・緑化の取組の現況(速報値)について」平成 26(2014)年 12 月 12 日 国土交通省都市局公園緑地・景観課
(<http://www.mlit.go.jp/common/001063502.pdf>)
- ・国土交通省 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 第 8 回都市計画・歴史的風土分科会、第 15 回都市計画部会及び第 18 回歴史的風土部会合同会議(平成 26(2014)年 3 月 10 日) 配付資料 6-1-2「6-1-1 の参考資料」
(<http://www.mlit.go.jp/common/001031119.pdf>)
- ・「都市公園法解説(改訂新版)」平成 26(2014)年 5 月、一般社団法人 日本公園緑地協会 編著:都市公園法研究会
- ・「都市をリノベーション」平成 23(2011)年、N T T 出版株式会社 著者:馬場正尊
- ・「RePUBLIC 公共空間のリノベーション」平成 25(2013)年、株式会社 学芸出版社 著者:馬場正尊+Open A
- ・「全国の R 不動産 面白くローカルに住むためのガイド」平成 26(2014)年 10 月 株式会社 学芸出版社 著者:東京 R 不動産/稲村ヶ崎 R 不動産/金沢 R 不動産/大阪 R 不動産/神戸 R 不動産/福岡 R 不動産/鹿児島 R 不動産/山形 R 不動産)
- ・「公園の活用を考える ～“お荷物”を“お宝”に変えるには～」(REPORT2011 Vol.140)株式会社 共立総合研究所 調査部 笠井博政
(<https://www.okb-kri.jp/userdata/pdf/report/140-1.pdf>)