

令和6年度 公園緑地研究所調査研究報告

一般社団法人 日本公園緑地協会 公園緑地研究所



P ARKS AND O PEN SPACE R ESEARCH I NSTITUTE R EPORT 2024

PARKS AND OPEN SPACE RESEARCH INSTITUTE

目 次

巻頭言

公園緑地研究所 所長 柳井 重人	1
------------------------	---

I. 研究報告

01. 大都市における公園緑地のあり方に関する調査研究 金成 太郎	2
02. Park-PFI 推進支援ネットワークの運営について 本野 優	6
03. 令和6年度 講習会総括 多田 啓哉・本野 優	8

II. 研究顧問等発表論文

04. 都市公園における指定管理者制度に関するアンケートの結果からみる指定管理の現状とこれから 金子 忠一 研究顧問（元東京農業大学地域環境科学部造園科学科 教授） （公園緑地 Vol. 85 No. 1 2024 論説）	13
05. 公園とインクルーシブな社会 柳野 良明 研究顧問（公益財団法人都市緑化機構 専務理事） （公園緑地 Vol. 85 No. 2 2024 巻頭言）	17
06. 大きく変化する社会経済情勢に対応する「緑の基本計画」への期待 増田 昇 研究顧問（大阪府立大学 名誉教授） （公園緑地 Vol. 85 No. 3 2024 巻頭言）	18
07. 「景観」をいかに教えるか 後藤 春彦 研究顧問（早稲田大学 副総長／教授） （公園緑地 Vol. 85 No. 4 2025 巻頭言）	19
08. GX 推進にかかわる新施策の方向性と課題 横張 真 研究顧問（東京大学 総括プロジェクト機構 特任教授） （公園緑地 Vol. 85 No. 5 2025 巻頭言）	20
09. 多様な主体の連携による緑の量と質の確保 柳井 重人 公園緑地研究所 研究所長（千葉大学大学院 園芸学研究院 教授） （公園緑地 Vol. 85 No. 5 2025 論説）	21

10. 日本の公園 150 年史 (8) 函館大火・静岡大火の復興計画と公園緑地	
11. 日本の公園 150 年史 (9) 伊勢神宮、橿原神宮の都市計画と公園緑地	
12. 日本の公園 150 年史 (10) 福岡の大濠公園と西宮の夙川公園の誕生経緯	
13. 日本の公園 150 年史 (11) 風致地区と都市の緑	
14. 日本の公園 150 年史 (12) 区画整理と公園緑地	
越澤 明 研究顧問(北海道大学 名誉教授)	
(公園緑地 Vol. 85 No. 1 2024 特別連載)	
(公園緑地 Vol. 85 No. 2 2024 特別連載)	
(公園緑地 Vol. 85 No. 3 2024 特別連載)	
(公園緑地 Vol. 85 No. 4 2024 特別連載)	
(公園緑地 Vol. 85 No. 5 2024 特別連載)	25

Ⅲ. 資料

一般社団法人日本公園緑地協会 研究所長・研究顧問 名簿	75
-----------------------------	----

■巻頭言

社会と環境の課題に向き合う公園緑地

公園緑地研究所長：柳井 重人

21世紀に入り、地球環境の危機が顕在化しており、気候変動や生物多様性の損失等の課題への対応が国際的に進められている。また、新型コロナウイルス感染症の流行を契機に、心身の健康や社会的健康を含むWell-beingへの取組が加速した。

国内に目を転じると、近年頻発している集中豪雨と水害に対する流域治水、近い将来に発生 of 切迫性が指摘される大規模地震とその被害への対応等が大きな課題である。また、多くの都市が人口減少を迎える中で、コンパクトシティの形成が求められている。中心市街地では、都市機能の増進、経済の活性化、ウォーカブル化、滞在快適性の向上等が推進され、その一方で、市街地縁辺部では、緑・農との共生、管理放棄地の解消や有効活用等が進められている。

これらに加えて、公園緑地そのものが抱える個別課題も山積しているのが実情である。しかし、大切なのは、複雑化、重層化する社会・環境課題に対する認識を起点にして思考することであり、課題解決のために、公園緑地が如何に貢献できるのか、という視点ではないか。それを対外的に示すことが、公園緑地に対する社会的な共感や理解へとつながるものと考えている。

このような文脈において注目すべきは、Nature-based Solutions（自然を基盤とした解決策）という概念である。それは、自然生態系の保護や回復を通じて、気候変動、災害リスク、生物多様性の損失、人間の健康などの社会・環境課題に対応し、人と自然の両方に利益をもたらすとされる。また、この考え方を具現化する手法の一つとして位置づけられるのが、グリーンインフラである。

よく知られているように、公園緑地は多面的な機能を有する。それらの機能は個々に発

揮されるのではなく、同時に発揮される。このため、公園緑地の量的確保と質的向上が、複数の課題の同時解決へとつながる可能性がある。

それを支えるのが緑のネットワークであり、その形成を促す方策として、官民連携が求められ、関連制度も拡充されてきた。例えば、都市公園における指定管理者制度、Park-PFI制度、民有緑地等における優良緑地確保計画認定制度（TSUNAG）等が運用され、市民団体・NPO等によるボトムアップ型の取組やそれに対する支援も多岐にわたっている。

多様な主体の参加・協働・連携を促進することは、緑を介したコミュニケーションを誘発する。それは、多様なアイデアやノウハウの活用、モチベーションの向上やイノベーションの創出、取組の実践的展開を生み、地域に内在する社会・環境課題の解決や、地域価値の向上を導くのではないか。

今日、公園緑地は、様々な分野の民間企業、市民団体・NPO等の主体が、自らの社会・環境への貢献を発信するためのメディアになっている感がある。しかし、これまで述べてきたように、自然環境を基盤に、社会・環境に係わる課題に対する解決策を提示すること、自然環境が有する多面的機能を課題解決に活用したインフラを社会実装すること等は、公園緑地分野が長きにわたって追究、継承してきたものの根幹である。私たちのイニシアティブが、将来の都市やその環境、コミュニティの有り様に反映されることになる。それを想起する時、私たちの果たす役割はこれまで以上に大きいと考えている。

（千葉大学 大学院園芸学研究院 教授／日本公園緑地協会理事）

I . 研究報告

■自主研究 I-O 1

大都市における公園緑地のあり方に関する調査研究

事業部次長：金成 太郎

1. はじめに

大都市都市公園機能実態共同調査は、平成3年から東京都と全国の政令指定都市が参加して、各都市の都市公園担当者が抱える共通の課題について調査することを目的に始められた。その成果は、国へ提言することで制度の改善や新規施策として盛り込まれるなどしてきている。

2. 令和6年度大都市都市公園機能実態共同調査について

今年度は以下の5つの調査を行った。

表-1 調査項目一覧

番号	調査項目
(1)	「都市公園における公民連携事業の取り組み状況と課題」に関する調査研究
(2)	「公園管理運営におけるDX推進」に関する調査研究
(3)	「公園緑地の管理運営における中間支援組織・指定管理者制度のあり方」に関する調査研究
(4)	「多様な地域団体による身近な公園の管理運営」に関する調査研究
(5)	「事例調査とHPデータの再整理」に関する調査

(1) 「都市公園における公民連携事業の取り組み状況と課題」に関する調査研究

1) 調査の目的

公募設置管理制度（Park-PFI）は、制度創設以来、2023（令和5）年12月末時点で176件の公募案件があり、その内の79件は、既に事業が開始されている。このように、公募設置管理制度の活用事例の増加とともに、制度の認知度も向上してきている。

今後、Park-PFIの取り組みをより効果的に推進するために、実施事例を継続的に検証し、Park-PFIの取り組みに伴い発生している課題についてテーマを絞り調査し、取り組み状況を共有し、制度・運用の改善方策を模索する。また、公募件数の増加に伴い、「応募なし」などの不調に終わるケースも散見される。それらの概況、要因を解析し、共有する。

継続的な調査として令和6年度の公民連携事業公募の実施状況調査、過年度において新規公募事業の中から特徴のある公募事例の事例調査を実施し、事例集として蓄積する。

2) 調査の内容

Park-PFI等公民連携事業について、検討会参加都市に事前アンケートを実施し各都市が抱える問題意識等を共有するとともに、とくに課題として挙げられた特定テーマについて、検討会における意見交換や参考事例の情報提供を行うことで、課題解決に資する対応策等を取りまとめた。

3) 調査結果と課題

当初はサウンディングの実施方法や事業スキームの構築など事業検討段階が課題として

挙げられていたが、令和3年度以降は、地域住民からの反対運動や、コロナ禍や物価高騰による認定計画の変更、行政の民間工事への関与のあり方、テナントの変更、モニタリング方法などが課題として挙げられている。

今後も、民間の優良な投資を誘導し財政負担を軽減しつつ、都市公園の質の向上、公園利用者の利便性の向上を図ることは期待されることであるが、そのためにはPark-PFI制度単独に頼ることなく、当該公園の立地や地域課題を踏まえて、民間の創意工夫・ノウハウを発揮してもらう事業と、公共施設としての整備水準を堅持し管理していく施設については区分するなど、さまざまな制度を組み合わせることで綿密に制度設計をすることがより重要となっている。

（２）「公園管理運営におけるD X推進」に関する調査研究

１）調査の目的

公園台帳のD X化は、計画→整備→維持管理→利活用の各段階で効果的なD Xを進めるために、都市公園をどう変えたいのか、目指す姿を共有した上での検討が必要だと考えられる。

公園台帳のD X化による目的を明確にしたうえで、各都市の公園台帳及び公園樹木台帳などの運用実態（基本情報の整理状況、業務の効率化を実現する技術や運用方法など）を把握し課題を整理するとともに、これらの課題解決に寄与し、各都市の状況に応じて公園台帳に求める機能拡充や導入技術の選択が可能となるような公園台帳及び公園樹木管理のD Xのあり方の検討を行う。

２）調査の内容

各都市の現況等把握として、①公園台帳の内容やデジタル化の現状把握、②公園樹木管理の現状把握、③新技術の導入状況（公園に限らず街路樹等での活用実績も含めて調査）、④台帳情報開示の実態とニーズの把握、⑤導入後の状況・課題を調査した。

また、先進事例調査や、公園台帳を活用した公園管理運営のD X事例および検討状況の整理を行い、D X推進に向けた公園業務の課題を整理した。

３）調査結果と課題

整理されたD X化の課題・D X化により活用したい方向を踏まえながら、課題解決及び活用したい方向の実現に向けて必要な検討内容や、D X化の際に仕様として盛り込むべき項目などについて、システム構築やデジタル技術を用いた調査の方向、統合型G I S等による他インフラとの統合化への対応、業務フローにおける台帳更新の位置け、財源確保に分けて整理した。

（３）「公園緑地の管理運営における中間支援組織・指定管理者制度のあり方」に関する調査研究

１）調査の目的

都市公園の柔軟な管理運営の実現には、行政における財政面、人的側面での制約はおしなべて影響を及ぼす。そこでは、行政による公園の管理運営等を支える担い手の確保や育成と、それらの担い手が関わる取組を持続的に推進するための適切な評価方法が重要である。

柔軟な管理運営等を支える担い手の確保等を図るうえで重要な役割を担う、中間支援組織の募集の方法等について検討を行う。また、中間支援の取組を含め、都市公園の柔軟な管理運営に対する適切な評価方法について検討を行う。

２）調査の内容

各都市の柔軟な管理運営に係る事業者募集・評価の取組状況把握として、①柔軟な管理運営の取組状況について、②柔軟な管理運営に向けた事業者募集の方法について、③事業者による柔軟な管理運営に対する評価の方法について、④事業者等の募集・評価の課題解決に向けた取組について、⑤その他（公園部局以外が所管する公園施設、長期間(10年

以上)の指定管理例 等)を調査した。

各都市の取組状況や先進例を踏まえ、柔軟な管理運営を担う事業者確保を図る募集方法、事業者による柔軟な管理運営を適切に評価する評価方法のあり方について取りまとめた。

3) 調査結果と課題

事業者募集においては、行政の重視する考え方を明確に示し、想定される効果、行政が目指す取組方針との整合性や提案の実現性等の観点で評価を行う。提案評価は、有識者が参加し、専門的・多角的・客観的な評価を行うことのできる体制で行うことが望ましい。

取組評価においては、可能な限りアウトカム指標など効果測定を指向する定量評価と、質的な情報を柔軟に評価できる定性評価とを組み合わせるなど、管理運営の多面的な取組状況や効果の評価を行うことが望ましい。

留意点として、評価に係る事務負担の軽減、定量評価の方法上の課題への対応、柔軟な管理運営の取組のうち、特に中間支援等の取組の積極的かつ安定的な推進には、人材配置・育成が重要であり、そのための行政負担、収入源の確保が重要になる。

(4) 「多様な地域団体による身近な公園の管理運営」に関する調査研究

1) 調査の目的

近年、公園の特性や地域の実情、求められている管理運営内容に応じて、多様な管理運営体制が取られるようになってきている。公園愛護会による活動や企業等の指定管理者制度による運営は、一定の体系化されたスキームが確立されているが、地元団体による地域の課題解決を端緒とした公園管理への参画については、地域特性や公園整備の背景の違いから汎用性が低く、個別対応を検討する必要がある。

また、都市公園法第5条による公園施設設置・管理許可制度を活用した民間活力の導入事例は大規模な公園で多くみられるが、小規

模な公園での事例は限られており、実施における課題等の把握ができていない状態にある。

このため、街区公園や都市緑地等のいわゆる「身近な公園」を中心に、自治会をはじめ開発事業者、地元店舗などの多様な地域団体による管理運営によって地域の活性化につながった事例などを把握し、課題を含めて考察することで、今後の地域の多様な要望への対応に役立てることを目的とする。

2) 調査の内容

調査にあたっての前提条件の整理として、①調査対象などの整理、②既存大都市調査の整理と事例の追跡調査を実施した。

「多様な地域団体による身近な公園の管理運営」を取り巻く状況の整理として、大都市における多様な地域団体による身近な公園管理の把握、市民が身近な公園に求める施設、維持管理の検討、先進事例から見る多様な地域団体による公園管理に関する詳細整理を実施し、身近な公園における多様な地域団体の参画可能性の検討を行った。

3) 調査結果と課題

今回の調査において、身近な公園における管理運営の取組状況や課題の把握を行った結果、多様な団体の参画に向けて独自の制度や事業などの取組が進められてきており、公園愛護会等の既存団体の活動低下・縮小などを補完していく仕組みづくりが模索されている現状が把握された。

公園の管理運営に参画している多様な団体は、大別すると「地縁型」「サードプレイス型」「地域貢献型」となるが、現状大きな割合を占めている「地縁型」が少子高齢化等の影響を受けて減少傾向にあり、抜本的な解決策がなかなか見いだせない中で、「サードプレイス型」「地域貢献型」として参画する団体の増加・拡大が求められている。

こうした新たな主体の公園の管理運営への参画に向けては、新たな主体の掘り起こし、

地域住民・地域団体の参加を募る取組、企業や店舗による参加を募る仕組みに取り組んでいく必要がある。

（５）「事例調査とＨＰデータの再整理」に関する調査

１）調査の目的

公園緑地に関する個別課題について、各都市の現状や対応状況を調書、文献調査、ヒアリング等を通じて把握・整理することで、今後の施策展開の参考に資する事を目的とするものである。

２）調査の内容

①「開発に伴う公園等設置基準緩和や緑化指導基準について」に係る事例調査

各都市が都市計画法、条例や開発指導要綱に基づき、一定面積以上の開発行為に対して、その開発面積等に応じた公園・緑地・広場（公共の用に供するオープンスペース）の設置を義務づけている状況について把握した。

各都市が条例や開発指導要綱に基づき、一定以上の建築行為に対して敷地内（地上部）の緑化や、建築物に付属する緑化（屋上緑化、壁面緑化、ベランダ緑化等）を義務づけている状況を整理した。

この結果、共同調査参加都市のうち18都市には独自の緑化義務付け制度があり、このうち東京都と京都市、神戸市の3都市は、敷地緑化と建築物緑化の両方を義務付けていることが明らかとなった。また、建築物緑化を義務付けていない都市であっても、多くの場合は建築物緑化面積を地上部の必要緑化面積に算入できることとしている。

建築行為に伴う緑化の場合、緑化計画の協議・指導は建築確認申請の手続きに組み込まれていることが一般的であり、確認済証が発行されるまでの段階で書面による協議等を行なった上で、完了検査時に現地または施工写真等により確認を行う流れである。これに加えて、名古屋市では、一定期間後に対象を絞

り、現地調査を実施することで緑化の持続状況等を確認している。

②「発災時の公園利用（車中泊避難場所・占用手続き等）について」に係る事例調査

この調査で対象とした災害は、地震災害（揺れ、地震大火、津波等）である。このため、各都市の地域防災計画のうち、「震災編」や「地震災害編」において避難、救援活動、復旧・復興活動等の場等として位置づけられている都市公園を「防災公園等」として取り上げた。

また、制度上の位置付けや考え方だけでなく、実際の災害時の状況等を把握するために、共同調査参加全都市を対象とする調査とあわせて、近年に建物にも一定の被害が生じる震度5強以上の地震を経験した5都市を対象とする調査を実施した。

③「公園における熱中症対策について」に係る事例調査

近年、都市空間においては、夏季の猛暑への対策が社会的課題となっており、公園利用者においてもそれは同様である。本調査では、都市公園の屋外空間において、とくに熱中症対策のために実施している事業等の事例、また利用者に警戒を呼びかける取組や、逆に利用制限等の事例について調査し、各都市の熱中症対策の充実に向けた情報共有を目的とした。

④「緑の基本計画に位置付ける目標について」に係る事例調査

各都市の緑の基本計画において定められている「緑地の保全及び緑化の目標」やその達成指標等について情報を整理し、今後の計画策定や現況調査の際に役立てることを目的とした。とくに、公園緑地の多様なポテンシャルの発揮が重要視されるなかでは、従来からの緑地面積や緑被率といった目標・指標だけでなく、緑の質を評価することが必要となっていることから、これに関する特徴的な事例を調査した。

■自主研究 I-02

Park-PFI 推進支援ネットワークの運営について

事業部事業課担当課長：本野 優

1. はじめに

平成29（2017）年5月、都市公園法が改正され、飲食店、売店などの公園利用者の利便の向上に資する公園施設の設置と、当該施設から生ずる収益を活用して、その周辺の園路、広場などの整備、改修などを一体的に行う者を、公募により選定する「公募設置管理制度（Park-PFI）」（以下「Park-PFI」）が創設された。

本制度は、都市公園に民間の優良な投資を誘導し、公園利用者の利便性の向上を図るとともに、行政側の財政負担を軽減しつつ、都市公園の質の向上を図ることが期待されるものである。

一般社団法人日本公園緑地協会（以下「当協会」）では、Park-PFIの更なる普及推進に寄与すべく、公民連携のためのポータルサイト「Park-PFI推進支援ネットワーク（Park-PFI Promotion Support Network 略称：PPnet ピーピーネット）」（以下「PPnet」）を設置し運営している。

本稿では、当協会の概要とPark-PFI の概要、PPnetの機能など、Park-PFI推進のための当協会の取組について紹介する。

2. Park-PFI（公募設置管理制度）の概要

Park-PFIとは、都市公園において、飲食、売店などの公園施設（これらを「公募対象公園施設」という）の整備と、当施設からの収益を活用し、園路・広場など（これらを「特定公園施設」という）の整備を行う事業者を、公募により選定する手続きである。Park-PFIによる事業には、都市公園法上の特

例措置が適用される。

（1）特例措置

- ・設置管理許可期間（通例は10年）の特例として、Park-PFIに基づき選定された者（以下「選定事業者」）に、上限20年の範囲内で設置管理許可期間を保証された。
- ・建ぺい率（原則2%）は、Park-PFIの特例として10%の上乗せが認められた。
- ・占用物件の特例として、選定事業者は自転車駐車場、地域における催しに関する情報を提供するための看板、広告塔（「利便増進施設」という）の設置が認められた。

（2）Park-PFIの活用メリット

1) 公園利用者のメリット

飲食店、売店などの施設が充実することで利用者へのサービスが向上する。また、老朽化し質が低下した施設の更新が期待でき、公園の利便性、快適性、安全性が高まる。

2) 公園管理者のメリット

民間資金を活用することで、公園整備、管理運営にかかる財政負担が軽減される。また、民間の創意工夫も取り入れた整備、管理、運営により、公園のサービスレベルの向上が見込まれる。

3) 民間事業者のメリット

都市公園内でのビジネスチャンスの拡大が挙げられる。特例措置により、従前に比べ規模の大きな施設の設置管理や、長期の設置期間も保証され、長期的視野での投資、経営が可能となる。また、緑豊かな空間を活用して自らが設置する収益施設に整合した広場などを一体的にデザイン、整備できることで、収益の向上にもつながる質の高い空間を創出で

きる。

なお、公募対象公園施設は都市開発資金、特定公園施設は社会資本整備総合交付金による支援の対象となっている。

(3) Park-PFIの実施事例

令和6（2024）年12月末時点で、204件の公募案件があり、そのうちの開業済みが100件となっている。継続的な制度の活用事例の増加が認められる（当協会調べ）。

実施事例としては、須磨海浜公園（神戸市）の水族館や中央公園（広島市）のショップ・レストランなどの大規模事例、千葉公園（千葉市）の賑わい拠点施設のような中心市街地の事例、開成山公園（郡山市）や四季の郷公園（和歌山市）のような地方都市での事例など多様な事例がみられる。

3. Park-PFI推進のための取り組み

(1) 「Park-PFI推進支援ネットワーク（PPnet）」

Webサイト「Park-PFI推進支援ネットワーク（PPnet）」（<https://park-pfi.com/>）は、Park-PFIにかかる公民の情報を一元的に収集・発信に加えて、相互の情報交換ができることにより、初期段階における制度の周知・普及と事業の実現化に寄与することを目的としたプラットフォームであり、平成30（2018）年2月1日に開設、運営している。（図-1）



図-1 PPnet トップページ
（<https://park-pfi.com/>）

参加にあたっては、情報の保護および反社会的勢力などの排除のため登録制とし、国の制度推進を目的としていることから、参加費用は無料としている。参加団体は、地方公共団体およびPark-PFI制度に賛同する公益法人や民間事業者である。

令和7年3月末現在の登録者数は地方公共団体が893団体、民間事業者は829社の合計1,722団体である。業種は銀行、鉄道、不動産、建設、メンテナンス、造園、コンサルタント、商社、製造販売、飲食などである。

(2) Webサイトの構成・特徴

- I. サウンディング情報、社会実験、公募情報（整備・管理運営）
- II. 地方公共団体情報・事業発案前の情報収集、民間事業者情報・参画希望情報
- III. プロポーザル情報（調査・検討）
- IV. 実施事例（Park-PFI、PPP事業）
- V. トピックス
- VI. 講習会、セミナー開催情報
- VII. 関連情報

これまで、Park-PFIを含むPPP事業のサウンディング情報約805件、社会実験約40件、公募情報約520件を結果も含め提供した。実施事例（Park-PFI、PPP事業）は約100件を提供した。

そのほか、Park-PFIなどに関する講習会の開催情報や、トピックスとして国土交通省の公民連携支援事業など関連情報も提供した。

Webサイトの特徴的な機能としては、地方公共団体担当者もしくは民間事業者担当者から、直接、民間事業者の担当者に連絡できるフォーム機能が挙げられる。活用方法は、サウンディングや、公募の際に登録されている民間事業者の中から目的にあった民間事業者を抽出し、直接連絡を行い、参加を促すことができる。情報交換の場として、活発な利用を期待したい。

■自主研究 I-03

令和6年度 講習会総括

企画部企画課次長兼企画課長 多田 啓哉
事業部事業課担当課長 本野 優

1. はじめに

誰もが安全・安心な暮らしができる社会や地域の実現に向け、当協会では公園緑地等の計画・施行・管理・運営等に携わる人材の育成や専門的知識・技術の普及啓発をはかることを目的に講習会を実施している。令和6年度は、毎年実施している「公園緑地総合講習会」、「パークマネジメント講習会」、「プールの安全管理のための管理責任者講習会」、一般社団法人日本公園施設業協会と共催している「遊具の日常点検講習会」に加え「地域課題解決のための公募設置管理制度Park-PFIの事例を学ぶ講習会」、「Park-PFIの実務を学ぶ「地方公共団体職員のためのPark-PFI実務の手引き」解説」、「最新の公園施策を学ぶ講習会」、「公園リノベーション講習会」の計8つの講習会を開催した。その他、「ひろげよう 育てよう みどりの都市」全国大会第一部の先進事例発表会を開催した。

2. 令和6年度の講習会実施状況

(1) 令和6年度公園緑地総合講習会

本講習会は、公園緑地に関する調査、研究、事例等の講義および現地視察研修により、実務者として必要な専門的知識、技術の向上を図ることを目的としている講習会である、名称を公園緑地総合講習会にかえ実施した。

11月11日(月)と12日(火)の2日間、都市緑化フェアを開催している川崎市の会場において対面講習により実施し38名の方に参

加いただいた。

講義では、1日目は始めに国土交通省より「公園緑地行政をめぐる最近の動向」、次に公園における協働をテーマとしたお話をいただき、次に「公園リノベーションの推進に向けて」と題しこれからの都市公園の整備に対する考え方についての講義を、さらに公園における公民連携事業や公園整備に活用できる支援事業等について民間都市開発機構と都市再生機構からお話いただいた。2日目は国土交通省より「都市緑化行政の動き」についてお話いただくとともに、1日目のテーマであった公園のリノベーションの事例として横須賀市より「長井海の手公園（ソレイユの丘）」の再整備と市が進めている公園整備事業のご紹介をいただき、さらに川崎市における取組と川崎市が開催している令和6年度都市緑化かわさきフェアのお話をいただくとともにフェア会場である富士見公園の視察を行った。

【テーマ・講師等】

1日目：11月11日（月）

テーマ等	講師等（敬称略）
公園・緑地行政をめぐる最近の動向	国土交通省 都市局 公園緑地・景観課 課長 片山 壮二
生まれ変わる公園ー公園リノベーションの推進に向けて	兵庫県立大学大学院 環境景観マネジメント研究科 教授 平田 富士男
民間都市開発推進機構によるまちづくり支援事業について～公園施設等を伴う事業への支援事例を中心に～	一般財団法人民間都市開発推進機構 地域連携推進役 福井 誠

公園を活かしたまちづくり 一都市再生機構の都市公園事業	独立行政法人都市再生機構都市再生部 担当課長 柳原 季明
--------------------------------	---------------------------------

2日目：11月12日（火）

テーマ等	講師等（敬称略）
都市緑化行政の動き	国土交通省都市局 公園緑地・景観課 緑地環境室 室長 望月 一彦
横須賀市長井海の手公園（ソレイユの丘）における官民連携（Park-PFI）の活用事例	横須賀市 建設部 公園活用推進担当 課長補佐 小野 聡三郎
川崎市のみどりの取り組み	川崎市 建設緑政局 総務部企画課 課長 藤野 貴司
全国都市緑化かわさきフェアについて	川崎市 建設緑政局 緑化フェア推進室 担当部長 武久 倫也
緑化フェア会場視察（富士見公園会場）	川崎市 建設緑政局 緑化フェア推進室

3日目：11月13日（水）

視察
緑化フェア会場公園視察： A「等々力緑地会場」 B「生田緑地会場」

【満足度】

会場参加者へのアンケートにおいて、本講習会に対する満足度の調査結果をみると、回答者の90%の方々が満足（45%）、ほぼ満足（55%）との回答をされており、参加者の多くの方に高い評価を得たものと考えている。

(2) パークマネジメント講習会

公園における樹木・樹林のマネジメント講習会

本講習会は、公園緑地に携わる地方自治体や指定管理者等を対象に、専門家による講義や先進事例を紹介することで、「パークマネジメント」の基本的な考え方、導入の効果や課題等について学んでいただき、公園の管理運営に関する知見の拡大や知識の向上に役立てていただくことを目的とした講習会である。

令和6年度は3月5日（水）に会場での対面講習により実施し77名の方にご参加いただいた。

内容については、都市公園制度150周年記念の基調講演につづき、新たな都立公園の整備と管理のあり方、横浜市と沼津市の公民連携の事例、制度創設から20年が経つ指定管理者制度の現状と課題についてお話いただいた。

【テーマ・講師等】

テーマ等	講師等（敬称略）
都市公園の樹木・樹林のリスク管理	一般社団法人地域緑花技術普及協会 代表理事 細野 哲央
大規模公園の管理運営の経験から考える樹木・樹林のマネジメント	一般財団法人公園財団 常務理事 藤田 真由美
足立区公園樹木維持管理指針について	足立区都市建設部道路公園整備室西部道路公園維持課 課長 山中 寛
三ツ池公園 市民共創の景観改善と交流促進桜と樹林地の保全と再生を中心に	神奈川県立三ツ池公園 副園長 渡邊 和之 副園長
東京都公園協会による公園の樹木管理	公益財団法人東京都公園協会 公園事業部維持管理担当課 宮崎 超

【満足度】

会場参加者へのアンケートにおいて、本講習会に対する満足度の調査結果をみると、83%の方々が満足（47%）、ほぼ満足（36%）との回答をされており、参加者には高い評価を得たものと考えている。

(3) プールの安全管理のための管理責任者講習会

プールの管理については、平成19年3月に文部科学省、国土交通省から出された「プールの安全標準指針」において、「プールを安全に利用できるよう適切かつ円滑な安全管理を行うため、『管理責任者』等からなる管理体制を整えることが必要である」とされており、本講習会では、主にプールの管理に携わられる方を対象に、安全で衛生的な管理及び運営の知識や技術を体系的に修得していた

だくことを目的に平成 20 年より実施している。

新型コロナウイルス感染症拡大により令和 2 年度は中止し、令和 3 年度からWEB によるライブ配信を実施しており、令和 6 年度も 5 月 16 日（木）、17 日（金）の 2 日間にわたりライブ配信により実施し 13 名の方に参加いただき、講習会の最後に行う修了試験において、すべての方が所定の成績をおさめ、修了証を発行した。

（４）遊具の日常点検講習会

本講習会は、日常的に都市公園や保育園、幼稚園、小学校等において遊具の点検を担当している方々に、より精度の高い日常点検を行うための専門知識と技術を習得していただくことを目的に、（一社）日本公園施設業協会と共催で、平成 17 年度より全国主要都市で実施している。

令和6年度は全国7か所で計8回の講習会を実施し、計732名の方に参加いただいた。

開催都市・日時	会場
札幌 8月22日	白石区民センター
仙台 9月26日	卸町会館
名古屋 10月3日	吹上ホール
広島 10月4日	広島商工会議所
福岡 10月10日	福岡県立もち文化センター
東京1 10月16日	東京フレンドホール
東京2 11月13日	東京フレンドホール
大阪 10月23日	KITENA新大阪

（５）地域課題解決のための公募設置管理制度 Park-PFI の事例を学ぶ講習会

本講習は、地域が抱える課題の解決や地域活性化・地方創生の実現のために、小規模な公園緑地において公募設置管理制度 Park-PFI を活用している実施事例を紹介することで、実務におけるノウハウ習得や対応能力向上を図ることを目的とした講習会である。

令和 6 年度は 7 月 25 日（木）に対面・ライブ配信にて開催し、145 名の方に参加いた

だいた。

講習の内容については、初めに国土交通省公園緑地・景観課より全国の Park-PFI の活用状況についてご説明頂いた。その後、各都市の Park-PFI 取組事例について紹介頂き、最後に参加者に対する Park-PFI に関する質疑応答を実施した。

【テーマ・講師等】

テーマ等	講師等（敬称略）
Park-PFI の活用状況について	国土交通省公園緑地・景観課公園利用推進官 石川 啓貴
「池上新町南緑道 P-PFI 導入」 （皁橋水江町線沿道及び池上新町南緑道の一体利用による地域環境改善事業）	神奈川県川崎市建設緑政局緑政部みどりの事業調整課長 坂 祥士郎
「Park-PFI による新たな賑わいと人が紡ぐ新しいまちづくり拠点」	青森県むつ市都市整備部都市計画課みどりと景観 GL 主任主査 山道 大地
「年齢や障害の有無を問わない全世代が活躍できるコミュニティの形成」	群馬県前橋市都市計画部市街地整備課官民連携まちづくり係 副主幹 佐藤 弘達
「浜松市における地域密着型の Park-PFI 事業」 （地域住民からの古い屋敷跡地の要望）	静岡県浜松市都市整備部花みどり担当部長 中村 浩一
質疑応答	司会：柳野 良明 回答者 ・石川 啓貴 ・坂 祥士郎 ・山道 大地 ・佐藤 弘達 ・中村 浩一

【満足度】

会場参加者へのアンケートにおいて、本講習会に対する満足度の調査結果をみると、「満足」「ほぼ満足」をあわせて 92%の方々から「満足」と回答をいただいております、参加者には高い評価を得たものと考えています。

（６）Park-PFI の実務を学ぶ「地方公共団体職員のための Park-PFI 実務の手引き」解説

本講習会は、Park-PFI に関わる新任の地

方公共団体職員や参画を希望する民間事業者を対象として、一般社団法人日本公園緑地協会が発行している「地方公共団体職員のためのPark-PFI実務の手引き」を講習教材に、手続きのフローとそのポイントを解説することで、知識習得や対応能力向上を目的とした講習会である。

令和6年度は5月21日（火）にライブ配信により実施し、88名の方にご参加いただいた。

講習の内容については「地方公共団体職員のためのPark-PFI実務の手引き」解説と題して①都市公園における公民連携の展開、②Park-PFI事例紹介、③Park-PFI実務の手引きについて解説した。

【テーマ・講師等】

テーマ等	講師等（敬称略）
地方公共団体職員のための「Park-PFI実務の手引き」解説	（一社）日本公園緑地協会 事業部次長 金成 太郎

【満足度】

会場参加者へのアンケートにおいて、本講習会に対する満足度の調査結果をみると、「満足」「ほぼ満足」をあわせて69%の方々から「満足」と回答をいただいた。

（7）最新の公園施策を学ぶ講習会

本講習会は、国土交通省が発出している指針・ガイドライン等について解説し、指針・ガイドライン等の理解を深め、社会への実装を推進いただく一助となることを目的とした講習会である。

令和6年9月5日（月）に会場での対面講習により実施し、77名の方にご参加いただいた。

はじめに、国土交通省より「緑の基本計画×グリーンインフラガイドライン（案）」についてご解説をいただき、その後ガイドラインを活用する実践的なお話や事例のご紹介を

いただいた。次に、国土交通省より、「遊び場としての都市公園の整備・管理」と題して、「都市公園の移動等円滑化整備ガイドライン」や「みんなが遊べる、みんなで育てる都市公園の遊び場づくり参考事例集」の紹介・解説等をいただき、その後「都市公園の移動等円滑化整備ガイドライン」に関連し「令和6年度版ユニバーサルデザインによるみんなのための公園づくり」についてのご講義、続いて公園の遊び場づくりに関連する「遊具の安全に関する規準 JPFA-SP-S:2024改訂の要旨」の講義をいただいた。

【テーマ・講師等】

テーマ等	講師等（敬称略）
緑の基本計画×グリーンインフラガイドライン（案）	国土交通省 都市局 公園緑地・景観課 企画専門官 野村 亘
グリーンインフラを活かした都市・地域づくり	東京農業大学 地域環境科学部 造園科学科 教授 福岡 孝則
遊び場としての都市公園の整備・管理	国土交通省 都市局 公園緑地・景観課 企画専門官 野村 亘
遊具の安全に関する規 準 JPFA-SP-S:2024改訂の要旨	（一社）日本公園施設業協会 副会長（技術委員会委員長） 丸山 智正
令和6年度版ユニバーサルデザインによるみんなのための公園づくり	シビックデザイン研究所 出来 佳奈子

【満足度】

会場参加者へのアンケートにおいて、本講習会に対する満足度の調査結果をみると、92%の方々が満足（51%）、ほぼ満足（41%）との回答をされており、参加者には高い評価を得たものと考えている。

（8）公園リノベーション講習会

本講習会は、公園のリノベーション事業の急速な増加にともない、公園におけるリノベーション事業を展開していくための基本的な考え方や必要性および先進的な取組について紹介し、これからの公園整備や管理の一助となることを目的とした講習会である。

令和7年1月24日（金）に会場での対面講習により実施し、49名の方にご参加いただいた。

講習会の内容については、公園のリノベーション事業の必要性和、リノベーションを進めていくための計画（マスタープラン）の必要性についてお話いただき、次に事例として公園をリノベーションしていくためのマスタープランの事例、リノベーションをすすめるための公民連携の事例、子供の遊び場のリノベーション事例をご紹介いただき、最後に国土交通省よりリノベーション事業を実施するにあたっての支援制度についてご紹介いただいた。

【テーマ・講師等】

テーマ等	講師等（敬称略）
公園リノベーションプロジェクトの必要性和とリノベーション・マスタープラン	岐阜県立国際園芸アカデミー 学長 今西 良共
恵庭市街区公園再整備計画 計画的な公園リノベーションの実施	恵庭市建設部公園緑地課 課長 大林 恒
Park-UP事業 ～地域主体の公園の管理運営～	京都市建設局みどり政策推進室 公園利活用第二係長 野瀬 泰佑
子ども達のアイデアを活かした大井坂下公園	品川区防災まちづくり部公園課 課長 大友 恵介
公園リノベーションを支援・促進する制度	国土交通省都市局公園緑地・景観課 公園利用推進官 石川 啓貴

【満足度】

会場参加者へのアンケートにおいて、本講習会に対する満足度の調査結果をみると、97%の方々が満足（56%）、ほぼ満足（41%）との回答をされており、参加者には高い評価を得たものと考えている。

3. その他

（1）「先進事例発表会」

「ひろげよう 育てよう みどりの都市」

全国大会第一部として行っている先進事例発表会は、（一社）ランドスケープコンサルタンツ協会と全国1級造園施工管理技士の会（一造会）及び当協会が共同で平成30年度より行っているもので、各々の団体が実施しているコンクールの最優秀作品の発表を行っているもので、令和6年10月25日（金）に実施された。事例発表では第19回一造会大賞「大賞」、2024ランドスケープコンサルタンツ協会賞「最優秀賞」を受賞した2作品と、第40回都市公園等コンクール「国土交通大臣賞」を受賞した3作品の発表をいただいた。

