

48. 福岡市都心部におけるオープンスペース政策の変遷 及びオープンスペース形成過程に関する研究

野田 英樹

1. 研究の背景と目的

近年、都市に対する質的な価値観が大きく変化し、これまでの生産の場・経済活動の場としての都市から、生活の場・豊かで質の高い都市生活を享受する場として都市の役割が変化しつつある。

日本の都市では、戦後の戦災復興のなか急速な回復をとげ、その後も経済発展に比重を置いた政策が進められた結果、高度経済成長を実現し先進国の仲間入りを果たした。しかしその反面、オープンスペース整備に関しては、欧米と比較して大きく立ち遅れているのが現状である。

福岡市においても、「緑と人間味豊かな都市」を市政目標に掲げ、緑豊かな都市の形成を図ってきたが、未だにオープンスペースの整備が十分になされているとは言い難い状況にある。特に都心部にあっては、これまで様々な政策的な取り組みがなされてきたにもかかわらず、急速な都市化の進展の中でオープンスペースの量的、質的整備が行けず、大きな課題となっている。

本研究では、このような状況にある福岡市都心部（天神、博多駅周辺）をケーススタディの対象として、戦後から今日まで進められてきたオープンスペース整備政策の変遷を各時代の社会状況とも比較しながら整理すること、今日のオープンスペース整備の問題点を明らかにすること、福岡市都心部のオープンスペース整備の今後の在り方について提言を行うこと、を目的としている。

2. 研究の進め方

a. 政策の変遷についての調査

福岡市のオープンスペース政策の変遷をまとめた文献はこれまで存在していない。そこで、福岡市のオープンスペース政策を示した「福岡市基本計画（第1次～第7次）」、「第1次、第2次福岡市緑地保全・緑化推進基本計画」、「福岡市緑の基本計画」等の個々の文献を精査し、あわせてそれらの関係者にヒアリングを行なうことで、戦後から今日までの福岡市都心部におけるオープンスペース政策の変遷を整理した。

b. 既存のオープンスペースの形成過程についての調査

福岡市都心部に現存する様々なオープンスペースのすべてについて、それらが何時、どのような方針で整備されたのかを調査した。

c. 課題の抽出

a, bの整備結果をもとに、福岡市都心部が抱えるオープンスペース整備政策の課題について、さらに今後のオープンスペース政策の進むべき方向性について考察を行なった。

d. 今後のオープンスペース整備のあり方についての提言

オープンスペース政策の先進都市である札幌市や仙台市、あるいは近年提示されている都市再生の新しい概念（コンパクトシティ、歩いて暮らせるまちづくり構想）等を参考としながら、今日の福岡市都心部に存在するオープンスペースのストックを活用し、cで示した諸課題への対策を含む新たなオープンスペース整備の骨格案を提示した。

なお本研究で取り上げた福岡市都心部の範囲としては、1998（平成11）年に福岡市により策定された「福岡市緑の基本計画」で示されている都心整備の範囲を参考にした。具体的には、北はウォーターフロント地区、西は舞鶴公園、東は御笠川、南は住吉通りに囲まれた地域とした。

また本研究で取り扱うオープンスペースは、「公営の公園・広場に加え、街路空間や海・河川の水辺空間、あるいは総合設計制度を適用して創出された公開空地など、公有・私有を問わず市民が自由に出入りできる屋外空間」と定義した。

3. 福岡市都心部における

オープンスペース政策の変遷

以下に福岡市が戦後からこれまでに策定した諸計画の流れを示す。戦後しばらくの間は戦災からの復興が都市づくりの中心となり、それが一段落し戦後最初の基本計画が策定されたのは、1961年のことである。まず第1次福岡市基本計画(1961年)では、国の所得倍増計画による高度経済成長の流れに沿って産業基盤・生活基盤の整備を目標に都市基盤整備が進められた。それと平行して、都市の無秩序な膨張を抑制するためのグリーンベルト構想が示されたが、具体的な絵は示されていない。都心部においては区画整理による公園の創出を図ることが示され、博多駅区画整理事業（1956年～1970年）が進められた。

第2次福岡市基本計画(1966年)では、都市全体を公園化するという理念のもと、公園と公園とを

結ぶ全幹線街路の緑化が打ち打され、大濠・舞鶴・西公園を一体的に整備し都心部のセントラルパークとする構想とともに、セントラルパークと東公園を結ぶ街路（総延長約4.1km）の緑化が示された。これは現在「東西軸トランジットモール」として実現している。またこれ以降、市の文章でセントラルパークという言葉が使われることとなる。

