

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 20 日現在

機関番号：10101

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22560595

研究課題名（和文）英米の 1965—1995 年の公園緑地政策の変遷

研究課題名（英文）

Parks and Open Spaces Planning Policy in UK and US between 1965 and 1995

研究代表者

坂井 文（SAKAI AYA）

北海道大学・大学院工学研究院・准教授

研究者番号：80401701

研究成果の概要（和文）：

英国と米国の公園緑地政策のうち、特に 1960 年代後半から 1990 年代前半にかけて行われた公園緑地の整備と管理運営の方針と計画を明らかにし、計画や管理運営の手法の変遷について考察することを目的とする。成果として、英国の公園緑地の計画には一人当たりの公園面積から公園種別の設定による計画策定へと段階的な展開があり、公園に種別されない広義のオープンスペースや民有地についての議論の存在が明らかとなった。米国については官民パートナーシップによる公園の管理運営から公園整備へと展開がすすんでいることが明らかとなった。

研究成果の概要（英文）：

This paper aims to study the transition process of parks and open space planning policy in UK and US between 1965 and 1995. The following points are examined. In UK, for parks and open space planning, the standard acre per 1000 and then open space hierarchy have been set. Synchronically the ways in which include privately owned public parks and open spaces not to be categorized as public parks in planning policy were discussed. In the US, public private partnership schemes have been progressed in practices from managing urban parks to creating them.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010 年度	800000	240000	1040000
2011 年度	700000	210000	910000
2012 年度	500000	150000	650000
年度			
年度			
総計	2000000	600000	2600000

研究分野：都市計画・建築計画

科研費の分科・細目：景観・環境計画

キーワード：官民パートナーシップ、地方分権化、民営化、公園整備、緑地保全

1. 研究開始当初の背景

英国においては 1960 年代後半から 1990 年代前半（本論にて、1965-95 年、と表記する）にかけて、地方分権や民営化を中心とした行政改革が行われ、公園緑地行政においても

様々な変革が行われた。こうした動きは現在のわが国の地方分権化の流れと類似しており、先行して行われた英国の試みとその効果について明らかにすることは、わが国が試行している公園緑地の整備や管理運営の方策

を議論するうえで知見を与え意義があると考える。これまでに報告者は、1990年代後半より行われている英国の先進的な公園整備の方策について明らかにしてきたが、1965-95年の公園緑地政策の変革が、現在の公園緑地の管理運営の基盤となっており、学術的な理解が必要と提言するに至った。

一方、米国については1965-95年に、官民のパートナーシップによる公園整備や緑地保全が行われるようになった。近年わが国においても、多様な主体の参画・協働による公園緑地の整備や管理運営の方策がすすめられており、先行して行われた米国の方策について明らかにすることは、多様な主体の協働を促進する方法について議論するうえで知見を与え意義がある。また報告者は、近年、米国ですすんでいる官民パートナーシップによる公園緑地の整備手法の基礎研究を通して、1965-95年に築かれた官民パートナーシップによる公園緑地の整備や管理に関わる政策の影響が大きいと考え研究を計画した。

なお、英国と米国の公園緑地の整備についての研究は、第二次世界大戦直後の戦後復興計画までを明らかにしたもの、また1960年代前半までを取り扱ったものはあるが、1965-95年の公園整備や緑地保全の方策や状況については明らかにされてこなかった学術的な背景からも、当研究は意義があると考える。

2. 研究の目的

英国と米国の公園緑地政策のうち、特に1960年代後半から1990年代前半にかけて行われた公園緑地の整備と管理運営の方策を明らかにし、それをもとに策定された計画の変遷について考察することを目的とする。

3. 研究の方法

本研究を通じて、1965-95年代の英国と米国の公園緑地政策について、具体的に明らかにするのは次のとおりである。

(1) 英国の公園緑地整備に関わる取り組みについて、まず、公園緑地政策の変遷について明らかにする。また、政策の変化を受けた自治体の計画を明らかにし、その対応と課題について考察するために、特に首都ロンドン市と地方都市リバプール市に着目する。