先進事例発表会（敬称略）

2024 ランドスケープコンサルタンツ協会賞	
最優秀賞（設計部門）	
作品名	3rd MINAMI AOYAMA
発表者	株式会社三菱地所設計 プロジェクト推進部 チーフアーキテクト 本田 輝明
第19回一造会大賞	
一造会大賞	
作品名	千代田区立錦華公園の改修工事
発表者	株式会社富士植木 事技術部 主任 加藤 岳大
第40回都市公園等コンクール	
国土交通大臣賞 設計部門	
作品名	ひろしまゲートパーク
発表者	大成建設株式会社一級建築士事務所 設計本部 先端デザイン部 専任部長 蕪木 伸一 設計本部 建築設計第三部 室長 服部 光宏
国土交通大臣賞 材料・工法・施設部門	
作品名	権現堂2号公園 プレイウォール
発表者	株式会社アンス デザイン室 佐々木 沙也香 設計室 原田 沙紀
国土交通大臣賞 管理運営部門	
作品名	生物多様性の保全と体験に特化した公園管理
発表者	藤沢市都市整備部 みどり保全課 課長 古谷 修一

なお、都市公園等コンクールで国土交通大臣賞を受賞した、設計部門「花の拠点 はなふる」（受賞者：高野ランドスケーププランニング株式会社、恵庭市、恵庭花のまちづくり推進会議）については全国大会2部で報告いただいた。

Ⅱ. 研究顧問等発表論文

都市公園における指定管理者制度に関する アンケートの結果からみる 指定管理の現状とこれから

The Present Status and Future of Designated Management As Seen From the Results of the Questionnaire on the Designated Manager System for City Parks

金子 忠一 元東京農業大学 地域環境科学部 造園科学科 教授

Tadakazu KANEKO (Former Professor, Tokyo University of Agriculture)

はじめに

都市公園に指定管理者制度が導入されてから30年あまり、指定管理者が管理している都市公園は、全国の公園数の12%、開設面積では44%を占めるまでに広がったが、都市公園の管理運営は、公民共創の時代も相まって新たな公園時代へと進化している。

指定管理者制度導入後、都市公園法の一部改正(2017)により、民間事業者による公共還元型収益施設設置管理制度(Park-PFI)の創設、PFI事業に係る設置管理期間の延伸、公園活性化に関する協議会設置などがなされた。あわせて、「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(2014)」、「都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会(2022)」などにより、都市公園のあるべき姿が示されている。

また、「官民連携による都市公園の魅力向上ガイドライン(2014)」、「都市公園のストック効果向上に向けた手引き(2016)」、「都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン(2017)」など、公園管理に関連するガイドライン等も策定されている。

地方自治体においても指定管理者制度の運用にあたり関連ガイドライン等が策定されている自治体もある。例えば、横浜市では、「指定管理者制度運用ガイドライン(2009～2024改訂)」、「共創推進の指針～共創による新たな公共づくりに向けて～(2009)」、「公園施設点検マニュアル(2016)」、「施設管理者点検マニュアル(2018改訂)」、「指定管理者制度における賃金水準スライドの手引き(2020)」、「維持保全の手引(2021)」、「新型コロナウイルス感染拡大防止対策を踏まえた公園施設利用再開ガイドライン(2022)」などにより、制度が実状に合わせて運用されている。

1. 指定管理者制度導入の成果

筆者も指定管理者制度が導入されて以降、いくつかの地方自治体の指定管理者選定評価、あるいは公園管理第三者評価に関わる機会があるが、指定管理者により管理されている公園では、利用者サービスとして、プログラムやイベント等が企画・実施され、現場での利用者と管理者とのコミュニケーションの機会も増え、公園施設や公園利用者への目配り、細やかな対応がされて、利用者は「公園サービス」(施設面、利用面)を実感し、公園満足度も上がっていると感じている。公園管理業務においても公園の目的や管理方針などが可視化(明文化)されて、管理者・利用者に共有されるようになって、管理スタッフの姿勢も委託管理時代からは大きく変わったと言えるだろう。コロナ禍においてもイベント等経営的には負の影響もあったと思うが、公園を利用する市民の割合は増え、細やかな感染症対策もとられていた。また、指定管理者制度導入の背景の一つであった管理費(指定管理料)は、指定管理者の努力もあって節減され、有料施設利用や有料プログラム参加による収益が公園管理に還元されている公園も少なくない。なによりも、公園管理運営の「生業」の領域も広がり、施設面、ソフト面ともに専門的な知識や技術も向上していると言って過言でない。

2. 指定管理者制度導入の現状

そうした成果がみられる指定管理者制度であるが、本稿では、日本公園緑地協会が実施した令和4年度指定管理者制度アンケートの結果をふまえて、都市公園における指定管理者制度導入の現状について考察してみたい。なお、アンケート結果の詳細は別途報告を参

照していただきたい。また、本文中の割合(%)は各問の有効回答数に対する値である。

●指定管理者制度を導入する公園の見極め

指定管理者制度を導入している自治体は、30年を経て、都市公園の多くを占めるようになった。指定管理者制度の導入効果については、担当者の総合的判断では、指定管理者制度の導入以前に比べて、大半の自治体で導入効果があった(86.3%)と認識している。具体的には、業務コストの改善(67.3%)、利用者からの苦情数の減少(50.8%)、利用者評価(サービスの質)の向上(66.3%)に現れている。

一方で、現在のところ、制度導入は考えていない自治体もあり(43.2%)、その理由は、直営管理の方が人材を含めて効果的である(33.5%)、制度導入への自治体の体制が整っていない(39.4%)などがあげられ、指定管理者制度導入については、自治体の体制が大きく関係しているほか、制度導入に馴染まない都市公園もあり(27.1%)、制度導入が期待される公園の見極めは肝要といえる。

●指定管理者選定の公募形態

指定管理者の選定公募形態は、公園毎に公募することが基本であるが(53.7%)、複数公園を一括で公募している自治体も多い(29.2%、公園毎と併用16.7%)。公園の一体的管理が効果的と判断される場合であるが、一体的管理の組合せは、地域・エリア別、スポーツ施設別、公園機能別、公園種別(地区・近隣・街区)、近距離あるいは隣接公園などがあげられている。

横浜市の運用ガイドラインでは、スケールメリットの活用とリスクを比較考量の上、施設の設置目的が効果的に達成されると考えられる場合には、複数施設を一体とした公募・選定・指定手続きを可としている。

複数公園の一体的な管理は、コストマネジメントやサービスマネジメントの向上につながるものであり、公園を核としたエリアマネジメントの観点からも地域特性に応じて導入が考えられる。

●指定管理者選定における公募と非公募

指定管理者の選定は原則公募であるが、非公募選定を行っている自治体も多い(全て18.8%、一部17.1%)。非公募とする理由は、地域住民主体のNPOによる管理、市民協働による管理、管理運営実績による管理、高度の専門性を要する管理、ノウハウの蓄積を要する管理などがあげられている。横浜市では運用

ガイドラインに則り、原則「公募」であるが、動物園など極めて高度の専門性を要する公園、利用者等との関係性の維持が極めて重要であり地域の住民グループによる管理が効果的であると考えられる文化体験施設の公園や自然体験施設の公園は非公募により選定がされている。

●指定管理者選定における事業計画の評価と実現性

指定管理者の選定にあたっては、応募時の事業計画案の評価項目として、設置目的の理解、課題の認識、基本方針、組織体制(危機管理、経営安定性)、維持管理の提案、運営管理の提案、自主事業の提案、収益施設の提案、価格提案のほか、環境配慮、障害者等への配慮、地域社会への貢献、地域への貢献、他施設との連携などがあげられ、それぞれの評価点比重は、自治体あるいは公園によって異なる。優れた提案であることはもとより、VFM(Value for Money)の観点からも最大の効果が期待される計画案が望ましいが、計画案の実現性の観点からは、業務実績やヒアリングも有意であると考えられる。しかし、現状では、従前の指定管理者が次期以降も応募した場合、管理実績を選定評価への加味は、プラス評価もマイナス評価もいずれも加味しない自治体も多い(68.9%)。また、選定時におけるヒアリング結果の評価基準についても明確になっていることは少ない。

●指定管理料の見極めと選定における価格評価

指定管理者制度導入の背景の一つには、管理費の節減がある。公募時の選定において指定管理料の提案評価があり、その評価基準(weight)は、自治体により異なるが、5/100~30/100が多くを占めている。

しかし、指定管理者からみる指定管理者制度の改善点として価格評価が多くあげられている。公園業務に関わる提案の評価点の見直しや物価高や人件費高騰に応じた流動的な指定管理料の増額などを求めている。そのような中で、横浜市では、社会一般の雇用労働環境の目安である賃金水準の変動に応じて、2年目以降の指定管理料を変更する仕組みが導入されている。

公園の設置目的、機能や効用を十分に充たす管理が行えるよう、管理費削減のための価格競争にならない適正な指定管理料の見極めをしてもらいたい。

●指定管理業務の引継と公園サービスの継続性

指定管理期間終了毎に公募選定がある指定管理者制度においては、管理団体が従前と変わった場合には、

利用者への公園サービスの継続性とすみやかな管理業務引継ぎが課題となる。自治体または従前指定管理者からの引継ぎの有無の割合は半々が実状であり、引継ぎ業務に満足している指定管理者は多いが(62.5%)、他方、やや不満としている団体もある(25.0%)。引継ぎの方法は、前指定管理者が引継ぎ期間を設ける(56.0%)、前指定管理者スタッフの継続雇用(54.7%)、自治体による引継ぎ(38.7%)、自治作成の引継ぎマニュアル(33.3%)がみられる。

また、団体の事情で次期応募を取りやめることもあり、選定公募に対して応募団体がゼロのこともある。さらに再公募にかかわらず応募がなく自治体の直営管理になることも稀ではあるが起きている。このような事例では、従前の指定管理期間の公園サービスの質が継続確保されるかが大きな課題である。

●管理財源確保と指定管理者による収益事業

指定管理者制度が導入される公園は、入園料、駐車場や運動施設等の使用料収入を有する公園が多いが、その扱いは自治体によってさまざまである。

指定管理者の収入とし、指定管理料に含める自治体が多いが(50.5%)、指定管理料に含めずに指定管理者の収入とする自治体(22.4%)がある一方で自治体の収入としている自治体(18.7%)もある。

入園料や施設使用料は、管理費として大きな財源となり、入園者数や施設稼働率の増加が可視化される指標となるが、施設管理や運営管理の創意工夫と合わせた変動制料金の導入など公園収入増を見込んだ戦略も大切となる。

指定管理者による収益としては、自動販売機・レストラン・売店による収益、有料イベント等による収益もあり、指定管理者の自主事業としている自治体が多いが、指定管理業務に含めている自治体もある。指定管理者のもつ企業体として強みを活かした公園の魅力向上の自主事業を行うとともに収益性をあげることも期待したい。

また、指定管理者の応募にあたっては、複数団体で構成する共同企業体の事例も増えている(30.6%)。各企業体の強みを活かす組織体制となり、質の高い公園サービス、ひいては収益増も期待できるが、構成団体との業務責任分化と指定管理者としての一体性が重要となる。

●公園施設の老朽化と長期計画にもとづく施設管理

施設修繕に関する自治体と指定管理者の役割分担は、一定額以下の修繕は指定管理者が行う自治体(75.3%)、小規模修繕は指定管理者が行うが額は定められておらず協議対象としている自治体(9.6%)、年間修繕予算総額以内の修繕を指定管理者が行う自治体(9.6%)が実状であり、指定管理者が行う場合の1件あたりの修繕費額は「10万円」～「50万円」の範囲とする自治体が多い。

公園利用の安全・安心のためにも、公園施設の早期修繕、計画的な修繕は重要となる。多くの公園で公園施設の老朽化が進んでいるのが現状であり、指定管理料支出における修繕費計上も課題の一つといえる。自治体による公園施設長寿命化計画が策定されていることも多いが、短期的な指定管理期間においては、長期的な管理運営方針をふまえて、自治体との協議を通して適期修繕による効率的な実行が必要である。

●自主事業による魅力向上と指定管理者インセンティブ

ほとんどの指定管理者は自主事業を行っており(88.7%)、それらの多くは有料事業として実施している(74.4%)。自主事業は、公園の魅力向上、公園の付加価値、利用者増、新たな利用機会の創出、リピーターやファンの獲得、公園利用の活性化、施設の有効活用、施設稼働率の向上、公園や地域のPR、収入(収益)増、地域の活性化、地域連携の促進、地域人材の育成、社会貢献、ボランティアの生きがい、などの効果が期待されている。また、自主事業により収支計画以上に利益が出た場合は、約半数の指定管理者が、一部または全部を公園管理運営に投資し、公園管理に還元している。

自主事業の提案及び実施は、公園の魅力向上とともに指定管理者の経済的なインセンティブの一つになるものである。横浜市では、管理業務仕様書において「創意工夫に基づく、公園及び公園施設の特徴を活かした魅力向上や利用者サービスの向上を目的とした自主事業を指定管理の実施を妨げない範囲において、指定管理者の責任と費用により積極的に実施」とし、公園及び公園施設全体への波及効果や公共性を考えての提案を求め、自主事業で得た収益は、できるかぎり公園及び公園施設に還元を図ることを狙っている。

●Park-PFIとの棲み分けと連携

指定管理者が管理する公園において Park-PFI (公募

設置管理制度)が導入され、民間活力を導入した施設が同一の公園に混在している事例を有する自治体は、現状では少ないが(16.1%)、今後、増えていくと推測される。一つの公園において指定管理者と民間活力導入の事業者が共存する場合には、両者の連携やきめ細やかな情報共有が求められ、利用者には見えない両者の境が、公園サービスの低下につながることはないようにしたい。

3. 魅力向上にむけたパークマネジメントのこれから

指定管理者制度導入の現状をふまえて、指定管理者制度を活かし、都市公園のさらなる魅力向上にむけたパークマネジメントの実現のための観点をいくつかあげてみたい。

①マネジメントプランの作成と実現のための事業提案

指定管理者制度は、公民共創による「公の施設」の市民サービスである。公園管理運営方針やマネジメントコンセプトを設置者、管理者、そして利用者が共有できることが大切である。ついては、公園づくりの目標を明確にしたマネジメントプランが作成され、「公」と「民」は、それぞれに責務と役割を明確にすることで、マネジメントプランを効率的・効果的に実現する事業が提案され、実行することで公園の魅力向上につながる。

②現場力で育む公園管理の技量向上と人材育成、

継続のための技術継承

公園管理の実務を通して得られる現場の力は、マネジメントの知識や技術の源泉となるものである。実務を通して新たなアイデアが生まれ、公園管理の技量も育くまれ、向上するものである。公園現場に応じて柔軟かつ適切に実行できる専門技術力、そして適切な自己評価力をもった人材が育成される。しかし、これら公園管理を持続性あるものするには、行政(設置者)と指定管理者の共創による技術継承は欠かせない。

③公園資源の持続的な維持管理

公園資源は公園づくりの基盤となるものである。質の高い公園サービスの提供は、公園の生物的・生態的資源、文化的・歴史的資源を最大限に活かすことで実現するものであり、維持管理の管理目標を明確にし、長期的な維持管理計画を策定することが大切である。また、それらの指定管理期間内での短期的な事業評価

とともに、中長期的な観点での事業評価も重要となる。

④複眼的な事業評価による公民共創の魅力向上

指定管理者制度において事業評価は大切になるが、管理者の目、設置者の目、利用者の目、地域の目などさまざまな目で見えた公園評価が求められる。「公園は生きもの」であり、公園現場から見える評価は、さらなる魅力向上と質の高い公園サービスが期待できる。さらには、公園と地域が一体となったエリアマネジメントへの展開へとつながっていく。

⑤民間事業者の能力を活かし、効率的な管理費運用と公園経営戦略

指定管理者のもつ強みを活かした自主事業を含めた公園サービスによる魅力向上と創意工夫による効率的、効果的なコストマネジメントによって、収益の公園管理への還元や管理経費節減が期待される。VFM(Value for Money)の最大化を目標とした経営的な観点は、さらなる魅力ある公園サービスの実現と、その持続性ある未来が生まれてくる。

⑥公園管理を担う公園管理運営者の確立と組織力の形成

指定管理者による公園では、本稿でも述べたように多面的かつ柔軟な管理業務が期待され、それらを統括する公園責任者(所長)は、公園づくりの総管理力を有する公園管理運営者(Park Administrator)としての職責が期待される。公園管理業務の監督責任者であり、公園経営の現場責任者ともいえ、公園のもつ魅力を活かし、指定管理者の強みを活かす実践力とともに、管理スタッフの力、共同企業体の力を最大限に活かした公園管理を実現してほしいと思う。

おわりに

公園経営を唱えた先駆者である井下清氏は、「公園経営というものは、一つの理想を持っていなければならぬと思う。即ち時代をリードして行くだけの理想を持たなくてはいかぬ～」と講じている。指定管理者制度導入による都市公園の管理は進化しており、社会の要請、時代の要請をふまえて、公園の未来を描くパークマネジメントが展開していくことを願っている。

公園とインクルーシブな社会

Parks and Inclusive Societies

公益財団法人都市緑化機構 専務理事
前中央大学研究開発機構 機構教授

棚野 良明

Yoshiaki NAGINO

(Organization for Landscape and Urban Green Infrastructure/
Executive Director (Chuo University Research and Development Initiative/
Former Institute Visiting Professor))



近年、都立砦公園をはじめとしてインクルーシブ公園と呼ばれる都市公園が全国に拡大している。このこと自身は時宜にかなったことであるが、いわゆるインクルーシブ遊具を象徴的に設置するだけで、インクルーシブ公園と称する事例も散見される。

令和6(2024)年4月、国土交通省がまとめた「みんなが遊べる、みんなで育てる 都市公園の遊び場づくり参考事例集」は、いわゆるインクルーシブな「遊び場」(「公園施設」ではない!)をどのようなプロセスでつくり、持続的に運営し、発展させていくか、を示したものである。そして、子供・障がい者に焦点を当ててはいるが、都市公園の整備・運営管理の今後のあり方、SDGsの基本思想の一つでもあるインクルーシブな社会の実現に向けて、公園管理者として何をすべきかを問いかけるものでもある。検討会の委員長を務めさせて頂いたが、地方公共団体の担当者には、参考になる事例集となっており、是非ご覧頂きたい。

ただ、インクルーシブな遊び場というのは、国営昭和記念公園で運営管理に関わった経験からすると、現実には小さい子供にも大人気であって、気後れすることなどもあり、障がいを持つ子供の利用が難しくなっている状況も見られた。また、プレイワーカーが常駐しないので遊び方がわからない、という課題もあった。事例集を踏まえた取組を行ったからと言って、インクルーシブな遊び場、社会が直ちに実現で

きるわけではないだろう。

一方、偶然、同公園の園内で見かけたある光景は今でも印象に残っている。ストレッチャーでの移動が強いられる重度の障がい者の方を、その介護スタッフの皆さんが花盛りのコスモスの丘に案内していた。そしてそれをサポートする他の公園利用者の姿があった。何とかして、広い緑の空間の中であふれる花の美しさを共有してもらいたい、という介護スタッフの精神、それを許容する利用者の心配りが伝わる一場面であった。「誰一人取り残さない」光景であり、それは確かに公園という場が可能にしていると信じたい。

インクルーシブな社会を実現するには、ユニバーサルデザイン等を取り入れた施設などハードの整備とプロセス・管理運営などソフトの構築が重要であるが、それ以上に社会を構成する一人一人が、あらゆる人々に対し、寛容であることが求められる。

花や緑豊かな空間は人々を寛容にする。公園は、インクルーシブな社会を具現化する場となり得るとともに、牽引する公共施設となることを期待したい。

国営昭和記念公園の基本理念は、整備当初から「緑の回復と人間性の向上」である。今日の社会的課題を想定したものかどうかは別として、極めて示唆に富む、普遍的なテーマであると改めて思う次第である。

大きく変化する社会経済情勢に対応する 「緑の基本計画」への期待

Expectations for the “Green Master Plan” to Respond to the Greatly Changing Socioeconomic Situation

大阪府立大学 名誉教授

増田 昇

Noboru MASUDA

(Professor Emeritus, Osaka Prefecture University)



2002年4月から2012年3月末までに公表された緑の基本計画の評価委員会を務めて以来、早や10年が経過するが、緑を取り巻く環境は常に変化の中で、特にこの10年は大きく変化したと言えるのではないだろうか。

2014年8月には都市の拡大を抑制する立地適正化計画制度が創設され、地球規模での環境問題が喫緊の課題となる中で、2015年9月には国連で「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択されるなど、都市の一方的な発展を目指す成長型の都市づくりが終焉し、自然と生態学的に適合した都市づくりが求められることとなる。また、2015年4月には都市農地振興基本法が施行され都市農業を通じた良好な都市環境の形成が模索され始める。同時期には生物多様性国家戦略（2012～2020年）の今後の展開として自然資本を守り生かして社会経済活動を広げるネイチャーポジティブが論議されはじめる。一方、新規の公園整備や公園ストックの老朽化の進行・魅力の低下が認められ公園再整備への希求が高まるものの、地方公共団体の財政面や人材面の制約から限界性が指摘されていた。

大きく変化する社会経済情勢の中で、2017年には都市緑地法等の一部が改正され、都市農地の保全・活用への取り組みに加え、都市公園における民間事業者による収益施設の設置管理制度の創設や公園の活性化に関する協議会の設置、緑の担い手として民間主体を指定する制度の拡充など公民連携への動きが活発となる。

その後、2018年4月には「生物多様性に配慮した緑の基本計画策定の手引き」が国交省から出される他、異常気象が常態化し自然災害が激甚化、頻発化する中で、2019年7月にはハード・ソフト両面において、自然環境が有する多様な機能を活用し、持続可能で魅力ある国土・都市・地域づくりを進める「グリーンインフラ推進戦略」が公表される。さらに、「同推進戦略2023」では、防災や減災に留まらずウェルビーイングの向上や賑わいの創出、コミュニティの再生など、総合的な取り組みが必要とされ、2024年6月には「緑の基本計画×グリーンインフラガイドライン（案）」が公表されたところである。また、風水害の激甚化に対し、河川行政と連携した「総合治水への取り組み」の必要性も強く指摘され始めるなど、緑の基本計画への期待は多方面に渡るとともに高度化してきている。

最後に重要となるのは、本巻でも紹介されているような先進的な計画がいかにも実現されるかであるが、そのためには、進捗管理を実行できる指標の設定が重要となろう。

まず、財政や人材を投与し実現を図るアウトプット型の指標が求められるが、先進的な計画を社会実装するためには、各種のアウトプットから導かれるアウトカムが求められ、それらを計量化できるアウトカム型の指標が求められる。ここでは、アウトプットとアウトカムとの連関性を示したロジックモデルの構築とともに、アウトカム型の指標を社会経済的効果に置き換える見える化が重要となろう。

「景観」をいかに教えるか

How to Teach "Landscapes"

早稲田大学
副総長／教授

後藤 春彦

Haruhiko GOTO

(Senior Executive Vice President / Professor, Waseda University)



景観法(2004年)の公布から20年が経過した。この法律には「景観」の定義がないことはよく知られている。その理由として、『すでに他法令上特段の定義がなく用いられている用語であること、また、良好な景観は地域ごとに異なるものであり、統一的な定義を置くと結果的に画一的な景観を生むおそれがあること等による』と、景観法運用指針に記されている。

しかし、景観法の基本理念には、「地域の自然、歴史、文化等」「地域の固有の特性」「地域住民の意向」「地域の個性及び特色」「地域間の交流」「地域の活性化」のように、「地域」という用語が頻出する。

一方、欧州ランドスケープ条約(2000年)では、『景観とはひとびとによって知覚される地域であり、その特性は自然の作用と人間の作用、あるいは両者の相互作用による結果である』と明確に定義されている。

さらに、「景観」の語源とされる独語の“Landschaft”を紐解けば、地表の空間的まとまりとしての「地域」が第一義であり、それに絵画的意味がルネサンス期に加わり、地理的概念に視覚的概念が包含されている。

このように、「景観」の理解のためには、風土・歴史・文化的文脈の礎としての「地域」という地理的概念に対する理解が欠かせない。

私は、景観法公布の10年前から、建築学科3年生を対象に『景観設計』という必修科目の講義を30年にわたって続けている。「景観」を知識として理解するのではなく、学生自身が自問自答を続けた結果、「景

観」を自らの思想として理解してくれるような講義構成を心がけている。

特に最初の5週間は、景観法と同様に「景観」の定義には一切触れず、般若心経の『色即是空』の「空」を手掛かりに「相互依存性」について考えることから始める。ここでは有形で目に見える対象だけでなく、無形の対象や、目には見えない対象さえも含まれる。

すぐに正解を欲しが的教育を受けてきた学生達は理解不能な状況に陥りがちだ。しかし、講義後にMoodleへ投稿された学生からのレビューの全てに、毎回返信し、『分かったと思えば思考はそこで止まる、もっと考え続けなさい』と叱咤激励しながら、学生の自問自答の継続をサポートする様に心がけている。

景観を眺めるということは、景観を構成しているモノ・コト・ヒトたちの「相互依存性」をイメージすることに他ならない。そして、その「相互依存性」が及ぶ空間的な範囲が、景観の理解に欠かせないと前述した「地域」という地理的概念である。

14週間の講義が終わる頃には、学生各自が「地域」に根ざした多義的な「景観」を構成する「相互依存性」を独自の視座から捉えることができ、自らの思想のもとで「景観」を解釈する力を身につけている。自身の成長を自覚できたと語る講義レビューが寄せられるのはとても嬉しく、これぞ、教師冥利に尽きる。

「景観」の定義がない景観法は、20年にわたって「景観とは何か」という根源的な問いかけを続けている。

GX 推進にかかわる新施策の方向性と課題

Potentials and Issues of the New Policy on Green Transformation

東京大学 総括プロジェクト機構 特任教授
横張 真

Makoto YOKOHARI (Endowed Chair, The University of Tokyo)



2023年、香川県高松市で開催された G7 都市大臣会合では、今後の都市政策の重点課題のひとつとして GX (グリーン・トランスフォーメーション) が取り上げられ、都市における緑地保全・緑化推進が G7 各国共通の課題として確認された。こうした国際的な動きを受け、国内にあっては「まちづくり GX」の名のもと、国土交通省により、エネルギー利用の再エネ化・効率化とともに、緑地保全・緑化推進の重要性が確認された。その結果、2024年5月に都市緑地法の一部改正がなされ、12月には、法改正に伴う緑の基本方針が策定された。

今回の改正のポイントは、とくに以下の3点にあると考える。

第一は「広域」という視点である。基礎自治体が策定する「緑の基本計画」に加え、新たに都道府県が「緑の広域計画」を策定できることになった。複数の基礎自治体にまたがるエリアを対象に、相互連携や役割分担を図ることで、個別の基礎自治体だけでは対応困難な課題に対処したり、重複に伴う無駄を整理したりできるようになっている。

第二には、市街化調整区域さらには都市計画区域外をも視野に入れた計画策定が可能になったことである。従来、緑施策の中心課題は、中心市街地の公園に代表される都市緑地の保全整備にあった。今回の改正により都市計画区域外の農地や山林をも計画対象に組み込めるようになったことは、計画の広域

化と相まって、農林業の衰退や人口減少に苦しみ自治体にとっては、緑という観点からの新たな施策展開の可能性を示唆するものとなるだろう。

第三は、緑の「管理」の必要性を明確に位置づけ、支援対象としたことである。緑は管理を伴ってこそアイデンティティが保たれ、生態系サービス等の機能を発揮するケースが多い。今回は対象が特別緑地保全地区に限られるものの、今後、各種緑地の管理に対する支援に向けたブレークスルーになることが期待される。

このように、GX の推進に向け数々の改正がなされた都市緑地法ではあるが、一方で課題も少なからず見受けられる。今回の改正は、郊外から農山村の緑に対しては一定の処方箋となる一方、都市内の緑の保全整備については、有効な処方に乏しいと言わざるを得ない。

今後、公共、民間ともに一層厳しい財政状況が待ち受けるなか、公園や公開空地の保全整備といった既往の手法に頼ることには、自ずと限界がある。市街地内で増加の一途をたどっている民有の低未利用地を暫定的な緑地として活用する等、新たな発想にもとづく緑確保の施策が強く望まれる。制度改正をめぐる次のラウンドでは、厳しさを増す未来の限界とポテンシャルの双方を見据えた発想にもとづく、より一層ラジカルな改正に期待したい。

多様な主体の連携による 緑の量と質の確保

Collaboration of Multiple Actors to Secure Urban Green Spaces

1

柳井 重人 千葉大学大学院 園芸学研究院 教授

Shigeto YANAI (Professor, Graduate School of Horticulture, Chiba University)

1. 都市環境に関わる諸課題の顕在化

「環境の世紀」と言われた21世紀に入り、四半世紀が経過しようとしている。この間、人類生存の基盤となる地球環境の危機が顕在化した。気候変動、生物多様性の損失がそれであり、国際的な枠組みでの対応が進められている。

気候変動への対応では、2020年以降の温室効果ガスの排出削減等のための新たな枠組みとして、2016年にパリ協定が発効し、我が国でも2050年カーボンニュートラル宣言、2030年温室効果ガス46%削減目標などが示された。

生物多様性の保全では、2030年までの生物多様性に関する新たな世界目標である昆明・モントリオール生物多様性枠組みが2022年に採択され、我が国でも生物多様性国家戦略2023-2030にてネイチャーポジティブを実現すること等の目標が掲げられた。

また、2020年から2023年のはじめにかけて、世界的に流行した新型コロナウイルス感染症は、人々の日常生活に大きな影響をもたらした。自分自身や家族等の感染、行動制限、新たな生活様式への対応等による不安やストレスの増大の中で、人々は肉体的にも、精神的にも、社会的にも、全てが満たされた状態(Well-being)を希求し、それに対する関心が急速に高まった。

他方、国内に目を転じると、気候変動対策、生物多様性確保、Well-beingの向上はもとより、我が国に特徴的な事由に起因する都市の社会・環境に関わる課題がみられる。例えば、近年頻発している集中豪雨と水害に対する流域治水、近い将来に発生 of 切迫性が指摘される大規模地震とその被害への対応等を含む、防災・減災まちづくりが挙げられる。また、我が国の多

くの都市が人口減少を迎える中で、コンパクトシティの形成が志向され、中心市街地の活性化、ウォークアブルで滞在快適性の高いまちづくりが推進されている。一方で、市街地縁辺部では、緑や農との共生、管理放棄地の有効活用等も課題になっている。

2. 都市環境に関わる課題解決と都市緑地

都市環境に関わる課題解決には、様々な考え方や手法が想定される。このうち、注目すべきはNbS(Nature-based Solutions、自然を基盤とした解決策)というコンセプトである。

NbSは、国際自然保護連合(IUCN)と欧州委員会が定義を発表した新しい概念である。前者によると、NbSは、「自然生態系および改変された生態系の保護、持続可能な管理、回復に向けた取り組みを通じて社会的な課題に対処し、人々と自然の両方に利益をもたらす」ものであり、「気候変動、災害リスクの軽減、食糧および水の安全保障、生物多様性の損失、人間の健康といった主要な課題に対処することを目的とし、持続可能な開発に不可欠である。」とされている¹⁾。

その具体的な手法の一つとしてグリーンインフラが位置づけられる。よく知られているように、都市緑地は多面的な機能を有する。温室効果ガスの吸収・固定、ヒートアイランド現象の緩和・適応、雨水の浸透・貯留、騒音・大気汚染等の公害防止、火災時の延焼防止、災害時の避難場所の確保、生物の生息・生育環境の確保、自然とのふれあいの場、健康増進・レクリエーションの場、子どもの健全育成、居場所づくり、コミュニティ形成、美しい景観の形成、歴史文化の継承、観光振興や経済活性化等である。

このような多面的な機能は、個々に発揮されるので

はなく同時に発揮される。したがって、都市緑地の量と質の確保は、複数の課題の同時解決につながる可能性を有する。例えば、業務商業系の中心市街地で緑地を整備し高木を植栽することは、景観形成に資する。それは同時に緑陰を形成し、日射を遮ることによって体感温度を低下させ、熱中症のリスクを軽減する効果をもたらす。加えて滞在快適性を向上させ、まちのにぎわいの形成にも寄与するのである。また、高経年集合住宅団地の低未利用地におけるコミュニティガーデンの整備は、地域の景観を向上させ、その維持管理作業を通じて、参加者と自然とのふれあいを実現する。それは、高齢者の孤立を防止し、多世代交流など人のつながりを生み出してコミュニティ形成に寄与するほか、社会参加の場所にもなり得る。

他方、都市緑地の維持管理という行為そのものが波及的な効果をもたらす。すなわち、都市緑地を適切に維持管理することができれば、雨水の浸透・貯留、生物多様性の向上等の緑地の存在機能を増進させることになる。また、緑地管理によって発生する剪定枝・落ち葉等の植物性廃棄物は堆肥、チップ、薪、木材、クラフト材料等として循環的に利用できる。加えて、緑地の公開や市民参加型の管理を通じて、自然遊び、環境学習、交流・コミュニティ形成、社会参加や居場所づくりに寄与できれば、緑地の利用機能の増進も期待できる。

これらと同様の事例は数多くみられる。これらは、都市の社会・環境に関わる課題の解決策として、都市緑地の質と量を確保することを選択した場合の特長の一つであり、その意義は大きいと考えられる。

3. 多様な都市緑地の連担による地域価値の向上

従来から我が国の都市緑地の量が先進諸国のそれと比較して、必ずしも十分ではないことが指摘されてきた。都市緑地の量はもとより、その質を如何にして増やすかが問われていると言える。

一般に、都市緑地は、国や地方公共団体等の公的機関が所有し管理主体となる都市緑地と、個人、市民団体、民間事業者等のそれとの2つに大別される。

前者の国・地方公共団体に関する都市緑地のうち、最も代表的なものの一つとして都市公園等が挙げられる。

都市公園等の量は年々増加しており、その箇所数、面積、一人当たり都市公園等面積は、1960年度末の4,511箇所、約14,388ha、約2.1㎡/人から、約60年後の2022年度末には114,707箇所、約130,531ha、10.8㎡/人へと増加した²⁾。しかし、今後は、都市公園等の整備量の飛躍的な増加は望めないのが実状である。このような状況において、都市公園等の質を高めるために、そのストックを最大限活用するための取組が推進されてきた。例えば、パークマネジメントの概念と手法の導入、公園清掃協力団体や公園愛護会の活動の促進、公園運営協議会の組織と活動の促進、指定管理者制度、Park-PFI等の導入、公園施設整備におけるネーミングライツの導入、身近な公園の機能再編等が挙げられる。

後者の個人、市民団体・NPO、民間事業者等に関する民有緑地では、その担保性を高めながら、公益に資する管理運営が図られている。例えば、民有樹林地の特別緑地保全地区・市民緑地等の指定、空き地や耕作放棄地の緑地としての再生、業務商業ビルにおける公開空地、屋上緑地等の人工地盤上の緑地、工場緑地や企業の森の整備等である。そして、これらの緑地を公開しながら、来訪者の利用に供し、憩いの場、自然とのふれあいや環境学習の場、滞留や賑わいの場、生物の生育・生息環境の保全の場として管理運営する事例が数多くみられるようになった。

加えて、近年では、市民団体・NPOや民間事業者等が関わる都市緑地の認証制度が創設されている。すなわち、環境省は2023年度に自然共生サイトの認定を開始し、国土交通省では、2024年の都市緑地法の改正において、優良緑地確保計画認定制度「TSUNAG」を創設した。また、地方公共団体でも、仙台市が2023年度から優良建築物緑化認定制度「SENDAI GREEN BRAND」の運用を開始した。いずれも、認定に至るまでに一定基準での審査が求められ、それをクリアした場合に認証を取得できる。それに伴い、民間事業者の名称ほか公表され、経済的なインセンティブが付与される一方で、より一層高いレベルでの社会的な責任を果たす必要が出てくる。したがって、都市緑地の認証制度は、民有緑地の担保性や公益性を高めるという意味で、都市緑地の量と質の確保に寄与するものと期待される。

このように官民含めて担保されたパブリックな都市緑地を連担させ、ネットワークを形成する必要がある。

個々の都市緑地の立地や態様、所有・管理、アクセス・利用、関連する主体やその関係性、適用される制度・施策等が多様化しているのが今日の都市緑地である。これらの多様性を含みつつ、そこから得られる公益を最大化し、地域社会で利用し共有できるネットワークを形成することが求められる。

その意義の一つは、地域価値の向上である。生物多様性に資するエコロジカルネットワークの形成、ヒートアイランド現象の緩和・適応に資する風の道の形成、災害におけるレジリエンスの向上に資する防災ネットワークの形成、優れた景観やウォークアブルを基調とした滞在・交流拠点の整備と回遊性の向上による観光レクリエーションネットワークの形成、あるいはこれらによる経済活性化等の波及効果が地域価値の向上をもたらす。

先述した「TSUNAG」では、このような考え方を踏まえつつ、「土地・地域特性の把握・反映」、「土地事業に関するマネジメント・組織に関するガバナンス」を基礎として、「気候変動対策」、「生物多様性の確保」、「幸福度 (Well-being) の向上」を図る取組が評価され、同時に、その成果としてどのような「地域価値の向上」がもたらされたかも評価される³⁾。

4. 都市緑地のマネジメントとプロセス

都市緑地の質を確保するためには、持続的なマネジメントと地域社会への展開が必要になる。そのプロセス・段階は様々であるが、およそ4つの段階に整理されると考える。

第一段階は、都市緑地の維持管理が十分ではなく、地域社会に対して様々な問題をもたらしている段階である。このような緑地は、人手が入らず、人目も行き届かない。下草等の繁茂、危険な樹木や枝の存在、ゴミ等の不法投棄、施設の老朽化、不適切利用、不審者の出没等によって、緑地としての多面的機能を発揮できない状態にあると言える。

第二段階は、個々の都市緑地の適切な維持管理を行う段階である。下草・ササ類の刈り取り、危険な樹木の伐採や枝の剪定、貴重な植物の保全等の植物管理や、施設の清掃や更新等の施設管理等が実施されることにより、都市緑地の存在機能はもとより、適切な利用も見込めることから一定の利用機能も発揮できる段階で

