

水路を公園にする夢を描いて 都市に水と緑の回廊をつくる

岐阜県各務原市（かかみがはらし）学びの森 下の写真提供：慶應義塾大学石川幹子研究室



石川 幹子

いしかわ みきこ

慶應義塾大学環境情報学部教授

1976年、ハーヴァード大学デザイン学部大学院卒業

1994年東京大学大学院農学生命科学研究科博士課程修了

工学院大学建築学科教授を経て現職

主な著書に

『都市と緑地』（岩波書店 2001）他

研究と実践

20世紀は、都市が急速に拡大した時代でした。そのために自然が破壊され、多くの緑地が失われていきました。私は失われたものをただ惜しむのではなく、緑地を確保するための知恵を理念や計画、政策、財源、人のネットワークといった多面的なアプローチによって浮き彫りにする必要がある、と考えてきました。

しかし、こうした研究はほとんどなされてきませんでした。私自身、現場での活動という形で実践から入って来て、やはり学術研究の裏づけがなくてはいけないという思いを強くして、20数年を費やして数多くの都市の事例分析を中心に、学術研究を行ってきました。そして再び実践に携わることで、研究に裏打ちされた実践の確かさを実感しているところです。

公園のはじまり

そもそも今日の「公園」に相当するものは、江戸時代から存在していました。花鳥風月を愛で、四季を楽しむ生活スタイルは、日本人の暮らしに根ざしたものであったのです。江戸でいえば、隅田川の堤、品川の御殿山、飛鳥山などが

有名です。また神社仏閣は信仰の対象であると同時に、庶民のレクリエーションの場としても活用されていました。

明治維新が起こり、土地制度が改革されたときに、明治政府は官有地となった土地を近代的な土地利用に生かしていかなければならなかったのです。

私がここで感心するのは、欧米に肩を並べる都市づくりをしようという気概を持っていた明治政府が、いち早く公園制度を導入したことです。このときの太政官布達（1873年 明治6）がなかったら、日本の都市にこれだけの緑地が担保されなかった、と思っ

ています。この布達の意味するところは、「三天都市をはじめ、都市地域における古くからの景勝地、旧跡などは、これまで『群衆遊観の場所』として親しまれ、かつ地租を課していない土地であるのだから、『永く万人偕楽の地』とするのにふさわしい場所を公園とするため、各府県においてはそれぞれに調査を行ない、図面を添えて大蔵省に伺い出ること」

という内容でした。つまり、古くから庶民に親しまれてきた社寺境内や大名屋敷などを公園と名づけることにより、近代都市の都市施設として位置づけようとするも

のだったのです。

この太政官布達の文章、実に味
わい深いものだと思います。上
から強制するのではなく、自分
たちで調べ、誇りとする場所を
選んで決めなさいという内容な
ので。

これに基づいて設置された公園
は、東京では上野、芝、浅草、深
川、飛鳥山の五公園、大阪では住
吉、四天王寺、箕面山、浜寺の四
公園、奈良では奈良公園、京都で
は円山公園、水戸では常磐公園
(偕楽園)、水戸公園、高松では栗
林公園、長崎では長崎公園などが
あります。

この中でも戦後の政教分離で、
社寺に返されてしまったものもあ
ります。浅草公園などがその例で
今ではまったく残っていません。
中には、社寺に返された後、経営
の都合で切り売りされて消えてい
った公園もあります。日本の近代
化百年の光と影が明瞭なのが公園
なのです。

つまりいくら良い公園があつて、
制度があつても、地元の人育て
ようという心と制度とがうまく結
びついていないと、残っていないか
ないのということがわかります。

公園づくりはまちづくり

例えば、奈良公園では東大寺な

どの建物を維持するために大きな
森を造り、それを約千三百年の間
管理して維持してきたわけですね。
伊勢神宮も同様で、現在の地にで
きたのは雄略天皇のころといわれ
ていますが、20年ごとに殿舎を建
て替える式年遷宮が始まったのは
持統天皇の時代です。以来、お宮
を建て替え続けているわけですが、
20年周期でお宮が建て替えられ
ても、それが千三百年以上も続けば
伝統になります。どちらも、その
場所を守る制度と人々の意思の結
果です。

