

# わが国における都市公園の整備指標に関する研究

## A Study on Improvement Indices of Urban Parks in Japan

塩 出 興 二  
Kouji Shiode

### 要 約

明治以降、わが国が近代国家として成長する過程で、近代都市に必要な施設としての公園の整備が重要な課題となった。現在では、公園は都市内に様々な形態で存在し、身近な都市空間として、都市生活に潤いと安全を与えるものとなっている。

しかし、わが国の公園整備の面積は少なく貧弱であると言われているが、公園整備の具体的な数値として表現されていない。何に対して公園が不足しているのかを知るためには、わが国の公園整備の現状を知る必要がある。整備の現況を把握するために必要な目標や指標は何かを、この論文で検証する。

そして、整備の状況を示す指標が、いかなる歴史の中から生まれたかを知る必要があるため、近代都市公園の始まりとされる、明治初期の太政官布達第16号と、東京市区改正に焦点を当て、その内容と背景を検証する。そこから導かれた公園の整備状況を分析する指標の検討を行うとともに、公園整備の現状をその指標を用いて分析する。さらに、身近な公園の整備状況を分析するための、新たな指標の提言を行う。

キーワード：太政官布達第16号，東京市区改正，都市公園，公園整備指標

## 1 はじめに

近年、「公園マネジメント」という言葉が登場した。その言葉は、従来、行政主導で行われてきた公園の整備・管理の方式を転換しようとする思いが込められている。「公園マネジメント」とは、本来は公園を運営することを意味するが、今までバラバラだった公園の整備、維持管理、利用の3部門が有機的に結合することで、立場の異なる3部門が互いに最適な状態であると感じられる施設に公園を変革させる新しい方式を表している。

その新しい方式を進めるためには、改めて三つの部門ごとに再整理する必要がある。そこで、今回は、「公園マネジメント」の1つの部門である公園の整備について考察を行うものとする。どのような過程を経て、行政主導の公園整備が行われるようになってきたかを解明することで「公園マネジメント」の公園整備の分野での変革の手始めとしたい。さらに、公園整備の状況を把握するための指標について検討を加えることで、公園整備

の現状を分析するとともに、現在の公園整備における問題点を抽出し解決のための方法を提案する。

## 2 公園緑地制度の発展

### 2-1 近代都市公園の展開

18世紀後半より、欧米で始まった近代化の波は、近代都市の形成を促した。その近代都市の発展過程で、都市に必要な装置として都市公園が生み出された。イギリスにおいては産業革命後の人口密集都市の改善と労働者への健康と教養の場として、コモンズ<sup>1)</sup>（共有入会地）やパーク（領主狩猟場）の開放により造られた公園<sup>2)</sup>、ドイツにおいては都市国家から統一国家への統合に従い、都市国家の消滅による都市拡張ため不必要となっ

1) 宇沢弘文・茂木愛一郎 [1994] 『社会的共通資本—コモンズと都市—』 東京大学出版会

2) 石川幹子 [2001] 『都市と公園 新しい都市環境の創造に向けて』 岩波書店

た都市城壁の撤去によるグリーンベルトの創設と、統一国家への教育の場として造られた公園<sup>3)</sup>、アメリカにおいては新たな大地に都市を建設するに伴い都市公園として造られたニューヨークのセントラルパーク<sup>4)</sup>などがある。このような海外諸国の近代国家への歩みの中で創造された近代都市公園の流れを受けて、わが国では明治時代に国家の近代化を図る中で、近代都市の整備が進められ、都市施設の一部である都市公園の必要性が打ち出された。それが太政官布達第16号である。

## 2-2 近代わが国の公園の整備

### 1) 太政官布達

わが国の公園制度は、1873年(明治6年)の公園に関する太政官布達により始まるとされる。太政官布達第16号の全文は、「三府を始、人民輻輳の地にして、古来の勝区、名人の旧跡等、是迄群集遊観の場所(東京に於ては金龍山浅草寺、東叡山寛永寺境内の類。京都に於ては八坂社、清水の境内、嵐山の類、総て社寺境内除地域は公有地の類。)従前高外除地に属せる分は、永く万人偕楽の地とし、公園と可被相定に付、府県に於て右地所を扱ひ、其景況巨細取調、図面相添、大蔵省へ可伺出事」である。

これまでの、太政官布達第16号制定の要因と意義について様々に研究がなされている。前島康彦<sup>5)</sup>は、考えられる要因を全て列挙した。田中正大<sup>6)</sup>は、①欧風都市の建設 ②遊観地の安堵 ③封建時代の跡地処理の3点を挙げた。佐藤昌<sup>7)</sup>は、主に、民生安定を挙げている。進士五十八<sup>8)</sup>は、「公園」という土地処分に注目した。丸山宏<sup>9)</sup>は、地租改正事業に位置付け、公園は官有地に組み入れられたことに着眼した。白幡洋三郎<sup>10)</sup>は、土地・宗教政策(地租改正にともなう官民の土地所

有の峻別化による社寺境内地等の所有者の明確化)、欧化政策、社会政策(従来の屋外レクリエーションの行楽地の保全)をあげている。青木宏一郎<sup>11)</sup>は、官主導による公園の発達であると主張している。石川幹子<sup>12)</sup>は、新しい社会資本として封建都市の遺産の社寺境内地等を活用したと述べている。小野良平<sup>13)</sup>は、行政が公園を制度的に設置しこれを管理するという仕組みがここから始まった、としている。

