

Ⅲ. 具体項目の検討

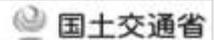
Ⅲ-1. 国家プロジェクトに向けた具体的な取組の検討

(1) 国の公園緑地施策の動向

1) 全般的な動向

- ◆ 近年の国の公園緑地施策の動向を見ると、都市による整備面積のばらつき、諸外国の主要都市と比べて少ない面積という課題はあるものの、「つくり続ける、増やし続ける時代は終わった」という認識が見える。
- ◆ 今あるものの活用、公園緑地の持つポテンシャルの発揮、地域課題の解決への貢献といったキーワードとともに、「使われ活きる公園」が重要視されている。
- ◆ こうした動向を示すものとして、平成28年(2016)『“新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会”最終とりまとめ』や、令和4年(2022)『“都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会”提言』が公表されている。
- ◆ さらに国交省全体での方針として、令和5年(2023)『グリーンインフラ推進戦略』が示され、従来からの公園緑地施策と「グリーンインフラの社会実装」との融合に向けた施策が進められている。

はじめに ～本日の説明の要点



- 都市公園は、全国的には一定量が確保（ただし都市毎にばらつきあり）
- 全国的に整備費は減少、維持管理費は伸び悩むなか、ストックの機能向上、有効活用、安全・安心の確保などが課題
- 今後の都市政策においては、「人中心のまちづくり」への機運の高まりを注視することが必要
- 人中心のまちづくりに向け、個人と社会のWell-beingの向上に向け、地域の課題や公園の特性に応じ、ポテンシャルを更に発揮する視点が必要
- パートナーシップの公園マネジメントで多様な利活用ニーズに応え、地域の価値を高め続ける「使われ活きる公園」を目指すことが求められてる
- 公園の整備・活用を通じ、都市においてどのような機能・役割を担い、都市の課題解決にどのように貢献していくかという視点が大切

1

資料：令和5年6月 国交省都市局公園緑地・景観課 施策説明資料

2) 新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会提言 (H28)

この提言のポイントは、社会の成熟化、市民の価値観の多様化、社会資本の一定程度の整備等の社会状況の変化を背景として、「緑とオープンスペース政策は、緑とオープンスペースのポテンシャルを、都市のため、地域のため、市民のために最大限引き出すことを重視するステージ（新たなステージ）と移行すべき」だとする明確な考え方が示されたことにある。

すなわち、集約型都市構造、都市と緑・農の共生といった都市像を目指す「都市のコンパクト化」を前提とする中で、公園の中だけの環境や快適性だけを追い求めるのではなく、緑とオープンスペースを再構築し、これによって美しく風格ある都市を実現させ、都市の活力ややすらぎに繋げていくことが求められる必要だとする認識である。

そして、新たなステージへの移行に向けて、今後の緑とオープンスペース政策が重視すべき観点として挙げられたものが、以下の3つである

1. ストック効果をより高める

- ・量の拡大から使いこなしへ、公園の発想から都市の発想へ

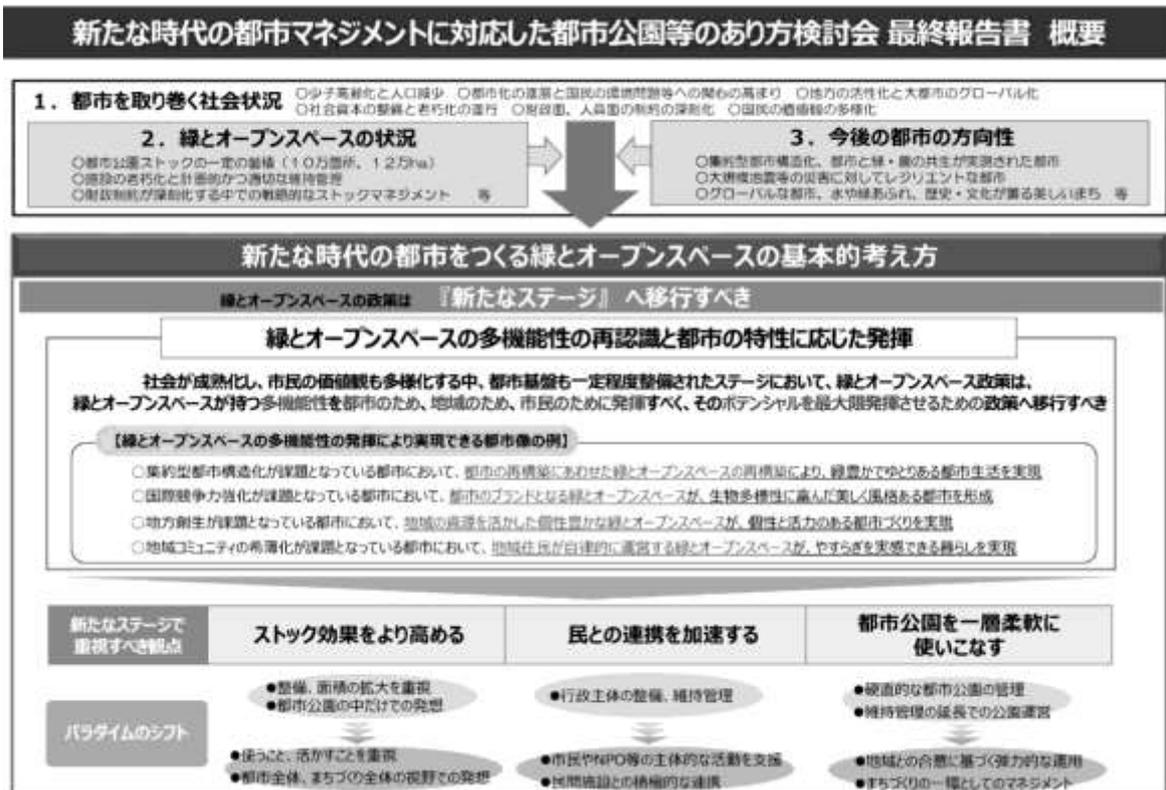
2. 民との連携を加速する

- ・行政主導から市民やNPO、民間施設との積極的な連携へ

3. 都市公園を一層柔軟に使いこなす

- ・硬直的な「管理」から、柔軟な「運営」へ

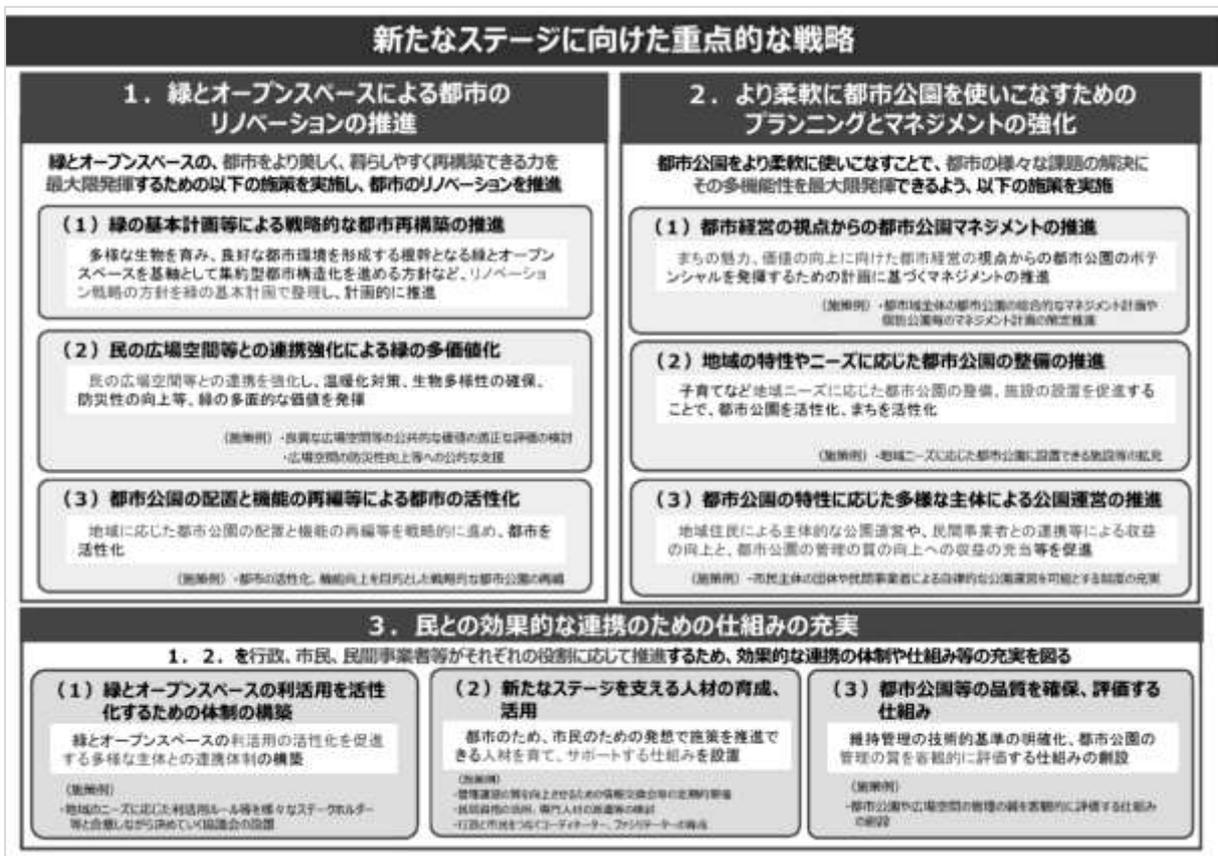
図 新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会 最終報告書 概要



資料：国土交通省 HP

とくに整備に関しては、「緑とオープンスペースが不足している地域では、良好な緑地の保全・創出、地域の特性に応じた多様なデザインによる都市公園の戦略的な整備等を推進することが必要である。このため、都市全体の戦略に基づき、それぞれの場所の特性等に応じた具体的な施策を展開するガバナンスの主体や計画等を明確にして、総合的かつ戦略的に緑とオープンスペースの確保、活用を推進することが必要である」とされており、集約型都市構造化に向けた都市の再構築の中で、民有緑地や農地等を含めた総合的な視点から緑とオープンスペースの確保、活用を戦略的に推進することの重要性が示されている。

図 新たなステージに向けた重点的な戦略



資料：国土交通省 HP

3) 都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会提言 (R04)

先の平成 28 年提言の後、社会全般においてグリーンインフラやネイチャーポジティブといった地球環境に関わる新しい概念が定着するとともに、コロナ禍や DX といった社会変化が顕著となる中で、ウェルビーイングという人の暮らしに関わる概念が定着したこと等を受けて、先に示された「公園緑地は、まちづくりに使われてこそ生きる」という考え方をより一層推し進めた新たな提言が出された。

ここでは、大きな 3 つの戦略として、①場（グリーンインフラ、空間づくり）、②仕組み（利用ルール、社会実験）、③担い手（共創、自主性）を挙げている。

図 都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会提言(概要)

都市公園の柔軟な管理運営のあり方に関する検討会提言(概要)

都市公園制度誕生150年目のパラダイムシフト ～人中心のまちづくり時代における都市公園の意義・役割～

<p>昭和61(1977)年 大規模再開発 都市公園制度誕生(33件)</p>	<p>昭和70年代 都市公園制度創設(14件)</p>	<p>平成28(2016)年 『新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園のあり方検討会』最終報告書</p>
---	---------------------------------	--

<高時代(近未来)> 都市の進化、都市の発展、都市の個性の創出

<p>『基本法が強く争きたくなる』まちづくりの取組の広がり ～(注) 健康促進、魅力づくり(観光)の取組～</p>	<p>地球環境問題の新たな潮流 ～人と自然が共生する社会を実現するための取組～</p>	<p>人口減少、少子高齢化への対応 ～(注) このことへの対応や成長を促進することも政策的取組～</p>
---	---	--

新たな時代における都市公園の意義・役割

個人と社会のWell-beingの向上に向け、地域の課題や公園の特性に応じ、ポテンシャルを更に発揮すべき

持続可能な都市を支える グリーンインフラ	心豊かな生活を支える サードプレイス	人と人のリアルな交流、 イノベーションを生み出す場	社会課題解決に向けた 活動実践の場
-------------------------	-----------------------	------------------------------	----------------------

機動的なまちづくりの核

都市公園新時代 ～公園が活きる、人がつながる、まちが変わる～

人中心のまちづくりの中でポテンシャルを最大限発揮するため、パートナーシップの公園マネジメントで多様な利用ニーズに応え、地域の価値を高め続ける『使われ活きる公園』を創出す

『使われ活きる公園』の実現に必要な 3つの変革	都市アセットとしての利活用 まちの資産とする	一から創出 個性を活かす	多様なユーザーとの共生 共に育て共に創る
----------------------------	---------------------------	-----------------	-------------------------