また、弘前公園(青森県)のお
花見は有名ですし、高遠城址公園
(長野県)、高岡古城公園(富山県)
など、大事に維持されてきた公園
はたくさんあります。

したがって公園をつくるには、
緑の文化を持続させる仕組みをい
かに内包するかが問題になるので
す。

九州の木が北海道では育たない
ように、それぞれの場所にふさわ
しい自然本来のありかたに公園が
なっているか。それを支える人が
いるか。社会としてどういうふう
に公園を支えていくかという、イ
ンフラとしての仕組み。つまりこ
の3つが都市の公の園としての公
園づくりに必要な要件ではないか
と思います。

世界の都市に目を転じると、素



晴らしい水と緑の公園がたくさん
ありますね。社会的共通資本とし

て、水と緑の財産を持っているま
ちは、しっかりと財源を担保して
きたまちです。方法は都市によつ
て異なります。ただ、財源の担保
のない所にいい公園はできていま
せん。

良い公園とまちをつくるのに、
何よりも大事なのは理想です。ど
ういうまちにしたいか、どうい
う暮らしにしたいか、そういうこと
を次の世代に託していくわけです。
水と緑を育てるには、自分の代だ
けでは無理ですからね。

二番目は、法律や制度といった、
実現するための社会システム。
三番目は人ですね。
そして、四番目が財源。

でも、この財源がしっかりして
いないと、いくら理想が良くても

実現できません。公園とまちづく
りはまったく同じです。

これからは、水や緑の公園「で」
まちをつくるようになるでしょう。
まちづくりそのものが、水と緑の
インフラづくりであつて、その上
にまちづくりがあるというように
発想を転換しないと、良いまちは
できないと思います。私はそれを、
実践し続けなければいけないと思
っています。

パークシステムでつなぐ

良い公園は、本来は緑だけでは
なく水と一体となり、地域に根差
したものです。ところが残念なこ
とに、水と緑が一体となり、うま
く動いてこなかったというのが、
日本の公園が近代化する際の特徴
です。

良い公園は、本来は緑だけでは
なく水と一体となり、地域に根差
したものです。ところが残念なこ
とに、水と緑が一体となり、うま
く動いてこなかったというのが、
日本の公園が近代化する際の特徴
です。

伊勢神宮では、前に五十鈴川が
あります。あそこでみんなは裸ぎ
をして、参拝するわけですね。各
地の城址は、お堀と一体になった
緑がある。それなのに、なぜ日本
では水と緑が近代化の過程で切り
離されていったのでしょうか。こ
のことが、実は大きな課題なん
です。

太政官布達で「公園を届け出し
てください」と言っていたころは、
水と緑は一体でした。広島の際島
神社は海も山も一緒に、それをば
らばらにしようとは日本人なら誰
も考えませんでした。しかし、後
につくられた公園では、水があま
り意識されなくなつてしまいまし
た。

その一つの理由は、都市内河川
がしっかりとした社会資本として
日本の都市計画の中では捉えられ
てこなかったこと、都市の文化と
して認識されなかったことがあり
ます。

というのは昔は下水道が整備さ
れていませんでしたから、生活排
水が都市内河川に垂れ流されて、
川が死んでいきました。都市内河
川は都市の中で一番汚い場所にな
つてしまったのです。そのため
埋められたり、道路になつたり、
町の裏側になつていきました。つ
まり、下水道などの近代的インフ
ラが立ち上がらない内に都市内河

川が排水路化してしまい、川、本来の社会資本としての価値が消えてしまったというところに、最大の問題があるわけです。

ところが今、下水道が100パーセント近くまで普及するようになり、やっと川を復活させられる可能性が見えてきました。そして市民もようやく、都市内河川をどうするかについて気がついてきたのです。公園などの社会的なストックを取り戻す条件が、100年かかって、やっとそろったということなのです。

そこで私は、パークシステムという言葉で、水と緑を都市に取り戻そうと考えています。

パークシステムというのは、19世紀の中ごろにアメリカで生まれた言葉です。これは、緑地（公園、河川、湖沼、都市林等を含む）と並木のある広幅員街路（パークウェイ、ブルヴァール）のネットワークを都市形成の基盤として導入する手法で、当時は新しい響きがあったんですね。私は今、日本でこれに相当するものを「水と緑の回廊」という言葉で表現できるのではないかと考え、実際のまちづくりに応用し実践しています。