これらは、太政官布達第16号の持つ①時代性、②作製した人びと、③公園の土地問題、④公園に選ばれた場所に大別できる。

①時代性としては、明治初期に江戸時代からの転換に対する人臣の不安の解除が大きい。

②作製した人びとでは、欧米志向で日本を西洋化すべきだと考えていた人々の存在と、近代化に影響を与えた外国人の存在が大きく、そして、欧米志向の役人が民衆を指導するという行政主導型が発生した。

③公園の土地問題は、地租改正で無税の国有地として扱うことになったことと、徳川時代の幕府及び大名管理の土地を処分し、土地の所属問題の解決を図ったことである。

④公園に選ばれた場所は、江戸時代の民衆が集まり楽しんだ場所、すなわち寺社等の境内地、観光名所で、それらを残す必要があった。

以上をまとめると、太政官布達第16号の特徴は、法律用語としての「公園」と、「公園の整備」を行政が行うことが明文化されたことである。その内容は、江戸時代の遺産の継承と保護であり、公園用地の官有地化であり、公園整備が行政主導であることである。

太政官布達第16号の現在に及ぼしている影響は、公園は官有地での設置が原則となり、また、行政が計画、実施、管理を行う体制が出来上がったことである。これらは、根本的な事項として現在まで継続し、その体制で公園整備が行われている。

### 2) 東京市区改正

東京市を、わが国の首都として、対外的にも見

3) 白幡洋三郎 [1995] 『近代都市公園史の研究—欧化の系譜—』 思文閣出版

4) 武居二郎監修 [1998] 『庭園史をあるく』 昭和堂

5) 前島康彦編集委員長 [1978] 『日本公園百年史—総論・各論』 日本公園百年史刊行会

6) 田中正大 [1974] 『日本の公園』 鹿島出版会

7) 佐藤昌 [1977] 『日本公園緑地発達史 上巻』 都市計画研究所

8) 進士五十八 [1993] 『公園づくりを考える』 第2章 公園の歴史 技報堂出版

9) 丸山宏 [1994] 『近代日本公園史の研究』 思文閣出版

10) 白幡洋三郎 [1995] 『近代都市公園史の研究—欧化の系譜—』 思文閣出版

11) 青木宏一郎 [1998] 『まちがいだらけの公園づくり』 都市文化社

12) 石川幹子 [2001] 『都市と公園 新しい都市環境の創造に向けて』 岩波書店

13) 小野良平 [2003] 『公園の誕生』 吉川弘文館

栄えのする近代都市に作り変えることを目的に東京市の都市計画が計画されたものが、東京市区改正である。

東京市区改正は1884年より検討に入り、第一案の東京府案(1884)、第二案の審査委員会案(1885)、第三案の市区改正委員会案(1889)と審議されていった。

特に、第二案の審査委員会(1885.4.21)で出された検討資料<sup>14)</sup>で、ロンドン、パリ、ベルリン、ウィーンの4都市の人口に対する公園の箇所数と都市面積に対する公園数を算出し、その平均を参考にして東京市の公園数を導き出した。なお、ロンドンのハイパーク、ベルリンのチールガルテン、パリのシャンゼリーなどの大公園を除いた数値で、計算したと注を入れている。4都市の平均として、人口2万人につき1公園、面積1.2km<sup>2</sup>につき1公園を配する計算で、東京の人口を88万人、面積を55km<sup>2</sup>として人口当たり44箇所、面積からみて45箇所を計算した。そして計算で出された小公園45箇所と、大都市に必要な大公園が11箇所であるとして、公園総面積は1,240,953坪、1人当たり公園面積1.4坪強(4.62m<sup>2</sup>)を提言している。

これまでの、東京市区改正制定の要因及び意義について様々な研究がなされている。佐藤昌<sup>15)</sup>は、わが国公園計画の歴史において法律的に正式に決定を見た最も重要な計画であったと述べている。田中正大<sup>16)</sup>は、計画した公園が実現したのはごく少数で、公園は造られねばならぬという不退転の決意の表明ではなかったと主張している。白幡洋三郎<sup>17)</sup>は、「日比谷公園」に着目し、「欧化」の意識を取り上げるとともに、行政主導的な色彩が強い事にも言及している。小野良平<sup>18)</sup>は、

公園「計画」の始まりを市区改正に位置付け、また、1人当たり公園緑地面積の現在への継続も掲げている。石川幹子<sup>19)</sup>は、日比谷公園は、今日に連なる日本の公園のイメージに大きな影響を与えたとしている。丸田頼一<sup>20)</sup>は、市区改正の公園設置の目的として、①生活環境の改善、②大火災時の避難地の確保、③リクリエーション地の整備を挙げている。申龍徹<sup>21)</sup>は、公園が太政官布達の借築の地から都市施設としての空地への機能の変化に注目した。

東京市区改正制定が、現在に及ぼしている最大の影響は、1人当たり公園面積の指標で公園整備の目標値を定めたことである。その指標の目標値は時代により変化したが、基本の考え方は東京市区改正制定の時より変化していない。また、海外の先進地の整備状況をチェックしながら、わが国の整備目標を設定する手法は、現在も、あらゆる方面において行われている。さらに、東京市区改正で計画された公園は、日比谷公園等わずかな事例を除き、殆ど完成しなかった。これ以後、最良の計画案が出されても、その計画どおり執行されることは少ない上に、未執行の場合に誰もその責任をとらないという体質が生まれた。そして、公園を楽しむという利用の面から遊離し、都市内に必要な空間を整備するということが目標になっていった。

### 3) 公園の拡大

太政官布達第16号で徳川時代のストックの転用から出発した近代都市公園の整備は、欧米の公園発展の過程を参考にしながら、欧米を追いかけて洋式公園の整備を行ってきた。

都市計画の面で、海外の事例を基に、公園整備の理想論が提案され、土地区画整理審査基準(1927)で公園面積率による公園の確保が導入された。

戦前から現在まで、様々な形態・種別の公園を認定し、公園拡大を進めてきた。公園種別の追加では、都市計画法(1917)で風致公園・動植物園・歴史公園が、公園計画標準(1933)で児童公

