

【論文】知っておいてほしい「公園」の話—コミュニティ・コアから観光立国・地方創生まで—

[住民と自治 2016 年 6 月号より](#)

2016 年 6 月 15 日

進士 五十八（しんじ いそや）

日本公園緑地協会・公園緑地研究所長

公園は、住環境の整備に欠かせない社会基盤であり、その管理運営において、自治体はもとより住民が果たす役割も大きい。公園について知り、公園に行ってみよう。

お荷物かお宝か

全国どんなまちに行っても「公園」はあります。ただ、手持ち無沙汰で、何かに使ってくれないかなアとつぶやいているような、一応「公園」ですが……というような公園が少なくありません。

子どもたちが思い切り野球でもやりたいというと、危ないからと野球禁止の看板が立っています。

町中で便利な場所だからと、首長が集会施設をつくりたいというと、公園担当者が都市公園法によって大きな建物は造れませんという。議員が市民を集めて、お祭りイベントをやりたいというと、企画書をつくって届けて許可をとってくださいという。

「市民のための公園」（パークス・フォア・ピープル）とは標語でしかないのでしょうか。公物管理という、行政用語にしばられてまったく不自由な空間でしかない。そう思っている人も少なくないでしょう。

ところで、わたしは横浜市の「みどり税」の監視と有効活用のための「みどりアップ計画推進市民会議」の座長で、行政マンの言い分も市民委員の言い分も、その両方を聴いてきました。

行政側は、公園が私物化されないように、また、市民を平等に扱おうと、公園利用に熱心な市民の言い分に 100%乗ることはできません。熱心な活動家は、こんなに公園のことを思い、利用の活発化を願ってボランティア精神で協力しようとしているのにと不満です。

ところで、横浜市の「みどりアップ計画」は、全国有数のすぐれた実績をあげていると思います。

「水と緑の基本計画」を策定し、これまで公園行政では考えなかった都市河川・水循環・流域圏との関係を視野に入れた総合行政に一步踏み出しています。たとえば生物多様性や地産地消の市民の食生

活と弱体化している都市農業の存続を図るべく市域の水田耕作奨励費を出したり、相続時の都市農地を買い上げて「農園付公園」を整備したり、基本計画で位置づけた緑の10大拠点の市民の森の利用環境の整備を図って市民の自然保全活動、子どもたちの環境教育の促進を図ったりもしています。

横浜市は、これまでの公園・緑地行政の枠を超えて、農政、林政、まちづくり行政、教育行政、福祉行政との連携や相互補完を進めています。山の緑・農の緑・都市の緑をトータルに、しかも長期的な財源確保も視野に入れ、他方で市民・NPO・企業・専門家の参画をも図りながら本格的に「みどりのまちづくり」にチャレンジしている都市だといってよいでしょう。

最初に、全国的な平均的な情けない公園の話を書き、後で先進的な横浜市のチャレンジを紹介しました。読者に知ってほしいのは、「公園」という制度と施設や空間は、生かし方次第でお荷物にもお宝にもなる不思議な世界だということです。



日比谷公園ガーデニングショー(写真提供:日比谷公園ガーデニングショー実行委員会)

健康都市（緑のオープンスペース）

事典的にいえば、公園法は二つあります。「自然公園法（1957年制定）」と「都市公園法（1956年制定）」です。前者は国立公園、国定公園、都道府県立自然公園などが対象です。後者は普通、人々が公園と呼んでいる「地域の遊び場」「運動公園」「風致公園」「防災公園」などが対象で、その利用目的や立地特性に応じていろいろなタイプの公園が造られています。

国立公園と都市公園の間には、農業農村政策として「農村公園」もつくられています。このほかに、港湾に付属する「港湾緑地」、道路や河川に付帯する「道路・環境施設帯」や「河川緑地」もあります。

