

都市公園に係わる技術基準等における 景観の位置付けに関する研究

曾根直幸¹・阿部貴弘²

¹非会員 国土交通省国土技術政策総合研究所(〒305-0804 茨城県つくば市旭1番地, E-mail:sone-n8910@nilim.go.jp)

²正会員 博士(工) 日本大学理工学部(〒274-8501 千葉県船橋市習志野台7-24-1, E-mail:abe.takahiro@nihon-u.ac.jp)

都市公園の設置や管理については、他の公共施設と同様に安全性等の観点から技術基準が定められているが、こうした技術基準等において景観への配慮がどのように位置付けられているのか、その考え方や具体的内容の整理を行った。その結果、都市公園に係わる技術基準は都市公園の配置及び規模に関する基準、公園施設の構造等に関する基準として定性的規定だけでなく定量的規定も設けられてきたこと、制度創設当初から景観形成が事業の本来目的として認識されてきたものの基準として示されたのはごく一部に限られていること、近年の制度改正に対応して基準に関連する指針やガイドラインの内容も変化していること等が分かった。

キーワード: 都市公園, 技術基準, 法体系, 景観

1. はじめに

国土交通省は、平成15(2003)年7月に策定した「美しい国づくり政策大綱」において、美しい国づくりのための具体的な施策の一つに「公共事業の技術基準や事業採択基準などに景観への配慮を織り込み原則化する」ことや「分野ごとの景観形成ガイドラインを策定する」ことを掲げており、同大綱の策定以降、景観への配慮に関する事項の技術基準等への位置づけ、事業分野毎の景観形成ガイドラインの策定等の取組みが行われてきている。

しかし、技術基準にどのように景観への配慮が位置付けられ、公共事業の景観形成にどのように影響しているかについては、犬飼ほか¹⁾が分野横断的な整理を行っているものの、各技術基準が策定された背景・経緯、法的拘束力を持たないガイドラインや指針等の内容についてまで踏み込んだ分析は今後の課題とされている。また、本稿で対象とする都市公園については、その制度の歴史的経緯について取りまとめる研究は数多く行われ²⁾³⁾⁴⁾⁵⁾など、その中で、都市公園法(昭和31年法律第79号)で定められた基準について「公園のデザイン質を問うことはしなかったため、空間質の向上への力にはならなかったように思われる」との指摘もある⁶⁾が、技術基準の全体像とその経緯について景観の観点から分析を行った研究は、

ほとんど見られない。

本稿では、都市公園に係わる技術基準等について、策定・改正の経緯を含めて全体像を整理し、景観がどのように位置づけられてきたかを分析することを目的とする。

2. 都市公園に関する技術基準等の体系

犬飼ほか¹⁾は、土木構造物に係わる技術基準等について、道路を例として、国が定めているものかどうか、法令に基づくものかどうか、法的拘束力を持つかどうかという観点から体系的に整理している。本稿においても、これを参考に、現在の都市公園に係わる技術基準等の区分を整理した(図1)。本稿では、図1で示した区分のうち、法的拘束力を持つ法律、政令、省令に加えて、法的拘束力を持たない通知(指針やガイドライン等)についても、国が定めるものは都市公園に係わる技術基準の背景や考え方を示すものとして整理する。

なお、都市公園とは、都市公園法の対象となるいわゆる営造物制の公園又は緑地であり、国立公園や国定公園といったいわゆる地域制の自然公園、主に民間が設置する遊園地や広場等を対象としていない。