14) 東京市区改正審査委員会提案資料

	市域面積 km <sup>2</sup>	人口 (千人)	小公園数	小公園1箇所当り人口	公園1箇所当り市域面積 km <sup>2</sup>
ロンドン	316	3,832	178	15,912	1.72
パリ	90	2,269	104	21,817	0.87
ベルリン	61	1,122	47	23,883	1.3
ウィーン	59	726	65	11,171	0.9

『東京都市計画資料集成 明治大正編(東京市区改正事業誌)』本の友社

15) 佐藤昌 [1977]『日本公園緑地発達史 上巻』東京市区改正設計公園 都市計画研究所

16) 田中正大 [1974]『日本の公園』鹿島出版会

17) 白幡洋三郎 [1995]『近代都市公園史の研究—欧化の系譜—』思文閣出版

18) 小野良平 [2003]『公園の誕生』吉川弘文館

19) 石川幹子 [2001]『都市と公園 新しい都市環境の創造に向けて』岩波書店

20) 丸田頼一 [1983]『都市緑化計画論』丸善(株)

21) 申龍徹 [2004]『都市公園政策形成史』法政大学出版局

園・近隣公園・普通公園・運動公園が、その後、1946年に墓苑が組み込まれた。

戦後、経済優先により都市公園の整備は停滞したため、公園整備量の不足に対する危機感から、都市公園等整備緊急措置法（1972）による、公園整備の増進への法定措置がとられた。それに従い、1972年に緩衝緑地が、1976年に国営公園・都市緑地・緑道が、1981年に広域公園・レクリエーション都市、1993年に都市林・広場公園が都市公園に組み込まれていった。

また、機能的な拡大として、博覧会、全国都市緑化フェア、国民体育大会、ワールドカップサッカーや、明治百年等の国家的なイベントを契機として都市公園の整備が進められた。さらに、1978年より都市公園の防災対応化を進めていたが、特に阪神・淡路大震災以後は、災害応急対策施設の完備した防災公園の整備が強力に進められている。

しかし、都市公園の整備は、これまでは郊外に大規模な公園を新設することで、公園面積の拡大が図られてきたが、最近では市街地内部に公園を整備する必要性が求められ、歩いて行ける範囲の公園整備に目を向け始めた。

#### 4) 国営公園の整備

当初の都市公園法は、地方公共団体のみを都市公園の設置の主体と規定した。これに対して1972年の都市計画中央審議会の答申で、都市公園の設置主体に国等を加えることが提案され、法制度を改正し、国が整備主体の「国営公園」が都市公園に組み込まれた。

国営公園の整備方針は、1つの都府県の区域を超えるような広域的な見地から設置されるもの及び国家的な記念事業として、又は我が国固有の優れた文化的資産の保存及び活用を図るため閣議の決定を経て設置されるもので、都市計画施設であることとしている。国営公園の整備基準は、誘致

区域は一般の交通機関による到達距離200kmの範囲、敷地面積はおおむね300ha以上を定めている。

ここに、巨大な都市公園が誕生した。現在、16箇所の国営公園が供用され、国営公園の面積は約2,300haとなり、都市公園全体の2%を占めている。

このことは、地方公共団体に任せておけば、公園面積の拡大の進度が遅いため、国が乗り出して、国自らが大規模な公園を整備し、公園面積の拡大を図ることを意図して、国営公園の制度が誕生し都市公園に組み込まれたといえる。

### 3 都市公園

#### 3-1 都市公園とは

計画・整備された我が国の公園は、法的分類により 図1のように分類されている。

都市公園は、営造物公園の中で、1956年公布の都市公園法により次のように規定された公園をいう。その内容は、「都市計画施設である公園又は緑地で、国又は地方公共団体の設置するもの。この場合は都市計画区域の内外を問わない。都市計画区域内に、地方公共団体が設置する公園又は緑地。この場合都市計画決定の有無に関わらず、また、都市計画事業により施行されたものに限らないが、都市公園に含むと認めたもの。」となっている。

また、都市公園は、その形態により、住区基幹公園（街区公園・近隣公園・地区公園・カントリパーク）、都市基幹公園（総合公園・運動公園）、大規模公園（広域公園・レクリエーション都市）、特殊公園（風致公園・動植物公園・歴史公園・墓園・交通公園）、国営公園、緩衝緑地等（緩衝緑地・都市緑地・広場公園・緑道）に分類される。

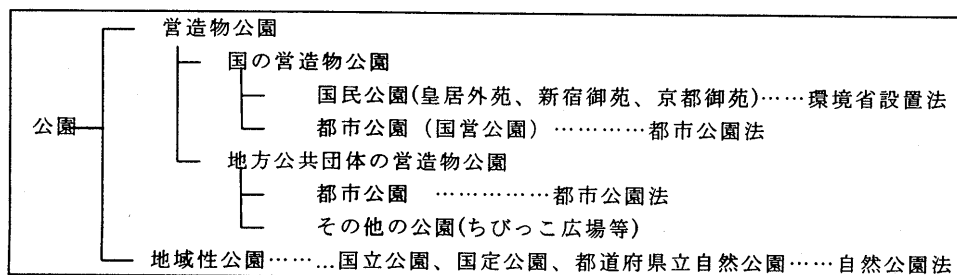


図1 わが国の公園の種類

### 3-2 公園の効果

公園緑地の効果は、存在効果と利用効果に大別される。存在効果とは公園緑地が存在することによって都市機能、都市環境等都市構造上にもたらされる効果であり、利用効果とは公園緑地を利用する都市住民にもたらされる効果であり、次のように分類される<sup>22)</sup>。