行政のタテ割りもあって、わたしたちの身近には、いろいろな公園とか緑地がつけられています。それだけ公園緑地の意義は多面的だということです。

自然公園の代表、ナショナルパーク（国立公園）は世界中に設けられています。それぞれの国を代表する自然の保護と、風景観賞を通じての観光的利用、そして近年では生物多様性と種の保存などが目的とされています。アメリカ初の国立公園がイエローストーン（1872年指定）であり、日本初の国立公園は瀬戸内海、雲仙、霧島の三国立公園（1934年指定）です。国定公園などその他の自然公園は国立公園に準ずる自然風景地を指定しています。日本の場合、多くの自然公園は私有地を含めて指定し、開発や利用制限を加えて環境保全を図っています。

これに対して都市公園は一般に「営造物公園」といって、敷地は公有地化され、なおかつ、オープンスペース性を確保するため敷地に占める建物の比率（建蔽（けんぺい）率）を低く（10%以下）抑えています。なお近年は、借地公園や兼用工作物制度など実情に応じて公園運用は柔軟になされています。

また、民間の宅地や工場地などの「緑化」を推進して、「公共の緑地」と「民間の緑化地や農地」、さらには道路・河川緑地など「公園以外の緑」を一体的に計画し利活用すべく「緑の基本計画」（都市緑地保全法、1973年制定。1974年に一部改正されて計画制度が創設された）が策定され緑のまちづくりをすすめています。なお2004年には、基本計画の拡大、緑化地域制度の創設などを含めて、「都市緑地法」に改称され、現在にいたっています。

緑の基本計画は、各自治体において市民参画で推進され、市域の自然環境保全、防災避難、アウトドアレクリエーション、コミュニティ形成拠点、環境教育、その他歴史まちづくり法（2008年制定）にもとづく文化財保全と地域経済の活性化など地元要請の多様な機能の受け皿となっています。

様々な緑を一括して「緑のオープンスペース」といっています。わたしふうにいえば、人間の健康は体中の隅々まで血液と神経が巡ってこそ守られるのと同様に、人間が生活する都市の健康も市域全域に水系と緑地帯が張り巡らされている必要があります。これをイギリスでは「グリーンベルト」、アメリカでは「パークシステム」と呼んでいますが、日本でも古くから個人の庭や屋敷林をはじめ社寺

の緑（社叢（しゃそう））、並木、河川や溜池（ためいけ）用水などが張り巡らされていて同じ役割を果たしてきました。

どの国の人々にも緑とオープンスペースは必要です。公園もオープンスペースも、その国、その都市、その地域で、いろいろな形をとればいいのです。どうも、わたしたち日本人には「公園とはこういうもの」という、先入感がありすぎました。あなたの市や町、村にふさわしい水と緑を「公園という制度」で位置づけ、活用すればいいのです。

原っぱ公園からボランティアハウスまで

ブランコは“揺れ”、スベリ台は“移動”、砂場は“指先での造形”といった「児童の遊びと発達理論」にもとづく基本動作を充足するため必須の遊具とされ、三種の神器にたとえられました。ただ日本中どここの公園も、それだけが整備されていたということから識者の批判を受け、“三種の神器なんてイライナイ”、“原っぱがあればいい”という論評が声高に語られていたことがあります。

市街地に未利用の“空（あ）き地”があって、雑草が生え“原っぱ”になっていました。子どもたちにとってそれが一番だということです。英語のオープンスペースは、日本語で“緑地”または“空地（くうち）”といいます。ここで注意しておきたいのは空地と空き地とは違うということです。“空き地”は、いずれ建物が建つか駐車場などに利用される運命にあります。土地に経済価値がある限り永遠に“原っぱ状態”が持続されるということはありません。理想の遊び場として“原っぱ”を残したいなら都市計画上は、永久に建蔽されざる土地である「公園緑地」などに位置づけ、公有地化するしかありません。

