

G4-38. 既存オープンスペースストックを活用した都心整備のあり方についての研究

真鍋 政彦

1. 目的

近年我が国では、国土交通省により「美しい国づくり政策大綱(平成15年7月)」がうたがわれ、社会資本の量的充足の追求ではなく、質的充足を求めた魅力溢れる都市づくり、そして美しい国づくりに向けて舵を切ることになった。

欧米の都市では、魅力溢れる都市づくりが、19世紀中葉からの重要な課題の一つとして認識されており、その一要素を受け持つものとして、オープンスペース政策が掲げられている。その当時の欧米では、近代都市への脱皮を目指して、都市構造が大変革を遂げる過程で、オープンスペース政策を都市づくりの一環として位置づけており、その後も魅力あふれる都市づくりが展開されてきた。

一方で日本に目を向けると、都心部の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。さらに今日のような高密・高容積の日本の都市基盤において、欧米で成功したようなオープンスペース整備を展開することは難しい。つまり今後日本では、都心における新たなオープンスペースの創出ではなく、既存のオープンスペースを如何に活用していくかが今後の都市づくりの重要な鍵となる。

しかし現在、既存オープンスペースストックを活用した政策を都市づくりの一環として捉える観点は、全国であまり浸透していない。また既往の研究においても、そのような都市づくりの取り組みを整理・分析した文献は著者の知る限り存在していない。

そこで本研究では、地方都市の都市づくりにおいて、既存オープンスペースストックがどのように活用されているかを調査し、活用している歴史的変遷と、今日の取り組みの内容についてまとめることを第一の目的とする。研究対象の都市は政令指定都市とし、その中でも著者が住んでいる福岡市を始めとして、同程度の地方中枢都市である、札幌市・仙台市・神戸市・広島市・北九州市を取り上げる。また、都心部の規模は大きい、都市の水辺を有効に活かし、水の都を目指すことで有名な大阪市も対象の都市として取り上げた。

本研究の第二の目的は、各都市の都心整備の事例とそれらの課題を比較、分析することで、今後の我が国の各都市における既存オープンスペースストックを活用した都市づくりの方向性を考察することである。

2. 内容

2.1 オープンスペースの定義

本研究ではオープンスペースを「公営の公園・広場に加え、街路空間や河川空間など、市民が自由に出入りできる公有の屋外空間」と定義する。

2.2 研究の進め方

まず対象となる政令指定都市の基礎的な情報収集を行い、都市づくりに関する文献調査を行うことで各都市の基礎的知識を得る。

次に各都市の市役所に赴き、文献調査による基礎的知識をもとに、既存のオープンスペースを活用した都市づくりの取り組みを、行政担当者(表-1)へのヒアリング調査により明らかにする。都市によっては、オープンスペースという言葉の認識がないことから、2.1で定義したオープンスペースを事業で扱っている課へヒアリング調査を行う。

そして、ヒアリング調査より得られた結果に基づいて、既存オープンスペースストックが都市づくりに活用されるようになった経緯を記録文献、計画書等をもとに時系列で整理する。なお整理するうえで、浮かび上がってきた不明点や曖昧な点については、e-mail、電話による追加調査を行う。

最後に各都市における取り組みを比較することにより、既存オープンスペースストックを活用した都市づくりを行ううえで、重要となる視点を抽出し、今後の都市づくりの方向性を考察する。