存在効果として、無秩序な市街化の連坦防止等の「都市形態規制効果」、ヒートアイランドの緩和等都市の気温調節、騒音・振動の吸収、大気汚染防止効果などの「環境衛生的効果」、大規模地震火災時の避難地、延焼防止等の「防災効果」、緑による心理的安定効果等の「心理的效果」、緑の存在による周辺地区への地価上昇等の「経済的效果」がある。

利用効果として、「心身の健康の維持増進効果」、「子供の健全な育成効果」、「協議スポーツ、健康運動の場」、「教養、文化活動等の様々な余暇活動の場」、「地域のコミュニティ活動、参加活動の場」がある。

これらの効果の増大と、効果の受益の増加を目指して、公園の整備が進められている。以前は、存在効果に重点が置かれたが、現在は利用効果に重点をおいた整備の方向に向かっている

### 3-3 都市公園の整備

近代公園の整備が始まり、以来、整備を進められた都市公園は、図2のように2002年度末現在で、100,968haの整備量となっている。公園面積は確実にその面積を増やし、1960年から2002年の

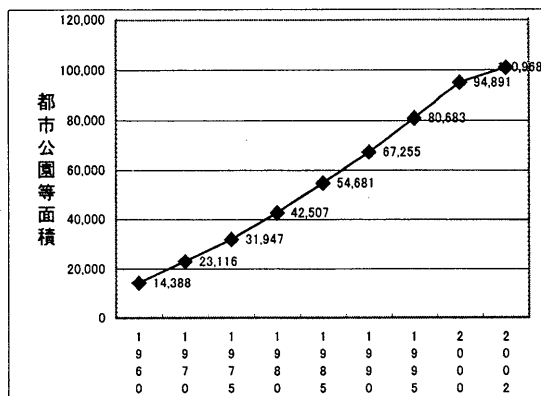


図2 都市公園等面積の推移

22) [2002]『公園緑地マニュアル 平成14年度版』日本公園緑地協会

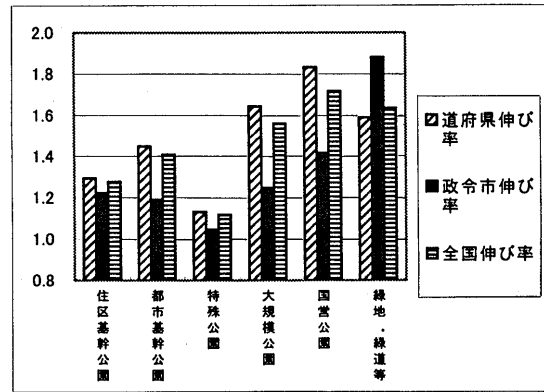


図3 公園種別による公園面積整備伸び率 (1993.3~2003.3)

47年間の伸び率は7倍となっている。

各種公園とも、この10年間で急激に面積を伸ばしている。図3の公園種別による公園面積整備伸び率で、特に住区基幹公園より大規模公園の伸び率の方が大きいことは、公園面積の拡大のために、既成市街地を離れ郊外に巨大な公園施設整備を進めていることを表わしている。そして、緑地・緑道の面積の拡大も都市公園面積の拡大に寄与している。

### 3-4 都市公園の整備指標

都市公園の整備を進めるために、どのような整備目標・整備指標があり、その指標による現況がどのようになっているか、整理・検討を行う。

わが国が示している公園整備の指標は、都市公園法施行令第1条(1956)による「1人当たり公園面積」と、同第2条による「配置及び規模」、第6次都市公園等整備7箇年計画(1996)に明記されている「歩いて行ける範囲の公園整備率」、及び土地区画整理法(1954)による「公園面積率」である。各々の指標の特質を検討する。

#### (1) 1人当たり公園面積

わが国最初に都市計画による公園整備を明確に示した「東京市区改正(1885.4.21)」の資料で用いられた整備指標は、「1人当たり公園面積」であった。それ以降、海外諸都市と比較し、1人当たり公園面積の数値を用い、欧米諸国に追いつくよう整備を進めている。

1956年の都市公園法施行令で、住民1人当たりの都市公園面積を6m<sup>2</sup>/人以上と制定した。その後、1993年の都市公園法の改正で、10m<sup>2</sup>/人に変更され現在に至っている。なお、1994年制定の

「緑の政策大綱」で、長期的な目標を20m<sup>2</sup>/人とすることが明記されている。

なお、現在国土交通省が用いる1人当たり公園面積は、次の算出式で求める。

$$\begin{aligned} & \text{1人当たり公園面積} \\ & = \text{都市公園等面積} / \text{都市計画区域内人口} \\ & \cdot \text{都市公園等面積} \\ & = \text{都市計画区域内の都市公園面積} \\ & \quad + \text{都市計画区域外の都市公園面積} \\ & \quad + \text{特定地区公園(カントリーパーク)面積} \end{aligned}$$

## (2) 配置及び規模の基準

配置と規模は、公園の箇所数と公園面積を表わし、都市公園法施行令2条に規定されている基準は表1に示すとおりである。

表1 都市公園の配置及び規模の基準(1住区当たり)

	箇所数	公園標準面積	誘致距離
街区公園	4箇所	0.25ha	250m
近隣公園	1箇所	2ha	500m
地区公園	0.25箇所	4ha	1km
総合公園		10ha以上	容易に利用することができるように配置すること
運動公園		15ha以上	
広域公園		50ha以上	