(2) 米国の公園緑地整備に関わる取り組みについて、まず、多様な主体の参画・協働を促進する政策の変遷と、それを受けて確立した公園緑地行政の新たな方策について明らかにする。また、官民パートナーシップによ

って整備された公園緑地の計画と事業の実態を、特にニューヨーク市とボストン市に着目しながら明らかにする。

研究の方法は、公文書館や公立図書館等における文献調査、関係行政機関へのヒアリング調査および現地調査である。

4. 研究成果

(1) 英国の公園緑地政策と計画の変遷について、特に次の4点について考察を行った。

①一人当たりの公園緑地面積による指標の設定について

国立運動場委員会 (National Playing Fields Association、NPFA) は第二次世界大戦以前より、公園緑地の総量を想定するために、1000人当たりにつきどのぐらいの広さの公園緑地が必要か、という基準を設けることを提唱していた。ロンドン市の1943年のロンドン・カウンティ・プラン (County of London Plan) の計画中心者であったアーウィン (Raymond Unwin) は、1000人当たり4エーカー (1.62ヘクタール) という基準を提案し計画を策定した。以後、1000人当たりの公園緑地面積は計画の中心的な指標となり、人口と公園緑地面積による計画的な整備方針が取り入れられた。実際、ロンドン市の各区における公園緑地の整備状況を横並びで比較するなどの際には、一人当たりの面積による整備計画は明確であり、1991年には確実に一人当たりの公園緑地面積の基準を満たしている区が増加しているが、こうした区はロンドン市の中心部というより郊外であることがわかる。

一方で、面積による基準のみでは、配置計画やアクセスのしやすさ、また公園緑地の多様な機能が確保されないなどの課題も指摘されていた。

②公園種別による公園整備計画について

ロンドン市の1964年の調査は、平均的に市民は週に1度以上、公園緑地を利用しており、そのほとんどが徒歩でアクセスし休息などに利用していることや、公園の広さと行程距離や訪問の目的や時間帯などに重要な関係性があることを明らかにしている。利用度の高い公園緑地とは、その広さと稀有性、また機能と関係しており、利用者の属性による利用のされ方を想定した公園種別を設定するに至った。つまり、都市公園、地域公園、地区公園、小規模地区公園の4種類を設定し、その主旨は各住戸から少なくともどの種類の公園にも、所定の時間内に到着することができる、としたのが1976年の計画書であった。

さらに 1987 年の計画書においては、公園緑地のリクリエーション機能のみならず、構造的、環境的側面からの配置計画の必要性が言及され、広域圏リンクや線状につながるオープンスペースを公園種別を含むこととなった。こうして、公園種別は 4 種類から 6 種類へと増加した。

6 種類となった公園種別は、それぞれのサイズや用途、距離圏が明示されており公園整備の計画はたてやすい。しかしながら、課題としては、こうした公園種別の枠組みにはまらない公園緑地の扱いについてであった。1992 年の調査書によれば、公園種別の枠組み外の公園緑地については、扱いかたが不明瞭であり保全の方法についても決められていないことが多い。しかし、こうした枠組み外の公園緑地は、周辺の住民にとっては有意義なオープンスペースとして利用されていることが多く、レクリエーション機能に供する可能性があることが指摘されていた。

1988 年計画における公園の種別と特徴 (Strategic Planning Advice for London 1988, Table 8.3 筆者訳)