ある。

この段階で必要となるのは、維持管理の担い手となる人材の発掘・育成と主体形成である。維持管理主体としては、行政の担当部署はもとより、各業種からなる企業、地縁に基づき構成される自治会・町会等の地縁団体、当該緑地の利用者から構成される利用者団体、特定のテーマを対象にしたボランティア等から組織される市民団体・NPO等が想定される。

維持管理活動の担い手としての参加者は、緑と接することにより、個人として、心の癒やし、気分転換、季節感の享受、自然体験、コミュニケーションの誘発、収穫物等を得ることができる。また、活動主体に所属、参加することにより、維持管理に関わる知識・技術を共有できるほか、様々なバックグラウンドを有する参加者同士のつながりを得ることができる。

このことが、メンバーの活動意欲や帰属意識を高め、居場所づくりや、活動団体としての結束にもつながる。

第三段階は、狭義の維持管理から広義のマネジメントへの移行を図り、当該都市緑地の価値を高める段階である。マネジメントは、都市緑地のストック効果を高め、その公益性を向上させるために行われる。都市緑地を維持管理することの意義に対する理解、パブリックなアクセスが可能な緑地としての目的・目標の設定、具体的な計画やルールの設定、実行するための体制づくり、安全・安心な利用の確保、イベントやプログラムの開発、土地所有者や行政等とのコミュニケーションや協力体制の構築等の広範な取組が必要となる。

この段階では、各主体の活動目的の再定義、活動内容・プログラムの再構築、マネジメントに対する知識・技術の習得や役割分担、専門家等とのコミュニケーション、当該緑地に関わる他団体との連携が求められる。取組の結果として、各主体が目指す実践的活動の展開、活動に関するプロモーション、人脈や情報網の獲得・拡大、多様なアイデアやノウハウ、モチベーションの向上、イノベーションの創出、各主体のイメージアップ等の成果がもたらされる。

第四段階は、都市緑地を起点にした地域づくり・まちづくりへの展開であり、地域の価値を高めるための取組と連携が必要である。

ここでは、当該緑地の取組を地域社会における社会・環境課題との関わりの中で位置付け、地区スケールあ

るいは都市スケールで、関連する領域やテーマの行政の担当部署、企業、市民団体・NPO等との連携を図る必要がある。グリーンインフラとしての都市緑地の多面的機能の発揮やその可能性は既述のとおりであり、例えば、低炭素・循環、生物多様性、安全と安心、健康づくり、子育て・教育、コミュニティ形成、地域の歴史・文化や景観、まちおこしや地域活性化等、都市緑地を通じて連携できるテーマは多様である。

まちづくりを媒体として、こうした連携を深めることが、都市緑地への取組の理解と広がりを生むことになる。これにより、第三段階で得られる成果に加え、地域社会の構成員の社会参加の場の拡大、環境意識の向上、地域コミュニティの結束の強化、地域の社会・環境課題の解決、地域のイメージアップや地域ブランドの確立等がもたらされる。

5. 課 題

多様な主体の連携による緑の量と質の確保に関連し、基本的な考え方を整理してきたが、そこには様々な課題がある。

都市緑地の創出の側面では、民間事業者等の都市緑地の取組に関わる課題がある。近年、企業緑地では、適正な維持管理、法令上の義務の履行、インセンティブの取得という範疇を超えた優良事例が数多くみられるようになってきている。企業戦略として都市緑地やそれに関連する取組を進め、自社の環境・社会に関わる課題解決への貢献の度合いを評価し、可視化するという方向性である。その延長線上に、ステークホルダーからの社会的支持の獲得、企業価値の向上、年々拡大するESG投資の呼び込みへの期待等がある。このような状況において、既述の国土交通省のTSUNAG以外にも、ランドスケープや生物多様性の評価に重点をおいたSEGES、J-HEP、ABINC、SITES等の緑地の認証システムが、開発・運用されている。今後、これらの認証制度・システムの普及が急務であるが、それには、造園・ランドスケープ分野において、都市緑地への取組の価値を評価、可視化する技術の開発と、認証に耐えうるエビデンスの収集・整理の手法の構築、認証に関わるコンサルティングの能力等の向上が求められる。

他方、都市緑地の保全の側面では、民有の緑地等の

保全の推進が必要であり、具体的には、特別緑地保全地区、市民緑地、条例等による保全樹林に関わる地区の指定等における課題がある。本来、緑地保全のための地区指定には、一定の評価にしたがって、優先的に保全すべき都市緑地を抽出するプロセスが必要がある。しかし、地区指定という保全施策への展開を見込んだ都市緑地の評価は、限られた自治体のみで運用されているのが実状である。計画的かつ財政的な裏付けに基づいて保全施策を進めていくためには、相応の評価システムの開発が求められるが、その際には、緑地の機能評価に加えて、維持管理の担い手確保の可能性、評価の客観性や透明性の確保、モニタリング手法の確立、評価の更新や継続性の確保等の関わる課題も多い。

最後に、都市緑地に関する取組は、終局的には、諸課題の解決を前提に地域価値の向上を目指すという点を確認しておきたい。自治体が策定する緑の基本計画、生物多様性地域戦略等を基盤とした緑のネットワーク形成が重要になるし、市民団体・NPOや民間事業者が、自らの取組を社会・環境貢献や地域価値の向上に位置付ける場合に、参照できるようなマネジメントプランづくりが必要である。その詳細は拙稿⁴⁾を参考にしていただきたいが、当該地域の緑地に関わる主体の認識の共有とプランづくり、それに基づく活動の仕組みづくりや実践、得られた成果のモニタリングや評価、それに基づく取組の見直しや展開方策の検討や持続的なマネジメント等を如何に進めて行くかが課題となる。

【主要引用参考文献】

- 1) IUCN : Nature-based Solutions ウェブサイト <<https://iucn.org/our-work/nature-based-solutions>> : 2025年1月参照。
- 2) 国土交通省 : 都市公園データベースウェブサイトー都市公園等整備状況 <https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/01_R04.pdf> 2025年1月閲覧。
- 3) 国土交通省 : TSUNAG- 優良緑地確保計画認定制度ウェブサイト <<https://tsunag-mlit.com/>> 2025年1月参照。
- 4) 柳井重人 (2023) : 多主体の協働によるパブリックな緑地のマネジメントと地域への展開 : 公園緑地84巻1号、p30-33。

特別連載 日本の公園150年史

日本の公園150年史(8) 越澤明「函館大火・静岡大火の復興計画と公園緑地」[P.4～11]をご覧ください。



函館大火の復興計画図(昭和10年11月)

昭和9年4月6日、内務省と北海道庁の会議で、土地区画整理の断行、公園施設の増設、大道路(防火緑樹帯)の増設という復興計画案大綱が決定された。市街地全体に縦と横に幅員55メートルの防火緑樹帯を配置して防火区画として、防火緑樹帯の交叉部には公園と耐火建築を置いた。多数の人が死亡した新川沿いは防火緑樹帯として2箇所大きな公園を置いた(海岸沿いは慰霊堂の公園)、その後、1箇所の公園を半減し官公庁を置き、防火緑樹帯の海岸起点部に学校を置いた。

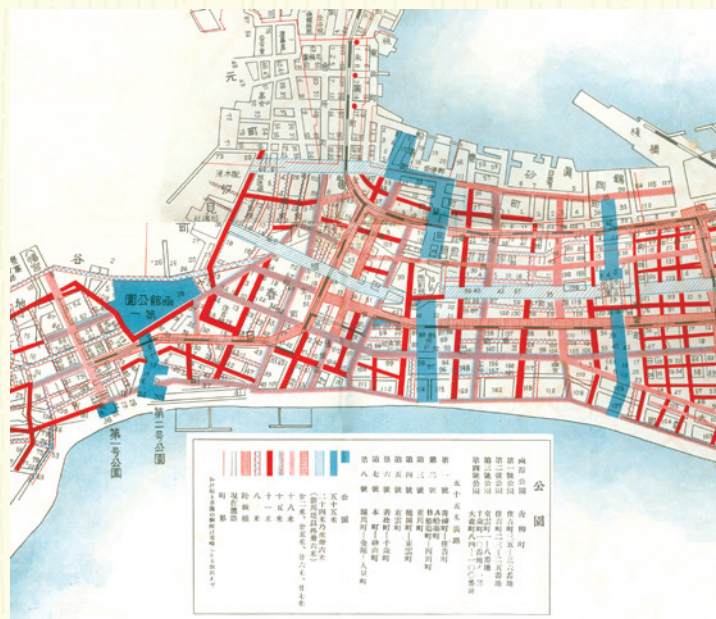
出典：『函館市誌』函館日日新聞社、昭和10年12月。



函館大火の説明図

昭和9年3月21日、函館大火が発生し、22日に鎮化した。焼失建物は1万1千戸、罹災人口は10万2千人、死者2千人。新川で多数の市民が死亡した。

出典：『函館大火史』函館消防本部、昭和12年5月。



函館大火の復興計画(昭和9年の当初計画)

幅員55メートル防火道路を8本、公園を4箇所新設する計画。既存の函館公園も防火区画に取り入れている。

出典：『復興函館新地図』函館毎日新聞社、昭和9年9月、越澤明所蔵。



静岡大火の復興計画図(昭和15年2月)

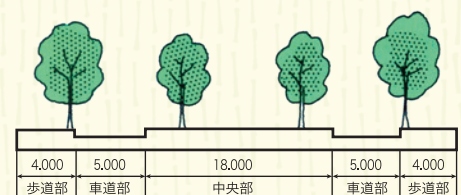
昭和15年1月15日、静岡大火が発生した。直ちに復興計画の策定が開始され、2月2日、都市計画静岡地方委員会で議決、2月6日、内閣認可となった。区画整理の実施、20間(幅員36メートル)の防火道路、公園、広場、防火用水利施設を都市計画決定した。

出典：『公園緑地』昭和15年2月号、日本公園緑地協会所蔵。



昭和15年1月15日の真冬に静岡大火が発生し、15時間延焼して、市街地は灰燼と化した。焼失面積は40万坪、焼失家屋は五千戸。神社・寺院の多くは焼失しており、国宝の宝台院(徳川家光が建立、徳川秀忠生母の菩提寺)が焼失した。静岡駅、市内の学校も焼失した。しかし、昭和初期の頑丈な耐火建築である静岡県庁、静岡市役所は焼失しなかった。昭和15年1月16日朝の写真。東京日日新聞の飛行機から空撮。

出典：『写真特報東京日日』昭和15年1月19日、越澤明所蔵。



青葉通りの改造工事と道路断面

昭和63年度～平成3年度、シンボルロード事業により、「都市の顔」として全面改修された。幅員36メートルのうち、中央部広場が幅員18メートル、車道が10メートル、歩道が8メートルであり、空間とウォークアブルを重視した。

出典：『青葉通り工事概要』静岡市都市整備部街路課、越澤明所蔵。



日本の公園150年史 (8) 函館大火・静岡大火の復興計画と公園緑地

Reconstruction Plan and Park System after the Great Fire in Hakodate and Shizuoka

越澤 明

北海道大学 名誉教授／一般社団法人日本公園緑地協会 研究顧問
Akira KOSHIZAWA (Professor Emeritus, Hokkaido University)

1. 災害復興と国庫補助

大正8年都市計画法の立法時に大蔵省は都市計画事業に対する国庫補助を認めなかった。大正12年9月、関東大震災による首都の被災と被害の甚大さから国が自ら復興計画を立案し、復興都市計画事業を実施した。

第2次山本内閣（内務大臣は後藤新平、大蔵大臣は井上準之助）は中央官庁として帝都復興院を設立した。しかし、帝都復興審議会と帝国議会で規模縮小、予算削減となり、大正13年の特別都市計画法の制定の際に、内務省外局の復興局となった。昭和5年3月、政府は帝都復興祭を開催し、帝都復興事業を完遂させた。

関東大震災の教訓から、戦前の昭和9年から昭和19年にかけて発生した大規模災害の復興に対しては、国による財政支援が必要と認識した大蔵省は特別に国庫補助を認めた。

国庫補助の対象となった大災害は6つである。それは昭和9年函館大火、昭和9年三陸津波、昭和13年阪神大水害、昭和15年静岡大火、昭和18年鳥取大火、昭和19年南伊勢津波（昭和東南海地震）の復興都市計画事業であった。

その政府予算の名称、事業年度、総事業費は次の通りである。

- ①函館火災復興助成費、昭和12～16年度、4,609千円。
- ②三陸地方海嘯災害予防施設助成費、昭和12～15年度、790千円。
- ③神戸地方水害復興費、昭和14～19年度、1,636千円。
- ④静岡市火災復興助成費、昭和15～19年度、1,587千円。
- ⑤鳥取震災復興都市計画事業助成費、昭和18～19年度、2,082千円。
- ⑥南伊勢震災復興事業助成費、昭和19年度、623千円。

函館大火と静岡大火は罹災の規模が大きく、重要都市であることから、内務省の都市計画課が現地に出張し、道府県庁・市役所と調整し、復興計画を策定した。

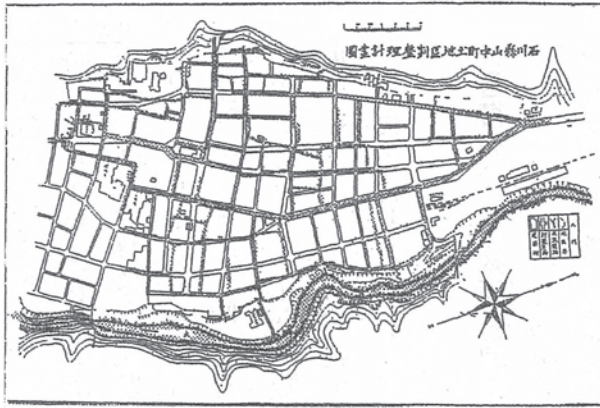
罹災した市街地全体を復興計画の対象として、街路の新設・拡幅、区画整理の実施に加えて、防災のために公園緑地が重視されたことが特徴である。

防火緑樹帯として道路と公園の機能を兼ね備えた広幅員街路が新設され、市街地全体の防火区画（今日の用語では延焼遮断帯）としたことが特色である。

函館大火と静岡大火の復興計画は戦後、全国各地の戦災復興計画のモデルとなり、大きな影響を与えた。仙台の定禅寺通りと勾当台公園、名古屋の100メートル道路と名城公園、白川公園、広島の100メートル道路と平和公園など広幅員街路と公園のセット方式がその典型例である。

函館、静岡、鳥取など国庫補助を受けた災害復興の他に、全国の地方都市の商業地では木造家屋が密集しているため、大火がしばしば発生していた。その被災と復興の詳細は行政による記録保存・整理・公刊が実施されておらず、県史・市町史でもほとんど記載がないことが多い。都市計画法が未適用であったり、国庫補助が無い場合、大変苦労していることが多い。

- 昭和2年12月、沼津大火。都市計画法未適用のため、耕地整理組合に編入することで街路を新設。昭和7年に都市計画法を適用した。
- 昭和4年5月、船津大火（現・飛騨市神岡町）。都市計画法未適用のため、建築線指定で道路用地を確保し、町が道路工事した。
- 昭和6年5月、山中大火（現・加賀市山中温泉）。建築線を指定し、町独自の区画整理条例で復興を実施。昭和8年に都市計画法を適用し、昭和10年に都市計画法の区画整理として追認。温泉広場を新設した。
- 昭和7年5月、松江大火。組合区画整理で復興を実施した。事業費は市が負担し、国庫補助は無かった。



石川県山中町の大火復興区画整理 (出典：参考文献1)

このような地方都市の独自の復興事業は財政的に余裕がなく、道路の新設・拡幅と区画の整序にとどまり、公園緑地の新設は実施していない。

2. 函館大火の復興計画

函館では明治11年、12年に大火があり、黒田清隆開拓使長官によって復興計画が実施された(函館西部と呼ばれ、煉瓦建築、坂道、教会などがある町並み)。昭和9年3月21日、函館大火が発生した。函館西部は明治大火復興の防火道路である二十間坂(幅員36メートル)のおかげで延焼しなかった。しかし、函館西部を除く市街地全体が焼失し、新川では橋が焼け落ち、逃げ遅れた多数の市民が熱風のため川べり、川の水中で命を落とした(カラーグラビアを参照)。当時の函館は人口22万人で、日本では10番目の都市であったが、罹災者は12万人、喪失区域は416ヘクタールであった。大正末期の函館の人口は札幌、小樽、仙台、盛岡よりも大きく、北海道・東北で最大都市であった。

北海道庁は神尾守次技師(東大土木卒、内務省の都市計画北海道地方委員会技師を兼ねる)をトップに都市計画関係職員を全員、函館に出張させ、復興計画の調査、測量を開始した。内務省は函館の復興計画を重視し、都市計画課の飯沼一省課長(内務官僚、内務次官、東京都長官などを歴任)、桜井英記技師(東大土木卒、都市計画課でナンバー3の地位)と課内の部下を派遣した。函館市内は焼失しているため、郊外の湯の川温泉に泊まり込み、復興計画の策定を指揮した。

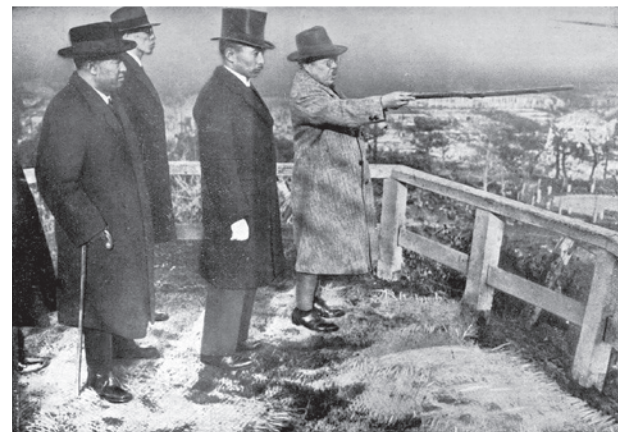
大火発生から約2週間後の4月6日、東京の内務省庁舎で内務省、北海道庁などの関係者が参集し、函館

復興計画に関する会議が開催され、次のような復興計画案大綱を決定した。

- ①罹災地の全域で土地区画整理を断行。
- ②防災避難のために、公園施設を増補。
- ③幅員55メートル(30間)の大道路などを増設。

罹災市街地の全体を東西南北に幅員55メートル、幅員36メートルの「緑樹帯」と命名された防火道路(広路という名称)を配置した。その結果、緑樹帯で市街地を分割し、全市的な防火区画を形成し、今後の大火の発生を防止した。緑樹帯の起点と交叉箇所には耐火建築(鉄筋コンクリート造の小学校、官公庁、寺院)を配置し、防火の効果を高めた。明治期に開設した函館公園とつなぐ緑樹帯も計画された(カラーグラビアを参照)。

復興区画整理は地権者による組合施行の形を取りながら、組合連合会長には函館市長が就任し、組合事務



一行の従侍寺大徳を望む街市をせ化と土魚
(長市本坂 従侍寺大徳 官長上佐リヨ右)

函館大火の惨状 写真①

右より佐上北海道長官、徳大寺侍従、坂本函館市長



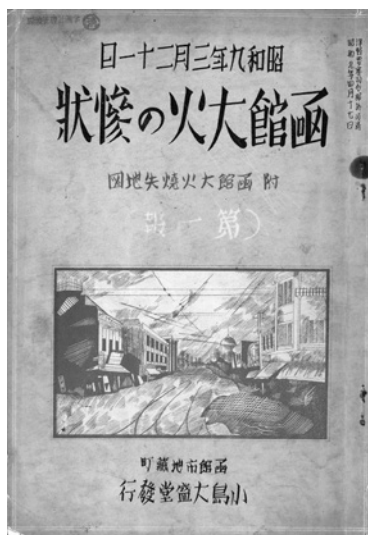
む望を院別山田成るせ出数多者焼死リよ前門大
(済岡検部令司塞要輕津)

函館大火の惨状 写真② 大門前

局は北海道庁と函館市の職員が担当するという変則的なやり方で実施され、昭和15年3月、復興区画整理が完了し、組合を解散した。

大正8年都市計画法は区画整理は組合施行を原則としており、組合認可後に1年以内に施行者がいない場合

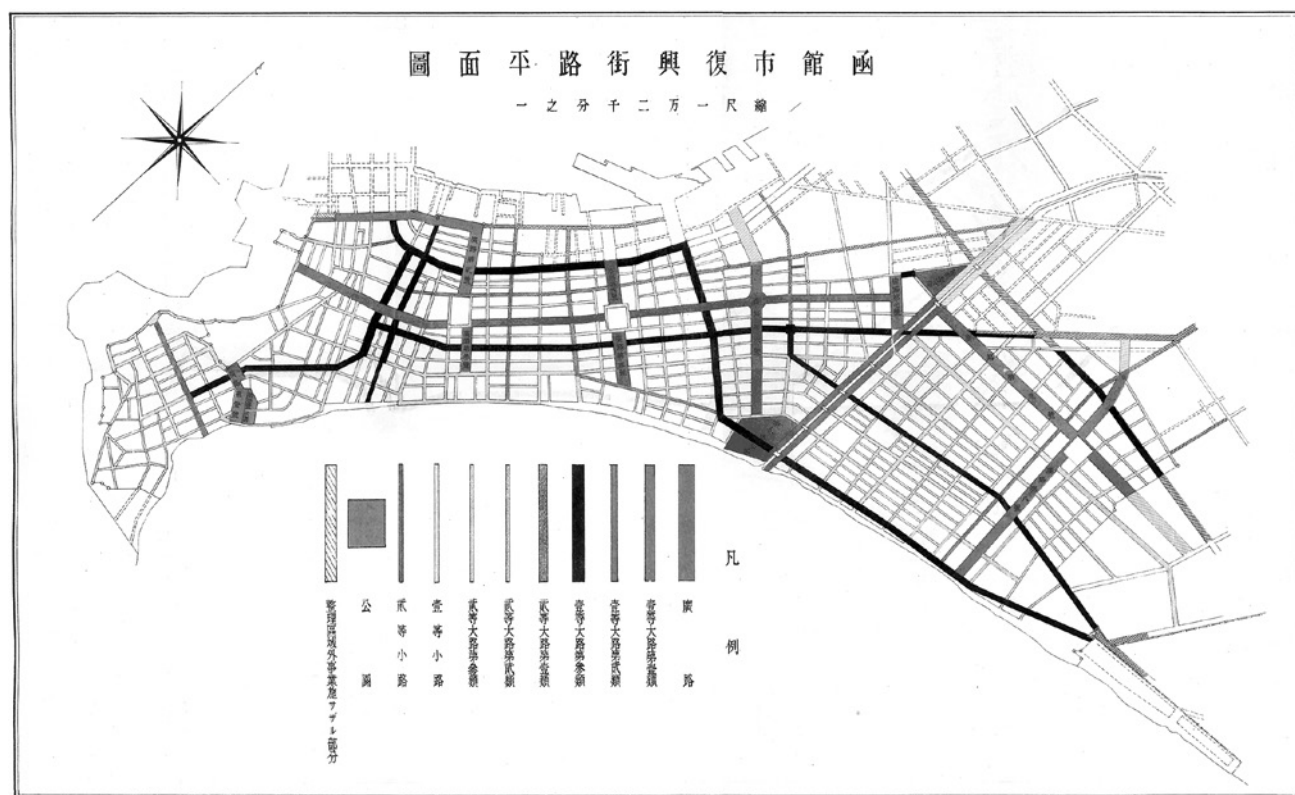
に限り公共団体施行が可能となっていた。災害復興の区画整理を行政が実施するために1年間待つ必要があるという現行条文の不都合が明白になった。そのため、昭和9年12月、都市計画法第13条が改正され、災害復興のために県や市が区画整理を直ちに実施すること



函館大火の惨状 写真③ 表紙



函館大火の惨状 写真④ 区画整理のために測量隊が活動開始



函館大火の復興計画図(昭和10年11月)

昭和9年4月6日、内務省と北海道庁の会議で、土地区画整理の断行、公園施設の増設、大道路(防火緑樹帯)の増設という復興計画案大綱が決定された。市街地全体に縦と横に幅員55メートルの防火緑樹帯を配置して防火区画として、防火緑樹帯の交差部には公園と耐火建築を置いた。多数の人が死亡した新川沿いは防火緑樹帯として2箇所の大きな公園を置いた(海岸沿いは慰霊堂の公園)、その後、1箇所の公園を半減し官公庁を置き、防火緑樹帯の海岸起点部に学校を置いた。

出典：『函館市誌』函館日日新聞社、昭和10年12月。カラー図はグラビアに掲載。

が可能となり、室戸台風の復興事業から適用された。

復興計画の公園緑地は内務省都市計画課の木村英夫技師（東大農科卒）が担当した。このことは約40年前に木村英夫先生から直にヒアリングをして伺っている。木村英夫は戦後、北村徳太郎、佐藤昌に続き、建設省で公園緑地行政を担当する3代目の施設課長に就任した。

函館では2箇所、比較的大きな公園を新設した。1箇所には函館大火慰霊堂を建設し、慰霊祈念機能を兼ねた。もう1箇所の新川添い公園は復興計画の変更で官公庁施設を置くことになり、公園面積は約半分に減少した（カラーグラビアを参照）。

多数の焼死者が出た新川では川の両岸を緑樹帯としている。この河岸緑地の考え方は神戸、広島、宇部、徳島、宮崎、鹿児島などの戦災復興計画に継承された。

昭和21年、要塞地区であった函館山が市民に開放され、夜景が有名になった。函館の夜景は神戸の夜景とは異なり、光の帯が特色であり、この光の帯は実は広幅員街路の照明の灯りである。函館の復興計画は著名な観光資産を生み出すことになった。

3. 静岡大火の復興計画

昭和15年1月15日、静岡市の中心部で大火が発生した。焼失区域は約34万坪、罹災人口は2万7千人、焼失建物は市内の全戸数の13パーセントであった。しかし、関東大震災後に建設された全国の耐震防火を重視した庁舎（しかも日本風のドームを持つ）の1つである静岡市役所本館（昭和9年竣工）、静岡県庁舎本館（昭和12年竣工）は焼失しなかった。

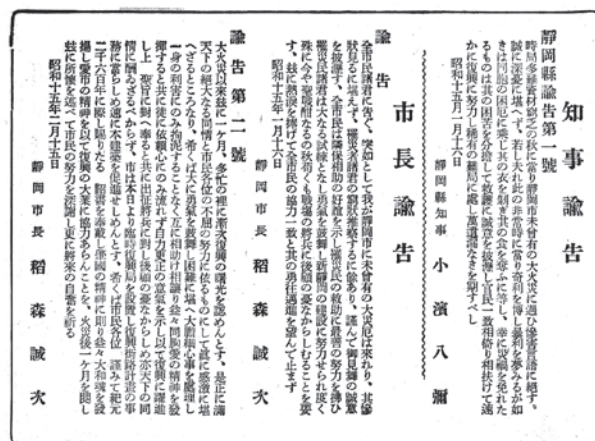
静岡県庁から内務省計画局に調査員派遣の要請があり、計画局都市計画課と警視庁の池口凌技師らが派遣され、詳細な調査報告書が大日本防空協会によって刊行された。市街地が丸焼けとなった函館大火とは異なり、静岡大火では不燃建造物、道路・軌道、墓地などが延焼停止線となった。鉄筋コンクリート建造物でも開口部から火の粉が入り延焼しており、広めの道路でも風向きによって強風の火の手が突破しており、防火道路の役割を果たすためには道路と合わせて防火植樹帯、不燃質建造物が必要であると結論づけている。

復興計画の策定のために1月16日に内務省計画局都市計画課の技師、技手が動員されて東京から静岡入

りした。1月17日の夜に町田保技師（東大土木卒、戦後、建設省都市局区画整理課長）、伊東五郎技師（東大建築卒、戦後、建設省住宅局長）、星敏雄事務官を中心として、静岡県庁と静岡市との都市計画主任者による合同会議が開催され、次の4方針の大綱を決定された。



図版① 表紙 写真帳

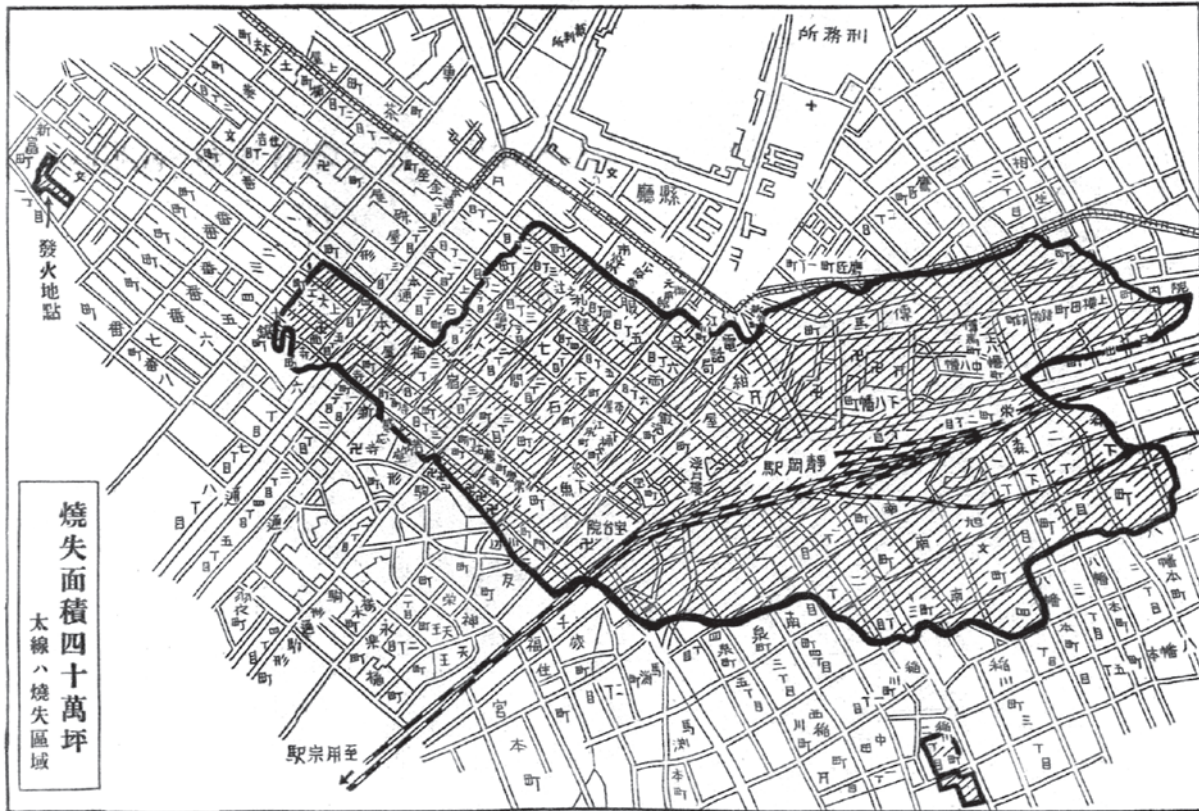


図版② 1月16日の知事諭告と市長諭告

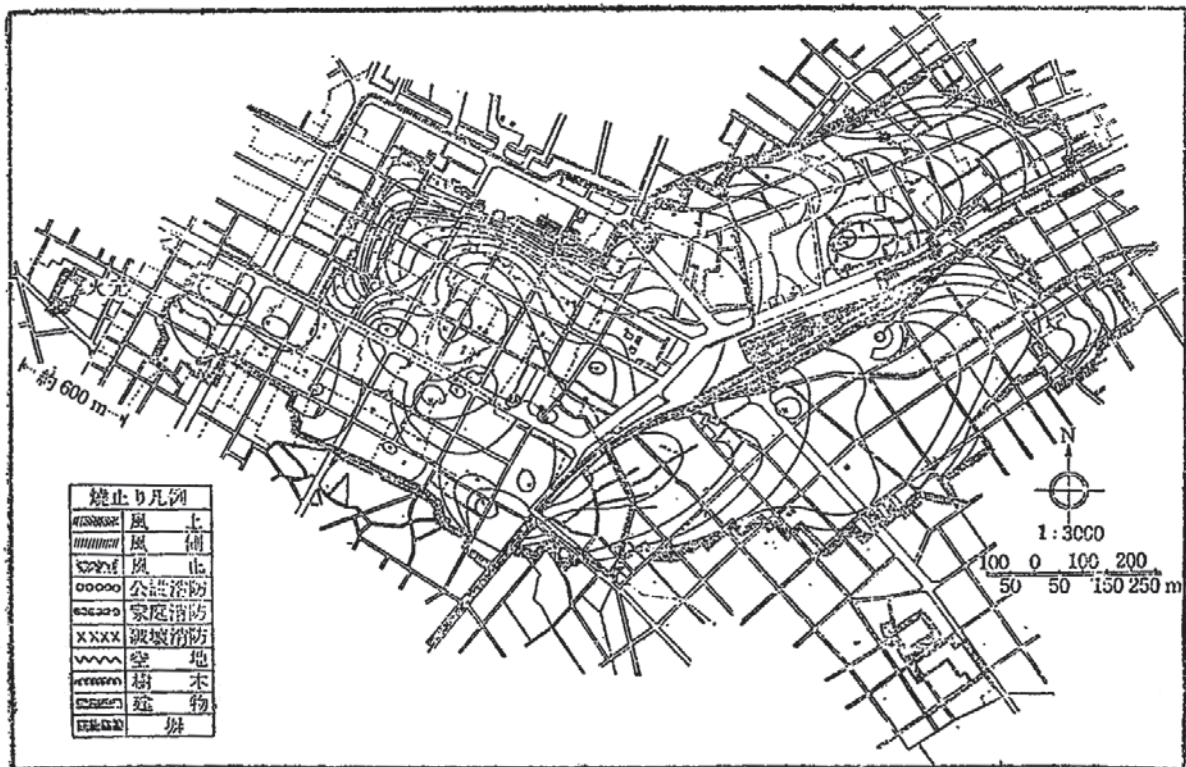


図版③ 復興都計の中心 20間の防火道路

静岡市大火焼失区域図

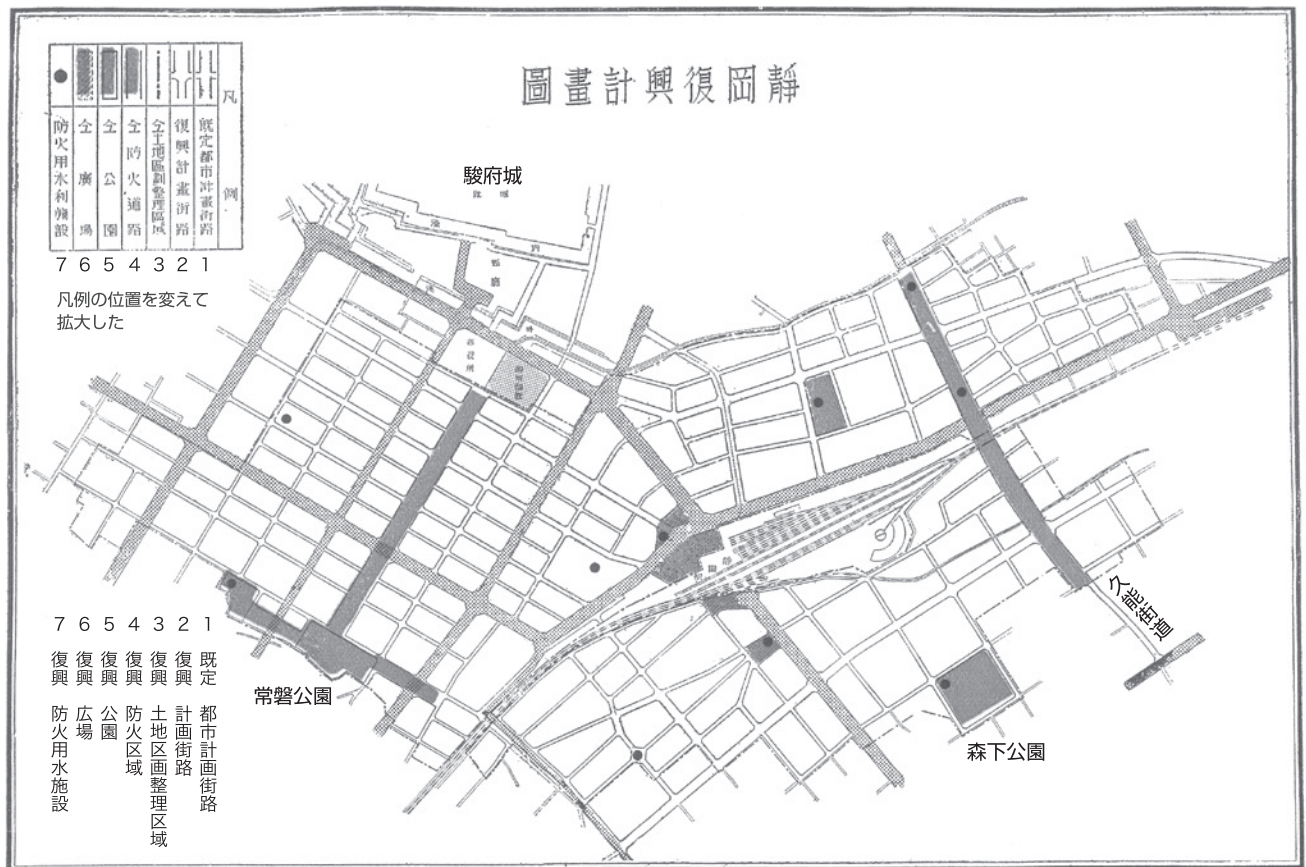


図版④ 静岡市大火の焼失区域図 (出典：参考文献6)



第二十八圖 昭和十五年一月静岡市大火災延焼調査(自一月二十二日至一月二十六日調査)

静岡市大火災の延焼 (出典：菱田厚介『新都市の構成』昭和18年9月)



静岡大火の復興計画図(昭和15年2月)

昭和15年1月15日、静岡大火が発生した。直ちに復興計画の策定が開始され、2月2日、都市計画静岡地方委員会で議決、2月6日、内閣認可となった。区画整理の実施、20間(幅員36メートル)の防火道路、公園、広場、防火用水利施設を都市計画決定した。出典：『公園緑地』昭和15年2月号、日本公園緑地協会所蔵。

- ①焼失区域で街路計画を実施
- ②補助線の築造・整理(現代の用語では区画街路。これは城下町由来の狭い道を区画整理で拡げるという意味である)
- ③防火道路の新設
- ④小公園の設置