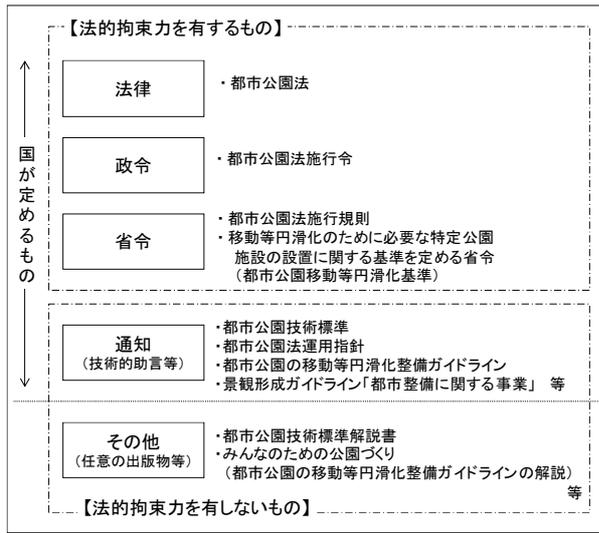


図-1 都市公園に係わる技術基準等の区分

都市公園法の目的は、「都市公園の設置及び管理に関する基準等を定めて、都市公園の健全な発達を図り、もって公共の福祉の増進に資すること」とされており、実際に、3つの項目について「基準」が定められている。3つの項目とは、都市公園の設置基準（法第3条）、公園施設の設置基準（法第4条）、占用物件に関する基準（法第7条）であり、それぞれの条文の規定に基づき、政令や省令で詳細な基準が定められ、基準の趣旨や運用にあたっての考え方が通知等において定められている（図2）。

なお、図2以外に、近年、立体都市公園の設置基準や、バリアフリー法に基づく都市公園移動等円滑化基準が、公園施設の構造に関する技術基準に追加されている。



図-2 都市公園に係わる技術基準等の内容

3. 都市公園に関する技術基準等の策定経緯と景観の位置づけの把握

2. の整理に応じて、都市公園法成立以前のものも含めて、都市公園に係わる技術基準等の主な策定経緯を整理した(表1)。ただし、公園管理者が主体的にデザインできない占有物件に関する基準については省略した。

我が国の都市公園制度は、明治6(1873)年の太政官布達第16号がはじまりであり、同布達では、江戸期の施策を継承し、東京・大阪・京都のような大都市をはじめとした人々が集まる繁華地であって、古来の景勝地や旧跡など、それまで一般民衆が遊楽観賞していた場所を新時代においても保全・発展させることとされた⁷⁾。その後、東京市区改正設計や震災復興事業等により公園整備が図られ、大正8(1919)年には都市計画法において公園が都市計画施設として位置づけられたが、公園に係わる技術基準を国が明確に示したのは、昭和8(1933)年の公園計画標準が初めてである。

戦後、昭和21(1946)年には戦災復興のために緑地計画標準が、昭和26(1951)年には非公園の施設による貴重な公園地の浸食を防止するために公園施設基準が定められ、昭和31(1956)年5月に、我が国初めての公園に関する公物管理法である都市公園法が成立し、都市公園に係わる技術基準等が一元的に整理された。表1には、都市公園法成立以前に国が示していた技術基準から、都市公園法における技術基準を経て、近年の法令等改正までの流れを整理している。以下、表1に基づき、都市公園に関する技術基準等の策定経緯について、景観の位置づけという観点から分析した。

(1) 都市公園の配置及び規模に関する基準

都市公園の配置及び規模に関する基準について、太政官布達第16号では、「群衆遊観の地」であって「高外除地」であるものについて、公園として指定することとされている。この布達の趣旨については、地租改正事業を背景として社寺境内などに地目を与える必要があったからだとの解釈もある⁴⁾が、公園の配置について、はじめて、物見遊山と既存の景勝地の保持という考え方を示した⁸⁾ことは確かである。

公園計画標準においては、普通公園(遊戯、運動、

鑑賞又は教化等の用に供するもの)や自然公園(主として自然の風光に接するの用に供するもの)など、公園種別が細かく定義され、それぞれの標準面積、誘致距離、配置等に関する基準が定められた。ただし、同時期に設置された東京緑地計画協議会においては、緑地という言葉は、市民の保健、休養、慰安、体育等に資する市内の公園や緑地という空地的な意味と、自然の景勝風致を維持する郊外の緑地という二つの意味を持っており、後者については、地域性の公園や都市計画法の風致地区の対象と考えられていた⁹⁾ことから、公園計画標準の対象は、空地的な意味合いの強い市内の公園や緑地であったと考えられる。