◆都市公園新時代に向けた重点戦略～3つの戦略と7つの取組～

<p>重点戦略【1】 新たな価値創出や社会課題解決に向けたまちづくりの場 とする</p> <p>公園が新たな価値創出や社会課題解決の場となるよう、RtB(自然を基盤とした解決策)の視点からグリーンインフラとしての保全・利活用(計画的)に取り組むとともに、市民、事業者等による利活用の状況を管理運営や再整備に反映し、基本法が強く争きたくなるまちづくりを推進。</p> <p>①グリーンインフラとしての保全・利活用</p> <p>○グリーンインフラを導入した緑の基本計画(公園の整備・管理方針を定める)の策定 ○緑の基本計画に基づき自然環境の持つ多機能性の持続的な保全・利活用 ○緑の再生や再生可能エネルギーの活用等による公園のカーボンニュートラル化</p> <p>②安心心地が良く、誰もが安全・安心で、快適に過ごせる空間づくり</p> <p>○公園の利活用状況の点検と点検結果を踏まえた公園再整備 ○公園利用者の安全・安心の確保(防災・防災対策、遊具の点検、自然・景観対策等) ○政策推進による社会課題対応の機能向上(健康、福祉、子育て、教育、地域経済等)</p>	<p>③公園DXの推進</p> <p>デジタル技術とデータの利活用により、新たな時代の都市公園の実現を促進。</p> <p>④公園DXの推進</p> <p>○公園に関するデータのデジタル化、オープンデータ化 ○データを活用したEISPM ○DXによる新たなサービスを生み出す場としての活用 ○デジタル技術、データを活用した、公園の利活用(リアルタイムデータと連携したサービス等)</p>
<p>重点戦略【2】 しなやかに使いこなす仕組み をととのえる</p> <p>公園は遠くでも向かい使える空間という基本的な認識の下、多様化する利用ニーズに応え、さらには公園が機動的なまちづくりの核となるよう、公園の特性等に応じた利用ルールの弾力化、新たな可能性を探る実験的な利活用の推進など、公園を使いこなす仕組みを整備。</p> <p>③利用ルールの弾力化</p> <p>○画一的な利用ルールの見直しの促進(公園条例の加付や運用上の見直し等) ○利用者の合意形成による公園等のローカルルールづくり(協議会の活性化)</p> <p>④社会実験の場としての利活用</p> <p>○公園での社会実験の事例・成果の共有 ○多様な主体による幅広いテーマの社会実験を円滑に進めるための仕組みづくり(パートナー)</p>	<p>重点戦略【3】 管理運営の担い手 を広げつなぎ育てる</p> <p>公園管理者としての体制確保・技術継承、地域との連携等に留意しつつ、多様な主体の参画を促進するとともに、管理運営を安全に行えるよう自主性・自律性の向上を図り、ステークホルダーとのパートナーシップにより公園の価値を共創。</p> <p>⑤担い手の拡大と共創</p> <p>○公園の特性等に応じた管理運営体制や役割分担の多様化 ○活用をミッションとする体制構築(中核型管理運営との連携等)</p> <p>⑥自主性・自律性の向上</p> <p>○担い手の取組的な自立性の確保(計画的な収益事業実施、社会貢献等) ○民間の管理運営への参画を更に促進する仕組みづくり</p>

資料：国土交通省 HP

4) グリーンインフラ推進戦略 2023

国土交通省の『グリーンインフラ推進戦略』は、令和元年（2019）に初めて公表され、その概念や必要性とともに、国交省が率先して実施すべき施策の方向性を示すものだった。しかし、その後にグリーンインフラの概念が定着し、さらにネイチャーポジティブやカーボンニュートラル、ネットゼロなどグリーンインフラにも関連する社会情勢に大きな変化が生じている。

こうした情勢変化を受けて、様々な社会課題の解決に向けて、より具体的なグリーンインフラ手法をあらゆる場面で実装（ビルトイン）させていくという新たなフェーズへの移行が必要となっていることから、令和5年（2023）9月に全面的に改訂された。

その中では、グリーンインフラの意義について、次のようにまとめられている。

■グリーンインフラで目指す姿「自然と共生する社会」

グリーンインフラを官民が一体となってあらゆる社会資本整備やまちづくり等において反映させること、すなわち「グリーンインフラのビルトイン」により、人々が社会において、自然を守り育てるとともに、自然から持続的にその恩恵を受けながら、その中で様々な活動を行うという、以下のような「自然と共生する社会」の実現を目指す。

- (1) 自然の力に支えられ、安全・安心に暮らせる社会
 - ・自然の機能を活用した温室効果ガスの吸収源対策
 - ・自然の機能を活用した防災機能の向上
- (2) 自然の中で、健康で快適に暮らし、クリエイティブに楽しく活動できる社会
 - ・快適な都市空間・生活空間の形成
 - ・健康にクリエイティブに楽しく暮らせる空間づくり
 - ・水環境の構築、海の再生・保全の推進
- (3) 自然を通じて、安らぎとつながりが生まれ、子どもたちが健やかに育つ社会
 - ・地域における自然や生態系の保全・再生
 - ・地域の自然や生態系の保全・再生を通じたグリーンインフラコミュニティの醸成
 - ・子どもたちの活動の場、教育の場としての自然や生態系の創出・活用
- (4) 自然を活かした地域活性化により、豊かさや賑わいのある社会
 - ・自然を活かして人材や投資を呼び込みビジネスに繋がる取組
 - ・グリーンインフラに関する人材育成や人々の行動変容等に関する取組

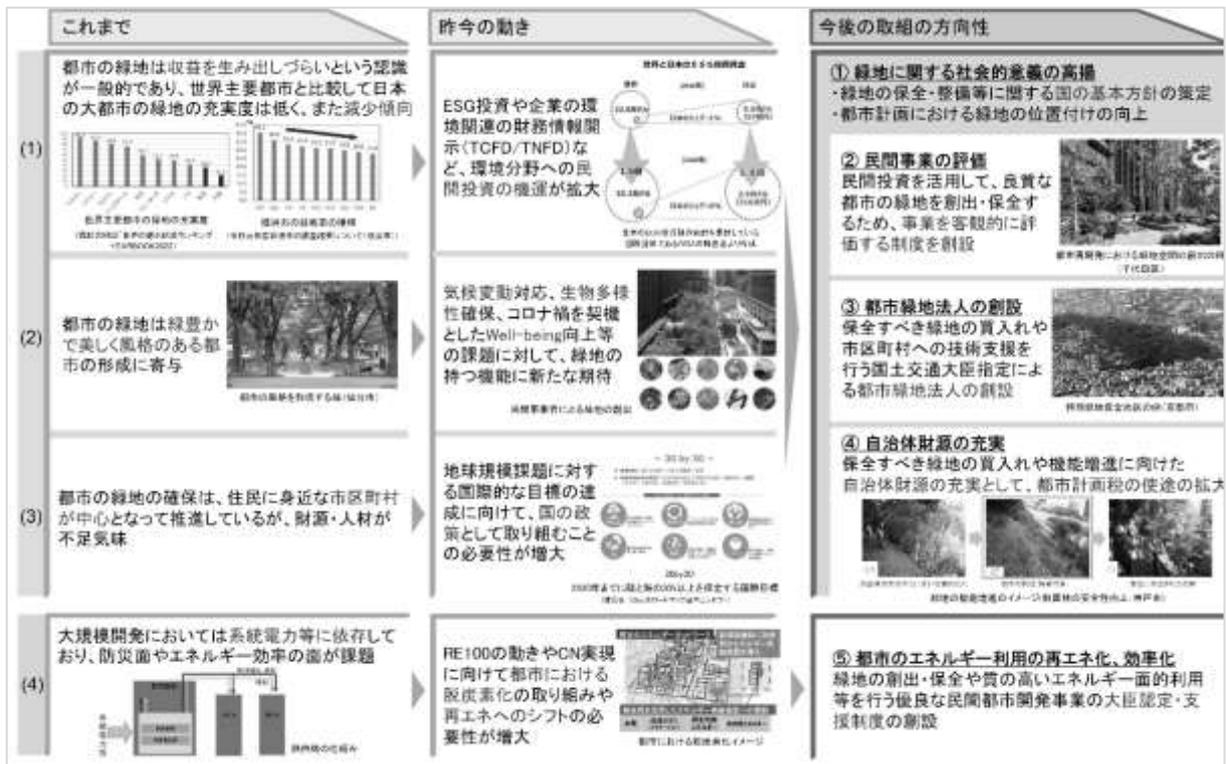
資料：令和5年9月『グリーンインフラ推進戦略2023』国土交通省

5) まちづくり GX の実現に向けた取組み

わが国においては、諸外国と比較して都市の緑地の充実度は低く、また減少傾向である。このことは、世界的に気候変動対応、生物多様性確保、Well-being 向上等の課題解決に向けた緑地が持つ機能に対する期待の高まり、ESG 投資など環境分野への民間投資の機運が拡大する中では、わが国の国際競争力を低下させることにも繋がる。

こうしたことから国交省では、まちづくり GX（グリーントランスフォーメーション）を加速させるために、①国主導による戦略的な都市緑地の確保、②貴重な都市緑地の積極的な保全・更新、③緑と調和した都市環境整備への民間投資の呼び込み、の3つを柱とする都市緑地法等の改正に取り込んでおり、令和5年度中の成立を目指している。

図 まちづくり GX 今後の取組みの方向性



資料：国交省資料 HP

この中では、都市緑地法に基づく特別緑地保全地区の買入れや機能維持増進を専門に行なう都市緑地法人（国指定法人）の創設が予定されており、従来は地方公共団体が行なう買入れに対する交付金のみだったものが、都市緑地法人が民間所有者から買入れて地方公共団体に長期割賦で譲渡することや、買入れた後の一部維持管理作業（機能増進）を行なうことが可能となる。

沖縄県においては、まだ特別緑地保全地区の指定例はないが、緑地環境の形成を図る上では導入検討が必要な制度である。

図 都市緑地法人の創設(案)

③ 都市緑地法人(国指定法人)の創設

国土交通省

○ 保全すべき緑地（特別緑地保全地区等）の土地の買入れや機能維持増進について、地方公共団体の財政的制約や緑地の整備・管理に係るノウハウ不足に対応するため、専門技術を有する法人が、買入れと機能維持増進を一体的に行う制度を創設予定。

○ 買入れへの即応的な対応により土地所有者の特別緑地保全地区等の指定意欲の向上を図るとともに、緑地の質の改善により市民の緑地への評価・関心の高まりを促し、特別緑地保全地区等の指定の推進を図る。

対象とする緑地のイメージ



緑地が荒廃し、台風等による倒木被害が頻発
(神奈川県鎌倉市内の近郊緑地特別保全地区)



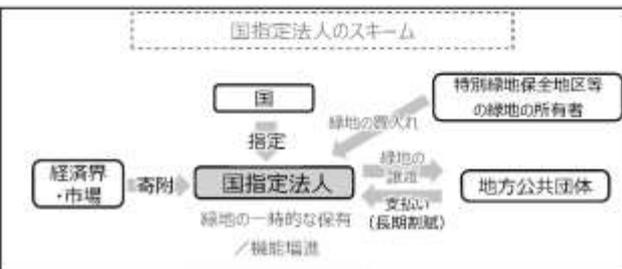
生物多様性の低下や、散が落ちたことによる土砂災害発生の懸念
(東京都多摩地域における散置竹林)

国指定法人の主な業務

※法人は、国土交通大臣が全国に一者に限って指定

- ・ 地方公共団体からの要請を受けて緑地を買入れ、当該地方公共団体に譲渡するまでの期間、必要に応じて機能維持増進等を行う
- ・ 緑地認定を受けた者に対し、事業実施に必要な資金を貸付ける
- ・ 地方公共団体や民間企業等における緑化推進・緑地保全の取組に対するノウハウ提供・技術管理支援を行う

国指定法人のスキーム



16

都市緑地法人(国指定法人)の創設(概算要求)

国土交通省

緑地保全支援事業	■ 費	26.8億円(増)
都市公園・緑地等事業	■ 費	6,563億円の内数
	■ 収	9,943億円の内数
国営公園等事業	■ 費	283.1億円(1.14倍)

地方公共団体等による緑地の保全・整備等の推進

① 気候変動への対応（CO₂の吸収、エネルギーの効率化・暑熱対策等）、② 生物多様性の確保（生物の生息・生育環境の確保等）、③ Well-beingの向上（健康の増進、良好な子育て環境等）の実現に向け、都市における緑地の保全及び機能発揮のための整備への支援や、都市公園における生物多様性の確保のための取組を推進する。

緑地保全支援事業

○ 開発可能性の高い都市部で緑地保全を進める上では、土地所有者に強力な行為制限を課す特別緑地保全地区（特緑）等^{※1}の活用推進が必要である一方、地方公共団体の財政や体制上の制約等により、必要な緑地の買入れの遅れや管理不全による緑地の荒廃等の課題が顕在化している。