表-1 ヒアリング調査を行った行政担当者のリスト

	所属	氏名(敬称略)
札幌市	企画調整局企画部都心まちづくり推進室事業調整担当課課長	星 卓志
	仙台市建設局百年の杜推進部百年の杜企画課課長	吉川 誠一
大阪市	建設局土木部企画担当課課長	橋田 哲也
	建設局土木部道路建設課主査	稲葉 慶成
	建設局土木部河川課主査	山向 薫
	建設局土木部河川課	青山
	計画調整局開発企画部開発企画課主査	西丁 誠
	計画調整局開発企画部都市デザイン課主査	森岡
	ゆとりとみどり振興局緑化推進部公園企画課企画係長	合田 寛
神戸市	ゆとりとみどり振興局緑化推進部公園企画課	山崎 隆明
	建設局公園砂防部計画課計画係	相原 健児
	建設局下水道河川部河川課計画調整係	梶田 泰成
	企画調整局総合計画課	宇川
	都市計画総局計画部地域支援室	橋本
	都市計画総局区画整理部	小田
兵庫県	市民参画推進局市民活動支援課	井垣
	秘書室秘書課総務係	畑中
広島市	土木部計画課環境室	前川
	都市計画局都市政策部課長補佐	石川 悟
	都市計画局都市政策部まちづくり担当	城戸 宏行
	企画総務局企画調整課都心活性化推進室	奥 和明
北九州市	企画総務局広報課課長	國本 善平
	建築都市局都心・副都心開発室都心開発課	高島 潔史
福岡市	都市整備局公園緑地部緑化推進課緑化推進係長	水落 啓介
	都市整備局公園緑地部公園計画課計画係長	田代 和則

*所属は当時のもの

2.3 各都市における取り組み

(1) 札幌市

明治期にまちの骨格ができた札幌は、昭和11年に広幅員街路と公園道路を活かしたパークシステムの思想が都市計画で採用されるなど、都市形成の歴史は短いが、先進的な取り組みが行われてきた。戦後は財政収縮のため、戦前からのパークシステムの思想をもつ都市計画は縮小してしまうが、碁盤目状の都市基盤はそのまま引き継がれている。

札幌市では、平成12年に策定された第4次札幌市長期総合計画(以下、第4次長総)によって、オープンスペースの位置づけが、それまでの位置づけと変わった。今までの都市計画では、土地利用と交通施設によって都市構造が描かれていたが、第4次長総では、それらに加え、オープンスペースが都市構造を描く新たな要素として位置づけられた。これは星卓志氏(表-1)へのヒアリングによると、「当時第4次長総を計画するうえで、今後札幌市はゆたかな都市生活の場の創出と都市個性の伸長に向け、市街地内外における魅力的なオープンスペースのネットワーク形成など、人間のための空間の充実を図ることが必要であると考えていた。」とされており、オープンスペースを都市づくりの中で重要なものとして位置づけている。

また平成16年には具体的な都心のオープンスペースネットワークの施策をまとめることを目的とした緑を感じる都心の街並み形成計画が策定される予定である。今後はこのような計画に基づき、地下と地上のネットワーク化、大通り公園の延伸、創成川のアンダーパス化事業などハード的な空間づくりによる整備を行うことになる。

(2) 仙台市

仙台市は、今から400年前に伊達正宗が居城を定めて以来、城下町として発展してきた。その当時植えられた杉や松は屋敷林を形成し、神社仏閣等の樹林、市街地を流れる河川、青葉山を始めとする丘陵の緑と一体となり、街全体が緑で覆われているような景観を呈していた。大正時代には、仙台市は「杜の都」と言われる個性溢れる都市として全国的に知られるようになった。

しかし戦災によって市街地の緑は消滅し、周辺の丘陵地の緑も喪失してしまった。仙台市は、戦災復興事業によって、広幅員道路の導入や、無電柱化などの実施により、豊富な街路空間を確保することになった。これは吉川誠一氏(表-1)へのヒアリングによると、戦前の「杜の都」が私有地内の緑の拡充であったのに対し、戦後では特に公有地への緑の拡充を目標にして、街路樹の植樹、

公園の増設等を行ってきたそうである。つまり仙台市は戦後、新たな「杜の都」に向けて緑の基礎を作り出してきたといえる。その後、戦後の荒廃が回復してくると、仙台市では緑の保全・整備を進める一方、新しい条例の制定等ソフト面の充実にも力を注ぐようになり、戦後「杜の都」の構想を活かした土台を現在に継承してきた。