第3次福岡市基本計画(1971年)では、高度経済成長のひずみとして環境汚染にともなう公害病が社会問題となり、基本計画の中に環境問題への対応が盛り込まれた。都心部においては歩行者の安全・都心環境の緑化・災害時の避難経路としての機能をもつ、広場・公園やショッピングセンターを結ぶ「緑のプロムナード」(天神・川端、天神・渡辺通1丁目、天神・セントラルパーク)が初めて設定された。これは明治通りの東西軸トランジットモール事業、渡辺通りの街路緑化として整備された。

第4次福岡市基本計画(1976年)は、国の第3次全国総合開発計画の定住構想を受け「安全・安定の視点の確立」、「公共性重視の視点の確立」、「地域性・自給性の視点の確立」をもとに計画の見直しが行われ、自然環境・歴史的環境の保全を図り居住の総合的環境の整備を進める方針へと変化した。さらに初めて「緑のネットワーク」という言葉が用いられ、「緑は自然の生態系上不可欠なもの」という認識のもと自然環境を守り育てる対策が示されが、都心部の構想においてはネットワークという言葉は使われていない。また第3次福岡市基本計画で登場した「緑のプロムナード」は天神、渡辺通1丁目、セントラルパークに加え博多港、博多部、博多駅を取り込んだものへと拡充された。これは、住吉通り、大博通りの街路緑化として実施に移されている。

1977年には、第4次福岡市基本計画で理念的に確立した緑への回帰を具体的な施策で示した第1次福岡市緑地保全・緑化推進基本計画が策定された。この計画では、福岡市を取り囲む緑を「緑地環」、緑地環から市街地へ突出している丘陵地と大公園を「緑の腕(緑地基地)」として設定し、市街地に分布する公園・社寺などの「緑地拠点」を街路並木などの「緑道」でつなぐという「緑のネットワーク」形成へ向けた具体的な施策が示された。しかし都心部のオープンスペース政策については第4次福岡市基本計画から特に変化は見られなかった。

第5次福岡市基本計画(1981年)では、1973(昭

和48)年に都市緑地保全部が制定されたのを機に「都市緑地」の整備項目が追加されるとともに、都市景観の向上や都心におけるゆとりの創出のために「緑道」、「公園広場」の整備項目が追加された。緑道は、電車軌道跡などを利用して整備が図られたが、多くは都市高速などに供用されてしまい、一部しか整備されなかった。

第6次基本計画(1986年)では、臨海部がアメニティ空間として捉えられるようになり、海や水辺を生かした整備が図られるようになった。これは1983(昭和58)年に「緑の都市賞 - 内閣総理大臣賞」を受賞し緑の創出に一応の成果が挙げられたという認識から、同年に策定された福岡市新基本構想とともに「海」に重点を置いた政策へとシフトしたためである。都心部では天神中央公園、須崎公園等の都市公園間の連携を図ることが示されたが、現在においても天神中央公園と須崎公園の連携は図られていない。

1990年には第1次福岡市緑地保全・緑化推進基本計画をもとに緑地政策を体系的に見直し、総合的な都市緑化を計画的・効率的に推進するために第2次福岡市緑地保全・緑化推進基本計画が策定された。この計画では第1次福岡市緑地保全・緑化推進基本計画で示された緑のネットワークの形成に加え、第6次福岡市基本計画で示された海や水辺を生かす整備の一貫として、博多湾を取り囲むウォーターフロントを「なぎさのプロムナード」として整備することが示された。しかし現在なぎさのプロムナードは、埋立地に建設された工業地域や都市高速に分断されて連続したプロムナードにはなっていない。

第7次基本計画(1997年)では、水辺環境整備の際の生態系への配慮を盛り込んだ。さらに、1999(平成11)年に緑の基本計画で明確に打ち出されることになる「花と緑の国際文化都市」を推進するため市街地を花で彩ることが示されている。また都心部においては、緑のプロムナードなどの街路樹ネットワークの形成に加えて、河川に連続性のある親水空間を整備する水のネットワークの形成も打ち出された。都心部において河川に親水空間を創出する事業としては、2002年に博多川夢回廊事業が実施された。

最も新しい福岡市のオープンスペース政策である福岡市緑の基本計画(1999年)では、「緑による都市の顔づくり」として玄関口拠点と緑の拠点を設定され、都心の拠点間を結ぶ「緑の都心回廊」や「緑の川辺回廊」の設定とともに、快適な回遊空間の確保のための連続した公開空地の創出、街路空