1923年東京公園計画書で公園の種別とそれぞれの公園の標準面積、公園の誘致距離が提案されて以来、公園の配置と規模について様々な提案がなされてきた。特に、児童公園(1993年都市公園法改正で街区公園に名称変更)については、児童の遊び場として、児童が公園に来園する距離(誘致距離)の研究が数多く行われた。

大屋霊城<sup>23)</sup>を始めとする戦前・戦後の研究を基に、その集約として、公園の誘致距離の基準が制定された。現在も、誘致距離は、時代情勢により変化しているとして、研究が続けられている。そして、誘致距離は、法令の基準値に比べ、研究論文の提言の方が短い傾向にある。

## (3) 歩いて行ける範囲の公園整備率

歩いて行ける範囲の公園整備は、1996年の「第6次都市公園等整備5箇年計画について」で新しく登場した整備目標で、歩いて行ける範囲の公園

整備率の数値が示された。この指標は、都市住民の徒歩生活圏内に計画的に配置される住区基幹公園の整備状態を示す指標で、長寿・高齢化社会の到来と自由時間の増大の中で、余暇活動と健康づくりのために、歩いて行ける範囲の公園の整備を図ることが目標とされた。

この率は次の算出式で求める。

$$\begin{aligned} & \text{歩いて行ける範囲の公園整備率} \\ & = \text{供用公園箇所数} / \\ & \quad (\text{住区数} \times 1 \text{住区の公園標準箇所数}) \\ & \quad \times (\text{平均供用公園面積} / \text{公園標準面積}) \times 100 \end{aligned}$$

上式により、街区、近隣、地区公園の各々の整備率(上限100%)を算出し、その3公園の平均より求める。なお、式中の標準は表1に示されたものである。  
{ } 部分は、供用している公園面積の平均が公園標準面積より小さい場合に適用する。大きい場合は上限100%で打ち切る。  
また、近隣住区論による1住区の標準人口が1万人であることから、市街化区域内人口(万人)が住区数となる。

## (4) 公園面積率

都市公園面積の都市計画区域面積に対する割合を公園面積率と定義している。都市空間にどの位の公園面積が必要かは、都市計画上、基本的なことであるが、わが国においては土地区画整理法と宅地開発等指導要項に提示されているだけである。

都市計画では、都市内に必要な公園面積の提案がされている。ハワードは「明日の田園都市<sup>24)</sup>」で25%の公園を都市内に計画し、セントラルパークの設計者オームステッド(1822~1903)は「都市面積の8~10%の公園が必要で5%が最低限度である」と提案し、アメリカのニュータウン計画のランバートン計画(1928)では30%を超える緑地を確保している<sup>25)</sup>。

わが国では、東京公園計画書(1923)で東京の公園面積を都市計画区域総面積の約1割を計上した<sup>26)</sup>。1927年の土地区画整理の「審査設計標準」で3%の公園留保が示された。この昭和初頭の理論数値が以降の定説となり、1954年の「土地区画整理法」でも3%留保の値は変更されず、現在も

23) 大屋霊城 [1930] 『計画・設計・施工 公園及運動場』 裳華房

24) ハワード(長素連訳) [1968] 『明日の田園都市』 鹿島出版会

25) 高原栄重 [1974] 『都市緑地の計画』 鹿島出版会

26) 佐藤昌 [1977] 『日本公園緑地発達史 上巻』 都市計画研究所

その数値のまま使用されている。

#### 4 4つの指標からみた都市公園の整備の状況

##### (1) 1人当たり公園面積

東京市区改正以来、わが国の公園整備状況は、常に海外の事例と比較して検証された。その例に倣い、外国諸都市の事例を図4に掲げる。海外諸都市と比較すると、わが国の1人当たり公園面積の数値は低いことが分かる。明治以降、公園整備を進めて、1人当たり公園面積の全国値は、2003年3月で8.5m<sup>2</sup>となり目標値の10m<sup>2</sup>/人に近づいているが、海外諸都市にまだ追いついていない。

図5に示すわが国の政令市の比較では、各都市の整備状況のばらつきは、各都市の公園整備への取組みに地域差があることを示している。特に人口密度の高い都市では、極端に低い数値となっているのは、1人当たり公園面積は人口密度に反比例すること、人口集積に比例し地価も高く新規の公園用地の確保が困難なためである。

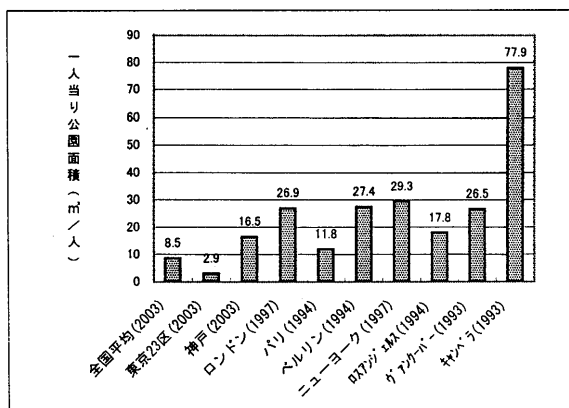


図4 1人当たり公園面積の海外比較

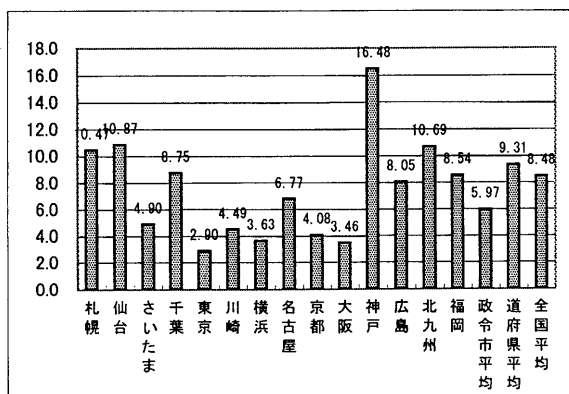


図5 政令市の1人当たり公園面積 (2003.3現在)