※1 都市の緑地を現状準結的に保全、都市計画決定により、建築行為等が原則不許可、地権者による緑地の買入れ申出があった場合には、地方公共団体等が買入れ、全国737地区、約1.5万ha（R4.3米時点）。

○ まちづくりGXを加速化させ、都市の緑地の量・質の両面からの抜本的な取組強化に向けて、公益団体（国土交通大臣が指定する法人（国指定法人））が、特緑等の緑地の買入れ等を行う制度を創設する。

○ 上記制度創設にあわせ、国指定法人が、安定的な財源と専門的知見を基に、緑地の買入れや緑地の機能増進を実施するための支援制度を創設する。

都市公園・緑地等事業

○ 地方公共団体が国指定法人から特緑等の土地を長期割賦で買戻す際に社会資本整備総合交付金により支援を行う。

○ 緑地の持つ機能を十分に発揮するための樹木の整備等への支援を強化する。

○ 生物多様性の確保に資する都市公園の整備等を推進する。

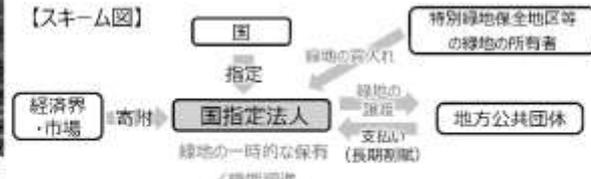


新中央公園に整備されたヒトツブ

国営公園等事業

○ 国営公園において、生物の生息環境の保全や環境教育の実施等、生物多様性の確保に資する取組を推進する。

【スキーム図】





緑地が荒廃し、台風等による倒木被害が頻発。（神奈川県鎌倉市十二所）

17

資料：国土交通省 HP

(2) 国営公園等の国が設置・管理する公園に関する動向

わが国で公園と呼ばれるものは、大きくは営造物公園と地域制公園とに分かれる。

営造物公園は、「国や地方公共団体が一定区域内の土地の権限を取得し、目的に応じた公園の形態を創り出し、一般に公開する営造物」とされ、都市公園法に基づく都市公園等がこれに当たる。一方、地域制公園は「国や地方公共団体が一定区域内の土地の権限に関係なく、その区域を公園として指定し、土地の利用の制限や一定の行為の規制等によって自然景観を保全することを主な目的とするもの」とされ、自然公園法に基づく国立公園や国定公園がこれに当たる。

営造物公園のうち国が関わるものには、国土交通省が所管する国営公園等と、環境省が所管する国民公園とがある。国民公園は、戦後すぐに旧皇室財産を国民に開放するために設けられた制度で、皇居外苑、京都御苑など数カ所しかないため、本業務においては国営公園等を念頭に資料を整理する。

図「公園」の分類



資料：国土交通省 HP

1) 国営公園

都市公園法第2条では、都市公園を次の3つに分類して定義している。このうち3にあたるものが国営公園と呼ばれる。

- | | |
|---|---------------------------------------|
| 1 | 都市計画施設である公園または緑地で地方公共団体が設置するもの |
| 2 | 地方公共団体が都市計画法による都市計画区域内において設置する公園または緑地 |
| 3 | 国が設置するもの(イ号、ロ号) |

さらに国営公園は、その設置の趣旨から次の2つの種類に分けられる。これらは、都市公園法第2条第1項第2号のイ、ロに記載があることから、イ号、ロ号と通称される。

- | | |
|---|--|
| イ | 一の都府県の区域を超えるような広域の見地から設置する都市計画施設である公園又は緑地(ロに該当するものを除く。) |
| ロ | 国家的な記念事業として、又は我が国固有の優れた文化的資産の保存及び活用を図るために閣議の決定を経て設置する都市計画施設である公園又は緑地 |

このうちイ号については配置・規模・位置・区域の選定・整備に関する技術的基準が

政令で定められているが、災害時拠点・その他のいずれについても、沖縄県での立地は想定されていない。

ただし、この技術的基準についても、当初はレクリエーション需要への対応のみであったものが、平成 15 年（2003）に都市公園法施行令改正により災害時対応が追加されており、その時代の政策目的によっては、基準が変化する可能性もある。

表 イ号国営公園の設置等に関する基準

	災害時に広域的な災害救援活動の拠点となるものとして国が設置する都市公園	国が設置するその他の都市公園
配置	大規模な災害により国民経済上、重大な損害を生ずるおそれがある区域として国土交通省令で定める都道府県の区域（埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県）ごとに 1 箇所配置すること	一般の交通機関による到達距離が 200km を越えない土地の区域を誘致区域とし、かつ、周辺の人口、交通の条件等を勘案して配置すること
規模	災害時において物資の調達、配分及び輸送その他の広域的な災害救援活動を行うのに必要な規模以上とすること	おおむね 300 ヘクタール以上とすること
位置及び区域の選定	災害時における物資の調達及び輸送の利便性を勘案して、広域的な災害救援活動の拠点としての機能を効率的に発揮する上で適切な土地の区域とすること	できるだけ良好な自然的条件を有する土地又は歴史的意義を有する土地を含む土地の区域とすること
公園施設の整備	広域的な災害救援活動の拠点としての機能を適切に発揮するため、広場、備蓄倉庫その他必要な公園施設を、大規模な地震に対する耐震性を有するものとして整備すること	良好な自然的条件又は歴史的意義を有する土地が有効に利用されるように配慮し、当該都市公園の誘致区域内にある他の都市公園の公園施設の整備状況を勘案して、多様なレクリエーションの需要に応ずることができるよう公園施設を整備すること

しかしながら、現状で沖縄県内での設置可能性があるのはロ号であり、現に開園している沖縄記念公園（海洋博覧会地区、首里城地区の 2 地区）もロ号である。

近年ではイ号、ロ号とも新たな国営公園は事業化・閣議決定されておらず、イ号の新規事業は平成 14 年（2002）に着手された国営東京臨海防災公園、ロ号の閣議決定は平成 20 年（2008）の国営飛鳥歴史公園への平城宮跡区域の追加、新規に限れば平成 4 年（1992）の国営吉野ヶ里歴史公園が最後である。

2) 国営の公共空地

国が整備または維持管理を行う公共空地（国土交通省設置法第 4 条第 1 項第 48 号に基づく）の制度は、昭和 51 年（1976）に国営公園が都市公園法に基づいて制度化される以前からあったものだが、近年またこれの事業化が続いている（本調査では「国営の公共空地」と呼ぶ）。

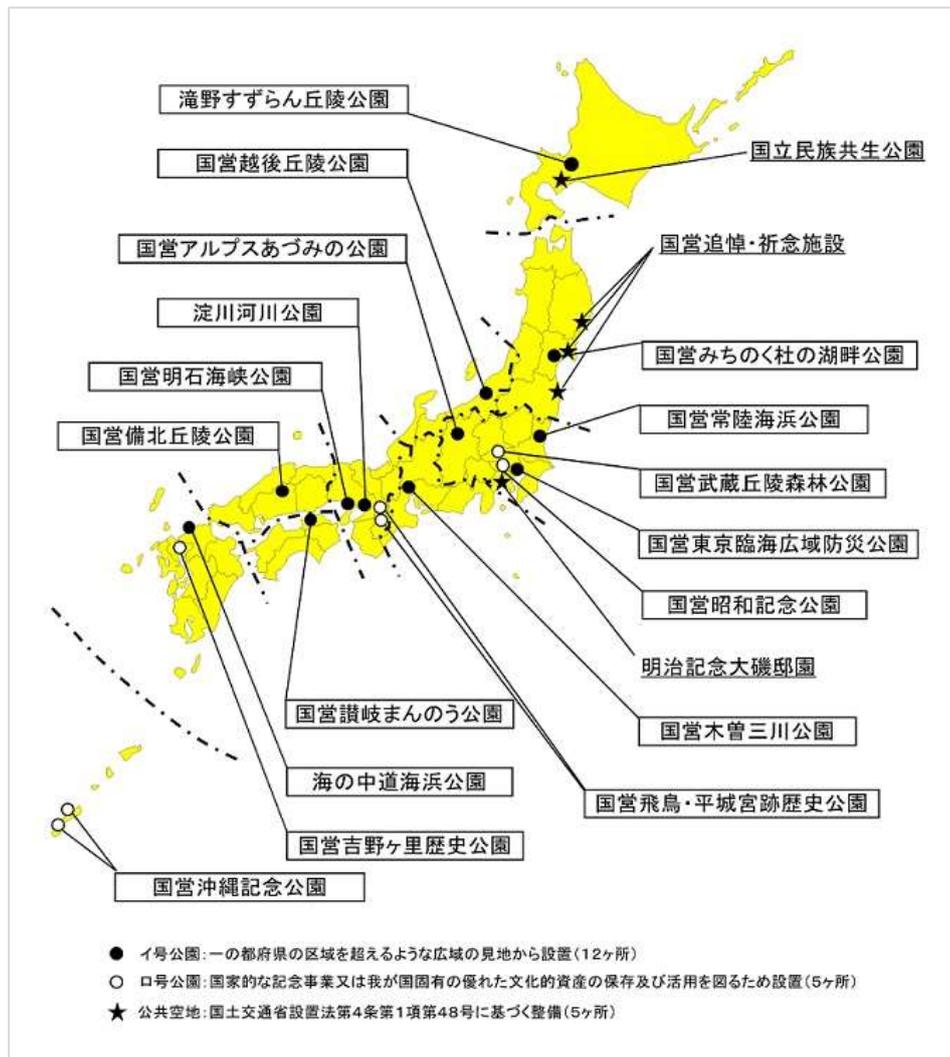
この背景としては、広域レクリエーション需要に応える既存資源（自然環境等）依存型・単独大規模型の国営公園を国が率先して整備する時代が一段落し、より多様化する

国民ニーズや政策目的（例：東日本大震災復興、アイヌ政策、明治150年記念等）、都市それぞれの事情に応じたオープンスペースを、自治体とともにきめ細かく整備運営する時代が到来しているものと考えられる。

表 国営の公共空地の概要

名称	所在地	閣議決定	国整備面積
国立民族共生公園	北海道	H26	約 9.6ha（国立アイヌ民族博物館の用地を含む）/約 400ha（ポロト自然休養林を含む）
高田松原 津波復興祈念公園	岩手県	H26	約 10ha/約 126ha（県・市の公園区域として連担する範囲）
石巻南浜 津波復興祈念公園	宮城県	H26	約 10ha/約 38.8ha（県・市の公園区域として連担する範囲）
福島県 復興祈念公園	福島県	H26	約 9.5ha/約 48ha（県・市の公園区域として連担する範囲）
明治記念大磯邸園	神奈川県	H29	約 3.6ha/全体約 6.3ha

国営公園、公共空地の位置図



資料：国土交通省 HP

3) 国際博関連の公園

① 一般的な動向

国際博覧会の跡地利用において、国が大きく関わった例があるため、これについても近年の動向を整理する。

世界約 170 カ国が国際条約に基づき運営している BIE（博覧会国際事務局）が承認する国際博覧会には、登録博（World Expo）と認定博（Specialised Expo）とがある。国内では、前者として 1970 年の日本万国博覧会（大阪万博）、2005 年日本国際博覧会（愛・地球博）が開催され、2025 年日本国際博覧会（大阪・関西万博）が予定されている。また後者としては 1975 年の沖縄国際海洋博覧会（沖縄海洋博）、1985 年の国際科学技術博覧会（つくば科学万博）が開催された。

また、世界 60 カ国あまりの園芸・造園団体が参加して国際的に運営される民間団体・AIPH（国際園芸家協会）が関わる国際園芸博覧会には、開催期間や会場面積に応じて A1、B、C、D のランクがあり、AIPH が承認する最上位の A1 園芸博覧会は BIE の認定を受ける必要があるため、前出の認定博にも該当する。国内では、1990 年に国際花と緑の博覧会（大阪花の万博）が開催され、2027 年横浜国際園芸博覧会（横浜花博）が予定されている。

これら 7 回の国際博覧会のうち、跡地利用に国が大きく関わったものは大阪万博と沖縄海洋博である。大阪万博跡地は「万博記念公園」として整備され、財務省認可の（財）日本万国博覧会記念協会が管理に当たっていたが、後に公益法人改革等により改組・解散に至り、平成 26 年（2014）から大阪府が公園用地・施設等を継承し府営都市公園として設置・運営している。また沖縄海洋博跡地は、「国営海洋博記念公園（沖縄記念公園海洋博覧会記念地区）」として整備され、以降、一貫して国が管理にあたっているが、平成 31 年（2019）からその主要部を沖縄県が国から管理許可を受けて管理するようになった。