近年になり仙台市では、緑が快適な生活を送るために欠かせない都市基盤であると市民が意識するようになり、当時の市長の強い働きかけから、平成11年に百年の杜づくり行動計画を策定した。この計画の重点施策の一つである「緑の回廊づくり」は、今まで整備を進めてきた街路樹網を保全するとともに、その他の地区への街路樹網の拡充を図るもので、既存の緑のオープンスペースを活かした事業である。またそれに関連して、公園の再整備や、規制緩和によるオープンスペースの利活用にも力を入れた政策を展開している。

(3) 大阪市

古代の大阪はそのほとんどが海で覆われ、今の地形は長年に渡る土砂の堆積と人工の埋立て、開削により形成されている。大阪市では古代から水の利を活かした様々なまちづくりが行われてきた。

大正時代に入ると、水運による物資運送は衰退し、車社会の到来などから、川の流れに沿って形成された都市構造は大きく変容し、道路を軸とした都市構造になった。また戦後も高潮防御対策と環境整備の目的から市内河川は次々と埋め立てられていき、人と河川とのかかわりが非常に希薄になってきたと言える。

しかし近年、大阪市域面積の約1割を占める河川空間は、都心に残された貴重なオープンスペースであるという認識がされ始めた。それは平成2年に策定された大阪市総合計画21で、河川空間を活かしたまちづくりの構想が盛り込まれたことから言える。平成7年には水の都を再生することを目標とした新・水の都大阪グランドデザインが策定された。その流れの一端である道頓堀水辺整備事業では、都心の沿川地域にオープンスペースが少ないことから、河川上に栈橋を設けることで、新しいオープンスペースを創出している。

平成13年には、それまでの水辺への取り組みが評価され、「水都・大阪再生」が政府の都市再生プロジェクトの一つに位置づけられた。大阪市では水辺空間を活かした都市づくりを推進することになり、平成15年には水の都大阪再生構想(案)が策定され、現在では水辺に対する取り組みや話し合いが盛んになってきている。

(4) 神戸市

神戸市は、六甲山・麻耶山などからなる急峻な六甲山系が東西に走り、その南麓から臨海部に既成市街地が形成されている。神戸市では、昭和21年に決定された戦災復興計画で、六甲山系の風致景勝地の保全・育成と、焼失した市街地における公園緑地の新設を実施することになった。具体的には、川沿いに带状緑地を設け、それと公園道路により緑地を分節するという防災面に力を入れた計画であったが、その後計画は縮小され、戦災復興事業は部分的整備に終わってしまった。

その後も昭和46年のグリーンコウベ作戦などにより、緑と深く関わってきた神戸であったが、平成7年には阪神・淡路大震災が起こり、戦後未曾有の大災害を受けた。大惨事の中で、人々の生命を守り、避難地となりまた火災の延焼を防止したのが、戦災復興計画やその後の緑化活動で培われてきたオープンスペースであった。神戸市では、オープンスペースが重要視されるようになり、広幅員街路、河川、公園、公共施設等が一体となってつくられる広域防災帯や、都市全体の防災区画の形成が再認識されるようになった。そして防災面を重視した都市を目指すために、水とみどりを軸とした政策が展開されることになった。しかし、実際には復興事業に重点が置かれたために、水とみどりの政策は拠点的にしか整備されていない。

近年では、学識者を中心とした阪神疏水とまちづくり懇話会により、都市の構造を従来のものから水とみどりを軸としたものに変えていく「水とみどりの千年都市をめざして」という提言がなされた。神戸市では財政面等の問題や生活再建の復興事業への取り組みに手一杯で、この提言を大掛かりに推進することができていないが、今後復興事業が一段落したときの課題となる。

(5) 広島市

広島市は太田川が形成したデルタ上に発達した都市である。河川の水面積は広島市街地の約2割の広さを占め、他の諸都市と比べても高い比率である。広島の歴史と風土の大部分は三角州によって醸し出され、広島市民は水と深く関わってきた。

戦後広島市は復興を目指し、昭和27年に広島平和記念都市建設計画を策定した。この計画は、広島市の都市基盤に大きな影響を与えることになった。特に河岸緑地が約160ha決定されたことは、広島市の水辺に対する意識の高さを感じさせる。