##### (2) 配置及び規模の基準

配置基準の公園数と公園面積と、整備済みのものを比較すると表2となる。街区公園数の整備が進んでいるのは、戦災復興の区画整理と、宅地開発や一般の区画整理で小公園を造ったためである。しかし、近隣公園・地区公園の公園数では配置基準公園数を大幅に下回っている。

公園1箇所当たりの面積は、地区公園を除き、基準面積を大幅に下回っている。基準面積以下の公園が作られていることである。特に、街区公園は、基準以下の小さい公園が多数存在していることを示している。そして、政令市の街区公園と近隣公園の面積が全国平均より低いことは、人口集中都市の市街地では基準面積確保が難しいことを示している。

表2 公園数と公園1箇所当たり面積 (2003.3現在)

1住区人口 1万人当たり	公園数		
	街区公園	近隣公園	地区公園
配置基準公園数	46,904	11,726	2,932
全国整備済公園数	66,783	4,730	1,322
割合 (%)	142.4	40.3	45.1
政令市整備済公園数	16,930	1,019	219
割合 (%)	152.3	36.6	31.5
1住区人口 1万人当たり	公園1箇所当たり面積		
	街区公園	近隣公園	地区公園
基準面積 ha	0.25	2	4
全国平均 ha	0.17	1.77	5.08
割合 (%)	68	88.5	127
政令市平均 ha	0.16	1.73	5.17
割合 (%)	64	86.5	129.3

##### (3) 歩いて行ける範囲の公園整備率

図6に政令市と全国平均の、歩いて行ける範囲の公園整備率の状況を示す。歩いて行ける範囲の公園の整備量は人口に比例するため、人口密度の高い都市はその整備率が低くなっている。全国での歩いて行ける範囲の公園整備率は57%の達成率の低さは、人口集中地区に住区基幹公園の整備が進んでいないことを表わしている。表2が示す、近隣・地区公園の箇所数の不足、街区・近隣公園の面積少なさが達成率を抑えている。

これらは、公園整備が、市街地の外に大型公園を整備することに重点が置かれていたことの裏返しである。

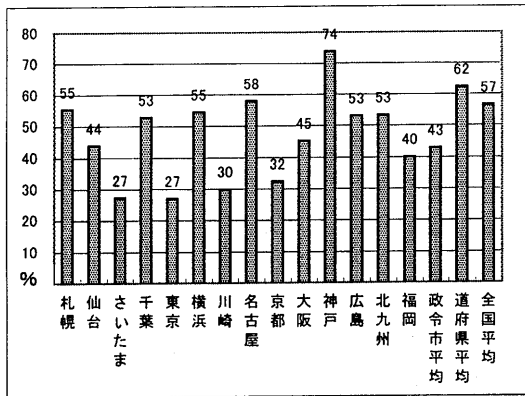


図6 歩いて行ける範囲の公園整備率 (2003.3現在)

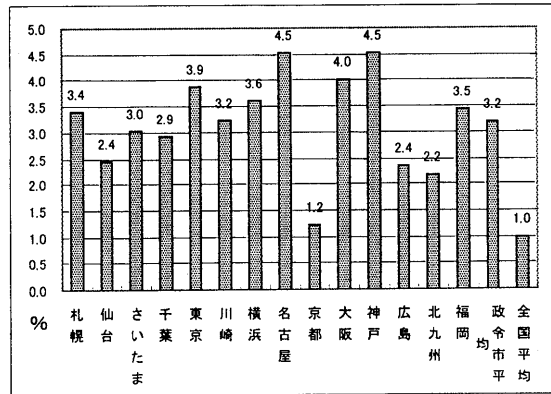


図8 政令市の公園面積率 (2003.3現在)

#### (4) 公園面積率

図7に海外諸都市の整備の状況を示した。海外諸都市と比較すると、わが国の公園面積率は約1/10である。わが国における公園面積の少なさははっきりと現れている。

図8でわが国の政令市を比較すると、人口密度が1万人/km<sup>2</sup>を超える東京と大阪の公園面積率が高いのは、両市が公園行政の指導的立場にあり、先駆的に公園整備を進めたからである。

公園面積率の計算は都市計画区域内の都市公園面積であり、都市公園は概ね市街化区域に設置されるため、市街化区域の割合が公園面積率の数値に比例的な影響を与える。政令市の平均は都市計画区域のうち市街化区域は57%であるが、全国平均では18%である。その差が、政令市平均と全国平均の大きな違いに現れている。