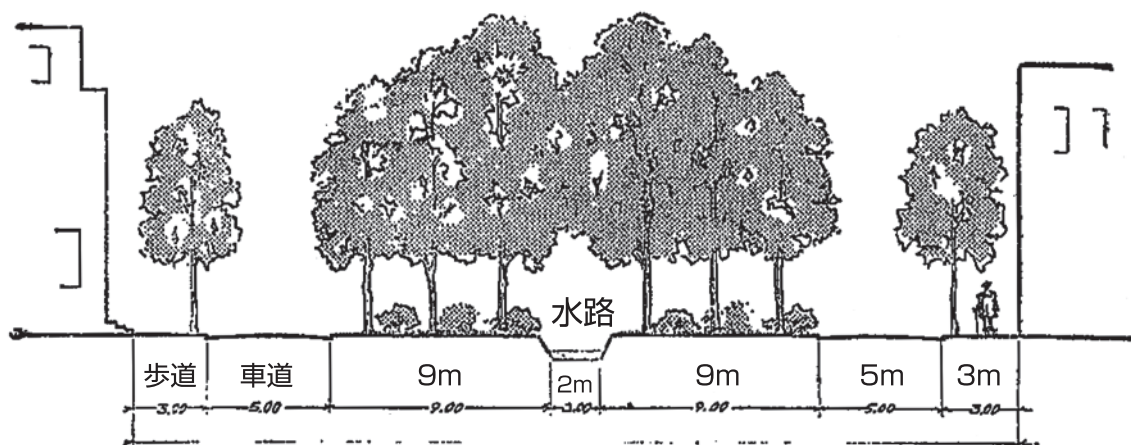
内務省側は1月18日に帰京して内務省本省の了解を得たため、直ちに復興着手の準備が開始された。静岡大火の復興都市計画は2月2日に都市計画静岡地方委員会で議決され、2月4日に内閣認可され、2月14日に告示された。きわめて迅速に法定都市計画の手続きが進められた。厳冬期ということもあり、復興事業の着手を急いだと推察する。

罹災区域全域に市施行の区画整理を実施するため、2月15日、静岡市役所に臨時復興局が設置され、同日に、区画整理の実務に明るい阿部喜之丞(東京市都市計画課区画整理掛長)が臨時復興局長に就任した。内務省が斡旋した人事である。

戦後、都市計画協会では区画整理と公園緑地の実務者を毎年表彰している。阿部功労賞は阿部喜之丞に因んでおり、折下功労賞は折下吉延(復興局建築部公園課長)に因んでいる。

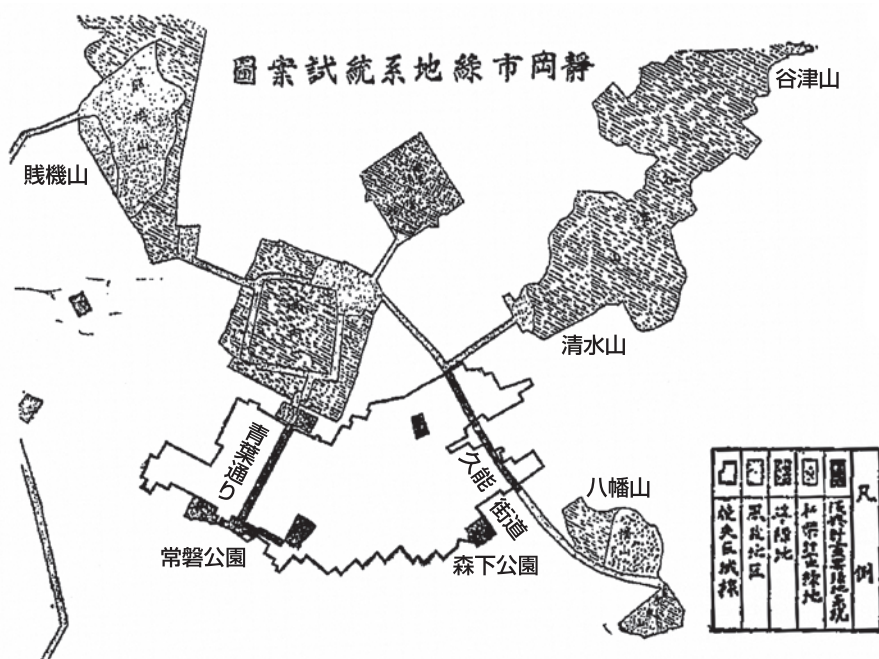
静岡大火の復興計画で最も特徴的なのは防火道路の断面である。都市計画道路網のうち幅員36メートルの2本、幅員30メートルの2本、合計4路線が防火道路とした。防火道路の中央部は開渠の河流(防火用水路の役割)が流れるようにして、道路断面の幅員20メートル、幅員14メートルは防火樹とした。防火用水路の水源は安倍川の河流、伏流水をそのまま自然流下で取り入れた。人工河川を道路中央に取り入れた都市計画街路は日本で初である。しかし、このアイデアは道路中央で水路が流れる城下町の伝統的なやり方を現代都市計画に置き換え発展させたとも言える。

幅員36メートルの防火道路は駿府城、県庁、市役所から常盤公園まで一直線に伸びるシンボルロードであり、青葉通りと命名された。近年の改修後の姿と道



防火道路の横断面図

防火通路＝消火道路の横断面図（出典：参考文献8『公園緑地』）



静岡市緑地系統の試案図（出典：参考文献8『公園緑地』）

路断面はカラーグラビアに掲載した。

もう1本の幅員36メートルの防火道路は城下町時代から由緒ある久能街道（駿府城から久能山東照宮に向かう）を拡幅した。現在、道路中央部はケヤキ並木となっている。2018年、沿道の静岡ガス本社ビル前に「ガス灯のある広場」が新設された。これは公民連携、民間主導の景観まちづくり活動として評価されている。

この広場開設の記念展示のために、地元民間団体（久能街道まちみがき研究会、静岡都市デザイン機構）から私が所蔵する静岡大火の資料の貸与の依頼があった。貸与した大火の写真は地元の行政、民間、コンサルタントでも見たことがないと驚かれた（カラーグラ

ビアに掲載）。

公園緑地計画は内務省の木村英夫技師が指導し、公園は避難場所を兼ねて4箇所配置された。防火道路は郊外の山の緑、名所と繋がり、静岡市全体の緑地系統となるように構想していた。駅前広場（北口と南口）は弾丸列車（新幹線の前身）に対応しており、防火水槽も計画された。

静岡大火の復興計画で懸案・課題となったのは寺院、墓地の移転である。静岡（駿府城）は大御所・徳川家康の居城であり、徳川家由来の由緒ある寺院が多かった。城下町の狭い道路を復興区画整理で広げるためには、減歩の緩和が必要であり、寺院墓地の郊外移転が検討



©静岡ガス「本社前のガス灯、全面点灯を開始」2020年3月25日

されたが、寺院側は反対した。その経過と顛末は『戦災復興誌』、『静岡の土木史』には記載されていないが、一部は移転した。

鳥取、名古屋、福井なども大きな城下町であり、市街地に寺院墓地が多かった。鳥取の大火復興、福井の戦災・震災復興、名古屋の戦災復興では寺院墓地の移転が課題となった。名古屋と福井では寺院墓地の集団移転と墓地公園の整備が実行された。

【参考文献】

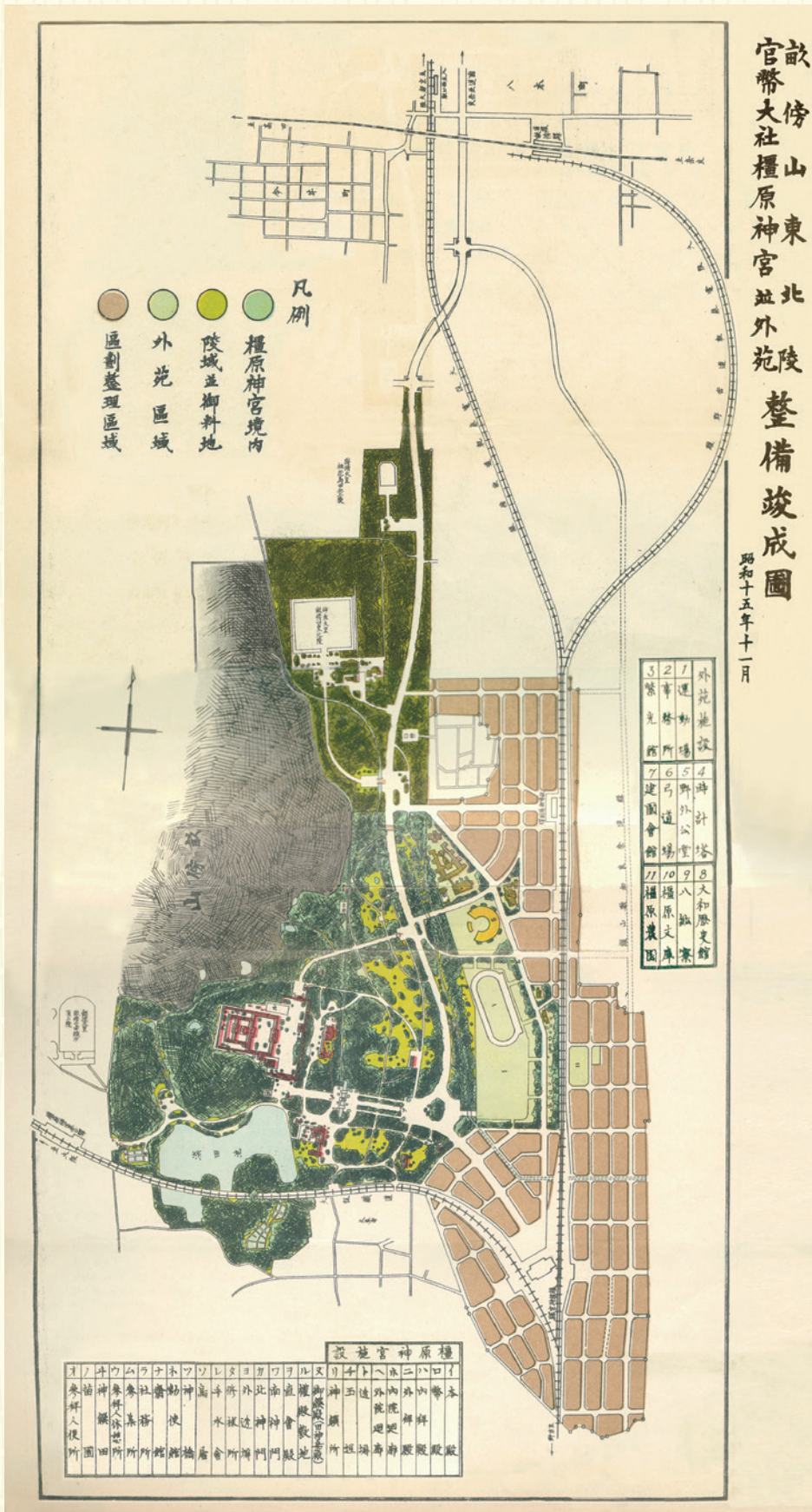
- 1) 越澤明『復興計画』中公新書、2005年、110～126ページ。
- 2) 越澤明「我が国における都市計画の理論と実践～1930年から1945年にかけて」『新都市』2000年5月、都市計画協会。
- 3) 『都市計画史』昭和41年11月15日、全90ページ。『内務省史』都市計画行政（飯沼一省執筆）のための準備原稿。約30年前に佐藤昌先生（昭和41年当時、都市計画協会常務理事）から提供された。飯沼一省「函館市の復興計画に就いて」（昭和9年4月23日建築学会講演）『建築雑誌』昭和9年6月号。
- 4) 越澤明「大火の復興計画」『日本の都市再開発史』全国市街地再開発協会、1991年4月。越澤明「函館の大火を契機として都市改造」『住宅』、1992年9月号。
- 5) 『昭和9年3月21日函館大火の惨状』小島大盛堂、昭和9年4月。『函館大火災復興写真帳』菅初次、昭和9年5月。2点は越澤明所蔵。『函館市誌』函館日日新聞社、昭和10年12月。『函館大火史』函館消防本部、昭和12年5月。「函館大火災（昭和9年3月21日）調査報告」『建築雑誌』昭和9年5月号、全64ページ。
- 6) 『静岡大火写真帖』静岡新聞社、昭和14年4月、越澤明所蔵。『静岡大火災（明和15年1月15日）調査報告書』大日本防空協会、昭和15年。



久能街道まちみがき

- 7) 大野連治、星敏雄『土木行政叢書第12巻 都市計画編』好文館書店、昭和15年10月、第7章第3節災害復興都市計画事業。静岡大火復興について詳しい。
- 8) 田中帷微「静岡市復興計画と緑地」『公園緑地』4巻2号、昭和15年2月。阿部喜之丞「静岡市大火復興寺院墓地移転の思出」『公園緑地』9巻2号、昭和22年11月。『静岡県の土木史』五月会静岡県静岡土木事務所内、昭和60年、1232～1243ページ。
- 9) 区画整理促進機構「久能街道のまちづくりの成果と経緯」2024年1月31日。静岡ガス「本社前のガス灯、全面点灯を開始」2020年3月25日プレスリリース。
- 10) 中西成城「火災復興に伴う市街地内の墓地と公園」『公園緑地』20巻3・4号、昭和33年12月。
- 11) 近年の大火復興に関する研究論文としては、角哲、越澤明「秋田県大館市の防火建築帯を中心とした大火復興による都市形成」『日本建築学会計画系論文集』80巻、713号、2015年、1701～1715ページ。角哲、越澤明「昭和30年新潟大火の復興を契機とした都市の更新と五十嵐眞作の役割について」『日本建築学会計画系論文集』84巻、762号、2019年、1817～1826ページ。三宅潤、井上亮、小林久高、中野茂夫「鳥取都市計画火災復興土地区画整理事業における公園計画と空間特性に関する研究」『日本建築学会論文集』82巻、734号、2017年、975～985ページ。

日本の公園150年史(9) 越澤明「伊勢神宮、橿原神宮の都市計画と公園緑地」【P.4～11】をご覧ください。



昭和15年11月、橿原神宮聖地計画の整備竣成図

神宮と陵域の拡大、神宮と陵域を南北で結ぶ並木道と広場、外苑の新設、鉄道の移設、土地区画整理事業が総合的に実施された。(『公園緑地』5巻3号、昭和16年)凡例は拡大し、図面の位置は変更した。



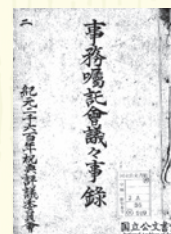
大鉄(現・近鉄)の参拝案内



建国奉仕隊が造成工事を行なった。



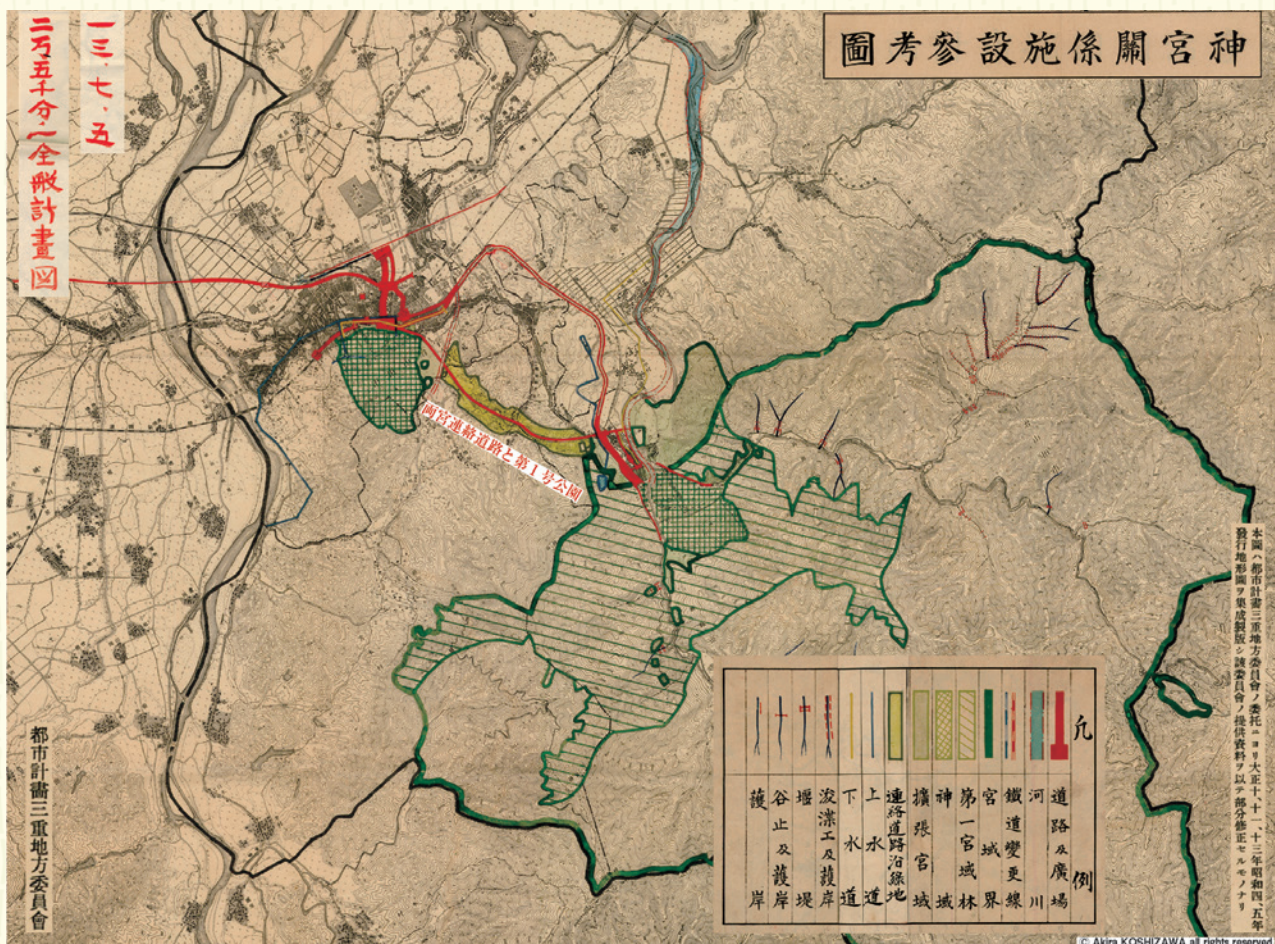
外苑の野外公演場と畝傍山。
3点は越澤明所蔵。



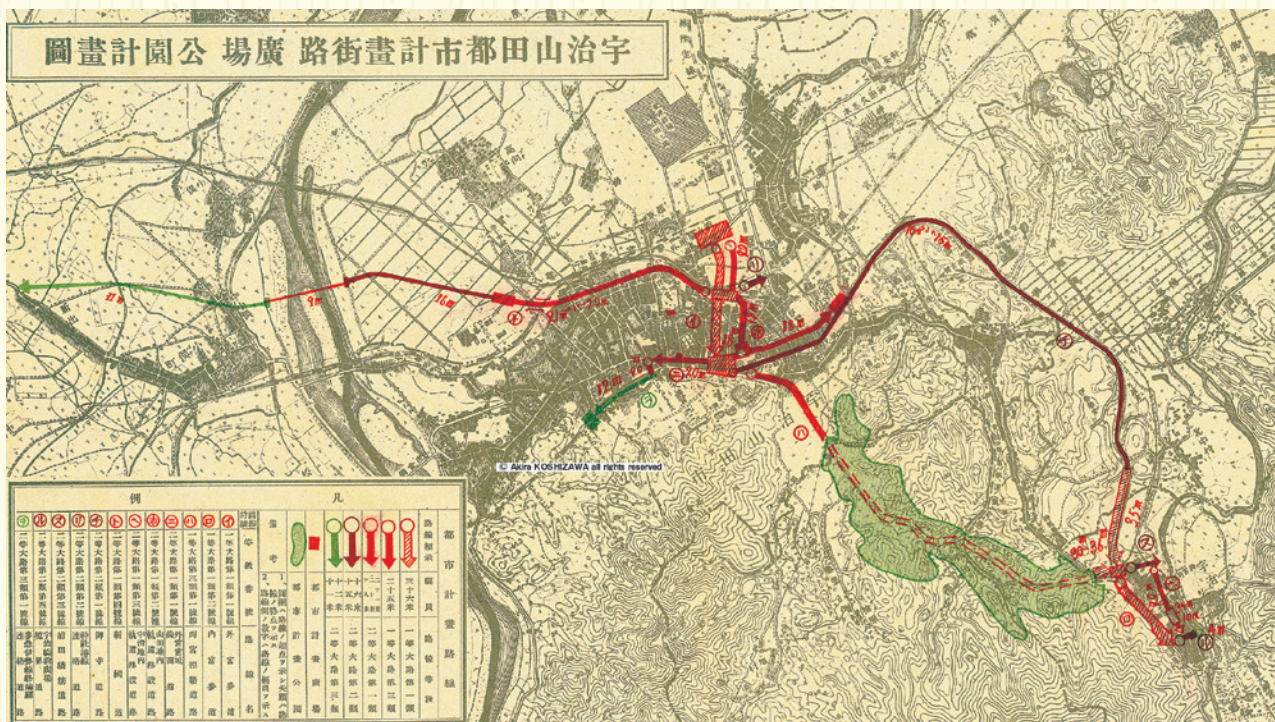
紀元二千六百年祝典
評議委員会・事務囑
託会議議事録の表紙



表参道入口広場の設計（紀元二千六百年
祝典評議委員会・事務囑託会議議事録）。
大量の文書が保存されている。



昭和13年7月、宇治山田（現・伊勢市）で国が実施した神宮関係施設整備事業の全般計画図
文字の加筆は越澤明（竹重貞藏旧蔵、越澤明所蔵）



宇治山田都市計画の街路、広場、公園計画図
外宮と内宮を結ぶ新設道路の南側は森林（都市計画公園）であり、公園系統となっている。凡例は拡大した。
（竹重貞藏旧蔵、越澤明所蔵）

日本の公園150年史 (9) 伊勢神宮、橿原神宮の都市計画と公園緑地

Urban Renewal Planning and Parks in the Environs surrounding the Ise Shrine and the Kashihara Shrine

越澤 明

北海道大学 名誉教授／一般社団法人日本公園緑地協会 研究顧問
Akira KOSHIZAWA (Professor Emeritus, Hokkaido University)

紀元二千六百年と式年遷宮

『日本書紀』によれば紀元前660年1月1日（西暦のグレゴリオ暦に置き換えると2月11日）、初代神武天皇は畝傍山（奈良県橿原市）の山麓、橿原宮で即位した。それから2600年が昭和15年（1940年）となることから、政府は紀元二千六百年記念祝典として、①～④の国家的な事業を企画した。また、同じ時期に、昭和24年の第59回式年遷宮に備えて、⑤伊勢神宮のある宇治山田市で国費による都市計画が立案された。

- ①日本万国博覧会（会場は東京市月島埋立地）
- ②東京オリンピック、札幌オリンピック
- ③宮城外苑整備事業（現在の皇居前広場一帯）
- ④橿原神宮の周辺整備の都市計画（聖地計画）
- ⑤伊勢神宮の周辺整備の都市計画（神都計画）

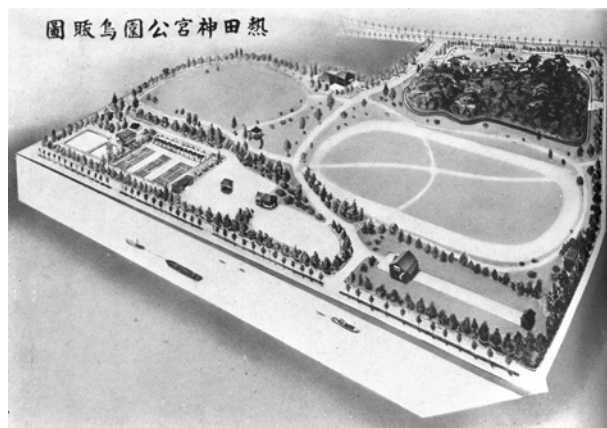
しかし、第2次世界大戦の戦局悪化から万国博覧会の開催は中止され、オリンピック開催は返上となった。これに対して宮城外苑整備事業は実施され、地下道築造は延期されたが、地上部の苑地整備は国民の勤労奉仕により完成した。

橿原神宮の周辺整備の都市計画、橿原神宮拡張整備は「聖地計画」と呼ばれ、内務省神社局、内務省計画局、奈良県、鉄道会社が協力・分担し、都市計画の土地区画整理事業によって市街地を再整備し、橿原神宮外苑を新設し、鉄道駅の移設・統合も実現した。

伊勢神宮の外宮・内宮の周辺整備の都市計画は「神都計画」と呼ばれ、国が直轄する都市計画事業（区画整理、街路、公園緑地、河川の総合事業）として実施された。計画の一部は完成し、一部は未完に終わった。

昭和10年頃に全国の有力神社の周辺で公園整備の動きがあった。名古屋の熱田神宮の周辺では熱田神宮公園の新設が愛知県都市計画課により実施され、スポーツ施設を中心とする県営都市公園となっている。

大津市では紀元二千六百年記念事業で天智天皇と大



熱田神宮公園の完成予想図(『公園緑地』4巻10号)

津京を記念して近江神宮が創建された。近江神宮外苑（都市計画公園）は戦後長らく、競輪場となっていたが、近年、民間活力を導入して再整備されている。

昭和15年3月に鉄道省と民鉄が共同編集した『聖地参拝案内』という小冊子は「紀元二千六百年と聖地参拝」をテーマとし、東日本から聖地参拝するガイドブックとして編集されている。そこでは伊勢神宮、橿原神宮、桃山御陵（明治天皇陵）、熱田神宮を四聖地として記述している。

国策で実施された神都計画、聖地計画はこのような国内観光振興、鉄道駅の整備も関係していた。



『聖地参拝案内』（鉄道省名古屋鉄道局、参急電鉄＝現・近鉄）、越澤明所蔵。

伊勢神宮の神都計画

昭和10年代に三重県宇治山田市（現・伊勢市）において神宮関係施設整備事業という名称の都市計画事業が実施された。国が行政官庁として自ら都市計画事業を実施したのは帝都復興事業と神宮関係施設整備事業の2プロジェクトのみであり、いずれも特別都市計画法が制定された。

明治時代の伊勢神宮は内宮の宇治橋より内部まで民家が続き、お店が出ている状態であった。このため明治22年、地元民間有志は神苑会を設立し、御下賜金と一般寄附金によって民有地を買収し、内宮・外宮の神苑の拡張を実施していた。

昭和6年3月、参宮急行電鉄（現・近鉄）が延伸し、大阪から宇治山田に直通運転が実現し、立派な宇治山田駅が新築された（国の登録有形建造物に指定）。設計者の久野節は大阪難波駅、東武浅草駅も設計している。宇治山田の市街地は行楽客で賑わう一方、市街地は喧噪とし、外宮、内宮と接して市街地が形成されていた。

大正12年、宇治山田市民会は内務大臣に都市計画指定を陳情し、「本市は神霊都市として計画を樹立」すべきであると。さらに昭和8年、宇治山田市は内閣総理大臣に対して「大神都特別聖地計画実施に関する意見書」を提出した。昭和8年、衆参両院で「大神都聖地計画国営の建議」が議決された結果、昭和9年から内務省は臨時神宮関係施設調査会を設置し、取り組みを開始した。

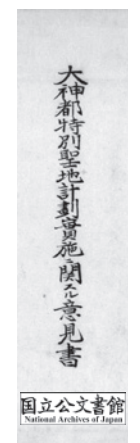
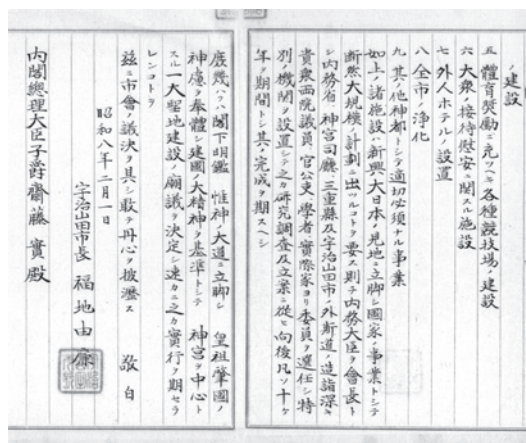
昭和11年9月、勅令で神宮関係施設調査会（会長は内務大臣）が設置され、昭和13年7月、神宮関係施設要綱が決定され、内務大臣宛に答申された。これが神

都計画のマスタープランに相当している。要綱の内容は①内宮、②外宮、③建築物、④鉄道軌道、⑤道路、⑥上下水道の6部40項目の具体的な事業内容を定めた。

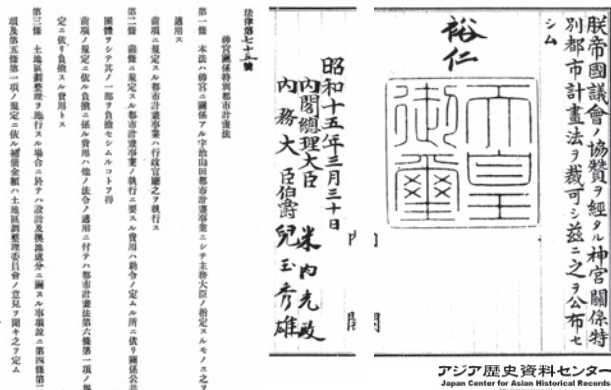
昭和24年の式年遷宮までに神宮関係施設の主要な部分を完成させるために、昭和10年度～昭和24年度の10カ年継続事業として、第1期と第2期に分けて予算計上された。第1期事業は次の事業である。

- 1) 内宮宮域に関する施設：宇治橋前の広場の拡張整備。平坦地の宮域拡張整備（盛土高3メートル）。五十鈴川水源涵養工事。五十鈴川の宇治橋付近の改良工事。
- 2) 外宮宮域に関する施設：外宮宮域前面の拡張整備。前面道路の新設。
- 3) 建築物の整備：勅使館の新築、祭主館と神宮司庁の移転改築。
- 4) 鉄道軌道の整理：参宮急行電鉄（現・近鉄）主担駅の移転。神都交通電車線路の移設。省線山田駅の移転（これは鉄道省の所管）
- 5) 道路に関する施設：外宮参道の新設。軌道移設道路の新設。御幸道路の整備。内宮参道の整備。新国道の新設。
- 6) 上下水道に関する施設：下水幹線の敷設。外宮前暗渠の移設。

神宮関係施設整備の多くは内務省が国費で実施し、県市が事業費の一部を負担した。昭和14年10月、内務省計画局は現地に神宮関係施設調査事務所（所長は竹重貞藏）を開設し、昭和15年2月、神宮関係施設造営所に拡充されて（所長は事務系）、昭和16年8月、事業の起工式が行われた。



昭和8年2月、宇治山田市長から内閣総理大臣あて大神都特別都市計画実施に関する意見書（公文雑纂昭和8年第28巻、国立公文書館所蔵）



昭和15年3月、特別都市計画法公布の御名御璽(国立公文書館所蔵)

造営所工営課長の竹重貞藏(九大土木卒)は区画整理の熟練者であり、その後、広島県都市計画課長として広島の戦災復興計画を立案し、愛知県都市計画課長として戦災復興事業を推進し、日本住宅公団の初代宅地部長などに歴任した。約35年前、竹重貞藏氏に越澤明はヒアリングをしており、その際に所蔵図面数点を寄贈され、それを『新都市』で公開した(参考文献3)。

昭和15年2月、第10回、第11回都市計画中央委員会が開催され、神宮関係特別都市計画法案要綱、都市計画法改正の要綱が可決された。なお、都市計画中央委員会は昭和16年5月に廃止され、戦後になっても政府が都市計画制度を審議する組織は存在しなかった。そのため、昭和43年都市計画法案の審議は宅地制度審議会で行われている。

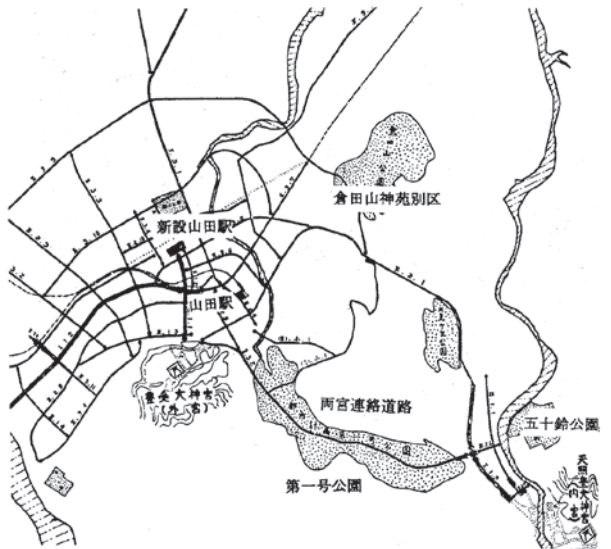
昭和19年にかけて神宮関係施設整備は次の事業が着手された。



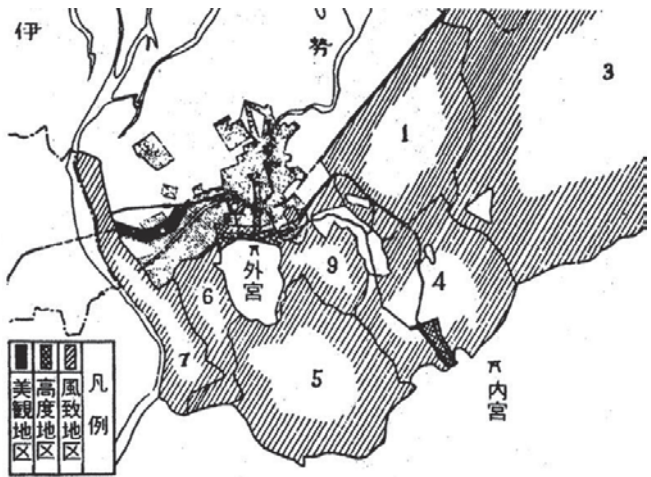
『神都』宇治山田市役所編輯発行、昭和12年11月、越澤明所蔵

- 1) 五十鈴川上流の介在する民有地を買収し、水源涵養林を整備。内宮の周囲の市街地と山林を買収し、内宮を拡大。この結果、門前町(お祓い町)は内宮から約200メートル後退し、宇治橋前が広場となった。
- 2) 外宮前の民有地を買収し、宮域を拡大し、宮域と市街地の間に道路(幅員20メートル)を新設。この結果、外宮前の市街地は約200メートル後退。
- 3) 省線山田駅を約500メートル後退し、駅前広場を新設し、外宮参道(福音26メートル)を新設。参道は一部出来たが、駅移転は実行されず。
- 4) 両宮を結ぶ参詣道路を公園道路として新設。

外宮と内宮を結ぶ既存道路の中間点には江戸時代から栄える古市遊郭があり、お伊勢参りの享楽の場所であった。これに対して、別ルートで外宮と内宮を結ぶ



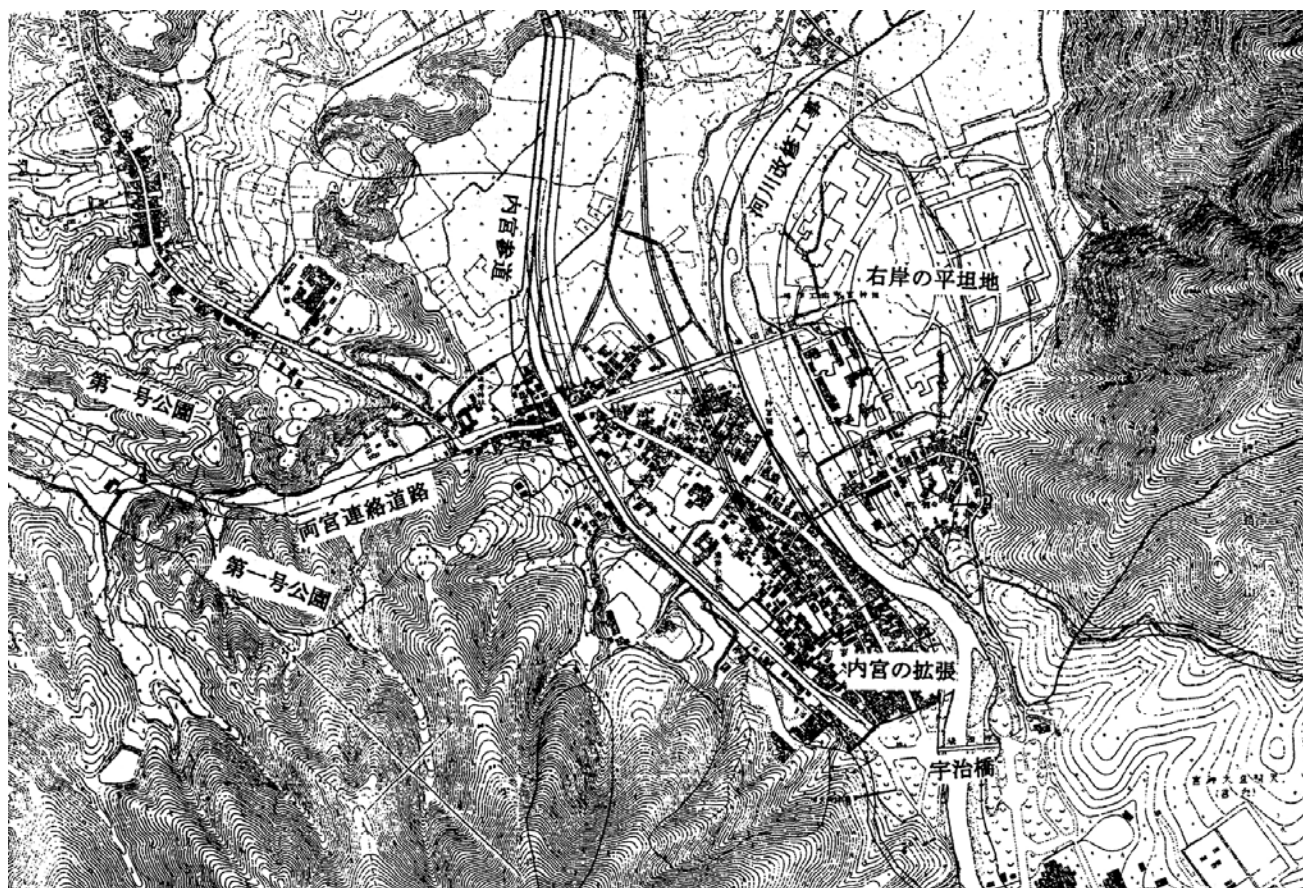
宇治山田の神都計画概要図
文字は越澤明加筆 (出典 参考文献2)