それ以外の国際博覧会では一部が県・市の公園となったものや都市開発されたものが多く、これから開催が予定される 2025 大阪・関西万博や 2027 横浜花博では、会場跡地の利用方法として大規模な民間開発のレジジャー・リゾート施設の導入が計画されている。

表 国際博覧会の跡地利用

博覧会名称（通称）	開催年	所在地	跡地利用
日本万国博覧会 （大阪万博）	1970	大阪府	約 330ha のうち、約 260ha が大阪府営の万博記念公園。他は都市開発
沖縄国際海洋博覧会 （沖縄海洋博）	1975	沖縄県	約 100ha のうち、約 72ha が国営海洋博記念公園に
国際科学技術博覧会 （つくば科学万博）	1985	茨城県	約 100ha の会場敷地は、ほぼ全体が都市開発。最大の公園はつくば市営の科学万博記念公園（約 6ha）
2005 年日本国際博覧会 （愛・地球博）	2005	愛知県	もともと県の公園であった 190ha の用地を主会場としており、跡地は愛知県営の広域公園（愛・地球博記念公園）として再整備

2025年日本国際博覧会 (大阪・関西万博)	2025	大阪府	約155haのうち約50haがIR決定(将来的に拡大見込み)
国際花と緑の博覧会 (大阪花博)	1990	大阪府	もともと市営公園だったものに周辺の農地等を加えて主会場約140ha。うち約122haが大阪市の広域公園(花博記念公園鶴見緑地)として再整備
2027年国際園芸博覧会 (横浜花博)	2027	神奈川県	返還地約240haのうち博覧会会場として約100haを予定。会場跡地は民間のテーマパーク誘致と市の都市公園を予定

②横浜市旧上瀬谷通信施設(2027横浜園芸博会場)の跡地利用について

横浜市西部の瀬谷区と旭区とにまたがる旧上瀬谷通信施設は、平成27年(2015)6月に返還された米軍施設の跡地で、面積は約242haである。ここでは、「土地利用基本計画」の実現に向けて、横浜市施行による区画整理事業と都市公園事業、農振法に基づく農振地域の指定などが計画されており、また、約80haを使った国際園芸博の開催、約70haを使った民間資本によるテーマパーク建設が予定されている。

なお、園芸博跡地のうち約65haが横浜市の公園となることが計画されており、令和2年(2020)に基本計画(案)が公表されている。

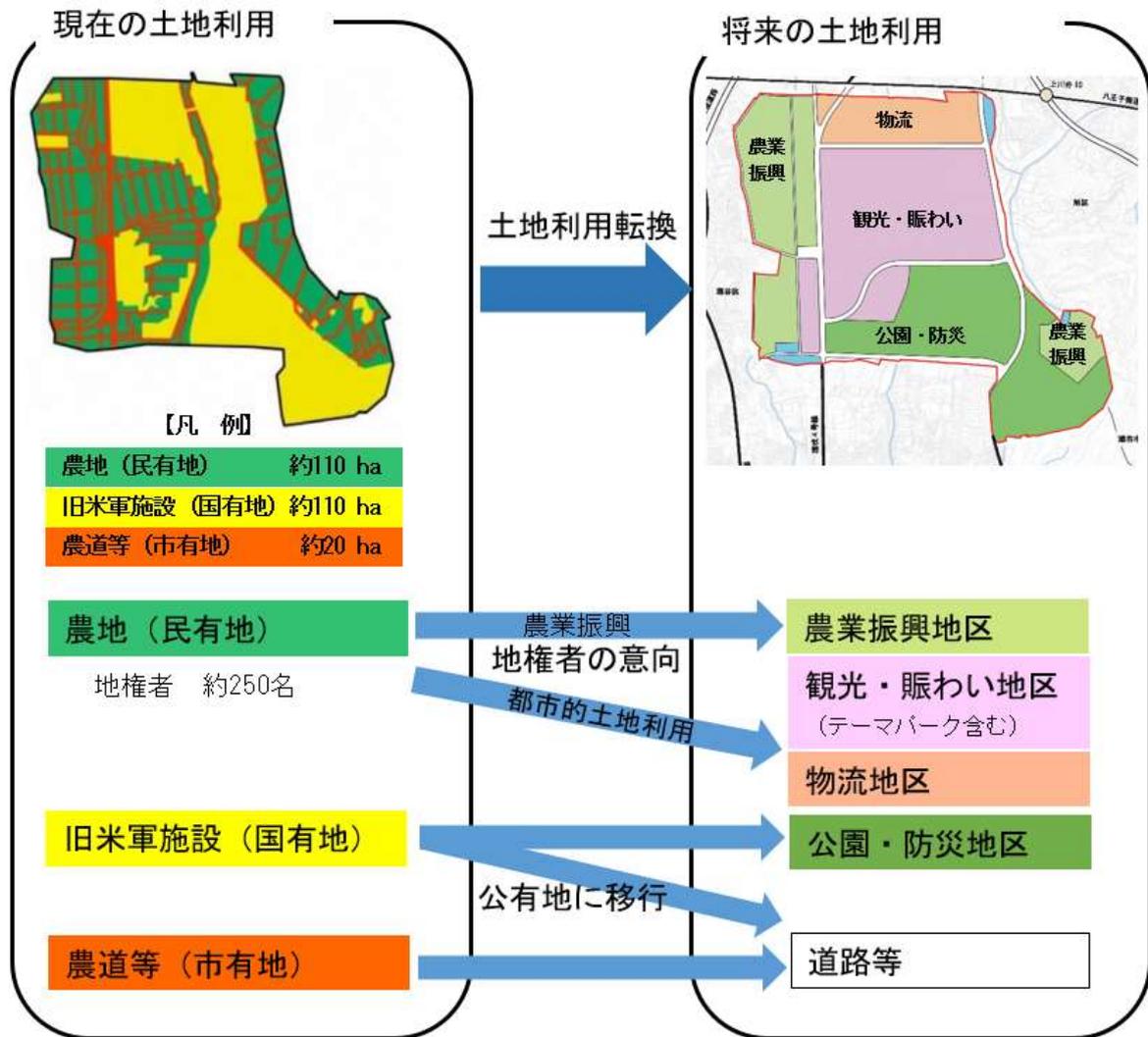
所在地	【横浜市瀬谷区】北町、瀬谷町、中屋敷三丁目、 【横浜市旭区】上川井町	
接收年	昭和26年(1951)3月	
返還年	平成27年(2015)6月	
土地面積	約242ha(国有地:約110ha、民有地:約110ha、市有地:約22ha)	
主要経過	1951	旧日本海軍の倉庫、周辺の農地等が米軍により接收
	1969	施設内の一部農地の共同使用が、日米合同委員会により合意
	1977	施設内の国有農地107haが167人の耕作者に売却された。後、さらに2.4haが売却された 施設内海軍道路用地(約4.1ha)が横浜市に譲渡された
	2003	同施設に所在していた司令部が青森県三沢飛行場に移転
	2004	日米合同委員会において、返還の方針が合意
	2015	全域が返還される
	2016	横浜市により「跡地利用ゾーン(案)」公表
	2017	横浜市により「今後の土地利用検討の進め方」公表 民間土地所有者による「旧上瀬谷通信施設まちづくり協議会」が設立
	2018	「旧上瀬谷通信施設における国際園芸博覧会基本構想案」(委員会答申)公表
2020	横浜市により「旧上瀬谷通信施設土地利用基本計画」公表	

図 旧上瀬谷通信施設の現状と位置図



資料：横浜市 HP

図 旧上瀬谷通信施設の土地利用計画



資料：横浜市 HP

農業振興ゾーン （おおむね 50ha）	賑わい施設などと連携した農産物の収穫体験や、滞在しながら農の魅力味わう農体験、ICTなどを活用した質の高い農産物の安定生産と直売所等による「収益性の高い農業」の展開、大学と連携した農業技術の研究など、他の地域へも波及する新たな都市農業モデルとなる拠点を形成します。
観光・賑わいゾーン （おおむね 125ha）	テーマパークを核とした複合的な集客施設が立地し、国内外から人を呼び込む観光と賑わいの拠点を形成します。
物流ゾーン （おおむね 15ha）	東名高速道路や保土ヶ谷バイパスなどの広域的な幹線道路との近接性をいかし、新技術を活用した効率的な国内物流を展開する新たな拠点を形成します。
公園・防災ゾーン （おおむね 50ha）	国際園芸博覧会のレガシーを継承する公園や災害時における広域的な防災拠点（消防・警察・自衛隊などの受入に必要な広域応援活動拠点としての施設・機能や広域避難場所としての機能）などを形成します。

図 2027 横浜園芸博の基本計画図



資料：2027 年国際園芸博覧会基本計画概要版 ((公社)2027 年国際園芸博覧会協会)

図 観光・賑わい地区の事業予定(公募提案に基づく)



敷地面積	約 706,500 ㎡
	【内訳】
	テーマパークゾーン 514,000 ㎡
	駅前ゾーン 70,000 ㎡
	公園隣接ゾーン 65,500 ㎡
環4西ゾーン 57,000 ㎡	
駐車場台数	4,500 台程度
駐輪台数	450 台程度
開業時期	令和 13 年(2031 年)頃の開業
事業期間	50 年以上

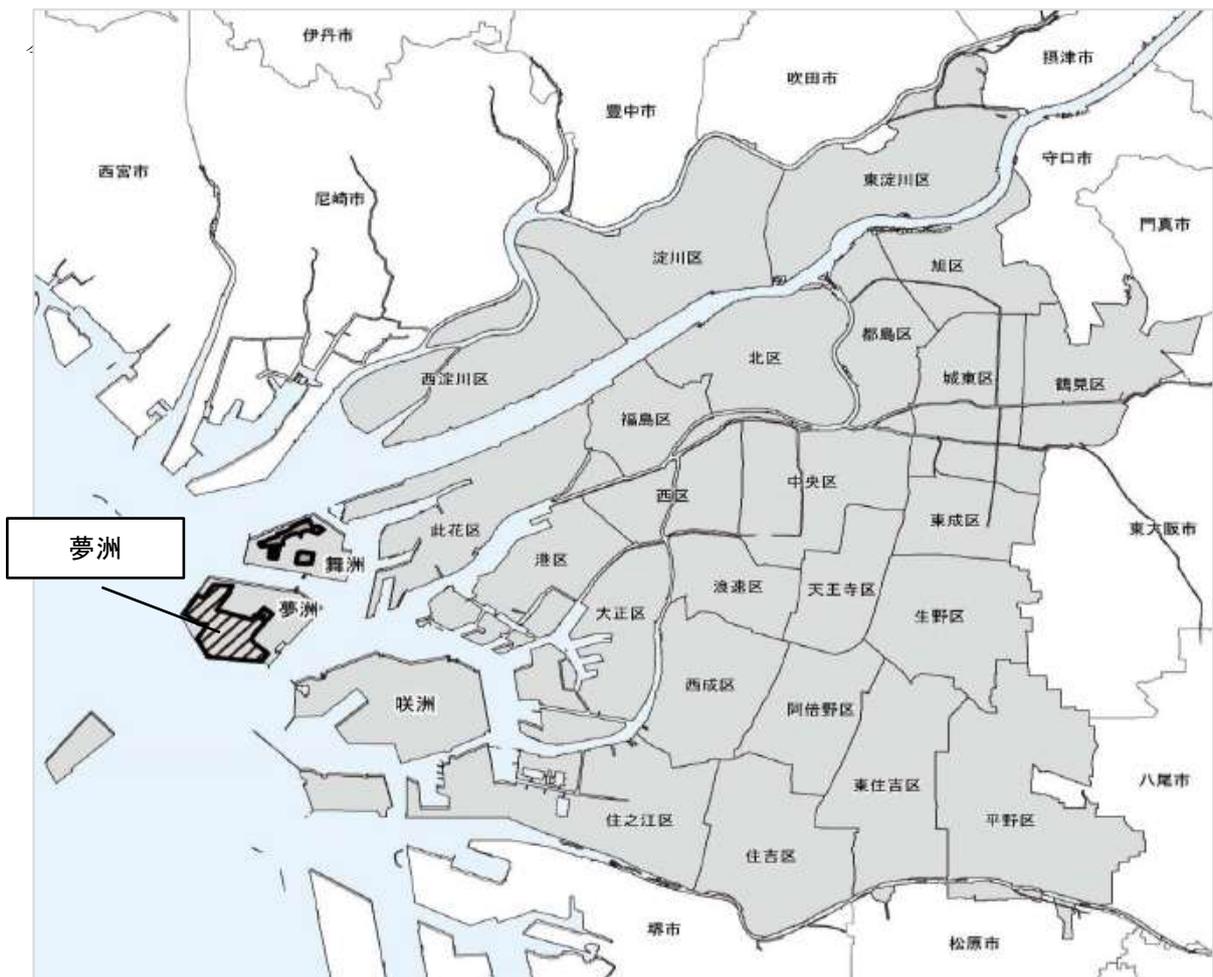
資料：横浜市 HP

③大阪市夢洲（2025大阪・関西万博会場）の開発計画について

大阪市此花区の夢洲（ゆめしま）は、廃棄物の最終処分場として1970年代に埋め立てが始まった総面積約390haの人工島で、1990年代からは土地造成が開始され、すでに西側の約100haはコンテナターミナル等の港湾施設が稼働している。