種別	主用途	サイズ	各戸からの距離	特徴
広域公園(都市 OS とグリーンベルトの連携)	週末等に車や公共交通を利用して来園	400ヘクタール	32-8km	自然ヒース、コモン、林の広いエリア(公衆の7がエスが整備されてなくとも周辺環境に貢献しているものを含む)。動的レクリエーションの利用に特化しない
都市公園	週末等に車や公共交通を利用して来園	80ヘクタール	3.2km。敷地が広い場合3.2km以上も可。	(1)自然ヒース、コモン、林が(2)静的レクリエーションのための公園。サッカー場整備が望ましいが、少なくとも40ヘクタールは他の用途に利用。乗車専用。
地域公園	週末等に徒歩、自転車、車、小規模入来	20ヘクタール	1.2km	アウトドアスポーツ、サッカー場、多様な年代の子供のための遊技場。形式ばらないレクリエーションを産する遊技場、子供遊技場、ベンチの設置、自然保全、緑地環境を整備。十分な広さがあればサッカー場の整備。
地区公園	徒歩による来園	2ヘクタール	0.4km	庭園か、ベンチの設置か、子供遊技場か、自然保護エリアの整備。
小規模地区公園	特に高齢者と子供、密集地域に特に必要	2ヘクタール未満	0.4km未満	庭園か、ベンチの設置か、子供遊技場か、自然保護エリアの整備。
緑上公園	徒歩による来園	適宜	適宜	運河、バス、乗車専用などの形式ばらないレクリエーションの利用や自然保全に供するもの。公衆の7がエス

③公園緑地とオープンスペースの考え方

1990 年代までは、英国の都市計画指針 (PPG17: Sports and Recreation)、先述の NPFA 基準や都市公園種別などによって、レクリエーションに供するオープンスペースの確保に力がそそがれてきた。そうしたなか 1990 年、内閣府による方針書において「私有地のオープンスペースの保全や、レクリエーションに関わらないより幅広いオープンスペースの役割について、それぞれその重要性が認識されてきている」と言及され、また都市計画指針 (PPG3: Housing) においても「公園、遊技場、農園、私有の庭園、すべてが重要な地域の特性となっている」としてこれらのレクリエーションのみならずアメニティーの役割の重要性について言及している。つまり、都市公園にとどまらない様々なオープンスペースの確保を通して、レクリエーション機能にとどまらない地域のアメニティーを高める必要性が、国の指針のなかで強調されてきている。

一方、地方自治体の公有のオープンスペー

スと言っても、維持管理の状況の悪いものについてはその有用性が見いだせないとして、空き地 vacant land として扱うべきであると明言されており、維持管理を行ってはいじめてオープンスペースとして扱うことができるとしている。

公園緑地と異なり、オープンスペースはその規模、機能、利用方法など多様性がみられる。例えばロンドン市の 1992 年の調査においては、自然系、植物公園、風景式オープンスペース、草原系、人工的舗装、線状オープンスペース、などに分けて調査されている。オープンスペースについては、その形態も多様であるが、その機能についても都市公園とは異なり、アメニティー的に、エコロジカル的に、教育的に、社会的などの点で構造的に重要である、また文化的に重要等の役割が考えられるとし、それぞれの役割ごとにその意味と重要性をかんがみ計画書のなかで各区ごとにどのように扱うのか言及することが推奨されている。

④公有地と民有地のオープンスペースの考え方

ロンドン市の公園緑地の整備計画をおっていくと、民有地の扱いについて言及されていることも多い。例えば、1988 年の計画書では次のような文章がある。

「小規模なオープンスペースの消滅が蓄積していくとまちなみ景観が崩れることとなる。大規模なオープンスペースが近隣にない地域については、小規模な取り組みが必要となるだろう。例えば民有のオープンスペースがその地域に与える影響が大きい場合、コミュニティのレクリエーション需要や景観的、エコロジカル的、自然保全の意味合いから、公的なオープンスペースと同等の扱いをするべきであろう。」

2 年後の 1990 年には戦略的アドバイスを発表しているが、そのなかではさらに、アメニティーや自然保全、エコロジカル、文化、歴史的な価値から公園緑地の整備計画はされるべきであると強調している。こうした価値を戦略的に守るためには、公有地・民有地に関わらず開発によるオープンスペースの消失を防ぐ必要があるとしている。