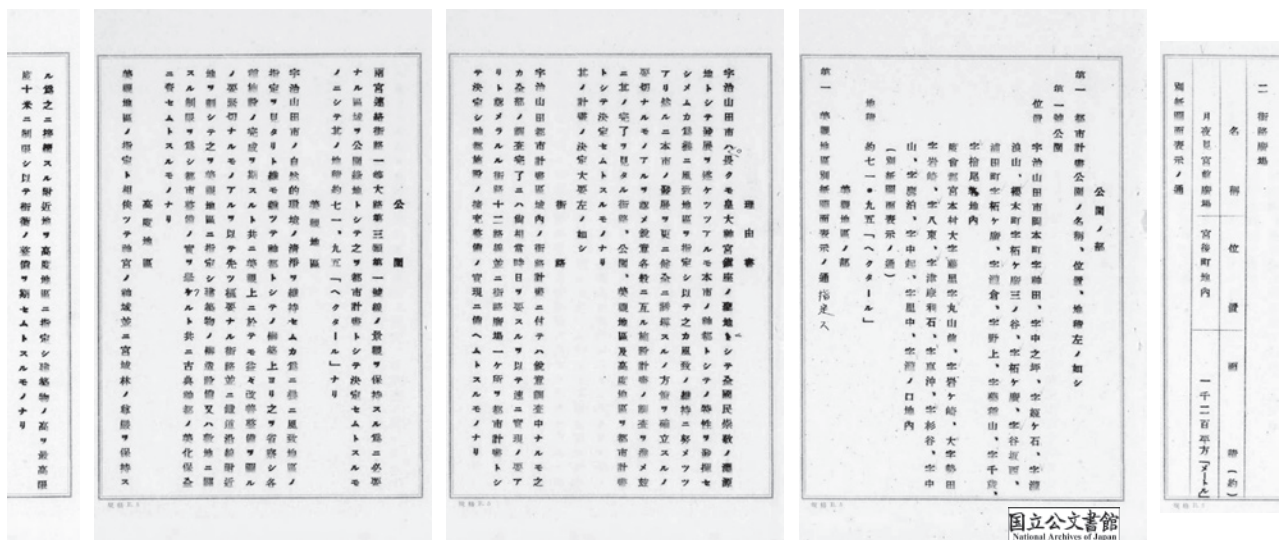
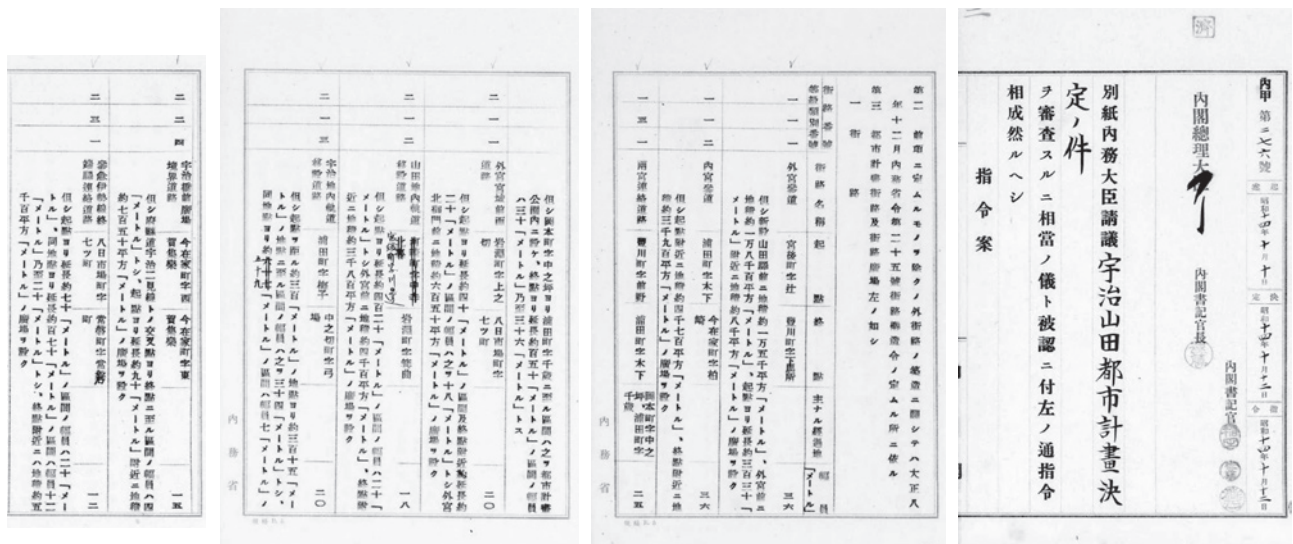
宇治山田の風致地区、高度地区、美観地区
文字は越澤明加筆 (出典 参考文献2)



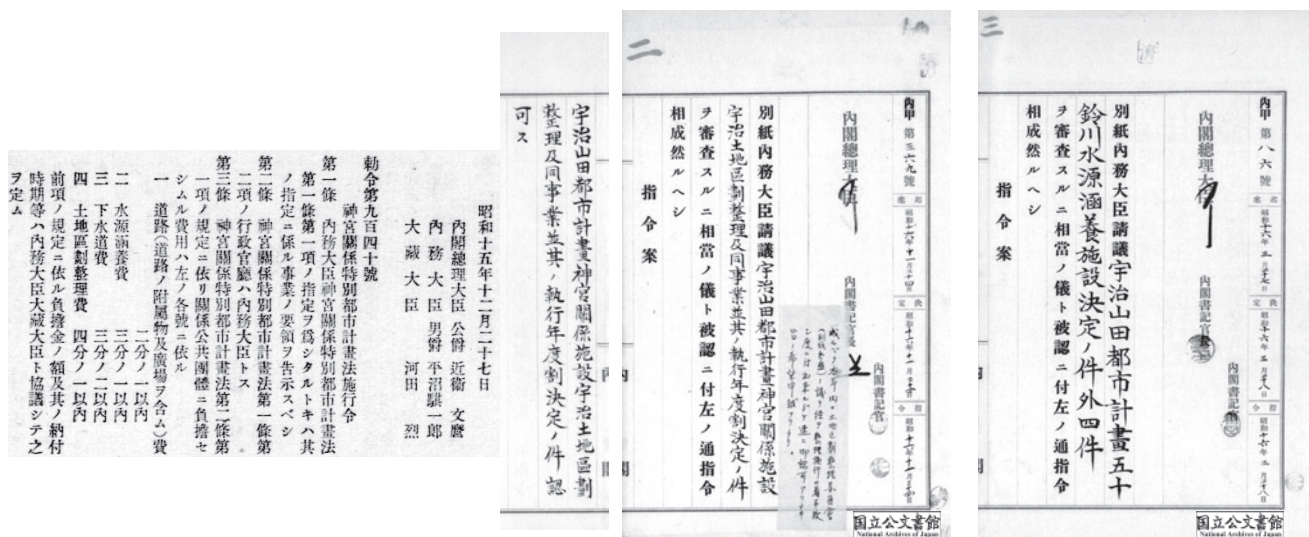
神宮関係施設整備事業の概要。文字の加筆は越澤明、竹重貞藏旧蔵、越澤明所蔵。



内宮周辺(宇治地区)の神都計画。文字の加筆は越澤明、竹重貞藏旧蔵、越澤明所蔵。

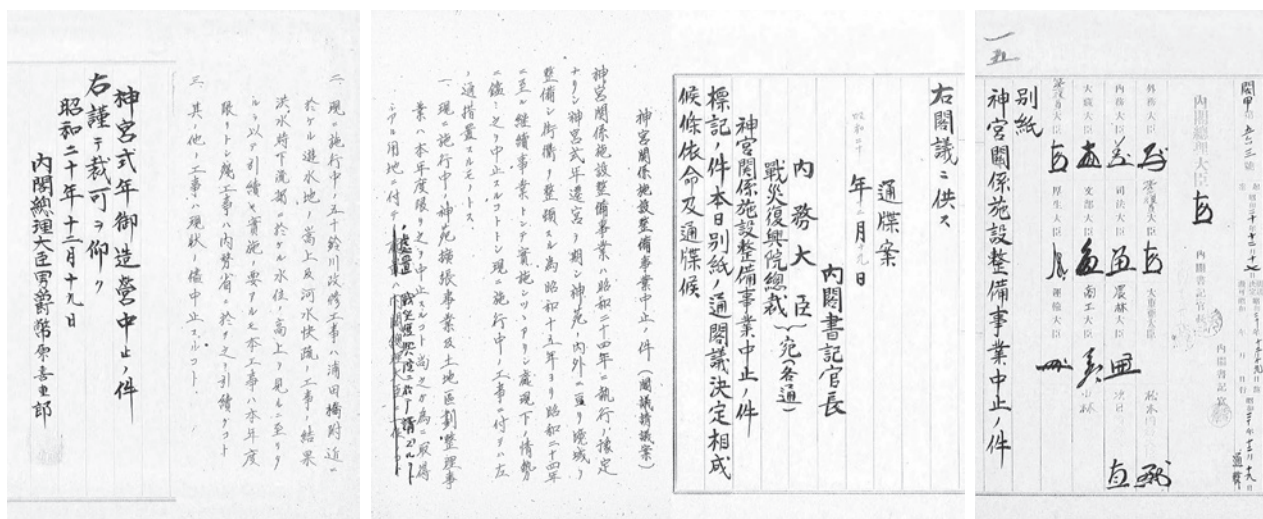


昭和14年10月、宇治山田都市計画(街路、街路広場、公園、美観地区、高度地区)の決定(国立公文書館所蔵)



昭和16年11月、宇治山田都市計画 神宮関係施設 宇治山田土地区画整理の決定(国立公文書館所蔵)
神宮関係特別都市計画法の施行令第3条で国と公共団体の費用負担の割合を定めた。

昭和16年3月、宇治山田都市計画 五十鈴川水源涵養施設の決定(治山治水を都市計画で実行、国立公文書館所蔵)



昭和20年12月、神宮関係施設整備事業を中止する閣議決定
残事業の一部を戦災復興院宇治山田出張所を設立して継続(国立公文書館所蔵)

参拝道路(幅員20メートル)を新設し、その両側は带状緑地(第一号公園)として都市計画決定した。つまり、外宮と内宮を結ぶ公園系統(パークシステム)である。

この第一号公園と市街地の並木道の計画立案は内務省都市計画課の木村英夫技師が担当した(木村英夫先生ご本人から約35年前に伺う)。

5) 土地区画整理事業の決定。

大量の公共用地取得、家屋の移転が必要になるため、宇治山田の市街地全体に対して土地区画整理事業を実施。

昭和11年2月から昭和18年10月にかけて風致地区の指定(約4170ヘクタール)、街路網、第一号公園、土地区画整理事業、都市計画水源涵養施設、美観地区(外宮、内宮、御幸道路、連絡道路に沿って)、高度地区(外宮、内宮近くは建物の高さ制限)などが都市計画決定された。つまり、国費で都市計画事業を行う前提で、宇治山田では都市計画の法制度が総合的に適用されていた。

しかし、戦局の悪化から式年遷宮は延期されることになり、昭和19年4月、神宮関係施設整備の事業はほぼ中断した。そして宇治山田の市街地は空襲で全焼した。

戦後、昭和20年11月、幣原内閣は、式年遷宮を中止し、神宮関係施設整備事業を中止することを閣議決定した。残事業の直営工事としての継続のために戦災復興院に宇治山田出張所を設立した。昭和22年3月、宇治山田出張所の廃止後は、県施行の戦災復興事業とし、区画整理の主な内容は実現しており、内宮前の広場化も実現した。省線駅の移設は見送りとなった。水源涵養施設と河川改修は建設省中部地方整備局によって継続され、その後は三重県の施行で実施された。

外宮と内宮を結ぶ連絡道路は一般道路(通称は御木本道路)として建設され、沿道の開発促進という方針に変更した。連絡道路の両側の緑地帯(第一号公園)の計画は全廃されて、小さな単独公園に都市計画変更された。

高度地区は緩和されたが維持されている。美観地区の運用を三重県と伊勢市はしておらず(建築基準法による条例を未制定のまま)、景観法の施行の際に自動的に廃止された。

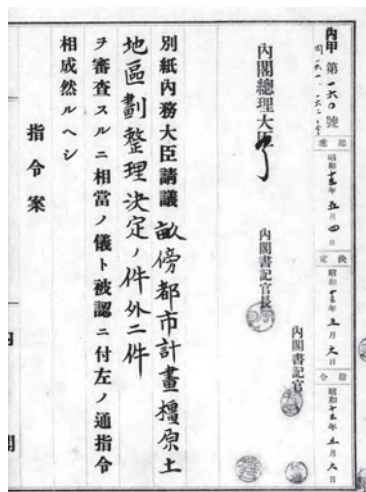
檀原神宮の聖地計画

明治23年(1890年)、初代神武天皇の畝傍檀原宮の推定場所の民有地を買い上げ、官弊大社檀原神宮が創建された。その後、明治大正期に数度にわたり、山林・農地を買収して拡大整備が実施された。

折下吉延(明治神宮外苑の主任技師、復興局公園課長、東大農学卒)は大正元年、奈良女子高等師範学校教授に赴任し、大正3年から檀原神宮の林苑整備を委嘱された。大正4年の神武天皇二千五百年祭に向けた拡張整備を担当し、大正4年に明治神宮造営局に転じた。

その後、昭和10年の紀元二千六百年記念事業として檀原神宮奉祝記念事業(いわゆる聖地計画)として大拡張と檀原市街地の再整備が実行された。宮内省、内務省(神社局、計画局、土木局)、文部省、鉄道省、奈良県など関係機関の協力・分担で計画され、実施された。

政府は内閣に紀元二千六百年記念祝典事務局を設置し、評議会(会長は阪谷芳郎、委員は本省の次官)で祝典事業内容を決定し、その下の幹事会(本省の局長)と囑託会議(本省の課長クラス)で実質的に検討した。囑



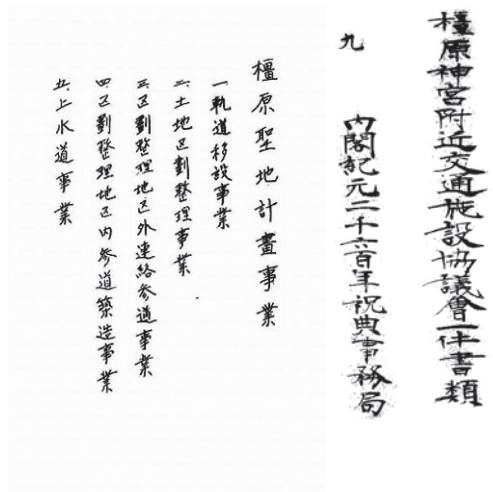
畝傍都市計画 檀原土地区画整理の決定

参
考

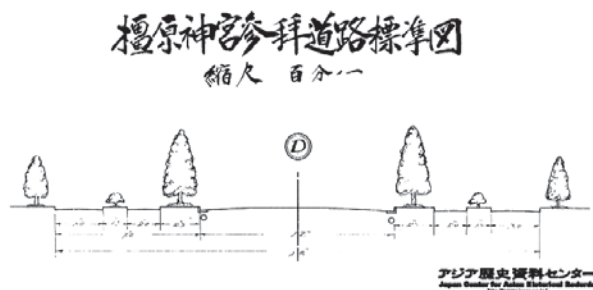
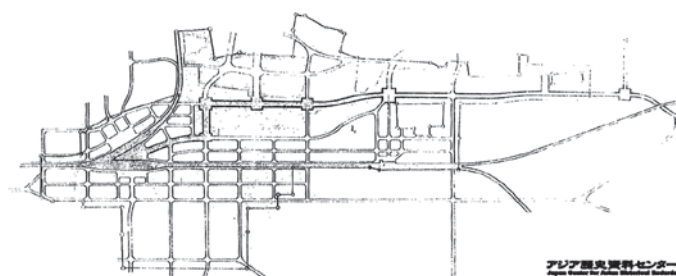
一、大阪電気軌道並大阪鐵道ノ聯合及鐵路ノ移設
檀原神宮並畝傍山東北段一帯ノ境域ノ靜肅ヲ圖ル爲大阪電気軌道
並大阪鐵道ノ聯合及鐵路ヲ別紙圖面ノ位置ニ移設スルコト
聯合及鐵路移設補償費概算 五五〇、〇〇〇圓

協 議 事 項

紀元二千六百年祝典委員會第三特別委員會第一回會議



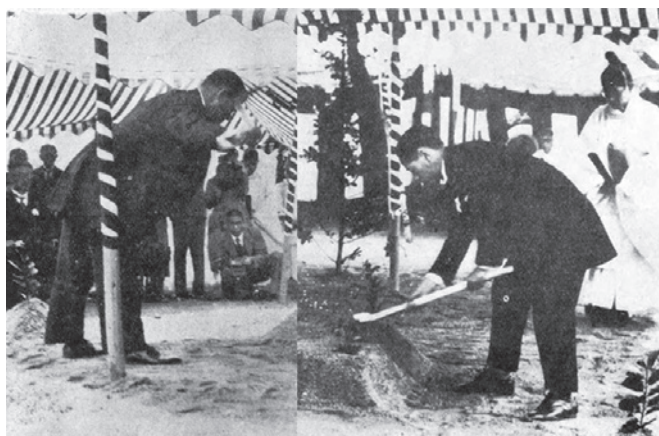
檀原聖地計畫圖 縮尺五千分の一



昭和12年4月、第4回檀原神宮附近交通施設協議会で聖地計畫の重要な内容を政府の關係部局(大臣官房、都市計画課、神社局、内閣祝典事務局)で決定した



聖地計畫の鳥瞰図(参考文献16)



起工式、左は田阪内務技師、右は藤田工事事務所長(参考文献16)

託会議の公文書を確認すると、鉄道移設と区画整理の具体案は内務省都市計画課が自ら立案したことが判明し、都市計画課長、榎木寛之(筆頭技術)、町田保(次席技師)が説明している。

造園系に関わる業務が多いため、田阪美徳(大正10年から明治神宮外苑を担当、昭和11年より全国の官幣大社の林苑を担当、東大農学卒)が昭和12年3月、内務省から紀元二千六百年祝典事務局に派遣された。

田阪美徳は当時の『公園緑地』誌に造園系からみた聖地計畫の整備内容について連載している。

奈良県庁には内務省から都市計画課技師が派遣された。藤田宗光(都市土木、熊本高工卒)が奈良県庁での計画立案を担当し、檀原神宮聖域土木工事事務所長として責任者となり(工事終了後に新潟県都市計画課長に異動)、佐多直承(建築、日大卒、日大理工学部校友会会長)は建造物を中心に担当した。坂田静夫(大正12

年から奈良公園を担当、昭和10年、奈良県公園課長、東大農学卒)が造園を中心に担当した。

橿原神宮奉祝記念事業は昭和13年5月に着工され、昭和14年12月に竣工した。神宮境域の拡張、民有地の買収は過去何度も行われたため、民家の移転交渉は相当苦労した。資材不足・労力不足のため工事のかなりの部分は勤労奉仕(延べ120万人)に頼っている。実施された記念事業の内容は次の通りであった。

1) 神宮境域ならびに御陵陵域の拡張整備。

境域と陵域を東側(既存鉄道側)に約31ヘクタール拡張して、苑地を造成する。そのために鉄道を東側に移設して、既存集落の移転も実施した。

2) 鉄道および軌道の整備。

大軌(大阪電気軌道、現在の近鉄)の畝傍線、吉野線を東方に約300メートル移設し、大阪鉄道を合わせた総合駅(橿原神宮前駅)とする。新駅舎は建築家村野藤吾の設計で完成した。これは関西の駅舎建築の中でも有数の名建築である。

3) 神宮関係の諸建造物の整備。

本殿、社殿を修築し、斎館、社務所等を移築・新築し、給水・照明・防火等の附帯設備を整備する。

4) 神宮参道および参拝道路の整備。

表参道、裏参道を築造し、橿原神宮駅の駅前に表参道枡形広場など7箇所を広場を新設する。表裏参道と主要駅を結ぶ参拝道路(都市計画街路事業)を新設し、府県道の付け替えを行い、美しい並木道が誕生した。

5) 市街地の環境整備のために区画整理を実施。

聖域の拡張、鉄道の移設、参拝道路の新設に関連して、これらの包含して面積約106ヘクタールの土地区画整理事業を施行する。

境域内と陵域内の整備、建造物、参道の築造は内務省神社局が施行した。参拝道路、府県道付け替え、境域と陵域の拡張部分の用地取得、周辺環境の整備は奈良県庁が施行した。鉄道関係は大阪電気軌道、大阪鉄道が施行した。また、境域内と陵域内の施設、山林整備は宮内省が行い、畝傍山一帯の整備は帝室林野局が聖蹟の保全を図った。

奈良県立橿原公苑は奈良県中南部の主要な総合スポーツ公園であり、橿原神宮外苑として昭和15年に新設された。当時は全国青少年の修練場であるとして「橿原道場」と命名されており、橿原道場は橿原神宮に奉献後、即日で奈良県庁に移管された。

橿原道場は建国会館、大運動場(4万2千人収容)、野外大公演場(1万人収容)、八紘寮(修養宿泊施設)、橿原文庫(国史関係の図書館、戦後、県立橿原図書館)、大和国史館などが整備された。

工事で出土した遺物の展示を行った大和国史館は、戦後、奈良県立橿原考古学研究所(初代所長は末永雅雄)に発展し、飛鳥地方の考古学の発展、古都保存の推進に寄与した。昭和13年9月13日、奈良県の工事事務所の一面に遺跡調査事務所が設置され、末永雅雄が調査開始したことから奈良県立橿原考古学研究所は、9月13日を創立記念日としている。

【参考文献】

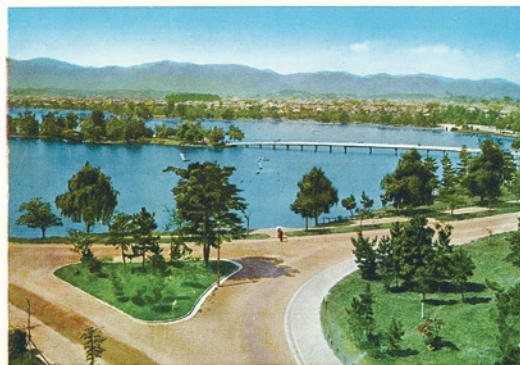
- 1) 越澤明『東京都市計画物語』8章宮城外苑、ちくま学芸文庫、2001年。
- 2) 越澤明「神都計画：神宮関係施設整備事業の特色と意義」『1997年度第32回日本都市計画学会論文集』73～78頁。
- 3) 越澤明「伊勢の神都計画(神宮関係施設整備事業)の都市計画」『新都市』2011年3月号、カラーグラビアで図面掲載、竹重貞藏から越澤明に寄贈された。
- 4) 竹重貞藏「神都計画と宇治山田の思い出」『新都市』12巻1号、都市計画協会、昭和33年。
- 5) 真坂忠蔵「熱田神宮公園の造営に就て」『公園緑地』4巻16号、昭和15年。
- 6) 「神宮関係施設調査会の答申」『内務厚生時報』5巻4号、内務大臣官房文書課・厚生大臣官房文書課、昭和15年。
- 7) 山内逸造「神宮関係特別都市計画法及都市計画法中改正法律に就て」『都市公論』22巻4号、昭和15年。
- 8) 『都市計画三重地方委員会議事速記録』第1回～第27回、大正15年～昭和18年。
- 9) 『神都読本』宇治山田市教育会、昭和10年。
- 10) 『都市計画概要1958』三重県、昭和33年。
- 11) 『戦災復興外誌』都市計画協会、昭和60年。
- 12) 田阪美徳「官弊大社橿原神宮境域拡張整備史」『公園緑地』5巻1号、昭和16年。
- 13) 田阪美徳「官弊大社橿原神宮並畝傍山東北陵を中心とせる紀元二千六百年記念事業工事概要」『公園緑地』5巻3号、昭和16年。5巻2号グラビアに掲載。田阪美徳「官弊大社橿原神宮境域傍山東北陵域拡張整備事業に於ける神宮参道及造苑施設に就て(其の一)」『公園緑地』5巻4・5号、昭和16年。
- 14) 『折下吉延先生業績録』都市計画協会内折下先生記念事業会、代表田阪美徳、昭和43年。
- 15) 『田阪美徳先生遺稿集』財団法人東京都公園協会内田阪美徳先生記念会、代表井下清、昭和45年。
- 16) 藤田宗光『都市と農村』内務省内都市研究会、昭和13年、346～357頁に聖地計画。藤田宗光『橿原神宮と建国奉仕隊』阪神急行電鉄百貨店部、昭和15年。藤田宗光『御楯の精神』東京講演会出版部。3点は越澤明所蔵。
- 17) 永瀬節治「昭和戦前期における橿原神宮を中心とした空間整備事業に関する研究」『都市計画論文集』44-3号、2009年。
- 18) 渡邊昌史「橿原道場に関する一考察」『奈良体育学会研究年報』19号、2015年3月。

特別連載 日本の公園150年史

日本の公園150年史(10) 越澤明「福岡の大濠公園と西宮の夙川公園の誕生経緯」 [P.5～12] をご覧ください。



昭和2年開催の東亜勧業博覧会の案内図。越澤明所蔵。



(博多) 大濠公園 OBORI PARK, FUKUOKA



昭和4年開園の大濠公園は福岡の名所に。越澤明所蔵。

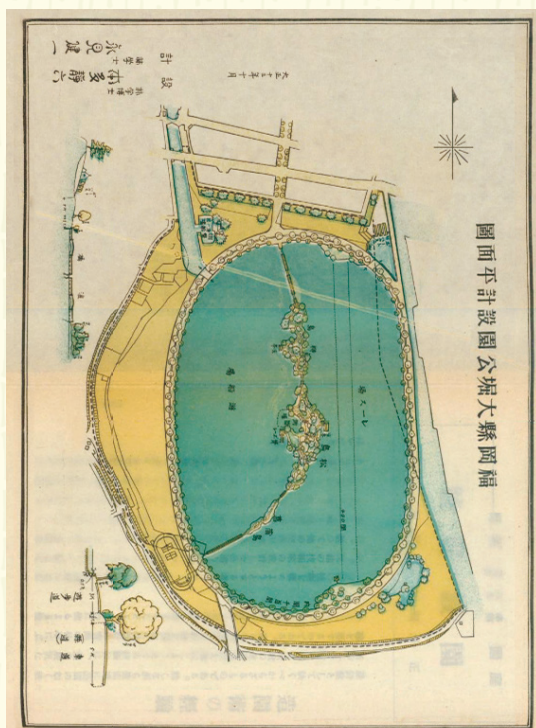


大濠公園の現在の姿。

出典：福岡県大濠・西公園管理事務所ホームページ。



昭和39年5月の福岡都市計画公園の都心部。大濠公園が都心部の水面を有する唯一の公園であることが分かる。緑色は都市計画公園、斜め線は風致地区。丸は昭和39年の追加決定公園とその誘致圏。越澤明撮影、国立公文書館所蔵。



大濠公園の最初の提案者は本多静六、永見健一（本多静六の弟子、九大助教授）である。
本多・永見「福岡県経営東公園西公園大堀公園改良計画」『庭園』7巻9号、大正14年9月。

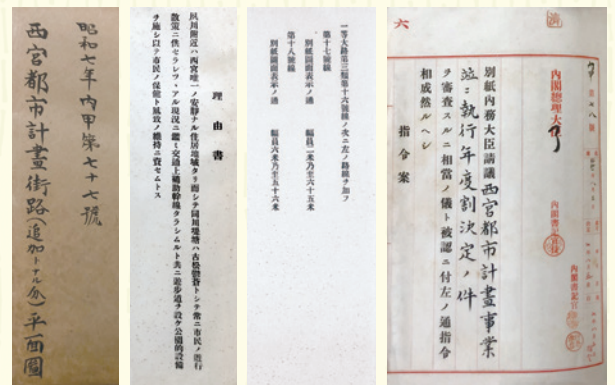


文化9年(1812年)写、福岡城下町の都心部。大濠公園以外の堀割は明治以降は消滅し、道路、細い水路、宅地となった。
福岡城下町を最も詳細に描いた本図は三奈木黒田家（筆頭家老、男爵）の旧蔵。九州大学附属図書館所蔵。

都市計画街路として都市計画決定・事業決定された夙川公園



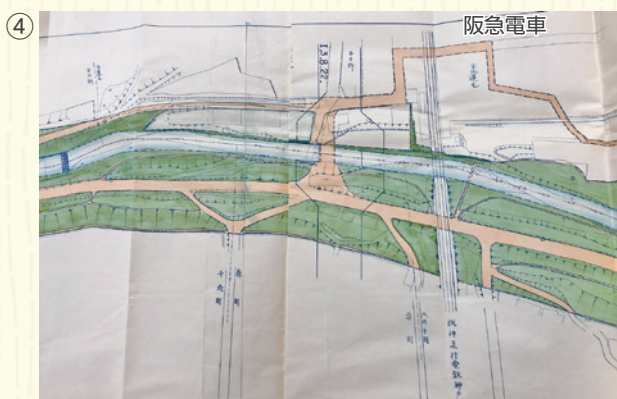
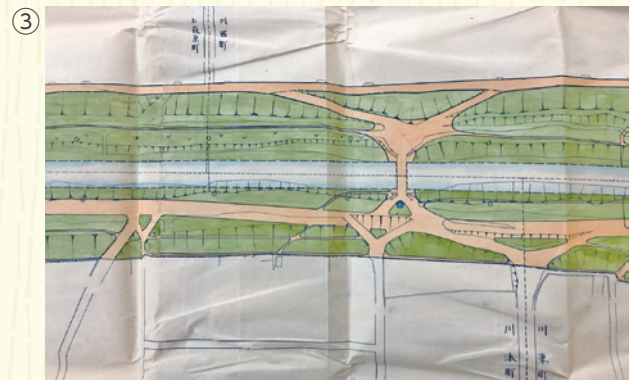
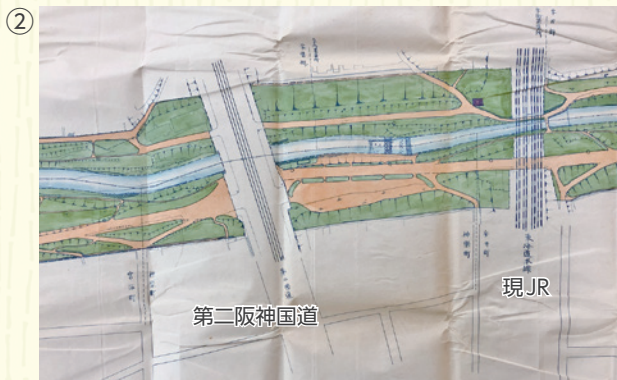
昭和7年8月、西宮都市計画街路の追加決定と理由書。
越澤明撮影、国立公文書館所蔵。



昭和7年8月、西宮都市計画街路事業の決定と理由書。
越澤明撮影、国立公文書館所蔵。



夙川公園の圧倒的な緑。1995年越澤明撮影。
阪急駅前のビルから撮影。兵庫県広域緑地計画策定委員会幹事長として視察。その翌週に阪神淡路大震災が発生。



昭和7年8月、夙川公園が都市計画街路事業として決定された際の附図①～⑤。
長大な図面であるため所要所(阪神電車、阪神国道、国鉄、阪急電車との交叉箇所など)を掲載する。
附図(計画図)には園路、広場などの公園的設備が細部まで図示されている。越澤明撮影、国立公文書館所蔵。



日本の公園150年史 (10) 福岡の大濠公園と西宮の夙川公園の誕生経緯

Creation of Fukuoka's Ohori Park and Nishinomiya's Shukugawa Park

越澤 明

北海道大学 名誉教授／一般社団法人日本公園緑地協会 研究顧問
Akira KOSHIZAWA (Professor Emeritus, Hokkaido University)

1. 水と緑を活かした公園

福岡市の^{おおほり}大濠公園と西宮市の^{しゅくがわ}夙川公園は水と緑を活かし、景観的にも優れた公園である（カラーグラビアを参照）。全国を見渡しても誇るべき緑の公共資産であり、市街地の景勝地であり、公園という社会資本整備の意義と恩恵を実感させる存在である。

全国各地の城下町に由来する都市では、大濠公園のように城下町時代から自然の大水面を保存し、都心のオアシスとした大公園は全国でもあまり例がない。また阪神地域（神戸市・芦屋市・西宮市）では六甲山麓から海岸まで南北に多数の河川が存在しているが、夙川は唯一上流から海岸までが公園となり、遊歩道で散策できる。

大濠公園と夙川公園は都市公園に対する国庫補助制度が存在しなかった大正末期から昭和初期に、災害復興ではなくて平時に公園を誕生させたことでもユニークである。『日本公園百年史』では大濠公園は簡素に記載されているが、夙川公園はそもそも記載が無い。

大濠公園と夙川公園の計画、経緯、財源について当事者が『都市公論』、『公園緑地』で文章を書いている。しかし両誌を所蔵する公共図書館が少ないためなのか、行政当局、研究者、福岡県立図書館レファランスでは両誌という第1次史料の存在が知られていない（参考文献2）。そこで本号の末尾に根拠資料となる第1次史料を網羅的に記載すると同時に、筆者の研究者としての視点によって両公園の誕生の経緯、特色、財源確保について考察して述べることにする。大濠公園は新規に執筆を行い、夙川公園は既発表論文を要約しており、国立公文書館所蔵の両公園に関して従来知られていない資料をカラーグラビアで掲載した。

2. 大濠公園が誕生した経緯

福岡市内では太政官布告にもとづき城下町時代から

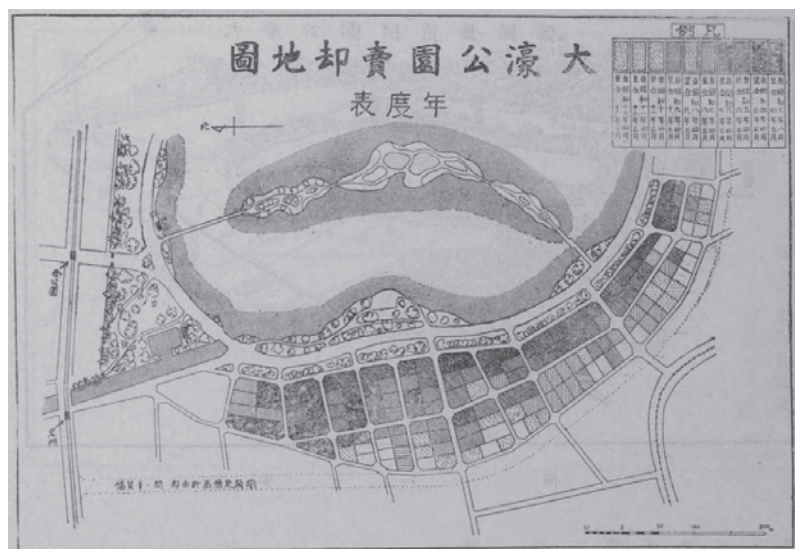
の景勝地である東公園（千代の松原）と西公園（博多湾に面した丘陵）が県営公園となった。一方、福岡城（舞鶴城）址は陸軍用地となり、戦後になって史跡指定と公園整備が開始された（現・舞鶴公園）。

大濠の水面は元々は博多湾の入り江（草ヶ江という名称）であり、長年の風砂により土砂が堆積し、沼地となっていた。慶長6年（1601年）、黒田長政が福岡城下町を建設した際に大濠を巨大な外濠として活用した（カラーグラビアを参照）。大濠北側の松土手は黒田長政の築城時の植樹が老松となったものである。

明治32年（1899年）10月、大濠は西公園と対して風致維持に必要であるとの理由で、西公園附属地となり、管理が陸軍省から福岡県に移管されたが、不衛生で荒廃した沼地と芦原のままで放置されていた。白鳥、白鷺、オシドリが飛来するなど野鳥生息には適した環境であったが、昼間でも女子の通行は危険だとみなされる場所となっていた。福岡の市街地が西に発展するためには大濠が障害となっていた。

大正13年10月、福岡県内務部土木課（課長は渋谷武、土木職）の委嘱により本多静六（東大林学科教授）と永見健一（九大助教授、本多静六の弟子、後に東京農大農学部造園科長）は1週間実地調査を行い、東公園と西公園の改良設計、大堀公園（当時は堀の文字を使用）新設の基本設計を行った（図面はカラーグラビアに掲載、参考文献3）。

この本多・永見案を実行に移すために、大正14年（1925年）、福岡県会で「大堀水面の埋立整理の件」（水面の一部を埋立、水面を主とした公園を新設、不用地を住宅地として売却）が提案された。しかし、福岡の市街地に県営公園を新設することに対しては福岡市以外を選挙区とする県会議員から強い反発が出た。その結果、県の一般財源からは一切支出しないという条件付きで5カ年継続事業として可決された。大濠公園整備のための「埋立整理」の事業費は県土木基金から一時



出典：『公園緑地』昭和13年1月。（参考文献5）

的に借り入れて、不用地売却処分収入によって償還するという方法が採用された。

しかし、大蔵省は公有水面埋立に反対し、大蔵省と県の交渉は難航した。最終的には県が水面（陸軍用地）を買収して、雑種地として開墾するという名目で埋立を実施し、県有地とすることで決着した。これは当時の柴田善三郎知事（内務官僚、その後、愛知県知事、大阪府知事を歴任、後に斎藤実内閣の内閣書記官長＝内閣官房長官に相当）が、福岡市の発展と一大県営公園の造成が必要であるとして、先頭に立って推進したことで実現した（参考文献9、10）。

大濠公園の実施設計と工事は、大正13年の本多静六・永見健一の基本設計を元にして、都市計画福岡地方委員会の木村尚文技師（造園職、戦後は広島市建設部緑地課長として平和記念公園の新設などを担当）が計画を担当し、工事全般は福岡県内務部土木課長の渋江武が指揮した。