「公園緑地」という都市計画施設は、道路や河川法などちがって、その立地、敷地の規模や形状などはるかに自由です。公園行政の草創期は、公園の種別を定め標準面積や誘致距離、施設内容など「計画標準」を示したのですが、わたしの考えでは、現存する公園面積の総量が全国で10万カ所を超え、一人当たり10平方メートルを手にするほどシビルミニマムを充足している段階では、量的確保よりも質的水準の向上、地域的要請への対応の方が求められています。

子どものための原っぱ公園、高齢者のための健康広場、親しい仲間がしやすい農園付き公園、歴史まちづくり推進のボランティア観光ガイド拠点公園など、市民と地域のニーズは多様化しているからです。

環境・福祉・教育・文化・経済、みんな公園が引受けます

シアトルには「ガスワークパーク」、札幌には「モエレ沼公園」というアートな公園、横浜には「汽車道」、ニューヨークには「ハイライン」という長大空中緑道公園があります。いずれも周辺の不動産価値を著しく向上させています。

ガスワークパークは、都市ガス工場を公園用地に決めたのですが、ガスの発生プラントの撤去費がかかりすぎるので、プラントにカラフルに彩色し、公園のオブジェにしたものです。旧河川敷の湿地をゴミ捨て場にしたところを彫刻家イサムノグチの設計で石と土のピラミッドを造るなど巨大なアースワークとしたのがモエレ沼公園です。

港湾内を突っきっていた貨物線の廃線敷の線路をそのまま残しボードウォークにした緑道公園・自動車道は横浜の新しいデートコースになりました。ニューヨークのハイラインもマンハッタンのウェストサイドの貨物線路敷の跡地を利用した1・6キロに及ぶ緑道公園で、いまやニューヨークの代表的名所になっています。

敷地形状や立地も、デザインも“こうでないと公園ではない”というものでないのが、他の都市計画施設と公園のちがいだというのは前述したとおりですが、実例で示したように敷地の前歴と事情が、むしろ、世界に誇るべきユニークな公園を誕生させたといってもよいでしょう。そのことが、公園デザイナーたちの創造性（クリエイティビティー）を刺激し、“おもしろ公園”をつくらせたのです。

都市公園ではあるが、神奈川県営の公園は湘南海岸、相模原、座間谷戸山、相模三川、観音崎公園などすべてが県内のすぐれた自然地に立地しています。美しい自然風景を味わう観光地ともなっているし、県土をつらぬく水と緑の座標軸が公園緑地として保全活用されている好例です。

これからの高福祉の主要テーマは、健康であり、そのためにはスポーツ、レクリエーション、園芸福祉のフィールドを提供することが重要で、ここでも公園は大きな役割を果たします。

先般、上海市郊外の歴史的公園を訪ねました。そこのボランティアセンターの建物も伝統様式で風景に調和していましたが、そのなかでの市民活動が、絵画、書道、詩作などいずれも古典をテーマにした生涯学習であることに感心しました。奈良の平城京宮址では国営公園として大極殿の復元がすみ、史跡の見える化が図られています。

地方創生が叫ばれるなか、日本各地に残る社寺や城郭などは貴重な観光資源であり、住民にとっては地域の誇りです。これらは子どもたちに郷土教育として伝承されるべき文化財です。全国各地に道の駅ができていますが、群馬県川場（かわば）村の田園交流プラザは、観光客にも住民にも素敵な出会いとくつろぎの場となっており、そのことが地域経済にも多大の寄与を果たしています。

地方創生の支援メニューとして、各省庁の役割に応じて様々な取り組みがなされています。地方創生の極意は、そうした補助金メニューのうち自らの地域に最も適切で有効なものは何かを見つけることです。それには、日頃、住民同士で地域課題を発見し、解決のための話し合いと協働のためのワークショップを積み重ねておくことです。

そのとき知っておいてほしいのが、環境福祉から観光経済や教育文化、アートまで、どんなニーズにも応えられる容れ物が「公園」だということです。わたしの言い方だと、「いろいろ公園・なんでも公園」です。