財源の確立が必須

では、都市計画をつくるときに、

都市内河川のような水の場を社会的なストックとして見なかったのはなぜか、という疑問が湧きます。もつとも影響したのが、財源の問題です。

例えば、都市計画で道路をつくるときに土地がないとします。川は本来蛇行して流れています、それを真っ直ぐにして効率よく流すと、余分な土地が出ます。その土地を売り払って、都市計画の財源にしました。

つまり、都市計画やまちづくりに対して、しっかりとした財源を築くことができなかった。その解決のために、日本の場合、川という社会的共通資本にしわ寄せがいつてしまった。それも一級河川ではない、都市の中で生活に密着した都市内河川にです。

ですから、私はいつも水と緑を考えると、理念とそれを支える法律や政策だけではなく、財源をととても重要視しています。これを抜きにしては何も語れないからです。

アーバンデザインから生きものの場へ

公園に求められる期待も、時代によって変わってきました。

高度成長のころはレクリエーションやアメニティなど、おしゃれ



な感じが求められました。アーバンデザインという言葉を使っていると思いますが、都会も郊外もおしゃれであればいいという考えのもと、緑を切り取って、スポーツ施設やレジャー施設をつくるという時代でした。

私自身も1990年代に、お台場の海浜公園やプロムナードの設計にかかわったことがあります。あのころは、都市博（1996年に東京海浜部で開催が計画されていたが、反対を公約した青島幸男氏の都知事当選により1995年に開催が中止された）開催の計画などもあり、アーバンデザイン的に舗装して、木を植え、並木をつくりました。しかし照り返しが強くて、木がうまく育ちませんでした。ペープメントは立派なんですけど。結局、プロムナードをここ10年の間に緑の深いものに変えました。自治体も水と緑の空間を少しずつ増やしていくしかないということに、ようやく気がついたわけです。

でも設計した当時は、「照り返しで木がもたない」とは、誰も想像がつかなかったと思います。お金をかけてつくりましたから、そのときはそれでいいと思っていましたが、木は正直ですからね。

水と緑をつくることと、建築との一番大きな違いは何でしょうか。

それは、私たちが相手にするのは、生きものであるということ。すべてそこにいきつくわけで、人間だけではなく、命を育むまちがよいということに、時代が変わることによってやく気がついてきたのです。

ですから、公園に求める価値が変わってきたと同時に、現在はそれほどまでに殺伐とした都市になつてしまったということではないですか。昔は、ちよつと田舎に行けばホテルも飛んでいたし、ザリガニもいました。決して珍しいものではなかったのです。生物多様性を大切にしようになったといえますか、川でも、そこに生きものがいるということに視線が移ってきています。

公園という既成概念

公園が矮小化されたのは、戦後のちよつとの間だけです。戦災都市が54カ所もあったことを考えれば、当時は非常事態であつて復興が優先されたことは仕方がなかったと思います。

しかし、自分たちの足下を見る時代によく立ち返った今、先人の苦勞を受け止めて、私たちは何をすべきなのか真剣に考えなければなりません。

規制緩和が進んで、容積率が

幅に拡大され、超高層ビルも建つようになってきました。市場経済で良くなる部分もありますが、まちというのは片手に公共の福祉が常に厳然として存在しなければなりません。公共の福祉がきちんと機能しないと、まちは人間的な生きた空間となりません。そう考えると、現在の規制緩和はきわめて市場メカニズムに偏つたものだと思います。

では、そのための財源をどのように確保したらいいのでしょうか。そのヒントとなるのが、ニューヨークのセントラルパークやエメラルド・ネックレスと呼ばれるボストンのパークシステムです。これらは開発利益の地域還元という形で緑地をつくっています。

ボストンの場合ですと、今、もつともお洒落なまちがバックベイと呼ばれる地区です。ここは、もともと二束三文の湿地でした。そこに世界で初めての第三セクターをつくつて、埋め立てをしながら、並木道と水辺に市民が近寄ることができるようなまちをつくつていきました。

公園化されると、湿地がいい水辺環境となり、地価が値上がりしました。普通、その利益は開発当事者のデベロッパーが自分の懐に入れるわけですが、地価の増加分を土地増価税という形で公共に還