建設省計画局施設課（国土交通省都市局公園緑地・景観課の前身）の2代目課長の木村英夫は課長在職中に明確に記述している。

「福岡の大濠公園は、附近の住宅地と共に木村（尚文）さんが福岡地方委員会に在職中に計画されたもので、低湿地の荒蕪地が改良され、而も附近の発展にまで寄与した好例である」（参考文献11）。

約40年前に木村英夫氏から越澤明は大濠公園と夙川公園の特色ある整備の意義についてご教示を受けた。今日の福岡県や福岡市では木村尚文の名前は忘れ去ら

れている。造園学や都市計画の研究者でも木村尚文の名前は全く知らないため、本号では詳しく記載した。

福岡県内務部土木課長として工事全般を遂行した渋江武（九大土木を大正4年卒、大村市出身）は昭和2年に新設された愛知県土木部長に栄転し、内務省本省の技師を経て、昭和5年に大阪府土木部長に着任した。この人事は柴田善三郎知事が関わった可能性があり、柴田知事の信頼が厚かったことを示している。渋江武は昭和7年に官界を退職したが、昭和16年に半井清横浜市長の依頼で横浜市土木局長、さらに第二助役に就任した。土木技術のプロである渋江武の名前も知られて良い。

大正15年1月、福岡県に大濠修築事務所が設置され、20名の職員が配置され、埋立整理が開始された。昭和5年3月に竣工し、県営大濠公園として開園し、水景を主とする大公園が県庁所在地である大都市の都心部に誕生した。この20名の人は大濠会を作り、戦後も親交を続けていた。

大濠公園の土地所有の内訳は次ぎの通りである（参考文献4）。

A 国有地	140,231 坪（約46ヘクタール）
既成陸地	31,110 坪
新埋立地	36,433 坪
水 面	72,777 坪
B 買収地	20,557 坪（約7ヘクタール）
新埋立地	31,110 坪
水 面	3,074 坪



昭和2年開催の東亜勤業博覧会の案内図。越澤明所蔵。

C 不用処分土地	30,947坪 (約10ヘクタール)
売切地	26,002坪
道路敷	4,945坪
D 差し引き (A + B - C = D)	
129,841坪 (約43ヘクタール)	
E 道路敷編入面積	2,814坪
F 計 公園敷地 (D + E = F)	
132,655坪 (約44ヘクタール)	
陸 地	56,804坪 (約19ヘクタール)
水 面	75,851坪 (約25ヘクタール)

工事費予算の総額は、大正14年度～昭和6年度、45万4,272円であった。福岡市が工事費の約1割を負担することになり、大正14年度に福岡市が寄附金5万円を納付し、残りの40万4,272円は県土木基金から年利5分で借り入れた。工事完成後の不用地処分（つまり公園に面した住宅地の分譲）により昭和5年度から2カ年度で全額を償還するという事業予算であった。

工事費予算45万4,249円（実績）の内訳（一部は省く）は、下記の通りである。埋立費169千円、護岸費31千円、道路費40千円、橋梁費42千円、外柵費2千円、建築物費3千円、水路費13千円、植栽費35千円。

水面の浚渫、埋立、護岸、道路、橋梁など土木工事に多くの費用が必要であった。浚渫した土砂を陸地に運搬し、低地の荒蕪地の盛土にも使用し、平均埋立高は計画水面より2尺高とした。護岸は風致景観の考慮から花崗岩割石積、野面積、乱杭の三種を使用した。

大濠公園は7万5千坪の広大な水面を活かした公園であり、本多・永見案の通りに柳島、松島、菖蒲島の3箇所の中島を設け、これを繋ぐ5つの橋を架けた。松島は東京の上野公園不忍池をモデルとし、入口の杉土手付近は高松の栗林公園、金沢の兼六園をモデルと

して設計された。地盤が軟弱であり、築城時の粘土層もあるため、基礎と護岸の工事に注意し、池の周囲は緩急変化による美観を重視した。園路には周遊園路（車道と人道を区別）と逍遙路を設けた。

園内の主な施設は慰楽施設と運動体育施設である。慰楽施設としては水面全体を県営の遊船区域とし、ボート、スカール、和船を50槽を備え、県営の釣魚場を松島に設けた。また運動体育施設としては水泳大会に使用できるプールと観客2,500人収容の観客席を新設した。水面には競槽場のエリアを設けた。陸地には庭球場、児童遊園を設けた。各種体育団体からの要望で野球場も新設するために、当初計画の舟溜りの場所を変更して転用した。

3. 大濠公園の博覧会、接收解除

福岡県は大濠公園の誕生を契機として福岡県公園管理規則、大濠公園水面使用条例と同細則を定めた。福岡県公園管理規則の第一条は下記の通りであり、特別会計の設置と独立採算を定めている（条文は平仮名に改め、読点を加筆した）。

「第1条 公園は一般経済より区分し、之を特別会計とし、公園並びに同附属地、及び、其の所属財産より生ずる収入を以て維持するものとする」

昭和6年度から昭和10年度、福岡県の県営三公園の特別会計公園費の歳入歳出の科目は次のようになっていた（一部の科目は記載を省く）。

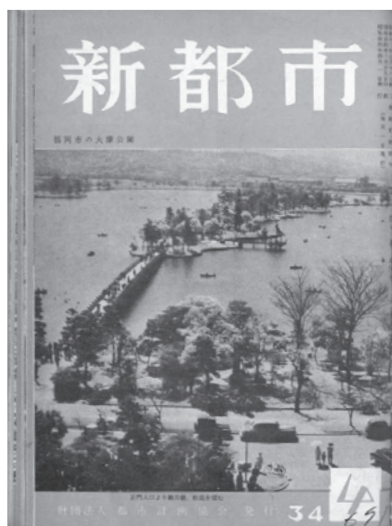
【歳入の部】

動産収入（有価証券配当金）。家屋使用料（西公園の舞鶴館使用料）。土地使用料（公園地、附属地の使用料）。プール使用料（大濠公園のプール）、水面使用料（大濠公園のボート、スカール、和船、釣魚）、雑産物売上代、そして土地売払代（大濠公園不用地の売払代）、一般会計繰戻金（実績はゼロ円）である。

【歳出の部】

諸給（つまり人件費、技師1名、技手1名、書記1名、取締3名、園丁15名）、修繕費（公園施設修繕費）、整理費（主として公園施設新設費）、そして一般会計繰越金（大濠公園不用地売払代金より繰入）、公園基金積立金（実績はゼロ円）である。

大正末期に福岡市は初の博覧会を開催するために適



『新都市』では大濠公園を表紙に選定した。

地を探したが見つからず、福岡県土木課長渋谷武の提案を受けて、大濠公園の埋立地を活用するとの結論に至った。これを受けて福岡県では博覧会敷地に充当するエリアの埋立整地を優先して昼夜兼行で工事を進めた。

昭和2年3月～5月の60日間、東亜経済界の産業振興と貿易の振興^{しんちよう}を目的として、昭和中最初の博覧会である東亜勤業博覧会が開催された（カラーグラビアを参照）。博覧会の終了後に土地の売却が実施された。

大濠公園の整備財源に充当するための土地売却は約3万947坪（102,304平方メートル）であり、「完備せる高級住宅地とする目的を以て道路、側溝、配水管等の設備をなした」（参考文献7）。道路敷を除く2万4,419坪を171区画に分け、1区画は60坪～254坪の広さであった。

風致維持上の条件を付して、昭和4年度から売却を開始した。売却は順調で、昭和10年春までに売却代金は64万5,856円、残りの区画は24区画、4,870坪という実績であった。つまり、工事予算を大幅に超過する売却益があったことになる。

大濠公園の分譲地は「福岡市は勿論、西日本第一の理想的な住宅地」（参考文献9）となった。

終戦後、大濠公園は駐留軍に接收され、兵舎となった。大濠公園に面した福岡簡易郵便局（すぐれた庁舎建築、文化財価値を有する）が駐留軍病院となり、公園正面に近い園地には建物13棟、カマボコ兵舎17棟が建設された。福岡県は接收地を他の場所にするよう陳情したが、容赦なく却下され、接收地に隣接する松土手の老松はすべて伐採命令となった。

昭和24年から大濠公園の一部が接收解除となり、昭和32年8月に全部が返還された。大濠公園を官公庁の庁舎敷地に、戦災住宅用地にという声も出たが、全面的な公園復旧となり、昭和24年から失業対策事業により公園の復旧が開始され、昭和32年10月、県営大濠公園では接收解除地の原形復旧工事が完了し、竣工式が行われた。

4. 夙川公園の誕生の経緯

大阪・神戸間の鉄道（阪神、JR、阪急）に乗車すると、六甲山麓から流れる多数の都市河川の中で西宮市の夙川のみが緑地帯として存在していることが車窓からも確認できる。夙川の桜は戦後の植樹であり、江戸時代から夙川は豊かな松林で知られていた。

大正期から阪神地域の各河川で河川改修が始まり、河川沿いの樹木が失われ、河道沿いが民間に売却され、旧河川敷を丸ごと廃川敷にすることが石屋川、芦屋川、武庫川などで実施され始めた。

大正9～12年、兵庫県が実施した武庫川河川改修では廃川敷22万坪を410万円で阪神電車に売却し、阪神電車はこの土地を分譲地と甲子園球場にした。武庫川河川改修費の総額は310万円であり、剰余金100万円が生じたため、これを阪神国道の改築費に使用した。

大正10年の国有財産法の公布（翌年に施行）により河川改修による廃川敷の処分（民間への売却）が可能となり、大蔵省は財源確保のために積極的であった。

明治以来、官有地は内務省が管理していたが、国有財産法の施行により、公共用財産・公共財産・営林財産以外は雑種財産として大蔵省の所管となった。河川改修後の余剰地、廃川敷は雑種地となった。そのため、河川改修を実施すると、河川敷と旧堤防に存在する樹木は伐採され、風致景観が失われ、新堤防の外側の土地は公共管理する必要性がないため、民間売却されることが多かった。

昭和3年、民間から兵庫県知事に対して夙川の河川改修願い、不用国有地無償払い下げの出願が4件、夙川埋め立ての出願が5者あった。西宮市長、西宮市議会は兵庫県知事に対して不許可を上申した。その後も大蔵省に対して直に夙川河岸地払い下げを出願する者がいて、夙川に対する開発圧力が高まった。昭和6年春、

衆議院の雑種財産整理委員会（委員長は藤村吉郎男爵）が夙川を視察することになり、委員会の考えは、夙川は両側3メートルを通路として残し、それ以外の7万坪を売却するとの方針であった。

西宮市の初代市長紅野太郎（1868年生まれ、市長在任は大正14年8月～昭和8年8月、素封家・酒造業・多額納税者である紅野家の養子）は夙川の松林の全面保存と公園化の方策を内務省の都市計画兵庫地方委員会の森一雄技師に相談・依頼し、部下の西宮市土木課長寺戸義之に指示をした。

森一雄（1890～1968）は神戸市出身、東京帝大農科卒、明治神宮造営局林苑課に勤務し、大正13年から都市計画兵庫委員会地方委員会技師となり、昭和9年に急死した大屋霊城の後任として都市計画大阪地方委員会技師、大阪府公園課長に就任した。森一雄は明石公園、舞子公園、枚岡公園、住江公園など兵庫県と大阪府の主要公園の功労者である（参考文献16）。

衆議院雑種地整理委員会の到着する前に、都市計画兵庫地方委員会、兵庫県、西宮市は大至急で夙川公園実現化の具体策を協議して練り上げた。課題は事業主体と財源の2点であった。

県行政の立場からは地理的に東に偏った西宮に県営公園の新設は無理であり、県費での予算計上は無理との判断を県が西宮市に伝えた。西宮市の紅野市長は市施行とし、事業費の大部分を西宮市とすることを即座に英断した。事業費の一部は大社村に求めた（大社村はその後、西宮市に合併）。

財源については、都市計画事業であれば国有河岸地は無償で公共団体に移管することが都市計画法上は可能であるため用地費は不要であった。護岸、堤防道路、遊歩道、公園施設、修景の事業費が必要になるため、都市計画法上は規定があるが、公園新設では実例が一度もない受益者負担金の制度を適用することにした。

受益者負担金制度は大阪の御堂筋の新設など街路についてはすでに前例があった。そこで、夙川の公園化のためには、都市計画公園の決定ではなくて、夙川の兩岸を都市計画街路2本として決定して、都市計画街路事業として夙川公園の都市計画事業を実行することにした。都市計画法の運用上は大胆であり、前例がない、破天荒な方式を考案したわけである。

昭和10年現在で、全国の都市計画公園の決定は10都市のみであった。また、全国の都市計画公園事業は

4都市のみであった（東京と横浜の帝都復興事業、昭和9年函館大火の復興事業、昭和10年京都都市計画児童公園4箇所）。都市計画による公園事業そのものが全国で事例がほとんどなかった時代に、西宮市は英断で夙川公園の実現に尽力した。

都市計画兵庫地方委員会の事務局は兵庫県庁に置かれており、委員会の会長は兵庫県知事（官選、内務官僚）であった。昭和6年2月25日、兵庫県は都市計画決定と事業決定を上申した。その1年半後、昭和7年6月27日と7月11日、都市計画兵庫地方委員会の議決を経て、昭和7年8月17日、都市計画決定ならびに都市計画事業（5箇年）が決定された。こうして、西宮市の中央を南北に流れる夙川の公園化（延長約4キロメートル、面積約20ヘクタール）が実施された。

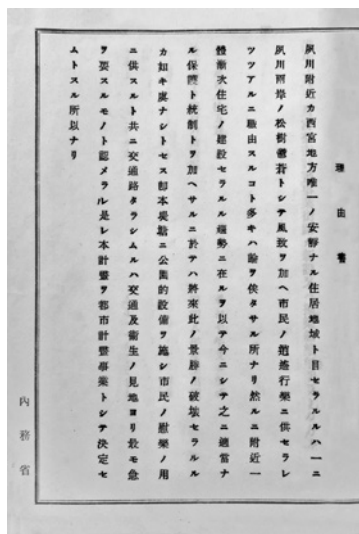
本号のカラーグラビアには国立公文書館所蔵の都市計画街路（夙川公園）の都市計画決定、事業決定の公文書と附図（長大な図面で手書き彩色）をカラーで初公開した。長大な図面には都市計画決定された両側道路に限定せずに、河川敷内の遊歩道、園路、公園施設、植栽が丁寧に図化されて、書き込まれていた。

昭和7～11年度の夙川公園（都市計画街路）事業費の内訳は次ぎの通りである。

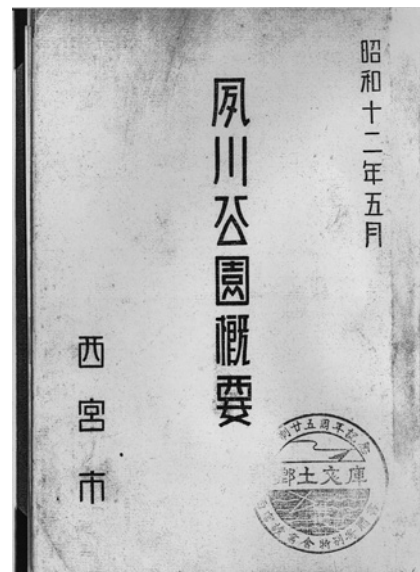
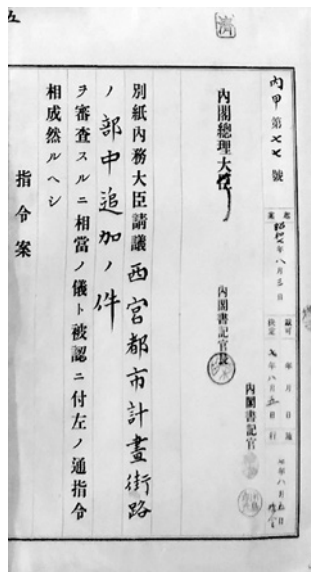
A 受益者負担金	92,554円	27%
公共団体負担金	8,405円	3%
沿道受益者負担金	84,149円	24%
B 特別市税（都市計画特別税）	212,156円	61%
地租割、家屋税割、特別地税割	64,933円	18%
営業収益税割、営業税割、雑種税割	152,547円	44%
C 国庫補助金（失業応急事業）	19,058円	5%
D 雑収入	4,629円	
E 寄附金（阪神電車、阪急電鉄）	19,500円	6%
A～E 合計	347,897円	100%

（備考）参考文献12を元に越澤明作成。当初事業費は303,500円であり、昭和11年度に44,397円が追加された。

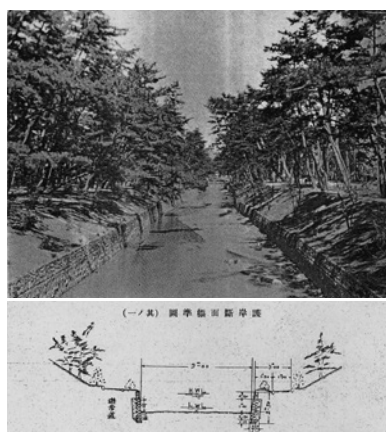
昭和7年8月17日、内務省は省令第31号「西宮都



西宮都市計画街路の追加決定、国立公文書館所蔵。



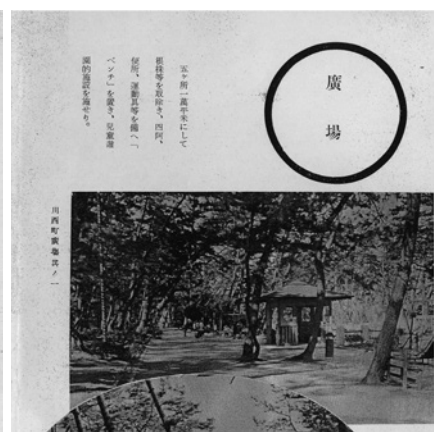
西宮市『鳳川公園概要』
西宮市立図書館所蔵本を掲載。



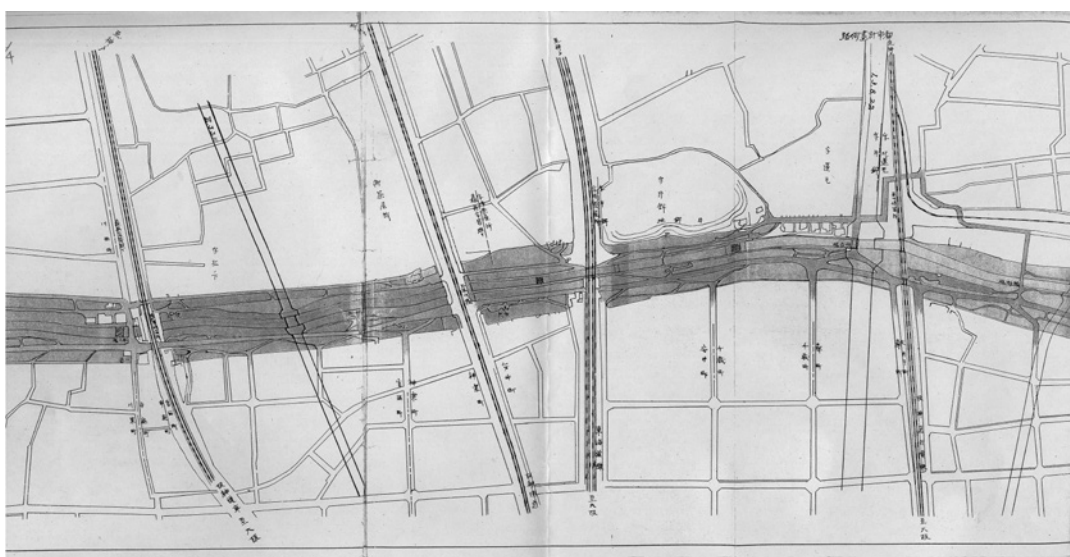
鳳川公園の標準断面図。



川沿い遊歩道は5,200メートルと特種遊歩道
(老松の間を縫うように)6,800メートルを設けた。



5箇所、広場を設け、四阿、トイレ、
ベンチ等を置き、児童遊園となるようにした。



遊歩道は阪神電車、第二阪神国道、東海道線、阪急電車で分断されずに、河口から上流まで散策できる。

市計画事業街路新設拡築受益者負担二関スル件」を公布し、夙川公園整備のために沿道地権者に受益者負担金を求めるための規定を定めた。夙川公園整備（都市計画街路事業）の財源全体の24%が受益者負担金であった。

夙川公園整備（都市計画街路事業）のもう1つの財源は都市計画特別税である。大正8年制定の旧都市計画法では都市計画特別税は幅広い課税が認められていたが、昭和25年のシャウプ税制勧告で都市計画税そのものが全廃された（昭和31年に一部が復活した）。

夙川公園整備費（都市計画街路事業）の財源全体の61パーセントを占めている都市計画特別税は西宮市の市民が負担している。現行の都市計画税に相当する地租割・家屋税割等は夙川公園事業の財源全体の18パーセントである。一方、昭和25年以降は課税ができなくなった営業収益税割等が夙川公園事業の財源全体の44パーセントという大きな割合を占めていた。

つまり、夙川公園の事業費は西宮市の多額納税者、土地家屋所有者、酒造業などの商工業者が大部分を負担していた事を示している。

5. 阪神大水害を防いだ夙川公園

夙川公園の整備費の多くは西宮市の富裕層（多額納税者、市民、商工業者）が受益者負担金と都市計画特別税によって負担した。夙川公園の周囲は西宮市内の高級住宅地となり、阪神地域でも有数の水と緑の美しい住環境が形成された。

西宮で酒造業が栄えた理由は六甲山麓からの伏流水

「宮水」の水質が質の高い酒造に適していたからである。夙川が廃川敷となり、宅地化していた場合は、「宮水」の水量や水質にも影響を与えたことは容易に想像できる。

夙川公園を上流から海岸まで全面的に公園化したことは、実は、頑丈な堤防（コンクリートではなくて、土と緑でがっしりと固めた）を構築したことになり、阪神大水害や阪神・淡路大震災でも被災せず、周囲の人命と財産を守り、防災的にも重要な役割を果たした。

六甲山系の地質は風化花崗岩であり、地震で崩れやすく、豪雨で土砂崩れが発生しやすい。昭和13年7月5日、阪神大水害が発生した。六甲山系では豪雨のため至る所で土砂崩れが発生し、土石流が発生し、濁流で河川が氾濫し、神戸の都心（三宮市街地）まで土石流が流れ込んだ。

神戸市・西宮市・芦屋市の三市では死者557名、家屋流出1,955戸、家屋の全半壊10,750戸、床上に土砂堆積した家屋13,406戸という被害が生じた。しかし、西宮市は被害が少なく、床上浸水は広く発生したが、死者9名、家屋流失は4戸、床上土砂堆積はゼロ戸であった。その理由は、夙川が氾濫しなかったためである。

阪神大水害では阪神地域の多数の河川の中で夙川のみが濁流に耐え、堤防が1箇所も決壊せず、土石流を流し切ったからである。西宮市民は受益者負担金と都市計画特別税の負担で夙川公園を実現したことによる恩恵を、夙川公園完成の翌年で体験することになった。

関東大震災に被災したことで、安全を求めて西宮市・神戸市に移住した谷崎潤一郎は小説『細雪』で阪神大水



夙川公園。河川を横断して子供でも遊べる。出典・西宮市公園緑地課HP「夙川河川敷緑地」。
日本の歴史公園100選(選考委員長は越澤明)、美しい日本の歴史的風土100選、さくら名所100選に選定され、全国的にも高く評価されている。



昭和13年阪神大水害の濁流
神戸市、そごう百貨店前
出典：越澤明『復興計画』中公新書、2005年。



新神戸駅前の新生田川
戦災復興で緑地帯として都市計画決定したが、山陽新幹線の建設時に道路に変更した。幹線道路が主となり、緑地は大幅削減された。1995年、越澤明撮影。

害の濁流の情景を記している。

昭和12年の夙川公園の完成、昭和13年の阪神大水害は、阪神地域を始めとして全国の戦災復興計画に影響を与えた。神戸市、広島市、宇部市、徳島市、鹿児島市、前橋市などの戦災復興計画では河川沿いに緑地帯を計画した。この計画は関東大震災の隅田公園と西宮市の夙川公園の影響を受けている。

神戸市ではほぼすべての河川沿いに都市計画公園・緑地を決定したが、戦災復興と阪神淡路大震災の復興を経て、実現したのは部分的であることはグーグルマップなどで確認するとすぐに判明する（住吉川、都賀川、石屋川、新生田川など）。夙川公園のように上流から下流まで河川沿いの公園化を景観的にもすぐれた状態で実現することは神戸市では実現していない。

以上のような点からも夙川公園の実現に踏み切った西宮市初代市長の紅野太郎の首長としての英断、技術面・法制面で創意工夫をした都市計画兵庫地方委員会の森一雄技師と内務省本省都市計画課の功績は大きい。

【参考文献】

- 1) 越澤明「パークウェイとして整備された夙川公園の特徴とその意義」『国際交通安全学会誌』23巻1号、1997年9月号、審査付き論文。60～69ページ。
現在、西宮市役所の夙川公園 HP ではこの論文を参考文献として記載している。阪神・淡路大震災後の現地調査に西宮市役所の舟引敏明技監（現、日本公園緑地協会副会長、公園財団理事長）と長尾研一建設局公園部長にお世話になった。
- 2) 2022年に福岡県立図書館が作成し、公開した「福岡市にある大濠公園の歴史 レファレンス協同データベース」

https://crd.ndl.go.jp/reference/entry/index.php?id=1000328962&page=ref_view

これが取り上げているのは第2次史料である。福岡県立図書館は第1次史料の『都市公論』と『公園緑地』が存在していることを把握していない可能性がある。

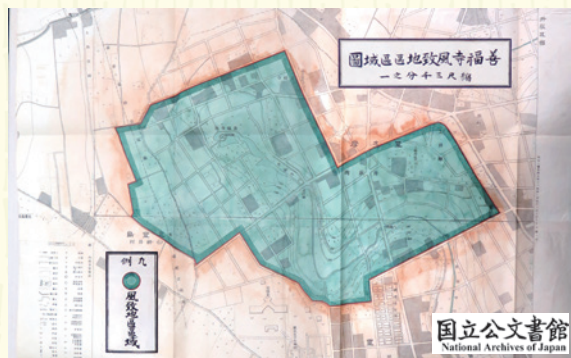
- 3) 本多静六、永見健一「福岡市東西両公園の大改良並びに大堀公園新設設計の大方針」『庭園』公園設計号、大正14年9月号。
- 4) 木村尚文「福岡県営大濠公園新設工事概要」『都市公論』昭和6年3月号。
- 5) 木村尚文「公園住宅地の地価」『公園緑地』昭和13年1月号。
- 6) 木村尚文「貸船と釣魚」『公園緑地』昭和13年9月号。
- 7) 「福岡県営公園」『都市公論』福岡特輯号、昭和10年6月号。
- 8) 山内六郎「福岡県営公園概況」『公園緑地』九州特輯号、昭和28年4月号。
- 9) 福岡県都市計画課「大濠公園について」『新都市』昭和34年4月号。
- 10) 洪江武「思い出 大濠公園のこと」『公園緑地』昭和34年9月号。
- 11) 木村英夫「都市公園関係の諸先輩について」『都市公園』昭和35年2月号。
- 12) 西宮市役所『夙川公園概要』昭和12年5月。竣工記念誌。稀覯本であり木村英夫氏より寄贈される。公共図書館では西宮市立図書館で所蔵されている。
- 13) 寺戸善之「公園的設備を施したる夙川遊歩道計画に就て」『都市公論』昭和7年12月号。
- 14) 「夙川の遊歩道兼公園」『都市公論』昭和9年7月号。
- 15) A・B生「夙川公園（遊歩道）は如何にして出来たのか 計画当時の想出と偉業に与った人々」『公園緑地』昭和13年6月号。
- 16) 佐藤昌「森一雄」『公園文化の歴史 公園文化を築いた人々』日本造園修景協会、昭和60年。

特別連載 日本の公園150年史

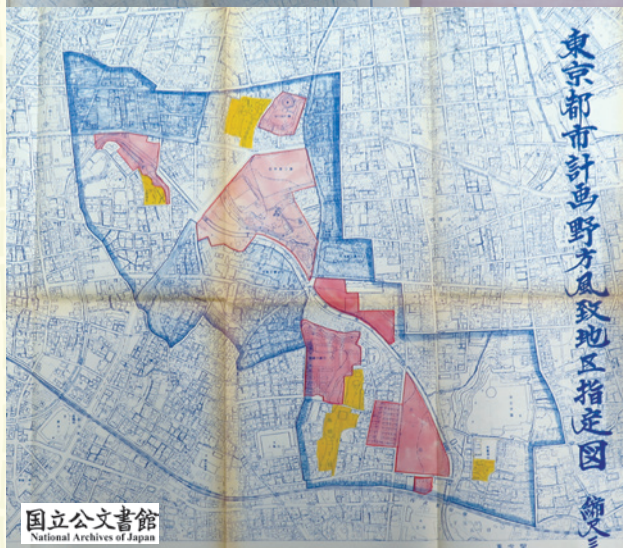
日本の公園150年史(11) 越澤明「風致地区と都市の緑」【P.4～11】をご覧ください。



東京都市計画図(公園・墓園・風致地区)、昭和12年3月。都市計画東京地方委員会の作成、縮尺3万分の1。巨大図のため板橋区(現・練馬区)、杉並区の西側のみを掲載した。越澤明所蔵。



善福寺風致地区の区域図、昭和5年10月指定。内閣総理大臣が都市計画決定する際の区域図。縮尺3千分の1地形図に図示する。国立公文書館所蔵、越澤明撮影。



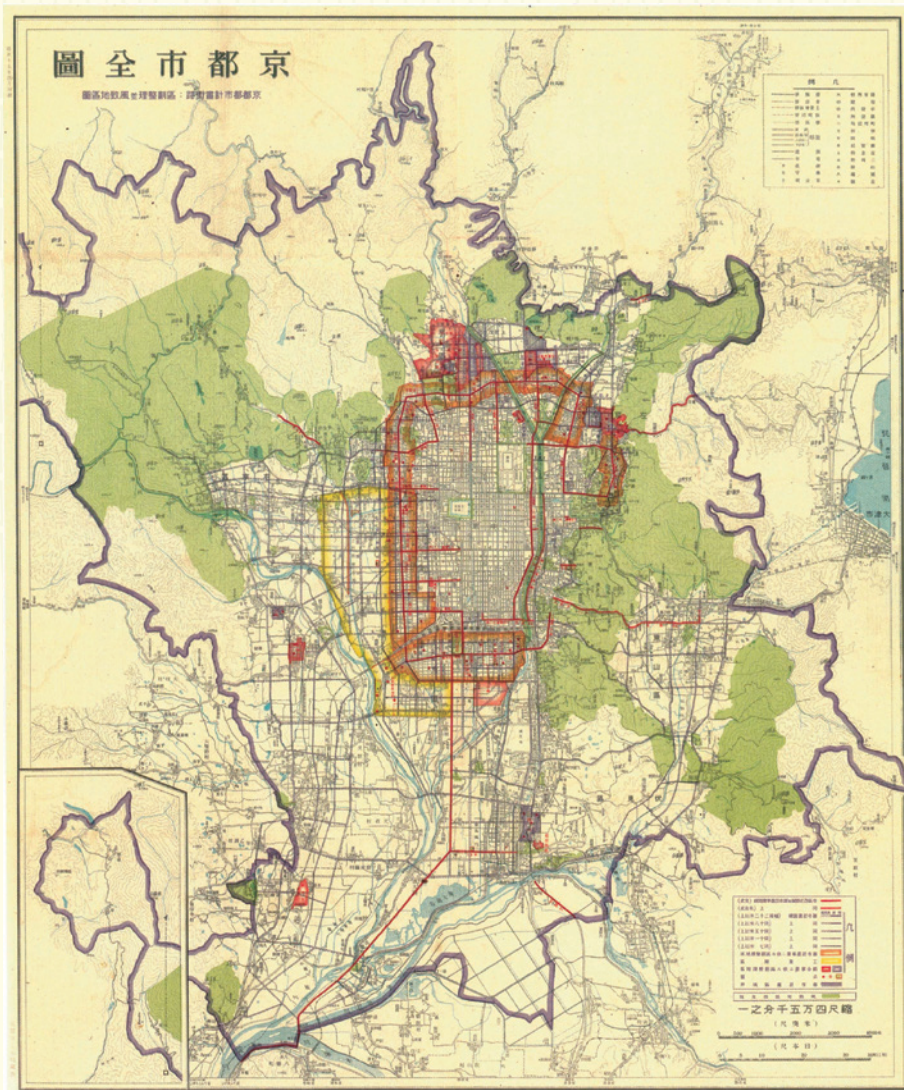
洗足風致地区と野方風致地区の土地所有者図

風致地区を都市計画決定するには土地所有者図(公有地、社寺有地、民有地)が作成されている。国立公文書館所蔵、越澤明撮影。



名古屋の風致地区の大幅縮小、昭和33年10月。

名古屋市所蔵、越澤明撮影。昭和14年2月、名古屋城、鶴舞公園、熱田神宮、良好住宅地などに風致地区が指定された。昭和17年3月、都市計画区域の拡大に対応して東郊と東南郊に風致地区が大幅拡大された。昭和33年10月、郊外の良い市街地の多くで風致地区が廃止された。薄色は風致地区が廃止された区域。



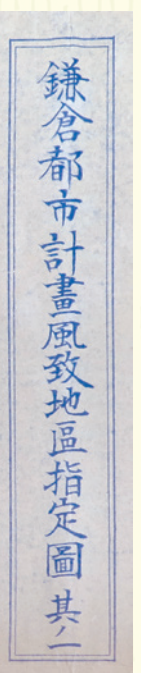
京都の都市計画図(街路、土地区画整理、風致地区)、昭和15年現在。

明治期の市街地を計画的に拡張するため環状道路と沿道区画整理が決定された。その外周に広範囲に風致地区が指定された。風致地区を基礎にして昭和41年古都保存法の区域が指定された。京都市役所発行、越澤明所蔵。



鎌倉の歴史的風土保存区域と歴史的風土特別保存地区、当初決定

その後、拡大されている。神奈川県庁を永井淳一氏(現・鎌倉市まちづくり計画部次長)と訪問して文書保存ロッカーから決裁文書を発見し、『新都市』2009年12月号で初公開した。大きめに掲載し、決裁分を掲載した。



鎌倉の風致地区の指定、昭和13年1月。

鎌倉の市街地の外周全体に風致地区が指定された。この風致地区を基礎にして昭和41年古都保存法による古都区域が指定された。国立公文書館所蔵、越澤明撮影。

日本の公園150年史 (11) 風致地区と都市の緑

Senic Zone by the City Planning Law 1919 and Urban Green

越澤 明

北海道大学 名誉教授／一般社団法人日本公園緑地協会 研究顧問
Akira KOSHIZAWA (Professor Emeritus, Hokkaido University)

1. はじめに

連載「日本の公園150年史」は風致地区、区画整理公園、戦災復興事業を取り上げ、今回を含めて今後3回の連載で終了とする。

明治6年太政官布告第16号によって誕生した日本の公園制度はすでに確保してある国公有地や社寺境内地の公園化が主目的であった。大正8年都市計画法の制定により新たに公園をつくる都市計画公園の制度が誕生し、同時に、都市の緑と風致景観のために風致地区の制度が誕生した。

太政官布告と都市計画法による公園は、公共施設として公園を創設・管理する制度、政策である。一方、風致地区は主に民有地に対する土地利用規制であり、緑と風致景観の維持を土地所有者に働きかけを行う制度、政策である。

東京を例にとると、昭和2年に東京都市計画区域の街路網が決定され、昭和5年に関東大震災の復興事業が完了し、昭和7年に郡部大合併により大東京35区(現在の東京都23区の前身)が誕生した。この時期に私鉄各線が建設されて、沿線郊外の宅地化、人口増加が始まった。

その一方で、東京の大都市としての膨張を見据えて、都市計画法による風致地区を郊外の河川沿い、水源池、雑木林に指定して、市街化と都市の緑の調和を図ろうとした。また、風致地区内で東京府は公園に準じた散策路、污水处理、ボート場などの施設整備を実施し、指定した風致地区ごとに土地所有者による風致協会の設立を働きかけ、風致地区の維持向上を図った。

しかし、昭和18年12月27日、「都市計画法及同施行令戦時特例」が公布され、都市計画決定の内閣認可、都市計画区域内の建築制限、風致地区内の取締まり等が停止された。この結果、風致地区内の樹木の伐採、乱雑な建築行為などによって風致地区は荒廃し、風致

景観がかなり毀損された。

昭和21年10月11日、戦時特例が廃止され、風致地区の規制が復活したが、戦争末期から敗戦直後の混乱、さらに、戦後の人口増と宅地化の進行、建築規制緩和の社会的な声を受けて、風致地区の制度運用に都市計画・公園緑地行政は大変苦勞することになる。

本稿では昭和初期から昭和10年代にかけて風致地区を積極的に指定した時期の取り組み・政策について東京を中心に取り上げる。東京以外では古都保存の先駆けとなる風致地区を指定した京都や鎌倉、広幅員街路網と一体の公園系統として風致地区を指定した札幌など特色ある事例も取り上げる。

戦後の風致地区運用をめぐる諸問題は本稿では取り上げないが、今後の協会会員・読者が考察する際の便宜のために、昭和20年代～40年代の『公園緑地』誌に掲載された文章を参考文献として列挙した。



図1 東京の風致地区の指定図
『自昭和七年度至昭和十二年度 東京府風致地区改善施設概要』
東京府土木部、昭和13年。越澤明所蔵。参考文献8。

2. 風致地区の指定の拡がり

昭和2年に北村徳太郎（内務省大臣官房都市計画課で公園系職員のトップ、後に東京大学農学部教授）は風致地区の概念、政策について長大な文章を『都市公論』（都市計画協会の前身である都市研究会の月刊誌）で公表した。そのエッセンスである孔版冊子の冒頭で、

北村徳太郎は次のように述べた（読みやすいよう平仮名、新仮名遣いに変えて、句読点も加えた）。

「風致地区の指定は本邦都市計画上、緑地保存の一助となる唯一の法律的根拠にして、緑地保存の重要視せらるる今日、愈々、緊要とする制度なるも、其の指定の先例余りに乏しく、従って、今日標準乃至準則を樹つるに時期尚早の嫌あり。然れども、如何に取り扱