大阪市では、大阪府や経済団体等とともに、平成29年（2017）に『夢洲まちづくり構想』を策定し、これに基づいて統合型リゾート（IR）の誘致や国際博覧会の招致を進め、平成30年（2018）に万博の招致決定、令和5年（2023）に政府によるIRの計画認定がなされた。

図 夢洲の位置



さらに市では、基本構想を踏まえて夢洲の国際観光拠点形成に向けた『夢洲まちづくり基本方針』を令和元年（2019）に策定。この中では、夢洲全体の空間形成の考え方として「都心部にはない非日常感と圧倒的なみどりの空間」を掲げ、大面積・高品質な緑地空間を整備することを謳っている。これについて、大阪市では公民連携を念頭に検討を進めており、令和5年度現在では民間事業者のサウンディング等が繰り返し実施されているため、具体的な事業手法までは決定していない。

(3) 国が関わる大規模公園への道筋の検討(案)

1) 普天間跡地の大規模公園の位置付けの再確認

普天間飛行場の跡地利用計画策定に向けた『全体計画の中間取りまとめ』(H25)、『全体計画の中間取りまとめ(第2回)』(R04)では、「“みどりの中のまちづくり”の実現に向けて、公民連携の下、公園・緑地と都市的土地利用が融合した大規模公園エリアを整備。水循環の継承や自然・歴史特性の保全・活用、周辺市街地からの利用といった跡地の特性も活かし、都市基盤施設として、都市全体の価値や魅力を高める公園・緑地(少なくとも約100ha以上)を整備」することが位置付けられている。

また、事業の中核を成す大規模公園エリア(公園・緑地と緑豊かな振興拠点ゾーンなどの都市的土地利用が融合した区域)では、「大規模公園(普天間公園(仮称))と都市的土地利用が融合するまちの創造への挑戦を国家プロジェクト(国営公園等)として推進」することも示されている。

これらを踏まえて、『沖縄県広域緑地計画』(H30)や『宜野湾市みどりの基本計画(R04)』が策定されており、那覇広域都市圏や宜野湾市全域との繋がりを考慮しながら圏域・市域に必要な公園緑地やオープンスペースを普天間跡地に確保することが謳われている。

参考【沖縄県広域緑地計画の記載内容】

●将来人口に対する都市公園の確保目標

将来人口に対し、一人あたり20㎡以上となる公園を確保する。(計画公園2割増)

那覇広域都市圏では約342.4ha(中略)の新規公園計画が必要である。この計画検討量は、城跡等の歴史的環境を保全・活用することによる緑地の確保と、駐留軍用地跡地に公園用地を確保していくことで対応を図る

普天間跡地の将来人口は跡地利用計画等で明確に計画されていないが、仮に宜野湾市の人口に対して一人あたり20㎡の公園の不足分をすべて普天間跡地で確保するとすれば、約159haの公園が必要(人口約10万人×20㎡=200haの必要量と、市内の既存都市公園41haの差)となる。

2) 現行の国営公園等制度の可能性の検討

先に見たように、社会潮流や国の公園施策の変化等から、平成以降、新たな国営公園の整備や閣議決定はほとんど行われていない。また沖縄県において可能性がある口号公園については、その目的は「国家的な記念事業」または「我が国固有の優れた文化的資産の保存及び活用」とされているものの、そもそも過去に5例しかないため、なにをもってそう判断するかは、その時々時代の背景等から推察するしかない。

現在の口号公園について、その閣議決定内容を「①国家的事業」または「②文化的資産」に分類整理すると次表のとおりである。閣議決定内容においては①または②が明確に読み取ることができ、①が3例、②が2例であり、国史跡を含む首里城公園も分類としては①である。

①国家的事業については、「明治」、「昭和」、「沖縄復帰」がキーワードであり、少なくともこの3つが、我が国の近代史における大きな転換点として捉えられていることが推察される。

②文化的資産については、石舞台古墳、高松塚古墳、キトラ古墳、平城宮跡、吉野ヶ里遺跡といった国特別史跡に関連する範囲を含んでおり、「我が国固有の優れた文化資産」の判断材料として、文化財保護法に基づく指定状況を加味しているものと推察される。ただし、国特別史跡は全国に63件（令和6年3月1日現在）あるが大半は国営公園とは直接関わらないものであり、また調査や保存の状況によって指定内容が変更されることもある性格のものでもあるため、これの指定が必須ではないことは言うまでもない。

表 口号公園の閣議決定内容等

公園名	閣議決定内容	分類
沖縄記念公園	（昭和50年7月15日） 沖縄県国頭郡本部町において開催される 沖縄国際海洋博覧会 の会場（面積約100ヘクタール）の跡地に、沖縄国際海洋博覧会記念公園（仮称）を設置し、国により整備する。	①
	（昭和61年11月28日） 沖縄の復帰を記念する事業 の一環として、首里城跡地（沖縄県那覇市首里城跡地の面積約4ヘクタール）の区域を国営沖縄記念公園首里城地区として整備する。	
国営武蔵丘陵森林公園	（昭和43年10月18日） 明治百年 を迎え、この一世紀におけるわが国のめざましい発展の基礎を築いた「明治」の歴史的偉業をたたえ、その遺産から新たな創意と英知を学びとり、次の百年に望む抱負と決意とを表明して、国は、明治百年事業を全国的規模において行うこととした。この記念事業の一環として、自然を失いつつある都市の住民が緑を通じて人間性を回復する場を確保するため、国は明治百年を記念するにふさわしいものとして、国民の総意を込めて、首都近郊に国営森林公園を設置して、ながく後世に伝えることとする。	①
国営昭和記念公園	（昭和54年11月30日） 昭和天皇御 在位五十年記念事業 の一環として、国は首都近郊に記念公園を建設し、これを永く後世に伝えることとした。この公園は、本事業の趣旨に沿って、「緑の回復と人間性の向上」をテーマに豊かな緑につつまれた広い公共空間と文化的内容を備えたものとし、現在及び将来を担う国民が自然的環境の中で健全な心身を育み、英知を養う場とするものとする。	①
国営飛鳥・平城宮跡歴史公園	（昭和45年12月18日） 飛鳥地方 （飛鳥京及び藤原京の所在する奈良県高市郡明日香村およびその周辺の地域をいう）における 歴史的風土及び文化財 の保存等を測るため、すみやかに次の措置を講ずるものとする。 （以下公園関係抜粋） 2.環境の整備 飛鳥地方における住民生活の向上を図り、活動地方におけるR軽視的風土及び文化財の保存・活用に資するため、次に掲げるところにより環境の整備を促進する。 （4）公園 明日香村大字島之庄（石舞台）、大字豊浦（甘樫丘）及び大字祝戸（祝戸）に都市計画公園を設置する。 （昭和51年10月29日） 高松塚周辺地区の拡大 （平成13年3月16日） キトラ古墳周辺地区の拡大 飛鳥地方における歴史的風土及び文化的資産の保存等に関する方策の一環として、キトラ古墳周辺地区（奈良県高市郡明日香村大字檜前、大字阿部山、大字大根田、大字栗原の一部にわたる面積約14ヘクタールの区域）を国営飛鳥	②

公園名	閣議決定内容	分類
	歴史公園の一部として整備する。 (平成 20 年 10 月 28 日) 我が国固有の優れた文化的資産である 平城宮跡の保存及び活用 を図るため、奈良県奈良市佐紀町、法華寺町、二条大路南及び二条町の一部にわたる面積約 120 ヘクタールの区域を国営飛鳥・平城宮跡歴史公園平城宮跡区域として、(中略) 整備する。	
国営 吉野ヶ里 歴史公園	(平成 4 年 10 月 27 日) 我が国固有の優れた文化的資産である 吉野ヶ里遺跡の保存及び活用 を図るため、佐賀県神埼郡神埼町大字志波屋及び大字鶴、三田川町大字田手並びに東脊振村大字大曲の一部にわたる区域に面積約 54 ヘクタールの国営吉野ヶ里歴史公園を設置する。	②

また、国営の公共空地の場合は、閣議決定そのものの理由付けが法に定められていないため、その内容も上記①、②のように単純には分類できない。しかし、アイヌ政策、東日本大震災犠牲者の慰霊、明治 150 年記念といった内容からは、①国家的事業に近いものがあると言える。

表 国営の公共空地の閣議決定

施設名	閣議決定内容
民族共生象 徴空間 (国立の民族共生公園)	(平成 26 年 6 月 13 日) アイヌ政策推進会議の下で推進している施策の中核となる「 民族共生の象徴 となる空間」(以下「象徴空間」という。)の整備及び管理運営に関し、下記のとおり取り組むものとする。 記 1 位置 2 役割 3 区域及び施設構成 4 運営 5 公開時期と目標来場者数
東日本大震災からの復興の象徴となる 国営追悼・祈念施設	(平成 26 年 10 月 31 日) 東日本大震災による犠牲者への追悼と鎮魂 や、震災の記憶と教訓の後世への伝承とともに、国内外に向けた復興に対する強い意志の発信のため、国は、地方公共団体との連携の下、岩手県陸前高田市及び宮城県石巻市の一部の区域に、国営追悼・祈念施設(仮称)を設置する。 (平成 29 年 9 月 1 日) 福島県双葉郡浪江町の一部の区域を追加
明治記念大磯邸園	(平成 29 年 11 月 21 日) 「 明治 150 年 」 関連施策の一環 として、国は、地方公共団体との連携の下、神奈川県中郡大磯町の一部の区域に、明治記念大磯邸園(仮称)を設置する。また、明治元年から起算して満 150 年に当たる平成 30 年 10 月を目途に、一部の建物を含む区域の公開を目指すものとする。

したがって、現行制度下での国営公園化を目指すのであれば口号公園、すなわち既存の沖縄記念公園の拡大を目指して「沖縄の復帰を記念する公園」としての位置付けを磨いていくことが妥当であり、そのために沖縄県が取り組むべきことは「普天間跡地の返還は沖縄の復帰を記念するものであり、それは国家的記念事業に値するという論理構築や機運醸成を、多角的(異なった立場から)、多面的(様々な側面から)に行なう」ということに尽きる。

また、明治 100 年記念(武蔵丘陵森林公園)と 150 年記念(大磯邸園)がそれぞれ国家的記念事業となった例に倣えば、復帰からの節目の年を念頭に事業スケジュールを検討することも必要である。

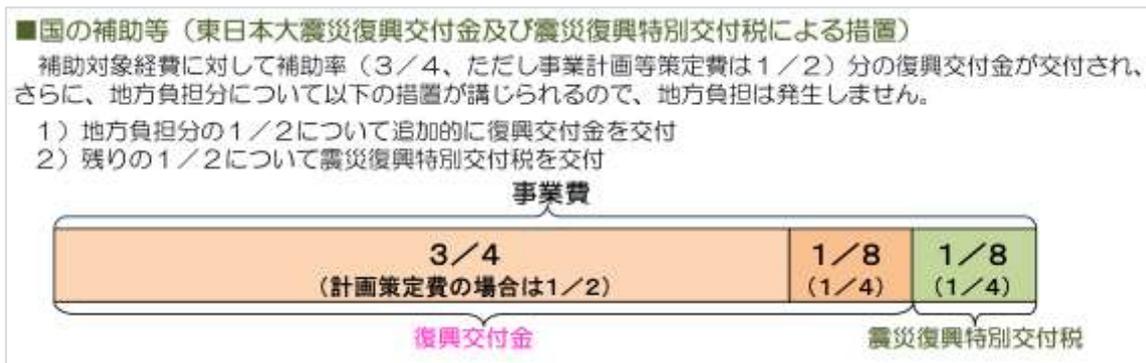
3) その他の道筋の検討

わが国の戦後の国土形成やまちづくりは、国が定める国土総合開発計画や国土利用計画、その下にある地域振興や都市に関する各種計画が個別法に基づき策定されるという構造にあり、国は政策・計画を主導し地方公共団体等の取組みを支援する役割が主であって、直轄事業として実施するものは国営公園のほか、国道や一級河川など限定的である。

とくに平成17年(2005)に、従来の国土総合開発法が国土形成計画法へと名称を変えて改正されてからは、より一層、地方公共団体の主体的な取組みが尊重されるようになっており、国の関与は縮減する方向にある。