広島市は戦後の復興に伴い、都市におけるオープンスペースの重要性を説き、都市景観に力を入れるようになった。この流れは、昭和54年から始

まった、河川の景観デザインに配慮した基町環境護岸整備にも表れている。

そして近年、広島市では優れた環境資源となる水辺を整備することが、今後の都市づくりの重要な課題として捉えるようになり、平成2年には国・県・市の3者が協力して水の都整備構想を策定した。この構想では今まで整備してきた既存の河岸緑地を十分に活かしつつ、水辺をより市民に利用してもらおうような護岸整備が重点的に進められた。

広島市はそれから10数年後、護岸や緑地などの整備の充実を認識し、今後は水辺を市民により身近なものにしていくことがより重要であると捉えるようになってきた。そして新たに「水の都ひろしま」の実現に向けて取り組むためのよりどころとして、平成15年には「水の都ひろしま」構想を策定した。城戸宏行氏(表-1)へのヒアリングによると、水の都整備構想を発展させて「水の都ひろしま」構想を策定した意義は、水辺整備だけでは人が集まってこない現状から、水辺に様々な仕掛けを行って、市民が集い、楽しめるような環境を創出することにある、と言っている。このことから広島市では、都市づくりの中での水辺に対する意識が高いことがわかる。

(6) 北九州市

九州市は、昭和38年に門司市、小倉市、戸畑市、若松市、八幡市の5市による対等合併により生まれた。北九州市はその際に合併を進めたコンセプトとして「多核都市論」を唱えており、各地区相互のバランスある自立的な発展を期待していた。そのため、都心部の重点的整備はされず、北九州市は都市的魅力に欠ける都市であった。

このような背景から、昭和63年には市の総合計画である北九州市ルネッサンス構想を策定して、初めて都心を小倉と定めて、集中的な整備による魅力的な都市拠点の形成を推進することになった。そこで同年市長に就任した末吉市長は、小倉に流れる紫川を軸にした都市づくりを展開するために、当時建設省で計画されたばかりのマイタウン・マイリバー整備事業(以下MM事業)に目をつけ、都心整備を行うことになった。

平成2年に始まったMM整備事業は、河川を軸にして、川のもつオープンスペースを、単に川だけのものとせず、一体的なまちづくりに生かす計画であった。このように北九州市では、川を「まちづくりの軸」あるいは「まちづくりの表舞台」として捉えたことにより、河川、道路、市街地整備が連動し、一体的に整備することが可能となった。

平成15年には官民一体となった再開発事業であ

る「リバーウォーク北九州」の完成によって、いわゆるハードの部分の整備が一段落する。今後は、MM事業によって整備されたオープンスペースを、既存の都心地区とどのように一体化して都心部全体の発展につなげるかということが課題となる。

(7) 福岡市

福岡市の市街地は、都市生活をしながらも山と海を身近に感じられるという特徴を有している。

戦後の福岡市では、戦災復興土地区画整理事業により、公園の整備がなされたが、諸事情により大幅に縮小されてしまった。その後昭和30年ごろになると、福岡市では市街地の外側に宅地開発が進み、樹林地や農地は次々と姿を消していった。また同時に都心部内の公園用地の確保において問題を生じるようになった。福岡市ではそのような状況を鑑み、昭和36年に第1次福岡市基本計画を策定し、それから昭和61年の第6次福岡市基本計画まで、緑に対する取り組みを行ってきた。

福岡市では、現在既存オープンスペースストックを活用した都心整備は行われていないと言える。近年においては平成11年に第7次福岡市基本計画が策定され、水とみどりのネットワークの形成が打ち出されてはいるものの、それぞれの整備事業がきちんとした将来像のないまま個別に実施され、相互の連携や既存のオープンスペースとのネットワークが図られていない。

2.4 各都市における取り組みの分析と考察

(1) オープンスペースに関する歴史的経緯

全都市のオープンスペースに関する歴史的経緯を比較してみて、各都市でいくつかの共通する点を確認することができる。本研究で対象とした7都市は、これらの点により同様の色合いを帯びた歴史をもつ都市に分類される。以下は分類された都市ごとに、歴史的経緯の特徴を述べたものである。なお福岡市は、既存オープンスペースストックを活用した都市づくりが展開されていないと捉えられたために、分類していない。