昭和31(1956)年の都市公園法における公園種別については、公園計画標準と公園名こそ異なるものの考え方は変わっておらず¹⁰⁾、その後も、当初の考え方をベースとして改正が行われてきた。景観という観点が明確に示されているものとしては、昭和51(1976)年には、建設省都市局長通達(昭和51年10月21日建設省都公緑発第147号)において、「都市の自然的環境の保全・改善及び都市景観の向上の用に供することを目的する都市公園」として「都市緑地」が、平成5(1993)年には、政令において「主として市街地の中心部における休息または観賞の用に供することを目的とする都市公園」として「広場公園」が追加された。

一方、平成16(2008)年の都市公園法改正においては、緑の基本計画(都市緑地法(昭和48年法律第72号)第4条第1項に規定される計画)が定められた場合、都市公園の設置にあたって当該基本計画に即して行うこととされ、国が定める都市公園という施設の配置や規模に関する一律の基準だけではなく、市町村が地域の状況に即して定める緑地の保全・整備に関する総合的な計画に基づき整備を進めることが制度化された。都市緑地法運用指針(平成16年12月17日国都公緑第150号)においては、緑の基本計画を検討するにあたって考慮すべき緑地の機能として、環境保全、レクリエーション、防災及び都市景観形成の4点が明記されており、これ以降、風致の享受を目的とする風致公園や、都市景観の向上を目的とする都市緑地などに限らず、都市公園の配置及び規模を検討するにあたり、景観に配慮することが一般化されたものと言える。

(2) 公園施設の構造等に関する基準

公園施設の構造等について都市公園法成立以前に示されていた基準は、昭和26(1951)年の公園施設基準のみである。この基準は、公園が公園目的以外の施設によって浸食されることを防止することを大きな目的とし、公園の施設として認められるものを限定的に列挙したものであるが、苑地としての本質を失ってはならないとの考え方から、公園施設の構造等に関する基準として、許容建築面積に関する制限(建ぺい率基準)と、公園面積に対する施設面積の割合に関する制限が設けられている¹¹⁾。

都市公園の建ぺい率基準に関しては、景観という観点が明示されてわけではないが、昭和40(1965)年の政令改正時には、局長通達(昭和40年5月4日建設都発第60号)により、建築ぺい率基準の特例を適用するにあたっては「建築物の外観及び配置」を十分検討して判断すべきことが示されており、建ぺい率基準が都市公園における景観形成に資する基準の一つであると考えられていたことがわかる。

また、個別の施設の構造について、施行令においては「安全」と「衛生」という2つの観点しか盛り込まれていないが、都市公園法の逐条解説においては「公園施設は、それ自体として美しく、かつ、環境の美観風致を増進し、または少なくともこれと調和しなければならないこと、公園利用者の利用に便利な構造を有しなければならないことは、それが公園施設である以上当然なことであるから、あえて政令にうたうことをしなかった」旨、解説されている¹²⁾。同様の考え方は、昭和51(1976)年の局長通達(昭和51年10月21日建設省都公緑発第147号)において、都市公園全般の設計指針として、「美的な景観が形成されるよう努める」という観点が明記されており、昭和53年1月以降に順次策定された都市公園技術標準(案)においても、各種施設の設計に関する留意事項として景観への配慮が位置づけられている¹³⁾。

一方、平成16(2004)年の景観法において創設された景観重要公共施設制度の対象には都市公園も含まれており、地方公共団体が景観計画に景観重要公共施設として都市公園を位置づけた場合には、景観計画に

即した整備や占用許可を行うことが義務付けられることとなった。

(3) 近年の基準改正への対応状況

(1)及び(2)で整理した各基準については、時代背景に応じて、各種の改正が行われてきているが、基本的には、公園施設に関する制限の緩和、建ぺい率基準の緩和や特例の追加といった、基準の緩和の方向であり、平成23(2011)年には、第2次一括法(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(平成23年法律第105号))として都市公園法の改正が行われ、各種基準を地方公共団体が条例で定めることとされた。

このような流れの中で、景観形成ガイドライン「都市整備に関する事業」(平成23年6月)や、都市公園法運用指針第2版(平成24年4月)、都市公園移動等円滑整備ガイドライン改訂版(平成24年3月)など、近年、国から示されたガイドラインや指針においては、個別の公園施設の設計における留意事項として示すことに加えて、景観形成が都市公園事業の本来目的の一つであることが改めて強調されている。

4. 考察

土木構造物等に限らず、その敷地も含めて公園全体が景観を形成していることを考えると、都市公園の配置や規模に関する基準、公園施設の建ぺい率基準など、都市公園に関わる技術基準には、景観に影響を与える基準は数多く、定量的な基準も少なくないことがわかる。

その中で、都市公園の配置及び規模に関する基準における景観への配慮の位置づけについては、太政官布達第16号における物見遊山と既存の景勝地の保持という考え方から始まったものの、空地的機能を重視した都市計画施設としての基準や都市公園法に基づく基準となってからは、風致公園など特定の公園に関する基準のみに景観形成の観点が定性的に位置づけられてきた。また、公園施設の構造等については、都市公園法制定当初より、景観に配慮して当然という認識が明らかであるものの、景観の観点を含む基準は建ぺい率基準のみで、景観に配慮

した設計を行う必要性や各種施設に関する留意事項は法的拘束力のない通知として定性的に示されてきた。都市公園に係わる制度創設当初より景観形成が都市公園の本来目的となっているものの、都市公園の潰廃が大きな課題となり、その量的拡大が第一の目的であった都市公園法制定当時の状況等を反映して法令では最低限の基準しか示してこなかったものと考えられる。

その後、平成16年の景観緑三法により、都市公園の配置及び規模については、緑の基本計画に基づく景観への配慮が一般化され、都市公園の構造等に関する基準や占用許可に関する基準については、地方公共団体が景観計画に定めることが制度化された。さらに現在では建ぺい率基準等の多くが条例に委任され、地域の状況に即した基準策定が可能となっている。近年のガイドラインや指針で景観形成が都市公園の本来目的であることが改めて強調されているのは、自由度の増した公園計画設計のプロセスにおいて、従来建ぺい率基準等で担保してきた景観に関する最低限の配慮を引き続き確保すべきという考えに基づくものと思われるが、これらの通知の効果や制度の活用状況については検証が必要である。

5. まとめ

本稿では、都市公園に係わる技術基準等の全体像を整理し、景観の位置づけという観点から時系列的に分析を行うことにより、都市公園の配置や規模、公園施設の構造等に関する基準が定量的基準も含めて設けられてきたこと、また、背景には景観形成が都市公園の本来目的であるという考え方があったものの基準としてほとんど示されてこなかったことを明らかにすることができた。

また、地方公共団体自らが技術基準を策定することが制度化されている現在においては、ガイドラインや指針で、景観形成への配慮が原則であることを強調するようになっていくことがわかった。

公園施設基準の作成に携わった長松は、「公園に対する一般の認識が高まれば、このような基準は地方公共団体が、その実情に応じて定め実施すべきものであると思う。」と述べており¹¹⁾、第2次一括法における改正を機に、地方公共団体の創意工夫に基づく基準により良好な

都市公園の景観形成が推進されることが期待される。

本研究については、今後地方公共団体が行う基準策定等に資するよう、これまで規定されてきた具体の技術基準等がどのように都市公園における景観形成に影響を与えたのか、都市公園における現在の景観の課題を踏まえどのような基準が必要であるか等について事例分析を行っていく必要がある。

参考文献

- 1) 大飼武・高阪雄一・阿部貴弘：土木構造物に係わる技術基準等における景観の位置付けに関する研究，第6回景観・デザイン研究発表会講演集，No.6，土木学会景観・デザイン研究会，pp.263-268，2010
- 2) 佐藤昌：日本公園緑地発達史上巻，pp.77-470，日本都市計画研究所，1977
- 3) 坂本新太郎：日本の都市公園—その整備の歴史—，pp.3-40，株式会社インタラクシオン，2005
- 4) 白幡洋三郎：近代都市公園史の研究—欧化の系譜—，pp.178-185，思文閣出版，1995
- 5) 高梨雅明：公園緑地計画技術標準の現状と課題，都市計画，第176号，pp.43~47，日本都市計画学会，1992
- 6) 進士五十八：現代社会における戦後ランドスケープ活動の成果と意義，ランドスケープ研究，76巻2号，日本造園学会，pp.90-93，2012
- 7) 国土交通省都市・地域整備局公園緑地課：都市公園の制度の変遷について，公園緑地，67巻4号，日本公園緑地協会，pp.8-15，2006
- 8) 佐藤昌：都市公園の進展と公園法制の必要性，都市問題，46巻6号，pp.8-16，東京市政調査会，1955
- 9) 真田純子：東京緑地計画における環状緑地帯の計画策定過程とその位置付けに関する研究，都市計画論文集，38巻2号，pp.601-606，日本都市計画学会，2003
- 10) 長松太郎：都市の公園および緑地の問題について，都市問題研究，14巻10号，pp.30~40，大阪市，1962
- 11) 長松太郎：公園施設基準について，公園緑地，13巻3号，pp.41-43，日本公園緑地協会，1951
- 12) 檜垣五郎：都市公園法解説，pp.218-219，日本公園緑地協会，東京，1957
- 13) 日本公園緑地協会：都市公園技術標準解説書，pp.1-4など，日本公園緑地協会，1982