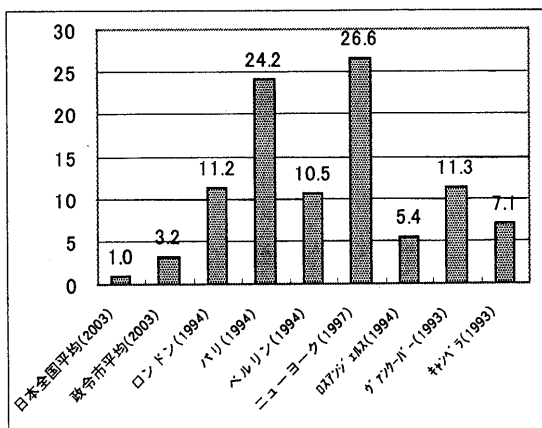


図7 海外諸都市の公園面積率<sup>27)</sup>

27) 海外諸都市の公園面積率の数値は、国土交通省のホームページより引用

#### (5) 新しい整備指標の提案

現在、大公園の整備で公園面積を確保することに偏っていたものを、身近な公園の必要性が高まり、その整備を推し進めようとする方向に施策の転換がなされている。

そこで、身近な公園としての街区公園、近隣公園、地区公園を総括した住区基幹公園の整備の状態を把握するための指標を提言するものである。

ここに提示した2つの指標は、身近な公園についての指標を具体化することで、今後の公園整備が、身近な公園の整備に重点が置かれるようになることが最大の目的である。

これらは、身近な公園である住区基幹公園の整備状況について、各都市における現状を具体的に把握することに役立つ。さらに、住区基幹公園の割合を見ることで、その都市の公園整備の方向性が認識できる。また、これらの指標を用いることによって、他都市との比較が容易となり、都市間の位置付けを確認することができる。

##### ① 住区基幹公園面積の整備率

都市公園法施行令では、住区基幹公園を人口1万人当たり街区公園1ha、近隣公園2ha、地区公園1haの配置を指示しているが、これに対する住区基幹公園の整備済み面積の割合を表わすものである。その住区基幹公園面積の整備率の、政令市の状況を図9に示す。

歩いて行ける範囲の公園の整備率では、街区公園、近隣公園、地区公園それぞれの面積と箇所数で計算するため数式が複雑で、さらに100%以上の整備の場合は100%で打ち切るため全体の数値が低くなり、達成感が得られないことは、指標としての最大の欠点である。そのため、公園面積の



みに着目し、その整備度を算出するものである。

図9と図6とを比較すると、達成率は少し上がっている上、さらに、100%を超えている都市があり、それらは評価すべきことである。

なお、人口1万人当たりの公園面積を計算するため、人口密集都市は、数値が低い傾向にある。また、達成率の100%は、法令の基準値を満たしただけであり、もし都市にさらに公園が必要なら、基準値の100%を超えても整備量を増やす必要がある。

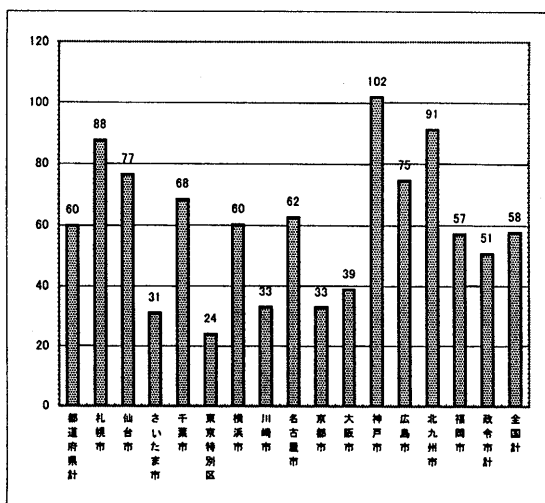


図9 住区基幹公園の規模の基準に対する整備率

## ② 1人当たり住区基幹公園面積と全都市公園面積に対する住区基幹公園面積割合

身近な公園の整備が叫ばれているが、その整備の状況を把握する指標が必要である。そこで、身近な公園である街区・近隣・地区公園を総括した住区街区公園の整備量を1人当たりの住区基幹公園面積として算出して具体的な数字として表現するための指標とする。

さらに、住区基幹公園の全都市公園面積との割合と、1人当たり住区基幹公園面積を併せて検討することで、その都市の公園整備の傾向を知ることができる。

1人当たり住区基幹公園面積の政令市と全国平均を図10で示す。全国の1人当たり住区基幹公園面積は2.3m<sup>2</sup>であり、政令市の平均を超えていることは、1人当たりの面積は人口に反比例するためである。しかし、その差の少なさは、政令市において住区基幹公園の整備が地方に比べ進んでいることを表わしている。そして、神戸市では1人

当たり住区基幹公園面積が、一部の都市の1人当たり公園面積を超えるくらい整備されているが、住区基幹公園の割合は低いことが分かる。

また、図11で、住区基幹公園の割合を見ると、政令市が全国平均より高いことは、政令市の方が住区基幹公園の整備に眼を向けていることが分かる。なお、横浜市が非常に高い割合を示しているが図10により、1人当たりの都市公園量が低いことは、人口当たりの公園の総量がまだまだ少ないことが分かる。

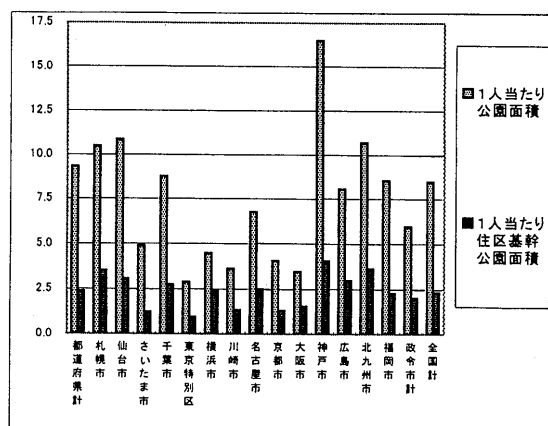


図10 1人当たり住区基幹公園面積

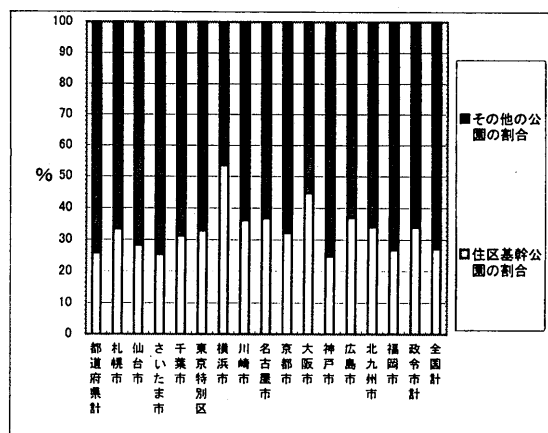


図11 公園面積に対する住区基幹公園の割合

## 5 まとめと今後の課題

### 5-1 まとめ

公園整備の歴史的に事例に基づき、公園整備の方向性と意識の基本的なことを把握できた。また、整備指標に基づき現在の整備状況の分析を行った。さらに、新たな指標による整備状況の分析も提示した。