しかし、交付金事業等として地方の実情に応じた施策展開に適した資金的支援は続いており、モデル事業として国の新しい施策に合致する地方の取組みが優先的に支援される仕組みもある。また、事例調査を実施した東日本大震災からの復興の象徴となる国営追悼・祈念施設に見るように、国直轄事業は10ha程度で大半は県・市事業であっても、地方公共団体による用地取得については国からの補助等が行なわれている例もある。

図 防災集団移転促進事業での国による支援措置



資料：『東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転促進事業パンフレット』(国交省)

これらを勘案すれば、現行の国営公園制度を前提とする『普天間公園(仮称)への提言書』(H29年3月)の内容をさらに磨き上げ、平和と交流のシンボルとなる「21世紀の万国津梁」を理念とする大規模公園の姿をより明確にすることを前提としつつ、さらにそれを軸としつつ跡地全体として、国が関与するだけの理由が成り立ち、全国のモデルとなるような「みどりの中のまちづくり」が普天間飛行場跡地で実現できるよう県が率先し、市や民間と一体となって取り組むことが、国の関与を導く有効な手段であると考えられる。

その際に必要となるのは、中短期的には国の各種方針を踏まえたうえでの「ひと中心のまちづくり」や「まちづくりGX」への対応となる質・量・配置の各面からの緑地の確保・活用であり、長期的には、それを核において産業振興と緑とが結びつき、国際競争力を持つ「みどりの中のまちづくり」の実現であろう。

これについて、現在の『全体計画の中間取りまとめ(第2回)』と、それに先だつ

『全体計画の中間取りまとめ』等を踏まえた沖縄県広域緑地計画や宜野湾市みどりの基本計画では、緑の量については一定の言及がなされているが、国際的には都市計画の根幹に緑地計画を置き、今まで以上に質や利用、担保性等を考慮した計画が主流となりつつある。

それは例えば、ゼロカーボンシティを目指して都市内の公園緑地のグリーンインフラとしての価値を立地・アクセス性、植生構造、面積などから総合的に評価し、不足する地域には積極的な資本投入をして「2050年までに市域全体の50%以上を緑地にする」という目標を打ち出した『ロンドンプラン2021』や、緑地の自然環境面や気候変動対応等の評価と利用資源としての評価を継続的に実施し「2030年までにどの世帯も公園から徒歩10分以内に住めるようにする」とした『シンガポールグリーンプラン2030』、ワシントンDCを始め全米で300都市以上の市長が賛同して進められている『The 10-Minute Walk Program（徒歩10分で公園に計画）』のようなものである。

“緑”には多くの効果があり、その価値を認める人は多いが、日本・沖縄において緑豊かで住みやすい都市は現実には少なく、貴重であるがゆえに人気が出る。しかし、人気が出ると開発需要が増えて民有地の緑は剥ぎ取られてしまい、結果として緑が減るという矛盾が生じる。これを防ぐためには、公的に緑を担保できる手法、すなわち都市計画公園・緑地の決定または特別緑地保全地区指定として、あらかじめ都市に必要な緑を確保すべきである。

また、将来にわたり用地取得や公園整備に要する費用は上昇するので、早めに用地を取得しておくことが効果的である。この意味でも、県がまず公園緑地（公共用地）としての用地取得に積極的に動き出すことも検討すべきである。

【参考】ロンドンにおける自然資本勘定 (Natural capital accounts by borough)

自然資本勘定（または自然資本会計）とは、空気・水・土壌や生態系・生物種といった自然資本の価値を適切に評価し、管理するための考え方であり、2000年前後から欧米諸国を中心に普及し、現在ではカーボンオフセット等とも絡めて、企業だけではなく政府レベルの会計でも導入が進められている。

『ロンドンプラン 2021』の策定に向け市長の諮問に基づき実施された会計調査では、「公共緑地は都市部において良好な生活の質を維持するために不可欠であり、自然遺産と公共緑地を保護することは都市計画政策の基礎である」との認識のもとに、公共緑地よってもたらされる利点を精神的健康（メンタルヘルス）、身体的健康、不動産価値、気温、炭素固定、レクリエーション等から複合的に評価し、公共緑地によって提供される市民サービスは年間 50 億万ポンド（約 9,500 億円）に達し、医療サービスに年間 9.5 億ポンド（約 1,800 億円）の節約をもたらすなど、公共緑地に対する 1 ポンドの投資は、27 ポンドの利益となって市民に分配されると評価している。

利点	計算方法
メンタルヘルス Mental Health	緑地または近接尺度の影響範囲 (ha) × 人口密度 (人/ha) × 緑地への近接によるメンタルヘルス成果の改善 (%) × ロンドンにおけるメンタルヘルスへの支出 (ポンド/人) または 区における緑地の密度 (%) × 区の人口 (人) × 緑地密度による精神衛生アウトカムの改善 (%) × ロンドンにおける精神衛生支出 (ポンド/人)
身体的健康 Physical Health	緑地の面積 (ha) × 緑地がその集水域における身体活動の提供に占める割合 (%) × 人口密度 (人/ha) × ロンドンにおける身体活動不足のコスト (ポンド/人) または ロンドンにおける運動不足による疾病のコスト (ポンド) × 身体活動のために公園に行くリスクのある人口の割合 (%) × 身体活動による疾病リスクの減少 (%) × 身体活動による疾病リスクの減少の割合
不動産価値 Property Valuation	緑地または近接尺度の影響範囲 (ha) × 住宅密度 (住宅戸数/ha) × 不動産価格の上昇率 (%) × 住宅価格 (ポンド/住宅戸数) または 区内の緑地の密度 (%) × 住宅数 (戸) × 不動産価格の上昇率 (%) × 住宅価格 (ポンド/戸)
気温 Air Temperature	死亡者数の削減 × 回避された早期死亡の経済的価値
炭素固定 Carbon	土壌中の炭素: 緑地面積 (ha) × 1 ヘクタール当たりの炭素貯留量 (tCO ₂ /ha) × 炭素コスト (£/tCO ₂) 樹木の炭素: iTree 調査より
レクリエーション Recreation	社会経済的および緑地の特性の違いによる、旅行費用 (移動コスト) に見合った来訪者数の見積もり

資料: Natural capital accounts for public green space in London

2. 推進行程の検討

(仮称)普天間公園は、普天間飛行場跡地利用の根幹かつ核となるものであるため、普天間飛行場跡地利用推進会議で検討される行程計画の見直しと歩調をそろえて検討を深化させることとする。

具体的には、令和9年度(2027)中の「全体計画の取りまとめ」策定を目指すため、その前年の令和8年度(2026)には国・県・市を交えた関係機関協議を実施することとし、令和6~7年度(2024~2025)は、その前段階として関係機関関係者らによる勉強会等の開催を念頭に調整を進めることとする。

勉強会等のテーマとしては、①今後の都市におけるみどりの重要性の再確認と跡地の導入の方向性、②国家的記念事業に関する多角的・多面的な検討、③国家的プロジェクトの実現に向けた取り組み方向性の検討等が考えられる。

行程計画の見直しスケジュール(案)



「大規模公園エリアを核とした沖縄振興拠点の創出」のポイント

- ・新たな沖縄の振興拠点の形成に向けて、振興拠点の整備方針・イメージ、土地利用イメージ、事業スキームを到達点とする。
- ・戦略的な拠点の形成手法や緑空間の整備イメージ、大規模公園エリアの整備の方向性を重点的に検討する。

Ⅲ-2. 公園内を想定した歴史文化資源整備活用ケーススタディ（配置方針図の具体化に向けた検討の一助として）

普天間飛行場跡地利用検討においては、「みどりの中のまちづくり」を方針に掲げているが、現在のところ公園緑地の配置は具体的には位置付けられていない。緑地空間の主な候補とされているのは、自然度が高いと推定されるエリア、集落関連遺構が多く残るエリア、地下水の水脈があると推定される箇所の上部、および「振興コア」と一体となった環境緑地などである。また「ネットワーク型緑地」というコンセプトが示されており、点在する緑地空間を線状の緑地でつなぐイメージがある。

線状の緑地として想定されるものには、地下水脈の上部、普天満街道（並松街道）跡、道路の一部、民有地にて生み出す公共空地などがある。

本稿では、並松街道を公園・緑地に関連付けてどのように生かすことができるかについて、ケーススタディとして取り上げる。

1. 並松街道の概要

（1）並松街道の歴史

① 琉球王府時代

- ・ 尚貞王(1645～1709)の世子・尚純(1660～1706)が宜野湾並松（ジノーンナンマチ）の松を植えつけさせた。
- ・ 1644年からは、琉球国王が9月に普天満宮に参拝する普天満参詣が行われ、次第にこの時期にお参りする習慣が王府の官人や庶民にも普及してきた。

② 明治以降

- ・ 1932(昭和7)年、宜野湾並松が国指定天然記念物に指定。
- ・ この頃(1932年頃)の宜野湾並松の行程は5.8km、松の株数2,944本であったと報告されている。

③ 戦後から現在

- ・ 戦後になると米軍普天間飛行場として大部分が軍用地にうばわれ、並松街道の線形は土地造成によって消えた。
- ・ 南北の結節点である嘉数と普天間で、わずかに残っていた松も台風やマツクイムシの被害、商店街の発展にともなって伐採された。

図 沖縄戦前の普天間街道松並木



（那覇市歴史博物館提供）



資料：普天間飛行場跡地利用計画策定有識者検討会議 資料（H29年1月18日）[H29.3報告書]



参考：普天間飛行場跡地利用計画策定有識者検討会議 資料（H29年1月18日）[H29.3報告書]

(2) 並松街道の仕様

宿道の幅は8尺(2.4m)で、その両側は各6尺(1.8m)までが並木敷地として編入されていたという(『沖縄県土木史』(真境名安興))。

その他の規定は未確認であるが、古写真を見ると、集落間の区間では並木道両側は土手になっており、自由な横断を前提とする形状でなかったが、集落に接して通過する区間では接道して建物等があり、並木も土手も見られない。

図 宿道の標準的な断面構成



松並木道と沿道空間

並松街道を写した古写真では接道して建つ店舗が見られない。松の根元は地面が畝立てのように盛り土されており、基本的には道路に対して垂直方向(横断)の出入りはなく道路交差部分に限られる。

なお、日本本土の旧東海道の松並木道でも同様である。植栽帯の両側は塀または畑地となっている。住宅地は並木道と交差する道路に面する形となっている。松並木の連続が終わった部分では接道する家屋も所在する。

御油の松並木
(東海道御油宿～赤坂宿間)



2. 地形の残存状況等の調査

沖縄戦直後の地盤高さと現在の地盤高さを比較することにより、宜野湾並松街道の地盤残存の可能性について確認を行った。

具体的には、アジア航測株式会社製「任意縦断検討システム Ver. 1.11」を用い、令和4年度「普天間飛行場地形用ビューワシステム用データ追加業務委託」にて沖縄県企画部に納品された同アプリケーションソフト及び普天間飛行場関連地図データから比較を行った。

(1) 調査方法

① 並松街道の線形をトレース

背景図に[1945年オルソ画像]を表示させ、[断面図作成]>[ルート作成]>[画面上で作成]により並松街道の線形をトレースした。※なお、背景図[s23地形図]には小字界が書き込まれており、並松街道付近では小字境界線は街道の線形と一致していたと考えられる。今回は航空写真をトレースした。