わが国には、これまでのキャッチアップ型政策によって、現在 10 万カ所の公園ストックができています。しかし、諸外国の都市にくらべて日本の都市公園は大幅に少なく、遅れています。こうして「都市公園等整備 5 カ年計画」（第 1 次、総投資額 9000 億円、1972 年開始。1997 年の第 6 次は 7 カ年計画に増強、投資額も累増）が、推進されました。もちろん、港湾整備 5 カ年計画、道路整備 5 カ年計画など主要インフラにくらべて大幅に遅れてスタートしましたし、その予算規模も決して大きくはありませんでした。それでも住民生活に近い公園という都市施設は、自治体固有の業務とされていたにもかかわらず、関係者の努力でようやく公園面積の増強策を国が決断したのでした。

こうして 6 次にわたる都市公園整備を経て、総量と人口当たり面積で恥ずかしくない水準を達成することはできました。ただ、これまでひたすら量的拡大に重きをおいてきたこともあって、また基本的に公園文明は日本人の生活にはなかった文明開化的世界であったこともあって、十二分に人々のくらしに融け込んでいません。現代日本人の緑地生活がより豊かでバラエティに富んだものとなってはいません。

「公園のジャパネスク」、日本の自然風土と日本人のライフスタイルに叶う「グリーン・エコライフ」、緑のクオリティー・オブ・ライフの充実、パークライフのエンジョイは、要するにこれからの 21 世紀日本の課題なのです。

わたしの考えでは、比較的自由度の高い「公園」という施設と空間を、市民参画と地域自決主義で多様多彩に工夫し展開することで、おもいきり面白い地方創生デザインが出現するでしょう。今までにストックされてきた 10 万カ所もの公園は、全国各地に分布しており、地域課題の解決を切望する住民の皆さんが注目するに値する大きなターゲットだと思うのです。

国交省公園緑地・景観課のチャレンジ

2014（平成 26）年、国土交通省は「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」を発足、わたしはその座長をお引き受けし、およそ 10 回の会議をして、報告書「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について」を 2016（平成 28）年 3 月にとりまとめました。

1873（明治 6）年にスタートした近代日本の公園行政は、これまで「守りの姿勢」が長く、前述したようにキャッチアップ型が続いてきました。1873（明治 6）年太政官布達（だじょうかんふたつ）第 16 号が出されて、たとえば東京では、徳川時代に人々が集い遊観を楽しんだ墨堤（ぼくてい）、飛鳥

山（あすかやま）など花見の名所、上野寛永寺、浅草寺、芝増上寺（ぞうじょうじ）、深川八幡宮などの境内が、地方でも嵐山、厳島（いつくしま）、松島などの風景地が以後「公園」と認められ、無税の土地となり、市民に開放されることとなります。

しかしこれらは、実際には昔から開放されていたのでなんの変化もなく、維新政府の恩恵を強調するものでしかありませんでした。その後も、「道路や港湾は国の本だが、公園は末」という考え方が新政府の方針でした。1919（大正 8）年に都市計画法ができて、都市計画施設のひとつとして公園緑地が位置づくものの、たとえば戦前の東京市の公園の半分は“寄付公園”というありさまで、関東大震災からの復興計画（1924 年（大正 13 年））でやっと本格的な都市公園が新地に設計されるようになったくらいでした。

そんななか、全国各地で美術館、博物館、文化会館の建設の発議があると、環境の良さと、用地費ゼロに着目して、公園用地にその敷地を求めようとするのは常のことでした。恩賜（おんじ）公園としての上野公園がその典型です。

環境問題には理解がありそうな建築界の重鎮でさえ、新旧共に国立劇場の敷地は日比谷公園がふさわしいと発言しているのをみると、いかに日本社会では“緑とオープンスペース”が軽視されてきたかわかります。

富国強兵時代の日本にあって“民政の象徴”ともいえる公園行政の立場は、極めて脆弱でした。首長の指揮の下、全国各地で公園用地の建物化がすすみました。そこでようやく、都市公園のオープンスペース性（永続的な非建蔽地であること）を担保すべく 1956（昭和 31）年「都市公園法」の制定時に建蔽率規制が盛り込まれたのです。