間の緑の量的、質的な向上を図ることが示されているが、博多川夢回廊事業以外は新規に整備されたものは今のところない。

4. 福岡市都心部における

オープンスペース形成過程

ここでは福岡市都心部におけるオープンスペース整備の主なものを時系列に示す。

まず戦災復興土地区画整理事業(1946年～1972年)により以下の12公園が整備された(政令指定都市昇格前)。

舞鶴公園

1948(昭和23)年、第3回国民体育大会の開催に合わせて整備された。

須崎公園、警固公園、浜の町公園(1951年)

今泉公園、浜口公園、中島公園、清流公園(1962年)

冷泉公園(1955年)

箕子公園(1956年)

那ノ津公園(1958年)

福崎公園(1966年)

長浜公園(1968年)

つぎに博多駅区画整理事業(1956年～1970年)により以下の公園が整備された。(政令指定都市昇格前)

出来町公園、住吉公園、音羽公園(1965年)

藤田公園、明治公園、人参公園(1967年)

これら区画整理により創出された公園は、今日でも福岡市都心部におけるオープンスペースの中核をなしているが、都市公園法で定められた誘致距離をもとに配置されたため、相互間の連携などは全く図られず、現在においても個々の公園が孤立してしまっている状況にある。またこれらの公園は、子供の遊び場あるいは運動のための公園として整備されたが、現在都心部の公園に求められる、ゆとりや潤いを提供する公園への再整備が求められる。

その後1977(昭和52)年には総合設計制度が導入にされ、民間開発による公共的なオープンスペース(公開空地)の創出が図られた。主なものには福岡銀行本店(1973年)福岡市役所-北別館(1973年)福岡市役所-議会棟(1980年)があるが、公開空地創出の際の明確なビジョンがないため、各々の公開空地が孤立し有効利用されていない状況にある。特に現在東西軸トランジットモールが整備されている明治通りにおいては、公開空地創出を誘導することにより、よりゆとりある歩

行空間の形成を図るべきであったといえる(事業主-福岡市都市計画部)。

この「東西軸トランジットモール事業」は、1979(昭和54)年に明治通りを歩行者空間として緑あふれるモール(人間のための街路)化するために実施された。これにより明治通りにおいては歩道12m、車道13mのゆとりある幅員の歩行者空間が整備された。この頃は本格的な車社会の到来とともに経済効率が優先されていた時代であり、そういう時期に車道を狭め広い歩行空間を確保したという点で非常に評価できる(事業主-福岡市道路計画部)。

1981(昭和56)年には県庁舎の東公園移転に伴い、東公園の代替公園として天神中央公園が都市計画決定され、1986(昭和61)年に工事が着工した。一方、1980(昭和55)年には福岡市庁舎の建設により市役所前には公開空地(ふれあい広場)が創出された。しかし県と市の間で調整が十分行なわれなかったため、これら2つのオープンスペースの間には市庁舎が壁となって存在しており、連携がほとんど図られていない状況にある(事業主-福岡県、福岡市)。

1988(昭和63)年には、港湾局によるベイサイド・プレイスの整備とともに、下水道局によりベイサイド・プレイスと都心を結ぶ「那珂川河畔プロムナード」が整備され、その起点、あるいは通過点となる清流公園、中島公園も公園緑地部により再整備された。また同年の天神中央公園の整備とともに、天神コア前から冷泉公園を結ぶ福博プロムナードも整備された。さらに2002(平成13)年には、博多川夢回廊が整備された。しかしこれら3つのプロムナードはそれぞれが単独で整備され、各々の連携が全く図られていない。那珂川河畔プロムナードについては市の港湾局、公園緑地部、河川部の3つの部署により整備が進められたが、部署間の連携が図られず結節点のつながりが欠如し、ベイサイド・プレイスと都心との連携はうまく図られていない状況にある(事業主-福岡市港湾局計画部、福岡市公園緑地部、福岡市河川部)。

5. オープンスペース整備の課題

福岡市都心部におけるオープンスペース整備の問題点としては、以下の5つが挙げられる。

福岡市独自の一貫したオープンスペース政策の欠如

福岡市は、1972(昭和47)年に政令指定都市に

昇格し、「緑と人間味豊かな都市」を市政目標に掲げ、国政に対応した政策とは別に「緑」に重点を置いた政策を進めた。さらに1987(昭和62)年からは「緑」に加え、「海」にも重点を置いた政策を進めたが、どちらも中途半端で福岡を象徴するものとはなりえていない。

公開空地の限界

公開空地は民間の再開発とリンクしているという性格から、開発が進む地区には多く創出されるものの、そうでない地区にはほとんど創出されない。福岡市都心部を大きく福岡部と博多部に分けると、福岡部においては天神への商業・業務施設の一極集中とともに、多くの公開空地が創出されているが、博多部においてはほとんど見られない。これは現在の福岡市都心部において、福岡部の発展が加速し博多部との格差が大きくなっている都心部の現状と重なり合っており、民間開発に頼ったオープンスペース政策の問題点として捉えておく必要がある。