表-1 都市公園に係わる技術基準等の策定経緯 2)3)4)5)をもとに作成

	都市公園の配置及び整備に関する基準	公園施設の構造等に関する基準	通知 (景観に関係するもの)
明治6年 (1873年)	人民輻輳の地にして、古来の勝区、名人の旧跡等、是迄群衆遊憩の場所、従前高外 除地に風せる分は、永く万人催業の地とし、公園と可被指定(以下、略)		
大正8年 (1918年)	○都市計画施設として、公園が位置づけられた ○地域制緑地として、風致地区制度が創設された		
昭和8年 (1933年)	○大公園(普通公園、運動公園、自然公園)、小公園(近隣公園、児童公園)の分類ご とに、1か所あたりの面積の標準、誘致距離の標準を設定。		
昭和21年 (1946年)	○内務省「公園計画」標準に加え以下を明示 ・大都市では、連架した緑地帯を市内に楔状に入り組ませる ・基地は1か所あたり10haを標準とする		
昭和26年 (1951年)		○公園施設の建ぺい率基準を2%以下と設定。ただし、以下の建築物については、特 別として5%まで建ぺいでできるものと特定。 ・動物園、運動施設のための観覧席、遺跡等 ○公園施設の構造については、安全及び衛生上必要な構造を有するものとしなけれ ばならない旨を精定 ○個別の公園施設に関する制限 ・運動施設:公園面積の50%を超えてはならない ・売店又は軽飲食店:売場や出入口が公園外圍に接してはならない。等	
昭和31年 (1926年)	○当該市町村における都市公園の分布の均衡を図り、かつ、防火、避難等災害の防 止に資するよう考慮するほか、次の各号に掲げるところによりその配置及び規模を定 めるものとする。 ・児童公園:標準誘致距離250m、標準面積0.25ha ・地区公園:標準誘致距離500m、標準面積2ha ・その他の公園:容易に利用することができるよう配置し、それぞれの利用目的に応じ て敷地面積を定める		
昭和40年 (1965年)		○建ぺい率の特例の対象を拡大 ・動物園(温室など)、図書館、陳列館 ・観覧席以外の運動施設(体育館など) ○建ぺい率の特例が適用される公園をha以上のものに限定	建設省都市局長通知(S40.5.4建設部発第60号) 1. 都市公園(法施行令第4条関係) (1)新たに許容建築面積の特例が認められることとなった建築物は、都市公園の合理的な利用の増進に資すると認められる施設であるが、これらの設ける場合において は、(中略)これらの建築物の外観及び配置を十分検討して設置するものとする。こと (以下、略)
昭和51年 (1976年)	○園が設置する都市公園に関する規定を追加 ○地方公共団体が設置する都市公園の種類を追加 ・近隣公園:標準誘致距離1km、標準面積4ha ・維新緑地、風致公園等の特殊公園:それぞれ利用目的に応じ、配置し、面積を 定める		(5)都市公園の設計指針 ①都市公園の設計に当たっては、気象、地形、植生等の自然的条件及び誘致区域 内の人口構成、レクリエーション需要、交通等の社会的条件を考慮の上、都市公園の 有する環境保全機能、レクリエーション機能及び防災機能が最も効果的に発揮され るとともに、安全かつ快適な環境及び美的な景観が創造されるよう努めるほか、次の事 項に留意すること。(以下、略)
平成5年 (1993年)	○児童公園を街区公園に、名称・内容を変更 ○公園種別に、都市林、広場公園を追加	○建ぺい率の特例の対象を拡大 ・すべての救養施設 ・座席付広場、草い削削性を有する建築物 ○建ぺい率の特例の範囲を5%から10%に拡大 ○特例が適用される公園に関する4ha以上という制限を廃止 ○売店又は飲食店に関する、外圍に接してはならないという制限を廃止	建設省都市局長通知(S51.10.21建設部公緑発第147号) (5)都市公園の設計指針 ①都市公園の設計に当たっては、気象、地形、植生等の自然的条件及び誘致区域 内の人口構成、レクリエーション需要、交通等の社会的条件を考慮の上、都市公園の 有する環境保全機能、レクリエーション機能及び防災機能が最も効果的に発揮され るとともに、安全かつ快適な環境及び美的な景観が創造されるよう努めるほか、次の事 項に留意すること。(以下、略)
平成15年 (2003年)	○住区基幹公園(街区公園、近隣公園、地区公園)に関する標準誘致距離の規定を 廃止		都市公園園技術標準(案)(S53.1通達)抜粋 敷地造成工の計画 敷地造成工の計画は(中略)次の事項を総合的に検討して策定する。 (1)既存植生及び表土の保全、利用 (2)環境・地形・地質に適合した切掘土 (3)法面処理(集積を考慮した法面処理、ラウンディング等) (4)～(7) 略
平成16年 (2004年)	○緑の基本計画が定められている場合は、各種標準に基づくとともに、緑の基本計画 にも適合することとした	○建ぺい率の特例の対象を拡大 ・災害応急対策施設 ・国指定文化財等 ○地方公共団体が景観計画に景観重要公共施設として都市公園を位置づけた場合に は、景観計画に即した整備や占用許可を行うことが義務付け ○園路及び広場、駐車場、便所など12の公園施設について、新設、改築時に、移動 等円滑化基準への適合が義務づけられた。 例)園路の勾配:5%未満(やむを得ない場合8%未満)	景観形成ガイドライン「都市整備に関する事業」(H23.6通知) 4-1-1 都市公園における景観形成の意義 わが国の都市公園は、明治6年の大政官布達により、江戸時代の花の名所や社寺 公園においても(中略)自然を楽しまだ場を公園として定めたことに基づき、現代の都市 公園においても(中略)良好な景観形成は都市公園事業の本来の目的である。(以 下、略)
平成18年 (2006年)	○園が示す基準を参照して、地方公共団体が条例で定めることとされた		都市公園移動等円滑化整備ガイドライン(H20.1通知、H24.3改訂) 一方、都市公園の機能としては、良好な都市景観の形成、都市環境の改善、生物多 様性の確保等も重要であることから、(中略)場合によっては「都市公園移動等円滑化 基準」に即した施設整備を行うに併せて、代償となる施設整備や人的利用支援や情 報提供の充実等によって対応することも言及、後述することが重要である。
平成23年 (2011年)	○園が示す基準を参照して、地方公共団体が条例で定めることとされた		都市公園法運用指針(H15.1.1通知、H24.4改訂) 都市公園は良好な都市環境の形成、ヒートアイランド現象の緩和(中略)等の機能能 を有し、かつ水緑性の高い施設緑地であることから、地域における緑地の状況を踏ま えつつ、これらの機能が効果的に発揮されるようにするための拠点等として配置する ことが望ましい。