写真3点とも岐阜県各務原市新境川

元し、そのお金を水辺と緑への公共投資に充当していったのです。

今の日本の例でいうと、丸の内では今まで800%だった容積率が大幅に緩和されて1300%になりました。500%の増加ですから、地面の5倍分です。その増加地価分（容積ボーナス）の分配が、社会的に公平な人たちでなされているか、現状では不透明です。容積ボーナスというのはオープンなシステムでしかるべく公共投資に還元されるべきです。

こうした容積率の増分の開発利益、つまり自分が額に汗して働いて得た収入ではない収入、都市計画のルールが変わつただけで突然生まれた収入、それをどう公共に還元するかという仕組みを社会的に立ち上げないといけません。

うまくいっているまちというのは、利益を得ることとそれが還元されるのが、きちんと循環しています。再びボストンの事例ですが、広域圏の緑地を広域パークシステムとして担保しています。それはボストンが繁榮するためには水がある。水は山から来る。山の森が守られなければボストンのまちは立ちゆかない。しかし二元的に見たら、人があまり住んでいない山や農家にお金を出して、森を守らねばならないのはなぜなのか疑問が出るのは当然です。そのた

めに広域協議会をつくって、ボストンの人がお金を出して、森を買っていったわけです。自分たちの必要な水のインフラは、自分たちでお金を出し合って買うことで守っていくというわけです。

こういう仕組みは21世紀になっても今でも大いに参考になります。

日本の経済のエンジンとして動いている場所から産出される利益が、公平な形で分配されるべきです。

首都圏を支えている例えば利根川や多くの農地、そういう所に資金が環流するような仕組みが必要です。

言い換えれば、それは、開発利益を社会的共通資本に投資していくということなんです。

社会的共通資本とは経済学者の宇沢弘文が使い始めた言葉。一つの固ないし特定の地域に住むすべての人々が、豊かな経済生活を営み、優れて文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような社会的装置を意味する。社会的共通資本は、たとえ私有ないしは私的管理が認められているような稀少資源から構成されていたとしても、社会全体にとって共通の財産として、社会的な基準にしたがって管理運営される。

うまくいっているまちでは、そういう社会的共通資本をつくってきました。例えばミネアポリスでは「公園と公園道路税」という目的税をつくり、自分のコミュニティに対して税金を払い、それで並木道やミシシッピー川沿いの斜面緑地を保全することに使われてき

ました。

これからは「水や緑の公園でまちをつくるようになる」と申し上げたように、まち全体、生活の場全体が公園である、と考えることで、縦割りの所管や税体制までも変えていく必要があるでしょう。

みんなの公園へ

ここで、最初に申しあげた「公共性が問題だ」という答えになります。

公共性が日本では問題になるのですが、明治以来「公はお上がつくるもの」という形でできてしまったので、自分たちが工夫して公共の空間をつくるという発想や仕組みが育ってきませんでした。

私はこれからの都市公園は、公という考え方を抜本的に変える必要があると思います。「不特定多数の人たちが共有する空間が公共の空間である」という考え方にならないと、いいものできないと思います。

これに呼応する動きを、私が今、携わっている岐阜県各務原市の現場でも実感しています。この岐阜県各務原市のケースは、NPOやボランティアなど、地域を背景にした市民の力はすごい。自分の身近な環境を豊かにするという生活の実感と、地球規模の出来事とが



岐阜県各務原市雲雀通り



岐阜県各務原市 養護学校

矛盾無く同じテーブルの上に載るといことが地域貢献なんです。私もいろいろなケースを見てきましたが、各務原の皆さんは、「どうしてここまで熱くなれるのだろう」と思うぐらい、高い意識を持つておられます。活動の場所さえあれば、人はいるんだ、という手応えを感じましたね。

どんなまちでも、計画がないまちは駄目なんです。今は計画を軽視する傾向がありますが、理念を形にしたものが本来の意味でいう計画なんです。どこを目指しているのか目標がわからない限り実現は無理、というのが真実です。遠い目線つまり長期的な計画、かつ柔軟な計画であることが大切です。各務原市の森市長さんにも「これからは住民主導でないともちは動きませんから、現場主義でいきましよう」と言いました。その方針を愚直に守り、みなさんでつくってきたのが「水と緑の回廊計画」です。