(2) 米国の公園緑地整備に関わる取り組みの変遷から次の 3 点について考察を行った。

①多様な主体の参画・協働を促進する政策の変遷とそれを受けた都市における取り組み

公園緑地行政に関わらず、各都市は連邦政府と州政府から補助金を受けているが、1970 年代の後半から連邦政府から都市への補助

金が減少していることがわかる。1978年にはカーター大統領による都市政策が発表されているが、そのなかでも、連邦政府からの財政的な援助の限界があるなかで、政府と民間企業、近隣住民、ボランティアグループの様々なレベルでの連携が必要であることが冒頭に述べられている。これは確実に公園緑地行政に関わる予算にも反映された。例えばニューヨーク市の場合、1970年代後半の予算削減をきっかけに、公園緑地に関わる管理と運営についての現況調査が行われた。この調査結果をもとに今後の手法を提言しながら、最低限の予算確保をもとめる報告書が公園緑地課から提出されている。そのひとつが、公園緑地の管理に関わる人材のフレキシブルな運用であった。正規公務員による適正な指導のもとに、連邦政府のすすめる技術獲得プログラムによる時限付き雇用者など多様な人材の投入を具体的に提示している。公務員による適正な指導の強化と人材の多様化が図られ、官民パートナーシップの初期段階とも考えられる。

②官民パートナーシップによる公園緑地の管理運営

官民パートナーシップは、公園緑地に関わらず都市開発などにも1970年代から取り入れられていた。公園緑地に関しては、ニューヨーク市を例にしてみると1980年にはニューヨーク・セントラルパーク・コンサバシーやブライアントパーク・リストラクション・コーポレーションが続いて設立され、市を代表する都市公園の管理運営を行う非営利団体が誕生している。両公園ともに、1970年代に公園の荒廃がすすみ、近隣の住民や不動産所有者らが非営利団体を構成して再整備をすすめたものであった。維持管理のみならず整備や更新に関わる費用についても、ニューヨーク市と非営利団体のパートナーシップによってねん出することを、前者は1980年から後者は1985年から定期的に契約書を交わしながら確認している。ボストン市においては緩やかな連携が一足早く結ばれており、1970年にはフレンズ・オブ・ボストンパグリックパークが1983年にはフレンズ・オブ・コプリースクエアが活動をはじめている。

③公園緑地の創造と都市開発の連携

上記の官民パートナーシップの形成を土台にして公園緑地を無の状況から創造し、その整備から都市開発が誘発されている例も近年は見られる。例えばニューヨーク市では、廃止された鉄道路線の非営利団体による新たな公園緑地の創造を可能にしたが、その計画は1990年代からはじまる。この非営利団

体が参考にしたのが、前述のニューヨーク・セントラルパーク・コンサバシーであった。公園緑地の管理のみならず、敷地の設定から資金調達を含む公園整備に対しても非営利団体による関わりを可能としたのは、前例を通して公共財に対する非営利団体による投資の考え方がすでに議論されており、初期投資からの全面的な整備をも可能にしたと考えられる。また公園緑地の良好な管理運営が周辺の都市開発を誘発する、という効果が前例から確認できていた背景もあり、こうした官民パートナーシップによる新規の公園整備の実施を可能にしたと考えられる。官民パートナーシップの成熟のための段階的な発展を、ニューヨークにおける公園管理運営から整備までの展開にも見ることができる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計2件)

坂井文 (2011)「広場の管理システム再考：ロンドンのスクエア再生の事例を中心に」新都市、vol. 65 No. 2、pp. 91-97、査読無

坂井文 (2010)「ニューヨークの歴史的まちなみ保全と開発」家とまちなみ、62号、pp. 52-53、査読無

6. 研究組織

(1) 研究代表者

坂井文 (SAKAI AYA)

北海道大学・大学院工学研究院・准教授
研究者番号：80401701

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし