

● 特集09

Journal of Architecture and Building Science
Special Feature vol.09パブリック
スペースから
まちを
動かすWe Move the City with
Public Spaces

● パブリックスペース(公共空間)とは、公園や広場などのように、誰もが利用可能で、多様な人々が集まる開かれた場所を指し、我が国の場合、それらは公有地として捉えられることが多い。しかし、そのような人が集まる公的な場所にいま大きな変容がおきている。

● 近年、パブリックスペースの整備あるいは運営に民間資本が入り、「人を集めること」がパブリックスペースの新しい役割に加わりつつある。とくに商業的なポテンシャルの高い大都市の公園ではそれが顕著である。

● 加えて、人口減少や高齢化に起因する地方自治体の財政悪化を背景に、都市経済の活性化の手段として、土地や施設などの社会の資産全体に対して高い割合を占める公有資産のポテンシャルが注目され、公園だけでなく道路、河川区域、駅前広場は「お金を稼ぐ場所」とみなされるようになりつつある。

● また巨大な再開発が進みつつある渋谷区では宮下公園がホテルを組み込んだ立体的な公園として再整備されつつあり、豊島区では池袋駅周辺の公園整備は再開発のきっかけであると位置付けられているように、パブリックスペースは都市間競争の武器ともなりつつある。

● 本特集ではまず、以上のような変容の背景となっている近現代のパブリックスペースの歴史的な変遷をとらえる論考を中島直人氏に寄せていただき、状況を俯瞰する。そして現在、民間主体主導の都市公園整備を可能とする「Park-PF」制度が導入されるなど、最も動きのあるパブリックスペースである公園行政の当事者である国土交通省公園緑地・景観課課長の町田誠氏、全国のパブリックスペースの利活用のデザインと仕組みづくりに取り組む泉英明氏、小林正美氏の3名にインタビューを行う。また東京のターミナル周辺、名古屋、福岡、愛知県岡崎市等のパブリックスペースの再整備に関わるデザイナーや学識経験者、NPO法人のメンバーなど各種の専門家の方々に具体的な事例のご紹介をいただき、全国のパブリックスペースの整備と利活用の実態と課題を明らかにする。

● こうしたパブリックスペースの近年の状況は、都市の魅力を高めることに寄与する一方で、多様な市民に開かれた場所である都市空間本来の公共性をどう捉えるかという問題を引き寄せる。そこで本特集の最後に、シドニーやロンドンを発祥とし世界中で広がる、夜間の路上生活者数を集団で調査する運動「ストリートカウント」を東京で展開する「ARCH」のメンバーの皆さんに論考を寄せていただき、パブリックスペースのもうひとつの実態を明らかにする。

● 以上を通じて、近年のパブリックスペースの実態と課題を捉え、「まちを動かす」ツールとしてそのポテンシャルを捉え直したい。

[藤村龍至・石榑督和・三浦詩乃・三井祐介・吉本憲生]

特記無き写真は撮影：藤村龍至

論考——1

施設としての都市公園の誕生と再編

The Birth and Reinvention of Urban Park as a Facility

場としての公園から施設としての公園へ

都市の近代化を牽引したのは「施設」である。長澤泰らは「施設=サービスと建物のパッケージ」と定義した^[A]。都市計画法が規定する都市施設には、建物だけでなく公園や緑地、運河なども含まれるので、「サービスと空間のパッケージ」と言い換えたい。こうした施設、とりわけ公共セクターが提供する公共施設は、明確な機能(サービス)と形(空間)を有し、その結びつき方が標準化されている(パッケージ)のが特徴である。また、塚本由晴は、明治以降、近代化の名のもとに「欧米に追いつくために導入された、概念が先行する空間」を「施設型空間」と名づけた^[B]。都市公園は、私たちの身の回りに数多く存在している施設、そして、施設型空間のひとつである。

わが国において、施設としての公園は、1873(明治6)年、太政官三条実美が府県に対して、従来からの群衆遊覧の地で、かつ免税地となっている土地を「公園」候補地として届け出よと命じた布達第16号に始まる。近世以来、社寺境内や花見の名所、広小路などに人々は集まり、気晴らしを楽しんでいた。そこで機能と空間との関係は固定化されたものではなく、人々の「楽しむ」という行為によって発生する場があったに過ぎない。太政官布達は、そうした従来からの群衆遊覧の地を、欧米近代都市が先行的に備えていた公園なるものとして整備していくこと、つまり、場としての公園を施設としての公園に転換することを求めたのである。