わずかな予算でやっと美しい芝生地を整備したので“芝生に入るべからず”の看板を立て、首長に“美術館建設は法律で禁止されています”と反発した歴代の公園行政担当者の“気持ち”をお察しいただけるでしょうか。

“守りの姿勢”と記したのは、そういうことだったのです。

2014 年の国交省緑地・景観課の検討会は“攻めの姿勢”への転換がポイントだとわたしは考えました。

本来、「公園」という都市計画施設は、市民のニーズも、行政のニーズも“多様化”がすすみつつある今日、自由自在に利活用できる実に使い勝手のいい空間です。わたしのいう「いろいろ公園・なんでも公園」などのおもしろ公園です。この高い潜在力を十二分に活用して、住民の元気—住民の絆—観光サービス拠点—交流の場—地方の元気—地方創生を大いにすすめたいものです。



伝統技能見学会(写真提供:株式会社シーエスプランニング)

そのためには、“守りの時代”の公園行政の慣（な）らい性（しょう）を捨てなければなりません。確かに、その立地性や公園の文化財性から“保存”を第一義に考えなければならない公園もあるでしょう。しかし、もっと大胆に“改造”“再配置”“再編成”も考えられてよいのです。他の公園や広場とか、学校用地や民間の駐車場との交換とか、企業の集客施設との組み合わせとか、を考えてよいのです。結果的に、地域の便利とか、地域の元気、市民生活の向上がもたらされればよいのです。

もちろん、そのプロセスで市民参画のワークショップやシンポジウムでの生活者と専門家の知恵をクロスし、最終的にしかるべき条例や「緑の基本計画」に位置づけた上で行政を執行しなければなりません。

なお、大規模自治体は別として、日本の自治体には「造園職」（造園学、緑地学、ランドスケープデザイン学科などを卒業した公園や自然保護、観光レクリエーション、景観整備などの専門家）がほとんどいないか、ごくわずかです。すべての自治体に公園はあり、専門家不在のまま公園の管理は行われています。近年は「指定管理者制度」ができて、民間の財団や企業が、行政にかわって公園の日常管理をおこなっている例も多くなっています。

専門家のいない行政の直営がよいのか？ 企業利益を求めるが専門家のいる指定管理者がよいのか？それは、担当者、予算、公園特性次第であって一概に妥否をいえません。ただ自治体財政担当者は、経費削減のために指定管理者制度を活用しようとする傾向があります。

これはまったく逆行です。プロであってもボランティアであってもよいが、これからは、地域社会がかかえる少子高齢化、都市と経済の縮退化を、新時代の価値観を提示することで住民みんなの意志と行動を引き出す「コミュニティー・リーダー」の役割が期待されているのです。そのようなコミュニティーを挙げての「緑のまちづくり・新時代へのニュームーブメント」の最もわかりやすい舞台が、どのまちにもストックされている「公園」だという認識が、いま最も求められています。

そのことをより進めやすい条件整備を、より適切により早期に実現できるように国交省公園緑地・景観課は努力してほしいものですし、自治体の公園担当者はもとより首長、議員、財政担当者にも「公園」というものの可能性をご理解いただき、積極的に“攻めの公園行政—攻めの公園生活”を創造してほしいと思います。



小金井公園ふれあい動物園(写真提供:公益財団法人東京都公園協会)

住民と自治 2016 年 6 月号より

進士 五十八 (しんじ いそや)

日本公園緑地協会・公園緑地研究所長

1944 年生まれ。現在、福井県立大学長、東京農業大学名誉教授、農学博士。これまでに東京農業大学長、日本造園学会長、自治体学会代表、国交省社会資本整備審議会委員など歴任。日本生活学会今和次郎賞、紫綬褒章、内閣みどりの学術賞など受賞。著書『アメニティデザイン』ほか多数。