(a) 仙台市・広島市

歴史の中で蓄積されてきたオープンスペースを活用し、かつ歴史的な意義があるオープンスペースを活用した都市づくりが行われている都市

(b) 札幌市・神戸市

歴史の中で蓄積されてきたオープンスペースを活用した都市づくりが行われている都市

(c) 大阪市

オープンスペースの取り組みの蓄積が無い中で、歴史的な意義があるオープンスペースを活用した都市づくりが行われている都市

(d) 北九州市

取り組みの歴史がないオープンスペースを活用した都市づくりが行われている都市

このように、オープンスペースに関する歴史的経緯から考察することで、本研究で対象とした7都市は4つのタイプに分類された。この分類は、今後他の都市が既存オープンスペースストックを活用した都市づくりを行う際に重要な検討要素になると考えられる。

(2) 都市づくりでのオープンスペースの位置づけ

各都市のオープンスペースに関する歴史的経緯をみていくと、近年になってオープンスペースを対象とした、都市づくりの計画が策定されるようになった。このことは、近年の都市づくりにおけるオープンスペースの位置づけというものが変化してきたと捉えられる。従来オープンスペースとは、公園課、河川課、街路課等が対象とする空間でしかなかったのに対し、近年では、企画調整局企画部都心まちづくり推進室(札幌市)、都市計画局都市政策部まちづくり担当(広島市)、建築都市局都心・副都心開発室(北九州市)等が対象とする空間となっており、オープンスペースに対する行政内の役割をみても、都市計画の視点をもった課が取り扱っている都市が増えている。つまり、今後他の都市が、既存オープンスペースストックを活用した都市づくりを行う際、都市計画の視点からオープンスペースを捉えることは、都市づくりを行う上での要件とみなすことができる。

3. 結論

(1) 本研究では、政令指定都市7都市における既存オープンスペースを活用した都市づくりの取り組みについてまとめることができた。また各都市において様々な取り組みがあり、各都市の特性を活かした都市づくりが展開されていることがわかった。

(2) 7都市の取り組みを比較した結果から、既存のオープンスペースストックを活用した都市づくりを行ううえで、重要な視点が抽出された。一つ目は、オープンスペースに関する歴史的経緯の視点であり、各都市は経緯の特徴ごとに4つに分類された。

(3) また重要な視点の二つ目は、都市づくりにおけるオープンスペースの位置づけである。各都市では、オープンスペースが都市計画の視点から捉えられることで、既存のオープンスペースストックを活用した都市づくりが展開されていた。

G4-38. Contemporary Urban Planning Policy by Utilizing Existing Open Spaces in Seven Major Cities in Japan

Masahiko MANABE

Today Japanese cities are required to improve their public infrastructures, particularly open spaces in order to provide quality urban life to the citizens. In Japan, when the present condition is seen, creation of the new open spaces in center of city will be difficult, and it will become the important key of future urban planning how the existing open spaces are utilized. Also for the reason, Japan needs to perform urban planning policy by utilizing existing open spaces from now on.

In this research, first, it is aimed seven district central cities (Sapporo, Sendai, Osaka, Kobe, Hiroshima, Kitakyushu, Fukuoka city) in Japan, and the urban planning policy by utilizing existing open spaces was got into shape. Secondary the future directivity of urban planning which utilizing existing open spaces by comparing and analyzing the measure of each city was considered.

The following were analyzed and considered.

- (1) The measure of each city is arranged, and it turns out that the urban planning in which individuality was harnessed is developed.
- (2) From the result that compared the measure of seven cities, these cities are classified according to historical circumstances about open spaces.
- (3) Moreover, the viewpoint of catching open spaces from the viewpoint of the urban planning is important.

The consideration obtained in this research serves as an important examination elements, when performing urban planning by utilizing existing open spaces with other cities.