都心部における回遊性創出の必要性

福岡市都心部においては、都心環境の向上や回遊性を生み出すために福博プロムナード(福岡県)、那珂川河畔プロムナード(福岡市)、博多川夢回廊(福岡市)の3つの歩行者空間の整備や、民間によるチャンネルシティ開発において、都心部の回遊性の創出が図られた。しかし、上記3つのプロムナードは4の各文末の括弧内で示したように、事業主体の違いから全く別の事業として整備されたため、相互間の連携が図られず回遊性を生み出すには至っていない。チャンネルシティ開発においては、天神、川端商店街、博多駅との連携を創出しようとしたが、チャンネルシティへつながる道にサインなどは設置されず、博多駅にいたってはチャンネルシティを目で確認することもできず、回遊性は創出されていない。

市と県の協力体制の欠如

4で示した天神中央公園と市庁舎のふれあい広場の例に見られるように、福岡県と福岡市のオープンスペース整備の際の協力体制の欠如は、ヒアリング調査においても「仲が悪いから」という話で詳細は不明であるが、主な要因としては行政権力をめぐる政令市と県との確執が考えられ、市民の目から見ると理解し難い話である。

市内部の行政の縦割り構造の弊害

市民の目から見ると、公園、街路、プロムナード、公開空地などはすべてオープンスペースである。しかし4で示したように、福岡市都心部のオープンスペースは様々な部署によって整備されて

おり、オープンスペース整備に際しても部署間の連携は図られず、一体的な整備が行われていない。これは、各部署間の結節点において空間的なつながりを欠如させることにもつながっている。

6. 今後のオープンスペース整備の

あり方についての提言

以上の問題点を踏まえた今後のオープンスペース整備のあり方についての提言を以下に示す。

福岡市独自のオープンスペース政策の確立

札幌市と仙台市は、札幌においては明治時代、仙台においては戦災復興期に形づくられたオープンスペースを、今日まで一貫して都市の中核的な存在として位置付け、それらを中心として都市づくりを進めてきている。今後は札幌市や仙台市のように、既存のオープンスペースのストックを活用した明確なオープンスペース整備のビジョンを確立し、福岡の顔の一つとなりうるオープンスペースづくりを進めていくことが必要である。

行政の縦割りの解消

県と市の協力体制、あるいは市内部の部署間の協力体制の構築を図ることが必要である。可能であれば、市内部の行政の縦割りによる弊害を完全になくすため、街路、広場、公園などのオープンスペースを総合的に取り扱う「オープンスペース課」的な部署の新設が望まれる。

回遊性の強化

現在沈下している博多部を取り込んだ、都心部全体の面的な発展を促し、歩行者による回遊性を創出するためのオープンスペース整備が求められる。そのためには、都心に住む人が日常生活を歩いて送ることのできる範囲(アーバンビレッジ)内に歩行者空間を整備するとともに、公園を都心にふさわしいゆとりと潤いのあるものへと再整備し、居住環境の向上を図り、都心居住者を増やすこと、また公園のほか、既存のプロムナード、公開空地、寺社などのオープンスペースのストックにハード面、ソフト面の改善を行い、それらを有機的にネットワークさせることで都心部にオープンスペース・ネットワークを整備し、都心部全体の面的な発展の基盤をつくる必要がある。

48.A Historical Study of the Open Space Policy and the Development Process of
open space networks in Fukuoka Downtown

Hideki Noda

In recent years, cities have been changing their role from a place of economic activity to a place where people enjoy quality urban life. After the war, Japan has realized miracle success in economic growth. However, on the other hand, the qualitative value of urban development was sacrificed, and today Japanese cities are required to improve their public infrastructures, particularly open spaces in order to provide quality urban life to the citizens.

In Fukuoka city, for example, although having been applying "the city of rich green and rich humanity" as a major policy target, it is hard to say that the city has enough open spaces both quantitatively and qualitatively. Especially in Fukuoka downtown, in spite of forwarding various open space projects, open space development cannot catch up with the rapid urbanization.

In this research, Fukuoka downtown was taken up as a case study area, and the following research was conducted. First, the transition of the open space policy after W.W. was reviewed along with the urbanization process of the downtown. Then, the development process of existing open spaces in downtown as the outcome of the open space policies was reviewed. Finally, an alternative plan of open space development in Fukuoka downtown was presented.