その転換の具体的な光景を、公園内の飲食という行為に着目して見てみよう。従来からの群衆遊覧の地では、人々は飲食を大いに楽しんでいた。例えば、江戸期より花見遊覧の地として庶民に親しまれてきた上野の山は、戊辰戦争でいったん荒廃し、立ち入りが禁止されたが、1869(明治2)年に府民に開放されると、すぐに掛茶屋が150軒近く(280軒との記述もある)建ち並んだという。太政官布達を受けて、1876(明治9)年に上野公園として開園されるにあたって、いったんそれらはすべて撤去され、代わりに西洋料理店の先駆である精養軒をはじめとする民営の飲食・休憩施設が常設された。公園らしい空間という先行概念のもと、飲食という行為が欧米的な社交空間として施設化されていったことが見てとれる。しかし、上野公園内にはその後も花見の季節を中心に多数の庶民向けの掛茶屋が出店した。その背景のひとつには、概念に先立つもの

のとしての経営という課題があった。当時、公園は独立採算での経営が前提となっていた(民間人による経営請負の出願もあった)。飲食店等の貸与料は重要な収入源であり、出店を積極的に認めるインセンティブがあった。飲食という行為の扱い、数多くの民営の掛茶屋の存在からわかるのは、施設としての公園の機能や空間、その関係性はまだ固定化されておらず、場としての公園の性格を引き継いでいたということである。

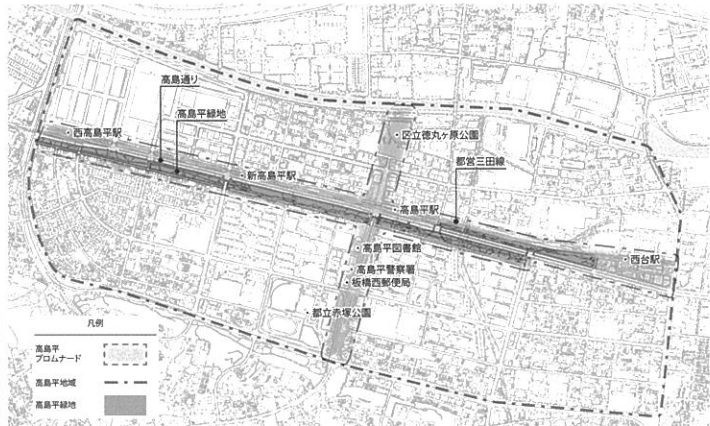
施設用地としての公園と都市公園法の制定

事例としての上野公園でもうひとつ言及しておきたいのは、開園前に内務省博物館の所管となったことである。その結果、1877年に第1回内国勧業博覧会の会場となり、1882年には博物館本館が建設された。同時に博物館附属施設としての動物園も開設された。上野公園は国家的な役割を担った特別な公園であったが、公園一般の話として、太政官布達以降、1888年の東京市区改正条例、1919年の都市計画法など公園の設置に関する法制度はいくらか整えられたにもかかわらず、開設された公園の管理や利用に関する法的な整備は遅れた。そのため、公園には時代の要請で新たに必要となったさまざまな施設が建ち並ぶことになった。とりわけ、戦後、「都市のこの僅小の既存公園も荒廃著しく、かつ種々の非公園施設がその中に建ち、公園地は単なる公共用建築物用地のごとき観を呈するに至り、公園本来の目的たる建蔽せられざる園地の機能を喪失したときありきまとなつた」^[C]のである。例えば、上野公園の不忍池を埋め立て、民間資本による野球場を建設する計画が実現寸前までいった。日比谷公園でも洋風花壇敷地内に近代美術館を建設しようという運動が美術関係者を中心に進められた。戦後10年間の公園潰廃調^[表1]によると、全国163カ所306.5haの公園地が公共施設等の用地となり、失われていた。概念としては固まりきっていなかった施設としての公園の隙を見つけて、より強固な概念を伴った諸施設が大胆に入り込んできたのである。

こうした状況を背景として、1956年に都市公園法が制定され、都市公園という施設が明確に定義されることになった。

原因	公園箇所数	潰廃面積(坪)
1 廃棄	21	127,805
2 公用建築物用地	30	29,620
3 学校用地	12	55,130
4 半公共用建築物用地	11	20,430
5 進駐軍接收	19	319,764
6 競馬、競輪、オートレース用地	19	253,410
7 住宅	33	85,877
8 店舗、工場	14	34,130
9 引揚者住宅	2	1,200
10 宗教建築物	2	1,500
計	163	928,866(306.5ha)