わが国の都市公園整備は、特に市街地の周辺部に巨大な公園を整備することで面積を確保してき

たため、都市公園面積は確実に増加してきた。特に、1人当たり公園面積は、当面の整備目標10m<sup>2</sup>に近づいてきている。しかし、4つの整備指標の目標は、マクロ的に、いずれも達成されていないため、公園整備指標に基づく長期的な施策の見直しが必要である。

公園面積率3%をわが国の都市計画区域全体で達成するためには、約3,000km<sup>2</sup>の公園面積が必要で、2003年3月末の整備済み都市公園面積約1,000km<sup>2</sup>の3倍の量となり、莫大な整備事業投資と長い時間が必要である。

身近な公園の整備について、現状を分析する新たな指標を提案した。この指標を用いて、各都市が身近な公園整備の現状を分析し、現実を把握することが出来る。

太政官布達以来、行政が官有地に公園整備を行うこととなっている。明治以降、常に、行政が計画段階ではすばらしい整備指標を掲げたが、実行段階になると時代の流れ、社会情勢等で、達成にはいたらなかった。公園の整備指標はただの目標値となり、達成しなくても、だれも責任を取らなかった。この根本的体制がある限り、現在の不景気の壁を打ち破って、公園整備が強力に推し進められるとは考えられない。

## 5-2 公園整備への提言

現在、都市部において、都市公園以外で、公園形態をしているものに、国民公園とちびっこ広場等が有る。しかし、行政の縦割りで国土交通省の所管でないため、都市公園に組み込まれていない。これらの公園と都市公園との違いを明確に受け止めている住民はほとんどいない。これら全てを都市公園に組み入れることは、公園制度を単純明解にすることで、公園行政の曖昧さを払拭するために必要なことである。なお、現時点で国民公園の面積は238.3ha、政令市にはちびっこ広場等を含む都市公園以外の公園面積は4,207.9ha存在し、これらを都市公園に組み込めば1人当たり公園面積は0.38m<sup>2</sup>上昇する。

すべての営造物公園を、都市公園への統一作業を行う過程で、公園の設立手法の違い、所管の違いを国民に知らせることにより、公園とは何かを国民全体で考える機会になると考えられる。また、今までの行政主導による公園行政・公園施策

と異なり、国民に知らせるといふ、新たな形を国民に示すことにより、改めて、行政と国民が一体となり、真に必要とされる公園の整備に向かう姿勢が明確に打ち出すことができると考えている。

## 5-3 公園整備の問題点

現在、公園整備拡大の手法の1つは、市街地の土地の有効利用を図り、他の施設と公園と併せて整備する複合施設化である。バスセンターを地下に構築し、地表部を公園とする<sup>28)</sup>。高架道路下の空地部分を公園にする<sup>29)</sup>。下水処理場の被覆蓋上を公園施設として整備する等、従来の主要施設の付帯的な公園的施設を、都市公園に組み込む方向に向かっている。しかし、飛躍的な前進には結びついていない。それは、都市公園法と他の法令との整合に追われ、縦割り行政の横断的な調整に時間を要していることに問題がある。

さらに、まだ現在の行政の中に、まず公園整備の整備指標があり、その指標を目標に公園の整備を進めていく体質が残っている。それは、都市と住民が必要とする公園の量ではなく、法律に明記された公園の整備量である。このことは、用地が確保できた場所に公園を造ることとなり、必要性や利用性より公園面積の確保のためだけに造られた公園が存在している。

本論文においては、行政サイドの立場で、公園整備を進めて行くための指標を検討した。公園の評価として、利用による評価が存在する。利用されない公園は、その存在意義は薄い。公園に特別の価値が無い場合は、何のために公園整備を行ったのかの問題が残る。面積確保のためだけの公園は必要でなく、本当に必要な公園への峻別が必要となる。

## 参考文献

- 伊藤章雄 [2002] 『今、公園で何が起きているか』  
ぎょうせい  
宇沢弘文 [2000] 『社会的共通資本』 東京大学出版会

28) 名古屋市の栄公園がその特徴的な例である。この施設の基本的な考え方は、公園法上、バスセンターが公園の地下占用という解釈である。

29) 高架道路下の空地は、現在も公園的利用が行われているが、都市計画化され都市公園に組み込まれている事例は極めて少ない。

公園緑地管理財団 [2002] 『国営公園 管理の概要』

佐藤昌 [1970] 『都市面積とオープンスペース面積の比率』 (造園計画)

福富久夫・石井弘 [1985] 『緑の計画—都市公園と自然公園—』 (株)地球社

日本公園緑地協会 『公園緑地』 305号～322号

『公園・緑地・広告必携 平成7年度版・10年度版・14年度版』 ぎょうせい

大都市統計協議会 『大都市比較統計年年表』 1980～2001年度版

•なお、脚注に記載の参考文献は省略している。

(2004年11月26日受付)  
(2005年1月13日受理)