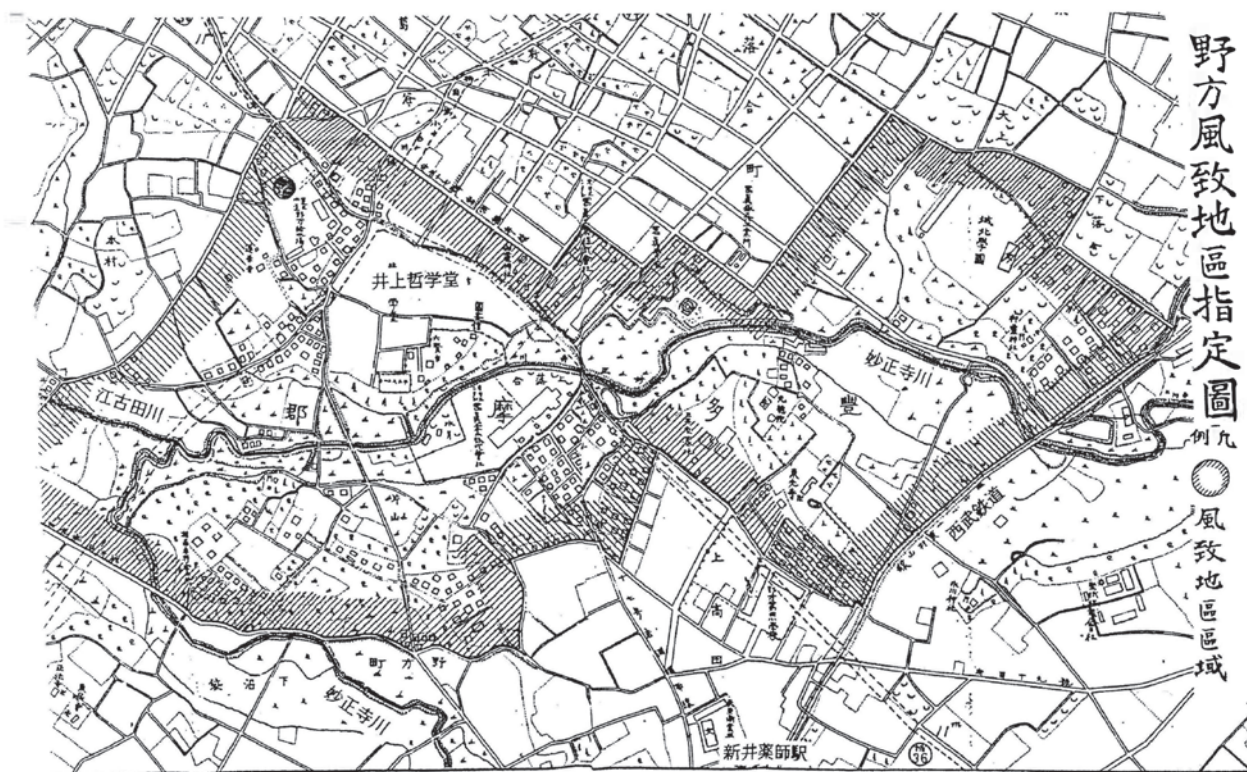


図2 野方風致地区の指定図

『都市計画東京地方委員会議事速記録』越澤明所蔵。参考文献11にも掲載。

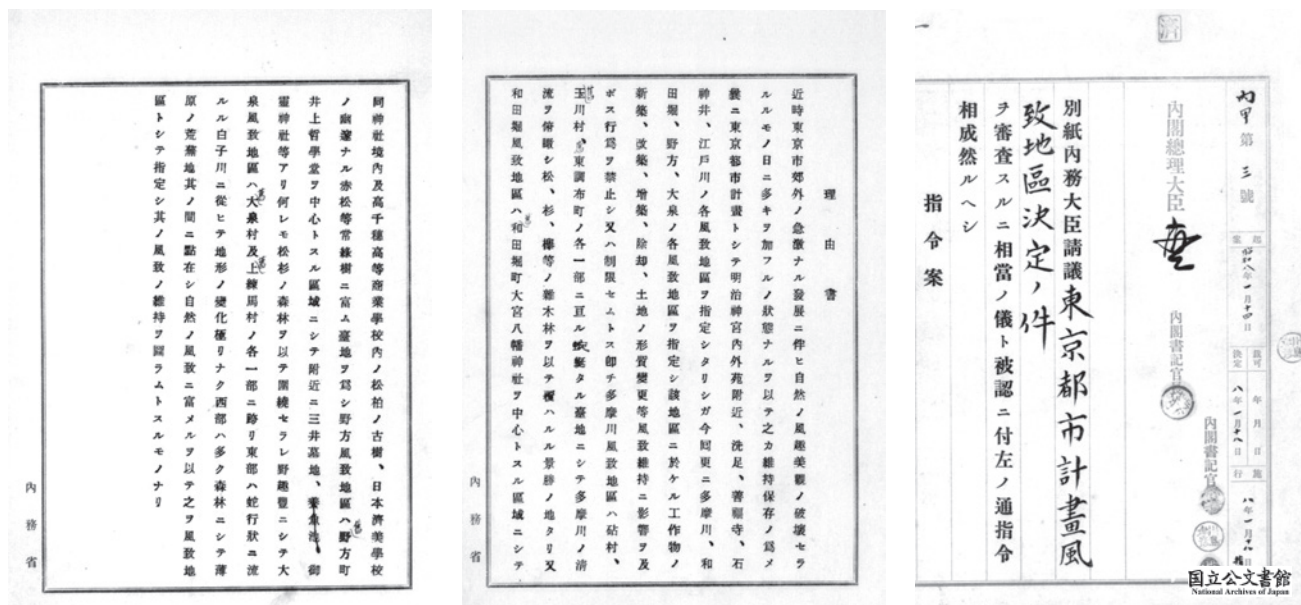
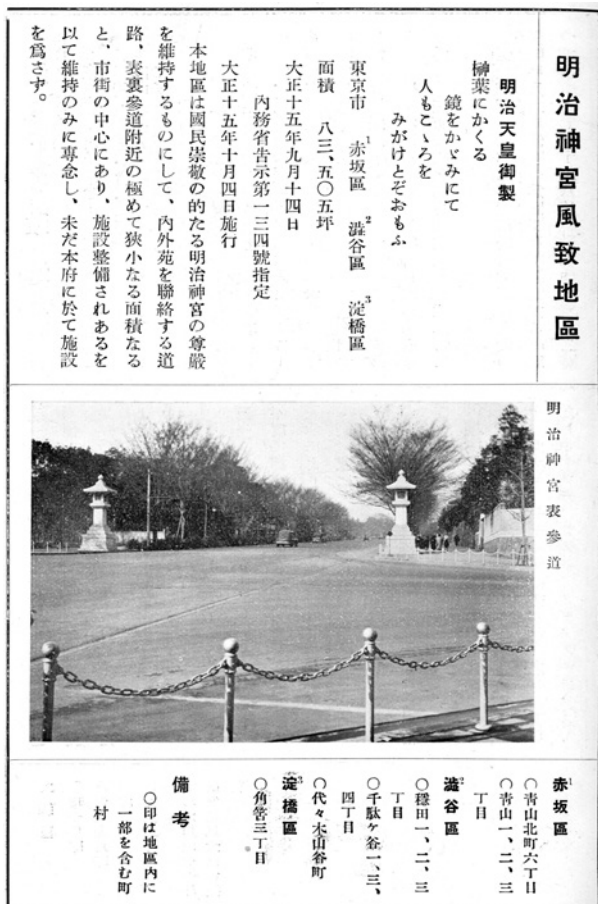


図3 昭和8年1月、東京の風致地区の指定拡大、国立公文書館所蔵。



石神井風致地区鳥瞰圖

図4 『東京府風致地区改善施設概要』東京府土木部、昭和13年より抜粋。越澤明所蔵。参考文献8。

うかに就いて大方の質問を受けた事を多し。本冊は『斯くも取扱いたらば』の私的意見にして…」。

昭和5年では風致地区の指定は全国で5都市にすぎなかった。その後、昭和10年前後に風致地区の指定が急速に全国で広がった。

全国の風致地区の指定の状況

昭和5年、 5都市、22地区。

昭和15年、108都市、328地区、85,528ha

昭和26年、147都市、578地区、107,119ha

昭和33年、162都市、637地区、71,506ha

昭和35年、167都市、644地区、114,381ha

(出典) 佐藤昌『日本公園緑地発達史』上巻。

楫西貞雄『公園緑地』22巻1号。

昭和8年7月、内務省は全国で都市計画法の適用と運用を推進するために、都市計画標準(正式な名称は「都市計画調査資料及計画標準」)を策定し、内務次官通牒(通達の前身、より命令的な意味合い)として全国

の地方長官(つまり道府県知事)と都市計画地方委員会(会長は知事、東京のみ内務次官)に対して発した。街路、区画整理などと並んで「風致地区決定標準」が制定された。これも踏まえて全国で風致地区の都市計画決定が急速に広まった。その理由と背景は次のような2つの事情があったと筆者は判断している。

第1の理由は、都市全体の発展を見据えて新設公園の必要性は全国の都市計画当局は認識していた。しかし、民有地の用地買収による公園新設は国庫補助が存在しない中では地方公共団体にとって容易でない。そこでまず風致地区を幅広く指定することで、将来、その枢要部の公園化を実現したいとの政策意図があった。

第2の理由は、東京と大阪のような網羅的で精緻な緑地計画は全国の地方都市では到底困難である。そこで郊外の景勝地、丘陵、自然環境が豊かな場所に対して広範囲に風致地区を指定することで緑地計画の代替にした。この考え方は昭和43年都市計画法の市街化調整区域にも繋がっていく。

3. 東京の風致地区

都市計画法にもとづく全国初の風致地区の指定は大正15年9月、「明治神宮内外苑附近風致地区」であり、参道（表参道、西参道、内外苑連絡道路、外苑青山口）沿いの民有地に対して指定された。明治神宮の本体（内苑と外苑）は風致地区には指定されていない。昭和5年4月、武蔵陵の附近にも指定された。

昭和5年10月27日、洗足、善福寺、石神井、江戸川の4地区が風致地区に指定され、昭和8年1月24日、多摩川、和田堀、野方、大泉の4地区が指定された。皇室関連神社・御陵の「附近」ではなく、本来の郊外風致景観保全のために指定された風致地区である。

洗足、善福寺、石神井、和田堀、野方の風致地区は中小河川の水源地や中流部で、古社寺や城址もあり、風光明媚な場所であった。大泉は武蔵野の雑木林に箱根土地株式会社（西武グループ前身）が学園都市を建設中であったが、それを包含して風致地区が指定された。多摩川と江戸川（水元一帯）という東京を代表する大河川沿いにも風致地区が広範囲に指定された。

石神井については都市計画東京地方委員会の審議で、矢野恒太特別委員長（第一生命創設者）から指定範囲を倍に増やすように意見が出され、拡大して議決された。東京の風致地区指定の考え方は東京府土木部で担当した水谷駿一技師が複数の文章を発表している。

東京府では大正15年10月制定の風致地区規定を全面改正し、昭和6年12月に制定した（東京府令第45号）。風致地区は甲種区域と乙種区域に二区分し、乙種の指定は枢要部に限定した。

甲乙共通で禁止事項は、①墓地の新設、②市街地建築物法より厳しく設定した建坪率を超える新築、③住居地域で建築できない建物、④竹木、土石の採取、などであった。しかし絶対禁止ではなく許可を得ることが可能であった。

乙種では、⑤工場、営業用自動車倉庫、宿屋、浴場、3階建て以上の新築、⑥建坪率3割以上の新築、⑦樹竹林の皆伐、などがさらに禁止事項であった。

昭和7年6月の東京府告示で、府知事の許可が不要な行為が明確化された。鳥居・灯籠・墓碑などで風致を害さないもの、古竹の伐採、竹木保育の下刈り・枝打ち、公衆の目に触れない建築物、非常災害の応急措置、などが許可不要となった。

このような罰則、規制のみでは風致地区の地権者の理解や協力は得られず、風致地区を散策するなど利用者にとっても不便であるため、東京府は公園に準じた整備を実施した。それは「風致地区改善施設」事業という名称であり、昭和7年度から開始され、東京府は各風致地区に詰所をつくり、係員を配置した。

勝海舟が晩年居住した洗足池風致地区では逍遙路の新設、ボート場の整備、池の浄化、流入する污水处理などを実施した。石神井風致地区では休憩所、便所、逍遙路を整備し、三宝寺池に立派なPC造の橋を架けた。江戸川風致地区の柴又八幡では門柱を整備した。水元休憩所兼便所は地元篤志家の寄付で江戸時代の農家1棟の古材を活用した。

東京で風致地区が指定された郊外では有力地主がいることも多く、地区ごとに風致協会を設立して、現代の言葉で言えば官民連携、地域協働を図った。風致協会は風致地区改善事業に協力して、さらに民有地の一部を協会が取得したり、協会の借地として、各種行為の抑制を図る措置を実行した。

さらに風致協会の連合体として東京府風致協会連合会が設置され、東京府土木部土木課に事務室を置き、連合会の会長には内田秀五郎が就任した。内田秀五郎は井荻村長・町長、東京府議会議長を務めた有力者で、井荻村全村で組合区画整理を実行した。さらに善福寺風致地区では枢要部の土地を関係地主の協力を得て東京府に寄付し、今日の都立善福寺公園を誕生させた。

戦後になると風致協会の活動は困難になり、善福寺と洗足の2協会は活動を継続しているが、それ以外の風致協会は昭和40年代・50年代に解散した。

一方では、廃止や縮小された風致地区では中小公園（善福寺公園、石神井公園、洗足池公園など）の新設・拡大が進んだことは事実である。このことは都市化が進む前に風致地区を指定したことの効果であり、風致地区に対する歴史的な評価として、明確に記載をしておきたい。

4. 京都、鎌倉、名古屋、札幌

全国各地の風致地区の指定状況をわかりやすく掲載した刊行物や専門雑誌は見かけない。風致地区を公園、緑地、都市計画道路などと重ね合わせると、昭和初期から昭和10年前後の都市計画関係者の政策意図が読

み取れてくる。また廃止された地区も図示すると都市政策・まちづくりの課題も見えてくる(カラーグラビアの名古屋風致地区の廃止に関する図面を参照)。

六大都市の府県以外で地方都市での風致地区の指定は熊本が最も早く、昭和5年12月である。熊本の風致地区は都市計画区域の約2割を風致地区に指定した。郊外の景勝地、丘陵、河川沿いが指定され、加藤清正の御廟、初代藩主細川忠利の水前寺成趣園、江津湖など歴史的に由緒ある場所が包含されていた。風致地区の指定図面では熊本城は史蹟名勝天然紀念物保存法(文化財保護法の前身の1つ)の「指定予定地」として図示されており、風致地区は指定しなかった。

名古屋は全市的な都市計画公園が全国で初めて指定された都市である。昭和14年2月、名古屋城、熱田神宮、鶴舞公園、萩山(東部郊外で区画整理中)を含む22ヶ所、市域の約15パーセントが指定された。特に東部丘陵全体を風致地区に指定したことが特徴で、緑豊かな田園都市、良好住宅地を目指していた。さらに昭和17年3月、東南部の丘陵に風致地区を追加指定し、大高緑地などを包含し風致地区による分厚い環状緑地帯が形成された。しかし、昭和33年7月、名古屋市は東部丘陵の風致地区の多くを廃止した。廃止した際に高度地区などの指定はしていないため、その後、平成期に入り、マンション化が進行した。

京都では昭和5年6月と昭和6年7月、2度の指定で、京都の東山、北山、衣笠山、嵯峨野などが広範囲に風致地区が指定され、都市計画区域の約25パーセント

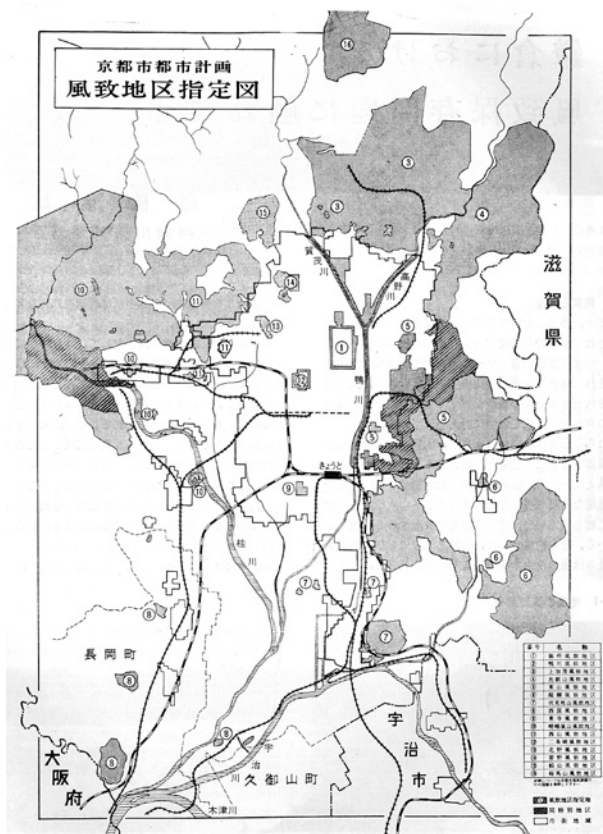


図5 京都の風致地区指定図(昭和40年現在)
河合孝彦「風致地区規制運用の諸問題」『公園緑地』25巻3・4号、昭和40年。参考文献20。

が風致地区となった。この風致地区指定と昭和41年古都保存法による古都定区域は重なり合いが多い。

昭和13年1月に指定された鎌倉の風致地区でも同様であり、鶴岡八幡宮を囲む三方の丘陵部に風致地区が指定され、都市計画区域の約55パーセントに相当し、

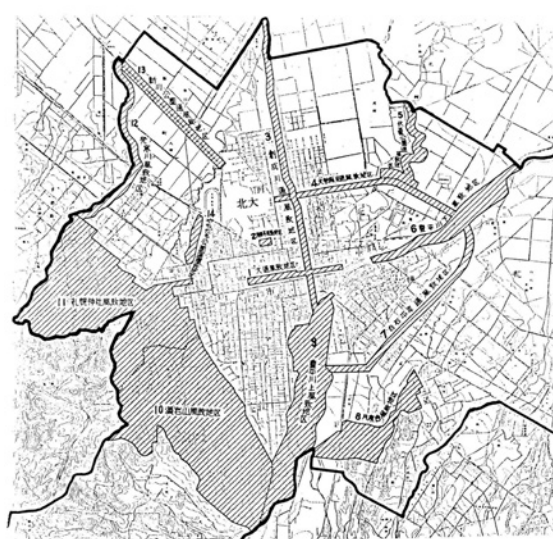


図6 札幌の都市計画街路と風致地区
(出典)越澤明「札幌における1936年決定広幅員街路の計画思想」『土木史研究』19号、1999年、審査付論文。

古都保存法の指定区域とほぼ重なっている。

古都保存法による指定区域は歴史的風土保存区域（4条区域、規制が緩い、受忍の範囲）と歴史的風土特別保存地区（6条地区、規制が強い、土地買入れ・損失補償あり）の2段階となっている。特別保存地区に指定されていない歴史的風土保存区域では行為規制は風致地区によって実施されている。古都保存法の規制の枠組みは風致地区の指定を前提として制度設計がつけられた。このことは古都法制定を建設省側で担当された川名俊次先生（元建設省公園緑地課長）からご教示いただいた。

札幌は明治初期に政府（開拓使）によって計画的な都市が建設されていたが、昭和10年代に人口増加に対応して郊外に市街地を大拡張するために一連の都市計画が決定された。昭和11年9月、都市計画街路が決定された。広路（幅員55～110メートルの街路）が7本決定された。広路の1本は既設の大通公園、2本は新設の環状道路、4本は新設の河川沿いであり、道路断面の多くは緑地帯であった。

昭和14年7月、札幌では広路沿道を含めて分厚い放射環状の緑地帯となるように風致地区が決定された。

昭和17年5月と昭和18年5月、都市計画公園が5カ所、環状道路の外周に決定された。つまり街路、風致地区、公園が一体的に都市計画決定されていた。担当した都市計画北海道地方委員会技師の宮地常助

（1894～1978）は、東大農学科卒で、卒業後直ちに東京府立園芸学校教諭となった。昭和9年の函館大火復興のために都市計画技師に転じて北海道を担当した。昭和16年、兵庫地方委員会に異動し、昭和18年に京都市で風致課が設置されると初代課長に就任した。昭和42年に西日本短期大学に造園科が設置されると初代科長、その後、学長に就任した。

全国では昭和30年代以降、風致地区は市街地では規制のみでは制度の維持が難しくなり、廃止や縮小される事例が増加した。また、昭和43年都市計画法以後は風致地区の新規指定は行われなくなる。

昭和50年代以降では風致地区の大規模な指定の実例は全国では、平成5年（1993年）7月2日に指定された神奈川県湯河原町（約3千ヘクタール）のみである。戦前の昭和16年7月の指定と合わせると、用途地域指定区域以外のほぼ全域が風致地区に指定された。

湯河原町で風致地区が指定された背景には、未線引き白地（用途地域指定区域外）では容積率が400パーセントという都市計画法・建築基準法の集団規定の大欠陥が存在しており、リゾートマンションの乱開発を誘発する原因となっていた。そこで、リゾートマンション乱立を抑制するために、唯一の法による規制手段として風致地区の指定が選択されたためであった。

湯河原町の風致地区の指定は当時、神奈川県に在職していた筆者が3年間をかけて湯河原町を指導して実

路線的風致地区開発豫想断面図

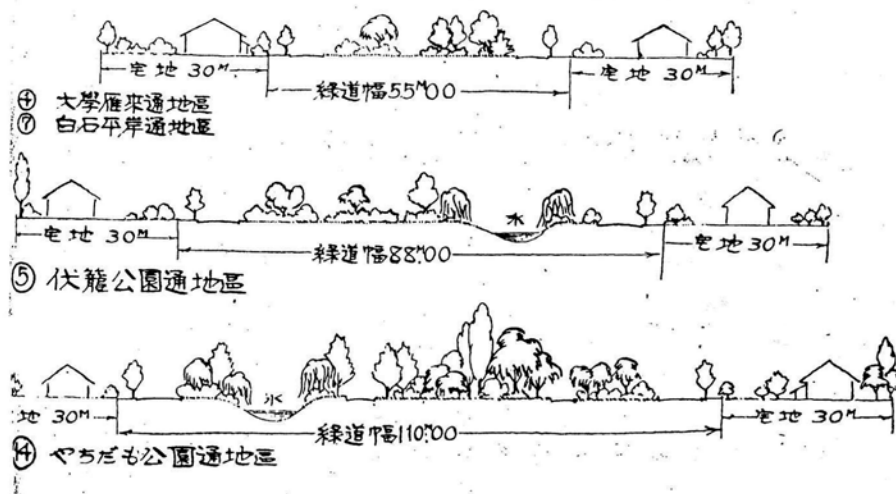


図7 札幌の広路と風致地区が一体となった断面図
(出典)宮地常助「札幌の風致地区」『公園緑地』3巻11号、昭和14年。



図8 湯河原の風致地区指定の新聞報道。『神奈川新聞』1993年5月18日の1面(左)と20面(右)。神奈川新聞社提供。

昭和15年7月に湯河原町では風致地区が2,344ヘクタール指定されていた。平成5年に(5月に審議会、7月に告示)、1,092ヘクタールが追加指定されて、3,436ヘクタールとなり、規制が厳しい特別地区も指定された。

また、真鶴半島の一部である福浦地区では12ヘクタールを新規指定した。従来、神奈川県庁では風致地区の新規指定は50ヘクタール以上に限定し、小規模な風致地区の指定はしないという成文化されていない内部方針(昭和30年代に風致地区の取り扱いに大変苦労した建設省の考え方に影響されたのではないかと推測)が存在していたが、平成5年にその内部方針を実質的に撤廃した。

この結果、平成5年に湯河原町の全町での風致地区の指定面積は3,448ヘクタールとなり、湯河原町の行政区域の84パーセントが風致地区に指定された。これは、未線引き都市における市街化調整区域の役割を風致地区が果たしている点で画期的であった。

現した。町長交代にもかかわらず、町役場には熱意があり粘り強い幹部職員がいた。建設省では都市計画課の古澤係長(後の国土交通省都市局公園緑地・景観課長、大臣官房審議官)にご指導、ご支援をいただいた。

筆者は湯河原町に対して町の単独予算で風致地区指定調査報告書を作成という知恵を出して助言した。これにより湯河原町は都市計画原案作成者として公式の政策形成、意志決定を行うことが可能となった。

神奈川新聞の取材対応も筆者が一人で行った。県の部長や課長は取材対応に慣れていないため。神奈川新聞1面に掲載された記事に県庁首脳部は大変喜んだ。

本稿の冒頭に北村徳太郎の「唯一の法律的根拠」という文字に圈点を付けたのはこの湯河原町での経験もある。

なお平成5年と同時期に、隣接する真鶴町(湯河原都市計画区域となる)でも筆者は風致地区指定の原案作成について町役場の幹部職員を助言し、町広報の原稿まで手伝った。しかし、真鶴町長の意志で、都市計

画法の風致地区は活用せずに、町独自で美の条例を制定するという方針を採用したため、風致地区の指定は実現しなかった。

その後、国の法制度改正により、未線引き白地に対する建ぺい率・容積率は引き下げが可能となった。準都市計画区域の制度も創設され、景観法が制定されるなど法的手段は徐々に整備されるようになった。

【参考文献】

- 1) 佐藤昌『日本公園緑地発達史』上巻、V篇第1章風致地区、473～483頁、1977年。
- 2) 『生誕百年記念 北村徳太郎公園緑地論集』日本公園緑地協会、平成7年。
- 3) 北村徳太郎『都市ノ風致二就イテ 其一 風致地区二就テ』(孔版冊子)、内務省大臣官房都市計画課、昭和2年1月。小寺文庫千葉大学所蔵。
- 4) 北村徳太郎「風致地区に就て」(1)～(3)、『都市公論』10巻4,7,8



図9 真鶴町では風致地区を断念したという新聞報道。
『神奈川新聞』1993年5月25日の2面。
神奈川新聞社提供。配列の一部を変更。

真鶴町では「まちづくり条例」の規制の法的な根拠となる風致地区の新規指定について、一部の町民からの反対陳情を理由にして、条例案から削除した。また、未線引き白地での建べい率も24パーセントから50パーセントに引き上げた。この結果、まちづくり条例の内容は都市計画法・建築基準法の法的な根拠がない「美の基準」と住民合意のみとなった。

この真鶴町のまちづくり条例は「美の条例」として、その後、広く都市計画まちづくりの関係者、専門家では知られることになった。しかし、実際は、風致地区の指定を断念した経緯は全く知られていない。本誌では、歴史の証拠となるように、湯河原町と真鶴町に関して平成5年の同時期の新聞記事を掲載した。

真鶴町の当時の政策決定を今日、どのように理解すればよいかについて。都市計画法・建築基準法の法的根拠のある政策を実行せずに、敢えて、法的根拠のない自治体の独自条例という社会実験を首長が強く欲した結果であり、またそれを正しい政策であると信じた専門家も多いということを示している。

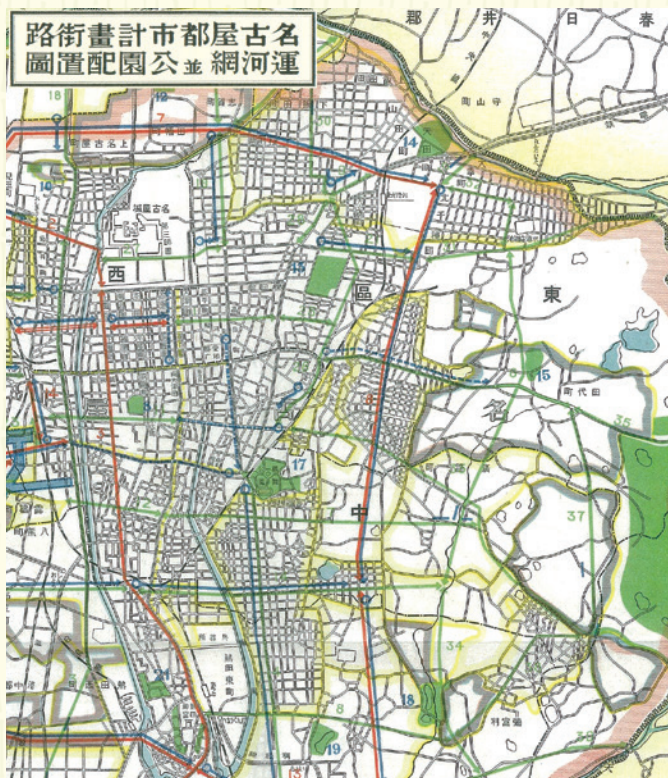
号、昭和2年。

- 5) 西村輝一「東京に於ける風致地区の維持改善に就て」『都市公論』15巻2号、昭和7年。
- 6) 水谷駿一「風致地区の維持に就て」『庭園』14巻11号、昭和7年。水谷駿一「都市計画風致地区に就て」『現代之都市美』第1回全国都市美協会研究報告、都市美協会、昭和12年。国立国会図書館所蔵。
- 7) 『風致地区概要』都市計画叢書第1号、都市計画東京地方委員会、昭和9年。国立国会図書館所蔵。
- 8) 『自昭和七年度至昭和十二年度 東京府風致地区改善施設概要』東京府土木部、昭和13年。越澤明所蔵。
- 9) 『内田秀五郎翁』内田秀五郎翁米寿祝賀会、1963年。
- 10) 越澤明『東京の都市計画』第3章4節山の手の原風景と風致

地区、岩波新書、1991年。

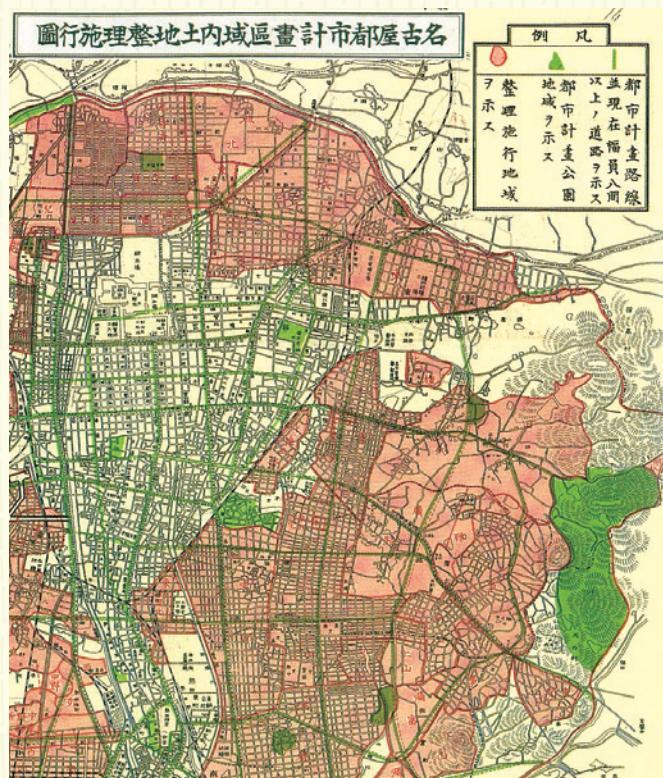
- 11) 越澤明「公園緑地計画の展開と近代日本都市計画」『都市計画』176号、1992年。
- 12) 越澤明『名古屋の風致地区の変遷とその特色に関する研究』平成13年度財団法人名古屋都市センター研究助成報告書。
- 13) 越澤明「風致地区制度の沿革とその意義」『土地総合研究』14巻1号(2006年冬号)。
https://www lij.jp/html/jli/jli_2006/2006winter_p051.pdf
- 14) 鈴木依理子、越澤明「札幌における1942年・43年決定の都市計画公園に関する研究」『日本建築学会計画系論文集』539号、2001年1月。
- 15) 島村泰彰、越澤明「東京における郊外型風致地区のマネジメントと建築動向—善福寺、洗足を事例として」『日本建築学会技術報告集』23号、2006年6月。
- 16) 古澤達也・元国土交通省大臣官房審議官「風致地区を原型に古都保存区域を指定した件、当方も川名先生よりお伺いしたことがあります。原稿化もされていたと思います。」、川名俊次「歴史的風土保存の今日的課題 - 古都保存法から明日香村立法まで」『新都市』34巻4号、1980年。
- 17) 柏木高史(湯河原町都市整備部都市計画課長)「都市の再生 湯河原町の風致地区」『新都市』2003年9月号。
- 18) 『熊本都市計画史図集』熊本市都市政策研究所、2021年。
- 19) 戦前の『公園緑地』誌(創刊は昭和12年1月)に掲載された風致地区に関する主な文章は次ぎの通り。
1巻1号～3号、3巻4・5号、4巻2号、「全国都市計画風致地区一覧表その1～その5」。1巻6号、岩沢周一「京都風致地区指定と其の後」。2巻4号、野々山重治「本郷の行ふ風景地開発事業方針」。2巻4号、太田謙吉「風致地区の管理運営と開発助成規定規定との関係に就て」。3巻11号、宮地常助「札幌の風致地区」。
6巻2号、内田秀五郎「議定録地と風致地区」。
- 20) 昭和20年代～40年代の『公園緑地』誌に掲載された風致地区に関する主な文章は次ぎの通り。
11巻2号(昭和24年8月)、福富久夫「美観風致取締規則法規と屋外広告物法の制定について」。20巻2号(昭和33年9月)、格井保治「風致地区管理の問題点」、高橋功「風致地区と森林の伐採」、「風致地区指定一覧表」。22巻1号(昭和35年3月)、榎西貞雄「風致地区の諸問題」。25巻3・4号(昭和40年1月、景観保全特集号)、島村忠男「京都市における景観対策」、河合孝彦「風致地区規制運用の諸問題」、高橋雅雄「鎌倉における風致保存問題に触れて」。27巻3・4号(昭和42年8月、緑地保全特集号)、内藤勲「風致地区制度」、中山晋「風致地区の現状」。

日本の公園150年史(12) 越澤明「区画整理と公園緑地」 [P.4～11] をご覧ください。



名古屋の都市計画図(昭和5年)越澤明所蔵。

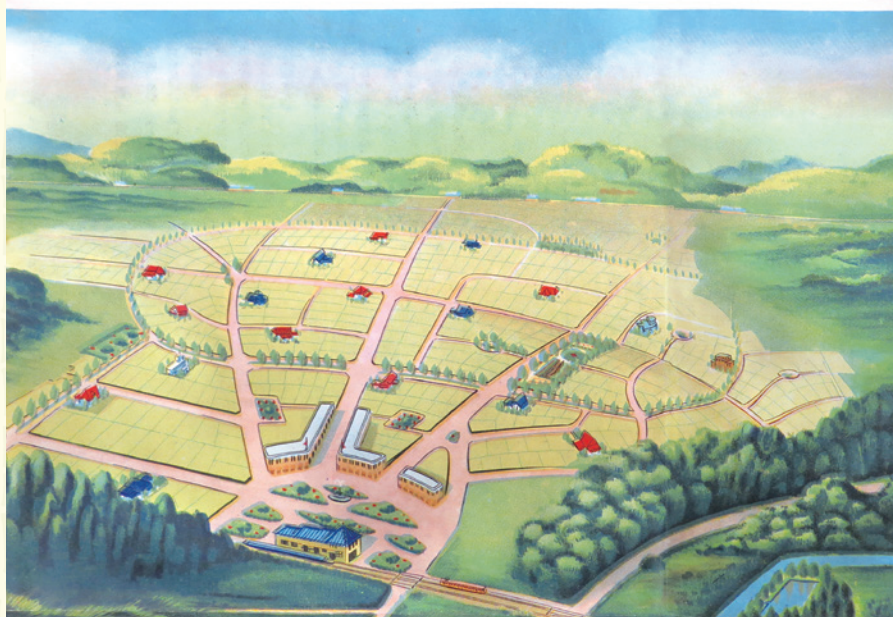
大正15年1月、名古屋では全国で初めて全市的な都市計画公園が決定された。



名古屋の土地区画整理施行図(昭和3年)

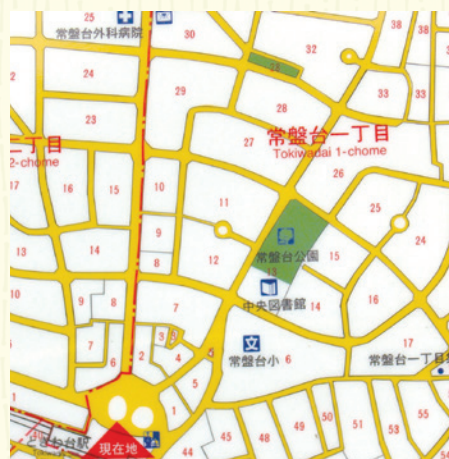
赤は土地区画整理施行区域、緑は都市計画公園を示す。
小さな公園は区画整理組合が公園用地を提供して実現した。