表1 公園潰廃調(1945-1955)
(出典:佐藤昌「日本公園緑地発達史」上巻「都市計画研究所」1977、458頁)



都市公園の配置や規模の基準に加えて、戸外レクリエーション、防火・避難等の防災上の役割を公園の本質的な機能とし、「建蔽せられざる園地」としての公園の確保のために公園における建ぺい率を最大2%に制限した。さらに公園内に建てること可能な施設を公園施設として規定し、園路および施設のほか、修景施設、休憩施設、遊戯施設、運動施設、教養施設、便益施設、管理施設等が具体的に設定されたのである。もともと公園の中にあつた飲食店は便益施設に分類され、その営業形態によっては既存不適格とされ、撤去の対象となった。都市公園法によって、公園施設を包含する「建蔽せられざる園地」である施設としての都市公園という、入れ子状の機能と空間のパッケージが、全国一律に定着していったことになったのである。

施設としての公園の先にあるもの

ただし、都市公園はその立地する場所や地域によってあるべき姿は違うのではないかという議論もあった。「建蔽せられざる園地」の量的確保が進捗し、次に質に踏み込もうとする時点で、公園施設の再検討が始まった。1996年の地方分権推進委員会地域づくり部会中間報告には、「公園施設について細かく規定しすぎである」「建ぺい率規制は地域が自主的に定めるべきである」といった意見が盛り込まれた。2011年の第2次一括法による都市公園法の改正で、都市公園の設置基準や公園施設の内容、建ぺい率などの技術基準は各自治体の条例で定めることになった。

また、都市公園における民間事業者のかかわり方も柔軟になってきた。飲食店などの収益施設の管理や委託といった従来からのかかわり方に加えて、1999年のPFI制度導入によって公園整備の段階から民間事業者が参入する道筋ができ、2003年の指定管理者制度導入で、公園に関する公共業務全般への参入の仕組みが整えられた。そして、昨年、飲食店、売店等の公園施設の収益を公園自体の整備に回すことを条件とした公募設置管理制度(Park-PFI)が創設され、公募対象公園施設の設置管理許可期間や建ぺい率の特例も設

図一 高島平地区(東京都板橋区)では、高齢化への対応および新規居住者の誘致を狙った「高島平地域ランドデザイン」(板橋区、2015)に基づき、緩衝緑地で都市公園でもある高島平緑地を活動ヘイストエリアにシフトしていく「高島平プロムナード基本構想」(板橋区、2018)を策定するとともに、実験的活用を開始している。

けられたのである。

では、こうした一連の制度改革、創設が目指す先はどこにあるのだろうか。今からおよそ60年前、都市公園法制定時に行われた座談会^[D]でのやり取りを紹介したい。

- 川西 施設ではなく、利用を多角的にする事ですね。
 佐藤 そうなんだ。例えば夜間の利用を計ることなどは確かに多角的利用だろう。
 森脇 多角的な性格を具えた公園をつくるという事だネ。
 佐藤 賛成ダネ。

「施設ではなく利用」、その視点はむしろ現在にこそ、求められている。すでにある「建蔽せられざる園地」としての公園をいかに魅力的なものにしていくかという局面では、施設で埋め尽くすことではなく、利用、つまり、人々のパブリックライフそのもので魅力を生み出すこと、公園経営という観点で言えば、利用の多角化、多層化に力を入れるのは理にかなっている。公民連携のもと機能と空間のパッケージをいったん解体し、より柔軟で重層的なパブリックライフを支える仕組みに再編する。そして、施設の経営面で公民の境界を外すだけでなく、空間面でも公園という画地を超えて、地域の再生の核としての都市公園像を描く。つまり、施設経営としてだけではなく、地域経営のなかで都市公園を考える時代がすでに到来していると言えるだろう。

参考文献 ●[A]長澤泰、伊藤俊介、岡本和彦「建築地理学——新しい建築計画の試み」(東京大学出版会、2007) ●[B]塚本由晴「非施設型の空間から考える建築の社会性——「資源」とふるまひのインタラクション」(「10+1 website」2016.1) ●[C]佐藤昌「都市公園法と都市計画」(第18次全国都市問題会議文庫第21)1956, pp.124-133) ●[D]「都市公園法をめぐって 座談会」(「都市公園」5号、1956, pp.17-24)

中島直人 | Naoto Nakajima

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授/1976年生まれ。東京大学大学院修士(工学)。都市計画。著書に「都市美運動——シヴィックアートの都市計画史」(都市計画家石川栄耀——都市探究の軌跡)ほか。日本建築学会奨励賞、東京市政調査会藤田賞受賞