②沖繩戦直後の地形と現在地形の差を見る

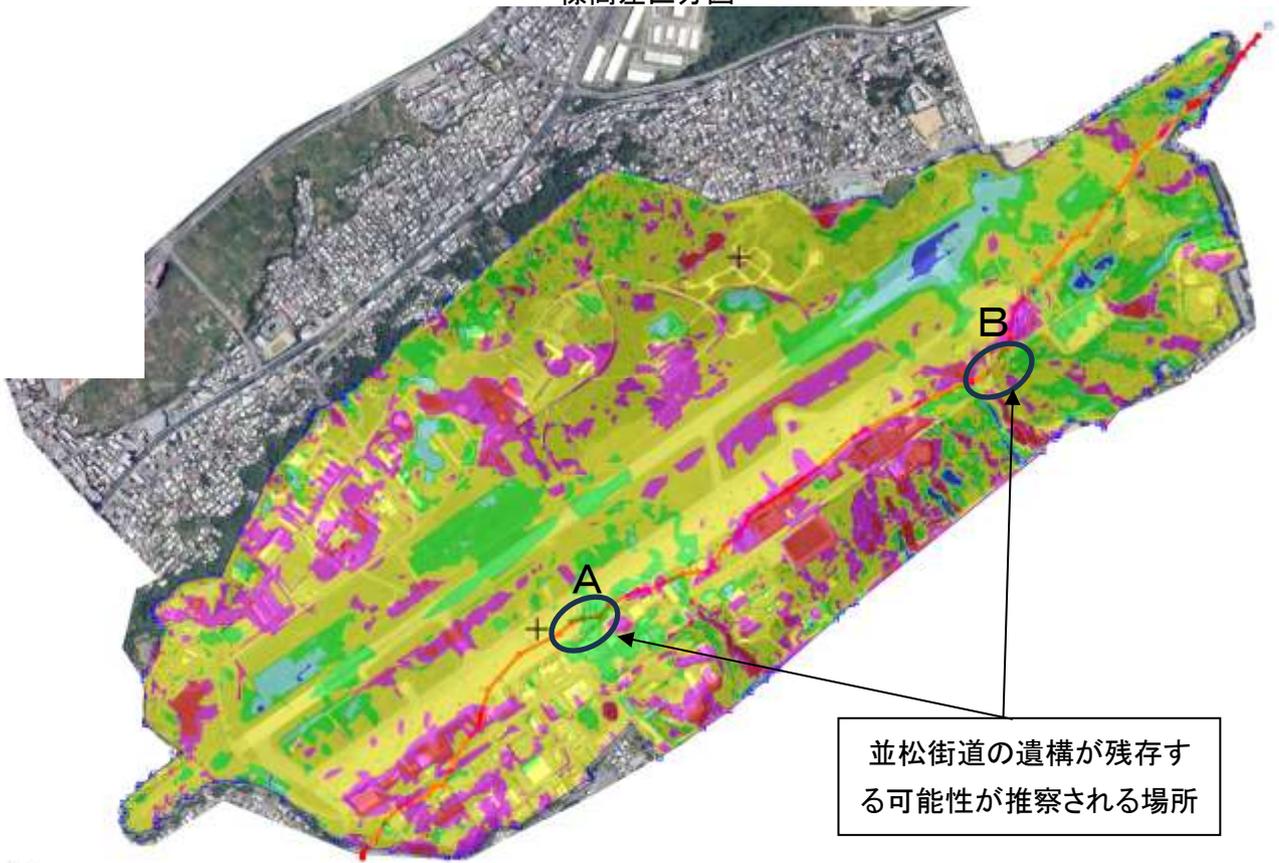
[検討計算]>[容量計算]>[差分]にて、普天間飛行場全体を収める範囲を対象として囲み描画。標高データ1に[地盤(DEM)]を、標高データ2に[S23 地盤(DEM)]を選択し、[容量計算]を押す。すると、計算結果表示色で標高差分が色分け表示される。

(2) 結果

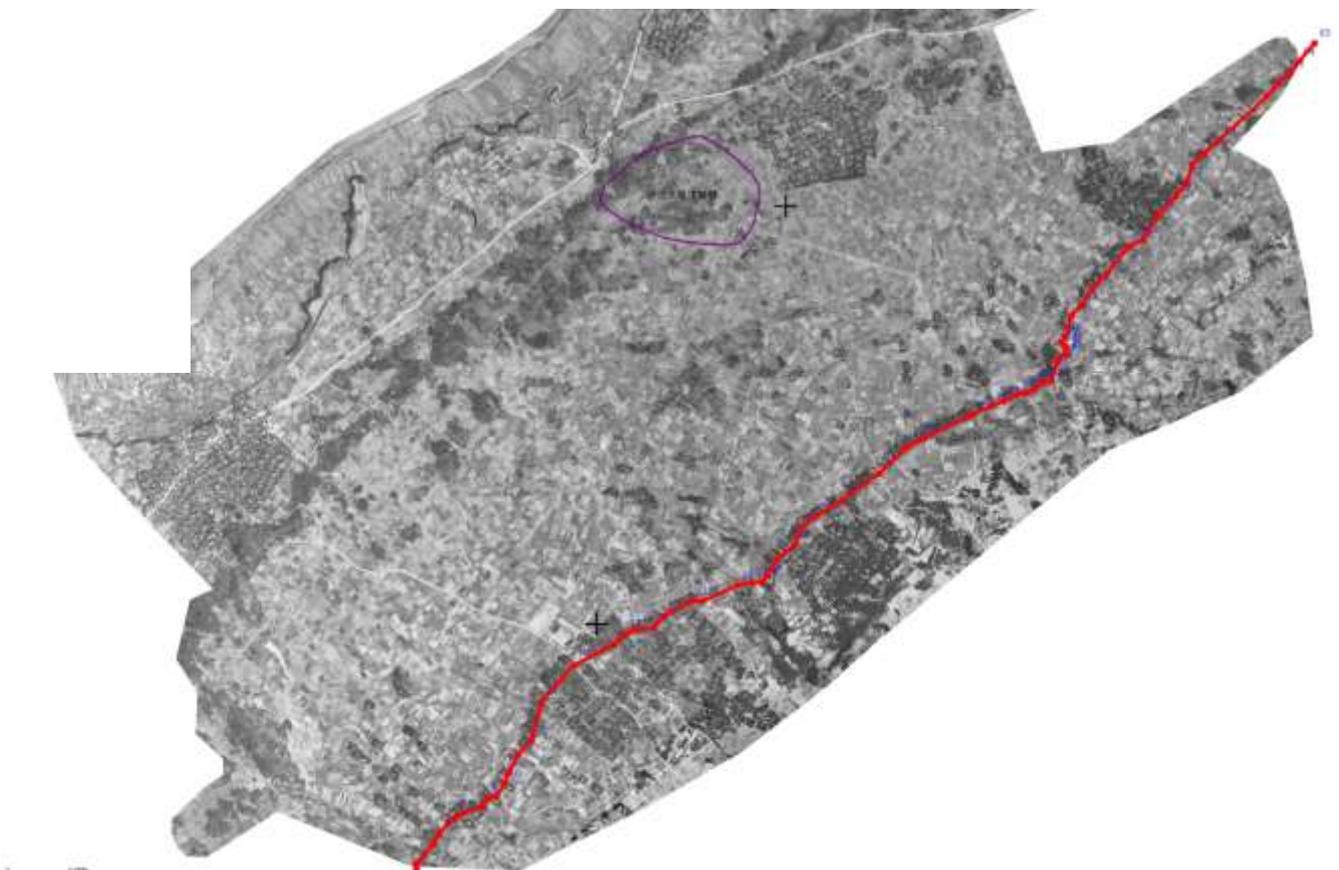
[S23 地盤(DEM)]-(マイナス)[地盤(DEM)]の結果は正の値(黄・桃・赤)を示す範囲が大きい。これは、沖縄戦直後(昭和23年)の地盤は現在よりも高かったことを示している。つまり、造成により沖縄戦前の地盤は削られて、普天間飛行場が建設され現在に至っていると判る。並松街道の道筋についても大半が切土されていることを示している。

辛うじて往時の地形が残存する可能性が高い場所は2箇所認められる。一つ(A)は旧宜野湾集落の北側中央である(いこいの市民パークから飛行場内に続くシリガーラ流域先端から南西辺り)。もう一つ(B)は赤道渡呂寒原古墓群の北側(宜野湾中学校北側の向かいの飛行場内貯水池のさらに北側)である。この一帯は広範囲に樹林地となっており、公園として整備できる可能性の高い場所と考えられる。

標高差区分図



1945年オルソ画像



3. 並松街道の整備のあり方

並松街道（本文中では、往時のそれを指す場合は「並松街道」、跡地利用において整備するものを「ナンマチ」と表記する）については、跡地利用計画策定調査においても度々検討がなされてきたが整備内容の具体化には至っていない。本節ではナンマチの整備のあり方について検討し、公園緑地としての整備のあり方を整理する。

(1) 現状と課題

1) 現状

- 跡地利用計画策定調査においても度々検討がなされ、跡地におけるシンボルとして位置付けられたが、整備内容の具体化には至っていない。
- 飛行場整備により全域にわたって沖縄戦前の地盤高さが改変されている。
- 往時の松に加えて、地盤の切土により全体としての線形（道筋）が失われており、実物の文化資源としては失われている。その一方で、宜野湾地域を代表していた歴史的資源である。
- 主要道（宿道）として各集落を掠りつつ結ぶよう通されたが、交通量が増加するにつれて商店や近代期の公共施設等が沿道に張り付き集落と一体化していった。
- ごくわずかであるが、盛土により地中に往時の痕跡が残存している可能性のある箇所がある。
- 飛行場外については、並松街道の線形を継承した整備は行われていない（普天満宮付近及び佐真下公園）。

2) 課題

- 歩道・車道・松を備えた緑道・防風林など、様々な機能を持っていたため、現在のところ整備における位置付けが絞り込めていないが、公園・緑道として整備できる範囲とその可能性について検討する必要がある。
- 跡地利用において、造成が行われることから並松街道の痕跡が残る箇所についても、造成計画高さとの調整を図る必要がある。
- 完全復元や再生は不可能であるが、かつての機能を継承しつつ線形としての連続性を持った再生により“ナンマチ”と呼べる整備が求められている。
- 住宅地を結んでいた形を継承して整備することが求められる（ナンマチと馴染んだ住宅地を計画することが求められる）。
- 往時の痕跡が残存している箇所については往時の姿が理解できるよう部分的復元整備も必要と考えられる。
- 跡地内の周辺の土地利用との整合を検討する必要がある。

(2) 緑道“ナンマチ”の計画（ケーススタディ）

並松街道を緑道と位置付けるケースを想定し、風・並松街道跡・普天間飛行場の記憶を取り込む緑道を検討する。

1) 緑道の考え方

●風を取り込む

都市の温暖化緩和には緑の配置だけではなく、自然風を取り込む街路設計が有効である。

『ヒートアイランド現象緩和に向けた都市づくりガイドライン』（平成 25 年 12 月，国土交通省都市局都市計画課）には、「風の道」の確保が重要であることが述べられており、令和元年度跡地利用計画策定調査においても風の道づくりが提案されていることから、風の道となる緑道が有効であると考えられる。

現在の普天間飛行場には長大な滑走路が存在する。滑走路は滑走路の長さを確保することに加え、離着陸の風向が重要であることから、卓越風を条件の一つに設計される。これが風の道を踏まえる手掛かりである。

普天間飛行場の滑走路には、南端に「6」北端に「24」と表示されており、これらは磁北からの右回りの角度(整数第一位で四捨五入)で、普天間飛行場では北向きに進入する際は 60 度、南向きには 240 度の角度が右回りに振れていることを表わしている。真北からは地図上計測で 54.9 度振れている。

また、普天間飛行場内の最頻風向は、東北東、次いで北並びに北北東の 3 つが大半を占めており、滑走路の方角は風向への対応が確認できる。普天間飛行場は風（自然）に対応して計画されたことがわかる。

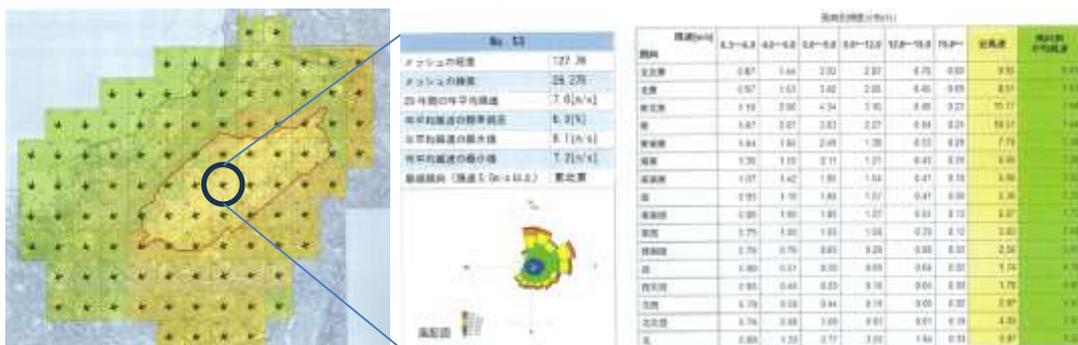
一方、近世琉球期の集落では風水思想に基づき街路の交差を微妙にずらして、集落内に吹き込む強風に耐える形態をしていた。

滑走路南西端・滑走路北東端



国土地理院 地図・空中写真閲覧サービスより

普天間飛行場内の最頻風向



環境省 風向変動データベースより

● 並松街道跡を取り込む

普天間飛行場内での並松街道の道筋は、南側は佐真下公園から始まるが、地点a：旧宜野湾集落西端角（沖縄国際大学5号館から北へ約640m地点）から、地点b：赤道渡呂寒原古墓群北端角（宜野湾自動車学校校舎から北へ約750m地点）までは、やや直線的な線形をしている。

前掲の「普天間飛行場建設に伴う造成による地形変化」図では、A：旧宜野湾集落の北側中央である（いこいの市民パークから飛行場内に続くシリガーラ流域先端から南西辺り）と、B：赤道渡呂寒原古墓群の北側（宜野湾中学校北側の向かいの飛行場内貯水池のさらに北側）、の2箇所を飛行場建設前の地表面が残存（埋土）している可能性が把握され、発掘すれば並松街道の遺物が出土する可能性が期待される。