都市緑地法は法定計画です。どんな計画も法律に根拠を持ったものでないと、どうにもなりません。法律に根拠を持つからこそ、実現していく段階で財源と事業を結びつけることができます。

それまで個別の都市公園法とか河川法などで行なわれてきたものが、やっと1998年（平成10）

に法定化され、長期計画として全体のプランニングが可能になったのです。この類の長期計画が日本の都市計画に位置づけられるまでに1世紀かかりました。かなりの自由裁量も与えられ、自分で手を挙げて緑をつくるのがようやくスタートしたところです。

まち全体が公園

まち全体が公園にならないと、都市公園ではない、というのが私の考えで、人が住んでいる真ん中にこそ良い空間が必要です。

各務原市の中心部には、かつて市の誇りであった岐阜大学農学部がありました。昭和40年代に移転してしまい、跡地をどうするかという議論が起こっていました。都市計画道路が予定されており、土地は切り売りされてしまう恐れがありました。

岐阜大学がなくなったということとは、考え方によってはまちの心が失われたということ。そのことを補うために、何をしなくてはならないのか。ニューヨークにセントラルパークがなかったら、パリだってブローニュの森がなかったら、都市の品格が今日のように、ならなかったかもしれない。各務原はそんなに大きな都市ではありませんが、やはりまちの

心として、真ん中を公園にするべきではないのか、市民のみなさんの意見を実現するため、ワークショップをひらきました。そして、交通量調査を実施して、その計画道路が本当に必要なかどうか、再検討した結果、都市計画道路の建設は廃止となりました。

ここで必要だったのは、計画実行者に「信じるに足るものをつくる義務」という意識があることと、実行に至るまでの丁寧なプロセスを踏むことです。計画道路を廃止するにしても単に過去の否定としてではなく、当時の様子、現状でのニーズの変遷、地域住民や利用者の声など、目標に向かって進むプロセスを住民主導で丁寧に積み上げていくことが、まちにとっての大きな財産になると思います。

そして岐阜大学の跡地を公園に、計画道路を並木のある街路にしたところ、大変に評判が良く、公園に隣接して住んでいる人たちがガーデンニングをするようになりました。中にはブロック塀を取り払ってオープンガーデンにされた方もいます。みなさん、自分の庭だと思っけて管理してくださっています。そういう意味では、町内会などの人の輪がある地方都市にこそ、これからの可能性を感じますね。

公共空間の捉え方も変わってきていて、水辺のそばの福祉センタ



農業用水の溜池と一体化した美しい火葬所 写真提供：各務原市

ー、柵のない養護学校、庭園駐車場も含めて、まち全体を公園にするという試みを始めています。本年6月には、古い火葬所を新しくしたので、古い火葬所を新しくしたので、美しい一体とすることに、美しい『最後の場所』に生まれ変わりました。オープンスペースを持たない事業は各務原にはない、と言っているほど、公園事業だけでなくすべての所管の事業が柵をつくらないオープンスペースづくりを進めています。

歩けるまち、拡げる川

ここで問題になるのは、モータリゼーションと水路の相性の悪さです。いま、市内を流れる新境川とい

公園づくりにとって、車は大きな課題です。欧米の都市で今、何が変わってきているかというところ、真ん中からは車をシャットアウトするまちづくりになっていることです。そのため必要なインフラ整備が進められています。ドイツのハイデルベルグでは、地下駐車場に車を止めて、地表は歩ける環境にしています。

赤ちゃんでもお年寄りでも、自分の歩いていける空間に良いオープンスペースが欲しいのです。そのためには、それだけの社会的コストを払うという社会的決断と、市民の意見を丁寧に聞くプロセスが必要です。

戦後、日本の川がまちから締め出されたこと、先程申し上げました。都市の中に水辺空間を増やすためには、川にもっと自由を与え、川の空間をもっと拡げて考えることが鍵になるでしょう。学校、道路、公園、農地などの土地と川との関係を見直せば、川の空間を拡げることは、まだまだできると思います。

それぞれの土地・建物の、互いの敷居を取り払うだけで、私は本当に良い空間ができると思います。そこが鍵だと思います。