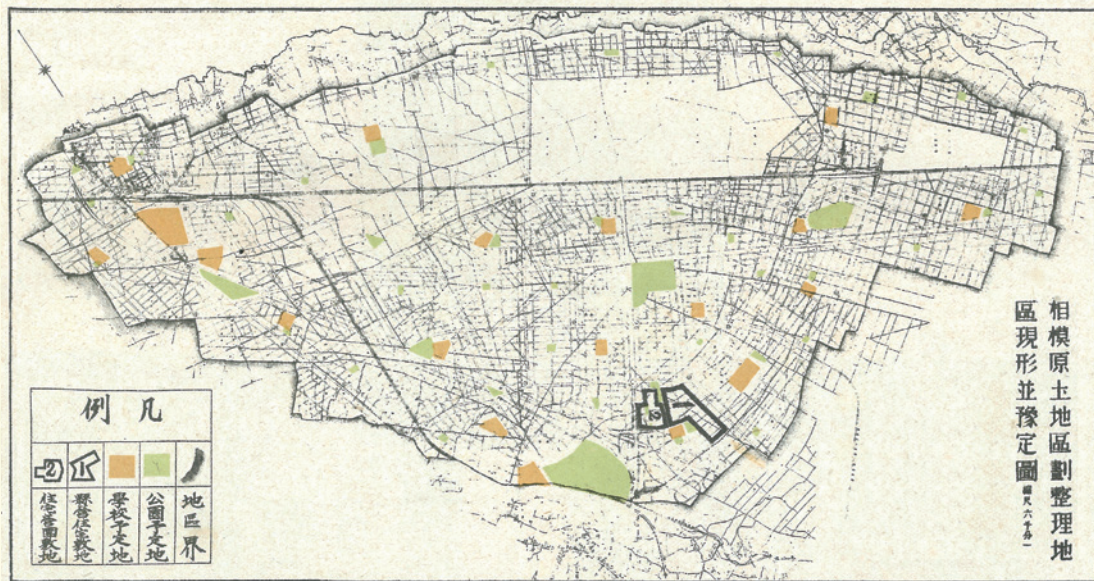
常盤台住宅地鳥瞰図



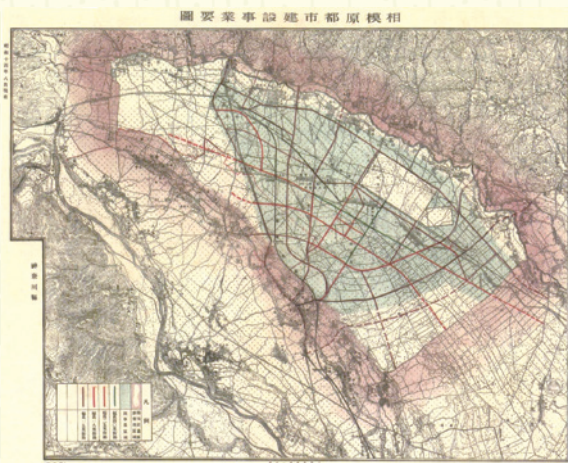
東武鉄道直営の常盤台住宅地

東武鉄道が1人施行区画整理を実施し、公園(現・常盤台公園)を東京市に提供した。設計は内務省に入省したばかりの小宮賢一(後に建設省住宅局建築指導課長)が行った。左及び右上 東京都公文書館所蔵(東大総長内田祥三の旧蔵)、越澤明撮影。右下 常盤台の案内版、越澤明撮影。





相模原土地区画整理地区現形並予定図『公園緑地』6巻5号、昭和17年6月



相模原の都市建設事業要図(昭和14年)越澤明所蔵。
紫のふちどりが都市計画区画整理区域。緑の塗りつぶしが土地区画整理事業区域である。



相模原市土地区画整理十ヶ年計画図(昭和35年)
相模原市発行、複写を相模原市提供、越澤明所蔵。
都市計画公園が縮小されたことが読み取れる。



東小樽の区画整理と公園緑地。左 清水武夫氏ご子孫から寄贈、越澤明所蔵 右 越澤明撮影。

小樽の豪商による組合区画整理。設計は内務省若手の清水武夫(戦後、初代の北海道庁都市計画課長)が行う。組合区画整理による公園緑地としては全国でも最高水準。現在の写真は火防線から公園を眺めている。



日本の公園150年史 (12) 区画整理と公園緑地

Creation of Parks and Open Spaces by the Land Readjustment

越澤 明 北海道大学 名誉教授／一般社団法人日本公園緑地協会 研究顧問
Akira KOSHIZAWA (Professor Emeritus, Hokkaido University)

1. 1930年代の都市計画

1917年（大正6年）、内務省大臣官房都市計画課に事務局を置いて都市研究会が創立された。都市研究会は後藤新平を初代会長とし、後藤の死後は、歴代内務大臣が会長に就任した由緒ある団体であり、都市政策と都市計画の普及啓発に大きな役割を果たした。月刊誌『都市公論』を刊行し（復刻版が全国の主な図書館で所蔵されている）、都市計画講習会を開催し、都市計画法の刊行物を刊行している。

戦後、都市研究会は財団法人都市計画協会と改組された。都市計画協会では実務担当者を対象として「土地区画整理阿部功労賞」と「公園緑地折下功労賞」を表彰している。このことは区画整理と公園緑地は都市づくりにおける2本柱であり、両者は密接な関係を持っていることを示している。阿部功労賞とは阿部喜之丞（東京市監察局都市計画課区画整理掛長、静岡市臨時復興局長、戦災復興院嘱託）に因んでおり、折下功労賞とは折下吉延（内務省の明治神宮造営局主任技師、復興局建築部公園課長）に因んでいる。

1930年（昭和5年）は我が国の都市計画の歩みの中

で節目の年である。東京、横浜の帝都復興事業が完成し、大正末期から昭和初期にかけて全国で都市の商工業が発展し、都市人口が増大し、市街地が拡張した。

都市計画法の適用は1920年の法施行時は6大都市に限定されていたが、その後、1923年に地方主要都市25都市（人口9万以上）に適用され、1930年には全国で合計97市に適用された。この間、全国の都市人口比率（総人口のうち市部に居住する割合）は18%から24%に急増している（表1）。

このような趨勢を踏まえて、内務省大臣官房都市計画課長であり、都市計画法の著書も出している飯沼一省（後に内務次官、戦後は都市計画協会会長、宅地制度審議会会長）は、都市計画法を全国で適用するため、1933年（昭和8年）の都市計画法改正を主導した。

1933年法改正の結果、全国の市町村のうち、すべての市は自動的に都市計画法が適用されるようになり、町村でも、①人口増加が顕著、②人口1万以上、③温泉地・遊覧地、④災害復興を要する、⑤港湾・工場・鉄道に伴う新市街地、などの基準に適合する場合は都市計画法を適用することになった。その結果、都市計画法が適用された都市は、1933年は203（市125、

表1 都市計画法適用の市町村数と都市人口

年次	都市計画法適用 a		市町村制施行 b			市部人口の 総人口に 対する割合 b (%)	市部人口 b (千人)
	市	町村	市	町	村		
大 9	6	—	91	1,357	10,748	18.0	10,097
14	47	—	99	1,528	10,315	21.6	12,897
昭 5	97	—	107	1,700	9,928	24.0	15,444
8	125	78	...	...	...	...	...
10	128	322	125	1,707	9,636	32.7	22,666
15	160	451	165	1,759	9,197	37.7	27,578
16	183	435	...	...	...	...	...
21	...	...	205	1,797	8,525	30.4	22,205

注：a：昭和10年までは年末、15年は4月末、16年7月末
b：各国勢調査時の数
出典：越澤明「我が国における都市計画の理論と実践～1930年から1945年にかけて」『新都市』2000年5月号。

町村78)、1937年は477(市141、町村336)と急速に拡がり、都市人口比率も約4割となった。

都市計画事務の増加に対応して、内務省の都市計画地方委員会の定員も勅令改正で増加した。1930年は268名(事務官8、技師60、初期60、技手140)、1938年は475名(事務官23、技師82、書記106、技手264)と増加した。この他に道府県都市計画課には道府県採用の職員が相当な人数が在職している。

都市計画法が適用された都市では、都市計画地方委員会が数年間かけて測量や各種現況調査を行い、都市計画区域を決定し、さらに数年間をかけて用途地域や街路網の決定へと進むのが一般的であった。さらに公園緑地(公園と風致地区)を加えて、都市計画の3つの柱を確立し、都市計画の総合性を確保するのが内務省大臣官房都市計画課の方針であった。

しかし、1937年の全国の都市計画決定の状況(表2)をみると街路110、用途地域78、風致地区50に対して、公園17、土地区画整理19、河川10であり、総合的な都市計画にはまだほど遠い状況であった。また、都市計画事業決定は街路60に対して、公園5、土地区画整理11、河川・運河9であり、街路と災害復興を除けば、まだ都市計画の事業は着手されていないの

が当時の姿であった。

1930年代に全国の都市計画地方委員会が都市計画の立案作業を進めるためには、その拠所(計画標準)が切実に必要となった。

都市計画標準の原型は、1928年刊行の『都市計画必携』(内務省が編纂した都市計画に関する初の例規集)に収録されている。その中の「土地区画整理審査標準」では「公園敷地として(土地区画整理の)施行地面積の3パーセント以上を留保すること」と記載しており、区画整理と公園緑地の関係を国の標準として初めて示した。

この都市計画標準の原型をもとに内容を充実させて、1933年8月、内務次官通牒「都市計画調査及計画標準に関する件」(都市計画区域、街路、運河、用途地域、公園及風致地区、土地区画整理などからなる)が正式に決定された。

その後、1937年に「都市計画土地区画整理資料に関する件」、1939年に「地区調査資料及決定標準」(この年の市街地建築物法改正により制定された住居専用地区、工業専用地区、空地地区に対応)などが通牒として追加されており、こうして戦前期の都市計画に関する計画標準が出揃い確立した。

都市計画制限(都市計画決定区域における建築制限)は、都市計画を実現するための重要な規制であり、都市計画法の根幹の1つである。1919年都市計画法では都市計画制限は都市計画決定の段階では適用されず、都市計画事業を決定した道路、広場、港湾、公園、鉄道、軌道、運河、飛行場、水道、下水道、土地区画整理、運動場、一団地ノ住宅経営、市場などの施設に限って、制限がかかるよう定められていた(都市計画法第11条、施行令第21条)。

しかし、都市計画道路は都市計画決定のみで都市計画制限が作動した。これは市街地建築物法第7条、第26条、同施行令第30条により都市計画道路はその境界線が建築線としての効果を持つと規定され、建築線を介して建築制限が作用したから

表2 都市計画の決定、都市計画事業の決定状況(1937年4月現在)

	都市計画決定			都市計画事業決定			
	市	町村	計	6大都市	その他都市	町村	計
用途地域	76	2	78				
防火地区	7	—	7				
美観地区	2	—	2				
風致地区	39	11	50				
街路	96	14	110	6	50	4	60
河川運河	10	—	10	5	4	—	9
防波堤	4	1	5	1	3	1	5
高潮防御	1	—	1	1	—	—	1
公園	15	2	17	1	3	1	5
上水道	2	—	2	1	1	—	2
下水道	9	—	9	3	6	—	9
水路	1	—	1	—	1	—	2
高速交通機関	2	—	2	1	—	—	1
軌道	1	—	1	—	1	—	1
土地区画整理	18	1	19	5	6	—	11
一団地ノ住宅経営	—	1	1	—	1	1	1
飛行場	1	—	1	—	1	—	1
墓地火葬場	4	—	4	—	—	—	—
市場	2	—	2	—	—	—	—
家畜市場屠場	1	—	1	—	—	—	—
埋立	1	—	1	—	1	—	1

出所:『内務省事務概要』内務省、昭和12年より作成。

である。実は、大正期に都市計画法と建築法を制定する時のいきさつが関係している。当時の日本の社会情勢では都市問題への取り組みへの理解が帝国議会では不十分であることが予想され、都市計画法案と市街地建築物法案の両法案が共倒れで廃案になることを回避するために、集団規定を市街地建築物法案に分離した。この結果、集団規定が都市計画法と市街地建築物法の2本立てとなり、このような回りくどい規定となった。

1940年(昭和15年)4月、都市計画法の改正で、第11条ノ2が加わり、公園、緑地、広場、土地区画整理については都市計画決定のみで建築制限が働くようになった。当時、東京、大阪、名古屋、川崎、横浜では大緑地計画にもとづき、都市計画公園・緑地の決定と事業化に取り組んでいた。また、災害復興や新興工業都市など公共団体施行の土地区画整理が実行され始めた。

2. 区画整理と3パーセント公園

内務省大臣官房都市計画課における公園の主任技師は北村徳太郎(1895～1964、東大農学卒、戦災復興院計画局施設課長＝公園緑地課長に相当する、後に東京大学教授)である。北村徳太郎は1933年7月に内務次官通牒として決定された「都市計画調査資料及計画標準」のうち、「公園計画標準」の作成を担当し、さらに「土地区画整理設計標準」には次のような公園確保に関する標準を盛り込んだ(読みやすくするために原文のカタカナを平仮名に変え、句読点を加えた)。

「第二 設計

- 第一 総説 (略)
- 第二 外廓及画地 (略)
- 第三 緑地、小学校、其の他

イ 緑地

- 1 公園に付ては「公園計画標準」に依ること。
- 2 公園面積は地区面積の3パーセント以上を留保し、児童公園に充て、尚残余あるときは之を近隣公園、公園道路の類に充つこと。但し、地区内に近隣公園を計画し得ざる場合には、適宜の場所に存置するものとす。地区狭小にして児童公園を配置し得ざる場合も亦同じ。

3 (略)

4 (略)

ロ 小学校 (略)

ハ 其他 (略)

これが、土地区画整理を設計・実行する際には、地区面積で3パーセント以上の公園を確保するという、日本の都市計画・公園緑地の歴史において、非常に画期的な政策を打ち出す法規的な根拠となった。

このような区画整理と公園の関係を内務省から地方庁に対して初めて方針を示したのが1927年(昭和2年)4月に内務省が開催した都市計画主任官会議であった(現在、国土交通省都市局が毎年開催している都道府県都市計画主管課長会議の前身である)。このとき、土地区画整理の施行区域内で施行面積3パーセントの公園用地を公共減歩(公園用地の無償提供)で留保するよう内務省から地方庁に対して「申し合わせ」として指示をした。

この結果、さっそく名古屋と大阪の組合施行の土地区画整理で公園用地の留保が初めて実現した。こうして、郊外の区画整理で、児童を対象とした小規模な公園が実現する事例が生まれ始めた。また、公園は区画整理による土地開発(保留地の売却、地価の上昇)にも有益であるとの考えも芽生え始めた。

1933年(昭和8年)6月号の『都市公論』は初の区画整理特輯号である。その中で北村徳太郎は「新しい土地区画整理と其の空地及修景問題」と題する論説を発表し、区画整理と公園緑地の関係を論じ、次のような小公園配置図(図1)を公表した。

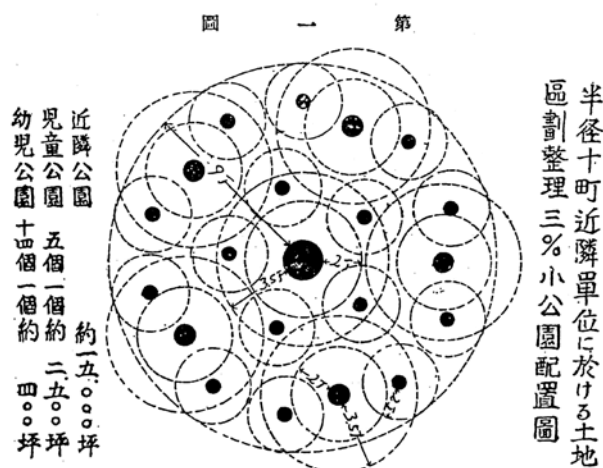


図1 1933年に北村徳太郎が作成した小公園配置図

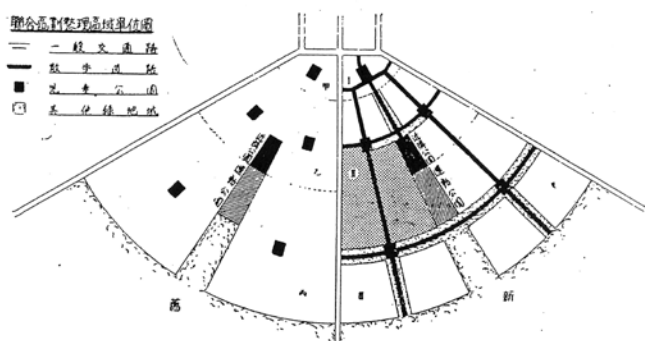


図2 1933年に北村徳太郎が作成した連合区画整理図

それは半径10町の区域、約113万坪で、人口は約3万7,700人と想定し、区域面積の3パーセントである公園面積が約3万4千坪、1人当たり公園面積が約1坪となる。その区域内には、近隣公園が1箇所、約1万5千坪（1人当たり0.4坪）、児童公園が5箇所、（1人当たり0.33坪）、幼児公園が14箇所（0.17坪）として配置した。児童数を人口の1割、幼児数を人口の1割とみなすと、児童1人あたりは3.3坪、幼児1人あたりは1.7坪となった。これが区画整理と近隣単位（戦後は近隣住区と訳すことが多い）と公園緑地の関係を理論化した都市計画・公園行政における初の論説である。

そして北村徳太郎はさらに、連合区画整理区域図（図2）で、運動公園、散歩道路（プロムナード、つまり緑道）、その他緑地域（つまりグリーンベルト）を模式図として示し、このような緑を確保した郊外市街地が形成されることを期待した。

この結果、例えば、大阪市では、規模が大きな平野土地区画整理組合（面積100万坪）では、小公園（合計で3万坪）と地区中央に近隣公園（1万坪）の公園用地が当初計画では留保されていた（図3）。

3. 郊外の区画整理と公園

1920年代、都市近郊で実施された耕地整理は農商務省の補助金を受けていながら、純粹の耕地整理（農地造成）は少なく、大部分（全国平均で6割、6大都市では100%近く）は宅地造成を目的としていたが、宅地としての水準は高くなかった。

耕地整理では区画道路の幅員が2間（約3.6メートル）や9尺（2.7メートル）が多く、角地の隅切りが無く、

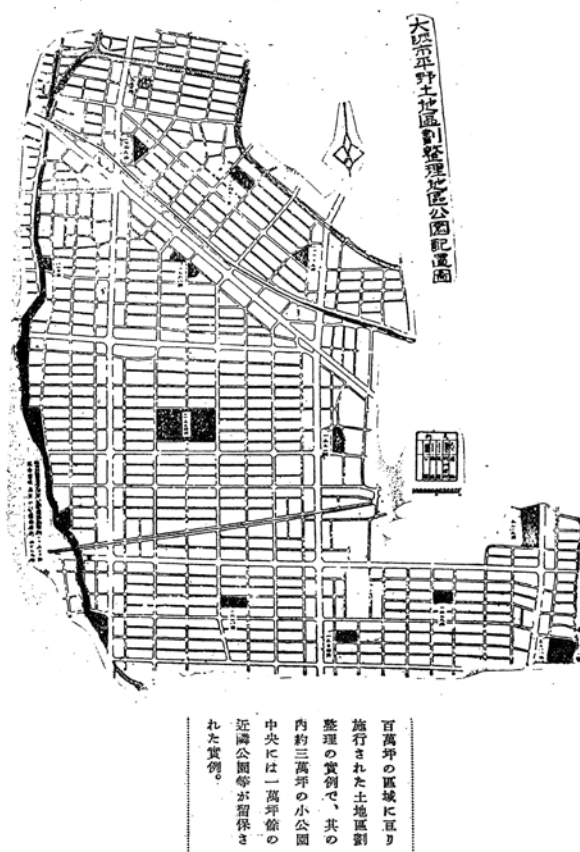


図3 大阪の平野土地区画整理組合の公園配置図（昭和5年の当初計画）

平野白鷺公園、育和公園、今川公園などが誕生した。平野土地区画整理組合は旧平野郷町（江戸時代の在郷町）の全体を対象としており、面積は391ヘクタール、昭和5年事業認可（旧法）、昭和35年事業認可（新法）、昭和53年換地処分という約50年の長期事業であった。（出典）文献3。

公園も無い。もともとの街区が大きいので、戦後は道路位置指定のミニ開発が起りやすい。道路網は整然としていながら、木造密集市街地となった地区もある。東京都内では旧荏原町＝現品川区がその典型である。

1931年、耕地整理法の改正で宅地造成目的の耕地整理が制限され、1931年の都市計画法の改正で建物がある既存の宅地、墳墓地を区画整理施行地区に強制編入することが認められた。

1930年代は大都市郊外で土地区画整理（主に組合施行、一部は私鉄の1人施行）が活発に着手された時代である。1920年代にスプロール市街地（特に鶴橋駅付近など東郊）が形成されてしまったことへの反省から、大阪市の当局が組合区画整理の奨励・助成に取り組んだ。また、郊外の幹線街路の都市計画を実現させるために、区画整理の着手による用地確保を図った（特に名古屋、大阪）。

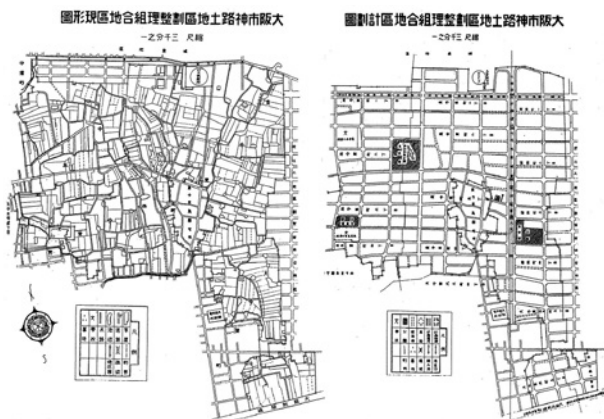


図4 大阪の神路土地区画整理組合の従前と計画図
昭和7年事業認可、昭和14年換地処分。神路公園、東中本公園が誕生。工場労働者向け長屋住宅を前提とした区画割である。その場所に公園を確保したことは労働者の健康のために意義が大きい。(出典)文献12。

また、近郊農村の有力地主には将来の市街化を見据えて区画整理を推進し、借地経営、保留地処分など都市の土地開発、不動産経営を志向する地主がいた。地元の旧名主、大地主がリーダーとなり、大規模な組合区画整理を実施した例も存在する。東京の杉並区の旧井荻村、名古屋の八事、田代などがその典型である。また、東京の目黒区の旧碑文谷村、世田谷区の玉川村では耕地整理でありながらも、幅員4メートル以上の道路を確保して、区画整理と同等の水準を確保してい

たが、公園までは確保していない。

組合施行の区画整理で小公園（施行面積の3%を公園用地として保留）の用地を確保し、地区の発展のために組合が公園用地を寄付したり、公園を整備して市に移管する事例も現れた。

1926年（大正15年）1月に内閣が認可した名古屋都市計画公園は、災害復興（東京と横浜の帝都復興）ではなくて、平時に全市的に決定された公園計画としては全国で初めてであった。名古屋市北郊の平手町の志賀城跡（平手政秀宅址、名古屋市の史跡）に志賀公園が決定された。

都市計画志賀公園の周囲で昭和初期に組合施行の土地区画整理が立ち上がった。西志賀土地区画整理組合は都市計画平手公園の整備を組合の負担で行った。これは日本で初めて組合区画整理が都市計画公園を実現させた最初の事例である。なお、今日、志賀公園の東側一部が公園の園路の形を残しながら密集住宅地となっており、その理由は筆者には不明である。

名古屋市では戦前の組合土地区画整理は組合数102、施行面積5,292haに及んでいる。区画整理の普及宣伝、余剰地の分譲促進のために、県市と組合が連携して土地博覧会、公園祭を実施した。東山公園、名古屋大学の用地は有力地主、区画整理組合が寄付している。



図5 名古屋の西志賀土地区画整理組合

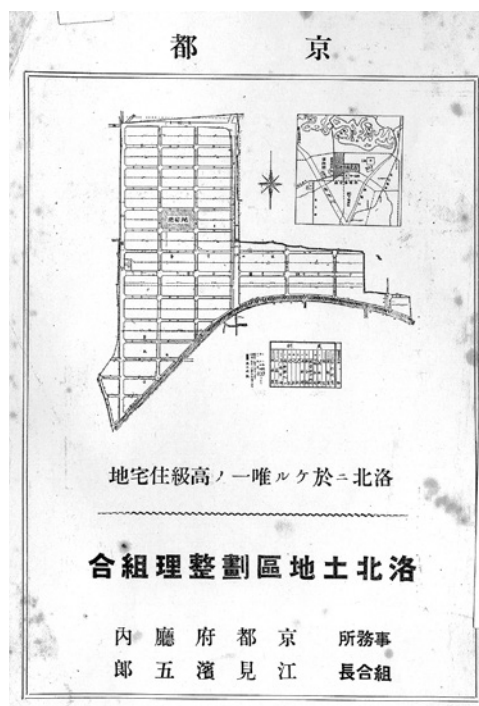


図6 京都の洛北土地区画整理組合

(出典)『都市公論』区画整理特輯号、昭和8年6月号。原本越澤明所蔵。

名古屋の八事地区では丘陵の地形を生かした屈曲した街路網で設計され、組合の要請により風致地区を指定し、市内で有数の緑豊かな良好市街地となった。この影響を受けたのが、小樽市初の区画整理である東小樽（1934組合設立、1940年換地処分）である。小樽の酒造業で成功し、合同酒造の創業者である野口喜一郎は田園都市の建設を意図して、40万坪という大規模な住宅地を組合区画整理で実行した。

東小樽の区画整理の設計は、実質は、内務省の都市計画北海道地方委員会が行った。神尾守次技師の指示を受けて、若手の清水武夫技師（土木職）が東小樽土地区画整理の設計を担当した。清水武夫は戦後、初代の北海道庁都市計画課長に就任した。東小樽では公園と公園・小学校を結ぶ広幅員の緑地帯（防火道路）が骨格として配置されており、広場を中心に円形に区画道路が配置された。東小樽は全国的には無名であるが、住宅地の設計デザインとしては全国でも有数の高水準である（図面はカラーグラビアに掲載）。

東小樽と同様に内務省が民間の区画整理を指導して高水準の公園、広場、遊歩道を実現した実例が東京都内にも存在する。それが板橋区の常盤台であり、東武鉄道が都内でただ1箇所、会社自ら直営で建設した分譲地であった。その特色は、私の旧著『東京都市計画物語』で詳しく取り上げた。

当時、東武鉄道は東武本線と東上線をつなぐ鉄道新線を断念し、車両基地用地として買収済みであった常盤台駅前の広い土地を、自社を記念する住宅地として分譲することを決定した。東武鉄道の1人施行土地区画整理の認可は内務省の都市計画東京地方委員会が所管していた。東武鉄道が持参した平凡な設計図を見て、

都市計画東京地方委員会は東武鉄道に対して、会社のシンボルとなる住宅地として、高水準に設計変更をするよう勧めた。東武鉄道はそれでは設計を都市計画東京地方委員会に頼みたいとなった結果、その仕事は、内務省に採用されたばかりの小宮賢一（東大建築卒、戦後、建設省住宅局建築指導課長）が担当した。

小宮賢一は、住宅地の骨格に遊歩道（プロムナード）を置き、公園、卵型の駅前広場、ロードベイ（道路沿い湾曲緑地）、クルドサック（転回広場のロータリー）を配置し、欧米の田園都市、田園郊外に匹敵する優美な住宅地の設計を行った。北村徳太郎が描いていた理想的な住宅地の緑の姿は、この常盤台で現実のものとして出現したと言ってよい。欧米の良好住宅地では多用されているクルドサック（転回広場）は日本の住宅地ではめったに採用されていないが、戦後、東急田園都市の美しが丘では歩車分離の歩行者専用道路と合わせて実現している。

京都市では1926年（大正15年）9月、都市計画の外郭環状道路（現在の北大路、西大路など延長19キロメートル）沿いに面積425万坪の都市計画土地区画整理を決定した。これは帝都復興事業を除けば日本初の都市計画土地区画整理の決定である。道路幅員の10倍の沿道を受益者とみなし、組合区画整理を設立し、都市計画街路の用地を無償提供し、新市街地の開発を行った。早い時期の区画整理であるため公園用地を確保していない組合が多い。しかし、京都府立植物園に隣接している洛北土地区画整理組合は良好住宅地であり、1つの街区を丸ごと公園用地として留保した。現在、萩児童公園となっており、公園の東北角に洛北地区土地区画整理竣工記念碑が設置された。



図7 東小樽の防火道路と公園。越澤明撮影カラーグラビア参照）。

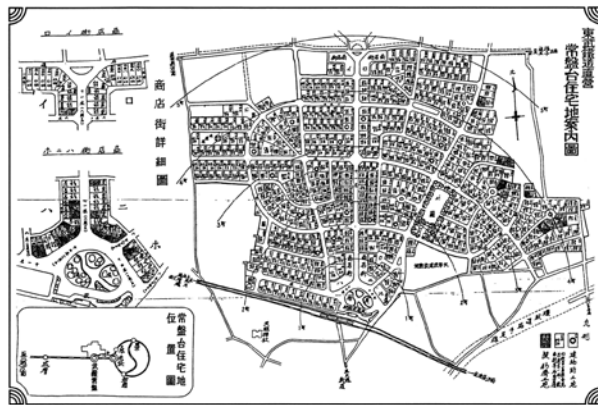


図8 東武鉄道直営の常盤台住宅地案内図、越澤明所蔵。

4. 公共団体の区画整理と公園

1937年以降、全国各地で大規模な軍需工場の建設が都市近郊、農村地帯で開始された。そのための用地取得（負担の公平化）、関連インフラ整備のために都市計画法13条の公共団体施行の土地区画整理を実施し、新市街地の創出が図られた。これは「新興工業都市計画」と呼ばれ、1940年度からは国庫補助の措置が取られた（防火街路、幅員15m以上の街路、緑地に対して国庫補助）。

新興工業都市は1940年で全国16都市、土地区画整理の総面積は12,875haであり、1941年にはさらに17都市が追加された。その代表例は太田、相模原、大和、豊田、四日市、姫路（広村＝広畑）、光などであり、面積400ha以上の大規模な区画整理が10箇所できちんと着手された。

なお、新興工業都市に対して戦後の郷土史・都市計画史、マスコミの記述では軍都計画と記載する人がいるが、これは正しい用語ではない。当時、軍都計画という用語は内務省、道府県庁は使用していない。

新興工業都市では広幅員街路（防火道路）、公園、緑地、学校、労働者住宅（当時の用語で労働者住宅のこと）などが計画され、近隣住区理論が我が国で初めて適用された。広畑では地区中央に防火道路（並木道）が配置され、主要交差点は広場、小緑地として設計された。

新興工業都市の典型は最大規模の相模原であり、それを指揮したのが神奈川県土木部計画課長の野坂相如^{すけゆき}である（東大土木卒、内務省の都市計画技師、作家野坂昭如の実父）。野坂相如は全国の道府県庁で都市計画課長のポストに初めて技師から課長に就任した。戦後、野坂相如は新潟県副知事となったが、これは全国都道府県で初めて技術系の副知事の誕生であった。

野坂相如の下で、相模原の新興工業都市の現地踏査と計画立案を担当したのが若手技師の浅野英（結婚式の仲人は野坂相如、戦後、建設省の4代区画整理課長、住宅公団の2代宅地部長）と村井進（戦後、1948～55年、建設省住宅局建築防災課長）である。神奈川県計画課は戦後も課長には佐藤昌（戦後、建設省施設課長、日本公園緑地協会会長）、中堅職員に広瀬可一（戦後、建設省区画整理課長）、楠瀬正太郎（戦後、現在の都市計画課土地利用調整官の前身ポストに在職）が勤務し、相模原と大和の新興工業都市を収束させるなど、

内務省、建設省で活躍する人が在職している。

相模原では市街地の中心に十文字に幅員40メートルの骨格街路とし、幹線街路網に囲まれて近隣住区を形成した（カラーグラビア参照、図9）。戦後、旧軍用地と農地解放への対応のために、区画整理を収束するため全体計画が変更された。

街路は基本的に維持されたが、当初計画では地区面積の3パーセントを確保していた公園が犠牲となり、地区面積の0.47パーセントまで極度に縮小し、3公園、22,500坪を確保した（文献7）。

公園計画について浅野英氏は約40年前に次のような文章を公表している（文献8）。

「相模原区画整理地区の中央には大きな森林が残されているため、そこを中央公園として、なるべく緑を保存しようとした。中央公園のそばは官公庁施設用地を計画していた。他に大きな公園としては鹿沼公園（元来窪地であった）と横山公園（河岸段丘と川が流れ、緑があり、眺めがよい場所）を計画した。しかし中央公園と横山公園は戦後の事業計画の変更でほとんどなくなってしまったようである。」

廃止された中央公園は現在の相模原市役所の付近である。鹿沼公園は巨人ダイダラボッチ足跡の地元民話がある場所で、公園が実現した。横山公園のある河岸段丘は、昭和48年と平成7年に首都圏近郊緑地特別保全地区が河岸段丘全体に長大に指定された結果、緑の保全が実現した。その結果、横山丘陵緑地、横山公園（運動公園）、道保川公園、相模原公園（総合公園、1979年開設）などが連続的に広範囲に誕生した。

相模原では公共団体施行の区画整理（インフラ整備）と住宅営団と県営の集団住宅（住宅団地の当時の用語）がセットで建設された。これは全国で初めてであった。住宅営団は同潤会が発展的に拡充したもので、国の公的住宅供給組織として設立されたが、1949年に戦時統制組織（営団）の1つであるとして廃止された。住宅営団は日本住宅公団の前身の役割を果たしているが、組織として直接の継承関係は無い。なお、戦前の朝鮮総督府の朝鮮住宅営団は戦後そのまま大韓民国の大韓住宅公社となり、組織が継承されている。

1941年、内務省計画局は新興工業都市建設の指導要領を定めた。市街地の構成、各種施設の計画標準の内容（近隣住区、防火区画、広幅員街路、公園緑地系統など）を定めており、その計画思想の水準は高い。こ



図9 相模原の近隣住区
この近隣住区は実際に建設された。陸軍の徽章に因んで「星が丘」と命名され、町名となった。(出典)文献6。

の考え方が、戦災復興都市計画の計画標準に継承されていった。

相模原を貫通する国道16号線は戦前に決定・建設された区間は幅員40メートル、4列街路樹の美しい並木道である。しかし、1950年代、道路構造令にもとづき都市計画決定・建設された国道16号線は幅員20数メートルであり、街路樹が皆無に近く車の通行だけを考えた幹線道路であった。これを当時、建設省で都市計画決定を担当した若手技官が新谷洋二先生（その後、東大教授、都市交通計画の大家）である。戦前と戦後を比較すると相模原市内の国道16号線の都市計画道路が空間機能、緑の機能の点では水準低下したことを、新谷洋二先生は忸怩たる思いであったと、国道16号線を通るたびに嫌な思い出がよみがえるのでここを車で通るのは避けていたと、約40年前に筆者に対して述べたことがある。

新興工業都市は、新都市（ニュータウン）建設という日本の都市計画行政にとって初めての体験であり、戦災復興事業の計画標準の原型をつくり、日本住宅公団の宅地事業、昭和30年代以降の臨海工業地帯や新産都市の先駆けをなすものであったと歴史的評価することができる。

【参考文献】

- 1) 内務大臣官房都市計画課編纂『改訂増補都市計画必携』内務省内都市研究会、昭和3年10月初版、昭和5年6月改訂増補6版。序文は池田宏。131～149ページが「都市計画調査資料及決定標準」であり、その中に「土地区画整理審査標準」がある。
- 2) 北村徳太郎「新しい土地区画整理と其の空地及修景問題」『都市公論』第16巻6月号、昭和8年。
- 3) 北村徳太郎「都市の空地政策より見たる学校庭と小公園の關係に就て」『都市公論』第21巻10月号、昭和13年。
2)と3)は『生誕百年記念北村徳太郎公園緑地論集』日本公園緑地協会、平成7年5月に収録されている。
- 4) 『都市公論』区画整理特輯号、第16巻6月号、昭和8年。近藤孝次郎「志賀公園を発展要素として」。
- 5) 『公園緑地』名古屋特集号、第1巻第5号、昭和12年9月。柘植柁太郎「土地発展策と公園」、近藤孝次郎「志賀公園造成懐古録」。
- 6) 野坂相如「相模原集團住宅計画に就て」『公園緑地』第6巻第3号、昭和17年6月。
- 7) 広瀬可一「相模原都市建設区画整理事業経過報告」『新都市』昭和25年、7月、10月、12月号。
- 8) 浅野英「内務省時代の都市計画～神奈川」『都市計画』144号、1987年3月号。この論説は、浅野英氏に越澤明がインタビューし、まとめた文書を浅野英氏が加筆修正をして確定された。
- 9) 越澤明「野坂相如と相模原都市建設」『都市みらい』50号、2004年。再録は、越澤明『日本都市計画史 上巻』住宅生産振興財団、2017年3月。
- 10) 越澤明「戦時期の住宅政策と都市計画」、近代日本研究会編『戦時経済』山川出版社、1987年。
- 11) 越澤明「区画整理と小公園」『生誕百年記念北村徳太郎公園緑地論集』日本公園緑地協会、平成7年5月。
- 12) 越澤明「我が国における都市計画の理論と実践～1930年から1945年にかけて」『新都市』2000年5月号。
- 13) 西大輔、越澤明「北海道における最初の田園都市～東小樽の都市デザインと公園緑地に関する研究」『日本建築学会技術報告集』第16号、2002年12月。
- 14) 『神奈川県都市政策史料』神奈川県都市部都市政策課、昭和60年12月。野坂相如、広瀬可一、佐藤昌などの論考を収録してある。

III. 資料

一般社団法人 日本公園緑地協会
研究所長・研究顧問 名簿

令和6年6月7日現在

研究所長	役職名
柳井 重人	千葉大学 大学院園芸学研究院 教授

研究顧問 20名	役職名
池邊 このみ	千葉大学 グランドフェロー
石川 幹子	東京大学名誉教授／中央大学研究開発機構 機構教授
今西 良共	岐阜県立国際園芸アカデミー 学長
金子 忠一	元東京農業大学地域環境科学部造園科学科 教授
亀山 章	東京農工大学 名誉教授
小澤 紀美子	東京学芸大学 名誉教授
越澤 明	北海道大学 名誉教授
後藤 春彦	早稲田大学 教授
佐藤 信	東京大学 名誉教授
下村 彰男	國學院大學研究開発推進機構 教授
高良 倉吉	琉球大学 名誉教授
中瀬 勲	兵庫県立人と自然の博物館 名誉館長
椰野 良明	公益財団法人都市緑化機構 専務理事
根本 敏則	敬愛大学経済学部 特任教授
平田 富士男	兵庫県立大学大学院緑環境景観マネジメント研究科 教授
古澤 達也	日本大学理工学部土木工学科 上席客員研究員
増田 昇	大阪府立大学 名誉教授
森本 幸裕	京都大学 名誉教授
師岡 文男	上智大学 名誉教授
横張 真	東京大学大学院工学系研究科 教授

(五十音順 敬称略)

令和6年度 公園緑地研究所調査研究報告
PARKS AND OPEN SPACE RESEARCH INSTITUTE REPORT 2024

令和7年6月13日 発行

編集・発行 一般社団法人 日本公園緑地協会 公園緑地研究所

〒101-0032

東京都千代田区岩本町3-9-13

岩本町寿共同ビル

電 話 03-5833-8552

F A X 03-5833-8553