跡地利用計画の「全体計画の中間取りまとめ（第2回）」においては、「並松街道」や「旧集落」等を中心とし、隣接する既存緑地や遺跡等を含む一帯は、「シマの基層」を人々の暮らしの中に継承する重要なエリアとして、「(仮)歴史をつなぐ暮らしゾーン」と位置付け、一体的な風景づくりを推進することが謳われている。

そのため、この区（約2km）を緑道“ナンマチ”として整備し、沿道空間を含めてかつての並松街道が備えていた空間構成（道・松並木・沿道利用の形）を継承する。

地点a・地点b・箇所A・箇所B



写真は国土地理院 地図・空中写真閲覧サービスより

● 普天間飛行場の記憶を取り込む

先に述べた2箇所を結ぶ南西～北東の方角は普天間飛行場滑走路の向きとも似通っている。そのため、緑道の方角を合わせる（54.9度）。

緑道の端部に設置する公園においては滑走路の幅員を体験できる46m幅の広場を設けることを検討し、跡地利用計画において普天間飛行場の記憶を取り込む。

2) 緑道とする場合の留意点と本ケーススタディにおける想定

①整備における留意点

- 現代的な都市計画においては道路は直線的に計画されがちであり、車道として整備する場合はほとんど直線的となる懸念がある。一方、往時の線形は微地形に対応して迂余していたことが把握される。線形が直線的でないことで進行方向の遠方が見通せず、通行者から見える景色は変化に富んでいたことから、この魅力を継承する必要がある。
- 松脂の飛散やマツクイムシによる枯れを懸念する声もある。松脂については飛散対策、マツクイムシについては防除の取組みを継続的に実施する必要がある。
- 公園として取込む範囲以外について、緑道として整備する場合、スムーズな通行を確保するために、幹線道路との平面交差を跨道橋（公園橋）やトンネル（道路橋）で立体交差を計画することが望ましい。

②ケーススタディにおける想定

松並木道の線形

並松街道は微地形との折り合いにより、蛇行した有機的な線形であった。このほか、間切（間切村）を結ぶ宿道であり、集落の中を貫通するような形は無かった（集落の一部側面に接する場合はあり）。しかしながら、現在では詳細な線形の痕跡は失われていることから、計画する緑道の線形は直線とし、幅員を広く確保（ここでは20mを想定）した中で緩やかに蛇行するナンマチのイメージを再生する。

起点と終点（跡地内）

宿道であったことから連結性を確保する。北東のMCAS Futenma Back Gateで国道330号に接続し、南西は佐真下公園を端点とすることを想定する。ただし、ケーススタディ図中ではA-B地点間を緑道として表記している。

<具体的方針イメージ>

○宿道の構造を継承する

歩道とその両側に植えられていた松並木を再現する。

ただし、大半において造成により痕跡が失われ往時のルートが不明な箇所もあるため、痕跡があると想定される2箇所以外においては跡地利用との整合を考慮した線形、利用を考慮した仕様とする。

痕跡があると想定される箇所においては、遺構に基づき往時の姿を体験できるスケールで再現する。

○沿道の土地利用の工夫により「多様なオープンスペースからなる大規模緑地」をつくる

沖縄戦前の地図を眺めると、集落付近における並松街道と両側の土地利用は、街道を中心として西側は公共用地（役場・市場・馬場・国民学校）、東側は住宅地として明確に分かれ、西側背後には畑、東側背後には山林・拝所が広がっていたことが解る。

そのような歴史を踏まえ、緑道ナンマチに対して西側にオープンスペースを有する学校や運動施設などの公共施設等を配置する。また、緑道と公共施設を隣接させることで、安全で快適な歩行者ネットワークを創出することも狙いとする。

○人中心のモビリティネットワークに活用する

緑道間には人や自転車、新たなモビリティが通行するスペースを確保し、緑の中を安全で便利に移動できるシステムをつくる。

○地形（高低差）の処理

米軍作成地図によると、飛行場滑走路を造成した地盤面はおおよそ標高 275 フィート、宜野湾・神山集落域の西側一帯は標高 300 フィートと、約 10 メートルの標高差が確認できる。沖縄戦前の地形を復元した模型においても、並松を境に東西で地形差（丘陵と平地）があったことが判る。そこで開発においてもナンマチを境に地盤高を変えることで、安全性や眺望の確保などに活用する。

○住宅地の街路を継承する

平成 28 年度跡地利用計画策定調査においては、「【地形】…〈中略〉…集落北東に位置する微高地が北東方向の風を和らげる」としており、住宅地（集落）においては北東方向からの風を遮れる適地が選ばれたことが理解できるが、先人たちの知恵を継承し、“ナンマチ”に隣接する住宅地は風の方向を背にした向きに設定することも有効と考えられる。

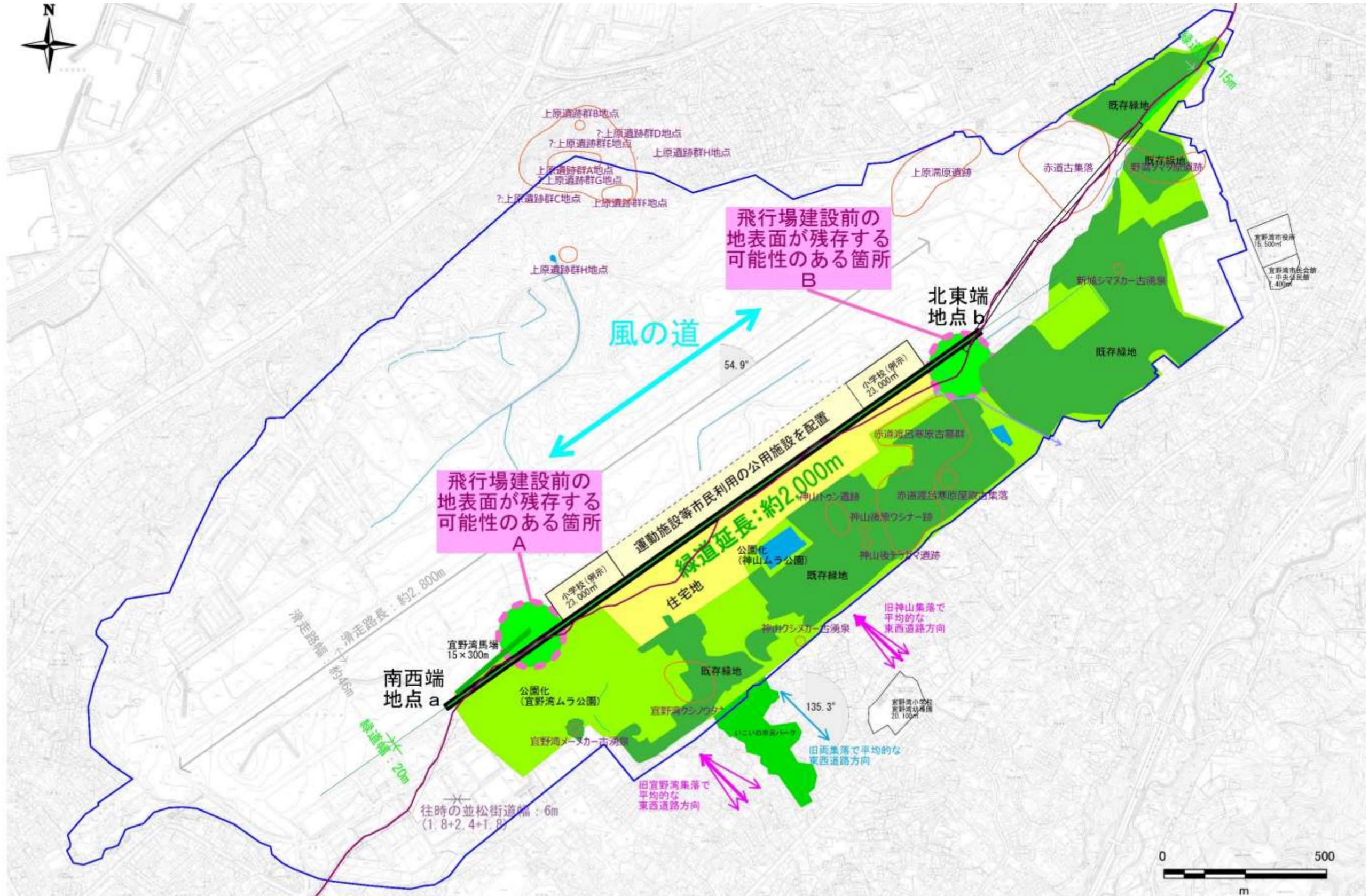
ナンマチ東側の住宅地の東西街路はこれを継承するものとする。

○並松街道跡を(仮称)普天間公園の一部として取り込む

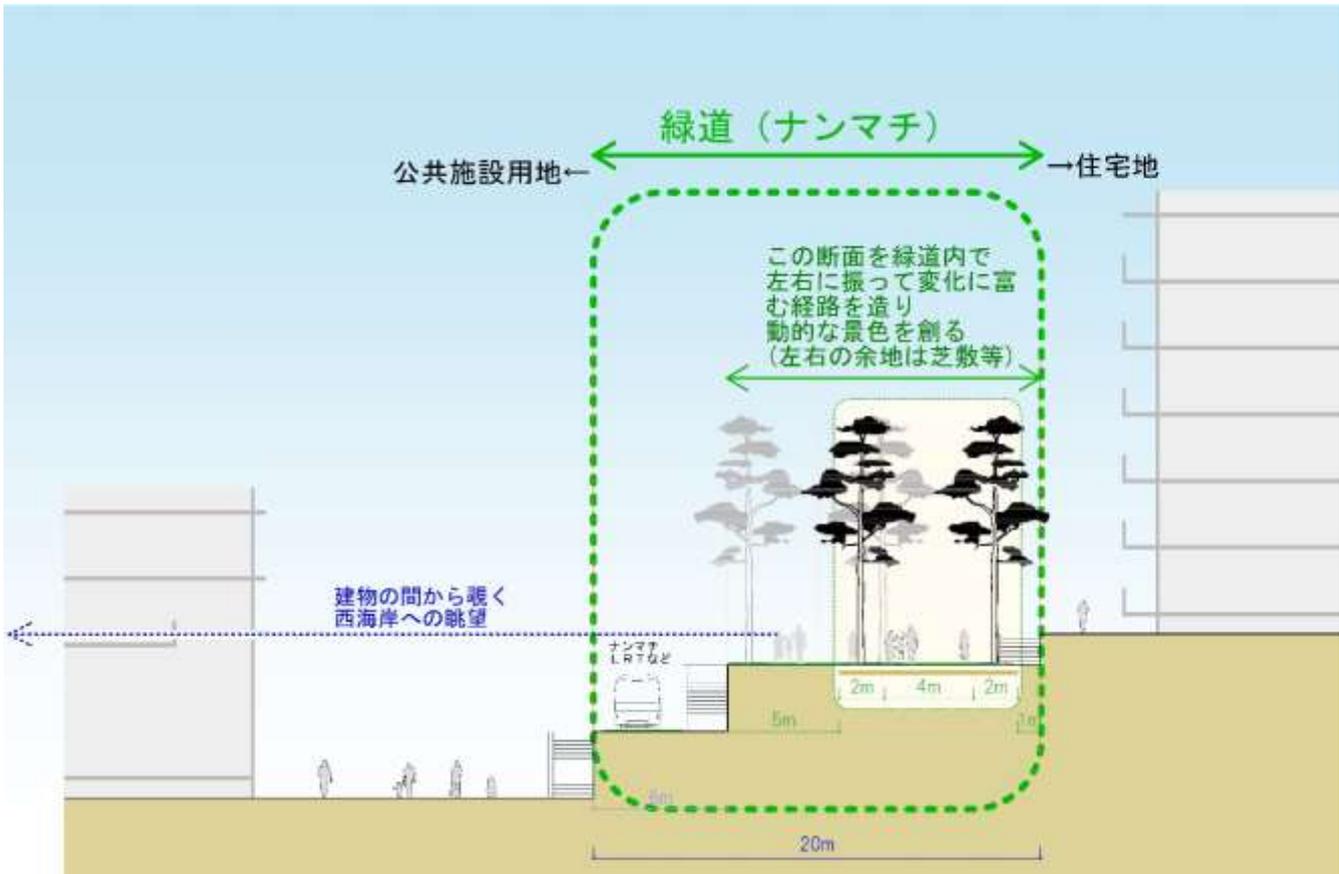
飛行場跡地を貫く並松街道を緑道として(仮称)普天間公園と連続させるネットワークを図り、面的な広がりにつなげる。

特に、往時の地形が残っている可能性のある箇所については公園内に取り込み、歴史的空間を再現するなどの重点整備を行う。

図 緑道“ナンマチ”のケーススタディ



■断面イメージ



■緑道2kmのうち100mスパンのイメージ

